

한국경제 60년사

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

경제일반

한국경제 60년사 편찬위원회

한국경제 60년사

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

I
경제일반

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development

발간사

우리나라는 건국 이래 지난 60년간 세계에서 보기 드문 경제성장을 일구어냈다. 1960년대 초반에 이를 때까지도 우리나라는 세계의 최빈국 가운데 하나였다. 그러나 현재 우리나라는 선진국들의 모임인 OECD(경제협력개발기구)의 일원일 뿐 아니라 세계적 경제대국 반열로 발돋움하였다. 이와 함께 민주화되고 다원화된 정치 · 사회구조를 정착시켰다. 세계 제2차 대전 이후 출범한 수많은 개발도상국 중 유일하게 우리나라만이 경제적 성공과 정치적 민주화를 동시에 이룩해 냈다고 말할 수 있다.

이러한 우리나라의 성공은 흔히 '기적'으로 묘사된다. 이러한 성공의 원인이 무엇이었는지에 대해서는 그동안 많은 논의가 있어 왔다. 이는 학문적으로 중요한 연구주제일 뿐 아니라 현실적으로도 많은 의미를 갖는다. 실제로 다른 많은 개발도상국은 그들의 경제발전전략을 수립하는 데 있어 우리의 경험을 참고하고 있다. 우리도 우리 경제가 당면한 문제를 파악하고 새로운 성장경로를 설계하기 위해서는 지금까지의 역사를 제대로 이해할 필요가 있다.

우리 경제는 그동안 양적 · 질적으로 정말 큰 변화를 겪었다. 국내총생산(GDP) 통계가 처음 집계된 1953년부터 2009년까지의 56년 동안 경제규모는 46배 증가하였다. 특히, 제1차 경제개발5개년계획이 시작된 1962년부터 성장이 본격화됨에 따라 1962년부터 2009년까지 경제규모는 33배 증가하였다. 산업구조에 있어서는 이 기간 중 농어업의 비중이 약 40%에서 3% 미만으로 하락하였고, 그 대신 제조업의 비중이 14%에서 28%로, 서비스업 등 여타 산업의 비중이 47%에서 70%로 상승하였다. 제조업 중에서는 초기에 섬유 · 가죽제품 등의 경공업이 70%를 차지하였으나 이제는 전기 · 전자 등의 중화학공업이 85%를 차지하고 있다. 세계경제와의 통합도 가속화되어 GDP 대비 수출입은 16%에서 80~90%로 상승하였다. 길지 않은 시간에 우리나라는 농업국가에서 산업국가로, 폐쇄경제에서 개방경제로 변신한 것이다. 이 과정에서 중요한 역할을 하였던 요소로 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면함, 기업가들의 개척정신, 정부의 리더십과 꾸준한 경제 · 사회개발 투자 등을 자주 꼽는다.

그동안 정부의 정책기조는 크게 바뀌어 왔다. 광복 이후 국가체제를 제대로 정비하기도 전에 6 · 25 전쟁을 맞아 혼란이 가중되면서 1950년대 중에는 경제성장에 전념할 수 없었다. 그 후 1960년대에는 본격적으로 정부주도 성장전략을 추진하기 시작하였는데, 당시에는 수출지원에 초점을 맞추어 수출만 잘 한다면 누구에게나 차별 없이 지원을 제공하였다. 그러나 1970년대에는 중화학공업이라는 특정 부문을 육성하기 위해 정책지원의 차별성을 높였고, 금융부문에 대한 광범위한 통제를 통해 정책지원에 필요한 자금을 조달 · 배분하였다. 1980년대에 들어와서는 시장에 대한 정부개입이 낳은 부작용에 대한 인식이 높아지면서 민간주도의 경제체제를 확립하기 위한 노력을 시작하였다. 또 복지제도를 확충하는 데 관심을 두기 시작하였다. 이러한 추세는 1990년대

말의 외환위기 이후 강화되어 시장에 대한 직접적 정부개입은 대폭 철회되고 복지지출은 크게 증가하였다.

물론 경제성장과 사회발전이 아무 문제없이 순조롭게만 이루어진 것은 아니었다. 예컨대, 1970년대 들어 정부가 중화학공업을 육성하면서 자원배분의 왜곡이 심해지고 물가불안이 고착되었으며 소득분배가 악화되었다. 또한 정부가 인위적으로 금리를 낮추고 기업의 투자위험을 공유해 줌에 따라 차입경영이 일상화되어 기업들의 평균적인 부채비율은 1960년대 말부터 외환위기 이전까지 300~400%의 과도한 수준을 유지하였다. 이로 인해 부실채권이 늘어나고 금융시스템의 불안정성이 커졌다. 1980년대에 들어와 금융자율화의 노력과 함께 금융기관의 부실채권 부담 완화 노력이 있었지만 오래 지속되지 못하고 결국 1990년대 말에 외환위기를 발생시킨 한 요인이 되었다. 또한 정부가 금융기관을 정책자금의 배분창구로 활용함에 따라 금융산업은 자율과 창의, 그리고 자기책임의 원칙에 입각하여 독자적인 서비스업으로 성장할 기회가 봉쇄되었다. 이와 더불어 외자도입과 배분, 중화학공업 육성, 산업합리화 등의 과정에서 대기업 집단으로 경제력이 집중되고 중소기업의 입지가 상대적으로 약화되었다. 노사관계에 있어서는 노동시장 여건 변화에 맞는 노사관계와 노사간 상생(相生)을 위한 협조적 노사문화가 자리잡지 못하고 노사간 대립과 투쟁의 관행이 생겨났다.

외환위기는 우리 경제가 안고 있던 여러 문제를 결과적으로 외부충격에 의해 해결하는 계기가 되었다. 많은 대기업이 파산하면서 정부와 기업 간의 위험공유체제가 해소되었고, 정부주도의 적극적 구조조정으로 금융부문의 건전성이 크게 높아졌다. 또한 자본시장을 중심으로 대외개방이 대폭 진전되면서 세계경제와의 통합이 가속화되었다. 또 전반적인 자율화 조치에 따라 정부의 직접적 시장개입은 줄어드는 대신, 금융시스템의 건전성을 확보하고 공정한 경쟁규칙을 수립 및 집행하는 정부의 역할은 강화되었다. 본격적으로 시대적 여건에 부합하는 선진형의 경제운영시스템이 도입된 것이다.

그러나 다른 한편으로는 1990년대 초에 시작된 성장잠재력 둔화와 소득분배 악화가 2000년대에도 지속됨에 따라 우리 경제의 앞날에 대한 우려도 커지고 있다. 인구구조 변화에 따라 고용증가율과 저축률이 하락하면서 성장률은 뚜렷한 하향추세에 들어섰다. 또한 세계화의 심화와 함께 지식기반경제가 확산되면서 저숙련 근로자들의 입지가 약화되고 상대적 빈곤이 심화되고 있다. 이러한 가운데 수출산업과 내수산업, 제조업과 서비스업, 중화학공업과 경공업, 대기업과 중소기업 사이의 비대칭성이 확대되어 양질의 고용창출이 어려워지고 있다.

이와 같이 간략하게 요약될 수 있는 우리나라의 경제발전사는 많은 질문을 제기한다. 예컨대, 우리나라와 산업화에 성공하지 못한 다른 개발도상국을 구별 짓는 가장 중요한 특징은 무엇인가? 유사한 경제적 성과를 거둔 다른 동아시아 국가와 우리나라 사이의 차이점과 공통점은 무엇인가? 금융억압(financial repression), 중화학공업 육성, 노동시장 왜곡 등은 고속성장을 위한 불가피한 선택이었는가? 시장자율과 자기책임을 보다 더 중시하는 정책을 좀 더 일찍 택하였더라면 어떤 결과가 초래되었을 것인가? 우리 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면성, 기업가들의 개척정신은 어디에서 연유하였는가? 정부정책은 여기에 얼마나 기여하였는가? 이러한 여러 질문은 현 시점에서 다른 개발도상국이나 우리 자신에게도 많은 정책적 함의를 가지기 때문에, 그 해답을 찾기 위한 논의가 지속되고 있다.

『한국경제60년사』는 그동안 발표된 수많은 국내외 문헌들을 집대성하고 정리함으로써 이러한 여러 가지 의문에 대한 해답을 찾는 데에 큰 도움이 될 것으로 본다. 『한국경제60년사』 편찬의 또 다른 주요 목적은 국내외 정책담당자들에게 과거 우리의 경험을 통해 얻을 수 있는 유용한 교훈을 제공하자는 것이다. 『한국경제60년사』는 경제일반(거시 · 금융 · 재정 · 조세 · 경쟁정책), 산업, 대외경제, 국토 · 환경, 사회복지 · 보건의 5개 분야별로 지난 60년간의 발전과정을 서술하고 주요 논점을 정리하였다. 이 과정에서 최대한 중립적이고 객관적 시각에서 상황을 평가하고 논의하고자 노력하였다.

5개 분야의 집필책임은 각각 한국개발연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 국토연구원, 한국보건사회연구원이 맡았다. 이들을 중심으로 각 분야마다 여러 연구기관과 각계의 전문가들이 집필에 참여하였다. 전체 작업을 지휘하기 위해 '한국경제60년사 편찬위원회'가 설치되었고, 편찬위원은 집필에 참여한 20여개 연구기관의 원장으로 구성되었다. 그리고 총괄자문위원단 및 각 분야별 자문위원단이 구성되어 집필자들에게 조언을 제공하였다. 작업에 필요한 예산은 기획재정부가 제공하였고, 전체 편찬작업의 간사 역할은 한국개발연구원이 담당하였다.

편찬작업은 2008년에 시작되어 약 2년 동안 진행되었다. 그동안 모든 집필자, 편찬위원, 자문위원, 그리고 정부관계자 모두가 한마음으로 열심히 각자 맡은 바 임무를 적극적으로 수행해 온 결과 총 5권, 약 3,500쪽에 이르는 방대한 분량의 책이 완성되었다. 물론 이 책의 영문 요약본과 함께 일반 독자들과 학교 경제교육용으로 국문보급판도 곧 출간될 것이다. 모쪼록 이렇게 발간된 『한국경제60년사』가 앞으로 국내외에서 관심있는 모든 이들에게 가장 유용한 자료로 활용되기를 기대한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

감사의 글

많은 분들이 『한국경제60년사』 편찬작업에 직 · 간접적으로 참여하였다. 이들 모두에게 감사를 드린다. 누구보다 먼저 2년 전에 기획재정부 장관으로서 편찬작업을 제안하고 동 작업을 직 · 간접으로 지원해 온 강만수 대통령 경제특별보좌관 겸 국가경쟁력강화위원장에게 감사를 드린다.

편찬위원장의 부탁을 받고 기꺼이 총괄자문위원으로 봉사해준 정창영 교수(연세대학교), 김광석 교수(경희대학교), 송희연 원장(아시아개발연구원), 남종현 원장(세계경제연구원), 조정제 교수(경원대학교), 연하청 교수(명지대학교)에게도 큰 감사를 드린다. 이들 자문위원 모두는 집필자에 못지않은 뜨거운 열정으로 후배들의 연구에 값진 조언을 아끼지 않았다. 이들의 조언은 책의 깊이를 더하고 관점을 넓히는 데 무엇보다 크게 기여했다.

각 분야별로 집필작업을 지휘하였던 현오석(한국개발연구원), 오상봉 · 송병준(산업연구원), 채욱(대외경제정책연구원), 박양호(국토연구원), 김용하(한국보건사회연구원) 원장의 노고 역시 매우 컸다. 특히, 현오석 원장은 간사 역할을 맡아 전체 작업을 총괄하고 관리하느라 더욱 많은 수고를 했다.

아울러 편찬작업에 재정 · 행정적 지원을 제공하였던 윤증현 기획재정부 장관을 비롯한 관계자들의 노고에 깊은 감사를 드린다. 특히, 작업의 시작단계부터 지원업무를 맡았던 박철규 실장과 최상목 국장의 역할이 컸다. 최상목 국장은 기획재정부에서 금융위원회로 자리를 옮긴 후에도 끝까지 작업을 지원하는 적극성을 보였다.

마지막으로, 분야별 집필자들에게 깊은 감사를 드린다. 이들의 명단은 이 책의 마지막에 기록되어 있다. 그 가운데에서도 각 분야별로 원고를 정리하는 책임을 맡았던 고영선(한국개발연구원), 김도훈(산업연구원), 이준규(대외경제정책연구원), 김영표(국토연구원), 김승권(한국보건사회연구원) 박사에게 특별한 감사를 드린다. 더욱이 고영선 박사는 이 모든 분야별 집필을 총괄하느라 더욱 많은 수고를 했음을 빼 놓을 수 없다.

그리고 편찬위원회는 2010년 8월 30일에 '한국경제60년사 국제컨퍼런스'를 개최한 바 있다. 컨퍼런스에 참여하여 유익한 조언을 주신 앤 크루거 교수(존스홉킨스 대학교) 등 국내외 석학들에게 감사드린다.

이 외에도 수많은 분들의 정성이 『한국경제60년사』에 깃들여져 있으나, 이들에게 일일이 감사를 표시하지 못하는 것을 안타깝게 생각한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

Ⅰ

경제일반 목차

1 제1장 총괄

제1절 머리말 1

제2절 광복 이후 1950년대까지 3
1. 사유재산제도의 확립 3
2. 농지개혁 4
3. 경제부흥계획과 원조 5
4. 환율 및 수출입 정책 6
5. 금융정책 8
6. 1950년대 경제정책의 성과 9

제3절 1960~70년대 11
1. 수출진흥 11
2. 정부주도 공업화 14
3. 수입자유화 21
4. 차관도입의 급증 22
5. 금융억압 25
6. 거시경제의 안정 30
7. 노동시장정책 34

제4절 1980년대부터 외환위기 이전까지 36
1. 거시경제의 안정화 36
2. 중화학공업 투자조정 및 산업합리화 41
3. 금융자율화 43
4. 대외개방 48
5. 경쟁정책 및 재벌정책 51

제5절 외환위기 이후 현재까지 55
1. 외환위기의 전개 55
2. 외환위기 극복을 위한 정책대응 57
3. 외환위기 극복정책의 성과 62
4. 글로벌 금융위기와 한국경제 64

제6절 맺음말 68

87 제2장 거시경제

제1절 머리말 87

제2절 시대별 거시경제 전개 89
1. 건국 및 전후복구기 89
2. 1960년대 경제도약기 98
3. 1970년대 중화학공업 육성기 106
4. 1980년대 전반 경제안정화 추진기 116
5. 1980년대 중반 이후 외환위기까지 123
6. 외환위기 극복 및 구조조정기 135

제3절 거시경제 및 거시정책의 변천 148
1. 경제성장 및 구조 변화 148
2. 고용 및 임금 추이 158
3. 물 가 162
4. 국제수지 및 외환 169
5. 금융 및 재정 정책 운영 179

제4절 맺음말 192

217 제3장 금융정책

제1절 머리말 217

제2절 금융정책 60년의 발자취 219
1. 개 관 219
2. 시대별 특징 219

제3절 금융제도의 구축과 변화 239
1. 중앙은행시스템 239
2. 금융감독체계 243
3. 지급결제제도 249
4. 예금보험제도 255

제4절 금융시장의 형성과 발전 261
1. 단기금융시장 261
2. 증권시장 273
3. 채권시장 281
4. 파생상품시장 및 유동화증권시장 286

제5절 금융회사의 성장과 변모 292
1. 은 행 292
2. 비은행금융회사 303
3. 증권 관련 회사 309
4. 보험회사 317

제6절 맺음말 331
1. 금융제도의 선진화 331
2. 금융시장의 지속 가능한 성장기반화 332
3. 금융회사의 역량 강화 334

341 제4장 재정정책

제1절 머리말 341

제2절 재정정책의 역할 343
1. 재정의 범위 343
2. 정부의 경제적 역할 345
3. 성공적 역할수행을 위한 과제 353

제3절 재정운용실적 359
1. 지출규모 359
2. 재원배분 364
3. 조세수입 386
4. 재정건전성 394
5. 경기대응 404
6. 중앙과 지방 간의 재정관계 409
7. 공기업의 운영과 관리 411

제4절 재정제도의 변천 413
1. 근대적 재정제도의 수립 413
2. 총량적 재정규율의 확립 417
3. 배분적 효율성의 제고 424
4. 기술적 효율성의 제고 431
5. 재정투명성의 제고 443

제5절 중앙정부의 시대별 재정운영 447
1. 정부수립과 전후복구시대: 1948~50년대 447
2. 경제개발기: 1960~79년 472
3. 시장경제 전환기: 1980~97년 491
4. 경제위기 극복기: 1998~2007년 504

제6절 지방재정 524
1. 지방자치제의 발전과정 524
2. 전후복구시대(1948~60년)의 지방재정 526
3. 경제개발기(1961~79년)의 지방재정 532
4. 시장경제 전환기(1980~97년)의 지방재정 538
5. 경제위기 극복기(1998~2007년)의 지방재정 546
6. 재정의 지방분권화 과정과 평가 553

제7절 맺음말 561

581 제5장 조세정책

제1절 머리말 581

제2절 조세의 의의와 조세제도의 변천 583
1. 조세의 의의 583
2. 조세제도의 변천 585

제3절 정부수립 및 전후복구기 595
1. 정부수립 및 전후복구기 조세정책의 개관 596
2. 정부수립 및 전후복구기 조세정책의 성과와 평가 614
3. 소결 628

제4절 경제개발기 629
1. 경제개발기 조세정책의 개관 630
2. 경제개발기 조세정책의 성과와 평가 645
3. 소결 667

제5절 시장경제 전환기 669
1. 시장경제 전환기 조세정책의 개관 669
2. 시장경제 전환기 조세정책의 성과와 평가 688
3. 소 결 703

제6절 경제위기 극복기 705
1. 경제위기 극복기 조세정책의 개관 705
2. 경제위기 극복기 조세정책의 성과와 평가 722
3. 소 결 735

제7절 조세정책의 향후 과제 736
1. 합리적인 조세정책 736
2. 중립적인 조세정책 737
3. 사회적 · 경제적 환경 변화에 대응하는 조세정책 738
4. 경쟁력 강화를 위한 조세정책 739

제8절 맺음말 740

747 제6장 공정거래

제1절 머리말 747

제2절 우리나라의 산업조직과 공정거래정책 749
1. 산업조직의 변화와 특성 749
2. 우리나라 공정거래정책의 목적과 특징 767

제3절 공정거래제도의 발전과정 776
1. 공정거래제도 도입의 모색 776
2. 공정거래제도의 출범 784
3. 공정거래제도 · 정책의 발전 789
4.「공정거래법」운영실적 796

제4절 주요 정책수단 799
1. 시장지배적 지위의 남용금지 799
2. 기업결합의 제한 808
3. 경제력집중의 억제 823
4. 부당한 공동행위의 금지 845
5. 불공정거래행위의 금지 859
6. 소비자보호 879
7. 절차와 제재 887

제5절 향후 발전과제 892

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

Ⅰ

경제일반 표목차

〈표 1- 1〉 물가상승률 9
〈표 1- 2〉 예금은행의 무역금융 공급 추이 13
〈표 1- 3〉 제조업 가동률 추이 19
〈표 1- 4〉 관세율 추이 21
〈표 1- 5〉 '8 · 3 긴급경제조치'의 주요 내용 28
〈표 1- 6〉 한국은행의 대(對)예금은행 대출금 구성비 31
〈표 1- 7〉 본원통화 증가에 대한 기여 32
〈표 1- 8〉 주요국의 소비자물가상승률 32
〈표 1- 9〉 1975~90년의 주요 거시경제지표 38
〈표 1-10〉 자동차 · 디젤엔진 · 중전기기 부문의 투자조정 및 산업합리화 42
〈표 1-11〉 한국은행 대출제도의 개편(1994. 3. 15) 46
〈표 1-12〉 30대 재벌의 수익성(ROA) 추이 56
〈표 1-13〉 부실금융기관의 정리 62
〈부표 1-1〉 대미 원화환율 및 한국과 미국의 실질실효환율 77
〈부표 1-2〉 수입자유화율 추이 79
〈부표 1-3〉 무상원조 · 차관 · 직접투자 도입액(도착 기준) 80
〈부표 1-4〉 대외부채 및 대외자산 82
〈부표 1-5〉 금리 추이 83
〈부표 1-6〉 본원통화 증감에 영향을 미치는 거래(1) 84
〈부표 1-7〉 본원통화 증감에 영향을 미치는 거래(2) 86

〈표 2- 1〉 정부 수입 · 지출 및 저축(1953~61년) 92
〈표 2- 2〉 통화금융 지표(1953~61년) 93
〈표 2- 3〉 복수환율 추이(1948~57년) 94
〈표 2- 4〉 주요 상품별 생산지수(1946~53년) 95
〈표 2- 5〉 산업별 GDP 성장률 및 구성비 추이(1953~61년) 97
〈표 2- 6〉 물가상승률의 추이(1948~61년) 97
〈표 2- 7〉 국제수지 및 무상원조(1950~61년) 98
〈표 2- 8〉 정부재정 운용(1962~71년) 101
〈표 2- 9〉 통화 및 금리 추이(1962~71년) 102
〈표 2-10〉 명목환율 및 구매력평가조정 환율(1958~76년) 104
〈표 2-11〉 GDP 성장률 및 수출입 의존도(1962~71년) 105
〈표 2-12〉 고용, 물가상승률 및 국제수지(1962~71년) 106
〈표 2-13〉 재정 및 통화 · 금융 정책기조(1972~79년) 110
〈표 2-14〉 제조업 달러표시 노임단가 추이 비교(1975~82년) 112
〈표 2-15〉 경제성장 및 고용(1972~79년) 113
〈표 2-16〉 물가 및 임금 상승률(1972~79년) 115
〈표 2-17〉 부동산가격(1970~78년) 115
〈표 2-18〉 국제수지 및 환율의 추이(1972~79년) 115
〈표 2-19〉 재정운용기조(1980~85년) 118
〈표 2-20〉 통화 · 금융 및 환율 추이(1980~85년) 119
〈표 2-21〉 은행대출 배분, 기업의 차입비용 및 재무구조 추이(1970~90년) 119
〈표 2-22〉 임금상승률 추이(1980~83년) 121
〈표 2-23〉 거시경제 동향(1980~85년) 123
〈표 2-24〉 물가상승률 및 결정요인(1978~85년) 123
〈표 2-25〉 재정 및 통화 · 금융 정책기조(1986~97년) 125
〈표 2-26〉 환율 및 교역조건(1986~97년) 126
〈표 2-27〉 경제성장의 추이(1986~97년) 127
〈표 2-28〉 거시경제의 추이: 고용, 물가 및 국제수지(1986~97년) 128
〈표 2-29〉 제조업 임금 및 노임단가 추이(1980~94년) 129

〈표 2-30〉 외채 및 외환보유액의 추이(1980~97년) 130
〈표 2-31〉 30대 대기업집단의 총자본 경상이익률 및 내부지분율 132
〈표 2-32〉 정부재정 및 국가채무(1997~2007년) 136
〈표 2-33〉 금리 및 통화공급 추이(1997~2008년) 138
〈표 2-34〉 수출입 및 환율의 추이(1997~2008년) 139
〈표 2-35〉 GDP 및 GNI(국민총소득)의 증가율(1986~2008년) 141
〈표 2-36〉 고용 및 고용탄성치 추이(1972~2008년) 142
〈표 2-37〉 물가상승률의 추이 및 물가안정목표제 운영(1997~2008년) 143
〈표 2-38〉 국제수지(1997~2008년) 145
〈표 2-39〉 외채 및 외환보유액 추이(1997~2008년) 145
〈표 2-40〉 한국경제의 성장요인별 증가율 추이 146
〈표 2-41〉 투자 및 저축 추이(1972~2008년) 147
〈표 2-42〉 가계소비 관련 추이(1986~2008년) 148
〈표 2-43〉 기간별 및 부문별 GDP 성장 기여도 155
〈표 2-44〉 실질 M2 증가율 추정방정식 184
〈부표 2- 1〉 GDP 성장률: 산업별 및 수요부문별 198
〈부표 2- 2〉 GDP 구성비: 산업별 및 수요부문별 200
〈부표 2- 3〉 GDP 성장 기여도: 산업별 및 수요부문별 202
〈부표 2- 4〉 저축 및 투자율 204
〈부표 2- 5〉 고용의 추이 205
〈부표 2- 6〉 임금 및 노임단가 상승률(비농림어업) 206
〈부표 2- 7〉 물가의 추이 207
〈부표 2- 8〉 GDP 부문별 디플레이터 상승률 208
〈부표 2- 9〉 국제수지의 추이 209
〈부표 2-10〉 외채 및 외환보유액 211
〈부표 2-11〉 환율 및 교역조건 212
〈부표 2-12〉 금융심화 및 실질통화 증가 추이 213
〈부표 2-13〉 명목 및 실질 금리의 추이 214
〈부표 2-14〉 정부 재정 및 채무 215

〈표 3- 1〉 각 금융회사의 근거법규 221
〈표 3- 2〉 1970년대 금융회사 설립 현황 224
〈표 3- 3〉 한국의 총저축률과 총투자율 추이 225
〈표 3- 4〉 비은행금융회사의 업무영역 확대 추이 226
〈표 3- 5〉 금융개혁과제별 금융개혁위원회의 주요 활동 228
〈표 3- 6〉 금융회사별 적기시정조치 230
〈표 3- 7〉 금융구조조정의 성과 236
〈표 3- 8〉 산업자본의 금융지배 방지를 위한 세부 추진과제 236
〈표 3- 9〉 외국자본의 국내시장 진출의 영향 237
〈표 3-10〉 감독제도 개편 이전의 금융감독 · 검사체계 244
〈표 3-11〉 참여정부 시절의 금융감독체계 개편 논의 246
〈표 3-12〉 이명박 정부의 금융감독기구 개편의 주요 내용 247
〈표 3-13〉 외환위기 이후 개편된 금융감독제도의 주요 내용 247
〈표 3-14〉 외환위기 이후 소액결제시스템 이용 건수 252
〈표 3-15〉 외환위기 이후 소액결제시스템 이용 금액 252
〈표 3-16〉 외환위기 이후 총액결제시스템 이용 건수 253
〈표 3-17〉 외환위기 이후 총액결제시스템 이용 금액 253
〈표 3-18〉 예금보험공사 설립 이전의 제2금융권 예금보험제도 256
〈표 3-19〉 부보대상 금융회사(연말 기준) 257
〈표 3-20〉 예금보험공사의 보험금 지급한도(2008년 12월 1일 현재) 258

〈표 3-21〉 보호대상 예금 현황(1998년 12월 31일 현재) 258
〈표 3-22〉 보호대상 예금 현황(2008년 12월 1일 현재) 259
〈표 3-23〉 예금보험공사의 자금지원 현황(1997년 11월~2007년 12월 말 중) 260
〈표 3-24〉 상호금융회사의 예금자 보호범위(2008년 12월 1일 현재) 261
〈표 3-25〉 금융권별 보험료율(2008년 12월 1일 현재) 261
〈표 3-26〉 외환위기 전후 증권사의 상품유가증권 운용규모 264
〈표 3-27〉 거액기업어음 자유화 내역 270
〈표 3-28〉 개방 금융상품 270
〈표 3-29〉 기업어음 순발행 270
〈표 3-30〉 표지어음 순발행 추이 271
〈표 3-31〉 통안증권 발행한도 변경 272
〈표 3-32〉 초창기 증권시장의 거래실적 275
〈표 3-33〉 연도별 상장주식 시가총액 및 거래량 변화 275
〈표 3-34〉 주식발행을 통한 자금조달 추이 278
〈표 3-35〉 장외시장을 통한 자금조달 278
〈표 3-36〉 주요 증시지표 280
〈표 3-37〉 외국인투자자 주식보유 및 거래 현황 280
〈표 3-38〉 코스닥증권시장의 성장 281
〈표 3-39〉 초창기 증권시장의 거래실적 284
〈표 3-40〉 1970~85년 중 국채 및 회사채 발행잔액 285
〈표 3-41〉 1986~2000년 중 국채 및 회사채 발행잔액 285
〈표 3-42〉 장내외 채권거래량 추이 286
〈표 3-43〉 채권 종류별 발행잔액 추이 286
〈표 3-44〉 장내파생상품 거래 추이 289
〈표 3-45〉 장외파생상품 거래잔액 추이 289
〈표 3-46〉 우리나라 ABS 발행 추이 291
〈표 3-47〉 연도별 주요 유동화자산 291
〈표 3-48〉 광복 후 일반은행의 상대적 비중(1947년) 293
〈표 3-49〉 일반은행의 자금원천 구성(1946년) 293
〈표 3-50〉 산업은행의 자금운용과 자금조달(1957년) 295
〈표 3-51〉 시중은행별 예금 296
〈표 3-52〉 예금은행 대출 중 정책금융 비중 추이 297
〈표 3-53〉 일반은행 및 특수은행 변천 추이 298
〈표 3-54〉 은행별 예금 추이(1970~80년) 299
〈표 3-55〉 시중은행의 국내점포 증가 추이 300
〈표 3-56〉 구조조정기의 은행의 변동상황 303
〈표 3-57〉 1990~98년 중 우리나라 증권회사의 수와 자본금 변화 추이 314
〈표 3-58〉 1999~2007년 중 우리나라 증권회사의 수와 자본금 변화 추이 314
〈표 3-59〉 증권회사의 수지 추이 315
〈표 3-60〉 보험산업 근대화 대책(1977년) 320
〈표 3-61〉 「보험업법」 개정 내용(1977년) 320
〈표 3-62〉 보험사 총자산 및 수입보험료 추이(1969~85년) 320
〈표 3-63〉 보험사 수익성 추이(1969~85년) 321
〈표 3-64〉 OECD 가입에 따른 국내 보험시장 추가 개방 322
〈표 3-65〉 보험상품 개발지침의 주요 내용 322
〈표 3-66〉 생명보험 가격자유화 일정 323
〈표 3-67〉 생명보험 건전성규제 변천과정 324
〈표 3-68〉 손해보험 건전성규제 변천과정 324
〈표 3-69〉 금융개혁위원회 보험분야 장단기 개혁과제 324
〈표 3-70〉 보험사 성장성 추이(1989~2000년) 325

〈표 3-71〉 보험사 수익성 추이(1989~2000년) 325
〈표 3-72〉 외환위기에 따른 보험산업 구조조정 현황 325
〈표 3-73〉 보험사 성장성 추이(2001~07년) 330
〈표 3-74〉 보험사 수익성 추이(2001~07년) 330
〈표 3-75〉 우리나라 방카슈랑스 추진 현황 330

〈표 4- 1〉 중앙정부와 지방정부의 역할분담 353
〈표 4- 2〉 일반정부의 분야별 지출 비중 365
〈표 4- 3〉 중앙정부 통합재정지출 및 순융자의 기능별 분류 365
〈표 4- 4〉 교통부문별 시설스톡 추이 366
〈표 4- 5〉 주택보급률 372
〈표 4- 6〉 설립구분별 요양기관 수(2008년 12월) 374
〈표 4- 7〉 건강보험 주요 지표 375
〈표 4- 8〉 공교육비의 국제비교(2006년) 379
〈표 4- 9〉 중앙정부 교육예산의 분포(2010년) 379
〈표 4-10〉 고등교육 이수 인구(2007년) 379
〈표 4-11〉 사회복지제도의 발달과정 381
〈표 4-12〉 실업률 및 고용률 383
〈표 4-13〉 국가연구개발사업비의 배분 386
〈표 4-14〉 국민부담률의 구성 387
〈표 4-15〉 소비과세의 비중 392
〈표 4-16〉 국세 조세지출 추이 393
〈표 4-17〉 1997~2008년간 국가채무 증가분 401
〈표 4-18〉 통합재정지출 및 순융자와 통합재정수입 사이의 상관계수 405
〈표 4-19〉 1980년대 이후 주요 거시경제지표 및 재정정책기조 408
〈표 4-20〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성 410
〈표 4-21〉 1960년대 이후의 민영화 추진내역 412
〈표 4-22〉 「제헌헌법」의 재정 관련 조항 415
〈표 4-23〉 우리나라의 예산과정(2010년 기준) 418
〈표 4-24〉 중앙예산기관의 연혁 419
〈표 4-25〉 국가재정운용계획 수립절차(2009년) 423
〈표 4-26〉 기금과 예산의 비교(2010년 기준) 425
〈표 4-27〉 기금 관련 제도 변화 426
〈표 4-28〉 기금 신설 및 정비 추이 427
〈표 4-29〉 예비타당성조사 총건수와 사업추진 건수 435
〈표 4-30〉 총사업비관리제도 시행 현황 437
〈표 4-31〉 최소운영수입보장제도(MRG)의 변화 440
〈표 4-32〉 수익형 및 임대형 민자사업의 비교 440
〈표 4-33〉 민자사업 집행규모 441
〈표 4-34〉 재정사업 성과관리제도 442
〈표 4-35〉 예산과목체계의 변화 446
〈표 4-36〉 미군정 세입예산 현황(1946~48년) 447
〈표 4-37〉 미군정 세출예산 현황(1946~48년) 449
〈표 4-38〉 일반회계 세입예산 현황(1948~50년) 451
〈표 4-39〉 외국원조 현황(1948~50년) 452
〈표 4-40〉 경제안정 15원칙: 통화 · 재정 · 금융의 8개 원칙 453
〈표 4-41〉 재정규모의 추이(1945~54년) 454
〈표 4-42〉 세출구조의 추이(1945~54년) 455
〈표 4-43〉 세입구조의 추이(1945~54년) 456
〈표 4-44〉 통화량 증감의 주요 원인(1948~53년) 460

〈표 4-45〉 우리나라의 외환수입과 UN군 대여금 상환 460
〈표 4-46〉 외국원조 현황(1954~60년) 462
〈표 4-47〉 일반재정 세입 · 세출결산 현황(1949~62년) 464
〈표 4-48〉 일반재정 주요 세입항목 결산 현황(1949~62년) 465
〈표 4-49〉 제2차「헌법」개정의 경제조항 개정 470
〈표 4-50〉 정부기업 및 주요 공기업 현황(1960년 12월 말) 471
〈표 4-51〉 경제개발5개년계획의 비교 474
〈표 4-52〉 경제개발계획 기간의 재정정책 인식 475
〈표 4-53〉 재정투융자의 규모와 비중(1953~81년) 477
〈표 4-54〉 일반재정부문 세출기능별 집행실적(1963~70년) 481
〈표 4-55〉 일반재정부문 세입집행실적(1961~70년) 482
〈표 4-56〉 GFS 기준의 중앙정부 수지 추이(1970~79년) 488
〈표 4-57〉 경제개발계획과 공기업의 신설 490
〈표 4-58〉 개발연대의 주요 공기업(1960/70년대) 490
〈표 4-59〉 경제사회발전5개년계획의 비교 493
〈표 4-60〉 GFS 기준의 중앙정부 수지 추이(1980~89년) 496
〈표 4-61〉 교통시설투자의 추이(1962~2000년) 499
〈표 6-62〉 GFS 기준의 중앙정부 수지 추이(1990~99년) 500
〈표 4-63〉 1980년대 말 공기업부문의 개황 502
〈표 4-64〉 공적자금 중 공공자금의 지원 현황(1997년 11월~2000년 8월 말) 506
〈표 4-65〉 공적자금 중 채권발행자금의 지원실적 (1997년 11월~2002년 6월 말) 506
〈표 4-66〉 공적자금의 회수 및 재사용 실적 507
〈표 4-67〉 주요 거시경제지표(1998~2002년) 509
〈표 4-68〉 연도별 예산증분의 주요 분야별 배분 현황 511
〈표 4-69〉 GFS 기준의 중앙정부 수지 추이(2000~08년) 512
〈표 4-70〉 노무현 정부의 국가균형발전정책 514
〈표 4-71〉 공공기관의 현황(1998년 2월 현재) 516
〈표 4-72〉 민영화방안별 공기업 현황 516
〈표 4-73〉 공기업별 민영화방안 517
〈표 4-74〉 공기업 민영화 추진실적(2002년 12월 말 기준) 517
〈표 4-75〉 1998년과 2002년 11월 말 공기업 현황 비교 517
〈표 4-76〉 한국통신(KT) 민영화 사례 518
〈표 4-77〉 공공부문 인력감축규모 518
〈표 4-78〉 공무원 수 증감 추이 519
〈표 4-79〉 공공기관 선진화 주요 방안별 대상기관 523
〈표 4-80〉「2009~2013 국가재정운용계획(안)」상의 총량지표 524
〈표 4-81〉 지방자치제 변화과정 525
〈표 4-82〉 지방세체계의 변천(1948~60년) 528
〈표 4-83〉 중앙정부 및 지방자치단체 세출의 추이(1943~60년) 531
〈표 4-84〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성(1951~60년) 531
〈표 4-85〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출(1951~60년) 532
〈표 4-86〉 지방세체계의 변천과정(1960~79년) 533
〈표 4-87〉 지방재정규모의 변화(1962~79년) 535
〈표 4-88〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성(1961~79년) 536
〈표 4-89〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출(1961~79년) 538
〈표 4-90〉 지방세체계의 변천과정(1980~97년) 540
〈표 4-91〉 지방재정제도의 변천(1980~97년) 541
〈표 4-92〉 지방재정규모의 변화(1980~97년) 543

〈표 4-93〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성(1980~97년) 544
〈표 4-94〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출(1980~97년) 546
〈표 4-95〉 지방재정규모의 변화(1998~2007년) 551
〈표 4-96〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성(1998~2007년) 551
〈표 4-97〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출(1998~2007년) 552
〈표 4-98〉 OECD 국가의 지방재정 비중 556
〈부표 4-1〉 일반정부 분야별 지출 569
〈부표 4-2〉 중앙정부 통합재정 분야별 지출 비중 571
〈부표 4-3〉 중앙정부 통합재정수지 573
〈부표 4-4〉 정부부채 574
〈부표 4-5〉 국민부담 576
〈부표 4-6〉 지방재정규모 578
〈부표 4-7〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성 579
〈부표 4-8〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출 580

〈표 5- 1〉 직간접세 구성 비율 587
〈표 5- 2〉 세목별 세수 비중 588
〈표 5- 3〉 OECD 국가의 조세부담률 추이 591
〈표 5- 4〉 조세지출 비율(1999~2005년) 593
〈표 5- 5〉 전쟁기의 주요 물자별 생산지수 599
〈표 5- 6〉 전후복구기의 일반회계 세입 구성 추이 601
〈표 5- 7〉 정부수립 및 전후복구기 국세의 변화 추이 602
〈표 5- 8〉 정부수립기 세법의 제정경과 603
〈표 5- 9〉 정부수립 및 전후복구기 중앙정부 일반회계 세입구조의 변화 614
〈표 5-10〉 정부수립 및 전후복구기 연도별 조세수입의 증가 추이 615
〈표 5-11〉 정부수립 및 전후복구기 주요 세목별 세수입 비중 추이 616
〈표 5-12〉 전쟁기의 조세수입 증가 추세 617
〈표 5-13〉 중앙정부 일반재정 세입(1957~79년) 632
〈표 5-14〉 경제개발기 국세체계 변천 추이(1960~79년) 647
〈표 5-15〉 경제개발기 지방세체계 변천 추이(1960~79년) 648
〈표 5-16〉 경제개발기 조세부담률과 국세 · 지방세 배분 추이 650
〈표 5-17〉 내국세 수입의 주요 세목별 구성(1960~79년) 652
〈표 5-18〉 지방세 수입의 주요 세목별 구성(1960~79년) 654
〈표 5-19〉 조세부담률 673
〈표 5-20〉 직간접세 구성 비율 673
〈표 5-21〉 국세의 세목별 세수 비중 추이 674
〈표 5-22〉 국세의 세목별 구성 비율 674
〈표 5-23〉 지방세의 세목별 구성 비율 675
〈표 5-24〉 소득세율 구조의 변천 676
〈표 5-25〉 법인세율 변천 679
〈표 5-26〉 1996년 상속 · 증여세 세율 및 과세구간 685
〈표 5-27〉 유효한계법인세율과 유효한계소득세율 689
〈표 5-28〉 자금조달방법의 변화 추이 691
〈표 5-29〉 증자소득공제의 감세효과 692
〈표 5-30〉 양도소득세의 주요 지표 694
〈표 5-31〉 국세와 지방세의 비중 695
〈표 5-32〉 지방자치단체별 담배 관련 세수의 비중 696
〈표 5-33〉 연도별 상속세와 증여세의 부과액 및 징수액 추이 698
〈표 5-34〉 금융소득에 대한 세부담 비교 702
〈표 5-35〉 주요 세목별 국세 징수실적 추이 708

〈표 5-36〉 국세 조세지출규모 및 국세감면비율 추이 709
〈표 5-37〉 종합부동산세 도입 전후 비교 714
〈표 5-38〉 종합부동산세 과세기준금액 및 적용비율 변천 714
〈표 5-39〉 종합부동산세 세율 변천 714
〈표 5-40〉 법인세율 변천 718
〈표 5-41〉 최근의 조세부담률 추이 723
〈표 5-42〉 조세부담률 및 국민부담률 국제비교(2006년 기준) 724
〈표 5-43〉 국세의 세목별 세수 비중 추이(1995~2007년) 725
〈표 5-44〉 OECD 국가의 세수입 구성(2005년) 725
〈표 5-45〉 신용카드 및 현금영수증 사용실적 727
〈표 5-46〉 법인세 최고세율(2007년) 730
〈표 5-47〉 「소득세법」 주요 개정사항 734
〈표 5-48〉 법입세율 및 최저한세율의 변화 734
〈표 5-49〉 목적세 정비방안 735

〈표 6- 1〉 전 산업 일반집중률(2005년, 매출액 기준) 761
〈표 6- 2〉 30대 재벌의 국민경제적 비중: 매출액 기준 765
〈표 6- 3〉 재벌의 시장지위 766
〈표 6- 4〉 재벌의 다변화 766
〈표 6- 5〉 「공정거래법」과 주요 운영지침 773
〈표 6- 6〉 「공정거래법」의 입법 시도 780
〈표 6- 7〉 「물가안정법및공정거래에관한법률」(1976년)의 주요 내용 781
〈표 6- 8〉 「물가안정법」에 의한 독과점 사업자 및 품목의 지정 추이 783
〈표 6- 9〉 불공정거래행위 처리실적 783
〈표 6-10〉 「공정거래법」 개정의 주요 내용 791
〈표 6-11〉 「공정거래법」 위반유형 및 조치유형별 시정실적(1981~2008년) 797
〈표 6-12〉 시장지배적 지위의 남용금지 관련 법제도의 변천 800
〈표 6-13〉 시장지배적 지위남용행위의 분류 801
〈표 6-14〉 시장지배적 사업자의 성립요건 804
〈표 6-15〉 시장지배적 지위남용행위 유형의 속성 804
〈표 6-16〉 시장지배적 지위남용행위의 유형 805
〈표 6-17〉 시장지배적 지위의 남용행위에 대한 시정조치실적 806
〈표 6-18〉 위반유형별 사건처리실적 811
〈표 6-19〉 수단별 기업결합 현황 812
〈표 6-20〉 기업결합규제의 사례 개요 814
〈표 6-21〉 경제력집중 억제제도의 변천 827
〈표 6-22〉 대규모 기업집단 연도별 지정내역(1987~2001년) 830
〈표 6-23〉 대기업집단 연도별 지정내역(2002~08년) 831
〈표 6-24〉 경제력집중 억제제도 위반사건 추이 838
〈표 6-25〉 연도별 지주회사 현황 839
〈표 6-26〉 대규모 기업집단 채무보증 현황 840
〈표 6-27〉 부당내부거래 조사실적 841
〈표 6-28〉 대규모 기업집단 출자 현황 844
〈표 6-29〉 출자총액제한 부활 이후 대기업집단 내부지분율 변동 844
〈표 6-30〉 부당공동행위 조치유형별 시정실적 850
〈표 6-31〉 부당공동행위 행위유형별 시정실적 850
〈표 6-32〉 「공정거래법」 위반유형별 과징금 부과 851
〈표 6-33〉 과징금 부과 건수 851
〈표 6-34〉 위반유형별 시정실적 859
〈표 6-35〉 「공정거래법」(제23조) 및 「시행령」(제36조, 별표)의

불공정거래행위 유형 861
〈표 6-36〉 「공정거래법」 위반유형별 사건처리실적 866
〈표 6-37〉 불공정거래행위의 유형별 시정실적 868
〈표 6-38〉 공정거래 관련 법률별 사건처리실적 875
〈표 6-39〉 「가맹사업법」 위반유형별 시정실적 877
〈표 6-40〉 국제계약 체결제한 관련 시정실적 878
〈표 6-41〉 소비자보호 관련 법률별 사건처리 및 시정실적 880
〈표 6-42〉 연도별 시정 건수 881
〈표 6-43〉 위반유형별 시정실적 882
〈표 6-44〉 업종별 시정조치실적 883
〈표 6-45〉 표준약관 제정 · 개정 현황(1995~2008년) 884
〈표 6-46〉 거래분야별 시정실적 885
〈표 6-47〉 통신판매시장 규모 886
〈표 6-48〉 거래분야별 시정실적 886
〈표 6-49〉 행정처분연도 기준 소송 결과 888
〈표 6-50〉 법률별 과징금 부과 현황 890
〈표 6-51〉 「공정거래법」 위반유형별 과징금 부과 현황 891

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

I

경제일반 그림목차

[그림 1- 1] 대미 실질환율 및 실질실효환율 12
[그림 1- 2] 수출 및 수입 추이 14
[그림 1- 3] 법인기업의 유효한계세율 17
[그림 1- 4] 수입자유화율 추이 22
[그림 1- 5] 무상원조 · 차관 · 직접투자 도입액(도착 기준) 24
[그림 1- 6] 대외부채 및 대외자산 잔고 24
[그림 1- 7] 제조업의 부채비율과 이자보상비율 25
[그림 1- 8] 실질금리 추이 29
[그림 1- 9] 정부 및 예금은행에 대한 한은대출과 통안증권 잔고(말잔) 39
[그림 1-10] 해외순자산과 통안증권 및 외평채 잔고(말잔) 40
[그림 1-11] 광업 및 제조업 부문 100대 기업의 일반집중도 추이 54
[그림 1-12] 경제성장률: 외환위기와 금융위기의 비교 66
[그림 1-13] 실업률 및 취업자 증가율: 외환위기와 금융위기의 비교 66

[그림 2- 1] 산업별 GDP 성장률(당년 및 전 · 후년의 3년 이동평균) 150
[그림 2- 2] GDP의 산업별 구성비(명목가격 기준) 152
[그림 2- 3] GDP의 수요부문별 구성비(명목가격 기준) 154
[그림 2- 4] GDP 성장에의 산업별 기여도(당년 및 전 · 후년의 3년 이동평균) 155
[그림 2- 5] GDP 성장에의 수요부문별 기여도(당년 및 전 · 후년의 3년 이동평균) 156
[그림 2- 6] 총저축률 및 국내투자율 158
[그림 2- 7] 산업별 취업자 추이 160
[그림 2- 8] 실질임금, 생산성 및 노임단가 162
[그림 2- 9] 물가상승률의 추이 166
[그림 2-10] 물가상승률과 실업률의 관계(1980~2007년) 167
[그림 2-11] GDP 부문별 디플레이터 추이(2000=100) 169
[그림 2-12] 국제수지 173
[그림 2-13] 총외채 및 준비자산 175
[그림 2-14] 명목 및 실질실효환율 177
[그림 2-15] 교역조건(2005=100) 179
[그림 2-16] 금융심화의 추이(GDP 대비) 181
[그림 2-17] 금리의 추이 182
[그림 2-18] 비농림 GDP 성장률(실제치 및 예측치) 183
[그림 2-19] 실질 M2의 증가율: 실제치 및 예측치 185
[그림 2-20] 통합재정 총지출/순융자 및 수지 187
[그림 2-21] 조세부담률 및 중앙정부 총재정지출 188
[그림 2-22] 정부채무의 추이(GDP 대비) 189
[그림 2-23] 재정기조의 평가(GDP 대비) 191

[그림 3- 1] 시장금리 및 초과유동성 추이 232
[그림 3- 2] 경상수지 및 수출액 추이 232
[그림 3- 3] 은행의 외국인 지분율 추이 237
[그림 3- 4] 외국계 금융회사의 시장점유율 추이 237
[그림 3- 5] 금융서비스 채널별 업무처리 비중 추이 237
[그림 3- 6] 모바일뱅킹서비스 이용실적 237
[그림 3- 7] 금융감독 관련 기구의 체계 및 구성 245
[그림 3- 8] 우리나라의 지급결제시스템 254
[그림 3- 9] 콜거래규모 265
[그림 3-10] 총유동성(Lf)의 상품구성내역 중 양도성예금증서 268

[그림 3-11] 통화안정증권 발행잔액 및 순발행 추이 273
[그림 3-12] 주요 연기금 주식투자 비중 추이 335
[그림 3-13] 자산운용사 매매회전율 비교 335

[그림 4- 1] 공공부문의 분류 344
[그림 4- 2] 지출규모 추이 360
[그림 4- 3] 국민계정상의 일반정부 분야별 지출 361
[그림 4- 4] OECD 국가의 일반정부 분야별 지출(2007년) 361
[그림 4- 5] 국민계정상의 일반정부 성질별 지출 362
[그림 4- 6] OECD 국가의 일반정부 성질별 지출(2007년) 363
[그림 4- 7] OECD 국가의 공공부문 고용(2005년) 363
[그림 4- 8] OECD 국가의 일반정부 지출규모(2007년) 364
[그림 4- 9] 부문별 자본형성 추이 367
[그림 4-10] 재정융자의 규모(잔액 기준) 367
[그림 4-11] 신보 · 기보 · 지역신보의 신용보증규모(잔액 기준) 368
[그림 4-12] 중소기업 신용보증 현황(2004년 말) 369
[그림 4-13] 정부 및 예금은행에 대한 한은대출과 통안증권 발행 잔고 370
[그림 4-14] 사업체 규모별 월급여총액 371
[그림 4-15] 주택건설 호수 372
[그림 4-16] 취학률과 학생 수 376
[그림 4-17] 경제성장률과 소득분배(1965~89년) 382
[그림 4-18] 사회지출의 국제비교(2005년) 383
[그림 4-19] 연구개발비 추이 385
[그림 4-20] OECD 국가의 총연구개발비 385
[그림 4-21] 조세부담률과 국민부담률의 추이 387
[그림 4-22] 주요 세목별 조세수입 비중 388
[그림 4-23] 소득세의 최고한계세율 및 과세표준 추이 389
[그림 4-24] 평균임금 수준별 조세격차(2008년) 390
[그림 4-25] 조세격차의 누진도(2008년) 390
[그림 4-26] 법인세(국세+지방세) 기본세율의 변화 391
[그림 4-27] 부가가치세율과 부가가치세수비율(2005년) 391
[그림 4-28] 중앙정부 재정수지 추이 395
[그림 4-29] SNA에 따른 재정수지 추이 396
[그림 4-30] 정부부채 추이 398
[그림 4-31] 물가 · 성장 조정 재정수지 추이 398
[그림 4-32] 중앙정부 채무 및 채무보증 추이 400
[그림 4-33] 일반정부 금융자산 및 부채 402
[그림 4-34] OECD 국가의 일반정부 총부채 및 순부채(2009년) 403
[그림 4-35] 재정정책을 통한 단기적 경기안정화 405
[그림 4-36] 재정충격지수(FI) 추이 406
[그림 4-37] 자치단체 지출 및 지방세 수입의 비중 409
[그림 4-38] 추가경정예산 편성횟수 421
[그림 4-39] 국가재정운용계획상의 관리대상수지 전망 423
[그림 4-40] 통합재정 지출 및 순융자에서 차지하는 비중 426
[그림 4-41] 특별회계 수 429
[그림 4-42] 부처예산요구액 증가율과 예산액 증가율 430
[그림 4-43] 예비타당성조사 분석체계 434
[그림 4-44] 결산보고서의 구성 446
[그림 4-45] 재정투융자제도의 연혁도 476
[그림 4-46] 공공부문개혁 추진방향(1998~2002년) 515

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사 I

경제일반 그림목차

[그림 4-47] 「공운법」에 따른 공공기관 유형 분류 520
[그림 4-48] 지방세체계(2007년) 548
[그림 4-49] 지방재정조정제도 변화(2005년) 550
[그림 4-50] 지방재정조정의 체계 559

[그림 5- 1] OECD 국가의 조세부담률 추이 590
[그림 5- 2] 국세 징수실적 및 증가율 707
[그림 5- 3] 주요 세목의 총세수 대비 비중 추이 707
[그림 5- 4] 조세부담률과 국민부담률 723
[그림 5- 5] 주요 세목별 세부담의 누진구조 731

[그림 6- 1] 광업 및 제조업 부문의 일반집중률 장기 추세(출하액 기준) 760
[그림 6- 2] 광업 및 제조업 부문 평균 CR3의 장기적 변화 763
[그림 6- 3] 집중률 계층별 산업분포의 장기변화: 산업 수 비중 763
[그림 6- 4] 경제력집중의 추이(1977~97년) 765
[그림 6- 5] 재벌의 소유구조: 내부지분율 767
[그림 6- 6] 「공정거래법」의 목적 768
[그림 6- 7] 「공정거래법」 체계 773
[그림 6- 8] 공정거래법 위반유형별 사건처리실적 추이 797
[그림 6- 9] 「공정거래법」 위반유형별 과징금 부과 추이 798
[그림 6-10] 연도별 소송 결과 799
[그림 6-11] 시장지배적 사업자 지정변동 추이(1981~99년) 802
[그림 6-12] 경제력집중 억제제도 체계 829

제1장

한국경제의 발전과정

제1절 | 머리말

한국은 1960년대에 본격적인 정부주도의 성장전략을 추구한 이후 전 세계가 주목하는 경제성장과 사회발전을 이루었다. 한국의 1인당 소득은 2008년 가격으로 1960년 148만원에서 2008년 2,120만원으로 14.3배 증가하였고, 미국 대비 비율은 1970년 16%에서 2007년 54%로 상승하였다. 이와 함께 삶의 질도 빠르게 개선되어 평균수명은 1960년 52.4세에서 2007년 79.6세로 1.5배 늘어났으며, 영아사망률은 1960~65년 출생 1,000명당 70.0명에서 2008년 3.4명으로 크게 줄어들었다. 정치적으로는 권위주의에서 탈피하여 민주주의적 사회질서가 정착되어가고 있다.

세계적으로 개발도상국 가운데 이처럼 오랜 기간 동안 성장을 유지한 나라는 많지 않다. 많은 개발도상국들은 선진국과의 소득격차가 더욱 벌어지는 현상을 경험하였다. 또 몇 년간 높은 성장률을 보이더라도 다시 성장이 둔화되어 결국 선진국 따라잡기에 실패하는 경우가 대부분이었다. 이에 반해 한국을 비롯한 동아시아 국가들은 지속적 경제성장(sustained growth)을 통해 선진국과의 소득격차를 줄여나갔다. 또 소득분배 역시 비교적 양호한 상태를 유지하였다. 동아시아 국가들의 이러한 경제적·사회적 성과는 종종 '기적(miracle)'으로 표현되기도 하였다. 그리고 이를 뒷받침하는 정부의 역할에 대해서는 다양한 의견이 제시되었다.[1)]

첫째, 시장친화적 관점(market-friendly view)에서 보자면 정부가 거시경제의 안정을 제고하고 인적자본을 배양하는 데 매진한 결과 높은 성장이 가능하였다. 반면, 특정 산업 육성을 위한 정부의 시장개입은 별다른 효과가 없었거나 자원배분을 왜곡하여 성장에 부정적인 영향을 미쳤다. 이 관점에 따르면 동아시아 국가의 성장에 있어 정부의 긍정적 역할은 시장의 형성과 효율적 작동을 촉진하는 데 있었다. 이 관점은 World Bank(1993) 및 유정호(2004)로 대변된다.

---

1) Aoki, Kim, and Okuno-Fujiwara(1997).

둘째, 개발국가적 관점(developmental-state view)에 따르면, 경제개발 초기에는 자원동원, 투자배분, 기술습득 등과 관련하여 시장실패가 광범위하게 존재하기 때문에 이를 시정하기 위한 정부개입이 필요하다. 동아시아 정부는 인위적으로 상대가격을 조정(getting the prices wrong[2])하여 특정 산업을 육성함으로써 이러한 시장실패를 치유하는 데 성공하였다. Wade(1990)는 비교적 시장친화적 정책을 펼친 나라로 알려진 대만조차 정부의 광범위한 시장개입에 의존하여 성장을 이루었음을 보여준다.

한편, 아시아 국가들 사이에도 차이가 있음을 주목할 필요가 있다.[3] 홍콩과 싱가포르는 상당히 자유방임적(laissez-faire) 정책을 택한 반면 일본・대만・한국은 상당한 정도의 개입주의적 정책을 택하였으며, 그 가운데에서도 특히 한국에서 정부개입은 가장 강력한 모습을 보였다.[4] 또 말레이시아・인도네시아・태국은 풍부한 자연자원을 바탕으로 외국인직접투자를 유치하여 이들과는 또 다른 형태의 발전전략을 추구하고 있다. 그리고 가장 늦게 산업화에 착수한 중국과 인도는 외국인직접투자뿐 아니라 해외직접투자에도 적극적인 모습을 보이고 있다.[5] 이런 측면에서 시장친화적 관점이나 개발국가적 관점이 모든 아시아 국가를 동일하게 취급하는 것은 적절치 않을 수 있다.

적어도 한국의 경우에 시장친화적 관점과 개발국가적 관점 가운데 어느 하나만 진실을 나타낸다고 보기는 어렵다. 한국에서는 World Bank(1993)가 인정하는 정도 이상으로 정부의 시장개입이 만연하였던 것이 사실이다. 1960년대의 수출촉진정책과 1970년대의 중화학공업 육성정책은 심각한 금융억압(financial repression)을 기반으로 삼았다. 또 높은 수준의 수입장벽, 자본이동규제, 상품가격 통제, 노동운동 억압 등에서 보듯이 정부는 광범위하게 시장에 개입하였다. 반면, 비교적 안정적인 거시경제여건, 비교적 잘 확립된 사유재산권, 교육부문(특히, 기초교육)에 대한 대규모 정부투자 등은 개발국가적 관점이 간과하고 있는 정부의 시장친화적 역할이라고 할 수 있다.

한 가지 주의할 점은 이러한 논의가 경제개발 초기단계에 관한 논의라는 점이다. 개발국가적 견해에서조차 어느 정도 경제개발이 이루어지고 시장이 성숙한 후에도 정부의 시장개입이 지속되어야 한다고 말하지는 않는다. 한국의 경우에 정부개입은 많은 부작용을 낳았는데, 이러한 부작용으로는 금융억압으로 인한 금융산업의 자생력 상실, 정부와 민간 사이의 위험공유(co-insurance)로 인한 기업부문의 부채누적과 금융부문의 부실화, 중화학공업화와 산업구조조정 과정에서 발생한 재벌로의 경제력집중, '성장통화'의 공급에 초점을 맞춘 통화정책으로 인한 높은 물가상승률, 정치적 억압에 따른 민주주의의 미발달과 국가적 자치능력의 미개발을 들 수 있다. 이에 따라 한국에서는 1980년대 들어 정부가 적극적 시장개입에서 점차 벗어나 본격적으로 대외개방을 추진하기 시작하였다.

---

2) Amsden(1989).

3) Perkins(1994)

4) 예를 들어, 일본에서 전전(戰前)의 자이바쯔(財閥) 및 전후(戰後)의 게이레츠(系列)는 은행 등의 금융기관을 보유하여 정부의 통제로부터 비교적 자유로울 수 있었다(Jones and Sakong[1980]).

5) 후카가와 유키코(2009)는 한국이 시간적으로 압축성장을 이룬 데 반해 중국은 공간적으로도 압축적인 성장(時空 압축형 성장)을 이루고 있다고 지적한다.

1997년에 발생한 외환위기는 이 추세를 가속화시켰다. 일부에서는 이러한 변화가 IMF 등 국제기구와 그 배후에 있는 선진대국들의 강압에 의해 이루어진 것으로 본다.[6] 그러나 그보다는 그동안 한국의 경제규모가 커지고 상품·금융·노동 등 각 부문의 시장이 심화됨에 따라 정부가 시장을 통제하는 일이 근본적으로 불가능해진 결과일 가능성이 높다. 외환위기는 단지 이러한 변화에 있어 촉매역할을 담당했을 뿐이라는 이야기이다.

그러나 한국에서 정부의 불합리한 시장개입이 완전히 종식된 것은 아니다. 많은 산업에서는 정부의 보호 및 육성 정책이 아직도 많이 남아 있고 일부 강화되기도 한다. 이것은 정책담당자나 일반 국민들의 마음속에 정부개입에 기반한 과거 성장전략의 성공사례가 너무나 뚜렷한 기억으로 남아 있기 때문이다. 반면, 정부개입이 낳은 여러 문제점에 대해서는 충분한 인식이 이루어져 있지 않다. 한국경제가 새로운 환경에서 다시 한 번 도약하기 위해서는 정부가 세계적 추세에 발맞추어 각 부문에서 불필요한 시장개입을 줄이고 반드시 필요한 정부역할은 강화해야 한다.

본 장의 목적은 한국경제의 발전과정을 조망하고 향후의 과제를 논의하는 것이다. 구체적으로 제2절부터 제5절에서는 정부와 민간 사이의 왜곡된 관계가 어떤 역사적 배경하에 형성되었으며, 외환위기를 거치면서 어떻게 변화하였는가를 살펴본다. 제6절은 맺음말이다.[7]

제2절 | 광복 이후 1950년대까지

1945년 광복 직후 우리 경제는 극도의 혼란에 빠지게 되었다. 그 원인은 ① 남북분단으로 인한 북한과 남한 사이의 경제적 보완관계의 상실, ② 광복으로 인한 일본인 사업가·기술자·관리자들의 급작스런 철수와 일본경제권으로부터의 결별, ③ 광복 전후의 급격한 통화팽창으로 인한 하이퍼인플레이션(hyper-inflation)에서 찾을 수 있다.[8] 이러한 혼란 속에 1948년 대한민국 정부가 수립되어 경제재건에 착수하였으나 곧 6·25 전쟁(1950~53년)이 발발함에 따라 본격적인 재건 노력은 1953년 이후에 이루어지게 되었다. 아래에서는 당시의 특징적인 정책 몇 가지를 살펴보기로 한다.

1. 사유재산제도의 확립

광복 이후부터 정부수립 이전까지 남한의 통치를 맡은 미군정은 근대적 시장경제질서의 도입을 위해 노력하였다. 당시 대부분의 공장에서는 노동자위원회가 조직되어 일본인

6) 예를 들어, 스티글리츠(2008. 12. 8)의 신문기고를 참조.

7) 본 장의 많은 내용은 고영선(2008)의 제3장에 근거하고 있다.

8) 김광석·김준경(1995), pp.30~31.

또는 친일 조선인이 소유하였던 공장을 노동자 스스로 관리하는 '자주관리운동'이 확산되어 있었다. 그러나 미군정이 노동자의 기능과 경영자의 기능을 명확히 구분함으로써 자주관리운동은 사라지게 되었다.[9)]

미군정은 일본인들이 남기고 간 귀속재산의 불하를 추진하였다. 미군정은 일제강점기의 청산이라는 목표를 달성하기 위해 종래의 국제법적인 관례, 즉 사유재산권의 존중이라는 원칙을 지키지 않기로 하고 「법령 33호」를 공포하였다. 「법령 33호」는 국공유재산뿐 아니라 사유재산까지도 미군정에 귀속시키고 있다. 이는 일단 당시 노동자의 자주관리운동을 부정한 것이다. 이후 미군정은 귀속재산에 대한 좌우익 정치집단 모두의 국유화 주장에도 불구하고 귀속재산의 매각을 통한 사유화를 결정하고 일부 기업체를 불하하였다. 또 미군정은 귀속농지를 매각함으로써 남한 내에서 농지개혁에 대한 국민들의 기대를 높여나갔다. 실제 미군정하에서 이루어진 기업체 및 부동산의 불하실적은 많지 않았다. 그렇지만 한국 자본주의 발전이라는 관점에서 이는 중요한 결정이었다고 말할 수 있다.

미군정 이후에도 사유화는 지속적으로 진행되었다. 특히, 1951~53년 중에 귀속재산의 불하가 집중되었으며, 이러한 불하의 결과 1958년 현재 대부분의 귀속기업체와 귀속부동산이 민간 소유로 전환되었다. 이렇게 불하된 기업은 국민경제에서 큰 비중을 차지했는데, 1950년대 300인 이상의 대기업 중에서 불하된 귀속사업체의 비중은 전체의 약 40%에 해당하였다.

한편, 1948년의 「제헌헌법」은 대기업체와 광산을 국영 내지 국유화하도록 규정하였다.[10)] 「헌법」을 기초로 정부는 1951년에 50개 기업체를 국공유기업체로 지정하였다. 그러나 정부는 1954년 11월의 개헌으로 국공유기업체의 법위를 대폭 줄였으며, 그 결과 불하범위는 몇 개의 기간산업체를 제외한 전체 산업으로 확대되었다.

2. 농지개혁

귀속재산 불하와 더불어 정부는 「농지개혁법」을 공포하고 '유상몰수·유상분배'의 방식에 따른 농지개혁에 착수하였다. 일제의 토지조사사업은 법적으로 근대적 토지제도를 확립하고 토지매매의 거래비용을 현저하게 줄였지만 소농보호를 위한 어떠한 제도적 장치도 마련하지 않았기 때문에 결과적으로 소농의 몰락과 지주제의 발전에 유리한 제도로 기능하게 되었다.[11)] 이로 인해 토지소유의 불평등이 심화되면서 광복 직후 농지개혁에

9) 1947년 5월의 노동부 통첩은 "기업주 또는 정당한 대표 혹은 그 대리인의 기업경영의 정당한 권리행사에 대한 간섭·억압 또는 강제하는 행위, 특히 피고용인의 채용·해고 등 인사권은 기업경영권의 일부로 노동조합이 이에 간섭하지 못하도록 할 것"을 명시하였다(전용덕[1997a]).

10) 「제헌헌법」 제85조: 광물, 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 제87조: 중요한 운수·통신·금융·보험·전기·수리·수도·가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 제88조: 국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영권을 통제관리함은 법률이 정하는 바에 의하여 행한다.

대한 요구가 높아졌다. 농지개혁의 방식으로는 세 가지가 제시되었는데, 이는 좌파의 '무상몰수・무상분배', 중도파의 '유상몰수・무상분배', 우파의 '유상몰수・유상분배'이다. 정부는 1949년 6월의 「농지개혁법」과 1950년 2월의 「농지개혁법개정법률」을 통해 '유상몰수・유상분배'의 방식을 채택하였다. 그리고 같은 해 3월 시행령과 4월 시행규칙을 공포하여 농지개혁을 단행하였다.

농지개혁이 비록 유상으로 이루어지기는 했으나 사유재산권의 원칙에 역행하는 요소를 많이 담고 있었다. 무엇보다도 정부가 강제로 농지를 매수하는 과정에서 지주들이 손해를 본 것으로 추정된다.[12] 또한 「농지개혁법」은 농지소유자격 제한, 농지소유상한(농가 호당 3정보), 소작・위탁경영 금지를 규정함으로써 지주의 사적소유권을 침해하였다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 유상몰수・유상분배의 방식은 다른 방식에 비해 자본주의 원칙에 충실한 것으로 평가된다. 또 당시 좌우파의 극심한 대립 속에서는 자본주의 원칙을 철저히 고수하는 것보다 '나라 세우기(state building)'가 더 중요한 문제였다는 점을 인식할 필요가 있다. 북한에서 토지개혁이 실시됨으로써 남한의 농민들도 토지개혁이 이루어질 것이라는 기대를 갖게 되었는데, 당시 남한 민중의 대다수를 차지하고 있던 농민의 기대를 무시하고 안정된 정권을 창출하는 일은 불가능하였던 것이다.

농지개혁은 '나라 세우기'에 기여하였을 뿐 아니라 엄청난 소득재분배를 초래하여 소득불평등도를 완화하고 이후의 경제발전에 기여한 것으로 평가된다. 부의 세습이 단절됨에 따라 모든 국민들이 자신의 노력 여하에 따라 경제적・사회적 신분상승을 도모할 수 있게 되었다는 것이다. 반면, 농지개혁을 통해 확립된 경자유전의 원칙(구체적으로는 농지소유상한 및 임대차규제)은 농업경영구조의 영세화를 정착시켜 장기적으로 농업과 농촌의 발전을 저해하기도 한 것으로 평가된다.

3. 경제부흥계획과 원조

이승만 정부는 일련의 개발계획을 통해 경제재건을 추구하였다. 그 최초의 것은 산업부흥 5개년계획(1949년)이었고, 이후에도 부흥계획(1951년), 종합부흥계획(1954년), 경제부흥 5개년계획(1956년), 경제개발 3개년계획(1960년) 등 5개 종합계획을 수립하여 자립경제 건설을 도모하였다. 이러한 개발계획은 제2차 세계대전 이후 사회주의국가는 물론 자본주의국가에서도 널리 실시되었던 것이다.[13] 이와 더불어 한국 정부는 기획기구로서 기획처(1948년)를 설치하고 후에 이를 부흥부(1955년) 및 경제기획원(1961년)으로 개편하였다. 이러한 부흥계획은 사회간접자본의 대거 확충, 기간산업(시멘트・철강 등)의 건설, 2차 산업의 생산능력 확대 등을 목표로 삼았다.[14]

---

11) 조석곤(2001).

12) 전용덕(1997b).

13) Yergin and Stanislaw(1998).

14) 최상오(2005), pp.358~359.

막대한 재원이 필요한 부흥계획을 이승만 정부가 추진하려고 했던 가장 큰 이유는 자립경제를 건설하는 데 있었다. 이러한 의도는 당시 미국의 의도와 배치되는 것이었다. 미국은 전후 동아시아 경제의 중심축을 일본에 두고 일본의 산업화를 지원하는 한편, 한국과 대만은 일본의 공산품시장으로 역할하기를 희망하였다. 그리고 이런 맥락에서 자유주의적 시장개혁, 통화가치의 안정, 일본과의 협력 등을 촉구하였다. 그러나 이승만에게 있어 미국이 의도하는 동아시아 발전전략은 '대동아공영권'의 부활이자 새로운 식민지배의 탄생을 의미하였다. 이승만은 한국의 지정학적 위치를 충분히 활용하여 미국의 의도를 좌절시키기 위해 노력했으며, 다른 한편으로 부흥계획을 통해 수입대체산업을 육성하였다.[15]

한국과 미국 사이의 시각 차이는 원조물자의 구성을 선택하는 데서도 나타났다. 전후 재건기에 한국이 받은 원조의 규모는 엄청난 것이었다.[16] 원조물자는 '계획원조(project assistance)'와 '非계획원조(non-project assistance)'로 구분되었다. 계획원조는 정부의 부흥계획에 입각하여 도입되는 것이고 비계획원조는 이에 입각하지 않고 민간부문의 수요물자로서 민간기업에 판매하기 위해 도입되는 것이다. 당시 계획원조는 흔히 '시설재'로 불렸으며 비계획원조는 '소비재'로 불렸는데,[17] 한국 정부는 원조물자를 '시설재' 중심으로 도입해야 한다고 주장한 반면, 미국 정부는 재정안정과 민생문제 해결을 위해 '소비재' 중심으로 도입해야 한다고 주장하였다. 1950년대의 대표적인 원조라고 할 수 있는 ICA(International Cooperation Administration) 원조를 살펴보면 평균적으로 비계획원조가 73%, 계획원조가 27%를 차지하였다. 따라서 미국 정부의 입장이 보다 많이 반영되었던 것으로 보인다.

4. 환율 및 수출입 정책

1950년대에 걸쳐 정부는 복잡한 복수환율제도를 운영하였다.[18] 복수환율 중의 하나는 대충자금(對充資金, counterpart fund)에 적용된 환율이었고, 또 다른 하나는 UN군(軍)

---

15) 이에 비해 대만은 미국의 자유주의적 시장개방 요구에 대해 훨씬 더 수동적인 태도를 취했다(Woo [1991], p.52).

16) 원조가 가장 작았던 1954년의 경우 국민총생산에서 원조가 치지하는 비중은 11%였으며, 원조가 가장 많았던 1957년의 경우 23%였다(최상오[2005], p.362). 이는 다른 나라와 비교해도 많은 것이었다. Woo(1991, p.45)에 의하면, 1946~76년간 한국이 미국으로부터 받은 경제 및 군사 원조는 총 126억달러였으며, 여기에 일본으로부터의 원조 10억달러 및 국제금융기구로부터의 원조 20억달러를 합하면 총 150억달러가 넘는 액수이다. 이는 1960년의 인구를 기준으로 1인당 600달러에 해당하는 금액인데, 그보다 많은 원조를 받은 나라는 이스라엘과 베트남뿐이었다. 1946~78년간 한국에 대한 미국의 경제원조는 60억달러였는 데 비해 아프리카 전체는 69억달러, 중남미 전체는 149억달러였다. 또 1955~78년간 한국 및 대만에 대한 미국의 군사원조는 90억달러였는 데 비해 아프리카 및 중남미 전체는 32억달러였다.

17) 이러한 명칭은 원조물자의 소재적 특성과는 괴리가 있는 것이었다(최상오[2005], p.364).

18) 당시의 환율제도에 대한 자세한 논의는 Frank, Kim, and Westphal(1975)의 제3장 및 김광석·웨스트팔(1976)을 참조.

의 원화선대금(원貨先貸金)에 적용된 환율이었다. 대충자금이란 미국 정부가 제공한 달러 표시 원조자금에 한·미 정부가 합의한 환율을 적용하여 환산한 환화(圜貨) 금액을 의미한다.[19] 또 UN군 원화선대금이란 UN군의 원화경비지출을 위해 한국 정부가 원화를 UN군에 제공하고 나중에 달러화로 상환받는 대출금이었다.[20] 대충자금 환율이 낮을수록 환화 표시 대충자금이 작아지므로 정부나 민간의 부담이 적어진다. 또 UN군 선대금 환율이 낮을수록 상환액이 늘어난다. 한국 정부는 이러한 환율을 낮은 수준에서 유지하고자 노력하였다. 한국 정부가 주기적으로 대충자금환율을 인상한 것은 원조와 UN군 대여금 상환의 중지라는 미국의 압력에 수동적으로 반응한 결과였으며, 결코 능동적으로 환율을 인상하지는 않았다.[21]

정부는 저환율정책과 더불어 수입제한정책을 통해 수입대체공업화를 도모하였다. 당시 상공부가 반기별로 발표한 무역계획은 수입과 관련하여 자동승인품목, 제한수입품목, 수입금지품목을 나열하고 있었다.[22] 수입금지품목은 국내에서 생산되고 국내수요를 충족할 수 있는 품목을 말한다. 제한수입품목은 국내에서 생산되지만 국내수요를 충족할 수 없는 품목을 말하는데, 제한수입품목의 수입에는 주무부처의 사전승인이 필요하였다.

관세의 경우에도 국내산업보호가 중요한 목적이었다. 광복 직후부터 1949년까지는 미군정하에서 채택된 10%의 단일관세가 원조물자를 제외한 모든 수입에 부과되었다. 그러나 1950년 한국 정부는 관세수입을 증대시키고 국내산업에 대한 보호를 강화하기 위해 새로운 「관세법」을 실시하였으며, 국내생산 여부 그리고 완제품 여부에 따라 상이한 관세율을 부과하였다. 전반적인 관세율의 수준도 높아 총관세율은 1950년대 하반기 중 27.4～66.5%에 달하였다.[23]

한편, 수출진흥책은 수출을 적극적으로 진흥하기보다는 수출에 대한 불리한 요소를 방지하는 데 주안점을 두고 있었다. 그 대표적인 예는 과대평가된 공정환율을 수출업자에게 적용할 때 수출이 저해되는 문제를 해결하기 위해 1948년 2월 채택한 '외환예치제'이다. 동 제도하에서 수출업자의 수출대금은 한국은행의 외환예치계정에 예치되었는데, 이 예치금은 수입에 사용하거나 공정환율보다 높은 자유시장환율로 다른 수입업자에게 양도할 수 있었다. 반면, 직접적 수출보조는 매우 미미하였다.

---

19) 예를 들어, 어느 해에 미국의 원조가 3억달러로 책정되었다고 할 때, 3억달러의 돈이 들어오는 것이 아니라 3억달러만큼 미국이나 다른 나라 제품을 구입할 권리가 주어지게 된다. 정부는 장부상으로 들어온 3억달러를 민간의 수입업자에게 배분하거나 정부 자신의 목적으로 배분한다. 수입업자는 대충자금환율에 따라 그에 해당하는 환화를 한국은행에 예치한 다음 수입허가증을 받는다. 그리고 그 증서를 미국의 원조당국과 금융기관에 제출하여 필요한 물건을 구입해온다. 한국은행에 예치된 수입대금(대충자금)은 미국 정부의 감독하에 한국 정부의 재정자금으로 지출되었다(이영훈[2007], pp.302～303).

20) 원화선대금 환율은 한국 정부와 UN사령부 사이의 협상에 의해 결정되었다. 전쟁기간 중 UN사령부의 상환금은 한국 정부에 있어 가장 중요한 외환수입원이었다(김광석·웨스트팔[1976], pp.39～40).

21) 최상오(2005), p.369.

22) 이상철(2001), p.459.

23) 김광석(1988), 〈표 5〉.

5. 금융정책

Woo(1991)는 1950년대의 한국을 교과서적인 금융억압(financial repression)의 사례로 지적한다(p.60). 사채시장 금리는 48～120%[24] 또는 150～240%[25]에 달했던 반면, 은행의 공금리는 '이식제한령(利息制限令)'에 의해 20%로 묶여 있었다. 또 '융자순위제'와 '대출한도제'를 통해 은행여신은 직접적 규제를 받았다.[26]

한편, 1954년 1월에는 100% 정부출자법인으로서 한국산업은행이 발족되었다. 이는 광복 전 장기금융취급기관이었던 조선식산은행을 개편한 것이다. 산업은행은 각종 방법으로 조달된 자금을 국민경제상 중요 산업에 대해 장기간 지원하는 정책금융기관으로서 기능을 발휘하게 되었다. 산업은행의 가장 중요한 자금조달원은 대충자금을 재원으로 하는 재정융자(1950년대 중 약 50%)였고, 다음은 산업부흥국채발행기금 및 산업금융채권(37%)이었다. 또 산업은행의 대출액은 전 금융기관 시설자금대출액의 70% 이상을, 그리고 운영자금대출액의 10% 이상을 차지함으로써 전체 금융기관 대출액의 40% 이상을 차지하였다.[27]

물가상승을 차감한 실질금리는 낮은 공금리로 인해 음(−)의 수준을 벗어나지 못하였다. 이에 따라 금융저축은 매우 부진한 반면 대출에 대한 수요는 매우 높았다. 융자순위제 및 대출한도제에도 불구하고 대출수요는 예금공급을 초과하였으며, 시중은행은 부족한 대출재원을 한은 재할인에 크게 의존할 수밖에 없었다. 1957년 이전까지 은행의 대출 및 할인 가운데 한은 재할인이 차지하는 비중은 절반에 달하였다.[28]

시중은행의 한은 재할인에 대한 과도한 의존은 필연적으로 높은 물가상승을 초래하였다. 여기에 더하여 국방·치안 등 필수적 재정지출을 위한 화폐 발행이 늘어나면서 연간 소비자물가상승률은 1946～53년 중 최저 25%, 최고 391%에 달하였다(표 1-1).

이러한 물가불안의 근본원인은 중앙은행의 독립성 결여에 있었다. 뉴욕 연방준비이사회의 경제학자였던 Arthur Bloomfield는 한국에 미국 연방준비이사회와 유사한 진실된 의미의 중앙은행을 설립하는 방안을 제시하였다.

이를 바탕으로 1950년 5월에 「한국은행법」과 「은행법」이 제정되었다. 그러나 실제로 제정된 「한국은행법」은 한국은행에 통화정책과 관련한 완전한 독립성을 부여하지는 못하였다.[29]

---

24) 이상철(2001), p.463.

25) Woo(1991), p.61.

26) 김병주(1995), p.188.

27) 김준경(1993), 〈표 4-2〉.

28) Woo(1991).

29) 특히, 법 제7조 제1항의 "한국은행에 금융통화위원회를 둔다"는 조항은 향후 정부와 중앙은행 간의 힘겨루기에 있어 중요한 쟁점으로 떠오르게 되었다(김병주[1995], pp.185～186).

〈표 1-1〉 물가상승률

(단위: %)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
생산자 물가	385.4	73.9	62.9	36.7	–	–	–	25.3	28.2	81.1	31.6	16.2	–6.2	2.6
소비자 물가	280.4	78.9	58.4	24.9	167.5	390.5	86.6	52.5	37.1	68.3	23	23.1	–3.5	3.2

자료: 한국은행(2005a).

한편, 「은행법」은 전시상황 당시 정부귀속 은행주식의 불하와 자본 증가 등이 이루어지지 못한 결과 시행이 연기되었다. 그러다가 제정 후 4년 만인 1954년 8월 15일에야 시행되기에 이르렀다. 주목할 것은 시중은행의 민영화인데, 처음에는 불하대상 은행주식의 정부사정가격에 응찰가격이 미달하여 다섯 차례 유찰되다가, 정부가 불하조건을 대폭 완화한 결과 1957년 2월 귀속주 불하가 완료되었다.

그러나 당시의 공매는 재벌들에게 은행을 하나씩 불하하는 결과를 가져왔고, 이는 불하과정과 관련한 의혹의 불씨를 제공하였다.[30] 그 후 민영화된 시중은행의 운영에 있어서도 재벌의 금융과점 폐단이 나타났으며, 결국 1961년 군사정부는 불하주식을 정부로 환수하였다.

6. 1950년대 경제정책의 성과

1950년대 중 정부는 저환율을 유지하고 수입을 통제하는 한편 금융을 억압하였다. 그리고 중앙은행의 독자적 통화관리기능을 상당한 정도로 제약하였다. 이러한 시장개입은 '경제적 지대(economic rent)'를 발생시켰는데, 김낙년(1999)은 1955~60년간 그 규모를 GNP의 16~19%로 추정하고 있다. 이 가운데 외환규제에 기인하는 지대가 11~15%이고, 자금통제에 기인하는 지대가 3~8%이다.

그런데 문제는 이러한 지대가 얼마나 생산적인 활동에 사용되었는가에 달려 있다. 최상오(2005)는 다소 긍정적인 입장에서 "(실수요자 중심의) 경제적 지대 배분은 당시의 경제부흥을 자극하는 결과를 초래했다"고 언급하고, 한 예로서 면방공업의 경우 6·25 전쟁 중 시설의 66%가 파괴되었지만 전후에 시설이 빠르게 복구·확장되면서 1956년 후반부터 오히려 시설 과잉이 발생하였음을 지적하였다(p.370).

이영훈(2007) 역시 정부가 원조나 UN군 대여금으로 확보한 달러를 민간에 배당함에 있어 나름의 일관성과 도덕성의 규범을 확보하고 있었다고 언급하였다(p.306). 여기에는 일제강점기에 일본에서 대학을 나오고 은행 등에서 실무경험을 쌓고 광복 후 미국 연수를 다녀온 유능하고 청렴한 실무관료들의 공덕이 컸다는 것이다.

30) 김병주(1995), p.190.

실제로 1953~60년 기간 중 GDP는 연평균 3.8% 성장하였다. 이는 1960년대 이후의 성장률에 비하면 절반 정도에 불과한 것이지만, 전후의 황폐한 경제여건을 고려하면 결코 '정체' 또는 '후퇴'라고 부를 수 없는 것이었다.

그러나 다른 한편으로 당시 정부의 정책은 정합(正合, positive sum)의 생산적 활동보다는 영합(零合, zero sum)의 지대추구행위를 주로 유도하였으며, 이로 인해 당시의 성장잠재력에 비해 실제 성장이 부진하였다는 주장도 있다.

Jones and Sakong(1980)은 광복 후 재벌이 급격히 성장하는 모습을 기술하면서, 그것이 귀속재산 불하, 원조물자 배정, 수입쿼터(quota) 및 외환의 배정, 저리의 은행대출, 한국 정부 및 미군의 조달과정에서 발생한 영합이전(零合移轉, zero-sum transfer)의 결과였다고 지적한다(p.270 이하).

사실 기업가로 성공하기 위해 정권에 유착하는 관행은 일제강점기에 이미 나타난 것이었는데, 광복 후 많은 기업이 이런 유착을 통해 성장하였고, 이들이 실현한 이득의 일부는 다시 정치권으로 흘러가기도 하였다.[31]

반면, 1960년대 이후의 빠른 성장은 영합이전을 유도하였던 정부정책의 대부분(저리의 은행대출을 제외한 다른 정책들)이 사라지면서 기업가들이 정합의 생산적 활동에 매진하게 된 데서 원인을 찾을 수 있다는 것이 Jones and Sakong(1980)의 결론이다.

마지막으로 1957년의 정책 변화에 주목할 필요가 있다. 1950년대 중반 미국 정부 내에서는 공산권과의 경쟁에서 승리하기 위해 가장 효과적인 방법은 경제성장을 촉진하는 것이라는 믿음이 퍼지기 시작하였다.

이에 영향을 받아 미국 정부는 군사원조와 경제원조를 분리하고 전자를 축소하는 대신 후자를 강화하는 정책을 택하였다. 또 무상원조를 줄이는 대신 유상의 '개발차관기금(Development Loan Fund)'을 도입하였다. 이에 따라 한국에 대한 미국의 원조는 1957년에 정점에 달한 후 급속히 감소하기 시작하였다.

이와 더불어 미국 정부는 한국 정부에 대해 강력한 '재정안정계획(1957~60년)'을 요구하여 방대한 재정적자를 제거하고 통화팽창을 억제하도록 하였다. 재정안정계획은 비체계적이었던 종래의 안정화정책과 달리 통화량(M1)을 규제지표로 삼아 연간목표를 세우고, 그 테두리 안에서 다시 분기별·월별 실행계획을 세워 체계적으로 통화긴축을 추진함으로써 물가안정을 도모하였다. 이는 한국의 정책당국이 통화규제의 기술 및 자제력을 습득하는 공식적 경로가 되었다.[32]

---

31) Woo(1991), pp.65~69.

32) 김병주(1995), p.187.

제3절 | 1960~70년대

1961년에 집권한 박정희 정부는 한국경제의 산업화를 통해 자립기반을 구축하고자 노력하였다. 산업화를 향한 전략은 수출에 대한 각종 지원과 더불어 특정 산업을 육성하기 위한 전형적인 산업정책(industrial policy)의 형태를 띠었다. 이를 위해 금융억압을 지속하였으며, 수입은 억제하였다. 아래에서는 1960년대의 수출진흥정책과 1970년대의 중화학공업육성정책을 살펴보기로 한다.

1. 수출진흥

박정희 정부는 집권 초부터 경제개발을 국정의 중심과제로 삼는다는 방침을 천명하였다.[33] 당시 정부의 수뇌들은 국민에 의해 선출된 합법 정부를 비합법적으로 전복시킨 그들의 정통성 결여를 보전하기 위해 경제 측면에서 성공을 거둘 수밖에 없다는 것을 잘 알고 있었다. 이들의 이념적 성향은 자유주의 시장경제와는 거리가 먼 것이었다.[34]

그럼에도 불구하고 이들이 그 전의 정부와 달리 적극적인 수출진흥에 나서게 된 직접적인 동기는 외환보유고의 급감 때문인 것으로 추측된다.[35] 외환보유고는 1962년 3월 말 감소하기 시작하여 1963년 9월 말에는 1억 700만달러가 되었다. 이는 1961년 말 2억 500만달러의 약 절반에 불과한 것이다. 외환보유고의 감소는 제1차 경제개발5개년계획의 시행 초기인 1961~62년의 2년 동안 계획사업의 집행을 위해 원리금 상환 문제를 고려하지 않고 단기상업차관을 도입함에 따른 것이었다.

외환보유고가 이처럼 감소하자 일종의 위기의식이 고조되었다. 이런 가운데 1963년 1월 1일 대대적인 '수출입링크제'를 실시하게 되었는데, 이는 수출업자에게 수출대금 전액을 수입에 사용할 수 있는 권리를 부여해주는 것이었다. 이후 1964~65년에는 보다 본격적인 수출진흥정책을 추진하였다. 먼저 환율을 대폭 절하하였다. 1964년 5월에 발표한 환율개혁에서 기존의 복수환율제도를 단일변동환율제도로 전환하고 기본환율을 130원/달러에서 255원/달러로 거의 2배 인상하였다. 1965년 3월 단일변동환율제도가 본격적으로 실시된 이후 실질환율은 안정적으로 유지되었다. [그림 1-1]에 의하면, 한국의 대미 실질환율 및 실질실효환율은 1970~2009년 평균값을 100으로 하였을 때 외환위기기간을 제외하고는 대개 80~120의 구간에 머물렀다. 이는 미국의 실질실효환율과 유사한 진폭이다.

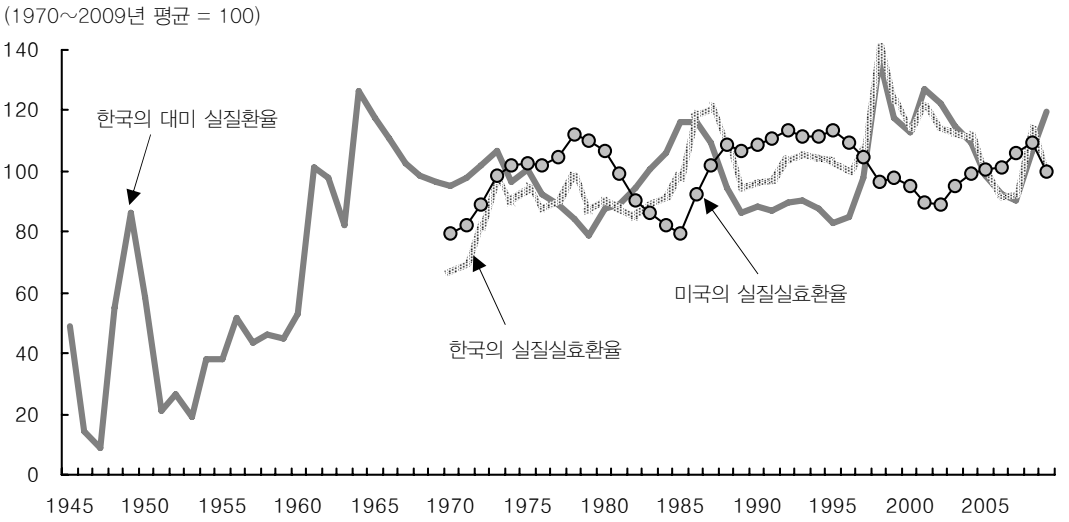
---

33) 조순(1991), pp.175~177.

34) 이들은 재정안정계획을 포기하고 제1차 경제개발5개년계획(1962~66년)의 초기 2년간 재정팽창·금리인하 등을 통한 확대정책 일변도의 정책을 추진하였다. 또 경제개발을 위한 내자(內資)를 동원하고자 1962년 5월 긴급통화조치를 단행하였으나 민간에 퇴장되어 있다고 믿었던 자금이 나오지 않음으로써 실패하였다. 이들은 또한 전시효과를 노린 비현실적이고 외화낭비적인 투자를 감행하였다.

35) 이상철(2005), p.394.

[그림 1-1] 대미 실질환율 및 실질실효환율



주: 1) 실질환율은 소비자물가지수를 기준으로 계산.
2) 실질환율의 상승은 자국 통화가치의 하락을, 실질환율의 하락은 자국 통화가치의 상승을 의미.
자료: OECD(http://stats.oecd.org); 한국은행(2005a).

정부는 환율제도 개혁과 함께 기존의 임시방편적 수출지원수단인 직접적 수출보조금과 수출입링크제를 폐지하는 한편, 종합적이고 일관된 수출유인체계를 확립하였다.[36] 종합적인 수출지원체계에 포함된 가장 기본적인 지원수단은 ① 자동적으로 작동된 수출우대금융, ② 자동적으로 작동된 수출생산용 중간재 수입에 대한 비관세 및 관세감면(관세환급제)이었다.

이를 통해 모든 수출활동에 필요한 운전자금에 대해 진성신용장이 제시될 경우 은행융자가 자동적으로 신속하게 이루어질 수 있었다. 또 수출활동에 필요한 모든 원부자재 역시 수출용 원자재 소요증명과 수출상품의 선적증명이 제시되면 얼마든지 무관세로 즉시 반입될 수 있었다.

이 가운데 수출우대금융에 대해 살펴보면, 수출금융 지원대상 확대 및 한은대출지원 등으로 수출금융의 규모가 증가하여 〈표 1-2〉에서 보는 것처럼 예금은행의 총대출에서 무역금융이 차지하는 비중은 1961~65년 기간 중 4.5%에서 1966~72년 7.6%, 1973~81년 13.3%로 계속 증가하였다. 또 수출금융은 금리 면에서도 일반대출에 비해 크게 우대되었는데, 특히 금리인상조치 기간(1966~72년)에는 무역금융금리가 일반대출금리에 비해 무려 17%p 이상 낮게 유지되었다.

위에서 언급한 두 가지 지원수단 외의 지원수단으로는 ③ 수출생산용 중간재 투입과 수출판매에 대한 내국간접세 감면, ④ 수출소득에 대한 직접세 감면(1973년 폐지), ⑤ 수출용 원자재 수입에 대한 감모(減耗) 허용, ⑥ 수출실적에 따른 수입업 영업허가 링크제,

36) Kim(1994), p.322; 안충영 · 김주훈(1995), p.324.

〈표 1-2〉 예금은행의 무역금융 공급 추이

(단위: %)

	1961~65	1966~72	1973~81	1982~86	1987~91	1992~2001	2002~08
예금은행 무역금융/ 예금은행 총대출금	4.5	7.6	13.3	10.2	3.1	2.0	1.5
무역금융금리(A)	9.3	6.1	9.7	10.0	10~11		
일반대출금리(B)	18.2	23.2	17.3	10~11.5	10~13		
(B-A)	8.9	17.1	7.6	0~1.5	0~2.0		

자료: 김준경(1993), 〈표 4-3〉; 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

⑦ 수출용 중간재 국내공급자에 대한 관세 및 간접세 감면, ⑧ 주요 수출산업 고정자산에 대한 가속감가상각의 허용 등이 있었다.

수출촉진을 위한 각종 유인체계는 정부의 기민한 행정지원제도에 의해 보강되었다.

첫째, 수출목표제도(export targeting)를 도입하여 개별 기업별 수출예상치를 집계하고 당해 연도의 총체적 수출목표를 설정하였다. 둘째, 대통령이 주재하는 월례수출확대회의를 개최하여 전 각료와 수출업계 대표들이 수출목표 달성 여부를 점검·평가하고 그 실적이 부진할 때 대응책을 모색하였다.

이와 더불어 한국무역협회가 발족되어 업계 차원에서 수출 확대를 독려하였고 대한무역진흥공사(KOTRA)가 출범하여 해외 네트워크 형성, 수출마케팅, 시장정보 수집 등을 담당하였다. 정부의 각종 수출지원에 힘입어 1960년대 중 수출은 급격히 증가하였다(그림 1-2).

대외개방이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것에 대해서는 반론이 없다.[37] 그런데 문제는 정부가 1960년대 중반에 도입한 각종 수출지원체계가 과연 수출 증대에 얼마나 도움을 주었는가에 있다.

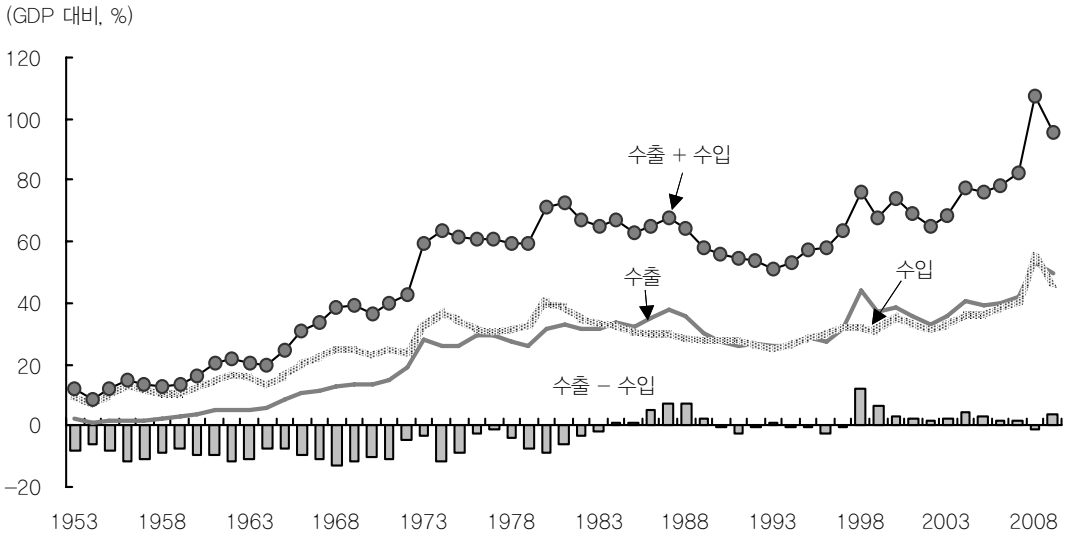
Kim(1994)은 환율개혁을 전후하여 수출업자들에 대한 금전적 유인의 규모 자체는 별로 변하지 않았다고 지적한다(p.326). 수출업자들은 환율개혁 이전에도 외환예치제를 통해 공정환율보다 높은 자유시장환율로 수출대금을 사용할 수 있었다. 따라서 환율 현실화로 이들의 이득이 갑자기 늘어나지는 않았다. 또 각종 수출보조금의 규모 역시 유사하였다.

사공일·존스(1981)는 금전적 유인보다 다른 요인들이 수출 증대에 더 중요한 역할을 하였을 것으로 추측한다(p.127 이하). 가장 중요한 것은 기회비용의 하락이었다. 그 전에는 특혜적인 방법으로 외환을 획득하여 별다른 위험부담 없이 막대한 이득을 챙길 수 있었다. 이로 인해 수출시장을 개척하고 국제경쟁력을 갖춘 생산품을 제조해내는 어렵고

37) 그 이론적 경로로는 ① 전 세계적 생산구조에서 각국이 비교우위분야로 생산을 특화할 수 있고, ② 보다 넓은 시장을 대상으로 생산함에 따라 규모의 경제를 실현할 수 있으며, ③ 국내외 시장에서 보다 높은 수준의 경쟁에 직면함에 따라 생산성 향상을 위해 노력하게 된다는 점이 지적된다(OECD[2007], p.7). 이 밖에도 우리나라와 같은 개발도상국의 경우 수출은 제품개발·생산·마케팅 등 다양한 영역에서 귀중한 학습의 기회를 제공하며, 더 나아가 생활습관과 태도를 근대화시키는 효과도 낳는다(이제민[2001], pp.493~495).

복잡한 일에 기업가의 노력을 기울일 필요가 없었다. 이런 상황에서 환율제도의 개혁은 영합(零合, zero sum)의 성격을 갖는 경제적 지대의 발생 원천을 봉쇄하고 기회비용을 감소시켰으며 생산적인 정합(正合, positive sum)활동을 촉진하였다. 이와 더불어 환율제도의 개혁으로 환율변동 및 거래비용의 불확실성이 줄어든 것과, 정부가 경제성장에 최우선순위를 부여하고 정부의 일관된 지원을 약속한 것도 기업가들의 생산적 활동을 촉진하는 데 중요한 역할을 하였던 것으로 보인다.

[그림 1-2] 수출 및 수입 추이



자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

2. 정부주도 공업화

1962년부터 시행된 경제개발5개년계획의 핵심적인 산업정책은 공업화라고 할 수 있다. 제1차 5개년계획(1962~66년) 원(原)계획의 투자계획 가운데 총투자의 34.0%가 광공업부문에 대한 것이었다.[38] 원계획의 재정투융자규모를 현실적 수준으로 조정한 1964년의 보완계획에서는 시멘트·비료·산업기계·정유 등 기간산업 내지 중화학공업의 조속한 확충·강화에 주력하고 연관 산업의 유발조장책을 강구하는 한편, 국제수지의 개선을 위해 신규 수출산업과 수입대체산업을 보호·육성함으로써 산업의 근대화 및 대외경쟁력의 강화를 기하는 데 핵심을 두었다. 따라서 이미 제1차 5개년계획에서 수입대체를 지향하는 공업화가 시도되었다고 말할 수 있다.

제2차 5개년계획(1967~71년)에서는 철강공업, 각종 기계공업, 석유화학공업 등을 중심으로 한 중화학공업 건설에 총력을 경주하게 되었다. 먼저 철강공업과 관련해서는 대

38) 이은복(1986), pp.777~778.

규모 종합제철공장을 비롯하여 인천제철, 특수강공장, 합금강공장 등을 건설하기 위해 1969년 「철강공업육성법」을 제정하고 일정 시설을 갖춘 철강업체와 원광석업체에 대해 영업세・법인세 등을 감면하는 조치를 취하였다.[39] 다른 공업분야에서도 「기계공업진흥법」(1967년), 「조선공업진흥법」(1967년), 「섬유공업근대화촉진법」(1967년), 「전자공업진흥법」(1969년), 「석유화학공업육성법」(1970년), 「비철금속제철사업법」(1971년) 등을 제정하여 조세 및 금융지원을 제공하고 이들 공업을 육성하였다.[40] 정부는 이 가운데서도 특히 2개의 대규모 사업추진에 집중적인 노력을 기울였는데, 그것은 석유화학콤플렉스와 종합제철소의 건설이었다. 이들의 건설은 거의 전적으로 외국의 기술과 자본에 의존해서 이루어져야 했기 때문에 사업 초기에 어려움이 많았으나 우여곡절 끝에 각각 1969년과 1970년에 착공되었다.

한편, 사회간접자본부문에서는 1967년부터 심각한 애로요인으로 등장하였던 동력・수송난을 해결하기 위해 적극적인 전원개발사업을 추진함으로써 전력생산은 수요를 능가하게 되었다. 또 1970년의 경부고속도로 완공, 호남고속도로 일부 개통 등으로 수송과 관련된 애로사항도 대폭적으로 개선되었다.

중화학공업에 보다 본격적으로 초점을 맞춘 공업화정책은 1973년에 시작되었다. 1월 12일 박정희 대통령이 연두기자회견에서 중화학공업 육성을 선언[41]한 후, 1월 30일에는 '중화학공업정책 선언에 따른 공업구조 개편론'이 확정되고, 이어 6월에는 '중화학공업추진위원회 기획단'이 '중화학공업육성계획'을 발표하였다. 이 계획은 1,000달러 소득, 100억달러 수출을 목표로 공업구조의 중화학공업 비율을 1972년의 35%에서 1981년에는 51%로 늘린다는 공업구조 고도화와, 중화학공업제품의 공산품 수출 비중을 1972년 27%에서 1981년 65%로 증가시킨다는 수출상품구조 고도화를 핵심으로 삼았다. 또한 철강・비철금속・기계・조선・전자・화학공업의 6대 전략업종을 중점 업종으로 선정하였다. 중화학공업화는 1973년 12월 발발한 제1차 석유파동과 함께 맞물리면서 제4차 5개년계획(1977~81년)의 수립과정에서 약간 수정되었으나 1979년 4월 '종합안정화계획'이 발표될 때까지 일관되게 추진되었다.

정부가 중화학공업을 추진하게 된 배경으로는 여러 가지가 꼽힌다.[42] 첫째, 1968년 닉슨 독트린에 입각하여 한반도에 주둔한 미 지상군이 1971~75년 중 단계적으로 철수할 계획을 발표하는 가운데 남한에 대한 북한의 도발이 빈번해지는 등 국내외 안보환경의 급격한 변화로 자주국방을 위한 방위산업의 육성이 절실해졌다. 둘째, 저임후발국(低賃

39) 이기준(1986), p.786.

40) 김광석・김준경(1995), p.49.

41) "정부는 이제부터 중화학공업 육성의 시책에 중점을 두는 중화학공업시책을 선언하는 바입니다. …… 80년대 초에 우리가 100억달러의 수출목표를 달성하려면 전체 수출상품 중에서 중화학공업이 50%를 훨씬 넘게 차지해야 되는 것입니다. 그러기 위해서 정부는 지금부터 철강・조선・석유화학 등 중화학공업 육성에 박차를 가해서 이 분야의 제품 수출을 목적으로 강화하려고 추진하고 있습니다(박영구[2005], p.406)."

42) 안충영・김주훈(1995), p.329.

後發國)의 추격을 벗어나기 위해 산업구조를 고도화하고 새로운 수출산업을 모색해야 했다. 그러나 어느 하나의 이유만으로 모든 것을 설명할 수는 없고, 아마도 이 두 가지 이유가 모두 작용했을 것으로 보인다.

중화학공업에 대한 지원은 다각적인 방법으로 이루어졌다. 구체적으로는 ① 선정된 업종에 대한 장기적 정책금융 공급 확대 및 조세유인 제공, ② 중화학공업이 필요로 하는 신규 기술인력을 공급하기 위한 각종 전문학교 및 직업교육기관의 확대·신설, ③ 중화학공업이 요구하는 기술개발에 부응하기 위한 연구개발을 담당할 정부출연연구소의 신설·확대가 추진되었다.[43]

이 가운데 가장 중요한 것은 금융지원이었는데, 정부는 방대한 자금의 공급 및 민간기업 위험부담의 축소를 위해 금융체제 전반을 통제하면서 저금리의 '무한금융배급'을 실시하였다. 특히, 1974년에 조성된 '국민투자기금'은 금융배급에 있어 중요한 역할을 담당하였다. 동 기금은 은행을 중심으로 보험회사·공공기금 등의 출연으로 조성되었다. 동 기금의 설립 초기에 은행과 보험회사는 예금 증가액의 일정 비율(10~30%)[44]과 보험료 총수입액의 일정 비율(40~50%)을 각각 예탁하였으며, 공공기금[45]은 총여유자금의 90%를 동 기금에 예탁하였다. 1974~91년 기간 중 평균적으로 예금은행에 의한 재원조성은 전체 기금조달액의 74%, 보험회사는 14%, 공공기금은 12%를 차지하였다.[46]

국민투자기금은 이렇게 조성된 재원을 금융기관에 대하(貸下)하는 형태로 운영되었는데, 대출기간은 최장 8~10년이었고 대출금리도 1982년[47]까지 예금은행의 일반 장기대출금리에 비해 5%p 정도 낮았다. 1974~91년 기간 중 동 기금의 전체 지원액은 7.5조원이었으며, 이 가운데 80%가 특수은행·개발금융기관, 17%가 시중은행, 3%가 지방은행에 지원되었다. 1974~81년에는 산업은행에 대한 지원 비중이 62%로 대종을 이루었는데, 이에 따라 국민투자기금이 전 금융기관 설비자금 대출금에서 차지하는 비중은 57%에 달했다. 특히, 창원기계공업단지 등 대규모의 공장건설이 추진된 1970년대 말에는 이 비중이 70%에 달하였다.[48]

한편, 국민투자기금만으로는 중화학공업에 필요한 재원이 부족하여 은행은 다시 대규모의 대출을 직접 제공하게 되었다. 이로써 은행은 중화학공업 건설을 뒷받침하기 위한 정책자금의 배급창구로 전락하였고, 이른바 '관치금융'의 관행이 본격 가동되었다. 또 외자도입도 중화학공업 육성에 소요되는 재원조달수단으로 적극 운용되었다. 대규모의 중화학공업 투자가 이루어졌던 1970년대 하반기에는 전체 상업차관 도입액의 46%가 중화

---

43) Kim(1994), pp.347~348; 안충영·김주훈(1995), p.330.

44) 저축성예금 20%, 재형저축 30%, 불특정 금전신탁 10%.

45) 사학연금, 공무원연금, 군인연금, 재형장려, 수출보험, 산재보험, 신용보증 등 13개 기금.

46) 김준경(1993), pp.162~163.

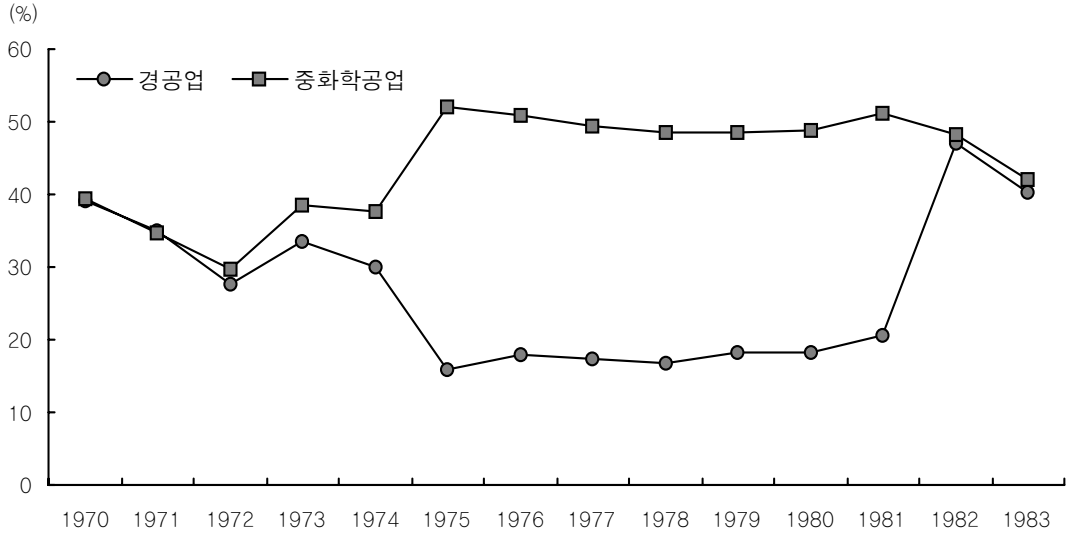
47) 1982년에 정책금융에 대한 이자보조정책이 폐지되었다.

48) 1982년부터는 국민투자기금 지원액 중 산업은행의 비중이 대폭 감소하고 수출입은행과 특수은행의 비중이 증가하였다. 이는 국민투자기금의 지원대상이 특정 업체의 설비자금지원 위주에서 불특정 다수업체로 전환됨에 따른 것이다.

학공업 외산(外産) 설비재를 구입하는 데 사용되었다.

금융지원과 더불어 1975년에 중화학공업 지원을 위한 「조세감면법」이 마련되어 여러 가지 세제상의 특혜가 부여되었다. 조세감면은 일반적으로 조세제도의 효율성을 저해한다는 측면에서 바람직하지 않은 것으로 인식되고 있는데, 산업정책의 수단으로서 조세감면이 본격적으로 활용되기 시작한 것이다. 이러한 세제지원으로 인해 법인기업의 유효한계세율은 1975~81년간 경공업과 중화학공업 사이에 30~35%p의 차이를 보였다(그림 1-3).

[그림 1-3] 법인기업의 유효한계세율



자료: 곽태원(1985) · 유정호(1991)에서 재인용.

정부의 R&D 투자 역시 괄목할 만하다. 우리나라 전체의 R&D 지출은 1970년대 중 GDP의 0.5%에 미치지 못하여 현재에 비하면 매우 낮은 수준이었다. 이런 상황에서 정부는 전체 R&D 지출의 50~70%를 담당하며 연구개발투자를 주도하였다. 정부 R&D 투자의 목적은 중화학공업 육성을 위해 선진기술을 도입·소화하고 국산화함으로써 전문적인 기술지원을 제공하는 데 있었다. 이러한 투자는 정부출연연구기관을 중심으로 이루어졌다.

박영구(2005)는 중화학공업 건설전략의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 중화학공업화는 규모의 경제와 해외시장 지향을 제일의 전략으로 분명히 하였다. 즉, 국내 수요만을 충족시키기 위한 수입대체화가 아니었다는 뜻이다. 박 대통령의 연두기자회견문에서도 나타나듯이 중화학공업화 자체가 수출 100억달러를 위한 것이었다. 공학적으로도 대형화를 통해 규모의 경제를 살리지 않고는 해외시장에서 경쟁력을 확보할 수 없다는 점이 인식되었다. 이러한 해외시장 지향은 국내기업을 국제경쟁에 노출시켜 경쟁력을 향상시키고 기술과 정보를 획득하는 통로가 되었다.

둘째, 중화학공업화가 정부주도로 추진되기는 하였으나 그 주체는 삼성·현대 등 민

간 대기업이었다. 즉, 개별 산업부문을 정부가 담당하지 않고 세제·금융 등 적절한 인센티브를 주어 기업이 담당하도록 하였다. 이러한 전략은 당시 다른 개발도상국과 뚜렷한 차이를 보이는 '한국형' 발전전략이었다.[49] 또 중화학공업이 방위산업이었다는 점도 과장되어 있다고 판단된다. 그 근거로는 방위산업이 조세감면대상에 추가된 것은 1977년이었으며, 방위산업의 중요한 부분인 기계공업이 실질적으로 중점육성되지 않았다는 사실을 들 수 있다.

셋째, 중화학공업화는 기본적인 수요여건과 예산제약을 고려하여 추진되었다. 실질적으로 최종제품 생산을 우선시하면서 중간제품 및 원료의 순서로 올라가는 후방연관효과를 극대화하는 상향법을 주요한 수단으로 사용하였다. 방위산업조차도 민수품의 생산 비율을 80%로 하여 방산업체의 가동률을 향상시키는 수요견인전략을 이용하였다. 또 '중화학공업육성계획'은 9년 동안의 장기계획임에도 예산에 관한 항목이 모든 항목에 추가되어 경제학의 제약선 개념을 분명히 하고 있었다.

그러나 중화학공업화가 반드시 주도면밀한 계획하에 추진된 것은 아니었다. 김영봉(2003)은 "당시에 급속히 이루어진 계획의 성격으로 미루어보건대 투자사업의 경제성을 면밀히 검토할 기회가 있었을 리 없다"고 지적하였다. 또 사업수행과정에서도 "공업부문 시책시행의 목표와 수단이 사업 단위의 수준으로까지 세분화되어 설정되는 사례가 자주 나타났다. 이런 정책은 흔히 그 결정과정이 정치·행정·기업 간 흥정의 결과에 의해 지배되고, 행정권력이 수혜기업의 선정까지 포괄하는 경향을 가졌다"고 언급하였다. 이 언급이 사실이라면 중화학공업화의 계획입안과 사업추진과정에서 적지 않은 비효율이 발생하였을 것으로 추측된다.

이러한 방식으로 추진된 중화학공업 육성정책의 공과(功過)에 대해서는 여러 의견이 존재한다. 일단 현상적으로 중화학공업화는 과잉투자를 야기하였다. 〈표 1-3〉에 제시된 것처럼 1975~80년간 기계·전기기기·운송장비 등의 업종에서 가동률은 50% 정도에 머물렀는데, 이는 전 제조업의 가동률이 70%를 상회한 것에 비하면 매우 낮은 것이다. 이러한 낮은 가동률은 자원배분이 비효율적으로 이루어졌음을 의미한다.

이와 같은 맥락에서 유정호(1991)는 중화학공업군(群)의 자본효율성이 1970년대 말까지 경공업군(群)에 비해 훨씬 낮았음을 보이고, 이는 중화학공업정책이 제조업의 성장을 지체시키는 효과가 있었음을 시사하는 것으로 해석하였다.

Lee(1996)는 산업별 자료를 분석한 결과 일반적으로 여러 정책수단(금융지원, 조세감면 등)과 총요소생산성 증가 사이에 별다른 관계가 없을 뿐 아니라 무역장벽과 노동생산성·총요소생산성 사이에는 상당히 큰 음(-)의 관계가 있음을 보여주었다.

중화학공업 육성정책이 국가경제에 초래한 부작용에 대한 비판도 많다. 정책금융을 통한 저리의 대출은 부실채권의 누적을 초래하였고, 자본집약적 산업의 육성은 중소기업보다 대기업 위주의 성장정책이 되었다는 것이다. 특히, 대기업의 경제력집중은 중화학

49) 대만의 예를 보면, 1973년 이후 철강·석유화학·조선의 세 부문을 중심으로 하는 중화학공업화가 추진되었는데, 이것이 공영기업에 의해 추진됨에 따라 중화학공업화 과정에서 공영기업체제가 강화되었다.

〈표 1-3〉 제조업 가동률 추이

(단위: %)

	1975	1977	1979	1980
제조업	70.1	81.5	81.9	71.8
제1차 철강	67.1	80.2	81.1	74.8
제1차 비철(非鐵)	67.1	85.0	69.6	62.0
기계	52.2	66.9	60.1	42.3
전기기기	62.6	71.8	69.4	58.6
운송장비	42.0	37.6	35.3	44.0
섬유	70.8	58.9	82.8	79.1
나무 및 나무제품	74.7	94.3	84.3	52.6
종이 및 인쇄출판	84.7	96.5	93.2	57.2

자료: 이영선(1986).

공업화 이후 더욱 강화되었다. 또 과다한 통화팽창으로 높은 수준의 물가상승이 고착화되었으며, 중화학공업 건설은 외국 자본재와 부품의 수입을 유발하여 만성적 적자요인이 되기도 하였다. 그리고 아마도 가장 중요한 사실은 금융시스템에 치명적 약점을 만들었다는 점일 것이다.

그러나 동태적 비교우위의 관점에서 중화학공업화를 평가해야 한다는 주장도 많다. 장기적인 관점에서 볼 때 1980년대 중반에 찾아든 국제적 3저(低)현상을 최대로 이용할 수 있었던 것은 1970년대에 강행된 중화학공업화정책 때문이며, 단기적인 부작용에도 불구하고 중화학 투자계획은 원래의 의도대로 산업구조와 수출상품구조의 고도화를 이룩하는 계기를 제공하였다는 것이다.

중화학공업화가 이후 우리나라의 경제성장에 어떤 영향을 미쳤는가에 대해 확실한 답을 얻기란 쉽지 않다. 즉, 중화학공업화를 시행하지 않았을 경우 우리 경제가 현재 어떤 모습을 띠었을 것인가를 추론하는 것은 어려운 일이다. 그러나 국제비교를 통해 어느 정도 반대사실(counterfactual)을 구성할 수도 있다. Radelet, Sachs, and Lee(1997)는 아시아 국가들의 경제발전전략을 비교하며 다음과 같이 언급하였다.

"중요한 점은, 중공업 육성이 몇몇 특정한 경우에 긍정적 효과를 낳았을 수도 있었지만 동아시아 및 동남아시아 국가들의 빠른 성장을 설명하는 공통분모는 분명 아니었다는 것이다. 이들의 공통분모는 제조업 수출이었으며, 수출업자에게 적용된 사실상의 자유무역체제는 수출에 도움을 주었다. 동아시아 및 동남아시아 국가들의 다양한 경험에 의하면 시장개방을 통한 접근방법과 마찬가지로 다른 왜곡요인을 상쇄하기 위한 보다 개입주의적 접근방법 역시 성장촉진효과를 낳을 수 있는데, 그 전제조건은 제조업체들이 원자재 조달 및 상품판매에 있어 세계시장을 무대로 삼아 세계시장의 검증을 받아야 한다는 것이다(p.41, 밑줄은 원(原)저자의 강조)."

이러한 측면에서 볼 때 중화학공업화가 어느 정도 성과를 거둘 수 있었던 것은 앞에서 설명한 것처럼 해외시장 지향을 제일의 전략으로 삼아 기업들을 국제경쟁에 노출시켰

기 때문으로 추측된다. 또한 공기업이 아닌 민간기업으로 하여금 생산을 담당하도록 한 것도 국제경쟁이 생산성 증대로 이어지는 데 기여했으리라 추측된다. 아무리 국제경쟁에 노출되더라도 이윤동기가 충분하지 않으면 생산성 증대에 나설 유인이 크지 않기 때문이다.

Jones and Sakong(1980)은 보다 근본적인 차원에서 1960~70년대의 빠른 경제성장이 어떻게 가능했는가, 즉 당시 정치인·관료·기업가 등 다양한 경제주체들로 하여금 생산적 활동에 매진하도록 한 유인이 무엇이었는가에 대한 질문을 던진다.

이들은 빠른 경제성장의 1차적인 원동력을 박정희 대통령의 리더십에서 찾는다. 박정희 대통령은 국가나 본인의 정치적 생존이 경제성장을 통하여 가능하다고 보았으며, 이를 위해 관료조직을 효과적으로 통제·활용하였다. 또 기업가들로 하여금 영합적(零合的) 지대추구행위를 중단하고 정합적(正合的) 생산활동에 나서도록 하였다.

즉, 구체적으로는 환율제도 개혁 및 선택적 금융지원 등을 통해 기업가의 생산적 활동에 대한 보상을 높이는 한편 비생산적인 활동은 용납되기 어려운 사회적 분위기를 조성하였다.

전략적인 차원에서는 정부의 개입여력이 한정되어 있다는 점을 감안하여 대규모 장치산업인 중화학공업을 전략산업으로 선정하였으며, 유능한 경영인이 많지 않다는 점을 감안하여 소수의 재벌을 집중적으로 지원하였다. 이 과정에서 경제개발계획은 경제상황을 파악하고 관료를 교육시키며 대화의 광장을 마련하고 기업에게 정부의 공약을 밝히는 데 기여하였다.[50]

또 금융부문에 대한 정부의 지배는 정부가 기업활동을 효율적으로 통제할 수 있는 수단이 되었다.[51]

이러한 개입주의적 접근이 없었다면 아마도 소수 재벌이 금융산업을 지배하여 지대추구행위를 계속하였을 것이며, 경제성장도 부진하였을 것이라고 Jones and Sakong(1980)은 지적하였다.

이들의 지적은 상당한 설득력을 갖는다. 그러나 다른 한편으로 중화학공업화를 제외한 나머지 정책(경제성장에 최우선순위를 둔 리더십, 관료제도의 효과적 통제·활용, 환율제도 개혁, 금융자본과 산업자본의 분리, 각종 수출진흥책, 사회간접자본 확충 등)만으로도 한국의 경제적 성과가 비슷했거나 더 나았을 가능성을 완전히 배제하기란 어렵다. 더욱이 중화학공업화가 없었더라면 중화학공업화가 낳은 여러 가지 문제점도 발생하지 않았을 것이다.

---

50) 사실 경제개발계획의 이런 역할은 구체적인 사업계획으로서의 역할보다 훨씬 더 중요한 것이었다. 실제 경제상황은 경제개발계획의 내용과는 달리 전개되는 경우가 대부분이었다.

51) 이에 비해 일본에서 전전(戰前)의 자이바쯔(財閥) 및 전후(戰後)의 게이레츠(系列)는 은행 등의 금융기관을 보유하여 정부의 통제로부터 비교적 자유로울 수 있었다.

3. 수입자유화

정부는 수출을 적극 장려하는 한편으로 경상수지관리 및 국내산업보호를 위해 수입자유화를 지연시켰다. 관세율은 1973년부터 낮아지는 추세를 보였으나 1980년대 초까지 높은 수준을 유지하였다(표 1-4).

〈표 1-4〉 관세율 추이

(단위: %)

	1957	1962	1968	1973	1977	1979	1984
단순평균관세율[1]	30.2	39.9	39.1	31.5	29.7	24.8	21.9
일반관세율[2]	35.4	49.5	56.7	48.1	41.3	34.4	26.7
총관세율[3]	35.4	49.6	58.9	48.2	41.3	34.4	26.7
총관세율의 역수[4]	73.9	66.8	62.9	67.5	70.8	74.4	78.9

주: 1) 법정세율의 단순평균.
2) 1975년 생산액으로 가중평균한 세율.
3) 일반관세에 특별관세 및 외환세를 합한 세율.
4) = 1 / (1 + 총관세율).
5) 음영부분은 관세율이 높아지는 기간을 표시.
자료: 김광석(1988), 〈표 1〉 및 〈표 5〉.

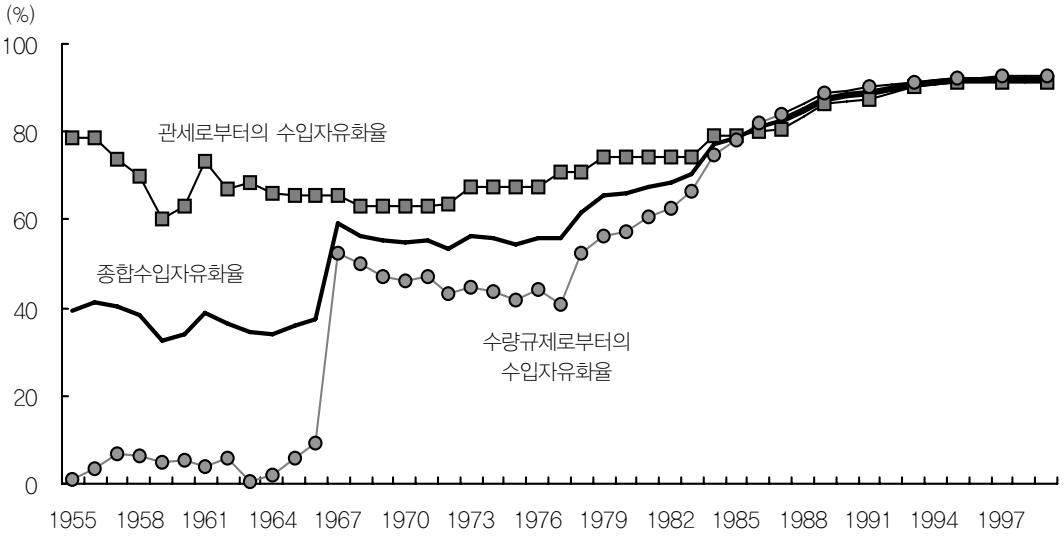
수량규제(quantitative restriction) 측면에서는 큰 진전이 있었다. 수량규제란 비(非)관세장벽의 일종으로서 수입금지 또는 수입허가의 형태를 띤다. 상공부는 반기별로 발표하는 '무역계획'(공식명칭은 기별공고(期別公告))을 통하여 수입이 허용될 수 있는 품목을 명시하였는데, 이 가운데는 정부의 사전승인 없이 수입할 수 있는 '자동승인'품목과 정부의 사전승인 또는 추천을 요하는 '제한수입'품목이 있었다. 이러한 '포지티브 리스트(positive list)' 방식은 1967년 7월 '네거티브 리스트(negative list)' 방식으로 바뀌었다.[52] 이에 따라 이후의 무역계획에는 자동승인품목 또는 제한수입품목이 아닌 수입금지품목 또는 제한수입품목이 나열되었으며, 이를 제외한 모든 상품의 수입이 자동승인되었다.

'수량규제로부터의 수입자유화율'은 흔히 전체 품목 대비 자동승인품목의 비율로 표시되는데, 이 비율은 1966년 9.3%에서 1967년 52.4%로 대폭 상승하였다(그림 1-4).

그러나 1968년 이후 1977년까지 수량규제는 오히려 강화되는 모습을 보였다. 이로 인해 관세로부터의 수입자유화율이 다소 상승함에도 불구하고 종합수입자유화율은 1968~77년간 55% 내외의 낮은 수준을 유지하였다. 일본은 1960년대 중반에, 그리고 대만은 1970년대 중반에 이미 90% 이상의 수입자유화율을 실현하였다는 사실[53]을 생각한다면 한국의 수입자유화율은 매우 낮았다고 말할 수 있다. 수량규제의 강화는 주로 중화학공업 육성을 위한 것이었다.

52) 그 직전인 1967년 4월에 한국은 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)에 가입하였다.
53) 이영선(1986), p.812.

[그림 1-4] 수입자유화율 추이



주: '관세로부터의 수입자유화율'은 총관세율의 역수, '수량규제로부터의 수입자유화율'은 전체 품목 대비 자동승인품목의 비율을 나타내며, 종합수입자유화율은 이들의 평균. 수량규제는 상공부의 무역계획뿐 아니라 각 부처가 관리하는 각종 특별법에 의한 수입규제를 포함.

자료: 김광석(1988), 〈표 5〉; 김광석(2001), 〈표 IV-1〉.

유정호(1991)는 1970~75년 기간 중 중화학공업부문에서 수입자유화에 역행하는 방향으로 수량규제가 강화되었음을 보여주었다. 당시 정부가 보호하는 주요 산업 내에서 국내기업이 비슷하거나 대체성이 있는 상품을 생산하고 있는 경우 수입이 거의 불가능하였다.

흔히 우리나라의 경제전략이 1960년대에 '대외지향적'인 방향으로 바뀌었다고 말하지만, 위의 결과는 '대외지향적'이라는 표현보다는 그보다 한정된 개념인 '수출지향적'이라는 표현이 더 적절함을 의미한다.

본격적인 수입자유화가 다시 시도된 것은 1978년이다.[54] 당시의 수입자유화조치는 1979~80년 중 제2차 석유파동으로 중단되기는 하였으나 그 후 계속되었으며, 특히 석유파동에 의한 대외불균형이 어느 정도 해소된 1984년부터는 본격적으로 추진될 수 있었다.

4. 차관도입의 급증

자본자유화 역시 추진되기는 하였으나 이는 경제개발의 엄청난 자금수요에 비해 동원가능한 국내저축자원이 크게 부족한 상황에서 외자유입을 촉진하기 위해 취해진 선별적

54) 정부는 1978년 중 세 차례에 걸쳐 수입자유화조치를 취하였는데(김철수[1986], p.431), 이때는 과거의 단일단계접근법(one-state approach)에서 벗어나 자유화 예시제의 활용을 통한 점진적 다단계 접근법(multi-state approach)을 택하였다(김광석[1988], pp.10~11).

・부분적 자본자유화였다. 자유당 정부는 이미 1960년 1월에 「외자도입촉진법」을 제정하였으나 외자유입을 촉진하는 데 미흡하였다. 이에 따라 군사정부는 1962년 7월 「외국차관지급보증법」을 제정하여 공공차관은 물론 민간차관에 대해서도 정부가 지급보증을 제공하도록 하는 파격적 조치를 취하게 되었다.

이와 같은 2개의 법률은 1966년 8월 3일 제정된 「외자도입법」으로 통합되었다. 이는 외자도입규정을 통일하고, 외국인직접투자에 대한 유인을 강화하는 동시에 외국차관에 대한 정부의 지급보증절차를 개선하기 위함이었다.[55] 이와 더불어 정부는 1965년의 한・일 국교정상화를 통해 무상자금 3억달러 및 유상자금 2억달러의 청구권자금과 3억달러 이상의 상업차관을 공여받게 되었다.[56]

적극적 외자도입시책 및 한・일 국교정상화, 그리고 적극적인 공업화정책의 결과 상업차관이 급속히 증가하였다. 여기에는 1965년의 금리현실화조치로 인한 국내외 금리차의 확대도 큰 영향을 미쳤다. 이처럼 차관이 증가하면서 원리금 상환부담이 급증하고 차관업체들이 부실화되자 정부는 외자도입의 질적・양적 규제를 강화하기 시작하였다. 또 외자도입정책의 방향을 차관에서 외국인투자로 전환하였다. '외국인투자의 유치 증진과 외국인투자기업의 육성을 위한 시책'을 마련하였고, 1970년에는 마산수출자유지역을 지정하였으며 외자기업의 노조활동을 규제하는 「임시특별법」까지 제정하였다.[57]

1960년대 하반기에는 무상원조의 감소를 상업 및 공공 차관의 증가가 어느 정도 상쇄하는 역할을 담당하였다(그림 1-5). 반면, 외국인직접투자 유입은 정부의 노력에도 불구하고 외환위기 이전까지 낮은 수준을 유지하였다(그림 1-6). 이는 다국적기업에게 한국이 그리 매력적인 투자대상이 아니었던 것에도 기인하지만, 다른 한편으로 우리나라의 자본시장이 차관을 제외한 자본유입에 대해 상당 부분 폐쇄되어 있었던 것에도 기인한다. 본격적인 자본시장 개방은 외환위기 이후에 이루어졌다.

정부는 자본유입뿐 아니라 자본유출도 통제하였다. 대외자산은 1990년대 초까지 GDP의 15% 이하에 머물렀다(그림 1-6). 이처럼 전반적으로 유입과 유출이 폐쇄된 자본시장에서 차관에 대해 정부가 지급보증을 제공함으로써 차관을 중심으로 대외부채(liability)가 급증하였다.[58] 대외부채 잔고는 1962년 GDP의 4%에서 급격히 증가하여 1970년대 중 40% 수준을 유지하였고, 1980년대 전반기에는 50% 이상으로 증가하였다. 이 비율은 1980년대 하반기에 3저(低) 호황으로 무역수지가 크게 개선된 후에야 1990년을 전후해 20% 수준으로 낮아질 수 있었다.[59]

---

55) 김병주(1995), p.199.

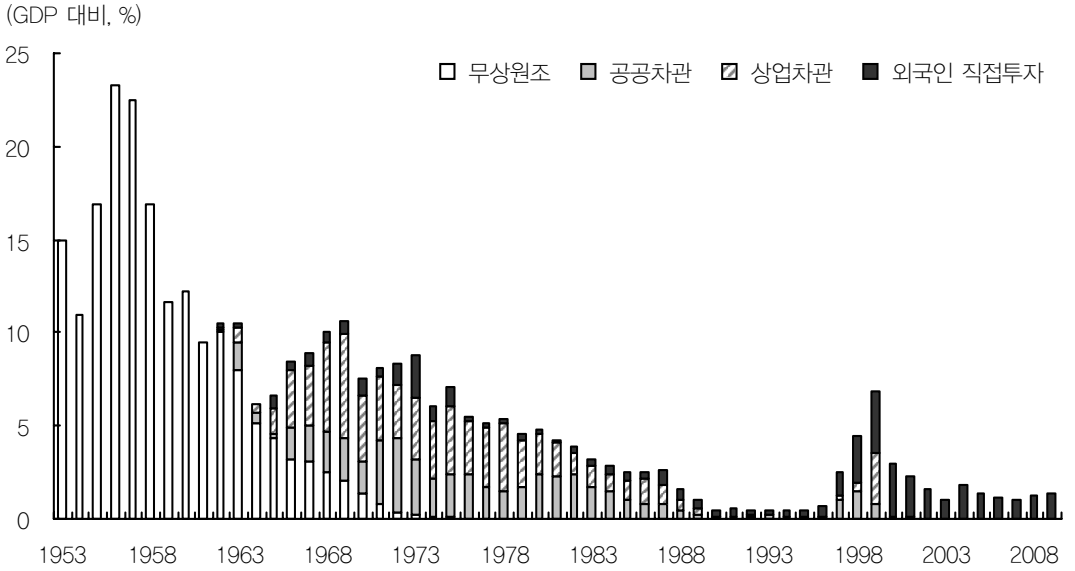
56) Woo(1991), pp.85~87.

57) 이기준(1986), pp.792~793; 노인환(1986), p.567.

58) 여기에서 대외부채(liability)는 차관 등의 해외채무(debt)뿐 아니라 직접투자, 포트폴리오 투자 등 자본계정을 통해 유입된 일체의 외국자본을 의미한다.

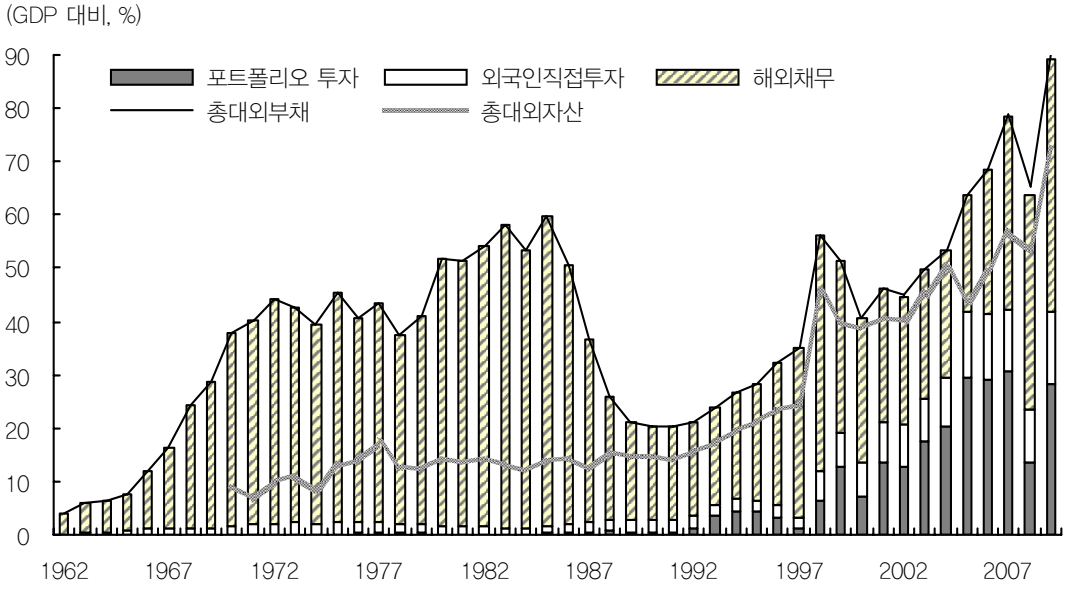
59) 대외부채 가운데 해외채무(debt)의 잔고만을 살펴보면, M2 또는 예금은행 대출에 대비한 해외채무 잔고의 비율은 1962년 25% 내외에서 급상승하여 1970년대에는 150% 내외에 머물렀다. 이러한 높은 수준은 3저(低) 호황을 겪은 후 비로소 20~30% 수준으로 하락하였다.

[그림 1-5] 무상원조 · 차관 · 직접투자 도입액(도착 기준)



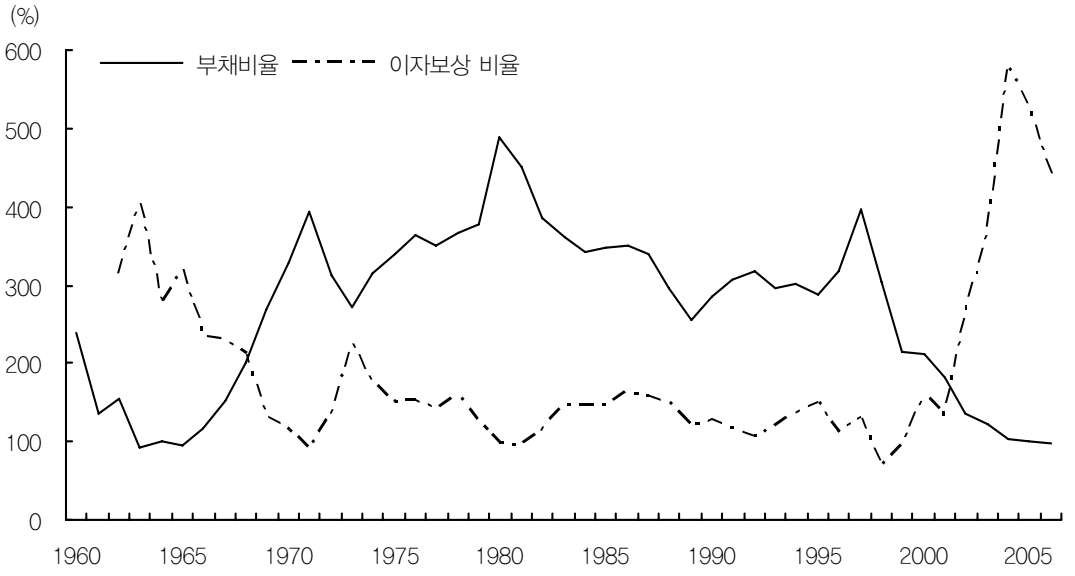
자료: 1) 무상원조 중 미국 및 국제기구의 무상원조는 한국은행, 『경제통계연보』, 1984, p.245. 대일청구권 자금은 경제기획원, 1976, p.29.
2) 상업·공공 차관(1962~65년)은 재무부(1978), p.97.
3) 상업·공공 차관(1966~2007년), 외국인직접투자, GDP는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

[그림 1-6] 대외부채 및 대외자산 잔고



자료: 1) 1962년의 해외채무는 김준경(1993), 〈표 4-14〉의 총외채. 1963~69년의 해외채무는 Woo(1991), 〈Table 4.8〉의 Total Foreign Debt. 1962~69년의 외국인직접투자는 앞 그림의 연도별 외국인직접투자 유입액의 누계로 필자가 계산. 동 기간의 총대외부채는 해외채무와 외국인직접투자의 합계.
2) 1970~2004년은 Lane and Milesi-Ferretti(2006). 2005년 이후는 한국은행, 경제통계시스템(http:// ecos.bok.or.kr)의 국제투자대조표.

[그림 1-7] 제조업의 부채비율과 이자보상비율



자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

차관의 급증은 기업부실을 초래하였다. 차관도입이 이권으로 인식되어 기업들이 수익성을 무시한 채 차관을 마구 도입한 나머지 자본비용이 커졌다(그림 1-7). 제조업의 부채비율은 1960년대 중반 100% 내외였으나 1960년대 하반기에 급격히 상승하여 1970년대에는 300~400%에 달하였다. 이 수준은 외환위기 이전까지 대체로 유지되었으며 최근에 들어서야 과거와 같은 100% 내외로 낮아질 수 있었다.

이러한 부채의 증가는 기업경영의 어려움을 가중시켰다. 1970~90년대 중 이자보상비율은 그 이전 및 이후 시기와 비교하여 급락하였다(그림 1-7).[60] 외환위기의 주범으로 지목되는, 우리 기업들이 부채에 지나치게 의존하는 버릇은 차관도입이 본격화된 1960년대 하반기에 생긴 것으로 보인다. 부실기업 문제는 1970년대 초반까지 여러 차례 물의를 일으켰고, 지급보증을 맡았던 금융계에 광범위하게 부실을 오염시켰다. 또 외자를 받은 대기업과 외자를 받지 못한 중소기업 사이에 격차가 벌어지면서 산업 내 이중구조의 문제를 야기하였다.[61]

5. 금융억압

정부는 국내 금융시장에도 새로운 통제를 도입하였다. 이는 정부주도의 성장정책을 뒷받침할 관치금융의 골격을 마련하기 위한 것이며, 1950년대로부터의 커다란 후퇴라고 할 수 있다.[62]

---

60) 이러한 전반적인 모습은 제조업을 포함한 전 산업의 경우에도 크게 다르지 않다.

61) 김진현(1986), p.600; 이은복(1986), p.783.

먼저 정부는 시중은행을 다시 국유화하였다. 군사정부는 신속히 「부정축재처리법」을 제정(1961. 6. 20)하고, 이에 의거하여 불하된 은행주식을 정부에 귀속조치(10. 29)함에 따라 시중은행은 4년 만에 다시 공기업화되었다. 이로써 정부는 특수은행은 물론 일반은행에 대해서도 대주주로서 강력한 통제권을 장악하게 되었다.

정부는 중앙은행에 대한 통제권도 강화하였다. 1962년 5월 24일의 「한국은행법」 개정은 금융정책 수립에 있어서 정부의 우위를 분명히 하는 데 목적이 있었다. 그 일환으로 '금융통화위원회'를 '금융통화운영위원회'로 개칭하였는데, 이는 동 위원회의 기능을 정책수립보다 정책운영 차원으로 격하시킬 의도를 나타낸 것으로 풀이되었다. 또 재무부장관이 금통위 결정사항에 대해 재의(再議)를 요구할 수 있고, 재의된 사항이 재직의원 2/3 이상의 의결로 부결된 경우 각의에서 최종 결정하도록 함으로써 금융정책에 관한 최종적인 책임을 정부로 귀속시켰다. 아울러 매년 1회 이상 재무부 장관의 업무감사와 감사원(당시에는 심계원)의 회계감사를 받도록 하였고, 한국은행의 경비예산에 관한 결정권을 금융통화운영위원회에서 정부로 이관하였다.

국유화된 일반은행에 대해서는 두 차례의 「은행법」 개정(1962. 5. 24, 1969. 1. 28)을 통해 정부·한국은행·은행감독원의 통제권한을 강화하였다. 정부는 이러한 법령뿐 아니라 그 밖에 지시·통첩 등의 방법을 통해 인사·조직·예산·자산운용 등 내부경영의 구체적 사항에 깊숙하게 개입하였다. 중앙은행은 창구지도를 통해 효과적으로 일반은행을 통제할 수 있었는데, 이는 대출자금의 초과수요상황에서 이들이 중앙은행 재할인에 크게 의존하지 않을 수 없었기 때문이다.

정부는 일반은행과 더불어 각종 특수은행을 활용하여 금융시장에 개입하였다. 기존의 한국산업은행(1954년)에 더하여 중소기업은행(1961년), 농업협동조합 및 동 중앙회(1962년), 수산업협동조합 및 동 중앙회(1962년), 국민은행(1963년), 한국외환은행(1967년), 한국개발금융(1967년), 한국신탁은행(1968년), 한국주택은행(1969년), 한국수출입은행(1976년)이 신설되거나 기존의 조직을 바탕으로 개편되었다.

이러한 제도적 변화를 바탕으로 정부는 특정한 정책적 목표를 달성하기 위해 금융시장에 대한 직접적 개입을 주저하지 않았는데, 유일하게 자유화의 방향으로 나아갔던 것은 1965년 9월의 금리현실화조치였다. 당초 Hugh Patrick, Edward Shaw, John Gurley 등 미국에서 파견된 자문단은 종합적인 금융자유화를 요구하였으나 한국 정부는 금리현실화를 포함한 일부만을 받아들였다.[63] 정부는 9월 하반기에 「이자제한법」을 개정하여 금리상한을 연 20%에서 연 40%로 대폭 인상한 다음, 드디어 9월 30일을 기하여 금리현실화조치를 단행하였다. 금융기관의 수신금리는 정기예금의 경우 연 15%에서 연 30%로 2배 인상하였고, 여신금리는 일반 어음대출의 경우 연 15%에서 연 26%로 대폭 인상하였다. 저금리에 체질화된 국내기업에 이러한 금리현실화는 충격적인 사건이었다.

금리현실화는 금융기관의 시중자금 흡수능력 제고 및 금리의 자금배분기능 제고를 위

62) 김병주(1995), p.199; 구석모(1986), p.127.

63) Woo(1991), p.103.

한 것이었다. 사채금리가 연 50%를 상회하는 상황에서 수신금리 인상은 시중자금을 공금융부문으로 유도할 것으로 기대되었다. 또 여신금리 인상은 생산성이 낮은 부문에서 높은 부문으로의 자원배분을 촉진할 것으로 기대되었다. 적어도 시중자금 흡수라는 면에서 금리현실화는 놀라운 성공을 거두었다. 은행의 저축성예금은 1965년 말까지 3개월간 약 50% 증가하였고 그 후에도 1969년 말까지 매년 2배 증가하였다. 그 결과 GDP 대비 저축성예금의 비율은 1964년 말 2%에서 1969년 말 21%로 상승하였고, 총예금의 비율은 6%에서 29%로 상승하였다.

그러나 수신금리가 여신금리보다 더 높음으로 인해 예대금리 간에 역(逆)마진이 발생하였는데, 이로 인한 금융기관 수지 악화를 보전하기 위해 중앙은행이 지준예치금과 통화안정계정에 묶인 자금에 대해 이자를 지급하는 이례적인 조치를 취하지 않을 수 없었다. 하지만 더 큰 문제는 국내외 금리차가 커지면서 외자도입이 급증하였고, 이로 인해 기업 및 금융 부문의 대규모 부실이 발생하게 되었다는 점이다. 이에 따라 1969년 3월 청와대에 '부실기업정리반'이 구성되어 부실기업의 처분·합병 등의 업무를 추진하였다.[64] 그 당시 정부발표에 의하면 외자기업 중 83개사가 은행관리로 넘어갔고 123개사가 경영부실에 빠져 있었다. 1971년에는 외자기업 중 부도업체의 수가 200개로 증가하였다.

이러한 가운데 고금리정책은 1968년부터 완화되기 시작하였다. 고금리정책은 예대 역금리, 국제금리와의 불균형, 기업 금융비용부담의 과중 등의 문제로 장기간 지속될 수 없다고 인식되었다.[65] 이에 따라 1968년 4월의 제1차 금리인하를 시발로 동년 10월(제2차), 1969년 6월(제3차), 1971년 6월(제4차), 그리고 1972년 1월(제5차) 및 8월(제6차)에 걸쳐 단계적 금리인하가 이루어졌다. 제1차 및 제2차 금리인하에서는 역금리의 해소가 주목적이었고 고금리체계는 대개 유지되었으나, 제3차 금리인하에서는 역금리가 완전히 해소되면서 저금리체계로의 방향 전환이 이루어졌다. 저금리 지향성은 환율인상과 병행된 제4차 금리인하에서 보다 분명해졌다.

금리인하에도 불구하고 1970년대에 들어서면서 미국 등 주요 선진국들의 불황과 IMF의 권고에 따른 긴축정책으로 성장률은 하락하기 시작하였다. 또 그동안 누적된 외국 상업차관에 대한 원리금 상환이 1970년부터 본격화되면서 차관기업들의 자금사정을 압박하였다. 특히, 1971년에 안정화정책의 일환으로 실시된 대폭적인 환율인상은 차관기업들의 원리금 상환부담을 가중시켰다. 이에 따라 많은 기업들이 사채시장에 의존하게 되었는데, 사실 그 이전에도 거의 대부분의 기업들이 사채를 끌어들여 사업을 하고 있었다. 심지어 사채를 장기대출자금에 충당하는 예도 흔하였다.[66]

경기불황과 높은 금융비용으로 어려움을 겪고 있던 재계는 정부에 대해 강력한 대책을 요구하였다. 재계의 요구에 부응하여 정부는 1972년 1월에 제5차 금리인하를 실시하였으며, 8월에는 제6차 금리인하와 더불어 대통령의 '8·3 긴급경제조치'를 단행하였다.

---

64) 김병주(1995), p.200; 김진현(1986), p.600; Woo(1991), pp.109~110.

65) 이승윤(1986), pp.196~197.

66) 김정렴(2006), pp.313~314.

동 조치는 8월 2일 공포된 대통령의 '경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령'에 따라 다음 날부터 시행되었는데, 그 취지는 기업을 사채의 중압에서 해방시키고 특별 금융지원을 베풀어줌으로써 기업의 취약한 재무구조를 개선하고, 금리인하를 통해 생산비 절감을 유도하며, 금융질서를 시정하는 것이었다.

먼저 사채조정의 구체적 내용을 보면, 모든 사채업자와 채무기업은 8월 2일 현재의 기업채무를 8월 3일부터 9일까지 관할 세무서와 금융기관에 신고하도록 하고, 이에 응하지 않는 경우 사채의 변제를 금지하도록 하였다. 그리고 신고된 사채는 시행일로부터 3년의 거치기간을 거쳐 그 후 5년간 6개월마다 균등액을 변제하도록 하고, 그동안 월 1.35%(연 16.2%)의 이자를 적용하도록 하였다. 당시 사채 평균이자가 월 3.5%(연 42.0%)였음을 감안하면 채무자의 이자부담 감소는 대폭적이라 할 수 있었다. 신고접수를 마감한 결과, 채권자의 신고가 21만 906건, 3,571억원, 채무기업의 신고가 4만 677건, 3,456억원에 이르렀는데, 신고금액은 당시 통화(M1)의 거의 90%에 해당하는 규모였다. 그 밖의 부수 조치는 〈표 1-5〉에 정리되어 있다.

〈표 1-5〉 '8 · 3 긴급경제조치'의 주요 내용

조치	내용
사채조정	1972년 8월 2일 현재 기업보유 사채를 9일까지 모두 신고하도록 하고 신고 사채의 채권 · 채무 관계를 월리 1.35%(연리 16.2%), 3년 거치 5년 분할상환조건으로 조정함으로써 기업의 사채부담을 경감
특별금융조치	금융기관이 발행한 저리(연 5.5%)의 특별 금융채권 2천억원을 한국은행이 인수하고, 금융기관은 이 자금으로 기업 단기대출금 잔액의 30% 해당액을 연 8%의 이자, 3년 거치 5년 분할상환의 장기대출로 전환
금융기관 금리인하	금융기관의 여수신 최고금리와 한은 여신금리를 인하하고, 특수은행의 여신금리와 재정자금의 대출금리를 조정. 이에 따른 금융기관의 수지적자는 한은의 금융기관 지준금에 대한 이자지급과 특별융자로 보전
신용보증제도 확충	담보력이 취약한 기업에 대한 금융기관의 여신을 원활하게 하도록 중소기업신용보증기금과 농림수산업신용보증기금에 정부가 각각 출연. 각 금융기관에도 신용보증기금을 설치
산업합리화와 투자촉진	국무총리 직속으로 설치된 '산업합리화심의회'를 통하여 합리화 대상 산업 및 기준을 정하고, 산업은행은 장기저리의 산업합리화 자금을 기업에 공급. 합리화 대상으로 지정된 산업의 고정설비투자에 대해 특별감가상각률과 법인세 및 소득세상의 투자공제율을 인상
재정운용의 합리화	재정의 경직성을 완화하기 위하여 지방교부세와 지방교육재정교부금 등의 법정교부율 방식을 폐지, 매년 예산에서 이를 정하도록 함으로써 정부예산 중 교부금의 비중을 축소

자료: 김병주(1995), pp.202～203.

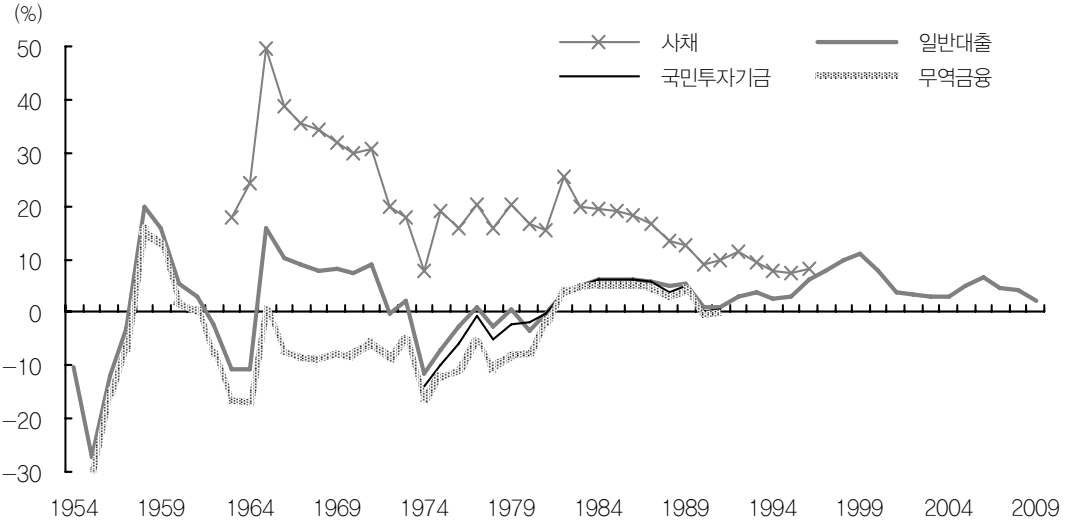
이상과 같은 내용의 8·3 조치는 주요 선진국 경제의 회복과 맞물려 효력을 발휘하였고, 1973년에는 성장률이 14.8%로 회복되었다. 그러나 1973년 가을에 시작된 석유파동으로 인해 8·3 조치의 약효가 곧 무력화되었다. 또 사채시장은 동 조치로 크게 움츠러들었으나 다시 서서히 되살아나 그 후 10여 년이 지난 1980년대에 들어와서 다시 사채시장 파동을 불러일으켰다.

사실 정부의 광범위한 금리규제와 특정 분야에 대한 인위적 자금배분(즉, 정책금융)을 내용으로 하는 금융억압(financial repression)하에서 사채시장의 존재는 불가피한 것이었다. 사채시장의 규모는 여러 요인으로부터 영향을 받는데 ① 공식시장의 규제된 금리수준, ② 자금수요의 크기, ③ 금융기관 자금배정의 효율성이 그것이다. 이들 요인을 자세히 보면 다음과 같다.

첫째, 공식금리가 낮을수록 사채시장이 커지는 것은 당연하다. 낮은 공식금리에 만족하지 못하는 자금들이 더 높은 수익을 올리고자 사채시장으로 몰려들기 때문이다. 우리나라에서 공식금리는 1950년대부터 본격적인 금융자유화가 이루어진 1990년대 전반까지 매우 낮은 수준을 유지해왔다(그림 1-8). 무역금융의 실질금리는 1960~70년대에 걸쳐 -10% 정도에 불과하였다. 중화학공업화를 위한 국민투자기금의 실질금리 역시 1974~81년간 음(-)의 값을 보였다. 또 이러한 정책금융뿐 아니라 일반대출의 실질금리 역시 매우 낮은 수준을 보였다.

둘째, 자금수요가 클수록 사채시장이 커지는 것도 당연하다. 자금수요가 매우 컸음은 1970년대 이후 유지되었던 300~400% 수준의 높은 부채비율에서도 알 수 있다. 이처럼 막대한 자금수요의 원인은 여러 가지 측면에서 설명할 수 있겠지만, 가장 유력한 것은 정부의 암묵적 신용보증에 대한 민간의 기대 때문이라고 할 수 있다. 1969년 청와대에 설치된 부실기업정리반은 5월부터 30개 부실차관기업과 56개 은행관리기업의 정리에 착수해 8월에 구체적인 정리대책을 확정하였다. 그 내용은 ① 부실기업이 안고 있는 거대한 빚을 보증 또는 대부해준 은행을 구제하고, ② 기왕에 건설한 차관기업은 새로운 정부지원 아래 재육성하며, ③ 그릇된 기업풍토를 불식시키기 위해 기업인 재산의 강제처분도 가능하도록 하는 것이다.[67] 이는 공식적으로 정부가 기업과 금융부문의 부실정리에

[그림 1-8] 실질금리 추이



주: 1) 실질금리는 GDP 디플레이터(1970년까지는 GNP 디플레이터)를 사용하여 계산.
2) 일반대출금리 중 1995년 이전은 시중은행의 1년 이내 일반대출금리, 1996년 이후는 예금은행 가중평균 기업일반대출금리(신규 취급액 기준).

자료: 1) 사채금리는 김낙년(1999), p.134 및 이덕훈・최범수・김동원・안종길・문춘걸(1998), p.32.
2) 일반대출금리는 한국은행(2005a), p.79 및 한국은행『조사통계월보』, 각호.
3) 국민투자기금 금리는 Sakong(1993), p.244.
4) 무역금융금리는 김낙년(1999), p.134 및 Sakong(1993), p.244.

67) 김정렴(2006), p.308.

개입한 첫 사례로 8·3 조치는 결국 이 연장선상에 있었다고 볼 수 있다. 정부는 8·3 조치 이후 거의 10년마다 한 번씩 한은특융 등을 동원하여 기업구조조정과 금융부실 해소에 직접 나서게 되었다. 이러한 일련의 정부개입은 어려움이 닥칠 때 정부가 구제해 줄 것이라는 민간의 기대를 불러일으키고 이를 다시 확인시키는 역할을 하였다. 외환위기 이후 부채비율이 급격히 하락한 것은 이러한 기대가 불식되었음을 의미한다고 볼 수 있다.

셋째, 사채시장의 규모는 금융기관 자금배정 효율성의 영향을 받는다. 만일 정책금융으로 인해 금융기관의 자금배정이 수익성이 낮은 사업에 집중된다면, 정책금융에서 제외된 수익성이 높은 사업은 사채시장을 통해서라도 자금을 조달하게 되고, 이에 따라 사채시장의 규모는 커지게 된다. 개발연대의 정책금융의 규모에 대해서는 다양한 추정치가 존재하는데,[68] 이들에 따르면 1970년대 중 국내신용 대비 정책금융의 규모는 40~60%로서 엄청난 수준에 달하였다. 1980년대부터 정책금융의 비중이 감소하기는 하나 1980년대 말까지 정책금융은 국내신용의 상당 부분을 차지하였다. 이처럼 막대한 규모의 정책금융은 필연적으로 자금배정의 효율성을 낮추고 사채시장을 키웠을 것으로 추측된다.

이와 같은 세 가지 이유로 인해 8·3 조치는 사채시장을 근절하는 데 실패하였다. 8·3 조치는 정부가 외자도입과 공식 금융시장에 대한 통제에서 더 나아가 비공식 금융시장까지도 자신의 통제하에 두려고 한 시도였다. 이러나 바로 이러한 통제 때문에 사채시장에 대한 개입은 실패하게 된다. 사채시장 근절을 위해서는 ① 금리자유화와 물가안정을 통한 공식시장의 실질금리 보장, ② 정부와 민간 사이의 위험공유(co-insurance)체제 불식, ③ 정책금융의 축소·철폐가 보다 효과적이었을 것이다.[69] 즉, 금융억압 자체를 포기했어야 했다.

6. 거시경제의 안정

정부주도의 경제개발에서 통화당국의 일차적 임무는 '성장통화'를 공급하는 것이었으며 물가안정은 후순위로 밀려났다. 정부주도형 경제개발계획을 추진함에 있어 금융기관은 기업부문의 왕성한 자금수요를 충족시켜야 했고, 자금부족은 중앙은행의 대출창구에 의존해야 했다. 한은대출 가운데 큰 비중을 차지한 것은 거의 자동적으로 공급되는 저리의 정책자금대출이었다.[70] 특히, 1968년에는 정책자금대출에 따른 만성적 초과자금수요와 예금은행의 지준부족현상이 지속됨에 따라 정부는 재할인총액한도제를 폐지하고 유동성조절자금을 제외한 모든 정책자금에 대해 일정 비율로 자동 재할인해주는 방식으로 전환하였다. 그 결과 예금은행 대출금에서 차지하는 한은대출의 비중은 1965~93년 기간

68) 김병주·박영철(1984), p.354; 정운찬(1986), p.210; Sakong(1993), p.35; 김준경(1993), p.316; OECD(1996), p.45.

69) 이 세 가지 가운데 특히 ①은 1990년대에 들어와 사채금리와 공식금리 사이의 격차가 줄어들면서 사채시장이 사라지는 데 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

70) 김병주(1995), p.219; 김준경(1993), p.138.

중 10~20%에 달하였다(표 1-6). 또 예금은행 정책금융에서 차지하는 한은대출의 비중은 30~40%에 달하였다. 무역금융의 경우 그 비중이 특히 높았는데, 1973~81년 기간 중 예금은행 무역금융의 거의 전부인 89.1%가 한은대출에 의존하였다.

한국은행의 대(對)예금은행 대출은 본원통화 증가의 주요인이 되었다(표 1-7). 1960년대 초까지 본원통화 증가에 주로 기여한 것은 한국은행의 대(對)정부 순(純)대출이었다. 즉, 이 당시에는 재정적자의 화폐화(monetizaton)가 통화증발의 주요인이었다. 그러나 1960년대 말부터는 점차 한국은행의 대(對)예금은행 대출이 보다 더 중요한 문제로 대두되었다. 그 결과 1973~81년 중의 본원통화 증가율 25.1% 가운데 대부분인 20.2%는 한국은행의 대(對)예금은행 대출에 기인한 것이었다. 1982~86년에는 본원통화 증가율 13.0% 가운데 32.0%가 대(對)예금은행 대출에 기인하였는데, 이러한 초과유동성을 흡수하기 위해 한국은행은 통화안정증권 및 통화안정계정을 통한 불태화(sterilization) 조작에 크게 의존하게 되었다. 한편, 1987년 이후에는 해외 순(純)자산의 증가가 본원통화 증가의 주요인으로 등장하게 되었다.

이처럼 금융부문의 통화증발요인이 증가함에 따라 전반적인 물가상승률은 높은 수준을 유지하였다. 1960~70년대 중 소비자물가상승률은 10~20%에 달하였는데, 이는 일본·대만·싱가포르 등 여타 동아시아 국가에 비해 높은 것이었다(표 1-8).

정부는 물가안정을 위해 단속적으로 통화 및 재정 정책의 긴축을 시도하였다. 그러나 예외적인 몇 해(1963~64년, 1970~71년 등)를 제외하면 전반적으로는 통화 증가율과 재정적자가 높은 수준에 달해 불안요소가 컸다. 이러한 불안의 근본원인은 성장이 우선시되고 물가안정이 2차적 목표에 불과했던 당시의 정책환경에 있었다.[71]

〈표 1-6〉 한국은행의 대(對)예금은행 대출금 구성비

(단위: %)

	1965~72	1973~81	1982~86	1987~93	1994~2001	2002~08
총액한도대출	0.0	0.0	0.0	0.0	74.5	100.0
진성어음 재할인	72.2	72.0	45.6	37.1	0.0	0.0
무역금융(A)	63.2	59.7	28.6	7.4	0.0	0.0
상업어음 재할인(B)	9.0	12.3	16.9	29.7	0.0	0.0
농수축산자금	18.5	3.9	2.2	3.1	1.4	0.0
일반자금	6.6	20.7	51.1	54.4	18.2	0.0
기타	2.7	3.4	1.1	5.4	5.8	0.0
한은대출 계(C)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
A/예금은행 무역금융	75.4	89.1	65.6	44.2	0.0	
B/예금은행 할인어음	22.5	51.3	47.7	44.6	0.0	
C/예금은행 대출금	11.3	20.2	23.7	16.7	5.4	1.4
C/예금은행 정책금융	–	32.5	40.1	29.3	–	–

자료: 1965~72년은 김준경(1993), p.138; 그 외는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

71) 정태성(1986), p.969.

〈표 1-7〉 본원통화 증가에 대한 기여[1]

(단위: %)

	1951~64	1965~72	1973~81	1982~86	1987~93	1994~2001	2002~09
대(對)정부 순(純)대출[2]	29.7	1.1	6.0	-1.8	-7.0	-1.6	2.9
대(對)예금은행 대출	12.7	9.5	20.2	32.0	6.7	-3.1	0.4
해외 순(純)자산	-	1.5	5.8	4.5	22.1	62.0	45.0
불태화 조작[3]	0.0	-3.8	-8.6	-38.8	-30.7	-29.8	-21.1
기타	6.6	31.0	1.6	17.2	34.0	-21.8	-17.5
본원통화 증가율	49.0	39.3	25.1	13.0	25.0	5.7	9.7

주: 1) 본원통화 증가에 대한 기여 = 금년도 증가율 × 전년도 본원통화 대비 비율.
2) 대(對)정부 순(純)대출 = 한은의 대(對)정부 대출 및 국채인수 - 정부의 대(對)한은 예금.
3) 불태화 조작은 통안증권 및 외평채(원화표시)를 이용한 불태화 조작을 의미.
자료: 1950~69년은 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; 그 후는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos. bok.or.kr).

〈표 1-8〉 주요국의 소비자물가상승률

(단위: %)

	1960~70	1970~80	1980~90	1990~2000	2000~09
한국	13.8	16.3	6.3	5.1	3.2
미국	2.8	7.8	4.7	2.8	2.5
일본	5.6	9.0	2.0	0.8	-0.2
대만	3.4	10.4	3.1	2.6	0.9
홍콩	-	-	7.8[1]	5.3	0.2
싱가포르	1.1	6.4	2.2	1.7	1.5

주: 1) 1981~90년.
자료: OECD(http://stats.oecd.org), 中華民國統計資訊網 (http://eng.stat.gov.tw), 香港特別行政區 政府統計處 (http://www. censtatd.gov.hk), Statistics Singapore(http://www.singstat.gov.sg).

물가안정을 위해 정부는 가격규제에 크게 의존하였다. 가격규제에 의한 최초의 물가관리제도는 광복 직후인 1946~47년간에 걸쳐 실시된 주요 상품에 대한 최고가격제였다. 이 조치는 군정법령에 의거한 중앙물가행정처의 규칙에 의거한 것인데, 당시의 취약한 행정력으로 인해 실효성은 거의 없었다. 이러한 가격통제는 그 후에도 이어져 1950년 3월 4일의 '경제안정15원칙'과 1955년 8월에 한·미 양국 정부가 합의한 '종합안정화시책'에서도 활용되었다.

1960년대에 들어와서는 군사정부가 「물가조절에관한임시조치법」(이하 「임시조치법」, 1961. 11. 9)을 제정하여 가격통제 및 매점매석행위 단속의 법적 근거를 마련하였다. 이 법에 의한 가격통제는 대상품목이 변동하는 가운데 1971년까지 계속되었다.[72]

정부의 가격통제는 1970년대에 대폭 강화되었다. 1973년 중 원화의 실효평가절하와 이례적인 국제원자재가격의 폭등으로 공급 측면의 물가상승요인이 발생하자, 정부는 가격통제를 포함하는 적극적 물가대책을 추진하였다. 특히, 3월에는 「물가안정에관한법률」을 제정하여 기존의 「임시조치법」을 대체하도록 하였다. 「임시조치법」이 중요 물자만을

72) 이재형(2005), p.439; 박성상(1986), p.939; 경제기획원(1982), pp.52~53.

규제하던 데 비해 이 법은 부동산 임대료・수수료・사용료를 포함한 각종 서비스요금까지 규제할 수 있도록 하였다.

정부의 인위적 물가통제 덕분에 1973년 중 물가는 비교적 안정될 수 있었으나, 이로 인해 잠재된 물가압력은 1974년 국제 원유가격의 급등과 더불어 분출되었다. 이에 대응하여 1974년 이후 정부는 가격통제를 지속하면서 때때로 불가피하게 가격현실화를 허용하였다.

또한 가격불안을 구조적으로 해결하기 위해서는 경쟁적 시장질서의 도입이 불가피하다고 판단하였는데, 이에 따라 1975년에 「물가안정에관한법률」을 발전적으로 개편하여 「물가안정및공정거래에관한법률」을 제정하고 이듬해부터 이를 시행하였다. 이 법은 독과점가격규제를 비롯한 폭넓은 가격규제제도를 도입하면서 경쟁정책적 기능(경쟁제한행위 및 불공정거래행위의 규제)을 새로이 확정시킨 것이었다. 그러나 이 법은 실제 시행에 있어서 가격규제에 중점이 두어졌으며, 경쟁정책적 기능은 거의 발휘되지 못하였다.[73] 이 법에 따라 물가정책당국은 생산・유통・소비의 전 과정, 그리고 표준가격의 지정고시 및 독과점가격 결정에 직접적으로 개입할 수 있게 되었다.

그러나 통화・재정 정책의 뒷받침이 이루어지지 않은 상황에서 정부의 가격규제는 물가안정에 기여하지 못한 것으로 평가된다. 거시정책의 목표를 미시정책수단으로 달성하려고 한 것이 근본적으로 잘못된 원인이었다. 정부의 가격규제는 가격상승의 시기만 늦추었을 뿐 결국 대폭적 가격상승이 불가피해짐에 따라 물가정책에 대한 정부의 공신력이 훼손되고 '물가상승 기대(인플레 심리)'가 형성되었다. 또 정부의 가격통제로 생산자들이 국내시장에 대한 공급을 기피하고 가격규제가 없는 해외시장에 대한 공급에 주력하게 되었으며, 국내시장에는 이중가격이 형성되었다. 그 결과 정부는 업체별 생산책임제나 수출제한을 부과하는 방법으로 시장기능에 개입하지 않으면 안 되는 사태에 직면하였다.[74]

1979년부터 정부의 강력한 가격규제에 따른 부작용이 심화되고 경제운영기조가 민간주도로 전환되면서 정부는 1980년 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 「공정거래법」)을 제정하였다. 이 법은 본격적인 경쟁법으로서, 이 법의 제정에 의해 「물가안정및공정거래에의한법률」 가운데 독과점가격규제를 비롯한 경쟁정책기능은 폐지되었고, 공공요금규제 등 가격정책기능만 남게 되었다. 남아 있는 가격규제는 사후감시제나 가격변경 사후보고제 등을 통해 행해졌는데, 그 강도는 점차 약화되었다. 이들 제도는 1994년 2월에 완전히 폐지되어 공산품에 대해서는 최소한 제도적으로 볼 때 완전한 가격자유화가 이루어졌다. 「공정거래법」에서도 가격관리 차원의 독과점가격규제는 폐지되었고, 시장지배적 사업자의 독점력 남용의 결과로 나타나는 가격남용행위만 규제대상이 되었다.[75]

---

73) 이재형(2005), pp.439～440.

74) 정태성(1986), p.970.

75) 물론 이는 일반적 가격규제가 완전히 폐지되었다는 의미이며, 산업 관련 특별법에 의한 개별 품목에 대한 가격규제는 부분적으로 지금까지 잔존하고 있다.

7. 노동시장정책

일제강점기 중에는 노동운동이 반제국 민족광복운동으로 발전함에 따라 근로자들이 사용자를 교섭과 협조의 대상으로 삼기보다 투쟁의 대상으로 삼았고, 노동조합활동 역시 정치적 성격을 강하게 띠게 되었다.[76] 광복 후 계급투쟁 이념을 가진 노동운동가들은 본격적으로 정치세력화하였고, 좌·우익의 대립 속에 1948년 정부수립과 더불어 제정된 「헌법」에서는 노동3권의 보호를 명시하였다. 그리고 1949년에 사회부 노동국은 노동 제법의 초안을 마련하였으나 6·25 전쟁으로 인해 추진이 중단되었다. 그러나 정부는 이를 곧 다시 추진하여 6·25 전쟁이 끝나기도 전에 「노동4법」을 통과시켰는데, 그 내용은 매우 진보적인 것으로서 근로자보호에 역점을 두었다.

이처럼 정부가 「노동법」 제정을 서두른 것은 공산권과의 전쟁 속에서 근로자들의 환심을 사는 데 목적이 있었던 것으로 보인다. 그러나 산업화의 경험이 일천하고 지불능력을 제대로 갖춘 기업도 미처 생성되지 않는 상황에서 근로자의 보호는 사실상 큰 의미를 갖지 못하였다. 법은 법대로 존재하여 형식논리에 사로잡히게 되고, 노동현장에서는 탈법과 편법이 지배하는 전근대적인 노사관계가 배태되었다. 또 경제적 실리를 추구할 대상 기업이 없는 가운데 노동운동은 정치권력에 휘말려 분열을 거듭하였다. 1960년 11월 '한국노동조합총연맹(한국노총)'이 결성되었으나 뿌리 깊은 파벌 간의 대립으로 뚜렷한 업적을 남기지 못한 채 분열을 계속하였다.

마침내 1961년 5·16 군사정변으로 집권한 정부는 포고령을 통해 노동관계법의 효력을 중지시키고 한국노총도 해산하였다. 그리고 8월 20일 발표된 「근로자단체활동에관한임시조치법」에 의하여 종전의 기업별 노조를 15개의 산별체제로 개편하였다. 1962년 12월에는 국민투표를 통해 그동안 명목상 존재하던 「헌법」의 이익균점권 조항을 삭제하고 공무원의 단결권·단체교섭권·단체행동권을 제한하였다.

경제개발5개년계획을 추진하면서 정부는 한편으로 집단적 노사관계를 제약하면서 다른 한편으로는 그에 대한 보상으로 근로자보호를 노동조합이 아닌 정부가 직접 담당하고자 하였다. 1961년 12월과 1963년 4월 및 12월의 법 개정을 통해 주차유급휴일(週次有給休日), 퇴직금제도, 노동시간, 연차유급휴가 등을 규정하는 한편 복수노조를 금지[77]하였다. 복수노조 금지 외에 노동조합의 정치활동 금지규정을 강화한 것, 사용자 부당노동행위에 대한 처벌주의에서 후퇴하여 원상회복이라는 구제주의(救濟主義)로 전환한 것, 쟁의행위에 대해 사전 적법 여부 심사를 의무화한 것도 노동조합의 영향력을 약화시키기 위한 목적을 가졌다.

1970년대에 들어와 노동운동에 대한 탄압은 더욱 고조되었다. 정부는 1971년 12월 비상사태를 선포하고 곧이어 「국가보위(國家保衛)에관한특별조치법」을 공포함으로써 단체행동뿐 아니라 단체교섭까지도 주무관청의 조정을 받도록 하였다. 또 1973년 「유신헌법」

76) 이하의 논의는 김수곤·이주호(1995)에 크게 의존하였다.

77) 「노동관계법」 제3조 단서 5항은 "기존 노조의 정상적인 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우" 제2의 노조가 설립되지 못하도록 하였다.

을 공포하고 법률이 정하는 바에 따라 노동3권을 제한 또는 불인정할 수 있도록 하였다. 이런 가운데 기업의 급성장과 고용기회의 창출로 인해 많은 인구가 절대빈곤에서 벗어나게 되었지만 근로자들의 근로여건은 매우 열악하였다. 1970년 11월 청계피복노조의 인정을 요구하며 분신자살한 전태일의 사건은 당시의 극심한 노동탄압과 열악한 근로여건을 나타내는 단면이라고 할 수 있다. 전태일 사건을 필두로 1970년대의 노동운동은 과격한 양상을 띠게 된다. 근로자의 불만을 제도권 내로 흡수·용해할 수 있는 장치가 없었고, 노동운동은 일제강점기부터 냉전시대와 개발연대를 겪으면서 과격하지 않으면 어용으로 몰린다는 역할인식이 더욱 공고해졌다.

1979년 10·26 사태로 유신체제가 붕괴되고 1981년 제5공화국이 수립된 후에도 노동운동에 대한 탄압은 계속되었다. 제5공화국 「헌법」은 노조활동에 관한 한 「유신헌법」을 그대로 이어받았으면서도, 방위산업체 등의 단체행동권을 제한할 수 있는 근거도 만들어 놓았다. 특히, 「노동조합법」의 개정을 통해 유니온 숍(union shop)[78] 제도를 폐지하는 한편, 조직 단위를 기업별로 하도록 강제하고 사업장 내 근로자의 30인 또는 1/5 이상의 찬성이 있어야 노조를 설립할 수 있도록 규정함으로써 단결권을 무리하게 제한하였다. 또 연합단체에 대한 교섭권 위임(제3자 개입)을 억제함으로써 5·16 군사정변 이후 행정부가 장려하였던 산별체제를 완전히 포기하고 기업별 노조체제로의 전환을 제도화하였다. 제3자 개입 금지는 이후 큰 논란을 초래하였으며, ILO 등 국제 노동계로부터도 비난의 대상이 되었다.

정부는 또한 「노동쟁의조정법」을 개정하여 근로자들이 쟁의행위를 당해 사업장 이외의 장소에서 할 수 없도록 규정하였는데, 이로 인해 훗날 파업 근로자가 자기의 노동 제공을 거부하면서도 장외로 나가지 않고 사업장 내에서 점거농성을 하게 함으로써 오히려 기업에 더 많은 손실을 입히게 되었다. 이러한 부작용을 예상하지 못한 무리한 법 개정은 노사관계의 속성에 대한 이해 없이 억압만으로 노동시장의 안정을 추구하려고 했던 당시의 권위주의적 정책환경의 산물이라고 할 수 있다.

1987년의 6·29 민주화선언 이후 그동안 쌓였던 소득분배에 대한 불만과 민주화의 욕구가 일시에 분출하면서 7월과 8월 두 달 사이에 무려 3,500건의 노동쟁의가 발생하였다. 이때의 노사분규는 표면적으로 임금인상 요구를 원인으로 내걸었으나 실제로는 노조가 결성되지 않은 곳에서는 노조설립을 위한 분쟁이었고, 노조가 이미 있었던 사업장에서는 어용노조를 퇴진시키기 위한 일종의 노노(勞勞)분쟁이 원인이었다. 그러나 동년 11월 법 개정과 함께 산별노조 설립 허용, 유니온 숍 복원 등이 이루어져 「노동법」이 1980년 이전의 상태로 부분 환원되었다. 또 노조설립이 자유화됨에 따라 1988년 이후에는 노사분규 건수가 급속히 감소하였다.[79] 그러나 노노(勞勞)분쟁을 해결해줄 법적 근거는 마련되지 않았다.

---

78) 유니온 숍이란 일단 고용된 노동자는 일정 기간 안에 노동조합의 조합원이 되어야 하는 노동조합 가입제도를 말한다.

79) 연간 노사분규 건수는 289건(1986년) → 3,749건(1987년) → 1,070건(1988년) → 1,616건(1989년) → 322건(1990년)으로 변하였다(한국노동연구원[2008]).

결국 1960~80년대 노조활동에 대한 정부의 억압은 경제성장과 고용 확대에 도움을 준 반면, 정치불안을 야기하고 사회통합을 저해하여 장기적으로 경제·사회 발전에 부정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 단기적인 이득과 장기적인 비용 가운데 어느 것이 더 컸는지에 대해서는 논란의 여지가 남아 있고, 그 해답을 쉽게 찾을 수는 없을 것으로 보인다.

제4절 | 1980년대부터 외환위기 이전까지

1980년대에 들어와 정부는 급격한 정책방향의 선회를 도모하였다. 기존의 '성장우선 정책'에서 벗어나 '안정 위에서 성장기반을 다지는 정책'으로 전환하여 과감한 물가안정 정책을 실시하였다. 또 정부주도에서 민간주도의 경제체제를 확립하기 위해 은행 민영화 및 경쟁정책 강화 등을 추진하였다. 이러한 '안정·자율·개방'을 향한 정책 선회는 부분적으로 성공을 거두었다. 그러나 정부와 민간의 역할을 보다 명확히 구획하고 민간의 책임원칙을 확립하는 데는 실패한 가운데 1997년 말 외환위기를 맞게 되었다. 아래에서는 1980년대부터 외환위기 이전까지의 경제정책을 살펴보기로 한다.

1. 거시경제의 안정화

1970년대에는 연평균 9%에 달하는 고성장이 지속되었으나 이는 거시경제적 불균형의 심화를 수반하였다.[80] 중화학공업에 대한 집중적인 설비투자, 중동건설붐, 고미가(高米價)정책에 따른 구조적 재정적자 등은 초과수요압력을 크게 확대시켰으며, 여기에 두 차례의 석유파동이 겹치면서 물가가 급격히 상승하였다. 또 높은 물가상승에도 불구하고 환율을 고정시킴[81]에 따라 원화가치가 절상되고 수출경쟁력이 악화되어 1979년에는 상품수출 증가율이 1960년대 초 이후 처음으로 음(-)의 값을 기록하였다. 1980년에는 10·26 사태에 따른 정치적 혼란 및 농산물 흉작 등으로 경제성장도 1956년 이후 처음으로 음(-)의 값을 기록하였다.

안정과 자율을 지향하는 방향으로 정책을 선회해야 할 필요성은 박정희 정부 말기에 이미 정부 내부에서 제기되기 시작하였다. 1978년 초 경제기획원 직원들은 "한국경제 이대로 좋은가?"라는 인식 아래 한국개발연구원(KDI) 연구진과 집중적인 연구를 전개하였다.[82] 경제기획원은 국정의 최고책임자를 설득하기 위해 끈질긴 노력을 기울였으며, 이는 마침내 1979년 4월 17일에 발표된 '경제안정화종합시책'으로 결실을 맺는다. 동 시책

80) 김광석·김준경(1995), p.66.

81) 환율은 1974년 12월부터 1979년 12월까지 5년간 484원/달러에서 고정되었다.

82) 김흥기 편(1999), p.276.

은 그동안 성역으로 인식되어온 수출지원 축소, 중화학공업 투자조정, 농촌주택개량사업 축소 등의 내용을 담고 있었으며, 방법 면에서는 당시로서는 감히 상상할 수도 없었던 가격현실화, 가격규제품목 축소, 금리자율화 등을 제시하였다. 동 시책은 실행과정에서 상공부・재무부・농수산부 등 관련 부처와 이해집단들의 거센 반발에 직면하였고, 대통령 지시로 수출지원금융 축소방침이 취소되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 안정화시책은 경제정책의 본류를 형성하기 시작했고, 1980년에 집권한 신정부는 '안정・자율・개방'의 정책기조를 그대로 받아들여 1986년까지 강력한 안정화정책을 펼치는 한편 새로운 정책기조를 '제5차 경제사회개발5개년계획(1982～86년)'에 담게 된다.[83]

안정화시책은 통화 및 재정의 긴축으로 구체화되었다. 1983년에 본격화된 통화긴축에 따라 M2(말잔)의 연평균 명목 증가율은 1975～82년 중 35%에서 1983～85년에는 20%로 억제되었다(표 1-9). 그러나 실질 증가율은 같은 기간 중 13%에서 14%로 오히려 소폭 상승하여 사실 통화긴축이 물가안정에 크게 기여했다고 보기는 어렵다. 1983년 이후 M2 증가율의 하락은 1982년 이후의 급격한 물가안정에 수동적으로 반응한 측면이 더 크다.

물가하락에 보다 많이 기여한 것은 1981년의 추곡수매가 인상억제와 1982년 이후의 재정긴축이었다. 경제기획원은 1981년 추곡수매가를 10%만 인상하자는 안을 제시하였다. 이에 반해 야당인 민한당은 45.6%, 농수산부는 최소 24%의 인상을 주장하였는데, 결국 14%에서 인상률이 결정되었다. 이는 정부가 물가안정 의지를 천명하고 이를 실천하면서 국민의 협조를 구할 수 있었던 최초의 계기로 인식된다.[84] 이후 1982년에 영점기준예산편성방식(zero-based budgeting)을 도입하여 이미 확정된 1982년도 세출예산을 추가로 삭감하였다. 영점기준예산편성방식이란 기존의 점증주의(incrementalism)에서 벗어나 모든 예산항목을 근본적으로 재검토하여 편성하는 방식을 말한다. 추가로 삭감된 예산은 10월 정기국회에서 추가경정예산으로 승인되었다. 긴축기조는 1983년과 1984년에도 이어졌는데, 특히 1984년에는 일반회계 예산규모를 사실상 동결하였다.[85] 이러한 재정긴축은 1986년까지 지속되었으며, 이에 따라 통합재정지출 및 순융자의 연평균 증가율은 1975～81년 중 34.6%에서 1982～86년 중 7.0%로 급락하였고, 실질 기준으로는 11.8%에서 2.1%로 급락하였다. 또 통합재정수지의 GDP 대비 비율은 1981년 −4.3%에서 1986년 −0.1%로 무려 4.3%p의 개선을 보였다.

---

83) Woo(1991)는 당시의 정책기조 선회가 미국에서 교육받은 KDI의 경제학자들과 기술관료(technocrat)에 의해 주도되었다는 점을 강조한다. 그 전까지 경제정책의 주역은 과거 일본식 교육을 받고 일제 강점기에 은행에서 경력을 쌓았던 사람들이었다(p.191).

84) 김흥기 편(1999), p.289; 경제기획원(1994), p.109.

85) 1984년도 일반회계 예산은 1983년에 비해 5,500억원(5.3%) 늘어난 10조 9,667억원으로 편성되었다. 그러나 5,500억원은 기존에 시도되지 않았던 재정수지 개선을 위해 충당되었고 나머지 일반세출부문은 늘어나지 않았으므로 1984년 예산을 동결예산이라고 부르게 되었다. 그런데 국회 심의과정에서 일반세출부문이 다시 304억원(0.3%) 삭감되었다. 이에 따라 재정수지 개선에 충당될 수 있는 재원은 5,804억원이 되었고, 이는 종래 한은차입으로 적자를 충당했던 양곡관리기금(3,304억원) 및 비료계정(600억원)과 차관도입으로 재원을 충당하고 있던 자금관리특별회계(1,900억원)에 투입되었다(경제기획원[1994], pp.191～192; 김동건・황성현[1995], p.296).

〈표 1-9〉 1975~90년의 주요 거시경제지표

(단위: %)

	M2(말잔)		통합재정수지	통합재정지출 및 순융자			통합재정 수입			실업률	소비자물가상승률
	명목증가율	실질증가율	GDP대비	명목증가율	실질증가율	GDP대비	명목증가율	실질증가율	GDP대비		
1975	25.2	0.6	-4.4	52.2	22.3	20.6	51.4	21.7	16.2	4.1	25.2
1976	35.1	11.5	-2.8	34.8	11.2	20.2	48.4	22.4	17.4	3.9	15.3
1977	40.1	22.0	-2.6	25.8	9.6	19.8	26.8	10.4	17.2	3.8	10.1
1978	35.4	10.8	-2.5	36.6	11.8	20.0	37.7	12.6	17.6	3.2	14.5
1979	29.7	9.5	-1.4	24.2	4.8	19.4	31.6	11.0	18.0	3.8	18.3
1980	44.5	16.2	-3.0	36.1	9.5	21.6	26.2	1.5	18.6	5.2	28.7
1981	36.1	16.0	-4.3	34.3	14.4	23.0	27.0	8.2	18.8	4.5	21.4
1982	37.0	29.1	-3.9	8.3	2.0	21.7	9.0	2.6	17.8	4.4	7.2
1983	22.9	17.2	-1.4	2.0	-2.7	18.8	15.1	9.7	17.4	4.1	3.4
1984	19.0	13.9	-1.2	11.3	6.5	18.2	12.5	7.7	17.0	3.8	2.3
1985	18.1	13.3	-0.8	9.0	4.6	17.8	11.2	6.7	16.9	4.0	2.5
1986	29.5	24.3	-0.1	4.6	0.4	15.9	9.3	4.9	15.8	3.8	2.8
1987	30.3	24.3	0.2	17.0	11.6	15.8	19.1	13.6	16.0	3.1	3.0
1988	29.8	21.7	1.2	15.2	8.0	15.3	22.3	14.7	16.4	2.5	7.2
1989	25.8	19.0	-0.0	22.1	15.5	16.5	13.4	7.2	16.5	2.6	5.7
1990	25.3	13.5	-0.8	29.9	17.6	17.8	23.9	12.3	17.0	2.4	8.5

주: 실질 증가율은 GDP 디플레이터를 사용하여 계산.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

이러한 재정긴축은 추곡수매가 인상억제 및 유가안정과 더불어 1982년 이후 물가를 급격히 안정시키는 데 기여하였다. 1980년 28.7%, 1981년 21.4%에 달하던 소비자물가상승률은 1982년 7.2%, 1983년 3.4%로 급락하였다. 이후 소비자물가상승률은 항구적으로 10% 미만에 머물게 되었다. 재정긴축은 또한 정부채무의 증가를 억제함으로써 재정의 지속 가능성(sustainability)과 거시경제의 장기적 안전성을 확보하는 데도 크게 기여하였다. 1980년대 후반 이후 정부는 전반적으로 수지균형을 유지할 수 있었으며, 이에 따라 GDP 대비 정부채무는 외환위기 직전까지 계속 하락하였다.

그러나 물가안정이 아무 비용 없이 얻어진 것은 아니다. 지속적으로 하락 추세를 보이던 실업률은 1979년 3.8%에서 1980년 5.2%로 올라갔으며, 그 후 4.0~4.5%의 높은 수준에 머물다가 1986~88년의 3저 호황기에 들어서서야 다시 원래의 안정적인 하락 추세로 회귀하였다. 이는 재정긴축이 1980년의 경기침체로 발생한 총수요 위축을 1985년경까지 지속시킴으로써 물가안정에 기여한 것임을 의미한다.

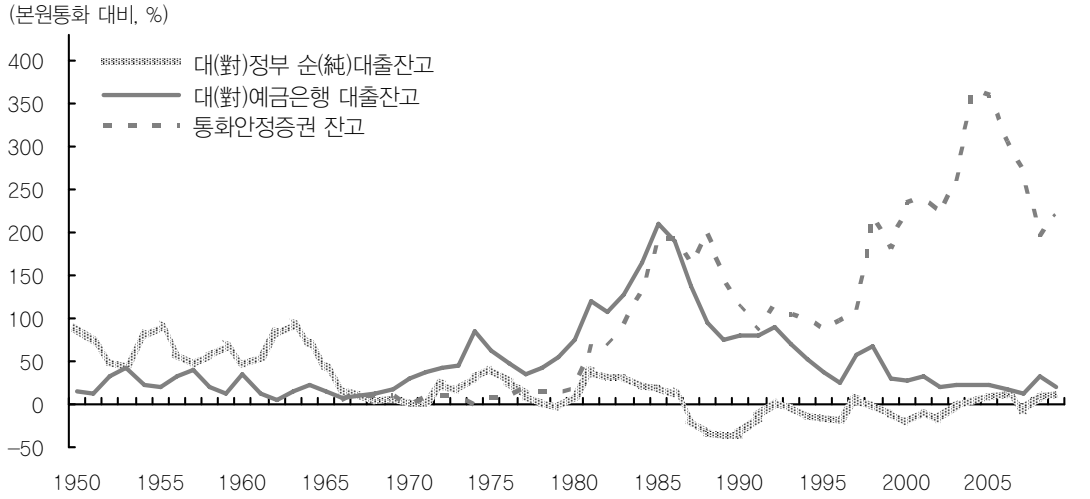
재정긴축은 1980년대 후반기에 들어서며 완화되기 시작하였다. 1988년 봄에 출범한 노태우 정부는 물가안정보다 사회간접자본 확충에 주력하였다. 그동안의 재정긴축으로 사회간접자본공급에 심각한 애로가 발생하고 있다는 인식이 광범위하게 형성되었기 때문이다. 재정 확대는 1987년 '6·29 민주화선언' 전후의 민주화운동과 함께 분출하는 국민의 복지욕구를 충족시키기 위해서도 필요하였다. 이에 따라 GDP 대비 재정지출은 1988년 이후 꾸준히 상승하게 된다.

한편, 앞에서 언급한 것처럼 재정정책과 달리 통화정책은 1980년대 초의 물가안정에

크게 기여하지 못하였다. 이는 기본적으로 각종 정책금융의 제공으로 인해 통화당국의 통화량 조절기능에 한계가 있었기 때문이다. [그림 1-9]에서 보는 것처럼 한은의 대(對)예금은행 대출 잔고가 본원통화에서 차지하는 비중은 1981년에 100%를 넘어서고 1985년에는 200%를 넘어서게 되었다. 대(對)예금은행 대출의 증가를 중화시키기 위해 한국은행은 1981년부터 통안증권 발행을 크게 늘렸다. 이에 따라 1980년대 중에 대(對)예금은행 대출 잔고와 통안증권 잔고는 유사한 궤적을 보이며 등락하였다. 이러한 모습은 정책금융제도의 근본적 변화 없이 통화정책을 안정기조로 전환하는 것에는 상당한 어려움이 있었음을 시사한다.

한국은행의 대(對)예금은행 대출과 더불어 통화관리의 어려움을 초래한 또 다른 요인은 한국은행 해외순자산의 증가이다. 특히, 1986~88년의 3저기간 동안에는 경상수지 흑자가 크게 증가하면서 1988년 말의 해외순자산은 본원통화의 87%에 달하기도 하였다(그림 1-10). 즉, 경상수지 흑자 가운데 상당 부분은 '외채망국론(外債亡國論)'을 불러일으킨 해외채무를 갚는 데 쓰였지만, 나머지는 한은의 해외순자산으로 나타났던 것이다. 당시에는 "3저 호기를 놓쳐서는 안 된다. 기업투자를 더욱 활성화하려면 오히려 환율을 인하해야 한다"는 주장이 지배적이었다. 일본과 대만은 1985년 9월 '플라자' 합의 후 3저현상이 나타나기 시작한 1986년까지 적극적으로 환율을 절상한 반면, 우리는 1988년에 와서야 환율을 대폭 절상하였다. 이러한 환율절상 지연은 기업의 경쟁력 강화 노력 미흡, 국내산업의 구조조정 지연, 통안증권 잔고의 급증, 부동산투기 만연 등을 낳아 1989년 이후 상당한 부담을 초래했던 것으로 알려지고 있다.[86]

[그림 1-9] 정부 및 예금은행에 대한 한은대출과 통안증권 잔고(말잔)

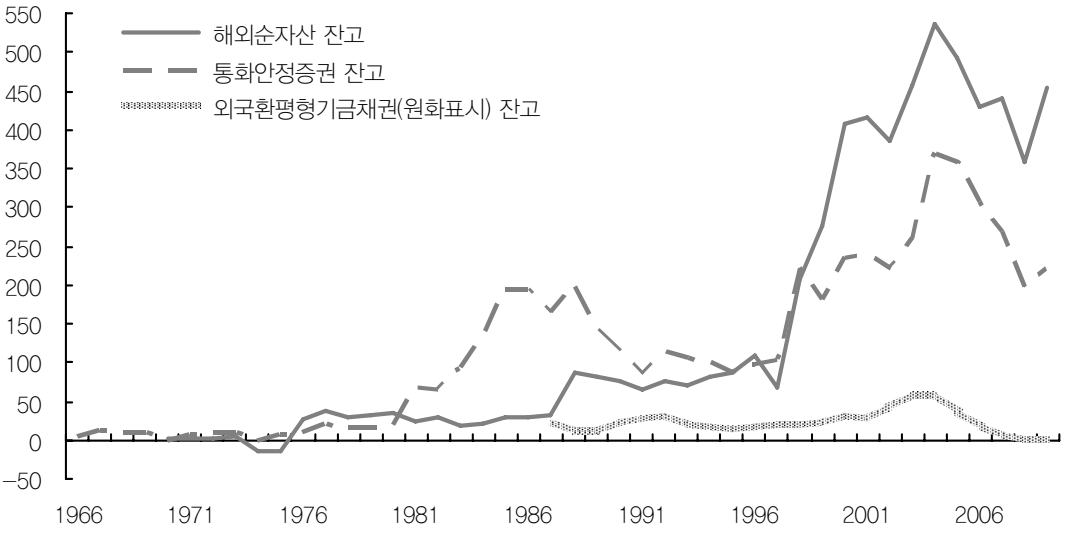


주: 1) 대(對)정부 순(純)대출 = 한은의 대(對)정부 대출 및 국채인수-정부의 대(對)한은 예금.
2) 통안증권은 통안계정을 포함.
자료: 1950~69년은 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; 그 후는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

86) 김흥기 편(1999), p.344; 경제기획원(1994), p.25.

[그림 1-10] 해외순자산과 통안증권 및 외평채 잔고(말잔)

(본원통화 대비, %)



주: 통안증권은 통안계정을 포함.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

[그림 1-9] 및 [그림 1-10]에서 보는 것처럼 통안증권은 1981년부터 통화관리의 주요 수단으로 활용되기 시작하였다. 1980년대 중반까지는 한은의 대(對)예금은행 대출로 인한 본원통화 증가를 흡수하기 위해 활용되었으며, 1980년대 말 이후에는 해외순자산 증가로 인한 본원통화 증가를 불태화하기 위해 활용되었다. 처음 통안계정이 도입된 1960년대 이래 1997년 2월 완전한 경쟁입찰제가 도입되기 이전까지의 기간 동안 통안증권의 매각은 금융기관에 대한 강제배정에 주로 의존하였다. 즉, 상당히 오랜 기간 동안 한은은 금융기관에 대한 직접적 규제를 통해 통화를 관리해왔다.

통안증권 발행, 지급준비율 조작, 은행여신규제 등에도 불구하고 한국은행은 통화증가율을 소기의 목표치로 관리하는 데 어려움을 겪었다. 1979년부터 M2가 중심통화지표로 활용되었는데,[87] 1979~96년의 18년 동안 실제의 M2 증가율이 목표치를 상회한 경우는 열두 번에 이르렀다. 또 불태화 조작으로 인해 통안증권 발행물량이 과도하게 증가하여 그 자체로서 통화증발 및 한은 수지 악화의 큰 요인이 되었다.[88] 한국은행은 통안증권 발행비용을 낮추기 위해 시장금리보다 낮은 금리로 통안증권을 금융기관에 강제배정하였는데, 양자 간의 차이는 3%p에 달하기도 하였다.[89]

87) 중심통화지표의 변천과정은 한국은행(2005b), pp.66~73을 참조.

88) 예를 들어, 본원통화 대비 통안증권 잔고가 최고조(368%)에 이르렀던 2004년의 경우 통안증권 금리 3.92%(364일물)를 적용하면 이자부담만으로 본원통화는 14.4% 증가하게 된다. 또 이만큼 한국은행의 수지는 악화된다.

89) OECD(1994), p.113.

2. 중화학공업 투자조정 및 산업합리화

1970년대 말부터 중화학공업부문의 과잉투자로 인한 투자효율 저하 및 채산성 악화, 경공업 및 서비스 부문의 투자제약 등 투자불균형 문제가 노정되었다. 이에 따라 정부는 1979년 5월부터 1980년 10월까지 세 차례에 걸쳐 투자조정을 단행하였고, 1983년에 이를 마무리하였다. 1979년 4월 17일의 '경제안정화종합시책'에 따른 제1차 투자조정은 10·26 사태 등으로 지연되다가 1980년 8월 '국가보위비상대책위원회(이하 국보위)'에 의하여 발전설비·자동차·건설중장비 등 중복 및 과잉 투자가 이루어진 3개 핵심 부문 9개 업체에 대해 이루어졌다. 이어 1980년 10월 국보위가 직권조정을 통해 중전기기(重電機器)·전자교환기·동제련(銅製鍊) 분야에 대한 조정을 마무리하였다. 이 가운데 발전설비·자동차·디젤엔진 등 3개 부분의 투자조정은 다소의 수정을 거쳐 1980년대 들어서도 계속 추진되었다.[90]

중화학공업의 투자조정은 대개 문제 기업들에 대한 정부 또는 정부관리 금융기관으로부터의 구제금융을 수반하였다. 이러한 정부주도의 중화학공업 투자조정은 1970년대 중화학공업 육성정책의 후유증을 최소화하려는 노력의 일단으로서, 경영합리화와 기술개발 등의 효과를 낳았던 것으로 평가된다. 그러나 투자조정에도 불구하고 중화학공업부문의 생산활동은 대체로 1980년대 중반까지 계속 부진하였다. 또 기업의 대형화·독점화로 말미암아 경제력집중이 가속화되고 진입과 투자의 지나친 규제에 따른 독과점적 시장구조가 심화되는 부작용을 낳았다. 이 밖에도 과잉·폐기 설비의 처리가 원활히 이루어지지 못하였을 뿐 아니라 일부 기업은 투자조정 후에도 재무구조가 개선되지 못하는 등의 문제점이 남았다. 이로 인해 1980년대 중반에 산업합리화조치가 다시 필요해지게 되었다.

정부는 보다 체계적인 산업합리화 지원을 위해 1985년 「조세감면규제법」을 개정하는 한편, 종래의 개별 공업육성법을 폐지하고 단일 법률체계로 「공업발전법」을 제정하였다. 「조세감면규제법」에서는 산업합리화 업종 또는 기업으로 지정될 경우 기업 통폐합에 따른 양도세·취득세·등록세 면제 등 각종 조세감면혜택을 받을 수 있도록 지원을 강화하였다. 또 「공업발전법」에서는 산업합리화 업종으로 지정된 경우 시장 진입과 투자에 대한 규제를 적용하였다. 그리고 정부의 일방적 결정을 지양하고 민간기구인 '공업발전심의회'의 광범위한 의견수렴을 거치도록 하였다.

「조세감면규제법」에 의한 산업합리화는 동법이 개정된 1985년을 기점으로 나누어볼 수 있다. 1985년 이전에는 비료공업·중기계공업·발전설비제조업·LPG 수입사업 등의 중화학공업과 1980년대 초 구조적 불황에 봉착한 해운산업이 산업합리화의 대상이었다. 그리고 1985년 이후에는 발전설비제조업 및 해운산업에 대한 합리화조치의 보완이 이루어지고 해외건설업·석탄산업·조선산업에 대해 업종별 합리화가 추진되었다. 이와 함께 정부는 1986년에 네 차례, 1988년에 한 차례 등 모두 다섯 차례에 걸쳐 총 78개의 부실기업을 정리하였다. 당시 부실기업 정리는 개별 부실기업 정리와 업종별 합리화조치로 나누어 실시되었다. 개별 부실기업 정리에서는 「조세감면규제법」에 따라 49개 기업을 합

90) 안충영·김주훈(1995), p.333; 경제기획원(1994), pp.151~152.

리화 기업으로 지정하여 정리하고, 8개 기업을 합리화 지정 없이 정리하였다. 업종별 합리화는 기존 해운·해외 건설업 합리화의 보완책으로 실시되어 21개 기업이 별도로 정리되었다.[91]

「공업발전법」에 의한 산업합리화에 있어서는 자동차·건설중장비·디젤엔진·중전기기·합금철·직물·염색가공의 7개 업종(1986. 7) 및 비료산업(1987. 12), 신발산업(1992. 2)을 합리화 대상 업종으로 지정하였다. 이들에 대해서는 합리화 기간 동안 신규 사업자 진입을 제한하고 기존 업체가 설비를 개체하는 경우 금융지원을 제공하였다. 1992년 이전에 지정된 8개 업종 가운데 직물제조업을 제외한 7개 업종에 대해서는 당초 계획대로 1988~90년 중 합리화조치가 종료되었다. 그러나 직물제조업의 경우 합리화 기간이 두 차례에 걸쳐 1995년 6월까지 연장되었다.

〈표 1-10〉은 자동차·디젤엔진·중전기기 부문에서 추진된 중화학공업 투자조정 및 산업합리화의 내용을 보여준다. 여기에서 보듯이 투자조정 및 산업합리화는 본질적으로 시장독점 보장 및 신규 진입 금지와 같은 강력한 경쟁제한조치에 기반하고 있었다.

산업합리화 과정에서 정부는 조세 및 금융 지원을 제공하였다. 1986~88년의 부실기업 정리과정에서는 자산을 초과하는 부채를 모두 보전해준다는 지원기준에 따라 9,863억원의 원금을 탕감해주었고, 1조 6,406억원에 대한 원금상환을 유예해주었으며, 4조 1,947억원에 대한 이자를 유예 또는 감면해주었다. 또 4,608억원의 신규 대출도 자금사용처에 대한 제한 없이 장기저리로 지원하였다. 조세지원으로는 총 2,414억원의 세금이

〈표 1-10〉 자동차 · 디젤엔진 · 중전기기 부문의 투자조정 및 산업합리화

업종	조치일자	주요 내용	비고
자동차	1980. 8. 20	– 승용차 생산 일원화(현대자동차가 대우자동차를 흡수통합), 1~5톤 트럭은 기아산업이 독점 생산	투자조정
	1981. 2. 28	– 승용차 생산 이원화(현대, 대우), 승용차 이외의 부문에서는 기아산업과 동아자동차를 합병	투자조정
	1986. 7~1989. 6	– 신규 진입 금지 및 기존 4사 생산체제 유지	산업합리화
디젤엔진	1980. 10. 7	– 6,000마력 이상은 현대엔진으로 전문화, 400~6,000마력의 선박용 및 산업용은 쌍용중기로 전문화, 대우중공업은 400마력 이하의 소형 엔진만 생산	투자조정
	1983. 8. 18	– 한국중공업에 6,000마력 이상 디젤엔진 생산 허용	투자조정
	1986. 7~1989. 6	– 신규 진입 금지 및 기종별 생산전문화 • 대형: 한국중공업, 현대엔진 • 중형: 쌍용중공업	산업합리화
중전기기	1980. 10. 7	– 효성중공업이 쌍용전기와 코오롱 종합기계를 흡수하여 154KV급 이상 초고압 변압기 생산, 현대중전기는 수출과 선박용 등 자체수요에 한정, 여타 업체는 기존 생산품목 중심으로 전문화하여 154KV 이하만 생산	투자조정
	1986. 7~1988. 6	– 신규 진입 금지 및 설비 신 · 증설 제한 • 효성중공업 · 현대중전기 등 6개사만 가동 • 효성의 경영정상화를 위해 한전 우선구매	산업합리화

자료: 경제기획원(1994), 〈표 2.3.2〉 및 〈표 2.3.6〉.

91) 김준경(1991), p.46.

감면되었다. 또 금융지원으로 인한 시중은행의 수지 악화를 보전해주기 위해 한국은행은 특별융자규정(1986. 5)에 의거하여 1985년 2,999억원, 1986년 6,844억원, 1987년 7,738억원 등 총 1조 7,221억원을 연리 3%로 6개 은행에 공급하였다(김준경[1991], p.47). 이는 1984년 말(4조 2,484억원)부터 1987년 말(7조 4,692억원)까지의 본원통화 증가액 3조 2,208억원의 53.5%에 해당하는 금액이다.

이처럼 정부가 주도적으로 기업구조조정을 추진할 수밖에 없었던 것은 이전에 정부가 주도적으로 특정 산업을 육성한 데 대해 책임을 진 결과라고 볼 수도 있다. 그러나 중화학공업 육성정책의 대상이 아니었던 해운・해외건설・직물 등에 대해서까지 산업합리화를 추진한 것은 이것만으로 설명되기 어렵다. 이보다는 기업부문과 금융부문의 광범위한 부실[92]이 현재화될 때 경제 전체에 미치는 악영향을 막기 위해 정부가 나선 것이라는 설명이 더 적절하다. 그러나 이를 통해 단기적인 안정화에는 성공하였을지 몰라도 장기적으로는 기업부문과 금융부문의 도덕적 해이(moral hazard)를 심화시킴으로써 오히려 불안정을 가속화시켰다. 정부의 산업합리화조치는 기본적으로 불황산업이나 부실기업의 회생에만 치중하였으며 부실기업 정리는 과도한 보호 및 특혜를 주 내용으로 하였기 때문이다. 이에 따라 기업으로 하여금 산업환경 변화에 대응한 경영다각화, 업종 전환 등 자구적 노력보다는 정부의 보호와 지원에 안주하려는 자세를 낳았다.[93] 또 부실기업 처리과정에서 재벌기업에 의한 제3자 인수방식은 재벌이 더욱 확대된 요인으로 작용하였다.

결국 1972년의 '8・3 조치'를 통해 확인된 정부와 민간 사이의 위험공유체제는 1980년대에도 변함없이 이어지고 오히려 강화된 것이다. 따라서 1980년대 초 정부가 과거와의 단절을 외치며 내세운 '안정・자율・개방'의 정책기조 가운데 '자율'과 그에 수반하는 '책임'의 정착은 실패하였다고 평가된다. 만일 1980년대에 정부와 민간의 역할을 보다 엄격히 정립하였더라면 1997년의 외환위기도 방지할 수 있었거나 최소한 그 충격을 상당히 완화시킬 수 있었을 것이다. 다시 말해 외환위기 이후에 취해진 금융 및 기업 구조조정과 제도개혁이 1980년대에 미리 추진되었어야 했던 것이다.

3. 금융자율화

실질적으로 정부주도의 경제운영이 1980년대에도 지속되었다는 점은 금융부문의 자율화 과정에서도 확인된다. 먼저 금리자유화는 그 속도가 매우 느렸다. 물가안정에 따라 실질금리는 1982년 이후 양(+)의 값을 보이게 되었는데, 이는 금리자유화 추진에 유리한 여건이 갖추어졌음을 의미하였다. 이를 배경으로 1984년과 1986년에 정부는 부분적인

92) 박영효(1985)에 의하면, 은행 부실채권의 규모는 1984년 10월 말 4조원에 달했는데, 이는 예금은행 총대출 27.5조원의 14.5%에 해당한다. 또 안충영(1986)에 의하면, 부실채권은 1985년 11월 현재 5조원을 상회하였는데, 이는 예금은행 총대출 33.6조원의 14.9%를 상회하는 것이다.

93) 우리나라와 달리 일본에서는 1970년대 제1차 석유파동 후 진행된 산업합리화 과정에서 정부의 간여 없이 민간기업들이 자율적으로 이해관계를 조정한 것으로 알려져 있다.

금리자유화를 추진하였다. 그러나 기업의 높은 부채비율과 그에 따른 높은 금융비용부담으로 인해 보다 본격적인 금리자유화는 쉽게 추진되지 못하였다. 1988년 12월 5일 재무부는 대폭적이고 획기적인 금리자유화계획을 발표하였다. 그러나 1989년 초반 물가불안으로 금리가 급격히 상승하자 창구지도에 의한 금리규제를 재개함으로써 이 자유화조치는 실효를 거두지 못하였다.

그 다음의 금리자유화 시도는 1991년 8월 23일 발표된 '4단계 금리자유화 추진계획'을 통해 나타났다. 당시 구상된 자유화의 순서는 장기금리에서 단기금리로, 증권금리에서 은행금리로, 거액금융수단에서 소액금융수단으로 자유화의 폭을 넓히는 것이었다. 그러나 실제의 자유화계획은 이런 순서를 정확히 지키지는 못했으며 더욱이 계획과 실행 사이에 상당한 차이가 있었다. 금리자유화는 공식적으로는 1991년 하반기에 시작되었으나 실질적으로는 대부분의 금리가 1996~97년에 가서야 자유화되었다.[94]

금리통제와 더불어 정책금융도 지속되었다. 1980년대에 들어와 기존의 무역금융을 중심으로 정책금융을 축소하려는 움직임이 있었으나 다른 한편으로 중소기업에 대한 금융지원이 확대되면서 정책금융 전체의 규모 감소는 느리게 진행되었다.[95] 정부는 1982년 기존의 정책금융 중 정책적 지원의 필요성이 작은 자금을 일반금융으로 통합하고 정책금융에 대한 이자보조를 크게 축소하였다. 그러나 다른 한편으로 1980년대 초 정부는 중소기업에 대한 금융지원을 확대하기 시작하였다.[96]

1980년대 중반 이후에는 중소기업뿐 아니라 다른 부문에 대해서도 한국은행의 자금공급이 반복적으로 이루어졌다. 앞에서 설명한 것처럼 1985~87년 중 산업합리화시책 추진과정에서 금융기관들에 대해 1조 7,221억원이 지원되었다. 그리고 1987년 3월에는 정부의 농어가부채 경감대책에 의해 농·수·축협이 영세 농어가의 사채를 장기저리 대출로 대체하여 지원하게 됨에 따라 이들 금융기관이 떠안게 된 자금 및 수지 부담을 경감해주기 위하여 2,500억원의 산업구조조정자금을 지원하였다. 또한 1992년 8월에는 수익증권의 환매 증가와 수지 악화로 어려움을 겪고 있는 한국·대한·국민 등 3개 투자신탁회사에 대해 동 투신사들의 거래은행을 통해 총 2조 9,000억원의 투자신탁회사 경영정상화자금을 지원하였다.[97]

---

94) Cho(2003), pp.85~86; OECD(1996), p.48.

95) 김준경(1993), pp.131~134.

96) 정부는 시중은행과 지방은행에 대한 중소기업 의무대출비율을 상향 조정(1980. 10)하는 한편, 투자금융·종합금융·보험·리스회사 등 제2금융권 금융기관과 외국은행 지점에도 동 제도를 적용(1985. 3)하였다. 한국은행은 예금은행의 중소기업 금융지원을 유도하기 위해 1983년에 중소기업 기술개발자금, 중소기업제품 수요자금융, 공해방지시설자금 등에 대해서도 일반자금계정을 통해 재할인을 제공하기 시작하였다. 이러한 정책금융지원은 1980년대 중반 이후 더욱 강화되었다. 중소기업 상업어음 재할인비율과 무역금융의 융자단가가 우대적용되고 우대폭이 확대된 반면, 대기업에 대한 상업어음 재할인과 무역금융지원은 1988년과 1989년에 각각 폐지되었다. 중소기업 외화대출의 융자비율이 인상되었으며, 재정 및 금융 자금에 의한 중소기업 구조조정자금제도가 1989년에 도입되었다.

97) 투신사 경영정상화자금의 지원배경은 다음과 같다(김병주[1995]). 증권시장이 1980년대 중반 이후 활황을 보이면서 종합주가지수(KOSPI)는 1987년 말 264에서 1988년 말 907로 상승하고 1989년 4월 1일에는 1,008로 사상 최고수준에 달하였다. 그 후 다소 기복을 보이면서 증권시장이 폭락장세

한국은행 대출제도가 지나치게 정책금융 위주로 운용되고 있는 현실에 대한 비판이 높아지면서 이에 대한 대응으로 한국은행은 1994년 3월에 정책금융을 축소하고 통화조절기능을 강화하는 방향으로 대출제도를 전면 재정비하였다(표 1-11). 가장 중요한 변화는 '총액한도대출제도'의 도입인데, 기존의 상업어음 재할인, 무역금융, 소재·부품 생산자금 등을 총액한도대출로 통폐합하였다. 아울러 대다수의 정책금융을 정부재정으로 이관하거나 폐지하였다. 총액한도대출제도는 은행이 한국은행으로부터 차입할 수 있는 전체 한도(총액한도)를 미리 정하는 방식으로서 자동재할인제도가 아니라는 점에서 큰 의의가 있다. 즉, 종전에는 한국은행이 수동적인 위치에서 자금을 공급하였으나 총액한도대출제도하에서는 한국은행이 주도적 입장에서 대출규모와 대상을 결정할 수 있게 되었다.[98]

한편, 정부는 1980년대 초에 시중은행의 민영화를 추진하였다. 이미 1973년에 민영화된 상업은행을 제외한 나머지 4개 시중은행은 한일은행(1981. 6), 제일은행 및 서울신탁은행(1982. 9), 조흥은행(1983. 3)의 순서로 민영화되었다. 그러나 민영화 이후에도 은행의 임원인사, 자산운용, 조직 등에 대한 정부개입은 강약의 변화가 있었으나 계속 작용하였다. 은행장에 대한 정부의 인사권은 1993년에 폐지되었으나 정치권의 영향력은 지속되었다.[99] 민영화와 더불어 1980년대와 1990년대 초에 다수의 은행이 신설되었다.

이와 더불어 비은행금융기관의 진입과 퇴출 역시 활발하였다. 1970년대부터 존재하던 투자금융회사[100] 및 종합금융회사[101] 외에 1980년대부터 1990년대 전반까지 상호신용금

로 들어서자 정부는 '증권시장 안정화대책(1989. 12. 12)'을 발표하였다. 이는 증권시세가 정권의 인기를 반영한다는 정부 일각의 그릇된 인식과 성급한 위기의식, 투신사 등 증권 관련 기관을 통해 정부가 실질적 기금운영자로서 증권시장을 간헐적으로 조정해온 관례 등에 따른 것이었다. 동 대책에 따라 3개 투신사들이 금융기관의 지원으로 모두 2조 7,000억원 규모의 주식을 매수하였다. 그러나 종합주가지수는 1992년 8월 21일 459까지 하락하였다. 결과적으로 3개 투신사의 차입금규모는 6조원으로 늘어나 자본금이 모두 잠식되었다. 이 와중에 지방 소재 한남투신사의 점포에서 대량 환매사태가 나타남에 따라 금융시장 전반의 안정성이 위태로워지자 정부는 '투신사 지원대책(1992. 5. 27)'을 발표하고 한은 저리대출 2조 9,000억원, 국고여유자금 3,000억원을 지원하게 되었다.

98) 한국은행(2005b), p.97.

99) Cho(2003), p.94.

100) 투자금융회사는 1972년 '8·3 조치'로 설립근거법이 마련되었는데, 1990년 말에는 모두 32개사가 CP 할인 및 매매 등 단기금융시장 업무를 영위하고 있었다. 이 가운데 12개사는 1982년 말~1983년 초 금융사고 처리과정(1982년 봄의 '李·張 사건'과 1983년 여름의 '明星 사건')에서 신설된 것이다. 그러나 1990년대 들어 영업환경이 악화됨에 따라 업종 전환이 추진되었다. 1991년 중 5개사가 증권회사로, 3개사가 은행으로 전환되었고, 나머지 24개사는 1994년(지방 소재 9개사) 및 1996년(나머지 15개사)에 모두 종합금융회사로 전환되었다.

101) 종합금융회사는 영국의 머천트뱅크(merchant bank)와 미국의 투자은행(investment bank)기능에 중장기 설비금융기능을 혼합한 기업금융 전문 금융기관이다. 이들은 제1차 석유파동 후 민간부문의 원활한 외자조달을 위한 새로운 창구를 마련하기 위해 도입되었으며, 외자업무뿐 아니라 CP·증권·사채 관련 업무 등 매우 다양한 금융업무를 수행할 수 있었다. 1976년 1개사(한국종합금융)가 설립되고 1979년까지 5개사가 추가되어 1990년대 초반까지 6개사 체제가 유지되었다. 그리고 위에서 설명한 것처럼 1990년대 중반에 24개 투자금융회사가 종합금융회사로 전환되면서 그 수가 1997년 말 30개사로 늘어났다. 그러나 외환위기 이후 29개사가 퇴출 또는 합병되고 1개사가 신설되면서 현재 2개사가 운영되고 있다.

〈표 1-11〉 한국은행 대출제도의 개편(1994. 3. 15)

개편 전	개편내용
– 상업어음재할인 – 무역금융 – 소재 · 부품 생산자금 – 지방 중소기업자금	새로 도입하는 총액한도대출에 흡수 – 상업어음재할인, 무역금융, 소재 · 부품 생산자금: 금융기관별 총액한도로 운용 – 지방 중소기업자금: 지점별 총액한도로 운용
– 일시부족자금대출	종전대로 운용
– 농수축산자금	정부재정으로 단계적으로 이관
– 수출산업설비금융 – 중소기업 기술개발자금, 중소기업 공해방지시설자금 및 중소기업제품 수요자금융 등 – 방위산업금융 – 유동성조절자금 – 산업구조조정자금, 농어가사채대체자금, 에너지절약시설자금, 산업합리화자금 등 신규 취급이 없는 자금	폐지
– 투신사 경영정상화자금	6개월마다 연장지원 여부 검토

자료: 한국은행(2005b).

고 · 생명보험회사 · 증권투자신탁회사 · 증권회사 · 투자자문회사 · 벤처캐피털회사 · 리스회사 등 각 영역에서 다수의 비은행금융기관이 신설되었다. 이들 비은행금융기관은 처음부터 은행에 비해 상대적으로 규제를 적게 받았는데, 이는 부분적으로 이들의 설립목적이 사금융시장을 축소하여 제도권으로 전환시키는 데 있었기 때문이다. 비은행금융기관의 여신 및 수신 금리는 은행보다 높았으며, 자산운용에 대한 통제도 상대적으로 적었고, 진입장벽도 낮았으며, 정책금융의 부담도 없었다. 이처럼 유리한 조건으로 인해 비은행금융기관은 1980년대 중 빠르게 성장할 수 있었다. 특히, 대기업들이 이 분야에 진출하여 많은 비은행금융기관을 통제하게 되면서 더 많은 규제완화를 요구함에 따라 이들에 대한 규제완화는 가속화되었다.[102]

비은행금융기관들에 비해 많은 규제를 적용받았던 은행부문은 영역이 계속 줄어들었다. 은행의 비중이 1980년대 중반까지 현저한 하강 추세를 보이자 정부는 은행에 대해서도 신탁업무를 취급할 수 있도록 허용하였다. 은행의 신탁계정은 이후 급속히 팽창하여 예금은행이 국내수신에서 차지하는 비중이 1984년 5%에서 1993년 40% 이상으로 상승하였다.[103]

1993년 김영삼 정부는 규제완화시책의 일환으로 CP 금리를 사실상 자유화하는 한편 은행이 신탁계정을 CP에 투자할 수 있도록 허용하고 전체 자산 가운데 CP 등의 증권에 투자할 수 있는 한도를 40%에서 60%로 확대하였다. 이에 힘입어 CP 시장은 매우 빠른 성장세를 보였다. 이와 함께 기업들의 자금조달수단으로서 CP 발행의 비중은 1990~92

102) Cho(2003), p.94.

103) OECD(1994), pp.102~103.

년 평균 2.5%에서 1993~96년 평균 13.1%로 높아졌으며, 1997년에는 17.5%로 최고조에 달하였다. 기업들은 은행대출보다 CP 발행을 선호하였는데, 은행대출이 기업의 개별 사업에 대한 은행의 구체적인 심사를 요구한 반면 CP 발행은 신용평가기관의 적격판정만을 요구하였기 때문이다.

이처럼 은행 및 비은행 금융기관들의 신설·전환·합병 및 업종다양화는 금융자율화의 측면에서 바람직하다고 볼 수도 있다. 그러나 이에 상응하여 금융건전성감독이 강화되지 못하였고, 이는 전반적인 금융시스템의 불안정을 증대시켰다. 당시 금융건전성감독상의 문제는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, CP 시장 및 은행 신탁계정 등의 비중 증대로 인해 건전성감독의 적용을 받는 여신의 범위가 줄어들었다. 예를 들어, 동일인에 대한 금융기관의 여신총액을 은행 자기자본의 일정 비율 이내로 제한하는 편중여신규제는 은행의 고유계정에는 적용되었으나 신탁계정에는 적용되지 않았다.[104]

둘째, 은행에 대한 감독기준은 후진적 상태에 머물렀다. 외환위기 이전 우리나라에서는 선진국의 '조기시정조치(Prompt Corrective Action)'와 유사한 것으로서 '경영개선조치'가 있었다. 그러나 이 제도는 부실화 징후의 판단기준이 매우 복잡하고, 감독당국이 시정조치를 발동할 수 있는 사유의 객관성 및 투명성이 미흡하며, 감독당국의 조치 실시가 의무화되어 있지 않고 전적으로 재량에 맡겨져 있으며, 감독당국이 부실은행에 대해 취할 수 있는 조치에 폐쇄조치가 포함되어 있지 않은 등 많은 약점을 안고 있었다.[105]

셋째, 감독기구가 여럿으로 분할되어 있어 감독의 중복과 사각이 존재하였다. 은행부문의 감독은 한국은행의 은행감독원이 담당하고 그 외 대부분의 비은행금융기관의 감독은 재무부가 담당하고 있었다. 또 은행부문 내에서도 고유계정은 은행감독원이, 신탁계정은 재무부가 감독하고 있었다. 재무부는 감독에 필요한 인력과 전문성을 충분히 갖추고 있지 못하였으며, 한은 역시 위험관리 측면에서 은행의 건전성을 감독하는 것보다 여신배분 등에 대한 정부지침의 준수 여부를 감독하는 데 초점을 맞추었다.

넷째, 회계 및 공시 기준은 후진적인 상태로 방치되었으며, 신용평가기관의 평가능력과 공신력은 낮은 수준에 머물렀다.

그러나 감독기준이 강화되고 감독기구가 통합되는 등의 조건이 갖추어졌더라도 기업부문의 부실이 광범위하게 퍼져 있는 상황에서 건전성감독을 엄격하게 실시하기는 어려웠을 것으로 보인다. 1972년 '8·3 조치'와 1980년대 산업합리화조치를 통해 확인된 정부와 기업 사이의 위험공유체제(또는 '대마불사(大馬不死)'의 믿음)는 그때까지도 해체되지 않고 있었으며, 이로 인해 1960년대 말 이후 급상승한 기업부문의 부채비율은 여전히 높은 수준을 유지하고 있었다. 이런 상황에서 건전성감독을 강화할 경우 그동안 잠재해 있던 부실이 현재화되어 경제 전체에 그 파장이 번질 가능성이 높았다.[106] 물론 이를 통

104) Cho(2003), p.87.

105) 최원형(1996).

106) 앞서 살펴보았듯이 금리자유화가 더디게 진행될 수밖에 없었던 것도 높은 부채비율과 이로 인한 기업들의 금융비용부담 때문이었다.

해 장기적으로 우리 경제의 전반적인 안전성은 더 높아졌겠지만, 정치인들이나 관료들은 그러한 단기적 비용을 치를 준비가 되어 있지 않았다.

결국 대기업들이 비은행금융기관에 대한 통제를 넓혀가면서 지속적으로 금융자율화를 요구함에 따라 자율화가 진전되기는 하였지만, 뚜렷한 방향성을 갖추지 못하였으며 자율화에 상응하는 건전성감독의 강화를 수반하지 못하였다. 특히, 위험공유체제를 해체하고 정부와 민간의 역할을 재정립함으로써 금융 및 기업 부문의 책임성을 확보하기 위한 근본적 개혁은 이루어지지 못하였다. 1980년대와 1990년대 전반의 상황은 탈(脫)보호 없는 탈(脫)통제(decontrol without de-protection)라고 할 수 있다.[107] 이는 금융 및 기업 부문의 부실을 누적시켜 결국 1997년 말에 시작된 통화위기가 금융위기, 나아가 전반적 경제위기로 확산되는 데 기여하였다.

4. 대외개방

1978년의 수입자유화조치는 제2차 석유파동으로 인해 1979~80년 중 중단된 바 있었다. 그러나 그 후 수입자유화는 계속되었는데, 특히 석유파동으로 인한 대외불균형이 어느 정도 해소된 1984년에는 다시 본격적으로 추진되었다. 정부는 5개년 수입자유화 예시계획을 수립하고 수입자유화를 단계적으로 확대해나갔다. 1986년 경상수지가 흑자로 전환되고 이후 그 규모가 확대됨에 따라 우리나라는 1990년 1월 GATT 11조국[108]으로 이행하게 되었다. 또 대미 무역흑자의 지속적인 확대로 한·미 간 통상마찰이 심화됨에 따라 1989년부터 정부는 비관세장벽에 의한 수입제한을 완화하기 시작하였다. 이러한 수입자유화의 결과 평균 법정관세율은 1981년 34.4%에서 1995년 9.8%로 하락하였고 수량규제로부터의 자유화율은 60.7%에서 92.0%로 상승하였다.[109]

이러한 수입자유화 추진에 있어 중요한 고려사항은 자유무역을 통해 소비자후생을 증대시키는 것보다 대외개방으로 경쟁을 촉진함으로써 산업경쟁력을 제고하는 것이었다.[110] 그 외에 국제수지상황 역시 중요한 고려사항이었는데, 이러한 예로는 1979~80년 중 수입자유화가 중단된 것, 그리고 '수입선다변화제도'[111]가 도입된 것을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 제조업부문의 수입자유화는 전반적으로 1980년대 이래 꾸준히 추진되어 1990년대 중반에는 OECD 국가 수준의 자유화가 이루어졌다.[112] 그러나 농업부문

---

107) Lim(2001), p.15 이하; 이진순(2003), p.124 이하.

108) GATT 11조국이란 GATT(관세 및 무역에 관한 일반 협정) 11조의 규정에 따라 국제수지상의 이유 때문에 수입제한을 할 수 없는 의무를 진 국가를 말한다. 우리나라는 1967년 GATT 가입 이후 개도국 신분인 GATT 18조 B국으로서 무역규제를 실시할 수 있었으나 GATT 11조국이 되면서 이것이 불가능해졌다.

109) 김광석(2001), p.82.

110) 안충영·김주훈(1995), p.342.

111) 수입선다변화제도는 1977년에 도입된 이래 일본에 대해서만 적용되어 왔으며, 수입금지품목은 1981년 924개에 달하였다. 그 후 국산품의 경쟁력이 강화되고 시장개방이 가속화되면서 대상 품목은 점차 줄어들었고 WTO와의 약속에 따라 1999년 7월 이 제도가 폐지되었다.

의 보호는 지속되었다.

한편, 자본시장의 개방은 상품시장의 개방보다 느린 속도로 진행되었다. 정부는 거시경제의 불안정을 우려하여 자본시장 개방에 매우 신중한 입장을 취하였다. 특히, 국제수지 불균형과 국내통화량 증가에 대한 우려가 컸는데, 이러한 대외 및 대내 불균형을 조정하는 기제(mechanism)로서 환율의 신축적 변동이 허용되지 않은 상황에서 불균형에 대한 우려는 자연스러운 것이었다. 1980년대 말의 대규모 경상수지 흑자로 인해 국제기구 및 미국 정부로부터 환율 조작을 중단하라는 압력이 커지자 정부는 1990년 3월 복수통화바스켓제도에서 시장평균환율제도로 전환하였다. 그러나 외환위기 직전까지 일일 환율변동폭은 ±2.25%로 제한되었으며, 정부가 외환시장 개입을 지속함에 따라 추세적인 변동도 크지 않았다.

그동안 자본시장규제의 변천과정은 대내외 불균형에 대한 정부의 우려를 잘 나타내준다. 먼저 경상수지 적자가 컸던 1970년대 말과 1980년대 전반에는 정부규제가 자본유출을 막는 데 초점을 두었다.[113] 이어서 1980년대 후반에는 대규모 경상수지 흑자에 대응하여 해외직접투자를 중심으로 자본유출에 대한 규제를 완화하는 한편, 수입신용과 은행차입에 대한 규제를 강화하였다. 공공부문은 해외차입을 중단하고 기존 채무를 상환하기 시작하였다. 그리고 1990~93년에는 경상수지가 다시 적자로 돌아서면서 장기자본유입을 자유화하는 조치를 취하였다. 예컨대, 1992년 1월 처음으로 주식시장을 개방하여 외국인들이 일정 한도 내에서 국내 상장주식에 직접 투자할 수 있도록 허용하였다.

부분적인 자유화에도 불구하고 1990년대 초까지 자본시장 개방은 미진하여 1992년의 경우 자본계정 자유화에 관한 OECD 규약에 있는 항목 중 89%가 규제되고 있었다. 이는 OECD 국가들의 평균비율인 17%보다 훨씬 높은 수준이었는데[114] 보다 본격적인 개방 노력은 1993년 6월의 '제3단계 금융자율화 및 시장개방계획'으로 시작되었다.

이는 우리 경제의 세계화 및 OECD 가입을 위한 전략의 일환이었으며, 이후 '외환제도개혁계획(1994. 12)' 및 '외환제도개혁 수정계획(1995. 12)'으로 대체되면서 자유화의 폭이 넓어졌다. 그러나 외환위기 이전의 자본시장 자유화는 여전히 소극적인 성격을 벗지 못하였으며, 자유화계획은 많은 부분에서 원칙허가체계(positive system)를 유지하고 있었다.[115]

Kim and Shin(2003)은 외환위기 이전 정부가 취한 자본시장 자유화의 전략을 '은행중심의 자유화(bank-centered liberalization)'로 규정한다. 즉, 정부는 국내은행에 의한 자본거래 및 무역신용성 외환거래에 대해서는 자유화를 허용하되, 여타 자본유출입에 대해서는 자유화를 연기하거나 상당한 제약하에 자유화를 추진하였다는 것이다. 개인이나 기업에 비해 은행은 해외채권 발행 및 외화차입에 있어 더 자유로웠다. 실제로 1990년대

112) OECD(1994), p.64.

113) OECD(1996), pp.51~55.

114) OECD(1994), p.118.

115) OECD(1996), p.62; 강문수 · 최범수 · 나동민(1996), p.54.

전반기에 주식 및 채권 시장에 대한 외국인투자가 허용되면서 포트폴리오 투자 순유입이 증가하기는 하였지만 여전히 은행 등을 통한 기타 투자의 순유입도 높은 수준을 유지하였다.

정부가 은행 중심의 자유화를 추진한 이유는, 자본자유화가 낳을 대내외 불균형의 심화가 우려되는 상황에서 정부가 자신의 통제하에 있던 은행부문을 통해 자유화를 추진함으로써, 위험을 최소화하려고 하였던 데 있다. 정부는 통화량관리에 있어 은행에 대한 통화안정증권의 강제배정 및 은행여신 통제 등 직접적·간접적 규제에 크게 의존해왔다. 또 1980년대 중반의 산업구조조정 과정에서도 은행을 통해 막대한 금융지원을 제공한 바 있다. 이를 통해 1980년대까지 표면적으로 거시경제의 안정화를 달성할 수 있었던 정부는 1990년대의 자본시장 자유화에 있어서도 은행 중심의 자유화를 통해 대내외 불균형의 발생 가능성을 줄일 수 있다고 믿었다.

이러한 가운데 정부는 1990년대 중반에 은행 및 비은행 금융기관의 해외활동에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 정부는 규제완화가 국내경제의 안정성에는 별다른 영향을 미치지 못하는 반면, 금융기관들의 국제경쟁력을 길러줄 것으로 믿었다.[116] 1994~96년 중 24개의 투자금융회사가 종합금융회사로 전환되면서 해외활동을 영위할 수 있게 되었고, 국내은행들이 28개의 해외지점을 열면서 이들의 해외부채가 급증하였다. 특히, 1994년 경기가 상승국면에 진입하면서 기업의 투자수요가 늘어나자, 금융기관들은 단기외화차입을 급격히 늘려 이 수요를 만족시켰다. 장기가 아닌 단기차입이 늘어난 것은 정부가 1993년에 외화대출의 용도에 대한 규제를 완화하고 금융기관의 단기외화차입을 자유화하면서 자본유출입 통제를 위해 장기외화차입에 대해서는 물량규제를 유지하였기 때문이다. 이와 더불어 정부는 은행에 대해 장기부채의 최소비율을 60%에서 40%로 낮추어주었는데, 이것 역시 은행이 단기외화차입을 늘리는 데 유리한 여건을 제공하였다. 정부가 이런 조치를 취한 것은 은행들이 종합금융회사들과 외화대출경쟁을 벌이면서 규제완화를 요구했기 때문이다.[117]

외화자산과 부채 사이의 만기불일치(maturity mismatch) 문제가 개별 금융기관의 미시적 차원에서, 그리고 경제 전체의 거시적 차원에서 심각한 수준에 달하고 있었음에도 정부는 감독체계를 강화하지 않고 있었다. 은행감독원은 1997년 6월에 가서야 은행의 외화유동성비율에 관한 지침을 도입하였다. 또 재정경제원은 외환위기 발발 시까지 비은행 금융기관에 대해 어떠한 지침도 도입하지 않았다. 이들에 대해서는 외화유동성비율뿐 아니라 자기자본비율과 같은 기본적 규제장치도 마련되어 있지 못하였다. 이러한 제도불비에 더하여 노력부족으로 재정경제원은 감독기능을 거의 발휘하지 않았는데, 몇몇 비은행 금융기관은 심지어 불법행위까지 자행한 것으로 위기발생 이후 밝혀졌다.[118]

결국 국내금융시장의 자율화 과정에서 건전성감독이 강화되지 못하였던 것과 마찬가

116) Kim and Shin(2003), p.24.

117) Cho(2003), pp.89~90.

118) Shin and Hahm(1998), pp.27~28.

지로 자본시장 개방의 과정에서도 건전성감독이 강화되지 못하였다. 이러한 이유 중의 하나는 은행부문에 대한 과거와 같은 규제체계가 새로운 환경에서도 거시경제의 안정성을 유지시켜줄 것이라는 당시 정부의 믿음에서 찾을 수 있다. 1997년의 외환위기는 이러한 믿음이 잘못되었다는 점을 분명히, 그러나 뒤늦게 깨우쳐주었다.

5. 경쟁정책 및 재벌정책

앞에서 살펴본 것처럼 1990년대 초에 이르기까지 시장에 대한 정부의 광범위한 개입은 지속되었다. 기업의 진입과 퇴출이 시장의 힘에 기반하여 경쟁과정을 통해 결정되는 것이 아니라 정부의 의지에 따라 결정되는 경우가 많았으며, 정부가 그 의지를 실현하는 중요 수단은 금융부문이었다. 이런 가운데 우리 경제규모는 꾸준히 확대되었다. 제조업의 경우 1975~95년의 20년간 실질출하액은 5.5배 증가하였고 사업체 수는 4.2배 증가하였다. 이러한 규모의 확대는 기존 산업·기업의 성장과 새로운 산업·기업의 출현이 동시에 가져온 결과로, 산업 저변의 확대와 산업구조의 고도화, 그리고 시장구조의 경쟁화를 의미하였다.[119]

시장경쟁의 창달에 중요한 기여를 한 것은 1980년에 제정되어 1981년 4월에 시행된 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 「공정거래법」)이었다. 제정 당시 「공정거래법」의 주된 내용은 시장지배적 지위의 남용 금지, 경쟁제한적 기업결합의 제한, 부당한 공동행위의 제한, 불공정거래행위의 금지, 사업자단체의 경쟁제한행위 금지, 재판매가격유지의 제한, 경쟁제한적 국제계약의 체결 제한 등이었다. 그 후 「공정거래법」은 수차례 개정을 거치게 되는데, 이 과정에서 동법은 전통적인 경쟁법의 범위를 넘어서 재벌에 의한 경제력집중을 억제하는 중요한 제도적 장치로 발전하게 되었다.[120] 이와 함께 1981년에 발족한 공정거래위원회 및 사무처가 1990년대 중반에 들어와 경제기획원에서 분리·독립(1994. 12. 22)되고, 위원장의 직급이 장관급으로 격상(1996. 3. 8)되는 등 경쟁정책당국의 위상이 높아지고 조직도 확대되었다.

법 제정 이후 「공정거래법」은 자유롭고 공정한 경쟁의 확보 및 경제력집중 억제를 통한 국민경제의 균형발전에 어느 정도 기여하였으나, 시장경제질서의 기본법으로서 제 역할을 다하지 못한 것이 사실이다. 그 근본원인은 경쟁정책의 중요성과 필요성에 대한 공감대가 아직 충분히 형성되지 못한 점에서 찾을 수 있다. 시장에 대한 정부의 우위를 바탕으로 경제성장을 이룩한 우리나라에서는 강력한 경쟁정책이 실제로 경제성장과 산업발전에 도움이 되겠느냐는 의구심이 정부 내에서 그리고 일반 국민들 사이에서 크게 퍼져 있었다. 또한 1980년대 이후에도 정부가 진입규제·투자조정 등 산업정책적 개입을 지속하였으며, 공기업부문을 계속 정부의 통제하에 두었고, 광범위한 가격통제를 계속하였던

119) 이성순·유승민(1995).

120) 경제력집중 문제와 관련하여 법 제정 당시에는 목적조항(제1조)에 "과도한 경제력의 집중을 방지"한다는 선언만 포함되었으나, 1986년 1차 개정 시 출자규제제도가, 1992년 3차 개정 시 상호채무보증의 제한이, 1994년 4차 개정 시 출자한도의 인하가 각각 규정되었다.

점도 경쟁정책의 역할을 제약하는 중요한 요인으로 작용하였다. 정부가 규제를 통하여 경쟁을 제한하고 시장기능을 억압한 것은 일부 제조업뿐 아니라 금융 등 서비스부문과 통신·전력 등 공기업부문에도 광범위하게 존재하던 현상이었다. 이런 측면에서 규제개혁과 민영화는 경쟁정책의 효과성을 확보하는 전제조건이 된다.[121]

규제개혁이 본격적으로 시도된 것은 노태우 정부 출범 이후이다. 정부는 1988년 주류·정유 등 경쟁제한요인이 많은 10개 산업을 규제완화대상으로 선정하여 경쟁촉진방안에 대한 구체적인 검토작업을 시작하였다. 1989년에는 해운·버스여객운송 등 8개 산업을 추가하여 이들 18개 산업의 규제완화방안을 수립하였다. 이를 위해 공정거래위원회는 민간의 의견을 광범위하게 수렴하는 한편 관계 부처와의 협의를 진행하였다. 또 1990년 4월 '경제활성화종합대책'의 일환으로 '행정규제완화위원회'(위원장: 국무총리)를 한시적으로 설치하고 규제완화정책을 범정부적인 차원에서 집중적으로 추진하였다. 노태우 정부의 규제완화 노력은 1993년 김영삼 정부의 출범 이후 더욱 확대되어 신정부는 규제완화를 핵심적인 경제정책으로 추진하였다.

그러나 당초 경쟁촉진을 위해 시작되었던 규제개혁은 그 목적이 급속히 바뀌어갔다. 1986~88년의 고성장이 1989년 이후 상대적 불황으로 반전되고 소위 '경쟁력위기론'이 제기되면서 규제완화는 기업의 불편을 덜어주고 경기를 활성화하기 위한 수단으로 변질되었다. 1990년의 '경제활성화종합대책'이 그 예이다. 또 김영삼 정부는 세계화선언 이후 '기업활동하기에 가장 좋은 나라'를 만드는 수단으로 규제완화를 추진하였다. 이처럼 목적이 바뀜에 따라 규제개혁에 대한 인식에서도 상당한 혼란이 발생하였다.[122] 규제개혁(regulatory reform)은 규제완화(deregulation)뿐 아니라 규제개선(better regulation)을 포함하는 것임에도 불구하고 규제완화와 일치하는 것으로 인식되었다. 그리고 규제개혁의 핵심은 경제규제와 사회규제의 개선방안을 모색하는 데 있는데도 기업불편 해소 차원에서 행정규제의 완화가 강조되었다. 마지막으로 규제개혁을 통한 경쟁촉진은 기존 사업자에게 불리한 것일 수 있음에도 '규제완화 = 친(親)기업'이라는 잘못된 인식 때문에 규제완화과정에 기업인들을 참여시켜 개혁방안을 왜곡시키고 규제완화에 대한 과도한 기대를 낳게 하였다.

규제개혁과 더불어 경쟁정책의 효과성을 확보하기 위한 또 다른 전제조건인 민영화 역시 일관성 있게 추진되지 못하였다. 우리나라에서 민영화의 역사는 1950년대의 귀속재산 불하로 거슬러 올라간다. 그 후 1968년에 항공·육상운송·광공업 등의 분야에서 민영화가 이루어졌고 1980년에는 은행 및 정유회사의 민영화가 이루어졌다. 1987년에는 한국통신·한국전력·포항제철과 같은 대규모 공기업을 민영화하려는 야심찬 계획이 만들어지기도 하였다. 그러나 주가하락에 대한 우려, 재벌의 공기업 인수 가능성, 이해관계자들(정치인, 관료, 공기업 경영자와 근로자)의 반발 등 여러 이유로 인해 이 계획은 부분적으로만 실행되었다. 이러한 배경하에 김영삼 정부는 1993년 새로운 민영화계획을

121) Yoo(1997).

122) 유승민(1997).

발표하였는데, 이는 133개의 공기업 가운데 58개 기업의 정부주식을 모두 매각한다는 역사상 가장 획기적인 내용을 담고 있었다. 그러나 이 계획 역시 앞에서와 같은 이유로 큰 결실을 맺지 못하였다.

본래적 의미의 경쟁정책이 기능을 제대로 수행하지 못하는 가운데 재벌에 대한 규제는 점차 강화되었다. 경제력집중을 억제하기 위한 최초의 정책시도는 1974년의 '5・29 조치'라고 할 수 있다. 이후 1980년에는 '기업체질강화대책(9・27 조치)'이 발표되었고 1987년에는 출자규제제도 및 여신한도관리(소위 '바스켓관리')제도[123]가 도입되었다. 이후 재벌규제는 출자규제제도와 바스켓관리를 양대 축으로 하여 상호채무보증제한, 각종 소유분산시책과 지배・경영구조 관련 규제, 업종전문화 유도시책 등 다양한 수단을 동원하게 되었다. 이처럼 재벌에 대한 '백화점식 규제'가 시행되기는 하였으나 무엇이 재벌문제의 핵심인지는 분명치 않았다. 경제력집중, 소유집중, 업종다변화(소위 '문어발식 확장') 등이 국민경제의 효율과 형평에 미치는 효과에 대한 구체적인 분석이 결여된 채 실시된 재벌규제는 모두 겉으로 드러난 현상을 억제함으로써 정부가 원하는 변화를 유도하려는 대증요법적인 성격이 강하였다.[124] 그 결과 재벌규제의 실효성은 미약하였는데, 일례로 100대 기업의 광공업부문 일반집중도는 1980~90년대 중 출하액 기준으로는 40~45%, 고용 기준으로는 20% 내외에 머물러 뚜렷한 개선의 조짐을 보이지 않았다(그림 1-11).

정부의 규제에도 불구하고 재벌의 영향력은 오히려 더 커진 것으로 보인다. 박정희・전두환 등의 권위주의 정부 시절에 기업은 정부의 절대적인 영향력하에 있었다. 그러나 노태우 정부 이후로 정치적 민주화와 사회적 다원화가 진행되면서 재벌은 점차 정부의 영향력에서 벗어나게 되었으며, 때로는 정부에 대해 비판적인 발언도 서슴지 않게 되었다.

변화된 환경에서 정부가 재벌 문제에 접근하는 방법에는 두 가지가 있을 수 있었다.[125] 첫째는 정부와 기업 간의 위험공유체제를 불식하고 모든 기업이 경쟁의 압력과 퇴출의 위협, 특히 인수합병(M&A)의 위협에 노출되도록 함으로써 시장을 통해 재벌의 행태와 구조를 규율하는 것이다. 그리고 둘째는 위험공유체제를 존속시키면서 이를 보완하기 위해 신규투자・업종다변화・자금조달・채무보증・소유지배구조 등에 대한 직접적 규제를 실시하는 것이다. 1980년대 중반 이후 정부가 선택한 것은 두 번째 방법이었다. 그러나 이는 앞에서 보았듯이 성공적이지 못하였다. 정부는 1996년 이후 기업의 지배구조에 대한 법제를 개정(M&A 관련 규제완화, 소액주주권 확대, 감사제도 개편, 공시의무 강화 등)하는 새로운 전략을 채택하였지만, 이것 역시 정부와 기업 간의 위험공유체제가 불식되지 않은 상태에서 효과가 제한적일 수밖에 없었다.

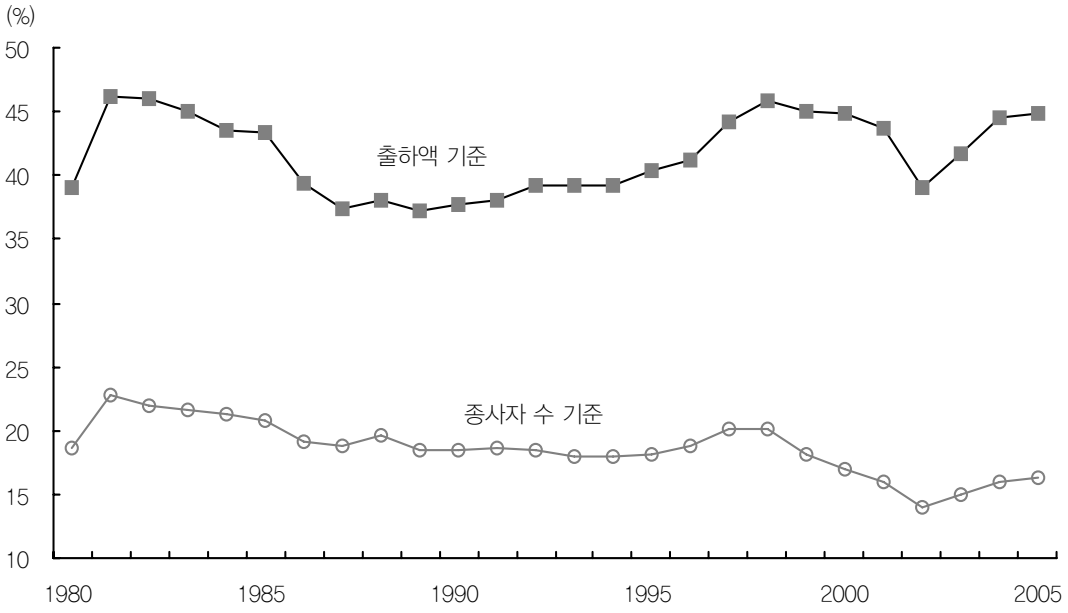
위험공유체제란 재벌이 파산할 경우 엄청난 국민경제적 비용이 발생할 것을 우려하여 정부가 재벌을 파산시키지 않을 것이라는 믿음, 즉 대마불사(大馬不死, too big to fail)

123) 바스켓관리는 50대 계열기업군에 대해 동일 계열기업군의 금융기관 총여신규모를 은행별・계열별로 관리하는 제도이다.

124) 이성순・유승민(1995), p.414.

125) Yoo(1997), p.34.

[그림 1-11] 광업 및 제조업 부문 100대 기업의 일반집중도 추이



자료: 이재형(2007), 〈표 4-4〉.

의 믿음을 말한다. 실제로 외환위기 이전까지 재벌이 파산하는 경우는 드물었다. 1985년의 국제그룹 해체가 거의 유일한 예이다.

정부가 기업과 투자위험을 공유하고 진입규제와 수입규제를 통해 국내시장을 보호해 주는 한편, 금융기관의 대출금리가 낮고 투자선별기능을 수행하지 못하며, 전문화하기에는 국내시장이 협소한 상황에서 재벌은 주식 발행보다 차입을 통해 다방면에 걸친 규모 확장을 모색할 유인이 크다. 이에 따라 경제력집중·소유집중·업종다변화의 모습이 나타나게 된 것이다. 결국 재벌 문제의 근본적 해결은 위험공유체제의 해체, 경쟁정책의 강화, 소비자 중심의 상품시장 개방, 금융자율화 등에 있었다. 이런 근본적 해결은 외환위기 이후로 미루어지게 된다.

제5절 | 외환위기 이후 현재까지

1. 외환위기의 전개

1997년 11월 발생한 외환위기는 국제채권자들이 우리나라 은행들로부터 무차별적으로 자금을 인출하면서 시작되었다.[126] 인출사태로 은행들이 외화자금수요를 조달할 수 없게 되자, 한국은행은 외환보유고에서 긴급자금을 지원하기 시작했으나 막대한 자금수요를 감당하기에는 역부족이었다. 곧 외환보유고는 고갈되었으며 한국은행의 환율방어능력이 무력화되면서 폭발적인 환율절하, 즉 외환위기가 발생하게 되었다.

외환위기 발생 전까지 성장・통화・금리・물가・환율・재정수지 등 한국의 거시지표는 별다른 이상징후를 보이지 않고 있었다. 불안한 부분이 있었다면 1996년 GDP의 4.0%에 달하던 경상수지 적자였다. 이는 1996년 4월 반도체가격 폭락으로 촉발된 교역조건 악화에 기인한 것이었는데, 교역조건은 석유파동 이후 최대규모인 20%의 연간 하락률을 기록하였다. 이와 더불어 또 다른 불안요인은 대외지불부담의 급증이었다. 대외지불부담은 1992년 629억달러에서 1996년 1,643억달러로 연평균 27% 증가하였다. 특히, 주목할 것은 단기 대외지불부담의 증가였는데, 외환보유고 대비 단기 대외지불부담은 1992년 216%에서 1996년 280%로 증가하였다. 이러한 증가의 대부분은 금융기관 외화부채 증가에 기인한 것이었다.

금융기관의 외화부채가 증가하더라도 위험관리가 적절히 이루어진다면 별다른 문제가 되지 않을 수 있다. 그러나 제4절에서 설명한 것처럼 금융기관의 유동성 위험관리가 제대로 이루어지지 않은 상태에서의 부채 증가는 나중에 외환위기가 금융위기로 이어지는 고리를 제공하였다. 은행부문은 특히 건전성이 악화되어 있었던 것으로 추정된다.[127] 금융부문과 더불어 기업부문에서도 우리나라 재벌의 수익성은 1990년대 중 악화되고 있었다(표 1-12). 자산규모 11~30위에 해당하는 재벌그룹의 평균수익률은 1993~96년간 음(-) 또는 영(0)에 가까운 수준을 기록하였다. 이들을 포함한 30대 재벌그룹 전체는 1996년 교역조건 악화와 더불어 수익률이 0.2%로 하락하였으며, 1997년에는 -2.1%로 더욱 하락하였다.

1996년 4월 교역조건 충격으로 경기하강이 시작된 후 수익성이 악화되는 가운데 기업들은 부채를 증가시킴으로써 일시적으로 유동성 경색을 회피할 수 있었다. 그러나 1997년 들어 한보(1월)에 이어 삼미(3월)와 진로(4월)가 부도를 맞으면서 어음부도율이 높아지고 유동성 경색은 가시화되기 시작하였다. 또 대외적으로는 8월에 태국 등 동남아시아 국가들의 외환위기가 가시화되면서 국제금융시장은 불안한 모습을 보이기 시작하였다.

---

126) 본 장의 내용은 고영선 외(2007)에 주로 의존하였다.

127) Hahm and Mishkin(2000)은 1996년 기업부문의 부실채권이 전체 금융기관 자산의 29%에 달한 것으로 추산하였다. 또 Dooley and Shin(2000)은 1990년대 중 은행의 주가가 종합주가지수에 비해 크게 하락하고 있었으며, 이는 은행 자산구성의 질이 하락하고 있었던 것과 관련이 있다고 주장하였다.

〈표 1-12〉 30대 재벌의 수익성(ROA) 추이

(단위: %)

	1993	1994	1995	1996	1997
1~5위 재벌	1.86	3.54	4.86	1.41	0.43
6~10위 재벌	0.87	1.17	1.10	-0.49	-2.15
11~30위 재벌	-0.40	-0.06	-0.08	0.08	-3.00
총평균	1.11	2.19	3.15	0.23	-2.13

자료: 공정거래위원회; 고영선 외(2007)에서 재인용.

10월 말에는 아시아 주식시장이 공황에 가까운 폭락에 직면하고 일본의 금융위기에 대한 불안이 고조되었다. 이처럼 대내외 환경이 악화됨에 따라 국제 신용평가기관들은 한국의 신용등급을 하향 조정하기 시작하였다. 결국 11월 국제채권자들이 국내은행들로부터 무차별적으로 자금을 인출하게 되면서 외환위기가 시작되었다.

외환위기의 원인에 대해서는 여러 가지 이론이 제시되어왔다. 이들은 크게 근본요인(fundamentals)론과 자기실현(self-fulfilling crisis)론으로 구분될 수 있다. 근본요인론에서는 환율정책과 통화·재정 등 여타 정책 사이의 부정합, 기업 및 금융 부문의 부실, 금융기관 부채에 대한 정부의 암묵적 보증, 지속 가능하지 않은 경상수지 적자 등에서 외환위기의 원인을 찾는다. 특히, 동아시아의 경우에는 소위 정실자본주의(crony capitalism)로 일컬어지는 정부와 민간 사이의 불건전한 관계로 부실이 누적되었다는 주장이 제기되었다.

이와 같은 근본요인으로 인해 해당 통화의 가치가 하락할 것이 예상되자, 국제투자가들이 해당 통화에 대해 투기적 공격(speculative attack)을 감행하거나, 예금인출사태(bank run)에서와 마찬가지로 남들보다 서로 먼저 투자를 회수하고 해당 통화를 팔아치워 손실을 최소화하려는 과정에서 외환위기가 발생하였다는 것이다.

한편, 자기실현론에서는 경제의 근본요인이 건실하더라도 시장참가자들의 기대가 환율절하로 모아지면, 실제로 환율절하가 실현되어 외환위기가 발생한다고 본다. 이에 의하면 위기 이후 동아시아 각국 경제가 곧 회복되었던 점을 고려할 때 채무상환능력(solvency)은 문제가 없었고 단지 일시적 유동성(liquidity) 부족이 문제였을 뿐으로 추정된다(Radelet and Sachs[1998]). 한국 정부는 IMF의 처방에 따라 구조개혁을 시작하였지만 IMF의 지원만으로 유동성 부족을 해결할 수 없었기 때문에 외환시장이 안정을 찾지 못하였다. 이에 따라 결국 외국 채권은행과 만기연장 협상을 추진할 수밖에 없었다.

한국의 경우에 근본요인론과 자기실현론 가운데 어느 것이 외환위기를 발생시켰는가에 대해서는 아직 뚜렷한 결론이 내려지지 않았다. 어느 이론이든 이를 뒷받침할 계량적 증거는 쉽게 나오지 않고 있다. 이러한 현실은 최소한 표면적으로 근본요인의 악화와 국제금융시장의 불안정 등 두 요인이 혼재되어 있었음을 시사한다. 위기 이후 취해진 기업·금융 구조조정과 긴축적 통화 및 재정정책은 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 구조조정을 통해 근본요인을 치유하는 한편 긴축정책을 통해 외화유동성을 확보하려고 한 것이다.

2. 외환위기 극복을 위한 정책대응

가. 통화 및 재정 긴축

외환위기가 기업 및 금융 부문의 불안정으로 이어지면서 한국경제는 전반적인 경제위기를 경험하게 되었다. 이에 대응하여 한국 정부는 먼저 거시경제 측면에서 통화 및 재정 정책을 긴축기조로 운영하였다. 즉, 국내총수요를 위축시킴으로써 경상수지를 흑자로 전환시켜 외환보유고를 확충하는 한편 급격한 환율절하를 억제하고자 한 것이다. 외환위기 이전 12% 수준이었던 회사채발행금리는 긴축정책으로 인해 1997년 말 30%를 넘는 수준으로 급상승하였다.

고강도의 긴축정책을 추진한 결과, 환율은 1998년 2/4분기 들어 안정되기 시작하였고 GDP 대비 경상수지는 1997년 −1.6%의 적자에서 1998년 11.3%의 흑자로 전환되었다. 그러나 고금리로 인해 기업도산과 실업이 급증하였고, 이에 따라 IMF의 처방이 지나친 비용을 초래하였다는 비판이 제기되었다. 긴축정책이 잘못된 선택이었는지에 대해서는 확실한 답을 내기 어려우나, 최소한 외환시장 안정을 위해 별다른 대안이 없었던 것이 사실이다. 환율 급상승의 가장 큰 이유는 국내 금융기관들이 외화부채 상환을 위해 국내시장에서 원화를 차입하여 외환시장에서 달러를 구입하였던 데 있는데, 이 상황에서 금리를 올리지 않았더라면 국내 금융기관들이 원화차입 및 달러구입을 지속해 환율이 더욱 상승하는 악순환이 형성되었을 것이다.[128]

초기 유동성 위기가 해결되는 기미가 보이자 정부는 1998년 5월 이후 긴축정책을 완화하여 금리인하와 재정적자를 용인하면서 경기회복을 도모하였다. 이에 따라 성장률은 1998년 −5.7%에서 1999년 10.7%로 'V자'형의 회복을 보였다. 특히, 국가부도사태라는 위험으로부터 벗어난 1998년 하반기부터는 기업・금융・노동 부문의 구조개혁을 추진하는 과정에서 야기될 불안요소들을 재정・금융 측면에서 수용함으로써 장기 경기침체의 위험을 최소화하는 방향으로 거시경제정책이 전환되었다.

나. 기업부문 구조개혁

기업부문의 구조개혁은 두 가지 목표로 추진되었다. 첫째는 단기적 관점에서 기존 채무를 감당할 수 없는 부실기업을 처리하는 것이고, 둘째는 중장기적 관점에서 향후 경제위기가 다시 일어나지 않도록 시장규율을 강화하는 것이었다.

첫째, 기존 부실기업의 처리는 대기업 간의 사업교환(빅딜)과 금융기관의 협약에 기초한 기업개선작업(워크아웃)을 양대 축으로 하여 추진되었다. 회사정리(법정관리)나 화의 등 법원 주관하의 도산절차에 비해 빅딜과 워크아웃은 비상대책의 성격이 짙었다. 이러한 비상대책은 기업과 금융기관들에 부실처리를 맡겨둘 경우 부실의 현재화보다 부도유예를 선호할 유인이 컸던 당시의 상황에서 불가피한 측면이 있었다. 빅딜과 워크아웃 외

128) 김준경・조동철(2003), p.379.

에도 부실징후기업 평가, 회사채신속인수제, 「기업구조조정촉진법」 등의 비상대책이 도입되었다.

이러한 부실기업 처리는 1980년대의 산업합리화와 양적·질적으로 상당한 차이가 있었다. 양적으로는 대규모의 공적자금이 조성되어야 할 만큼 부실채권의 규모가 컸으며, 질적으로는 경제성 원칙에 입각하여 갱생과 청산 대상 기업을 분류하고, 공개적이고 투명한 절차를 거쳐 부실기업을 처리하려고 노력하였다. 부실기업을 매각하는 경우 비밀리에 인수자를 선정하는 방식을 지양하고 국내는 물론 해외 인수희망자에게 문호를 개방함으로써 특혜시비를 차단하고 매각가치를 제고하였다.

둘째, 시장규율 강화 및 효율성 제고 측면에서 기업부문 구조개혁은 '5 + 3 원칙'을 중심으로 추진되었다. 1998년 1월 김대중 대통령 당선자와 4대 그룹 총수는 ① 기업경영의 투명성 제고, ② 상호지급보증(채무보증) 해소, ③ 재무구조의 획기적 개선, ④ 핵심주력사업으로의 역량집중 및 중소기업과의 협력 강화, ⑤ 지배주주와 경영자의 책임성 강화 등 기업구조개혁의 5대 원칙에 합의하였다. 이 가운데 기업경영의 투명성 제고와 관련해서는 대규모 기업집단의 결합재무제표 작성 의무화, 국제기준에 따른 기업회계기준 개정, 상장법인의 사외이사 선임 의무화 등이 추진되었다. 그리고 지배주주의 책임성 강화를 위해서는 사실상 이사 직무를 수행한 자를 이사로 간주하는 조항을 「상법」에 도입하였다.

1998년 1월에 발표된 기업구조개혁의 5대 원칙에 더하여 1999년 8월에는 ① 제2금융권의 지배구조 개선, ② 계열사 간 순환출자의 억제 및 부당내부거래 차단, ③ 변칙적인 상속·증여의 방지 등 3대 보완과제가 제시되었다. 이처럼 3대 원칙이 추가된 것은, 제2금융권에 대한 재벌의 지배와 계열사 간의 부당한 지원을 통해 기업구조조정이 차질을 빚었고, 편법적인 경영권 세습에 대한 문제제기가 있었기 때문이다.

이상과 같은 '5 + 3 원칙' 중 기업경영의 투명성 제고나 지배주주와 경영자의 책임성 강화는 시장규율을 확립하기 위해 반드시 추진되어야 할 과제였다. 이에 반해 상호채무보증 해소, 재무구조 개선, 부당내부거래 차단 등은 시장규율이 제대로 작동하지 않는 과도기에 불가피하게 도입된 조치로서 원인보다는 결과에 초점을 맞춘 조치였다. 당시 시장규율이 제대로 작동하지 않았던 예로는 대우가 1997년 말에서 1998년 9월 사이에 무려 17조원에 달하는 회사채와 기업어음을 신규로 발행했던 것을 들 수 있다. 이는 '정부가 5대 그룹은 살릴 것'이라는 기대가 시장에 팽배해 있었음을 보여준다.

기업부문의 구조개혁은 '5 + 3 원칙'과 함께 도덕적 해이의 혁파, 기업지배구조의 개선, 경쟁압력의 제고 노력 등을 통해 시장규율이 강화되면서 상당한 성과를 거두었다. 도덕적 해이의 혁파를 위해 정부는 부분예금보장제도 및 FLC(Forward-Looking Criteria)를 도입하는 한편, 1999년 대우사태의 예에서 보듯이 부실기업을 원칙적으로 처리함으로써 기업과 금융기관은 물론 일반 투자자들까지 손실을 보도록 하였다. 기업지배구조의 개선과 관련해서는 주주권의 행사요건 완화, 기관투자가의 역할 제고, M&A 활성화를 통해 경영진에 대한 주주의 규율을 강화시켰다. 그리고 경쟁압력의 제고를 위해 외국인직접투자(FDI)를 저해하는 규제의 철폐, 수입선다변화제도 철폐, 「도산법」 개정 등이 추진되었다.

다. 금융부문 구조개혁

금융부문에 있어서 구조개혁은 단기적 과제로서 구조조정을 통한 금융시스템의 정상화와, 중장기적 과제로서 금융안전망의 정비 및 개선이라는 두 가지 목표로 추진되었다.

첫째, 금융구조조정에 있어서 정부는 공적자금 투입을 통한 정부주도의 신속한 금융시스템 정상화로 방향을 잡았다. 부실금융기관 중 그 기관의 폐쇄가 시스템 위험에 결정적으로 연관되어 있다고 평가될 경우 불가피하게 재건이 시도되었고 자본 확충을 위해 공적자금이 투입되었다. 이 경우 도덕적 해이를 최소화하고 시장규율이 최대한 유지되도록 하기 위해 기존 경영진 퇴출, 기존 주식 소각처리, 일반 직원들의 내부 구조조정 등이 추진되었다. 반면, 금융시스템 위험을 고조시킬 가능성이 크지 않은 경우 문제의 금융기관은 폐쇄되었다. 전자의 경우에 해당하는 금융기관으로는 대형 은행이 선택되었고, 후자의 경우로는 규모가 작은 은행 및 종합금융회사가 선택되었다.

둘째, 금융안전망의 정비 및 개선에 있어서는 은행・증권・보험 등을 포괄하는 통합감독기구가 설립되고 '적기시정조치'가 도입되었다. 이와 더불어 부실자산기준이 대폭 강화되었다. 또 부실채권정리기구로서 '자산관리공사'가 1998년 설립되었다.

이처럼 구조조정체제가 정비됨과 동시에 1998년 5월 64조원의 1차 공적자금이 채권발행을 통해 조성되었다. 이후 대우 부도사태로 금융권의 부실자산규모가 크게 늘어나자, 2001년 12월 추가로 40조원의 공적자금이 조성되었다. 이 외에 차관자금・국유재산・공공자금관리기금 등의 재원을 통한 자금을 합하면 총 168.3조원의 공적자금이 구조조정에 사용되었다.

라. 노사관계 개혁

정부는 대기업 및 금융기관의 구조조정 과정에서 정리해고를 추진해야 할 필요성에 직면해 있었다. 그러나 이러한 부문들은 과거부터 노동조합이 집중되어 있던 부문으로 근로자의 극심한 반발이 예상되었다. 이러한 여건에서 정부는 노사관계 개혁을 달성하고 또한 노사관계가 파국적 상황으로 치닫지 않게 하기 위해 1998년 1월 '노사정위원회'를 구성하여 사회협약에 기초한 관련법 제・개정이라는 접근방법을 취하였다.

당시의 핵심 쟁점은 정리해고제의 도입이었는데, 이에 대해 1998년 2월 노사정 합의와 관련법 개정이 이루어졌다. 당시 법 개정의 내용을 살펴보면, 이는 전반적으로 노동계에 유리한 교환이었다고 평가될 수 있다. 정리해고제와 파견근로제의 도입은 사(使)에 유리한 것이었으며, 교원노조 허용, 노조정치활동 허용, 실업자의 노조가입 허용, 사회보장법제의 정비 등은 노(勞)가 그동안 핵심적으로 요구하던 사항이었다. 이 가운데 정리해고와 파견제는 현실적으로 이미 행해지고 있었기 때문에 법 개정으로 우리나라 노동시장이 특별히 더 유연해진 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 노사정 합의 이후 노동계는 정리해고의 정당화에 동원되었다는 인상을 주어 노조와 조합원들로부터 불신을 받게 되었다.

이처럼 법 개정은 법제적 측면에서 볼 때 노동시장의 유연화에 기여하지는 않았지만 노동계의 반대로 오랜 기간 동안 도입이 저지되었던 파견근로제와 1996~97년「노동법」파동의 핵심 쟁점이었던 정리해고 관련 규정이 노사 합의, 여야 합의로 처리되었다는 점에서 정치적 의미를 찾을 수 있다.

또한 이에 대한 반대급부로 노동기본권의 대부분이 주어짐으로써 1990년대부터 논란이 되어온 조항들에 대한 법 개정작업은 거의 마무리되었다. 이에 따라 한국 노사관계 제도의 비합리성 중 집단적 노사관계법의 과도한 규제는 상당히 해소되었다고 볼 수 있다. 그러나 개별적 노사관계법 영역에서의 과도한 보호는 여전히 미완의 과제로 남게 되었다.[129]

마. 공공부문 구조개혁

정부는 민간부문의 구조조정을 선도하고 국민경제의 효율성을 제고하기 위해 공공부문의 구조개혁을 추진하였다. 먼저 위기극복체제를 구축하기 위해 재정경제원 해체 및 금융감독위원회 신설 등의 정부조직 개편을 실시하였다. 또 재정수입 확보 및 국가신인도 제고를 위해 과거보다 훨씬 강력하고 폭넓은 민영화계획을 수립하였다.

1998년의 민영화 계획에 따르면, 26개의 공기업 모기업 가운데 5개(포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서)는 즉각 민영화하고, 6개(한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사)는 단계적으로 민영화한다는 것이다. 그리고 나머지 15개는 경영혁신 또는 자체 구조조정을 추진하게 되었다. 이와 더불어 중앙 및 지방 정부와 정부산하기관의 기구와 인력을 대폭 감축하는 구조조정을 추진하였다.

또한 보다 중장기적인 시각에서 시장친화적 정부기능을 확립하고 정부역량을 강화하기 위한 노력도 이루어졌다. 전자의 대표적 사례는 규제개혁이었는데, 정부는 국무총리실에 규제개혁위원회를 두고 '규제 반으로 줄이기'를 과감하게 시행하였다. 또 부담금 정비방안을 마련하고「부담금관리기본법」을 제정하였다. 후자의 경우에는 공직사회에 경쟁을 도입하기 위해 개방형 임용제 및 성과급 보수제를 도입하고 전자정부사업을 추진하였다. 또 대정부 신뢰회복을 위한 대국민서비스 개혁도 추진하였다.

바. 실업정책과 복지정책

외환위기 시 한국의 사회복지제도는 공공부조제도인 생활보호제도(1961년)와, 사회보험제도인 산업재해보상보험(1964년), 의료보험(1977년), 국민연금(1988년), 고용보험(1995년)을 중심으로 기본적인 틀을 갖추고 있었다. 그러나 이러한 제도들은 아직 법적으로나 실질적으로 필요한 대상에게 충분한 복지혜택을 제공하지 못하고 있었다. 예를 들어, 고

129) 몇 가지 예로는 ILO 최저규정을 상회하는 50%의 높은 초과근로수당, 퇴직금 법제화, 비정규직에 대한 장기계약 불허용 등을 들 수 있다.

용보험의 실업급여는 법적으로 상시근로자 30인 이상 사업장에만 적용되고 있었으며, 그 가운데서도 실제로 보험료를 내고 있는 사업장은 일부에 불과하였다.

이런 가운데 발생한 경제위기로 인해 실업자가 양산되고 빈곤이 크게 확대되었다. 이에 대응한 초기의 실업대책에서는 기존의 고용보험제도를 먼저 활용하여 해고회피 노력에 대한 지원사업인 고용안정사업과 실직자 및 재직자를 위한 직업훈련사업을 대폭 확대하였다.

이어서 1998년 3월에는 정부의 직접고용창출(direct job creation)을 통해 실직자에게 단기일자리를 제공하기 위해 공공근로사업을 도입하였다. 공공근로사업은 생계비를 지원하는 긴급구호사업의 성격이 강하였는데, 경제위기 기간의 실업대책 중 핵심적인 부분을 담당하였다. 이와 더불어 청년실업 증가에 대처하여 정부지원 인턴제도가 단기일자리 창출사업의 일환으로 대규모로 실시되었다.

정부는 공공근로사업을 시행하면서 동시에 고용보험 적용범위의 확대와 국민기초생활보장제도의 도입을 추진하였다. 첫째, 당초 30인 이상 사업장에 국한되었던 고용보험 실업급여의 적용범위는 1998년 중 10인 이상(1월), 5인 이상(3월), 1인 이상(10월)으로 급속히 확대되었다.

그러나 실업급여 수혜율(실업자 중 실업급여를 받는 사람들의 비율)은 1998년 10.1%에 불과하여 1997년의 1.8%보다 훨씬 높아지기는 하였으나 대량실업에 대처하기에는 한계가 컸다. 수혜율은 2000년대 중반에야 25%를 넘어섬으로써 실업자 소득보전에 어느 정도 역할을 하게 되었다.

둘째, 국민기초생활보장제도는 경제위기 기간 동안 실시된 공공근로, 노숙자보호, 한시적 생활보호, 생업자금 융자 등 일시적 성격의 사회안전망 사업을 제도화하여 국민의 기본적인 생활을 제도적으로 보장한다는 취지하에 2000년 10월부터 시행되었다. 국민기초생활보장제도의 도입은 국가복지정책의 대전환이라고 하기에 손색이 없을 만큼 획기적인 일이라고 할 수 있다. 그러나 국민기초생활보장제도는 최저생계보장이라는 목표달성에만 집착한 나머지 빈곤에 대한 접근방법의 정교성이라는 측면에서는 크게 미흡하다[130]는 단점을 가지고 있어, 그 도입과정이 획기적이었던 것만큼 많은 개혁과제를 남겨두게 되었다.

130) 예컨대, 국민기초생활보장제도가 택하고 있는 소득보전의 원리(보충급여방식)하에서는 수급자들이 빈곤에서 탈출하기 위해 노력할 동기가 미약하여 궁극적으로 빈곤 문제를 해결하기가 쉽지 않다. 또 빈곤의 원인을 고려하지 않는 단일의 포괄적인 접근(통합급여방식)을 채택함에 따라 교육・의료・주거 등 국민의 다양한 욕구(needs)에 대한 접근이 불가능하다.

3. 외환위기 극복정책의 성과

가. 부실의 해소

외환위기 이후 추진된 구조조정은 기업부문의 부실을 해소하고 재무적 안정성을 제고하는 데 크게 기여하였다. 외환위기와 대우사태에 이어 현대그룹의 위기가 상당 부분 수습된 2001년 말을 기준으로 할 때 기업부문의 잠재부실은 18.6조원으로 추정된다. 이는 GDP 대비 3.4%에 해당하는 수준으로 금융기관이 자체적으로 감당할 수 있는 수준이다. 또 부채비율·차입금의존도·유동비율 등 대표적인 안정성지표는 외환위기 이전의 정상 연도와 비교해도 더 나은 수준에 도달하였다.

한편, 무엇보다도 1997년 이후 수많은 대기업이 몰락하는 것을 지켜본 기업들은 정부의 암묵적 보증이 더 이상 작동하지 않는다는 점을 인식하고 구조조정을 추진하는 한편 무모한 투자를 자제하게 되었다. 이와 같은 현상은 일회성으로 그치지 않고 현재까지 지속되고 있다.

금융부문의 부실해소 역시 괄목할 만한 것이었다. 대형은행을 제외하면 대부분의 부실금융기관은 폐쇄 또는 다른 금융기관으로의 흡수합병 등을 통하여 정리되었다(표 1-13). 금융위기의 촉발요인 역할을 하였고 초기 구조조정의 대상이었던 종합금융회사(종금사)의 경우 전체 30개사 중 29개사가 인가취소 또는 흡수합병으로 사라졌다.

이처럼 극적이지는 않았지만 보험·상호저축은행·리스 등의 경우에도 위기 이전 존재하였던 회사의 절반 또는 그 이상의 비중에 해당하는 회사들이 구조조정 과정에서 정리되었다.

이와 같은 구조조정이 추진되면서 은행의 재무건전성은 급속하게 정상화되었다. 은행의 BIS 기준 자기자본비율은 1997년 7.0%에서 1999년 10.8%로 상승하고 2005년에는 12.4%를 기록하였다.

〈표 1-13〉 부실금융기관의 정리

(단위: %)

금융권	1997년 말 총 기관 수 (A)	구조조정 현황					신설 등	2007년 5월 말 기관 수
		인가취소	합병	해산·파산, 영업이전	계 (B)	비중 (B/A)		
은행	33	5	11	–	16	48.5	1	18
비은행	2,070	166	181	550	897	43.3	113	1,286
종금	30	22	7	–	29	96.7	1	2
증권	36	5	7	3	15	41.7	19	40
보험	50	10	6	6	22	44.0	21	49
투신	32	7	6	–	13	40.6	30	49
상호저축은행	231	109	28	1	138	59.7	16	109
신용협동조합	1,666	2	125	539	666	40.0	15	1,015
리스	25	11	2	1	14	56.0	11	22
합계	2,103	171	192	550	913	43.4	114	1,304

자료: 고영선 외(2007), 〈표 4-8〉.

공공부문 구조개혁에서도 뚜렷한 성과가 나타났다. 1998년의 계획에 따라 2002년 말까지 즉각 민영화 대상 공기업 5개는 모두 민영화되었고 단계적 민영화 대상 공기업 6개 가운데 3개가 민영화되었다. 그 결과 공기업의 수는 자회사를 포함하여 78% 감소(98개→35개)하였고 인력은 62% 감소하였다. 또 24.3조원의 매각수입이 확보되었다. 중앙정부·지방정부·공기업·산하기관을 포함한 공공부문 전체로는 1997~2001년 중 인력이 20% 감소하였다.

나. 선진형 시장경제시스템의 정착

구조개혁의 두 번째 목표인 시스템 개선에 있어서도 많은 성과를 거두었다.

첫째, 대외개방을 적극 추진한 결과 외국인직접투자·외환거래·자본시장 등의 자유화가 큰 폭으로 진전되었다. 1997년 말 외국인직접투자에 대한 제한이 대폭 철폐되면서 직접투자 유입액이 급증하였다. 경상가격 기준으로 본 외국인직접투자 누계액은 2004년 10월 1,000억달러를 기록하였는데, 이 가운데 외환위기 이후 누적된 금액이 82%를 차지하였다.

외환거래에 있어서는 1999년 4월과 2001년 1월 2단계에 걸쳐 대폭적인 자유화가 추진되었다. 이에 힘입어 우리나라 외환시장의 일평균 거래규모는 1998년 40.2억달러(GDP 대비 1%)에서 2006년 302억달러(GDP 대비 3%)로 증가하였다.[131] 한편, 주식시장에서는 1998년 5월 일반 상장사에 대한 한도가 전면 철폐됨으로써 외국인 참여가 크게 늘어났다. 1996년 시가총액으로 평가했을 때 15%에 미달하던 외국인투자자의 비중이 2004년에는 40%를 상회하게 되었다.[132]

둘째, 기업경영의 투명성 제고와 기업지배구조의 개선을 위한 노력 역시 상당한 결실을 맺었다. 먼저 기업경영의 투명성 제고와 관련하여 기업회계기준 개정, 대규모 기업집단의 결합재무제표 작성 의무화, 분식회계와 부실감사에 대한 처벌 강화 등에 따라 기업의 분식회계 가능성은 상당히 감소한 것으로 추정된다. 특히, 대우그룹의 분식회계와 부실감사에 대한 대규모 징계와 고발은 기업 경영진 및 회계법인의 부정행위에 대한 억지력을 한층 강화하는 계기가 되었다. 다음으로 기업지배구조의 개선에 있어서는 사외이사제도가 기업지배구조의 일부분으로 자리 잡고 주주권도 상당히 강화된 것으로 보인다.[133]

셋째, 금융시장의 선진화 역시 큰 진전을 보았다. 먼저 통화정책의 운용체계 선진화와 국채시장의 선진화에 따라 금리기능이 정상화되었다. 위기 이전 한국의 통화정책은 M2 등 통화총량을 목표변수로 삼아 은행에 대한 재량적인 개입을 일삼았으나, 위기 이후에는 물가안정목표제(inflation targeting)를 택하면서 순수하게 공개시장조작에만 의존하여 콜금리를 조작하는 선진형 시스템을 구축하였다. 이와 더불어 국채 발행이 대폭

131) 그러나 이는 아직 선진국에 비해 작은 편이다.

132) 이는 미국(10.3%), 일본(17.7%), 프랑스(38.8%) 등 대부분의 선진국이나 대만(23.1%) 등 아시아 경쟁국들에 비해 높은 수준이다.

133) 그러나 사외이사의 역할에는 아직 많은 제한이 남아 있으며, 주주권의 행사실적은 저조한 편이다.

확대되고 국채전문딜러제도・통합발행제도 도입 등의 미시구조 개편이 이루어짐에 따라 국채시장은 지표채권시장으로 자리 잡게 되었다. 이러한 조치에 힘입어 금리기능이 정상화되는 것과 더불어 주식시장도 2003년 이후 안정적인 추세적 성장을 보이기 시작하였다. 여기에는 주주이익보호를 강화하는 방향의 기업지배구조 개선, 외국인투자자에 대한 전면적 시장개방, 기관투자가들의 역할 증대, 그리고 저금리 추세의 장기화 등이 작용한 것으로 판단된다.

다. 위기 이후 한국경제의 성장성과

그렇다면 이러한 구조개혁의 미시적 성과는 경제 전체의 거시적 성장률 상승으로 나타났는가? 표면적으로 연평균 GDP 증가율은 1991~95년 기간에 7.9% 수준을 보였으나 2000~05년 기간에는 4.5%로 하락하였다. 이러한 성장률 둔화는 투자율의 현저한 하락을 동반하였다. 외환위기를 거치면서 낮아진 투자율은 위기 이전의 경이적으로 높고 지속적이었던 투자율 및 자본축적과 대비되면서 흔히 '투자부진'이라는 용어로 지칭되었다.

한진희・신석하(2007)는 그동안의 성장성과(growth performance)를 설명하기 위한 일차적인 시도로서 자본・노동・총요소생산성 등의 근인(近因, proximate causes)을 살펴보았다. 이들의 분석 결과에 의하면, 위기 이후 성장둔화는 주로 자본・노동 등의 요소투입 증가세가 둔화된 것에 기인한다. 총요소생산성 증가율은 오히려 1990~95년 기간의 연평균 0.8%에서 2000~05년 기간에는 2.0%로 높아진 것으로 추정된다. 한국경제의 총요소생산성 증가율이 1960~90년 기간 동안 연평균 1.5% 내외로 추정되고 있음을 감안하면, 외환위기 이후 총요소생산성 증가세는 이러한 역사적 추세와 크게 다르지 않거나 혹은 오히려 다소 높은 편이라고 할 수 있다.

이러한 결과는 외환위기 이후 광범위하게 추진되었던 제반 개혁조치들이 우리 경제의 전반적인 효율성을 개선하는 데 긍정적인 역할을 수행하였다는 가설에 우호적인 것으로 한진희・신석하(2007)는 결론을 맺고 있다.

4. 글로벌 금융위기와 한국경제

가. 금융위기의 발생과 국내파급

2008년 9월 리먼브라더스(Lehman Brothers)의 도산과 함께 급격히 진전된 글로벌 금융위기(global financial crisis)는 한국경제에 또 다른 큰 충격을 주었다. 물론 외환위기 이후 2000년대 중에도 크고 작은 충격이 있었다. 2000년의 IT 버블 붕괴에 따른 코스닥시장의 폭락과 2003년의 신용카드 위기가 그것이다. 그러나 이러한 충격은 국내에서 기원[134]한 것인 데 비해 최근의 금융위기는 미국 등 선진국에서 기원하였으며, 전 세

134) 구체적으로 2000년 코스닥시장의 붕괴는 1998년 말 이후 외환위기 극복과정에서의 저금리정책에서

계적 경기침체를 동반하였다는 점에서 차이가 있다.

이번 위기의 진원지인 미국경제는 이미 수년 전부터 구조적 문제점을 안고 있었는데, Blanchard(2009)는 이를 네 가지로 파악하고 있다.[135]

첫째, 시장참가자들이 금융혁신에 따라 시장에 새로 소개된 금융상품의 위험도를 과소평가하였다. 특히, 전 세계적 무역불균형(global imbalance) 등에 기인한 저금리현상이 각국에서 장기간 지속되면서 시장참가자들이 투자위험을 간과하게 되었다.

둘째, 증권화(證券化, securitization)가 활성화됨에 따라 금융기관의 자산을 기초로 발행되는 파생상품의 구조가 복잡해지고, 이들 상품의 가치에 대한 정확한 평가가 어려워졌다.

셋째, 증권화 및 세계화 과정에서 파생상품 등을 통하여 국내의 금융기관 간뿐만 아니라 국내외 금융기관끼리 동시에 엮이게 되었다.

넷째, 금융기관들이 느슨한 감독·규제하에 과도하게 차입에 의존하는 경영을 추구하였다. 이러한 문제점들이 결국 주택 등 자산가격의 급등, 저축률 하락, 금융시스템의 취약성 증가로 이어졌던 것이다.

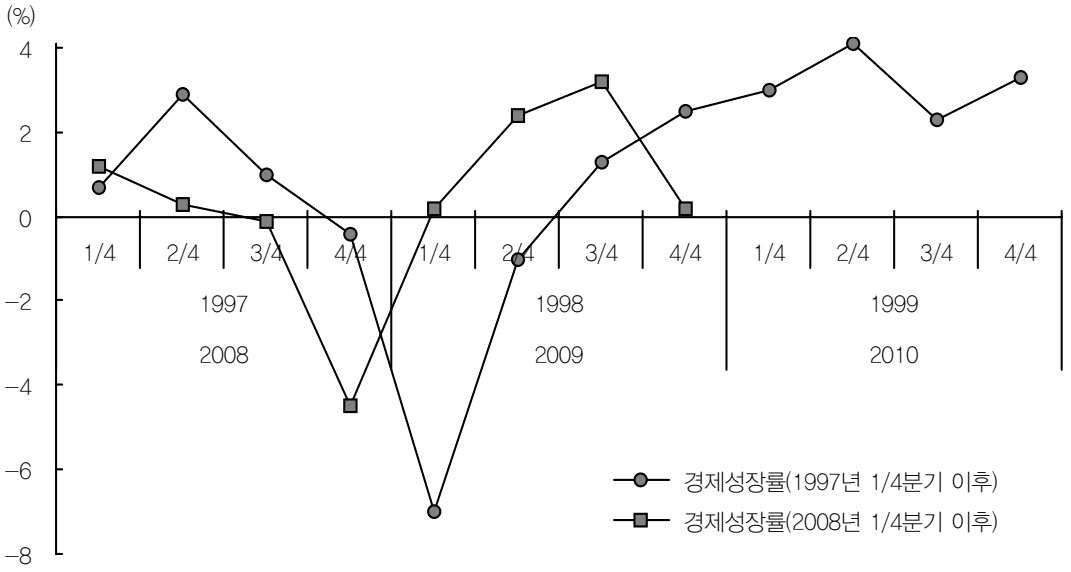
한국의 금융시장은 글로벌 금융위기의 여파로 큰 혼란을 겪었다. 주가지수(KOSPI)가 2008년 1년 동안 40.7% 폭락하였고, 2009년 들어 2월 말까지 추가로 5.5% 하락하였다. 이러한 주가폭락은 대규모 외국자본의 급격한 유출에 주로 기인하였다. 리먼브라더스 도산 직후 한국의 외화유동성 문제가 악화되는 과정에서 국내은행의 외채 만기연장이 상당부분 중단되었고, 이에 따라 금융기관의 외채상환이 대규모로 이루어지면서 2008년 9월부터 12월 말까지 한국의 순자본유출규모는 462억달러에 달하였다. 이러한 급격한 외국자본 유출에 따라 국내 금융시장은 극심한 신용경색을 경험하게 되었고, 달러 대비 원화의 가치는 2008년 10월부터 2009년 2월 말까지 40% 하락하였다.

실물부문 역시 세계적인 경기침체로 인한 수출격감으로 큰 타격을 받았다. 수출은 2008년 4/4분기에 전분기 대비 연율 −41.4%의 감소를 보였으며, 이에 따라 제조업을 중심으로 설비투자가 연율 −45.0%의 감소를 보였다. 수출과 투자의 급감은 경제성장률을 연율 −16.8%로 끌어내리는 주요 요인이 되었다. 그러나 이번의 금융위기는 과거의 외환위기보다는 고통이 덜한 편이다. 경제성장률은 비교적 빠른 회복세를 보이고 있으며(그림 1-12), 실업률 상승 및 취업자 감소 역시 외환위기 때만큼 심각하지 않다(그림 1-13).

원인을 찾을 수 있으며, 2003년 신용카드 위기는 IT 버블 붕괴 및 9·11 사태 이후 취해진 금리인하 정책, 그리고 규제완화에 편승한 신용카드사의 심각한 도덕적 해이와 금융감독당국의 적절한 대응 실패에서 원인을 찾을 수 있다(조동철 외[2009], p.3).

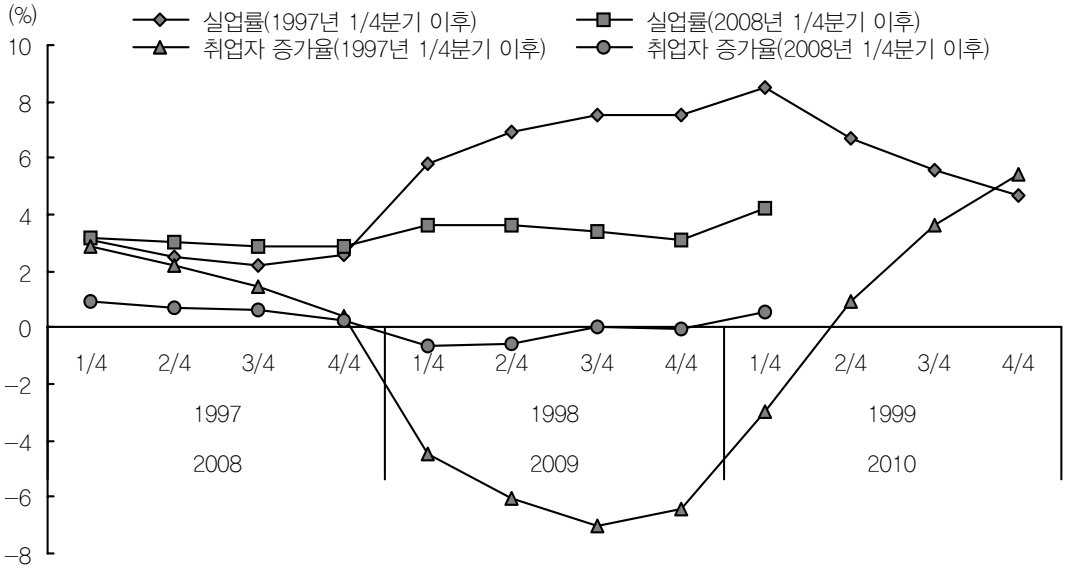
135) 이하의 내용은 주로 김준경(2009)에서 발췌한 것이다.

[그림 1-12] 경제성장률: 외환위기와 금융위기의 비교



주: 경제성장률은 계절조정, 전분기 대비.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

[그림 1-13] 실업률 및 취업자 증가율: 외환위기와 금융위기의 비교



주: 실업률은 계절조정하지 않은 수치. 취업자 증가율은 전년동기 대비.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

나. 한국 정부의 정책대응

이러한 빠른 회복세는 외환위기 이후 기업 및 금융 부문의 부실이 대부분 해소되어 금융시스템이 대체로 안정되었고, 수년 전부터 각종 규제를 통해 주택담보대출이 억제된 데 기인하는 바가 크다. 이와 더불어 정부의 기민한 대응 역시 빠른 회복세에 크게 기여한 것으로 보인다. 정책대응은 다음과 같이 요약된다.[136]

첫째, 정부와 한국은행은 외환시장 안정을 위하여 2008년 10월~2009년 2월 기간 중 총 550억달러(무역금융 210억달러, 유동성 공급 340억달러) 규모의 외화유동성을 은행권에 공급하는 방안을 발표하였다. 정부는 또한 국내은행(해외지점 포함)이 2009년 6월 말까지 도입하는 대외채무(총보증규모 1,000억달러)를 발생일로부터 3년간 보증하는 정책도 발표하였다. 2008년 10월 31일에는 300억달러 규모의 한·미 통화스와프를 체결하였고, 이어서 12월에는 한·일 및 한·중 통화스와프를 각각 300억달러 규모로 동시에 체결하였다. 이러한 대책들은 외화유동성 부족 문제를 해소하는 데 기여하였다. 2008년 4/4분기 중에 은행권에서 단기외채가 무려 467억달러 감소하는 과정에서 은행권의 외채 만기연장률이 2008년 10월에 50%대 수준까지 하락하였으나, 위의 대책과 함께 2009년 초부터 경상수지 흑자가 발생함에 따라 2009년 3월에는 외채 만기연장률이 106%로 가시적으로 개선되었다.

둘째, 한국은행은 신용경색 문제를 해소하기 위하여 정책금리를 빠른 속도로 인하(2008년 9월 5.25%→2009년 2월 2.0%)함과 동시에 23.3조원 규모의 원화유동성을 RP 매입(16.8조원), 국채 직매입(1.7조원), 통화안정증권 중도상환(0.7조원) 등을 통하여 신속하게 공급하였다.

셋째, 재정당국도 총수요의 급격한 위축에 대응하여 적극적인 경기부양을 도모하였다. 위기발생 이전에 발표한 감세계획에 더하여 2008년 9월에 추가경정예산을 편성하여 지출을 증대시켰다. 그 결과 2008년 통합재정지출 및 순융자는 전년 대비 14% 증가하였는데, 이는 통상적인 지출 증가율인 5~10% 비해 매우 높은 것이었다. 2008년 11월에는 이미 국회에 제출된 2009년 예산안을 다시 수정하여 국회에 제출하였고, 2009년 4월에는 지출을 더욱 증가시키고자 추가경정예산을 편성하였다. 2009년의 통합재정지출 및 순융자 증가율은 전년과 마찬가지로 14%에 달하였으며 관리대상수지적자는 GDP의 4%에 달하였다.

넷째, 중소기업에 대한 신용보증지원이 대폭 강화되었다. 동 조치는 신용보증기금과 기술신용보증기금, 지역신용보증재단 등을 통하여 공급되는 총신용보증규모를 2008년 말 48.9조원에서 2009년 말에는 62.6조원으로 늘릴 계획을 세웠다. 2009년에 만기도래하는 보증에 대해서 원칙적으로 전액 만기연장을 추진하고, 신규 보증에 대해서는 보증심사기준 및 보증한도 등을 대폭 완화하며, 수출기업·녹색성장기업·우수기술기업·창업기업 등 성장기반 확충에 필요한 핵심 분야와 영세 자영업자에 대해서는 일정 금액범위 내에서 기존의 부분보증비율 85%를 전액(100%)보증으로 전환하였다.

---

136) 이하의 내용 역시 김준경(2009)에서 발췌한 것이다.

다섯째, 가계대출의 부담을 완화하는 대책도 추진되었다. 은행권의 주택담보대출을 이용 중인 1가구 1주택자에게 집값 하락분의 1억원까지 보증을 해주는 주택담보 보완보증제도가 도입되었다. 또한 주택담보대출에 대한 만기 및 거치기간을 최대 30~35년 및 5~10년으로 연장조치하였으며, 변동금리부 대출자가 고정금리대출로 전환을 희망할 경우, 금리부담을 완화해주기 위하여 중도상환 수수료를 면제하였다.

여섯째, 은행의 건전도를 제고하고 기업구조조정을 촉진하기 위하여 은행의 자본 확충방안이 제시되었다. 정부는 1차적으로 20조원 규모의 은행자본확충펀드를 조성(한국은행 10조원, 산업은행 2조원, 기관투자가 8조원 출자)하고, 2차적으로는 정책금융공사에 금융안정기금을 설치하여 정상 금융기관에 대해서도 자본 확충을 지원할 수 있는 수단을 확보하였다. 자산관리공사(KAMCO)에도 40조원 규모의 구조조정기금을 설치하여 금융기관 보유 부실채권 및 구조조정기업의 자산을 매입할 수 있도록 조치하였다. 동 구조조정기금은 10여 년 전 외환위기 당시 운용하였던 부실채권정리기금과 유사한 기능을 수행하며, 기금운용기간은 2014년 말까지 한시적으로 설정하였다.

다. 향후 과제

이번의 글로벌 금융위기는 국제금융시장의 혼란이 후진국뿐 아니라 선진국에서도 발생할 수 있고, 또 예상치 못한 시점에 발생한다는 것을 보여주었다. 그리고 이러한 혼란에 우리 경제가 크게 노출되어 있음을 보여주었다. 금융위기의 발생 가능성을 줄이기 위한 금융감독체계의 개편에 대한 논의가 국제적으로 활발히 진행되고 있다. 우리나라도 이런 논의에 적극 참여해야 할 것이다.

이와 더불어 적극적 재정팽창의 결과 급증한 정부부채를 수습하는 것도 중요한 과제이다. 또한 위기극복을 위해 실시된 여러 한시적 조치들을 조속히 정상화할 필요가 있다. 국내은행 차입 외화표시 채무의 원리금 상환에 대한 국가보증, 은행채 등 위험채권을 한은의 RP 대상 채권에 편입시킨 조치, 채권시장 경색 해소를 위해 설치한 채권안정기금, 중소기업 신용보증 확대 및 총액한도대출 한도 확대 등은 시장친화적 정책이라고 보기 어려우며, 장기간 지속될 경우 도덕적 해이를 확산시키고 구조조정을 저해할 위험을 안고 있기 때문이다.

제6절 | 맺음말

1960년대와 1970년대에 한국은 정부주도의 성장전략을 채택하고 경제성장에 모든 노력을 기울였다. 그 중요한 수단은 금융억압(financial repression), 높은 수입장벽, 독과점 보장 등이었으며, 이를 통해 수출산업 및 중화학공업과 같은 특정 산업을 집중 지원하였다. 이 과정에서 한국경제는 유례없는 성장을 기록하였는데, 여기에는 경제주체들이

기존의 비생산적 지대추구행위에서 벗어나 생산적 활동에 매진하도록 한 정치적 리더십이 중요한 역할을 수행했던 것으로 보인다(Jones and Sakong[1980]).

그러나 정부주도의 성장전략은 동시에 많은 부작용을 배출하기도 하였다. 중화학공업의 과잉투자, 재벌의 경제력집중, 물가불안, 노동운동의 탄압이 그것이다. 또한 정부와 민간 사이에 위험공유체제가 형성되었고, 이로 인해 기업 및 금융 부문에 광범위한 부실이 누적되었다. 1980년대에 들어와서도 부실 문제는 근본적으로 해결되지 않았으며, 결국 1990년대 말의 외환위기로 이어졌다.

외환위기 직후 정부는 부실 문제를 적극적으로 해결하는 동시에 선진 시장경제질서를 도입하기 위한 각종 조치를 실시하였다. 각 부문에서 대폭적인 자유화를 추진하는 한편 기업지배구조 개선, 금융감독 강화, 사회안전망 확충을 도모하였다. 이는 정부와 시장 사이의 역할분담을 재정립하고 보다 안정적인 경제성장과 사회발전의 기반을 마련하는 데 기여하였다. 이를 바탕으로 한국경제는 2008년 말에 확산된 글로벌 금융위기를 큰 무리 없이 극복할 수 있었다.

현재 한국경제는 성장잠재력 둔화, 산업 내 양극화 심화, 소득분배 악화, 재정건전성 악화 등 다양한 구조적 문제에 직면해 있다. 첫째, 잠재성장률은 1990년대 하반기부터 뚜렷한 하향 추세를 보이고 있다. 이는 고용증가율 및 저축률의 하락에 주로 기인하며, 향후 총요소생산성이 급격히 상승하지 않는 이상 성장둔화는 지속될 전망이다. IMF(2006)는 한국의 잠재성장률이 현재 4.5%이며 향후 점차 하락하여 2050년에는 2% 정도에 불과할 것으로 예상하고 있다. 이 경우 1인당 소득 기준으로 한국은 미국을 영원히 따라잡지 못하여 중진국에서 벗어나지 못하게 될 것이다.

둘째, 산업부문에서는 현재 다양한 차원의 양극화가 진행되고 있다. 서비스업과 제조업 사이에 양극화가 진행되고 있고, 제조업 내에서는 중화학공업과 경공업 사이에 양극화가 진행되고 있다. 그리고 이러한 양극화 추세를 반영하여 대기업(중화학공업)과 중소기업(경공업 및 서비스업) 사이에 양극화가 진행되고 있다. 현재와 같은 자본집약적 중화학공업 중심의 경제성장은 이러한 양극화를 더욱 심화시킬 전망이다. 이는 수출부문과 내수부문 간의 격차를 심화시키고, 소득분배를 지속적으로 악화시키는 주요 요인으로 꼽힌다.

셋째, 1990년대 초 이래 소득분배가 계속 악화되고 있다. 지니계수는 1992년 0.26에서 2008년 0.32로 상승하였다. 또 빈곤층 비중은 같은 기간 중 7.7%에서 2008년 14.3%로 상승한 반면 중산층 비중은 75.2%에서 63.3%로 하락하였다.[137] 이러한 분배 악화는 우리나라에만 국한된 것이 아니며, 세계 대부분의 나라가 경험하고 있는 것이다. 이는 세계화(globalization) 및 지식기반 경제(knowledge-based economy)의 도래에 따라 기술수준이 낮은 근로자들의 임금 및 고용기회가 상대적으로 하락하고 있기 때문이다. 이에 더하여 한국에서는 고용률 정체, 노인인구 비중 상승, 교육기회 불평등, 사회보장제도 미흡 등의 요인 역시 분배 악화를 유발하고 있다.

넷째, 재정건전성이 지속적으로 악화되고 있다. 외환위기 직후 급증한 정부부채는 글

137) 유경준(2009).

로벌 금융위기로 인해 다시 급증하는 추세를 보이고 있다. 그러나 장기적으로 그보다 더 심각한 문제는 인구구조 고령화로 인한 연금 및 의료지출의 증가이다. 이에 더하여 남북통일이 이루어졌을 때 북한주민에 대한 복지지출 및 북한지역의 사회간접자본 투자로 막대한 재정지출이 발생할 전망이다. 이로 인한 재정건전성 악화는 다양한 거시경제적 문제를 발생시킬 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부 본연의 임무, 즉 거시경제의 안정화, 시장질서의 구축, 사회안전망 강화에 보다 많은 노력을 기울여야 한다.

첫째, 물가·금융시장·재정건전성 등의 측면에서 거시경제의 불안요인을 최소화해야 한다. 물가와 관련해서는 물가안정목표 자체를 선진국 수준(1~3%)으로 낮추는 방안을 검토할 필요가 있다. 또 금융시장의 안정성을 높이기 위한 다양한 정책 노력을 지속해야 한다. 부동산대출규제의 적절한 활용, 외환관리시스템 개선, 금융시장 환경 변화에 대한 신축적 대응, 금융감독기구 간의 협조 강화, 금융감독 관련 국제적 논의에 대한 적극적 참여 등이 그것이다.[138] 재정건전성의 회복과 유지를 위한 노력 역시 중요하다. 이를 위해서는 중기재정관리체계(medium-term fiscal framework)를 정착시켜야 한다. 정부는 2004년에 '국가재정운용계획'을 도입하였으나 통시적 예산제약(inter-temporal budget constraint)을 강제하는 수단으로서 그 실효성은 아직 높지 못하다고 평가된다.

둘째, 미시경제적 차원에서는 시장주도 성장전략을 보다 강화할 필요가 있다. 외환위기 이후의 각종 개혁에도 불구하고 아직 많은 부분에서 정부의 직접적 개입이 남아 있고 새로 시도되기도 한다. 시장경쟁을 가로막는 각종 진입규제와 영업규제, 중소기업 등에 대한 재정·세제·금융지원, 특정 산업의 육성을 위한 투자 등이 그것이다. 이러한 시장개입은 정치인, 관료, 그리고 일반 국민들 사이에 시장경제에 대한 신뢰가 아직 확고하게 자리 잡지 못하고 있기 때문으로 보인다. 또 과거 고도성장기에 형성된 정부 만능주의가 아직 사라지지 않았기 때문으로 보인다. 앞으로 정부의 시장개입은 시장실패가 분명한 부분으로 좁혀나가야 할 것이다. 시장실패의 교정과 무관한 경제규제(예: 서비스업에 광범위하게 존재하는 진입규제)는 철폐해야 할 것이며, 중소기업 지원은 시장실패(즉, 정보비대칭성)에 노출되어 있는 창업 초기의 영세기업에 국한해야 할 것이고, 산업정책적 관점의 투자는 원칙적으로 지양해야 할 것이다. 이와 더불어 시장경쟁을 창달하기 위한 정부의 기능은 대폭 강화해야 할 것이다. 이는 노동시장의 경직성을 완화하는 데도 도움을 줄 것이다. 실제로 우리나라에서 과격한 노동운동은 경제적 지대(economic rent)가 많은 대기업과 공공부문에 집중되어 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

다시 한 번 강조해야 할 점은 시장주도 성장전략이 자유방임주의를 의미하지 않으며, 경우에 따라서는 훨씬 더 강화된 정부역할을 요구한다는 점이다. 특히, 공급자 간 경쟁을 촉진하고, 독과점 행위를 엄격히 규제하며, 소비자를 보호하기 위한 정부역할은 대폭 강화되어야 한다. 또 공급자에 대한 유용한 정보가 소비자들에게 제공되어야 하며, 필요하다면 정부가 정보를 직접 생산·제공해야 한다. 이러한 유형의 정부역할이 강화되지 않은

138) 조동철 외(2009).

상태에서 추진되는 규제완화는 독과점 팽창과 경제력집중으로 이어질 가능성이 높다.

셋째, 경쟁과 효율 중심의 경제시스템을 구축하면서 동시에 사회통합을 제고하기 위한 노력을 배가해야 한다. 이를 위해서는 사회보장제도의 사각지대를 축소하고 효과성(effectiveness)을 제고해야 한다. 또한 적극적 노동시장정책을 강화함으로써 취약계층의 노동시장 참여를 촉진해야 한다. 그리고 저소득층에 대한 교육·훈련 기회를 확대해야 한다. 이처럼 부처와 제도의 장벽을 뛰어넘은 종합적 접근 없이는 사회통합 제고의 과제를 제대로 해결하기 어려울 것이다.

참고문헌

강문수・최범수・나동민,『금융의 효율성 제고와 금융규제 완화』, 연구보고서 96-02, 한국개발연구원, 1996.

경제기획원,『청구권자금백서』, 1976.

경제기획원,『경제기획원 30년사 Ⅰ(1961~1980년): 개발연대의 경제정책』, 1982.

경제기획원,『경제기획원 30년사 Ⅱ(1981~1992년): 자율개방시대의 경제정책』, 1994.

고영선,『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008.

고영선・최경수・신인석・임원혁・박진・한진희・신석하・박창균・이창용・박대근,『경제위기 10년: 평가와 과제』, 기타보고서, 한국개발연구원, 2007.

공정거래위원회,『통계연보』, 2006 및 2008.

곽태원,『감가상각제도와 자본소득과세』, 한국개발연구원, 1985.

구석모,「성장과 안정의 Pendulum(총설)」,『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.122~134.

김광석,『수입자유화의 경제적 효과와 산업조정정책』, 한국개발연구원, 1988.

김광석,『우리나라의 산업・무역정책 전개과정』, 세계경제 01-01, 세계경제연구원, 2001.

김광석・김준경,「경제발전의 종합평가」, 차동세・김광석 편,『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.25~117.

김광석・래리 E. 웨스트팔,『한국의 외환・무역정책: 산업개발전략적 접근』, 연구총서 9, 한국개발연구원, 1976.

김낙년,「1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할」,『경제사학』, 제27호, 1999, pp.115~150.

김동건・황성현,「조세 및 재정정책」, 차동세・김광석 편,『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.255~311.

김병주,「금융제도와 경제정책」, 차동세・김광석 편,『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.179~254.

김병주・박영철,『한국경제와 금융』, 박영사, 1984, p.354.

김수곤・이주호,「노사관계와 인력개발정책」, 차동세・김광석 편,『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.524~565.

김영봉,「중화학공업화시대의 산업정책연구」,『KDI 정책연구사례: 지난 30년의 회고』, 한국개발연구원, 2003, pp.169~190.

김정렴,『최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국 경제정책 30년사』, 랜덤하우스중앙, 2006.

김준경,「은행부실채권 정리방안에 대한 고찰」,『한국개발연구』, 제13권 제1호, 1991, pp.35~63.

김준경,「정책금융의 재원조달 개선방안」, 송대희・문형표 편,『국가예산과 정책목표』, 연구보고서 93-03, 한국개발연구원, 1993, pp.114~176.

김준경, 「글로벌 금융위기와 한국경제의 대응방향」, 미발간 원고, 2009. 6.
김준경・조동철, 「1997년 경제위기의 극복」, 『KDI 정책연구사례: 지난 30년의 회고』, 한국개발연구원, 2003, pp.361～391.
김진현, 「경협확대정책과 경협다변화 모색(1967～71년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.590～600.
김철수, 「국가경쟁력 강화와 수출구조의 재편(1975~79년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.421~433.
김흥기 편, 『비사 경제기획원 33년: 영욕의 한국경제』, 『매일경제신문사』, 1999.
노인환, 「대내외환경의 급변과 경협패턴의 고도화(총설)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.560～576.
박성상, 「원조경제하의 중간안정(1954～60년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.935～944.
박영구, 「구조변동과 중화학공업화」, 이대근 편, 『새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지』, 나남출판, 2005, pp.403～428.
박영효, 「'한은특융', 고육책인가 묘책인가」, 『신동아』, 1985년 8월호, 1985, pp.246～253.
사공일・L. P. 존스, 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』, 한국개발연구원, 1981.
스티글리츠, 조지프, 「국제금융의 위선」, 『조선일보』, 2007. 12. 8, C2면.
안충영, 「첨단산업에의 도전과 산업재편(1980～85년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.816～825.
안충영・김주훈, 「대외지향 무역정책과 산업발전」, 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.312～369.
유경준, 「우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석」, KDI 정책포럼, 제215호, 2009.
유승민, 「규제개혁: 지난 10년의 회고와 향후 10년의 과제」, 공정거래위원회 출입기자단 초청 정책간담회 자료, 한국개발연구원, 1997. 5. 16.
유정호, 「1970년대 중화학공업정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향」, 『한국개발연구』, 제13권 제1호, 1991, pp.65～113.
유정호, 『관치청산: 시장경제만이 살 길이다』, 책세상, 2004.
이기준, 「공업기반의 구축과 국제경쟁력 제고(1967～70년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.784～796.
이덕훈・최범수・김동원・안종길・문춘걸, 『우리나라 금융산업의 발전구도』, 연구보고서 98-03, 한국개발연구원, 1998.
이상철, 「수입대체공업화정책의 전개, 1953～1961」, 안병직 편, 『한국경제성장사: 예비적 고찰』, 서울대학교 출판부, 2001, pp.449～482.
이상철, 「수출주도 공업화전략의 전환과 성과」, 이대근 편, 『새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지』, 나남출판, 2005, pp.377～401.
이성순・유승민, 「산업조직의 전개와 정책대응」, 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.370～426.
이승윤, 「금융정책의 방향 재정립(1968～74년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.193～202.

이영선, 「중화학공업 육성과 공업구조의 고도화(1975～79년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.807～815.
이영훈, 『대한민국 이야기: 해방전후사의 재인식 강의』, 기파랑, 2007.
이은복, 「수입대체산업 육성과 공업화의 태동(1961～66년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.774～783.
이재형, 「거래규제: 규제개혁과 경쟁정책」, 차문중 편, 『기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구』, 연구보고서 2005-08, 한국개발연구원, 2005, pp.429～479.
이재형, 『우리 산업의 경쟁구조와 산업집중 분석: 광공업 및 서비스산업을 중심으로』, 연구보고서 2007-07, 한국개발연구원, 2007.
이제민, 「한국의 산업화와 산업화정책」, 안병직 편, 『한국경제성장사: 예비적 고찰』, 서울대학교 출판부, 2001, pp.483～524.
이진순, 『관치에서 시장으로: 한국경제 위기와 개혁』, 21세기북스, 2003.
재무부, 『재정금융30년사』, 1978.
전용덕, 「기업의 소유권과 산업정책」, 전용덕・김영용・정기화, 『한국경제의 성장과 제도변화』, 한국경제연구원, 1997a, pp.161～227.
전용덕, 「한국의 농지개혁, 소득재분배, 농업생산, 그리고 거래비용」, 전용덕・김영용・정기화, 『한국경제의 성장과 제도변화』, 한국경제연구원, 1997b, pp.103～158.
정운찬, 「금융체제 재편과 산업지원(1975～79년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.203～212.
정태성, 「국제인플레 유입과 가격통제의 확대(1975～79년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.967～976.
조동철 외, 「경제환경 변화와 정책방향」, KDI FOCUS 제1호, 2009. 7. 21.
조석곤, 「20세기 한국토지제도의 변화와 경자유전 이데올로기」, 안병직 편, 『한국경제성장사: 예비적 고찰』, 서울대학교 출판부, 2001, pp.329～364.
조 순, 「압축성장의 시발과 개발전략의 정착: 1960년대」, 구본호・이규억 편, 『한국경제의 역사적 조명』, 한국개발연구원, 1991, pp.169～205.
中華民國統計資訊網, http://eng.stat.gov.tw.
최상오, 「외국원조와 수입대체공업화」, 이대근 편, 『새로운 한국경제발전사: 조선 후기에서 20세기 고도성장까지』, 나남출판, 2005, pp.349～375.
최원형, 「은행의 건전경영을 위한 조기시정조치제도」, 『조사통계월보』, 1996. 6, pp.3～22.
통계청, 국가통계포털(http://www.kosis.kr).
한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 2008.
한국은행, 『숫자로 보는 광복 60년』, 2005a.
한국은행, 『우리나라의 통화정책』, 2005b.
한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.
한국은행, 『조사통계월보』, 각호.
한진희・신석하, 「경제위기 이후 한국경제의 성장둔화에 대한 실증적 평가」, 한진희 편, 『경제위기 이후 한국경제의 성장에 대한 이해: 평가 및 시사점』, 연구보고서 2007-05, 한국개발연구원, 2007, pp.23～76.
香港特別行政區 政府統計處, http://www.censtatd.gov.hk.

후카가와 유키코, 「중국의 '압축성장'을 직시하라」, 『조선일보』, 2009. 9. 17.

Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.

Aoki, Masahiko, Hyung-ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Oxford: Clarendon Press, 1997.

Blanchard, Olivier, "The Crisis: Basic Mechanisms and Appropriate Policies," CESIF Forum, Vol. 10, No. 1, 2009.

Cho, Yoon Je, "The Political Economy of Financial Liberalization in South Korea," in Chung H. Lee (ed.), *Financial Liberalization and the Economic Crisis in Asia*, London and New York: Routledge Curzon, 2003, pp.82~103.

Dooley, Michael P. and Inseok Shin, "Private Inflows When Crises Are Anticipated: A Case Study of Korea," in Inseok Shin (ed.), *The Korean Crisis: Before and After*, Korea Development Institute, 2000.

Frank, Jr., Charles R., Kwang Suk Kim, and Larry E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, New York and London: Columbia University Press, 1975.

Hahm, Joon-Ho and Frederic S. Mishkin, "Causes of the Korean Financial Crisis: Lessons for Policy," NBER Working Paper, No. 7483, National Bureau of Economic Research, 2000.

IMF (International Monetary Fund), "Republic of Korea: Selected Issues," IMF Country Report No. 06/381, October 2006.

Jones, Leroy P. and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge and London: Harvard University Press, 1980.

Kim, Choongsoo and Inseok Shin, "Economic Liberalization of Korea for an Advanced Market Economy," Working Paper 2003-03, Korea Development Institute, 2003.

Kim, Kwang Suk, "Trade and Industrialization Policies in Korea: An Overview," in G. K. Helleiner (ed.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, London: Routledge, 1994, pp.317~363.

Lane, Philip R. and Gian Maria Milesi-Ferretti, "The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970-2004," IMF Working Paper 06/69, 2006.

Lee, Jong-Wha, "Government Interventions and Productivity Growth in Korean Manufacturing Industries," *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, No. 3, 1996, pp.391~414.

Lim, Phillip Wonhyuk, "The Evolution of Korea's Development Paradigm: Old Legacies and Emerging Trends in the Post-Crisis Era," ADB Institute Working Paper, No. 21, July 2001.

OECD, *OECD Economic Surveys: Korea*, 1994.

OECD, *OECD Economic Surveys: Korea*, 1996.

OECD, "Making the Most of Globalisation," ECO/CPE(2007)5, 2007.

OECD, http://stats.oecd.org.

Perkins, Dwight H., "There Are at Least Three Models of East Asian Development," *World Development*, Vol. 22, No. 4, 1994, pp.655~661.

Radelet, Steven and Jeffrey D. Sachs, "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1998, No. 1, 1998, pp.1~90.

Radelet, Steven, Jeffrey D. Sachs, and Jong-Wha Lee, "Economic Growth in Asia," Development Discussion Paper 609, HIID, 1997.

Sakong, Il, *Korea in the World Economy*, Institute for International Economics, 1993.

Shin, Inseok and Joon-Ho Hahm, "The Korean Crisis-Causes and Resolution," KDI Working Paper, No. 9805, Korea Development Institute, 1998.

Statistics Singapore, http://www.singstat.gov.sg.

Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization,* Princeton University Press, 1990.

Woo, Jung-en, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press, 1991.

World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

Yergin, Daniel and Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights*, Simon & Schuster, 1998.

Yoo, Seong Min, "Evolution of Government-Business Interface in Korea: Progress to Date and Reform Agenda Ahead," KDI Working Paper, No. 9711, Korea Development Institute, 1997.

〈부표 1-1〉 대미 원화환율 및 한국과 미국의 실질실효환율

	소비자물가지수		대미환율		실질실효환율	
	한국(A) (2000 = 100)	미국(B) (2000 = 100)	명목(C) (원/달러)	실질 (C/(A/B))	한국 (2000 = 100)	미국 (2000 = 100)
1945	0.00107	10.49	0.05	490.3	–	–
1946	0.00407	11.37	0.05	139.6	–	–
1947	0.00728	13.00	0.05	89.3	–	–
1948	0.01153	14.05	0.45	548.3	–	–
1949	0.01440	13.87	0.90	867.1	–	–
1950	0.03852	14.05	1.60	584.1	–	–
1951	0.1890	15.16	2.61	208.9	–	–
1952	0.3525	15.45	6.00	262.9	–	–
1953	0.5376	15.56	6.56	189.9	–	–
1954	0.7372	15.68	18.00	382.8	–	–
1955	1.241	15.55	30.19	378.3	–	–
1956	1.526	15.79	50.00	517.2	–	–
1957	1.879	16.31	50.00	434.2	–	–
1958	1.813	16.76	50.00	462.1	–	–
1959	1.871	16.93	50.00	452.4	–	–
1960	2.020	17.17	62.83	534.2	–	–
1961	2.186	17.36	127.37	1011.6	–	–
1962	2.330	17.57	130.00	980.0	–	–
1963	2.812	17.78	130.00	822.1	–	–
1964	3.641	18.01	255.77	1265.3	–	–
1965	4.134	18.30	266.58	1179.8	–	–
1966	4.600	18.85	271.13	1111.0	–	–
1967	5.100	19.37	270.53	1027.5	–	–
1968	5.650	20.20	276.66	989.1	–	–
1969	6.350	21.30	288.33	967.3	–	–
1970	7.363	22.55	310.58	951.1	58.1	83.9
1971	8.357	23.51	347.68	978.2	61.3	86.6
1972	9.334	24.28	392.92	1022.2	71.3	94.1
1973	9.635	25.78	398.33	1066.0	84.6	103.9
1974	11.98	28.63	404.53	967.2	78.3	107.1
1975	15.00	31.25	484.00	1008.4	82.6	108.5
1976	17.30	33.05	484.00	924.6	76.4	107.7
1977	19.05	35.20	484.00	894.4	79.3	110.1
1978	21.80	37.88	484.00	841.0	85.7	118.4
1979	25.80	42.15	484.00	790.8	75.9	115.8
1980	33.20	47.86	607.44	875.6	79.8	112.6
1981	40.29	52.80	681.27	892.9	76.9	104.3
1982	43.18	56.04	731.49	949.3	74.2	95.0
1983	44.66	57.84	776.15	1005.2	78.0	91.3
1984	45.68	60.33	806.00	1064.5	79.9	86.9
1985	46.80	62.47	870.53	1162.0	85.4	83.7
1986	48.09	63.65	881.33	1166.6	103.3	97.4
1987	49.55	65.98	822.41	1095.1	105.8	107.4
1988	53.09	68.67	730.53	944.9	95.3	114.8
1989	56.12	71.99	671.38	861.2	82.5	112.4
1990	60.93	75.88	707.97	881.6	84.4	114.6
1991	66.62	79.09	733.60	870.9	84.8	116.9
1992	70.76	81.48	780.84	899.2	90.1	119.4
1993	74.15	83.89	802.73	908.1	92.8	117.8

〈부표 1-1〉의 계속

	소비자물가지수		대미환율(연평균)		실질실효환율	
	한국(A) (2000 = 100)	미국(B) (2000 = 100)	명목(C) (원/달러)	실질 (C/(A/B))	한국 (2000 = 100)	미국 (2000 = 100)
1994	78.80	86.08	803.62	877.8	91.8	117.6
1995	82.33	88.49	771.04	828.7	90.7	119.3
1996	86.39	91.09	804.78	848.6	87.5	115.7
1997	90.22	93.22	951.11	982.7	93.3	110.2
1998	97.00	94.66	1398.88	1365.2	122.9	102.1
1999	97.79	96.73	1189.48	1176.6	107.8	103.3
2000	100.00	100.00	1130.61	1130.6	100.0	100.0
2001	104.07	102.83	1290.83	1275.4	105.6	94.5
2002	106.84	104.46	1251.24	1223.3	100.3	94.2
2003	110.70	106.83	1191.89	1150.2	98.8	100.1
2004	114.68	109.69	1144.67	1094.9	97.2	104.4
2005	117.83	113.41	1024.31	985.9	86.5	106.0
2006	120.47	117.07	955.51	928.5	80.0	106.7
2007	123.53	120.41	929.20	905.7	80.6	111.4
2008	129.30	125.03	1102.59	1066.2	99.3	115.7
2009	132.87	124.59	1276.40	1196.9	87.1	105.2

주: 1) 실질환율은 소비자물가지수를 기준으로 계산.
2) 실질환율의 상승은 자국 통화가치의 하락을, 실질환율의 하락은 자국 통화가치의 상승을 의미.
자료: 한국은행(2005a); 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; OECD(http://stats.oecd.org).

〈부표 1-2〉 수입자유화율 추이

(단위: %)

	관세로부터의 수입자유화율	수량규제로부터의 수입자유화율	종합수입자유화율
1955	78.5	1.0	39.3
1956	78.5	3.6	41.1
1957	73.9	6.6	40.3
1958	70.0	6.4	38.2
1959	60.1	4.8	32.5
1960	63.3	5.1	34.2
1961	73.5	4.1	38.8
1962	66.8	5.6	36.2
1963	68.3	0.4	34.4
1964	66.2	2.0	34.1
1965	65.5	6.0	35.8
1966	65.7	9.3	37.5
1967	65.5	52.4	59.0
1968	62.9	50.1	56.5
1969	63.2	47.1	55.2
1970	63.1	46.3	54.7
1971	63.3	47.0	55.2
1972	63.5	43.4	53.5
1973	67.5	44.7	56.1
1974	67.5	43.8	55.7
1975	67.5	41.6	54.6
1976	67.5	44.1	55.8
1977	70.8	40.8	55.8
1978	70.7	52.2	61.5
1979	74.4	56.2	65.3
1980	74.4	57.4	65.9
1981	74.4	60.7	67.6
1982	74.4	62.5	68.5
1983	74.4	66.6	70.5
1984	78.9	75.0	77.0
1985	79.1	78.2	78.7
1986	80.2	82.0	81.1
1987	80.7	84.1	82.4
1989	86.4	88.6	87.5
1991	87.6	90.2	88.9
1993	90.1	91.1	90.6
1995	91.1	92.0	91.6
1997	91.1	92.5	91.8
1999	91.1	92.7	91.9

주: '관세로부터의 수입자유화율'은 총관세율의 역수, '수량규제로부터의 수입자유화율'은 전체 품목 대비 자동승인품목의 비율을 나타내며, 종합수입자유화율은 이들의 평균. 수량규제는 무역계획뿐 아니라 각종 특별법에 의한 수입규제를 포함.

자료: 김광석(1988), 〈표 5〉; 김광석(2001) 〈표 IV-1〉.

〈부표 1-3〉 무상원조 · 차관 · 직접투자 도입액(도착 기준)

	무상원조		외국인투자		상업차관		공공차관		GDP
	(백만달러)	(GDP, %)	(백만달러)	(GDP, %)	(백만달러)	(GDP, %)	(백만달러)	(GDP, %)	(백만달러)
1945	4.9	–	–	–	–	–	–	–	–
1946	49.5	–	–	–	–	–	–	–	–
1947	175.4	–	–	–	–	–	–	–	–
1948	179.6	–	–	–	–	–	–	–	–
1949	116.5	–	–	–	–	–	–	–	–
1950	58.7	–	–	–	–	–	–	–	–
1951	106.4	–	–	–	–	–	–	–	–
1952	161.3	–	–	–	–	–	–	–	–
1953	194.2	14.9	–	–	–	–	–	–	13
1954	153.9	11.0	–	–	–	–	–	–	14
1955	236.7	16.9	–	–	–	–	–	–	14
1956	326.4	23.3	–	–	–	–	–	–	14
1957	382.9	22.5	–	–	–	–	–	–	17
1958	321.2	16.9	–	–	–	–	–	–	19
1959	222.2	11.7	–	–	–	–	–	–	19
1960	245.1	12.3	–	–	–	–	–	–	20
1961	199.2	9.5	–	–	–	–	–	–	21
1962	232.3	10.1	3.575	0.2	2.6	0.1	1.8	0.1	23
1963	216.5	8.0	5.737	0.2	20.5	0.8	40.3	1.5	27
1964	149.3	5.1	0.654	0.0	13.2	0.5	14.8	0.5	29
1965	131.4	4.4	21.824	0.7	41.5	1.4	5.0	0.2	30
1966	115.4	3.2	15.621	0.4	110	3.1	63	1.8	36
1967	129.5	3.1	28.272	0.7	138	3.3	80	1.9	42
1968	131.2	2.5	25.631	0.5	252	4.8	112	2.2	52
1969	135.3	2.1	48.579	0.7	361	5.6	148	2.3	65
1970	106.6	1.3	75.892	0.9	283	3.5	147	1.8	81
1971	80.4	0.8	40.246	0.4	320	3.4	325	3.4	95
1972	34.9	0.3	121.97	1.1	299	2.8	438	4.1	108
1973	31.8	0.2	318.15	2.3	461	3.3	404	2.9	138
1974	29.0	0.1	152.83	0.8	603	3.1	385	2.0	194
1975	31.9	0.1	207.32	1.0	802	3.7	477	2.2	216
1976	1.7	0.0	79.15	0.3	839	2.8	713	2.4	298
1977	0.9	0.0	83.63	0.2	1,241	3.2	638	1.7	382
1978	0.2	0.0	149.43	0.3	1,929	3.6	818	1.5	535
1979	0.2	0.0	191.30	0.3	1,584	2.5	1,123	1.8	640
1980	0.4	0.0	143.14	0.2	1,416	2.2	1,518	2.4	643
1981	0.2	0.0	153.16	0.2	1,247	1.7	1,690	2.3	724
1982	0.1	0.0	189.03	0.2	914	1.2	1,868	2.4	775
1983	0.0	0.0	269.42	0.3	973	1.1	1,494	1.7	859
1984	0.0	0.0	422.35	0.4	858	0.9	1,424	1.5	949
1985	0.0	0.0	532.20	0.5	964	1.0	1,024	1.0	984
1986	0.0	0.0	354.74	0.3	1,620	1.4	880	0.8	1,137
1987	0.0	0.0	1,063.3	0.7	1,558	1.1	1,109	0.8	1,434
1988	0.0	0.0	1,283.8	0.7	988	0.5	891	0.5	1,923
1989	0.0	0.0	1,090.3	0.5	860	0.4	472	0.2	2,363
1990	0.0	0.0	802.64	0.3	30	0.0	418	0.2	2,703
1991	0.0	0.0	1,396.0	0.4	0	0.0	429	0.1	3,155
1992	0.0	0.0	894.51	0.3	150	0.0	486	0.1	3,381
1993	0.0	0.0	1,044.3	0.3	0	0.0	643	0.2	3,722
1994	0.0	0.0	1,316.5	0.3	0	0.0	742	0.2	4,355
1995	0.0	0.0	1,970.4	0.4	39	0.0	464	0.1	5,313

〈부표 1-3〉의 계속

	무상원조		외국인투자		상업차관		공공차관		GDP
	(백만달러)	(GDP, %)	(백만달러)	(GDP, %)	(백만달러)	(GDP, %)	(백만달러)	(GDP, %)	(백만달러)
1996	0.0	0.0	3,203.6	0.6	108	0.0	387	0.1	5,728
1997	0.0	0.0	6,971.1	1.3	1,302	0.3	5,395	1.0	5,323
1998	0.0	0.0	8,858.0	2.5	1,914	0.6	5,172	1.4	3,582
1999	0.0	0.0	15,544.6	3.4	12,161	2.7	3,917	0.8	4,616
2000	0.0	0.0	15,264.9	2.9	0	0.0	764	0.1	5,335
2001	0.0	0.0	11,287.6	2.2	0	0.0	311	0.1	5,046
2002	0.0	0.0	9,094.6	1.6	0	0.0	108	0.0	5,759
2003	0.0	0.0	6,470.5	1.0	0	0.0	18	0.0	6,436
2004	0.0	0.0	12,795.6	1.8	0	0.0	0	0.0	7,224
2005	0.0	0.0	11,565.5	1.4	0	0.0	0	0.0	8,447
2006	0.0	0.0	11,242.4	1.2	0	0.0	0	0.0	9,511
2007	0.0	0.0	10,514.9	1.0	0	0.0	0	0.0	10,493
2008	0.0	0.0	11,710.6	1.3	0	0.0	0	0.0	9,309
2009	0.0	0.0	11,484.0	1.4	0	0.0	0	0.0	8,329

자료: 1) 무상원조 중 미국 및 국제기구의 무상원조는 한국은행, 『경제통계연보』, 1984, p.245. 대일청구권 자금은 경제기획원, 『청구권자금백서』, 1976, p.29.
2) 상업·공공차관(1962~65년)은 재무부(1978).
3) 상업·공공차관(1966~2007년), 외국인직접투자, GDP는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

〈부표 1-4〉 대외부채 및 대외자산

(단위: 백만달러)

	총대외자산	대외부채				
		총대외부채	포트폴리오 투자	외국인직접투자	해외채무	파생상품
1962	–	92.6	–	3.6	89.0	–
1963	–	166.3	–	9.3	157.0	–
1964	–	183.4	–	6.4	177.0	–
1965	–	228.5	–	22.5	206.0	–
1966	–	429.4	–	37.4	392.0	–
1967	–	688.9	–	43.9	645.0	–
1968	–	1,252.9	–	53.9	1,199.0	–
1969	–	1,874.2	–	74.2	1,800.0	–
1970	733.0	3,079.7	–	145.0	2,934.7	–
1971	658.1	3,825.1	–	175.4	3,649.7	–
1972	1,067.3	4,783.1	–	235.2	4,547.9	–
1973	1,541.2	5,902.1	–	330.3	5,571.8	–
1974	1,616.2	7,655.3	–	424.9	7,230.4	–
1975	2,710.0	9,769.9	–	555.0	9,214.9	–
1976	4,098.6	12,094.0	91.8	666.3	11,336.0	–
1977	6,604.6	16,648.5	147.5	786.3	15,714.6	–
1978	6,743.9	20,072.9	188.7	928.5	18,955.7	–
1979	7,873.3	26,233.9	131.9	1,028.2	25,073.8	–
1980	9,216.8	33,283.6	76.4	908.8	32,298.4	–
1981	9,672.3	37,231.1	107.6	979.9	36,143.6	–
1982	11,007.9	42,003.5	110.3	994.2	40,898.9	–
1983	11,429.4	49,901.4	99.3	987.8	48,814.3	–
1984	11,478.1	50,817.7	138.4	1,046.2	49,633.1	–
1985	13,721.7	58,706.6	250.8	1,200.4	57,255.4	–
1986	16,435.6	57,657.7	472.1	1,702.6	55,483.1	–
1987	17,644.7	52,745.2	648.5	2,495.3	49,601.4	–
1988	29,582.0	50,006.9	1,249.0	3,980.5	44,777.5	–
1989	35,026.4	49,853.6	1,338.1	5,140.8	43,374.7	–
1990	39,657.3	54,909.3	1,315.6	5,816.7	47,777.0	–
1991	43,818.3	63,908.4	1,269.5	6,982.3	55,656.6	–
1992	52,507.1	71,862.1	4,032.0	7,568.0	60,262.1	–
1993	64,395.4	88,778.9	13,257.8	8,191.0	67,330.1	–
1994	85,612.9	116,410.9	19,929.7	9,437.7	87,043.4	–
1995	112,560.3	150,798.5	23,129.6	11,586.1	116,082.8	–
1996	133,981.2	184,166.1	18,562.0	13,122.6	152,481.5	–
1997	130,308.2	185,531.3	7,012.1	9,693.0	168,826.3	–
1998	161,997.2	200,936.5	22,836.7	19,374.1	158,725.6	–
1999	184,023.1	236,286.2	58,528.4	29,565.9	148,191.8	–
2000	206,355.0	217,005.1	37,429.5	35,726.7	143,848.9	–
2001	205,353.1	232,719.4	67,444.8	38,486.4	126,371.4	416.8
2002	231,856.4	258,175.1	72,813.4	45,573.6	138,852.3	935.8
2003	290,319.1	321,077.0	113,810.1	49,232.3	157,135.9	898.7
2004	358,263.6	385,710.5	147,139.5	64,440.4	173,226.1	904.4
2005	368,430.0	539,440.0	249,480.0	104,880.0	183,760.0	1,320.0
2006	465,560.0	652,260.0	276,390.0	115,770.0	257,680.0	2,420.0
2007	596,790.0	826,330.0	320,070.0	121,960.0	379,390.0	4,910.0
2008	495,430.0	608,490.0	124,640.0	94,680.0	373,420.0	15,750.0
2009	604,730.0	752,760.0	235,950.0	110,770.0	396,300.0	9,740.0

자료: 1) 1962년의 부채는 김준경(1993), 〈표 4-14〉의 총외채. 1963~69년의 부채는 Woo(1991), 〈Table 4.8〉의 Total Foreign Debt. 1962~69년의 외국인직접투자는 [그림 1-5]의 연도별 외국인직접투자 유입액의 누계로 필자가 계산. 동 기간의 총대외채무는 해외부채와 외국인직접투자의 합계.

2) 1970~2004년은 Lane and Milesi-Ferretti(2006). 2005년 이후는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr)의 국제투자대조표.

〈부표 1-5〉 금리 추이

(단위: %)

	일반대출금리	무역금융금리	국민투자기금 금리	사채금리
1954	18.3	–	–	–
1955	18.3	13.9	–	–
1956	18.3	13.9	–	–
1957	18.3	13.9	–	–
1958	18.3	13.9	–	–
1959	17.5	13.9	–	–
1960	17.5	13.9	–	–
1961	17.5	13.9	–	–
1962	15.7	9.1	–	–
1963	15.7	8.0	–	52.6
1964	16.0	8.0	–	61.8
1965	23.0	6.5	–	58.9
1966	26.0	6.5	–	58.7
1967	26.0	6.0	–	56.5
1968	25.2	6.0	–	56.0
1969	24.0	6.0	–	51.4
1970	24.0	6.0	–	50.2
1971	22.0	6.0	–	46.4
1972	15.5	6.0	–	39.0
1973	15.5	7.0	–	33.2
1974	15.5	9.0	12.0	40.6
1975	15.5	9.0	12.0	47.9
1976	18.0	8.0	14.0	40.5
1977	16.0	8.0	14.0	38.1
1978	19.0	9.0	16.0	41.7
1979	19.0	9.0	16.0	42.4
1980	20.0	15.0	22.0	44.9
1981	17.0	15.0	17.0	35.3
1982	10.0	10.0	10.0	33.1
1983	10.0	10.0	10.0	25.8
1984	10.0~11.5	10.0	10.0~11.5	24.8
1985	10.0~11.5	10.0	10.0~11.5	24.0
1986	10.0~11.5	10.0	10.0~11.5	23.1
1987	10.0~11.5	10.0	10.0~11.5	22.2
1988	11.0~13.0	10.0	10.0~11.5	21.2
1989	10.0~12.5	10.0	10.0~11.5	18.9
1990	10.0~12.5	10.0	10.0~11.5	20.4
1991	10.0~12.5	10.5	10.0~11.5	21.2
1992	10.0~12.5	–	–	20.2
1993	8.5~12.0	–	–	16.2
1994	8.5~12.5	–	–	16.1
1995	9.0~12.5	–	–	15.3
1996	11.7	–	–	13.8
1997	12.1	–	–	–
1998	15.3	–	–	–
1999	9.7	–	–	–
2000	8.9	–	–	–
2001	7.9	–	–	–
2002	6.9	–	–	–
2003	6.5	–	–	–
2004	6.2	–	–	–
2005	5.9	–	–	–
2006	6.3	–	–	–
2007	6.8	–	–	–
2008	7.4	–	–	–
2009	5.8	–	–	–

주: 1) 실질금리는 GDP 디플레이터(1970년까지는 GNP 디플레이터)를 사용하여 계산.
2) 일반대출금리 중 1989년 이전은 예금은행 상업어음할인금리. 1990~95년은 예금은행 일반대출금리. 1996년 이후는 예금은행 가중평균 기업일반대출금리(신규 취급액 기준).

자료: 1) 사채금리는 김낙년(1999), p.134 및 이덕훈・최범수・김동원・안종길・문춘걸(1998), p.32.
2) 일반대출금리는 한국은행(2005a), p.79 및 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).
3) 국민투자기금 금리는 Sakong(1993), p.244.
4) 무역금융금리는 김낙년(1999), p.134 및 Sakong(1993), p.244.

〈부표 1-6〉 본원통화 증감에 영향을 미치는 거래(1)

(단위: 10억원, 말잔)

	본원통화	한은(韓銀)의 대(對)정부부문 거래				한은(韓銀)의 금융부문 대출금
		純대출	대출금	국채	정부예금(-)	
1950	0.234	0.213	0.373	0.003	0.163	0.036
1951	0.605	0.433	0.841	0.002	0.410	0.077
1952	1.168	0.597	1.194	0.002	0.599	0.384
1953	2.637	1.162	2.398	0.013	1.249	1.153
1954	4.757	3.825	5.975	0.712	2.862	1.015
1955	7.765	7.038	9.185	1.765	3.912	1.624
1956	10.436	6.296	17.357	3.616	14.677	3.496
1957	11.704	5.670	24.057	5.935	24.322	4.786
1958	14.091	8.093	25.034	5.307	22.248	2.781
1959	16.154	10.888	24.263	5.289	18.664	1.898
1960	16.8	7.8	23.5	5.3	21.0	5.9
1961	25.4	14.0	26.1	8.4	20.5	3.0
1962	29.8	24.4	29.6	11.8	17.0	1.8
1963	27.9	26.1	28.0	13.0	14.9	4.4
1964	32.7	22.7	29.7	12.9	19.9	7.6
1965	48.4	21.1	33.4	12.9	25.2	6.9
1966	80.2	14.7	31.0	12.9	29.2	6.1
1967	110.9	13.5	33.6	12.7	32.8	12.0
1968	156.2	7.3	27.3	12.8	32.8	18.9
1969	215.8	13.8	37.6	12.2	36.0	35.2
1970	299.6	8.8	39.4	11.9	42.5	89.8
1971	288.2	8.5	35.5	11.4	38.4	111.6
1972	427.5	100.6	154.8	33.8	88.0	179.3
1973	624.1	103.9	196.3	11.3	103.7	280.0
1974	775.0	244.7	387.7	11.3	154.3	666.5
1975	1,077.0	449.8	655.8	11.3	217.3	686.1
1976	1,437.7	388.4	785.8	0.2	397.6	686.4
1977	2,071.6	185.2	886.1	9.7	710.6	706.7
1978	2,802.0	92.8	996.3	10.9	914.4	1,178.5
1979	3,468.0	-51.8	840.5	10.9	903.2	1,885.8
1980	3,243.9	335.7	1,105.5	10.8	780.6	2,445.0
1981	2,801.6	1,072.4	1,631.5	10.7	569.8	3,371.1
1982	3,825.3	1,211.7	1,828.0	10.2	626.5	4,138.9
1983	4,095.2	1,318.5	2,073.3	9.7	764.5	5,195.5
1984	4,248.4	951.4	2,072.1	0.0	1,120.7	7,052.6
1985	4,319.0	878.2	2,065.5	0.0	1,187.3	9,071.3
1986	5,016.7	613.6	2,055.5	5.0	1,446.9	9,587.2
1987	7,469.2	-1,228.6	2,159.3	20.3	3,408.2	10,213.3
1988	9,728.4	-3,085.5	1,660.0	1,020.7	5,766.2	9,155.2
1989	12,818.6	-4,397.1	816.5	2,062.2	7,275.8	9,720.5
1990	13,811.2	-4,975.7	294.5	2,154.0	7,424.2	11,034.8
1991	16,321.7	-2,548.8	434.5	2,786.5	5,769.8	12,981.3
1992	18,107.3	565.1	434.5	4,655.3	4,524.7	16,428.5
1993	23,079.8	-555.5	434.5	4,068.8	5,058.8	15,917.8
1994	25,204.1	-3,339.7	418.0	2,718.9	6,476.6	13,455.2
1995	29,305.4	-4,450.1	398.0	2,068.9	6,917.0	11,079.2
1996	25,722.4	-4,199.1	398.0	2,086.8	6,683.9	6,738.4
1997	22,519.3	866.3	417.5	5,858.5	5,409.7	12,816.8
1998	20,703.0	216.6	847.5	5,285.8	5,916.7	13,933.5

〈부표 1-6〉의 계속

	본원통화	한은(韓銀)의 대(對)정부부문 거래				한은(韓銀)의 금융부문 대출금
		순(純)대출	대출금	국채	정부예금(-)	
1999	28,486.7	-2,909.0	787.5	5,429.8	9,126.3	8,673.7
2000	28,238.1	-5,333.4	778.5	4,495.9	10,607.8	7,655.9
2001	32,826.8	-2,195.6	958.5	4,192.6	7,346.7	10,715.1
2002	37,987.4	-6,538.5	1,318.5	3,320.7	11,177.7	7,591.1
2003	40,749.0	92.8	2,308.5	3,266.2	5,481.9	9,454.8
2004	38,791.8	2,392.0	828.5	2,759.1	1,195.6	9,009.4
2005	43,249.0	4,601.2	828.5	5,253.9	1,481.2	9,371.7
2006	51,869.5	6,372.5	1,005.7	7,896.3	2,529.5	9,367.6
2007	56,399.0	-4,503.6	1,115.7	10,635.6	16,254.9	6,409.1
2008	64,846.3	7,083.2	1,115.7	11,248.2	5,280.7	21,121.9
2009	67,779.1	8,965.4	1,115.7	12,670.1	4,820.4	13,102.4

주: 純대출 = 대출금 + 국채 - 정부예금.
자료: 1950~69년은 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; 그 이후는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

〈부표 1-7〉 본원통화 증감에 영향을 미치는 거래(2)

(단위: 10억원, 말잔)

	한은(韓銀)의 대(對)해외부문 거래			불태화 조작		
	해외 순(純)자산	해외자산	국외부채(-)	통안증권	통안계정	외평채 (원화표시)
1966	-	-	-	4.6	-	-
1967	-	-	-	7.0	7.6	-
1968	-	-	-	5.7	9.4	-
1969	-	-	-	21.9	0.8	-
1970	5.3	12.3	7.0	0.3	1.1	-
1971	8.2	15.5	7.3	21.0	3.6	-
1972	14.3	41.5	27.2	38.9	6.8	-
1973	23.4	50.2	26.8	52.7	9.7	-
1974	-116.9	78.8	195.7	1.3	0.0	-
1975	-159.4	132.3	291.7	26.5	67.3	-
1976	393.1	749.7	356.6	114.4	35.7	-
1977	786.4	1,121.6	335.2	55.0	373.6	-
1978	856.8	1,153.9	297.1	426.4	0.0	-
1979	1,080.5	1,272.5	192.0	532.2	0.0	-
1980	1,117.8	1,790.2	672.4	529.7	50.0	-
1981	691.2	1,857.6	1,166.4	1,660.4	273.7	-
1982	1,133.1	2,366.5	1,233.4	927.3	1,610.9	-
1983	703.7	2,217.6	1,513.9	3,360.0	376.9	-
1984	862.9	2,689.4	1,826.5	4,458.5	1,192.3	-
1985	1,289.0	2,983.1	1,694.1	1,899.9	6,518.0	-
1986	1,465.0	3,404.5	1,939.5	4,285.2	5,392.1	-
1987	2,372.0	3,440.5	1,068.5	9,006.7	3,146.4	1,500.0
1988	8,436.7	9,077.6	640.9	16,297.2	3,184.2	988.8
1989	10,351.8	10,755.6	403.8	18,003.1	127.7	1,400.0
1990	10,604.5	11,211.6	607.1	15,611.5	11.0	3,000.0
1991	10,434.8	11,085.7	650.9	13,862.3	9.8	4,483.3
1992	13,529.7	14,391.1	861.4	20,635.3	28.2	5,483.3
1993	16,395.4	17,412.4	1,017.0	24,441.1	-	4,483.3
1994	20,303.0	21,607.1	1,304.1	25,340.3	-	4,200.0
1995	25,419.1	26,067.8	648.7	25,824.9	-	4,200.0
1996	28,148.4	28,778.1	629.7	25,030.0	-	4,200.0
1997	15,241.0	29,833.0	14,592.0	23,470.9	-	4,200.0
1998	43,127.7	66,501.4	23,373.7	45,673.3	-	3,900.0
1999	78,293.2	88,106.0	9,812.8	51,489.2	-	6,199.9
2000	115,218.1	124,312.8	9,094.7	66,377.7	-	8,399.9
2001	136,712.9	145,618.2	8,905.3	79,121.3	-	8,699.9
2002	145,979.3	158,072.5	12,093.2	84,277.9	-	15,849.9
2003	186,297.4	196,595.7	10,298.3	105,496.7	-	23,649.9
2004	208,045.3	230,667.2	22,621.9	142,773.0	-	22,199.9
2005	213,532.7	232,070.7	18,538.0	155,235.0	-	15,300.0
2006	222,859.6	249,274.1	26,414.5	158,390.0	-	8,100.0
2007	247,829.9	276,110.4	28,280.5	150,340.0	-	3,000.0
2008	233,108.8	257,969.8	24,861.0	126,937.2	-	-
2009	307,416.7	322,673.6	15,256.9	149,169.8	-	-

자료: 1950~69년은 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; 그 이후는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

제2장

거시경제

제1절 | 머리말

우리 경제는 건국 이후 지난 60년간 실로 엄청난 변화를 만들어냈다. 제2차 세계대전 이후 세계경제 발전사에 남을 압축성장으로 선진국 대열에 진입할 정도가 되었다. 그러나 15년 가까운 첫 기간은 일제강점기로부터의 광복, 남북분단, 6·25 전쟁으로 이어지는 역사의 큰 굴곡 가운데 혼란과 정체와 좌절을 맛본 시기였다. 광복과 더불어 우리 경제의 주요 부분을 장악했던 일본인들이 떠나고 남북분단에 따라 상대적으로 중공업이 활발했던 북한과의 경제관계가 단절되면서 경제상황은 극도로 어려워졌다. 우리 경제가 도약을 시작한 것은 '민생고 해결'을 혁명 공약으로 내세우고 들어선 박정희 군사정권이 대외지향적인 공업화 전략을 채택하면서부터이다.

1960년대는 비교적 양호한 대외환경하에서 수출이 활기를 띠기 시작하고 정부의 사회간접자본시설과 민간의 설비투자 등이 빠르게 증가하였다. 이를 통해 고도성장기로의 진입을 실현하고 일자리를 획기적으로 증가시켰다. 1960대 중반을 전후한 환율개혁, 금리현실화, 국세청 신설을 계기로 시작한 조세행정의 개선 등도 대체로 성공적으로 추진되었다. 이러한 거시경제 운영 및 저축동원을 위한 기본적인 개혁을 통해서 시장기능에 의존한 안정적인 성장의 기틀을 마련하였다. 그러나 개발 초기에 외환과 저축의 부족으로 인한 높은 물가상승과 성장의 둔화를 경험하기도 하였다. 1960년대 말경에도 경기과열과 투자의 비효율성, 기업들의 재무구조 악화, 빠른 외채 증가 등을 초래함으로써 후에 '8·3 조치'와 같은 나쁜 선례를 남기게 되었다.

1970년대 초에는 세계경제의 침체와 우리의 경제안정화 노력에 따라 성장이 다소 둔화되었고, 두 차례의 석유파동도 우리 경제에 큰 충격을 안겨주었다. 정부는 강력한 금융·조세 면의 지원, 수입규제 등을 통해서 중화학공업을 의욕적으로 육성함에 따라 비교적 높은 연평균 경제성장률을 유지했으며, 정부가 의도한 대로 산업 및 수출 구조의 고도화도 진전되었다. 그러나 이 과정에서 자원배분에 대한 정부의 간여가 강화되었으며, 특히 자본집약적인 중화학공업 투자를 지원하기 위한 저금리정책과 조세정책은 금융억압과 조세기능의 저하를 가져왔다. 또한 중복·과잉 투자 등 일부 중화학공업분야에서는 투자의 효율성이 크게 문제되기도 하였다. 통화팽창, 두 차례의 석유파동, '중동 특

수'에 따른 임금의 급상승 등으로 인하여 물가상승이 가속화되고 투기열풍이 불면서 국민들의 불만이 고조되었다. 만성적인 국제수지 적자와 이를 메우기 위한 외채의 빠른 증가도 거시경제의 불균형 요인이었다.

이러한 거시경제의 불균형과 비효율을 방치할 수 없다고 판단한 정부는 1970년대 말에서 1980년대 전반기를 통하여 거시경제의 안정과 시장자율의 창달에 역점을 두기 시작하였다. 특정 산업에 대한 정책적 지원을 줄이고 중복·과잉 투자를 조정하며 금융·재정 정책을 안정적으로 유지하려는 노력을 기울였다. 1980년대 초에는 제2차 석유파동의 영향으로 물가상승과 동시에 경기부진이 초래되었기 때문에 지나친 침체를 감수해가며 무리하게 긴축정책만을 펼 수도 없는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 소득정책과 국민경제교육 등을 가미한 안정화 노력은 상당한 성과를 거두어 1980년대 전반기에 물가상승률을 획기적으로 낮출 수 있었다.

1986~88년의 소위 '3저' 호황기는 일본 엔화의 강세와 저금리·저유가 등으로 우리의 경상수지가 큰 폭의 흑자를 기록하여 그동안 빠르게 증가해온 외채를 상당히 줄일 수 있는 좋은 기회를 제공하였다. 그러나 대미무역 흑자가 크게 증가하여 환율이 통상마찰로 이어질 기미를 보이는 가운데 1987년경부터 한동안 원화는 상당 폭의 절상을 보였다. 결과적으로 환율이 심하게 출렁이고 '민주화선언'을 계기로 노동운동이 활성화되면서 임금인상 요구가 거세어짐에 따라 일련의 거시경제 불안정을 초래하였다. '3저' 기간의 경기과열, 뒤이은 원화절상과 임금의 급등에 따른 수출경쟁력의 급격한 약화와 경기위축, 이를 완화하기 위한 1990~91년의 내수진작, 이로 인한 거시경제 불균형을 시정하기 위한 건설경기 억제 등이 그것이었다.

1997년의 외환위기는 건국 이후 우리 경제에 가장 큰 대외적인 충격이었으며, 대내외적·거시경제적 및 구조적인 문제가 복합적으로 작용한 결과였다고 할 수 있다. 거시경제 면에서 원화의 큰 폭 절하와 급격한 경제위축에 따른 대규모의 경상수지 흑자를 초래했으며, 이는 다시 한 번 외채를 상당히 축소하고 외환보유고를 크게 확충할 수 있는 계기가 되었다. 또한 외환위기를 통해서 '대마불사(大馬不死)'로 불리는 대기업집단 등의 도덕적 해이(moral hazard)를 완화하여 기업의 재무구조와 투자패턴 등에 많은 변화를 초래하였다. IMF 구제금융과 단기채무 만기조정 등을 통해 외화유동성 문제가 조기에 완화됨에 따라서 실물경제는 1998년 큰 폭의 마이너스 성장을 기록한 이후 빠르게 회복되었고, 대폭적인 원화 약세에도 불구하고 물가상승률은 당초 예상보다 높지 않았다.

그러나 외환위기 이후 우리 경제의 물가안정 및 경상수지의 균형기조가 유지되는 가운데 경제활력은 크게 저하되고 일자리 창출이 부진을 면치 못하고 있다. 수출의 견조한 증가세가 유지되고 있는 반면, 투자와 소비 등 내수가 매우 부진한 모습을 보이고 있다. 기업의 풍부한 현금유동성에도 불구하고 투자가 저조한 것에 대해서는 '대마불사'의 도덕적 해이가 극복되어 투자결정에 보다 신중을 기함에 따른 바람직한 현상으로 보이기도 하지만, 우리 경제의 성장잠재력 약화가 우려되기도 한다. 가계소비의 위축은 교역조건의 악화로 가계의 소득 증가가 GDP 성장을 밑도는데다 고용사정의 악화에 따른 미래에 대한 불확실성이 증대한 결과로 보인다. 또한 2008년 가을 이래의 환율불안은 금융·자본 시장이 크게 개방·자유화된 상황에서 외환시장의 안정을 기하는 것이 얼마나 어려

운가를 보여주고 있다.

위에서 간략히 기술한 지난 60년간의 경제흐름을 따라서 제2절에서는 시대별로 전개된 거시경제 정책과 실적을 살펴보았다. 즉, 거시경제정책기조 변화의 배경과 구체적인 통화·금융 정책, 재정정책, 환율정책 등을 분석하고, 성장·고용·물가·국제수지 등의 관점에서 주요 거시경제실적을 요약하였다. 시대 구분은 ① 건국 및 전후복구기, ② 1960년대 경제도약기, ③ 1970년대 중화학공업 육성기, ④ 1980년대 전반 경제안정화 추진기, ⑤ 1980년대 중반 이후 외환위기까지, ⑥ 외환위기 극복 및 구조조정기로 하였다. 1980년대 전반기를 별도의 기간으로 취급한 것은, 우리 경제의 만성적인 인플레이션 체질을 바꾸어놓은 시기로 획기적인 물가안정의 의의를 부각시키기 위한 것이다.

제3절에서는 통계자료가 허용하는 범위 내에서 지난 60년간의 거시경제 실적 및 정책을 개관하였다. 구체적으로 경제성장 및 구조 변화, 고용 및 임금 추이, 물가, 국제수지 및 외환, 금융 및 재정 정책 운용을 살펴보았다. 제2절의 기술과 다소 중복되는 측면도 있지만 60년 전체 기간을 통틀어 개관함으로써 전반적인 거시정책기조와 실적을 한눈에 볼 수 있고, 또한 각 시대의 특징이 보다 잘 부각될 것으로 기대하였다.

마지막으로 제4절에서는 우리나라 거시경제정책 및 실적의 전반적인 평가와 향후 과제를 간략하게 제시하였다.

제2절 | 시대별 거시경제 전개

1. 건국 및 전후복구기

가. 광복 이후 6·25 전쟁까지

1945년 제2차 세계대전의 종식과 더불어 한국은 일제강점기에서 벗어나게 되었으나 경제적으로는 극도의 혼란상태에 빠져들었다. 자본, 기술 및 숙련기능을 독점하다시피 해온 일본인들이 철수함에 따라서 생산활동은 상당 기간 마비상태를 벗어나지 못하였다. 정부에 귀속된 재산 중에서 규모가 큰 기업체 등이 민간에 본격적으로 불하되기 시작한 것은 6·25 전쟁의 휴전이 성립된 1953년 이후였는데 공장 등을 제대로 가동할 수 있는 기술적인 능력이 미흡했기 때문이다.

광복 이후 정치적으로 극심한 이념적 대립에 따른 불안이 심화되면서 그나마 남북 간에 이루어지던 교역마저 중단되는 상황을 맞게 되었다. 1948년 남한만의 정부가 수립되었으나 경제적인 혼란은 더욱 가중되었다. 이것은 주로 남북 간 경제적 보완성이 단절된 데 기인한 것이었다. 전력과 광물 등의 부존자원을 바탕으로 비교적 중공업이 발전한 북쪽과 주로 농업에 치중한 남쪽 간의 경제거래가 중단됨으로써 남한에서는 생활필수품 등의 심각한 물자부족을 겪어야 했다.

이렇게 공급이 제약된 반면 수요 면에서는 일제의 억압 가운데 억눌렸던 소비욕구가

살아나면서 물자수급에 심각한 불균형이 초래되었다. 더욱이 해외에서 귀환한 동포와 북한에서 이주해온 주민들 때문에 늘어난 인구가 건국 당시 남한인구의 10% 이상에 달하여 식량과 생필품 등 물자수급의 불균형을 가중시켰다. 남한의 공업기반시설이 매우 취약한데다 그 가동마저 원활하지 않았기 때문이다. 비료의 부족으로 인해서 농업생산도 부진을 면치 못하였다.

이러한 식량과 생필품의 수급 차질은 불가피하게 물가불안을 가져왔다. 그러나 당시의 심각한 물가상승은 패전을 앞둔 일제의 대규모 통화증발에 기인한 바가 크다. 광복 이듬해인 1946년의 도매물가는 2년 전에 비하여 무려 7배나 높은 수준을 기록하였다.

그나마 광복 이후의 경제혼란과 물자부족이 심각한 위기로 발전하는 것을 막아준 것은 미국의 경제원조였다. 종전 직후의 미군정 및 과도정부 기간 중 점령지역 구호원조(Government Appropriation Relief in Occupied Areas: GARIOA)에 이어, 1948년 정부수립 이후에는 '한미경제원조협정'의 체결에 따라 경제재건 위주의 ECA(Economic Cooperation Administration) 원조가 시작되었다. 이와 동시에 산업건설과 경제안정에 역점을 둔 종합적인 경제정책이 추진되었으며, 그 결과 경제는 전반적인 안정을 찾아갔다. 통화 증가세가 진정되고 생산활동도 점차 활발해짐에 따라 1946년 280%에 달했던 소비자물가상승률은 1947년 79%, 1948년에 58%, 1949년에 25% 수준으로 점차 둔화되었다. 또한 '한일통상협약'의 체결, 「귀속재산처리법」, 「농지개혁법」, 「한국은행법」, 「일반은행법」 처리 등 경제발전을 위한 제도적인 기반을 마련하였다.

8·15 광복 이전까지 일본 및 일본인이 소유했던 재산은 우리나라 국부의 상당한 부분을 차지하였다. 이 중에서 일부 소규모 사업체와 귀속 농지 및 주택 등은 미군정청에 의해 불하되기 시작하였다. 귀속농지의 경우는 연간 생산량의 20%를 15년간 현물로 분할 지급하는 조건으로 해당 농지의 소작인에게 우선 불하되었는데, 1948년에 시작되어 1952년에 완료되었다. 나머지 귀속재산의 대부분은 정부수립 이후 1949년에 제정된 「귀속재산처리법」에 따라 민간인에게 불하되었다. 그런데 6·25 전쟁의 발발로 많은 재산이 파괴·유실되어 불하사업이 큰 차질을 빚었으며, 본격적인 불하는 1953년 휴전 이후에 시작되어 1958년경에야 일단락되었다. 귀속재산은 연고자, 종업원, 국가유공자(가족) 등에게 우선적으로 불하되었다. 불하가격이 대개 매우 낮게 책정된데다가 많은 경우에 재정·금융 지원까지 주어진 엄청난 특혜였으며, 이로 인해 부정과 정경유착이 초래되기도 하였다.[139]

1949년의 「농지개혁법」에 따라 추진된 농지개혁은 자작하지 않는 토지를 정부가 5년 분할 상환조건으로 매입하여 농민에게 같은 조건(다만, 수확된 농산물로 상환)으로 분배하는 것이 골자였다. 이로써 농촌의 심각한 사회문제였던 소작농과 빈농의 문제를 완화

---

139) 우리 정부가 미군정으로부터 이양받은 귀속재산은 개략적으로 국부의 80% 수준으로 평가되었으므로, 이를 어떻게 처리하는가 하는 것은 국가 경제구조의 성격과 향방에 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 연합군 최고사령부가 1948년에 완료한 조사에 의하면 총귀속재산은 1945년 8월 현재 가격으로 약 53억달러(남한만으로는 약 23억달러)에 달하였으며, 귀속재산 관련 수입은 미군정기 정부세입의 약 80%를 점하였다(신용욱[2008]).

할 수 있었으나, 한편으로는 지주계급이 몰락하여 민간자본 축적을 저해한 요인이 되기도 하였다. 또한 농지소유한도를 3정보로 제한하고 소작, 임대차 및 위탁경영을 원칙적으로 금지함에 따라서 영농이 영세화되고 농촌발전이 저해된 측면이 있었다.[140]

나. 6・25 전쟁에서 1961년까지

1950년 6・25 전쟁의 발발은 안정을 찾아가던 한국경제와 산업재건의 노력을 다시 물거품으로 만들었다. 주택, 공공시설, 교통시설 등과 함께 산업시설이 막대한 피해를 입어 경제의 중추부분이 마비되었다. 반면, 군사비, UN군 대여금, 전재민 구호비, 후방치안비 등 크게 늘어난 재정지출은 상당 부분 한국은행으로부터의 차입으로 조달할 수밖에 없었다. 이로 인해 화폐발행액이나 통화량(M1)은 1949년에서 1952년 사이에 각각 10배 이상 늘어났다. 물가(소비자물가 기준)는 이보다 더욱 빠르게 상승하여 1952년의 평균 소비자물가지수는 1949년에 비해서 24배에 달하였으며, 수급불균형이 심했던 곡물과 공산품의 가격상승이 특히 두드러졌다.

휴전협정 이후의 경제정책기조는 전후복구와 동시에 건국 직후 추진되었던 바와 같은 인플레이션 수속과 산업재건에 두어졌다. 그러나 워낙 정부의 재정능력이 취약하여 이러한 노력은 상당 부분 미국의 원조에 의존하였다. 6・25 전쟁을 수행하는 기간에는 응급구조 성격의 무상원조가 제공되었으나, 휴전 이후의 미국과 UN의 경제원조는 경제재건에 초점이 맞추어졌다. 1953년 12월에 체결된 미국과의 '경제재건 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회협약'은 경제재건의 기본시책방향이 제시되었는데, 그 내용은 재정・금융의 균형, 단일환율의 설정, 자유기업 및 자유가격 원칙, 대충자금 운용원칙 등을 포함하고 있다. 곧이어 1954년 5월에 조인된 '한국경제원조에 관한 대한민국과 국제연합한국재건단(United Nations Korea Reconstruction Agency: UNKRA)과의 협약'에서도 원조의 목표가 한국경제의 안정과 부흥에 있음을 재확인하였다.

1953~61년간 제공된 원조는 23억달러에 달하였으나, 그 대부분은 소비재의 형태로 도입되어 산업재건에 직접적으로 기여하지는 못하였다. 1953년에 외국원조의 거의 전부를 차지했던 소비재 비중은 점차 낮아지긴 하였으나 1959년에도 거의 70%를 점하였다. 특히, 미국 잉여농산물이 대량 도입되어 1957년에는 전체 곡물생산량의 20%에 달하였다. 이러한 식량도입은 저곡가정책과 함께 식량난 타개에 크게 기여하였으나 국내의 농업생산 의욕을 약화시켜 농가경제에는 큰 타격이 되기도 하였다.

---

140) 농지개혁에 따른 농지의 매수와 분배는 1957년 말에야 일단락되었으며 분배된 농지의 총면적은 47만정보에 달하였다. 이것은 1949년 6월 현재 소작면적의 56%, 총경작면적의 23%(1945년 12월 소작면적의 32%)에 해당하는 것이었다(한국농촌경제연구원[1989]).

다. 거시경제 운영

1) 재정운용

6·25 전쟁 이후 국가 운영과 피해 복구를 위한 재정은 대충자금[141]을 중심으로 한 외국원조에 크게 의존하였다. GNP 대비 정부수입은 1954~55년 10~11% 수준에서 1958~61년 기간에는 17~18%까지 증가하였다. 이 중 대충자금이 차지하는 비중은 1954~56년에 약 40%에 달했으며, 1957~58년에는 오히려 50%를 다소 상회하는 수준으로 높아졌다가 1959~61년의 기간에는 평균 35% 수준으로 낮아졌다.

한편, 정부지출은 1953~55년간 GNP의 12% 수준을 유지하였으나 그 후 비교적 빠른 증가를 보여 1958~61년간은 평균적으로 GNP의 20%에 접근하였다. 정부지출 중에서 국방비는 1956년 이래 GNP의 6% 수준을 유지하였는데 이는 대충자금 수입의 90%에 달하는 규모였다.

국민소득계정상의 정부지출을 보면 물가안정을 위해서 1955~56년에 긴축정책이 추진됨에 따라서 정부소비는 GNP 대비 9%에 머물었으나 그 후 1959~60년의 기간에는 GNP의 14% 수준을 상회하였다.

정부의 고정투자도 1955~56년에 GNP의 2% 내외를 보였으나 그 후 1961년까지는 대체로 GNP의 3.5~4.0% 수준을 나타냈다. 조세수입을 중심으로 한 자체적인 정부수입은 정부지출을 충당하기에도 부족하여 1953~61년의 기간에 GNP의 2.5%에 달하는 마이너스 정부저축을 기록하였다(표 2-1).

〈표 2-1〉 정부 수입 · 지출 및 저축 (1953~61년)

(단위: GNP 대비, %)

	정부수입		정부지출		정부소비	정부저축	정부 고정투자
	합계	(대충자금)	합계	(국방)			
1953	5.8	0.3	11.8	6.8	7.8	-2.4	0.8
1954	10.7	4.2	12.3	4.6	10.1	-2.7	1.7
1955	10.2	4.0	11.9	4.5	8.7	-2.3	2.0
1956	12.1	5.0	15.3	6.1	9.1	-2.9	2.1
1957	15.2	7.7	16.5	5.7	10.8	-3.0	4.0
1958	17.7	9.0	20.7	6.2	12.6	-3.1	3.5
1959	18.1	6.1	19.4	6.3	14.0	-2.7	3.7
1960	16.9	4.9	18.2	6.0	14.4	-2.0	3.4
1961	17.0	7.4	20.2	5.6	13.5	-1.8	3.7

자료: 정부 수입 및 지출은 Bahl and Kim(1976). 정부 소비·저축 및 고정투자는 한국은행(1975). Mason et al.(1980)에서 재인용.

141) 대충자금은 미국원조 중에서 잉여농산물을 중심으로 하는 증여물자의 달러가격에 해당하는 원화를 중앙은행에 적립한 자금으로 미국의 승인하에 대부분 정부의 경제개발비·전후복구비·군사비 등으로 지출되었으며, 일부는 미국 파견기관의 운영비 및 전략물자 구입에 사용되었다. 군표(military payment certificates)는 한국에 주둔한 미국 군대에 필요한 물품을 구입할 때 사용하는 특수화폐였다.

2) 통화공급 및 금리

6·25 전쟁을 수행하는 과정 중 전비를 조달하기 위한 통화공급은 높은 증가율을 보였다. 1949년 말에 1억원 수준에 머물었던 총통화(M2)공급은 휴전이 이루어진 해인 1953년 말에는 38억원으로 늘어났다. M2 공급 증가율이 현저하게 둔화된 것은 1956년 이후로서 1956~58년의 연평균 M2 증가율은 27%를 보였으며, 특히 1959~60년에는 M2 공급이 거의 정체를 나타냈다. 은행권을 중심으로 한 금융심화의 정도를 나타내주는 M2/GNP의 비율은 물가상승률이 1958년부터 현저하게 둔화됨에 따라 1956~57년의 8~9% 수준에서 1958년에는 10.5%, 1959~61년에는 평균 13.2%에 이르렀다. 이러한 금융심화는 경제규모보다 빠르게 증가한 은행신용의 확장과 더불어 진전되었다.

그러나 지표상으로 보이는 금융심화는 은행 수신기능의 확충에서 비롯된 것이라고 보기는 어렵다. 1953년에 5%에 머물었던 은행의 최고 수신금리는 1954~58년에는 12%에서 유지되었다. 그러나 1957년까지의 높은 물가상승으로 인해서 1953~55년의 평균 실질금리(은행권 최고 수신금리 기준)는 -28%에 달하였고, 1956~57년에는 -9% 수준까지 하락하였다. 1958년 이후 물가가 현저하게 안정되면서 1958~61년의 기간에 비로소 플러스의 실질금리를 시현하였다(표 2-2).

〈표 2-2〉 통화금융 지표(1953~61년)

(단위: %)

	M2 (연말, 10억원)	M2/GNP	은행신용/GNP	은행수신 최고금리	물가상승률 (소비자물가)	실질 수신금리
1953	3.8	6.8	4.6	5.0	52.5	-31.1
1954	6.9	9.4	3.8	12.0	37.1	-18.3
1955	11.1	9.7	4.3	12.0	68.3	-33.5
1956	15.0	9.1	8.3	12.0	23.0	-8.9
1957	17.2	8.2	10.2	12.0	23.1	-9.0
1958	22.7	10.5	12.7	12.0	-3.5	16.1
1959	24.8	13.3	14.7	11.0	3.2	7.6
1960	24.9	12.5	16.3	10.0	8.0	1.9
1961	39.7	13.9	17.6	12.5	8.2	4.0

주: 실질금리는 100 × [(1 + 명목금리 / 100) / (1 + 소비자물가상승률 / 100) - 1]로 계산.
자료: Cole and Park(1979) 및 한국은행(2005).

3) 환율운용

광복 이후 1964년 5월에 이르기까지 경직적인 환율제도를 유지해왔으나, 물가상승률이 높았던 1950년대 중반까지는 수시로 큰 폭의 평가절하를 단행하지 않을 수 없었다. 특히, 1949년 6월부터는 복수환율제도를 채택하여 매우 복잡한 환율체계를 유지하였다. 정부 보유의 외환거래에는 공정환율이 적용되고, 일반 외환거래에는 일반환율이 적용되었다. 대충자금 적립에는 통상 공정환율이 이용되었으나 1949~50년에는 공정환율보다 낮은 환율이 적용되기도 하였다.

〈표 2-3〉 복수환율 추이(1948~57년)

(단위: 달러당 원, 연말 기준)

	공정환율	대충자금적립 환율	달러현찰 환율	수출대금 환율	군표 환율
1948	0.45	0.45	–	–	–
1949	0.90	0.60	2.83	–	–
1950	2.50	4.00	6.12	–	–
1951	6.00	6.00	18.21	–	–
1952	6.00	6.00	–	–	–
1953	18.00	18.00	38.70	–	–
1954	18.00	18.00	71.10	78.00	57.60
1955	50.00	50.00	80.20	82.00	66.20
1956	50.00	50.00	96.60	100.80	81.00
1957	50.00	50.00	103.30	105.70	84.50

자료: Krueger(1979); 한국은행(2005).

필요한 외환이 거의 원조자금에 의해 조달되는 상황에서 공정환율은 상당히 과대평가된 수준이 유지되었다. 원조자금의 극대화를 위해서도 공정환율을 현실화할 유인이 없었기 때문이다. 1949~51년의 경우 달러현찰(암시세)은 공정환율의 2.4~3.1배(연말 기준)에 달하였다. 군표(military payment certificates)에 적용되는 환율은 달러현찰 환율의 81~84% 수준(1954~57년 연말 기준)에서 결정되었다. 그러나 수출에 대한 인센티브를 높이기 위해서 수출대금의 매각에 적용하는 환율은 달러현찰 환율보다 2~10%(1954~57년 연말 기준) 높은 수준이 적용되었다(표 2-3). 공정환율은 1955년 8월에서 1960년 2월까지 달러당 50원 수준에 고정되었다. 그러나 1950년대 중반 이후 물가가 현저하게 안정되어가고 수출대금의 매각에 적용되는 프리미엄이 상향 조정됨으로써 실질환율 면에서 수출채산성의 악화가 초래되지는 않았다(Krueger[1979]).

라. 거시경제실적

광복 이후의 경제적·사회적 혼란에도 불구하고 한국경제는 6·25 전쟁 이전까지 생산활동이 비교적 빠르게 회복되었다. 주곡·가공해산물·무연탄·주요 공산품·전기 등 18개 주요 품목의 생산은 1947년에 15%, 1948년에 29%, 1949년에 40%의 증가(단순기하평균 기준)를 나타냈다. 그러나 6·25 전쟁의 발발로 인해서 1950년에는 이들 18개 품목 중 하곡(밀 및 보리) 생산을 제외한 모든 품목의 생산이 감소를 보였다. 1952~53년에 생산이 급속히 증가한 텅스텐광을 제외한 17개 품목의 단순기하평균 생산지수는 6·25 전쟁 이전인 1949년과 비교해볼 때 1950년 34%, 1951년 50%, 1952년 18% 감소한 수준을 보였으며, 휴전이 성립된 1953년에 이르러서야 4%의 증가를 나타냈다. 쌀·하곡·가공해산물·무연탄 등의 경우 1953년까지도 6·25 전쟁 직전 수준을 회복하지 못하였다. 하지만 전기·시멘트·담배·면사·생사·지류 등의 생산은 전쟁 직전 수준을 웃돌았다(표 2-4).

〈표 2-4〉 주요 상품별 생산지수(1946~53년)

(단위: 1946 = 100)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
쌀	100	115	123	122	121	94	77	117
보리 및 소맥	100	90	95	123	127	74	106	125
무연탄	100	169	281	347	222	44	175	269
텅스텐광	100	353	394	413	112	327	1,106	2,347
소 금	100	87	113	225	208	99	241	238
가공해산물	100	72	61	118	52	61	61	78
담 배	100	237	296	367	280	316	480	433
생 사	100	100	91	92	46	66	70	112
면 사	100	109	115	247	191	111	188	257
면 포	100	119	79	230	198	116	154	216
지 류	100	83	84	213	150	62	266	261
세탁비누	100	7	141	197	164	268	316	310
시멘트	100	172	212	225	108	68	339	390
도자기	100	107	150	419	303	274	356	330
못	100	598	595	865	716	225	569	1,114
변압기	100	93	74	41	14	53	51	57
전 구	100	163	162	127	49	35	30	68
전 기	100	109	217	291	182	140	282	327
단순기하평균	100	115	149	209	132	106	184	240
(텅스텐 제외)	100	108	141	201	133	99	165	210

자료: Frank, Kim, and Westphal(1975); Kim and Roemer(1979)에서 재인용.

휴전 이후 1961년까지의 경제성장은 대체로 부진을 면치 못하였다. 1954~55년에 걸쳐 5% 내외의 GNP 성장을 이룩했으나 1956년에는 농작물의 작황 부진으로 마이너스 성장을 기록하였다. 1957~58년에는 기간산업의 건설이 비교적 활발한데다 농업기반시설의 확충으로 농업생산도 크게 증가한 데 힘입어 성장세가 평균 6.5%를 상회함에 따라 6·25 전쟁 이전의 생산수준을 능가하게 되었다. 그러나 1959~60년에는 태풍의 피해 등으로 농업생산이 부진하였고, 4·19 혁명과 5·16 군사정변으로 이어지는 정치적인 격동을 겪으면서 경제는 침체를 면치 못하였다.

휴전 이후 1954~61년간의 연평균 GDP 성장률은 4.1%로서 국민생활을 두드러지게 향상시킬 정도가 되지 못하였다. 달러표시 1인당 GNP도 1953년의 67달러에서 1961년에는 겨우 82달러로 증가하는 데 그쳤다. 국민 대다수가 빈곤을 벗어나지 못함에 따라 '저소득→저저축 및 저투자→저소득의 지속'이라는 악순환이 지속되었다. 총저축률은 1953년에서 1961년 사이에 13.1%에서 11.7%로 하락하였으며, 국내총투자율 역시 이 기간에 14.7%에서 12.0%로 하락하였다.

같은 기간 중 산업별로는 농림어업이 3.6%, 사회간접자본 및 기타 서비스가 3.5% 성장한 반면, 광공업의 성장은 연평균 11.2%에 달하였다. 그러나 광공업의 비중이 워낙 낮은 수준에서 출발(1953년에 10.1%)한데다 광공업제품의 상대적인 가격안정의 결과로 광공업의 명목GDP 비중은 1961년에도 15.5%에 머물렀다. 반면, 1953년에 GDP의 47.3%를 차지했던 농림어업은 1961년에도 39.1%를 점하였다. 산업재건이 아직 본격화되지 못함

에 따라 산업구조가 제1차 산업 중심의 낙후성을 면치 못하였다고 할 수 있다.

경공업이 중심이 된 제조업은 경쟁력을 갖추지 못하여 성장이나 수출을 견인하는 데 역부족이었으며, 총수출이 GNP에서 차지하는 비중은 1953년 3.2%에서 1961년 6.3%로 늘어나는 데 그쳤다. 사회간접자본 및 기타 서비스부문은 1959년에 GDP의 50% 이상을 점하기도 하였으나 그 후 다시 감소하여 1961년에 45.4%를 나타냈다(표 2-5).

경제성장이 대체로 부진을 면치 못한 데 반하여, 외국원조와 관련한 경제정책기조가 물가안정에 역점을 둠에 따라서 이 부문에서는 비교적 성과가 있었다. 1950~52년의 3년간 소비자물가는 무려 24.5배나 상승하고, 1953~55년에도 물가상승률은 연평균 53%에 달하였다. 그러나 1955년 8월부터 저곡가·저환율·저금리를 주된 내용으로 하는 종합안정화시책이 추진되었고, 그 이듬해부터는 긴축재정으로 재정흑자를 이룸에 따라서 통화 증가율 역시 현저하게 둔화되었다.

1957~58년에는 농업 및 공산품의 공급이 크게 증가함에 따라서 1958년에 광복 후 처음으로 소비자물가가 하락세(-3.5%)를 나타냈으며, 1959년에도 3% 수준의 상승에 그쳤다. 추곡 풍작에다 미국으로부터 양곡이 도입되고, 생산시설의 복구에 따라 공산품의 공급도 증대된 데 기인한다.

1959년 이후 외국원조의 감소, 대일 무역중단조치 등으로 물자 공급부족이 다시 나타나고 태풍 사라호로 인한 농작물 작황 부진에 따라서 물가는 상승세를 보였다. 5·16 군사정변으로 과도정부가 출범한 1961년에는 침체된 경제를 회복시키기 위해 팽창적인 재정·금융 정책을 추진함에 따라서 물가압력이 가중되었다. 그러나 모든 물가를 동결하고, 「물가조절에관한임시조치법」을 제정하여 쌀·보리·연탄·비료 등 필수품의 가격을 지정 고시하는 강력한 물가억제정책을 실시함에 따라 표면적인 극심한 물가상승이 야기되지는 않았다. 1960~61년의 물가상승률은 8%를 다소 상회하는 수준을 나타냈다(표 2-6).

이 시기의 대외거래구조는 매우 취약한 모습을 보였다. 통관 기준의 수출입을 살펴보면 1952~61년의 10년간 연평균 수입이 3.3억 달러에 달한 반면, 수출은 이의 8% 수준에 불과한 연평균 0.27억달러에 머물렀다. 이러한 심각한 수출입의 불균형은 천연자원이 빈약하여 일차상품의 수출에 한계가 있는데다 산업기반도 매우 취약하여 원재료와 중간재 및 자본재 등의 수입의존도가 높은 데 기인한 것이었다.

이러한 무역수지의 불균형은 대부분 무상원조로 충당되었다. 1950~61년의 12년간 누계 무역적자는 30.1억달러를 기록했고, 같은 기간 무상원조의 누계는 26.1억달러로 무역적자 누적액의 87%에 달하였다. 무상원조는 이 시기 우리 경제의 회복과 성장을 지원하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 담당한 것을 알 수 있다. 무상원조는 1956~57년에 연평균 3.5억원으로 최고액을 기록하였는데 이것은 GDP의 23% 내외에 해당하는 규모이다. GDP 대비 무상원조의 비율은 그 후 현저하게 하락하여 1961년에는 9.5%를 나타냈다. 이와 같은 무상원조에 힘입어 경상수지는 비교적 양호한 모습을 보였다. 1950~61년의 기간 중 1953~57년을 제외하고서는 경상수지 흑자를 나타냈다(표 2-7).

〈표 2-5〉 산업별 GDP 성장률 및 구성비 추이(1953~61년)

(단위: %)

	GDP 성장률	산업별 성장률				산업별 구성비			
		농림어업	광공업	제조업	기타	농림어업	광공업	제조업	기타
1953	–	–	–	–	–	47.3	10.1	9.0	42.6
1954	5.6	8.0	11.5	18.1	2.6	39.8	12.7	11.8	47.5
1955	4.5	1.5	19.9	21.3	5.6	44.5	12.6	11.6	42.9
1956	−1.3	−6.9	13.6	15.2	2.3	46.9	12.7	11.6	40.4
1957	7.6	9.4	9.9	7.1	6.5	45.2	12.7	11.2	42.1
1958	5.5	7.3	9.1	10.3	3.1	40.7	14.4	12.8	44.8
1959	3.9	−0.3	10.0	9.2	7.8	33.8	15.9	14.1	50.3
1960	1.2	−2.1	10.9	8.2	2.4	36.8	15.9	13.8	47.3
1961	5.9	12.2	4.4	4.0	−0.2	39.1	15.5	13.6	45.4
연평균	4.1	3.6	11.2	11.7	3.5	41.6	13.6	12.2	44.8

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr); 한국은행(1982).

〈표 2-6〉 물가상승률의 추이(1948~61년)

(단위: 상승률, %)

	소비자물가	생산자물가	GDP 디플레이터
1948	58.4	62.9	–
1949	24.9	36.7	–
1950	167.5	–	–
1951	390.5	–	–
1952	86.6	–	–
1953	52.5	25.3	–
1954	37.1	28.1	31.8
1955	68.3	81.1	62.1
1956	23.0	31.6	34.0
1957	23.1	16.2	22.2
1958	−3.5	−6.2	−1.3
1959	3.2	2.6	1.3
1960	8.0	10.7	11.7
1961	8.2	13.4	14.0

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr); 한국은행(2005).

〈표 2-7〉 국제수지 및 무상원조(1950~61년)

(단위: 백만달러)

	경상수지	무역수지	자본수지	무상원조	GDP 대비, %
1950	23.1	-54.6	-18.5	58.7	-
1951	52.8	-113.9	-45.1	106.4	-
1952	61.2	-186.4	-16.6	161.3	-
1953	-67.8	-305.7	93.8	194.2	14.9
1954	-33.4	-218.2	30.6	153.9	11.0
1955	-36.3	-309.9	29.3	236.7	16.9
1956	-23.1	-354.8	-19.5	326.4	23.3
1957	-2.6	-370.9	18.1	382.9	22.5
1958	37.7	-326.4	-7.4	321.2	16.9
1959	16.4	-253.6	-15.9	222.2	11.7
1960	13.4	-272.5	-1.6	245.1	12.3
1961	33.1	-242.2	18.5	199.2	9.5

자료: 국제수지는 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도. 무상원조는 고영선(2008).

2. 1960년대 경제도약기

5·16 군사정변을 통해 집권한 새로운 정부는 경제성장을 통한 빈곤의 퇴치에 국정의 최우선순위를 두고 1962년을 시작으로 경제개발5개년계획을 수립·추진함으로써 체계적이며 종합적인 경제개발의 시대로 진입하게 되었다.[142] 1962년 초 사회적·경제적 악순환의 단절과 자립경제기반 구축을 기본 목표로 하여 발표된 제1차 경제개발5개년계획은 대외지향적 공업화를 경제발전의 기조로 하고, 전략부문과 애로부문의 집중적인 육성을 모색하였다. 그동안 원조에 의존해오던 최종 소비재 등 경공업부문의 공급능력을 확대하고, 이에 필요한 외환을 확보하기 위해서 경공업의 수출산업화를 지향하였다. 이 밖에도 산업연관효과가 큰 비료·시멘트·철강 등 기간산업의 육성과 사회간접자본의 확충에 우선순위를 두었다.

가. 투자재원의 조달

이러한 정책목표를 실현하는 데 필요한 막대한 투자를 위해서는 무엇보다도 국내자본 및 외자를 충분히 확보하는 것이 현실적인 과제가 아닐 수 없었다. 정부는 투자재원의 원활한 조달을 위해서 재정, 금융 및 외자 등 다방면에 걸친 노력을 기울였다. 조세행정

142) 휴전 이후에 외국원조계획의 일환으로 원조기관이 작성한 '경제계획'이 있었으나 한국 정부에 의해 공식적으로 채택된 것은 아니었다. 한국 정부가 주도적으로 수립한 개발계획의 효시는 1959년 3월 부흥부 산하 산업개발위원회가 작성한 '경제개발7개년계획'의 전반 3개년계획(1960~62년)이라고 할 수 있다. 이 계획은 국무회의에서 의결되기까지 했으나 제반여건이 미흡한데다가 4·19 혁명으로 인해 햇빛을 보지 못하였다. 이어서 제2공화국 정부가 추진하던 '5개년계획(1961~65년)' 역시 5·16 군사정변으로 인해 시행되지 못하였다.

의 강화와 예산제도의 합리화, 외국차관에 대한 지급보증, 금리현실화를 통한 국내저축 증대 등이 그것이다.

1) 조세행정의 강화 및 재정효율화

지속적인 경제성장에 필수적인 각종 사회간접자본시설을 확충하는 것은 기본적으로 정부의 역할인바, 정부저축을 통해 이러한 투자를 추진하려면 우선 세수 확대가 필요하였다. 이를 위해서 사치·오락적 소비와 관련된 세금·영업세·고액소득 등에 대한 세부담이 증대되었으며, 1966년 '국세청'의 신설을 계기로 징세행정이 강화되었다.

세무감사와 세무공무원에 대한 감독을 보다 철저히 하고 지역별 혹은 세목별로 징수목표를 설정하기도 하였다. 이러한 노력에 힘입어 1963~65년에 평균 8%를 다소 상회하던 조세부담률이 1969~71년에는 14.5% 수준에 이르렀다. 이에 따라 재정의 조세의존도도 1960년 30% 수준에서 1966년에는 57%, 1970~71년에는 74~75%에 달하였다.

또한 회계관리에 역점을 두던 예산제도에서 성과주의로 전환하여 재정지출의 효율성과 계획성을 제고하려는 노력을 기울였다. 이 밖에도 교통·통신·전매 등 공기업의 경영합리화를 기하기 위해 기업회계제도를 도입하였다. 또한 경제개발, 재정자금운용, 원호사업 등 특정 사업이나 자금의 효율적인 운영 및 운용 그리고 관리를 위해서 특별회계제도를 도입하였다.

2) 차관도입의 촉진

1950년대 말경에 들어서면서 미국의 국제수지 악화를 배경으로 하여 미국의 무상원조는 유상원조로 전환되기 시작하였으며, 한국으로서는 원조에 지속적으로 의존할 수 있을지 불투명하게 되었다. 이에 따라 정부는 외자도입에 대한 각종 법규를 제정·정비하여 외자도입의 효율화를 도모하였으며, 한국은행은 경제기획원과 국회의 승인을 거쳐 기업의 차관도입과 관련한 지급보증을 행하였다.

이에 힘입어 1960년대 중반을 중심으로 차관도입을 통한 기업의 투자가 활성화되었다. 그러나 차관도입 협상이나 투자결정은 기업이 하고, 은행은 사업의 타당성이나 기업의 재무상태에 대한 철저한 점검 없이 수동적으로 지급보증을 행함으로써 은행권의 도덕적 해이 문제와 후일 부실채권의 증가를 초래한 원인이 되기도 하였다.

3) 금리현실화를 통한 저축동원

1960년대 중반까지만 해도 은행의 저축동원기능은 거의 없었다고 하여도 과언이 아니다. 물가상승률에도 미치지 못하는 예금금리하에서 당연한 결과라고 하겠다. 이를 시정하기 위해서 정부는 1965년 9월 말 획기적인 금리인상을 단행하였다. 예컨대, 1년 만기 정기예금의 경우 금리를 연 15%에서 26.4%로 크게 인상하였는데, 그 결과 저축성예금을 중심으로 은행예금이 급속한 증가를 보였다. 은행의 저축성예금 잔고는 1965년 말까지 3개월간 약 50% 증가하였고, 그 후 1969년 말까지 매년 2배 정도씩 증가하였다. 이에 따

라 1964년 말 GNP의 6%에 지나지 않던 예금은행 총예금이 1969년에는 29%로 증가하였다. 그러나 1960년대 말부터는 금리를 점진적으로 인하하였는데, 이는 일부 예금금리가 대출금리를 상회하는 역마진을 시정하고, 기업의 재무상 어려움을 덜어주기 위한 것이었다.

이러한 은행예금의 증가는 주로 금리인상에 따라 소비·개인사채·실물투자 등으로부터 전환된 것으로 보이며, 부분적으로는 활발히 도입된 외자가 단기적으로 은행예금 형태로 예치된 데 기인한 것으로 보인다. 그러나 이러한 금융저축의 증대가 국민소득계정상 민간저축의 두드러진 증가를 수반한 것으로 보이지는 않는다.

1961~65년간 평균 약 6.5%에 달하던 민간저축률은 1966~70년에는 평균 9.8%로 높아졌는데, 이 기간 중 소득의 증가를 감안할 때 금리인상이 기여한 부분은 그다지 크지 않을 것으로 판단된다.

나. 재정 및 통화·금융 운용

의욕적으로 추진한 제1차 경제개발계획은 그다지 순탄하게 출발하지 못하였다. 계획이 집행된 지 얼마 지나지 않아 화폐개혁이 단행되었는데, 음성자금의 투기화를 방지하여 산업자금화하고 악성 인플레이션을 막는다는 것이 주된 명분이었다. 그러나 화폐개혁은 이러한 목표를 이룩하는 데 별다른 성과를 보지 못한 반면 경제적인 혼란을 초래하였다. 게다가 기후불순으로 인한 농산물 흉작과 조세부담의 증가 등에 따른 급격한 재정팽창은 물가상승압력을 가중시켰다. 또한 외자조달이 당초 예상처럼 순조롭지 못한 반면, 수입수요가 빠르게 증가하면서 외환보유고가 격감하는 등 외자 면에서의 애로요인도 발생하였다.

이러한 어려움에 처한 정부는 당초의 성장 및 투자 계획을 하향 조정하여 경제의 안정화를 도모하였다. 가격 동결과 해제를 번갈아 하며 직접적인 통제를 통한 물가안정을 꾀하기도 하였으나 결국은 긴축적인 거시경제 운영의 필요성을 인식하게 되었다. 제1차 경제개발계획의 시초연도인 1962년에 중앙정부 총재정지출이 전년에 비해 50% 이상 증가하면서 물가상승 압력과 과도한 수입수요 등 경제에 어려움을 초래하자 1963년에 들어서면서 강도 높은 물가안정대책을 추진하였다. 이 대책의 하나로 통화증발을 억제하고, 이를 위해서 재정 면에서 세입범위 내 지출원칙을 고수하며 계획사업 이외의 신규 사업을 억제하였다.

그 결과 1963년에는 중앙정부 총재정지출이 전년보다 7% 이상 감소하였고 그 다음해에도 9% 증가에 머물렀다. 이에 따라 1962년에 34%에 달하였던 GDP 대비 중앙정부 총재정지출은 1964년에 그 절반인 17% 수준으로 낮아졌다. 그 후 다시 꾸준한 증가를 보여 1969년에는 27%에 달하였으나 1970~71년간에는 가속되고 있는 인플레이션을 수속하기 위한 안정적인 재정운용의 결과로 다시 21.5% 수준까지 저하되었다.

이처럼 국가경제에서 중앙정부 재정지출이 차지하는 비중이 크게 변동했음에도 불구하고 재정수지는 급격한 변화를 보이지 않았다. 이는 재정운용에 있어서 세입 내 세출이라는 큰 원칙이 대체로 지켜졌기 때문인 것으로 보인다. 정부부채의 변화로 추정한 재정

〈표 2-8〉 정부재정 운용(1962~71년)

(단위: %)

	조세부담률 (대GDP)	재정의 조세의존도	중앙정부 총재정지출		재정수지(대GDP)	
			증가율	대GDP 비율	추정치 A	추정치 B
1962	10.7	30.3	50.4	34.0	2.9	3.0
1963	8.7	41.0	−7.4	22.2	1.8	0.3
1964	7.1	47.1	8.7	17.0	0.3	−0.5
1965	8.7	51.8	27.7	19.3	−1.1	−0.2
1966	10.9	57.0	49.8	22.6	1.6	−0.6
1967	12.1	64.9	26.1	23.1	2.1	−0.1
1968	14.1	70.5	38.3	24.7	1.1	−0.4
1969	14.7	69.9	43.6	27.2	2.6	0.3
1970	14.4	75.1	3.3	21.6	3.4	−0.2
1971	14.4	73.9	22.5	21.4	3.4	0.0

주: 재정수지 추정치 A = 정부부채 증가분 − 정부의 대(對)한은 예금잔고 증가분.
재정수지 추정치 B = 한국은행의 대(對)정부 순(純)대출 잔고 증가분.
자료: 한국개발연구원(1991); 통계청, 국가통계포털(http://www.kosis.kr); 재정수지 추정치는 고영선(2008).

수지는 1962~71년간 1965년을 제외하고는 흑자를 나타냈으며, 한국은행의 정부에 대한 순대출 잔고의 변화로 추정한 재정수지도 균형기조를 크게 벗어나지 않았다(표 2-8).

1965년 9월의 금리현실화로 은행저축성예금이 빠르게 증가함에 따라 M2(총통화)의 증가율도 1965~69년간 매년 50%를 상회하였다. 은행예금 및 외자도입이 크게 증가하는 상황에서 지나친 통화공급 증가를 억제하기 위해서 국내신용 공급은 크게 억제되었는데, 그 수단으로는 은행에 고율의 한계지급준비 의무 부과, 통화안정증권 매입, 한국은행 통화안정계정에의 예치의무 등을 활용하였다. 이러한 높은 통화(특히, 총통화) 증가율에도 불구하고 이것이 금리인상에 따른 통화보유 수요의 증가를 주로 반영한 것이기 때문에 직접적으로 물가상승압력을 초래하지는 않은 것으로 판단된다. 오히려 실질통화의 증가에 따른 생산 증대효과와 고금리의 수요 진정효과로 인해서 물가불안을 진정시키는 데 기여한 것으로 보인다.

결과적으로 은행권을 중심으로 한 금융심화가 큰 진전을 보였다. 1964년 말에 9%에 미치지 못했던 M2/GDP 비율은 급속히 높아져서 1969~71년에는 29% 수준에 육박하였다. 이러한 금융심화는 무엇보다도 금리현실화의 결과라고 보아야 할 것이다. 현실화 이전 1962~64년의 은행금리(1년 만기 정기예금 및 일반대출 금리 기준)는 15~16%에 규제되어 상당 폭의 마이너스 실질금리를 나타냈으나 현실화로 인해서 1966~68년의 실질금리는 13~14%의 매우 높은 수준을 유지하였다(표 2-9).

〈표 2-9〉 통화 및 금리 추이(1962~71년)

(단위: %)

	통화 증가율(연말)		M2/GDP 비율	1년 만기 예금금리(연말)		일반대출금리 (명목, 연말)
	M1	M2		명목	실질	
1962	11.1	25.2	14.1	15.0	7.9	15.7
1963	5.3	7.6	10.7	15.0	−4.7	15.7
1964	16.6	15.3	8.7	15.0	−11.2	16.0
1965	36.3	51.9	11.7	26.4	11.4	26.0
1966	29.1	51.5	13.9	26.4	13.6	26.0
1967	43.9	61.3	18.2	26.4	14.0	26.0
1968	44.7	72.0	24.2	25.2	13.0	25.2
1969	41.5	54.7	28.6	22.8	9.3	24.0
1970	31.4	24.9	27.6	22.8	5.9	24.0
1971	15.6	29.3	28.8	20.4	6.1	22.0

주: 실질금리는 100 × [(1 + 명목금리 / 100) / (1 + 소비자물가상승률 / 100) − 1]로 계산.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr); 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

다. 수출지향적 공업화 추진

한국은 경제적인 도약을 위한 기본전략으로 수출지향적인 공업화를 추진하였다. 지금으로서는 당연시될지도 모르지만, 당시 후진국의 발전전략으로 수입대체가 오히려 이념적으로나 현실적으로 지지를 받고 있던 상황에서 수출주도적인 공업화전략을 채택한 것은 다행한 일이었다.

1960년대에 들어서면서 외국원조는 크게 감소하고 경제개발을 위해서 원료와 중간재·자본재 수입에 막대한 외자가 소요될 것으로 예상되는 상황에서 사실 수출을 통해 자력으로 외화를 확보하는 방법밖에는 없었다.[143]

제1차 5개년계획은 철강·시멘트·전기기계·자동차·비료·정유·합성섬유 등 산업화에 대한 의지를 담고 있었다. 그러나 이러한 구상은 노동집약적인 경공업 중심의 경제개발이 적합하다는 미국 정부의 의견과 배치되는 것이었다.

더구나 공업화 초기의 개발 인플레이션과 외환부족이 심각한 문제로 대두되고 1962년에는 작황 부진으로 식량난까지 초래되었다. 이런 상황에서 정부는 재정적자나 통화증발에 의한 산업화 추진이 무리하다는 판단을 내리고, 경공업 중심의 수출 진작을 추구하게 되었다(이완범[2006]).

당시 경공업을 중심으로 한 비내구 소비재의 수입대체는 이미 어느 정도 진전된 상황이었는데, 내구 소비재나 자본재 등의 다음 단계 수입대체를 추진하기에는 여러 가지 문

143) 그러나 박정희 군사정권이 처음부터 수출주도적인 공업화전략을 추진한 것은 아니었다. 1962년에 시작된 경제개발5개년계획도 자주경제 재건을 강조하고 있고 수출목표도 매우 낮게 잡고 있었다. 박정희 정권 초기에 제공된 수출입 링크제 등 수출지원책들은 대부분 원화의 과대평가는 손대지 않은 채 그것이 수출에 미치는 악영향을 상쇄하려는 임시방편적인 것이었다. 이렇게 볼 때, 1960대 중반 이후에 본격 추진된 수출주도적인 정책 전환은 어떤 방법이든 경제개발에 필요한 외환을 확보하기 위한 실용주의적인 정책의 산물이라고 할 수 있다(김광석[1995]).

제가 많았다. 무엇보다 이들 산업은 자본집약적이어서 막대한 자본을 필요로 하고 일정 단계에 이르기까지 외자의 소요도 적지 않았다. 또한 이들 산업의 성격상 규모의 경제성(economies of scale)이 있을 것인데 협소한 국내시장을 감안할 때 (기술능력은 차치하고) 효율적인 수입대체산업 육성을 기대하기는 쉽지 않다고 할 수 있다.

반면, 노동집약적인 경공업의 육성과 수출산업화는 현실성이 있었다. 경제발전 수준에 비하여 교육수준이 높고 근로의욕이 높은 값싼 노동력이 풍부하였기 때문이다. 여기에다 수출촉진을 위한 다양한 정부정책이 추진되면서 수출은 경제성장을 견인하는 주요 수단이 되었다.

수출을 촉진하기 위해서는 무엇보다도 수출의 채산성이 높지 않으면 안 된다. 당시 원화가 상당히 고평가된 상태에 있었기 때문에 정부는 이를 시정하지 않으면 안 되었다. 먼저 1961년부터 달러당 130원에 고정되었던 환율을 1964년 5월에 256원으로 크게 절하함과 동시에 단일변동환율제도를 채택하였다.

1965년 5월부터는 그동안 정부가 환율을 직접 결정하던 방식을 바꾸어 시장 수급상황에 따라 변동할 수 있도록 유동화하였다. 1964년 이후 1970년까지 원화가 달러에 대해 완만하게 절하되고 수출보조도 증가하여 원화의 실질실효환율은 매우 안정적인 추이를 보였다.[144)]

단일변동환율제도로 이행한 이후 1965~71년간의 환율 추이를 보면 공정환율은 1965년 평균 265원에서 1971년에는 348원으로 상승하였다. 그러나 주요 교역대상국인 미국과 일본의 도매물가와 우리 도매물가의 변동을 감안한 1971년의 구매력평가조정 환율은 1965년에 비하여 4% 가량 고평가되었다. 고평가 정도가 상대적으로 컸던 1968~69년에는 1965년에 비해 12% 고평가된 것으로 나타났다. 수출달러당 순보조금을 감안한 수출실효환율은 1965~71년의 공정환율에 비하여 평균 6% 높은 수준을 보였다. 이에 비해서 수입달러당 관세 및 기타 과세가 반영된 수입실효환율은 같은 기간 중에 공정환율보다 평균 9% 높은 수준을 나타냈다(표 2-10).

환율의 조정 이외에도 정부는 수출에 대한 각종 유인을 부여하였다. 세제상 혜택으로는 수출을 위시한 외화획득사업에 대한 소득세 감면, 물품세나 영업세 등 간접세 면제, 특별감가상각의 인정 등이 시행되었다.

이 밖에 수출입 링크제, 수출기업에 대한 직접적인 보조금 지원, 우대금리에 의한 수출금융지원 등도 주어졌다. 특히, 당시 자금에 대한 초과수요로 인해 시장금리 수준이 매우 높았던 것을 감안할 때, 은행의 일반대출금리보다도 낮은 저금리에 의한 수출금융은 수출을 진작시키는 데 큰 역할을 하였다.

또한 대통령과 관련 장관, 협회 임원, 수출업계 인사, 전문가 등이 참석하는 수출진흥

144) 실질실효환율은 미국달러에 대한 명목환율에다 미국 이외의 주요 교역상대국의 환율도 교역가중치에 따라 감안하고, 또한 이들 교역상대국들과의 물가상승률의 차이까지 감안한 환율을 뜻한다. 실질실효환율이 안정적으로 유지되는 것은 자국 및 교역상대국(가중평균)의 상대물가가 변하지 않는 것을 뜻하며, 물가상승률로 노임단가가 이용된다면 이것은 교역상대국(가중평균)과의 상대적인 인건비가 변하지 않음을 가리킨다.

〈표 2-10〉 명목환율 및 구매력평가조정 환율(1958~76년)

	명목환율(원/달러)			구매력평가조정 환율		
	공정환율	수출실효환율	수입실효환율	공정환율	수출실효환율	수입실효환율
1958	50.0	115.2	64.4	121.4	279.6	156.6
1959	50.0	136.0	82.8	119.5	324.9	197.9
1960	62.5	147.6	100.2	135.6	320.1	217.4
1961	127.5	150.6	147.0	244.9	289.3	282.2
1962	130.0	141.7	146.4	226.7	247.1	255.5
1963	130.0	177.5	148.1	189.5	258.8	215.9
1964	214.3	263.7	247.0	232.5	286.1	268.0
1965	265.4	275.3	293.1	265.4	275.3	293.1
1966	271.3	283.8	296.4	256.4	268.2	280.4
1967	270.7	290.7	296.2	242.8	260.8	265.4
1968	276.6	294.8	302.5	233.2	248.5	255.0
1969	288.2	306.6	312.7	234.3	249.3	254.5
1970	310.7	331.5	336.4	239.9	255.9	260.0
1971	347.7	370.5	369.5	253.5	270.1	269.7
1972	391.8	404.3	415.2	275.0	283.1	290.2
1973	398.3	407.0	417.7	320.6	327.6	332.5
1974	407.0	415.6	425.5	279.2	285.1	288.1
1975	485.0	497.9	509.9	275.0	282.3	286.6
1976	485.0	493.7	516.6	258.2	262.8	272.5

주: 수출실효환율 = 공정환율 + 수출달러당 순보조금. 수입실효환율 = 공정환율 + 수입달러당 관세 및 그에 준하는 과세. 구매력평가는 미국과 일본의 교역액 가중평균 도매물가와 한국의 도매물가를 기준으로 함.

자료: Westphal and Kim(1977); Mason et al.(1980)에서 재인용.

확대회의를 매월 개최하여 수출실적을 보고받고 수출 애로요인을 타개하기 위한 방법의 모색을 통해서 수출목표의 달성과 수출에 대한 사회적인 관심을 높이려는 노력을 기울였다. '수출의 날'을 정하여 수출에 공이 큰 업체들을 수상하는 것도 비슷한 취지에서 이루어졌다. 1962년 '수출진흥공사'를 설립하여 중소 수출업체의 해외 마케팅을 도와주기 위한 각종 활동도 전개되었다.

라. 거시경제실적

제1·2차 경제개발5개년계획 기간의 한국경제는 계획치를 초과하는 고도성장과 수출신장을 이루었다. 이 기간에 세계경제환경이 수출신장에 유리하게 작용한 것도 이를 가능케 한 요인이 되었다. 1962~71년의 10년간 GDP 성장은 연평균 8.7%에 달했으며, 특히 광공업의 연평균 성장률은 16.8%를 기록하였다.

GDP 성장률이 8% 이하를 기록한 것은 1962년(2.1%), 1965년(5.7%), 1967년(5.9%)이었는데, 그것은 아직도 경제에 중요한 비중을 점하는 농작물 작황이 감소를 보인 데 따른 것이다. 국민 1인당 GNP 역시 빠른 증가를 보여 1961년의 82달러에서 1970년에는 240달러를 넘어섰다.

공업화의 빠른 진전에 따라 산업구조도 상당한 변화가 있었다. 1961년에서 1970년 사이에 농림어업의 비중은 39%에서 27%로 하락한 반면, 제조업의 비중은 14%에서 21%로

증가하였다. 제조업 중에서 중화학공업이 점하는 비중도 같은 기간에 26%에서 38%로 높아졌다. 수요부문별로 보면, 수출의 빠른 증가가 경제성장에 꾸준한 견인 역할을 하였으며, 긴축기조를 유지했던 1964년과 1970~71년을 제외하면 매년 큰 폭으로 증가한 고정투자도 경제성장에 큰 기여를 하였다. 수출입의 급속한 확대에 따라 무역의존도는 1962~64년의 20~23% 수준에서 1971년에는 43%로 높아졌다(표 2-11).

총수출의 실질 증가가 1962~71년의 기간 중 연평균 27%에 달하였음에도 불구하고 원자재와 자본재의 해외의존이 여전하여 수입도 빠르게 증가함으로써 교역수지는 개선되지 못하였다. 1962년에서 1971년 사이에 GDP 대비 총수출이 6.0%에서 16.6%로 증가한 반면, 총수입은 16.6%에서 26.7%로 증가하였다. 그리고 같은 기간에 국내총투자율이 12%에서 25%로 크게 높아졌으나 총저축률은 11%에서 18%로 증가한 데 그쳐 해외저축률이 7%에 달하였다. 1965년에 균형을 이루었던 경상수지는 그 후 1971년까지 해마다 적자 규모가 확대되었으며, 1968~71년의 기간 중 평균 GDP의 8.4%에 달하는 적자를 기록하였다.

빠른 경제성장은 많은 일자리를 새로이 창출하였다. 1964~71년의 연평균 취업자 증가율은 3.5%를 기록했으며, 이에 따라서 실업률이 1963년 8.1%에서 1970~71년에는 4.4%로 현저하게 하락하였다. 반면, 1958~62년간 비교적 안정되었던 소비자물가는 1963~64년에 연평균 25% 이상 상승하였다. 이것은 연평균 9%를 넘는 GDP 성장에다 그동안의 통화팽창의 영향, 1964년의 원화절하 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 하지만 1965~71년의 기간에는 연평균 물가상승률이 12.6%로 비교적 안정세를 보였다(표 2-12).

〈표 2-11〉 GDP 성장률 및 수출입 의존도(1962~71년)

(단위: %)

	GDP 성장률	GDP 수요부문별 성장률				무역의존도		
		최종소비	고정투자	총수출	총수입	합계	총수출	총수입
1962	2.1	5.8	28.7	13.0	34.0	22.6	6.0	16.6
1963	9.1	3.1	27.3	9.0	26.8	21.3	5.4	15.8
1964	9.7	6.5	-9.3	23.5	-24.2	20.2	6.7	13.5
1965	5.7	6.3	27.1	35.9	12.6	25.5	9.5	15.9
1966	12.2	6.8	59.5	42.4	56.2	32.2	11.9	20.3
1967	5.9	8.3	22.6	32.7	30.8	36.0	13.6	22.4
1968	11.3	9.6	37.4	39.5	43.6	40.6	14.7	25.9
1969	13.8	9.4	24.8	36.1	26.6	41.4	15.4	26.0
1970	8.8	9.5	1.0	19.6	8.0	41.3	16.0	25.3
1971	10.4	9.2	6.4	24.7	19.6	42.5	16.1	26.4

주: 국민소득 관련 자료는 1970년까지는 1975년 기준, 그 후는 2005년 기준. 무역의존도는 1970년까지는 GNP 대비, 그 후는 GNI 대비.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

〈표 2-12〉 고용, 물가상승률 및 국제수지(1962~71년)

	고용(%)			물가상승률(%)		국제수지(백만달러)			
	취업자 증가율	실업률	경제활동 참가율	소비자 물가[1]	생산자 물가[2]	경상수지	대GDP(%)	(무역수지)	자본수지
1962	–	–	–	6.6	9.3	–55.5	–2.4	–335.3	19.2
1963	–	8.1	56.6	20.7	20.6	–143.3	–5.3	–410.2	106.5
1964	1.8	7.7	55.7	29.5	34.7	–26.1	–0.9	–244.9	26.6
1965	5.4	7.3	57.0	13.5	10.0	9.1	0.3	–240.3	7.4
1966	2.6	7.1	56.9	11.3	8.9	–103.4	–2.9	–429.5	196.5
1967	3.6	6.1	56.9	10.9	6.4	–191.9	–4.6	–574.2	280.3
1968	5.1	5.0	58.0	10.8	8.1	–440.3	–8.5	–835.7	501.0
1969	2.5	4.7	57.8	12.4	6.7	–548.6	–8.4	–991.7	718.1
1970	3.6	4.4	57.6	16.0	9.1	–622.5	–7.7	–922.0	661.6
1971	3.4	4.4	57.4	13.5	8.6	–847.5	–8.9	–1,045.9	815.4

주: 1) 1965년까지는 2000년 기준, 그 후는 2005년 기준.
2) 2005년 기준.
자료: 고용 및 물가상승률은 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr). 국제수지는 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

3. 1970년대 중화학공업 육성기

가. 대내외 여건 변화와 중화학공업의 육성

1970년대에 들어서면서 국내외 경제환경은 큰 변화를 보였다. 1970년 미국의 금태환(兌換) 정지로 IMF 체제가 동요하기 시작한데다 1972년 석유수출국기구(Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC) 창설을 계기로 자원민족주의가 대두되고, 선진국들은 개발도상국의 노동집약적 상품에 대한 무역장벽을 높여가기 시작하는 등 전후의 자유무역체제가 도전을 받았다. 더구나 일부 동남아 국가를 포함한 후발개도국들이 싼 임금을 바탕으로 섬유류 등 경공업분야의 수출능력을 확대함으로써 우리나라의 지속적인 수출 신장이 불투명한 상황에 처하였다. 또한 높은 수출 증가에도 불구하고 원자재와 자본재의 수입의존이 커서 1960년대 중반 이후 무역수지는 지속적으로 악화되었다. 수출구조가 공산품 위주로 전환되면서 수출의 외화가득률은 1960년대의 60%에서 1970년에는 53%로 하락하였다.

한편, 국내외적인 안보상황이 불안해지면서 자주적인 국방력 증강의 필요성이 대두되었다. 1971년 미국의 닉슨 행정부는 주한 미군을 1/3 가량 감축했으며 머지않아 완전히 철수할 것으로 알려지고 있었다. 이런 와중에 월남전이 장기화되고 북한의 대남 도발이 전보다 빈번해지고 있었음에도 불구하고 이에 대한 미국의 대응은 미온적인 데 그쳤다.

1970년대에 본격 추진된 중화학공업 육성정책은 이와 같은 배경에서 태동되었다. 이를 통해서 국방력의 강화, 수출구조의 고도화를 통한 수출의 지속적 신장, 수입의존도 완화를 통한 무역수지 개선 등 일석삼조의 효과를 거둘 것으로 기대되었다.

박정희 대통령은 1973년 연두기자회견에서 중화학공업화를 천명하면서, 1980년대 초에 100억달러의 수출과 1인당 국민소득 1천달러를 달성하고 전체 수출상품 중에서 중화

학제품의 비중을 50%가 넘게 하겠다는 목표를 제시하였다. 이러한 국가적 과제는 국무총리를 위원장으로 하는 '중화학공업 추진위원회'와 그 산하 상설기구인 '중화학공업 추진위원회 기획단'을 중심으로 곧바로 본격 추진되었다. 그 결과 철강・화학・비철금속・기계・조선・전자의 6개 전략산업을 선정하고, 공업입지, 내외자 투자소요 자금 및 조달계획 등이 마련되었다. 또한 제철・조선・정유・시멘트・자동차・에틸렌 생산・발전능력 등과 관련해서는 구체적인 생산능력 확대목표 등이 제시되었다.

1970년대는 또한 도농 간의 소득격차를 해소하기 위한 새마을사업과 고미가정책이 추진된 시기이기도 하다. 고미가정책은 그동안 식량증산 노력에도 불구하고 식량자급을 이루지 못하여 막대한 양곡을 수입해야 하는 상황을 완화하고 농가소득 향상을 도모하기 위한 것이었다. 그러나 도시 소비자의 지나친 부담을 덜어주기 위하여 이중곡가제도를 운영하는 데 따른 상당한 재정부담과 통화증발이 불가피하였다.

나. 거시경제환경 변화와 정책대응

1970년대 초반은 선진국들의 경기침체의 영향으로 국내 성장도 둔화되는 가운데, 그동안의 고도성장과정에서 기업들의 과도한 부채의존과 금융비용부담이 심각한 문제로 부각되었다. 외자를 도입한 기업들의 부실이 심하고 과잉시설을 초래한 경우도 적지 않았다. 수출촉진을 위해서 1971년에 원화를 미국달러에 대해 18% 절하한 것도 외채를 안고 있는 기업들의 원리금 상환부담을 가중시켰다. 이에 따라 정부는 재계의 건의를 받아들여 1972년에 '경제의 안정과 성장에 관한 대통령 긴급명령(8・3 조치)'을 발동하였다. 이 조치는 기업이 가지고 있는 사채의 동결[145] 및 장기저리로의 조정, 단기은행차입의 장기전환, 금리인하 등을 포함하였다.

이러한 조치가 물가상승의 악순환으로 이어지는 것을 막기 위한 대책들도 포함되었는데 ① 원화 대미환율의 달러당 400원선 안정화, ② 공공요금 인상 억제 ③ 물가상승률 3% 수준으로 안정화,[146] ④ 1973년 예산규모 증가의 최대한 억제 등이 그것이었다. 이 밖에도 8・3 조치는 두 가지 정책을 더 포함하고 있다. 첫째, 기업공개의 촉진과 자본시장육성정책이다. 자본시장발전의 장애요인이었던 고금리와 사채조정이 이루어져 자본시장의 정상적인 발전을 위한 여건이 마련되었다고 보았다. 대기업들이 8・3 조치로 큰 특혜를 받은 만큼 기업이익을 일반 투자자들과 함께 나누어야 한다는 당위성도 기업공개를

145) 사채를 쓴 기업은 신고한 사채를 3년 거치 후 5년 동안 분할상환토록 하고, 이자율은 월 1.35%로 조정되었는데 이것은 당시 사채 이자율의 1/3 수준에 불과한 것이었다. 신고된 사채액은 3,456억원으로 예상을 훨씬 상회하였으며 당시 통화량의 약 80%에 달하는 규모였다. 놀라운 것은 기업주가 자기 기업에 빌려준 위장 사채가 신고된 사채액의 1/3 가량이었다는 점으로서, 1997년 외환위기를 통해서 부각된 대기업집단 지배주주의 사적 이익 추구행태를 여실히 보여준 것이라고 하겠다.

146) 물가상승률을 3% 수준으로 안정화하려는 목표는 한국개발연구원의 계량분석에 토대를 둔 것으로서, 단기적인 물가상승은 통화 증가에 따른 수요압력보다는 공급 측 혹은 코스트 측면에서 접근하는 것이 신뢰성이 크다는 데 기초하고 있다. 8・3 조치에 제시된 바와 같이 환율안정, 공공요금 동결, 금리인하 등을 통한 기업의 원가부담 경감 등이 추진될 경우 물가상승률 3% 목표의 달성이 어렵지 않을 것으로 전망하였다.

촉구한 동기가 되었다. 둘째, 산업합리화와 투자촉진이었다. 산업합리화 심의회의 설치, 산업합리화 기금의 조성, 합리화 지정 산업에 대한 조세특례, 투자촉진을 위한 각종 세제상의 유인 강화 등을 내용으로 하고 있다.

8·3 조치는 금융채권자의 사유재산권에 대한 중대한 침해일 뿐만 아니라 정부가 대기업에 대하여 위험을 분담하는 파트너 역할을 수행하는 선례를 남겼다. 사채를 많이 쓴 기업일수록 더욱 큰 혜택을 입게 됨에 따라 '대마불사'의 도덕적 해이와 정경유착을 부추기는 계기가 되기도 하였다. 물론 긍정적인 측면이 전혀 없었던 것은 아니다. 금융비용 부담을 크게 경감받은 기업들이 보다 적극적으로 투자와 수출의 확대를 도모함으로써 (제1차 석유파동을 맞기 이전까지) 비교적 빠른 경기회복세를 보였다. 또한 사채자금의 양성화를 계기로 이들 자금을 제도권으로 흡수하기 위하여 투자금융회사, 상호신용금고, 신용협동조합 등의 비은행 금융기관들을 정책적으로 육성하였다. 기업의 부채의존을 줄이고 특혜를 받은 기업들의 이윤을 일반 투자자들과 함께 나눌 수 있도록 기업공개를 적극 추진하였다. 이로써 우리나라의 금융산업은 점차 은행 중심에서 탈피하여 다양화된 구조를 갖게 되었다.

정부는 물가상승률 목표 3%를 실현하기 위해 1973년에 들어서 연이은 물가대책을 수립·발표하였다. 2월에 발표된 대책에는 공산품의 원가절감과 가격인하, 주요 농수산물에 대한 비축규모 확대, 국내공급이 부족한 품목에 대한 수출제한, 수입제한조치의 완화와 관세제도의 탄력적 운영을 통한 수입 증대 등이 포함되었다. 7월에 발표된 물가안정 대책은 일부 품목에 대한 생산의무량 할당제와 최고가격제 등 보다 강력한 통제조치가 취해졌는데, 이것은 이에 앞서 제정된 「물가안정에관한법률」에 근거한 것이었다.

그러나 이러한 물가안정 노력은 1973년 10월에 닥친 석유파동으로 빛이 바래게 되었다. 세계경제가 1972년 하반기부터 급속한 회복을 보이면서 자원에 대한 수요가 증가하고 향후 가격상승을 예상한 자원확보 경쟁 및 투기적 수요가 겹치면서 주요 원자재가격이 큰 폭으로 상승하였다. 이런 상황에서 물가상승률 목표를 10%선으로 수정함과 동시에 해외가격 추이와 괴리된 개별 품목 가격규제를 완화해갈 수밖에 없었다. 중장기적으로 공급을 늘리고 수요를 억제하여 가격을 안정시키기 위해서는 시장원리와 가격 메커니즘에 의존할 수밖에 없다는 인식을 가지게 되었다.

제1차 석유파동에 따른 위기를 타개하기 위해서 1974년 1월에 발표된 '국민생활 안정을 위한 대통령 긴급조치'는 상당한 물가상승이 불가피한 것으로 받아들이고 국민생활에 대한 영향을 최소화하려는 정책대응이었다. 총수요의 억제와 수입물자의 절약, 저소득층에 대한 세부담 경감, 생필품 등 주요 품목의 원활한 유통을 위한 장·단기 유통구조 개선대책 등이 주된 내용을 이루었다.

1974년 하반기에 접어들면서 우리 경제는 저성장, 고물가, 국제수지 악화의 삼중고가 더욱 심화되어갔다. 이를 완화하기 위해서 정부는 '국제수지 개선과 경기회복을 위한 특별조치(12·7 특별경제조치)'를 발표하였는데, 이것은 경제를 활성화하고 자립경제기반을 구축하는 데 역점을 두었다. 수출부진을 타개하여 국제수지를 개선하기 위한 대책으로 원화환율을 달러당 484원으로 인상하고 유동화하는 동시에 수출금융의 달러당 융자액 인상, 수출용 시설재에 대한 관세율 인하 등을 시행하였다. 또한 국산원자재 사용촉진을

위한 차등금리의 적용 및 관세환급제 실시 등도 포함되었다.

제1차 석유파동으로 인한 세계적인 경기후퇴가 예상보다 빨리 끝나고 1975년 하반기부터 본격적인 회복국면으로 진입하면서 한국의 수출도 급격한 증가를 보였으며, 때마침 중동건설붐에 힘입어 해외건설도 활기를 띠었다. 국내적으로도 주택건설과 중화학공업 설비투자 등이 활발한 가운데 1978년까지 유례없는 높은 경제성장을 기록하였다. 이런 과정에서 초과수요로 인한 물가상승압력이 커지고, 특히 주택이나 토지 등 부동산에 대한 투기가 만연함에 따라 부동산 가격의 급격한 상승을 초래하였다.

이러한 물가불안을 진정시키기 위해서 정부는 나름대로 여러 가지 노력을 기울였다. 농수산물과 건축자재 등에 대한 모니터링 체제를 강화하여 부족물량에 대한 장단기 수급계획을 마련하였는데, 여기에는 단기대책으로 수입 확대와 수출제한 등도 포함되었다. 뿐만 아니라 1975~76년에 제정된 「물가안정및공정거래에관한법률」 및 그 시행령에 따라 독과점가격에 대한 법적 규제를 강화하였다. 또한 1977년 7월 부가가치세의 도입과 관련하여 공산품 및 서비스에 대한 법규 혹은 행정지도에 의한 가격규제를 확대하였다. 그러나 이러한 가격규제는 이중가격 형성, 가수요 조장, 품질 및 생산성 향상 저해, 자원배분의 왜곡, 기업의 수지 악화 등 문제점도 적지 않았다. 직접적인 가격규제가 아닌 수급조절을 통해 물가를 안정시키기 위한 노력으로 조달기금, 농산물가격안정기금 등에 의한 비축제도가 확대되고, 농산물가격안정대제도의 운영 등도 추진되었다.

경기과열로 인한 물가불안에 대한 우려는 1978년에 들어서 본격화되었는데, 다음과 같은 정책대응에 역점이 두어졌다. 첫째, 농수산물 및 건축자재 등의 공급부족에 대해서는 수입 확대로 물량공급을 늘렸다. 둘째, 인력부족에 의한 임금상승을 억제하기 위해서 인력공급을 확대하였다. 셋째, 해외부문과 양곡관리기금 적자 등에서 비롯된 급속한 통화증발에 대해서는 양곡관리기금 적자 해소를 추진하였다. 넷째, 1978년 6월에는 대폭적인 금리인하도 단행되었다. 거래허가제와 신고제의 도입, 부동산 거래질서의 확립, 양도소득세의 보완 등을 내용으로 하는 부동산가격안정대책도 추진되었다.

종합적으로 볼 때 1976~78년에 활발한 수출 및 고정투자에 힘입은 경기과열의 부작용에 대하여 정부가 어느 정도 우려하고 나름대로 정책대응을 해온 것이 사실이다. 하지만 그 조치들은 다분히 미시적이고 소극적인 성격을 띠고 있었다. 여기에는 모처럼 맞은 수출과 성장의 호기에 긴축적인 거시정책으로 성장 추세를 냉각시킬 수 없다는 정책적인 판단이 작용하였다. 예컨대, 재정운용에 있어서 중장기적인 경제안정기반의 구축과 지속적인 성장을 위한 재정투자 소요 등을 감안하여 어느 정도의 확대재정이 불가피하다고 판단하였다. 통화정책 운영에 있어서도 증가된 통화가 생산이나 기타 공급 확대에 기여한다면 경제안정을 크게 해치지 않을 것으로 보았다.

그 결과 물가안정을 다지지 못한 채 1979년 제2차 석유파동을 맞게 됨에 따라 한국경제는 다시 큰 시련에 직면하게 되었다. 불로소득의 만연으로 소득과 부의 격차가 확대되고, 기업들마저 생산적인 투자활동보다는 투기이익의 추구에 급급하게 만들어 경제성장 잠재력의 잠식이 우려되었다. 또한 빠른 원가상승으로 인한 수출채산성의 저하로 수출이 극심한 부진을 보임에 따라서 단기적인 경제성장과 국제수지도 크게 악화되었다.

1) 조세 및 재정 정책

GDP 대비 재정규모는 1973년에 크게 낮아졌으나 그 후 1970년대를 통하여 꾸준히 상승하였다. 유신(維新) 정국에서 국회가 해산된 가운데 비상국무회의에서 통과된 1973년도 예산은 의욕적인 물가안정목표하에서 재정적자 시정을 위해 전년도보다 축소 책정되었으며, 추경예산도 편성하지 않는 등 초긴축기조를 유지하였다. 그러나 제1차 석유파동으로 인한 경기침체에 대응하고 국민생활 안정을 도모하는 과정에서 1974~75년 중에는 재정지출의 확대가 불가피하였다. 통합재정수지상의 재정규모는 1973년에 GDP 대비 15.4%까지 감소했다가 1974년에는 18% 수준으로 회복되었고, 그 후에는 대체로 20% 수준을 크게 벗어나지 않았다. 통합재정수지상의 적자는 1972년과 1975년에 GDP의 4.5% 수준에 이르기도 하였으나 1976~78년에는 2.5~2.8%, 1979년에는 1.4%로 적자규모가 축소되었다.

조세부담률은 1970~71년 14.4%에서 1973년에 12% 수준까지 하락한 후에 꾸준히 증가하여 1979년에는 17%에 달하였다. 1972~73년에 조세부담률이 하락한 것은 저소득계층 및 근로소득자에 대한 세부담 경감에다 석유파동에 따른 대응으로 산업합리화 및 설비투자를 활성화하기 위한 조세유인이 제공된 데 따른 것이다. 1970년대에 들어서 수출에 대한 조세유인은 축소되었으나 중화학공업 등 산업별 전략적 자원배분을 겨냥한 조세유인은 강화되었다. 1974년에 제정된 「조세감면특별법」은 특정 산업의 육성을 위한 종래의 다양한 조세감면조치를 통합·정리하여 전략산업에 대한 세제지원을 강화하였다(표 2-13).

〈표 2-13〉 재정 및 통화·금융 정책기조(1972~79년)

(단위: %)

	조세부담률 (대GDP)	통합재정수지(대GDP)		M2 증가율 (연말)	M2/GDP 비율	1년 만기 예금금리(연말)	
		재정규모	재정수지			명목	실질
1972	12.3	20.0	−4.6	33.6	31.0	12.0	0.3
1973	11.9	15.4	−1.6	36.1	32.6	12.0	8.5
1974	13.0	18.0	−3.9	21.5	27.7	15.0	−7.5
1975	14.8	20.6	−4.5	25.2	26.0	15.0	−8.1
1976	16.1	20.2	−2.8	35.1	25.5	16.2	0.8
1977	16.0	19.7	−2.6	40.1	27.9	14.4	3.9
1978	16.4	20.0	−2.5	35.4	28.0	18.6	3.6
1979	16.7	19.4	−1.4	29.7	28.3	18.6	0.3

주: 실질금리는 100 × [(1 + 명목금리 / 100) / (1 + 소비자물가상승률 / 100) − 1]로 계산.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr); 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; 통합재정수지는 경제기획원, 『예산개요 참고자료』, 각년도. 고영선(2008)에서 재인용.

2) 통화·금융 정책

은행권의 급속한 대출 확대에 따라 1972~79년 중 총통화 증가율은 연평균 32%에 달하였다. 제1차 석유파동이 있었던 1973년 중에는 산업합리화 및 기업재무구조 개선을 위한 지원이 증가하면서 총통화 증가율이 36%를 기록했으며, 중화학공업 투자가 본격화되

고 국제수지도 개선을 보인 1976~78년에는 연평균 37%의 총통화 증가율을 기록하였다. 중화학공업 육성전략에 따라 이 분야에 대한 정책금융이 크게 확대되면서 총대출금 중에서 정책금융이 차지하는 비중은 1970년대 중반의 40%에서 1970년대 말에는 50% 내외로 증가하였다.[147] 이 같은 통화공급의 빠른 증가에도 불구하고 M2/GDP로 본 금융심화는 오히려 다소 후퇴를 보였다. M2/GDP 비율은 1973년 33% 가까운 수준에서 1975~76년에는 26% 수준으로 하락한 이후 1979년에 28.5%로 회복하는 데 그쳤다.

이러한 금융심화의 후퇴는 금리정책과 연관이 크다고 하겠다. 중화학공업 투자는 일반적으로 막대한 자본을 필요로 하므로, 이 분야의 투자활동을 촉진하기 위해서는 자금코스트를 되도록 낮추어줄 필요가 있었다. 정부는 공금리의 규제를 통해서, 예컨대 1972~79년의 1년 만기 정기예금금리를 물가상승을 보상하는 정도(실질금리 0%)에 유지하였다. 특히, 석유파동기간인 1974~75년에는 -8% 수준의 실질금리를 나타냈다. 이것은 1960년대 후반기의 고금리정책과 크게 대비되는 것이다(표 2-13). 중화학투자자금을 비롯한 정책금융에는 일반대출금리보다 더 낮은 우대금리가 적용되었기 때문에 기업의 평균 실질차입금리는 큰 폭의 마이너스를 기록하였다. 이러한 (실질)저금리는 한편으로 기업의 은행차입에 대한 수요를 크게 늘려서 재무구조를 악화시킨 중요한 요인이 되었다. 1970년대 전반의 경우 제조업의 자기자본비율이 약 24%를 유지했으나 1980년대 초반에는 17~18% 수준으로 하락하였다.

3) 환율정책

원화의 대미 명목환율은 1971년 6월에 14%, 1972년 상반기 중 7%, 1974년 12월에 약 21% 평가절하된 것을 제외하고는 대체로 안정을 보였다. 한편, 주요 교역대상국 통화의 환율과 물가를 함께 감안한 실질실효환율은 1960년대와 달리 상당한 변동을 보였다. 1971~72년에 대미 명목환율 절하와 동시에 일본 엔화가 강세를 보임에 따라서 1973년 원화의 실질실효환율은 1970년 대비 40%가 넘는 큰 폭으로 절하되었다. 그러나 이후에는 1974년 12월 대미 명목환율이 대폭 절하되었음에도 불구하고 국내의 높은 물가상승으로 인해서 실질실효환율이 절상 추이를 보여 1979년에는 1971~72년 수준으로 복귀하였다.[148] 수출에의 악영향에도 불구하고 이 같은 원화절상을 방치한 것은 주로 중화학공업 육성과 관련한 원화 수입부담 및 외채 원리금 상환부담을 우려한 데 따른 것으로 보인다. 실제로 외채규모는 1973년 43억달러에서 1980년 말에는 272억달러로 급증하였다.

노동집약적인 분야에 있어서의 수출가격 경쟁력의 추이는 달러표시 노임단가의 동향

147) 정책금융의 포괄범위는 일정하게 정해져 있지 않기 때문에 필자에 따라서 그 비중이 상당히 차이가 있을 수 있다. 여기서는 외화대출, 무역금융, 산업은행과 수출입은행 등 개발기관에 대한 대출, 특별설비금융, 중소기업 특별자금, 농수산자금, 주택자금 등이 포함되었다.

148) 1973년과 비교해볼 때는 소비자물가를 이용한 실질실효환율의 경우 24%, 노임단가를 이용한 실질실효환율의 경우 10% 절상하였다(표 2-18).

으로 살펴볼 수 있는데, 1970년대 중반 이후 한국 수출의 가격경쟁력은 아시아의 다른 경쟁국들에 비하여 크게 악화되었다. 1975년을 100으로 했을 때 1979년 한국의 달러표시 노임단가는 237로 싱가포르 123, 홍콩 140, 대만 145에 비해 월등히 높았다. 이것은 무엇보다도 한국에서의 명목임금상승률이 높았기 때문이다. 그 후 1982년까지 50%가 넘는 명목환율 조정이 이루어졌음에도 불구하고 1982년의 달러표시 노임단가는 1979년에 비해 거의 변화가 없어서 경쟁국들과의 가격경쟁력 격차는 소폭 좁혀진 데 불과하였다(표 2-14).

〈표 2-14〉 제조업 달러표시 노임단가 추이 비교(1975~82년)

(단위: 1975 = 100)

	연도	한국	대만	싱가포르	홍콩
A. 명목임금	1976	134.7	116.8	104.7	115.9
	1979	311.4	188.1	128.6	170.1
	1982	526.6	297.0	191.1	240.4
B. 노동생산성	1976	101.0	106.9	103.0	107.0
	1979	131.2	136.7	114.2	119.6
	1982	148.2	157.4	128.9	133.7
C. 노임단가 (각국 통화 A/B)	1976	133.4	109.3	101.7	108.3
	1979	237.3	137.6	112.6	142.2
	1982	355.3	188.7	148.3	179.8
D. 명목환율 (미달러당 각국 통화)	1976	100.0	100.0	104.2	99.3
	1979	100.0	94.9	91.7	101.3
	1982	151.1	103.0	90.2	122.9
E. 달러표시 노임단가(C/D)	1976	133.4	109.3	97.6	109.1
	1979	237.3	145.0	122.8	140.4
	1982	235.1	183.2	164.4	146.3

주: 싱가포르의 경우는 전 산업. 노동생산성은 취업자 1인당 부가가치(홍콩의 경우는 GDP / 건설업을 제외한 전체 취업자 수).
자료: Nam(1984).

다. 거시경제 운영실적

1960년대 말의 고도성장에 이어서 1970년대 초는 세계경기침체의 영향 등으로 투자가 정체되는 가운데 경기둔화로 시작되었다. 1968~69년에 연평균 12.5%를 상회하던 GDP 성장률은 1970~71년에 연평균 8.5% 수준으로 하락하고, 1972년에는 세계경제의 회복에 따라 수출이 큰 폭으로 신장했음에도 불구하고 내수부진으로 인해 성장률은 6.5%에 머물렀다. 그러나 1973년에는 세계경제 회복에다 원화의 절하효과가 가세하여 실질 총수출이 63.7%나 증가하고 투자도 활성화되면서 성장률은 14.8%에 달하였다. 하지만 제1차 석유파동으로 1974년의 실질 총수출이 정체되면서 1974~75년에는 7~9% 수준으로 경기가 둔화되었다.

1976~78년은 제1차 석유파동에서 세계경제가 급속히 회복된 데 따른 수출신장, 중동 건설붐에 의한 건설업 호황 및 활발한 중화학공업 투자 등에 힘입어 연평균 11.9%의 경제성장을 기록하였다. 1979년에는 제2차 석유파동을 맞아 실질 총수출이 거의 정체를 보

임에 따라 광공업 성장률이 8%를 하회하고 GDP 성장률도 8.4%에 그쳤다.

한편, 고용동향을 보면 1972~79년의 기간 중 취업자 수는 연평균 4.0% 증가하여 1960년대에 비해 일자리가 더욱 빠른 속도로 늘어났다. 실업률은 1972년 4.5%에서 1978년에는 3.2%까지 하락했으며 이 기간 평균 3.9%를 기록하였다. 이와 같이 고용사정이 대체로 호조를 보임에 따라서 경제활동참가율도 완만하지만 꾸준히 증가하였다. 1972년에 57.7%이던 경제활동참가율은 1976~79년의 기간에는 평균 59.6%를 나타냈다(표 2-15).

〈표 2-15〉 경제성장 및 고용(1972~79년)

(단위: %)

	GDP 성장률	GDP 수요부문별 성장률				고용		
		최종소비	고정투자	총수출	총수입	취업자 증가율	실업률	경제활동 참가율
1972	6.5	5.5	2.4	41.1	0.9	4.4	4.5	57.7
1973	14.8	7.7	26.3	55.4	36.7	5.4	3.9	58.4
1974	9.4	7.8	13.8	5.5	17.6	4.4	4.0	58.9
1975	7.3	5.8	9.5	20.0	2.9	2.4	4.1	58.3
1976	13.5	7.6	25.5	37.9	24.9	6.2	3.9	59.7
1977	11.8	5.7	32.6	20.2	20.7	3.2	3.8	59.4
1978	10.3	8.1	35.1	13.6	27.7	4.7	3.2	59.9
1979	8.4	8.1	9.6	1.2	12.1	1.4	3.8	59.5

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

한편, 물가상승 추이를 보면, 1970~71년에 환율절상 등의 영향으로 소비자물가상승률은 연평균 거의 15%에 달하였다. 그 후 정부의 물가안정 노력(특히, 1973년의 물가상승률 목표 3% 설정)에 힘입어 1973년의 소비자물가상승률은 3.2%로 안정되었다. 그러나 제1차 석유파동의 영향으로 1974~75년에는 연평균 25%에 가까운 물가상승을 기록하였다. 3년 연속 호황을 이어간 1976~78년에는 오히려 물가상승률이 연간 13%를 다소 상회하는 수준으로 안정되다가, 1979년에는 제2차 석유파동의 영향으로 다시 18%를 넘어서게 되었다.

그런데 이와 같은 소비자물가상승률은 상당 부분 정부의 가격규제조치에 힘입은 결과이다. 이러한 가격규제의 영향을 상대적으로 적게 받는 GDP 디플레이터의 경우는 물가가 상대적으로 안정을 보인 1976~78년에도 연평균 21.5%의 상승률을 보였고, 1974~79년의 6년간에는 연평균 24%의 상승률을 보였다. 석유파동의 영향이 본격적으로 미친 1974년의 생산자물가상승률은 42%에 달하였다.

이러한 높은 물가상승은 비용 측면에서 볼 때 수입가격 외에도 노임단가의 상승에 상당히 기인한 것으로 보인다. 제조업의 경우 명목임금은 1974~79년에 연평균 32%나 상승하였으며, 노동생산성(취업자당 실질 부가가치액) 증가율 약 6%를 차감한 노임단가의 상승은 연평균 25%에 달하였다(표 2-16). 또한 1970년대 물가상승의 특징 중의 하나는 부동산가격의 급등을 수반하였다는 점이다. 명목임금과 소득이 빠르게 증가했음에도 불구하고 근로자들의 불만이 고조된 것은 주택가격이 더욱 급속하게 상승하여 이들의 주거

여건 향상 및 내 집 마련을 어렵게 하였기 때문이다. 1970년을 100으로 했을 때 1978년의 소비자물가는 296, 도시가계소득은 503을 기록한 반면, 주택가격은 806, 택지가격은 1,168을 나타냈다(표 2-17).

경상수지의 동향을 보면, 1971년에 8.5억달러에 달했던 경상수지 적자가 그 후 빠른 수출 증가에 힘입어 1972~73년에는 연간 3억~4억달러로 축소되었다. 그러나 제1차 석유파동으로 인한 수입물가의 급등과 1974년 총수출물량 감소 등에 따라 1974~75년의 경상수지 적자는 연간 19억~20억달러에 달하였다. 이것은 1974년의 경우 GDP의 10.4%, 1975년에는 8.7%에 해당하는 규모였다. 이어서 1976~77년에는 수출이 호조를 보인데다 교역조건도 개선되면서 경상수지가 크게 향상되었으며, 특히 1977년에는 소폭이나마 흑자를 보였다. 제2차 석유파동의 영향으로 1979년에는 경상수지 적자가 다시 41.5억 달러, GDP의 6.3% 수준으로 확대되었다(표 2-18).

1970년대 중화학공업 육성정책에 대한 공과를 평가하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 1970년대에 중화학공업의 자본효율성이 경공업에 비하여 낮았던 것으로 분석되는 것은 중화학공업 육성정책이 제조업 내에서 자본의 비효율적인 배분을 초래했을 가능성을 보여주고 있다(유정호[1991]). 두 차례에 걸친 석유파동으로 세계경제가 어려워짐에 따라 중화학공업분야에 상당한 중복·과잉 투자의 문제가 발생한 것도 투자효율성을 저하시킨 요인이었다.

반면, 중화학공업 육성정책은 동태적인 비교우위의 관점에서 평가되어야 하며, 우리 제조업 및 수출의 구조고도화를 급속히 이룩하고 1980년대 중반 이후에 맞은 '3저' 호기를 잘 활용할 수 있었던 것이 1970년대의 중화학공업 육성에 힘입은 바 크다는 점도 부인하기 어렵다(안충영·김주훈[1995]). 비록 당장의 효율성은 미흡했지만, 산업고도화를 위한 기술능력 개발 및 숙련의 축적 등 노력은 시간이 경과하면서 우리 기업들의 경쟁력을 강화시켜나가는 데 큰 기여를 했을 수 있다. 더구나 우리의 중화학공업 육성은 처음부터 단순히 수입대체를 위한 것이 아니고 수출시장을 겨냥한 것이었을 뿐 아니라, 민간기업의 기업가정신과 정부의 지원, 조정 및 모니터링 기능이 어우러진 것도 비효율을 줄일 수 있는 요인들이었던 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 중화학공업의 육성은 거시경제 운영 및 금융부문의 발달에 적지 않은 부담을 가져왔다. 이것은 근본적으로 중화학공업이 자본집약적인 사업으로서 막대한 자본의 투입이 필요하였기 때문이다. 자본소요의 상당 부분은 외자에 의존하였으나 은행권을 통한 자금지원의 역할 또한 컸다. 저렴한 은행자금의 공급을 중요한 산업지원 수단으로 활용함으로써 정부는 금리 및 신용배분은 물론 은행경영 전반에 간여함과 동시에 금융시장에서 경쟁을 억제하고 부실로부터 은행들을 보호하였다. 이런 상황에서 은행 및 금융권이 경쟁력을 갖추고 건전성을 유지해나가기를 기대하기는 어려웠으며, 통화증발을 통한 물가상승압력 또한 가중될 수밖에 없었다. 조세정책이나 환율운용 등도 중화학공업의 육성 혹은 해외차입에 의존한 기업들의 사정을 감안하여 왜곡된 측면이 강하였다. 중화학공업을 육성하는 과정에서 대기업집단을 중심으로 소유와 경제력의 집중이 심화된 것도 불가피하였다.

〈표 2-16〉 물가 및 임금 상승률(1972~79년)

(단위: %)

	소비자물가	생산자물가	명목임금(제조업)	노임단가(제조업)
1972	11.7	14.0	13.9	6.1
1973	3.2	6.9	18.0	11.5
1974	24.3	42.1	35.3	31.7
1975	25.2	26.5	27.0	24.3
1976	15.3	12.1	34.7	32.5
1977	10.1	9.0	33.8	21.3
1978	14.5	11.7	34.3	18.8
1979	18.3	18.7	28.6	21.2

주: 노임단가 = 명목임금 / 취업자 1인당 부가가치.
자료: 통계청, 국가통계포털(http://www.kosis.kr). 명목임금은 노동부.

〈표 2-17〉 부동산가격(1970~78년)

(단위: 1970 = 100)

	주택가격	택지가격	도시가계소득	소비자물가
1970	100	100	100	100
1973	180	165	144	131
1975	292	297	226	204
1976	373	400	302	235
1977	464	514	369	259
1978	806	1,168	503	296

자료: 경제기획원, 『가계조사연보』, 각년도; 대한주택공사, 『주택통계편람』, 1980; Nam(1984)에서 재인용.

〈표 2-18〉 국제수지 및 환율의 추이(1972~79년)

(단위: 백만달러)

	경상수지	대GDP (%)	무역수지	자본수지	명목환율 (원 / 달러)	실질실효환율(2000 = 100)	
						소비자물가 기준	노임단가 기준
1972	−371	−3.4	−574	500	392.9	71.2	115.5
1973	−309	−2.2	−566	630	398.3	84.5	118.1
1974	−2,023	−10.4	−1,937	2,010	404.5	78.2	113.0
1975	−1,887	−8.7	−1,671	2,501	484.0	82.6	131.9
1976	−314	−1.1	−591	1,973	484.0	76.3	106.3
1977	12	0.0	−477	1,365	484.0	79.2	108.9
1978	−1,085	−2.1	−1,781	767	484.0	85.6	113.6
1979	−4,151	−6.3	−4,396	5,251	484.0	75.9	90.3

주: 실질실효환율의 상승은 원화 약세, 하락은 원화 강세를 나타냄.
자료: 국제수지는 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도. 환율은 OECD(http://stats.oecd.org).

4. 1980년대 전반 경제안정화 추진기

1976~78년의 호황기를 거치면서 수급불균형과 물가압력이 가중됨에 따라 다양한 물가진정 노력이 전개되었다. 독과점가격규제나 주요 물자의 수급점검제 실시와 같은 미시적인 물가안정대책과 함께 수입 확대, 인력공급 확대, 통화공급 조절, 금리인상 등 거시적인 접근방법도 시도되었다. 그럼에도 불구하고 물가압력은 쉽게 진정되지 않았고 물가와 임금의 악순환과 광범위한 부동산가격의 급등을 초래하였다. 임금상승으로 노임단가가 높아지고 수출의 채산성이 악화되면서 수출신장률도 두드러지게 둔화되었다. 근로자들의 명목임금이 물가를 따라 큰 폭으로 올라도 하루가 다르게 상승하는 집값과 전세값 등으로 없는 자들의 상대적인 박탈감과 정부정책에 대한 불신의 골은 더욱 깊어갔다.

높은 물가상승은 또한 경제의 중장기적인 성장잠재력을 잠식할 것이라는 우려도 대두되었다. 물가상승기조에서 기업들은 연구개발투자처럼 생산적이고 경제의 잠재력을 키우는 노력보다는 부동산투기와 같은 단기적이고 비생산적인 수익을 얻는 데 급급하였다. 물가불안은 또한 미래에 대한 불확실성을 높여서 투자를 위축시키고, 금리나 환율과 같은 거시정책수단의 불안정을 가져와 저축을 저해하고 수출채산성의 변동성을 높여 수출에 악영향을 미칠 것으로 우려되었다.

1979년 4월의 '경제안정화 종합시책'은 그 어느 때보다도 인플레이션에 대한 우려가 팽배한 가운데 나온 물가대책이었으며, 그 주요 내용은 다음과 같았다.

- 추진 중인 가격현실화를 조기에 완결하고 독과점대상 품목을 대폭 축소하여 물자의 유통과 경제의 흐름을 원활히 함으로써 산업에 활기를 불어넣어 장기적인 안정성장 기반 구축
- 투자배분상의 불균형을 시정하기 위하여 생산재 산업에 대한 편중투자현상을 조정하고, 내수 민생부문에 대한 투자와 지원을 확충하도록 유도하여 생필품 및 긴급물자의 공급을 확대
- 과열된 투자수요를 진정시키기 위하여 중화학공업 및 대형 투자사업에 대한 심사 및 조정 기능을 수행하도록 부총리를 위원장으로 하는 '투자사업 조정위원회' 설치·운영
- 금융긴축을 지속하는 한편 정책금융 운용방법의 개선과 금리기능 합리화 등을 포함한 금융제도 전반에 걸친 개선작업 착수
- 부동산투기 억제책을 일관성 있게 실시하여 국민 모두가 소비를 절약하고 저축을 증대하여 건전하고 명랑한 국민경제 풍토 조성

이 종합시책은 종래에 '성역'이라고 인식되던 수출지원의 축소, 중화학투자의 조정 등을 포함하고 있으며, 재정 및 통화정책의 긴축도 비교적 긴 기간에 걸쳐서 꾸준히 추진되었다. 물론 제2차 석유파동 이후 경기가 부진한 가운데 여러 번에 걸친 경기부양책이 추진되는 상황에서 거시정책기조를 무리하게 긴축적으로만 운용할 수는 없는 여건이었다. 정책금융의 축소를 포함한 금융제도의 근본적인 개편, 각종 사업자단체의 정비, 경쟁제한적 법령의 정비 등 종합적이고 구조적인 안정기반 구축에도 역점을 두었다.

중화학투자의 조정은 1979년 5월에서 1980년 10월 사이에 세 차례에 걸쳐서 추진되었는데 관련 기업들 간의 자율적인 조정이 난항에 부딪히자 '국가보위 비상대책위원회'의 직권조정으로 이루어졌다. 발전설비・자동차・건설중장비・중전기기・디젤엔진・전자교환기・동제련 분야에서 기존 투자계획의 연기, 보류, 규모 축소와 함께 사업조정과 기업의 통합 등을 통한 전문생산체제의 확립에 역점이 두어졌다. 1981년과 1982년에는 비료산업과 해운산업의 합리화도 각각 추진되었다. 이러한 투자조정과 합리화조치는 적지 않은 정부의 특별자금 지원을 수반하였는데, 이것은 정부주도 투자조정의 불가피한 결과이기도 하였다.[149]

거시정책적인 측면에서 볼 때, 이 시기의 물가불안 진정 노력은 재정 및 통화정책의 긴축적인 운영을 통해서 수요 측면의 물가상승압력을 완화하면서 동시에 임금이나 금융비용 등의 비용요인을 안정화하는 접근방법을 채택하였다. 재정 및 통화의 긴축 없이 비용요인을 안정화하기 어렵고, 또한 비용요인의 적극적인 안정화 노력 없이 재정 및 통화의 긴축에만 의존할 경우 성장둔화나 실업 증가와 같은 실물경제 면의 희생이 너무 클 것이라는 판단에 따른 것이다.

가. 거시경제정책

1) 재정운용

1980년대 전반기의 재정운용은 제2차 석유파동에 따른 경기침체를 완화함과 동시에 물가안정을 도모해야 하는 상반된 목표를 가질 수밖에 없었다. 먼저 경제안정화 초기에 정부는 경상경비나 공공건설의 축소 등 재정지출의 억제를 추진하였다. 그러나 1980~82년 중 경기가 급속하게 둔화함에 따라 경기부양을 위한 공공사업이 추진되면서 재정적자가 확대되었다. 통화운용의 경우에 그랬던 것처럼 재정운용은 경기가 회복되기 시작한 1983년부터 본격적인 긴축기조를 유지할 수 있었다. 그 결과, 공공부문 통합재정수지상의 재정규모는 1981년 GDP의 23.0%에서 1985년 17.8%, 1988년에는 15.7%로 꾸준히 감소하였다. 통합재정수지도 1981년에 GDP의 4.2% 적자에서 1985년 0.8% 적자, 그리고 1988년 GDP의 1.2% 흑자로 개선되었다.

정부의 재정운영기조를 나타내주는 지표로서 재정충격지수(fiscal impulse)가 있다. 이것은 실제의 재정수지에서 경기변동으로 인한 영향을 제거한 구조적인 재정수지가 전년도에 비하여 플러스 혹은 마이너스로 얼마나 변하였는가를 보여주는 것이다. 1979년에는 제2차 석유파동을 맞아 경기가 둔화되는 가운데서도 재정적자를 축소함으로써 긴축적

149) 투자조정과 더불어 개별 기업 차원에서 감량경영, 기술능력 제고를 통한 신제품 개발의 촉진, 자회사나 비업무용 부동산의 매각을 통한 재무구조 개선 등 경영합리화도 강조되었다. 중화학공업 투자조정은 중복・과잉 투자를 방지하여 자원배분의 효율성을 제고하는 데 기여하였으나, 기업의 대형화와 독과점화를 통해 경제력집중의 심화를 초래하기도 하였다. 산업합리화 노력은 1980년대 후반에도 계속되었는데 1986년에 「공업발전법」에 의한 자동차산업의 합리화를 비롯하여, 1987년에 발전설비 제조업, 1988년에 석탄산업, 1989년에 조선산업의 합리화가 추진되었다.

인 재정기조(마이너스의 재정충격)를 보였다. 반면, 1980년의 본격적인 경기침체에 이어 1981년에는 상당히 확장적인 재정기조를 유지하였다. 이어 1982~83년에는 다시 긴축적인 재정기조로 전환되었으며, 특히 경기가 본격적으로 회복된 1983년에는 경제안정화를 겨냥하여 GDP의 2% 수준에 달하는 마이너스의 재정충격을 보여주었다.

이러한 긴축적 재정운용은 경제안정화에는 크게 기여했으나 1990년대에 가서 심각한 부작용을 초래하기도 하였다. 도로, 항만 등 사회간접자본시설의 확충에 충분한 투자가 이루어지지 못함에 따라서 물류비용 상승, 교통체증 등 경쟁력 약화와 국민생활의 불편을 가져왔다. 조세부담률은 1979~82년에 GDP의 17%에 이르렀으며, 경기가 호조를 보인 1983년에는 다소 증가하기도 하였으나 국가재정 역할의 축소에 맞추어 1985년에는 15.8% 수준으로 낮아졌다(표 2-19).

〈표 2-19〉 재정운용기조(1980~85년)

(단위: %)

	재정충격지수(fiscal impulse)		통합재정수지(대GDP)		조세부담률 (대GDP)
	추정치 A	추정치 B	재정규모	재정수지	
1975~78	−0.2	−0.3	20.1	−3.0	15.8
1979	−1.6	−1.1	19.4	−1.4	16.7
1980	−0.4	−0.1	21.6	−3.0	16.8
1981	1.7	1.6	23.0	−4.2	16.6
1985	−	−	17.8	−0.8	15.8

주: 재정충격지수의 추정은 IMF 방식에 의거함. 추정치 A는 잠재 GNP를 회귀분석에 의하여, 추정치 B는 경기순환의 정점연결방식(peak-through interpolation)에 의하여 산정.
자료: 재정충격지수는 Corbo and Nam(1992). 통합재정수지는 경제기획원, 『예산개요 참고자료』, 각년도(고영선[2008]에서 재인용). 조세부담률은 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

2) 통화 및 금리 정책

1980~82년에 총통화 증가율(말잔 기준)은 연평균 39%로 1970년대 후반의 호황기에 비해서도 높았다. 이것은 주로 제2차 석유파동에 이은 경기둔화에 대응하여 여러 차례의 경기부양책을 추진한 결과였다. 기본적으로 경제의 안정기조는 유지하되 고용, 수출 및 생산 증대를 도모하고 기업의욕을 고취하기 위해서 탄력적인 정책운영이 요구되었다. 어려움에 처한 중소기업에 대한 금융지원이 크게 늘어나고 수출 달러당 융자액의 상향 조정 등 수출금융이 확대되었다. 또한 기업설비자금·주택자금 등도 선별적으로 확충되었다. 그러나 물가상승이 현저히 둔화되고 경기도 호조를 보임에 따라, 1983~85년에 와서는 총통화 증가율이 20% 수준으로 안정되었다.

은행금리는 1980년 초 안정화시책의 일환으로 큰 폭의 상향 조정을 이룬 후 1982년 6월에 이르기까지 여덟 차례에 걸쳐서 인하되었다. 예컨대, 이 기간 중 1년 만기 정기예금의 경우 금리가 24%에서 8%로 크게 조정되었다. 이러한 금리인하는 경기부양의 목적 혹은 물가상승률의 하락에 맞추어 조정된 성격이 컸다. 명목금리를 인하하더라도 플러스의 실질금리를 유지할 수 있는데다 인플레이션 심리를 불식하는 데 기여하였다고 할 수 있다. 그러나 큰 폭의 금리인하가 단기적으로 금융저축의 둔화, 자금의 단기화·대기화,

규제금리와 시장금리의 격차 확대 등 부작용을 초래하기도 하였다. 일반 가계나 저축·투자자들이 예상하는 물가상승률의 하락속도보다 금리의 하향 조정속도가 매우 급속하였을 가능성을 보여주는 것이라고 하겠다(표 2-20).

1980년대 전반은 은행의 자금배분 패턴이나 기업의 재무구조 면에서도 1970년대 후반과 상당히 다른 모습을 보였다. 중화학공업에 대한 과도한 투자가 부분적으로 조정되는 등 금융자금의 효율적 배분이 강조되면서 예금은행 대출금 중에서 정책금융이 차지하는 비중은 1980년 49%에서 1985년에는 39% 수준으로 낮아졌다. 이 기간 중 중화학공업부문에 대한 대출 비중은 31%에서 26%로, 제조업 전체에 대한 대출 비중은 54%에서 43%로 저하되었다. 이와 동시에 1980년에 17% 수준으로 낮아졌던 제조업 자기자본비율은 1985년에는 22.3%로 현저하게 증가하였다. 이것은 제조업의 평균 실질차입금리가 1976~1980년의 기간 평균 −7%에서 1981~85년간 평균 8% 가까운 수준으로 상승한 것과 무관하지 않을 것으로 보인다(표 2-21).

〈표 2-20〉 통화·금융 및 환율 추이(1980~85년)

		1980	1981	1982	1983	1984	1985
통화공급 및 금리 추이(%)	M2 증가율(연말)	44.5	36.1	37.0	22.9	19.0	18.1
	M2/GDP 비율	33.5	36.1	43.1	45.0	46.7	49.2
	1년 만기 정기예금금리(연말)	19.5	16.2	8.0	8.0	10.0	10.0
	실질금리	−7.1	−4.3	0.7	4.4	7.5	7.3
환율 추이	명목환율(원/달러)	607.4	681.3	731.5	776.2	806.0	870.5
	실질실효환율(2000 = 100)						
	소비자물가 기준	79.7	76.9	74.2	78.0	80.1	85.7
	노임단가 기준	95.8	98.6	92.6	89.8	92.8	96.0

주: 실질금리는 100 × [(1 + 명목금리 / 100) / (1 + 소비자물가상승률 / 100) − 1]로 계산. 실질실효환율의 상승은 원화 약세, 하락은 원화 강세를 나타냄.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr); 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도. 실질실효환율은 OECD(http://stats.oecd.org).

〈표 2-21〉 은행대출 배분, 기업의 차입비용 및 재무구조 추이(1970~90년)

(단위: %)

	예금은행 대출금 비중			제조업 평균 차입금리		제조업 자기자본비율
	정책금융	제조업	(중화학공업)	명목	실질	
1970	–	44.9	23.3	14.7	–	23.3
(1971~75)	(44.5)	(52.9)	(24.5)	(11.1)	(−8.6)	(23.6)
1975	40.9	57.1	27.1	11.3	–	22.8
(1976~80)	(47.3)	(55.3)	(29.2)	(14.1)	(−6.7)	(20.5)
1980	49.1	54.1	31.1	18.7	–	17.0
(1981~85)	(41.4)	(46.5)	(27.6)	(15.2)	(7.8)	(21.1)
1985	39.3	43.3	26.1	13.4	–	22.3
(1986~90)	(45.9)	(43.8)	(27.5)	(12.9)	(7.3)	(24.9)
1990	47.5	42.0	27.4	12.7	–	25.9

주: 제조업 평균 실질차입금리 = 명목금리 − GNP 디플레이터 상승률.
자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; 한국은행, 『기업경영분석』, 각년도. 남상우·김준일(1995)에서 재인용.

3) 환율정책

원화의 대미환율은 제1차 석유파동 이후인 1974년 초 이래 5년 이상 고정되었으나, 다시 제2차 석유파동을 맞아 원유수입부담이 급증하는 반면 수출전망이 불투명한 상황에서 정부는 1980년 1월에 원화의 20% 평가절하를 단행하였다. 이와 동시에 교역상대국 통화바스켓의 환율변동과 국내외 물가상승률의 차이 및 기타 정책적 요소를 감안한 복수바스켓제도로 이행하였다. 그 후 원화의 명목 대미환율(연평균 기준)은 1981년에 12%가 절하되는 등 1985년까지 연평균 7.5% 절하되었다.

실질실효환율을 보면 1980년대 초 경제정책의 초점이 물가안정에 두어짐에 따라 1981~82년에는 소비자물가 기준으로 원화가 7% 내외 절상되었으나, 1983년부터는 물가가 현저하게 안정되면서 실질실효환율 면에서 1983~85년간 15% 정도 절하를 보였다. 노임단가를 기준으로 한 실질실효환율을 보면, 1981년에서 1983년 사이에 약 9% 절상되기도 하였으나 1980~85년간 대체로 큰 변화는 없었다(표 2-20).

4) 임금정책

임금은 재화와 용역의 부가가치에서 차지하는 비중이 높기 때문에 임금상승은 가격 및 요금의 상승으로 이어지며, 이것은 임금근로자들로 하여금 또 다시 임금인상을 요구하는 결과를 낳게 된다. 이러한 임금-물가의 악순환을 단절하기 위해서 정부는 물가안정시책의 하나로 임금을 안정화하기 위한 노력을 기울였다. 정부로서는 민간부문의 임금을 직접 규제할 수 없기 때문에 정부가 솔선수범을 보일 수밖에 없었다. 1982년 이후 몇 년간에 걸쳐서 공무원의 봉급인상률을 민간부문에 대한 비공식적인 임금 가이드라인으로 활용하였다.

이러한 가이드라인은 민간부문 근로자들의 기본급 인상을 억제하는 데는 유효하였던 것으로 보이나 각종 수당을 포함한 임금총액을 안정시키는 데는 한계가 있었던 것으로 판단된다.[150]

1981~83년의 경우 민간부문 근로자의 임금총액 상승률은 기본급 타결인상률에 비하여 평균 5%p 이상 높았다. 그러나 임금 가이드라인을 설정하는 과정에서 전년도의 물가상승률보다는 새해의 예상 물가상승률을 근거로 함으로써 정부의 안정화 의지를 보여주는 데 더 큰 의미가 있었던 것으로 보인다. 제조업 임금상승률은 1980~81년에 연평균 21% 수준에서 1984~85년에는 9%로 안정되었으며, 노임단가 상승률도 1970년대 후반에 비하여 현저한 안정세를 보였다(표 2-22).

150) 임금인상폭이 큰 기업에 대해서는 은행여신을 규제하는 등의 방법이 시도되기도 하였으나 기업과 근로자들의 반발에 부딪혀 별 성과를 거두지 못하였다.

〈표 2-22〉 임금상승률 추이(1980~83년)

(단위: %)

	공무원		민간부문 근로자		제조업	
	기본급	임금총액	기본급 (타결인상률)	임금총액	명목임금	노임단가
1977~78	26.0	25.5	32.9	33.6	34.1	20.1
1979	15.0	23.0	26.8	28.3	28.6	21.2
1980	10.0	22.0	21.5	23.4	22.7	20.5
1981	10.0	17.0	16.1	20.7	20.1	4.1
1982	9.0	9.9	9.5	15.8	14.7	13.8
1983	6.0	8.5	6.9	11.6(1~9월)	12.2	4.8

주: 노임단가 = 명목임금 / 취업자 1인당 부가가치.
자료: 공무원 및 민간부문 근로자 임금은 각각 경제기획원 예산실 및 한국경영자총협회(Nam[1984]에서 재인용). 제조업 명목임금은 노동부, 기타 노임단가 산정을 위한 자료는 통계청(남상우 · 김준일[1995]에서 재인용).

5) 경제교육

정부는 물가안정을 확실히 다지기 위해 물가안정의 필요성에 대한 국민들의 이해가 절실하다는 인식하에서 1980년대 초반부터 경제교육을 강화 · 체계화하였다. 경제안정화의 주요 시책으로 추진된 긴축재정 편성, 추곡수매가 인상 억제, 공무원 봉급 동결, 근로자 임금인상 자제 등은 해당 이해집단이나 국민 전체에 고통과 인내를 요구하는 것들이다. 따라서 이들의 이해와 협력 없이 정책의 효과를 기대할 수 없고, 각계각층의 공평한 고통분담이 전제되지 않을 경우 사회적인 갈등만을 야기할 수도 있는 것이었다.

경제교육은 1차적으로 일반 공직자를 주된 대상으로 하였으나 근로자 · 농민 · 기업인 · 주부 · 학생들을 대상으로 확대되었다. 1980년대 중반부터는 경제교육의 질적 측면을 강조하여 간부급 공직자를 대상으로 한 교육 및 여론주도층 인사와 대학생 등과의 정책토론에 중점을 두었다.

경제교육을 체계적이고 조직적으로 기획하고 추진하기 위한 전담기구로 1982년 경제기획원 내에 '경제교육기획관실'이 신설되었으며, 1980년대 말경에는 '경제교육기획관실'이 '경제교육기획국'으로 확대 개편되었다. 교육의 내용도 물가안정뿐만 아니라 새로이 대두되는 경제정책의 주요 이슈들을 포함하였다. 외채와 저축, 수입자유화, 노사화합 등이 그것이며, 1980년대 후반에 정치 · 사회 민주화가 진전되면서는 자유시장경제체제의 유지 · 발전을 위한 교육과 홍보에도 역점을 두었다.

나. 거시경제실적

1980년에는 국민소득을 추계하기 시작한(1953년) 이후 농업생산의 감소로 인해 마이너스 성장을 보였던 1956년 이래로 두 번째의 마이너스 성장을 기록하였다. 냉해로 인해 농림수산업이 거의 20% 감소하고 고정투자도 12% 이상 감소한 가운데 실질 GDP는 -1.9%의 성장을 보였다. 제2차 석유파동의 영향에다 전년도에 박정희 대통령이 시해된

데 따른 정치적·사회적 불안이 겹쳐서 경제활동이 크게 위축되었다. 1981~85년간은 대체로 큰 기복 없이 연평균 9.6%의 성장을 나타냈다. 이 기간 중에는 수출도 완만한 증가에 그쳐서 1980~85년간 실질 총수출 증가율이 연평균 9.6%에 미치지 못하였다.

경제성장이 견조세를 보였음에도 불구하고 1983년의 취업자 수는 0.9% 증가에 그쳤고 1984년에는 0.5% 감소하였다. 이것은 고용에 대한 수요가 둔화되었다기보다는 경제활동참가율이 1982년의 58.6%에서 1984년 55.8%로 낮아진 데 따른 것이다. 따라서 취업자 수의 정체에도 불구하고 실업률은 1980년 5.2%에서 1984년에는 3.8%까지 하락하였다. 1983~84년에 경제활동참가율이 두드러지게 낮아진 것은 청소년층에서 비경제활동인구가 크게 증가한 데 따른 것이다. 이것은 1981년의 대학정원 확대로 인하여 주로 20~24세 연령층 남성의 경제활동참가율이 1980년에서 1985년 사이에 76.5%에서 63.3%로 하락한 데 기인한다. 15~19세 연령층 남성의 경우는 27.3%에서 14.5%로 낮아졌다. 이러한 청년층 경제활동참가율 저하는 고등교육 취학률(18~23세 취학연령 인구에 대비한 취학자 수)이 1980년에서 1985년 사이에 16.0%에서 35.6%로 증가한 것과 직접 연관되어 있다고 할 수 있다.

경상수지는 제2차 석유파동의 여파로 1980~81년 두 해에 합계 99억달러의 기록적인 적자를 기록하였다. 1980년에 GDP의 8.3%, 1981년에 6.4%에 달하는 규모였다. 그 후 경상수지는 상당한 폭으로 개선되었는데, 1980~85년간 총수출 (실질)증가율이 10.6%에 지나지 않았으나 총수입의 증가율은 이보다 낮은 6.7%에 그치고, 교역조건도 1982년 이후 다소 개선되었기 때문이다. 1982년에 26억달러로 줄어든 경상수지 적자는 1985년에는 GDP의 0.8%에 해당하는 8억달러까지 축소되었다(표 2-23).

한편, 정부의 부단한 물가안정 노력에 힘입어 이 기간에는 물가안정기조가 상당히 정착되었다고 할 수 있다. 제2차 석유파동의 영향으로 1980~81년간 평균 25%의 상승을 보인 소비자물가는 1982년에는 7.2%, 1983~85년에는 연평균 2.7%의 상승에 그쳤다. 1983~85년 중 생산자물가 상승은 연 1% 미만, 비농림 GNP 디플레이터 상승률도 3.6%에 머물렀다. 이렇게 물가가 안정된 요인을 비용 측면이나 수요 측면에서 요인별로 정확히 규명하기는 쉽지 않다. 그러나 일반 물가에 큰 영향을 미칠 것으로 기대되는 주요 비용·공급 요인들과 통화공급 등 지표들이 1982~83년부터 모두 안정된 모습을 보인 것으로 나타나고 있다.

무엇보다도 이 기간에 원화의 대미 명목환율이 꾸준히 절하되었음에도 불구하고 원화기준 수입가격이 소폭 상승에 그친 것이 물가안정에 크게 기여하였다. 1978~79년 및 1980~81년에 각각 16% 및 38%에 달했던 수입원자재가격 연평균 상승률이 1982~85년에는 2.4%로 안정되었다. 이 밖에도 1983년부터 명목임금 및 노임단가 상승이 현저히 둔화되고, 1978~81년간 연 24% 이상 상승한 농산물가격도 1982~85년에는 연 2.4%로 안정되었다. 한편, 경제 전체의 수요압력이나 경제주체들의 인플레이션 심리를 결정하는 데 주요한 변수로 생각되는 총통화나 은행신용 등의 통화지표들도 1983년 이후 그 증가세가 크게 둔화되었다. 이것은 1980년대 전반기에 비용요인 및 통화공급 두 측면의 안정화 노력이 상호작용을 하면서 성공적인 물가안정을 이룩한 것을 가리켜준다고 하겠다(표 2-24).

〈표 2-23〉 거시경제 동향(1980~85년)

(단위: %)

		1980	1981	1982	1983	1984	1985
경제성장	GDP 성장률	-1.9	7.4	8.3	12.2	9.9	7.5
	최종소비	1.2	5.3	6.6	8.3	6.8	6.5
	고정투자	-12	-2.9	10.3	16.4	11.5	5.4
	총수출	8.6	15.2	6.0	14.9	14.5	2.2
	총수입	4.0	5.4	4.0	10.1	8.9	0.1
고용	취업자 증가율	0.6	2.5	2.5	0.9	-0.5	3.7
	실업률	5.2	4.5	4.4	4.1	3.8	4.0
	경제활동참가율	59.0	58.5	58.6	57.7	55.8	56.6
국제수지 (백만달러)	경상수지	-5,312	-4,607	-2,551	-1,524	-1,293	-795
	(대GDP 비율, %)	(-8.3)	(-6.4)	(-3.3)	(-1.8)	(-1.4)	(-0.8)
	상품수지	-4,613	-3,849	-2,827	-1,849	-1,089	-20
	자본수지	6,522	5,313	3,935	2,391	3,059	1,633

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr). 고용통계는 통계청, 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

〈표 2-24〉 물가상승률 및 결정요인(1978~85년)

(단위: %)

		1978~79	1980~81	1982	1983	1984	1985
물가상승률	소비자물가	16.4	25.1	7.2	3.4	2.3	2.5
	생산자물가	15.2	29.7	4.7	0.2	0.7	0.9
	비농림 GNP 디플레이터	20.2	21.8	7.8	4.4	2.6	3.8
물가상승률의 결정요인	제조업 임금	31.5	21.4	14.7	12.2	8.1	9.9
	노동생산성	9.6	7.9	-1.8	4.2	12.0	-0.8
	농산물가격	22.6	26.1	0.3	3.4	-0.1	6.0
	수입원자재가격(원화)	16.4	37.6	1.3	1.2	4.0	3.0
	석유	21.9	72.2	2.5	-6.6	0.4	7.5
	석유 제외	14.8	25.6	0.7	5.7	5.9	0.8
	총통화	33.0	26.6	28.2	19.5	10.7	11.8
	은행신용	40.7	36.6	25.0	15.7	13.2	18.0

주: 기준연도 혹은 편제방법의 차이 등으로 다른 자료와 다소 차이가 날 수 있음.
자료: Corbo and Nam(1992a, 1992b).

5. 1980년대 중반 이후 외환위기까지

1980년대 후반부터 1997년 외환위기를 맞기까지 10여 년의 기간은 한국경제의 성장세가 비교적 높게 유지되었으나 급속한 대외여건 변화와 국내 민주화의 영향, 경기둔화에 대응하는 정부의 내수확대정책 등에 의해 거시경제가 확대와 수축을 번갈아가며 출렁인 시기였다고 할 수 있다.

- 1986~88년: 이 기간은 소위 '3저현상'으로 일컬어지는 대외여건의 호전(일본 엔화 강세 등에 따른 우리 원화의 저평가, 국제금리 및 국제유가의 하락)에 따라 수출의 채산성이 향상되면서 성장이 가속화하고 경상수지가 큰 폭의 흑자를 시현함과 동시에 물가까지 안정되었다.

- 1989~90년: 1987년경부터 '3저'가 퇴조하고 원화가 절상된데다 민주화의 진전에 따른 빠른 임금상승 등으로 수출경쟁력이 다시 약화됨으로써 경기가 둔화되는 기미를 보였다.
- 1990~91년: 경기가 둔화되는 것을 막기 위해서 정부는 주택 200만호와 사회간접자본시설 건설을 비롯한 내수확대정책을 적극 추진하였다. 이는 한국경제의 성장세를 유지하는 데는 도움이 되었으나 경상수지의 악화 및 물가상승압력의 가중을 초래하였다.
- 1992~93년: 이러한 경제의 대내외적인 불균형을 바로잡기 위해서 건설경기 진정에 초점을 맞추고 건설에 대한 직접적인 규제를 강화하였다. 그 결과 성장은 둔화되었으나 물가상승압력은 완화되고 경상수지는 개선되었다.
- 1994~95년: 고정투자가 회복되는 가운데 엔화 강세 및 선진국 경기회복에 따라 수출이 호조를 보였으나 수입도 높은 증가를 보여 경상수지 적자는 다소 확대되었다.
- 1996~97년: 1996년에 수출 증가율이 둔화되고 반도체가격의 하락 등으로 교역조건이 약 10% 악화됨에 따라 경상수지 적자가 GDP의 4.1%에 달하는 231억달러에 달하였다. 그 다음 해인 1997년에 일부 재벌기업이 도산하고 태국, 인도네시아 등의 외환위기가 번지면서 한국도 외환위기를 맞게 되었다.

가. 거시경제정책

1) 재정운영

'3저' 호황기에 들어서 통합재정수지는 현저하게 개선되어 1987년 및 1988년에 각각 GDP의 0.2% 1.2%의 흑자를 기록하였다. 1990~92년에는 통합재정수지가 GDP의 평균 1.1%에 달하는 적자를 보였으나, 그 후 1993~96년 기간에는 비교적 안정적인 재정운영 기조를 유지하여 소폭이지만 (GDP의 0.2~0.4%) 흑자를 기록하였다. 1986~88년의 GDP 대비 총지출 및 순융자는 1980~85년 기간의 평균 20.5% 그리고 1985년의 17.8%보다 현저하게 낮아진 16% 내외에 머물렀다. 총지출 및 순융자의 대GDP 비율은 경기침체를 막기 위해 내수확대시책을 폈던 1990~91년의 기간에는 다시 GDP의 연평균 17.9%로 높아졌으나, 그 후 1992~95년에는 연평균 17.2%의 비교적 안정적인 수준을 유지하였다. 조세부담률은 1986~87년에 연평균 15.6%에서 완만하게 증가하여 1990~94년에는 17% 내외를 유지했으며, 1995년부터 17.6%를 상회하였다(표 2-25).

2) 통화정책

1986~88년 '3저' 호황기의 대규모 경상수지 흑자는 해외부문을 통한 통화공급을 급격히 늘려서 통화의 안정적인 관리에 큰 부담이 되었다. 이러한 해외부문의 통화공급 증가는 거의 같은 규모의 통화안정증권 발행을 통하여 흡수하였는데, 채권금리가 완전히 실세화되지 않은 상황에서 통화안정증권을 제2금융권 등에 강제 인수시킴으로써 이들 금융기관의 자산운용을 제약하였다. 그럼에도 불구하고 총통화(M2) 증가율은 1986~88년

의 3년간 연평균 30%에 달하였다. 총통화 증가율은 1989~90년에도 연평균 25~26%를 기록했으며, 그 후에는 1996년까지 연평균 20% 내외의 안정적인 증가 추세를 보였다.

이 기간 중 물가가 비교적 안정을 보인 가운데 M2/GDP 비율로 본 금융심화가 상당한 진전을 보였다. 1986년에 56%였던 M2/GDP 비율은 1989년에 75%로 증가했고, 1990~91년에 다소 주춤했으나 그 후 꾸준히 증가하여 1996년에는 96%에 달하였다. 이러한 금융심화는 은행예금의 실질금리가 안정적으로 플러스를 유지한 것도 기여를 했다고 보인다. 1년 만기 정기예금금리의 경우 1984년 이래 1992년까지 10%로 고정되었고, 그 후 금리자유화의 추진에 따라 1994년에는 자유화되었다. 물가의 현저한 안정에 따라 1984~87년간 7% 내외 수준에 달했던 1년 만기 정기예금의 실질금리는 이후 다소 낮아지기는 하였으나 대체로 3~4%를 유지하였다. 다만, 내수 중심의 호경기를 보인 1990~91년 중 물가상승률이 9%를 넘어서면서 실질금리가 평균 1% 아래로 하락하였는데, 이 기간 중 금융심화가 상대적으로 정체된 요인의 하나였던 것으로 보인다(표 2-25).

〈표 2-25〉 재정 및 통화·금융 정책기조(1986~97년)

(단위: %)

	조세부담률 (대GDP)	통합재정수지(대GDP)		M2 증가율 (연말)	M2/GDP 비율	1년 만기 예금금리(연말)	
		재정규모	재정수지			명목	실질
1980~85	16.7	20.5	-2.5	29.6	43.0	12.0	1.0
1986	15.4	15.9	-0.1	29.5	54.5	10.0	7.0
1987	15.7	15.8	0.2	30.3	60.3	10.0	6.7
1988	16.1	15.3	1.2	29.8	65.7	10.0	2.7
1989	16.5	16.5	0.0	25.8	73.3	10.0	4.1
1990	17.4	17.8	-0.8	25.3	76.1	10.0	1.3
1991	16.6	18.0	-1.8	19.5	75.2	10.0	0.6
1992	16.9	17.3	-0.7	21.5	80.1	10.0	3.6
1993	16.8	17.0	0.3	17.4	83.1	8.5	3.5
1994	17.3	17.2	0.4	21.1	85.9	9.3	2.8
1995	17.6	17.4	0.3	23.3	90.5	8.8	4.1
1996	17.9	18.3	0.2	16.7	93.8	9.0	3.9
1997	17.4	19.8	-1.4	19.7	102.2	10.6	5.9

주: 실질금리는 $100 \times [(1 + 명목금리 / 100) / (1 + 소비자물가상승률 / 100) - 1]$로 계산. 예금금리는 1996~97년의 경우 예금은행 연평균 가중평균 수신금리(신규 취급액, 저축성수신 기준).
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr); 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

3) 환율 및 외환

일본의 엔화가 1982~85년 기간 중 달러당 238엔에서 1988년에는 128엔으로 절상되고 1983년 이후 국내물가가 현저하게 안정되었음에도 불구하고 원화는 달러에 대해 1980년부터 1986년까지 꾸준히 절하되었다. 그 결과 원화는 실질실효환율 면에서 1985~87년 사이에 약 24% 절하되었다.[151] 이와는 반대로 1987~89년 사이에는 일본의

151) 이는 소비자물가를 이용한 경우이다. 노임단가를 이용한 경우의 절하율은 18%이다.

엔화가 미국달러에 대해 다소 약세를 보이는 상황이었지만 1986년 이래 경상수지 흑자와 미국의 압력 등에 따라 원화의 대미 명목환율은 약 24% 절상되었다. 이에 따라 원화는 1989년에 실질실효환율 면에서 1985년보다도 더 절상된 수준으로 되돌아갔다.[152]

1990~93년에는 원화가 달러 대비 연평균 4.6%의 속도로 명목절하되었고, 이후 1996년까지 대체로 안정적이었다. 실질실효환율은 1989년 이후 외환위기 이전까지 비교적 안정세를 보였으나, 소비자물가를 이용한 경우 1993년까지 완만한 절하를 보이다가 이후에 다소의 절상 추이를 나타냈다. 노임단가를 이용한 경우에는 외환위기 직전인 1995~96년의 기간 중 17% 절상되어 수출경쟁력이 현저하게 약화된 것을 보여주고 있는데, 이것이 상품수지의 악화를 초래하여 외환위기를 불러온 한 요인이 되었을 가능성을 배제할 수 없다.

그러나 외환위기 직전 상품수지의 악화를 초래한 가장 큰 요인은 교역조건의 악화라고 할 수 있다. 총수출의 실질 증가는 1995년에 24%, 1996년에 12%로서 그다지 나쁜 편이 아니었다. 그러나 교역조건은 1995년과 비교해볼 때 1996년에 9.5%, 1997년에 12%나 악화되었으며, 이것은 주로 수출단가의 하락에 기인하였다. 1995년과 비교하여 1996년의 수출단가는 13%, 1997년까지는 21%나 하락하였다. 이것은 주로 국제경쟁의 심화로 인해서 반도체 및 정보통신기기 수출가격이 큰 폭으로 하락한 데 따른 것이다. 반도체와 정보통신기기를 제외한 수출단가는 1996~97년간 9% 하락에 그쳤다(표 2-26).

〈표 2-26〉 환율 및 교역조건(1986~97년)

	명목환율 (원/달러)	실질실효환율(2000=100)		교역조건 (2005=100)	수출단가	수입단가
		소비자물가 기준	노임단가 기준			
1986	881.3	103.5	114.7	–	–	–
1987	822.4	106.0	113.6	–	–	–
1988	730.5	95.6	93.0	161.4	167.5	103.8
1989	671.4	83.5	82.0	165.2	176.2	106.6
1990	708.0	85.5	82.6	165.2	170.8	103.4
1991	733.6	85.8	77.0	170.0	169.2	99.5
1992	780.8	91.3	81.9	170.1	164.5	96.7
1993	802.7	94.0	85.2	167.4	158.3	94.6
1994	803.6	92.9	83.5	173.0	162.4	93.9
1995	771.0	91.8	75.0	175.3	174.5	99.5
1996	804.8	88.7	69.1	158.7	151.5	95.4
1997	951.1	94.0	77.8	154.5	137.9	89.3

주: 실질실효환율의 상승은 원화 약세, 하락은 원화 강세를 나타냄.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr). 실질실효환율은 OECD(http://stats.oecd.org).

152) 소비자물가를 이용한 경우 3%, 노임단가를 이용한 경우 15%이다.

나. 거시경제 실적

1) 경제성장

1986~88년 '3저' 호황기는 거시경제정책의 목표라고 할 수 있는 '세 마리 토끼(성장·물가·국제수지)'를 함께 잡은 기간이라고 할 수 있다. 환율 유인에 힘입은 수출의 급속한 신장에 따라 연평균 GDP 성장률은 10.8%에 달하였다. 그러나 채산성의 압박으로 1988년부터 다소 둔화되던 수출이 1989년에는 감소를 보임에 따라 1989년의 성장은 6.8%에 그쳤다. 경기부진에서 탈출하기 위하여 건설을 중심으로 내수확대정책을 추진함에 따라 1990~91년의 성장률은 연평균 9.5%를 기록하였다. 그러나 성장은 증시와 부동산경기의 호황, 1988년 올림픽 이후 급속히 증가한 레저산업 등 서비스산업이 중심이 된 것으로 경제의 초과수요압력을 가중시켰다. 내수 확대에 따른 물가불안과 경상수지적자 반전 등 거시경제의 불균형을 시정하기 위한 건설규제조치 등이 시행되면서 1992~93년의 GDP 성장률은 다시 연평균 6% 내외에 머물렀다. 그 후 투자와 수출이 회복되면서 1994~95년에 경제가 다시 활성화되어 연평균 8.9% 가까운 성장률을 기록하였다. 1996년에 들어서 경기가 다시 둔화되어 기업의 수익성이 악화되는데다 반도체 가격 하락 등 대외여건도 악화되면서 한국경제는 1997년 늦가을에 외환위기를 맞았다(표 2-27).

〈표 2-27〉 경제성장의 추이(1986~97년)

(단위: 증가율, %)

	GDP	최종소비지출	총고정투자	(건설투자)	(설비투자)	총수출	총수입
1986	12.2	8.5	13.4	4.0	25.3	24.5	18.7
1987	12.3	7.7	18.5	16.8	20.0	21.9	19.3
1988	11.7	9.0	13.6	14.0	13.2	11.7	13.5
1989	6.8	10.3	16.9	16.8	16.7	-3.6	16.0
1990	9.3	9.8	24.7	30.3	18.4	4.9	13.3
1991	9.7	8.1	14.2	13.7	14.5	10.8	18.5
1992	5.8	6.5	0.9	0.2	1.3	13.9	5.4
1993	6.3	6.2	7.8	11.8	0.5	7.9	4.9
1994	8.8	7.7	12.8	5.7	25.3	16.4	22.8
1995	8.9	9.1	13.4	9.6	18.9	24.7	22.5
1996	7.2	7.3	8.2	7.2	9.1	11.6	14.7
1997	5.8	3.7	-1.5	2.4	-8.4	19.8	4.2

주: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

2) 고 용

1986~97년의 12년간 취업자의 연평균 증가율은 3.0%에 육박하였다. 다만, 1992~93년에 6%, 그리고 1996~97년에 경제성장률이 6.5% 수준에 그치면서 취업자 증가율이 각각 1.6% 및 1.9%로 둔화되기도 하였다.

경제활동참가율은 1981년 대학정원 확대와 더불어 늘어났던 대학생들이 졸업반이 된 1984년을 최저점(55.8%)으로 하여 추세적으로 증가 추이를 보였다. 1986년에는 57.1%를

나타냈던 경제활동참가율은 꾸준히 상승하여 1990년에는 60%, 1997년에는 62.5%에 달하였다. 이러한 경제활동참가율의 상승에도 불구하고 취업자 증가율이 대체로 더 빨리 진행되면서 실업률은 하락 추이를 보였다. '3저' 호황기를 거치면서 1988년에 2%대로 하락한 실업률은 1988~92년간 2.5% 수준을 유지했으며, 경기둔화에 따라 1993년에는 2.9%까지 상승하기도 하였으나 1995~96년에는 다시 2% 수준까지 하락하였다(표 2-28).

〈표 2-28〉 거시경제의 추이: 고용, 물가 및 국제수지(1986~97년)

	고용(%)			물가상승률(%)		국제수지(백만달러)			
	취업자 증가율	실업률	경제활동 참가율	소비자물가	생산자물가	경상수지	대GDP(%)	무역수지	자본수지
1986	3.6	3.8	57.1	2.8	-1.5	4,709	4.1	4,299	-4,217
1987	5.5	3.1	58.3	3.1	0.5	10,058	7.0	7,529	-10,369
1988	3.1	2.5	58.5	7.1	2.7	14,505	7.5	11,283	-5,068
1989	4.1	2.6	59.6	5.7	1.5	5,344	2.3	4,345	-2,886
1990	3.0	2.4	60.0	8.6	4.2	-2,014	-0.7	-2,461	2,564
1991	3.1	2.4	60.6	9.3	4.7	-8,417	-2.7	-6,904	6,412
1992	1.9	2.5	60.9	6.2	2.2	-4,095	-1.2	-1,907	6,587
1993	1.2	2.9	60.9	4.8	1.5	821	0.2	2,150	2,741
1994	3.2	2.5	61.6	6.3	2.7	-4,024	-0.9	-3,017	10,295
1995	2.9	2.1	61.9	4.5	4.7	-8,665	-1.6	-4,365	16,786
1996	2.2	2.0	62.1	4.9	3.3	-23,120	-4.0	-15,077	23,327
1997	1.7	2.6	62.5	4.4	3.8	-8,287	-1.6	-3,256	1,314

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr). 고용 관련 자료는 통계청, 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

3) 물 가

1983~87년간 연평균 2.8%에 머물렀던 소비자물가상승률은 1988~91년에는 주로 내수 확대에 의한 초과수요의 영향으로 7.7%로 가속화되었다. 초과수요압력뿐만 아니라 1987년 민주화선언 이후 노동조합이 활성화되면서 높은 임금인상을 요구하고, 건설 중심의 내수 확대과정에서 건설인력난이 심화되면서 임금상승을 부채질하였다.

제조업의 명목임금은 1988~91년 기간에 연평균 20% 상승하고, 노동생산성을 감안한 노임단가는 특히 1988~89년에 연 18%나 상승하여 상당한 물가압력으로 작용하였다. 여기에 원화절상이 가세하여 달러표시 노임단가는 1987~89년의 3년간 누계로 거의 100% 상승하여 수출경쟁력을 급속하게 약화시켰다.

그러나 1992년 이후 1997년까지의 소비자물가상승률은 연평균 4.2%로 비교적 안정적인 모습을 보였다. 1986~97년의 12년간 수입물가(원화 기준)의 상승률은 연평균 2.4%로 국내물가의 안정에 기여하였다(표 2-28 및 표 2-29).

〈표 2-29〉 제조업 임금 및 노임단가 추이(1980~94년)

(단위: %)

	명목임금 상승률	실질임금 상승률	노동생산성 증가율	실질임금/생산성 (1985 = 100)	노임단가 상승률 (원화)	대미환율 절하율	노임단가 상승률 (달러)
1980~85	14.6	3.7	6.8	100.4	7.7	10.5	-2.5
1986	9.2	6.5	9.4	97.2	-0.2	1.2	-1.4
1987	11.6	8.6	3.6	101.6	7.8	-6.7	15.5
1988	19.6	12.4	7.6	105.4	11.1	-11.2	25.1
1989	25.1	19.3	-0.3	125.1	25.5	-8.1	36.6
1990	20.2	11.6	9.1	126.9	10.2	5.4	4.6
1991	16.9	7.6	7.3	126.5	8.9	3.6	5.1
1992	15.7	9.5	8.7	126.7	6.4	6.4	0.0
1993	10.9	6.1	9.0	123.0	1.7	2.8	-1.1
1994	15.5	9.2	9.3	122.3	5.6	0.1	5.5

주: 실질임금 계산은 소비자물가를 이용. 노동생산성은 취업자 1인당 부가가치 기준.
자료: 명목임금은 노동부. 노동생산성 계산을 위한 취업자 수는 통계청(대미환율 절하율과 달러표시 노임단가 상승률을 제외한 자료는 남상우·김준일[1995]에서 재인용). 대미환율은 한국은행, 경제통계시스템 (http://ecos.bok.or.kr).

4) 수출 및 경상수지

1986~88년의 '3저' 호황기에 한국의 실질 총수출은 연평균 20% 이상 증가하였고, 명목 상품수출(국제수지 기준)은 연평균 31% 증가하였다. 그 결과 경상수지는 1986~89년의 기간 중 346억달러에 달하는 흑자를 기록했으며, 특히 1987~88년의 경상수지 흑자는 GDP의 7.5% 수준에 달하였다. 따라서 그동안 지속적으로 증가해온 외채가 1986년을 고비로 감소하기 시작하였으며, 외환보유고는 1985년 77억달러에서 1989년에는 152억달러로 증가하였다.

그러나 1988~89년 중 원화가 실질실효환율 면에서 다시 큰 폭으로 절상됨에 따라 1989~90년에 실질 총수출이 제자리걸음을 하고 명목 상품수출 증가도 연평균 3%에 머물면서 경상수지도 급속히 반전되었다.

'3저' 호황기의 마지막 해인 1988년에 145억달러의 흑자를 기록했던 경상수지는 2년 후인 1990년에는 20억달러의 적자로 반전되고, 1991년에는 GDP의 2.7%에 달하는 84억달러의 적자를 보았다. 그 후 1993년에 소폭의 경상수지 흑자를 기록하고 1994~95년에는 GDP의 1~2% 수준의 적자를 보았다. 그러나 1996년에 반도체가격 하락 등 교역조건이 악화되면서 231억달러(GDP의 4.0%)에 이르는 경상수지 적자를 기록하여 외환위기에 일조하였다(표 2-28).

'3저'에 따른 큰 폭의 경상수지 흑자에 힘입어 총외채는 1985년 말에 GDP의 59%에 달하는 573억달러에서 1989년에는 434억달러(GDP의 18.4%)로 감소하였다. 그 후 1993년까지 외채는 명목 GDP와 비슷한 속도로 증가하여 총외채의 GDP에 대한 비율은 17~18% 수준을 안정적으로 유지하였다. 그러나 총외채는 그 후 빠르게 증가하여 1996년 말에 1,574억달러로 GDP의 27.5%에 달하였다. 이와 같이 외채가 급증한 것은 OECD 가입

을 앞두고 외환자유화가 확대되면서 금융기관이나 기업들이 해외로부터의 차입을 늘려온 데 기인한 바 크다.

더구나 이들은 단기차입에 치중하는 경향을 보였는데, 이는 단기차입금리가 상대적으로 낮은데다 환율이 안정을 보임에 따라 단기적으로 환위험이 크지 않다고 판단했기 때문이다. 우리 경제규모와 비교해볼 때, 총외채는 결코 부담스러운 수준이 아니었지만 단기차입의 비율이 높은 것이 문제였다. 외환보유고가 충분하지 않은 상황에서 단기외채상환이 어려움에 직면하면 곧바로 외환위기로 연결되기 때문이다. 단기외채의 비율은 1994년만 해도 42%였으나 1996년 말에는 48%로 높아졌으며, 외환보유액 대비 단기외채의 비율은 1996년에 228%에 달하였다(표 2-30).

〈표 2-30〉 외채 및 외환보유액의 추이(1980~97년)

(단위: 백만달러)

	총외채	대GDP(%)	장기외채	단기외채	외환보유액	단기외채 / 외환보유액(%)
1980~84	41,558	53.2	–	–	7,001	–
1985	57,255	58.2	–	–	7,749	–
1986	55,483	48.8	–	–	7,955	–
1987	49,601	34.6	–	–	9,193	–
1988	44,778	23.3	–	–	12,378	–
1989	43,375	18.4	–	–	15,245	–
1990	47,777	17.7	–	–	14,822	–
1991	55,657	17.6	–	–	13,733	–
1992	60,262	17.8	–	–	17,154	–
1993	67,330	18.1	–	–	20,262	–
1994	89,830	20.6	51,380	38,451	25,673	150
1995	119,799	22.5	64,944	54,856	32,712	168
1996	157,363	27.5	81,477	75,886	33,237	228
1997	174,231	32.7	110,473	63,757	20,405	312

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr). 1993년 이전의 총외채 자료는 Lane and Milesi-Ferretti(2006). 고영선(2008)에서 재인용.

5) '3저' 호황기에 대한 평가

1980년대 후반의 '3저' 호황기는 한국경제로서 기회인 것은 사실이었다. 그러나 사후적으로 보았을 때 환율운용이 적절했다고 하기는 어려운 것 같다. 원화가 실질실효환율 면에서 급격한 절하에 이어 급속한 절상을 보인 것은 기업들의 생산이나 투자의 결정 등에 교란요인이 되었으며, 그 과정에서 상당한 비효율성이 초래되었을 가능성이 크다.

예컨대, '3저' 호황기에는 중장기 추세와는 다르게 중화학제품보다 경공업제품의 수출증가율이 높아 한국 수출의 구조조정을 지연시킨 측면이 있었다고 할 수 있다. 수출채산성이 제고된 것을 단기적으로 최대한 활용하는 데 급급하여 중장기적인 안목에서의 기술개발 등에 소홀하였다. '3저현상'이 퇴조하여 원화가 실질실효환율 면에서 절상을 보이는 한편 임금상승이 지속되는 상황에서 경공업분야는 경쟁력을 급속하게 상실하여, 소위 경제의 양극화 현상을 심화시키는 데 일조하였다. 1989년 이후 수출 증가세가 약화되는 가

운데 중화학공업은 자동차・전자제품 등이 호조를 보인 반면, 섬유류・신발류 등 경공업 품은 부진을 면치 못하였다.

다. 외환위기의 원인

1997년 외환위기는 국내적인 요인과 대외환경적인 요인이 복합되어 초래되었다고 할 수 있다. 대외교역여건의 악화와 국제금융시장의 문제점(투기적 군집(herding) 행동, 도덕적 해이, 감시와 감독의 미흡 등) 및 전염효과 등은 반드시 한국만 겪는 사정은 아니었으나 외환위기를 촉발하고 키우는 데 일조했다고 할 수 있다. 1994년에 중국 위안화와 멕시코 페소화 등이 절하되고 1996년 들어서 반도체를 중심으로 수출단가가 하락하는 가운데 1995년 봄 이래 일본 엔화가 크게 약세를 보임에 따라서 우리 기업들의 수출여건은 두드러지게 악화되었다.

반면, 투기적인 국제자본이 동아시아의 높은 성장과 자본자유화에 유인되어 대규모로 유입되었다가 상황 악화 기미가 보이자 빠르게 빠져나가면서 자기실현적 금융공황을 유발한 측면도 강하였다. 뿐만 아니라 국제통화기금(IMF) 구제금융 프로그램의 문제점도 적지 않았다. IMF 프로그램에 중요하게 포함된 부실은행의 즉각적인 폐쇄, 무리한 긴축정책, 지나치게 서두른 비금융부문의 구조개혁 등은 금융・외환 시장의 불안을 잠재우기보다는 더 증폭시킨 측면도 있었다. 국내적으로 한국의 외환위기는 구조적인 요인과 거시경제적 요인으로 나누어볼 수 있다.

1) 구조적 요인

구조적으로는, 과거 정부주도적이고 정부 – 은행 – 대기업의 삼각관계에 의존하던 위험공유체제에서 시장주도적인 체제로 전환하는 과정을 제대로 관리하지 못한 결과라고 할 수 있다. 발전 초기에 정부는 대기업(집단)을 개발 파트너로 하여 특정 산업이나 사업을 추진하게 하고 금융・세제・행정적인 지원 등을 제공하면서 사업의 위험을 공유하였다. 여기서 은행은 독자적인 여신심사기능을 제대로 발휘하지 못하고 정부의 산업정책을 수동적으로 집행하는 역할에 치중하였다. 이러한 개발전략은 자칫 부패와 도덕적 해이를 초래할 가능성이 높다. 그러나 한국의 발전 초기에 비교적 효율적일 수 있었던 것은 정부가 수출실적 등 효율성에 입각한 강력한 감시기능을 수행하였기 때문이다. 박정희 대통령은 국가의 주요 전략투자사업에 대하여 깊은 관심을 가지고 직접 결과를 점검하고 애로요인의 타개방안을 지시하였다. 그리고 산업구조가 비교적 단순한 때였기 때문에 정부가 잘못된 투자결정을 할 가능성이 그리 높지 않았다고 할 수 있다.

하지만 이와 같은 보호적이고 특혜적인 전략은 민주화 및 경제의 국제화가 진전되는 상황에서 지속될 수는 없었다. 또한 산업구조가 과거처럼 단순하지 않아 정부가 전략산업을 선정하는 것도 위험부담이 컸다고 할 수 있다. 더구나 과거 개발전략의 효율성을 담보하는 데 핵심적인 역할을 한 정부의 감시기능이 약화되었다. 오래 중단되었던 대통령 직선제의 부활 등 정치적인 민주화와 대기업의 역량 확대 등을 배경으로 정치권과 대

기업집단 간의 유착관계가 심화되면서 정부의 감시기능은 약화될 수밖에 없었다. 정부의 대기업에 대한 보호 및 특혜의 규모가 감소한 것도 감시기능을 약화시킨 데 기여했을 것으로 보인다. 이러한 기회를 틈타서 재벌기업 지배주주들의 상당 부분은 지배권을 활용해서 기업의 성과를 희생해가면서 지배주주 일가의 사적 이익을 극대화하는 경향이 두드러지게 나타났던 것으로 보인다. 수십 개의 계열사를 거느리는 사업 다변화와 이들 간의 광범위한 내부거래, 계열사 간의 상호출자 및 채무보증, 기업지배권의 가족 승계, 지배권 유지를 위한 높은 부채의존 성향, 기업지배구조의 취약성 등은 모두 지배주주의 사적 이익을 극대화하는 데 기여했다고 할 수 있다. 그 결과는 재벌기업들의 수익성 악화와 기업 재무구조의 극심한 취약성으로 나타났으며, 1996~97년 대외여건이 악화되는 상황에서 여러 대기업집단이 도산할 수밖에 없었다(Nam[2001a, 2001b], 표 2-31).

〈표 2-31〉 30대 대기업집단의 총자본 경상이익률 및 내부지분율

(단위: %)

		1994	1995	1996	1997	1998	1999
총자본 경상 이익률	30대 대기업집단	2.19	3.15	0.60	-0.71	-1.96	-0.71
	5대	3.54	5.27	1.22	0.34	-1.40	4.50
	6~10대	1.17	1.04	-0.65	-2.33	-0.53	-24.51
	11~30대	-0.06	-0.08	0.08	-2.43	-4.80	-0.29
	전 산업	2.83	3.08	1.08	-0.22	-1.15	-0.26
	제조업	2.64	3.59	0.93	-0.30	-1.52	1.38
	상장회사	2.94	3.27	1.27	0.15	0.90	3.97
내부 지분율[1]	합계	42.7	43.3	44.1	43.0	44.5	50.5
	총수 일가	9.7	10.5	10.3	8.5	7.9	5.4
	계열사	33.0	32.8	33.8	34.5	36.6	45.2

주: 1) 30대 대기업집단.
자료: 총자본 경상이익률 자료는 자유기업원; 한국은행, 『기업경영분석』 각년도; 한국상장회사협의회(Nam [2001a]에서 재인용). 내부지분율은 공정거래위원회.

은행 등 금융권의 사정은 어떠하였는가? 은행들을 정부 산업정책의 수단으로 활용하면서 동시에 금융발전의 필요성을 인식한 정부는 은행권의 자율화보다는 비은행 금융권을 발전시키는 전략을 택하였다. 이를 위해서 비은행권에 대해서는 금리, 자산운용 등 여러 면에서 은행권에 비해 높은 자율성을 부여하였다. 1980년대 초에 시중은행 민영화를 단행하였으나, 소유상한규제로 인해 지배주주가 없는 상황에서 정부의 은행경영에 대한 간여는 계속되었다. 정책금융의 축소 등 자율화조치가 취해졌으나 금리자유화는 1990년대 중반까지도 지지부진하였다. 본격적인 금리자유화가 금리경쟁을 가속화하여 은행의 부실을 초래하지 않을까 하는 우려가 크게 작용하였다.

이러한 상황에서 은행에 대한 건전성감독이 제 기능을 다했을 리 없으며, 은행의 경영진들이나 시장은 도덕적 해이에 빠져 은행이 망할 수 있다는 생각을 하지 않았다. 따라서 은행의 기업에 대한 대출은 엄격한 여신심사 결과에만 의존하기보다는 정부나 정치권의 눈치 보기와 대기업 위주 대출 등으로 나타났다. 은행의 재무건전성에 관한 노력도 소홀할 수밖에 없었다.

1990년대에 들어서 본격화된 자본자유화는 금융권의 건전성을 더욱 악화시켰다. 당시

국내외 금리 차이 및 원화환율의 안정성에 비추어 해외차입이 유리하다고 생각한 기업과 금융기관들은 환위험에 대한 고려를 충분히 하지 않은 채 해외차입, 그것도 단기차입을 크게 확대하였다. 금융당국으로서는 당연히 건전성감독을 강화했어야 하는데 그러지 못하였다. 건전성감독이 특히 취약했던 비은행권은 자본자유화조치 이후에 해외투자를 비롯하여 경험이 미흡한 새로운 국제업무를 확대하면서 신용위험·시장위험 등 여러 리스크에 노출되었으나 위험관리능력은 극히 취약하였다. 결과적으로 볼 때 자본자유화를 본격 추진하기 이전에 국내적인 금융자유화를 통해서 부실금융기관의 처리, 예금자보호, 금융건전성감독의 강화 등 금융안전망을 제대로 정비할 필요가 있었다. 하지만 이러한 제도적인 여건이 조성되지 않은 상황에서의 자본자유화는 개별 금융기관은 물론 거시경제 전체를 대규모 자본유출입 위험에 크게 노출시켰다.

1996~97년에 교역조건 등 수출시장여건이 악화되고 국내수요가 둔화하는 가운데 여러 대기업집단이 도산하게 되자 국제금융시장의 한국에 대한 시각은 변화하기 시작하였다. 이미 태국 및 인도네시아에서 외환위기가 발발하여 주변 국가들의 신용위험에 대한 우려가 확산되고 있는 시점이었다. 비록 한국 거시경제의 근본요인(fundamental)에 문제가 없다고 하더라도, 국제금융시장은 한국 기업들의 높은 부채비율과 단기외채에 비해 너무 적은 외환보유고에 주목하였다. 더욱이 대통령선거를 앞두고 정부가 잠재적 위기를 극복할 수 있는 능력을 발휘하기 힘들 것임을 우려하였다. 결국 해외 채권기관들이 대출을 회수하고 해외투자자들도 한국의 자본시장에서 이탈하기 시작함에 따라 외환위기가 시작된 것이다.

2) 거시경제적 요인

부실한 거시경제 운영이 외환위기에 얼마나 영향을 미쳤는가는 국가마다 상당히 상이한 것으로 보인다. 한국의 경우 거시경제에 문제점이 있었지만 이것이 외환위기 초래에 결정적인 요인이었다고 할 수는 없을 것이다. 1996년의 GDP 성장률은 7%로 1994~95년의 연평균 8.9%보다는 둔화되었지만 그 자체로 우려되는 상황은 아니었으며, 물가상승률도 5% 이하로 비교적 안정적이었다. 외환위기는 종종 국내신용의 높은 증가와 이에 따른 실물투자의 부실에 기인하기도 한다. 한국의 경우 1991~96년의 연평균 M2 증가율은 20% 수준에서 안정을 보였으며, 특히 1996년에는 17%를 넘지 않았다. 또한 1996년의 고정투자 증가는 1994~95년에 비해 오히려 둔화되었다.

다만, 경상수지 적자가 1996년에 GDP의 4.1%에 달하여 제2차 석유파동 이후 가장 큰 규모를 기록하였다. 그러나 이전 2년간의 경상수지 적자는 GDP의 1.4% 수준이었던 점을 감안할 때, 1996년의 적자 확대는 일시적인 것이었다고 할 수 있다. 한편, 통화가 과대평가되어 있을 경우 향후 경상수지 전망에 부정적으로 작용하여 외채 위기를 초래하는 데 일조하였을 가능성도 있다. 한국의 경우 원화가 다소 과대평가된 측면이 있기는 하였으나 규모는 그다지 크지 않았으며, 1996년 경상수지 적자의 확대는 환율보다는 갑작스런 교역조건의 악화에 기인한 것으로 보인다.[153)]

한국의 총외채는 1996년 말 1,574억달러(GDP의 28.2%)로 3년 전 673억달러(GDP의

18.6%)에서 큰 폭으로 증가하였다. 이러한 수준의 외채규모는 그 자체로서 심각한 문제가 될 정도는 아니었다.[154] 그러나 외환위기와 관련하여 보다 의미 있는 변수는 총외채보다는 단기외채이며, 특히 단기외채의 외환보유고에 대한 비율이라고 할 수 있겠다. 이 점에서 한국은 외채 및 외환보유고 관리에 너무 소홀하였다고 할 수 있다. 1996년 말 단기외채 / 외환보유고 비율은 일반적으로 안정적이라고 인정되는 100%보다 훨씬 높은 228%를 나타냈으며, 2년 전의 150%보다 크게 증가하였다.

3) 종합 평가

한국의 경제적인 도약은 정부 – 은행 – 대기업의 삼각 위험공유체제가 개발 초기에 경제개발정책에 최우선순위를 둔 강력한 리더십하에서 산업화를 이루는 데 효과적일 수 있음을 보여주고 있다. 그러나 금융시장이 어느 정도 성숙되고 경제가 도약단계를 지나면서 이러한 관계가 지속될 경우 초기의 효율성이 저하되는 반면, 은행과 대기업의 도덕적 해이에 기인한 금융 및 기업 부문의 구조적 취약성을 피하기 어렵다. 이러한 취약성을 치유하지 못한 채 금융·자본 시장의 대외개방을 추진할 경우, 금융권과 기업들이 이에 효과적으로 대응하기란 현실적으로 쉽지 않다고 하겠다. 따라서 위기를 회피하려면 무엇보다도 정부가 은행 및 대기업과의 관계를 새롭게 재정립하는 것이 필요하였다.

한국은 1970년대 중화학공업을 육성하면서 지나친 정부의 지원과 간여가 초래한 부작용을 경험하였으며, 이에 대응하여 1980년대에 들어서면서 금융자유화와 산업지원체제의 개선을 추구하였다. 그러나 이러한 노력은 금융권의 체질과 행태, 정부 – 은행 – 대기업 간의 관계, 기업의 지배구조 등 근본적인 개혁에는 크게 미흡하였다. 정부는 국내적인 금융자유화를 좀 더 과감하게 추진하고 그 과정에서 발생하는 금융기관 및 기업의 부실은 금융안전망의 확충과 감독기능의 강화를 통해 대응할 필요가 있었다. 이러한 진지한 구조적인 개혁 없이 대외 금융개방을 확대한 것은 위험한 일이었다. 또한 설령 구조적인 개혁이 다소 부진했더라도 외환보유액과 외채관리를 포함한 거시경제를 안정적으로 여유있게 운영했더라면 외환위기를 방지하거나 완화시킬 수도 있었을 것이다. 하지만 두 가지 과제에 모두 미흡했을 때 위기를 면하기는 어려웠다.

---

153) 실질실효환율 면에서 원화절상의 정도는 소비자물가를 기준으로 할 경우와 노임단가를 기준으로 할 경우 상당한 차이를 보이고 있다. 소비자물가를 이용할 경우 1996년에 원화는 2년 전에 비해 약 5% 절상된 반면, 노임단가를 기준으로 할 경우 17% 수준 절상된 것으로 나타나고 있다. 소비자물가보다 노임단가가 수출의 가격경쟁력 결정에 더 큰 영향을 준다고 보면 원화의 고평가 정도는 상당하였다고 할 수 있다.

154) 일반적으로 총외채가 GDP의 40~50% 이하일 경우 고채무국으로 간주되지 않고 있으며, 한국의 경우 1980~85년간에는 50% 이상의 수준을 나타냈다. 여기에 비하면 1996년 말 GDP의 28% 수준의 외채는 그다지 많은 편이 아니었다.

6. 외환위기 극복 및 구조조정기

가. 외환위기 이후의 거시경제 운영

외환위기는 외환수급의 심각한 불균형에 따른 원화의 급격한 절하와 이로 인한 기업과 금융기관들의 외채상환부담 및 부실의 증가로 나타난다. 이러한 상황에 대한 초기의 정책대응은 주로 소위 IMF 550억달러 구제금융과 관련하여 합의한 IMF 프로그램의 일환으로 추진되었으며, 이것은 통화 및 재정의 긴축적 운용과 이를 통한 환율의 안정이었다. 긴축적인 거시정책을 통해서 경상수지를 개선하고 높은 국내 금리를 유지함으로써 자본수지를 동시에 개선하기 위한 것이라고 할 수 있다.

1) 재정운용

당초 IMF 프로그램의 중심을 이룬 긴축적인 거시경제정책기조는 1998년 중반에 들어서 상당 부분 수정될 수밖에 없었다. 먼저 재정의 긴축기조를 상당히 완화하였는데, 이것은 당시 지나친 경기침체를 완화하고 구조조정 등으로 어려움에 처한 계층을 위한 사회안전망을 확충하기 위해서도 재정긴축기조가 현실적으로 어려웠기 때문이다. 또한 한국이 그동안 재정을 비교적 건실하게 운용한 결과로 재정적자 확대를 감내할 만한 여유가 있었다는 점도 작용하였다.

결과적으로 1998년 및 1999년의 통합재정수지 적자는 GDP 대비 각각 3.8% 및 2.4%를 기록했으며, 총지출 및 순융자의 대GDP 비율도 1996년의 18.8%에서 1998~99년에는 평균 23.3%로 크게 증가하였다. 그러나 공적자금의 투입 등까지 포함하여 본다면 재정기조는 통합재정수지가 보여주는 것보다 더 확장적이었다. 공적자금이 주로 금융구조조정에 사용되어 금융중개기능의 회복에 기여함으써 확대재정의 거시경제효과는 통상적인 경우보다 컸던 것으로 평가되고 있다(고영선 외[2007]).

외환위기가 거시경제에 미친 심각한 영향이 어느 정도 마무리된 이후의 재정운용은 통합재정수지로 볼 때 일단 예전의 건실성이 회복된 것처럼 보인다. 2000년부터 통합재정수지가 흑자로 반전되어 2000~07년에 연평균 GDP의 1.5% 흑자를 기록했으며, 특히 2002년과 2007년에는 각각 GDP의 3.3% 및 3.8%에 달하는 흑자를 나타냈다. 2002년의 흑자는 외환위기 극복과정에서 광의의 재정수지가 크게 악화된 것에 대한 우려가 확산되면서 다소 긴축적인 재정운용이 이루어진데다가 GDP 성장이 당초 예상을 상회한 데 기인한 것이다. 2007년에는 완만하게나마 경제 회복세가 이어지면서 세수가 호조를 보였다. 통합재정수지상의 재정규모(총재정지출 및 순융자)는 2002년에 GDP의 19.9%를 보인 것을 제외하고는 1999~2004년의 기간 중 매년 22%대를 유지하였으며, 그 후 2005~07년 중에는 평균 23.6%로 현저하게 증가하였다.

한편, 조세부담률은 1997~99년간 평균 17.2%에서 2000~05년에는 평균 18.8%로 증가하였으며, 2006~07년에는 소득세 및 법인세수의 호조 등에 따라 더욱 빠르게 증가하여 2007년에는 21.0%에 달하였다.

중앙정부 채무는 외환위기를 맞은 1997년 말에 GDP의 10.3%에 머물렀으나 일반회계 적자보전을 위한 국채발행 증가 등으로 2002년에는 GDP의 18.5%까지 높아졌다. 그 후 2003~06년간 중앙정부 채무가 더욱 빠른 속도로 증가하여 2007년에는 GDP의 32.1%에 달하였다. 이것은 공적자금 상환계획에 따라 이 기간 중에 49조원에 달하는 정부 지급보증채권이 국채로 전환된 데 따른 것이다.

결과적으로 금융부문 구조조정을 위해 대규모로 발행되었던 정부 지급보증채권의 잔고는 크게 줄어들게 되었다. 이를 반영하여, 2001년에 GDP의 17.2%까지 달했던 정부 지급보증채무는 2007년에 GDP의 3.7% 수준으로 크게 감소하였다(표 2-32).[155]

〈표 2-32〉 정부재정 및 국가채무(1997~2007년)

(단위: 대GDP 비율, %)

	조세부담률	통합재정수지		중앙정부 부채	정부 보증채무
		재정규모	재정수지		
1997	17.4	19.8	−1.4	10.3	2.7
1998	17.0	23.0	−3.8	14.8	14.9
1999	17.2	22.0	−2.4	16.9	15.4
2000	18.8	22.3	1.1	17.4	12.9
2001	18.8	22.0	1.2	18.2	17.2
2002	18.8	19.9	3.3	18.5	15.0
2003	19.3	22.7	1.1	21.9	11.1
2004	18.4	22.3	0.7	25.2	8.5
2005	18.9	23.2	0.4	29.5	6.8
2006	19.7	24.3	0.4	32.2	4.3
2007	21.0	23.3	3.8	32.1	3.7

주: 중앙정부 부채 = 국채 + 국내외 차입금 + 국고채무부담행위.
자료: 한국개발연구원(1991), 제4권; 기획예산처, 『예산개요 참고자료』, 각년도; 기획재정부, 디지털예산회계시스템(http://www.digitalbrain.go.kr). 고영선(2008)에서 재인용.

2) 통화정책

IMF 프로그램에 핵심적으로 포함된 통화긴축과 고금리정책도 수정이 불가피하였다. 실물경제의 침체가 예상보다 훨씬 심각한 상황에서 기업에 자금압박을 가하고 침체를 부추기는 고금리를 유지하기 어려운데다가 고금리에도 불구하고 외자유입효과는 거의 없었기 때문이다. 고금리가 국내자본의 해외유출을 막는 데 효과가 있었다는 평가도 있지만, 고금리가 아니더라도 크게 절하된 환율 수준에서 국내자본의 해외유출은 크지 않았을 것으로 보인다.

155) 2007년 말의 국가채무는 지방정부의 채무를 포함하여 299조원(GDP의 33.2%)에 달하는데 이것은 OECD 평균 75%나 EU 재정건전화 권고 기준 60%에 비해 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 빠른 속도로 증가한 국가채무에 대해 우려의 목소리가 높다. 저출산·고령화 추이와 통일비용 등 향후에 예상되는 재정수요 증가에 대비해야 할 뿐만 아니라, 중앙은행이 발행한 통화안정증권이나 4대 공적연금의 책임준비금 부족액 등 국가채무에 포함되지 않은 공적 채무도 감안해야 하기 때문이다.

1998년 4월 뉴욕에서의 외채 만기연장 협상을 성공시킨 정부는 환율안정의 계기가 마련되었다고 판단하고 통화정책을 확대기조로 전환하였다. 1998년의 M2 증가율은 24%에 육박하여 1990년 이래 가장 높은 수준을 기록하였다. 이에 따라 외환위기 직후 급상승한 금리도 빠르게 하락하였다.

일반대출 평균 금리의 경우 1996년의 11.2%에서 1998년에 15.2%로 상승했다가 1999년에는 외환위기 전보다 낮은 9.4%로 안정되었다. 물론 이러한 금리의 안정을 통화정책의 결과로만 볼 수는 없다. 기업과 금융부문 등의 구조조정 노력이 국제금융시장에서 호의적인 평가를 받으면서 기업의 신용위험이 감소하고 추가적인 공적자금 투입의 필요성이 없어짐에 따라 인플레이션 기대심리가 완화된 것도 금리안정에 기여한 것으로 판단된다.

M2 공급은 2002년 및 2007~08년에 두 자릿수 증가율(평잔 기준)을 보인 것을 제외하고는 2000년 이래 안정적인 증가를 보였다. 2002년에 M2 증가율이 높았던 것은 전년도의 경기침체에 대응하여 가계대출을 중심으로 통화정책의 확대 기조가 유지된 데 기인한 것이다. 2007~08년에는 경기가 회복되는 과정에서 주택담보대출과 중소기업대출이 빠르게 증가하면서 M2 증가가 가속화되었다. 금융기관 유동성(Lf) 증가율도 M2와 대체로 비슷한 추이를 나타냈다. 다만, 1998년에는 외환위기 직후 은행예금 등 상대적으로 안전한 금융상품에 대한 선호가 커져서 M2 증가율이 가속된 반면, 장기금융채 등에 대한 수요는 저조하여 Lf 증가율이 둔화되었다. M2 / GDP로 본 금융심화는 M2 공급이 안정된 2000~06년까지 113~118% 수준에서 정체를 보였다. 이것은 우리 금융시장 구조하에서 M2에 대한 수요가 더 이상 크게 소득탄력적이지 않은 것을 보여주는 것이라고 하겠다.

한국은행은 1998년부터 종전의 통화량 목표제에 대신해서 금리를 중심으로 하는 물가안정목표제를 시행해왔다. 이것은 한국은행이 물가상승 목표를 명시적으로 제시하고 (정책)금리 조정을 통해서 이를 달성하려는 것으로서 물가안정을 통화안정의 1차적인 목표로 삼는 것을 의미한다.

한국은행은 2001년에 경기침체 조짐이 두드러짐에 따라 콜금리 목표를 몇 차례 인하 조정하였으며, 2003년 및 2004년 후반에도 같은 조치를 취하였다. 2005년 후반 및 2006년에는 경기가 완만하게나마 회복되었으므로 몇 차례에 걸쳐 금리를 인상하였다.

시장금리 추이는 대체로 물가안정목표제하에서의 운용목표로 통화당국이 콜금리 목표치를 결정해온 것을 반영하였다고 할 수 있다. 외환위기 직후 1998년에 무담보 콜금리(1일물), CD(3개월물) 유통수익률, 예금은행 가중평균 대출금리(신규 취급 기준) 등이 모두 15% 수준을 보였다. 그 후 만기가 짧은 금리부터 급속히 안정되어 2005년까지 완만한 하락세를 지속하였으며, 2006~08년에는 다소간의 오름세로 반전되었다(표 2-33).

〈표 2-33〉 금리 및 통화공급 추이(1997~2008년)

	무담보 콜금리 (1일물)	CD 유통수익률 (91일)	예금은행 가중평균 대출금리	통화 증가율(평잔 기준)		M2/GDP (평잔 기준)
			신규 취급 기준	Lf(금융기관 유동성)	M2	
1997	13.2	13.4	11.8	16.3	18.0	95.3
1998	14.9	15.2	15.2	13.9	23.6	119.0
1999	5.0	6.8	9.4	11.3	13.5	123.3
2000	5.1	7.1	8.6	5.6	2.2	114.6
2001	4.7	5.3	7.7	9.6	6.9	113.5
2002	4.2	4.8	6.7	12.9	11.5	114.4
2003	4.0	4.3	6.2	8.8	7.9	115.9
2004	3.6	3.8	5.9	6.1	4.6	112.4
2005	3.3	3.7	5.6	7.0	6.9	114.9
2006	4.2	4.5	6.0	7.9	8.3	118.5
2007	4.8	5.2	6.6	10.2	11.2	122.8
2008	4.8	5.5	7.2	11.9	14.3	133.6

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

3) 환율 및 외환

IMF 프로그램의 가장 중요한 거시정책목표는 환율의 안정이었다. 외환위기의 초기인 1997년 11월에 환율의 하루 변동폭을 2.25%에서 10%로 확대한 정부는 12월에는 환율변동 제한폭을 폐지하였다. 환율이 요동치고 시장개입이 여의치 않은 상황에서 변동 제한폭이 의미를 갖기 어려웠기 때문이다. 1997년 6~7월에 890원 수준이던 원화의 대미 달러환율은 1998년 1/4분기에 약 1,600원(기간 평균)에 달했고 2/4분기에는 1,400원을 다소 하회했으며, 12월에는 약 1,210원을 기록하였다. 외환위기 전 수준에는 크게 미치지 못했지만 환율이 비교적 빠르게 안정된 것은 1998년 4월에 뉴욕에서 외채 만기연장 협상이 마무리되고 경상수지가 큰 폭으로 개선된 데 기인한다.

한편, 외환위기에 대응하는 과정에서 외국인에 대한 시장개방의 확대를 비롯한 외환거래 자유화가 꾸준히 추진되었다. 1997년 가을에서 1998년 봄에 걸쳐서 외국인의 채권시장·자금(어음)시장·주식시장 개방이 확대되고, 외국인에 대한 인수·합병 제한 완화 및 외국인직접투자 업종의 개방도 확대되었다. 1998년 7월에는 기업의 중기 외화차입·무역신용·외국인 부동산투자 등이 자유화되었으며, 1999년 4월에는 제1단계 외환거래 자유화가 추진되었다. 여기에는 선물환거래의 실수요원칙 폐지, 기업의 단기외화차입 허용, 기업 및 금융기관의 대외영업활동과 관련한 외환거래 자유화 등이 포함되었으며 외환시장의 활성화에 크게 기여하였다.

환율의 경우, 일일변동폭 규제의 철폐 및 중앙은행의 외환시장 개입의 한계성을 감안할 때 거시경제정책 수단으로서의 성격은 크게 약화되었다. 외환위기를 맞으면서 1998년에 큰 폭으로 절하된 원화는 1999~2000년에 절하폭의 상당 부분을 회복하였다. 1998년 평균 1,399원에 달한 대미환율은 그 후 빠른 명목절상 추이를 보여 2000년에는 1,131원을 기록했으나 2001년에는 다시 1,291원으로 절하되었다. 이것은 2001년에 실질 총수출이 감소하는 가운데 경상수지 흑자가 축소되고 자본수지는 적자를 보여 준비자산 증가가

둔화된 데 기인한 바가 큰 것으로 보인다. 그 후 원화의 완만한 명목절상 추이가 계속되어 2007년에는 평균 명목환율이 929원을 나타냈다.

한편, 실질실효환율(2000 = 100)의 추이를 보면 소비자물가를 기준으로 하였을 때 외환위기 전 1996년에 89, 1998년에 123이던 것이 2006～07년에 80 수준까지 꾸준히 절상되어 외환위기 전보다 더 절상된 것을 보여주고 있다. 그러나 노임단가를 기준으로 한 실질실효환율은 1996년 69, 1998년 111에서 2006～07년에는 88 내외로 절상의 정도가 작은 것으로 나타나고 있다. 다소의 등락이 있었으나 1999～04년의 기간에는 원화가 실질실효환율 기준으로 대체로 안정을 보인 반면, 2005～07년에는 원화가 상당 폭의 강세를 유지하였다. 2005～06년간의 실질실효환율 절상은 14～18%에 달하였다. 이것은 경상수지 흑자가 지속되는 상황에서 기업의 무역 관련 신용과 예금은행의 단기해외차입 등이 증가하면서 자본수지에서도 큰 흑자가 발생했기 때문이다.

그러나 원화절상으로 경상수지가 적자로 반전될 수 있고 은행 등의 단기해외차입도 무한정 지속될 수는 없다는 점에서 2005～07년의 원화 강세는 기본적으로 불안을 내포하고 있었다. 결국 2008년에는 대미환율이 전년에 비해 평균 19% 명목절하되고 실질실효환율은 이보다도 큰 폭의 절하를 보였다. 이것은 국제유가 상승으로 경상수지가 외환위기 이후 처음으로 적자로 반전된데다가 단기외채가 크게 늘어나고 국제금융위기로 인하여 외국인투자자들의 국내시장 이탈도 가속화된 데 따른 것이다(표 2-34).

〈표 2-34〉 수출입 및 환율의 추이(1997~2008년)

	수출입 실질 증가율(%)		상품 및 서비스 수지 (10억달러)		명목환율 (원/달러)	실질실효환율(2000 = 100)	
	총수출	총수입		상품수지		소비자물가 기준	노임단가 기준
1997	18.4	10.0	-6.5	-3.3	951.1	94.0	77.8
1998	30.4	-3.6	42.7	41.7	1,398.9	123.2	111.2
1999	-7.9	3.6	27.8	28.5	1,189.5	107.8	107.1
2000	10.6	20.9	14.1	17.0	1,130.6	100.0	100.0
2001	-3.9	-3.6	9.6	13.5	1,290.8	105.7	107.9
2002	-0.6	0.5	6.6	14.8	1,251.2	100.4	102.8
2003	9.1	6.6	14.5	22.0	1,191.9	98.8	103.2
2004	19.6	14.7	29.5	37.6	1,144.7	97.2	101.4
2005	-1.6	2.8	19.0	32.7	1,024.3	86.4	90.9
2006	5.4	8.6	8.9	27.9	955.5	79.8	87.1
2007	11.4	11.1	8.4	28.2	929.2	80.3	88.7
2008	25.0	31.2	-11.0	5.7	1,102.6	98.7	117.9

주: 실질실효환율의 상승은 원화 약세, 하락은 원화 강세를 나타냄.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr). 실질실효환율은 OECD(http://stats.oecd.org).

나. 외환위기 이후의 거시경제실적

1) 위기극복과정의 거시경제

1997년 가을에 닥친 외환위기는 6·25 전쟁 이후 우리 경제가 겪은 가장 심각한 거시경제 충격이었다. 고정투자와 소비의 위축에 따라 GDP 성장은 1997년에 이미 4.7%에

그쳤으며, 다음 해인 1998년에는 위기의 가장 큰 고통을 감내할 수밖에 없었다. 실질 고정투자가 전년에 비해 23% 감소하고 총소비도 11%나 줄어든데다 흉작으로 농림어업 부가가치마저 6% 이상 감소함에 따라서 실질GDP 성장률은 -6.9%를 기록하였다. 그러나 1999~2000년에는 확장적인 재정 및 통화정책으로 소비 및 투자가 회복되고 수출도 꾸준히 증가한 데 힘입어 연평균 9%에 달하는 성장을 이룩하였다. 이러한 V자 회복에도 불구하고 기업들의 구조조정 노력의 결과로 고용사정은 쉽게 나아지지 않았다. 실업률은 1997년의 2.6%에서 1998년에 7.0%로 상승하였으며, 1999년 및 2000년에도 각각 6.3% 및 4.1%에 머물렀다.

외환위기가 경상수지와 물가에 미친 영향도 적지 않았다. 1998년의 경상수지 흑자는 사상 유례없는 404억달러로서 GDP의 11.7%에 달하였으며, 1999년 및 2000년에도 각각 GDP의 5.5%와 2.4%에 해당하는 흑자를 기록하였다. 물론 이 기간에 원화의 약세에 힘입어 실질 총수출이 연평균 15.5% 증가하기는 하였으나 경상수지 개선에 결정적인 역할을 한 것은 수입의 감소였다고 할 수 있다. 실질 총수입은 1998년에 22% 감소했으며, 명목 상품수입의 감소는 36%에 달하였다. 물가불안도 당초의 우려보다는 심각하지 않았다. 급격한 원화절하에 따라 1998년의 수입물가(원화 기준)가 28% 상승하였음에도 불구하고 그해의 소비자물가상승률은 7.5%에 머물렀다. 1999~2000년에는 환율과 수입물가가 안정을 보이는 가운데 물가상승률이 각각 0.8% 및 2.3%를 기록하였다.

2) 위기극복 이후의 거시경제

2001년 8월에 이르러 한국은 IMF 구제금융으로부터 빌렸던 195억달러 전액을 상환함으로써 IMF 관리체제에서 졸업했으며, 2002년까지 거시경제 측면에서 큰 문제는 없었다. 그 후 노무현 대통령이 집권했던 2003~07년의 5년간은 경상수지와 물가 면에서는 안정을 이루었으나 경제성장에 있어서는 저조한 실적에 머물렀고, 그 결과 한국경제의 성장잠재력에 대한 우려가 심각하게 대두되었다. 2008년에는 석유 및 국제원자재 가격의 급등으로 인해서 성장·물가·경상수지 등 모든 면에서 거시경제상황이 악화되었다. 이하에서는 이들을 차례로 살펴본다.

3) 경제성장

2001년에는 그동안의 원화 약세에 힘입은 수출신장효과가 소진되고 고정투자도 감소함으로써 GDP 성장이 3.8%로 매우 저조하였다. 2002년에는 경제활성화를 겨냥한 통화정책 등에 따라 수출과 투자가 어느 정도 회복되면서 GDP 성장률이 7%에 달하였다. 2003~07년간 수출실적은 대체로 양호하였으나 내수가 극심한 부진을 나타냈다. 실질 총수출의 신장률은 연평균 13.5%에 달하여 2002년에 30% 수준이던 총수출/GNI의 비율은 2007년에는 39%까지 증가하였다. 총수출입/GNI의 비율도 같은 기간에 72%에서 94%로 증가하였다. 이에 반하여 실질 고정투자 증가율은 2003~07년에 연평균 3.2%에 그쳤다. 총소비도 2003~04년에는 가계부채의 급증에 대한 우려로 신용공급이 제약됨으

로써 제자리걸음을 하였다. 2005~07년에는 소비가 어느 정도 회복되었으나 신장률은 연평균 4.5%에 불과하였다. 이러한 내수부진의 결과 2003~07년의 연평균 GDP 성장률은 4.4%로 저조하였다. 2008년에는 국제유가와 원자재가격 상승으로 세계경제의 성장과 우리나라 수출 증가가 둔화되고 고정투자가 감소를 보이면서 GDP 성장률이 2.5%에 머물렀다(표 2-34, 2-35, 2-40, 2-41).

경제성장속도와 관련해서 1990년대 이후 두드러진 특징의 하나는 GDP와 GNI(국민총소득) 증가율 사이의 괴리이다. GNI(실질)는 교역조건의 변화에 따른 무역손익과 국외순수취요소소득(우리 국민이 외국에서 벌어들인 소득에서 외국인이 국내에서 벌어간 소득을 차감)을 더한 것으로, 국민들의 실질구매력과 체감경기를 가장 잘 반영하는 국민소득 지표라고 할 수 있다. 그런데 근년의 교역조건의 악화로 인해서 GNI 증가율은 GDP 증가율에 비해 현저하게 낮은 수준을 보여주고 있다. 2003~07년의 경우 연평균 GDP 성장률이 4.4%를 기록했으나 GNI 증가는 2.6%에 그쳤다. 특히, 교역조건이 크게 악화되었던 2000년, 2005~06년, 2008년에는 GDP 성장률과 GNI 증가율의 괴리가 2.5%p 이상 벌어졌다(표 2-35).

〈표 2-35〉 GDP 및 GNI(국민총소득)의 증가율(1986~2008년)

(단위: %)

	GDP 성장률	GNI 증가율	실질무역손익 변화(대GDP)	교역조건 (2005=100)	국외순수취요소소득 변화 (대GDP)
1986~1995	8.7	9.6	1.0	168.5(1988~95)	0.1
1996	7.0	5.6	-0.8	158.7	-0.1
1997	4.7	2.7	-1.5	154.5	-0.2
1998	-6.9	-8.3	-0.8	147.6	-1.1
1999	9.5	9.4	-0.2	144.3	0.4
2000	8.5	5.5	-3.3	126.5	0.7
2001	3.8	2.8	-1.2	120.9	0.2
2002	7.0	7.0	-0.3	120.2	0.3
2003	3.1	1.9	-1.2	112.6	0.0
2004	4.7	3.9	-1.0	108.0	0.1
2005	4.2	0.7	-3.0	100.0	-0.4
2006	5.1	2.6	-2.8	93.4	0.3
2007	5.0	3.9	-1.3	91.1	0.0
2008	2.5	-	-4.3	78.5	-

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

4) 고 용

1997~2008년의 12년간 연평균 취업자 증가율은 1.0%에 불과하여 '고용 없는 성장'의 우려가 대두되고 있다. 일자리가 별로 늘어나지 않은 것은 제조업을 중심으로 '고용 없는 성장'이 이루어진 것도 사실이나, 전반적으로는 경제성장의 둔화(12년간 연평균 GDP 성장률 4.2%)가 주된 원인이라고 하겠다. 1997~08년간 GDP 성장에 대한 고용탄성치는 0.25로 1980~85년간의 0.26, 1986~96년간의 0.36보다 다소 낮은 수준을 보여주었다.

산업별로 보면, 광공업의 경우 1997~08년간 부가가치는 연평균 6.9% 증가하였으나 취업자 수는 오히려 연평균 1.2% 감소하여 고용탄성치는 -0.17을 나타냈다. 1980~85년 및 1986~96년의 기간에는 광공업의 고용탄성치가 각각 0.27 및 0.26였던 것과는 커다란 대조를 보이고 있는데, 이는 우리 제조업이 특히 2000년대에 들어서 빠르게 노동집약성을 탈피하고 있음을 보여주는 것이라고 하겠다. 고용 비중이 큰 사회간접자본 및 서비스의 고용탄성치는 1997~2008년간 0.66으로 1986~96년에 비해 변함이 없었다.

실업률은 외환위기 직후 1998년에 7%까지 높아지기도 하였으나 2007~08년에는 3.2% 수준까지 하락하였다. 고용 증가가 미미했음에도 불구하고 실업률이 낮아진 것은 구직 포기 등으로 경제활동인구가 별로 증가하지 않았음을 의미하는 것이다. 경제활동참가율은 1980년대 중반 이후의 상승세가 대체로 지속되어 1997~08년간 평균 61.6%를 기록하였다. 그러나 경제성장 및 고용 증가가 둔화되는 상황에서 구직 포기자가 늘어나면서 경제활동참가율은 2005년경부터 소폭의 하락세를 보이고 있다(표 2-36).

〈표 2-36〉 고용 및 고용탄성치 추이(1972~2008년)

	취업자 증가율(%)	성장에 대한 고용탄성치			실업률(%)	경제활동 참가율(%)
		GDP	광공업	사회간접자본 및 서비스		
1972~79	4.0	0.48	0.67	0.70	3.9	59.0
1980~85	1.6	0.26	0.27	0.83	4.3	57.7
1986~96	3.1	0.36	0.26	0.66	2.6	60.1
1997~08	1.0	0.25	-0.17	0.66	4.1	61.6
1997	1.7	0.37	-0.82	0.87	2.6	62.5
1998	-6.0	0.88	1.71	1.10	7.0	60.6
1999	1.8	0.19	0.13	0.57	6.3	60.6
2000	4.3	0.50	0.39	0.94	4.4	61.2
2001	2.0	0.51	-0.28	0.73	4.0	61.4
2002	2.8	0.40	-0.08	0.65	3.3	62.0
2003	-0.1	-0.04	-0.16	0.31	3.6	61.5
2004	1.9	0.40	0.18	1.38	3.7	62.1
2005	1.3	0.32	-0.18	0.71	3.7	62.0
2006	1.3	0.25	-0.18	0.64	3.5	61.9
2007	1.2	0.24	-0.18	0.52	3.2	61.8
2008	0.6	0.24	-0.27	0.63	3.2	61.5

주: 기간 중의 고용탄성치를 구하기 위한 GDP 및 취업자 증가율은 기하평균치 이용.
자료: 통계청, 국가통계포털(http://www.kosis.kr). 산업별 고용탄성치를 구하기 위한 산업별 취업자 수(2000년 이전)는 통계청.

5) 물 가

소비자물가상승률은 2001~07년의 기간 중 연평균 3.1%로 비교적 안정세를 나타냈다. 내수를 중심으로 성장이 저조한데다가 이 기간 중 수입물가 상승률(원화 기준)도 3.3%에 그친 데 힘입은 바 크다. 그러나 2008년에는 석유 및 기타 국제원자재 가격이 급등하고 환율도 약세를 보임에 따라 원화 수입물가가 36%나 상승하였다. 이로 인해 소비자물가상승률은 4.7%, 생산자물가상승률은 8.6%에 달하였다. 생산자물가는 성격상 수

입물가에 보다 민감하게 영향을 받는데, 수입물가(원화 기준)가 10% 이상 오른 2004년에도 6%를 넘는 생산자물가상승률을 나타냈다.

1998년에 통화정책 운영방식으로 채택한 물가안정목표제가 어느 정도 물가안정에 기여했는지 정확히 분석하기는 어려우나 소비자들의 인플레이션 심리를 약화시키는 데 일조한 것으로 보인다. 한국은행은 1998~99년에는 소비자물가를 목표대상 지표로 삼다가 2000~06년간에는 이를 근원물가로 변경하였다.[156] 그러나 2007년부터는 목표대상 지표를 다시 소비자물가로 변경하였는데, 이것은 최종소비자가 실제로 체감하는 물가상승압력을 근거로 통화정책을 운영하려는 것이라고 하겠다. 2004년 이후 매년 단위의 물가안정목표제가 아닌 3년간의 중기 물가안정목표제를 시행하여 통화정책의 신축성을 확보하고 있기 때문에 목표대상 지표를 소비자물가로 변경하더라도 운영상의 큰 어려움은 없을 것으로 보인다.

물가안정목표는 시행 첫 연도인 1998년을 제외하고는 대체로 3% 내외(2000년은 2.5%, 2004~06년은 2.5~3.0%)로 설정되었는데, 1998년, 1999년, 그리고 2004~06년의 경우 목표를 초과달성하였으며, 그 외의 기간에는 목표범위 내에서 물가가 안정되었다. 이러한 물가안정목표제의 운영실적에다가 목표제가 갖고 있는 통화정책의 투명성과 책임성, 그에 따른 중앙은행과 통화정책에 대한 신뢰성 제고가 소비자들의 인플레이션 기대심리를 완화하는 데 기여하였을 것으로 판단된다(표 2-37).

〈표 2-37〉 물가상승률의 추이 및 물가안정목표제 운영(1997~2008년)

(단위: %)

	생산자물가	소비자물가	근원물가	수입물가	물가안정목표
1997	3.8	4.4	3.4	9.5	–
1998	12.2	7.5	5.9	28.2	소비자물가 9.0 ± 1%
1999	–2.1	0.8	0.3	–12.1	소비자물가 3.0 ± 1%
2000	2.0	2.3	1.9	7.7	근원물가 2.5 ± 1%
2001	–0.4	4.1	3.6	3.5	근원물가 3.0 ± 1%
2002	–0.3	2.8	3.0	–6.2	근원물가 3.0 ± 1%
2003	2.2	3.5	3.1	1.8	근원물가 3.0 ± 1%
2004	6.1	3.6	2.9	10.2	
2005	2.1	2.8	2.3	2.9	근원물가 2.5~3.0%
2006	0.9	2.2	1.8	0.9	
2007	1.4	2.5	2.4	4.5	(2007~09) 소비자물가
2008	8.6	4.7	4.2	36.2	3.0 ± 0.5%

주: 근원물가는 소비자물가에서 채소류, 과일류, 기타 농산물, 석유류 품목을 제외하여 산출.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

156) 근원물가는 채소류, 과일류, 기타 농산물과 석유류 등 작황이나 국제유가에 의해 주로 가격이 결정되는 품목들을 제외한 물가로서, 일시적 충격의 영향이 배제된 기조적인 물가압력을 보다 잘 반영한다고 할 수 있다. 따라서 통화정책과의 연관성이 크다는 장점을 가지고 있다. 그러나 일반 국민들의 근원물가에 대한 인식이 매우 낮고 체감물가와의 괴리가 커져 물가안정목표제에 대한 신뢰성을 저하시킬 수 있다는 우려가 있다. 물가안정목표제를 채택한 나라들 중 대부분이 소비자물가를 목표대상 지표로 삼고 있다.

6) 국제수지 및 외채

경상수지는 외환위기 이후 흑자기조가 이어져 2001~05년에 걸쳐서 GDP의 2.1%에 달하는 흑자를 기록하였다. 외환위기 직전에 시작된 교역조건의 악화 추세가 지속되었음에도 불구하고 수출의 건실한 증가가 지속된 반면, 저성장에 따라 수입 증가율은 빠르지 않았기 때문이다. 특히, 2004년에는 실질 총수출이 20% 가까이 증가하는 가운데 GDP의 3.9%에 달하는 282억달러의 경상수지 흑자를 기록하였다. 그러나 2006~07년에는 흑자규모가 GDP의 0.6% 수준으로 크게 줄었는데, 이것은 주로 2005년 이후 원화환율의 절상에 기인한 바 큰 것으로 보인다. 2008년에는 국제 원유 가격의 상승 등으로 상품수입이 크게 늘어나면서 경상수지가 외환위기 이후 처음으로 적자로 반전되었다.

자본수지는 1998년 및 2001년에 소폭의 적자를 보인 것을 제외하고는 1997년 이후 흑자를 이어왔다. 이것은 주로 1999~2004년에 외국인들의 포트폴리오(증권) 투자 증가, 외환위기 이후 1999~2000년에 외국인직접투자 증가, 2006~07년에 해외차입 및 무역신용의 큰 폭 증가 등에 기인한 것이다. 경상수지와 자본수지가 함께 흑자기조를 유지함에 따라 지급준비자산도 2007년까지 꾸준히 증가하였다. 다만, 포트폴리오 투자수지는 2005년부터 적자를 보였는데 이것은 주로 내국인의 해외 증권투자가 늘어난 데 기인하였다. 직접투자수지도 외국기업의 국내투자는 미미한 반면, 우리 기업들의 해외투자가 늘어나면서 2006년부터 적자를 나타냈다.

2008년에는 상황이 크게 바뀌어 경상수지가 적자로 반전된데다 자본수지까지 509억달러에 달하는 유례없는 적자를 보였다. 직접투자수지의 적자가 이어지고, 글로벌 유동성 위기로 외국인의 국내 주식 매도가 급증하여 포트폴리오 투자수지도 적자를 보였다. 그런데 문제는 2006~07년과는 달리 이들 적자를 기타 자본수지의 흑자로 커버하지 못하였다는 점이다. 오히려 글로벌 신용경색으로 금융기관의 해외차입금 상환이 크게 증가하고 파생금융상품 관련 지급도 늘어남에 따라 기타 자본수지도 큰 폭의 적자를 기록하였다. 그 결과 2008년 중에는 지급준비자산이 564억달러나 감소하였으며, 이러한 외환수급여건에 따라서 원화는 급속히 절하되었다(표 2-38).

총외채는 1997년 말에 1,742억달러(GDP의 33%)에 달했으나 외환위기 이후 경상수지가 큰 폭으로 흑자를 보인 데 힘입어 2001년에는 1,287억달러(GDP의 26%)까지 감소하였다. 그 후 약간씩 늘어나던 외채는 2006~07년의 두 해에 무려 1,953억달러가 증가하여 2007년 말에는 3,832억 달러(GDP의 37%)에 달하였으며, 단기외채비율도 42%를 나타냈다. 이것은 금융기관 등의 해외차입이 급증한데다가 외국인의 채권투자와 무역 관련 신용도 빠르게 증가한 데 따른 것이다. 2008년에는 원화가 약세를 보이는 가운데 단기외채의 상환이 늘어나서 총외채는 전년도보다 다소 감소한 3,805억달러를 기록하였으며, 단기외채비율은 40%로 다소 하락하였다.

외환보유액은 외환위기 직후인 1997년 말 204억달러에 불과하였다. 하지만 경상수지 및 자본수지의 흑자기조에 힘입어 꾸준히 증가하여 2001년 말에는 1,028억달러를 넘어서고, 2007년 말에는 2,622억달러에 달하였다. 단기외채의 외환보유액에 대한 비율은 1997년 말 300%를 넘는 수준에서 2004년에는 28%까지 하락하였다. 그러나 2008년에는 경상수지와 자본수지가 함께 적자를 보임에 따라 외환보유액은 전년 대비 610억달러가

감소한 2,012억달러를 기록하였다. 단기외채의 외환보유액에 대한 비율도 75%까지 증가하여 외환위기의 와중에 있던 1998년 말과 비슷한 수준을 보였다. 이러한 외환보유액이 일반적인 기준으로 보아 결코 낮은 수준이라고 보기는 어렵다. 그러나 극도로 불안한 세계금융시장 상황과 우리의 금융시장 개방의 정도에 비추어 환율을 안정적으로 방어하기에 충분한 수준이라고 하기는 어려운 것으로 보인다. 외환시장은 2009년에 들어서도 안정을 찾지 못하고 있는 상황이었다(표 2-39).

〈표 2-38〉 국제수지(1997~2008년)

(단위: 10억달러)

	경상수지	(대GDP, %)	자본수지	직접투자	포트폴리오 투자	기타	준비자산 증감
1997	-8.3	-1.6	1.3	-1.6	14.4	-11.5	-11.9
1998	40.4	11.3	-3.2	0.7	-1.2	-2.6	31.0
1999	24.5	5.3	2.0	5.1	9.2	-12.3	23.0
2000	12.3	2.3	12.0	4.3	12.2	-4.4	23.8
2001	8.0	1.6	-3.4	1.1	6.7	-11.2	7.6
2002	5.4	0.9	6.3	-0.2	0.3	6.1	11.8
2003	11.9	1.9	13.9	0.1	17.3	-3.5	25.8
2004	28.2	3.9	7.6	4.6	6.6	-3.6	38.7
2005	15.0	1.8	4.8	2.0	-3.5	6.3	19.8
2006	5.4	0.6	18.0	-4.5	-23.2	45.7	22.1
2007	5.9	0.6	7.1	-13.8	-26.1	47.0	15.1
2008	-6.4	-0.6	-50.9	-10.6	-15.4	-25.0	-56.4

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

〈표 2-39〉 외채 및 외환보유액 추이(1997~2008년)

(단위: 백만달러)

	총외채	(대GDP, %)	장기외채	단기외채	외환보유액	단기외채/외환보유액(%)
1997	174,231	32.7	110,473	63,757	20,405	312
1998	163,807	45.7	124,227	39,580	52,041	76
1999	152,936	33.1	109,879	43,058	74,055	58
2000	148,119	27.8	98,462	49,657	96,198	52
2001	128,687	25.5	88,394	40,293	102,821	39
2002	141,471	24.6	93,291	48,179	121,413	40
2003	157,394	24.5	106,589	50,805	155,352	33
2004	172,259	23.8	115,912	56,348	199,066	28
2005	187,882	22.2	121,971	65,911	210,391	31
2006	260,061	27.3	146,312	113,748	238,956	48
2007	383,152	36.5	222,903	160,249	262,224	61
2008	380,495	40.7	229,439	151,056	201,223	75

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

다. 성장잠재력 약화에 대한 우려와 평가

지난 수년간 한국경제의 성장률이 4%대에 머물면서 향후 성장잠재력에 대한 우려와 논란이 제기되고 있다. GDP의 성장요인 분석에 의하면 근년의 성장둔화는 총요소생산성의 저하보다는 요소투입 증가세가 저하된 데 기인한 것으로 분석되고 있다(한진희・신석하[2008]). 노동투입의 증가율도 현저하게 낮아졌지만, 특히 자본투입의 증가율이 둔화된 것이 성장률을 낮춘 데 가장 크게 기여하였다.

2000년대에 들어서 총요소생산성의 증가세는 고도성장기와 비슷하거나 오히려 다소 증가한 것으로 보인다. 1986~95년간에 질적 변화를 감안한 자본스톡 증가율은 연평균 12% 내외에 달하였으나 2001~05년에는 5% 이하로 낮아졌다. 같은 기간에 질적 변화를 감안한 노동 증가율도 4% 이상에서 1.3% 수준으로 하락하였다.

한편, 자본스톡 및 노동의 질적 변화를 감안했을 때의 총요소생산성 증가율은 1981~90년의 기간 중 연평균 2.4%에서 1991~2000년에는 0.9%로 저하되었다가 2001~05년에는 2.0%로 회복되었다(표 2-40).

〈표 2-40〉 한국경제의 성장요인별 증가율 추이

(단위: %)

	GDP 성장률	자본스톡 증가율		노동 증가율		총요소생산성 증가율	
1981~85	9.1	9.8	(9.5)	0.7	(2.7)	3.7	(2.5)
1986~90	10.5	11.3	(12.3)	2.3	(4.0)	3.8	(2.3)
1991~95	7.9	11.4	(11.6)	2.5	(4.2)	1.9	(0.8)
1996~2000	5.4	6.9	(6.6)	0.1	(1.6)	1.8	(1.0)
2001~05	4.5	5.0	(4.7)	0.0	(1.3)	2.8	(2.0)

주: ( ) 안은 자본스톡 혹은 노동의 질적 변화를 감안한 경우.
자료: 한진희・신석하(2008).

한국의 근년의 성장률이나 투자 증가율이 그 전에 비해 크게 둔화된 것은 사실이지만, 국제비교를 통해서 볼 때 결코 낮은 수준은 아니며, 또한 외환위기를 겪은 이후에 동아시아에서 공통적으로 나타나는 현상이기도 한 것으로 보인다.

국내총투자율은 1960년대 후반에 들어서면서 20%를 넘어서고 1978~89년에 연평균 31%를 기록한 이후 1990~97년에는 36~40%로 최고수준에 달하였다. 그러나 국내총투자율은 외환위기 이후 급속하게 하락하여 1998~2007년의 기간에는 연평균 29.4%에 머물렀다.

외환위기를 맞아 1997년 및 1998년의 총고정투자는 전년에 비해 각각 2% 및 23% 감소했으며 2003년이 되어서야 위기 이전인 1996년 수준을 회복하였다. 그 후 2004~08년간 연평균 총고정투자의 증가율은 2%에 불과하였다.

한편, 총저축률은 소득수준의 향상과 함께 꾸준히 상승하여 1987~91년간 38~40%에서 최고수준을 기록하였다. 외환위기 직후에 총저축률이 다소 상승하기도 하였으나 대체로 하락 추이가 지속되어 2006~07년에는 31% 수준을 보였다(표 2-41).

여하튼 한국에서 2000년대에 들어서 자본투입, 즉 고정투자의 증가율이 둔화된 원인

〈표 2-41〉 투자 및 저축 추이(1972~2008년)

(단위: %)

	총저축률	국내총투자율	투자재원 자립도	총고정투자 증가율	(건설투자)	(설비투자)
1972~79	24.6	28.9	85.0	18.3	14.9	25.8
1980~85	27.7	30.1	92.0	5.2	7.0	2.2
1986~96	37.1	35.3	106.2	12.8	11.8	14.4
1997	35.5	36.1	98.4	-2.3	2.3	-9.6
1998	37.5	25.2	148.9	-22.9	-12.4	-42.3
1999	35.3	29.3	120.3	8.3	-3.7	36.8
2000	33.7	31.1	108.4	12.2	-0.7	33.6
2001	31.7	29.4	107.9	90.2	6.0	-9.0
2002	31.3	29.1	107.3	6.6	5.3	7.5
2003	32.8	30.1	109.0	4.0	7.9	-1.2
2004	34.9	30.4	114.7	2.1	1.1	3.8
2005	32.9	30.2	108.9	2.4	-0.2	5.7
2006	31.3	29.9	104.6	3.6	-0.1	7.8
2007	30.6	29.4	104.1	4.0	1.2	7.6
2008	-	-	-	-1.9	-2.7	-2.0

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

은 무엇인가? 첫째, 외환위기 이후 기업들의 투자 및 재무행태가 변화하였을 가능성이다. 특히, 대기업집단의 경우 '대마불사'의 도덕적 해이에 빠져서 부채에 의존한 방만한 투자를 하던 관행에서 수익성과 재무건전성을 크게 염두에 두다 보니 과거처럼 높은 투자신장을 기대하기 어렵다는 지적이다. 둘째, 중국의 부상으로 국내산업의 공동화가 빠르게 진행되고, 근년에 빠르게 증가하는 해외직접투자가 국내투자를 대체하고 있다는 분석이다(임경묵[2006]; 고영선 외[2007]).

또 다른 원인으로는 외환위기 이후 가계부채가 급격하게 증가하여 추가적인 차입능력이 저하되고 이 과정에서 많은 신용불량자가 생겨남으로써 향후 소비 증가의 제약요인이 되었다는 점이다.

외환위기 이후 은행의 자금배분이 정부의 입김보다는 시장에서의 수익성과 안정성에 기초하여 이루어짐에 따라 기업대출보다는 가계대출이 크게 신장되었다. 그러나 부동산 담보대출, 카드대출 등 가계대출이 과도하고 방만하게 이루어지는 것을 사전에 제대로 감독하지 못한 당국이 뒤늦게 지나치게 강력한 규제를 도입함으로써 민간소비를 크게 위축시켰다. 2003~04년에 실질 총소비가 정체했던 것은 바로 이러한 이유 때문이었는데, 가계대출의 급증에 대한 미흡한 정책대응이 경기순환을 자초했다고 볼 수 있다.

앞서 지적한 바와 같이 근년에 교역조건의 악화로 인해 국민총소득 증가율이 GDP 성장률을 크게 하회하고(표 2-35), 국민들의 사회보장기여율 부담이 증가해서 가처분소득이 늘어나는 것을 제약했으며, 비정규직 증가 등 고용불안정성이 높아진 것도 민간소비를 위축시킨 요인으로 지적되고 있다.

2008년에 가계소비지출 증가율이 0.5%에 머문 것은 국내외 주식시장의 침체로 개인 금융자산의 가치가 하락한데다 글로벌 금융위기를 맞아 고용불안 등 미래에 대한 불확실성이 증대된 데 기인한 것으로 보인다(표 2-42).

〈표 2-42〉 가계소비 관련 추이(1986~2008년)

(단위: %)

	가계 최종소비지출 증가율(실질)	국내소비 증가율	거주자 국외소비 비율	개인 순가처분소득 증가율(실질)	가계신용 증가율(명목)
1986~96	8.2	8.0	1.5	8.5	–
1997	3.3	3.7	2.1	1.7	20.9
1998	−13.6	−11.2	1.1	−2.8	−13.0
1999	11.7	10.7	1.4	1.9	16.5
2000	8.6	7.6	2.1	−0.2	24.7
2001	4.9	4.8	2.2	−0.47	28.0
2002	7.9	6.8	2.9	3.0	28.5
2003	−1.3	−1.4	2.8	0.7	1.9
2004	−0.4	−0.8	3.3	2.3	6.1
2005	3.6	2.7	3.9	1.8	9.9
2006	4.5	3.6	4.6	3.2	11.6
2007	4.5	4.3	4.6	3.6	8.3
2008	0.5	–	–	–	9.1

주: 개인 순가처분소득 증가율 (실질) 산출은 민간소비 디플레이터를 이용.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

제3절 | 거시경제 및 거시정책의 변천

1. 경제성장 및 구조 변화

가. 경제성장

국민소득이 추계되기 시작한 1953년 이후 지난 55년간(1954~2008년)의 GDP 성장률은 연평균 6.7%에 달하였다. 1997년 외환위기 이전인 1954~96년의 성장률은 연평균 7.4%였던 반면, 1997~2008년의 GDP 성장률은 연평균 4.3%에 머물렀다. 평균 10% 이상의 고성장이 상당 기간 지속된 것은 1968~70년, 1976~78년 및 1986~88년의 기간이었다.

우선 1968~70년에는 환율을 비롯하여 수출에 대한 유인체계가 강화되고 경제개발계획의 추진도 본궤도에 올라 수출과 고정투자가 급증하였으며[157] 소비도 빠르게 증가하여 연평균 GDP 성장률은 11.3%에 달하였다. 그리고 1976~78년에는 세계경제의 회복에 따라 고정투자와 수출이 활발하여 연평균 10.0%의 성장률을 나타냈다. 또한 1986~88년에는 엔화 강세, 국제원자재가격 및 국제금리의 안정이라는 소위 '3저'의 영향과 올림픽 특수 등으로 수출이 호조를 보이고 고정투자도 활발하여 연평균 GDP 성장률이 10.8%를 기록하였다.

157) 1970년의 고정투자 정체는 예외적이었다.

산업별로 살펴보면 지난 55년간 농림어업의 연평균 성장률이 2.5%에 불과했던 데 비해 광공업의 성장률은 11.4%를 나타냈다. SOC 및 서비스 부문은 전체 GDP 성장률에 0.16%p 못 미치는 6.6%의 연평균 성장률을 보였다.

수요부문별로 보면, 지난 55년간 총소비의 연평균 실질 증가가 5.7%에 머물렀던 데 비해, 총투자의 증가율은 2배가 넘는 11.6%, 총수출 및 총수입은 각각 16.9% 및 12.4%의 실질 증가율을 기록하였다.

이렇게 볼 때, 한국경제 성장의 상당 부분은 수출이 견인한 제조업 성장, 그리고 활발한 고정투자에 의하여 이루어졌다고 할 수 있다.

농림어업의 경우 1980년대 말까지 연평균 3.3%의 성장률을 보였으나, 1990년대 들어서면서 전반적인 성장세의 둔화를 보여 연평균 0.9%의 성장에 그쳤다. 광공업의 경우는 1962년 경제개발계획이 추진되기 시작한 이후로 성장률이 점차 낮아지는 추세를 보이고 있으나, 1990년대 이후에도 연평균 7% 이상의 수준을 유지하고 있다.[158)]

광공업 성장이 전체 GDP 성장보다 뒤진 것은 1980년대 말 및 1990년대 초기로 원화가 절상되어 수출경쟁력이 약화되는 가운데 경제성장이 건설을 중심으로 한 내수에 크게 의존하던 때였다. 1997년 외환위기를 전후한 기간에도 광공업의 성장은 상대적으로 저조하였다.[159)]

SOC 및 서비스의 성장률은 대체로 전체 GDP 성장의 추이에서 크게 벗어나지 않았으나 때로는 다소간의 괴리를 보인 기간도 있었다. GDP 성장률이 연평균 9.6%를 보였던 1965~70년의 기간에 SOC 및 서비스는 12.5%의 성장을 기록했는데, 이것은 성장속도가 느린 농업의 비중이 아직도 높은 가운데 경제성장이 본격화되면서 건설을 비롯한 서비스 수요가 빠르게 확대된 데 기인한 것이다.

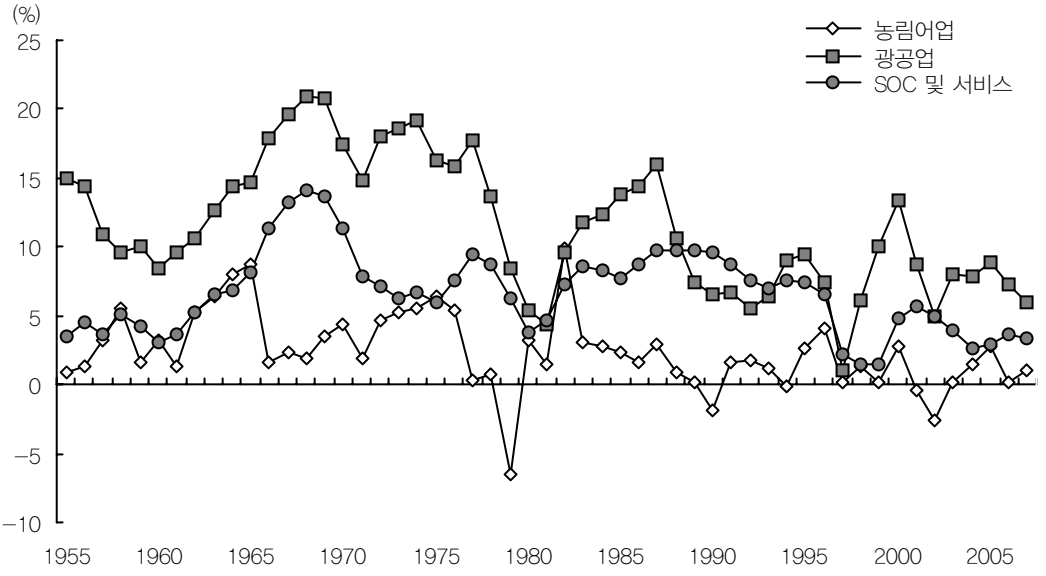
그러나 이와 같은 SOC 및 서비스 부문의 빠른 성장은 그 후 몇 년 동안에 걸쳐서 이 부문의 상대적인 저성장을 불가피하게 하였다. 1971~76년간 연평균 GDP 성장률이 8.1%를 유지한 반면, SOC 및 서비스 부문 성장률은 6.6%에 머물렀다. 환율의 절상으로 광공업의 성장이 둔화되었던 1989~93년의 기간에는 연평균 GDP 성장률 7.5%보다 높은 8.4%의 성장률을 나타냈다. 1997년 외환위기 이후에는 소비가 상대적으로 위축된 가운데 수출 및 제조업 위주로 성장을 보이면서 SOC 및 서비스 성장은 부진을 나타내고 있다(그림 2-1).

---

158) 광공업의 연평균 성장률은 1954~61년의 11.2%에서 경제개발계획이 시작된 이후 초기 10년인 1962~71년의 기간에는 16.8%로 높아졌고, 그 후 1972~81년에는 13.8%, 1982~91년에는 10.9%, 1992~2008년에는 7.2%로 둔화되었다.

159) 1989~93년간 연평균 GDP 성장률이 7.5%를 기록한 데 반해, 광공업의 성장률은 5.6%에 불과하였다. 1996~98년의 경우도 광공업 성장률이 연평균 1.0%로 이 기간 중의 GDP 성장률 1.6%를 하회하였다.

[그림 2-1] 산업별 GDP 성장률(당년 및 전·후년의 3년 이동평균)



자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

수요부문별 성장과 관련하여 두드러진 특징을 살펴보면, 총소비의 경우 대체로 GDP 성장의 기복을 완화시키는 역할을 해왔다. 이것은 소비가 현재의 소득뿐만 아니라 미래의 기대소득에 의해서도 결정되기 때문에 현재 소득의 변화만큼 민감하게 반응하지는 않기 때문이다. 그러나 소비의 움직임은 1997년 외환위기 이후에는 다소 다른 패턴을 보이고 있다. 1997년 및 1998년의 GDP 성장률이 각각 4.7% 및 -6.9%인 데 반하여 총소비의 실질 증가는 각각 3.2% 및 -10.6%로 GDP 성장률을 하회하였다. 이것은 갑작스러운 외환위기의 충격을 접하여 미래소득에 대한 기대가 큰 폭으로 낮아진 데 따른 것으로 설명할 수 있을 것이다. 또한 2003~08년간 연평균 GDP 성장률이 4.1%인 데 반해 총소비 실질 증가율은 2.5%에 머물고 있다. 이것은 교역조건의 악화 등으로 총소득이 GDP 성장률만큼 증가하지 않은 데 기인한 것이다.[160]

총투자는 성장을 주도할 만큼 빠른 증가를 보였으나 그 변동성 또한 크다. 투자가 특히 왕성했던 것은 다음의 세 기간이었다. 첫 번째는 경제개발5개년계획이 시작되면서 사회간접자본시설 등에 활발한 투자가 이루어졌던 1962~69년의 기간으로 연평균 27.3%의 투자 증가율을 보였다. 다만, 1964년만은 -9.3%로 감소를 보였다. 그 이유는 1962~63년의 2년 동안 빠른 수입 증가로 큰 폭의 경상수지적자가 발생하고, 외환보유고 역시 감

160) 1954~96년의 기간 중 총소비 증가율의 표준편차는 2.2%p(평균치는 6.5%)로 전체 GDP 성장률의 표준편차 3.3%p(평균치는 7.4%)보다 낮았다. 그러나 1997~2008년의 기간에는 총소비 증가율의 표준편차가 4.1%p(평균치는 4.3%)였는 데 반해 총소비의 표준편차는 5.2%(평균치는 3.1%)로 오히려 더 컸다.

소를 보이는 가운데 긴축적인 거시경제정책이 추진된 데 따른 것이었다. 두 번째 투자 붐은 제1차 석유파동이 끝나고 찾아온 1976~78년의 소위 '중동 특수' 기간으로 성장이 가속화되면서 실질 총투자도 연평균 28.4% 증가하였다. 세 번째는 1987~91년의 기간으로 1988년 올림픽 개최와 관련된 특수와 올림픽 이후 주택 200만호 건설 등 내수 위주의 경제활성화조치에 힘입어 연평균 17.5%의 총투자 증가율을 보였다.

한편, 투자가 부진을 면치 못한 기간도 있었다. 첫째, 1970~72년의 기간에는 1960년대 외채에 크게 의존한 방만한 투자 확대로 인해서 기업들의 재무구조 및 수익성이 악화되면서 투자 증가율이 연평균 2.4%에 그쳤다. 거시경제적으로는 외채 및 경상수지 적자(1968~71년의 기간 중 GDP의 평균 8.4%)가 급격히 증가한데다가 1965년 이래 지속된 금리현실화가 후퇴하면서 통화공급 및 은행여신의 실질 증가율이 현저하게 낮아진 것도 투자를 위축시킨 것으로 보인다. 둘째, 1979년의 제2차 석유파동으로 세계경제가 침체되고 국내적으로는 박정희 대통령이 시해됨으로써 나타난 정치사회적인 불안, 1980년 여름의 냉해로 인한 농산물 작황의 부진 등이 복합적으로 영향을 주면서 총투자는 1980년 및 1981년에 각각 10.7% 및 3.1% 감소하였다. 셋째, 1997년의 외환위기로 인해서 1997년 및 1998년에 총투자가 각각 2.3% 및 22.9% 감소한 것을 들 수 있다. 마지막으로는 2001~08년 기간의 투자부진을 들 수 있다. 외환위기로 인한 투자위축이 완전히 회복되지도 않은 상황에서 총투자 증가가 연평균 2.6%에 그쳐 이 기간 중의 GDP 성장률 4.4%에도 미치지 못하였다. 이것은 외환위기 이후 기업들이 위험부담이 높은 투자를 기피하고 수익성을 중시하는 신중한 투자행태를 보이는데다가 보다 유리한 투자환경을 찾아서 해외투자를 확대하는 데 기인한 것으로 보인다.

총수출 및 총수입은 경제개발이 본격화되기 시작한 이후 1970년대 말까지의 기간에 높은 증가율을 보인 반면, 1980년대 이후에는 증가세가 현저하게 둔화되었다. 1962~79년에 총수출 및 총수입의 연평균 실질 증가율은 각각 25.6% 및 20.8%를 보였으나, 1980~2008년에는 그 절반에도 다소 못 미치는 12.3% 및 10.1%에 머물렀다.

우리 수출은 제한된 품목에 상당히 집중되어 있는바, 그 품목의 세계시장 점유율이 이미 높은 수준에 있으면 수출을 지속적으로 확대해나가기 어려울 수밖에 없다. 한편, 총수입 증가율의 변동성은 총수출의 경우보다 상대적으로 높게 나타나고 있다.[161]

나. GDP 구성의 변화

국민소득이 처음 편제된 1953년에 농림어업의 비중(1975년 불변가격 기준)은 47.3%였는데 비해, 광공업과 SOC 및 서비스의 비중은 각각 10.1%, 42.6%에 불과하였다. 농림어업 비중의 추이를 보면, 경제개발계획이 추진되기 직전인 1961년의 39.1%에서 1971

161) 1962~2008년의 기간 중 총수출 증가율의 표준편차는 12.6%p(평균치는 17.5%)인 반면, 총수입 증가율의 표준편차는 14.4%p(평균치는 14.2%)를 보여주고 있다. 총수출이 주로 교역대상국의 (가중평균) 경제성장에 영향을 받지만, 총수입은 우리 나라의 경제성장에 영향을 받기 때문에 변동성이 그만큼 크다고 할 수 있다.

년 및 1981년에는 각각 29.6% 및 17.0%로 급격히 하락하였으며, 다시 1991년에는 7.9%, 2007년에는 불과 3.0% 수준으로 낮아졌다. 광공업의 비중은 1953년 10.1%에서 1960년에 20.0%로 빠르게 증가하였으며, 1988년에는 31.7%에까지 이르렀다.

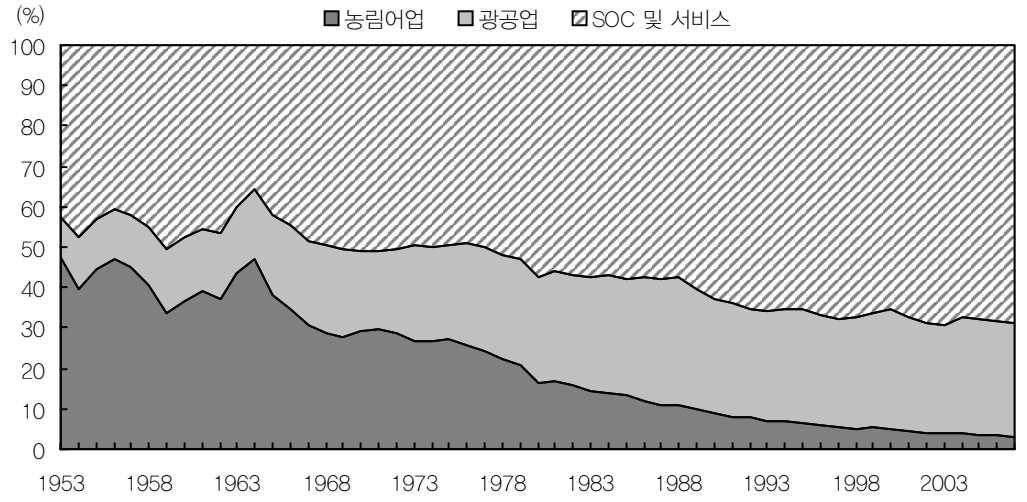
그러나 그 후 원화의 강세 전환에 따른 수출의 상대적인 부진과 건설 등 내수 위주의 성장에 따라 1996~97년에는 27% 수준까지 하락하였다. 외환위기를 맞아 원화절하에 따른 수출호조로 광공업 비중이 다소 증가하여 2000년에는 거의 30%에 이르렀으나 2006~07년에는 28.3%의 비중을 점하였다.

광공업이 다른 부문보다 빠른 성장을 보여 전체 성장을 상당히 주도함에도 불구하고 경상가격 비중이 20년 전에 비해서도 낮은 수준을 보이는 것은 이 부문의 기술진보와 생산성 향상이 상대적으로 빨라서 가격(디플레이터)이 다른 부문보다 안정을 보였기 때문이다.

SOC 및 서비스의 비중은 다른 부문에 비하여 안정적인 증가세를 보였다. 1961년에 45.4%에 머물렀던 이 부문의 점유율은 농업부문의 상대적인 감소에 따라 1970년대에는 50%를 다소 넘어섰고, 1980년대에는 56~60%로 증가하였다. 1980년대 말 이후 광공업 비중이 더 이상 추세적으로 증가하지 않는데다가 농림어업의 비중은 완만하게나마 계속 감소함에 따라 SOC 및 서비스 부문의 점유율은 1990년대에는 63~68% 수준으로 증가했으며 2006~07년에는 68~69%에 달하였다. 이 부문의 디플레이터가 상대적으로 빠르게 상승한 것도 경제 전체에서의 점유율이 높아진 데 상당히 기여하였다(그림 2-2).

수요부문별로도 GDP의 구성은 지난 50여 년간 큰 변화를 보였다. 1953년에서 2007년 사이에 총소비의 비중은 92.3%에서 69.2%로 낮아진 반면, 총투자의 비중은 15.6%에서 29.4%로 높아졌다. 이보다 더 두드러진 것은 수출 및 수입의 확대라고 할 수 있다. 1953년에 GDP의 2.0%에 불과하던 총수출의 비중은 2007년에는 45.6%로 증가하였으며,

[그림 2-2] GDP의 산업별 구성비(명목가격 기준)



자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

총수입의 비중도 같은 기간에 9.9%에서 44.8%로 높아졌다. 이것은 우리의 경제성장이 다분히 수출주도적으로 이루어진 것을 보여준다고 하겠다.

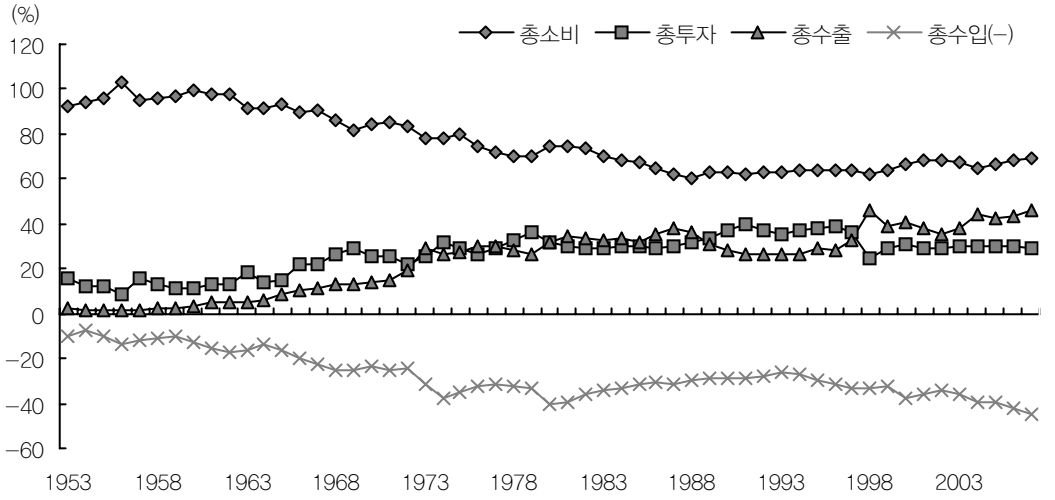
낮은 소득수준에서 저축여력이 미미하여 총소비는 1961년에 GDP의 98.1%에 달하였다. 총소비의 비중은 1971년 및 1981년에 각각 85.5% 및 74.6%로 낮아졌으며, 1988년에는 60.0%까지 감소하였다. 그 후 1990년대 말까지 62~64% 수준에서 안정된 모습을 보였으며, 2000년대에 들어와 다소 상승하여 65~69%의 점유율을 나타내고, 2006~07년에는 68~69%에 달하였다. 2003년 이래 총소비 실질 증가율이 GDP 성장률을 하회하였음에도 불구하고 총소비의 비중이 감소하지 않은 것은 소비부문의 디플레이터가 상대적으로 빠르게 상승하였기 때문이다.

총투자의 GDP 점유율은 1961년 13.3%에서 급속히 증가하여 1971년에는 25.5%에 달하였으며, 1979년에는 36%를 넘었다. 그러나 제2차 석유파동으로 인한 투자위축으로 1982~83년에는 29% 수준으로 감소하였으며, 그 후 1988년까지 29~31%를 유지하였다. 1990년대 초에 대규모 주택건설사업 등 투자가 활성화되면서 1991년 총투자의 GDP 비중은 39.7%에 달하였으며, 이후 1997년까지 36~39% 수준을 유지하였다. 그러나 외환위기로 인해서 투자활동이 급격히 위축됨으로써 1998년의 총투자는 GDP의 25%로 급락하였다. 2000년에는 총투자의 비중이 31%까지 회복되었으나, 그 후 투자활동은 전반적인 부진을 면치 못하여 2006~07년에 29~30% 수준을 유지하였다.

GDP에서 차지하는 수출입의 비중은 물량 기준의 수출입 실적, 달러표시 수출입 단가, 원화환율 추이 등 복합적인 요인들에 의해 영향을 받는다. 1961년에 5.4%에 불과하던 총수출의 GDP 비중은 1971년에 15.0%로 높아졌으며, 그 후 더욱 급속히 증가하여 1981년에 34.3%, 1987년에 38.3%에 달하였다. 그러나 1987년 이후 원화가 강세로 반전되면서 수출이 부진한 반면, 내수 위주의 성장이 추구되면서 총수출의 비중은 1991년에는 26.3% 수준까지 감소하였다. 외환위기에 따른 원화절하와 이로 인한 수출호조의 영향으로 1998년 총수출의 GDP 비중은 46.2%까지 높아졌다. 그 후 대미 명목환율의 절상 등으로 총수출의 비중이 2002년에는 35.3%로 감소하였으나, 2007년에는 다시 45.6%까지 증가하였다. 이것은 2003년 이래 소비와 투자활동이 매우 저조한 반면, 수출은 비교적 높은 증가세가 지속되었기 때문이다.

총수입은 1961년에 GDP의 15.0%에 달하여 총수출과 비교하여 GDP의 10% 가까운 격차를 보였으며, 총수입의 비중이 25.6%로 높아진 1971년에도 이러한 격차는 지속되었다. 1980~81년에는 제2차 석유파동에 따른 국제원자재가격의 상승과 우리 원화의 명목절상 등의 영향으로 총수입의 GDP 비중이 40%까지 증가하였다. 그 후 총수입의 비중은 점차 감소하여 1993년에 26.1% 수준까지 낮아진 후에 증가 추세로 돌아섰으며, 특히 근년에 수입원자재가격이 빠르게 상승하면서 2007년의 총수입 비중은 기록적인 수준인 44.8%에 달하였다(그림 2-3).

[그림 2-3] GDP의 수요부문별 구성비(명목가격 기준)



자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

다. 성장 기여도

GDP 성장에 대한 산업별 혹은 수요부문별 기여도는 각 부문의 상대적인 비중과 부문별 성장률에 의하여 결정된다. 1954~2008년의 55년간 연평균 GDP 성장 기여도를 보면, 농림어업이 0.5%p, 광공업이 1.6%p, SOC 및 서비스가 4.0%p에 달하였다. 수요부문별로 성장 기여도를 보면 총소비가 4.7%p, 총투자가 1.9%p, 순수출(총수출 - 총수입)의 기여가 0.1%p였다. 그리고 총수출의 기여는 2.2%p를 나타냈다.[162)]

농림어업은 1954~61년의 기간에 GDP 성장에 1.1%p, 1962~71년의 기간에 1.0%p를 기여했으나, 1972~81년에는 기여도가 그 절반 수준인 0.5%p로 감소하였다. 1982~91년에는 더욱 낮아져서 0.2%p, 그 후에는 0.1%p의 기여에 그쳤다.

광공업의 GDP 성장 기여도는 1954~61년에 0.4%p, 1962~71년에도 1.2%p에 불과해서 전체 GDP 성장에 각각 11% 및 14%를 기여하는 데 그쳤다. 이것은 광공업의 상대적으로 빠른 성장에도 불구하고 경제 전체에서 차지하는 비중이 낮은 데 기인한다. 1972년 이후에 광공업은 대체로 연평균 GDP 성장에 2.0%p 정도를 기여하였다. 1992~2001년에는 1.7%p, 2002~08년에는 2.0%p를 기여하였는데 이것은 각각 전체 GDP 성장의 30% 및 43%에 달하는 것으로서 1990년대 이후의 경제성장에 광공업의 상대적인 기여도가 증가해온 것을 알 수 있다.

SOC 및 서비스 부문은 1954~61년 GDP 성장의 절반에 조금 못 미치는 2.0%p를 기여하였으나, 경제발전이 본격화된 이후 1962~91년에는 전체 성장의 64%에 달하는 5.3%p

162) 경제발전계획이 수립·추진되었던 1962년 이후만을 보면 농림어업, 광공업, SOC 및 서비스가 각각 0.4%p, 1.8%p 및 4.3%p 기여하였다. 수요부문별로는 총소비가 4.8%p, 총투자가 2.2%p, 순수출이 0.1%p (총수출은 2.6%p) 기여하였다.

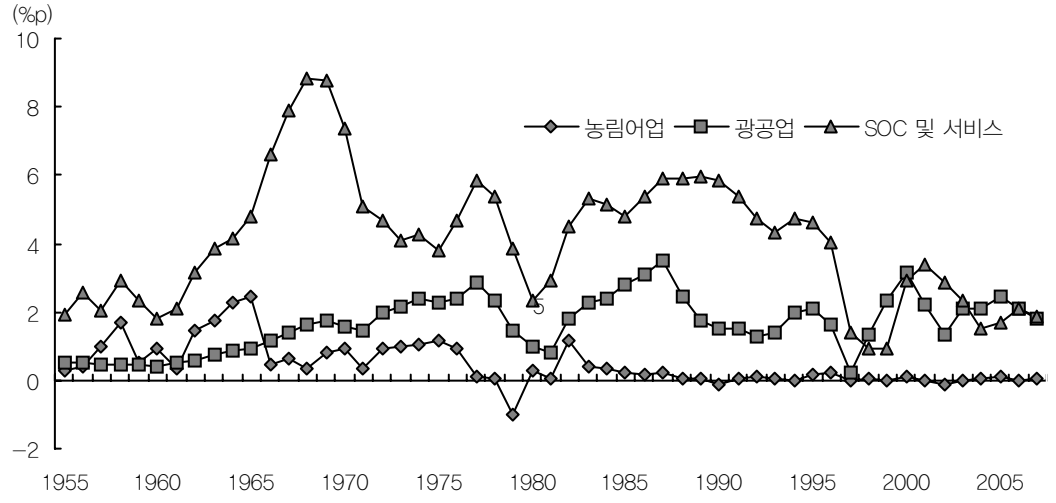
〈표 2-43〉 기간별 및 부문별 GDP 성장 기여도

(단위: %p)

	1954~61	1962~71	1972~81	1982~91	1992~2001	2002~08
GDP	4.1	8.7	7.1	9.1	5.6	4.5
농림어업	1.1	1.0	0.5	0.2	0.1	0.1
광공업	0.4	1.2	2.0	2.3	1.7	2.0
SOC / 서비스	2.0	6.3	4.0	5.6	3.1	2.0
총소비	4.0	6.9	4.8	5.8	3.5	2.0
총투자	-0.0	2.2	2.4	4.1	1.2	0.8
순수출	0.1	-0.7	-0.1	-0.8	0.9	1.7
(총수출)	(0.1)	(0.6)	(1.9)	(1.8)	(3.6)	(6.0)

주: 오차 및 누락, 산업별 부가가치의 합계와 GDP 간의 차이, 반올림 등으로 인해서 각 부문별 기여도의 합이 정확히 GDP 성장률과 일치하지 않음.

[그림 2-4] GDP 성장에의 산업별 기여도(당년 및 전 · 후년의 3년 이동평균)



자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

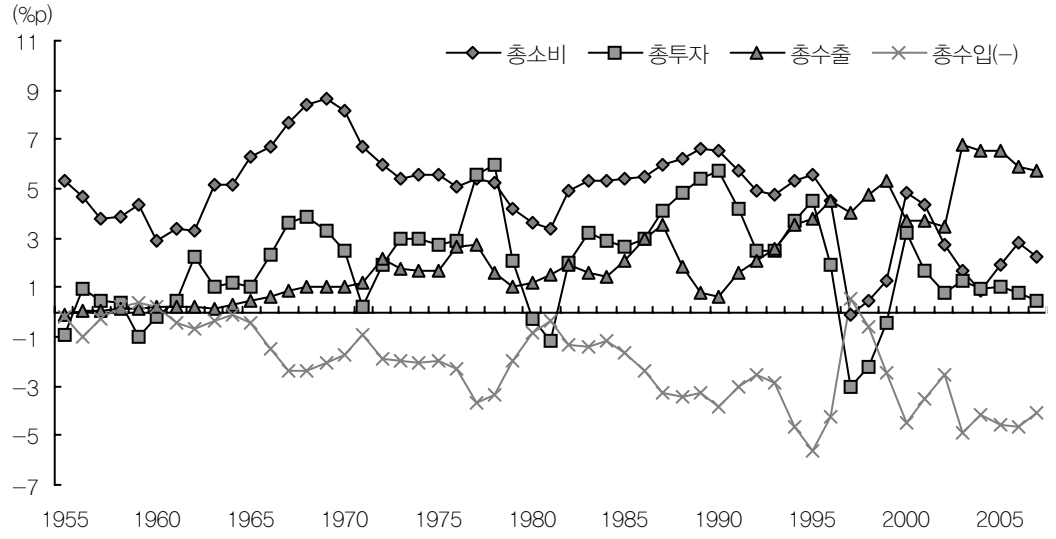
를 기여하였다. 그러나 1992~2001년 및 2002~08년에는 각각 3.1%p 및 2.0%p를 기여하는 데 그쳐, 전체 성장에서의 상대적인 기여도는 각각 55% 및 45%로 감소하였다(표 2-43, 그림 2-4).

수요부문별로 GDP 성장은 총소비, 총투자 및 순수출(총수출 - 총수입)의 기여도로 분해하여 볼 수 있다. 투자와 수출의 증가가 미미하였던 1954~61년의 기간에 경제성장의 대부분은 소비 증가에 의해 이루어졌다. 그러나 경제개발이 본격화되면서 총소비의 경제성장에 대한 기여도는 1962~71년에 79%(6.9%p)에서 1992~2001년 62%(3.5%p)로 점차 낮아졌으며, 2002~08년에는 45%(2.0%p) 수준까지 감소하였다. 의욕적인 개발계획의 추진에 따라 총투자의 GDP 성장에 대한 상대적인 기여도는 1990년대 초까지 빠르게 증

가하였다. 1962~71년, 1972~81년 및 1982~91년의 기간 중 총투자의 기여도는 각각 2.2%p, 2.4%p 및 4.1%p를 보여주고 있는데, 이것은 전체 성장 대비 각각 25%, 34% 및 45%에 달하는 것이다. 그러나 외환위기가 포함된 기간인 1992~2001년과 경제성장이 현저히 둔화된 2002~08년의 기간에 총투자의 성장 기여도는 각각 1.2%p 및 0.8%p로 전체 성장에 21% 및 18%를 기여하는 데 그쳤다.

이와 같이 근년에 와서 총소비와 총투자의 성장 기여도가 낮아진 것을 어느 정도 메워준 것은 순수출이었다. 순수출은 수출의 빠른 증가에도 불구하고 경제개발에 따른 원자재·자본재 등 수입수요의 확대로 인하여 1990년대 초까지의 GDP 성장에 대체로 마이너스의 기여를 하였다. 그러나 1992~2001년 및 2002~08년의 기간에는 각각 0.9%p 및 1.7%p의 플러스 기여를 하였는데, 이것은 이 기간 중 각각 GDP 성장의 16% 및 38%에 달하는 것이었다(그림 2-5).

[그림 2-5] GDP 성장에의 수요부문별 기여도(당년 및 전·후년의 3년 이동평균)



라. 저축률 및 투자율

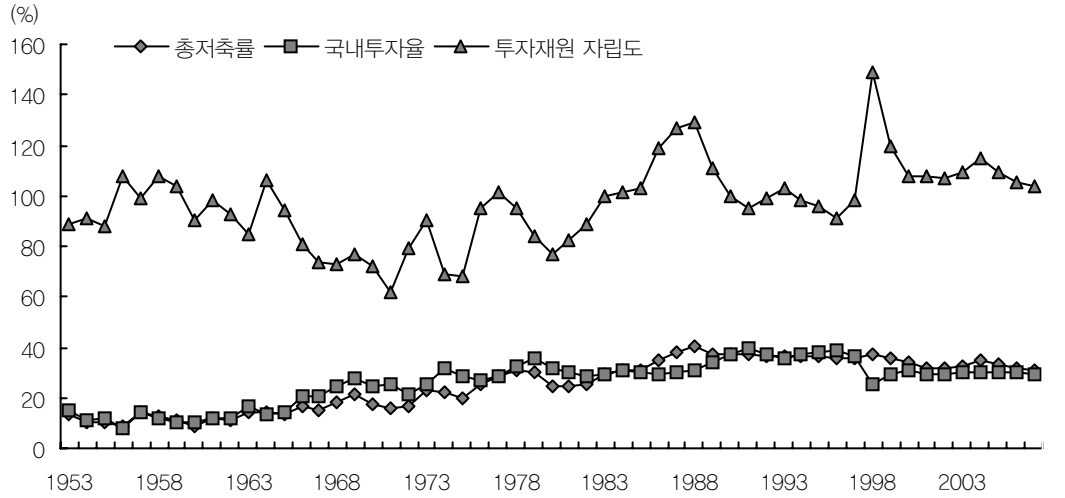
총저축률은 경기변동에 따라 다소간의 등락이 있었으나 추세적으로는 소득의 향상과 더불어 1980년대 후반까지 빠르게 상승하였다. 1953~61년에 평균 11.2%에 머물렀던 총저축률은 1962~71년에 15.8%로 높아진 데 이어 1972~81년에는 24.6%로 더욱 크게 상승하였다. 특히, 1976~78년의 '중동 특수' 호황기에 저축 증가가 두드러져서 1978년의 총저축률은 31.0%에 달하였다. 1980년대 초에 경기둔화의 영향으로 다소 하락하기도 했으나, 1986~88년에 엔고의 영향과 올림픽 특수 등으로 경기가 활황을 보이는 가운데 총저축률은 기록적인 수준인 40.4%를 기록하였다. 그 후로는 총저축률의 꾸준한 하락세가 이어져서 1999년에 35.3%, 2007년에 30.6%까지 낮아졌다.

소득의 증가에도 불구하고 총저축률이 하락세를 보이는 것은 가계저축의 감소에 따른 것으로서 연금제도, 인구의 고령화, 소비자금융 등의 영향이 큰 것으로 분석되고 있다(임경묵・문형표[2003]). 1988년에 국민연금제도가 도입되고 1999년에는 국민연금 대상자가 확대된 것은 그만큼 정부저축을 증가시키기도 하지만, 개인의 입장에서는 노후를 대비한 저축유인을 감소시켜 가계저축을 줄이는 영향을 미친 것으로 보인다. 인구의 고령화는 피부양인구의 비중을 높여서 가계저축 여력을 감소시킨다. 또한 2000년대에 들어서 가계저축률이 두드러지게 하락한 것은 가계신용의 확대와 관련이 크다고 하겠다. 2000～02년에 개인 처분가능소득의 실질 증가가 거의 없었음에도 불구하고 가계소비가 견조하게 증가한 것은 이 기간 중에 연평균 27%씩 늘어난 가계신용에 힘입은 바 컸던 것으로 보인다.

국내투자율은 1953～65년에 연평균 12.3%에 머물렀다. 그 후 경기순환에 따라 등락은 있었지만 경제개발계획의 본격적인 추진에 힘입어 꾸준히 상승하여 1979년에는 36.0%에 달하였다. 1980년대에 들어서는 인플레이션의 수속과 1970년대에 추진된 중화학투자의 조정 등 안정화정책이 전개되는 가운데 1980～88년의 국내투자율은 29～32% 수준에서 안정된 모습을 보였다. 그러다가 1990년대 초에 내수 위주의 경기활성화 등이 추진되면서 국내투자율이 1991년에 기록적인 39.7%에 달했으며, 1990～97년의 기간에 평균 37.5%의 높은 수준을 유지하였다. 1998년에는 외환위기의 영향으로 투자활동이 급격히 위축되어 국내투자율은 25.2%로 급락하였다. 그 후 투자율이 어느 정도 회복되어 2000년에는 31.1%를 기록했으나 2001～07년의 기간을 통하여 국내투자율은 29～30% 수준에서 매우 안정된 모습을 보였다.

경제개발이 본격화되기 이전인 1953～61년의 기간에는 국내투자율이 평균 11.6%에 지나지 않았기 때문에 투자재원의 자립도는 97%에 달하였다. 그러나 경제발전에 필요한 사회간접자본시설과 생산설비 등을 위한 투자가 활발히 이루어지면서 국내저축만으로는 빠르게 확대되는 투자를 감당하기 어려웠다. 결과적으로 1967～71년의 기간에는 투자재원의 자립도가 연평균 72%에 머물렀다. 1980년대에 들어와서는 특히 1983～88년에 저축이 빠르게 증가한 반면, 국내투자율은 비교적 안정을 보여서 자립도가 향상되었다. 1983～85년에 자립도 100%가 달성된 이후 1987～88년에는 투자재원 자립도가 128%에 달하였으며, 이는 원화의 약세를 배경으로 한 상당 폭의 경상수지 흑자로 나타났다. 1997년 외환위기의 충격으로 투자가 급감함에 따라서 1998년 및 1999년의 자립도는 각각 141% 및 120%에 달하기도 하였다. 그 후 총저축률과 국내투자율이 동반 하락하는 추이를 보였지만 투자율 하락이 저축률 하락보다 다소 컸기 때문에 투자재원의 자립도는 100%를 조금 상회하였다(그림 2-6).

[그림 2-6] 총저축률 및 국내투자율



2. 고용 및 임금 추이

가. 고용 및 경제활동 참가율

1963년에 756만명이던 취업자 수는 45년 후인 2008년에는 2,358명에 달하여 약 3.1배로 늘어났다. 이것은 연평균 2.6% 증가한 것이며, GDP 증가에 대한 고용탄력성은 약 0.37을 나타냈다. 2005~08년에는 연평균 고용 증가가 1.1%에 그쳤으나, 이것은 성장의 둔화를 반영한 것으로서 근년에 고용탄력성이 두드러지게 감소했다고는 보이지 않는다.

산업구조의 변화를 반영하여 고용구조도 급속하게 변하였다. 농림어업의 고용 비중은 1963년에 무려 63.0%에 달하였으나 2008년에는 7.2%에 머물렀다. 1990년대 초까지 급속히 하락(1991년의 농림어업 고용 비중 14.6%)하였고, 이후에는 하락속도가 둔화되었다. 농림어업 취업자 절대수가 최고에 달한 것은 1976년으로 551만명이 이 부문에 종사하였으나 2008년에는 169만명으로 감소하여 1976년 대비 31% 수준을 나타냈다. 1977년 이래 1991년까지의 기간 중 연평균 농림어업 취업자 감소는 18.6만명에 달했으며, 그 후 2008년까지는 연평균 6.1만명이 감소하였다.

이처럼 농림어업의 고용 비중이 빠르게 감소하는 추세에서도 고용 비중이나 취업자 수 절대치가 증가한 기간도 있었다. 예컨대, 1972~73년의 농림어업 고용 비중은 1971년에 비하여 높았다. 이것은 정부가 쌀 경작 의욕을 고취하고 농가의 소득 증대를 위하여 미곡 수매가격을 1970년에 36%, 1971년에 25% 인상하는 등 고미가정책을 취한 것과 무관하지 않은 것으로 보인다. 1981년과 1998년에도 농림어업 취업자 수가 각각 15만명 및 11만명 늘어나서 이 부문의 고용 비중이 일시적으로나마 증가하였는데, 이것은 경기침체에 따른 고용사정의 악화로 귀농이 늘어난 데 기인하였다. 1980~81년의 경기침체로 인해서 실제로 이 기간에 광공업부문의 고용은 23만명 감소하였으며, 외환위기의 영향을 주로

받았던 1998년에는 광공업과 SOC / 서비스 부문에서 139만명의 고용 감소를 보였다.

광공업의 경우에는 1963년의 고용 비중이 8.7%에 지나지 않았으나, 수출주도의 공업화가 추진되면서 1988년에는 28.5%로 증가하였다. 그러나 이후 광공업의 고용 비중은 점차 감소하여 2008년에는 17.4%로 다시 낮아졌다. 이것은 광공업의 경우 노동대체적인 기술발전이 빠른데다가 노동집약적인 제조업에 있어서는 중국 등 후발개도국과 경쟁하기 어렵기 때문에 점차 자본 및 기술집약적인 구조로 전환해간 데 따른 것이다. 광공업 취업자 절대수가 최고에 달한 것은 1991년으로, 이때부터 2008년까지 취업자 수는 522만명에서 410만명으로 연평균 6.6만명이 감소하였다.

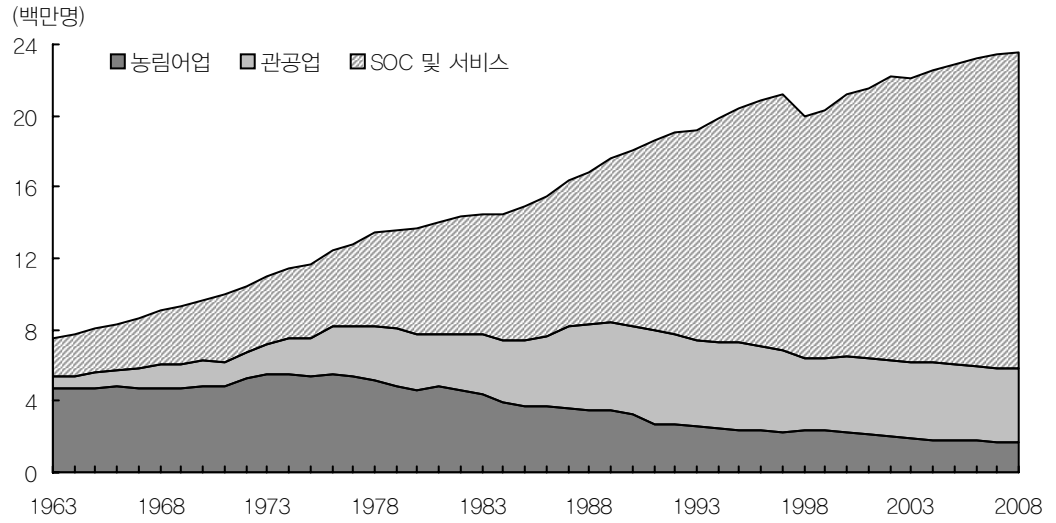
SOC 및 서비스 부문의 취업자 비중은 1963년에 28.3%에 불과하였으나 2008년에는 75.4%에 달하였다. 특히, 1990년대 초부터는 농림어업뿐만 아니라 제조업부문에서도 고용이 감소하는 추세를 보이고 있기 때문에 경제 전체의 총 취업자 수 증가분 이상의 고용창출을 이 부문에서 담당해야 하는 부담을 안고 있다. 경제성장과정에서 SOC 및 서비스 부문의 고용 비중이 꾸준한 증가 추이를 보이는 가운데서도 증가세가 주춤한 경우도 없지 않았다. 즉, 1972~77년의 6년간 이 부문의 고용 비중은 1971년보다 낮았는데, 이것은 고미가정책 등으로 도농 간의 소득격차가 크게 줄면서 농림어업 취업자 수가 증가한데다가 중화학공업 육성 및 1976~78년의 '중동 특수'에 따른 수출호조 등에 힘입어 제조업분야에 있어서도 고용이 크게 늘어났기 때문이다. 1986~87년에도 엔고 등으로 수출의 가격경쟁력이 강화되어 광공업 고용이 크게 증가함으로써 SOC 및 서비스 부문의 고용 비중이 다소 감소하였다(그림 2-7).

경제성장에 따라서 고용률과 경제활동참가율도 대체로 증가 추이를 보였으나 큰 폭의 경기변동이나 대학정원의 확대 등에 따라서 영향을 받았다.[163] 고용률은 1963년 52.0%에서 경제성장과 더불어 상승 추이를 보여 1978년에 58.0%에 달하였다. 그러나 이후 하락세로 반전되어 1984~85년에는 54% 수준까지 낮아졌는데, 이는 제2차 석유파동에 따른 경기침체로 1979~82년의 연평균 경제성장률이 4.7%에 그친데다가 1980년대 초 대학정원의 획기적인 확대에 따라 그만큼 노동공급이 줄어든 데 기인한 것이다. 이후에는 다시 고용률이 빠른 증가를 보여 1997년에는 기록적인 60.9%에 달했으나 외환위기의 영향으로 1998년에는 56.4%로 하락하였다. 고용률은 그 후 상당히 회복되어 2001~08년에 걸쳐서 59~60% 수준을 유지(2008년 59.5%)했으나 아직 외환위기 직전 수준에 이르지는 못하고 있다.

경제활동참가율도 고용률과 거의 같은 패턴을 보여주고 있는데, 이는 고용사정의 변화가 실업자 수로 민감하게 나타나기보다는 구직 포기 등으로 비경제활동인구로 잡히기

163) 고용률은 생산가능인구 대비 취업자의 비율을 나타내는데, 생산가능인구란 15세 이상의 인구 중 군인, 교도소 재소자 등을 제외한 것이다. 경제활동참가율은 생산가능인구 대비 경제활동인구를 나타내며, 경제활동인구는 취업자와 구직을 하고 있는 실업자를 포함한다. 비경제활동인구는 취업자도 실업자도 아닌 사람들로 구직을 포기한 자들을 포함하여 가사・육아・학업・취업준비 등의 활동을 하거나 심신장애・연로상태에 있는 자들을 포함한다. 실업률은 경제활동인구 대비 실업자의 비율인데, 경제활동인구 자체가 경기순환에 따라 영향을 받기 때문에 고용사정을 제대로 반영하지 못할 수 있다는 점에서 고용률을 함께 볼 필요가 있다고 하겠다.

[그림 2-7] 산업별 취업자 추이



때문인 것으로 보인다. 1963~64년에 56%를 다소 넘는 수준을 기록한 경제활동참가율은 꾸준한 상승을 보여 1978년에 59.9%에 달하였다. 그 후 경기침체와 대학정원 확대 등에 따라 하락세로 돌아서서 1984년에는 55.8%까지 낮아졌다. 1985년부터 다시 회복세로 돌아선 경제활동참가율은 1997년에 62.5%까지 상승했으나, 외환위기 영향으로 이듬해 60.6%로 하락하였다. 그 후 경제활동참가율이 상당한 회복을 보여 2002년 이후 62% 내외 수준(2008년에는 61.5%)을 유지하고 있다.

실업률은 1963~64년에 8% 수준에서 꾸준히 하락하여 1978년에 3.2%로 낮아졌으나, 연이은 경기침체로 1980년의 실업률은 5.2%로 상승하였다. 그러나 고용률과 경제활동참가율이 최저에 달했던 1984년을 전후한 기간에 실업률이 4% 내외에서 안정을 보인 것은 고용의 악화가 비경제활동인구의 증가를 수반하였기 때문이며, 이는 대학정원의 확대로 학업 중인 인구가 증가한 데 주로 기인한 것이다. 실업률은 1996년에 2.0%까지 다시 하락했으나 외환위기로 1998년에는 7.0%로 급상승하였다. 이것은 1998년에 고용률이 4.5%p 하락했음에도 경제활동참가율의 하락은 1.9%p에 그친 것과 궤를 같이한다. 실업률은 그 후 점진적으로 하락하여 2007~08년에는 3.2%를 나타냈다.

나. 임금 및 노임단가

임금은 바로 근로자들의 소득을 결정하는 것으로, 근로자들은 물가상승은 물론이고 생산성 향상에 기여한 만큼의 인금인상을 요구할 것이다. 기업의 입장에서도 생산성 향상만큼 임금을 인상하는 것은 생산비용을 추가로 높이는 것이 아니기 때문에 부담이 되지 않는다고 할 수 있다. 그러나 명목임금의 빠른 상승은 (생산성 향상분을 제외하고) 바로 생산비용을 올리는 요인이 된다. 따라서 물가상승이 빠르게 진행하는 상황에서는 물가상승과 생산성 향상을 바로 임금인상으로 반영한다면 물가상승이 고착화되어 이를

수속하기가 매우 힘들어진다는 문제가 있다. 1971~2008년의 기간을 통해서 소비자물가 기준의 실질임금상승은 연평균 6.1%에 달한 반면, 비농림어업부문의 생산성 향상은 이에 훨씬 못 미치는 2.9%에 머물렀다. 그러나 1980년대 이후의 기간만을 보면 실질임금상승률이 4.9%, 생산성 증가율이 3.2%로 그 격차가 그리 크지 않았다.

우리 경제에서 임금이 가장 빠르게 상승한 것은 1970년대 후반의 '중동 특수' 기간과 노동조합이 활성화된 1988~92년의 기간이었다. 1974~75년에는 전 산업(농림어업 제외)의 명목임금 상승이 연평균 31%에 달했으나 제1차 석유파동으로 인한 당시의 높은 물가상승(소비자물가 기준)을 감안한 실질임금상승은 5% 미만이었다. 그러나 물가가 상당히 안정된 1976~79년에도 명목임금은 연평균 33%의 상승을 보였는데, 이는 구매력 기준의 실질임금으로도 연 16% 상승한 것이었다. 이와 같은 높은 임금상승을 보인 것은 대체로 수요 – 공급의 두 가지 측면에서 설명할 수 있다.

첫 번째는 1970년대에 들어서서 정부의 고미가정책과 새마을운동 등에 힘입어 도농간의 소득 및 생활환경의 격차가 줄어들면서 농촌인구의 도시유입이 주춤한 것을 들 수 있다. 수요 측면에서는 1976~78년의 '중동 특수' 호황기를 맞아 인력수요가 크게 늘어난데다 정부의 강력한 중화학공업 육성에 따라 특히 고급인력에 대한 수요가 급증하였다. 당시 기업들은 신규 대졸자를 중심으로 필요한 인력을 확보하기 위하여 경쟁적으로 높은 임금을 지급하면서 경제 전체의 임금상승을 주도하였다. 1976~79년의 높은 임금상승에도 불구하고 이 기간에 생산성 증가(취업자 1인당 실질 부가가치 기준)는 연평균 1.5%에 지나지 않았다. 이는 기업 측면에서 수익성 악화를 의미하며, 노임단가의 빠른 상승으로 경제 전체의 물가상승압력을 가중시키는 요인이 되었다. 수입단가나 환율이 이례적인 안정을 보였음에도 불구하고 이 기간 중에 비교적 높은 물가상승이 지속된 것은 임금의 급등에 기인한 바가 크다고 하겠다.

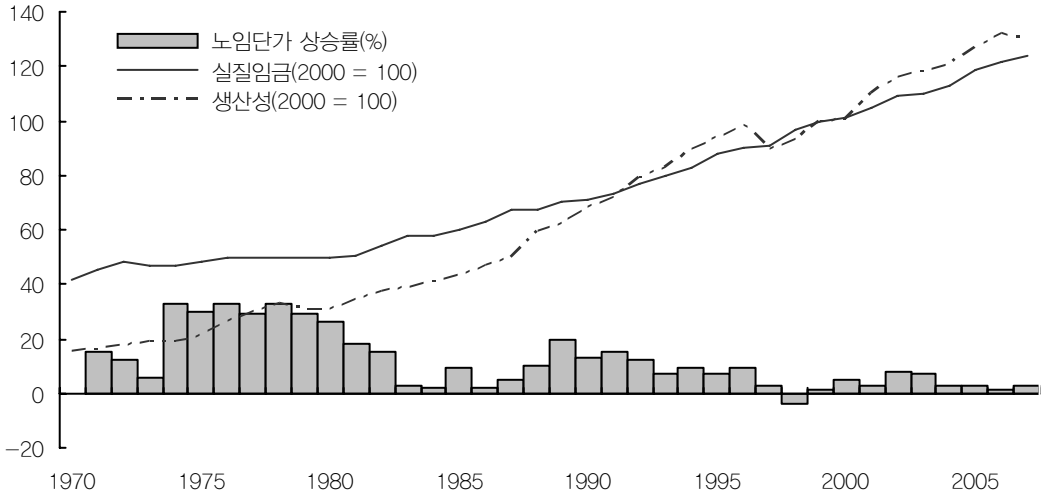
1980년대 초에는 박정희 대통령 시해에 따른 정치적·사회적 불안에다 제2차 석유파동 등이 겹쳐서 경기가 침체를 보인 가운데 실질임금은 소폭 하락하였다. 1982~87년에는 1979년 이래의 안정화정책 효과가 나타나면서 물가가 급속히 안정된 기간이었다. 이 때는 명목임금도 비교적 안정되어 실질임금상승률은 연간 5~8%에 유지되었는데, 이것은 같은 기간의 생산성 증가율 4%보다는 높았다.

1988~92년의 기간은 우리 경제의 성장과정에서 두 번째로 임금상승이 높았던 시기였다. 그 배경은 첫째로 경제가 대체로 활황을 보인 것을 들 수 있다. 원화의 약세와 올림픽 특수 등에 힘입어 수출과 투자가 호조를 보이면서 1986~88년에 경기가 과열되는 양상을 보였다. 원화가 1988~89년에 강세로 전환되어 수출이 1989~90년에 정체되면서 1989년에 경기가 침체국면을 맞기도 했으나 건설을 중심으로 한 내수확대시책이 펼쳐짐에 따라 1990~91년의 경제성장률은 9%대를 유지하였다. 임금상승이 가속화된 또 하나의 요인은 1987년 정치적인 민주화선언을 계기로 노동운동이 활발히 전개된 데 따른 것이다. 노동조합의 신규 설립이 늘어나고 불법파업과 과격한 노동운동이 전개되면서 과도하게 높은 임금인상을 요구하였다. 결과적으로 1988~92년간 명목임금의 연평균 상승률은 18%를 기록하였다. 실질임금상승률도 10%에 달하였는데, 이 기간 중의 연평균 생산성 증가율 3%를 크게 상회하는 것이었다. 높은 명목임금상승과 부진한 생산성 향상은

연평균 14%의 노임단가 상승을 초래하여 이 기간 중 물가상승이 가속화된 원인이 되기도 하였다. 1983~87년에 연평균 2.8%에 머물렀던 소비자물가상승률은 1988~92년에는 7.4%로 높아졌다.

1993~96년은 임금과 물가가 현저하게 안정을 되찾은 기간이었다. 연도별로 별 차이가 없이 명목임금이 연간 12%, 소비자물가가 5%, 실질임금이 6~7% 상승하였으며, 부가가치 생산성도 연간 4%를 다소 넘게 증가하였다. 외환위기를 맞았던 1997년에는 실질임금상승률이 2.5%에 머물렀으며, 1998년에는 명목임금이 2.5%의 감소를 보였다. 1999~2008년의 기간에는 임금과 물가가 더욱 안정을 보여, 연평균 명목임금상승률 7%, 실질임금상승률 4%를 나타냈으며, 생산성 향상은 3% 수준이 유지되었다. 다만, 2002~03년의 기간에는 연평균 명목임금상승률이 10%를 넘어서고 실질임금도 7% 가까이 상승하였는데, 이는 2002년에 가계신용의 급증에 따라 소비가 주도한 GDP 성장이 7%에 달한데다 2001년에 소비자물가상승률이 4.1%를 보이는 등 서비스 가격을 중심으로 물가상승이 다소 가속된 데 기인한 것으로 보인다. 또한 2008년에는 GDP 성장률이 2.5%로 둔화된 가운데 명목임금상승률이 물가상승률에도 못 미치는 3.4%에 머물렀다(그림 2-8).

[그림 2-8] 실질임금, 생산성 및 노임단가



자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

3. 물 가

가. 물가의 시기별 추이

일제강점기에서 벗어나면서 우리 경제는 극심한 물가불안에 시달려야 했다. 정부수립 이전에 효과적인 정책추진의 구심체가 없는 상황에서 일제의 전시 통제경제체제로부터 자유경제체제로의 원활한 전환은 지연될 수밖에 없었다. 더구나 남북분단으로 인해 공업

기반시설을 상실함으로써 상당 기간 물자부족을 겪지 않을 수 없었다. 1950～53년의 6·25 전쟁으로 상황은 더욱 어려워졌다. 그나마 존재했던 산업생산체계가 마비된데다가 UN군의 전비조달 등을 위해 통화공급이 급증했기 때문이다. 1948～49년에 각각 58% 및 25%를 보였던 소비자물가상승률은 전쟁이 발발한 1950년에 168%에 달했고, 이듬해인 1951년에는 무려 390%를 넘어섰으며, 1952년에도 87%를 기록하였다. 1953～54년에는 물가상승률이 53% 및 37%로 다소 둔화되었는데, 이것은 1953년 2월에 단행된 화폐개혁의 영향도 있었던 것으로 보인다(김병주[1995]). 화폐개혁은 그동안 남발된 화폐발행으로 인해 누적되었던 물가상승압력을 덜고 예금으로 흡수된 유동성을 경제개발에 활용하고자 하는 목적에서 시행되었다.

그러나 높은 물가상승은 1957년까지 지속되었고, 특히 1955년에는 소비자물가상승률이 68%에 달하였다. 이것은 총통화 증가율이 1953～54년에 각각 138% 및 82%(말잔 기준)에 달한데다가 1955년에 환율이 크게 절하되어 수입상품가격이 상승한 데 기인한 것으로 보인다. 8월에 공정환율이 미달러당 18원에서 50원으로 인상되었으며, 그 전부터 시장환율은 큰 폭의 약세를 보였다.[164] 소비자물가상승률은 1956～57년에 23% 수준으로 둔화되었으며, 1958년에는 −3.5%, 1959～62년에는 6.5%로 현저한 안정세를 나타냈다.

이와 같이 물가가 안정된 것은 무엇보다도 미국 원조당국과의 합의하에 강력한 재정안정계획이 추진된 데 기인한다. 재정수지의 개선을 통해서 통화공급의 증가를 안정적으로 유지하는 데 거시정책의 초점이 맞추어졌다. 이에 따라 1955년에 61%(말잔기준)에 달했던 총통화 증가율이 1957년에 15%로 낮아진 것을 비롯해서 1957～60년간 연평균 총통화 증가율은 14%에 머물렀다. 1956년부터 미국의 잉여농산물이 도입되어 쌀값의 안정에 기여하고, 1957～58년의 연이은 풍작으로 농산물가격이 안정된 것도 물가안정에 크게 기여하였다. 1961～62년에도 물가는 비교적 안정을 보였는데, 이는 주로 가격통제에 의해서 이루어진 것으로 보인다. 1961년 군사정권이 들어서면서 쌀·보리·가정용 연탄·석탄·비료 등에 대한 가격통제가 시행되었으며 「물가조절에관한임시조치법」을 제정하여 정부의 가격통제를 보다 제도화하였다. 1962년 제2차 통화개혁으로 동결되었던 예금이 해제되면서 물가불안이 야기되자 가격통제의 범위는 더욱 확대되었다.

1963～64년에는 다시 물가상승이 가속화되어 소비자물가상승률이 각각 21%와 30%에 달하였으며, 그 후 1970년에 16%의 상승률을 기록한 것을 제외하고 물가상승률은 11～14% 수준에서 그런대로 안정을 보였다. 1963～64년의 물가불안은 기본적으로 전형적인 개발 인플레이션이라고 볼 수 있을 것이다. 1961～62년에 총통화 증가율은 각각 59% 및 25%(평잔 기준)에 달하였으며, 경제개발계획의 추진에 따라 1962～63년의 실질 총수입이 연평균 30% 이상 증가하면서 외환사정이 극도로 악화되었다. 경상수지 적자가 1962년과 1963년에 각각 GDP의 2.4%와 5.3%에 달한데다가 외국원조가 축소되어 외환보유고가 감소하였다. 이런 상황에서 수입이 극도로 제한되어 1964년의 실질 총수입은 전년

164) 시장환율(암시세)은 1953년 12월에 달러당 39원에서 1954년 11～12월에 66～71원으로 상승하였으며, 1955년 1월에는 달러당 77원, 8월에는 80원으로 상승하였다(Frank, Kim, and Westphal [1975]).

에 비해 24%나 감소하였으며, 수입물자의 가격은 크게 상승할 수밖에 없었다. 1962년의 농산물 흉작 및 1963년에 있었던 원당 등 일부 수입물자에 대한 관세 인상, 특히 1964년 5월에 있었던 100% 가까운 대미환율의 절하도 물가압력에 가세하였다.

1970년의 물가불안도 비슷한 요인으로 설명할 수 있을 것이다. 1965년의 금리현실화 조치의 결과로 1965~69년의 총통화 증가율은 매년 50%를 상회하였다. 이것은 국민들의 저축행태의 변화를 반영한 것으로, 통화 증가가 직접적으로 물가압력을 가져오지는 않았더라도 금융자금의 획기적인 증대가 투자를 활성화하여 상당한 수요압력으로 작용한 것은 사실이라고 하겠다. 1966~69년의 기간에 실질 총투자는 연평균 36% 증가하였으며, 총수입은 이를 상회하는 연평균 39%의 증가율을 나타냈다. 이에 따라 국제수지가 크게 악화되어 1968~71년의 경상적자는 연평균 GDP의 8.4%에 달하였다. 1970년에 외환사정의 악화에 대응하여 수입을 억제함에 따라 총수입의 증가는 8%에 머물렀으나 수입물자의 품귀현상과 물가상승을 야기하였다. 대미환율이 꾸준히 절하되어 1969년부터 1972년 사이에 달러당 288원에서 393원(연평균 기준)으로 조정된 것도 물가압력으로 작용하였다. 이에 더하여 1967~70년의 기간에는 인건비 상승 또한 상당한 물가상승요인이었던 것으로 보인다. 제조업의 임금상승률이 이 기간에 연평균 28%에 달하였고, 실질임금의 상승률도 13%에 달하였으며, 생산성 향상을 감안한 노임단가도 연 16%의 빠른 상승세를 나타냈다.

1973년에는 당시로서는 획기적으로 낮은 3.2%의 소비자물가상승률을 보였는데, 이는 1972년 8·3 조치의 일환으로 물가상승 목표를 3%로 잡고 비용 측면에서의 물가상승요인을 최소화하려는 노력의 결과로 보여진다. 한국개발연구원의 실증분석을 근거로 쌀값, 공공요금, 기업의 금리부담, 조세부담 등 비용요인을 적절히 관리한다면 물가상승 3% 목표가 결코 불가능하지 않다는 판단을 하였다. 이에 따라서 금리의 대폭 인하, 미달러당 400원 수준의 환율 유지, 공공요금 인상의 억제, 1973년 예산규모의 최대한 억제 등을 추진하였다.[165]

그 후 국내물가를 가장 크게 좌우한 요인은 환율이나 수입단가의 변동으로 인한 수입비용 추이와 경기국면이나 노동운동의 활성화에 따른 노임단가의 변동 등이었다. 우리 경제의 수입의존도가 높고 총부가가치 중에서 임금이 차지하는 비중이 크다는 점을 감안할 때 당연한 결과라고 하겠다. 수입 인플레이션으로 규정할 수 있는 것은 물론 두 차례에 걸친 석유파동기였다. 제1차 석유파동기인 1973~74년에 걸쳐 달러표시 수입단가 상승이 연평균 44%에 이르고 1975년에 대미환율도 20% 가까이 (연평균 기준) 절하됨으로써 1974~75년의 연평균 소비자물가상승률은 25%에 달하였다. 제2차 석유파동기인 1979~81년의 기간에도 연평균 23%의 높은 물가상승이 지속되었다.

---

165) 그러나 1973년 소비자물가상승률의 3%대 실현은 공공요금 인상 억제, 일부 품목에 대한 생산의무량 할당제 및 최고가격제 실시, 수요 억제를 위한 공공건축 등에 대한 건축허가 중단, 급등한 국제원자재가격의 국내 현실화 지연 등을 통해서 무리하게 달성된 측면이 강했다고 하겠다. 실제로 보다 포괄적인 물가지표인 GDP 디플레이터로 보면 1973년의 물가상승률은 15%를 상회하여 1965~72년 연평균 14%보다도 오히려 높았다.

1979~80년의 수입단가 상승은 연평균 21%로 제1차 석유파동기보다 낮았지만 1980~81년 대미환율의 절하폭은 각각 26% 및 12%에 달하였다. 정도의 차이는 있지만 외환위기의 영향을 가장 크게 받은 1998년과 수입단가와 환율이 함께 가세한 2008년도 수입인플레이션의 성격이 컸다. 1998년에는 수입단가가 17% 가까이 하락했으나 대미환율이 47% 절하됨에 따라 극심한 경기침체 가운데서도 7.5%의 소비자물가상승률을 기록하였다. 2008년에는 국제원자재가격의 불안으로 수입단가가 21% 상승하고 대미환율도 19% 절하되었으나 경기가 부진한 가운데 소비자물가상승률은 4.7%에 머물렀다.

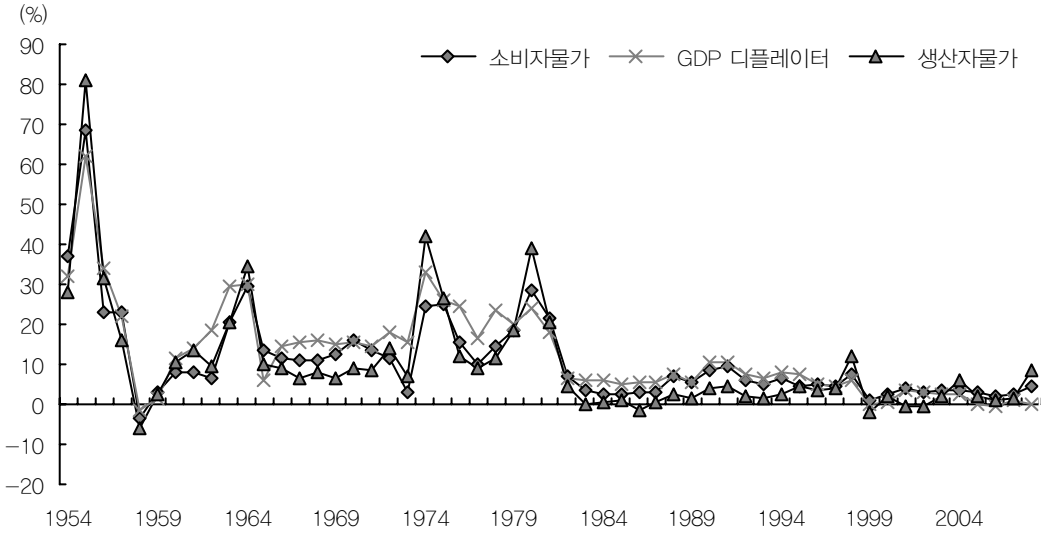
노임단가의 상승이 물가상승의 주된 원인이 되었던 것은 1976~78년의 '중동 특수' 호황기와 1988~92년의 기간을 들 수 있다. 연평균 13%를 기록한 1976~78년의 물가상승률은 해외여건의 호전을 바탕으로 총수출과 총투자가 각각 평균 25% 및 28% 실질 증가하고 총통화공급도 평균 37% 확대되면서 초래된 전형적인 수요견인 인플레이션의 성격이 짙다고 할 수 있다. 높은 임금 및 노임단가의 상승은 자연스러운 결과였지만, 당시 의욕적인 중화학공업의 추진으로 고급인력에 대한 수요가 급증하고 중동에 진출하는 인력이 증가하면서 임금이 크게 올라, 1976~78년의 연평균 노임단가 상승률은 32%에 달하였다. 1978년에 농림어업 생산이 11%나 실질 감소하여 농산물가격이 급등한 것도 이 해의 물가불안에 일조하였다.

반면, 1988~92년에 연평균 7.4%에 달했던 소비자물가 기준의 물가상승률은 수요견인보다는 임금인상 자체로서 주도된 성격이 강하다고 할 수 있다. 물론, 이 기간 중의 GDP 성장률이 연평균 8.4%로 낮은 수준은 아니었고, 환율요인에 의한 1986~88년의 호황기와 다소 겹치는 상황이어서 총수요압력이 어느 정도 존재하지 않았다고 단정할 수는 없다. 그러나 5년간 연평균 명목임금이 18%, 실질임금이 10%, 노임단가가 14% 상승한 데는 1987년 6·29 민주화선언 이후 노동운동이 활성화되고 인금인상 요구가 봇물을 이룬 데 기인한 바 크다고 할 수 있다.

1983~87년과 2000~07년의 기간은 국제원자재가격이나 환율 면에서 큰 충격이 없는 가운데 우리 경제의 성장과정에서 물가가 가장 안정된 시기였다. 소비자물가 기준의 물가상승률은 이 기간 각각 평균 2.8% 및 3.0%에 그쳤다. 1983~87년의 물가안정은 1970년대 말 이후의 안정화정책이 상당한 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있을 것이다. 당시는 제2차 석유파동의 영향으로 경기가 침체되어 긴축정책만을 무리하게 밀어붙일 상황이 아니었기 때문에 거시경제정책이 어려운 시기였던 것이 사실이다. 그러나 정부는 재정·금융의 거시정책 이외에 임금안정을 위한 소득정책과 경제교육 등을 가미하여 획기적인 물가안정을 이룸으로써 그동안의 만성적인 물가상승 기대심리를 크게 불식시킨 계기가 되었다고 할 수 있다.

한편, 2000~07년의 물가안정은 외환위기 이후 국내투자와 소비의 증가세가 크게 둔화되면서 연평균 성장률이 5.2%로 낮아진 것을 배경으로 하고 있다. 이와 동시에 1998년부터 도입된 물가안정목표제하에서 목표치가 대체로 3% 내외로 설정되어온 것과도 일맥상통하는 것이라고 하겠다. 적정 물가상승률은 성장을 저해하지 않는 수준의 상승률, 물가불안의 사회적 비용을 최소화하는 상승률, 주요국과 비교하여 격차가 크지 않은 상승률, 소비자물가의 상향 편의를 고려한 상승률 등으로 정의되고 있다(한국은행[2004]).

[그림 2-9] 물가상승률의 추이



한국은행은 이렇게 설정된 물가안정목표를 대체로 달성함으로써 국민들의 물가안정목표제에 대한 신뢰성을 높이고 물가상승 기대심리를 완화하는 데 기여한 것으로 보인다(그림 2-9).

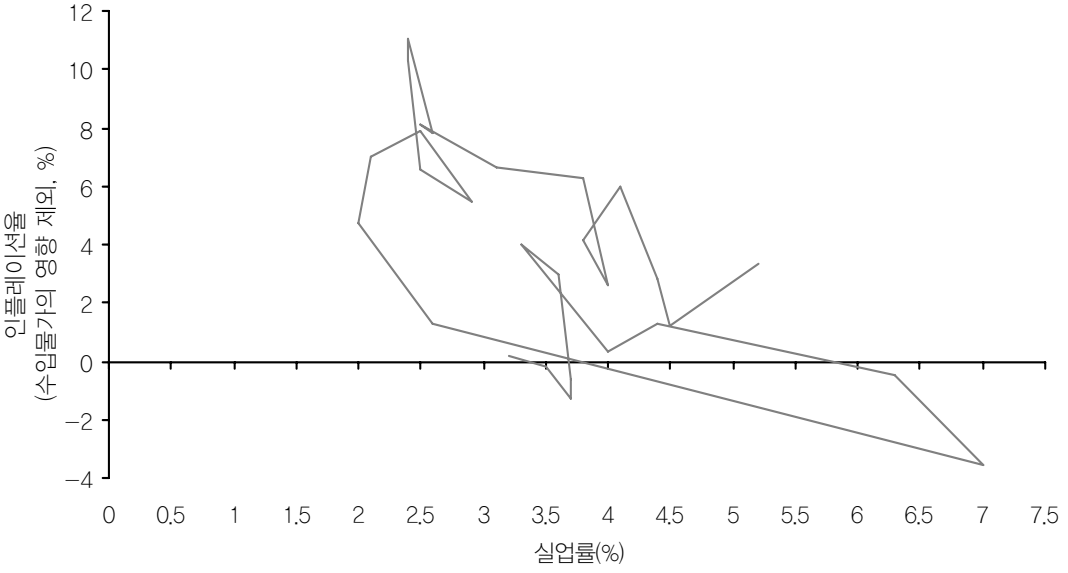
단기적으로 물가상승률은 GDP 갭(잠재생산능력과 실제 경제활동 수준의 차이)과 마이너스의 관계를 보일 것으로 기대된다. 실업률이 이 갭을 반영한다고 하면 물가상승률과 실업률 간의 관계를 보여주는 필립스 곡선을 추정할 수 있다. 그러나 무역의존도가 높은 우리 경제의 경우 수입물가가 국내물가에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 전체 물가상승률보다는 수입물가의 영향을 제외한 물가상승률이 실업률과 보다 밀접하게 관련되어 있다고 할 수 있다. 수입물가의 영향을 제외한 물가상승률을 구하기 위해서 아래와 같은 단순한 물가 방정식을 먼저 추정하였다.

$$INFdef = \underset{(5.95)}{11.313} + \underset{(6.00)}{0.309} \times 100 \times ((ER \times Pim)/(ER(-1) \times Pim(-1)) - 1) + \underset{(4.19)}{0.222} \times 100 \times ((ER(-1) \times Pim(-1))/(ER(-2) \times Pim(-2)) - 1) - \underset{(-3.84)}{2.106} \times U$$

( ) 안은 t값.

표본기간 = 1980~2007; R-squared = 0.733; S.E. = 2.87; D.W. = 0.63.
INFdef = GDP 디플레이터 기준 물가상승률.
ER = 원화의 대미환율.
Pim = 수입단가지수(미달러 기준).
U = 실업률.

[그림 2-10] 물가상승률과 실업률의 관계(1980~2007년)



이 추정방정식으로부터 얻은 수입물가의 영향을 제외한 물가상승률은 실업률과 대체로 마이너스의 관계를 보여주었으며, 이러한 관계는 특히 1980년대부터 두드러지게 나타나고 있다[그림 2-10].

나. 경제부문별 물가 추이

1971~2007년의 GDP 디플레이터 상승률은 연평균 9.7%로 같은 기간 중의 소비자물가상승률 8.1%보다 높았다. 그것은 상대적으로 가격·요금의 상승이 빠른 서비스부문이 GDP에서 높은 비중을 점하고 있는데다가, 소비자물가의 경우 물가관리 차원에서 가격·요금을 규제해온 측면도 있기 때문이다.

1) 산업별 물가 추이

산업별 디플레이터 상승률을 보면, 농림어업이 8.5%, 광공업이 7.5%, SOC 및 서비스가 11.1%를 나타냈다. 이러한 산업별 물가상승률의 차이는 상당 부분 생산성 증가율의 차이와 해외로부터의 수입에 얼마나 영향을 받느냐를 반영한다. 광공업부문의 물가상승률이 가장 낮은 것은 해외로부터의 경쟁에 제일 크게 노출되어 있고 기술진보로 인해서 생산성 향상도 빠르기 때문이다. 1999년 이래 광공업의 디플레이터는 (2004년을 제외하고) 줄곧 하락세를 보이고 있다.[166] 반면, 기본적으로 내수산업의 성격이 큰 SOC 및 서

166) 다만, 1993년이나 2004년과 같이 수출이 호조를 보이는 가운데 예외적으로 광공업 물가상승이 더 빠른 경우도 있었다. 외환위기 직후인 1998년에는 원화의 큰 폭 약세와 그에 따른 실질 수출의 상대적인 호조에 따라서 광공업 디플레이터 상승률은 SOC 및 서비스 부문보다 3배가 넘는 12.6%를 기록했다.

비스부문의 물가상승률은 다른 산업에 비해 높았다.

그런데 이보다 최근인 1990~2007년의 연평균 디플레이터 상승률을 본다면, 전체 GDP의 경우 4.4%, 농림어업 2.5%, 광공업 2.4%, SOC 및 서비스 5.6%를 나타냈다. SOC 및 서비스 부문의 물가상승이 타 부문의 2배 이상에 달하였으며, 농림어업부문의 물가상승이 광공업부문의 상승률과 거의 같은 수준을 나타냈다. 그 전에 비하여 농림어업부문의 물가상승이 상대적으로 완화된 것은 중국 등으로부터의 농산물 수입이 늘어난 점을 반영하는 점으로 보인다.

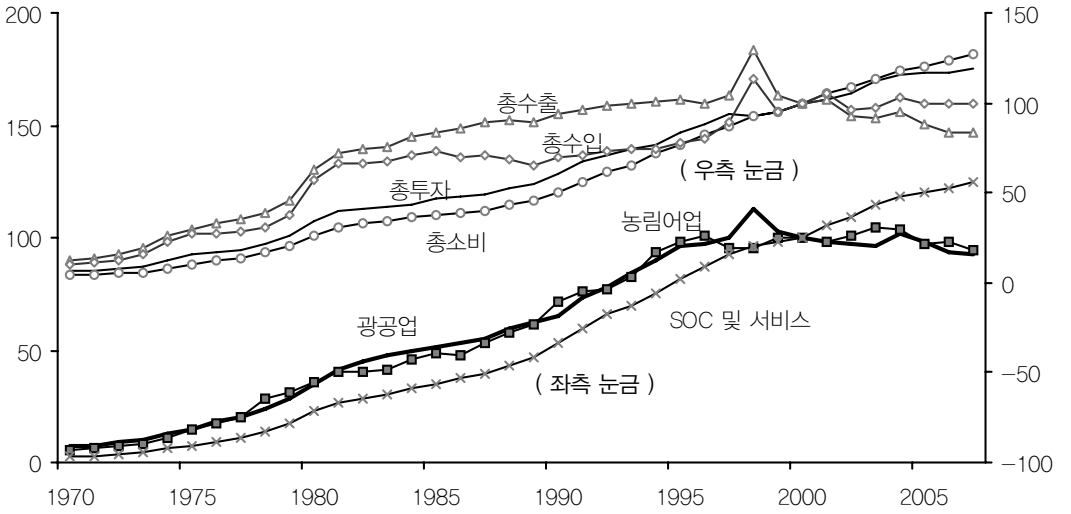
농림어업부문의 연도별 물가상승 추이는 경제 전반의 물가상승압력과 동시에 기후조건 등에 따른 이 부문의 생산 추이에 크게 영향을 받았다. 저조한 농산물 작황은 그해 혹은 이듬해의 농림어업부문의 높은 물가상승을 야기하였다. 농림어업 생산이 11% 가까이 감소한 1978년에 이 부문 디플레이터는 38% 상승하였으며, 생산이 4.4% 감소한 1987년의 경우에는 1987~88년에 걸쳐서 연평균 10%가 넘는 농림어업 물가상승을 기록하였다. 농림어업 생산이 6% 감소한 1993년의 경우에도 그 이듬해의 디플레이터 상승률이 13%에 달하였다. 그러나 농림어업 생산이 역시 6% 감소한 1998년이나 생산이 각각 3.5% 및 5.3% 감소한 2002~03년에는 이 부문의 물가에 두드러진 영향을 미치지 않았다. 이것은 농수산식품에서 수입이 차지하는 비중이 높아져서 국내의 작황이 가격에 미치는 영향이 예전에 비하여 크지 않기 때문인 것으로 보인다. 한편, 1980년에는 냉해로 인해서 쌀 수확이 극히 저조(농림어업 생산이 19% 이상 감소)하였으나 정부양곡의 방출 확대와 외국 쌀의 수입 등을 통해 물가상승을 상당히 억제할 수 있었다.

2) 수요부문별 물가 추이

수요부문별로 디플레이터의 연평균 상승률을 비교해보면, 1971~2007년의 기간에 총소비는 10.2%, 총투자는 8.5%, 총수출 및 총수입은 각각 5.9%와 7.3%를 나타냈다(그림 2-11). 원화의 절하 추세에도 불구하고 국제경쟁에 직접 노출된 수출입부문의 물가상승이 소비나 투자의 경우보다 크게 낮은 것을 알 수 있다. 1990~2007년의 기간만 본다면, 총소비의 연평균 디플레이터 상승률은 5.8%, 총투자는 4.5%인 반면, 총수출 및 총수입은 각각 0% 및 2.8%였다. 1971~89년의 경우, 총수출 및 총수입의 연평균 디플레이터 상승률이 각각 11.5% 및 11.6%로 거의 같아 교역조건에 별다른 변화가 없었던 반면, 그 후에는 교역조건이 상당히 악화된 것을 보여주고 있다.

두 차례의 석유파동기 중 수입물가의 급등이 다른 수요부문의 물가에 결정적인 영향을 준 데 반해서, 외환위기 직후인 1998~99년의 경우, 급격한 환율 등락에 따른 수출입물가의 변동은 소비나 투자의 디플레이터에는 그다지 큰 영향을 미치지 않았다. '중동특수' 호황을 맞았던 1976~78년에는 수입물가가 비교적 안정되었음에도 불구하고 연평균 GDP 디플레이터 상승률이 22%에 달하였다. 이것은 교역조건이 두드러지게 향상된데다가 소비재 및 서비스의 물가도 빠르게 상승하였기 때문이다. 1990~91년에 GDP 디플레이터 상승률이 1981년 이후 처음으로 두 자리 숫자를 기록한 것은 수출부진에 따른 경기침체를 우려하여 건설을 중심으로 한 내수진작이 추진되었기 때문이다. 1987년 민주화

[그림 2-11] GDP 부문별 디플레이터 추이(2000 = 100)



선언 이후 근로자들의 실질임금과 민간소비가 빠르게 증가한 것도 여기에 기여하였다(그림 2-10).

4. 국제수지 및 외환

가. 국제수지 및 추이

1) 경상수지

6·25 전쟁의 휴전을 맞은 1953년 이래 우리 경제의 성장과정에서 경상수지를 중심으로 한 국제수지 추이를 살펴보기 위해서는 다음과 같은 몇 개의 시기로 나누어볼 수 있다.

(1) 1953~61년(경제개발이 본격화되기 이전 시기): 전쟁으로 인한 피해 복구와 국민생활에 긴요한 물자를 확보하기 위한 수입수요가 컸지만 우리의 외화가득능력이 취약하여 연간 2.2억~3.7억달러의 무역적자를 기록한 시기였다. 이러한 무역적자는 외국원조를 통하여 보전하는 방법밖에 없었다. 1953~60년의 기간 중 연평균 외국원조는 2.6억달러로서 평균적으로 총수입액의 74%를 원조로 충당하였다(Krueger[1979]). 원조의 규모는 3.8억달러로 총수입의 87%를 담당했던 1957년을 정점으로 하여 점차 감소하였지만 1960년까지도 총수입의 71%에 달하였다. 이에 따라 경상수지는 1953년에 GDP의 5.2% 적자에서 개선 추이를 보여 1958~61년에는 GDP의 1.3% 흑자를 나타냈다.

(2) 1962~75년(경제개발이 본격화되기 시작하여 제1차 석유파동의 충격을 받은 시기

까지): 경제개발에 필요한 각종 설비와 원자재 등의 수입수요가 막대한 반면에 수출능력은 아직도 취약한 상태에 있어서 만성적인 경상수지 적자를 나타낸 기간이었다. 제1차 경제개발5개년계획이 시작된 지 두 번째 해인 1963년에 벌써 경상수지 적자가 GDP의 5.3%에 달하고, 외자도입 또한 원활하지 못해서 외환보유고는 줄어들고 있었다. 정부는 1964~65년에 걸쳐서 수입에 대한 통제를 강화하면서 외환보유고의 추가적인 감소를 가까스로 막을 수 있었다. 1966년경부터 공공차관과 상업차관이 도입되기 시작하자 수입은 다시 빠르게 증가하여 1966~69년간의 연평균 실질 총수입 증가율은 39%에 달하였다. 그 후 수입의 증가세가 둔화되기는 하였으나 1968~71년의 경상수지적자는 연평균 GDP의 8.4%를 나타냈다. 1972~73년에는 세계경제가 높은 성장을 보이는 가운데 수출호조에 힘입어 경상수지 적자가 현저하게 축소되었으나, 1973년 10월에 불어닥친 석유파동으로 경상수지는 다시 크게 확대되었다. 1974~75년의 경상수지 적자는 각각 GDP의 10.5% 및 8.8%에 달하였다.

(3) 1976~78년('중동 특수' 호황기): 우리 기업들이 오일머니를 축적한 중동국가들의 건설사업에 활발하게 진출하고 세계경제도 회복세를 보이면서 우리의 수출 및 국제수지가 이례적인 호조를 보였다. 1976~78년에 총수출의 연평균 실질 증가율이 25%에 달하였고, 수출단가도 연평균 10% 이상 상승하여 명목 상품수출 증가율은 37%를 기록하였다. 수입단가가 안정된 가운데 교역조건은 3년간 28% 향상되었다. 무역외수입도 1975년 9억달러에서 1978년에는 45억달러로 증가하였다. 그 결과 1977년의 경상수지는 균형을 이루었으며 1976년 및 1978년의 경상수지적자도 각각 GDP의 1.1% 및 2.0%에 그쳤다.

(4) 1979~85년(제2차 석유파동에서 시작하여 '3저' 호황기 이전까지): 우리 경제는 1979년 제2차 석유파동을 맞아 다시 큰 폭의 경상수지 적자를 기록하였다. 1979~80년에 원유가격이 급상승하는 가운데 수입단가 상승률이 연평균 21%에 달함으로써 1979~81년의 3년간 경상수지 적자는 GDP의 7.1%를 기록하였다. 그 후 1985년까지 경상수지 적자규모가 꾸준히 축소되었는데, 이것은 수출이 크게 호전되어서라기보다는 수입 확대가 크게 둔화된 데 기인한다. 1980년 이래 대미 명목환율이 상당 폭 절하되고 제2의 '중동 특수'가 있었음에도 불구하고 총수출의 연평균 실질 증가율은 9%에 머물렀다. 그러나 총수입의 연평균 실질 증가율은 이보다 낮은 6%에 그쳤다. 이것은 수입의존이 큰 설비투자의 실질 증가율이 1982~85년 중 연평균 8.0%로 크게 둔화된 데 주로 기인한 것으로 보인다. 1970년대를 통해서 활발하게 추진해온 중화학투자 중 중복·과잉 투자에 대한 조정이 이루어지고 중화학공업 육성정책의 비효율성이 지적되었다.

(5) 1986~89년('3저'의 영향으로 인한 경상수지 흑자기): 무역적자 및 재정적자에 시달려온 미국이 주도하여 1985년 9월 주요 5개국 재무장관이 '플라자 합의'를 이룬 것을 계기로 엔화가 큰 폭의 강세를 보이고 유로달러를 중심으로 국제금리도 하락하였다. 1985년 말 OPEC이 고정 유가제를 폐지함에 따라 국제유가도 상당 폭 하락하였다. 이는 세계 도처에서 일본과 경쟁하는 우리 수출 기업들과 외채 및 수입

원유에 크게 의존하는 우리 경제에 매우 유리한 환경을 제공함으로써 건국 이래 처음으로 큰 폭의 경상수지 흑자를 시현하였다. 1986~87년 두 해에 걸쳐서 원화의 실질실효환율이 20% 내외의 약세를 보이면서 총수출이 1986~88년간 연평균 20%의 실질 증가율을 보였고 교역조건도 개선되었다. 그 결과 1986~89년의 4년간 경상수지 흑자는 연평균 GDP의 5.4%에 달하였으며, 특히 1987~88년간은 7.5%를 기록하였다.

(6) 1990~97년(경상수지 적자 전환기): '3저'의 효과가 소진되면서 경상수지는 소폭이기는 하지만 다시 적자기조로 돌아섰다. 1992~93년 연간 GDP 성장률이 6%에 그치는 침체를 보이면서 수입 증가도 크게 둔화되어 1993년에는 약간의 경상수지 흑자를 기록하였다. 이 기간 중의 특징적인 현상은 1996년의 급격한 교역조건 악화와 이로 인한 경상수지의 적자폭 확대이다. 1996~97년간 수출단가(달러표시)는 반도체가격의 급락 등에 따라 2년간 누적되어 21% 하락하였다. 반도체를 제외할 경우 10%가 하락하였는데, 이 기간 중 수입단가도 10% 하락하였으므로, 반도체가 다른 수출품목의 가격만큼만 하락했어도 교역조건의 악화는 없었을 것이다. 1996년 경상수지 적자는 231억달러로 GDP의 4.1%에 달하였다.

(7) 1998~2007년(외환위기 이후의 경상수지 흑자 전환기): 1998년은 전년도 11월경에 닥친 외환위기의 타격을 가장 크게 받은 해였으나 경상수지 면에서는 GDP의 11.7%에 달하는 404억달러의 대폭적인 흑자를 기록하였다. 원화의 큰 폭 약세에 따라 실질 총수출이 13% 증가한 반면, 실질 총수입이 22%나 줄었기 때문이다. 많은 기업들이 당장의 유동성 위기와 극심한 불확실성에 내몰리면서 실질 총투자가 23% 감소하는 등 내수위축이 심각하였다. 경상수지 흑자는 1999년에도 245억달러(GDP의 5.5%)를 기록하였으며, 2004년에도 세계경제 회복에 따른 수출호조에 힘입어 282억달러(GDP의 4.1%)에 달하였다. 1998~2007년에 걸쳐서 기본적으로 경상수지 흑자가 유지된 것은 경제성장, 특히 투자와 소비를 포함한 내수의 확대가 저조하였기 때문이다. 그러나 흑자규모가 유지되지 못하고 축소된 것은 실질수출이 수입보다 높은 증가율을 보였음에도 불구하고 교역조건이 1997년 이후 지속적으로 악화된 데 기인한다. 특히, 2008년에는 국제원자재가격의 상승으로 수입단가가 크게 오르면서 경상수지는 적자로 반전되었다.

2) 자본수지

자본수지는 자본거래의 자유화가 크게 진전되지 않은 상황에서는 경상수지 적자를 충당하기 위해 도입하고, 대규모 경상수지 흑자가 발생할 경우에는 도입된 외자를 상환하는 등 경상수지상황에 따라 좌우되는 경우가 많다. 우리나라의 경우, 1960년대 초까지는 수입의 상당 부분이 외국의 무상원조로로 들어옴으로써 큰 폭의 무역수지 불균형에도 불구하고 경상수지 적자규모는 그리 크지 않았으며, 따라서 이를 보전하기 위한 외자의 도입 필요성도 그리 크지는 않았다. 그러나 1960년대 초, 외국원조가 크게 줄어드는 상황에서 의욕적인 경제개발계획을 추진하는 정부로서는 외자의 원활한 도입이 필수적이었

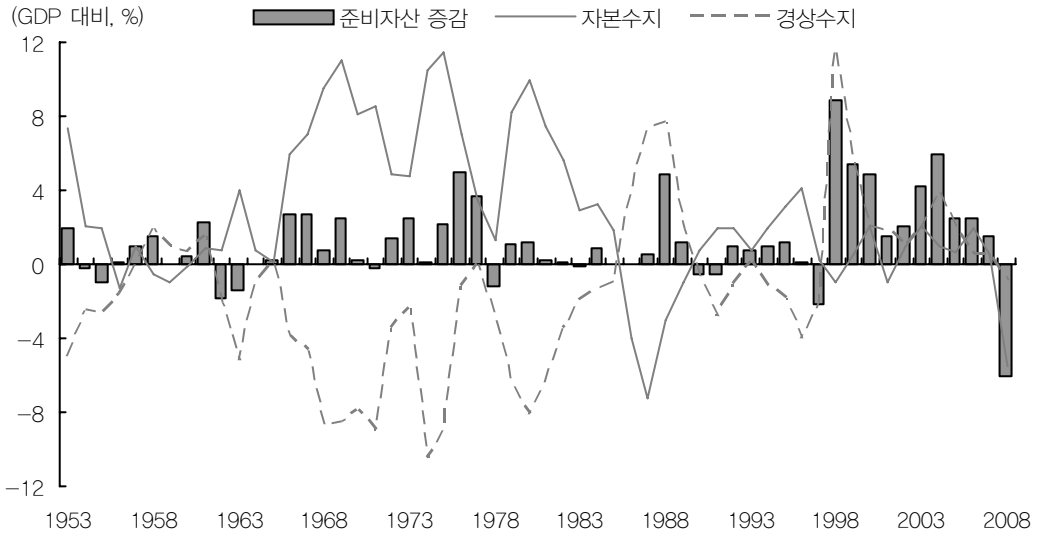
다. 그런데 당시 우리 경제의 대외신인도로는 외자를 도입하는 것이 쉬운 일이 아니었다. 1962~65년간 외환사정의 어려움을 절실히 겪고 난 1966년에 기존의 외자도입 관련법들을 정비하여 「외자도입법」으로 통합하고 적극적인 노력을 기울이면서 외자를 유치할 수 있었다. 1966년 이래 1971년까지 점차 커져가는 경상수지 적자규모에 맞추어 외자의 순유입이 확대되어왔다. 1970년대 초까지는 상업차관이 전체 외자도입의 절반 이상을 차지한 가운데 나머지는 대부분 사회간접자본시설 투자를 위한 공공차관이었다.

1972~73년에는 경상수지 적자가 감소하면서 자본수지의 흑자폭도 줄어들었다. 그러나 1974~75년에는 제1차 석유파동으로 경상수지적자가 크게 커지면서 이에 상응한 자본의 순유입이 이루어졌다. '중동 특수'를 맞았던 1976~77년에는 경상수지가 급속하게 개선되었음에도 불구하고 상당한 규모의 자본도입이 계속되었기 때문에 외환보유고가 크게 증가하였다. 1979~81년에는 다시 제2차 석유파동을 맞아 경상수지 적자가 대폭 확대되면서 순유입이 연평균 57억달러에 달하였다. 그 후 1986년까지는 경상수지의 적자폭이 점차 감소함에 따라 자본수지 흑자규모도 감소 추세를 보였다.

1986~89년은 '3저'의 영향으로 유례없는 경상수지 흑자를 이룬 기간으로, 흑자의 상당 부분을 기존에 도입된 외자를 상환하는 데 사용하였다. 이 기간 중 자본거래 적자(순유출)는 1987년에 104억달러를 비롯하여 합계 225억달러에 달했는데, 이것은 경상수지 적자를 기록했던 1979~85년에 순유입된 자본총액 281억달러의 80%, 그리고 같은 기간 경상수지 흑자 누계액 346억달러의 65%에 해당하는 것이다. 경상수지 흑자분의 65%만이 순유출됨으로써 나머지는 준비자산의 큰 폭 증가로 나타났다. 1990~97년의 경상수지 적자기조하에서 외자는 다시 매년 순유입을 보였는데, 특히 1992~95년에는 경상수지 적자규모보다 큰 외자 순유입이 이루어져서 연평균 46억달러의 준비자산 증가를 가져왔다. 외환위기를 맞은 1997년에는 기존 외자의 일부가 유출되면서 자본 순유입 총액이 경상수지 적자를 충당하지 못하여 준비자산은 119억달러의 감소를 보였다. 이 기간 중 새로운 현상은 자본자유화의 진전에 따라서 포트폴리오 투자 형태의 외자가 크게 유입된 점이다. 1991~97년의 포트폴리오 투자의 순유입 합계는 666억달러로 이 기간 중의 전체 자본수지 흑자액의 98%를 점하였다.

외환위기 직후인 1998년에서 2007년까지의 기간에는 경상수지 흑자가 지속된 가운데 외자도 대체로 순유입이 이루어져서 준비자산은 비교적 소폭의 순유출이 있었던 1998년 및 2001년을 제외하고는 매년 증가를 보였다. 외자의 형태별로 보아 두드러진 점은, 2006~07년에 내국인의 해외 증권투자 및 직접투자가 빠르게 증가하면서 포트폴리오 및 직접투자수지의 적자규모가 커졌으나 은행차입 등 다른 투자수지에서 이를 충족하고 남을 만큼 순유입이 이루어졌다. 그러나 문제는 2008년이었다. 2007년보다 다소 줄었으나 포트폴리오 및 직접투자수지의 적자가 260억달러에 달한 가운데, 종전과는 다르게 파생금융상품수지와 기타 투자수지마저도 합계 250억달러에 달하는 순유출이 발생하였다. 이는 환율 약세로 파생금융상품 관련 지급이 증가하고 국제적 신용경색하에서 국내 금융기관들이 해외차입금을 대거 상환한 것이 주된 원인이었다. 이로써 2008년에 준비자산은 564억달러의 감소를 나타냈다(그림 2-12).

[그림 2-12] 국제수지



나. 외채 및 외환보유액

외자도입을 적극 추진하기 시작했던 1966년에 우리의 외채는 GDP의 11%에 불과하였다. 그러나 경제개발 초기에 빠르게 증가하는 수입수요를 충족하기 위하여 외자도입을 늘리면서 이 비율은 1975년에 43%까지 상승하였다. 국제통화기금 등이 개도국의 GDP 대비 외채가 40% 수준을 넘으면 위험할 수 있다고 보고 있는 것을 감안할 때, 우리는 1970년대 중반에 이미 그 수준에 도달하였다.

그러나 1976~78년에는 '중동 특수' 등으로 호황을 맞은 가운데 물가상승도 높아서 명목 달러표시 GDP가 빠르게 증가함으로써 외채규모가 배 이상으로 커졌음에도 불구하고 1978년의 외채/GDP 비율은 36%로 낮아졌다. 곧이어 제2차 석유파동을 겪으면서 이 비율은 1980~81년에 다시 51%로 높아졌으며 1985년에는 59%에 이르렀다.

1986~88년의 '3저' 호황기에는 막대한 경상수지 흑자를 바탕으로 외채를 상당 부분 상환함에 따라서 외채규모가 1989년까지의 4년 동안 139억달러 감소하였다. 따라서 1990~91년의 외채/GDP 비율은 1967년 이래 가장 낮은 18% 수준에 머물렀다. 1990년대에 들어 크지는 않았지만 지속적인 경상수지 적자를 보인데다가 자본거래 자유화가 진전됨으로써 외채가 꾸준히 증가하였다. 외환위기 직후인 1997년 말의 외채는 1,742억달러로 GDP의 34%에 달하였다. 그 후 경상수지의 큰 폭 흑자에 힘입어 2001년 말의 외채는 1,287억달러까지 감소했으며, 외채/GDP의 비율로 볼 때는 2005년에 24%까지 하락하였다.

2006~07년에는 외채가 유례없이 증가하여 2007년 말의 외채는 2년 전에 비해 2배가 넘는 3,832억달러를 기록하였다. 특히, 단기외채는 2년 사이에 2.43배로 증가하여 총 외채의 42%를 점하였다. 이와 같이 단기외채를 중심으로 외채가 크게 증가한 것은 수주

가 늘어난 국내 조선업체 등 중공업체들의 선물환 매도에 따라 은행들이 이를 헷지(hedge)하기 위해 해외차입을 늘린 데 기인한 바 크다.

외국은행 국내지점들이 국내외 금리차를 이용한 수익을 얻기 위해서 본·지점 간 차입거래를 늘려온 것도 단기외채 증가의 주요한 요인이 되었다. 2008년에는 은행의 해외차입금 감소 등에 따라서 총외채 규모가 다소 감소하였으나, 원화의 약세로 인해서 달러표시 GDP가 더 크게 축소됨으로써 외채/GDP 비율은 전년보다 다소 상승한 41%를 나타냈다.

외환보유액의 큰 폭 증감은 경상수지상황에 따라 많은 영향을 받아왔다. 1975년경까지 대체로 완만하게 증가해온 외환보유액은 1976~78년의 '중동 특수' 등으로 경상수지가 상당히 개선된 3년 동안 3.2배로 늘어났다.

그 후 1986년까지 극히 완만한 증가를 보인 외환보유액은 '3저'의 영향을 받은 1989년까지 3년 사이에 92%의 증가를 보였다. 경상수지가 적자기조로 전환되면서 1990~91년에는 외환보유액이 다소 감소를 보이기도 했으나 외환위기 직전인 1996년까지 증가세를 나타냈다.

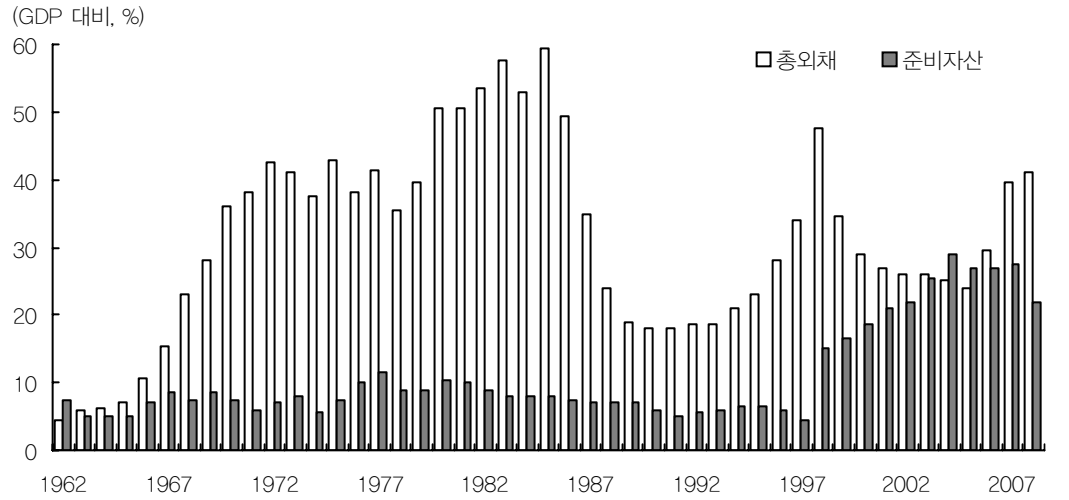
자본자유화가 진전된 상황에서 외환보유액의 적정성 여부는 무엇보다도 단기외채와 비교한 상대적인 규모로 판단해야 하는데, 일반적으로 단기부채가 외환보유액의 100% 수준을 넘지 말 것을 권고하고 있다.

그러나 1996년 말에 이 비율은 228%에 달하여 외환보유가 크게 과소(혹은 단기부채가 과다)했음을 보여주고 있다. 외환위기의 와중에서 이 비율은 1997년 말에 312%까지 달했으나, 단기외채의 감축과 외환보유액의 확충에 따라 2004년 말에는 28% 수준으로 하락하였다.

하지만 2006~07년에 단기외채가 빠르게 증가하고 2008년에는 외환보유액마저 감소함으로써 외환보유액/단기외채 비율은 2008년 말에 75%까지 다시 상승하였다. 이 수준의 외환보유액이 일반적으로 과소하다고 할 수는 없다. 그러나 금융·자본 자유화가 상당히 진전된 상황에서 글로벌 금융위기가 닥치면서 우리의 급속한 단기외채 증가는 외환시장에서 원화에 대한 신뢰의 약화를 초래하였다(그림 2-13).[167]

167) 자본자유화가 별로 진전되지 않은 상황에서 외환보유액은 흔히 최소한 3개월 정도의 수입을 지탱할 수 있는 수준(연간 수입액의 25%)이어야 한다는 견해가 많다. 우리나라의 경우 연간 상품수입액 대비 외환보유액의 비율은 1989~89년에는 연평균 27%에서 1990~97년에는 22%로 감소했으며, 특히 1991년과 1997년에는 각각 18% 및 14%에 불과하였다. 외환위기 이후 1998~2007년에는 연평균 75%로 크게 증가하였으나 2008년에는 외환보유액이 감소하는 가운데 다시 47%로 낮아졌다.

[그림 2-13] 총외채 및 준비자산



다. 환율 및 교역조건

1) 대미 명목환율

원화환율은 1964년 5월 수출유인책의 일환으로 달러당 130원이던 공정환율을 255원으로 조정하면서 단일변동환율제도로 이행하였으며 1960년대 말까지 큰 변동이 없었다. 1970년대에 들어서는 1970~72년에 걸쳐서 연평균 11%의 명목절하가 이루어졌는데, 이는 당시 성장이 둔화된 가운데 경상수지 적자가 크게 확대된 상황을 타개하기 위한 조치였다. 제1차 석유파동을 맞아 경상수지가 더욱 악화됨에 따라 1974년 12월에 환율을 달러당 398원에서 484원으로 22% 가까이 명목절하하면서 고정환율을 유지하였다. 그러다가 1980년 1월에 제2차 석유파동에 대응하기 위해 달러당 580원으로 다시 조정하면서 복수통화바스켓제도를 채택하였다. 수출의 가격경쟁력을 안정적으로 유지하기 위해 미국을 포함한 주요 교역상대국 통화의 가치변동에 원화환율을 연동하려는 것이 그 취지였다.[168] 연평균 기준으로 대미환율은 1980년에 25.5%, 1981년에 12% 절하된 데 이어 1986년까지 소폭의 절하가 이어졌다.

그러나 1987~89년에는 우리 통화당국이 원화를 인위적으로 저평가되게 조작한다는 미국의 압력 등을 배경으로 하여 원화의 미달러에 대한 명목절상이 이루어졌다. 1986년

168) 엄밀하게 복수통화바스켓제도를 운용한다면 주요 교역상대국 통화를 포함한 (실질)실효환율이 변동하지 않도록 명목환율을 유지하는 것인데 실제 환율은 이와는 상당한 괴리를 보인 것이 사실이다. 이것은 환율의 지나친 변동성이 경제에 바람직하지 않으므로 가급적 안정적으로 유지하려는 정책의지가 반영된 것이다. 결과적으로 미국 등으로부터 통화당국이 환율을 인위적으로 조작한다는 비난을 받게 되고, 통상마찰의 불씨가 되기도 하였다.

에 달러당 평균 881원이던 원화환율은 1989년에는 671원까지 떨어졌다. 1990년 3월에는 환율 결정에 시장기능을 강화한 시장평균환율제도를 도입하였다. 외국환은행 간 거래된 가중평균환율을 다음 날의 기준환율로 정하고, 사전에 정해진 일일변동폭 내에서 변동을 허용하는 것이었다.

1990년대에 들어서 1993년까지 원화의 대미환율은 다시 연간 3~6%의 소폭의 절하 추세를 보인 후 외환위기가 닥칠 때까지 대체로 안정을 유지하였다. 외환위기 직후 외환시장이 극도로 불안한 가운데 자유변동환율제도가 채택되었으며, 1997년에 18%와 1998년에 47%에 달하는 원화의 미달러 대비 명목절하가 초래되었다. 그 후 외화유동성 사정이 개선되면서 원화는 절상 추세로 돌아섰다. 14% 명목절하를 기록한 2001년을 제외한 2000~07년의 7년간 원화는 연평균 7% 절상되었다. 2008년에는 경상수지가 적자로 반전된 가운데 글로벌 금융위기의 영향을 크게 받아서 원화가 연평균 기준으로 19% 명목절하되었다.

2) 실질실효환율

환율을 가격경쟁력 측면에서 평가하기 위해서는 원화의 실질실효환율을 살펴볼 필요가 있다. 실질실효환율은 우리의 명목 대미환율뿐만 아니라 주요 교역상대국 통화의 가치 및 이들과 우리 사이의 물가상승률의 차이에 따라 결정된다. 원화의 실질실효환율은 1970년대 들어서 1975년까지 대체로 절하 추세를 보였다. 이것은 1970~72년 및 1975년에 원화의 대미달러 명목환율이 상당 폭 절하되기도 하였지만 일본 엔화가 미달러당 종전 358엔에서 1973~75년에는 평균 295엔으로 절하된 데에도 기인한다. 원화의 대미 명목환율이 고정되었던 1976~79년의 기간에는 다시 실질실효환율이 절상 추이를 나타냈다. 엔화의 강세가 이어지기는 했지만 우리의 물가상승이 상대적으로 빠르게 진행되는 상황에서 대미 명목환율이 고정되었기 때문이다.[169]

1980~84년의 기간은 원화의 실질실효환율이 대체로 안정을 보인 시기였다. 우리의 대미 명목환율이 1980년의 큰 폭 조정에 이어 꾸준히 절하된데다가 엔화환율도 변동이 크지 않았기 때문이다. 1985년에서 1990년대 초까지는 원화의 실질실효환율이 크게 출렁인 기간이었다. 먼저 1987년까지는 급속히 절하되었다가 그 후 1991년경까지는 빠른 절상을 보였다. 1985~87년에 걸쳐서 실질실효환율 면에서 원화는 22~32% 수준의 절하를 보였는데, 이것은 주로 엔화가 1984년 달러당 251엔에서 1987년에는 그 절반에도 못 미치는 124엔까지 떨어져 강세를 이어간 데 기인한다. 이러한 원화 약세에 따라 경상수지가 1986년부터 큰 폭의 흑자를 나타내고 미국과의 교역불균형이 커지자 미국 등은 원

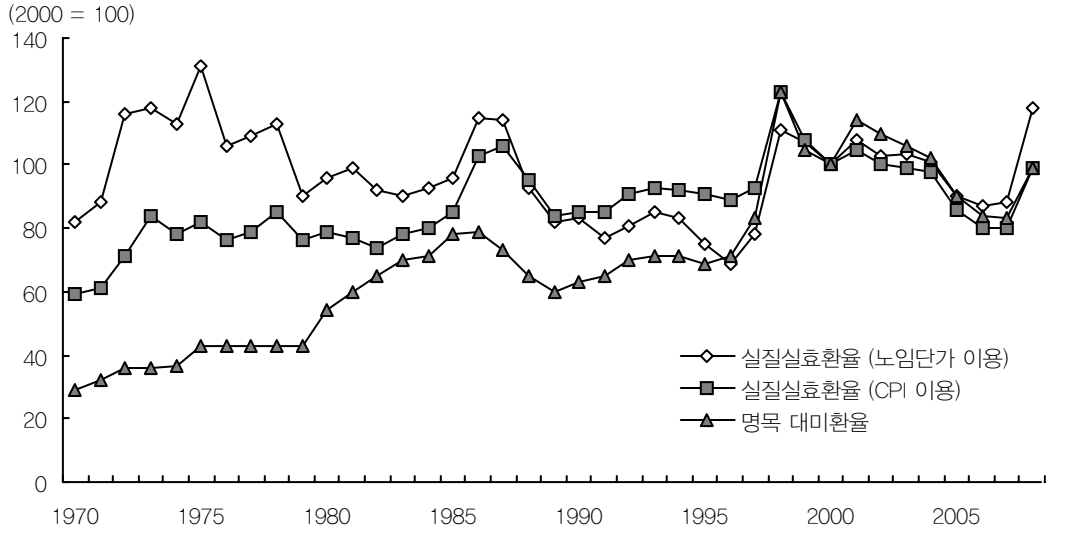
169) 1976~79년 중의 실질실효환율 면에서의 절상 정도는, 특히 실질실효환율의 계산에 물가지표로 소비자물가 대신 노임단가를 이용할 경우에 크게 나타나고 있다. 즉, 소비자물가를 이용할 경우 약 8%의 절상을 보인 반면, 노임단가를 이용할 경우 32% 절상된 것으로 나타나고 있다. 이것은 이 기간에 소비자물가상승률이 연평균 15%였던 반면, 노임단가 (비농림어업) 상승률은 31%로 큰 차이가 있었기 때문이다.

화를 절상하라는 압력을 가하였다. 결국 원화의 대미 명목환율은 1987~89년에 24% 절상되었으며, 실질실효환율 면에서는 1988~89년에 21~28% 절상되어 엔화 강세 이전인 1984년 수준으로 되돌아갔다.[170] 실질실효환율 산정에 노임단가를 이용할 경우 1991년경까지 절상 추세가 계속되었으며, 이때의 실질실효환율은 1984년보다도 17% 정도 고평가된 것으로 나타나고 있다.

1990~93년에는 우리 원화의 대미 명목환율이 소폭이지만 꾸준히 절하되고 엔화도 강세를 보여 실질실효환율이 다소 약세를 보이기도 했으나 외환위기 이전까지 대체로 안정을 나타냈다. 외환위기를 맞아 원화는 1997~98년간에 실질실효환율 면에서 39% (소비자물가를 이용한 경우) 내지 61% (이 기간 중에 정체를 보인 노임단가를 이용한 경우) 절하되었다.

그 후 14% 절하를 보인 2001년을 제외하고는 대미 명목환율의 절상 추이에 따라 2007년까지 실질실효환율 면에서도 강세를 이어갔다. 2007년의 실질실효환율을 외환위기 이전인 1996년과 비교하면 원화는 소비자물가를 물가지표로 이용할 경우 9% 강세, 노임단가를 이용할 경우 28% 약세를 나타냈다. 노임단가를 이용할 경우 큰 폭의 약세로 나타나는 것은 1997~2007년의 기간 중 연평균 노임단가 상승이 3.3%에 그쳐 소비자물가상승률과 같은 수준을 보인 데 기인한다. 2008년에는 원화의 19% 명목절하와 엔화 강세 등이 가세하여 실질실효환율이 대폭적으로 절하되었다(그림 2-14).

[그림 2-14] 명목 및 실질실효환율



170) 1985~87년간 상당한 강세를 보였던 일본 엔화가 1989년에는 다시 약세(1987년 대비 16%)를 보인 것도 1988~89년 기간 중 우리 원화가 실질실효환율 면에서 상당 폭의 강세를 나타낸 요인이 되었다.

3) 교역조건

수출입 단가의 상대적인 추이를 보여주는 교역조건은 무역수지 및 경상수지를 결정하는 주요 변수의 하나다. 이것은 수출입 품목의 세계시장 동향에 따라서 주로 결정되지만 우리의 환율이나 다른 경제여건이 영향을 미치기도 한다. 예컨대, 우리의 환율이 약세를 보이면 그만큼 수출의 가격경쟁력이 향상되기 때문에 달러표시의 수출가격을 인하할 여유가 생기고, 이에 따라 수출물량이 증가할 것이다.

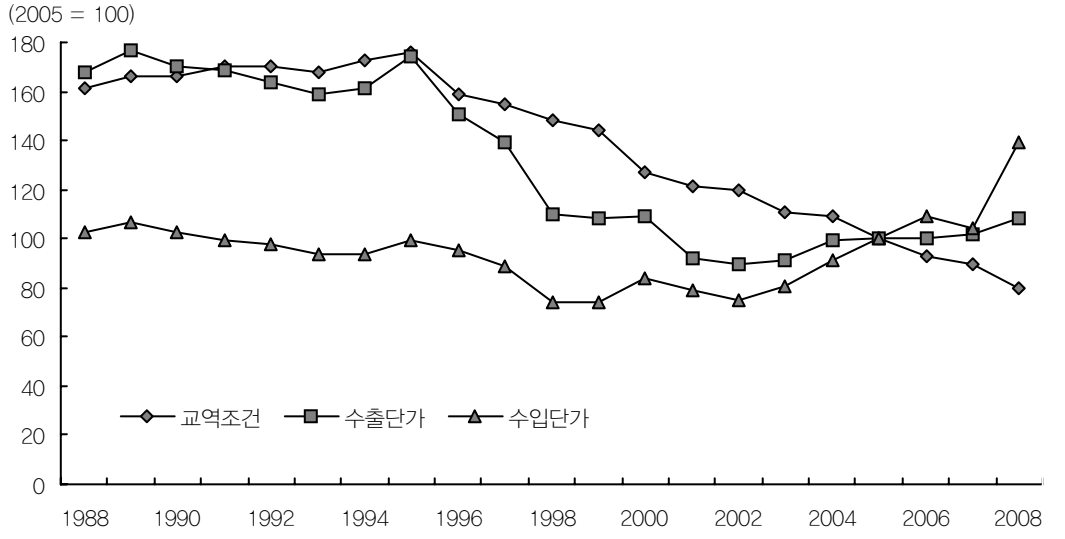
우리 경제의 교역조건은 수출에 역점을 두기 시작한 1964년 이후 1968년까지 개선되었고 1972년까지 안정을 보였다. 그러나 제1차 석유파동으로 인해서 수입단가가 1973~75년간 113%나 상승하면서 이 기간 중 교역조건은 30%나 악화되었다. 1976~78년의 기간에는 대미환율이 고정된 가운데 '중동 특수' 등으로 노임단가가 빠르게 상승함에 따라 우리 수출업자들이 채산성 유지를 위해 수출단가를 인상하지 않을 수 없었던 것으로 보인다. 이로써 교역조건은 1978년까지 상당한 회복을 보였다.

1979년의 제2차 석유파동은 1981년까지 다시 교역조건을 악화시켰으나 그 후 1990년대 초까지 지속적인 개선을 나타냈다. 이것은 수입단가가 1986년까지 비교적 빠른 하락세를 보인데다가 수출단가가 1987년 이래 상당 폭 상승하였기 때문이다. 수출단가가 상승한 것은 1987~89년간의 원화 대미 명목환율 절상과 노동운동이 활성화되기 시작한 1988년부터의 높은 임금상승으로 인해서 수출업체들로서는 수출단가의 인상이 불가피해졌기 때문이다. 1991~95년의 교역조건은 1970년대 초반의 수준을 거의 회복하였다.

1995년 이후 2008년까지 우리의 교역조건은 악화일로에 놓여 있었다. 1996~97년에는 반도체가격의 폭락 등으로 수출단가가 2년간 21%나 하락하였고, 외환위기에 따른 원화절하로 수출채산성이 향상됨으로써 1998년에도 수출단가는 20% 하락하였다. 수출단가의 하락은 2002년까지 계속된 후 상승세로 전환되었지만, 수입단가의 회복세가 더 빨라서 교역조건의 하락은 2008년까지 지속되었다.

수입단가는 외환위기 직후인 1998~99년 및 2002년을 바닥으로 해서 2003~07년의 5년간 연평균 9% 상승했으며, 2008년에는 국제원자재가격을 중심으로 21%나 상승하였다. 수출단가 하락이 본격화되기 이전인 1995년과 비교할 때 2008년까지의 13년간 교역조건은 무려 55%나 악화되었다. 특히, 근년의 빠른 교역조건 악화는 국민총소득의 증가를 제약하여 민간소비 등 내수부진의 요인이 되고 있다(그림 2-15).

[그림 2-15] 교역조건(2005 = 100)



5. 금융 및 재정 정책 운영

가. 통화·금융 정책

1) 금리정책 및 금융심화

1970년대까지 우리나라의 금융정책은 전형적인 금융억압이었다고 할 수 있다. 금융기관의 금리가 금융당국에 의해서 규제되는 가운데 금융시장은 항시 초과자금수요상태에 있었다. 금융기관에서 충족되지 못한 긴급한 운전자금 등의 자금수요는 정부의 규제를 벗어난 사채시장에서 고금리로 조달되기도 하였다. 금융억압의 정도는 금융당국이 금리를 어느 수준에서 규제하였는가 하는 것과도 밀접한 관계가 있었다.

1960년대에 들어서 외국원조가 급격히 감소하는 상황에서 의욕적인 경제개발을 추진하기 위해서는 외자와 동시에 국내자본의 동원이 절실하였다. 그러나 1960년대 중반까지도 우리 은행들의 수신기반은 극히 취약하였다. 1957년경까지 극심한 물가상승이 진행되면서 은행의 실질 수신금리는 큰 폭의 마이너스가 지속됨에 따라 은행저축에 대한 유인이 없었다. 그 후 1962년까지 물가가 현저하게 안정되어 플러스의 실질금리가 유지되기도 하였으나 1963~64년의 개발 인플레이션으로 인해서 은행권의 실질금리는 다시 마이너스를 기록하였다. 따라서 GDP에 대한 총통화(M2)의 비율은 1962년 말 14.1%에서 1964년 말에는 8.7%로 하락하였으며, 그나마 은행의 저축성예금은 GDP의 2% 미만에 불과하였다.

1965년 9월의 금리현실화는 은행의 수신기능을 회복하여 산업자금을 국내적으로 동원하려는 중요한 정책 전환이었다. 예컨대, 은행의 1년 만기 정기예금의 금리는 종전의 연

15%에서 26.4%로 인상 조정되었으며, 1965~69년간의 정기예금 실질금리(금리는 연말 기준)는 12.3%에 달하였다. 이에 따른 은행저축의 증가는 예상을 뛰어넘을 정도로 우리 경제에 빠른 금융심화가 진행되었다. 1964년 말에 8.7%에 머물던 M2/GDP 비율은 1969년 말에는 28.6%로 급상승하였다. 이것은 대부분 저축성예금의 증가를 반영하는 것으로, 같은 기간에 통화량(M1)/GDP의 비율은 6.9%에서 12.0%로 상승하는 데 그쳤다.

이에 반해서 1970년대, 특히 제3차 경제개발5개년계획 및 중화학공업 육성이 추진되기 시작한 1972년 이래에는 저금리정책으로 선회하였다. 경제성장과정에서 기업들의 차입의존이 심화되는 가운데 자본집약적인 중화학공업을 육성하기 위해서는 차입이자 부담을 줄여주는 것이 중요하다고 판단한 결과라고 하겠다. 1972~79년 기간 중의 1년 만기 은행 정기예금 평균 금리는 소비자물가상승률을 겨우 상회하는 수준에 머물렀으며 그 결과는 금융심화의 정체로 나타났는데, 1979년의 M2/GDP 비율은 28.5%로 10년 전인 1969년 수준에도 미치지 못하였다.

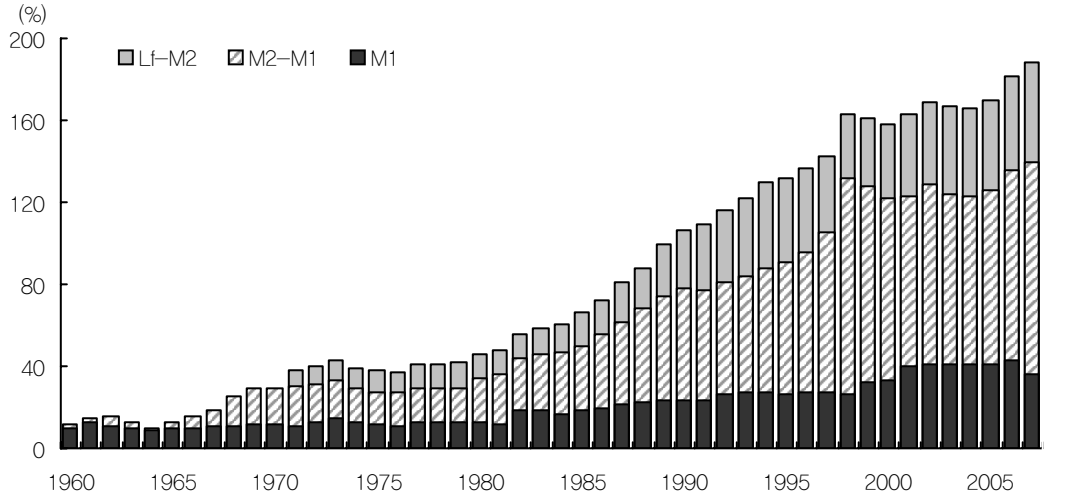
M2로 본 금융심화는 정체되었으나 금융기관 유동성(Lf) 면에서는 어느 정도의 금융심화가 진행되었다. 이것은 비은행 금융기관의 신규 설립으로 금융시장구조가 다양화된 데 힘입은 것이다. 1972년 8·3 조치에 의한 사채동결과 거의 때를 같이 하여 사금융의 양성화를 위한 조치로서 단자회사, 상호신용금고 및 신용협동조합 설립을 위한 법률이 제정되었다. 1974년에는 투자신탁회사, 1976년에는 종합금융회사가 설립되었다. 이러한 비은행 금융기관의 상대적 비중이 늘어나면서 Lf/GDP 비율은 1971년 말의 37.4%에서 1979년 말에는 42.2%로 상승하였다.

1980년대에 들어서는 제2차 석유파동에 따른 높은 물가상승으로 1980~81년에 실질은행금리가 마이너스를 보인 것을 제외하고는 비교적 큰 플러스의 실질금리를 유지하였다. 특히, 1984~87년의 기간에는 1년 만기 정기예금의 평균 실질금리가 7.1%에 달하였다. 이에 힘입어 금융심화가 가속화됨에 따라 1989년 말에 M2/GDP 비율은 75.1%, Lf/GDP 비율은 99.5%까지 빠르게 상승하였다.

이러한 추세는 1998년까지 계속되었으며, 특히 외환위기 이듬해인 1998년에 두드러지게 나타났다. 이것은 경기침체로 실업이 크게 증가하는 가운데 물가상승률은 당초 우려했던 것보다 낮음에 따라 거시정책기조를 전환한 데 기인한 것이다. 경기를 부양하고 기업의 구조조정 노력을 지원하기 위하여 1998년 하반기부터 통화정책기조가 상당히 완화되었다. 또한 1998년 중반 이후 5개 부실은행들이 폐쇄되면서 예금보호대상이 아닌 신탁계정 등의 예금이 M2를 구성하는 다른 저축상품으로 이전된 것도 M2 증가율을 높인 특별한 요인이 되었다.

그러나 1999~2004년의 기간에는 M2/GDP 비율이 대체로 하락세를 보였다. 2001년 이래 투자 및 경제성장이 두드러지게 둔화된 가운데 은행금리가 현저하게 낮아지고, 2003~04년에는 그동안의 빠른 가계신용 증가에 대한 우려가 제기되면서 신용공여가 억제된 것 등이 주요인으로 작용한 것으로 보인다. Lf/GDP 비율도 1999~2000년 및 2003~04년 중 하락하였다. 이것은 1999년의 대우사태 및 2000년의 대우차 환매사태와 2003년 SK글로벌 및 카드채 사태를 겪으면서 자산운용산업에 대한 투자자의 신뢰가 약화된 데 기인한 것이다(그림 2-16).[171]

[그림 2-16] 금융심화의 추이(GDP 대비)



은행의 예대금리 마진[172]은 1954~60년간 평균 6.4%p로 매우 컸으나 1961~2008년에는 1.3%p에 그쳤다. 금리현실화 기간이었던 1965~67년에는 소폭의 마이너스 마진을 유지하기도 했으며, 1972~73년에는 예대금리 마진이 3.5%p까지 확대되기도 하였다. 여수신 가중평균금리 자료가 작성된 1996년부터의 기간만 보면 예대금리 마진은 1.7%p로 비교적 높았다.

2) 시장금리: 채권수익률

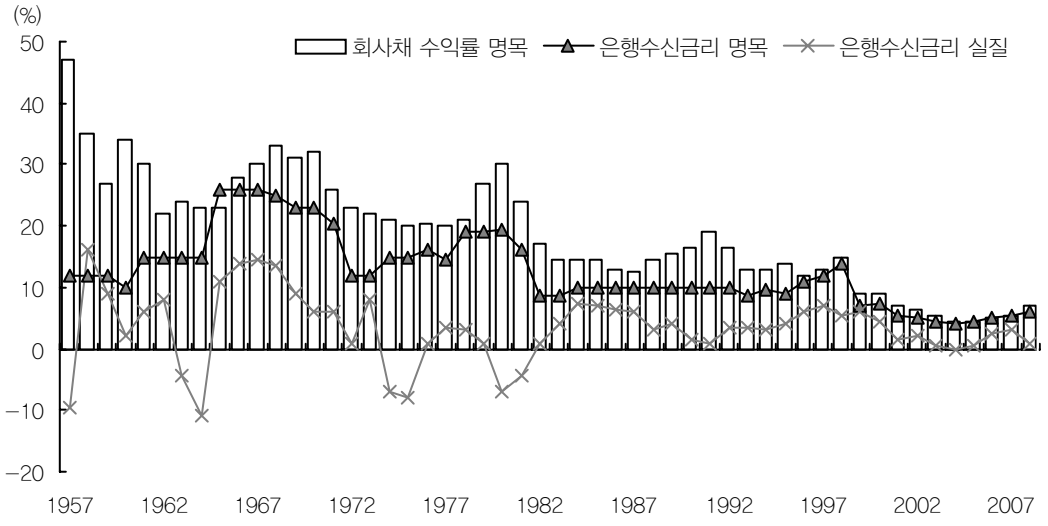
시장금리의 하나인 회사채 실질수익률 추이를 보면 1957~61년의 기간에 평균 25%에 달하였다. 그러나 1963~64년에는 높은 물가상승으로 인해서 실질수익률이 평균 마이너스를 기록하였다. 그 후 1966~73년의 기간에는 10~20%의 수준이 유지되었으며, 제1차 석유파동기인 1974~75년에는 다시 마이너스의 실질수익률을 보였다. 1976~79년에는 평균 6.6%로 추세적으로 보아 다소 낮은 수준을 나타냈는데, 이것은 중화학공업을 적극

171) 통화지표의 동향과 관련하여 특이한 점의 하나는 외환위기 이후 협의의 통화량(M1)/GDP 비율이 현저하게 상승한 것이다. 1998년 말에 25%에 머물렀던 M1/GDP 비율은 대우사태가 발생했던 1999년 말에는 32%로 높아졌으며 2002~05년의 기간에 41%, 2006년에는 44% 수준까지 상승하였다가 2007~08년에는 35% 수준을 보였다. 이것은 기업들의 현금보유성향이 커진 데 기인한 바 큰 것으로 보인다. 외환위기 이후에 기업들, 특히 재벌기업들이 영업위험이 증가한 것으로 인식하여 예비적 현금보유를 늘린데다가 부채비율 축소를 위해 보수적 투자성향을 띠고 장기간의 경기침체로 투자마인드가 위축된 것이 그 원인으로 지적되고 있다. 2007~08년에 M1/GDP 비율이 하락한 것은 물가불안을 우려한 통화당국의 금리 조정 등으로 금리가 전반적으로 상승하고, 부동산가격의 급등에 대한 대응으로 2006년 말경에 시중자금의 장기화를 유도하기 위해 단기성 예금 지준율을 5%에서 7%로 인상한 것 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

172) 1년 만기 정기예금 및 일반대출 금리 기준. 1996년부터는 은행의 신규 취급분 저축성 수신금리 및 대출금리의 가중평균 기준.

육성하던 당시에 기업의 자금조달비용을 낮추어주기 위하여 금융당국이 시장의 채권수익률에도 어느 정도 인위적인 영향을 미친 때문인 것으로 보인다. 제2차 석유파동으로 또 한 차례의 높은 물가상승을 겪은 1980~81년에는 평균 1.8%의 실질수익률을 나타냈다. 1982~2000년의 기간에는 완만한 하향 추세를 보이면서 채권 실질수익률이 평균 8.6%를 기록했으나, 경제성장과 투자활동이 현저하게 약화된 2001~08년에는 2.4%로 크게 하락하였다. 이와 같은 실질 채권수익률 추이는 금융심화에 따른 자금공급능력과 투자자금수요의 변화를 반영하는 것이라고 할 수 있다(그림 2-17).

[그림 2-17] 금리의 추이

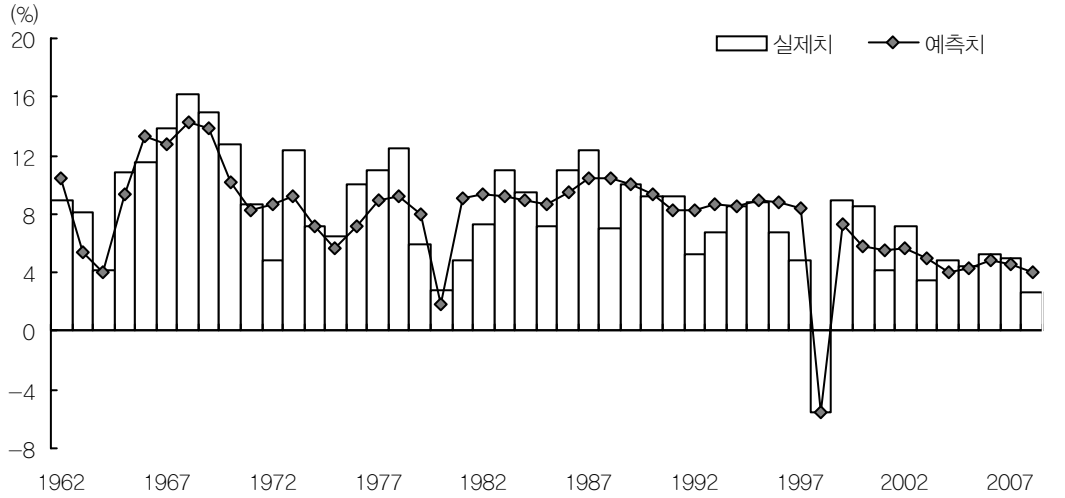


3) 통화수급의 평가

1998년 물가안정목표제가 채택되기 전까지 우리나라의 통화정책은 통화공급 증가율을 관리하는 데 역점이 두어졌다. 통화정책상 주된 관리대상인 중심통화지표는 시기에 따라서 변천되어왔다. 1950년대 및 1960년대는 통화량(M1)이 중심통화지표로 이용되었는데, 이것은 1960년대 중반까지 은행의 저축성예금 등 수신기능이 미흡하여 M1이 은행권 유동성의 대부분을 점한 데 기인한 것이다. 그 후 본원통화나 국내신용이 중심통화로 활용되기도 하였으나 1979년 이래 총통화(M2)가 중심통화의 역할을 하였다. 은행의 저축성예금이 빠르게 증가하여 M1이 통화정책상 주된 정책수단이 되기에는 지나치게 협소한데다가, 은행금리의 조정에 따라 은행의 요구불예금과 저축성예금 간에 큰 폭의 이동이 종종 나타나 M1의 안정성이 크게 약화되었기 때문이다. 비은행 금융권의 확대에 따라 근년에는 Lf(금융기관 유동성), L(광의 유동성)과 같은 지표들도 중요하게 활용되고 있다.

통화공급의 증가는 일반적으로 투자나 소비 등 실물경제에 활력을 불어넣지만 결국에는 물가상승압력을 초래한다. 물가가 불안해지는 것은 어느 정도 시간이 지난 후에 나타날 현상이므로 당장의 실물경기 부양을 위해서 통화확대정책을 펼치려는 유혹을 받기 쉬

[그림 2-18] 비농림 GDP 성장률(실제치 및 예측치)



주: 추정식은 다음과 같다.

GDPg_na = 6.522 + 0.175M2Rg_ma − 7.026Dummy(1980) − 14.255Dummy(1998)
(11.6) (6.04) (−3.35) (−6.82)
−0.350Dummy(post_crisis)
(−3.70)

( ) 안은 t값.

표본기간 = 1962～2008; R2 = 0.745; S.E. = 2.07; D.W. = 2.07.

GDPg_na = 비농림어업 GDP 성장률.

M2Rg_ma = 실질 M2 증가율(당년 및 전년 이동평균).

Dummy(1980) 및 Dummy(1998) = 각각 1980년 및 1998년 더미변수(해당연도 1, 나머지 연도 0).

Dummy(post_crisis): 1997 = 1, 1998 = 2, 1999 = 3, … 2007 = 11, 2008 = 12.

운 것이다. 회귀분석 결과에 의하면, 1962～2008년간 우리의 경제성장(비농림어업)은 실질M2 증가율(당년 및 전년의 이동평균)과 긴밀한 관계를 보여주고 있다(그림 2-18).

1960년대 이후 실질 총통화(M2)의 추이를 보면, 1963～64년 외환부족의 개발 인플레이션 기간에 강력한 통화긴축으로 실질 M2가 연평균 14% 감소하였으며, 제1차 석유파동기인 1974～75년에도 실질 M2 공급의 감소를 보였다. 한편, 1965～69년에는 금리현실화조치에 힘입어 연평균 실질 M2 공급 증가율이 40%에 달하였다. 이 기간에 연평균 GDP 성장률은 9.8%, 소비자물가상승률은 11.8%로 경기가 현저하게 과열되는 모습을 보이지는 않았다. 이것은 현실화된 은행금리로 인해서 저축의 형태가 달라진 것일 뿐, 증가된 통화가 추가적인 수요를 크게 창출한 것으로 보기는 어렵다고 하겠다. '중동 특수' 호경기를 포함한 1976～79년에는 연평균 실질 M2 증가가 11.6%로 비교적 긴축적인 통화운영을 보였다. 1980년대에는 물가안정을 바탕으로 연평균 18.7%에 달하는 M2 실질 증가율을 나타냈는데, 특히 '3저' 호황기인 1986～88년에는 연평균 22.3%로 높았다. 1990년대 및 2000～08년간에는 실질 M2 증가율이 11.9% 및 6.9%로 현저하게 둔화되었다.

통화공급이 물가안정이나 경기순환을 완화하는 방향으로 추진되었는가를 평가하는 것은 쉬운 과제가 아니다. 실질 M2에 대한 수요를 추정하여 실제로 공급된 수준과 비교함

으로써 어느 정도 통화공급의 적정성 여부에 대한 판단이 가능할 수도 있다. 이를 위해서 실질 M2 수요방정식을 추정한 결과는 아래와 같다. 추정방정식에 의하면 실질 M2의 수요 증가율은 실질 GDP 성장은 물론이고 물가상승률의 변동에 민감하게 영향을 받는 것으로 보인다. 즉, 성장이 1%p 더 높아지면 실질 M2의 수요 증가율은 0.87%p 커지고, 전년에 비해 물가상승률이 1%p 더 높아지면 1.19%p 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이 밖에도 실질 M2의 증가율은 은행수신금리가 높을수록, 그리고 회사채 수익률이 낮을수록 커지는 것을 보여주고 있다. 회사채 수익률은 은행 수신과 경쟁관계에 있는 다른 투자의 수익률을 대표하는 것으로 이해할 수 있을 것이다(표 2-44).

〈표 2-44〉 실질 M2 증가율 추정방정식

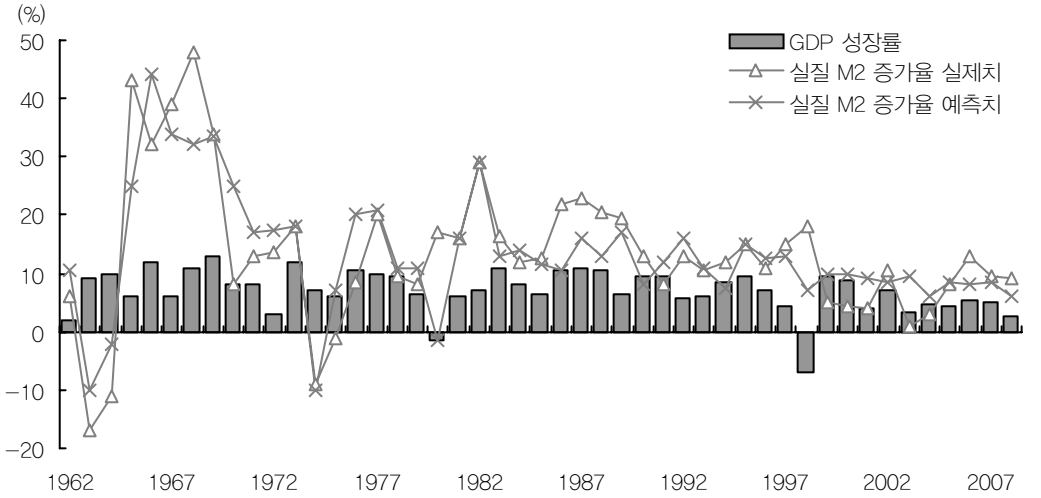
$$M2Rg = \underset{(1.31)}{3.268} + \underset{(2.79)}{0.868}GDPg(-1) - \underset{(-6.62)}{1.192}\triangle INFcpi + \underset{(4.07)}{0.051}MwRg(-1) \times Ideposit(-1) - \underset{(-2.47)}{0.025}M2Rg(-1) \times Icorpbond(-1)$$

( ) 안은 t값.
표본기간: 1962~2008(표본 수: 47); R2 = 0.689; S. E. = 7.28; D. W. = 1.89
M2Rg = 실질 M2 증가율.
GDPg = GDP 성장률.
INFcpi = 소비자물가상승률.
Ideposit = 은행수신금리.
Icorpbond = 회사채 수익률.

연도별로 방정식에 의거한 예측치와 실제치의 차이(residual)를 살펴보면, 두드러지게 확장적인 통화공급이 이루어진 것은 금리현실화 기간인 1965~68년, '3저' 호황이 있었던 1986~88년, 마이너스 경제성장을 기록했던 1980년과 외환위기 직후인 1998년으로 나타나고 있다. 획기적인 금리현실화가 있었던 시기의 통화 증가의 성격이 일반적인 경우와 다를 수 있고, 1980년과 1998년은 표본기간 중 마이너스 성장을 기록한 두 해였다는 점을 감안할 때, 통화정책이 지나치게 확장적이었다고 확실하게 말할 수 있는 것은 1986~88년의 '3저' 호황기였던 것으로 보인다. 반면, 통화공급 면에서 현저하게 긴축적이었던 것은 개발 초기의 물가상승 가속기를 포함하는 1962~64년, 경제개발에 따라 경상수지 적자가 누적되고 물가상승도 가속되는 기미를 보였던 1970~72년, 그리고 제1차 석유파동 직후인 1975~76년 등이었다. 이 시기가 모두 물가가 불안하고 경상수지 적자가 크게 확대된 기간임을 감안하면 (비록 과도하게 추진되기는 하였으나) 긴축적인 통화운영이 필요한 기간이었다고 할 수 있다(그림 2-19).[173]

173) 이 밖에도 1999~2001년 및 2003년에도 통화공급이 다소 지나치게 긴축적으로 운영된 것으로 나타나고 있다. 그러나 1999년 및 2003년의 경우 M2 증가율이 연말 기준으로 5.1% 및 3.0%였던 데 비해서 연평균 기준으로는 각각 13.5% 및 7.9%를 보여주고 있어서 긴축의 정도가 그다지 크지 않았던 것으로 보인다. 계량분석에 연말 자료보다는 연평균 자료를 이용하는 것이 바람직하지만 연평균 자료의 시계열이 길지 않아 부득이 연말 자료를 사용하였다.

[그림 2-19] 실질 M2의 증가율: 실제치 및 예측치



나. 재정정책

1) 조세부담, 재정규모 및 재정수지

금융부문과 마찬가지로 정부의 재정기능도 1960년대 중반 이후에야 제대로 발휘될 수 있었다. 1957~61년의 기간에 중앙정부의 총재정지출의 GDP에 대한 비율은 연평균 28%를 넘었으나, 재정의 조세의존도는 39%에 머물렀다. 제1차 경제개발5개년계획 기간인 1962~66년에도 재정의 조세의존도는 45%에 불과하였다. 외국원조 물자의 판매대금인 대충자금이 정부의 주요 수입원이었으며, 재정적자를 메우기 위하여 국공채 발행과 한국은행으로부터의 차입 등에도 의존하지 않을 수 없었다. 조세부담률(GDP 대비)은 1957~61년에 연평균 10.2%를 기록했으나, 1962~66년에는 오히려 9.2%로 하락하였다. 이것은 1963~65년에 높은 물가상승 등으로 빠르게 증가한 명목 GDP를 조세수입이 따라가지 못하였기 때문이다. 몇 차례의 세제개편 등도 세수 증대에 크게 기여하지는 못하였다.

경제개발5개년계획의 출범과 함께 사회간접자본시설에 대한 투자의 확대 등으로 1962년의 중앙정부 총재정지출은 무려 GDP의 34%에 이르렀다. 그러나 의욕적으로 추진한 경제개발이 외환과 물자의 부족 등을 초래하여 1963~64년에 높은 물가상승이 유발됨에 따라서 정부부문에서도 긴축적인 재정기조로 선회하지 않을 수 없었다. 그 결과 GDP 대비 중앙정부 총재정지출의 비중이 1964년에는 2년 전의 절반인 17%로 하락하였다. 그 후 경제개발을 뒷받침하기 위한 재정지출이 꾸준히 증가하여 1966~69년의 중앙정부 총재정지출은 GDP 대비 연평균 24%를 상회하였으며, 1969년에는 27.2%에 달하였다. 한편, 조세수입은 1966년에 국세청이 신설되어 징세행정이 강화되었을 뿐만 아니라 고액소득이나 사치성 소비에 대한 세율도 인상 조정됨에 따라서 큰 폭으로 증가하였다. 이에 따라 1965년에 8.7%에 머물렀던 조세부담률은 1968~69년에는 14~15%까지 증가하였다.

1970년대에 들어서면서 재정부문에서는 다시 긴축적인 운용이 요구되었다. 의욕적인 경제개발의 추진에 따라 투자와 수출의 빠른 증가가 계속되면서 1968~69년의 GDP 성장률은 평균 12.5%를 상회하였다. 이에 따른 초과수요압력으로 인해서 연간 소비자물가 상승률은 1966~68년 중 평균 11%에서 1970년에는 16%까지 높아졌다. GDP 대비 경상수지 적자도 1968~71년에 연평균 8.4%에 달하였다. 이런 상황에서 경제안정화가 절실히 요청됨에 따라 1969년에 27%를 넘었던 GDP 대비 중앙정부의 총재정지출이 1970~71년에는 21.5% 수준으로 낮아졌다. 이런 노력에도 불구하고 1972년의 통합재정수지 적자가 GDP의 4.6%에 이르자, 정부는 1973년에 전년도 예산보다도 작은 초긴축예산을 편성하였다. 정부는 소비성 지출을 최대한 억제하고 신규 투자사업도 신중하게 선별하였다. 이에 따라서 1973~74년에 중앙정부 총재정지출은 GDP의 18% 수준으로 감소하고 통합재정 총지출 및 순융자는 GDP의 16.9%로 감소하였다.

한편, 1968~71년에 연평균 14.4%에 안정되었던 조세부담률도 1972~74년에는 12~13% 수준으로 낮아졌다. 이것은 근로소득자 및 영세사업자에 대한 조세부담이 경감된데다 산업합리화와 설비투자촉진을 위한 조세부담도 경감된 데 따른 것이다. 또한 제1차 석유파동에 따른 경제성장의 둔화에 대응하여 정부가 경기를 진작시키기 위해 공공사업 등을 추진함으로써 재정수지 적자가 확대되었다. 1974~75년의 통합재정수지 적자는 GDP의 평균 4.2%에 달하였다. 1976~79년의 기간에는 재정운용상의 큰 기복이 없는 가운데 GDP 대비 통합재정수지 적자가 연평균 2.3% 수준을 유지하였다. 중앙정부 총재정지출과 통합재정의 총지출 및 순융자가 매년 GDP의 20% 내외를 유지한 가운데, 조세부담률은 '중동 특수'에 따른 경기의 호조, 부가가치세의 도입 등에 힘입어 GDP의 16~17%로 증가하였다.

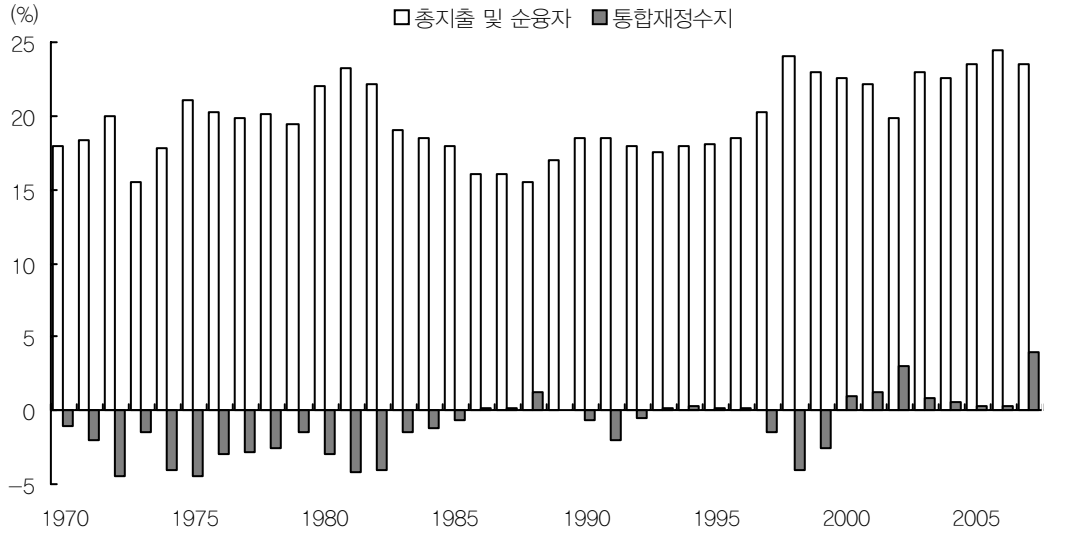
1980년대에 들어서는 다시 제2차 석유파동과 이로 인한 세계경제의 침체에 따라서 우리 경제도 1979~82년에 걸쳐서 GDP 성장률이 연평균 4.7%에 그쳤다. 조세부담률이 정체를 보인 가운데 경기부진을 완화하기 위한 공공사업 등이 확대 추진되면서 GDP 대비 통합재정수지 적자는 1980~82년에 연평균 3.8%를 기록하였다. 그 후 1983~88년은 물가안정기조를 확실히 다지기 위해서 재정이 지속적으로 긴축 운용된 기간이었다. 1982년에서 1988년 사이에 중앙정부 총재정지출이 GDP의 20.7%에서 16.4%로 하락하였으며, 통합재정에서의 총지출 및 순융자는 22.1%에서 15.7%로 더 크게 하락하였다. 이에 따라서 통합재정수지는 같은 기간에 GDP 대비 4.0%의 적자에서 1.2%의 흑자로 돌아섰다. 정부투자의 효율성을 제고하고 예산절약을 강화하기 위해서 영점(零點)기준예산편성방식이 도입되기도 하였다.[174]

174) 1986년부터는 상당한 규모의 세계잉여금이 발생하였는데, 이것은 '3저' 호황기에 세수 예측의 기초가 되는 경제성장률이 예산편성 당시 상정한 경제성장률을 상회하거나, 혹은 익년도 조세수입 예측의 기초가 되는 당년도의 세수를 항상 보수적으로 잡는 경향이 있었기 때문이다. 세계잉여금은 익년도의 세입재원이나 정부채무를 상환하는 데 사용되기도 하였으나 대부분 추가경정예산을 편성하여 지출하였다. 그러나 추가경정예산이 관례적으로 편성됨에 따라서 방만한 재정운용 및 낭비적인 지출이 확대되었다는 비판도 적지 않았다(경제기획원[1994]).

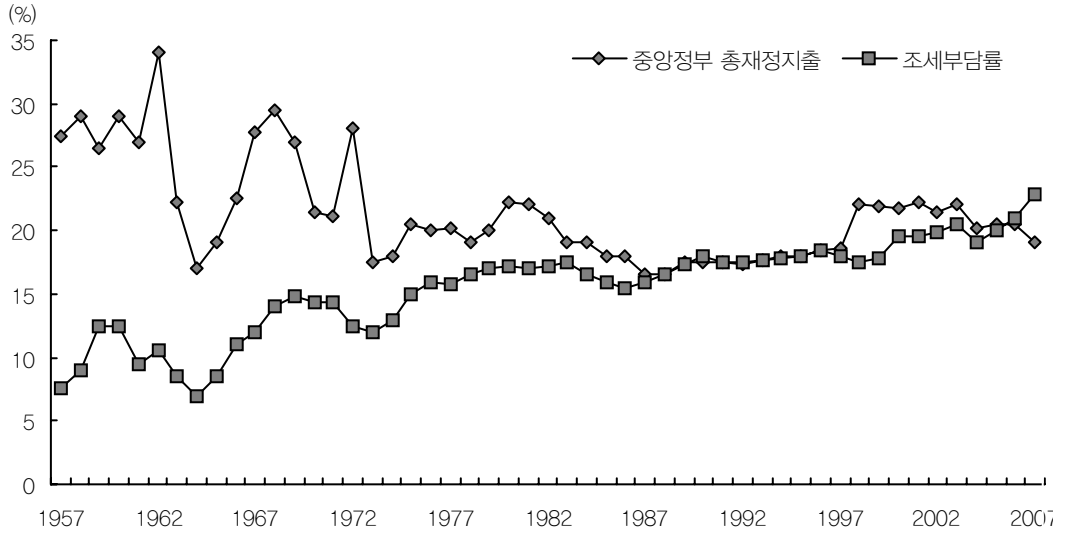
1989년에서 1997년 외환위기 발생까지의 기간에는 GDP 대비 재정규모나 조세부담률이 다소 늘어난 가운데 통합재정수지도 대체로 균형을 이루었다. 1988년과 1997년을 비교해볼 때, 조세부담률은 16.5%에서 18.9%로, 중앙정부 총재정지출은 16.4%에서 18.8%로, 그리고 통합재정상의 총지출 및 순융자는 15.7%에서 20.4%로 각각 증가하였다. 재정의 상대적 규모가 다시 커지기 시작한 것은 그동안 지나치게 경제안정화에 역점을 둔 긴축적인 재정운용의 결과로 재정 본연의 역할이 미흡했다는 인식에 따른 것이다. 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본시설에 대한 투자부족으로 인해 물류비용이 크게 증가함으로써 우리의 국제경쟁력과 성장잠재력이 위축될 것이 우려되었다. 농어촌 구조개선과 환경개선 등도 시급한 과제로 인식되었다.

1998~99년에는 외환위기에 따른 경제적인 충격을 재정에서 가급적 흡수할 필요가 커짐에 따라서 사회안전망 강화를 위한 지출 등이 빠르게 확대되었다. 이 기간에 조세부담률이 다소 하락한 가운데 GDP 대비 재정지출의 비율은 3%p 가량 증가함으로써 통합재정수지는 1998년 및 1999년에 각각 GDP의 3.9% 및 2.5% 적자를 나타냈다. 외화유동성 면에서 외환위기가 진정된 2000년 이래의 기간에는 재정의 흑자기조가 다시 정착되었다. 조세부담률이 2000~07년 평균 20%를 넘어선 가운데, GDP 대비 중앙정부 총재정지출은 다소 감소 추이를 보였으며 통합재정상의 총지출 및 순융자도 1998~99년보다 다소 낮은 GDP의 22.5%를 기록하였다. 2002년과 2007년에는 GDP의 3% 이상에 달하는 통합재정수지가 흑자를 나타냈다. 이것은 2002년에 GDP 성장이 7%로 호조를 보였고, 2007년에는 부동산 양도소득세 등 세수가 큰 폭으로 늘어나 조세부담률이 22.7%에 이른 가운데 재정지출은 비교적 안정적으로 관리된 데 힘입은 것이다(그림 2-20, 그림 2-21).

[그림 2-20] 통합재정 총지출/순융자 및 수지



[그림 2-21] 조세부담률 및 중앙정부 총재정지출



2) 정부채무

중앙정부의 채무 추이를 GDP에 대한 비율로 살펴보면, 6·25 전쟁 이후인 1953~56년에 대략 7% 수준에서 1960~62년에는 2배에 가까운 14%까지 증가하였다. 그 후 1970년까지는 9~11%에 머물렀으나 그 대신 1962년 이후 정부보증채무가 크게 증가하였다. 이것은 「차관에대한지불보증에관한법률」에 의거하여 경제개발을 위해 필요한 상업차관을 도입할 경우 정부가 대외 지불보증을 한 데 기인한 것이다. 이로 인해 정부보증채무는 1962년 4.4%에서 1966~67년에는 12% 수준에 이르렀다.[175] 1970년대에 들어서 만성적인 재정적자를 반영하여 중앙정부 채무는 경제규모보다 빠르게 증가하였다. 특히, 두 차례의 석유파동에 따른 경기침체기에 재정적자가 큰 폭으로 늘어나면서 1975년 및 1982년에는 중앙정부 채무가 각각 GDP의 23% 및 22%에 달하였다. 그러나 1980년대 후반 '3저' 호황기를 시작으로 통합재정수지가 균형기조를 유지함으로써 GDP 대비 중앙정부 채무는 꾸준히 감소하여 외환위기 직전인 1996년에는 8.2%로 낮아졌으며, 정부보증채무를 합해서도 10%를 넘지 않았다.

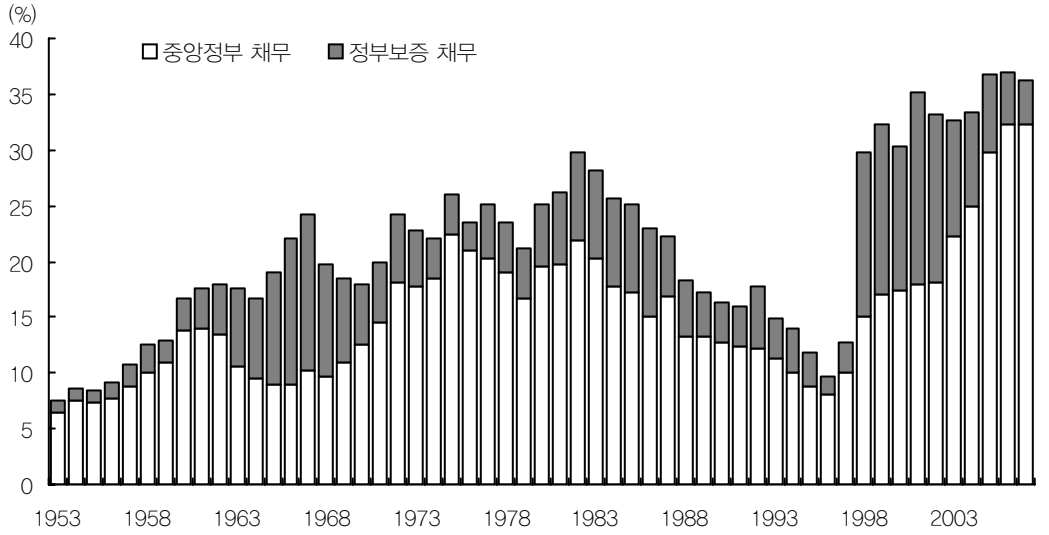
1997년 외환위기를 맞으면서 상황은 급변하였다. 큰 폭의 재정적자가 발생하기도 하였으나 그보다 심각한 것은 급격한 정부보증채무의 증가였다. 금융기관 부실정리와 구조조정을 지원할 공적자금을 마련하기 위해서 예금보험공사와 자산관리공사가 국회 동의를 거쳐서 100조원이 넘는 정부보증채권을 발행했기 때문이다. 1996년에 GDP의 1.7%에 머

175) 「차관에대한지불보증에관한법률」은 1966년에 새로 정비된 「외자도입법」이 발효되면서 폐지되었다. 이에 따라 대부분의 민간 상업차관에 대한 정부 지불보증은 폐지되고 대신 시중은행의 지불보증을 받아 상업차관이 도입되었다.

물렀던 정부보증채무는 2001년에는 17.2%로 늘어났다. 정부가 지원한 공적자금 중에서 회수가 불가능하다고 판단한 53조원을 2003~06년에 걸쳐서 매년 국채로 전환함에 따라 이 기간에 정부보증채권이 단계적으로 정부의 채무로 이전되었다. 이로써 2002년에서 2006년 사이에 중앙정부 채무는 GDP의 18.5%에서 32.2%로 증가한 반면, GDP 대비 정부보증채무는 15.0%에서 4.3%로 감소하였다.

2002년 이후 정부채무가 빠르게 증가한 데는 환율을 안정적으로 관리하기 위한 외국환평형기금의 채권 발행이 크게 늘어난 것도 큰 몫을 하였다. 2008년 현재 GDP 대비 중앙정부의 채무는 29.0%, 정부보증채무는 2.7%에 달하고 있다. 이러한 정부채무 수준은 주요 외국에 비해 낮은 수준이며,[176] 또한 정부채무의 59%가 자산이나 융자금 등 대응자산이 있는 금융성 부채라는 점에서 현재로는 정부채무가 과다하다고 평가할 수준은 아닌 것으로 판단된다(그림 2-22).[177]

[그림 2-22] 정부채무의 추이(GDP 대비)



176) OECD(2009)에 의하면 우리나라의 정부채무는 2008년에 GDP 대비 26.8%로 28개국 중 25번째로 채무가 많은 나라에 속한다. 또 이것은 OECD 평균 70%의 약 1/3에 불과한 것이다. OECD 28개국 중 우리나라보다 GDP 대비 정부 채무가 낮은 국가는 호주, 룩셈부르크, 뉴질랜드에 불과하다.

177) 2007년 국가 채무는 중앙정부 채무 289.1조원 및 지방정부 순채무 9.8조원을 포함하여 298.9조원이다. 그 구성을 보면 일반회계 채무 55.6조원, 공적자금 채무 52.7조원, 외환시장 안정 관련 채무 89.7조원, 국민주택기금 채무 43.6조원, 기타 57.3조원으로 외평채 발행 등 외환시장 안정을 위한 채무가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

3) 재정의 경기조절기능

정부재정이 어느 정도 경기조절이나 물가안정을 겨냥하여 운영되었는지를 가늠하기 위해서는 회귀분석이 유용한 분석의 틀을 제공할 수 있다. GDP 대비 통합재정수지와 재정지출규모에 대한 회귀분석의 결과는 다음의 식과 같다.

(1) CBB = −1.416 + 0.202×GDPg + 0.866 × CBB(−1)
(−2.90) (3.07) (7.03)
표본기간 = 1971~2007; R2 = 0.599; S.E.= 1.36; D.W.= 1.53.

(2) CBS = 8.085 − 0.320 × GDPg + 0.709×CBS(−1)
(4.97) (−6.24) (9.25)
표본기간 = 1971~2007; R2 = 0.817; S.E.= 1.09; D.W.= 2.00.

(3) CGS = 7.062 − 0.294 × GDPg − 0.076 × D(INFcpi) + 0.889 × D(TBR) + 0.742 × CGS(−1)
(3.96) (−3.69) (−1.85) (3.29) (9.71)
표본기간 = 1958~2007; R2 = 0.728; S.E. = 2.01; D.W. = 2.22.

( ) 안은 t값.
CBB = 통합재정수지(GDP 대비 %).
GDPg = GDP 성장률.
CBS = 통합재정 총지출 및 순융자(GDP 대비 %).
CGS = 중앙정부 총재정지출(GDP 대비 %).
INFcpi = 소비자물가상승률.
TBR = 조세부담률.

회귀분석 결과는 GDP 성장률이 1%p 높아지면 GDP 대비 통합재정수지가 단기적으로 0.2%p 개선되는 것을 보여준다. 또한 GDP 성장률이 1%p 높아지면 GDP 대비 재정지출(통합재정상의 총지출 및 순융자 혹은 중앙정부 총재정지출)규모는 대략 0.3%p 낮아지는 것으로 나타나고 있다. 경제성장률이 재정수지 및 재정규모에 미치는 이러한 영향은 그 정도가 크다고 할 수는 없으나 모두 통계적인 유의성이 있는 것으로 나타나고 있다. 이것은 재정이 어느 정도 경기조절기능을 수행한 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 물가상승률의 변동에 대해서는 재정수지나 재정규모가 별다른 영향을 받지 않는 것으로 나타났다.

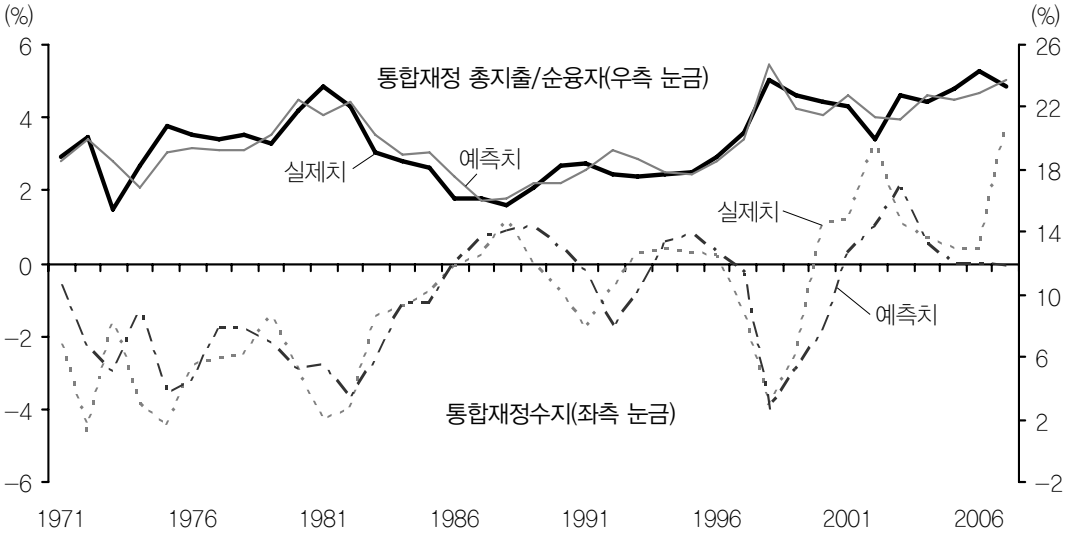
회귀분석 결과는 표본기간 중 변수들 간의 일반적인 관계를 보여주는 것이며, 각 연도의 실제 재정수지와 재정규모는 이렇게 예측된 값과는 괴리가 있게 마련이다. 이 괴리의 정도에 따라 재정운용이 확장적이었는지 긴축적이었는지를 판단하는 기초로 삼을 수 있다. 먼저 통합재정수지 방정식 (1)에 근거하여 경제성장률의 변동에 따른 영향을 제거한 재정기조를 보면, 재정운용은 1971~72년에 확장기조를 유지하다가 1973년에는 다소간의 긴축기조로 바뀌었으며, 제1차 석유파동의 영향이 본격화된 1974년에는 다시 본격적인 확장기조로 되돌아온 것으로 보인다. 그 후 1989~91년에 약간의 확장기조에 이어

1992～93년에는 긴축기조로 선회한 것으로 볼 수 있으나 그 강도는 크지 않았다. 2000년대에 들어와서 2000～02년 및 2007년에는 재정기조가 상당히 긴축적이었다고 할 수 있다. 특히, 2007년에는 세수의 호조에 힘입어 표본기간 중에 긴축의 강도가 가장 컸던 것으로 나타났다.

통합재정에서의 총지출 및 순융자 방정식 (2)에 근거하여 재정운용기조를 살펴보면, 1973년의 긴축기조에 이어 1974～78년에 걸쳐서 확장적인 재정기조가 이어졌다. 또한 제2차 석유파동으로 인한 경기부진이 지속된 1981년의 확장기조에 이어 1983～86년에는 긴축기조가 견지되었다.

또한 강도는 미약했지만 1990～91년에 확장기조에 이은 1992～93년 긴축기조로의 전환, 마찬가지로 1999～2000년의 확장기조에 이은 2001～02년 긴축기조로의 전환이 되풀이되었다. 또한 2003년 및 2006년에는 확장적인 재정기조를 나타냈다(그림 2-23).

[그림 2-23] 재정기조의 평가(GDP 대비)



제4절 | 맺음말

우리 경제는 건국 이후 60년간 분단과 전쟁의 폐허를 딛고 수출주도의 공업화 전략으로 놀라운 성장과 변모를 이루어냈다. 1960년대 초까지만 해도 80달러 수준에 머물던 1인당 GDP는 이제 2만달러에 이르렀고, 세계 15위의 경제규모로 성장하였다.[178] 특히, 경제개발5개년계획이 처음 추진된 1962년부터 1997년 외환위기를 맞을 때까지 36년간의 GDP 성장은 연평균 8.1%에 달하였다. 그러나 2000년대에 들어서면서 GDP 성장세가 급격히 둔화되어 2001~08년에는 연평균 4.4%에 그침으로써 향후 성장잠재력에 대한 우려를 자아내고 있다. 빠른 경제성장에 따라 일자리도 1964~97년간 연평균 3.1% 증가하였으나 이후에는 평균 1.0% 미만의 증가에 그쳐 실업, 특히 청년실업이 사회문제로 대두되고 있다.

한편, 거시경제정책의 다른 두 목표라고 할 수 있는 물가안정과 국제수지(경상수지) 면에서도 큰 진전이 있었다. 본격적인 경제개발에 따른 빠른 신용팽창, 외화부족, 가파른 임금상승 등으로 만성적인 물가상승압력하에 있던 우리 경제는 1980년대 전반의 일관된 안정화정책의 추진으로 물가안정 정착의 전기를 마련하였다. 1988~97년간은 연평균 소비자물가상승률이 6.2%로 다소 가속되기도 하였으나, 그 후 저성장기조가 유지된 가운데 물가상승률은 연평균 3.3%로 안정되었다. 경상수지는 경제개발에 따른 자본재·원자재 등의 수입수요가 빠르게 증가하면서 '3저'의 영향을 받은 1986~89년을 제외하고는 외환위기 이전까지 만성적인 적자기조를 유지하였다. 외환위기 이후에는 원화절하와 경기부진에 따른 수입수요의 둔화에 따라서 줄곧 흑자를 기록하였으며, 다만 2008년에는 국제원자재가격의 급상승으로 인해서 적자를 보였다.

이렇게 볼 때, 근년의 우리 거시경제의 모습은 대내안정과 대외균형기조가 대체로 정착된 가운데 투자와 소비 등 내수부진에 따른 성장세 둔화로 특징지을 수 있을 것으로 보인다. 2008년 가을 이후에는 글로벌 금융위기의 영향으로 외환시장이 불안한 모습을 보이기도 하였다. 이것은 금융·자본 시장의 대외개방이 상당히 진전된 이후에는 다른 거시경제가 안정을 유지하고 있더라도 외화의 자산 및 부채 관리에 각별히 유의하지 않으면 언제라도 외환위기를 맞을 수 있음을 가리켜주는 것이라고 할 수 있다. 아래에서는 지난 60년간의 우리나라 거시경제운영에서 얻은 교훈과 이와 관련된 향후의 주된 과제를 살펴보기로 한다.

첫째, 특정 개발전략의 채택은 종종 거시경제의 안정과 균형에도 지대한 영향을 미친다. 자연자원이 부족한 반면 풍부한 노동력을 가진 우리 경제가 1960년대 초에 경제도약을 위해서 경공업 위주의 대외지향적 공업화 전략을 추진한 것은 현명한 선택이었다. 당

178) 1961년의 1인당 명목 GNP 82달러는 미국의 GDP 디플레이터를 이용하여 2008년 불변가격으로 환산하면 472달러에 달한다. 세계은행의 자료에 의하면 우리나라의 명목 GDP 규모는 2003년에 세계 11위까지 상승하였으나 그 후 인도, 브라질, 러시아 및 호주에 차례대로 밀리면서 2008년에는 15위로 하락하였다. 한편, 2008년 우리나라의 1인당 국민총소득(GNI)는 2만 1,530달러로 세계 49위를 기록하였다(World Bank[2009]).

시 산업화에 대한 의욕이 앞서서 한동안 개발 인플레이션과 외환부족의 몸살을 앓은 것이 오히려 더 큰 전략상의 시행착오를 줄일 수 있게 하였던 것으로 보인다. 노동집약적인 경공업이 급속히 성장하면서 고용이 크게 늘었지만 농촌지역의 유휴인력이 적지 않았기 때문에 임금은 상당 기간 안정을 유지하였다. 정부는 수출촉진을 위해 환율을 현실화하지 않을 수 없었으며, 아직 기업들의 부채의존이 심하지 않은 상황이었기 때문에 국내저축 동원을 위한 금리현실화도 큰 부작용 없이 추진할 수 있었다.

그러나 1970년대에 중화학공업 육성을 위해 정부가 자원배분에 지나치게 간여한 것은 투자의 비효율성과 함께 거시경제의 불균형을 초래하였다. 자본집약적인 중화학공업 투자를 촉진하기 위해서 외국차관 등 외자와 함께 저리의 내자를 공급해야 했으며, 이것은 정부가 사실상 지배하는 은행권이 주로 담당하였다. 결과적으로 전형적인 금융억압하에서 금융발전은 정체되었다. 외국 차관에 크게 의존한 중화학투자 기업 등의 원리금 상환부담이 가중되는 것을 우려하여 환율이 경직적으로 운용되어 고평가된 경우가 많았다. 또한 산업고도화를 추진하기 위한 기술·기능 인력에 대한 수요가 급속히 증가하면서 대졸자를 중심으로 빠른 임금상승을 야기하기도 하였다. 은행대출 및 통화공급의 급증과 임금의 가파른 상승은 물가상승의 가속화와 부동산가격의 급등으로 이어졌다.

둘째, 빠른 경제성장과정에서 나타나는 인플레이션은 상당 기간의 일관된 정책으로 국민들에게 신뢰를 심어줄 경우 수속이 가능하다. 물가상승은 고도성장의 결과이기도 하지만, 이를 방치할 경우 부(富)의 분배를 악화시키는 것은 물론이고 성장잠재력을 크게 훼손할 수 있는 것을 1970년대를 통해서 뼈저리게 경험하였다. 마이너스의 실질금리로 인해 금융저축이 부진한 반면, 부동산붐을 타고 자금이 비생산적인 부문으로 흐르고, 환율도 종종 고평가되어 수출경쟁력을 약화시켰다. 1970년대 말부터 몇 년간에 걸쳐서 추진된 물가안정화 노력은 인플레이션을 수속하지 않고는 서민생활의 안정과 지속성장이 불가능하다는 판단에 따른 것이다.

제2차 석유파동에 따른 경기침체와 박정희 대통령의 서거로 인한 정치적 불안 등 거시경제정책의 긴축기조를 지속하기 어려운 여건에서도 안정화정책이 비교적 일관되게 추진된 것은 높이 살 만하다. 또한 1980년대 초 우리나라의 안정화 노력은 통화 및 재정의 긴축적 운용뿐만 아니라 임금과 추곡수매가의 안정, 국민경제 교육의 추진 등 소득정책적 요소를 상당히 가미했다는 점이 특징이었다. 일반적으로 소득정책이 성공하기 어려운 것이 사실이지만, 그것이 긴축적인 거시정책 운영 등과 함께 일관성 있게 추진되고 물가안정에 대한 정부의 의지와 능력을 국민들이 신뢰할 경우 중요한 안정화정책수단이 될 수 있음을 보여주었다고 할 수 있다.

셋째, 거시경제의 안정을 위해서도 내수와 수출 간의 적절한 균형이 유지되어야 한다. 내수와 수출의 비중은 기본적으로 경제의 규모나 분업구조, 부존자원 여건 등에 크게 좌우된다. 그러나 환율을 큰 폭으로 고평가 혹은 저평가하거나 인위적으로 내수를 부추기는 정책을 펼 경우 중단기적으로 그 비중은 상당히 달라질 수 있다. 그리고 이 과정에서 자원배분의 비효율이나 경제성장의 진폭이 확대되는 것을 경계해야 한다. 예컨대, 1980년대 후반기 '3저' 호황기에 수출의 가격경쟁력이 크게 향상됨으로써 경공업 설비투자가 대폭 확대되었으나 뒤이은 원화 고평가로 인해서 이들 투자의 많은 부분이 쓸모없게 되

었다. 또한 수출이 부진한 가운데 경제활력을 유지하기 위하여 건축경기를 부양한 경우(1990~91년), 또는 소비활동을 부추기는 정책을 쓴 경우(2002년)도 있었다. 그러나 이는 얼마 안 가서 거시경제의 불균형이나 부채의 과도한 증가 등을 초래하여 정부가 정책을 선회할 수밖에 없었고, 결과적으로 성장의 기복 혹은 경기순환의 진폭을 오히려 심화시켰을 가능성이 크다. 환율은 실질실효환율이 크게 변동하지 않도록 유의하고, 필요에 따라 내수확대정책을 쓰더라도 지나치지 않도록 자제할 필요가 있다.

넷째, 그동안 우리 경제의 발전과 성장의 과정이 제조업 중심이었다고 하면, 향후에는 서비스산업의 육성에 보다 역점을 두어야 할 것이다. 중국 등 후발개도국의 부상으로 우리 제조업의 성장이 크게 둔화될 수밖에 없는데다가 제조업에서 고용창출을 더 이상 크게 기대하기 힘들기 때문이다. 우리의 광공업 취업자 수는 1991년 522만명을 정점으로 감소하여 2008년에는 410만명으로 전체 취업자의 17%에 머물고 있다. 우리나라의 서비스산업은 제조업이나 다른 나라 서비스산업에 비해 생산성이 매우 저조하기 때문에 노력여하에 따라 향후 발전의 여지가 크고, 제조업 생산성 향상이나 경제 전반을 혁신해가는 데 적잖이 기여할 수 있을 것이다. 서비스부문의 생산성 향상이 단기적으로는 신규 고용창출을 제약할 수 있으므로 세계시장을 겨냥하여 국제경쟁력을 제고하는 것이 과제이다. 특히, 금융, 통신, 사업서비스, 교육, 의료, 오락·문화 등 지식서비스산업에 역점을 두어야 한다. 이를 위해서 시장경쟁과 대외개방을 꾸준히 추진하는 한편, 전문인력의 교육과 훈련을 체계화시켜나가야 할 것이다.

다섯째, 1997년의 외환위기와 2008년에 시작된 환율불안은 개발도상국이 자본자유화를 성공적으로 추진하기가 얼마나 어려운가를 보여주고 있다. 금융·자본 시장의 대외개방은 자본의 자유로운 유출입에 따른 금융시장 및 거시경제의 불안을 초래하고 독자적인 거시경제정책의 운영을 제약하므로 충분히 대비하지 않으면 위기를 맞을 가능성이 크다. 우리가 외환위기를 회피할 수 없었던 것은 심도 있는 대내적인 금융자율화를 통해 금융기관의 체질 강화를 유도함과 동시에 이들에 대한 건전성감독을 강화하고 부실금융기관의 처리 등 금융안전망을 제대로 확충하는 데 소홀하였기 때문이다. 이러한 노력이 크게 미흡했던 것은 근본적으로 정부주도의 경제발전과정에서 형성되었던 정부-은행-대기업 간의 위험공유체제와, 이로 인한 금융권과 대기업의 도덕적 해이 문제를 적절히 관리하고 해소하는 데 실패하였기 때문이라고 할 수 있다.

여기에 더하여 거시경제 운영 차원에서도 자본의 급격한 유출입 유인을 줄이고, 예기치 못한 대규모 유출이 외환의 지급불능 사태로 이어지지 않도록 외환보유고와 단기대외채무 등을 적정 수준에서 관리했어야 했다. 그러나 정책당국은 우리 경제의 거시적인 근본요인(fundamental)에 문제가 없다는 판단에 안주하여 이들 문제를 소홀히 하였다. 더구나 우리의 금융·자본 시장은 1997년 위기극복대책의 일환으로 대외개방을 획기적으로 확대하였다. 2008년 글로벌 금융위기를 맞아 우리나라의 외환시장이 유독히 불안한 모습을 보인 것은 10년 전의 외환위기에서 아직도 충분한 교훈을 얻지 못하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 대외개방이 더욱 확대된 여건에서 금융기관의 시장위험관리 등 미시적인 대응이 강화되고, 환율이나 경상수지 등 거시경제 운영도 보다 정교해지지 않으면 안 된다.

여섯째, 통화·금융 정책 및 재정운용의 건전성이 견지되어야 한다. 외환위기 이후 채택된 물가안정목표제는 국민들의 기대 인플레이션을 낮추는 데 긍정적 역할을 한 것으로 보인다. 근년에는 물가관리의 시계(視界)를 넓혀 중기적으로 물가상승률 목표를 달성하고자 하는 유연한 물가안정목표제를 시행하고 있다. 국제원자재가격의 급등과 같은 공급 측면의 충격으로 물가가 상당 기간 상승할 경우 금리인상으로 대응하게 되면 실물경제의 침체를 심화시킬 수 있다는 문제가 있다. 또한 낮은 물가상승하에서 저금리가 장기간 지속될 경우 국내신용의 팽창으로 자산가격의 버블이 발생되어 금융시스템의 불안정을 초래할 수 있음도 유의하여야 할 것이다.

우리나라의 국가재정은 경제발전과정에서 재정수요가 컸음에도 불구하고 비교적 건실하게 운영되어왔다. 1980년대의 상당 기간에는 경제안정화에 지나치게 집착한 나머지 사회간접자본시설의 확충 등 재정의 기본기능을 소홀히 한 측면도 있었다. 1997년 외환위기 전까지 정부의 채무는 매우 낮은 수준에 머물렀으며, 이것은 외환위기를 맞아 금융정상화를 위한 공적자금을 마련하고 사회안전망을 확충하는 등 기민한 정부 대응을 가능케 하는 요인이 되었다. 향후 우리 사회의 고령화 진전에 따른 재정수요 증가와 통일비용의 부담 등에 대비하여 재정건실화는 일관되게 유지되어야 할 것이다.

마지막으로 우리가 선진국 수준의 소득을 달성하고 일자리를 늘리기 위해서는 약화된 성장잠재력을 높여야 한다. 거시경제의 안정을 통해서 외환위기와 같은 충격을 줄이고 정책의 일관성을 기함으로써 안정적인 기업환경을 조성하는 것이 긴요하다. 외환위기 이후 기업들의 위험 회피 경향을 우려하는 의견도 적지 않다. 과거 '대마불사(大馬不死)'와 같은 도덕적 해이에 바탕을 둔 무리한 투자는 당연히 불식되어야 하지만, 기업가들이 지나치게 몸을 사릴 때 지속적인 경제성장을 기대하기는 어렵다. 그동안 저출산 추세로 인해서 향후 경제활동인구가 크게 늘어나기 어렵고 자본축적이 이미 상당히 진행된 현시점에서 볼 때 추가적인 증가속도도 둔화될 수밖에 없다. 따라서 성장의 주된 원천은 생산요소의 투입량을 늘리는 것보다 생산성 향상에서 찾지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 무엇보다도 규제완화와 고급인력의 양성에 힘을 쏟아야 한다. 정부의 인허가 등 각종 진입장벽과 여타의 불필요한 규제를 풀어 경쟁력을 제고하고 기업의욕을 북돋아주는 것이 필요하다. 글로벌 지식정보화 시대에 국제경쟁력을 갖춘 창의력 있는 인재양성의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이를 위해 교육개혁, 과학기술기반 확충, 새로운 성장동력 산업의 육성에 박차를 가해야 할 것이다.

참고문헌

고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008.

고영선 외, 『경제위기 10년: 평가와 과제』, 한국개발연구원, 2007. 12.

경제기획원, 『자율개방시대의 경제정책』, 1994.

경제기획원, 『가계조사연보』, 각년도.

경제기획원, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

기획예산처, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

기획재정부, 디지털예산회계시스템(http://www.digitalbrain.go.kr).

김광석, 『한국의 수출과 공업화』, 한국개발연구원, 1995.

김병주, 「금융제도와 금융정책」, 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.

남상우・김준일, 「거시정책 및 거시경제의 변천」, 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.

대한주택공사, 『주택통계편람』, 1980.

신용욱, 「미군정・이승만정권기 국가자본으로서 귀속재산의 역할」, 『한국민족운동사연구』, 2008.

안충영・김주훈, 「대외지향 무역정책과 산업발전」, 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.

유정호, 「1970년대 중화학공업정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향」, 『한국개발연구』, 제13권 제1호, 1991.

이완범, 「박정희와 한강의 기적: 1차 5개년계획과 무역입국」, 현대사총서-13, 선인문화사, 2006.

임경묵, 『기업의 설비투자행태 변화 분석』, 한국개발연구원, 2006.

임경묵・문형표, 『공적 연금이 가계저축에 미치는 영향』, 한국개발연구원, 2003.

통계청, 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

한국개발연구원, 『한국재정 40년사』, 제4권, 1991.

한국은행, 『한국의 국민소득』, 1975 및 1982.

한국은행, 『중기 물가안정목표와 2004년 통화신용정책 운영방향』, Monthly Bulletin, 2004. 1.

한국은행, 『숫자로 보는 광복 60년』, 2005.

한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

한국은행, 『기업경영분석』, 각년도.

한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

한진희・신석하, 「경제위기 이후 한국경제의 성장: 성장회계 및 성장 회귀분석」, 『한국개발연구』, 제30권 제1호, 한국개발연구원, 2008.

Bahl, Roy W. and Chuk Kyo Kim, "Modernization and the Long Term Growth

of Korean Government Expenditures," mimeograph, Syracuse, N.Y., 1976.

Cole, David C. and Yung Chul Park, "Financial Development in Korea, 1945–1978," KDI Working Paper 7904, 1979.

Corbo, Vittorio and Sang-Woo Nam, "Recent Evolution of Macroeconomy," in Vittorio Corbo and Sang-Mok Suh (eds.), *Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country: The Korean Experience*, World Bank, 1992a.

Corbo, Vittrio and Sang-Woo Nam, "Recent Experience in Controlling Inflation," in Vittorio Corbo and Sang-Mok Suh (eds.), *Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country: The Korean Experience*, World Bank, 1992b.

Frank, Charles R. Jr., Kwang Suk Kim, and Larry E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, New York, 1975.

Kim, Kwang Suk and Michael Roemer, *Growth and Structural Transformation, Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945–1975*, Harvard University, 1979.

Krueger, Anne, *The Development Role of the Foreign Sector and Aid, Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945–75*, Harvard University, 1979.

Lane, Philip R. and Gian Maria Milesi-Ferretti, "The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970–2004," IMF Working Paper 06/69, 2006.

Mason, Edward S. et al., *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea, Studies in the Modernization of the Republic of Korea*: 1945–1975, Harvard University, 1980.

Nam, Sang-Woo, "Korea's Stabilization Efforts since the Late 1970s," KDI Working Paper 8405, Korea Development Institute, 1984.

Nam, Sang-Woo, "Business Groups Looted by Controlling Families, and the Asian Crisis," ADB Institute Research Paper 27, 2001a.

Nam, Sang-Woo, "Family-Based Business Groups: Degeneration of Quasi-Internal Organizations and Internal Markets in Korea," ADB Institute Research Paper 28, 2001b.

OECD, http://stats.oecd.org.

OECD, *OECD Economic Outlook*, No. 86, 2009. 11.

Westphal, Larry E. and Kwang Suk Kim, "Industrial Policy and Development in Korea," World Bank Staff Working Paper No.263, 1977.

World Bank, *World Development Indicators Database*, July 2009.

〈부표 2-1〉 GDP 성장률: 산업별 및 수요부문별

(단위: %)

	GDP	농림어업	광공업	SOC 및 서비스	총소비	총고정투자	총수출	총수입
1954	5.6	8.0	11.5	1.9	4.1	27.3	-39.4	-28.9
1955	4.5	1.5	19.9	5.9	7.7	17.1	22.1	34.3
1956	-1.3	-6.9	13.6	2.6	3.8	10.7	-9.0	16.6
1957	7.6	9.4	9.9	5.2	2.2	14.4	33.9	17.6
1958	5.5	7.3	9.1	3.0	5.0	-5.6	24.6	-13.9
1959	3.9	-0.3	10.0	7.1	4.1	3.3	15.9	-18.6
1960	1.2	-2.1	10.9	2.5	3.5	7.0	20.8	14.1
1961	5.9	12.2	4.4	-0.2	0.7	3.5	38.7	-9.2
1962	2.1	-6.0	13.4	8.5	5.8	28.7	13.0	34.0
1963	9.1	9.5	14.2	7.5	3.1	27.3	9.0	26.8
1964	9.7	15.6	10.5	3.5	6.5	-9.3	23.5	-24.2
1965	5.7	-1.0	18.3	9.4	6.3	27.1	35.9	12.6
1966	12.2	11.6	15.3	11.7	6.8	59.5	42.4	56.2
1967	5.9	-5.9	20.2	13.0	8.3	22.6	32.7	30.8
1968	11.3	1.3	23.4	15.2	9.6	37.4	39.5	43.6
1969	13.8	10.5	19.2	14.0	9.4	24.8	36.1	26.6
1970	8.8	-1.4	19.6	11.9	9.5	1.0	19.6	8.0
1971	8.2	3.9	13.6	8.0	8.4	4.6	21.7	19.1
1972	4.5	3.2	11.4	3.7	4.9	1.7	37.2	0.6
1973	12.0	6.8	29.0	9.6	6.9	26.2	56.0	35.6
1974	7.2	5.6	15.2	5.4	6.9	14.1	-1.9	17.2
1975	5.9	4.3	13.4	4.9	5.6	8.9	18.7	2.1
1976	10.6	9.5	20.1	7.7	7.1	20.7	39.5	25.0
1977	10.0	2.3	14.3	10.2	5.5	30.2	21.6	20.8
1978	9.3	-10.7	18.7	10.7	7.5	34.4	14.2	27.8
1979	6.8	10.6	7.9	5.5	7.0	10.0	2.0	12.0
1980	-1.5	-19.4	-1.3	2.5	1.7	-10.7	8.2	-5.0
1981	6.2	18.4	9.5	3.3	5.1	-3.1	16.0	6.3
1982	7.3	5.3	4.7	8.3	5.9	11.1	8.2	3.9
1983	10.8	6.0	14.5	10.1	7.8	17.4	14.3	10.2
1984	8.1	-2.1	16.1	7.4	6.8	10.9	8.2	7.9
1985	6.8	4.5	6.4	7.5	6.3	5.3	4.2	0.6
1986	10.6	4.8	19.1	8.4	8.3	11.5	26.8	18.4
1987	11.1	-4.4	17.7	10.5	7.6	18.1	21.8	19.6
1988	10.6	8.2	11.2	10.2	8.6	13.6	11.7	13.7
1989	6.7	-1.0	2.8	8.6	9.9	16.0	-4.0	17.5
1990	9.2	-6.5	8.3	10.7	9.6	25.4	4.5	13.8
1991	9.4	2.0	8.5	9.5	8.3	14.4	11.1	18.6
1992	5.9	9.3	3.5	5.9	6.3	0.6	12.2	5.4
1993	6.1	-6.0	4.8	7.4	5.9	7.7	12.2	6.0
1994	8.5	0.4	11.1	7.5	7.6	12.5	16.3	21.3
1995	9.2	5.3	11.2	8.0	9.0	13.1	24.4	23.0
1996	7.0	2.3	6.2	6.8	7.0	8.4	12.2	14.3
1997	4.7	4.6	4.7	4.8	3.2	-2.3	21.6	3.5
1998	-6.9	-6.4	-8.0	-4.8	-10.6	-22.9	12.7	-21.8
1999	9.5	5.9	21.5	4.4	9.7	8.3	14.6	27.8

〈부표 2-1〉의 계속

	GDP	농림어업	광공업	SOC 및 서비스	총소비	총고정투자	총수출	총수입
2000	8.5	1.2	16.7	5.1	7.1	12.2	19.1	20.1
2001	3.8	1.1	2.1	5.0	4.9	−0.2	−2.7	−4.2
2002	7.0	−3.5	7.4	7.2	7.6	6.6	13.3	15.2
2003	3.1	−5.3	5.5	2.6	−0.3	4.0	15.6	10.1
2004	4.7	9.2	11.0	2.1	0.4	2.1	19.6	13.9
2005	4.2	0.7	7.0	3.1	3.9	2.4	8.5	7.3
2006	5.1	−1.5	8.4	3.7	4.8	3.6	11.8	11.3
2007	5.0	1.1	6.4	4.4	4.7	4.0	12.1	11.9
2008	2.5	3.5	3.2	1.9	1.3	−1.9	6.2	3.0

주: 1970년 이후는 2000년 불변가격 기준, 그 이전은 1975년 불변가격 기준.

〈부표 2-2〉 GDP 구성비: 산업별 및 수요부문별

(단위: %)

	농림어업	광공업	SOC 및 서비스	총소비	총투자	총수출	총수입
1953	47.3	10.1	42.6	92.3	15.6	2.0	-9.9
1954	39.8	12.7	47.5	94.3	12.0	1.1	-7.5
1955	44.5	12.6	42.9	95.9	12.5	1.7	-10.1
1956	46.9	12.7	40.4	102.9	9.0	1.4	-13.3
1957	45.2	12.7	42.1	95.2	15.4	1.5	-12.1
1958	40.7	14.4	44.9	95.8	13.0	2.1	-10.9
1959	33.8	15.9	50.3	96.4	11.2	2.7	-10.4
1960	36.8	15.9	47.3	99.9	11.0	3.4	-12.8
1961	39.1	15.5	45.4	98.1	13.3	5.4	-15.0
1962	37.0	16.4	46.6	97.6	12.9	5.1	-16.8
1963	43.4	16.3	40.3	91.9	18.2	4.8	-15.9
1964	46.8	17.4	35.8	91.9	14.1	5.9	-13.6
1965	38.0	20.0	42.0	93.5	15.1	8.6	-16.0
1966	34.8	20.5	44.7	89.3	21.9	10.4	-20.3
1967	30.6	21.0	48.4	90.2	22.3	11.5	-22.2
1968	28.7	21.6	49.7	86.1	26.2	12.8	-25.6
1969	27.9	21.7	50.4	82.1	29.2	13.5	-25.4
1970	29.2	19.6	51.2	84.2	25.4	13.6	-23.8
1971	29.6	19.3	51.1	85.5	25.5	15.0	-25.6
1972	28.7	20.8	50.5	83.8	21.6	19.4	-24.2
1973	26.7	23.7	49.6	77.7	25.6	28.7	-31.8
1974	26.6	23.3	50.1	78.5	32.0	26.7	-37.9
1975	27.1	23.5	49.4	80.2	28.7	26.9	-35.4
1976	25.7	25.4	48.9	75.0	26.7	30.0	-32.0
1977	24.4	25.5	50.1	71.6	28.7	30.4	-31.2
1978	22.4	25.7	51.9	69.7	33.1	28.4	-32.2
1979	20.9	25.9	53.2	70.0	36.1	26.6	-33.6
1980	16.2	26.4	57.4	75.0	31.8	32.1	-40.0
1981	17.0	27.1	55.9	74.6	29.6	34.3	-39.7
1982	15.9	27.0	57.1	73.7	28.7	33.2	-35.8
1983	14.6	27.9	57.5	70.5	29.0	33.0	-34.1
1984	13.7	29.2	57.1	68.2	30.3	33.4	-33.6
1985	13.5	28.7	57.8	67.8	30.0	32.0	-31.4
1986	12.0	30.4	57.6	64.5	29.1	35.6	-30.6
1987	10.8	31.5	57.7	61.7	30.3	38.3	-31.2
1988	10.7	31.7	57.6	60.0	31.4	36.4	-29.3
1989	9.9	29.9	60.2	62.6	33.9	30.8	-28.7
1990	8.9	28.1	63.0	62.7	37.5	28.0	-29.0
1991	7.9	28.2	63.9	62.4	39.7	26.3	-29.0
1992	7.7	27.2	65.1	63.3	37.3	26.6	-27.7
1993	6.9	27.3	65.8	63.3	35.7	26.5	-26.1
1994	6.7	27.8	65.5	63.7	37.0	26.6	-27.4
1995	6.3	28.2	65.5	63.5	37.7	28.8	-29.9
1996	6.0	27.2	66.8	64.3	38.9	27.9	-31.3
1997	5.4	26.8	67.8	64.2	36.0	32.4	-33.0
1998	5.1	27.8	67.1	62.1	25.0	46.2	-33.3
1999	5.2	28.5	66.3	64.2	29.1	39.1	-32.4
2000	4.9	29.8	65.3	66.1	31.0	40.8	-37.7

〈부표 2-2〉의 계속

	농림어업	광공업	SOC 및 서비스	총소비	총투자	총수출	총수입
2001	4.5	28.0	67.5	68.1	29.3	37.8	-35.5
2002	4.1	27.2	68.7	68.6	29.1	35.3	-33.9
2003	3.8	26.8	69.4	67.0	30.0	37.9	-35.6
2004	3.8	28.9	67.3	65.0	30.4	44.0	-39.7
2005	3.4	28.7	67.9	66.8	30.1	42.3	-39.9
2006	3.3	28.3	68.4	68.5	29.8	43.0	-42.1
2007	3.0	28.3	68.7	69.2	29.4	45.6	-44.8

〈부표 2-3〉 GDP 성장 기여도: 산업별 및 수요부문별

(단위: %p)

	GDP 성장률	농림어업	광공업	SOC 및 서비스	총소비	총투자	총수출	총수입
1954	5.6	2.58	0.32	1.23	4.22	-1.18	-0.26	1.51
1955	4.5	0.50	0.65	3.17	7.74	0.13	0.09	-1.21
1956	-1.3	-2.22	0.49	1.46	3.92	-1.58	-0.04	-0.75
1957	7.6	2.85	0.46	3.02	2.37	4.28	0.14	-0.94
1958	5.5	2.25	0.40	1.59	5.12	-1.28	0.13	0.81
1959	3.9	-0.10	0.47	4.06	4.22	-1.80	0.10	0.89
1960	1.2	-0.63	0.56	1.39	3.65	0.14	0.14	-0.53
1961	5.9	3.56	0.24	0.01	0.75	1.17	0.31	0.39
1962	2.1	-1.85	0.73	4.81	5.82	-0.02	0.14	-1.23
1963	9.1	2.70	0.81	4.60	3.24	5.58	0.11	-1.27
1964	9.7	4.45	0.65	2.12	6.39	-2.43	0.28	1.34
1965	5.7	-0.30	1.11	5.70	5.99	0.31	0.47	-0.48
1966	12.2	3.26	1.03	6.53	6.48	5.12	0.72	-2.28
1967	5.9	-1.65	1.40	7.57	7.59	1.54	0.71	-1.74
1968	11.3	0.32	1.80	9.63	8.97	4.18	1.07	-3.04
1969	13.8	2.38	1.64	9.26	8.62	5.93	1.22	-2.39
1970	8.8	-0.31	1.80	7.50	8.35	-0.31	0.79	-0.80
1971	8.2	0.78	1.38	5.29	7.48	1.92	0.97	-1.90
1972	4.5	0.62	1.21	2.46	4.34	-0.84	1.86	-0.07
1973	12.0	1.29	3.28	6.30	6.14	4.60	3.68	-3.75
1974	7.2	1.01	1.98	3.47	5.85	5.24	-0.18	-2.19
1975	5.9	0.77	1.87	3.10	4.76	-0.87	1.57	-0.29
1976	10.6	1.66	3.01	4.82	5.97	3.73	3.70	-3.35
1977	10.0	0.40	2.33	6.18	4.47	5.77	2.56	-3.15
1978	9.3	-1.72	3.17	6.53	5.86	7.29	1.86	-4.63
1979	6.8	1.40	1.44	3.40	5.41	4.86	0.27	-2.34
1980	-1.5	-2.65	-0.24	1.55	1.30	-5.91	1.06	1.02
1981	6.2	2.05	1.77	2.11	4.07	0.25	2.29	-1.24
1982	7.3	0.66	0.91	5.15	4.66	2.13	1.28	-0.77
1983	10.8	0.73	2.72	6.31	6.11	3.72	2.26	-1.94
1984	8.1	-0.24	3.11	4.56	5.18	3.87	1.34	-1.50
1985	6.8	0.48	1.33	4.59	4.76	1.19	0.68	-0.11
1986	10.6	0.50	3.96	5.19	6.17	2.77	4.26	-3.29
1987	11.1	-0.43	3.94	6.38	5.57	4.86	3.97	-3.74
1988	10.6	0.69	2.65	6.15	6.13	4.73	2.33	-2.82
1989	6.7	-0.08	0.67	5.15	6.89	4.97	-0.80	-3.69
1990	9.2	-0.50	1.89	6.55	6.86	6.50	0.81	-3.20
1991	9.4	0.13	1.92	5.91	5.95	5.82	1.92	-4.52
1992	5.9	0.57	0.78	3.65	4.48	0.13	2.15	-1.42
1993	6.1	-0.38	1.04	4.59	4.24	1.60	2.27	-1.56
1994	8.5	0.02	2.40	4.71	5.42	5.75	3.21	-5.57
1995	9.2	0.27	2.48	4.95	6.35	3.86	5.16	-6.70
1996	7.0	0.11	1.41	4.17	4.91	4.04	2.93	-4.71
1997	4.7	0.22	1.06	2.97	2.24	-2.10	5.46	-1.21
1998	-6.9	-0.30	-1.80	-2.97	-7.37	-11.00	3.71	7.58
1999	9.5	0.28	4.77	2.74	6.50	6.47	5.19	-8.11

〈부표 2-3〉의 계속

	GDP 성장률	농림어업	광공업	SOC 및 서비스	총소비	총투자	총수출	총수입
2000	8.5	0.06	4.12	3.03	4.76	3.25	7.12	-6.83
2001	3.8	0.05	0.56	2.91	3.25	-0.01	-1.11	1.57
2002	7.0	-0.15	1.93	4.21	5.04	1.76	5.07	-5.29
2003	3.1	-0.20	1.43	1.50	-0.22	0.73	6.32	-3.78
2004	4.7	0.32	2.95	1.23	0.28	1.40	8.89	-5.55
2005	4.2	0.03	1.98	1.77	2.43	0.61	4.43	-3.15
2006	5.1	-0.05	2.45	2.07	2.99	1.09	6.39	-5.06
2007	5.0	0.04	1.93	2.44	2.92	0.71	6.95	-5.63
2008	2.5	0.11	0.99	1.07	0.80	-0.46	3.77	-1.50

주: 1970년 이후는 2000년 불변가격 기준, 그 이전은 1975년 불변가격 기준.

〈부표 2-4〉 저축 및 투자율

(단위: %)

	총저축률	국내투자율	투자재원 자급도
1953	13.1	14.7	89
1954	10.4	11.4	91
1955	10.3	11.7	88
1956	8.6	8.0	108
1957	13.9	14.0	99
1958	12.8	11.8	108
1959	10.8	10.4	104
1960	9.0	10.0	90
1961	11.7	12.0	98
1962	11.0	11.8	93
1963	14.4	17.0	85
1964	14.0	13.2	106
1965	13.2	14.1	94
1966	16.6	20.4	81
1967	15.4	20.9	74
1968	18.2	24.9	73
1969	21.4	27.9	77
1970	17.8	24.8	72
1971	15.7	25.2	62
1972	17.0	21.4	79
1973	22.8	25.4	90
1974	21.9	31.8	69
1975	19.5	28.8	68
1976	25.3	26.6	95
1977	28.7	28.6	101
1978	31.0	32.7	95
1979	30.2	36.0	84
1980	24.7	31.9	77
1981	24.6	29.9	82
1982	25.7	28.9	89
1983	29.0	29.2	100
1984	31.0	30.6	101
1985	31.2	30.4	103
1986	34.9	29.4	119
1987	38.4	30.3	127
1988	40.4	31.2	129
1989	37.6	33.8	111
1990	37.5	37.4	100
1991	37.6	39.7	95
1992	36.8	37.2	99
1993	36.7	35.7	103
1994	36.3	36.9	98
1995	36.3	37.8	96
1996	35.5	39.0	91
1997	35.5	36.1	98
1998	37.5	25.2	149
1999	35.3	29.3	120
2000	33.7	31.1	108
2001	31.7	29.4	108
2002	31.3	29.1	107
2003	32.8	30.1	109
2004	34.9	30.4	115
2005	32.9	30.2	109
2006	31.3	29.9	105
2007	30.6	29.4	104

〈부표 2-5〉 고용의 추이

	총취업자(천명)				고용률(%)	경제활동 참가율(%)	실업률(%)
		농림어업	광공업	SOC 및 서비스			
1963	7,563	4,763	657	2,144	52.0	56.6	8.1
1964	7,698	4,747	682	2,269	51.4	55.7	7.7
1965	8,112	4,742	840	2,530	52.8	57.0	7.3
1966	8,325	4,811	899	2,616	52.8	56.9	7.1
1967	8,624	4,756	1,094	2,775	53.5	56.9	6.1
1968	9,061	4,748	1,263	3,050	55.1	58.0	5.0
1969	9,285	4,744	1,333	3,208	55.1	57.8	4.7
1970	9,617	4,846	1,377	3,395	55.1	57.6	4.4
1971	9,946	4,797	1,413	3,737	54.9	57.4	4.4
1972	10,379	5,238	1,468	3,674	55.2	57.7	4.5
1973	10,942	5,445	1,779	3,719	56.1	58.4	3.9
1974	11,421	5,481	2,027	3,914	56.6	58.9	4.0
1975	11,691	5,339	2,235	4,118	55.9	58.3	4.1
1976	12,412	5,514	2,708	4,191	57.4	59.7	3.9
1977	12,812	5,342	2,866	4,604	57.2	59.4	3.8
1978	13,412	5,154	3,092	5,167	58.0	59.9	3.2
1979	13,602	4,866	3,209	5,527	57.2	59.5	3.8
1980	13,683	4,654	3,079	5,951	55.9	59.0	5.2
1981	14,023	4,801	2,983	6,239	55.9	58.5	4.5
1982	14,379	4,612	3,143	6,624	56.1	58.6	4.4
1983	14,505	4,315	3,375	6,816	55.3	57.7	4.1
1984	14,429	3,914	3,491	7,024	53.7	55.8	3.8
1985	14,970	3,733	3,659	7,578	54.3	56.6	4.0
1986	15,505	3,662	4,013	7,830	54.9	57.1	3.8
1987	16,354	3,580	4,602	8,172	56.5	58.3	3.1
1988	16,869	3,483	4,807	8,579	57.0	58.5	2.5
1989	17,560	3,438	4,972	9,150	58.0	59.6	2.6
1990	18,085	3,237	4,990	9,858	58.6	60.0	2.4
1991	18,649	2,725	5,220	10,704	59.1	60.6	2.4
1992	19,009	2,667	5,042	11,301	59.4	60.9	2.5
1993	19,234	2,592	4,772	11,871	59.1	60.9	2.9
1994	19,848	2,491	4,797	12,560	60.1	61.6	2.5
1995	20,414	2,403	4,844	13,168	60.6	61.9	2.1
1996	20,853	2,323	4,748	13,782	60.8	62.1	2.0
1997	21,214	2,285	4,564	14,365	60.9	62.5	2.6
1998	19,938	2,397	3,937	13,603	56.4	60.6	7.0
1999	20,291	2,302	4,046	13,943	56.7	60.6	6.3
2000	21,156	2,243	4,310	14,603	58.5	61.2	4.4
2001	21,572	2,148	4,285	15,139	59.0	61.4	4.0
2002	22,169	2,069	4,259	15,841	60.0	62.0	3.3
2003	22,139	1,950	4,222	15,967	59.3	61.5	3.6
2004	22,557	1,825	4,306	16,427	59.8	62.1	3.7
2005	22,856	1,815	4,251	16,789	59.7	62.0	3.7
2006	23,151	1,785	4,185	17,181	59.7	61.9	3.5
2007	23,433	1,726	4,137	17,569	59.8	61.8	3.2
2008	23,577	1,693	4,101	17,784	59.5	61.5	3.2

〈부표 2-6〉 임금 및 노임단가 상승률(비농림어업)

(단위: %)

	명목임금상승률	실질임금상승률	생산성 증가율[1]	노임단가상승률[2]
1971	15.4	1.7	0.8	14.6
1972	17.5	5.2	5.0	11.9
1973	11.5	8.0	5.2	6.0
1974	31.9	6.1	-0.9	33.1
1975	29.5	3.4	-0.5	30.1
1976	35.5	17.5	1.4	33.6
1977	32.1	19.9	2.5	28.8
1978	35.0	17.9	1.7	32.7
1979	28.3	8.4	0.2	28.0
1980	23.4	-4.1	-1.7	25.5
1981	20.7	-0.6	2.5	17.7
1982	15.8	8.0	1.5	14.1
1983	11.0	7.4	6.5	4.2
1984	8.7	6.3	6.1	2.5
1985	9.2	6.6	0.3	8.9
1986	8.2	5.3	5.4	2.7
1987	10.1	6.8	4.2	5.6
1988	15.5	7.8	5.4	9.5
1989	21.1	14.6	1.4	19.5
1990	18.8	9.4	4.7	13.5
1991	17.5	7.5	1.9	15.3
1992	15.2	8.5	2.5	12.3
1993	12.2	7.0	4.8	7.1
1994	12.7	6.0	3.9	8.4
1995	11.2	6.4	4.8	6.1
1996	11.9	6.7	3.6	8.0
1997	7.0	2.5	2.6	4.3
1998	-2.5	-9.3	1.8	-4.2
1999	8.2	7.3	6.1	1.9
2000	8.0	5.6	3.2	4.7
2001	5.1	0.9	1.4	3.7
2002	11.2	8.1	3.6	7.2
2003	9.2	5.5	3.0	6.0
2004	6.0	2.3	2.1	3.8
2005	6.6	3.7	2.9	3.7
2006	5.7	3.4	3.7	2.0
2007	6.9	4.3	3.5	3.3
2008	3.4	-1.2	1.6	1.8

주: 1) 실질임금은 소비자물가를 이용하여 계산. 생산성은 취업자 1인당 부가가치 기준.
2) 노임단가 = 명목임금/생산성.

〈부표 2-7〉 물가의 추이

(단위: 상승률, %)

	소비자물가[1]	GDP 디플레이터[2]	생산자물가[3]
1954	37.1	31.8	28.1
1955	68.3	62.1	81.1
1956	23.0	34.0	31.6
1957	23.1	22.2	16.2
1958	-3.5	-1.3	-6.2
1959	3.2	1.3	2.6
1960	8.0	11.7	10.7
1961	8.2	14.0	13.4
1962	6.6	18.4	9.3
1963	20.7	29.3	20.6
1964	29.5	30.0	34.7
1965	13.5	6.2	10.0
1966	11.3	14.5	8.9
1967	10.9	15.6	6.4
1968	10.8	16.1	8.1
1969	12.4	14.8	6.7
1970	16.0	15.6	9.1
1971	13.5	14.5	8.6
1972	11.7	17.9	14.0
1973	3.2	15.4	6.9
1974	24.3	33.2	42.1
1975	25.2	26.0	26.5
1976	15.3	24.5	12.1
1977	10.1	16.7	9.0
1978	14.5	23.4	11.7
1979	18.3	20.1	18.7
1980	28.7	24.0	39.0
1981	21.4	18.2	20.4
1982	7.2	6.7	4.7
1983	3.4	6.2	0.2
1984	2.3	6.0	0.7
1985	2.5	4.8	0.9
1986	2.8	5.5	-1.5
1987	3.1	5.6	0.5
1988	7.1	7.6	2.7
1989	5.7	5.7	1.5
1990	8.6	10.5	4.2
1991	9.3	10.7	4.7
1992	6.2	7.6	2.2
1993	4.8	6.4	1.5
1994	6.3	7.8	2.7
1995	4.5	7.4	4.7
1996	4.9	5.1	3.3
1997	4.4	4.6	3.8
1998	7.5	5.8	12.2
1999	0.8	-0.1	-2.1
2000	2.3	0.7	2.0
2001	4.1	3.5	-0.4
2002	2.8	2.8	-0.3
2003	3.5	2.7	2.2
2004	3.6	2.7	6.1
2005	2.8	-0.2	2.1
2006	2.2	-0.5	0.9
2007	2.5	1.2	1.4
2008	4.7	NA	8.6

주: 1) 소비자물가: 1965년 이후는 2005년 기준, 그 이전은 2000년 기준; 2) GDP디플레이터: 1970년 이후는 2000년 기준, 그 이전은 1975년 기준; 3) 생산자물가: 2005년 기준.

〈부표 2-8〉 GDP 부문별 디플레이터 상승률

(단위: %)

	GDP	농림어업	광공업	SOC 및 서비스	총소비	총투자	총수출	총수입
1971	14.5	20.4	7.0	14.3	15.8	10.9	12.3	11.5
1972	17.9	16.9	21.1	21.9	15.9	9.9	16.1	15.9
1973	15.4	13.2	14.1	15.4	11.8	16.7	22.6	25.8
1974	33.2	32.6	21.0	33.3	35.1	37.4	35.9	44.9
1975	26.0	28.9	17.3	25.0	28.6	24.8	12.8	22.1
1976	24.5	18.4	22.1	25.3	20.2	7.7	10.4	−0.4
1977	16.7	18.4	13.2	19.1	16.8	7.7	7.0	3.6
1978	23.4	38.3	14.1	25.9	21.6	19.3	10.2	8.8
1979	20.1	8.4	20.0	24.1	20.1	19.4	17.7	19.7
1980	24.0	16.5	25.2	28.6	29.1	32.9	36.2	52.8
1981	18.2	11.1	17.3	17.8	18.7	15.5	15.7	17.1
1982	6.7	2.0	8.5	7.9	6.8	2.3	2.6	−0.6
1983	6.2	1.0	5.8	7.0	4.5	3.5	2.2	1.7
1984	6.0	10.7	4.2	6.9	3.7	4.1	7.1	4.9
1985	4.8	6.6	4.0	5.8	4.7	6.2	3.0	3.7
1986	5.5	−1.2	3.9	7.5	2.7	2.8	2.6	−4.0
1987	5.6	10.4	3.4	7.0	4.1	3.4	3.5	0.3
1988	7.6	9.8	8.3	7.8	6.5	5.7	1.5	−1.8
1989	5.7	6.2	4.0	9.1	7.2	4.8	−0.7	−5.7
1990	10.5	15.4	4.0	13.5	10.2	11.4	4.8	7.1
1991	10.7	6.2	12.7	12.8	11.4	10.4	2.8	1.9
1992	7.6	1.3	6.3	9.7	8.7	6.6	2.5	3.5
1993	6.4	7.8	8.4	6.4	6.7	3.5	0.4	0.4
1994	7.8	12.8	6.7	7.9	9.5	4.2	1.1	1.1
1995	7.4	4.9	7.1	8.5	7.1	8.6	2.0	4.2
1996	5.1	2.7	1.6	7.1	6.5	5.0	−3.1	3.0
1997	4.6	−4.7	2.7	5.4	6.0	6.9	4.6	11.5
1998	5.8	−0.1	12.6	4.1	6.7	−1.3	24.7	27.2
1999	−0.1	4.8	−8.9	1.9	3.0	2.6	−19.3	−16.8
2000	0.7	−0.3	−2.7	2.1	4.9	5.2	−4.1	5.9
2001	3.5	−2.0	−1.8	5.3	5.6	1.8	2.4	5.8
2002	2.8	3.1	−0.6	3.9	3.0	2.9	−9.5	−9.0
2003	2.7	3.4	−1.0	4.8	3.8	6.5	−1.4	1.0
2004	2.7	−0.5	5.6	3.0	4.0	4.0	4.3	5.4
2005	−0.2	−6.8	−3.4	1.6	2.8	0.9	−8.0	−2.5
2006	−0.5	1.5	−5.1	1.7	2.2	0.1	−4.8	−0.9
2007	1.2	−3.8	−0.4	2.1	2.6	2.0	0.6	1.0

주: 2000년 기준 국민소득 자료에 근거.

〈부표 2-9〉 국제수지의 추이

(단위: 백만달러)

	경상수지	(대GDP, %)	무역수지	자본수지	준비자산 증감
1953	-68	-5.2	-306	94	-26
1954	-33	-2.4	-218	31	2
1955	-36	-2.6	-310	29	11
1956	-23	-1.7	-355	-20	-2
1957	-3	-0.2	-371	18	-17
1958	38	2.0	-326	-7	-31
1959	16	0.9	-254	-16	-1
1960	13	0.7	-273	-2	-10
1961	33	1.6	-242	19	-50
1962	-56	-2.4	-335	19	38
1963	-143	-5.3	-410	107	37
1964	-26	-0.9	-245	27	1
1965	9	0.3	-240	7	-9
1966	-103	-2.9	-430	197	-98
1967	-192	-4.6	-574	280	-111
1968	-440	-8.5	-836	501	-41
1969	-549	-8.4	-992	718	-162
1970	-623	-7.7	-922	662	-34
1971	-848	-8.9	-1,046	815	19
1972	-371	-3.5	-574	500	-159
1973	-309	-2.3	-566	630	-340
1974	-2,023	-10.5	-1,937	2,010	-15
1975	-1,887	-8.8	-1,671	2,501	-492
1976	-314	-1.1	-591	1,973	-1,419
1977	12	0.0	-477	1,365	-1,346
1978	-1,085	-2.0	-1,781	767	631
1979	-4,151	-6.6	-4,396	5,251	-771
1980	-5,312	-8.3	-4,613	6,522	-841
1981	-4,607	-6.4	-3,849	5,313	-297
1982	-2,551	-3.3	-2,827	3,935	-93
1983	-1,524	-1.8	-1,848	2,391	74
1984	-1,293	-1.4	-1,089	3,059	-875
1985	-795	-0.8	-20	1,633	41
1986	4,709	4.2	4,299	-4,217	46
1987	10,058	7.2	7,529	-10,369	-886
1988	14,505	7.7	11,283	-5,068	-8,857
1989	5,344	2.3	4,345	-2,886	-3,190
1990	-2,014	-0.8	-2,461	2,564	1,186
1991	-8,417	-2.7	-6,904	6,412	1,143
1992	-4,095	-1.2	-1,907	6,587	-3,708
1993	821	0.2	2,150	2,741	-3,008
1994	-4,024	-1.0	-3,017	10,295	-4,646
1995	-8,665	-1.7	-4,365	16,786	-7,045
1996	-23,120	-4.1	-15,077	23,327	-1,389
1997	-8,287	-1.6	-3,256	1,314	11,922
1998	40,371	11.7	41,665	-3,197	-30,975
1999	24,522	5.5	28,463	2,040	-22,983

〈부표 2-9〉의 계속

	경상수지	(대GDP, %)	무역수지	자본수지	준비자산 증감
2000	12,251	2.4	16,954	12,110	-23,771
2001	8,033	1.7	13,488	-3,391	-7,576
2002	5,394	1.0	14,777	6,252	-11,799
2003	11,950	2.0	21,952	13,909	-25,849
2004	28,174	4.1	37,569	7,599	-38,711
2005	14,981	1.9	32,683	4,757	-19,806
2006	5,385	0.6	27,905	17,972	-22,113
2007	5,876	0.6	28,168	7,128	-15,128
2008	-6,406	-0.7	5,994	-50,933	56,446

〈부표 2-10〉 외채 및 외환보유액

(단위: 백만달러)

	총외채	(대GDP, %)	단기외채	외환보유액	외환보유액 대비 단기외채(%)
1962	89	3.9	NA	169	NA
1963	157	5.8	NA	131	NA
1964	177	6.1	NA	136	NA
1965	206	6.9	NA	146	NA
1966	392	10.9	NA	245	NA
1967	645	15.4	NA	357	NA
1968	1,199	23.1	NA	391	NA
1969	1,800	27.7	NA	553	NA
1970	2,935	36.2	NA	610	NA
1971	3,650	38.4	NA	568	NA
1972	4,548	42.5	NA	740	NA
1973	5,572	40.7	NA	1,094	NA
1974	7,230	37.7	NA	1,056	NA
1975	9,215	42.9	NA	1,550	NA
1976	11,336	38.3	NA	2,961	NA
1977	15,715	41.5	NA	4,306	NA
1978	18,956	35.7	NA	4,937	NA
1979	25,074	39.6	NA	5,708	NA
1980	32,298	50.6	NA	6,571	NA
1981	36,144	50.6	NA	6,891	NA
1982	40,899	53.7	NA	6,984	NA
1983	48,814	57.8	NA	6,910	NA
1984	49,633	53.3	NA	7,650	NA
1985	57,255	59.3	NA	7,749	NA
1986	55,483	49.8	NA	7,955	NA
1987	49,601	35.4	NA	9,193	NA
1988	44,778	23.9	NA	12,378	NA
1989	43,375	18.8	NA	15,245	NA
1990	47,777	18.1	NA	14,822	NA
1991	55,657	18.1	NA	13,733	NA
1992	60,262	18.3	NA	17,154	NA
1993	67,330	18.6	NA	20,262	NA
1994	89,830	21.2	38,451	25,673	150
1995	119,799	23.2	54,856	32,712	168
1996	157,363	28.2	75,886	33,237	228
1997	174,231	33.7	63,757	20,405	312
1998	163,807	47.3	39,580	52,041	76
1999	152,936	34.4	43,058	74,055	58
2000	148,119	28.9	49,657	96,198	52
2001	128,687	26.7	40,293	102,821	39
2002	141,471	25.9	48,179	121,413	40
2003	157,394	25.9	50,805	155,352	33
2004	172,259	25.3	56,348	199,066	28
2005	187,882	23.7	65,911	210,391	31
2006	260,061	29.3	113,748	238,956	48
2007	383,152	39.5	160,249	262,224	61
2008	380,495	41.0	151,056	201,223	75

〈부표 2-11〉 환율 및 교역조건

	명목 대미환율	실질실효환율(2000 = 100)		교역조건(2005 = 100)		
		소비자물가	노임단가		수출단가	수입단가
1964	255.8	NA	NA	149.0	45.3	30.4
1965	266.6	NA	NA	152.4	47.0	30.8
1966	271.1	NA	NA	170.0	51.3	30.2
1967	270.5	NA	NA	175.8	53.5	30.5
1968	276.7	NA	NA	182.8	55.2	30.2
1969	288.3	NA	NA	176.6	52.5	29.7
1970	310.6	58.0	82.9	178.4	54.8	30.7
1971	347.7	61.2	88.5	176.8	54.2	30.7
1972	392.9	71.2	115.5	175.8	54.8	31.2
1973	398.3	84.5	118.1	166.8	69.3	41.6
1974	404.5	78.2	113.0	135.8	87.6	64.6
1975	484.0	82.6	131.9	122.5	81.3	66.4
1976	484.0	76.3	106.3	139.9	90.9	65.0
1977	484.0	79.2	108.9	149.6	99.4	66.5
1978	484.0	85.6	113.6	156.8	110.0	70.3
1979	484.0	75.9	90.3	153.3	131.6	85.8
1980	607.4	79.7	95.8	133.0	137.3	103.3
1981	681.3	76.9	98.6	130.3	141.8	108.9
1982	731.5	74.2	92.6	135.9	136.9	100.8
1983	776.2	78.0	89.8	137.2	131.7	96.1
1984	806.0	80.1	92.8	140.1	136.3	97.3
1985	870.5	85.7	96.0	140.9	131.2	93.2
1986	881.3	103.5	114.7	153.2	133.9	87.4
1987	822.4	106.0	113.6	157.0	147.4	93.9
1988	730.5	95.6	93.0	161.4	167.5	103.8
1989	671.4	83.5	82.0	165.2	176.2	106.6
1990	708.0	85.5	82.6	165.2	170.8	103.4
1991	733.6	85.8	77.0	170.0	169.2	99.5
1992	780.8	91.3	81.9	170.1	164.5	96.7
1993	802.7	94.0	85.2	167.4	158.3	94.6
1994	803.6	92.9	83.5	173.0	162.4	93.9
1995	771.0	91.8	75.0	175.3	174.5	99.5
1996	804.8	88.7	69.1	158.7	151.5	95.4
1997	951.1	94.0	77.8	154.5	137.9	89.3
1998	1398.9	123.2	111.2	147.6	110.0	74.5
1999	1189.5	107.8	107.1	144.3	107.4	74.4
2000	1130.6	100.0	100.0	126.5	107.8	85.2
2001	1290.8	105.7	107.9	120.9	93.7	77.5
2002	1251.2	100.4	102.8	120.2	89.6	74.6
2003	1191.9	98.8	103.2	112.6	91.7	81.4
2004	1144.7	97.2	101.4	108.0	98.7	91.4
2005	1024.3	86.4	90.9	100.0	100.0	100.0
2006	955.5	79.8	87.1	93.4	100.6	107.7
2007	929.2	80.3	88.7	91.1	103.8	114.0
2008	1102.6	98.7	117.9	78.5	108.4	138.1

주: 1988년 이전의 교역조건 및 수출입 단가는 종전의 파쉐식에 의해 직접 산출된 연쇄지수(1985 = 100)를 연결하여 산출.

자료: OECD(http://stats.oecd.org); 한국은행, 『경제통계연보』, 1995.

〈부표 2-12〉 금융심화 및 실질통화 증가 추이

(단위: %)

	대GDP 비율			실질 증가율	
	M1	M2	LF	M2	LF
1960	9.4	10.2	NA	NA	NA
1961	12.4	13.6	NA	39.9	NA
1962	11.4	14.1	NA	5.7	NA
1963	8.4	10.7	NA	−16.7	NA
1964	6.9	8.7	NA	−11.3	NA
1965	8.4	11.7	NA	43.0	NA
1966	8.4	13.9	NA	32.4	NA
1967	9.9	18.2	NA	39.6	NA
1968	11.0	24.2	NA	48.1	NA
1969	12.0	28.6	NA	34.8	NA
1970	12.1	27.6	NA	8.1	NA
1971	11.3	28.8	37.4	13.0	NA
1972	12.8	31.2	39.9	13.3	11.7
1973	13.9	32.8	43.8	17.9	23.1
1974	12.3	28.0	39.1	−8.8	−4.5
1975	11.6	26.2	37.6	−0.6	1.9
1976	11.1	25.7	37.0	8.5	8.9
1977	12.6	28.1	40.9	20.1	21.7
1978	13.0	28.2	41.3	9.7	10.1
1979	12.4	28.5	42.2	8.0	9.1
1980	12.3	33.8	46.3	16.5	8.3
1981	12.1	36.6	48.2	15.2	10.6
1982	17.2	43.8	56.1	28.4	24.8
1983	17.0	45.8	58.0	15.7	14.6
1984	15.7	47.5	60.9	12.3	13.4
1985	17.2	50.2	66.0	12.7	15.7
1986	19.8	55.7	73.0	22.8	22.4
1987	21.3	61.8	81.3	23.4	23.9
1988	21.7	67.4	87.8	20.7	19.5
1989	23.1	75.1	99.5	19.0	21.0
1990	23.6	78.0	106.1	13.4	16.5
1991	24.0	77.0	108.3	8.0	11.6
1992	25.1	82.1	115.8	12.9	13.2
1993	26.1	85.4	122.1	10.3	11.8
1994	25.7	88.4	130.1	12.3	15.7
1995	25.5	92.9	132.1	14.8	10.9
1996	25.6	96.4	137.1	11.0	11.0
1997	26.3	105.3	142.6	14.4	8.9
1998	25.1	132.1	162.7	16.9	6.3
1999	32.2	127.0	160.7	5.2	8.1
2000	34.0	122.3	157.5	4.5	6.4
2001	39.7	123.0	163.6	4.4	7.9
2002	41.4	127.4	168.9	10.9	10.5
2003	41.3	123.9	166.9	0.3	1.9
2004	41.3	122.5	166.3	3.5	4.3
2005	41.0	126.0	171.7	7.2	7.6
2006	43.8	135.5	181.4	13.1	11.1
2007	35.1	141.3	187.7	9.5	8.7
2008	34.9	150.7	195.0	9.0	6.2

주: 통화지표는 말잔 기준. GDP는 1970년 이후 2000년 기준 경상가격(2008년은 2005년 기준의 신계열에 의한 증가율을 이용하여 연결), 그 이전은 1975년 기준. 실질 통화증가율은 GDP 디플레이터를 이용.

〈부표 2-13〉 명목 및 실질 금리의 추이

(단위: %)

	예금은행 수신금리		예금은행 대출금리		회사채 수익률	
		실질금리		실질금리		실질금리
1957	12.0	-9.0	18.3	-3.9	46.8	19.3
1958	12.0	16.1	18.3	22.6	34.8	39.7
1959	12.0	8.5	17.5	13.9	27.6	23.6
1960	10.0	1.9	17.5	8.8	33.6	23.7
1961	15.0	6.3	17.5	8.6	30.0	20.2
1962	15.0	7.9	15.7	8.5	21.6	14.1
1963	15.0	-4.7	15.7	-4.1	24.0	2.7
1964	15.0	-11.2	16.0	-10.4	22.8	-5.2
1965	26.4	11.4	26.0	11.0	22.8	8.2
1966	26.4	13.6	26.0	13.2	28.8	15.7
1967	26.4	14.0	26.0	13.6	30.0	17.2
1968	25.2	13.0	25.2	13.0	32.4	19.5
1969	22.8	9.3	24.0	10.3	31.2	16.7
1970	22.8	5.9	24.0	6.9	31.9	13.7
1971	20.4	6.1	22.0	7.5	26.0	11.0
1972	12.0	0.3	15.5	3.4	22.9	10.0
1973	12.0	8.5	15.5	11.9	21.8	18.0
1974	15.0	-7.5	15.5	-7.1	21.0	-2.7
1975	15.0	-8.2	15.5	-7.8	20.1	-4.1
1976	16.2	0.8	18.0	2.3	20.4	4.4
1977	14.4	3.9	16.0	5.4	20.1	9.1
1978	18.6	3.6	19.0	3.9	21.1	5.8
1979	18.6	0.3	19.0	0.6	26.7	7.1
1980	19.5	-7.2	20.0	-6.8	30.1	1.1
1981	16.2	-4.3	17.0	-3.6	24.4	2.5
1982	8.0	0.8	10.0	2.6	17.3	9.4
1983	8.0	4.5	10.0	6.4	14.2	10.4
1984	10.0	7.5	10.8	8.3	14.2	11.6
1985	10.0	7.3	10.8	8.1	14.2	11.4
1986	10.0	7.0	10.8	7.7	12.8	9.7
1987	10.0	6.7	10.8	7.4	12.6	9.2
1988	10.0	2.7	11.8	4.3	14.2	6.6
1989	10.0	4.1	11.3	5.3	15.2	9.0
1990	10.0	1.3	11.3	2.4	16.5	7.3
1991	10.0	0.6	11.3	1.8	18.9	8.8
1992	10.0	3.6	11.3	4.8	16.2	9.4
1993	8.5	3.5	10.3	5.2	12.6	7.5
1994	9.3	2.8	10.5	4.0	12.9	6.2
1995	8.8	4.1	10.8	6.0	13.8	8.9
1996	10.8	5.6	11.2	6.0	11.9	6.6
1997	11.3	6.6	11.8	7.1	13.4	8.6
1998	13.3	5.4	15.2	7.1	15.1	7.1
1999	6.9	6.1	9.4	8.5	8.9	8.0
2000	7.0	4.6	8.6	6.1	9.4	6.9
2001	5.4	1.3	7.7	3.5	7.1	2.8
2002	4.7	1.9	6.7	3.8	6.6	3.7
2003	4.2	0.6	6.2	2.7	5.4	1.9
2004	3.8	0.1	5.9	2.2	4.7	1.1
2005	3.6	0.8	5.6	2.7	4.7	1.8
2006	4.4	2.2	6.0	3.7	5.2	2.9
2007	5.1	2.5	6.6	4.0	5.7	3.1
2008	5.7	1.0	7.2	2.4	7.0	2.2

주: 예금은행 수신(저축성) 및 대출 금리는 신규 취급 가중평균 금리. 1995년 이전의 경우는 각각 1년 만기 정기예금금리 및 일반대출금리. 회사채 수익률은 장외 3년물, AA- 등급 기준. 실질금리는 소비자물가를 이용.

〈부표 2-14〉 정부 재정 및 채무

(단위: 대GDP, %)

	통합재정		중앙정부 총재정지출	조세부담률	중앙정부 채무	정부보증채무
	재정수지	총지출 및 순융자				
1953	NA	NA	NA	NA	6.5	0.6
1954	NA	NA	NA	NA	7.7	0.8
1955	NA	NA	NA	NA	7.1	0.9
1956	NA	NA	NA	NA	7.8	1.3
1957	NA	NA	27.7	7.6	8.9	1.7
1958	NA	NA	29.5	9.1	10.2	2.4
1959	NA	NA	27.1	12.3	11.1	1.8
1960	NA	NA	29.4	12.1	13.8	3.3
1961	NA	NA	27.4	9.7	13.9	3.7
1962	NA	NA	34.0	10.7	13.6	4.4
1963	NA	NA	22.2	8.7	10.7	7.0
1964	NA	NA	17.0	7.1	9.5	7.6
1965	NA	NA	19.3	8.7	9.0	10.0
1966	NA	NA	22.6	10.9	9.2	12.0
1967	NA	NA	23.1	12.1	10.3	11.9
1968	NA	NA	24.7	14.1	9.8	9.7
1969	NA	NA	27.2	14.7	11.1	7.7
1970	−1.0	18.5	21.6	14.4	12.4	5.9
1971	−2.2	18.8	21.4	14.4	14.3	5.7
1972	−4.6	20.1	22.8	12.4	18.5	5.8
1973	−1.6	15.5	17.6	12.0	17.9	5.1
1974	−3.9	18.2	18.3	13.1	18.9	3.6
1975	−4.5	20.8	20.4	14.9	22.6	3.6
1976	−2.8	20.3	20.1	16.2	21.0	2.9
1977	−2.6	19.9	20.3	16.1	20.4	5.1
1978	−2.5	20.2	19.2	16.6	19.0	4.9
1979	−1.4	19.6	20.4	16.9	16.5	4.7
1980	−3.0	21.8	22.3	17.0	19.2	6.1
1981	−4.3	23.3	22.0	16.8	19.6	6.9
1982	−4.0	22.1	20.7	17.1	21.6	7.9
1983	−1.5	19.1	19.2	17.4	20.2	8.2
1984	−1.2	18.6	19.1	16.5	17.8	8.4
1985	−0.8	18.1	17.8	16.1	17.0	8.6
1986	−0.1	16.2	17.6	15.7	15.3	7.9
1987	0.2	16.2	16.6	16.1	16.4	5.8
1988	1.2	15.7	16.4	16.5	13.8	4.6
1989	0.0	16.9	17.4	16.9	13.6	4.0
1990	−0.8	18.2	17.4	17.8	13.1	3.9
1991	−1.8	18.4	17.4	17.0	12.2	4.4
1992	−0.7	17.7	17.0	17.3	12.0	5.3
1993	0.3	17.5	17.6	17.3	11.3	4.0
1994	0.4	17.7	18.3	17.8	10.1	3.9
1995	0.3	17.9	18.3	18.1	8.9	3.8
1996	0.2	18.8	18.7	18.4	8.2	1.7
1997	−1.4	20.4	18.8	18.0	10.3	2.7
1998	−3.9	23.8	21.8	17.5	14.8	14.9
1999	−2.5	22.8	21.6	17.8	16.9	15.4

〈부표 2-14〉의 계속

	통합재정		중앙정부 총재정지출	조세부담률	중앙정부 채무	정부보증채무
	재정수지	총지출 및 순융자				
2000	1.1	22.3	21.4	19.6	17.4	12.9
2001	1.2	22.0	22.1	19.7	18.2	17.2
2002	3.3	19.9	21.2	19.8	18.5	15.0
2003	1.1	22.7	21.9	20.4	21.9	11.1
2004	0.7	22.3	20.2	19.5	25.2	8.5
2005	0.4	23.2	20.7	20.2	29.5	6.8
2006	0.4	24.3	20.7	21.1	32.2	4.3
2007	3.8	23.3	19.6	22.7	32.1	3.7

제3장 금융정책

제1절 | 머리말

우리나라는 불모의 땅에서 한강의 기적을 일궈냈고 외환위기란 수모도 겪으며 60년이란 영욕(榮辱)의 세월을 지내왔다. 우선 광복 이후 1960년대까지는 자립경제기반을 구축하는 것이 지상명제로 대두되고, 이를 금융 및 실물 양면에서 지지해주기 위한 제 수단이 강구되기 시작한 때다. 정부는 은행 대주주의 의결권을 제한하고 시중은행에 대한 실질적 소유자가 되었으며, 각종 특수은행을 설립·발족시키는 등 경제성장을 뒷받침하기 위한 은행 중심 간접금융체제를 정비하였다. 그리고 대기업은 왕성한 창업 의지와 정부 지원하에서 성장의 기초를 다져갔다.

한편, 1970년대는 산업구조가 경공업·내수 중심에서 중화학공업·수출 위주로 전환되는 시기다. 이때도 수출·중화학공업화의 주역은 정부와 대기업이었으며, 은행 등 금융회사는 자금배분 창구역할을 수행하는 데 여념이 없었다. 한국경제는 이렇듯 효율성 높은 자금배분시스템으로서의 간접금융체제와 정부의 강력한 경제개발 의지하에서 성장했다고 해도 과언이 아니다.

그러나 대기업을 중심으로 전개된 1960~70년대의 경제개발과정에서 은행의 중소기업에 대한 신용공여는 순조롭지 못하였고, 이는 실물부문에서 대기업과 중소기업 간 경쟁을 위축시키고 부문 간 불균형성장 내지 경제력집중 문제를 야기시킨 한 가지 원인으로 작용하였다. 또한 은행차입·외자·사채에 대한 지나친 의존은 기업의 재무구조를 취약하게 만들기도 하였다.

한편, 1980년대는 세계 각국이 소프트화·정보화 산업의 중요성을 크게 인식하기 시작하고 국경 및 업종을 초월한 시장경쟁시대의 도래를 예고하는 시기였다. 또한 동시에 정부와 대기업을 양축으로 하는 비시장적 외형성장 메커니즘이 한계를 노정(露呈)하기 시작한 시기이기도 하였다. 대기업은 재무구조 개선이나 R&D 투자보다도 재(財)테크를 활성화하는 데 많은 시간과 노력을 경주하였고, 은행 등 채권금융회사의 기업감시 및 경영개선 교섭은 효과적으로 이루어지지 못하였다. 더욱이 정부는 직접금융시장 및 미래산업 발전을 위한 기반을 정비하는 데 소홀하여 금융회사 및 기업의 경쟁력과 창의력을 제고할 기반을 조성하지 못하였다.

은행의 기업감시가 미흡한 가운데 경제개발과정에서 발생한 이상의 과제들을 해결하지 못한 채 맞이한 1990년대에는 기업의 기술경쟁력이 취약해졌고 이처럼 취약한 경쟁력을 메우기 위한 비효율적·비생산적 투자와 외자의존은 더욱 심화되어 수출은 한계에 달하고 내외 채무의 상환부담만 가중됨으로써 대기업의 경영은 급격히 악화되었다. 부도기업이 속출하고 부실채권이 대량 발생하면서 은행의 경영이 부실해지고 신용경색(credit crunch)현상이 발생하였으며 경기는 침체국면에서 헤어나지 못하게 되었다. 정부와 은행은 부실화된 기업의 사후처리에 급급하게 되고, 이 과정에서 빈발하게 된 미봉적 구제금융은 오히려 기업의 도덕적 해이(moral hazard)와 신용질서의 동요를 조장하였다. 그 결과 한국경제 전반에 대한 대외신인도를 크게 저하시켰으며, 급기야 외환위기를 맞이하게 된 것이다.

외환위기는 국내 금융회사로 하여금 위험(risk)과 수익(return)의 존재와 중요성을 일깨워주는 결정적인 계기가 되었다. 그 후 전개된 금융구조조정은 2000년대를 맞이하여 국내 금융회사의 건전성과 수익성을 개선시키고 금융산업을 발전시키는 데 기여하였다. 하지만 국내 금융회사들은 외환위기와 구조조정으로 이어지는 일련의 과정 속에서 지나치게 위험을 회피하려고 하는 보수적 성향이 몸에 배어 단기안전자산과 소매금융을 선호하는 반면, 위험투자와 장기기업금융을 회피하여 실물산업 발전에 지장을 초래하였다. 기업가정신을 고취시켜 경제개발을 선도하던 금융의 위상과 역할이 크게 위축된 가운데 우리 금융산업은 수익구조나 비즈니스 모델 등의 측면에서 개선해야 할 과제가 산적해 있고, 실물산업 역시 성장동력을 잃고 일본과 중국 사이에서 샌드위치 신세가 되어가고 있다. 그 와중에 2008년 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 미국발 금융위기는 영·미식 자본주의에 대한 근본적 회의를 불러일으키고 글로벌 신용경색을 확산시키며 수출의존형 한국경제의 앞날에 어두운 그림자를 드리우고 있다.

지금 한국경제는 이상의 과제를 성공적으로 해결하여 명실상부한 선진국으로 도약하는가, 아니면 이에 실패하여 개발도상의 상태로 도태되는가 하는 기로(岐路)에 서 있다. 이와 같은 질곡의 상황으로부터 벗어나기 위해서는 고위험·고수익 혁신기업이 창의적 혁신(innovation)의 주체가 되는 경제환경을 조성하여 금융과 실물의 동반성장을 꾀하고, 금융산업이 구조조정의 화두를 넘어 고부가가치 지식서비스를 창출하면서 우리 경제의 지속가능 성장(sustainable growth)을 유도할 수 있도록 금융제도·금융시장·금융회사의 수준을 한 단계 높여갈 필요가 있다. 이는 정부 – 대기업 – 은행 중심의 금융시스템을 정부와 시장, 대기업과 중소기업, 산업자본과 금융자본, 은행과 자본시장이 견제와 균형을 이루는 금융시스템으로 바꿔 국내 금융자산을 축적하고, 이를 기반으로 동북아시아지역을 거점으로 하는 금융허브와 금융자본을 육성하여 실물산업의 발전으로 연결할 필요가 있음을 역설하는 것이기도 하다.

본 장은 1948년 대한민국 정부수립 이후 최근까지 우리나라의 금융제도·금융시장·금융회사가 어떻게 형성·발전·변모해왔으며, 그 과정에서 우리나라 경제 및 금융 발전에 기여한 점과 문제점 등을 기술하고 향후 과제를 제시하는 데 목적이 있다. 본 장의 구성은 다음과 같다. 우선 제2절에서는 건국 이후 60년간 우리나라 금융정책의 흐름을 개관하였다. 제3절에서는 우리나라 금융제도가 어떻게 구축되고 변화되어왔는지, 제4절

에서는 우리나라 금융시장이 어떻게 형성되고 발전되어왔는지, 그리고 제5절에서는 우리나라 금융회사가 어떻게 성장하고 변모해왔는지에 관해 객관적으로 기술하였다. 끝으로 제6절에서는 금융정책 60년사의 평가와 반성, 그리고 향후 과제에 대해 논의한다.

제2절 | 금융정책 60년의 발자취

1. 개 관

건국 이후 우리나라는 정치적·사회적 혼란이 거듭되는 와중에도 근대적 금융시스템을 구축하기 위해 부단히 노력하였다. 하지만 한국 금융시스템이 구체적인 형태를 갖추고 작동하기 시작한 것은 1960년대에 들어오면서부터라고 할 수 있다. 정부는 자립경제 및 고도성장을 실현하기 위해 은행을 중심으로 하는 간접금융시스템의 기초를 다져나갔다. 그리고 금융산업은 실물경제를 지원하는 수단으로 인식되면서 경제발전의 견인차 역할을 하였다. 그러나 이 과정에서 취해진 강력한 금융억압(financial repression)정책은 은행의 기업감시기능 및 자본시장의 발전을 저해하고 대기업에 경제력을 집중시키는 등 적지 않은 구조적 문제를 남겼다. 한편, 1980년대 이후에는 신자유주의적 시장경제시대가 막을 올리면서 대내외적으로 규제완화의 목소리가 커져갔지만, 정부주도 경제성장을 지속해온 우리나라는 이러한 시대적 흐름에 선제적으로 대응하지 못하였다. 그러던 우리나라가 본격적으로 금융자율화 및 규제완화에 착수하게 된 것은 이미 겸업화·대형화·증권화·개방화 물결이 거세진 1990년대 이후이다. 그러나 급변하는 국제 금융환경에 효과적으로 대처할 만한 기반을 갖추지 못한 상태에서 취해진 금융자율화와 규제완화조치는 적지 않은 부작용을 낳았고, 그 결과 우리나라는 금융규제개혁의 긍정적 성과를 보기도 전에 외환위기를 경험하게 되었다. 외환위기 이후 10년은 건국 50년간 유지해온 우리 경제의 기본 틀을 획기적으로 뜯어고치는 시기이자 1990년대에 착수한 규제개혁의 남은 과제를 완성하고자 했던 기간이기도 하다. 정부는 금융시장의 효율성을 제고하기 위해 불필요한 규제를 완화하는 한편, 금융시장의 안정성과 공정성을 확보하기 위해 필요한 규제를 정비하는 데 주력하였다. 또한 2008년에 출범한 신정부는 '기업하기 좋은' 금융환경을 조성하기 위해 규제완화의 강도를 더한층 높이고자 하였다. 그러나 지나친 규제완화의 부작용으로 글로벌 금융위기가 발발하면서 우리나라는 규제체계의 기본 틀과 방향을 원점에서 재검토해야 하는 상황에 봉착하게 되었다.

2. 시대별 특징

가. 전후복구 및 경제재건기: 1948~60년

1945년 광복이 되자, 금융회사들은 귀국을 서두르는 일본인들의 예금인출로 심한 어

려움을 겪었다. 폭등하는 물가와 강제저축기구의 해체로 저축기반이 무너지면서 경제가 위기국면에 봉착하자, 이승만 정부는 일반은행(당시 조흥은행과 조선상업은행 2개가 존재) 외에 신탁회사, 저축은행 등에도 예수금 등 일부 일반은행업무를 허용하게 되었다. 그러나 당시 일반은행에는 조선총독부가 제정한 「은행령」이, 사실상 은행업무를 취급하던 비은행금융회사에는 「은행령」이 아닌 여타 금융관계법이 적용되고 있던 터라 은행업무에 관한 규제체계는 대단히 허술하였다. 이에 따라 정부는 서둘러 금융제도 개편에 착수하여 1950년 그 근간이 되는 「한국은행법」과 「은행법」을 제정하고 아울러 한국은행을 설립하였다. 당시의 한국은행은 통화가치의 안정, 은행신용제도의 건전화, 자원의 효율적 이용을 도모한다는 포괄적인 목적으로 설립되었기 때문에 자금의 가용도(availability) 및 금리조정 등을 통해 은행과 여타 금융회사를 통제할 수 있는 권한을 법적으로 보장받았다. 또한 미국의 연방준비이사회를 모방[179]하여 만들어진 금융통화위원회는 통화금융정책을 수행하는 최고 의사결정기구로서 한국은행 내에 설립되었다.

6·25 전쟁 이후 정부는 재해복구사업을 위해 산업금융기관을 설립하고, 농업부문의 지원을 위해 농업금융기관을 정비하였다. 이에 따라 1954년에는 장기개발금융을 담당하는 산업은행이, 1951년에는 농업금융을 담당하는 농업은행이 설립되었다. 또한 1959년에는 순수 민간조직인 서울은행이 지방은행으로 출범하였다. 이 기간 중 가장 주목되는 금융조치 중 하나는 시중은행의 민영화이다. 1954년에 시행된 「은행법」은 일반은행의 대출을 크게 규제하였고, 특히 투기성 자금의 대출을 금지하고 있었던바, 은행은 과도한 대출규제로 예금초과상태에 빠진 가운데 자본이 자산의 0.001%에도 미치지 못하는 등 극심한 자본부족상황에 직면하였다. 이러한 문제의 선결과제로 민영화가 부각되자, 정부는 1954년 10월 '은행귀속주불하요강'을 발표하고 1957년 2월에는 귀속주 불하작업을 완료하였다. 이와 같은 일련의 조치는 일반은행을 순수 민간은행으로 새롭게 출발시키는 계기가 되었지만, 소수의 기업이 정부가 불하한 주식을 집중 매입하여 지배주주가 됨으로써 은행을 사금고화하는 단초가 되기도 하였다.

광복 이후 1950년대에는 크고 작은 격변이 이어지면서 금융정책을 체계적으로 수립·집행하기 어려웠다. 자본시장과 단기금융시장이 제대로 형성되지 않았던 1950년대에는 금리정책이나 지불준비율 조작의 효과가 미미하였고,[180] 그렇기 때문에 금융정책은 금융회사의 대출한도나 용도를 제한하는 직접규제방식에 의존할 수밖에 없었다. 게다가 당시에는 은행 이외에 이렇다 할 만한 금융회사가 존재하지 않았기 때문에 정부는 은행을 통제함으로써 전후복구와 경제성장이라는 정책적 목적을 달성하고자 하였다. 휴전 이후에는 '금융회사 자금운용 준칙' 및 '금융부문 자금운용 세칙' 등을 통해 금융회사 경영에 개

179) 정부는 중앙은행제도를 재정비하기 위해 미국에 전문가 자문을 요청하였다. 이에 따라 1950년 4월 블룸필드(A. I. Bloomfield)와 젠슨(J. P. Jensen)이 '중앙은행 개편에 관한 건의서' 및 '일반금융기관 개편에 관한 건의서'를 제출하였는데, 이 두 문서는 「한국은행법」과 「은행법」의 초안이 되었다.

180) 당시의 통화금융정책은 '경제재건과 재정안정계획에 관한 한미합동위원회 협약'에 의해 규정되었는데, 미국과 우리나라의 입장 차이로 혼선을 보이면서 효과를 거둘 수 없었다. 당시 미국은 경제안정에, 우리나라는 경제부흥에 주력하고자 하였다.

입하였는데, 특히 한국은행은 융자순위제를 도입하여 정책자금을 제외한 금융회사 자금의 융자순위를 결정하였고, 1955년부터는 공공부문 및 민간부문 융자 시 사전승인을 받도록 하였다. 즉, 한국은행은 대출한도제와 융자사전승인제를 양대 축으로 하여 은행을 통제했던 것이다.

〈표 3-1〉 각 금융회사의 근거법규

일제강점기	근거법규	1950년대 이후	근거법규
조선은행	「조선은행법」	한국은행	「한국은행법」(1950. 6)
조선식산은행	「조선식산은행령」	한국산업은행	「한국산업은행법」(1953. 12)
조선저축은행	「조선저축은행령」	한국저축은행	「은행법」 (1950. 6 제정) (1954. 8 시행)
일반은행 (조선상업은행, 조흥은행)	「은행령」	조흥은행 한국상업은행	
조선신탁회사	「조선신탁업령」	한국신탁은행	
조선무진회사	「조선무진업령」	상공은행	
금융조합	「조선금융조합령」	농업은행	「농업은행법」(1957. 2)

자료: 이영훈 외(2004).

나. 경제개발 및 고도성장기: 1961~79년

1960년대 초반에 수립된 경제개발5개년계획은 한국경제발전사의 분수령을 이루었다고 해도 과언이 아니다. 당시 국내기업들은 대외신인도가 낮아 해외차입이 어려웠던바, 금융산업은 국내기업과 실물경제를 지원하는 수단으로밖에 인식되지 못하였다. 이러한 배경하에서 1961년 박정희 정부는 은행을 효과적으로 통제하기 위해 「금융회사에대한임시조치법」을 제정하여 은행 대주주의 의결권을 제한하였고, 「부정축재처리법」을 통해 재벌소유 시중은행 주식의 대부분을 정부로 귀속시킴으로써 시중은행을 사실상 국유화하였다. 또한 정부는 부정축재 재산을 환수하고 증권파동[181]을 수습하는 과정에서 「한국은행법」을 근본적으로 개정하였다. 그 결과 한국은행의 화폐금융정책에 대한 최종적인 권한과 책임이 정부, 특히 재무부로 귀속되었고, 금융통화위원회를 금융통화운영위원회로 개칭하여 화폐금융정책의 운영 및 관리에 관한 사항만을 담당하도록 격하시켰다. 이로써 산업・무역・금융・외환 등 거의 모든 경제부문에 대하여 정부주도 경제개발을 추진하기 위한 발판이 마련됨과 동시에 금융은 정부의 경제개발계획을 달성하기 위한 하위 정책수단으로 변질되었다.

정부는 두 차례 「은행법」 개정을 통해 은행에 대한 통제를 강화하는 한편 1962년 6월 10일 화폐개혁을 단행하여 일주일 동안 최소한도의 생활비와 기업운영자금 등을 제외한 모든 통화를 예금으로 흡수하여 동결시켰다.[182] 또한 각종 특수은행을 설립하고 이를 활

181) 이에 대해서는 후술한다.

182) 우리나라는 6・25 전쟁 중이던 1950년에 이어 1953년과 1962년 등 세 차례에 걸쳐 화폐개혁을 단행하였다. 1953년과 1962년에는 화폐 단위를 일정 비율로 떨어뜨리는 디노미네이션(denomination)을

용하기 위해 금융시장에 개입하였던바, 1961년에는 중소기업 지원을 목적으로 중소기업은행을 설립하고, 1962년에는 서민금융을 지원하기 위해 기존의 무진회사를 흡수·합병하여 국민은행을 설립하였다. 이 밖에도 1960년대에는 특정 부문의 금융지원을 담당하는 특수금융회사로 수산업협동조합, 한국외환은행, 한국주택은행 등을 설립하였으며, 1967년부터 1971년 사이에는 지역금융 활성화를 위해 지방은행을 설립하였다.

1965년 금리현실화조치가 취해지기 전까지 정부는 저금리정책을 유지하였다. 저금리정책하에서는 대출금리가 낮아 대출수요가 증가하는 반면, 수신금리도 낮아 금융기관의 수신이 제약되는 현상이 발생하게 된다. 이러한 현상을 해소하기 위하여 예금금리를 대폭 인상해 시중자금을 은행으로 돌리기 위한 조치가 1965년 9월 단행된 것이었다. 1965년의 금리현실화, 즉 고금리정책으로 예금금리는 크게 인상되었던 반면 대출금리가 상대적으로 작게 오르면서 기업의 금융비용부담은 높아지지 않았고, 투자와 저축은 크게 늘어났다. 그러나 예대금리 간 역마진이 생겨 금융기관의 수지가 악화되고 국내여신이 늘어나는 등 시중유동성이 크게 증가하면서 물가가 불안정해지자, 1968년 4월부터 1972년 8월(8·3 조치)까지 여섯 차례에 걸쳐 단계적인 금리인하[183]가 이루어졌다.

1960년대에는 저축이 매우 저조하였기 때문에 경제개발계획을 성공적으로 수행하기 위해서는 해외차입에 의존할 수밖에 없었다. 이에 따라 1960년 제정되었던 「외자도입기본법」은 1961년 12월 수립된 경제개발계획에 맞추어 전면 개정되었다. 이러한 배경하에 성사된 1965년 한·일 국교 정상화[184]는 1966년 이후 상업차관을 크게 증가시키는 원인이 되었고, 1965년부터 실시된 고금리정책 역시 외자도입 확대에 기여하였다. 그러나 1967년 말부터 외자기업의 부실징후가 나타나자, 정부는 1967년 11월 '외자도입 합리화를 위한 종합시책'을 마련하고 1969년 이후에는 금융기관의 지급보증업무 관리를 강화하였다. 동년 4월 청와대는 '부실기업정리조사반'을 구성해 은행인수·은행관리·경영개선조치·합병 등의 방식으로 부실기업을 정리하였는데, 이러한 노력의 결과로 1969년 이후 상업차관과 시중은행의 지급보증은 감소하기 시작하였다. 그러나 1973년 이후 석유파동에 따라 국제수지가 악화되고 중화학공업 육성을 위한 경제개발계획이 시행되면서 외자

병행하였다. 특히, 1962년 6월 10일 「긴급통화조치법」에 의해 추진된 제2차 디노미네이션은 5·16 군사정변 직후 불안심리로 장롱 속에 묻혀 있는 자금을 경제개발자금으로 양성화한다는 목적으로 시도했으나, 이 조치로 인해 자금시장이 경색되고 기업활동이 위축되자 시행 한 달 만인 7월 13일 별도의 특별조치법으로 완화시켰다.

183) 1968년 4월 실시된 제1차 금리인하로 예대금리 간의 역마진을 해소하기 위해 수신이율의 일부를 인하하였다. 동년 10월 실시된 제2차 금리인하로 수신 및 여신 금리를 모두 인하하여 표면상 금리 역마진현상을 해소하였고, 이와 함께 은행의 상업어음할인을 적극 장려하였다. 1969년 6월 실시된 제3차 금리인하에서는 1·2차에 걸쳐서도 시정되지 않았던 예대금리의 역마진을 어느 정도 시정하였으며, 이러한 금리조정과 별개로 국제금리의 상승기조에 발맞추어 외화여수신의 최고율을 상향 조정하였다. 1971년 6월 실시된 금리인하는 예금에 영향을 주지 않는 범위 내에서 여수신금리를 소폭 인하하였고, 1972년 1월 실시된 제4차 및 제5차 금리인하에서는 복잡한 특수은행의 금리체계를 단순화하였다. 이러한 연이은 금리인하에도 불구하고 기업수익률 저하와 민간투자의 침체현상이 지속되자 1972년 8·3 조치를 발표하고 그 일환으로 금리인하를 단행하였다(이영훈 외[2004], p.309).

184) 한·일 국교의 정상화로 일본으로부터의 상업차관이 급증할 것을 예상하여 정부는 시중은행의 지급보증한도를 크게 증가시켰다.

도입규모는 다시 증가하였다.

1960년대는 유례없는 수출 증대로 경제의 자립기반을 닦았음에도 불구하고 경기과열과 물가불안이라는 부작용에 노출될 수밖에 없었다. 이는 1972년 8월 3일 '경제의 안정과 성장에 관한 대통령 긴급명령'(소위 8·3 조치)의 배경이 되기도 하였다. 기업보유 사채조정, 특별대환 금융조치, 신용보증제도의 확충, 산업합리화와 투자촉진, 재정운용의 합리화 등 크게 6개 항목으로 구성된 8·3 조치로 이듬해인 1973년에는 경제성장률이 크게 신장하였다. 다만, 이것이 동 조치 때문인가에 대해서는 의견이 일치하지 않고 있다. 이와 같은 충격적 긴급조치는 사채동결을 통해 기업의 금융비용부담을 줄이고 물가상승압력을 완화하는 데는 기여하였지만, 공권력이 사적 재산권을 제한하였다는 점에서 헌법적 가치를 심각히 훼손하였다는 비판을 면하기도 어려웠다.

어떻든 일시적으로 위축되었던 사금융시장은 동 조치와 1973년에 발생한 석유파동으로 다시 살아나게 되었고, 이에 정부는 사금융을 직접 규제하는 대신 「단기금융업법」, 「상호신용금고법」, 「신용협동조합법」 등 사금융양성화 3법을 제정하여 비은행금융회사의 발전을 촉진하는 계기를 마련하였다.

그 결과 투자금융회사를 비롯한 투자신탁회사, 외자도입을 촉진하기 위한 종합금융회사, 장기시설자금의 공급을 위한 리스회사, 사금융을 제도금융권으로 유인하기 위한 상호금융회사, 도시 영세민과 농어민을 위한 신용협동조합, 새마을금고 및 농수협상호금융 등이 설립되었다.

1973년 1월 정부는 중화학공업과 수출산업을 육성하는 데 초점을 둔 경제개발계획을 발표하였다. 중화학공업 육성에는 막대한 유동성자금이 필요할 뿐 아니라 장기투자자본이 필요했던바, 이를 효율적으로 뒷받침할 금융체제의 정비가 매우 중요하였다. 이에 따라 정부는 1973년 10월 '국민저축추진중앙협의회'를 구성하여 범국민적 저축운동을 전개하였고, 같은 해 12월 주요 산업에 대한 자금공급을 목적으로 국민투자기금[185]을 설치하였으며, 이듬해인 1974년에는 대기업에 대한 여신의 관리, 통제 및 지원을 위해 주거래은행제도를 도입하였다. 그리고 1976년에는 중화학공업 설비투자와 중장기 수출에 대한 금융지원을 목적으로 수출입은행을 설립하였다. 중화학공업 위주의 경제성장을 위해서는 산업 특성상 정책금융을 이용할 수밖에 없었던바, 이 기간에는 정책금융의 목적을 달성하기 위해 특수은행의 기능을 강화하였다.

그러나 정부는 특수은행만으로 정책목적을 달성하기에 불충분하다는 사실을 인식하면서 일반은행에도 정책적 성격의 은행업무를 요구하였고, 이는 은행의 책임경영을 약화시키게 되는 빌미로 작용하게 되었다.

한편, 정부는 1956년 대한증권거래소를 개설하고 1962년 「증권거래법」을 제정함으로써 직접금융을 통한 자금조달을 위해 제도적 기틀을 마련하였다. 그러나 1962년 한국증권금융, 대한증권거래소, 한국전력 등 특정한 세 종목의 주식거래가 집중되면서 주식이

185) 국민투자기금은 국민투자채권의 발행, 정부로부터의 예탁금수취 등에 의해 조달된 자금을 금융회사에 대출하고 동법에서 정한 주요 산업에 융자하도록 한 자금이다. 여기서 주요 산업에는 철강·비철금속·조선·기계·화학·전자공업 등 중화학공업과 광업, 새마을공장사업 등이 포함된다.

폭등하였고, 대주주들은 과열된 주식시장을 수습하기보다는 주가상승에 따른 이익을 취득하려는 경향을 보이면서 사태를 더욱 악화시키게 되었다. 이를 이른바 '증권파동'이라 부르는데 그 결과 1962년 6월 증권거래소는 휴장에 들어갔다. 이후 정부는 「자본시장육성에관한법률」(1968년), 「기업공개촉진법」(1972년) 등을 제정하여 우량기업의 공개와 국민의 건전한 투자를 장려하였다. 그러나 강력한 기업공개대책으로 인해 1973년 3/4분기를 고비로 투자가 부진해지자, 각종 기업공개보완시책 등이 발표되어 장기적인 관점에서 성장전망이 있는 대기업을 단계적으로 공개하도록 하는 발판이 마련되었다.

〈표 3-2〉 1970년대 금융회사 설립 현황

금융회사	설립연도	근거법규
신용협동조합(861)	1972	「신용협동조합법」(1972. 8)
마을금고(39,265)	1972	「단기금융업법」(1972. 8)
농수협상호금융(374)	1972	「상호신용금고법」(1972. 8)
투자금융회사(15)	1973	「단기금융업법」(1972. 8)
상호신용금고(193)	1973	「상호신용금고법」(1972. 8)
국민투자기금(1)	1974	「국민투자기금법」(1973. 12)
리스회사(3)	1974	「시설대여산업육성법」(1973. 12)
투자신탁회사(1)	1974	「증권투자신탁업법」(1969. 8)
신용보증기금(1)	1976	「신용보증기금법」(1974. 12)
종합금융회사(6)	1976	「종합금융회사에 관한 법률」(1975. 12)
한국수출입은행(1)	1976	「한국수출입은행법」(1969. 7)

주: ( ) 안은 기관 수.
자료: 이영훈 외(2004).

다. 자율개방 및 시장경제 전환기: 1980~97년

1980년대 이전의 한국경제는 저축이 부족한 가운데 자금에 대한 만성적인 초과수요 상태가 지속되었고, 부족한 자금을 총동원하여 전략산업에 집중적으로 배분하면서 금융이 경제성장을 위한 전략적 도구로 규제·보호되었다. 이러한 과정에서 은행은 후방연쇄효과가 높은 전략산업에 시중자금과 정책자금을 집중적으로 지원하여 급속한 경제성장을 유도하는 데 기여하였다.

그러나 은행은 과도한 자금지원과 저금리대출로 막대한 규모의 부실채권을 보유하게 되었고, 책임경영이 약화되면서 효율성과 경쟁력을 상실해갔다. 또한 대기업에 경제력이 집중되면서 실물부문에서 불균형성장이 심화되었다. 이러한 와중에 박정희 정부가 막을 내리게 된 1979년에는 공교롭게도 제2차 석유파동이 일어나 원자재가격이 급등하고 선진국 경기가 주저앉았는데, 그 충격으로 우리나라는 높은 물가상승과 경상수지 악화 등 경제 전반에 걸친 어려움을 경험하게 되었다.

이와 같은 구조적 문제점을 안고 시작한 1980년대는 종래의 정부주도형 개발경제로부터 민간주도형 시장경제로의 전환이 모색되는 시기였다. 1984년 이후 총저축률이 총투자율을 상회하기 시작하면서 과거 만성적 자금 초과수요 시절에 선별적으로 자금을 지원했던 정부의 역할이 점차 약화될 수밖에 없을 것이라는 지적(이영훈 외[2004], p.377)은

이와 같은 판단을 가능하게 하는 하나의 근거가 된다.

정부는 1980년 12월 '일반은행 경영자율화방안' 등 일련의 규제완화조치를 통해 은행의 진입장벽을 완화하고 업무영역을 확대함으로써 금융시장기능을 회복하고 경쟁력을 높이고자 하였다. 이와 같은 금융자율화 노력의 결과 1981년 이후 7개 은행이 민영화되었고,[186] 1982~83년 사이에 2개의 시중은행과 12개의 투자금융회사, 58개의 상호신용금고 및 1개의 투자신탁회사가 신설되었다. 또한 금융회사의 업무는 점차 확대되어 은행은 신용카드, 환매조건부채권 매매, 양도성예금증서((Negotiable) (Certificate of Deposit: CD) 업무 등을 취급할 수 있게 되었고, 투자금융회사 및 증권회사는 팩토링, 기업어음(Commercial Paper: CP), 어음관리계좌(Cash Management Account: CMA) 등 신종상품을 차례로 개발・도입하였다.

그러나 1980년대 초반에 민영화된 은행은 이후에도 정부의 통제를 받음으로써 실질적인 자율성을 획득하지는 못하였다. 오히려 은행경영 자율화를 위한 일련의 조치들은 경영환경을 급작스럽게 변화시켜 1982년 '이철희・장영자 어음편취 사건' 및 1983년 '명성그룹 사건'의 발단이 되기도 하였다.

1980년대 중반 이후는 대외교역량이 급증하고 국가 간 자본거래가 크게 느는 가운데 무역자유화 및 금융시장 개방을 요구하는 선진국의 압력이 높아지기 시작한 시기이기도 하다. 금융시장 개방과 관련하여 이미 전두환 정부는 1981년 '자본시장 국제화 장기계획'을 발표한 바 있었지만, 국내 제반 여건이 성숙하지 못했던 관계로 개방의 폭과 속도는 그리 크지 않았다. 이러한 이유로 금융시장의 개방은 지연되다가, 통일 독일의 출범(1990. 10), 소련연방의 해체(1991. 12)로 냉전체제가 종식되면서 서방선진국의 시장개방 압력이 거세진 1990년대 노태우 및 김영삼 정부 시절에 와서야 본격화되기 시작하였다.

1988년 12월 정부는 '금리자유화계획'과 '자본시장의 국제화 단계적 확대 추진계획'을 발표하였다. 금리자유화조치는 당시로서는 매우 획기적인 사건이었으나, 1989년 초 물가불안으로 금리가 급상승하면서 실효성을 거두지 못하다가 이후 1991년 8월 '4단계 금리자유화 추진계획'이 수립・발표되면서 재시행되었다. 또한 '자본시장의 국제화 단계적 확대 추진계획'이 발표되면서 1992년부터 외국인의 국내 상장주식에 대한 직접투자가 허용되었고 채권투자도 제한적으로 자유화되었다.

〈표 3-3〉 한국의 총저축률과 총투자율 추이

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
총저축률	24.4	24.3	25.4	29.0	31.0	31.1	34.9	38.4	40.5	37.6
총투자율	32.2	30.3	29.0	29.3	30.7	30.5	29.4	30.2	31.2	33.8

자료: 이영훈 외(2004).

186) 상업은행은 이미 1972년에 민영화되었고, 1980년대 이후 한일은행(1981년), 서울신탁은행(1982년), 제일은행(1982년), 조흥은행(1983년), 외환은행(1991년), 국민은행(1995년), 주택은행(1997년)이 민영화되었다.

〈표 3-4〉 비은행금융회사의 업무영역 확대 추이

연월	업무
1980. 5	우체국: 자기앞수표 발행 허용
1981. 4	투자금융회사, 종합금융회사: 팩토링업무 허용
6	서울 소재 투자금융회사, 종합금융회사: 신종기업어음(CP)제도 도입
1984. 3	지방 소재 투자금융회사, 종합금융회사: 신종기업어음(CP) 중개업무 허용
4	대형 증권회사: CP 중개업무 허용
	7개 대형 투자금융회사: CMA(어음관리계좌) 도입
6	투자금융회사, 종합금융회사, 대형증권회사: CD 중개업무 허용
7	투자금융회사, 종합금융회사: CMA 업무 허용
1987. 9	통화채권투자신탁(BMF)제도 도입
12	상호신용금고: 정기부금예수금 업무 허용
1988. 12	상호신용금고: 자유적립식 신용부금 업무 허용
1989. 8	투자금융회사, 종합금융회사: 무역어음 할인 및 매출업무 허용
1995. 5	상호신용금고: 표지어음 매출업무 허용

자료: 이영훈 외(2004).

이러한 변화과정에서 김영삼 정부는 1993년 '신경제 5개년계획'을 발표하고 금융부문을 포함한 경제 전반에 걸친 개혁을 시도하였다. 금리자유화를 통한 금융시장의 가격기능 회복, 통화·신용 정책의 효율화, 금융감독기능의 강화, 금융규제 완화 등을 주요 내용으로 하는 신경제 5개년 계획은 상당히 신속하고 효과적으로 추진되었다.

그 결과 1995년 말에는 대부분의 여신금리와 수신금리가 자유화되었고, 금융상품의 발행조건, 만기 등에 대한 규제가 완화 또는 폐지되었다. 또한 금융회사의 경영·인사 및 자금조달·운영에 관련된 규제도 상당 폭 완화되었고, 기존의 전업주의 및 열거주의 규제체계의 골격을 유지하는 가운데 겸업이 확대·허용되었다.

뿐만 아니라 한국은행은 1992년 '금융자율화를 위한 규제완화 작업추진계획'을 시행하여 1999년까지 총 230건의 규제를 철폐 또는 완화하였다. 1994년에는 '총액한도제도'를 도입하여 상당 부분의 정책금융을 재정으로 이관 및 폐지하였다(한국개발연구원[1995]).

특기할 만한 사실은 '금융실명제'를 도입·시행한 것이라고 하겠는데, 동 제도의 도입은 우리나라 금융거래의 투명성을 제고한 획기적인 사건이었다. 즉, 김영삼 정부는 1993년 8월 12일 대통령긴급명령을 발동해 「금융실명제및비밀보장을위한법률」을 전격적으로 시행하였다. 그동안 저축장려정책으로 가명·차명 혹은 무기명에 의한 금융거래를 허용함으로써 이철희·장영자 사건 등 각종 금융비리 사건이 터지면서 금융실명제의 필요성이 대두되었기 때문이다.

동 제도로 많은 가명·차명·무기명 금융자산들이 실명화되었고, 정경유착 등 각종 부정부패 사건의 자금추적이 용이해졌으며, 금융소득의 흐름을 파악하여 세수를 확대하는 데도 이바지하였다.

1993년 우루과이라운드(Uruguay Round) 타결, 1995년 세계무역기구(WTO) 출범은 자유무역 및 무한경쟁 시대의 도래를 예고하는 것으로 금융시장 개방을 더욱 가속화시키

는 계기가 되었다. 특히, 외환자유화는 OECD 가입(1996년)을 전후한 시점에서 본격적으로 추진되었다. 1993년에 세 차례에 걸쳐 '외국환관리규정'을 개정하였고, 1995년 2월에는 외국환등록의무제도를 폐지하였으며, 동년 12월에는 전반적인 개방 일정을 앞당기면서 개방을 가속화하였다.

우리 주식시장이 외국인에게도 개방된 것은 이 시기의 일로 1992년에는 외국증권사의 국내지점 설치가 허용되었고, 1996년에는 외국인 주식투자 한도가 확대되었으며, 동년 4월에는 국내 개인 및 일반법인 등 일반투자자에 대한 해외 증권투자한도가 폐지되고 투자대상의 범위도 확대되었다.

OECD 가입을 전후하여 정부는 금융시장 개방에 대비하고자 '국내 금융산업의 구조개선을 위한 방안'을 마련하고 「금융산업구조개선에관한법률」(소위 「금산법」)을 제정하여 금융산업을 개편하기 위한 노력을 경주하였다. 하지만 OECD 가입에 따른 금융시장 개방압력의 증대, 산업생산 및 공장가동률 하락, 엔화 가치 하락에 따른 국제경쟁력 약화 등으로인해 환율상승 압박이 심해지면서 1996년 말에는 자본시장의 불안정성이 심화되어갔다.

1996년 유원건설과 우성건설의 부도로 제일은행이 경영위기에 빠진데다가 1997년 한보그룹의 부도사태가 발생하는 등 점차 불안해지는 금융시장과 외환시장에 대처하고자 정부는 수차례에 걸친 안정화방안을 발표하였고, 1997년 초에는 금융산업 육성 및 금융인프라 재구축을 위하여 금융개혁위원회를 구성해 전반적인 금융산업 개편 및 개혁방안을 내놓았다.

금융개혁위원회의 제1차 보고서(1997. 4)에서는 금융규제 완화를 중심으로 한 금융산업 전반에 걸친 광범위한 제도개선안이 제시되었고, 이어 발표된 제2차 보고서(1997. 6)에서는 보다 근본적인 개혁방안이 제시되었다.

금융개혁위원회는 1년 남짓한 활동기간을 마치면서 '금융개혁 종합보고서'(1997. 12)를 완성하였으나, 보고서에서 발표한 금융개혁법안의 대부분은 대외신인도 확보 및 외화차입 확대를 위하여 거의 보류되었다. 그러나 1997년 말 총체적인 외환위기가 발생하면서 동 보고서는 외환위기 이후 대대적으로 추진된 금융 및 기업 구조조정과 규제개혁 작업의 청사진이 되었다.[187]

187) 물론 당시에는 금융자율화와 더불어 개방화가 진전되기는 하였으나, 이에 상응하는 감독 및 규제 제도를 수반하고 있지 못하였다. 아울러 금융개혁위원회가 제시한 구체적인 조치들의 실행도 지연됨으로써 외환위기 이전의 금융시장 자유화 및 개방화 조치들은 구체적인 성과를 거두지 못하였다.

〈표 3-5〉 금융개혁과제별 금융개혁위원회의 주요 활동

1. 금융산업의 경쟁력 강화	
은행 · 증권 · 보험의 업무 확대	은행의 금융채 발행, MMDA 취급 허용, 증권사의 회사채발행 및 CP 업무, 포괄적 외환업무 허용, 보험사의 변액보험 취급, 생 · 손보 상호겸영 허용
여신전문금융회사 정비	신용카드, 할부금융, 리스, 벤처금융을 하나의 법체계로 통합
금융회사의 지배구조 개선	비상임이사 구성과 선임방식 변경, 이사의 자격제한 강화 및 이사회의 기능 강화
금융회사 내부경영의 자율화	증권회사의 비상장유가증권 소유제한 완화, 증권회사 환매제한기간 및 건당 최저 거래금액 자유화, 증권회사 신상품개발 시 증권업협회에 대한 신고 및 심사 절차 폐지, 증권회사 고객예탁금 예치방법을 자율화하고 예치율은 은행의 지급준비율에 준하여 완화, 상호신용금고의 표지어음 발행한도 확대, 주택청약 관련 예금 전 은행에 취급 허용, 외국환은행 현지법인 인가를 사후신고로 완화
2. 금융시장의 효율성 제고	
금리 및 수수료 자유화	수시입출식 저축성예금의 금리자유화, 증권 및 증권업 겸영기관의 환매조건부채권 매매 이율 자유화, 유가증권 위탁매매 수수료 자유화, 투자신탁보수율 및 수익증권 환매 수수료의 자유화
여신관리제도의 개선	'동일계열여신한도제' 도입
해외금융 이용 관련 규제완화	해외증권 발행자 요건 폐지, 주식연계증권 발행인 적격기준 완화, 해외증권 발행자금 용도규제 완화, 대기업 해외증권 발행한도(소요자금의 80%)규제 완화, 개별 기업의 연간 발행한도 확대, 중소기업발전채권 구입의무 완화, 외화대출 용도제한 완화, 외화표시 원화대출의 융자비율 완화, 해외직접투자 요건 완화, 해외직접투자 신고 금액기준 완화, 해외직접투자에 대한 자기자금 조달의무 폐지, 비금융기업의 해외금융업 진출에 대한 규제 폐지
벤처금융의 활성화	신기술금융사의 지급보증업무 허용, 개인투자 조합제도의 도입, 보험 · 투신 · 리스 · 종금 · 증권사 등 금융회사의 투자조합 출자 허용, 연 · 기금 등 공공기금과 공제조합의 투자조합 출자 허용, 투자조합 출자금에 대한 조세지원 강화, 투자조합에 대한 외국인 출자규제, 코스닥시장 벤처기업 참여 확대, 코스닥시장 벤처기업 주식의 유동화 촉진, 외국인 코스닥시장 주식투자한도 확대, 코스닥시장의 건전성규제 강화
중소기업금융의 활성화	중소기업발행 회사채 만기규제 폐지, 중소기업 지원에 대하여 신용보증기관에 대한 정부출연 확대, 지역신용보증조합에 대한 재보증을 위한 정부지원 확대
금융관행의 개선	여신전문금융회사의 진입규제 완화, 신용대출 우량은행에 대하여 한은의 총액한도 차등 배정 폭 확대, 세제개선을 통해 기업의 차입 비중 축소 유도
금융규제 완화의 실질적 정착	자산운용준칙, 업무방법서, 업무운영준칙 등에 규정된 규제를 사후신고제로 전환, 공정거래위원회의 역할 강화
3. 건전한 금융기반의 확립	
통화관리체계의 개선	금통위 운영방식의 개선, 환율변동폭의 확대 혹은 완전변동 환율제도로 이행
금융저축 증대	기업연금제도의 도입, 금융소득종합과세 기준금액 상향 조정 검토, 금융실명제 입법화, SOC · 중소기업 등 특수목적 분리과세 장기채권 도입
금융회사 부실자산 정리	부실여신 공시 강화, 충당금 설정과 부실채권 상각 강화, 채권추심기능 강화
신용정보유통의 활성화	신용정보업 진입제한 완화, 금융권별로 다양한 신용정보 집중체계를 마련
4. 금융산업 진입의 자유화	
투신사 · 투신운용회사의 소유지분한도 폐지	
5. 금융회사 퇴출의 원활화	
적기시정조치제도의 확립, 금융회사 청산 · 파산 제도의 개선, 예금보험기구의 통합	
6. 중앙은행 및 금융감독제도 개선	
7. 금융시장의 정보효율성 제고	
감사보고서 감리제도의 강화, 공인회계사의 기업윤리규정 보완, 기업어음 및 무보증사채에 대한 발행적격제도 폐지	

주: 1~3번의 과제는 금융개혁 1차 과제이며, 4~7번의 과제는 2차 과제로 1997년 말 기준으로 과제별 금융개혁위원회가 제시한 방안을 분류한 것임.
자료: 금융개혁위원회(1998).

라. 경제위기 극복 및 경제체질 개선기: 1998~2009년

우리나라는 WTO 출범 이후 가속화된 개방화와 국제화로 금융환경이 급변하는 와중에 1997년 외환위기에 봉착하게 되었다. 외환위기는 불투명하고 왜곡된 소유지배구조를 지닌 일부 재벌기업의 방만한 투자와 차입경영, 은행 등 금융회사의 소홀한 기업감시 등의 요인이 복합적으로 작용하여 발생하였다. 1997년 초부터 잇따른 기업부도와 함께 주가폭락 및 환율폭등 등 금융불안정이 지속되자 정부는 1997년 11월 IMF에 구제금융을 신청하였다. 이에 IMF는 구제금융 지원의 조건으로 강도 높은 금융산업 및 기업의 구조조정 등을 실시하도록 요청하였던바, 정부는 이를 받아들이는 양해각서(MOU)를 체결하였고, 이와 관련한 금융 관련 개혁법을 1997년 12월 임시국회에서 통과시켰다. 그 결과 모든 금융기관의 감독을 책임지는 통합 금융감독기관이 설립되었고, 산하에 금융·기업 구조조정 업무를 관장하는 구조개혁기획단이 설치되어 정부주도의 구조개혁이 실시되었는데, 이는 외환위기라는 절박한 상황하에서 정부주도의 구조개혁이 시장주도의 구조개혁보다 효율성이 높다고 판단했기 때문이다(김홍범[2007]).

금융구조조정과 기업구조조정은 동시에 추진되었다. 외환위기가 대기업 도산에서 시작된 만큼 재벌기업의 부실화가 금융기관의 부실화로 이어져 총체적 위기를 몰고왔음은 부인할 수 없는 사실이었기 때문에 구조조정의 1차 목표는 금융과 재벌의 개혁이었다.

금융구조조정은 금융권별로 구분하여 업종 전반의 부실화 정도, 금융시장 및 경제에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 종금사, 리스사, 은행, 보험사, 증권사 순으로 진행되었다. 종금사에 대해서는 1998년 3월 말 BIS 자본비율이 4% 이상 유지될 수 있는가 여부를 확인하는 1차 평가와 자본적정성, 자산적정성, 원화 및 외화 유동성 등을 내용으로 하는 2차 평가를 실시하여, 적기시정조치를 적용하였다. 그리고 은행권은 1998년 6월 29일 당시 영업 중이던 27개의 은행에 대하여 1997년 말 BIS 기준 자기자본비율이 8%를 유지할 수 있는가를 조사하여, 증권사는 1998년 7월 말 현재 퇴출이 결정된 3개의 증권사를 제외한 나머지 증권사에 대하여 영업용 순자본비율 및 자산·부채를 실사하여 적기시정조치를 적용하였다.

또한 금융구조조정을 추진하는 과정에서 건전성 규제 및 감독을 강화하기 위해 보다 투명한 회계제도 및 공시제도 등을 도입하였고, 예금자와 금융기관의 도덕적 해이를 방지하기 위해 「예금자보호법」을 전면 개정하였으며, 「여신분류법」 및 대손충당금 적립규정을 개정하여 은행과 종금사에 추정손실부분에 대한 대손충당금을 100% 적립하도록 하였다. 외환위기 이후 2년간은 일부 부실금융기관의 퇴출·합병, 부실기업 워크아웃, 공적자금 투입 등의 노력을 기울이면서 금융기관의 건전성을 개선하였다.

한편, 기업구조조정은 재벌기업의 소유지배구조를 개선하는 데 초점이 맞춰졌고, 소위 '5+3 원칙' 아래 일사천리로 진행되었다.[188] 또한 재벌 간 중복투자사업을 일원화하

188) 5+3 원칙이란 다섯 가지 핵심 과제(기업경영의 투명성 제고, 상호지급보증 해소, 부채비율 200% 이내로 재무구조 개선, 핵심 주력사업으로의 역량집중, 지배주주 및 경영진의 책임 강화)와 세 가지 보완과제(재벌기업의 금융지배 차단, 순환출자 억제, 부당내부거래 근절)를 의미한다.

여 과잉투자를 해소한다는 취지로 7개 업종[189]에서 재벌 간 사업교환(소위 '빅딜')이 시도되었다. 특히, 재벌총수의 전횡을 막고 경영 투명성을 높이기 위하여 기업지배구조개선위원회는 기업지배구조 모범규범을 마련하였는데, 그 내용에는 주주총회의 활성화, 사외이사제도, 이사후보추진위원회 운영, 주요 사항 채권자 통보의무, 지배구조 공시 강화, 내부감사위원회 설치, 외부감사인 독립성 유지 등이 포함되었다.

〈표 3-6〉 금융회사별 적기시정조치

	해당 여부	규제내용(적기시정조치)[1]				관련 조항
		발동요건	경영개선 권고	경영개선 요구	경영개선 명령	
은행	○	BIS 비율	8% 미만	6% 미만	2% 미만 (부실금융회사)	은행업감독규정
		경영실태 평가	자본적정성(자산건전성)부문 4등급 이하[2]	종합등급 4등급 이하	–	
증권 등[3]	○	영업용 순자본비율[4]	150% 미만	120% 미만	100% 미만 (부실금융회사)	금융투자업규정 (2편)
		경영실태 평가	자본적정성(자산건전성)부문 4등급 이하[2]	종합등급 4등급 이하	–	
보험	○	지급여력 비율	50% 이상 100% 미만	0% 이상 50% 미만	0% 미만 (부실금융회사)	보험업감독규정
		경영실태 평가	지급여력 또는 자산건전성부문 4등급 이하[2]	종합등급 4등급 이하	–	
상호저축은행	○	BIS 비율	5% 미만	3% 미만	1% 미만 (부실금융회사)	상호저축은행업 감독규정
		경영실태 평가	자본적정성(자산건전성)부문 4등급 이하[2]	종합등급 4등급 이하	–	
여신전문금융회사	○	BIS 비율	7% 미만	4% 미만	1% 미만 (부실금융회사)	여신전문금융업 감독규정
		경영실태 평가	종합등급 4등급으로서 자본적정성(자산건전성)부문 3등급 이상. 단, 신용카드업자는 종합등급 3등급 이상으로서 자본적정성(자산건전성)부문 5등급 이상	종합등급 4등급으로서 자본적정성(자산건정성)부문 4등급 이하. 단, 신용카드업자는 종합등급 4등급 이상	종합평가등급 5등급	
종합금융회사	○	– 은행과 동일				금융투자업규정 (8편)
신용협동조합	×	– 해당 없음				

주: 1) 적기시정조치의 내용은 각 권역별로 동일한데. 경영개선 권고(조직・인력 운영의 개선, 자본금의 증액 또는 감액, 신규 업무진출 제한 등), 경영개선 요구(점포 폐쇄 및 신설 제한, 임원진 교체 요구, 영업의 일부 정지 등), 경영개선 명령(주식소각, 영업양도, 외부 관리인 선임, 합병 및 계약이전 등)이 그것이다.
2) 종합등급 3등급 이상으로 각 기관별 해당 요건 충족.
3) 증권회사, 투자신탁운용회사, 선물업자 포함.
4) 증권회사, 선물업자는 영업용 순자본비율, 투자신탁운용회사는 위험 대비 자기자본비율.

189) 당초에는 반도체・석유화학・자동차・정유・철도차량・항공기・발전설비의 7개 업종이나 자동차와 석유화학의 업종에서는 재벌 간 교환이 이루어지지 않았다.

외환위기는 기존의 은행 중심 금융시스템을 시장 중심 금융시스템으로 전환할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서도 의의가 있다. 외환위기가 발발하자, 은행은 대출금을 회수하기 시작하였고 이에 따라 신용경색현상이 심화되면서 은행의 자금중개역할은 거의 기능부전의 상태에 빠지게 되었다. 이러한 상황에서 기업은 은행대출의 대체 자금조달수단으로 회사채시장을 이용할 수밖에 없었던바, 은행권이 투신사에 비해 먼저 구조조정이 진행되는 등 금융구조조정이 단계별로 진행되는 과정에서 대기업은 투신사를 이용하여 회사채발행을 크게 늘렸다. 그 결과 시중자금은 비은행권으로 대거 이동하게 되었는데, 실제로 외환위기 이전 월별 3조원을 밑돌던 회사채발행규모는 1998년 2사분기에 월 7조원까지 증가하였다. 그러나 당시에는 회사채시장의 기반이 충분히 발달하지 못한 상태였기 때문에 회사채를 통한 자금조달은 일시적인 신용경색현상을 피해가기 위한 것이지 자금조달수단의 근본적인 변화로까지 이어지지는 못하였다.

구체적인 예로서 1999년 중반의 대우 사태를 들 수 있다. 대우그룹 부도의 원인 중 하나는 1998년 초부터 회사채발행을 통해 막대한 자금을 조달한 데 있었다. 그러나 1998년부터 1999년까지 발행된 회사채 가운데 부실화된 것의 78%는 대우계열사 채권이었던바, 이로 인해 금융구조조정에 투입된 공적자금규모는 매우 높아지게 되었다. 이창용·오규택(2001)에 의하면 이와 같은 결과는 은행 구조조정에 중점을 두면서 오히려 대기업의 지배하에 있던 제2금융권의 구조조정을 소홀히 한 데 크게 기인하는 것이었다.

대우 사태는 대기업이 발행한 회사채도 믿을 수 없다는 인식을 심어주는 등 시장에 커다란 충격을 주었고, 이로 인해 투자자들을 더욱 위험회피적으로 변화시키면서 회사채시장을 위축시키는 중대한 원인이 되었다. 이와 동시에 타 금융권에 비해 일찍 실시된 은행권 건전성 개선은 외환위기 직후 은행 중심 금융시스템에서 시장 중심 금융시스템으로 전환하던 추진력을 크게 약화시키는 배경이 되었다.

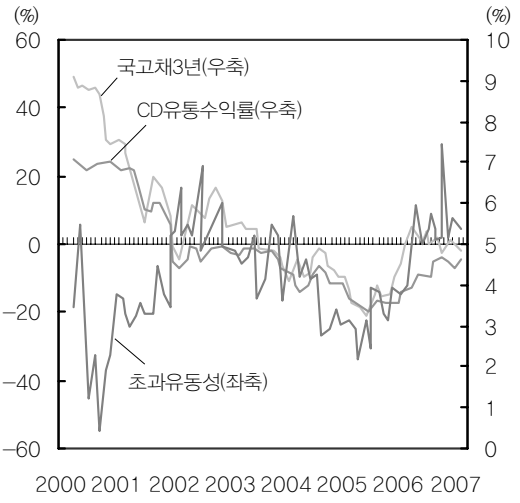
대우 사태로 사실상 직접금융시장의 붕괴 조짐이 보이자, 정부는 채권펀드와 채권안정기금을 조성하는 방안을 포함한 자금시장 안정화대책을 발표하였다. 또한 정부는 자산담보부채권(ABS), 특히 P-CBO(Primary CBO) 등과 같은 구조금융수단까지 동원하여 신용경색 문제를 해결하고자 2000년 신용관리기금에 P-CBO를 도입하기도 하였다. 신용보증기금의 P-CBO 제도는 일반회사채를 대상으로, 기술신용보증기금의 P-CBO 제도는 벤처기업이 발행한 회사채를 대상으로 실시되었는데, 동 제도에서 보증관계는 기금-기업이 아니라 기금-유동화전문회사로 이루어졌기 때문에 보증대상 기업의 철저한 감시가 이루어질 수 없었다. 이러한 가운데 2002년에 발생한 코스닥시장 침체는 중소기업 및 벤처기업이 발행한 회사채의 채무불이행으로 연결되면서 보증기금의 부실화를 부추긴 커다란 요인으로 작용하게 되었다.

한편, 외환위기 이후 급격히 증가한 단기성 수신자금은 금융권 간 또는 부동산시장으로 빈번하게 이동하면서 경제를 교란시키는 요인으로 작용하였다. 즉, 불확실한 대내외 경제여건, 저금리기조 및 자본시장 미발달 등 다양한 요인에 의해 발생하는 이와 같은 시중자금의 단기부동화 현상은 금융회사의 안정적 수신기반 및 실물부문으로의 효율적 자금공급을 저해할 뿐만 아니라 시중자금을 투기자금화하여 금융시장의 불안정성을 증폭시켰던 것이다. 특히, 저금리기조와 경상수지 흑자기조가 지속되는 가운데 2004년 이후 확

대되기 시작한 초과유동성은 이와 같은 단기부동화 현상을 더욱 부추긴 것으로 판단된다.

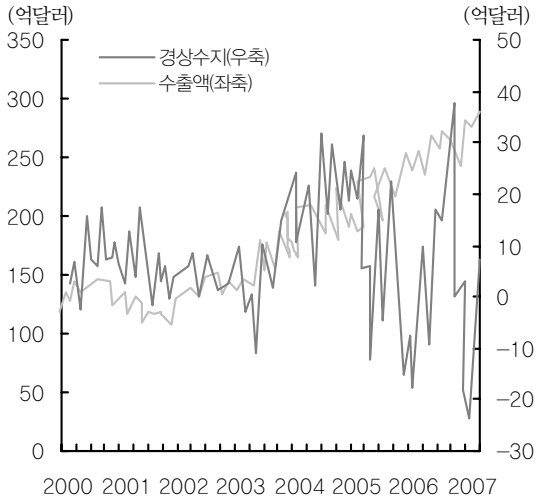
쏠림행위(herd behavior)로 인해 발생한 부분적 부실요인이 금융시스템 전반의 위기로 확대되는 사례는 외환위기 이후에도 여전히 발견되었다. 예컨대, 1998년 8월의 투신사 사태는 일부 투신사의 무차별적 수탁고 확대 경쟁으로 인해 발생하여 대우 사태로 이어졌고, 급기야 2000년 7월 144.2조원에 달하는 유동성 위기로 확대되었다. 2003년 11월 45.5조원 규모의 카드채 환매사태 역시 투신사 사태와 유사한 경로를 거쳐 금융시스템에 타격을 가하였다. 2002년 88조원에서 2006년 말 217조원으로 연평균 13.3%로 급격히 증가한 주택담보대출은 부동산시장을 과열시키고 부동산발 금융위기를 야기할 수 있는 잠재요인으로 등장하였다. 특히, 금융자산보다 빠른 속도로 증가하는 금융부채는 가계의 부담을 늘려 경제성장의 발목을 붙잡는 새로운 요인으로 등장하였다. 참고로 2006년 가처분소득 대비 금융부채비율은 151.3%로 미국(135.2%), 일본(131.8%), 독일(106.9%) 등 주요 선진국에 비해 높은 실정이었다.

[그림 3-1] 시장금리 및 초과유동성 추이



자료: 한국금융연구원; 한국은행.

[그림 3-2] 경상수지 및 수출액 추이



자료: 한국은행.

이와 같은 문제점이 있음에도 불구하고 금융구조조정은 상당한 성과를 보였다. 금융구조조정의 결과, 1997년 말 2,103개였던 금융회사는 10년 사이에 절반 수준인 1,320개로 줄어든 반면, 자산규모·건전성·수익성은 크게 개선되었다. 예컨대, 은행의 총자산은 600조원에서 1,400조원으로 늘었고, BIS 비율은 7.0%에서 12.7%로 개선되었다. 600을 밑돌던 종합주가지수는 3배 가량 높아졌고, 140조원에 불과했던 주식시장 시가총액 역시 800조원 규모로 확대되는 등 직접금융시장도 외형상 눈에 띄게 발전하였다. 금융구조조정 과정에서는 금융하부구조의 내실을 가다듬는 작업이 진행되는 한편 전 세계적인 금융규제 완화기조를 국내 금융시장에 반영하는 작업도 병행되었다.

1998년 1월 1일부터는 기업재무와 관련한 각종 규제가 완화되었는데 사실상 외환위기 이후의 10년은 대대적으로 규제완화 개혁이 추진된 기간이라고 볼 수 있다. 또한 미국에

서는 1999년 GLB(Gramm-Leach-Bliley)법의 통과로 금융업종 간의 상호진입이 허용되었고, 일본에서도 1998년 「외환거래법」 및 「독점금지법」을 개정하면서 금융업종 간 자회사방식의 상호진출을 허용하였다. 이러한 겸업화 추세가 선진국을 중심으로 이어지는 가운데 IT산업의 발달은 금융업무를 획기적으로 변화시킨 계기가 되었다.

이와 같은 금융환경의 변화 속에 김대중 정부는 「행정규제기본법」에 근거한 최초의 법정 규제개혁기구인 규제개혁위원회를 설치(1998. 4)하고 기존 규제의 존폐 여부를 전면 재검토하여 비효율적인 규제를 폐지하고 존속이 불가피한 규제는 내용을 개선하였다.[190] 규제개혁위원회가 1998년 10월 발표한 규제개혁안에는 금융기관 진입규제 완화 및 각종 인가제 폐지를 실시하여 개방화·국제화 시대에 부응하기로 하였다. 뿐만 아니라 2000년 1월에는 '금융기관의 업무위탁 등에 관한 규정'을 제정하여 현행 은행·증권·보험 등 각 금융권은 겸업화 경쟁을 통해 부수·겸영 업무를 확대하도록[191] 하였다. 또한 동년 3월에는 「금융산업구조개선에관한법률시행령」 개정안을 통해 합병 금융기관에 대한 업무영역도 넓히는 계기를 마련하였다.

또한 자본시장의 개방도 확대하여 1997년 12월 말에는 외국인투자자의 주식 매입과 장외주식 매입에 대한 조건을 확대하였고, 국내 단기금융상품에 대해서도 외국인투자를 제한 없이 허용하였다. 동 조치는 IMF와의 협약으로 시행 시기가 빨라진 것인데, 이로 인해 채권시장 개방도 빨라져 1997년 12월 말 국공채·특수채·회사채·단기채 등 거의 모든 채권에서 외국인의 투자한도가 철폐됨으로써 국내 채권시장이 완전히 개방되었다. 또한 이듬해 7월부터는 비상장주식, 출자증권 등에 대한 투자도 허용함으로써 외국인이 「증권거래법」상의 거의 모든 유가증권도 취득할 수 있게 되었다. 그러나 1999년부터 외환거래 자유화가 시행되었음에도 불구하고 국가신용 및 국내은행의 신용등급 하락으로 거래는 그다지 많지 않았고, IMF 자금지원이 결정된 이후에도 금융시장과 외환시장의 불안은 지속되었다.

이어서 노무현 정부는 김대중 정부가 추진하던 규제개혁작업을 지속하는 한편, 금융과 관련된 40개 법령을 영점(zero base)에서 재정비해나갔다. 그 결과 금융시장의 효율성에 직접적으로 영향을 미치는 자금배분·진입·상품개발·업무영역 등과 관련된 구조규제는 상당 부분 완화되거나 폐지된 반면, 금융시장의 안정성과 공정성을 확보하기 위한 건전성규제나 소비자보호규제는 외환위기 이후 오히려 강화되었다.[192] 무엇보다도 노

---

190) 그 결과 1년이 채 지나기 전에 금융 관련 규제 1,091개(금융감독위원회 630개, 재경부 461개) 중 대부분이 정비 및 폐지되어 550개(금융감독위원회 315개, 재정경제부 235개)의 규제만이 남게 되었다.

191) 1999년 12월 말 17개의 일반은행 중 14개의 은행이 보험을 제외한 금융 자회사를 소유하고 있었으며, 은행의 업무제휴 건수는 증권사와 15건, 보험사와 16건, 투신사와 8건, 전문 카드사와 12건이 있었다. 또한 1999년 1월에는 동양종금이 발행한 ABS의 수탁은행으로 하나은행이 지정되면서 은행의 증권업무가 이루어졌으며, 2003년 8월에는 방카슈랑스가 시행되어 보험상품이 은행창구를 통해 판매될 수 있도록 허용하였다.

192) 일부 금융회사의 부실이 외부 비경제 내지 전염효과를 통해 금융시스템 및 실물경제 전반에 악영향을 끼치지 않도록 하기 위해서는 건전성규제를 강화할 필요가 있다. 이는 소수 경제주체가 정보·교섭력·판단능력의 비대칭(격차)을 이용하여 사적 이득을 취함으로써 소비자 및 투자자 등에게 손실

무현 정부는 '투명하고 공정한 경쟁시스템 구축'이라는 슬로건하에 '산업자본의 금융지배에 따르는 폐해'를 방지하고자 많은 노력을 기울였다. 이렇듯 10년에 걸친 규제개혁이 일사불란하게 이루어질 수 있었던 것은 김영삼 정부 시절 금융개혁위원회에서 활동했던 많은 인사들이 김대중 및 노무현 정부에서도 지속적으로 주요 직책과 역할을 담당할 수 있었던 데 기인하는 바가 크다.

노무현 정부 시절의 개혁입법 중 특기할 만한 것은 2007년 7월에 제정된 「금융투자업과자본시장에관한법률」이다. 동법은 기존의 열거주의(positive) 규제를 포괄주의(negative) 규제로 바꿔 다양하고 창의적인 금융투자상품의 개발·판매가 가능하도록 함은 물론 기관주의(institutional) 규제를 기능주의(functional) 규제로 바꿔 다양한 금융투자업무의 겸영과 대형 투자은행의 출현을 가능케 하며, 일부 금융회사의 고의나 과실에 의한 잘못된 업무·상품 운용으로부터 투자자를 보호하는 것을 기본취지로 한다. 즉, 규제개혁을 통해 자본시장의 효율성을 높이고 투자자보호를 통해 자본시장의 신뢰성을 높여 자본시장의 빅뱅(big bang)을 유도하고 간접금융 위주의 우리 금융시장을 균형 있게 발전하도록 하자는 것이다. 다만, 동법은 금융투자회사에 지급결제시스템 참여를 허용함으로써 금융시스템의 안정성을 저해하지는 않는지, 열거주의 및 기관주의 규제방식을 취하고 있는 「은행법」, 「보험업법」 등 기존의 금융법과 이중규제 및 업종 간 규제차익(regulatory arbitrage) 문제를 발생시켜 규제의 형평성과 실효성을 손상시키지는 않는지 등에 관해 논란의 소지를 남겼다.

외환위기 이후 10년간 지속된 제반 금융구조조정 과정은 다음과 같은 몇 가지 과제를 남기기도 하였다.

첫째, 금융구조조정은 금융회사의 대형화와 겸업화를 촉진하는 계기가 되었다. 은행의 경우 소수 시중은행을 중심으로 증권업과 보험업을 아우르는 금융지주회사나 금융그룹이 형성되어 원스톱 금융서비스를 제공할 수 있는 기반이 마련됨으로써 대형화와 겸업화가 동시에 추진되었다. 비은행금융회사의 경우도 소수의 대형사를 중심으로 종합금융그룹화가 진행되는 가운데, 특히 일부 생보사는 자산규모를 늘리면서 대형화 추세를 선도하였다. 또한 은행·증권·보험 등 각 금융권이 겸업화 경쟁을 통해 부수·겸영 업무를 확대함에 따라 권역별 고유업무의 특성과 권역 간 차별성은 점차 약화되어왔다.

대형화는 규모의 경제를 살리는 장점이 있는 반면, 조직을 비대화하고 경쟁을 제한하는 경향이 있어 중소형 금융회사의 생존과 발전 등에 대해 충분한 검토가 이루어지지 않을 경우에는 경제 전체적으로 규모의 비경제효과와 같은 부작용을 수반할 수도 있다. 한편, 겸업화는 범위의 경제를 살리는 장점이 있는 반면, 비은행금융회사에 대한 지급결제업무 허용 여부 등을 둘러싸고 겸업화의 바람직한 방향에 대한 공감대가 형성되지 못하거나, 대형화를 위한 수단으로 오용될 경우에는 범위의 비경제효과와 같은 부작용을 낳을 수도 있다. 이들은 외환위기 이후 추진되었던 대형화 및 겸업화 전략의 과제라고 할 수 있다.

둘째, 외환위기 이후 적극적인 외자유치과정에서 외국자본의 국내 금융업 진출이 활

을 끼치지 않도록 하기 위해서는 소비자보호규제를 강화함이 바람직하기 때문이다.

발히 이루어져 외국계 금융회사의 시장점유율이 빠르게 증가하였다. 외국계 금융회사는 금융산업 내 경쟁을 촉진하여 국내 금융회사의 경영효율성을 증진시키고 금융소비자에 대한 서비스를 개선하며 금융감독기법의 선진화를 촉진하는 동시에 각종 금융 관련 법규, 제도 및 인프라 등의 선진화에도 기여한 것으로 평가된다.

그러나 한정된 국내시장에서 치열하게 전개된 국내외 금융회사 간 경쟁은 국내 금융회사의 수익기반을 위축시켰다. 또한 엄격한 대출심사와 위험관리로 무장한 외국계 금융회사가 국내시장을 잠식하는 가운데 이들로부터 철저한 수익성·건전성 중시 경영방식을 학습한 국내은행들의 공공성 의식이 약화되어감에 따라 신용위험이 높은 부문, 특히 중소기업과 서민이 금융서비스의 사각지대로 내몰리는 것이 아닌가 하는 문제점도 꾸준히 제기되었다. 게다가 개방화의 폭과 속도에 대한 국민적 공감대가 형성되지 않은 가운데 외국자본이 국내에서 벌어들인 이익을 배당 등을 통해 외국인 주주에게 이전함에 따라 발생하는 국부유출 문제도 끊임없이 제기되었다.

셋째, 외환위기 이후 IT기술의 발달로 어음·수표 등 장표방식 결제나 창구텔러의 비중이 꾸준히 감소하는 가운데 인터넷뱅킹·모바일뱅킹 등 비대면 채널의 비중이 큰 폭으로 증가하였다. 인터넷뱅킹은 1999년 처음 도입된 후 모든 은행에서 취급하기 시작한 2000년 이후 등록 고객 수가 대폭 증가하였고, 특히 최근 들어서는 인터넷뱅킹의 수단 중 하나인 모바일뱅킹이 급신장세를 나타내고 있다. 은행들은 CRM 기반의 통합채널전략을 수립하면서 저부가가치 업무의 경우 전자금융을 이용한 비대면 채널로 이관하는 한편, 일선 점포를 고부가가치 채널로 특화하는 경향을 보이고 있다.

전자금융의 발달은 통신사업자의 금융업 진출, 통신사업자와 금융회사 간 전략적 제휴 등 통신업과 금융업의 융합 가능성을 높이는 데 기여하고 있다. 특히, 2004년 제정된 「전자금융거래법」은 통신회사로 하여금 지급결제시스템에 참여할 수 있는 길을 열어주었다. 그러나 그린스펀(A. Greenspan) 미국 연방준비위원회(FRB) 전 의장이 경고하였듯이 전자금융의 발달은 금융회사의 건전성 및 금융시스템의 안전성에 부정적 영향을 미칠 수도 있는바, 아직 우리나라는 이러한 문제에 관하여 충분한 검토가 이루어져 있지 않은 실정이다.[193]

넷째, 외환위기 이후 주식·채권 등의 증권이 자금의 조달 및 운용 수단으로 광범위하게 이용되는 추세가 이어지고 있다. 금융회사들은 유동성 확보 및 자금조달을 위해 채권·채무를 유동화·증권화하고, 기업 역시 자본시장 발달, 신금융기법 개발 등에 힘입어 은행차입 비중을 축소하고 직접금융 조달 비중을 증가시키는 등 탈중개화를 가속화하고 있다. 이에 따라 상업은행의 역할은 점점 더 축소되는 반면, 자금의 수요자와 공급자를 직접 연결시키는 투자은행의 역할이 중요시되고 있다. 한편, 우리나라는 OECD 국가 중 일본 다음으로 고령화가 빠른 속도로 진전되고 있다.

---

193) 참고로 그린스펀은 1997년 의회 증언에서 금융과 산업 간 시너지 효과가 분명치 않은 상황에서 기업의 은행업 진출을 허용하는 것은 득보다 실이 많다고 전제한 후, 특히 IT 관련 산업이 금융업에 진출하고자 하는 경우에는 시장의 수요보다도 동 산업이 갖는 기술적 문제점 등을 면밀히 점검한 후 가장 건전한 은행에 대해 제한적으로 진출을 허용함이 바람직하다고 말한 바 있다.

65세 이상의 인구가 전체의 7~14%, 14~20%, 20% 이상을 차지하는 경우를 각각 고령화사회, 고령사회, 초고령사회라고 하는데, 이미 2000년에 고령화사회로 접어든 우리나라는 2018년 고령사회, 2026년 초고령사회를 목전에 두고 있다. 하지만 고령화에 대비하여 펀드·역모기지 등을 설계할 금융인력이 충분히 양성되어 있지 않은데다가 연금시스템과 같은 사회안정망 구축 정도도 미흡한 실정이다.

〈표 3-7〉 금융구조조정의 성과

	1997년 말	퇴출	합병	신설	2007년 말
은행	33	5	10	0	18
종금사	30	22	7	1	2
증권사	36[1)]	8	7	18	54[1)]
생명보험	33	11	5	5	22
손해보험	17	7	1	19	28
여신전문금융회사	68	29	20	35	54
상호저축	231	112	28	17	108
신용협동조합	1,666	544	127	12	1,007

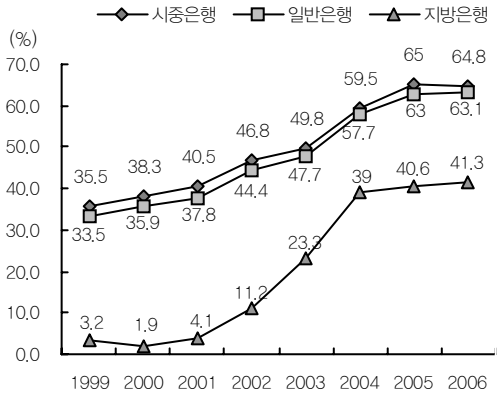
주: 1) 2002년부터 외국증권회사의 국내지점 15개 기관 포함.

〈표 3-8〉 산업자본의 금융지배 방지를 위한 세부 추진과제

	주요 내용
대주주 – 계열사 간 거래내역 공시 및 이사회 의결 의무화 확대	– 일정 규모 이상의 거래(신용공여, 주식취득) 시 이사회 의결(전원 찬성) 의무화 – 대규모 거래 시 금감위 보고·공시, 분기별로 대주주와 거래내역 공시
대주주 – 계열사에 대한 금융감독 및 검사 강화	– 대주주 관련 규제 위반혐의 시 금융회사 대주주에게 자료제출 요구 – 대주주 부실화 가능성이 있는 경우 금융회사와 대주주 간 거래제한(신용공여, 대주주 발행 주식 취득 금지) – 대주주의 부당한 영향력 행사 및 부당내부거래 금지 – 대주주와 거래에 대해 경영실태 평가항목 신설, 대손충당금 적립요건 강화 – 계열금융회사에 대한 연계검사 실시 등
비상장 금융회사에 대한 금융감독 강화	– 상장회사에 준하여 비상장 대형 금융회사의 주요 경영사항에 대한 공시의무 강화 – 주요 주주 지분변동 신고제 확대 도입 – 사외이사 선임비율 상향 조정(1/2 이상 → 과반수), 감사위원회 전문성 요건 강화 등
금융회사의 대주주 및 주요 출자자 자격요건 강화	– 제2금융권별로 상이한 자기자본/출자금 비율, 부채비율을 증권·투신 수준(4배 이상, 200% 이하)으로 강화 – 모든 금융권에 대주주 변경 시 출자자 자격요건 적용 – 지배 개념에 기초한 대주주 개념 도입 등
대주주 및 계열사에 대한 자산운용규제 강화	– 자산운용한도 설정 기준을 자기자본으로 통일 – 자산운용규제 위반 시 벌칙을 은행 수준(5년 이하 징역 또는 2억원 이하 벌금)으로 강화 – 자산운용한도 초과금액의 일정 비율에 대해 과징금 부과
금융회사 보유 자기계열사 주식의 의결권 행사제한	– 의결권 적극 행사의 경우 사전에 금융회사 이사회 의결을 거치도록 의무화 – 의결권 행사내역에 대한 공시제도를 대폭 강화 – 의결권 행사한도(현행 30%)를 15%까지 단계적으로 축소하고 의결권제한 적용대상 기관(현행 자산 2조원 이상 산업자본계열 금융·보험회사)을 확대 – 의결권제한규정 위반 시 제재 강화
금융계열분리청구제 도입	연구용역에 기초하여 중장기 과제로 추진

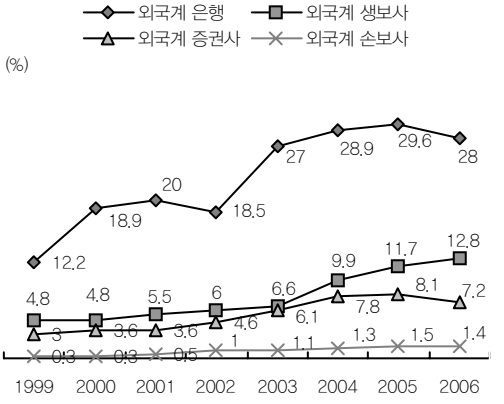
자료: 김동환(2006a).

[그림 3-3] 은행의 외국인 지분율 추이



주: 각 은행의 외국인 지분율에 자기자본금액으로 가중치를 주어 산출.
자료: 금융감독원.

[그림 3-4] 외국계 금융회사의 시장점유율 추이

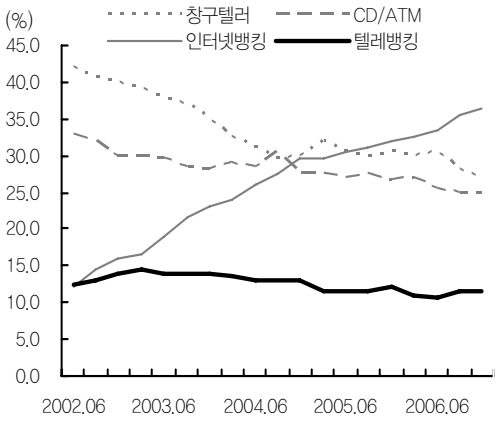


주: 1) 총자산 기준.
2) 외국계 은행은 외환, 한국씨티, SC제일 및 외국은행 국내지점.
3) 은행권의 2006년 9월은 말잔 기준.
자료: 금융감독원.

〈표 3-9〉 외국자본의 국내시장 진출의 영향

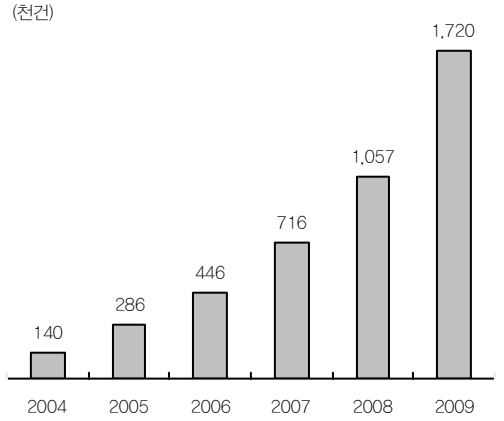
긍정적 영향	부정적 영향
– 경영 효율성 및 건전성 증진 – 금융기법 및 금융서비스의 질 개선 – 금융 감독 · 규제 체계의 선진화 – 금융시스템 안정성 제고(건전한 경영자본 진입의 경우)	– 국내 금융회사의 수익기반 위축 – 중소기업금융, 서민금융 및 지역금융 위축 – 정책 비협조에 따른 조정의 실패 – 국부유출 및 국내 금융자본 육성의 저해 – 금융시스템 안정성 저해(투기적 펀드 진입의 경우)

[그림 3-5] 금융서비스 채널별 업무처리 비중 추이



주: 입출금 거래 기준으로는 2007년 1/4분기 현재 CD/ ATM 44.7%, 인터넷뱅킹 22.2%, 창구거래 21.7% 등으로 나타남.
자료: 한국은행.

[그림 3-6] 모바일뱅킹서비스 이용실적



주: 1) 이용실적은 조회서비스와 자금이체 포함.
2) 조회서비스 비중은 전체 이용실적의 80% 내외임.
자료: 한국은행.

외환위기 이후 10년간의 경제정책이 상대적으로 성장보다는 분배에 초점이 맞춰져 있었다면, 2008년 새롭게 출범한 이명박 정부는 경제성장률 7%, 1인당 국민소득 4만달러, 세계 7대 강국 진입(소위 '747 공약')을 목표로 하는 성장전략에 중점을 두었다.

정부는 이와 같은 전략을 추진하기 위하여 '기업하기 좋은' 금융환경을 조성하고자 부단히 노력했는데, 이는 이전보다도 더욱 과감한 규제완화를 통하여 달성될 수 있을 것이라는 일종의 신자유주의 경제철학이나 시장기능에 대한 기대에 입각한 것이라고 할 수 있다.

출자총액제한제도 및 금산분리 원칙의 폐지, 산업은행 등 공기업 민영화는 이명박 정부가 추진하고자 하는 대표적인 규제완화정책이라고 하겠다.

그러나 세계적 투자은행인 리먼브라더스(Lehman Brothers)의 파산 이후 본격화된 글로벌 금융위기는 정부가 추진하고자 했던 성장 및 규제완화정책을 되돌아보게 하는 요인으로 작용하였다. 왜냐하면 미국에서 시작된 글로벌 금융위기에는 시장 중심 경제시스템을 구축하는 데 승리한 자에 대하여 저주(winner's curse)하는 측면이 있었다. 따라서 미국의 금융당국은 경제주체들의 지나친 재테크형 신용공여,[194] 변칙적 자산유동화[195]를 강력히 규제하지 않음으로써 투자은행의 위기를 상업은행, 금융시스템 전반, 그리고 실물경제로 번지게 하는 우를 범하였기 때문이다.

---

194) 재테크형 신용공여란 자산과 부채가 상호 지렛대(레버리지) 역할을 하면서 시중유동성이 급격히 늘어나는 것을 말한다. 예컨대, 개인은 장차 획득할 주택(개인의 자산)을 담보로 모기지론(개인의 부채)을 받고, 상업은행은 모기지론(상업은행의 자산)을 유동화하여 MBS(상업은행의 부채)를 발행하며, 투자은행은 MBS(투자은행의 자산)를 담보로 CDO(collateralized debt obligation의 약자로 투자은행의 부채)를 발행하는 과정이 연속적으로 진행되면서 시중유동성이 급격히 늘어나는 것이다. 재테크형 신용공여는 부동산·주식 등 자산가격의 거품을 형성하는 동시에 거품이 꺼질 경우 자산과 부채를 연쇄부실의 늪에 빠뜨려 실물경제를 장기 침체로 몰고가는 부작용이 있다.

195) 변칙적 자산유동화란 모기지론과 같은 기초자산(underlying asset)의 소유권을 이전하지 않은 채 CDS, CDO와 같은 파생금융상품을 이용하는 방식으로 증권화가 이루어지는 것을 의미한다. 이때는 자산유동화의 양대 축인 '진정한 매매(true sale)' 및 '도산격리(bankruptcy remote)' 원칙이 지켜지지 않게 된다. 진정한 매매가 이루어지지 않을 경우 부실화된 모기지론을 대차대조표에 보유하고 있는 상업은행은 유동화증권의 하자나 환매에 대해 책임을 지게 되고, 자산건전성 및 BIS 자기자본비율도 낮아지게 된다. 그 정도가 심해져 상업은행이 도산위험에 처하게 되면 유동화증권 투자자들은 상업은행의 도산위험에 고스란히 노출된다.

제3절 | 금융제도의 구축과 변화

1. 중앙은행시스템

가. 개 관

우리나라 중앙은행의 연원은 1909년 11월로 거슬러 올라갈 수 있지만, 중앙은행이 통화당국으로서 본연의 역할을 시작한 시점은 1948년 정부수립 이후부터이다. 한국은행은 1950년 5월 5일 「한국은행법」이 공포된 다음 6월 12일에 이르러 중앙은행으로서 업무를 시작하였다. 그러나 며칠 뒤 6·25 전쟁이 발발하면서 출범 직후부터 극도의 경제혼란에 따른 시련을 겪어야 했다. 종전 뒤에는 화폐개혁을 통해 전쟁으로 혼란스러워진 통화체계를 정비하는 한편 전시 인플레이션을 수습하였고, 1960년대 들어서는 경제개발을 위한 원활한 자금공급에 초점을 맞추었다.

이와 같은 성장일변도의 정책기조는 제2차 석유파동으로 극심한 물가불안이 나타난 1980년대에 들어 물가안정을 중요시하는 방향으로 다소 조정되었다. 이와 더불어 소득수준이 어느 정도 높아지고 경제발전단계상 과거와 같은 고도성장이 더 이상 어려워졌다는 인식이 확산되던 1990년대 중반부터는 금리자유화와 함께 정책금융의 상당 부분을 재정으로 이관하는 등 통화정책기반 선진화에 노력하였다. 또한 외환위기 이후 물가안정을 중앙은행의 책무로 명문화시키고나서부터는 물가안정을 우선시하는 정책을 전개하였다.

한편, 2008년 글로벌 금융위기가 발발하면서 일부에서 중앙은행에 포괄적인 금융안정 기능을 부여하고자 하는 「한은법」 개정 논의가 제기되기도 했으나, 이에 대한 비판 또한 만만치 않았다.

나. 시대별 특징

우리나라의 중앙은행제도는 1909년 11월 구한국은행에 이어 1911년 8월 1일 조선은행 설립으로 처음 도입되었다. 광복 직후 조선은행은 「미군정부령 21호」에 의거 발권, 국고 및 대외지급준비 자산의 보유, 시중은행에 대한 재할인 등 고유업무를 수행하면서 중앙은행으로서의 체제와 기능을 갖추어갔다. 정부수립 이후 통화, 은행 및 외환문제를 재무부 관할이 아니라 한국은행의 금융통화운영위원회가 담당하도록 하는 「한국은행법」이 1950년 5월 5일 법률 제138호로 공포됨에 따라 신생 대한민국의 중앙은행으로서 조선은행 대신 한국은행이 탄생하였으며, 드디어 1950년 6월 12일 업무를 개시하게 되었다. 그러나 한국은행은 출범한 지 얼마 지나지 않아 6·25 전쟁이 발발하여 경제가 극도로 혼란해지고 전시 인플레이션이 만연하는 등 시련을 겪어야 했다.

그럼에도 불구하고 전쟁의 와중에서도 1950년 9월과 10월 두 차례에 걸친 대통령 긴급명령에 힘입어 조선은행권을 한국은행권으로 교환하였다. 또 1953년 2월에는 전비지출로 극심한 물가불안이 만연하고 한반도의 거의 대부분 지역이 전장화(戰場化)됨은 물론 중공군의 개입으로 국내에 북한 인민폐와 중공화폐가 유통되는 현상을 시정하기 위해 비

밀리에 준비해오던 제1차 화폐개혁을 단행하였다. 이와 함께 한국은행권 신권을 발행하여 구권 100원을 신권 1환으로 교환해주되 일정 부분 외에는 일정 기간 동안 강제로 저축하도록 함으로써 유동성을 대폭 줄였다. 이를 통해 1951년과 1952년에 각각 530%, 116%에 달하던 서울 도매물가지수를 단번에 25%로 낮추는 성과를 거둘 수 있었다.

종전 후에는 1954년 「은행법」이 제정되고 1957년 시중은행이 민영화되는 등 금융시스템이 정비되어가는 듯했다. 그러나 당시까지만 해도 우리 경제의 공급능력이 취약함에 따라 모든 측면에서 물자가 크게 부족한 가운데 1955년 도매물가상승률이 갑자기 81%로 상승하고 1957년에도 30%대에서 하락하지 않자, 정부는 1957년 '재정금융안정계획'을 통해 유동성을 대폭 줄여 물가불안을 진정시키는 조치를 시행하였다. 동 계획은 금융통화운영위원회가 월별, 분기별, 연간 통화(M1)의 공급한도를 정하고 재정, 정부대행 기관, 민간, 해외, 기타 부문 등 각 공급 원천별로도 한도를 따로 정하여 그 범위에서만 통화를 공급하는, 거의 계획경제에 가까운 강력한 신용조절정책이었다. 그 결과 물가억제에 대단한 성공을 거두어 도매물가상승률은 1957년의 30%에서 1958년에는 16.2%로 낮아졌으며, 1959년과 1960년에는 각각 −6.2% 및 2.6%로 크게 낮아졌다. 이처럼 물가억제에 관한 성공의 경험은 정책당국으로 하여금 물가는 언제라도 잡을 수 있다는 자신감을 은연 중에 심어주게 되었다. 이는 1960년대 이후 통화정책이 물가불안을 염려하기보다는 경제성장촉진에 초점을 맞추는 데 있어서 눈에 보이지 않는 중요한 영향을 미쳤다(Kim[1994]).

1960년대 들어 정부는 경제발전계획을 추진하면서 경제정책의 최우선 목표를 경제성장과 고용 확대에 두었다. 이에 정부는 1962년 금융부문 자금운용규정을 제정하여 국제수지 개선에 기여하는 산업과 중소기업 등에 금융자금을 우선적으로 지원하는 한편, 사치성 산업이나 비생산적 부문은 여신 금지 및 제한 대상으로 규제하였다. 또한 늘어나는 국제수지 적자를 보전하기 위하여 한국은행은 1965년 3월 IMF와 대기성차관[196](stand-by credit) 협정을 체결하고 이에 따른 조건(conditionality)으로 통화지표의 구체적 목표치를 IMF와 협의하여 결정하였다.

수출지향적 경제개발전략을 통해 놀랄 만큼 빠른 성장을 거듭하던 우리 경제는 1973년 10월 제1차 석유파동이 발생하면서 경제성장이 심각하게 위축될 수 있는 어려움에 당면하였다. 그러나 공격적인 투자를 통해 오히려 전년도보다 높은 실질경제성장률을 유지할 수 있었다. 그러나 이에 대한 대가로 1973년과 1974년 도매물가상승률은 1955년 이후 가장 높은 수준인 42% 및 26%로 올라갔다. 이에 대해 1974년 초에는 일부 수신금리를 한시적으로 인상하고 연말에 이르러 기준환율을 20% 인상하는 등 물가안정조치를 시행하긴 했으나 물가안정을 위해 성장률을 억제하려고 하지는 않았다. 금리인상이나 통화긴축 등의 근본적 물가안정기조로 본격 전환하기보다는 대부분의 정책금융금리를 일반대출금리보다 낮게 책정하는 한편, 이로 인한 금융기관의 수지부담은 저리의 재할인을 통

196) IMF 대기성차관은 국제수지가 개선된 1978~79년 중 중단된 뒤 1980년부터 재개되었으나, 1980년대 후반 들어 경상수지가 흑자로 전환됨에 따라 1988년 잔액을 모두 상환하였고, 외환위기 발생에 따라 재도입된 대기성차관은 2001년 8월 상환을 완료하였다.

해 보전하는 등 성장촉진기조를 계속 유지하고자 하였기 때문이다.

이에 따라 인플레이션 체질이 정착되어 1977년을 제외하면 매년 두 자릿수의 도매물가 및 소비자물가 상승이 계속되었다. 국제수지의 개선 조짐이 나타나기 시작한 1976년부터는 IMF와의 협정과는 별도로 M1 증가율 목표를 독자적으로 설정할 수 있었지만, 1978년 이후 국제수지 적자가 또다시 빠른 속도로 확대되자 1980년부터는 대기성차관을 다시 재개하였다. 그리고 1979년에는 제2차 석유파동이 발생하여 물가상승률이 또다시 크게 높아졌고, 우리 경제의 투자규모가 이미 과잉상태에 도달함으로써 제1차 석유파동 때와 달리 공격적인 총량적 확대정책이 더 이상 가용하지 않게 됨에 따라 물가안정을 위한 긴축정책기조로의 전환이 불가피해졌다.

1980년 들어 정부는 물가안정에 1차적인 정책우선순위를 두고 강력한 긴축정책을 폈다. 그러나 이는 주로 재정적자를 줄이고 임금상승률을 억제하는 재정 및 소득정책 측면에서 이루어졌으며, 금리를 인상하는 등 본격적인 통화긴축정책에 의한 것은 아니었다. 그럼에도 이와 같은 형태의 긴축기조는 적지 않은 성공을 거두어 1982년부터는 물가상승률이 한 자리 숫자로 낮아지는 등 뚜렷한 안정세를 나타냈다. 더구나 1985년 플라자합의 이후 달러화 약세가 시작되고, 1986년 초부터는 원유가가 절반 이하로 급락하며 국제금리도 하락하는 등 이른바 '3저(低)현상'이 나타났다. 이에 우리 경제는 1988년까지 매년 10%가 넘는 고성장을 기록하는 한편, 경상수지도 사상 최대규모의 흑자로 전환하는 등 이례적인 호황을 누리게 되었다.

그러나 경상수지 흑자는 해외부문 통화공급의 급증으로 이어져 물가불안을 자극할 만한 잠재성이 있었다. 이에 대해 한국은행은 통화안정증권 발행 확대, 예금지급준비율 인상, 한계지급준비제도 도입 등 통화조절대책을 실시하였으나 의미 있는 통화긴축은 없었고, 넘쳐나는 유동성은 1989년부터 부동산 버블을 초래하는 원인이 되었다. 1991년까지 계속된 부동산가격 상승은 고임대료·고물류비·고임금·고물가·고금리 등의 고비용구조를 정착시키는 핵심 요인이 되었고, 그 후 우리 경제의 경쟁력은 서서히 약화되어갔다.

1994년과 1995년에는 세계적 반도체 호황으로 인해 20%대의 설비투자가 가능했고 우리 경제는 다시 한 번 8~9%의 고도성장을 달성하였다. 그러나 1996년에는 반도체를 비롯한 주력 수출품의 국제시세가 급락함에 따라 경상수지의 적자폭이 갑자기 GDP의 3%까지 확대되어 외환보유고를 고갈시키는 중요한 요인이 되었다. 한편, 1990년대에는 금융, 외환거래 자율화와 자본시장 개방이 적극적으로 추진되는 가운데 정부와 한국은행은 1991~95년 중 요구불예금 등 일부 단기수신금리를 제외한 모든 금리를 3단계에 걸쳐 자유화하였다.[197] 1994년에는 재할인제도를 전면 개편하여 총액한도대출제도를 도입하고 대다수의 정책금융을 재정으로 이관하거나 폐지하여 통화관리방식을 개선하였다. 또한 시장평균환율제도를 도입하고 외환집중제를 완화하는 등 외환거래 자유화 폭을 크게 확대하였다.

---

197) 2003년 12월 금융통화위원회는 보통예금, 가계당좌예금, 별단예금, 7일 미만 예치 기업자유예금 등의 금리를 전면 자유화함으로써 1991년 발표된 '4단계 금리자유화 추진계획'에 의한 금리자유화를 완결하였다.

한편, 한국은행은 1990년대 중반까지 정책목표로 삼던 M2 말월 평잔이 통화지표와 물가와의 인과관계, 정부의 통제 가능성 등의 측면에서 유용성이 상실되자 1997년부터 M2와 MCT의 복수통화목표시스템을 도입하였고, 1997년 말 개정된 「한국은행법」에 의거하여 물가안정목표제를 채택하였다.

1997년 말 외환위기 발생 직후 한국은행은 IMF와 협의하에 콜금리를 대폭 인상하였다. 충격적인 고금리정책으로 내수경제가 크게 위축되어 수입이 대폭 줄어들자, 경상수지는 사상 최대폭의 흑자를 나타냈고 외환수급사정도 빠르게 개선되었다. 극도의 내수침체를 바탕으로 외환시장이 안정을 찾아가자 한국은행은 금리를 조금씩 인하하기 시작하였으며, 1998년 9월 30일에는 콜금리목표제를 채택하였다. 외환위기로 인한 심각한 경기위축이 지나간 뒤 우리 경제는 1년 만에 반등에 성공하였고 IT산업 호황에 힘입어 주식시장 및 코스닥시장이 크게 활성화되었다.

그러나 2000년 말 전 세계적인 IT버블 붕괴로 세계경제가 침체되자, 미국을 비롯한 선진국과 마찬가지로 한국은행도 2001년 초부터 콜금리를 공격적으로 인하하기 시작하였다. 이에 따라 금리는 사상 최저치를 경신해가며 지속적으로 하락하였고, 이러한 초저금리기조는 2005년 3/4분기까지 계속되었다. 저금리의 부작용 등으로 부동산 버블이 발생하였다. 부동산가격은 2001년 하반기부터 상승하기 시작하여 2007년 초까지 상승세가 이어졌던바, 부동산가격 안정은 정부의 최우선순위 경제정책 중 하나로 부각되었다. 2005년 4/4분기부터 시작된 한국은행의 콜금리 인상과 2007년 초 총부채상환비율(debt-to-income: DTI)규제 적용 등 미시적 대책에 힘입어 부동산가격은 점차 안정세를 찾을 수 있었다.

한편, 2008년 리먼브라더스 파산 이후 확대된 글로벌 금융위기와 글로벌 경기침체의 여파가 국내금융시장 불안 및 실물경제 침체를 유발함에 따라 정부는 금융불안의 해소와 실물경제 활성화를 위한 다각적인 대응방안을 마련하여 시행해왔다. 한국은행은 금융시장 안정을 위해 미국・일본・중국과 통화스와프를 체결하고, 2008년 10월부터 5회에 걸쳐 기준금리를 2.75%p 인하하였으며, RP 매입 등 적극적 공개시장조작, 총액대출한도 증액, 지급준비금 이자지급 등을 통해 2008년 말 현재 약 20조원의 유동성을 공급하였다.

한국은행은 무엇보다도 글로벌 금융위기가 실물경제로 전이되는 가운데 체계적 위험(systemic risk)[198]이 커지는 것을 예방・해소하기 위해서는 기존의 물가안정기능보다 포괄적인 금융안정기능이 필요하다고 판단, 한국은행에 지급결제업무에 관한 단독 검사권을 부여하는 것 등을 내용으로 하는 「한국은행법」 개정에 박차를 가하였다. 그러나 일부에서는 중앙은행이 포괄적 금융안정 책무까지 부여받을 경우 그 책임을 감당하기 어려울 뿐만 아니라 독립성 유지도 곤란해질 수 있는 가능성이 있다는 비판이 거세게 제기되었다.

198) 체계적 위험이란 하나의 사건(쇼크)이 금융시스템에 커다란 경제적 손실이나 신뢰의 손상을 야기함으로써 실물경제에 심각한 부정적 영향을 끼칠 가능성을 의미한다(Group of Ten[2001]).

2. 금융감독체계

가. 개 관

일반적으로 금융감독은 기관별(institutional) 접근법과 기능별(functional) 접근법으로 구분된다. 기관별 접근은 감독의 초점이 금융업무나 금융상품・서비스에 관계없이 금융회사 자체, 즉 금융회사의 형태에 맞춰지는 것을 말한다. 한편, 기능별 접근은 감독의 초점이 금융회사의 형태에 있는 것이 아니라 금융업무 및 금융상품・서비스에 맞춰지는 것을 말한다. 제도적으로 업종 간 방화벽(fire-wall)이 잘 쳐져 있거나 금융회사들이 업무분야별로 특화된 경우에는 기관별 접근과 기능별 접근이 별반 차이가 없다.

그러나 금융회사들이 서로 다른 업종 간 업무제휴 등을 통해 겸영업무영역을 확대하고 종합금융서비스를 제공하는 경향이 강해질수록 기능별 접근의 중요성이 크게 부각된다. 우리나라는 건국 이후 외환위기 이전까지 업권별로 분산된 이원적 금융감독체계를 형성・유지해왔다. 그러나 동 체계는 기관별 접근법에 의거한 것으로서 금융겸업화 및 금융혁신과정에서 적지 않은 한계를 드러냈다. 여전히 감독의 범위와 책임소재가 불분명하다는 이유에서였다. 이에 따라 외환위기 이후에는 업권별로 분산된 기존의 금융감독기구를 통합하고 금융감독제도를 대대적으로 개편하는 과정이 이어지고 있지만, 당초 통합의 취지였던 기능별 감독을 수행하는 단계에까지는 이르지 못하고 있다.

나. 시대별 특징

1950년 이승만 정부는 「한국은행법」을 제정하여 금융회사의 감독 및 검사 권한을 한국은행 은행감독부로 일원화하고, 한국은행의 최고 정책결정기관인 금융통화운영위원회에 통화신용 및 외환정책에 관한 광범위하고 독립적인 권한을 부여하였다. 그러나 1962년 박정희 정부는 은행을 경제성장의 수단으로 이용하기 위해 「한국은행법」과 「은행법」을 개정하여 한국은행의 권한을 축소하고, 「은행법」에 의해 설립되지 않은 산업은행, 중소기업은행, 수출입은행, 주택은행, 장기신용은행과 같은 특수은행에 대한 감독 및 검사권을 재무부로 귀속시켰다. 그 결과 한국은행의 감독 및 검사권은 일반은행 및 농・수・축협 신용사업부문에 국한되게 되었다. 한편, 1977년에는 증권감독원과 증권관리위원회를, 1978년에는 한국보험공사(이후 보험감독원) 등을 발족하여 비은행금융회사에 대한 감독을 금융권역별로 분산시켰다. 이에 따라 우리나라는 박정희 정부로부터 김영삼 정부 말 외환위기가 발발하기까지 약 35년 동안 재무부와 한국은행, 의결기구와 집행기구(금융권역별 검사기관)로 분산된 이원구조의 금융감독체계를 형성・유지해왔다. 즉, 은행감독은 한국은행(의결기구인 금융통화운영위원회와 집행기구인 은행감독원)과 재무부(1994년 경제기획원과 통합하여 1998년 2월까지 재정경제원으로 존속)로 이원화되었고, 비은행금융회사에 대한 감독은 재무부와 증권관리위원회, 증권감독원, 보험감독원 등 금융권역별 집행기구에 의해 이루어지게 되었다. 이때 재무부는 은행 및 비은행금융회사의 감독에 관해 포괄적 의결권을 행사하였다.

〈표 3-10〉 감독제도 개편 이전의 금융감독 · 검사체계

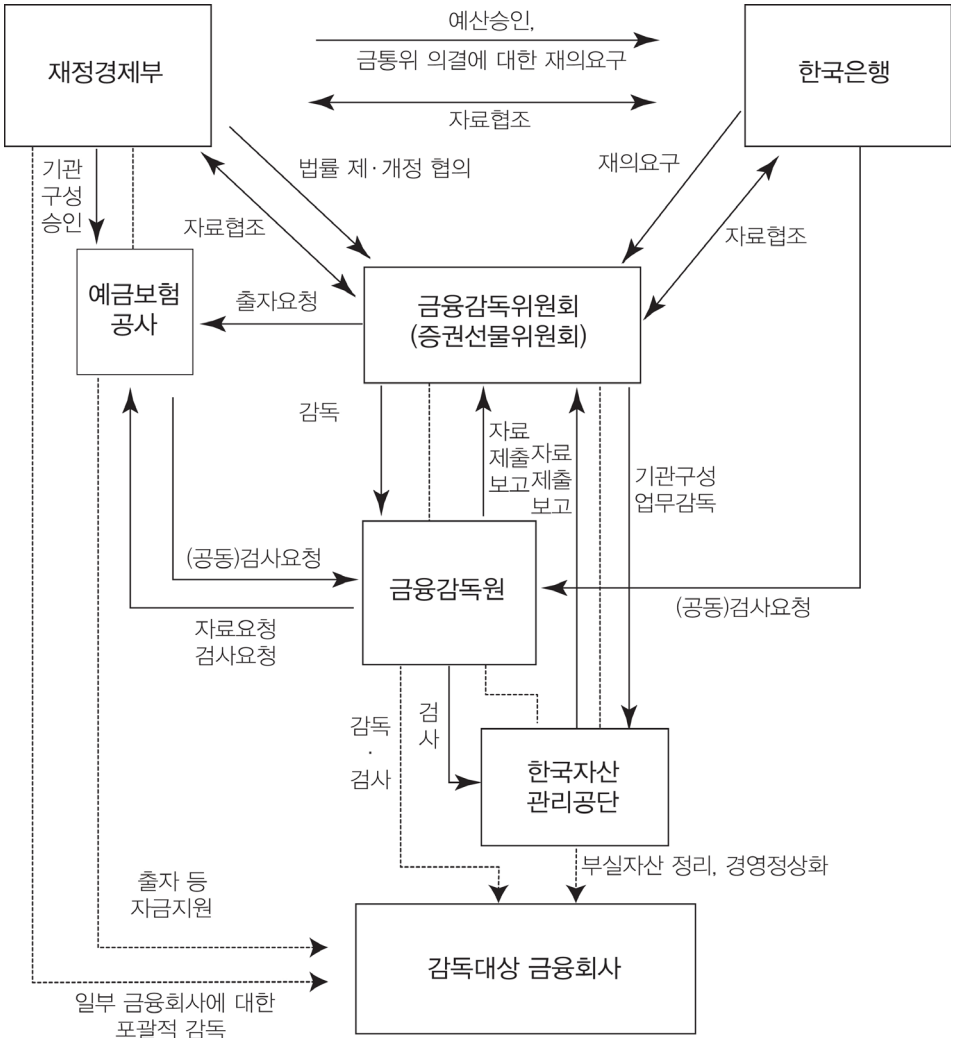
		감독기관	직권 검사기관	비고
은행	시은, 지방은행, 외은 지점	금융통화운영위원회 (은행감독원)	은행감독원, 예금보험공사[1]	
	농 · 수 · 축협 신용사업부문	금융통화운영위원회 (은행감독원)	은행감독원, 예금보험공사[1]	
	산업은행, 기업은행, 주택은행	재정경제원	감사원, 예금보험공사[1]	재정경제원 또는 은행감독원[2]
	한국수출입은행	〃	감사원, 재경부	은행감독원[2]
	장기신용은행	〃	재정경제원 예금보험공사[1]	은행감독원[3]
비은행 금융회사	투자금융회사, 상호신용금고, 신협	〃	재정경제원	은행감독원[3] (금고는 신용관리기금에 위임)
	신탁회사	〃	〃	
	종합금융회사	〃	〃	은행감독원[5]
증권기관	증권회사, 증권금융회사	재정경제원 증권감독원[4]	증권감독원	
보험기관	생명보험회사, 손해보험회사	재정경제원 보험감독원[4]	보험감독원	
	화재보험회사	재정경제원	재정경제원	보험감독원[5]
기타	신용관리기금	〃	재정경제원	은행감독원[3]
	신용보증기금	〃	감사원, 재정경제원	은행감독원[3]
	투신, 증권거래소	〃	재정경제원	증권감독원[3]
	신용카드	〃	〃	은행감독원[3]
	리스회사	〃	〃	은행감독원[3]

주: 1) 검사가 아닌 제한적 조사만 가능.
2) 재경부 및 감사원 위탁검사 가능.
3) 재경부와 감사원 위임검사 가능.
4) 일부 감독권 보유.
5) 재경부 및 감사원 대행검사 가능.
자료: 안상호 · 최흥식(2001).

이처럼 우리나라의 감독기구가 금융권역별로 나누어져 분산형 금융감독체계를 유지해 온 것은 업무영역 간 강력한 방화벽(firewall)을 쳐놓았던 미국식 금융제도를 채택한 것과도 무관하지 않은바, 업무영역이 명확하다보니 금융감독도 자연스럽게 별도의 기구에 의해 수행되는 형태를 띠게 된 것이다. 하지만 이원화된 감독기관과 다원화된 검사기관(은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 등)으로 구성된 금융감독체계하에서는 감독의 범위와 책임소재가 불분명하고, 각 감독 및 검사기관 간 유기적인 협조와 상호연계도 미흡하였다. 무엇보다도 기관별 접근법에 의거한 기존의 금융감독체계는 1990년대 이후 금융겸업화 및 금융혁신이 활발하게 전개되는 과정에서 적지 않은 한계를 드러냈다. 왜냐하면 금융회사들이 전업주의에서 벗어나 다양한 형태의 종합금융서비스를 제공하는 경향이 강해질수록 감독의 사각지대와 규제차익(regulatory arbitrage)을 발생시키는 등의 부작용을 낳을 수 있기 때문이었다.[199]

199) 예컨대, 금융겸업화의 진전으로 (정도의 차이는 있으나) 모든 금융회사가 예금 · 보험 · 증권 업무 등을 수행할 수 있게 된 상황에서 유독 상업은행에 대해서만 건전성과 안정성을 강조하는 기관별 접근법을 적용한다면 예금을 취급하는 보험사 · 투자은행 등은 감독의 사각지대에 놓이게 되고, 상업은행은 규제차익(regulatory arbitrage)을 보게 되는 보험사 · 투자은행 등과의 경쟁에서 도태될 가능성

[그림 3-7] 금융감독 관련 기구의 체계 및 구성



자료: 금융감독원 조사연구국(2004).

이와 같은 문제들은 외환위기 이후 통합감독기구를 출범시키고 대대적으로 감독제도를 개편하게 만든 배경이 되었다. 김대중 정부는 1996년 김영삼 정부 시절에 설치한 금융개혁위원회의 '금융개혁종합보고서(1997. 12)' 등을 토대로 1998년 4월 「금융감독기구의설치등에관한법률」을 제정하고, 금융감독에 대한 최고의결기관으로 금융감독위원회를 발족하여 금융감독과 관련된 정책 및 금융회사 인·허가 등의 중요 사항을 심의·의결토록 하였다. 그리고 집행기관에 해당하는 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리

이 있다. 이와 같은 감독체제상의 문제점은 1990년대 이후 글로벌 투자은행을 크게 성장시키게 된 한 가지 요인이 된다.

기금 등 4개 검사·감독 기관을 통합하여 금융감독원을 설립하였다.

그러나 1999~2000년에 정현준·진승현 게이트 등 잇따른 신용금고 부정대출 사건으로 금융감독에 대한 신뢰가 크게 손상되면서 금융감독제도를 근본적으로 개혁할 필요성이 절실해졌다. 이에 따라 정부는 2001년 4월 '금융감독체제 효율화방안'을 발표하여 금융감독 조직의 책임성과 중립성을 제고하고자 하였다.

노무현 정부 들어서도 금융감독체계에 관한 논란은 그치지 않았다. 1998년 출범한 통합금융감독기구는 기존의 업권별 감독기관을 물리적으로 합친 것일 뿐, 본래 통합의 취지였던 기능별 감독을 수행하는 단계에까지 이르지 못하며 여전히 감독의 범위와 책임소재가 불분명하다는 이유에서였다. 더군다나 2004년 2월부터 4월까지 감사원은 감독당국을 대상으로 2002년에 발생했던 신용카드회사 부실원인을 감사한 후 금융감독체계를 개선하도록 권고한 터였다.

이러한 배경하에 노무현 정부의 정부혁신위원회는 2004년 8월 '금융감독체제 개편방안'을 발표하였다. 동 방안은 금융감독조직의 독립성·전문성·책임성 및 효율성 확보를 기본방향으로 하여 금융감독원은 상시 감시 및 검사 과정에서 파악된 사실관계를 중심으로 한 감독업무를 펼쳐나가도록 하였다. 그리고 금융감독위원회는 정책 및 법령 관련 판단 등 공권력적 업무를 하도록 업무영역을 명확히 구분하였다. 이것은 감독업무의 혼선을 막고 피감독기관의 불편을 최소화하려는 이유에서였다.

한편, 이명박 정부는 2008년 2월 「금융감독기구의설치등에관한법률」에 의거 재정경제부, 금융감독위원회, 금융감독원의 3단계 구조로 되어 있는 기존의 금융감독체제를 금융위원회와 금융감독원의 2단계 구조로 축소하는 한편, 금융감독원의 원장을 금융위원회의 의결과 금융위원장의 제청으로 대통령이 임명토록 함으로써 금융감독원의 독립성을 제고하고자 하였다. 또한 글로벌 금융위기 이후에는 국제적으로 시스템리스크 인지 및 대응 강화를 위한 금융감독체계 개편 논의가 이어지고 있다.

〈표 3-11〉 참여정부 시절의 금융감독체계 개편 논의

	1안	2안	3안
내용	재경부 금융정책국, 금융감독위원회, 금융감독원을 통합해 재경부 산하 금융감독청을 신설하고 기존 금융감독원 직원을 공무원화	재경부 금융정책국, 금융감독위원회를 통합해 장관급 금융부를 신설하고, 금융감독원은 민간조직의 단순 검사기관으로 축소	금융감독위원회, 금융감독원을 통합해 민간 감독기구화하고, 금융감독위원회는 한국은행의 금융통화위원회와 같이 내부 의사결정기구화
중립성	금융감독의 금융정책 예속으로 부정적으로 평가	금융감독의 금융정책 예속으로 부정적으로 평가	단연 우위
책임성	감독기구의 내외적 책임성이 모호함	감독기구의 내외적 책임성이 모호함	감독기구의 내외적 책임성이 드러남
효율성	행정능력이 탁월한 공무원 조직	민관 혼합은 갈등과 대립이 고착화되어 있어 효율이 낮을 것으로 판단	중간 정도
전문성	현 공무원 채용방식은 시장의 변화속도를 따르기 어려움		
법적 타당성			법률상 하자는 없으나 공무원들이 꺼리는 형태로 상대적으로 낮음

자료: 김대식·윤석헌(2004).

〈표 3-12〉 이명박 정부의 금융감독기구 개편의 주요 내용

	개편 전			개편 후	
	금융감독위원회	금융감독원	재정경제부 (금융정책국)	금융위원회	금융감독원
업무	감독정책 수립, 인허가권, 제재권, 감독규정 제·개정권	금융기관 감독 및 검사권, 감독 및 제재규정 제·개정안 마련, 불공정거래 조사	금융정책 수립, 법률 제·개정권	금융정책 수립, 법률 감독규정 제·개정권, 감독정책 수립, 인허가권, 제재권	금융기관 감독 및 검사권, 불공정거래 조사
특징	정책과 감독기능 분리를 통한 상호견제 가능, 3층 구조로 인한 정책집행의 비효율성, 금감위원장의 금감원장 겸직			정책집행 효율성 증대, 관료조직의 비대화, 정책·감독 기구 간 견제 불가, 금융위원장의 금감원장 겸직 금지	

자료: 임영재(2008).

〈표 3-13〉 외환위기 이후 개편된 금융감독제도의 주요 내용

	은행
인·허가	– 은행점포 신설·폐쇄·이전의 사전인가제 폐지, 국내점포 신설의 완전자율화(1998년); 국외점포 신설은 사전보고(1999년); 국외점포 신설과 본점의 국내 이전에 대해서는 금융감독위원회와 사전협의(2000년) – 은행의 정관 변경과 자본금 감소를 인가제에서 사전신고제로 변경(2000년) – 은행 부수업무범위의 지속적 확대: 기업어음 할인, 수익증권 판매(1998년); 비핵심 업무의 금융회사 간 업무위탁(2000년); 골드뱅킹과 M&A 중개 및 자문업, 방카슈랑스 업무(2003년); 자산운용업 및 간접투자상품 판매업(2004년); 금융파생상품 외 일반상품의 파생거래(2006년)
소유 구조	– 동일인의 은행주식 소유한도 4%에 대한 예외 인정(1998년): 은행별 예외로서 지방은행은 15%, 전환은행은 8%, 합작은행·현지법인은행은 설립 시 금융감독위원회의 승인한도까지 각각 허용; 소유주체별 예외로서 정부·예금보험공사·은행지주회사는 동 한도의 적용대상이 아니며, 외국인은 10% 이내 소유 시 금융감독위원회 신고를, 10%(지방은행 15%)·25%·33% 소유 시 금융감독위원회 승인을 받음 – 동일인 주식소유한도 확대(2002년): 소유한도를 10%(지방은행 15%)로 상향 조정하되, 비금융주력자는 4% 한도 적용(단, 금융감독위원회 승인으로 초과주식의 의결권 없이 10% 소유 가능)
지배 구조	– 비상임이사 구성비율을 주주대표 추천 70%와 이사회 추천 30%로 변경(1998년) – 외국인의 은행임원 선임제한을 폐지(1998년) – 사외이사·감사위원회·준법감시인 제도 도입(2000년) – 은행장후보추천위원회제도의 폐지와 사외이사후보추천위원회제도의 도입(2002년)
자산 건전성	– 대손인정제도 개선: 금융권역별 대손 관련 상각규정의 통합, 신용카드채권에 대한 대손인정, FLC(신자산건전성 분류 기준) 및 대손충당금 적립제도 도입(1999년); 금융회사의 대손인정요건 완화 및 간소화(2000년); 부외항목의 대손충당금 적립(2005년); 은행보유자산(기업·가계·신용카드 부문)에 대한 충당금 최저적립률의 상향조정(2006년) – 가계여신에 대한 건전성감독의 강화: 가계대출 및 신용카드채권의 대손충당금 최저적립비율의 차등화와 상향조정, LTV 비율의 상한을 60%로 하향 조정, 주택담보대출의 위험가중치 상향 조정(2002년); 투기지역 내 아파트담보대출 일부에 대한 LTV(주택담보인정 비율)의 상한을 추가적으로 하향 조정, 신용카드부문에 대한 건전성감독 강화(2003년); 기존 LTV 한도 이외에 DTI 한도를 새로 부과하는 등 일련의 '주택담보대출 리스크관리 강화방안'을 실행(2005~06년)
자본 적정성	– 자기자본비율 산정기준을 국제 수준으로 강화(1998년, IMF와의 협약사항) – 신종자본증권을 일정 한도 내에서 기본자본으로 인정(2002년); 채권형 신종자본증권 발행 허용(2003년) – 부실채권 자산유동화증권(NPL ABS)의 손실인식기준을 국제 수준으로 강화(2003년) – Basel Ⅱ 대비: 금융감독원 내 '신BIS실' 신설, '신BIS 자기자본비율 산출 기준(안)' 마련, 은행별 예상손실률을 추정한 후 이를 기초로 대손충당금 적립을 차별화하는 대손충당금 적립제도 개선안 마련(2004년)
리스크 중심 감독	– '은행업감독규정'에 리스크관리 관련 내용을 삽입(1998년); 리스크관리체제의 구축을 의무화(1999년) – '종합리스크관리 선진화계획': 2개 단계(2000. 4~2002. 12, 2004. 3~2006. 12)로 추진 – RBS 체제를 구축하여 2006년 본격 시행, 리스크관리실태평가제도(RADARS)의 시행(2007. 1) – RBS 체제 시행: 시범평가(2005년)를 거쳐 본격 시행(2006년)
경영실태 평가 및 적기시정조치	– 일반은행 본점에 대해 기존 CAMEL 방식에 시장리스크 민감도(S)를 추가 적용(1999년) – 내부통제부문을 경영실태평가의 특수부문에 추가(2005년) – 적기시정조치의 발동기준을 자기자본비율 이외에 경영실태평가 결과와도 연동(1998년)

〈표 3-13〉의 계속

보험 · 증권 · 자산운용업 · 여전사		
보험회사	인 · 허가	– 보험업 인 · 허가 지침 제정(1999년): 보험사업별 최저자본금 근거를 마련(2000년) – 「보험업법」 전면 개정(2003년): 일부 보험업종의 최저자본금 요건을 하향 조정, 생명보험업과 손해보험업 이외에 제3보험업을 추가, 생명보험회사와 손해보험회사의 동종 자회사에 대한 출자제한을 폐지, 보험회사의 지배주주 변경 시 금융감독위원회 승인을 의무화 – 「자본시장법」 제정 이후 보험산업의 경쟁력 강화를 위해 상품개발 · 영업 · 업무영역 · 공시 등 보험업 전반에 걸친 제도개선을 골자로 한 「보험업법」 개정안 입법예고(2006년)
	경영 건전성	– 「금융산업의구조개선에관한법률」을 근거로 적기시정조치를 도입(1998년) – 자산건전성 평가 등을 추가한 CAMEL 방식의 경영실태평가제도를 도입(1999년) – EU 방식의 지급준비여력제도 도입(1999년)에 따라 [지급여력비율〈100%]이면 적기시정조치의 대상에 포함, 지급여력금액 산출 시 자회사의 자본 과부족을 반영하도록 연결기준으로 강화 – 보험가격 · 준비금 · 금리리스크 측정에 대한 모범규준 제정, 일반손해보험과 자동차보험 이외에 생명보험 및 장기손해보험의 미보고발생손해액(INBR) 적립 의무화(이상 2004년) – 리스크 기준 자기자본규제제도(RBC) 도입(2009. 4. 1) – 리스크평가제도(Risk Assessment and Application System: RAAS)의 도입에 대비하여 보험회사 리스크관리 능력의 종합평가기준을 마련(2005년)하고 2007년 4월 RAAS 시행
증권회사	인 · 허가	– 증권업무의 종류(자기매매 · 위탁매매 · 인수)에 따라 영업허가를 위한 최저자본금 요건이 차등화(1997년)된 이후 몇 차례 개정되면서 규제가 완화됨 – 합병 및 영업 양수 · 도 인가의 재무건전성 심사기준 완화 및 비계량 심사기준 강화(2000년) – 증권회사의 겸영업무범위 확대: 선물업과 투자자문업(2000년); 투자일임업(2001년); 장외파생금융상품취급업무(2002년); 신탁업 · 신용파생상품 취급업무, 유가증권에 파생결합증권을 포함(2004년)
	경영 건전성	– 재무건전성지표인 영업용순자본비율(NCR) 도입(1997년)과 산정기준 개선(2000, 2001, 2005년) – 적기시정조치 도입(1998년); 경영개선명령 발동 의무화(2000년); 경영평가위원회의 사전심의 의무화(2002년); 경영개선 권고 및 그에 따른 경영개선계획의 승인주체를 금감원장에서 금감위로 변경(2006년) – 증권업감독규정에 영업행위준칙(Code of Business Conducts)을 반영 · 시행, 증권산업 및 증권회사의 조기경보시스템 구축, 비상장 증권회사의 경영공시 강화, 증권회사의 후순위차입금 인정한도 축소와 만기요건 연장, 위기상황 분석 매월 실시, 증권회사 영업행위준칙 정비방안 마련(2004년); 자본시장 관련 법률의 통합 추진(2005년) 이후 2009년 2월 「자본시장법」의 시행으로 강화된 건전성규제를 적용 – 2007년 증권회사에 RBS 체제 도입
자산운용회사	인 · 허가	– 1999년 이후 투자신탁회사의 신규 설립이 대리인 문제로 불허; 투자신탁운용회사는 최저자본금의 하향 조정(1999. 5)으로 진입요건 완화 – 증권 · 부동산 · SOC 특화 자산운용회사 설립의 허가, 지배주주변경 승인요건 및 절차의 마련(2006년)
	경영 건전성	– CAMELS 방식에 기초한 경영실태평가제도를 도입(1998년); 경영실태평가에서 투자신탁업무의 특성을 반영하기 위해 위험 대비 자기자본비율을 비롯한 5개 항목을 계량평가항목으로 신설(2003년); 계량평가항목에 법정자본금잠식률을 신설(2005년) – 투자신탁운용회사의 자본적정성 지표인 위험 대비 자기자본비율을 도입(2001년)하고 제도를 개선(2005년) – 적기시정조치의 도입(2001년): 위험 대비 자기자본비율이 150% 미만이면 적기시정조치의 대상 – 대우그룹 구조조정으로 투신사 수익증권의 환매사태가 발생하자 시장유동성 공급, 채권시장안정기금 설치, 부분환매제도 실시 등의 내용으로 구성된 금융시장 안정대책 실시(1999. 7~1999. 8) – 「간접투자자산운용업법」 시행(2004. 1)과 후속조치: 자산운용업 관련 3개 규정을 통합하여 감독규정과 시행세칙 제정 – 사모투자전문회사(PEF)제도를 도입하고, '간접투자자산운용업 감독규정'을 개정하고, 'PEF 감독정책방향'을 마련(2004년) – 간접투자환경의 조성: '온라인 펀드판매절차에 관한 모범규준' 마련, '펀드공시전용 웹사이트' 구축, '불법펀드 조회 · 신고 시스템' 구축, 펀드 명칭 사용기준 마련(2005년); 직접판매제도 시행, 펀드판매업무 개선방안 마련, 펀드권유인제도 도입, '표준판매행위준칙' 제정(2006년)

주: 각 권역의 금융회사에 대해 감독당국이 취한 모든 규제완화정책은 아님.
자료: 김홍범(2007).

3. 지급결제제도

가. 개 관

지급(payment)은 경제주체 상호 간 채권·채무를 해소하기 위해 지급수단(현금, 어음·수표, 카드 등)을 제시하는 행위를 의미하고, 결제(settlement)는 비현금지급수단의 이용에 따른 지급인과 수취인 간의 자금이체과정을 의미하는 것으로, 지급결제제도란 지급과 결제를 가능하게 하는 모든 제도적 장치를 총칭한다.

우리나라에서 근대적 의미의 지급결제제도는 1910년 경성어음교환소가 설립되면서 시작되었지만, 건국 이후 1970년대 후반까지만 해도 지급수단이 현금과 어음 위주로 단순하고 거래량도 많지 않았다. 그러다가 1980년대에 이르러 온라인 결제시스템이 도입·운영되기 시작하면서 전기를 맞이하게 되었다. 즉, 1984년에 금융전산위원회가 구성되면서 한국은행을 중심으로 금융정보화 추진조직이 형성되었고, 1986년 금융결제원 발족을 계기로 1988년에는 8개 시중은행 및 4개 특수은행 등 12개 은행을 대상으로 하는 CD(cash dispenser) 공동망이 가동되었으며, 1994년에는 거액결제를 담당하는 한은금융망이 가동되기 시작하였다.

1990년대 이후 금융의 개방화 및 자유화로 금융거래규모가 크게 증가하는 가운데 IT 기술 및 산업의 성장으로 확산되기 시작한 인터넷뱅킹, 모바일뱅킹 등은 지급결제시스템의 발달을 가속화시키는 촉매로 작용하였다. 그러나 동 시스템의 안정성을 갖추기 위한 노력은 여전히 미흡한 것으로 평가된다.

나. 시대별 특징

우리나라에서는 1910년 경성어음교환소가 설립되면서부터 근대적 의미의 지급결제제도가 시행되었다. 그 후 1944년에 조선은행을 통해 은행 간 거래되는 내국환을 결제하기 위하여 내국환집중교환제도가 실시되었으며, 조선은행에 예치된 정화(正貨)를 담보로 수표와 은행권을 발행·유통시키면서 지폐가 등장하게 되었다. 그러나 1980년대 중반까지만 해도 우리나라에서 주로 이용되던 지급수단은 현금이나 어음·수표에서 크게 벗어나지 못하면서 지급결제제도의 발달은 더디게 진행되었다. 게다가 건국 초기 우리나라의 은행은 타 은행이 발행한 예금증서·수표 등의 지급청구권 수취를 거부하였던바, 개인 등 고객은 다수의 은행에 계좌를 개설해야 하는 불편함이 존재하였다. 또한 지급결제의 대표적인 수단으로 이용되던 현금이나 수표를 통한 직접거래는 도난이나 분실의 우려가 있어 계좌이체(지로 포함)를 비롯한 다양한 결제수단을 필요로 하였다.

이에 따라 1988년 은행권을 중심으로 금융공동망이 구축되기에 이른다. 은행 간 CD 공동망은 우리나라 금융공동전산망의 시초로, 이후 1989년에는 자동응답서비스공동망과 타행환공동망이 잇따라 가동되었고, CD 계좌이체서비스도 1994년부터 실시되었다. 1996년에는 직불카드공동망과 자금관리서비스(Cash Management Service: CMS)공동망이 추가되면서 거의 대부분의 은행공동망이 구축되었다.

은행공동망의 발달은 가까운 곳에 거래은행이 없더라도 타행 CD기를 통해 잔액조회 및 현금인출을 가능하게 함으로써 금융소비자들의 이용편의를 향상시켰다. 특히, 우리나라의 지급결제제도가 장표방식 위주에서 벗어나 지금과 같은 전자방식으로 한 단계 발전된 것은 1986년 금융결제원이 설립되면서부터이다. 금융결제원을 중앙중계센터로 하는 금융회사 간 전산망이 구축되면서 우리나라 금융업무의 표준화 작업 또한 본격화되었다. 그 결과 1996년에는 어음·수표·지로용지 등 금융회사에 납입하는 각종 장표가 통일되었고, 2000년에는 금융회사수납장표 전자정보교환제도(truncation)가 도입되면서 장표의 이전 없이도 전산망으로 장표와 관련된 모든 청산 및 결제업무의 처리가 가능해졌다.

또한 1990년대에는 금융시장의 개방화와 국제화로 금융거래규모가 확대되었고, 이를 보다 신속하고 안전하게 처리할 수 있는 결제시스템을 도입할 필요성이 커지게 되자, 한국은행은 1994년 12월 한국은행 금융결제망(BOK-Wire)을 가동하였다. IT기술의 눈부신 발달과 금융겸업화·글로벌화 추세가 맞물려 나타난 금융시장의 급격한 팽창은 인터넷을 전달매체로 하는 다양한 전자금융서비스를 가능하게 함으로써 비현금지급수단을 확대·보급시켰다.

정보처리 및 통신기술의 발달로 인터넷뱅킹과 텔레뱅킹이 크게 증가하였고, 1999년에는 모바일뱅킹이 도입되었다. 또한 전자거래시스템의 발달은 전자외상매출채권, 전자고지 및 납부(Electronic Bill Presentment and Payment: EBPP[200])라는 새로운 지급수단도 탄생시켰다. 아울러 인터넷의 보급으로 전자상거래가 발달하면서 기업·개인 간의 B2C(business to customer), 기업 간의 B2B(business to business), 정부·기업 간의 G2B(government to business) 전자상거래 지급결제 중개서비스도 활성화되었다.

이 밖에도 금융결제원을 통해서는 최초의 전자화폐인 K-CASH가 발행되었으며, 화폐적 가치가 IC(integrated circuit)칩에 내장되어 있는 IC카드형 전자화폐도 등장하였다. 외환위기 이후 10년간 소액결제시스템의 이용 건수를 살펴보면, 과거에 많이 이용하던 어음교환시스템 및 지로시스템의 이용 비중이 크게 감소한 반면, 전자금융공동망이나 CMS 공동망 등이 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 〈표 3-14〉와 〈표 3-15〉는 전자금융공동망 이용 건수의 비중이 1997년 0.01%였던 것이 꾸준히 증가하여 2007년에 25.6%에 달했으며, CMS 공동망도 동 기간에 1.8%에서 18.7%로 크게 성장한 것을 보여주고 있다.

지급결제제도는 무엇보다도 안정성이 중요한바, 이는 1997년 외환위기의 원인 중 하나가 지급결제의 위기였다는 사실로부터도 충분히 짐작할 수 있다. 즉, 외환위기는 국내 금융회사가 해외로부터 단기차입한 자금을 국내에 장기대출함에 따라 발생한 만기불일치 문제를 적절히 관리하는 데 실패함으로써 금융회사의 결제유동성 문제가 국가유동성 위기로까지 진행된 결과였다. 이에 따라 외환위기 이후 우리나라는 결제리스크를 줄이기 위한 노력에 총력을 기울이게 되었다. 한국은행은 1997년 순채무한도제, 사전담보제 및

200) 동 시스템은 제세공과금의 고지내역을 인터넷을 통해 확인하고 납부할 수 있는 제도로 국민의 납세편의를 높이고 금융회사의 창구수납업무부담을 크게 경감시키는 데 기여하고 있다.

손실공동분담제 등의 관리제도를 도입하였고, 1999년 11월에는 증권대금동시결제[201](delivery versus payment: DvP) 제도를, 2004년에는 CLS 은행(continuous linked settlement bank)[202]의 외환동시결제시스템을 한은금융망에 연결하였다.

게다가 최근 한국은행은 거래금액 및 한은금융망의 참여기관이 점차적으로 증가함에 따라 신한은금융망(BOK-Wire+)을 구축하였다.[203] 이는 기존의 한은금융망을 통한 결제금액이 1995년부터 연평균 19.4%씩 증가하면서 참가기관들의 결제유동성 조달비용이 증가하는 가운데 일중 결제량이 일부 시간대에 집중함에 따른 결제집중현상[204]을 완화하고자 하는 것으로 기존의 총액결제시스템에 상계결제기능을 추가한 혼합형 결제시스템(hybrid system)에 해당한다.[205]

최근 들어 비은행금융회사의 지급결제 참여, 새로운 전자지급수단의 확산 등 다양한 이슈들이 등장하면서 지급결제제도의 안정성이 다시 중요한 이슈로 부각되고 있다. 특히, 2009년 2월「자본시장법」시행으로 금융투자회사가 소액결제업무를 할 수 있게 되었다. 이에 따라 은행-비은행 금융회사 간 단기유동성 이전(money move)이 더욱 빈번해지고 예수금 등의 유치를 위한 금리인상 경쟁이 가속화되면서 신용경색현상을 악화시킬 우려가 있다는 비판의 목소리도 커지고 있다. 이때 외국계 증권사·보험사까지 국내 지급결제망에 참가할 경우 시중유동성의 변동성을 높이고 유동성 퇴장의 쏠림(herd behavior)[206]을 심화시킬 가능성이 있다.

---

201) 증권대금동시결제(DvP)제도란 한은금융망과 증권예탁원의 전산시스템을 연결하여 증권계좌이체와 대금결제를 동시에 처리하는 것을 의미한다.

202) CLS 은행의 회원자격은 일정 요건을 갖춘 은행에 한하여 주어지며, 2004년 12월에 국민은행과 외환은행이 그 자격을 취득하였다.

203) 이는 2009년 5월부터 시행 중에 있다.

204) 일중 결제량의 90%가 14:00~17:00시 사이에 처리되고 있으며, 마감시간대인 16:00~17:00시에 45%가 집중되고 있다.

205) 상계결제방식이란 양자 또는 다자간의 지급 지시들을 함께 묶어 총액으로 동시에 결제토록 하는 결제방식이다. 예를 들면, A은행과 B은행 간 거래를 하고 이때 A은행이 B은행에 지급할 금액이 5억원, B은행이 A은행에게 지급할 금액이 2억원이라고 할 때, 총액결제시스템에서는 각 거래지시가 별도로 이루어져 5억원과 2억원이 각각 결제가 이루어지게 되고 결과적으로 총 7억원의 결제가 이루어지지만, 상계결제방식에서는 동시에 지급지시가 이루어져 각 현금흐름을 상계한 차액만 결제가 이루어지게 함으로써 3억원만 결제가 성립되는 것이다. 이로써 차액인 4억원의 결제유동성이 절약된다. 단, 성격상 상계결제의 대상이 될 수 없는 업무가 존재하여 이를 구분하여 운영하고 있는데, 국고금 수급, 일중 당좌대출 등은 기존의 총액결제방식을 적용하며, 콜거래, 증권대금 동시결제업무 등 주로 참가기관 간 행해지는 자금결제업무는 혼합형 결제방식을 적용토록 하고 있다.

206) 유동성 퇴장의 쏠림이란 초과유동성에 대비되는 개념으로 원화 및 외화유동성이 국내 부동산 및 주식시장, 가계 및 중소기업으로부터 해외부문이나 대기업 등으로 급격히 빠져나가는 현상을 의미한다(김동환[2008]).

〈표 3-14〉 외환위기 이후 소액결제시스템 이용 건수

(단위: 천건, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
소액결제 시스템	2,450,752 (100.0)	2,315,113 (100.0)	2,484,292 (100.0)	2,896,310 (100.0)	3,392,167 (100.0)	3,803,068 (100.0)	3,732,789 (100.0)	3,745,146 (100.0)	3,924,369 (100.0)	4,219,774 (100.0)	4,557,996 (100.0)
어음교환 시스템	1,222,191 (49.9)	1,012,463 (43.7)	1,027,172 (41.3)	1,091,819 (37.7)	1,094,660 (32.3)	1,098,518 (28.9)	976,775 (26.2)	872,323 (23.3)	820,847 (20.9)	810,294 (19.2)	805,228 (17.7)
지로시스템	700,121 (28.6)	664,819 (28.7)	636,246 (25.6)	723,940 (25.0)	847,272 (25.0)	854,022 (22.5)	926,338 (24.8)	928,388 (24.8)	938,129 (23.9)	993,928 (23.6)	1,072,475 (23.5)
전자금융 공동망	249 (0.0)	230 (0.0)	142 (0.0)	56 (0.0)	155,228 (4.6)	406,012 (10.7)	519,407 (13.9)	639,725 (17.1)	810,197 (20.6)	950,119 (22.5)	1,166,907 (25.6)
타행환 공동망	241,990 (9.9)	270,262 (11.7)	320,603 (12.9)	392,112 (13.5)	380,462 (11.2)	315,092 (8.3)	259,682 (7.0)	223,431 (6.0)	179,054 (4.6)	181,785 (4.3)	163,916 (3.6)
CD 공동망	239,517 (9.8)	260,884 (11.3)	324,312 (13.1)	395,645 (13.7)	472,121 (13.9)	527,434 (13.9)	462,252 (12.4)	432,219 (11.5)	443,071 (11.3)	466,007 (11.0)	468,326 (10.3)
CMS 공동망	44,924 (1.8)	103,552 (4.5)	172,729 (7.0)	289,734 (10.0)	438,788 (12.9)	593,753 (15.6)	576,247 (15.4)	630,765 (16.8)	709,929 (18.1)	790,498 (18.7)	850,207 (18.7)
지방은행 공동망	641 (0.0)	1,464 (0.1)	1,197 (0.0)	1,218 (0.0)	1,317 (0.0)	952 (0.0)	484 (0.0)	415 (0.0)	326 (0.0)	237 (0.0)	200 (0.0)
전자상거래 공동망					698 (0.0)	6,115 (0.2)	10,699 (0.3)	16,776 (0.4)	19,284 (0.5)	24,443 (0.6)	28,903 (0.6)
직불카드 공동망	1,119 (0.0)	1,440 (0.1)	1,892 (0.1)	1,786 (0.1)	1,623 (0.0)	1,171 (0.0)	905 (0.0)	1,106 (0.0)	3,533 (0.1)	2,465 (0.1)	1,834 (0.0)

자료: 한국은행(BIS 기준으로 작성).

〈표 3-15〉 외환위기 이후 소액결제시스템 이용 금액

(단위: 조원, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
소액결제 시스템	8,518 (100.0)	8,808 (100.0)	11,450 (100.0)	8,988 (100.0)	8,382 (100.0)	9,514 (100.0)	9,346 (100.0)	8,068 (100.0)	8,726 (100.0)	9,961 (100.0)	11,783 (100.0)
어음교환 시스템	7,392 (86.8)	7,506 (85.2)	9,677 (84.5)	6,791 (75.6)	5,810 (69.3)	5,929 (62.3)	5,224 (55.9)	3,700 (45.9)	3,606 (41.3)	3,758 (37.7)	4,389 (37.2)
지로시스템	60 (0.7)	56 (0.6)	55 (0.5)	74 (0.8)	99 (1.2)	105 (1.1)	115 (1.2)	122 (1.5)	123 (1.4)	133 (1.3)	146 (1.2)
전자금융 공동망	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	712 (8.5)	2,023 (21.3)	2,805 (30.0)	3,179 (39.4)	3,926 (45.0)	4,939 (49.6)	6,086 (51.6)
타행환 공동망	979 (11.5	1,154 (13.1)	1,589 (13.9)	1,922 (21.4)	1,487 (17.7)	1,098 (11.5)	896 (9.6)	802 (9.9)	785 (9.0)	806 (8.1)	812 (6.9)
CD 공동망	80 (0.9)	80 (0.9)	110 (1.0)	164 (1.8)	207 (2.5)	249 (2.6)	215 (2.3)	186 (2.3)	202 (2.3)	228 (2.3)	240 (2.0)
CMS 공동망	4.9 (0.1)	8.5 (0.1)	14.5 (0.1)	32.4 (0.4)	62.9 (0.8)	105.1 (1.1)	86.4 (0.9)	72.7 (0.9)	80.0 (0.9)	89.8 (0.9)	101.9 (0.9)
지방은행 공동망	1.6 (0.02	3.6 (0.04)	3.4 (0.03)	4.0 (0.04)	4.3 (0.05)	4.4 (0.05)	3.4 (0.04)	2.4 (0.03)	1.9 (0.02)	1.7 (0.02)	1.6 (0.01)
전자상거래 공동망					0.0 (0.0)	0.5 (0.01)	2.0 (0.02)	3.1 (0.04)	4.0 (0.05)	5.4 (0.05)	5.7 (0.05)
직불카드 공동망	0.1 (0.00)	0.1 (0.00)	0.1 (0.00)	0.1 (0.00)	0.1 (0.00)	0.1 (0.00)	0.1 (0.00)	0.1 (0.00)	0.2 (0.00)	0.1 (0.00)	0.1 (0.00)

자료: 한국은행(BIS 기준으로 작성).

〈표 3-16〉 외환위기 이후 총액결제시스템 이용 건수

(단위: 천건)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총액결제시스템	914 (100.0)	909 (100.0)	956 (100.0)	973 (100.0)	1,111 (100.0)	1,096 (100.0)	1,074 (100.0)	1,331 (100.0)	1,619 (100.0)	1,743 (100.0)	1,935 (100.0)
일반자금이체	859 (94.0)	859 (94.5)	914 (95.6)	929 (95.4)	1,028 (92.6)	993 (90.6)	876 (81.5)	814 (61.2)	853 (52.7)	883 (50.6)	947 (49.0)
콜거래시스템	55 (6.0)	50 (5.5)	42 (4.4)	37 (3.8)	52 (4.7)	50 (4.6)	56 (5.2)	103 (7.7)	129 (8.0)	160 (9.2)	161 (8.3)
DVP 시스템				7 (0.7)	31 (2.8)	52 (4.7)	142 (13.2)	414 (31.1)	634 (39.2)	698 (40.0)	824 (42.6)
PVP 시스템(CLS)								0.1 (0.0)	1.8 (0.1)	2.4 (0.1)	3.0 (0.2)

자료: 한국은행(BIS 기준으로 작성).

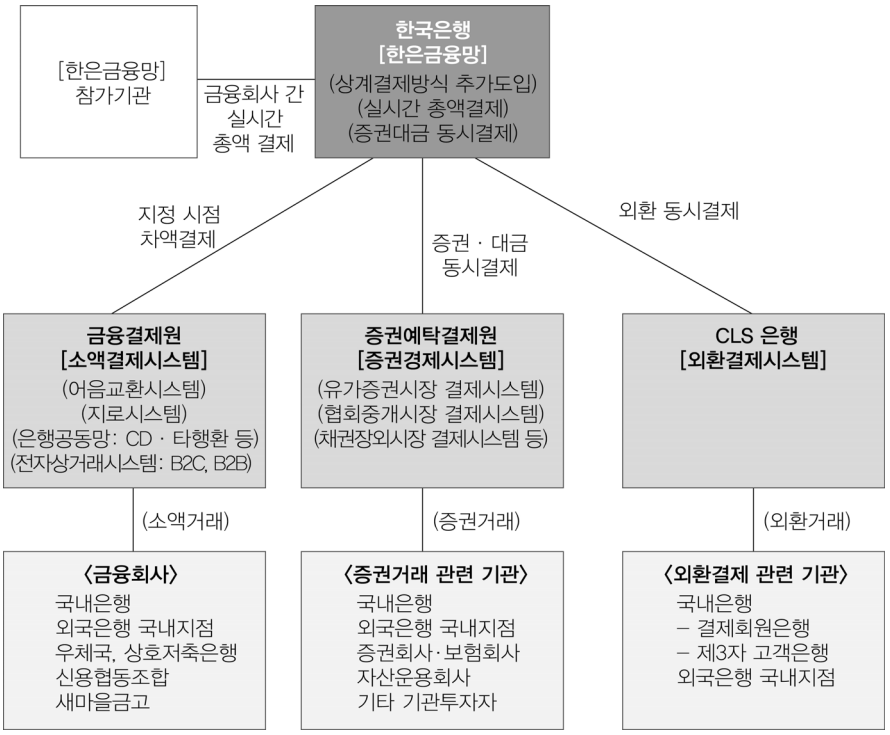
〈표 3-17〉 외환위기 이후 총액결제시스템 이용 금액

(단위: 조원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총액결제시스템	6,533 (100.0)	10,275 (100.0)	15,347 (100.0)	14,444 (100.0)	17,894 (100.0)	17,273 (100.0)	17,370 (100.0)	22,323 (100.0)	25,747 (100.0)	27,489 (100.0)	31,744 (100.0)
일반자금이체	5,626 (86.1)	9,022 (87.8)	13,909 (90.6)	13,044 (90.3)	14,818 (82.8)	14,155 (81.9)	13,457 (77.5)	14,303 (64.1)	15,984 (62.1)	17,462 (63.5)	22,132 (69.7)
콜거래시스템	906 (13.9)	1,253 (12.2)	1,438 (9.4)	1,339 (9.3)	2,825 (15.8)	2,769 (16.0)	3,159 (18.2)	6,571 (29.4)	7,947 (30.9)	8,087 (29.4)	7,437 (23.4)
DVP 시스템				61 (0.4)	250 (1.4)	349 (2.0)	754 (4.3)	1,446 (6.5)	1,732 (6.7)	1,789 (6.5)	1,979 (6.2)
PVP 시스템(CLS)								3 (0.0)	84 (0.3)	151 (0.5)	196 (0.6)

자료: 한국은행(BIS 기준으로 작성).

[그림 3-8] 우리나라의 지급결제시스템



자료: 한국은행(2005).

〈참고〉

지급결제제도의 구성요소에는 참가기관, 지급수단, 자금이체시스템 등이 있다. 참가기관은 지급결제 서비스를 제공하는 금융회사, 서비스의 제공 결과 발생하는 채권·채무를 집계하여 은행 간 결제차액을 산출하는 지급결제중개센터, 그리고 은행 간 결제차액을 최종 결제하는 중앙은행이 포함된다. 지급수단으로는 현금과 어음·수표, 지로, 은행공동망을 이용한 계좌이체, 신용카드 등 비현금수단이 해당된다. 금융회사 간 자금이체시스템은 비현금지급수단의 이용에 따른 은행 간 대차를 결제하기 위한 것으로 거액·소액 결제시스템을 의미한다.

물론 지급결제는 소액·거액 결제시스템뿐만 아니라 증권결제, 외환결제 등을 포괄하는 광의의 개념이다. 대량의 소액거래를 처리하는 소액결제시스템과 소량의 거액거래를 처리하는 거액결제시스템은 한 국가 내에서 경제주체들(개인 혹은 법인 등)이 중앙은행을 통해 경제활동을 매개하고 청산 및 결제를 완결하는 것을 의미한다. 또한 증권결제는 기업이 발행한 증권(securities)의 거래를 매개하고 청산하는 것을, 외환결제는 국가 간에 발생하는 실물 및 금융 거래를 매개하고 청산하는 것을 말한다.

지급결제시스템은 총액결제시스템과 차액결제시스템으로 운영되고 있는데 총액결제시스템은 은행 간 자금결제를 건별로 즉시 처리하는 방식을, 차액결제시스템은 일정 기간 동안의 은행거래에 따른 대차금액을 모두 상계하여 차액만을 결제하도록 하는 방식으로 전자의 경우는 거액 소량거래의 결제에, 후자의 경우는 소액 대량거래의 결제에 적합한 방식이다. 이와 관련하여 차액결제시스템은 실시간 동시결제가 이루어지지 않는바 결제위험이 발생할 수 있는 문제점을 가지고 있다. 따라서 대내적으로는 한국은행이 금융망시스템을 개발하여 가동하는 한편 대외적으로는 국제결제은행(BIS)의 지급결제제도위원회(Committee on Payment and Settle ment Systems: CPSS)가 '중요지급결제시스템의 핵심 원칙'을 제정·발표하는 등 국제적인 공조체제가 형성됨으로써 이러한 문제를 최소화하기 위한 노력이 이루어지고 있다.

4. 예금보험제도

가. 개관

금융시장은 정보의 비대칭성(information asymmetry) 문제와 금융회사의 구조적 위험성으로 인해 본질적으로 매우 불안정한 시장이다. 최근의 글로벌 금융위기를 비롯해 크고 작은 각종 금융위기가 발생하는 이유는 금융시장이 본질적으로 매우 불안정하다는 사실을 단적으로 보여주고 있다. 그런데 금융회사는 자금의 대차관계가 장기간에 걸쳐 지속되면서 금융거래 상대방에 대한 정보가 축적되어 정보의 비대칭성 문제를 상당히 해소할 수 있는 능력을 가지게 된 반면, 대부분의 소액 예금자 및 투자자들은 정보수집 및 분석 능력에 한계가 있기 때문에 정보의 비대칭성의 주된 피해자가 될 수밖에 없다. 그렇기 때문에 대규모 예금인출 및 투자자금 회수 등의 사태를 야기할 가능성이 항상 존재하게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위해 등장한 예금보험제도는 1980년대 중반 이후 많은 국가들이 금융위기를 경험하고 나서야 시행이 확대되었으며,[207] 우리나라에서는 「예금자보호법」이 제정(1995년)되고 예금보험공사가 설립(1996년)된 이후 정식으로 개시된다. 예금보험공사는 외환위기 이후 은행・증권・보험을 총괄하는 통합예금보험기구로 개편되었고, 예금보호업무 외에 금융구조조정업무는 물론 제한적인 범위에서 금융감독 역할도 수행할 수 있게 되었다. 그러나 현행 예금보호제도는 금융업권별 특성을 충분히 고려하지 못하고 있는 가운데 비보호상품 증가에 따른 보험료수입 감소로 예금보험기금의 안정성이 저해되고 있는 등의 문제가 있다.

나. 시대별 특징[208]

공식적으로 우리나라의 예금보험제도는 1972년 「상호신용금고법」에 의해 설립된 상호신용보장기금에서 시작되었다. 당시 정부는 경제개발계획을 추진하기 위해 은행의 자금조달 및 운용에 직간접적으로 개입하였던바, 정부보호하에 있었던 은행권보다 상호신용금고와 같은 비은행권에 먼저 도입된 것이다. 우리나라 최초의 예금자보호기금인 동 기금은 1982년 12월 「신용관리기금법」이 제정되면서 신용관리기금으로 통합되었고, 신용관리기금의 부보대상금융회사[209]도 상호신용금고에서 단기금융회사, 투자금융회사 및 종합금융회사로 확대되었다. 또한 1983년 7월에는 「새마을금고법」에 따라 새마을금고연합회 안전기금

---

207) 본래 예금보험제도는 대공황 직후인 1934년 미국에서 처음 도입되었다.

208) 안종길・이종욱(2006)은 예금자보호제도 변화의 시기를 크게 네 기간으로 나누고 있는데, 구체적으로 비은행권에 예금보험제도가 도입되기 이전(1983년 4월 이전)과 비은행권에 예금자보험제도가 도입된 이후(1983년 5월~1998년 3월), 은행권 예금보험제도의 준비과정(1995년 12월~1998년 3월), 예금보험공사가 예금보험제도를 운영(1998년 4월 이후)하는 시기로 구분하고 있다. 여기서는 위의 시대구분을 참조하여 서술하였다.

209) 부보금융회사란 「예금자보호법」에 따라 예금보험의 적용대상이 되는 금융회사로 현재 은행・증권사・보험사・종금사・상호저축은행이 포함된다.

이, 1984년 1월에는 '신용협동조합중앙회규약'에 따라 신용협동조합중앙회 안전기금이, 1984년 4월에는 「보험업법」에 의거하여 보험회사를 부보대상으로 하는 보험보증기금이 차례로 설립되었다.

과거 정부는 은행산업의 안정성을 유지하기 위해 신규 진입 및 자금운용제한, 은행간 경쟁제한 등의 규제를 강화하는 한편, 이에 대한 반대급부로 은행의 부실화가 발생할 경우 긴급구제금융 등을 통해 도산을 최대한 방지하겠다는 암묵적 안전망(implicit safety net)을 제공하는 보호정책을 시행하였다.[210] 그러나 1990년대 중반 이후에는 금융규제 완화, 금융시장 개방화 등으로 금융환경이 급변하면서 은행권 역시 예금보험제도 편입이 불가피하게 되었다. 그 결과 1995년 12월 29일 「예금자보호법」이 제정되고 재정경제부 산하에 예금보험공사(1996. 6)가 설립되었으며, 1997년 4월부터 보험료 수납업무를 필두로 예금보험업무가 시작되었다. 그리고 1997년 4월에는 「증권거래법」에 따라 설립된 한국증권금융이 소액증권투자자를 위한 증권투자자보호기금 관리업무를 수행하게 되었다.

한편, 외환위기 이후 금융구조조정이 가속화되는 가운데 금융감독기구가 통합기구로 개편됨에 따라, 예금보험공사 역시 금융권역별 형평성 제고, 행정비용의 중복지출 방지 등을 이유로 은행·증권·보험 등을 총괄하는 통합예금보험기구로 개편되었다. 예금보험공사 설립 당시의 부보대상 금융회사는 국내은행, 신용사업을 영위하는 44개 지역별 수산업협동조합과 외국은행이 전부였다. 하지만 1998년 4월부터는 신용관리기금, 신용협동조합중앙회 안전기금, 보험보증기금이 통합되면서 은행·증권·보험·종금·상호신용금고·신용협동조합을 아우르게 되었다. 단, 새마을금고연합회의 안전기금은 독자적으로 예금보호업무를 수행하고 있다.

〈표 3-18〉 예금보험공사 설립 이전의 제2금융권 예금보험제도

	신용관리기금	새마을금고연합회 안전기금	신용협동조합 중앙회 안전기금	보험보증기금
설립연월	1983. 5	1983. 7	1984. 1	1984. 4
근 거	「신용관리기금법」	「새마을금고법」	신용협동조합 중앙회 규약	「보험업법」
운용주체	신용관리기금	새마을금고연합회	신용협동조합 중앙회	보험감독원
대상기관	상호신용금고, 투자금융회사, 종합금융회사	새마을금고	신용협동조합	보험회사 (한국·대한보증보험 제외)
가입방식	강제가입	강제가입	강제가입	강제가입
보장한도	1천만원	3천만원	1천만원	5천만원
보험료율	투금·종금: 0.08% 신용금고: 0.1%	사업연도 말 예탁금 및 적금 잔액의 0.02%	전월 말 출자금 잔액의 1%	가계성 수입보험료의 0.1%

자료: 예금보험공사(1999).

210) 참고로 당시 일반은행의 자기자본순이익률 자료를 이용하여 우리나라 은행들의 파산 가능성을 추정해본 결과 향후 우리나라 은행들의 파산 가능성은 상당히 높은 것으로 분석되었는데(박경서[1996]), 이는 은행권에도 예금보험제도 도입이 필요함을 입증하는 증거이기도 하다.

〈표 3-19〉 부보대상 금융회사(연말 기준)[1]

(단위: 개)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
은행	112	108	105	100	58	55	56	53	53	55
(국내)	22	21	20	18	18	18	18	17	17	17
(외국계)	46	43	42	40	40	37	38	36	36	38
(기타)[2]	44	44	43	42	–	–	–	–	–	–
증권사	54	62	62	60	58	56	53	53	53	60
보험사	45	39	40	43	43	43	42	43	44	43
(생명보험)	29	23	22	23	23	23	22	22	22	22
(손해보험)	16	16	18	20	20	20	20	21	22	21
종합금융회사	10	6	3	3	2	2	2	2	2	2
상호저축은행	186	147	121	116	114	113	111	110	109	106
신용협동조합[3]	1,423	1,317	1,268	1,233	1,086	–	–	–	–	–
합계	1,830	1,679	1,599	1,555	1,361	269	264	261	261	266

주: 1) 부보금융회사 수는 영업개시일에서 인·허가 취소일 또는 해·파산일까지의 기준임.
2) 신용사업 영위 단위수협으로서 2003년 1월부터 부보금융회사에서 제외됨.
3) 신용협동조합은 2004년 1월부터 부보금융회사에서 제외됨.
자료: 예금보험공사.

외환위기 직후인 1997년 말에는 14개 종금사에 영업정지 명령이 내려지고 종금권에 대한 불신이 확산되자, 우량 종금사에서도 예금인출사태가 발생하였다. 이에 따라 예금보험공사는 기존에 보호하지 않았던 거의 모든 금융상품들을 한시적으로 보호함으로써 금융시장의 혼란을 줄이고자 하였다.

2000년 말까지 한시적 예금보호대상에 편입된 예금에는 정부, 지자체, 한국은행의 예금, 금융회사 간 예금, 외화표시 예금, CD, RP, 보증보험계약 등 거의 모든 금융상품이 포함되었다. 아울러 예금보호한도도 확대되었는데, 공사 출범 당시의 보험금한도는 1인당 원리금 2천만원이었으나, 1997년 7월 31일 이전에 가입한 예금에 한해서는 2000년까지 원리금 전액을 보장하도록 한 것이다.

그러나 유동성 부족에 직면한 일부 금융회사들이 동 제도에 의존하여 무리하게 예금을 유치하는 등의 도덕적 해이가 발생하자, 1998년 7월 말부터 보증보험사가 발행한 보증보험계약과 은행 및 증권사가 발행한 RP 등은 예금보호대상에서 다시 제외하였다. 또한 보장한도도 원금이 2천만원 이하일 경우에만 원리금 전액을, 원금이 2천만원을 초과하는 경우에는 원금만 보장하도록 축소하였다.[211]

예금보험공사는 설립된 지 1년도 채 되지 않아 외환위기가 발발하자, 예금보호업무 외에 금융구조조정업무도 담당하게 되었다. 또한 금융감독위원회(또는 금융감독원)에 부보대상 금융회사의 검사를 요청함으로써 제한적인 범위에서 금융감독 역할을 수행할 수

211) 이는 1998년 이후 가입한 예금에 해당된다.

있었던바, 이를 통해 금융회사의 부실 가능성을 사전에 막거나 혹은 부실 가능성이 있는 금융회사의 재무구조 개선을 도왔다. 이와 아울러 공사는 부실금융회사 가운데 재무구조 개선이나 인수·합병을 위해 자금이 필요하다고 인정되는 경우 이를 지원하면서 경영진을 교체하거나, 경영정상화 이행약정서 등을 체결하고 이행 여부를 주기적으로 점검하였다.

실제로 예금보험공사는 1999년 말 현재 부실은행에 대한 출자 16.8조원, 5개 부실은행 P&A(purchase and assumption)를 위한 출연 9.6조원 등 은행부문에만 총 29.6조원을 지원하였고, 보험권에도 6.5조원을 출자 또는 출연하여 구조조정을 지원하였다. 뿐만 아니라 부실금융회사 퇴출과 관련하여 16.9조원의 예금을 대지급하는 등 1999년 말 현재 54.8조원에 달하는 금액을 금융구조조정을 위해 지원하였다.

금융구조조정의 진전으로 금융시장의 불안이 다소 진정됨에 따라 2000년에는 위기시 확대하였던 부보대상 예금을 다시 축소하게 되었다. 왜냐하면 예금원리금이 전액 보장되면 예금자는 금융회사의 경영상태를 감시할 유인이 사라지고, 금융회사는 고위험-고수익 자산에 투자할 유인이 발생하면서 예금자와 금융회사의 도덕적 해이가 유발될 수있기 때문이다.

〈표 3-20〉 예금보험공사의 보험금 지급한도(2008년 12월 1일 현재)

1998년 7월 31일 이전 가입		1998년 8월 1일 이후 가입	
2000년까지	2001년부터	2000년까지	2001년부터
원리금 전액	5천만원 한도 내 원리금	원금 2천만원 이하: 2천만원 한도 내 원리금 원금 2천만원 이상: 원금	5천만원 한도 내 원리금

자료: 한국은행(2005).

〈표 3-21〉 보호대상 예금 현황(1998년 12월 31일 현재)

	보호대상 예금		보호대상 제외 예금	비고
	상시보호	한시보호 (2000년 말까지)		
공통	개인 · 법인예금	정부 · 지자체 · 한은 · 금감원 등의 예금 및 금융회사 간 예금	차입금(콜)	
은행	예금, 적금, 부금 표지어음, 원본보전신탁	외화예수금, CD, 개발신탁, 은행 발행 채권	실적배당신탁 RP	1998. 7. 24 이전에 발행한 RP는 2000년 말까지 보호
증권	고객예탁금, 증권저축	청약자예수금, 유통금융대주담보금	제세예수금, 수익증권, RP 증권사발행채권	1998. 7. 24 이전에 발행한 RP는 2000년 말까지 보호
보험	개인보험계약 퇴직보험계약	법인보험계약	보증보험계약, 재보험계약	1998. 7. 31 이전에 가입한 보증보험계약은 2000년 말까지 보호
종금	발행어음, 표지어음, CMA		매출어음, 수익증권, RP, 종금사 발행 채권	1998. 9. 30 이전에 매출한 담보부매출어음은 보호
금고	계금, 부금, 예금, 적금, 표지어음			
신협	출자금, 예탁금, 적금			

자료: 한국은행(2005).

〈표 3-22〉 보호대상 예금 현황(2008년 12월 1일 현재)

	보호금융상품	비보호금융상품
은행	– 보통예금, 저축예금, 기업자유예금, 외화예금, 별단예금, 당좌예금 등 요구불예금 – 정기예금, 주택청약예금, 표지어음 등 저축성예금 – 정기적금, 주택청약부금, 상호부금 등 적립식예금 – 연금신탁, 퇴직신탁 등 원금보전형 신탁 등	– 양도성예금증서(CD), 환매조건부채권(RP), 간접투자상품(수익증권, 뮤추얼펀드, MMF 등) – 특정 금전신탁 등 실적배당형 신탁 – 은행 발행 채권, 농 · 수협 중앙회 공제상품 등
증권회사	– 금융상품 중 유가증권(수익증권 및 기업어음 등)의 매수에 사용되지 않고, 고객계좌에 현금으로 남아 있는 금액 – 자기신용대주담보금, 신용거래계좌 설정보증금, 신용공여담보금 등의 현금 잔액 – 원금이 보전되는 금전신탁 등	– 유가증권, 간접투자상품(수익증권, 뮤추얼펀드, MMF 등) – 청약자예수금, 제세금예수금, 선물 · 옵션 거래예수금, 유통금융대주담보금 – 환매조건부채권(RP), 증권사 발행 채권 – 종합자산관리계좌(CMA), 랩어카운트, 주가지수연계증권(ELS), 주식워런트증권(ELW) 등
보험회사	– 개인이 가입한 보험계약 – 퇴직보험계약 – 원금이 보전되는 금전신탁 등	– 보험계약자 및 보험료납부자가 법인인 보험계약 – 보증보험계약, 재보험계약 – 변액보험계약(주계약) 등
종합금융회사	– 발행어음, 표지어음, 어음관리계좌(CMA)	– 간접투자상품(수익증권, 뮤추얼펀드, MMF 등), 환매조건부채권(RP), 양도성예금증서(CD), 기업어음(CP), 종금사 발행 채권
상호저축은행 및 상호저축은행 중앙회	– 보통예금, 저축예금, 정기예금, 정기적금, 신용부금, 표지어음 – 상호저축은행 중앙회 발행 자기앞수표 등	– 저축은행 발행 채권 등

주: 정부 및 지방자치단체, 한국은행, 금융감독원, 예금보험공사, 다른 부보금융회사의 예금은 보호대상에서 제외.
자료: 예금보험공사.

이에 따라 한시적으로 보호되었던 일부 금융상품 및 정부 · 지방자치단체 등의 예금을 2001년 1월 1일 보호대상에서 제외하였는데, 그 대신 예금보호상품의 축소가 금융시장에 미치는 파장을 최소화하고자 예금보호한도액은 원금과 이자를 합해 5천만원으로 상향 조정하였다. 참고로 예금보험공사의 부보대상이 아닌 금융회사도 설립 당시 관계법령에 의거하여 자체적으로 예금자보호기금 또는 준비금을 두도록 하고 있으며,[212] 예금보험공사와 동일하게 5천만원까지 보호하고 있다.

예금보험공사 예금보험기금의 주된 재원은 부보대상 금융회사가 매년 납부하는 보험료이다. 즉, 예금보험공사는 부보금융회사로부터 매년 예금 잔액의 0.5%를 초과하지 않는 범위 내에서 대통령령이 정한 보험료율로 산출된 보험료를 받을 수 있다. 보험료율은 금융구조조정 과정에서 투입된 공적자금의 회수 및 금융개방화 · 대형화에 따른 리스크 증가로 2000년 이후 크게 증가하고 있다. 한편, 예금보험공사는 금융회사가 매년 납부한 보험료를 금융권역별(은행 · 증권 · 생명보험 · 손해보험 · 종합금융회사 · 상호저축은행 · 신용협동조합[213])로 구분계리하는 동시에 보험료율도 금융권역별로 차별화하고 있다.

212) 한 예로 새마을금고의 경우 「새마을금고법」에 예금자보호준비금을 마련하도록 하고 있고, 예금자보호준비금의 관리위원회를 설치하도록 하고 있다.

213) 2004년 1월부터 예금보험기금의 부보금융회사에서 제외되어, 신협중앙회가 개별 신협의 보호업무를 담당하게 되었다.

2002년 9월 정부는 금융구조조정의 과정에서 누적된 공적자금의 손실에 대한 우려가 확산되자 적자금상환대책을 발표하였다. 이에 따라 예금보험공사 설립 당시에 설치한 예금보험기금에 더하여 예금보험기금채권상환기금을 추가로 설치하였다. 동 상환기금은 부실채권 정리에 사용되도록 규정된바, 금융회사는 동 상환기금의 확충을 위하여 2003년부터 2027년 말까지 특별기여금 0.1%의 보험료를 추가로 납부해야 한다.[214] 한편, 기존의 예금보험기금은 2003년 이후 발생하는 보험사고에 대한 예금보험업무만을 담당하게 되었다.

현행 예금보호제도에는 다음과 같은 몇 가지 문제점이 발견된다. 첫째, 예금수취기관뿐만 아니라 비예금수취기관에 대해서도 동일한 예금보호방법을 적용하여 예금보호에 있어 금융업권별 상품의 특성을 충분히 고려하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 둘째, 보호대상 예금의 경우 대상범위에 대한 명시적이고 포괄적인 정의가 없어 신상품 출현 시 보호대상 여부 판단에 어려움이 있으며, 금융권역 간 유사상품 보호 여부에 편차를 유발하는 등 형평성에도 문제가 있다. 셋째, 예금보험료 부과대상 기준이 업권별로 차이가 있으며 최근 비보호상품 증가에 따른 보험료수입 감소로 인해 예금보험기금의 안정성이 저해되고 공적자금 상환에 차질이 발생할 우려가 있다.

따라서 향후에는 금융업종별 금융상품의 특성을 고려하여 적절한 예금보호방법을 사용하고, 다양한 금융권의 금융상품을 보호한다는 점을 고려하여 부채성 자산인 '예금 등'의 명칭보다는 해당 금융상품의 명칭을 사용함으로써 보호대상을 보다 명확히 해야 한다. 특히, 저축은행 예금보험기금의 건전성 확보를 위해 구조조정 및 기금정상화방안을 마련할 필요가 있다.

〈표 3-23〉 예금보험공사의 자금지원 현황(1997년 11월~2007년 12월 말 중)

(단위: 조원)

	출자	출연	예금 대지급	자산매입 등	부실채권매입	계
은행	34.0	13.9	–	14.4	24.6	86.9
제2금융권	29.5	4.6	30.3	3.0	11.7	79.1
해외금융회사 등	–	–	–	–	2.4	2.4
계	63.5	18.5	30.3	17.4	38.7	168.4

자료: 예금보험공사(2007).

214) 단, 신용협동조합은 2004년 1월 1일부터 부보대상 금융회사에서 제외되었으나, 특별기여금이 2002년 이전에 투입된 공적자금의 상환재원 마련을 위해 부과되는 점을 감안하여 2006년부터 2017년까지 12년간 특별기여금을 납부하도록 하고 있다.

〈표 3-24〉 상호금융회사의 예금자 보호범위(2008년 12월 1일 현재)

	보호대상 금융상품	1인당 보호한도
신용협동조합	조합예탁금, 적금 및 출자금[1]	5천만원
새마을금고	예탁금 및 적금, 기타 수입금	5천만원
농업협동조합	신용사업 예·적금, 공제사업 공제료	신용사업 및 공제사업별 각 5천만원
수산업협동조합	신용사업 예·적금, 공제사업 공제료	신용사업 및 공제사업별 각 5천만원
산림조합	조합예금 및 적금	5천만원

주: 1) 신용협동조합 출자금의 경우 2006년 말까지만 한시적으로 보호.
자료: 한국은행(2005).

〈표 3-25〉 금융권별 보험료율(2008년 12월 1일 현재)[1]

(단위: %)

	1998년 4월 1일 이전	1998년 4월 1일 이후	1998년 7월 25일 이후	2000년 8월 5일 이후	법정상한
은행	0.03	0.03	0.05	0.1	0.5
증권회사	–	0.10	0.10	0.2	0.5
보험회사	0.15	0.15	0.15	0.3	0.5
종합금융회사	0.12	0.12	0.15	0.3	0.5
상호저축은행	0.15	0.15	0.15	0.3	0.5

주: 1) 특별기여금 0.1%p 포함.
자료: 한국은행(2005).

제4절 | 금융시장의 형성과 발전

1. 단기금융시장

가. 개 관

단기금융시장은 중앙은행의 통화정책효과가 파급되는 경로의 출발점 역할을 한다. 단기금융시장이 발달되어 있으면 재정거래가 활발해지며 시장 간 상호연계가 높아져 통화정책이 원활하게 이루어진다. 따라서 단기금융시장의 발달은 효율적인 통화정책운영을 위해 매우 중요하다.

단기금융시장은 금융기관 상호 간의 단기자금 과부족을 조절하는 금융기관 간 시장과, 금융기관과 고객 간의 단기자금을 거래하는 대고객시장으로 구분된다. 대표적인 금융기관 간 시장으로는 콜시장을 들 수 있으며, 기업어음과 표지어음 시장은 기업과 금융기관의 단기자금조달에 주로 이용되는 대고객시장이다. 한편, 환매조건부채권매매 및 양도성예금증서 시장은 금융기관 간 시장과 대고객시장의 성격이 혼합되어 있다.

우리나라의 단기금융시장에는 정부를 포함하여 모든 경제주체가 참여하고 있다. 예금

은행은 양도성예금증서나 표지어음 발행, 환매조건부채권 매도, 콜 차입 등을 통해 자금을 조달하고, 일시적으로 남는 자금은 콜시장에서 운용한다. 종합금융회사, 증권회사, 보험회사, 상호저축은행 등은 콜시장 또는 RP 시장 등을 통해 부족한 자금을 조달하거나 여유자금을 운용하며, 일반 기업은 기업어음을 발행하여 일시적으로 부족한 자금을 조달한다. 이 밖에 가계도 일시적인 여유자금을 운용하기 위하여 단기금융시장에 참여하고 있다.

나. 시대별 특징

1) 콜시장

콜시장은 금융기관 상호 간의 일시적인 자금 과부족을 조절하기 위해 초단기로 자금을 차입하거나 대여하는 시장이다. 금융기관은 고객을 상대로 예금을 받고 대출이나 유가증권 투자를 하는 과정에서 자금이 남거나 부족할 수 있는데, 이러한 자금의 과부족은 콜시장에서 자금거래를 통해 조절한다.

1960년 7월 금융통화운영위원회는 콜시장 형성을 촉진하기 위하여 은행으로 하여금 금융기관 대출최고한도 외로 콜론을 취급하도록 하는 동시에 콜론 최고금리를 13.87%로 결정하는 등 제도적 기반을 마련하였다. 당시 콜거래는 은행 간 개별적인 점두거래방식(over-the-counter)으로 이루어지다가 1970년 8월부터 한국은행이 주선하는 방식으로 바뀌기도 하였으나 1971년 4월 다시 점두거래방식으로 환원되었다. 한편, 1972년 1월에는 콜론에 대한 최고이율결정권을 금융통화위원회에서 금융단협정으로 위임하였고, 1975년 6월에는 서울은행협회[215] 내에 금융기관 콜거래실[216]을 설치하여 콜거래방식을 점두거래에서 집중거래방식으로 전환하였다. 1979년 8월에는 콜시장 참가기관을 투자신탁회사, 서울 소재 투자금융회사 및 종합금융회사까지 확대하였고 1982년 6월에는 지방 소재 투자금융회사, 보험회사, 증권금융 및 상호신용금고연합회를 참가기관에 추가하였다. 또한 그동안 예비거래, 1차 거래, 2차 거래 및 조정거래의 4단계로 구분하여 거래단계별로 참가기관을 제한하고 금리도 달리 적용하던 콜거래방식을 본거래 하나로 단일화하고 콜금리도 신종기업어음(CP) 매출평균금리에 연동[217]시켰다.

1984년 7월에는 금융단협정이 폐지되면서 콜거래 최고이율 결정권한이 한국은행으로 다시 이관되었으나, 같은 해 11월 한국은행은 금융기관의 자율적인 금리 결정폭을 확대하는 방향으로 여수신금리를 조정하면서 콜금리도 「이자제한법」이 정하는 최고이자율 범

215) 1975년 11월에 각 지방의 은행 집회소가 지부로 흡수되면서 전국은행협회로 확대되었고, 1984년 5월에는 전국은행연합회로 개편되었다.

216) 콜거래실은 1984년 5월 전국은행협회의 조직 개편으로 전국어음교환관리소로 이관되었고, 1986년 6월에는 전국어음교환관리소와 은행지로관리소가 합쳐져 금융결제원으로 통합되었다. 2001년 2월에는 금융결제원 내 콜거래실이 모태가 되어 서울외국환중개회사가 설립되었다.

217) 종전의 연 16% 이내에서 2영업일 전 CP 매출 평균금리 이내로 변경하였다.

위 내에서 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다. 1989년 6월에는 서울 소재 6개 투자금융회사(현 종합금융회사)[218]를 중개기관으로 지정하여 증권회사, 리스회사, 상호신용금고 등 비은행금융기관을 대상으로 콜중개업무를 담당하도록 하였다. 같은 해 10월에는 은행권을 중심으로 하는 장내시장과 비은행금융기관 간의 장외시장으로 이원화되어 있던 콜시장을 단일시장으로 통합하고, 콜거래 만기구조를 1일, 3일, 7일, 9일, 11일, 15일 등으로 정하였다.

콜시장 통합조치 이후에도 콜시장은 금융결제원 콜거래실을 통한 은행 간 거래와 투자금융회사를 통한 비은행 간 거래로 분리・운영되었다. 이에 따라 콜시장을 실질적으로 통합하기 위해 1991년 5월 금융결제원 콜거래실을 전문중개기관에서 제외하는 한편 모든 서울 소재 투자금융회사 8개사[219]에 대해 콜거래 중개업무를 허용하였다. 1992년 2월에는 콜거래 중개기관이 완전경쟁방식으로 콜거래 체결을 중개하는 무차별중개방식(blind brokerage system)으로 변경하였고, 신용도가 낮은 참가기관의 방만한 콜차입을 억제하기 위해 참가기관별 신용한도를 설정하여 운용토록 하였다. 같은 해 7월에는 채권소요기반을 확충함과 동시에 신용도가 낮은 소형 금융기관도 콜시장에 참여하도록 하기 위해 국공채 및 공모사채를 담보로 하는 담보부 콜거래제도를 도입하였다.

1996년 7월 정부는 콜거래 중개를 맡아오던 서울 소재 8개 투자금융회사가 종합금융회사로 전환되는 것과 때를 맞추어 콜시장 개편방안을 마련하여 같은 해 11월부터 시행하였다. 종전 투자금융회사의 경우 저리로 자금을 조달하여 자체 영업자금으로 활용하고 남는 자금을 고금리로 중개하는 폐단이 발생하곤 하였기 때문이다. 이와 같은 불공정거래를 방지하기 위해 한국자금중개(주)로 하여금 단순중개를 원칙으로 콜거래를 전담하도록 하되 제한된 범위 내에서 매매중개도 허용하였다. 이와 함께 콜론 신청 최저금리 수준보다 높은 범위에서 저금리 콜머니와 저금리 콜론을 우선 중개하던 거래체결방식을 고금리 콜머니와 저금리 콜론을 우선 중개하는 방식으로 변경하였다. 또한 1997년 2월에는 종합금융회사의 콜중개업무를 금지시켰다.

외환위기로 IMF 프로그램이 시행되기 시작한 1997년 말과 2008년 초에는 콜금리가 장기금리를 상회하여 금융기관의 자금운용에서 차지하는 콜론의 비중이 크게 증가하였으며, 콜시장의 수급구조도 크게 변화하였다. 콜머니의 경우 콜시장을 통해 초단기자금을 조달하여 CP 매입을 하거나 주식이나 채권에 투자하는 관행이 시정되면서 종금사와 증권사의 비중이 축소되었고, 콜론의 경우 투신사의 비중이 단기수신 증가로 큰 폭으로 확대되었다.

한편, 콜금리(익일물, 중개회사)는 1997년 12월 26일 사상 최고수준인 연 31.74%대까지 상승하였으나 그 후 지속적으로 하락하여 1998년 8월 3일에는 9.85%까지 떨어졌다. 이는 외환시장이 안정 추세를 보임에 따라 한국은행이 공개시장조작 금리를 지속적으로

218) 중앙・대한・대우・한양・제일・금성 투자금융회사.

219) 한양・금성 투자금융회사가 보람은행으로 전환되면서 2개 투자금융회사에 대한 중개기관 자격이 취소되었고, 삼삼・동아・삼희・신한 투자금융회사 등 4개가 콜중개기관으로 지정되었다.

인하하여 콜금리의 하락을 유도한 데 크게 기인하였다. 이후 금리가 하향 안정세를 유지하면서 콜거래규모도 둔화하였으나 1998년 하반기 들어 신용경색현상이 심화되면서 금융기관들의 기업여신 축소와 투신사의 수익증권 매입 확대로 금융기관 간 자금편재현상이 심화되자 콜거래는 다시 증가세로 바뀌었다.

2001년 2월에는 그동안 외화콜 중개업무를 담당하던 서울외국환중개(주)에 원화콜거래 중개업무가 허용되면서 복수경쟁체제가 도입되었다. 아울러 2003년 7월에는 금융기관 간 콜자금 결제방식도 개선되었다. 즉, 기존에는 콜거래 시 콜자금을 보다 확실하게 회수하기 위해 콜머니 기관으로부터 콜어음을 받거나 콜자금 상환 영수증을 작성한 후 콜어음 등의 만기일에 이를 어음교환에 회부하여 콜자금을 회수하였다.

이러한 콜자금 결제는 콜거래 기관들의 업무부담, 거액어음 운반에 따른 위험, 결제규모 증대에 따른 차액결제시스템의 결제위험을 증가시키는 요인으로 작용해왔다. 이에 따라 한국은행은 7월 14일부터 어음과 영수증을 이용하는 대신 한은금융망 내의 콜거래 시스템을 이용하도록 결제방식을 바꾸었다. 한편, 2006년 4월에는 KIDB채권중개(주)[220]가 추가로 신설되면서 콜거래의 경쟁이 보다 본격화되었다.

2008년 3월 한국은행은 통화정책의 운영체계를 개편하였다. 외환위기 이후에는 물가안정목표제를 도입하면서 통화정책운영을 통화량 중심에서 금리 중심으로 변경하고 콜금리(무담보 익일물)의 목표 수준을 설정하여 정책을 운영해왔다. 그러나 콜금리가 자금수급 사정에 관계없이 목표 수준에서 거의 고정되어 시장신호 전달과 자금배분기능이 약화되는 가운데 한은이 RP 매매를 통해 단기자금 수급불균형을 해소함에 따라 자금관리에 있어 금융기관의 자율성이 크게 제약을 받았다. 게다가 콜금리의 변동성 제한으로 단기자금거래가 콜시장에 과도하게 집중되면서 RP 등 기일물 단기금융시장 발달이 저조해지는 문제도 발생하였다. 한국은행은 이러한 문제점을 해소하기 위해 콜금리 대신 '한국은행 기준금리'[221]를 정책금리로 공표하고 2008년 3월부터 현재까지 정책금리로 사용하고 있다.

〈표 3-26〉 외환위기 전후 증권사의 상품유가증권 운용규모

(단위: 10억원, 월말)

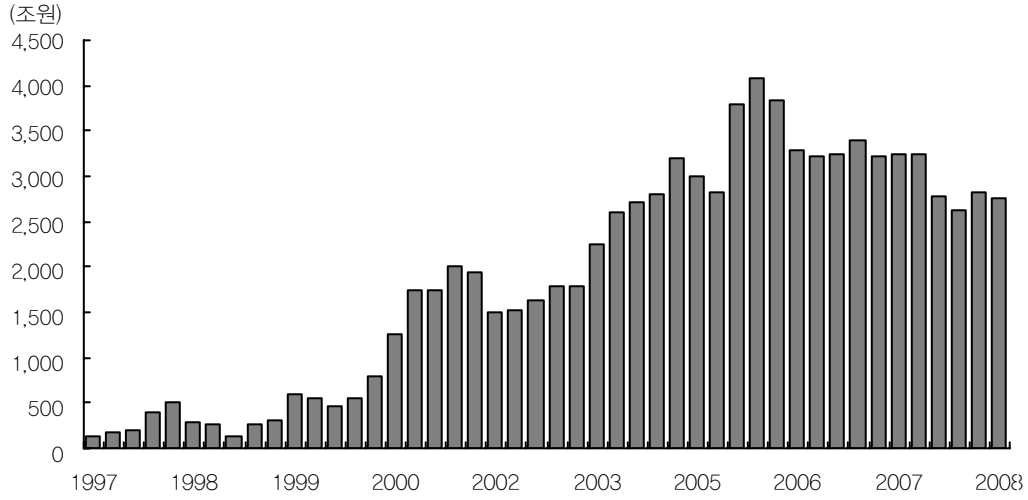
	1997. 3	4	5	1998. 7	8	9
주식	3,573.0	3,505.9	3,372.1	1,625.3	1,512.3	1,378.8
채권	4,265.7	4,448.4	4,301.7	2,976.6	2,929.4	2,344.4
수익증권	844.6	795.0	860.4	3,993.0	3,782.1	4,070.4
계	8,683.3	8,749.3	8,534.2	8,594.9	8,223.8	7,793.6

자료: 한국은행, 『최근 콜시장 동향』, 각호.

220) KIDB채권중개(주)가 자본금 20억원을 전액 출자하여 2006년 3월 설립하였으며, 4월 12일부터 콜 중개업무를 개시하였다.

221) 한국은행 기준금리는 금융통화위원회가 매월 결정하는 정책금리로서 한국은행이 RP 매매, 대기성 여수신 등을 비롯한 금융기관과의 거래 시 기준이 되는 금리이며, 기준금리의 결정 및 공표 방식은 과거 콜금리목표 결정 및 공표 방식을 그대로 유지하였다.

[그림 3-9] 콜거래규모



주: 일반자금이체에 따른 콜거래자금과 콜거래시스템을 통한 콜거래자금의 합산임.
자료: 한국은행.

2) 환매조건부채권시장

환매조건부채권매매(repurchase agreement: RP)는 일정 기간이 경과한 후 정해진 가격으로 되사는 조건으로 채권을 매매하는 것을 말한다. 채권 이외에 주식 및 부동산 등도 환매조건부채권매매의 대상이 될 수 있다. 하지만 전통적으로 RP 거래라고 할 때는 채권을 담보로 단기자금을 거래하는 것을 말하기 때문에 일반적으로 RP 시장은 채권시장과 밀접한 관련이 있다.

RP 거래는 채권을 매개로 하므로 채권시장의 수급에 영향을 주고, RP 시장과 채권시장 간의 차익거래기회를 제공하여 채권가격이 보다 합리적으로 형성되도록 한다. 따라서 RP 시장은 단기금융시장과 자본시장을 연결해주는 것은 물론 다양한 형태의 RP 거래를 활성화하여 금융시장의 폭넓고 깊이 있는 발전을 촉진하고 효율성을 높이는 데 중요한 역할을 한다.

RP 시장은 매도기관·매수기관·중개기관으로 구성된다. 매도기관은 RP 거래를 이용하여 보유채권을 팔지 않고도 일시적으로 필요한 자금을 구할 수 있으며, 보유한 채권을 담보로 제공하기 때문에 다른 수단에 비해 비교적 저비용으로 자금을 조달할 수 있다. 또한 수익성은 높으나 유동성이 낮아 팔기 어려운 채권도 RP 거래를 통해 유동화할 수 있다는 장점이 있다. 한편, 매수기관은 국채 등을 담보로 자금을 안전하게 운용할 수 있으며, 중개기관은 매도기관과 매수기관을 연결해주고 수수료 수입을 얻을 수 있다.

우리나라에서 RP 거래는 한국은행이 1969년 2월 금융기관에 대해 RP 매입거래를 하면서 처음으로 도입되었다. 이후 1977년 2월 한국증권금융이 증권회사의 채권보유자금을 지원하기 위해 RP 거래를 취급하였고, 1980년 2월 증권회사가 RP 매매업무를 개시하면서 시장거래가 본격화되었다. 그 후 RP 매도업무는 은행(1982. 9), 체신관서(1983. 3)

및 종합금융회사(1997. 7) 등으로 취급기관이 확대되었다.

거래조건에 대한 규제도 점진적으로 완화되었는데, 1988년 12월 거액 RP에 대해서는 금리가 자유화되었고 1997년 7월 제4단계 금리자유화계획이 실시되면서 소액 RP에 대한 금리규제도 폐지되었다. 한편, 1991년 12월에는 증권회사와 은행이 금융기관을 상대로 실시하는 RP 매도거래에 대해 만기·금액·금리 등 거래조건이 자유화되었다. 금융기관 간 RP 거래촉진을 위해 1997년 3월에는 자금중개기관에 대해, 2002년 2월에는 한국증권거래소에 RP 거래 중개업무가 허용되었다.

거액 RP의 최소거래금액 및 만기에 대한 규제도 1997년 7월 제4단계 금리자유화 시행과 함께 폐지되었다. 다만, 은행에 대해서는 CD 및 표지어음 등 유사금융상품과의 형평성을 위해 최단만기를 30일로 제한해왔으나 2000년 12월에는 최단만기를 15일로 단축하였고 2002년 1월에는 최단만기 제한을 폐지하였다.

한편, 2005년 7월부터 금융기관 간 RP 거래 대상채권의 이자소득에 대한 원천징수가 면제되면서 RP 거래의 절차가 간소화되었다. 한국은행은 2006년 4월 RP 거래방식을 담보부 자금대차에서 소유권이전부 채권매매방식으로 변경하였고, 2008년 3월 이후 통화정책을 콜금리목표제에서 기준금리목표제로 변경하였다. 최근까지 RP 거래가 활발한 것은 이와 같이 기관 간 RP 거래 활성화를 위한 정부의 노력과 신용리스크에 민감해진 금융기관들의 거래행태가 변화한 데 기인한 것으로 보인다. 또한 증권예탁결제원이 RP 거래 수수료 인하를 유도하여 2008년 12월부터는 RP 거래 수수료가 무담보 콜거래 수준까지 인하되었는데, 이 또한 RP 거래 활성화에 기여한 요인이라고 할 수 있다.

3) 양도성예금증서시장

양도성예금증서(negotiable certificate of deposit: CD)는 은행의 정기예금증서에 양도성을 부여한 단기성 유가증권으로, 은행이 일반 고객을 상대로 발행하는 CD는 RP나 표지어음과는 달리 「한국은행법」상 예금채무에 해당되어 예금지급준비금 예치의무가 부과되고 있다. CD 시장은 발행기관·중개기관·매수기관으로 구성되는데, 발행기관인 은행은 대출 등 자금수요에 따라 발행규모를 조절하며, 중개기관은 발행기관과 매수기관을 연결하여 수수료를 받고 자기계산으로 매매에 참여하여 시세차익을 얻기도 한다. 매수기관은 만기 1년 이하 단기자금 운용수단으로 CD를 매입한다.

CD는 1974년 5월과 1978년 3월 두 차례에 걸쳐 도입된 바 있었으나 발행금리는 정기예금금리 이내로 규제되어 있었다. 또한 전문적인 중개기관이 부재하여 유통시장이 형성되지 못하다가 1977년 6월과 1981년 12월에 폐지된 적도 있었다. 그러나 정부는 1984년 6월 중 은행의 수신경쟁력을 높이기 위해 시중은행, 지방은행 및 한국외환은행에 대해 CD 발행을 허용하였다. 또한 종합금융회사와 자본금 200억원 이상인 대형 증권회사에 대해서는 CD 중개업무를 취급할 수 있도록 허용하였다. 1985년 3월에는 특수은행도 CD를 발행할 수 있게 되었고 1986년 9월 외국은행 국내지점, 1997년 7월 한국산업은행 및 한국장기신용은행 등으로 CD 발행은행이 점차 확대되었다.

CD 발행금리는 1년 이상 정기예금보다 높은 수준에서 규제되다가 1991년 11월 제1단

계 금리자유화조치로 자유화되었다. 제1단계 금리자유화조치의 대상에는 CD 금리 외에도 RP, 은행의 3년 만기 정기예금, 3년 이상 만기 불특정 금전신탁, 3년 만기 개발신탁, 투자금융회사 및 종합금융회사 거액기업어음 등의 금리도 포함되었다.

금리자유화 이후 최소액면금액과 만기에 대한 규제도 단계적으로 완화되었다. 도입 당시 1억원이던 최소액면금액은 1987년 2월에는 5천만원으로 낮아졌고, 1993년 9월에는 3천만원, 1995년 7월에는 2천만원, 1995년 11월에는 1천만원까지 낮아졌다. 최장만기도 당초에는 180일이었으나 1992년 12월에는 270일로 연장되었고, 최단만기(대고객 CD 기준)는 91일이었으나 1994년 7월에는 60일, 1995년 7월에는 30일로 점차 단축되었다. 1997년 7월에는 제4단계 금리자유화조치로 최소액면금액과 최장만기에 대한 규제가 폐지되었고 현재까지 최단만기일은 30일로 제한하고 있다.

1985년 3월에 도입된 은행별 발행한도제는 1997년 2월 표지어음 발행한도와 함께 폐지된 반면, 대고객 CD에 대해 예금지급준비금 예치의무가 부과되었다. 1998년 5월에는 정부의 단기금융시장 조기개방조치로 표지어음, 종합금융회사 발행어음 등과 함께 CD에 대한 외국인투자가 허용되었다.

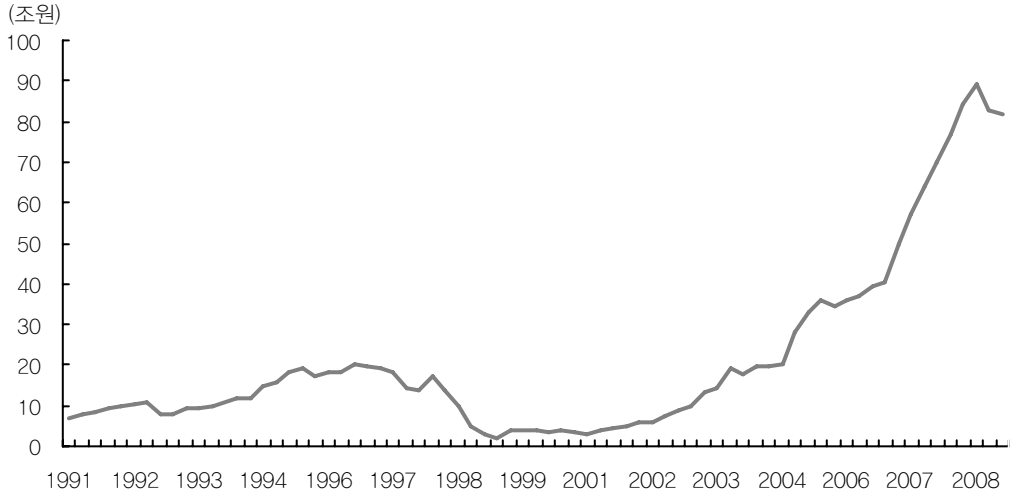
그러나 무기명 양도성증서인 CD가 회계분식에 활용되고, 위조와 변조, 도난 등 각종 사고가 빈번하게 발생하는 폐단도 많았던바, 이에 따라 2005년 12월 29일 「공사채등록법」이 개정되어 CD를 공사채와 동일하게 증권예탁결제원과 은행 등의 등록기관에 등록하도록 하였다. 은행, 전국은행연합회, 증권예탁결제원 등 관련 기관들은 CD 등록발행을 위한 전산시스템을 구축하였고, 2006년 6월부터는 금융기관에 대해 CD를 실물로 교부하지 않고 등록발행을 실시하고 있다.

1984년 6월 제도 도입 이후 꾸준한 증가세를 지속하였던 CD 발행은 1997~98년 중 외환위기 이후 금융구조조정 과정에서 5개 은행(대동・동남・동화・경기・충청)이 퇴출하면서 크게 감소하였다. 또한 1999~2001년 중에도 MMDA 등 시장금리 연동형 단기수신상품이 선호되면서 금리경쟁력이 저하됨에 따라 둔화되었다.

그러나 이후 은행들은 CD 발행을 통한 자금조달을 확대하였는데, 이는 2002년 들어 장단기 금리차가 축소되고[222] 2003년에는 SK네트워크 사태 등으로 기업신용위험에 대한 민감도가 높아진데다가 시장금리 상승으로 은행채 발행여건이 악화된 데 기인한다. 특히, 주택담보대출이 크게 늘어나기 시작한 2005년 이후에는 동 대출재원 마련을 위한 CD 발행이 꾸준히 증가하였다.

222) 장단기 금리차(3년물 국고채금리 - 91일 CD 금리)는 2001년 말 1.05%p였으나 2002년 말에는 0.21%p로 축소되었다.

[그림 3-10] 총유동성(Lf)의 상품구성내역 중 양도성예금증서



자료: 한국은행.

4) 기업어음시장

기업어음(commercial paper: CP)은 신용상태가 양호한 기업이 상거래와 무관한 단기자금을 조달하기 위해 자기신용을 바탕으로 발행하는 만기 1년 이내의 융통어음으로 상거래에 수반되어 발행되는 진성어음인 상업어음(commercial bill)과 구별된다. CP 시장은 발행기업(issuers), 할인 및 매출기관(dealers), 매수기관(investors)으로 구성된다. CP는 발행절차가 비교적 간편하고, 일반적으로 무담보 신용으로 발행되어 자금조달이 용이하며 은행대출보다 유리한 금리를 받을 수 있다. 할인 및 매출 기관은 발행기업으로부터 CP를 할인하여 매입한 후 이를 매수기관에 매출하여 매매차익을 얻을 수 있으며, 매수기관은 만기 1년 이하의 단기자금 운용수단으로 CP를 활용하고 있다.

CP 시장은 1972년 8월 사채동결을 주요 내용으로 하는 8·3 긴급경제조치와 함께 「단기금융업법」이 제정되면서 제도적 기반을 마련하였다. 이 법에 따라 1972년 9월 최초의 단기금융회사인 한국투자금융주식회사가 기업어음의 할인과 매출업무를 취급하기 시작하였고, 1976년에는 종합금융회사도 동 업무를 취급하게 되었다.

한편, 1981년 6월에는 기업어음의 한 형태로 발행금리가 자유화된 신종기업어음이 도입되면서 CP는 이원화되었다. 신종기업어음은 서울에 있는 투자금융회사와 종합금융회사가 취급하기 시작하였고, 1984년 4월에는 자본금 200억원 이상의 6개 대형 증권회사로 취급기관이 확대되었다가 1988년 12월 중 폐지되었다. 그 대신 거액기업어음이 도입되고 이와 함께 증권회사의 단기금융업무는 취소되었다. 1991년 8월에는 투자금융회사가 발행자와 투자자를 연결하여 양자가 서로 합의한 금리와 금액으로 무담보 기업어음을 발행하고 매입하도록 하는 단순중개어음제도가 도입되었다. 같은 해 11월에는 모든 기업어음에 대해 발행금리가 자유화되었다. 매출금리의 경우 거액기업어음은 자유화되었으나

그 외의 기업어음은 기간별로 차등을 두어 규제하였다.

거액기업어음의 경우 은행 단기수신상품과의 경쟁관계를 감안하여 매출조건이 단계적으로 완화되다가 1997년 7월 금리자유화조치 이후 최단만기(30일)와 최소액면금액(1천만원)에 대한 규제가 완전히 폐지되었다. 1997년 7월의 금리자유화조치 시 거액기업어음뿐만 아니라 일반기업어음의 만기와 금리에 대한 제한도 완전히 폐지되어 거액기업어음과 일반기업어음의 구분이 사라지고 기업어음으로 통합되었다. 1997년 8월에는 증권회사에 대해 CP 업무의 취급을 다시 허용하였다. 그러나 외환위기 이후 부실종합금융회사의 퇴출로 CP 할인기반이 위축되면서 이를 보완하기 위해 은행신탁, 여신전문금융회사, 은행 및 투자신탁회사, 보험회사 등도 CP 할인업무를 취급할 수 있도록 하였다. 그리고 1998년 2월에는 단기금융시장 개방계획에 따라 상업어음·무역어음과 함께 CP에 대해서도 외국인투자를 허용하였다.

CP 발행규모가 큰 기업이 부실화될 경우 CP 발행 및 유통시장이 급격히 위축될 수 있으며, CP를 편입한 간접투자상품에 대한 환매가 몰릴 경우 금융시장이 전반적으로 불안해질 가능성이 있다. 이에 대응하기 위해 금융감독원은 2003년 12월 CP 발행정보를 전국은행연합회에 집중하는 시스템 구축계획을 발표하였다. 은행, 증권회사, 종합금융회사 등 각 금융권별 협조 및 전산프로그램 개발을 거쳐 2005년 8월부터 정보가 제공되기 시작하여 부분적으로 CP 관련 정보(개별 기업별 발행잔액, 만기별 상환규모, 금융기관별 보유잔액 등)를 활용할 수 있게 되었다.

CP 발행 추이를 살펴보면, 우선 외환위기 이후 기업의 신용위험이 증가하는 가운데 CP 발행이 크게 늘어나다가 1998년 7월 25일 투자신탁회사 및 은행신탁에 대한 동일인 CP 보유한도제 도입을 계기로 둔화되었고, 1999년 기업 운전자금수요가 감소하고 은행대출이 확대되면서 순상환기조로 바뀌었다. 같은 해 7월에는 대우 사태로 투신사 수신이 감소하면서 CP 인수여력이 위축되었으며 이에 따라 CP 발행은 크게 감소하였다. 2001년 중 투신사의 수신호조로 CP 매입수요가 늘어났고, 기업들이 CP 발행을 통한 자금조달을 확대하는 가운데 기조가 순발행으로 전환되면서 2002년에는 발행규모가 크게 증가하였다.

그러나 2003년에 불거진 신용카드회사의 유동성 경색, 자산운용사 및 은행신탁의 수신 감소로 CP 매입여력이 크게 줄어들었고, 2004년에도 경기둔화가 이어져 기업들의 자금수요 부진과 내부 유보자금에 의한 부채상환 등으로 순상환기조가 이어졌다. 2005년 이후 일반기업의 CP 발행은 자금수요 부진 및 금리상승에 따른 발행여건 악화로 부진하였으나, 금융기관과 건설회사 등의 자산담보부CP(ABCP) 발행이 증가하면서 전반적으로 순발행기조가 이어졌다. 2008년 중에는 대기업들의 운전자금수요 증가와 한은 RP 지원자금에 의한 증권사의 선제적 CP 매입 등으로 발행여건이 호전되면서 발행규모가 크게 확대되었다.

〈표 3-27〉 거액기업어음 자유화 내역

연월	자유화 내역
1991. 11	매출금리 자유화: 3천만원 이상(91~180일)
1994. 7	최단만기 단축: 91일→60일, 최장만기 연장: 180일→270일
1995. 7	최단만기 단축: 60일→30일, 최소액면금액 인하: 3천만원→2천만원
1995. 11	최소액면금액 인하: 2천만원→1천만원
1997. 7	최단만기 및 최소액면금액 제한 폐지

〈표 3-28〉 개방 금융상품

	개방 금융상품
1차 개방(1998. 2)	기업어음, 상업어음, 무역어음 등 단기금융상품
2차 개방(1998. 12)	CD, 표지어음 등 금융기관 발행 단기금융상품

〈표 3-29〉 기업어음 순발행

(단위: 조원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CP 발행(순)	9.8	16.6	△29.6	△0.7	4.3	10.9
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CP 발행(순)	△22.6	△3.4	3.0	2.6	3.8	13.4

자료: 한국은행, 『매월 금융시장동향』, 각호.

5) 표지어음시장

표지어음(cover bill)이란 금융기관이 보유하고 있는 상업어음·무역어음·팩토링어음 등을 분할 또는 통합하여 이를 기초자산으로 발행한 약속어음이다. 표지어음은 원어음의 잔존만기 이내에서 할인방식으로 발행되는데, 이를 발행한 금융기관은 원어음의 부도 여부와 관계없이 표지어음에 대한 지급의무를 부담한다.

표지어음시장은 원어음을 발행하여 할인을 의뢰하는 기업, 원어음을 할인한 후 이를 기초로 표지어음을 발행하는 금융기관, 표지어음을 매입하는 투자자로 구성된다. 기업은 원어음을 할인받아 영업활동에 필요한 운전자금을 조달하고, 금융기관은 표지어음을 발행하여 조달한 자금으로 원어음 할인에 따른 자금부담을 줄이며 원어음 할인금리와 표지어음 발행금리 간 차익을 획득한다. 한편, 표지어음의 매수자는 이를 통해 단기자금 운용수익을 얻는다.

표지어음제도는 1989년 9월 수출기업을 지원하기 위해 투자금융회사(현 종합금융회사)에 표지무역어음 발행이 허용되면서 도입되었다. 1992년 7월에는 중소기업의 자금난을 완화하기 위해 투자금융회사에 표지무역어음과 동일한 발행조건으로 표지팩토링어음 발행이 허용되었다. 1994년 7월에는 은행에 대하여, 1995년 5월에는 상호저축은행에 대해서 표지어음 발행이 허용되었고, 표지어음 발행조건에 대한 규제도 금리자유화의 진전

과 함께 단계적으로 완화되었다. 1997년 2월에는 은행의 발행한도를 폐지하여 원어음 보유잔액 이내에서 발행할 수 있게 되었으며, 7월에는 은행의 표지어음 최장만기와 최소액 면금액 제한을 폐지하였다.

표지어음 발행잔액은 외환위기 이후 부실여신 발생을 우려한 금융기관들이 어음할인에 대해 신중한 입장을 보임에 따라 1998년에 대폭 감소하였다. 그 후 2000년에는 표지어음의 이자가 2001년부터 시행되는 금융소득종합과세 대상에서 제외되는 것에 크게 영향을 받아 큰 폭으로 증가하기도 하였다. 그러나 정작 2001년 들어 경기가 부진해져 기업의 어음발행수요가 위축되고 기업구매자금대출 및 전산방식 외상매출채권담보대출 등 어음을 대체하는 상거래수단이 확대되면서 크게 줄어들기 시작하였다. 2002년 중에는 1.2조원으로 발행규모가 소폭 증가하기도 하였으나 그 후 큰 폭으로 둔화되어 2008년 말 현재 표지어음 순발행잔액은 3.5조원에 불과하다.

〈표 3-30〉 표지어음 순발행 추이

(단위: 10억원)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2008년 잔액
표지어음 순발행	△8,260.8	6,455.2	1,187.7	△399.2	△356.4	△918.4	3,526.2

자료: 한국은행 자금순환 중 금융거래표.

6) 통화안정증권시장

통화안정증권(monetary stabilization bond: MSB)은 환매조건부채권(RP) 매매 및 증권 단순매매(outright transactions)와 함께 한국은행 공개시장조작의 주요한 수단으로 활용되는 것으로 「한국은행법」 제69조 및 「한국은행통화안정증권법」에 의거 금융기관과 일반인 등을 대상으로 발행된다. 즉, 경상수지 흑자(적자) 또는 외국인투자자금 유입(유출) 등으로 시중의 유동성이 지속적으로 증가(감소)하여 이를 구조적으로 환수(공급)할 필요가 있을 경우, 통화안정증권을 순발행(순상환)하는 것이다. 통화안정증권은 한국은행이 발행하는 채권으로서 본원통화를 발행해 이자를 지급해야 하는 만큼 잔액규모가 늘어날수록 본원통화의 공급이 자동적으로 늘어날 수밖에 없는 물가상승 유발형 통화조절수단이라고 할 수 있다.

통화안정증권은 1961년 11월 「한국은행통화안정증권법」이 제정되면서 34억환이 처음으로 발행되었고 발행한도는 통화(구M1)의 10% 이내로 제한되었다. 동법 시행규정에 따라 모집 또는 매출방식으로 발행되었고 당시 통화안정증권의 발행 등에 대한 구체적인 사항은 재무부 장관, 한국은행 총재, 금융통화위원회 위원 1인 등 3인으로 구성되는 특별소위원회에서 결정하였다.[223]

1972년 12월에는 통화안정증권 발행방식에 상대매매 이외에 일반 공모가 추가되었고,

223) 특별소위원회는 1969년 2월 유동성조절 특별소위원회로 변경되었고 1984년 7월 동 위원회가 폐지되고 소관사항은 한국은행 총재에게 이관되었다.

1977년 12월에는 「한국은행통화안정증권법」이 개정되어 통화안정증권의 발행한도가 금융통화위원회 결정사항으로 변경되었다. 통화안정증권 발행한도는 그동안 여러 차례에 걸쳐 확대되었다. 1978년 1월에는 통화(구M1)의 30% 이내였으나 1980년 9월에는 40% 이내로 바뀌었다. 또한 1981년 11월에는 총통화(구M2)의 15% 이내에서 점차적으로 확대되어 1988년 8월에는 총통화(구M2)의 50% 이내로 결정되었다. 그러나 통안증권의 발행한도 제한이 시장에 대해 부적절한 신호를 줄 수 있다는 판단 아래, 2007년 11월 22일부터 금융통화위원회에서 금융시장의 여건과 시중통화의 여건에 따라 3개월마다 규제하도록 변경하였다.

1987년 10월에는 증권회사, 투자금융회사, 투자신탁회사, 보험회사, 은행신탁계정 등이 통화안정증권 발행물량을 총액인수하여 사전에 합의된 비율에 따라 배분하는 총액인수제가 도입되었으나, 이는 1993년 4월에 폐지되고 발행방식이 경쟁입찰 및 일반매출 위주로 변경되었다. 1996년 12월부터는 2년물 통화안정증권을 발행하기 시작하였고, 2004년 3월부터는 91일물 정례발행을 실시하였으며, 2004년 8월에는 최소 입찰 및 낙찰 금액 단위를 50억원에서 100억원으로 상향 조정하였다.

통화안정증권의 발행잔액은 해외부문 통화증발압력이 컸던 1986~89년과 1991~92년, 그리고 외환위기를 겪으면서 큰 폭으로 증가하였다. 1998년 이후 경상수지 흑자와 외국인 투자자금의 유입 등으로 국외부문 본원통화 공급이 증가하자 과잉유동성 환수를 위해 통화안정증권 발행규모도 급증하였다. 이처럼 통안증권 발행잔액이 늘어나자, 2004년과 2005년에는 한국은행의 당기순이익이 적자로 돌아서는 사태가 발생하였다.

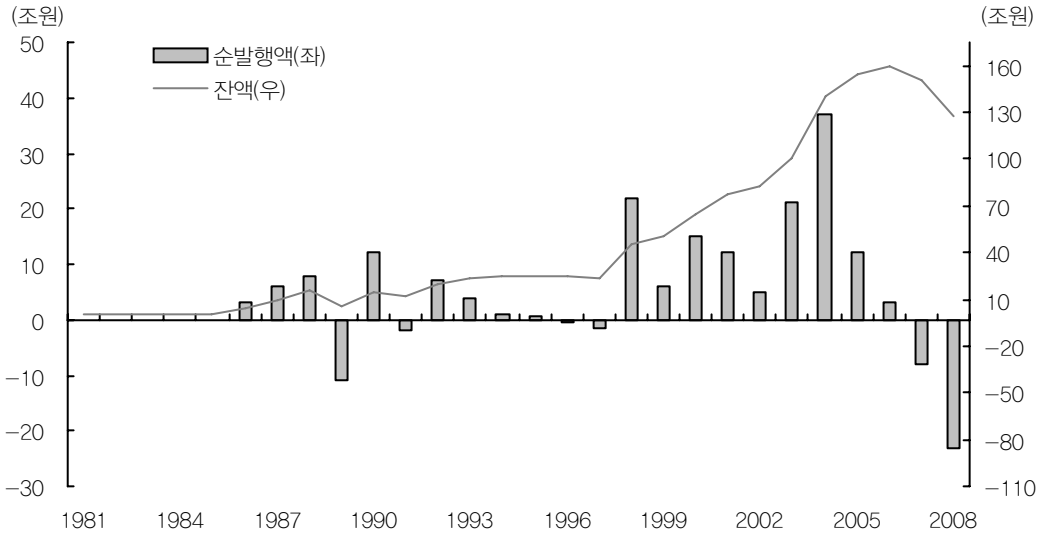
그러나 꾸준한 증가세를 기록하던 통화안정증권 발행잔액은 2006년을 정점으로 줄어들고 있다. 이는 당시 과잉외환보유고 논란이 일어 외환보유고 증가 노력을 사실상 하지 않는 가운데 해외부문 본원통화가 증가하지 않아 통화환수의 필요성이 줄어들었을 뿐만 아니라, 2007년 이후에는 세수호조에 따른 재정수지 흑자로 유동성 환수규모가 줄어든 데다 유동성 환수수단으로 RP 매각을 활용함에 따라 통안증권 신규발행이 대폭 둔화된 데 크게 기인한다.

〈표 3-31〉 통안증권 발행한도 변경

연월	통안증권 발행한도
1978. 1	통화(구M1)의 30% 이내
1980. 9	통화(구M1)의 40% 이내
1981. 11	총통화(구M2)의 15% 이내
1983. 12	총통화(구M2)의 25% 이내
1988. 1	총통화(구M2)의 35% 이내
1988. 8	총통화(구M2)의 50% 이내
2003. 7	총통화(M2)의 50% 이내
2007. 11~현재	금통위에서 금융시장의 여건과 시중 통화상황에 따라 3개월마다 발행한도규제

자료: 법제처.

[그림 3-11] 통화안정증권 발행잔액 및 순발행 추이



자료: 한국은행.

2. 증권시장

가. 개 관

근대적 의미의 증권시장은 1956년 대한증권거래소의 개장으로 시작되었다. 초기에 부진했던 주식시장은 1962년「증권거래법」제정으로 거래량이 증가하고 주식발행도 이전에 비해 활발하게 이루어지면서 발전의 기틀을 마련하였다. 그러나 증권파동으로 거래가 중단되는 등 혼란을 겪으면서 정부는 증권거래소를 주식회사 형태에서 공영제로 변경하게 되었다. 1968년에 제정된「자본시장육성에관한법률」이 발행시장 발전의 전기를 마련하였다면, 1972년에 제정된「기업공개촉진법」등 제반 법률은 발행시장을 본격적으로 성장시키는 계기가 되었다. 그러나 1978년 중화학공업 중심의 성장 위주 경제정책으로 경제의 이중구조가 심화되는 가운데 1979년 2차 석유파동 및 정치불안이 겹치면서 증시는 침체국면에 돌입하게 되었다.

1980년대에는 기업의 자금수요가 증가하고 주식 거래량 및 발행량이 확대되는 등 주식시장은 활황세를 보였으나, 올림픽 이후 경기침체와 위축된 투자심리를 반영하여 1990년부터 다시 침체국면에 빠지고 말았다. 1990년대 중반에는 장외시장이 개설되어 중소기업의 주식거래가 활기를 띠었고, 특히 코스닥시장이 출범하면서 중소·벤처 기업의 자금조달처 역할을 수행하였다. 외환위기를 거치며 침체되었던 주식시장은 코스닥시장의 비약적인 발전과 주식형펀드·뮤추얼펀드 등 간접투자상품으로의 자금유입에 힘입어 크게 활성화되었다. 한편, 2008년 리먼브라더스 파산 및 글로벌 금융위기 이후 극도로 위축되었던 국내외 주식시장은 최근 각국의 금융안정 공조로 진정 기미를 보이고 있다.

나. 시대별 특징

1956년 3월에 최초 개장한 대한증권거래소에는 시중은행과 한국전력 등 12개사의 주식이 상장되었다. 그러나 정부가 이들 대부분을 소유하였기 때문에 일반 투자자에 의한 주식거래는 미미하였다. 주식발행시장 역시 제대로 확립되어 있지 못했던바, 이는 주식투자 여력이 있는 투자자층이 거의 없었을 뿐만 아니라 일반 대중을 상대로 공모를 실시할 만큼 신용도가 높은 기업들도 별로 없었기 때문이다.

부진했던 주식시장은 1960년대 들어 발전의 기틀을 마련하기 시작하였다. 우선 1962년 1월에는 「증권거래법」이 제정되면서 증시가 일시적으로 활기를 띠었다. 다만, 1962년 5월에는 증권파동이 일어나는 등 혼란을 겪게 되었던바, 그 영향으로 1963년 초 주식시장이 장기간 휴장에 들어갔고 주식시장의 공신력은 크게 훼손되었다. 정부는 증권파동의 원인이 주식회사형 거래소 조직에 있다고 판단, 증권거래의 공정성을 도모하기 위해 1963년 5월 증권거래소를 주식회사 형태에서 공영제로 변경하였다. 증권파동 이후 정부는 주식시장을 통한 자본조성 활성화를 위해 1968년 「자본시장육성에관한법률」을 제정하였고, 이로써 증권시장의 근간을 이루는 법률과 제도가 모습을 갖추게 되었다. 동 법률에는 공개법인에 대한 법인세율 우대 및 특별상각 인정 등 기업공개를 적극 유인하는 제도가 포함되었고, 주식 분산을 촉진하고 투자여건을 조성하기 위해 상장법인의 주주에게 일정 비율 이상을 배당하도록 하는 동시에 소득세 과세특례를 인정하였다. 그리고 발행시장을 활성화하기 위해 한국투자공사도 설립하였다.

1968년의 「자본시장육성에관한법률」이 발행시장 발전의 전기를 마련한 것이라면, 1972년의 「기업공개촉진법」 제정으로 발행시장은 본격적으로 탄력을 받기 시작하였다. 「증권거래법」이 제정되고 증권거래소가 공영제로 전환된 이래 우리나라 기업의 주식발행은 주로 기업공개와 유상증자를 통해 이루어져왔다. 특히, 「기업공개촉진법」으로 정부가 일정 금액 이상의 금융지원을 받은 기업에 대해 기업공개를 명령할 수 있게 됨에 따라 발행시장은 더욱 확대되었다. 예컨대, 1971년 50개에 불과하던 상장회사 수가 1977년에는 323개로 늘어났으며, 상장주식 시가총액은 1971년 1,087억원에서 1977년에는 2조 3,508억원으로 확대되었다. 또한 유통시장도 정비되어 1969년에는 증권파동의 직접적 원인이 되었던 청산거래제도[224]가 폐지되고 보통거래제도가 도입되었으며, 「기업공개촉진법」의 제정으로 발행시장이 확대되자 유통시장도 활성화되어 거래량이 증가하고 주가는 상승세를 보였다. 특히, 1973년에는 거래대금이 전년의 711억원에서 1,606억원으로 2배 이상 증가하였고, 주주 수는 전년의 10만명에서 20만명으로 2배 증가하였다.

1970년대 중·후반에는 제1차 석유파동으로 인한 경기침체를 극복하면서 수출이 호조를 보이고 해외건설도 확대되었다. 이에 따라 해외부문에서 유동성이 급격히 증가하였고 이는 주식시장의 활황세로 이어졌다. 그러나 1978년 8월 중순 이후 중화학공업 중심의

224) 청산거래는 매매계약을 체결하고 일정 기간이 지난 뒤 계약내용을 이행하는 거래로 결제기간인 1~2개월 안에 전매(轉賣)·환매(還買) 등의 반대 매매가 가능하며, 결제일에 가서 매매 차액만을 정리하면 되기 때문에 차익을 노린 투기거래의 가능성이 높다.

〈표 3-32〉 초창기 증권시장의 거래실적

(단위: 백만환)

	실물거래			청산거래			합계		
	주식	국채	계	주식	국채	계	주식	국채	계
1956	185	1,023	1,208	3,757	1,971	5,728	3,942	2,994	6,936
1957	66	3,812	3,878	4,074	16,194	20,268	4,140	20,006	24,146
1958	74	3,938	4,012	1,728	10,882	12,610	1,802	14,820	16,622
1959	819	5,971	6,790	6,813	15,193	22,006	7,632	21,164	28,796
1960	118	4,314	4,432	2,634	8,988	11,622	2,752	13,302	16,054
1961	584	4,754	5,338	3,817	4,355	8,172	4,401	9,109	13,510

자료: 한국증권업협회(2003).

〈표 3-33〉 연도별 상장주식 시가총액 및 거래량 변화

(단위: 사, 인, 억원)

	상장회사 수	주주 수	상장주식 시가총액	거래대금
1970	48	76,276	979	429
1971	50	81,923	1,087	344
1972	66	103,266	2,460	711
1973	104	199,999	4,262	1,606
1974	129	199,623	5,328	1,794
1975	189	290,678	9,161	3,339
1976	274	568,105	14,361	6,287
1977	323	395,275	23,508	13,753
1978	356	963,049	28,925	17,415
1979	355	872,075	26,094	13,278
1980	352	753,290	25,266	11,340

자료: 한국증권업협회, 『증권』, 각호.

성장 위주 경제정책이 빚어낸 경제구조의 불균형과 경기전망의 불투명, 그리고 1979년의 제2차 석유파동 및 정치불안 등으로 인해 증시는 본격적인 침체국면에 돌입하였다.

이와 같은 많은 변화 속에서도 1970년대 한국의 주식시장은 양적인 측면에서 괄목할 만한 성장을 이룩하였다. 1970년부터 1980년에 이르는 10년 사이에 상장회사 수는 48사에서 352사로 약 7배, 상장주식은 1억 5,897만주에서 38억 7,564만주로 약 24배, 상장자본금은 1,343억원에서 2조 4,214억원으로 약 18배, 거래대금은 429억원에서 1조 1,340억원으로 약 26배, 주주 수는 76,276명에서 753,290명으로 약 10배 증가하였다. 이러한 성장세는 1980년대에도 지속되었다.

1980년대 중반에 이르러 경제가 고도성장기를 맞이하면서 주가지수가 상승세를 지속하고 거래량과 발행물량도 확대되는 등 활황세를 보이기 시작하였다. 역사상 처음으로 무역수지 흑자를 기록하였던 1986년 이후 지속적인 수출호조와 설비투자의 증가, 그리고 세계적인 경제회복세에 힘입어 주식시장은 유례없는 성장을 기록하였다. 종합주가지수의 연간상승률을 살펴보면 1986년 68%, 1987년 98%를 기록하였으며 1988년에도 70.5%에

달하는 등 한국의 주가지수는 세계에서 가장 높은 성장세를 보였다. 이 기간에는 국내경기가 호전되면서 기업의 자금수요가 증가하고 기업공개에 대한 기업주의 부정적 인식이 줄어들면서 기업공개와 유상증가가 급증하였다.

또한 국민소득이 증가하면서 주식투자에 대한 수요도 증가하였는데, 수급 측면의 요구를 충족시키며 발행시장을 확대할 수 있었던 데는 정부의 정책이 주효하였다. 즉, 1983년에 '자본시장기능 확충방안'을 통해 자발적 기업공개와 시가발행을 가능하게 하였고, 1986년 '기업공개 및 유상증자 촉진방안'과 '자본시장을 통한 자금조달 확충방안'을 통해 기업공개 및 유상증자를 촉구하였다. 또한 주식시장의 저변 확대와 저소득층에 대한 소득분배를 위해 포철주와 한전주를 국민주로 보급하면서 주식시장규모가 더욱 확대되었다.

주식시장의 활황세로 발행시장에서의 자금조달실적도 크게 확대되었다. 주식발행을 통한 기업자금조달실적은 1986년 8,408억원이었던 것이 1987년에는 1조 8,987억원으로 125% 증가하였다. 이후에도 증가세는 지속되어 1988년에는 주식발행 물량이 300% 증가한 7조 7,700억원을 기록하였으며, 1989년에는 14조 1,755억원에 이르렀다. 이에 따라 상장회사의 자본금규모도 급격하게 증가하여 1985년 말 4조 6,654억원에 불과하던 상장자본금이 1986년 말에는 5조 6,497억원으로 1조원 가까이 증가하였다. 이러한 증가세는 1980년대 후반 내내 계속되어 1990년 말 상장자본금은 23조 9,816억원으로 1985년 대비 5배 이상 증가하였다. 상장자본금규모가 이처럼 급증한 것은 활발한 기업공개 및 상장기업의 유·무상 증자, 국민주 보급 등 발행시장의 성장에 기인한다.

한편, 상장회사 수도 1985년 342개에서 1990년에는 669개로 95.6% 증가하였으며, 특히 1987년에는 자본금이 3조원을 넘는 한국전력공사가 신규 상장됨에 따라 상장주식 시가총액이 1985년 말 6조 5,704억원에서 1989년 말에는 95조 4,768억원으로 급증하였다. 또한 주식시장 활황에 따라 거래규모도 크게 확대되었는데, 1985년 3조 6,206억원에 불과하던 주식거래대금은 1989년에는 81조 1,996억원으로 4년 동안 20배 이상 증가하였다. 1980년대 후반 주식시장이 전체적으로 활황세를 보이는 가운데 1989년 4월 1일에는 종합주가지수가 사상 처음 1,000p를 돌파하여 1,007.77p를 기록하기도 하였다.

그러나 1990년에 들어서면서 주식시장은 올림픽 이후 경기침체와 위축된 투자심리를 반영하여 침체장세를 보이기 시작하였다. 한때 1,000p를 돌파하기도 하였던 종합주가지수는 1990년 말에 696.11로 1989년 말(909.72) 대비 213.61p 하락하는 폭락세를 보였다. 정부는 증시부양책의 일환으로 1989년 이후 기관투자자의 범위에 각종 기금 및 공제단체 31개를 추가하고 기능을 확대하였으며, 증시안정기금[225]을 설치하여 주식수요기반을 확

225) 증시회복을 위한 자구책으로 증권업협회가 설립한 주식보유조합으로 정식 명칭은 '증권시장안정기금'이다. 1990년 5월 8일 최초로 증시에 개입한 이후 1990년대 중반까지 수차례에 걸쳐 증시에 개입하였다. 1994년 말 현재 증권사·은행·보험·상장사 등 모두 636개사에서 4조 8,698억원을 출자하였으며 수입이자 및 배당금을 합칠 경우 자금조성규모가 5조 3,600억원에 달하였다. 당초 1993년 5월을 해산시한으로 정하였으나 증시침체 등을 이유로 3년간 연기하였고, 1996년 5월에 일정 기간의 유예기간을 설정하여 단계적으로 보유주식을 매도한 후 반환하기로 결의하였다. 2003년 제48차 청산위원회는 당시 보유주식에 대한 매각기간 및 청산기간을 1년 연기하였다. 증시안정기금은 청산

충하고자 하였다. 또한 1989년 12월 12일에는 시중은행을 통해 3대 투신사에 2조 7,692억원을 지원하여 주식을 매입하게 하였다. 그러나 이와 같은 조치에도 불구하고 증시는 1993년 중반까지 침체에서 벗어나지 못하였고, 주가하락으로 투신사의 손실이 확대되어 향후 투신사 부실의 근본원인이 되었다.

이와 같이 주식시장이 침체를 보인 것은 이 기간 동안 42개 상장회사가 도산한데다가 1980년대 후반 기업공개 및 유상증자 촉진정책에 따라 주식의 공급물량이 과다해졌기 때문이다. 또한 투신사 및 증권사의 매수여력 소진 등으로 주식수요기반이 불안정한 가운데 부동산투기 만연으로 증시자금이 이탈하고 경상수지가 적자로 반전된 사실 등에 기인한다. 이에 따라 기업공개와 유상증자도 부진을 면치 못하여 신규 상장은 1990년 43개사 4,229억원, 1991년 21개사 2,269억원, 1992년 8개사 817억원을 기록하는 등 1989년도의 124개사 4조 8,827억원에 비해 크게 감소하였다. 신규 상장이 부진했던 것은 주식의 공급물량 축소를 통한 증시부양을 위해 두 차례에 걸친 기업공개요건 강화조치와 국민주 보급 연기, 금융회사 신규 공개 억제 및 우량 제조업체 위주의 선별 공개 등에 기인한 것이다.

1980년대 우리나라 증권시장의 특징은 자본자유화로 증권시장 개방이 시작된 데 있다. 우리나라 자본시장의 국제화는 1981년 1월 정부가 '자본시장 국제화 장기계획'을 발표하면서 본격적으로 추진되었다. 동 계획에 따라 1981년 외국인 전용 수익증권이 처음으로 발매된 데 이어 1984년 Korea fund가 설립되어 뉴욕증권거래소(NYSE)에 상장되었다. 이후 국내외 증권회사의 상호진출이 이루어지기 시작하였으며, 1985년 삼성전자가 유로시장에서 2,000만달러의 해외전환사채를 발행하면서 국내기업의 해외증권 발행이 시작되었다.

한편, 1983년 '자본시장기능 확충방안'에 의해 중견기업도 증시에서 자금조달이 가능하도록 하였지만, 대부분의 중소기업은 여전히 증권거래소의 상장요건을 충족시킬 수 없었다. 이런 어려움을 해소하기 위해 당국은 1986년 12월 '중소기업 등의 주식거래 활성화를 위한 시장조직화방안'을 발표하고 기존의 증권거래소시장과는 별도로 협회 주관하의 장외시장을 개설하기로 하여 1987년 4월 1일 주식장외시장이 개설되었다. 이후 장외시장에서 주식을 거래하는 기업들이 크게 증가하여 장외시장을 통한 자금조달규모가 1988년 126억원에서 1995년 9,533억원 규모로 크게 성장하였다. 그러나 장외시장 매매는 절차가 복잡하고 상호 간 상대거래방식에 의해 이루어져 불편하였던바, 이를 경쟁매매방식으로 전환하기 위해 중개전문 증권회사인 코스닥증권 주식회사가 1996년 5월 설립되었고 7월 코스닥시장이 개설되었다. 그러나 외환위기로 인해 자금력이 부족한 중소벤처 기업이 도산하면서 코스닥시장은 위기에 직면하게 되었다.

원칙에 따라 출자조합원들에게 자금조달과 경영개선을 지원하는 차원에서 계속적으로 출자금과 이익금을 반환하였다. 2003년 9월 기준으로 총출자원금 4조 8,715억원 중 4조 6,734억원, 이익금으로 1조 2,019억원이 반환되었으며, 잔여자산은 보유주식 4,556억원(평가금액)과 현금 388억원 등 총 4,944억원이었다.

〈표 3-34〉 주식발행을 통한 자금조달 추이

(단위: 건, 억원)

	기업공개				유상증자		합계
	모집		매출				
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	
1981	2	30	–	–	81	3,030	3,060
1982	–	–	–	–	69	2,769	2,769
1983	2	208	1	100	102	4,318	4,626
1984	13	812	1	2	107	3,977	4,791
1985	10	339	1	12	60	2,595	2,946
1986	12	334	4	97	110	7,977	8,408
1987	40	1,977	4	460	178	16,550	18,987
1988	98	5,541	14	4,953	298	67,206	77,700
1989	110	14,686	16	15,824	274	111,245	141,755
1990	33	3,157	3	203	169	25,818	29,178

자료: 증권감독원, 『증권조사월보』, 각호.

〈표 3-35〉 장외시장을 통한 자금조달

(단위: 억원)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
유상증자	6,700	20,821	20,290	15,605	38,593	53,925	75,262	171,462
회사채	5,940	25,690	28,350	35,340	65,300	277,350	498,752	781,800
합계	12,640	46,511	48,640	50,945	103,893	331,275	574,014	953,262

자료: 증권감독원, 『증권조사월보』, 각호.

외환위기로 1998년 6월 280p까지 하락한 주식시장은 이후 점차 경제가 안정되면서 1999년 폭등세를 보였는데 1999년 말 종합주가지수는 전년도 말에 비해 82.8% 상승한 1,028.07을 기록하였다. 이는 외환위기 발생 직후 폭등하였던 금리가 하향 안정화 추세를 유지하면서 주식시장으로 자금유입이 확대되었고 경제 정상화에 대한 외국인투자자들의 긍정적인 인식이 확산되면서 외국인투자자금의 증시유입이 확대되었기 때문이다. 이와 같이 주식시장이 활황세를 보임에 따라 주식형펀드·뮤추얼펀드 등 간접투자상품으로 자금유입이 크게 확대되었고, 2004년에는 적립식펀드가 소개되면서 도입된 지 1년 만에 가입자가 60만명을 넘어서는 등 간접투자에 대한 관심이 급증하였다. 간접투자상품으로 유입된 자금은 주가상승의 요인으로 작용하였고 이는 다시 간접투자상품으로의 자금유입을 가져왔다. 그 결과 주식형펀드 설정액은 2004년 말 8.6조원에서 2008년 말 현재 140조원으로 증가하였다.

외국인의 국내 주식투자는 1992년 이후 제한적으로 허용되었으나 외환위기 이후 완전히 자유로워지면서 주식보유 수가 1997년 8억주에서 1999년 25억주로 대폭 증가하였다. 2000년 들어 미국에서 신경제 거품이 붕괴되는 등 해외증권시장의 위축과 함께 국내증시도 하락세로 반전하여 종합주가지수가 2000년 말 전년 대비 절반 수준인 504.62를 기록하였다. 외환위기 이후 급성장하였던 벤처기업 투자열풍이 진정되면서 한때 300선에

이르렀던 코스닥종합지수 역시 2000년 말에는 52.58로 폭락하였다. 그러나 증시가 침체국면을 보였던 이 기간 중에도 우량주에 대한 외국인투자는 계속되어 2000년 외국인투자 순매수액은 129억원을 기록하는 등 외국인투자자들의 국내증시에 대한 영향력은 증대되기 시작하였다.

외환위기 이후 주식시장을 통한 기업의 자금조달은 주식시장여건에 따라 큰 폭으로 변동하였다. 1998년 주식시장을 통한 자금조달은 13조 4,889억원이었으나 1999년 주식시장이 폭등함에 따라 35조 1,470억원으로 증가하였다. 그러나 2000년에는 주식시장이 침체에 빠지면서 자금조달도 5조 7,888억원으로 전년 대비 10% 수준으로 급감하였다. 특히, 1999년에는 코스닥증권시장이 비약적으로 발전하였다. 1999년 5월 코스닥증권시장 등록법인에 5년간의 과세부담을 덜어주는 것을 주요 내용으로 하는 '코스닥증권시장 활성화방안' 등 정부의 지원정책과 미국 나스닥시장의 정보통신주・인터넷주 등 첨단기술주의 주가상승 및 벤처붐으로 코스닥증권시장으로의 자금유입이 확대되면서 주가는 급등하였다. 종합주가지수가 1999년 75%의 상승률을 보인 데 비해, 1999년 초 764.0을 기록하였던 코스닥종합지수는 1999년 말 2,561.4를 기록하여 약 300% 이상의 상승률을 보였다. 이에 따라 코스닥증권시장의 시가총액은 1998년 말 7조 8,922억원에서 1999년 말에는 12.5배 증가한 98조 7,044억원을 기록하였다. 1999년 중 거래량은 86억 7,439만주로 1998년 대비 41배 증가하였고, 거래대금은 106조 8,079억원으로 1998년 대비 65배 증가하였다. 거래대금을 기준으로 볼 때 코스닥증권시장에서의 개인투자자 비중은 92%에 이르렀으나, 기관투자가나 외국인투자자의 비중은 4.5%와 1.1%로 미미하였다. 그러나 2000년 들어서는 미국 나스닥시장의 주가가 폭락하고 코스닥증권시장 벤처기업의 가치가 과대평가되었다는 인식이 확산되면서 코스닥종합지수는 2000년 말에는 525.8로 폭락하였다.

1999년 및 2000년 증시의 또 다른 특징은 '데이트레이딩(day trading)'이라고 불리는 초단기매매의 확산이었다. 온라인 거래(on-line trading)에 대한 수수료 인하로 급증한 데이트레이딩은 외환위기 이후 주식거래량을 크게 증대시킴으로써 1999년의 증시 활성화에 기여하였다. 온라인 거래가 증권거래소와 코스닥증권시장 등 주식시장에서 차지하는 비중은, 주식약정금액을 기준으로 1998년 1월에는 1.3%에 불과하였으나 1999년 1월에는 4.7%, 12월에는 40.2%로 급격히 증가하였다. 이와 같이 온라인 거래가 급성장한 것은 세계적 수준의 인터넷 전용선이 구축되고 증권회사 간 경쟁심화로 온라인 거래에 대한 수수료가 크게 인하된 데 기인한다. 또한 급격한 주가상승에 따라 개인투자자의 시장참여가 확대되었고 투자자들이 인터넷 등을 통해 주식시장의 정보를 보다 정확하고 신속하게 얻을 수 있게 된 것도 온라인 거래가 급성장할 수 있었던 요인이었다.

이후 종합주가지수는 기술주에 대한 거품론, 9・11 테러 발생 등으로 다시 하락세로 돌아서 2001년 9월에는 468.76을 기록하였으며, 그 후에는 1,000 이하에서 등락을 거듭하다가 2004년 하반기부터는 다시 상승세를 보였다. 2005년 들어서는 경기회복에 대한 기대감과 적립식펀드 등 중장기 투자자금의 견조한 유입 등에 힘입어 큰 폭으로 상승하여 1,000선에 안착하면서 사상 최고치를 계속 경신하였다. 2006년 하반기에 잠시 조정국면을 보이기도 하였으나 2007년에는 사상 최초로 KOSPI 2,000p, 시가총액 1,000조원을 넘어서기도 하였다.

〈표 3-36〉 주요 증시지표

(단위: 사, 10억원, 백만주, p)

	상장회사 수	시가총액	거래량	거래대금	KOSPI 지수	고객예탁금	주식형펀드[1]
1998	748	137,798	28,533	192,845	562.46	3,777	–
1999	725	349,504	69,359	866,923	1,028.1	6,992	–
2000	704	188,041	73,785	627,133	504.62	6,058	–
2001	689	255,850	116,417	491,365	693.7	9,558	–
2002	683	258,681	209,168	742,150	627.6	8,141	–
2003	684	355,363	133,876	547,509	810.7	9,544	–
2004	683	412,588	92,851	555,795	895.9	8,131	8,580
2005	702	655,075	116,440	786,258	1,379.4	12,179	26,185
2006	731	704,588	68,937	848,490	1,434.46	8,449	46,491
2007	745	951,900	89,478	1,362,739	1,897.1	9,509	116,353
2008	763	576,888	88,091	1,287,032	1,124.47	9,241	140,214

주: 1) 주식형펀드 규모는 설정원본 기준임.

자료: 한국은행; 금융투자협회.

〈표 3-37〉 외국인투자자 주식보유 및 거래 현황

(단위: 백만주, 10억원, %)

	보유주식		외국인 상장주식 거래대금				전체 투자자 매수
	보유주식 수	비중	매수	매도	순매수	비중	
1996	989	11.58	10,123	7,050	3,074	7.10	142,616
1997	816	9.11	11,061	10,637	424	6.82	162,281
1998	1,181	10.39	17,269	11,546	5,723	8.96	192,845
1999	2,495	10.87	46,889	45,340	1,549	4.82	973,327
2000	3,006	11.41	70,035	57,099	12,935	5.81	1,205,623
2001	3,296	11.77	60,799	52,088	8,711	6.63	916,545
2002	3,505	9.48	92,019	94,731	–2,711	8.88	1,036,242
2003	5,006	13.99	99,288	84,702	14,586	12.20	813,892
2004	5,975	16.78	139,123	127,112	12,011	19.55	711,491
2005	6,288	16.87	171,019	174,057	–3,769	13.87	1,232,635
2006	6,453	15.53	227,917	239,922	–12,004	17.86	1,275,994
2007	6,371	13.34	342,259	369,342	–27,083	18.37	1,863,456
2008	–	–	326,185	364,250	–38,065	20.45	1,595,108

주: 코스피 및 코스닥시장 포함.

자료: 한국거래소; FNGuide.

〈표 3-38〉 코스닥증권시장의 성장

(단위: 억원, 천주, p)

	시가총액	거래대금	거래량	코스닥지수(연말)
1996	7,606	535	35	1,204.7
1997	7,069	1,166	47	972.5
1998	7,892	1,607	206	751.8
1999	98,704	106,808	8,674	2,561.4
2000	29,014	578,490	51,050	525.8
2001	51,818	425,180	94,393	722.1
2002	37,409	294,092	78,182	443.6
2003	37,375	266,384	100,835	448.7
2004	31,149	155,696	71,441	380.3
2005	70,898	446,377	148,890	701.8
2006	72,137	427,505	134,051	606.2
2007	99,876	499,516	144,128	704.2
2008	46,125	308,077	125,021	332.1

자료: 한국은행.

그러나 미국 서브프라임 모기지 부실로 인한 금융시장의 불안은 2008년 9월 세계 4위 투자은행인 리먼브라더스의 파산으로 이어졌고, 유럽 등에서도 잠복되어온 불안요인이 노출되어 글로벌 금융위기로 이어졌다. 글로벌 주식시장과 함께 국내 주식시장은 극도로 위축되어 2008년 중 KOSPI 지수가 사상 최대치로 폭락하면서 1,000p가 무너지기도 하였다. 이후 글로벌 경기침체 심화에 대응하여 각국의 금융안정 공조가 이어진 가운데 국내외 주가의 바닥권 인식이 확산되면서 2009년 9월 1,700선까지 회복하였다.

3. 채권시장

가. 개 관

1968년 이전의 채권시장은 정부재정의 적자보전을 위해 발행한 국공채를 소화하는 데 초점이 맞춰져 있었고, 1970년대까지 국공채 발행규모는 채권발행 총액의 50% 이상을 차지하였다. 회사채는 1968년 「자본시장육성에관한법률」의 제정을 계기로 담보부사채 위주로 발행되었고, 1976년 「증권거래법」 개정 및 1977년 '채권시장 육성방안'으로 급성장의 발판을 마련하였으며, 1970년대 후반부터는 장외거래의 규모가 장내거래를 초월하게 되었다. 한편, 1990년대 중반까지 회사채에 비해 상대적으로 발행 비중이 크지 않았던 국채는 외환위기 이후 공적자금 마련을 위해 발행이 확대되기 시작하였다. 이와 함께 국채 종류의 단순화 및 국채전문딜러제도의 도입 등 국채시장 활성화를 위한 조치가 취해지고 국채시장의 유동성이 크게 늘면서 국고채 금리가 기준금리로 자리 잡기 시작하였다. 2000년에는 부분적으로 도입되었던 채권시가평가제도가 전면적으로 시행되어 채권유통시장 선진화에 기여하였다. 2006년에는 장외호가집중제도가 도입되어 채권의 장외

거래에 대한 모든 호가정보를 증권업협회에 집중하고 민간 정보판매사업자를 통해 시장에 실시간으로 공시함으로써 가격조작 등 불공정거래 가능성을 방지하고 가격발견기능을 증대하고자 하였다.

나. 시대별 특징

1956년 3월 대한증권거래소 개장으로 시작된 증권시장은 주식투자 여력이 있는 투자자나 일반인을 상대로 공모할 만큼 신용도가 높은 기업들이 별로 없었기 때문에 자연히 국채를 중심으로 거래가 형성되었다. 상장기업이 몇 개 안 되고 해마다 거액의 국채가 발행되던 1957년에는 청산거래의 도입으로 국채에 대한 투기적 수요가 형성되었고, 당일거래가 다음 날 무효화되는 결제불이행 사태까지 발생하기에 이르렀다. 이러한 국채파동은 1958년부터 장기간 증권거래를 침체에 빠뜨리게 하는 계기가 되었다.

1968년 이전의 채권시장은 주로 정부재정의 적자보전수단으로 발행한 국공채를 소화하는 일이 중심이었다. 이들 가운데 상당 부분은 부동산등기 등의 인·허가 시 부동산매입자 등이 일정액을 의무적으로 매입하도록 하는 첨가소화방식으로 발행되었다. 1970년대까지 국공채는 전체 채권발행액의 50% 이상을 차지하였으며, 채권 유통시장은 거의 존재하지 않았다.

제1차 경제개발계획이 본격적으로 시작된 1963년에는 회사채가 발행되기 시작하였다. 당시 발행된 회사채는 전부 전환사채로 금융회사가 전액 인수할 것을 전제로 하여 발행되어 대출의 성격이 강했던 만큼 회사채시장의 발전에 기여하지는 못하였다. 1968년 「자본시장육성에관한법률」이 제정된 이후 회사채는 전환사채보다 담보부사채 위주로 발행되었고 상환기한 단축, 이자율 상향 조정등 발행조건이 개선되었다.

또한 산업은행이 유일하였던 인수기관도 다양화되었다. 1972년부터는 기업, 일반 투자자, 정부의 회사채에 대한 인식이 변하기 시작하였고, 회사채 인수제도가 정비되면서 이전까지 전무하였던 일반 공모방식이 등장하였다. 주식발행액과 회사채발행액을 비교해 볼 때, 이 시기에는 여전히 주식발행액이 더 많았다.

그러나 1976년 「증권거래법」이 개정되고 1977년 2월 '채권시장 육성방안'이 나온 이후 주식발행이 침체를 보인 반면, 회사채발행이 급성장하기 시작하였다. 채권 종류의 다양화, 발행조건의 신축적 운영, 기채의 조정, 채권의 유동성 제고 등을 주요 내용으로 하는 동 방안은 회사채시장 발전의 초석이 되었다. 이어 1979년 2월 무보증사채 발행이 허용되고 회사채발행조건을 자율화하는 등 당국의 지속적인 노력으로 기업의 자금조달실적 면에서 주식과 회사채 비율이 1978년 50 대 50에서 1985년 8.5 대 81.5로 바뀌게 되었다.

채권 장외시장의 발달은 회사채발행을 촉진시킨 계기가 되었다. 채권거래는 1970년대 중반까지만 해도 거래소시장을 중심으로 이루어졌으나, 1970년대 후반부터 장외시장이 발달하여 장외거래의 규모가 확대되기 시작하였다. 장외거래가 시작된 1977년 장내거래와 장외거래의 구성비는 45 대 55로 장내거래 비중이 적지는 않았지만 1980년대에 들어서는 장외거래의 비중이 장내거래 비중을 압도하게 되었다. 1984년에는 채권 장외시장의 제도화를 도모하기 위해 장외 매매방법, 장소, 결제방법, 수수료체계 등을 정비하였다.

뿐만 아니라 정부는 1993년 거래소시장의 활성화와 함께 장외시장의 조직화를 채권시장 발전방안으로 제시하였다. 동 방안에는 수익률의 실시간 공시체제 구축, 제한적 딜러제도의 도입, 위탁증거금 징수의 자율화 등이 포함되었고, 이로써 채권발행정보도 관리할 수 있게 되었다.[226]

1970년대까지 사실상 국공채 위주로 명맥을 이어온 채권시장은 1980년대에 들어오면서 크게 변화되었다. 우선 재정 확대를 억제하고 금융긴축이 강화되면서 국공채 발행이 감소된 반면, 1980년대 중반부터는 경기호조로 기업의 자금수요가 커지면서 회사채가 채권시장의 중심이 되었다. 회사채 유통물량은 미미하였는데, 이는 중개기관 등 시장 인프라가 부족했을 뿐만 아니라 만기가 3년 이하로 짧아 주요 수요처인 금융회사가 구태여 만기 이전에 매매할 필요가 없었기 때문이다.

1986년 이후 정부는 국제수지 흑자로 늘어난 해외부문의 유동성을 흡수하기 위해 통화안정증권을 대량으로 발행하였고, 그 영향으로 통화안정증권이 잠시 채권시장의 중심축으로 등장하였다. 그러나 1989년 '회사채발행 활성화조치'로 투자신탁회사 이외에 은행・보험・기금 등이 회사채 인수단에 참여하고, 만기 3년 이상 회사채의 발행수익률이 자유화되며, 시중은행에 사모사채 인수업무가 허용되자 회사채의 위상은 다시 높아지게 되었다.

또 한 가지 중요한 변화는 금융개방화 및 국제화에 발맞추어 외국인의 채권시장 참여 제한이 완화되기 시작한 것이다. 정부는 1994년부터 중소기업이 발행한 전환사채에 대해 외국인직접투자와 외국인 전용 채권펀드를 허용하였으며, 금리수준이 국제금융시장 금리와 유사한 국공채에 대해서는 외국인 인수를 허용하였다. 그리고 1997년 6월에는 대기업 및 중소기업이 발행한 무보증 중장기 채권과 대기업이 발행한 전환사채에 대해 외국인직접투자를 허용하였다. 게다가 1997년 12월에는 외환위기 와중에도 모든 채권에 대한 외국인투자를 허용하였고, 당시까지 존재하던 채권 종류별 외국인투자한도도 12월 30일부로 전부 폐지하였다.

외환위기 이후 국채발행은 다시 확대되기 시작하였다. 부실기업 및 부실금융회사 처리에 대단위 공적자금이 필요했기 때문이었다. 국채 종류의 단순화 및 국채전문딜러제도의 도입으로 국채시장의 유동성이 증가하면서 거래실적이 1998년 이후 빠르게 증가하였다.[227] 반면, 회사채시장은 은행들이 자기자본비율 충족을 위해 회사채 보증을 회피하고 IMF 등 국제금융기구가 회사채의 지표채권으로서의 대표성에 의문을 제기하면서 위축되

---

226) 수익률 공시제도의 도입은 증가하는 장외거래를 수용하고 채권시장의 대외개방에 대비한 것일 뿐만 아니라 공정한 채권수익률의 형성 및 정보전달을 통해 채권거래의 투명성 및 공정성을 높여 투자자의 신뢰를 제고하고 투자저변을 확대하기 위한 것이었다. 채권시장의 분할 등으로 가격공정성이 의심되어온 상황이었으나, 장외에서 거래하는 즉시 증권회사는 종목・수량・매매단가 등 매매정보를 공동 온라인 주문 단말기를 통해 증권업협회에 통보하고, 협회는 종목별 매매 현황 및 수익률을 체계적으로 공시함으로써 투명성과 공정성은 한결 높아지게 되었다.

227) 국채전문딜러제도의 도입은 거래소 내에 국채전문유통시장이 개설되면서 함께 이루어졌다. 이들은 1998년 정부의 '국채제도개선 및 채권시장 활성화방안'에서 국채시장의 활성화를 위한 지표채권 육성 및 채권시장 하부구조 개선이 언급되면서 본격화되었다. 국채전문유통시장은 국채전문딜러들이 보유물량의 조절을 위해 대량으로 매매하는 딜러 간 시장으로 국채 유통과 발행의 활성화와 효율성 제고를 목적으로 설립되었다.

었다. 이에 따라 국고채가 지표채권으로 자리 잡기 시작하였다.[228] 외환위기 당시까지만 해도 신탁운용 금융회사(투신사나 은행)의 신탁계정은 장부가격으로 평가되었다. 그러나 외환위기 이후 장부가평가제도의 문제점[229]이 지적되면서 채권시가평가제도가 도입(1998년 일부 도입, 2000년 전면 시행)되었는데, 동 제도는 채권유통시장 선진화에 일조하고 외국인투자를 더욱 활성화시키는 역할을 하였다.

한편, 정부는 2006년 '장외호가집중제도'를 도입하여 채권 장외거래에 대한 모든 호가 정보를 증권업협회에 집중하고 민간 정보판매사업자를 통해 시장에 실시간으로 공시함으로써 가격조작 등 불공정거래 가능성을 방지하고 가격발견기능을 증대하고자 하였다. 사실 채권거래의 80% 이상[230]은 메신저[231]를 사용하는 장외시장에서 이루어지고 있어 실시간으로 시장 전체의 호가 정보를 파악하는 데 한계가 있고, 호가 제시와 체결 의사표시가 다수의 소규모 메신저 그룹을 통해 이루어짐으로써 유동성이 분산되는 문제도 있었다. 장외호가의 실시간 공시로 일반 투자자 및 외국인투자자의 시장진입이 용이해지면 매수－매도호가 스프레드(spread)가 줄고 최우량호가로 거래가 체결되어 거래비용이 절감될 수 있는바, 이를 바탕으로 공정하게 형성된 시장금리는 채권발행의 기준금리로 작용하고 통화정책의 보조수단으로 활용된다.

〈표 3-39〉 초창기 증권시장의 거래실적

(단위: 백만환)

	실물거래			청산거래			합계		
	주식	국채	계	주식	국채	계	주식	국채	계
1956	185	1,023	1,208	3,757	1,971	5,728	3,942	2,994	6,936
1957	66	3,812	3,878	4,074	16,194	20,268	4,140	20,006	24,146
1958	74	3,938	4,012	1,728	10,882	12,610	1,802	14,820	16,622
1959	819	5,971	6,790	6,813	15,193	22,006	7,632	21,164	28,796
1960	118	4,314	4,432	2,634	8,988	11,622	2,752	13,302	16,054
1961	584	4,754	5,338	3,817	4,355	8,172	4,401	9,109	13,510

자료: 한국증권업협회(2008).

228) 이전까지 회사채는 발행이나 유통 면에서 국채를 앞서왔고 금융회사의 보증으로 안정성이 인정되어 왔기 때문에 지표채권의 역할을 수행하였다. 그러나 외환위기 이후 회사채시장에서 보증채의 규모가 크게 줄어들면서 무보증채가 회사채시장의 중심이 되었으며, 고위험 고수익성의 채권(high yield bond)이 개발되어 채권 종류는 더욱 다양해졌다.

229) 장부가평가제도는 신탁상품에 확정금리를 제공함으로써 투신사 및 은행의 고유계정을 부실화할 우려가 있고 자산운용의 투명성 부족으로 변칙적인 자산운용 행태를 발생시키는 문제점을 내포하고 있었다.

230) 채권거래는 대부분 장외거래를 통해 이루어지고 장내거래는 2008년 말 현재 전체 거래의 21%에 불과하다. 이것 역시 2002년 10월 국고채전문딜러의 국고채 지표채권 거래 시 장내거래 의무화, 국고채 장내거래 의무비율 강화 등에 힘입어 2003~04년 중 크게 증가한 결과이다.

231) 장외거래에서는 인터넷에서 실시간으로 메시지와 데이터를 주고받는 소프트웨어인 메신저를 많이 이용한다.

〈표 3-40〉 1970~85년 중 국채 및 회사채 발행잔액

(단위: 억원)

	국채발행잔액	회사채발행잔액
1970	59.09	–
1971	121.98	–
1972	318.32	99
1973	336.25	134
1974	731.07	316
1975	1,225	613
1976	3,227	1,282
1977	5,421	2,860
1978	9,465	5,888
1979	12,314	11,099
1980	12,974	18,391
1981	19,454	25,763
1982	26,603	34,118
1983	19,801	45,186
1984	35,501	54,938
1985	42,386	73,956

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

〈표 3-41〉 1986~2000년 중 국채 및 회사채 발행잔액

(단위: 억원)

	국채발행잔액	회사채발행잔액
1986	67,949	87,470
1987	158,658	101,161
1988	230,980	118,855
1989	294,228	163,206
1990	322,667	240,678
1991	318,492	313,823
1992	386,592	353,840
1993	457,591	397,739
1994	508,913	477,613
1995	551,760	610,241
1996	488,141	760,065
1997	492,331	901,073
1998	3,938,684	1,226,823
1999	1,119,278	1,196,617
2000	1,368,382	1,336,486

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

〈표 3-42〉 장내외 채권거래량 추이

(단위: 조원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
시장 구분	장내	26.9	13.8	47.9	212.6	377.5	365.4	295.5	355.8	376.3
	장외	925.5	1,378.2	1,076.2	1,230.0	1,414.3	1,462.8	1,341.7	1,194.0	1,408.3
	계	952.4	1,392.0	1,124.1	1,442.6	1,791.8	1,828.1	1,637.1	1,549.9	1,784.6
장내 비중		2.8%	1.0%	4.3%	14.7%	21.1%	20.0%	18.1%	23.0%	21.1%

자료: 한국증권선물거래소.

〈표 3-43〉 채권 종류별 발행잔액 추이

(단위: 조원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
국고채		73.3 17.3%	82.9 16.4%	99 17.6%	136.9 22.5%	178.9 27.0%	223.2 30.9%	258 33.1%	274.9 33.1%	285 32.9%
지방채		9.8 2.3%	9.5 1.9%	9.2 1.6%	10.2 1.7%	10.5 1.6%	1.1 0.2%	11.8 1.5%	12.4 1.5%	13.1 1.5%
특수채	통안채	66.9 15.8%	79.1 15.7%	84.3 14.9%	105.5 17.4%	142.7 21.6%	155.2 21.5%	158.4 20.3%	150.3 18.1%	128.1 14.8%
	금융채	146.6 34.5%	191.8 38.0%	98.9 17.5%	102.3 16.8%	100.6 15.2%	106.3 14.7%	147.1 18.9%	190.3 22.9%	216.4 25.0%
	비금융			131.2 23.3%	116.2 19.1%	113.3 17.1%	118.8 16.4%	102.4 13.1%	106.8 12.9%	125.8 14.5%
회사채		127.9 30.1%	141.2 28.0%	141.3 25.1%	136.1 22.4%	115.7 17.5%	107.4 14.9%	101 13.0%	94.5 11.4%	97.2 11.2%
외국채 등		0.3 0.1%	0.3 0.1%	– –	0.2 0.03%	0.3 0.05%	0.3 0.04%	0.2 0.03%	0.05 0.01%	– –
계		424.7	504.7	563.9	607.5	662.1	722.3	778.9	829.3	865.7

자료: 한국증권선물거래소.

4. 파생상품시장 및 유동화증권시장

가. 개 관

1980년대 외국은행 국내지점 간 선물환, 금리스와프, 선물·선도 금리 등이 미미하게 거래되었던 국내 파생상품시장은 1990년대 증권거래소의 선물시장 개설 이후 양적 팽창을 거듭하였다. 그 결과 2008년 말 현재 KOSPI200 선물시장은 세계 4위 시장으로, KOSPI200 옵션시장은 세계 최대 시장으로 성장하였다. 이에 반해 장외파생상품시장은 국내 금융회사의 운용 전문성이 부족하고 위험부담에 대한 태도가 소극적이며 제도정비가 늦어짐에 따라 선진국에 비해 더디게 발전하였다. 한편, 자산유동화증권은 외환위기 이후 금융회사의 재무구조 개선에 대한 필요성이 대두되고 1998년 「자산유동화에관한법

률」이 제정되면서 발행되기 시작하여, 금융시장으로부터 차입이 곤란해진 기업들의 중장기 자금조달수단으로 이용되기에 이르렀다. 그러나 파생상품 및 유동화증권의 남용이 글로벌 금융위기의 한 요인으로 거론되면서 파생상품 거래 및 자산유동화에 대한 규제와 감독은 강화되고 있는 추세이다.

나. 시대별 특징

1) 파생상품시장

우리나라에서 파생금융상품은 1968년 외국환은행에 대해 선물환거래가 일부 허용되면서 처음 거래되었다. 이후 1984년 금리스와프, 1987년 선물·선도 금리계약 등이 허용됐었으나 실제 거래는 외국은행 국내지점을 통해 일부 이루어지는 정도에 머물렀다. 파생금융상품의 장내시장은 1987년 11월 「증권거래법」 개정을 통해 증권거래소 업무에 선물시장 개설업무를 포함시킴으로써 법적 근거가 마련되었다. 이어 1993년 5월에 발표된 신경제 5개년계획(금융개혁부문)에 따라 증권거래소 주가지수선물시장의 1996년 개설이 확정되었고, 1993년 12월의 「증권거래법」 개정에서 주가지수 등을 유가증권으로 의제하고 유가증권선물 거래를 유가증권의 매매거래로 의제하는 등 선물거래를 위한 제도적 기반도 마련되었다. 한편, 증권거래소는 1994년 6월 KOSPI200 지수를 발표하였고 1995년 4월부터 주가지수선물 모의시장을 운영하였다. 정부는 1995년 12월 주가지수선물시장 개설방안을 확정하고, 1996년 3월 '주가지수선물거래업무규정' 및 동 규정 시행세칙, '주가지수선물수탁계약준칙 및 시행세칙'을 제정하고 주가지수선물 거래업자를 허가하였다. 이후 동년 5월 최초로 증권거래소에 KOSPI200 지수를 대상으로 주가지수선물 거래를 실시하였고, 1997년 7월에는 주가지수선물과 동일한 기초자산을 대상으로 KOSPI200 옵션시장을 개설하였다.

실제로 장내파생상품은 1999년 4월 한국선물거래소가 부산에 개장되면서 거래되기 시작하였다. 개장 당시 금, 미국달러, 3년물 국채, CD 금리 등에 대한 선물 및 옵션이 거래되었으며, 2001년 1월 코스닥50 지수를 대상으로 하는 코스닥50 선물이 상장되었고, 2001년 12월에는 코스닥50 옵션이 상장되었다. 한편, 증권거래소에 2002년 1월에는 주식옵션이, 2002년에는 상장지수펀드(exchange traded funds)가 처음으로 도입되었다. 선물시장 개설 이후 파생금융상품에 대한 국민적 관심이 나날이 증대되어 파생상품에 대한 거래 또한 큰 폭으로 증가하였다. 또한 여기에 선진적인 정보기술(IT)시스템과 투자자들의 위험선호가 맞물리면서 비약적인 발전을 이루었다.

증권거래소와 선물거래소로 양분화되어 있던 장내파생상품시장은 2004년 1월부터 KOSPI200 선물·옵션 등 상장주식 관련 상품이 선물거래소에 상장되어 거래가 시작됨으로써 선물거래소로 일원화되었다. 그리고 2005년 1월에는 선물거래소, 증권거래소, 코스닥증권시장을 통합한 한국증권선물거래소가 설립됨에 따라 동 거래소가 운영하는 파생상품시장에서 거래가 이루어지고 있다. 그 후 거래가 부진했던 코스닥50 선물과 코스닥50 옵션이 상장 폐지되고 코스닥시장의 우량 30종목으로 구성된 스타지수를 대상으로

한 스타지수선물이 2005년 11월에 상장되는 등 파생상품 종류에 일부 변화가 있었다. 하지만 파생상품에 대한 수요는 점차 확대되었고 거래환경 등이 개선되면서 파생상품시장은 양적 성장을 거듭하였다. KOSPI200 선물의 일평균 거래량은 1997년 1만여 건에 불과하였지만 2008년 말 현재 27만여 건으로 증가하는 등 세계 4위의 거대 시장으로 성장하였다. KOSPI200 옵션시장은 1997년 시작된 후 매년 거래가 비약적인 신장을 지속하여 2008년 말 현재 일평균 거래량은 1,116만여 건에 달하였으며 거래량 면에서 세계 1위 수준에 올랐다.

한편, 장외파생상품은 통화 및 금리 관련 상품을 중심으로 발전해왔다. 1999년 4월부터 허용된 차액결제선물환(non-deliverable forwards) 거래규모는 꾸준히 증가하고 있으며, 2000년경부터 본격적으로 거래되기 시작한 금리스와프도 국내 대형은행과 외국은행 국내지점을 중심으로 활발하게 거래되고 있다. 그러나 선물환거래나 금리스와프 거래규모는 선진국에 비교하면 미미한 수준에 불과하다. 이처럼 장외파생상품시장의 발전이 더딘 이유는 국내 금융회사의 파생상품 운용전문성이 외국 금융회사에 비해 떨어지고 위험부담에 대한 태도 또한 소극적이기 때문이다. 또한 장외파생상품의 경우 일대일 계약을 기반으로 거래되기 때문에 거래상대방의 높은 신용도가 요구되나, 국내 금융회사의 경우 신용도가 높지 않아 장외파생상품 거래가 쉽지 않았다.

장외파생상품 거래에 대한 근거법규의 입법 지연 및 동 거래에 대한 감독당국의 보수적인 해석도 장외 파생상품시장의 발전을 더디게 만들었다. 예를 들어, 신용파생상품은 신용위험의 매매를 본질로 하기 때문에 위기 시 투자회사가 큰 손실을 볼 위험이 있다. 이 때문에 우리나라에서는 거주자와 비거주자 간 신용파생상품 거래 시 한국은행의 허가를 받도록 규제하여왔다. 그러나 신용파생상품에 대한 규제는 금융허브정책 추진 및 거래기반 조성을 위해 2006년 1월부터 한국은행의 신고사항으로 완화되었다. 동년 3월에는 금융회사의 신용파생상품 거래에 대한 감독기준이 마련되었고, 최근에는 보험회사를 중심으로 국내 금융회사들이 적극적으로 투자에 나서면서 거래규모가 늘어나고 있다.

글로벌 금융위기가 확산되는 과정에서 파생상품이 주요 원인 중 하나로 지목받고 있다. 대외적으로는 서브프라임 모기지 채권 부실이 유동화 및 신용파생거래 등을 통해 글로벌 금융위기로 전이되었다. 대내적으로는 환변동 옵션계약 형태인 KIKO(Knock-In Knock-Out)[232] 거래에서 일부 수출 중소기업을 중심으로 큰 손실이 발생하기도 하였다. 파생거래로 인한 금융회사의 부실화 및 시스템 리스크 확산 등에 대한 우려가 확산되면서 2008년 12월 감독당국은 신규 취급 장외파생상품에 대한 보고의무 부과 등 파생상품시장 감독체계에 대한 개선방안[233]을 마련하였으며 관련 제도의 개정을 추진하고 있다.

---

232) KIKO 상품은 수출대금의 환율변동위험을 헤지하기 위해 고객의 은행에 대한 Knock-Out 풋옵션과 은행의 고객에 대한 Knock-In 콜옵션을 주로 1 대 2 비율로 결합한 통화옵션이다. Knock-In 옵션은 기초자산의 가격이 일정 수준에 도달하면 권리가 발생하는 조건을 가진 옵션이며, Knock-Out 옵션은 기초자산의 가격이 일정 수준에 도달하면 권리가 소멸하는 조건을 가진 옵션이다.

233) 개선방안에는 파생상품시장에 대한 감시체계 개편, 상품별·투자자별 특성에 맞는 투자자보호체계 강화, 파생거래로 인한 금융회사의 부실화 및 시스템 리스크 방지, 파생상품시장 감독기능 재정립 등이 포함되었다.

〈표 3-44〉 장내파생상품 거래 추이

(단위: 천계약, 일평균)

	KOSPI200 선물 (1996. 5. 3 상장)		KOSPI200 옵션 (1997. 7. 7 상장)		3년국채 선물 (1999. 9. 29 상장)		미국달러 선물 (1999. 4. 23 상장)	
	거래량	미결제	거래량	미결제	거래량	미결제	거래량	미결제
1996	4	5	–	–	–	–	–	–
1997	11	14	32	104	–	–	–	–
1998	61	44	111	226	–	–	–	–
1999	69	38	321	372	4	3	1	11
2000	82	39	804	733	6	8	6	30
2001	128	52	3,347	2,125	38	32	7	27
2002	176	68	7,745	3,192	52	73	6	23
2003	252	90	11,489	4,034	41	56	6	24
2004	223	98	10,127	3,384	29	80	8	58
2005	176	96	10,182	3,416	45	93	11	94
2006	189	104	9,775	3,435	42	128	13	120
2007	194	96	11,016	3,800	55	162	23	299
2008	268	108	11,155	3,688	64	152	27	245

자료: 한국증권선물거래소.

〈표 3-45〉 장외파생상품 거래잔액 추이

(단위: 조원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
금리 관련 거래	74	268	426	521	796	1,374	2,532	3,381
금리스와프	71	253	389	474	726	1,245	2,332	3,044
통화 관련 거래	172	246	550	725	853	1,125	2,061	2,568
선물환	107	137	344	484	544	661	1,264	1,389
주식 관련 거래	0	1	16	17	28	48	61	58
주식옵션/ELW	0	1	16	17	26	46	53	38
신용 관련 거래	–	–	–	–	–	3	2	6
기타 관련 거래	–	–	–	1	1	2	6	7
합계	246	516	992	1,265	1,678	2,551	4,662	6,020

주: 결합형 파생상품은 제외.
자료: 금융감독원.

2) 유동화증권시장

1998년 9월 「자산유동화에관한법률」(이하 「ABS법」)이 제정되고 11월 '자산유동화 업무처리에 관한 규정'이 제정됨에 따라 자산유동화증권(이하 ABS)이 발행되기 시작하였다. 당초 한국자산관리공사(구(舊) 성업공사)가 금융회사로부터 인수한 부실채권을 유동화할 필요성 때문에 도입되었지만, 대우 사태 이후 회사채시장의 신용을 회복하는 과정에서 그 효용성이 인정되어 다양한 형태로 활용되었다. 즉, 외환위기 이후 우리나라에서

는 금융회사의 부실채권 정리 및 자기자본비율 충실화, 기업의 부채비율 감축을 통한 재무구조 개선, 부동산시장의 침체 등으로 자산유동화의 필요성이 대두되었다. 또한 일반 회사채발행시장이 위축된데다가 기존 금융시장으로부터 대규모 차입이 곤란해짐에 따라 새로운 금융기법에 의한 중장기 자금조달의 필요성이 대두되면서 ABS 시장은 활성화되기 시작하였다.

「ABS법」에 따르면 자산보유자는 금융회사, 한국자산관리공사, 대한주택공사 및 금융감독위원회가 인정한 법인 등이 될 수 있었는데, 이후 자산보유자의 범위는 확대되었다.[234] 1999년 5월 중소기업의 자금조달지원을 위해 중소기업진흥공단 등이 자산을 유동화할 수 있게 되었고 2000년 4월 해외 증권발행실적이 없는 일반 법인도 유동화가 가능하게 되었다. 동년 6월에는 ABS 발행적격 기업의 범위가 모든 상장기업 및 코스닥 등록기업과 우량 비상장법인까지 확대되었고, 10월에는 기업구조조정 지원을 위해 기업구조조정투자회사로까지 확대되었다. 2001년 3월에는 상호저축은행도 ABS를 발행할 수 있게 되었고, 2002년 12월에는 자산유동화의 필요성이 인정되는 투자적격 신용등급을 보유한 일부 SOC 사업자도 ABS를 발행할 수 있도록 규정이 개정되었다.

한편, 2000년 1월 「ABS법」 개정으로 유동화전문회사(special purpose company: SPC) 설립 및 기초자산의 양도절차가 간소화되고 자산유동화와 관련한 비용이 절감되었다. 2003년 12월에는 「한국주택금융공사법」이 제정됨에 따라 한국주택금융공사가 기존 주택저당증권 발행기관인 한국주택저당채권유동화주식회사(KoMoCo)로부터 업무를 양도받아 2004년 3월부터 주택저당증권(MBS)을 발행할 수 있게 되었다. 그리고 2005년 5월에는 'ABS 관련자 모범규준'이 제정되어 각 참여자의 역할과 책임을 분명하게 하고 자산관리자와 업무수탁자 간의 상호 견제·감시 장치를 구체적으로 정하였다.

ABS는 1998년 12월 오리온이 2,460억원 규모로 최초 발행한 이후, 1999년 한국자산관리공사가 부실채권 해소 등을 위해 총 6.8조원을 발행하였다. 2000년에는 중소기업 및 한계기업을 지원할 목적으로 P-CBO 발행이 증가하였다. 또 금융구조조정 과정에서 금융회사가 BIS 자기자본비율 및 유동성 제고, 재무구조 개선, 부실채권 처분 등을 위해 적극 활용에 나서면서 2000년 중 ABS 총발행금액은 전년 대비 7배에 달하는 49.4조원에 이르렀다. 2001년부터 2003년까지 신용카드 이용실적이 급증하면서 카드 매출채권 및 카드론 등 신용카드채권이 주요 유동화 대상이 되었고 ABS 발행실적도 40조원 정도로 높은 수준이 유지되었다. 2005년부터는 부동산PF 대출채권이 주요한 유동화 기초자산이 되었다. 전국적인 도시개발사업으로 건설공급이 증가하면서 직접금융시장을 통한 부동산개발금융이 활성화됨에 따라 부동산PF ABS 발행이 증가하였다. 또한 2005년 5월부터는 신용파생상품을 기초로 하는 합성 CDO(collateralized debt obligation)가 국내에서 발행되기 시작하여 금융회사가 위험자산을 양도하지 않고서도 신용위험만을 자본시장으로 이전하여 규제자본을 경감할 수 있게 되었다. 2007년 이후에는 주택저당채권, 자

234) 유동화전문회사(SPC), 신탁회사 및 자산유동화를 전문으로 하는 외국법인이 특수목적기구(special purpose vehicle: SPV)가 될 수 있다.

동차금융채권, 카드채권 등 소비자금융채권이 높은 비중을 차지하며 미국의 자산유동화 시장과 비슷한 모습을 보이고 있다.

그러나 2008년 9월 리먼브라더스 파산 사태 이후 국내외 금융시장이 악화되면서 ABS 발행이 크게 감소하였다. 11월부터 국민연금의 ABS증권 매입 및 기업의 자금난 해소를 위한 정부주도의 P-CBO 발행 증가로 ABS 발행이 다소 활발해졌으나 총발행규모 면에서 2007년 이전의 실적에 크게 못 미쳤다. 한편, 소비자금융채권을 중심으로 한 자산유동화증권시장은 향후에도 지속되어 자산유동화가 소비자금융회사의 자금조달방법으로 정착될 것으로 기대된다.

〈표 3-46〉 우리나라 ABS 발행 추이

(단위: 조원, 건)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총발행금액	0.2	6.8	49.4	50.9	-39.8	39.9	-27.0	28.6	-23.2	-19.8	20.6
증가율	-	-	626.5	3.0	-21.8	0.3	-32.3	6.0	-18.8	-14.9	4.2
발행 건수	1	32	154	194	181	191	170	236	183	106	81

자료: 금융감독원.

〈표 3-47〉 연도별 주요 유동화자산

(단위: %)

발행연도	자산 형태	비중	자산 형태	비중	자산 형태	비중
1999	부실채권(NPL)	42.2	자동차금융채권	12.0	토지분양대금채권	9.9
2000	회사채(S-CBO)	41.3	부실채권(NPL)	20.9	회사채(P-CBO)	14.8
2001	카드채권	40.5	부실채권(NPL)	20.8	회사채(P-CBO)	14.8
2002	카드채권	55.7	자동차금융채권	11.4	일반기업매출채권	7.1
2003	카드채권	24.9	자동차금융채권	21.6	부실채권(NPL)	12.1
2004	주택저당채권	18.7	자동차금융채권	18.6	부실채권(NPL)	13.3
2005	부동산PF Loan	17.0	자동차금융채권	16.2	부실채권(NPL)	15.3
2006	부동산PF Loan	25.4	자동차금융채권	17.7	주택저당채권	16.2
2007	주택저당채권	22.4	자동차금융채권	18.2	부실채권(NPL)	10.0
			학자금대출채권	8.6	카드채권	7.6
2008	주택저당채권	26.9	자동차금융채권	22.5	카드채권	13.3
			회사채(P-CBO)	11.5	학자금대출채권	7.3

자료: 금융감독원.

제5절 | 금융회사의 성장과 변모

1. 은 행

가. 개 관

1960~70년대 경제개발계획을 추진하는 과정에서 부여된 은행의 역할은 정부의 대리인으로서 신용을 할당하기 위한 창구에 지나지 않았다. 대표적 가격변수인 여수신금리는 금융통화운영위원회와 재무부에 의해 인위적으로 결정되었고, 자금의 초과수요가 상존하는 상황에서 정책우선순위가 높은 산업과 대기업은 은행의 주고객이 되었다. 한편, 은행권으로부터 자금을 공급받지 못하는 중소기업과 영세 서민들은 사금융시장으로 내몰리는 등 폐해가 컸다. 은행은 정부보호하에 안정적으로 경영권을 유지할 수 있었지만 차입기업에 대한 감시·감독 체제는 제대로 작동하지 않았다.

1980년대 들어 정부는 낙후된 은행산업을 개조하기 위해 민영화·자율화 및 규제완화 정책을 실시하였다. 그 과정에서 신한·한미·동남·대동 등 신규 은행이 설립되어 경쟁구도를 갖추게 되었고, 은행도 자체적으로 책임경영체제를 구축하거나 업무를 다양화하기 위해 노력하였다. 그러나 은행의 기업심사기능은 크게 개선되지 않았고, 상호보증으로 얽혀 있는 대기업집단에 대한 무차별적 대출관행은 고쳐지지 않았다. 또한 감독당국도 은행의 무리한 영업행위를 적절히 관리·감독할 능력을 보유하지 못한 가운데 급기야 외환위기를 맞게 되었다.

외환위기 이후 은행과 기업의 구조조정을 위해 막대한 공적자금이 투입되었고, 그 과정에서 부실채권 정리, 자본금 확충, 대규모 합병 및 퇴출 등이 발생하면서 우리나라 금융사에서 전례를 찾아보기 힘든 혁신이 일어나게 된다. 외국 금융회사들이 국내에 대거 진입하면서 은행의 지배구조가 크게 변화하고 은행을 중심으로 여러 금융회사를 연결하는 금융지주회사와 복합금융그룹이 탄생하기도 하였다.

그러나 각종 쏠림현상으로 인한 시스템 위험이 금융시스템 내에 반복적으로 나타나고 있는바, 개별 은행 차원에서도 이를 선제적으로 파악하고 관리할 수 있는 능력을 배양해야 할 것이다. 특히, 최근의 글로벌 금융위기는 은행산업의 건전성과 안정성을 유지·회복하는 것이 경제회생에 있어서 가장 중요하다는 사실을 교훈으로 남기고 있다.

나. 시대별 특징

1) 정부수립: 1948년 이전

광복 당시 국내에는 은행 역할을 하고 있던 기관으로서 조선은행, 식산은행, 저축은행, 조선상업은행, 조흥은행, 조선신탁회사, 조선무진회사, 금융조합 등이 존재하고 있었다. 이 중에서 조선은행은 발권력을 가진 정부은행이었고, 식산은행은 장기정책금융회사의 역할을 하는 규모가 가장 큰 은행이었다. 저축은행은 식산은행 저축부가 분리되어 만들어져 저축만을 주 업무로 하고 있었다. 결국 민간 상업은행으로 출발한 조선상업은행

과 조흥은행만이 한국인 개인의 소유 비중이 상대적으로 높은 일반은행의 역할을 하고 있었다.

이후 1946년에 저축은행, 조선신탁회사, 조선무진회사가 각각 조선저축은행, 조선신탁은행, 상호은행 등의 일반은행으로 전환함에 따라서 5개의 일반은행이 시장을 분할하는 가운데 상업은행과 조흥은행이 50% 이상의 예금 및 대출 시장 점유율을 차지하는 '2강 3약'의 경쟁구도를 가지게 되었다. 이들 일반은행의 업무는 거의 모든 자금을 예금으로 조달하여 대부분을 대출로 운영하는 상업은행업무의 전형을 보여주고 있다. 그러나 광복 이후 일반은행의 예금인출사태가 벌어지면서 고비용 자금조달원인 차입금의 비중 상승, 지급준비율의 인상, 저축은행·신탁회사·무진회사의 일반은행 전환으로 인해 일반은행 간 경쟁이 심화되면서 일반은행의 수익성이 악화되기 시작하였다.

미군정은 일반은행의 경영난을 덜어주기 위해서 국고금 분산예치, 예대마진 확보 등의 조치를 취해주었고 일반은행도 점포 및 인원 감축을 통한 구조조정을 실시하여 대부분의 일반은행들이 1947년에 들어서는 다시 흑자로 돌아서게 되었다.

〈표 3-48〉 광복 후 일반은행의 상대적 비중(1947년)

(단위: %)

	상업은행	조흥은행	저축은행	상호은행	신탁은행	합계	
						%	백만원
예금	29.1	35.5	14.8	10.6	10.0	100.0	8,594
대출	27.5	37.3	15.7	10.6	8.9	100.0	4,763

자료: 한국은행(1948).
한일은행(1977).
제일은행(1969).

〈표 3-49〉 일반은행의 자금원천 구성(1946년)

(단위: %)

자금조달	예금	차용금	자본금	적립금	합계	
					%	백만원
	96.5	2.9	0.4	0.2	100.0	4,971
자금운용	대출	유가증권	현금	예치금	합계	
					%	백만원
	56.2	3.0	19.6	21.2	100.0	4,774

자료: 한국은행(1949).

2) 전후복구시대 및 경제재건기: 1948~60년

일제강점기 시기에 산업금융 역할을 담당하던 조선식산은행은 장기시설자금을 담당하는 개발금융의 필요성에 의해 1954년 산업은행으로 전환하게 되었다. 산업은행은 조선식산은행이 담당하던 산업정책자금의 융자기능을 주도하게 되는데, 특히 제조업·농림어업·전기업·광업 등의 분야에 집중적으로 자금을 공급하였다. 산업은행은 산업금융채권을

발행할 수 있었으나 자본시장이 미성숙하여 동 채권을 소화하는 것이 불가능하였으므로 정부차입 또는 미국의 원조에 의하여 적립된 대충자금(counterpart fund)[235]을 주요 자금조달원으로 삼았다. 산업은행은 경제부흥을 위해 산업자본을 공급하는 긍정적인 역할을 담당하였지만, 한편으로는 통화금융정책에 영향을 받지 않는 관계로 통화정책의 효과를 약화시키고 일반은행을 대출시장에서 구축하는 측면도 있었음을 간과할 수 없다.

한편, 일제시대 농업금융을 담당하던 금융조합의 업무 중에서 신용사업은 1956년에 설립된 농업은행이 담당하게 되고, 경제사업은 농업협동조합을 신설하여 담당하도록 구분되었다. 농업은행은 농업지원자금을 독점적으로 취급하는 특수은행으로서 정부의 재정자금을 이용하여 그 규모를 확대해갔다.

광복 후에도 조선은행, 식산은행, 금융조합 등의 특수은행은 일반은행업무를 겸하면서 일반은행과 상호경쟁을 하고 있었는데, 1950년 「한국은행법」과 「은행법」이 제정되면서 실질적으로 중앙은행과 일반은행 간에는 명확한 역할분담이 이루어지기 시작하였다. 동법에 의해 일반은행의 감독권이 한국은행으로 넘어가게 되고 일반은행의 민영화가 추진되기 시작했기 때문이다. 전술한 바와 같이 일반은행 중에서는 조선상업은행과 조흥은행이 2강의 구도를 그리면서 가장 대형화되어 있었고 민간지분도 높은 상태였다. 한편, 조선무진회사가 은행으로 전환된 조선상호은행은 한국은행 설립을 계기로 조선은행의 일반은행업무를 인수받았고 1950년에는 한국상공은행으로 개명을 하게 되었다. 이후 한국상공은행은 1954년 한국신탁은행과 합병하여 한국흥업은행으로 출범하면서 타 일반은행과 유사한 규모로 대형화되었다.

6·25 전쟁 발발 이전에는 조흥은행, 상업은행 등 선발은행의 시장점유율이 높았으나, 전쟁과정에서 저축은행이 높은 수신 증가율을 바탕으로 대출규모를 늘렸다. 합병으로 탄생한 한국흥업은행도 시장점유율을 높임에 따라 1950년대 후반에는 조흥은행, 상업은행, 저축은행, 한국흥업은행이 거의 비슷한 규모로 시장을 4분하는 양상을 보이게 된다. 한편, 정부 및 특수은행이 보유하고 있던 일반은행의 정부지분을 민간에게 불하하는 민영화 작업이 1956년에 완료되면서 일반은행의 지분은 소수의 민간 자본가들이 가지게 되었다.

당시 일반은행의 자금조달 측면을 살펴보면 예금이 자금조달의 60~70% 내외를 차지하는 주요 자금조달원이었고, 나머지는 차입금에 의해 충당되었으나 동 비중은 점차 하락하였다. 한편, 자금운용 측면에서는 대출이 60% 내외로 가장 높은 비중을 차지하고 있었고, 3% 내외가 유가증권에 의해 운용되고 있었으며, 지급준비금으로 20~30% 내외의 현금과 예치금을 보유하고 있었다. 이들 일반은행은 6·25 전쟁으로 인해 대출손실 등이 심화되어 전후 수년간 적자를 면치 못하다가 1954년 전후가 되어서야 당기순이익을 내면서 안정되기 시작하였다.

---

235) 제2차 세계대전 후 미국의 대외원조물자를 수원국정부(受援國政府)가 국내에서 팔아서 얻은 대금(代金)을 중앙은행에 적립한 것을 말한다.

〈표 3-50〉 산업은행의 자금운용과 자금조달(1957년)

(단위: 백만원, %)

	자금운용								자금조달				
분야	제조업	농림어업	전기	광업	건설업	운수창고	서비스업	합계	재정자금	대충자금	금융채	기타	합계
금액	1,400	1,147	586	353	351	166	8	4,011	2,901	1,181	400	135	4,617
(비중)	(34.9)	(28.6)	(14.6)	(8.8)	(8.8)	(4.1)	(0.2)	(100)	(62.8)	(25.6)	(8.7)	(2.9)	(100)

자료: 한국산업은행(1964).

3) 경제개발기 및 고도성장기: 1961~79년

1960년대 들어 은행산업은 커다란 변화를 맞이하게 되었다. 1962년 경제개발5개년계획이 수립되면서 경제개발을 위한 자금동원을 위해 정부는 은행산업을 재편하고 특수은행을 신설하였으며 외자를 적극적으로 도입하는 등 정부주도의 성장금융체제를 구축하기 시작하였다. 우선 정부는 1961년 6월 「부정축재처리법」을 제정하고 1950년대 후반에 민영화되어 소수의 민간자본가들에게 소유되었던 일반은행의 주식을 부정축재재산 환수의 일환으로 1961년 10월 정부로 다시 귀속시켰다. 또한 이들 민간 대주주의 의결권을 제한함으로써 민영화된 일반은행을 다시 정부 소유로 돌려놓았다. 또한 1962년 5월 「한국은행법」을 개정하여 통화발행과 관련된 한국은행의 권한을 축소하는 대신 「은행법」을 개정하여 일반은행의 금융지원기능을 강화하기 시작하였다. 한편, 일반은행에 대한 감독권은 한국은행 금융통화운영위원회에 있었으나 특수은행에 대한 감독권은 정부인 재무부가 보유함으로써 정부주도의 금융산업정책을 수행하는 데 일조하게 되었다.

정부는 일반은행의 기능 확대와 더불어 다양한 특수은행을 설립하고 그 기능을 대폭 강화하였다. 즉, 1961년에는 「산업은행법」을 개정하여 산업은행의 자본금을 늘리고, 유가증권, 외자차입, 해외차관지급보증 등의 업무를 추가하였으며, 자회사로 성업공사(현 자산관리공사) 등을 신설하였다. 또한 경제사업을 담당하던 구(舊)농업협동조합과 기존의 농업은행을 통합하여 농업협동조합을 설립하고 경제사업과 신용사업을 겸영하도록 하였다. 농협의 발족과 더불어 정부는 농어촌의 고리사채를 정리하고 재정자금을 공급하는 등 농촌에 대한 적극적인 금융지원을 시작하였다. 그리고 중소기업 지원을 위해 구(舊)농업은행의 도시 점포를 기반으로 중소기업은행을 설립하였다. 이와는 별도로 1965년에는 일반은행에 중소기업 의무대출비율을 설정하여 중소기업 대출을 증대시키는 노력을 하였다.

1962년에는 기존의 농업협동조합과 산업은행이 담당하던 수산금융을 활성화하기 위해 수산업협동조합을 설립하였다. 1963년에는 기존의 무진회사가 주로 담당하던 서민금융을 전담하도록 하기 위해 국민은행을 설립하여 상호부금을 주요 업무로 하였다. 또한 한국은행이 수행하던 외국환업무를 이관하여 한국외환은행을 설립하고, 5개 시중은행을 을류외국환은행에서 갑류 외국환은행으로 승격하였다. 1968년에는 일반은행에서 겸영하던 신탁업무를 전담할 한국신탁은행을 설립하였고, 1969년에는 주택자금 공급 확대를 위해 기존의 한국주택금고를 은행으로 전환하여 한국주택은행을 설립하였다.

한편, 1959년 지방은행으로 설립된 서울은행이 1962년 부산지점을 설립하여 전국은행화한 이후 우리나라에 지방은행은 없었으나, '1도 1은행 원칙'에 따라 1967년 대구은행을 필두로 부산은행(1967년), 충청은행(1968년), 광주은행(1968년), 제주은행(1969년), 경기은행(1969년), 전북은행(1969년), 강원은행(1970년), 경남은행(1970년), 충북은행(1971년) 등 총 10개의 지방은행이 설립되었다.

1960년대 말부터 외국은행의 국내진출이 이루어졌는데 미국계인 체이스맨하턴(1967년), 퍼스트내셔널시티(1967년), 뱅크오브아메리카(1967년)와 영국계인 차터드은행, 일본계인 도쿄은행(1967년), 미쓰비시은행(1967년), 후지은행(1972년), 다이이치강교은행(1972년) 등이 국내에 지점을 설치하였다.

정부는 경제개발계획을 충실히 이행하기 위해 인위적으로 저금리를 유지하고 필요한 산업부문에 신용을 할당하는 정책기조를 취했다. 즉, 금융통화위원회와 재무부 등 정책당국은 높은 물가상승과 만성적인 자금초과수요가 존재하는 중에도 금융회사의 여수신금리를 낮게 책정하고 정책우선순위가 높은 산업과 대기업에 우선적으로 신용을 할당하였다. 이러한 직접적인 규제지침은 금융통화위원회가 제정한 '금융부문 자금운용요강'과 '금융부문 자금운용규정' 등으로 구체화되었다.

그러나 이와 같은 인위적인 저금리와 신용할당정책이 한계에 봉착하자 1965년 정부는 은행의 정기예금 금리를 대폭 인상하는 등 금융개혁을 단행하였다. 이는 물가불안으로 인해 시중자금이 실물자산과 사채시장으로 몰리자 이를 제도권 금융회사로 유인하기 위한 고육책이었다. 이에 따라 1960년대 후반에는 예금 증가율이 연 50%를 상회하였고, 특히 4대 시중은행(한일은행·한국상업은행·조흥은행·제일은행)의 여수신은 1965년부터 1970년까지 5년 사이에 10배 이상 급속히 증가하였다. 또한 1960년대 후반부터는 상업차관이 급격히 증가하게 되는데, 일반은행은 상업차관에 대한 지급보증을 통해 외자도입에 지대한 역할을 하였다. 그럼에도 불구하고 사금융시장은 여전히 위축되지 않고 1970년대에 들어서는 오히려 확대되는 모습을 보이는 가운데 은행권으로부터 자금을 공급받지 못하는 중소기업과 영세 서민들은 사금융시장으로 내몰리는 등 폐해가 컸다.

〈표 3-51〉 시중은행별 예금

(단위: 억원)

연월 말	한일	상업	제일	조흥	서울
1965. 9	100	111	102	103	34
1966. 3	139	151	141	142	48
1966. 9	177	173	193	178	60
1967. 3	234	245	251	238	91
1967. 9	306	322	332	321	114
1968. 3	344	382	395	375	151
1968. 9	505	510	505	517	204
1969. 3	672	682	684	683	286
1969. 9	893	907	914	891	445
1970. 3	918	928	920	906	478
1970. 9	1,000	1,007	1,000	932	526

자료: 한일은행(1982).

1960년대에는 제1, 2차 경제개발계획이 성공적으로 완수되어 경제의 자립기반이 자리잡았지만, 1970년대에 들어서면서는 고도성장의 부작용이 나타나기 시작하였다. 물가불안이 만연하고 일부 재벌기업의 재무구조가 악화되면서 산업구조의 불균형이 노정되기 시작한 것이다.

이에 정부는 중화학공업 육성을 목표로 제3차 경제개발계획을 수립하고 산업정책의 변환을 도모하면서 금융제도를 정비하게 되는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 1972년에는 소위 '8·3 조치'를 통하여 기업보유 사채 동결, 기업에 대한 특별대환 자금융자, 금융회사 금리인하, 신용보증제도 확충 등의 조치를 취하였다. 동 조치로 인해 기업의 금융부담이 감소하고 이윤이 상승하는 등 경제가 일시적으로 회복되는 모습을 보이기도 하였다.

둘째, 사금융을 제도권으로 유인하기 위해 「단기금융업법」, 「상호신용금고법」, 「신용협동조합법」 등 사금융 양성화 3법을 제정하였다. 이로써 단기금융회사·상호신용금고 등 비은행·비통화 금융회사를 통한 금융시장의 다변화를 도모하였다.

셋째, 중화학공업 육성을 위해 국민투자기금을 설치하였고, 기업공개를 적극 추진하기 위해 「자본시장육성에관한법률」(1968년), 「기업공개촉진법」(1972년)을 제정하였다. 또한 한국산업은행·한국외환은행·한국수출입은행 등 특수은행의 설비자금 공급기능을 강화하고, 일반은행의 정책금융 비중을 확대하였다. 이로 인해 예금은행 대출 중 정책자금이 차지하는 비중은 1976년에 이미 40%를 상회하게 되었다.

〈표 3-52〉 예금은행 대출 중 정책금융 비중 추이

(단위: 억원, %)

	1966	1971	1976	1981
총대출금(A)	307	2,007	8,378	39,295
Ⅰ. 원화대출	307	1,971	8,193	37,506
1. 금융자금	286	1,880	7,343	34,681
가. 정책금융	20	441	2,497	9,823
무역금융	3	243	1,229	4,764
수출산업	–	–	156	1,537
설비자금	–	–	–	–
주택자금	–	90	448	–707
농업자금	19	84	246	175
수산업자금	2	20	205	322
나. 일반금융(B)	266	1,239	4,846	26,858
2. 재정자금	21	91	174	2,006
3. 국민투자기금	–	–	676	819
Ⅱ. 외화대출	–	36	185	1,989
정책금융합계(C=A–B)	41	568	3,532	12,437
(C/A)	(13.4)	(28.3)	(42.2)	(31.7)

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

〈표 3-53〉 일반은행 및 특수은행 변천 추이

(연말 기준)

	1960	1970	1980
시중은행[1]	조흥, 상업, 제일, 한일(4)	조흥, 상업, 제일, 한일, 서울,[2] 신탁(6)	조흥, 상업, 제일, 한일, 서울신탁[3] (5)
지방은행	서울(1)	대구, 부산, 충청, 광주, 제주, 경기, 전북, 강원, 경남[2] (9)	대구, 부산, 충청, 광주, 제주, 경기, 전북, 강원, 경남, 충북[2] (10)
특수은행		농협, 수협, 국민, 주택, 중소기업, 외환[2] (6)	좌동(6)

주: 1) 서울은행은 1962년, 외환은행은 1989년, 국민은행은 1995년, 주택은행은 1997년에 시중은행으로 전환.
2) 밑줄 친 은행은 신설 또는 전환된 은행.
3) 서울은행과 신탁은행의 합병.
4) ( ) 안은 전체 은행 수.

자료: 한국은행, 『한국의 금융·경제 50년사(1945~2000)』, 2000. 6.

정부는 '금융부문 자금운용규정', '금융회사 선별융자지침' 등을 통해 은행을 양적·질적으로 통제하였던바, 그 과정에서 은행들은 정책금융에 충실한 나머지 자발적인 대출심사기능의 확보, 차입기업에 대한 효과적인 감시 등 본연의 기능을 확충하는 데 소홀할 수밖에 없었다. 정책금융의 확대로 인해 선별적으로 자금지원을 받은 중화학산업은 고속성장을 하였지만, 은행의 자율성은 제약되었고 금융산업의 정상적인 발전은 어려운 상황이 지속되었다.

한편, 1960년대에 확립된 시중은행, 지방은행, 특수은행의 은행산업 골격은 1970년대에도 그대로 유지되었으며, 은행에 대한 정부의 통제가 강화되는 중에도 은행의 규모는 높은 경제성장률을 반영하여 크게 확대되었다.

3) 자율개방시대 및 시장경제 전환기: 1980~97년

1980년대 들어서는 정부의 지나친 금융규제로 인해 낙후된 금융시장이 제 역할을 회복하고 금융산업의 경쟁력을 제고해야 한다는 반성의 목소리가 커지게 되었다. 이에 따라 정부는 은행경영의 자율화, 일반은행의 민영화, 은행의 신설 및 업무영역 확대 등 금융자율화조치를 지속적으로 추진하였다.

우선 경영자율화와 관련하여 정부는 1981년 금융회사 통첩의 대부분을 폐지하고, 1982년에는 「은행법」을 개정하여 감독당국의 포괄적 지시명령권을 삭제하였다. 이미 1972년에 상업은행이 민영화된 바 있었지만, 1980년대 들어 정부는 공개경쟁입찰을 통한 매각방식으로 한일은행(1981년), 서울신탁은행(1982년), 제일은행(1982년), 조흥은행(1983년)을 민영화하였다. 다만, 민영화와 함께 은행의 공공성 확보정책도 동시에 추진되었는데, 은행이 대기업의 사금고로 전락되는 것을 방지하기 위하여 1982년 「은행법」을 개정하고, 은행의 동일인 소유한도를 발행주식의 8% 이내로 제한하였으며, 1994년에는 동 한도를 4%로 더욱 강화하였다.

한편, 금융회사의 진입규제가 완화되면서 6개 시중은행이 신설되기도 하였다. 즉, 신

한은행(1982년)은 재일동포 기업인들의 출자, 한미은행(1983년)은 미국의 BOA(Bank of America)와 국내 대기업의 합작으로 설립되었다. 이어서 중소기업 전담은행으로 동남은행(1989년), 대동은행(1989년)이 신설되고, 이북 5도 실향민의 자금을 받아 동화은행(1989년)이 설립되었으며, 특수은행이었던 외환은행은 1989년에 일반은행으로 전환되었다. 이후 한국투자금융(주)이 하나은행(1991년)으로, 한양투자금융(주)과 금성투자금융(주)이 보람은행(1991년)으로 전환되고, 평화은행(1992년)의 신설, 국민은행의 시중은행 전환으로 인해 은행의 숫자는 1990년대 중반에는 15개에 이르게 되었다.

은행의 업무영역도 확대되기 시작하였는데, 1980년 국민은행에 신용카드업무가 허용되고 1982년에는 5개 은행이 공동으로 출자하여 신용카드업에 진출하게 되었다. 또한 서울신탁은행이 독점적으로 수행하던 신탁업무가 1983년부터는 지방은행에, 1984년부터는 시중은행에 허용됨에 따라 은행은 다양한 신탁상품을 취급할 수 있게 되었다. 업무영역 확대와 더불어 은행 간 경쟁이 치열해지고 1994년 지점 증설이 자유화되면서 일반은행들은 적극적인 점포 확장에 나섰으며 은행 직원의 숫자도 지속적으로 늘어났다.

1980년대 말부터 세계화 물결 속에 국내 금융시장 개방압력이 거세지자 정부는 1992~93년 '1~3단계 금융자율화 및 개방계획'을 발표하고 금리자유화, 통화관리방식 개선, 여신관리제도 개편, 단기금융시장 발전, 외환거래 및 자본자유화 등을 골자로 하는 금융자율화정책을 추진하였다. 우선 1991년부터 4단계 금리자유화계획에 의거하여 순차적으로 여수신금리의 자유화가 이루어지면서 1997년에는 요구불예금, 초단기 저축성예금 금리와 재정지원자금 여신금리를 제외한 모든 여수신금리가 자율화되었다. 금리자유화는 은행의 영업행태에도 변화를 가져왔다. 이전에는 만성적인 자금 초과수요 상태에서 은행은 수신 확보에 주력하는 영업행태를 보여왔으나, 금리자유화로 인해 예대마진이 줄어들자 은행 간 우량고객 확보를 통한 안정적인 영업이익 확보가 주요 관심사로 대두되었다. 한편, 1980년대 들어 한국 기업의 해외진출이 활발해지자, 시중은행들은 이들 기업을 지원하기 위해 해외점포를 확장하는 등 국제 영업망도 확충하게 되었다. 또한 외환 및 자본 자유화로 인해 국내은행의 국제업무도 확대되었는데, 일반은행의 해외자금조달과 운용규모는 1995년에 2조원을 상회하였고 외국환 업무량이 증가하면서 외국환 관련 수익도 급신장세를 보이게 되었다.

〈표 3-54〉 은행별 예금 추이(1970~80년)

(단위: 10억원)

은행 \ 연말	1970	1975	1980
일반은행	505.5	1,923.3	7,752.1
시중은행	467.1	1,610.2	6,417.8
지방은행	32.8	283.6	1,178.6
외국은행	5.5	29.6	155.9
특수은행	284.2	889.0	4,663.7
계	799.7	2,812.3	12,412.9

주: 총예금은 연말잔액임.
자료: 한국은행, 『통화금융통계』, 각호.

〈표 3-55〉 시중은행의 국내점포 증가 추이

(단위: 개소)

은행	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
조흥	113	126	135	145	146	157	164	179	195	237	258	285	309	334	356	398
상업	101	113	130	133	143	149	157	167	188	229	250	262	279	299	321	354
제일	105	114	126	134	143	150	157	163	178	219	240	276	291	316	345	384
한일	102	109	123	136	144	153	158	170	185	221	243	264	283	301	329	360
서울	135	139	157	164	173	181	191	202	210	250	269	287	299	306	319	339
신한	–	–	8	17	26	34	44	54	63	75	90	108	126	147	165	185
한미	–	–	–	4	7	16	23	26	30	39	47	57	61	71	81	98
합계	556 (–)	601 (8.1)	679 (13.0)	773 (13.8)	782 (1.2)	840 (7.4)	894 (6.4)	961 (7.5)	1,094 (13.8)	1,270 (16.1)	1,397 (10.0)	1,539 (10.2)	1,648 (7.1)	1,774 (7.6)	1,916 (8.0)	2,118 (10.5)

주: 점포는 지점과 출장소 포함. ( ) 안은 전년 대비 증가율임.
자료: 한국은행, 『은행경영통계』, 각년도.

1990년대에는 은행의 겸업화전략도 적극적으로 전개되었다. 은행·증권·보험의 3대 축을 기준으로 핵심 업무는 유지하되 주변 업무에 대해서는 자회사방식으로 상호진입을 점진적으로 허용하게 되자, 은행은 자회사를 통한 타 업종 진입을 적극 추진하게 되었다. 예컨대, 은행들은 리스사, 카드사, 종합금융사, 상호신용금고, 투자신탁회사, 파이낸스사, 투자자문사, 경제연구소 등 다양한 자회사를 보유하여 궁극적으로 겸업은행(universal banking)을 지향하는 모습을 보였다.

그러나 이는 향후 업무중복과 과당경쟁으로 이어지면서 은행산업 전체의 효율성을 낮추고 대규모 구조조정의 계기로 작용하였다. 한편, 업종 간 진입장벽이 완화되고 경쟁이 심화되면서 은행의 수익성은 감소하기 시작했는데, 이를 만회하기 위해 은행들은 기업대출을 크게 늘리는 등 위험성향을 높이게 되었다. 1990년대 후반 '금융회사 경영지도에 관한 규정'이 제정되고 BIS 자기자본비율 규제가 도입되며 은행도산에 대비하여 예금보험공사(1996년)가 설립되는 등 건전성규제의 기본적인 틀이 갖추어지기 시작했으나 감독당국의 감독역량은 미흡하였다. 이러한 상황에서 은행들은 외환위기라는 외부충격에 의해 극적인 구조조정의 시련을 맞이하게 되었다.

4) 경제위기 극복시대 및 경제체질 개선기: 1998~2009년

국내기업들은 1990년대 WTO 체제하에서 국내외 경쟁이 치열해지는 와중에도 과거 고도성장기의 환상에 젖어 과다차입과 외형성장 위주의 경영관행에서 벗어나지 못하고 있었다. 1990년대 중반부터 기업의 부도징후가 나타나기 시작하더니 경기하강과 더불어 1997년 한보그룹의 도산으로 본격적인 외환위기의 서막이 오르게 되었다. 이후 같은 해에 삼미·진로·대농·기아 등 대기업이 연쇄적으로 도산하면서 금융회사의 부실채권이 급증하게 되는데, 이는 국내 금융회사의 대외신인도 하락으로 이어지게 되었다. 이어 금융회사들의 외화채무 만기연장이 어려워지고 정부의 외환보유고도 바닥을 드러내보이면서 결국 IMF에 구제금융을 신청하는 사태에 이르게 되었다.

외환위기가 발발하자, 정부는 1997년 말 기준으로 BIS 비율 8%에 미달하는 은행 중 회생 가능성이 없다고 판단되는 대동・동남・동화・경기・충청은행 등 5개 은행을 계약이전(P&A)방식으로 퇴출시켰다. 한편, 나머지 BIS 비율 8% 미만의 7개 은행에 대해서는 경영정상화계획을 조건부로 승인하였는데, 이에 따라 외환은행은 독일 코메르츠 은행과의 합작을 통해 생존을 모색하였으며, 상업은행과 한일은행이 합병하여 한빛은행으로 개명하였고, 조흥은행은 강원은행・충북은행・현대종금을 흡수합병하였다. 또한 합병과정에서 정부가 증자에 참여함으로써 한빛은행・조흥은행・평화은행은 공적자금을 받게 되었다. 또한 제일은행과 서울은행에는 정부가 7조원 이상의 막대한 자금을 투입한 후 우선 제일은행을 미국의 뉴브릿지캐피탈 컨소시엄에 매각하였다. BIS 비율 8% 이상인 은행도 구조조정대상의 예외는 아니었다. 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)로부터 외자를 유치한 하나은행은 보람은행과 합병하여 하나은행으로 새롭게 출발하였고, 국민은행은 장기신용은행을 합병하고 이후 골드만삭스로부터 5억달러의 투자를 받았다.

제1차 은행구조조정이 일단락된 2000년 이후 대형은행 간의 짝짓기 형태로 은행산업의 제2차 구조조정이 시작되었다. 우선 소매금융과 주택금융에서 강점을 가지고 있던 국민은행과 주택은행이 2001년 합병하여 국민은행으로 새롭게 출발하였고, 합병대상을 물색하고 있던 하나은행은 공적자금관리위원회의 서울은행 매각과정에 가장 높은 금액을 제시하면서 2002년 서울은행을 합병하게 되었다. 마지막으로 2006년 신한은행이 정부가 보유하고 있던 조흥은행의 지분 80%를 인수하면서 조흥은행을 신한지주회사의 자회사로 편입함으로써 2차 구조조정도 일단락되었다.

외환위기 이후 금융구조조정 과정에서 자의 반 타의 반으로 금융기관 감독체계 및 기반이 확립되기 시작하였다. 우선 1998년 4월 1일 금융감독위원회가 신설되고 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등이 1999년 금융감독원으로 통합되면서 영국과 유사한 통합 감독기구체제가 마련되었다. 또 금융기관의 부실채권 처리 전담기구였던 성업공사가 한국자산관리공사(Korea Asset Management Corporation: KAMCO)로 변신하면서 명실상부한 공적 배드뱅크(bad bank)로 자리매김을 하게 되었다. 1996년에 설립된 예금보험공사는 모든 금융권을 대상으로 업무를 확대하면서 부보대상 예금에 대한 예금대지급, 부보금융회사에 대한 출자 및 출연, 출자금융회사에 대한 사후관리 등 다양한 기능을 담당하게 되었다. 또한 은행감독 측면에서도 금융회사에 대한 적기시정조치(prompt corrective actions)가 제도화되고, 은행의 자산건전성을 평가할 때 차주의 미래상환능력까지 감안하는 신(新)자산건전성 분류기준(forward looking criteria)이 도입되어 선제적인 금융감독의 기틀이 마련되었다.

은행들은 외환위기와 더불어 대차대조표상의 부실자산을 정리하고 새로운 경쟁환경에 적응하게 되었다. 즉, 자체적인 구조조정 노력을 통해 강도 높게 인력과 점포 감축을 추진하면서 과거 개발시대 정책금융을 제공하던 역할에서 벗어나 시장논리에 입각한 중장기적 수익성 강화를 통한 주주가치의 제고가 최선의 경영목표라는 것을 깨닫게 되었다. 제도적인 측면에서도 2000년 「금융지주회사법」이 제정되면서 대부분의 시중은행이 금융지주회사 형태의 대형화 및 겸업화 전략을 취하게 되었다. 은행의 증권업무 수행, 방카

슈랑스(bancassurance) 등 금융업종 간 겸업화가 진전되면서 금융회사 간의 업종에 관계없는 무한경쟁 양상이 나타났으며, 금융지주회사는 은행자회사뿐만 아니라 타 금융자회사 간의 균형 있는 성장을 추구하려는 노력을 하게 되었다. 또한 인터넷뱅킹을 포함한 전자금융이 확산됨에 따라 전통적으로 은행의 경쟁력에서 단순한 점포 수나 인력수에 의한 네트워크의 의미가 약화되고 우량고객과의 장기간에 걸친 관계형성을 통한 금융서비스 제공이 주요한 경쟁요소로 부각되었다.

미국의 서브프라임 사태에서 촉발된 최근의 글로벌 금융위기가 시사하는 교훈은 다양한 방면에서 나타나고 있지만, 그중에서도 은행에 시사하는 바가 가장 크다고 할 수 있다. 위기가 발생하면서 건전하고 안정적인 은행산업이 경제의 회생에 가장 중요하다는 점이 다시 한 번 부각되고 있다. 따라서 대부분의 국가에서 훼손된 은행산업의 건전성 회복을 경제회복의 최우선과제로 삼고 있는 것이다. 다시 말하자면 은행산업을 바라보는 정책당국의 시각이 "은행이 일단 부실화되면 예금자보호 등 직접적 이해당사자에 대한 보호 이외에는 더 이상 돌볼 필요가 없다"는 관점(gone concern)에서 "경제의 근간이 되는 영속적인 개체로서 사전·사후적으로 은행의 건전성을 유지하는 것이 필수적"이라는 관점(going concern)으로 전환되고 있는 것이다. 이 밖에도 은행을 포함한 금융시스템의 경기순응성(procyclicality) 문제, 자본금 규제, 거시적 건전성규제(macro-prudential regulation) 등을 포함한 은행감독방식의 새로운 모색 등 글로벌 금융위기를 통해 노정된 은행산업의 구조적 개선방안에 대해 G20을 포함한 국제적 금융계에서 많은 논의가 진행 중이다. 국내 은행산업도 이에 대하여 적극적으로 참여하고 사전적인 대비책을 준비할 필요가 있을 것이다.

금번의 글로벌 금융위기는 우리나라가 직접적인 원인을 제공하지 않았고 또한 서브프라임 자산에 대한 우리나라 금융회사의 노출 정도도 그리 크지는 않았지만, 소규모 개방경제인 우리나라 경제구조의 특성으로 인해 실질적인 여파가 우리나라 은행에도 미치고 있다. 현재 우리나라 은행들은 감독당국의 지도하에 이미 2008년 말 자본확충을 마쳐 대부분 BIS 비율 12% 이상의 우량한 자본건전성을 보이고 있다. 그러나 세계경기의 침체가 상당 기간 지속될 경우 수출 위주의 산업구조를 가진 우리나라의 실물경제도 타격을 입을 것이 자명한바, 이는 순차적으로 은행에도 영향을 미칠 가능성이 있다. 향후 은행은 부실이 예상되는 기업과 가계에 대한 구조조정과 사전적 위험관리에 만전을 기하면서도 그동안 취약해진 자금중개기능을 회복하여 신용경색을 예방하고, 경제 전체가 부채축소(deleveraging)의 악순환에 빠져들지 않도록 최선의 노력을 경주해야 할 것이다.

이 밖에도 국내은행이 진정한 세계 주자(global player)로 발돋움하기 위해서는 중·장기적으로 풀어야 할 과제가 즐비하다. 최근 외국 언론에서 많은 논란을 일으켰던 것처럼 높은 예대율 비율로 인해 잠재적인 유동성 위험에 노출될 수 있다는 우려를 잠식시키기 위해서는 핵심 예수금을 안정적으로 확보할 필요가 있다. 또한 향후 예상되는 글로벌 금융규제 강화기조에 선제적으로 대응하여 충분한 자본력을 확충함으로써 유사시의 손실흡수능력을 확대하고 국제적 신인도를 제고하는 것도 필요하다. 은행 자체적으로 내부적인 거시감독적(macro-prudential) 기능을 확보하여 여신의 경기순응성을 완화하고 산업별 집중위험 등도 관리해야 할 것이다.

〈표 3-56〉 구조조정기의 은행의 변동상황

1998년 6월 이전	제1차 구조조정기	제2차 구조조정기	2003년 6월
주택은행	주택은행 (P&A, 1998. 6)	주택은행	국민은행
대동은행			
국민은행	국민은행 (P&A, 1998. 6)	국민은행 (M&A, 1999. 1)	
동남은행			
장기신용은행	장기신용은행		
조흥은행	조흥은행 (M&A, 1998.12)	조흥은행	신한은행 (M&A, 2003. 6)
강원은행			
충북은행			
동화은행	신한은행 (P&A, 1998. 6)	신한은행	
신한은행			
상업은행	한빛은행 (M&A, 1998. 7)	한빛은행 (M&A, 2001. 12)	우리은행 (명칭 변경, 2002. 5)
한일은행			
평화은행	평화은행		
서울신탁은행 (1976)	서울은행 (명칭 변경, 1995)	서울은행	하나은행 (M&A, 2002. 12)
하나은행	하나은행 (P&A, 1998. 6)	하나은행 (M&A, 1998. 10)	
충청은행			
보람은행	보람은행		
한미은행	한미은행 (P&A, 1998. 6)	한미은행	한미은행
경기은행			

주: 대동, 동남, 동화, 경기, 충청은 자산부채 이전(P&A)방식에 의해 합병되었다. ( ) 안은 변동사유와 시기를 표시함.

2. 비은행금융회사[236]

가. 개 관

우리나라의 비은행금융회사는 일관성 있는 금융정책의 산물로서가 아니라 시대상황에 맞게 임기응변식으로 설립되어왔다. 신용협동조합의 경우 1960년대부터 회원 간 금융수요에 부응하기 위해 활동하다가 1972년 「신용협동조합법」이 설립되면서 정식으로 금융회사의 모습을 갖춘 자생적인 탄생의 연원을 가지고 있다. 반면, 종합금융회사는 1970년대

236) IMF의 통화금융통계편람은 금융회사를 은행・비은행 예금취급회사, 보험회사, 증권회사, 기타 금융회사 등으로 구분한다. 본고에서 말하는 비은행금융회사는 IMF 분류에 따라 은행, 보험회사, 증권회사를 제외한 나머지 제도권 금융회사를 통칭한다. 비은행금융회사는 은행이 제공하는 상품을 분해하여 요소별로 판매하거나, 은행이 제공하기에 적합하지 않은 상품을 개발・판매하거나, 특정 소비자집단에 업무영역을 특화하면서 금융시스템 내에서 은행의 보조역할을 한다고 할 수 있는데, 금융산업이 발달할수록 이러한 비은행금융회사의 역할이 커지는 경향을 보이고 있다. 최근 글로벌 금융위기 원인의 하나로 지적되고 있는 서구의 방만한 유사은행(shadow banking)도 광의의 비은행금융회사에 포함된다고 하겠다.

외자도입 목적으로, 투자금융회사와 상호저축은행은 사금융시장을 제도권 시장으로 유인하려는 정책당국의 의도로 설립된 금융회사들이다. 비은행금융회사에 대한 감독도 정책당국의 편의에 따라 빈번하게 개편되기 일쑤였고, 진입 관련 정책도 일관성 없이 단편적으로 시행되어왔다.

이와 같이 다양한 설립배경 및 비일관적 감독정책을 반영하여 비은행금융회사의 소유 및 지배 구조도 업종별로 복잡다기한 모습을 보이고 있다. 수신이 가능한 비은행금융회사들은 통화정책 관련 규제를 거의 받지 않고 은행에 비해 상대적으로 높은 수신금리를 제시하면서 빠른 속도로 성장하였다. 그러나 위험관리를 제대로 하지 못했던 종금사, 리스사, 상호저축은행 등은 외환위기를 맞으면서 혹독한 구조조정을 경험하게 되었다. 외환위기는 부실한 금융회사는 언제든지 시장에서 퇴출될 수 있다는 시장규율을 각인시켜주는 측면에서 매우 긍정적인 영향을 끼쳤다. 특히, 최근의 글로벌 금융위기는 시장의 변화를 신속히 파악하고 대응하는 동시에 위험관리에 충실해야 한다는 것을 교훈으로 남기고 있다.

나. 시대별 특징

우리나라의 비은행금융회사 중에서 가장 연혁이 깊은 곳은 신용협동조합이라고 할 수 있다. 그러나 광복 이후 1960년까지는 우리나라 금융산업의 태동기이자 은행시스템이 정착하는 시기에 해당하는바, 동 기간 중의 비은행금융회사는 특별히 논의의 대상이 되지 않는다.

1) 경제개발기 및 고도성장기: 1961~79년

전술한 바와 같이 정부는 1960년대 고도성장을 뒷받침하기 위해 주로 은행에 의한 신용할당정책과 저금리정책을 유지하였다. 하지만 인위적인 금리규제로 인해 사금융시장이 성장하면서 영세 서민의 피해가 발생하고 신용할당을 받지 못하는 중소기업의 재무구조가 악화되는 등 은행 중심의 규제된 금융시장이 가져다주는 부작용은 상당하였다. 이에 따라 정부는 1972년 사금융시장을 제도권으로 유입하기 위해 「신용협동조합법」, 「단기금융업법」, 「상호신용금고법」 등 사금융 양성화 3법을 제정하였다. 결과적으로 이들 법에 의해 본격적으로 비은행금융회사의 활동이 시작된 것이다.

상호신용금고는 1970년대 초반까지 서민 및 영세 상공인에 대한 금융서비스를 담당하던 무진회사, 서민금고, 사채업자들을 제도권으로 흡수하기 위해 탄생하였다. 1960~70년대는 대부분의 제도권 금융회사의 자금이 경제개발계획에 등장하는 산업부문에 공급되고 서민 및 영세 상공인은 제도권 금융에서 소외되어 있는 상태였다. 물론 1961년 일부 무진회사를 흡수·합병하여 설립된 국민은행은 일부 서민금융업무를 취급하였지만, 서민의 금융수요를 충족시키기에는 역부족이었다. 이에 따라 정부는 가능한 한 많은 사금융업체를 상호신용금고로 흡수하기 위해 '선(先)인가 후(後)정비'의 원칙을 세우고, 상호신용금고의 설립을 원하는 600여 개 무진회사, 서민금고, 사채업자의 신고를 받은 후, 이

들 중 1972~73년 동안 서류상의 하자가 경미하고 부실자산이 많지 않은 350개에 대해서 상호신용금고 설립을 인가하였다.

그러나 이들 중 상당수는 위장출자, 손실유보금 과다보유 등의 부실요인을 내재하고 있어 정상적인 영업이 불가능한 상태였던바, 결국 1975년까지 139개 상호신용금고의 인가를 취소할 수밖에 없었다. 당시 전국적인 영업망을 가졌던 민생금고[237]가 위장출자 문제를 일으켰는데, 정부는 이들을 일시에 인가취소하는 것이 미칠 충격을 감안하여 국민은행과 지방은행으로 하여금 12개 민생금고를 인수하도록 하였다. 이는 국민은행과 지방은행이 상호신용금고업에 진출하게 되는 계기가 되었다.

1970년대 1차 석유파동 이후 경제환경이 악화되어 도산하는 상호신용금고가 속출하고 서민들의 피해가 급증하자 정부는 「상호신용금고법」을 개정하여 경영실적이 우수한 금고만을 선별적으로 육성하는 방향으로 정책을 선회하게 되었다. 이에 따라 재무부는 6차에 걸친 경영실태조사를 통해 C급으로 판명된 부실금고에 대해서는 증자 또는 특별지도를 강화하고, 경영정상화가 어려운 곳은 퇴출을 유도하였다. 또한 정부는 수신기능이 없는 할부전업금고의 합병을 유도하면서 대기업으로 하여금 이들을 인수하도록 하였는데, 이는 기업이 본격적으로 금고업에 진출하는 계기가 되었다.

그러나 기업의 금고업 진출은 상호신용금고의 대형화 및 신인도 제고라는 긍정적 효과 외에 여러 가지 불안요소도 내포하고 있었다. 왜냐하면 1970년대 중반 중동건설붐으로 자금사정이 좋았던 일부 건설회사, 단자사, 기타 기업들은 경쟁적으로 금고를 인수하게 되었는데, 이들 중 상당수는 금고인수를 통해 정상적으로 금융업을 영위하기보다는 모기업의 재정난 해소나 유사시 자금동원이란 편법적 의도를 가지고 있었기 때문이다. 이에 따라 상호신용금고는 감독이 불충분한 당시 상황에서 모기업의 사금고가 되는 사례가 빈번하게 발생할 수밖에 없었다.

한편, 사금융의 제도권 흡수 및 기업의 단기금융 활성화를 목적으로 하는 투자금융회사는 「단기금융업법」 제정 이후 10년간 약 30여 개가 설립되었다.[238] 이들 투자금융회사가 할인하여 매출하는 기업어음(CP)시장은 은행들이 충족하지 못하는 기업의 신축적인 단기자금수요를 효과적으로 충족시키면서 짧은 기간에 크게 성장하게 되었다. 또한 산업정책의 중심이 경공업에서 중화학공업으로 이동하면서 중장기 외화자금수요가 급증하게 되자 1975년 12월 정부는 「종합금융회사에관한법률」을 제정하고, 미국의 투자은행(investment bank)과 영국의 머천트뱅크(merchant bank) 기능에 중장기 설비금융기능까지 갖는 종합금융회사의 설립을 인가하였다.

종합금융회사 설립의 배경에는 1차 석유파동 이후 국제금융시장 상황이 악화되면서 외화조달에 한계를 느끼게 된 정부가 민간 금융회사를 통해 조달한 외자를 중화학공업에 전략적으로 공급하고자 하는 의도가 숨겨져 있었다. 1976~79년 사이에 설립된 초기 6개

237) 이는 우리나라 최대의 무진회사였던 민생무진이 민생계열금고로 전환한 것이다.

238) 이들은 주로 기업어음의 발행, 할인, 매매, 콜거래 등 단기금융업무에 주력하였기 때문에 단자회사라고 불리기도 하였다. 이들은 조직 측면에서도 거대한 은행조직에 비해 몸집이 가벼워서 적은 인력으로 기업의 단기직접금융시장을 효과적으로 공략할 수 있었다.

의 종금사는 모두 외국과의 합작으로 설립되었는데, 이는 원활한 외자도입과 함께 선진 금융기법의 도입이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 포석이었다고 할 수 있다.

2) 자율개방시대 및 시장경제 전환기: 1980~97년

1970년대 후반부터 금고 대형화정책이 어느 정도 효과를 보면서 1980년대로 들어서자 금고에 대해 보통예금업무가 허용되고 할부전업금고도 전업금고로 전환하면서 금고업계가 일원화되었다. 그러나 1982년의 소위 '이철희·장영자 사건'[239]은 인위적 저금리정책으로 제도권 금융회사의 자원배분기능이 제대로 작동하지 않는 가운데 사채의존이 심했던 기업의 자금조달에 치유하기 어려운 부작용이 있음을 드러냈다. 이 사건으로 인해 기업들의 자금사정이 악화되고 증권 및 사채 시장이 마비되기 시작하자, 정부는 1982년 금융거래실명화방안을 발표하는 한편, 사채 양성화를 위해 상호신용금고와 단자회사를 설립하는 경우에는 자금출처조사를 면제하기로 하였다. 이러한 규제완화조치로 인해 1982~83년 동안 58개의 상호신용금고가 설립되었다. 그러나 연이어 '명성 사건', '영동개발 사건' 등과 연루된 상호신용금고들이 줄줄이 도산하면서 금고업계의 신용이 실추하자, 다시 금고의 신규 설립 허가를 중단하고 신설 지점 설치도 금지하였다.

이후 1980년대 후반 '3저 효과'로 국내경제가 호황을 구가하고 우루과이라운드 출범으로 금융부문의 대외개방이 가속화되면서 금고들도 세금우대저축 등 신상품을 취급하고 영업을 확대하면서 안정적인 성장기를 맞이하였다. 그러나 1990년대 금리자유화로 상호신용금고와 은행 간 수신금리차가 축소되어 금고의 금리경쟁력이 약화되고 예대마진이 축소되자 금고업계의 경쟁은 더욱 심화되는 양상을 보이게 되었다.[240] 이러한 상황에서 금고는 지역밀착형 서민금융회사로서의 전략적 위치를 가지고 은행 및 기타 금융회사와의 경쟁에서 틈새시장을 공략하는 영업전략을 구사하게 되었다.

금리자유화는 투자금융회사의 강점을 약화시키고 단기금융시장의 신장세를 둔화시키면서 투자금융회사로 하여금 새로운 영업모델을 개발해야 하는 상황으로 몰아갔다. 이러한 상황에 적응하지 못한 투자금융회사들이 택한 방법은 타 금융업종으로의 전환이었던 바, 1991년 「금융회사의합병및전환에관한법률」이 제정되자 투자금융사들은 타 금융회사로 전환하기 시작하였다. 이때 5개 서울 소재 투자금융회사는 증권회사로 전환하였고,

---

239) 장영자와 이철희는 은행 무담보대출의 허점을 이용, 사기행각을 벌여 1981년 2월~1982년 4월 총 6,404억원에 달하는 거액의 자금을 조성하였다. 그들은 자기자본비율이 약한 건설업체 등에 접근하여 조건이 좋은 자금조달을 제시하고, 그 담보로 대여액의 2~9배에 달하는 어음을 받아 사채시장에 팔거나 주식에 투자하는 등의 방법으로 어음사기행각을 벌였다. 그 결과 공영토건·일신제강 등의 기업이 도산하고, 조흥은행장·상업은행장이 구속되었으며, 권력층의 내부 개편이 단행되는 등 정치적·사회적·경제적으로 큰 충격을 불러일으켰다.

240) 결국 상호신용금고의 역사는 업무규제 완화를 갈구하는 금고 측의 요구와 시장안정성을 유지하고자 하는 정책당국의 정책이 대립하는 것으로 요약될 수 있다. 즉, 금고 측은 줄기차게 업무영역 확대 및 지점설치 확대 등 규제완화를 요구하지만 정책당국은 '선(先)건전성 확보, 후(後)규제완화'의 기조를 유지하였다. 그러나 감독정책은 일관적인 기조를 보였다기보다는 금융시장의 상황논리에 따라 규제강화 및 규제완화가 임기응변식으로 시행되었다.

3개의 투자금융회사는 단독 또는 합병의 형태로 하나은행과 보람은행으로 전환하였다. 그후 1994년과 1996년에 각각 9개, 15개 투자금융사들이 모두 종합금융회사로 전환하였고, 「단기금융업법」과 「종금업법」이 통합되어 새로운 「종금업법」이 제정되면서 투자금융회사는 역사의 뒤안길로 사라지게 되었다. 투자금융회사의 종합금융사 전환으로 인해 1996년 말에는 30개의 종합금융회사가 시장에 난립하게 되었다.

한편, 종합금융회사는 1970년대 설립 이후 꾸준히 업무영역을 확장하면서, 초기에는 어음할인 등 단기금융업무에 주력하다가 1980년대에 들어서는 외화차입 및 대출, 중장기금융, 국제금융, 리스, 증권투자신탁 등 다양한 업무로 영역을 넓히면서 범위의 경제를 향유하고 왕성한 영업활동을 전개하였다. 특히, 1990년대 투자금융사들의 종금사 전환 이전까지는 진입장벽의 보호막 속에서 소수의 인원으로 높은 영업이익을 시현하면서 금융업종 중 상대적으로 높은 임금을 제시함으로써 우수인력을 보유할 수 있었다. 그러나 다수의 투자금융사들이 종금사로 전환하면서 시장이 포화상태에 이르자 기업에 대한 무분별한 대출 및 무리한 해외진출로 인해 외환위기와 동시에 가장 먼저 구조조정을 당하게 되는 운명을 맞게 되었다.

3) 경제위기 극복 및 경제체질 개선기: 1998~2009년

종합금융회사는 우리나라의 금융회사 중에서 가장 먼저 외환위기의 희생양이 되었다. 부실기업에 대한 과다한 대출로 대규모 신용위험을 안고 있었을 뿐만 아니라 단기로 조달한 외화자금을 장기로 대출해주면서 외화표시 부채와 원화표시 자산 간 만기불일치로 인한 유동성 위험에 그대로 노출되었기 때문이었다. 1997년 8월 이후에 종금사들은 외환수급 문제를 해결하지 못하고 실질적인 지급불능의 상태에 빠지면서 예금인출 사태를 겪게 되었다. 이에 정부는 1997년 12월 2일과 12월 10일에 총 14개 종금사에 대해 영업정지를 명령하였다. "금융회사들은 결코 문을 닫지 않는다"는 과거의 불문율이 깨지는 순간이었다. 1997년 12월부터 2000년 5월까지 18개사가 인가취소되고, 3개사가 업종을 전환하였으며, 2000년에도 예금보험공사의 자회사인 하나로종금을 통해 4개 종금사를 구조조정하였다. 2002년에는 4개의 종금사만 남게 되었지만 이 중 일부가 증권사와의 합병을 통해 증권사로 전환하여 현재는 2개사만이 종금사로서의 명맥을 유지하고 있다.

상호신용금고에 대한 구조조정도 타 비은행금융회사와 마찬가지로 가혹하게 이루어졌다. 위기 이후 실물경제의 위축으로 금고의 부실채권이 급증하고 부실경영이 노정되면서 예금인출사태가 빈발하였다. 감독당국의 상호신용금고에 대한 구조조정은 가능한 한 업계의 자구 노력을 유도하되 경영정상화가 어려운 금고에 대해서는 「금융산업의구조개선에관한법률」에 근거하여 강제퇴출시켰다. 퇴출의 방법에는 인가취소, 합병, 제3자 매각, 계약이전, 가교저축은행인 예가람저축은행 이용 등 다양한 방법을 사용하였다. 이에 따라 1997년 말부터 2000년 8월 말까지 1단계 구조조정의 결과, 231개 상호신용금고 중 76개(42개 인가취소, 15개 계약이전, 19개 합병)가 정리되었고, 2000년 9월부터 2002년 말까지 2단계 구조조정의 과정에서는 51개(32개 인가취소, 9개 계약이전, 9개 합병, 1개 해산) 상호신용금고가 퇴출되었다.

2단계의 대규모 구조조정 이후에는 타 금융회사에 비해 상대적으로 위험관리가 취약한 상호신용금고 업계가 상시구조조정 체제로 들어가게 되었다. 이에 따라 적기시정조치[241]가 자동적으로 발동되면서 2002년 이후에도 추가적인 금고의 퇴출이 진행되어 외환위기 직후 231개였던 상호신용금고는 2009년 5월 말 현재 106개로 대폭 줄어들게 된다.

상호신용금고와 관련된 주요한 업무환경의 변화가 2000년대 들어서 수차례 있었다. 첫 번째가 예금자보호제도의 변경인데, 상호신용금고 예금을 전액 보장해주던 예금자보호제도가 2001년부터 5,000만원 한도 내의 부분보장제도로 변경되었다. 예금자보호제도의 변경으로 상호신용금고의 수신이 위축되면서 영업력이 위축될 것이라는 우려도 있었으나 거액예금의 분산예치 등을 통해서 업계에 큰 충격은 없었다. 둘째로는 상호신용금고의 숙원사업이었던 명칭 변경이 있었다. 업계의 공신력을 높이고 영업을 활성화하기 위해 2001년 「상호신용금고법」이 개정되어 상호신용금고의 명칭이 상호저축은행으로 변경되었다. 이와 더불어 영업구역 제한 및 지점설치 기준 등이 완화되고 업무범위 및 동일인 여신한도 등이 확대되는 등의 대폭적인 규제완화가 이루어졌다. 그러나 이와 동시에 영업구역별 최저자본금이 100% 증액되고 사외이사 및 감사위원회 제도가 도입되어 상호저축은행의 건전성 강화 및 지배구조 개선 노력이 한층 강화되었다.

미국 서브프라임 사태로 촉발된 최근의 글로벌 금융위기는 비은행금융회사에게 다양한 교훈을 준다. 금융시장은 끈임없이 진화한다는 측면에서 시장에서 승자로 살아남는 회사들은 시장의 변화를 신속히 파악하여 이에 대한 대응을 게을리하지 않으면서 동시에 중장기적인 위험관리에 충실한 특징을 가지고 있다. 앞으로 종류가 다양하고 업권별 업무영역이 상이한 비은행금융회사의 시장이 어떠한 방향으로 진화할지에 대해서는 예단하기 쉽지 않지만, 새로운 형태의 금융혁신(innovation)이 지금도 지속되고 있는 만큼 새로운 시장의 변화를 항시 적극적인 마음으로 수용할 준비가 되어 있어야 할 것이다. 비은행금융회사의 건전한 발전 및 생태계를 위해서 몇 가지 유념해야 할 사항을 언급하자면 다음과 같다.

첫째, 쏠림현상을 경계해야 한다. 쏠림현상으로 인해 금융시스템이 위기를 맞이하고 많은 금융회사들이 도산하는 경험을 무척 많이 경험했던바, 2000년대 초반의 카드 사태, 상호저축은행들의 PEF 대출 등은 그 좋은 예이다.

둘째, 업권별로 차별화된 수익모델을 추구하는 다양화된 시장구조가 필요하다. 비은행금융회사들은 업종 자체가 매우 다변화되어 전체 금융시장에서 은행·증권·보험업권의 보완역할을 하고 있다. 그러나 상호신용금고, 신용협동조합, 여신전문금융회사 등 각 업권별로 들어가서 각 회사별 비즈니스 모델을 살펴보면 대부분이 대동소이한 모습을 보이면서 차별화되지 못하고 있다. 이상에서 설명된 금융시장에서의 쏠림현상이 나타나는 것도 이와 같이 획일적인 비즈니스 모델을 가지고 있는 것에 일부 기인한다. 감독당국의 정책기조도 차별화된 수익모델이 공존할 수 있도록 감독 측면의 일관성을 유지할 필요가

241) 경영개선 권고: BIS 비율 4% 미만, 경영개선 요구: BIS 비율 2% 미만, 경영개선 명령: BIS 비율 1% 미만 또는 부실금융회사.

있다. 여기에서 감독 측면의 일관성이란 금융시장 참가자들 간 공정경쟁을 할 수 있도록 하는 여건(level playing ground)을 조성하는 것을 말한다.

마지막으로는 기본에 충실할 필요가 있다는 것이다. 예컨대, 소매금융의 핵심인 소비자금융업을 영위하기 위해서는 과학적인 신용 분석이 필수적인바, 신용 분석시스템을 통한 과학적인 심사, 가격결정, 위험관리 등 금융업의 기본에 충실해야 하는 것은 생존의 충분조건은 아니라고 해도 최소한의 필요조건에 해당한다. 상대적으로 기본에 충실했다고 평가받는 서구의 대형 금융회사들도 최근의 글로벌 위기 국면에서 낙엽처럼 사라지는 것을 보면서 금융업의 본질이 무엇인가를 다시 한 번 고민해볼 필요가 있다.

3. 증권 관련 회사

가. 개 관

1962년「증권거래법」제정 이후 증권회사의 설립이 급증하였으나, 곧이은 증권파동으로 증권시장이 장기침체에 빠지자 수익을 내지 못하는 증권회사가 늘어났다. 산업자본이 대형화되고 자본시장제도가 어느 정도 정립된 1970년대에 들어서는 증권시장을 통한 자본조달 필요성과 증권시장 수요기반 확충을 위해 투자신탁회사가 도입되었고, 1980년대 초반에 들어서는 증권산업의 육성을 위해 증권회사에 신규 업무는 물론 해외진출도 허용하였다. 1980년대 중반 이후에는 증권시장 활황과 더불어 증권회사가 대형화되기 시작했고, 1980년대 후반 금융자유화 및 국제화가 진전되면서는 외국 증권사 및 투자신탁회사의 진입이 본격화되었다. 그러나 외환위기와 대우 사태로 부실한 증권회사와 투자신탁회사는 퇴출되고 대형 투자신탁회사는 공적자금이 투입되면서 구조조정을 맞게 되었다. 또한 투자신탁회사는 판매회사와 투자신탁운용회사로 분리됨에 따라 사라지게 되었으나, 투자신탁제도의 선진화를 위해 증권투자회사가 도입됨으로써 기존의 수익증권과 함께 뮤추얼펀드를 통한 간접증권투자의 시대가 개막되었다.

2000년대 들어서면서는 온라인 증권거래가 증가하고 사이버 증권회사 등 새로운 형태의 증권업 진출이 늘어나면서 증권회사 간 경쟁이 치열해지고 타 금융부문과의 경쟁도 더욱 격렬해져 자본시장 관련 구조조정의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 규제완화와 개혁을 통해 금융혁신과 경쟁을 유도하려는 목적하에「자본시장법」이 발효되었고, 증권회사 등 기존의 자본시장 관련 금융회사는 금융투자회사로 단일화되었다. 그러나 리먼브라더스 파산을 계기로 확산된 글로벌 금융위기는 지나친 규제완화의 부작용을 드러내며 투자은행업무에 대한 감독의 중요성을 부각시켰다.

나. 시대별 특징

1) 전후복구시대 및 경제재건기: 1948~60년

우리나라에서는 1949년 11월 재무부 면허 제1호 증권회사인 대한증권의 설립이 인가

되었다. 그러나 당시 증권업에 대한 세간의 인식이 별로 좋지 않아 그 후에는 증권회사 허가를 받기가 쉽지 않았다. 대한증권은 6·25 전쟁 전까지 약 반 년 동안 경성방직, 조선무진, 조선철도, 조선생명보험, 동아일보 등의 주식을 주로 매매하였다. 전란의 와중에 정부로부터 정식으로 허가를 받지 않은 증권매매업자들이 난립하기 시작하였으며, 이들 중 고려증권이 1952년 인가를 받은 것을 시작으로 1953년 영남증권, 국제증권, 동양증권 등이 면허를 취득하였다. 이들 5개 증권회사는 본격적인 영업활동을 위한 공동 증권시장의 필요성을 깨닫고 대한증권업협회 설립을 추진하기에 이르렀으며, 재무부와의 협의를 거쳐 1953년 11월 18일 설립인가를 받았다.

1956년 3월 증권거래소의 개설을 앞두고 한 달 동안 증권회사가 16개나 증가하였고 거래소시장 개설 시점에는 모두 49개 증권회사가 거래처로 등록하였다. 이후 3개의 증권회사가 새로 설립되기는 했으나 1957년 8월과 1958년 1월에 발생한 국채파동으로 인해 각각 3개와 4개 증권회사가 문을 닫았고, 1958년 말에는 2개 증권회사가 추가로 문을 닫으면서 43개사로 줄어들었다.

2) 경제개발기 및 고도성장기: 1961~79년

1957년 국채파동 이후 1961년까지 4년 동안 증자를 이행하지 못하거나 수도결제 불이행 등으로 문을 닫은 증권회사가 무려 24개나 되는 반면 신설 회사는 불과 4개사에 불과했던 점으로 보아 증권시장의 부침에 따라 증권회사 경영도 크게 영향을 받았던 것을 알 수 있다. 1962년 1월에는 「증권거래법」의 제정으로 증권회사의 설립이 급증하기 시작하여 8월에는 증권회사 수가 60개사로 증가하였다. 그러나 1962년 5월의 증권파동 이후 증권시장이 장기침체에 빠지게 되자 일반 투자자들은 증권시장을 외면하게 되었고, 손익을 맞출 수가 없어 문을 닫는 증권회사가 속출함에 따라 증권회사 수는 25개사로 줄어들었다. 1968년 11월 「자본시장육성에관한법률」의 제정과 12월 「증권거래법」 개정으로 증권회사 설립이 종래의 등록제에서 재무부 장관 허가제로 전환되었다.

한편, 증권투자신탁제도는 1969년 8월 자본시장육성을 위한 관계 법령 정비작업의 일환으로 「증권투자신탁법」이 제정·공포됨으로써 마련되었다. 이에 따라 1970년 한국투자공사가 서울신탁은행을 수탁회사로 하여 1억원의 기금을 설정하고 업무를 개시하였는데, 이것이 우리나라 증권투자신탁업의 시작이었다. 정부는 증권시장의 확충을 위해 1974년 8월 전업회사인 한국투자신탁회사를 설립하였으며, 1977년 2월 한국투자공사를 해체·분리하여 증권감독원과 전업회사인 대한투자신탁회사를 설립하여 증권투자신탁업의 발전을 도모하였다.

이와 같이 1970년대 중반에 들어서야 투자신탁회사가 도입된 것은, 이 시기에 이르러서야 우리나라에 자본시장 관련 제도가 어느 정도 확립되었고, 기업의 성장발전에 따라 산업자본이 대형화되는 경향이 나타나면서 증권시장을 통한 자본조달의 필요성이 증대되었기 때문이다. 당시 증권시장의 규모와 주식투자자는 증가하였으나, 증권의 대중화와 직접금융에 의한 산업자금의 조달 등은 크게 활성화되지 못하였다. 이에 따라 정부는 지속적인 경제개발을 위해서는 증시의 수요기반을 확충하는 것이 필요하다는 것을 절감하였다.

3) 자율개방시대 및 시장경제 전환기: 1980~97년

1980년대 중반 이후 증권시장이 활성화되면서 증권회사의 성장도 본격화되었다. 정부도 증권산업 육성을 위해 지속적으로 증권회사에 대한 제도적 지원을 하였으며, 증권시장을 통한 자본조달 확대를 위해 증권투자신탁산업 육성을 위한 제도의 마련에도 많은 노력을 기울였다.

즉, 정부는 1983년 7월 '자본시장기능 확충방안'을 마련하여 자본금 200억원 이상인 대형증권사에 대하여 회사채지급보증업무, CP 업무, 해외증권업무 등 신규 업무를 허용하였으며, 해외 사무소와 해외 현지법인의 설립도 허용하였다. 또한 1986년에는 양도성예금증서(CD)의 중개 및 매매 업무가, 1987년에는 통화채권투자신탁(BMF) 업무가 허용되는 등 증권회사의 업무범위가 계속 확대되었다.

한편, 증권투자신탁산업을 육성하기 위해 1982년 8월 국민투자신탁회사[242]를 설립하였으며, 1989년 11월에는 직할시 소재 5개 투자신탁회사가 설립되었다.

또한 전술한 바와 같이 정부는 투자신탁회사를 주식시장 부양수단으로 이용하기도 하였는데, 1989년 12월 12일에 12·12 조치를 시행하여 주식시장 부양을 위해 총 2조 7,692억원을 대한·한국·국민투신에 지원하여 주식을 매수하게 하였다. 그러나 결과적으로 이러한 조치로 인해 3대 투신사가 막대한 손실을 입게 되어 투신사 부실화의 한 요인으로 작용하였다.

1980년대 후반 국내증시의 활황세는 증권회사의 대형화로 이어졌으며 영업실적과 업무 측면에서 있어서도 비약적인 발전을 이루는 바탕이 되었다. 증권회사의 대형화는 증권시장의 규모 확대에 신속하게 대응하고 본격적인 자본시장 개방을 앞둔 상황에서 대외경쟁력을 높이기 위해 진행되었다. 특히, 정부는 자본시장 개방을 앞둔 1988년 6월 증권업무 전반에 관해 자율화조치를 발표하면서 그동안 직간접적으로 규제해왔던 증권회사의 지점 신설과 배당, 증자업무를 자율화하였다. 1989년 1월부터 완전시가발행제도가 시행됨에 따라 증권회사의 증자에 있어서도 연간 증자한도가 철폐되었다. 1990년 11월에는 증권산업 개방 및 단기금융회사 전환 추진방안을 발표, 단기금융회사로 하여금 증권회사를 설립할 수 있도록 허용하였으며, 합작증권회사의 설립과 개발금융회사의 증권회사 설립도 가능하게 하였다.

증권회사의 업무영역도 확대되었다. 정부는 자본시장기능 확충을 위해 자본금 200억원 이상인 증권회사에 한해 해외증권의 인수 및 매출, 신종 기업어음(CP)의 할인과 매매 등을 허용하였다. 증권회사는 신규 업무 외에 회사채 지급보증업무와 회사채 모집, 수탁업무 등도 취급하기 위해 경쟁하듯이 자본금을 늘려나갔다. 1986년에는 대형 증권회사를 대상으로 양도성예금증서(CD)의 중개 및 매매를 허용하였고, 1987년에는 통화채권투자신탁(BMF) 수익증권 저축업무를 허용하였으며, 1990년에는 소액채권 저축업무까지 취급하게 하였다.

국제업무에 있어서도 1988년 해외증시에서의 위탁매매업무와 외화증권의 매매·보유

242) 1997년 4월 현대그룹이 인수하여 현대투자신탁증권회사로 전환되었다.

및 외환예금업무를 허용하였으며, 1989년에는 해외전환사채의 전환을 허용하고 증권회사가 상임대리업무를 인가받도록 하였다.

증권회사의 업무영역 확대는 영업수익의 구성내역에도 변화를 가져왔다. 전체 영업수익 중 위탁수수료의 비중이 1987년 35.7%에서 1989년 24.4%로 낮아진 반면, 인수·주선 수수료와 금융수익의 비중은 54.9%로 절반을 넘어 수익구조의 개선을 어느 정도 이루게 되었다. 증권회사의 대형화가 이루어지면서 거래실적이 크게 향상되었지만, 주식거래실적이 대부분을 차지하였고 상대적으로 채권거래실적은 부진하였다.

한편, 1980년대 후반부터 전 세계적으로 금융자유화, 개방화 및 국제화가 진전됨에 따라 각국에서 금융산업의 상호진출이 확대되었고 우리나라도 금융산업 대외개방의 필요성을 느끼게 되었다. 이에 정부는 증권회사의 신규 설립에 관한 제도를 정비하였고, 증권사의 신설과 외국증권사의 국내진출이 본격화되었다. 우선, 홍콩계 증권회사와의 합작증권회사인 동방페레그린이 설립되었으며, 1991년 10월 영국계 증권회사인 베어링(Barings) 사와 쟈딘 플레밍(Jardine Fleming) 사의 국내 사무소가 국내지점으로 전환되었다. 이와 같은 추세가 지속되면서 1995년 말 총 15개 외국증권회사의 국내지점이 설치되었고, 이들은 한국증권거래소의 회원으로 가입하여 국내 증권시장에서 본격적인 활동을 시작하였다.

또한 투자신탁업에 대한 대외개방도 실시되었다. 정부는 1996년 OECD 가입에 따라 투자신탁업의 개방을 당초 일정보다 앞당겨 1997년 12월부터 국내 기존 증권투자신탁회사에 대한 외국인투자한도를 폐지하여 외국인의 지분참여를 확대하였으며, 1998년 12월부터는 외국계 투자신탁회사의 신설 및 합작법인의 설립을 허용하였다.

정부는 금융시장의 자율화 및 개방화를 통해 국내 금융회사의 선진화와 경쟁력 제고를 이루고자 하였다. 이를 위해 1995년 7월 '증권 관련 산업 개편방안'을 발표하였고, 이와 같은 환경 변화에 따라 국내 증권회사 수는 36개까지 증가하였다. 자율화 및 개방화는 1997년 1월 「증권거래법」의 대폭 개정으로 이어져 증권회사의 최저자본금 및 설립요건이 완화되었다.

이 밖에도 주식매수선택권(incentive stock option)제도 도입, 「자본시장육성에관한법률」 폐지, 기업 합병·매수의 공정성 제고 등이 포함되었다. 한편, 1996년부터는 투자자문회사의 투자신탁운용회사로의 전환을 비롯하여 전업 투자신탁운용회사의 설립을 자유화함에 따라 1996년 7월부터 6개 투자신탁운용회사가 업무를 시작하였고, 1997년 10월 말까지 투자신탁운용회사의 수는 23개로 증가하였다.

외환위기 이후 증권가는 여러 해 동안 지속된 증시침체로 인해 수익기반이 극도로 악화되어 있었다. 1997년 11월 이후 회사채시장과 기업어음시장이 마비되면서 대부분의 증권사들은 일주일 미만의 단기 콜머니에 의존해야 할 정도로 극심한 자금난에 시달렸다. 금융시장에서 가장 먼저 부실화된 곳은 종금사였다. 기업의 연쇄부도에 동남아 통화위기까지 겹치면서 자금부족에 직면한 종금사가 속출하였다. 이에 정부는 쌍용·한솔·대한·한화 등 14개 종금사를 무더기로 영업정지시켰고, 그 파장은 고스란히 증권사로 옮겨와 경영난을 한층 가중시켰다.

종금사에 영업정지 명령이 내려진 사흘 뒤인 12월 5일 당시 국내 증권업계 8위인 고

려증권이 부도를 냈다. 고려증권은 동일 계열사인 고려종금에 수천억원대의 자금을 빌려주었다가 고려종금이 영업정지를 당한 뒤 돌려받지 못해 결국 도산하게 되었다. 12일엔 업계 3위인 동서증권마저 무너졌다. 부도설이 나돌던 계열사인 극동건설에 대한 자금지원 소문이 시중에 유포되면서 다른 금융회사들이 여신을 회수하기 시작하자 심각한 위기에 빠지게 된 것이다. 모기업인 극동그룹의 유동성 악화가 사실로 확인된 1997년 12월에는 예탁금이 하루에도 200억~300억원 넘게 인출되면서 지급불능사태에 빠졌고 결국 유동성 부족으로 1998년 6월 1일자로 증권업 허가가 최종 취소되었다.

1990년대 들어 꾸준히 증가하여 1997년에 36개에 달했던 증권회사의 수는 외환위기로 말미암아 1998년에 33개사로 감소하였고, 투자신탁운용회사의 경우 1997년 말부터 1998년 초에 걸쳐 신세기투자신탁회사 등 5개사가 퇴출되었다.

4) 경제위기 극복 및 경제체질 개선기: 1998~2009년

1998년 12월 외국인 주식투자한도 철폐 등의 후속조치로 상장사들의 경영실적이 개선되면서 주식시장에 훈풍이 불기 시작하였다. 이에 따라 2000년에는 증권회사 수가 42개로 증가하고 1사당 평균자본금도 3,961억원으로 급증하여 증권회사의 대형화가 이루어지기 시작했고, 온라인을 통한 증권거래가 급격히 증가하면서 증권회사의 중개수수료 수입도 증가하였다.[243]

그러나 전반적으로 중개수수료가 증권회사 영업이익에서 지나치게 높은 비중을 차지한다는 것이 문제로 지적되었던바, 증시상황에 따라 증권회사의 수지가 너무 크게 변동하여 증권회사의 경영안정성에 문제가 발생할 우려가 제기되었다. 게다가 향후에도 온라인 거래가 지속적으로 늘어나고 수수료율이 하락하여 증권회사의 수수료 수입이 감소할 것으로 예상됨에 따라 증권회사는 새로운 수익원을 찾아 수익기반을 다변화시킬 필요가 있었다. 이에 정부는 증권회사 수익기반 다양화를 위해 2000년부터 증권회사가 고객의 자산을 적극적으로 관리하고 수수료를 받는 자산관리계좌(wrap account)의 도입을 허용하였다.

그럼에도 불구하고 2004년 우리나라 증권산업은 상당히 어려운 처지에 직면해 있었다. 치열한 수수료 경쟁의 결과로 위탁매매수수료율은 급격하게 하락하였고, 주식시장의 침체는 약정대금의 급감과 증권사의 수익성 악화로 이어졌다. 이에 2005년 7월 증권회사가 신탁업을 겸업할 수 있도록 「신탁업법」이 개정되고 12월부터는 퇴직연금제도가 도입됨에 따라 증권회사는 퇴직연금시장에서 운용관리업무를 수행할 수 있게 되었다. 이뿐만 아니라 자산관리시장에서도 자산관리계좌 외에 금전신탁 등 새로운 자산관리수단을 확보함으로써 다양한 상품개발을 통한 경쟁력 제고가 가능하게 되었다. 이 밖에도 부동

243) 외환위기 이후 우리나라 증권산업 및 증권시장에서 눈에 띄는 특징 가운데 하나는 증권산업의 디지털(digital)화이다. 1997년부터 시작된 온라인 거래가 1999년 이후 급격히 확대되었으며 인터넷을 이용한 증권발행, 즉 인터넷 직접공모가 시도되었다. 또한 2000년 들어 온라인 위탁매매만을 수행하는 사이버증권회사가 등장하였으며, 전자장외시장의 일종인 ECN도 설립되었다.

산신탁, 종합재산신탁 등을 취급할 수 있게 되었다.

한편, 1997년에는 증권투자신탁회사에 외국인투자가 허용되고, 1998년 12월부터는 외국 투자신탁회사의 신설 또는 합작법인의 설립이 허용되었다. 1998년 9월에는 투신사의 책임경영체제 확립을 위해 투신사 주식의 소유한도가 폐지되었다. 또한 1999년 5월에는 「증권투자신탁업법 시행령」이 개정되어 투신업에 대한 진입규제가 완화되고 최저자본금이 300억원에서 100억원으로 축소되었다.

〈표 3-57〉 1990~98년 중 우리나라 증권회사의 수와 자본금 변화 추이

(단위: 사, 억원)

	회사 수		자본금	
	국내	외국계	총계	1사당 평균
1990	25	0	22,036	881
1991	31	2	22,841	737
1992	32	7	26,766	836
1993	32	8	26,766	836
1994	32	11	27,616	863
1995	33	14	29,161	884
1996	34	19	30,272	890
1997	36	22	33,462	930
1998	33	21	34,364	1,041

자료: 한국증권업협회, 『증권』, 각호.

〈표 3-58〉 1999~2007년 중 우리나라 증권회사의 수와 자본금 변화 추이

(단위: 사, 억원)

	회사 수		자본금	
	국내	외국계	총계	1사당 평균
1999	31	22	66,874	2,157
2000	42	20	166,376	3,961
2001	44	18	174,541	3,967
2002	43	17	171,646	3,992
2003	43	15	165,019	3,838
2004	41	15	156,776	3,824
2005	38	15	73,769	1,941
2006	39	14	76,416	1,959
2007	39	14	85,636	2,196
2008. 9	45	14	97,563	2,168

자료: 한국증권업협회, 『증권』, 각호.

〈표 3-59〉 증권회사의 수지 추이

(단위: 억원, %)

	1980. 12	1991. 3	1996. 3	1999. 3	2001. 3	2005. 3	2009. 3
영업수익	1,202 (100.0)	20,788 (100.0)	33,630 (100.0)	86,245 (100.0)	139,671 (100.0)	108,969 (100.0)	477,282 (100.0)
수입 수수료	371 (30.9)	11,015 (53.0)	16,589 (49.3)	42,819 (49.6)	69,025 (49.4)	44,778 (41.1)	67,319 (14.1)
금융수익	292 (24.2)	7,757 (37.3)	9,535 (28.4)	7,057 (8.2)	19,456 (13.9)	13,075 (12.0)	58,381 (12.2)
증권매매 이익	536 (44.6)	1,916 (9.2)	7,365 (21.9)	34,197 (39.7)	48,389 (34.6)	50,320 (46.2)	335,994 (70.4)
기타	4 (0.3)	99 (0.5)	141 (0.4)	0 (0.0)	2,801 (2.0)	797 (0.7)	15,587 (3.3)

주: 1) 수치는 회계연도 기준(1982년도 이전은 12월 결산, 이후는 3월 결산).
2) 1999년 이전은 한국증권업협회, 1999년부터는 금융감독원 데이터 사용.
자료: 한국증권업협회, 『증권』, 각호; 금융감독원 금융통계시스템(http://fisis.fss.or.kr).

투자신탁회사는 기관투자가로서 주식시장과 채권시장에서 중추적인 역할을 수행하였다. 그러나 외환위기 이후 대우그룹의 부도 등으로 인한 부실채권 증가로 투자신탁회사의 자산건전성은 극도로 악화되었다. 이에 따라 정부는 대한투신과 한국투신에 1999년 12월부터 2000년 1월까지 대우채권 손실보전을 위해 2조 8,000억원, 2000년 1월 30일에 대우채권 환매자금지원을 위해 2조원의 공적자금을 지원하였다. 신탁계정에서 이전된 고유계정상의 부실부분에 대해서는 2000년 6월 10일까지 4조 9천억원(대한투신 1조 9천억원, 한국투신 3조원)의 공적자금을 추가로 투입하였다. 한편, 현대투신은 현대그룹이 자구책의 일환으로 1조 7천억원을 증자하였고, 외자도입 등의 형태로 추가자금을 투입하였다.

금융감독위원회는 2000년 4월 15일 투신업 구조조정 대책을 발표하였으며, 이 대책에 의해 7월부터 대한투신과 한국투신이 판매회사와 투자신탁운용회사로 분리되었다. 수익증권의 판매는 대한투자신탁증권회사와 한국투자신탁증권회사로, 운용은 대한투자신탁운용회사와 한국투자신탁운용회사로 각각 분리되었다.

정부는 투자신탁제도의 선진화, 자본시장의 질적 고도화, 투자자를 위한 다양한 증권투자수단의 제공, 외국자본의 국내투자 유치 등을 도모하기 위해 1998년 9월 「증권투자회사법」을 제정하여 회사형 투자신탁제도를 도입하였다. 그러나 회사형 투자신탁 중 폐쇄형만이 우선 도입되고 미국 등 선진국에서 일반화되어 있는 개방형의 도입은 지연되었다.

증권투자회사는 고객의 자산을 맡아 전문가가 투자를 대행하는 기관으로서 자산을 유가증권 등에 투자하고 그 수익을 투자자에게 분배한다는 점에서는 기존의 증권투자신탁과 동일하다. 또한 증권투자회사의 펀드(뮤추얼펀드)와 투자신탁회사가 판매하는 수익증권은 매각방식에 의해 투자자금을 조성하는 간접적인 증권투자수단이라는 데 공통점이 있다.[244] 양자 간의 차이점은, 투자신탁회사 수익증권의 경우 투자자는 수익증권의 매입이라는 계약에 의해 간접투자를 하는 것이나, 증권투자회사의 경우 투자자는 증권투자회

사의 주식매입을 통해 주주로서 간접투자를 하게 된다는 점이다. 도입 당시 증권투자회사의 경우 원칙적으로 중도환매가 불가능하였으나 2001년 2월 개방형 뮤추얼펀드 도입으로 수시환매가 가능해졌다.

외환위기 이후 성장의 전기를 맞이한 투신운용사와 뮤추얼펀드는 증권시장 호황에 따른 자금유입의 증가와 수수료 수입 증가 등으로 인하여 높은 수익성을 기록하였다. 개인의 금융자산규모가 커지고 고령화사회로 진입하는 등 금융환경이 변화하면서 효율적이며 체계적인 자산관리의 필요성이 대두되고, 저금리시대에 따른 투자심리의 변화로 증권시장으로의 자금이동이 활발해지고 있다.

이러한 변화는 수수료 인하와 서비스 경쟁을 통한 증권회사 간의 경쟁을 심화시켰다.[245] 여기에 은행 및 보험 등 타 금융업종과의 경쟁도 치열해졌다. 그러나 증권·선물·자산운용 등 자본시장과 관련된 금융업 구조조정은 부진했고, 대형화 및 겸업화를 통한 수익성 개선은 미흡한 상태에 머물러 있었다.

이에 금융혁신 및 경쟁촉진을 위해 자본시장 관련 법률을 단일 법률로 통합하게 되었고 「자본시장과금융투자업에관한법률」(이하 「자본시장법」)이 2007년 제정되었다. 동 법률은 기존 자본시장 관련 6개 법률을 하나로 통합하여 규제완화 및 개혁을 통해 금융혁신과 경쟁을 유도하는 것을 목적으로 하며, 기능별 규율체계, 투자상품에 대한 포괄주의, 투자업무의 겸영 허용, 투자자보호제도의 강화를 핵심 내용으로 한다.

또한 동법은 증권사, 자산운용사, 선물회사, 종금회사, 신탁회사 등 자본시장 관련업을 금융투자업으로 일원화하여 선진 투자은행(IB)과 같이 대형 투자업무를 영위하도록 하기 위한 것이었다.

그러나 미국 투자은행 리먼브라더스 파산과 메릴린치 매각에 따른 금융위기 불안감이 고조되면서 투자은행에 대한 회의론이 제기되었고, 특히 과도한 IB 업무 확대가 가져온 위험성을 인식하게 되면서 동 업무에 대한 관리와 감독의 중요성을 강조하는 목소리도 커지게 되었다.

---

244) 우리나라에서 증권투자회사는 보통 뮤추얼펀드로 불리고 있는데, 이는 증권투자회사의 출범 당시 증권투자회사의 상품에 뮤추얼펀드라는 이름을 붙여 판매한 데서 비롯되었다.

245) 1997년 4월 온라인 거래가 도입되고 9월 위탁매매 수수료율이 자유화되면서 시작된 증권회사 간 경쟁은 증권회사의 신규 진입뿐만 아니라 위탁매매만을 전문으로 하는 디스카운트 브로커와 사이버증권회사 등 새로운 형태의 증권업 회사의 진입으로 이어졌다.

4. 보험회사

가. 개 관

건국 초기 우리나라는 보험에 대한 전문지식 미비, 보험 감독·법규 등의 부재로 체계적인 보험정책을 시행하지 못하였다. 그러나 1962년 「상법」 보험편의 제정과 함께 보험 관련 3대 법령(「보험업법」·「보험모집단속법」·「외국보험사업자에관한법률」)이 제정되면서 보험 감독·법규 체계가 확립되었다. 1970년대 들어 정부는 제2금융권 육성의 필요성을 절감하여 '보험산업 근대화 대책'을 마련·시행하였으며, 기존의 보험 관련 3대 법령을 「보험업법」으로 단일화하고 보험모집제도 개선 및 보험가입자 보호제도 강화 등의 내용을 추가하는 등 보험 관계 법령을 전면 개정하였다. 1980년대 중반 이후로는 국내 보험업계의 거센 반대에도 불구하고 보험시장 개방이 본격화되기 시작하였고, 1995년 OECD 가입 이후에는 '보험시장 자유화계획'에 따라 그 추세가 확대되었다.

한편, 외환위기 이후에는 강도 높은 구조조정 작업이 진행됨과 동시에 통합 금융감독원이 출범하여 기능 중심의 감독체계가 구축되고 감독기능의 효율화를 제고할 수 있는 기반이 마련되었다. 2000년대 이후 보험산업과 관련된 정책·제도는 보험사의 자율성 확대, 재무건전성감독 및 소비자보호 강화 등으로 특징지어질 수 있다. 특히, 방카슈랑스 도입 등 금융겸업화의 진전 및 글로벌화 확대는 국내 보험시장을 양적·질적으로 성장시키는 데 상당히 기여하였을 뿐만 아니라, 보험시장 구도 변화의 중요한 요인 중의 하나로 작용해왔다. 다만, 최근의 글로벌 금융위기는 우리나라 보험사의 성장성 및 수익성에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

나. 시대별 특징

1) 전후복구 및 경제재건기: 1948~60년

건국 전후 우리나라의 생명보험산업은 연이은 생명보험사의 설립, 1950년 2월 생명보험협회 발족 등으로 활기찬 출발을 하는 듯하였으나, 보험경영 등에 대한 지식 및 경험 부족, 광복 직후 정치적·경제적 혼란, 그리고 뒤이어 발생한 6·25 전쟁 등으로 사실상 개점휴업 상태를 지속하였다. 전쟁 종료 후, 1954년 10월 정부는 중단되었던 생명보험사업의 재개를 지시하였으며, 특히 생명보험산업을 활성화하기 위해 신설 회사의 설립을 적극적으로 허용하는 정책을 펴나가게 되었다. 이에 따라 1950년대 말에는 기존의 5개 생명보험사를 포함하여 총 9개의 생명보험사가 국내시장에서 경쟁을 벌이게 되었다.

손해보험산업의 경우, 미군정체제하의 어설픈 보험행정과 보험사들 사이의 무분별한 과당경쟁 등으로 인해 초기부터 튼튼한 기반을 잡는 데 큰 어려움을 겪었다. 1950년 이전까지 10여 개의 손해보험사가 설립되었으나 당시 손해보험업계는 화재보험 단일 종목만을 취급하고 있었기 때문에 한정된 시장에 따른 경쟁이 매우 치열하였다. 이러한 과당경쟁은 필연적으로 풀(pool)체제를 발족시키는 직접적인 계기가 되었다.[246] 이러한 풀체

제는 보험산업이 본격적으로 발전하는 1960년대까지 지속되었다.

신규 보험사의 설립은 미군정 당시의 미국식 자유경제체제를 반영하여 영업의 자유원칙에 따라 조건만 갖추면 허용되었으며, 부실보험사에 대한 강제관리, 통폐합 등도 빈번히 전개되었다. 생명보험사의 경우 건국 이후 제일생명·동방생명·동아생명·대한교육생명 등이 연이어 설립되었다.[247]

하지만 4·19 혁명과 5·16 군사정변 등에 따른 퇴직사태 발생, 기존 계약자의 대량 탈락, 퇴직보험금의 대량 지출 및 부실경영 등으로 제일생명과 협동생명이 1960년과 1961년에 강제관리에 들어갔다. 특히, 협동생명은 부실상태가 심각하여 1964년 사업면허 취소와 함께 대한생명·대한교육생명·동방생명 등 3개 생보사에 보험계약 및 재산을 이전시켰다.

한편, 손해보험사의 경우에는 기존에 설립된 손해보험사에 이어 1953년까지 제일화재해상보험·동방간이화재보험·한국안보화재해상재보험·해동화재해상보험이 추가로 설립되었다. 이 중 동방간이화재가 대동화재에 흡수되고 서울화재·한국안보화재·대동화재의 3개사가 통합되어 동국화재가 되었다. 그 후 1950년대 말에 동방해상, 범한해상, 안국화재, 한국무역화재 및 한국손해재보험, 한국교통보험이 설립되어 우리나라 손해보험시장에서는 당시의 보험수요 등에 비해 지나치게 많은 회사들이 경쟁하게 되었다.

2) 경제개발기 및 고도성장기: 1961~79년

5·16 군사정변 직후 정부는 물가불안을 예방하고 사채자금을 양성화시키며 경제개발5개년계획에 필요한 산업자금을 조달하기 위해 1962년 6월 10일 화폐개혁을 단행하였다. 이에 따라 같은 해 6월 10일부터 17일까지 최소한도의 생활비와 기업운영자금 등을 제외한 모든 통화가 예금으로 흡수되어 동결되었다. 그러나 보험업에 대해서는 「긴급통화조치법」 제11조에 의해 공공성과 사회성 등 특수성에 따라 별도의 혜택이 부여되어 업무수행에는 큰 지장이 없었다. 반면, 보험영업에 있어서 종전에 비해 보험료 수입이 상당 부분 감소하게 되었다.

한편, 1960년대 후반부터 1970년대 중반까지 우리나라 보험산업이 양적으로 성장한데 비해 그동안의 보험제도 및 정책이 이를 따라가지 못하고 있다는 정책당국 및 보험업계의 판단에 따라 1977년 소위 '보험산업 근대화 대책'이 마련·시행되었다. 동 대책의 주요 목표는 보험인식의 쇄신, 보험자금의 생산성 제고, 보험산업의 국제화 추진, 보험시장의 영역조정 및 특수보험제도의 개선 등이었다.

이미 동 대책이 시행되기 이전인 1977년 1월에는 보험상품에 대한 세제지원이 대폭 확대·실시되었고, 또한 기업의 종업원을 위한 단체퇴직보험료 부담에 대한 전액 손비인

246) 풀(pool)이란 보험사 간 과당경쟁 지양 또는 거액의 보험물건 인수 등을 위해 인수하는 보험에 대해 둘 이상의 보험사가 공동으로 기업동맹을 결성하려는 체제로서 당시엔 ECA(Economic Cooperation Administration) 풀, 금융회사 풀, 귀속재산의 보험가입을 위한 풀 등이 있었다.

247) 그 외에 대한생명, 협동생명, 고려생명 등은 이미 광복 이후 설립되어 있었다.

정, 보험차익에 대한 비과세범위가 확대되었다.

그동안 국내 보험업법은 초기 일본 「보험업법」을 그대로 사용해오다가 마침내 1962년 1월 「보험업법」을 제정(법률 제973호)하게 되었다.[248] 그러나 정부는 1960년대 이후 급격한 사회적·경제적 환경 변화 및 보험산업의 성장, 그리고 '보험산업 근대화 대책' 추진에 따른 법률 개정사항 등을 법률에 반영할 목적으로 보험 관련 법령의 전면적인 정비에 착수하였다. 이에 따라 1977년 종전의 보험 관련 법률들을 하나의 「보험업법」으로 통합·정비하는 획기적인 제도개선이 단행되었다. 즉, 기존 보험 관련 3대 법령(「보험업법」·「보험모집단속법」·「외국보험사업자에관한법률」)이 폐지되고 관련 내용을 「보험업법」으로 통합하였다. 한편, 1980년 12월 「보험업법」이 다시 개정되었는데, 주된 개정 이유는 보험사업의 자율화에 대비하여 보험사업자의 자본 충실화, 담보력 강화 등을 통해 자체담보능력에 상응하는 영업활동 풍토를 조성함으로써 보험의 공공성을 제고하고 보험산업의 안정적 성장을 지속할 수 있도록 하려는 것이었다. 또한 효율적인 보험감독체계의 마련을 위해 한국보험공사가 설립(1978. 3)되어 이때부터 보험산업에 대한 이원화된 감독체계가 형성되었다.

한편, 회계규정과 관련하여 살펴보면, 1970년대 중반까지 국내 보험사는 회계규정이 갖춰지지 않아 일반 기업의 재무제표규칙 및 기업회계원칙 등에 의거하여 회계처리를 하고 있었기 때문에 보험사 간 일률적이고 객관적인 비교가 불가능하였을 뿐만 아니라 재무제표의 투명성도 결여되는 등의 문제를 안고 있었다. 이에 따라 당시 재무부는 1977년 1월 생보사 회계처리의 주요 기준과 절차를 규정하기 위하여 '생명보험회사 회계규칙'의 제정을 생명보험협회와 생보사에 지시하였고, 같은 해 11월 '생명보험 재무제표규칙'이 제정되기에 이르렀다. 손보사의 경우에도 1975년 1월 1일 손해보험사업의 회계처리준칙이 새로이 제정되었다. 이후 1979년 7월에는 '보험회사 표준회계규정', '생명보험회사의 재무제표규칙', '손해보험회사의 재무제표에 관한 규칙'이 각각 제정되는 등 이 기간 동안 우리나라 보험산업 회계제도의 기틀이 마련되었다.

참고로 1960년대 말 이후 1980년대 초반까지 우리나라 보험사의 수입보험료 및 총자산은 정부의 적극적인 지원정책 및 경제개발5개년계획의 성공적인 수행 등에 힘입어 연평균 30%를 상회하는 높은 성장세를 시현하였다. 한편, 같은 기간 동안 보험사의 수익성을 살펴보면, 생보사의 경우 보험영업수익이 1969년부터 1985년까지 연평균 40.7%의 높은 증가세를 나타내었으나 당기순이익은 1980년과 1981년을 제외하고는 적자를 보였다. 손보사의 경우에는 과당경쟁 및 대형 화재사고 발생 등에 기인하여 보험영업부문에서 지속적인 적자를 보였다. 보험사의 자산운용수익은 1980년대 중반까지 높은 증가세를 시현하였는데, 이는 주로 저축장려를 위한 정부의 고금리정책, 정부주도의 자본시장육성 및 보험사 자금을 활용한 기간산업 투자 확대 등에 힘입은 것으로 판단된다.

---

248) 「상법」 보험편의 제정과 함께 보험 관련 3대 법령(「보험업법」·「보험모집단속법」·「외국보험사업자에관한법률」)이 제정되었다.

〈표 3-60〉 보험산업 근대화 대책(1977년)

	주요 내용
보험 인식의 쇄신	– 보험금 지급의 신속화 – 신종상품의 적극 개발과 보험약관의 정비 – 보험모집제도의 개선 • 모집인 등록기준 강화 • 모집인 수당제도 개선 • 생·손보 겸영모집 허용 등 – 보험가입자 보호기구 확충: 보험분쟁심의위원회 법제화
보험자금의 생산성 제고	– 고수익 유가증권에 대한 선별투자 확대 – 비상장주식 및 부동산 취득 억제 – 비수익자산의 조기처분 등
보험시장의 영역조정	– 생·손보 겸영상품 확대: 상해, 질병 및 소득보상보험
기타	– 보험연수기능 강화 및 보험전문인 육성 – 한국보험공사의 설립 및 한국재보험공사의 민영화 등

자료: 생명보험협회(2000).

〈표 3-61〉 「보험업법」 개정 내용(1977년)

	주요 내용
모집제도 개선	– 보험모집인의 자격요건 강화 – 보험대리점 및 중개인을 등록제에서 허가제로 전환
보험가입자 보호	– 한국보험공사 내에 보험요율심의위원회와 보험분쟁 조정기관 설치
보험전문인 양성	– 보험계리인 및 손해사정인의 자격시험제도 도입 • 보험계리인 고용 의무화 – 보험회사 임원자격요건 강화 등
감독체계 개편	– 보험감독업무를 위한 한국보험공사 설립 – 대한재보험공사를 주식회사로 전환

자료: 생명보험협회(2000).

〈표 3-62〉 보험사 총자산 및 수입보험료 추이(1969~85년)

(단위: %, 10억원)

회계연도		1969	1970	1974	1975	1979	1980	1984	1985
수입 보험료	생명보험	11 (39.0)	15 (29.6)	56 (31.9)	67 (17.9)	480 (96.8)	604 (25.9)	3,085 (33.0)	3,987 (29.3)
	손해보험	11 (35.5)	14 (25.0)	50 (43.5)	74 (47.4)	297 (46.5)	388 (30.5)	874 (14.2)	1,017 (16.3)
	전체	23 (37.2)	29 (27.3)	107 (37.2)	141 (31.8)	777 (74.0)	991 (27.6)	3,959 (28.3)	5,004 (26.4)
총자산	생명보험	22 (41.7)	29 (30.4)	87 (39.4)	115 (31.2)	667 (87.9)	989 (48.2)	5,314 (44.2)	6,922 (30.2)
	손해보험	20 (38.4)	26 (28.3)	76 (28.7)	101 (32.8)	447 (36.9)	608 (36.1)	111 (△89.4)	1,236 (1,013.1)
	전체	42 (40.1)	55 (29.4)	164 (34.2)	216 (31.9)	1,114 (63.5)	1,597 (43.3)	5,425 (14.7)	8,157 (50.4)

주: ( ) 안은 전년동기 대비 증감률.
자료: 보험개발원, 『보험통계연감』, 각년도.

〈표 3-63〉 보험사 수익성 추이(1969~85년)

(단위: 억원)

회계연도		1969	1970	1974	1975	1979	1980	1984	1985
보험영업 수지	생명보험	61	71	342	366	3,270	2,932	16,119	14,975
	손해보험	△5	△9	△17	△12	△250	△438	△656	△1,035
자산운용 수지	생명보험	–	–	–	–	761	1,457	4,097	6,250
	손해보험	14	18	40	53	355	392	543	670
당기 순이익	생명보험	△3	△6	△18	△20	△10	47	△573	△692
	손해보험	9	9	28	25	56	75	△161	△373

자료: 보험개발원, 『보험통계연감』, 각년도.

3) 자율개방 및 시장경제 전환기: 1980~97년

1980년대 중반에 접어들면서 미국은 우리나라 보험시장의 개방을 공식적으로 요구하기 시작하였다. 국내 보험업계의 반대에도 불구하고 한·미 양국은 1986년 7월에 우리나라 보험시장의 개방에 대해 원칙적으로 합의하였고, 이에 따라 일정 자격요건을 갖춘 외국 보험사의 국내진출이 허용되었다. 또한 1986년부터 시작된 '관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)'의 다자간 협상 중의 하나인 우루과이라운드(UR) 금융분야 협상이 진전되면서 우리나라 보험시장도 본격적인 개방이 불가피하게 되었다. 따라서 정부는 수년간에 걸친 다자 간 협상 결과에 따라 1992년 6월 보험시장 자유화계획을 발표하게 되었다. 동 계획은 자동차보험시장의 개방 및 일부 손해보험 종목의 역외거래(cross-border) 허용 등 손해보험시장의 개방이 주요 현안이었으나, 생명보험분야에서도 무배당상품의 허용, 독립대리점 및 보험브로커 제도의 도입, 외국보험사의 협회 정회원 가입 등의 내용이 포함되어 있었다.

이후 1995년 3월 정부는 선진국 중심의 세계경제기구인 OECD 가입을 추진하는 과정에서 보험시장을 포함한 국내 금융시장의 추가 개방을 발표하게 되는데, 주요 내용은 경제적 수요 심사제도의 폐지, 역외거래 허용 종목의 확대, 보험중개인제도 도입 등을 포함하고 있다.

이처럼 1980년대 후반 이후 우리나라 보험시장의 대내외 개방 등이 본격적으로 추진되면서 정부는 보험소비자의 수요에 부응하는 다양한 상품개발을 촉진하기 위해 상품인가규정의 개정 필요성을 절감하게 되었다. 이에 따라 1988년 3월 '보험료 산출기초 및 상품개발지침'을 제정하였는데, 그 주요 내용은 〈표 3-64〉, 〈표 3-65〉와 같다.

한편, 종전까지 우리나라 보험상품의 요율에 대한 규제는 타 금융상품과 마찬가지로 가격의 적정성규제를 통해 보험산업을 육성하고 보험가입자를 보호하기 위한 데 그 목적이 있었다. 이와 관련하여 1990년대 초반까지 국내 보험료율체계는 정부가 사전에 인가한 요율을 모든 보험사가 일률적으로 사용하는 인가요율 및 협정요율 체제를 유지해왔었다. 그러나 정부의 보험산업 개방화 추진, 금융산업 개편 및 금리자유화 추진 등으로 보험상품의 가격자유화가 보험업계의 현안과제로 대두되었고, 정부는 1993년 12월 '보험상품 가격자유화계획'을 발표하기에 이르렀다. 동 계획은 5~6년에 걸쳐 단계적으로 추진

〈표 3-64〉 OECD 가입에 따른 국내 보험시장 추가 개방

	주요 내용	시행 시기
경제적 수요 심사제도(ENT) 폐지	– 보험사 설립 시 시장규모를 고려한 허가제한 폐지	– 1997년 1월 1일
역외거래 허용 종목의 확대	– 생명보험: 전 종목 – 손해보험: 장기상해보험, 선박보험, 해외여행자보험	– 1997년 1월 1일
보험중개인제도 도입	– 보험중개인제도 도입 및 대외개방	– 손해보험: 1997년 4월 1일 – 생명보험: 1998년 4월 1일 – 대외개방: 1998년 4월 1일
기타	– 손해사정업 및 보험계리업 대외개방 – 재보험 조기자유화	– 1998년 4월 1일 – 1997년 4월 1일

자료: 김기홍 · 정재욱(2001).

〈표 3-65〉 보험상품 개발지침의 주요 내용

	주요 내용
신고 후 판매 (file and use)	– 표준사업방법서 및 표준약관과 동 지침에 부합하게 개발하거나 변경하는 경우
판매 후 신고 (use and file)	– 법령의 개정 또는 재무부 장관의 지시에 의하여 변경하는 경우 – 보험약관 중 보험가입자의 권익을 확대하거나 의무를 축소하기 위해 변경하는 경우 – 사업방법서 중 영업활동의 편의를 도모하기 위해 변경하는 단순사항 – 보험증권 또는 보험계약청약서의 기재사항 중 업무편의를 도모하기 위해 변경하는 경우
신고 불필요 (no file)	– 다른 회사가 인가를 받아 판매 중인 상품을 판매하고자 하는 경우

자료: 생명보험협회(2000).

하기로 결정되었는데, 이는 보험상품 가격자유화 시행 초기에 발생할 부작용을 최대한 억제하고 시장충격을 최소화하기 위한 것으로 알려지고 있다. 보험상품 가격자유화의 구체적인 방법은 종전의 고정요율체계를 범위요율체계로 변경하여 보험사와 보험시장으로 하여금 제도 변화에 따른 수용성을 제고한 후 자유요율제를 실시하여 가격자유화에 따른 부작용을 최소화하는 방향으로 설정되었다.

우리나라 보험산업에 대한 재무건전성규제의 변천과정을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 1980년대 후반 보험시장의 대내외 개방 이후 설립된 대부분의 생명보험사들은 누적적자가 자본금의 수배에 달하여 재무건전성이 심각한 위협을 받게 되었다. 이에 따라 정책당국에서는 1994년 6월 '생명보험사의 지급여력에 관한 규정' 및 시행세칙을 제정해 생명보험사에 대한 재무건전성규제가 본격적으로 시행되었다.

손해보험사의 경우는 1987년 3월 기존의 '손해보험사의 보유한도 및 재보험관리규정'을 발전시켜 '손해보험사 계약자잉여금 및 재보험관리규정'으로 변경함과 동시에 그 내용을 보완하였다.

이후 외환위기를 거치면서 정부와 감독당국은 보험사의 경쟁력 제고와 보험가입자의 권익 강화를 위해 근본적으로 보험사 건전성규제의 틀과 질서를 바꿀 필요성이 있음을 절감하게 되었다. 특히, IMF와 IBRD 등 국제기구가 우리나라 보험사에 대한 지급여력제

도를 국제적 정합성에 맞추어 개정할 것을 지속적으로 요구함에 따라 마침내 1999년 5월 EU 수준의 지급여력제도를 도입하기에 이르렀다.[249] 그 내용을 살펴보면, 지급여력 산출 시 유가증권의 평가손익을 반영하도록 하였을 뿐만 아니라, 대손충당금 중 부실 가능성이 높은 자산에 해당하는 금액 및 무형자산 등은 지급여력에서 제외하는 등 선진국 수준의 엄격한 제도가 도입되었다.

한편, 1997년 1월 정부는 대통령 직속 자문기구인 '금융개혁위원회'를 설치하였는데, 동 위원회의 설립목표는 금융산업을 금융서비스 사용자 위주로 개혁하고 금융산업의 자율성 및 효율성 제고를 통해 궁극적으로 국민경제의 총체적 경쟁력을 강화하는 것이었다. 동 위원회에서 결정된 보험산업과 관련된 주요 장단기 개혁과제로는 보험의 핵심 업무 정의 및 부수업무 확대, 자본충실도 규제 강화, 상품운용 및 개발 관련 규제완화, 요율자유화, 보험산업 진입 기준의 투명화 및 소유구조 개선, 보험사 퇴출의 원활화, 보험회계 및 공시제도의 개선 등을 들 수 있다.

당시 이와 같은 개혁방안은 정부의 보험정책수립 시 적극적으로 반영될 예정이었으나, 1997년 11월 외환위기를 맞게 되면서 IMF와의 협상과정 중 실제로는 보다 강력한 금융개혁을 단행하게 되었다(김기홍 · 정재욱[2001]).

〈표 3-66〉 생명보험 가격자유화 일정

		주요 내용
제1단계 (1994. 4. 1)		– 유지비 자유화 • 보험 기준별, 보험 종목별로 하한선이 설정되어 있던 유지비 하한규제 폐지
제2단계 (1995. 4. 1)		– 위험률차배당 자유화 • 배당에 소요되는 금액을 선적립한 회사에 한해 위험률차배당을 자율적으로 시행 • 선적립금이 미달되는 회사는 연간 위험보험료 기준 15% 이내에서 배당
제3단계 (1997. 4. 1)		– 이차배당 자유화 • 이차배당 기준율 폐지 • 배당소요액을 선적립한 회사에 한해 2차배당 자유화와 장기유지 특별배당 폐지 • 금리차보장금제도를 폐지 – 예정위험률 자유화 • 위험보험료 수입과 사망보험금 지급실적에 근거하여 자율적으로 산출 · 운영 • 실적사망률을 산출하지 못하는 회사는 표준위험률의 70~115% 범위 내에서 회사가 수정 · 사용
제4단계	(1998. 4. 1)	– 예정이율 자유화 • 예정이율을 고정이율에서 범위요율로 제한적 자유화
	(2000. 4. 1)	– 비차배당 도입 – 예정사업비율 자유화

자료: 김기홍 · 정재욱(2001).

249) 당시 정책당국은 일시적인 지급여력기준 상향 조정 시 생명보험사들의 자기자본 조달부담이 과중하다는 업계의 의견을 수렴하여 2004년 3월 말까지 매 6개월마다 지급여력기준을 단계적으로 상향 조정하도록 조치하였다.

〈표 3-67〉 생명보험 건전성규제 변천과정

시기	규정	주요 내용
1991. 4	담보력 확보기준	– 책임준비금보다 일정액 이상 많은 수준의 총자산보유 의무화 • 1991년 30억원, 1992년 50억원, 1993년 100억원
1994. 6	생명보험회사의 지급능력에 관한 규정	– 매 사업연도 말 100억원 이상의 지급여력 유지 – 지급여력이 100억원 미만 시 부족규모에 따라 3단계 제재조치
1996. 2	생명보험회사의 지급능력에 관한 규정	– 책임준비금의 1% 이상의 지급여력 유지 – 지급여력 부족규모에 따라 5단계 제재조치
1998. 6	생명보험회사 지급여력 확보기준(보험감독규정)	– 지급여력기준(해약환급금식 책임준비금)에 대한 지급여력 비율이 0% 초과 – 지급여력 비율 부족규모에 따라 3단계 제재조치
1999. 5	생명보험회사 지급여력 확보기준 개정(보험감독규정)	– 현행 EU방식의 지급여력제도 도입

〈표 3-68〉 손해보험 건전성규제 변천과정

	규정	주요 내용
1986 ~ 1998. 3	손해보험회사 보험계약자잉여금 및 재보험관리규정	– 계약자잉여금의 500% 이내에서 보유보험료 유지 – 500% 초과 시 제재조치는 없고 비율개선만 유도
1998. 2	손해보험회사 지급능력에 관한 규정	– 보험종목별 보험료기준 또는 보험금기준의 지급여력기준 이상의 지급여력 보유 – 지급여력 미달범위에 따라 4단계의 제재조치
1998. 6	손해보험회사 지급능력에 관한 기준 제정(보험감독규정)	– 지급여력 계산 시 합산항목의 일부 조정 – 지급여력 부족비율에 따른 제재조치의 3단계화
1999. 5	손해보험회사 지급능력에 관한 기준 개정(보험감독규정)	– 현행 EU 방식의 지급여력제도 도입

〈표 3-69〉 금융개혁위원회 보험분야 장단기 개혁과제

		주요 내용
단기 과제	금융산업 개편	– 보험 핵심 업무의 정의 – 부수업무의 확대
	책임경영체제 확립	– 자본충실도 강화 – 선별금융의 단계적 완화 – 상품운용 및 개발 관련 규제완화
	요율자유화	– 예정이율 및 사업비율의 단계적 자유화
	금융저축 증대	– 기업연금제도의 도입
중장기 과제	금융산업 진입 및 퇴출의 원활화	– 진입기준 투명화 – 소유구조 개선 – 순수 금융지주회사의 설립 허용 – 적기시정조치의 엄격한 시행 – 금융회사 인수 · 합병의 원활화
	금융시장의 정보효율성 제고	– 기업회계 및 공시제도의 개선

자료: 김기홍 · 정재욱(2001).

〈표 3-70〉 보험사 성장성 추이(1989~2000년)

(단위: %, 백억원)

회계연도		1989	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000
수입 보험료	생명보험	1,187	1,938	2,405	3,529	4,896	4,639	4,169	4,667
		(26.5)	(20.8)	(6.2)	(27.2)	(28.3)	(△5.2)	(△10.1)	(11.9)
	손해보험	264	473	678	1,092	1,632	1,425	1,445	1,648
		(37.3)	(31.8)	(17.3)	(31.4)	(21.2)	(△12.7)	(1.4)	(14.0)
	전체	1,450	2,411	3,083	4,621	6,527	6,064	5,615	6,315
		(28.3)	(22.8)	(8.5)	(28.1)	(26.4)	(△7.1)	(△7.4)	(12.5)
자산총계	생명보험	2,264	3,883	5,020	6,968	9,092	9,230	11,030	12,073
		(32.7)	(25.2)	(11.2)	(20.8)	(9.2)	(1.5)	(19.5)	(9.5)
	손해보험	364	586	797	1,271	1,994	2,243	2,649	2,805
		(36.9)	(21.3)	(17.4)	(32.6)	(22.9)	(12.5)	(18.1)	(5.9)
	전체	2,629	4,469	5,817	8,239	11,086	11,473	13,678	14,878
		(33.2)	(24.7)	(12.0)	(22.5)	(11.4)	(3.5)	(19.2)	(8.8)

주: 1) ( ) 안은 전년동기 대비 증감률.
2) 생명보험은 일반계정 수치.

자료: 1) 생명보험협회, 『생명보험통계연보』, 각호.
2) 금융감독원 금융통계정보시스템(http://fisis.fss.or.kr)
3) 보험개발원, 『보험통계연감』, 각년도.

〈표 3-71〉 보험사 수익성 추이(1989~2000년)

(단위: 10억원)

회계연도		1989	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000
보험영업 수지	생명보험	3,202	4,005	537	6,286	327	△4,199	△793	4,073
	손해보험	△237	△420	△931	△690	△2,281	△2,115	△4,883	△1,217
투자영업 수지	생명보험	2,238	3,653	4,413	5,806	7,123	3,502	6,020	4,515
	손해보험	330	419	637	776	1,218	891	1,641	783
당기 순이익	생명보험	47	25	128	△850	△845	△4,021	△981	△609
	손해보험	67	△9	△181	133	△992	△1,595	△3,448	△817

자료: 보험개발원, 『보험통계연감』, 각년도.

〈표 3-72〉 외환위기에 따른 보험산업 구조조정 현황

	1994	1997	1998(1차 구조조정)		1999~2000(2차 구조조정)	
생명보험	33	33	29	퇴출 4사 (고려, 국제, 태양, BYC)	22	계약이전(두원), 합병(조선, 현대, 동아, 태평양, 국민, 한덕)
손해보험	16	17	16	합병 2사 (보증보험: 대한보증+한국보증 → 서울보증)	16	–
합계	49	50	45	경영개선 명령: 16개사	38	–

자료: 보험개발원(2008).

참고로 1980년대 이후 외환위기 이전까지 국내 보험사는 수입보험료 및 총자산의 높은 성장세를 이어나갔는데, 이는 1980년대 중반의 3저현상에 힘입은 수출시장의 호황과 그에 따른 국내경제의 고도성장에 주로 힘입은 것으로 분석된다. 이처럼 국내 보험사들이 성장성 면에서는 여전히 양호한 모습을 보인 것과는 달리, 같은 기간 동안 수익성은 부진한 양상을 나타내었다. 1989년 이후 1990년대 초반까지 당기순이익을 시현해오던 생보사는 1994년부터 시작된 신설 생보사들의 이연사업비 상각 등으로 인해 업계 전체적으로 누적적자가 발생하였다. 손보사의 경우도 투자영업부문에서 흑자를 시현하였지만 보험영업부문에서는 지속적인 적자 행진을 이어나가고 있었다.

한편, 외환위기의 부정적 영향이 본격화되기 시작한 1998년에는 수입보험료의 성장률이 전년 대비 -7.0%를 기록하며 지난 1960년 이후 최초로 마이너스 성장을 나타내었고, 부채총계가 총자산을 초과하는 자본잠식 상태에 이르게 되었다. 또한 지급보험금이 1996년 38조원에서 1998년 58조원까지 급등하여 일부 보험사들의 경우 심각한 유동성 문제가 발생하였고, 이로 인해 보험금지급이 지연되는 사태까지 벌어졌다. 이처럼 일부 보험사가 보험금 지급불능에 처하는 등 심각한 경영위기에 봉착하게 되자 1998년 6월 보험감독당국은 금융구조조정의 일환으로 지급여력이 부족한 18개 생보사, 2개 손보사, 2개 보증보험사에 대해 경영정상화 계획서를 요구하고, 같은 해 8월 4개 부실 생보사에 대하여 영업정지 후 계약을 이전하는 행정조치를 취하였다. 이후 부실계열사에 대한 대출 등으로 경영부실이 드러나거나 경영정상화계획의 이행실적이 미흡한 보험사들을 대상으로 추가적으로 2차 구조조정을 실시하였다.

이와 같은 보험산업의 구조조정을 통해 보험계약자의 피해를 줄이고 보험사들의 재무건전성이 향상되는 등의 실질적인 효과가 나타났지만, 구조조정 과정에서 투입된 막대한 공적자금이 아직까지도 상당 부분 회수되고 있지 않은 점은 여전히 해결되어야 할 문제다.

4) 경제위기 극복 및 경제체질 개선기: 1998~2009년

외환위기 이전 연 20%대 이상의 높은 성장률을 보였던 국내 보험산업은 외환위기를 계기로 보험사들이 질적 성장을 추구하게 되면서 성장세가 다소 둔화되었다. 그럼에도 불구하고 보험사들의 성장세는 여전히 견조한 상태를 유지하고 있는바, 이러한 배경에는 변액보험의 지속적인 성장 및 방카슈랑스제도의 시행이 크게 기여한 것으로 파악되고 있다. 손보사의 경우에는 주로 장기손해보험의 지속적인 성장과 자동차보험부문에서의 요율 인상 등에 힘입은 것으로 분석된다. 이와 같이 성장세는 1980~90년대에 비해 다소 둔화된 반면, 외환위기 이후 보험사들이 질적 성장을 추구한 것 등에 힘입어 수익성은 괄목할 만큼 개선되었다.

2003년 정부는 금융자율화, 겸업화, 세계화 및 소비자권익 강조 등 보험환경이 급변함에 따라 25년여 만에 「보험업법」을 전면 개정하였다. 당시 개정된 「보험업법」의 주요 내용은 보험산업에 대한 진입규제 완화 및 제도개선, 자산운용규제의 네거티브 방식[250] 으로의 전환, 생명보험과 손해보험의 성격을 모두 갖고 있는 제3보험의 허용, 보험상품

개발에 대한 사전적 규제완화 및 사후적 규제강화 등이었다. 그 후 5년 뒤인 2008년 말 금융위원회는 보험산업의 경쟁력 강화 등의 차원에서 「보험업법」 개정안을 또다시 입법예고하였고 현재 국회에 계류 중인 상태이다. 개정안의 주요 내용은 보험상품의 심사절차 개편, 보험사의 겸영 및 부수업무 확대, 자산운용 자율성 확대, 소비자보호 강화 등을 포함하고 있다. 동 개정안과 관련하여 가장 핵심적인 논란 중의 하나는 그동안 보험업계가 업권 간 공정경쟁, 종합금융서비스 제공 등을 명분으로 지속적으로 요구해왔던 지급결제업무 허용을 추진하는 안이다. 이는 보험사의 종합금융서비스체제 구축에 적잖은 도움이 될 것이나, 지급결제시스템의 안전성, 소비자효용 등에 미치는 영향을 종합적이고 면밀히 검토한 후 결정되어야 할 사안이라고 하겠다.

외환위기 이후 보험사와 관련된 감독정책의 큰 흐름은 규제완화에 따른 재무건전성 감독 및 소비자보호의 강화로 요약될 수 있다.

첫째, 경영실태평가제도의 도입, 리스크평가제도(risk assessment and application system: RAAS)의 도입[251] 등은 재무건전성감독 강화 추세를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 특히, 2009년 4월부터 기존 EU식 지급여력제도가 새로운 보험사 건전성 평가기준인 위험기준자기자본(Risk Based Capital: RBC)제도로 전환되어 시행 중이다,[252] 동 제도하에서 보험사들은 금리위험・시장위험・신용위험 등 개별 보험사에 내재된 각종 위험요인에 상응하는 자기자본을 갖춰야 하기 때문에 이 기준에 맞는 재무건전성을 확보하기 위해서는 지금보다 많은 자기자본을 보유해야 할 것으로 예상된다.

둘째, 소비자 권리의식이 점차 확산됨에 따라 감독당국의 보험소비자 보호정책도 강화되고 있다. 그동안 감독당국은 불완전판매 방지, 공시 강화, 보험금 지급기준 명확화 등을 위해 다양한 제도개선 노력을 해왔다. 구체적으로는 보험상품 설명서제도(보험상품별 표준상품 설명서 마련) 도입, 보험상품 허위・과장 광고 및 부당모집행위 점검, 보험모집질서 위반 신고센터 운영, 보험상품(주로 보험료) 회사별・상품별 비교 공시, 보험약관 및 용어 개선 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 제도개선 노력에도 불구하고 보험권 민원 발생 건수는 지난 5년여 동안 지속적으로 증가하였고, 보험권이 권역별 민원발생 비중에서 여전히 높은 수준을 차지하고 있다.[253] 이에 따라 감독당국은 상시 감시・감독을 강화하고 보험소비자 피해방지를 위한 다양한 대책을 강구할 필요가 있다.

한편, 외환위기 이후 보험상품 포트폴리오의 변화,[254] 특화 보험사의 등장, 외국사의

---

250) 법령에서 금지 또는 제한하고 있는 자산운용방법을 제외하고는 보험사가 자유롭게 자산운용을 할 수 있도록 하는 것을 의미한다.

251) 각 보험사의 경영활동에 수반되는 각종 위험의 노출 정도, 내부통제기능, 감내능력 등을 종합적으로 평가하여 감독수단을 제시하는 제도이다.

252) 다만, 2년간의 의무화 유예기간이 적용되면서 현행 지급여력비율제도와 병행되는 것으로 알려져 있다.

253) 금융권역별로 민원 현황을 살펴보면, 2009년 상반기 기준으로 은행・비은행 부문에서 17,086건(27.1%), 보험부문에서 20,422건(32.3%), 증권・자산 운용부문에서 2,285건(32.1%) 발생하였다.

254) 생명보험에 있어 사망보험 및 변액보험 비중의 증가와 손해보험에 있어 장기손해보험의 높은 성장세가 두드러진 점을 들 수 있다. 이는 고령화가 급진전됨에 따라 소비자들의 노후보장 수요에 부응

국내시장 진출 확대, 겸업화 진전 등으로 우리나라 보험시장구조에 많은 변화가 일어났다. 예컨대, 방카슈랑스 위주의 보험사, 온라인 자동차보험사 등 특정 상품이나 특정 채널에 특화한 보험사가 등장하며 보험시장의 경쟁구도가 다변화되어가고 있다. 또한 외환위기 이후 보험시장 개방이 점차 확대됨에 따라 국내 보험시장에서의 외국계 보험사의 시장지배력 또한 확대되고 있는 추세이다. 특히, 이러한 보험사들은 보험산업의 규제완화 등에 힘입어 틈새시장을 발굴해나가며 국내 보험시장에서의 새로운 경쟁자로 부각되면서 지속적인 성장을 하고 있는 가운데, 상대적으로 대형 보험사의 시장점유율은 하락세를 나타내고 있다.[255]

이처럼 외국계 생보사가 국내시장에서 단기간 내에 급성장할 수 있었던 요인은 방카슈랑스, 텔레마케팅 등 신판매채널의 효율적 이용과 국내여건 및 소비자의 기호에 부응하는 신상품 개발 및 판매에서 찾을 수 있을 것이다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기의 여파로 미국의 AIG를 비롯한 세계 유수의 보험그룹 경영실적 및 건전성이 악화됨에 따라, 이들 보험사를 모회사로 둔 국내 외국계 보험사의 영업활동이 위축될 것으로 우려되고 있는 가운데, 외국계 보험사의 시장점유율 급증으로 특징지어지는 최근 몇 년간의 생명보험시장 구도에도 다소 변화가 불가피할 것으로 예상된다.

참고로 우리나라에서 방카슈랑스제도는 2003년 8월 처음 도입된 이후 단계별로 상품종목을 확대해나가던 중 2008년 4월부터 종신보험 등 일반 개인보장성보험과 자동차보험의 판매가 추가로 허용될 예정이었으나 보험업계의 강력한 반발 등으로 당초의 계획이 철회된 상태다. 방카슈랑스제도 등 금융겸업화는 소비자의 편익 증진과 국내 금융산업의 경쟁력 제고 등을 위하여 시행하는 것으로 특정 이해집단의 이익 차원에서 판단할 문제는 아니다.

특히, 방카슈랑스제도와 같이 기대효과의 근간을 크게 훼손하지 않는 범주 내에서 부작용을 최소화할 수 있는 유효성 있는 감독·규제 수단이 존재하는 겸업방식의 경우 선제적으로 제도시행 자체를 막는 것은 '과잉규제' 논란을 초래할 우려가 있다. 무엇보다도 최종 선택 및 가치판단은 금융소비자 및 해당 금융회사의 몫이라는 점에서 새로운 선택의 기회 및 비즈니스 기회 부여의 장은 최소한 열어둘 필요가 있을 것이다.

외환위기 이후 우리나라 보험시장의 또 다른 특징으로 유사보험의 비약적인 발전과 관련된 규제 및 감독상의 이슈를 들 수 있다. 2000년대 초 이후 우리나라 유사보험기관의 총자산 및 수입보험료는 지속적인 성장세를 보여왔다. 우체국보험을 포함한 5대 유사보험기관의 수입보험료는 2006년 기준으로 약 15조원에 이르고 있으며, 총자산은 2006년 말 현재 약 48조원 정도인 것으로 나타나고 있다.

우체국보험 및 4대 유사보험의 경우 초기에는 민영보험의 소외계층을 비롯한 특정 단

하는 다양한 상품개발과 손보사들의 적극적인 판촉 확대에 기인하는 것으로 판단되며, 향후에도 이러한 추세는 지속될 것으로 전망된다.

255) 대형 3사의 시장점유율(수입보험료 기준)은 2001년에 약 77.8%였으나 2008년 12월 말 현재 55.2%까지 하락하였다. 반면, 외국계 생보사의 경우 2001년까지만 해도 8.6%에 머물렀던 시장점유율이 2008년 12월 말 현재 22.0%로 확대된 상황이다.

체(조합) 구성원의 상호부조방안으로 설립·운영되었으나, 점차 그 규모가 커지고 사업대상이 불특정 다수의 일반인으로 확대되어감에 따라 본래의 상호부조적 성격이 점차 퇴색되어가고 있는 상황이다.

이처럼 설립취지와는 달리 민영보험사와 동일한 시장을 대상으로 동일한 기능을 수행하고 있는 반면, 규제·감독은 해당 부처가 자체적으로 실시하는 데 그침에 따라 국내 유사보험과 관련하여 불공정경쟁, 건전성감독 및 소비자보호장치 미흡, 국제통상마찰 가능성 등의 논란이 끊임없이 제기되어왔다. 이러한 문제들은 결국 보험산업 및 전체 금융산업의 건전한 발전 등의 차원에서 규제·감독의 일원화라는 큰 틀 안에서 개선해나가는 방향이 타당할 것으로 여겨진다.

또한 최근 들어 도입된 주요한 보험 관련 제도로서 특기할 만한 것으로 2008년 8월 30일부터 시행되고 있는 '보험교차모집제도'를 들 수 있다.[256] 보험교차모집의 가장 큰 기대효과로는 보험소비자가 생·손보 상품의 원스톱(one-stop) 서비스를 제공받을 수 있어 보험 가입의 편의성이 제고되는 것을 들 수 있다. 그러나 보험설계사가 생·손보 상품을 동시에 취급함에 따라 이에 대한 교육 등 준비과정이 제대로 갖추어지지 않은 상황에서 충분한 상품설명이 이루어지지 않을 경우 불완전판매로 인한 소비자 피해가 발생할 수도 있다는 우려가 제기되고 있다. 특히, 보험설계사가 제휴보험사가 아닌 다른 보험사를 선택할 경우 교육이수 등과 관련하여 불편이 발생하는 까닭에 대형사 및 계열사를 가지고 있는 보험사들로 교차모집 설계사들이 몰리는 반면, 중소형 보험사의 경우 교차모집을 통한 신규 가입이 미미한 실정이어서 이에 대한 대책도 필요할 것으로 여겨진다.

2008년 하반기부터 본격화되기 시작한 글로벌 금융위기의 영향으로 우리나라 보험사들도 성장성 둔화 및 수익성 악화가 향후 당분간 불가피할 것으로 보인다. 생명보험의 경우 경기침체, 주식시장의 변동성 및 불안정성 확대에 따른 변액보험 성장세 둔화 등의 영향으로 성장세 및 수익호조세가 둔화될 전망이다. 특히, 주식시장을 비롯한 금융시장의 변동성 및 불안정성 확대는 생명보험산업의 성장을 견인해오고 있는 변액보험실적과 생보사의 자산운용실적에 부정적 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

또한 생존담보상품의 손해율 상승, 사업비 차익규모의 축소압력 지속, 경기침체에 따른 신규 계약 감소 및 실효·해약 증가 등도 생명보험사의 성장성 및 수익성에 부정적 요인으로 작용할 것으로 우려된다. 다만, 연금보험 등 고령화와 관련된 상품의 수요 증대와 「보험업법」 개정 및 금융규제 완화에 따른 상품, 자산운용·업무영역 등과 관련된 규제완화는 생명보험사의 성장성 및 수익성에 긍정적 영향을 미칠 것으로 전망된다.

투자영업부문은 「보험업법」 개정에 따른 자산운용의 자율성 확대 등의 긍정적 요인과 부동산담보대출 등 대출채권의 부실 우려, 글로벌 금융위기에 따른 국내외 금융시장 불안 및 관련 투자손실 우려 등의 부정적 요인이 향후 당분간 공존할 것으로 전망된다.

---

256) 보험교차모집이란 보험설계사가 소속된 보험사 외에 다른 업종 보험사(1개사에 한함)의 상품을 판매할 수 있도록 하는 제도이다. 다시 말해서 생명보험회사에 속한 보험설계사가 1개의 손해보험회사를, 손해보험회사에 속한 보험설계사가 1개의 생명보험회사를 선택하여 동 회사의 상품을 판매하는 제도이다.

〈표 3-73〉 보험사 성장성 추이(2001~07년)

(단위: %, 백억원)

회계연도		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
수입 보험료	생명보험	4,736	4,907 (3.6)	5,039 (2.7)	5,375 (6.7)	6,147 (14.4)	6,645 (8.1)	7,510 (13.0)
	손해보험	1,822	2,017 (10.7)	2,089 (3.5)	2,266 (8.5)	2,496 (10.1)	2,880 (15.4)	3,295 (14.4)
	전체	6,559	6,924 (5.6)	7,128 (2.9)	7,641 (7.2)	8,643 (13.1)	9,526 (10.2)	10,804 (13.4)
자산 총계	생명보험	14,303	16,419 (14.8)	18,736 (14.1)	21,161 (12.9)	23,936 (13.1)	27,313 (14.1)	30,540 (11.8)
	손해보험	3,249	3,518 (8.3)	3,861 (9.7)	4,320 (11.9)	4,896 (13.3)	5,704 (16.5)	6,601 (15.7)
	전체	17,553	19,937 (13.6)	22,597 (13.3)	25,481 (12.8)	28,833 (13.2)	33,017 (14.5)	37,141 (12.5)

주: 1) ( ) 안은 전년동기 대비 증감률.
2) 생명보험은 특별계정을 포함한 수치.
자료: 1) 생명보험협회, 『생명보험통계연보』, 각년도.
2) 금융감독원 금융통계정보시스템(http://fisis.fss.or.kr).
3) 보험개발원, 『보험통계연감』, 각년도.

〈표 3-74〉 보험사 수익성 추이(2001~07년)

(단위: 10억원)

회계연도		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
보험영업 수지	생명보험	5,927	12,059	9,836	10,140	7,167	10,179	4,102
	손해보험	△1,260	△11	△600	△402	△539	△842	△226
투자영업 수지	생명보험	6,966	8,229	9,457	10,741	10,240	11,131	12,489
	손해보험	1,702	882	1,487	1,939	2,078	2,240	2,670
당기 순이익	생명보험	1,723	2,830	1,587	2,105	2,097	1,947	2,105
	손해보험	250	298	567	1,109	1,162	1,068	1,660

자료: 보험개발원, 『보험통계연감』, 각년도.

〈표 3-75〉 우리나라 방카슈랑스 추진 현황

	1단계	2단계	3단계	4단계
시행 시기	2003년 9월	2005년 4월	2006년 10월	철회
생명보험	개인저축성, 신용생명보험	순수보장성 (특약부 제외)	환급형 상품 (특약부 제외)	개인보장성보험 (종신/CI 등)
손해보험	개인연금, 장기저축성, 주택화재, 개인상해	순수보장성 (특약부 제외)	환급형 상품 (특약부 제외)	장기보장성보험, 개인자동차보험

손해보험의 경우, 경기침체 등에도 불구하고 보험영업부문의 호조세 등에 힘입어 실적 개선이 지속될 것으로 예상되나 그 폭은 둔화될 것으로 전망된다. 손해보험의 주요 축인 장기손해보험은 노후대비 및 질병 관련 상품에 대한 수요 증대, 손해율 개선 지속,

수익마진이 높은 보장성보험의 매출비중 상승 등에 힘입어 호조세를 이어나갈 것으로 전망된다. 또 다른 축인 자동차보험도 경기침체 등에 따른 자동차운행대수 감소, 보험사기 단속 강화 등으로 손해율 하향 안정화가 당분간 지속될 것으로 예상된다. 반면, 지난 몇 년 사이에 몇 차례 이루어졌던 자동차보험료 인상효과가 거의 소진된 점, 최근의 손해율 하락에 따른 자동차보험료 인하압력, 그리고 손해보험사 주력상품 중의 하나인 민영의료보험의 보장한도제한 등은 손보사 영업실적에 부정적 요인으로 작용할 것으로 전망된다. 또한 생보사와 마찬가지로 경기침체에 따른 신규 계약 감소 및 실효・해약 증가 등으로 손보사 보험영업실적 개선폭이 둔화될 것으로 우려된다. 한편, 투자영업부문의 경우 「보험업법」 개정상 자산운용의 자율성 확대, 장기손해보험료 유입 증가에 따른 운용자산의 안정적 증가세 등의 긍정적 요인이 존재하나, 글로벌 금융위기 및 국내외 금융시장 불안 등에 따른 보유 유가증권(특히, 해외투자 유가증권)의 평가손 확대가 우려된다.

제6절 | 맺음말

금융산업은 경제개발기에는 경제발전을 위한 도구에 불과하지만, 자유화・개방화 시대에는 경제의 지속가능한 성장(sustainable development)을 견인하기 위한 수단인 동시에 그 자체로서 미래 성장동력이 된다. 건국 이후 우리나라 금융정책은 대체로 이러한 시대적 요구를 반영하면서 방향타를 조정해왔고, 그 과정에서 금융산업은 소유 및 지배구조, 자산건전성, 자본적정성 등의 측면에서 적지 않은 개선을 이루었다. 그럼에도 불구하고 우리 금융산업은 수익구조나 비즈니스 모델 등의 측면에서는 아직도 개선해야 할 과제가 산적해 있고 경제의 지속 가능한 성장을 견인할 만큼 성숙되지 못한 것도 사실이다.

우리 경제가 지속가능한 성장궤도를 타고 선진경제로 도약하기 위한 금융부문의 역할은 무엇인가. 그것은 서론에서 밝힌 바와 같이 금융산업과 실물산업의 동반성장을 도모하고 금융산업을 차세대 성장동력으로 육성하며 정부 – 시장, 대기업 – 중소기업, 산업자본 – 금융자본, 은행 – 자본시장이 견제와 균형을 이루는 금융시스템을 구축하는 것이다. 이를 위해서는 금융제도를 선진화하고 금융시장을 지속가능한 성장의 장으로 재구축하며 금융회사의 역량을 한층 강화할 필요가 있다.

1. 금융제도의 선진화

금융선진화의 기본요건은 효율성・공정성(신뢰성)・안정성(건전성)을 갖춘 금융시장, 이들 세 가지 요소를 금과옥조로 받아들이고 실천하는 금융회사, 그리고 이와 같은 금융시장과 금융회사를 육성・감시하는 금융제도에 있다. 따라서 금융제도의 선진화는 금융선진화의 필요조건에 해당하는데, 이와 관련된 주요 이슈로는 금융규제 및 금융감독의 선진화, 금융시장의 투명성 제고 등을 들 수 있다.

첫째, 금융규제체계를 선진화하기 위해서는 우선 현행 「자본시장법」의 한계를 극복하고 은행·증권·보험산업의 균형발전을 도모하도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 모든 금융 관련법을 기능별로 통합하고 금융시장의 효율성·공정성·안정성을 저해할 가능성이 있는 진입·영업·퇴출만을 규제하되 나머지는 자유를 허용하는 포괄주의 규제체계를 수립할 필요가 있다. 또한 업종별 고유업무의 성격을 명확히 규정하여 겸업을 원칙적으로 제한하되, 고유업무가 아닌 경우 상호겸업을 허용하여 겸업화의 장점을 살리며, 복잡한 현행 규제방식(인허가·승인·등록·고시 등)을 상품 – 업무 – 고객에 따라 체계적으로 정비하고 실효성 있는 금융소비자보호체계를 구축할 필요가 있다.

둘째, 금감위(현행 금융위) – 금감원으로 이원화되고 업종별로 구분된 현행 감독시스템의 문제점을 면밀히 검토하고 금융위 – 금감원 – 한은 – 예보 등 금융감독 관련 기관 간 위상과 기능을 정비할 필요가 있다. 감독업무와 관련해서는 현행 업종별 감독기준과 인허가기준을 기능별로 통합하거나 합리적으로 차별화하는 방안을 모색하고, 부적격 금융회사의 진입을 방지하고, 부실금융회사의 조기퇴출을 도모하며, 지급결제기능을 수행하는 금융회사의 결제불이행을 방지하기 위해 적격성 심사 및 리스크 중심의 상시감독을 강화할 필요가 있다.

다만, 적격성 심사 및 상시감독 강화의 부작용으로 인해 나타날 수 있는 감독당국의 자의적 판단 및 개입을 방지하기 위해 지침에 의한 검사를 강화하는 등 준칙주의를 확립하고 시장친화적 감독이 이루어지도록 유의할 필요가 있다. 또한 감독인력의 전문성을 높이기 위해 국내외 외부 전문가를 영입하고, 늘어나고 있는 국제 금융거래에 대한 효과적 감독을 도모하기 위해 외국 감독기관과의 협력을 강화할 필요도 있다.

셋째, 금융시장은 기업 및 기업의 경영자가 주주·투자자·금융소비자 등 이해관계자와 만나는 장으로서 투명성과 공정성을 생명으로 한다. 그만큼 주주·투자자 등 이해관계자의 신뢰 없이는 금융시장이 존립할 수조차 없고, 설령 존립한다고 해도 오래 가지 못하게 된다. 금융시장의 신뢰도를 높이기 위해서는 불성실 공시 및 분식회계 시 기업과 회계감사인에 대한 징계의 수준을 높이는 등 공시 및 회계 제도를 강화하고, 사외이사 중심의 이사회제도를 정착시키고 집단소송제도를 강화하는 등 기업지배구조를 개선할 필요가 있다. 또한 이중대표소송제도를 도입하고 소액주주의 기업정보에 대한 접근성을 강화하는 등 주주권리를 보호하고, 설명의무나 고객파악(Know – Your – Customer) 원칙 등 「자본시장법」에서 규정하고 있는 투자자보호장치를 금융소비자보호장치로 확대하여 전 금융권에 적용할 필요가 있다.

2. 금융시장의 지속 가능한 성장기반화

은행 – 대기업 중심의 불균형성장은 자유롭고 공정한 시장경쟁을 저해하고 중소기업과 자본시장의 경쟁력을 낮춰 우리 경제의 지속 가능 성장을 제약해왔다. 이와 같은 우리 경제의 고질적 문제점을 개선하기 위해서는 성장의 수단을 총동원하는 동시에 성장의 발목을 붙잡을 수 있는 소외영역에 대한 해소 노력이 병행될 필요가 있다. 왜냐하면 지속가능한 성장이란 양적 성장뿐만 아니라 분배와 균형, 사회적 책임, 환경에 대한 배려와

같은 질적 성장 개념이 혼합된 경제 패러다임을 의미하기 때문이다.

금융시장이 우리 경제의 지속 가능 성장을 견인할 기반이 되려면 성장의 원동력이 되는 간접금융·직접금융·금융자본·산업자본·외국자본의 균형발전을 도모하는 동시에 성장의 발목을 붙잡을 수 있는 영세 서민과 중소기업 등 소외영역에 대한 몇 가지 정책적 배려가 필요하며, 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시장원리가 작동하는 경제시스템을 구축하고 차세대 성장동력이 되는 금융산업은 물론 중소·벤처 기업의 경쟁력을 향상시키기 위하여 상대적으로 발전이 낙후되어 있는 직접금융시장을 육성할 필요가 있다. 이를 위해서는 비은행금융(전업)그룹 출현을 유도하여 은행 – 비은행 간 균형발전을 도모하되, 대형 금융회사의 경우 지주회사방식의 그룹화를 통해 위험의 전이 및 이해상충 문제를 최소화하고, 중소형 금융회사의 경우 직접 – 간접 금융시장의 니치(niche)에 특화할 수 있도록 정책적으로 배려할 필요가 있다.

업종별로는 금융투자회사의 경우 증권사 간 인수·합병을 통해 국내 자본시장 활성화에 중추적 역할을 수행할 대형 투자은행(investment bank)을 만들고, 중소형 금융투자회사 간 전략적 제휴 및 네트워크 구축을 통해 다수의 전문 금융투자회사군을 형성할 필요가 있다. 또한 폭넓은 판매채널 및 기업정보를 보유한 은행의 투자은행기능을 활성화하기 위해 현행 「은행법」을 포괄주의(negative) 방식으로 바꾸고 주요 부수업무로서 성격이 맞지 않는 주요 투자은행업무를 겸영업무로 규정할 필요가 있다. 한편, 보험사의 경우 고령화 추세 등으로 커지는 복지수요를 사회안정망 차원에서 보완하는 장기자산운용산업으로 육성할 필요가 있다.

둘째, 현재 이렇다 할 만한 국내 금융자본이 형성되어 있지 않은 가운데 은행은 외국자본에 의해, 비은행금융회사는 산업자본에 의해 소유되는 비중이 높아 금융산업의 소유구조는 불안정한 균형상태를 유지하고 있다. 게다가 최근에는 국부유출을 막고 금융주권을 지키기 위해 산업자본에 은행 소유를 허용하자는 견해까지 나오고 있어 금융회사 소유를 둘러싼 비생산적 논쟁이 끊이지 않고 있다.

이와 같은 논쟁에 종지부를 찍기 위해서는 연기금, PEF(private equity fund), 금융회사 간 상호지분보유 등을 통해 경쟁력 있는 금융자본을 육성하여 금융 – 산업 – 외국자본 간 견제와 균형을 통한 상호발전을 도모할 필요가 있다. 또한 산업자본의 잉여자금을 실물투자나 금융투자회사 설립에 선순환하고, 외국자본(특히, 투자은행)이 국내에서 직접 경영을 하거나 국내 금융회사에 선진 경영노하우를 전수할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다.

다만, 대기업집단의 비은행금융회사 소유 비중이 증가하는 가운데 계열금융회사를 통한 부당 지원 및 빼돌림(tunneling)으로 인해 시장의 효율성·공정성·안정성이 훼손될 가능성이 상존하는바, 시장경쟁을 촉진하고 경제의 이중구조를 해소하며 금융시스템의 안정성을 도모하기 위해서는 금산분리원칙을 유지하고 금융권 간 상이한 소유규제를 국제 기준에 맞게 정비하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 서민, 중소·영세 사업자 등 금융소외자를 방치할 경우 경제의 양극화가 확대되어 지속가능한 성장기반을 잠식할 가능성이 있다. 그러나 금융소외자를 지나치게 보호할 경우에는 도덕적 해이 및 역선택 문제를 유발하여 시장기능을 오작동하게 할 우려도

있다. 따라서 금융소외자 문제에 대해서는 기본적으로 공익성 차원에서 접근하되 금융회사의 경영자율성과 건전성을 저해하지 않도록 시장규율을 최대한 활용할 필요가 있다. 예컨대, 중소·영세 사업자나 서민에 대한 대출규모를 일정 수준 이상으로 의무화하기보다는 동 대출실적 등 사회적 책임경영(corporate social responsibility: CSR) 실태를 자율적으로 공시하도록 하는 방안을 마련한다든가, 업권별로 기부금과 휴면예금 등을 활용하여 대안금융회사를 설립하도록 유도하는 것도 고려해볼 만하다.

3. 금융회사의 역량 강화

금융제도가 선진화되고 금융시장이 지속 가능한 성장기반이 조성되면 그에 걸맞게 금융회사의 역량도 강화되어야 한다. 반대 논리도 성립하는데, 경쟁력 있는 금융회사의 존재는 금융제도를 선진화하고 금융시장을 지속 가능한 성장기반으로 만드는 초석이 되기도 한다. 금융회사의 역량을 강화하기 위해서는 금융인력의 질을 제고하고 장기금융서비스 공급기반을 구축하며 금융회사 간 전략을 차별화하는 등 몇 가지 방안을 마련할 필요가 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 금융회사의 역량을 좌우하는 기본적인 요소는 플레이어의 질이라고 할 수 있다. 여기서 플레이어라 함은 개별 금융인력으로부터 기관까지를 포함하는데, 금융인력의 질과 관련하여 2006년 스위스 국제경영개발원(IMD)이 발표한 자료를 보면 우리나라(46위)는 홍콩(7위)이나 싱가포르(11위)에 비해 크게 뒤처져 있음을 알 수 있다. 금융인력의 질을 강화하기 위해서는 자격증제도를 갖춘 복수의 전문인력 양성기관을 설립하고 재취업 지원 및 정년보장 등 인센티브를 부여하며, 해외 전문인력 DB를 구축하고 교환프로그램을 확충할 필요가 있다. 또한 학교 – 연구소 간 연구인력을 상호교환하고, 업권별 협회와 기관마다 상이한 연수시스템 및 연수 – 연구시스템 간 정합성을 높이는 방안도 검토할 필요가 있다.

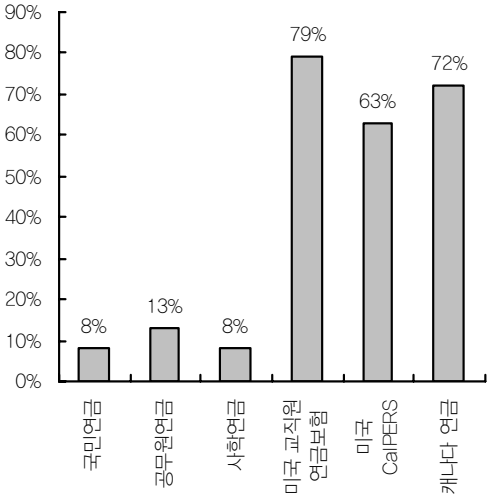
둘째, 자본시장의 안정적 성장을 도모하고 고령화 추세에 적절히 대응하기 위해서는 장기적 측면에서 금융자산을 축적하고 다양한 금융서비스를 제공할 기반을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 기업연금제도를 도입하고 펀드매니저의 중장기 실적을 평가하며 기관투자가의 위험관리 및 내부통제 시스템을 강화하여 시장조성자 기능을 제고하고 장기투자 문화를 정착시킬 필요가 있다. 또한 역모기지를 활성화하고 퇴직연금시장을 정착시키며 연금 및 자산관리 서비스를 확대하는 것도 매우 중요하다. 특히, 우리나라의 GDP 대비 연금자산 비중은 2005년 말 현재 1.9%에 불과하여 OECD 평균치인 88%에 크게 못 미침을 감안할 때, 연금시장 활성화는 절체절명의 과제라고 할 수 있다.

셋째, 금융회사 규모별로 전략을 차별화하여 과당경쟁을 해소하고 적정수익을 확보하도록 함으로써 대형 금융회사와 중소형 금융회사가 동반성장할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 이를 위해 정책당국은 중소형 금융회사로 하여금 특정 니치마켓분야에 특화하여 '깊이의 경쟁'을 전개하는 수직적 다각화전략을, 대형 금융회사로 하여금 이업종 간 겸업이나 해외진출 확대 등 '넓이의 경쟁'을 통한 수평적 다각화전략을 채택하도록 유도할 필요가 있다. 특히, 대형 금융회사를 중심으로 금융세계화전략을 추진하여 국내 금

융회사의 역량을 강화하는 동시에 국내 금융제도를 선진화하고 금융시장을 지속 가능한 성장기반으로 삼기 위한 계기를 마련할 필요도 있다. 이를 위해 정책당국은 정부 – 연구기관 – 교육기관으로 이어지는 3각의 공적 지원시스템을 구축하며, 연기금이나 정책금융회사를 이용해 한국형 테마섹을 설립하는 방안도 고려해볼 만하다.

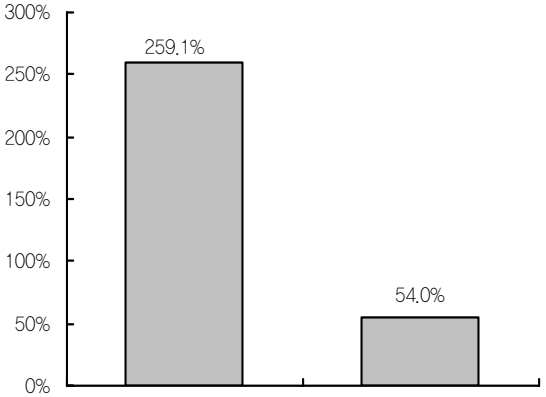
넷째, 현재 우리나라는 생산구조상 탈공업화가 정체되고 있는 가운데 설비투자가 둔화 추세를 지속하고 있으며 서비스산업의 비중이 선진국에 비해 낮다. 이는 우리나라가 아직 개발도상 단계에서 벗어나지 못한 상태에서 정책금융회사를 필요로 할 수 있음을 시사한다. 더구나 향후 개발·설비 금융에 대한 수요는 감소하는 대신 새로운 유형의 정책금융수요가 발생할 가능성이 상존하는바, 개발시대에 요구되던 장기산업금융수요와는 다른 신기술·인력·에너지 개발, 환경보존, 영세·소기업 보호, 지역균형발전, 중소기업 육성 등 새로운 유형의 정책금융수요가 발생할 가능성도 있다. 따라서 정책금융회사는 새로운 유형의 정책금융수요를 충족해가되 정책금융회사 간 중복된 기능을 해소하고, 상업금융회사와의 불공정경쟁 내지 시장마찰을 최소화할 필요가 있다. 또한 정부는 정책금융기관의 정책수행 능력 및 성과를 평가하고 평가 결과를 공개하는 등 경영지배구조를 강화하여 정책금융의 실효성을 제고하고 정부실패를 최소화할 필요가 있다.

[그림 3-12] 주요 연기금 주식투자 비중 추이



주: 2005년 말 기준.

[그림 3-13] 자산운용사 매매회전율 비교



주: 1) 국내 운용사 회전율은 2003~05년 평균.
2) 미국 주식형펀드 평균 회전율은 2004년 기준.
자료: 한국증권선물거래소.

참고문헌

강종만・홍정훈, 『증권산업의 과거, 현재, 미래』, 2001.
금융개혁위원회, 『금융개혁백서』, 1998.
금융감독원, 「자산유동화증권(ABS)의 발행실적 분석」, 보도자료, 각호.
금융감독원 인력개발실, 『금융감독원 5년사』, 2007.
금융감독원 조사연구국, 『금융감독개론』, 2004.
금융감독조직혁신 작업반, 「금융감독조직혁신방안(시안)」, 한국금융연구원, 2000.
금융위원회 금융정책과, 「금융규제개혁 추진방안」, 보도자료, 2008. 4. 24.
기술신용보증기금, 『기술신용보증기금 10년사(1989~1999)』, 1999.
김기홍・정재욱, 「보험산업의 과거・현재・매래」, 한국금융연구원 10주년 기념 세미나, 2001. 6.
김광석, 「80년대의 산업정책방향-제5차 5개년계획과 관련하여」, 『학술대회발표논문집』, 제7권, 한국국제경제학회, 1981.
김광석, 「한국경제의 고도성장요인(1963~76)」, 『한국개발연구』, 제1권 제1호, 1979.
김동환, 「금융산업의 변화와 향후의 과제」, 『금융연구』, 제21권 제2호, 2007.
김동환, 『산업・금융자본 결합규제에 관한 연구』, 연구보고서, 한국금융연구원, 2006a.
김동환, 「시장과 정부: 금융규제의 바람직한 방향」, 주간금융브리프 15-31, 한국금융연구원, 2006b.
김동환, 「우리 경제의 중장기 불안요인과 해법」, 주간금융브리프 17-35, 한국금융연구원, 2008.
김동환・김자봉, 「디지털금융의 가속화와 지급결제시스템의 미래」, 한국은행, 2006.
김대식, 「금융감독에 대한 종합적 고찰」, 『금융연구』, 제9권 제1호, 1995.
김대식, 「금융감독체제 개편방안」, 『2001년도 춘계학술대회 발표논문집』, 한국금융학회, 2001.
김대식・윤석헌, 「통합 금융감독기구의 변천과 향후의 개편방안」, 『금융학회지』, 제10권 제1호, 2005.
김대식・김경수・김홍범・이석원, 「예금보험제도의 발전방안-요약」, 한국금융학회, 2002.
김병연, 「금융거래 전자화를 위한 하부구조구축: 현황 및 과제」, 금융조사보고서 97-4, 한국금융연구원, 1997.
김병주, 「경제환경변화에 따른 금융정책의 대응방향」, 『경상논총』, 서강대학교 경제연구소, 1988a.
김병주, 「고도성장기의 금융정책: 고도성장기의 주요경제정책」, 『한국사회개발연구』, 고려대학교 아세아문제 연구소, 1988b.
김자봉・하준경・이석호・구정한, 『FTA와 금융산업의 경쟁력』, 정책조사보고서, 한국금융연구원, 2007. 2.
김중웅, 「금융자유화와 업무영역조정」, 『한국개발연구』, 제7권 제3호, 1985.
김홍범, 「금융규제감독의 경과와 개선방안」, 한국금융학회 정책심포지엄, 2007.
김홍범, 「한국의 관료조직과 금융감독」, 『한국경제의 분석』, 제11권 제3호, 2004.
문학모, 「외환위기 극복 후 10년-한국은행 통화신용정책의 역할」, 2008.

박경서, 「은행의 예금보험제도 도입방안」, 정책조사보고서, 96-2, 1996.
박대근・이창용, 「한국의 외환위기: 전개과정과 교훈」, 『경제학연구』, 제46집 제4호, 1998.
박영철・김병주・박재윤, 『금융산업 발전에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1986. 5.
박원암・김관영, 「전세의 경제적 효과와 개선방안」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 제15권 제1호, 1993.
박원암, 「한국경제의 분석과 전망 / 분과별 발표논문: 외환집중제 정지와 통화대체 일반토론」, 『한국경제의 분석』, 한국금융연구원 , 1995
박원암・박재하・이충열・최공필, 『개방경제에서의 통화신용정책』, 정책조사보고서, 한국금융연구원, 1996.
박원암・이충렬・송의영・조동철, 「우리나라의 자본자유화와 안정화정책」, 『한국경제의 분석』, 제3권 제2호, 한국금융연구원, 1997.
박찬일, 「금융제도의 국제비교」, 한국경제연구원, 1995.
보험개발원, 「최근 우리나라 보험산업의 현황 및 제도변화」, 『조사분석자료』, 1999. 3.
보험개발원, 『향후 10년간 국내보험산업 시장규모 및 트렌드 분석』, 2000. 11.
보험개발원, 「보험환경 변화와 보험제도 변화(Ⅱ)」, 연구조사자료, 2001. 10.
보험개발원, 『보험동향』, 2007년 겨울호, 통권 제44호, 2008. 1.
보험개발원, 『보험통계연감』, 각년도.
사공일, 「경제성장과 경제력집중」, 『한국개발연구』, 제2권 제1호, 한국개발연구원, 1980.
사공일, 「경제개발과 정부의 역할」, 『한국개발연구』, 제3권 제1호, 한국개발연구원, 1981.
사공일, 「금융과 경제발전」, 『한국개발연구』, 제2권 제3호, 한국개발연구원, 1985.
새마을금고연합회, 『2008 새마을금고통계』, 2008. 6.
생명보험협회, 『생명보험협회 50년사』, 2000. 2.
생명보험협회, 『생명보험통계연보』, 각년도.
손상호, 『금융산업 소프트웨어 개선의 과제와 전망』, 한국금융연구원, 2001. 4.
손상호, 『금융업무의 특성과 겸업화 방향』, 한국금융연구원, 2005. 11.
손해보험협회, 『손해보험협회 60년사』, 2006. 8.
신용보증기금, 『신용보증기금 30년사(1976~2006)』, 2006. 6.
신문식・임병인・조재현, 「보험산업의 비전과 대응과제」, 연구보고서, 보험개발원 보험연구소, 2005. 3.
신종각, 「한국의 보험산업 분석: 현황과 과제」, 조사분석자료, 예금보험공사, 2006. 1.
안상호・최흥식, 『금융감독체제의 개선방향』, 금융조사보고서 2001-2, 2001.
안종길・이종욱, 『예금보험제도의 발전방향』, 한국경제학회・예금보험공사, 2006.
양원근, 「금융산업 개편방안」, 한국금융연구원 내부자료, 1996.
예금보험공사, 「예금보호제도의 성과와 과제」, 기자단 세미나 자료, 1999.
예금보험공사, 『예금보험제도의 이론과 실제』, 연구총서 2000-1, 2000.
예금보험공사, 『연차보고서』, 2007.
윤석헌, 「금융규제의 범세계화 추이 및 전망」, 한국금융연구원(정책조사) 내부자료, 1995.
이규복, 「최근 기관간 RP거래 현황 및 시사점」, 주간브리프, 한국금융연구원, 2009. 3.
이석호, 「국내 유사보험과 관련된 핵심쟁점 및 개선방안」, 주간금융브리프, 한국금융

연구원, 2008. 6.
이석호, 「보험사 지급결제업무 허용의 법률적 측면 검토」, 주간금융브리프, 한국금융연구원, 2009. 3.
이인실 · 박승록 · 최두열 외, 『공적자금 투입의 중간평가와 과제』, 연구보고서 2002-01, 한국경제연구원, 2002.
이영훈 · 배영목 · 박원암 · 김석진 · 연강흠 공저, 『한국의 은행 100년사』, 우리은행, 2004. 3.
이재연, 「금융규제 완화방안」, 재경부기자단 세미나자료, 2001.
이재연, 「예금보호제도 정비」, 금융연구원 내부자료, 2009.
이동걸, 「예금보험제도 개선방안」, 금융연구원 내부자료, 2000.
이영훈 · 배영목 · 백원암 · 김석진 · 연강흠, 『한국의 은행 100년사』, 우리은행 · 한국금융학회, 2004.
이창용 · 오규택, 「외환위기 이후 자금순환의 특징: 회사채 부실화에 대한 연구」, 『한국금융학회지』, 제6권 제1호, 2001.
임영재, 『경제개혁의 정치경제적 요인: 분석 및 정책적시사점』, 정책연구시리즈, 2008-20, 한국개발연구원, 2008.
임정택, 『경제개발5개년계획의 회고』, 한국개발연구원, 1981.
여신금융협회, 『여신금융협회 10년사(새로운 시작과 도약)』, 2008. 3.
재정경제부 금융정책국, 「금융감독체제 효율화 방안 마련」, 보도자료, 2001. 4. 6.
재무부, 「금융규제완화 추진 검토결과」, 보도자료, 1992. 10. 13.
조선은행, 『경제연감(4282년판)』, 1949.
제일은행, 『제일은행 40년지』, 1969.
전국경제인연합회, 『한국경제정책40년사』, 1986.
전국상호신용금고연합회, 『상호신용금고 20년사』, 1993. 10.
전철환 · 함정호 외, 『한국 은행산업의 진로』, 지식산업사, 2000. 1.
좌승희, 「금융의 전업 및 겸업화 이론: 금융산업조직논의 모색」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 제13권 제1호, 1991.
좌승희, 「화폐, 금융개입의 이론적 근거에 대한 고찰: 중앙은행의 존립근거에 대한 개관」, 『한국개발연구』, 제12권 제3호, 한국개발연구원, 1990.
정운찬, 「한은독립과 금융감독체제」, 『금융연구』, 제1권 제3호, 1988.
증권감독원, 『증권조사월보』, 각년도.
증권예탁결제원, 『한국의 유가증권 100년사』, 2005.
차동세 · 김광석, 『한국경제반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.
한국개발연구원, 『한국경제반세기: 정책자료집』, 1995.
한국거래소, 『KRX 선물시장의 어제와 오늘』, 2008.
한국거래소, 『2008년 증권시장 이슈분석 리포트』, 2009.
한국금융연구원, 『한국금융산업의 과거, 현재, 미래』, 2005. 12.
한국금융연구원, 『지급결제제도의 이해』, 2006.
한국금융연구원, 『지속적 경제발전을 위한 금융의 역할』, 2007. 3.
한국산업은행, 『한국산업은행 20년사』, 1964.
한국은행, 『조선경제연보』, 1948.
한국은행, 『경제연감』, 1949.
한국은행, 『우리나라의 금융제도』, 1993, 1999, 2000, 2005.

한국은행, 『한국은행 50년사』, 2000.
한국은행, 『한국의 금융·경제 50년사(1945-2000)』, 2000. 6.
한국은행, 『새 통화지표 편제결과』, 2002.
한국은행, 『금융기관간 콜자금 결제방식 개선』, 2003.
한국은행, 『우리나라의 통화정책』, 2006.
한국은행, 『통화정책 운영체계 개편 방안』, 2007.
한국은행, 『우리나라의 금융시장』, 2007.
한국은행, 『은행경영통계』, 각년도.
한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.
한국은행, 『매월 금융시장동향』, 각호.
한국은행, 『최근 콜시장 동향』, 각호.
한국은행, 『통화금융통계』, 각호.
한국은행, 『통화신용정책보고서』, 각호.
한국은행 금융결제국, 『우리나라의 지급결제제도』, 2004, 2007.
한국조세연구원, 『한국조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 1997. 12.
한국증권금융, 『한국증권금융 50년사』, 2005. 10.
한국증권업협회, 『한국증권업협회 50년사』, 2003.
한국증권업협회, 『한국증권업협회 55년사』, 2008.
한국증권업협회, 『증권』, 각호.
한일은행, 『경제발전과 은행』, 1982.
한일은행, 『한일은행 45년사』, 1977.
황성현, 「재정, 금융의 역할정립과 보완성 제고방안」, 『KDI정책연구』, 제17권 제4호, 한국개발연구원, 1996.

Balio, T. J. T. and A. Ubide, "The Korean Financial Crisis of 1997-A Starategy of Financial Sector Reform," IMF Working Paper WP99/28, IMF, March 1999.
Boehne, Edward G., "Financial Modernization: Vastly Different or Fundamentally the Same?" Business Review, FRB of Philadelphia, Jul./Aug., 2000.
Caprio, G. Jr. and L. Summers, "Finance and Its Reform: Beyond Laissez-Faire," Policy Research Working Paper No. 1171, The World Bank, 1993.
Demirgüç-Kunt, A. and E. Detragiache, "Financial Liberalization and Financial Fragility," IMF Working Paper WP98/83, IMF, June 1998.
Dziobek, Claudia and Ceyla Pazarbasioglu, "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries," IMF Working Paper, WP 161, IMF, 1997.
Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Combridge: Harvard University Press, 1962.
Gerschenkron, A., "Continuty in History and Other Essays, Combridge," Harvard University Press, 1968.
Group of Ten, "Report on Consolidation in the Financial Sector," BIS, 2001. 1.

Hutchison, M. and K. McDill, "Are All Banking Crises Alike? The Japanese Experience in International Comparison," Working Paper No. PB99-02, Economic Research Department, Federal Reserve Bank of San Francisco, April 1999.

IMF, *Economic Growth and Financial Market Development: A Strengthening Integration*, 2007. 8.

IMF, *Reaping the Benefits of Financial Globalization*, 2007. 8.

Kim, Chung-yum, *Policymaking on the Front Lines*, Washington: EDI Retrospectives in Policy Making, The World Bank, 1994.

Kim, Dong-Hwan, "Capital Markets and Financial Investment Services Bill: The Consolidated Capital Markets Law," The 8th Seoul International Financial Forum, 2007. 4.

Sachs, J., "Global Capitalism," *The Economist*, September 12, 1998.

Sheng, A., *Bank Restructuring: Lessons from the 1980s*, The World Bank., 1996.

Swiss Re, *World Insurance in 2007*, Sigma No. 3, 2008.

제14장

재정정책

제1절 | 머리말

'재정(public finance)'은 흔히 정부의 수입 및 지출, 그리고 자산 및 부채를 의미한다. 따라서 재정정책의 범위에는 조세정책, 분야별 지출정책, 그리고 자산 및 부채 관리와 관련한 제반 정책 등이 포함된다. 본 장에서는 이 가운데 지출정책을 중심으로 우리나라 재정정책의 역사를 정리하고 향후의 발전방향을 논의하기로 한다. 조세정책은 다음 제5장에서 상세히 다루고, 자산 및 부채 관리정책은 본 장에서 필요에 따라 언급하기로 한다.

재정은 정부가 정치·경제·사회 등 다양한 분야에서 여러 역할을 수행할 때 활용하는 정책수단 가운데 하나이다. 이러한 수단으로는 재정 외에 규제가 있다.[257] 규제는 정부가 의도하는 방향으로 민간주체들이 행동하도록 강제하는 것으로서, 일부 행정비용을 제외하고는 정부의 직접적인 재정지출을 유발하지 않으나 민간주체들이 규제에 순응하는 과정에서 여러 국민경제적 비용을 유발한다. 재정과 규제는 상호 대체 또는 보완관계에 있는 경우가 많다.[258] 이러한 관계를 고려한다면 어느 한 정책수단의 성과에 대해 논의할 때 다른 대체적·보완적 정책수단의 성과도 감안할 필요가 있다. 또한 이러한 수단을 통해 달성하고자 하는 정책목표가 무엇인지, 그리고 더 나아가 정부의 역할이 무엇인지를 먼저 파악할 필요가 있다.

경제영역에 국한할 때 정부의 역할은 ① 사유재산권의 보호, ② 시장실패의 교정, ③ 가치재의 공급, ④ 소득과 부의 재분배, ⑤ 거시경제의 안정화로 구분될 수 있다. 지금까지 우리나라의 재정정책은 이러한 역할을 비교적 충실히 수행해온 것으로 평가된다. 먼

257) 재정 및 규제 외에 통화도 중요한 정책수단이다. 통화정책은 통화량 또는 정책금리의 조절을 통해 통화가치를 안정시키고 경기변동을 축소하는 데 목적이 있다. 통화는 재정 및 규제만큼 중요한 정책수단이나, 별도로 논의하지 않기로 한다.

258) 예를 들어, 수출기업·중화학공업 등에 대한 금융지원에 있어 정부는 민간은행들로 하여금 해당 부문에 일정량의 신용을 제공하도록 강제할 수도 있고, 국채발행 등으로 자금을 조달하여 직접 신용을 제공할 수도 있다. 또 이 두 가지 수단을 보완적으로 활용할 수도 있다.

저 정부수립 직후의 혼란기는 국방 및 치안 분야에 집중적으로 재원을 배분함으로써 국민의 안전과 자유, 그리고 사유재산권을 보장하는 국가의 기본적 역할을 수행하기 위해 노력하였다. 특히, 6·25 전쟁기간 중에는 전체 예산의 절반 이상을 국방에 투입하였다. 이후 정부주도의 경제개발이 본격화된 1960년대에는 재정투융자를 통해 사회간접자본시설을 확충하고 공기업을 설립하였으며, 교육 및 연구개발 분야에 대한 투자를 확대하였다. 또한 민간기업의 외자도입에 대해 정부보증을 제공하고 수출산업 및 중화학공업에 대해 조세지원을 강화하였다. 이러한 재정정책은 광범위하게 실시된 정책금융과 더불어 우리 경제의 성장경로에 큰 영향을 미쳤다.

1970년대까지 진행된 정부주도의 성장전략은 여러 가지 성과를 낳았지만 동시에 물가불안, 기업 및 금융 부문의 광범위한 부실, 금융중개기능의 미발달, 경쟁질서의 미확립, 재벌의 경제력집중과 같은 부작용을 배태하였다. 1980년대에 들어와 정부는 '민간주도형 경제질서'를 구축하기 위해 금융자율화, 대외개방 확대, 민영화 등의 자유화정책을 추진하는 동시에 물가안정을 위해 긴축적으로 재정을 운용하였다. 1982년에 시작된 재정긴축은 유례를 찾아보기 어려운 것으로, 이후의 물가안정과 재정건전성 회복에 크게 기여함으로써 우리나라가 거시경제의 안정성을 확보하는 데 결정적인 역할을 수행하였다.

1980년대 후반에는 긴축기조에서 벗어나 경제·사회 각 부문에 대한 투자를 확대하기 시작하였다. 이처럼 부족한 사회간접자본을 확충하고, 국민연금 등 각종 사회보장제도를 도입 또는 확대하며, 교육·주택 등 가치재를 적절히 공급하기 위한 노력은 1990년대에 들어서도 지속되었다. 그러는 가운데에도 재정수지는 전반적으로 균형을 이루었는데, 지출 증대에 상응하는 세수 증가가 있었기 때문이다. 1997년에 외환위기가 발생했을 때 정부가 재정적자를 감내하면서 적극적으로 금융구조조정을 추진하고 복지정책을 확대할 수 있었던 것은 그동안 이룩해놓은 재정건전화 덕분이라고 할 수 있다.

외환위기는 재정운용에 큰 변화를 초래하였다. 위기 이후 정부부채가 급증하고 복지지출의 증가속도가 빨라졌다. 정부부채는 공적자금 상환이 마무리된 2007년경에 증가추이를 멈추었으나, 2008년에 가시화된 글로벌 금융위기에 정부가 적극적으로 대응하면서 2009년부터 다시 급증 추세로 돌아섰다. 복지지출은 노무현 정부 기간(2003~07년) 중 특히 빠르게 증가하였으며, 앞으로도 국민연금·건강보험 등의 사회보험을 중심으로 계속 증가할 전망이다.

재정정책이 효과적이고 효율적으로 수립·집행될 수 있도록 정부는 예산회계제도를 포함한 재정 관련 제도를 개선하기 위한 노력을 기울여왔다. 1970년대에는 재정통계체제를 정비하였고 1980년대에는 '예산심의회제도'를 도입하였다. 1990년대에는 기금에 대한 재정당국과 국회의 통제를 강화하였으며, '예비타당성조사' 등을 통해 대형 건설사업 투자의 합리성을 제고하고자 하였다. 2000년대에는 민자사업제도를 정비·확대하였으며, 4대 재정혁신(국가재정운용계획, 총액배분자율편성제도, 성과관리제도, 디지털예산회계제도)을 추진하였다. 4대 재정혁신은 일부 가시적인 성과를 거두기도 하였으나 아직 충분하게 정착되지는 못한 것으로 평가된다.

향후 중앙정부 재정에 있어 핵심적인 과제는 두 가지로 요약될 수 있는데, 그것은 재정건전성을 확보하는 동시에 정부역할의 변화를 뒷받침하는 방향으로 재원배분구조를 개

편하는 것이다. 첫째, 재정건전성 측면에서는 단기적으로 글로벌 금융위기의 여파에서 벗어나 조속히 균형재정으로 복귀할 필요가 있다. 또 중장기적으로 인구고령화 및 남북통일에 대비하여 연금・의료 등의 사회보장제도를 개혁하고 정부부채를 꾸준히 낮추어나가야 한다. 둘째, 재원배분구조에 있어서는 경제영역에서 정부의 직접적 개입을 줄여나가는 대신 국민의 건강과 안전 보장, 시장실패의 치유, 시장질서의 확립, 사회통합의 제고와 같은 기본역할을 보다 충실히 수행할 수 있도록 해야 한다. 그리고 이러한 두 가지 과제를 성공적으로 수행할 수 있도록 각종 재정제도를 지속적으로 개선할 필요가 있다.

중앙재정이 많은 변화를 겪는 가운데 지방재정도 그동안 모습이 바뀌어왔다. 그러나 전란을 극복하고 정부주도 경제성장을 추진하는 과정에서 형성된 중앙집권적인 국가체제는 현재까지 대체로 존속되고 있으며, 지방분권은 느리게 진행되고 있다. 1990년대에 지방자치제도가 부활되었으나 중앙과 지방 간의 역할분담에 근본적인 변화는 아직 목격되지 않고 있다. 중앙정부는 자신의 기능을 지방에 이양하는 데 소극적이며, 지방정부는 자신의 기능을 확대하고 이에 필요한 자체 재원을 확보하는 데 충분한 노력을 기울이지 않고 있다. 또한 지방세제를 포함한 지방재정제도의 골격은 1960~70년대에 갖추어진 이후 오늘날에도 큰 변화 없이 유지되고 있다. 중앙정부와 지방정부 간, 그리고 상위 지방정부와 하위 지방정부 간의 재정조정제도는 매우 복잡하고 불투명한 모습을 띠고 있으며, 이 문제는 최근 더 심화되는 추세이다. 이러한 가운데 전체 정부재정 중 지방재정의 비중이 높아지고 있는데, 그 대부분은 중앙정부로부터의 재원이전이 늘어난 것에 기인한다. 자율과 책임에 입각한 지방자치의 원칙을 정착시키고 전반적인 재정지출의 효과성과 효율성을 높이기 위해서는, 중앙정부의 기능을 대폭적으로 지방에 이양하는 것과 더불어 지방재정제도의 대대적인 혁신이 필요하다고 판단된다.

아래의 제2절에서는 재정정책의 기본역할에 대해 설명한다. 이어서 제3절과 제4절에서는 각각 재정운용의 실적과 재정제도의 변천을 살펴보고 향후 과제를 논의한다. 제5절에서는 시대별로 중앙정부의 시대별 재정운용을 보다 자세히 설명하고, 제6절에서는 지방재정에 대해 논의한다. 제7절은 맺음말이다.

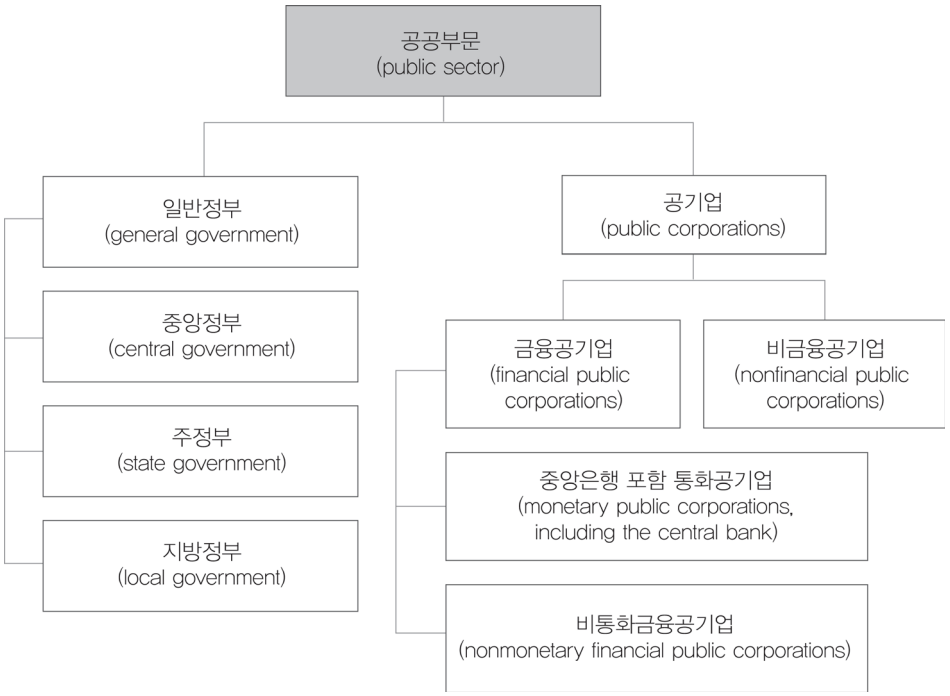
제2절 | 재정정책의 역할

1. 재정의 범위

IMF의 2001년판 『정부재정통계편람』(Government Finance Statistics Manual: GFSM)은 공공부문(public sector)을 일반정부(general government)와 공기업(public corporations)으로 구분하고 있다(그림 4-1).[259] 일반정부는 입법부・사법부・행정부를 이루는 정부

259) 자세한 설명은 고영선(2002), p.142 이하를 참조.

[그림 4-1] 공공부문의 분류



자료: IMF(2001).

기관, 그리고 이들이 통제하고 주로 자금을 제공하는 시장 외적 비영리기관(nonmarket nonprofit institutions)으로 구성된다. 일반정부는 다시 중앙정부 및 지방정부로 구분된다. 공기업은 시장에서 판매될 재화 또는 용역을 생산할 목적으로 설립된 기관들 가운데 정부가 소유·통제하는 기관들로 구성된다. 공기업은 다시 금융공기업과 비금융공기업으로 구분된다.

'정부재정'이 '정부의 수입 및 지출, 그리고 자산 및 부채'를 의미한다고 할 때, 여기에서 '정부'는 통상 GFSM이 정의하는 바와 같은 일반정부를 지칭하는 것이 타당하다. 그러나 우리 정부는 지금까지 일반회계·특별회계·기금 등 회계 단위를 중심으로 '정부재정'을 파악해왔으며, 회계 단위에 포함되지 않는 활동, 특히 정부기관이 통제하고 주로 자금을 제공하는 시장 외적 비영리기관들의 활동은 정부재정에 포함시키지 않고 있다. 심지어 회계 단위 중에서도 일부 기금은 정부재정에 포함시키지 않는 것이 상례였으며, 포함되는 기금의 범위 역시 수시로 바뀌어왔다. 본 장에서 정부재정을 논의할 때는 이런 통계상의 한계를 감안해야 한다.

한편, 공기업의 수입 및 지출, 그리고 자산 및 부채는 '공기업의 재정'으로서 '정부재정'에는 포함되지 않는다. 이하에서 '재정'은 '정부재정'과 동일한 의미로 사용하기로 한다. 그러나 공기업은 정부가 일정한 정책목표를 달성하기 위해 설립·운영하는 것으로 많은 경우 정부를 대신하여 정책활동을 수행하기 때문에 정부재정을 논의할 때 공기업을 부가적으로 논의할 필요가 있다. 본 장에서는 공기업도 제한적으로나마 논의에 포함시키고자 한다.

2. 정부의 경제적 역할

머리말에서 설명한 것처럼 재정은 정부가 여러 가지 역할을 수행하는 데 활용하는 중요한 정책수단이다. 경제적 영역에서 정부의 역할은 ① 사유재산권의 보호, ② 시장실패의 교정, ③ 가치재의 공급, ④ 소득과 부의 재분배, ⑤ 거시경제의 안정화로 구분될 수 있다.[260] 이하에서는 이러한 정부의 역할에 대해 자세히 살펴본다.[261]

가. 사유재산권의 보호

사유재산권은 개인이 재산을 소유하고 그것을 자유의사에 따라 관리・사용・처분할 권리, 그리고 이 과정에서 발생하는 이득을 소유할 권리를 말한다. 사유재산권의 보호는 개인의 신체적 안전에 대한 보호를 포함하며, 타인의 부당한 간섭 없이 정치적・경제적・사회적・문화적 활동을 영위할 수 있는 권리의 보호를 포함한다. 이런 의미에서 사유재산권을 보호하는 일은 국가의 가장 기본적인 임무라고 할 수 있다. 또한 사유재산권의 보호는 경제성장의 가장 중요한 요인으로 알려져 있다. 사유재산권의 보호가 이루어지지 않는 상황에서는 각 개인이 생산적 활동을 추구하더라도 이로부터 실제로 이득을 얻고 이를 마음대로 처분할 수 있을 것으로 확신할 수 없기 때문이다.

나. 시장실패의 교정

시장실패(market failure)란 개별 경제주체의 의사결정에만 의존할 경우 개개인의 후생이 극대화되지 못하는 수준에서 경제활동이 이루어지는 상황을 말한다. 정부는 시장실패를 교정함으로써 어느 누구의 후생도 감소시키지 않고 다른 누구의 후생을 증대시킬 수 있다. 즉, 파레토 개선(Pareto improvement)을 도모할 수 있다. 시장실패가 발생하는 이유는 여러 가지인데 ① 공공재의 존재, ② 시장지배력, ③ 외부효과, ④ 정보의 비대칭성, ⑤ 시장의 불완정성이 그것이다.

1) 공공재의 존재

시장실패의 첫째 이유는 공공재(public goods)의 존재이다. 공공재는 비경합성(非競合性, non-rivalry)과 비배제성(非排除性, non-excludability)을 갖는 재화를 의미한다.

---

260) 한편, Musgrave(1959)는 재정의 역할을 ① 자원배분조정(allocation), ② 소득재분배(distribution), ③ 거시경제안정화(stabilization)로 구분한다. 본고에서는 재정보다 넓은 정부의 경제적 역할을 본문에서와 같이 다섯 가지로 구분하였다. 이 가운데 '사유재산권의 보호'는 정부의 최소 기능에 해당한다(Inman[1985]). 또 '시장실패의 교정'과 '가치재의 공급'은 Musgrave(1959)의 '자원배분조정'에 해당한다.

261) 보다 자세한 논의는 고영선(2008a)의 제2장을 참조.

비경합성이란 같은 재화를 여러 주체가 소비하든지 또는 혼자 소비하든지 간에 개개인의 효용이 변하지 않는 것이다. 비배제성이란 특정 재화의 소비자들에게 그에 상응하는 대가를 지불하도록 만들 수 없는 경우를 말한다. 비경합성을 갖는 재화는 시장에 맡겨둘 경우 너무 적게 공급된다. 여기에 더하여 비배제성까지 갖추는 경우 무임승차자(free-rider)들이 발생하여 재화가 전혀 공급되지 못할 수 있다. 사회적으로 바람직한 재화임에도 불구하고 이처럼 소비의 비경합성과 비배제성으로 인해 시장을 통해 재화가 공급되지 못할 때 정부는 재정지출을 통해 재화를 공급하게 된다. 그리고 이 비용은 조세 등의 강제적 부과금을 통해 조달한다.

2) 시장지배력

시장지배력은 원료·정보·기술 등의 독점, 정부규제, 규모의 경제(economies of scale) 등으로 인해 발생한다. 규모의 경제를 예로 들어 살펴보면, 생산규모가 늘어날수록 평균비용이 줄어드는 산업의 경우 한 사업자가 시장을 완전히 장악하여 독점적 시장구조를 형성시킬 수 있다. 독점사업자가 아무런 제재를 받지 않고 이윤극대화를 추구하게 되면 재화공급이 사회적으로 바람직한 수준에 미달하여 시장실패가 초래된다. 이 경우 사회적으로 바람직한 수준에서 생산이 이루어지도록 정부는 민간 독점기업에 대해 특정 수준 이하로 가격을 낮추도록 규제를 가하거나, 아니면 공기업을 설치하여 직접 재화를 생산하기도 한다. 철도·전력·상하수도·가스·우편·전화 등 소위 망(網)산업(network industry)이 대표적인 예에 속한다.

3) 외부효과

외부효과(externalities)란 시장기구를 통하지 않고 다른 사람에게 이익을 주는 것(외부경제, external economies) 또는 불이익을 주는 것(외부 비(非)경제, external diseconomies)을 말한다. 외부경제의 예로는 교육과 연구개발(R&D) 투자를 들 수 있다. 이러한 재화의 공급을 시장에 맡겨두면 과소공급이 이루어지기 때문에 정부는 보조금 지급 등을 통해 공급 확대를 유도한다. 반면, 외부 비경제의 대표적인 예로는 공해를 들 수 있는데, 이러한 재화에 대해 정부는 부담금의 부과 등을 통해 공급 축소를 유도한다.

4) 정보의 비대칭성

시장실패가 발생하는 또 다른 이유는 정보의 비대칭성(asymmetric information) 때문이다. 예를 들어, 은행이 대기업의 수익성·위험도 등에 관한 정보는 쉽게 구할 수 있으나 중소기업이나 가계에 대한 정보는 구하기 어려운 경우, 은행은 중소기업이나 가계에 대한 대출을 기피할 수 있다.[262] 이 경우 국민경제적 관점에서 평균적인 투자수익률이 높음에도 불구하고 은행들은 사회적으로 바람직한 수준까지 대출을 확대하지 않게 된다. 따라서 정부가 공적 금융기관을 통해 직접 대출해주거나, 은행대출에 대해 신용보증

을 제공해주거나, 은행대출에 대해 이자의 일부를 지원해주게 된다.

정보 비대칭성은 역(逆)선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)를 유발하여 시장 자체를 붕괴시키기도 한다. 자동차보험이 그러한 예이다. 역선택 및 도덕적 해이로 인한 보험시장의 붕괴를 막기 위해 정부는 모든 운전자에게 자동차보험 가입을 의무화하는 방법을 사용한다.

5) 시장의 불완전성

시장의 불완전성(incomplete markets)이란 여러 가지 이유로 시장이 형성되지 못하여 서비스가 제공되지 못하는 경우를 말한다. 예를 들어, 고속도로와 같은 대규모 공공시설의 건설을 위해서는 대규모 자금이 필요한데, 민간 금융시장이 발달한 경우 민간에서 스스로 자금을 조달하여 고속도로를 건설하고 통행료를 징수하여 투자비용을 회수할 수 있다. 그러나 민간 금융시장이 발달하지 못한 경우, 정부가 공공사업에 필요한 자금을 조달하여 시설을 건설하게 된다. 또 지진이나 풍수해와 같은 천재지변의 경우, 사건 발생 시 피해규모가 너무 커서 민간 보험시장에서 위험을 인수하기 어려우며, 이로 인해 보험시장이 형성되지 못한다. 그러나 정부는 과세능력을 기반으로 천재지변에 대한 보험상품을 제공할 수 있다. 개발연대 중 우리나라 정부가 정책융자 등을 통해 적극적으로 시장에 개입하여 경제성장을 촉진한 것은 시장이 불완전하다는 믿음에 기초한다. 보다 일반적으로 산업정책(industrial policy)은 특정한 시장실패(동태적 규모의 경제, 기업 간 투자조율의 실패, 정보 외부성)를 논거로 삼지만, 우리나라의 경우에는 금융시장의 불완전성이 중요한 논거를 제공하였다고 볼 수 있다.

6) 시장실패를 교정하는 정부의 능력

시장실패의 본질은 개인이 시장을 통해 서로에게 보다 유익한 거래를 이룰 수 없다는 데 있다. 이런 점에서 시장실패는 '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)'에 해당한다. Inman(1985)의 표현을 빌리면 다음과 같다. "시장은 실패한다. 그 근본이유는 개인들이 사익을 추구하고 자신의 효용을 극대화하려 할 때, 시장기구만으로는 이들이 협동하도록 강제할 수 없다는 데 있다. 그러나 모두의 효용을 높이기 위해서는 종종 개인 간의 협동이 요구된다. …… 외부의 누군가가 개인 간의 협동을 강제하지 않고는 비협동의 결과로 나타나는 시장실패를 피할 수 없다. 정부는 이러한 협동을 강제할 잠재력을 가지고 있다(p.672)." 즉, 정부는 개인 간의 조정실패(coordination failure)를 극복함으로써 모두의 후생을 증대시킬 잠재력을 가지고 있다는 것이다.

그러나 정부가 시장실패를 실제로 얼마나 잘 교정할 수 있는가는 별개의 문제다. 특히, 1980년대 이후에는 정부의 직접적 시장개입의 한계에 대한 인식이 확산되고 있다.

---

262) 완벽한 정보를 갖고 있더라도 위험을 충분히 분산할 수 없을 경우라면 대출을 기피할 수 있다.

즉, ① 정부실패로 인해 정부개입이 시장실패보다 더 나쁜 결과를 초래할 수 있고, ② 정부가 개입하지 않더라도 시장은 자율적으로 자신의 실패를 교정하는 경향이 있으며, ③ 국가 간 정책조율이 확대되어 정부가 자의적으로 시장에 개입하는 일이 어려워지고 있다는 것이다. 이러한 인식에 따라 많은 나라에서는 민영화·민간위탁 등을 통해 공공서비스 공급에 있어 민간을 점점 더 많이 활용하고 있다. 또 상품시장 및 금융시장의 규제개혁을 통해 정부와 민간의 상호관계를 재정립하고 있다.

물론 민영화나 민간위탁, 그리고 규제완화가 언제나 바람직한 것은 아니다. 어떤 정책수단이 바람직한가에 대해 판단할 때는 유인체계·거래비용·시장구조를 고려해야 한다. 특히, 규제개혁에 있어서는 규제완화(deregulation)뿐 아니라 새로운 규제환경 수립 역시 중요하다는 사실을 기억해야 한다. 예를 들어, 상품시장규제개혁의 경우 기업의 시장지배력 남용을 막고 공익적 목적을 추구하기 위한 정부의 규제는 강화되어야 한다. 금융시장규제개혁의 경우에도 금융안전망은 강화되어야 한다.

다. 가치재의 공급

가치재(價値財, merit goods)란 국민들이 인간다운 삶을 영위하기 위해 필요하다고 판단되어 공급되는 재화를 말한다. 통상적으로 교육·의료·주택은 대표적인 가치재의 예로 꼽힌다.[263] 그러나 구체적으로 어떤 재화가 가치재에 해당하는지를 판단할 수 있는 이론적 근거는 없으며, 대부분의 판단은 정치적 과정을 통해 이루어진다. 즉, 유권자들이 투표를 통해 정치인을 선출하고, 이들이 정책을 결정하며, 행정기관을 통해 정책을 집행하는 과정을 거쳐 가치재가 공급된다. 이렇게 공급되는 가치재가 과연 사회적 공감대를 반영한 것인지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 실제로 공공선택이론(public choice theory)과 관련한 많은 문헌은 정치과정이 비합리적으로 작동할 가능성을 제기한다. 예를 들어, 국민적 합의에 의해 사업이 추진되기보다는 정치인들의 정치적 목적 또는 일부 이해집단의 압력에 의해 사업이 추진되는 경우가 존재한다. 또한 개념적으로 가치재는 개인적 자유(individual freedom) 또는 소비자 주권(consumer sovereignty)에 반할 수 있다는 점도 유의해야 한다. 따라서 가치재를 근거로 정부가 개입할 때는 신중을 기할 필요가 있다.

라. 소득과 부의 재분배

서구에서는 대공황과 세계대전 등 20세기의 대사건들을 거치면서 국민에게 최소한의 생활수준을 보장하는 것은 정부의 책임이라는 인식이 형성되었다. 이에 따라 사회정책 관련 정부의 역할은 1980년대까지 꾸준히 확대되어왔으며, 정부지출 역시 증가해왔다.

---

263) 반면, 담배나 마약과 같이 사회적으로 바람직하지 않은 재화를 비가치재(非價値財, merit bads)라고 부르기도 한다.

G7 국가의 GDP 대비 정부지출은 20세기 초에는 20% 미만에 불과하였으나 현재는 40%를 넘고 있다. 그리고 이 가운데 사회보장지출은 절반에 해당한다. 이는 국민복지를 위해 정부가 책임져야 할 영역이 광범위하게 설정되었음을 의미한다.

이처럼 재분배와 관련한 정부역할이 확대되어왔음에도 불구하고 재분배정책이 과연 정당한가, 어느 정도까지의 재분배가 바람직한가, 어떠한 방식으로 재분배정책을 수행해야 하는가 등에 대한 논란은 여전히 남아 있다. 이러한 질문들에 대한 해답은 시대에 따라 달라져왔으며, 나라에 따라 다른 모습을 띠고 있다. 결국 정해진 해답은 존재하지 않으며, 시대적·사회적 상황에 따라 국민적 합의를 통해 해답을 도출하는 수밖에 없는 것으로 보인다.

재분배를 위해 정부가 시장에 개입하는 방식은 크게 사회보장제도와 누진적 조세제도로 구분될 수 있다. 이 가운데 사회보장제도는 사회보험(social insurance)과 공적부조(public assistance)로 구분된다. 사회보험은 정부주관하에 국민 전체 또는 대다수를 대상으로 실시되는 보험제도를 의미하는데, 여기에는 국민연금·건강보험·고용보험·산업재해보상보험 등이 포함된다. 사회보험의 혜택을 받기 위해서는 일정한 보험료 또는 기여금을 납부해야 한다. 반면, 공적부조는 사회보험과 달리 기여금의 납부를 전제로 하지 않는다. 정부는 일반 국민세금으로 저소득층·장애인 등 사회적 약자에 대해 공적부조급여를 제공하며, 그 수급자는 사전에 정부에 기여금을 납부할 필요가 없다. 우리나라에서 대표적인 공적부조제도는 '기초생활보장제도'이다. 사회보장제도와 더불어 개인소득세·법인소득세 등 누진적 조세제도 역시 소득 및 부를 재분배하는 역할을 담당한다.

그러나 소득과 부의 재분배가 사회보장제도 및 조세제도만을 통해 이루어지는 것은 아님을 인식할 필요가 있다. 예컨대, 의무교육·학자금 융자 등도 소득과 부의 재분배에 있어 중요한 정책수단이 될 수 있다. 또한 낙후지역의 개발을 위한 도로 건설이나 여타 재정지원 역시 부분적으로는 소득재분배를 도모한다고 볼 수 있다. 농어민, 중소기업, 사양산업 등에 대한 재정지원도 재분배를 목표로 하는 경우가 있다.

한국에서는 1997년 경제위기 이후 복지정책이 큰 폭으로 확대되어왔다. 복지정책의 성공을 위해서는 이상론을 좇기보다 한국의 경제·사회 여건과 국민적 수요에 걸맞은 방향으로 복지정책을 발전시켜야 할 것이다. 또한 다양한 정책수단을 동원함에 있어 주어진 정책목표를 달성하는 데 가장 효과적이고 부작용이 적은 수단을 찾아야 한다.

마. 거시경제의 안정화

1) 단기적 안정화와 중장기적 안정화

거시경제의 안정화는 단기적인 안정화와 중장기적인 안정화로 구분된다. 단기적인 안정화는 경기진폭을 완화하는 일을 말한다. 통화정책에 있어서는 경기침체기에 금리를 인하하여 경기를 부양하고, 경기상승기에 금리를 인상하여 경기과열을 막게 된다. 또 환율정책에서도 단기적인 수출촉진과 경기부양을 위해 국내 통화가치의 절하를 시도할 수 있다. 마지막으로 재정정책에 있어서는 경기침체기에 재정지출을 확대하고 세율인하·조세

감면 등을 통해 재정수입 증가율을 둔화시킴으로써 경기부양을 도모할 수 있다. 반대로 경기상승기에는 지출억제 및 세율인상·감면축소 등을 통해 경기과열을 막을 수 있다. 이러한 정책을 재량적 재정정책(discretionary fiscal policy)이라고 부르는데, 재량적 재정정책 외에 재정의 자동안정화장치(automatic stabilizer)도 단기적 안정화에 매우 중요한 역할을 수행한다.

한편, 중장기적인 거시경제의 안정화는 물가안정·환율안정·재정건전성 확보 등을 도모하고, 이를 통해 안정적인 중장기 경제성장에 기여하는 일을 말한다. 이러한 중장기적 안정화는 단기적 안정화와 상충되는 측면이 있다. 통화정책에 있어서는 단기적 안정화에 치중하여 지나치게 경기부양을 추구할 경우 물가압력이 누적되어 중장기적 거시경제의 안정을 해칠 수 있다. 환율정책에 있어서는 국내외 물가차 등 근본적인 결정요인의 움직임을 고려하지 않고 경직적으로 환율을 운용할 경우 외환시장과 금융시장의 불안을 초래할 가능성이 높다. 재정정책에 있어서는 경기부양을 위해 재정을 방만하게 운영할 경우 재정적자 및 정부부채가 누적될 수 있다.

현재 주류 경제학계에서는 단기적 안정화보다 중장기적 안정화가 중요하다는 데 일반적인 합의를 보이고 있다. 통화·환율·재정을 통한 단기적 수요관리정책이 장기적으로 소득수준 및 실업률에 아무런 영향을 미칠 수 없다는 '잠재성장률' 및 '자연실업률' 개념의 확산은 이런 합의와 밀접한 관계가 있다. 이에 따라 각국은 정부의 재량적인 정책운영을 줄이는 대신, 거시경제정책의 예측 가능성과 투명성·신뢰성, 그리고 여러 수단 사이의 정합성을 확보하는 데 초점을 맞추고 있다. 물가안정목표제도(inflation targeting) 도입, 경성 고정환율제도 또는 자유변동환율제도 도입, 재정준칙(fiscal rule) 도입 등이 이러한 노력의 일환이다.

2) 재정정책의 안정화 기능

재정정책의 경우를 보다 자세히 살펴보면, 케인즈 식의 재량적 재정정책은 1970년대 중반 절정에 달하였다. 그러나 이미 이 무렵 주류 경제학계에서는 재정정책의 실효성에 대해 큰 신뢰를 두지 않는 쪽으로 방향을 선회하였다. 그 이유는 여러 가지이다. 첫째, Friedman(1948)이 이미 1940년대에 이야기한 바와 같이 재정정책은 길고 불확실한 시차(long and variable lag)를 가지는데, 이로 인해 재량적 재정정책은 경기진폭을 오히려 확대시킬 수 있다. 둘째, 정부가 경제의 장기적·구조적 변화를 제대로 파악하지 못해 재정정책을 잘못 운영할 가능성이 있다.[264] 셋째, 확장적 재정정책은 일단 시행된 후에

264) 이러한 예로는 1970년대 중반 이후 선진국들의 경험을 참조할 수 있다. 제1차 석유파동 이후 선진국들의 성장률이 급감하였는데, 당시로서는 이것이 일시적인 경기침체로 인한 것인지 아니면 장기적 잠재성장률 하락을 반영하는지 구분하기 어려웠다. 많은 나라들은 성장률 하락이 일시적인 것이라고 판단하여 확장적 재정정책을 취하였고, 이로 인해 재정수지가 급격히 악화되었다. 그러나 실제로는 잠재성장률이 하락한 것이었기 때문에 성장률은 회복되지 않는 반면, 재정수지는 계속 악화되고 정부채무가 증가하였다. 이와 비슷한 상황은 1990년대 거품경제가 붕괴된 후 일본에서 반복되었다.

는 경기상황에 맞추어 축소하거나 중단하기가 어려운 성격을 지닌다. 이를 흔히 재정지출의 불가역성(不可逆性, irreversibility)이라고 부른다. 대형 토목공사가 대표적인 예이다. 넷째, 경기부양을 위해 실시된 일시적 지출 확대나 조세감면이 이익집단의 영향으로 인해 장기적으로 고착화되는 경향(political constraints)도 발견된다.

실제로 재량적 재정정책이 경기진폭을 완화하는 데 효과적이지 않거나 오히려 경기진폭을 확대시킨다는 실증분석 결과는 많다. 예를 들어, IMF(2008, Chapter 5)가 선진국과 개도국 여러 나라의 자료를 이용하여 재정승수를 추정한 최근의 연구 결과에서는 재정정책의 경기부양효과가 미약함을 발견하였다. 우리나라 자료를 분석한 여러 연구 가운데에도 재정정책이 별다른 효과를 낳지 못한다는 결과가 다수 존재한다. 이처럼 다양한 연구 결과는 재정정책의 경기부양효과에 대한 불확실성이 높으며, 필요한 정책개입의 폭에 대한 불확실성도 큼을 시사한다.

이처럼 단기적 경기조절수단으로서 재정의 역할은 축소되는 데 반비례하여 장기적 경제안정화를 위한 재정의 역할은 보다 큰 주목을 받고 있다. 재정적자를 줄이고 정부채무를 낮은 수준에서 유지해야 할 필요성은 여러 곳에서 발견된다. 첫째, 정부가 재정적자를 화폐발행으로 충당할 경우, 즉 재정적자가 화폐화(monetization)[265]될 경우 물가불안이 초래된다. 둘째, 재정적자가 커지면 정부저축이 줄어들고 국내 총저축이 줄어들어 국내투자가 위축되거나 경상수지가 악화될 수 있다.[266] 즉, 국내 자본축적이나 해외 자본축적이 지연된다. 이는 장기적으로 국민소득의 증가에 부정적인 영향을 미친다. 셋째, 재정적자와 정부부채는 금융시장[267]과 외환시장[268]에 불안을 야기할 수 있다. 2008년 발생한 글로벌 금융위기의 여파로 각국의 정부부채가 급증하여 이것이 다시 국제금융시장의 불안을 가져오고 있는 것이 그러한 예이다. 넷째, 재정적자가 누적되어 정부채무가

---

265) 이는 구체적으로 중앙은행이 국채를 인수하거나 정부에 대출하는 형태를 띠게 된다.

266) 이는 다음과 같은 국민계정 항등식으로부터 도출된다. S + (T − G) = I + NX. 여기에서 좌변의 S는 민간저축, T는 민간에 대한 경상이전을 제외한 정부의 순경상수입, G는 정부소비, (T−G)는 정부저축이다. 그리고 우변의 I는 민간투자와 정부투자의 합, NX는 경상수지이다. 이 식에 나타나지 않았지만 재정수지는 정부저축에서 정부투자를 뺀 금액으로 계산된다. 따라서 재정적자가 늘어나더라도 그것이 정부투자에 기인한 것이라면 정부저축은 줄어들지 않으나, 통상적으로 재정적자의 증가는 정부투자의 증가보다 소비지출이나 경상이전의 증가에 기인하여 정부저축을 줄이는 경향이 있다. 또 정부저축이 줄어들더라도 민간저축이 그만큼 늘어난다면 국내 총저축은 줄어들지 않으나, 이러한 종류의 리카도 동등성(Ricardian equivalence)은 정확하게 성립하지 않는다는 것이 통설이다. 한편, 재정적자로 인해 경상수지 적자가 발생하는 현상은 흔히 '쌍둥이 적자(twin deficit)'라고 불린다.

267) 정부부채가 늘어나면 정부의 입장에서 통화증발을 통해 물가를 상승시킴으로써 정부부채의 실질가치를 떨어뜨릴 유인이 커진다. 또 각종 조세부담을 높임으로써 부채상환자금을 마련할 가능성도 커진다. 이는 투자자들이 직면하는 불확실성과 위험부담을 증대시켜 금리를 상승시키고 금융시장을 불안정하게 만든다. 특히, 투자자들이 국채를 투매하기 시작하면 국채가격이 급격히 하락하여 이를 자산으로 보유하고 있던 금융기관들이 손실을 입게 되고 금융중개기능이 마비되는 상황이 도래한다.

268) 정부의 지불능력에 대해 해외투자자들이 의심하기 시작하면 국채를 투매하고 외환시장에서 원리금을 환전하여 외화를 해외로 유출시킨다. 이로 인해 환율이 급격히 상승하고 결국은 경제 전반에 위기가 초래될 수 있다. 만일 국채가 외화표시 국채라면 정부는 외환보유고로부터 직접 외화 원리금을 지불해야 한다.

커지면 이자지출이 많아져서 재정운용에 어려움을 초래한다. 재정당국은 보다 생산적인 부분에 투입될 자원을 줄이거나 세금을 올려야 하는 상황에 처하게 되는 것이다. 이러한 여러 가지 이유로 인해 재정건전성의 유지는 매우 중요한 과제로 인식되고 있다.

바. 중앙정부와 지방정부의 역할분담

앞에서는 정부의 일반적 역할에 대해 설명하였다. 현실에 있어 정부는 중앙정부와 지방정부의 계층적 구조를 가지며, 이들의 역할은 다소 다를 수 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 문제는 "왜 지방정부가 필요한가?" 또는 "분권화가 왜 바람직한가?"라는 질문으로 요약된다.[269] 이에 대한 대답은 여러 측면에서 제시될 수 있는데, 먼저 '재정대응성(fiscal equivalence)'의 측면에서는 공공서비스의 혜택이 발생하는 지역적 범위가 그 공급을 담당하는 정부의 지역적 범위와 일치해야 한다. 만일 공공서비스 혜택의 지역적 범위가 정부의 지역적 범위보다 넓으면 외부효과(externalities)로 인해 공공서비스가 과소공급될 우려가 있다. 예를 들어, 어느 지역의 도로 건설이 다른 여러 지역의 주민들에게 혜택을 주는 경우 해당 지역의 지방정부는 충분한 넓이의 도로를 건설하지 않을 가능성이 있다.

반면, 공공서비스 혜택의 지역적 범위가 정부의 지역적 범위보다 좁으면 내부효과(internalities)로 인해 공공서비스는 과다공급될 우려가 있다. 예를 들어, 어느 지역의 도로 건설을 중앙정부가 전적으로 부담한다면 그 지역의 지방정부 또는 국회의원은 과도한 수준의 도로 건설을 요구할 수 있다. 이처럼 내부효과로 인해 공공서비스에 대한 수요가 과도한 수준으로 증가하는 현상을 흔히 '공유의 비극(tragedy of commons)'이라고 부른다.

재정대응성은 이처럼 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 1차적 기준으로 제시된다. 그 외의 기준으로는 지역 간 선호의 이질성, 실험과 모방의 가능성, 정부팽창과 시장개입의 억제 가능성, 납세자의 이동성, 규모의 경제 등을 들 수 있다(표 4-1). 여기에서 실험과 모방의 가능성이란 각 지방정부가 다양한 정책을 실험하고 성공적인 사례를 다른 지방정부가 학습·모방할 수 있는 여지를 말한다. 이처럼 여지가 큰 정책은 지방정부가 담당하는 것이 적절하다. 또 정부팽창과 시장개입의 억제 가능성이란 지방정부 간의 경쟁을 촉진하여 효율적 시장경제체제를 창출하고 유지할 가능성을 의미한다. 그리고 납세자 이동성(taxpayer mobility)은 재분배정책의 경우에 문제가 될 수 있다. 지방정부가 재분배정책을 강화하면 그 혜택을 받고자 가난한 사람들이 다른 지역으로부터 모여드는 반면, 세금을 부담하는 부유한 사람들은 다른 지역으로 이주하기 때문이다. 이러한 정책은 중앙정부가 담당하는 것이 적절하다.

이와 같은 여러 기준에 따라 중앙정부와 지방정부의 역할을 적절히 배분하는 일은 재정지출의 효과성과 효율성을 높이는 데 선결되어야 할 과제이다. 적절한 역할분담 없이는 재정지출이 높은 성과를 낳을 것으로 기대하기란 어렵기 때문이다.

---

269) 보다 자세한 논의는 고영선(2008b) 참조.

〈표 4-1〉 중앙정부와 지방정부의 역할분담

기준		분권화	집중화	예시
재정대응성	외부효과		●	국방, 외교, 거시경제정책, 고등교육, 환경보호, 고속도로
	내부효과	●		치안, 지역개발, 초·중등교육, 지방도로
지역 간 선호의 이질성		●		치안, 문화, 주택건설, 보육사업
실험과 모방의 중요성		●		교육, 지역개발, 중소기업, 직업훈련 및 알선
정부팽창과 시장개입의 억제 가능성		●		고용보호
납세자의 이동성			●	소득재분배, 취약계층 보호
규모의 경제			●	상수도사업

자료: 고영선(2008b).

3. 성공적 역할수행을 위한 과제

가. 재정운용의 과제

재정운용은 정부가 앞에서 설명한 역할을 충실히 수행하는 데 기여해야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 구체적인 과제로는 ① 총량적 재정규율의 확립, ② 예산의 배분적 효율성 제고, ③ 예산운용의 기술적 효율성 제고를 들 수 있다.[270] 이와 더불어 ④ 재정운용의 투명성 확보, ⑤ 조세제도의 효율성 제고, ⑥ 지방재정조정제도의 효율적 운용도 중요한 과제이다.

첫째, 총량적 재정규율(aggregate fiscal discipline)이란 지출규모의 지나친 증가를 억제하고 재정적자 및 정부채무의 발생을 통제하는 일을 말한다. 이는 정부의 경제적 역할 가운데 거시경제의 안정화, 특히 중장기적 안정화와 관련된 과제라고 할 수 있다.

둘째, 예산의 배분적 효율성(allocative efficiency) 제고란 예산을 국가적 우선순위에 따라 국방·교육·사회복지 등의 분야별로 적절히 배분하여 사회후생을 극대화하는 일을 말한다. 이는 정부의 역할 가운데 거시경제의 안정화를 제외한 나머지 역할, 즉 시장실패의 교정, 가치재의 공급, 소득 및 부의 재분배 등과 주로 관련된 과제라고 할 수 있다. 그러나 거시경제의 장기적 안정화와 무관하지는 않은데, 비생산적인 부문에 예산을 과도하게 배분하거나, 사회통합을 위해 충분한 노력을 기울이지 않을 경우 장기적 안정성장이 저해될 수 있기 때문이다.

셋째, 예산운용의 기술적 효율성(technical efficiency) 제고란 일단 예산을 각 분야에 배정한 후, 이를 집행하는 과정에서 최소의 비용으로 최대의 효과를 거두는 일을 말한다. 이는 정부가 주어진 임무를 수행할 때 언제나 지켜야 할 기본원칙이라고 할 수 있다.

넷째, 재정운용의 투명성(transparency) 확보란 정부가 그 주인인 국민에게 재정운용에 대한 투명하고 정확하며 유용한 정보를 제공해야 하는 것을 의미한다. 이는 과거 및 현재의 재정상황에 대한 정보뿐 아니라 향후의 운용계획에 대한 정보를 포함한다. 이는

270) Campos and Pradhan(1996); Schick(1997).

정부의 책무성(accountability)을 확보하고 재정정책의 효과성과 효율성을 제고하는 데 중요한 역할을 한다.

다섯째, 조세는 경제활동을 왜곡하는 결과를 낳는다. 기업의 투자 및 고용 유인, 가계의 근로 및 저축 유인을 왜곡하여 후생손실 및 성장둔화를 초래할 수 있다. 이러한 왜곡유인을 최소화하면서 기본역할을 제대로 수행할 수 있는 구조로 조세제도를 설계해야 한다.

여섯째, 지방재정조정제도는 지방세 및 정부 간 보조금으로 이루어져 있는데, 중앙과 지방의 역할분담을 지원하고 재정지출의 효과성 및 효율성을 높일 수 있는 방향으로 설계되어야 한다.

이러한 여러 과제를 성공적으로 수행하기 위해서는 공식적·비공식적 장치를 구비해야 한다. 이하에서는 이러한 장치를 살펴보기로 한다.

나. 총량적 재정규율 확립

총량적 재정규율을 확보하기 위해서는 재정운용의 기획단계에서 재정준칙(fiscal rule)을 설정하고 이를 준수하는 것이 바람직하다. 많은 나라에서 활용하고 있는 재정준칙은 여러 가지 형태를 띠는데, 흔히 볼 수 있는 형태는 총지출·재정적자·정부채무 등의 여러 총량지표 가운데 하나 이상을 목표변수로 삼아 이를 일정 수준 이내로 관리하는 것이다. 이 경우 재정적자보다는 총지출이 적합한 것으로 알려져 있다.[271] 그 이유는 통제가능성 및 경기조절기능의 두 가지 관점에서 찾을 수 있다.

첫째, 통제 가능성 관점에서 보면, 재정적자는 경기변동·금리변동 등 외생적 요인으로부터 큰 영향을 받기 때문에 정부가 통제하는 데 한계가 있다. 또 목표달성에 실패했을 때 그 책임소재도 명확하지 않아, 행정부나 입법부가 사전적으로 책임감 있게 통제할 유인이 작다. 예컨대, 미국에서 1980년대 중 이런 방식을 택하였으나 실패하였다.

둘째, 경기조절기능의 관점에서 보면, 예상보다 경기가 침체를 보일 때 적자목표를 준수하기 위해 재정긴축을 단행하는 것은 바람직하지 않다. 반대로 예상보다 경기가 활황을 보일 때 적자목표 허용범위에서 재정지출을 늘리는 것 역시 바람직하지 않다.[272]

이런 두 가지 관점에서 보면 정부부채도 재정적자와 동일한 문제를 안고 있어 적절한 목표변수가 되지 못한다. 반면, 총지출은 통제 가능성이나 경기조절기능 관점에서 장점을 갖는다. 예컨대, 향후 3년의 각 연도에 대해 지출상한선을 설정하고 이러한 지출상한선보다 낮은 수준에서 매년 예산을 편성하도록 할 수 있다.[273] 이 방식에서는 경기변동에 따른 재정수지 및 정부부채의 자유로운 증감이 허용되기 때문에 자동안정화기능

271) 고영선·허석균·이명헌(2004), p.67 이하 참조.

272) 단순한 재정수지 대신 구조적 재정수지(structural balance)를 사용할 수도 있다. 이는 단순한 재정수지에서 경기변동요인을 제외한 것인데, 통제 가능성이나 경기조절기능 측면에서 문제가 없다. 그러나 구조적 재정수지의 계산에 따르는 여러 가지 불확실성을 고려하면 실행상의 어려움이 큰 것으로 보인다.

273) 통제 가능성을 높이기 위해 총지출 가운데 교부세·사회보험급여·이자지출 등의 의무지출(mandatory spending)을 제외한 나머지 재량지출(discretionary spending)에 대해서만 상한을 둘 수도 있다.

(automatic stabilizer)이 제대로 작동할 수 있다. 그러나 총지출을 사전에 정해진 경로에 따라 억제하는 일은 정치적으로 쉽지 않을 수 있으며, 국민적 합의가 전제되지 않고서는 자칫 실패할 가능성이 높다는 점이 문제로 지적된다.

정부는 이러한 문제 때문에 명시적인 재정준칙을 설정하지 않기로 결정할 수도 있다. 이 경우에도 매년 중장기 재정상황을 전망하고 적절한 전략을 수립하는 절차를 도입할 필요가 있다. 중장기 재정전략에는 재정총량의 관리뿐 아니라 예산의 분야별 배분에 관한 전략도 포함되어야 한다. 중장기 재정전략은 정부 내부의 전략이 아니라 국회와 국민이 공유하는 전략이 되어야 한다. 정부는 중장기 재정전략을 국민들에게 설명하고 재정운용 결과에 대해 책임을 져야 한다. 이런 의미에서 중장기 재정전략은 재정운용의 투명성 확보에도 기여한다. 중장기 재정전략을 수립하고 이에 따라 재정을 운용하는 체제를 중기재정관리체계(medium – term fiscal framework)라고 부른다.

총량적 재정규율의 확립에 있어서는 행정부와 입법부 사이의 역학관계도 중요한 요소가 된다. 우리나라와 같이 국회가 정부의 동의 없이 예산을 증액하거나 새로운 비목을 설치하기 때문에 정부의 상대적 입지가 강한 경우, 총량적 재정규율의 확립이 보다 용이한 것으로 알려져 있다. 행정부 내에서는 재정당국과 일선 부처 사이의 역학관계도 중요한 요소인데, 재정당국의 입지가 강한 편이 바람직하다고 알려져 있다. 일선 부처는 전체 예산제약에 대한 고려 없이 예산을 요구하는 경우가 많기 때문이다.

국고계정(treasury single account)을 설치하고 정부 내 모든 현금흐름을 여기에 집중하는 것, 그리고 국채발행 및 일체의 차입활동을 재정당국이 독점적으로 수행하도록 하는 것 역시 총량적 재정규율의 확립에 기여한다. 일선 부처가 각각 자금을 조달하여 집행하면 지출감시 및 통제가 어려워질 수 있다. 이는 후진국에서 흔히 나타나는 현상이다. 중앙집권적 국고관리 및 차입활동은 또한 여유자금의 활용과 부채수단의 표준화를 가능케 하여 차입비용을 줄이는 효과도 낳는다.

회계연도 중의 예산변경은 총량적 재정규율을 저해할 수 있다. 이런 관점에서 예산의 이용·전용 또는 이월이나 추가경정예산 편성은 바람직하지 않다. 이에 대한 제약이 없다면 지출계획 및 통제수단으로서의 예산은 아무런 의미를 갖지 못하게 된다.

다. 배분적 효율성 제고

예산의 배분적 효율성을 제고하기 위해서는 중기적 관점에서 분야별 예산배분방향을 설정하고, 그 후에 사업별 예산을 결정하는 것(하향식 예산편성)이 바람직하다. 반면, 사업별 예산을 먼저 결정하고 이를 취합하여 부문별 또는 부처별 예산을 결정하는 방식(상향식 예산편성)은 국가적 우선순위에 따른 예산배분을 어렵게 한다. 물론 개별 사업에 대한 정보 없이 분야별 예산배분을 결정하는 것은 쉽지 않다. 따라서 하향식 예산편성방식 역시 상향식 요소를 일부 갖는 경우가 대부분이다.

각종 특별회계 및 기금은 배분적 효율성 제고에 걸림돌이 될 수 있다. 특별회계 및 기금은 특정 사업에 대한 국가적 수요가 줄어들거나 없어진 상황에서도 일정한 지출이 계속 이루어지도록 할 수 있다. 따라서 특별회계 및 기금의 존치이유를 주기적으로 점검

하고 필요시 통폐합하는 절차를 마련해야 한다. 또 이들의 재원이 되는 목적세나 부담금에 대한 체계적 관리 역시 필요하다. 그러나 각종 이해집단들의 반발로 인해 이러한 제도 변화는 매우 어려운 것이 현실이다.

배분적 효율성의 제고를 위해서는 재정제도의 개선뿐 아니라 다른 분야의 정책 변화가 필요할 수 있다. 예를 들어, 향후 인구고령화에 따라 연금 및 의료 지출이 크게 증가하면 전체 재정지출 가운데 사회보장분야의 지출이 불가피하게 높아져 여타 분야의 지출이 압박을 받을 전망이다. 따라서 국민연금제도·건강보험제도 등의 개선을 위해 노력해야 한다.

라. 기술적 효율성 제고

기술적 효율성을 제고하기 위해서는 예산편성과 예산집행, 사후감사의 각 단계에서 효율성을 극대화하기 위한 노력을 기울여야 한다. 먼저 재정당국의 예산편성과정에서는 사업별 예산심의가 합리적으로 이루어져야 한다. 필요성과 효율성이 높은 사업이 채택되고 낮은 사업은 배제되어야 한다. 재정당국 내의 합리적 의사결정체계는 기술적 효율성 제고를 위해 매우 중요한 요소이다. 이런 관점에서 1980년대 초에 도입된 예산심의회제도는 매우 유용한 제도라고 할 수 있다. 또한 1990년대 이후 도입된 예비타당성조사제도, 총사업비관리제도, 타당성재검증제도 역시 중요한 역할을 수행하고 있다.

예산편성과정에서 일선 부처의 자율을 확대하는 방법도 고려할 수 있다. 사업에 대해 가장 많은 정보를 갖고 있는 일선 부처가 스스로 효율성 제고를 위해 노력할 수 있도록 하는 것이다. 예컨대, 재정당국이 부처별 또는 부문별로 예산한도를 배정하고 일선 부처는 주어진 한도 내에서 사업예산을 편성하도록 할 수 있다. 앞에서 언급한 예비타당성조사제도 등도 궁극적으로는 일선 부처 스스로 운영하는 것이 바람직하다. 물론 이러한 하향식 예산편성이 성공하기 위해서는 일선 부처의 역량과 책임성이 전제되어야 한다. 역량이 부족하거나 책임성이 낮은 상황에서 자율의 확대는 기술적 효율성을 오히려 낮출 우려가 크다.

예산집행과정에서는 이용·전용 및 이월 등의 제약을 완화해주는 것이 바람직할 수 있다. 이러한 제약은 반드시 필요한 것이기는 하지만, 이로 인해 일선 부처가 상황 변화에 맞추어 신축적으로 예산운용을 변경하지 못할 경우 기술적 효율성이 낮아질 수 있다. 계속비제도가 이러한 제약의 예외라고 할 수 있다.

예산운용에 있어 성과관리를 강화할 필요도 있다. 즉, 투입(input)에 대한 통제를 줄이고 산출(output) 및 결과(outcome)에 대한 통제를 강화해야 한다. 특히, 부처의 예산운용 자율성을 확대할 때는 그에 상응하여 성과책임을 강화해야 한다. 실직자 직업훈련의 예를 들자면, 얼마나 많은 실직자가 직업훈련에 참여하였는지, 그리고 이들 가운데 새로운 일자리를 얻은 사람은 얼마나 많은지를 살펴보고, 성과를 개선하기 위해 사업체계를 변경하는 등의 노력을 기울여야 한다. 정부사업의 성과는 계량적으로 측정하기 어려운 경우가 많기 때문에 성과관리를 모든 경우에 적용시킬 수는 없다는 점을 인식해야 한다.

민간의 창의를 활용하기 위해 민간부문을 사업에 참여시키는 것이 바람직할 수도 있

다. 수익형 민간투자(BTO) 및 임대형 민간투자(BTO)가 그러한 예이다. 또한 바우처(voucher) 활용, 민영화 및 민간위탁 확대, 구매자·공급자 분리(purchaser – provider split)[274] 등도 고려할 수 있다. 이러한 민간참여가 성공하기 위해서는 민간사업자에 대한 정부의 감시·감독 기능이 확보되어야 한다. 감시·감독이 제대로 이루어지지 않을 경우 서비스 품질의 하락이나 서비스 가격의 상승과 같은 부작용이 발생하기 쉽다.

감사기능도 기술적 효율성의 제고를 위해 필수적이다. 예산의 부적절한 사용을 통제하고 예산낭비를 감시하는 감사기능은 매우 중요하다. 감사원 등의 외부 감사기능과 일선 부처의 내부 감사기능 모두에 독립적인 위상을 부여하고, 유능한 인적자원을 충분히 많이 배치할 필요가 있다.

마. 재정투명성 제고

재정운용의 투명성 제고를 위해서는 먼저 재정상황에 대한 유용한 정보를 국민들에게 제공하는 재정통계체제를 갖추어야 한다. 재정통계가 갖추어야 할 요건으로는 포괄성, 수요자 지향성, 내적 및 외적 정합성, 시계열의 일관성, 적시성을 들 수 있다.[275] 또 우리나라 재정통계를 다른 나라와 비교할 수 있도록 국제기준에 맞추어 재정통계체제를 설계해야 한다.

앞서 설명한 것처럼 중기재정관리체계를 수립하여 국민들에게 향후 정부의 정책의도를 밝히는 것도 중요한 과제이다. 또한 성과관리를 강화하여 정부사업의 성과에 관한 정보를 제공하는 것도 중요하다. 이와 함께 회계제도의 개선도 필요하다. 현금주의·단식부기에서 탈피하여 발생주의·복식부기로 정부의 재무제표를 작성하여 공표하는 일은 전세계적 추세이다. 우리나라도 이러한 방향으로 나아가고 있다.

바. 조세제도의 효율성 제고

조세의 기본역할은 재정자금의 조달, 특정 행위의 진흥(예: 기업투자, R&D, 교육) 또는 억제(예: 공해 배출), 소득재분배, 단기적 경기안정화로 요약된다. 그러나 이러한 역할을 수행하는 과정에서 기업의 투자 및 고용유인, 가계의 근로 및 저축 유인을 왜곡하는 부정적 효과를 낳기도 한다. 이러한 왜곡효과는 세율이 높을수록 급격히 커지는 것으로 알려져 있다. 이에 따라 각국은 법인세·소득세 등의 세율을 인하하는 대신 비과세·감면을 축소하여 왜곡효과를 줄이고자 노력하고 있다. 또한 비교적 덜 왜곡적인 일반소비세(부가가치세)에 대한 의존도를 높이고 있다. 이와 더불어 조세행정의 투명성을 제고하려는 노력도 끊임없이 경주하고 있다.

---

274) 구매자·공급자 분리란 정부가 비용을 부담하는 역할은 유지하되 실제 서비스 공급은 민간부문이 담당하도록 하는 것이다. 보육분야의 예를 들면, 정부가 부모에게 바우처를 지급하고 부모는 자신이 원하는 민간 보육시설을 택하여 바우처로 보육료를 지불하도록 할 수 있다.

275) 고영선(2002), pp.56~58 참조.

사. 지방재정조정제도의 효율적 운용

일반적으로 중앙정부가 지방정부에 보조금(grants)을 공여하는 용도는 세 가지로 정리된다.[276] 첫째는 재원조달(financing)이다. 즉, 지방정부가 주민들에게 기본적인 공공서비스를 제공하는 데 필요한 재원, 또는 중앙정부가 부과한 사업을 실행하는 데 필요한 재원을 조달해주는 것이다. 둘째는 지출보조(subsidization)이다. 즉, 중앙정부가 외부효과를 시정하기 위해 지방정부의 재정지출을 보조하는 것이다. 셋째는 형평화(equalization)이다. 즉, 모든 지방정부가 유사한 조세 노력을 기울였을 때 유사한 수준의 기본적 서비스를 주민들에게 제공할 수 있도록 중앙정부가 지방정부에 보조금을 지원함으로써 지방정부 간에 형평성을 확보하는 것이다.

이와 같이 여러 가지 용도로 중앙정부가 지방정부에 제공하는 보조금은 다양한 형태를 띠는데, 일반보조금(general grants)·포괄보조금(block grants)·대응보조금(matching grants) 등이 그러한 예이다. 일반보조금은 지방정부에 전적인 자율을 허용하는 보조금이다. 포괄보조금은 중앙정부가 정책목표를 지정하고 성과지표를 제시하면 구체적인 사업은 지방정부가 자유롭게 기획·집행하고 사후적으로 성과를 보고하는 보조금이다. 대응보조금은 지방정부의 지출에 대응하여 중앙정부가 일정 비율의 재원을 지방정부에 반드시 제공해야 하는 보조금이다.

어떤 형태의 보조금을 선택할지는 보조금의 용도에 따라 달라진다. 첫째, 재원조달을 위해서는 일반보조금 또는 포괄보조금을 활용해야 한다. 이는 지방정부가 자신의 선호에 맞추어 신축적으로 사업을 기획·집행하고 재원을 절약할 여지를 제공하기 때문이다. 둘째, 외부효과를 시정하기 위해서는 대응보조금을 통해 지방정부의 재정지출을 보조해야 한다. 대응보조금은 지방정부가 직면하는 공공서비스의 가격을 낮추어 준다. 셋째, 형평화를 위해서는 대개 일반보조금이 활용되지만 지방정부 간의 수평적 보조금이 활용되는 경우도 있다.

지방정부에 공여되는 보조금은 이처럼 각각의 용도에 맞게 설계되어야 한다. 또한 가능한 한 단순한 형태로 지방재정조정제도를 설계함으로써 효율성과 투명성을 높여야 한다. 그리고 중앙정부가 지방정부를 통해 사업을 시행할 경우에는 포괄보조금을 최대한 활용함으로써 지방의 자율을 늘리는 대신 사후적인 성과를 관리해야 한다. 앞에서 설명한 것처럼 특히 분권화가 바람직한 정책영역에서 포괄보조금을 적극 도입해야 한다.

276) 보다 자세한 논의는 고영선(2008b) 참조.

제3절 | 재정운용실적

앞의 논의를 바탕으로 우리나라의 재정운용실적을 살펴보기로 한다. 이를 위해 주로 두 종류의 자료를 사용하는데, 하나는 한국은행이 발표하는 국민계정(System of National Accounts: SNA) 자료이며, 다른 하나는 재정당국이 IMF의 1986년 정부재정통계체제(Government Finance Statistics: GFS)에 따라 집계·발표하는 자료이다. SNA 자료는 중앙과 지방을 포괄하는 일반정부 자료이며, GFS 자료는 주로 중앙정부 자료이다. 양자는 정부의 포괄범위와 거래의 기록방식에서 차이를 보인다.[277] SNA 자료는 정부재정 전체의 모습을 파악하는 데 유용하지만, 우리나라에서 재정수지 등을 논의할 때는 흔히 GFS 자료가 활용되므로 본고에서는 양자를 모두 살펴보기로 한다.

1. 지출규모

지금까지 재정지출은 GDP의 20% 내외 수준을 유지해왔다(그림 4-2). 6·25 전쟁 직후에는 10% 정도에 불과하였으나, 1950년대 하반기부터 빠르게 증가하여 1960년대와 1970년대에는 15~20%의 범위에서 등락하였다.[278] 1980년대 전반기에는 물가안정을 위해 정부가 적극적인 재정긴축을 실시함에 따라 GDP 대비 재정지출이 급격히 줄어들었다. 이에 힘입어 1980년대 중반 재정균형이 달성된 이후에는 1980년대 말부터 1990년대를 거쳐 2000년대까지 지출규모가 꾸준히 증가해왔다. 지출규모의 증가는 SNA 일반정부 재정지출과 GFS 중앙정부 통합재정지출 모두에서 목격된다.[279][280]

---

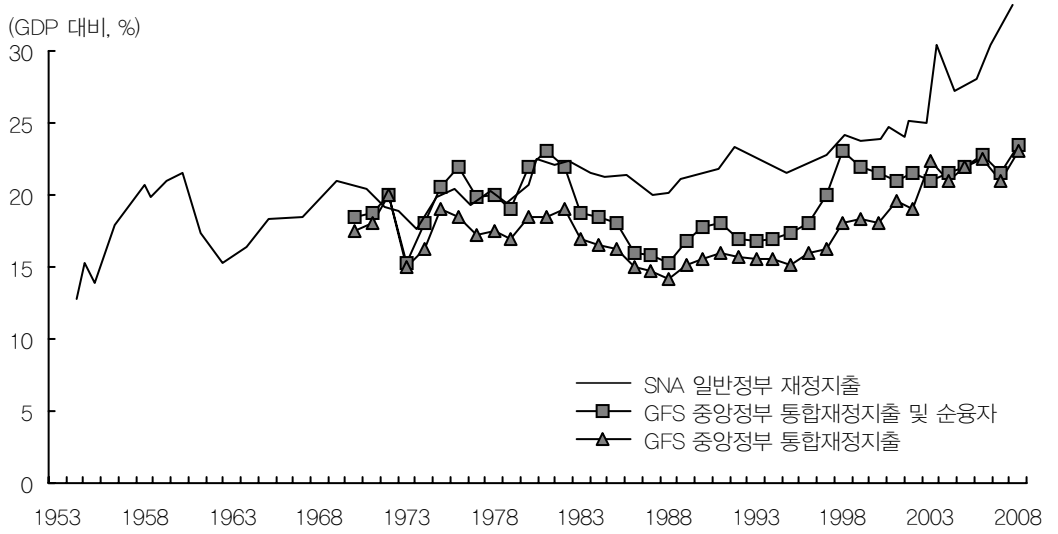
277) 정부의 포괄범위에 있어 SNA는 지방정부뿐 아니라 국민건강보험 등 공공부문의 시장 외적 비영리기관을 정부에 포함시키며, 그 대신 국민주택기금 등은 금융활동으로 간주하여 제외한다. 거래의 기록방식에서 있어 SNA는 발생주의를 택하고 있으며, 재정융자를 보전거래로 분류하여 재정지출 및 재정수지의 계산에서 제외한다. 반면, GFS는 현금주의를 택하고 있으며, 순융자를 '통합재정지출 및 순융자'에 포함시켜 재정수지를 계산한다(고영선[2002]).

278) 본고의 시계열자료에서 주의할 점은 1950년대 중에 회계연도(fiscal year)와 역년(calendar year)이 다른 해가 있었다는 것이다. 1953년까지 회계연도는 4월에 시작하여 다음 해 3월에 종료되었다. 그러나 1954회계연도는 1954년 4월에 시작하여 1955년 6월에 종료되어 총 15개월을 포함하였다. 또 1955회계연도는 1955년 7월에 시작하여 1956년 12월에 종료되어 총 18개월을 포함하였다. 1956회계연도는 존재하지 않는다. 1957회계연도부터는 역년과 일치하고 있다. 본고에서는 회계연도가 역년과 일치하지 않는 경우 단순비례방법을 사용하여 회계연도 자료를 역년 자료로 전환하였다.

279) [그림 4-2]에서 통합재정지출 및 순융자의 GDP 대비 비율은 외환위기 직후 몇 년간 하락하는 추세를 보였으나, 순융자를 제외하고 지출만을 살펴보면 계속 상승하는 것으로 나타난다.

280) [그림 4-2]에서 2003년에 SNA 일반정부 재정지출이 유독 큰 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 예금보험공사 및 자산관리공사는 1998~2002년 중 금융구조조정을 위해 채권을 발행하였고, 그 이자지급을 위하여 정부로부터 융자를 받았다. 연도별 융자금액은 각각 1조 3,245억원, 3조 9,803억원, 5조 5,714억원, 6조 377억원, 5조 2,869억원이었으며, 누계는 22조 2,008억원이었다. SNA에서는 융자금액을 1998~2002년 중에 지출에 포함시키지 않았다. 그러다가 정부가 2002년에 이들 융자의 상환을 면제하기로 결정함에 따라 2003년도에 22조 2,008억원을 지출로 계상하였다. 한편, GFS에서는 이들을 1998~2002년 중에 순융자로 이미 계상하였기 때문에 2003년에는 지출 및 순융자에 포함시키지 않았다.

[그림 4-2] 지출규모 추이



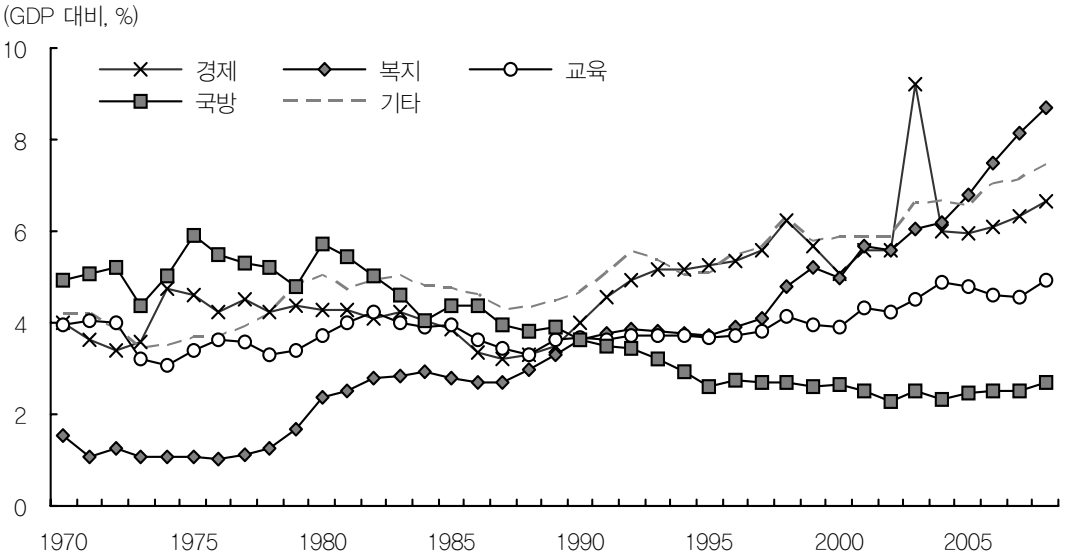
주: 1) GFS 중앙정부 통합재정자료는 IMF의 1986년『정부재정통계편람』에 따라 집계한 일반회계·특별회계·기금의 순계. 통상 '지출 및 순융자'를 재정규모로 파악.
2) SNA 일반정부 재정지출은 UN의 국민계정체계에 따라 집계한 중앙정부·사회보장기금·지방정부의 지출. 융자활동은 보전거래로 분류하여 재정규모에서 제외.
자료: 1) GFS 중앙정부 통합재정: 기획재정부,『한국통합재정수지』, 각년도.
2) SNA 일반정부 재정지출: 1950~69년은 한국은행,『경제통계연보』, 각년도; 그 후는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

[그림 4-3]은 SNA 일반정부 재정지출의 변화 추이를 분야별로 살펴본 결과이다. 이에 의하면, 1970년대에 가장 큰 비중을 차지하던 것은 국방지출이었으며, 그 다음이 경제지출, 교육지출, 복지지출의 순서였다. 이 가운데 복지지출은 1980년대에 들어서면서 크게 증가하여 다른 분야와의 격차가 좁혀졌다. 이처럼 복지지출이 증가한 상태에서 1980년대 전반기의 재정긴축은 국방 등 다른 분야의 지출감축을 통해 추진되었는데, 특히 국방지출은 1982~84년 기간 중 총지출의 억제에 가장 많이 기여한 것으로 나타난다. 이후 1980년대 말부터 최근까지 지출규모가 꾸준히 증가하는 과정에서는 경제지출과 복지지출의 증가 추세가 눈에 띈다. 외환위기 이전에는 특히 경제지출이, 그리고 이후에는 특히 복지지출이 빠르게 증가하는 모습을 보였다. 이에 반해 교육지출은 GDP 대비 비율이 4~5%의 안정된 수준을 유지해왔다.

분야별 지출을 OECD 국가와 비교해보면 우리나라는 보건 및 사회 분야의 지출이 유난히 작은 것을 알 수 있다(그림 4-4). 이에 반해 경제업무분야의 지출은 큰 편이다. 앞으로 인구고령화 및 국민연금 수급자 증가에 따라 보건 및 사회보호 분야의 지출은 빠르게 증가할 전망이며, 이에 따라 전체 재정규모 역시 빠르게 증가할 전망이다.

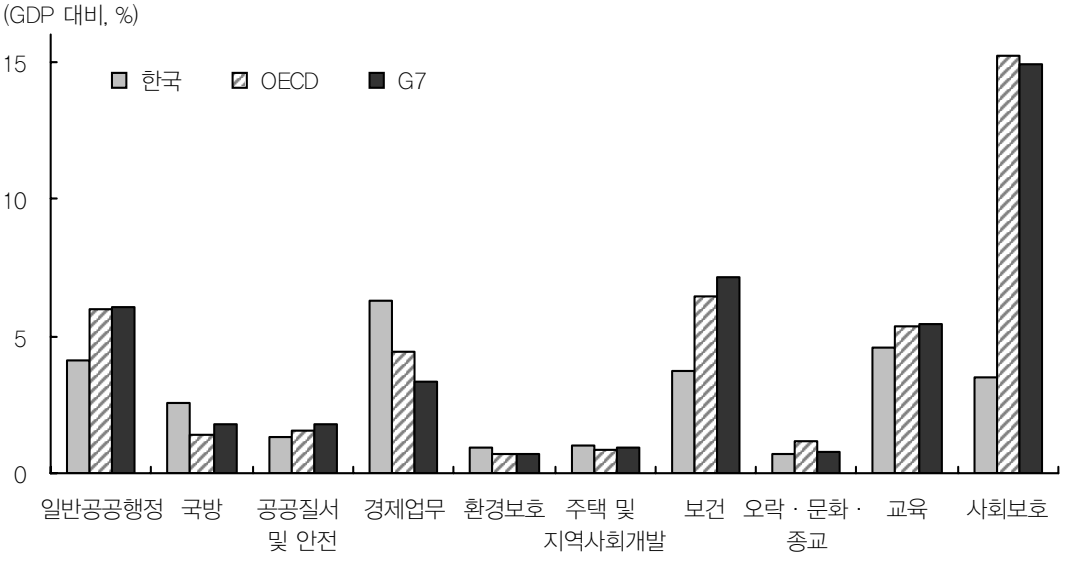
재정지출은 성질별로 구분될 수도 있다. [그림 4-5]는 피용자보수, 총자본형성, 사회수혜, 지급 재산소득, 보조금의 추이를 보여준다. 이에 따르면, 가장 많은 성질별 지출은 피용자보수(공무원 인건비)로서 GDP의 6~7% 수준을 유지해왔으며 최근 다소 상승하는 추세에 놓여 있다.

[그림 4-3] 국민계정상의 일반정부 분야별 지출



주: 1) 복지지출은 보건, 사회보호, 주택 및 지역개발 지출의 합.
2) 기타 지출은 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 환경보호, 오락·문화·종교지출로 구성.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

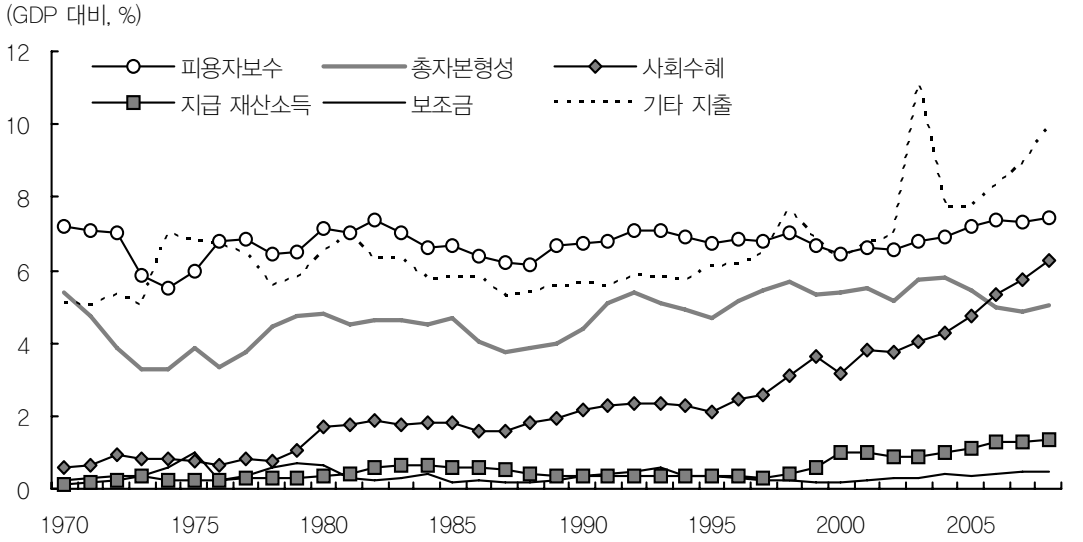
[그림 4-4] OECD 국가의 일반정부 분야별 지출(2007년)



주: 캐나다는 2006년, 덴마크 및 룩셈부르크는 2008년.
자료: OECD(http://stats.oecd.org).

그 다음은 총자본형성(사회간접자본 투자 등)으로서 GDP의 5% 내외에 해당하는 수준을 유지해왔다. 사회수혜(연금, 의료 등)는 1990년대 중반부터 급증하는 추세를 보이고 있는데, 이는 앞에서 살펴본 복지분야의 급증과 같은 맥락으로 이해된다. 지급 재산소득

[그림 4-5] 국민계정상의 일반정부 성질별 지출



주: 사회수혜 = 사회수혜금 + 사회보장현물수혜.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

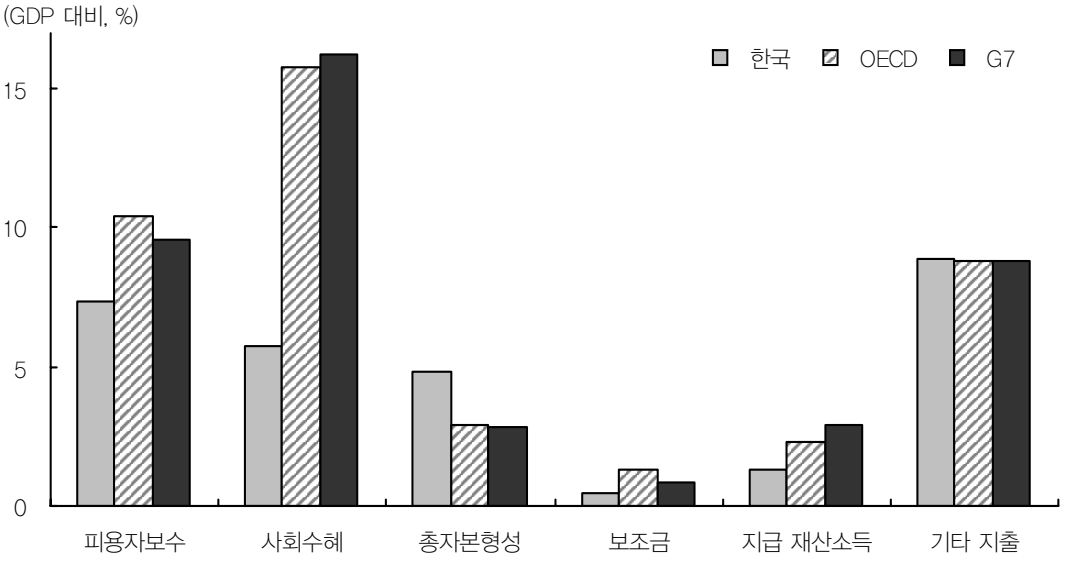
(이자지출 등)은 외환위기 이후 정부채무의 증가를 반영하여 빠르게 증가하고 있다. 2008년의 경우 지급 재산소득은 GDP의 1.4%에 해당하였다.

성질별 지출을 OECD 국가와 비교하면 우리나라는 피용자보수, 사회수혜, 지급 재산소득이 작은 편인 반면, 총자본형성은 큰 편이다(그림 4-6). 피용자보수가 작은 것은 우리나라의 공공부문 고용이 적은 것을 반영한다(그림 4-7).

2005년의 경우 일반정부 고용은 전체 취업자의 5.5%였으며, 공기업을 합할 경우 공공부문의 고용은 전체 취업자의 6.5%였다. 유럽국가들은 특히 공공부문 인력이 많은데, 이것은 교육·의료 등의 분야에서 공립학교·공립병원 등을 통해 정부가 직접 서비스를 제공하는 경우가 많기 때문으로 보인다. 우리나라에서는 이러한 분야에서 정부보다 민간의 역할이 큰 편이다. 그러나 다른 한편으로는 공무원 정원 및 인건비의 증가가 강력하게 억제되어온 것도 공공부문 인력과 피용자보수가 낮은 수준을 유지하고 있는 중요한 원인으로 보인다. 이로 인해 공무원이 직접 서비스를 담당해야 하는 필수적인 분야에서 인력이 크게 부족하다는 지적이 많다.

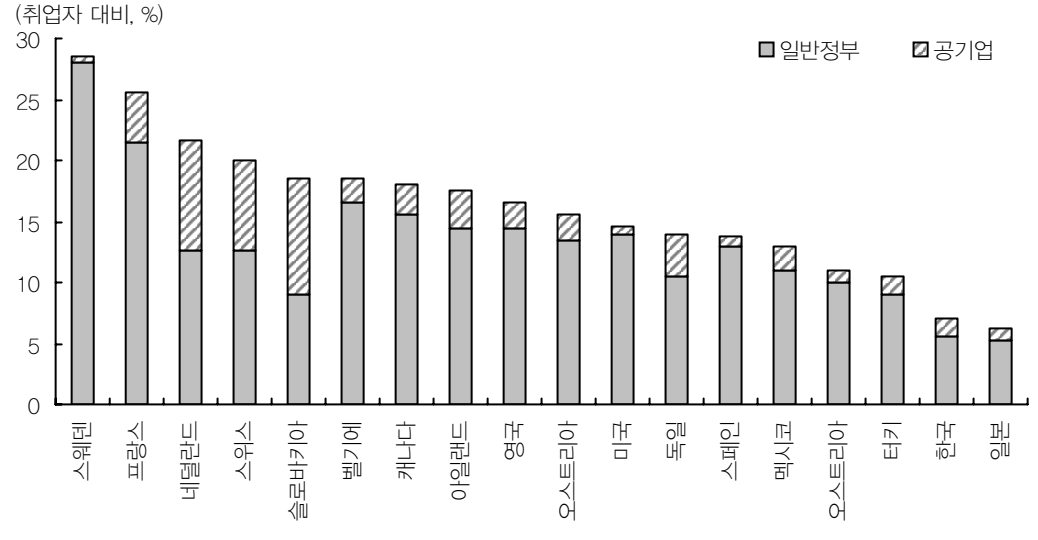
분야별 또는 성질별 지출을 합한 우리나라의 총지출규모는 다른 OECD 국가에 비해 작은 편이다(그림 4-8). 이처럼 지출규모를 낮은 수준으로 유지해온 것이 과연 바람직하였는가에 대해 대답하기는 쉽지 않다. 정부가 수행하는 역할의 다양성, 그리고 이에 대한 사회적 선호의 다양성으로 인해 최적의 지출규모에 대한 이론적·실증적 근거를 찾는 일은 불가능하기 때문이다. 그러나 적어도 경제성장의 관점에서 낮은 수준의 지출규모는 두 가지 경로를 통해 긍정적인 효과를 낳았던 것으로 추정된다. 첫째, 낮은 수준의 지출규모는 조세부담을 줄이고 민간의 가용재원을 늘려줌으로써 민간경제를 활성화하는 데 기여하였을 것이다. 둘째, 낮은 수준의 지출규모는 재정건전성 확보를 용이하게 하여 대규모의 재정적자나 정부채무가 발생시키는 문제점을 피하는 데 도움을 주었을 것이다.

[그림 4-6] OECD 국가의 일반정부 성질별 지출(2007년)



주: 사회수혜 = 사회수혜금 + 사회보장현물수혜.
자료: OECD(http://stats.oecd.org).

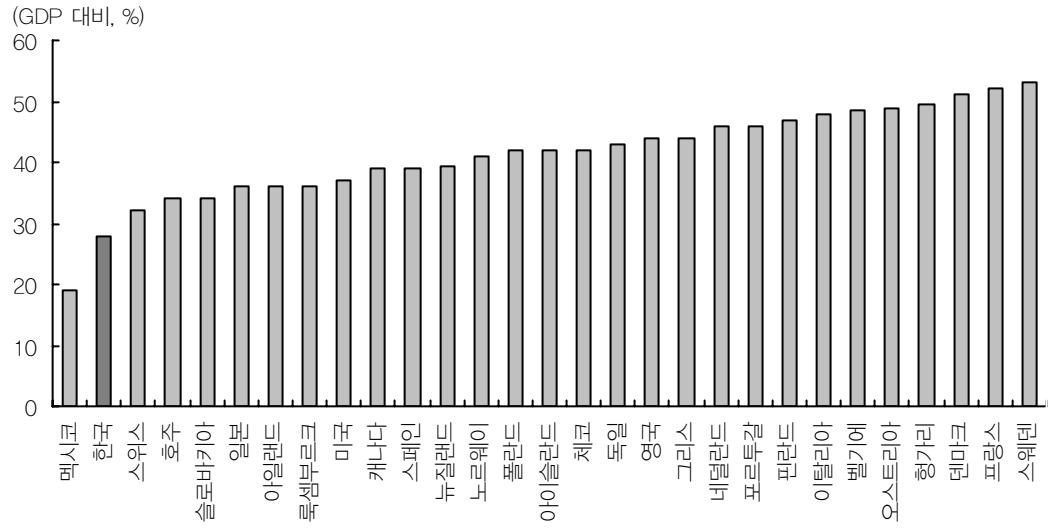
[그림 4-7] OECD 국가의 공공부문 고용(2005년)



주: 프랑스와 한국은 2004년.
자료: OECD(2009a).

다시 말해 재원배분 효율성 및 총량적 재정규율의 측면에서 경제성장에 긍정적인 영향을 주었을 것이다. 이런 관점에서 보면 앞으로 보건 및 사회보호 분야를 중심으로 한 지출규모의 증대는 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

[그림 4-8] OECD 국가의 일반정부 지출규모(2007년)



주: 멕시코는 2004년.
자료: OECD(http://stats.oecd.org).

2. 재원배분

가. 재원배분 추이

〈표 4-2〉는 일반정부의 목적별 지출 비중을 보여준다. 이에 의하면, 특히 빠르게 비중이 늘어나고 있는 것은 보건지출이다. 반면, 국방지출은 비중이 지속적으로 하락하는 추세에 있다. 다른 분야에서는 뚜렷한 추세가 발견되지 않는다.

〈표 4-3〉은 중앙정부 통합재정지출 및 순융자를 분류한 것인데, 경제사업에 관한 보다 자세한 정보를 제공한다. 이에 의하면, 경제사업의 가장 큰 부분은 수송 및 통신이며, 그 다음은 농림수산·수렵, 광업·제조업·건설업 등이다.[281]

이러한 재원배분이 얼마나 바람직한 것인지에 대한 판단 역시 지출규모의 적절성에 대한 판단과 마찬가지로 매우 어렵다. 아래에서는 일부 분야에 대해 재원배분의 성과를 간단하게 살펴보기로 한다.

281) 한편, 이 표에서 보건분야의 지출 비중이 매우 작게 나타나는 것은 중앙정부 통합재정에 건강보험이 포함되어 있지 않기 때문이다. 건강보험을 기금화함으로써 통합재정통계에 반영해야 재원배분을 보다 명확히 파악할 수 있다는 지적이 있다.

〈표 4-2〉 일반정부의 분야별 지출 비중

(단위: %)

	1970~79	1980~89	1990~99	2000~08	1970~2008
일반공공행정	9.5	9.7	9.8	13.6	10.6
국방	28.5	23.0	14.2	9.6	19.1
공공질서 및 안전	4.9	5.5	5.6	4.8	5.2
경제업무	23.0	19.4	24.2	23.6	22.5
환경보호	1.2	1.9	2.9	3.0	2.2
주택 및 지역개발	5.3	4.7	4.3	3.9	4.6
보건	1.8	4.9	6.5	11.3	6.0
오락 · 문화 · 종교	1.2	1.7	2.0	2.6	1.9
교육	19.8	19.3	17.7	17.2	18.5
사회보호	3.7	7.6	9.4	10.5	7.7
기타[1)]	0.9	2.4	3.4	0.0	1.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 2000년부터 이자지출 등 기타 지출은 각 분야로 배분.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

〈표 4-3〉 중앙정부 통합재정지출 및 순융자의 기능별 분류

(단위: 총지출 및 순융자 대비, %)

	1970	1980	1990	2000	2008
일반공공행정	23.1	4.0	4.2	5.2	6.9
국방	22.7	30.6	20.0	11.4	14.9
공공질서 및 안전	0.0	4.6	4.3	4.6	6.4
교육	16.7	14.6	17.0	15.3	21.2
보건	1.3	1.0	1.7	0.7	1.3
사회보장 및 복지	4.9	5.7	8.1	15.3	28.2
주택건설 및 지역사회개발	0.3	2.5	10.1	5.3	8.4
오락 · 문화 · 종교	1.4	0.7	0.5	0.8	1.3
경제사업	27.4	26.0	20.4	25.2	26.0
연료 및 에너지	3.8	2.1	0.6	0.7	3.3
농림수산 · 수렵	11.2	5.9	10.2	6.2	6.8
광업 · 제조업 · 건설업	-3.0	7.4	2.0	2.6	1.6
수송 및 통신	7.9	6.7	6.1	9.9	10.6
기타 경제사업	7.5	3.9	1.4	5.8	3.7
기타 지출	2.2	10.4	13.7	16.2	22.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각년도.

나. 경제업무

경제업무는 대개 시장실패를 치유하는 데 목적이 있다. 예컨대, 대규모 교통시설 건설에는 노선선정 및 토지수용 과정에서 매우 복잡한 조정 문제(coordination problem)가 발생하는데, 이로 인한 시장실패를 해소하기 위해 정부가 교통시설 투자를 주도하는 것이다. 또한 정보의 비대칭성으로 인해 은행의 중소기업 대출이 충분치 못한 수준에 머물고 있다고 판단하면 정부가 재정융자나 신용보증 등의 수단을 동원하여 금융지원에 나서게 되는 것이다.

경제업무는 다양한 하위 분야로 구성되어 있다. 이 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있는 교통분야를 살펴보면, 그동안 꾸준한 투자가 이루어져왔음을 알 수 있다(표 4-4). 도로연장은 1962~80년간 거의 2배 증가하였으며, 1980~2008년간 다시 2배 이상 증가하였다. 도로연장은 차선 증가 등을 반영하지 못하는 지표이므로 실제로는 도로시설이 이보다 더 확대되었다고 보아야 한다. 항만하역능력, 공항시설능력 등의 지표 역시 빠른 증가세를 보여왔다. 이에 따라 현재 우리나라에서 교통시설 부족이 심각한 문제로 제기되고 있지는 않다. 부분적으로 철도부문 투자 확대의 필요성 등이 제기되고 있을 뿐이다.

〈표 4-4〉 교통부문별 시설스톡 추이

	도로연장		고속도로연장		철도연장		항만하역능력		공항시설능력	
	(㎞)	상대지수[1]	(㎞)	상대지수	(㎞)	상대지수	(백만톤)	상대지수	(운항횟수, 천회)	상대지수
1962	27,169	0.58	–	–	3,032	0.97	–	–	140	0.14
1970	40,244	0.86	–	–	3,193	1.02	–	–	600	0.60
1980	46,951	1.00	1,225	1.00	3,135	1.00	82.3	1.00	1,006	1.00
1990	56,715	1.21	1,551	1.27	3,091	0.99	224.3	2.73	1,331	1.32
2000	88,775	1.89	2,131	1.74	3,123	1.00	430.4	5.23	2,025	2.01
2008	104,236	2.22	3,447	2.81	3,381	1.08	758.6	9.22	2,222	2.21

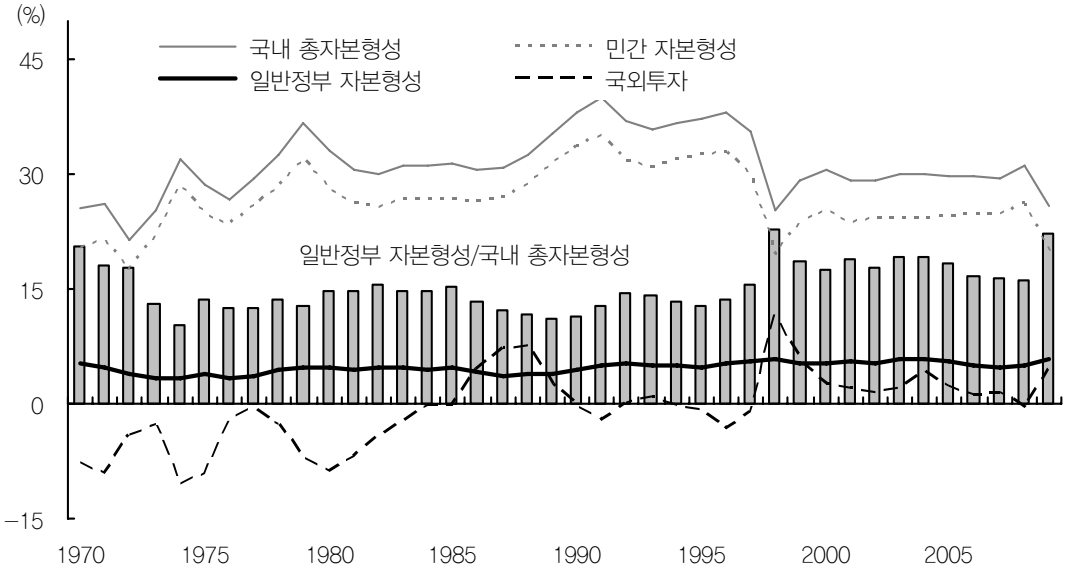
주: 1) 상대지수는 1980년 스톡수준을 기준으로 한 지수임.
자료: 한국개발연구원(2004); 국토해양부, 『국토해양통계연보』, 각년도.

교통시설을 포함한 정부의 물적 투자는 그동안 국내 총투자의 중요한 부분을 차지해왔다(그림 4-9). 1970년대 이래 국내 총투자율(= 국내 총자본형성/국민총처분가능소득)은 30% 내외, 일반정부 투자율(= 일반정부 자본형성/국민총처분가능소득)은 5% 내외로서 일반정부는 전체 투자의 약 15%를 담당해왔다. 일반정부의 비중은 국내 총투자율이 다소 하락한 2000년대에 들어와 다소 높아지고 있다. 공기업까지 포함할 경우 공공부문의 비중은 일반정부의 비중보다 훨씬 더 높을 것이다.

그러나 주지하는 바와 같이 경제개발과정에서 정부가 단순히 사회기반시설을 확충하는 데만 전념한 것은 아니었다. 정부는 시장실패, 특히 금융시장의 실패를 치유하기 위해 보다 직접적인 방법으로 시장에 개입해왔는데, 재정융자가 하나의 수단이었다. [그림 4-10]은 두 가지 지표를 통해 재정융자의 규모를 살펴보고 있다. 하나는 한국은행의 『자금순환표』에 나타난 일반정부의 '정부융자'이고, 다른 하나는 재정당국이 발표하는 『채권현재액총계산서』에 나타난 중앙정부의 '융자회수금'이다.[282]

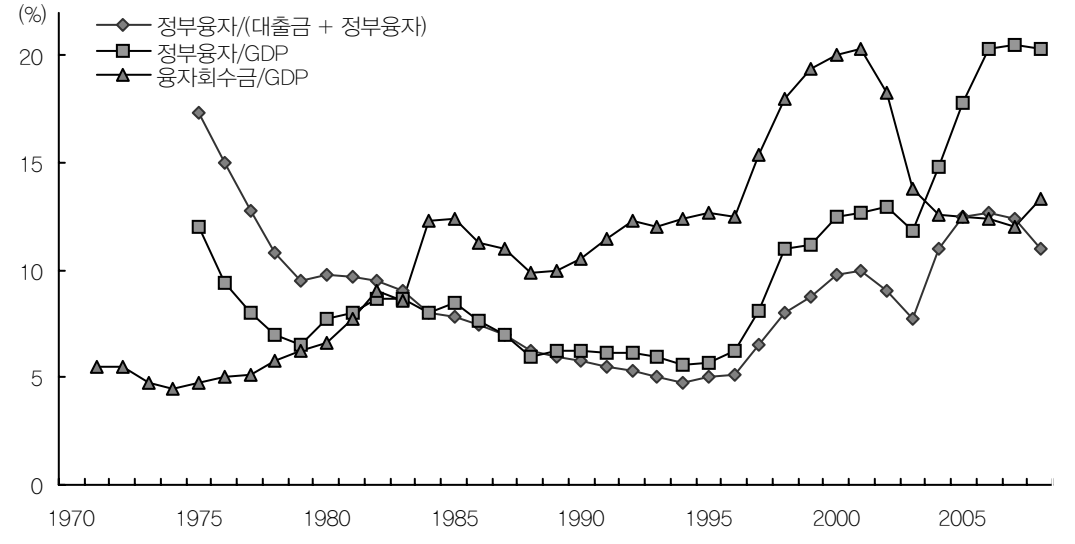
282) 융자회수금은 중소기업창업 및 진흥기금 등 중요한 기금을 포함하고 있지 않다. 반면, 민간에 대한 융자활동에 해당하지 않는 공공자금관리기금, 외국환평형기금 등을 포함한다. 한편, 정부융자는 국민주택기금 등 소위 금융성기금을 포함하지 않는 반면, 공공자금관리기금이 공적자금상환기금에 예탁한 금액을 포함한다. 공적자금상환기금은 국민계정에서 일반정부가 아닌 금융기관으로 분류되어 있기 때문이다. 예탁금액은 2003~07년간 총 49조원에 달하는데, 이로 인해 이 기간 중에 정부융자가 급증하는 모습을 보인다. 그러나 이 금액을 민간에 대한 융자로 간주하기는 어렵다. 따라서 융자회수금과 정부융자는 각각 장단점이 있다.

[그림 4-9] 부문별 자본형성 추이



주: 자본형성 및 국외투자는 국민총처분가능소득 대비 비율.
자료: 기획재정부, 『채권현재액총계산서』, 각년도; 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

[그림 4-10] 재정융자의 규모(잔액 기준)

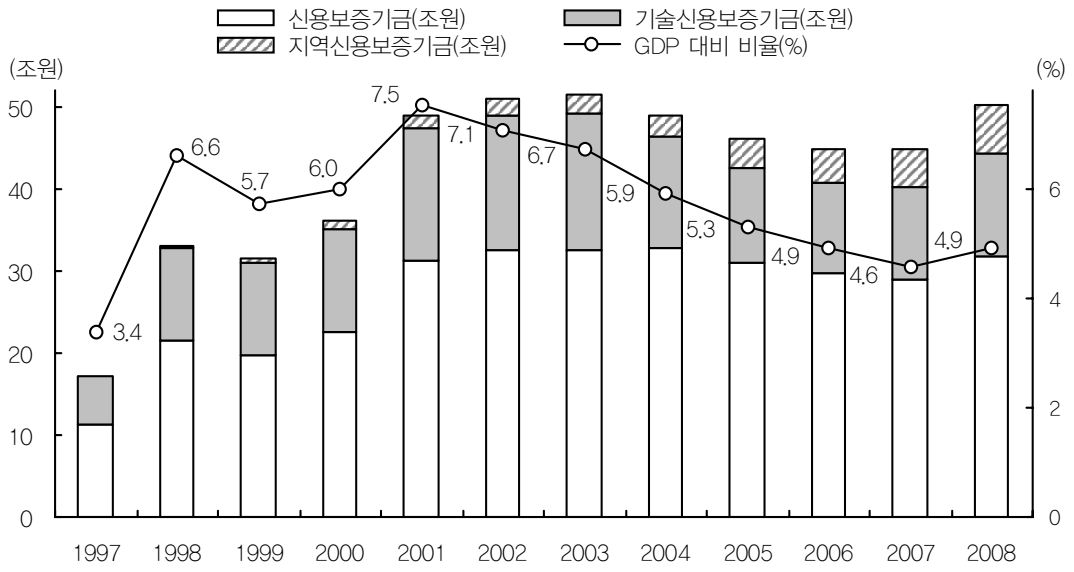


주: 정부융자 및 대출금은 2001년 이전 1968 SNA 기준, 2002년 이후 1993 SNA 기준.
자료: 기획재정부, 『채권현재액총계산서』, 각년도; 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

어느 지표를 보더라도 재정융자가 상당한 규모에 달함을 알 수 있다. 이러한 재정융자 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 주택분야이며, 그 다음은 중소기업분야 및 농업분야 등이다.[283] 재정융자의 목적이 금융시장의 실패를 해소하는 데 있다고 할 때, 과거에 비해 훨씬 깊어지고 넓어진 우리나라의 금융시장에서 과거와 마찬가지로 대규모 재정융자가 지속되고 있는 것은 과도한 정부개입에 해당한다는 지적도 가능하다.

금융시장에 대한 정부개입은 직접융자 외에 신용보증을 통해서도 이루어진다. 중앙정부는 신용보증기금(신보), 기술신용보증기금(기보) 등[284]을 운용하고 있으며, 각 지방정부는 지역신용보증기금(지역신보)을 운용하고 있다. 이 가운데 중소기업을 대상으로 하는 신보·기보·지역신보의 보증잔액은 2008년 말 50.3조원으로 GDP의 4.9%에 달하였다(그림 4-11). 2004년의 경우 이들 기금에서 제공한 중소기업 신용보증 중 고액보증(보증규모 5억원 이상)과 장기보증(보증이용기간 6년 이상)이 절반에 해당하였다(그림 4-12). 신용보증의 목적은 정보 비대칭성으로 인한 시장실패 때문에 중소기업이 자금조달상 겪는 어려움을 완화하는 데 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 비교적 규모가 크고 업력이 길어 시장실패에 덜 노출되어 있는 중소기업에까지 많은 신용보증이 지원되고 있는 것은 문제로 인식된다.

[그림 4-11] 신보 · 기보 · 지역신보의 신용보증규모(잔액 기준)

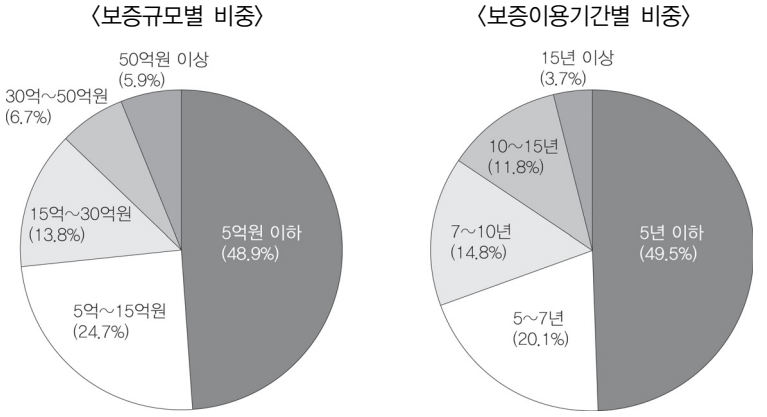


자료: e-나라지표(http://www.index.go.kr).

283) 박상원 외(2009)에 의하면, 2009년의 경우 전체 융자에서 차지하는 비중은 국민주택기금 48%, 중소기업창업 및 진흥기금 17%, 농산물가격안정기금 5%, 에너지 및 자원사업특별회계 5% 등이다. 그러나 정확한 융자잔액은 통계의 불비로 인해 제대로 파악하기 어렵다.

284) 그 외 중앙정부가 운용하는 신용보증기금으로는 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 주택금융신용보증기금이 있다.

[그림 4-12] 중소기업 신용보증 현황(2004년 말)



자료: 재정경제부(2005).

정부는 재정융자 및 신용보증뿐 아니라 금융권의 정책금융도 적극 활용하였다.[285] 1960년대와 1970년대에 걸쳐 정부는 수출진흥 및 중화학공업화를 위해 금융체제 전반을 통제하면서 특정 부문과 기업에 저금리의 '무한금융배급'을 실시하였다. 그리고 한국은행은 대(對)예금은행 대출(재할인)을 통해 이러한 정책금융을 뒷받침하였다. '금융억압(financial repression)'이라고 불리는 정부의 통제는 한국은행의 독립성 부정, 시중은행의 국유화, 각종 특수은행의 설립 등을 바탕으로 하였다. 1970년대 중 국내신용 대비 정책금융의 규모는 40~60%에 달하였는데, 1980년대에는 무역금융을 줄이는 대신 중소기업 지원을 늘리면서 전체 정책금융의 규모는 별로 줄이지 못하였다. 실질적인 금융자율화는 1990년대 중반에 시작되어 외환위기 이후에 완성되었다고 보는 것이 타당하다.

만일 정부가 금융권의 정책금융에 의존하지 않고 국채를 발행하거나 조세부담을 높여 재정융자를 직접 제공함으로써 수출진흥·중화학공업화·중소기업 지원 등의 정책목표를 추구하였다면 재정규모가 훨씬 더 커지고 정부채무도 훨씬 더 커졌을 것이다. 반면, 조세부담 증가에 대한 반발과 재정건전성 악화에 대한 우려로 인해 정부가 그처럼 대규모의 금융지원을 제공하지는 못했을 것이다. 또한 금융억압은 최소화되고 금융산업의 자생적 발전이 보다 쉬워졌을 것이다. 한국은행의 대(對)예금은행 대출 역시 줄어들어 통화증발에 의한 물가불안이 그리 심하지 않았을 것이다.

한국은행은 정책금융으로 인한 통화증발을 막기 위해 통화안정증권을 발행하였는데, 1980년대 중반에는 대(對)예금은행 대출잔고 및 통화안정증권 발행잔고가 각각 본원통화의 200%에 달하기도 하였다(그림 4-13). 결국 재정부문의 건전성은 한국은행의 통안증권 발행과 물가조세(inflation tax)를 바탕으로 유지된 것이었다.[286]

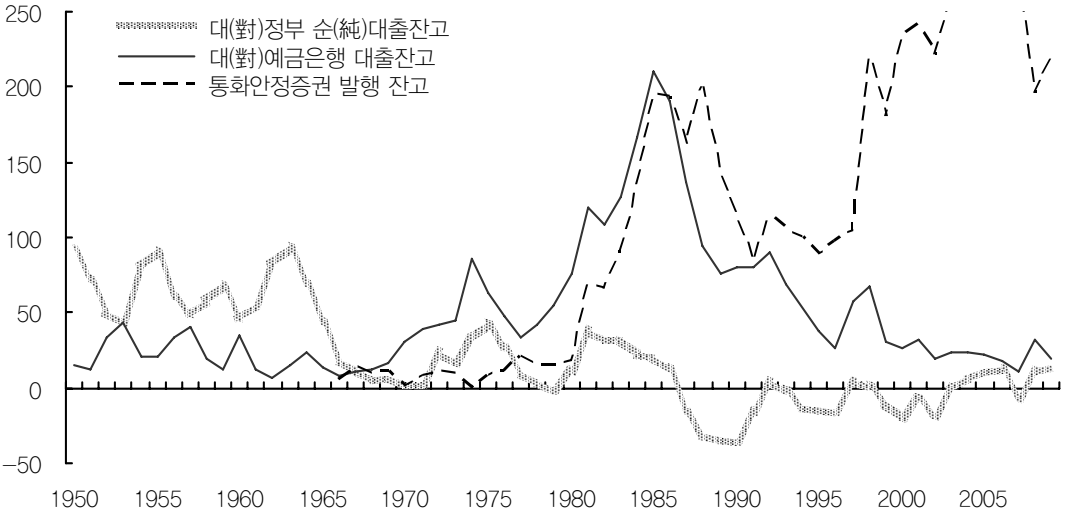
---

285) 고영선(2008a)의 제3장 참조.

286) 물가조세에 대해서는 아래에서 다시 논의하기로 한다. 한편, [그림 4-13]에서 1980년대 중반 이후 대(對)예금은행 대출잔고가 줄어듦에도 불구하고 통안증권 발행잔고는 높은 수준을 유지하고 있는

[그림 4-13] 정부 및 예금은행에 대한 한은대출과 통안증권 발행 잔고

(본원통화 대비, %)



주: 1) 대(對)정부 순(純)대출 = 한은의 대(對)정부 대출 및 국채인수 - 정부의 대(對)한은 예금.
2) 통안증권은 통안계정을 포함.
자료: 1950~69년은 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도. 그 후는 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

직접적인 재정융자와 간접적인 정책금융 가운데 어느 것이 더 바람직한 정책수단이었는지에 대해서는 다양한 의견이 제시될 수 있다. 그러나 보다 근본적인 질문은 정부주도의 성장전략 자체에 관한 것이다. 특히, 1970년대 중화학공업화정책의 타당성에 대한 논란은 아직도 지속되고 있다. 대표적으로 유정호(1991)는 중화학공업군(群)의 자본효율성이 1970년대 말까지 경공업군(群)에 비해 훨씬 낮았음을 보이고, 이는 중화학공업화정책이 제조업의 성장을 지체시키는 효과가 있었음을 시사하는 것으로 해석한다. 자본효율성의 저하 외에 중소기업 및 서비스업 부문의 위축, 재벌의 경제력집중, 기업 및 금융 부실의 확산 등도 중화학공업화정책의 부정적 측면으로 지적된다.

반면, 동태적 비교우위의 관점에서 중화학공업화를 평가해야 한다는 주장도 있다. 우리나라가 1980년대 중반에 찾아온 '3저현상'을 최대한 이용할 수 있었던 것은 1970년대에 강행된 중화학공업화정책 때문이라는 것이다. 그러나 우리보다 소득수준이 높거나 유사한 홍콩·싱가포르·대만의 경우를 살펴볼 때, 적어도 대기업 중심의 중화학공업화가 경제성장의 유일한 전략은 아님을 알 수 있다. 그보다는 수출진흥 및 대외개방이 이들 국가의 경제적 성공에 더 중요한 역할을 담당했을 가능성이 있다.[287]

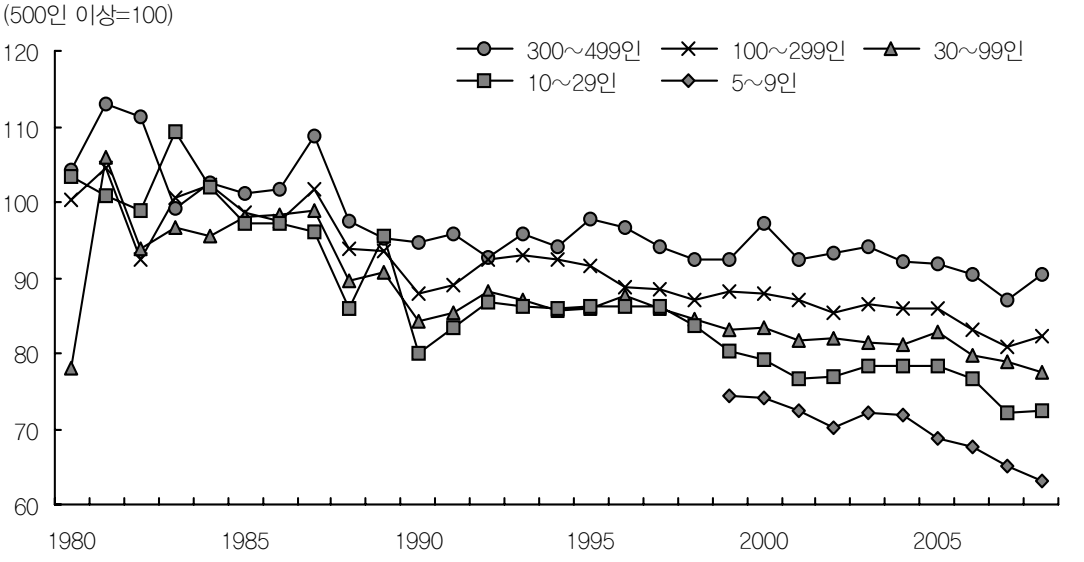
데, 이는 한은의 해외자산이 늘어나면서 이로 인한 통화팽창을 막기 위해 통안증권으로 불태화조작을 실시했기 때문이다. 만일 정부가 국채인 외국환평형기금채권을 발행하여 외환보유고를 확충하고 환율안정을 도모했다면 통안증권 발행의 필요성이 크게 줄어들었을 것이다. 따라서 1980년대 중반 이후에도 재정부문의 건전성은 한국은행의 통안증권 발행에 힘입은 바가 크다고 할 수 있다.

287) Radelet, Sachs, and Lee(1997)는 아시아 국가들의 경제발전전략을 비교하며 다음과 같이 언급하

과거의 정부주도 성장전략에 대한 평가와는 별개로, 현시점에서 정부의 각종 지원정책이 아직도 타당성을 갖는가에 대해서 논의할 필요가 있다. 앞에서 보았듯이 주택·중소기업·농업 등의 분야에 대규모 재정융자와 신용보증이 제공되고 있다. 그러나 그 성과는 높지 않은 것으로 인식된다. 예컨대, 중소기업의 평균적인 생산성은 나날이 후퇴하고 있는데, 그 증거 중의 하나는 사업체 규모별 임금격차가 커지고 있는 것이다(그림 4-14).

과도한 정부지원은 경쟁력이 약한 기업을 연명시켜 다른 건강한 기업에 피해를 주고 산업 전체의 성장잠재력을 위축시킬 수 있다. 또 은행들이 내부의 대출심사능력 개발유인을 줄임으로써 자금중개기능이 정상화·활성화되는 것을 저해할 수 있다. 이러한 관점에서 경제분야에서 수행하는 재정의 역할, 나아가 정부의 역할은 재검토되어야 할 필요가 있다.

[그림 4-14] 사업체 규모별 월급여총액



자료: 통계청 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

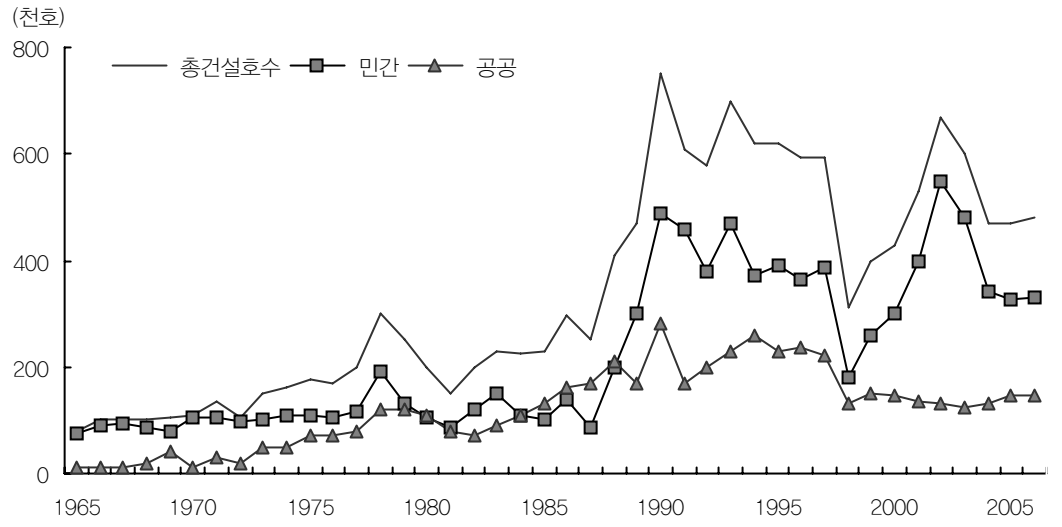
였다. "중요한 점은, 중공업 육성이 특정의 몇몇 경우에 긍정적 효과를 낳았을 수는 있었으나 동아시아 및 동남아시아 국가들의 빠른 성장을 설명하는 공통분모는 분명 아니었다는 것이다. 이들의 공통분모는 제조업 수출이었으며, 수출업자에게 적용된 사실상의 자유무역체제는 수출에 도움을 주었다. 동아시아 및 동남아시아 국가들의 다양한 경험에 의하면 시장개방을 통한 접근방법과 마찬가지로 다른 왜곡요인을 상쇄하기 위한 보다 개입주의적 접근방법 역시 성장촉진효과를 낳을 수 있는데, 그 전제조건은 제조업체들이 원자재 조달 및 상품판매에 있어 세계시장을 무대로 삼아 세계시장의 검증을 받아야 한다는 것이다(p.41, 밑줄은 原저자의 강조)."

다. 주 택

주택은 기초교육 및 의료보장과 더불어 대표적인 가치재에 속한다. 국민 대다수에게 최소한의 주거환경을 제공하는 일은 정부의 역할로 인식된다. 주택부문에서 우리 정부는 한편으로 주택건설을 직접 담당하고 다른 한편으로 민간 공급자 및 소비자에게 자금을 제공하는 등의 다양한 방법을 동원하여 주택공급 확대를 추진하였다. 1980년대 말 이후에는 민간이 주택공급을 주도하고 있기는 하나 공공의 주택공급 역시 여전히 활발하다(그림 4-15).

꾸준한 주택투자의 결과 주택보급률이 2002년에는 100%를 넘어섰다(표 4-5). 기본적인 주택수요가 어느 정도 충족되었다고 판단되는 현시점에서, 정부는 직접 주택을 건설하거나 일반 대중을 대상으로 각종 금융지원을 제공하는 역할은 줄일 필요가 있는 것으로

[그림 4-15] 주택건설 호수



자료: 통계청 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

〈표 4-5〉 주택보급률

(단위: %)

	1960	1970	1980	1990	2000	2002	2007	2008
주택보급률 (신계열)	82.5	78.1	71.2	72.4	96.2	100.6	108.1 (99.6)	109.9 (100.7)

주: 1) 주택보급률 = 주택 수 ÷ 보통가구 수(일반가구 – 1인가구 – 비혈연가구).
2) ( ) 안은 신(新)주택보급률. 종전 주택보급률의 주택 수 산정에서 다가구 구분거처를 반영하고, 가구 수 산정에서는 1인가구를 추가.

자료: 통계청 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

보인다. 그 대신 저소득층 등 시장에서 주택수요를 충당하기 어려운 부문에 지원을 집중해야 할 것이다.

라. 보건의료

보건의료는 가치재로서의 성격이 매우 강하다. 정부는 공급과 수요 양 측면에서 일반 국민의 의료서비스에 대한 접근 가능성을 높이고자 노력해왔다. 공급 측면에서는 기본적인 의료서비스 공급이 전국 어디서나 이루어질 수 있도록 국공립병원 및 보건의료원・보건소・보건지소 등의 공공의료시설을 구축하였다.

한편, 수요 측면에서는 사회보험인 국민건강보험을 도입함으로써 의료비지출에 따른 가계부담을 줄여주고자 하였다. 국민건강보험은 소득에 비례하는 보험료체계로 인해 소득재분배적 요소를 내포하고 있다.

현재 우리나라에서 의료서비스 공급은 민간이 주도하고 있다. 일제강점기에는 공공부문의 우위가 확실하였으나,[288] 분단과 전쟁을 거치면서 경제부문의 황폐화와 빈약한 재정여건으로 인해 정부가 국공립병원을 유지할 수 있는 능력을 갖지 못하였다. 이후 개인의원 및 민간병원을 중심으로 공급체계가 구축되어, 현재에는 거의 모든 요양기관이 민간 소유로 되어 있으며 국공립의 비중은 미미하다(표 4-6).[289] 그럼에도 불구하고 병상수, 의료기기 수 등의 지표를 살펴볼 때 현재 우리나라에서 의료서비스 공급상 심각한 문제가 있다고 보기는 어렵다.[290] 따라서 공급 측면에서 정부가 더 적극적인 역할을 해야 한다고 말하기는 어렵다.

정부의 역할은 공급 측면보다 수요 측면에서 두드러졌다. 정부는 직장의료보험(1977년)을 필두로 공무원 및 사립학교교직원 의료보험(1979년)과 지역의료보험(1981년)을 차례로 도입하였다. 그리고 1989년에 마침내 전 국민 의료보험을 달성함으로써 모든 국민을 건강보험체계에 편입시켰다.[291] 이처럼 짧은 기간에 의료보장의 기본골격을 갖춘 것은 놀라운 업적이라고 할 수 있다.

---

288) 1942년에는 국공립병원의 수가 67개였는데, 이는 전체 병원 177개의 38%에 해당하였다(이신호 외 [2003]).

289) 〈표 4-6〉에서 보듯이 보건의료원・보건소・보건지소는 3,456개로 병원보다 많지만 그 규모는 영세하다. 2009년 4/4분기의 경우 이들 기관에서 종사하는 의사는 3,784명으로 전체 의사 115,087명의 3.3%에 불과하였다. 참고로 요양기관 종별 의사 수는 종합병원 34,671명(30.1%), 병원 13,935명(12.1%), 의원 62,697명(54.5%), 보건의료원・보건소・보건지소 3,784명(3.3%)이었다.

290) 2007년 한국의 인구 천명당 병상 수는 9.3개이고 OECD 국가들의 평균치는 5.4개였다. 인구 백만명당 MRI 기기 수는 각각 16개 및 9.6개였다(OECD[2009b]).

291) 직장의료보험의 적용범위는 500인(1977년) 이상 사업장에서 시작하여 300인(1979년), 100인(1981년), 16인(1982년), 5인(1988년) 이상 사업장으로 확대되었다. 또 지역의료보험은 일부 지역 대상의 시범실시(1981, 1982년)를 바탕으로 농어촌지역 주민(1988년) 및 도시지역 주민(1989년)을 적용범위에 포함시켰다.

〈표 4-6〉 설립구분별 요양기관 수(2008년 12월)

(단위: 개, %)

	종합병원[1]		병원[2]		의원[3]		기타		약국	
계	312	(100.0)	2,197	(100.0)	51,612	(100.0)	3,507	(100.0)	20,833	(100.0)
국립	2	(0.6)	10	(0.5)	12	(0.0)	–	–	–	–
공립	30	(9.6)	41	(1.9)	15	(0.0)	3,456[4]	(98.5)	–	–
학교법인	65	(20.8)	53	(2.4)	33	(0.1)	–	–	–	–
특수법인	27	(8.7)	38	(1.7)	83	(0.2)	–	–	–	–
종교법인	–	–	2	(0.1)	3	(0.0)	–	–	–	–
사회복지법인	2	(0.6)	48	(2.2)	86	(0.2)	–	–	–	–
사단법인	–	–	14	(0.6)	182	(0.4)	–	–	–	–
재단법인	23	(7.4)	37	(1.7)	121	(0.2)	–	–	1	(0.0)
회사법인	–	–	3	(0.1)	76	(0.1)	–	–	–	–
의료법인	97	(31.1)	582	(26.5)	247	(0.5)	–	–	–	–
개인	66	(21.2)	1,345	(61.2)	50,732	(98.3)	51[5]	(1.5)	20,832	(100.0)
군병원	–	–	24	(1.1)	22	(0.0)	–	–	–	–

주: 1) 종합전문요양기관 포함.
2) 요양병원・치과병원・한방병원 포함.
3) 치과의원・한의원 포함.
4) 보건의료원・보건소・보건지소.
5) 조산원.

자료: 통계청 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

보건의료체계의 정비 및 전반적인 소득수준의 향상과 생활환경의 개선에 힘입어 국민들의 건강수준은 빠르게 높아졌다.

기대여명은 1960년 52.4세에서 2008년 80.1세로 1.5배가 되었으며, 영아사망률은 1960~65년 출생 1,000명당 70.0명에서 2008년 3.4명으로 크게 줄어들었다. 이는 OECD 평균에 근접한 수준이다.[292]

그러나 이러한 긍정적 성과에도 불구하고 우리나라의 보건의료체계는 많은 점에서 개선이 요구된다.

특히, 건강보험은 중증질환에 대한 보장성이 충분하지 못하여 사회보험으로서 그 역할을 다하지 못하고 있다. 이는 사회보험 전반에 대한 국민들의 수용도가 낮아 보험료를 인상하기가 쉽지 않은데다가, 정부가 급여대상항목을 확대함에 있어 중증질환 우선의 원칙을 견지하지 못하였기 때문이다.

이러한 문제와 더불어 건강보험이 사회보험임에도 불구하고 보험료수입만으로는 급여지출을 감당하지 못하여 매년 GDP의 0.3% 내외에 달하는 국고지원금을 받고 있는 것도 문제로 지적된다(표 4-7). 따라서 건강보험의 효과성과 효율성을 높이기 위한 노력이 요구된다.

292) 2006년의 경우 한국의 기대여명은 79.2세였고, OECD 국가의 평균값은 79.0세, 중위값은 79.7세였다. 또한 한국의 출생 천명당 영아사망률은 3.8명이었고, OECD 국가의 평균값은 5.2명, 중위값은 3.8명이었다.

〈표 4-7〉 건강보험 주요 지표

(단위: 천명, %, 10억원)

	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
적용인구	3,200	9,226	17,995	40,180	44,016	45,896	47,392	48,160
(총인구 대비)	(8.8)	(24.2)	(44.1)	(93.7)	(97.6)	(97.6)	(98.5)	(99.1)
수입(A)	14.9	113.0	639.2	2,432.1	5,614.4	9,827.7	21,091.1	29,787.1
보험료	14.3	95.5	597.8	1,883.5	3,600.7	7,228.8	16,927.7	24,973.0
국고지원금(B)	0.3	1.2	1.7	363.9	755.3	1,552.7	3,694.8	4,026.2
지출(C)	5.1	91.3	648.3	2,164.0	5,076.4	10,744.2	19,980.0	28,273.3
(GDP 대비)	(0.0)	(0.2)	(0.7)	(1.1)	(1.2)	(1.8)	(2.3)	(2.8)
당기차액(A－C)	9.8	21.6	−8.8	268.0	538.0	−916.5	1,111.1	1,513.8
국고지원 제외 당기차액(A－B－C)	9.5	20.5	−10.5	−95.9	−217.4	−2,469.2	−2,583.7	−2,512.4
(GDP 대비)	(0.1)	(0.1)	(0.0)	(−0.1)	(−0.1)	(−0.4)	(−0.3)	(−0.2)

자료: 통계청 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

마. 교 육

교육에 대한 정부개입의 목적은 다양하다. 첫째, 교육은 가치재의 성격이 강하다. 국민들이 최소한의 교육을 받을 수 있도록 보장하는 것은 흔히 정부의 기본임무로 인식된다. 둘째, 교육은 긍정적 외부효과도 가지는데, 양질의 인적자원이 충분히 많을 때 국가 전체의 경제성장과 사회안정이 가속화될 수 있기 때문이다. 특히, 고등교육에 비해 초·중등교육은 교육투자의 개인적 수익률보다 사회적 수익률이 훨씬 더 높은 것으로 알려져 있다. 셋째, 교육은 소득재분배에 기여하는 측면도 있다. 대부분의 사람들에게 있어 여러 종류의 소득 가운데 가장 중요한 것은 근로소득이고, 근로소득을 결정짓는 가장 중요한 요소는 인적자본이기 때문이다.

중앙정부는 건국 직후부터 학교설립·교사양성·의무교육 등의 수단을 통해 초등교육을 적극적으로 확산하였다. 이러한 노력의 결과 초등학교 취학률은 1970년에 이미 92.0%에 달하였다(그림 4-16). 절대 다수의 초등학생은 공립학교를 통해 교육되고 있으며, 사립학교의 비중은 미미하다.

한편, 초등학교와 달리 중학교 및 고등학교의 경우에는 취학률이 각각 1990년대 및 2000년대에 들어서야 90%를 넘게 되었으며, 공립학교 못지않게 사립학교의 비중이 높은 편이다.

초·중등교육에서 국립학교의 비중은 무시할 만한 수준이다. 중앙정부는 국립학교 설립이 아닌 공립 및 사립학교에 대한 지원을 통해 초·중등교육에 영향을 미쳐왔다. 현재 중앙정부는 초·중등교육을 담당하는 시·도 교육청 교육비특별회계(교특) 예산의 약 75%를 지원하고 있다.[293] 그리고 교특은 10% 이상의 세출예산을 사립학교에 배정하는

293) 2009년 예산상 교특 세입예산 40조 31억원 중 중앙정부 이전수입은 30조 6,019억원(76.5%)이었다. 나머지는 지자체 이전수입(7조 4,161억원, 18.5%), 지차제 교특 부담수입(1조 9,613억원, 4.9%) 등으로 구성된다(교육과학기술부[2009]).

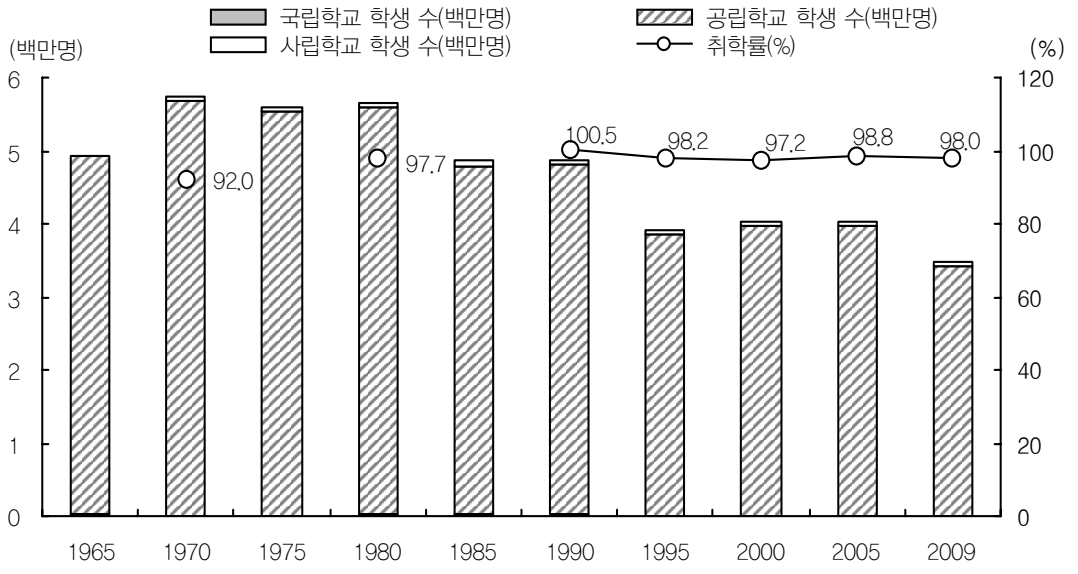
데, 그 액수는 사립학교 전체 세입예산의 약 70%에 달한다.[294] 이러한 재정지원을 바탕으로 중앙정부와 교육청은 사립학교의 재정운용 전반에 대해 광범위한 통제를 행사하고 있다. 이로 인해 사실상 사립과 국공립의 구분이 분명치 않다는 지적이 많다. 그러나 초등교육·중등교육·고등교육이 차례로 모두 보편교육이 되기까지 정부, 특히 중앙정부의 재정지원이 큰 역할을 한 점을 부인하기는 어렵다.

초·중등교육과 달리 고등교육에서 중앙정부는 직접 국립학교를 설립·운영하는 방식으로 시장에 개입해왔다. 또한 전체 고등교육기관 중 사립학교의 비중이 매우 높은 것이 특징인데, 특히 1980년대 초에 대학 입학정원이 대폭 확대된 이후 사립대학 학생 수가 꾸준히 증가해왔다. 이와 더불어 고등교육 취학률이 급격히 상승하여, 2009년 현재 70.4%에 달하였다.

소득수준과 학생 수를 감안할 때 우리나라의 공교육비는 OECD 국가 중 높은 편이다. 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비는 30%로 OECD 평균인 26%보다 높다(표 4-8). 공교육비를 공공재원과 민간재원으로 구분하면 공공재원의 비중이 낮은 수준인데, 특히 고등교육의 경우 그러하다. 고등교육에 대한 정부지원이 적은 것은 우리 정부의 전체 교육예산 중 고등교육의 비중이 13%에 불과한 것만 보아도 잘 알 수 있다(표 4-9).

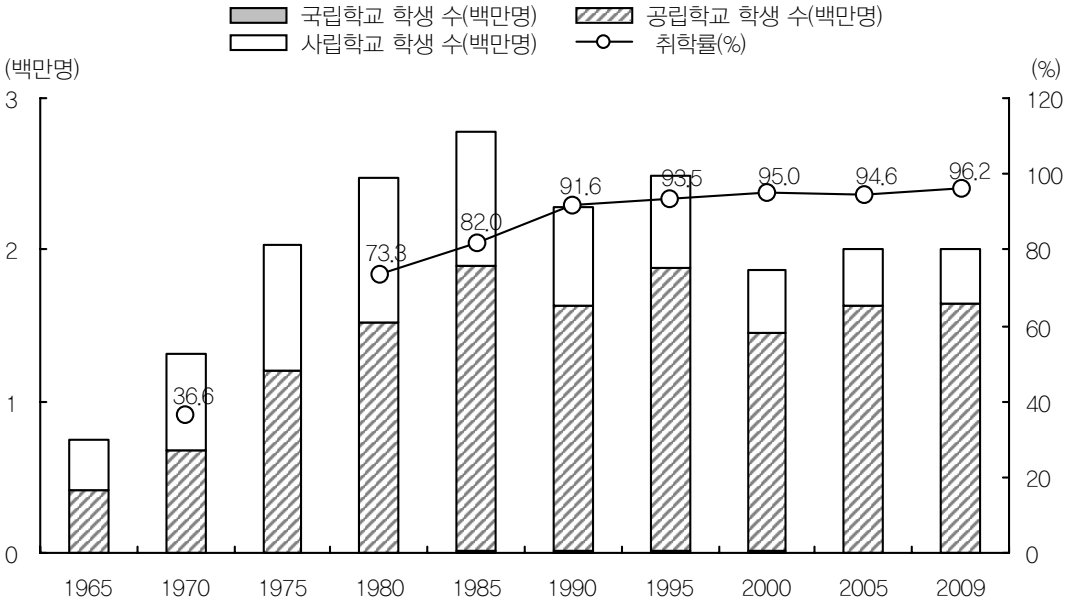
[그림 4-16] 취학률과 학생 수

〈초등학교〉

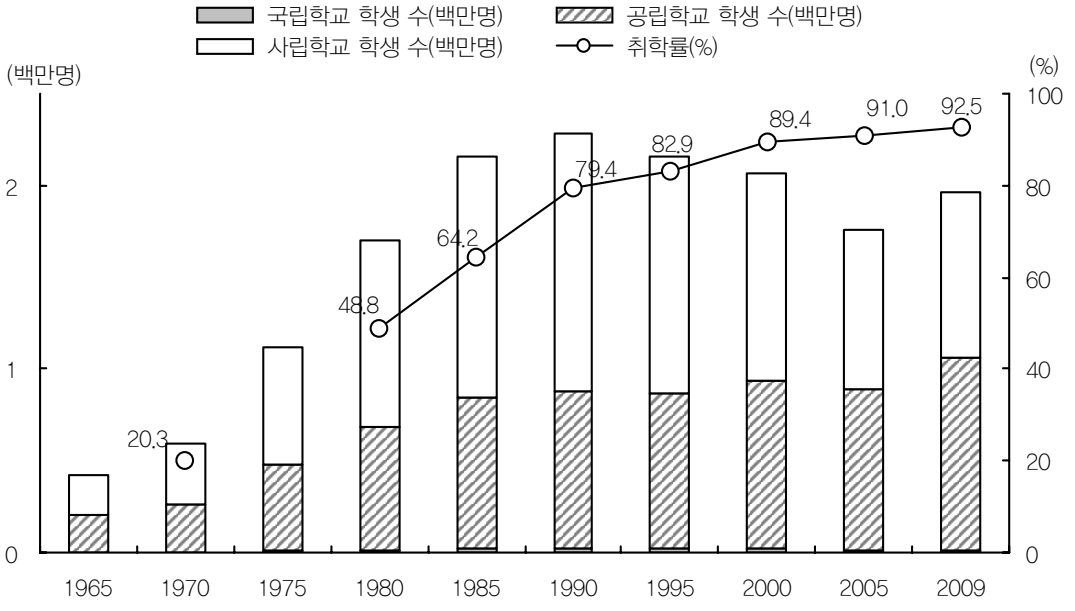


294) 교특 세출예산 40조 31억원 중 사립학교 지원비는 5조 2,032억원이었는데, 이는 2009년도의 사립학교 세입예산 7조 6,529억원의 68.0%에 해당한다. 교특의 사립학교 지원비 중 인건비는 3조 8,527억원이었는데, 이는 사립학교 인건비 4조 7,289억원의 81.5%에 해당한다(교육과학기술부 [2009]).

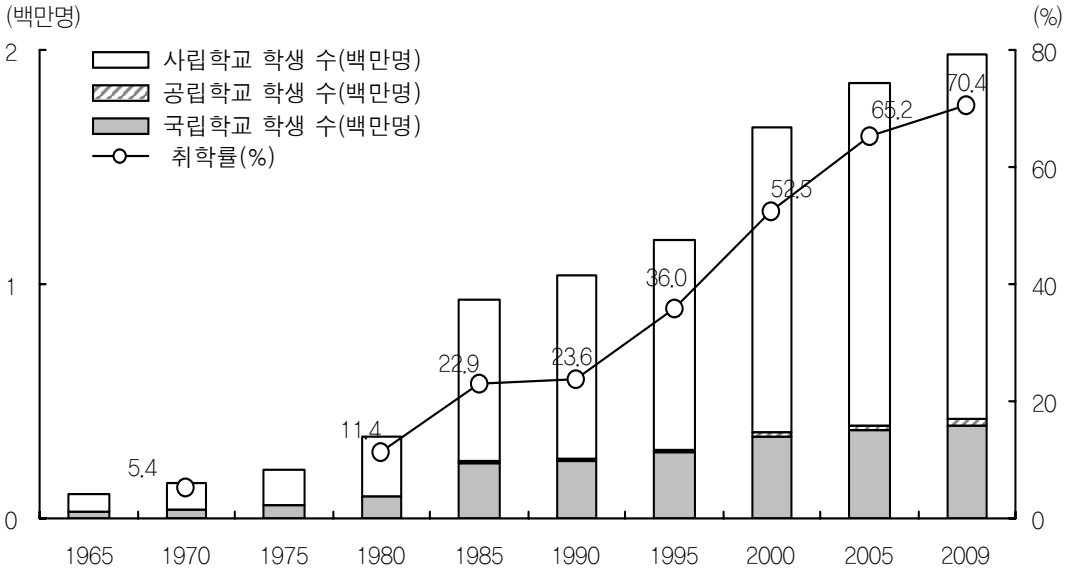
〈중학교〉


국립학교 학생 수(백만명)
공립학교 학생 수(백만명)
사립학교 학생 수(백만명)
취학률(%)
(백만명)
(%)
3
2
1
0
120
100
80
60
40
20
0
36.6
73.3
82.0
91.6
93.5
95.0
94.6
96.2
1965
1970
1975
1980
1985
1990
1995
2000
2005
2009

〈고등학교〉


국립학교 학생 수(백만명)
공립학교 학생 수(백만명)
사립학교 학생 수(백만명)
취학률(%)
(백만명)
(%)
2
1
0
100
80
60
40
20
0
20.3
48.8
64.2
79.4
82.9
89.4
91.0
92.5
1965
1970
1975
1980
1985
1990
1995
2000
2005
2009

〈대학교〉



주: 취학률 = (취학적령의 재적학생 수 / 취학적령인구) × 100. 취학적령인구는 유치원 5세, 초등학교 6~11세, 중학교 12~14세, 고등학교 15~17세, 고등교육기관 18~21세.
자료: 한국교육개발원 교육인적자원통계서비스(http://cesi.kedi.re.kr)

그동안 이룩한 교육분야의 성과는 괄목할 만한 것이다. 25~64세 인구 중 고등교육 이수 인구는 35%인데, 이는 OECD 평균 28%보다 높다(표 4-10). 특히, 낮은 연령대일수록 고등교육 이수율이 높고 OECD 평균과의 격차도 크다. 이러한 양적인 측면뿐 아니라 질적인 측면에서도 우리나라 학생들의 학력수준이 매우 높다는 것은 PISA,[295] TIMSS[296] 등의 국제학력평가에서 잘 나타나고 있다.

그러나 다른 한편으로 많은 부정적 평가가 존재한다. 초·중등 단계에서는 공교육에 대한 교육 소비자들의 불만과 불신이 팽배해 있으며, 이는 높은 수준의 사교육비 지출로 나타나고 있다. 고등교육단계에서는 사회수요에 부응하지 못하는 공급자 위주의 교육이 문제로 지적된다. 대학들이 높은 수준의 청년실업에 대한 책임에서 벗어나기 어렵다는 것이다. 이러한 문제는 교육내용과 교육방법을 소비자 지향적으로 개편함으로써 해결해야 할 것으로 보인다. 특히, 교육서비스 공급기관들의 자율과 책임을 강화하고 이들 간의 경쟁을 제고함으로써 이들이 소비자 지향적인 방향으로 나아갈 유인을 높여야 한다. 초·중등교육의 경우에는 지방자치단체의 재정적 책임성을 강화하는 한편 이들이 다양한 실험에 나설 수 있도록 분권을 추진할 필요도 있다.

295) Programme for International Student Assessment.
296) Trends in International Mathematics and Science Study.

〈표 4-8〉 공교육비의 국제비교(2006년)

(단위: %)

		초등	중등	고등	전체
국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비	한국	21	31	33	30
	OECD	20	25	29	26
공교육비 중 공공재원의 상대적 비중	한국	77.8(1.1)		23.1(2.1)	
	OECD	91.2(1.5)		72.6(1.6)	

주: ( ) 안은 민간재원 중 공공보조금. 따라서 전체 공공재원은 ( ) 밖과 안의 수를 합한 값.
자료: OECD(2009c).

〈표 4-9〉 중앙정부 교육예산의 분포(2010년)

(단위: 10억원, %)

	유아 및 초·중등교육	고등교육	평생·직업교육	교육 일반	계
금액	32,546.7	5,044.0	537.8	127.2	38,255.7
비중	85.1	13.2	1.4	0.3	100.0

자료: 기획재정부(2010a).

〈표 4-10〉 고등교육 이수 인구(2007년)

(단위: %)

연령	25~64	25~34	35~44	45~54	55~64
한국	35	56	40	21	11
OECD	28	34	29	22	18

자료: OECD(2009c).

반면, 교육재정을 더욱 확충할 필요는 그리 커보이지 않는다. 앞에서 보았듯이 우리나라의 교육비 지출은 소득수준을 고려할 때 OECD 평균보다 높은 편이다. 더욱이 이미 고등교육까지 보편교육이 된 상황에서 가치재로서 교육에 대한 공적 투자를 추가로 늘려야 할 이유는 찾기 어렵다. 또 우리나라처럼 교육열이 높은 나라에서 교육의 긍정적 외부효과로 인한 과소투자의 가능성은 크게 우려할 만한 것이 아니다. 교육투자의 사적 수익률이 높은 고등교육의 경우에는 더욱더 그러하다. 한 가지 우려할 만한 것이 있다면 교육기회의 형평성이다. 어느 나라에서나 자녀의 교육성과에 가장 큰 영향을 미치는 것은 가정환경으로 알려져 있다. 앞으로 교육투자는 교육기회의 형평성 확보를 위해 저소득층 등 취약계층에 집중되어야 할 것으로 판단된다.

바. 복 지

1990년대 초까지 복지분야의 지출은 다른 분야에 비해 낮은 수준을 유지해왔다. 1960년대와 1970년대에는 공무원·군인·교직원 등 일부 직역만을 대상으로 연금제도와 의료보험제도가 도입되어 사회보험의 역할이 크지 못하였다(표 4-11). 일반 국민을 대상으로 하는 보편적 제도인 산업재해보상보험이나 직장의료보험 역시 초기에는 대규모 사업장만을 적용대상으로 하였다.[297] 공공부조인 생활보호제도 역시 역할이 크지 않았다. 국민연금·고용보험·건강보험 등의 사회보험이 본격적으로 도입 또는 확대된 것은 1980년대와 1990년대라고 할 수 있다.[298][299]

특히, 1989년에 건강보험이 전 국민에게 적용되었고, 1998년에 고용보험이 전 사업장에 적용되었으며, 1999년에는 국민연금이 전 국민에게 적용되었다. 2000년대에도 새로운 제도가 계속 도입되었는데, 2000년에는 기존의 생활보호제도를 대체하여 국민기초생활보장제도가 도입되었으며,[300] 긴급복지지원제도(2006년), 근로장려세제(2007년), 기초노령연금(2007년), 노인장기요양보험(2008년)의 도입이 이어졌다. 이와 더불어 복지지출은 1990년대 이후 현재까지 빠르게 증가하고 있다.

1980년대까지는 제도의 미흡에도 불구하고 우리나라의 소득분배는 양호한 상태를 유지할 수 있었다(그림 4-17). 이는 산업화와 경제성장에 따라 고용기회가 빠르게 창출되면서 실업률이 낮아지고 고용률이 높아진 것에 기인한다(표 4-12).

그러나 1990년대 초부터는 소득분배가 악화되는 추세를 보이고 있다.[301] 그 이유는

---

297) 산재보험 적용대상은 500인(1964년) 이상 사업장에서 200인(1965년), 150인(1966년), 100인(1967년), 50인(1969년), 30인(1972년), 16인(1973년), 10인(1982년), 5인(1987년), 1인(2000년) 이상 사업장으로 확대되었다. 대상 업종은 당초 광업 및 제조업에 국한되었으나, 그 후 전기가스업, 운수보관업(1965년), 건설업, 서비스업, 수도위생사업, 통신업(1969년), 모든 사업 또는 사업장(1989년), 농업, 임업, 어업, 수렵업, 도·소매업, 부동산 및 사업서비스업, 개인서비스업(1991년), 금융·보험업(1998년), 건설업 등 면허를 가진 건설업자 등이 행하는 모든 건설공사와 농업·임업(벌목업 제외), 어업·수렵업 중 근로자 1인 이상을 고용하는 사업(2005년)으로 확대되었다.

298) 국민연금은 1988년에 10인 이상 사업장을 대상으로 도입되었다. 이후 적용대상은 5인 이상 사업장(1992년), 농어민 및 농어촌지역 주민(1995년), 도시지역 주민(1999년)으로 확대되었다.

299) 고용보험은 1995년에 도입되었다. 고용보험의 실업급여사업과 고용안정·직업능력개발사업은 적용대상이 서로 달랐는데, 처음에는 각각 30인 및 70인(1995. 7. 1) 이상 사업장을 대상으로 하였으나 외환위기 직후인 1998년에 10인 및 50인(1998. 1. 1), 5인 및 50인(1998. 3. 1), 5인 및 5인(1998. 7. 1), 1인(1998. 10. 1) 이상 사업장으로 대상을 급격히 확대하였다. 건설업의 경우 적용대상은 총공사금액 40억원(1995. 7. 1) 이상 사업이었으나 이후 44억원(1997. 1. 1), 34억원(1998. 1. 1), 3.4억원(1998. 7. 1), 0.2억원(2004. 1. 1) 이상 사업으로 확대되었다.

300) 국민기초생활보장제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있다(고영선 외[2007], p.110). 첫째, 이전의 「생활보호법」에서 복지는 시혜적 보호로 규정되었으나 「국민기초생활보장법」에서는 최저생활을 보장받을 권리를 실제적으로 규정하여 복지는 국민의 권리이며 국가의 의무가 되는 국가복지정책의 대전환을 가져왔다. 둘째, 수급자 선정 기준에 해당하는 모든 절대빈곤층의 기초생활을 국가가 보장해주도록 하여 근로능력의 유무에 관계없이 최저생활을 보장하게 하였다. 반면, 이전의 「생활보호법」에서는 근로능력이 있는 국민에게는 소득에 관계없이 생계급여가 제공되지 않았다. 셋째, 근로능력이 있는 대상자는 '조건부 수급자'로 하여 자활사업참여를 조건으로 생계급여를 제공함으로써 '생산적 복지(workfare)'의 성격을 표방하였다.

〈표 4-11〉 사회복지제도의 발달과정

	사회보험	공공부조	사회복지서비스/기타
1960년대	공무원연금 도입(1963) 군인연금 도입(1963) 산재보험 도입(1964)	「생활보호법」(1961)	「아동복리법」(1961)
1970년대	사학연금 도입(1975) 직장의료보험 도입(1977) 공무원 · 사학의료보험 도입(1979)		「사회복지사업법」(1970)
1980년대	지역의료보험 도입(1981) 국민연금 도입(1988) 의료보험 전 국민 적용(1989)		「노인복지법」(1981) 「심신장애자복지법」(1981) 「모자복지법」(1989)
1990년대	고용보험 도입(1995) 고용보험 전 사업장 적용(1998) 국민연금 전 국민 적용(1999) 건강보험 통합(1999)		「영유아복지법」(1989) 「장애인고용촉진법」(1990)
2000년대	산재보험 전 사업장 적용(2001) 노인장기요양보험 도입(2008)	국민기초생활보장제도 도입(2000) 긴급복지지원제도 도입(2006) 근로장려세제 도입(2007) 기초노령연금 도입(2007)	「장애인차별금지법」(2007) 고용서비스 혁신

자료: 이원덕(2008)을 바탕으로 수정 · 보완.

중국 등 신흥 개발도상국의 부상, 중화학공업 중심의 경제성장으로 인한 고용창출의 둔화, 노인인구 및 단독가구의 증가, 사회적 이동성의 저하 등 다양한 곳에서 찾을 수 있다.

또한 사회보장제도의 효과성도 높지 않은 것으로 알려져 있는데, 사회보험의 넓은 사각지대,[302] 공공부조의 자립유인 저해효과,[303] 부적절한 대상설정(targeting),[304] 복잡한 복지사업체계[305]와 중앙 및 지방정부 간의 부적절한 역할분담,[306] 전달체계상의 사

301) 유경준(2009)에 의하면, 총소득 기준 도시가구의 지니계수는 1982년 0.316에서 1992년 0.272로 계속 하락하였으나, 이후 상승 추세로 돌아서서 2007년 0.325, 2008년 0.321의 값을 보였다. 또 빈곤층(중위소득 50% 미만의 가구)의 비중은 1982년 11.0%에서 1992년 7.7%로 하락한 후 상승하기 시작하여 2007년 14.4%, 2008년 14.3%가 되었다.

302) 예컨대, 국민연금 당연적용 가입자 중 실질적인 소득이 없어 납부예외자로 분류된 사람은 2009년 7월 현재 499만명으로 전체 가입자의 27.1%에 이른다. 납부예외율은 2004년 이래 27% 내외의 수준을 유지하고 있다. 또한 건강보험료를 체납하여 건강보험 급여가 제한되어 있는 세대는 2009년 4월 현재 110만 5천세대(217만 2천명)이다. 고용보험의 경우에는 실업자 중 실업급여를 받는 사람의 비율이 그동안 빨리 상승하였음에도 불구하고 2009년 현재 47.5%에 불과하다. 이는 특히 비정규직 근로자 및 자영업자 가운데 고용보험에 가입되어 있지 않은 사람들이 많기 때문이다.

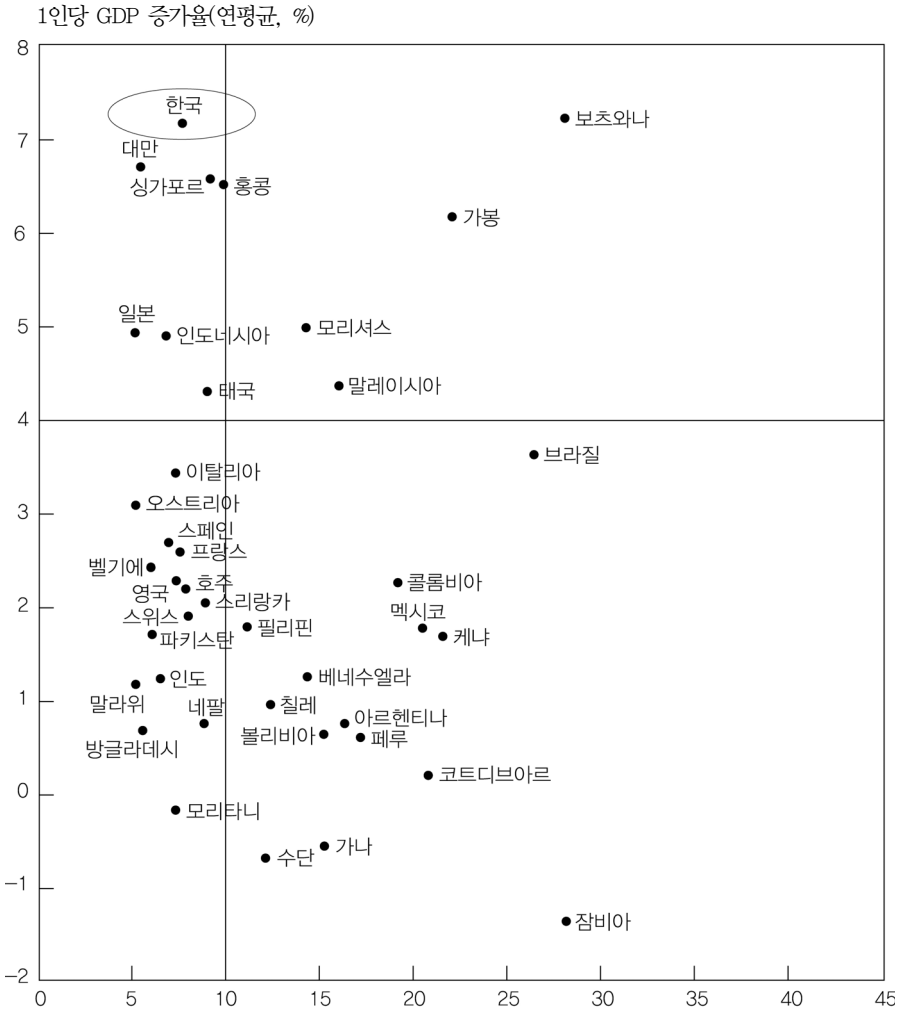
303) 국민기초생활보장제도는 정부가 정하는 최저생계비와 개인이 획득한 소득 사이의 차액을 보충해주는 보충급여방식을 택하고 있는데, 이로 인해 수급자들이 빈곤에서 탈출하기 위해 노력할 동기가 미약하다.

304) 예컨대, 기초노령연금은 65세 이상 노인 중 70%에게 최대 월 88,000원(단독가구) 또는 140,800원(부부가구)을 지급하고 있는데, 그 대상을 저소득층으로 좁히는 대신 급여수준을 높이는 것이 노인빈곤의 해소에 보다 효과적일 것이다. 건강보험의 경우에도 앞서 언급한 바와 같이 경증질환에 대한 보험급여를 줄이고, 중증질환 및 고액진료 중심으로 급여체계를 전환할 필요가 있다.

305) 2009년 중에 정부는 9개 부처가 수행하고 있던 249개 복지사업 가운데 90개를 정비해 사업 수를

레관리(case management) 및 대면상담기능 미비, 소득파악체계의 부적절성 등이 문제로 지적된다. 향후 소득분배의 개선을 위해서는 중소기업 및 서비스업의 경쟁력 향상, 저소득층에 대한 집중적인 교육지원, 사회보장제도의 개선 등을 위해 노력해야 할 것이다.

[그림 4-17] 경제성장률과 소득분배 (1965~89년)



자료: World Bank(1993).

159개로 줄였다. 예를 들어, 복지부의 노인돌봄서비스와 가사간병서비스, 그리고 농식품부의 가사도우미사업을 묶어 노인재가서비스로 통합하였다. 이는 바람직한 변화라고 할 수 있다.

306) 납세자 이동성으로 인해 소득재분배는 중앙정부가 담당하는 것이 타당하다. 그러나 우리나라에서는 국민기초생활보장 등 많은 사업에서 지방정부가 일정 재원을 담당하도록 되어 있다.

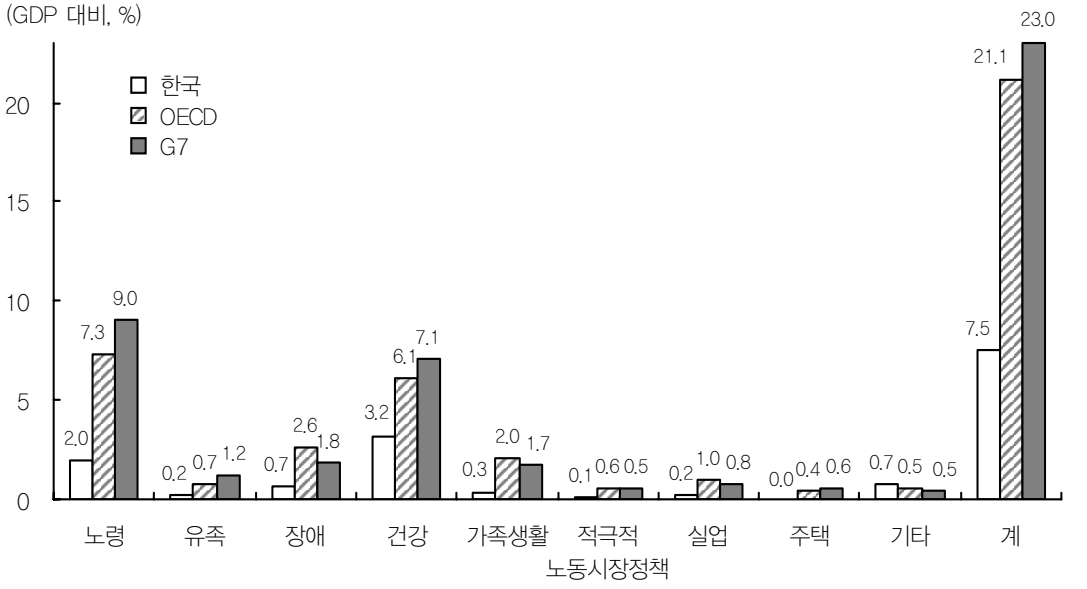
〈표 4-12〉 실업률 및 고용률

(단위: %)

	1963~69	1970~79	1980~89	1990~99	2000~09
실업률	6.6	4.0	3.8	3.3	3.7
고용률	53.2	56.4	55.8	59.2	59.2

자료: 통계청 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

[그림 4-18] 사회지출의 국제비교(2005년)



자료: OECD(2009d).

일각에서는 우리나라의 사회지출(social expenditure)[307]이 다른 OECD 국가에 비해 적다(그림 4-18)는 점을 들어 복지지출의 확대가 필요하다고 주장한다. 그러나 우리나라의 사회지출이 적은 것은 주로 연금부문(노령・유족・장애) 및 건강부문의 지출이 적기 때문이며, 향후 국민연금 수급자가 증가하고 건강보험 지출이 증가하면서 선진국과의 차이는 줄어들 것으로 전망된다.

한편, 현재 많은 선진국들은 복지지출의 과다로 인해 재정운용 및 거시경제 운영상의 어려움을 겪고 있다. 따라서 이들의 지출 수준을 목표로 삼아 복지지출을 급격히 늘리는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 그보다는 우리 현실에서 분명한 복지수요가 존재하는 부분을 파악하여 효과적・효율적으로 대응해나가는 것이 바람직하다.

307) 사회지출에는 사회보호 및 보건 관련 지출뿐 아니라 SNA 및 GFS에서 경제업무로 분류되는 노동시장 관련 지출 등도 포함된다.

사. 연구개발

연구개발은 외부효과로 인해 정부개입이 요구되는 대표적인 분야이다. 연구개발은 국방・경제・환경・보건 등 모든 분야와 관련되어 있다.[308] 우리 정부는 경제발전 초기부터 연구개발의 중요성을 인식하고 이에 많은 재원을 배분하였다. 1970년대 중 우리나라 전체의 연구개발지출은 GDP의 0.5%에 미치지 못하여 현재에 비하면 매우 낮은 수준이었다(그림 4-19). 이런 상황에서 정부는 전체 연구개발지출의 50~70%를 담당하며 연구개발투자를 주도하였다. 당시 정부 연구개발투자의 목적은 중화학공업 육성을 위해 선진기술을 도입・소화하고 국산화함으로써 전문적인 기술지원을 제공하는 데 있었다. 이러한 투자는 정부출연연구기관을 중심으로 이루어졌다. 최초의 정부출연연구기관은 1967년에 설립된 한국과학기술연구원(KIST)이었다. 이후 한국과학원・한국원자력연구소・한국표준연구소 등 각 기술분야별 정부출연연구기관이 설립되었다. 1970년대 중반에 과학기술계 정부출연연구기관은 1개의 부설연구소를 포함하여 총 19개에 달하였다.[309]

그러나 1980년대에 들어와서는 민간의 연구개발비가 급격히 증가하면서 정부의 연구개발비를 압도하게 되었다. 민간투자의 증가세는 현재까지 이어지고 있는데, 2008년의 경우 총연구개발비 중 민간투자의 비중은 73%에 달하였다. 이러한 민간투자에 힘입어 GDP 대비 총연구개발비는 꾸준히 증가하여 2008년 3.4%에 이르렀다. 우리나라의 총연구개발비는 OECD 국가 중 매우 높은 편에 속한다(그림 4-20).

총연구개발비가 급격히 증가하면서 정부와 민간의 역할분담은 중요한 과제가 되고 있다. 현재 정부는 민간에서 담당할 유인이 작은 기초연구에 보다 높은 우선순위를 두고 예산을 증액하고 있다. 그러나 연구개발단계별로 볼 때 국가연구개발사업비 중 기초연구의 비중은 2008년에도 10년 전과 마찬가지로 25% 미만에 머물러 있으며 개발연구의 비중은 여전히 50%를 넘고 있다(표 4-13). 또 경제사회목적별로 볼 때 경제발전의 비중이 50% 이하로 줄어들었으나, 미국・영국 등에 비해 경제발전은 여전히 높은 비중을 차지하고 있다.[310] 연구수행주체별로는 정부출연연구기관의 비중이 여전히 40% 이상의 높은 수준을 유지하고 있는 것도 특징적이다.[311]

향후 주요 과제는 그동안의 환경 변화를 반영하여 국가연구개발사업의 예산배분을 조정해나가고 각 연구주체들 간의 역할분담을 재정립하는 것이라고 할 수 있다. 또 미흡한 것으로 계속 지적되어온 성과관리체계를 강화하여 연구개발투자의 생산성을 높이는 일 역시 시급하다.

---

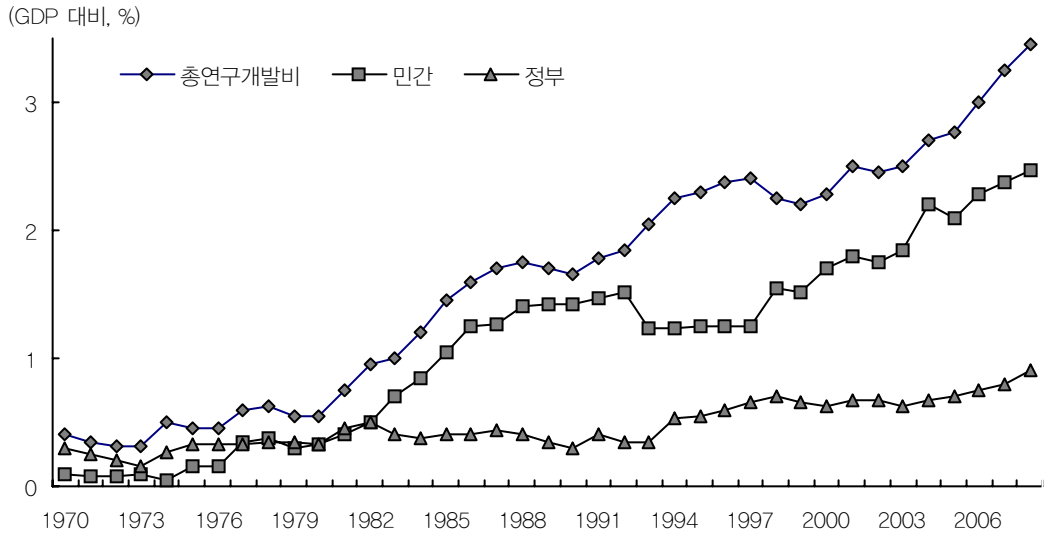
308) 이에 따라 SNA 및 GFS에서는 연구개발을 각 지출분야의 하위 분야로 분류한다.

309) 세종대학교 기술혁신연구소(2005), p.38 이하.

310) 국가과학기술위원회・교육과학기술부(2009).

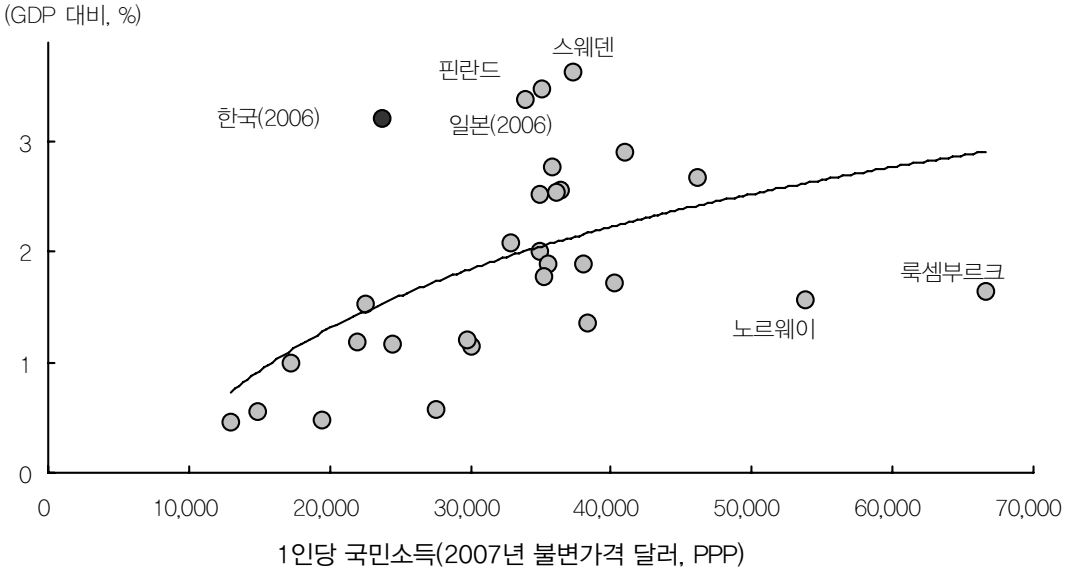
311) 2010년 현재 정부출연연구기관으로는 기초기술연구회 소속의 13개와 산업기술연구회 소속의 13개 등 총 26개 기관이 존재한다.

[그림 4-19] 연구개발비 추이



자료: 통계청 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

[그림 4-20] OECD 국가의 총연구개발비



자료: OECD(http://stats.oecd.org).

〈표 4-13〉 국가연구개발사업비의 배분

(단위: %, 10억원)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
연구개발 단계별	기초연구	19.9	19.2	17.8	18.7	19.5	19.9	23.0	23.4	24.3	24.0
	응용연구	24.6	26.8	28.8	29.7	27.9	25.3	24.8	24.4	25.1	24.6
	개발연구	55.5	54.0	53.4	51.6	52.6	54.7	52.2	52.2	50.6	51.3
	계[1]	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
경제사회 목적별	경제발전				64.3	59.1	57.2	49.4	49.8	49.8	47.4
	보건 · 환경				17.6	18.3	18.0	18.6	15.7	15.0	16.2
	우주				3.5	3.7	4.0	3.1	3.5	2.9	3.6
	국방				0.6	0.7	5.3	12.4	11.7	13.3	14.3
	비목적 연구				14.0	18.2	15.4	16.5	19.3	19.0	18.4
	계				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
연구수행 주체별	국공립연구소	12.1	11.5	9.7	9.7	8.7	6.8	5.7	6.4	5.7	5.7
	출연연구소	40.0	41.3	39.1	41.4	43.1	43.4	43.7	44.6	42.4	41.4
	대학	22.5	23.0	23.9	22.6	22.7	22.1	23.5	21.7	23.0	24.2
	산업체	16.2	17.2	18.4	16.2	16.6	16.8	15.7	17.2	16.8	19.5
	정부부처[2]	–	–	–	–	–	–	–	2.9	4.8	2.4
	기타	9.2	6.9	8.9	10.1	8.8	10.9	11.5	7.2	7.3	6.9
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
국가연구개발예산 (증가율)		2,701.3 (6.2)	3,074.6 (13.8)	4,528.3 (47.3)	4,698.4 (3.8)	4,903.6 (4.4)	5,984.7 (22.0)	7,790.4 (30.2)	8,763.9 (12.5)	9,574.5 (9.2)	10,993.6 (14.8)

주: 1) 기초, 응용, 또는 개발연구에 포함되지 않는 '기타'를 제외한 합계.
2) 2005년까지 '기타'로 분류.
자료: 교육과학기술부 과학기술통계서비스(http://sts.ntis.go.kr).

3. 조세수입

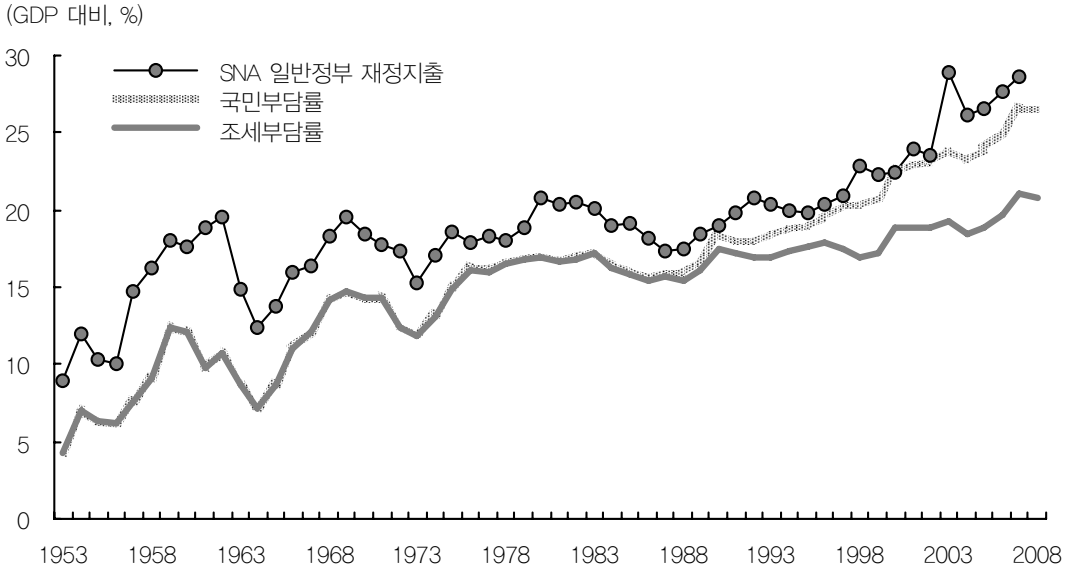
가. 국민부담률

1950년대 전체와 1960년대 전반기 중 조세부담률은 5~10%에 불과하여 당시의 재정지출을 충당하기에는 턱없이 부족하였다(그림 4-21). 그러나 1966년 국세청을 설립하는 등의 적극적인 세수 증대 노력에 힘입어 1970년대에는 15% 내외로 올라섰으며, 그 후 1980년대부터 2000년대까지 30여 년간 점진적으로 상승하였다.

한편, 조세수입에 사회보장기여금 수입을 합하여 구하는 국민부담률은 1980년대 말 국민연금의 도입 및 의료보험의 전 국민 적용 이후 급격한 상승 추세를 보이고 있다. 최근의 국민부담률 상승은 대부분 사회보장기여금 수입의 증가에 기인한다. 2008년의 조세부담률은 20.8%, 국민부담률은 26.6%, 사회보장기여금 부담률은 5.8%에 달한다.

국민부담률의 빠른 상승에도 불구하고 우리나라의 국민부담률은 OECD 국가 가운데 아직 낮은 편이다(표 4-14). 특히, 개인소득세는 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하며, 사회보장기여금과 일반소비세는 약 2/3에 불과하다.

[그림 4-21] 조세부담률과 국민부담률의 추이



자료: 한국개발연구원(1991); OECD(http://stats.oecd.org).

〈표 4-14〉 국민부담률의 구성

(단위: %)

	한국										OECD	
	1972		1980		1990		2000		2008		2007	
개인소득세	1.4	(11.9)	1.9	(11.5)	3.8	(21.1)	3.3	(14.6)	4.0	(15.0)	9.1	(25.3)
법인소득세	1.3	(10.5)	1.8	(11.0)	2.4	(13.5)	3.2	(14.1)	4.2	(15.9)	3.9	(10.8)
사회보장기여금	0.1	(0.8)	0.2	(1.1)	0.9	(5.1)	3.8	(16.7)	5.8	(21.9)	9.0	(25.2)
재산세	1.1	(9.2)	1.3	(8.0)	2.3	(12.4)	2.8	(12.4)	3.2	(11.9)	2.0	(5.6)
일반소비세	1.1	(9.2)	3.6	(22.0)	3.6	(19.7)	3.8	(17.0)	4.3	(16.1)	6.7	(18.6)
개별소비세	5.6	(46.7)	6.5	(39.5)	4.7	(25.7)	4.4	(19.7)	3.9	(14.5)	3.8	(10.5)
기타	1.4	(11.6)	1.1	(6.9)	0.5	(2.5)	1.2	(5.5)	1.2	(4.6)	1.4	(3.9)
국민부담률	12.0	(100.0)	16.5	(100.0)	18.1	(100.0)	22.6	(100.0)	26.6	(100.0)	35.8	(100.0)

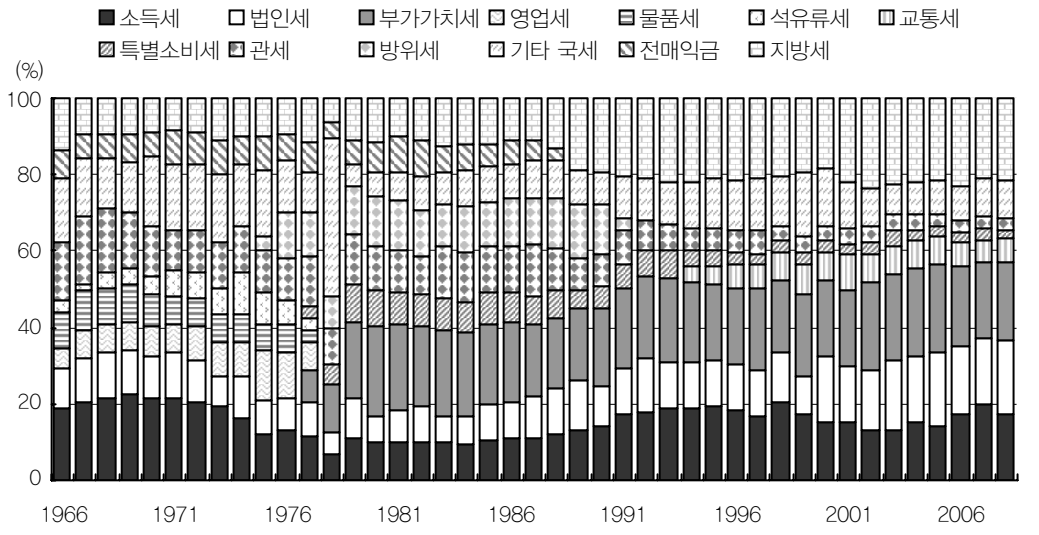
주: 개인소득세・법인소득세・재산세는 특정 세목을 지칭하는 고유명사가 아니라 각종 국세와 지방세를 특성에 따라 분류하여 집계한 결과.
자료: OECD(http://stats.oecd.org).

나. 조세항목별 세수 비중

조세를 국세와 지방세로 구분하고, 국세를 다시 주요 세목별로 구분하여 세수 비중을 살펴본 결과는 [그림 4-22]와 같다. 이에 의하면, 1980년대까지 국세(전매청의 전매익금 포함)는 전체 조세수입의 90%를 차지하였고 지방세의 비중은 10%에 불과하였다. 그러나 전매익금 등 담배 관련 세원이 지방세로 이전된 이후 1990년대부터 지방세의 비중은 20%의 수준을 유지하고 있다.

국세의 변화 가운데 가장 눈에 띄는 것은 정부가 1977년에 석유류세・물품세・영업세 등 8개 세목을 통합하여 부가가치세 및 특별소비세를 신설한 것이다. 부가가치세 도입은

[그림 4-22] 주요 세목별 조세수입 비중



주: 지방세를 제외한 나머지 세목은 모두 국세임. 2008년 현재 기타 국세에는 상속·증여세, 주세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입, 교육세, 농어촌특별세 등이 포함됨.
자료: 한국조세연구원 조세통계자료시스템(http://www.kipf.re.kr).

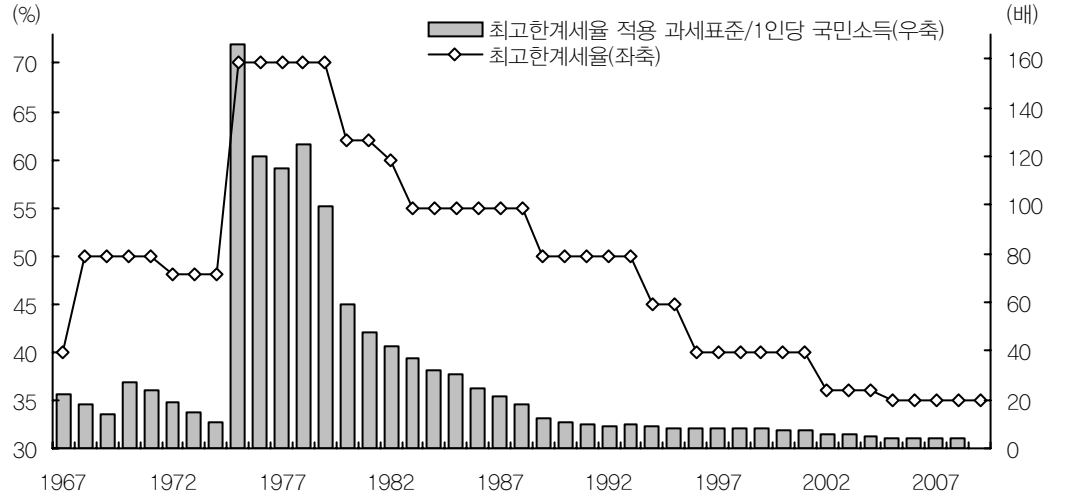
세제 단순화, 경제활동 왜곡효과 축소, 세원 투명성 제고 등의 측면에서 긍정적으로 평가된다. 이후 부가가치세는 소득세 및 법인세와 더불어 기간세목으로 자리 잡았다.[312] 또한 정부는 월남 패망 이후 전력증강을 위해 1975년에 방위세를 도입하여 1990년까지 운용하였다. 그리고 1994년 도입한 교통세는 휘발유·경유 등에 대한 특별소비세를 목적세로 전환하여 교통시설 투자재원으로 활용하기 위함이었는데 지금도 중요한 세목이다. 한편, 1980년대까지 10~15%에 달하던 관세 비중은 1990년대 이후 세율인하 등 무역자유화에 따라 하락하여 2000년대에는 5% 미만의 수준을 보인다.

다. 세율의 변화

법인세·소득세·부가가치세 비중은 1980년대 이후 점차 상승하고 있지만 이들의 세율은 계속 하락해왔다. 소득세의 경우 최고한계세율은 1975년에 70%에 달하였고, 이 세율은 매우 높은 수준의 소득(구체적으로는 1인당 국민소득의 166배 이상에 해당하는 과세표준)에 대해 적용되었다(그림 4-23). 또 과세표준은 모두 16단계로 이루어졌다. 이처럼 복잡한 구조는 이후 단순화되어 2009년에는 최고한계세율이 35%로 낮아지고 과세표준은 4단계로 줄어들었으며, 최고한계세율이 적용되는 과세표준은 1인당 국민소득의 4배 이상으로 낮아졌다. 이러한 세율의 인하 및 구조의 단순화는 세계적인 추세이다.

312) 이들 3개 세목의 합계는 2008년 현재 국세 및 지방세 전체 수입의 57%에 해당한다.

[그림 4-23] 소득세의 최고한계세율 및 과세표준 추이



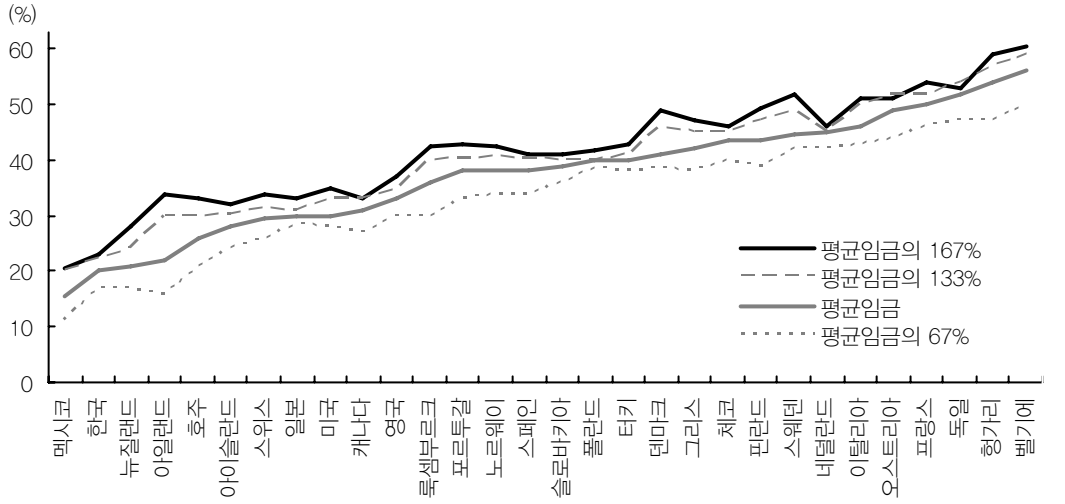
자료: 한국조세연구원 조세통계자료시스템(http://www.kipf.re.kr).

현재 우리나라의 소득세 평균세율은 OECD 국가에 비해 매우 낮은 편이다. [그림 4-24]는 제조업 평균임금의 67%, 100%, 133%, 167%인 사람을 대상으로 조세격차(tax wedge)를 계산한 결과이다. 조세격차를 계산할 때는 근로소득 관련 국세 및 지방세와 사회보장기여금을 모두 포함시켰다. 이에 의하면 모든 소득수준에서 우리나라의 조세격차는 매우 낮은 것으로 파악된다. 이는 소득세 및 사회보장기여금이 근로자의 근로유인이나 기업의 고용유인에 아직 큰 부담을 주지 않음을 의미한다. 이처럼 평균세율이 낮은 반면 누진도(progressivity)는 낮지 않은 편이다(그림 4-25).

법인세의 경우에는 최고세율이 1968년 45%에 달했으나 이후 서서히 인하되어 2009년에는 22%가 되었다. 국세와 지방세를 합한 법인세율은 24.2%인데, 이는 OECD 평균보다 낮은 수준이다(그림 4-26).

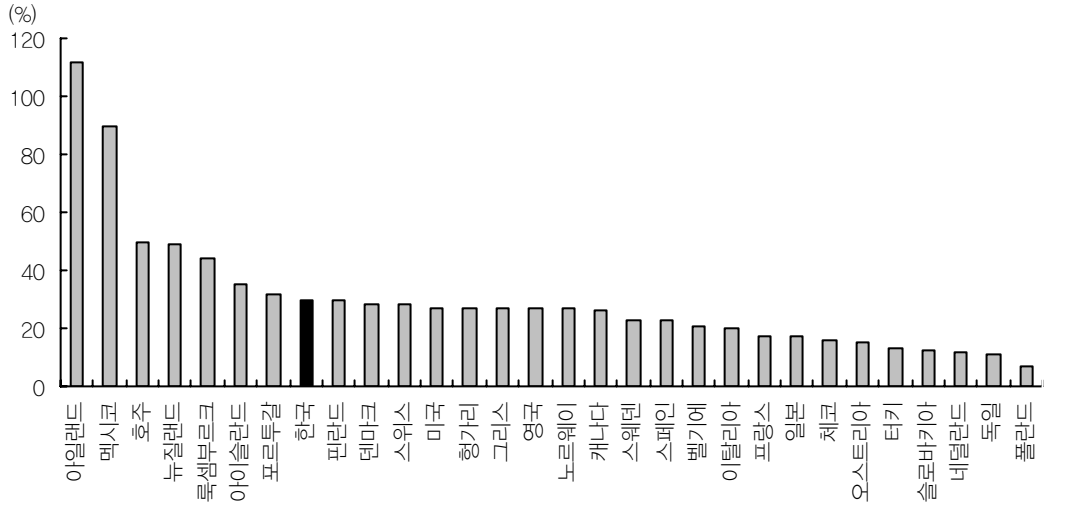
부가가치세는 1977년에 도입된 이후 세율이 10%로 고정되어왔다. 이는 OECD 평균세율 17.6%(2009년)보다 훨씬 낮은 수준이다(그림 4-27). 부가가치세율이 낮음에도 불구하고 세입기반이 넓어 부가가치세수비율(VAT revenue ratio)은 OECD 국가 중 높은 편에 속한다.

[그림 4-24] 평균임금 수준별 조세격차(2008년)



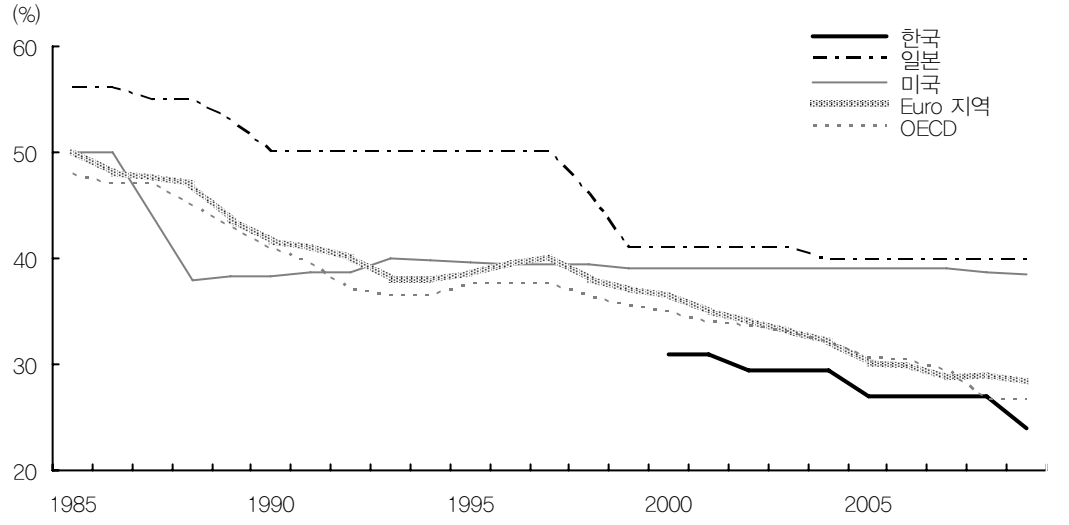
주: 1) 조세격차(tax wedge) = (개인소득세 + 사회보장기여금 − 사회급여) / 총노동비용. 개인소득세는 국세 및 지방세 포함. 1인가구 기준.
2) 평균임금은 제조업 평균임금.
자료: OECD(2009e).

[그림 4-25] 조세격차의 누진도(2008년)



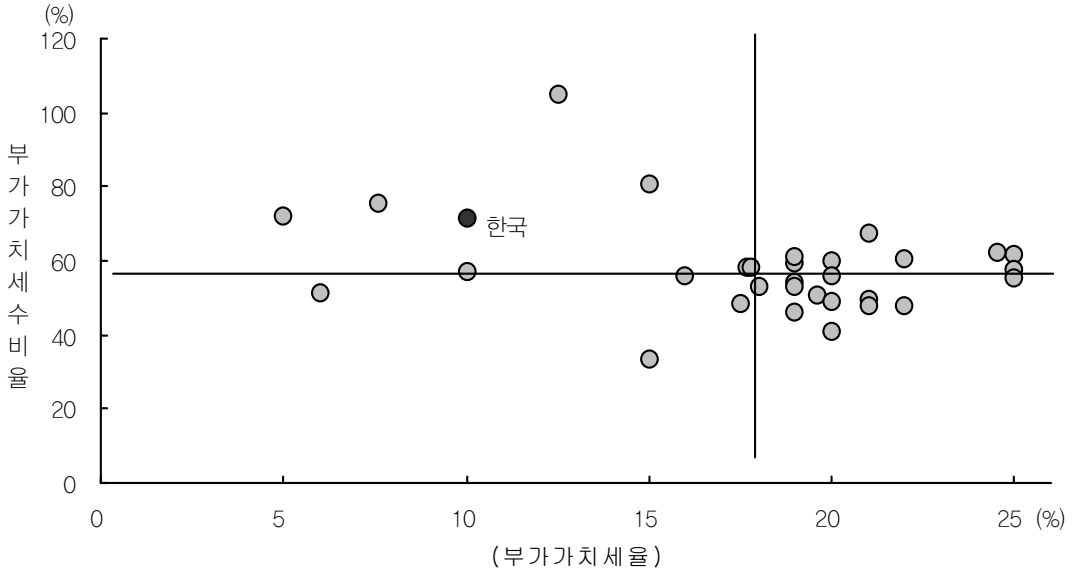
주: 누진도(progressivity) = (TW167 − TW67)/TW67. TWa은 평균임금 a%의 조세격차.
자료: OECD(2009e).

[그림 4-26] 법인세(국세+지방세) 기본세율의 변화



주: OECD는 자료가 존재하는 22개국의 단순평균.
자료: OECD(2009e).

[그림 4-27] 부가가치세율과 부가가치세수비율(2005년)



주: 1) 부가가치세수비율(VAT revenue ratio) = 부가가치세수 / [(소비지출－부가가치세수) × 부가가치세율].
2) 세로 줄과 가로 줄은 각각 부가가치세율 및 부가가치세수비율의 OECD 평균값을 나타냄.
자료: OECD(2008).

라. 평가와 과제

우리나라의 조세정책은 그동안 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 보인다. 중앙정부는 필요에 따라 방위세·교통세 등의 목적세를 신설하여 재원을 마련하고 재정적자의 누적을 방지하였다. 이러한 가운데 소득세·법인세·부가가치세를 중심으로 세수를 증대시킴으로써 비교적 단순한 조세체계를 구축하였다.

과거에는 중앙정부 및 지방정부 모두 소비과세에 크게 의존함으로써 경제활동의 왜곡을 줄일 수 있었다(표 4-15). 소비과세는 자본과세나 노동과세보다 한계효율비용이 낮은 것으로 알려져 있다. 1980년 소비과세 비중은 국민부담 대비 62.7%, 조세부담 대비 63.3%에 달하였다. 물론 소비과세는 소득재분배 측면에서 소득과세보다 불리하지만, 소비과세에 대한 높은 의존도는 분배보다 성장에 초점이 맞추어져 있던 개발연대의 정책기조와 일치하였다. 또 소비과세의 대종을 이루었던 부가가치세는 실제 부담이 거의 소득에 비례하여, 역진성이 높지 않다는 점도 고려해야 한다.

그러나 소비과세의 비중은 1980년대 이후 지속적으로 낮아져 현재 OECD 평균과 유사한 수준을 보이고 있다. 향후 사회보장기여금의 증가로 인해 소비과세의 비중은 더욱 낮아질 것이다. 따라서 소비과세의 비중을 높이기 위한 소득세율 및 법인세율 인하와 부가가치세율 인상 등의 정책대안에 대한 논의가 필요한 시점이다.

〈표 4-15〉 소비과세의 비중

(단위: %)

	한 국					OECD
	1972	1980	1990	2000	2008	2007
국민부담 대비	57.5	62.7	46.7	38.3	31.6	30.9
조세부담 대비	58.0	63.3	49.2	46.0	40.5	41.3

주: 소비과세는 재화 및 용역에 대한 과세(taxes on goods and services)로 일반소비세 및 개별소비세와 기타 소비과세를 포함.
자료: OECD(http://stats.oecd.org).

세목별로 지금까지의 조세정책을 평가해보기로 하자. 먼저 개인소득세(국세 + 지방세)의 경우 정부는 세율을 낮은 수준에서 유지하여 경제활동에 대한 왜곡을 줄이면서도 소득재분배를 위한 누진도는 어느 정도 확보하였다. 그러나 세수규모는 OECD 평균의 절반 정도에 불과한데, 이는 세율이 낮고 비과세·감면이 많기 때문이다. 각국이 소득세 및 법인세 세율을 인하하는 추세에 있으므로 앞으로도 개인소득세의 세율을 올리기는 어려울 것이다. 개인소득세 세수를 확대하면서도 경제활동에 대한 왜곡을 최소화하기 위해서는 보다 과감한 조세지출의 축소가 요구된다. 중앙정부 소득세의 경우 2008년 조세지출규모는 14.8조원으로 추정된다(표 4-16). 물론 그중 많은 부분이 근로자·농어민 등에 대한 지원이기 때문에 정치적으로 조세지출의 축소가 쉽지 않은 것이 사실이다.

법인소득세(국세 + 지방세)의 경우에는 세율이 비교적 낮음에도 불구하고 세수는 OECD 평균보다 오히려 약간 더 많은 상황이다. 이는 법인소득세가 비교적 효율적으로

〈표 4-16〉 국세 조세지출 추이

(단위: 조원, %)

	2000	2002	2004	2006	2008(잠정)
소득세	5.2	5.6	7.4	9.1	14.8
(조세지출비율)	(22.9)	(22.6)	(24.0)	(22.7)	(29.0)
(총조세지출 대비)	(39.1)	(38.1)	(40.4)	(42.7)	(50.0)
법인세	4.3	4.6	5.7	6.1	8.1
(조세지출비율)	(19.4)	(19.3)	(18.8)	(17.2)	(17.1)
(총조세지출 대비)	(32.3)	(31.3)	(31.1)	(28.6)	(27.3)
부가가치세	2.6	3.0	3.2	3.8	4.3
(조세지출비율)	(10.1)	(8.7)	(8.5)	(9.1)	(8.9)
(총조세지출 대비)	(19.5)	(20.4)	(17.5)	(17.8)	(14.4)
기타	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
(조세지출비율)	(1.2)	(1.0)	(0.9)	(0.8)	(0.7)
(총조세지출 대비)	(8.3)	(7.5)	(6.0)	(5.2)	(3.7)
총조세지출	13.3	14.7	18.3	21.3	29.6
(조세지출비율)	(12.5)	(12.4)	(13.4)	(13.5)	(15.2)
(GDP 대비)	(2.2)	(2.0)	(2.2)	(2.3)	(2.9)

주: 1) 조세지출비율 = 조세지출 / (조세지출 + 해당 국세수입).
2) 하나의 조세지출항목은 하나 이상의 세목에 해당할 수 있으므로, 세목별 조세지출의 합계는 총계보다 적음.

자료: OECD(2008); 기획재정부, 「2008년도 조세감면액(잠정)」, 보도자료, 2008. 12. 3.

부과되고 있음을 의미한다. 개인소득세와 마찬가지로 법인소득세 역시 앞으로 세율을 높이기는 쉽지 않을 전망이다. 따라서 각종 조세지출을 축소하는 데 정책의 초점을 맞춰야 한다. 특히, 중소기업 지원, 투자촉진, 연구개발촉진을 위한 조세지원은 그 효과가 불명확하다는 점을 인식해야 한다. 중소기업 지원은 오히려 중소기업으로 하여금 중견기업이나 대기업으로 성장할 유인을 낮춘다. 투자촉진 역시 실제로 투자를 유인하는 효과가 있는지에 대해 회의적인 시각이 강하다. 연구개발촉진을 위한 조세지원은 다른 정책수단(예: 정부의 직접적인 연구개발투자)보다 효과적인 것으로 알려져 있지만, 현재의 조세지출이 과도한 수준은 아닌지 검토해야 한다. 우리나라의 연구개발 관련 조세지출은 세계에서 가장 높은 편에 속하는데, 연구개발분야에서 앞서 가고 있는 스웨덴이나 핀란드의 경우 조세지출이 미미한 수준이다.[313]

부가가치세의 경우에도 정부는 세율을 낮게 유지하면서 비교적 효율적으로 세제를 운영해왔다. 그러나 간이과세의 정비, 과세대상의 확대 등을 통해 지속적으로 세수를 확충할 여지가 존재한다. 특히, 간이과세의 정비는 근거과세의 기반을 구축하기 위해 반드시 필요하다. 이와 더불어 장기적으로는 부가가치세율을 인상함으로써 소비과세의 비중을 높여나가는 방안도 고려해야 한다. 전반적으로 복지제도가 확충되고 복지지출이 증가하는 상황에서 조세제도가 소득재분배를 담당하는 역할은 줄여나가는 대신 재원을 효율적으로 조달하는 역할은 강화시키는 것이다.

313) OECD(2008), p.62 이하.

부가가치세를 제외한 여타 소비세제는 세목을 보다 단순화하는 동시에 그 목적을 부정적 외부효과의 시정(예: 교통세·에너지세·환경세)으로 국한할 필요가 있다. 개별소비세를 통해 소득재분배나 세수확충 등의 여타 목적을 추구하는 것은 소비세제를 복잡하게 만들고 민간의 소비활동을 왜곡할 수 있어 바람직하지 않다.

재산세의 경우에는 거래과세의 비중을 낮추고 보유과세의 비중을 높임으로써 거래과세가 초래하는 구속효과(lock-in effect)를 줄여야 한다. 또 재산세를 중앙정부의 부동산 정책수단으로 활용하기보다 지방정부의 세원확보수단으로 활용하는 것이 바람직하다. 특히, 지방정부의 조세권한을 확대하는 한편 확대된 조세권한을 활용할 유인을 제공하는 것이 필요하다.[314] 이와 더불어 조세행정의 개선 역시 지속적으로 추진해야 할 중요한 과제이다.

4. 재정건전성

재정건전성을 파악하기 위한 지표는 재정수지와 정부부채 및 정부자산이다. 이러한 지표는 각각 재정당국과 한국은행에서 생산하고 있는데, 양자 간에 적지 않은 차이가 존재한다. 아래에서는 이들을 차례대로 살펴보기로 한다.

가. 재정수지

재정당국이 생산하는 재정수지는 중앙정부의 통합재정수지로서 1970년부터 자료가 존재한다. 그 이전의 재정수지를 추정하기 위하여 정부부채와 정부의 대(對)한은 예금잔고를 활용한 결과는 [그림 4-28]과 같다.[315] 이에 따르면 재정수지는 1980년대 전반기까지 대개 적자상태에 있었는데, 적자폭은 1950년대에서 1960년대, 그리고 1970년대로 가면서 더 커졌다.[316] 그러다가 1980년대에 들어와 정부는 물가안정을 위해 적극적인 재정긴축을 단행하였고, 그 결과 1987년에는 마침내 흑자를 달성하였다. 이후 재정수지는 흑자와 적자를 반복하였는데, 경기변동을 감안하면 대개 균형에 가까운 수준을 유지했다고 말할 수 있다.

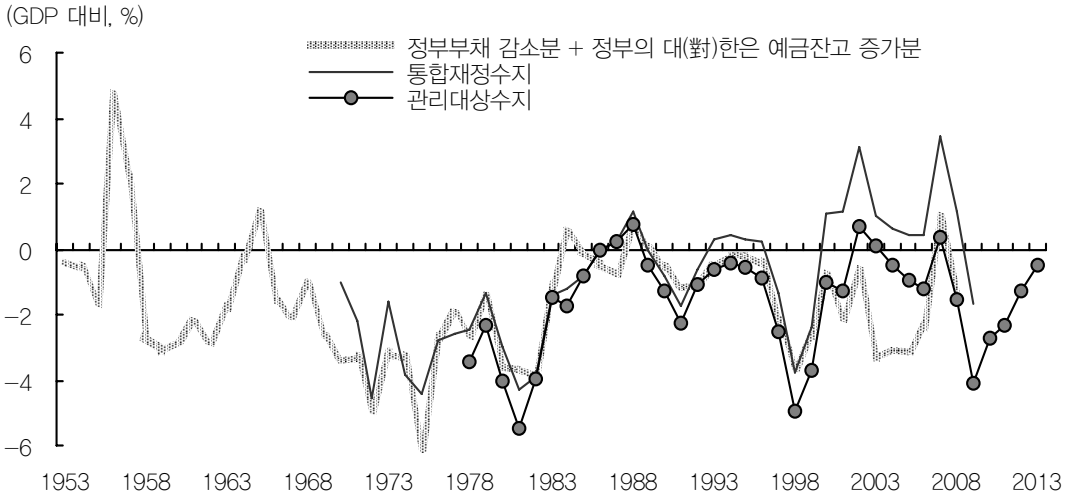
---

314) 이에 대해서는 아래에서 다시 논의하기로 한다.

315) 재정수지는 '정부부채 감소분 + 정부자산 증가분'과 동일하다. 여기에서 '정부자산'의 대용변수로 '정부의 대(對)한은 예금잔고'를 사용하면 그림에서와 같이 재정수지를 추정할 수 있다. '정부부채'와 관련해서는, 외평기금이 통합재정수지에서 제외됨을 고려하여 정부부채에서 외평채 잔고를 제외하였고, 국고채무부담행위 역시 제외하였다. 또 정부부채의 한 요소인 해외차입금의 증가를 계산할 때 환율 변화가 원화 기준 해외차입금 잔고에 미치는 영향을 제거하였다. 이렇게 추정된 재정수지는 실제의 통합재정수지 및 관리대상수지와 밀접한 관계를 보인다. 2003~06년간 추정된 재정수지와 관리대상수지가 차이를 보이는 것은 동 기간 중의 공적자금 지원에 상당 부분 기인한다.

316) 앞에서 보았듯이 조세수입은 1960년대 중 급격히 증가하였는데, 이처럼 조세수입이 증가하였음에도 재정적자가 증가한 이유는 명확하지 않다. 첫째, 경제개발을 위한 지출수요가 증가하였을 수 있다. 둘째, 다음에 설명하듯이 1950년대에는 주로 통화증발에 의존할 수밖에 없어서 재정적자를 늘리기 쉽지 않았지만 1960년대에 들어와 외화차입이 확대되면서 예산제약이 약화되었을 가능성도 있다.

[그림 4-28] 중앙정부 재정수지 추이



주: 2009년 이후의 국가채무는 정부가 발표한 『2009~2013 국가재정운용계획』상의 전망치.
자료: 1) 정부부채는 한국개발연구원(1991) 제4권, pp.619~621 및 기획예산처, 『예산개요 참고자료』, 각년도.
2) 한국은행 계정은 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도 및 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

1980년대 전반의 재정긴축은 유례를 찾아보기 힘든 것이었다. 정부는 1982년에 영점기준예산편성방식(zero-based budgeting)을 도입하여 이미 확정된 1982년도 세출예산을 추가로 삭감하였다.[317] 추가로 삭감된 예산은 10월 정기국회에서 추가경정예산으로 승인되었다. 긴축기조는 1983년과 1984년에도 이어졌는데, 특히 1984년에는 일반회계 예산규모를 사실상 동결하였다. 이러한 재정긴축은 1986년까지 지속되었다. 이에 따라 통합재정지출 및 순융자의 연평균 증가율은 실질 기준[318]으로 1974~81년 중 11.8%에서 1981~86년 중 2.2%로 급락하였다. 반면, 통합재정수입 증가율은 같은 기간 중 12.3%에서 6.4%로 하락하는 데 그쳤다. 따라서 당시의 재정건전화는 수입 확대가 아닌 지출억제에 전적으로 의존하였다고 말할 수 있다.

이러한 재정긴축은 유가의 안정 및 정부의 소득정책 등과 더불어 1982년 이후 물가를 급격히 안정시키는 데 기여하였다.[319] 1980년 28.7%, 1981년 21.4%에 달하던 소비자물가상승률은 1982년 7.2%, 1983년 3.4%로 급락하였다. 또한 재정긴축은 정부부문이 종래 본원통화 증발요인으로 작용하던 데서 벗어나 본원통화 흡수요인으로 작용할 수 있도록 해주었다.[320] 재정긴축은 또한 아래에서 설명하듯이 정부부채의 증가를 억제함으로써 재

317) 영점기준예산편성방식이란 기존의 점증주의(incrementalism)에서 벗어나 모든 예산항목을 근본적으로 재검토하여 편성하는 방식을 말한다.

318) 경상 증가율을 실질 증가율로 변환하기 위해 GDP 디플레이터를 사용하였다.

319) 반면, 통화정책은 물가안정에 직접 기여하지 못한 것으로 판단된다(고영선[2008a], p.231 이하).

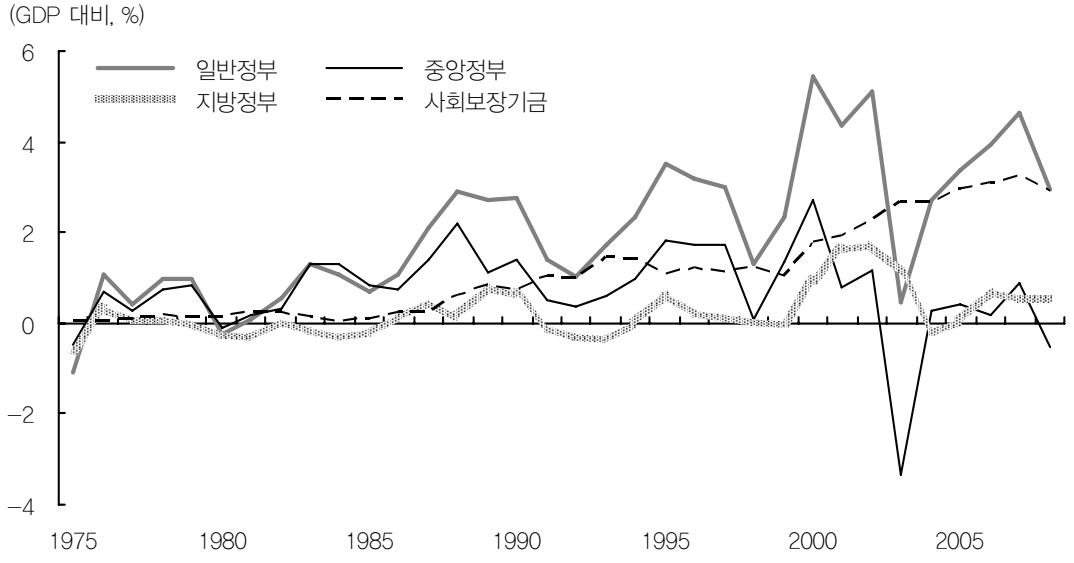
320) 한국은행의 대(對)정부 순(純)대출잔고가 1987년에는 음(-)의 값으로 전환되었다. 이로 인해 1970년대 이후 재정적자가 물가상승에 미친 영향은 무시할 만한 것이었다(고영선[2000a]).

정의 지속 가능성(sustainability)과 거시경제의 장기적 안전성을 확보하는 데 크게 기여하였다.

재정긴축은 1980년대 후반기에 들어서며 완화되기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 재정수지는 대체로 균형을 유지할 수 있었는데, 이는 조세수입과 국민연금 등의 사회보장기여금이 꾸준히 증가했기 때문이다. 특히, 1988년에 도입된 국민연금의 흑자가 계속 증가하여 2000년대에 들어와서는 GDP의 2%를 상회하게 되었다. 그러나 국민연금은 장기적으로 심각한 재정문제를 안고 있다. 따라서 정부의 재정건전성을 제대로 파악하기 위해서는 통합재정수지에서 국민연금 등 사회보장성기금[321]을 제외하고 재정수지를 계산할 필요가 있는데, 그것이 [그림 4-28]의 '관리대상수지'이다.[322] 관리대상수지는 대체로 적자상태에 있었지만 적자규모는 외환위기 기간을 제외하고는 크지 않은 편이었다.

한편, 지방정부에 대해서는 GFS 방식으로 집계한 재정수지 자료가 존재하지 않는다. 가용한 자료는 한국은행이 집계하는 SNA 방식의 재정수지이다. GFS는 재정융자를 적극적 재정활동인 지출의 일부로 파악하나, SNA에서는 소극적 재정활동인 보전거래의 일종으로 간주한다. 따라서 SNA에서는 GFS보다 재정수지가 양호한 모습을 띠게 된다. [그림 4-29]는 SNA에 따른 재정수지 추이를 보여준다.

[그림 4-29] SNA에 따른 재정수지 추이



자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

321) 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금.

322) 관리대상수지에는 사회보장성기금뿐 아니라 공적자금 상환을 위한 정부지원도 제외된다. 후자는 2003~06년 중 만기가 도래하는 예금보험기금채권과 부실채권정리기금채권의 원금 가운데 정부가 부담하기로 한 49조원을 의미한다. 정부는 이러한 지원이 과거에 발생한 부실을 해소하기 위한 지원이므로 당해연도의 재정운용 결과를 반영하지 않는다고 판단하여 제외하였다.

나. 정부부채

정부부채에 대해서는 다양한 통계가 존재한다. 과거에 흔히 언급되던 것은 중앙정부 채무였는데, 최근에는 여기에 지방정부 채무를 더한 '국가채무'가 많이 언급되고 있다.[323] 지방정부는 채무가 많지 않아 중앙정부 채무와 국가채무 사이의 차이는 크지 않다. 이에 더하여 한국은행은 SNA에 따른 일반정부 부채 및 공기업 부채 관련 자료를 생산하고 있다. [그림 4-30]은 이들 지표를 보여준다.[324] 여기에서 보듯이 1980년대 전반기에 적극적인 재정긴축을 추진한 결과 GDP 대비 중앙정부 채무는 외환위기 직전까지 계속 하락하는 모습을 보였다.

1980년대 이후 GDP 대비 정부채무가 낮아질 수 있었던 것은 일단 건전재정기조의 정착에 기인하지만, 물가상승과 경제성장도 큰 몫을 하였다. 후자는 경상 GDP를 증가시킴으로써 경상 GDP 대비 채무 비율을 낮추게 된다. 만일 물가상승과 경제성장이 없는 상태에서 동일한 속도로 채무 비율을 낮추려 했다면 재정수지를 훨씬 더 건전하게 관리했어야 할 것이다. 이런 의미에서 물가상승과 경제성장은 사실상 재정수지를 건전하게 만드는 효과를 낳는다.[325] [그림 4-31]에서 '물가・성장 조정 재정수지'는 이러한 효과를 포착하기 위해 고안된 지표이다. 동 재정수지가 흑자일 경우 채무 비율은 그만큼 낮아지며, 적자일 경우에는 그만큼 높아진다.[326] 여기에서 보듯이 1980년대부터 외환위기 직전까지 동 재정수지는 평균적으로 GDP의 약 1.5%에 해당하는 흑자를 보였다. 물가와 성장

---

323) '국가채무'라는 용어는 정부가 먼저 사용하기 시작했는데, 이는 외국에서는 사용하지 않는 용어로서 적절한 선택이 아니라고 판단된다. 그보다는 '일반정부 부채' 또는 '일반정부 채무'가 적절하다.

324) 이 그림에서 일반정부 부채가 중앙정부 채무보다 적은 것은 국민주택기금 등 일부 기금이 금융활동으로 간주되어 일반정부부문에서 제외되어 있기 때문이다. 반면, 중앙정부 채무는 민간관리기금(예: 국민체육진흥기금)으로부터의 차입금을 포함하고 있는데, 이들 기금은 대개 일반정부부문에 포함될 수 있는 것이므로 그 차입금은 원칙적으로 중앙정부 채무에서 제외되어야 한다.

325) 이 가운데 물가상승의 효과는 물가조세(inflation tax)라고 부를 수 있을 것이다.

326) 물가・성장 조정 재정수지는 구체적으로 다음과 같이 정의된다. 먼저 다음의 변수들을 정의한다.

d_t = t기 말의 GDP 대비 정부채무,
b_t = t기의 GDP 대비 통합재정수지,
g_t = t기의 실질 GDP 성장률,
π_t = t기의 GDP 디플레이터 상승률.

그러면 다음과 같은 관계를 도출할 수 있다.

$$d_t - b_t = \frac{d_{t-1}}{(1+g_t)(1+\pi_t)} \simeq d_{t-1}(1-g_t)(1-\pi_t) \simeq d_{t-1}(1-g_t-\pi_t),$$

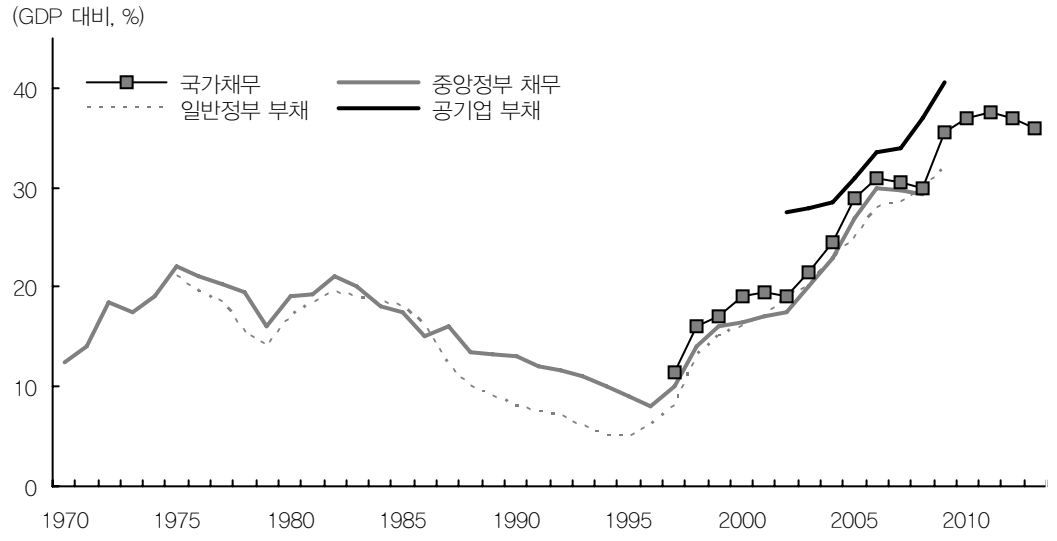
$$d_{t-1} - d_t \simeq d_{t-1}(g_t+\pi_t) + b_t.$$

이제 다음과 같이 정의하자.

물가조정 재정수지 = $d_{t-1}\pi_t + b_t$,
물가・성장 조정 재정수지 = $d_{t-1}(g_t+\pi_t) + b_t$.

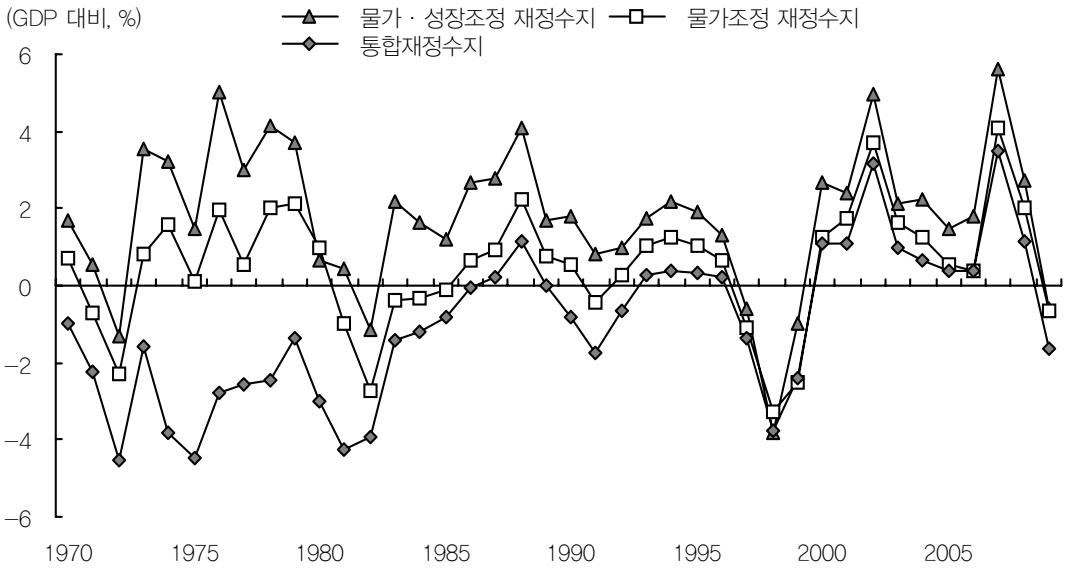
그러면 위의 식으로부터 '물가・성장 조정 재정수지'가 양(+)이면 GDP 대비 정부채무는 그만큼 감소함을 알 수 있다.

[그림 4-30] 정부부채 추이



주: 1) 2009년 이후의 국가채무는 『2009~2013 국가재정운용계획』상의 전망치.
2) 일반정부 부채는 2001년까지 1968 SNA 기준, 20002년 이후 1993 SNA 기준.
3) 공기업 부채는 자금순환표상의 '부채 합계'에서 '주식 및 출자지분'을 제한 금액.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

[그림 4-31] 물가 · 성장 조정 재정수지 추이



가운데 물가의 효과만을 파악하기 위한 '물가조정 재정수지' 역시 평균적으로 GDP의 약 0.5%에 해당하는 흑자를 보였다. 같은 기간 중 통합재정수지는 GDP의 약 −0.5%에 해당하는 적자였음을 고려하면, 물가상승은 채무 비율을 매년 GDP 대비 약 1%p씩 낮추는 효과를 낳았고, 경제성장은 추가적으로 약 1%p씩 낮추는 효과를 낳았음을 알 수 있다.

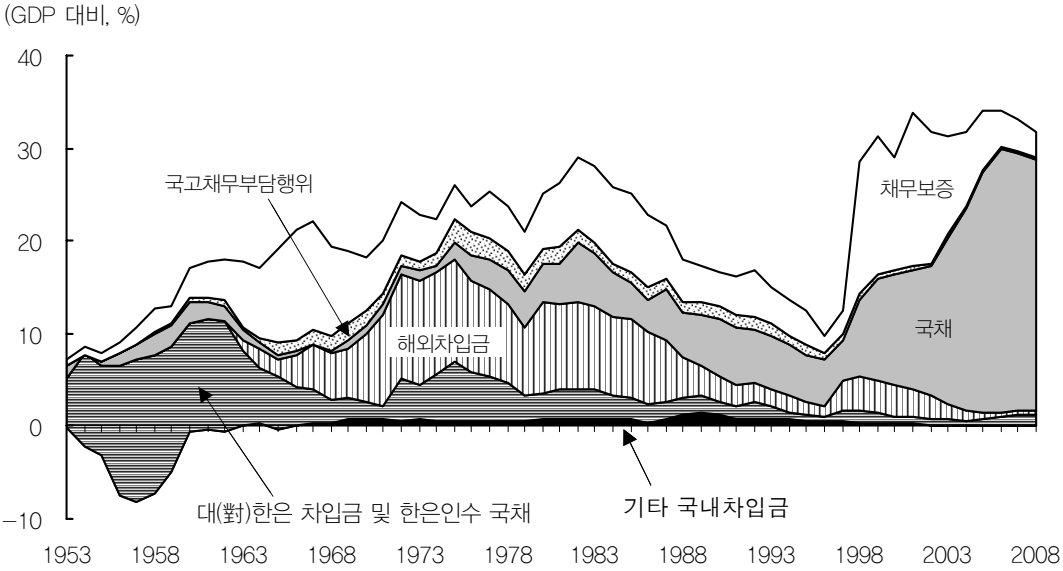
더욱 흥미로운 사실은 1970년대 중에도 '물가·성장 조정 재정수지'는 매우 큰 폭의 흑자를 보였다는 것이다. 물가와 성장 가운데 특히 물가의 역할이 컸던 것으로 나타난다. 당시 통합재정수지 적자가 매우 컸음에도 불구하고 채무 비율이 폭등하지 않았던 것은 높은 수준의 물가상승에 많은 부분 기인하였다고 말할 수 있다. 이러한 물가상승의 효과는 1980년대 들어 대폭 감소하고 외환위기 이후에는 거의 사라지게 된다.

정부부채의 지나친 증가를 막을 수 있었던 또 다른 요인은 정책금융의 활용이었다. 앞서 설명한 것처럼 정부는 광범위한 금융억압을 통해 수출산업과 중화학공업 등에 지원하였는데, 만일 직접 국채를 발행하여 재원을 마련하였다면 정부부채는 훨씬 더 증가했을 것이다. 또한 1980년대 중반 이후 한국은행이 외환시장에 개입하는 과정에서 통화안정증권 잔고가 크게 증가했는데, 만일 정부가 외국환평형기금채권의 발행을 통해 직접 개입하였다면 정부부채는 훨씬 더 증가했을 것이다. 그리고 한국은행의 통화관리부담은 크게 줄어들었을 것이다. 이는 우리나라의 건전한 재정상황이 모두 재정당국의 재정건전화 노력에만 의존했던 것은 아님을 의미한다.

다음에는 정부부채의 구성요소를 살펴보기로 하자. 정부부채의 구성요소로는 중앙은행 차입금·기타 국내차입금·해외차입금·국채 등이 있다. 중앙정부는 1950년대 중 주로 한은차입, 즉 통화증발을 통해 재정자금을 조달하였다(그림 4-32). 이후 1960년대에는 차관 증가와 함께 해외차입금의 비중을 높이기 시작했는데, 그 결과 1970년대에는 해외차입금이 가장 큰 비중을 차지하게 되었다. 1980년대에는 중남미에서 발생한 외환위기를 목격한 정부가 해외차입금의 비중을 낮추고 국채의 비중을 높이기 시작하였다. 특히, 1980년대 말 3저 호황기에 해외차입금을 대폭 상환하였다. 이후 1990년대에는 중앙정부 채무의 가장 큰 부분을 국채로 조달하였다. 해외차입금은 1990년대 말 외환위기 이후 다시 증가하였지만 2000년대 들어 모두 상환됨에 따라 현재에는 중앙정부 채무가 대부분 국채로 구성되어 있다.

외환위기는 정부재정에 엄청난 충격을 주었다. 경기침체로 인해 세수증가율은 급락한 반면 금융구조조정 및 복지사업 관련 지출은 급증하였다. 특히, 금융구조조정을 위해 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한 채권에 대해 정부는 지급보증을 제공하였는데, 이로 인해 위기 직후 채무보증이 급증하였다. 이에 더하여 정부는 채권이자의 지급을 위한 재원을 두 공사에 무이자 융자형태로 지원하였는데, 1998~2002년간 누계금액은 22.2조원에 달하였다. 2002년에 정부는 두 공사의 융자상환을 면제해주어 이 융자는 결국 재정부담으로 귀착되었다. 정부는 또한 2003~06년간 만기가 도래하는 보증채권 가운데 49조원의 상환을 떠맡고 나머지는 두 공사가 부담하도록 하였다. 이에 따라 2003년 13조원, 그리고 2004~06년의 3년간 각각 12조원의 추가적인 재정지출이 발생하였다. [그림 4-32]에서 이 기간 중 채무보증이 감소하는 대신 정부채무가 증가하는 것은 이에 기인한다.

[그림 4-32] 중앙정부 채무 및 채무보증 추이



주: 1) '기타 국내차입금'은 대(對)한은 차입금을 제외한 나머지 국내차입금을 의미. 대(對)한은 차입금과 국내차입금은 서로 다른 출처에서 얻어진 것으로서, 1950년대 중 전자가 후자를 상회하여 기타 국내차입금이 음(−)을 보임. 이는 두 출처 간에 정부부문 포괄범위가 다르기 때문으로 보이나, 보다 상세한 이유를 파악할 수 없었음.
2) '국채'는 한은인수 국채를 제외한 나머지 국채를 의미.

자료: 1) 정부부채는 한국개발연구원(1991) 제4권, pp.619~621 및 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각년도.
2) 대(對)한은 차입금 및 한은인수 국채는 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도 및 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

외환위기 이후 1997~2008년간 국가채무는 60.3조원에서 308.3조원으로 무려 248.0조원 증가하였다(표 4-17). 248조원 가운데 일반회계 적자보전을 위한 것은 25.4%, 공적자금 상환을 위한 것은 19.8%, 외환보유고 확충을 위한 것은 36.2%로 이들을 합하면 81.5%가 된다. 즉, 대부분의 채무 증가는 외환위기로 인한 것이다.

국가채무의 증가 추세는 2008년에 잠시 멈추었으나 2009년에 재개되었다. 이는 이명박 정부가 선거공약으로 내세웠던 감세조치를 단행한 데 이어 글로벌 금융위기를 극복하기 위해 적극적으로 재정확장을 추진한 결과이다. 정부는 2009년 말 발표한 『2009~2013 국가재정운용계획』을 통해 2013년까지 균형재정을 회복하고 채무 비율을 다시 낮추어갈 계획을 천명하였다(앞의 그림 4-30). 하지만 이 계획대로 채무 비율이 낮아질지는 불확실하다.

〈표 4-17〉 1997~2008년간 국가채무 증가분

(단위: 조원, %)

	1997(A)		2002		2008(B)		B-A	
국가채무	60.3	(100.0)	133.6	(100.0)	308.3	(100.0)	248.0	(100.0)
(GDP 대비, %)	(11.9)	–	(18.5)	–	(30.2)	–	(18.3p)	–
– 일반회계 적자보전	0.0	(0.0)	26.4	(19.8)	63.0	(20.4)	63.0	(25.4)
– 공적자금 상환	0.0	(0.0)	0.0	(0.0)	49.2	(16.0)	49.2	(19.8)
– 외환시장 안정	4.2	(7.0)	20.7	(15.5)	94.0	(30.5)	89.8	(36.2)
– 국민주택기금	16.4	(27.2)	34.0	(25.4)	45.2	(14.7)	28.8	(11.6)
– 기타	39.7	(65.8)	52.5	(39.3)	56.9	(18.5)	17.2	(6.9)

자료: 기획재정부 디지털예산회계시스템(http://www.digitalbrain.go.kr).

다. 정부자산

정부부채가 많더라도 정부자산 역시 많다면 재정건전성은 큰 문제가 아닐 수 있다. 따라서 정부자산을 살펴볼 필요가 있는데, 이에 관한 자료로는 한국은행이 생산하는 국민계정상의 일반정부 금융자산 자료와 재정당국이 생산하는 국유재산·채권·물품에 관한 자료가 있다. 이들 자료는 포괄범위 등에서 상당한 차이를 보인다. 이하에서는 국민계정 자료를 사용하기로 하는데, 부채와 자산 사이의 일관성에 있어 재정당국의 자료보다 우월하다고 판단되기 때문이다.

GDP 대비로 볼 때 일반정부 금융자산은 1990년대 중반 이후 가파르게 증가하고 있는 것으로 나타난다(그림 4-33). 2009년의 경우 그 금액은 755.4조원(GDP 대비 73.0%)으로, 일반정부 부채 340.5조원(GDP 대비 32.9%)의 2배를 상회하였다. 금융자산의 증가는 국민연금의 자산규모가 급증한 데 따른 것이다. 또한 공공자금관리기금이 공적자금상환기금에 2003~07년 중 총 49조원을 예탁한 것도 중요한 이유이다.[327]

국민계정에서 공적자금관리기금은 일반정부가 아닌 금융기관으로 분류되어 있기 때문에 이 예탁금은 금융자산의 일종인 정부융자로 계상된다. 그러나 재정건전성을 제대로 파악하기 위해서는 국민연금 자산과 공적자금상환기금 예탁금을 정부자산에서 제외할 필요가 있다. 이렇게 제외할 경우 정부자산의 증가 추세는 상당히 줄어들지만 여전히 정부부채를 상회한다.

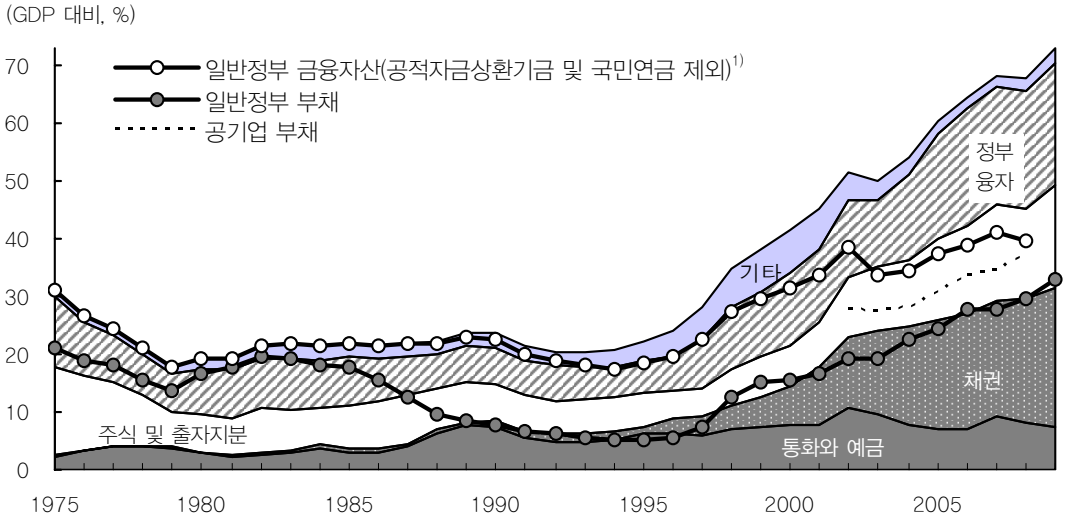
2008년의 경우 공적자금상환기금 예탁금은 49.2조원, 국민연금 자산은 237.2조원이고, 이들을 일반정부 금융자산에서 뺀 금액은 406.9조원(GDP 대비 39.7%)이었다.[328]

---

327) 공적자금상환기금은 이를 다시 예금보험기금과 부실채권정리기금에 출연하여 이들이 채무상환에 활용하도록 한다. 그리고 일반회계 등으로부터 매년 일정액을 출연받아 공공자금관리기금 예탁금을 상환하게 된다. 결국 정부재정으로 49조원을 부담한다는 사실 자체는 변하지 않는다. 이처럼 복잡한 구조가 기술적으로 왜 필요했는지는 명확하지 않다.

328) 참고로 재정당국의 자료를 간단히 살펴보면, 2008년의 경우 국유재산은 309.1조원(GDP 대비 30.2%), 채권은 181.6조원(17.7%), 물품은 10.5조원(1.0%)이었다. 이들을 합하면 501.8조원(49.0%)이 된다. 이는 중앙정부의 금융자산뿐 아니라 비금융자산을 포함하는 것이다.

[그림 4-33] 일반정부 금융자산 및 부채



주: 1) 공적자금상환기금의 정부 내 장기예수금 및 국민연금의 기금운용(공공부문, 복지부문, 금융부문 합계)을 제외한 금액.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr); 국민연금관리공단(http://www.nps.or.kr); 대한민국정부, 『세입세출결산보고서』, 각년도.

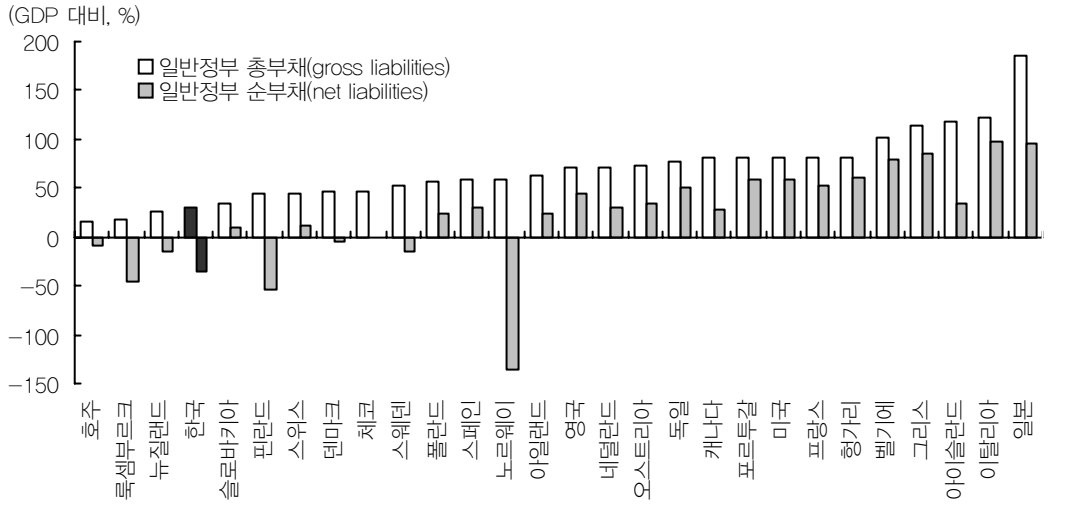
이러한 계산은 현재 정부자산이 정부부채를 상회함을 보여준다. 그러나 정부자산 가운데 정부융자, 주식 및 출자지분 등은 정책적 목적에서 운용하고 있는 것이 대부분이어서 쉽게 유동화될 수 없다. 예컨대, 정부가 유동성 문제를 만났을 때 정부융자를 일시에 처분하는 일은 상당한 혼란을 야기할 것이다. 또 채권은 국민연금에서 주로 보유하고 있는 것인데, 이것 역시 정부가 자의적으로 처분하기 어렵다. 따라서 부채보다 자산이 많다는 사실은 실제로 큰 의미를 갖지 못할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자산이 많은 것은 재정건전성 측면에서 바람직한 상황으로 간주된다.

라. 평가와 과제

우리나라는 OECD 국가 가운데 정부부채가 매우 낮은 편에 속한다(그림 4-34). 또 국내외 투자자들이 우리나라의 재정상황에 대해 특별히 불안을 느끼고 있다는 징후는 발견되지 않는다. 예컨대, 2009년 말에 정부가 국가재정운용계획을 통해 균형회복 및 부채감축 목표를 제시하였을 때 그 가능성에 대해 심각한 의문이 제기되지는 않았다. 이는 무엇보다도 정부가 1980년대 이후 재정을 건실하게 운영해오면서 국내외 신뢰를 쌓았기 때문으로 추측된다. 또 30% 내외의 높은 저축률과 비교적 양호한 성장전망도 긍정적인 요인이다.

그러나 여러 가지 위험요인이 잠재해 있는 것도 사실이다. 현재의 부채 수준은 역사적으로 매우 높은 수준에 있고 앞으로 당분간 상승할 전망이다. 과거와 달리 높은 물가상승이나 빠른 경제성장을 통해 GDP 대비 정부채무를 낮추어가기는 매우 어렵다. 보다 장기적으로는 인구고령화에 따라 연금 및 의료 지출이 증가하면서 상당한 재정부담을 초

[그림 4-34] OECD 국가의 일반정부 총부채 및 순부채(2009년)



주: OECD 추정치. 순부채는 총부채에서 금융자산을 뺀 수치.
자료: OECD(http://stats.oecd.org).

래할 것이고, 남북통일은 그 어떤 경제위기보다도 심각한 충격을 줄 것으로 예상된다.[329] 또 대중영합적인 여러 정책이 남발되고 있는 것도 문제다.[330] 이런 상황에서 자칫 재정운용능력에 대한 국내외 신뢰를 잃을 경우 금융시장이나 외환시장이 동요할 가능성은 남아 있다. 특히, 정부가 국가재정운용계획을 통해 제시한 균형회복과 부채감축 목표를 제대로 달성하지 못할 경우 신뢰는 쉽게 무너질 수 있다.

향후 재정운용에 있어서 가장 중요한 일은 국가재정운용계획을 제대로 실천해나감으로써 국내외 신뢰를 유지하는 것이다. 이와 더불어 정부부채를 가능한 한 낮은 수준으로 줄여나갈 필요가 있다. 그 이유는 여러 가지이다. 첫째, 정부부채로 인한 이자지출은 다른 분야의 재정지출을 구축한다. 예컨대, 정부부채가 GDP의 35%이고 이자율이 5%라면 이자지출은 GDP의 1.75%가 된다. 이는 R&D 지출(현재 GDP의 약 1.2%)보다 큰 것이다. 둘째, 재정수지가 양호할수록 정부저축이 늘어나 국내투자나 해외자산 확보에 도움을 준다. 장기적으로 이는 국민소득 증대로 연결된다. 셋째, 낮은 수준의 정부부채는 향후 발생할 재정충격에 대한 저항력을 길러준다. 2008년 선진국에서 시작된 글로벌 금융위기가 가르쳐준 것은 금융위기가 언제 어디서든 발생할 수 있으며, 이를 예상하기는 매우 어렵다는 것이다. 새로운 금융감독체계를 구축하기 위한 국제적 노력이 진행되고 있지만 그 효과는 미지수이다.[331] 위기가 발생할 때마다 정부부채가 대폭 늘어난 전례를 감안하면, 앞으로 재정부채를 가능한 한 낮추어둘 필요가 있다.

---

329) 일부 추정치에 따르면 현재 북한의 1인당 소득은 남한의 5% 내외에 불과하다. 남북통일이 발생할 경우 북한주민의 생계보호와 기초시설(교통・교육・의료 등)의 투자에 막대한 재원이 필요해질 것이다.

330) 최근 야당에서 제안한 초등학교 및 중학교 무상급식의 전면적 확대가 대표적인 예이다.

331) *The Economist*(2010. 1. 23), pp.64~66; *The Economist*(2010. 2. 13).

5. 경기대응

재정의 경기대응기능은 어느 나라에서나 대부분 재정수입의 경기동행성(pro-cyclicality)에서 발생한다. 즉, 경제성장이 빨라지면 재정수입이 더 빠르게 늘어나고, 경제성장이 느려지면 재정수입이 더 빠르게 줄어드는 과정을 통해 자동안정화기능(automatic stabilizer)이 발휘되는 것이다.[332] 이와 더불어 재정지출은 경기역행성(counter-cyclicality)을 갖거나 최소한 경기중립성을 가져야 한다. 이는 [그림 4-35]의 왼쪽 그림에 예시되어 있다. 이에 의하면 자동안정화 장치가 제대로 작동할 경우 재정수지는 경기상승기에 개선되고 경기침체기에 악화되는 모습을 보인다.[333] 반면, 오른쪽 그림에서는 재정지출이 경기동행적으로 움직임에 따라 단기적 경기안정화에 기여하지 못하고 있다.

우리나라의 경우 자동안정화기능은 지금까지 미약했던 것으로 알려져 있다.[334] 그것은 재정수입이 경기동행성을 가지기는 하나 규모 자체가 GDP의 20% 내외에 불과하여 경제 전체에 큰 영향을 미치기 어려웠기 때문이다. 또한 재정지출이 경기역행적 또는 경기중립적이기보다 경기동행적으로 움직여왔기 때문이다. 이는 〈표 4-18〉에서도 확인할 수 있다. 이에 따르면 특히 1970년대에는 지출이 수입과 같은 방향으로 움직이는 경향이 있었다. 이는 급변하는 거시경제환경 속에서는 중장기적인 시계(視界)를 갖고 재정을 운용하는 일이 거의 불가능했기 때문으로 보인다.

보다 구체적으로 재량적 재정정책의 변화를 살펴보기 위해 재정충격지수(fiscal impulse: FI)를 계산한 결과는 [그림 4-36]과 같다.[335] 양(+)의 FI는 확장기조를, 음(-)의 FI는 긴축기조를 의미한다. FI는 다시 구조적 지출의 변동분과 구조적 수입의 변동분으로 분해될 수 있는데, 그림에서 막대는 구조적(또는 재량적) 지출의 변동분을 나타낸다.

---

332) 예를 들어, 1966~2008년의 자료를 사용하여 경상성장률에 대해 조세수입을 회귀분석한 결과는 다음과 같다. 여기에서 $\dot{Y}_t$는 t기의 경상성장률, $\dot{T}_t$은 총조세수입(국세+지방세) 증가율을 의미한다.

$$\dot{T}_t - \dot{T}_{t-1} = -0.20 + 1.35(\dot{Y}_t - \dot{Y}_{t-1}) + \epsilon_t.$$
$$\qquad\qquad\quad (1.14)\quad (0.20)$$

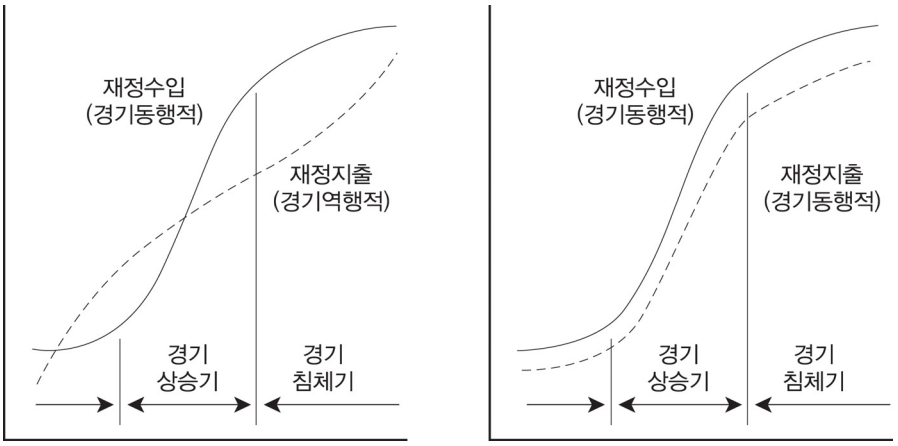
$R^2 = 0.73$. ( ) 안의 숫자는 표준오차.
이는 조세수입 증가율의 변화가 경상성장률의 변화에 상당히 민감하게 반응해 왔음을 보여준다.

333) 이 그림에서는 경기상승기 전반에 걸쳐 재정이 긴축기조를 견지하는 가운데 재정수지는 초반에 적자를 보이다가 후반에 흑자로 돌아서고 있다. 흔히 재정흑자는 긴축기조를, 재정적자는 확장기조를 의미하는 것으로 해석되지만, 이것은 잘못된 해석이다. 예컨대, 항상 흑자상태에 있더라도 경기상승기에 흑자가 더 커지고 경기침체기에 흑자가 줄어든다면 단기적 경기안정화에 기여하게 된다. 단기적 경제성장에 영향을 미치는 것은 재정수지 자체가 아니라 재정지출 및 재정수입의 움직임이라는 점은 아주 간단한 케인즈 모형(예: $Y = C + I + G + NX$, $C = a + \beta(Y - T)$)을 통해서도 쉽게 이해할 수 있다.

334) 고영선(2000b).

335) 구조적 재정수지를 B^*, 경상 GDP를 Y라 할 때, 개념상 t년도의 FI는 $FI_t = (B^*_{t-1}/Y_{t-1}) - (B^*_t/Y_t)$로 정의된다. FI는 지출승수(spending multiplier)와 수입승수(revenue multiplier)가 동일하다는 가정하에서 의미를 갖는다. 만일 양자가 다르다면 FI를 지출과 수입 측면으로 구분해볼 필요가 있다. 구조적 지출을 X^*, 구조적 수입을 T^*로 표시하면 $B^* = T^* - X^*$가 되고, $FI_t = \{(T^*_{t-1}/Y_{t-1}) - (T^*_t/Y_t)\} + \{(X^*_t/Y_t) - (X^*_{t-1}/Y_{t-1})\}$가 된다. 오른쪽의 첫째 항은 구조적 수입의 감소이고, 둘째 항은 구조적 지출의 증가이다. 구체적 논의는 고영선(2001)을 참조. X^*와 T^*의 계산에는 많은 불확실성이 내제되어 있기 때문에 FI의 구체적인 수치에 너무 많은 의미를 부여하는 것은 바람직하지 않다.

[그림 4-35] 재정정책을 통한 단기적 경기안정화



주: 왼쪽 그림은 재정의 단기적 경기안정화기능이 정상적으로 발휘되고 있는 경우를, 오른쪽 그림은 재정지출의 경기동행성으로 인해 발휘되고 있지 못한 경우를 나타냄.

〈표 4-18〉 통합재정지출 및 순융자와 통합재정수입 사이의 상관계수

	1971~79	1980~89	1990~99	2000~08	1971~2008
실질 증가율 사이의 상관계수	0.469	0.175	−0.014	−0.122	0.251
실질 증가율의 차분 사이의 상관계수	0.393	0.107	0.054	−0.081	0.118

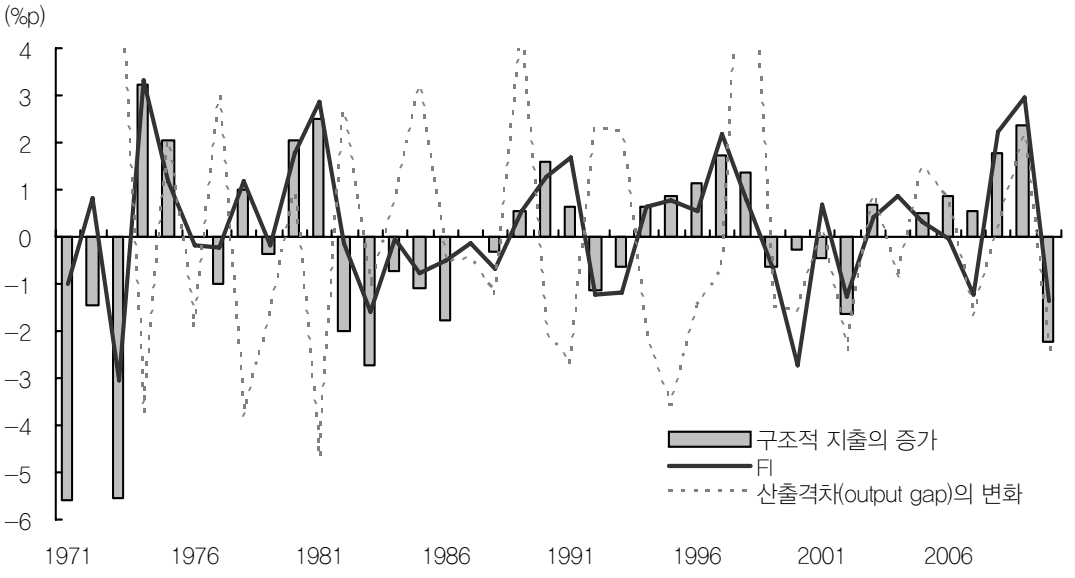
주: 실질 증가율은 GDP 디플레이터를 사용하여 계산.

이에 의하면 구조적 지출이 크게 증가했던 해는 1974~75년(1차 석유파동 대응), 1980~81년(2차 석유파동 등에 따른 경기침체 대응), 1989~91년(3저 호황 후의 경기침체 대응), 1994~97년(사회간접자본 확충 등), 1998년(외환위기 대응), 2008~09년(글로벌 금융위기 대응) 등이다. 반면, 구조적 지출이 크게 감소했던 해는 1971~73년(경제안정), 1982~87년(물가안정과 재정건전성 확보), 1992~93년(대내외 불균형 시정), 2002년(재정건전성 회복), 2010년(재정건전성 회복) 등이다.

이러한 재정운용이 적절했는지 판단하기 위해서는 경기상황에 대해 먼저 판단할 필요가 있다. [그림 4-36]에서 점선은 산출격차(output gap)의 변화를 나타낸다.[336] 변화분이 양(+)이라는 것은 산출격차가 줄어들어 재정확장의 필요가 있음을 의미하며, 반대로 음(−)이라는 것은 재정긴축의 필요가 있음을 의미한다. 이에 의하면 긴축정책이 필요하였음에도 확장정책이 시행된 해는 1974년, 1978년, 1981년, 1990~91년, 1994~97년 등이다. 반대로 확장정책이 필요하였음에도 긴축정책이 시행된 해는 1977년, 1982년, 1984~85년, 1992~93년이다.

336) 경상 잠재 GDP를 Y^*로 표시할 때 '산출격차의 변화'는 $Y_{t-1}/Y^*_{t-1} - Y_t/Y^*_t$로 정의된다.

[그림 4-36] 재정충격지수(FI) 추이



주: 1) 관리대상수지 자료가 존재하는 1978년 이후는 관리대상수지를 기초로 계산. 그 이전은 통합재정수지를 기초로 계산.
2) 2010년은 예산을 기초로 계산.

이 가운데 산출격차가 매우 불규칙하게 움직이고 있는 1970년대를 제외하고 1980년대 이후만을 살펴보면, 1981년은 1980년의 경기급락에 과민하게 반응하여 지출을 증가시켰던 해로 판단된다. 소비자물가상승률이 1980년 28.7%, 1981년 21.4%의 높은 수준을 유지하는 가운데 성장률은 −1.9%에서 7.4%로 급등하였다(표 4-19). 이후 1982~85년은 대체로 재정확장이 필요했음에도 물가안정과 재정건전성 확보를 위해 재정긴축이 단행되었던 기간으로, 장기적 안정화를 위해 단기적 안정화를 희생한 것으로 볼 수 있다.

1989~91년에는 3저 호황 이후의 불황을 극복하고자 정부가 주택 200만호 건설과 사회간접자본 확충 등의 내수확대정책을 추진하였다. 이는 1989년에는 필요하였을지 모르나 1990~91년에는 필요하지 않았던 것으로 보인다. 성장률이 1989년 6.8%에서 1990년 9.3%, 1991년 9.7%로 높아지면서 일단 경기부양은 성공했으나 심각한 물가불안이 초래되고 경상수지도 적자로 바뀌었다. 이러한 거시경제의 대내외적인 불균형을 바로잡기 위해 정부는 1992~93년 중에 긴축기조로 선회하였다. 긴축정책은 건설경기 진정에 초점을 맞추었다. 그 결과 물가압력은 완화되고 경상수지는 개선되었으나 성장률은 1992년 5.8%, 1993년 6.3%로 둔화되었다. 이러한 1990년대 초의 경험은 재정을 통한 경기조절이 경기변동을 오히려 증폭시킨 대표적인 사례로 기억될 것이다.

1994년 이후 재정정책은 다시 확장기조로 들어서게 된다. 이는 정부가 '신경제 5개년 계획'을 배경으로 대형 국책사업을 시작하고,[337] 도로·지하철·다목적댐·상수도 등 사회간접시설을 대폭 확충해나간 데 기인한다. 그러나 1993년 초에 이미 수출주도로 경기가 회복되기 시작한 후에 취해진 확장정책은 다시 한 번 경기진폭을 확대시키는 결과를

낳았다. 1994~97년 중 물가는 5% 내외의 높은 수준을 유지하였으며, 경상수지는 계속 적자를 보였다. 이러한 거시경제의 불안정은 결국 외환위기로 이어졌다.

이처럼 외환위기 이전에는 재정정책이 단기적 안정화에 반하는 방향으로 운용되는 경우가 많았다. 이런 모습은 외환위기 이후에 크게 바뀐다. 특히, 외환위기 발발 직후인 1998년에 정부는 추가경정예산을 편성하여 경기부양에 나섰다. [그림 4-36]에서 1998년의 산출격차 변화와 구조적 지출의 증가를 비교하면 부양정책의 규모가 그리 크지 않은 것으로 나타난다. 그러나 금융구조조정을 위해 투입된 각종 공적자금이 통합재정에는 계상되지 않았음을 고려하면 재정정책의 역할은 이 지표가 말해주는 것보다 훨씬 컸던 것으로 추측된다. 이후 1999~2001년에 재정정책은 소폭의 긴축기조에 들어섰고, 2002년에는 긴축이 강화되었다. 이는 재정건전성 회복을 위한 노력의 결과로 판단되며, 빠른 경기회복과 맞물려 경기안정화에 기여하였다.

2003~07년에는 별다른 특징이 없는 가운데 재정이 무리 없이 운용되었다. 2008년과 2009년에는 글로벌 금융위기에 대응하기 위해 정부가 적극적인 경기부양을 추진하였다. 그리고 2010년에는 재정건전성의 급속한 악화 추세를 멈추고자 큰 폭의 긴축을 단행하였다.

[그림 4-36]에 의하면 2008년의 경기부양은 다소 과도했던 측면이 있었으나, 2008년 9월에 채택된 추가경정예산이 2009년까지 시차를 두고 경기회복에 기여했을 가능성도 있다. 또한 2010년의 긴축기조는 그 목적이 재정건전성 회복에 있었지만 경기회복이 빠르게 진행되면서 결과적으로 경기대응에도 도움을 줄 것으로 보인다.

이상의 논의를 통해 볼 때, 경기부양을 위한 적극적인 정책개입은 위기 시에 유효하게 활용될 수 있으나, 그 외에는 경기진폭을 오히려 확대시킬 가능성이 높다고 판단된다. 1990년대 말의 외환위기와 2000년대 말의 글로벌 금융위기 시에 추진된 확장정책은 규모가 과다하였을 가능성이 있으나 시점은 적절했던 것으로 평가된다. 또 이후의 긴축정책 역시 경기대응보다 재정건전성 회복에 1차적인 목적이 있었지만 적절한 시점에 시행된 것으로 평가된다. 반면, 1990년대 초에는 특별한 위기상황이 아니었음에도 정부가 부양을 추진하여 대내외 불균형을 유발하였고, 이를 시정하기 위해 지나친 긴축정책을 펼쳤다. 이는 경기진폭을 확대시킨 부적절한 선택이었다. 1990년대 중반에도 사회간접자본을 확충하는 과정에서 재정정책은 경기과열을 낳았다. 따라서 재량적 재정정책을 통한 단기적 경기안정은 위기 시에 국한하는 것이 바람직하다는 사실을 앞으로 기억할 필요가 있다.

---

337) 1990년 12월 서해안고속도로 1단계 건설공사 시작, 1992년 6월 경부고속철도공사 시작, 1992년 11월 인천국제공항 건설공사 시작.

〈표 4-19〉 1980년대 이후 주요 거시경제지표 및 재정정책기조

(단위: %)

	실질 GDP 증가율	소비자물가 상승률	GDP 대비 경상수지	경기국면[1]	재정정책 기조[2]	경기대응 성공 여부
1980	-1.9	28.7	-8.3	침체	확장	○
1981	7.4	21.4	-6.4	상승		×
1982	8.3	7.2	-3.3	침체	긴축	×
1983	12.2	3.4	-1.8			×
1984	9.9	2.3	-1.4			×
1985	7.5	2.5	-0.8			×
1986	12.2	2.8	4.1	상승		○
1987	12.3	3.0	7.0			○
1988	11.7	7.1	7.5			○
1989	6.8	5.7	2.3	침체	확장	○
1990	9.3	8.6	-0.7	상승		×
1991	9.7	9.3	-2.7			×
1992	5.8	6.2	-1.2	침체	긴축	×
1993	6.3	4.8	0.2			×
1994	8.8	6.3	-0.9	상승	확장	×
1995	8.9	4.5	-1.6			×
1996	7.2	4.9	-4.0			×
1997	5.8	4.4	-1.6			×
1998	-5.7	7.5	11.3	침체		○
1999	10.7	0.8	5.3	상승	긴축	○
2000	8.8	2.3	2.3			○
2001	4.0	4.1	1.6			○
2002	7.2	2.8	0.9			○
2003	2.8	3.5	1.9	침체	소폭의 확장	○
2004	4.6	3.6	3.9			○
2005	4.0	2.8	1.8			○
2006	5.2	2.2	0.6			○
2007	5.1	2.5	0.6	상승		×
2008	2.2	4.7	-0.6	침체	확장	○
2009	0.2	2.8	5.1			○

주: 1) '산출격차의 변화'가 양(+)이면 침체, 음(-)이면 상승으로 분류. 일부 연도(1983년, 2004년)의 경우 주변 연도의 경기국면을 고려하여 판단.
2) '구조적 지출의 증가'가 양(+)이면 확장, 음(-)이면 긴축으로 분류.

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

6. 중앙과 지방 간의 재정관계

지출 및 수입의 양 측면에서 지난 60여 년간 지방정부의 비중은 계속 증가해왔다(그림 4-37). 지방정부 지출이 중앙정부 및 지방정부 지출합계에서 차지하는 비중은 1960년대 초 20%에 불과하였으나 이후 꾸준히 상승하여 1990년대 이후에는 50% 내외를 유지하고 있다.[338] 또한 지방세가 국세 및 지방세 합계에서 차지하는 비중은 1980년대까지 10% 내외에 불과하였으나 1990년대에는 20%를 다소 상회하는 수준으로 올라섰다. 지방정부 일반회계 재원 가운데 중앙정부 의존재원의 비중은 1960년대와 1970년대 중 50%를 상회하였지만, 1980년대 이후에는 지방세 및 세외수입과 같은 자체재원이 확충되면서 30% 내외로 하락하였다(표 4-20).

그러나 이러한 지표들의 변화가 재정분권의 진전을 의미하지는 않는다. 지방자치제도가 1960년대에 폐지되었다가 1990년대에 다시 도입되었으나 이를 뒷받침하는 지방재정제도의 골격은 1960~70년대에 형성된 이후 큰 변화 없이 유지되고 있다. 1960년대와 1970년대는 분권화가 중요한 고려대상이 아니었으며 재정정책이 중앙집권적으로 결정되고 운영되던 시기였다. 지방의 자율성보다는 국가경제의 효율성, 정책의 일관성, 지역 간 형평성 등이 정책결정에 있어 중요한 기준이 되었으며, 지방정부는 산업·교육·복지 등 대부분의 중요한 정책분야에서 중앙정부가 결정한 사업을 대리하여 집행하는 역할만을 수행하였다. 이 체제는 아직도 대부분 남아 있다.

[그림 4-37] 자치단체 지출 및 지방세 수입의 비중



자료: 자치단체 지출 비중은 본 장의 제6절. 지방세 및 국세 수입은 한국개발연구원(1991) 및 한국조세연구원 조세통계자료시스템(http://www.kipf.re.kr).

338) 여기에서 지출은 일반회계 및 특별회계의 순계를 말한다. 지방정부에는 GFS 기준의 통합재정통계가 도입되어 있지 않기 때문에 기금까지 포함한 통합재정규모가 파악되지 않는다.

〈표 4-20〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성

(단위: %)

	1961~69	1970~79	1980~89	1990~99	2000~07
지 방 세	30.8	29.5	38.8	40.1	36.4
세외수입	15.3	17.9	24.8	28.6	28.9
의존재원	54.0	52.6	36.4	28.9	33.9
교부세	24.5	25.6	23.5	15.7	17.0
양여금	0.0	0.0	0.0	3.6	3.3
보조금	29.5	27.0	13.0	9.6	13.6
지방채	0.0	0.0	0.0	2.5	0.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 본 장의 제6절.

이러한 형태의 중앙 – 지방 간 관계에서 중요한 역할을 담당한 것은 보조금이다. 우리나라에서 보조금은 대응보조금(matching grants)이 아니라 재원분담보조금(co – funding grants)에 해당한다. 지방정부가 신청하더라도 중앙정부가 자금을 반드시 공여할 의무를 지지 않기 때문이다. 또 지방정부가 신청하지 않더라도 중앙정부는 보조금을 예산에 계상하고 지방비 분담을 요구할 수 있기 때문이다.[339] 이에 따라 많은 경우 보조금은 지방정부가 직면하는 외부효과를 시정하기 위한 수단이 아니라 중앙정부의 정책의도를 관철하기 위한 수단으로 활용되고 있다. 현재 각 중앙부처마다 여러 가지 보조사업을 운영하고 있는데, 이러한 보조사업과 중앙부처 직접사업 사이의 구분 기준은 불명확하다.[340] 이는 중앙과 지방 간의 역할분담이 아직도 미개한 상태에 머물러 있음을 보여준다.

지방정부 역시 재정분권에 적극적인 모습을 보이고 있지 않다. 이상용(2004)에 의하면 지방세 11개 세목에 대해 지방정부가 조례를 통해 탄력세율을 운용할 수 있음에도 실제로 이를 운용하고 있는 지방정부는 4개에 불과하였다. 그나마 이 가운데 2개 지방정부의 경우 탄력세율은 조세수출(tax exporting)의 성격이 강한 지역개발세에 대해 적용되고 있어 지방정부의 서비스에 대한 지역주민들의 납세부담을 반영하지 못하고 있다. 지방정부들은 대개 중앙정부로부터 보다 많은 의존재원을 지원받기 원할 뿐이며, 자체적으로 탄력세율을 올려 세입을 확보하고 주민들에게 필요한 지역사업을 추진하려는 의지는 보이지 않고 있다.

중앙과 지방 간의 불명확한 역할분담, 지방의 미약한 분권의식 등과 더불어 매우 복잡한 정부 간 재정조정제도 역시 문제로 지적된다. 중앙정부가 지방정부에 제공하는 교

339) 「보조금의예산및관리에관한법률」 제5조는 중앙정부가 지방정부의 신청이 없는 경우에도 보조금을 예산에 계상할 수 있도록 하고 있다. 동법 시행령 제3조는 이러한 경우로서 ① 국가가 소요경비의 전액을 교부하는 보조사업의 경우, ② 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우, ③ 기타 기획재정부 장관이 국가의 주요 시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업의 경우를 지정하고 있다.

340) 복지사업의 사례는 윤희숙(2008) 참조.

부세에는 보통교부세·특별교부세·분권교부세·부동산교부세가 있고, 이들은 또 각각 여러 세부항목으로 분화된다. 그리고 여기에 광역단체가 기초단체에 제공하는 조정교부금과 재정보전금이 추가된다. 또 각 중앙부처는 무수히 많은 보조사업을 운영하고 있다. 이러한 복잡한 재정조정제도의 목적은 대개 재원조달 및 형평화로 요약되는데, 여러 제도가 중첩적으로 동일한 목적을 추구함에 따라 최종적인 성과를 파악하여 사업성과를 개선하기 어려운 상태이다.

바람직한 것은 앞서 설명한 재정대응성, 납세자 이동성, 실험과 모방의 중요성 등의 기준에 따라 중앙과 지방의 역할을 분담하고, 그에 따라 재정조정제도를 설계한 후에 사업을 추진하는 것이다. 특히, 지방의 자율과 책임을 제고하기 위해서는 포괄보조금을 확대하고 지방세의 가격기능을 강화해야 한다. 현재와 같은 상황에서는 재정지출의 효율성이 높을 것으로 기대하기가 매우 어렵다.

7. 공기업의 운영과 관리

정부의 재정활동은 공기업을 통해서도 이루어진다. 건국 직후 구성된 제헌의회는 대기업체의 국영, 또는 국유화를 「헌법」에 명시하였다. 1951년에 행정부는 「헌법」을 토대로 50개 기업체를 국공유기업으로 지정하였다. 그러나 1954년의 개헌으로 중요 산업의 국유화 원칙이 폐기되면서 1950년대 말까지 공기업의 수는 36개로 줄어들었다. 이후 1960년대에 들어와서는 정부주도의 고도경제성장을 추진하면서 공기업의 수는 다시 증가하기 시작하였는데, 1970년에는 120개에 달하기도 하였다. 당시 공기업이 종사하던 산업은 운수업·에너지·광업·중공업·화학공업·건설업·금융업 등 거의 전 산업에 걸쳐 있었다. 이는 시장에 대한 정부의 개입이 엄청났다는 것을 의미한다.

이처럼 공기업이 증가하면서 이들의 비효율성이 부각되자 민영화하려는 노력이 나타났다(표 4-21). 이에 따라 1968년부터 1973년 사이에 11개사의 민영화가 완료되었으며, 민간주도형 경제질서의 구축이 화두로 떠오른 1980년대에는 은행분야 등에서 7개사의 민영화가 완료되었다. 이후 1987년과 1993년에도 민영화가 추진되었으나 성과는 크지 않았다.

본격적인 민영화는 외환위기 이후에 실시되었다. 김대중 정부는 금융·기업·공공·노동시장의 4대 부문에 대한 개혁의 일환으로 대규모 민영화를 추진하였다. 이에 따라 2002년 말 공기업 수는 모기업 19개, 자회사 16개로 1998년의 모기업 24개, 자회사 74개에 비해 각각 5개, 58개 줄어들었다. 고용인원 역시 21만 2천명에서 8만 1천명으로 크게 감축되었다. 김대중 정부의 뒤를 이은 노무현 정부에서는 민영화보다 경영개선에 초점을 맞춤에 따라 민영화가 중단되기도 하였으나 그 다음의 이명박 정부에서는 다시 활발하게 추진되고 있다.

공기업 관리방식 역시 많은 변화를 겪었다. 특히, 2007년에는 「공공기관의운영에관한법률」이 제정되었는데, 동법의 목적은 여러 가지 법으로 각각 관리되던 공공기관을 체계적으로 분류하고 일관된 관리체계를 도입하는 한편, 공공기관의 소유권 기능을 주무부처

로부터 분리하여 기획예산처 소속의 '공공기관운영위원회'(이하 '공운위'[341])에 맡김으로써 공공기관의 자율경영을 보장하는 데 있었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 공기업의 책임경영체제는 충분히 확립되지 못한 것으로 평가된다. 공기업의 두 가지 임무, 즉 '정부정책의 수행'과 '기업으로서의 상업성 추구'를 조화시키고 최대의 성과를 도출하기 위한 노력은 앞으로도 지속되어야 할 것이다.

〈표 4-21〉 1960년대 이후의 민영화 추진내역

	주요 내용	추진실적
제1차 민영화 (1968년)	– 제조 · 운수 · 항공 분야 – 주식 매각과 시중은행에 대한 현물출자를 혼합, 다른 공기업에 대한 현물출자방식 채택	– 11개사 민영화 완료 – 한국기계공업(1968년), 대한통운(1968년), 대한해운(1968년), 대한조선(1968년), 인천중공업(1968년), 대한철광개발(1968년), 대한항공(1969년), 한국광업제련공사(1970년), 대한염업(1971년), 한국상업은행(1973년), 한국수산개발공사(1973년).
제2차 민영화 (1980년)	– 일반공개경쟁입찰방식으로 주식 매각	– 석유와 은행분야 등 7개사 민영화 완료 – 대한재보험공사(1978년), 대한석유공사(1980년), 대한준설공사(1981년), 한일은행(1981년), 제일은행(1982년), 서울신탁은행(1982년), 조흥은행(1983년)
제3차 민영화 (1987년)	– 한전 등 11개 기업 대상 – 매각규모는 자기자본 기준 5조 2,900억원 – 국민주방식, 수의계약방식, 경쟁입찰방식을 선택적으로 활용	– 한국증권거래소(1987. 2) 완전 매각 – 포항제철(1988. 6)은 정부와 산업은행이 보유한 주식 69.1% 중 34.1%를 국민주로 매각한 후 같은 해 6월 상장 – 한전(1989. 5)은 정부지분 중 21%를 국민주로 매각
제4차 민영화 (1993년)	– 한국중공업, 가스공사, 국민은행 등 58개사의 매각을 계획 – 경영권 이양 및 일부 지분의 매각, 통폐합 방식	– 대한중석, 한국비료, 국민은행, 외환은행 등 22개사의 경영권 이양 또는 일부 지분 매각 –「공기업민영화법」 제정(1997. 8)
제5차 민영화 (1998년)	– 한국중공업, 한국통신, 포항제철, 한국전력, 가스공사 등 11개 공기업과 55개 자회사 대상 – 지분 및 자산 매각, 교환사채(EB) 발행 등	– 한국중공업, KT(한국통신), KT&G(담배인삼공사), 포항제철, 국정교과서, 한국종합기술금융, 한국종합화학, 대한송유관 등 8개 공기업의 지분 매각과 완전 민영화 – 한국 전력, 가스공사, 지역난방공사 등은 부분 민영화 단계에서 중단

주: 『공기업 감사백서』의 일부 내용을 참고로 하여 재작성.
자료: 감사원(2002); 현대경제연구원(2008).

341) 공운위는 위원장(기획예산처 장관)과 부위원장(재정경제부 차관), 국무조정실 및 관계 행정기관의 차관급 공무원, 법조계 · 경제계 · 언론계 · 학계 및 노동계 등 다양한 분야의 전문가(11인 이내)로 구성된다.

제4절 | 재정제도의 변천

제2절에서 살펴본 것처럼 재정운용의 과제는 총량적 재정규율의 확립, 배분적 효율성의 제고, 기술적 효율성의 제고, 재정투명성의 제고 등으로 요약될 수 있다. 아래에서는 중앙정부 예산기능에 초점을 맞추어 근대적 재정제도의 수립과정을 간단히 설명하고, 재정운용의 과제별로 중요한 제도 변화를 살펴보기로 한다.

1. 근대적 재정제도의 수립

우리나라의 근대적 재정제도는 조세금납제(租稅金納制)를 최초로 시행한 1894년 7월 갑오경장으로부터 시작되었다.[342] 조세금납제는 재화와 용역으로 수취하던 조세를 화폐의 형태로 전환한 것인데, 이때 우리나라는 은본위 화폐제도를 채택하며 1냥(兩) = 10전(錢) = 100분(分)의 화폐단위를 사용하였다.

갑오개혁으로 1895년에는 우리나라 최초의 근대적 헌법이라고 할 수 있는 「홍범14조(洪範十四條)」가 제정・반포되었다. 「홍범14조」에서 근대적 재정제도의 개혁을 위한 조항은 제6조~제9조에 규정되어 있었다. 제6조는 "부세(賦稅, 세금의 부과)는 모두 법령으로 정하고 명목을 더하여 거두지 못한다"고 하여 조세법률주의를 확립하였다. 제7조는 "조세 부과와 징수 및 경비지출은 모두 탁지아문(度支衙門)에서 관장한다"고 하여 세입과 세출을 단일 관청으로 통합하였다. 제8조는 "왕실은 솔선하여 경비를 절약해서 각 아문과 지방관의 모범이 되게 한다"고 하였으며, 제9조는 "왕실과 각 관부(官府)에서 사용하는 경비는 1년간의 예산을 세워 재정의 기초를 확립한다"고 하여 회계연도를 1년으로 규정하였다.

「홍범14조」에 이어 「회계법」(1895. 3. 20, 법률 제2호)이 제정되었으며 또 칙령(勅令)으로서 수입규정(收入條規), 지출규정(支出條規)이 각각 제정되었다. 「회계법」 제11조에 의하면 예산은 경상 및 임시부로 대별되고 이는 다시 관・항으로 구분되도록 하였다. 당시 대한제국의 「회계법」은 일본제국의 「회계법」을 모델로 하여 제정되었는데, 이 「회계법」은 이후 칙령 또는 부령으로 제정된 각종 규정 및 규칙에 의해 보완되었던 것이다. 이들 규정은 1910년 우리나라가 일본에 강점되어 일본 「회계법」이 적용될 때까지 시행되었다.

1910년 한일합방이 이루어지면서 그해 9월 일본 천황의 칙령 제406호로 '조선총독부 특별회계에 관한 건'이 공포되고, 이의 시행을 위하여 칙령 제407호로 '조선총독부 특별회계규칙'이 전문 11조로 제정되었다. 그리고 특별회계규칙에 따라 '조선총독부 회계사무규정'이 제정되었는데 이는 전문 252개조로 70종의 서식을 포함하고 있다. 결국 일제강점기 우리나라의 예산제도는 일본제국의 예산제도에 편입되어 조선에 적용할 긴급한 사

342) 조선왕조 시대의 세수 형태는 중국의 전통적 세제에 따라 조(祖), 용(庸), 조(調)로 구분되었다. 조(祖)는 토지를 대상으로 곡물의 징수를, 용(庸)은 인부(人夫)를 대상으로 노동력의 징발을, 조(調)는 가호(家戶)를 대상으로 특산물 등 공물(貢物)의 징수를 각각 의미한다.

항을 제외하고는 모두 일본의 「회계법」과 규칙을 따르게 되었다.

광복과 함께 1945년 9월 우리나라에 진주한 미군정청은 "구일본총독부의 행정제도가 대체로 논리적으로 타당하고 실제적으로 유용하며 대민행정을 운용·취급함에 있어 표준적 전략이 된다"는 이유로 구일본식 제도를 채택하였다.[343] 미군정은 일본의 행정조직과 제도를 기본으로 하고 있기 때문에 일본의 예산회계제도를 답습하면서 그때 그때 필요에 따라 새로운 제도를 도입하는 형식을 택하였다. 미군정하에서도 예산제도의 법적 기초는 일본제국의 「회계법」이라고 할 수 있다.

1945~48년의 미군정기간 동안 「대한민국헌법」이 준비되고 있었다. 「헌법」의 재정 관련 조항들은 권력구조와 밀접한 관련을 가지며 또 국회와 행정부 사이의 예산권한 배분을 결정하는 중요한 규정들이다. 당시 우리나라에서는 근대적 재정제도에 대한 충분한 이해와 연구가 이루어지지 못하였는데, 예산제도에 관한 연구조사, 그리고 특정 제도의 도입 여부에 관해서는 「헌법」 기초자였던 유진오 박사의 지식과 의지에 크게 의존할 수 밖에 없었다.[344] 유진오 박사는 「헌법」의 재정 관련 조항들을 대부분 일본국 「헌법」과 일본제국 「헌법」의 재정권 조항을 혼합하여 규정하였다.

「제헌헌법」에서는 근대적 재정운용과정을 감안하여 기획, 승인, 집행, 보고 및 검사의 네 가지 단계를 규정하였다(표 4-22). 「제헌헌법」의 재정조항은 이후 수차례의 「헌법」 개정과정에서도 조문배열과 몇 가지 조항(가예산, 내각책임제 개헌 등)을 제외하고는 거의 변화 없이 그대로 유지되었다. 「제헌헌법」은 재정의 기획단계에서 이루어지는 예산편성의 권한을 행정부에 부여하였다. 그리고 국회의 예산의결권을 규정함으로써 예산에 대한 승인권을 국회에 부여하였다. 이를 통해 민주적이고도 근대적인 재정제도의 기틀을 마련하였다고 할 수 있다.

그런데 「제헌헌법」 제31조는 "입법권은 국회에 속한다"고 하여 국회의 입법권을 예산승인권과 별도의 조항으로 규정하였다. 이러한 규정 형식을 이유로 대부분의 법학자들은 우리나라의 예산이 법률이 아니라고 설명하고 있다.[345] 이는 거의 대부분의 선진국에서 예산이 법률로 제정되는 것과 대조되는 내용이라고 할 수 있다.

승인된 예산의 집행에 대해서는 명시적 규정이 없으나, 「제헌헌법」이 대통령을 '행정권의 수반'으로 규정하고 또 정부 내에 행정각부를 규정하고 있기 때문에 예산의 집행권은 당연히 행정부에 속한다. 그리고 예산의 사후보고와 감사에 대해서는 심계원(이후 감사원)에서 이루어지도록 하였다.

다만, 심계원의 조직은 법률로 규정되기 때문에 「제헌헌법」에서는 심계원을 국회 또는 행정부의 소속으로 명확하게 규정하지 않았다.[346] 일반적으로 예산승인권을 갖는 국

---

343) 김인철(1997), p.152 참조. 이에 의하면 내용의 원문은 E. G. Meade, *American Military Government in Korea*, Kings Crown Press: New York, 1952, pp.53~75에 수록된 것으로 지적되고 있다.

344) 유진오(1980), p.23 참조.

345) 예컨대, 미국의 헌법 제Ⅰ조(Article) 제9절(Section)이 "법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고는 재무부(Treasury)로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다"고 규정하고 있는 것과 대비된다.

〈표 4-22〉「제헌헌법」의 재정 관련 조항

	내용
입법권	– 입법권은 국회가 행한다(제31조).
예산안 의결	– 국회는 예산안을 심의 · 결정한다(제41조). – 정부는 국가의 총수입과 총지출을 회계연도마다 예산으로 편성하여 매년 국회의 정기회 개회 초에 국회에 제출하여 그 의결을 얻어야 한다(제91조 제1항). – 국회는 회계연도가 개시되기까지 예산을 의결하여야 한다. 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내에 가예산을 의결하고 그 기간 내에 예산을 의결하여야 한다(제94조).
예산증액 및 신비목 설치	– 국회는 정부의 동의 없이는 정부가 제출한 지출결산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목(新費目)을 설치할 수 없다(제91조 제3항).
정부채무의 국회의결	– 국채를 모집하거나 예산 외의 국가의 부담이 될 계약을 함에는 국회의 의결을 얻어야 한다(제92조).
계속비제도	– 특별히 계속지출의 필요가 있을 때에는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다(제91조 제2항).
예비비제도	– 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 예비비는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다(제93조).
조세법률주의	– 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다(제90조).
결산검사	– 국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원(審計院)에서 검사한다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다. 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다(제95조).

회가 회계검사를 주도하는 선진국 제도와 달리 우리나라 「헌법」에서는 회계검사에 대한 국회의 역할을 명확하게 규정하지 않았다. 참고로 1940년대 당시에도 미국과 영국 등 선진국에서는 심계원이 국회의 예결산 심사를 지원하는 기구로 설치되어 있었다.

다른 나라의 재정제도와 비교할 때 우리나라 「제헌헌법」의 재정조항이 갖는 가장 중요한 특징은 예산의 편성, 승인, 사후검사 등에서 행정부의 권한이 상대적으로 강하다는 것이다. 예산안은 법률이 아니라는 예산의 비법률주의는 국회의 예산의결권을 입법권의 범주에서 제외시켰으며, 또 심계원을 국회의 지원기관으로 명확하게 규정하지 않았다.[347] 더구나 국회가 정부의 동의 없이 예산을 증액하거나 신비목을 설치할 수 없도록 규정함으로써 국회의 재정권한을 더한층 약화시켰다. 이러한 원칙들은 「제헌헌법」 이후 1997년에 개정된 현행 「헌법」에 이르기까지 지속적으로 유지되고 있다.

「제헌헌법」 제91조의 '예산증액 및 신비목 설치금지'의 조항은 「제헌헌법」 제정과정에서 주로 참조하였던 1889년 「대일본제국헌법」과 1946년 「일본국헌법」 어디에도 규정되어 있지 않았다. 이 조항은 「헌법」 기초위원이었던 유진오 박사의 판단에 따라 설치되었는데, 유진오 박사의 설명에 의하면 이 조항의 논거는 크게 두 가지 측면에서 설명될 수

346) 1962년의 개정 「헌법」부터 1997년에 개정된 현행 「헌법」까지 감사원을 행정부 소속으로 명확하게 규정하고 있다.

347) 헌법학자들의 일반적 견해에 의하면, 영국 · 미국 · 독일 · 프랑스 등이 예산을 법률의 형식으로 제정하는 예산법률주의를 채택하는 데 반해 우리나라는 예산을 법률과 다른 특수한 형식으로 성립시킨다(김철수[2003], pp.751~752). 영국과 미국은 지출승인법(appropriation act)을 제정하여 예산에 법적 효력을 부여하기 때문에 예산을 'budget law'라고 부른다.

있다. 첫째, 국회는 국민의 세부담을 경감하는 입장에서 행정부를 견제해야 한다는 것이다. 둘째, 프랑스 제4공화정 의회의 경험으로 볼 때 예산편성에 대한 의회권한의 제한은 당연하다는 것이다.

영국 의회는 '증액 및 신비목 설치금지'에 대한 규칙을 채택하고 있었는데, 만약 내각이 마련한 예산안이 의회에서 부결되면 내각불신임으로 간주되어 의회해산 및 국민투표가 이어진다. 이에 반해 프랑스 제4공화정에서는 의회의 예산편성권이 인정되어 예산 증액 및 신비목 설치에 아무런 제한이 없었다. 이 때문에 프랑스 제4공화정에서는 재정운용이 방만하였다는 평가가 있다는 지적을 유진오 박사는 심각하게 수용하였던 것이다.[348]

「제헌헌법」의 재정 관련 조항들은 이후의 헌법 개정과정에서도 큰 변화 없이 그대로 채택되었다. 다만, 1960년 6월에 개정된 「헌법」은 내각책임제를 채택하였기 때문에 제71조에서 "신년도 총예산안을 그 법정기일 내에 의결하지 아니한 때에는 이를 국무원에 대한 불신임결의로 간주할 수 있다"는 규정을 포함하였다. 그리고 "국회가 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 몇 가지 경비를 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있다"는 준예산제도를 도입하였다.[349] 준예산제도는 이후 계속 채택되어 1987년에 개정된 현행 「헌법」에까지 이르고 있다.

「제헌헌법」의 10개 장(章) 중에서 한 개의 장(章)으로 구분된 재정(財政)에 대해 1950년도까지 하위 법률이 마련되지 않았다. 「제헌헌법」이 제정·공포된 이후에도 제100조의 "기존 법령 중 신「헌법」에 저촉되지 아니하는 것은 계속하여 그 효력을 가진다"는 조항에 근거하여 재정에 관한 일제강점기, 미군정, 과도정부의 각종 법령·훈령·통첩 등이 병용되었던 것이다. 이러한 상황을 인식하여 정부는 국가활동의 기본이 되는 「재정법」의 제정이 긴급한 과제임을 인식하여 정부수립 이후 이를 제정하고자 준비하였다. 그러나 이를 준비하는 과정에서 발발한 1950년의 6·25 전쟁으로 인하여 1951년 9월 24일 임시수도 부산에서 「재정법」을 제정하기에 이르렀다. 이어 1951년 12월 1일에 「재정법 시행령」이 대통령령으로 제정·공포되었으며 그 후 지출관 사무규정, 출납공무원 사무규정, 한국은행 국고금 취급규정 등이 제정됨으로써 대략적인 회계처리절차가 우리의 법령으로 확립되었던 것이다.

---

348) 프랑스 제4공화정은 제2차 세계대전 후인 1946년에 성립하였으나, 1958년 대통령의 권한을 강화하는 제5공화국 「헌법」이 제정되면서 그 막을 내렸다. 유진오 박사의 이러한 인식은 국회 본회의의 헌법안 독회에서 파악할 수 있다(옥동석[2004], p.130 참조).

349) 1960년 6월 개정된 「헌법」 제94조 제2항에는 다음과 같이 규정되어 있다. "국회가 전항의 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산이 의결될 때까지 다음 각 호의 경비를 전년도 예산에 준하여 세입의 범위 내에서 지출할 수 있다. 1. 공무원의 봉급과 사무처리에 필요한 기본적 경비, 2. 법률에 의하여 설치된 기관과 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무 있는 경비, 3. 전년도 예산에서 승인된 계속사업비."

2. 총량적 재정규율의 확립

총량적 재정규율의 확립과 관련하여 중요한 문제는 예산과정의 각 단계별로 집중화를 도모하는 것이다. 또한 재정준칙을 도입하는 것도 유용하다. 물론 이는 배분적 효율성 및 기술적 효율성의 제고와도 관계가 있지만, 이하에서는 총량적 재정규율 확립의 관점에서 살펴보기로 한다.

가. 예산과정과 총량적 재정규율

예산과정(budget process)이란 예산이 편성·집행되고 결산이 이루어지는 전 과정을 의미한다(표 4-23).

먼저 행정부가 다음 회계연도의 예산안을 편성하여 국회에 제출하면 국회는 이를 심의·결정한다. 행정부는 의결된 예산을 회계연도 중에 집행한다. 그리고 회계연도가 종료되면 행정부는 결산보고서를 작성하여 국회에 제출한다.

예산과정은 총량적 재정규율뿐 아니라 배분적 및 기술적 효율성 같은 다른 모든 측면에서 재정정책의 성과에 가장 중요한 영향을 미친다. 이 가운데 특히 총량적 재정규율과 관련하여 핵심적인 문제는 예산과정의 집중화(centralization)이다.[350] 즉, 다양한 이해관계자들의 요구가 국가 전체의 관점에서 적절히 통제되어 재정지출의 과도한 팽창이 방지되고 국가적 우선순위에 따라 예산이 배분될 수 있는 체제를 구축하는 것이다. 이러한 집중화는 행정부 예산편성, 국회 예산심의, 예산집행, 결산의 각 단계에서 필요한데, 우리나라는 비교적 집중화가 잘 유지되어온 것으로 평가된다.

첫째, 행정부 예산편성단계에서는 예산부처가 다른 부처에 비해 우위를 유지해왔다. 이는 다른 나라에서도 대개 목격되는 현상인데, 우리나라에서는 특히 예산부처의 장(長)이 경제부총리를 겸한 기간(1963~98년) 동안에 그 권한이 더욱 컸다. 경제부총리는 경제정책 전반을 기획·조정할 권한을 가지며 각부 장관 가운데 최선임 서열을 유지하기 때문이다.[351] 〈표 4-24〉는 중앙예산기관의 변천을 보여준다.

이러한 예산부처의 우위는 공유재의 비극(tragedy of commons)에 기인한 일선 부처의 과도한 예산요구를 억제하고 재정규율을 부과하는 데 효과적이었다. 그러나 1998년 이후에는 예산부처의 장이 경제부총리를 겸하지 못하게 되어 위상이 상대적으로 약화된 것으로 보인다.[352] 이에 더하여 일선 부처 업무의 복잡성과 정책이 요구하는 전문성이

---

350) von Hagen and Harden(1996) 및 고영선(2000b) 참조.

351) 여타 개발도상국에서 많이 목격되는 것은 기획기구(planning agency)와 예산기구(central budget office)가 분리되어 있고, 예산편성에 있어 전자는 자본지출을, 후자는 경상지출을 담당하는 현상이다. 이에 반해 우리나라에서는 양자를 통합한 형태로 예산당국이 유지되어왔다. 기획기구는 과감한 투자를 선호하는 경향이 있어 예산통제에 부정적인 영향을 미친다고 알려져 있다.

352) 경제부총리제도는 1998년 2월에 폐지된 후 2001년 1월에 부활되어 재정경제부 장관이 경제부총리를 겸하게 되었다. 그러나 당시에는 예산실이 재정경제부가 아닌 기획예산처에 속해 있었다. 2008년 2월 재정경제부와 기획예산처가 통합되어 기획재정부가 설치되었는데, 이와 함께 경제부총리제도는 다시 폐지되었다.

〈표 4-23〉 우리나라의 예산과정(2010년 기준)

단계	주요 업무	
	과거	현재
행정부 예산안 편성	– 예산안 편성지침 시달(3월 말) – 각 부처 예산요구서 제출(5월 말) – 정부 예산안 마련(6월 중순~8월 초) – 당정협의 및 예산자문회의(8월 중순~9월 초) – 국회 제출(10. 2)	– 국가재정운용계획 수립지침(전년도 12월 말) – 중기사업계획서 제출(1월 말) – 국가재정운용계획 시안 작성(1~3월) – 예산안 편성지침 및 지출한도 시달(4월 말) – 국무위원 재정전략회의(4월 말) – 각 부처 예산요구서 및 성과계획서 제출(6월 말) – 정부 예산안 마련(7~9월) – 당정협의 및 재정정책자문회의(9월) – 국회 제출(10. 2)
국회 예산 심의	– 정부 시정연설 – 소관 상임위원회 예비심사 – 예산결산특별위원회 종합심사: 공청회, 제안설명, 전문위원 검토보고, 종합정책 질의, 부별심사, 예산안조정소위원회 심사, 전체 회의 의결 – 본회의 심의 · 의결(12. 2)	
예산 집행	– 예산배정 및 예산재배정 – 지출원인행위 – 자금배정 – 신축적 예산 및 기금집행(이 · 전용, 이체, 이월, 계속비)	
결산	– 중앙관서결산보고서 작성(2월 말) – 국가결산보고서 감사원 제출(6. 10) – 국가결산보고서 국회 제출(9. 2)	– 좌동(2월 말) – 좌동(4. 10) – 좌동(5월 말)

자료: 반장식(2003); 기획재정부(2010a).

증가함에 따라 예산부처의 상대적 입지가 좁아지는 측면도 있다.

둘째, 국회 예산심의 단계에서는 행정부가 입법부에 대하여 우위를 지녔다. 무엇보다 「헌법」은 국회의 예산의결권을 입법권의 범주에서 제외시켰으며, 정부의 동의 없이는 예산을 증가시키거나 새로운 비목을 설치할 수 없도록 하였다. 또 감사원을 국회가 아닌 행정부 소속으로 하였다.

이러한 행정부의 우위는 국회의원들의 지역구 사업 챙기기와 같은 비합리적 행태를 억제하는 데 기여한 것으로 보인다. 실제로 지금까지 국회 예산심의단계에서 최종적으로 예산이 증액되는 경우는 많지 않았고 대개 소폭 축소되어 의결되었다.

물론 정치인들은 개인적·비공식적인 경로를 통해 정부의 예산안 편성에 영향을 미칠 수 있다. 또 예산안이 어느 정도 만들어지면 예산당국은 '당정협의'라는 이름으로 여당에 예산안을 설명하고 여당의 의견을 반영하는 공식적 절차를 거치는데, 이 과정에서 정치인들이 예산안 편성에 영향을 미치기도 한다.[353] 또 정치인들은 통상적인 입법활동의 일환으로 재정지출이 수반되는 법률을 발의·통과시킴으로써 예산당국이 불가피하게 예산을 배정할 수밖에 없도록 할 수도 있다. 이러한 정치인들의 영향력은 앞으로 정치환경이 권위주의에서 멀어질수록 더 커질 것으로 전망된다.

353) 당정협의 결과 예산안은 대개 소폭 증액된다(반장식[2003], p.93).

〈표 4-24〉 중앙예산기관의 연혁

조직	내용
기획처 예산국 (1948~55년)	– 대한민국 정부수립과 더불어 국무총리 직속기관인 기획처 소속으로 예산국 설치 • 기획처: 예산국, 경제계획국, 물동계획국(物動計劃局), 물가관리국 – 재무부는 세제 및 국고 담당 • 재무부: 리재국(理財局), 사세국(司稅局), 회계국, 세관국, 전매국
재무부 예산국 (1955~61년)	– 1954년 제2차 개헌으로 국무총리제가 폐지됨에 따라 1955년에 기획처를 부흥부로 개편 • 부흥부: 산업경제의 부흥에 관한 종합적 계획과 그 실시의 관리 · 조정에 관한 사무 담당, 기획국 · 조정국의 2국 9과로 구성 – 예산국은 재무부로 이관
경제기획원 예산국 · 예산실 (1961~94년)	– 1961년 5월 부흥부 폐지, 건설부로 기능 이관 • 건설부의 기획 · 조정 기능은 2개월 후 신설된 경제기획원으로 이관 – 1961년 7월 경제기획원 설립 • 건설부의 종합계획국 · 물동계획국, 내무부의 통계국, 재무부의 예산국을 흡수하여 4국 19과로 출범 – 1961년부터 경제장관회의 운영(의장: 경제기획원장) – 1963년 12월 경제기획원장을 경제기획원 장관으로 개칭, 부총리 겸임 – 1979년 예산국을 예산실로 승격
재정경제원 예산실 (1994~98년)	– 1994년 12월 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로 통합 • 재정경제원: 예산실, 세제실, 금융정책실, 국고국, 경제정책국, 대외경제국, 국민생활국 • 재정경제원 장관은 경제부총리 겸임
기획예산위원회와 예산청 (1998~99년)	– 1998년 2월 재정경제원이 재정경제부로 축소 개편 • 경제부총리 폐지 – 대통령 직속기관인 기획예산위원회와 재정경제부 외청인 예산청으로 예산기능 분리[1] • 기획예산위원회: 재정기획국, 정부개혁실 • 예산청: 예산총괄국, 경제예산국, 사회예산국, 행정예산국
기획예산처 예산실 · 재정운용실 (1999~2008년)	– 1999년 5월 기획예산위원회와 예산청 통합, 국무총리 소속의 기획예산처 설립 • 기획예산처: 정부개혁실, 예산실, 재정기획국, 예산관리국 – 2001년 1월 재정경제부 장관과 교육인적자원부 장관이 각각 경제부총리와 교육부총리로 승격 – 2005년 5월 예산실을 재정운용실로 개칭 • 예산과 기금을 통합 운영
기획재정부 예산실 (2008년)	– 2008년 2월 기획예산처와 재정경제부를 통합한 기획재정부 설치 • 기획재정부: 예산실, 세제실, 경제정책국, 정책조정국, 국고국, 재정정책국, 공공정책국, 국제금융국, 대외경제국 • 경제부총리 폐지

주: 1) 당초 대통령 직속의 중앙예산기관을 설립하려고 하였으나, 대통령의 권한 강화를 우려한 야당이 국회 심의과정에서 반대함에 따라 기형적 형태로 이원화.
자료: 예산청(1998); 반장식(2003); 기획재정부(2010a).

셋째, 예산집행단계에서도 상당히 엄격한 재정규율이 유지되어온 것으로 평가된다. 예산의 이용·전용과 이월은 제한적으로만 허용되어왔다. 또한 정부수립 이후 '국고통일의 원칙'에 따라 모든 수입과 지출은 재무부(현 기획재정부) 국고국이 관리하는 한국은행 국고계정을 통해서만 이루어질 수 있었다.[354] 국고국은 일선 부처의 국고금 사용을 엄격

354) 1951년 제정된 「재정법」은 제9조에서 "국회의장, 대법원장, 심계원장, 「정부조직법」에 의하여 설치된 행정기관의 장, 기타 법률에 의하여 설치되는 중앙행정기관의 장은 그 관장에 속하는 수입을 국고에 납부하여야 하며 직접 사용할 수 없다"고 규정하였다. 또 제43조에서 "재무부 장관은 지출에 관한 사무를 총괄한다"고 규정하였다. 한편, 제9조는 중앙행정기관의 장이 관장하지 않는 기금의 경우 국고통일의 원칙에서 제외될 수 있음을 의미한다.

히 통제해왔다. 예컨대, 일시적으로 국고금이 부족할 때 재정증권 발행이나 한국은행 일시차입을 통해 충당할 수 있었지만 그보다는 일선 부처에 자금배정을 거절하는 경우도 있었다.[355]

다른 개발도상국이나 체제전환국[356]에 비해 우리나라는 일찍부터 이런 통제체제를 잘 갖추어왔다고 말할 수 있다. 한편, 추가경정예산의 편성은 1950년대와 1960년대에 매우 빈번하였으나 1970년대 이후에는 대개 연간 1회에 그쳐 재정규율을 크게 위협하지는 않았던 것으로 보인다(그림 4-38). 최근에는 「국가재정법」의 제정으로 추경편성요건을 강화하고자 하였다.[357]

넷째, 결산단계에서 감사원은 비록 행정부 소속이라고 하더라도 상당한 독립성과 전문성을 바탕으로 그 임무를 잘 수행해온 것으로 평가된다. 감사원은 건국 직후 설치된 심계원(1948. 9)과 감찰위원회(1948. 8)[358]가 통합되어 1963년 3월에 설치되었으며, 그 임무는 결산의 확인, 회계검사, 직무감찰로 규정되었다.[359]

감사원은 회계검사와 직무감찰을 통해 예산의 적법한 집행과 공무원 비리의 예방에 크게 기여하였다. 이러한 효과적 감사기능 역시 여타 개발도상국에서는 찾아보기가 쉽지 않은 것이다.

---

355) 일시차입과 관련한 상기 「재정법」의 규정(제6조)은 다음과 같다. ① 국가는 국고금의 출납상 필요할 때에는 재정증권을 발행하거나 또는 한국은행으로부터 일시차입금을 할 수 있다. ② 전항의 재정증권과 일시차입금은 당해연도의 세입으로써 상환하여야 한다. ③ 재정증권의 발행과 일시차입금의 차입최고액은 필요한 각 회계에 대하여 매 회계연도마다 국회의 의결을 얻어야 한다.

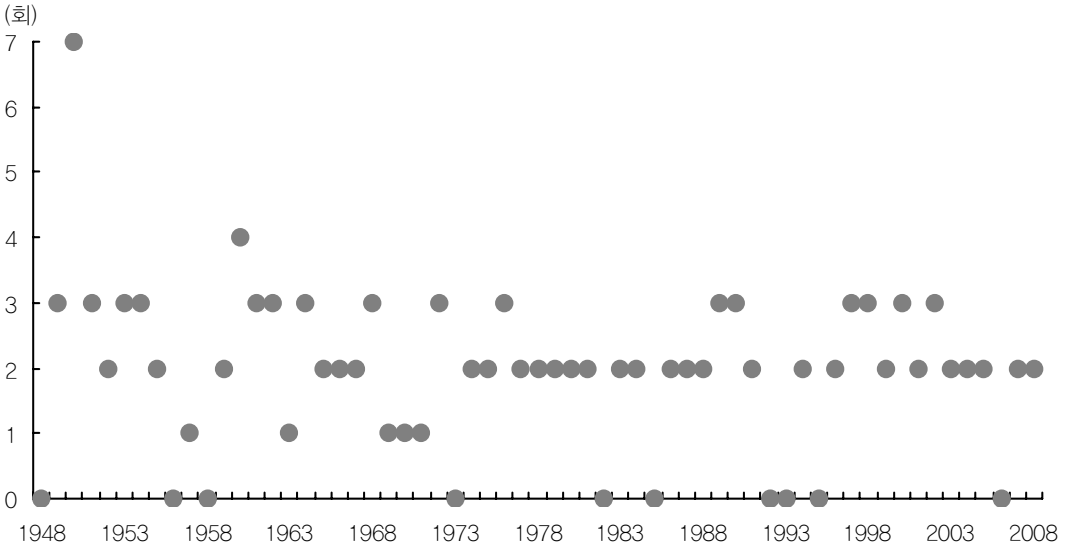
356) 이들 나라에서는 흔히 일선 부처가 국고계정을 통하지 않고 각각 차입 및 지출 활동을 하여 실제로 얼마나 많은 지출이 이루어지고 있는지, 그것이 적법한지 등을 파악하기 어려운 경우가 많다.

357) 2006년 제정되어 2007년 시행된 「국가재정법」에서는 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 경기침체·대량실업 등 대내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우 외에는 추가경정예산을 편성할 수 없도록 하였다(제89조). 그러나 2009년 2월에는 이 규정을 개정하여 상기 경우에 "추가경정예산을 편성할 수 있다"고 함으로써 제약을 크게 완화시켰다.

358) 1956년 11월부터 1960년 8월까지는 사정위원회.

359) 1963년 3월 제정된 「감사원법」 제21조는 "감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사와 이 법 및 다른 법률이 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하고, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선향상을 기한다"고 규정하였다.

[그림 4-38] 추가경정예산 편성횟수



자료: 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

나. 재정준칙

총량적 재정규율의 확립을 위해서는 재정준칙(fiscal rule)을 활용하는 것이 바람직하다. 우리나라에서도 이미 오래전부터 재정준칙이 존재해왔다고 할 수 있는데, 그것은 '세입 내 세출'의 원칙이다. 물론 여기에서 세입과 세출은 대개 일반회계에 국한된 것이어서 특별회계와 기금을 포함한 통합재정 기준의 세입 내 세출은 아니었다. 그럼에도 이 원칙은 재정규율 확립과 재정건전성 유지에 상당히 기여했던 것으로 추정된다. 예컨대, 1970~97년의 28년 동안 일반회계 적자보전을 위해 국채발행 또는 한은차입을 활용한 해는 5개 연도(1972년, 1980~83년)에 국한되었다.[360]

세입 내 세출의 원칙은 매년도 재정수지를 균형 또는 흑자로 유지한다는 원칙이다. 제2절에서 논의한 것처럼 이는 통제 가능성 및 경기조절기능의 측면에서 문제를 안고 있다. 이보다는 향후 몇 년간의 연도별 총지출을 고정하고 재정수지는 경기상황에 따라 변동하도록 하는 것이 보다 나은 전략이다. 이러한 중기적인 재정준칙은 예산부처의 상대적 위상이 과거에 비해 낮아진 현재에 더욱 필요하다. 일선 부처, 국회, 그리고 국민이 모두 합의하는 중기적 목표를 설정하고 이에 의해 매년도 예산을 편성하는 것이다.

만일 정부가 이러한 중기적 목표에 의한 재정운용이 너무 경직적이라고 판단하여 채택하지 않는다면, 최소한 국민들에게 재정 현황, 중기전망, 향후 전략을 체계적으로 설명하여 재정정책의 책임성을 확보할 필요가 있다. 이는 흔히 '중기재정관리체계(medium-term expenditure framework)'라고 불린다.

360) 반장식(2003), p.115.

정부가 2004년에 처음 작성·공표한 '국가재정운용계획'은 중기재정관리체계의 도입을 위한 시도라고 할 수 있다. 사실 이전에도 유사한 시도가 있었는데, 예산당국이 1982년부터 수립한 '중기재정계획'이 그것이다. 그러나 이는 추상적인 투자방향만을 제시하였고, 단년도 예산편성과의 연계성이 미약하였으며, 외부에 공개되지 않는 재정당국의 내부 참고자료였다는 한계가 있었다. 그러다가 1997년 외환위기 이후 재정건전화가 중요한 과제가 되면서 중기재정계획의 중요성이 다시금 인식되기 시작하였다. 이에 따라 1999~2002년의 4년 단위 중기재정계획이 수립되었으나, 일선 부처와의 실무적 협의가 거의 없어 국무회의의 심의과정에서 각 부처의 반발로 유명무실화되었다.

2003년 이후 정부는 중장기적 시계에서 국가재원을 보다 전략적으로 배분하고 국정과제의 추진을 체계적으로 뒷받침하기 위해 국가재정운용계획 수립작업을 추진하였다. 추상적인 투자방향만을 제시하던 종래의 중기재정계획과 달리 국가재정운용계획은 재정수지·국가채무 등 총량목표와 구체적인 재원배분계획을 제시하였다. 정부는 또한 재정운용의 참고자료로만 사용하던 관행에서 벗어나 국가재정운용계획을 단년도 예산 및 기금운용계획의 기본 틀로 사용하고자 하였다. 계획의 포괄범위도 넓혀 종래 일반회계, 특별회계 등 예산 중심에서 예산과 기금을 망라하는 통합재정 기준으로 작성하였다. 계획 수립단계에서 민간전문가들을 참여시키고, 1차적인 작업 결과를 대통령이 주재하고 장관들이 참석하는 '재원배분회의(후에 '재정전략회의'로 명칭 변경)'에서 논의하며, 최종안을 예산안과 함께 국회에 보고하도록 하였다. 〈표 4-25〉는 2009년에 작성된 『2009~2013 국가재정운용계획』의 수립과정을 설명한 것이다.

지금까지 국가재정운용계획은 재정정책에 관한 정부와 국민 사이의 의사소통 경로로서 의미 있는 역할을 수행하였다. 정부는 이를 통해 재정관리전략을 국민들에게 밝혔고, 그 적절성에 대한 논의가 신문지상 등에서 공개적으로 이루어질 수 있었다. 이는 정책의 합리성 제고뿐 아니라 투명성 및 민주성 확보 측면에서도 바람직한 것이다. 그러나 다른 한편으로 국가재정운용계획의 부족한 점도 지적되고 있는데, 대표적인 것으로는 재정총량 전망치가 매년 바뀌면서 그 이유에 대한 설명이 제대로 제공되지 않는 점을 들 수 있다.

[그림 4-39]는 관리대상수지 전망치의 예를 보여준다. 2004년에 수립된 『2004~2008 국가재정운용계획』에서는 2008년에 수지균형을 달성할 전망이었으나 다음 해에는 균형달성 시점이 2010년 이후로 미루어졌다. 그 다음에도 계속 미루어지다가 『2008~2012 국가재정운용계획』에서는 균형달성 시점이 2012년이 되었다. 그러나 글로벌 금융위기로 인해 『2009~2013 국가재정운용계획』에서는 다시 2014년 이후로 미루어졌다.

이처럼 수지가 악화되는 방향으로만 전망이 바뀌어온 것은 전망과정에서 체계적인 편의(systematic bias)가 작용하였을 가능성을 시사한다. 예컨대, 정부가 지나치게 낙관적인 수준의 경제성장이나 현실적으로 불가능한 수준의 지출억제를 상정하였을 가능성이 있다. 더 큰 문제는 전망 수정의 원인이 무엇인지 정부가 설명하지 않음에 따라 정부 전망에 대한 국민들의 신뢰가 낮아지고 있다는 것이다. 향후 이런 측면에서 국가재정운용계획을 보완해나가는 동시에, 보다 강력한 형태의 재정준칙을 도입할 필요성에 대해서도 논의할 필요가 있다.

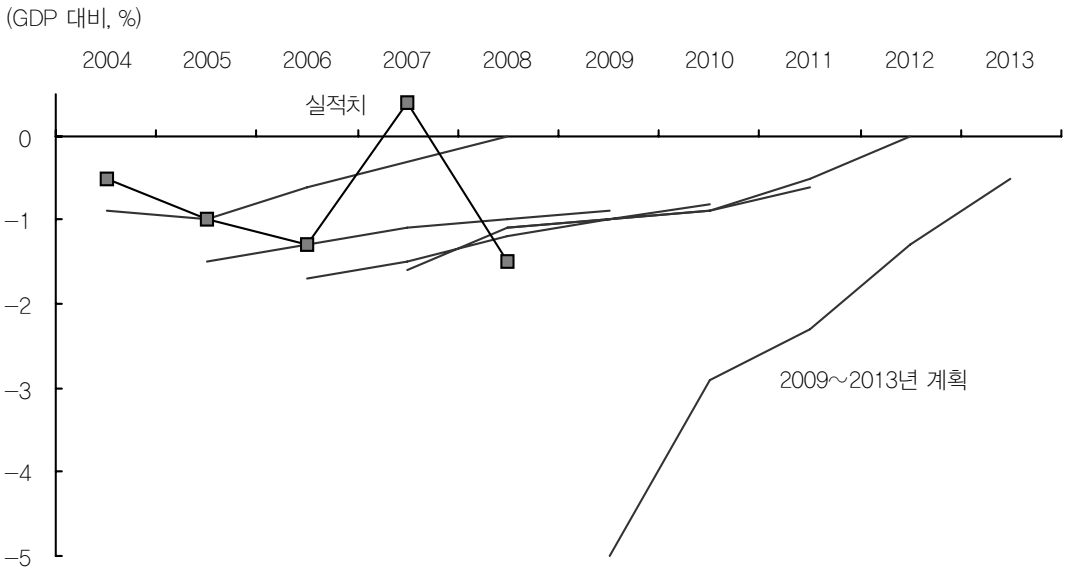
〈표 4-25〉 국가재정운용계획 수립절차(2009년)

단계	내용
국가재정운용계획 수립지침 통보	– 기획재정부 장관은 계획의 정확성 · 일관성을 위해 2008년 12월 31일까지 '국가재정운용계획 수립지침'을 중앙관서의 장에게 통보 • 수립지침에는 향후 재정운용여건, 중기 재정정책방향 및 재정투자 중점을 비롯하여 사업반영 원칙, 작성방법 등을 제시
중기사업계획서 제출	– 중앙부처의 장은 향후 5년간의 신규 사업과 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 마련하고 1월 31일까지 기획재정부에 제출
작업반 운영 및 공개토론회 개최	– 2월부터 분야별로 정부 · 연구소 · 학계 및 민간전문가로 작업반을 구성하여 운영하면서 주요 정책과제, 투자방향, 제도개선에 대해 논의 • 2009년에는 총괄분야, R&D, 산업 · 중소기업, 보건 · 복지 등 12개 분야 작업반을 구성 • 분야별 공개토론회를 개최하여 작업반의 논의 결과에 관한 각계각층의 다양한 의견을 수렴
국가재정운용계획 시안 마련 및 재정전략회의 개최	– 4월까지 각 부처의 중기사업계획을 토대로 그간의 논의 결과를 반영하여 재정당국은 국가재정운용계획 시안을 마련하고 국무위원 재정전략회의를 통해 논의 • 향후 5년간의 재정규모, 재정운용기조, 분야 · 부문별 재정운용방향, 주요 재정이슈 등을 구체화
예산안 편성	– 공개토론회와 재정전략회의에서 논의된 주요 정책과제를 바탕으로 관계 부처 간 협의를 거쳐 예산안을 편성
국회 제출	– 의견수렴 및 조정 결과와 거시경제여건 변화 등을 반영하여 최종적으로 국가재정운용계획을 작성하고 회계연도 90일 전까지 예산안과 함께 국회에 제출

자료: 기획재정부(2010b).

[그림 4-39] 국가재정운용계획상의 관리대상수지 전망

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『국가재정운용계획』, 각년도.

3. 배분적 효율성의 제고

배분적 효율성의 제고와 관련하여 그동안 진행된 중요한 제도 변화로는 특별회계 및 기금의 정비와 총액배분자율편성제도의 도입을 들 수 있다.

가. 특별회계 및 기금

「국가재정법」에 의하면 중앙정부의 예산은 일반회계와 특별회계로 구성된다(제4조). 그러나 정부의 재정활동은 일반회계 및 특별회계를 통해서만 이루어지는 것은 아니고, 다수의 기금을 통해서도 이루어진다. 이러한 특별회계와 기금의 1차적 목적은 특정한 자금을 특정한 용도에 지정함으로써 재원이 안정적으로 확보될 수 있도록 하는 데 있다. 일반회계, 특별회계, 기금의 특징은 〈표 4-26〉에 설명되어 있다. 통합재정지출 및 순융자에서 특별회계와 기금이 차지하는 비중은 외환위기 직후에 50%를 넘어서기도 하였으며, 최근에도 약 40%에 달하고 있다(그림 4-40).

일반회계와 별도로 운영되는 특별회계와 기금에 대해서는 그동안 많은 문제가 제기되어왔다.[361] 첫째, 수많은 회계와 기금으로 인해 재정구조가 복잡해지고 불투명해진다. 특히, 회계와 기금 간에 자금의 전출입이 매우 많고, 유사한 사업을 여러 회계 및 기금에서 각각 수행함에 따라 분야별 재원배분상황을 파악하기 곤란해진다. 둘째, 칸막이식 자금구조로 인해 재정운용의 효율성이 저하된다. 이는 특정한 자금을 특정한 용도에 지정함에 따라 발생하는 것이다. 특별회계와 기금은 목적세나 부담금을 재원으로 하여 특정 사업을 수행하는 경우가 많다. 그런데 상황이 바뀌어 재원이 확보되었음에도 불구하고 필요 없는 사업을 계속 수행하여 재원배분의 효율성을 저하시킬 수 있다. 셋째, 2001년 말의 「국회법」 개정 이전까지 기금운용계획서는 국회의 심의·의결을 받지 않는 예산외계정(off-budget account)이었다. 명백한 재정활동임에도 불구하고 국회의 통제를 받지 않는 것은 민주적 통제의 원칙을 위배하는 심각한 문제였다.

이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 지속적인 노력을 기울여왔다(표 4-27). 기금제도가 1962년에 처음 도입될 당시에는 중앙관서의 장이 전적인 재량을 가지고 기금을 운용할 수 있었으나, 이후 예산당국과 국회의 통제가 점차 강화되는 방향으로 제도가 바뀌었다. 1973년에는 「예산회계법」이 두 차례 개정되었는데, 개정된 법에서는 기금을 관리하는 중앙관서의 장이 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 하였다. 또 정부가 기금운용계획서와 기금결산보고서를 세입·세출의 예산안 및 결산과 함께 국회에 제출하도록 하였다.

1991년 말에는 「기금관리기본법」이 제정되어 1992년부터 시행되었는데, 동법은 기금관리주체와 경제기획원 간의 기금운용계획 협의절차를 도입하였다. 이에 따라 기금운용계획은 경제기획원 협의, 국무회의 심의, 대통령 승인, 국회 제출의 절차를 거치게 되었다. 기금운용계획의 변경 역시 주요 항목 지출금액의 50% 이상에 해당할 경우 동일한

361) 한국개발연구원, 「특별회계 및 기금 정비방안에 관한 공청회」, 2004. 9. 13.

협의 및 승인 절차를 거치도록 되었다.

2001년 말에는 「기금관리기본법」과 「국회법」이 개정되었는데, 이에 따라 금융성기금을 제외한 모든 기금의 운용계획은 2002년 이후 세입·세출예산과 마찬가지로 국회의 심의·의결을 거치도록 되었다. 마침내 기금이 예산계정(on-budget account)이 된 것이다. 또 주요 항목 지출금액의 자율적 변경범위는 2002년 이후 30%, 2007년 이후 20%로 축소되었다. 2004년 이후에는 금융성기금도 국회의 의결을 받도록 규정되었다.

정부는 기금의 통폐합을 위해서도 꾸준한 노력을 기울였다. 1993년 말에는 「기금관리기본법」이 개정됨에 따라 동법의 별표에 명시되지 않는 한 일선 부처가 기금을 설치할 수 없도록 되었다. 이후 기금 수는 1994년 초 114개에서 1996년 말 76개로 3년 사이에 38개 줄어들었다(표 4-28).

2003년 말에는 다시 동법이 개정되었는데, 개정된 법은 일선 부처가 기금을 신설하고자 하는 경우 계획서를 제출하여 기획예산처의 심사를 받도록 하였고, 신설이 인정되는 요건을 나열하였다(표 4-27).

이와 더불어 '기금존치평가'를 도입하여, 기획예산처가 매 3년마다 기금의 존치 필요성을 평가하고 그 결과를 반영하여 기금을 정비할 수 있도록 하였다. 기금존치평가는 2003년과 2006년에 시행되었다.[362]

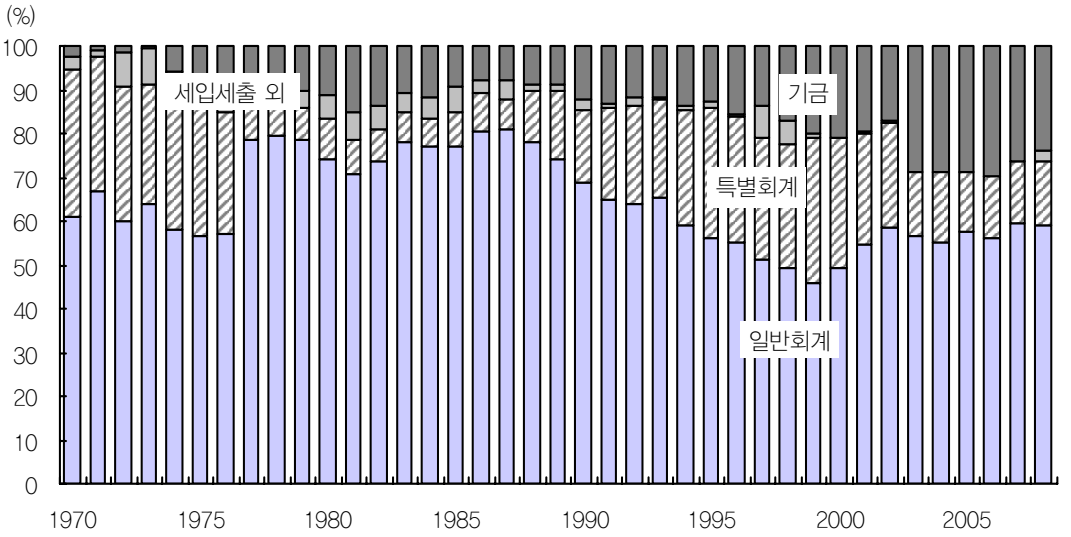
〈표 4-26〉 기금과 예산의 비교(2010년 기준)

	예 산		기 금
	일반회계	특별회계	
설치사유	– 국가 고유의 일반적 재정활동	– 특정 사업 운영 – 특정 세입으로 특정 세출 충당	– 특정 목적을 위해 특정 자금을 운용
재원조달 및 운용 형태	– 조세수입으로 무상급부사업 수행	– 조세, 부담금 등의 수입으로 무상급부, 융자사업 등 수행	– 부담금, 출연금 등의 수입으로 융자사업 등 수행
확정절차	– 부처의 예산요구 – 기획재정부가 정부예산안 편성 – 국회 심의·의결로 확정	– 좌동	– 기금관리주체가 기금운용계획(안) 수립 – 기획재정부 장관과의 협의·조정 – 국회 심의·의결로 확정
집행절차	– 합법성에 입각하여 엄격히 통제 • 예산의 목적 외 사용 금지 등	– 좌동	– 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장
수입과 지출의 연계	– 특정 수입과 지출의 연계 배제	– 특정 수입과 지출의 연계	– 특정 수입과 지출의 연계
계획 변경	– 추경예산 편성	– 좌동	– 주요 항목 지출금액의 20% 이상 변경 시 국회의결 필요
결산	– 국회의 결산심의와 승인	– 좌동	– 좌동
개수	1개	18개	63개

자료: 기획재정부(2010a).

362) 이와 함께 1999년부터 기금의 사업운영·자산운용 등을 평가하는 '기금운용평가'가 매년 실시되고 있다. 기금운용평가는 1999년 말에 법제화되었다.

[그림 4-40] 통합재정지출 및 순융자에서 차지하는 비중



자료: 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각년도.

〈표 4-27〉 기금 관련 제도 변화

연도	제도 변화
1951	– 1951년에 공포된 「재정법」에서는 회계를 일반회계와 특별회계로만 구분
1962	– 「재정법」을 대체하여 1961년 말 제정된 「예산회계법」에서는 제89조에서 일반회계와 특별회계로 구성된 세입세출예산과 별도로 특별기금의 설치를 규정 • 기금은 경제기획원과 국회의 심의를 거쳐야 하는 세입 · 세출예산과 달리 중앙관서 장의 전적인 재량에 속함.
1973	– 기금을 관리하는 중앙관서의 장이 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 하는 규정을 「예산회계법」 제89조에 추가(2월) – 정부가 기금운용계획서와 기금결산보고서를 세입 · 세출의 예산안 및 결산과 함께 회계연도마다 국회에 제출하도록 개정(12월)
1989	– 「예산회계법」의 전반적 조문 배열 및 편제 정리 시 기금제도의 중요성을 감안하여 제89조를 제7조로 옮겨 배치(3월) • 기금제도가 출범할 당시에는 기금의 개수가 3개에 불과하였으나 이후 대폭적으로 증가하여 1980년대 후반에는 90여 개를 상회
1992	– 1991년 말에 「기금관리기본법」을 제정하여 기금제도 전반의 기본적 원칙과 기준에 관한 사항을 규정 – 동법의 적용대상: '정부관리기금(중앙관서의 장)'과 '민간관리기금(그 외의 기금)' 중 다음의 요건을 충족하여 대통령이 정하는 기금 • 기금재원 대부분이 법률의 규정에 의한 민간부담금으로 조성되고 사업내용상 공공성이 큰 기금 • 기금재원의 전부 또는 일부를 정부가 출연하고 사업내용상 공공성이 큰 기금 – 이들 기금에 대한 통제권을 경제기획원에 부여 • 기금운용계획은 경제기획원 장관과의 협의와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 확정 • 기금관리주체가 기금운용계획의 지출계획을 주요 항목 지출금액의 50% 이상 변경할 경우에는 동일한 절차를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 함.
1994	– 1993년 말에 「기금관리기본법」을 개정 – 그 이전에는 개별 법률에 따라 기금이 설치될 수 있었지만 1994년 이후에는 본 법의 별표에 명시되지 않는 한 기금 설치가 불가 – 정부관리기금과 민간관리기금이라는 명칭이 오해의 소지가 있기 때문에 전자를 '공공기금'으로, 후자를 '기타기금'으로 개명 – 공공기금이 부담하는 국채발행 및 차입금의 한도액을 예산총칙에 규정하여 다른 국채 및 차입금과 함께 국회의 의결을 받도록 함. • 종전에는 기금의 부담으로 발행하는 국채에 대해 각각의 국채별로 국회의 의결을 받았으며 차입금의 한도액에 대해 제한이 없었음.

〈표 4-27〉의 계속

	제도 변화
2000	– 1999년 말에 「기금관리기본법」을 개정 – 기타기금 중 일부(공무원연금기금, 사학연금기금, 중소기업창업 및 육성지원기금 등)를 공공기금으로 전환 – 기획예산처 장관은 회계연도마다 기금의 운용실태를 조사하여 평가하고, 그 결과를 국무회의에 보고한 후 기금결산과 함께 국회에 제출하도록 함.
2002	– 2001년 말에 「기금관리기본법」과 「국회법」을 개정 – 공공기금과 기타기금의 구분을 없애고 기금으로 일원화 – 금융성 기금을 제외한 모든 기금의 기금운용계획안과 기금결산은 국회의 의결을 거쳐야 함. • 국회 심의대상에서 금융성기금 10개를 제외한 것은, 이들이 금융정책의 수단이므로 통합재정에 포함될 이유가 없다고 판단하였기 때문 – 기금관리주체가 기금운용계획의 지출계획을 주요 항목 지출금액의 30% 이상 변경할 경우 국회의 의결을 얻어야 함.
2003	– 「국회법」을 개정하여 예산결산특별위원회의 기능을 '예산안과 결산의 심사'에서 '예산안, 결산, 기금운용계획안 및 기금결산의 심사'로 확대
2004	– 2003년 말에 「기금관리기본법」을 개정 – 금융성기금의 기금운용계획안과 기금결산도 국회의 의결을 거치도록 함. – 금융성기금에 대해서는 자율적 변경범위를 50% 이하로 규정. 단, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 대하여는 30% 이하를 적용 – 중앙관서의 장이 기금을 신설하고자 하는 경우 기금 신설에 관한 계획서를 제출하여 기획예산처 장관의 심사를 받도록 함. • 기금의 신설이 인정되는 경우는 다음으로 제한 ① 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있는 경우 ② 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요한 경우 ③ 일반회계나 기존의 특별회계 또는 기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 효과적인 경우 ④ 중장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 경우 • 신설의 적합성은 기금정책심의회에서 심의 – 기획예산처 장관은 매 3년마다 기금의 존치 여부에 대한 평가를 실시 – 기획예산처 장관은 기금의 여유자금의 효율적인 관리 · 운용을 위하여 각 기금관리주체가 예탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합운용하게 할 수 있음.
2007	– 2006년 기존의 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」을 폐지하고 「국가재정법」을 제정 – 주요 항목 지출금액의 자율적 변경범위를 축소 • 금융성기금 이외의 기금은 20%, 금융성기금은 30%(단, 경상경비는 20%) – 회계 · 기금 간 여유재원의 전입 · 전출 허용

〈표 4-28〉 기금 신설 및 정비 추이

(단위: 개)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
기존 기금	114	106	99	76	75	76	75	65	61
신설	6	4	4	3	3	2	0	1	2
정비	–14	–11	–27	–4	–2	–3	–10	–5	–8
정비 후 기금 수	106	99	76	75	76	75	65	61	55
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		계
기존 기금	55	61	60	60	61	62	60		
신설	6	2	3	1	1	0	4		42
정비	0	–3	–3	0	0	–2	–1		–93
정비 후 기금 수	61	60	60	61	62	60	63		

자료: 기획예산처, 「기금제도 개선방안」 보도자료, 1999. 6. 29; 기획재정부, 『기금현황』, 각년도.

특별회계 역시 그동안 신설과 폐지를 거듭하였다. 특별회계의 수는 1948년 2개에서 출발하여 1970년 29개로 정점에 달하였다가 이후 감소하였다(그림 4-41). 특히, 1977년에는 24개에서 18개로 줄어들었다.[363] 특별회계의 수는 1990년대 초에 다시 급증하였는데, 당시 신설된 특별회계로는 교육환경개선(1990년), 토지관리 및 지역균형개발(1990년), 지방양여금 관리(1991년), 지방교육양여금 관리(1991년), 농어촌 구조개선(1992년), 자동차교통 관리개선(1993년), 농어촌특별세 관리(1994년), 국유재산 관리(1994년), 도로 등 교통시설(1994년)특별회계[364] 등이 있다. 2000년대 들어서는 책임운영기관(2000년), 국가균형발전(2005년)특별회계[365] 등이 신설되는 가운데 특별회계의 수는 큰 변화가 없었으나, 2006년에 대폭적인 특별회계 정비가 이루어져 2007년에 16개로 줄어들었다.[366]

정부는 2007년에 「국가재정법」을 제정하면서 기금과 유사하게 특별회계 신설에 대한 심사절차를 도입하였다. 즉, 일선 부처가 특별회계를 신설하고자 하는 때는 계획서를 기획재정부에 제출하여 심사를 요청하도록 하고, 신설이 인정되는 경우를 법에 나열하였다.[367] 또한 회계·기금 간 여유재원의 전입·전출이 가능하도록 함으로써 칸막이식 재정운영의 문제점을 극복하고자 하였다.[368]

이러한 노력에도 불구하고 2010년 현재 18개의 특별회계와 63개의 기금이 존재한다. 이 가운데는 국민연금기금과 같이 불가피하게 일반회계와 별도로 운영될 필요가 있는 것도 있지만, 일반회계와 구분하기 어려운 사업적 성격의 것들도 많다. 앞으로 이러한 특별회계 및 기금의 정비가 계속 추진되어야 할 것이다. 그러나 2006년의 특별회계 및 기금 통폐합과정[369]에서 보았듯이 이해관계자들의 반발을 극복하는 일은 매우 어려울 것이다.

---

363) 1977년에 폐지된 특별회계로는 국민생명 및 우편연금(농협으로 이관), 경제개발(투자계정은 일반회계로, 융자계정과 대충자금계정은 자금관리특별회계의 자금운용계정 및 대충자금계정으로 승계), 재정차관자금(자금관리특별회계의 차관자금계정으로 승계), 청구권자금관리(징수금계정은 일반회계로 통합, 차관계정은 자금관리특별회계의 청구권자금계정으로 승계), 정부청사조정(일반회계로 통합), 도로정비사업(일반회계로 통합), 서울대학교시설확충(일반회계로 통합), 국립종축장관리(일반회계로 통합)특별회계가 있으며, 신설된 것으로는 자금관리특별회계가 있다.

364) 도로사업(1989년) 및 도시철도사업(1991년) 특별회계를 폐지하고 각 계정으로 통합한 것.

365) 지방양여금관리, 농어촌 구조개선, 토지관리 및 지역균형개발, 농어촌특별세관리특별회계 일부 통합.

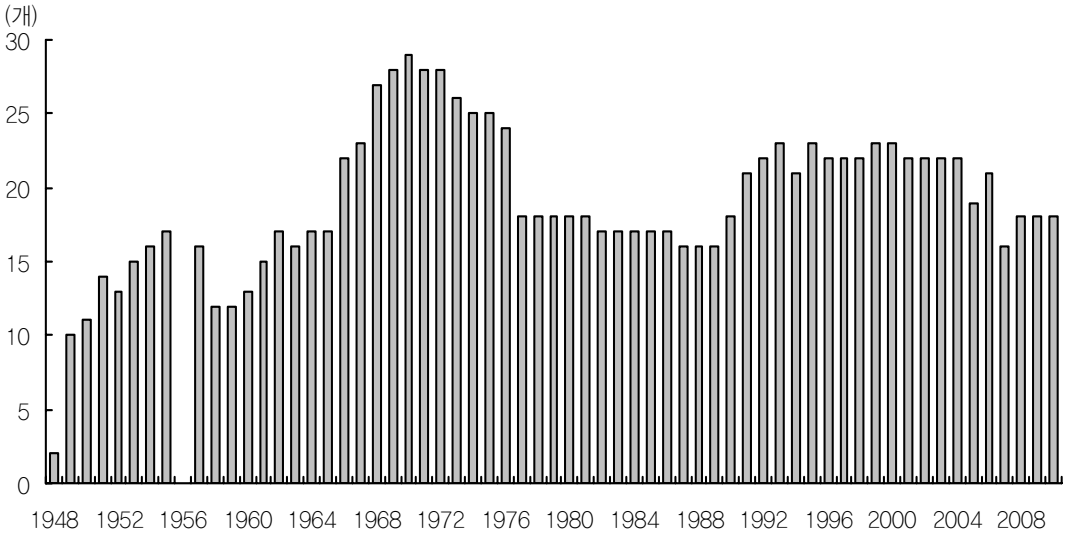
366) 2007년 폐지된 특별회계로는 통신사업(우편사업특별회계 및 우체국예금특별회계로 분리), 군인연금(군인연금기금과 통합), 농어촌특별세관리(농어촌구조개선특별회계로 통합), 재정융자(공공자금관리기금과 통합), 특허관리(책임운영기관특별회계로 전환), 자동차교통관리개선, 국유재산관리특별회계가 있다. 그리고 신설된 것으로는 우편사업, 우체국예금, 국방·군사시설이전특별회계가 있다.

367) 이는 ① 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적인 경우, ② 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있는 경우이다.

368) 「국가재정법」 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ① 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다.

369) 대통령 자문기구인 정부혁신지방분권위원회는 2004년 5월에 작업에 착수한 후 수차례에 걸친 공청회 및 관계 부처 협의를 거쳐 특별회계 및 기금 정비방안을 마련하여 정부에 제출하였다. 정부는 이

[그림 4-41] 특별회계 수



자료: 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

나. 총액배분자율편성

다른 많은 나라와 마찬가지로 우리나라에서도 예산편성은 일선 부처에서 사업별로 예산을 요구하고 예산당국이 지출비목을 자세히 심사하여 반영 여부를 결정하는 방식으로 이루어졌다. 이러한 방식은 재정규모가 작고 사업 수도 많지 않았던 과거에는 예산배분의 효율성을 확보하는 데 유용하였다. 그러나 재정규모가 팽창하고 각 분야의 사업이 복잡화・전문화되면서 예산당국이 일선 부처의 모든 사업을 일일이 검토하는 일은 물리적으로 어려워졌다. 또 일선 부처는 일단 과도하게 예산을 요구하고 예산당국은 이를 대폭 삭감하는 관행이 고착되어, 예산편성과정에 불필요하게 많은 시간과 노력이 투입되고 예산배분도 합리적으로 이루어지지 않을 가능성이 있었다.

이러한 예산편성방식은 또한 정책우선순위에 따른 재원배분의 전략적 조정을 어렵게 하는 단점도 안고 있었다. 이러한 문제를 극복하기 위한 방안으로 예산의 총액배분자율편성제도(top – down budgeting)가 도입되었다. 정부는 2003년에 조달청・국세청・관세청・공정거래위원회 등 4개 기관에 이 제도를 시범 실시한 후 2004년에 이를 모든 부처에 도입하였다.

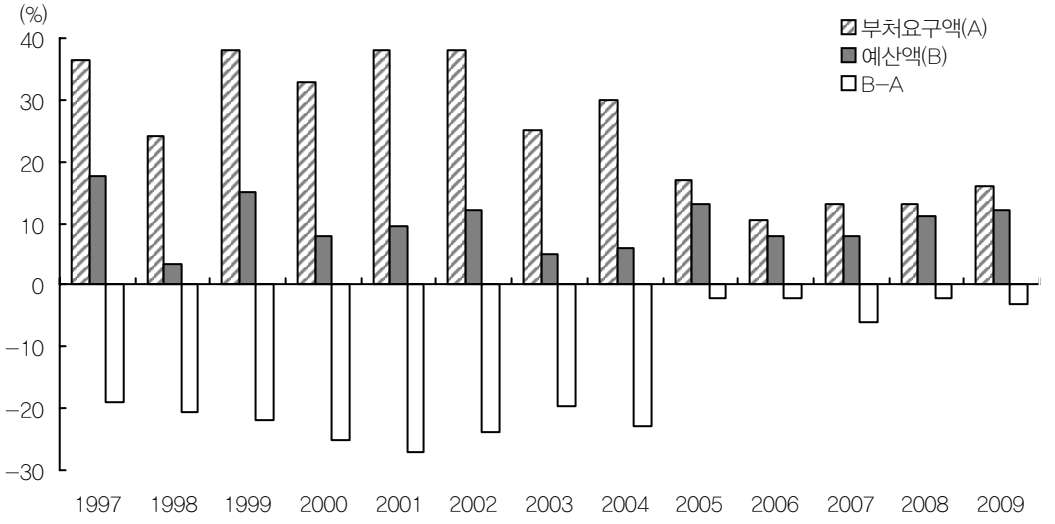
에 따라 폐지・통합・이관・분리 등을 통해 특별회계를 19개에서 11개로 축소하고 기금을 57개에서 50개로 축소하는 방안을 2005년 5월 대통령 주재 관계장관회의에서 확정하였다. 그러나 이후 법률 개정과정에서 이해관계자들의 반발로 인해 폐지대상 6개 특별회계 가운데 2개가 폐지되지 않았다. 또 폐지대상 7개 기금 가운데 5개가 폐지되지 않았다. 이러는 가운데 새로운 특별회계 및 기금이 계속 도입되어 전체적으로 성과가 기대에 미치지 못하였다.

총액배분자율편성제도하에서 정부는 매년 1~4월 중에 거시경제 전망과 중장기 재정소요, 국가적 우선순위, 주요 사업 투자계획 등을 감안하여 부처별 지출총액 및 분야별 사업비규모를 결정한다. 최종적으로는 모든 국무위원이 참여하는 재정전략회의에서 지출총액→분야별 한도→부처별 한도 순으로 합의하게 되며, 합의된 지출한도는 4월 말부터 5월 초 사이에 각 부처에 통보된다. 그러면 일선 부처는 지출한도 내에서 세부사업별로 재원을 배분하여 예산을 요구하게 된다.

총액배분자율편성제도의 도입으로 기획재정부는 과거와 달리 거시적 관점에서의 재원배분이나 제도개선 등의 문제에 더 집중하고, 일선 부처는 구체적인 사업예산의 편성에 보다 많은 재량을 발휘할 수 있게 되었다. 특히, 부처 예산담당자들은 사업의 우선순위를 결정하고, 부처 내 실국 간의 의견과 외부 이해관계자의 의견을 조정하여 부처 내 재원배분을 확정하는 역할을 담당하게 되었다.

총액배분자율편성제도가 제대로 시행되고 있으며, 당초 의도하였던 여러 가지 효과를 거두고 있는지는 명확하지 않다. 일단 일선 부처가 과도하게 예산을 요구하는 관행은 사라진 것으로 보인다. [그림 4-42]에 의하면, 일반회계 기준으로 부처예산요구액 증가율과 예산액 증가율 사이의 차이는 과거 20%p 내외에 달했으나, 총액배분자율편성제도가 처음 적용된 2005년 예산 이후 5%p 미만으로 하락하였다. 그러나 지출한도를 정하기 이전 단계에서는 신규 사업 도입을 둘러싼 예산당국과 일선 부처 사이의 갈등이 여전히 계속되고 있다. 이런 상황을 막기 위해서는 국가재정운용계획을 통해 중기적인 지출상한선을 미리 설정해두어야 한다. 그러나 현재 국가재정운용계획은 이러한 중기적 관점의 경성예산제약(hard budget constraint)을 일선 부처에 부과하지 못하고 있다.

[그림 4-42] 부처예산요구액 증가율과 예산액 증가율



주: 일반회계 기준. 증가율은 모두 전년도 예산액 대비.
자료: 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

4. 기술적 효율성의 제고

기술적 효율성을 확보하기 위해서는 예산심의과정에서 효과적·효율적인 사업은 선정하고 낭비적인 사업은 배제해야 한다. 또한 사업집행을 적절히 관리해야 하며, 민간의 창의를 활용하는 방법을 강구해야 한다. 사업의 성과관리 역시 중요한 문제다. 아래에서는 이런 관점에서 예산심의회제도, 총사업비관리제도, 사회기반시설 민간투자제도, 재정사업 성과관리를 살펴보기로 한다.

가. 예산심의회

우리나라의 예산과정에 대한 설명에서 반드시 언급되어야 할 것이 예산심의회이다. 예산심의회는 예산의 적절성을 검토하는 예산실 내부의 협의체로서 예산편성기간 중에 운영된다. 이 제도는 1983년 예산을 편성하면서 1982년에 도입되었다. 그 이전에는 예산실 각 부처담당과의 예산편성안이 담당사무관 → 담당과장 → 당국장 → 예산총괄심의관 → 예산실장으로 이어지는 계층적 결재경로를 따라 검토되고 결정되었다. 이 과정에서 여러 분야의 사업을 서로 비교하고 예산배분의 우선순위를 설정하는 일은 예산총괄심의관 및 예산실장의 몫이었다. 이에 반해 예산심의회 체제에서는 예산실 과장급 이상의 직원이 한자리에 모여 집합적 의사결정을 통해 사업 간 예산배분의 우선순위를 설정하게 된다. 당초에 예산심의회는 예산실장이 주재하고 예산총괄심의관 및 분야별 예산심의관 3인,[370] 예산실의 모든 과장, 예산총괄과의 사무관 및 부처담당과의 사무관이 참석하였다. 이 자리에서 부처담당과의 사무관이 부처 예산요구에 대한 자신의 판단 결과를 설명하면 참석자들이 토론을 거쳐 타당성을 검토하고 예산반영 여부를 결정하였다. 이후 예산심의회에 참여하는 과장급 직원 중 부처담당과의 과장은 점차 제외되고 재원관리 총괄 또는 편성기준 작성을 담당하는 과장들만 남았지만 기본구조는 지금까지 유지되고 있다.

문희갑(1984)은 예산심의회제도의 도입배경을 다음과 같이 설명하였다. 첫째, 모든 예산편성 담당자들이 한자리에 모여 불요불급한 예산을 대폭 삭감해나감으로써 예산개혁 및 동결예산 편성 등에 대한 공감대를 형성하는 장(場)이 필요하였다. 둘째, 예산 삭감으로 인한 각 부처 등 외부로부터의 각종 압력에 공동으로 대처하기 위해서는 특정 예산 삭감에 대한 공동책임 및 익명성 보장이 요구되었고, 이를 위해서는 담당관실별 조정방식보다는 합의제 형식인 예산심의회방식이 더 효과적이었다. 셋째, 개별 부처가 아닌 전체적인 시각에서 모든 예산사업을 심의함으로써 투자 우선순위를 전면적으로 재점검함과 동시에 각 부처 간 예산의 불균형을 시정하는 것이 중요한 과제였으며, '폐지할 사업,' '축소할 사업,' '현상 유지할 사업,' '강화할 사업' 등으로 분류하여 재원배분을 전면적으로 재편하는 문제, 중앙관서의 국·실별로 표준화된 기준에 의해 행정경비 예산을 할당하는 관서당 경비제도 도입으로 부처별 불균형을 시정하는 문제 등에 효과적으로 대처하기 위해서는 새로운 예산심의방식이 요구되었다. 넷째, 전체적인 심의회를 통하여 각 부

370) 현재 분야별 예산심의관으로 경제예산심의관, 사회예산심의관, 행정예산심의관이 있다.

처 예산내부에 내재되어 있던 기관장 활동비와 같은 소위 성역경비나 해외여비, 특별판공비 등 선호성 경비 예산의 증액을 철저히 차단할 필요가 있었다. 다섯째, 국민 세금의 지출용도를 결정하는 예산편성이 보다 더 민주적인 절차를 통하여 이루어질 필요가 있었다. 담당관실별 조정방식은 폐쇄적이며 정실주의로 흐를 가능성이 높은 반면, 예산심의회방식은 개방적이며 토론과정을 통하여 다양한 시각이 투영될 수 있다는 점에서 보다 더 민주적이다.

여기에서 보듯이 예산심의회의 도입은 일단 당시의 세출감축을 뒷받침하기 위한 것으로 보인다. 이와 더불어 예산의 합리적 배분과 낭비성 경비의 절감에도 목적이 있었다. 이런 측면에서 예산심의회는 상당한 성과를 거두었다고 평가된다. 이 밖에도 예산결정과정을 탈정치화하고, 예산실에 개방적·민주적·합리적인 조직문화를 구축하며, 예산실 사무관들이 논리적으로 판단하고 설명하는 방법을 학습할 기회를 제공하는 데도 기여한 것으로 평가된다.[371]

나. 투자사업 심사평가

제2차 경제개발5개년계획이 작성·집행되던 1960년대까지 대부분의 투자사업은 과학적인 검증 없이 선택되었다. 그런데 제2차 경제개발계획이 작성된 후 몇몇 계획요원들이 세계은행의 경제개발원(Economic Development Institute: EDI)을 방문하여 투자사업 심사교육과정을 이수하면서 이 제도를 적용하기 위한 노력이 구체화되었다. 즉, 1968년에 『투자사업심사교본』을 작성하여 관계기관에 배부함과 동시에 투자사업의 과학적 심사방식을 국무회의에서 설명하고, 연이어 경제부처 담당관 및 국영기업체 임원들에게 특별교육을 실시하였다.[372]

1970년 8월 20일에는 경제기획원 훈령 제52호에 의거하여 '투자사업심의회규정'이 제정되었다. 이는 경제기획원에 신청되는 각종 투자사업의 타당성을 심사하기 위하여 설치되는 투자사업심의회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하였다. 그리고 1977년 3월 경제기획원 훈령으로 '주요투자사업심사규정'이 제정되었다. 주요 투자심사대상에는 총사업비 100억원 이상의 신규 재정투융자사업, 「외자도입법」에 의하여 재무부 장관이 심사를 의뢰하는 공공차관사업, 민간사업의 경우 「외자도입법」에 의하여 재무부 장관이 심사를 의뢰하는 상업차관사업과 외국인투자사업, 「해외자원개발법」에 의한 해외자원개발사업 등이 포함되었다. 1979년 2월 개정된 심사규정에 의하면 당시의 심사내용은 ① 장기계획 및 경제정책과의 부합성 검토, ② 수급 분석, ③ 원가 및 시설규모와 국제경쟁력 분석, ④ 자금조달능력 분석, ⑤ 원리금상환능력 분석, ⑥ 수익성 분석, ⑦ 종합평가 등 모두 7개 항목으로 구성되었다. 즉, 경제기획원의 관계국장이 심사규정의 대상사업에 해당하는 투자사업을 접수하면 사업계획서를 첨부하여 투자심사 국장에게 심사를 의뢰한다. 투자

371) 반장식(2003).

372) 경제기획원(1982), p.75 참조.

심사 국장은 대상사업별 실무작업반을 구성하여 심사를 주관하여 종합평가보고서를 관계 국장에 회보한다.

이러한 투자사업 심사는 1980년대에도 활발하게 진행되었으나, 1986년부터 재정과 경제규모가 지속적으로 확대됨에 따라 매년 심사대상 건수 및 금액규모가 증가하여 실효성 있는 분석이 사실상 어려워지게 되었다. 그리고 심사기한도 명시되지 않아 심사 결과가 예산에 제대로 반영되지 못하는 등의 문제점이 발생하여 1991년 1월 '주요투자사업심사규정'을 개정하였다. 주요 내용은 신규 재정사업의 투자심사 대상을 총투자비 500억원 이상 사업으로 축소하고 100억원 이상 500억원 미만 사업은 사업부서에서 자체 심사하도록 함으로써 사업부서의 심사능력을 높이도록 유도하였다. 이와 함께 장단기 계획수립 시 관계 부처가 사전에 투자심사를 실시하도록 했으며, 신규 재정사업의 심사의뢰기한을 매년 3월 말까지로 명시하여 예산과 투자심사가 연계되도록 하였다. 해외자원개발사업은 해외자원개발기금 주체가 경제성을 분석하게 되어 있는 점을 감안하여 투자심사대상에서 제외하였다.

1990년대 초반까지 경제기획원이 주도하였던 투자사업 심사평가기능은 1994년 재정경제원이 출범하고 심사평가국이 폐지되면서 크게 약화되었다. 예산실은 각 사업부서가 제출한 주요 사업의 타당성평가 결과를 전문성과 시간의 부족으로 충분히 검토할 수 없었다. 이 당시의 타당성평가는 사업부서가 사업예산을 확보하는 수단으로 활용되었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 1994~98년 중 타당성조사가 마무리된 총 33개의 사업 중에서 '타당성 없음'으로 조사된 건수가 단 1건에 불과했다는 사실은 이를 극명하게 보여준다.[373] '타당성 없음'으로 조사된 것은 1997~98년 시행된 '울릉공항 타당성 조사'였다.

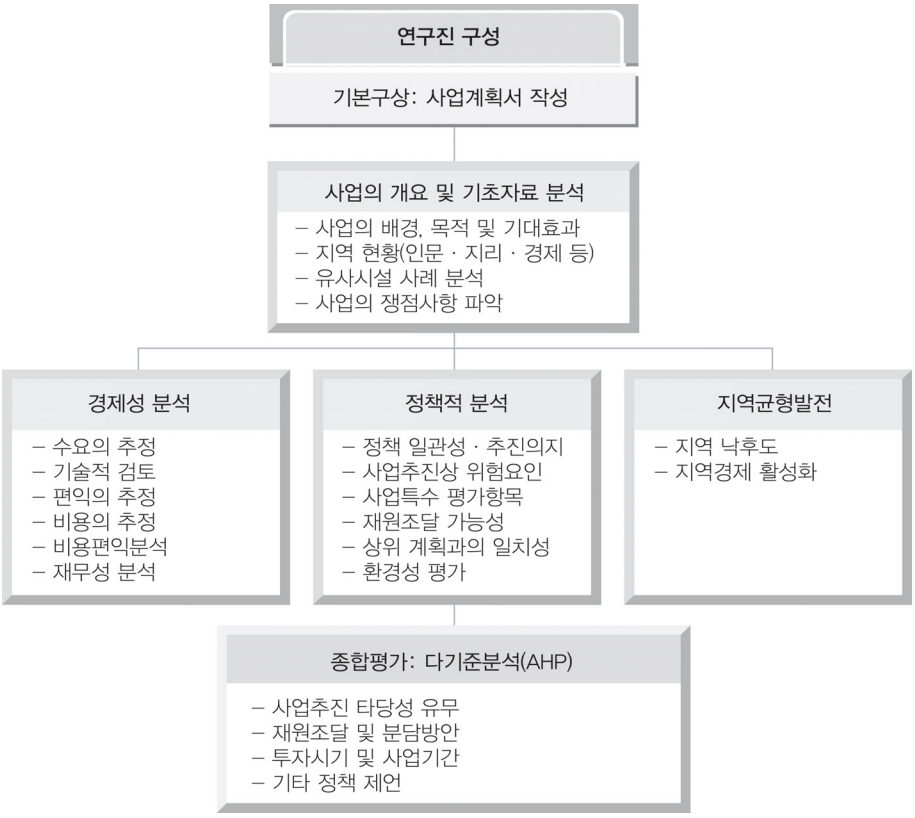
더구나 주요 사업의 타당성평가에 대해 범정부적인 지침이 정리되지 않았기 때문에 타당성평가에서 사용되는 제반 계수들이 사업수행기관에 따라 일관성 있게 적용되지 못하였다. 미래 가치를 현재로 전환하는 데 사용되는 사회적 할인율에 대해서는 1980년대부터 일률적으로 13%의 할인율이 적용되었으나, 투자부문에 따라서는 이 수치가 너무 높다는 인식이 나타나면서 전력부문을 중심으로 10%를 사용하기도 하였다. 또한 고속도로 타당성평가에서는 모든 고속도로에 일관성 있게 사용되어야 할 유지관리비, 차량운행비, 시간당 가치 등이 사업별로 모두 다르게 적용되었다.

공공사업의 타당성조사에 대해 획기적인 전환이 이루어졌던 시기는 외환위기 직후라고 할 수 있다. 외환위기로 인해 재정건전성이 급격히 악화되면서 세출 구조조정이 중요한 문제로 대두되었는데, 이를 위해서는 공공사업 타당성평가제도의 개편이 필요하다는 인식이 형성되었다. 그 결과 주무 부처의 본격적인 타당성조사 이전에 기획예산위원회가 주관하는 예비타당성조사제도가 도입되었는데, 1999년 4월 개정된 「예산회계법 시행령」은 대형 신규 사업의 추진 단계를 '예비타당성조사 → 타당성조사 → 기본설계 → 실시설계 → 보상 → 착공'의 순서로 규정하였다. 그리고 기획예산위원회는 예비타당성조사를 수행할 전문기관으로서 한국개발연구원에 '공공투자관리센터'를 신설하였다.

373) 기획예산위원회(1998a)

예비타당성조사는 비용편익분석(cos – benefit analysis)을 바탕으로 한 경제성 분석과 현금흐름에 초점을 맞춘 재무성 분석, 그리고 이 밖의 정책적 분석을 중심으로 진행된다(그림 4-43).[374] 대상은 당초 총사업비 500억원 이상의 건설사업이었으나, 2008년에는 교육·문화·복지 등 여타 분야의 사업도 대상에 포함되었다.[375] 또 당초 일선 부처만이 예산당국에 예비타당성조사를 신청할 수 있었으나 2007년 이후에는 국회도 이를 신청할 수 있게 되었다. 1999~2009년간 총 427건의 사업에 대해 예비타당성조사가 실시되었다(표 4-29). 이 중 248개(58%)의 사업이 타당성이 있는 것으로 분석되었으며, 나머지 사업은 타당성이 낮아 추진이 보류되었다.

[그림 4-43] 예비타당성조사 분석체계



374) 예비타당성조사는 우리나라에서 전통적 신고전파 경제학의 분석 틀을 사용한 비용편익분석을 본격적으로 도입하는 계기가 되었다. 그 이전의 투자사업 심사분석은 재무성 분석을 위주로 하였다.

375) 「국가재정법 시행령」 제13조 제1항은 예비타당성조사 대상사업으로 ① 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 건설공사가 포함된 사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업과 ② 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로서 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업을 규정하고 있다.

〈표 4-29〉 예비타당성조사 총건수와 사업추진 건수

(단위: 건, %)

	도로	철도	항만	문화관광	수자원	기타	합계
총건수(A)	187	78	27	31	27	77	427
사업추진 건수(B)	105	44	20	13	16	50	248
(B)/(A)	56.1	56.4	74.1	41.9	59.3	64.9	58.1
1999	45.5	50.0	100.0	100.0	100.0	100.0	63.2
2000	27.3	57.1	80.0	–	100.0	75.0	50.0
2001	30.0	35.7	100.0	40.0	–	–	34.1
2002	33.3	75.0	50.0	–	–	75.0	43.3
2003	72.7	71.4	100.0	–	60.0	50.0	60.6
2004	87.5	53.8	100.0	100.0	66.7	66.7	74.5
2005	36.4	83.3	100.0	100.0	66.7	71.4	63.3
2006	63.0	40.0	40.0	40.0	100.0	50.0	53.8
2007	63.3	25.0	100.0	–	100.0	50.0	57.8
2008	75.0	100.0	100.0	100.0	50.0	46.7	68.4
2009	47.6	80.0	50.0	–	80.0	78.9	63.0

주: 1) 2009년 상반기 수시 예비타당성조사사업은 제외함.
2) 기타 유형에는 정보화 및 R&D 사업이 포함되어 있음.
자료: 김재형(2010).

예비타당성조사는 그동안 비효율적인 사업에 대한 재원배분을 통제하는 데 크게 기여한 것으로 평가된다. 또한 수준 높은 타당성평가 방법론을 정립하고 확산시켰다는 점도 긍정적으로 평가된다. 그러나 예산당국이 세부사업의 타당성을 모두 검토하여 투자방향을 결정하는 것이 일선 부처의 자율과 책임을 저해한다는 지적도 있어 왔다. 조사 건수의 폭증 역시 예산당국의 관리능력에 상당한 부하를 초래하고 있다. 근본적인 문제는 일선 부처가 경성예산제약(hard budget constraint)을 느끼지 못하여, 타당성이 낮더라도 신규 사업을 계속 시작할 유인을 가지고 있다는 데 있다. 즉, 현재로서는 일선 부처의 책임의식이 약하므로 자율과 재량을 확대해주기 어려운 상황이다. 앞으로는 경성예산제약을 도입하기 위한 다양한 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 총사업비관리제도

과거부터 대규모 투자사업은 시행과정에서의 잦은 설계변경 등으로 총사업비가 과도하게 증가하는 경우가 많았다. '총사업비관리제도'는 대규모 투자사업의 총사업비를 사업추진단계별로 합리적으로 조정하고 관리함으로써 재정지출의 효율성을 제고하기 위해 1994년에 도입된 제도이다. 사업기간이 2년 이상이고 총사업비가 일정 규모(토목사업은 300억원, 건축사업은 100억원)[376] 이상인 사업의 경우 담당부처는 사업규모, 총사업비, 사업기간을 정하여 예산당국과 협의해야 하며 사후변경 시에도 협의해야 한다.

376) 2008년에 「국가재정법 시행령」이 개정되기 전까지 토목사업은 500억원, 건축사업은 200억원이었다.

대형 투자사업은 '사업구상 → 예비타당성조사 → 타당성조사 → 기본설계 → 실시설계 → 보상 → 착공'의 단계로 추진된다. 각 사업추진단계가 완료될 때마다 총사업비관리제도에 따라 예산당국은 사업내용 및 총사업비 변동 여부를 검토하여 당초 계획에 없었던 공사물량이나 사업 증가가 없도록 관리하고 있다. 사업 주무부서는 공사발주 시에 공종 간 또는 사업내역 간에 사업비를 임의로 조정하면서 불합리하게 사업비를 증가시킬 수 없다. 또한 설계과정이나 공사추진과정에서 불필요한 사업을 임의로 추가하면서 사업비를 증가시킬 수 없다. 공사가 착공된 이후에 발생하는 설계변경에 의한 총사업비의 변경도 안전시공 등 불가피한 경우를 제외하고는 원칙적으로 허용되지 않는다. 또한 기본계획 수립, 타당성조사, 기본설계 또는 실시설계 과정 등에서 수요예측재조사를 실시하여 수요가 30% 이상 감소하거나 총사업비가 20% 이상 증가한 경우 타당성재조사를 통해 사업추진을 원점에서부터 재검토해야 한다. 재조사 결과 타당성이 없는 경우 사업추진이 중단된다. 이처럼 총사업비관리제도는 예비타당성조사, 타당성재조사, 수요예측재조사 등을 구성요소로 갖고 있다. 타당성재조사제도는 사업비관리제도의 일부로서 1994년에 도입되었다. 또한 1999년에는 앞서 설명한 것처럼 예비타당성조사제도가 도입되면서 대규모 투자사업이 사업착수 전에 면밀한 타당성 검토를 거치게 되었다. 2003년에는 타당성재조사가 본격적으로 활용되기 시작하였으며, 2004년에는 '총사업비관리지침'에 타당성재조사의 대상요건과 방법이 구체화되었다.[377] 2006년에는 수요예측재조사제도가 도입되었는데, 이는 사업구상에서 완공까지 장기간이 소요되는 사업의 수요 변화를 사업추진단계별로 관리하는 제도이다. 이러한 일련의 공공투자사업관리제도들은 「국가재정법」 제50조(총사업비관리)를 통해 법적 근거를 얻게 되었다.

그동안 총사업비관리 대상사업은 지속적으로 확대되어왔다(표 4-30). 2000~09년간 총사업비 증가율은 평균 약 0.7%로, 1999년 예비타당성조사 도입 이전 총사업비 증가율이 10% 내외임을 감안할 때 체계적인 총사업비관리가 총사업비 증가억제에 크게 기여하고 있는 것으로 평가된다. 사실 총사업비관리제도가 예방하고자 하는 총사업비의 증가는 예산당국과 일선 부처 사이에 엄밀한 계약관계가 성립하지 않음을 보여준다. 만일 예산당국이 일선 부처와 약속한 총사업비를 사업기간 내에 완벽히 보장하고, 일선 부처는 약속한 사업성과를 사업기간 내에 완벽하게 제공한다는 계약이 제대로 집행된다면, 예산당국이 일일이 총사업비를 관리할 필요가 없을 것이다. 이러한 근본적 문제의 원인과 해결책을 찾기 위한 고민이 앞으로 필요할 것으로 보인다.

---

377) 「국가재정법 시행령」 제22조 제1항은 타당성재조사의 대상사업으로 ① 총사업비가 예비타당성조사 대상규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진과정에서 총사업비가 예비타당성조사 대상규모로 증가한 사업, ② 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업, ③ 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 기획재정부 장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비 대비 20% 이상 증가한 사업, ④ 사업여건의 변동 등으로 당해 사업의 수요예측치가 30% 이상 감소한 사업, ⑤ 그 밖에 중복투자 등으로 예산낭비 소지가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업을 규정하고 있다. 타당성재조사의 분석방법은 예비타당성조사와 동일하다. 2003~08년간 83개의 사업에 대해 재조사가 실시되었고, 당초 추진주체가 요구한 금액 중 8.3조원이 증액되는 것을 방지한 것으로 나타났다(국회예산정책처[2009]).

〈표 4-30〉 총사업비관리제도 시행 현황

(단위: 건, 조원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
사업 건수	483	693	602	668	698	718	766	780	1,124	1,151
총사업비 총액(A)	182	184	183	205	206	221	223	221	241	242
증가액(B)	1.4	4.8	1.4	0.3	0.5	1.5	−1.4	1.9	2.8	1.9
B/A	0.8	2.6	0.8	0.1	0.2	0.7	−0.6	0.9	1.2	0.8

주: 1) 총사업비 총액(A)은 관리대상 사업의 총사업비를 합계한 금액.
2) 증가액(B)은 연도 중 총사업비 변경금액을 합계한 금액.
자료: 기획재정부(2010b).

라. 사회기반시설 민간투자제도

1980년대 초반 경제안정을 위해 재정이 긴축적으로 운용되면서 사회기반시설에 대한 정부투자는 상당히 위축되었다. 1980년대 중반 이후 국민소득이 지속적으로 증가하며 일반 국민들은 도로・철도・지하철・항만・공항 등의 수송 관련 시설의 만성적 부족을 피부로 절감하게 되었다. 1990년대에 들어 정부는 사회간접자본의 중요성을 점차 인식하면서 투자를 촉진하기 위한 다양한 재원조달방안을 검토하였다. 그러나 정부예산을 중심으로 한 공공부문에서는 더 이상의 투자여력이 없고, 또 공공부문에서 최대한의 투자가 이루어진다고 하더라도 사회간접자본을 획기적으로 개선하지 못한다는 결론에 이르렀다. 사정이 이에 이르자 정부는 민간자본으로 눈을 돌리게 되었다. 더구나 이 당시에는 세계은행 등의 주요 국제기구에서 사회간접자본의 건설 및 운영에 민간자본을 도입하여 성공한 사례들을 소개하며 민간자본 유치를 적극 권유하였다.

1991년 정부는 사회간접자본 투자에 민간자본을 유치하기 위하여 민자유치특례법(안)을 마련하였다. 그러나 당시에는 사회간접자본이라고 하더라도 정부가 민간기업에 수익성 보장을 위해 각종 지원을 제공하는 것은 엄청난 특혜라는 인식이 팽배하였기 때문에 입법단계에까지 이르지는 못하였다. 그 후 1993년 소위 문민정부가 출범하며 민간사업자에 대한 선정이 공정하게만 이루어진다면 사회간접자본에 민간자본을 유치하는 것은 필수불가결하다는 인식이 다시 고개를 들기 시작하였다. 1993년 8월 정부는 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」(이하 「민자유치촉진법」)을 입법하기로 방침을 세웠는데, 국회 심의과정에서 민자유치가 대기업에 대한 특혜가 될 수 있다는 사실과 중소기업에 대한 지원책이 보완되어야 한다는 사실이 지적되었지만 여야 합의가 비교적 수월하게 이루어졌다. 물론 1994년 8월 「민자유치촉진법」이 제정되기 이전에도, 우리나라에서는 개별 법령에 따라 도로・터널・교량・항만 등의 민자사업이 시행되고 있었다. 이들은 주무관청이 사업을 허가하는 방식으로 추진되었기 때문에, 사업내용에 대한 기본적인 골격만 사업허가서에 기재되고 나머지 세부사항은 사업계획서의 형태로 첨부되었다. 다시 말해 민간사업자가 주무관청에 사업계획서를 제출하면 주무관청은 이를 검토하여 사업시행자를 지정하고, 사업시행자로 지정된 민간사업자는 다시 사업에 대한 실시계획을 작성하여 주무관청의 승인을 구하였다.

1994년에 제정된 「민자유치촉진법」도 법률 제정 당시에는 사전적으로 확정된 계약보다는 주무관청의 재량적 승인을 중시하는 사업허가 형태의 기존 방식을 염두에 둔 듯하다. 왜냐하면 정부와 민간사업자 사이에 체결되는 '실시협약'이라는 용어가 법률조문 어디에도 등장하지 않기 때문이다. 그런데 이 법률에 따라 선정된 최초의 민자사업인 '영종도 신공항고속도로' 사업이 추진되면서 수익성 기준에 관한 내용을 명문화하는, 상당한 수준의 계약으로서 실시협약이 체결되었다.[378]

민자사업은 매년 정부가 고시하는 '민자유치기본계획'에 따라 시행되는데, 이들은 정부고시사업과 민간제안사업으로 구분된다. 1995~98년 기간 중 민자유치기본계획에 의하면 정부고시사업은 모두 45개로 총사업비는 37조 8천억원에 달하였다. 그런데 1998년 7월 현재 이들 중 사업시행자가 지정된 사업은 총 10건(착공 5건)에 불과하는 등 사업추진이 당초의 기대에 크게 못 미친다는 평가를 받았다.[379] 특히, 외환위기 직후에는 민자사업이 해외자본을 유치하는 중요한 정책수단으로 인식되면서 정부는 이를 활성화하기 위한 노력을 경주하였다.

민자사업 활성화를 위한 노력은 법률 개정으로 실현되었다. 1998년 12월 「민자유치촉진법」은 전면 개정되어 법의 명칭도 「사회간접자본시설에대한민간투자법」(이하 「민간투자법」)으로 변경되었다. 개정된 법에서는 민자사업이 주무관청과 민간사업시행자 사이에 체결되는 실시협약에 기초하여 시행된다는 사실이 명문화되었다. 그리고 실시협약에서는 총사업비의 사후정산을 금지하도록 하여 민간사업자의 책임을 강화할 뿐만 아니라 최소운영수입보장제도 도입, 매수청구권 인정, 산업기반 신용보증기금의 보증 확대, SOC 투융자회사(인프라펀드) 설립 등 민간사업자의 수익을 제고하는 각종 지원책도 마련하였다. 특히, 국토연구원에 민간투자지원센터(PICKO)를 설치하여 정부의 민자사업 시행에 관한 제반 업무를 지원하도록 하였다.

「민간투자법」이 제정되면서 실시협약의 내용은 보다 더 명확하게 시장계약의 형태를 띠게 되었다. 1998년 이전의 실시협약에서는 사후정산방식으로 민간사업자의 수익을 보장하였다. 즉, 시설물이 준공될 때 설계비·시공비 등 지출된 사업비를 일일이 점검·확인하고, 인정된 비용에 대해 사업시행자에게 일정한 수익률을 인정하였다. 이와 같은 사후정산방식은 재협상의 여지를 남기는 것으로 사실상 시장계약으로 보기 어려운 점이 있다. 그런데 1998년 이후에는 실시협약에서 총사업비 금액과 정부와 민간사업자 사이의 위험분담을 사전에 명확하게 규정함으로써 시장계약의 성격을 보다 명확하게 확립하였던 것이다.

실시협약이 실질적으로 시장계약의 성격을 띠게 된 또 다른 중요한 근거는 정부의 재정지원 절차와 방법이 보다 명확하게 규정된 데 있었다. 1994년의 「민자유치촉진법」과 1998년의 「민간투자법」은 모두 필요한 경우 정부가 민간 사업시행자에게 보조금을 지급

---

378) 신공항고속도로 사업의 수익률 기준 등 협상에 관한 내용은 노성태·옥동석(1996)의 제5장 참조.

379) 이규방·김민철(1998), p.5 참조. 당시까지 사업시행자가 지정된 사업 10건은 신공항고속도로, 천안-논산 고속도로, 인천국제공항 급유시설·화물터미널·열병합발전소, 대구-대동 고속도로, 경인운하, 인천국제공항 기내식·항공기 정비고·지상조업장비 정비시설 등이다.

할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 보조금 지급에 관한 절차와 방법이 개별 실시협약에서 구체적으로 명시된 사례가 거의 없었기 때문에 보조금이 실질적으로 지급되기란 거의 불가능하였다. 그런데 2001년 4월에 발표된 '민간투자사업 기본계획'에서는 재정지원의 기준과 방법을 실시협약에서 구체적으로 규정할 수 있도록 하였다.

실시협약이 시장계약으로서의 성격을 보다 명확하게 가짐에 따라 공모절차를 통한 경쟁 활성화가 자연스럽게 유도될 수 있었다. 2003년 이후 경쟁의 저변을 확대하기 위한 정책적 노력들로는 재무적 투자자 참여 확대, 사회기반시설에 대한 투자전용 펀드의 설립·운영 활성화, 평가 탈락자의 사업제안비용 보상제도 도입, 민간사업자 제출 설계도서의 기본계획 수준 완화 등을 들 수 있다. 특히, 2005년에는 일반 투자자들이 자금을 모아 민간투자사업에 투자하는 공모방식의 인프라펀드의 설립이 가능해져 상당한 성과를 보였다.

경쟁입찰의 내용과 절차도 상당한 발전을 거듭하였다. 2005년에는 사업자 모집에서 경쟁이 발생하지 않은 민간제안사업을 유찰시키고, 사업제안서 평가 기준에서 품질·가격요소 비중을 높여 단순 건설사업에서 가격요소 비중을 50% 이상으로 조정하였다. 특히, 2006년 3월에는 2단계 평가체계의 도입, 세부 평가기준의 공개, 가격분야 평가요소의 일원화, 정부재정지원 요구금액 중심의 평가 등을 추진하겠다는 정책적 의지를 표명하였다.

최소운영수입보장제도(minimum revenue guarantee: MRG) 역시 변화를 겪었다. MRG는 1998년 도입 후 사업자의 위험부담 완화에 도움을 주어 민자사업 활성화에 기여하기도 하였으나, 수요 과다추정 등 사업자의 도덕적 해이와 지속적인 재정부담을 야기하는 문제를 안고 있었다. 이로 인해 MRG는 2003년 이후 단계적으로 축소되다가 2009년에 신규 사업에 대해서는 전면 폐지되었다(표 4-31).

민간투자제도가 공공사업을 수행하는 중요한 정책수단으로 인정되면서 그 대상시설은 점차 기존의 산업기반시설에서 생활기반시설로 확대되었다. 1994년에는 전통적인 사회간접자본시설 29종에 민간투자가 인정되었으나 1997년에는 국제회의시설·오수처리시설·폐기물처리시설이, 1999년에는 지능형 교통체계가, 2002년에는 초고속통신망·GIS·과학관이, 2005년에는 학교시설·아동보육시설·노인요양시설·보건의료시설·공공청사·군주거시설·공공임대주택 등이 추가되었다. 2005년에는 법률의 명칭도 「사회간접자본시설에대한민간투자법」에서 「사회기반시설에대한민간투자법」으로 변경되었다.

2005년에 추가된 여러 가지 생활기반시설은 민간사업자가 운영하기 어렵고 또 최종수요자에게 시설물의 사용료를 부과하기 어렵다. 따라서 이들에 대해서는 기존의 BTO (Build – Transfer – Operate, 수익형 민자사업) 방식이 아닌 BTL(Build – Transfer – Lease, 임대형 민자사업) 방식이 적용되었다(표 4-32). BTO 방식에서는 민간이 시설을 건설하여 정부에 기부채납하고 최종사용자에게 사용료를 받아 투자금을 회수한다. 반면, BTL 방식에서는 다른 절차는 동일하지만 투자금 회수에 있어 정부로부터 시설임대료(lease)를 정기적으로 지급받음으로써 투자금을 회수한다. 따라서 BTL 민간사업자는 BTO 방식과 달리 운영위험(시설물 수요변동위험)을 부담하지 않는다. 또 BTL 민간사업자는 창의성을 발휘하여 원가 절감, 품질 제고 등의 노력을 기울일 유인이 작다. 이로

〈표 4-31〉 최소운영수입보장제도(MRG)의 변화

	1999. 4 ~ 2003. 5		2003. 5 ~ 2005. 12		2006. 1 ~	
	정부고시	민간제안	정부고시	민간제안	정부고시[1)]	민간제안
보장기간	20~30년		15년	15년	10년	폐지
보장수준	상한 90%	상한 80%	초기 5년 90% 다음 5년 80% 다음 5년 70%	초기 5년 80% 다음 5년 70% 다음 5년 60%	초기 5년 75% 다음 5년 65%	
보장요건	–		50% 미만 시 수입보장 배제		좌동	

주: 1) 2009년 10월 이후 정부고시사업에서도 최소운영수입보장 폐지.
자료: 기획재정부(2010b).

〈표 4-32〉 수익형 및 임대형 민자사업의 비교

	수익형 민자사업(BTO 등)	임대형 민자사업(BTL)
투자비 회수	이용자의 이용료	정부의 시설임대료
주요 시설	도로 · 철도 · 항만 등	학교 · 군관사 · 하수관거 · 복지시설 등
사업위험	상대적으로 높음(수요에 따라 수익률 변동)	상대적으로 낮음
수익률	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
사업기간	장기(통상 도로 30년, 항만 50년)	상대적으로 단기(통상 20년)

자료: 기획재정부(2010b).

인해 BTL 사업은 재정부담을 미래에 전가하는 데 주로 이용되는 방법이라고 볼 수 있다. BTL 사업이 등장하면서 '시급성이 떨어지는 민자사업'이 방만하게 시행될 수 있다는 우려가 제기되었다.

민자사업이 도입된 1994년 이후 2009년 말까지 중앙 및 지방 정부에서 추진된 민자사업은 총 518개이며 투자비는 총 75.9조원(협약체결 기준)이다. 이 중 수익형은 179개, 56.7조원(74.7%)이며 임대형은 339개, 19.2조원(25.3%)이다. 이는 사회기반시설의 적기 확충을 통해 물류비용 절감, 교통혼잡 완화 등에 기여한 것으로 평가된다. 또한 2005년 임대형 민자사업의 도입으로 학교·환경·군 주거시설 등 생활기반시설의 확충 역시 촉진되었다. 실제로 2008년에는 신규 학교시설의 83%, 하수관거의 73%가 임대형 사업으로 추진되어 기초 생활기반시설의 적기 공급에 기여하였다. 민간자금에 의한 실집행액은 2005년 이후 최근 5년간 사회간접자본 재정투자 대비 15~18%에 해당하였다(표 4-33).

이러한 성과에도 불구하고 민자사업은 그동안 많은 비판의 대상이 되기도 하였다. 특히, 수익형 민자사업의 경우 MRG에 따라 정부가 민간사업자에게 엄청난 재정지원을 제공해야 하는 경우가 발생하였다.[380] 이는 과도한 수요예측 때문인데, 현재에는 MRG가 폐지되었으므로 신규 사업에 대해서는 더 이상 이런 문제가 나타나지 않는다. 앞으로도

380) 2010년까지 MRG로 지급한 액수는 중앙정부 사업의 경우에만 1조 6,641억원으로 집계되었다(『조선일보』, 2010. 3. 8). 사업별로는 인천공항고속도로에 2001년부터 9년 동안 7,254억원을 지급하고 인천공항철도에 2007년부터 3,883억원을 지급하였다. 예상 통행량 대비 실제 교통량은 인천공항고속도로의 경우 절반에 불과하였고, 인천공항철도의 경우 7%에 불과하였다.

〈표 4-33〉 민자사업 집행규모

(단위: 조원, %)

	2003	2005	2007	2008	2009	누계
민자사업 집행규모	1.0	3.0	6.0	7.7	7.1	35.4
– 수익형(BTO)	1.0	2.9	3.0	3.5	3.5	23.0
– 임대형(BTL)	–	0.1	3.0	4.2	3.6	12.4
재정투자 대비 민간투자	5.6	16.1	17.0	18.4	15.4	–

자료: 기획재정부(2010b).

정부는 과도한 재정부담이 발생하지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다. 그러나 민간투자제도의 도입배경이 당초 재정여력이 부족한 상태에서 민간사업자에게 적절한 유인을 제공하여 사회기반시설을 조기에 확충하는 데 있었던 만큼, 정부는 일단 민간사업을 추진하고 그 부담을 미래에 전가시키려는 유혹에 빠지기 쉬운 것이 사실이다. 이를 막기 위해서는 앞으로 민자사업의 초점을 단기적으로 재정부담을 완화하는 것보다 민간의 창의를 활용하는 것에 맞출 필요가 있다.

마. 재정사업 성과관리

전통적으로 정부부문의 운영은 투입(input)에 대한 통제에 주로 의존해왔으며, 산출(output)이나 결과(outcome)와 같은 성과(performance)에 대한 통제는 미미하였다. 즉, 인력 및 예산 등이 적법하게 운용되었는지가 중요시된 반면, 이로부터 어떤 서비스가 생산되어 경제와 사회에 어떤 영향을 미쳤는지는 별 관심의 대상이 되지 못하였다. 이는 1차적으로 국민세금의 남용 또는 유용이 민주사회에서 용납될 수 없는 일이기 때문이며, 2차적으로는 공공서비스의 성과를 계량적으로 측정하기가 어렵기 때문이다.

그러나 투입 중심의 통제는 공공서비스의 품질개선이나 비용 절감에 부정적 효과를 낳을 수 있다. 한편으로는 공무원들이 비용이나 성과에 대해 무관심해지도록 만들 수 있고, 다른 한편으로는 공무원들이 성과개선을 위해 재량을 발휘하고자 할 때 이를 억압할 수 있기 때문이다. 1980년대 서구에서 나타나 1990년대 이후 전 세계에 확산된 신공공관리론(New Public Management)은 투입 중심의 통제에서 성과 중심의 통제로 전환하려는 움직임으로 요약된다. 공공부문의 각 단계별 관리책임자들에게 보다 많은 재량을 허용하면서, 성과에 대한 책임을 강화하는 것이 신공공관리론에 따른 정부개혁의 핵심 전략이다.

우리나라에서는 1990년대 중반에 신공공관리론이 본격적으로 소개되었다.[381] 재정사업에도 성과관리가 필요하다는 인식은 이때부터 나타난 것이라고 할 수 있다. 그러나 정부가 본격적으로 재정사업의 성과관리에 착수한 것은 2000년대의 일이었다. 현재 재정사업 성과관리는 2003년에 도입된 성과목표관리, 2005년에 도입된 재정사업자율평가,

381) 최초의 국내문헌은 이계식・문형표(1995)라 할 수 있다.

〈표 4-34〉 재정사업 성과관리제도

제도	내용
성과목표관리(monitoring)	모든 부처 재정사업의 성과목표 · 지표를 관리
재정사업자율평가(review)	정해진 양식에 의해 매년 주요 재정사업의 1/3씩 평가
재정사업심층평가(evaluation)	매년 10개 내외 사업을 과학적 · 분석적 방법으로 평가

자료: 기획재정부(2010b).

2006년에 도입된 재정사업심층평가의 세 가지 제도를 중심으로 이루어지고 있다(표 4-34). 이들을 차례로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 성과목표관리는 성과감독(performance monitoring)에 해당하는 것으로, 사전에 정해진 성과지표(performance indicator)를 바탕으로 정기적으로 사업의 성과를 측정하는 작업이다. 기획예산처는 미국의 「정부성과·결과법(Government Performance and Results Act)」을 참조하여 성과목표관리제도를 설계하였다. 2003년 22개 기관에 우선적으로 실시한 이후 대상기관을 매년 확대하여 2009회계연도부터는 모든 중앙관서가 성과계획서와 성과보고서를 국회에 제출하도록 의무화하였다.

둘째, 재정사업자율평가제도는 사업검토(program review)에 해당하는 것으로, 개별사업에 대한 다양한 정보를 활용하여 체계적으로 예산배분을 결정하는 작업이다. 기획예산처는 미국에서 실시되고 있는 PART(Program Assessment Rating Tool)를 참조하여 재정사업자율평가제도를 도입하였다. 예산당국이 제시하는 평가항목 및 기준에 따라 각 부처가 소관 재정사업을 매년 1/3씩 스스로 평가하면, 예산당국이 평가 결과를 확인·점검하는 방식으로 진행된다. 평가항목은 계획-집행-성과로 구성되며, 평가 결과는 사업별로 5개 등급(매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)으로 구분된다. 만일 미흡 이하로 판정되면 예산을 삭감하거나 사업을 폐지하는 것이 원칙이다.

셋째, 재정사업심층평가는 사업평가(program evaluation)에 해당하는 것으로, 사업의 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency) 등을 과학적·분석적 방법으로 평가하는 작업이다. 2005년에 3개 사업에 대해 시범적인 평가가 이루어졌으며, 2006년 9개, 2007년 9개, 2008년 12개, 2009년 10개 사업에 대해 심층평가가 실시되었다.

이러한 재정사업 성과관리제도는 정부부문의 운영원리로서 성과가 중요하다는 사실을 공무원들에게 인식시키는 계기가 되었다. 그러나 실제 운영상에서 많은 어려움에 직면한 것도 사실이다. 무엇보다도 성과의 계량적 측정이 불가능한 경우가 매우 많기 때문이다. 또한 정부사업의 목표가 분명해야 성과가 정의될 수 있는데, 정부사업이 항상 명확한 목표하에 추진되는 것은 아니고, 다수의 모호하고 상호배타적인 목표를 추구하는 경우도 많다. 사업수행부서의 입장에서는 이미 추진되고 있는 사업의 성과를 평가하는 일이 자신에게 불리한 결과를 낳을 수 있다는 두려움을 가지고 있다. 이러한 여러 가지 이유로 성과관리제도의 정착은 쉽지 않은 과제로 남아 있다. 사업수행부서들이 스스로 자신의 성과를 점검하고 개선하려는 욕구를 느끼지 못할 때, 성과관리제도는 다른 많은 나라에서 그렇듯이 겉돌기 쉽다.

5. 재정투명성의 제고

재정투명성의 확보를 위해서는 국민들에게 재정상황과 정책의도, 그리고 사후성과에 대한 유용한 정보를 제공해야 한다. 따라서 재정투명성은 정부회계, 재정통계, 국가재정운용계획, 성과관리 등 재정운용의 여러 측면과 관련된 문제이다. 아래에서는 재정통계 및 회계제도를 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 재정통계

1948년 정부수립 이후 1960년까지는 당시의 「재정법」에서 요구하는 법정 양식에 의한 결산서 이외에는 결산내용을 재분류하여 체계적으로 정리한 재정통계는 없었던 것으로 보인다. 재정활동과 관련된 수입 및 지출에 관한 기록이 결산서의 형식으로 집계되고, 이러한 결산서 자체가 재정통계의 역할을 하였다고 볼 수 있다. 그런데 1955년 방콕에서 개최된 '예산분류에 관한 ECAFE 제1차 전문가회의'를 계기로 세출의 기능별 분류에 대한 필요성이 점차 인식되었다.

1961년 재무부는 정부수립 이후의 결산서에 근거하여 『대한민국정부 결산관계 통계자료』를 발간하였는데, 1959년과 1960년의 결산에 대하여 기능별 분류를 시도하였다. 1958년 이전의 결산자료에 대해서는 기능별 분류를 적용하지 못하고 총계와 순계를 나누어 중앙관서의 조직별로 구분하고 있다. 그 후 정부는 재정통계의 중요성을 인식하여 매년 법적 형식의 결산서와 함께 『결산개요』를 작성하여 세입·세출의 조직별 분류, 세입의 성질별 분류, 세출의 기능별 분류, 세출의 경제적 분류를 제시하였다.[382]

정부는 1970년대 중반부터 IMF의 협조하에 재정통계 개편에 착수하면서 『결산개요』가 안고 있는 여러 가지 문제점을 인식하게 되었다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 1976년에는 재무부, 경제기획원, 한국은행으로 구성된 합동실무반이 IMF가 1974년 발간한 『정부재정통계편람 초안(Draft Manual on Government Finance Statistics)』을 기준으로 재정통계 개편시안을 작성하였다. 그리고 이에 맞추어 1970년 이후의 통합재정통계를 작성하여 그 결과를 1979년 9월에 『한국의 재정통계』로 발간하였다. 이렇게 작성된 통합재정통계(consolidated central government finance statistics)는 이전의 통계와 여러 가지 측면에서 차이를 보였다. 첫째, 일반회계 및 특별회계뿐 아니라 기금을 포괄하였다. 둘째, 차입금과 상환금은 통상적인 수입과 지출의 일부가 아닌 보전거래로 파악하였다. 셋째, 각종 회계와 기금 간의 내부거래는 모두 상계하고 순계 기준으로 통계를

382) 1961년 당시 이들의 중요성에 대해서는 다음과 같은 언급을 참조할 수 있다. "각종 계획의 수립에 있어서 기왕의 통계자료가 절대적으로 요구됨은 말할 것도 없고, 특히 계획수행에 대한 재정적 지원은 표리일체의 관계를 갖고 있으므로 재정상황의 회계적 처리 결과인 결산상 계수는 무엇보다도 필요한 것이다. 그러나 단순한 처리 결과인 숫자의 나열만으로는 예산집행 책임의 명확한 보고는 되지만 이를 활용하기에는 미흡한 것이다. 여기에 각종 계수를 분석·재분류함으로써 정책수립자나 심사분석 전문가, 재정 경제학자 또는 회계실무자와 관심 있는 국민으로 하여금 쉽게 자료를 얻을 수 있고 이해하며 이를 활용케 함이 본 통계자료 작성의 취지다(재무부[1961], p.3)."

작성하였다. 넷째, 융자 및 회수 역시 총계가 아닌 순계로 파악하였다.

1979년에 정립된 통합재정통계체제는 이후 2000년대까지 별다른 변화 없이 유지되었다. 다른 개발도상국에 비해 현대적 통계체제가 일찍 정립된 것은 사실이지만, 그동안 별다른 개선작업이 이루어지지 않음에 따라 많은 문제가 누적되기도 하였다.

첫째, 그동안 통합재정에 포함되는 기금의 범위가 수차례 변하였는데, 이때마다 시계열적 일관성이 훼손되는 결과가 초래되었다. 예컨대, 2000년에 기타기금의 일부가 공공기금으로 전환되면서 통합재정에 포함되었고, 2002년에는 공공기금과 기타기금의 구분이 폐지되어 '기금'으로 일원화되면서 금융성기금을 제외한 모든 기금이 통합재정에 포함되었다.[383]

둘째, 통합재정통계상의 재정범위와 채무통계 및 자산통계상의 재정범위가 일치하지 않았다. 후자의 통계는 통합재정통계가 도입된 후에도 여전히 결산서를 근거로 작성되어 중앙관서의 장이 관장하는 기금만 포함하였기 때문이다. 이로 인해 지출·수입·수지 관련 통계는 채무 및 자산 관련 통계와 정합성을 갖지 못하였다.

셋째, 중앙정부 통계는 통합재정 기준으로 마련되었으나, 지방정부 통계는 여전히 과거의 방식을 고집하였다. 예컨대, 지방정부 통계에서는 재정수지의 개념이 존재하지 않았다. 또 특별회계뿐 아니라 기금을 포괄하는 통계가 작성되지 않았다. 이로 인해 일반정부 전체의 통합재정통계를 작성하는 일이 불가능하였다.

넷째, 재정당국이 작성하는 재정통계와 한국은행이 작성하는 정부부문 통계가 큰 차이를 보였다. 이는 재정당국에서 설정한 재정범위와 한국은행에서 설정한 재정범위가 다르기 때문이다. 또한 재정당국은 IMF의 1986년 GFS 체계에 따라 현금주의를 택한 반면 한국은행은 1993년 SNA 체계에 따라 발생주의를 택하였기 때문이다. 이러한 불일치는 국민들에게 혼란을 초래하고 통계에 대한 신뢰를 떨어뜨렸다.

이러한 문제점을 해결하고자 정부는 2004년에 여러 부처에서 파견된 공무원으로 디지털예산회계기획단을 구성하여 재정통계를 전면적으로 개편하는 작업에 착수하였다. 동 기획단은 ① 재정범위 재설정, ② 프로그램 예산구조 도입, ③ 발생주의·복식부기 회계제도 도입, ④ 통합재정정보시스템 구축을 핵심 과제로 선정하고 제도개혁을 추진하였다. 특히, 재정범위 재설정과 관련해서는 IMF의 2001년판 『정부재정통계편람(Government Finance Statistics Manual)』에 따라 통계체제를 전면적으로 개편하고자 하였다. 새로운 편람의 기본취지는 GFS 체계와 SNA 체계를 일치시키는 것이었는데, 이에 부합하기 위해서는 통계상의 재정범위를 재설정하고, 회계방식을 발생주의·복식부기로 전환하며, 지방정부를 통계체제에 포함시킬 필요가 있었다.

디지털예산회계기획단의 노력에도 불구하고 재정통계체제의 개편은 기초작업이 완결된 상태에서 중단되었다. 이는 국가채무를 둘러싼 정치적 공방 때문이었다. 외환위기 직후 국가채무가 급증하자 야당은 이를 정부에 대한 정치적 공격의 소재로 활용하였다. 이들은 국가채무에 포함되지 않는 각종 기금의 채무와 정부보증채무, 공적연금채무, 중앙

383) 2000년에 통합재정에 새로 포함된 기금은 12개, 2002년에 새로 포함된 기금은 9개이다.

은행 채무, 공기업 채무까지 모두 포함할 경우 정부부담은 훨씬 커진다고 주장하였다. 이러한 정치적 공방은 2006년에도 이어져 당시 기획예산처와 모 중앙일간지 간에 1주일간 치열한 지상논쟁이 벌어지기도 하였다. 그 여파로 정부는 재정범위 개편작업을 중단하였고, 2009년에 와서야 다시 개편작업을 추진하기 시작하여 2010년 초 현시점에도 작업을 진행시키고 있다. 앞으로 어떤 방향의 결론에 이를지는 불확실하지만, 정치적 공방으로 재정통계 개편작업이 지연된 것은 바람직하지 못한 현상이었다.

이처럼 1970년대 이후 통합재정통계가 작성되고 2000년대 이후 재정범위에 관한 논쟁이 활발하게 전개되어온 가운데서도 예산당국은 오랫동안 일반회계와 특별회계만을 중심으로 재정수지를 파악하였다. 즉, 2004년까지는 통합재정이 아닌 일반회계의 적자국채를 기초로 재정수지를 평가하며 재정을 운용하였다. 예컨대, 정부는 1997년 외환위기 이후 지속된 일반회계 적자국채 발행이 2003년에 중단된 것을 근거로 이 해에 정부재정이 균형재정으로 복귀하였다고 발표하였다. 예산당국의 입장에서는 특별회계나 기금은 소관부처가 관리하는 것으로 독립채산적 성격이 강하므로, 이들이 자체적으로 해결할 수 없는 과도한 수준의 적자를 일반회계에서 적절히 보전해준다면 균형재정 달성에는 큰 문제가 없다고 인식한 것이다. 이러한 관행에서 벗어나 기금을 포함한 통합재정을 기준으로 재정을 운용한 것은 2005년부터라고 할 수 있다. 당시 기획예산처는 처음으로 예산편성에서 '통합재정수지'와 '관리대상재정수지'를 재정운용의 준거지표로 삼았다. 이 일화는 새로운 통계체제를 도입할 때 이것이 생산한 정보가 예산편성 등 재정운용과정에서 실제로 활용되도록 노력할 필요가 있음을 보여준다.

나. 여타의 개혁과제

재정통계체제 개편과 달리 프로그램 예산구조 도입, 발생주의·복식부기 회계제도 도입, 통합재정정보시스템 구축의 분야에서는 디지털예산회계기획단의 제도개혁 노력이 일정한 결실을 맺었다.

첫째, 프로그램 예산구조 도입에 따라 기존의 장-관-항-세항-세세항의 구조는 분야-부문-프로그램-단위사업의 구조로 전환되었다(표 4-35). 이와 함께 예산과목의 수가 줄어들어 일선 부처의 재량이 확대되었고, 프로그램별로 일반회계·특별회계·기금을 합한 전체 자금규모가 제시되어 예산배분의 파악이 보다 용이해졌다. 이전에는 유사한 사업(예: 도로 건설)이 여러 회계와 기금에 산재하여 전체 예산규모를 파악하기 어려웠던 것이 사실이다. 새로운 프로그램 예산구조는 『2005~2009 국가재정운용계획』에서 처음 사용되었으며, 2006년 예산안에 시범적으로 적용된 후 2007년 예산안부터 공식 적용되고 있다.

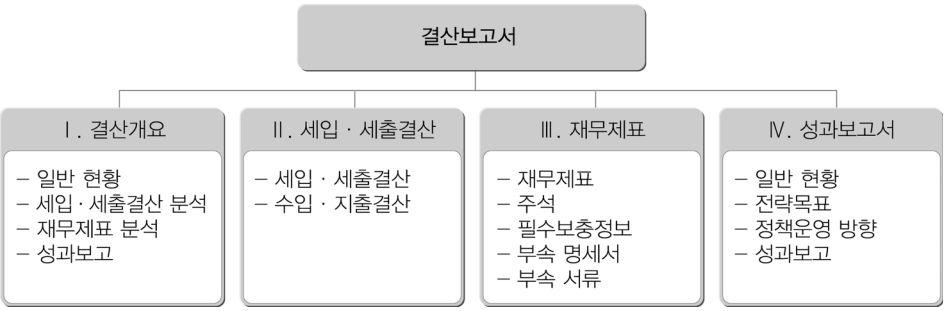
둘째, 발생주의·복식부기 회계제도는 몇 년간의 준비작업을 거쳐 2009회계연도부터 일반회계·특별회계·기금의 전 부문에 도입되었다. 다만, 국회 제출은 신뢰성 확보를 위한 검증절차를 거쳐 2011회계연도 결산부터 적용할 예정이다. 새로운 회계제도의 도입과 함께 결산보고서의 작성주체와 구성내용이 대폭 변경되었다. 즉, 종전에는 중앙관서의 일반회계·특별회계·기금별로 결산보고서를 작성하였으나, 이제는 중앙관서별로 소관

〈표 4-35〉 예산과목체계의 변화

품목별 예산체계		프로그램 예산체계	
26장 (예 · 기 공통 20, 기금 별도 6)	대기능	16개 분야	대기능
79관 (예 · 기 공통 66, 기금 별도 13)	중기능	68개 부문	중기능
977개 항 (예산 558, 기금 419)	소기능	800여 개 프로그램	실 · 국별 정책사업
2,337개 세항 (예산 1,424, 기금 913)	실 · 국	3,500여 개 단위사업	정책사업을 구성하는 세부사업
7,918개 세세항 (예산 6,356, 기금 1,562)	세부사업		
5,665개 세사업 (예산 5,665, 기금 0)	세세항의 지역분류 등		
49개 목	예산편성비목	편성비목(10개 내외)	예산편성비목
102개 세목	예산심의비목 및 집행비목	통계비목(40개 내외)	통계비목

자료: 정부혁신지방분권위원회(2007).

[그림 4-44] 결산보고서의 구성



자료: 기획재정부(2010b).

관 회계·기금을 통합하여 결산보고서를 작성하게 되었다. 또한 결산보고서에는 기존의 세입·세출결산서와 함께 재무제표 및 성과보고서가 추가되었다(그림 4-44). 재무제표는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표, 주석으로 구성된다. 재정상태표는 기업의 대차대조표, 재정운영표는 손익계산서에 해당한다. 이러한 발생주의·복식부기 회계제도는 재정상황을 보다 정확히 파악하고 잠재적 문제에 보다 적절히 대처할 수 있게 해줄 것으로 기대된다.

셋째, 통합재정정보시스템은 기존의 각종 시스템, 즉 기획예산처의 예산정보관리시스템(Fiscal Information Management System: FIMSys), 재정경제부의 국가재정정보시스템(National Financial Information System: NaFIS), 지방재정정보시스템, 지방교육재정정보시스템, 국방재정정보시스템 등에 분산된 재정정보를 통합하여 실시간으로 분석·활용하기 위해 고안되었다. 예산의 편성·집행·결산을 모두 하나의 시스템으로 실시간 처리하는 새로운 시스템은 '디지털예산회계시스템'으로 명명되어 2007년 1월 개통되었다. 이후 동 시스템은 업무의 효율성을 높이고 정보관리를 용이하게 만드는 데 기여하였다고 평가된다.

제5절 | 중앙정부의 시대별 재정운영

1. 정부수립과 전후복구시대: 1948~50년대

가. 정부수립 전후 시기

1) 정부수립 이전: 1948년 이전

1945년 9월 미군정이 본격적으로 실시된 이후, 조선총독부 예산은 폐지되고 1945년 10월 1일부터 1946년 3월 말까지를 회계연도로 하는 예산이 수립·집행되었다. 그 후 4월부터 익년도 3월까지를 회계연도로 하여 연도별 예산이 편성되었다. 1946년과 1947년의 경우 세입충당을 위한 차입금이 각각 38억원과 40억원 발생하였다(표 4-36). 이는 1940년 일제강점기 시절 공채가 강제 소화되었고 차입금이 없었다는 사실과 대비할 수 있을 것이다. 이러한 차입금은 은행차입으로서 사실상 화폐발행으로 보전되었다. 또한 세입 중 조세수입에 의한 충당 비율이 경제사회의 혼란으로 1946년 6.1%로 급격히 하락하였으나 1947년에는 18.5%로 상당 수준 회복되었다.

〈표 4-36〉 미군정 세입예산 현황(1946~48년)

(단위: 1953년 이전 화폐단위 백만원)

	1940		1946		1947		1948	
세입 총계	866	(100.0)	11,800	(100.0)	19,445	(100.0)	35,018	(100.0)
조세	149	(17.2)	722	(6.1)	3,600	(18.5)	5,058	(14.6)
직접세	80		228		1,565		2,104	
간접세	68		331		2,034		2,953	
인지수입	24	(2.8)	6(0.05)		150	(0.8)	260	(0.7)
관업 및 관유재산 수입	454	(52.4)	6,870	(58.2)	11,065	(56.9)	19,712	(56.3)
전매수입	105		6,030		7,850		12,162	
운수수입	251		810		2,700		6,177	
체신수입	31		20		300		989	
관업(官業) 제 수입	30		8		196		281	
관유(官有)재산수입	34		–		19		101	
잡수입	7	(0.8)	414	(3.5)	610	(3.2)	526	(1.5)
차입금	–		3,786	(32.1)	4,010	(20.6)	9,459	(27.0)
공채	199	(22.9)	–		–		–	
전년도 잉여금	17	(2.0)	–		–		–	
기타	14	(1.8)	–		–		–	

주: 1) 1940년은 일제강점기의 대표적인 연도로 간주하여 표에 포함되었음.
2) 모든 수치는 결산이 아닌 예산으로 판단되며, 1948년의 대상기간은 정부수립 전후를 포함한 12개월로 추측됨.

자료: 한국산업은행(1955), p.360.

세입예산에는 표시되지 않지만 광복 직후 국가재정의 중대한 사건으로는 귀속재산 또는 적의 재산이라는 의미의 적산(敵産)의 취득을 들 수 있다. 광복 이후 미군정은 「군정법령 제2호」에 의하여 일본 정부와 국민, 기타 기관 등이 소유 또는 관리하던 재산을 동결하였고, 「군정법령 제33호」에 의하여 일본 정부 및 그 국민이 소유하던 재산 일체를 1945년 9월 25일자로 미군정에 귀속시켰다. 일본 군수물자 및 일본인 재산은 조선중요물자영단(朝鮮重要物資營團), 농지는 신한공사(新韓公社), 농지 외의 부동산, 주식 및 기타 기업체는 관재처(管財處)에서 각각 관리하였는데, 이들을 귀속재산이라고 한다.[384]

미군정하에서 재정적자가 누증된 가장 큰 이유는 조세수입의 부족에 있었지만 세출측면에서는 치안유지를 위한 사법경찰비와 양곡수집자금의 급격한 증가도 중요한 이유였다. 미군정하의 세출예산은 〈표 4-37〉에 요약되어 있는데, 당시 자료에서 세출은 행정기관을 중심으로 구분되어 경제적 성격을 파악할 수 있을 뿐이다. 표에서 치안비, 즉 사법경무부와 통위(統衛)부의 예산은 일제강점기인 1940년 세출예산의 6.2%에 불과하였지만 1946년 이후에는 20%를 상회하였다. 또한 농무부 예산이 1940년 5.4%에서 1946년 12.3%로 크게 증가하였다.

미군정 시절 재정적자가 은행차입금과 화폐발행으로 손쉽게 보전될 수 있었던 가장 중요한 이유는 정부대상금(政府貸上金)제도와 국고금의 분산예치에 있었다.[385] 첫째, 정부대상금제도란 각 지출관별로 국고금이 필요할 때마다 각 지출관 명의로 은행에서 차입하여 지출하던 방식을 말한다. 일반적으로 예산이 편성되면 각 지출관별로 국고금 지출한도가 배정되어야 하는데, 미군정 당시에는 이러한 엄격한 예산집행이 이루어지지 못했기 때문에 정부대상금제도는 정부의 은행차입을 증가시키는 요인이 되었던 것이다.

둘째, 광복 이전 모든 국고금은 당시 중앙은행이었던 조선은행에 집중되었으나 미군정 시절에는 국고금이 각 은행에 분산예치되었다. 이는 미국의 독립금고제도를 모방한 것인데, 미국에서는 정부가 국고금을 분산예치함으로써 자금의 중앙집중을 완화하고 지방의 자금경색을 예방할 수 있었다. 이에 따라 미군정은 시중은행의 자금난을 완화하기 위해 분산예치제를 시행했으나 시중은행은 국고예치금을 재원으로 여신을 확장하여 통화확대에 박차를 가한 결과를 초래하였다. 결국 미군정 시절의 국고금 분산예치는 사실상 조선은행권의 무제한 발행을 허용했던 것이다.[386]

지금까지 살펴본 바와 같이 광복 이후 산업활동의 위축, 조세수입의 격감, 치안유지비의 급증 등으로 재정적자·통화증발·물가상승이 급격하게 진행되었다. 그런데 이 당시 미군정 경제정책의 최우선 목표는 식량난의 타개, 기아 및 질병의 예방, 상거래질서 회복, 생산활동의 진작 등 단기적 구호사업과 기초적 경제질서의 회복이었다. 이러한 정책목표에 가장 크게 기여한 것은 방대한 규모의 미국원조였다.

---

384) 재무부(1978), pp.27～28 참조.

385) 이동욱(1986), p.145 참조.

386) 미군정은 1945년 9월 25일자 재무부 장관 통첩 제3호를 통해 국고금의 시중은행 예치를 실시하였다. 이러한 분산예치는 대한민국 정부가 출범한 후인 1949년 6월에 다시 변경되어 국고금은 조선은행으로 집중되었다.

미군 점령지역에 대한 구호원조로 제공된 점령지역구제자금(Government Appropriation for Relief in Occupied Areas: GARIOA) 무상원조를 통하여 1945～48년간 총 2억 8,500만달러, 외국청산위원회(Foreign Liquidation Commission) 사무국을 통하여 차관조로 2,500만달러의 민간잉여물자 등이 주로 식량・비료・의류・의약품 등으로 제공되었다. 이러한 구호원조에 힘입어 기초재화의 공급부족은 어느 정도 해소될 수 있었고 또 국민경제가 파탄을 맞게 되는 최악의 상황은 극복할 수 있었다.[387] 원조 제공 등 미국이 한국에 대해 적극적인 태도를 취한 것은 중국의 국공분쟁, 미소 간 냉전 심화 등으로 공산세력의 극동진출위험이 확대되면서 한국의 전략적 가치를 인식하였기 때문이다.

〈표 4-37〉 미군정 세출예산 현황(1946~48년)

(단위: 1953년 이전 화폐단위 백만원)

	1940		1946		1947		1948	
세출 총계	866	(100.0)	11,800	(100.0)	19,445	(100.0)	35,018	(100.0)
관업비	448	(52.9)	3,991	(33.8)	7,498	(38.6)	13,823	(39.5)
전매국	43		1,409		3,657		5,030	
운수부	371		1,983		3,089		7,631	
체신부	32		598		750		1,160	
치안비	55	(6.2)	2,382	(20.1)	4,020	(20.6)	8,984	(25.7)
사법경무부	4		1,356		2,323		4,014	
통위(統衛)부	51		1,026		1,697		4,969	
문교후생부	26	(3.0)	802	(6.8)	2,527	(12.8)	2,630	(7.5)
문교부	22		387		1,660		1,761	
후생부	5		415		867		869	
산업행정비	193	(22.3)	1,957	(6.6)	2,871	(14.8)	3,286	(9.4)
농무부	47		1,457		1,417		1,208	
식량행정처	2		–		320		143	
농사개량원	–		–		–		239	
상무부	84		499		500		934	
기타	6		–		190		–	
토목부	55		–		614		730	
노동부	–		–		–		29	
기타 중앙행정비	26	(3.0)	219	(1.0)	577	(3.0)	1,154	(3.2)
지방행정비	43	(5.0)	1,887	(16.0)	1,399	(7.2)	1,356	(3.9)
임시적립금 차입금 이자	42	(4.8)	562	(4.8)	550	(2.8)	533	(1.5)
직원 증급(增給)	–		–		–		3,328	(9.2)
기타	33	(3.8)	–		–		20	(0.1)

주: 1) 1940년은 일제강점기의 대표적인 연도로 간주하여 표에 포함하였음.
2) 모든 수치는 결산이 아닌 예산으로 판단되며, 1948년의 대상기간은 정부수립 전후를 포함한 12개월로 추측됨.

자료: 한국산업은행(1955), pp.359～360.

387) 재무부(1978), p.18 참조.

2) 정부수립 이후: 1948~50년

1948년 5월 5일 실시된 총선거로 제헌국회가 구성되었고 여기서 대한민국의 「헌법」이 제정되어 7월 17일 공포되었다. 대한민국 정부는 1948년 8월 15일 수립되었고, UN은 1948년 12월 12일 한반도에서 모든 외국인 군대가 철수하도록 결의하였다. 미국 정부는 미군정청 및 남조선 과도정부의 재산에 대해 미국 정부가 보유하는 권리와 이익을 모두 대한민국 정부에 이양하였다.[388] 미국정부는 1948년 9월 11일 체결된 '한국 정부와 미국 정부 사이의 재정 및 재산에 관한 최초 협정'에서부터 1950년 1월 17일의 '최종 협정'에 이르기까지 재정 및 재산에 관한 사항을 모두 청산하였다.

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 출범한 이후 시급한 당면과제는, 국내적으로 좌우 대립에 의한 정치적 혼란을 벗어나고 국방력 강화 등 국가의 기본 틀을 갖추기 위한 노력을 경주하는 것이었다. 특히, 정부출범 후 2개월이 경과한 10월에 여순반란사건이 발발하였으며, 정부수립 이전 1948년 4월 3일에 발생한 제주도 폭동사건도 1948년 12월 말에 비로소 완전하게 진압되었다.

이러한 사회적 혼란과 함께 산업활동도 극도로 위축되었는데, 산업시설이 턱없이 부족한 탓도 있었지만 1948년 5월 14일 북한으로부터의 송전이 단절되어 그나마 유지되었던 산업활동도 사실상 마비되기에 이르렀다.

대한민국 정부의 최초 예산은 1948년 10월 1일에서 1949년 3월 31일까지를 회계연도로 하였다. 1948년 8월 15일에 대한민국 정부가 수립되었으나 9월 30일까지는 이전 미군정 과도정부의 예산을 그대로 집행하였으며, 10월 1일부터 1949년 3월 31일까지의 예산을 수정하여 1948년 예산안을 마련하였다.

정부수립 이후 단일 회계로 운영되던 미군정과 달리 일반회계와 별도로 '임시외자총국(臨時外資總局) 특별회계'와 '임시관재총국(臨時管財總局) 특별회계'를 설치하였다. '임시외자총국 특별회계'는 미국 원조물자의 판매수입을 재원으로 하여 한·미 간의 협의에 따라 사용하는 지출금을 관리하며, '임시관재총국 특별회계'는 귀속사업체로부터 징수하는 임대료와 재산매각대금을 계리하였다.

예산편성은 경제계획에 관한 종합적 총괄기관으로 설치된 기획처에서 수행하였는데 1948년의 일반회계 당초 예산규모는 294억 6,900만원이었다. 이후 여순반란사건 수습을 위한 국방관계비의 증액(5억 6,300만원), 반민족행위 특별조사위원회의 경비 증액(700만원)을 위하여 차입금을 재원으로 하는 두 차례의 추가예산이 편성되어 일반회계 총예산은 300억 3,900만원으로 증가하였다. 미군정의 6개월 결산과 1948년의 결산을 모두 합하면 차입금은 136억 6,000만원인데, 이는 재정수입 총계의 약 43.1%에 달하였다(표 4-38).[389]

---

388) 1947년 6월 3일 미군정은 행정권을 한국인에게 이양하며 군정부의 명칭을 남조선 과도정부로 변경하였다. 그러나 명칭의 변경에도 불구하고 실질적으로는 미군정이 유지되어왔다고 할 수 있다.

389) 여기서 재정수입 총계란 특별회계의 전입을 포함한 일반회계의 세입총액을 의미한다.

〈표 4-38〉 일반회계 세입예산 현황(1948~50년)

(단위: 1953년 이전 화폐단위 백만원)

	1948		1949		1950	
조세	5,112	(17.3)	12,019	(10.8)	37,438	(35.5)
인지수입	187	(0.6)	779	(0.7)	1,196	(1.1)
관업 및 관유재산 수입	12,541	(42.6)	942	(0.8)	2,159	(2.1)
관유물 판매대	–		0	(0.0)	277	(0.3)
농지대가 상환금	–		–		15,186	(14.4)
잡수입	668	(2.3)	1,760	(1.6)	2,148	(2.0)
특별회계 전입금	503	(1.7)	28,657	(25.8)	47,181	(44.7)
경제원조자금	–		15,418	(13.9)	–	
차입금	10,459	(35.5)	51,622	(46.4)	–	
세입 총계	29,469	(100.0)	111,197	(100.0)	105,585	(100.0)

주: 1948년은 정부수립 이후 편성한 최초 예산이며, 1949년은 제3회 추가경정예산, 1950년은 6・25 전쟁 발발 이전의 최초 예산임.
자료: 한국산업은행(1955), p.373.

1949년에 들어 정부의 기구조직이 완료되어 여러 가지 정부정책을 체계적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었다. 이 기간 중 예산편성의 중요한 특징으로는 구분회계 또는 독립채산제를 위해 다양한 특별회계를 추가로 설치한 것이다. 1949년 중 모두 8개의 특별회계가 설치되었는데 이들은 방송국, 전매사업, 귀속농지관리국, 교통사업, 체신사업, 국민보험 및 우편연금사업, 후생복표(厚生福票), 국채금 등과 같다. 여기서 국채금 특별회계는 1949년 11월 광복 후 처음으로 발행한 건국국채를 계리하였다.

1949년의 또 다른 특징으로는 경제원조에 따른 대충자금(counterpart fund)을 재원으로 하는 부흥관계긴급사업을 추가예산으로 편성한 것이다.[390] 대충자금은 미국의 원조물자 판매대금으로 원조 달러금액에 상응하는 원화자금을 한・미 간의 합의에 의해 공동으로 사용하던 자금이었다. 경제원조자금은 1948년 12월 10일에 체결된 '한・미・원조협정'에 따라 제공되는 경제협조처(Economic Cooperation Administration: ECA) 원조를 기반으로 하였다(표 4-39). 경제협조처 원조는 소위 마셜플랜으로 약칭되는 제2차 세계대전 이후 미국의 대외원조를 지칭한다. 마셜플랜은 원래 유럽의 부흥계획을 지원하기 위하여 제정된 미국의 「경제협력법(Economic Cooperation Act of 1948)」에 기초하고 있는데, 우리나라는 '한・미・원조협정'이 체결되면서 경제협조처 원조를 받을 수 있게 되었다.

한・미・원조협정은 모두 12개 조문으로 구성되어 있는데, 이들은 미국이 한국에 원조를 제공하며 준수해야 할 각종 내용들을 담고 있다.[391] 원조를 관리하는 미국 원조 대표의 설치, 이들의 업무에 대한 한국 정부의 협조사항, 원조대금의 사용방법 등이 규정

390) 1949년 제1회 추가예산을 부흥예산이라고 하는데, 총 244억 8,700만원의 용도는 경제재건비 64.6%, 관업비 23.6%, 교육비 11.6%, 기타 0.2% 등이었다.

391) 한・미 원조협정의 원문은 한국개발연구원(1991)에 수록되어 있다.

〈표 4-39〉 외국원조 현황(1948~50년)

(단위: 천달러)

	미국 정부			UN의 CRIK	합계
	GARIOA	ECA	SEC		
1945	4,934	–	–	–	4,934
1946	49,496	–	–	–	49,496
1947	175,371				175,371
1948	179,593	–			179,593
1949	92,703	23,806	–	–	116,509
1950	–	49,330	–	9,376	58,706
1951	–	10,080	21,892	74,448	106,420

주: CRIK는 Civil Relief in Korea의 약자임.
자료: 한국은행(1955), p.173.

되어 있다. 특히, 제2조에는 경제정책에 관한 8개 원칙이 규정되었는데, 이들을 경제협조처 8개 원칙이라고 한다. 이들은 ① 재정수지의 균형, ② 통화발행의 조절, ③ 무역의 국가통제, ④ 환율의 제정, ⑤ 양곡의 수집 및 배급의 계속, ⑥ 외국무역상의 국내영업 자유, ⑦ 수출산업의 발전과 촉진, ⑧ 정부 소유 재산의 합리적 운영 등이다. 이러한 경제협조처 8개 원칙은 종래 긴급구호 성격의 미국원조가 장기적인 경제부흥원조로 전환되었음을 의미하는 것이다.

한·미·원조협정에 따라 1차년도 경제협조처 원조는 1949년 7월~1950년 6월(미국의 1950회계연도)을 대상으로 모두 1억 5,000만달러의 계획이 미국 의회에 상정되었다. 미국 의회는 한국의 방대한 재정적자와 물가불안을 이유로 이 같은 원조계획을 1950년 1월에 부결시켰다. 더욱이 재정자금을 방출하면 물가상승이 더욱 악화된다는 것을 이유로 경제협조처는 1949년 제1회 추가예산의 재원인 대충자금의 사용도 유보하였다.

경제협조처 원조계획의 부결과 대충자금 사용의 유보로 부흥예산계획의 일부가 중지될 수밖에 없었는데, 이는 당시 우리나라 재정에 큰 위기를 초래하였다. 이 사태를 타개하고자 정부는 1950년 1월 26일에 '한·미·경제안정위원회'를 조직하여 수습책을 강구하였는데, 1950년 2월에 한·미 간의 합의로 '경제안정 15원칙'을 수립하였다. 경제안정 15원칙은 통화·재정·금융 분야의 8개 원칙, 유통질서분야의 3개 원칙, 생산·무역 분야의 3개 원칙, 임금분야의 1개 원칙으로 구성되어 있다(표 4-40). 이들 중에서 가장 중요한 것은, 물가불안의 가장 큰 원인이 적자재정에 있음을 확인하고 재정의 안정에 역점을 두는 것이다. 이 같은 노력에 힘입어 1950년 2월 9일 경제협조처 원조가 비로소 미국 의회를 통과하자 경제협조처 대충자금을 재원으로 하는 부흥예산이 편성되었다.

'경제안정 15원칙'에 따라 정부는 물가안정이 경제발전의 전제조건임을 인식하여 경제질서의 확립과 안정기반의 구축에 주력하였다. 1950년도의 당초예산은 정부수립 후 최초로 균형예산으로 편성되었는데, 당초예산에서 일반회계 조세수입은 35.5%로 1948년의 17.3%, 1949년의 10.8%보다 크게 증가하였다(앞의 표 4-38). 1950년도 당초예산은 6월에 6·25 전쟁이 발발하여 대폭 변경되었지만 4월부터 6월까지 160억원의 흑자가 발생

하였다고 한다.[392] 그 결과 1950년 초에는 광복 이후 지속되어온 물가상승도 점차 둔화되기 시작하였고 또 산업생산활동도 점차 증가하기 시작하였다.

1948~50년 기간 중 재정규모, 세입 및 세출 구조에 대해서는 1945년 광복 이후 10년간의 국민경제 추이를 분석한 한국산업은행의 『한국산업경제10년사』에서 확인할 수 있다. 〈표 4-41〉에서 '재정순계'는 정부의 기업활동을 망라한 통합적 재정규모라고 할 수 있는데, 물가폭등을 감안하면 전년 대비 실질규모가 1949년에는 184.4% 증가하였으나 1950년에는 3.5%로 급격히 둔화하고 있음을 알 수 있다. 그런데 기업활동의 지출은 매출원가적 성격이 있어 정부지출과 다른데, 이를 감안한 '재정수요'는 1949년에 120.6% 증가하였으나 1950년에는 4.7% 증가에 그쳤다. 이는 1950년 초반을 정점으로 정부의 재정규모가 빠른 속도로 안정되었음을 시사한다.

〈표 4-42〉의 세출구조를 살펴보면, 6·25 전쟁 이후 건국을 전후하여 국방비가 총세출 대비 50~60%에 달하여 가장 비중이 높은 지출분야가 되었다. 사법 및 경찰비도 10% 이상의 수준을 유지하였다. 상공업비와 공공사업비는 1950년 이전까지 꾸준히 증가하였으나 전쟁 이후 미미한 수준으로 하락하였다.

〈표 4-43〉의 세입구조에서는 1950년 이전까지 조세수입 비중이 30%에 미달하였다는 사실이 중요한 특징이라고 할 수 있다. 조세수입의 비중이 다소 늘어났던 1947년과 1948년에는 차입금 비중이 각각 31.4%, 43.1%였으나 1949년 이후에는 50% 수준을 상회하기 시작하였다.

〈표 4-40〉 경제안정 15원칙: 통화 · 재정 · 금융의 8개 원칙

1. 재정 및 금융의 건전화, 재정자금과 산업자금과의 긴밀한 상호조정을 기함으로써 통화최고발행제를 견지한다.
2. 행정기구 간소화, 경비절약, 행정보조금 억제, 책임지출 중지 등 모든 실질적 방법에 의하여 세출을 철저히 긴축함과 아울러 회계의 운용을 규제한다.
3. 조세부담의 조정 합리화, 징세사무의 능률화를 목표로 징세체계를 근본적으로 개혁한다.
4. 귀속재산 및 관리물자의 급속불하에 의한 정부수입 및 세원의 증진을 도모한다.
5. 정부사업특별회계 및 정부관리기업체의 수지균형을 기하도록 경영의 극력 합리화, 요금의 적정 인상에 의하여 독립채산제를 확립한다.
6. 말단 행정의 정리 및 합리화에 의한 경비절약과 지방과세의 정상적 충실로써 지방행정의 자치적 건전을 촉진한다.
7. 금융계획을 급속히 확립하여 모든 융자는 반드시 본 계획 내에서 취급하는 한편, 국민저축운동을 조직적으로 추진하고 국채의 신속한 소화를 촉진한다.
8. 민간 부동잠재자력(浮動潛在資力)의 생산자본화를 촉진하여 기업의 자기금융력의 실질적 강화를 도모한다.

자료: 한국개발연구원(1991), p.389.

392) 김명윤(1986), p.248 참조.

〈표 4-41〉 재정규모의 추이(1945~54년)

(단위: 1953~62년 화폐단위 백만환)

회계연도[1]	재정순계 (A)[7]	재정수요 (B)[8]	물가지수 (C)	실질 재정순계[9] (A/C×100)	실질 재정수요[9] (B/C×100)	국민소득 (D)	A/D (%)	B/D (%)
1945[2] {6개월분}	37.36 {18.68}	35.62 {17.81}	–	–	–	–	–	–
1946	133.65	111.70	–	–	–	–	–	–
1947[3]	194.45	127.87	–	–	–	4,545	4.27	2.81
1948[4]	469.61	313.0	100	469.61	313.00	6,648	7.06	4.71
1949	1,762.9	911.6	132	1,335.50 (184.4)	690.61 (120.6)	8,800	20.0	10.4
1950	4,645.2	2,429.5	336	1,382.50 (3.5)	723.07 (4.7)	22,834	20.3	10.6
1951	12,715.4	6,178.5	1,306	973.61 (△29.6)	473.09 (△34.6)	55,430	22.9	11.1
1952	51,458.3	21,597.7	2,828	1,819.60 (86.9)	763.71 (61.4)	184,067	28.0	11.7
1953[5]	144,350.3	63,272.1	3,543	4,074.24 (123.9)	1,785.83 (133.8)	229,726	62.8	27.5
1954[6] {15개월분}	241,572.7 {289,787.6}	93,238.3 {111,847.4}	5,088	4,747.89 (16.5)	1,832.51 (2.6)	337,168	71.6	27.7

주: 1) 우리나라의 회계연도는 1953년까지 당년도 4월 1일에서 다음연도 3월 31일까지였는데, 1954회계연도는 15개월(1954. 4. 1~1955. 6. 30), 1955회계연도는 18개월(1955. 7. 1~1956. 12. 31)로 하였음. 그 결과 1956회계연도는 없어지고 1957회계연도는 1월 1일부터 12월 31일로 조정되었음.

2) 미군정 1945회계연도(6개월) 수치를 2배 산정함.

3) 1947년도는 결산자료의 미비로 예산자료임.

4) 1948년도는 미군정 6개월 결산과 정부수립 이후 6개월 결산을 합한 금액임.

5) 1953년도는 최종 예산으로 제2회 추가경정예산임.

6) 1954년도는 제2회 추가경정예산이며, A란의 12개월분은 B란의 비율(83.362%)을 적용하여 계산.

7) 재정순계는 '일반회계 세출 - 특별회계의 일반회계로의 전입금 + 특별회계 세출'로 계산됨.

8) 한국산업은행(1955)이 연도별 재정 추이를 파악하기 위해 정의한 재정수요는 '일반회계 총세출 + 특별회계의 적자 + 일반회계 관업(官業)의 적자'로 계산됨. 특별회계 및 관업(官業)의 흑자(또는 잉여)는 세입으로 기록함.

9) ( ) 안의 숫자는 연도별 증가율임.

자료: 한국산업은행(1955), pp.398~399.

〈표 4-42〉 세출구조의 추이(1945~54년)

(단위: 1953~62년 화폐단위 백만환, %)

회계연도[1]	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
행정비	5.44 (30.5)	11.93 (11.0)	9.71 (7.7)	21.2 (6.8)	43.4 (4.8)	217.5 (9.0)	578.8 (9.4)	2,916.4 (13.6)	2,310.1 (3.7)	4,224.5 (3.8)
지방행정비	–	–	0.08 (0.1)	2.5 (0.8)	3.1 (0.3)	24.1 (1.0)	42.7 (0.7)	89.7 (0.5)	294.2 (0.5)	861.5 (0.7)
사법 및 경찰비	2.42 (13.3)	7.13 (6.4)	24.82 (19.4)	44.5 (14.2)	122.0 (13.4)	162.3 (6.7)	634.0 (10.3)	1,246.9 (5.8)	5,322.5 (8.6)	11,745.8 (10.5)
국방비	–	8.26 (7.3)	16.97 (13.2)	80.9 (25.8)	239.5 (26.3)	1,324.3 (54.5)	3,298.5 (53.4)	9,527.4 (44.3)	37,386.4 (59.1)	67,270.3 (60.1)
교육비	0.46 (2.6)	10.21 (9.2)	16.36 (12.9)	27.4 (8.8)	73.3 (8.1)	117.5 (4.8)	157.8 (2.6)	430.2 (2.0)	1,407.6 (1.7)	5,929.3 (6.3)
사회보건비	1.13 (6.3)	7.30 (6.5)	6.52 (5.1)	15.2 (4.9)	26.0 (2.7)	32.1 (1.0)	146.9 (2.4)	304.0 (1.4)	804.7 (1.3)	1,760.0 (1.6)
군경원호비	–	–	–	–	–	141.8 (5.8)	47.2 (0.8)	337.8 (1.6)	2,173.2 (3.4)	2,631.9 (2.4)
농림업비	0.87 (4.2)	6.07 (5.4)	11.99 (9.4)	21.4 (6.8)	58.5 (6.4)	37.0 (1.5)	202.3 (3.3)	119.9 (0.5)	2,866.0 (4.5)	4,233.9 (3.8)
상공업비	0.41 (2.3)	4.19 (3.8)	4.44 (3.5)	21.7 (6.9)	71.4 (7.8)	0.7 (0.02)	2.5 (0.04)	41.0 (0.2)	806.7 (1.3)	674.2 (0.6)
농지개혁사업비	–	–	–	–	1.5 (0.2)	22.3 (0.9)	296.0 (4.8)	–	–	–
지방재정비	4.30 (24.2)	13.40 (11.9)	14.08 (10.9)	18.8 (6.0)	44.1 (4.8)	62.0 (2.6)	395.7 (6.4)	1,370.3 (6.4)	2,815.9 (4.6)	4,153.0 (3.7)
공공사업비	–	4.32 (3.9)	4.54 (3.6)	17.6 (5.6)	43.1 (4.7)	37.1 (1.5)	34.5 (0.6)	221.3 (1.0)	978.4 (1.5)	474.7 (0.4)
징세비	1.05 (5.9)	2.29 (2.1)	2.80 (1.4)	4.7 (1.5)	11.4 (1.3)	33.7 (1.4)	135.7 (2.2)	448.3 (2.1)	876.6 (1.3)	2,364.8 (2.2)
출자 및 투자금	–	–	–	–	6.4 (0.7)	87.7 (3.6)	15.0 (0.2)	60.0 (0.3)	727.6 (1.2)	–
국채비	–	–	5.50 (4.3)	–	11.0 (1.2)	22.5 (1.0)	99.0 (1.6)	3,531.7 (16.4)	218.7 (0.3)	548.1 (0.4)
기타	–	31.11 (27.7)	1.74 (1.4)	–	22.2 (2.4)	40.9 (1.7)	36.9 (0.6)	50.9 (0.2)	543.4 (0.9)	895.1 (0.8)
예비비	–	–	–	–	–	–	–	–	2,696.1 (4.3)	2,186.2 (1.9)
특별회계 잉여	1.78 (10.0)	5.50 (4.9)	8.40 (6.6)	37.2 (11.9)	135.2 (14.8)	74.1 (3.1)	55.2 (0.9)	812.4 (3.8)	1,403.9 (2.2)	1,894.0 (1.7)
총재정수요	17.81 (100.0)	111.70 (100.0)	127.87 (100.0)	313.0 (100.0)	911.1 (100.0)	2,429.5 (100.0)	6,178.5 (100.0)	21,507.7 (100.0)	63,272.1 (100.0)	111,847.4 (100.0)

주: 1) 1945회계연도는 6개월, 1954회계연도는 15개월임. 1947년과 1953년은 최종 예산, 1954년은 제2회 추가경정예산이며 나머지 연도는 결산자료임.

2) 재정수요는 '일반회계 총세출 + 특별회계의 적자 + 일반회계 관업(官業)의 적자'로 계산됨.

자료: 한국산업은행(1955), pp.400~401.

〈표 4-43〉 세입구조의 추이(1945~54년)

(단위: 1953~62년 화폐단위 백만환, %)

회계연도[1]	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
조세	3.75 (21.0)	12.48 (11.2)	36.0 (28.2)	82.2 (26.1)	135.5 (14.8)	427.7 (17.2)	3,924.3 (60.1)	9,660.0 (43.22)	23,763.3 (37.6)	46,262.8 (41.3)
인지수입	–	–	1.50 (1.1)	6.6 (2.1)	9.2 (1.0)	6.6 (0.3)	28.5 (0.4)	118.3 (0.5)	164.5 (0.3)	695.1 (0.6)
관업 및 관유재산	0.08 (0.0)	–	2.15 (1.7)	2.7 (0.9)	6.0 (0.7)	2.6 (0.1)	6.8 (0.1)	666.0 (3.1)	895.9 (1.4)	707.3 (0.6)
농지대가	–	–	–	–	–	30.1 (1.2)	306.1 (4.7)	–	–	–
경제원조	–	–	–	–	2.2 (0.3)	131.5 (5.3)	–	–	–	–
잡수입	–	0.01 (0.0)	6.20 (4.8)	20.9 (6.8)	23.0 (2.5)	16.5 (0.6)	221.2 (3.4)	287.0 (1.3)	507.0 (0.8)	1,479.1 (1.4)
전년도 이월	–	–	–	–	–	–	–	323.3 (1.5)	–	–
타 계정 전입	–	–	–	–	–	–	–	3,069.5 (13.9)	30.0 (0.0)	–
특별회계 전입[2]	4.02 (22.5)	20.74 (18.6)	41.92 (32.8)	66.4 (20.9)	193.5 (21.1)	344.5 (13.8)	1,646.3 (25.2)	6,791.0 (30.7)	8,305.1 (13.1)	10,808.5 (9.6)
관재총국	–	–	–	5.9 (1.6)	6.3 (0.7)	45.0 (1.8)	202.0 (3.1)	349.3 (1.6)	914.1 (1.4)	2,158.5 (1.9)
전매사업	4.02 (22.8)	16.18 (14.5)	41.92 (32.8)	60.5 (19.3)	148.2 (16.2)	155.0 (6.2)	878.3 (13.4)	2,925.4 (13.2)	4,000 (6.3)	3,650.0 (7.7)
농지개혁	–	–	–	–	39.0 (4.2)	107.7 (4.3)	417.0 (6.4)	–	–	–
양곡관리	–	–	–	–	–	36.8 (1.5)	149.0 (2.3)	–	–	–
경제조정	–	–	–	–	–	–	–	3,516.3 (15.9)	3,391.0 (5.4)	–
교통사업	–	4.56 (4.1)	–	–	–	–	–	–	–	–
대충자금	–	–	–	–	–	–	–	–	5,138.2 (8.1)	48,594.3 (43.5)
국채	–	–	–	–	90.9 (1.0)	–	400.0 (6.1)	1,202.9 (5.5)	2,000 (3.2)	3,300.0 (2.9)
차입금	9.96 (56.5)	78.48 (70.2)	40.10 (31.4)	136.6 (43.1)	451.3 (49.6)	1,525.7 (61.5)	–	–	22,468.1 (35.5)	–
총재정수입	17.81 (100.0)	111.70 (100.0)	127.87 (100.0)	315.4 (100.0)	911.6 (100.0)	2,485.3 (100.0)	6,533.2 (100.0)	22,118.0 (100.0)	63,272.2 (100.0)	111,847.4 (100.0)

주: 1) 1945회계연도는 6개월, 1954회계연도는 15개월임. 1947년과 1953년은 최종 예산, 1954년은 제2회 추가경정예산이며 나머지 연도는 결산자료임.

2) '특별회계 전입'은 특별회계의 일반회계로의 실제 전입액이 아니라 '특별회계의 흑자(잉여) + 일반회계 관업(官業)의 흑자(잉여)'로 추측됨.

자료: 한국산업은행(1955), pp.402~403.

나. 6・25 전쟁과 전후복구시대

1) 통화조치와 전시재정: 1951~53년

정부수립 후 실시된 일련의 경제안정정책에 힘입어 국내의 전반적 경제활동이 점차 안정단계에 들어설 무렵인 1950년에 6・25 전쟁이 돌연히 발발하였다. 물가불안 극복, 부흥예산 집행 등을 통한 재정계획은 6・25 전쟁의 발발로 모두 수포로 돌아갔다. 전쟁이 발발하자 정부는 전시경제체제로 전환하여 '사변수습 비상경비예산'을 편성하여 1950년 7월부터 10월까지 월별로 편성・집행하였다. 군사비・구호비 등 전쟁수행과 관련된 경비가 급격히 팽창하였는데, 세원은 고갈되었고 조세행정은 마비되었기 때문에 그 전액은 한국은행 차입금으로 충당하였다.

또한 1950년 7월 28일 체결된 'UN군 경비지출에 관한 협정'에 따라 한국은행은 UN 참전국들의 물자・용역의 구입과 수송에 소요되는 원화경비를 대여하였다.[393] UN군 대여금은 한국은행이 전액 통화증발로 조달하였으나 달러화로 상환되기 때문에 적절한 환율이 적용되어 상환된다면 수출과 같은 효과를 가질 수 있을 것이다. 그러나 이의 상환이 우리 정부의 희망대로 되지 않고 지연됨으로써 UN군 대여금은 통화증발의 효과를 갖게 되었다. UN군 대여금은 한국은행에서 계리되었기 때문에 일반회계, 특별회계 등의 재정과는 무관하게 운용되었다.

더구나 북한 공산집단은 침범지역 내에서 미발행 조선은행권을 남발함과 동시에 약탈한 조선은행권을 공작자금으로 사용하였는데, 이러한 경제교란 책동이 화폐발행액의 급증을 초래한 요인이기도 하였다.

이에 대응하여 대한민국 정부는 1950년 9월부터 1952년 1월까지 종래의 조선은행권을 한국은행권으로 교환하는 모두 다섯 차례의 통화교환을 실시하였다. 제2회 통화교환까지는 적성(敵性)통화 봉쇄를 목적으로 하여 신구 은행권을 무제한 등가교환하였으나, 제3회부터는 통화량 감축을 동시에 추구하여 지불제한조치를 병행하며 구권의 유통을 금지하였다. 이와 같은 다섯 차례의 통화교환을 1953년 2월 15일의 통화조치에 대비하여 제1차 통화조치라고 부른다.

제1차 통화조치가 끝난 후 1952년 5월 24일 '대한민국과 UN 통일사령부 간의 경제조정에 관한 협정'이 체결되면서 UN군 대여금의 상환에 대해서도 본격적인 논의가 시작되었다. 이 협정은 당시 '마이어 협정'이라 불렸는데, 원조물자 운용, UN군 대여금 상환, 정부보유 달러의 운용방법 등을 규정하는 동시에 한국경제의 안정을 위한 경제조정을 효과적으로 추진하기 위하여 한국 정부와 통합사령부 사이에 합동경제위원회(Combined Economic Board)를 설치하였다.[394]

---

393) 협정의 공식 명칭은 '대한민국 정부와 미국정부 간의 UN군 총사령관 예하부대에 의한 경비지출에 관한 협정'으로, 관련 자료는 한국개발연구원(1991)에 수록되어 있다. 본 협정은 1950년 7월 6일 우리 정부와 주한미군 사이에 체결한 협정을 대체하는데, 7월 6일의 협정에서는 대여 당일의 환율에 따라 달러화로 상환할 것을 조건으로 하였으나 7월 28일의 협정에서는 상환 환율이 명기되어 있지 않았다.

394) 이 협정은 한국의 주권을 침해함 없이 UN군 총사령부 군사력의 유효한 지원을 보장하고 한국 국민

마이어 협정 제3조 제4항에서는 '통화팽창, 퇴장, 유해한 투기적 행동을 억제하기 위한 새로운 조치'의 필요성을 언급하였는데, 이는 1953년 2월 15일의 '대통령 긴급명령 제13호'에 의해 단행된 제2차 통화조치로 이어졌다. 1953년 2월 17일부터 한국은행이 새로 발행하는 환화(圜貨) 및 전리(錢厘)표시 은행권만을 법화로 인정하였으며, 구권 100원을 1환으로 교환하여 화폐 단위를 100분의 1로 절하하였다.

이와 같은 제2차 통화조치로 현금발행액은 97.4%로 줄어들었으나 1953년의 재정적자와 UN군 대여금에 의한 통화팽창은 계속되었다. 1953년 3월 말 현재 165억 8,100만환이었던 통화량은 6월 말에 27%가 늘어났고, 또 1953년 말에는 110%가 증가하여 348억 9,600만환이 되었다.

UN군 대여금은 1951년 10월에 1억 2,115만달러가 처음 상환된 이후 1952년 5월의 '마이어 협정'에 따라 1952년 9월부터 본격적으로 상환되기 시작하였다. 협정에서는 대여금의 수익률 외에 상환기간 및 상환방법 등이 해결되었다. UN군 대여금 상환달러를 활용하여 1952년 12월부터 외화대부제를 실시하였는데, 이는 통화흡수, 수입물자의 조속한 도입, 물가안정 등을 목표로 하였다. 특히, UN군 대여금 상환에 적용되는 환율에 대해 한·미 간의 의견 차이가 컸으나, 1954년 7월부터 UN군 보유 달러가 경매방식으로 매각되어 원화회수와 물가안정, 그리고 외환을 통한 물자도입 원활화 등의 효과를 얻을 수 있었다.

전쟁 중 재정규모는 군사비·구호비·경찰비 및 군경원호비 등 전쟁수행 관련 경비를 중심으로 급격히 팽창하였다. 이들 경비가 6·25 전쟁 이전에는 세출의 35.4%였는데 1950년에는 71.1%, 1951년에는 63.7%로 급격히 증가하였다(앞의 표 4-42).

통상적으로 전쟁 중에는 군사비가 경쟁적으로 증가하여 막대한 재정적자가 발생하는 것이 일반적인 현상인데도 불구하고 6·25 전쟁 기간 중에는 오히려 재정적자가 감소했다는 것은 역사적으로도 매우 특이한 현상이라고 할 수 있다. 비록 국채 발행이 일부 있었으나 정부수립 이후 처음으로 차입금이 발생하지 않았으며, 또 국민총생산 대비 세출비율은 오히려 감소하였다. 이러한 현상에 대해서는 다음과 같은 세 가지 설명이 가능할 것이다.

첫째, 전비를 조달하기 위한 전시세제로 개편하여 조세수입을 크게 증가시켰다. 1950년 12월 세제개혁을 단행하였는데, 「조세임시증징법(租稅臨時增徵法)」을 제정하여 거의 모든 조세의 세율을 4~100% 인상하였으며, 지세(地稅)의 과세표준을 토지수익으로 현실화하고, 법인세를 누진세율로 변경하고, 물품세를 생활필수품에까지 확대하였다.

또한 1951년에는 「조세특례법」, 「조세범처벌법」, 「임시토지수득세법」을 제정하여 세수 증가를 도모하였다. 「조세특례법」에서는 소득세·법인세·주세·물품세·유흥음식세·입장세 등의 세수를 증대하고 조기에 확보하는 다양한 제도를 도입하였으며, 「조세범처벌법」에서는 체납자에 대한 체형주의(體刑主義)를 채택하였다. 특히, 「임시토지수득세

의 고난을 구제하며, 한국의 건전한 경제를 수립·유지하기 위하여 통일사령부와 한국 간의 경제문제를 조정하는 데 목적이 있었다(『Naver 백과사전』 참조).

법(臨時土地收得稅法)」을 제정하여 매년 통화증발을 초래하는 양곡수집을 종결하고 쌀·보리 등 곡물의 물납세를 수취하였다. '토지수득세'는 전쟁기간 중 연평균 조세수입의 28.7%로 가장 높은 비중을 차지하였다.[395]

둘째, 긴축예산을 위한 예산운영원칙을 강력하게 추진하였다. 차입금 없는 예산을 편성하기 위해 지출을 극도로 억제하였으며, 본 예산이 편성된 후에는 물가상승을 이유로 재원대책 없는 추가예산을 억제하기 위해 노력하였다. 설령 보전재원이 필요한 경우에도 가급적이면 부동자금 흡수를 위해 애국복권의 발행, 국채의 강제소화를 철저한 계획하에서 집행·추진하였다. 물론 긴축예산으로 인해 귀속 및 정부관리기업체의 운영자금이 정부지출 대신 정부보증으로 금융기관에서 조달됨으로써 이들이 다시 물가상승을 유발한 측면도 있다.

셋째, 재정제도를 정비하여 중앙은행의 재정적 활동과 예산을 연결시키는 등 수지균형을 위한 유인을 강화하였다. 한국은행에서 운용되던 대충자금과 UN군 대여금을 예산 및 재정과 연결시키기 위해 1951년에는 '대충자금운용특별회계'를, 1952년에는 '경제조정특별회계'를 각각 신설하였다.[396] 또한 1951년에 '6·25사변수습특별회계'를 일반회계로부터 분리·설치하여 전쟁경비의 범위를 명확하게 하였고, 1952년에는 이를 '전란수습특별회계'로 확대·개편하였다. 이들 외에도 각각의 특별회계에서는 독립채산을 강화하였다.

1951년과 1952년에는 긴축재정에 관한 노력이 상당한 결실을 보였지만, 1953년에는 다시 대규모의 적자재정으로 회귀하였다. 휴전이 가시화되면서 1953년 예산편성에서는 '일면전쟁 일면건설'이라는 구호하에 야심적인 부흥예산을 수립하고자 하였다. 또한 전쟁의 피해로 세원이 고갈되었기 때문에 조세징수와 국채소화도 한계점에 달하였다. 더구나 종전이 아닌 휴전이었기 때문에 전쟁 중에 증가하였던 군사비 및 치안비 등의 증가는 계속될 수밖에 없었다. 결국 전쟁기간 중 사력을 다하여 지속된 균형예산의 노력은 더 이상 지속되기 어렵게 되었던 것이다.

전쟁기간 중에 흑자재정을 유지한 것과 함께 역사적으로 기록될 수 있는 또 하나의 재정적 사건은 1951년에 「재정법」을 제정한 것이다. 이는 재정에 관한 기본법으로서 일제강점기와 미군정시대를 거치며 상호중복되고 혼란스럽게 적용되던 제반 재정규칙들을 통일적인 체제로 정비하였다. 기존에 적용되던 구(舊)회계법 및 구(舊)회계규칙을 조정하여 우리나라의 재정 실정에 부합하도록 단일적인 형태로 체계화하였던 것이다.

---

395) 김명윤(1986), pp.252～254 참조.

396) 경제조정특별회계는 대여금계정·외환계정·물자계정으로 구분되는데, 외환계정과 물자계정의 수입으로 대여금계정과 일반회계에 전입하고, 대여금계정은 이들 양 계정의 전입금과 일반회계로부터의 전입금을 재원으로 UN군 대여금 및 이자를 한국은행에 상환하도록 하였다(한국산업은행[1955], p.384 참조).

〈표 4-44〉 통화량 증감의 주요 원인(1948~53년)

(단위: 1953~62년 화폐단위 백만환)

	기간 중 증감							기간 중 통화량 증가[1] (제2정의)
	한은 대(對)정부 대출	원조물자 매출금	정부외화 매출금	UN군 대여금	한은 외 금융기관 대출금	한은 대출금	기타	
1948	159	△42	0	0	67	23	△7	200
1949	459	△356	0	0	174	244	48	569
1950	1,193	△98	0	548	235	△140	△140	1,598
1951	△5	△1,441	0	3,621	1,514	679	576	4,944
1952	△690	△2,955	△220	5,556	4,245	786	1,071	7,793
1953	15,948	△2,903	△15,775	8,024	11,600	972	1,388	19,255

주: 1) '통화량 제2정의'는 민간의 화폐보유액에 민간과 정부대행기관의 당좌예금을 합한 금액(통화량 제1정의)에 다시 민간과 정부대행기관의 기타 예금을 합한 금액임.
자료: 한국은행(1955), p.19.

〈표 4-45〉 우리나라의 외환수입과 UN군 대여금 상환

(단위: 천달러)

	외환수입(A)	상환금(B)	비율(B/A)
1951	n.a	12,156	n.a
1952	99,841	62,035	62.1%
1953	173,300	122,026	70.4%
1954. 1~6	43,075	17,679	41.0%

자료: 한국은행(1955), p.107 및 p.172.

2) 경제재건과 재정: 1954~59년

1953년 7월 휴전협정 체결 이후 정부의 기본적인 경제정책방향은 전쟁의 피해를 시급하게 복구하고 통화가치를 안정시키는 것이었다. 그런데 전쟁의 막대한 피해로 민간경제가 피폐해졌기 때문에 조세징수 및 국채소화는 한계점에 달하였으므로, 재정적자의 보전은 미국으로부터의 무상원조를 통해 해결할 수밖에 없었다. 특히, 미국의 아이젠하워 대통령은 휴전으로 절약하게 된 미국방성 방위기금 2억달러를 한국의 재건과 경제부흥에 사용할 수 있도록 미국 의회에 요청하였다.

1953년 8월 21일 미국의 경제조정관(Office of Economic Coordinator for Korea) 우드(C. Tyler Wood)가 한·미·합동경제위원회 UN측 대표로 한국을 방문하였다. 백두진 재무부 장관과의 오랜 협의를 통하여 1953년 12월 14일 '경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약'을 조인하였다. 조인과 동시에 발표된 '백(白)-우드' 성명은 "본 계획의 주요 목적의 하나는 한국 산업의 부흥재건을 성취하여 가급적 속히 한국 정부가 자립하도록 하는 데 있으며, 본 계획의 또 하나의 주요한 목적은 인플레 방지와 재정안정의 유지에 있다"고 천명하였다.[397]

협약을 통하여 균형재정, 여신제한, 단일환율 설정, 자유기업원칙, 기업의 자기자금 부담원칙, 자유가격제, 대충자금 운용원칙 등 경제재건을 위한 기본방향을 제시하였다.[398]

특히, 합동경제위원회가 가능한 범위 내에서 자금의 사용과 물자의 구입·배정 등의 업무를 신속히 집행하고 재정적자를 줄일 수 있도록 세출억제·세수증대를 적극 도모하여 경제안정을 꾀할 수 있도록 하였다. 이는 6·25 전쟁 이후 우리나라 경제재건방향의 설계도로서, 그 기본방향은 재건사업의 효율적 추진을 위한 안정기조의 확립과 경제체제의 개편으로 요약된다.

경제체제 개편은 자유기업원칙, 기업의 자기자금 부담원칙, 자유가격제를 통해 관리경제체제를 자유경제체제로 전환하는 것인데, 이는 1954년 11월 자유경제원칙으로의 「헌법」 개정을 촉발하였다고 할 수 있다.

이에 따라 정부는 특정 물자에 대한 관리제도를 점진적으로 해제하는 동시에 국책상 불가피한 통신·교통 등을 제외한 일반 귀속사업체를 조속히 불하하여 민영화한다는 방침을 세웠다. 즉, 당시 잔존 600여 개 업체 중 408개를 1954년 중에 불하할 계획이 추진되었다.[399]

1953년의 합동경제위원회 협약은 원조지원을 기초로 하는데, 1954년 5월 3일에는 '한·미 민간원조협정'이, 5월 31일에는 '미국 공법 480호에 의한 잉여농산물 구매협정'이 각각 체결되어 원조물자 도입에 관한 절차가 마련되었다.

〈표 4-46〉은 1954년부터 1960년까지의 외국원조 현황을 정리한 것이다. 미국정부의 원조는 「미공법(Public Law) 480호」에 의한 잉여농산물 도입과 AID(Agency for International Development) 원조로 구분된다. UN의 원조는 6·25 전쟁의 전선방위를 위한 군사원조, 민심수습과 난민구호를 목적으로 하는 UN 안전보장이사회의 의결로 행해진 CRK(Civil Relief in Korea) 원조와 UN총회 의결로 이루어진 UNKRA(UN Korean Reconstruction Agency, UN 한국재건단) 원조로 구분된다. 전자는 다시 민간단체와 개인에 제공한 SUN(Supplies UN) 원조와 군작전에 따른 민간구호인 SKO(Supplies for Korea) 원조로 구분된다.

1953년의 각종 협약에 따라 재정적 측면에서는 세입증대와 세출억제를 통한 균형재정의 확립, 원조도입에 따른 대충자금 수입의 효율적인 활용에 중점을 두었다. 균형재정을 위하여 세출억제와 함께 세수증대, 귀속재산 불하, 관영사업의 수지균형을 도모하였으며, 대충자금의 통합적이고도 효율적인 관리를 위해 '대충자금특별회계'를 신설하였다. 즉, 외자특별회계의 적립금계정과, 대충자금운용특별회계에서 취급하던 업무와, 경제조정특별회계 물자계정에서 취급하던 경리를 통합하여 대충자금특별회계를 설치하였던 것이다.

---

397) 유훈(1991), p.123 참조.

398) 최호진(1986), p.758; 재무부(1978), p.70; 한국개발연구원(1991) 참조.

399) 최호진(1986), p.758 참조.

〈표 4-46〉 외국원조 현황(1954~60년)

(단위: 천달러, %)

	미국 정부		UN			합계
	PL 480	AID	CRIK – SUN	CRIK – SKO	UNKRA	
1953	–	5,571	8,365	150,422	29,580	193,938
1954	–	82,437	14,049	36,142	21,297	153,925
1955	–	205,815	4,950	3,761	22,181	236,707
1956	32,955	271,049	24	307	22,370	326,705
1957	45,522	323,268	–	–	14,103	382,893
1958	47,896	265,629	–	–	7,747	321,272
1959	11,436	208,297	–	–	2,471	222,204
1960	19,913	225,236	–	–	244	245,393
1961	44,926	154,319	–	–	–	199,245
합계 (비중)	202,648 (8.9)	1,741,621 (76.3)	27,388 (1.2)	190,632 (8.4)	119,993 (5.3)	2,282,282 (100.0)

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1963.

대충자금은 1955년 이후 정부세입의 50%에 달할 정도로 정부의 중요한 세출원천이었는데, 한국과 미국이 각각 사용하는 자금의 비율은 수시로 변동하였다. 미국의 사용비율은 1955년 60%에서 이후 1961년까지 평균 14%로 하락하였다. 이는 미국의 유럽지역 대충자금 사용비율 5%에 비하면 매우 높았다고 할 수 있다.[400]

휴전이 성립하면서 전후복구와 경제안정, 그리고 산업부흥을 목적으로 기존의 전시세제를 개편하였다. 1953년 이후 1959년까지의 세제개편을 부흥세제라고 하는데, 그 기본방향은 전시에 소득세·법인세 등의 직접세 중심으로 부과되었던 과도한 세부담을 경감하고 물품세·주세 등의 간접세 중심으로 이행하는 것이었다. 이를 통해 기업의 자기자본 유보와 중요 산업의 건전한 발전이 이루어질 수 있도록 하였고, 부동구매력을 흡수하고 소비절약을 기하였다. 그리고 조세 신설을 위하여 「자산재평가법」, 「외환특별세법」, 「교육세법」, 「자동차세법」 등을 새로 제정하였다.

세출 면에서는 일반경비·국방비·재정투융자의 삭감을 통하여 세출 증가를 억제하고자 하였다. 하지만 국방·사법·경찰·교육 등에 대한 경비지출이 지속적으로 확대되면서 예산규모 및 적자규모의 지속적인 팽창이 이루어졌다. 이는 다시 통화증발로 이어져 물가상승은 전쟁기간에 비해 대폭 완화되었지만 1954년 1년 동안 108.2% 상승하는 등 여전히 지속되었다.

정부는 물가를 안정시키기 위해 1955년 8월 15일을 기하여 미국 정부와의 협의를 거쳐 500환 대(對) 1달러의 환율을 책정하고 물가상승률을 25%선으로 억제할 것에 합의하였다. 따라서 재정·금융·외환·무역 등의 각 분야에서 물가안정을 위한 강력한 종합시책을 추진할 수밖에 없었다.

400) 정병수(1986), p.453 참조.

더구나 1957년부터는 미국에서 개발차관기금(Development Loan Fund: DLF)이 설치되면서 대외원조정책이 무상원조 중심에서 개발차관 위주로 전환되었다. 이에 따라 1957년을 정점으로 미국의 대한(對韓) 원조액이 감소하기 시작하였는데, 미국원조의 감소는 대충자금 및 재정투융자재원의 감소를 의미하므로 재정활동에 많은 제약을 가하였다. 한편, 이것은 외환공급의 감소를 유발하여 국제수지의 악화, 환율상승을 초래하므로 우리 정부로서는 여러 가지 안정정책을 추진하면서 자립경제체제를 구축해야 하는 어려움에 직면하였다.

우리나라는 1957년부터 매년 '재정·금융 안정계획'을 수립 및 시행하였다. 이 계획은 건전재정의 확립과 통화 및 신용의 안정을 목표로 하였는데, 재정·금융·국제수지 등 부문별로 통화증발에 미치는 한도를 사전에 책정하여 억제하는 방법을 취하였다. 물가안정을 위해 통화량을 규제지표로 하였는데, 매년 연간계획의 범위 내에서 분기별·월별 계획을 수립하고 그 실행상황과 과제에 대한 월간보고서를 합동경제위원회에 제출하여 연간계획을 효율적으로 추진하고자 하였다. 재정·금융·외환·무역 등의 각 분야에서 물가안정을 위한 강력한 종합시책을 추진하였다.

또한 1957년에는 국방비를 비롯한 주요 세출의 절감, 양곡관리특별회계의 차입억제, 조세징수 및 원조물자 판매대금 징수촉진 등을 통해 재정부문에 의한 통화증발을 억제하였다. 이 당시 재정긴축은 국방비와 일반 경비보다 재정투융자에 더 큰 영향을 주었다. 재정투자는 식량증산·도로·항만·치산치수·도시토목·교통 및 통신 등을 위한 투자가 큰 비중을 차지하였고, 재정융자는 일반산업자금·수리사업자금·주택자금·농업자금·중소기업자금 등이 큰 비중을 차지하였다.

일반재정부문 세출에서 재정투융자가 차지하는 비중은 1955년 20.9%, 1957년 30.6%, 1958년 32.3%로 증가하였으나, 1959년 22.7%, 1960년 24.8%로 급감하였고 1961년에 30%로 다시 증가하였다.[401]

〈표 4-47〉은 1949~62년 기간 중 일반재정의 결산 현황을 보여주고 있다. 조세와 원조수입을 재원으로 하는 '일반재정'은 일반회계와 대충자금특별회계, 경제부흥특별회계, 국토건설사업특별회계 등과 같이 회계의 성격상 일반회계와 매우 유사한 회계들을 모두 포함한다. 여기에서 제외되는 특별회계는 귀속재산처리·전매사업·공무원연금·양곡관리·교통사업·통신사업 등인데, 이들은 단일적 사업성격을 강하게 띠는 사업이라고 할 수 있을 것이다.

〈표 4-47〉에서 재정수지는 국채수입을 포함하고 차입금을 제외한 세입총액과 세출총액의 차이로 평가되었다. 표에 의하면 흑자재정의 시기는 1951~52년, 1955~60년으로 1957년에 흑자규모가 가장 컸던 것으로 기록되고 있다. 그런데 만약 국채발행규모를 차입금과 마찬가지로 세입총액에 반영하지 않는다면 1951년과 1952년은 적자재정으로 기록될 것이다. 그리고 1955~60년의 기간은 국채수입을 세입에 반영하지 않더라도 여전히 재정흑자를 기록할 것이다.

401) 유훈(1991), pp.154~155 참조.

〈표 4-47〉 일반재정 세입 · 세출결산 현황(1949~62년)

(단위: 1953~62년 화폐단위 백만환)

	세 출					세 입	재정수지
	군사비	경찰비 및 군경원호사업비	비군사비	부흥비 (외국원조)	합 계	합 계	
1949	239.5 (26.3)	82.6 (9.1)	589.0 (64.6)	–	911.1 (100.0)	460.3	△450.8
1950	1,324.3 (54.5)	403.5 (16.6)	701.8 (28.9)	–	2,429.6 (100.0)	959.6	△1,470.0
1951	3,298.4 (53.4)	599.3 (9.7)	2,280.9 (36.9)	–	6,178.6 (100.0)	6,525.4	346.8
1952	9,462.8 (44.0)	1,381.0 (6.4)	10,663.8 (49.6)	–	21,507.6 (100.0)	22,118.0	610.4
1953	32,605.4 (53.7)	5,688.2 (9.4)	22,389.5 (36.9)	–	60,683.1 (100.0)	46,628.4	△14,054.7
1954	59,918.1 (42.1)	13,099.8 (9.2)	48,624.0 (34.1)	20,749.7 (14.6)	142,391.6 (100.0)	125,996.4	△16,395.2
1955	106,378.8 (37.8)	21,913.7 (7.8)	94,186.2 (33.5)	58,960.7 (20.9)	281,439.4 (100.0)	323,775.8	42,336.4
1956	회계연도 존재하지 않음.						
1957	112,461.6 (32.1)	18,638.2 (5.3)	111,964.6 (32.0)	106,969.9 (30.6)	350,034.3 (100.0)	415,088.8	65,054.5
1958	127,323.4 (31.0)	23,120.8 (5.6)	127,568.4 (31.0)	132,957.0 (32.4)	410,969.6 (100.0)	454,805.5	43,835.9
1959	139,198.1 (34.8)	26,195.9 (6.5)	144,045.1 (36.0)	90,784.6 (22.7)	400,223.7 (100.0)	448,995.4	48,771.7
1960	147,066.8 (35.0)	31,105.3 (7.4)	173,424.0 (41.3)	68,358.4 (16.3)	419,954.5 (100.0)	476,556.5	56,602.0
1961	168,110.9 (27.4)	44,703.1 (7.3)	310,698.4 (50.6)	90,710.9 (14.8)	614,229.3 (100.0)	608,229.3	△ 6,000.0
1962	196,272.2 (28.5)	48,362.1 (7.0)	289,015.0 (41.9)	155,462.2 (22.6)	689,111.5 (100.0)	678,311.5	△10,800.0

주: ( ) 안의 수치는 세출총액 대비 비중(%)임.
자료: 경제기획원(1962), pp.100~101.

재정융자와 함께 각종 정책금융에 대한 역할은 1954년 4월 3일 설립된 한국산업은행이 수행하였다. 「한국산업은행법」은 1953년 12월 30일 공포되었지만 그 준비는 1951년 6·25 전쟁의 전선이 고착화되고 휴전회담이 시작되면서 시작되었다. 전쟁의 피해 복구 및 경제재건을 위한 부흥사업이 초미의 급선무로 등장하면서 경제부흥계획을 금융 면에서 지원할 장기산업금융기관으로서 한국산업은행 설립을 추진하였던 것이다. 1951년 9월 22일 재무부는 광복 이후 장기금융을 주로 취급해온 식산은행(殖産銀行)을 개편하여 한국산업은행을 설립하는 법 초안을 마련하였다.

한국산업은행은 재무부 장관의 전적인 통제하에서 산업금융을 총괄·운용하는 100% 정부출자 국책은행이었다. 그 운영책임자는 정부에서 임면·감독하도록 하여 업무와 회

계를 모두 정부가 전담하는 것이다. 법 초안 제1조에 의하면, 설립목적은 "국책에 순응하여 재정자금을 중요 산업에 융자·관리함으로써 국민경제의 안정과 산업부흥의 촉진"에 두었다.[402] 한국산업은행은 정부보유자금의 차입, 정부자금에 의한 장기융자, 산업금융채권의 발행, 채권에 대한 정부보증 등과 함께 단기운전자금의 대출과 거래처로부터의 요구불예금의 수입도 가능하게 하였다.

〈표 4-48〉 일반재정 주요 세입항목 결산 현황(1949~62년)

(단위: 1953~62년 화폐단위 백만환)

	조세	전매 익금	관재 수입	기타 특별회계 수입	잡수입	외국원조	국채	차입금	합계
1949	135.5 (14.9)	148.2 (16.2)	6.3 (0.7)	39.0 (4.3)	38.2 (4.2)	2.2 (0.2)	90.9 (10.0)	451.3 (49.5)	911.6 (100.0)
1950	427.2 (17.2)	155.0 (6.2)	45.0 (1.8)	144.5 (5.8)	55.9 (2.3)	131.5 (5.3)	0.0 (0.0)	1,525.7 (61.4)	2,485.3 (100.0)
1951	3,924.3 (60.1)	878.3 (13.5)	202.0 (3.1)	566.0 (8.7)	554.8 (8.5)	0.0 (0.0)	400.0 (6.1)	0.0 (0.0)	6,525.4 (100.0)
1952	9,660.0 (43.7)	2,925.4 (13.2)	349.3 (1.6)	3,516.3 (15.9)	1,394.6 (6.3)	3,069.5 (13.9)	1,202.9 (5.4)	0.0 (0.0)	22,118.0 (100.0)
1953	20,566.0 (30.8)	4,000.0 (6.0)	751.3 (1.1)	3,272.3 (4.9)	3,049.6 (4.6)	7,958.9 (11.9)	7,030.3 (10.5)	20,200.0 (30.2)	66,828.4 (100.0)
1954	51,430.6 (34.5)	5,854.1 (3.9)	2,229.3 (1.5)	0.0 (0.0)	5,503.0 (3.7)	44,704.3 (30.0)	16,275.1 (10.9)	23,200.0 (15.5)	149,196.4 (100.0)
1955	109,380.7 (33.8)	10,000.0 (3.0)	800.0 (0.2)	155.1 (0.0)	19,618.3 (6.1)	150,536.3 (46.5)	33,285.4 (10.3)	0.0 (0.0)	323,775.8 (100.0)
1956	회계연도 존재하지 않음.								
1957	115,897.9 (27.3)	16,200.0 (3.8)	0.0 (0.0)	132.9 (0.0)	13,475.1 (3.2)	224,510.5 (52.9)	44,872.4 (10.6)	9,500.0 (2.2)	424,588.8 (100.0)
1958	143,486.9 (30.1)	21,205.9 (4.4)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	17,816.8 (3.7)	245,800.5 (51.5)	26,494.4 (5.6)	22,300.0 (4.7)	477,105.5 (100.0)
1959	215,975.7 (47.4)	22,700.0 (5.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	14,123.2 (3.1)	189,100.4 (41.5)	7,096.1 (1.6)	6,400.0 (1.4)	455,395.4 (100.0)
1960	249,713.2 (51.5)	23,000.0 (4.7)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	24,303.2 (5.0)	167,626.6 (34.6)	11,913.5 (2.5)	8,007.2 (1.7)	484,563.7 (100.0)
1961	186,171.3 (30.3)	26,455.0 (4.3)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	42,988.7 (7.0)	310,470.7 (50.5)	42,143.6 (6.9)	6,000.0 (1.0)	614,229.3 (100.0)
1962	221,205.1 (32.1)	32,000.0 (4.6)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	67,034.9 (9.7)	323,207.2 (46.9)	34,864.3 (5.1)	10,800.0 (1.6)	689,111.5 (100.0)

주: 1) 1961년과 1962년의 잡수입에는 부정축재처리 수입 5,000백만환, 13,324.7백만환이 각각 포함됨.
2) 국채는 산업부흥국채를 포함함.

자료: 경제기획원(1962), pp.100~101.

402) 국회 논의과정에서 다음과 같이 변경·확정되었다. "한국산업은행은 국책에 순응하여 국민경제의 안전과 산업부흥의 발전을 촉진하기 위한 중요 산업자금을 융자관리함을 주요 목적으로 한다."

한국산업은행의 설립으로 "융자의 일원화가 무너지고, 인플레적 정부자금조달에 의한 장단기 자금의 공급으로 적지 않은 인플레 요인을 조성하였으며, 일반은행과의 업무상 경합과 지나친 비대를 가져와 금융체계의 기형적 발달을 가져왔다"는 비난도 있다.[403] 1949년 젠슨(John P. Jensen) 박사와 함께 「한국은행법」과 「은행법」을 기초하였던 블룸필드(Arthur I. Bloomfield) 박사도 1952년 4월 '한국금융에 관한 건의서'를 통하여 당시의 물가불안을 감안할 때 장기금융기관의 설치가 타당하다고 인정되는 시기까지 한국산업은행의 설립은 연기되어야 한다고 지적하였다. 특히, 한국산업은행의 재원, 한국산업은행에 대한 금융통화위원회의 감독 배제, 장기개발금융과 상업금융의 혼합·운영, 산업은행의 재원 등에 관한 조항 등은 수정되어야 한다는 점을 강조하였다.

다. 기업 국유화와 민영화

1) 「헌법」에 반영된 경제철학의 변화

일반적으로 공기업이라 함은 정부가 소유·통제하는 기업을 의미하는데, 공기업이란 용어가 우리나라에 충분히 정착되기 이전에는 주로 국영기업, 공영기업, 정부대행기관, 정부투자기관, 정부출자기관 등 다양한 용어로 지칭되었다. 그러나 2007년 「공공기관의 운영에관한법률」이 제정되면서 각종 용어들이 정비되었는데, 이때부터 공기업이란 용어가 기업활동에 종사하는 공공기관이란 의미로 사용되기 시작하였으며 정책적 사업을 수행하는 준정부기관과 구분되기 시작하였다.

「제헌헌법」에서 국민경제에 대한 국가통제의 내용을 규정하는 제87조는 공공성이 강한 중요한 재화와 서비스를 생산하는 기업을 공기업(국영 또는 공영)으로 운영하는 것을 원칙으로 규정하였다. 여기에는 운수·통신·금융·보험·전기·수리·수도·가스 등이 포괄적으로 포함되어 있었다. 또 제88조에서는 국방 및 국민생활의 필요에 따라 사영기업을 공기업으로 전환하거나 그 경영을 통제할 수 있도록 하였다. 이러한 조항들은 사실상 공기업을 원칙으로 경제를 운영하고자 했던 의지로 이해될 수 있다. 특히, 「제헌헌법」의 경제조항에 포함되어 있는 제84조(개인의 경제적 자유에 대한 한계규정), 제85조(중요한 자원과 자연력의 원칙적인 국유화), 제86조(농지의 농민 분배 및 소유한도규정) 등은 모두 명문상으로는 사회주의 경제를 지향한 것으로 평가될 수 있다.[404]

---

403) 유 훈(1991), p.123 참조.

404) 이와 같은 규정에 대하여 「제헌헌법」 제정과정에서 핵심적인 역할을 수행하였던 당시 유진오 헌법기초위원회 전문위원은 다음과 같이 설명하고 있는데, 이는 자본주의와 사회주의의 이상적 조화를 통한 새로운 국가형태를 지향한 것이라고 할 수 있다. "이상의 제 규정으로 볼 때에는 우리나라에서는 국가가 경제 전체를 그의 수중에 장악하여 완연히 국가사회주의 국가를 이룬 것 같은 감이 있으나 일면 이것을 상세히 관찰할 때는 국가의 통제나 제한을 받는 것은 농지를 제(除)한 것 외에는 대개 공공성을 가진 대기업에 한하며 중소기업이나 중소재산은 국가의 간섭이나 통제 없이 소유자가 자유로이 소유하고 관리할 수 있음을 발견할 것이다. 즉, 우리나라는 경제문제에 있어서 개인주의적 자본주의 국가체제에 편향함을 회피하고 사회주의적 균등경제의 원리를 아울러 채택함으로써, 개인

「제헌헌법」이 1941년에 공포된 대한민국 임시정부의 「건국강령」을 참조하였음을 감안한다면 사회주의적 통제경제는 당시의 시대정신이었음을 짐작할 수 있을 것이다. 더구나 우익의 정치논리를 대변하였던 대한노총이 근로대중의 정서를 반영하여 근로자의 경영참가권, 이익균점권까지 주장하였던 사실 역시 당시의 사회적 정서를 짐작하게 한다.[405]

미군정 법률고문 퍼글러(Charles Pergler) 박사는 「제헌헌법」이 통과된 직후 군정 장관 대리에게 「한국헌법(Korean Constitution)」이라는 보고서를 제출했는데, 여기서 제6장 경제조항은 국가사회주의로 매우 경도되어 있음을 지적하고 있다. 특히, 「제헌헌법」은 대통령에게 막대한 권한을 부여하고 있기 때문에 일본이 구축해놓은 강력하게 중앙집중화된 정부제도를 그대로 채택하고 있다고 판단하였다.[406]

사실 「제헌헌법」 경제조항 중 제85조, 제87조, 제88조에 대한 불만은 미국의 관료와 개인들에 의해 꾸준히 제기되었다.[407] 특히, 6・25 전쟁 직후인 1953년 8월 제2차 한・미재단사절단(American – Korean Foundation Mission)이 한국을 방문하여 이승만 대통령을 면담했을 때, 사절단의 일원인 퀴니(Edger M. Queeny)는 한국 「헌법」의 기본적 경제원리가 사회주의라는 것을 알고 매우 놀랐다고 지적하였다. 이승만 대통령은 미국의 민간기업이 일본과 이해관계를 갖지 않는다는 전제조건하에서 한국에 진출하기를 희망한다고 언급하며, 민간기업의 진출에 방해가 된다면 이러한 법적 장애를 제거하겠다고 약속하였다.

사절단이 미국으로 귀국한 후 작성한 보고서에 의하면 퀴니는 「제헌헌법」 제85조, 제87조, 제88조의 문제점을 보다 구체적으로 지적하였다. 비록 평화가 보장되고 정치적・경제적 환경이 우호적이라 해도 이들 조항이 개정되지 않는 한 어떠한 미국인도 한국에 투자하지 않을 것으로 보았다. 「헌법」을 개정하도록 하여 민간기업 위주로 경제를 운영하도록 하는 것이 사절단이 한국을 위해 할 수 있는 가장 중요한 일이라고 언급하였다.

이승만 대통령은 1954년 1월 12일 퀴니에게 편지를 보냈는데, 한국 정부는 원칙적으로 사회주의에 반대하며 공기업과 전략적 산업을 민영화하기 위해 할 수 있는 모든 것을 하고 있다고 강조하였다. 그러나 당시의 경제상황을 정확히 이해한다면 중요 산업의 국가 소유와 그에 기반한 정부주도의 산업화 외에는 달리 방법이 없다고 하면서 곧 「헌법」 제85조, 제87조, 제88조를 개정하겠다는 의사를 표명하였다.

1954년 3월에는 미국 하원에서도 이 문제가 공식 제기되었다. 하원의원 섀퍼(Schaffer)

주의적 자본주의의 장점인 각인의 자유와 평등 및 창의의 가치를 존중하는 한편 모든 국민에게 인간다운 생활을 확보케 하고 그들의 균등생활을 보장하려는 사회주의적 균등경제의 원리를 또한 존중하여, 말하자면 정치적 민주주의와 경제적・사회적 민주주의라는 일견 대립되는 두 주의를 한층 높은 단계에서 조화하고 융합하려는 새로운 국가형태를 실현함을 목표로 삼고 있는 것이다(유진오 [1952], p.254).”

405) 근로자의 이익균점권은 「제헌헌법」 제18조 제2항에 “영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다”라는 내용으로 반영되었다. 「제헌헌법」 경제조항의 제정배경에 대해서는 황승흠(2002 및 2004) 참조.

406) 신용옥(2009), pp.32～33 참조.

407) 신용옥(2008), pp.272～282 참조.

는 만약 한국 정부가 재산의 국가 소유 원칙을 사유권과 자유기업의 원리로 전환하지 않는다면 아직 지출되지 않은 원조자금이 한국의 이익을 위해 사용되지 않을 것이고 또 추가적인 조성도 없어야 한다고 주장하였다.[408] 이에 대하여 이승만 대통령은 "한국은 기본적으로 자유기업제도를 지향하고 있는데 현재로서는 민간자본의 축적이 뒷받침되지 못하기 때문에 국가 소유는 불가피하지만 자유경제제도를 촉진하도록 노력하고 있다"는 것이었다.[409]

경제조항에 대한 미국 측의 불만은 6·25 전쟁 이후의 경제원조에 그대로 반영되었다. 1953년 7월 27일 휴전이 성립하자 미국의 아이젠하워 대통령은 한국에 대한 2억달러의 경제원조를 긴급히 발표하며 휴전 후 한국경제의 재건을 제창하였다. 1953년 12월 14일 한국과 미국 사이에는 '경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약'이 조인되었다.

이 협약은 6·25 전쟁 이후 우리나라 경제재건방향의 설계도로서, 그 기본방향은 재건사업의 효율적 추진을 위한 안정기조의 확립과 경제체제의 개편으로 요약된다. 여기서 경제체제 개편은 자유기업원칙, 기업의 자기자금 부담원칙, 자유가격제를 통해 관리경제체제를 자유경제체제로 전환하는 것이었다. 이때부터 우리나라는 '경제체제상에서 종래의 관리경제체제를 지양하고 자유경제체제에의 전환을 의식적으로 도모'하여 일련의 자유주의적 경제정책을 적극 추진하였다.[410]

우리나라 정부는 자유주의 경제체제 확립방침에 입각하여 1954년 4월 자유경제활동을 장려하기 위한 신국책(新國策)을 결정하였다. 우선 1차적인 조치로서 1954년 4월 17일 국무회의는 기획처장이 마련한 국영 및 관리기업체에 대한 신조(新措)·요령을 의결하였다. 이는 5월 4일 대통령 재가를 거쳐 확정되었는데, 그 내용은 다음의 다섯 가지로 정리될 수 있다.

①「귀속재산처리법 시행령」 제5조에 의하여 1951년에 고시된 국영기업체의 지정을 해제하여 일반 귀속기업체로 복원·불하하는 체제 구축, ②「한국은행법 시행령」 제28조에 의하여 1950년에 고시된 정부대행기관(한국은행에서 직접 차입이 가능한 기관) 지정의 취소, ③ 귀속기업체의 급속한 불하, ④ 특수법에 의하여 설립된 국영기업체는 은행과 조폐공사를 제외하고 조속한 시일 내에 민유·민영화, ⑤ 국영기업체, 정부관리기업체 및 정부대행기관 등 74개 기업체에 대한 정부보증융자, 원조물자 특혜배정 폐지 및 주무부처의 행정적 간섭 배제 등과 같다. 이에 따라 당시 잔존 600여 개소의 귀속기업체 중 408개 업체를 1954년 중에 불하할 계획이 추진되었다.[411]

1954년 4월의 신국책(新國策)뿐만 아니라 1954년 1월 23일에는 국무원 공고에 의하여 경제조항에 대한「헌법」 개정논의가 본격적으로 시작되었다. 정부의 개헌취지 설명에 의

408) 신용옥(2008), p.277에서 재인용.
409) 신용옥(2008), p.278 참조.
410) 한국산업은행(1955), p.12 참조.
411) 최호진(1986), p.758 참조.

하면 「제헌헌법」이 정치 면에서는 광범위한 자유주의를 채택하면서도 경제 면에서는 상당한 제한을 가하여 마치 사회주의에 치우친 것으로 오해를 받았다고 지적하였다. 이런 오해로 인하여 외국인투자자들은 한국을 국가사회주의로 평가하여 불안과 의구심을 갖고 있다는 것이다. 우리 사회가 일제강점기에 통제경제를 경험함으로써 그때의 사조가 「제헌헌법」에 반영되었다는 점을 지적하며, 외국자본의 도입을 위해 경제조항의 개정이 필요하다는 점을 역설하였다.

경제조항은 1954년 11월의 제2차 「헌법」 개정으로 그 내용이 다음과 같이 대폭 개정되었다.[412] 첫째, 자연자원의 국유화를 원칙으로 하고 민간에 특허를 부여하는 것을 예외로 규정한 「제헌헌법」 제85조를 개정하여, 자연자원의 특허를 일반적인 경우로 규정하였다.

둘째, 공공성을 갖는 중요 산업의 국유화를 원칙으로 규정한 제87조 제1항을 삭제하여 중요 산업의 국유화 원칙을 폐기하였다.

셋째, 민간기업의 국공유화가 일반적으로 가능하도록 규정한 제88조를 개정하여, 예외적인 경우를 제외하고는 국공유화를 할 수 없도록 규정하였다. 이는 「헌법」상의 규정에 의하여 통제경제를 원칙으로 하던 경제체제를 자유경제체제로 전환하는 획기적이고 역사적인 전환점이라고 할 수 있다.

「헌법」 개정 당시의 개정 이유는 다음과 같이 설명되고 있다.[413] "제헌헌법이 중요자원 및 그 개발과 공공성을 가진 중요 기업을 국유 내지 국영 또는 공영으로 함을 원칙으로 하고 있으나, 우리나라의 실정으로 보아 이러한 경제체제가 일면 각자의 자유·창의의 억압과 타면, 합리적 기업운영방법의 결여로 경제를 침체상태에 빠뜨리고 있음을 부인할 수 없는바, 경제체제의 중점을 국유·국영의 원칙으로부터 사유·사영의 원칙으로 전환시킴으로써 생산력의 제고와 국가경제의 비약적 발전을 도모할 수 있도록 한다."

제2차 「헌법」 개정은 우리나라의 명문화된 경제체제를 자유시장주의로 전환시켰다는 의미에서 중요한 의미를 갖는데, 1962년의 제5차 「헌법」 개정도 이러한 전환을 더욱 강화시켰다는 의미에서 주목할 필요가 있다. 「제헌헌법」 제84조는 개인의 경제적 자유에 대한 한계를 규정하였는데, 1962년 12월에 개정된 「헌법」에서는 경제체제의 기본이념으로 개인의 경제적 자유와 창의를 가장 우선적으로 규정하였던 것이다. 또한 농지개혁에 대한 규정과 함께 당시까지 「헌법」에 명목상으로 규정되어 있던 근로자의 이익균점권(제18조 제2항)을 폐지하여 자본주의적 시장경제원리를 더욱 강화하였다.

412) 6·25 전쟁이 발발한 후 1952년 7월 4일 소위 발췌개헌으로 불리는 제1차 「헌법」 개정이 있었는데, 여기서는 대통령·부통령 직선제를 골자로 하였다.

413) 법제처 국가법령정보센터 홈페이지 '개정문/개정 이유' 참조.

〈표 4-49〉 제2차 「헌법」 개정의 경제조항 개정

	「제헌헌법」(1948. 7. 12)	제2차 개정 「헌법」(1954. 11. 29)	제5차 개정 「헌법」(1962. 12. 26)
기본 원칙	대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다(제84조).	「제헌헌법」과 동일(제84조)	① 대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함으로 기본으로 한다. ② 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 각종 규제와 조정을 한다(제111조).
자연 자원	광물, 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다(제85조).	광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취, 개발 또는 이용을 특허할 수 있다(제85조).	제2차 개정 「헌법」과 동일(제112조)
농지	농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다(제86조).	「제헌헌법」과 동일(제113조)	농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다(제113조).
국가 통제	① 중요한 운수 · 통신 · 금융 · 보험 · 전기 · 수리 · 수도 · 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공필요에 의하여 사영(私營)을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다. ② 대외무역은 국가의 통제하에 둔다(제87조).	(①항 삭제) 대외무역은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 통제하에 둔다(제87조).	국가는 대외무역을 육성하며 이를 규제 · 조정할 수 있다(제116조).
국공유	국방상 또는 국민생활상 긴절(緊切)한 필요에 의하여 사영(私營)기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영을 통제, 관리함은 법률이 정하는 바에 의하여 행한다(제88조).	국방상 또는 국민생활상 긴절(緊切)한 필요로 인하여 법률로써 특히 규정한 경우를 제외하고는 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다(제88조).	국방상 또는 국민경제상 긴절(緊切)한 필요로 인하여 법률에 정한 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다(제117조).

주: 「제헌헌법」 제15조 제3항은 "공공필요에 의하여 국민의 재산권을 수용, 사용 또는 제한함은 법률이 정하는 바에 의하여 상당한 보상을 지급함으로써 행한다"고 규정.

2) 공기업의 지정과 폐지

앞서 설명한 것처럼 1948년 제헌의회는 대기업체의 국영, 또는 국유화를 「헌법」에 명시하였다. 「헌법」을 토대로 당시 행정부는 국무원 고시 제12호(1951. 3. 31), 국무원 고시 제13호(1951. 5. 29), 그리고 특수법의 제정으로 50개 기업체를 국공유기업체로 지정하였다(표 4-50).[414]

국무원 고시에 의해 지정된 국공유기업체는 석탄업 8개 회사, 광산업 17개 회사, 제조업 11개 회사, 전기업 4개 회사, 기타 4개 회사 등이다.[415] 그리고 특수법의 제정으로

〈표 4-50〉 정부기업 및 주요 공기업 현황(1960년 12월 말)

	기관명	설립연도	정부지분	모체
정부기업	철도사업	일제강점기	특별회계	
	체신사업	일제강점기	특별회계	
	전매사업(담배 · 인삼 · 소금 · 아편)	일제강점기	특별회계	
정부투자기관	한국산업은행	1954	100	조선식산은행
	한국조폐공사	1951	100	재무부 직할 인쇄공장
	대한석탄공사	1950	100	정부 직할 탄광
	조선주택영단	1941	100	조선주택영단
	대한해운공사	1950	100	조선우선주식회사
	대한조선공사	1950	80	조선중공업주식회사
	대한문교서적(주)	1952	51	
	충주비료 운영(주)	1958	100	
귀속기업체	조선전업(주)	1943	86	조선수력전기(주), 조선송전(주), 부령수력(주)
	경성전기(주)	1915	66	한성전기공사
	남선전기(주)	1937	83	대흥전기(주), 대전전기(주) 등 6개사
	한국운수(주)	1958	66	조선운송주식회사
	대한중석(주)	1952	88	상공부 직할 대한중석광업회사
	대한중공업공사	1953	100	조선이연금속(주) 인천공장
	대한철광(주)	1955	100	삼화광업회사
	조선기계제작소	1937	100	주식회사 조선기계제작소
	삼성광업회사	1943	100	장항제련소

주: 한국은행은 설립목적의 특수함으로 인해 정부투자기관에서 제외.
자료: 전용덕(1997).

414) 전용덕(1997) 참조.

415) 조선석탄배급회사, 조선연탄주식회사, 삼국석탄공업주식회사, 삼척탄광, 영월탄광, 화순탄광, 은성탄광, 합명회사 서울핏취 연탄공장(이상 고시 제12호), 삼화제철공사, 대한중공업공사, 조선기계제작소, 유한상공주식회사, 삼화정공주식회사, 동양화학공사, 삼척시멘트공사, 조선유지화학주식회사, 조선석유주식회사, 조선전업주식회사, 경성전기주식회사, 남선전기주식회사, 서선전기주식회사, 한국은행, 주택영단, 대한수리조합연합회, 대한농지개발영단, 조선광업진흥주식회사, 장항제련소, 웅진광산, 금정광산, 구봉광산, 해주광산, 율포광산, 순천광산, 무극광산, 함안광산, 군북광산, 일광광산, 고성광산, 여미산광산, 김제사광산, 상동사광산, 달성사광산, 옥방광산, 삼화철산, 조선방직주식회사 부산공장(이상 고시 제13호).

국공유화된 기업체 또는 은행은 대한석탄공사・대한해운공사・대한조선공사・한국은행・산업은행・조폐공사 등이다.

그러나 정부는 1954년 11월의 개헌으로 「헌법」 제85조와 제87조를 개정하였는데, 이에 따라 국무원 고시 제15호(1954. 5. 8)로 국무원 고시 제12호와 제13호를 폐지하였다. 그리고 1954년 3월 7일 관세청장은 귀속은행주의 불하를 기정사실로 공표하는 발언을 하였다. 이에 따라 1950년대 중 공기업은 점차 줄어들어 1950년대 말에는 36개만이 남게 되었다. 1960년 12월 말 현재 공기업과 정부기업(government enterprise) 가운데 중요한 것 20개를 살펴보면 〈표 4-50〉과 같다. 이들 가운데 귀속기업체를 모체로 하여 설립된 정부투자기관이 6개, 귀속기업체가 9개, 귀속기업체와 직간접으로 관련이 없는 기관이 2개, 정부기업이 3개이다.

2. 경제개발기: 1960~79년

가. 경제개발계획과 재정운용

1) 경제개발계획

1957년부터 1960년 사이에는 거액의 외국원조가 뒷받침되어 산업생산 및 산업구조가 착실한 발전을 이룩하였으나, 1961년 이후 미국의 원조는 대폭 감소하였다. 미국은 군사원조와 경제원조를 분리하고 수원(受援) 국가의 수용태세에 따라 원조액을 조정하는 등 원조정책을 전환하였다. 이와 같은 여건하에서 긴박한 당면과제는 국제수지를 개선하고 경제안정과 성장을 동시에 달성하는 자립경제체제를 구축하는 것이었다.

1961년 집권한 군사정부는 자립경제의 기반 위에서만 진정한 자유민주주의의 실현이 가능하다는 사실을 절감하며, '5・16 혁명 공약' 제4항에서 "절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가 자주경제 재건에 총력을 경주"할 것을 천명하였다. 그런데 자립경제의 구축을 위해서는 종합적이고 체계적인 개발계획의 도입과 이를 추진할 수 있는 경제개발 행정체제의 확립이 무엇보다도 시급하다고 인식하였다. 1961년 7월 출범한 경제기획원과 1962년 1월 확정・발표된 제1차 경제개발5개년계획은 바로 이와 같은 시대적 요청을 반영한 것이다.

제1차 경제개발5개년계획은 '모든 경제적・사회적 악순환을 시정하고 자립경제의 기반을 구축'하는 데 기본목표를 두었다. 제1차 계획뿐만 아니라 모든 경제개발계획은 국민경제 전체에 대한 계획으로서 정부 및 공공부문뿐만 아니라 민간부문까지 망라하는 계획이었다. 따라서 그 목표 또한 국민경제 전체의 총량적 지표의 형태로 제시되었는데, 이들은 국민총생산, 소비, 투자, 국제수지 및 산업구조 등의 형태로 정리되었다.

경제개발계획의 수립은 크게 세 가지 단계로 구성된다. 우선 국민경제 전체의 기본모형을 기초로 경제성장률, 산업별 생산 수준, 총투자규모 등 총량 지표를 설정한다. 총량적 목표를 부문별 계획으로 구분한 후 부문별 생산목표 및 투자액, 그리고 개별 사업계

획을 선정한다. 마지막으로 이 같은 작업의 결과를 상호조정하는 과정을 거친다.[416]

1964년 준비작업이 시작된 제2차 경제개발5개년계획(1967～71년)에서는 제1차 계획의 집행경험을 토대로 계획의 기술적 방법 및 내용에서 보다 성숙되었다. 제2차 계획의 작업은 더욱더 많은 사람들의 참여를 유도하고 보다 공개적으로 진행하였다. 이를 통해 계획의 신뢰성을 높이고, 특히 계획을 집행하는 사람들이 직접 계획수립에 참여함으로써 집행효과를 제고하고자 하였다.

계획 작성의 초기에는 성장 가능성에 대한 대안을 모색하여 간략한 총량적 계획지침을 마련하여 관계 기관에 시달하였다. 관계 기관에서는 소관부문의 계획안을 작성하여 경제기획원과 실무적으로 협의한 후 당해 실무안은 경제부처 차관, 국책은행 부총재, 대학교수, 신문사 논설위원, 경제단체 대표 등으로 구성된 '경제기획자문위원회'에 회부하였다. 자문위원회의 상위 기관으로는 경제부처 장관 및 외국 고문단 대표 등으로 구성된 '경제개발5개년계획 작성 합동위원회'가 있었는데 여기서 대부분의 정책결정이 이루어졌다.[417]

제2차 경제개발5개년계획 이후, 계획의 목표와 내용은 다르지만 경제개발계획 수립과정은 이와 마찬가지 방법으로 설명될 수 있을 것이다. 경제개발에 대한 우리나라의 욕구는 1950년대의 원조의존적인 소비경제체제를 청산하고 자립적인 공업화를 달성하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위하여 1962년부터 수행된 각종 경제개발계획을 전반적으로 조명해보면, 자립경제를 구축하기 위한 과정은 기반 구축(1차) → 확립추진(2차) → 자립구조 실현(3차) → 자력성장(4차) → 생산성 향상과 사회개발(5차)의 순서로 전개되었음을 알 수 있다. 정부는 경제개발계획의 목표 총량을 달성하기 위하여 조세 및 재정정책뿐만 아니라 통화·금융, 외환, 물가, 무역·관세, 산업, 노동 등 모든 정책수단들을 동원하였다.

그런데 공업화를 통한 자립경제를 구축하기 위해 가장 필수적인 요소는 선진국으로부터 자본재와 기술을 도입하기 위한 재원을 확보하는 것이다. 투자재원은 국민저축을 통한 국내재원과 외자유입을 통한 해외재원으로 구성되는데, 국민저축은 다시 민간저축과 정부저축으로 구성된다. 따라서 경제개발을 위한 가용재원을 극대화하기 위해서는 민간의 저축을 장려하고, 재정수지의 흑자를 유지하며, 해외자본의 유입을 유인하여야 한다. 정부는 민간저축을 장려하기 위하여 근검절약을 강조하였으며, 정부저축을 확대하기 위하여 세제를 지속적으로 개편하며 세입 중 세수의 비율이 증가하여 국가 운영이 정상적으로 될 수 있도록 노력하였다. 그런데 세수 증가 노력에도 불구하고 경제개발계획 기간 중 재정수지는 적자를 면하기 어려웠는데, 이는 재정투자와 재정융자가 획기적으로 증가하여 재정지출이 크게 늘어났기 때문이다. 재정적자를 보전하기 위해서는 통화증발이 필요했지만 정부는 외자도입을 적극 추진하며 해외부문을 통해 이를 보전하였다.

---

416) 경제기획원(1982), pp.36～37.

417) 경제개발계획의 수립과정에 대한 보다 학문적인 자세한 논의는 Adelman(1969) 참조.

〈표 4-51〉 경제개발5개년계획의 비교

	1차 계획 (1962~66)	2차 계획 (1967~71)	3차 계획 (1972~76)	4차 계획 (1977~81)
계획의 목표	① 사회 · 경제적 악순환 시정 ② 자립경제기반 구축	① 산업구조의 근대화 ② 자립경제 확립촉진	① 성장 · 안정 · 균형의 조화 ② 자립적 경제구조 실현 ③ 지역개발의 균형	① 성장 · 균형 · 능률 ② 자력성장구조의 실현 ③ 사회개발의 촉진 ④ 기술혁신과 능률향상
경제성장률	7.1% (8.5%)	7.0% (9.7%)	8.6% (10.1%)	9.2% (5.5%)
개발전략 (정책과제)	① 농업생산력 증대에 의한 국민경제의 구조적 불균형 시정 ② 에너지 공급원의 확보 ③ 기간산업 확충과 사회간접자본의 충족 ④ 유휴자원 활용 ⑤ 국제수지 개선 ⑥ 기술의 진흥	① 식량자급과 수자원개발 ② 공업고도화의 기반 조성 (화학 · 철강 · 기계공업) ③ 7억달러 수출과 수입대체촉진 – 국제수지 개선 ④ 고용증대, 가족계획 추진 · 인구팽창 억제 ⑤ 영농의 다각화와 농가소득 향상 ⑥ 과학과 경영기술진흥과 생산성 향상	① 주곡(主穀)의 자급화 ② 농어촌 생활환경 개선 ③ 중화학공업 건설로 공업의 고도화 ④ 과학기술 향상과 인력개발 ⑤ 사회간접자본의 균형적 확대 ⑥ 국토자원의 효율적 개발, 산업 및 인구의 적정 분삭 ⑦ 사회보장과 국민복지 향상	① 투자재원의 자력조달 ② 국제수지 균형의 달성 ③ 산업구조의 개편과 고도화 ④ 새마을사업의 확대 ⑤ 과학기술투자의 확대 ⑥ 경제운용과 제도개선
공업화기조	공업화 출발의 기반 정비	대외지향적 공업화	수출주도형 중화학공업 건설	기술 · 고용 집약 공업 개발

주: ( ) 안의 경제성장률은 실적치.
자료: 배한경(1986), p.28.

2) 자본축적과 재정투융자

경제개발계획의 핵심은 내외자(內外資) 재원을 어떻게 동원할 것인가에 있었다. 재정은 여기서 일익을 담당하였는데, 재정부문에서 이루어진 실물자본 형성을 위한 각종 투자 및 출자는 모두 재정투융자라는 개념으로 구분·계리하였다. 재정정책의 핵심이 자본축적에 있어야 한다는 인식하에 재정투융자의 개념을 도입하여 재정지출의 주안점을 자본축적에 두는 구조로 개편한 것이다.

재정투융자란 '자본적 기능을 영위하는 재정지출'로 정의되는데, 여기서 자본적 기능이란 실물자산의 가치가 증가하는 것을 의미한다. 이를 보다 구체적으로 설명하면 재정투융자란 정부의 재정지출 가운데 인건비와 소비적 물건비를 제외한 건물·설비·기계·도로 건설·항만·국토보존·재고 증가 등을 포함한, 정부자산의 증대를 가져오는 일체의 지출(재정투자)과 재정융자를 포함하는 개념이다. 재정투융자의 유형은 실물의 자본형성을 위해 지출되는 자본적 지출(직접투자)과 민간사업·정부기업에 출자 또는 대부의 형태로 화폐를 지출하는 금융적 지출(출자와 융자)로 구분할 수 있다.

실물자본 형성을 위한 자본적 지출은 일반회계와 특별회계에서 이루어졌는데, 이들은 ① 도로·항만·공항 등의 수송시설, 공업단지 및 산업기반 조성, 주택·상하수도·병원 등의 후생복지시설, 문교시설 등의 사회기반적 사회자본 확충, 국토보존시설 등에 대한 정부의 직접투자, ② 민간부문의 조선·기계공업·수출산업에 대한 자본적 보전 등으로

〈표 4-52〉 경제개발계획 기간의 재정정책 인식

후진국에 있어서 경제개발을 이룩하기 위한 가장 근본적인 문제는 자본축적의 증대이다. 초기 자본주의와 현대 공산주의는 저임금, 격심한 소득의 불공평 또는 소비재 생산의 억제를 통하여 국민생활을 낮은 수준에 머무르게 함으로써 높은 저축률을 달성할 수 있었다. 그러나 이러한 어느 방법도 오늘날 민주정치를 지향하는 후진국에서는 적용될 수 없다. 때문에 유일한 타개책으로는 소비억제에 의한 민간저축의 증대와 더불어 정부투자로의 확대 전환이 긴요하게 되었으며, 조세는 경제성장의 결정요인인 한계저축률을 높이는 가장 좋은 정책수단이 된다. 자본축적과 투자의 증대가 후진국 경제성장을 위한 전제조건임은 이미 알 수 있거니와 동시에 투자의 패턴 또는 투자구조도 이에 못지 않게 중요한 성장조건이라고 할 수 있다. 후진국에 있어 왜곡된 기존 투자구조를 사회에 가장 유익한 최적투자구조로 이끌어가는 것도 다름 아닌 정부의 책임이며 재정정책의 중요한 기능이다. 이상에서 보아온 바와 같이 후진국에 있어서의 재정정책의 특색은 선진국에서 발전한 이론이 그대로 적용될 수 없다는 제약을 가지면서, 첫째 정책의 기본목표는 경제의 성장에 있으며, 둘째 이를 위하여는 무엇보다 먼저 자본축적과 투자증대가 급선무이며, 셋째 정부의 경제통제는 직접통제보다는 재정 및 금융정책을 통한 간접통제와 유도의 방법이 되어야 하며, 넷째 왜곡된 기존 투자패턴을 적정 투자패턴으로 인도하여야 한다.

자료: 경제기획원(1964), p.2.

이루어졌다. 자본적 보전을 포함하여 이러한 자금은 일반회계의 소관 부처 예산에 계상되어 집행되었다.[418]

정부의 출자 역시 일반회계와 특별회계에서 이루어졌는데, 이들은 석탄공사・주택공사・비료・제철・석유화학 등의 정부투자기업에 대한 출자를 의미한다. 출자는 현금출자와 현물출자가 있는데, 전통적으로 예산은 현금주의를 채택하기 때문에 현금출자는 예산에 포함되지만 현물출자는 국유재산의 처분으로 간주되어 예산에 포함되지 않는다. 그리고 전매・교통・통신 등 기업특별회계에서는 자본계정을 설치하여 그 계정을 통하여 자체 재원으로 직접투자를 하도록 하였다.

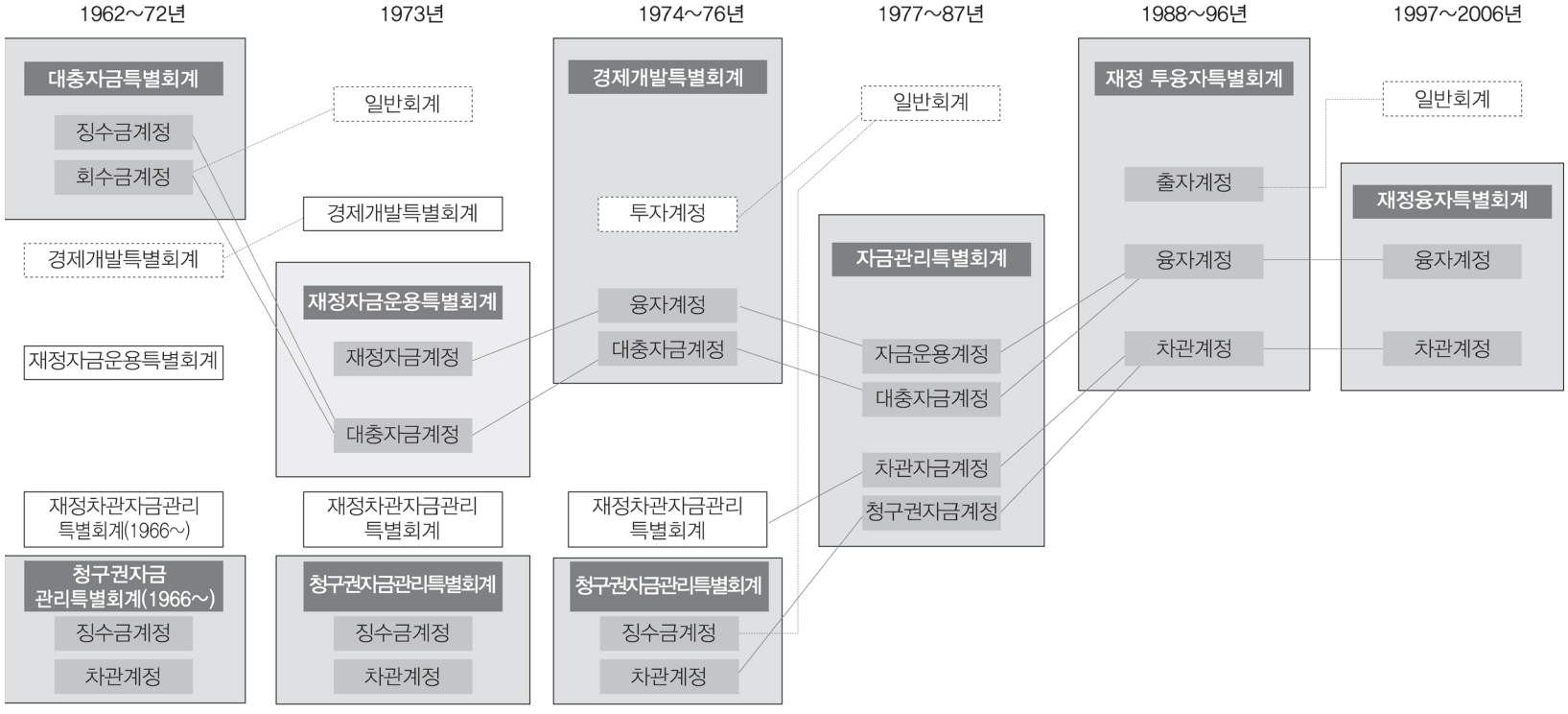
재정융자는 기간산업의 육성, 산업구조의 개선, 수출산업의 진흥, 중소기업의 육성, 주택건설의 촉진 등을 위하여 민간기업의 자금부족을 보완하거나 민간자금에 의하여 행할 수 없는 부문에 자금을 공급하는 경우를 말한다.[419] 재정융자는 특별회계에 의해 운용되는데, 1961년 이전에는 대충자금・산업부흥국채・귀속재산처리・농지개혁사업 등의 특별회계에서 운용되었으나, 1962년 이후에는 재정자금운용・재정차관자금・경제개발・자금관리 등 다양한 특별회계로 변천하였다(그림 4-45). 1988년 이후에는 재정투융자특별회계가 설치되어 출자계정, 융자계정, 차관계정으로 통합・정리되었다.

제1차 경제개발5개년계획을 실행하기 위하여 정부는 1961년 '재정자금운용특별회계'를 설치하여 각종 재정융자의 기틀을 마련하였다. 또한 1962년에는 '경제개발특별회계'를 설치하여 재정투자에 대한 근거를 마련하였다. 일반회계와 여러 특별회계에서 조성된 자금의 일부를 경제개발특별회계로 전입하여 재정투자금으로 사용하고, 또 일부는 재정자금운용특별회계로 예탁하여 재정융자금으로 사용하였던 것이다.

418) 재무부(1982), pp.10~19 참조.

419) 재무부(1993), p.11 참조.

[그림 4-45] 재정투융자제도의 연혁도



주: 1) 점선은 재정투자와 관련된 회계 또는 계정을 나타냄.
2) 투자는 일반회계와 기업특별회계의 직접투자를 제외한 출자와 출연을 의미함.
3) 재정융자특별회계는 2007년에 공공자금관리기금에 통합되었음. 동 기금은 총괄계정·융자계정·차관계정으로 구성됨.
자료: 김성진, 『재정융자제도의 발전방안』, 중앙공무원교육원 정책연구보고서, 1999; 고영선(2000b)에서 재인용.

〈표 4-53〉 재정투융자의 규모와 비중 (1953~81년)

(단위: 경상가격 억원, %)

	국민총생산 (A)	재정규모 (B) (일반재정)	재정투융자 (C)	B/A	C/A	C/B
1953	479	–	10.9	–	2.1	–
1954	662	142.4	39.6	21.5	3.7	27.8
1955	1,145	281.4	83.8	24.6	4.0	29.8
1956	1,515	–	–	–	–	–
1957	1,971	350.0	148.5	17.8	7.5	42.4
1958	2,047	411.0	144.2	20.1	7.0	35.1
1959	2,175	400.2	122.7	18.4	5.6	30.7
1960	2,449	419.9	103.8	17.1	4.2	24.7
1961	2,942	572.0	189.5	19.4	6.4	33.1
1962	3,555	1,199	272	33.7	7.6	22.6
1963	5,029	1,110	273	22.1	5.4	24.6
1964	7,163	1,208	237	16.9	3.3	19.6
1965	8,057	1,541	295	19.1	3.7	19.1
1966	10,370	2,310	626	22.3	6.0	27.1
1967	12,812	2,912	790	22.7	6.2	27.1
1968	16,529	4,029	1,176	24.4	7.1	29.2
1969	21,553	5,780	1,756	26.8	8.1	30.4
1970	27,769	5,990	1,843	21.6	6.6	30.8
1971	34,069	7,358	2,133	21.6	6.3	29.0
1972	41,775	9,664	3,098	23.1	7.4	32.1
1973	53,555	9,602	2,736	17.9	5.1	28.5
1974	75,645	14,283	4,763	18.9	6.3	33.3
1975	100,646	21,236	8,058	21.1	8.0	37.9
1976	138,182	28,952	10,409	21.0	7.5	36.0
1977	177,286	37,178	12,596	21.0	7.1	33.9
1978	239,368	47,553	16,798	19.9	7.0	35.3
1979	307,411	64,665	27,798	21.0	9.0	43.0
1980	367,497	86,478	31,158	23.5	8.5	36.0
1981	455,281	106,849	45,603	23.5	10.0	42.7

자료: 재무부(1993), p.27과 p.31 참조.

이러한 재정융자는 1961년 「예산회계법」이 제정될 때 기금제도가 도입되면서 더한층 강화되었다. 기금은 세입·세출예산 외로 운용되기 때문에 일반회계·특별회계와 달리 국회의 승인을 받지 않고 각 정부부처의 장이 설치·운용할 수 있도록 하였다. 기금제도 도입과 함께 공무원연금기금·군인연금기금이 신설된 후 1980년도에 이르기까지 약 30여 개의 기금이 설치되었다.

이들 기금 중에서는 융자를 목적으로 하는 기금들이 다수 설치되었는데, 1981년 말 현재 국민투자·산림개발·기계공업진흥·농업기계화촉진·관광진흥개발·국민주택·농수산물가격안정 등 13개 기금이 여기에 해당된다.

나. 경제개발기의 시련과 극복

1) 경제개발계획과 국내외 자원동원: 1961~65년

제1차 경제개발5개년계획의 수행을 위하여 재정적 측면에서 가장 역점을 두고 진행한 정책은 재정투융자의 확대 및 투자재원의 효과적 조성을 위한 세제개편이었다. 특히, 제1차 계획에서는 농업 생산력 향상, 전력 및 석탄개발 등 에너지 공급원의 확보, 기간산업과 사회간접자본의 확충 등 성장기반부문에 재정투융자를 강화함으로써 자립경제의 기반을 닦고자 하였다.

농업 생산력을 향상시키기 위해 개간사업, 수리사업, 목포·영산강유역 간척사업, 섬진강·동진강유역 관개간척사업, 목야(牧野)조성, 유우(乳牛)도입, 잠견(蠶繭) 등에 투자하였다.

에너지 공급원을 확보하기 위해 전력부문에서는 부산화력·영월화력·삼척화력·춘천화력·당진강 수력 등을 건설하여 1964년 4월부터 무제한 송전이 가능하게 되었다. 석탄생산은 한국석탄공사의 시설 현대화, 민영탄광에 대한 재정지원으로 1960~66년 기간 중 2배 이상 증가하였다. 정유부문에서는 울산정유공장을 건설하여 수입 대체를 추진하고 석유화학공업의 터전을 마련하였다.

성장기반부문으로는 시멘트·철강재·전기기구·화학섬유 등의 기간산업분야에 대한 시설확장과 건설을 추진하였다. 사회간접자본으로는 황지선·영동선·동해북부선 등 7개 철도노선을 신설하고 산업철도망을 확장하였으며 증기기관차를 디젤기관차로 개선하여 객화차 수를 크게 증가시켰다.

산업도로와 항만시설 확충을 통한 교통시설 개선과 함께 전화회선 증설 등 통신분야에서도 시설확장이 이루어졌다. 그리고 국토개발계획의 구상 아래 입지조건이 유리한 공업단지를 개발하였는데, 1964년에는 「수출산업공업단지개발조성법」을 제정하여 서울 구로동에 처음으로 한국수출공단을 건설하였다.

정부는 이와 같은 재정투융자 사업의 재원을 조성하기 위하여 몇 차례의 세제개편을 단행하였다. 광복 이후 해외원조와 대충자금을 주요 세입재원으로 삼던 외자의존체제를 탈피하고, 조세부담률을 제고하고 음성적 세원을 발굴하여 재정자립을 이룩하겠다는 의지의 표명이었다.

정부는 1961년 말 '현행 국세를 전반적으로 백지로 환원하고 새로운 기초를 확립하는' 세제를 구축하겠다는 강력한 의지하에 세제를 개편하였다.[420]

이의 기본방향은 ① 세제의 간소화 및 세정의 자동화, ② 재정수요 충족을 위한 탄력세제의 확립, ③ 저축과 투자의 촉진에 의한 경제개발의 지원, ④ 지방세원의 배양을 위한 세제보완 등이었다.

특히, 민간부문의 투자여건을 조성하기 위하여 법인소득과 사업소득에 대한 세율을 인하하고 유보소득 재투자에 대한 조세경감률을 대폭 확대하였으며, 외화획득 및 중요산업에 대한 감면규정의 적용범위를 확대하여 투자유인을 강화하였다.

이와 같은 세제개편으로 세수가 증가하였으나 징세기술상의 문제가 있는 것으로 인식되어 1962년도에는 보완적인 세제개편이 이어졌다. 이때는 포착된 세원을 빠짐없이, 그리고 효율적으로 징수하기 위한 제도적 장치를 강화하고 납세에 따른 조세상의 특혜를 대폭 축소하는 데 역점을 두었다.

1962년도 세법 개정의 기본방향은 ① 재정수요의 충족, ② 자본형성의 촉진, ③ 후진성을 탈피하기 위한 세제, ④ 합리적인 세율을 갖춘 세제, ⑤ 납세자 위주의 정확한 운용을 기할 수 있는 세제 정비 등이었다.[421]

재정정책과 함께 금융 면에서도 국내재원을 동원하기 위한 노력을 경주하였다. 1962년 6월 10일을 기하여 제2차 통화개혁을 단행하여 당시의 환화(圜貨)에 비해 10분의 1로 명목변경된 새로운 원화(圓貨)를 발행하였다. 동시에 예금 일부를 동결하여 대기성 자금과 초과유동성으로 인한 과잉구매력을 장기저축으로 동원하고자 하였다. 그러나 자금편재현상은 예상과 달리 그다지 심하지 않아 만족할 만한 성과는 거두지 못하였다. 오히려 통화개혁 후 심리적 불안과 통화에 대한 신인도 하락은, 통화개혁 이후의 신용확대정책 등에 의한 유동성 급증과 함께 물가상승을 야기시킨 것으로 평가되기도 한다.[422]

통화개혁조치 후 1965년 9월 30일을 기하여 금리현실화조치를 단행하였다. 금리현실화 이전의 시중금리는 연 40%에 달하였는데 우리나라 금융기관 여수신금리는 연 3.5~20.0%에 불과하였다. 이러한 현상은 민간유동자금을 금융기관 저축으로 유입시키지 못하여 자본시장의 발달과 기업의 재무구조 개선에도 도움이 되지 않았다. 따라서 내자동원, 자원배분, 금융정책 정상화 등을 위하여 금융기관의 금리가 현실적 시장금리에 근접할 수 있도록 인상하였던 것이다.

정부는 재정·금융 정책을 통해 국내재원을 확보하려는 노력과 동시에 외자유치를 양적으로 확대하기 위하여 노력하였다. 즉, 1962년 7월에 「차관에대한지불보증에관한법률」을 제정하여 선의의 외국자본은 형태와 금액의 다소에도 불구하고 도입을 허용하고, 필요한 경우 정부가 지불보증을 할 수 있도록 하였다. 이러한 조치로 상업차관도입이 대폭 증가함에 따라 1964년 3월에 '민간상업차관 추진에 관한 기본방침'을 공표하여 선별적

420) 재무부(1978), p.108 참조.

421) 재무부(1978), pp.108~109 참조.

422) 재무부(1978), pp.102~103 참조.

도입을 강화하였다. 그리고 1965년 8월에는 다양한 외자도입 관련 법규를 일원화하고 해외직접투자를 촉진하며 외자도입을 효율적으로 관리하기 위하여 「외자도입법」을 제정·공포하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이 정부는 경제성장을 위해 자본축적이 무엇보다도 중요하다는 인식하에서 국내외 자원동원에 최선을 다하였다. 정부의 재정정책도 금융·외환 정책과 함께 재원동원의 한 가지 수단으로 사용되었던 것이다. 그런데 제1차 경제개발5개년계획을 집행한 지 1년도 채 못 되어 화폐개혁 이후의 경제적 혼란, 외자도입실적의 부진, 농작물의 흉작, 수입수요 급증과 외환보유고 격감 등으로 물가불안이 야기되었다. 이에 따라 1962년 11월에 계획을 전면적으로 수정·보완하는 동시에 재정적 측면에서 긴축을 강력히 추진하기 위해 재정안정계획을 부활시켰다. 안정을 교란하지 않으면서 급속한 성장을 이룩할 수 있는 투자증대정책이 절실하다는 인식이 커진 것이다. 따라서 이때부터 지속적인 세제개편, 그리고 금리현실화에 의한 민간자본동원이 정책의 핵심이 되었다고 할 수 있다.

정부수립 이후 재정규모가 급속도로 확대되며 재정운용에서 제도적 미비점을 법률의 형태로 보충할 필요성이 제기되었다. 1961년 12월에는 6·25 전쟁 당시에 제정되었던 「재정법」을 대체하는 새로운 「예산회계법」을 제정하여 1962년 1월부터 시행하였다. 재정제도적 측면에서 이들의 주요 내용은 크게 네 가지로 평가될 수 있을 것이다.

첫째, 공기업특별회계에서는 기존의 현금주의·단식부기 제도를 탈피하여 기업회계제도를 채택하도록 하는 원칙을 「예산회계법」에서 규정하였다.

둘째, 「헌법」에 규정되어 있는 계속비제도의 절차규정을 정하여 수년에 걸쳐 진행되는 사업의 효과적 수행을 도모하였다.

셋째, 국민경제에서 큰 비중을 차지하는 국영기업체 및 정부투자기업 중에서 정부투자기관을 규정하여, 이들을 정부재정의 범주 내에 포함시키는 원칙을 확립하였다.

넷째, 국가 독점사업의 전매가격과 사업요금의 심의를 위하여 '공공요금심사위원회'를 법률로 설치하여 적정한 결정을 하도록 하였다.

그리고 재정 관련 정부조직의 개편에 따라 「예산회계법」에서 예산에 관한 사무는 경제기획원 장관이, 회계에 관한 사무는 재무부 장관이 관장하도록 규정하였다. 회계적 측면에서 「예산회계법」 제정의 의의는 두 가지로 내용을 정리할 수 있다.

첫째, 경제기획원 장관이 예산을 계획적으로 배정하고 재무부 장관이 중앙관서에 자금을 일괄공급하며, 중앙관서의 장이 다시 소속 지출관에 재공급하도록 하였다.

둘째, 재정관리의 유효성과 집행과정의 적법성을 확인하기 위하여 각 중앙관서의 소속공무원으로 하여금 감사를 통해 내부통제를 하도록 하였다.

〈표 4-54〉 일반재정부문 세출기능별 집행실적(1963~70년)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Ⅰ. 일반사업	29,288.0 (40.2)	34,288.3 (45.6)	42,710.7 (45.7)	57,337.8 (40.7)	74,071.0 (40.9)	96,706.0 (36.9)	127,241.0 (34.3)	153,902.5 (34.9)
1. 일반행정	4,261.0 (5.9)	4,581.4 (6.1)	6,683.0 (7.1)	7,962.2 (5.6)	11,618.8 (6.4)	13,836.6 (5.3)	18,928.2 (5.1)	22,704.9 (5.1)
2. 국방	20,479.0 (28.1)	24,926.1 (33.2)	29,874.1 (31.9)	40,541.6 (28.8)	49,553.0 (27.4)	64,708.2 (24.7)	84,482.3 (22.8)	102,334.8 (23.2)
3. 사법경찰	4,548.0 (6.2)	4,780.8 (6.4)	6,153.6 (6.6)	8,834.0 (6.3)	13,356.0 (7.4)	18,161.2 (6.9)	23,830.5 (6.4)	28,862.8 (6.5)
Ⅱ. 공익사업비	3,703.1 (5.1)	2,109.5 (2.8)	3,227.7 (3.5)	3,382.6 (2.4)	7,368.8 (4.1)	18,285.0 (7.0)	35,632.1 (9.6)	37,267.5 (8.4)
1. 도로 및 수로	915.1 (1.3)	952.4 (1.3)	2,334.9 (2.5)	1,238.3 (0.9)	3,723.8 (2.1)	11,908.7 (4.5)	28,876.5 (7.8)	29,620.9 (6.7)
2. 소방수도 및 위생	970.0 (1.3)	559.7 (0.7)	544.2 (0.6)	545.1 (0.4)	1,271.0 (0.7)	3,057.7 (1.2)	2,524.9 (0.7)	2,913.4 (0.7)
3. 기타 공익사업	1,818.0 (2.5)	597.4 (0.7)	348.6 (0.4)	1,599.2 (1.1)	2,274.0 (1.3)	3,295.8 (1.3)	4,430.7 (1.2)	4,733.2 (1.1)
Ⅲ. 사회복지사업	17,277.6 (23.7)	18,137.9 (24.1)	21,499.1 (23.0)	34,577.3 (24.5)	43,116.4 (23.8)	60,613.8 (23.1)	78,212.8 (21.1)	98,306.6 (22.3)
1. 교육	10,742.0 (14.8)	12,108.3 (16.1)	15,334.1 (16.4)	25,219.3 (17.9)	31,829.2 (17.6)	42,842.0 (16.3)	56,365.5 (15.2)	78,223.4 (17.7)
2. 보건	1,025.7 (1.4)	1,218.4 (1.6)	923.6 (1.0)	1,523.1 (1.1)	1,526.2 (0.8)	2,443.0 (0.9)	2,593.8 (0.7)	4,897.9 (1.1)
3. 사회보장 및 특수복지사업	4,366.9 (6.0)	3,967.6 (5.3)	4,257.8 (4.6)	6,235.6 (4.4)	7,906.4 (4.4)	13,149.3 (5.0)	15,877.3 (4.3)	12,570.7 (2.8)
4. 기타 특수사업	1,143.0 (1.6)	843.6 (1.1)	983.6 (1.1)	1,599.3 (1.1)	1,854.6 (1.0)	2,179.5 (0.8)	3,376.2 (0.9)	2,614.5 (0.6)
Ⅳ. 경제사업	17,800.0 (24.4)	15,430.1 (20.5)	19,217.3 (20.5)	32,633.2 (23.2)	32,098.5 (17.7)	52,635.8 (20.1)	79,580.4 (21.5)	91,778.0 (20.8)
1. 농업 및 비광물자원	6,082.9 (8.4)	6,498.6 (8.6)	8,821.7 (9.4)	14,433.1 (10.2)	12,708.6 (7.0)	26,965.2 (10.3)	41,336.0 (11.2)	41,041.2 (9.3)
2. 연료 및 동력	5,128.1 (7.0)	3,455.5 (4.6)	1,429.8 (1.5)	3,615.5 (2.6)	4,828.0 (2.7)	10,057.4 (3.8)	10,047.1 (2.7)	14,819.0 (3.4)
3. 광업제조업 및 건설업	3,111.0 (4.3)	2,261.7 (3.0)	6,485.6 (6.9)	10,642.4 (7.6)	8,339.1 (4.6)	6,913.9 (2.6)	11,129.2 (3.0)	8,100.3 (1.8)
4. 운수보관 및 통신업	2,176.8 (3.0)	2,189.2 (2.9)	1,593.3 (1.7)	3,520.2 (2.5)	2,981.7 (1.6)	6,266.0 (2.4)	9,456.8 (2.6)	14,193.8 (3.2)
5. 기타 경제사업	1,301.2 (1.8)	1,025.4 (1.4)	886.9 (0.9)	422.0 (0.3)	3,240.9 (1.8)	2,433.3 (0.9)	7,611.3 (2.1)	13,623.7 (3.1)
Ⅴ. 기타 경비	4,743.8 (6.5)	5,214.9 (6.9)	6,880.0 (7.4)	13,010.9 (9.2)	24,377.3 (13.5)	33,823.9 (12.9)	49,865.0 (13.5)	60,074.9 (13.6)
합계	72,812.5 (100.0)	75,179.8 (100.0)	93,534.8 (100.0)	140,941.8(100.0)	180,932.0 (100.0)	262,064.5 (100.0)	370,531.6 (100.0)	441,329.4 (100.0)

자료: 재무부, 『결산개요』, 1969 및 1970.

〈표 4-55〉 일반재정부문 세입집행실적(1961~70년)

(단위: 백만원, %)

	국세	전매익금	귀재전입	부정축재	기타 특별회계 전입	세외수입	예탁금 및 이자수입	재정차관 예탁금	국채	산업부흥 국채	한은차입	대충자금	파월경비 지원	합계
1961	23,199 (37.8)	2,645 (4.3)	–	334 (0.5)	1,800 (2.9)	5,034 (8.2)	–	–	700 (1.1)	2,984 (4.9)	600 (1.0)	24,058 (39.2)	–	61,354 (100.0)
1962	28,242 (30.3)	4,234 (4.5)	1,244 (1.3)	1,595 (1.7)	645 (0.7)	6,834 (7.3)	1,091 (1.2)	–	1,100 (1.2)	17,038 (18.3)	2,465 2.6)	28,726 (30.8)	–	93,214 (100.0)
1963	31,078 (40.9)	4,832 (6.4)	793 (1.0)	1,470 (1.9)	112 (0.1)	6,803 (9.0)	1,327 (1.7)	–	1,300 (1.7)	1,434 (1.9)	462 (0.6)	26,312 (34.7)	–	75,923 (100.0)
1964	37,421 (47.1)	4,530 (5.7)	–	1,546 (1.9)	114 (0.1)	5,938 (7.5)	1,818 (2.3)	–	–	–	–	28,020 (35.3)	–	79,387 (100.0)
1965	54,634 (51.8)	3,598 (3.4)	–	1,457 (1.4)	–	7,426 (7.0)	2,276 (2.2)	–	–	–	–	36,090 (34.2)	–	105,481 (100.0)
1966	87,646 (57.0)	7,500 (4.9)	–	–	–	11,016 (7.2)	6,077 (4.0)	3,123 (2.0)	–	–	–	38,415 (25.0)	–	153,777 (100.0)
1967	129,241 (64.9)	10,000 (5.0)	–	–	–	12,467 (6.3)	4,244 (2.1)	5,027 (2.5)	–	–	–	35,238 (17.7)	2,801 (1.4)	199,018 (100.0)
1968	194,288 (70.5)	16,400 (5.9)	–	–	–	18,678 (6.8)	7,933 (2.9)	5,000 (1.8)	–	–	–	30,655 (11.1)	2,763 (1.0)	275,717 (100.0)
1969	262,823 (69.9)	24,250 (6.4)	–	–	–	20,265 (5.4)	12,275 (3.3)	32,527 (8.6)	–	–	–	21,868 (5.8)	2,033 (0.5)	376,041 (100.0)
1970	334,723 (75.1)	30,100 (6.8)	–	–	–	21,739 (4.9)	6,996 (1.6)	28,600 (6.4)	–	–	–	17,696 (4.0)	6,002 (1.3)	445,856 (100.0)

주: 일반재정부문은 조세와 원조수입을 재원으로 정부의 고유기능을 수행하는 부문으로 일반회계와 4개의 특별회계(경제개발·재정자금운용·대충자금·부정축재)로 구성됨.
자료: 재무부, 『결산개요』, 1969 및 1970.

2) 성장기반 확충과 안정화방안의 마련: 1966~71년

제1차 경제개발5개년계획이 수행되면서 우리 경제는 기초산업시설과 사회간접자본의 확충, 수출촉진 등으로 공업화의 기반을 형성하기 시작하였다. 이를 바탕으로 산업구조의 근대화와 자립경제 확립을 가속화하기 위하여 제2차 경제개발5개년계획을 수립하였다. 여기서는 국제수지의 균형, 투자재원의 완전한 국내조달, 그리고 완전고용 등을 근대화의 경제적 기초로 인식하여 이를 위한 노력을 경주하였다.

제2차 경제개발5개년계획의 두드러진 특징은 제조업을 내수산업에서 수출 또는 수입대체산업으로 전환시키고, 업종 간 보완성이 큰 석유화학공업 등 중화학공업부문을 발전시키고자 하였다는 점이다. 이에 따라 이 기간 중 수출이 급속하게 신장되었는데, 1967년 3억 2,000만달러에 불과하던 상품수출이 1971년 처음으로 10억달러를 돌파하였다. 이는 다시 고도경제성장을 이끌었는데, 제1차 계획기간 중 평균 성장률 약 8%보다 더 높은 10% 수준을 달성하였다.

이 기간 중 재정투융자를 통한 주요 예산지원사업으로는 경인·경부·호남 고속도로 및 포항종합제철공장의 건설과 농업용수개발 등 농업생산기반 조성사업, 산업은행에 대한 재정출자를 통한 수출 및 중화학산업에 대한 자금지원 확대 등을 들 수 있다. 또한 소양강 다목적댐, 남강댐, 인천항, 경주국립공원 개발 등 국토자원의 보존개발사업도 진행되었다. 각종 투자재원을 조성하기 위한 세제개편도 계속되었는데, 1966년 2월에는 전반적인 세무행정기구를 개편하고 국세청을 신설하는 등 관련 행정조직의 확대·정비가 이루어졌다.

그런데 1960년대 후반에 접어들면서 재정투융자의 증가에 따른 재정규모의 확대, 금융자금의 집중적인 방출, 차관도입에 따른 유동성 팽창, 건축 및 설비투자붐에 주도된 투자규모의 급격한 증대, 수입수요의 급증 등으로 각 부문에 걸쳐 초과수요압력이 나타나 이들이 물가상승요인으로 작용하였다. 이에 정부는 지속적인 성장기틀을 마련하기 위해서는 경기과열요인을 제거할 필요가 있다는 인식으로 1969년 말부터 1970년대에 걸쳐 종합적인 긴축정책을 실시하였다.

이러한 종합안정화시책의 내용은 총수요 측면과 총공급 측면으로 구분할 수 있는데, 총수요 측면에서 두 가지를 정리할 수 있다. 첫째, 물가안정을 위협하는 초과수요요인을 제거하기 위해 계획상의 성장률을 하향 조정하고 비생산적인 소비와 투자를 규제하였다. 둘째, 유동성을 억제하기 위하여 긴축재정과 금융규제를 도모하였다. 재정 면에서는 재정투융자규모를 안정시키고, 세입 내 세출원칙을 견지하며, 교부금제도를 개선하고, 예산관리의 철저를 기하였다. 금융 면에서는 해외부문의 통화증발을 중화시키기 위해 금융기관에 대한 선별규제를 강화하였다. 총공급 측면에서도 안정화시책이 추진되었는데, 주요 물자에 대한 비축제 및 주요 수입원자재에 대한 관세감면조치 등 물자수급의 원활화, 그리고 공공요금 인상억제, 유통과정의 가격조작 단속, 기타 생산 및 출고조절행위 규제 등이 여기에 해당된다.

3) 대내외 여건의 동요와 재정관리의 강화: 1972~75년

제1차와 제2차의 경제개발5개년계획을 수립·추진함으로써 우리 국민은 "우리도 잘살 수 있고 부강할 수 있다"는 자신과 용기를 가지게 되었다. 사회간접자본이 확충되고 공업화가 급속도로 진전되면서 수출증대를 통하여 경제자립의 터전이 마련될 수 있었던 것이다. 그러나 1969년 말부터 1970년대 초에 걸쳐 경기과열을 경험하며 경제안정의 중요성을 인식하게 되었다.

제3차 경제개발5개년계획(1972~76년)에서 이룩하려는 기본정신은 세 가지인데, 그중 첫째는 '성장·안정·균형의 조화'를 추구하는 것이었다. 안정된 기반 위에서 성장을 이룩하고 동시에 개발성과를 국민 모두에게 파급시켜 국민의 복지를 향상시킨다는 의미를 담고 있다. 둘째는 산업구조의 고도화, 국제수지의 개선, 주곡의 자급을 실현함으로써 자립적 경제구조를 이룩하는 것이다. 셋째는 국토의 종합적인 개발을 더욱 촉진하여 지역개발의 균형을 기하는 것이었다.

안정기반 위의 성장을 추구하기 위하여 정부는 건전재정과 균형예산의 원칙하에서 재정수요를 충족시키기 위해 진력하였다. 특히, 1973년에는 건전재정운용을 위한 긴축예산 편성 노력을 강화하였는데, 예산편성의 특징은 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 전년도 전체 예산보다 그 규모가 오히려 감소하는 긴축예산을 편성하였다. 둘째, 정부의 소비성 지출을 최대한 억제하며, 각종 보조금을 대폭 정비하고, 공공요금 인상을 불허하며, 재정 측면에서의 물가상승요인을 제거하고자 노력하였다. 셋째, 투융자 배분의 효율성을 제고하기 위하여 농수산부문에 집중투자하는 한편 포항종합제철공장 등 주요 계속사업의 완공에 주력하였다. 넷째, 정밀기계공업을 비롯한 중공업 육성지원을 강화하여 산업구조의 고도화에 노력하였다.

1973년도 예산을 건전재정을 목표로 편성함과 동시에, 정부는 재정관리를 강화하기 위하여 재정제도에 대한 개편작업을 강구하였다. 이를 위한 노력은 1973년 2월의 「예산회계법」 개정작업으로 이어졌는데, 이는 광복 이후 재정규모의 비약적인 확대에 발맞춰 재정사업의 관리 측면에서 재정제도를 개편한 중요한 시도로 평가받을 수 있을 것이다. 이 당시 재정제도 개편의 주요 내용은 크게 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 주요 신규 및 계속사업 계획서를 예산실이 사전검토하는 방식을 채택하였다. 「예산회계법」 제20조에 "각 중앙관서의 장은 매년 신규 사업 및 주요 사업에 대한 사업계획서를 경제기획원 장관에게 제출"하도록 명문화하고, 제85조의4를 신설하여 "각 중앙관서의 장이 예산을 수반하는 중장기 계획을 수립할 때 미리 경제기획원 장관과 협의"하도록 하여 사전심사를 강화하였다. 또한 제85조의2에서 '예산 및 회계에 관한 법령의 협의', 제85조의3에서 '다른 법령에 의한 예산 및 회계에 관한 내용규정의 협의'를 각각 규정함으로써 경제기획원 장관은 정부예산을, 재무부 장관은 정부회계를 총괄 관리하는 체제를 보다 강화하였다.

둘째, 세입·세출예산 외로 규정되어 각 중앙관서의 장이 자율적으로 운용하던 기금에 대해 관리·통제를 강화하기 시작하였다. 기금을 규정한 「예산회계법」 제89조에서 기금운용계획 수립의 의무화, 기금운용계획의 국무회의 심의 및 대통령 승인, 기금결산보고서의 재무부 장관 제출에 관한 조항을 추가하였다. 1973년 말에는 여기서 한 걸음

더 나아가 기금운용계획서와 기금결산보고서를 국회에 제출하도록 하는 규정을 추가하였다. 물론 이때의 국회 제출은 승인을 요하는 것이 아니기 때문에 형식적인 의미가 강하였다.

셋째, 보조금 예산을 정비하기 위하여 ① 법령 및 국제협약 등 법적 근거가 없는 보조금을 정리하고, ② 수익성 있는 사업비 보조는 가급적 융자지원으로 전환하고, ③ 소규모의 경상비 보조를 정리하고, ④ 신규 사업비 보조제도를 지양하고, ⑤ 사업 자체의 부담능력이 있거나 보조효과가 적은 사업비 보조는 중단하거나 축소조정하기 위한 노력을 경주하였다.[423]

넷째, 정부투자 및 출자를 가능한 한 융자로 전환하고 출자기업체는 소요자금을 가능한 한 자본시장에서 자체 조달하도록 유도하였다. 이러한 시도는 경제개발계획의 수행을 위한 사업집행이 점차 정책금융으로 전환하는 결과를 초래하였다. 즉, 정부는 저축장려운동을 통해 금융저축의 극대화를 도모하고 이를 재원으로 각종 정책금융을 집행하였던 것이다.

이의 대표적인 사례로는 국민투자기금을 들 수 있는데, 이는 중화학공업 등 중요 산업에 대한 자금공급을 목적으로 하였다. 이 기금의 재원은 금융기관으로부터의 강제예탁, 국민투자채권의 발행, 정부예산으로부터의 전입금 또는 예탁금으로 조성되었는데, 조달된 자금을 금융기관에 대여하여 중화학공업과 수출산업에 융자하도록 하였다.

이 기금으로부터 설비자금과 운전자금까지 융자받을 수 있는 중요 산업으로는 철강・비철금속・조선・기계・화학・전자공업・식량증산사업 등을 들 수 있다. 또한 이 기금의 운용관리는 재무부 장관이 하도록 하였고, 운용과 관련하여 주요 사항을 심의하기 위하여 국무총리를 의장으로 하는 '국민투자기금 운용위원회'를 설치하였다. 이는 당시까지 우리나라 설비금융방식 중 가장 광범위하고 강력한 정책금융제도라고 할 수 있다.[424]

그런데 제3차 경제개발계획 기간 중에는 이전과 확연히 다른 국제경제환경이 조성되었다. 첫째, 제2차 세계대전 이후 세계경제의 성장과 번영을 이끌어온 자유무역주의가 퇴조하고 보호무역주의가 등장하였다. 유럽 및 일본의 급속한 경제성장으로 그동안 세계경제를 주도해온 미국의 경제력이 급속히 약화되면서 세계의 무역질서는 보호무역주의로 전환되었다. 특히, 미국 달러화를 기축통화로 하는 고정환율제가 1971년 8월 닉슨 대통령의 금태환 정지 선언으로 붕괴되면서 외환시장의 대혼란을 초래하고 보호무역주의를 강화시켰다.

둘째, 자원보유국들은 1960년대부터 지위 향상을 위하여 노력해왔는데, 1970년대에 들어 석유수출국기구(OPEC)가 창설되면서 자원민족주의가 크게 강화되었다. 중동전이 재발하면서 나타난 1973~74년의 제1차 석유파동, 그리고 1978년의 이란 회교혁명과 1980년의 이란・이라크 전쟁으로 인해 촉발된 1978~80년의 제2차 석유파동이 바로 그것이었다. 산유국들은 석유를 무기화하며 석유가격을 인상하고 석유생산량을 제한함으로

423) 경제기획원(1982), p.137 참조.

424) 경제기획원(1982), p.149 참조.

써 세계 각국에 경제적 혼란을 초래하였다. 특히, 1973년 10월 석유가격 폭등을 계기로 선진국들은 성장둔화와 물가상승 지속이라는 '스태그플레이션(stagflation)' 현상을 경험하게 되었다.

이러한 세계경제의 급격한 변동으로 우리나라는 국제수지의 대폭적인 악화, 불투명한 수출전망으로 산업시설의 가동률 저하, 수입물가압력 가중 등을 경험하였고, 국민경제의 성장과 안정은 크게 위협받았다. 1973년 중 우리나라는 사상 유례없는 수출신장과 투자 급증에 의해 예상 외의 고도성장을 향유하였지만 1974년 하반기부터 심각한 위협에 직면하였다.

석유파동에 대응하여 정부는 1974년 1월 14일 '국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치'를 선포하였는데, 주요 내용은 저소득층 부담 경감과 국민생활의 안정(조세부담 경감, 생필품 가격안정, 소득 증대 등), 고소득층에 대한 중과 및 사치성 소비의 억제, 근로조건의 개선, 관세감면제도의 개선 등으로 요약된다.

또한 1974년 12월 7일에 추가적인 조치로 '국제수지 개선과 경기회복을 위한 12·7 특별조치'가 단행되었는데, 주요 내용은 국제수지의 개선, 통화팽창의 억제, 재정의 내수진작 및 고용효과 극대화, 물가구조의 개편과 상승압력 최소화, 민간투자 및 주택투자 촉진, 중소기업 지원 등이다. 여기에서 알 수 있듯이 재정정책은 정부의 전방위적 정책의 일부로서 그 의의가 인정되고 있었다.

4) 경기호조와 새로운 정책과제의 대두: 1976~79년

1973~74년의 제1차 석유파동에 의해 후퇴하던 세계경기는 각국의 적극적인 경기부양책에 힘입어 1975년 3/4분기부터 급속하게 회복되었다. 이에 따라 우리나라의 수출도 예상 수준 이상으로 증가하고 중동건설붐을 타면서 산업활동이 호조를 보였으며, 농업생산도 풍작을 이루어 우리 경제는 다시 고도성장 궤도로 복귀하였다.

1976~78년 기간 중 우리 경제에 새롭게 대두된 정책과제의 내용은 크게 다섯 가지로 정리될 수 있다.[425] 첫째, 고도성장의 과정에서 심화된 물가불안 문제를 규제 중심의 물가행정에서 벗어나 적절히 관리하는 것이다. 둘째, 보호무역주의 강화, 선진국의 저성장, 개발도상국과의 경쟁 격화, 국내 임금상승 등 불리한 여건을 극복하면서 수출경쟁력을 강화하는 것이다. 셋째, 국내시장의 대외개방에 대한 국내외 요구에 부응하는 것이다. 넷째, 산업부문 간 불균형 및 중복과잉투자의 문제를 해소하는 것이다. 다섯째, 기술인력의 수급불균형 현상을 해소하여 생산성 증가를 견인하는 것이다.

국제수지는 1976년에 적자폭이 크게 축소된 데 이어 1977년에는 사상 처음으로 흑자로 전환되면서 국제수지 균형 정착에 대한 기대가 고조되었다. 정부는 세 차례에 걸쳐 추진한 경제개발계획의 성과에 대해 강한 자신감을 토대로 제4차 경제개발5개년계획(1977~81년)을 수립하였다. 투자재원을 자력으로 조달하고 국제수지의 균형을 달성하면

425) 경제기획원(1982), pp.159~161 참조.

서 산업구조의 개편과 고도화를 추진하는 것이 계획의 중요한 특징이라고 할 수 있다. 그리고 계획의 목표는 경제성장뿐만 아니라 사회개발을 촉진하고, 기술혁신과 능률을 통하여 효율성을 향상시키는 데 두었다.

1976~78년 중 정부는 우리 경제의 구조적 변화를 도모하며 안정적 고도성장의 기반을 구축하고자 하였다. 이 기간 중 논의되었던 경제안정화정책은 1979년 4월 17일의 '경제안정화 종합시책'에 반영되었다. 그 내용은 재정의 안정, 금융의 긴축, 투자의 조정, 수입의 촉진, 경쟁의 촉진, 가격의 현실화, 금융의 자율화 등으로 요약될 수 있다.

1979년 4월의 경제안정화대책도 이전의 많은 경제안정화대책처럼 기본적으로 물가안정을 주목적으로 하였지만 여기에는 두 가지 중요한 특징이 있었다.[426] 첫째, 당시까지 성역으로 간주되었던 수출지원 축소, 중화학투자 조정, 농촌주택개량사업 축소, 정책금융 축소, 각종 사업자단체 정비, 경쟁제한적 법령 정비 등을 정책으로 채택하여 종합적이고도 구조적인 안정화기반을 정착하고자 하였다. 둘째, 방법 면에서도 정부의 행정력에 의존하기보다 가격현실화, 가격규제품목의 대폭 축소, 금리자율화 등 시장기능의 활성화를 도모하였다.

이러한 경제운용방식의 전환 노력은 1979년 10월 26일 박정희 대통령 시해사건으로 초래된 정치적 혼란, 그리고 1978~80년의 제2차 석유파동으로 인해 구심점을 잃고 표류하기에 이르렀다. 10·26 사태 이후의 정치적 격동과 우리 경제의 마이너스 성장은 정치·사회·경제 전반에 위기감을 고조시켰으나 1981년 제5공화국이 출범하면서 사회적·경제적 안정은 다시 정착되었다.

1976~77년의 기간에 이루어진 재정운용 관련 중요한 정책으로는 국유재산의 효율적 관리체계의 수립을 들 수 있다. 국유재산에 대해서는 대한민국 정부수립 이후 사회경제적 혼란, 6·25 전쟁, 부정선거, 4·19 혁명 등의 변화 속에서 체계적인 관리가 미흡하였다. 국유재산의 관리는 관유재산수입 재원확보 및 국가기능 수행을 위한 물적 수단 확보의 측면에서 중요성이 매우 높다고 할 수 있다. 그런데 1970년대 초반까지 미등록 및 무단점유 재산의 정리, 상호점유되고 있는 국공유재산의 정리, 망실·은닉 재산의 색출 등 정비를 요하는 과제가 허다하였다고 할 수 있다. 국유재산 부실관리의 문제를 해결하기 위해 정부는 지속적으로 노력하였으나 법령의 미비로 큰 실효를 거두지 못하였던 것이다.

국유재산의 관리와 처분에 관한 법령은 「도시계획법」, 「하천법」, 「산림법」 및 각종 특별회계법 등 70여 개가 난무하였으며, 각각의 법률에서는 당해 법령의 입법취지에만 급급한 나머지 국유재산에 관한 체계적인 관리는 도모하지 못하였다. 뿐만 아니라 광복 이후 국유재산 관리정책도 정리 또는 처분 위주로 되어 있었기 때문에 관리상의 부실을 피할 수 없었던 것이다.

---

426) 경제기획원(1982), p.199 참조.

〈표 4-56〉 GFS 기준의 중앙정부 수지 추이(1970~79년)

(단위: 10억원)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
중앙정부 수지차(A)	△20.9	△10.4	△161.1	△26.7	△164.3	△201.7	△192.3	△316.0	△300.3	△544.6
수입	447.8	538.1	585.1	694.5	1,038.7	1,563.6	2,326.6	2,958.4	4,107.7	5,445.4
지출 및 순융자(B)	468.7	548.5	746.2	721.2	1,203.0	1,765.3	2,518.9	3,274.4	4,408.0	5,990.0
공기업 수지차[1]	△6.5	△45.9	2.3	△62.9	△146.9	△251.5	△223.6	△166.5	△326.4	86.1
수입	71.6	74.3	113.4	123.3	155.7	311.1	380.4	459.7	579.1	1,152.1
지출 및 순융자(C)	78.1	120.2	111.1	186.2	302.6	562.6	604.0	626.2	905.5	1,066.0
공공부문 수지차(D)	△27.4	△56.3	△158.8	△89.6	△311.2	△453.2	△415.9	△482.5	△626.7	△458.5
대(對)GDP 비율(A/GDP)	△0.8	△0.3	△3.8	△0.5	△2.1	△1.9	△1.3	△1.7	△1.2	△1.7
대(對)GDP 비율(B/GDP)	16.9	16.0	17.6	13.1	15.3	16.8	17.5	17.7	17.7	18.7
대(對)GDP 비율((B+C)/GDP)	19.7	19.5	20.2	16.5	19.2	22.2	21.7	21.1	21.3	22.0
대(對)GDP 비율(D/GDP)	△0.8	△1.6	△3.7	△1.6	△4.0	△4.3	△2.9	△2.6	△2.5	△1.4
국내총생산(GDP)	2,775.1	3,434.5	4,241.1	5,499.0	7,845.4	10,477.8	14,410.8	18,502.0	24,944.7	32,049.4
보전재원	27.4	56.3	158.8	89.6	311.2	453.2	415.9	482.5	626.7	458.5
국내	1.2	5.2	142.5	27.1	222.9	322.9	172.8	196.3	256.6	192.2
비은행	9.7	16.9	6.5	5.7	46.3	71.3	102.9	22.2	79.9	120.8
예금은행	△6.1	△4.2	△7.8	18.9	8.6	56.4	111.1	148.5	162.5	110.7
통화당국	△2.4	△7.5	143.8	2.5	167.0	195.2	△41.2	25.6	14.2	△324.2
해외	26.2	51.1	16.3	62.5	89.3	130.3	243.1	286.2	370.1	266.3

주: 1) 비금융공기업을 의미하는데, 공공금융기관으로 간주되는 기금(수출보험·재산형성저축·외국환평형)은 제외되고 비금융공기업으로 간주되는 기업특별회계(양곡관리·전매사업·철도사업·통신사업·조달)와 기금(양곡관리·조달)은 포함됨. 그리고 중앙정부와의 내부거래를 제외한 순계치임.

자료: 재무부, 『한국의 재정통계』, 각년도.

이와 같은 국유재산의 부실관리실태를 과감히 개선하여 국유재산관리에 일대 전환점을 마련하고자 정부는 1976년 '국유재산관리 개선방안'을 마련하였다. 이들의 내용은 ① 무단점유재산, 경합재산 및 상호점유재산 등 부실관리된 재산을 과감히 정리하여 관리질서를 확립하고, ② 국유재산의 실태를 조사하여 행정재산·보존재산·잡종재산으로 재분류하되 행정재산은 적정규모로 축소하고, 국가목적 수행을 위하여 사용 가능한 잡종재산은 보존재산으로 분류하여 관리재산을 확대하며, ③ 망실·은닉 재산 등 국유재산의 색출운동을 본격화하고, ④ 재산을 신중하고도 계획적으로 관리하며 처분을 최대한 억제한다는 것 등이었다. 이들 방안의 핵심은 처분 위주의 관리방식을 관리 위주로 전환하는 것이다.

1976년 12월에는 「국유재산법」이 전면 개정되었고 또 관리기구를 보강하는 조치가 취해졌다. 개정된 「국유재산법」의 주요 골자를 보면, ① 국유재산에 대한 연도별 관리처분계획제도의 도입, ② 국유재산에 관한 다원적인 법령을 일원화하기 위한 총괄청 권한의 보강, ③ 매각대금 일시납부 시 3할 공제제도, 분납제, 수의매각을 위한 연고권리 등의 폐지, ④ 무단점유 및 불법시설에 대한 강제철거의 명문화, ⑤ 무주재산의 국유화 절차 및 보상제 신설, ⑥ 국유재산을 지방자치단체 또는 정부투자기관에 위탁관리할 수 있는 근거규정의 신설 등과 같다.

다. 공기업의 적극적 활용

1) 현 황

1960년대와 1970년대의 국가적 목표는 고도경제성장이었다. 그러나 민간자본의 축적이 충분하지 못하고, 민간기업가의 경영경험이 부족하다는 판단으로 정부주도의 경제개발전략이 채택되었으며, 공기업정책 역시 이러한 상황에 맞게 재조정되었다. 각종 재정·조세·금융 수단을 동원함과 더불어 정부는 공기업의 설치 및 운영을 통해 주요 산업활동에 직접적으로 참여하였다. 당시 경제개발계획의 중점사업목표와 신설 공기업의 명단을 비교해보면, 공기업이 경제개발을 위해 전략적으로 설치되었음을 알 수 있다(표 4-57).

1950년대 중의 공기업 민영화에 따라 1960년 36개로 줄어들었던 공기업은 이후 증가를 거듭하여 1970년 120개에 달한 후 다시 감소 추세로 돌아섰다. 1960년대와 1970년대의 주요 공기업은 〈표 4-58〉에 요약되어 있다. 여기에서 알 수 있듯이 공기업이 종사하던 산업은 운수업·에너지·광업·중공업·화학공업·건설업·금융업 등 거의 전 산업에 걸쳐 있었다. 이는 시장에 대한 정부의 개입이 엄청났다는 것을 의미한다.

한편, 1968년 이후 1970년대 초까지 민영화가 이루어지기도 하였다. 제조·운수·항공 분야에서 11개사의 민영화가 완료되었는데,[427] 당시 민영화의 가장 중요한 이유는 민간경영을 통한 효율성의 제고였던 것으로 알려져 있다.[428] 민영화의 방식으로는 주식 매

427) 한국기계공업(1968년), 대한통운(1968년), 대한해운(1968년), 대한조선(1968년), 인천중공업1968년), 대한철광개발(1968년), 대한항공(1969년), 한국광업제련공사(1970년), 대한염업(1971년), 한국상업은행(1973년), 한국수산개발공사(1973년).

〈표 4-57〉 경제개발계획과 공기업의 신설

경제개발계획	계획기간 중 중점사업목표	신설 공기업
제1차 (1962~66)	– 에너지 공급원 확보 – 기간산업 확충 – 사회간접자본 확충	– 한국전력(1961, 통), 대한석유공사(1962, 통) – 광업제련(1961, 개), 충주비료(1961, 신), 호남비료(1963, 신) – 대한통운(1961, 통), 대한항공(1962, 신)
제2차 (1967~71)	– 수자원 개발 – 산업고도화의 성장기반 – 영농 및 농가소득 향상	– 수자원개발공사(1967, 신) – 포항제철(1968, 신) – 농어촌개발공사(1967, 신), 농업진흥공사(1970, 통)
제3차 (1972~76)	– 중화학공업 건설 – 국토자원의 효율 개발 – 사회보장 및 국민복지 향상	– 한국종합화학(1973, 개) – 한국토지금고(1975, 신), 해외개발공사(1976, 신) – 근로복지공사(1977, 신)

주: 신(신설), 통(통합), 개(개편).
자료: 송대희(1991).

〈표 4-58〉 개발연대의 주요 공기업(1960/70년대)

산업분야	공기업의 예
운수업	철도청(광복 전), 대한해운공사(1950년), 대한통운주식회사(1961년), 대한항공공사(1962년)
에너지	대한석탄공사(광복 전), 한국전력공사(1961년), 대한석유공사(1962년), 한국석유개발공사(1977년)
광업	대한중석공사, 대한철광개발주식회사, 광업제련공사(1961년), 광업진흥공사(1967년)
중공업	인천중공업주식회사(1962년), 한국기계공업주식회사(1963년), 대한조선공사(1950년), 포항종합제철주식회사(1968년)
화학공업	충주비료주식회사(1958년), 호남비료주식회사(1963년), 한국비료(1963년), 종합화학공업주식회사(1973년)
건설업	대한주택공사(1962년), 한국도로공사(1969), 산업진흥공사(1970년), 산업기지개발공사(1974년)
금융업	중소기업은행(1962년), 국민은행(1963년), 대한재보험공사(1963년), 한국주택은행(1967년), 외환은행(1967년), 한국신탁은행(1968년), 한국산업은행(1969년), 수출입은행(1976년)
기타	대한무역진흥공사(1962년)

자료: 송대희(1991).

각과 금융기관 등에 대한 현물출자를 혼합하는 방식, 그리고 다른 출자기업(산업은행, 시중은행 등)에 대해 정부가 현물출자를 하는 방식이 활용되었다. 후자의 방법은 모기업이 여전히 공기업이라는 점에서 진정한 의미의 민영화라고 보기는 어려울 것이다. 아무튼 이와 같은 민영화에 따라 1970년대 이후에는 공기업이 개입하는 영역이 줄어들었다. 그러나 공기업이 개입하는 영역 안에서의 비중이 증가하는데, 이는 공기업의 규모가 대형화되는 추세임을 반영한다.[429]

사공일(1979)은 1960년대와 1970년대에 공기업의 부가가치 증가율이 경제성장률을 능가하고 있어, 공기업이 우리나라 경제성장에 중요한 역할을 담당했다고 주장하였다. 또한 공기업 성장의 대부분이 1960년대 이후 설립된 '신공기업'의 성장에 의한 것임을 보여주었다. 그러나 다른 한편으로 공기업의 역할에 대한 부정적 평가도 존재한다. 예컨대, 전용덕(1997)은 X – 비효율성 및 주인 – 대리인 문제 등으로 인해 공기업이 한국경제에 많은 비효율을 초래했다고 주장하였다.

428) 전용덕(1997), p.207, 각주 46 참조.
429) 윤상철(1986).

2) 관 리

이 시기의 공기업 관련 정책은 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」이 두 축을 이루고 있었다. 주무장관이 임원임면권을 행사하였고, 사장은 대통령이 임면하였다. 이사회는 상임이사로만 구성되었고, 기관장이 이사회 의장을 겸임하였다. 이러한 지배구조는 기관장 등 임원에 대한 이른바 '낙하산 인사'의 문제를 심각하게 부각시켰다. 낙하산 인사의 문제는 임원뿐 아니라 집행간부 및 직원까지 확산되었고, 이는 1984년의 「정부투자기관관리기본법」이 제정될 때 가장 심각하게 고려되었던 사안 중의 하나가 되었다.

공기업의 예산은 예산당국 심사 → 국무회의 심의 → 대통령 재가로 확정되었다. 이사회는 경영진으로만 구성되어 있어 적절한 견제기능이 존재하지 않았지만, 예산이 주무부처 및 경제기획원의 심의와 국무회의 및 대통령의 승인을 거쳐 확정됨에 따라 정부가 직접적으로 사전통제를 행사하는 것이 가능하였다.

앞에서 서술한 두 가지 법률 이외에도 공기업은 정부투자기관의 개별 설립법에 의해 정부 각 부처로부터, 그리고 「감사원법」, 「조달기금법」 등과 해당 산업 규제법에 의해 여러 가지 통제를 받았다. 사업계획과 예산운용은 경제기획원과 주무부처로부터, 인사관리는 주무부처로부터, 물자구매・업무감독・감사 등은 주무부처・재무부・감사원・조달청 등 여러 기관으로부터 통제를 받은 것이다.[430]

요약하면, 이 시기의 공기업은 경제개발 목적에 기여하는 역할이 강조되었고, 이러한 역할을 명확히 하기 위하여 정부의 강력한 사전통제를 통한 관리가 주류를 이루고 있었다. 따라서 기업으로서의 창의성이나 효율성, 외부의 환경 변화에 대응하는 유연성 등 성장할 수 있는 기반이 갖추어지지 못하였다.[431] 경제가 지속적으로 성장하는 가운데, 공공부문의 개혁 및 창의성이 부족하다는 것은 민간부문이 누리는 효율성 개선을 공기업이 따라가지 못하게 되는 것을 의미한다. 이러한 약점 때문에 경제환경의 변화에 따라 일부 공기업의 민영화 당위성이 대두하게 되며, 공공부문의 비효율성을 대변하는 특성으로 지적받게 된다.

3. 시장경제 전환기: 1980~97년

가. 경제사회발전계획과 건전재정기조

1960년대와 1970년대의 경제개발을 통해 전 세계로부터 개발도상국의 모범국가로 평가받았던 우리나라가 1980년대에 접어들면서 정치적・사회적 혼란과 함께 경제적 불황에 직면하여 침체의 늪에 빠졌다. 이는 1979년의 10・26 사태와 정치적 불안정에 따른 일시적 현상인가, 아니면 지금까지 추진한 경제정책의 근본적인 잘못인가? 당시 이 문제

430) 송대희(1989); 김준기(2008).

431) 사공일・송대희(1982).

에 대해 많은 경제학자들의 분석과 논란이 이어졌다.

한 부류의 학자들은 1970년대에 발전한 종속이론에 근거하여 우리나라는 제3세계에 속하기 때문에 선진국으로 도약하는 경제발전은 원천적으로 불가능하다는 주장에 심취하였다. 종속이론에 의하면 세계경제는 역사적으로 볼 때 수탈당하는 주변부 국가와, 주변부 국가들을 착취하는 중심부 국가로 항상 고착화되어왔다는 것이다. 따라서 주변부 국가들은 선진국과의 관계를 끊고 경제적으로 독립한 후 서로 연대하여 세계경제체제를 재편해야 한다는 것이다. 이 같은 종속이론은 1980년대 우리나라의 노동·학생 운동의 기본적인 세계관을 형성하였다.

그러나 경제기획원을 위시하여 현실 경제정책에 주도적으로 참여한 주류 경제학자들은 우리 경제가 갑자기 극도의 혼란과 함께 침체하게 된 가장 큰 원인을 과거의 개발전략 추진방식에서 찾았다. 제5차 경제사회발전5개년계획의 수립을 위하여 경제기획원은 1981년 5월 6일 1980년대 복지·정의 사회 건설을 위한 과제'를 대통령에게 보고하였다. 이 보고자료에서는 과거 20년간 개발의 성과와 부작용을 정리하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.[432]

과거 20년간 개발의 성과는 ① 고도성장의 지속과 생활수준의 향상(대중적 빈곤 해결), ② 성장과 고용 증가의 동시 달성, ③ 자립성장 가능체제의 구축, ④ 농업발전과 공업발전의 마찰 완화, ⑤ 국력신장과 세계경제발전에의 기여 등으로 정리하였다.

반면, 개발과정에서 나타난 부작용으로는 ① 소득분배의 악화와 이중구조의 지속, ② 기본수요 및 생활편익시설의 부족, ③ 가치의 혼란과 신뢰의 저하 등을 들었다. 그리고 이러한 부작용이 발생한 원인에 대해서는 ① 기회불균등을 확대시키는 개발전략 지속, ② 경제개발 위주의 재정기능 지속, ③ 경제·사회 변화에 상응하지 못한 정부역할 지속 등으로 진단하였다. 따라서 1980년대 개발전략의 방향으로 ① 개발전략의 추진방식 변경, ② 경제개발과 사회개발의 균형적 추진, ③ 종전의 경제활동 조정방식의 전환 등을 제시하였다.

정부는 경제개발계획의 부작용을 제거하기 위해 1980년대에는 무엇보다도 '민간주도형 경제질서'를 구축하는 것이 필요하다고 인식하였다. 민간주도형이란 정부주도형에 대한 반작용으로 나타난 용어이다. 이는 정부주도에 의한 지나친 보호·지원의 규제정책이 점차 민간의 창의성을 저해하고 기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 되었으므로, 정부는 시장의 질서를 통해 경쟁의 규칙을 정하고 이를 감독·관리하는 일에 그 역할을 한정시키는 것이 필요하다는 인식을 반영한다.

민간주도형 경제질서를 구축하려는 목표는 경제개발계획의 명칭을 변경하는 것에도 그대로 반영되어 있다. 정부는 1982~86년을 대상기간으로 하는 제5차 계획부터 '경제사회발전5개년계획'으로 계획의 명칭을 변경하였다. 즉, 명칭에 경제와 함께 사회가 포함되고, 개발 대신에 발전이라는 용어가 사용되었다. 이는 개발전략의 추진방식이 전환되어야 한다는 것을 상징적으로 표현하고 있다. 또한 여기에는 경제성장과 함께 사회개발도 추진하며 '개발'에서 풍기는 양적인 성장전략을 '발전'에서 풍기는 질적인 성장전략으로

---

432) 경제기획원(1982), p.220 참조.

전환하겠다는 의지가 담겨 있다(표 4-59).

경제사회발전계획은 이전의 경제개발계획이 정부가 수립한 총량지표 목적을 달성하는 데 주안점을 두었던 것과는 달리, 우리 경제의 바람직한 모습을 제시하고 이에 도달하기 위한 정부의 정책방향을 밝히는 데 목적을 두었다. 따라서 연도별 투자계획은 설정하지 않았으며 앞으로 나아갈 방향을 제시하고 우리 경제의 구조적 문제점을 해결하기 위해 제도를 개선하는 데 중점을 두었다. 이를 통해 미래에 대한 민간부문의 예측가능성을 높여주고, 공공부문에 대해서도 정책의 일관성과 정책 상호 간의 상호보완성을 제고하고자 하였다.

이전의 경제개발계획은 정부부문뿐만 아니라 민간부문까지 대상으로 하여 금융·무역·외환 및 산업정책 등 모두 정책수단들을 망라하는 계획이었다. 반면, 경제사회발전계획에서는 국민경제 전반에 대한 유도적 계획(indicative planning)의 성격이 본격화되었기 때문에 공공부문을 대상으로 하는 중기재정계획의 작성이 병행되었다.

〈표 4-59〉 경제사회발전5개년계획의 비교

	5차 계획(1982~86)	6차 계획(수정)(1988~91)	7차 계획(1992~96)
계획의 이념	안정 · 능률 · 균형	자율 · 안정 · 복지	자율 · 경쟁 · 개방
계획의 목표	① 경제안정기반 정착으로 국민생활 안정 및 국제수지 개선 ② 고용기회 확대와 소득 증대 ④ 소득계층별 · 지역 간 균형발전으로 국민복지 증진	① 경제운용의 형평성 제고와 공정성 확보 ② 경제의 균형발전과 서민생활 향상 ③ 경제의 개방화와 국제화 추진	① 기업의 경영혁신 ② 근로자의 근로정신 회복 ③ 시민윤리와 합리주의 정신 확립
경제성장률	7~8%(10.0%)	8.2%(10.0%)	7.5%(7.4%)
개발전략 (정책과제)	① 물가안정의 달성 ② 투자효율의 극대화와 저축 증대 ③ 경쟁촉진 및 시장기능 활성화 ④ 수출주도 및 대외개방의 적극화 ⑤ 비교우위산업의 육성 ⑥ 국토균형개발 및 환경보전 ⑦ 국민 기본수요 충족 및 사회개발 적극적 추진	〈형평성과 공정성〉 ① 조세부담 형평성 제고 ② 부동산투기 억제와 토지제도 개선 ③ 금융자율화 추진 ④ 경제력집중 억제와 공정거래제도 강화 ⑤ 자율적 · 장래지향적 노사관계질서 정착 〈균형발전과 서민생활 향상〉 ⑥ 농어촌개발 · 구조개선 ⑦ 도시서민층 주택난 완화 ⑧ 영세민 생활환경 개선 ⑨ 사회보장제도 확충 ⑩ 교육환경 질적 개선 ⑪ 지역균형개발 ⑫ 영세상인 보호육성과 유통 근대화 〈개방화와 국제화〉 ⑬ 국제수지 흑자기조 무역정책 ⑭ 국제화시대 대외경제정책	〈산업의 경쟁력 강화〉 ① 교육 · 인력양성제도 개편 ② 기술혁신과 정보화 촉진 ③ 사회간접자본 확충과 수송체계 효율화 ④ 기업경영 · 산업조직 효율화 및 중소기업 경쟁력 강화 〈형평성 제고와 균형발전〉 ⑤ 농어촌 구조개선과 지역균형발전 ⑥ 주거 및 환경문제 적극 대처 ⑦ 사회보장제도 확충과 정신문화 창달 〈국제화 · 자유화와 통일기반 조성〉 ⑧ 자율화 추진과 정부기능 재정립 ⑨ 경제개방 확산 · 발전 ⑩ 남북교류 협력
계획의 성격	민간경제활동과 정부활동에 대한 역할 정립	경제민주화와 국제협력 필요성	경제사회 선진화와 민족통일 지향

주: ( ) 안의 수치는 실적치임.

제6차 경제사회발전5개년계획은 1987~91년을 계획기간으로 하여 1985~86년에 작성되었다. 그런데 제5공화국 전두환 대통령의 7년 임기가 1988년 2월에 만료되고, 곧이어 제6공화국 노태우 대통령의 5년 임기가 시작되었다. 새 정부는 1988년 10월 1988~91년을 계획기간으로 하여 '제6차 경제사회발전5개년계획 수정계획'을 작성하였다. 당초 계획에서는 기본목표를 '능률과 형평을 토대로 한 경제 선진화와 국민복지 증진'으로 설정하고, 경제질서 선진화와 기술발전에 입각한 산업구조 개편, 후생복지대책을 추구하였다. 그런데 1986년부터 저금리·저유가·저달러의 3저현상으로 수출이 급격히 증가하였고, 정치적 민주화와 함께 경제적 민주화에 대한 욕구가 확산되어 경제운용의 자율성과 공정성, 그리고 지역 간·계층 간 형평성이 강조되었다. 제6차 계획은 이를 배경으로 하여 수정되었다.

노태우 대통령은 1992년에 1992~96년을 계획기간으로 하는 '제7차 경제사회발전5개년계획'을 수립하였으나, 1993년 2월 취임한 김영삼 대통령은 자신의 임기에 맞추어 1993~97년을 계획기간으로 하는 '신경제 5개년계획'을 수립하였다. 그동안의 경제발전은 정부의 지시와 통제에 의해 국내외 가용자원의 동원으로 가능하였으나, 점차 경제의 규모 확대와 구조 다양화에 따라 그 효능이 상실되고, 특히 정치적 민주화에 따라 더 이상 국민들에 의해 수용될 수 없다는 인식에서 동 계획은 출발하였다.

신경제 5개년계획은 '신경제 100일 계획'과 '연차별 계획'으로 구성된다. '신경제 100일 계획'은 신경제 건설의 성패가 첫 100일간에 결정된다는 인식 아래, 새 정부의 경제관리능력에 대한 신뢰를 형성하고 경제사회 전반에 활력을 불어넣는 것을 목표로 하였다. 그런데 김영삼 대통령의 임기가 끝나는 1997년을 목표달성 연도로 책정한 본 계획은 계획수립 자체에 의의를 두었을 뿐 이의 실질적 집행에는 정치적 역량이 집중되지 못하였고, 또 계획의 명칭에서 보듯이 정권 차원의 성격이 강하였다. 이 계획을 끝으로 우리나라에서는 더 이상의 경제계획은 수립되지 않았으며, 그 대신 2000년대 이후 중기재정운용계획이 등장하였다.

이와 같이 1980~97년 기간 중에는 그런대로 경제개발5개년계획이 수립·집행되었는데, 이들 기간의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선 1980년대에 들어오면서 가장 역점을 두었던 정책방향은 1960~70년대 고도성장과정에서 누적되었던 구조적 물가불안을 치유하고 안정기조를 정착하는 것이었다. 정부재정도 이러한 경제운용목표를 뒷받침하기 위하여 긴축적으로 운용되었다. 이에 따라 1980년대 전반기 전두환 정부 시절에는 예산을 동결하고 일반회계 예산규모 증가율을 경제성장률보다 훨씬 낮게 책정하는 등 재정지출을 강력하게 억제하였다. 1986년 이후에는 3저 호황에 의한 해외부문의 통화증발에 대처하기 위해 민간여신 축소, 재정증권 및 외국환평형기금채권 발행 등을 주로 동원하였으나 재정지출의 억제도 병행하였다.

노태우 정부가 출범한 1988년 이후에는 재정의 역할과 기능을 보다 적극적으로 전환하여 재정규모의 대(對)GDP 비율을 증가시켜야 한다는 인식이 나타났다. 그러나 야당·학계·언론계 등으로부터 거시경제의 안정이 더 중요하며, 작은 정부가 최선의 정부라는 주장에 입각한 거센 저항에 직면하게 되었다. 특히, 1991년 추가경정예산 편성과 1992년 정부예산안 편성을 계기로 팽창예산 논쟁이 일어났다. 재정규모 확대에 대한 비판론자들

의 일반적 시각은 물가상승과 국제수지 적자 확대로 경제가 어려움을 겪고 있는 시점에서 정부가 팽창예산을 고집하면 물가불안을 조장할 수 있다는 것이었다. 그리고 이러한 비판의 이면에는 1992년 12월에 있을 대통령 선거를 의식한 정치적 선심행정에 대한 우려가 깔려 있었다.

1993년에 출범한 김영삼 정부는 작은 정부를 기치로 하여 '신경제 건설을 위한 고통분담'을 강조함으로써 긴축적인 재정운용을 표방하였다. 모든 경제주체들이 고통분담을 통해 임금과 물가의 악순환을 단절하고 낭비요인을 제거하여 성장잠재력을 회복해야 한다는 인식하에 정부가 고통분담을 솔선하는 한편, 근로자와 농민 등 국민 각 계층이 자율적으로 동참하도록 호소하였다. 이에 따라 정부는 공무원 임금동결, 정원감축, 구체적 경비절약지침 마련 등을 통해 지출을 감축하고자 노력하였다.

우리나라는 1986년 이전까지 재정적자를 지속적으로 기록하였는데, 1983년부터 재정적자규모가 축소되어 GDP 대비 1% 이내로 안정적으로 유지되었다. 1987~89년 사이에는 흑자를 기록하였고, 1990년부터 다시 적자를 기록하였으나, 1993~96년 기간 중에 다시 재정흑자를 기록할 수 있었다. 그리고 GDP 대비 재정규모는 1997년 외환위기 직전까지 20% 이내를 유지함으로써 건전재정기조를 상당 기간 유지할 수 있었다.

1980~97년 기간 중에는 긴축적 재정기조가 유지되었지만 이러한 긴축은 강력한 지도와 통제에 의해 추진되었으며 재정제도를 합리적으로 운용한 결과라고 보기는 어렵다. 따라서 이 기간 중에는 건전재정기조라는 특징 외에 재정제도와 운용의 획기적 변화를 찾아보기는 힘들다. 다만, 1990년대 초반에 이루어진 선진국들의 다양한 정부개혁 및 재정개혁 경험들, 예컨대 뉴질랜드・영국・호주 등의 정부개혁이 1996년경부터 우리나라에 소개되면서 이에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 이러한 논의는 1997년의 외환위기를 극복하는 과정에서 채택된 공공부문 개혁작업의 이론적 근거가 되었다.

나. 정치적・사회적 변화와 재정기조

1) 긴축재정과 경제안정의 기반 구축: 1980~85년

정부는 과거의 고도성장과정에서 누적되었던 구조적 물가불안을 치유하고 안정기조를 정착시키기 위해 1980년대 초에 재정긴축을 추진하였다. 이를 위해 1982년 '영점기준(零點基準)' 예산편성방식을 천명하였다. 영점기준(zero base budgeting)이란 비록 전년도와 유사한 사업일지라도 그 사업의 시행효과, 경비 수준을 영점에서 판단하여 우선순위를 새롭게 결정한다는 것을 의미한다. 기존 예산단가와 편성지침의 새로운 검토, 예산사업의 우선순위 재검토, 낭비 및 비효율 요인의 철저한 색출 등이 예산편성작업의 주요 내용이 되었다. 전년도 답습예산과 점증주의 관행을 배제하는 노력이 강력하게 추진되어, 이미 확정된 예산을 삭감하여 추가경정예산을 편성하는 사상 유례없는 일까지 나타났다.

1983년에는 영점기준 예산편성방식을 더욱 보완・발전시켜 주요 행정경비를 기준화하고 관서당 경비제도를 도입하며 투자사업 심사기준도 강화하였다. 1984년에는 일반회계의 예산규모를 5.3% 확대하였으나, 증액분은 전액 자금관리특별회계와 양곡관리기금의

〈표 4-60〉 GFS 기준의 중앙정부 수지 추이(1980~89년)

(단위: 10억원)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
중앙정부 수지차(A)	△849	△1,585	△1,656	△663	△841	△945	△86	477	2,009	285
수입	6,823	8,605	9,983	11,538	12,603	13,922	15,840	18,658	22,890	25,962
세출 및 순융자(B)	7,682	10,190	11,639	12,200	13,445	14,867	15,927	18,180	20,881	25,677
공기업 수지차	△440	△952	△579	△267	△159	144	△49	△229	△349	△261
수입	1,035	1,420	1,045	1,103	1,490	1,618	1,575	887	914	1,420
지출 및 순융자(C)	1,474	2,372	1,624	1,369	1,649	1,474	1,624	1,116	1,263	1,681
공공부문 수지차(D)	△1,288	△2,537	△2,235	△929	△1,000	△801	△135	248	1,659	24
내부거래 조정	–	–	–	–	–	–	–	–	–	△42
대(對)GDP 비율(A/GDP)	△2.2	△3.2	△2.9	△1.0	△1.1	△1.1	△0.1	0.4	1.4	0.2
대(對)GDP 비율(B/GDP)	19.6	20.7	20.5	18.3	17.6	17.3	15.9	15.4	14.9	16.2
대(對)GDP 비율((B+C)/GDP)	23.4	25.4	23.4	20.3	19.7	19.1	17.5	16.4	15.8	17.2
대(對)GDP 비율(D/GDP)	△3.3	△5.1	△3.9	△1.4	△1.3	△0.9	△0.1	0.2	1.2	0.0
국내총생산(GDP)	39,109.6	49,305.7	56,676.8	66,685.1	76,523.5	85,699.1	100,254.1	117,938.2	140,524.8	158,620.1
보전재원	1,288	2,537	2,235	929	1,000	801	135	△248	△1,659	19
국내	971	2,004	1,559	530	691	360	281	△259	△944	623
한은차입	264	453	△40	125	△1	△7	△10	0	△655	530
시재사용	n.a.	n.a	n.a	n.a	△329	15	△143	△1,113	△1,962	△424
예금은행	343	369	600	△89	1,051	705	199	△364	△142	△8
기 타	364	1,182	999	494	134	65	266	419	△482	525
국채발행	n.a	n.a	n.a	n.a	△164	△418	△31	799	1,333	0
해외	318	533	676	399	309	441	△146	10	△715	△604

자료: 재무부, 『한국의 재정통계』, 각년도.

적자액을 보전하는 데 사용함으로써 순수한 의미의 세출 증가는 나타나지 않았다. 이러한 이유로 1984년도 예산을 당시에는 동결예산이라고 불렀다.

정부행정조직이 수행하는 다양한 정책과 사업의 집행상황을 분석·평가하기 위하여 1962년 심사분석제도를 도입하였다. 도입 당시 이는 국무총리 기획조정실에 의해 수행되어 상당히 활성화되었는데, 점차 경제기획원이 경제분야와 예산사업에 대한 계획조정을 주도함으로써 유명무실화되었다. 이러한 문제점을 시정하고 심사분석기능을 강화하기 위하여 1981년 11월 정부기구 개편 시 국무총리실의 기획조정실을 폐지하고 경제기획원 심사분석국을 신설하여 이 업무를 수행하도록 하였다. 1982년부터 각 부처는 주요 업무계획, 대통령 지시사항, 선거공약을 기초로 '주요업무시행계획'을 작성하여 경제기획원에 제출하고, 또한 그 집행상황을 매 분기별로 심사분석하여 그 결과를 다시 경제기획원에 제출하였다. 경제기획원은 제출된 심사분석 결과를 종합·조정하고 부진한 사업에 대해서는 그 사유를 분석하여 부진을 해소하기 위한 대책을 마련하였다.

2) 국제수지 흑자하의 재정운용: 1986~88년

1980년대 초반의 꾸준한 안정화시책의 결과로 물가안정기조가 확립됨과 동시에 세계경기가 부진한 가운데도 꾸준한 경제성장이 지속되고 국제수지 적자폭도 점차 줄어드는 추세를 보였다. 이러한 가운데 1985년 9월 '플라자' 합의를 통해 선진국 간 통화가치가 재조정됨으로써 미국 달러화가 다른 선진국 통화에 비하여 급격히 평가절하되고, 국제금리도 급속히 하락하였다. 이에 더하여 1985년 12월 이후 국제원유가격도 급격히 하락함으로써 달러화·금리·원유가가 모두 하락하는 소위 '3저현상'이 도래하며 우리 경제에 좋은 기회가 제공되었다.

1980년대 전반까지 많은 어려움을 겪던 우리나라의 중화학공업이 새로운 수출산업으로 등장하였고, 심지어 국제경쟁력의 상실로 구조조정의 대상이었던 섬유 등 경공업부문도 새로운 활로를 찾게 되었다. 이러한 수출붐으로 우리 경제는 1986년에 경상수지 흑자를 기록하기 시작한 후 1987~88년 기간 중 GDP 대비 흑자가 8~9%에 이르렀다. 국제수지흑자에 따라 조건이 불리한 차관을 조기에 상환하여 그때까지 우리 경제의 취약점으로 간주되던 외채규모를 크게 감축시킬 수 있었다. 정부는 장단기 외자도입을 줄이고 조건이 불리한 외채를 중심으로 조기상환 노력을 경주하였다. 또한 해외투자와 무역외 경상외환 지급에 대한 규제를 축소조정하여 외환자유화를 확대하였다. 그런데 이러한 정책으로 통화팽창을 막는 데는 한계가 있어 정부는 통화안정증권을 발행하여 통화를 환수함과 동시에 각종 정책금융을 축소하였다. 그리고 재정 면에서도 3저현상에 따른 세입호조에 기인하여 대규모의 세계잉여금을 발생시킴으로써 통화안정에 기여하였다.

이 기간 중 고속성장으로 기업의 재무능력이 개선됨에 따라 정부는 사회보장적 성격의 여러 가지 복지정책을 대폭 도입할 수 있었다. 의료보험을 전 국민으로 확대하였고 국민연금제도 및 최저임금제도를 도입함으로써 고용보험을 제외하고 선진국이 채택하는 대부분의 사회보장제도를 완비하였다.

3) 정치적 · 사회적 민주화와 재정운용: 1989~97년

1989년부터 국제원유가가 다시 상승하고 원화의 평가절상이 이루어짐으로써 3저현상이 퇴조하였는데, 이전에 누렸던 방대한 규모의 국제수지 흑자와 초고속성장은 우리 경제에 새로운 문제를 야기하였다. 첫째, 지속적인 초고속성장으로 실업률이 낮아지고 1987년 민주화선언 이후 일반 국민의 소득 향상에 대한 기대감이 높아져 임금상승률이 노동생산성 상승률을 초과하였다. 더구나 노사분규가 확산되면서 높은 임금상승이 연례화되었다.

둘째, 1980년대의 긴축재정운용과 기간 중 초고속성장으로 예기치 못했던 사회간접자본의 애로가 심각하게 나타나 수출산업 등 전 산업의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하였다. 긴축재정과 통화관리에 치중한 결과 항만·도로·철도 등 수송시설에 대한 재정투자를 등한히 하여 물류비용의 급상승을 초래하였던 것이다.

셋째, 1980년대 중반에 국내산업의 가격경쟁력이 일시적으로 강화되면서 국내산업의 구조조정을 지연시킨 결과가 초래되었다. 과거 우리나라의 산업경쟁력은 저임금에 기초하였으나 노동시장여건이 급격히 변화하면서 기술혁신과 구조조정 없이는 비교우위를 유지하기가 더 이상 어려워진 것이다.

1990년대 이후 이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 GDP 대비 재정규모의 비율을 높이기 위한 노력을 경주하였다. 정부의 새로운 역할수행에 필요한 사업비재원을 확보하기 위한 노력을 강화하였다. 수송시설을 확충하기 위하여 1994년부터 휘발유와 경유에 대한 특별소비세를 목적세인 교통세로 신설하여 교통시설에 투자되도록 하였다. 또한 공공자금관리기금을 신설하여 각종 연기금 및 체신예금에서 금융자산으로 운용하던 여유자금을 예탁하도록 하였는데, 이들 자금은 사회간접자본 투자 및 과학기술개발 등의 재원으로 활용하였다.

그리고 WTO 체제로 농산물분야의 대외개방이 불가피하므로 농림수산업의 경쟁력 강화, 농어촌 생활환경 개선, 농어민의 복지증진을 위하여 1994년부터 향후 10년간 15조원을 농어촌에 지원하고자 하였다. 이의 재원을 안정적으로 보장하기 위하여 1994년에 농어촌특별세를 신설하고 농어촌특별세관리특별회계를 설치하였다.

또한 정치적·사회적으로 민주화와 자율화의 흐름이 거세지면서 복지부문 등 재정수요가 증가하기 시작하였고, 1995년에는 지방자치제가 본격적으로 실시됨에 따라 지방재정 확충 문제가 제기되었다. 지방자치제의 조기정착을 위해 지방재정기반의 확충이 시급하였으며 그동안 다소 모호하였던 중앙과 지방 간의 기능과 역할 구분을 조정할 필요가 있었다. 지방재정 확충을 위하여 1994년에 지방양여금관리특별회계 세입재원 중 주세의 양여율을 대폭 늘리고 지방세인 담배소비세를 인상하였다. 이와 함께 중앙재정이 담당하였던 기능 중에서 광역 상수도사업의 수질관리시설 등 일부 기능을 지방자치단체로 이양하였다.

예산편성과 집행에서는 부처의 자율적인 운용폭을 확대함으로써 현실여건에 적합한 예산운용을 통하여 효율성을 높이려는 시도들도 있었다. 예산비목이 지나치게 세분되어 각 부처의 판단에 따른 자율적인 사업집행이 어려웠기 때문에 1994~95년에는 예산비목을 대폭 축소하고 자체전용범위를 확대하였다. 1996년 예산부터는 여비, 관서운영비 등

경상경비에 대해 각 중앙관서의 장이 세부내역을 자율적으로 편성하도록 하는 경상경비 한도제를 도입하였다.

1997~98년에는 선진국에서 이루어진 각종 정부개혁의 내용들이 집중적으로 소개되면서 이에 대한 논의도 활발하게 진행되었다. 1980년대 후반부터 선진국들은 정부와 공공부문의 능률과 효과성을 높이기 위한 일련의 노력을 기울였는데, 1990년대는 정부개혁(government reform)이란 기치 아래 선진국들이 앞다투어 이전과는 다른 근본적인 재정제도의 개혁을 추진하였던 것이다. 제도개혁은 영국・뉴질랜드・호주・미국・캐나다 등에서 적극 추진되었는데, 그 내용은 1997년 말 정권교체기를 전후하여 다양한 전문가들에 의해 우리나라에 소개되기 시작하였다.[433]

제도개혁은 정부의 공공지출을 억제하고 행정서비스를 국민 요구에 맞게 개선하라는 국민적 압력에 부응하여 나타났다. 이를 위하여 공공부문에 시장원리가 도입되고 경쟁・성과・해명책임성(accountability)이 강조되기에 이르렀다. 정부의 역할에도 상당한 변화가 예상되어 전통적인 공공행정(public administration) 대신에 자율을 확대하고 성과를 지향하는 개념인 공공경영(public management)으로 전환되었다. 이러한 제도개혁은 우리나라에서 외환위기 이후 본격적으로 시도되기 시작하였다.

〈표 4-61〉 교통시설투자의 추이(1962~2000년)

(단위: 억원, %)

기간	GDP	교통시설					합계
		도로	철도	지하철	공항	항만	
1962~66	33,753	61 (0.18)	215 (0.64)	–	26 (0.07)	53 (0.16)	355 (1.05)
1967~71	106,901	1,147 (1.07)	634 (0.59)	83 (0.08)	76 (0.07)	267 (0.25)	2,207 (2.06)
1972~76	413,723	4,674 (1.13)	2,669 (0.65)	248 (0.06)	189 (0.05)	1,284 (0.31)	9,064 (2.19)
1977~81	1,583,855	16,302 (1.03)	7,434 (0.47)	5,532 (0.35)	1,469 (0.09)	3,451 (0.22)	34,188 (2.16)
1982~86	3,674,664	37,191 (1.01)	9,647 (0.26)	24,379 (0.66)	2,223 (0.06)	6,186 (0.17)	79,626 (2.17)
1987~91	7,868,142	115,225 (1.46)	14,620 (0.19)	789 (0.01)	2,538 (0.03)	11,538 (0.15)	144,710 (1.84)
1992~96	16,424,035	189,693 (1.15)	73,162 (0.45)	30,523 (0.19)	13,944 (0.08)	20,655 (0.13)	327,977 (2.00)
1997~2000	24,368,166	526,943 (2.16)	117,890 (0.48)	86,276 (0.35)	36,161 (0.15)	48,373 (0.20)	815,643 (3.35)

자료: 하헌구・옥동석・김천곤(2001), p.17.

433) 대표적인 저술로 이계식・문형표(1995); 총무처 직무분석기획단(1997) 참조.

〈표 4-62〉 GFS 기준의 중앙정부 수지 추이(1990~99년)

(단위: 10억원)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
중앙정부 수지차(A)	△1,207	△3,494	△1,187	1,704	985	1,035	431	△7,005	△16,953	△12,322
수입	32,089	36,818	43,806	50,751	61,110	72,087	84,272	92,145	95,482	105,855
지출 및 순융자(B)	33,296	40,312	44,993	49,047	60,125	71,052	83,841	99,150	112,435	118,177
공기업 수지차	△426	△622	△704	△897	437	206	535	45	△1,804	△743
수입	1,418	1,392	904	1,101	1,756	2,148	2,626	2,852	1,191	2,068
지출 및 순융자(C)	1,844	2,014	1,608	1,998	1,319	1,942	2,091	2,806	2,995	2,811
공공부문 수지차(D)	△1,633	△4,116	△1,892	807	1,421	1,241	966	△6,959	△18,757	△13,065
내부거래 조정[1]	55	94	189	6	37	0	133	–	–	–
대(對)GDP 비율(A/GDP)	△0.6	△1.5	△0.4	0.6	0.3	0.3	0.1	△1.4	△3.4	△2.2
대(對)GDP 비율(B/GDP)	17.3	17.4	17.0	16.4	17.2	17.3	18.2	19.6	22.4	21.5
대(對)GDP 비율((B+C)/GDP)	18.4	18.3	17.7	17.1	17.6	17.8	18.6	20.1	23.0	22.0
대(對)GDP 비율(D/GDP)	△0.9	△1.8	△0.7	0.3	0.4	0.3	0.2	1.4	△3.7	△2.4
국내총생산(GDP)	191,382.8	231,428.2	263,993.2	298,761.6	349,972.6	409,653.6	460,952.6	506,313.6	501,027.2	549,005.0
보전재원	1,578	4,021	1,703	△813	△1,384	△1,242	△1,099	6,959	18,757	13,065
국내	1,906	4,305	2,014	△366	△989	△884	△803	△2	13,223	12,090
한국은행	0	148	5	205	1	△650	△204	△492	323	244
예금은행	447	1,188	541	△376	348	△265	2,905	△859	△20	△258
국채발행[2]	(1,453)	(2,029)	(2,363)	–	–	–	△1,475	2,929	13,330	17,295
국고시재	493	1,925	679	△1,473	△2,446	269	△916	150	916	△2,053
기타	966	1,044	789	1,277	1,109	△239	△1,113	△1,730	△1,325	△3,138
해외	△327	△283	△311	△447	△395	△357	△296	6,962	5,534	975

주: 1) 내부거래는 중앙정부와 비금융공기업 사이의 내부거래로 조정항목임.
2) 1996년 이후 발행국채의 보유자가 구분되지 않고 있음.

자료: 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각년도.

다. 공기업 민영화와 관리체계 개편

1) 공기업 민영화

1980년대에 들어와 민간주도형 경제질서를 구축하기 위한 노력의 일환으로 정부는 민영화를 추진하였다. 먼저 1980년대 초에는 1960년대 초에 국유화되었던 시중은행의 민영화를 추진하였다. 이미 1973년에 민영화된 상업은행을 제외한 나머지 4개 시중은행은 한일은행(1981년), 제일은행 및 서울신탁은행(1982년), 조흥은행(1983년)의 순서로 민영화되었다. 그러나 민영화 이후에도 은행의 임원인사, 자산운용, 조직 등에 대한 정부개입은 강약의 변화가 있었으나 계속 작용하였다. 은행장에 대한 정부의 인사권은 1993년에 폐지되었으나[434] 정치권의 영향력은 지속되었다.[435]

시중은행의 민영화와 더불어 대한재보험공사(1978년), 대한석유공사(1980년), 대한준설공사(1981년)의 민영화도 추진되었다. 당시의 민영화는 일반 공개경쟁입찰방식에 의한 주식매각을 통해 이루어졌다.

민영화는 1980년대 하반기에 다시 한 번 본격적으로 추진되었다. 이를 위해 민영화를 실질적으로 추진하는 기구로서 경제기획원 차관을 위원장으로 하는 '공기업민영화추진위원회'가 구성되었다. 위원회는 1987년 5월 민영화 대상으로 10개 기관, 기능조정 대상 7개 기관을 선정하였으며, 민영화 대상은 다시 완전민영화 7개, 부분민영화 3개로 구분하였다.

부분민영화로서 지분 일부매각대상에 포함된 한국전력과 포항제철에 대해서는 국민주 방식으로 매각하는 방안을 마련하였다. 국민주 보급은 국가적으로 중요한 공기업을 특정인의 지배를 받지 않는 국민적 기업으로 육성하고 저소득층의 재산형성에 기여하기 위해 추진되었다.

민영화 계획에 따라 1988년 2월에는 완전매각대상이었던 증권거래소의 정부지분 전체를 기존 주주인 증권회사들에게 매각하였다. 또한 1988년 6월에는 포항제철 정부지분을, 1989년 5월에는 한국전력의 정부지분을 국민주로 보급하였다. 그런데 1990년 5월 증권시장 안정대책의 일환으로 증시상황이 회복될 때까지 정부지분 매각계획을 유보하여 민영화는 더 이상 추진하지 않았다.

2) 공기업 관리체계 개편

이 시기 우리나라 공기업은 중앙정부의 공기업과 지방정부의 공기업으로 나누어지고, 중앙정부의 공기업은 다시 정부의 간여 정도에 따라 정부기업, 정부투자기관, 정부투자

---

434) 1993년 은행감독원은 은행장 선출에 관한 규정을 개정하여 주주대표, 기업 고객, 일반 고객, 전임 은행장으로 구성된 위원회에서 은행장을 선출하도록 하였다. 5대 재벌은 은행주주인 경우에도 선출위원회에 참여할 수 없었다. 또 이렇게 선출된 은행장은 주주총회의 재가를 받아야 했다(OECD[1996], p.43).

435) Cho(2003), p.94.

〈표 4-63〉 1980년대 말 공기업부문의 개황

(단위: 억원, %)

	기업체 수 (1987)	고용(1988)		매출액(1986)		자산(1986)	
		인원	구성비	금액	구성비	금액	구성비
정부기업	4	73,420	20.1	26,831	11.6	95,069	8.9
정부투자기관	26	160,441	43.9	100,984	43.9	559,696	52.4
정부투자기관 출자회사	67	75,224	20.6	58,248	25.3	80,218	7.5
정부출자기관	6	31,079	8.5	39,544	17.2	279,311	26.1
지방공기업	119	25,129	6.9	4,646	2.0	53,543	5.0
순계	220	345,293	100	230,253	100	1,067,837	100

자료: 송대희(1989).

기관의 출자회사, 정부출자기관으로 분류되었다(표 4-63). 1987년 말에는 정부기업 4개, 정부투자기관 26개 등 총 101개의 중앙정부 공기업과 119개의 지방공기업이 존재하였으며, 고용과 매출, 자산 모두 정부투자기관의 비중이 가장 컸다.

정부기업은 우정사업·철도사업·조달사업·양곡관리사업 등 특별회계로 운영되는 4개 정부사업으로 구성되었으며, 직원은 국가공무원 신분이었다. 정부투자기관은 정부가 50% 이상의 주식을 소유하고, 대체적으로 특수 공공사업을 수행하기 위해 특별법으로 설립·운영되었다.

한국산업은행 등의 금융공기업을 비롯하여 총 26개의 투자기관이 약 16만명을 고용하였고, 예산규모는 19조원을 능가하였다. 정부투자기관 중 가장 규모가 큰 한국전력공사와 한국전기통신공사의 총자산과 고용인원, 당기순이익은 삼성물산 등 5대 민간기업을 합한 규모보다 훨씬 커, 이 시기 공공부문이 국가경제에서 차지하는 비중을 단적으로 보여준다.

이러한 공기업에 대한 체계적이고 일관성 있는 관리를 위해 정부는 1984년 「정부투자기관예산회계법」 및 「정부투자기관관리법」을 「정부투자기관관리기본법」으로 일원화하였다. 이를 통해 기관의 이사회를 비상임이사체계(민간위원 + 정부이사)로 재편하고 사장과 이사장을 분리하여 견제와 경영자율성을 적절히 보장하고자 하였다.

이러한 지배구조의 변화는 일정한 성과를 거두었지만, 민간 사외이사의 전문성 부족, 정부이사를 통한 정부간섭 지속 등의 부작용도 발생한 것으로 평가된다.[436] 한편, 집행간부(본부장)에 대한 외부임용 금지규정을 신설하여 내부승진의 가능성을 제고하였다. 이는 직원의 사기앙양, 전문능력을 갖춘 본부장의 확보 등을 목표로 하였다.

예산 및 성과관리 측면에서도 획기적인 변화가 있었다. 정부의 예산승인권을 폐지하고 대신 인사와 예산 관련 사항을 이사회의 의결로 확정하도록 하였다. 이와 함께 1984년 3월 '정부투자기관 경영평가제도'를 도입하였는데, 이는 과거의 사전적 통제방식을 지양하고 경영평가에 의한 사후적 성과관리체제로 전환하기 위한 시도였다.

436) 정부혁신지방분권위원회(2007).

경영평가대상 기관은 대규모 제조기관, 건설 및 기타 제조기관, 진흥 및 서비스 관련 기관 등 3개 군으로 나누었다. 대상부문은 종합경영부문・주요사업부문・관리효율부문・경영관리부문 등 4개로 구성하였으며, 경영평가의 결과에 따라 상여금을 지급하였다.

이러한 경영평가를 담당하고 정부투자기관에 관한 주요 사항을 심의・의결하는 최고의사결정기관으로 '정부투자기관 경영평가위원회'를 설치하였다.[437] 또한 평가지표 개발, 경영실적평가의 전문적・기술적 사항을 자문하기 위하여 대학교수・공인회계사 등 전문가로 구성된 '경영평가단'을 두었다.

마지막으로 감사제도에서도 변화가 있었다. 즉, 외부감사를 감사원 감사에 국한하고, 감사원이 정부투자기관에 대해 회계결산감사와 정책감사를 실시하도록 하였다. 또한 투자기관에 위임된 주무부서의 정책을 투자기관이 제대로 시행하고 있는지 검토할 필요가 있는 경우 주무부처가 감사원과 협의하여 감사할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 감사가 사실상 활용되지는 않았다.[438]

1984년 「정부투자기관관리기본법」이 도입된 이후 별다른 변화가 없던 공기업 관리체계는 1997년 8월 큰 변화를 겪었다.[439] 첫째, 정부는 「정부투자기관관리기본법」을 개정하여 사장이 이사장을 겸하도록 하였다. 당초 1984년에 사장과 이사장을 분리한 이유가 '낙하산 인사'로 인한 폐해를 최소화하기 위한 것이었는데, 이제는 전보다 이 문제가 심각하지 않다고 판단한 것이다. 둘째, 「공기업의경영구조개선및민영화에관한법률」(이하 「공기업민영화법」)을 제정하고 한국담배인삼공사・한국전기통신공사・한국가스공사・한국중공업주식회사를 동법의 대상으로 지정하였다. 동시에 이들 공기업의 개별 설립법을 폐지하고 이들을 「정부투자기관관리기본법」의 적용대상에서 제외하였다. 「공기업민영화법」의 목적은 4개의 대상 공기업을 「상법」상의 주식회사로 전환하고 책임경영체제를 확립함으로써 언제든지 민영화될 준비를 갖추는 것이었다.

그러나 법이 제정 및 시행되었다고 하여 정부의 입김이 줄어든 것은 아니어서 완벽한 의미의 책임경영체제를 확립하지 못한 것으로 평가된다. 또 민영화 역시 상당히 지체되었다. 「공기업민영화법」의 도입과 더불어 공기업 경영평가대상 기관은 1992년 23개에서 1997년 13개로 줄어들었다.

---

437) 경영평가위원회는 경제기획원 장관, 재무부 장관, 각 투자기관의 주무부 장관, 그리고 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 비상근위원으로 구성되었으며, 경제기획원 장관이 위원장을 맡았다.

438) 송대희(1989).

439) Lim(2003).

4. 경제위기 극복기: 1998~2007년

가. 경제위기와 재정의 역할

1) 공적자금의 지원

1994년과 1995년 중 9%에 가까웠던 경제성장률은 1996년 7%, 1997년 상반기 6%대로 서서히 낮아지고 경상수지 적자는 1995년 이후 크게 확대되면서 실물부문의 침체가 가시화되었다. 특히, 1997년 1월 한보그룹의 부도를 시작으로 삼미・진로・대농・한신공영・해태・뉴코아・기아그룹 등이 연이어 부도처리되거나 부도유예협약을 적용받으면서 금융기관의 부실규모가 급속도로 증가하였다. 이에 불안을 느낀 외국인의 주식투자자금이 순유출되고, 외국은행들도 국내기업과 금융기관에 빌려주었던 돈을 회수해감에 따라 환율과 금리가 급등하고 주가가 폭락하는 등 기업・금융・외환시장 전반에 걸쳐 어려움이 급속도로 심화되었다. 특히, 만기도래한 해외부문 채무에 대한 만기연장(roll-over)이 사실상 곤란해짐에 따라 정부는 금융・외환 부문의 문제를 스스로 처리하기 곤란하다고 판단하고 1997년 12월 3일 IMF로부터 긴급유동성자금을 지원받기로 하였다. 또 긴축기조의 거시정책 유지 및 금융구조개혁, 자본・무역 자유화, 기업재무구조 개선 등의 정책프로그램에 대한 합의사항을 발표하였다.[440]

외환위기의 원인은 다양한 각도에서 조명될 수 있겠지만, 시중의 자금흐름이 급속도로 경색되어 금융중개기능이 마비되었던 것은 금융기관의 부실과 기업의 과다한 차입경영구조로 신인도가 크게 떨어졌기 때문이다. 따라서 금융부문의 부실을 보다 투명하게 공개하고 구조개혁을 추진하지 않을 경우 대외신인도의 회복이 매우 어려운 것으로 판단되었다. 이러한 인식하에서 1998년 4월 이후 종합적이고 체계적인 금융구조개혁프로그램을 수립하여 집행하였는데, 이 과정에서 대규모 재정지원의 신속한 추진이 필요하게 되었다.

공적자금이라는 용어는 외환위기 극복과정에서 금융기관구조조정을 위해 일반회계 및 특별회계 이외의 형태로 정부가 조성한 자금을 말한다. 여기에는 크게 네 가지 형태의 자금이 포함된다. 첫째는 국유재산, 전대차관, 한국은행, 그리고 기금을 통해 조성된 공공자금을 들 수 있다. 이들은 세입・세출예산에 포함되지 않기 때문에 행정부가 입법부의 승인절차를 밟지 않고 신속하게 재량적으로 동원할 수 있는 자원이었다. 당시 정부에서는 이들을 통칭하여 공공자금이라고 불렀다. 둘째는 정부가 부실채권정리기금(자산관리공사)과 예금보험기금(예금보험공사)의 부담으로 채권을 발행하여 조성한 채권발행자금을 들 수 있다. 이들 채권은 정부보증이 필요했으며, 정부보증은 국회의 동의를 필요로 하였다. 국회의 동의는 1998년 5월에 64조원, 2000년 12월에 40조원의 규모로 이루어졌다. 이들은 전적으로 외환위기로 인한 금융기관 구조조정을 위해 조성된 자금이므로

440) 재정경제부 공적자금관리위원회(2000. 9), p.9 참조.

‘협의의 공적자금’이라고 부른다. 셋째는 채권발행자금으로 지원된 자금 중 주식 매각, 부실채권 매각, 파산배당 등을 통해 회수한 자금을 재사용한 자금을 말한다. 넷째는 공공자금, 채권발행자금, 회수자금 이외의 자금을 의미한다. 예금보험공사와 자산관리공사에서 금융기관으로부터 차입하여 지원한 자금, 예금보험공사의 예금보험료로 지원한 자금 등이 여기에 해당된다.

공적자금의 법률적 의미는 2000년 12월 20일에 제정된 「공적자금관리특별법」 제2조에서 규정된다. 이에 의하면 공적자금은 금융기관의 구조조정을 위하여 금융기관에 지원하는 자금인데, 이들 자금은 ①「예금자보호법」에 의한 예금보험기금,[441] ②「금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률」에 의한 부실채권정리기금,[442] ③「공공자금관리기금법」에 의한 공공자금관리기금, ④「국유재산의현물출자에관한법률」에 의한 국유재산, ⑤ 한국은행이 금융기관에 출자한 자금, ⑥「공공차관의도입및관리에관한법률」에 의한 공공차관[443] 등에서 조성된다. 여기서 첫 번째 유형의 공공자금은 ③~⑥을, 두 번째 유형의 채권발행자금은 ①과 ②에서 발행한 채권자금을, 세 번째 유형은 ①과 ②에서 지원한 자금으로부터 회수된 자금을, 마지막 네 번째 유형은 ①과 ②에서 채권발행자금과 회수자금을 제외한 나머지 재원을 의미한다.

1997년 말에서 2007년 말까지의 기간을 공적자금의 조성·운용·관리 측면에서 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 외환위기 직후인 1997년 말부터 2단계 금융구조조정을 위한 자금이 투입되기 직전인 2000년까지다. 이 시기에는 약 27조원에 달하는 공공자금(표 4-64), 64조원의 채권발행자금(표 4-65), 그리고 채권이자 지급을 위한 무이자 융자 8조원(부실채권정리기금 및 예금보험기금에 대한 재정융자특별회계의 융자) 등이 조성되었다.

이 당시 공적자금의 관리는 재정경제부, 금융감독위원회, 예금보험공사 및 자산관리공사 등으로 다원화되어 있었다. 재정경제부는 정부보증채권 발행에 대한 국회 동의를 얻어 공적자금을 조성하였고, 금융감독위원회는 건전성감독과 실사를 통해 부실금융기관을 결정하였다. 예금보험공사는 금융감독위원회의 자금지원 요청 및 예금보험위원회 의결 등에 따라 공적자금을 투입하고, 자산관리공사는 금융기관의 부실채권 매입 요청이 있을 경우 경영관리위원회의 의결로 매입 여부를 결정하였다. 이 시기에는 공적자금 관리주체가 다양화되고 지원체계가 일원화되지 못함에 따라 공적자금이 효율적으로 관리되지 못한다는 지적이 있었다.

두 번째 시기는 2단계 금융구조조정이 실시되었던 2001년이다. 1999년 하반기 대우계열사의 부도로 인한 손실이 2000년부터 금융기관에 영향을 미치기 시작하고, 2000년

441) 2002년 12월의 개정에서는 예금보험기금에 더하여 ‘예금보험기금채권상환기금’이 추가로 설치되었다. 이는 2003년 이후 부실채권 정리에 사용되고 있다.

442) 2008년의 글로벌 금융위기에 따라 2009년 5월 「공적자금관리특별법」이 개정되면서 기존의 부실채권정리기금에 더하여 ‘구조조정기금’이 이 범주에 추가되었다.

443) 2008년의 글로벌 금융위기에 따라 2009년 5월 「공적자금관리특별법」이 개정되면서 「금융산업의구조개선에관한법률」에 의한 ‘금융안정기금’이 공적자금에 추가되었다.

〈표 4-64〉 공적자금 중 공공자금의 지원 현황(1997년 11월~2000년 8월 말)

(단위: 조원)

	1997년 말~ 1998년 상반기	1998년 하반기~ 2000년 상반기	대우 관련	합계
국유재산관리 특별회계	– 서울은행 0.75, 제일은행 0.75 현물출자(1998. 1) – 산업은행 0.6, 수출입은행 1.0	– 산업은행 4.1, 기업은행 1.5	– 대투 0.3, 한투 0.6 현물출자 (1999. 12) – 산업은행 0.6(한투출자 지원용)	10.2
공공자금 관리기금	– 30개 은행 후순위채 매입 4.4 (1997. 12)	– 중소기업 지원실적 우수은행 후순위채 매입 1.4(1998. 12) – 지방은행 후순위채 매입 0.6 (1999. 6; 1999. 12)		6.4
정부예산 등	– 산업은행 0.2, 수출입은행 0.1	– 산업은행 1.6, 기업은행 0.3, 수출입은행 0.8(0.7조원은 한국은행 출자)		3.0
차관자금		– 서울보증보험 출자 1.2 (1999. 6) – 조흥은행 출자 0.2(1999. 2)		1.4
금융기관 차입금	– 부실채권정리기금 0.5	– 예금보험기금 1.0(2000. 6, 산은 · 기은 차입금)	– 예금보험기금 2.8(2000. 6, 산은 · 기은 차입금 1.9; 2000. 8, 국민은행 차입금 0.9)	4.3
자체조달	– 부실채권정리기금 0.6	– 예금보험기금 1.1		1.7
합계	8.9	13.8	4.3	27.0

자료: 재정경제부 공적자금관리위원회(2000. 9), p.74.

〈표 4-65〉 공적자금 중 채권발행자금의 지원실적(1997년 11월~2002년 6월 말)

(단위: 조원)

		예금보험공사					자산관리공사	합계
금융권 \ 지원방식		출자	출연 · 예금 대지급	자산 매입	기타	소계	부실채권 매입	102.1
		42.2	35.2	3.6	0.6	81.6	20.5	
은행	퇴출은행(5개)	1.2	9.6	0.2	–	11.0	1.1	12.1
	제일 · 서울 은행	9.7	0.4	3.4	–	13.5	4.2	17.7
	기타 은행	11.0	2.8	–	–	13.8	12.2	26.0
	소계	21.9	12.8	3.6	–	38.3	17.5	55.8
제2 금융권	보험사	5.4	2.3	–	–	7.7	–	7.7
	보증보험	7.8	–	–	–	7.8	1.4	9.2
	종금사	2.3	12.1	–	–	14.4	1.5	15.9
	저축은행	–	6.5	–	0.6	7.1	0.1	7.2
	신협	–	1.5	–	–	1.5	–	1.5
	증권	4.8	–	–	–	4.8	–	4.8
	소계	20.3	22.4	–	0.6	43.3	3.0	46.3

자료: 재정경제부 공적자금관리위원회, 『공적자금백서』, 2002, p.39 참조.

〈표 4-66〉 공적자금의 회수 및 재사용 실적

(단위: 억원)

	회수	재사용	출자	출연	예금대지급	자산 매입 등	부실채권 매입
1997. 11~2002. 6	498,000	322,000	39,000	12,000	60,000	44,000	167,000
2002. 7~2003. 6	83,807	11,353	662	4,590	2,053	△610	4,658
2003. 7~2004. 6	89,502	29,036	19,700	5,602	11,015	7,538	3,142
2004. 7~2005. 6	84,151	29,036	13,751	2,241	52	13,034	△42
2005. 7~2006. 6	40,583	10,463	3,488	5,881	7	1,095	△8
2006. 7~2007. 6	85,063	1,512	1,064	1,035	261	1,945	△2,794
2007. 7~2008. 6	35,023	1,570	1,168	748	△3	530	△873

자료: 금융위원회, 『공적자금관리백서』, 각년도.

말 기준으로 신용위험 평가에 대하여 국제적 기준을 반영한 새로운 자산건전성 분류기준이 도입되면서 금융기관들의 잠재부실 우려로 신용경색현상이 나타났다. 이를 해소하기 위해 공적자금 추가 조성의 필요성이 대두되었는데, 2000년 12월 국회의 동의로 40조원의 채권발행자금을 추가로 조성하여 2001년 말까지 2단계 금융구조조정을 추진하였다.

공적자금의 2차 조성과 함께 공적자금의 체계적 관리를 위한 제도 개편에 착수하여, 2000년 12월 「공적자금관리특별법」을 제정하고 2001년 2월에 '공적자금관리위원회'를 구성하였다. 이에 따라 공적자금의 관리가 특별법을 중심으로 체계화되었으며, 공적자금관리위원회가 공적자금의 조성・운용・관리 등에 대한 주요 사항을 종합적으로 심의・조정하게 되었다. 최소비용 원칙 및 공평한 손실분담의 원칙 등 공적자금 지원원칙을 명문화하고, 금융기관의 경영정상화 이행약정 점검을 제도화하고, 파산한 재단에 대한 관리를 강화하고 책임추궁 등 사후관리제도를 정비하였다.

세 번째 시기는 공적자금 상환대책이 마련된 2002년 이후의 시기이다. 이 시기에는 금융기관이 정상화됨에 따라 은행을 중심으로 민영화가 본격적으로 추진되었고, 보유주식 등의 매각가격 상승으로 공적자금 회수가 크게 증가하였다(표 4-66). 이 시기에는 공적자금의 회수와 상환이 공적자금 운용의 중심이 되었는데, 회수자금을 중심으로 하는 공적자금 투입은 2002년 3조 7천억원, 2003년 2조 2천억원, 2004년 3조 9천억원으로 1997년 말부터 2001년까지 투입된 공적자금 155조원에 비해 규모가 급격히 줄어들었다.

공적자금 상환을 위한 대책은 2002년 중 각계각층의 의견수렴을 거쳐 국회심의로 확정되었다. 공적자금 상환대책은 2002년 말 현재 상환부담이 있는 공적자금 채무원금 97조원 중 회수자금으로 상환할 수 있을 것으로 판단된 28조원을 제외한 69조원에 대하여 20조원은 금융기관들이, 49조원은 정부가 부담하도록 하는 것을 주된 내용으로 하였다. 구체적으로 금융기관 부담분 20조원은 부보금융기관이 매년 특별기여금(예금평잔의 0.1%)을 납부하여 충당하고, 정부 부담분 49조원은 재정에서 매년 2조원씩 출연하여 상환하도록 하였다. 이를 위해 정부는 '공적자금상환기금'을 설치하였는데, 공공자금관리기금은 국채를 발행하여 2003년 13조원, 2004년 12조원, 2005년 12조원, 2006년 12조원 등 총 49조원을 공적자금상환기금에 예탁하였다. 공적자금상환기금은 이들 49조원을 예

금보험기금채권상환기금과 부실채권정리기금에 출연하였다. 49조원의 국채는 일반회계, 우체국예금특별회계, 우체국보험특별회계의 출연금으로 25년 이내에 상환하게 된다.

2) 적극적 총수요관리

1997년 12월 3일 시작된 IMF의 거시경제부문 프로그램은 외환보유고 확대와 환율안정을 시급한 단기과제로 인식하였다.[444] 따라서 국내 총수요를 위축시켜 경상수지를 흑자로 전환시켜 외환보유고를 확충하고, 고금리정책을 통해 급격한 환율절하를 억제하는 조치를 시행하였다. 외환위기 이전 12% 수준이었던 회사채 발행금리는 긴축정책의 결과 1997년 말 30%를 넘는 수준으로 급상승하였다.

고강도의 긴축정책을 추진한 결과 환율은 1998년 중반 이후 안정화되기 시작하였고 GDP 대비 경상수지는 1997년 −1.6% 적자에서 1998년 11.3% 흑자로 전환되었다(표 4-67). 일각에서는 IMF 조정 프로그램이 기업도산 및 부실채권 증가와 같은 부작용을 수반하였다고 비판하였다. 그러나 이것은 단기간에 외환시장을 안정화시켜 V자형 회복의 기틀을 마련하기 위한 불가피한 비용이었다고 보는 것이 적절하다. 총수요 감축 없이 경상수지 흑자 전환 및 환율안정은 어려웠을 것이기 때문이다. 또 적어도 재정정책은 표면상의 재정수지가 시사하는 것보다 훨씬 더 확장적인 효과를 가졌다고 보는 것이 타당하다. 당시 공적자금을 마련하기 위해 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한 채권에 대해 정부는 원금상환보증을 제공하였고 결국 그 가운데 49조원의 상환을 2003~06년 중에 부담하였다. 49조원은 1998년 경상GDP의 9.8%에 해당하는 금액이었다. 당시의 재정정책을 제대로 평가하기 위해서는 표면상의 관리대상수지 적자(GDP 대비 1998년 −5.0%, 1999년 −3.7%)에 이 금액을 더해야 한다. 이러한 정부지원은 마비된 금융중개기능을 되살려 민간경제가 다시 작동하기 시작하는 데 절대적으로 기여하였던 것으로 평가된다.

외환위기 직후 재정정책의 특징을 이해하기 위해서는 IMF의 안정화 프로그램을 살펴볼 필요가 있다. IMF 안정화 프로그램은 550억달러의 조건부 대출(conditional loan)의 지급조건으로 약속되었으며, 주요 내용은 단기 총수요 조절정책과 중장기 구조조정정책으로 나누어볼 수 있다. 이 중 한국 정부와 IMF가 1997년 12월 처음 발표한 프로그램에 명시된 거시경제운용지표를 보면 1998년 경제성장률을 3%로 예상하고 있었다. 또한 재정수지는 균형 또는 소폭 흑자를 유지하도록 작성되었다. 이를 반영하여 1998년 3월에 마련된 제1차 추가경정예산안에서는 성장률 하락에 따른 세입 감소와 금융구조조정 비용, 실업대책 등의 증액 소요에도 불구하고 교통세율 30% 인상 등의 세입 증대와 인건비·행정경비·사업비 등의 세출 삭감으로 소요재원을 조달하였다.[445]

이후 1998년 5월까지 경기침체가 예상 밖으로 심화되자 합의안은 1998년 경제성장률을 −1%까지 하향 조정하였으며 재정적자도 GDP 대비 −1.75%까지 늘렸다. 이 시점에서

444) 고영선 외(2007), p.43 이하 참조.

445) 기획재정부(2010b).

정부는 고금리정책 및 긴축재정정책에서 정책방향을 선회하게 된다. 특히, 초기 유동성 위기가 해결되고 국가부도사태라는 위험으로부터 벗어난 1998년 하반기부터는 금리인하와 재정적자를 용인하면서 국내 경제회복의 기틀을 마련하였다. 이는 기업구조조정·금융구조조정과 같은 미시적 구조조정이 원활히 추진될 수 있는 여건을 마련해주기 위해서도 필요하였다. 즉, 위기발생 원인을 근본적으로 치유하기 위해 중장기적으로 기업·금융·노동 부문의 개혁을 추진하는 과정에서 야기될 불안요소들을 재정·금융 측면에서 수용함으로써 장기적인 경체침체의 위험을 최소화한 것이다.

재정정책에 있어서는 1998년 6월에 제2차 추가경정예산안 편성에 착수하여 7월 말에 이를 발표하였다. 제2차 추가경정예산안은 1983년 이후 15년 만에 적자예산[446]을 편성한 것으로 그 규모는 세출증액 6.7조원, 세입결손보전 8.3조원 등 총 15.0조원(GDP 대비 3.0%)에 달하는, 당시로서는 사상 최대였다. 이러한 확장적 통화·재정 정책과 대(對) 선진국 수출의 호조에 힘입어 경제성장률은 1998년 −5.7%에서 1999년 10.7%로 V자형 회복세를 보이게 되었다. 이에 따라 1998년 연평균 6.3%를 기록했던 1999년 이후 하락세를 보였다.

경기가 회복되면서 1999년 재정정책은 긴축기조로 선회하였다. 통합재정지출 및 순융자 증가율은 1998년 15.1%에 달하였으나 1999년과 2000년에는 5~7%에 머물러 경상경제성장률뿐 아니라 실질경제성장률보다 낮은 수준을 유지하였다(표 4-67). 반면, 통합재정수입 증가율은 빠른 경기회복에 따라 1999년 11.6%, 2000년 25.8%에 달하였다. 특히, 2000년에는 법인세가 급증하였는데, 이는 부채비율 하락 및 인건비 감축 등으로 법인소득이 급증하였기 때문이다. 이러한 긴축기조의 결과 2002년에는 관리대상수지가 흑자를 보이게 되었다.

〈표 4-67〉 주요 거시경제지표 (1998~2002년)

(단위: %)

	1998	1999	2000	2001	2002
실질경제성장률	−5.7	10.7	8.8	4.0	7.2
경상경제성장률	−1.0	9.6	9.9	8.0	10.6
실업률(구직기간 1주 기준)	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1
경상수지(GDP 대비)	11.3	5.3	2.3	1.6	0.9
통합재정수입 증가율	3.5	11.6	25.8	6.1	10.2
통합재정지출 및 순융자 증가율	15.1	4.8	6.9	5.8	−0.5
통합재정수지(GDP 대비)	−3.7	−2.4	1.1	1.1	3.1
관리대상수지(GDP 대비)	−5.0	−3.7	−1.0	−1.3	0.7
국가채무(GDP 대비)	14.3	16.3	16.7	17.4	17.6

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

446) 여기에서 '적자예산'이란 앞에서 논의한 것처럼 일반회계 적자국채 발행 여부를 기준으로 한 것이다.

나. 재정자원의 배분

1) 성장과 복지

2003년 출범한 노무현 정부는 진보적 가치의 실현을 국정기조의 중요한 한 가지 축으로 천명하는 최초의 정부를 자임하였다. 진보적 가치는 인간존중, 상생, 공동번영에 있으며 자유와 평등, 성장과 분배, 시장경쟁과 사회적 연대의 이분법적 구분을 극복하여 역동적 선순환구조를 정착시켜야 한다고 주장하였다.[447] 진보적 가치를 실현하기 위한 3대 진보전략은 동반성장·균형발전·사회투자로 표현되는데, 이들은 곧 예산배분에서 성장보다 복지가 중시되어야 한다는 입장으로 구체화되면서 성장과 복지에 대한 뜨거운 논란을 불러일으켰다.

특히, 중기재정계획으로 국가재정운용계획이 채택되고 매년도 예산과정에서는 '총액배분 자율편성제도'가 도입되면서 재정자원의 분야별 배분에 대한 관심이 고조되었다. 다시 말해 이전의 재정운용에서는 재정총량규모, 분야별 재정배분, 분야 내 세부사업이 병렬적으로 검토되었지만, 국가재정운용계획과 총액배분 자율편성제도하에서는 이 세 가지 결정이 보다 명확하게 단계별로 이루어졌다. 이 과정에서 성장을 위한 예산과 복지를 위한 예산의 갈등이 핵심 의제로 부각되기 시작하였다.

2003년 이후 정부는 매년도 예산편성에서 복지 관련 예산을 경제사업보다 상대적으로 더 증액하기 시작하였다. 이러한 현상은 매년도 예산의 전체 증액분이 분야별로 어떻게 배분되는지를 조명하면 잘 부각된다. 〈표 4-68〉은 2003~07년 예산증분의 현황을 보여주고 있는데, 사회복지·보건분야의 예산증분 비중은 2003년 12.0%, 2004년 35.5%, 2005년 38.6%, 2006년 41.6%, 2007년 48.3%로 증가하였다. 이에 반해 수송·교통·수자원의 비중은 2003년 10.7%였으나, 2004년 이후 대체로 마이너스(-)의 값을 보이고 있다.

복지지출의 증가와 더불어 전체 재정규모도 꾸준히 증가하였다. 정부는 우리나라의 국민부담률이 낮은 수준이며, 정부부채 역시 많지 않기 때문에 복지지출 및 전체 재정규모의 증가는 별 문제가 없다는 입장을 취하였다. 그러나 이에 대한 반론도 다양한 측면에서 제기되었다.

첫째, 국민연금제도가 성숙하고 고령화가 급속히 진전됨에 따라 복지지출이 자동적으로 증가할 것이라는 점이 지적되었다. 최준욱·전병목(2004)에 의하면 공적연금(국민연금·공무원연금·사학연금), 의료비 및 건강보험, 교육비 지출, 노인복지 등 네 가지 유형은 GDP 대비 비율이 2004년 9.9%에서 2050년 25.9%, 2070년 32.2%로 증가하는 것으로 전망되었다. 고영선(2004), 이영(2007) 등도 우리나라의 경제발전 정도, 국가규모, 인구구성 등을 종합적으로 감안한다면 우리나라의 재정규모는 작지 않다고 주장하였다.

---

447) 대통령자문 정책기획위원회(2007), p.52.

〈표 4-68〉 연도별 예산증분의 주요 분야별 배분 현황

(단위: 조원, %)

분야	2003년 예산		2004년 예산		2005년 예산		2006년 예산		2007년 예산	
	증가분	비율	증가분	비율	증가분	비율	증가분	비율	증가분	비율
교육	1.9	25.4	1.5	48.4	1.4	11.7	1.5	11.5	2.1	17.5
R&D	0.3	4.0	0.5	16.1	0.7	5.9	1.2	9.2	0.9	7.5
사회복지 · 보건	0.9	12.0	1.1	35.5	4.6	38.6	5.4	41.6	5.8	48.3
수송 · 교통 · 수자원	0.8	10.7	△1.1	△35.5	0.4	3.4	△0.5	△3.8	△0.2	△1.7
농림 · 해양수산	0.3	4.0	0.2	6.5	0.9	7.6	0.3	2.3	0.4	3.3
산업 · 중소기업	△0.3	△4.0	△0.5	△16.1	△0.2	△1.7	0.5	3.8	0.1	0.8
환경	0.1	1.3	△0.2	△6.5	0.5	4.2	0.2	1.5	0.2	1.7
문화 · 관광	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	1.7	0.3	2.3	0.1	0.8
지역균형발전	–	–	–	–	0.5	4.2	0.4	3.1	0.4	3.3
공공질서 및 안전	–	–	–	–	0.5	4.2	1.6	12.3	△0.1	△0.8
국방비(일반회계)	1.0	13.3	1.4	45.2	1.9	16.0	2.1	16.2	2.2	18.4
통일 · 외교	△0.1	△1.3	0.1	3.2	0.5	4.2	'공공질서 및 안전'에 포함		△0.1	△0.8
정보화	0.1	1.3	0.1	3.2	–	–	–	–	0.2	1.7
안전 · 건강	0.7	9.3	–	–	–	–	–	–	–	–
인건비	1.8	24.0	–	–	–	–	–	–	–	–
총계	7.5	100.0	3.1	100.0	11.9	100.0	13.0	100.0	12.0	100.0

주: 매년도 증가분은 전년도 예산금액 대비 증가금액이며, 2003년과 2004년도는 일반회계와 특별회계의 순계합을 기준으로, 그 외의 연도는 기금까지 망라하고 있음.
자료: 기획예산처, 「예산(안) 및 기금운용계획(안)」, 각년도.

둘째, 우리나라의 재정규모와 정부부채를 산정하는 방법이 국제적 기준과 다르기 때문에 재정건전성에 대한 정부의 판단은 착시현상이라는 지적도 있었다. 옥동석(1997)은 우리나라의 재정규모 통계를 산정하는 재정범위가 지나치게 협소하고 국제기준에 부합하지 않는다고 주장하였다. 고영선(2002) 역시 우리나라 재정통계의 많은 문제점을 지적하고 개선방향을 제시하였다.

복지지출 증가에 대해 다양한 반론들이 제기되었지만 정부는 2006년 8월 '함께하는 희망한국, Vision 2030'을 발표하며 복지지출 증가에 대한 의욕을 표출하였다. 'Vision 2030'에서는 동반성장을 위한 선제적 투자에 중점을 두되 제도혁신을 통해 지출 증가를 최소화한다는 재정투자방향을 수립하였다. 'Vision 2030' 추진 시 추가 재원소요는 향후 25년간 총 GDP의 2% 수준으로 2030년까지 1,100조원을 예상하였다. 재원조달의 방향으로는 2010년까지 증세 없이 세출구조조정, 비과세·감면 축소 및 과세투명성 제고 등을 통해 소요재원을 충당하고, 2011년 이후에는 증세·국가채무 등의 조달방안에 대하여 국민적 논의가 필요하다고 지적하였다. 그러나 동 계획은 정권 말기의 추진력 부족으로 인해 실현되지 못하였다.

〈표 4-69〉 GFS 기준의 중앙정부 수지 추이(2000~08년)

(단위: 10억원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
중앙정부 수지차(A)	9,025.1	11,787.8	27,655.4	14,917.0	10,028.8	6,490.9	6,692.7	36,499.0	14,585.7
수입	135,811.0	144,033.0	158,712.0	171,945.0	178,760.0	191,446.0	209,573.0	243,633.0	250,713.1
지출 및 순융자(B)	126,785.9	132,245.2	131,056.6	157,028.0	168,731.2	184,955.1	202,880.3	207,134.0	236,127.4
공기업 수지차	△1,189.4	△1,070.1	△1,334.4	△1,228.2	△950.3	△778.7	△449.6	△756.2	△1,296.3
수입	10,058.1	11,354.6	12,790.0	13,992.5	12,153.8	7,536.7	7,407.0	7,921.7	8,727.4
지출 및 순융자(C)	8,868.6	10,284.5	11,455.6	12,764.2	11,203.5	6,758.0	6,957.4	7,165.5	7,431.0
공공부문 수지차(D)	6,527.0	7,268.0	22,665.0	7,642.0	5,222.0	3,500.0	3,645.0	33,823.0	11,879.5
대(對)GDP 비율(A/GDP)	1.5	1.8	3.8	1.9	1.2	0.8	0.7	3.7	1.4
대(對)GDP 비율(B/GDP)	21.0	20.3	18.2	20.5	20.4	21.4	22.3	21.2	23.1
대(對)GDP 비율((B+C)/GDP)	22.5	21.9	19.8	22.1	21.8	22.2	23.1	22.0	23.8
대(對)GDP 비율(D/GDP)	1.1	1.1	3.1	1.0	0.6	0.4	0.4	3.5	1.2
국내총생산(GDP)	603,236.0	651,415.3	720,539.0	767,113.7	826,892.7	865,240.9	908,743.8	975,013.0	1,023,937.7
보전재원	△6,527.0	△7,268.0	△22,665.0	△7,642.0	△5,222.0	△3,501.0	△3,646.0	△33,823.0	△11,879.5
국내	△6,111.0	△6,834.0	△22,103.0	△1,484.0	△2,592.0	△718.0	△2,802.0	△33,018.0	△10,936.4
예금은행	60.0	0.0	0.0	△4,208.0	4,628.0	469.0	△916.0	40,070.0	36,004.6
국채발행	7,859.0	11,014.0	8,732.0	24,728.0	25,249.0	29,489.0	25,448.0	4,985.0	5,507.1
국고시재	△533.0	7,511.0	1,869.0	19,889.0	589.0	165.0	1,879.0	△9,750.0	14,578.1
기타	△13,497.0	△25,359.0	△32,704.0	△41,893.0	△33,059.0	△30,840.0	△29,214.0	△68,323.0	△67,026.3
해외	△416.0	△434.0	△562.0	△6,159.0	△2,630.0	△2,783.0	△844.0	△805.0	△943.1

자료: 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각년도.: 통계청, 국가통계포털(kosis.kr).: 대한민국정부, 『2008 회계연도 정부결산보고서』, 2008.

2) 국가균형발전

국가균형발전은 노무현 정부의 또 다른 핵심 의제였다. 국가균형발전은 2003년 6월 노무현 대통령이 '대구 구상'에서 제시한 3대 원칙에 기반하였는데, 그것은 ① 지방분권·지역균형발전·신행정수도 건설 등 종합적인 접근으로 지방화를 추진하며, ② 자립형 지방화를 위해 지역혁신체계를 구축하고 지방경제를 혁신주도형 경제로 전환하고, ③ 지방우선 육성과 수도권의 계획적 관리를 통해 지방과 수도권의 상생발전의 토대를 구축한다는 것이었다. 구체적으로 이는 혁신정책·균형정책·산업정책·공간정책·질적 발전정책의 다섯 가지 정책을 통해 추진되었다(표 4-70).

그리고 이를 뒷받침하기 위해 「국가균형발전특별법」을 제정(2003. 12)하고 이에 따라 '국가균형발전 5개년계획'을 수립(2004. 8)하였다. 또 '국가균형발전위원회'를 설립(2003. 4)하고 '국가균형발전특별회계'를 신설(2004. 11)하는 한편, 균형발전사업에 대한 평가제도를 도입하였다. 이와 더불어 지방재정 측면에서는 지방교부세율을 15%에서 19.13%(2005년) 및 19.24%(2006년)로 인상하고, 국세·지방세 조정을 통해 보유세제를 개편[448]하였다.

이러한 균형발전사업의 타당성에 대해서는 근본적인 회의가 제기되었다.[449] 이는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 신경제지리학(New Economic Geography) 등의 논의에서 보듯이 중앙정부 주도의 인위적 지역발전은 가능하지 않다.

둘째, 수도권과 비(非)수도권 간의 대결구도를 설정하고 각종 규제를 통해 수도권의 성장을 억제하는 정책은 국가경쟁력을 약화시킬 수 있다.

셋째, 중앙주도의 정책기획 및 추진은 지방의 중앙의존도를 높여 지방의 자발적 개발의지와 자체적 개발역량의 배양을 저해할 수 있다.

넷째, 균형발전정책의 추진에 필요한 막대한 재정지출은 재정건전성을 악화시킬 것이다.[450]

노무현 정부의 뒤를 이은 이명박 정부는 균형발전정책의 방향을 재설정하였다. 즉, "산술적 균형(balance)보다는 상생과 협력, 그리고 지역 간 선의의 경쟁에 의한 균형(equilibrium)을 추구하며 지역의 자율과 창의에 기초한 분권형 시스템의 구축을 표방"하였다.[451] 그러나 전반적으로 보아 정책내용에 있어 과거와 크게 달라진 것은 없고, 단지 정책의제로서의 중요성이 약화되었을 뿐으로 파악된다.

---

448) 종합부동산세로 대표되는 보유세제 개편은 고액의 부동산 보유자에 대한 누진부담부분은 국세화하고, 일정 가격 이하의 저가 부동산 보유자에 대한 보유세는 재산세부담 위주로 개편하였다.

449) 고영선 편(2008b).

450) 예컨대, 공간정책에 따른 각종 사업을 추진하는 데 핵심적인 역할을 담당하였던 토지공사는 2004~08년 간 부채가 10.9조원에서 33.9조원으로 23.0조원 증가하기도 하였다.

451) 지역발전위원회(2009).

〈표 4-70〉 노무현 정부의 국가균형발전정책

추진정책	정책내용
혁신정책	– 지역혁신협의회 구성 · 운영 – 지역혁신박람회 개최 – 정부 R&D 예산의 지방 비중 제고: 2007년 40%까지 – 지방대학에 대한 지원 확대: NURI(New University for Regional Innovation) 사업 등 – 산 · 학 · 연 네트워크 활성화: 산학협력단, 지역기술이전센터, 산학협력중심대학, 공동기술개발컨소시엄 등
균형정책	– 신활력사업 추진: 70개 낙후지역에 대해 2005~07년 3년간 총 8,201억원 지원 – 지역특구 지정: 2007년 10월까지 96개 지정, 총 407개의 규제특례 적용
산업정책	– 국가균형발전 5개년계획 수립: 시 · 도별로 4개의 전략산업 지정 • 지역별 전략산업 육성을 위해 2003~06년 중 1.9조원을 투입하여 혁신 인프라 구축, 기술개발, 인력양성 등을 종합 지원 – 대덕연구단지와 7개 산업단지의 혁신클러스터정책 추진: 산업단지의 생산기능과 연구단지의 R&D 기능을 접목
공간정책	– 행정중심복합도시 건설: 「행정중심복합도시건설특별법」 제정(2005. 3), 예정지역 지정(2005. 5), 행정기관 이전계획 확정(2005. 10), 행정중심복합도시건설청 설립(2006. 1), 개발계획 · 실시계획 수립 및 건설사업 착수(2007. 7) – 혁신도시 건설: 공공기관 지방 이전과 이전 기관 중심의 산 · 학 · 연 협력을 통해 지역발전을 선도 • 이전대상 178개 기관 확정(2005. 6), 11개 시 · 도에 10개의 혁신도시 입지선정 마무리(2005. 12) – 기업도시 건설: 낙후지역 및 지역경제 발전효과가 큰 지역을 대상으로 민간주도의 도시개발을 촉진 • 「기업도시개발특별법」 제정(2004. 12), 6개 시범사업지역 선정(2005. 7~8), 개발계획 승인(2006. 12 태안, 2007. 4 충주 · 원주, 2007. 9 무주), 태안기업도시 기공식 개최(2007. 10)
질적 발전정책	– '살기좋은 지역 만들기' 추진 • 추진체계 구축 및 정책과제 도출(2006. 3~6), 분야별 2007년 시범사업 선정

자료: 국민경제자문회의(2007).

다. 경제위기 이후의 정부개혁

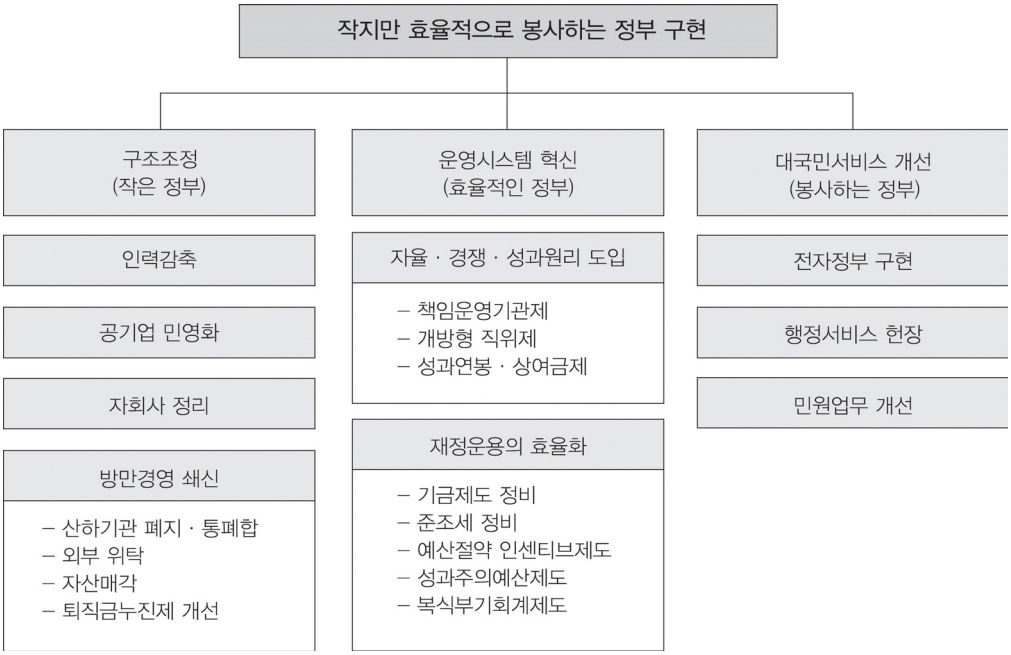
1) 경제위기와 공공개혁: 1998~2002년

경제위기 직후 정부는 금융 · 기업 · 공공 · 노동시장의 4대 부문에 대한 개혁을 추진하였다. 이 가운데 공공개혁을 위해 이를 전담하는 기구를 정식 정부기구로 설치하였다. 즉, 1998년 기획예산위원회 안에 '정부개혁실'을 설치하고 여기에 다수의 외부 전문가를 영입하였다.[452] 이러한 추진체계를 채택한 것은, 공공개혁이 보수적인 관료주의적인 타성과 변화를 싫어하는 공공부문의 속성으로 인해 공무원들에 의한 자율적 개혁을 추진하는 데 한계가 있다고 판단하였기 때문이다.

정부개혁실을 통해 정부는 ① 작은 정부를 위한 구조조정, ② 효율적인 정부를 위한 운영시스템 혁신, ③ 봉사하는 정부를 위한 대국민서비스 개선 등 세 가지 전략과제를 추진하였다(그림 4-46). 이 가운데 작은 정부를 위한 구조조정을 위해 정부행정조직뿐만 아니라 정부출연연구기관, 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관, 정부보조기관 등

452) 개혁의 전문성을 강화한다는 명분으로 민간분야의 컨설팅 전문가 · 회계사 · 변호사 · 연구원 등 관련 전문가들을 대거 영입하여 52명의 중간간부급 이상 직원 중 21명을 외부 인사로 충원하였다.

[그림 4-46] 공공부문개혁 추진방향(1998~2002년)



자료: 기획예산처(2002), p.7.

공공부문 전반(표 4-71)에 대해 인력감축, 민영화, 자회사 정리, 기관폐지 및 통폐합, 외부위탁, 자산 매각, 퇴직금누진제 개선 등을 전면적으로 추진하였다. 김대중 정부 기간 중 재정개혁 측면에서 가장 주목할 만한 개혁작업으로는 공공부문의 구조조정을 들 수 있는데, 특히 공기업 민영화는 우리나라 역사상 최대규모로 평가될 수 있다.

정부개혁실이 추진한 '제1차 공기업 민영화 및 경영혁신방안'의 검토대상 기관은 금융기관과 언론기관을 제외하고 모두 108개였는데, 이들 중 모기업은 26개, 모기업의 출자회사는 82개였다. 모기업 26개를 중심으로 검토된 민영화방안은 '완전 민영화', '단계적 민영화', '공기업 유지'의 세 가지 유형으로 구분되었다(표 4-72, 표 4-73). 그 기준은 경쟁체제 도입이 당장 가능한가(완전민영화), 민영화를 위해 일정한 준비기간이 필요한가(단계적 민영화), 기업적 활동보다 정책적 사업을 수행하는가(공기업 유지)로 요약될 수 있다.

'1차 공기업 민영화계획'이 모기업을 대상으로 하였지만 '2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획'은 주로 자회사를 대상으로 하였다. 설립목적에 부합하지 않는 자회사 및 경영상태가 부실한 자회사는 매각 또는 청산하고, 유사기능을 수행하는 자회사는 통폐합하거나 모기업에 흡수시켰다. 여기서도 완전 민영화, 단계적 민영화, 공기업 유지의 세 가지가 제시되었는데 완전 민영화 33개, 단계적 민영화 28개, 공기업 유지 15개 그리고 통폐합 6개 기업으로 결정되었다.

민영화의 결과 공기업의 수와 규모가 크게 줄어들었다(표 4-74, 표 4-75). 2002년 말 공기업 수는 모기업 19개, 자회사 16개로 1998년의 모기업 24개, 자회사 74개에 비

해 각각 5개, 58개 줄어들었다. 고용인원 역시 21만 2천명에서 8만 1천명으로 크게 감축되었다.

민영화의 추진과 함께 정부는 1999년 2월 「정부투자기관관리기본법」을 개정하여 정부투자기관의 자율성과 책임성을 강화하기 위한 다양한 제도개선책을 도입하였다.

이의 주요 내용은 모두 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정부의 당연직 이사제도를 폐지하여 투자기관의 자율성을 제고하였다. 또 비상임이사체제를 재설계하여 상임이사와 비상임이사(과반수)가 공동으로 이사회를 구성하는 병존체제를 도입하였다. 비상임이사는 사장이 제청하고 '정부투자기관 운영위원회'[453]의 의결을 거쳐 기획예산위원회 위원장이 임명하도록 하였다. 둘째, 감사의 독립성을 강화하기 위해, 감사는 주무부 장관의 제청, 정부투자기관 운영위원회의 의결, 기획예산위원회 위원장의 제청을 거쳐 대통령이 임명하도록 하였다. 셋째, 사장 선임의 투명성과 공정성을 제고하기 위하여 비상임이사와 이사회가 추천한 민간위원으로 구성되는 사장추천위원회를 도입하였다. 넷째, 책임경영제도를 확립하기 위하여 사장과의 계약제를 도입하고, 임원의 손해배상책임을 강화하였다.

〈표 4-71〉 공공기관의 현황(1998년 2월 현재)

(단위: 개, 명, 억원)

		기관 수	인원	1998년 예산	1998년 정부지원
공기업	정부투자기관	13	64,275	451,162	28,052
	정부출자기관	19	137,846	543,847	574
	정부투자 · 출자 · 출연기관의 자회사	134	58,617	101,991	117
정부출연 · 위탁기관	정부출연기관	100	42,180	143,953	51,881
	기금관리기관	11	5,072	31,264	2,533
	정부보조기관	86	12,605	37,919	7,947
기타 기관	국가사무위임단체	83	16,954	58,666	38
	정부지원단체	108	48,022	62,331	3,398
합계		552	385,571	1,431,133	94,539

자료: 기획예산위원회(1998b).

〈표 4-72〉 민영화방안별 공기업 현황

	기업명
완전 민영화	포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서(5개)
단계적 민영화	한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사(6개)
공기업 유지	한국관광공사, 농수산물유통공사, 한국석유개발공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국토지공사, 한국감정원, 대한석탄공사, 한국조폐공사, 농어촌진흥공사, 대한광업진흥공사, 대한무역투자진흥공사(15개)

453) 동 위원회는 기획예산위원회 위원장, 재정경제부 차관, 각 투자기관 주무부의 차관, 예산청장, 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 민간위원 5인으로 구성되며, 위원장은 기획예산위원회 위원장이 맡고, 부위원장은 재정경제부 차관이 맡았다.

〈표 4-73〉 공기업별 민영화방안

	대상	추진방안
완전 민영화	포항종합제철	– 정부 및 산은 지분 26.7%를 1인당 3% 한도로 내외국인에게 매각 – 외국인투자한도 폐지 및 2001년 말 동일인 소유한도 폐지
	한국중공업	– 지분 매각을 통해 완전 민영화, 우리사주제 도입
	한국종합화학	– 경영상태가 악화되고 있으므로 자산 매각 후 청산 • 남해화학은 1차로 농협과 수의계약 추진
	한국종합기술금융	– 정부지분, 자사주 등을 경쟁입찰방식으로 매각
	국정교과서	– 민영화를 통하여 민간 출판업계의 활성화에 기여 • 3년간 현행 가격, 공급량 유지조건으로 경쟁입찰 매각
단계적 민영화	한국전기통신공사	– 경쟁체제 확립 시까지 단계적 민영화 • 신주 10% 내외를 세계적 통신사업자에게 매각하여 전략적 제휴 • 직상장 후 해외공모, 우리사주 등 국내 매각
	담배인삼공사	– 2000년까지 정부지분 및 은행현물출자분 매각을 통해 완전 민영화 – 홍삼사업은 1998년 자산실사 후 분리 – 2000년까지 제조시설 현대화, 통폐합 및 구조조정 완료
	대한송유관공사	– 자회사인 한국송유관(주)과의 통합 후 2000년에 정부지분 매각(실수요자로 구성된 컨소시엄이 공동 운영)
	한국전력공사	– 발전과 송배전을 분리하여 발전부문부터 조기 민영화 • 정부지분 5% 및 국내외 발전설비 일부 매각
	한국가스공사	– 증자 후 단계적 민영화 • 2000년까지 국내외 기업 및 일반에게 증자지분 매각
	지역난방공사	– 부천 · 안양사업소를 한전의 열병합발전소와 함께 분리 매각 후 2001년에 51% 이상 지분 매각하여 민영화 완료

자료: 기획예산처(2002), p.92 참조.

〈표 4-74〉 공기업 민영화 추진실적(2002년 12월 말 기준)

(단위: 개)

		계획	실적
공기업	즉각 민영화	5	5
	단계적 민영화	6	3
	계	11	8
자회사	민영화 · 통폐합	77	66

자료: 한국행정학회, 『국민의 정부 공공부문개혁 평가』, 2002, p.100. 고영선 외(2007)에서 재인용.

〈표 4-75〉 1998년과 2002년 11월 말 공기업 현황 비교

	1998	2002. 11	증감
• 모기업 수(개)	24	19	△5
• 자회사 수(개)	74	16	△58
• 인력규모(천명)	212	81	△131

주: 금융 및 언론 공기업, 그리고 한전의 발전자회사(6개)는 제외한 숫자임.
자료: 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁백서』, 2002. 고영선 외(2007)에서 재인용.

정부투자·출자기관 이외의 정부산하기관들에 대해서도 정부는 민영화는 아니었지만 경영혁신방안을 제시하였다. 경영혁신의 기본방향은 각 기관의 업무를 핵심 업무 위주로 전문화하고 자율과 책임경영을 통해 민간 수준의 경영효율성을 확보함으로써 국민의 부담을 줄이고 공공서비스의 질을 향상시키는 것으로 하였다. 이를 위해 산하기관들의 폐지·통폐합, 민영화·민간위탁, 제도개선, 준조세 정비, 조직·인력감축 등이 추진되었다. 이러한 개혁의 결과 공공부문 전체의 규모가 크게 감소하였다(표 4-77). 공기업의 경우 매각된 공기업을 제외하고서도 4만 2천명(25.1%)의 인력감축이 있었고, 공공부문 전체로는 14만 1천명(20.2%)의 인력감축이 있었다.

〈표 4-76〉 한국통신(KT) 민영화 사례

한국통신은 민영화 단계에서 '단계별 민영화 추진기업'으로, 공기업 유형분류 측면에서 '상업성이 강한 공기업으로 분류'하여 1998년 이후 본격적으로 추진되었다. 1998년 12월 23일 증권거래소에 한국통신 주식을 상장하여 동일인 지분 확대 및 외국인 소유 확대 등이 추진되었고, 1999년 5월에는 해외 DR(Depositary Receipt)을 뉴욕증시에 상장하였다. 이후 2001년 2월에는 경쟁입찰방식으로 일반투자자, 외국인 등에게 발행주식을 매각하였다. 한국통신의 경우, 민영화 이후에 인터넷 대란, 뒤이은 ADSL 가입자망 불통 등 잇따른 인터넷 관련 대형사고를 겪으며, '공적 의무의 태만'과 '관리 부재'로 인해 단기투자에만 주력하여 체질이 약화되었다는 일각의 우려가 제기되기도 하였다.

자료: 정보통신정책연구원(2001).

〈표 4-77〉 공공부문 인력감축규모

(단위: 만명, %)

	1997년 말 인력 (A)	1998~2001년 중 인력감축규모(B)	감축률(B/A)
중앙정부 (교사, 경찰, 군인 제외)	16.2	2.2	13.8
지방정부(교사 제외)	29.1	5.7	19.5
공기업	16.6	4.2	25.1
정부산하기관	8.1	2.1	25.5
합계	70.0	14.1	20.2

자료: 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁백서』, 2002. 고영선 외(2007)에서 재인용.

2) 개혁방향의 전환: 2003~07년

김대중 정부의 뒤를 이은 노무현 정부에서는 민영화나 인원감축보다 '공공부문이 제대로 서비스를 제공하도록 만드는 것'이 더 중요한 의제가 되었고, 따라서 공기업개혁의 기본방향도 수정되었다. 이전부터 추진되던 한전·가스공사·철도공사 등의 민영화 계획이 중단되고 주공과 토공의 통합계획이 백지화된 것이 대표적인 예이다. 또한 보건·복지 등 대(對)국민서비스 기능이 강조됨에 따라 공공부문이 다시 팽창하기 시작하였다. 〈표 4-78〉에서 볼 수 있는 바와 같이 2002~06년 기간 중에 공무원 수는 6만 5천명(7.3%) 증가하였는데, 이러한 증가는 교원·검역·경찰 등 대국민서비스와 관련된 부문에 집중되었다.

〈표 4-78〉 공무원 수 증감 추이

(단위: 명, %)

	국민의 정부			참여정부	
	1998	2000	2002	2004	2006
총 공무원 수	886,582	872,106	889,993	936,387	954,713
인구 천명당 공무원 수	19.2	18.6	18.7	19.5	19.8

자료: 대통령자문 정책기획위원회, 『참여정부 국정리포트』, 2007. 고영선 외(2007)에서 재인용.

이와 더불어 정부는 2004년에 「정부산하기관관리기본법」을 제정하여 산하기관 관리체계를 재정비하였다. 동법은 산하기관 경영평가, 기관장 공개모집, 경영공시, 고객만족도 조사 등을 규정함으로써 산하기관 관리의 기틀을 최초로 마련하였다. 그러나 관련 부처의 반발 등으로 인해 예외규정이 많아 관리체계가 허술한 측면도 존재하였다.

「정부산하기관관리기본법」은 제정된 지 3년 만인 2007년에 「정부투자기관관리기본법」과 함께 폐지되고 「공공기관의운영에관한법률」(이하 「공운법」)로 대체되었다. 「공운법」은 여러 가지 법으로 각각 관리되던 공공기관을 체계적으로 분류하고 일관된 관리체계를 도입하는 한편, 공공기관의 소유권 기능을 주무부처로부터 분리하여 기획예산처 소속의 '공공기관운영위원회'(이하 '공운위'[454])에 맡김으로써 공공기관의 자율경영을 보장하고자 하였다.

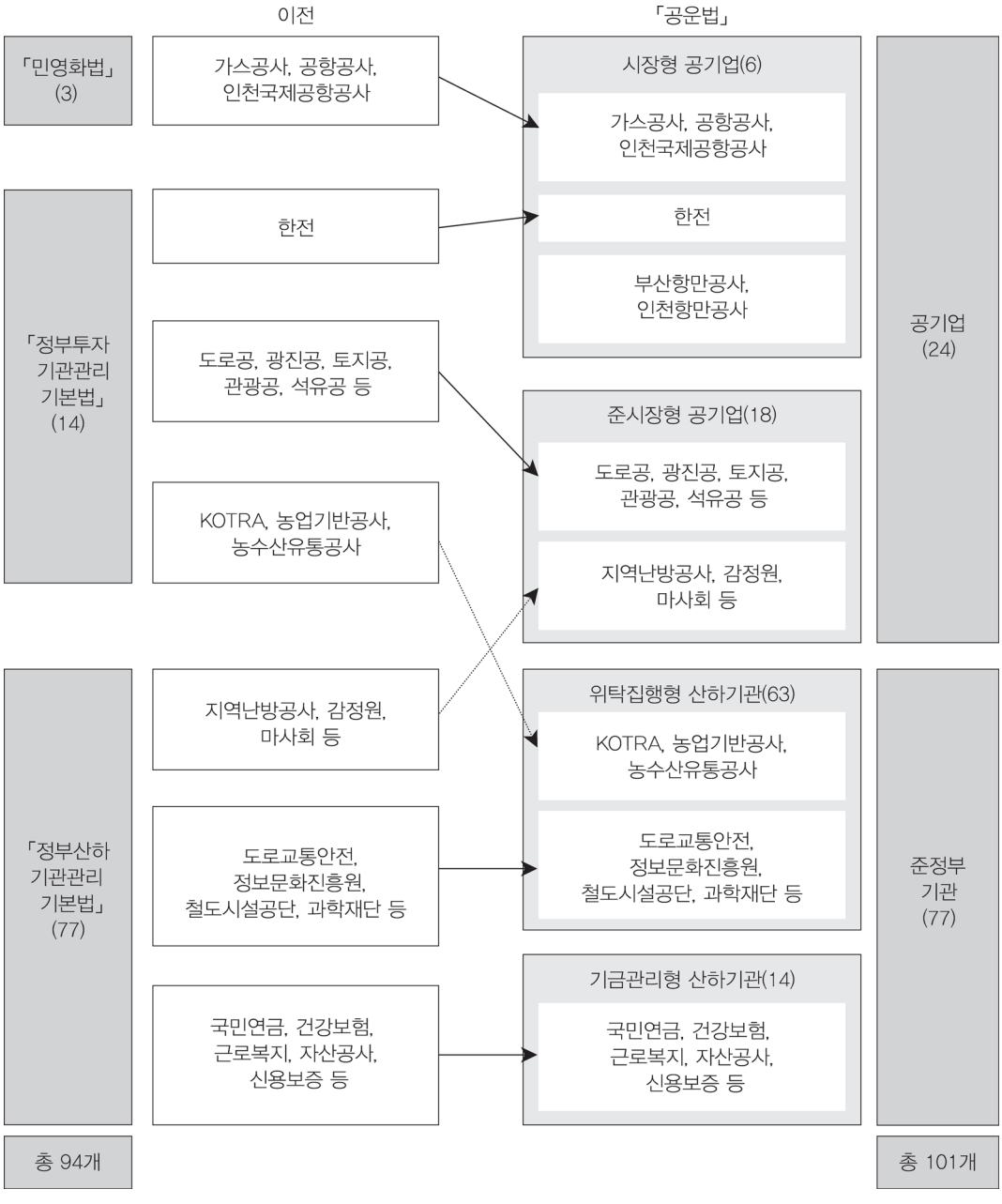
먼저 「공운법」에 따라 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관 등의 세 가지 유형으로 새로 분류・지정되었다. 공공기관의 총수입 중 자체수입의 비중이 50% 이상이면 공기업, 이하이면 준정부기관으로 분류되었다(그림 4-47). 공기업은 자체수입 비중이 90~100%이면 시장형 공기업, 50~90%이면 준시장형 공기업으로 분류되었으며, 준정부기관은 특성에 따라 위탁집행형과 기금관리형으로 분류되었다. 그리고 소규모 기관 등 집중적 감독의 실효성이 약한 기관은 기타 공공기관으로 분류되었다. 공기업 및 준정부기관의 사업감독은 주무부처가, 경영감독은 기획예산처(공운위)가 담당하는 이원체제(dual system)가 확립되었다. 공운위는 비상임이사와 감사 등의 임원 임면, 공공기관에 대한 경영평가, 경영지침 수립 등의 기능과 공공기관의 신설 여부 심사, 유형 분류, 비상임이사와 감사에 대한 직무평가심사, 경영공시 등의 권한을 수행하게 되었다. 중앙정부의 중점관리대상 공공기관은 전체 관리대상 공공기관 305개 중 101개에 달한다.

한편, 「공운법」의 공공기관 관리감독은 정부감독, 내부지배구조, 국민・언론감시의 세 가지 방식에 기초하였는데 좀 더 자세히 보면 다음과 같다.

첫째는 정부의 감독이다. 기획예산처에 설치된 공운위는 공공기관 지정・신설심사, 경영지침, 경영평가, 기능조정, 임원해임 또는 해임요구(건의)권 등을 가졌다. 주무부처는 공기업 사업감독(준정부기관 경영・사업감독)과 기관장・상임이사 해임(요구) 등의 권한을 지녔다. 그리고 감사원은 업무・회계감사 등을 시행하였다.

454) '공운위'는 위원장(기획예산처 장관)과 부위원장(재정경제부 차관), 국무조정실 및 관계 행정기관의 차관급 공무원, 법조계・경제계・언론계・학계 및 노동계 등 다양한 분야의 전문가(11인 이내)로 구성된다.

[그림 4-47] 「공운법」에 따른 공공기관 유형 분류



자료: 정부혁신지방분권위원회(2007).

둘째는 내부지배구조이다. 기관장의 책임경영체제 강화, 이사회의 견제기능 강화, 그리고 내부 감사기능의 활성화와 임원 임면의 공정성 개선이 이에 포함된다. 공기업의 기관장 및 임원 선임에 정부가 일정 수준 관여하고, 임원 수를 법률에 규정(15인 이내)하며, 이사의 1/2 이상을 비상임이사로 임명하게 하는 등의 변화가 있었다. 또한 모든 공공기관에 선임 비상임이사를 두고 비상임이사에게 감사요청권을, 이사회에는 기관장 해임건의권을 부여하였다. 시장형 공기업의 경우 감사위원회를 두었고, 비상임이사들과 외부 민간인이 참여하는 임원추천위원회제도가 공공기관 임원 후보의 적격성을 심사한 후 후보자를 임명권자에게 추천하도록 하였다.

셋째는 국민과 언론의 감시이다. 경영공시, 고객만족도 조사, 국회 국정감사 등이 여기에 포함된다. 그러나 기타 공공기관에 대해서는 관리감독의 많은 부분을 생략하고, 정부의 신설심사 및 기능조정, 그리고 경영공시와 고객만족도 조사만을 적용하였다.

이와 더불어 경영평가제도를 대폭 개편하였다. 2007년도에는 법 제정에 따라 변경이 불가피한 사항만 개선하였는데, 평가대상 기관의 유형을 조정하고 이를 고려하여 평가단을 통합하였으며, 지표체계를 보완・개선하였다. 그리고 2008년에는 보다 본격적으로 평가체계를 개선하였다. 종합경영・주요 사업・경영관리 등 현 체계의 적정성 검토, 핵심지표 위주의 지표 수 간소화, 다른 평가와의 중복문제 해소, 평가단 구성 및 평가위원의 객관성・신뢰성・전문성 제고, 공공기관의 과도한 경쟁 및 서열화 등을 개선하기 위한 평가지표 및 평가방법 개선이 대폭적으로 이루어졌다(김준기[2008]).

노무현 정부는 정부의 예산과정(budget process)과 관련한 재정개혁도 적극적으로 추진하였다. 정부는 2003년 출범 직후 4대 재정혁신과제로서 국가재정운용계획, 예산총액배분자율편성제도, 성과관리시스템, 디지털예산회계시스템을 제시하며, 재정의 효율성・건전성・투명성을 획기적으로 개선하기 위한 노력을 기울였다. 이 밖에도 2005년부터 본격 시행된 임대형 민간투자사업(BTL)도 재정분야의 중요한 정책으로 생각될 수 있다.

3) 공공기관 선진화: 2008년 이후

노무현 정부에서 중단되었던 민영화는 이명박 정부에서 다시 본격적으로 추진되었다. 정부는 2008년과 2009년에 총 여섯 차례의 공공기관 선진화 계획을 수립하여 공공기관 민영화 및 통폐합 등의 구조조정과 더불어 대졸 초임 인하, 보수 수준조정, 노사관계 합리화, 과도한 복리후생 축소, 평가제도 개선 등의 제도개선을 추진하였다(표 4-79).

먼저 구조조정의 추진경과를 살펴보면, 첫째 민간이 수행하고 있거나 민간과의 경쟁이 가능한 기능은 민영화와 출자회사 정리 등을 통해 민간이양을 추진하였다. 또 기능이 중복되는 기관은 기능을 조정하였다. 둘째, 공공부문에 존치시킬 필요가 있는 기관은 통폐합이나 정원감축 등의 경영효율화를 추진하였다. 이러한 사례로서 오래전부터 논의만 되어오고 실행되지는 못하였던 주택공사와 토지공사의 통합을 들 수 있다. 정부는 2009년 4월에 통합법(「한국토지주택공사법」)을 제정하여 10월에 한국토지주택공사를 출범시켰는데, 통합과정에서 총정원(7,367명)의 24%(1,767명)를 감축하였다.

다음으로 제도개선의 추진경과를 살펴보면, 첫째 공공기관의 과다한 보수 수준 및 복

지후생제도를 합리적으로 개선하였다. 둘째, 공공기관 노사관계 선진화를 위해 노사관계 항목의 외부공시, 노사관계 선진화 관련 평가의 강화 등을 추진하였다. 셋째, 공공기관에 경영자율권을 확대하였다. 넷째, 경영평가를 간소화하고, 경영정보 공개 확대 등 경영공시제도의 개선을 추진하였다. 다섯째, 공공기관 청년인턴제를 운영하였다.

이러한 구조조정과 제도개선은 공공부문의 효율성을 높이는 데 기여하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 다른 한편으로는 보수 수준, 노사관계, 청년인턴제 등에 대한 정부의 지시와 간섭은 책임경영체제의 구축과 상충되는 측면이 있다는 점을 부인하기 어렵다. 어디까지가 소유주로서 정부가 당연히 요구할 수 있는 부분이고, 어디부터가 공공기관의 자율에 맡겨야 할 부분인지에 대한 판단 기준은 아직 모호한 상태로 남아 있다.

라. 글로벌 금융위기에 대응한 재정운용

2008년 9월 리만브라더스(Lehman Brothers)의 도산과 함께 급격히 진전된 글로벌 금융위기는 한국경제에 또 다른 큰 충격을 주었다. 한국의 외화유동성 문제가 악화되면서 국내은행의 외채 만기연장이 상당 부분 중단되고 외채상환이 대규모로 이루어지면서 2008년 9월부터 12월 말까지 순자본유출규모는 462억달러에 달하였다. 이러한 급격한 외국자본 유출에 따라 국내 금융시장은 극심한 신용경색을 경험하게 되었고, 달러 대비 원화의 가치는 2008년 10월부터 2009년 2월 말까지 40% 하락하였다. 또한 실물부문은 세계적인 경기침체로 인한 수출격감으로 큰 타격을 받았다.

수출은 2008년 4/4분기에 전분기 대비 −12.6%(연율 −41.6%)의 감소를 보였으며, 이에 따라 제조업을 중심으로 설비투자가 −14.2%(연율 −45.8)의 감소를 보였다. 수출과 투자의 급감은 경제성장률을 −5.1%(연율 −18.9%)로 끌어내리는 주요 요인이 되었다.

재정당국은 총수요의 급격한 위축에 적극적으로 대응하였다. 글로벌 금융위기가 본격적으로 발발하기 전인 2008년 6월에 정부는 2007년 세계잉여금 잔액 4.9조원을 활용한 고유가 극복 추경예산을 편성하여 서민생활의 안정을 도모하였다.[455] 곧이어 정부는 실질경제성장률 4.8~5.2%를 전제로 2009년 예산안을 편성하였다. 그러나 예산안이 2008년 10월 2일 국회에 제출된 이후 신용경색과 생산위축이 급속히 진행되자 정부는 11월에 10조원 규모의 수정예산안을 편성하였다. 이는 거의 30년 만에 처음 있는 일이었다. 수정예산안은 실물경기침체를 방지하고 지역경제를 활성화하고자 일자리 유지 및 내수진작 효과가 큰 SOC와 산업분야에 중점적으로 재원을 배분하였다.

이후 세계 대공황 이래 최악의 경제위기로 치달을 수 있다는 우려가 제기되고, 실물부문의 급격한 위축으로 서민생활의 어려움이 가중되자 정부는 2009년 4월 민생안정과 일자리 유지·창출에 역점을 둔 추가경정예산안을 편성하였다. 추경의 규모는 세입결손 보전 11.2조원 및 세출증액 17.2조원 등 총 28.4조원(GDP 대비 약 3%)으로서 역대 최대였다. 그리고 재정의 60% 이상을 상반기에 조기 집행하였다.

---

455) 기획재정부(2010b).

〈표 4-79〉 공공기관 선진화 주요 방안별 대상기관

	기관명
민영화(24개)	– 금융공기업(7개): 산은 · 자회사(캐피탈, 자산운용), 기은 · 자회사(캐피탈, 신용정보, IBK 시스템) – 대한주택보증, 88관광개발(88골프장) – 자회사(10개): 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개량, 기업데이타
지분 일부 매각(5개)	인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS
통합 (36개 → 16개)	– 주공 + 토공 – R&D 관리기관: 9개 → 4개 • (지경부) 6개 → 3개, (교과부) 3개 → 1개 – 정보통신진흥기관: 10개 → 4개 • (지경부) 2개 → 1개, (문화부) 3개 → 1개, (방통위) 3개 → 1개, (행안부) 2개 → 1개 – 환경자원공사 + 환경관리공단, 환경기술진흥원 + 친환경상품진흥원 – 한국산재의료원 + 근로복지공단 – 저작권심의위 + 컴퓨터프로그램보호위 – 청소년수련원 + 청소년진흥센터 – 코레일 트랙 + 전기 + 엔지니어링, 코레일 개발 + 네트워크
폐지(5개)	정리금융공사, 노동교육원, 코레일애드컴, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사
경쟁도입(2개)	한국가스공사, 한국방송광고공사
기능조정(20개)	– KOTRA · 중소기업진흥공단 · 정보통신국제협력진흥원(중소기업 해외마케팅 지원 일원화) – 국민연금공단 · 건강보험공단 · 근로복지공단(4대 보험 징수통합) – 생산기술연구원 · 디자인진흥원 · 에너지관리공단 · 한전(R&D 관리 이관) – 관광공사 · 석유공사 · 광물자원공사 · 국민체육진흥공단 · 전기안전공사 · 산업기술시험원 · 예금보험공사 · 자산관리공사 · 한국감정원 · 가스기술공사
정원감축	129개 공공기관(△2.2만명, △12.7%)
출자회사 정리	131개 미지정 출자회사 매각 · 청산 · 모기업 통합 등을 통해 정리

자료: 기획재정부, 「이명박 정부 2년의 공공기관 선진화 추진성과」, 보도자료, 2010. 2. 24.

이러한 대규모 재정지출은 경기회복에 어느 정도 도움을 주었을 것으로 추측된다. 그러나 이로 인해 재정적자가 급격히 증가하고 재정건전성의 악화에 대한 우려가 또다시 제기되었다.

특히, 이명박 정부가 집권 초기에 추진한 세제감면계획[456]은 재정수지에 상당히 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망되었다. 이러한 우려에 대응하여 정부는 2010년부터 재정건전성 회복을 위해 노력할 의도를 밝혔는데, 2009년 말 발표된 『2009~2013 국가재정운용계획(안)』에 따르면 2010년 총지출 증가율은 2009년 추경예산 대비 -3.3%로 억제되고 그 후에도 4~5% 수준에 머물렀다(표 4-80). 그러나 실제로 이처럼 지출이 억제된다고 재정건전성이 조속히 회복될지는 불확실하다.

456) 정부계획에 의하면 소득세율은 8~35%(2008년) → 6~35%(2009년) → 6~33%(2010년)로 낮아지고, 법인세율은 13/25%(2008년) → 11/22%(2009년) → 10/20%(2010년)로 낮아진다. 매년의 영구적 감세가 차후연도에 미치는 영향까지 고려하면 2008~12년간 총감세규모는 98.9조원으로 추정되었다.

〈표 4-80〉『2009~2013 국가재정운용계획(안)』상의 총량지표

	2009		2010	2011	2012	2013
	당초	추경				
실질성장률(%)	4.0	-2.0	4.0	5.0	5.0	5.0
재정수입(조원) · 국세수입(조원)	291.0 175.4	279.8 164.0	287.8 168.6	309.5 182.1	337.6 199.8	361.7 219.5
조세부담률(%)	21.7	20.4	20.1	20.1	20.4	20.8
재정지출(조원) (증가율, %)	284.5	301.8	291.8 (2.6)[1]	306.6 (5.1)	322.0 (5.0)	335.3 (4.1)
재정수지(조원) (GDP 대비, %)	-24.8 (-2.4)	-51.0 (-5.0)	-32.0 (-2.9)	-27.5 (-2.3)	-16.1 (-1.3)	-6.2 (-0.5)
국가채무(조원) (GDP 대비, %)	349.7 (34.1)	366.0 (35.6)	407.1 (36.9)	446.7 (37.6)	474.7 (37.2)	493.4 (35.9)

주: 1) 2009년 본예산 대비. 추경예산 대비로는 -3.3%.
자료: 기획재정부, 『2009~2013 국가재정운용계획(안)』, 2009. 9. 28.

제6절 | 지방재정

건국 직후 우리나라는 지방의회를 도입하여 분권화된 지방자치제를 출범시켰으며, 1960년에는 도지사와 서울특별시장의 직선제를 도입하였다. 그러나 5·16 군사정변 이후 1961년에 지방의회가 해산되었으며, 지방자치단체장을 모두 중앙정부에서 임명하여 사실상 지방자치제는 폐지되었다고 할 수 있다. 1970년대에도 이런 상황이 지속되었다. 시장경제 전환기인 1980년대에는 현대적 의미의 분권화가 태동하였다. 1980년에 「지방자치법」을 개정하여 지방의회를 순차적으로 구성한다는 규정을 도입하였으며, 1991년에 주민선거를 통해 지방의회를 구성하였고, 1995년에는 주민 직접 선거를 통해 지방자치단체장을 선출하였다. 그 후 민선 자치단체장에 의한 지방자치단체 운영이 계속되고 있다.

본 절은 여섯 개의 소절로 구성된다. 첫 번째 소절에서 지방자치제의 변천과정을 개괄하고, 두 번째 소절부터는 시대적 구분에 따라 4개의 부분으로 구분하여 재정분권화 추진과정과 지방재정의 변천에 대해 정리한다. 건국 이후 1960년까지를 전후복구시대, 1960년대와 1970년대를 경제개발기, 1980년 이후 1997년까지를 시장경제 전환기, 1998년 이후의 시기를 경제위기 극복기로 구분한다.

마지막 소절에서는 시대적으로 구분하여 살펴본 내용을 종합하여 재정의 지방분권화 과정을 간략하게 정리하고, 드러난 특징적 현상과 향후 발전방향에 대해 논의한다.

1. 지방자치제의 발전과정

우리나라는 광복 이후 제정한 「헌법」에서 "지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하기 위하여 재산을 관리한다. 지방

〈표 4-81〉 지방자치제 변화과정

개정일	법률	주요 내용
1949. 7. 4	「지방자치법」 제정	– 지방의회에서 지방자치단체장 선출
1956. 2. 13	동법 개정	– 시·읍·면장 직선제 도입
1958. 12. 26	동법 개정	– 시·읍·면장 임명제로 전환
1960. 11. 1	동법 개정	– 도지사, 서울특별시장 직선제 도입
1961. 5. 16	혁명위원회 포고	– 지방의회 해산
1961. 9. 1	「지방자치에관한임시조치법」 제정	– 기초자치단체장 임명제
1963. 12. 14	동법 개정	– 광역자치단체장 임명제로 전환
1972. 12. 27	「헌법」 개정	– 지방의회 설치를 조국통일이 이루어질 때까지 연기
1980. 10. 27	동법 개정	– 지방의회는 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성
1988. 4. 6	「지방자치법」 개정	– 지방의회 구성 및 기타 지방자치제 관련 규정 도입 – 자치단체장은 직선을 원칙으로 하되 직선규정을 법률로 정할 때까지 정부에서 임명
1989. 12. 30	동법 개정	– 지방선거일정 규정 • 지방의회 의원 선거 1990년 6월 30일까지 • 자치단체장 선거 1991년 6월 30일까지
1990. 12. 31	동법 개정	– 선거일정 변경 • 지방의원 선거 1991년 6월 30일까지 • 자치단체장 선거 1992년 6월 30일까지
1991. 3~6	지방의원 선거	– 기초자치단체 3월 26일, 광역자치단체 6월 20일
1994. 3. 16	지방자치법 개정	– 지방자치단체장 선거 1995년 6월 30일 이내
1995. 6. 27	자치단체장 선거	– 지방자치단체장 선거
1999. 8. 31	동법 개정	– 주민 조례제정 개폐청구제도, 주민감사청구제도 도입
2004. 1. 29	동법 개정	– 주민투표의 대상 요건·절차 등 규정
2005. 1. 27	동법 개정	– 주민소송제도 도입
2006. 1. 11	동법 개정	– 특별자치도제도 신설, 제주도를 특별자치도로 전환
2006. 5. 24	동법 개정	– 주민소환제도 규정
2006. 12. 20	동법 개정	– 「지방교육자치법」 개정에 따른 일부 개정 • 교육위원회를 시·도 의회 내 상임위원회로 전환 • 교육감은 주민이 직접 선출

자료: 행정자치부, 『지방자치법 연혁집』, 2000. 12; 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr).

자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 규정함으로써 지방자치제를 천명하였다.[457] 또한 1949년에 제정된 「지방자치법」에서는 지방자치단체장을 지방의회에서 선출하도록 하였으며, 1960년에는 광역자치단체장 직선제가 도입되었다.[458]

그러나 광역자치단체장 직선제가 도입된 지 1년도 채 못 되어 5·16 군사정변이 발발

457) 「헌법」 제96조.

458) 지방자치제 발전과정 및 의의에 대한 보다 자세한 내용은 안종석(2001) 참조.

하였고 군사정변위원회에 의해 지방의회가 해산되었다. 군사정변 주도세력이 군사정변을 합리화하고 국가의 여론을 주도하기 위해서는 여러 가지 다양한 목소리를 내는 채널을 통제할 필요가 있었기 때문인 것으로 판단된다. 그 후 지방자치단체장 선출제도 임명제로 전환되었다. 그러므로 5·16 군사정변 이후 1960년대의 지방자치단체는 스스로 규정을 제정하고 사무를 처리하는 단체라기보다는 중앙정부에서 임명한 국가공무원이 관리하는 중앙정부의 대리인이라고 할 수 있을 것이며, 1970년대에도 이와 같은 체제가 계속되었다. 소위 「유신헌법」이라고 불리는 1972년 개정 「헌법」에서는 "조국통일이 이루어질 때까지 지방의회를 설치하지 않는다"고 규정함으로써 사실상 지방자치제를 포기하였다.

1980년대에도 1970년대와 같은 체제가 지속되었으나 1980년대에는 변화의 움직임이 나타나기 시작했다는 점에서 차이가 있다. 정치적 격변기인 1980년에는 「헌법」을 개정하고 재정자립도를 감안하여 순차적으로 지방의회를 구성하도록 한다고 규정함으로써 지방자치제의 재도입 의사를 표명하였으며, 그 후 지방의회 설치방안과 기타 지방자치제도 도입 관련 연구 및 논의가 구체적으로 진행되었다. 1988년에는 지방자치제의 재도입을 목표로 하는 「지방자치법」 개정이 이루어졌다. 이 법에서는 시·군 및 자치구의 지방의회는 법 시행일로부터 1년 이내에 구성하고 시·도 의회는 시·군 및 자치구의 지방의회 구성일로부터 2년 이내에 구성한다고 일정을 밝힘으로써 지방자치제의 부활 의지를 명확히 하였다. 한편 지방자치단체장 선거와 관련해서는 선거일정을 법률로 정한다고 규정함으로써 구체적인 일정 제시를 뒤로 미루었다.

1988년의 「지방자치법」 개정으로 오늘날의 지방자치제 골격이 형성되었다고 하겠다. 그러나 그 후에도 지방자치제 도입이 순탄하지는 않았다. 지방의회 의원선거는 두 차례의 시한연장 후 3년 만에 실시되었으며, 지방자치단체장 선거는 그로부터 4년이 더 지난 1995년에 실시되었다.

지방자치단체장 직선 이후 2007년까지의 「지방자치법」 개정내용을 보면, 1980년대 말에 형성된 지방자치제의 골격을 유지하면서 미진한 부분을 보완하여 자치제를 강화하는 데 초점을 맞추고 있다. 특히, 민선자치제를 운영하면서 드러난 중요한 문제점인 '주민의 참여부족' 문제를 개선하는 데 중점을 두었다. 1999년에는 주민이 지방조례의 개폐를 청구할 수 있도록 하는 청구권과 감사청구제도를 도입하였으며, 2004년에는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대해 주민투표를 할 수 있도록 규정을 정비하였다. 2005년에는 지방자치단체의 위법행위에 대한 주민소송제도를 도입하였으며, 2006년에는 선출직 지방공직자에 대한 주민의 통제를 강화하기 위하여 주민소환제에 관한 근거규정을 마련하였다.

2. 전후복구시대(1948~60년)의 지방재정

우리나라는 건국 직후 지방의회를 도입하여 지방자치제를 출범시켰으나 재정의 관점에서는 이전의 제도를 단순화하는 수준을 넘어서지 못하고 거의 답습하였다. 따라서 중앙집권적인 재정운용이 계속되었으며, 6·25 전쟁 발발로 인한 전비조달의 필요성은 재정의 집중화를 더욱 촉진하였다. 전쟁 이후 국가재정에 비해 지방재정이 더 빠른 속도로

증가하긴 하였으나, 전후복구에 있어서도 국가의 역할이 상당히 중요하였기 때문에 분권화의 급속한 확산에는 한계가 있었다.

이 시기의 지방재정상황에 대해서는 차병권(1968)이 정부수립기의 지방행재정제도(제3장), 지방경비의 제 형태와 사업효과(제4장), 지방세입제도의 개선(제5장), 그리고 지방재정조정제도의 발전(제6장)으로 구분하여 총 150쪽에 걸쳐 관련 제도와 통계자료를 모두 종합하여 자세히 정리・설명하고 있다. 그러므로 본 절에서는 이 책에 정리된 내용을 중심으로 건국 이후 1960년까지의 지방재정제도 발전과정과 지방재정규모 및 구성의 변천내용을 살펴본다. 그러나 다른 부분과의 일관성을 위하여 통계자료는 한국개발연구원(1991)의 것을 최대한 활용하고 그것으로 충분하지 않을 때 한해서 차병권(1968)에 나타난 자료로 보충한다. 한국개발연구원(1991)은 건국 이후 40년간의 재정 관련 통계자료를 일관성 있게 종합・정리한 것이다.

가. 지방재정제도의 변천

1) 지방세제도

건국 직후 1949년에 「지방세법」을 제정하여 제도를 정비하였는데, 그 내용을 보면 대체로 종전의 제도를 단순화하여 답습한 것이었다. 〈표 4-82〉에 정리된 당시의 조세체계를 보면 지방세는 보통세와 목적세로 구분되는데, 보통세는 다시 부가세와 독립세로 나누어진다. 부가세는 도・시・읍・면이 국세에 부가하여 과세하는 국세부가세와 시・읍・면이 도세에 부가하여 과세하는 도세부가세로 구성된다. 국세부가세는 지세부가세・영업세부가세・광세부가세의 세 가지이고, 도세부가세는 호별세부가세・가옥세부가세・면세지특별지세부가세・부동산취득세부가세의 네 가지였다. 독립세는 지방자치단체에서만 부과하는 세목으로 도와 특별시에서 부과하는 것은 호별세・가옥세・면세지특별지세・임야세・도축세・어업세・차량세・부동산취득세・입정세의 9종이었다. 시・읍・면에서 부과하는 독립세는 차량세・특별영업세・축견세・선세・교통세의 5종이었다. 목적세는 초등교육세와 기타 목적세로 구분되었다.

당시의 지방세제 특징을 보면 가장 먼저 세원공유방식을 적극적으로 활용하였다는 점을 들 수 있는데, 국가와 지방이 세원을 공유할 뿐만 아니라 지방자치단체 사이에서도 상・하위 단체 간 세원을 공유하였다. "인세계통의 부담을 완화하고 물세계통에 중과하여 주민부담의 균형을 기한다"는 「지방세법」 제정 기본요강에 따라 호별세의 누진적 부담구조가 완화되었고, 가옥세(도세)・도축세 등의 세율은 인상되었다. 그리고 "부동구매력을 흡수한다"는 기본방침에 따라 요리점 또는 이와 유사한 장소에서 행하는 유흥음식에 대해 과세하던 입정세의 세율을 인상하였다.[459] 세수입의 단체 간 배분을 보면 90% 이상이 중앙정부에 배분되었고 지방자치단체 중에서는 기초단체보다 광역단체에 세원이

459) 내무부(1958), p.224.

〈표 4-82〉 지방세체계의 변천(1948~60년)

	1949. 12. 22	1958. 12. 29
도세	**국세부가세** • 지세부가세 • 영업세부가세 • 광세부가세 **독립세** • 호별세 • 가옥세 • 면세지특별지세부가세 • 임야세 • 도축세 • 어업세 • 차량세 • 부동산취득세 • 입정세	**국세부가세** • 영업세부가세 • 광세부가세 • 자동차세부가세(新) **독립세** • 호별세 • 가옥세 • 임야세 • 도축세 • 어업세 • 차량세 • 취득세 • 특별행위세 • 동력세 • 선 세 • 면허세
시·읍·면세	**도세부가세** • 호별세부가세 • 가옥세부가세 • 면세지특별지세부가세 • 부동산취득세부가세 **독립세** • 차량세 • 특별영업세 • 축견세 • 선세 • 교통세	**국세부가세** • 영업세부가세 • 광세부가세 • 자동차세(新) **도세부가세** • 호별세부가세 • 가옥세부가세 • 임야세부가세 • 도축세부가세 • 차량세부가세 • 취득세부가세 • 특별행위세부가세 • 동력세부가세 • 선세부가세 • 면허세부가세 **독립세** • 차량세 • 교통세
목적세	**초등교육세** • 호별세부가세 • 특별부과금 **기타 목적세**	• 동세 · 리세 • 도시계획세 • 공동시설세 **지방교육세**

자료: 차병권(1968).

집중되었다. 기초단체 세목 중에는 축견세 등 전근대적 잡종세가 포함되어 있었다.

전쟁이 발발하자 정부는 전비조달을 위하여 소득세·법인세 등을 중심으로 국세를 강화하는 조치를 취하였으며, 1951년 9월에는 전란피해가 상대적으로 적은 농촌의 세부담을 강화하기 위해 종전의 지세를 폐지하고 농업생산물에 대해 토지수득세(土地收得稅)를 부과하는 내용의 「임시토지수득세법」을 제정하였다. 이 법이 실시됨에 따라 농민의 공과부담은 토지수득세로 단일화되고, 토지수득에 대한 소득세·호별세·호별세부가세 및 특별부과금·취득세 등은 모두 폐지되었다. 이러한 상황하에서 1951년과 1952년에 각각 지방세제를 개혁하여 특별행위세를 도입하고, 광역·기초 단체 간 공유세원을 확대하였으며, 일부 세목의 세율을 인상하는 등 축소된 지방재원을 보전하고자 노력하였다.[460]

휴전이 성립된 후 전시체제에서 벗어나 전후복구에 이바지할 수 있는 세제 확립에 주력하게 되었으며, 이러한 목적으로 1954년 4월에 국세 및 지방세제 개혁이 단행되었다. 그 후 1957년 2월에 제4차 지방세제개혁이 있었고, 1958년 2월에는 제5차 개혁이 단행

460) 내무부(1958), pp.225~227.

되었다. 제5차 개혁 후 지방세체계의 중요한 특징은 이전에 비해 세수의 안정성 및 신장성이 제고되었으며 전근대적인 잡종세가 폐지되었다는 점이다. 그러나 전반적으로 과세범위가 협소하여 세수입규모가 크지는 않았다. 1950년대 전반에 걸쳐서 지방자치단체의 재정자립도는 30% 수준으로 매우 낮았으며, 시간이 갈수록 더 악화되는 경향을 보여주었다.

2) 지방재정조정제도

1950년대 전반에 걸쳐 지방재정의 국가의존도는 70% 내외로 상당히 높았는데, 지방자치단체 재정을 지원하기 위해 국가에서 지출하는 국고지출금은 지방세 환부금과 지방분여세, 재정보조금, 그리고 국고보조금의 네 가지가 주축을 이루었다. 1958년에 지방분여세와 재정보조금이 통합되어 지방재정교부금으로 전환되었으며, 이 밖에도 비교적 적은 규모의 지출금으로 기초단체를 지원하는 교부금이 있었다.

환부금은 6・25 전쟁과 더불어 탄생한 것으로 전비조달을 위하여 국가의 세수입을 증대시키는 과정에서 지방세원이 줄어들게 되자 지방재원을 보전하기 위하여 제1종 토지수득세 수입의 일부를 지방자치단체에 환부한 데서 시작되었다. 처음 도입되었을 때는 환부금이 지방세 수입 감소분의 50% 정도를 보상하는 수준이었다. 그러나 세수입의 신장성이 낮아서 시간이 지남에 따라 환부율이 인상되었음에도 불구하고 지방재정에서 차지하는 환부금의 비중은 점점 줄어들었다.

1951년에 실시된 임시분여세제도를 거쳐 1952년에 장기적인 제도로 정착된 지방분여세는 제2종 토지수득세 수입 전액과 영업세 수입의 15%에 해당하는 금액을 재원으로 지방자치단체에 배분하는 일반보조금인데, 나중에 지방재정조정교부금을 거쳐 지방교부세로 발전하였다. 도입 초기의 지방분여세는 총 4개의 종으로 구분되었는데, 제1종 및 제2종 분여세는 모두 지방자치단체의 지방세 수입을 기초로 하여 산정한 재정력 기준에 따라 배분하였으며, 제3종 분여세는 재정결함액에 따라 안분하였고, 분여세 재원의 40%를 차지하는 제4종 분여세는 특수분여세로 각종 단체의 청사 수리 및 복구, 그 밖의 특수사정을 고려하여 분여하였다.[461] 지방분여세는 재원이 빈약하여 중앙・지방 간 재원불균형을 보정한다는 소기의 목적을 충분히 달성할 수 없었으며, 이러한 문제를 개선하기 위하여 1955년부터 1958년까지 임의보조금 형식의 재정보조금제도가 실시되었다.

1958년에는 지방분여세 및 재정보조금을 폐지하고 그 대신 지방재정조정교부금을 신설하였다. 1959년부터 실시된 지방재정조정교부금의 재원은 유흥음식세・영업세・입장세・전기가스세 세액의 40%(제1호 재원), 제1종 토지수득세액의 8.8%와 제2종 토지수득세액의 50%(제2호 재원), 그리고 앞의 두 재원으로 재정부족액을 충족하지 못할 경우에 이를 보충하는 금액(제3호 재원)으로 구성되었다. 지방재정조정교부금제도의 도입으로 인하여 1959년에 지방재정조정을 위한 교부재원이 전년도에 비해 5.4배로 크게 확충되었다.

지방재정조정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분되었다. 당해 연도의 지방자치단체 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 재정부족액이라고 하고, 매

461) 내무부(1958), p.231.

년 재정부족액이 생기는 자치단체에 대하여 그 재정부족액을 기준으로 교부한 것이 보통교부금이다. 지방자치단체의 재정수요를 19개 종목으로 구분하여 기준재정수요액을 산정하였으며, 기준재정수입액은 「지방세법」에서 규정하고 있는 표준세율의 70%(기준세율)에 상당하는 수입액과 임시토지환부금 수입예산액을 합산한 금액으로 하였다. 특별교부금은 보통교부금 총액의 30%를 초과하지 못하도록 하고, 재해 등으로 인하여 특별한 재정수요가 발생하거나 재정수입이 감소된 경우, 자치단체의 청사 및 공공시설의 신설·복구, 또는 그 밖의 특수한 사유가 있을 때에 한하여 교부하도록 하였다.

나. 지방재정규모 및 세입·세출의 구성

〈표 4-83〉은 1950년대의 중앙 및 지방의 재정규모를 보여주고 있다. 이 표에서 발견할 수 있는 첫 번째 특징은 중앙재정과 지방재정이 모두 매우 빠른 속도로 증가하였는데, 지방재정의 증가속도가 더 빨랐다는 점이다.

이를 시기별로 보면 전쟁 중이었던 1951~53년의 기간에는 중앙재정의 대GNP 비율이 11.3%에서 13.8%로 상승한 데 비해 지방재정의 비율은 상승하지 않았다. 하지만 전쟁 이후 복구에 주력하였던 시기에는 중앙재정과 지방재정이 모두 빠른 속도로 증가하여 1957년에 중앙재정은 국민총생산의 21.5%가 되고 지방재정은 5.1%가 되었으며, 지방재정의 증가속도가 더 빨랐다. 안정 기조 위에서 경제성장을 촉진하게 되었던 1957년 이후에는 재정이 긴축 기조를 유지하여 중앙 및 지방 정부 세출의 GNP에 대한 비율이 다소 하락하는 경향을 보여주었다. 1960년 지방재정 세출은 GNP의 6.2%로 1951년 1.8%의 3.4배였다.

〈표 4-84〉는 이 시기에 국가와 지방자치단체 일반회계 재정세입이 어떻게 변화되었는지 보여준다. 지방자치단체 일반회계의 세입규모는 1951~60년 기간 중에 1억 1천만원에서 137억원으로 명목적으로 125배 팽창하였다. 이는 물가상승률을 훨씬 상회한 것이며, 중앙재정은 같은 기간 동안 74배로 증가하였다.

지방재정 세입의 빠른 증가는 지방자치단체 자체수입보다는 주로 의존재원의 증가에 기인하는 것이다. 1951년에는 각각 일반회계 세입의 20%와 40%를 차지하였던 지방세수입과 세외수입이 1960년에는 15.5%와 19.8%로 그 비중이 크게 줄어들었다. 반면, 의존재원의 비중은 대폭 상승하였는데, 국고보조금의 경우 1951년 일반회계 세입의 30%를 차지하였던 것이 1955년 59.8%까지 증가하였다가 이후 감소 추세로 돌아섰다. 그러나 1960년에도 일반회계 세입의 44.2%를 차지하여 자체수입인 지방세와 세외수입의 합계보다 많았다.

환부금과 분여세, 재정조정금, 교부금으로 구성되는 재정조정 목적의 교부재원을 이 표에서는 지방교부금으로 표현하였는데, 전쟁 중이던 1951~53년에는 10~13%의 비중을 차지하였던 것이 크게 줄어들어 1958년에는 5.8%가 되었다. 그러나 1959년에 지방재정조정교부금의 도입으로 인하여 교부재원이 대폭 확충되어 일반회계 세입의 26%를 차지하게 되었고, 이듬해인 1960년에는 31%가 되었다. 1951년에 40%였던 의존재원의 비중은 지속적으로 상승하여 1959년에는 66.7%가 되었다.

〈표 4-83〉 중앙정부 및 지방자치단체 세출의 추이(1943~60년)

(단위: 억원, %)

	중앙정부 세출(A)[1]	지방자치단체 세출(B)[1]	국민총생산 (C)[2]	비율	
				A/C	B/C
1943	16.7	4.6	40.2	41.5	11.4
1946	80.1	10.2	n.a.	n.a.	n.a.
1951	6.2	1.0	55.0	11.3	1.8
1953	60.7	7.5	441.0	13.8	1.7
1954[3]	142.4	25.3	894.0	15.9	2.8
1957	350.0	82.5	1,630.0	21.5	5.1
1959	400.0	121.4	1,855.0	21.6	6.5
1960	420.2	131.6	2,107.0	19.9	6.2

주: 1) 중앙정부 세출은 일반재정부문 세출액이며, 지방자치단체 세출은 일반회계 세출액임. 1943년도 및 1946년도는 예산액이며 기타 연도는 결산액임.
2) 1943년도는 추정액(조선은행[1948], p. Ⅰ-313)이며 1951년도는 재무부 사세국 추계임. 1953년도 이후의 국민총생산은 개편 전 추계이며 1953년 및 1954년은 역년액을 회계연도에 따라 환산한 것임.
3) 정부부문 세출액은 15개월분임.

자료: 차병권(1968).

〈표 4-84〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성(1951~60년)

(단위: 억원, %)

	합계	지방세		세외수입		지방교부금		보조금		의존재원 비중
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	
1951	(110)	(22)	20.0	(44)	40.0	(11)	10.0	(33)	30.0	40.0
1952	(344)	(61)	17.7	(132)	38.4	(41)	11.9	(110)	32.0	43.9
1953	(800)	(157)	19.6	(219)	27.4	(103)	12.9	(321)	40.1	53.0
1954	29	6	20.5	6	22.1	2	7.7	15	49.8	57.5
1955	79	14	17.4	15	19.0	3	3.7	47	59.8	63.5
1957	85	12	14.2	22	26.1	4	4.8	47	54.9	59.7
1958	106	15	14.3	26	24.3	6	5.8	59	55.6	61.4
1959	127	21	16.4	26	20.7	26	20.3	54	42.6	62.9
1960	137	21	15.5	24	17.8	31	22.5	61	44.2	66.7

주: ( ) 안은 백만원 단위.

자료: 한국개발연구원(1991).

일반회계 지출의 구성이 어떻게 변화하였는지를 개괄적으로 살펴보면 〈표 4-85〉와 같다. 1950년대 전반에 걸쳐 일반회계 세입에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 의무교육 관련 보조금을 주축으로 하는 제지출금인데, 1951년에는 일반회계 세출의 33.3%를 차지하던 것이 점차 증가하여 1950년대 말에는 50%를 능가하게 되었다. 특히, 전쟁 이후 1954년부터 의무교육 완성 6개년계획을 실시하여 학령아동의 취학, 국민학교의 증설, 그리고 교실의 증·신축 등 초등교육기관의 확장에 주력함에 따라 교육 관련 보조금을 주축으로 하는 제지출금의 비중이 빠른 속도로 증가하였다.

그 다음으로 중요한 것은 일반행정비인데, 전쟁 중인 1950년대 초에는 40%를 넘었던 일반행정비의 비중이 전쟁 후에는 하락하는 추세를 보여주었으며, 1954년 이후에는 대체로 20%대를 유지하였다. 1951년에 5.1%였던 공익사업비는 1952~54년에 9% 내외를 유지하였다가 1955~57년에 12~13%로 그 비중이 상승하였다. 이는 전후 재건을 목적으로 하는 건설·토목 사업비의 증가에 기인하는 것이다.

〈표 4-85〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출(1951~60년)

(단위: 억원, %)

	합계	일반행정비		공익사업비		산업경제비		사회복지비		제지출금	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1951	(96)	(40)	41.7	(5)	5.1	(20)	20.8	(3)	3.1	(32)	33.3
1952	(321)	(140)	43.6	(30)	9.3	(20)	6.2	(10)	3.1	(120)	37.4
1953	(746)	(260)	34.9	(60)	8.0	(90)	12.1	(30)	4.0	(310)	41.6
1954	(2,531)	(746)	29.5	(251)	9.9	(284)	11.2	(93)	3.7	(1,157)	45.7
1955	74	22	28.9	9	12.5	5	6.2	2	3.0	37	49.4
1957	83	26	31.7	10	12.2	6	7.3	2	2.4	38	46.4
1958	100	27	27.0	13	13.0	3	8.0	3	3.0	49	49.0
1959	121	30	24.8	12	9.9	5	4.1	4	3.3	70	57.9
1960	132	38	28.8	11	8.4	6	4.5	6	4.5	71	53.8

주: 총계기준, ( ) 안은 백만원 단위.
자료: 한국개발연구원(1991).

1950년대 초반에는 비교적 큰 비중을 차지하였던 산업경제비는 후반기에는 비중이 크게 줄어들었는데, 이는 공익사업비와 교육비 보조금의 상승으로 인한 것으로 판단된다. 다른 부문 세출의 구성이 이렇게 변한 것과는 달리 사회복지비의 비중은 1950년대 전반에 걸쳐 큰 변화 없이 대체로 3~4% 수준을 유지하였다.

3. 경제개발기(1961~79년)의 지방재정

경제개발기는 5·16 군사정변 이후 거듭된 경제개발5개년계획에 의해 국가가 강력한 중앙집권적 개발정책을 수행하던 시기이다. 정치적인 측면에서는 1961년에 지방의회가 해산되었고 지방자치단체장은 국가에서 임명하였으며, 이 기간 내내 그런 상태가 지속되었다. 지방재정정책에 있어서도 국가·지방 간 또는 지역 간 정치적 이해보다는 국가정책적 관점이 우선되었다고 할 수 있다.

가. 지방재정제도의 변천

1) 지방세제도

5·16 군사정변에 성공한 정부는, 제1차 경제개발5개년계획을 뒷받침하기 위한 재원을 조달하고 일정 수준의 재정자립을 유지하기 위하여 1961년 말 세제개혁을 단행하였으며, 「국세와지방세조정에관한법률」을 제정하였다. 1961년의 세제개혁 내용을 보면 국세 20개, 지방세 18개로 총 38개에 달하였던 세목을 국세 15개, 지방세 13개의 총 28개 세목으로 축소하였다. 지방세원 배양을 위하여 국세 중에서 지방세적 성격이 강한 토지세(농지세)와 유흥음식세·마권세·자동차세의 4개 세목은 지방으로 이전하고, 소득세와 법인세에 대한 지방부가세를 신설하였다. 그리고 어업세·동력세·선세 등 소규모의 세목들을 폐지하였다(표 4-86).

〈표 4-86〉 지방세체계의 변천과정(1960~79년)

	1961. 12. 8 (법률 제827호)	1966. 8. 3 (법률 제1811호)	1973. 3. 12 (법률 제2593호)	1976. 12. 26 (법률 제2945호)
도세	**국세부가세** • 소득세부가세(新) • 법인세부가세(新) • 영업세부가세 **독립세** • 취득세 • 자동차세(國) • 유흥음식세 • 도축세 • 마권세(國) • 면허세	**독립세** • 취득세 • 자동차세 • 유흥음식세 • 도축세 • 마권세 • 면허세	**독립세** • 취득세 • 자동차세 • 유흥음식세 • 도축세 • 마권세 • 면허세	**독립세** • 취득세 • 등록세(國) • 면허세
시·군세	**국세부가세** • 소득세부가세(新) • 법인세부가세(新) • 영업세부가세 **도세부가세** • 취득세부가세 • 유흥음식세 • 자동차세부가세 • 도축세부가세 • 면허세부가세 **독립세** • 재산세(新) • 농지세(國) **목적세** • 도시계획세(新) • 공동시설세(新)	**도세부가세** • 취득세부가세 • 자동차세부가세 • 유흥음식세 • 도축세부가세 • 면허세부가세 **독립세** • 재산세 • 농지세 **목적세** • 도시계획세 • 공동시설세	**도세부가세** • 취득세부가세 • 자동차세부가세 • 유흥음식세 • 도축세부가세 • 주민세부가세(新) **독립세** • 농지세 • 재산세 • 주민세(新) **목적세** • 도시계획세 • 공동시설세	**보통세** • 주민세 • 재산세 • 자동차세 • 농지세 • 도축세 • 마권세 **목적세** • 도시계획세 • 공동시설세 • 사업소세(新)

주: (新)은 새로 세목이 설치된 것을 의미하며, (國)은 국세에서 지방세로 이관된 것을 말함.
자료: 오연천(1991).

그러나 1960년대의 전반기에는 아직 광범위한 국가·지방 간 세원공유체제가 유지되었으며, 1966년 8월 3일 공포된 「국세부가세폐지에관한특별조치법」을 통해 비로소 국세부가세인 소득세부가세·법인세부가세·영업세부가세를 폐지하고 그 재원을 지방교부세로 충당하도록 하였다. 이 조치는 형식적인 관점에서 지방 자체수입을 축소하고 이전재원을 확대한 것으로 재원의 중앙집중화를 시사한다.

이후 1973년에 소득세 및 법인세 세원을 국가와 지방이 공유하는 수단으로서 주민세제가 다시 도입되어 완전한 세원분리원칙에서 한 걸음 물러나게 되었다. 1973년에는 주민세 도입 외에도 기존 세목의 과세대상 추가, 면세범위조정, 세율조정 등을 통해서 지방세 과세기반을 확충하였다.[462] 1976년에는 부가가치세가 도입되고 지방세인 유흥음식세가 국세인 부가가치세에 흡수되자 이로 인해 감소되는 지방재원을 보충하기 위하여 국세인 등록세를 광역자치단체로 이전하고 그 대신 광역단체의 세목 일부를 기초단체로 이전하였다. 이와 함께 기초자치단체가 부과하던 도세부가세를 폐지하여 지방자치단체 간 세원공유제도도 사라지게 되었다. 이후 등록세는 지방세 수입의 20% 내외를 차지하는 등 지방세의 근간을 형성하는 중요한 역할을 담당하고 있다.

462) 오연천(1991), pp.671~672.

2) 지방재정조정제도

지방재정조정과 관련해서는 지방교부세의 경우 1961년의 「지방교부세법」 제정, 1968년의 「지방교부세법」 개정, 그리고 1973년의 8·3 조치가 지방교부세에 대한 중요한 제도변화를 의미하며, 국고보조금의 경우에는 1963년의 「지방재정법」과 「보조금관리법」 제정이 큰 의미를 갖는 변화라고 할 수 있다.

1961년의 「지방교부세법」 제정은 1958년에 도입된 지방재정조정교부금을 지방교부세로 대체한 것이다. 이 법은 이전에 세 가지로 구분되었던 재원 중 법률에 그 규모가 정해져 있지 않고 국가가 임의적으로 결정할 수 있었던 제3호 재원을 폐지하고, 특정세목 세수입의 일정 비율로 규정된 제1호 및 제2호 재원을 정비하여 개별소비세의 여러 세목에 일정 비율을 적용하도록 한 것이 가장 중요한 특징이다.

새 법에 의하면 제1호 재원은 영업세·입장세·전기가스세 징수액의 40%, 제2호 재원은 주세 중 약·탁주세의 85%이다. 특별교부세는 제1호 재원의 10%로, 교부세 재원이 전체적으로 확충되면서 총재원의 30%였던 특별교부세의 비중이 상당히 축소되었다. 이러한 변화는 지방재원의 규모를 법적으로 보장하고, 임의적으로 배분하는 재원의 비중을 축소함으로써 지방재정의 투명성과 예측 가능성을 제고하는 것이라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 지방분권화의 관점에서는 일반재원의 확대를 통한 분권화의 진전을 시사한다.

이후 1968년에는 개별 세목의 일정 비율로 정하였던 재원을 보통교부세는 내국세수입의 16%, 특별교부세는 보통교부세의 10%로 개정하여 총 17.6%가 지방에 교부되도록 하였다. 이는 제도의 단순화 측면에서 진일보한 것이라고 할 수 있으나 국가재정의 관점에서는 이유 여하를 불문하고 내국세수입 중 일정 부분을 지방에 배분해야 하므로 재정운용의 유연성을 저해한다는 문제가 지적되었다.

대통령의 긴급명령 형식으로 1972년 8월 2일에 공표된 8·3 조치는 내국세의 일정 비율로 정해진 법정 교부율을 폐지하고 국가에서 매년 예산배분 형태로 교부규모를 결정하는 임의배분방식으로 전환하였다. 이는 중앙재정의 유연성 제고를 목적으로 한 것이라고 할 수 있으나, 지방재정의 관점에서는 안정성과 예측 가능성이 저하되었으며, 지방의 자율성도 낮아졌다는 비판을 피할 수 없었다. 지방재정 일반회계에서 지방교부세가 차지하는 비중은 1961년 16.5%에서 1971년에는 36.3%까지 높아졌는데, 8·3 조치 이후 계속 하락하여 1979년에는 17.6%가 되었다.

국고보조금과 관련해서는 1963년에 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본법으로 「지방재정법」이 제정됨으로써 국고보조금제도의 법적 기초가 마련되었으며, 1963년에 「보조금관리법」이 제정되어 보조금의 교부신청, 교부결정 및 사용 등 국고보조금을 운영하는 지침이 되었다. 이러한 제도적 정비에도 불구하고 1960년대와 1970년대 전반에 걸쳐 "국고보조금 운영에 있어 보조사업의 대부분이 지방자치단체의 신청 없이 예산에 계상되어 자치단체의 의사가 반영되지 못하고, 경우에 따라서는 지역실정에 맞지 않는 보조금이 시달되는 등 사업의 비효율과 예산의 낭비가 초래되는 문제를 안고 있었다."[463]

나. 지방재정규모 및 세입·세출의 구성

지방재정규모는 제1차 경제개발5개년계획이 실시되는 첫해인 1962년에 국민총소득의 6.77%를 차지하였는데, 이후 1964년에는 4.49%까지 하락하였다가 다시 상승하여 1971년에는 9%를 넘게 되었다. 이후 8·3 조치로 인하여 지방교부세의 비중이 줄어들면서 국민생산에서 차지하는 지방재정의 비중도 점차 하락하여 1974년에는 6.9%까지 낮아졌다. 그러나 1970년대 후반에는 다시 상승하는 추세를 보여주었는데, 이는 주로 1976년의 부가가치세제 도입 및 이에 따른 지방세제 개편에 기인하는 것으로 판단된다(표 4-87).

재정규모를 회계별로 구분해보면 일반회계가 대체로 지방재정 전체와 유사한 움직임을 보였으며, 대GNP 비중은 1962년 2.76%에서 1979년 4.29%로 상승하였다. 공기업 및 기타특별회계는 1962년의 0.67%에서 1979년의 1.75%로 지속적인 상승세를 보여주었다. 한편, 지방교육을 담당하는 교육비특별회계는 몇 개의 예외적인 연도를 제외하고는 대체로 2~3% 수준을 유지하였다.

〈표 4-87〉 지방재정규모의 변화(1962~79년)

(단위: 10억원, %)

	지방재정 전체		대GNP 비율			지방재정/공공재정
	금액	대GNP 비율	일반회계	공기업·기타 특별회계	교육비 특별회계	
1962	24.06	6.77	2.76	0.67	3.35	18.5
1963	28.08	5.59	2.62	0.54	2.43	22.7
1964	32.13	4.49	2.19	0.43	1.87	21.9
1965	41.76	5.19	2.56	0.61	2.03	23.9
1966	66.36	6.40	3.12	0.78	2.51	25.4
1967	87.71	6.77	3.22	0.93	2.63	26.6
1968	134.20	8.12	3.48	1.96	2.69	29.1
1969	190.50	8.84	4.24	1.85	2.76	28.8
1970	237.49	8.68	4.18	1.55	2.96	34.2
1971	304.15	9.01	4.35	1.47	3.19	35.2
1972	345.06	8.31	3.85	1.44	3.02	31.0
1973	394.41	7.33	3.46	1.39	2.49	34.3
1974	517.06	6.90	3.27	1.36	2.27	30.2
1975	740.54	7.34	3.61	1.34	2.39	29.8
1976	999.31	7.20	3.26	1.21	2.74	29.7
1977	1,382.46	7.63	3.61	1.29	2.75	31.3
1978	1,915.48	7.91	3.71	1.56	2.65	33.0
1979	2,749.38	8.80	4.29	1.75	2.77	34.7

주: 1) 1962년은 내무부, 『지방자치단체결산개요』, 1962에 수록된 통계자료에 의거하여 산출.

2) 1963~72년은 내무부, 『지방자치단체결산개요』, 『지방재정연감』, 각년도에 수록된 수치와 한국은행, 『경제통계연보』, 1963~74년 각년도판에 수록된 지방자치단체 세출상황, 지방정부 예산수지 및 보전재원에 관한 통계 인용.

3) 1973~79년은 내무부, 『지방재정연감』 각년도에 수록된 일반회계 및 공기업·기타특별회계 결산자료와 지방교육비특별회계 결산자료, 문교부, 『교육통계연보』 각년도에 수록된 지방교육비 결산자료에 의거하여 산출.

자료: 차병권(1984).

463) 오연천(1991), p.690.

〈표 4-88〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성(1961~79년)

(단위: 억원, %)

	합계	지방세		세외수입		지방교부세		보조금		의존재원 비중
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	
1961	145	22	15.2	22	15.2	24	16.5	77	53.1	69.6
1962	137	52	38.0	23	16.8	22	16.0	40	29.2	45.2
1963	194	74	38.1	29	15.0	33	17.0	58	29.9	46.9
1964	216	88	40.7	35	16.2	39	18.1	54	25.0	43.1
1965	285	114	40.0	41	14.4	50	17.5	80	28.1	45.6
1966	455	162	35.6	57	12.5	148	32.5	88	19.4	51.9
1967	621	141	22.7	80	12.9	240	38.6	160	25.8	64.4
1968	782	194	24.8	110	14.1	266	34.0	212	27.1	61.1
1969	1,224	266	21.7	251	20.5	369	30.2	338	27.6	57.8
1970	1,447	332	22.9	229	15.8	503	34.3	383	26.5	60.8
1971	1,796	398	22.2	268	14.9	652	36.3	478	26.6	62.9
1972	2,151	466	21.7	322	15.0	673	31.3	690	32.0	63.3
1973	2,494	741	29.7	406	16.3	719	28.8	628	25.2	54.0
1974	3,449	1,079	31.3	551	16.0	814	23.6	1,005	29.1	52.7
1975	5,170	1,586	30.7	762	14.7	1,178	22.8	1,644	31.8	54.6
1976	6,608	2,270	34.4	1,130	17.1	1,515	22.9	1,693	25.6	48.5
1977	9,601	3,363	35.0	2,111	22.0	1,834	19.1	2,293	23.9	43.0
1978	12,617	4,457	35.3	2,888	22.9	2,469	19.6	2,803	22.2	41.8
1979	19,076	5,990	31.4	4,528	23.8	3,363	17.6	5,195	27.2	44.8

자료: 한국개발연구원(1991).

세출순계 기준으로 국가재정에서 지방이 차지하는 비중을 보면 1960년대 전반에 걸쳐 지방재정 비중이 꾸준히 상승하여 1962년에 18.5%였던 것이 1971년에는 35.2%가 되었다. 그러나 8·3 조치 이후 지방재정의 비중이 하락하여 대체로 30% 내외의 수준을 유지하다가 1970년대 말에 이르러서야 다시 상승하여 1979년에 34.7%가 되었다.

〈표 4-88〉은 지방자치단체 일반회계 세입의 구성을 보여주고 있다. 세입 구성의 변화는 시기별로 다른 양상을 보이는데, 1960년대 초에는 국고보조금의 감소와 지방세 수입의 증대로 인하여 자체세입의 비중이 상승하고 의존재원의 비중이 하락하는 양상이 나타났다.

국고보조금은 1961년 77억원에서 1962년에 40억원으로 감소하여 세입에서 차지하는 비중도 53.1%에서 29.2%로 하락하였다. 반면, 지방세 수입은 22억원에서 52억원으로 증가하였고, 세입에서 차지하는 비중도 15.2%에서 38.0%로 상승하였다. 결과적으로 의존재원의 비중은 69.6%에서 45.2%로 14.4%p 하락하였다.

이후 1965년까지 유사한 구성을 유지하였으나 1966년에 지방교부세가 전년도의 50억원에서 148억원으로 크게 증가함에 따라 지방교부세의 비중이 17.5%에서 32.5%로 급상승하였다. 이에 따라 지방세 수입의 비중은 40%에서 35.6%로, 국고보조금의 비중은 28.1%에서 19.4%로 하락하였다.

이듬해인 1967년에는 국세부가세 폐지 및 지방교부세 확충으로 인하여 지방세 수입의 비중은 22.7%로 하락하였고, 지방교부세의 비중은 38.6%로 상승하였다. 동시에 국고보조금도 크게 확충되어 세입에서 차지하는 비중이 25.8%가 되었다. 이후 8·3 조치가 발

표된 1972년까지 유사한 구조가 유지되었다. 이 시기에는 60% 내외의 국고의존도를 보여주었다.

8·3 조치 이후 지방교부세의 비중은 계속 하락하여 1971년에는 세입에서 차지하는 비중이 36.3%였던 것이 1979년에는 17.6% 수준으로 낮아졌다. 국고보조금의 비중은 20~30% 범위 내에서 연도별로 차이를 보였으며, 20% 초반대였던 지방세 수입의 비중은 1970년대 후반기에 상승세를 보였다. 특히, 부가가치세 도입 직후인 1976~78년에는 35% 수준까지 올라갔다.

세외수입의 비중은 1960년부터 1976년까지 대체로 15% 내외를 유지하다가 이후 상승하여 1979년에는 23.8%가 되었다. 국고의존도는 1972년의 63.3%를 정점으로 하락하여 1976년 이후에는 자체수입이 의존재원보다 많아지게 되었으며, 1979년의 국고의존도는 44.8%였다.

국세와 지방세를 합한 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 1960년에 7.5%였는데, 1961년 세제개혁으로 인해 크게 상승하여 1960년대 중반에는 15%를 상회하게 되었다. 이후 국세부가세 폐지로 인하여 8%대로 하락하였으며, 1973년 이후에는 10~11% 수준을 유지하였다. 1979년에는 지방세 비중이 11.2%였다.[464]

〈표 4-89〉는 일반회계 지출의 구성 변화를 보여주고 있다. 1950년대와 비교해볼 때 이 표에서 드러나는 가장 뚜렷한 특징은 교육비지원을 포함하는 제지출금의 비중이 크게 줄어들었다는 점이다. 1961년에 56.3%를 차지하였던 제지출금은 1962년에 32.3%로 줄어들었으며, 1960년대 말부터는 10% 내외의 수준을 유지하였다. 제지출금 다음으로 중요한 비중을 차지하던 일반행정비의 비중은 20~30% 범위 내에서 1960년대 초반에는 상승세, 후반에는 하락세를 보이다가 1970년대 초반에는 24% 수준을 유지하였고, 1976년 이후에는 다시 26~28% 수준으로 상승하였다.

1960년대에는 경제개발5개년계획의 시행으로 인해 경제개발기라는 명칭에 걸맞게 토목 및 건설 사업을 포괄하는 공익사업비의 비중이 크게 증가하였다. 1961년에는 14.6%였던 공익사업비의 비중이 1970년에는 31.2%가 되었으며, 1970년대에도 공익사업의 중요성은 줄어들지 않아 30~40%의 비중을 유지하였다. 또한 국가의 경제개발정책에 발맞추어 지방의 산업경제비 지출도 크게 증가하였는데, 1961년에는 지방재정 일반회계 세출의 4.6%를 차지하였던 산업경제비가 1969년에는 30.7%를 차지하게 되었다. 이후 1970년대에는 하락세를 보여 1979년에는 15.3%가 되었다. 사회복지비의 비중은 1963년에 12.6%로 처음으로 10%대에 진입한 이후 1973년까지 대체로 10~11% 수준을 유지하다가 1974년에 15.7%로 상승하였으며, 그 후 대체로 유사한 수준을 유지하였다.

464) 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중에 대한 통계수치는 차병권(1984), p.402의 표 참조.

〈표 4-89〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출(1961~79년)

(단위: 억원, %)

	합계	일반행정비		공익사업비		산업경제비		사회복지비		제지출금	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1961	151	29	19.2	22	14.6	7	4.6	8	5.3	85	56.3
1962	127	36	28.3	24	18.9	16	12.6	10	7.9	41	32.3
1963	175	49	28.0	37	21.1	39	22.3	22	12.6	28	16.0
1964	199	64	32.2	39	19.6	46	23.1	26	13.1	24	12.0
1965	269	83	30.9	60	22.3	56	20.8	38	14.1	32	11.9
1966	438	119	27.2	112	25.6	76	17.4	50	11.4	81	18.4
1967	599	160	26.7	160	26.7	106	17.7	69	11.5	104	17.4
1968	736	172	23.4	218	29.6	165	22.4	123	16.7	58	7.9
1969	1,192	242	20.3	346	29.0	366	30.7	119	10.0	119	10.0
1970	1,412	331	23.4	441	31.2	379	26.8	143	10.2	118	8.4
1971	1,773	429	24.2	694	39.1	375	21.2	181	10.2	94	5.3
1972	2,086	516	24.7	680	32.6	417	20.0	230	11.0	243	11.7
1973	2,355	575	24.4	731	31.0	451	19.2	258	11.0	340	14.4
1974	3,249	801	24.7	983	30.3	632	19.4	511	15.7	322	9.9
1975	4,756	1,154	24.3	1,618	34.0	779	16.4	799	16.8	406	8.5
1976	5,882	1,637	27.8	1,868	31.8	986	16.8	871	14.8	520	8.8
1977	8,619	2,440	28.3	2,858	33.2	1,347	15.6	1,000	11.6	974	11.3
1978	11,408	3,206	28.1	4,101	35.9	1,634	14.3	1,469	12.9	998	8.8
1979	17,299	4,492	26.0	5,519	31.9	2,655	15.3	2,664	15.4	1,969	11.4

주: 총계 기준.
자료: 한국개발연구원(1991).

4. 시장경제 전환기(1980~97년)의 지방재정

1960년대와 1970년대가 경제개발5개년계획을 중심으로 강력한 국가주도하에 경제성장을 도모한 시기였다면, 1980년대는 각종 규제를 완화하여 시장의존형 경제로 전환하기 시작한 시기라고 할 수 있을 것이다. 재정에 있어서도 1960년대와 1970년대는 강력한 중앙집권형 체제를 유지하였다. 1980년대도 중앙집권적 형태가 유지되긴 하였으나 분권화를 위한 준비를 시작하였다는 점에서 이전 시기와 차이가 있다. 1980년에는 「지방자치법」을 개정하여 순차적으로 지방의회를 구성하도록 하였으며, 1988년에 지방자치제 관련 규정을 보다 명확하게 하고 지방자치제 실시에 대비하여 지방세체계를 정비하였다. 1990년대 들어서는 1991년에 지방의회를 도입하였고, 1995년에는 주민 직접선거를 통해 자치단체장을 선출하였다.

가. 지방재정제도의 변천

1) 지방세제도

1980년대 초반의 세제개혁 중에서 중요한 의미를 가지는 것은 1984년 말의 농지세 합리화와 담배판매세 신설이다. 농지세는 군 단위의 지방자치단체에서 지방세 수입의

50%를 차지할 정도로 중요한 역할을 담당하였는데, 미곡과 특수작물에 대해 차별적으로 과세하였 뿐만 아니라 과세표준의 산정과 세율구조 면에서도 형평성에 대한 고려가 부족하여 개편의 필요성이 가장 높은 것으로 지적되어왔다.[465]

개편 전에 농지세는 갑류(미곡)와 을류(특수작물)로 구분하여 갑류에 대해서는 수입금액을, 을류에 대해서는 소득금액을 과세표준으로 하였으며, 공제액에도 차이가 있었고, 세율은 3단계 누진세율체계로 되어 있었다. 개편 후에는 갑류와 을류를 통합하여 수입금액에서 필요경비와 기초공제액을 공제한 농지소득금액을 과세표준으로 하도록 일원화하여 농지세가 소득세적인 성격의 세목임을 분명히 하였다. 세율은 16단계로 세분화하여 소득재분배기능을 강화하였다.[466]

이러한 개편의 결과 지방세 수입에서 차지하는 비중이 7~8%였던 농지세 비중이 1% 미만으로 줄어들게 되었는데, 이에 대응하여 전매세의 일부를 지방자치단체가 흡수하는 형식으로 담배판매세를 도입하여 지방세를 확충하였다. 담배판매세는 농지세의 세수 결함을 보전하는 데 목적이 있었으므로 세수 감소규모를 고려하여 시 2%, 군 22%로 세율을 차등화하였다. 이와 같이 자치단체별로 세율을 차등화한 것은 담배판매세가 순수한 의미의 '지방세'보다는 지역별 재정상황을 고려하여 재원을 배분하는 '지방재정조정제도'의 성격이 강한 것임을 시사하는 것이다.[467]

이후 담배판매세 세율은 1987년에 시 22%, 군 55%로 인상되었으며, 1989년에는 담배판매세에 담배 관련 국세 세원(교육세・방위세・관세・부가가치세・전매납부금)을 통합하여 담배소비세로 확대 개편하였다. 이는 1988년에 지방자치제 재도입을 목적으로 「지방자치법」을 개정함에 따라 지방자치제에 대비하여 지방세를 확충하는 데 목적을 둔 것이었다. 담배소비세의 도입으로 인하여 담배판매세를 배분받지 못하였던 서울특별시와 직할시에도 세수가 배분되었으며, 전체적으로 지방세 수입이 크게 확충되어 1989년의 지방세 수입은 전년도의 1.6배가 되었다. 국세와 지방세를 합한 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 12%(1987년)에서 19%(1989년)로 크게 증가하였다. 이때 형성된 국세・지방세 배분구도가 지금까지 이어져오고 있다(표 4-90).

1980년대의 지방세제 개편에서 주목할 만한 또 하나의 중요한 변화는 토지에 대한 세제개편이다. 1986년 말에 부동산종합대책의 일환으로 토지과다보유세가 시・군세로 신설되어 1988년 1월 1일부터 시행되었는데, 나중에 이것이 종합토지세로 발전하였다. 1989년에 도입되어 1990년부터 시행된 종합토지세제는 지역이나 지목에 관계없이 인별로 전국의 보유토지를 합산하여 누진과세하는 것으로, 토지과다보유세와 물건세였던 토지분 재산세를 통합하여 인별 과세로 전환한 것이라고 할 수 있다. 종합토지세는 토지에 대한 과세에서 소득재분배기능을 강화하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있는데, 후에 종합부동산세제를 도입하는 논리적 근거가 되었다.

---

465) 오연천(1991).

466) 행정자치부(1996).

467) 오연천(1991); 행정자치부(1996).

〈표 4-90〉 지방세체계의 변천과정(1980~97년)

	1984. 12. 24 (「헌법」 제3757호)	1988. 12. 26 (법률 제4028호)		1991. 12. 4 (법률 제4415호)	
광역 단체세	〈도세〉 **보통세** • 취득세 • 등록세 • 면허세	〈도세〉 **보통세** • 취득세 • 등록세 • 면허세 • 마권세	〈특별시세 · 직할시세〉 **보통세** • 취득세 • 등록세 • 주민세 • 자동차세 • 농지세 • 도축세 • 마권세 **목적세** • 도시계획세 • 공동시설세	〈도세〉 **보통세** • 취득세 • 등록세 • 면허세 • 마권세 **목적세** • 공동시설세(改) • 지역개발세(新)	〈특별시세 · 직할시세〉 **보통세** • 취득세 • 등록세 • 주민세 • 자동차세 • 농지세 • 도축세 • 마권세 **목적세** • 도시계획세 • 공동시설세
기초 단체세	〈시 · 군세〉 **보통세** • 주민세 • 재산세 • 자동차세 • 농지세 • 도축세 • 마권세 • 담배판매세(新) **목적세** • 도시계획세 • 공동시설세 • 사업소세	〈시 · 군세〉 **보통세** • 주민세 • 재산세 • 자동차세 • 농지세 • 도축세 • 마권세 • 담배소비세(新) • 토지과다보유세(新) **목적세** • 도시계획세 • 공동시설세 • 사업소세	〈구세〉 **보통세** • 면허세 • 재산세 • 토지과다보유세(新) **목적세** • 사업소세	〈시 · 군세〉 **보통세** • 주민세 • 재산세 • 자동차세 • 농지세 • 도축세 • 담배소비세 • 종합토지세 **목적세** • 도시계획세 • 사업소세	〈구세〉 **보통세** • 면허세 • 재산세 • 종합토지세 **목적세** • 사업소세

주: (新)은 새로 세목이 설치된 것을 의미하며, (改)는 세목이 개정된 것을 의미함.
자료: 행정자치부(1996).

1988년에는 특별시와 직할시의 구가 자치구로 전환되는 것에 대응하여 특별시와 직할시의 세목을 특별시세·직할시세와 자치구세로 분할하였으며, 지방의회가 도입된 1991년에는 자주재원 확보에 초점을 두고 시·군의 목적세이던 공동시설세를 도의 목적세로 전환하였으며, 지역개발세를 도의 목적세로 신설하였다. 지역개발세는 지역균등개발 등에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 부두를 이용하는 컨테이너를 대상으로 부과하는 세목이다. 이 밖에도 등록세의 정액세, 주민세 법인균등할, 자동차세, 사업소세 재산할 등의 세율을 각각 상향 조정하였다. 이러한 조치들은 종합토지세와 함께 지방세를 확충하는 결과를 가져와서 1990년대 전반부에는 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 21%를 상회하게 되었다.

민선 지방자치단체장 시대가 출범한 직후인 1997년에는 지방의 과세자주권을 강화하기 위하여 지자체가 조례를 통해 세율을 조정할 수 있는 탄력세율 적용 가능 세목을 7개에서 10개로 확대하였다. 그 결과 대부분의 주요 세목에 대해 탄력세율 적용이 가능하게

되었으며, 지자체가 주어진 세율조정권한을 최대한 활용할 경우 지방세 수입을 40% 정도 증가시키거나 감소시킬 수 있게 되었다. 그러나 극히 일부 지역에서 조세수출이 가능한 지역개발세에 국한하여 탄력세율을 적용하였을 뿐, 그 외에는 탄력세율제도가 적극적으로 활용되지 않았다. 이는 지방교부세 등 형평화 보조금이 지방자치단체의 적극적인 자체재원 확보 노력을 저해하는 결과를 초래하였기 때문인 것으로 평가되고 있다. 따라서 지방자치단체로 하여금 탄력세율제도를 적극적으로 활용하도록 유도하는 방안을 모색하는 것이 지방재정정책에 있어 매우 중요한 과제가 되고 있다.[468]

2) 지방재정조정제도

지방재정조정제도의 개편과 관련해서는 크게 세 가지 변화에 주목할 필요가 있는데, 첫 번째는 지방교부세의 법정교부율을 설정한 것이다. 1973년 8·3 조치로 인하여 지방교부세 법정교부율이 폐지되고 매년 예산과정에서 교부세규모를 결정해왔는데, 1982년 4월 3일 법률 제3557호로 「지방교부세법」을 개정하여 법정교부율을 부활하였으며, 내국세수입의 13.27%로 교부율을 결정하였다(표 4-91).

지방교부세의 10/11은 보통교부세로 공식에 따라 배분하고 1/11은 특별교부세로 보통교부세 배분방식에 반영되지 않는 특별한 재정수요가 있는 단체에 배분하도록 하였다. 그리고 부득이한 재정수요가 있는 경우에 법정교부율에 의한 교부세 외에도 별도로 교부할 수 있도록 증액교부금제도를 신설하였다. 내국세수입의 13.27%인 법정교부율의 도입은 내국세수입의 17.6%였던 교부세규모를 하향 조정하는 결과를 가져왔지만 지방재정의 자율성과 안전성을 제고하였다는 점에서 중요한 의미를 갖고 있다.[469]

〈표 4-91〉 지방재정제도의 변천(1980~97년)

	재정조정제도	지방채 및 기타 재원 관련 제도
1983	– 지방교부세 법정교부율(13.27%) 부활	
1987~90	– 보조금 신청주의, 기준보조율제도 도입(1987)	– 지방채발행가능경비 규정(1988) – 재정투융자특별회계 설치(1988) – 지역개발기금 설치(1989)
1991	– 지방양여금제도 도입 • 재원: 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%	– 지방자치복권 발행근거 마련
1992	– 지방양여금 재원 확대(주세 15%→60%)	
1993		– 지방자치복권 발행승인 기준 제정
1994	– 지방양여금 재원 확대(주세 60%→80%)	
1995	– 지방양여금 재원 확대(농특세 19/150)	– 지방자치복권 발행
1996	– 국고보조금 일괄신청제도 도입	– 각종 부담금, 과태료 지방재원화
1997	– 지방양여금 재원 확대(주세 80%→100%)	– 지방자치단체의 상업차관 허용

468) 안종석(2008).

469) 오연천(1991).

주목할 만한 두 번째 변화는 지방양여금제도이다. 지방자치제의 부활과 함께 지역 간 균형발전의 필요성이 제기되었으며, 지방재정 확충을 위해 국가와 지방 간의 세수입공유(tax sharing) 필요성도 제기되었는데, 이 두 가지 목적을 모두 고려하여 1991년에 지방양여금제도를 도입하였다. 이는 국세수입의 일부를 지방에 양여하여 지역 간 균형발전에 도움이 되는 사업에 활용하도록 하는 것이었으며 도입 당시에는 토지초과이득세 수입의 50%, 주세 수입의 15%, 그리고 전화세 수입 전액을 도로정비사업에 사용하도록 지방자치단체에 배분하였다. 이후 지방양여금 재원은 계속 확대되어 1997년에는 주세 수입 전액과 전화세 수입 전액, 농어촌특별세 수입의 19/150가 양여금 재원으로 활용되었다. 대상 사업도 도로정비사업 외에 농어촌개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업으로 확대되었다.

지방양여금제도는 지역 간 균형개발, 특히 도로정비사업에서 지대한 공헌을 한 것으로 평가된다. 그러나 대상 사업이 확장되면서 지방교부세적인 성격의 사업이 포함되었으며, 도로의 경우 이미 상당한 정도의 목표를 달성하였다는 점, 운영과정에서 편법적으로 지방비부담을 요구하여 지자체의 불만을 야기한다는 점, 재원과 지출 용도 간에 인과관계를 찾을 수 없어 비효율적이라는 점 등의 이유로 비판을 받았다. 결국 동 제도는 2005년에 폐지되고 재원의 일부는 지방교부세에, 일부는 새로운 형태의 포괄보조금인 국가균형발전특별회계에 편입되었다.[470]

지방재정조정제도와 관련하여 주목해야 할 세 번째 변화는 국고보조금제도의 변화이다. 가장 중요한 변화는 1986년 말에 「보조금관리법」을 「보조금의예산및관리에관한법률」로 개편한 것이다. 이 개편은 지방자치제 실시에 대비하여 국고보조금 운용의 비효율적 요소를 제거하고, 보조금 운용에 자치단체의 의사를 반영할 수 있도록 하는 데 목적을 둔 것이다.

이전에는 자치단체의 사업계획과 재정여건을 충분히 고려하지 않은 상태에서 자치단체와 사전협의를 하지 않고 보조금을 지급한다는 문제가 있었다. 그러나 새 법에서는 신청주의를 도입하여 국가시책상 부득이한 경우를 제외하고는 지방자치단체가 보조금을 신청한 경우에만 보조금을 지급하도록 하였다. 이와 함께 기준보조율제도를 도입하여 매년 예산정책의 일환으로 운영하던 보조율제도를 법적인 차원에서 운영하도록 격상시켰다. 이는 지방자치단체 국고보조사업의 안정성과 예측 가능성을 높이는 방안인 것으로 평가된다.[471]

그 밖에 지방재정 관련 다른 제도의 정비를 보면 지방자치제 부활과 함께 지방채 관련 규정을 정비하여 1988년도에는 지방채발행가능경비 규정을 정비하였고, 재정투융자특별회계를 설치하였으며, 1997년에는 지방자치단체의 상업차관을 허용하였다. 1996년에는 각종 부담금과 과태료를 지방재원화하였으며, 지방자치복권 발행을 허용하여 자체재원의 확보수단으로 활용하도록 하였다.

---

470) 지방양여금제도에 대한 평가는 안종석(1997) 참조.

471) 오연천(1991).

나. 지방재정규모 및 세입·세출의 구성

지방재정의 규모를 GDP와 비교해보면 1980년대는 교육비를 포함한 지방재정 세출순계가 GDP의 9~10% 수준이었는데, 1990년대 들어서면서부터 이 비율이 증가하기 시작하여 1992년에는 13.5%가 되었다. 그 후 약간 하락하는 추세를 보였다가 자치단체장 민선 이후 다시 증가세로 전환되어 1997년에는 13.7%가 되었다. 1990년대 초에 지방재정이 빠른 속도로 확대된 것은 담배소비세제 도입, 종합부동산세제 도입 등 1980년대 말부터 1990년대 초에 걸쳐 이루어진 세제개혁의 결과인 것으로 판단된다(표 4-92).

통합재정을 기준으로 중앙재정과 지방재정의 규모를 비교해보면 지방자치단체 재정과 지방교육재정을 합한 지방재정 전체가 지방과 중앙을 포괄하는 총공공재정에서 차지하는 비중이 1980년에 37.7%였는데, 이후 계속 증가하여 1992년에는 50%를 넘게 되었다. 그 후 지방재정의 비중이 약간 하락하였으나 1996년부터 다시 상승세로 전환되어 1997년에는 거의 50%에 육박하는 수준이 되었다.

지방재정의 회계별 구성을 보면 1980년에는 일반회계가 GDP의 4.37%, 교육비특별회계는 4.17%로 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 이후 교육비특별회계 비중은 하락하여 3.2%가 되었고 일반회계는 GDP의 7.3%까지 확대되었다. 특히, 1990년대 들어서 일반회계의 비중은 계속 상승하는 추세를 보였으며, 1996년에는 6.7%로 전년도의 6.0%에 비해 0.7%p 상승하였다. 그리고 이듬해인 1997년에는 7.4%로 역시 0.7%p 상승하였다.

〈표 4-92〉 지방재정규모의 변화(1980~97년)

(단위: 10억원, %)

	지방재정 전체		회계별 지출의 대GDP 비율			지방재정/공공재정
	금액	대GDP 비율	일반회계	공기업·기타 특별회계	교육비 특별회계	
1980	3,966	10.2	4.4	1.7	4.2	37.7
1981	4,956	10.2	4.4	1.6	4.2	37.7
1982	5,431	9.8	4.4	2.0	3.4	37.6
1983	6,711	10.2	4.4	2.5	3.4	41.0
1984	7,720	10.3	4.8	2.3	3.2	41.2
1985	8,469	10.1	4.4	2.4	3.2	42.6
1986	9,472	9.7	4.3	2.3	3.1	41.9
1987	10,687	9.3	4.3	2.1	2.9	43.3
1988	12,459	9.1	4.4	2.0	2.7	42.8
1989	15,512	10.0	4.9	2.2	2.9	44.3
1990	21,384	11.5	5.3	3.1	3.0	48.2
1991	28,425	12.6	6.0	3.5	3.1	48.4
1992	34,845	13.5	6.0	4.2	3.3	51.4
1993	38,250	13.2	5.7	4.1	3.4	49.4
1994	42,836	12.6	6.3	3.1	3.2	47.9
1995	48,642	12.2	6.0	3.0	3.2	47.4
1996	58,608	13.1	6.7	2.9	3.4	48.5
1997	67,157	13.7	7.4	2.8	3.5	49.3

주: 통합재정, 재정조정 완료 후의 순계 기준.
자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도; 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

〈표 4-93〉은 지방자치단체 일반회계 세입의 구성을 보여주고 있다. 먼저 지방세 수입의 비중을 보면 1980년대 전반에 걸쳐 39% 수준을 유지하다가 1980년대 말에 담배소비세와 종합토지세 도입으로 지방세 수입의 비중이 크게 증가하여 42~43%로 상승하였으며, 1993년에는 46.5%로 최고 기록을 나타냈다. 이후 지방세 비중이 하락하여 1997년에는 36.6%가 되었다. 1996년과 1997년의 지방세 비중 하락은 세외수입 비중의 증가에 기인한 것으로 판단된다.

내국세수입의 13.27%로 고정되어 있는 지방교부세의 비중은 1980년대 초반에는 상승하는 추세를 보여 1986년에 27.2%로 최고치를 기록하였으며, 이후 하락하는 추세를 보여주었다. 특히, 1980년대 말에 지방세 수입이 크게 증가하자 지방교부세의 비중은 10%대로 낮아졌으며, 1990년대에는 지방교부세의 비중이 지속적으로 하락하여 1997년에는 13.4%가 되었다.

국고보조금의 비중은 연도별로 차이가 있으나 1980년대 전반에 걸쳐 대체로 11~15% 수준이었는데, 지방양여금이 도입된 1991년에 8.8%로 하락하였다. 이는 국고보조금 사업의 일부가 지방양여금 사업으로 전환되었기 때문인 것으로 판단된다. 이후 국고보조금은 6~9% 범위 안에서 변동하였으며, 지방양여금의 비중은 도입 첫해인 1991년에 지방재정세입의 2.7%였던 것이 1994년 이후에는 5%를 능가하게 되었다.

전체적으로 이전재원의 비중은 1988년까지는 일부 예외적인 연도를 제외하고는 35%를 약간 상회하는 수준이었는데, 이후 하락하여 1991년에는 28.4%로 처음으로 20%대로

〈표 4-93〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성(1980~97년)

(단위: 10억원, %)

	계	지방세		세외수입		의존재원					지방채 비중
		금액	비중	금액	비중	금액	비중				
							소계	교부세	양여금	보조금	
1980	1,945	768	39.5	441	22.7	737	37.9	21.1	0.0	16.8	0.0
1981	2,458	914	37.2	664	27.0	880	35.8	21.2	0.0	14.6	0.0
1982	2,902	1,119	38.6	746	25.7	1,037	35.7	24.2	0.0	11.6	0.0
1983	3,517	1,397	39.7	890	25.3	1,229	35.0	24.4	0.0	10.5	0.0
1984	4,094	1,508	36.8	1,147	28.0	1,438	35.1	24.9	0.0	10.2	0.0
1985	4,218	1,655	39.2	1,084	25.7	1,480	35.1	23.9	0.0	11.2	0.0
1986	4,757	1,810	38.0	1,133	23.8	1,814	38.1	27.2	0.0	10.9	0.0
1987	6,042	2,192	36.3	1,269	21.0	2,581	42.7	26.6	0.0	16.1	0.0
1988	7,892	3,099	39.3	1,991	25.2	2,801	35.5	21.8	0.0	13.7	0.0
1989	11,408	4,961	43.5	2,635	23.1	3,812	33.4	19.2	0.0	14.2	0.0
1990	15,111	6,379	42.2	3,980	26.3	4,753	31.5	18.3	0.0	13.2	0.0
1991	20,404	8,035	39.4	6,072	29.8	5,797	28.4	16.9	2.7	8.8	2.5
1992	22,079	9,462	42.9	6,658	30.2	5,314	24.1	17.8	0.2	6.1	2.9
1993	23,700	11,026	46.5	5,993	25.3	6,216	26.2	18.6	0.3	7.4	2.0
1994	30,280	13,228	43.7	7,738	25.6	8,855	29.2	15.9	5.6	7.7	1.5
1995	36,667	15,317	41.8	9,032	24.6	10,760	29.3	15.5	5.1	8.8	4.2
1996	44,843	17,395	38.8	13,889	31.0	12,815	28.6	14.2	5.7	8.6	1.7
1997	50,521	18,498	36.6	16,692	33.0	13,995	27.7	13.4	5.7	8.6	2.6

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도.

진입하였다. 1997년의 의존재원 비중은 27.7%였다. 이러한 변화는 1980년대 말부터 1990년대 초에 걸쳐 자체재원인 지방세를 확충한 결과라고 할 수 있을 것이다.

1991년 지방의회가 도입된 이후 지방채가 발행되기 시작하였는데, 지방재정 세입에서 지방채가 차지하는 비중은 1991년에 2.5%였으며, 이후 연도별로 차이는 있으나 대체로 2%대를 크게 벗어나지 않았다.

〈표 4-94〉에서는 지방자치단체 일반회계 세출을 기능별로 구분하여 구성이 어떻게 변화하였는지 살펴보았다. 시기별로 세출의 기능별 분류방식이 변경되어 통계자료를 일관성 있게 정리하는 데 약간의 어려움이 있는데, 이 표에서는 다음 소절에서 검토하는 2000년대와의 일관성을 위하여 1996년 이후 지금까지 적용되고 있는 분류방식을 기준으로 1980년대와 1990년대의 자료를 재분류하여 정리하였다. 구체적으로 살펴보면 1995년 이전에는 의회비와 일반행정비가 분리되어 있었으나 이를 일반행정비로 통합하였으며, 문화체육비와 사회복지비를 합하여 사회개발비로 하였다. 그리고 경제개발비는 산업경제비와 지역개발비를 합한 것이다. 이전의 문화체육비 중에서 일부는 경제개발비로 전환된 것이 있고, 지역개발비 중에서 사회개발비에 포함시켜야 되는 부분도 있다. 하지만 이러한 부분은 규모가 별로 크지 않아 전체적인 흐름을 설명하는 데 큰 무리가 없다고 판단되어 무시하였다.[472]

이 표에 나타난 가장 중요한 특징은 사회개발비의 변화이다. 사회개발비가 차지하는 비중은 1980년에 15.4%였던 것이 지속적으로 상승하여 1980년대 후반에는 20%대를 넘게 되었으며, 지방자치단체장 민선 직전인 1993년에는 24.2%가 되었다. 이후 민선 자치단체장 시대가 출범한 1996년에는 30%대로 크게 상승하였다. 경제가 발전하고 사회가 안정되면서 사회개발비의 비중이 증가하는 것은 자연스러운 추세라고 할 수 있는데, 지방자치제의 부활은 이러한 추세를 더욱 가속시키는 결과를 가져왔다고 할 수 있다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 사회개발비의 비중 증가 추세는 이후 2000년대에도 계속되었다.[473]

경제개발비는 1980년 이후 대체로 40~45% 수준을 유지하였다. 그러나 1996년에 37.4%로 전년도에 비해 8.5%p 하락하였으며, 이듬해인 1997년에도 37.8%로 전년도 수준을 유지하였다. 일반행정비도 연도별로 등락은 있었으나 1980년에 26%였던 것이 1994년에도 26%로 대체로 그 수준을 유지하였다. 하지만 민선 자치단체장 시대 출범 이후 1997년에 24%로 낮아졌으며, 이후 더욱 하락하였다. 민방위비의 비중은 지속적으로 증가하는 추세를 보여주었다. 1987년 처음으로 2%대로 진입하였으며, 1996년에는 2.7%, 1997년에는 3%가 되었다.

---

472) 안종석(2001) 참조.

473) 1996년의 사회개발비의 급증과 경제개발비의 급감은 세출기능별 분류방식의 개편으로 인한 통계의 불일치에도 부분적인 원인이 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-94〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출(1980~97년)

(단위: 억원, %)

	합계	일반행정비		사회개발비		경제개발비		민방위비		지원 및 기타 경비	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1980	17,297	4,492	26.0	2,664	15.4	7,889	45.6	283	1.6	1,969	11.4
1981	21,970	6,153	28.0	3,071	14.0	10,397	47.3	416	1.9	1,933	8.8
1982	28,081	7,669	27.3	3,747	13.3	13,814	49.2	420	1.5	2,431	8.7
1983	30,927	9,657	31.2	4,278	13.8	12,989	42.0	409	1.3	3,594	11.6
1984	35,699	11,585	32.5	4,886	13.7	13,868	38.8	517	1.4	4,843	13.6
1985	46,241	12,517	27.1	7,764	16.8	18,739	40.5	663	1.4	6,558	14.2
1986	48,755	14,193	29.1	8,652	17.7	20,623	42.3	848	1.7	4,439	9.1
1987	52,971	11,401	21.5	11,457	21.6	21,998	41.5	1,235	2.3	6,880	13.0
1988	69,498	13,774	19.8	15,632	22.5	32,602	46.9	1,652	2.4	5,838	8.4
1989	90,247	18,782	20.8	20,169	22.3	40,420	44.8	1,864	2.1	9,012	10.0
1990	107,065	27,577	25.8	24,107	22.5	49,715	46.4	3,012	2.8	2,654	2.5
1991	143,470	33,866	23.6	31,759	22.1	70,688	49.3	3,875	2.7	3,282	2.3
1992	167,200	41,955	25.1	40,445	24.2	76,611	45.8	4,790	2.9	3,399	2.0
1993	170,495	44,308	26.0	41,304	24.2	76,782	45.0	4,941	2.9	3,160	1.9
1994	219,021	61,720	28.2	49,574	22.6	97,303	44.4	4,641	2.1	5,783	2.6
1995	248,159	70,003	28.2	53,080	21.4	114,020	45.9	6,329	2.6	4,727	1.9
1996	312,499	83,278	26.6	98,485	31.5	116,850	37.4	8,441	2.7	5,445	1.7
1997	374,431	89,847	24.0	126,498	33.8	141,408	37.8	11,295	3.0	5,383	1.4

주: 1995년 이전의 자료는 1996년 이후의 분류방식에 따라 재분류.
자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도.

5. 경제위기 극복기(1998~2007년)의 지방재정

1990년대 말의 경제위기는 지방재정에도 심각한 타격을 주었다. 지방세 수입은 국세 수입보다 더 많이 하락하였으며, 그 결과 지방세를 감소시키는 별다른 제도적 변화가 없었음에도 불구하고 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 21%대에서 1999년 19.7%, 2000년 18.1%로 하락하였다. 뿐만 아니라 국세수입의 감소는 지방교부세 등 이전재원의 감소를 초래하여 부족한 재원에 대한 대응책을 마련할 필요가 있었다.

또한 이 시기는 민선 자치단체장에 의한 지방자치제가 본격적으로 실시된 시기라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 30년을 넘는 중앙집권화 기간을 거쳐 다시 출범한 지방자치제와 더불어 지방재정제도가 어떻게 변화하였는지, 민선 자치단체장은 지방재정을 어떻게 운영하였는지가 중요한 관심사가 된다.

가. 지방재정제도의 변천

1) 지방세제도

1990년대 말 이후 지방세제의 변화 중 가장 중요하고 큰 변화로는 종합부동산세제의 도입을 비롯한 부동산세제의 개편이라고 할 수 있을 것이다. 그동안 부동산세제에 대해서는 급격한 누진세율체계에 대한 비판이 있었고, 시가와 관계없이 원가를 기준으로 과세표준을 설정하여 재산가치가 높은 서울보다 지방에서 더 많은 세금을 내는 경우도 발

생한다는 문제가 지적되었다. 거래세인 취득세와 등록세의 경우에도 아파트를 분양받은 자와 분양받은 아파트를 승계취득한 자 사이에 세금격차가 너무 크게 나타나는 문제를 안고 있었다. 또한 재산세 등 보유세에 비해 취득세·등록세 등 거래세부담이 과다하다는 비판도 있었다.

이러한 문제점을 근본적으로 개선하고, 고가 재산에 대한 세부담을 높여 재산과세의 재분배기능을 강화할 목적으로 2004년에 종합부동산세 도입 등 재산과세제의 근본적인 개혁을 추구하는 방안을 마련하였으며, 2005년부터 시행되었다.

그 내용을 구체적으로 보면 종합토지세와 재산세를 통폐합하여 토지와 건물에 대한 보유세를 재산세와 종합부동산세로 이원화하였다. 재산세는 지방세로서 순수하게 지방자치단체의 재원조달기능을 담당하였으며, 종합부동산세는 국세로서 정책세제의 역할을 하였다. 종합부동산세는 가구별 보유 부동산을 종합하여 그 가치가 일정액(2005년 9억원, 2006년 이후 6억원) 이상인 경우 고도의 누진세율(1~3%)로 과세하여 재분배적인 역할을 하도록 하였다. 국세이므로 세금을 국가에서 징수하지만 세수입은 전액 부동산교부세 재원으로 지방자치단체에 배분한다. 2005년부터 시행된 세제개편으로 인하여 세수가 감소한 지방자치단체의 재원을 보전하는 데 우선 배분하고, 남는 재원은 균형발전을 위한 목적으로 지역의 재정여건을 고려하여 배분한다.

이 밖에도 종합부동산세는 물론 재산세도 건물과 토지를 하나의 물건으로 보아 통합평가하고, 과세표준 산정기준을 원가방식에서 시가방식으로 개선하였다. 그리고 과세표준을 현실화하기 위해 공동주택은 국세청 기준시가를 적용하고 기준시가가 없는 단독주택은 건설교통부가 평가하는 공시가격을 적용하도록 하였다. 과표 현실화로 인해 세부담이 지나치게 빠른 속도로 증가하는 것을 방지하기 위해 기준시가 또는 공시가격 적용률을 점진적으로 인상하도록 하였으며, 세부담 증가를 부분적으로 상쇄하기 위해 등록세 세율을 3%에서 2%로 인하하였다.[474]

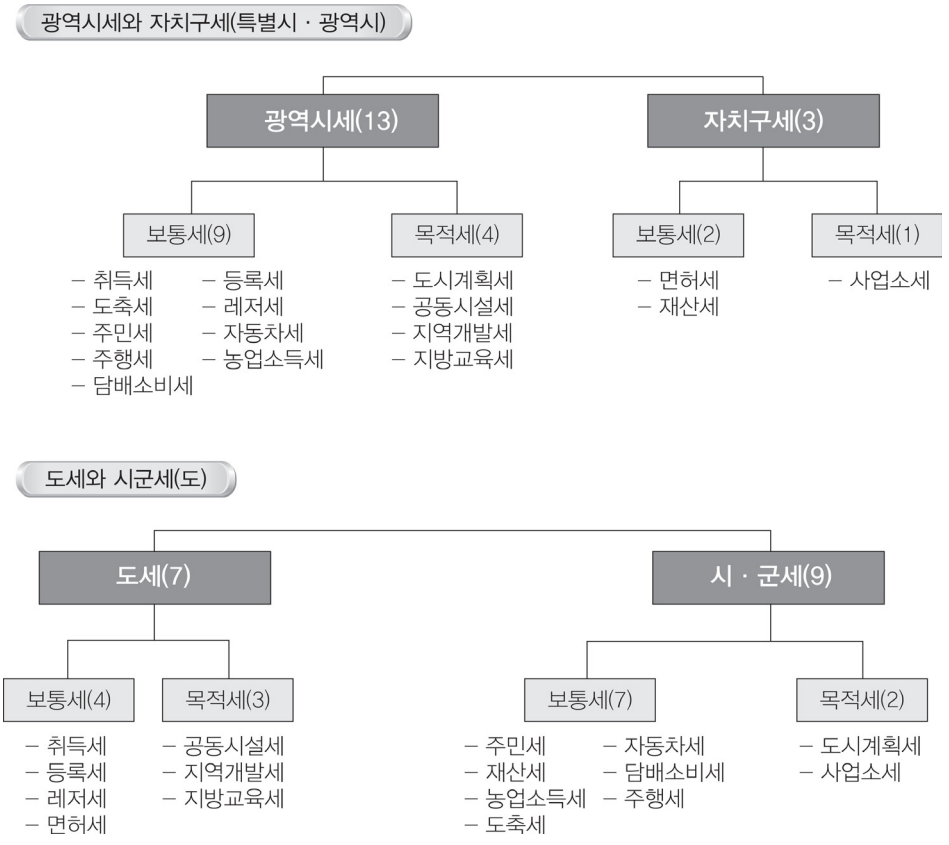
종합부동산세 도입을 비롯한 재산보유세제의 개편은 일부 특정 지역의 세부담을 특히 많이 증가시켰다. 따라서 이들 지역의 자치단체장은 지역주민의 과도한 세부담을 완화할 목적으로 재산세에 탄력세율을 적용하여 세부담을 인하하였으며, 정부는 이에 대응하여 재산세에 대한 탄력세율 적용을 제한하는 조치를 취하였다.

종합부동산세는 일부 계층에 집중된 과도한 세부담, 특히 담세능력을 고려하지 않은 과도한 세부담이 문제가 되었다. 이 밖에도 부동산투기 근절에 실질적인 기여가 기대되지 못한다는 점, 가구별 합산과세가 「헌법」 정신에 위배된다는 점 등 다양한 문제점이 지적되고 비판여론도 높았다. 특히, 가구별 합산과세 등 일부 규정에 대해서는 「헌법」 소원이 제기되었으며, 이에 대응하여 헌법재판소는 2008년 종합부동산세의 가구별 합산과세가 위헌이라는 판결을 하였다. 정부는 이 판결과 기타 비판여론을 반영하여 2008년에 가구별 합산을 개인별 합산으로 개편하고, 적용대상의 기준을 6억원에서 9억원으로 인상하였으며, 세율을 인하하여 종합부동산세 부담을 크게 완화하였다.

---

474) 행정자치부(2007).

[그림 4-48] 지방세체계(2007년)



이 밖의 지방세제 개편내역을 보면 1999년에는 주행세를 도입하였다. 주행세는 한·미 자동차협상의 결과 자동차세 세율이 인하되어 지방세 수입이 감소되자 이를 보전하기 위하여 도입한 것으로 교통세의 일부를 지방세로 전환한 것이다. 이후 정부는 이미 생활편의품이 된 자동차에 대한 세부담이 지나치게 높다는 여론을 고려하여 2000년에 자동차세를 한 번 더 인하하였으며, 자동차 면허세를 폐지하였다. 그리고 주행세 세율을 인상하였는데 이는 두 가지 필요에 의한 것이다. 첫째, 자동차세율 인하와 자동차 면허세 폐지로 인한 세수입 감소분을 보전할 필요가 있었다. 둘째, 정부의 에너지세제 개편계획에 따라 경유 및 LPG에 대한 교통세 등 세부담이 증가함으로써 발생하는 교통요금 인상을 억제하기 위해 버스·택시·화물 등 운수업계에 보조금을 지급하기로 하면서 필요한 지급재원을 주행세에서 마련하기로 하였다.

2001년에는 지방재정 확충을 위해 경주·마권세의 명칭을 레저세로 변경하고 향후 과세대상에 소싸움 등을 추가할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 또한 지방교육세를 도입하였는데, 지방교육세는 국세인 교육세 중에서 지방세에 부가하여 부과되는 부분을 지방세로 전환하여 지방교육에 활용하도록 한 것이다. 지방교육세 수입은 전액 지방교육재정교부금 재원에 포함된다.

주행세 확충, 지방교육세 도입 등의 영향으로 18%대까지 하락하였던 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 2001년에 21.8%로 상승하였으며, 이후 2006년까지 22%를 약간 상회하는 수준을 유지하였다.

2) 지방재정조정제도

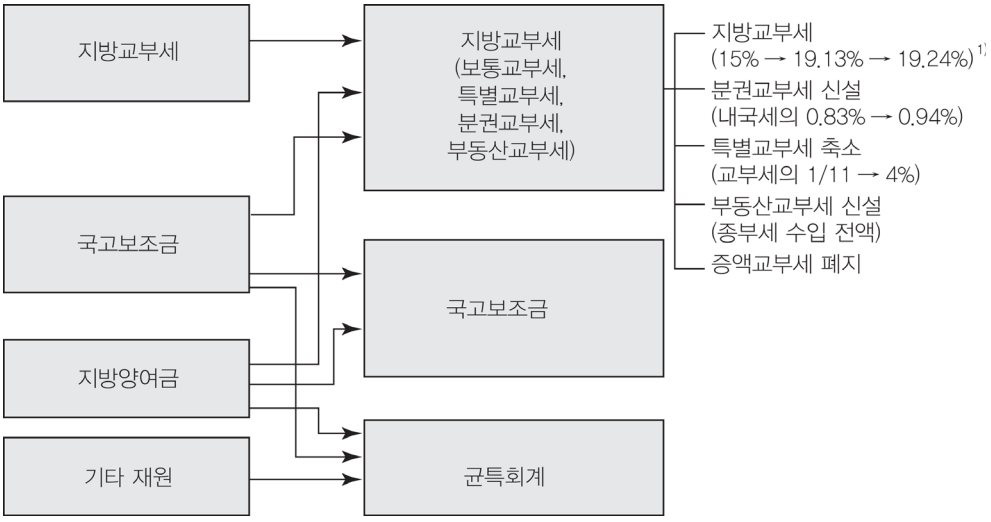
지방세제가 대체로 이전의 제도를 그대로 유지한 반면에 2000년대 들어서 지방재정조정제도에는 몇 가지 중요한 변화들이 발생하였다. 2000년에는 지방교부세의 법정교부율이 13.27%에서 15%로 인상되었으며, 2001년에는 전화세가 폐지됨에 따라 교통세의 일부를 지방양여금 재원에 포함시키도록 하였고, 2002년에는 지방양여금 재원 중 농특세 재원이 19/150에서 23/150으로 확대되었다. 지방교부세율은 1980년에 법정교부율이 결정된 이후 20년 만에 인상된 것이다.

2005년에는 지방양여금제도가 폐지되고 분권교부세 및 부동산교부세가 도입되는 등 지방재정조정제도의 기본 틀이 크게 변화되었다. 이전에는 국가에서 지방자치단체로 지원하는 지원금이 지방교부세・국고보조금・지방양여금・기타 재원의 네 가지로 구분되어 있었다. 그런데 [그림 4-49]에서 보는 바와 같이 지방양여금이 폐지되고 재원이 각각의 성격에 따라 지방교부세와 국고보조금, 국가균형발전특별회계로 이전되었다. 국고보조금의 구성도 크게 변하여 재원 중 일부가 포괄보조금의 성격을 가진 국가균형발전특별회계로 이전되었고, 복지사업을 중심으로 하는 일부 기능이 지방으로 이양되면서 이와 관련된 국고보조금은 지방교부세로 이전되어 분권교부세를 형성하였다. 분권교부세는 재원규모가 내국세수입의 0.94%이며, 2009년까지 운영하고 이후에는 보통교부세에 통합하도록 되어 있다. 국가균형발전특별회계(이하 '균특회계')는 지방양여금・국고보조금・기타 재원 중에서 지역개발과 관련된 재원을 모두 모아서 새로 형성한 특별회계로서, 지역개발을 위한 포괄보조금을 목적으로 하는 것이다.

지방교부세는 국고보조금과 같은 성격의 증액교부세 폐지, 특별교부세 규모 축소, 지방양여금의 일부 이전, 분권교부세 신설 등으로 인하여 재원의 규모가 내국세수입의 15%에서 19.24%로 확대되었다. 그리고 부동산교부세가 추가되었다. 종합부동산세의 도입에 따라 신설된 부동산교부세는 1차적으로 2005년의 세제개편으로 인해 발생한 세수감소분을 보충해주는 데 사용된다. 이 밖의 재원은 재정여건・사회복지・교육・보유세규모 등을 고려하여 배분된다.

이러한 변화의 결과 중앙・지방 간 재정조정제도가 지방교부세・국고보조금・균특회계의 세 가지 축으로 형성되게 되었다. 큰 틀에서 볼 때 지방양여금을 폐지하여 제도를 단순화시킨 것으로 보이나 내용을 자세히 보면 지방교부세 내에 보통교부세・분권교부세・부동산교부세 등 서로 다른 목적과 배분방식을 가진 여러 가지 요소들이 혼재되어 훨씬 복잡해졌다는 것을 알 수 있다. 다양한 보조금제도를 운영함에 있어 각각의 제도는 명확한 목적을 지녀야 하며, 목적에 따라 배분방식이 결정되어야 한다. 이러한 관점에서 보면 2005년의 개편은 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다.[475)]

[그림 4-49] 지방재정조정제도 변화(2005년)



주: 1) 분권교부세 교부율 포함.
자료: 최병호 · 정종필(2007).

나. 지방재정규모 및 세입 · 세출의 구성

1998년 이후 지방재정규모를 보면 1998년에 GDP의 14%였던 것이 경제위기를 겪은 후 2000년에는 12.9%까지 하락하였다. 이에 지방재정을 확충할 필요성을 인식하여 2000년에 지방교부세 교부율을 내국세수입의 13.27%에서 15%로 인상하였으며, 지방양여금 재원을 확충하였다. 그 결과 지방재정의 대GDP 비중이 증가하여 2002년에는 16.4%, 2003년에는 16.6%가 되었다. 이후 다소 하락하였으나 2007년까지 15~16% 범위를 벗어나지 않았다(표 4-95).

공공재정에서 교육재정을 포함한 총지방재정이 차지하는 비중은 통합재정 순계 기준으로 1997년에 50%에 가까운 수준까지 상승하였으나 이후 경제위기를 지나면서 지방의 비중이 낮아져 2000년에는 42.8%까지 하락하였다.

지방교부세율 인상, 지방양여금 재원 확충 등의 조치에 힘입어 2001년 이후 지방재정의 비중이 다시 상승하였으며, 2003년 이후 2007년까지는 대체로 50% 수준에서 크게 벗어나지 않았다.

지방재정을 회계별로 구분해보면 일반회계의 대GDP 비율은 1998년에 7.6%였던 것이 2003년에 9%까지 상승하였으며, 이후 8.5~9% 수준을 유지하고 있다. 교육재정의 비중은 연도별로 차이는 있으나 대체로 3.5~4% 수준이었다.

475) 안종석(2008).

〈표 4-95〉 지방재정규모의 변화(1998~2007년)

(단위: 10억원, %)

	지방재정 전체		회계별 지출의 대GDP 비율			지방재정/공공재정
	금액	대GDP 비율	일반회계	공기업, 기타 특별회계	교육비특별회계	
1998	67,614	14.0	7.6	2.8	3.5	45.9
1999	71,037	16.5	9.0	3.3	4.2	42.8
2000	74,347	12.9	7.0	2.5	3.4	42.8
2001	86,337	13.9	7.5	2.6	3.8	47.3
2002	112,339	16.4	8.9	3.7	3.9	55.3
2003	120,361	16.6	9.0	3.6	4.0	50.6
2004	124,098	15.9	8.5	3.3	4.1	49.6
2005	122,298	15.1	8.5	2.6	4.0	48.4
2006	129,804	15.3	8.6	2.8	3.9	47.7
2007	156,888	16.1	9.0	3.4	3.7	52.2

주: 통합재정, 재정조정 완료 후의 순계 기준.
자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도; 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

〈표 4-96〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성(1998~2007년)

(단위: 10억원, %)

	계	지방세		세외수입		의존재원					지방채 비중
		금액	비중	금액	비중	금액	비중				
							소계	교부세	양여금	보조금	
1998	50,694	17,148	33.8	15,443	30.5	16,090	31.7	13.9	5.7	12.2	4.0
1999	53,389	18,569	34.8	15,759	29.5	17,333	32.5	12.2	5.4	14.8	3.2
2000	57,449	20,361	35.4	16,654	29.0	19,611	34.1	14.4	6.5	13.3	1.4
2001	71,321	26,640	37.4	18,338	25.7	25,529	35.8	17.1	6.5	12.2	1.1
2002	84,089	31,584	37.6	22,118	26.3	29,815	35.5	14.3	4.8	16.3	0.7
2003	94,911	33,062	34.8	31,926	33.6	29,367	30.9	14.1	4.5	12.3	0.6
2004	97,030	34,159	35.2	33,507	34.5	28,778	29.7	14.7	3.9	11.1	0.6
2005	99,714	35,977	36.1	29,105	29.2	33,816	33.9	20.1	0.0	13.8	0.8
2006	109,090	41,282	37.8	28,255	25.9	38,807	35.6	19.9	0.0	15.6	0.7
2007	118,243	43,532	36.8	31,973	27.0	41,956	35.5	21.3	0.0	14.1	0.7

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도.

지방재정 세입의 구성을 보면 일반회계에서 지방세가 차지하는 비중은 1997년에 36.6%였던 것이 1998년에는 경제위기로 인해 세수입이 감소하여 33.8%로 하락하였다가 이후 경기회복과 주행세 도입, 지방교육세 도입 등의 영향으로 지방세 수입 비중이 상승하여 2002년에는 37.6%가 되었다. 2003년과 2004년에는 지방세 수입 비중이 다시 하락하였으나 2005년 이후 재산세제 개편에 따른 세수입 증가로 인해 다시 상승하여 2006년에는 37.8%가 되었다(표 4-96).

지방교부세의 비중은 지속적으로 하락하는 추세를 보이다가 교부세율이 인상된 2001년과 2005년에 크게 뛰어 1998년에는 13.9%였던 것이 2007년에는 21.3%가 되었다. 1980년대에 10% 이상이었던 국고보조금의 비중은 지방양여금이 도입된 이후 8%대로 줄어들었다가 1998년부터는 다시 10% 이상으로 1980년대의 수준을 회복하였다. 동시에

〈표 4-97〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출(1998~2007년)

(단위: 억원, %)

	합계	일반행정비		사회개발비		경제개발비		민방위비		지원 및 기타 경비	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
1998	380,769	89,104	23.4	130,987	34.4	139,264	36.6	10,335	2.7	11,060	2.9
1999	397,585	88,898	22.4	135,729	34.1	152,727	38.4	10,254	2.6	9,977	2.5
2000	419,569	94,795	22.6	154,385	36.8	151,000	36.0	10,725	2.6	8,664	2.1
2001	515,421	113,093	21.9	205,712	39.9	170,761	33.1	12,794	2.5	13,061	2.5
2002	547,919	123,292	22.5	225,390	41.1	173,792	31.7	14,511	2.6	10,934	2.0
2003	650,270	134,380	20.7	253,058	38.9	232,148	35.7	17,097	2.6	13,587	2.1
2004	717,946	152,794	21.3	281,113	39.2	250,581	34.9	18,518	2.6	14,940	2.1
2005	746,356	165,707	22.2	313,614	42.0	232,833	31.2	20,014	2.7	14,188	1.9
2006	797,385	178,628	22.4	340,736	42.7	245,108	30.7	21,495	2.7	11,419	1.4
2007	864,814	190,463	21.9	373,075	42.9	264,281	30.4	22,868	2.6	18,127	2.1

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도.

지방양여금의 비중도 증가하여 지방양여금이 국고보조금의 역할을 분담하기보다는 결과적으로 지방재정을 확충하는 수단이 되었다고 할 수 있다. 지방양여금은 2005년에 폐지되고 재원은 지방교부세와 국고보조금(균특회계 포함)으로 이전되었다. 1990년대에 세입의 2% 수준으로 활용되던 지방채는 2000년대 들어 역할이 크게 줄어들어 2002년 이후 지방재정 세입에서 차지하는 비중은 0.6~0.7% 수준에 그치고 있다.

일반회계 세출의 기능별 구성을 보면 〈표 4-97〉과 같다. 1995년에 28.2%를 차지하였다가 자치단체장 민선 이후 하락하기 시작한 일반행정비의 비중은 2000년대에도 하락을 계속하여 2001년에 21.9%, 2003년에 20.7%까지 낮아졌다. 이후 다시 상승하여 2006년에는 22.4%가 되었으며, 2007년에는 21.9%였다. 이는 자치단체장 민선 직후인 1996년의 26.6%에 비하면 4.7%p 낮은 수준이다(표 4-97). 이러한 변화는 지방자치제의 실시가 지방자치단체의 일반행정부문에서 효율성을 제고하는 방향으로 영향을 주었다는 추론을 가능하게 한다.

지방자치제 실시 이후 사회개발비의 비중은 증가하고 경제개발비의 비중은 하락하는 추세를 보여주었는데, 이러한 추세는 2000년대에도 계속되고 있다. 사회개발비는 1998년에 34.4%였는데, 2002년에는 40%대에 진입하였으며 2007년에는 42.9%가 되었다. 반면, 경제개발비의 비중은 1998년 36.6%에서 2007년 30.4%로 하락하였다. 민방위비의 비중은 2.6% 내외에서 유지되었다.

안종석(2001)에 의하면 지방자치제 부활 이후 대체로 주민생활과 밀접한 관련이 있으며, 투자성과가 단시간 내에 가시적으로 드러나는 환경관리, 공원 녹지관리 등 보건 및 생활환경 개선비가 크게 증가하였으며, 교육 및 문화비의 비중도 증가하였다. 한편, 사회간접투자와 같은 성격을 가지고 있는 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존개발비는 급격히 감소하였다.

이는 민선 자치단체장이 임기 내에 가시적인 성과가 드러나는 분야에 투자하고 싶어하기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 자신의 행정활동의 혜택이 다른 데로 유출되지 않고 오로지 자신을 뽑아준 지역주민들에게만 돌아가기를 원하며, 성과가 명확하

게 드러나 인근 지역과 쉽게 비교할 수 있는 분야, 인근 지역 또는 다른 자치단체와 공동으로 일을 추진하기보다는 독자적으로 추진하여 자신의 성과를 명확하게 드러낼 수 있는 분야에 대한 지출을 확대하려고 한 것이다. 우리나라 지방자치단체의 지출항목 중 이러한 성격에 가장 잘 부합되는 것 중의 하나가 사회개발비에 포함된 보건 및 생활환경 개선비라고 할 수 있는데, 자치단체장 민선 이후 그 비중이 크게 증가하였다. 이 밖에도 교육 및 문화, 교통관리, 사회보장, 소방관리 등이 이 범주에 속한다.

반면, 민선 자치단체장은 투자성과가 드러나는 데 오랜 시일이 걸리고 그 혜택의 상당 부분이 다른 지역주민에게 파급되며, 대규모 자금의 투입이 요구되는 사회간접자본 투자를 기피할 것으로 예상된다. 1996년 이후 지방재정 지출에서 차지하는 비중이 가장 크게 감소한 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존개발비가 여기에 해당하며, 경제개발비의 비중 하락은 이러한 변화가 반영된 결과라고 할 수 있다.

6. 재정의 지방분권화 과정과 평가

앞의 4개 소절에서는 건국 이후 60년간을 4개의 시대로 구분하여 시대별로 지방세 및 지방재정조정제도의 변화와 특징을 살펴보고, 지방재정규모 및 세입·세출 구성의 변화에 대해 검토하였다. 본 소절에서는 지금까지 시대별로 검토한 내용들을 종합하여 재정의 지방분권화 과정을 정리하고 그 과정에서 형성된 지방재정의 특징적 현상들을 정리·평가한다.

가. 재정의 지방분권화 및 지방재정제도 발전과정

형식적으로 어떤 양태를 보였든 간에 실질적으로는 건국 이후 40여 년간 중앙집권적으로 재정이 운영되었다고 할 수 있다. 건국과 동시에 지방자치제가 도입되긴 하였지만 재정제도는 일제강점기의 제도를 거의 그대로 답습한 상태에서 중앙집권적인 재정운용이 계속되었으며, 6·25 전쟁으로 인한 전비조달의 필요성은 재정의 중앙집중화를 더욱 촉진하였다. 전쟁 이후에는 국가재정에 비해 지방재정이 더 빠른 속도로 증가하긴 하였으나, 전후복구에 있어서도 국가의 역할이 상당히 중요하였기 때문에 분권화의 급속한 확대에는 한계가 있었다.

그러다가 1961년에 5·16 군사정변이 일어났다. 군사정변 후 지방의회가 해산되고 지방자치단체장은 국가에서 임명하였으므로 1960년대의 지방자치단체는 스스로 규정을 제정하고 사무를 처리하는 단체라기보다는 중앙정부의 대리인 역할을 하였다고 할 수 있다. 1970년대에도 이러한 체제가 계속되었으며 1972년에는 「헌법」을 개정하여 '조국통일이 이루어질 때까지'라는 전제하에 지방자치제를 포기하였다. 그러므로 1960년대와 1970년대의 지방재정은 지방자치단체의 자율적 의사결정을 의미하는 분권화와는 거리가 멀었고, 지방자치단체는 중앙정부에서 결정한 세입을 중앙정부의 의도에 따라 집행하는 정도의 역할만 하였다고 할 수 있을 것이다.

지방재정 운용에 있어 분권이라는 개념을 중요한 요소로 고려하기 시작한 것은 1980

년대 후반에 지방자치제를 다시 도입하기로 결정하고 「지방자치법」을 개정하여 지방자치제의 내용과 재도입 일정을 구체적으로 규정하기 시작하면서부터이다. 1980년대 후반에는 국세·지방세 조정에 있어 추후에 도입할 지방자치제를 고려하여 지방의 자주재원을 확대하려고 노력하였다. 그리고 1991년에는 본격적인 지방자치제 도입에 대비하여 지역 간 균형개발이 필요하다는 판단하에 지역 간 균형개발을 목적으로 하는 지방양여금제도를 도입하였다. 이후 1997년에는 지방의 과세자주권 확대를 위하여 탄력세율제도의 적용대상 세목을 확대하였고, 그 외에 지방채 발행규정 정비, 국고보조금 관련 규정 정비 등에 있어 분권화를 중요한 요소로 고려하였다.

건국 이후 40여 년간 재정의 지방분권화에는 진전이 없었지만 지방재정제도의 선진화·합리화 관점에서는 많은 발전이 있었다. 지방세체계를 포함하여 오늘날의 지방재정제도의 골격은 거의 대부분 1960년대와 1970년대에 형성된 것이라고 할 수 있다. 먼저 지방세제도를 보면 건국 초기의 광범위하고 복잡한 국가와 지방자치단체 간 세원공유체제가 점차 정비되어 1966년에는 국세부가세 형태의 세원공유체제가 사라지게 되었으며, 1976년에는 광역단체와 기초단체 간 세원공유체제인 도세부가세제도가 폐지되었다. 이후 단체별로 독자적인 세원을 보유하는 것이 국가와 지방 간, 지방자치단체 간 세원배분의 기본원칙이 되었다.

이 밖에도 다양한 전근대적인 세목이 폐지 및 합리화되었으며, 1976년에는 도세 3개, 시·군세 9개의 총 12개 세목으로 세제가 단순화되었다. 이후 담배소비세·주행세·지방교육세 등이 도입되어 지방세 세목 수가 늘어나긴 하였지만 당시의 12개 세목은 30년이 지난 2008년까지 골격을 그대로 유지하였다.[476]

지방재정조정제도의 경우에는 건국 초기에 환부금·지방분여세·재정보조금 등 다양한 형태의 일반보조금제도가 있었는데 지방재정조정교부금으로 통폐합되었으며, 1961년의 「지방교부세법」 제정과 1968년의 법 개정을 통해 오늘날의 지방교부세제도가 정착되었다. 즉, 내국세의 일정 비율을 재정부족액을 기준으로 각 지방자치단체에 배분하는 형태의 지방교부세제도가 형성되었으며, 법정교부율은 내국세수입의 17.6%였다. 이후 1973년에 8·3 조치로 인해 법정교부율제도가 폐지되었다가 1982년에 다시 부활되었는데, 부활 당시 법정교부율은 13.27%였다. 그 후 20여 년간 동 비율이 유지되다가 2000년대 들어서 교부세율이 인상되기 시작하였으며, 2005년에는 분권교부세를 포함하여 총교부율이 19.24%가 되었다.

국고보조금은 1970년대까지 대부분의 사업에 대해 지방자치단체의 신청 없이 보조금이 예산에 계상되어 지방자치단체의 의사를 반영하지 못한다는 비판을 받았다. 이는 지방재정의 운용이 지방정부의 의사보다는 중앙정부의 의사에 따라 운용되는 체제였음을 시사하는 것이다.[477] 세출도 대체로 국가시책을 반영하여 1950년대에는 공익사업비와 교육비를 포함하는 제지출금의 비중이 높았으며, 1960년대에는 전후복구사업을 포함하는

476) 일부 세목은 명칭을 바꾸고 과세대상을 변경하는 등 부분적인 변화가 있었다.

477) 오연천(1991).

공익사업비와 제지출금이 중요한 비중을 차지하였고, 1970년대에는 공익사업비와 산업경제비, 1980년대에는 경제개발비에 중점을 두었다.

1980년대의 지방자치제 도입준비 시기와 1990년대 이후의 지방자치시대를 거치면서 지방재정 운용에 분권의 개념이 도입되었으며, 지방분권화 관점에서 여러 변화가 있었다. 그러나 지방재정제도의 기본골격은 1960～70년대에 형성된 것이 큰 변화 없이 유지되고 있다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이 1960~70년대는 분권화가 중요한 고려대상이 아니었으며 재정정책이 중앙집권적으로 결정되고 운영되던 시기였다. 그러므로 지방의 자율성보다는 국가경제의 효율성, 정책의 일관성, 지역 간 형평성 등이 정책결정에 중요한 기준이 될 수밖에 없었다. 지방세정책에 있어서는 지방의 과세자주권보다 세원분포의 보편성이 중요하게 고려되었다. 따라서 소득세 등 세원이 편재되어 있는 세목이 지방세에서 차지하는 비중은 낮고, 담배소비세나 주행세와 같이 세원의 보편성 측면에서 양호한 세목이 중요한 비중을 차지하게 되었다. 뿐만 아니라 세입기능의 분권화가 많이 진전되지 않아 지방재정이 지방세보다 국가의 지원에 많이 의존하게 되었다.

이러한 지방재정의 기본 틀은 중앙집권적인 재정운용을 기본적인 개념으로 하여 형성된 것임에도 불구하고 지방자치제를 도입하면서 정부는 이전의 틀을 그대로 유지한 채 지방의회 도입, 지방자치단체장 선거 등 자치제를 실시하였다. 따라서 지방자치제 도입 초기의 재정운용은 중앙집권화된 운영체계와 큰 차이가 없었다. 이후 시간이 지나면서 집권적인 재정운용체계의 문제점이 지적되고 지방자치제 발전에 부응하는 지방재정제도 개편을 위한 노력이 시작되었으며, 자치단체장 민선이 처음 실시된 지 10여 년이 지난 지금도 이러한 노력이 지속되고 있다.

나. 지방자치제 도입 이후의 지방재정 평가

다음에서는 지방자치제 도입과정과 도입 이후에 발생한 지방재정제도 변화의 특징을 살펴본다. 그리고 재정의 지방분권화 관점에서 평가하고 향후 발전방향에 대해 논의한다.

지방자치제 도입 이후 지방재정의 가장 중요한 특징 중의 하나는 지방재정의 규모가 크게 확대되었다는 점이다. 지방재정의 대GDP 비율을 보면 1980년에 10.2%였던 것이 1990년에는 11.5%로 10년간 1.3%p 상승하는 데 그쳤으나 1990년대 들어서는 상승속도가 빨라져 1996년에는 13.1%, 1999년에는 16.5%가 되었다. 2000년대 들어서는 외환위기의 영향으로 재정규모가 크게 축소된 2000년과 2001년을 제외하고는 대체로 15～16% 수준을 유지하였다. 통합재정을 기준으로 총공공재정 지출에서 지방재정이 차지하는 비중을 보면 1980년 37.7%에서 1990년 48.2%로 1980년대에 크게 증가하였으며, 1990년대에는 외환위기가 발생할 때까지 큰 변화를 보이지 않았다. 외환위기는 중앙재정보다 지방재정에 큰 영향을 주어 지방재정의 비중이 2000년 42.5%까지 떨어졌으며, 이후 다시 증가하여 2002년에는 50%대를 회복하였고, 2007년에는 지방재정의 비중이 52.2%가 되었다.[478)]

국가의 공공재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 연방형 국가인가, 단일형 국가인가에 따라 상당히 달라진다. OECD 회원국 중 단일형 국가를 보면, 〈표 4-98〉에 나타난

〈표 4-98〉 OECD 국가의 지방재정 비중

(단위: %)

국가 형태	국가	지방세입/총세입(A)[1]	지방세출/총세출(B)	A/B
연방국가	오스트리아	26.2	34.8	75.3
	벨기에	41.6	42.2	98.6
	캐나다	51.3	71.1	72.2
	독일	48.6	42.8	113.6
	미국	45.4	50.7	89.5
단일국가	체코	26.5	27.0	98.1
	덴마크	33.3	62.1	53.6
	핀란드	28.5	39.4	72.3
	프랑스	18.2	20.3	89.7
	그리스	0.8	6.3	12.6
	헝가리	6.3	25.8	24.4
	아이슬란드	20.8	29.9	69.6
	아일랜드	1.9	19.7	9.6
	이탈리아	23.9	31.8	75.2
	일본	40.0	39.4	101.5
	한국	17.4	46.6	37.3
	룩셈부르크	6.4	12.8	0.5
	네덜란드	5.9	35.5	16.6
	뉴질랜드	5.7	10.7	53.3
	노르웨이	15.8	30.4	52.0
	폴란드	11.4	30.3	37.6
	포르투갈	6.2	12.8	48.4
	스페인	45.7	53.4	85.5
	스웨덴	44.2	44.3	99.7
	영국	5.8	29.1	19.9

주: 1) 사회보장기여금 포함.
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007; OECD, *National Accounts*, 2007; 안종석 · 김현아(2009)에서 재인용.

20개국 가운데 덴마크와 스페인만 공공부문 세출에서 지방이 차지하는 비중이 우리나라보다 크다. 이 밖의 국가 중에서는 스웨덴 · 일본 · 핀란드가 40% 수준 또는 그 이상의 비중을 나타낼 뿐 다른 국가에서는 지방재정 비중이 30% 수준 또는 그 이하이다. 지방재정의 비중이 상대적으로 큰 5개 연방형 국가와 비교하여도 우리나라의 지방재정 비중은 캐나다와 미국보다 낮지만 독일 · 벨기에 · 오스트리아보다는 높은 것으로 나타난다.[479]

478) 앞의 〈표 4-92〉, 〈표 4-95〉 참조.

479) 통계분류상의 차이로 인해 〈표 4-98〉에 나타난 한국의 수치는 〈표 4-95〉에 나타난 것과 차이를 보인다.

이와 같이 지방재정이 확대되어감에 따라 지방자치단체의 대표적인 자체수입인 지방세 수입도 증가하였다. 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중을 보면 1960년에 7.5%, 1970년대 초에는 10% 수준, 1980년 11.7%로 1960년대와 1970년대에는 완만한 상승세를 보여준 데 비해 1980년대 후반에는 매우 빠른 속도로 상승하였다.

특히, 지방자치제 도입에 대비하여 지방재정 확충을 목적으로 하는 담배판매세 세율 인상(1987년)과 담배소비세 도입(1989년)이 지방세의 비중을 제고하는 데 큰 역할을 하였으며, 1989년의 종합토지세 도입도 지방세 수입 확대에 큰 역할을 한 것으로 판단된다. 이와 같은 세제개편의 결과 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 1987년 12%에서 1988년 13.7%, 1989년 18.9%로 크게 상승하였고, 1991년에는 20%대로 진입하게 되었다. 1990년대에는 계속 20～21% 수준을 유지하다가 1999년의 주행세 도입, 2001년의 지방교육세 도입 및 주행세 확충 등에 힘입어 2001년에 21.8%로 상승하였으며, 이후 2006년까지 22%를 약간 상회하는 수준을 유지하였다.[480]

재정의 지방분권화가 진전되면서 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중도 증가하였으나 공공지출에서 지방이 차지하는 비중에 비해 조세수입에서 지방이 차지하는 비중은 상당히 낮았다. 이러한 괴리는 지방세출의 증가속도에 비해 지방세 수입의 증가속도가 늦음에 따라 시간이 지나면서 더 확대되었다. 또한 다른 국가와 비교해볼 때 우리나라 지방재정은 세출과 세입의 괴리가 상당히 큰 편이다(표 4-98의 A/B열 참조). 지방세출과 지방세 수입의 격차가 크면 지방자치단체는 상당한 재원을 중앙정부로부터 지원받을 수밖에 없으며, 이와 같은 지방재정의 중앙의존도 심화는 지방재정 운용의 자율성과 책임성을 저해하는 결과를 초래한다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 지방세 수입을 확충해야 한다는 주장이 지방행정을 담당하는 중앙부서인 행정안전부와 지방재정 학자들 사이에서 공감대를 형성하였으며, 지방세 수입 확충을 위한 다각적인 노력이 나타나고 있다.

참여정부 초기인 2003년에는 부가가치세 수입의 10%를 지방소비세라는 이름하에 지방으로 이전하는 방안을 추진하였다. 그러나 이 안은 실질적으로 지방의 과세자주권을 제고하는 방안이 되지 못하는 한편, 지역 간 형평성을 저해할 우려가 있다는 점에서 폐기되었다. 이후 2008년 이명박 정부가 들어서면서 지방소득세 및 지방소비세 도입안이 다시 제기되었다. 2008년에 행정안전부가 제시한 안도 폐기되었으나 지방소득세·소비세 도입 논의는 꺼지지 않았다. 2009년 들어서는 주민세의 과세표준을 국세인 소득세 및 법인세 세액에서 소득세 및 법인세의 과세소득으로 전환하는 내용의 지방소득세와, 부가가치세 10%를 민간소비지출액 기준으로 광역자치단체에 배분하는 지방소비세를 도입하는 방안이 유력한 대안으로 논의되고 있다.

지방세 확충과 관련하여 중요한 논점 중 하나는 명목상 지방세가 실질적으로 지방의 과세자주권을 확충하는가 하는 점이다. 많은 경우에 명목상 지방세이긴 하지만 세율과 과세표준을 모두 국가에서 결정하고 지방자치단체는 단지 국가의 정책을 적용하여 징수

480) 통계수치는 기획재정부에서 발간하는 각년도의 『예산개요 참고자료』 참조.

하는 역할만 한다. 이 경우 지방세정책에 대해 지방이 영향력을 행사하지 못하므로 지방재정 운용의 자율성 및 책임성을 제고하는 데 기여하지 못한다. 그러므로 OECD에서는 지방세를 지방자치단체가 세율과 과세표준 결정에 어느 정도의 재량권을 행사할 수 있는가를 기준으로 재분류하여 파악하려는 노력을 하고 있다.[481] 우리나라에서는 지방세 세율과 과세표준을 모두 국가에서 「지방세법」으로 규정하고 있으며, 법으로 특별히 정한 경우에 한하여 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 세율을 조정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 관점에서 지방세 수입이 조세수입에서 차지하는 비중이 20% 수준이라는 수치는 지방의 과세자주권을 과대 표현하는 것이며, 탄력세율 적용대상만을 보면 조세수입에서 차지하는 비중이 14% 정도 된다.

지방세 확충이 지방재정의 자율성과 책임성을 제고한다는 주장은 지방자치단체가 지방세정책에 대한 재량권을 가지고 있다는 것을 전제로 하는 것이다. 지방세정책을 국가에서 결정하는 경우에는 지방세 확충이 지방재정 세입의 자율성을 제고하지 못한다. 또한 지방자치단체가 납세자의 세부담에 따른 고통을 제대로 인식하지 못하므로 재원조달의 한계비용을 고려한 효율적 재정운용을 기대하기 어렵다. 그러므로 향후 지방세 확충에 있어 명목상 지방세 수입을 확충하는 데만 치중하는 것은 바람직하지 못하며, 지방이 실질적인 과세자주권을 가지는 진정한 의미의 지방세를 확충하는 노력을 기울여야 할 것이다.

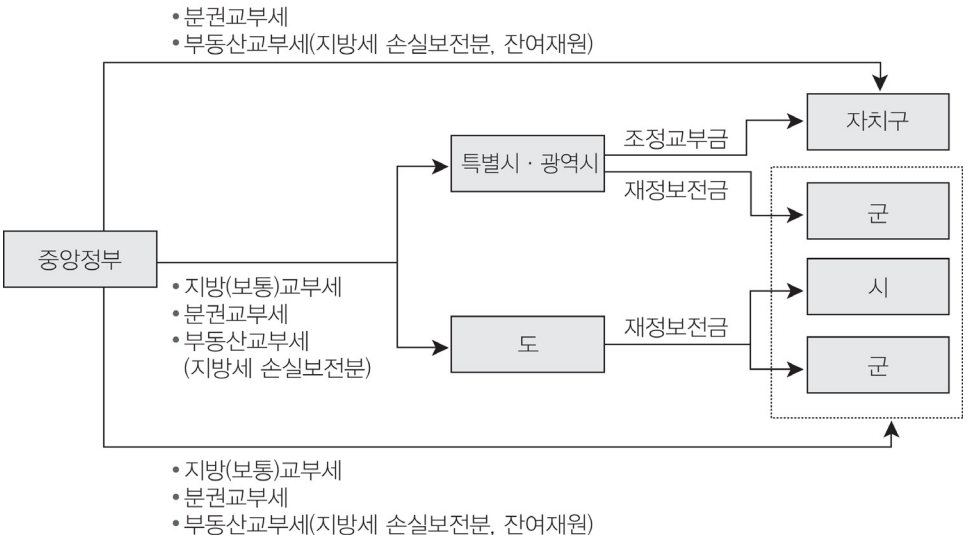
지방세 확충과 관련하여 또 한 가지 중요한 논쟁이 되는 사항은 지역 간 재정불균형 문제이다. 지방재정의 자율성 제고를 목적으로 지방세를 확충하고 그 대신 이전재원인 지방교부세를 감축한다면, 비교적 경제사정이 좋아 재정형편이 양호한 지역에서는 지방세 수입이 많이 증가하는 한편 지방교부세 의존도가 낮으므로 지방교부세 감축의 영향을 적게 받을 것이다. 그러나 경제사정이 좋지 않아 자체수입이 적은 지역은 지방세를 확충하여도 세입이 많이 증가하지 않는 반면, 지방교부세 감축의 영향은 크게 받을 것이다. 따라서 중앙·지방 간 재원배분 비율을 유지하면서 지방세를 확충하면 자체수입이 적은 지역으로부터 비교적 재정이 양호한 지역으로의 재원재배분이 발생하게 된다. 이러한 재원재배분에 대해서는 국민적 합의가 필요하다고 할 수 있는바, 광범위한 논의와 사회적 합의과정을 거쳐야 할 것이다.

세출과 자체수입의 괴리는 중앙정부 또는 상위 자치단체로부터의 재정이전으로 보전되는데, 우리나라는 정부 간 재정이전과 관련하여 규모가 크다는 점 외에도 제도가 복잡하고 투명성이 부족하다는 문제를 갖고 있다. 1990년대에는 지방교부세와 지방양여금, 국고보조금이 이전재원의 세 축을 이루었다. 지방교부세는 수직적(중앙·지방 간) 형평성과 수평적(지역 간) 형평성을 제고할 목적으로 배분하는 일반재원이고, 국고보조금은 특정 사업에 사용할 것을 목적으로 사업비를 지원하는 특정재원이다. 그리고 지방양여금은 양자의 중간적인 역할을 하였는데, 그 역할이 모호하다는 비판을 받았다. 또한 일반보조금인 지방교부세에 특별교부금과 증액교부금이라는 특정보조금의 성격이 재원에 포함되어 있어 제도의 복잡성이 가중되었다.

---

481) Blöchliger and King(2006).

[그림 4-50] 지방재정조정의 체계



자료: 최병호 · 정종필(2007).

이러한 문제를 개선하기 위하여 2005년에 지방양여금을 폐지하고 지방교부세와 국고보조금 · 국가균형발전특별회계를 3개의 축으로 하는 재정조정체계를 형성하였다. 그러나 새로운 체계 역시 매우 복잡하여 투명성이 부족하다는 문제를 안고 있다. 특정재원인 국고보조금, 균형발전특별회계 외에도 일반재원으로 국가에서 광역자치단체에 보통교부세와 분권교부세 · 부동산교부세를 배분하며, 기초자치단체인 시 · 군 · 구에도 이 세 가지 교부세가 배분된다(그림 4-50).

그러나 광역시의 자치구에는 보통교부세가 배분되지 않고 분권교부세와 부동산교부세만 배분된다. 자치구분 보통교부세는 특별시 · 광역시분과 통합하여 특별시 · 광역시에 배분된다. 특별시 · 광역시는 자치구분 보통교부세에 해당하는 금액을 별도의 산식을 활용해서 조정교부세라는 이름으로 자치구에 배분한다. 특별시 · 광역시에서 자치구에 교부하는 조정교부금 외에 광역단체에서 시 · 군 · 구에 배분하는 재정보전금이 있는데, 이는 광역단체에서 기초단체를 지원하는 재정조정이라고 할 수 있다.

지방교부세의 경우 증액교부금은 폐지되고 특별교부세 규모는 축소되었으나 분권교부세와 부동산교부세가 신설되었고, 보통교부세 · 분권교부세 · 부동산교부세가 각각 다른 방식으로 배분되고 있다. 이 세 가지 교부세는 모두 형평성 제고를 매우 중요한 요소로 고려하고 있으며, 유사한 지표들을 약간씩 다른 방법으로 조합하여 배분액 산정에 활용하므로 결과적으로 특정 지표들이 중복 활용된다. 따라서 배분산식이 매우 복잡하고, 어떤 지표의 변화가 어떤 결과를 가져오는지 파악하기 어렵다. 뿐만 아니라 국고보조금과 균특회계 재원을 배분하는 데 있어서도 형평성을 고려한다.

형평화 보조금을 지급하는 데 있어 준수해야 할 매우 중요한 원칙 중의 하나가 지방자치단체의 자체수입 확보 노력을 저해하지 않아야 한다는 것이다. 이를 위해서는 형평화 보조금이 지방세 수입의 격차를 완전히 상쇄하는 결과가 나타나지 않도록 하여야 한

다. 그런데 우리나라에서는 보통교부세·분권교부세·부동산교부세가 각각 독자적으로 형평성을 고려하여 배분될 뿐만 아니라 특정 목적에 활용되는 재원인 국고보조금과 균특회계 재원의 배분에서도 형평성을 고려하다보니 지방세 수입이 적은 지역이 이전재원을 많이 받아 결과적으로 총재원규모가 더 커지는 과도한 형평화가 우려되는 상황이 발생하였다.[482] 이러한 문제를 개선하기 위해서는 개별 재정조정제도의 목적을 분명히 하고 그 목적에 부응하는 배분방식을 설정하여야 할 것이다. 특히, 지역 간 형평성 제고의 기능은 보통교부세에 집중시키는 방향으로 제도를 단순화하고 보통교부세 배분방식을 단순·투명하게 개선할 필요가 있다.

한편, 이와 같은 변화 외에 재정분권화와 관련하여 다양한 측면에서 지방재정의 자율성 제고를 위한 제도개편이 이루어졌다는 점을 인식할 필요가 있다. 지방세의 경우 1997년에 탄력세율 적용대상 세목을 7개에서 10개로 확대하여 대부분의 주요 세목에 탄력세율 적용이 가능하게 되었다. 세수입 기준에서 볼 때 지방세 수입의 2/3 정도가 탄력세율 적용대상 세목에서 발생한 세수입이며, 탄력세율을 최대한 활용할 경우 지방자치단체는 지방세 수입을 40% 정도 확대하거나 축소할 수도 있다.[483] 물론 이러한 제도개편 이후에도 탄력세율이 적극적으로 활용되지 않고 있으나 지방에 자주권을 부여하였다는 점에서 탄력세율제도 개편은 중요한 의미를 갖는다. 앞으로 탄력세율제도의 적극적 활용을 촉진하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

이 밖에 지방자치제 실시 이후 수수료·사용료 등 세외수입의 결정에 대한 지방자치단체의 재량권을 확대하였으며, 1980년대 후반부터 지방채 관련 규정을 정비하여 지방채 발행에 있어서도 어느 정도 자율성을 부여하였다. 그리고 1990년대 초에는 자치복권 발행근거와 세부규정을 마련하였다. 예산편성에 있어서는 세세항에 대한 지침을 폐지하여 자율성을 제고하였다. 국고보조금의 배분에 있어서도 지속적인 제도 정비를 통해 비효율적인 요소를 개선하고 지방의 우선순위를 반영하도록 하였고, 기준보조율제도를 도입하여 국고보조사업 운영의 안정성과 예측 가능성을 제고하였다. 2007년에는 부분적으로 시범실시되던 총액인건비제도를 모든 지방자치단체에 확대 실시하여 인력운영에 대한 지방자치단체의 자율성을 제고하였다.

마지막으로 지방세정책과 관련하여 재산과세의 국가정책적 활용에 대해 언급하고자 한다. 대부분의 국가가 재산보유세는 지방세로서 국가에서 전혀 관여하지 않는 데 비해 우리나라는 1980년대 후반부터 부동산투기 과열을 억제하기 위한 수단으로 재산과세를 활용하였다. 1986년 말에 부동산종합대책의 일환으로 토지과다보유세가 시·군세로 신설되어 1988년 1월 1일부터 시행되었으며, 이것이 1991년에 종합토지세로 발전하였다. 종합토지세가 도입된 이후 1990년대를 거쳐 2000년대 들어서면서 부동산세제에 대해 많은 문제가 지적되었다. 이러한 문제들을 근본적으로 개선하고, 고가 재산에 대한 세부담을 강화하여 재산과세의 재분배기능을 강화할 목적으로 2004년에 종합부동산세 도입 등 재

482) 주만수(2008).

483) 안종석(2001).

산과세제의 근본적인 개혁을 추구하는 방안을 마련하였으며, 2005년부터 시행되었다.

종합부동산세 도입을 비롯한 재산보유세제의 개편은 일부 특정 지역의 세부담을 특히 많이 증가시켰다. 이들 지역의 자치단체장은 지역 주민의 과도한 세부담을 완화할 목적으로 재산세에 탄력세율을 적용하여 세부담을 완화하였으며, 이에 대응하여 정부는 재산세에 대한 탄력세율 적용을 제한하는 조치를 취하였다. 그러므로 지방자치의 관점에서 볼 때 종합부동산세의 도입은 지방의 과세자주권을 제약하고 중앙정부의 지역 간 재원재분배 역할을 강화하는 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

종합부동산세는 일부 계층에 집중된 과도한 세부담, 특히 담세능력을 고려하지 않은 과도한 세부담이 문제가 되었다. 이 밖에도 부동산투기 근절에 실질적인 기여를 할 것으로 기대되지 않는다는 점, 가구별 합산과세가 「헌법」 정신에 위배된다는 점 등 다양한 문제점이 지적되었고 비판의 여론도 높았다. 그리고 2008년 말에 헌법재판소는 종합부동산세의 가구별 합산과세가 위헌이라는 판결을 하였다. 이 판결과 기타 비판여론을 반영하여 2008년에 가구별 합산을 개인별 합산으로 개편하고, 적용대상의 기준을 6억원에서 9억원으로 인상하였으며, 세율을 인하하여 종합부동산세 부담을 크게 완화하였다. 결과적으로 도입 당시 의도하였던 재분배기능은 크게 약화되었는바, 종합부동산세를 지방의 자주재원인 재산세와 분리하여 국세로 유지하는 것이 바람직한지, 아니면 재산세에 통합하여 지방세로 환원하는 것이 바람직한지 신중하게 검토해볼 필요가 있다.

제7절 | 맺음말

재정은 정부의 핵심적 정책수단의 하나로 그동안 중요한 역할을 수행해왔다. 초기에는 국방·치안 등 국민의 생명과 안전을 지키는 데 많은 자원이 배분되었으며, 1960~70년대에는 경제성장촉진에 초점이 맞추어졌다. 1980년대에는 물가안정이 시급한 문제로 대두되면서 적극적 재정긴축이 추진되었다. 1990년대에는 복지지출의 증가가 가속화되는 가운데 사회간접자본 확충에 많은 노력을 기울였다. 또 외환위기 직후에는 금융시장의 정상화를 위해 공적자금을 지원하는 한편 급증하는 실업 및 빈곤에 적극적으로 대응하였다. 이로 인해 재정수지가 급격히 악화되었으나, 2000년대에 들어와 세수급증 및 지출억제에 힘입어 재정수지가 균형을 회복하였다. 그러나 최근 글로벌 금융위기로 인해 다시 재정적자와 정부부채가 급증하는 모습을 보이고 있다.

향후 재정정책의 핵심적 과제는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 재정건전성의 회복 및 유지를 위한 노력이 요구된다. 이는 거시경제의 중장기적 안정화를 위해 필수적인 요소이다. 국가재정운용계획의 실효성을 제고하고, 재정통계체제를 정비하며, 각종 재정위험요인을 체계적으로 분석 및 보고하는 방법을 모색해야 할 것으로 보인다. 특히, 국가재정운용계획을 통해 중기적 총지출 상한선을 설정하고 이를 지켜나가는 방안을 모색해야 한다. 또한 재정건전성에 결정적인 영향을 미치게 될 연금·의료 등 사회보험제도의 개혁과, 금융시장의 안정성을 높이기 위한 감독체계의 개편을 위해서도 노력해

야 한다.

둘째, 정부역할의 변화에 맞추어 재정지출의 분야별 배분을 조정해나가야 한다. 개발연대 이후 민간부문의 규모와 복잡성이 크게 증가한 결과, 과거와 같이 직접적인 지원과 시장개입을 통해 정부가 경제성장을 주도하기는 불가능하게 되었다. 이제 정부의 역할은 경쟁촉진, 소비자보호, 지적재산권 보호, 사법서비스 등의 필수적 공공서비스 기능을 확충하는 데 초점을 맞추어야 한다. 이는 민간주체들의 창의적·생산적 경제활동을 촉진하고 이들의 거래비용을 낮추어줌으로써 우리 경제의 성장에 보다 효과적으로 기여하게 된다. 그럼에도 불구하고 아직 우리나라에서는 정부가 직접적으로 시장에 개입하여 성장을 주도할 수 있다는 믿음이 국민들 사이에 광범위하게 남아 있고, 재정사업에서도 이러한 요소가 발견된다. 이와 같은 재정사업은 축소·폐지하는 반면, 필수적 공공재로서의 공공서비스를 확충하는 데 보다 많은 재원을 배분해야 한다. 또 사회통합을 위한 정부의 역할 역시 앞으로 강조될 필요가 있다.

셋째, 재정지출의 기술적 효율성을 제고하기 위한 노력도 지속되어야 한다. 무엇보다 각 부처가 사업을 체계적으로 기획하고 집행하며 성과를 점검하는 체제를 갖추어야 하는데, 이런 측면에서 아직 많은 문제가 남아 있다. 충분한 사전적인 조사와 분석 없이 사업이 입안되고, 분명한 사업목표와 성과지표가 설정되지 않은 채 사업이 집행되는 경우가 허다하다. 사후적인 성과관리 역시 매우 미흡하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 부처별 경성예산제약(hard budget constraint)을 강제함으로써 스스로 지출구조조정에 나서도록 해야 하는데 구체적으로 국가재정운용계획을 통해 부처별 또는 분야별 지출한도를 중기적으로 설정하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 또한 각 부처로 하여금 내부적인 관리역량을 확충하도록 유도해야 하며, 성과목표관리·자율평가·심층평가 등 재정사업 성과관리제도의 정착을 위한 꾸준한 노력 역시 경주해야 한다.

넷째, 중앙과 지방 간의 역할분담을 전면적으로 조정할 필요가 있다. 아직도 우리나라의 지방정부는 중앙정부의 정책을 집행하는 하위 조직으로 인식되는 경향이 있다. 그보다는 중앙정부와 구분되는 독립적인 기능과 역할을 담당하는 별도의 조직으로 인식되어야 한다. 특히, 초·중등교육, 지역개발, 주택건설, 사회서비스, 치안 등의 기능을 전면적으로 지방에 이양하고, 반대로 소득재분배 등의 기능은 중앙정부가 직접 담당하는 방향으로 역할분담을 재조정해야 한다. 지방에서 집행되어야 하는 중앙정부의 기능은 지금과 같이 지방정부에 위임 또는 위탁하여 집행할 것이 아니라, 지방에 중앙정부 사무소를 설치하여 집행해야 한다. 또한 수많은 국고보조사업을 대폭 정비하고 포괄보조금화하여 지방의 자율과 책임을 제고해야 한다. 복잡한 지방재정조정제도를 단순화하며, 지방세의 가격기능을 제고하는 노력도 병행되어야 한다.

다섯째, 공기업 등 공공기관의 효율성을 제고하기 위해 노력해야 한다. 무엇보다 공기업의 정책적 임무를 명확히 규정하고 이에 따르는 재원을 구분계리하는 한편, 이에 대해서는 정부가 책임을 져야 한다. 또한 사전적인 통제와 간섭을 줄여나가는 대신 사후적인 성과관리를 강화해야 한다. 물론 공공기관의 성과를 사후적으로 정확히 파악하기는 어렵기 때문에 사전적인 통제와 간섭이 불가피한 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 현재와 같은 관리체계는 불필요한 비용을 발생시키고, 공공기관의 핵심적 설립목적의 달성에

실질적으로 기여하지 못하는 사례도 많은 것으로 보인다. 따라서 관리체계의 실효성을 높이기 위한 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 민영화 및 불필요해진 기관의 정비를 지속적으로 추진해야 할 것이다.

앞으로 이러한 방향으로의 개혁이 이루어지지 않을 경우, 우리나라의 재정은 국가경제와 사회에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 현재와 같은 추세가 지속된다면 재정건전성의 악화로 인한 거시경제의 불안정성 증가, 재정투자의 비효율성과 필수적 공공서비스의 공급부족으로 인한 성장잠재력 후퇴 및 삶의 질 하락, 지방정부의 책임성 미흡으로 인한 자원낭비 등의 문제가 더욱 심각해질 것이다. 우리나라의 재정은 지금까지 상황변화에 따라 유연하게 그 역할을 재정립해왔는데, 앞으로도 그렇게 해나가야 할 것이다.

참고문헌

감사원, 『공기업 감사백서』, 2002.
경제기획원, 『예산개요』, 1962.
경제기획원, 『재정투융자 해설』, 1964.
경제기획원, 『개발연대의 경제정책: 경제기획원 20년사』, 1982.
고영선, 「재정적자가 저축과 물가에 미치는 영향」, 『KDI정책연구』, 제22권 제1·2호, 2000a, pp.193~283.
고영선, 「재정개혁의 현황과 과제」, 문형표·고영선 편, 『재정운용의 현안과제와 개선방향』, 한국개발연구원, 2000b, pp.239~337.
고영선, 『우리나라의 재정통계』, 연구보고서 2002-01, 한국개발연구원, 2002.
고영선, 「분야 간 재원배분의 현황과 개선방향」, 고영선(편), 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, 연구보고서 2004-07, 한국개발연구원, 2004, pp.29~93.
고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008a.
고영선, 「국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안」, 고영선 편, 『지역개발정책의 방향과 전략』, 연구보고서 2008-03, 한국개발연구원, 2008b, pp.185~261.
고영선·최경수·신인석·임원혁·박진·한진희·신석하·박창균·이창용·박대근, 『경제위기 10년: 평가와 과제』, 한국개발연구원, 2007.
고영선·허석균·이명헌, 『중기재정 관리체계의 도입과 정착』, 정책연구시리즈 2004-11, 한국개발연구원, 2004.
교육과학기술부, 『교육통계연보』, 2009.
국가과학기술위원회·교육과학기술부, 『2009년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서』, 2009. 9.
국민경제자문회의, 『참여정부 경제정책의 평가 및 향후과제』, 2007. 12.
국토해양부, 『국토해양통계연보』, 각년도.
국회예산정책처, 『총사업비관리제도 평가』, 2009.
금융위원회, 『공적자금관리백서』, 각년도.
기획예산위원회, 「공공사업의 효율성 제고」, 보도자료, 1998a. 9. 22.
기획예산위원회, 『정부산하기관 및 지원단체 현황』, 1998b. 3.
기획예산처, 「기금제도 개선방안」, 보도자료, 1999. 6. 29.
기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁백서』, 2002. 12
기획예산처, 「예산(안) 및 기금운용계획(안)」, 각년도.
기획재정부, 『2009~2013 국가재정운용계획(안)』, 2009. 9. 28.
기획재정부, 『2010 나라살림: 예산개요』, 2010a
기획재정부, 『한국의 재정 2010: 위기를 넘어 미래로』, 2010b.
기획재정부, 「이명박 정부 2년의 공공기관 선진화 추진성과」, 보도자료, 1010. 2. 24.
기획재정부, 『국가재정운용계획』, 각년도.
기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

기획재정부, 『기금현황』, 각년도.
기획재정부, 『채권현재액총계산서』, 각년도.
기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각년도.
김명윤, 「재정적자의 누증과 전시조세체제(1945～53년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.242～254.
김인철, 『예산제도에 관한 연구』, 중앙대학교 법학과 법학박사 학위논문, 1997.
김재형, 「국책사업의 타당성 평가 체계 및 개선과제: 예비타당성조사 제도를 중심으로」, 2010. 4. 29.
김준기, 「공기업관리」, 『한국행정60년: 1948～2008』, '제2권 국정관리', 한국행정연구원, 2008, pp.777～812.
김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2003
내무부, 『地方行政治績史』, 1958.
내무부, 『지방자치당체결산개요』, 각년도.
내무부, 『지방재정연감』, 각년도.
노성태・옥동석, 『민자유치제도의 발전방안』, 한화경제연구소, 1996.
대통령자문 정책기획위원회, 『참여정부 국정리포트』, 2007.
대한민국정부, 『세입세출결산보고서』, 각년도.
문교부, 『교육통계연보』, 각년도.
문희갑, 『보리밥과 나라경제』, 동아출판사, 1984.
박상원・박정수・안종범・이원회, 『재정융자제도 개선방안』, 한국조세연구원, 2009.
반장식, 「한국의 재정건전성 결정요인에 관한 연구:예산과정의 집중화 및 의사결정시스템이 재정건전성에 미치는 영향을 중심으로」, 고려대 대학원 박사학위논문, 2003.
배한경, 「경제개발계획과 자립경제 확립(총설)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.26～42.
사공일, 「한국 공기업부문의 국민경제적 역할」, 『한국개발연구』, 제1권 제2호, 1979. 6, pp.2~12.
사공일・송대희, 「정부투자기관 관리제도 개선방안」, 단기정책보고 82-14, 한국개발연구원, 1982.
세종대학교 기술혁신연구소, 『연구회 및 출연(연)의 기능조정 및 발전방안』, 한국과학기술기획평가원, 2005. 3.
송대희, 『한국의 공기업관리정책』, 한국개발연구원, 1989.
송대희, 『한국의 공기업경영개선정책』, 정책연구자료 91-26, 한국개발연구원, 1991.
신용옥, 「대한민국 헌법 경제조항 개정안의 정치・경제적 환경과 그 성격」, 『한국근현대사연구』, 제44집, 2008, pp.257～295.
신용옥, 「제헌헌법의 사회・경제질서 구성 이념」, 『한국사연구』, 144, 한국사연구회, 2009. 3, pp.1～40.
안종석, 『지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석』, 정책보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.
안종석, 『지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석』, 정책보고서 01-04, 한국조세연구원, 2001.
안종석, 『지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구』, 연구보고서 08-16, 한국조세연구원, 2008.

안종석・김현아, 『중앙・지방 간 재원배분방향 및 지방재정제도 개편방안』, 한국조세연구원, 2009.
예산청, 『기획・예산 조직기능의 변천』, 1998.
오연천, 「지방재정」, 『한국재정40년사』, '제7권 재정운영의 주요과제별 분석', 한국개발연구원, 1991, pp.643~700.
옥동석, 「공공부문과 국가재정의 범주: 현황, 문제점 및 개선방향」, 『재정논집』, 제12집 제2호, 한국재정학회, 1997. 12.
옥동석, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원, 2004.
유경준, 「우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석」, KDI 정책포럼, 제215호, 2009.
유정호, 「1970년대 중화학공업정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향」, 『한국개발연구』, 제13권 제1호, 1991, pp.65~113.
유진오, 『新稿 憲法解義』, 일조각, 1952.
유진오, 『헌법기초회고록』, 일조각, 1980.
유 훈, 「경제재건과 재정」, 『한국재정40년사』, '제6권 재정운용의 시대별 분석', 한국개발연구원, 1991, pp.122~173.
윤상철, 「한국의 공기업분석을 통해서 본 국가-자본 관계: 1960~70년대를 중심으로」, 『사회와 역사』 제5권, 한국사회사학회, 1986.
윤희숙, 「복지부문의 균형발전을 위한 정부 간 역할의 재정립」, 고영선 편, 『지역개발 정책의 방향과 전략』, 연구보고서 2008-03, 한국개발연구원, 2008, pp.369~418.
이계식・문형표, 「선진국 정부개혁의 전략과 교훈」, 『정부개혁: 선진국의 전략과 교훈』, 한국개발연구원, 1995, pp.15~63.
이규방・김민철, 『경제구조조정에 따른 민자유치제도 개선방안』, 국토연 98-27, 국토연구원, 1998.
이동욱, 「독자적인 금융체제의 구축(1945~50년)」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.135~146.
이상용, 「지방재정 인센티브제도의 개편방안」, 『한국지방재정논집』, 제9권 제1호, 2004. 6, pp.105~142.
이신호 외, 『병상자원관리정책개발연구』, 한국보건산업진흥원, 2003.
이 영, 「외환위기와 한국 조세의 변화」, 『경제학연구』, 제55집 제4호, 2007년 12월, 한국경제학회, pp.341~368.
이원덕, 「복지사회의 미래와 정책과제」, 故 최종현 회장 10주기 추모 경제학술세미나, 『21세기 일등국가가 되는 길』, SK 경영경제연구소, 2008. 9. 4.
재무부, 『대한민국정부 결산관계 통계자료』, 제1집, 1961.
재무부, 『결산개요』, 1969, 1970.
재무부, 『재정금융30년사』, 1978.
재무부, 『재정투융자백서』, 1982, 1993.
재무부, 『한국의 재정통계』, 각년도.
재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각년도.
재정경제부, 「중소기업 신용보증제도 개편방안」, 2005. 6. 23.
재정경제부 공적자금관리위원회, 『공적자금백서』, 각년도.
전용덕, 「기업의 소유권과 산업정책」, 전용덕・김영용・정기화, 『한국경제의 성장과 제도변화』, 한국경제연구원, 1997, pp.161~227.

정병수, 「환율과 외국환 관리정책: 총설」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.448～463.
정보통신정책연구원, 『한국통신 민영화 추진전략』, 2001. 3.
정부혁신지방분권위원회, 『공공기관 혁신: 지배구조개선과 종합관리대책』, 2007.
조선은행, 『조선경제연감』, 1948.
조선일보, 「'혈세 3,830억' 삼킨 민자사업」, 2010. 3. 8.
지역발전위원회, 『지역발전을 위한 행복한 동행』, 2009.
주만수, 「지방정부 자체재원 확대의 실질적 재정효과」, 『새 정부의 재정개혁 과제』, 2008년도 한국재정학회 추계 정기학술대회, 2008.
차병권, 『한국 지방재정에 관한 연구: 근대적 제도형성과 그 발전과정』, 한국사회과학연구원, 1968.
차병권, 『한국 지방재정 연구』, 서울대학교출판부, 1984.
총무처 직무분석기획단 편, 『新정부혁신론: OECD 국가를 중심으로』, 동명사, 1997.
최병호・정종필, 「재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향」, 『서울행정학회 학술대회 발표논문집,』, 서울행정학회, 2007. 8.
최준욱・전병목, 「인구고령화와 재정」, 『인구구조 고령화의 경제・사회적 파급효과와 대응과제』, 경제사회연구회 소관 연구기관 고령화대비 협동연구시리즈 04-01, 한국개발연구원, 2004, pp.325～403.
최호진, 「귀속재산 불하와 공업화의 좌절」, 『한국경제정책40년사』, 전국경제인연합회, 1986, pp.750～759.
정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 재정세제개혁』, 정부혁신지방분권위원회 종합백서 05, 2008.
하헌구・옥동석・김천곤, 『교통세 부과의 적정성 분석』, 교통개발연구원, 2001.
한국산업은행, 『한국산업경제10년사』, 1955.
한국은행, 『경제연감』, 1955.
한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.
한국개발연구원, 『한국재정40년사』, '제3권 재정관련법령 및 주요정책자료', 1991.
한국개발연구원, 『우리나라 SOC 스톡 진단 연구』, 기획예산처 용역보고서, 2004.
한국개발연구원, 「특별회계 및 기금 정비방안에 관한 공청회」, 2004. 9. 13.
한국조세연구원, 조세통계자료시스템(http://www.kipf.re.kr).
한국행정학회, 『국민의 정부 공공개혁평가』, 2002.
행정자치부, 『지방세연혁집』, 제1권, 1996.
행정자치부, 『지방자치법 연혁집』, 2000. 12.
행정자치부, 『지방세연혁집』, 2007.
행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도.
현대경제연구원, 『공기업 민영화: 10년의 공백과 4가지 함정』, MVPR-2008-20, VIP Report, 2008. 7.
황승흠, 「제헌헌법상의 근로자의 이익균점권의 헌법화과정에 관한 연구」, 『공법연구』, 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002. 12. pp.299～320.
황승흠, 「제헌헌법 '제6장 경제'편의 형성과정과 그것의 의미」, 『法史學硏究』, 제30호, 2004. 10, pp.109～157.

Adelman, Irma (ed.), *Practical Approaches to Development Planning: Korea's*

Second Five-Year Plan, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1969.

Blöchliger, Hansjörg and David King, "Fiscal Autonomy of Sub-Central Government," OECD Working Paper No. 2, 2006.

Campos, Ed and Sanjay Pradhan, "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance," Policy Research Working Paper, No. 1646, World Bank, 1996.

Cho, Yoon Je, "The Political Economy of Financial Liberalization in South Korea," in Chung H. Lee (ed.), *Financial Liberalization and the Economic Crisis in Asia*, London and New York: RoutledgeCurzon, 2003, pp.82~103.

Friedman, Milton, "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability," *American Economic Review*, Vol. 38, 1948, pp.245~264.

IMF (International Monetary Fund), *Government Finance Statistics Manual*, 2001.

IMF (International Monetary Fund), *World Economic Outlook*, October 2008.

Inman, Robert P., "Markets, Governments, and the 'New' Political Economy," in Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, 1985, pp.647~777.

Lim, Wonhyuk, "Public Enterprise Reform and Privatization in Korea: Lessons for Developing Countries," Policy Study 2003-04, Korea Development Institute, 2003.

Musgrave, Robert A., *The Theory of Public Finance: a Study in Political Economy*, New York: Mcgraw-Hill, 1959.

OECD, *Economic Surveys: Korea*, 1996.

OECD, *Natinal Accounts*, 2007.

OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

OECD, *Economic Surveys: Korea*, 2008.

OECD, *Government at a Glance 2009*, 2009a.

OECD, *OECD Health Data 2009*, 2009b.

OECD, *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, 2009c.

OECD, *Social Expenditure Database*, 2009d.

OECD, *OECD Tax Database*, 2009e.

Radelet, Steven, Jeffrey Sachs, and Jong-Wha Lee, "Economic Growth in Asia," Development Discussion Paper 609, HIID, 1997.

Schick, Allen, "The Change Role of the Central Budget Office," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 1, 1997, pp.9~26.

The Economist, "Base Camp Basel," 2010. 1. 23, pp.64~66.

The Economist, "The Gods Strike Back: A Special Report on Financial Risk," 2010. 2. 13.

von Hagen, Jürgen and Ian J. Harden, "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," IMF Working Paper, WP/96/78, July 1996.

World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

〈부표 4-1〉 일반정부 분야별 지출

	총지출 (10억원)	분야별 지출(GDP 대비, %)										
		계	일반 공공 행정	국방	공공 질서 및 안전	경제 업무	주택 및 지역 개발	환경 보호	보건	오락 · 문화 및 종교	교육	사회 보호
1953	4.25	9.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1954	7.85	12.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1955	11.62	10.3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1956	15.16	10.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1957	28.86	14.7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1958	33.14	16.3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1959	38.95	18.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1960	42.97	17.7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1961	54.86	18.8	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1962	68.64	19.5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1963	74.58	14.9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1964	88.43	12.4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1965	110.22	13.8	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1966	163.09	15.9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1967	205.55	16.3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1968	297.90	18.3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1969	415.77	19.5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1970	517.20	18.6	1.7	4.9	0.9	4.0	0.2	1.2	0.3	0.2	4.0	1.0
1971	616.90	18.0	1.7	5.1	0.9	3.6	0.3	1.2	0.3	0.2	4.0	0.5
1972	751.30	17.7	1.6	5.2	0.9	3.4	0.2	0.9	0.3	0.2	4.0	0.7
1973	862.90	15.7	1.4	4.4	0.7	3.6	0.2	0.7	0.2	0.2	3.2	0.6
1974	1,367.1	17.4	1.5	5.0	0.8	4.7	0.2	0.8	0.3	0.2	3.1	0.6
1975	1,955.0	18.7	1.7	5.9	0.8	4.6	0.2	0.9	0.3	0.2	3.4	0.6
1976	2,598.6	18.0	1.7	5.5	0.9	4.3	0.2	0.8	0.3	0.2	3.6	0.5
1977	3,410.7	18.4	1.8	5.3	1.0	4.5	0.2	0.8	0.4	0.2	3.6	0.6
1978	4,525.4	18.1	1.7	5.2	1.0	4.2	0.2	1.1	0.4	0.3	3.3	0.6
1979	6,096.4	19.0	2.1	4.8	1.0	4.4	0.2	1.3	0.5	0.3	3.4	0.9
1980	8,257.8	21.1	2.1	5.7	1.1	4.3	0.3	1.3	0.8	0.3	3.7	1.3
1981	10,296.6	20.9	2.0	5.4	1.1	4.3	0.3	0.9	0.8	0.2	4.0	1.4
1982	11,942.6	21.1	1.9	5.0	1.2	4.1	0.3	1.0	0.9	0.3	4.2	1.6
1983	13,779.9	20.7	2.0	4.6	1.1	4.2	0.3	1.0	1.0	0.3	4.0	1.5
1984	15,055.5	19.7	1.8	4.0	1.1	4.0	0.4	0.9	1.0	0.3	3.9	1.6
1985	16,865.5	19.7	1.9	4.4	1.1	3.9	0.3	0.9	1.0	0.4	3.9	1.4
1986	18,716.3	18.7	1.8	4.4	1.0	3.4	0.4	0.8	0.9	0.4	3.6	1.4
1987	20,713.0	17.6	1.9	4.0	1.0	3.2	0.4	0.8	0.9	0.4	3.4	1.4
1988	24,902.5	17.7	1.7	3.8	1.0	3.3	0.5	0.9	1.0	0.4	3.3	1.6
1989	29,792.8	18.8	1.9	3.9	1.1	3.5	0.5	0.8	1.1	0.3	3.6	1.7
1990	37,380.1	19.5	1.9	3.6	1.1	4.0	0.5	0.7	1.3	0.4	3.7	1.7
1991	47,437.7	20.5	2.0	3.5	1.2	4.6	0.6	0.8	1.2	0.4	3.6	2.0
1992	56,751.3	21.5	2.1	3.4	1.3	4.9	0.6	1.0	1.2	0.4	3.7	2.0
1993	63,464.2	21.2	2.0	3.2	1.2	5.2	0.7	1.0	1.2	0.4	3.7	1.9
1994	72,069.5	20.6	2.0	2.9	1.2	5.2	0.6	0.9	1.2	0.4	3.7	1.9
1995	83,399.3	20.4	2.1	2.6	1.2	5.3	0.6	0.8	1.3	0.4	3.7	1.8
1996	97,782.3	21.2	2.2	2.8	1.2	5.4	0.6	0.9	1.4	0.4	3.7	1.9
1997	110,464.5	21.8	2.2	2.7	1.2	5.6	0.6	1.0	1.5	0.5	3.8	2.0
1998	120,958.2	24.1	2.3	2.7	1.2	6.2	0.7	1.0	1.8	0.5	4.1	2.3
1999	127,339.9	23.2	2.2	2.6	1.1	5.7	0.7	0.9	1.9	0.6	4.0	2.6
2000	135,324.8	22.4	3.1	2.7	1.3	5.1	0.7	0.9	2.2	0.6	3.9	2.1

〈부표 4-1〉의 계속

	총지출 (10억원)	분야별 지출(GDP 대비, %)										
		계	일반 공공 행정	국방	공공 질서 및 안전	경제 업무	주택 및 지역 개발	환경 보호	보건	오락·문화 및 종교	교육	사회 보호
2001	155,826.8	23.9	3.2	2.5	1.2	5.6	0.7	0.9	2.6	0.6	4.3	2.4
2002	169,936.6	23.6	3.2	2.3	1.2	5.6	0.8	0.9	2.6	0.6	4.2	2.3
2003	221,709.5	28.9	3.5	2.5	1.2	9.2	0.7	1.2	2.7	0.7	4.5	2.6
2004	215,686.8	26.1	3.5	2.3	1.2	6.0	0.8	1.2	2.8	0.7	4.9	2.6
2005	230,062.6	26.6	3.6	2.5	1.2	6.0	0.8	1.0	3.1	0.7	4.8	2.9
2006	251,982.8	27.7	4.0	2.5	1.3	6.1	0.9	1.0	3.4	0.7	4.6	3.2
2007	279,372.9	28.7	4.1	2.5	1.3	6.3	0.9	1.0	3.7	0.7	4.5	3.5
2008	312,548.3	30.4	4.3	2.7	1.3	6.7	1.0	1.1	4.0	0.8	5.0	3.8

자료: 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

〈부표 4-2〉 중앙정부 통합재정 분야별 지출 비중

(단위: %)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. 일반공공행정	23.2	23.5	12.1	11.9	11.0	13.1	9.4	9.1	9.5	9.1	8.5	8.9	9.3	10.1	9.0	9.4	10.0	9.4	9.0	8.9
2. 국방	22.6	27.1	26.0	28.0	26.7	26.4	30.6	30.8	32.6	26.7	30.6	28.0	27.3	27.9	26.6	26.6	27.5	25.5	25.2	23.1
3. 공공질서 및 안전	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
4. 교육	16.6	18.0	16.1	16.6	12.9	12.8	13.9	14.4	13.7	14.4	14.6	14.4	17.0	17.9	16.8	16.6	17.0	17.1	17.7	17.1
5. 보건	1.3	1.8	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	1.5	1.5	1.0	1.0	1.0	1.2	1.5	1.3	1.3	1.5	2.2	2.1	1.8
6. 사회보장 및 복지	4.9	4.9	5.0	6.0	5.2	4.9	4.3	4.4	4.3	4.7	5.7	4.9	8.5	4.7	5.0	5.2	6.1	6.2	7.2	8.0
7. 주택건설 및 지역사회개발	0.2	0.7	0.9	1.9	1.3	0.9	1.1	1.4	1.2	1.8	2.5	7.5	3.3	4.8	7.9	4.8	3.9	3.6	4.2	8.0
8. 오락 · 문화 · 종교	1.5	1.5	1.3	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.0	0.7	0.6	0.7	0.9	0.8	0.0	1.1	2.2	0.6	0.7
9. 경제사업	27.3	20.2	24.8	20.1	32.2	31.2	29.3	26.9	26.2	31.8	26.0	24.7	21.6	19.9	19.1	21.9	18.1	17.7	19.4	18.9
9-1. 경제행정규제 및 조사	4.3	3.1	8.8	1.8	3.2	6.5	6.2	2.0	1.9	1.6	1.2	0.6	0.2	0.8	1.3	0.0	1.5	1.8	1.6	1.6
9-2. 연료 및 에너지	3.8	2.6	2.5	3.9	4.8	3.7	7.4	5.4	4.7	4.4	2.1	3.2	1.8	0.9	0.7	0.0	0.8	0.7	0.3	-2.0
9-3. 농림 · 수산 · 수렵	11.1	5.8	-0.5	6.2	4.8	6.6	4.8	5.7	4.9	10.0	5.9	9.0	5.5	5.1	7.7	0.0	7.2	7.9	11.2	10.7
9-4. 광업 · 제조업 · 건설업	-3.0	0.5	-3.1	-1.5	9.6	4.1	0.9	5.5	7.2	5.9	7.4	4.0	4.5	3.7	2.0	0.0	2.7	1.7	0.9	1.3
9-5. 수송 및 통신	7.9	6.0	8.6	8.3	7.4	7.8	6.4	5.8	5.1	6.0	6.7	5.7	7.2	6.1	4.9	0.0	4.7	4.8	3.7	5.4
9-6. 기타 경제사업	3.2	2.2	8.4	1.4	2.4	2.5	3.6	2.6	2.5	3.9	2.7	2.2	2.4	3.2	2.5	0.0	1.3	0.7	1.7	1.9
10. 주분류 외 지출	2.3	2.2	12.6	13.0	8.8	9.1	9.7	10.8	10.0	9.9	10.3	10.1	11.1	12.3	13.6	13.2	14.9	16.0	14.5	13.6
– 지방	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5.3	5.1	6.0	7.0	7.6	6.8	8.1	8.8	8.1	8.5
– 기타	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5.0	5.0	5.1	5.3	6.0	6.4	6.8	7.2	6.4	5.0

〈부표 4-2〉의 계속

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. 일반공공행정	8.5	8.8	9.8	9.8	9.6	4.3	4.0	4.3	4.4	3.7	5.2	5.2	6.3	6.7	12.6	5.4	5.5	6.8	6.9
2. 국방	20.0	19.6	19.3	18.4	16.7	15.7	15.0	13.3	12.1	11.2	11.4	11.9	11.6	11.4	11.4	12.9	12.7	13.3	14.9
3. 공공질서 및 안전	–	–	–	–	–	5.5	5.3	4.8	4.8	5.0	4.6	5.2	5.4	5.3	4.6	5.9	6.3	6.4	6.4
4. 교육	17.0	13.9	14.4	15.4	18.2	18.0	17.2	16.4	14.9	15.0	15.3	17.3	16.5	15.0	13.8	17.5	17.0	18.0	21.2
5. 보건	1.7	1.8	0.9	0.9	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.7	0.7	0.4	0.4	0.5	1.3	1.3	1.2	1.3
6. 사회보장 및 복지	8.1	8.5	9.3	9.3	9.9	9.0	9.4	9.7	10.9	12.4	15.3	15.1	16.2	13.5	18.5	21.1	21.9	24.7	28.2
7. 주택건설 및 지역사회개발	10.1	9.2	7.2	6.2	7.1	8.0	8.4	6.7	6.3	8.1	5.3	4.2	1.9	5.0	4.5	8.7	8.7	8.5	8.4
8. 오락 · 문화 · 종교	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	1.0	1.4	1.2	1.0	1.4	1.4	1.1	1.3
9. 경제사업	20.4	20.7	18.7	19.9	22.5	24.9	26.2	24.5	26.9	27.5	25.2	22.2	22.6	28.7	23.2	21.8	21.4	22.2	26.0
9-1. 경제행정규제 및 조사	0.3	3.5	2.4	1.2	2.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
9-2. 연료 및 에너지	0.6	0.6	0.5	-0.9	0.2	0.7	1.4	1.4	2.2	1.6	0.7	1.2	1.6	1.8	1.0	1.7	2.0	1.7	3.3
9-3. 농림 · 수산 · 수렵	10.2	9.3	8.8	8.7	11.2	11.2	10.2	8.1	8.2	7.3	6.2	5.9	5.4	6.7	5.6	5.5	6.3	6.0	6.8
9-4. 광업 · 제조업 · 건설업	2.0	0.4	0.3	2.7	3.5	2.7	3.2	3.3	4.0	5.3	2.6	4.9	3.5	4.5	2.7	2.8	2.5	2.3	1.6
9-5. 수송 및 통신	6.1	5.7	6.2	7.2	5.3	8.5	7.7	10.4	10.4	9.9	9.9	10.5	9.2	9.3	9.6	10.1	9.4	9.9	10.6
9-6. 기타 경제사업	1.1	1.2	0.6	1.1	0.3	1.7	3.6	1.3	2.1	3.4	5.8	-0.4	2.9	6.5	4.4	1.7	1.2	2.4	3.7
10. 주분류 외 지출	13.7	17.0	19.8	19.4	14.7	13.4	13.0	18.8	18.2	15.5	16.2	17.3	17.7	12.8	9.9	21.9	24.1	20.4	22.1
– 지방	8.3	13.2	15.3	11.5	11.1	3.6	3.4	3.3	9.7	9.3	9.5	12.4	12.6	12.0	–	–	–	–	–
– 기타	5.4	3.8	4.5	7.9	3.6	9.9	9.6	15.5	8.5	6.2	6.7	4.9	5.2	8.3	–	–	–	–	–

자료: 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각년도.

〈부표 4-3〉 중앙정부 통합재정수지

(단위: 10억원)

	수입	지출 및 순융자	지출	순융자	통합재정수지	관리대상수지
1970	485	512	486	26	-28	-
1971	566	642	636	7	-76	-
1972	654	847	852	-5	-193	-
1973	758	845	831	14	-87	-
1974	1,118	1,419	1,281	138	-301	-
1975	1,693	2,159	1,994	165	-466	-
1976	2,511	2,910	2,685	225	-398	-
1977	3,185	3,661	3,190	470	-476	-
1978	4,385	5,001	4,375	626	-616	-856
1979	5,770	6,210	5,444	766	-440	-736
1980	7,281	8,455	7,334	1,120	-1,174	-1,575
1981	9,247	11,358	9,213	2,145	-2,111	-2,694
1982	10,074	12,296	10,772	1,524	-2,222	-2,261
1983	11,596	12,546	11,027	1,519	-951	-982
1984	13,040	13,963	12,393	1,570	-923	-1,327
1985	14,505	15,218	13,688	1,530	-713	-698
1986	15,856	15,921	14,943	978	-65	-63
1987	18,882	18,622	17,386	1,237	260	252
1988	23,101	21,458	20,030	1,428	1,643	1,100
1989	26,187	26,206	24,305	1,901	-19	-800
1990	32,457	34,035	29,743	4,292	-1,578	-2,500
1991	37,486	41,508	36,909	4,599	-4,022	-5,200
1992	43,767	45,470	41,443	4,027	-1,703	-2,900
1993	51,548	50,735	46,704	4,031	813	-1,900
1994	61,741	60,357	54,082	6,275	1,384	-1,400
1995	72,820	71,579	62,847	8,732	1,241	-2,200
1996	85,528	84,429	73,321	11,108	1,099	-4,200
1997	93,368	100,327	81,604	18,723	-6,959	-12,800
1998	96,673	115,430	90,990	24,441	-18,757	-24,900
1999	107,923	120,988	101,236	19,752	-13,065	-20,400
2000	135,811	129,284	109,443	19,841	6,527	-6,000
2001	144,033	136,765	126,688	10,077	7,268	-8,200
2002	158,712	136,046	135,610	436	22,666	5,100
2003	171,945	164,303	166,812	-2,509	7,642	1,000
2004	178,760	173,538	172,140	1,398	5,222	-4,000
2005	191,446	187,946	184,922	3,024	3,500	-8,100
2006	209,573	205,928	200,182	5,746	3,645	-10,800
2007	243,633	209,810	202,703	7,107	33,823	3,600
2008	250,713	238,834	233,354	5,480	11,880	-15,600
2009	255,252	272,873	254,824	18,049	-17,621	-43,250

자료: 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각년도.

〈부표 4-4〉 정부부채

(단위: 10억원)

	중앙정부						일반정부	
	국채	국내차입금	정부차관	국고채무 부담행위	계	보증채무	국가채무 (조원)	일반정부 부채
1948	– –	0.4990 (0.3743)	– –	– –	0.4990 (0.3743)	– –		
1949	– –	1.0610 (0.9205)	– –	– –	1.0610 (0.9205)	– –		
1950	0.1000 (0.0750)	2.6300 (2.2378)	– –	– –	2.7300 (2.3128)	– –		
1951	0.5450 (0.4338)	2.5760 (2.5895)	– –	– –	3.1210 (3.0233)	– –		
1952	1.5730 (1.3160)	0.3700 (0.9215)	– –	– –	1.9430 (2.2375)	0.1500 (0.1125)		
1953	0.3533 (0.6582)	3.0585 (2.3864)	– –	0.0230 (0.0173)	3.4348 (3.0619)	0.348 (0.2954)		
1954	0.6597 (0.5371)	5.4708 (4.5059)	– –	0.0070 (0.0134)	6.1375 (5.0564)	0.6339 (0.5179)		
1955	5.5169 (2.2788)	6.2022 (5.7146)	– –	– (0.0047)	11.719 (7.9980)	1.8932 (1.0537)		
1956	– (5.5169)	– (6.2022)	– –	– –	– (11.719)	– (1.8932)		
1957	9.0683	8.0120	–	0.3402	17.421	3.3601		
1958	9.9359	10.443	–	0.3645	20.743	4.9357		
1959	10.118	13.342	–	0.4611	23.920	3.9900		
1960	10.686	21.923	–	0.9000	33.509	8.0540		
1961	13.571	25.209	–	1.8540	40.634	10.914		
1962	17.515	27.827	–	2.6580	48.000	15.408		
1963	19.317	28.088	4.8360	1.2650	53.506	35.024		
1964	18.285	32.257	13.531	3.2280	67.301	54.180		
1965	16.916	29.576	15.333	10.345	72.170	79.810		
1966	15.635	31.124	35.212	12.564	94.535	122.80		
1967	14.542	37.376	60.429	17.595	129.94	149.31		
1968	16.806	32.428	82.599	27.917	159.75	157.28		
1969	31.368	55.363	111.18	38.892	236.80	163.85		
1970	37.491	59.981	205.36	40.728	343.56	162.88		
1971	47.623	58.728	343.79	40.081	490.22	195.04		
1972	72.456	181.15	480.25	48.487	782.35	243.52		
1973	75.312	233.06	613.46	54.510	976.34	278.59		
1974	66.854	423.20	873.62	104.03	1,467.7	282.75		
1975	199.88	713.83	1,164.1	266.86	2,344.6	375.92		2,229.9
1976	376.89	854.23	1,422.8	350.54	3,004.5	420.03		2,728.2
1977	635.12	977.27	1,727.6	410.05	3,750.1	937.94		3,386.4
1978	911.96	1,144.5	2,148.1	506.23	4,710.8	1,200.4		3,914.7
1979	1,271.9	1,024.9	2,370.7	554.72	5,222.2	1,477.3		4,403.0

〈부표 4-4〉의 계속

	중앙정부						일반정부	
	국채	국내차입금	정부차관	국고채무 부담행위	계	보증채무	국가채무 (조원)	일반정부 부채
1980	1,595.5	1,374.0	3,838.9	644.36	7,452.7	2,381.8		6,519.5
1981	2,111.1	2,001.7	4,508.4	910.62	9,531.8	3,364.4		8,719.3
1982	3,540.5	2,297.8	5,329.8	863.53	12,031.7	4,387.1		11,047.2
1983	3,827.0	2,617.5	5,974.9	839.17	13,258.5	5,397.0		12,849.7
1984	3,667.5	2,591.4	6,373.9	750.98	13,383.7	6,288.5		13,768.5
1985	3,249.5	2,648.7	7,328.4	1,049.4	14,276.0	7,247.4		15,161.5
1986	3,418.5	2,430.4	7,816.7	1,362.1	15,027.6	7,774.8		15,462.9
1987	6,494.9	3,040.8	7,855.1	1,495.0	18,885.7	6,692.2		14,788.5
1988	7,838.8	3,409.3	5,969.4	1,709.6	18,927.1	6,251.9		13,373.9
1989	10,688.7	3,220.8	5,107.0	2,076.6	21,093.1	6,228.0		13,744.4
1990	13,742.2	2,753.4	5,559.3	2,490.3	24,545.2	7,188.1		14,541.5
1991	17,083.1	2,053.7	5,700.4	2,844.0	27,681.1	9,842.9		15,250.5
1992	19,948.1	2,267.6	5,521.1	3,237.3	30,974.1	13,687.8		16,377.1
1993	20,825.2	2,679.0	5,493.9	3,848.2	32,846.3	11,765.8		16,422.5
1994	21,979.8	2,819.6	5,666.2	3,966.3	34,431.9	13,324.2		17,662.1
1995	23,294.7	3,000.6	5,241.6	4,089.1	35,626.0	15,028.9		21,737.0
1996	25,657.4	2,922.0	5,050.6	3,140.8	36,770.7	7,612.1		26,297.4
1997	28,554.3	3,170.0	15,321.6	3,408.1	50,454.0	13,038.9	60.3	37,031.6
1998	46,648.3	2,975.5	18,784.7	3,028.8	71,437.3	71,953.3	80.4	63,582.3
1999	65,806.0	2,443.3	18,942.9	2,522.4	89,714.6	81,504.6	93.6	82,582.4
2000	76,325.2	1,900.7	20,005.9	2,709.8	100,941.6	74,565.4	111.4	94,518.0
2001	87,757.5	2,104.0	20,432.1	2,822.1	113,115.7	106,769.6	122.1	107,972.1
2002	103,131.4	2,295.5	18,440.0	2,762.8	126,629.7	102,471.4	133.6	138,176.2
2003	140,633.2	3,170.0	12,580.1	2,441.4	158,824.7	80,590.2	165.7	147,741.8
2004	182,931.6	2,040.0	8,614.9	2,500.0	196,086.5	66,000.0	203.1	187,042.2
2005	229,001.8	2,055.0	5,570.3	2,138.8	238,765.9	55,000.0	248.0	213,055.9
2006	264,317.4	2,157.0	4,278.9	2,460.2	273,213.5	36,510.1	282.8	251,354.8
2007	280,465.5	2,167.2	3,557.0	2,912.1	289,101.8	33,062.9	298.9	272,143.7
2008	289,425.4	1,457.2	3,829.4	3,233.6	297,945.6	28,112.8	309.0	304,189.8

주: ( ) 안은 회계연도가 역년과 일치하지 않는 경우 단순비례방법을 사용하여 회계연도 자료를 역년 자료로 전환한 결과.

자료: 기획재정부; 한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).

〈부표 4-5〉 국민부담

(단위: 10억원)

	국세	회계연도조정	지방세	회계연도조정	국민부담	사회보장
1953	2.496	(1.872)	0.214	(0.161)		
1954	5.784	(4.094)	0.759	(0.509)		
1955	12.05	(6.33)	1.78	(0.90)		
1956		(8.04)		(1.19)		
1957	13.36		1.52			
1958	16.78		1.71			
1959	24.36		2.25			
1960	27.27		2.20			
1961	25.80		2.60			
1962	32.40		5.20			
1963	35.90		7.40			
1964	41.90		8.80			
1965	58.20		11.40			
1966	96.18		15.95			
1967	139.24		13.79			
1968	210.69		19.31			
1969	287.07		26.58			
1970	364.82		33.23			
1971	453.06		39.81			
1972	476.35		46.60		528.7	4.4
1973	578.49		74.13		660.5	6.2
1974	913.67		107.99		1,031.9	8.6
1975	1,391.0		158.79		1,564.8	13.4
1976	2,092.7		220.57		2,337.2	19.8
1977	2,622.7		336.58		2,993.5	27.7
1978	3,652.3		443.25		4,145.4	41.2
1979	4,761.7		599.04		5,436.8	59.4
1980	5,807.7		767.69		6,686.8	73.3
1981	7,257.9		914.41		8,277.3	87.4
1982	8,396.4		1,119.2		9,647.7	110.0
1983	10,050.7		1,397.2		11,603.4	131.0
1984	10,899.7		1,508.5		12,586.1	158.0
1985	11,876.4		1,654.9		13,765.6	207.0
1986	13,606.3		1,809.7		15,685.7	248.0
1987	16,343.7		2,192.4		18,833.5	314.0
1988	19,484.2		3,100.0		22,431.2	850.6
1989	21,234.1		4,960.8		26,705.4	1,096.5
1990	26,847.4		6,367.4		35,303.5	1,801.8
1991	30,319.8		8,035.2		41,849.5	2,175.3
1992	35,218.4		9,462.1		47,641.0	2,844.4

〈부표 4-5〉의 계속

	국세	회계연도조정	지방세	회계연도조정	국민부담	사회보장
1993	39,260.6		11,026.1		55,195.9	4,781.6
1994	47,261.7		13,231.1		65,839.5	5,279.3
1995	56,774.5		15,316.0		77,525.6	5,435.3
1996	64,960.2		17,394.7		89,930.5	7,576.4
1997	69,927.6		18,405.7		103,011.3	14,678.7
1998	67,797.7		17,149.7		101,919.9	16,972.8
1999	75,658.0		18,586.2		113,827.0	19,583.0
2000	92,934.7		20,600.6		136,358.0	22,822.0
2001	95,792.8		26,664.9		149,790.0	27,332.0
2002	103,967.8		31,525.7		166,950.0	31,456.0
2003	114,664.1		33,132.9		183,667.0	35,870.0
2004	117,795.7		34,201.7		191,781.0	39,783.0
2005	127,024.4		35,977.4		206,847.0	43,404.0
2006	136,716.8		41,293.7		227,017.0	47,680.0
2007	159,044.8		43,524.3		258,670.0	53,687.0
2008	165,176.1		45,479.7		272,307.0	59,521.0

주: 1) ( ) 안은 회계연도가 역년과 일치하지 않는 경우 단순비례방법을 사용하여 회계연도 자료를 역년 자료로 전환한 결과.
2) 국세 및 지방세와 국민부담 및 사회보장은 출처가 다르기 때문에 서로 일치하지 않음.

자료: 국세 및 지방세는 한국조세연구원 조세통계자료시스템(http://www.kipf.re.kr); 국민부담 및 사회보장은 OECD (http://stats.oecd.org).

〈부표 4-6〉 지방재정규모

(단위: 10억원, %)

	지방재정 전체		회계별 지출의 대GDP 비율			지방재정/공공재정
	금액	대GNP 비율	일반회계	공기업 · 기타 특별회계	교육비 특별회계	
1962	24	6.8	2.8	0.7	3.4	18.5
1963	28	5.6	2.6	0.5	2.4	22.7
1964	32	4.5	2.2	0.4	1.9	21.9
1965	41	5.2	2.6	0.6	2.0	23.9
1966	66	6.4	3.1	0.8	2.5	25.4
1967	87	6.8	3.2	0.9	2.6	26.6
1968	134	8.1	3.5	2.0	2.7	29.1
1969	190	8.8	4.2	1.9	2.8	28.8
1970	237	8.7	4.2	1.6	3.0	34.2
1971	304	9.0	4.4	1.5	3.2	35.2
1972	345	8.3	3.9	1.4	3.0	31.0
1973	394	7.3	3.5	1.4	2.5	34.3
1974	517	6.9	3.3	1.4	2.3	30.2
1975	740	7.3	3.6	1.3	2.4	29.8
1976	999	7.2	3.3	1.2	2.7	29.7
1977	1,382	7.6	3.6	1.3	2.8	31.3
1978	1,915	7.9	3.7	1.6	2.7	33.0
1979	2,749	8.8	4.3	1.8	2.8	34.7
1980	3,966	10.2	4.4	1.7	4.2	37.7
1981	4,956	10.2	4.4	1.6	4.2	37.7
1982	5,431	9.8	4.4	2.0	3.4	37.6
1983	6,711	10.2	4.4	2.5	3.4	41.0
1984	7,720	10.3	4.8	2.3	3.2	41.2
1985	8,469	10.1	4.4	2.4	3.2	42.6
1986	9,472	9.7	4.3	2.3	3.1	41.9
1987	10,687	9.3	4.3	2.1	2.9	43.3
1988	12,459	9.1	4.4	2.0	2.7	42.8
1989	15,512	10.0	4.9	2.2	2.9	44.3
1990	21,384	11.5	5.3	3.1	3.0	48.2
1991	28,425	12.6	6.0	3.5	3.1	48.4
1992	34,845	13.5	6.0	4.2	3.3	51.4
1993	38,250	13.2	5.7	4.1	3.4	49.4
1994	42,836	12.6	6.3	3.1	3.2	47.9
1995	48,642	12.2	6.0	3.0	3.2	47.4
1996	58,608	13.1	6.7	2.9	3.4	48.5
1997	67,157	13.7	7.4	2.8	3.5	49.3
1998	67,614	14.0	7.6	2.8	3.5	45.9
1999	71,037	16.5	9.0	3.3	4.2	42.8
2000	74,347	12.9	7.0	2.5	3.4	42.8
2001	86,337	13.9	7.5	2.6	3.8	47.3
2002	112,339	16.4	8.9	3.7	3.9	55.3
2003	120,361	16.6	9.0	3.6	4.0	50.6
2004	124,098	15.9	8.5	3.3	4.1	49.6
2005	122,298	15.1	8.5	2.6	4.0	48.4
2006	129,804	15.3	8.6	2.8	3.9	47.7
2007	156,888	16.1	9.0	3.4	3.7	52.2

주: 1) 1962년은 內務部, 『地方自治團體決算槪要』, 1962에 수록된 통계자료에 의거하여 산출.
2) 1962~1979년의 자료는 차병권(1984)에서 인용.
3) 1963~1972년은 內務部, 『地方自治團體決算槪要』, 『地方財政年鑑』 각년도에 수록된 수치와 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1963~74년 각년도판에 수록된 지방자치단체 세출상황, 지방정부 예산수지 및 보전재원에 관한 통계 인용.
4) 1973~79년은 內務部, 『地方財政年鑑』 각년도에 수록된 일반회계 및 공기업·기타특별회계 결산자료와 지방교육비특별회계 결산자료, 文敎部, 『敎育統計年報』 각년도에 수록된 지방교육비 결산자료에 의거하여 산출.
5) 통합재정, 재정조정 완료 후의 순계 기준

자료: 차병권(1984); 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도; 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각년도.

〈부표 4-7〉 지방자치단체 일반회계 세입의 구성

(단위: 10억원, %)

	계	지방세		세외수입		의존재원					지방채 비중
		금액	비중	금액	비중	금액	비중				
							소계	교부세	양여금	보조금	
1961	15	2	15.2	2	15.2	2	69.6	16.5	–	53.1	–
1962	14	5	38.0	2	16.8	2	45.2	16.0	–	29.2	–
1963	19	7	38.1	3	15.0	3	46.9	17.0	–	29.9	–
1964	22	9	40.7	4	16.2	4	43.1	18.1	–	25.0	–
1965	29	11	40.0	4	14.4	5	45.6	17.5	–	28.1	–
1966	46	16	35.6	6	12.5	15	51.9	32.5	–	19.4	–
1967	62	14	22.7	8	12.9	24	64.4	38.6	–	25.8	–
1968	78	19	24.8	11	14.1	27	61.1	34.0	–	27.1	–
1969	122	27	21.7	25	20.5	37	57.8	30.2	–	27.6	–
1970	145	33	22.9	23	15.8	50	60.8	34.3	–	26.5	–
1971	180	40	22.2	27	14.9	65	62.9	36.3	–	26.6	–
1972	215	47	21.7	32	15.0	67	63.3	31.3	–	32.0	–
1973	249	74	29.7	41	16.3	72	54.0	28.8	–	25.2	–
1974	345	108	31.3	55	16.0	81	52.7	23.6	–	29.1	–
1975	517	159	30.7	76	14.7	118	54.6	22.8	–	31.8	–
1976	661	227	34.4	113	17.1	152	48.5	22.9	–	25.6	–
1977	960	336	35.0	211	22.0	183	43.0	19.1	–	23.9	–
1978	1,262	446	35.3	289	22.9	247	41.8	19.6	–	22.2	–
1979	1,908	599	31.4	453	23.8	336	44.8	17.6	–	27.2	–
1980	1,945	768	39.5	441	22.7	737	37.9	21.1	–	16.8	–
1981	2,458	914	37.2	664	27.0	880	35.8	21.2	–	14.6	–
1982	2,902	1,119	38.6	746	25.7	1,037	35.7	24.2	–	11.6	–
1983	3,517	1,397	39.7	890	25.3	1,229	35.0	24.4	–	10.5	–
1984	4,094	1,508	36.8	1,147	28.0	1,438	35.1	24.9	–	10.2	–
1985	4,218	1,655	39.2	1,084	25.7	1,480	35.1	23.9	–	11.2	–
1986	4,757	1,810	38.0	1,133	23.8	1,814	38.1	27.2	–	10.9	–
1987	6,042	2,192	36.3	1,269	21.0	2,581	42.7	26.6	–	16.1	–
1988	7,892	3,099	39.3	1,991	25.2	2,801	35.5	21.8	–	13.7	–
1989	11,408	4,961	43.5	2,635	23.1	3,812	33.4	19.2	–	14.2	–
1990	15,111	6,379	42.2	3,980	26.3	4,753	31.5	18.3	–	13.2	–
1991	20,404	8,035	39.4	6,072	29.8	5,797	28.4	16.9	2.7	8.8	2.5
1992	22,079	9,462	42.9	6,658	30.2	5,314	24.1	17.8	0.2	6.1	2.9
1993	23,700	11,026	46.5	5,993	25.3	6,216	26.2	18.6	0.3	7.4	2.0
1994	30,280	13,228	43.7	7,738	25.6	8,855	29.2	15.9	5.6	7.7	1.5
1995	36,667	15,317	41.8	9,032	24.6	10,760	29.3	15.5	5.1	8.8	4.2
1996	44,843	17,395	38.8	13,889	31.0	12,815	28.6	14.2	5.7	8.6	1.7
1997	50,521	18,498	36.6	16,692	33.0	13,995	27.7	13.4	5.7	8.6	2.6
1998	50,694	17,148	33.8	15,443	30.5	16,090	31.7	13.9	5.7	12.2	4.0
1999	53,389	18,569	34.8	15,759	29.5	17,333	32.5	12.2	5.4	14.8	3.2
2000	57,449	20,361	35.4	16,654	29.0	19,611	34.1	14.4	6.5	13.3	1.4
2001	71,321	26,640	37.4	18,338	25.7	25,529	35.8	17.1	6.5	12.2	1.1
2002	84,089	31,584	37.6	22,118	26.3	29,815	35.5	14.3	4.8	16.3	0.7
2003	94,911	33,062	34.8	31,926	33.6	29,367	30.9	14.1	4.5	12.3	0.6
2004	97,030	34,159	35.2	33,507	34.5	28,778	29.7	14.7	3.9	11.1	0.6
2005	99,714	35,977	36.1	29,105	29.2	33,816	33.9	20.1	0.0	13.8	0.8
2006	109,090	41,282	37.8	28,255	25.9	38,807	35.6	19.9	0.0	15.6	0.7
2007	118,243	43,532	36.8	31,973	27.0	41,956	35.5	21.3	0.0	14.1	0.7

주: 1) 1961~79년의 자료는 한국개발연구원(1991)에서 인용.
자료: 한국개발연구원(1991); 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도.

〈부표 4-8〉 지방자치단체 일반회계 기능별 세출

(단위: 억원, %)

	합계	일반행정비		사회개발비		경제개발비		민방위비		지원 및 기타 경비	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1980	17,297	4,492	26.0	2,664	15.4	7,889	45.6	283	1.6	1,969	11.4
1981	21,970	6,153	28.0	3,071	14.0	10,397	47.3	416	1.9	1,933	8.8
1982	28,081	7,669	27.3	3,747	13.3	13,814	49.2	420	1.5	2,431	8.7
1983	30,927	9,657	31.2	4,278	13.8	12,989	42.0	409	1.3	3,594	11.6
1984	35,699	11,585	32.5	4,886	13.7	13,868	38.8	517	1.4	4,843	13.6
1985	46,241	12,517	27.1	7,764	16.8	18,739	40.5	663	1.4	6,558	14.2
1986	48,755	14,193	29.1	8,652	17.7	20,623	42.3	848	1.7	4,439	9.1
1987	52,971	11,401	21.5	11,457	21.6	21,998	41.5	1,235	2.3	6,880	13.0
1988	69,498	13,774	19.8	15,632	22.5	32,602	46.9	1,652	2.4	5,838	8.4
1989	90,247	18,782	20.8	20,169	22.3	40,420	44.8	1,864	2.1	9,012	10.0
1990	107,065	27,577	25.8	24,107	22.5	49,715	46.4	3,012	2.8	2,654	2.5
1991	143,470	33,866	23.6	31,759	22.1	70,688	49.3	3,875	2.7	3,282	2.3
1992	167,200	41,955	25.1	40,445	24.2	76,611	45.8	4,790	2.9	3,399	2.0
1993	170,495	44,308	26.0	41,304	24.2	76,782	45.0	4,941	2.9	3,160	1.9
1994	219,021	61,720	28.2	49,574	22.6	97,303	44.4	4,641	2.1	5,783	2.6
1995	248,159	70,003	28.2	53,080	21.4	114,020	45.9	6,329	2.6	4,727	1.9
1996	312,499	83,278	26.6	98,485	31.5	116,850	37.4	8,441	2.7	5,445	1.7
1997	374,431	89,847	24.0	126,498	33.8	141,408	37.8	11,295	3.0	5,383	1.4
1998	380,769	89,104	23.4	130,987	34.4	139,264	36.6	10,335	2.7	11,060	2.9
1999	397,585	88,898	22.4	135,729	34.1	152,727	38.4	10,254	2.6	9,977	2.5
2000	419,569	94,795	22.6	154,385	36.8	151,000	36.0	10,725	2.6	8,664	2.1
2001	515,421	113,093	21.9	205,712	39.9	170,761	33.1	12,794	2.5	13,061	2.5
2002	547,919	123,292	22.5	225,390	41.1	173,792	31.7	14,511	2.6	10,934	2.0
2003	650,270	134,380	20.7	253,058	38.9	232,148	35.7	17,097	2.6	13,587	2.1
2004	717,946	152,794	21.3	281,113	39.2	250,581	34.9	18,518	2.6	14,940	2.1
2005	746,356	165,707	22.2	313,614	42.0	232,833	31.2	20,014	2.7	14,188	1.9
2006	797,385	178,628	22.4	340,736	42.7	245,108	30.7	21,495	2.7	11,419	1.4
2007	864,814	190,463	21.9	373,075	42.9	264,281	30.4	22,868	2.6	18,127	2.1

주: 1995년 이전의 자료는 1996년 이후의 분류방식에 따라 재분류.
자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도.

제5장

조세정책

제1절 | 머리말

조세정책은 재정정책의 일환으로서 그 기능은 재정수입 확보 이외에도 경제안정 관련의 거시적 기능과 자원배분 및 소득분배 관련의 미시적 기능 등으로 구분된다. 조세는 부과와 징수, 환급 등의 조치로 기업과 개인의 소득창출, 개인의 소비, 자산의 보유와 거래 등의 행위에 영향을 미쳐 민간부문의 경제활동을 촉진하거나 억제한다. 따라서 이들 조치를 통하여 경제안정을 도모할 수 있다. 이 과정에서 특정 부문의 자원이 많이 사용되거나 덜 사용되는 효과가 발생하고 생산요소별 혹은 소득계층별 소득분배에 영향을 미친다. 이러한 조세정책의 파급효과는 통상 예산지출을 통한 재정정책의 파급효과보다 약하지만 대규모 감세 등의 조세지출(tax expenditure)정책은 예산지출에 버금가는 정책효과를 내기도 한다.

조세정책은 지난 60년 동안 우리나라 정치·경제·사회 상황의 변화에 대응하여 지속적으로 개편되어왔다. 대한민국 정부가 1948년 처음 출범하면서 세제개혁은 세수의 확충보다는 국민경제의 균형적 발전을 위한 세제의 기능을 확립하는 데 치중하였다. 이 시기 세제개혁의 기본목표는 우리 실정에 맞는 세제를 확립함으로써 물가상승의 억제, 조세수입의 증대, 세부담의 형평성 확보와 조세제도의 합리화를 도모하는 데 초점을 맞추었다.

그런데 1950년 6월 25일 북측의 남침으로 전쟁이 발발하게 되자 정부수립 후 경제안정과 경제부흥에 초점을 맞추어왔던 세제의 틀을 막대한 전쟁경비를 충당하기 위한 전시세제로 전환하지 않을 수 없게 되었다. 1953년 7월 27일 휴전이 성립되고 부산에서 서울로 환도한 후 정부는 전시세제를 지양하고 평시세제로 환원하기 위한 세제개혁을 실시하였다. 동시에 만연된 물가불안을 수습하고 낙후된 경제를 부흥·발전시키기 위한 조세정책을 전개하였다.

경제개발기(1960~79년)의 조세정책은 일부 예외적 시기를 제외하면 기본적으로 '재정지출 재원 확보를 위한 증세'가 핵심 방향이라고 할 수 있다. 세수 확보는 조세의 1차적 기능인데 경제개발기에 그 기능이 특히 강조되었다.

광복 이후 장기간 지속되던 외국원조자금이 1960년대 후반부터 급감할 것으로 예상되

었기 때문에 재정당국의 조세를 통한 재원 확보는 지상과제였다. 이 기간 중 국세청이 발족하고(1966년) 국내 세제의 기둥이 되는 종합소득세(1974년)와 부가가치세(1977년)가 도입된 것이 이와 같은 시대적 정황을 설명해준다.

시장경제 전환기(1980~97년)는 1960년대와 1970년대의 경제개발기를 거치면서 표출된 여러 가지 경제적·사회적 부작용들을 치유하기 위하여 노력한 시기로 특징지을 수 있을 것이다. 이 시기의 경제정책은 안정을 기조로 하였으며, 급속한 경제성장의 부작용으로 나타난 문제점들을 치유하고 경제적 효율성을 향상시키는 데 주력하였다. 동 시대의 조세정책도 시대적인 특성을 반영하여 전반적으로 1980년대까지는 안정적인 세제운용을 지향하였다고 볼 수 있다.

1980년대 전반기에는 우리 산업의 경쟁력을 제고하고 계층 간 세부담의 형평성을 제고하기 위한 부분적인 개편들이 이루어졌다. 1980년대 후반기에는 토지공개념이 도입·확대되고, 종합토지세와 토지초과이득세가 신설되는 등 부동산투기 문제에 대응하기 위한 비교적 큰 규모의 개편이 있었으며, 지방자치의 부활과 함께 담배소비세가 신설되어 지방재정 확충의 획기적인 전기가 마련되었다. 1990년대는 금융실명제와 부동산실명제의 실시에서부터 공직자 재산공개, 교육개혁 등 그동안 정치적으로 추진되기 어려웠던 많은 개혁들이 이루어짐에 따라 조세정책에 긍정적인 영향을 미쳤다.

경제위기 극복기(1998~2008년)의 조세정책의 기본적인 기조는 경제활력 회복 및 성장잠재력 확충, 비과세·감면 축소 등을 통한 세원기반 확대, 세원포착 인프라 구축, 세제의 합리화·간소화, 중산층·서민층 및 지역균형발전 제고 등을 들 수 있다. 1997년 말 외환위기 이후엔 구조조정 촉진(인수·합병·분할·청산 조세감면), 서민중산층 지원(각종 소득공제 인상), 경기활성화(양도소득세 감면, 소득세율 인하, 중소기업 지원)를 위한 세제지원이 도입되었다. 형평성 제고를 위해 봉급생활자 세부담 경감조치, 금융소득종합과세의 재실시, 부가가치세 과세특례자 폐지, 상속·증여세 강화 등이 추진되었다. 동시에 세제의 효율성 증대를 위해 조세지출예산제도와 조세감면 일몰제도를 도입하여 조세감면을 지속적으로 정비하는 노력을 하였다. 2003년 참여정부 출범 이후 초기에는 형평성 증대(상속·증여세 완전포괄주의, 종합부동산세) 의욕이 강했으나, 곧 경기침체에 따라 경제활성화(임시투자세액공제 확대, 법인세율, 소득세율 인하, 법인세 최저한세율 인하, 특별소비세 폐지 및 세율인하) 및 효율성 증대(조세감면 축소) 노력을 강화하였다.

본 장에서는 위에서 간략히 기술한 바와 같은 우리나라 조세정책 60년사를 자세히 살펴보고, 조세정책의 효과를 파악함과 동시에 해당 정책에 대한 평가를 시도하였다. 제1절 머리말에 이어 제2절에서는 조세의 의의와 지난 60년 동안의 우리나라 조세제도의 변천을 살펴보았다. 다음으로 제3절 이하 제6절까지의 각 절에서는 시대별로 전개된 조세정책의 배경과 내용을 살펴보고, 정책효과를 분석하고 평가하였다. 시대 구분은 ① 정부수립 및 전후복구기(1948~59년), ② 경제개발기(1960~79년), ③ 시장경제 전환기(1980~97년), ④ 경제위기 극복기(1998~2008년)로 설정하였다. 또한 제7절에서는 향후 우리나라가 선진국으로 도약하기 위해서 중점을 두어야 할 조세정책의 과제를 논의하였고, 마지막으로 제8절에서는 본 장의 결론을 맺었다.

제2절 | 조세의 의의와 조세제도의 변천

1. 조세의 의의

가. 조세의 개념

조세에 관한 가장 일반적인 정의는 "국가가 세입을 조달할 목적으로 개별적 보상 없이 사경제로부터 강제적으로 징수하는 화폐 또는 재화"[484]라는 것이다. 여기서 조세의 두 가지 특징을 살펴볼 수 있는데, 첫째 조세는 개별적 보상이 없다는 것이다. 개별적인 보상이 없다는 것은 특정한 세금에 대해서 직접적인 반대급부가 주어지지 않는다는 것을 의미한다. 국가의 가장 중요한 역할 중의 하나는 공공재를 생산하여 공급하는 것이다. 조세는 이러한 공공재의 생산과 공급을 가능하게 하는 재원조달의 수단이다.

이러한 관점에서 본다면 국민이 부담한 특정한 세금과 연계하여 국가가 특정한 반대급부를 제공할 때 조세는 공공재의 가격이 될 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 국민이 부담한 특정한 세금과 연계하여 국가가 특정한 반대급부를 제공하는 것은 거의 불가능하다. 국민이 부담한 특정한 세금과 연계하여 국가가 특정한 반대급부를 제공하는 것이 불가능한 이유는, 국가의 서비스가 공공재의 비배제성과 비경합성으로 인해 특별한 개별적 보상과 연계하여 조세를 부과하기 어렵기 때문이다.[485]

둘째, 조세는 강제로 징수된다는 것이다. 일반적인 경제거래는 거래당사자의 자발적인 합의에 의하여 이루어지는 것이 정상이지만, 조세의 경우에는 국가에 의해 강제로 징수된다. 이와 같이 국가가 강제로 징수해야 하는 이유는 공공재의 재원조달이 강제적으로 이루어지지 않는 한 어느 누구도 자발적으로 화폐를 지불할 유인을 갖지 않기 때문이다.[486] 국가가 강제로 조세를 징수하기 위해서는 과세권을 가져야 한다. 이러한 과세권은 '법률의 근거 없이 국가는 조세를 부과·징수할 수 없고 국민은 조세의 납부를 요구받지 않는다는 원칙',[487] 즉 조세법률주의에 의해서 세법이 규정한 과세요건을 충족시킨 모든 국민에게 자동으로 납세의무가 발생한다.

나. 조세의 기능

조세의 기능은 다양하게 존재하는데, 그 중에서 가장 중요한 기능은 국가가 공공재를 생산하여 공급하기 위한 재원조달의 수단이라고 하겠다. 국민의 입장에서 조세란 공공재에 대해 지불해야 하는 가격으로도 볼 수 있겠으나, 공공재의 성격상 비배제성과 비경합

484) 차병권(1992), p.312.
485) 곽태원(2001), p.55.
486) 이진순(1992), p.245.
487) 최명근(1992), p.72.

성으로 인해 조세를 특별한 개별적 보상과 연계하기 어렵다. 그러나 국민 전체를 한데 묶어서 생각하면 국가는 국민들에게 공공재를 공급하고 국민들은 그 대가로 세금을 납부하는 것으로 파악할 수 있을 것이다.[488]

정부의 재원조달수단으로는 조세 이외에도 외국기관 또는 국내 민간부문으로부터 직접 또는 국공채의 발행을 통해 차입을 하거나, 정부의 서비스에 대해 수익자로부터 부담금을 징수하거나, 특정 사업에 투자하여 투자수입 또는 배당수입을 얻거나, 정부재산을 임대하고 임대수입을 얻거나 하는 등의 방법이 있다. 그러나 조세는 모든 재원조달수단 중에서 가장 중요한 역할을 수행하고 있으며, 실제로 국가 예산의 대부분은 국민이 부담하는 조세에 의해 이루어진다.

조세는 재원조달수단 이외에도 소득재분배의 수단으로 사용될 수 있다. 정부의 소득재분배의 정책수단으로는 크게 사회이전지출과 조세정책 두 가지가 있다. 사회이전지출은 일정한 기준에 따라 특정 부류나 계층을 대상으로 배분함으로써 재분배효과를 거두는 것이다. 실업수당이나 재해보상금, 기초생활보장급여 등과 같이 정부가 주로 당기의 생산활동과 무관한 저소득층을 대상으로 반대급부 없이 지급하는 것이다. 이와 같은 사회이전지출을 소득에 포함하는 경우 그렇지 않은 경우보다 소득계층별 소득격차가 축소된다. 반면, 조세정책은 특정 부류나 계층에 일정한 세금을 부담하게 함으로써 재분배효과를 거두는 것이다. 고소득층의 가처분소득이 감소하면 그렇지 않은 경우보다 소득계층별 소득격차가 축소된다. 현행 조세제도에서는 누진세율구조와 인적공제제도 등이 소득재분배를 위한 대표적인 정책수단이다.

조세는 시장실패를 교정하는 수단으로도 사용될 수 있다. 시장실패에 대한 정부의 개입방식은 경제활동의 주체로서 직접 생산·분배·소비에 참여하는 방식과, 각종 정책수단을 사용하여 가계 및 기업의 행태를 유인 또는 규제하는 방식이 있다. 조세는 후자의 정책수단 중 하나로 사용될 수 있는데, 조세지원을 통한 상대가격의 조정을 통해서 시장실패의 원인이 되는 가격의 왜곡을 바로잡는 것이다. 기술·인력 개발, 설비투자, 중소기업 육성 등 시장기능에 맡겨둘 경우 사회적으로 바람직한 수준보다 자원배분이 적게 되는 분야에 대해 조세지원을 함으로써 국가경제의 성장잠재력을 확충하고 균형발전을 이루려는 것이다. 현행 조세제도에서는 이러한 분야에 대해 비과세·익금불산입·소득공제·세액공제·저세율·준비금·과세이연·이월과세 등 다양한 방식으로 지원을 하고 있다.

조세는 때로는 경제의 안정을 도모하는 수단으로도 사용될 수 있다. 경기가 침체될 경우 법인세 세율을 인하하여 기업의 세부담을 줄이고 투자를 유인한다든가, 소득세 세율을 인하하여 소비를 진작한다든가 하는 방식으로 경기부양을 도모할 수 있다. 반대로 경기가 과열될 경우 소득세 세율을 높인다거나 특정 부문에 부과되는 소비세 세율을 높여서 소비를 억제하는 조치를 취할 수 있다. 현실적으로는 조세가 경제안정을 도모하기 위한 수단으로 자주 사용되지는 않으나, 1997년 외환위기와 2008년 경제위기와 같은 특별한 상황에서는 경기확장정책의 일환으로 감세가 추진되는 경우가 있다.

---

488) 곽태원(2001), p.57.

다. 조세의 원칙

이상적인 조세가 갖추어야 할 특성에 대해서는 아담스미스가 국부론에서 논의하고 있는데, 이를 현대적 의미로 구분해본다면 효율성(efficiency)·형평성(equity)·단순성(simplicity) 등 세 가지로 요약될 수 있을 것이다.

조세의 효율성(efficiency)은 세수 한 단위를 얻기 위해서 부담해야 하는 사회적 비용이 가장 작아야 한다는 것을 의미한다. 조세는 시장에서의 자원배분에 중요한 역할을 하는 가격체계를 교란하여 자원배분을 왜곡함으로써 사회적 비용을 발생시킨다. 이와 같은 사회적 비용을 초과부담이라고 하는데, 납세자의 총부담에서 세수입을 차감하고 남은 부분이다. 따라서 초과부담이 낮은 세금은 보다 효율적인 세금으로서 그만큼 자원배분을 왜곡시키지 않는다는 것이다.

조세의 형평성(equity)은 세금을 징수할 때 납세자 간에 평등하게 거두어야 한다는 것을 의미한다. 형평성은 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 나눌 수 있다. 수평적 형평성은 동일한 경제적 위치에 있는 사람에게 동일한 세금을 부과해야 한다는 것이며, 수직적 형평성은 고소득자가 저소득자에 비해 세부담능력이 크므로 고소득자에게 높은 세율을, 저소득자에게 낮은 세율을 적용하여 세금을 징수해야 한다는 것이다.

조세의 단순성(simplicity)은 징수기관뿐만 아니라 세금을 납부하는 납세자가 부담해야 하는 비용을 최소화하기 위해서는 세제를 단순화해야 한다는 인식에 기초한다. 복잡성(complexity)의 반대 개념인 단순성(simplicity)은 법적 단순성(legal simplicity)과 경제적 단순성(economic simplicity)으로 구분된다. 법적 단순성은 특정 세법 규정의 단순성을 의미하며, 경제적 단순성은 세제운용의 단순성을 의미한다. 세금을 징수하기 위하여 정부가 지출하는 제반 비용인 행정비용(administrative cost)과 납세의 의무를 충족시키기 위하여 납세자가 지출하는 납세순응비용(compliance cost)을 최소화하기 위해서는 조세의 단순성이 필수적이다.

효율성과 형평성을 모두 만족하는 조세를 최적조세라고 한다. 최적조세는 이론적으로 재정학의 중요한 부분을 차지하지만 현실에서는 이를 만족하는 조세구조를 찾아내는 일은 거의 불가능하다. 매년 시행되고 있는 세법 개정은 효율성 또는 형평성 또는 둘 모두를 제고함으로써 사회후생을 극대화하는 조세구조를 찾으려는 노력이라고 볼 수 있겠다.

2. 조세제도의 변천

가. 조세체계

전후복구시대(1948～59년)는 대한민국 정부의 출범과 6·25 전쟁이라는 정치·사회·문화의 격변기이자 과도기로 볼 수 있다. 정부는 일제강점기에 시행된 침탈 위주의 증세구조를 균형발전을 위한 세제로 전환하기 위해 세율을 낮추고 세법의 통합과 단순화를 추진하였다. 그러나 6·25 전쟁으로 인한 군비조달을 위해 조세정책은 「조세임시증징법」 등의 증세정책으로 전환하게 되고, 전쟁 후의 조세정책은 재정자원의 동원과 경제유인의

제공이라는 두 가지 역할을 수행하였다. 그 결과 조세수입 중 직접세보다 간접세의 비중이 점차 증가하였고, 조세제도도 단순화되었다.

경제개발기(1960~79년)에 정부는 전후복구시대의 외국원조가 줄어들 것을 대비하여 재정의 자립도 달성과 경제성장의 재원 확보를 위해 세제를 계획·운영하였다. 그 결과 이 시대 세제의 특징을 세 가지로 손꼽는다면 선금융과 후조세지원을 통한 정부주도의 '압축성장 지원세제'와, 종합소득세와 부가가치세 도입을 통한 '근대적 조세제도의 기틀 마련,' 그리고 국세청의 설립 등을 통한 '체계적인 세정의 발판 구축'을 들 수 있다. 특히, 「조세감면규제법」(1965년)의 제정을 통해 기업의 투자촉진 및 기술개발을 지원함으로써 후진국에서 개발도상국을 거쳐 신흥공업국으로 성장할 수 있었다. 또한 저축 증대 유인을 위한 소득세 비과세나 저율과세 등의 우대조치 등은 경제개발기간 동안 공급능력 확대에 일조하였다.

그러나 경제성장의 고질적 병폐인 부동산투기가 처음으로 나타나자 이를 억제하기 위해 부동산투기세(1967년)와 같은 세제가 도입되었다. 1960년대 중반 이후 국세청의 세무행정 강화로 인해 직접세와 간접세의 비중이 비슷해지다가, 1970년대 중반 부가가치세제의 도입과 유류파동으로 인한 유류세의 증대로 간접세 비중이 전체 내국세 수입의 37%에 달하는 등 간접세 중심 체계로 이동하였다.

시장경제 전환기(1980~97년)에는 경제성장의 과실을 배분하기 위해 소득세율 인하, 인적공제 및 근로소득공제의 인상 등으로 저소득층 및 중산층의 세부담을 경감하는 한편, 지속적인 경세성장을 위해 법인세율 인하와 조세감면 확대 등의 정책을 폈다. 즉, 직접세의 대표주자인 소득세와 법인세에 대한 감세정책이 본격화된 시기였다. 예를 들면, 소득세의 경우 1980년 최고세율이 62%에 달했던 것이 1989년에는 50%까지 인하되었고, 법인세는 1981년의 과세표준 5천만원 기준으로 25%/40%의 세율이 지속적인 인하를 통해 1996년에는 16%/28%에 달하였다. 또한 1989년부터는 과세표준 기준금액이 지속적으로 증가하여 1991년에는 1억원으로 증액되었다. 이러한 시장경제 전환기의 직접세에 대한 감세정책에도 불구하고 1981년부터 1997년까지 연평균 7%의 고도경제성장에 따라 직접세의 비중이 증가하면서 1980년대의 간접세 비중이 60%를 초과하던 것이 1994년에는 직접세의 비중(51.9%)이 간접세의 비중을 추월하게 되었다. 즉, 경제개발기(1960~79년)의 간접세 중심 체계가 직접세 중심 체계로 전환된 것이다. 지방재정의 자립도를 위해 담배 관련 세제를 도입하여 중앙과 지방 간의 수직적인 불균형을 완화하였지만, 지방자치단체 간의 수평적 불균형은 심화되었다. 정치적으로 시장경제 전환기에는 문민정부 출범과 민주화 요구 등으로 금융실명제와 부동산실명제가 도입되면서 금융소득종합과세제도와 토지초과이득세, 택지소유상한제와 개발부담금제도 등이 시행되었다.

외환위기는 우리나라 세제에 새로운 기회를 가져왔고, 이에 따라 경제위기 극복기의 세제는 경제활력 회복 및 성장잠재력 확충, 비과세·감면 축소 등을 통한 세원기반 확대, 세원포착 인프라 구축, 세제의 합리화·간소화, 중산층·서민층 지원 및 지역균형발전 제고 등으로 효율성과 형평성을 동시에 추구하였다. 외환위기로 인한 기업의 구조조정을 촉진하기 위한 조세지원은 구조조정 전반에 대한 체계적 지원을 통한 기업회생과 경제회복에 중점을 두었다. 신용카드소득공제와 현금영수증제도는 과세자료의 수집과 포

착을 위한 과세 인프라를 구축함으로써 자영업자에 대한 과표양성화와 과세자 비율이 증가되었다. 또한 상속·증여세제를 완전포괄주의 과세로 전환하고 최고세율을 인상하여 고액재산가에 대한 과세를 강화하였다.

참여정부의 가장 큰 세제의 변화는 부동산 관련 세제개혁이다. 부동산가격 안정을 위한 정책수단으로 세제를 활용하게 되어 여러 차례에 걸쳐 재산세와 종합부동산세라는 보유세가 강화되었다. 또한 2007년에는 근로를 통하여 보조금을 지원받는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)를 도입하여 저소득 근로계층에 대한 세제지원을 강화하였다. 경제위기 극복기에는 경제개발기에 비해 성장이 둔화되고 소득세와 법인세의 세율이 인하되어 직접세보다 간접세의 비중이 다시 증가하게 되었다.

전반적인 조세구조는 큰 변화 없이 일정한 형태를 유지하면서 국세에서 소득세·법인세·부가가치세가 약 70%를 차지하고 있는데, 그중 부가가치세가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 경제위기 극복기에는 중기재정계획 등의 재정혁신과 맞물리면서 조세정책의 재정정책 보완성이 강하게 요구되었고 동시에 세계적 동조화의 요구도 발현되었다.

이상과 같이 과거 60년간 조세체계의 변천을 거치면서 우리나라의 현행 조세체계는 2007년을 기준으로 국세 14개와 지방세 16개 등 총 30개의 세목으로 이루어져 있다. 국세는 내국세와 관세 그리고 목적세로 구분할 수 있다. 내국세는 직접세와 간접세로 구분할 수 있는데, 직접세에서는 소득세와 법인세가 중요한 세목을 차지하고, 간접세에서는 부가가치세가 중요한 세목을 차지하여 우리나라의 가장 중요한 3대 세목을 이루고 있다. 목적세는 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세 등 세 가지로 구성되어 있다. 지방세는 광역단치단체의 세와 기초자치단체의 세로 구분할 수 있으며 각각 보통세와 목적세로 구분된다. 2007년 총조세수입에서 국세는 78.8%, 지방세는 21.2%를 차지하였고, 직접세와 간접세의 비중은 각각 52%와 48%를 기록하였다.

〈표 5-1〉 직간접세 구성 비율

(단위: %)

	직접세	간접세
1945	42.6	57.4
1950	69.2	30.8
1955	45.5	54.5
1960	53.9	46.1
1965	46.3	53.7
1970	49.5	50.5
1975	40.1	59.9
1985	37.0	63.0
1990	44.5	55.5
1995	53.8	46.2
2000	53.3	46.7
2005	46.9	53.1
2006	49.0	51.0
2007	51.9	48.1

자료: 최광·현진권(1997); 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

〈표 5-2〉 세목별 세수 비중

(단위: %)

	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
소득세	20.4	11.4	14.7	8.7	27.7	29.8	19.6	18.0	19.8	24.7	30.7	24.6	23.6	29.3
법인세	–	8.6	5.2	3.7	13.5	14.9	12.9	13.2	15.0	16.9	19.5	25.1	28.5	26.7
영업세	–	9.9	10.2	4.1	10.4	10.9	19.6	–	–	–	–	–	–	–
사업세	3.0	0.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
임시이득세	9.3	0.3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
자본이자세	1.8	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
지세	4.6	38.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
상속세	0.6	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.4	0.1	0.2	0.4	1.4	0.6	0.7	0.8
증여세	–	–	–	–	0.2	0.2	0.6	0.2	0.4	1.2	1.0	0.8	1.1	1.3
광세	0.1	–	–	0.0	–	–	–	–	–	–	–		–	
조선은행발행세	10.7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
건축세	0.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
통행세	2.4	0.5	1.7	1.4	3.0	4.7	1.7	–	–	–	–	–	–	
등록세	–	–	1.2	1.1	3.2	2.5	3.3	–	–	–	–	–	–	–
면허세	–	0.2	0.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
자산재평가세	–	–	–	0.1	0.2	0.3	0.5	0.6	0.2	0.5	0.2	0.8	–	–
교육세	–	–	–	5.9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
임시외환특별세	–	–	–	20.5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
자동차세	–	–	–	1.4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
임시토지수득세	–	–	12.0	6.2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
부당이득세	–	–	–	–	–	–	0.0	0.0	0.0	–	0.0	–	–	–
부동산투기억제세	–	–	–	–	–	0.9	0.2	–	–	–	–	–	–	–
토지초과이득세	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.1	0.0	–	–
증권거래세	–	–	–	–	0.0	0.0	–	0.1	0.1	1.2	1.1	3.8	2.3	2.6
부가가치세	–	–	–	–	–	–	–	40.0	38.7	36.4	33.0	32.6	34.6	30.9
특별소비세	–	–	–	–	–	–	–	15.8	13.1	10.0	5.9	4.2	4.2	3.9
주세	28.3	7.4	9.1	4.7	9.0	7.7	8.0	8.1	6.7	5.3	4.1	2.8	2.5	1.7
청량음료세	0.1	0.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
직물세	0.7	5.4	–	–	–	3.8	2.2	–	–	–	–	–	–	–
물품세	4.9	6.9	20.5	17.6	16.7	11.2	11.6	–	–	–	–	–	–	–
유흥음식세	7.4	1.7	1.3	0.5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
전기가스세	0.3	0.7	1.6	1.5	3.9	2.5	0.5	–	–	–	–	–	–	–
특별행위세	0.5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
전화세	–	–	–	–	–	–	1.0	1.4	2.2	1.4	1.2	2.1	–	
입장세	2.5	0.5	1.5	0.8	1.7	1.6	1.0	–	–	–	–	–	–	–
마권세	0.7	0.1	–	0.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
특별법인세	0.2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
취인소세	0.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
석유류세	–	–	–	–	7.5	7.5	10.5	–	–	–	–	–	–	–

〈표 5-2〉의 계속

	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
인지세	–	–	–	–	1.8	0.6	1.3	0.9	1.0	1.0	0.7	0.5	0.5	0.4
관세	0.0	8.0	20.5	20.9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
톤세	0.0	–	–	0.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
과년도수입	–	–	0.4	0.5	1.2	0.7	4.9	1.6	2.6	1.1	1.2	2.0	2.0	2.2

주: 1) 『국세통계연보』의 분류체계에 의하면 관세 및 톤세가 내국세에서 제외되는 대신 인지수입이 포함되어 내국세 합계수치가 변동.
자료: 최광 · 현진권(1997); 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

나. 조세부담

조세부담률은 한 나라의 국내총생산에 대한 조세총액의 비율로 정의되며, 재정의 상대적 규모를 제시하는 지표로 사용된다. 조세부담률은 일반적으로 국민소득이 높은 선진국이 개발도상국이나 후진국보다 높은 편이다. 이는 선진국 국민의 담세력이 개발도상국이나 후진국 국민의 담세력에 비해 높고 경제에서 차지하는 공공부문의 비율 또한 높기 때문이다. 우리나라 조세부담률의 추이를 살펴보고 또한 다른 국가들의 조세부담률과 비교해보면 다음과 같다.

국가의 존립을 위한 물질적인 기초를 부담하는 민주적인 조세제도는 일제의 수탈이 끝난 광복 이후에 마련되었다. 식민통치를 위해 일제가 설계한 조세제도는 과도기적 성격의 미군정에 의해 승계됨에 따라 근본적인 조세개혁이 이루어지지 않았다. 따라서 새롭게 수립된 대한민국 정부는 국민경제의 균형 있는 발전을 위한 세제를 설계하는 것을 목표로 하였다. 즉, 조세제도의 합리화, 조세부담의 형평성 및 조세수입의 증대 등을 목표로 하여 세제개혁을 추진하였다.

그러나 이후 6 · 25 전쟁으로 인해 우리나라의 조세제도는 전시비상세제로 전환되어 전쟁비용의 조달을 목표로 제정 · 운영되었다. 6 · 25 전쟁 이후, 조세제도는 전후복구를 위한 재원의 조달과 경제유인의 제공을 위한 기능을 동시에 수행하여야 했으며, 이 과정 중에 조세수입이 재정에서 차지하는 비중이 점차로 증가하였다. 전후복구시대의 조세수입이 꾸준히 증가함에 따라 조세부담률도 증가하는 추세를 보였다. 이는 우리나라의 조세제도가 재정제도에서 기반을 잡아가고 있음을 시사한다.

경제개발기 이전의 조세부담률은 증가하는 추세에 있었으나, 정부재정지출에 필요한 재원을 조세로 조달하기 어려운 수준이었다. 경제개발기의 전반부도 그 이전 시대와 유사한 조세부담률을 보였으나, 경제의 개발이 본격화됨에 따라 세수와 조세부담률이 증가하게 되었다.

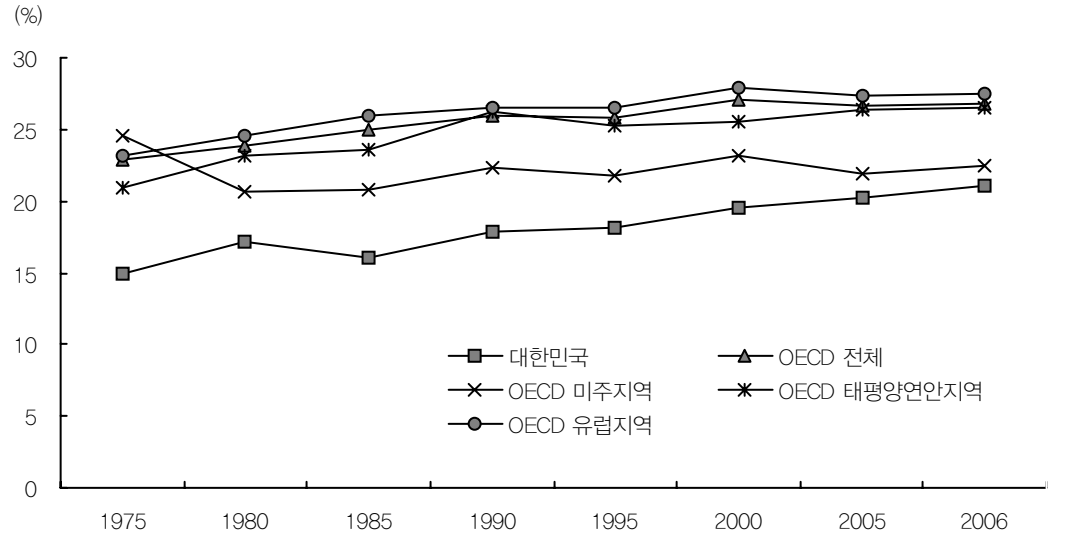
예를 들어, 1975년의 조세부담률은 대략 15%에 이르렀다. 그러나 증가된 조세부담률도 여전히 OECD의 평균에 크게 못 미치는 수준으로 조세를 통한 재정자립은 이 시기에도 실현되지 못하였다. 특히, 이 시기에는 전체 세수에서 부가가치세와 같은 간접세가 차지하는 비중이 소득을 원천으로 하는 직접세의 비중보다 더 컸다. 이는 간접세의 비중이 커졌음을 의미하므로, 우리나라가 상대적으로 역진적인 조세구조를 가졌었음을 알려준다.

반면, 이 시기 OECD 국가의 경우 우리나라에 비해 전체 세수에서 간접세가 차지하는 비중은 상대적으로 낮았으며, 간접세와 소득세 세수가 비교적 균형을 유지하였던 점이 우리나라 경우와 대조적이었다.

경제개발로 인한 급속한 고도성장은 부동산가격의 상승 등 여러 구조적인 문제를 초래하였으며, 고도성장기 이후 시장경제 전환기에 이러한 문제점들이 외형적으로 나타나게 되었다. 이 시기의 조세부담률은 대략 20% 수준까지 지속적으로 증가하였다. 그러나 이 시기 OECD 국가들의 조세부담률보다 여전히 낮은 수준이었다. 우리나라 조세부담률의 증가는 주로 지방세의 증가에 기인한 측면이 많다. 내국세의 경우에는 부가가치세와 같은 간접세가 전체 세수에서 차지하는 비중이 점차로 감소하였다. 지방세는 취·등록세의 비중이 높았으며, 이는 고도성장기의 구조적 문제인 부동산가격의 상승이 세수에 영향을 미친 결과로 사료된다.

1997년 갑작스러운 외환위기로 인해 우리나라의 경제는 구조개혁을 통한 경제회생을 목표로 운영되었다. 세수는 외환위기 당시에 일시적으로 크게 하락하였으나 이후 경기가 빠르게 회복됨에 따라 크게 증가하였다. 우리나라의 조세부담률은 외환위기 직후에는 소폭 하락하였으나, 경제가 회복됨에 따라 그 이전 시기보다 더 크게 증가하여 2006년에는 21.1%에 달하였다. 이는 OECD 평균인 26.8%보다 여전히 낮은 수준이지만, 이전 시기보다 그 차이가 크게 감소한 것으로 평가된다. 이 시기 부가가치세와 같은 간접세의 비중이 상대적으로 감소하였으나 OECD의 평균보다는 여전히 높은 수준을 유지하였다. 그러나 직접세와 간접세의 상대적인 비중의 차이가 개선되어 이전 시기보다 균형을 이루었다.

[그림 5-1] OECD 국가의 조세부담률 추이



자료: OECD(2008).

〈표 5-3〉 OECD 국가의 조세부담률 추이

(단위: %)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006
캐나다	28.8	27.7	28.1	31.5	30.6	30.8	28.4	28.4
멕시코		13.9	15.0	15.0	13.9	15.4	16.8	17.5
미국	20.3	20.6	19.1	20.5	20.9	23.0	20.6	21.3
호주	25.8	26.7	28.3	28.5	28.8	31.1	30.8	30.6
일본	14.8	18.0	19.1	21.4	17.9	17.5	17.3	17.7
한국	14.9	17.1	16.1	17.9	18.1	19.6	20.2	21.1
뉴질랜드	28.5	30.6	31.1	37.4	36.6	33.6	37.5	36.7
오스트리아	26.5	26.9	27.9	26.6	26.3	28.1	27.6	27.3
벨기에	27.6	29.4	30.3	28.1	29.2	31.0	31.1	31.0
체코					22.0	19.7	21.4	20.8
덴마크	38.2	42.5	44.8	45.6	47.7	47.6	49.6	48.1
핀란드	29.1	27.4	31.0	32.4	31.6	35.3	31.9	31.3
프랑스	21.0	23.0	24.3	23.5	24.5	28.4	27.7	27.8
독일	22.6	23.9	22.9	21.8	22.7	22.7	20.9	21.9
그리스	13.7	14.5	16.4	18.3	19.5	23.6	20.2	20.2
헝가리					26.6	26.9	25.6	25.2
아이슬란드	29.2	29.0	27.5	30.0	28.7	34.4	37.5	38.2
아일랜드	24.8	26.6	29.5	28.2	27.8	27.5	26.0	27.6
이탈리아	13.7	18.4	22.0	25.4	27.5	30.2	28.3	29.6
룩셈부르크	23.1	25.4	29.1	26.0	27.3	29.1	27.3	26.0
네덜란드	25.1	26.6	23.7	26.9	24.1	24.2	25.7	25.1
노르웨이	29.5	33.5	33.8	30.2	31.3	33.7	34.6	35.2
폴란드					25.2	22.4	20.7	21.4
포르투갈	12.9	16.1	18.7	20.2	22.1	23.8	23.4	24.3
슬로바키아						19.7	19.0	17.9
스페인	9.7	11.6	16.3	21.0	20.5	22.0	23.6	24.4
스웨덴	33.2	33.0	35.5	38.0	34.4	38.1	36.3	36.6
스위스	18.6	18.9	19.7	19.7	20.2	22.7	22.2	22.7
터키	10.8	11.5	9.8	12.0	14.8	19.6	18.8	19.0
영국	29.1	29.3	30.9	30.0	28.4	30.8	29.5	30.3
OECD 전체	22.9	23.9	25.0	26.0	25.8	27.1	26.7	26.8
OECD 미주	24.6	20.7	20.8	22.3	21.8	23.1	21.9	22.4
OECD 태평양연안	21.0	23.1	23.6	26.3	25.3	25.5	26.4	26.5
OECD 유럽	23.1	24.6	26.0	26.5	26.5	27.9	27.3	27.5

자료: OECD(2008).

다. 조세지원

국민경제의 발전을 효과적으로 달성하기 위한 조세지원은 대한민국 정부수립 이후 시작되었으나, 본격적으로 국가경제에 영향을 미치기 시작한 시기는 경제개발기이다. 경제개발기에는 자본과 자원의 부족을 극복하기 위하여 특정 전략산업의 성장과 국내자본의 축적에 조세지원이 집중되었다. 이 시기의 조세지원으로는 수출산업 등을 위한 감면제도와 예금·국공채 이자소득에 대한 비과세, 외국인투자기업에 대한 감면 등이 있었다. 증가하는 조세감면으로 인한 세수의 손실과 조세 중립성의 약화를 방지하기 위하여 1966년에는 「조세감면규제법」이 도입되었다.

경제개발로 인한 고도성장기 이후, 경제정책은 성장보다는 안정에 중점을 두게 되었다. 따라서 조세정책의 방향도 특정 산업에 대한 조세지원보다는 국가와 산업 전체의 균형 있는 발전을 위한 조세지원으로 전환되었다. 이 시기의 조세지원으로는 중요 산업 지원제도의 축소·폐지와 임시투자세액공제의 신설, 기술 및 인력개발비 세액공제의 신설 및 설비투자 세액공제의 확충 등이 있었다.

시장경제 전환기의 조세지원은 특정 산업을 위한 지원이 아니라 특정 기능을 위한 지원이라는 특징이 있다. 이러한 기능별 조세지원은 현재의 조세지원의 근간을 이루고 있는 것이다. 1980년대에는 수출기업에 대한 지원이 컸으며, 이에 따라 해외시장개척준비금, 수출손실준비금 등에 대한 감면규모가 증가하였다. 또한 제조업의 재무구조 개선을 위하여 도입한 증자소득공제는 1990년을 전후하여 높은 감면규모를 보였다. 기술개발을 위한 지원은 주로 기술개발준비금을 통하여 이루어졌으며, 감면규모도 매우 컸다.

1990년대에는 R&D와 투자의 지원을 위한 기술 및 인력개발비 세액공제, 임시투자세액공제, 기술개발준비금 등의 감면규모가 컸다. 이에 반해 수출기업에 대한 조세감면은 점차 감소한 후 폐지되었다. 또한 공공사업에 대한 지원을 위한 공공사업용 토지 양도소득세 감면과 개발사업시행자의 양도소득세 감면의 규모가 매우 컸다.

1997년 외환위기로부터 촉발된 경제위기로 인해 우리나라 경제의 구조개혁에 대한 필요성이 증대되었다. 이 시기 조세정책은 경제위기상황을 극복하여 건전한 경제로의 전환을 목표로 실행되었다. 이를 위해서 기업의 구조조정을 위한 조세지원정책이 정비되었고, 미래성장동력의 확충을 위한 설비투자 및 공공투자, 연구개발 등을 위한 조세지원이 강화되었다. 이 시기의 조세지원으로는 합병·분할세제 특례 신설, 기업구조조정을 위한 조세특례 신설, SOC·설비 등에 대한 투자를 위한 특례 등이 있었다.

이 시기 조세지출 비율은 1999년 14.6% 이후 다소 감소하다가 2003년 이후 다시 증가해서 2005년에 14.4%에 이르렀다. 1999년에는 「조세감면규제법」을 「조세특례제한법」으로 전환하여, 개별 조항의 자동폐지 시한을 두는 「일몰법」 제도를 도입하였다. 외환위기 이후에는 투자활성화를 위한 임시투자세액공제의 감면규모가 매우 컸으며, 외국인투자를 유치하기 위한 외국인투자기업 세액감면의 규모가 컸다. 또한 R&D에 대한 지원은 조세감면의 중요한 항목이었으며, 특히 연구 및 인력개발비 세액공제의 감면규모가 매우 컸다. 경제위기 극복을 위하여 중소기업에 대한 지원이 크게 증가하였는데, 2001년에는 중소기업특별세액감면제도가 실행되었고 그 감면규모 또한 매우 컸다.

〈표 5-4〉 조세지출 비율(1999~2005년)

(단위: 억원)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
조세지출(A)	직접세	73,689	95,147	97,183	101,676	123,311	131,485	149,236
	간접세	31,730	36,293	39,025	44,323	50,558	50,274	49,262
	관세	–	1,384	1,090	1,262	1,211	1,103	1,671
	소계	105,419	132,824	137,298	147,261	175,080	182,862	200,169
관련 국세(B)		614,532	832,214	886,020	964,086	1,075,599	1,101,603	1,193,654
조세지출 비율(A/B)		14.6%	13.8%	13.4%	13.3%	14.0%	14.2%	14.4%

자료: 기획재정부, 『조세지출보고서』, 각년도.

라. 조세행정

조세당국은 조세정책을 효과적으로 수행하기 위해서 조세행정업무의 효율성과 공평성 제고를 위한 노력을 경주해오고 있다. 업무의 효율성을 위한 노력으로는 조직의 재편과 전자세정의 도입, 관련 기관과의 공조체제 형성 등이 있었다. 공평성을 위한 노력으로는 납세자의 권익을 보호하기 위한 조치, 세무조사제도의 개선, 성실신고자에 대한 지원 등이 있었다. 이러한 일련의 노력으로 조세행정의 중심은 과세권자로부터 납세자로 이동하였으며, 업무효율성 및 납세자의 권익이 제고되었다.

정부수립기의 세무행정은 새로 제정된 세법을 정착시키고 세정기구를 개편하며 조세행정질서를 바로잡는 데 초점을 맞추었으나 6·25 전쟁으로 말미암아 전시세무행정체계로 개편되었다. 미군정은 1948년 3월 1일 「미군정법령 제169호」를 발표하여 과도기적으로 유지되어오던 세정기구를 개혁하였다. 이 개혁안에 따르면 재무부에 사세국을 두고, 산하 지방관서로 전국 9개도에 국립사세청을 설치하고, 그 밑에 64개의 국립세무서를 두도록 하였다. 사세청에는 청장 아래 총무국과 세무국으로, 총무국에는 총무과와 징수과로, 그리고 세무국에는 직세과·간세과·조사과를 두었다.

대한민국 정부가 수립됨에 따라 지방세무행정기관으로 4개의 사세청을 두고, 산하에 67개의 세무서를 설치하였다. 6·25 전쟁으로 말미암아 조세행정은 막대한 군사비를 충당하기 위하여 전시세제로 전환하였다. 전쟁의 장기화에 따라 1951년 1월에 「조세특례법」을 제정하여 소득세·법인세·영업세 등의 세율을 인상하여 증세를 강화하였다. 또한 전시를 틈탄 사업자의 조세탈루를 막기 위하여 영업감찰제도를 도입·운영하였다. 그리고 조세포탈범 및 조세질서범을 처벌함으로써 처벌의 실효성을 담보하고, 조세탈루를 방지하기 위하여 「조세범처벌법」과 「조세범처벌절차법」을 제정하여 시행하였다.

전후복구기에는 납세자의 자발적인 신고납부율의 제고, 인정과세의 축소와 세무공무원의 재량권 남용의 규제, 만연된 탈세풍조의 근절 등이 목표였다. 한편, 전후복구기에도 세정기구에는 큰 변동이 없었으나, 6·25 전쟁 후 북한지역이 된 개성·연백·웅진의 3개 세무서를 폐지하고, 주로 도시지역을 중심으로 세무서를 신설하여 1959년 2월에는 전국에 81개의 세무서를 두게 되었다.

경제개발기의 과세당국은 대기업과 우량 중소기업에 납세를 지원해주는 한편, 상대적

으로 납세실적이 저조한 대다수 중소기업과 자영업자 등을 대상으로 법인세 및 소득세의 성실납부를 촉구하였다. 국세청이 발족한 1960년대 중반까지 근거과세의 기반이 세워지지 않았으며, 장부를 비치한 사업자도 기장이 부실하였다. 과세당국은 추정을 통해 세금을 부과할 수밖에 없었고, 따라 납세자와 과세당국 간에 마찰이 그치지 않았다. 이에 따라 과세당국은 일방적인 부과·징수가 아닌 납세자의 자발적 성실신고와 납부를 유도하는 정책을 실행하였다.

이를 위해 세제와 세정을 납세자와 징세자가 이해하기 쉽도록 바꾸는 한편, 납세자의 성실신고와 자진납부에 대해 조세부담을 경감하고 행정상의 편익을 부여하였다. 그 대신 불성실한 신고와 납부에 대해 불이익 증대 등 제재를 강화하였다. 성실신고자에 대해서는 세액공제 등의 조세특혜가 부여되었으나, 불성실신고자에 대해서는 다양한 가산세가 부과되었다. 녹색신고제를 도입하여 성실납세자에 대해 실지조사 대신 서면조사로 과세표준과 세액을 결정하고 일반신고자에 비해 특별상각, 세액분납 등의 특전을 부여하였다. 이 밖에 기장자 대상의 기장지도 및 실지조사, 서면신고제와 무기장자 대상의 녹색카드제·소득표준율·자동부과율·납세조합 등의 제도를 실행하여 성실신고와 자진납부를 촉구하였다. 경제개발기 후반에 도입된 부가가치세에 따라 세금계산서 발행이 강제화되었고, 이를 통해 소득세와 법인세의 과세기반이 확충되었다. 상거래에 따른 세금계산서 발행이 법적으로 강제화되면서 세금계산서 수수는 점차 관행으로 정착되었다.

시장경제 전환기의 세무행정 방향은 첨단기술 및 관리기법을 토대로 한 세무행정 전 분야의 체계적 발전과 부동산투기의 억제, 그리고 세무행정조직의 쇄신 및 전문화로 요약할 수 있다. 경제발전과 산업의 고도화 과정에서 도입한 세무행정의 첨단기술 및 관리기법으로 지하경제를 축소하는 데 세정의 역량을 집중하여 부동산투기자, 사채거래자, 소득원이 불분명한 호화생활자 등에 대한 세무조사를 강화하였다. 또한 지방국세청의 조사기능을 강화하여 세무행정의 사각지대를 없애기 위해 노력하였다. 1980년대 후반에 문제가 된 부동산투기에 대한 대응으로 정부는 세무행정에 상당한 역량을 집중하였으며, 부동산투기 억제를 위한 종합 세무대책의 수립, 부동산특별조사반의 확대, 부동산투기 고발센터 설치, 부동산 특정 지역 확대 등의 조치를 취하였다.

동 시기에 있었던 세무행정의 큰 변화로 세무조사제도의 대폭적인 개편을 꼽을 수 있다. 세무조사 운영준칙을 제정하여 모든 세무조사에서 공통적으로 지켜야 할 사항을 규정하였고, 관행적으로 실시되었던 사무실 수색이나 장부영치를 금지하였다. 또한 세무조사 착수 예고제, 중복조사 금지, 통합조사원칙 등 세무조사 관리체계를 확립하였다. 1990년대 전반부에는 세무전문관제도를 도입하여 업무와 인력의 전문화를 위하여 노력하였으며, 전산조사전담조직을 신설하여 조사분야의 질적 개선을 도모하였다. 또한 금융실명제의 정착을 위하여 금융실명제 종합세무대책을 마련하였고, 금융실명제의 실효성을 위하여 금융소득 종합과세에 대한 여러 가지 준비작업을 추진하였다. 이 중 가장 중요한 것은 현재 국세행정의 기반이 되고 있는 국세정보통합관리시스템(Tax Information System: TIS)의 구축을 결정하고 개발작업에 착수한 것이라고 할 수 있다.

경제위기 극복기의 조세행정은 외환위기로 인해 유발된 환경 변화에 대처하고, 국가위기 극복에 소요되는 재정수요를 조달하기 위한 소임을 완수하는 방향으로 실행되었다.

세정개혁 및 세정 선진화 작업을 꾸준히 추진하여, 납세자의 권익을 우선하는 서비스 행정체계의 구축과 TIS의 전면 가동으로 세정의 과학화 등 선진화된 세정기반을 구축하였다. 1998년에는 세무조사체계를 개선하여 사전통지제도・연기신청제도・세무대리인 참여제도 등을 시행하였다. 1999년부터 2001년까지는 납세서비스를 확충하고 부조리를 근원적으로 차단한다는 목표로 대대적인 조직 및 기능개편이 이루어졌다. 또한 세무부조리의 원인인 지역담당제를 폐지하였고, 세무관서의 조직구조를 종전의 세목별 조직체계에서 기능별 조직체계로 전환하였으며, 기존 134개의 세무서를 99개로 축소하였다. 2002년에는 지역담당제의 폐지로 인하여 발생한 세원관리의 사각지대를 해소하기 위하여 전산시스템을 적극적으로 개발・활용하는 등 세원관리의 시스템화를 추진하였으며, 고소득 전문직종 등 취약분야를 중심으로 '중점관리대상자'를 선정하여 차등 관리하는 방안을 시행하였다.

1999～2001년에는 국세행정조직과 기능을 전면 개편하여 본청은 기획, 지방청은 조사, 세무서는 서비스 중심으로 역할을 분담하도록 조직구조를 바꾸었다. 납세자의 권익을 적극적으로 보호하기 위하여 납세자보호담당관제도를 도입하였고, 제도의 취지를 살리기 위하여 납세자보호담당관에게 세무조사명령권・과세처분중지권・직권시정요구권 등을 부여하였다.

2001～03년에는 인터넷을 통한 홈택스시스템을 가동하여 전자세정의 기틀을 마련하였다. 또한 국제거래에 대한 체계적인 감시망을 구축하고, 조세피난처를 이용한 세금탈루 혐의자에 대한 강도 높은 세무조사와 함께 금융정보분석원(Financial Intelligence Unit: FIU) 등 외환정보보유기관과의 공조체계를 강화하였다.

2006년 세법 개정에서는 소득 인프라 구축을 위해 신용카드 및 현금영수증 사용・발급 의무화 및 신고포상금 제도, 사업용 계좌제도 도입 등을 추진하였다. 납세자에 대한 서비스 향상 및 종사직원의 만족도 제고를 위해 납세자보호 강화, 품질과세를 통한 부실과세 축소, 업무성과와 능력에 부합하는 보상시스템 등을 시행하였다.

제3절 | 정부수립 및 전후복구기

정부수립 및 전후복구기는 대한민국 정부수립일이 속하는 1948년부터 1960년까지의 기간을 말하는데, 이 시기는 다시 성격이 전혀 다른 3개의 기간으로 나눌 수 있다. 즉, 정부수립기(1948～50년), 전쟁기(1950～53년) 및 전후복구기(1953～60년)이다.[489]

이 시기의 전반적 특징은 일제강점기체제에서 독립국가체제로, 그리고 전근대적인 경

489) 정부수립 및 전후복구기의 세부적 구분에 관하여 재무부는 정부수립 초(1948～49년), 6・25 전쟁기(1950～53년), 전쟁 후 복구기(1954～60년)로 나누고 있다(재무부[1979], pp.161～267). 이와는 달리 정부수립 및 전후복구기를 혼란기(1948～53년)와 부흥기(1954～60년)로 구분하는 견해도 있다(이진순[1991], pp.172～174).

제사회에서 근대적인 산업사회로 이동하는 과도기적인 기간이라고 할 수 있다.[490] 한국은 제2차 세계대전의 종료와 동시에 일제강점기로부터 벗어났으나, 6·25 전쟁을 거쳐 휴전이 성립된 1953년 이전까지는 극심한 정치적·사회적 혼란과 경제적 침체를 겪어야 했다. 1945년 연합군의 승리로 우리 경제는 일본의 경제적 예속으로부터 벗어나게 되었으나, 일본과의 교류 중단, 남북의 분단 및 북한의 공산화에 따른 교역 단절과 전력의 단전 등과 같은 사정으로 치명적인 타격을 입게 되었다.

1948년 대한민국 정부가 출범함에 따라 우리 정부는 정부조직을 정비·편성하는 한편 국방 강화와 치안 확보, 파행적 경제제도의 청산, 물가불안의 수습을 통한 경제안정의 달성과 점진적인 산업재건을 당면과제로 내세웠다. 그리고 이를 해결하기 위하여 식량증산, 생필품의 자급자족, 동력자원의 확보, 교통통신시설의 복구, 물가통제정책의 수립, 무역관리정책의 확립, 토지개혁의 단행, 사회보장제도의 확립에 주력하였다. 이와 아울러 세제개혁을 단행하였는데, 정부수립기의 세제개혁은 세수의 확충보다는 국민경제의 균형적 발전을 위한 세제의 기능을 확립하는 데 치중하였다. 이와 같은 정부의 각종 경제정책의 입안과 시행에 힘입어 우리 경제는 물가불안이 진정되고 산업생산이 빠르게 회복되었다.

그러나 북한의 기습적인 남침으로 개시된 6·25 전쟁이 무려 3년 이상 계속되었기 때문에 전 국토는 격렬한 전쟁터로 변하게 되었고, 각종 산업시설·사회간접자본·주택과 그 밖의 재산은 파괴되었으며, 이로 인하여 우리 경제는 엄청난 타격을 받게 되었다. 더군다나 3년여에 걸친 전쟁을 치르면서 엄청난 전쟁비용조달을 위하여 통상의 세제와는 달리 파행적이고 이례적인 증세 위주의 전시세제를 운영할 수밖에 없었다.

그러므로 조세제도의 발전과 정착을 위한 노력을 본격적으로 기울인 것은 정부수립 및 전후복구기 중 전후복구기 이후라고 하겠다. 1953년 7월 휴전이 성립되고 난 후 평시세제로 복귀함과 동시에 만연된 인플레이션을 수습하고 낙후된 경제를 부흥·발전시키기 위한 조세정책을 전개하였다. 이와 같은 전후복구기의 조세제도는 우리 경제가 경제개발기로 진입할 수 있는 토대를 제공하였다고 하겠다.

Ⅰ. 정부수립 및 전후복구기 조세정책의 개관

가. 정부수립 및 전후복구기의 특징

1) 정부수립기의 특징

1945년 제2차 세계대전의 종전에 따라 한국은 일제강점기에서 벗어나게 되었다. 그러나 남북이 분단됨에 따라 남한에서는 정부가 수립되기까지 과도기적으로 미군에 의한 군

490) 곽태원(1997), p.37.

정체제가 지속되었다. 이 시기의 경제는 일본과의 교류 중단, 남북의 분단 및 공산화에 따른 북한과의 교역 단절 등으로 인하여 매우 침체된 상태였다.

미처 준비되지 않은 상태에서 갑작스럽게 광복을 맞았기 때문에 일본인 기업가·경영자 및 기술자들의 철수로 말미암아 한반도의 산업시설은 가동이 중단되었다. 한국 안의 산업시설은 거의가 일본의 자본 및 기술과 일본인의 경영에 의존하고 있었기 때문이다. 더군다나 일본에 대한 무역의존도가 80~90%에 육박하였기 때문에 그들의 갑작스러운 철수로 인하여 제품의 판로가 막히고, 기계부품·원자재 및 자본재의 공급이 중단되어 생산시설의 가동이 원활하지 못하였던 것이다.

다음으로 38도선을 경계로 한 국토분단은 상호보완적인 생산체계를 유지하고 있던 남북한을 갑자기 갈라놓음으로써 남한 경제에 치명적인 타격을 안겨주었다. 철광·석탄·금·은·중석 및 흑연과 같은 주요 지하자원은 주로 북한지역에 매장되어 있었다. 남한은 방적·식품 등과 같은 경공업 위주의 산업구조를 갖추고 있는데 반하여 북한은 금속·기계·화학·요업 등과 같은 중공업 위주로 산업구조가 짜여져 있었다. 더군다나 전체 전력공급량의 92%를 북한에서 생산하고 있었다. 그러므로 갑작스러운 국토의 분단과 경제의 단절 및 북한 전력의 송전 중단은 남한 경제와 생산활동에 막대한 타격을 주었던 것이다.[491]

한편, 광복 직후의 급격한 통화팽창으로 인하여 심각한 물가불안이 유발되었고, 이로 인하여 기업투자 및 생산활동이 거의 불가능하게 되어 경제의 와해와 침체가 초래되었다. 따라서 실업이 격증하고 식량부족까지 겹쳐 심각한 사회문제로 발전하였다. 뿐만 아니라 남북의 분단, 좌우진영 간의 이념대립과 정파 간의 정권투쟁이 겹쳐 사회분위기는 매우 혼란스러웠고, 이와 같은 혼란과 무질서는 경제 침체의 골을 더욱 깊게 하는 원인이 되어 악순환이 이어졌다.[492]

1945년의 광복 이후 3년이 지난 1948년에 남한 단독의 총선에 의하여 대한민국 정부가 출범하게 되었다. 건국 초기 우리 정부는 정부조직을 정비·편성하는 한편 국방 강화와 치안 확보, 일제하에서의 파행적 경제제도의 청산, 물가 수습을 통한 경제안정화 달성과 점진적인 산업재건을 당면과제로 내세웠다.

우선 재정수지와 관련하여 건전재정의 실현을 위하여 세출 면에서 행정기관의 정비, 인원의 감축, 행정비의 절약, 당장 필요하지 않은 사업의 감축 등을 통하여 경비팽창을 억제하였다. 한편, 세입 면에서 세제개혁과 징세의 강화, 전매사업의 확충, 국유재산의 합리적 운영과 처리를 통한 재정수입의 증가에 주력하였다.

그러나 건국 초기의 긴급한 현안이었던 치안의 확보, 미군 철수에 따른 국방력의 강화, 전력 및 식량의 증산, 의무교육의 실시 등에 따라 경비팽창이 불가피하였고, 세입부족을 국채나 정부차입으로 조달함에 따라 재정적자가 심화되었다. 그리고 재정적자의 누적은 물가불안 심화의 가장 큰 요인으로 작용하였다.

---

491) 박종기(1995), p.4.

492) 곽태원(1997), p.33.

이와 같은 물가불안을 수습하기 위하여 정부는 1950년 1월 '한·미 경제안정위원회'를 설치하고 한·미 간의 합의 아래 '경제안정 15원칙'을 수립하였다. 이 경제안정 15원칙은 재정·통화·금융의 안정과 생산의 증대를 통해 물가불안을 수습하려고 한 것이다. 이는 물가상승의 가장 큰 원인이 재정적자에 있다고 보아 균형재정의 회복에 역점을 둔 것을 의미한다.

'경제안정 15원칙'은 크게 재정·통화·금융 분야, 유통질서분야, 생산무역분야 및 임금분야로 구성되어 있었는데, 이 중 재정·통화·금융 분야와 관련된 원칙을 살펴보면 다음과 같다.[493]

첫째, 재정 및 금융의 건전화, 재정자금과 산업자금과의 긴밀한 상호협조로 통화 최고발행제를 견지한다.

둘째, 행정기구 간소화, 경비절약, 행정보조금 억제 등에 의하여 세출을 긴축하고 회계운영을 규제한다.

셋째, 조세부담의 조정화·합리화 및 징세사무의 능률화를 위하여 징세체계를 근본적으로 개혁한다.

넷째, 귀속재산 및 관리물자의 신속 불하로 정부수입 및 세수 증진을 도모한다.

다섯째, 정부사업특별회계 및 정부관리기업체의 경영합리화와 요금의 적정 인상에 의하여 독립채산제를 확립한다.

여섯째, 말단 행정의 합리화에 의한 경비의 절약과 지방세의 충실로써 지방재정의 건전화를 추진한다.

일곱째, 금융계획의 신속한 수립과 대출의 계획범위 내 실시, 국민저축운동의 조직적 추진 및 국채의 신속한 소화를 촉진한다.

여덟째, 민간 부동잠재력의 생산자본화를 촉진하고 기업의 자기금융력 강화를 도모한다.

이와 같은 정부의 안정화대책과 경제재건을 위한 각종 시책의 시행으로 경제적 혼란이 수습되고 물가가 진정되기 시작하였다. 재정적자의 누증으로 인하여 통화공급은 계속 늘어났으나 그 증가폭은 군정기보다 현저하게 줄어들었다,

그리고 미국은 군정기와 정부수립기에 민생안정을 도모하기 위하여 점령지역 구제자료(Government Appropriation for Relief in Occupied Areas: GARIOA) 계획과 경제협조처(Economic Cooperation Administration: ECA) 원조계획에 의하여 식량·의복과 같은 생활필수품, 비료, 철도용·통신용 보수기자재와 공공서비스의 유지에 필요한 긴급물자를 원조하였는데, 이와 같은 원조는 물가안정에 많은 도움이 되었다.

이와 같은 정부의 각종 경제시책 등에 힘입어 산업생산은 빠르게 회복되어 1949년의 산업생산은 1946년 생산수준의 2배에 이르게 되었다.

---

493) 재무부(1979), pp.163~164.

2) 전쟁기의 특징

정부의 경제안정화 및 점진적인 사업재건을 위한 정책에 힘입어 경제가 점차 안정을 찾고 생산활동이 활성화될 무렵 북한의 기습적인 남침으로 말미암아 막대한 인명이 살상되고 수많은 생산시설·사회간접자본·주택 및 재산이 파괴되는 피해를 입었다. 전쟁기간 동안 민간인 사상자는 실종자를 포함하여 150만명에 이르고, 산업시설·주택 및 동산 등 물자에 대한 비군사적 피해는 휴전 당시의 가격 기준으로 약 412억원(약 31억달러)에 이르는 것으로 추정되었다. 이와 같은 피해규모는 1953년 경상 GNP의 약 85%에 해당하는 것이었다. 위의 총 피해액 중 민간주택에 대한 피해가 가장 극심하여 전체 건물 피해액의 43%를 차지하였으며, 산업시설과 교육시설에 대한 피해액도 적지 않았다. 특히, 산업시설에 대한 전쟁 피해는 전쟁 전 산업시설의 42～44%에 해당하였다.[494]

3년이 넘는 전쟁을 치르는 동안 생산활동은 위축되어 〈표 5-5〉에서 보는 바와 같이 1951년 주요 물자의 생산은 1949년 생산수준의 절반 정도로 줄어들었고, 1953년에 이르러서도 일부 전략물자(예: 중석)를 제외한 생산수준은 1949년의 수준을 밑돌았다.

〈표 5-5〉 전쟁기의 주요 물자별 생산지수

품목	1949	1950	1951	1952	1953
쌀	122	121	94	77	117
무연탄	347	122	44	175	269
중석광	413	112	327	1,106	2,347
고무신	752	447	428	502	561
지 류	213	150	62	266	261
도자기	419	303	274	356	330
시멘트	225	108	68	339	390
면 사	247	191	111	188	257
면 포	230	193	116	154	216
소 금	225	208	99	241	238
전 력	291	182	140	282	327
평균지수	317	204	160	335	483

자료: 한국은행, 『경제연감』, 1949, 1955.

다음으로 전쟁을 수습하기 위한 비상예산의 집행과 전쟁에 기인한 물자의 부족은 물가상승을 격화시켜 안정적 성장의 기반을 송두리째 무너뜨렸다. 1951년부터 1953년까지의 도매물가는 17배 이상, 그리고 같은 기간의 소매물가는 13배 이상 폭등하였다.[495]

전쟁기의 재정운용 상태를 보면 1950년도 당초예산은 균형재정원칙에 입각하여 균형예산으로 편성하였으나, 6·25 전쟁의 발발로 인하여 전쟁경비가 크게 늘어나 총재정규모는 1949년 대비 2.6배로 늘어났다. 그리고 전쟁의 수습이 본격화되었던 1951년도부터 총재정규모는 명목적으로나 실질적으로 크게 팽창하였다.

494) 김광석·김준경(1995), p.33.

495) 재무부(1979), p.170.

6·25 전쟁 중 일반재정부문 세출의 65%에 상당하는 지출이 국방 및 치안과 군경원호비에 충당되었다.[496] 한편, 6·25 전쟁이 발발한 1950년도의 일반예산 세입에 있어서 차입금의존도가 무려 61.5%에 이르렀으나, 1951년도부터 전시세제의 강화에 따른 세수증대, 전매사업특별회계로부터의 수입금 증가, 국채발행에 의한 재원조달로 소요재원의 70~80%를 확보함으로써 차입금에 의존하던 재정구조에서 벗어날 수 있었다.

한편, 전쟁기간 중에 우리나라가 미국과 UN 등으로부터 받은 외국원조액은 군사원조를 제외하고라도 1952년은 국민총생산의 13%, 1953년은 국민총생산의 27%에 이르렀다.[497]

3) 전후복구기의 특성

1953년 7월 27일 휴전협정의 조인으로 3년여에 걸친 6·25 전쟁이 종식되자 정부는 전쟁으로 인하여 막대한 피해를 입은 우리 경제를 재건하고 민생안정을 도모하기 위하여 경제안정의 확립을 정책기조로 채택하였다. 즉, 휴전과 함께 전쟁으로 인하여 파괴된 주택과 사회간접자본 및 산업시설 등의 긴급 복구, 최대한의 생산 증대, 전후 인플레이션의 수습을 위한 통화팽창요인의 통제 등이 안정화정책의 당면과제였다.

이와 같은 안정화정책에 따라 정부는 재정금융의 안정화대책으로 균형예산의 편성과 집행, 재정지출로 인한 통화팽창을 억제하기 위한 UN군 대여금의 상환 촉구, '수신내여신원칙'의 확립, 공정환율의 인상 등을 추진하였다. 이와 같은 안정화대책의 시행에 따라 물가가 안정되었는데, 특히 1959년의 물가상승률은 2.4%까지 떨어졌다.

한편, 안정화정책과 전후복구책의 시행으로 인하여 전후의 경제는 활기를 띠게 되었다. 1954년에는 5.1%의 실질성장을 이룩하였고, 1957년에는 무려 7.6%의 성장률을 보였다. 다만, 1956년에는 날씨 관계로 쌀 생산량이 전년 대비 18% 정도 줄었기 때문에 전체 경제성장률은 마이너스(-1.4%)를 기록하였다.[498] 그리고 같은 기간 동안의 투자율은 최저 8%에서 최고 14.7%에 이르는 비율을 유지하였다.

다음으로 광공업의 비중은 매년 증가하여 1953년의 10.1%에서 1960년의 15.9%로 늘어났으며, 제조업 중 중화학공업이 차지하는 비중 또한 매년 증가하여 1953년의 15.3%에서 1960년의 20.1%로 늘어났다. 그리고 6·25 전쟁으로 전력부문의 경우 수력의 56%, 화력의 52%에 상당하는 시설이 피해를 입어 극심한 전력난을 초래하였는데, 발전설비의 복구와 외국원조자금에 의한 발전설비의 확충 등에 의하여 발전량은 1951년의 337천kW에서 1960년에는 1,697kW로 대폭 확충되었다. 그리고 철도 및 통신 시설도 각각 47% 및 80%가 파괴되었으나 외국원조자금 등에 의하여 복구에 주력하여 1959년에는 전쟁 전의 수준으로 복구되었다.

한편, 전후복구기에 미국 등으로부터 받은 외국원조수입은 우리 경제의 안정과 부흥

---

496) 차병권(1991), pp.8~9.

497) 재무부(1979), p.173.

498) 1953년부터 1957년까지의 기간 중 농림어업부문은 국민총생산의 44.8%를 차지하고 있었기 때문에 농업생산물의 흉작은 경제 전체의 성장률에 큰 영향을 미쳤다.

에 많은 도움을 주었다. 3년 이상 계속된 전쟁으로 말미암아 완전히 황폐화된 경제상황 아래에서 자력으로 전재복구를 행한다는 것은 사실상 불가능하였기 때문이다. 1954년부터 1961년 사이에 받은 외국원조수입은 20억달러를 상회하였다. 이와 같은 원조수입은 전재복구, 국방력의 유지, 국민생활의 안정과 경제부흥 등을 위하여 사용되었는데, 우리 경제의 안정과 성장기반을 구축하는 데 크게 기여하였다. 〈표 5-6〉에서 보는 바와 같이 1955년부터 1958년까지의 세입구조를 살펴보면 세입구성에 있어서 원조수입이 조세수입을 상회하였다.

〈표 5-6〉 전후복구기의 일반회계 세입 구성 추이

(단위: 백만원)

	세입			
	조세수입	원조수입	차입	합계
1953	1,784	674	1,515	5,565
1954	3,600	2,881	1,897	10,623
1955	5,703	6,806	928	16,761
1956	7,292	10,036	0	21,585
1957	14,590	22,451	950	45,459
1958	14,349	24,580	2,230	47,710
1959	21,596	18,910	640	45,540
1960	24,964	16,763	801	48,456

자료: 한국개발연구원(1991), p.102.

4) 정부수립 및 전후복구기 조세정책의 특성

정부수립기에는 일제강점기의 조세제도와 미군정기의 과도기적인 조세제도를 거쳐 비로소 우리 정부에 의한 조세제도의 틀이 짜여지게 되었다. 광복 직전 일제강점기 아래에서의 조세제도는 한마디로 일제의 전비조달을 위한 증세수단에 지나지 않았다. 즉, 전비조달을 위한 증세를 목적으로 무려 35개에 해당하는 세목과, 각 세목마다 높은 세율구조로 이루어진 극히 비정상적인 조세제도라고 하여야 할 것이다.[499] 조선총독부 자료에 의하면 1943년 일본의 1인당 소득은 한반도의 1인당 소득보다 5배 이상 높았으나, 조세부담률은 일본이 14.2%이고 한반도가 12.0%인 점을 비교해보면 한반도의 조세부담률이 소득수준에 비해 얼마나 높았는지를 미루어 알 수 있다.[500]

1945년 일본으로부터 광복된 후 그 해 9월 11일부터 미군정당국에 의하여 군정이 실시되었는데, 미군정당국은 군정 실시 후 1년간은 일제강점기의 세제를 그대로 유지하였다. 그러나 일제강점기의 세제 자체가 전시세제로서 비정상적이고 이례적인 세제였기 때문에 3년 정도의 미군정기간 중 무려 16회에 걸쳐서 세법 개정이 이루어졌다. 이 당시의 세법 개정은 체계적이고 계획된 세제개혁의 프로그램에 의하여 이루어진 것이라기보다는

499) 차병권(1998), p.202.

500) 재무부(1979), p.126.

세율을 인하하고 일부 세목(사당소비세·광고세·건축세 등)을 폐지하기 위한 단편적이고 응급조치적인 성격을 지니고 있었다고 하겠다.

1948년 이후의 정부수립 및 전후복구기에 들어와서 본격적인 세제개혁이 이루어졌다. 정부수립 및 전후복구기는 정부수립기, 전쟁기 및 전후복구기라는 성격이 전혀 판이한 3기로 구성되어 있다. 이 기간의 전반적 특징은 일제강점체제에서 독립국가체제로 이동하면서 또한 전근대적인 경제사회에서 근대적인 산업사회로 이동해가는 과도기적인 기간이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 그 가운데 6·25 전쟁을 겪어야 했기 때문에 전시하에서의 막대한 전쟁경비의 적기 조달이라는 과제를 충족하여야 하는 전시비상세제까지 포함하고 있다. 광복 직전부터 정부수립 및 전후복구기까지 국세의 변화 추이를 요약하면 〈표 5-7〉과 같다.

이하에서는 정부수립 및 전후복구기의 조세정책을 시기적 구분에 따라 정부수립기, 전쟁기 및 전후복구기로 구분하여 각 시기의 조세정책을 개관하기로 한다.

〈표 5-7〉 정부수립 및 전후복구기 국세의 변화 추이

	국세의 세목
광복 직전 (일제 말기) (35)	소득세, 특별법인세, 임시이득세, 법인자본세, 이익배당세, 공채이자세, 사채이자세, 외화채특별세, 지세, 사업세, 광구세, 자본이자세, 거래소(取引所)특별세, 상속세, 전기가스세, 주세, 청량음료세, 사당소비세, 직물세, 골패세, 유흥음식세, 물품세, 입장세, 특별행위세, 통행세, 관세, 건축세, 조선은행권발행세, 마권세, 톤세, 광고세, 인지세, 등록세, 거래소세(取引所稅), 출항세
군정 말기 (23)	소득세, 법인자본세, 지세, 사업세, 광구세, 상속세, 임시이득세, 이익배당세, 전기가스세, 음료세, 직물세, 골패세, 유흥음식세, 물품세, 입장세, 특별행위세, 통행세, 관세, 조선은행권발행세, 마권세, 톤세, 인지세, 등록세
6·25 전쟁 직전 (20)	일반소득세, 법인세, 지세, 영업세, 광세, 상속세, 주세, 청량음료세, 물품세, 유흥음식세, 직물세, 입장세, 전기가스세, 통행세, 관세, 인지세, 등록세, 톤세, 마권세, 면허세
1960년 말 (20)	소득세, 법인세, 토지수득세, 영업세, 광세,[1] 상속세,[2] 자동차세, 자산재평가세, 임시외환특별세,[3] 교육세, 주세, 물품세, 유흥음식세, 전기가스세, 입장세, 통행세, 마권세, 관세, 등록세, 톤세[4]

주: 1) 1952년 12월 6일 「광세법」을 신설하여 종전의 광구세를 광세로 개편한 것임.
2) 1960년 12월 30일 「상속세법」 개정에 따라 1961년부터 상속세와 증여세로 분리됨.
3) 1961년 1월 1일부터 폐지되었음.
4) 선박의 항만 사용에 대하여 부과하는 일종의 사용료 성격을 갖는 조세임.
5) ( ) 안의 숫자는 세목의 개수임.
자료: 재무부(1979), p.119, p.155, p.254, p.324.

나. 정부수립기 조세정책의 개요

정부수립 직후의 세제개혁은 세수의 확충보다는 국민경제의 균형적 발전을 위한 세제의 기능을 확립하는 데 치중하였다. 즉, 정부수립기 세제개혁의 기본목표는 우리 실정에 맞는 세제를 확립함으로써 물가상승의 억제, 조세수입의 증대, 세부담의 형평성 확보와 조세제도의 합리화를 도모하는 데 초점을 맞추었다.

광복 이후 우리나라는 1945년 11월 2일 「미군정법령 제21호」에 의하여 일제의 전시세제를 이어받은 후 미군정기간 중에 일부 세목의 폐지, 과세범위의 축소, 세율의 조정 등과 같은 단편적인 세제개혁을 통하여 일제 말기의 무질서한 조세체계를 정비하고 일부

세목의 세율을 인상함으로써 세수 증대를 통한 물가상승 억제책을 강구하였다. 그러나 군정기간 중의 세제정비는 사회 및 경제 여건의 변동에 대응하는 근본적인 세제개혁이라고 하기보다는 미봉적이고 대증적인 요법에 지나지 않았다.

정부수립 직후에 정부는 우리나라 실정에 부합하는 조세제도를 마련하기 위하여 '세제개혁위원회'를 설치하여 다음과 같은 세제개혁요강을 확정하고 세제개혁을 추진하였다.

첫째, 경제재건을 촉진하기 위하여 소득세 및 인세 계통의 부담을 경감하는 한편 물가상승을 억제하기 위하여 사치품 및 소비품목에 중과한다.

둘째, 종래의 부동산 중점 과세주의를 동산 및 음성재산에 치중하는 세제로 개편하기 위하여 일반소득세 및 영업세의 과세방법을 개선한다.

셋째, 재정수요를 충족하기 위하여 신세를 창설하거나 과세대상을 확대한다.

넷째, 영세소득층에 경과하고 고소득층에 중과한다.

다섯째, 물가의 급격한 변동에 대처하고 현 실정에 적합한 과세를 하기 위하여 영업세의 과세방법을 전년도 실적과세주의에서 현년도 실적과세주의로 전환한다.

여섯째, 세제의 간소화를 위하여 세법의 통합 또는 독립을 도모한다.

이와 같은 세제개혁요강 아래 1948년부터 세제개혁에 착수한 이래 1949년 7월부터 1950년 5월까지 사이에 지세·광세를 제외한 18개 세법(「국세징수법」 포함)이 새로 제정되었다. 정부수립기 세법의 제정경과는 〈표 5-8〉과 같다.

한편, 1948년 세제개혁에서는 일제강점기 아래에서 전시세제로서 창설되었던 법인자본세·이익배당세·골패세 및 특별행위세를 폐지하고, 증여세 및 면허세를 신설하였다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 5-8〉 정부수립기 세법의 제정경과

	제정 연월	법률 번호	구분	제정 연월	법률 번호
「소득세법」	1949. 7	33	「마권세법」	1950. 2	92
「영업세법」	1949. 8	48	「통행세법」	〃	99
「주세법」	1949. 10	60	「면허세법」	1950. 3	109
「유흥음식세법」	〃	52	「인지세법」	〃	110
「입장세법」	〃	61	「전기가스세법」	〃	111
「법인세법」	1949. 11	62	「상속세법」	〃	114
「관세법」	1949. 12	67	「증여세법」	1950. 4	123
「국세징수법」	〃	82	「물품세법」	〃	124
「청량음료세법」	〃	83	「직물세법」	1950. 5	133

자료: 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr)

1) 소득세

종래의 제1종 소득세를 소득세에서 분리하여 법인세로 독립시키고, 제2종 소득세와 제3종 소득세를 통합하여 일반소득세와 특별소득세로 구분하였다. 일반소득에 대하여는 최저 4%에서 최고 45%까지의 16단계 초과누진세율을 적용하여 종합과세하였다. 특별소득은 제1종과 제2종으로 구분하였는데, 원천과세하였다.

일반소득의 경우에는 인적공제로 부양가족 1인당 3천원, 최고한도 1만 5천원(18세 미만, 60세 이상, 불구자)을 공제하였다. 이 밖에 중요 산업 감면과 자력상실감면제도에 관한 규정을 두었다.

2) 법인세

1949년 11월 7일 「법인세법」을 제정하여 법인세를 신설하였다. 각 사업연도의 소득에 대한 법인세와 청산소득에 대한 법인세로 나누어 과세하였다. 세율은 일반법인 35%, 특별법인 20%였다. 한편, 국책상 중요한 사업(중요 산업)을 경영하는 법인의 소득 전액과 외국법인의 외국선적의 선박소득 전액에 대하여는 법인세를 면제하였다.

3) 영업세

1949년 8월 13일 「영업세법」을 제정하여 공포하였는데, 과세대상 영업은 31개 업종으로 세분하였다. 과세기간은 법인은 각 사업연도 단위로, 개인은 1역년을 2기로 나누어서 과세하였다. 세율은 업종마다 차등비례세율구조를 취하였는데, 최저 1000분의 0.7부터 최고 1000분의 30으로 이루어져 있었다. 국책상 중요한 사업(중요 산업)을 영위하는 자에 대하여는 영업세를 면제하였다.

4) 상속세와 증여세

「상속세법」은 1950년 3월 22일 제정되었는데, 세율구조는 최저 20%에서 최고 90%까지의 15단계 초과누진세율로 이루어져 있었다. 상속공제로는 기초공제・부양가족공제를 인정하였다. 생전 증여에 대하여는 현행과 마찬가지로 증여세를 과세하였는데, 「증여세법」에 근거하여 과세하였다. 그리고 증여세의 세율은 최저 15%부터 최고 90%까지의 16단계 초과누진세율로 되어 있었다.

5) 면허세

1950년 3월에 제정한 「면허세법」에 의하여 특정한 면허에 대하여는 면허의 종별(제1종부터 제5종까지)로 정한 정액세율을 적용하여 면허세를 부과하도록 하였다.

6) 간접세

간접세 가운데 가장 중추적인 위치를 차지하고 있는 세목은 물품세였다. 물품세의 과세물품을 제1종 물품과 제2종 물품으로 구분하고 최저 10%에서 최고 40%까지의 차등비례세율을 적용하도록 하였다. 이와 같은 물품세와는 별개로 직물세・청량음료세・유흥음식세・입장세・마권세・통행세・전기가스세를 두었다.

다음으로 주류에 대하여는 「주세법」에 따라 주세를 부과하도록 하였는데, 세율은 종량정액세로 되어 있었다. 그리고 재산권의 창설・이전・변경 또는 소멸을 증명하는 증서 등에 대하여는 인지세를 과세하도록 하였다.

다. 전쟁의 조세정책의 개요

1) 전시세제로의 개편

1950년 6월 25일 북측의 남침으로 6・25 전쟁이 발발하게 되자 정부수립 후 경제안정과 경제부흥에 초점을 맞추어왔던 세제의 틀을 막대한 전쟁경비를 충당하기 위한 전시세제로 전환하지 않을 수 없게 되었다.

이에 따라 정부는 제1차로 1950년 11월에 「조세임시증징법」을 제정하여 소득세・영업세・지세・주세・광세・통행세・물품세・유흥음식세・입장세・전기가스세의 세율을 인상하였다. 그리고 전쟁 중인 1950년 12월에는 「등록세법」을 제정하여 등록세를 부과하였다.

그리고 정부수립기에 제정한 「소득세법」・「법인세법」・「영업세법」 등과 같은 기존 세법을 개정하여 과세범위를 확대함과 동시에 세율을 인상하였다. 1950년 12월에는 종전의 「지세령」에 대체하여 입법한 「지세법」에서 전・답의 과세표준을 종래의 임대가격에서 토지의 수입금액으로 변경함으로써 증세를 도모하였다.

그 후 전세가 계속 악화되자 1951년 1월에 다시 「조세특례법」을 제정하여 전쟁 수행을 지원하기 위한 전시세제를 한층 강화하였고, 같은 해 9월에는 「임시토지수득세법」을 제정하여 시행하게 되었다.

가) 「조세임시증징법」의 제정

6・25 전쟁으로 인한 군사비를 충당하기 위한 전시세제로 전환하여 소득세・지세・물품세 등 각종 세목의 세율인상에 의하여 조세를 증징할 목적으로 1950년 11월 30일 「조세임시증징법」이 제정되었다. 즉, 「조세임시증징법」은 전시 또는 국가비상 시에 적용하기 위하여 제정한 전형적인 전시세제법에 해당한다.[501]

「조세임시증징법」에서 소득세・지세・영업세・광세・운행세・물품세・유흥음식세・주세・입장세・전기가스세의 10개 세목의 세율을 인상하였다.

나) 「등록세법」의 제정

1950년 12월에 제정한 「등록세법」에 의하여 선박 등의 등기・등록에 대하여는 정률세 또는 정액세로 등록세를 과세하였다.

---

501) 한국조세연구원, 『조세・재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 2003, p.183.

다) 기존 세법의 개정

6·25 전쟁이 진행되던 1950년 12월에 기존의 「소득세법」·「법인세법」·「영업세법」 및 「면허세법」 등을 개정하여 조세를 증수할 수 있는 장치를 마련하였다.

첫째, 소득세의 경우 과세범위를 확장하여 양도소득에 대한 과세를 신설하고, 과세자료 제출의무를 확대하였다.

둘째, 비영리법인의 수익사업에서 생기는 소득과 청산소득을 법인세 과세대상에 추가하였다. 그리고 종래의 비례세율로 되어 있던 세율구조를 최저 25%부터 최고 45%까지의 5단계 초과누진세율(일반법인) 또는 최저 15%부터 최고 35%까지의 5단계 초과누진세율(특별법인)로 개정함으로써 고소득 법인에 중과하도록 개정하였다.

셋째, 영업세의 비과세범위를 축소하고, 세율을 종전보다 3배 정도 인상하였다. 영업세의 과세기간을 연 4기분제로 하여 과세기간을 단기화하고 과세표준신고기한을 단축하였다. 그리고 납세자의 관리를 강화하기 위하여 영업감찰제도를 도입하였다.

넷째, 「면허세법」·「물품세법」·「입장세법」·「인지세법」의 개정을 통하여 해당 세목의 세율을 인상하였다.

다섯째, 종전의 「지세령」에 대체하여 「지세법」을 제정·시행하였는데, 세율을 대폭적으로 인상하였다.

2) 전쟁의 장기화와 전시세제의 강화

1950년 말에 이루어진 세제개혁은 전쟁의 장기화를 미처 예상하지 못하고 이루어진 임시적 조치에 지나지 않았으며, 세율의 인상이나 과세대상의 일부 확대를 제외하고는 대부분 평시세제의 골자를 그대로 유지하고 있었다. 그러나 전쟁의 장기화와 물가불안의 심화에 대처하기 위하여 1951년 1월 「조세특례법」을 제정하여 소득세·법인세·영업세·물품세·유흥음식세·입장세 등의 부과·징수에 관하여 특례를 두어 증세를 강화함과 동시에 전쟁 중 조세정책을 합리적으로 수행할 수 있는 잠정적이고 임시적인 여러 가지 장치들을 마련하였다. 그리고 같은 해 9월에는 「임시토지수득세법」을 제정하여 농업생산물에 대하여 최저 15%부터 최고 28%까지의 4단계 누진세율에 따라 산정한 세액을 현물로 징수하도록 함으로써 전비조달에 크게 기여하였을 뿐만 아니라 물가상승의 억제에도 이바지하였다.

이와 같이 「조세특례법」과 「임시토지수득세법」을 중심으로 한 세제개편은 전쟁 비상시국 하에서 전비의 조달과 전시 인플레이션의 극복에 그 목적이 있었다. 이하에서 각 세목별로 전시세제의 강화내용에 관하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

가) 「조세특례법」에 의한 세제개편

조세특례법은 「소득세법」·「법인세법」·「영업세법」·「주세법」·「물품세법」·「유흥음식세법」·「입장세법」과 「임시조세증징법」에 대하여 다음과 같은 특례를 마련하였다.

첫째, 소득세 징수를 통한 전시 인플레이션을 수습할 목적으로 종전의 전년도 실적주

의에서 현년도 실적주의로 변경하였다. 그리고 소득세의 과세기간을 단기화하고, 배당이자소득을 제외한 모든 소득에 대하여 초과누진세율을 도입하였다.

둘째, 법인세의 경우 일반 법인의 세율을 최저 15%로부터 최고 75%까지의 8단계 초과누진세율로 인상하고, 신고납부제에 대하여 예외를 인정함으로써 정부조사방법에 의한 법인세를 부과할 수 있도록 개정하였다.

셋째, 영업세의 경우 소득세 및 법인세의 개편과 관련하여 정부조사에 의한 부과제 및 이동이 빈번한 납세자에 대한 특별조치 등을 취하였다. 그리고 영업세의 과세기간은 1년(법인) 또는 6개월(개인)에서 3개월(1년 4분기제)로 단기화하였다.

넷째, 주세・물품세・유흥음식세 및 입장세의 경우 매월분의 세액을 익월 10일 이내로 신고하고 익월 말일까지 납부하도록 하던 것을 매월 15일과 말일의 2기로 나누었다.

나) 「조세임시증징법」의 개정

개인의 사업소득 또는 기타소득의 연간소득금액이 500만원을 초과할 때, 법인의 사업연도의 소득을 연간금액으로 환산한 금액이 1,000만원(동족회사는 500만원)을 초과할 때는 「조세특례법」에서 규정한 세율에 의한 금액과 초과금액에 대하여 기본세율에 5%를 가산한 세율을 곱하여 산출한 금액을 비교하여 그 증차액을 징수하도록 하였다. 그리고 1951년 3월 31일에는 주세의 세율을 인상하였다.

다) 토지수득세의 신설

군량미 및 관수양곡의 확보, 양곡자금의 대량 방출로 인한 계절적 물가상승의 미연방지와 전쟁으로 인한 피해가 비교적 적은 농업생산물을 대상으로 하는 세원의 포착을 목적으로 1951년 9월에 「임시토지수득세법」을 제정하였는데, 이 법의 실시로 종전의 「지세법」은 시행이 정지되었다. 그리고 토지에 부과하던 소득세・호별세・교육세・취득세 및 기타 공과부담금을 폐지하고 토지수득세로 단일화하였다.

토지수득세는 과세대상을 둘로 나누어 제1종 토지수득세(전・답)와 제2종 토지수득세(대・염전・광천지 등)로 구분하고, 제1종을 다시 갑류(기타의 보통 토지)와 을류(과수・인삼 등의 작물을 생산하는 토지)로 세분하였다. 제1종 토지수득세 중 제1종 갑류에 대해서는 기별 수확량을 4단계로 구분하여 15%에서 28%까지의 초과누진세율을 적용하였으며, 제1종 을류에 대해서는 8단계로 구분하여 25%에서 70%까지의 초과누진세율을 적용하였다. 그리고 제1종 갑류에 대하여는 물납제를 채택하여 양곡으로 납부하도록 하였다.

이에 따라 토지수득세는 조세 중 세수 비중이 가장 큰 세목으로 부상하였으며, 전체 조세수입 중 토지수득세가 차지하는 비중은 1952년 31.4%, 1953년 30.0%에 이르렀다.

라. 전후복구기의 조세정책의 개요

전후복구기의 세제개혁은 전후복구, 경제안정과 산업부흥을 세제 면에서 뒷받침하는 데 그 목적을 두었다.[502] 1953년 7월 27일 휴전이 성립되고 부산에서 서울로 환도한 후 정부는 전시세제를 지양하고 평시세제로 환원하기 위한 세제개혁을 실시하였다. 이와 같은 세제개혁은 1954년 3월과 10월 두 차례에 걸쳐 이루어졌고, 그 후 경제부흥계획에 맞추어 1956년 12월과 1958년 12월 두 번에 걸쳐 전면적인 세제개혁이 단행되었다. 그리고 1960년 12월에도 폭넓은 세제개혁이 이루어졌다. 1954년 3월과 10월에 이루어진 세제개혁을 평시세제로 환원하기 위한 세제개혁, 1956년부터 1960년 사이에 이루어진 세제개혁을 경제부흥을 지원하기 위한 세제개혁이라고 부르기로 한다.

1) 평시세제로 환원하기 위한 세제개혁

휴전이 성립되고 난 후 정부는 전시세제를 지양하고 평시세제로 환원하기 위한 세제개혁을 준비하였는데, 1953년 8월 25일 UN 조세전문가 발트(H. P. Wald)가 제출한 '한국 세제에 관한 보고와 건의'[503]를 참조하였던 것으로 알려지고 있다.[504] 이 건의서는 당시의 전시세제를 세밀하게 분석한 후 세제개혁에 관한 기본목표와 개혁방안을 제시하였는데, 특히 국민소득을 기초로 한 조세수입액의 책정과 기업소득에 대한 조세우대조치를 통한 경제의 부흥을 강조하였다. 기업소득을 우대하기 위해서는 법인세 및 소득세 등과 같은 직접세부담을 경감하는 한편 이로 인한 세수부족을 간접세, 특히 전매익금과 물품세·주세의 증수 등을 통하여 보충하도록 건의하였다.

이러한 건의서를 참고로 하여 1954년 3월 31일 정부는 제1차로 세제개혁을 단행하였다. 제1차 개혁에서는 전시세제의 기본골격을 이루었던 「조세특례법」과 「조세임시증징법」부터 폐지하였다. 그리고 소득세·법인세·영업세·토지수득세·주세·통행세·물품세·등록세·유흥음식세·입장세 등을 통상적인 세제로 되돌리기 위한 개정이 이루어졌다.

그러나 당시 전쟁으로 인한 경제부문의 폐해가 가시지 않았을 뿐만 아니라 무려 4년 가깝게 전시세제의 적용을 받았던 관계로 제1차 개혁에 의한 세제는 현실과 부합하지 않는 점이 적지 않았다. 그중에서도 특히 문제가 된 것은 소득세 및 영업세의 과세방법에 있어서의 예산주의와 실적주의의 병행, 그리고 이원적인 소득세제도라고 할 수 있다. 이 밖에도 종전 세율의 10배 내지 20배로 인상한 주세의 세율인상도 문제가 되었다.

이 같은 제1차 개혁의 문제점을 시정하려고 1954년 10월에 제2차 개혁이 단행되었다. 이 개혁은 소득세를 비롯하여 영업세·주세·유흥음식세·전기가스세 및 토지수득세 등에 관하여 이루어졌는데, 주요 내용은 소득세 구조의 부분적 변경, 소득세 및 영업세의

---

502) 박종기(1995), p.8.

503) 1953년 10월 12일에 제출된 이 보고서의 주요 내용은 한국개발연구원(1995), pp.145~145에 요약되어 있다.

504) 재무부(1979), p.283.

과세방법의 변경, 주세율의 인하 등이었다. 즉, 소득세에 있어서 분류소득세 중 급여소득·퇴직소득·양도소득 및 잡소득 등은 누진과세하되 종합소득에서 제외하는 한편 종래의 기초공제·부양공제 등의 공제제도를 폐지하였다. 또한 소득세와 영업세의 과세방법을 실적주의로 바꾸었다. 간접세에 있어서는 주세 세율은 인하한 반면 간접세 중 2차적 중요성을 가졌던 유흥음식세와 전기가스세를 강화하였다.

이와 같은 세제개혁을 통하여 전시세제의 기본골격을 이루던 「조세특례법」·「조세임시증징법」과 개별 세법 중 전시세수의 증수에 관한 특례규정들을 폐지하여 통상세제로 환원시켰다. 이 밖에도 직물세를 물품세에 통합하고 국세인 면허세는 지방세로 이양하였다.

2) 경제부흥을 지원하기 위한 세제개혁

1954년 두 차례에 걸친 세제개혁에 의하여 다듬어진 세제는 1956년 말까지 그대로 존속되었으나 경제부흥 5개년계획(1957～61년)의 구상을 계기로 하여 경제안정과 산업부흥을 뒷받침할 수 있는 세제의 확립에 대한 사회적 요망이 높아지자 1956년에 다시 전면적인 세제개혁을 실시하였다.

1956년 말의 세제개혁은 종전에 직접세에 치중하고 있었던 조세구조를 간접세 중심의 조세구조로 개편하는 데 목적이 있었다. 기업의 자기자본 축적과 국내산업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 가능한 범위 내에서 직접세부담을 경감해주는 한편, 부동구매력 흡수와 소비절약을 기하고 재정수요를 충족할 수 있도록 주세·물품세 등과 같은 간접세의 세율을 인상하였다.

직접세의 부담 경감과 관련하여 먼저 소득세에 있어서 분류소득세의 면세점과 종합소득세의 과세최저한을 인상하고 모든 분류소득세에 대하여 소득별로 초과누진세율을 적용하도록 하였다. 한편, 법인세·영업세·토지수득세와 상속세의 세율도 인하하였다. 이상과 같이 직접세는 대부분 그 세율을 대폭 인하하였으나, 주세·물품세·입장세·등록세·인지세 등과 같은 간접세는 세율을 인상하여 조세구조가 간접세 중심구조로 전환되기에 이르렀다.

또한 1957년에는 기업경영의 합리화와 자본축적을 촉진할 수 있는 기초를 마련하기 위하여 「자산재평가법」을 제정하였다. 그리고 1958년에는 「임시외환특별세법」을 제정하여 외환공매에 있어서 투기성을 배제함으로써 외환의 정상적 유통에 의한 국내산업의 견실화, 통화팽창의 억제 및 재정의 확보에 크게 기여하였다. 한편, 1958년 말에 의무교육제도의 건전한 운영을 기하고 그 뒷받침이 되는 교육비의 조달을 위하여 「교육세법」을 제정하였다.

다음으로 6·25 전쟁으로 파괴된 경제의 재건이 막대한 외국원조에 의하여 급속히 진전됨에 따라 회복된 경제기반 위에서 경제부흥을 촉진시키기 위한 여러 가지 세제상의 방안들이 강구되었다. 1959년 경제부흥 3개년계획을 구상하면서 이를 뒷받침하기 위한 장기재정정책의 일환으로 부흥세제의 기초를 확립하기 위한 세제개편작업에 착수하게 되었다. 이에 따라 정부는 미국 조세고문단을 초청하여 22개 세법의 전면적 개편작업을 연

차별로 추진하였는데, 1959년 12월에는 「임시토지수득세법」·「유흥음식세법」·「입장세법」·「인지세법」과 「등록세법」을 개정하였다.

이어서 1960년 말에는 재정수요 충족과 국민경제 및 산업발전 저해요인의 제거, 세율의 현실적인 인하 등 세제를 보다 현실에 부합시킬 목적으로 세제개혁이 이루어졌다. 즉, 1960년 말의 세제개혁은 자본축적을 장려하고 수출산업 및 공개법인을 우대하며 사치성 물품에 대한 물품세 중과로 소비를 억제하는 것에 기본방향을 맞추었다.

경제부흥을 지원하기 위한 세제개혁의 주된 내용은 다음과 같다.

가) 소득세

첫째, 1956년 12월의 개정에서 종합소득세 부과대상을 연간 종합소득금액 400만원 이상으로 인상하였다. 종래에는 부동산소득·배당이자소득·사업소득 및 산림소득을 합계한 소득금액이 연간 24만원을 초과할 때 종합소득세를 부과하였으나, 연간 400만원 이상인 고소득층에 대해서만 종합소득세를 부과하도록 개정이 이루어진 것이다. 그런데 1958년 12월의 「소득세법」 개정에서는 종합소득세제를 폐지하고 분류소득세제로 회귀시켰다. 즉, 종합소득세제를 폐지하고 분류소득세제도만을 존치하도록 하되, 분류소득세의 세율을 조정하여 고소득층에 대한 중과를 이루도록 하였다.

둘째, 1958년 12월 개정에서는 소득세율을 인하하였다. 부동산소득·사업소득·양도소득·잡소득·을종의 배당이자소득 등에 대하여 고액소득자는 종래 부담률의 약 5%, 소액소득자는 약 15% 정도 각각 인하하였다. 그리고 갑종 배당이자소득에 대한 세율은 종래 부담률의 50% 정도로 인하하였고, 근로소득에 대한 세율은 저소득자의 부담률은 약 25%, 고소득자의 부담률은 약 5% 인하하였다.

셋째, 부동자금을 집중시키기 위하여 국채 및 지방채, 그 밖에 일정한 법인이 발행시키는 채권의 이자나 우편저금·정기예금, 또는 통지예금의 이자는 소득세를 비과세하도록 개정하였다.

넷째, 종래에는 중요 산업에서 생기는 소득에 대하여 6년 또는 4년간 소득세를 감면하였는데, 감면기간이 만료한 산업에 대하여도 1961년까지 5개년간은 그 세액의 1/3에 상당하는 세액을 경감하도록 하였다. 다음으로 수출사업에서 발생한 소득에 대하여는 그 세액의 50%, 군납과 용역 및 관광사업에서 발생한 소득에 대하여는 그 세액의 20%에 상당하는 금액을 경감하도록 하였다.

다섯째, 기한 내 성실신고와 자진납부에 대하여 세액공제의 혜택을 부여하였다. 그리고 소득계산에 있어서 인정과세의 폐단을 제거하는 동시에 각 분류소득 간의 과세자료를 자동적으로 파악하도록 하여 소득은폐 방지책을 강구하도록 하였다. 그리고 '조세자문위원회'를 신설하여 일반관계인 업계 대표를 부과업무에 참여하도록 하여 인정과세의 문제점을 완화하였다. 또한 원천징수제도를 확장하고, 무신고자·과소신고자에 대한 가산세제도를 도입하였다.

나) 영업세

세율을 일률적으로 30% 인하하고 자진신고 및 납부제도를 확대하였다. 그리고 1960년에 이루어진 세법 개정에서는 세율을 65~75% 정도로 전면 인하하였다. 수출사업에 대하여는 그 세액의 50%에 상당하는 금액을, 군납과 용역 및 관광사업에 대하여는 그 세액의 20%에 상당하는 금액을 경감하도록 하였다.

다) 법인세

첫째, 개인이 부담하는 소득세와의 균형을 유지하는 한편, 법인의 기업의욕을 조장할 목적으로 세율을 인하하였다. 그리고 법인의 기말 재고자산평가방법의 신고제도를 도입하여 세무회계와 기업회계 간의 간격을 좁히도록 하였다. 다음으로 1960년에 이루어진 세법 개정에서 다시 법인세율을 인하하였다. 즉, 비공개법인에 대한 세율은 종전 32%에서 20%로, 공개법인에 적용하던 세율은 종전의 30%에서 17%로 인하하여 기업의 자본축적을 유도함과 동시에 주식을 공모 또는 공개하는 공개법인의 육성을 도모하였다.

둘째, 중요 산업에 대하여는 1961년까지 5개년간 그 세액의 1/3에 상당하는 세액을 경감하도록 하였다. 다음으로 국외수출에 의하여 발생한 소득에 대하여는 법인세 상당액의 50%, 군납·용역 및 관광사업에 의하여 발생한 소득에 대하여는 20%를 경감하도록 개정하였다.

셋째, 법인의 변태경리 또는 비밀배당 등의 폐단을 방지하기 위하여 생산법인이 매 사업연도분의 유보소득의 전부 또는 일부를 직접 생산목적에 재투자하는 경우에는 그 유보소득에 상당하는 법인세액의 20%를 경감하도록 하였다.

넷째, 이월결손금을 1년간 전방 이월계산하는 규정을 생산기업체법인에 대하여는 2년으로 연장하여 생산기업체법인의 자본축적을 유도하였다.

라) 토지수득세

1959년 말에 이루어진 세법 개정에서 납기 내 납부에 대하여 세액의 10%에 상당하는 금액을 공제하는 제도를 새로 도입하였다.

마) 간접국세

1956년 말 세제개혁에서는 간접세의 비중을 높이기 위하여 주세 및 물품세의 세율을 대폭 인상하였다. 이를 통해 개정 전 세법을 기준으로 60 대 40으로 책정되어 있던 직접세와 간접세의 비중을 50 대 50에 가깝도록 조정하려고 하였다.

바) 자산재평가제도의 도입

기업경영의 합리화를 도모함과 아울러 자본의 축적을 통해 경제부흥에 기여하도록 할

목적으로 「자산재평가법」을 제정하여 1958년 1월 2일부터 시행하도록 하였다. 자산재평가세는 재평가차액에 대하여 1%의 세율로 과세하였다.

사) 「토지과세기준조사법」의 제정

「토지과세기준조사법」은 토지에 대한 과세기준을 조사하여 조세부담의 공정을 기할 목적으로 1957년 12월에 제정되었는데, 조사기간을 3년간으로 정하였다. 「토지과세기준조사법」은 전·답에 대한 기준수확량과 대지 등에 대한 토지임대가격을 조사한 후 토지과세기준조사위원회의 자문을 거쳐서 세무서장이 결정하도록 하였다.

아) 임시외환특별세의 신설

1958년 8월에 제정된 「임시외환특별세법」에 따라 임시외환특별세를 부과하도록 하였다. 이는 외환의 공정환율과 시중 암환율 간의 차액, 즉 일종의 불로소득(windfall profits)에 대하여 부과한 조세로 일종의 특별소득세의 성격을 지니고 있었다고 하겠다.

자) 교육세의 신설

의무교육을 뒷받침하는 교육재원의 조달방법을 일원화하기 위하여 교육세를 신설하였다. 교육세는 전액 초등교육비(의무교육비)로 지출하여야 하는 목적세인데, 국세인 교육세와 지방세인 교육세(지방교육세)의 2종으로 나누었다. 국세인 교육세는 개인의 과세소득(전·답에서 생겨나는 소득을 제외한 소득)과 법인의 유보소득에 대하여 부과하였다. 그리고 국세인 교육세의 과세최저한에 걸리는 일정 금액 미만의 소득에 대하여는 지방세인 교육세(지방교육세)를 부과하도록 하였다.

마. 정부수립 및 전후복구기 조세행정의 개요

1) 정부수립기의 조세행정의 개요

정부수립기의 세무행정은 새로 제정된 세법을 정착시키고 세정기구를 개편하며 조세행정질서를 바로잡는 데 초점을 맞추었으나 6·25 전쟁으로 말미암아 전시세무행정체계로 개편되었다. 1945년 일제강점기에서 벗어난 후 그해 9월 11일부터 미군정당국에 의하여 군정이 실시되었다. 미군정당국은 과도기적으로 일제강점기의 세정기구를 그대로 유지해오다가 1948년 3월 1일 「미군정법령 제169호」에 의하여 '사세국의 기구개혁'을 단행하였다. 개혁안에 따르면 재무부에 사세국을 두고, 산하 지방관서로 전국 9개도에 국립사세청을 설치하고 그 밑에 64개의 국립세무서를 두었다. 사세청에는 청장 아래 총무국과 세무국을, 총무국에는 총무과와 징수과를, 그리고 세무국에는 직세과, 간세과 및 조사과를 두었다. 그리고 세무서에는 총무과·직세과·간세과를 두었다.[505]

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립됨에 따라 지방세무행정기관으로서 4개의 사세청(서울・부산・대전・광주)을 두고 그 산하에 67개의 세무서를 설치하였다. 그리고 세무인력의 양성과 훈련을 위하여 1949년 1월 1일 세무공무원양성소를 설치하였는데, 곧이어 발발한 6・25 전쟁으로 인하여 공백기를 거친 후 1952년 8월 1일에 이르러 세무공무원양성소 제1기생에 대한 교육을 실시하게 되었다.

2) 전쟁기 조세행정의 개요

1950년 6월 25일 북측의 남침으로 6・25 전쟁이 발발하게 되자 막대한 군사비를 충당하기 위하여 전시세제로 전환하였다. 전쟁기의 특성상 소득세・영업세 등의 부과 및 징수를 신속하게, 그리고 확실하게 수행・확보하기 위하여 과세기간을 단기화하고, 납부기한을 단축하며, 인정과세제도 및 수시부과제도 등과 같은 법적 장치를 마련하였다. 동시에 전시를 틈탄 사업자의 조세탈루를 막기 위하여 영업감찰제도를 도입・운영하였다. 그리고 조세포탈범 및 조세질서범을 처벌함으로써 처벌의 실효성을 담보하고 조세탈루를 방지하기 위하여 「조세범처벌법」과 「조세범처벌절차법」을 제정하여 시행하였다.

전쟁기의 세정기구는 전화가 미치지 않은 부산・대구 지역을 중심으로 6개의 세무서를 증설하여 급증하는 전쟁비용조달에 대처하였다. 그리고 1951년 9월 25일 「임시토지수득세법」이 제정・시행됨에 따라 각 세무서에 토지수득세과를 신설하였다.

3) 전후복구기 조세행정의 개요

전쟁기에는 전쟁비용조달에 초점을 맞추어 무리한 징세행정이 행하여졌다. 전후복구기 세제개혁의 방향이 전후복구, 경제안정과 산업부흥에 있었기 때문에 조세행정도 이와 같은 세제개혁의 목적에 맞추어 전환이 이루어졌다.

따라서 전후복구기의 조세행정은 납세자의 자발적인 신고납부율의 제고, 인정과세의 축소와 세무공무원의 재량권 남용의 규제, 만연된 탈세풍조의 근절, 영업세 과세표준의 현실화 등에 초점을 맞추었다.

한편, 전후복구기에도 세정기구에는 큰 변동이 없었으나, 6・25 전쟁 후 북한지역이 된 개성・연백・웅진의 3개 세무서를 폐지하고, 도시지역을 중심으로 세무서를 신설하여 1959년 2월에는 전국에 81개의 세무서를 두게 되었다.

---

505) 국세청(1996b), p.401.

2. 정부수립 및 전후복구기 조세정책의 성과와 평가

가. 조세체계의 정비와 조세수입의 확보

여러 가지 노력에도 불구하고 1950년대 말까지 우리나라의 조세제도는 재정조달 면에서 아직도 중심적인 역할을 감당하지 못하고 있었다. 다만, 이 기간 중 조세수입이 재정에서 차지하는 중요성은 꾸준히 증대하였다.

특히, 1950년대 말에는 「임시외환특별세」 등 일시적인 세입 증대조치에 힘입은 바도 컸지만 전체 수입에서 조세수입이 차지하는 비중이 급격하게 늘어났다. 〈표 5-9〉에서 보는 바와 같이 건국 초기에는 주로 차입에 의존하여 재정을 운용하였지만, 6·25 전쟁이 절정에 달한 1951년의 경우 조세수입이 전체 재정수입의 74%를 차지하였다. 비록 전시라는 예외적이고 이례적인 상황과 여건 아래 있기는 하였지만 조세가 중심적인 역할을 담당하였던 것이다. 그리고 전후복구기에 들어와서 초기에는 대충자금이 중심적인 역할을 담당하였으나, 1959년부터 조세수입의 전체 재정수입의 50% 수준을 넘게 되었다.

〈표 5-9〉 정부수립 및 전후복구기 중앙정부 일반회계 세입구조의 변화

(단위: %)

	조세	잡수입	차입 등	대충자금	합계
1949	33.0	3.3	63.7	–	100.0
1950	23.7	2.4	68.7	5.2	100.0
1951	74.0	8.1	17.9	–	100.0
1952	57.4	5.8	22.9	13.9	100.0
1953	37.3	4.0	46.8	11.9	100.0
1954	38.8	3.3	28.0	29.9	100.0
1955	37.2	5.7	10.6	46.5	100.0
1957	31.5	2.8	12.8	52.9	100.0
1958	35.2	3.1	10.2	51.5	100.0
1959	53.4	2.0	3.0	41.6	100.0
1960	56.3	5.0	4.1	34.9	100.0
1961	42.1	9.3	9.3	39.3	100.0

주: 1954년까지는 매년 4월 1일부터 익년 3월 31일까지, 1954년은 1954년 4월 1일부터 1955년 6월 30일까지, 1955년은 1955년 7월 1일부터 1956년 12월 31일까지인데, 이하의 다른 표에서도 같음.
자료: 곽태원(1997), p.87.

다음으로 정부수립 및 전후복구기의 조세(국세)수입의 연도별 증가 추세를 살펴보면 전쟁기인 1951년부터 1953년까지와 전후복구기인 1954년부터 1955년까지, 그리고 1959년에 특히 조세수입이 엄청나게 증가하였다. 이 기간 동안의 조세수입의 증가 추세는 〈표 5-10〉에서 보는 바와 같다. 이와 같이 조세수입이 증가하면서 조세부담률도 함께 증가하였다. 우리나라의 조세부담률은 매년 증가하여, 1959년의 조세부담률은 12%에 이르고 있다.

〈표 5-10〉 정부수립 및 전후복구기 연도별 조세수입의 증가 추이

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1957	1958	1959	1960
조세수입(천만원)	0.8	1.4	4.3	39	97	206	514	1,094	1,160	1,435	2,160	2,497
전년 대비 증가율(%)	–	175	307	906	248	212	249	212	106	123	150	115

자료: 재무부(1979), p.257 및 p.328에서 작성.

그리고 우리나라의 조세제도는 외형적으로뿐만 아니라 구조적인 측면에서도 많은 변화를 겪었다. 〈표 5-11〉에서 보는 바와 같이 군정 당시에는 소득세(법인소득세 포함)가 강조되어 소득세가 전체 조세수입의 3분의 1 이상을 차지하고 있었으나, 전쟁기간 중에는 지세와 토지수득세 등 토지수입에 대한 과세가 중심적인 위치를 차지하게 되었다. 그리고 물품세·주세·영업세 등과 같은 주요 간접세들은 시기에 관계없이 항상 꾸준하게 중요한 역할을 담당해왔지만 상대적으로 전후복구기에 더욱 중심적인 역할을 담당하였다고 할 수 있다.

휴전 후인 전후복구기의 세제개편과정에서 많은 영향을 미쳤던 발트(H. P. Wald)의 '한국 세제에 관한 보고와 건의'에서 법인세 및 소득세와 같은 직접세부담을 경감하는 대신 전매익금이나 물품세·주세 등과 같은 간접세를 강화할 것을 건의한 바 있다. 이와 같은 권고를 참조하여 정부는 전후복구기의 세제개편에서는 의도적으로 직접세의 세율은 내리고 주세나 물품세 등과 같은 간접세의 세율은 인상하여 간접세의 비중을 높였다. 이와 같은 정책방향의 추구는 기업의 생산활동을 장려하는 반면 소비, 특히 사치성 소비나 향락성 소비를 억제한다는 취지를 담고 있었다.

다음으로 정부수립 및 전후복구기의 조세체계는 일제강점기 아래에서의 전시세제나 미군정기 아래에서의 세제와 비교해보면 장족의 발전을 이룩하였다고 평가할 수 있다. 물론 이 기간 중에 6·25 전쟁을 겪으면서 파행적인 전시세제를 경험하기도 하였지만 전후복구기에 지체없이 평시세제로 되돌아오면서 많이 손질하고 다듬질함으로써 오늘날과 같은 세제로 발돋움하는 밑바탕이 되었다. 물론 1950년대 말에 임시외환특별세와 같은 임시적 성격의 세목이 신설되긴 하였으나, 전체적인 추세로 보면 세목도 상당히 단순화되었고 세정도 점차 정비되었다고 평가할 수 있다. 특히, 광복 직전(일제 말기)에 35개에 이르던 세목이 1960년 말에 20개의 세목으로 정비된 것은 주목할 만하다.[506]

한편, 정부수립 및 전후복구기의 세제개혁과정을 살펴보면 정책당국의 조세정책에 대한 단견성과 근시안적 시각, 그리고 중장기적인 세제에 관한 마스터플랜 또는 비전의 부재를 지적하지 않을 수 없다. 이에 따라 세법 개정이 빈번하게 이루어졌고, 큰 틀의 전면 개정을 하고 난 후 불과 1년도 지나지 않아서 그 틀을 바꾸는 개정이 이어져왔다. 예를 들어, 1954년 3월에 소득세를 비례과세하는 분류소득세와 누진과세하는 종합소득세의 이원적 제도로 구성하였다가, 같은 해 10월에 종합소득세의 적용범위를 대폭 축소함으로써 종합소득세제를 사실상 유명무실하게 만든 경우가 이에 해당한다. 이로 인한 국가적 낭비와 국가정책에 대한 불신에 기인한 손실액은 엄청나다고 하지 않을 수 없다.

506) 한시적 성격을 갖는 임시외환특별세와 자산재평가세를 제외하면 18개 세목으로 줄어들게 되었다.

〈표 5-11〉 정부수립 및 전후복구기 주요 세목별 세수입 비중 추이

(단위: %)

세목	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1957	1958	1959	1960
소득세	20.4	38.9	42.5	33.4	26.8	11.5	14.3	14.3	13.9	14.7	14.7	12.1	12.6	10.2	8.6
법인세	–	–	–	–	2.6	8.7	5.0	5.0	4.0	4.2	5.2	4.5	3.6	3.3	3.7
사업세	3.0	2.3	4.4	3.5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
영업세	–	–	–	–	4.9	9.9	12.5	12.5	14.7	10.0	10.2	6.3	6.0	4.9	4.0
지세	4.6	12.4	6.9	–	6.2	38.1	3.6	3.6	–	–	–	–	–	–	–
토지수득세	–	–	–	–	–	–	21.5	21.5	22.4	14.7	12.0	23.9	14.1	8.9	6.1
임시외환특별세	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	9.9	21.9	20.2
조선은행발권세	10.7	2.3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
주세	28.3	4.4	18.3	29.7	20.6	7.5	10.9	10.9	8.3	9.2	9.1	7.0	5.9	4.8	4.6
직물세	0.7	2.6	2.4	1.7	2.1	5.5	3.2	3.2	2.9	–	–	–	–	–	–
물품세	4.7	3.7	1.3	11.2	11.6	7.0	10.3	10.3	9.1	19.2	20.5	12.9	17.1	15.3	17.3
유흥음식세	7.4	16.5	11.1	5.3	5.9	1.7	4.1	4.1	1.9	2.1	1.3	2.0	1.0	0.8	0.5
임시이득세	9.3	8.3	3.2	0.9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
관세	–	0.8	1.6	6.0	10.6	8.6	11.5	11.5	16.7	19.4	20.5	20.5	20.7	16.5	20.6

자료: 재무부(1979), p.158, p.260 및 p.328에서 작성.

나. 전시세제의 구축과 전비의 조달

6·25 전쟁기간 중의 전시세제의 특징과 효과는 다음과 같다.

첫째, 전시세제가 전비조달을 위한 유용한 수단이었다. 〈표 5-12〉에서 보는 바와 같이 1949년 136백만원에 불과하였던 조세수입은 1953년 2억 566만원에 이르러 무려 151배나 증가하였다. 물론 이 기간 중 악성 물가상승으로 말미암아 도매물가가 27배 상승하였음을 고려하더라도 엄청난 증가라고 하지 않을 수 없다.

이 중에서 가장 현저한 증가를 보인 것은 지세와 토지수득세이다. 조세수입 중 지세와 토지수득세의 비중은 1949년 6.2%에 지나지 않았으나, 전쟁기간인 1950년 38.1%, 1951년 25.1%, 1952년 31.4%, 1953년 30.0%로 격증하였다.

그런데 정부는 물납으로 수납한 양곡을 그 당시의 시장가격보다 훨씬 낮은 정부공정가격으로 평가하였는데, 만일 징수한 양곡을 실제의 시장가격으로 평가하였다면 토지수득세의 세수는 총조세수입의 50% 수준에 육박하였을 것으로 보인다.[507]

둘째, 전쟁 전에는 소득세·주세 및 물품세가 조세수입의 대부분을 차지하고 있었다. 그러나 전시에는 토지수득세·영업세 등을 주축으로 하는 조세구조로 변경되었다. 특히, 토지수득세 수입은 1951년 984백만원(지세 140백만원 포함), 1952년 3,039백만원, 1953년 6,178백만원으로 늘어났다.

---

507) 곽태원(1997), p.79; 박종기(1995), pp.6~7. 네이산보고서에서는 토지수득세로 징수되는 곡물이 예산에 있어서 시장곡가의 반도 못 되는 정부공정가격으로 평가됨을 지적하고 있다(로버트 R. 네이산 협회[1954], p.376).

〈표 5-12〉 전쟁기의 조세수입 증가 추세

세목	1949		1950		1951		1952		1953	
	징수액	비율	징수액	비율	징수액	비율	징수액	비율	징수액	비율
소득세	36	26.8	49	11.5	562	14.3	1,131	11.7	2,923	14.2
법인세	4	2.6	37	8.7	196	5.0	343	3.5	838	4.1
영업세	7	4.9	42	9.9	491	12.5	1,277	13.2	3,072	14.9
지세	8	6.2	163	38.1	140	3.6	4	0	–	–
토지수득세	–	–	–	–	844	21.5	3,035	31.4	6,178	30.0
주세	28	20.6	32	7.5	428	10.9	952	9.9	1,739	8.5
물품세	16	11.6	30	7.0	404	10.3	766	7.9	1,898	9.2
직물세	3	2.1	23	5.5	125	3.2	253	2.6	590	2.9
유흥음식세	8	5.9	7	1.7	160	4.1	140	1.5	398	1.9
관세	14	10.6	37	8.6	451	11.5	1,468	15.2	3,509	17.1
기타	12	8.7	6	1.9	122	3.1	299	3.1	–	–
합계	136	100.0	428	100.0	3,924	100.0	9,660	100.0	20,566	100.0

자료: 재무부(1979), p.260.

다음으로 영업세에 대해서는 비과세범위를 축소하고 세율을 인상함과 동시에 인정과세제도를 도입함으로써 세수입 증대를 도모하였다. 영업세의 세수는 1949년 7백만원에서 1953년 3,072백만원으로 무려 437배가 늘어났다.

셋째, 전비조달을 위한 조세수입의 증가책으로 선택된 수단은 세율의 인상, 비과세범위의 축소와 과세대상의 확대, 과세표준의 인상 또는 현실화, 지세의 토지수득세로의 개편이었다. 전시세제는 조세수입에 의한 전비나 전쟁복구비의 확보가 절실함에도 불구하고 그동안 논의되었던 전시이득세나 재산세의 도입은 이루어지 않았다.

넷째, 전시체제하에서의 납세의무자의 유동성을 고려하여 과세기간[508]과 신고납부기한의 단축, 소득세의 현년도 실적주의의 도입, 소득세의 분류과세로의 변경, 인정과세제도와 수시부과결정제도의 도입, 원천징수의 확대, 납세지의 특례 등과 같은 개정이 이루어졌다.

그리고 1951년에 종전의 개별 세법에서 단편적으로 규정하고 있던 조세범 처벌법규를 정비하여 「조세범처벌법」을 신설함과 동시에 그 절차를 정한 「조세범처벌절차법」을 제정함으로써 조세포탈범과 조세질서범에 대한 처벌을 강화하는 근거를 마련하였다.

508) 1년 단위로 과세하던 소득세는 6개월(부동산소득, 을종 배당이자소득, 을종 및 병종 사업소득) 또는 3개월(갑종 사업소득, 을종 근로소득) 단위로 단축하였고, 1년 단위(법인) 또는 6개월 단위(개인)로 과세하던 영업세는 1년을 4기로 나누어 3개월 단위로 과세하도록 개정하였다. 그리고 주세・물품세・유흥음식세 및 입장세는 매월 단위로 과세하던 것을 매월 15일과 말일의 2기로 나누어 과세하도록 과세기간을 단축하였다(「조세특례법」).

다. 과세의 형평성 확보

정부수립 및 전후복구기의 조세제도는 과세의 형평성을 실현하기에는 미흡하였던 것으로 보인다.

우선 논의의 범위를 소득세로 좁혀서 수평적 형평성이 침해되는 경우를 살펴보기로 하자. 정부수립 및 전후복구기의 소득세는 구조적으로 형평하지 못한 요소를 안고 있었을 뿐만 아니라 소득세 행정에 있어서도 형평하지 못한 과세가 예정되어 있었다고 하겠다. 그 자세한 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 우리의 소득세체계가 분류소득세제를 채택하고 있었기 때문에 같은 금액의 소득을 얻는 경우에도 여러 종류의 소득을 얻는 경우와 단일소득을 얻는 경우 간에는 누진세율 때문에 형평성이 침해되었다.

둘째, 분류소득세의 소득 구분별로 제각기 다른 세율구조를 취하고 있었으므로 같은 금액의 소득을 얻는 경우에도 어떤 종류의 소득인가에 따라 세율의 차이 때문에 엄청난 불형평성이 발생하였다. 예를 들어, 정부수립기에 제정한 「소득세법」에 따르면 일반소득세의 세율은 4%부터 65%까지의 6단계 초과누진세율, 특별소득세 1종 갑종은 15%부터 45%까지의 4단계 초과누진세율, 특별소득세 1종 을종은 30%부터 80%까지의 6단계 초과누진세율, 특별소득세 2종은 15%, 17%, 25%, 30%의 비례세율로 되어 있었다. 그런데 그 차이가 지나치게 현격하여 소득 구분 간에 수평적 형평성이 침해되는 결과를 초래하였던 것이다.

셋째, 소득세 행정 면에서 납세자의 소득의 은닉 또는 탈루유인과 과세관청의 인정과세로 말미암아 실제의 소득금액과는 전혀 동떨어진 엉뚱한 과세가 이루어지는 경우가 적지 않았다. 예를 들어, 특별소득세 1종 을종의 경우 초과누진세율의 최고세율이 80%[509] 인데, 고소득자의 경우 소득의 대부분을 소득세로 납부하여야 하기 때문에 항상 탈세 또는 조세회피의 유인을 지니고 있었다. 더군다나 과세자료의 수집이나 처리가 미흡하고 근거과세가 이루어질 만한 바탕이 마련되어 있지 않았기 때문에 세무공무원의 자의적 재량에 따른 인정과세가 자행되는 경우가 적지 않았다. 여기에 납세자와 세무공무원 간의 부정한 결탁까지 결부되어 납세자 간의 수평적 형평성이 현저한 침해를 받게 되었던 것이다.

다음으로 세목 간의 불형평성을 지적하지 않을 수 없다. 예를 들면, 소득세와 농업소득세의 성격이 있는 토지수득세와의 차이 등이 이에 해당한다. 이와 같은 세목 간의 차이는 수평적 형평성을 침해하는 경우도 있지만 수직적 형평성을 침해하는 경우도 적지 않다. 특히, 전후복구기에는 기업과세의 부담을 덜어줌으로써 산업발전과 경제성장을 지원하기 위하여 의도적으로 법인세·소득세와 같은 직접세의 부담은 덜어주고 물품세 등과 같은 소비세를 중과세하는 방향으로 세제개혁이 이루어졌다. 이와 같은 소비세 내지 간접세 중심의 조세구조는 과세의 수직적 형평성을 해치게 되는 것이다.

결론적으로 정부수립 및 전후복구기의 조세정책이 과세의 형평성을 달성하기에는 제도적으로나 행정적으로나 모두 미흡하였다고 평가된다.

---

509) 1950년 11월 30일 제정된 「조세임시증징법」에 의하여 85%로 인상되었다.

라. 물가불안의 수습

정부수립기와 전쟁기는 물론이고 전후복구기의 초반에 걸쳐 물가불안이 만연하였고, 이에 따라 조세를 물가불안 수습수단으로 활용하였다.

일제 말기의 화폐증발에 따른 통화량의 팽창과 건국 후의 경비팽창에 따른 재정적자의 누적, 생산 감소로 인한 물자부족으로 인하여 격심한 물가상승에 시달려야 했다. 1948년에 출범한 대한민국 정부는 물가불안 수습을 통한 경제안정화 달성을 당면과제의 하나로 설정하고, 이를 위하여 1950년 1월 '한·미·경제안정위원회'를 설치하고 한·미 간의 합의 아래 '경제안정 15원칙'을 수립하였다. 경제안정 15원칙은 재정·통화·금융의 안정과 생산의 증대에 의하여 물가불안을 수습하려고 한 것인데, 물가상승의 가장 큰 원인이 재정적자에 있다고 보아 균형재정의 회복에 역점을 두었다.

이와 같은 균형재정원칙에 입각하여 1950년도 예산을 균형예산으로 편성하여 물가불안 수습에 최대 역점을 두었으나, 6·25 전쟁의 발발로 인하여 실행되지는 못하였다.

한편, 정부는 정부수립 직후에 우리나라 실정에 부합하는 조세제도를 마련하기 위하여 '세제개혁위원회'를 설치하여 세제개혁요강을 확정하였는데, 그 요강 안에는 다음과 같은 물가안정대책이 포함되어 있었다. 첫째, 물가상승을 억제하기 위하여 사치품 및 소비품목에 중과한다. 둘째, 재정수요를 충족하기 위하여 신세를 창설하거나 과세대상을 확대한다. 셋째, 물가의 급격한 변동에 대처하고 현 실정에 적합한 과세를 하기 위하여 영업세의 과세방법을 전년도 실적과세주의에서 현년도 실적과세주의로 전환한다.

전쟁기 동안에는 전비가 크게 늘어나 총재정규모가 1949년보다 무려 2.6배나 늘어났는데, 늘어난 지출의 대부분을 차입금에 의존하였다. 즉, 6·25 전쟁이 일어난 1950년도의 일반세입예산에 있어서의 차입금의존도는 무려 61.5%에 육박하고 있는데, 이와 같은 엄청난 적자재정의 실시와 전시의 물자부족으로 말미암아 악성 인플레이션이 지속되었다.

이와 같은 전쟁기 동안의 전비조달을 위한 증세정책은 물가안정대책과 대체로 그 궤도를 같이 한다고 하겠다. 즉, 전비조달을 위한 세수의 증수는 초과수요를 억제함으로써 물가압력을 완화하는 효과가 있었기 때문이다.

마. 산업발전과 경제성장의 지원

정부수립기의 세제개혁은 세수의 확충보다는 국민경제의 균형적 발전을 위한 세제의 기능을 확립하는 데 치중하였다. 다음으로 전쟁기에는 전비조달과 물가불안 수습에 여념이 없었으며, 세제를 산업발전과 경제성장의 지원수단으로 활용할 만한 여유가 없었다.

휴전이 성립한 후 약 3년에 걸친 전쟁으로 말미암아 초토화된 경제를 어떻게 재건하는가 하는 문제가 당면한 급선무로 대두되었다. 전쟁으로 산업시설·사회간접자본시설·주택 등의 파괴가 현저하였고, 빈곤의 만연으로 국민생활은 매우 비참한 상태에 놓여 있었다. 휴전 후 우리 정부는 물가불안을 수습하기 위하여 통화팽창의 모든 요인을 적극적으로 통제하는 한편, 전쟁으로 인하여 파괴된 생산시설의 조속한 복구를 통해 국내생산을 최대로 증가시키는 데 정책의 초점을 맞추었다.

1953년 7월 27일 휴전이 성립된 후 정부는 전시세제를 지양하고 평시세제로 환원하기 위한 세제개혁을 준비하였는데, 1953년 8월 25일 UN 조세전문가 발트(H. P. Wald)가 제출한 '한국 세제에 관한 보고와 건의'를 참조하여 세제개혁을 단행하였다. 이 건의서에서는 국민소득을 기초로 한 조세수입액의 책정과 기업소득에 대한 조세우대조치를 통한 경제의 부흥을 강조하였다. 기업소득을 우대하기 위해서는 중요 산업을 영위하는 기업은 물론이고 일반기업에 이르기까지 법인세 및 소득세 등과 같은 직접세의 부담을 경감하는 한편, 이로 인한 세수부족을 전매익금과 물품세·주세 등과 같은 간접세에서 보충하도록 건의하였다.

그 후 경제부흥 5개년계획(1957~61년)의 구상을 계기로 하여 경제안정과 경제발전을 뒷받침할 수 있는 세제의 확립에 대한 사회적 요망이 높아짐에 따라 1956년에는 다시 전면적인 세제개혁을 단행하였는데, 종전의 직접세 중심주의의 조세구조를 간접세 중심주의의 조세구조로 전환하는 데 개편의 초점을 맞추었다. 즉, 기업의 자기자본 축적과 국내산업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 가능한 한 직접세부담의 경감을 도모함과 동시에 구매력의 흡수와 소비절약을 유도하기 위하여 주세 및 물품세 등과 같은 간접세의 세율인상 등을 통하여 간접세의 증수를 꾀하였다. 그리고 1958년의 세제개혁에서는 「자산재평가법」을 제정하여 기업의 자산재평가를 지원하였다. 그리고 의무교육의 재원을 충당할 목적으로 목적세인 교육세를 신설하였다.

이어서 1959년 경제성장을 지원하기 위한 장기재정정책의 일환으로 미국 조세고문단의 자문 아래 경제성장을 지원하기 위하여 1959년 말과 1960년에 걸쳐 세제개혁이 이루어졌다. 이때 세제개혁의 초점은 국민경제 및 산업발전에 대한 저해요인의 제거, 자본축적의 유인, 수출산업 및 공개법인의 우대, 사치성 물품에 대한 물품세의 중과 등에 개편의 초점을 두었다. 요컨대, 정부가 확보한 재정자원을 가지고 직접 복구 및 산업진흥활동을 하는 것 외에 특정 산업의 보호·육성, 자본의 축적과 투자촉진, 외환 확보, 교육의 진흥 등과 같은 중장기 정책목표들을 구현하는 수단으로 조세정책이 동원되었던 것이다.

1) 기업의 내부자본 축적의 장려와 투자의 촉진

법인세의 세율은 전쟁기에 최저 35%에서 최고 70%에 이르는 초과누진세율구조로 개편하였는데, 이를 폐지하고 35%의 비례세율로 대폭적으로 인하하였다. 이와 같은 법인세율의 인하는 전시세제에서 평시세제로 전환되는 과정에서의 세율의 정상화라고 할 수 있겠으나, 기업의 내부자본 축적을 촉진시키기 위한 정책적 배려가 작용했다고 평가하여야 할 것이다.[510] 이어서 1958년 12월 29일에 이루어진 「법인세법」 개정에서는 다시 30%(동족회사는 32%)로 인하하였다.

다음으로 법인의 변태경리 또는 비밀배당 등의 폐단을 방지하기 위하여 생산법인이 각 사업연도의 이익금 중 유보소득의 전부 또는 일부를 직접 생산목적에 재투자하는 경우에는 해당 유보소득금액에 상당하는 법인세액의 20%를 경감하도록 하되, 1년 이내에 재투

510) 재무부(1979), p.285.

자가 없는 경우에는 즉시 이를 추징하도록 하고 있다. 그리고 생산기업체 법인은 이월결손금의 공제시한을 2년(보통 법인의 경우에는 1년)으로 연장하여 자본축적을 유도하였다.

2) 공개법인의 우대

공개법인과 비공개법인 간에 세율에 차등을 두어 기업의 공개를 유도하였다. 즉, 공개법인의 법인세는 각 사업연도의 소득금액 또는 청산소득금액에 30%의 세율을 적용하여 부과하고, 비공개법인인 경우에는 32%의 세율을 적용하도록 하였다.[511]

3) 중요 산업의 보호 및 육성

1949년에 공포·시행한 「소득세법」 및 「법인세법」 등에서 중요 산업에 대하여 소득세 또는 법인세 등을 감면하도록 하는 규정을 두었다. 그 후 전후복구기인 1954년의 세제개혁에서 국책상 중요 산업을 경영하는 법인과 개인사업자에 대하여는 사업을 개시한 사업연도와 그 다음 사업연도 개시일부터 3년간은 소득의 전액, 그리고 이후 2년간은 소득의 일부에 대하여 과세상 감면하는 규정을 두었다. 이어서 1957년에는 감면기간이 만료된 산업에 대해서도 1961년 12월 31일까지 세액의 3분의 1에 상당하는 세액을 경감하도록 하였다. 이와 같은 중요 산업에 대한 조세감면은 영업세에 대해서도 그대로 이루어졌다.

4) 외화획득의 유인

외화획득을 세제상 지원하기 위하여 수출·군납·용역 및 관광사업 등에 세제상 혜택을 부여하였다. 즉, 국외수출에 의하여 얻은 소득에 대해서는 법인세 상당액의 50%를, 군납·용역·관광사업에 의하여 얻은 소득에 대해서는 법인세 상당액의 20%를 경감하였다. 세제상의 지원은 법인세 외에도 소득세 및 영업세 등에서도 이루어졌다. 외화획득소득 또는 사업에 대한 세제상의 지원제도는 실제적인 형태는 변화했지만 2000년대 초반까지 우리나라의 수출촉진정책에서 중요한 정책수단으로 활용되었다.

5) 자산재평가의 허용

법인이나 개인이 기업자산의 현실적인 평가에 따른 재무제표의 현실화와 기업용 고정자산에 대한 적절한 감가상각을 가능케 하여 기업경영의 합리화를 도모하고 자본의 축적을 가능하도록 하여 경제부흥에 기여하게 할 목적으로 1958년 1월에 「자산재평가법」을 제정하여 실시하였다. 이와 같은 자산재평가제도는 악성 인플레이션이 급격하게 진행되던 당시로서는 기업용 고정자산에 대한 적절한 감가상각을 가능케 하여 기업의 조세부담을 덜어줌과 동시에 자본축적에 크게 기여하였다.

---

511) 1960년 12월 30일에 개정된 「법인세법」에서는 공개법인은 17%로, 비공개법인은 22%로 인하하였다.

6) 저축의 장려

투자재원의 확보 없이는 투자가 활성화될 수 없기 때문에 국내저축을 장려하기 위한 세제상 유인책이 마련되었다. 1949년에 공포하여 시행한 「소득세법」에서는 국채이자·우편저금이자 및 금융기관이 지급하는 저축목적의 당첨금에 대하여 소득세를 비과세하도록 하는 규정을 두었다.

그 후 1958년 말 소득세의 세율을 인하하여 갑종배당이자소득에 대한 세율을 종래의 세부담률의 2분의 1 정도로 줄이고, 부동자금을 흡수하기 위하여 국채·지방채, 기타 대통령령이 정하는 법인이 발행하는 채권의 이자나 우편저금, 정기예금 또는 통지예금의 이자에 대해서는 소득세를 비과세하도록 함으로써 비과세범위를 확대하였다.

7) 교육투자를 위한 교육세의 신설

우리 정부는 정부수립 후부터 의무교육의 실시에 큰 관심을 가지고 있었다. 이와 같은 교육에 대한 열정과 투자는 훗날 우리나라가 고도성장을 구가하는 데 중요한 계기가 되었다고 하겠다.

1958년에 제정하여 실시한 「교육세법」은 의무교육을 뒷받침할 수 있는 교육재원의 조달방법을 일원화하여 재정을 확보함으로써 건전한 운영을 기하자는 데 목적이 있었다. 교육세가 창설되기 이전에는 의무교육에 소요되는 재원을 주로 지방세인 호별세부가금과 특별부과금, 그리고 일부 국고부담금에 의하여 조달하는 한편 학생의 학부모에게 '사친회비'라는 명목으로 그 비용의 일부를 부담시켜왔다. 교육세는 일종의 목적세로서 전액 초등교육비(의무교육비)로 충당하도록 제한을 두고 있었다.

교육세는 개인의 소득(전답에서 발생하는 소득은 제외한다)과 법인의 유보소득에 대하여 부과하였는데, 1960년의 교육세 세수입이 전체 국세 수입의 8.5%에 이르고 있는 점에 비추어볼 때 교육투자를 위한 재원으로서 크게 기여한 것으로 평가할 수 있다.[512]

바. 조세구조의 변화와 소득재분배

조세를 통하여 소득분배의 불평등을 시정 또는 완화하는 조세의 소득재분배기능은 조세의 중요한 기능 중의 하나가 된다고 하겠다. 조세는 개인 또는 세대의 가처분소득을 감소시키기 때문에 분배에 영향을 미치기 때문이다.

조세를 통한 소득재분배는 주로 누진세율에 의한 소득세·상속세 및 재산세 등의 과세, 사치성 소비에 대한 소비세의 중과 등을 통하여 이루어졌다. 각 시기별로 소득재분배정책을 반영한 세제상의 장치를 살펴보면 다음과 같다.

---

512) 교육비의 지출을 보면 중앙정부 예산 중 교육비의 비중은 1948년에는 8%였다가 1951년에는 전비 증가 등으로 2.5%로 줄어들었다. 그러나 1957년에는 9.2%, 1960년에는 14.9%로 급증하였다.

1) 정부수립기

우리나라는 정부수립 직후에 우리나라 실정에 부합하는 조세제도를 마련하기 위하여 '세제개혁위원회'를 설치하고, 영세소득층 경과와 고소득층 중과, 사치품 중과 등과 같은 세제개혁요강을 확정하여 세제개혁을 추진하였다. 이와 같은 세제개혁요강에 따라 1949년 7월부터 1950년 3월에 걸쳐 「소득세법」 등 16개 세법이 새로 제정되었다.

「소득세법」에서는 토지가옥소득・사업소득・근로소득・산림소득・일부의 이자 및 배당소득으로 구성된 일반소득에 대하여 최저 7%부터 최고 45%까지의 16단계 초과누진세율구조를 취하고 있었다. 그리고 「상속세법」 및 「증여세법」에서 상속세의 세율은 최저 20%에서 최고 90%까지의 15단계 초과누진세율, 그리고 증여세는 최저 10%에서 최고 90%까지의 15단계 초과누진세율로 정하고 있었다.

다음으로 「물품세법」은 과세물품을 제1종 물품(갑・을・병류)과 제2종 물품(갑・을・병류)으로 구분하여 10%에서 40%까지의 차등비례세율을 적용하여 과세하도록 하였다. 직물에 대해서는 1950년 5월에 제정된 「직물류세법」에 의하여 직물의 종류에 따라 5%에서 20%까지의 차등비례세율을 적용하였다. 요리점・음식점・여관・무도장의 유흥음식의 소비에 대해서는 1949년 10월에 제정된 「유흥음식세법」에 의하여 10%에서 100%까지의 차등비례세율을 적용하도록 하였다. 또한 경마장・경견장・당구장 또는 무용장의 입장과 시설이용에 대해서는 1949년 10월에 제정된 「입장세법」에 따라 30%에서 120%까지의 차등비례세율을 적용하였다.

2) 전쟁기

군정기와 정부수립기에는 소득세에 대하여 높은 누진세율을 적용하였다. 그러나 전쟁기와 전후복구기 중에는 현실적으로 소득을 종합합산 과세하는 것이 불가능하다는 점과, 높은 누진세율을 적용하여도 징수하지 못한다는 현실인식 등에 따라 소득세는 보다 낮은 누진세율의 분류과세로 전환하고 소비세의 비중을 의도적으로 제고하기 위한 개편을 실시하였다. 다만, 전쟁기에 일반법인에 대한 법인세의 세율을 15%부터 75%까지의 8단계 초과누진세율로 개정하였는데, 이는 소득재분배 효과를 고려한 조치로 보기보다는 전비조달을 위한 조세의 증징에 초점이 맞추어져 있었다고 하겠다.

다음으로 1951년 9월에 신설된 토지수득세에 있어서 제1종 갑류(전・답)에 대한 세율은 최저 15%에서 최고 28%의 4단계 초과누진세율로, 그리고 제1종 을류에 대한 세율은 최저 25%에서 최고 70%의 8단계 초과누진세율로 정하고 있었다. 이와 같이 제1종 토지의 세율을 종전의 4%의 비례세율에서 엄청나게 인상하였는데, 이 또한 전비조달을 위한 조세의 증수를 목적으로 한 것이었다. 아울러 토지수득세가 종전의 지세・소득세・호별세・취득세・교육세 등의 조세가 통합된 결과, 기존 세목의 목적을 살려 고소득에 중과하고 저소득에 경과하기 위한 취지도 담고 있었다고 하겠다.

3) 전후복구기

전후복구기에는 전시세제가 평시세제로 환원됨에 따라 세율의 수준이 전반적으로 인하되었다. 여기에서 특기할 만한 사항은 소득세를 분류소득세와 종합소득세로 이원적으로 구성한 점을 들 수 있다. 즉, 소득세의 과세소득을 8개의 분류소득으로 구분하여 최저 8%에서 최고 20%까지의 비례세율을 적용하여 각 소득별로 소득세(분류소득세)를 과세하되, 이 분류소득금액을 합산하여 총소득금액이 일정한 수준을 넘는 소득자에게 최고 20%에서 최고 55%까지의 8단계 초과누진세율을 적용하여 종합소득세를 과세하도록 하였다.

이와 같은 이원적 소득세제도는 각종 소득을 포착하여 고소득에 중과한다는 점에서 조세의 사회정책적 목적에 충실할 수 있는 방안이었다고 하겠다. 그러나 실효성에 비하여 과세소득을 이중으로 포착하는 일 자체가 복잡한 징세사무를 더 한층 복잡하게 하였다는 비판이 제기된 바 있다.

따라서 1954년 12월에 「소득세법」을 개정하여 2원적 소득세제는 분류소득세와 종합소득세의 이원제 원칙만을 잔존시킨 채 분류소득 중 부동산소득·사업소득 및 산림소득만 종합소득에 포함하도록 개정하였다. 즉, 분류소득 중 부동산소득·사업소득 및 산림소득의 총소득금액이 동거가족 단위로 연간 24만원을 초과하는 경우에만 종합소득세를 과세하되, 종합소득세의 기초공제와 부양공제제도는 폐지하였다. 종합소득세의 세율은 최저 12%부터 최고 55%까지의 11단계 초과누진세율구조로 개정하였다.

이어서 1956년 12월에 개정된 「소득세법」에서 종합소득금액이 연간 400만원 이상인 고소득층에 대해서만 종합소득세를 부과하도록 개정이 이루어졌다. 또한 1958년 12월 종합소득세제를 폐지하고 분류소득세제로 회귀시키는 방향으로 「소득세법」이 개정되었다. 당시의 경제실정으로 보아 종합할 만한 2개 이상의 소득을 가진 자가 극히 적고, 동일 종목에 대하여는 이미 합산과세를 하도록 하고 있어서 종합소득과세제가 큰 의미가 없었다. 한편, 종합소득세제를 실시하기 위해서는 기초공제제의 도입이 필요하였으나 재정형편상 이러한 조치도 어렵다는 이유로 종합소득세제를 폐지하고 분류소득세만을 존치한 것이다.

다음으로 토지수득세의 초과누진세율구조는 그 세율을 완화하여 제1종 갑류(전·답)에 대한 세율은 최저 8%에서 최고 28%까지의 6단계로 조정하였다.[513] 이에 반하여 물품세 및 주세를 비롯한 간접세의 세율을 대폭 인상하여 종전의 60 대 40으로 되어 있던 직접세와 간접세의 세수 비중을 50 대 50으로 조정하여 간접세 중심의 세제로 개편하려고 하였다.

1960년의 세목별 세수구성비를 살펴보면 소득세가 8.6%임에 비하여 물품세 17.3%, 주세 4.6%, 관세 20.6%로 간접세의 비중이 압도적으로 높았다. 이와 같은 결과에 비추어 볼 때 전후복구기의 조세에 의한 소득재분배 효과는 극히 미미하였던 것으로 평가된다.

---

513) 1954년 12월에 이루어진 세제개혁에서는 다시 최저 8%에서 최고 25%의 6단계 초과누진세율로 인하되었다.

사. 조세행정의 개선

정부수립 및 전후복구기의 조세행정에서 가장 문제가 되었던 것은 납세자의 자발적인 신고납부율의 제고, 인정과세의 축소와 세무공무원의 재량권 남용의 규제, 만연된 탈세 풍조의 근절 등을 들 수 있다. 이를 위한 세제상의 장치들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 납세자의 자발적인 신고납부율 제고

조세행정은 납세자의 자발적인 협력의 바탕 위에 이루어져야 한다. 특정한 납세의무자가 부담하여야 할 납세의무의 크기는 납세의무자 자신이 가장 정확하게 알고 있기 때문에[514] 1차적으로 본인 스스로 자신이 부담하여야 할 납세의무의 크기를 측정하여 신고하도록 할 필요가 있다. 원래 신고납세제도는 미국에서 채택되어온 조세확정방법으로 납세의무자 스스로가 자기의 과세표준과 세액을 확정하기 때문에 자기부과방식(self-assessment system)[515]이라고도 부른다.

정부수립기의 세제개혁에서 간접세는 신고납세제도를 채택하고 있었으나, 소득세・법인세 등과 같은 직접세는 부과과세제도를 채택하고 있었다. 신고납세제도는 민주적 납세사상에 적합하고 조세의 능률적 징수의 요청에도 부합하는 제도이기는 하나, 국민의 높은 납세의식과 자발적인 납세협력(voluntary compliance)을 존립기반으로 하고 있다. 그런데 정부수립기의 국민의 납세의식이나 장부의 기장 및 처리능력에 비추어볼 때 납세의무자의 성실하고 진실한 신고를 기대하기 어려웠기 때문에 정부에 의한 인정과세[516]가 일반적으로 이루어졌다.

더군다나 6・25 전쟁이 발발함에 따라 과세 및 징수의 편의를 고려하여 인정과세를 폭넓게 활용하였다. 특히, 소득세・법인세・토지수득세・상속세를 비롯하여 대부분의 세목의 세율이 지나치게 높았기 때문에 납세자는 항상 탈세 또는 조세회피의 유인을 갖고 있었다. 더군다나 토지수득세는 세율은 지나치게 높으면서 객관성이 낮은 수확량을 기준으로 하여 과세가 행하여졌기 때문에 세무공무원의 자의 및 재량의 여지가 넓었고, 따라서 인정과세의 폐단이 매우 크게 나타났다. 이에 따라 1960년 세제개혁의 기본방향에서는 세율이 지나치게 높기 때문에 자진신고가 저조하여 인정과세가 불가피하고, 세무공무원의 재량이 남용되어 과세의 불공평이 생기게 되므로 이러한 폐단을 막을 필요가 있음을 강조한 바 있다.[517]

한편, 세제상 자진신고납부를 장려하기 위하여 자진신고납부자에 대한 세액공제 혜택의 부여와 불이행자에 대한 가산세의 제재가 도입되었다. 첫째, 소득세・영업세・토지수득세 등에 있어서는 자진신고납부자에게 세액공제 혜택을 부여하였다. 둘째, 법인세의 경

514) Tipke and Lang(1991).

515) Barr et al.(1977), p.3; Bittker(1981), pp.111～112.

516) 현행 세법에서는 추계과세라고 부르고 있다.

517) 재무부(1979), p.317.

우 무신고·과소신고 또는 무납부에 대하여는 해당 세율에 10%를 가산한 세율을 적용하거나, 결정소득금액의 10%에 상당하는 금액을 가산한 것을 세액으로 하여 부과하도록 하였다.

이와 같은 납세의무자의 자발적인 자진납부율의 제고는 납세자의 납세도의 의식을 바탕으로 하여 정직하고 성실한 장부의 기장과 신고를 요구한다고 하겠다. 네이산보고서는 납세자로 하여금 정확한 장부를 구비하여 자신의 납세신고서를 제출하며, 국민으로서 납세의무를 자진하여 이행하도록 장려하는 적극적인 방법을 사용할 것을 건의한 바 있다. 이러한 운동은 먼저 법인을 대상으로 착수하여야 하는데, 예를 들면 자산재평가의 혜택은 정확한 장부를 구비한 납세자에 한하여 부여하여야 하고, 정확한 장부만을 행정상 불복의 증거로 채택할 것을 제안하였다.[518]

2) 인정과세의 축소와 세무공무원의 재량권 남용의 규제

납세의무자가 과세표준을 산정할 수 있는 직접증거를 갖추고 있지 않거나, 납세의무자가 직접증거라고 제시하는 자료가 허위임이 명백한 경우처럼 직접증거에 의존할 수 없는 명백한 사유가 있는 경우에는 부득이 간접증거에 의하여 과세표준을 추정하여 산정할 수밖에 없다. 이와 같은 인정과세는 실액과세방법에 의한 과세가 불가능할 경우에 한하여 허용되는 예외적인 과세표준의 인정방법이다.[519]

그런데 정부수립 및 전후복구기, 특히 전쟁기에는 전쟁의 발발에 따른 사회의 불안정, 경제의 침체, 납세자의 기장능력의 부족과 납세도의 의식의 결여 등과 같은 여러 가지 사유로 인하여 대부분의 납세자가 인정과세를 받았다고 할 수 있다. 이와 같은 인정과세는 세무공무원의 재량권 남용, 납세자와 세무공무원 간의 부정한 결탁의 횡행 등과 같은 많은 문제점을 불러일으켰다.

정부는 과세표준과 세액의 결정과정에 있어서 세무공무원의 재량권 남용을 막고 신중한 결정을 하기 위하여 민간인으로 구성된 자문기관인 '소득조사위원회', '조세자문위원회', '농지조사위원회'의 조사나 자문을 얻도록 하였다. 그러나 이와 같은 자문기관의 조사나 자문은 법적 구속력이 없었으므로 세무공무원의 재량권 남용의 규제에는 한계가 있었다.

3) 만연된 탈세풍조의 근절

광복 후 군정기, 정부수립기와 전쟁기는 정치적·사회적으로 무질서와 불법이 횡행하였을 뿐만 아니라 경제적으로도 매우 불안정한 상태에 놓여 있었다. 이로 말미암아 탈세와 조세회피가 만연하였다. 이에 대하여 정부는 원천징수제도와 과세자료보고제도를 확대하여 근거과세의 기틀을 마련하고, 이동이 빈번한 납세자의 변동상황을 추적하

518) 로버트 R. 네이산협회(1954), p.423.

519) 김완석(2009), p.499.

기 위하여 영업감찰제도를 신설하였으며, 조세포탈자나 조세위해범에 대한 처벌을 강화하였다.

가) 원천징수제도와 과세자료보고제도의 확대

과세자료보고제도는 거래의 다양성과 복잡성을 지닌 광역화된 경제유통과정의 정확한 포착 및 파악, 과세의 근거화와 세부담의 공평한 실현, 과세자료의 정확한 활용에 따른 조세마찰의 제거, 납세자의 성실한 기장과 자진신고납부의 유도, 거래사실의 진위 여부의 판정, 거래의 양성화와 탈세의 방지 등을 목적으로 한다. 원천징수제도 또한 소득발생원천에서의 소득세 즉시 징수와 과세자료제출제도의 기능을 동시에 수행한다.

따라서 소득의 탈루 방지와 조세채권의 조기 확보를 위하여 국내에서 공채·사채와 예금의 이자나 합동운용신탁의 이익의 지급을 하는 자, 국내에 본점이나 주사무소를 둔 법인으로서 이익이나 이식의 배당 또는 잉여금의 분배를 하는 자, 국내에서 봉급·급료·임금·세비·연금·상여와 이러한 성질이 있는 급여나 보수 또는 퇴직급여나 이러한 성질이 있는 급여의 지급을 하는 자 그리고 국내에서 비영업대금의 이자의 지급을 하는 자는 소득세를 원천징수하여 납부함과 동시에 지불조서(과세자료)를 제출하도록 하였다.

나) 영업감찰제도의 신설

영업감찰제도는 영업자의 동태나 분포 또는 이동상황을 파악하여 보고의무자료의 정확성을 담보하고 동시에 세원을 정확하게 파악하여 과세누락을 막을 수 있는데, 1950년 12월에 도입되었다. 영업감찰은 영업장마다 영업자의 신청에 의하여 교부하고 매년마다 경신하도록 하였다.

한편, 영업자에 대하여 백만원 이상의 판매금액·수입금액·보상금액 또는 청부금액을 지급하거나 영수하는 자는 상대자(상대자)의 영업감찰의 제시를 받아 이를 확인하도록 함으로써 과세자료의 정확성을 검증하도록 하였다. 영업감찰제도는 전쟁기와 전후복구기를 통하여 납세자의 관리와 조세탈루를 막는 데 크게 기여하였다.

다) 조세범 처벌의 강화

전쟁기의 혼란을 틈탄 만연된 탈세에 대처하기 위하여 조세범처벌제도가 정비되었다. 종전에는 「소득세법」·「법인세법」·「영업세법」 등과 같은 개별 세법 안에 조세범 처벌에 관한 규정을 두고 있었는데, 그 처벌규정이 지나치게 가벼워 조세법규의 실효성을 담보하기에는 미흡하였다.

그래서 1951년 6월에 「조세범처벌법」과 구체적인 처벌 절차를 정한 「조세범처벌절차법」을 제정하여 공포하였다. 「조세범처벌법」에서는 조세범의 유형을 현실적인 조세범죄의 유형에 따라 범위를 확장하였을 뿐만 아니라 처벌 수준도 높였다. 예를 들어, 소득세 포탈범의 경우에는 3년 이하의 징역 또는 포탈하거나 포탈하고자 한 세액의 5배 이상 10

배 이하에 상당하는 벌금에 처하도록 고쳤다. 이와 같은 조세범처벌제도의 정비 및 조세범 처벌의 강화는 탈세의 예방과 조세법 질서의 확립에 기여하였다고 평가된다.

3. 소결

정부수립 및 전후복구기는 대한민국 정부수립일이 속하는 1948년부터 1960년까지의 기간을 말하는데, 이 시기는 다시 성격이 전혀 다른 3개의 기간, 즉 정부수립기(1948~50년), 전쟁기(1950~53년) 및 복구기(1953~60년)로 나눌 수 있다.

정부수립기의 세제개혁은 세수의 확충보다는 국민경제의 균형적 발전을 위한 세제의 기능을 확립하는 데 치중하였다. 즉, 정부수립기 세제개혁의 기본목표는 우리 실정에 맞는 세제를 확립함으로써 물가상승의 억제, 조세수입의 증대, 세부담의 형평성 확보와 조세제도의 합리화를 도모하는 데 초점을 맞추었다. 그런데 1950년 6·25 전쟁이 발발하게 되자 부득이하게 막대한 전쟁경비를 충당하기 위한 전시세제로 전환하지 않을 수 없게 되었다. 1953년 휴전이 성립된 후 정부는 전시세제를 지양하고 평시세제로 환원하기 위한 세제개혁을 실시하였다. 그 후 경제부흥계획에 맞추어 1956년 12월과 1958년 12월 두 번에 걸쳐 전면적인 세제개혁이 있었다.

정부수립 및 전후복구기의 조세정책은 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 정부수립 및 전후복구기의 조세체계는 일제강점기 아래에서의 전시세제나 미군정기 아래에서의 세제와 비교해보면 장족의 발전을 이룩하였다고 평가할 수 있다. 물론 1950년대 말에 임시외환특별세와 같은 임시적 성격의 세목이 신설되기는 하였으나 전체적인 추세로 보면 세목도 상당히 단순화되었고 세정도 점차 정비되었다.

둘째, 정부수립 및 전후복구기의 조세정책은 과세의 형평성을 달성하기에는 제도적으로나 행정적으로나 미흡하였다고 평가된다. 전후복구기의 세제는 구조적으로 형평성을 결여하고 있었을 뿐만 아니라 세무행정의 집행과정에서도 형평하지 못한 과세가 예정되어 있었기 때문이다. 또한 세목 간의 불형평성과 소비세 내지 간접세 중심의 조세구조는 과세의 수직적 형평성을 해쳤다.

셋째, 정부수립 및 전후복구기 중 정부수립기와 전쟁기는 물론이고 전후복구기의 초반에 걸쳐 물가불안이 만연하였고, 이에 따라 물가를 수습하기 위하여 조세를 수단으로 활용하였다. 특히, 전쟁기에는 「조세임시증징법」의 제정, 「조세특례법」의 제정, 과세대상의 확대와 세율의 인상, 토지수득세의 신설 및 물납제의 도입 등을 통하여 증세를 강화하였다. 그리고 이 밖에도 과세기간의 단기화, 납부기한의 단축, 인정과세제도와 수시부과세제도 등의 도입, 소득세의 현년도 실적주의의 채택, 원천징수의 확대 등을 통하여 유동성을 환수하는 데 주력하였다.

넷째, 정부수립 및 전후복구기에 등장한 투자유인을 위한 세제상의 장치로 중요 산업 또는 외화획득사업 등에 대한 세액 면제 또는 감면, 공개법인에 대한 세율의 경감, 생산목적에 재투자한 경우 해당 유보소득금액에 대한 경감, 이월결손금 공제기한의 연장, 자산재평가에 따른 감가상각비의 계상 등을 들 수 있다. 이와 같은 투자유인책들이 우리나라 산업발전과 경제성장의 밑받침이 되었음은 자명하다.

다섯째, 정부수립기에는 전체 조세수입의 3분의 1 이상을 소득세로부터 충당하였으나, 전후복구기에는 경제부흥을 지원할 목적으로 종전의 직접세 중심의 세제를 간접세 중심의 세제로 개편하려는 노력이 나타났다. 더군다나 1958년 12월에 이루어진 「소득세법」 개정에서 종래의 종합소득세를 폐지하고 분류소득세만 존치시키면서 분류소득세의 세율마저 인하함으로써 조세를 통한 소득재분배의 의지는 갈수록 퇴색하였다고 평가된다.

여섯째, 정부수립 및 전후복구기의 납세자의 납세순응도는 낮았다. 세제상 자진신고 납부를 장려하기 위하여 세액공제 혜택의 부여와 불이행자에 대한 가산세의 제재가 도입되었으나, 효과는 크지 않았던 것으로 보인다. 그리고 인정과세는 세무공무원의 재량권 남용, 납세자와 세무공무원 간의 부정한 결탁의 횡행 등과 같은 문제점을 야기하였다. 정부는 과세표준과 세액의 결정과정에 있어서 세무공무원의 재량권 남용을 막고 신중한 결정을 위하여 민간인으로 구성된 자문기관인 '소득조사위원회', '조세자문위원회', '농지조사위원회'의 조사나 자문을 얻도록 하였다. 그러나 이와 같은 자문기관의 조사나 자문은 법적 구속력이 없으므로 세무공무원의 재량권 남용의 규제에 한계가 있었다.

제4절 | 경제개발기

경제개발기는 기업과 정부의 투자수요가 중심이 되어 경제성장을 주도한 시기였다. 특히, 1960년대에는 기업보다 정부가 먼저 투자의 주역으로 등장하였다. 기업들은 이후 정부지원하에 투자의 주역으로 부상하는데, 1970년대 중반 이후 행해진 대규모 중화학분야 투자가 대표적이다. 이면에는 재벌계 기업을 필두로 한 국내 주력 기업의 크게 향상된 자금조달능력이 있었다. 아울러 1970년대 중반 무렵부터 국내 재벌계 기업들의 자금조달 통로가 국내에서 해외로 확대되기 시작하였다. 초기에는 정부나 국책은행이 지급을 보증하는 사례가 많았지만 차츰 기업의 신용만으로 외자를 조달하는 사례들이 나타났다.

주지하듯이 조세는 정부가 세출재원을 마련할 수 있는 가장 강력한 수단이다. 그러나 국내의 경제기반이 성숙되지 않은 상태에서 국내의 소득과 소비, 자산에 대한 과세로 정부가 필요로 하는 충분한 재원을 마련하기란 쉽지 않다. 실제로 1960년대 중반까지 조세수입은 정부 일반재정 세입의 60%에도 이르지 못하였다. 따라서 부족한 세입은 세외수입과 외국원조, 차입 등으로 메워졌다.

상황이 크게 바뀐 것은 1967년 이후로 조세수입이 일반재정 대입에서 차지하는 비중이 1967년에 65%를 넘어섰고 1968년에 70%대에 달한 후 석유파동이 발생한 1972년(54%)을 제외하고 매년 70%를 보였으며, 1970년대 중반부터는 80%대 수준으로 상승하였다. 이러한 변화의 이면에는 1966년 발족한 국세청이 큰 역할을 수행하였음은 말할 것도 없다.[520]

520) 우리의 국세청 발족은 일본의 국세청 사례를 상당 부분 참고한 것으로 알려져 있다. 일본은 우리보

경제개발기의 조세정책은 일부 예외적 시기를 제외하면 기본적으로 '재정지출재원 확보를 위한 증세'가 핵심 방향이라고 할 수 있다. 세수 확보는 조세의 1차적 기능인데 경제개발기에 그 기능이 특히 강조되었다. 광복 이후 장기간 지속되던 외국원조자금이 1960년대 후반부터 급감할 것으로 예상되었기 때문에 조세를 통한 재원 확보는 재정당국의 지상과제였다. 이 기간 중 국세청이 발족하고(1966년) 국내 세제의 기둥이 되는 종합소득세(1974년)와 부가가치세(1977년)가 도입된 것은 이와 같은 시기적 정황을 웅변적으로 설명해준다.

한편, 이 시기에는 조세의 또 다른 주요 기능인 유인(誘因)기능이 광범위하게 활용되었다. 경제성장에 도움이 되는 투자와 기술개발, 수출 등의 활동을 지원하기 위해 다양한 비과세·감면 등의 과세특례조치가 도입되었다. 이들 각종 특례조치는 많은 분야에서 가격효과를 통해 해당 기업과 산업의 발전을 지원하는 효과를 나타냈지만, 필요 이상으로 광범위하게 또 오랫동안 사용되면서 자원배분의 왜곡을 초래한 측면도 없지 않았다. 1970년대 중반 이후 진행된 중화학분야의 중복투자, 에너지 다소비형 산업구조의 고착화 등이 대표적이다.

본 절에서는 1960년대와 1970년대 세제를 '압축성장 지원세제'라는 관점에서 접근하여 이 시기의 세제 변화와 운용을 1960년대 재원조달기능 강화를 통한 정부부문의 투자, 1970년대 기업의 자본축적 및 투자지원 등 조세의 재원조달과 유인기능을 중심으로 살펴본다. 이 과정에서 경제개발기의 조세제도와 조세행정 등 조세정책 전반의 파급효과를 정리하고 이에 대해 평가한다. 아울러 시행된 정책 외에 이들 정책의 도입 논의과정에 참여한 핵심 인물의 역할 등에 대해서도 관심을 갖고 접근한다. 그리고 소결 부분에서 우리와 비슷한 압축성장을 경험하였거나 경험 중에 있는 일본 및 중국의 개발기 조세정책을 간략히 비교함으로써 우리 조세정책의 특징을 개괄한다.

I. 경제개발기 조세정책의 개관

가. 경제개발기 초기의 조세정책

경제개발기의 초기 10년인 1960년대 조세정책은 정부 일반재정의 자주적 운영 및 독립과 경제성장을 위한 재원 확보라는 큰 목표 아래 세수입의 탄력적 확보와 지하경제 및 세무부조리 축소를 염두에 둔 세무행정의 개선에 중점을 두었다.

1960년대에는 평균하여 정부 일반재정의 27% 정도를 대외원조에 의존하지 않을 수 없었기 때문에 재정운용의 자주독립을 조속히 추구하는 것이 재정당국의 지상과제였다.

다 17년 빠른 1949년 6월 1일 구 대장성(현 재무성) 주세국의 일부 등 징세담당부문을 모체로 하여 대장성의 외국(外局) 형태로 국세청을 발족하였다. 이후 1950년에 국세청 협의단 및 국세국 협의단(이후 1970년 5월에 국세불복심판소로 개편)을 개설하고 1964년에는 세무강습소를 세무대학교로 확충하여 근대 세정의 기반을 확립하였다.

‘세수입 지상주의’라는 표현이 이상하게 들리지 않았던 시절이다.

그러나 1966년 3월 3일에 국세청이 발족되고[521] 이로 인해 조세의존율이 70%는 물론 80%대에 근접하게 되었다. 따라서 조세정책은 세수 확보 이외의 측면에서도 그 역할을 찾기 시작하였다.

이때 세수입 확보 다음으로 강조된 것이 국내저축의 증대였다. 왜냐하면 국내저축이 늘어야 이를 투자재원으로 효과적으로 동원하여 전략부문의 투자를 늘림으로써 경제개발계획을 지원할 수 있었기 때문이다. 국내저축 증대는 두 가지 방법으로 이루어졌는데 하나는 세수입 증대를 통해 정부저축을 늘리는 것이고 다른 하나는 가계저축을 늘리는 것이었다.

정부저축은 수입에서 지출을 차감하고 남아야 가능한데 1960년대 전반에는 수입이 지출보다 적어 마이너스의 저축을 보였다. 이후 1964년부터 플러스로 전환한 정부저축이 규모는 작지만 물가안정에 기여하고 정부투자재원으로 활용되어 경제성장을 촉진하는 효과를 낼 수 있었다.

다른 하나의 저축인 민간저축, 특히 가계저축을 증대시키기 위해서는 국공채와 금융기관 저축상품의 지급이자를 비과세하고 차명·가명 거래를 허용하여 금융거래 사실이 노출되지 않도록 하는 방식이 채택되었다.

정부는 이렇게 조달된 국내저축이 고속도로·항만·공항·지하철 등의 사회간접자본 투자자금으로 투입될 수 있도록 각종 유인을 제공하고 필요시에는 차관 등 해외자금 차용에 따른 지급보증 등으로 지원하였다. 규모가 크고 위험성이 커서 민간이 투자를 꺼리는 분야에는 정부가 선도적으로 투자를 주도하였고, 상대적으로 규모가 작거나 위험성이 작은 분야에 대해서는 전략적 우선순위에 따라 민간기업의 참여를 촉구하고 지원하였다. 당시만 해도 민간자본에 의한 사회간접자본의 건설은 생각하기 힘들던 시기였기 때문에 대부분의 사회간접자본 건설은 정부의 몫이었다. 그리고 이를 건설하는 과정에서 정부는 세제상 지원은 물론 재정지출과 각종 금융지원 등을 종합적으로 전개하기도 하였다.

이 무렵 은행 등 국내 금융기관은 대부분 국책은행이거나 정부의 영향력하에 놓여 있었다. 때문에 정부는 금융기관에 대한 장악력을 바탕으로 전략적 투자사업으로 책정한 분야에 대한 신용배분에 깊숙이 개입하여 투자자금이 부족하지 않도록 배려하였다. 이때 조세정책은 해당 사업의 투자유인을 강화하는 측면에서 소기의 효과를 발휘하였다. 따라서 전략부문 투자를 지원하는 방식은 ‘선금융, 후조세’로 정리할 수 있다. 즉, 금융당국이 전략 투자사업부문에 저리의 정책자금을 공급하여 강력한 투자유인을 제공하면, 조세당국이 이를 지원하는 차원에서 지급이자와 배당이익에 대한 소득세 등을 감면하여 해당 투자사업의 수익성을 한계적으로 높여주는 보조적 역할을 수행하였다.

---

521) 국세청은 1965년 9월에 발족된 ‘조세행정특별조사반’이 원형이다. 이 조사반은 발족 당시 이낙선 비서관이 반장을 맡고 검찰·감사원·경찰·청와대 비서관 등으로 조사반원을 구성하였으며, 6개월 활동 후 국세청으로 업무를 이관하였다. 이후 1967년에 국세청 개청일이 세금의 날(조세의 날 (1977년), 납세자의 날(2000년))로 지정되었다.

〈표 5-13〉 중앙정부 일반재정[1] 세입(1957~79년)

(단위: 억원, %)

	국 세		기 타[2]		외국원조[4]		차입금[3]		합 계
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비	
1957	146	32.1	75	16.5	225(48)	49.5	9	2.0	455
1958	143	30.0	66	13.8	246(48)	51.6	22	4.6	477
1959	216	47.5	44	9.7	189(53)	41.5	6	1.3	455
1960	250	51.5	59	12.2	168(53)	34.6	8	1.6	485
1961	232	37.8	135	22.0	241(160)	39.3	6	1.0	614
1962	282	30.3	338	36.3	287(150)	30.8	25	2.7	932
1963	311	40.9	181	23.8	263(150)	34.6	5	0.7	759
1964	374	47.2	139	17.5	280(150)	35.3	–	–	794
1965	546	51.8	148	14.0	361(185)	34.2	–	–	1,055
1966	876	57.0	277	18.0	384(259)	25.0	–	–	1,538
1967	1,299	65.1	317	15.9	380(246)	19.0	–	–	1,996
1968	1,943	70.5	480	17.4	334(194)	12.1	–	–	2,758
1969	2,628	69.9	893	23.8	239(206)	6.4	–	–	3,760
1970	3,347	75.1	874	19.6	237(189)	5.3	–	–	4,459
1971	4,077	73.9	1,228	22.3	209(88)	3.8	–	–	5,515
1972	4,334	54.1	1,667	20.8	117(73)	1.5	950	11.8	7,069
1973	5,215	74.0	1,661	23.6	–	–	71	1.0	6,976
1974	8,447	77.0	1,517	13.8	–	–	500	4.6	10,464
1975	12,555	75.4	3,410	20.5	–	–	338	2.0	16,302
1976	19,147	80.5	4,114	17.3	–	–	520	2.2	23,782
1977	24,027	80.3	5,135	17.2	–	–	746	2.5	29,908
1978	33,723	83.5	5,861	14.5	–	–	822	2.0	40,405
1979	44,017	79.9	10,151	18.4	–	–	906	1.6	55,073
1957~59	–	36.5	–	13.3	–	47.5	–	2.6	–
1960~69	–	52.2	–	20.1	–	27.1	–	0.6	–
1970~79	–	75.4	–	18.8	–	3.5	–	2.8	–
1960~79	–	63.8	–	19.4	–	21.7	–	1.7	–

주: 1) 1957년부터 1976년까지는 일반재정, 1977년부터는 일반회계, 결산규모.
2) 전매납부금 + 세외수입 + (재정차관)예탁금 및 이자수입.
3) 국공채 및 차입금 + 차관수입. '재정차관예탁금 등'은 차입금으로 분류할 수 있지만 통계분류상 일관성을 위해 기타 수입으로 분류.
4) ( ) 안은 국방비 지원액.

자료: 재무부(1961); 재정경제부, 『결산개요』, 각년도.

한 가지 주목할 점은 1960년대 조세정책에서도 형평성 제고를 염두에 둔 정책이 없지 않았다는 사실이다.[522] 임시토지수득세 폐지(1960년)와 금납제인 토지세 신설, 종합소득과세 도입(1967년)이 대표적이다. 임시토지수득세는 전쟁으로 대부분의 산업시설이 파괴되거나 가동 중지된 상태에서 전비조달을 위해 1951년 9월에 도입한 조세로 농업소득에

522) 이러한 정책의 배경에는 당시 조세정책을 책임지는 있던 인사들이 바람직한 세제와 세정에 대해 지니고 있던 높은 관심을 들 수 있다. 가령 1965년에는 홍승희 재무부 장관이 머스그레이브 교수(하버드대)를 초청하여 8주에 걸쳐 한국의 조세와 재정 전반에 대해 진단하도록 한 후 건의서를 받은 바 있다. 그는 방한 결과보고서에서 조세부담률의 계산과 적정 조세부담률의 시계열적 시산작업 외에 당시의 간접세 중심 세제가 지닌 역진성 문제 등을 지적하였다(장재식[1998], pp.11~12).

부과하는 물납세였다. 당시만 해도 농업이 가장 확실한 세원이었고 임시토지수득세가 물납세이므로 물가상승으로 과세기반이 침식될 우려가 없어 조세당국에게는 좋은 세수입원이었을 것이다. 그런데 이를 폐지한 것은 경제안정에 따라 임시토지수득세 수입의 중요성이 줄어든 때문이기도 하지만 형평성에 대한 배려가 있었기 때문일 것이다.

한편, 1967년의 세제개혁에서 도입된 종합소득과세 역시 지불능력에 걸맞은 과세부담을 지우겠다는 형평성이 반영된 조세라고 할 수 있다. 관련 제도를 적절히 정비하지 못해 당초 뜻한 바대로 소기의 효과를 거두지 못했지만 정부가 조세정책 운영 시 공평세제 확립에 관심을 갖기 시작했다는 증거의 하나로 간주할 수 있을 것이다.

이처럼 조세당국이 조세를 부과하고 징수하는 과정에서 세부담 분배의 공평성을 간과한 것은 아니었다. 하지만 지하경제의 규모가 확대되고 세무부조리가 만연된 상황에서 공평과세는 구호에 그친 측면이 없지 않았다. 또 징세권자인 정부가 일방적으로 부과·징수하는 인정과세 풍토가 심하였다. 따라서 이러한 과세방식의 문제점을 깨닫고 납세자의 협조를 얻어 세금을 거두는 풍토를 조성하려고 제도개선 등의 노력을 기울이기도 하였다. 그러나 효과는 미흡하였던 것으로 평가되고 있다.[523]

1966년 3월 3일 국세청이 발족한 후 초대 청장으로 부임한 이낙선 청와대비서관은 700억원의 세수목표를 정하고 세수 확보를 독려한 결과 1965년에 421억원이던 세수가 66% 이상 증가하여 목표가 달성되었다.[524] 그 이면에는 당시 박정희 대통령의 지시로 검찰·경찰·재무부·감사원·국세청 등에 분산되어 있던 세무사찰권이 국세청으로 일원화되면서 징세행정이 대폭 강화되었던 사실이 있다. 또한 녹색신고제도라는 초기 신고납부제도 도입과 수차례에 걸친 탈세자진신고기간 운영을 통해 성실납부가 확대되었던 것을 들 수 있다. 그러나 얼마 안 가 국세청은 목표세수를 확보하는 것이 힘들어지자 1970년대 초반에는 인정과세가 횡행하고, 납부할 세금을 앞당겨 징수하는 '조상(繰上)징수', 곧 선납징수라는 나쁜 관행이 극성을 부렸다. 즉, 납세자의 협조에 입각한 세원의 과학적 관리와 기업의 성장을 통한 자연 증세보다 강압적인 징세행정과 편법을 동원한 무리한 증세가 적지 않았다는 것이다. 이처럼 국세청이 발족한 이후에도 공평과세는 일선에서 여전히 구호로밖에 남아 있지 못하였다.[525]

1960년대는 전략적 투자 내지는 정책적 지원분야에 대한 광범위한 조세지원제도가 확립된 시기이기도 하였다. 전통적인 비과세, 감면 등의 조치와 더불어 가속 감가상각, 투자세액공제, 각종 준비금 제도 등을 새롭게 도입하여 기존 조세지원제도가 지닌 경직적인 틀에서 벗어나려는 시도가 행해졌다. 이 밖의 각종 조세지원조치가 납세자의 자발적

---

523) 납세자 스스로 소득과 납부세액을 계산·납부하는 자진신고납부제도는 국세청 발족 후 얼마되지 않은 1966년 5월에 초기적 형태로 시도되었고, 이후 제도적으로 체계화된 신고납부제도가 종합소득세 도입(1974년) 시 시행되었으나 결과적으로 소기의 효과를 거두지 못하고 유명무실하게 운영되었다. 따라서 엄밀한 의미에서의 신고납부제도 시행은 1996년 이후라고 할 수 있다(배준호[1997], pp.371~373).

524) 당시 이 청장은 다소 무리하면서까지 자신의 승용차 번호를 '서울관 700'으로 바꾸고 전국을 돌며 세수 확보를 독려하였다는 일화가 당시 국세청 관계자들의 증언으로 전해지고 있다.

525) 배도(1998), pp.49~50, pp.71~73,

행위를 유도하는 방향으로 설계되어 납세자들이 조세지원조치를 이해하고 적극 활용할 경우 이득을 볼 수 있도록 운영되었다. 이 과정에서 일부 산업과 업종·기업 등이 특혜를 보는 상황이 없지 않았고, 조세지원의 필요성이 약해지거나 없어졌는데도 여전히 조세지원이 행해져 자원배분이 왜곡되는 사례가 지적되는 등 당시 조세지원제도가 지나치게 폭넓게 활용되었다는 비판이 제기되고 있다.[526]

조세지원제도에서 큰 획을 그은 변화가 1965년 12월의 「조세감면규제법」 제정이다. 이 법은 조세감면에 관한 사항을 규제함으로써 과세 형평성 제고 및 세수 확보를 도모하려는 것으로, 조세감면의 근거가 될 수 있는 법률의 종류를 제한함으로써 방만한 조세감면을 억제하고, 중요한 조세감면을 단일법에서 규정하여 체계적인 조세지원정책을 구사할 수 있는 토대를 마련한 것이었다. 물론 관점을 달리하면 이 법은 다양한 분야에서 조세지원 요구가 분출되고, 이에 입각하여 방만한 조세지원이 이루어지고 있었기 때문에 제정된 것이라고 볼 수도 있다. 실제로 일부 전문가들은 이 법이 조세감면을 효과적으로 규제하기보다 오히려 조세감면을 합법적으로 허용하는 도구로 이용되었다고 강하게 비판한 바 있다.[527]

나. 경제개발기 후기의 조세정책

경제개발기 후기인 1970년대 조세정책에서도 정부 일반재정의 자주적 운영을 위한 재원 확보가 여전히 중요한 문제다.[528] 하지만 그 이상으로 강조된 것이 경제의 안정과 소득분배에 기여하고 저축과 투자 및 기업활동을 촉진하는 역할이었다. 특히, 1970년대 후반의 잦은 세법 개정은 소득분배 개선을 염두에 둔 공평세제를 지향한 것이라고 할 수 있다. 아울러 이 시기에는 세무행정을 개선하면서 지하경제와 세무부조리 축소 외에 납세자 권익보호가 동시에 추구되었다.[529]

이 무렵의 조세정책은 다양한 정책목표를 달성하기 위해 추진되었으며 정책방안도 매우 다양하다. 조세정책의 방안을 기업의 육성과 투자활성화·경제안정·소득분배라는 전통적인 세 가지 사안 외에 국방력 강화를 포함시켜 네 가지로 나누어 살펴보자. 여기서 기업의 육성과 투자활성화는 효과적인 자원배분을 염두에 둔 조세정책이라고 말할 수 있을 것이다.

---

526) 임주영(1997) p.895, pp.923~924.

527) 임주영(1997) p.895, pp.953~954.

528) "전재복구 노력이 진행되던 1950년대 후반까지 조세정책의 거의 유일한 목적은 경상적인 재정지출을 뒷받침할 세수입을 확보하는 것이었다고 할 수 있다. 관점에 따라 세수입의 확보를 지상의 목표인 것처럼 중시하는 조세정책기조는 경제개발이 본궤도에 진입한 1970년대까지 계속되었다고 할 수도 있을 것이다"(윤건영[1997], p.104).

529) 이 같은 정책적 노력에도 불구하고 우리의 세무행정에서 지하경제, 세무부조리 등이 주된 이슈로 등장하지 않게 된 것은 2000년대에 들어서면서부터일 것이다. 신용카드 보급이 크게 확대되고 지역담당제가 폐지되며 양도소득과 상속증여세 등과 같이 건당 세부담이 크고 민원이 많은 분야에 대한 국세청 내부 단속이 대폭 강화된 것도 이 무렵부터이다. 결국 이 무렵에 시도한 조치들이 꽃을 피우기 시작한 것은 20년 이상 경과하고 난 후라고 말할 수 있으며, 이러한 점을 감안하면 당시의 조치들은 상징적 의미가 컸다고 말할 수 있을 것이다.

1) 기업의 육성과 투자활성화를 위한 조세정책

자원배분지원 조세정책이라 함은, 경제성장의 핵심인 기업의 투자를 직간접으로 지원하고 기업의 재무구조 개선을 뒷받침하여 다수의 우량 공개기업을 육성하고, 이들을 중심으로 지속적인 경제성장을 추구하는 조세정책을 말한다.

1970년대의 조세정책 중 여기에 속하는 정책안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 전략산업에 대한 법인세·소득세·영업세 면제 및 감면, ② 법인세율 인하, ③ 기업공개촉진 세제지원, ④ 기업저축과 투자촉진 세제지원, 지상배당(간주배당) 과세 완화, ⑤ 증자 조세특례, ⑥ 특별감가상각 허용, ⑦ 자산재 평가기간 단축, ⑧ 해외진출 기업의 외국납부세액 세액공제제도 도입, ⑨ 수출시장 다변화 등 수출지원 세제, ⑩ 직접적 세액공제제도, ⑪ 각종 준비금 제도(신기술개발·수출 손실·해외투자 손실·해외시장 개척), ⑫ 기부금 및 접대비의 손비인정한도 축소, ⑬ 조세감면제도 개선, ⑭ 자원개발 지원, ⑮ 부가가치세 도입과 수출 및 투자 지원, ⑯ 기업합병 지원.

2) 경제안정을 위한 조세정책

이 정책은 각종 개발정책으로 인해 야기되는 물가상승·지가상승 등의 왜곡 문제를 조세를 통해 일정 수준 완화하려는 것이다. 여러 정책 중 여기에 속하는 내용을 정리하면 다음과 같다. 부동산투기억제세와 부당이득세의 경우 경제안정의 효과 외에 소득분배 개선을 위한 정책으로도 구분될 수 있을 것이다.

① 주류 및 사치성 물품 세율 인상, ② 부동산투기억제세, ③ 휘발유세 인상, ④ 부당이득세 도입, ⑤ 관세감면제도 개편.

3) 소득분배를 위한 조세정책

이 조세정책은 경제개발기의 각종 정책으로 인해 야기된 소득과 부의 편중을 시정하고 공평한 분배를 추구하는 것이다. 이 중 이하에 설명되는 정책의 대부분은 일반 분배된 소득에 대해 조세를 통한 재분배 효과를 노리는 정책이다.

주요 정책 중 이러한 범주에 속하는 것들을 정리하면 다음과 같다.

① 저소득층 세부담 경감, ② 근로소득자 소득공제 확대, ③ 근로자 저축공제제도 도입, ④ 소득세율 인하와 고소득층 세율인상, ⑤ 상속·증여세 공제액·면제액 인상, ⑥ 종합소득세제 도입 및 종합소득세의 과세대상 확대, ⑦ 공개법인 대주주 배당소득의 과세대상 포함, ⑧ 재산과세 강화, ⑨ 양도소득세 신설, ⑩ 배당이자소득 과세범위 확대, ⑪ 고소득층 상속·증여세 강화, ⑫ 중소기업 법인세 및 소득세 부담 경감.

4) 국방력 강화를 위한 조세정책

1970년대 초반까지 국방력이 북한에 비해 뒤져 있었고, 특히 공군력과 해군력에서 그 격차가 컸다. 따라서 정부는 방위산업 육성을 진지하게 고려하여 1973년 2월에 「방위산

업에관한특별조치법」을 제정하고, 그해 4월 19일에는 대통령 지시에 따라 '자주적 군사력 건설계획'을 내놓았다. 이러한 상황에서 1973년 말, 서해 5개 도서의 수역을 침범하는 등 북한의 도발행위[530]가 늘어나자 정부는 '국방 7개년계획'(1974. 2. 25)을 수립하여 대책 마련에 나섰다.

아울러 이 같은 사업의 재원 마련방안으로 1973년 12월부터 방위성금[531] 모금운동에 착수하였다. 그러나 이로써 충분한 재원을 마련하기 어렵다고 판단하고 있었는데 1975년 4월 30일 월남이 패망하면서 한반도에 안보 위기감이 고조되자 정부는 효율적인 재원 마련을 위해 목적세인 방위세 도입을 전격 결정하고[532] 「방위세법」을 제정하였다(1975. 7. 16). 방위세는 1962년 1월에 폐지된 교육세 이후 13년 만에 도입된 목적세로, 방위세 신설로 국방비 염출을 위한 제도적 장치가 마련되었다.

방위세로 징수한 세액(1976년도 2,338억원, GNP의 2%)은 전액 전력증강비에 사용되었고, 기존 국방운영비(GNP의 4%)와 합쳐 국방비는 GNP의 약 6% 규모를 유지할 수 있었다. 이후 1978년까지 3년간은 징수세액 전액을 전력증강비로 계상하였고, 징수세액이 율곡사업[533]비를 초과하기 시작한 1979년 이후부터는 방위비에 대한 정부재정의 부담을 줄이기 위해 초과차액은 국방 일반투자사업(시설공사, 장비·물자 획득 및 운영유지)에 배분되었다.

다. 경제개발기의 조세행정

경제개발기 조세행정의 과제도 이전 시대와 마찬가지로 납세자의 성실기장에 입각한 자발적인 신고납부 제고, 이를 통한 인정과세의 축소와 세무공무원의 재량권 남용 억제, 그리고 근거과세기반 구축을 통한 탈세 방지라고 정리할 수 있다. 특히, 1950년대까지와

---

530) 북한의 도발은 좀 더 거슬러 올라갈 수 있다. 1968년의 청와대 습격과 울진·삼척 게릴라 침투, 1969년의 EC 121기 격추, 1970년의 해군 방송선 납치와 현충문 폭파 등이 있었다. 1971년 3월에는 미 7사단이 철수하면서 남북 간 긴장이 고조되었다. 1973년 12월 1일의 제346차 군사정전회의 본회의에서 북한은 서해 5도 일대 해역을 북한의 영해라고 주장하면서 영해 침범을 정당화하려고 했다.

531) 1973년 12월부터 1988년 8월 말까지 운영된 방위성금으로 609억원이 모금되어 군사장비 보강(55.4%), 군사시설 보강(25.8%), 방어진지 구축(13.0%), 예비군 전투력 보강(5.8%) 등에 투자되어 자주국방 강화에 도움을 주었지만 준조세 성격의 성금 폐지방침에 따라 1988년 9월 8일 폐지되었다.

532) 「방위세법」 도입을 둘러싼 이면의 논의과정에 대한 기록은 많지 않다. 배도(1998) 전 재무부 세정차관보의 회고와 최진배(1998) 전 재무부 세제국장의 회고에 따르면, 부가가치세 도입준비와 종합소득세 도입 등으로 바쁘던 1975년 5월, 박정희 대통령의 지시로 방위세 도입을 검토하게 된다. 먼저 해외 공관을 통해 해외사례를 파악한 후 남덕우 부총리 등과 「방위세법」 시안을 만들어 대통령에게 보고하는데 남 부총리와 세정차관보, 세제국장 등이 목적세보다 방위분담금이나 임시 증세 등의 형태를 권하였으나 대통령이 목적세방식을 고집하였다고 한다. 이후 6월의 정부여당 연석회의, 7월의 국회심의를 거쳐 7월 16일 동법이 공포·시행된다. 이상의 회고로 미루어볼 때 「방위세법」 제정은 극히 단시간에 여야 간 다툼도 없이 대통령의 결단으로 추진된 것으로 이해된다. 입법과정에서의 여야 공방 관련 언론보도도 거의 없다.

533) 이는 전력증강계획을 지칭하는 사업명으로 제1차가 1974~81년, 제2차가 1982~86년에 걸쳐 시행되었고 이후 전력정비사업이 1987~95년에 걸쳐 시행되었다. 이후 전력정비사업은 1996년 1월부터 방위력개선사업으로 개칭되었다.

달리 이 시기에는 국세청 조직이 발족되고 세금계산서 수수가 강제되는 부가가치세가 시행되면서 징세행정의 과학화가 첫걸음을 떼었다. 이 시기에 도입된 부가가치세와 이에 따른 세금계산서 발행 관행은 이후 IT기술의 발전과 보급, 신용카드 및 현금영수증의 사용 확대와 맞물려 과학세정의 근간을 형성한 것으로 평가받고 있다. 이하에서는 경제개발기 조세행정에서 시도된 각종 정책을 소개하고, 이후의 전개 동향 등과 관련지어 이들 행정조치에 대한 사후적 평가도 간략히 시도한다.

1) 납세자의 성실신고납부 유도

소득세와 법인세 등 조세의 납부는 납세의무자가 소득과 비용 등 납세 관련 정보를 가장 정확하게 알고 있기 때문에 1차적으로 본인이 납부해야 할 세액을 산정하여 신고하도록 하고 있다. 우리의 소득세에 신고납부제도가 도입된 것은 1995년부터이며[534] 그 이전에는 신고납부라는 명칭이 사용되었지만 엄밀한 의미의 신고납부제도가 아니었다. 즉, 납세자의 소득과 세액 신고를 토대로 당국이 세액을 결정·부과하는 형식의 신고납부였다. 이 같은 과세방식은 일제강점기인 1934년에 국내에 소득세제가 시행되면서 일관되게 유지되어왔다.

다만, 그동안에도 신고납부제도는 다양한 형태로 바뀌어왔다. 자진신고납부를 촉진하기 위해 자진신고납부 시 10% 세액공제 도입(1954년), 10%와 20%로 세액공제 차등화(1956년), 무신고 및 과소신고 가산세 도입(1958년), 1954년부터 도입해 시행해오던 종합과세제 폐지(1958년) 등을 거쳐 경제개발기에도 유인제도는 계속적으로 제시되었다. 무신고가산세와 과소신고 가산세 강화(1961년), 과세소득금액이 일정 수준 이상인 자에 대한 기장신고 의무화와 납세조합조직(1962년)을 거쳐 1966년의 국세청 발족과 더불어 자진신고와 관련된 사탕과 채찍은 한층 강화되었다. 부분종합과세 재도입(1967년), 녹색신고제도 도입(1966년)과 법제화(1969년), 종합소득세제 도입(1974년) 등이 그것이다.[535]

이 같은 성실신고·자진신고를 독려하는 이면에는 그렇게 하지 않을 경우에 엄한 세무조사가 수반될 수 있다는 경고가 내재되어 있다. 그런데 실제로 국세청 등의 조세행정청이 세무조사에 나설 때 대상 선정, 실시 시기, 세무조사 내용과 기간, 조사의 집중도 등과 관련하여 신축적으로 대응하는 사례가 많았다. 경제개발기에는 일선 세무서의 담당 공무원, 특히 지역담당에 의한 '신고권장' 등 재량권 행사가 많았던 만큼 이와 관련한 부정과 비리도 많았던 것으로 평가되고 있다.

---

534) 물품세·주세 등의 간접세는 1940년대 후반의 정부수립기 세제개혁에서 신고납부제도를 채택하여 납세자로 하여금 세액을 자진납부하도록 하였다.

535) 이후 자동부과율 적용대상 확대(1988년), 부실기장자의 서면조사결정 배제와 실지조사 및 추계조사결정(1990년), 과세표준 확정결정자 및 서면신고대상자 확대(1992년), 신고납부제 도입(1995년)으로 이어졌다.

2) 소득세 행정: 녹색신고제도 운영과 성실기장자 확대 시도

정부는 소득세 행정의 시행과정에서 세무간섭을 축소하고 납세자의 성실신고납부를 촉진하기 위해 일본의 청색신고제 등을 참조하여 1966년 5월에 녹색신고제도를 도입하였다. 1969년 7월에는 행정통칙인 '녹색신고 운영요강'과 '동 시행세칙'에 의존해오던 제도를 법제화하여 녹색신고제의 법적 요건과 시행내용을 명확히 하였다. 법제화로 녹색신고 지정 자격요건이 엄격해지면서 녹색신고자에게는 특별상각 용인, 세액 분납 등의 특전이 부여되었다.

그런데 녹색신고 시 실지조사가 생략되는 것을 악용하는 사례가 나타나 녹색신고업체에 대한 순환조사요강(1968. 3)이 제정되어 1968년 6월부터 2년마다 한 차례의 정기순환조사를 시행하였다. 불성실납부자 발생을 방지하기 위해 신고소득률이 소득표준율의 60% 이하거나 전기 결정소득률의 80% 이하인 자에 대해서는 자격요건 등을 강화하였다. 그러나 경제개발기 내내 결국 기장인원 대비 녹색신고자는 0.1% 전후 수준을 유지하여 제도의 시도에 의미를 두는 수준을 벗어나지 못하였다.[536]

성실한 기장자 확대를 위한 노력도 병행되었다. 기장지도 및 실지조사요강 제정(1969. 3), 기장지도 및 실지조사 운영규정 제정(1972. 5)을 통해 복식장부의무자·간이장부의무자는 지방국세청에서, 일기장의무자는 세무서에서 분담하여 기장지도책임제를 실시하기도 하였다. 그리고 기장신고자의 증가로 서면신고 기준 및 조정계산서 업무취급규정 제정(1976년)을 통한 일정 소득 이상 신고자에 대한 납세편의 도모 등이 행하여졌다.[537]

그러나 개별 경제시대는 물론 1990년 때까지도 납세액 축소를 위한 허위기장과 이중장부 관리는 납세현장에서 사라지지 않았다.[538] 그러다가 2000년대에 들어와 부가가치세 세금계산서 수수관행이 정착되고 IT기술이 발전하여 신용카드·현금영수증 제도의 정착으로 국세당국 주도의 전자기장이 보급되자 허위기장 관행의 상당 부분이 사라졌다. 그리고 1980년대 이후 크게 늘어난 기장신고자를 대상으로 한 서면신고제가 지속적으로 확대되면서 1995년의 소득세 자진신고납부제 도입으로 이어졌다고 볼 수 있다.

소득세 서면신고납부에서 사용되는 신고기준율 등의 기준율은 부가가치세의 표준신고율과 마찬가지로 납세자의 신고편의를 도모하고 세무간섭을 줄여 세무행정을 효율화한다는 측면에서 관행적으로 장기간 사용되어왔다. 그러나 경제가 성장하고 납세도의가 강조

---

536) 이후에도 자격요건을 완화·강화하는 등의 조치를 거듭하였으나 적용대상은 도입 초기에 109명이던 것이 1990년에 211명, 1991년 153명을 유지하다가 1992년 이후 크게 줄어들고 결국 1995년에 폐지된다(국세청[1996a], p.310).

537) 1980년대에 들어와 기장신고자 수가 크게 늘면서 서면신고 기준을 완화하는 각종 시도가 행해지고 서면신고 시 세무조사를 면제하는 등의 유인조치가 취해져 서면신고결정자가 1980년대 중반 이후 빠르게 늘어 전체 과세자 대비 1976년 0.1%에서 1980년 0.4%, 1985년 15.3%, 1990년 36.9%, 1995년 25.3% 수준을 보였다(국세청[1996a], p.314).

538) 이후 업종별 표준장부의 제정과 시행(1983년), 기장지도대상 관리요령에 의한 기장지도(1985년) 등이 시행되었으나 효과를 보지 못하였다. 1990년대에는 각종 신고지도업무를 폐지하고 사후에 성실기장 여부를 확인·조사하는 형태로 전환되었다.

되면서 기준율 행정이 조세법률주의에 반하고, 실질과세원칙과 공평과세원칙에 위배되며, 근거과세와 신고납부제의 도입과 정착을 어렵게 만드는 것으로 인식되면서 개편대상으로 지적되어왔다.[539]

3) 소득세 행정: 확정신고 등 조사결정

앞에서 서술하였듯이 우리의 소득세는 1949년의 「소득세법」 제정 이후 과세표준과 세액을 정부가 조사결정하여 납세의무가 확정되는 부과결정체계를 유지해왔으며, 1995년에 납세자에 의한 자진신고납부제도로 이행되었다. 실제로 자진신고납부제로 이행하기 전에도 국세청은 조사능력의 제한으로 실지조사대상자 범위를 줄이고 불성실신고자로 분류된 이들에 대해서 강력한 세무조사를 실시해왔다. 경제개발기에도 소득세 조사결정 인원 중 극히 일부만이 실지조사결정대상이었고[540] 대다수의 납세자는 신고대로 납세액이 결정되었다.

소득세 결정은 (확정)신고결정과 정부조사결정으로 구분되며, 정부조사결정은 다시 실지조사·추계조사·서면조사 결정의 세 가지로 나눌수 있다. 먼저 확정신고결정은 부과결정제도하에 일정한 기준율 이상 신고 시 기장 유무를 불문하고 확정신고대로 납세액을 결정하고 세무조사를 하지 않는 자동부과방식이다. 당초에는 영세납세자를 위한 제도였는데 1979년부터 영세사업자가 아니더라도 이 제도를 적용받을 수 있는 납세자를 별도로 설정하였고, 이후에도 적용대상을 확대하는 등 조세행정의 간편화를 추구하였다. 그러나 이 같은 기준율 조세행정은 사실상 탈세행위를 조장하고 앞에서 지적한 대로 통상의 과세원칙에 위배되어 지속적인 비판의 대상이 되어왔다.

정부가 납세액을 조사결정하는 서면조사결정은, 납세자가 제출한 서류를 토대로 과세표준과 세액을 조사·결정하는 방식으로 1966년 5월의 녹색신고제 도입과 함께 시행되었으며, 이후의 소득세 행정은 서면조사결정의 폭을 확대해온 것으로 해석할 수 있다. 1975년에는 자동부과율 적용대상자 이외의 사업자로 대상을 확대하여 세무사 등이 작성한 조정계산서를 첨부하고 업종별·지역별 기준율 이상으로 신고한 자에게도 적용하였다. 1980년대 이후에도 업종별·지역별 기준율 등을 조정하면서 지속적으로 적용대상을 늘려 1976년에 종합소득세 과세대상자의 0.9%(소득 기준)에 불과하던 적용자가 1980년대 후반부터는 50%(소득 기준)를 넘는 이가 이 제도의 적용을 받게 되었다.[541]

실지조사결정은 세무공무원이 사업자의 장부 등 기록에 입각하여 납부세액을 조사·결정하는 방식으로 근거과세를 정착시키기 위해 도입하였다. 국세청 발족 이전에는 대부분의 납세자가 추계결정을 적용받았기 때문에 국세청이 발족된 이후에는 실지조사대상을

539) 이우택(1997), p.880.

540) 자진신고납부제로의 이행 전인 1994년에는 소득세 실지조사결정자가 신고납부자의 1% 정도였다.

541) 국세청(1996b), pp.329~330.

조금씩 늘려 탈세행위를 줄여보려고 하였다. 고소득자 사업소득 분석자료 활용(1966년), 녹색신고자 순환조사 시행세칙 제정과 2년 주기 실지조사(1968년), 기장지도 및 실지조사 운영요강 제정과 복식장부 및 간이장부 의무자 실지조사(1969년), 공평과세준칙 제정과 실지조사 활용(1975년), 소득세 실지조사지침 제정(1976년), 업종별 동시조사제 실시(1977년), 소득표준율이 낮은 업종과 부가가치세 매입세액 부당공제자 실지조사(1979년) 등이 경제개발기에 취해진 조치들이다.

실지조사결정은 부가가치세가 도입된 직후인 1970년대 후반을 전후한 무렵에 크게 활용되었다. 1980년대 이후에는 차등조사제(1988년), 선별조사체제(1991년) 등 조사대상자를 제한하면서 조사의 실효성을 높이려는 조치들이 지속적으로 도입되면서 적용대상자가 점점 축소되는 경향을 보여왔다. 이는 실지조사가 막대한 시간과 인력을 필요로 하는 작업이라는 점에서 불가피한 선택이었는지도 모른다.

추계조사결정은 역사가 가장 오래된 세액결정방식이다. 즉, 장부나 증빙서류가 없거나 미비된 경우에 소득금액을 추계할 수 있는 기준을 정해 이에 따라 소득금액과 납세액을 정하는 방식으로 가장 많은 납세자가 적용받고 있다. 이때 추계결정의 근거가 되는 것이 소득표준율로 사실상 세율과 같은 기능을 지닌다. 소득표준율은 1954년 12월에 「소득세법」이 도입된 후 1995년에 자진신고납부제가 도입된 이후에도 무기장 사업자 등의 세액결정에 일정한 역할을 수행하다가 2002년에 폐지되어 기준경비율(혹은 단순경비율) 제도로 이행하였다.[542]

국세청 발족 이전에는 단일화된 업종별 기본율이 큰 변동 없이 소득표준율로 적용되었으나, 국세청 발족 이후에는 국세청이 각종 지표를 고려하고 경제단체와 동업자조합 등의 자문을 받아 6개월마다 소득표준율을 제정하였다. 이후 경제개발기에는 지역별 업종별 차등률(1968년), 서울 강남지역 부동산매매업 2배율 적용(1969년), 개인유사법인 가산율(1972년), 부당이득사업자 특수율(1973년), 소득표준율심의회(1975년), 차등률 적용대상 확대(1976년), 소득표준율 공개(1976년), 차등률체계 전면 개편(1979년) 등으로 경제상황과 업종별 경기 등을 반영하여 신축적으로 대응해왔다. 이후에도 필요에 따라 신축적으로 운영해오던 소득표준율 차등률제도는 1993년에 대폭 간소화되었고, 1995년의 신고납부제 도입으로 기장사업자에 대한 소득표준율은 사실상 폐지되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리의 소득세 조사결정방식은 자진신고납부제도가 도입되기 이전까지 정부의 부과결정방식이었다. 다수의 납세자들은 성실히 기장을 하고 이에 따라 신고납부하여 세액을 확정하기보다 기장을 하지 않거나 이중장부 등으로 허위기장하여 소득과 납부세액을 축소해 신고하였고, 다수는 이대로 납부세액이 확정되었다. 일

542) 2003년 5월의 '2002년 귀속 종합소득세확정신고'부터 무기장사업자에게 적용되었다. 소득금액 추계방법은 기준경비율 적용사업자(업종별로 직전연도 매출액이 6천만~1억 5천만원 이상인 자)는 수입금액 – (증빙서류를 수취한 매입비용, 인건비, 임차료) – (수입금액×기준경비율)이고 단순경비율 적용사업자(업종별로 직전연도 매출액이 6천만~1억5천만원 미만인 자와 당해 연도 신규사업자)는 수입금액 – (수입금액×단순경비율)이다. 2002년 1월 1일 이후 발생소득부터 적용되었다.

부 납세자가 실지조사를 받아 납세액이 늘어나는 경우가 있었지만 그 비율은 높지 않았다. 다수의 납세자는 의도한 대로 세부담을 낮출 수 있었고 실지조사를 당한 납세자도 상당수는 세무공무원과의 결탁을 통해 세부담을 부분적으로 줄일 수 있었다. 엄격한 세무조사를 통해 그간의 탈세액을 추징당해 사업이 도산하거나 가산을 탕진하는 이들은 극소수에 불과하였다. 경제개발기에는 특히 그러하였다.

이렇게 보면 경제개발기의 소득세 행정은 '납세자 좋고 세무공무원 좋은' 형태로 운영되어왔다는 평가가 가능할지 모른다. 납세자들은 세무조사 때문에 사업을 못할 상황이 아니었고 세정당국은 탈세자가 많아 세수부족을 크게 걱정해야 하는 상황이 전개되지도 않았다. 납세자들이 자신의 권리가 침해되었다고 항의하여 사회적으로 큰 이슈가 된 사례도 많지 않았다. 납세자의 도의 수준이 낮고 세정당국도 부조리 등의 문제를 발본색원할 의향이 약하고 방법도 마땅치 않았기 때문이다. 따라서 신고납부와 부과징수행정은 납세자와 세무공무원이 타협하는 수준에서 균형점을 찾았다고 볼 수 있다.

4) 법인세 행정[543]

국세청이 발족한 1966년에는 법인세에 대해서도 개인사업자와 마찬가지로 녹색신고제가 시행되었으며, 이후 성실신고법인제도(1970년), 법인차등관리제(1976년) 등이 도입되었다.

이러한 제도의 정비를 통해 법인의 경우는 개인사업자와 달리 법인세 징수액의 90% 이상을 자진납부 형태로 징수하고 있다. 녹색신고법인은 도입 이후 2～4% 수준을 유지하여 그 비율이 개인사업자보다 월등히 높았다. 다만, 도입 초기에 4.1% 수준이던 것이 시간이 경과하면서 1979년에는 2.1%로 낮아지는 등 보급 추세는 활발하지 못하였다.[544] 성실신고법인제도는 도입 초기 행정조치로 5년간 시행된 후 1975년에 법제화되는데 선정 법인의 수가 매년 들쑥날쑥하는 등 선정 기준에 문제가 있어 한시적으로 시행되었다. 앞의 두 제도가 성실납부 법인을 보호하는 한정적 법인관리제도인 반면, 법인차등관리제는 모든 법인을 대상으로 납세의무 이행의 성실도에 따라 차등 관리하는 것이다. 즉, 신고 성실도에 따라 갑・을・병・정의 등급으로 구분하고 1979년까지 관리와 조사방법을 달리하였다. 이후 당국은 1979년 12월에 법인세에 신고납부제도를 도입하여 징세행정의 새로운 장을 열었다.[545]

---

543) 여기서 기술하지 않는 외부조정신고제도(1969, 1980년), 자율적 수정신고제도(1967년), 타율적 수정신고제도(1966, 1974년), 법인세무조사 등에 대해서는 이우택(1997), pp.845～852를 참조.

544) 국세청(1996b), p.360.

545) 이후 법인종합관리규정 제정(1980년)에 따라 모든 법인은 신고 성실도를 평가하여 모범신고법인, 우수신고법인, 보통신고법인, 불량신고법인으로 구분 및 관리된다. 1984년에는 이 규정을 개정하여 3～5년의 주기적 관리제를 매년 관리제로 변경한다.

5) 부가가치세 행정[546]

부가가치세는 기존의 영업세 등 8개 세목을 대체하는 조세로 1977년에 도입되었다. 구영업세는 개인납세자 관리, 즉 세적관리의 도입 이후 주무 중심으로 운영하였으나 1951년에 지역담당 중심으로 바꾸었다. 국세청 발족 이후에는 지역담당이 맡고 있던 부과업무의 상당한 부분을 관리자로 이관하였다. 그러나 지역담당의 재량에 의한 부과업무는 여전하였으므로 자동부과율제도(1972년), 대중세 업무혁신(1973년) 등의 조치가 취해지기도 하였다.

부가가치세 도입으로 실질적인 자진신고납부제도가 시행되면서 지역담당의 역할이 축소되는 듯싶었으나, 한동안 그 역할이 지속되다가 여러 가지 문제점이 드러나면서 1981년 5월에 지역담당제가 폐지되었다. 그러나 1983년에 세적관리책임자라는 이름으로 부활되어 지역담당의 역할이 장기간 수행되었으며,[547] 1999년에 이르러서야 국세청 조직개편과 함께 지역담당제가 완전히 폐지되었다. 이후 2005년과 2006년에 개인사업자와 신규 법인 대상의 세적관리 전담책임제도가 도입되어 시행되고 있으나 과거의 지역담당제와는 업무내용이 다르다. 그러나 세적관리의 필요성은 이후에도 꾸준히 제기되었다. 그 결과 개인사업자에 대한 세적관리 전담책임제가 2005년 7월에, 신규 법인에 대한 세적관리 전담제가 2006년 3월에 다시 도입되었다. 세적관리 전담책임제는 개인사업자나 법인이 사업자등록에서 정상영업할 때까지의 세적관리업무를 한 직원이 전담하고 책임지도록 하는 제도이다.

부가가치세 도입 당시 영세사업자의 보호와 납세편의를 도모하기 위해 일정 규모 이하의 납세자에게 간이과세방식을 적용하는 과세특례제도를 도입하였다.[548] 그런데 과세특례자가 거래실적의 노출을 피하기 위해 세금계산서 수취를 기피하여 일반과세자의 자료발행을 어렵게 하고 위장가공거래를 발생시킴에 따라, 과세특례제도는 이후의 부가가치세 정착과정에 큰 걸림돌로 작용하였다. 도입 초기에는 부가가치세 신고대상자의 80%에 달하였던 과세특례자가 이후 점차 줄어들었지만 2008년 신고인원 기준으로 38% 수준을 보이고 있다.[549] 과세특례제도는 1996년 7월 1일에 간이과세자와 과세특례자의 두

---

546) 과세특례자 관리 및 신고지도 행정의 내용과 변천에 대해서는 이우택(1997), pp.853~860을 참조.

547) 이후 2인 1조의 복수세적관리제 채택(1985년), 지역 특성에 따른 1인 혹은 2인의 탄력적 운영(1988년) 등의 조치가 이루어졌고 업무처리와 관련하여 내무처리 책임제(1991년), 완전한 사업자 자율신고체제 전환(1995년) 등의 조치가 이루어졌다.

548) 도입 당시 연매출액 1,200만원 미만 사업자가 대상이었는데, 이 금액은 1978년에 2,400만원, 1988년에 3,600만원, 1995년에 4,800만원으로 변경되었다. 소액부징수는 도입 당시 연납부세액 7,500원 미만 사업자가 대상이었는데, 이 금액은 1978년 1만원, 1988년 2만원, 1989년 4만원으로 늘었다. 또한 1993년 1기간(6월) 6만원, 1994년 1기간 12만원, 1995년 연 48만원으로 크게 늘어났다. 그리고 2000년 1기간 매출액 1,200만원 미만의 납부면제제도로 바뀌었다.

549) 2008년도 부가가치세 신고인원은 489.6만명으로 구성내역은 법인사업자 49.0만명, 일반사업자 257.1만명, 간이사업자 183.5만명으로 간이사업자가 37.5%의 비율을 보이고 있다. 그런데 간이사업자가 납부하는 세액(0.43조원)은 전체 부가가치세액(43.8조원)의 1%에 불과하다(국세통계연보[2009]).

가지 유형으로 확대되었다가 2000년 7월 1일에 간이과세자(종전의 과세특례자)로 단일화되어 지금에 이르고 있다.[550]

문제는 현행 간이과세자 면제점 기준(연매출액 2,400만원 미만)이 도입된 지 상당한 시간이 경과하였음에도 불구하고 납부면제제도를 적용받는 이들이 간이사업자 신고인원의 80%를 넘고 있으며[551] 이 같은 상황은 2000년대에 들어와서도 크게 달라지지 않고 있다는 점이다.[552] 도입 후 32년이 경과하고 있는데 그동안에도 간이과세제도의 문제점을 거론하면서 이를 폐지하고 영세사업자 대상의 별도 제도를 창설하자는 주장이 제기되었다. 하지만 간이과세제도를 폐지할 움직임은 아직 감지되지 않고 있다. 이러한 점에서 부가가치세 간이과세제도의 변천은 우리 조세행정의 선진화와 근거과세기반 구축의 수준을 파악하는 유력한 지표가 될 것이다.

6) 세무조사와 세무사찰[553]

세무조사는 일상적으로 행해지는 조사로 세법의 규정을 지키지 않고 과소신고하는 경우에 조사를 통해 납부해야 할 세액을 밝히고 이를 가산세와 함께 추징하는 조세행정의 일환이다. 이에 비해 세무사찰은 납세자를 조세범으로 간주하여 시행하는 조사로, 추징금 외에 필요시 형사벌적인 벌금과 체형까지 부과할 수 있는 범칙조사이다. 이처럼 세무조사와 세무사찰은 조사권의 발동요건과 그 효과가 서로 다르다.

국세청 발족 이전에는 사세국 감사과가 중심이 되어 세무조사가 간헐적으로 시행되다가 국세청 발족 시 조사국이 신설되면서 본격적인 세무조사가 행해졌다. 초기에는 세무조사는 사찰과가 맡고, 조사과는 과세자료의 수집과 처리업무를 담당하였다. 1966년 7월에는 각 세무서에도 조사과가 신설되어 산하에 사찰계와 조사계를 두었다. 당시의 세무조사는 납세의무의 확정을 위한 세무조사보다 물가단속 등 기타 목적의 조사가 많았고 대기업 세무조사 등은 아직 본격화되지 않았다.

1960년대 후반에는 국민들의 납세의식이 약하고 탈세행위가 보편화되어 있었기 때문에 일상적인 세무조사보다 충격적 조세행정인 세무사찰이 많이 활용되었다. 그러다가 세수 확보가 큰 과제로 대두되면서 탈루세원을 찾아내고 납세도의를 확립하기 위해 대대적

---

550) 1996년의 개편은 1996년 4월에 시행된 제15대 국회의원 선거를 앞두고 여당이 자영업자의 환심을 사기 위해 조세제도를 왜곡한 대표적 사례라고 할 수 있다. 이때의 개편으로 과세특례자 기준금액이 3,600만원에서 4,800만원으로 올라가고 새롭게 기준금액 4,800만~1억 5천만원 사이의 사업자를 간이과세자로 분류하였다. 2000년 개혁 시 종전의 6개월 납부세액이 24만원 미만일 때 소액부징수하던 것을 6개월 매출액이 1,200만원 미만일 때 부가가치세 납부를 면제해주는 제도로 바꾸었다.

551) 2008년도의 경우 간이과세자 신고인원 183.5만명(2008년 2기 확정신고) 중 153만명이 납부면제점 이하의 매출액을 신고하여 83% 수준을 보이고 있다(국세통계연보[2009]).

552) 2002년도의 경우 부가가치세 신고인원의 46.5%가 간이사업자였고, 이 중 39.2%(간이사업자의 84%)가 면제사업자였고 7.3%만이 연매출액이 2,400만원을 넘어 부가가치세를 납부하였다.

553) 세무조사 전담기구의 설치와 변천, 범칙조사로의 세무사찰 등에 대해서는 이우택(1997), pp.869~876을 참조.

인 세무조사가 세무사찰과 병행하여 실행되었다. 이를 위해 정부는 각 부처에 산재해 있던 세무사찰권을 국세청으로 일원화하였고 그 결과 국세청의 조사사찰기능이 대폭 강화되었다. 이 무렵 충격요법 차원의 세무사찰이 곧잘 동원되면서 사업자 및 정치가들과 마찰을 빚기도 하였다.

1970년대에 들어와서는 세무사찰 대신 일상적인 세무조사가 널리 활용되었는데 이러한 세무조사를 통해 유통과정을 추적조사하여 과세자료를 양성화하는 등 세무조사가 대상 업종과 사업자에 대한 근거과세기반 구축으로 이어질 수 있도록 하는 데 초점이 맞추어졌다.

1970년대에는 두 차례의 석유파동이 있었고 경제가 빠른 속도로 성장하는 과정에서 부동산투기・물가불안・사교육・지하경제 등 우리 사회의 각종 문제와 부조리가 드러나 사회문제화되고는 하였다. 그런데 이때마다 정부는 국세청의 세무조사나 세무사찰을 통해 문제를 해결하려고 하였다. 일시적으로 효과를 본 사안도 없지 않지만 근본적 해결책이 되지 못한다는 것은 처음부터 명백하였다. 실제로 이러한 조사와 사후처리과정에서 납세자의 인권과 재산권은 적지 않게 침해되었다. 이러한 문제는 1980년대는 물론 1990년대 중반까지 해결되지 못하였다.

납세자 권리가 보호받기 시작한 것은 1997년 7월의 납세자권리헌장 제정,[554] 1999년 9월의 국세행정서비스헌장 선포와 납세자보호담당관[555] 및 납세서비스센터 발족, 2008년 5월의 세무서 납세자보호위원회 설치 이후라고 할 수 있다. 그러나 도입 후 평판이 좋은 납세자보호담당관제도를 포함한 납세자보호 장치가 「국세기본법상」의 법규정으로 들어가 있지 않고 대통령령, 국세청훈령 등으로 규정되어 있어 제도의 취지를 달성하는 데 일정한 한계가 있을 것으로 예상되었다. 이러한 문제점을 인식하여 일부 뜻있는 이들이 「국세기본법」의 개정을 시도하고 있으나[556] 2009년 8월 현재 법 개정이 이루어지지 않고 있다.

---

554) 이는 외국의 사례 및 경제단체・납세자단체 등의 다양한 의견을 수렴하고 외부 조세전문가와 교수, 납세자단체가 참여한 헌장제정위원회의 심의를 거쳐 1997년 6월에 제정되어 7월 1일부터 시행되었다. 또 2007년 3월에 개정되어 더한층 납세자 친화적인 헌장이 되었다. 개정내용은 조사연기 신청 시 통지받을 권리, 세무조사 기간연장 시 통지받을 권리, 사전권리구조를 받을 수 있는 권리의 세 가지를 명확히 한 것이다.

555) 당시 전국의 99개 세무서에 서장 직속으로 한 명씩의 납세자보호담당관을 배치하였는데 이들은 일종의 옴부즈맨으로 보안관처럼 가슴에 배지를 달고 근무하며 부당히 세금이 부과되었거나 무리한 세무조사로 사업에 방해가 될 경우 직권으로 세무조사 중지 및 과세처분 중지를 명령할 수 있는 권한이 있었다. 도입 후 1년 사이에 국세청 본청을 비롯한 전국의 세무서 납세자보호담당관에 접수된 민원 33,808건 중 93.4%인 31,592건을 처리하였고, 처리 민원의 80.4%인 25,420건을 민원인 요구대로 해결하여 '납세자호민관'이라는 평가를 얻었다고 한다.

556) 2005년에 김효석 의원(현 민주당)이 대표발의한 '국세기본법일부개정법률안' 등이 그것이다. 여기서 이들은 납세자보호담당관의 권한을 다음과 같이 규정하고 있다. ① 위법・부당한 과세처분에 대한 중지 또는 시정명령권, ② 위법・부당한 세무조사에 대한 중지명령권, ③ 근거가 불명확한 처분에 대한 소명요구권, ④ 과세자료 열람・제출요구권 및 질문・조사권, ⑤ 납세자권리헌장 규정의 준수 및 그 이행 여부 심사권, ⑥ 그 밖에 납세자의 권익 보호와 관련된 사무를 수행하는 데 필요한 권한으로 대통령령이 정하는 것이다.

2. 경제개발기 조세정책의 성과와 평가

여기서는 경제개발기 조세체계 개편내역을 살펴보고 그 이면에 있는 조세당국의 정책의도와 기대효과를 설명하며, 이들 조세제도와 정책의 유효성 여부에 대한 사후적 평가를 시도한다. 조세체계를 국세와 지방세로 구분하고, 국세를 다시 직접세와 간접세로 구분하여 살펴본다. 지방세는 도세와 시·군세로 구분하고, 이를 다시 독립세와 목적세로 구분하여 정리한다. 또한 필요할 경우 이들 정책을 입안하게 된 당시의 시대적 배경과 이들 정책의 구상과 집행에 깊숙이 관여한 특정 정치가나 관료 등 핵심 인물과 연관지어 해당 정책에 대한 평가를 시도한다.

가. 경제개발기의 조세체계 개편

경제개발기 조세체계 개편의 특징은 크게 보아 다섯 가지로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 국세 세목의 지방세 이전이 활발히 추진되어 외형상으로 지방세의 내실화가 추구되었다.[557] 둘째, 유사 조세(특히, 국세)의 통폐합을 통한 세제 간소화로 징수비용과 납세비용을 줄일 수 있었다. 셋째, 종합소득세 및 부가가치세 도입을 통한 근거과세기반의 단계적 확립으로 1980년대 이후 소득세·법인세 등의 직접세 기능 강화의 초석을 다질 수 있었다. 넷째, 지방세에서 국세부가세나 도세부가세로 운영하던 세목들이 없어지고, 보통세가 독립세와 동일한 의미가 되었으며, 경제개발기 후반부에 시·군세 확충이 두드러졌다. 다섯째, 목적세는 1980년대 이후에 비해 비중이 작았고, 특히 국세에서 이러한 경향이 강하였다. 이때의 목적세는 1970년대 중반에 도입된 방위세 정도가 있었을 뿐이다.

이 같은 조세체계 개편으로부터 읽을 수 있는 조세정책의 큰 방향은 먼저 지방정부, 특히 시·군의 재원을 늘려주되 이를 부가세 형태보다 독립세 형태로 지원하는 것이라고 할 수 있다. 그 다음으로 세수 확보는 징수재원의 지출목적이 특정화된 목적세방식보다 특정화되지 않은 보통세방식에 주로 의존하고, 세제는 최대한 간소화하여 징세와 납세협력에 따른 비용을 줄여나간다는 것이다. 그리고 취약한 직접세기능을 강화하기 위해 다소 시기상조라 할 수 있고 정착까지 여러 가지 부담이 예상되지만, 근거과세기반 구축에 꼭 필요한 상거래 기록관리체계를 확립하겠다는 것이다.

〈표 5-14〉에는 1960년부터 1979년까지 20년간의 국세체계 변천 추이가 정리되어 있다. 이 기간 중 총 31개 세목이 국세로 운영되었는데 시기별로 보면 1960년의 21개(직접세 9개, 간접세 12개)가 1979년에는 13개(직접세 5개, 간접세 8개)로 줄어들었다.[558]

---

557) 이 같은 변화에도 불구하고 1970년대의 지방세 비중은 총조세 대비 10.2%로 1960년대의 12.0%에 비해 오히려 낮아졌다(표 5-16 참조). 이러한 현상은 지방세체계의 정비 노력에도 불구하고 세수증가속도가 소득과세와 소비과세 중심의 국세에서 재산과세 중심의 지방세보다 빠르게 증가하였기 때문인 것으로 파악된다.

558) 2009년 1월 현재 남아 있는 국세 세목은 15개로 1979년보다 2세목 더 많다. 이후 방위세가 1990년 말, 자산재평가세가 2000년 말 각각 폐지되었다. 한편, 교육세(1990. 12)·농어촌특별세(1994. 7)·

1960년대에는 기존 국세의 지방세 이관이 활발하였다. 또 새롭게 창설된 세목 중 증권거래세(1963. 1)를 제외한 대부분의 세목들, 가령 부통산투기억제세(1968. 1), 임시특별이득세(1963. 12), 석유류세(1962. 1), 전화세(1968. 1) 등은 중도에 폐지되어 1979년에는 존재하지 않았다. 증권거래세도 한 차례 폐지(1972. 1)되었다가 다시 부활(1978. 12)하였다. 그러나 1970년대에 들어서면 현재까지 우리 세제의 기간세목으로 기능하는 주요 세목들이 창설되는 등 조세체계의 일대 변혁이 일어난다. 우선 1974년에 종합소득세제가 시행되어 그동안의 분류소득과세제도에서 종합소득과세제도로 소득세제가 이행하였다. 이에 따라 세부담의 누진과세를 통한 공평세제의 기반이 확립되었다. 이후 1977년에는 8개 간접세 개별세목을 통합하여 부가가치세와 특별소비세제로 묶는 간접세제개혁이 단행되었다. 이때 도입된 부가가치세제는 시행 후 32년을 넘기면서 우리 세제의 기간세목으로 자리 잡아 세수 확보 및 근거과세 확립을 통한 공평과세를 비롯해 수출기업 지원 등에 크게 기여하고 있다.

다음으로 〈표 5-15〉에 1960년부터 1979년까지 20년간의 지방세체계 변천 추이가 제시되어 있다. 이 기간 중 총 29개 세목이 지방세로 운영되었는데, 시기별로 보면 1960년 9개(도세 4개, 시·군세 5개)가 1979년 12개(도세 3개, 시·군세 9개)로 늘어난다.[559] 세목이 가장 많을 때는 1962년으로 이때는 지방재정 강화책의 일환으로 국세에서 세목이 이관되거나 지방세로 신설되는 세목이 크게 늘어났다. 국세에서 이관된 세목은 자동차세·유흥음식세·마권세(이상 도세)·농지세(시·군세)의 4개 세목이었고, 신설된 세목은 소득세부가세·법인세부가세(이상 도세)·재산세·소득세부가세·법인세부가세·면허세부가세·자동차세부가세·유흥음식점세부가세·소방공동시설세·도시계획세(이상 시·군세)의 10개 세목이었다.[560]

지방세(도세)의 기간세목인 취득세는 1952년 신설 이후 지금까지 변함없이 유지되어 오고 있고, 또 다른 도세의 기간세목인 등록세는 1976년 말 국세에서 이관되어 지금에 이르고 있다. 그리고 지방세(시·군세)의 기간세목인 주민세는 1973년 3월에 도세로 신설되었다가 1976년 말 시·군세로 이관되었다. 자동차세는 1962년 국세에서 도세로 이관되었다가 1976년 말에 시·군세로 이관된 후 지금까지 시군세의 기간세목으로 기능하고 있다. 이에 비하면 시·군세의 기간세목인 재산세는 1961년 말에 신설된 후 지금에 이르고 있다.

교통세(1994. 1)의 세 가지 목적세와 종합부동산세(2005. 1)가 창설되었다.

559) 2009년 현재 지방세 세목은 16개로 1979년에 비해 4개 정도 더 많은데, 도세로 지역개발세(1991년 말 신설), 지방교육세(2000년 말 국세 일부 전환)의 2개 세목, 시·군세로 담배판매세(1984년 말 신설, 1988년 말 담배소비세로 개칭)와 주행세(1999년 말 신설)의 2개 세목이 추가되었다. 농지세는 농업소득세(2000년 말)로, 마권세(1988년 말 시·군세에서 도세로 이관)는 레저세(2001년 말)로 개칭되었고, 종합토지세(1989년 6월 신설)는 재산세로 통합되었다(2005. 1).

560) 이때 신설된 세목 중 소득세부가세와 법인세부가세는 도세와 시·군세로 각각 신설되었는데, 4년여 시행된 후 1966년 8월에 폐지되었다. 면허세부가세·자동차세부가세·유흥음식점세부가세는 1976년 말에 폐지되었다.

〈표 5-14〉 경제개발기 국세체계 변천 추이(1960~79년)

			세목	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
국세	내국세	직접세	소득세	1934. 5 일반소득세 신설, 1949. 7. 15 소득세 독립																			
			법인세	1916. 8 법인소득세 신설, 1934. 5 일반소득세로 통합, 1949. 11. 7 법인세 독립																			
			상속세 · 증여세	상속세(1934. 12 신설), 증여세(1950. 4. 8 신설, 1952. 11. 30 「상속세법」에 통합)																			
			자산재평가세	1958. 1. 2 신설																		2000년 말 적용시한 완료	
			부동산투기억제세									1968. 1. 1 신설							1975. 1. 1 소득세로 통합				
			부당이득세															1977. 1. 14					
			등록세	1911. 6 신설																	1977. 1. 1 지방세로 이양		
			임시토지취득세 · 토지세	1960. 12 말 토지세		1962. 1. 1 지방세 이관(임시토지취득세는 1951. 9. 25 신설)																	
			자동차세			1962. 1. 1 지방세 이관(1959. 1. 1 신설)																	
			광세			1962. 1. 1 지방세 이관(1906 신설)																	
			임시외환특별세		1961. 1. 1 폐지(1958. 8. 28 신설)																		
			임시특별이득세				1963. 12. 16~64. 6. 12																	
		간접세	인지세	1919. 4 신설																			
			증권거래세				1963. 1. 1 신설									1972. 1. 1 폐지						1978. 12. 5 신설		
			주세	1909. 2 신설, 1947. 11 음료세로 통합되었다가 1949. 10. 21 분리																			
			물품세 · 통행세 · 입장세 · 유흥음식세 · 전기가스세 · 영업세	물품세(1943 신설, 구물품세인 식품특별세는 1937. 8 신설), 동행세 및 입장세(1938. 4 신설), 유흥음식세(1939. 4 신설, 1962. 1. 1 지방세 이관, 1977. 1. 1 국세 신설), 전기가스세(1942 신설), 영업세(1949. 8. 13 신설)																	1977. 6. 30 폐지 부가가치세, 특별소비세 이관		
			석유류세			1962. 1. 1 신설																		
			직물류세	(1938 신설, 1954 폐지)										1970. 1. 1 신설										
			마권세	1942 신설		1962. 1. 1 지방세 이관																		
			전화세	(1968. 1. 1 시행과 동시 폐지)														1974. 1. 1					
			부가가치세																		1977. 7. 1 신설		
			특별소비세																		1977. 7. 1 신설		
	관세		관세																				
			톤세																		1977. 7. 1 폐지		
	목적세		교육세	1958. 8. 28 신설		1962. 1. 1 폐지																1981. 12. 5 신설	
			방위세																1975. 7. 16 신설, 1990말 폐지				

자료: 국세청(2006) 외.

〈표 5-15〉 경제개발기 지방세체계 변천 추이(1960~79년)

					1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
지방세	도세	보통세	독립세	취득세	1952. 9 신설(이전의 부동산취득세가 명칭 변경)																			
				등록세	1911. 6 신설																	1976. 12말 국세에서 이양		
				주민세														1973. 3. 12 신설				1976. 12말 시·군세로 이양		
				면허세	1950. 3. 10 신설, 1954. 3. 31 국세에서 이관																			
				자동차세	1959. 1. 1 신설		1962. 1. 1 국세이서 이관															1976. 12말 시·군세로 이양		
				유흥음식세	1939. 4 신설		1962. 1. 1 국세에서 이관															1976. 12말 국세로 이양		
				마권세	1942 신설		1962. 1. 1 국세에서 이관															1976. 12말 시·군세로 이양		
				도축세	1909년 신설																	1976. 12말 시·군세로 이양		
			국세부가세	소득세부가세			1961. 12. 8 신설				1966. 8. 3 폐지													
				법인세부가세			1961. 12. 8 신설				1966. 8. 3 폐지													
				영업세부가세	1949 신설						1966. 8. 3 폐지													
	시·군세		독립세	재산세		1961. 12. 8 신설																		
				농지세		1961. 12. 8 국세에서 이관																		
				주민세																		1976. 12말 도세에서 이양		
				자동차세																				
				마권세																				
				도축세																				
			부가세	국세 소득세부가세			1961. 12. 8 신설				1966. 8. 3 폐지													
				국세 법인세부가세			1961. 12. 8 신설				1966. 8. 3 폐지													
				국세 영업세부가세	1949 신설						1966. 8. 3 폐지													
				도세 취득세부가세	1952. 9 신설(이전의 부동산취득세 명칭 변경)																	1976. 12. 26 폐지		
				도세 주민세부가세														1973. 3. 12 신설						
				도세 면허세부가세			1962. 1. 1 신설																	
				도세 자동차세부가세			1962. 1. 1 신설																	
				도세 유흥음식점세부가세			1962. 1. 1 신설																	
				도세 도축세부가세	1952. 9 신설																			
			목적세	소방공동시설세	1949 신설(1961. 12. 8 신설)																			
				도시계획세	1949 신설(1961. 12. 8 신설)																			
				사업소세																		1976. 12말 창설		

주: 1991. 12. 14부터 독립세를 보통세라고 함.
자료: 내무부, 『지방세정연감』 각년도.

나. 경제개발기 조세정책의 효과와 평가

여기서는 조세체계 개편과 개별 세법의 내용 변화 등이 경제주체에 미치는 파급효과를 살펴보고, 이러한 제도와 정책의 변화가 소기의 목적을 달성했는지에 대해 평가를 시도한다. 우리가 관심을 갖는 경제주체에 미치는 파급효과는 저축・투자・노동공급 증대와 기술개발촉진을 통한 경제성장촉진효과, 투기 및 물가상승 억제 등의 경제안정화 효과, 소득재분배 효과, 기업재무구조 개선과 기업공개촉진, 성실신고납부 지원 등이다. 이들 사안 중 상당수는 실증분석이 행해지지 않았거나 체계적인 조사자료가 없다. 한편, 실증분석자료가 남아 있는 사안도 소수 연구자에 의해 분석과 조사가 행해진 경우가 많아 객관성을 담보하기가 쉽지 않다. 평가와 관련해서는 이와 같은 문제가 있다는 사실이 감안되어야 할 것이다.

이하에서는 국내의 기존 분석 결과와 경제이론, 서구 사례를 통한 분석 결과나 경험 등을 토대로 경제개발기 조세정책의 성과에 대해 검토한다. 그리고 필요하면 당시 정책의 입안과 집행에 참여한 핵심 인물의 증언이나 관련 보도자료 등을 참고한다.

1) 세수확보기능 강화와 조세부담률의 변동

경제개발기의 전반부인 1960년대의 조세부담률은 GDP 대비 평균 11%에 미치지 못하였다. 1950년대 후반에 비하면 1%p 이상 높아진 수준이었지만 이 정도로는 정부재정지출에 필요한 재원을 국내에서 조세로 조달하는 것이 힘들었다. 이에 비하면 후반부인 1970년대의 조세부담률은 평균 15%에 육박하는 수준을 보여 조세에 의한 정부재정조달비율이 75%를 넘어서 1960년대(52%)에 비해 크게 개선되었다. 그러나 경제개발기 전 기간에 걸쳐 조세와 세외수입에 의한 정부 일반재정의 자립은 실현되지 못하였다.[561]

1970년대의 높아진 조세부담은 대부분이 내국세 수입 증대에 기인하고 있으며 내국세 중에서는 간접세, 즉 영업세・물품세・석유류세(이상 1970년대 중반)와 부가가치세 및 특별소비세(1970년대 후반)의 세수 비중이 커졌다. 1964년부터 1971년에 이르는 8년 동안 소득세와 법인세 비중이 커지면서 직접세규모가 일시적으로 증대되고 조세부담률도 높아지는 경향을 보였지만 항구적인 패턴으로 자리 잡지 못하였다. 즉, 1970년대 중반 이후 직접세 세수 비중이 줄고 간접세 세수 비중이 크게 느는 형태로 바뀌었고, 조세부담률 증가도 대부분 간접세 세수 증가에 기인하고 있다.

경제개발기 후반에 도입되어 우리 간접세제의 근간을 바꾼 부가가치세는 이후 30년 이상에 걸쳐 내국세 수입의 25~30% 전후 수준을 점해 소득세와 법인세를 제치고 내국세의 최대 기간세목으로 자리 잡아 당초 기대했던 대로 강력한 세수 확보기능을 수행하였다. 그러나 부가가치세의 도입으로 우리 국세의 직간(直間)구조는 이후 20여 년에 걸쳐 간접세 중심 구조가 된다. 부가가치세와 함께 도입된 특별소비세는 차등세율을 통해

561) 그렇지만 조세와 세외수입에 의한 일반재정의 재원조달비율은 1975년 이후 96% 이상의 수준을 보여주고 있다.

〈표 5-16〉 경제개발기 조세부담률과 국세 · 지방세 배분 추이

(단위: %)

	조세 부담률[1]	국세 부담률	내국세	관세	전매익금	방위세	지방세 부담률
1957	7.6(100.0)	6.8(89.9)	4.8	1.2	0.8		0.8(10.1)
1958	9.0(100.0)	8.2(90.8)	5.7	1.5	1.0		0.8(9.2)
1959	12.1(100.0)	11.2(91.7)	8.5	1.7	1.1		1.0(8.3)
1960	12.0(100.0)	11.1(92.5)	8.1	2.1	0.9		0.9(7.5)
1961	9.7(100.0)	8.8(90.8)	6.1	1.8	0.9		0.9(9.2)
1962	10.6(100.0)	9.1(86.2)	6.0	1.9	1.2		1.5(13.8)
1963	8.6(100.0)	7.1(82.9)	4.9	1.3	0.9		1.5(17.1)
1964	7.1(100.0)	5.8(82.6)	4.0	1.2	0.6		1.2(17.4)
1965	8.6(100.0)	7.2(83.6)	5.2	1.6	0.4		1.4(16.4)
1966	10.8(100.0)	9.2(85.6)	6.8	1.7	0.7		1.6(14.4)
1967	12.0(100.0)	10.9(90.8)	8.1	2.0	0.8		1.1(9.2)
1968	13.9(100.0)	12.8(91.6)	9.5	2.3	1.0		1.2(8.4)
1969	14.6(100.0)	13.3(91.5)	10.1	2.1	1.1		1.2(8.5)
1970	14.4(100.0)	13.2(91.7)	10.3	1.8	1.1		1.2(8.3)
1971	14.4(100.0)	13.2(91.9)	10.4	1.5	1.3		1.2(8.1)
1972	12.4(100.0)	11.3(91.1)	8.9	1.4	1.0		1.1(8.9)
1973	12.0(100.0)	10.6(88.6)	8.1	1.5	1.0		1.4(11.4)
1974	13.1(100.0)	11.7(89.4)	9.2	1.6	0.9		1.4(10.6)
1975	14.9(100.0)	13.4(89.8)	9.7	1.7	1.3	0.6	1.6(10.2)
1976	16.2(100.0)	14.6(90.5)	9.6	1.9	1.2	1.9	1.6(9.5)
1977	16.1(100.0)	14.3(88.6)	9.1	2.1	1.2	1.9	1.9(11.4)
1978	16.6(100.0)	14.8(89.2)	9.1	2.6	1.1	1.9	1.8(10.8)
1979	16.9(100.0)	15.0(88.8)	9.6	2.3	1.1	2.0	1.9(11.2)
1957~59	9.6(100.0)	8.7(91.1)	6.3	1.5	1.0		0.9(8.9)
1960~69	10.8(100.0)	9.5(88.0)	6.9	1.8	0.9		1.3(12.0)
1970~79	14.7(100.0)	13.2(89.8)	9.4	1.8	1.1	1.7	1.5(10.2)
1960~79	12.7(100.0)	11.4(89.8)	8.1	1.8	1.0	1.7	1.4(10.2)

주: 1) 국세부담률 + 지방세부담률이며 1970년 이후 경상 GDP는 2000년 기준치.
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도; 한국은행, 『국민계정』, 각년도.

부가가치세제를 보완하는 역할을 수행해왔지만, 도입 이후 추세적으로 세수확보 기능이 약화되어 도입 초기 부가가치세의 40% 전후 수준이던 세수가 30년이 경과한 시점에서 13% 수준으로 낮아졌다.

이 시대 전반기인 1960년대 조세정책의 최대 목표는 정부재정 독립과 경제개발계획에 따른 투자재원 마련을 위한 세수 확보에 두어져왔다고 말할 수 있는데, 이 목표는 1964년부터 정부재정이 흑자로 전환하고 이후 정부저축의 규모가 커지면서 1차적으로 달성되었다고 판단된다.

국세청 발족과 세정의 단계적 강화는 정부재정을 조기에 건전재정기반 위에 올려놓는 데 기여하였다.

2) 조세체계 정비와 세목별 세수 변동

1950년대 이후 직접세 중심으로 운영되어오던 국세 체계는 1960년대 초 대대적인 국세의 지방세 이전 등의 세제개혁으로 인해 간접세 중심으로 바뀌었다. 1960년대 후반 이후 1970년대 초까지는 직접세와 간접세가 균형을 이루다가 1970년대 중반 이후 다시 간접세 중심 체계로 전환되었다. 이는 1974년의 석유파동의 여파로 인한 석유류세 증대, 세무행정 강화에 따른 영업세 세수 증대, 부가가치세 도입 등 간접세체계의 재정비가 어우러지면서 나타난 결과로 해석된다.

이처럼 경제개발기의 세제는 전기에는 국세의 지방세 이전에 따른 직접세 약화를 국세청 발족 등 세무행정의 강화로 보완하자 직접세와 간접세 비중이 균형을 보이는 듯하다가, 후기에는 석유파동이라는 외부 경제여건의 변화에 대응하고 중화학공업 육성을 위한 투자재원을 낮은 비용으로 조달하기 위해 간접세 중심 체계로 이동한 것으로 이해할 수 있다.

세목별 내국세 수입의 구성이 〈표 5-17〉에 제시되어 있고 지방세 수입의 구성이 〈표 5-18〉에 나타나 있다.

먼저 내국세 중 직접세부문을 보면 소득세는 기간 중 10%에서 32%로 크게 변화를 보이고 있는데 1960년대 후반에 최고에 달한 후 감소 경향을 보여 경제개발기 말기에는 20% 수준으로 낮아진다. 세수 비중이 가장 높았던 1960년대 중반 이후는 국세청이 발족하여 세무행정이 어느 때보다 강화된 시점이라는 점에서 그 상황을 이해할 수 있을 것이다. 법인세 비중은 기간 중 4%대에서 16% 수준에 분포하는데 역시 국세청이 발족한 1966년 이후 수년간 높은 수준을 유지하고 이후 다소 낮아지다가 1970년대 후반에 16% 수준을 회복한다. 소득세 대비 비율로 보면 1973년 이전까지는 거의 매년 절반 이하 수준을 보이다가 1974년의 석유파동 이후 소득세 비중이 줄고 법인세 비중이 늘면서 양자간 격차가 줄어 경제개발기 후반에는 법인세 비중이 소득세 비중의 70~80% 수준에 이르고 있다. 한편, 상속·증여세는 세수 비중이 0.5% 미만으로 미미한 수준을 보이고 있고 등록세는 1%에서 5% 수준을 보여왔는데 1970년대 중반에 1% 미만으로 낮아지다가 지방세로 이관되었다.

내국세의 간접세부문은 이 기간 중 개별소비세제에서 일반소비세제로 전환한 것이 가장 주목할 만한 점으로 그에 따라 세목 수도 9개에서 4개로 줄었다.[562] 도입 1년 만에 세수가 전체 내국세 수입의 37%에 달했고 이후에도 30% 이상의 수준을 유지함으로써 30년 이상에 걸쳐 우리나라 국세 수입의 대종 세목으로 기능하고 있다.[563] 경제개발기

---

562) 주세·영업세·물품세·직물류세·석유류세·전기가스세·통행세·입장세·증권거래세의 9개 세목이 주세·부가가치세·특별소비세·증권거래세의 4개로 줄었다. 유흥음식세는 지방세 세목에서 부가가치세로 바뀌었기 때문에 여기에 포함시키지 않았다.

563) 2007년도 세수실적을 보면 부가가치세 세수는 40조 9,419억원으로 전체 내국세 수입의 30.9%를 점하고 있으며, 국세 대비 25.4%, 총조세 대비 20.0%, GDP 대비 4.5%의 수준을 보이고 있다(국세청, 『국세통계연보』, 2008). 아쉬운 점은 부가가치세 세수에서 점하는 국내분(수출·투자 등에 따른 환급세액 차감) 비중이 33%에 불과해 수입분 비중(67%)의 절반 수준에 머물고 있는 사실이다. 제도 도입 후 30년 이상이 경과하고 있는 시점에서도 기간세목으로서 국내 징세체계에 확실한 뿌리를 내리고 있지 못함을 시사해주고 있다.

〈표 5-17〉 내국세 수입의 주요 세목별 구성(1960~79년)

(단위: %)

	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
소득세	10.8	13.7	21.3	24.1	29.5	27.7	29.0	29.8	30.4	31.9	29.8	30.3	27.9	28.2	22.9	19.6	23.3	21.1	20.8	20.2
법인세	4.6	9.5	9.4	12.1	14.1	13.5	15.5	15.3	15.7	15.2	14.9	12.9	14.6	11.3	15.4	12.9	12.5	14.0	15.9	16.2
상속세 · 증여세	0.1	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	0.6	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6	0.4	0.4	–	–	–	–	–	–
등록세	1.4	1.6	2.3	2.7	3.1	3.2	2.7	2.9	2.6	2.6	2.5	2.3	3.2	4.9	4.3	0.9	0.9	–	–	–
교육세	7.4	8.5	1.5	0.1	0.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
임시토지수득세	7.7	11.6	0.0	–	0.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
부가가치세	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	14.4	37.1	35.8
특별소비세	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	6.0	14.5	16.0
영업세	5.1	5.9	9.1	10.3	11.1	10.4	10.4	11.1	11.2	10.6	10.9	10.7	13.0	13.6	13.5	19.6	19.1	12.4	–	–
주세	5.8	7.0	11.7	11.2	10.0	9.0	9.1	7.8	7.1	7.4	7.7	7.8	7.5	7.8	7.4	8.0	6.8	7.4	8.6	8.8
물품세	21.8	27.6	21.9	15.3	11.3	16.7	14.8	14.8	14.2	14.0	11.2	9.8	9.9	11.4	11.1	11.6	12.1	7.9	–	–
석유류세	–	–	9.0	9.2	6.7	7.5	5.2	4.5	7.3	6.8	7.5	8.9	9.3	8.5	14.4	10.5	10.4	6.1	–	–
전기가스세	1.9	2.8	3.4	3.3	3.3	3.9	3.2	2.8	2.6	2.4	2.5	2.3	2.7	2.8	–	–	–	–	–	–
통행세	1.8	2.1	3.2	3.7	3.6	2.9	3.9	4.7	4.3	4.5	4.7	4.8	3.9	5.0	–	–	–	–	–	–
입장세	1.0	1.0	1.6	1.8	2.0	1.7	1.5	1.6	1.4	1.5	1.6	1.6	1.5	1.4	–	–	–	–		–
기타[1]	28.1	4.2	0.7	0.4	0.4	0.2	0.5	0.7	0.5	0.5	1.1	1.1	0.6	0.3	0.6	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4
직접세[2]	59.4	48.8	35.3	39.6	47.2	45.0	48.3	49.2	49.7	50.6	48.8	50.2	46.8	45.2	43.6	37.6	40.0	36.2	37.4	37.0
간접세[3]	38.1	47.2	59.9	55.0	48.2	52.1	48.1	47.4	48.1	47.2	49.9	48.6	49.9	52.3	53.5	56.2	56.2	61.4	61.4	61.7
인지세	1.8	2.2	3.1	3.2	2.9	1.8	2.1	2.2	1.7	1.4	0.6	0.7	2.1	1.9	1.9	1.3	1.0	1.2	1.1	–
과년도수입	0.7	1.9	1.7	2.3	1.7	1.2	1.5	1.2	0.5	0.8	0.7	0.5	1.2	0.6	1.0	4.9	2.8	1.3	0.1	–

주: 1) 자산재평가세, 부동산투기억제세(1969~70년), 임시외환특별세(1958~62년), 광세 · 자동차세 · 증권거래세 · 유흥음식세 · 부당이득세 · 인지세와 과년도수입 제외. 1960년은 임시외환특별세(25.4%), 자동차세(1.7%), 유흥음식세(1.1%)로 구성.

2) 소득세 · 법인세 · 상속세 · 증여세 · 등록세 · 자산재평가세 · 부동산투기억제세 · 교통세 · 임시외환특별세, 임시토지수득세 · 광세 · 자동차세.

3) 주세 · 영업세 · 물품세 · 직물류세 · 석유류세, · 전기가스세 · 통행세(1960년까지 직접세로 구분하였으나 여기서는 간접세로 분류), 입장세 · 증권거래세 · 유흥음식세.

자료: 재무부(1979, 上), p.328, p.379, pp.436~437, pp.622~623; 경제기획원 조사통계국, 『주요경제지표』, 1989.

초기의 기간세목이던 물품세의 기능은 1971년 이후 그 역할을 영업세와 석유류세로 옮겨가고 1977년 이후 부가가치세와 특별소비세로 이관된다. 주세는 일반소비세제의 도입 이후에도 개별소비세로 남아 간접세 내에서 일정한 역할을 수행하고 있는데[564] 1960년대 초반에는 간접세 내 세수 비중이 2위권이었으나 1964년 이후 3위 이하로 위상이 낮아졌다.

이상의 조세체계 정비 등의 논의에서 알 수 있듯이 경제개발기 후기는 오늘날 우리나라 조세체계의 원형이 구축되고 근거과세기반이 강화된 시기라고 할 수 있다. 경제개발

564) 주세는 대표적인 개별소비세(excise tax)의 하나로 건강유지비용을 증대시키는 주류의 소비 증가를 억제하려는 정책적 기능을 수행하고 있다. 이후 도입된 지방세(시 · 군세, 광역지자체세)인 담배소비세(담배판매세라는 이름으로 1985년 1월 도입된 후 1989년 1월에 지금의 이름으로 바뀜)와 국세인 교통세(1994년 1월 도입)도 담배소비와 유류소비의 억제를 통한 건강유지와 환경보호라는 정책적 기능을 수행하는 개별소비세이다.

기 전기 조세정책의 중점 목표가 세수 확보를 통한 정부저축 제고였다면, 후기는 지속적 감세를 통한 민간의 자본축적지원과 종합소득세 및 부가가치세 도입을 통한 조세체계 선진화 작업이었다. 실제로 1974년의 종합소득과세와 1977년의 부가가치세 도입이 경제개발기 중에 공평과세와 근거과세의 체계를 확립시켰다고 말하기는 힘들지만 1980년대 이후 이들 정책목표를 달성하는 데 크게 기여하였음은 부인하기 어렵다.

아울러 고도성장에 따른 과세기반의 지속적인 확대로 소득세・법인세 등의 지속적 감세에도 불구하고 세수가 늘어 정부재정의 조세의존도가 높게 유지되면서 공채발행을 최소한으로 줄일 수 있었다. 그 결과 우리나라는 개별 경제기는 물론 이후 오늘날까지 OECD 국가 중 가장 건전한 정부재정을 가진 국가의 하나로 자리매김되어 있다.

한편, 지방세 수입은 국세와 달리 직접세 위주로 구성되어 있는데 이러한 경향은 경제개발기 후반에 국세에 부가가치세가 도입되어 유흥음식세가 빠져나가면서 더욱 강화되었다. 1960년대 초반은 지방세체계의 일대 개편이 단행된 시기이다. 1952년에 시작한 지방자치제가 1961년에 폐지되면서 이에 따른 정치적 반발을 무마하기 위해 1962년부터 국세인 자동차세・유흥음식세・마권세・농지세 등이 지방세로 이관되었다. 이러한 개편이 있기 전까지 지방세는 특별시세・도세가 독립세 중심으로 운영되고 시・군세(당시는 시・읍・면세)가 도세부가세 중심으로 운영되면서 독립세로 교통세 정도를 지니고 있었을 뿐이다. 그런데 1962년의 대규모 세제개편으로 국세가 도세로 다수 이관되고, 시・군세로 재산세가 창설되고, 국세인 농지세가 시・군세로 이관되는 등의 변화가 생겼다.

이러한 외형상의 변화에도 불구하고 지방세 수입이 전체 조세수입에서 점하는 비중은 이전과 크게 달라지지 않았다. 지방세의 총조세 내 비중이 이전의 8~9% 수준에서 13~17% 수준으로 늘어났지만 1966년에 국세청이 발족하고 국세의 세원관리 및 징수가 강화되면서 비중이 급격히 줄어들어 1961년 이전 수준으로 돌아갔다. 1973년에 주민세가 창설되면서 비중이 다소 증가하지만 이후 경제개발기간 중 10~11% 수준을 보인다. 그 결과 1960년대의 평균 비중인 12%에 비해 1970년대의 평균 비중은 10.2%로 오히려 낮아졌다(표 5-16).

목적세인 도시계획세・소방공동시설세・사업소세 등은 경제개발기간 중 국세보다 좀 더 적극적으로 활용되었지만[565] 그 규모가 커져 세수 증대에 기여하기 시작한 것은 1968년 이후이다. 이후 지방세 내 비중이 7~13% 수준을 보이고 있는데, 1977년에 사업소세가 도입되면서 도시계획세 비중이 다소 낮아져 경제개발기 후반에는 10~11% 수준을 보이고 있다.

이상에서 살펴보았듯이 1960년대 초반은 지방자치제 폐지(1961년)에 따른 지방세체계 개편의 호기였지만 이때의 개편은 지방정부의 자주재원 마련에 기여하지 못하였다. 정치적인 이유로 1962년부터 국세인 자동차세・유흥음식세・마권세 등이 지방세(도세)로 이관되었고, 시・군세로 재산세가 창설되었으며, 국세인 농지세가 시・군세로 이관되면서

565) 국세에서는 1961년 말의 교육세 폐지 후 목적세가 없다가 경제개발기 후반인 1975년에 방위세가 도입되었는데 국세 내 비중이 1976년 이후 13% 수준을 보였다. 목적세 숫자는 지방세가 더 많았지만 세수 기여도는 국세 쪽이 더 컸다(표 5-15, 5-16, 5-17 참조).

〈표 5-18〉 지방세 수입의 주요 세목별 구성(1960~79년)

(단위: %)

	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
소득세부가세	–	–	7.6	7.6	9.4	9.9	11.8	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
법인세부가세	–	–	2.7	4.1	4.4	5.0	6.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
영업세부가세	22.2	19.2	7.6	6.6	7.3	7.6	8.7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
자동차세부가세	10.9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
취득세	23.5	24.1	8.3	8.3	9.9	14.9	15.8	26.3	26.8	27.4	33.3	32.0	25.3	26.8	28.2	26.3	26.5	22.4	25.8	22.5
등록세	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	19.8	20.7	15.4
주민세(호별세)[1]	17.5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	12.6	7.9	9.8	11.1	13.9	13.5	15.2
자동차세(차량세)[1]	0.8	8.5	9.5	7.9	8.1	7.4	6.7	11.0	12.9	14.7	16.9	16.1	14.8	10.6	11.1	7.8	6.4	5.6	5.8	8.1
유흥음식세	–	–	4.3	4.7	4.4	6.6	7.9	12.6	16.5	16.7	15.1	14.6	13.8	11.5	11.3	11.0	11.5	0.7	0.0	–
도축세	2.2	2.5	2.3	1.9	2.2	1.5	1.2	1.3	0.9	0.8	0.7	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.5	0.4	0.3	0.6
마권세	–	–	–	–	–	–	–	0.1	0.5	0.7	0.8	0.8	0.8	0.6	0.7	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
면허세	2.6	3.4	6.2	5.6	4.4	4.1	3.4	4.7	4.4	4.0	3.7	3.6	2.9	3.4	3.8	3.1	2.5	3.0	3.4	2.9
재산세(가옥세)[1]	8.0	–	11.1	11.2	8.2	6.9	6.5	8.3	12.2	11.4	12.0	12.4	16.9	13.0	14.7	17.9	17.1	13.5	10.6	13.6
농지세	–	–	39.0	41.4	40.7	34.9	30.7	23.8	17.8	17.0	9.4	11.4	11.4	10.9	12.8	13.1	14.3	10.7	10.0	9.0
특별행위세[2]	4.3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
교통세[3]	6.5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
도시계획세	–	–	–	–	–	0.1	0.4	1.5	5.9	5.6	6.6	7.0	11.8	8.7	7.7	8.4	7.9	5.5	4.5	5.7
소방공동시설세	–	–	0.6	0.7	1.1	0.9	0.9	1.1	1.6	1.5	1.6	1.7	1.8	1.5	1.4	1.8	1.8	1.4	1.2	1.4
사업소세	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2.9	3.8	4.3
기타[4]	1.5	42.3	0.9	–	–	–	–	9.3	0.6	0.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
직접세[5]	64.8	–	85.0	86.8	86.2	84.1	82.3	83.0	82.0	81.7	83.5	84.2	84.9	87.5	87.6	88.2	87.6	98.7	99.3	98.1
간접세[6]	35.2	–	15.1	13.2	13.9	15.7	17.8	17.0	18.1	18.2	16.6	15.9	15.1	12.4	12.3	11.6	12.3	1.4	0.6	0.9

주: 1) 호별세는 이후의 주민세 상당, 가옥세는 이후의 재산세 상당이며 차량세는 자동차세 상당이나 자동차나 자동전차 외 손수레와 승용마차, 인력거 소유자에게도 부과.
2) 특별행위세는 요리점이나 음식점·다방·여관 등의 장소에서 유흥을 목적으로 술을 마시거나 음식을 먹는 행위 외 사진 촬영·현상·복사·보트의 임대 등의 행위자에게 정률세로 부과.
3) 시·읍·면세(독립세)로 도입되었으나 서울특별시 등 일부 지자체도 부과 가능(1952년 9월 개정「지방세법」제22조 및 제35조). 이후 국세인 통행세로 통합.
4) 1960년은 광세부가세·임야세·어업세·선세·동력세, 1961~62년은 광세부가세·호별세·가옥세·임야세·차량세·특별행위세·동력세·선세 및 동 부가세·교통세, 1967~69년은 국세부가세, 1967~69년은 1966년의 비율로 직접세와 간접세로 분할함.
5) 소득세부가세·법인세부가세·취득세·등록세·주민세·자동차세·면허세·재산세·농지세·도시계획세·공동시설세·사업소세.
6) 영업세부가세·유흥음식세·도축세·마권세·특별행위세·교통세 등.

자료: 재무부(1979, 上), p.380, p.439; 내무부,『지방세정연감』, 각년도.

일시적으로 지방세의 총조세 내 비중이 8~9%에서 13~17%로 높아졌다. 그러나 1966년의 국세청 발족으로 국세의 세원관리 및 징수가 강화되면서 비중이 다시 줄어들어 1961년 이전 수준으로 되돌아갔다. 즉, 지방세의 총조세 내 비중은 경제개발기간 중 10~11% 수준에 머물렀고 평균적으로 1970년대(10%)가 1960년대(12%)보다 더 낮았다(표 5-16).

목적세(도시계획세·소방공동시설세·사업소세)가 경제개발기에 적극 활용되었지만 세수에 기여하기 시작한 것은 1968년 이후이고 지방세 내 비중도 크지 않았다(7~13% 수준). 요컨대, 지방세 개편은 지방정부의 자주재원 확보기능을 강화하지 못했고, 지방정부의 중앙정부 재정의존도는 1980년대 이후보다 더 높았다.

3) 경제안정효과: 투기 및 물가 억제

가) 투기억제

경제개발기는 우리 경제의 고질적 병폐라고 할 수 있는 토지 및 아파트 투기와 부동산가격 급등이 처음으로 모습을 보인 시기이기도 하다. 박정희 정부에 의한 개발정책으로 경부축이 우선적으로 집중 개발되고 이를 뒷받침해주기 위해 1967년 5월에 경부고속도로 건설구상[566]이 발표되었다. 그러자 경부고속도로 건설 구간에 인접한 도시지역과 농지의 지가가 급등하는 현상이 발생하였다. 이에 대항하기 위해 1967년 11월 「부동산투기억제에관한특별조치법」이 제정되어 '부동산투기억제세'라는 자본이득세가 국내 최초로 도입되었다.

부동산투기억제세는 투기적인 부동산투자를 억제하려는 목적으로 도입되었으며 서울특별시와 부산시, 그 외 대통령령이 정하는 지역에 소재하는 토지의 양도차익에 50%의 단일 비례세율이 적용되었는데, 과세표준에는 실현된 양도차익 외에 공지(空地)의 미실현이득도 포함되는 문제점이 있었다.[567]

이후 실현된 토지의 양도차익에 대한 과세는 1974년 12월의 세법 개정 시 현행 양도소득세로 확대되었고 공지의 미실현이득에 대한 과세는 1989년 12월의 토지초과이득세와 개발부담금제도로 다시 입법화되었다. 부동산투기가 우려되면 정책당국이 언제고 미실현이득에 대한 과세조치를 들고 나올 수 있다는 것을 재확인시켜준 사례라고 할 수 있다. 부동산투기억제세(1967년)는 토지초과이득세(1989년) 및 개발부담금(1989년)과 세율도 같고 도입목적도 거의 같았다.[568]

부동산투기억제세가 지가상승을 억제하고 부동산투기를 예방하였는지에 대해서는 명확히 말하기 힘들다. 명확한 것은 이 조세에도 불구하고 지가는 지속적으로 상승하였고 부동산투기는 이후에도 수그러들지 않았다는 사실이다.[569] 이름을 달리한 유사한 조세가 2009년 현재까지도 남아 있지만 지가상승과 부동산투기는 완전히 근절되지 않고 있다.

---

566) 이 고속도로는 한국의 고도성장을 상징하는 표상의 하나라고 할 수 있다. 1968년 2월 1일 착공하여 2년 반 만인 1970년 7월 7일 부산까지 전 노선을 완공하였으며 전 구간 428㎞의 건설은 불도저식으로 이루어졌다.

567) 과세 시 도매물가상승률에 의한 명목이득을 공제해주었지만 미실현이득 과세의 어려움과 불공평성 때문에 1968년 3월 폐지되었다. 당시 공지에 대해서는 2년마다 미실현차익(공지차익)을 계산하여 과세토록 하였다.

568) 윤건영(1997)은 "내용이 거의 흡사한 두 조세가 22년 만에 부활한 것도 흥미 있는 일이지만 부활한 정책발상이 더 문제"라고 지적하였다(pp.145~146). 토지초과이득세는 조세부담의 형평, 지가안정, 토지의 효율적 이용이 입법목적이지만 정부가 가장 역점을 둔 것은 지가안정을 통한 투기억제였다. 개발부담금도 토지투기 방지와 효율적 이용촉진이 주된 목적이었다(「토지초과이득세법」 제1조, 「개발이익환수에관한법률」 제1조).

569) 부동산투기억제세가 양도소득세로 확대 개편(1974. 12)되었지만 1978년의 서울 지가는 136% 상승하였고 양도소득세가 강화(1978. 12)되었음에도 불구하고 1989년을 전후하여 지가가 급등하였다. 토지초과이득세와 개발부담금제가 도입(1989. 12)되었음에도 불구하고 이후에도 지가는 지속적으로 상승하였다.

조세로 지가상승을 잡기 위해서는 토지보유에 따른 세부담을 늘려 불필요한 토지보유를 억제해야 하는데 그동안의 부동산 관련 조세는 토지보유에 대한 중과세를 금기시하여 토지의 양도차익을 중과세하는 방식을 택하여왔다. 이러한 과세는 양도 시점을 미루거나 심할 경우 토지거래를 동결하는 등의 효과는 있어도 지가상승을 원천 봉쇄하는 효과는 약하거나 거의 없다고 할 수 있다. 토지보유에 대한 중과세가 금기시된 배경에는 국민 다수가 토지 소유자라는 점에서 보유과세 강화가 조세마찰, 나아가 사회적 갈등으로까지 발전할 수 있다는 우려감이 있었던 것으로 파악된다.[570]

윤건영(1997)은 부동산투기억제세는 장기적으로 지가상승률을 낮추지 못하는 등 투기를 효과적으로 억제하는 데 큰 역할을 수행하지 못하였다고 단언한다. 지가상승률을 장기적으로 낮추려면 토지에 대한 세부담을 지속적으로 증가시켜야 하는데 그렇지 못하기 때문이라는 것이다. 그는 "부동산투기억제세의 효과성에 대한 충분한 검정이나 비판 없이 양도소득세와 토지초과이득세 등이 도입되었고, 조세로 지가상승률을 장기적으로 낮출 수 있다는 허구는 분별력 없는 정책담당자들을 희생양으로 삼아왔다"고 지적하였다. 아울러 그는 달성할 수 없는 지가안정에 집착함에 따라 반사적으로 조세정책이 효과적으로 달성할 수 있는 재분배를 소홀히 하여 부동산가 급등에 의한 부와 소득분배의 왜곡을 방지하지 못했다고 비판하였다. 부동산투기억제세가 미실현이득의 과세대상을 공지에 국한한 것이나 토지초과이득세가 유휴지만을 과세대상으로 한 것은 분배 문제를 철저히 외면한 조치였다는 것이다.[571]

부동산투기억제세가 소기의 정책적 효과를 거두지 못했다는 반성하에 노무현 정부는 2005년 12월 강력한 보유과세인 종합부동산세를 도입하여, 부동산가격 안정과 조세의 소득재분배기능을 강화한 바 있다. 비록 시행 3년 만에 대폭 개정되어 실효성이 크게 낮아졌지만 이러한 유형의 조세가 부동산투기를 일정 수준 억제할 수 있을 것이라는 인식을 정책당국과 국민들에게 심어준 것은 부인하기 힘들 것이다.

---

570) 이러한 점에서 2005년 12월에 도입된 종합부동산세는 매우 예외적인 과세조치라고 할 수 있다. 노무현 정부 후반기에 도입된 이 세는 국내 최초의 부동산 보유에 대한 중과세조치로 도입 이후 세부담 증대가 현실화되고, 2008년의 세계적 금융위기와 이에 따른 경기침체가 지속되면서 강남 3구 등 주요 투기지역, 투기과열지구의 부동산가격이 일정 수준 하락한 바 있다. 그런데 2008년 11월 13일에 종합부동산세의 세대별 합산과세에 대한 일부 위헌 판결이 있었고 이후 이명박 정부의 「종합부동산세법」 개정(2008. 12. 26)이 뒤따랐다. 즉, 개정된 법은 세대별 합산을 개인별 합산으로 바꾸고 과세기준금액을 높이고 세율과 세부담 상한을 낮추는 등 부담완화에 초점이 맞추어졌다. 이 법의 개정효과는 곧바로 나타나 2009년 하반기에는 불황하에서도 서울·경기권을 중심으로 부동산가격의 급상승이 다시 문제시되었다. 2008년 말의 법 개정과 이후의 사태 진전은 종합부동산세가 존립 자체에 의의가 있다기보다는 실효성이 담보될 수 있는 내용으로 규정되어야 함을 시사하고 있다.

571) 분배 문제에 효과적인 부동산 과세조치는 양도소득세 등의 소득과세보다 보유과세 강화라고 할 수 있다. 이러한 점에서 보유에 대한 중과세조치인 종합부동산세(2005. 12)는 과거의 부동산투기억제세와 토지초과이득세의 실패를 거울 삼아 빠져나갈 구멍을 최소화함으로써 소득분배에 기여하면서 지가와 주택가격 상승 억제에 기여할 수 있을 것으로 기대되었으며, 이후의 부동산가격 동향은 이와 같은 가능성을 확인해주었다. 그런데 2008년 말의 법 개정으로 고가 부동산에 대한 세부담이 대폭 완화되어 이 조세를 통한 소득재분배효과는 크게 약화되었다.

나) 물가억제

경제개발기는 부동산투기와 이에 따른 토지 및 주택 가격의 급등으로 전세와 월세 가격이 오르면서 주거비용이 빠르게 늘어난 시기이다. 또 통화팽창과 기술진보의 여파로 재화와 서비스 가격이 크게 오른 시기이기도 하다. 당시 정부는 급격히 늘어나는 재정지출수요에 대응하는 과정에서 필요한 자금을 국공채 발행에 의존하여 조달하기보다 조세수입과 한국은행의 은행권 발권, 즉 통화팽창에 의존하였다. 이 과정에서 매년 빠른 속도로 통화공급량이 증대되고 물가가 상승하였다. 이 기간 중 1973년을 제외하고 매년 두 자리 숫자의 소비자물가상승률을 기록하였다.

한국은행을 통해 막대한 양의 통화가 시장에 신규 공급되는 상황에서 조세정책으로 물가를 억제한다는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 본래 조세는 물가상승을 억제하는 기능이 크지 않다. 소득세・법인세의 누진세율구조가 호황 시의 경기과열을 억제하는 자동안정화 효과 등이 거론되기도 하지만 그 효과가 직접적이지 않으며 또 크지도 않다. 이에 비해 간접세에 대해서는 소비자에 대한 전가를 통한 물가상승 유발효과가 강조되는데, 우리의 경우 경제개발기 세제가 간접세 중심이었기 때문에 세제로 인해 물가상승이 촉발될 수 있는 구조였다. 이와 같은 구조적 특성에도 불구하고 소비자물가상승률은 경제개발기간 중 1974년과 1975년을 제외하고 20% 이내로 억제될 수 있었으며, 이러한 추세는 1980년대 이후에도 지속되었다. 연구자[572]에 따라서는 경제개발기의 두 자릿수 물가상승을 예로 들어 조세정책을 통한 경제안정화가 실패하였다고 주장하는데, 이에 대해서는 향후 엄밀한 분석을 통해 조세정책의 실패 때문인지 통화증발이나 수급불균형 때문인지 등에 대해 검증이 필요할 것이다.

4) 공급능력 확대: 저축 증대, 투자촉진, 기술개발 등

가) 저축 증대

가계저축의 증대는 경제개발기를 포함하여 1980년대까지 정부가 추진해온 중점 시책의 하나였고, 이는 금리우대와 조세감면이 큰 축을 이루고 있었다. 당시는 만성적으로 투자자금이 부족한 상황이 지속되었기 때문에 법인저축과 정부저축의 증대 외에 개인저축 증대가 절대과제의 하나로 간주되었을 정도였다. 이를 위해 저소득 근로자 등을 대상으로 한 특정 저축상품을 개발해 이에 대해 높은 이자율을 보장하고, 동시에 소득세 비과세나 저율과세 등의 우대조치[573]를 통해 세후실질수익률을 높였다.

---

572) 나성린(1997), p.201.

573) 1962년부터 1971년까지 모든 은행 저축상품에 대한 이자소득세 비과세조치가 광범위하게 시행되었으나 1972년 이후 비과세조치는 제한적으로 시행되었다. 이에 비해 비은행 저축상품은 비과세기간이 좀 더 길어 우편저금은 1977년까지, 국공채는 1982년까지, 산업금융채・농업금융채・주택채권・토지채권 등은 1980년까지 각각의 상품 수익에 대해 비과세조치가 시행되었다(이계식[1988], pp.117~119). 세제우대 가계저축제도에 관한 보다 상세한 내용은 이계식(1988)의 〈부표 11-4〉 참

이 결과 저축의욕이 증대되어 개인순저축률이 제고되고 저축의 구성에 있어서도 사금융 저축이 줄고 공금융 저축이 크게 늘어나는 변화가 생겨났다.[574] 이러한 우대조치에 힘입어 개인순저축률은 1991년까지 추세적으로 높아졌으나 이후 하향세로 돌아서 2007년에는 2.3%까지 떨어졌다.[575]

경제개발기간에 시행된 저축 증대 유인책은 이자배당소득에 대한 비과세조치였으며 이러한 유인책은 경제개발기간 내내 점차 강화되었다. 초기에는 국·공채 이자, 우편저금, 예금이자(이상 1961년), 법인의 채권이자, 공인신탁과 합동운용신탁 재산발생 소득, 저금 또는 예금의 이자(이상 1962년)였다. 그런데 대상이 점차 늘어나 국·공채 이자, 정부보증의 채권 및 증권의 이자와 할인액, 금융기관이 지급하는 예금 및 부금의 이자, 공익신탁과 합동운용신탁 재산발생 소득, 공개법인의 건설이자와 이익배당금 등(이상 1968년)이 포함되고 다시 공개법인과 상장법인의 건설이자와 이익배당금 및 지상배당, 한국투자개발공사·신탁·보험·증권·은행의 상환기간 1년 이하의 회사채 이자(이상 1969년)가 비과세소득으로 분류되었다.

이후 1973년에 은행예탁금·이자소득에 대해 과세가 시행되었는데[576] 이때도 국민저축조합예금·우편예금 및 1년간 이상의 장기성 예금·적금에 이자소득세를 원천징수하되 예금의 비밀을 보장하는 동시에 종합소득액 과세대상에서는 제외하도록 하여 일정 수준의 우대조치를 유지하였다.

나) 투자촉진

기업의 투자 증대는 경제성장촉진을 위한 가장 강력한 방안 중의 하나이다. 따라서 조세정책에서도 경제개발기간 중 「법인세법」과 「조세감면규제법」을 매개로 하여 기업의 투자를 촉진하는 조치들이 집중적으로 시행되었다. 법인세율 인하(1971년), 지상배당(간주배당년) 과세 완화, 가속상각·특별상각 등은 기업저축, 즉 내부유보이윤을 키워 투자여력을 증대시키는 대표적인 정책수단이다. 실제로 경제개발기 후기인 1970년대에는 기업을 포함한 민간부문의 저축여력을 증대시켜 국내 투자재원의 자체적 확보를 기하려는 정책적 노력이 강화된 시기로, 이진순(1991)은 이 시기의 조세체계를 '일본형 자본축적지원세제'라고 지칭하기도 한다.[577] 이 지원세제의 근간을 「법인세법」과 「조세감면규제법」

조(pp.305～305).

574) 개인순저축률은 가처분소득에서 저축액이 차지하는 비율을 지칭한다(이계식[1988], pp.45～47, pp.117～121).

575) 개인순저축률은 1998년에 일시적으로 증가세를 보이지만 다시 줄어들기 시작하여 2002년, 2007년, 2008년에는 2%대의 낮은 수준을 보이고 있다. 2009년부터 3%대로 높아졌지만 2011년의 전망치가 3.2%로 나타나 조사대상 17개국 평균인 8.7%보다 크게 낮다(OECD[2005, 2007, 2010])

576) 이때의 과세조치는 근로소득 및 투자소득과의 과세형평을 기하고 법인의 양건(兩建) 예금에 의한 합법적 조세회피를 방지하기 위하여 도입되었다.

577) 이에 대해 기업의 세부담 완화를 시도한 당시의 조세정책이 중점적으로 추구했던 것은 기업의 자본축적지원이라기보다 악화일로에 있던 기업의 재무구조 개선이었다는 비판이 있다.

이 구축하고 있음은 말할 것도 없다.

기업에 대한 각종 지원조치는 「법인세법」 등 개별 세법에 규정되어 있었으나 이를 한데 모아 규정한 「조세감면규제법」이 1965년에 제정되었다. 이 조세지원제도는 경제개발기간 중 중화학공업 등 특정 산업을 지원·육성하는 방향으로 운영되었다.[578] 이들 조세지원제도의 경제적 효과를 유효한계세율을 이용하여 살펴보면 1962~67년, 1972~81년 기간 중 조세감면효과가 상대적으로 높게 나타나 효과가 있었던 것으로 파악된다. 특히, 1970년대에는 조세감면에 따른 세부담 감소효과가 크며 1979년에는 최고치인 29%의 세부담 감소효과가 확인되고 있다.[579]

자산별로는 기계 및 설비 자산에 대한 조세감면효과가 건물 및 구축물보다 높게 나타나고 투자재원별로는 차입투자가 증자나 내부유보자금 투자보다 조세지원효과가 크게 나타난다. 이와 관련하여 현진권(1997)은 "조세지원제도는 자원배분에 비효율적인 결과를 가져다줄 수 있으므로 정책결정 시 조세지원 정책수단 간의 효과를 파악하여 가장 효율적인 정책적 조화(policy mix)를 제시해야 한다"고 지적하였다. 이에 덧붙여 그는 감가상각제도는 법인세제 중 투자를 촉진할 수 있는 유력하고도 전통적인 방식의 하나인데 우리나라에서는 조세정책의 수단으로 활발하게 사용되지 않았다고 지적하였다.[580]

다) 기술개발

이 무렵의 기술개발은 고도의 경제성장을 떠받치고 지속시키기 위해 절대적으로 필요하였지만 기업들이 저렴한 비용으로 외국의 기술을 수입할 수 있는 상황에서 정책당국이 국내 기술개발을 유인할 수 있는 매력적인 방안을 제시한다는 것이 쉽지 않았다. 당시로서는 세제와 금융부문 등의 지원을 통해 기계 및 설비류 투자를 촉진함으로써 이들 기계 및 설비와 함께 도입되는 기술의 전수와 이입(移入)을 활성화하는 것이 가장 효과적인 정책이었는지도 모른다. 그러나 1970년대 중반 이후에는 우리 기업들의 규모가 커지고 기술 수준이 향상되어 해외시장에서 일본 등 주요국의 기업과 경쟁하는 관계로 주변여건이 바뀌면서 국내 기술개발의 필요성이 한층 커졌다.

기술개발을 지원하기 위한 세법상 조치는 1972년 8월 2일까지 「법인세법」에 규정된 시험연구비 손금인정이 전부였는데 8·3 긴급조치로 그동안 무형고정자산으로 인정하여 감가상각을 허용하던 개발비를 포함한 개발준비금 등을 기술개발준비금으로 규정하여 손금에 산입하도록 제도를 확대하였다. 1974년 12월에는 위의 기술개발준비금 관련 조세특례를 남용하지 않도록 보완하면서 관련 제도를 「조세감면규제법」으로 흡수하였고,[581]

---

578) 이 같은 정책방향은 1980년대에는 기능별 지원으로 그 중심이 바뀌고 1990년대에는 다시 국제화에 따른 기업의 경쟁력 강화방향으로 선회하였다(현진권[1997], p.445).

579) 곽태원(1985). 이 같은 세부담 감소는 1970년대 중반 이후 조세정책상의 유인체계에 변화가 있었기 때문에 발생한 것으로 파악된다. 즉, 조세지원의 큰 방향이 수출지원 중심에서 중화학공업화를 지원하기 위한 수입대체지원으로 이동하면서 이 같은 큰 세부담 감소효과가 나타난 것으로 해석된다.

580) 현진권(1997), p.446.

1975년 12월에는 그동안 소득금액의 10% 이내로 규정해왔던 기술개발준비금의 손금산입 범위를 10%로 확대하였으며, 1978년 3월에는 다시 20% 이내로 확대하였다.

이처럼 국내 기술개발을 지원하는 조치가 1970년대 중반 이후 강화되었는데 이상의 조세지원에 따른 효과가 어느 정도였는지는 명확하지 않다. 기술개발에 대한 조세지원은 1980년대 이후에도 기술 및 인력개발비 세액공제(1981년), 신기술개발 조세지원(1983년) 등으로 지속적으로 시행되었지만 직접지원방식보다 준비금·가속상각·특별상각 등의 간접지원방식 중심으로 전환하였다.[582]

이상에서 살펴본 저축 증대와 투자촉진, 그리고 기술개발은 우리 경제의 공급능력을 확대하는 조치로 이와 관련된 분야에 대한 조세감면 중심의 조세정책은 성공적이었다고 평가할 수 있다. 금리우대와 조세감면이 큰 축을 이룬 개인저축 증대책은 1970년대 이후 국내 투자재원 확보에 일정 역할을 수행한 것으로 평가된다. 소득세 비과세나 저율과세 조치로 저축상품의 세후실질수익률을 높임으로써 저축의욕을 증대시켜 개인순저축률을 늘렸고, 저축의 구성내역도 사금융이 줄고 공금융이 늘었다.[583]

법인세율 인하와 지상배당과세 완화 등을 통한 내부유보이윤 확대와 투자여력 증대조치에 힘입어 1970년대에 민간부문의 저축여력이 크게 늘어나 이 무렵의 세제는 기업의 재무구조 개선 외에 부분적으로 자본축적을 지원하는 특성도 함께 지닌 것으로 평가할 수 있다. 또「조세감면규제법」제정(1965년)과 중화학공업 등 특정 산업의 지원과 육성을 위한 조세감면도 투자를 촉진하여 공급능력 확대와 경제성장에 기여한 것으로 평가된다.

5) 소득재분배 강화

경제개발기는 기본적으로 절대적으로 낮은 상태에 있던 소득수준을 끌어올리는 데 경제정책의 주안점이 놓여진 시기였기 때문에 조세정책을 통한 소득재분배는 상대적으로 그 기능이 중시되지 못하였다. 1960년대 후반에 소득세 등 직접세 비중이 일시적으로 높아진 적이 있지만 경제개발기의 주력 세제가 간접세였기 때문에 소득재분배에 부합하지 않는 역진적 세제였다고 말할 수 있다. 소득세 비중이 점차적으로 높아지는 1960년대에는 근로자계층의 소득세부담률이 높아졌을 것으로 추정되지만, 이에 대한 조사·분석 자료가 없다.

---

581) 세부적인 내용은 재무부(1979, 下), pp.477~478 참조.

582) 이후 1994년의 WTO 체제 출범에 따른 기업의 대외경쟁력 강화책의 일환으로「조세감면규제법」의 전문 개정(1993년)이 이루어지고 1998년에「조세감면규제법」이「조세특례제한법」으로 변경되면서 조세지원제도는 크게 약화된다. 그러나 연구 및 인력개발 지원은 그간의 일몰제 폐지와 세액공제의 영구화(2009. 1), 중소기업의 연구·인력개발비 세액공제율 확대(2009. 1, 15%에서 25%로), 연구·인력개발준비금 손금산입 신설(2009. 1), 연구 및 인력개발 설비투자 세액공제 확대(2008. 9, 투자금액의 7%에서 10%로) 등이 말해주듯이 지속적으로 유지되고 있다.

583) 이후 개인순저축률은 1991년까지 추세적으로 높아졌으나 이후 하향세로 돌아서 2007년에는 2.3% 로 떨어졌다.

조사·분석 자료가 있는 1970년대의 경우, 소득세 비중이 하락하면서 모든 계층에서 가구의 소득세부담률이 낮아진 것으로 추정되고 있다.[584] 다만, 고소득층 가구의 소득세 부담 인하율이 상대적으로 약해 소득계층별로 누진적인 세부담이 이루어진 것으로 추정되지만 그 규모가 크지 않고, 세부담이 낮아진 중·저소득층 가구의 경우 간접세 세부담이 늘어나 이를 종합적으로 고려하면 소득계층별로 세부담이 누진화되었다고 말하기는 힘든 상황이다.

정리하면 경제개발기에는 소득분배가 악화되어 중·저소득층과 고소득층의 소득격차가 확대되었지만 소득세 누진세율구조·종합소득세제·부동산투기억제세·부당이득세 등의 직접과세를 통한 조세정책의 소득재분배효과는 그 규모가 미미하거나 거의 없었다. 이 기간 중 고용 증대와 맞벌이부부 증가, 최저임금제도 확립과 적용 확대 등의 노동·임금 정책이 부분적으로 소득격차를 줄이는 효과를 가져왔지만 경제개발기를 거치면서 학력별·성별·직종별 임금격차는 오히려 확대된 것으로 알려져 있다.

소득에 대한 종합과세는 경제개발기에도 수차례 시도되었다.[585] 1967년 11월과 1974년 12월의 종합소득세 도입이 그것이다. 전자에서는 분류과세를 존치하면서 예외적으로 종합과세를 적용하는 부분적 종합과세였는데 결함이 많았다. 소득합계가 일정 소득(500만원) 이상일 경우에만 적용되었고, 소득 총액에 대한 적절한 고려 없이 분류소득별 최저기준금액이 너무 높게 설정되었으며, 둘 이상의 분류소득이 금액이 같은 한 종류의 분류소득에 비해 세부담이 높았고, 종합과세와 분류과세 사이의 세율격차가 너무 컸다는 것 등이다.

이러한 문제점을 보완하여 도입한 것이 1974년의 종합소득제로 여기에서는 개인의 지불능력원칙에 입각한 공평과세의 실현을 목표로 내세웠다. 퇴직·양도·산림 소득을 제외한 모든 소득을 종합소득으로 과세하도록 규정하고 과세등급을 이전의 6단계에서 16단계로, 세율을 15~55%에서 8~70%로 다양화하였다. 그러나 이 같은 종합소득세의 도입에도 불구하고 소득세를 통한 세부담의 누진화는 실효성이 크지 않았다고 알려져 있다.[586] 그만큼 종합과세의 틀을 빠져나갈 수 있는 여지가 많았기 때문이다.

한 가지 주목할 만한 사실은 경제개발기 후반에 도입된 부가가치세는 일반적으로 가계차원에서의 세부담이 역진적인 것으로 알려져 있지만 그동안의 분석에 따르면 세부담이 소득계층별로 거의 중립적인 것으로 나타나고 있다.[587] 부가가치세 부담액이 고소득층으

584) 이는 한승수(1982)가 헬러(Heller)에 의해 만들어진 우리나라 도시가계의 요소소득분포 자료를 토대로 각 분위별 4인가족의 대표가구를 가정하여 소득세 부담분포를 구한 자료에 의거하고 있다. 1970년의 경우 전 가구의 평균 소득세부담률이 3.9%이고 5분위까지는 비례적인 분포를 보이다가 이후 누진적 분포를 보이는데, 이는 당시의 소득세제가 분류소득세 세제였기 때문이다. 평균 소득세부담률은 점차 낮아지고 누진적인 부담 분포도 차츰 완화되고 있다. 그 이유로는 기간 중 소득계층별 적용 한계세율의 차이가 줄어든 것이 고려될 수 있다(한승수[1982], pp.72~74).

585) 사실 개인소득에 대한 최초의 종합과세는 1954년 3월에 도입되어 5년간 시행되다가 1958년 말에 폐지되었으나 1967년 11월의 법 개정으로 1968년에 부활되었다.

586) 종합소득세에 의한 공평과세가 소득재분배에 기여하기 시작한 것은 금융실명제가 시행되고 국세청 전산화 작업이 완료된 1990년대 후반 이후라고 할 수 있다.

로 갈수록 증가하지만 총소득 대비 실효세율은 소득계층별로 큰 차이를 보이지 않는다는 것이다.

그러나 가계가 아닌 사업자 측면에서 보면 부가가치세는 일부 사업자, 특히 자영업자들의 소득을 늘려주는 수단으로 악용되기도 하였다. 이들은 도입 당초부터 있었던 영세사업자 대상의 과세특례제도[588]를 악용하여 정당하게 납부해야 할 부가가치세와 소득세를 납부하지 않거나 적게 납부함은 물론, 부가가치세를 부당하게 환급받아 자신의 소득을 불리는 행위를 공공연하게 자행하였다. 이로 인해 부가가치세가 소득재분배를 악화시키는 측면이 도입 이후 장기간에 걸쳐 존재했던 점은 부인하기 힘들 것이다. 다만, 이로 인한 소득재분배 악화효과에 대해서는 체계적인 분석이 과제로 남아 있다.[589]

정리하면 경제개발기에는 소득분배가 악화하여 중·저소득층과 고소득층 간 소득격차가 확대되었고 직접과세를 통한 소득재분배는 그 규모가 미미하거나 거의 없었던 것으로 평가된다.[590] 주된 이유는 경제개발기의 주력 세제가 간접세로 소득재분배에 역행하는 세제였기 때문이다. 1970년대의 소득세부담 인하 시 고소득층 가구의 세부담 인하율이 상대적으로 작아 세부담의 누진화가 진행되는 듯했지만 중·저소득층 가구의 간접세 세부담이 늘어나 전체적으로 소득계층별 세부담이 누진화되었다고 말하기는 힘들다.

6) 기업재무구조 개선과 기업공개 촉진

경제개발기는 공적 금융시장이 형성되고 규모가 빠르게 커지면서 정착한 시기이기도 하지만 그에 못지 않게 사금융시장 역시 빠르게 커지면서 금융시장을 왜곡시키고 있었다. 기업의 대주주가 자산의 자금을 기업의 운영자금으로 내놓지 않고 사금융시장을 통해 운용하는 사례가 크게 늘었다. 그 결과 기업의 차입금규모가 커지고 이 중 적지 않은 부분이 사금융시장에서 차입되면서 기업의 금융비용이 크게 늘어나 기업경영에 부담을 줄 정도가 되었다. 「법인세법」 등 조세지원제도도 이 같은 기업의 차입금 경영을 간접적으로 지원하거나 촉구하는 형태로 운영되었다.

이러한 차입금 중시경영은 불황기와 고금리시기에 그 폐해가 증폭되어 기업경영의 기반을 흔들곤 했는데, 1971년 상반기에는 이러한 상황이 최고조에 달하였다. 다수의 기업

---

587) 이계식·배준호(1986); 본 장의 [그림 5-5].

588) 과세특례제도는 도입 이후 줄곧 비판에 직면해왔으며 수차례의 개편을 거쳐 2000년 7월 1일에 전면 개편되었다. 간이과세자(연간 매출액 4,800만~1억 5,000만원)는 일반과세자로 통합하고 과세특례자(연간 매출액 4,800만원 미만)는 간이과세자로 전환토록 하였다. 이 밖에 신용카드 매출액의 세액공제 확대, 신용카드 영수증 복권제 등을 통한 사용 확대, 현금영수증제도 도입 등을 통해 자영업자의 과표현실화를 지속적으로 추진하였다.

589) 소득재분배 악화 효과에 대한 분석은 아니지만 부가가치세 탈세규모 추정 연구는 일부 있다. 현진권(1998, p.168)은 개인 일반과세자와 과세특례자의 부가가치세 탈세규모가 부가가치세 전체 세수의 9.3%와 1.7%에 상당하고 법인의 탈세액 6.7%를 합치면 탈세규모는 전체 부가가치세 세수의 17.7%에 달한다고 지적하였다.

590) 대신 고용 증대와 맞벌이부부 증가, 학력별·성별·직종별 임금격차 축소, 최저임금제도 확립과 적용 확대 등 노동과 임금정책에 의한 소득격차 해소가 더 큰 효과를 발휘하였을 가능성이 있다.

을 차입금 채무에서 구조해주지 않으면 안 될 정도로 상황이 급박하였다. 이른바 8·3 조치라는 긴급경제조치를 통해 사채채무를 3년간 동결하고 이후 5년에 걸쳐 6개월마다 균등상환하도록 하였다. 또한 이렇게 조정된 사채(私債)를 출자할 경우 세제상 우대조치를 부여하였다. 또한 증자를 통한 자기자본 충실화에 대해 조세지원을 허용하고 재무구조 개선을 촉구하였다.[591]

우량기업의 기업공개를 촉진하기 위해 비업무용 토지의 재평가이익에 대한 재평가세율을 법인세 최고세율(40%)보다 낮은 수준(27%)으로 책정하고, 배당소득 증가에 따른 종합소득세 증가분에 대해 세제우대혜택을 제공하며, 공개 불이행 시의 법인세 징수를 강화(주주임원 차입금 이자의 손금 불인정, 녹색신고법인 특전 불인정, 20%의 가산세, 배당소득에 따른 종합소득세 상당분의 20% 가산)하였다.

1960년대에도 기업공개를 위한 조세지원조치가 있었다. 공개법인의 이자소득이나 건설이자 또는 이익배당금에 대해 비과세를 허용하고, 공개법인이나 상장법인에 대해 낮은 법인세율을 적용하며, 이들 법인을 당연녹색신고법인으로 승인하는 것 등이 그것이다.[592]

이러한 우대조치에도 불구하고 우량기업 중 적지 않은 기업들이 경제개발기간 중 주식을 공개하지 않고 비상장기업으로 남아 있었다. 이는 기업공개에 따른 이득보다 비공개에 따른 배당금 누출 예방과 주주총회를 통한 기업경영에의 간섭 방지 등 기대이익이 더 크다는 판단이 있었기 때문일 것이다. 당시의 기업들은 외부인을 경영진 그룹에 접근하지 못하게 하고 불투명한 기업지배구조를 존속시켜 이윤극대화를 추구하였다고 볼 수 있다.

이상에서 보듯이 기업의 재무구조 개선과 기업공개를 위한 각종 조세지원조치가 경제개발기간 중 취해졌으나 그 실적은 미흡하다고 평가된다. 기업의 차입금 중 적지 않은 부분이 사금융시장 차입금이었고 이로 인해 금융비용이 증가하여 기업경영에 부담을 초래하였다. 8·3 조치에도 불구하고 기업의 차입금의존 경영이 기본적으로 바뀌지 않은 것은 「법인세법」 등이 차입금 경영을 우대하는 구조였고, 국내 금융시장의 구조적 특성으로 사금융의존도가 여전히 높았기 때문이다.

7) 전력증강을 통한 자주국방기반 구축

방위세 도입은 전력증강에 소요되는 재정지출을 크게 늘릴 수 있는 재원을 마련해줄 수 있었다. 방위세 세수는 1976년도 GNP의 2%, 기존 국방예산(GNP의 4%)의 절반에 상

591) 이보다 앞선 1967년 증자를 촉구하기 위한 조치의 하나인 배당세액공제가 도입되어 배당소득에의 이중과세가 해소되었다. 종합소득금액에 배당소득이 포함될 경우 배당소득에 법인세율을 적용하여 계산한 금액을 종합소득세액에서 세액공제하여 증자유인을 제공하였다. 그 후 1969년에 배당세액공제율은 50%로 줄었다.

592) 공개법인에는 비공개법인보다 낮은 세율이 적용되었다(1961, 22% 대 17%). 그 후 1962~67년에는 증권거래소를 통하거나 기타 각령이 정하는 바에 따라 공모발기나 증자한 경우 증자한 날부터 5년간 비공개법인세율의 1/2이 적용되었다. 1968~71년에는 일반법인보다 5~10%p 낮은 세율이 적용되었다.

당하는 규모로 1978년까지 3년간 징수세액 전액을 전력증강비로 계상하여, 당초 예상했던 전력증강의 목표를 달성할 수 있게 해주었다. 그 결과 1960년대 후반부터 1970년대 전반에 걸친 북한의 강도 높은 잦은 도발을 사전에 크게 억제할 수 있었다고 여겨진다. 1979년 이후에는 징수세액이 예상했던 율곡사업[593]비를 초과하자 재정부담 감소에 활용되어 국방예산의 일반투자사업인 시설공사, 장비·물자획득 및 운영유지 등에 배분되었다. 목적세인 방위세의 국세 내 비중은 1976년 이후 1990년 말 폐지 시[594]까지 13~16%의 높은 수준을 유지하였으며, 조달된 재원은 자주국방기반을 구축하기 위한 군사력 강화와 군시설의 현대화 작업에 집중 투입되었다.

사업 초기에는 2심제를 택해 사업별로 국방부 5인 위원회 심의 후 청와대 5인 위원회가 재심하여 예산지출의 낭비를 사전에 막으려고 하였다.[595] 그러나 1979년 12월 신군부가 등장하면서 상황이 일변한다. 그해 12월 14일 취임한 주영복 국방 장관은 율곡사업의 효율화와 부정방지를 위해 도입한 각종 조치[596]들을 폐지하고 국방부 단독으로 율곡사업을 추진할 수 있도록 개편하였고,[597] 이후 제5, 제6공화국의 율곡사업 비리가 잉태되었다.

방위세는 전력증강과 군시설의 현대화를 통해 동북아 긴장완화에 크게 기여하고, 군에 대한 국민들의 이미지도 크게 개선하는 효과를 가져온 것으로 평가된다. 다만, 국세 총액의 13%가 넘는 막대한 예산이 갑작스럽게 군에 지원되면서 예산지출의 효율성을 기하는 작업이 과제로 대두되었다. 따라서 당시 조달된 재원이 적재적소에 유효하게 투입되었는지, 낭비적인 부분이 어느 정도였는지 등은 율곡사업 비리 등과 관련하여 좀 더 규명되어야 할 과제로 남아 있다. 또 1990년 이후의 방위비조달방식과의 비교를 통한 목적세방식의 타당성 검증에 대해서도 좀 더 체계적인 조사와 연구가 필요할 것이다.

---

593) 이는 전력증강계획을 지칭하는 사업명으로 제1차가 1974~81년, 제2차가 1982~86년에 걸쳐 시행되었다. 이후 전력정비사업이 1987~95년에 걸쳐 시행되었고, 전력정비사업은 1996년 1월부터 방위력개선사업으로 개칭되었다.

594) 당초 「방위세법」은 시한이 1980년 말까지였으나 1979년 1차 연장조치를 취해 1985년 12월 말까지 5년 연장되었고, 1985년에 다시 1990년 12월 말까지 5년 연장된 후 폐지되었다.

595) 국방부 5인 위원회는 국방 차관이 위원장이고 합동참모본부장, 군수차관보, ADD 소장, 청와대 경제 제2수석비서관이 위원으로 참여하였다. 청와대 5인 위원회는 안보담당 특별보좌관, 경제담당 특별보좌관, 정무 및 경제 제1수석비서관, 경제 제2수석비서관으로 구성되었다. 이후 '국방부 5인 위원회'는 경제기획원 차관이 참여하는 6인 위원회, 또 국무총리 행정조정실장, 국방부 관리차관보, 인력차관보, 방위산업차관보가 참여하는 10인 위원회로 개편되고, 1978년 11월 23일 '전력증강사업추진위원회'로 명칭이 변경되었다(김정렴[1991]).

596) 여기에는 이중 심의기구 외에 특명 검열단에 의한 감사, 외자에 의한 병기조달방침 관련 사항(외화조달 시의 커미션 및 중간상인 배제조치 등)이 포함된다.

597) 이때 청와대 경제 제2수석비서관으로 8년여 근무하면서 우리의 중화학공업과 방위산업 육성에 크게 기여한 오원철 비서관이 청와대를 떠났다. 그는 재임 중 무기와 군장비의 국산화를 적극 추진하였는데 이 과정에서 외제 무기를 선호하는 군당국과 긴장관계에 놓이곤 했다고 한다(김정렴[1991]).

8) 조세행정: 성실신고납부 지원

경제개발기는 재벌계 대기업들과 이들과 협력관계에 있는 하청기업들이 기초체력을 크게 키우면서 우리 경제의 초석이 된 시기이다. 하지만 이 시기에 적지 않은 우량 중소기업들도 내실을 크게 강화할 수 있었다. 이들 재벌계 대기업과 하청기업 및 우량 중소기업들이 성실하게 세금을 납부했다고 보기는 힘들지만, 수적으로 보면 얼마 되지 않는 이들 기업들이 전체 법인세수의 압도적 부분을 점하고 있었다는 사실은 부인하기 힘들다. 과세당국에서는 이들 기업들의 납세를 지원해주는 한편, 상대적으로 납세실적이 저조한 대다수 중소기업과 자영업자 등을 대상으로 법인세 및 소득세의 성실납부를 촉구해 왔다.

국세청이 발족한 1960년대 중반까지 대부분의 납세자는 과세 근거가 될 만한 장부를 비치하지 않았으며, 장부를 비치한 사업자도 기장이 부실하였다. 따라서 과세당국은 추정을 통해 세금을 부과(추계과세 혹은 인정과세)할 수밖에 없었고, 이에 따라 납세자와 과세당국 간에 마찰이 그치지 않았다. 물론 한편에서는 이들 간의 유착으로 세원이 탈루되는 사태가 비일비재하게 발생하였다. 이러한 납세 및 징세 풍토를 바로잡고 세무행정에 정의를 확립하기 위해 당국이 생각해낸 방안이 일방적인 부과・징수가 아닌 납세자의 자발적 성실신고와 납부 유도였다.

이를 위해 세제와 세정을 납세자와 징세자가 이해하기 쉽도록 바꾸고 납세자의 성실신고와 자진납부에 대해 세부담을 경감하고 행정상의 편익을 부여하는 대신 불성실한 신고와 납부에 대해 불이익 증대 등 제재를 강화하였다. 신고지도는 크게 기장자와 무기장자로 구분하여 시행되었다. 구체적인 신고유인책으로 기장자의 경우 녹색신고제(1966년), 기장지도 및 실지조사(1969년), 서면신고제(1976년) 등의 제도가 시행되었고, 무기장자의 경우에는 녹색카드제(1967년), 소득표준율(1975년), 자동부과율(1975년), 납세조합(1962년 부활) 등이 있었다.

성실신고 및 자진납부자에 대해서는 경제개발기 중에 기장신고공제, 자진신고납부공제, 중간예납공제, 납세조합공제, 관인영수증교부공제, (일기장 및 간이기장 의무자) 기장공제, (일기장의무자) 신고공제 등의 세액공제[598]와 녹색신고 등의 우대조치가 허용되었다. 한편, 불성실신고납부자에게는 무신고・과소신고・무감찰・미검열 가산세, 기장불이행・신고불성실・납부불이행・납부기간 경과・징수불이행 가산세, 기장신고불성실・무납부・납세조합불납 가산세 등 시기에 따라 이름과 종류가 다르지만 불성실신고납부를 응징하는 다양한 가산세가 시행되었다. 직선적인 비교는 힘들지만 대체로 우대에 따른 세액공제의 폭에 비해 제재에 따른 가산세의 폭이 다소 높게 설정되었으며, 특히 법인의 경우에 비대칭의 정도가 크다.[599]

녹색신고제는 국세청 설립 직후(1966. 5)에 도입한 행정조치인 '녹색신고운영요강'을

598) 이 중 기장신고공제・자진신고납부・중간예납공제는 개인에게만 적용되었다. 재무부(1979, 下), p.821 참조.

599) 세액공제 및 가산세 내용에 대한 상세한 정보는 재무부(1979, 下), pp.820~824 참조.

법제화(1969. 8)한 것으로 성실납세자에 대해 실지조사 대신 서면조사로 과세표준과 세액을 결정하고, 일반신고자에 비해 특별상각·세액분납 등의 특전을 부여하였다. 그러나 이러한 특전을 받으려면 2기 연속 소득금액에 대한 실지조사를 받아야 하는 등[600] 제약이 따라 적용대상은 많지 않았다.

이 밖에 기장자 대상의 기장지도 및 실지조사, 서면신고제와 무기장자 대상의 녹색카드제·소득표준율·자동부과율·납세조합 등의 제도도 성실신고와 자진납부를 촉구하는 측면에서 부분적으로 효과가 없지 않았지만 불성실신고를 크게 줄이지는 못하였다.[601] 이들 중 서면신고제·소득표준율·자동부과율 등 상당수의 조치는 "최소한의 세금을 납부하면 나머지 세금납부의무는 면제해준다"는 타협과세의 틀로 악용되어 사업자의 탈세와 절세를 합법화시켜주었다는 비판을 듣기도 하였다.

납세자의 장부비치와 기재의무는 「영업세법」(1949년)에 기인하는 것으로 근거과세 확립에 크게 기여하였다. 이후 장부의 비치 및 기재에 관한 사항이 납세자를 복식부기의무자·간이장부의무자·일기장비치의무자의 세 부류로 나눈 1967년 11월의 세법 개정 시 상세히 규정되었다.[602] 이 같은 기장의무의 골격은 1977년의 부가가치세 시행으로 영업세가 폐지될 때까지 존속하였다.

돌이켜보면 소득세와 법인세의 과세기반 구축에 장부비치와 기장의무화 못지 않게 혹은 그 이상으로 기여한 것이 경제개발기 후반에 도입된 부가가치세의 세금계산서제도이다. 상거래에 따른 세금계산서 발행이 법적으로 강제화되면서 세금계산서 수수는 점차 관행으로 정착되었고, 이후 IT기술이 급속히 발전·보급되면서 이는 한층 강력한 기능을 수행하게 되었다.[603] 아울러 시간이 지나면서 신용카드 사용이 보편화되고 현금영수증제도까지 도입되면서 국세청의 과세기반 구축은 한층 탄탄해졌고, 이 같은 과세기반 구축이 납세자들의 성실신고를 유도하는 상황이 되었다.

요컨대, 과세기반을 구축하고 신고납부를 정착시킨다는 정책목표 측면에서 보면 경제개발기의 조세행정은 성과보다 시도에 의미를 두어야 할 것으로 평가된다. 서면신고제, 소득표준율 등 다양한 제도와 유인조치 등은 성실신고와 자진납부를 촉구하는 측면에서

---

600) 현실에서는 이 같은 우대조치를 받은 사업자가 많지 않았다. 1966년의 기장신고자 5,163명 중 11.4%인 590명만이 실지조사를 받았을 뿐이다. 자연히 녹색신고제 적용을 받을 수 있는 신고자는 제한될 수밖에 없었다. 이 제도는 이후 강화와 완화 등을 반복하다가 1995년에 소득세 신고납부제가 도입되면서 30년 만에 폐지되었다(국세청[1996], pp.307~310).

601) 이들 제도의 구체적인 내용에 대해서는 국세청(1996) pp.309~315 참조.

602) 복식부기의무자는 법인, 당해 과세기간의 직전기 혹은 직전전기 과세표준이 1,200만원 이상인 개인, 신규 개업 개인으로서 중간예납기간 과세표준을 6월로 환산한 금액이 1,200만원 이상인 개인이며, 간이장부의무자는 복식부기의무자가 아닌 자로서 당해 과세기간의 직전기 또는 직전전기 과세표준이 600만원(운송보관·도급·대리·중개·물산객주는 300만원) 이상인 개인, 신규 개업 개인으로서 중간예납기간 과세표준을 6월로 환산한 금액이 600만원(운송보관 등은 300만원) 이상인 개인이고, 나머지 개인은 일기장비치의무자이다(재무부[1979, 下], p.825).

603) 우리의 부가가치세의 C-효율성 지표, 즉 민간소비지출 중 부가가치세 과세대상 지출의 비율은 0.85(2005년)로 OECD 평균 0.54(2003년)와 유럽 평균 0.52(2003년)보다 높아 세금계산서를 활용한 소득 추적, 즉 과세기반 구축의 효율을 높일 수 있다.

부분적으로 효과가 있었지만 불성실한 신고납부를 크게 줄이지는 못하였다. 이는 납세도의가 단기간에 일정 수준 이상으로 올라가기 힘들기 때문이다.

우리 세정의 큰 문제점으로 지적되어왔던 불성실신고납부는 1980년대 이후의 지속적인 홍보와 세정 강화 외에 신용카드 및 현금영수증 이용 확대, IT기술 발전 등으로 거래기록이 전자화되면서 대폭 감소되고 있다.

3. 소결

경제개발기는 현행 세제의 기틀인 종합소득세와 부가가치세의 근간이 마련된 시기이자 세정의 주축인 국세청 조직이 발족하고 뿌리를 내린 시기였다. 국세청 발족을 통한 근대적인 세정조직 정비는 일본에 비해 17년 늦었지만 세제 측면에서는 이 시기에 일제강점기의 잔재가 남아 있던 광복 직후 및 건국 초기[604] 그리고 6·25 전쟁 이후 1950년대[605]의 모습과 다른 한국형 세제의 기틀을 마련하였다고 평가할 수 있다. 아울러 이 시기에는 고도성장을 지원하기 위해 조세정책이 동원되었으며, 이를 통해 공공부문과 기업의 자본축적이 급속히 이루어졌다. 이러한 이유로 우리는 경제개발기의 조세제도를 '압축성장 지원세제'로 규정할 수 있다고 서술하였다.

경제개발기 조세정책의 목표를 요약하면 전기의 1960년대는 경제개발을 지원하기 위한 세수 확보기능 제고, 그리고 후기의 1970년대는 근대적인 조세체계 정비와 근거과세 기반 마련이었다고 할 수 있다. 이들 기간 중 조세지원을 통한 저축 증대와 투자촉진을 통한 공급능력 확대에 소기의 성과를 거두었지만, 소득세 신고납부체계의 정착과 과세기반 구축작업은 성과보다는 시도에 의미를 부여할 수 있는 시기였다. 한편, 지방세 강화를 통한 지방의 자주재원 확보와 부동산가격 억제, 조세정책을 통한 소득재분배 강화, 기업재무구조 개선과 기업공개촉진 등은 거의 성과를 거두지 못했다고 할 수 있다.

돌이켜보면 이 시기에는 우리의 세정사와 세제사에 한 획을 그은 인물들이 많이 나왔고, 중대 사안에 대해서는 정책당국자는 물론 최고통치자까지 참여하여 숙의를 통해 결단을 내리는 모습을 보여주었다.[606] 이들의 의지와 결단으로 형성된 이 무렵의 세제는

---

604) 이때의 주종 세목은 소득세와 주세로 전세 세수의 40~60%를 차지하였다.

605) 이때는 토지수득세·관세·물품세 비중이 커져 전세 세수의 40~50%를 점하였고 소득세와 주세는 합쳐도 20%대나 그 이하 수준으로 떨어졌다.

606) 배도([1998], pp.103~105)에 부가가치세 도입을 최종 결정하는 청와대 최종회의(1977년 6월 초) 과정이 비교적 소상히 기술되어 있다. 이 회의는 박정희 대통령이 주재하였는데 이 자리에서 최곽규 농수산부 장관이 부가가치세 도입을 지지한 반면, 장예준 상공부 장관이 연기를 주장하는 발언을 하였다고 한다. 참가자들의 발언 후 박 대통령이 "세율은 10%로 내려 시행토록 합시다. 세수가 1% 내리는 데 200억원이 준다니까 600억원의 세수입이 주는 것은 남 부총리와 김 재무부 장관이 잘 상의해서 보전책을 강구토록 하고…… 임자들 뭐 '행정력 강화'라는 이름으로 잘 메꿔가데…… 10%로 하면 납세자가 계산해서 내기도 편하고 행정상으로도 편리할 것이며 무엇보다도 납세자인 국민에게 이 제도 시행이 결코 세금을 더 거두기 위한 것이 아니라는 것을 이해시키는 데도 도움이 될 것 아니겠소. 나로서도 법이 허용하는 한계선(대통령령으로 상하 3%까지 조정 가능하도록 한 규정)까지 세율을 내려 시행한다는 의미도 있고, 정치적으로 이용당해서 정부 여당이 다소 어려움을 겪더라도

30년 이상이 경과하면서 부분적으로 수정·보완되었지만 체계상의 큰 변화 없이 지금까지 운영되고 있으며, 조금씩 진화하여 과학적인 세제로 자리 잡아가고 있다.

종합소득세와 부가가치세로 대표되는 세제와 신고납부제를 근간으로 하는 세정은 앞으로 상당 기간 국가세입 확보의 주춧돌로 기능할 전망이다. 아쉬웠던 것은 이 무렵의 세정이 세수 확보를 강조한 나머지 납세자 권리의 사전보호와 침해된 권리의 구제에 나서는 움직임이 약하거나 거의 없었다는 사실이다. 당국이 이 문제를 인지하고 시정조치를 강구하기까지는 20여 년의 세월이 더 흘러야 했다.

인류의 긴 경제활동기간 중 우리나라는 일본·중국과 더불어 30여 년이라는 짧은 시기에 국민의 후생수준을 크게 개선한 나라의 하나로 꼽히고 있다. 3국의 경제개발기 경제성장은 모두 '압축성장'이라는 용어로 표현될 수 있겠지만 내면을 들여다보면 공통점 못지 않게 차이점도 많다. 이를 조세정책에 초점을 맞춰 간략하게 정리해보자.

먼저 공통점으로 낮은 세율과 각종 조세지원제도를 통해 근로자와 기업의 세부담 증대를 억제하여 민간의 자본축적을 지원하고, 조세부담률을 낮춰[607] 민간 활력을 통한 성장률 제고를 유도한 점을 들 수 있다. 그리고 지방세 비중을 낮추고 국세 비중을 높여 중앙정부가 국가의 성장전략에 유리한 분야와 지역에 자원을 집중 투입하여 성장을 주도하도록 하였다.

반면, 차이점은 국내저축이 부족하여 투자자본을 외자에 의존하지 않을 수 없었던 한국[608]은 민간저축에 대해 강도 높은 세제상 우대조치를 취했으며, 외자계 기업에 대한 의존도가 큰 중국은 이들 기업을 국내기업보다 세제상 우대하였고, 소득분배에서 간접세제 중심의 한국 및 중국보다 직접세제 중심의 일본이 작은 소득격차를 보였다는 것이다.[609] 또한 낮은 조세부담에 따른 정부 재정적자를 통화팽창 등 금융부문의 조치로 대응한 한국에서 물가불안이 심했고, 공채발행으로 대응한 일본과 중국은 그렇지 않았다는 점 등이다.

이처럼 3국의 압축성장 지원세제와 관련된 재정금융정책이 상당한 차이를 보인 것은 개발연대가 일본(1950~70년대), 한국(1960~80년대), 중국(1980~2000년대)이 각각 다르고, 각국의 초기 조건과 개발기 세계경제여건 또한 다른 모습을 보였기 때문이다. 그리고 이를 고려한 국가별 성장전략이 차별화된 것과 연관이 깊다.

국가 장래를 생각해서 예정대로 7월 1일부터 시행토록 합시다"라고 말했다고 한다.

607) 경제개발기의 조세부담률은 3국이 모두 20%를 밑돌고 있으며 한국과 중국은 15% 전후의 낮은 수준을 유지하였다.

608) 한국은 국민저축률이 국내총투자율을 넘어선 것은 1980년대 후반 수년과 1997년 이후였을 정도로 고도성장기간 중 만성적인 국민저축의 부족상황에 직면하였다. 이에 비해 중국은 개혁·개방(1978년) 이후 얼마되지 않은 시점부터 국민저축률이 국내총투자율을 넘어섰고, 일본 역시 고도성장기인 1950년대와 1960년대에 국민저축률이 국내총투자율을 넘어선 기간이 적지 않았다.

609) 한국과 중국에서는 사업소득과 자본소득의 세부담이 낮았고 중국에는 상속·증여세가 없어 양국 고소득층 가구의 실효 세부담이 일본보다 낮았다.

제5절 | 시장경제 전환기

1980년대부터 외환위기가 발생한 1997년까지는 우리 경제가 시장경제로 전환된 시기라고 정의할 수 있다. 또한 1960년대와 1970년대의 경제개발기를 거치면서 표출된 여러 가지 경제적·사회적 부작용들을 치유하기 위하여 노력한 시기로 특징지을 수 있을 것이다. 따라서 이 시기의 경제정책은 안정을 기조로 하였으며, 급속한 경제성장의 부작용으로 나타난 문제점들을 치유하고 경제적 효율성을 향상시키는 데 주력하였다.

동 시대의 조세정책도 시대적인 특성을 반영하여 전반적으로 1980년대까지는 안정적인 세제운용을 지향하였다. 1980년대 전반기에는 우리 산업의 경쟁력을 제고하고 계층간 세부담의 형평성을 제고하기 위한 부분적인 개편들이 이루어졌다. 1980년대 후반기에는 토지공개념이 확대·도입되고, 종합토지세와 토지초과이득세가 신설되는 등 부동산투기 문제에 대응하기 위한 비교적 큰 규모의 개편이 있었으며, 지방자치의 부활과 함께 담배소비세가 신설되어 지방재정 확충의 획기적인 전기가 마련되었다.

1990년대는 금융실명제와 부동산실명제의 실시에서부터 공직자 재산공개, 교육개혁 등 그동안 정치적 어려움으로 시도되지 못하였던 많은 개혁이 이루어졌다. 1990년대 실시된 많은 개혁들의 주요 목표가 투명사회의 건설이었으며, 이와 같은 개혁조치들이 성공하기 위해서는 이를 보완하기 위한 조세정책이 필수적이라고 인식되었다. 즉, 부정부패를 해소하여 투명한 사회를 건설하는 과정에서도 조세정책의 역할이 매우 중요하다는 사실을 인식한 시대로 평가할 수 있다.

1. 시장경제 전환기 조세정책의 개관 [610]

가. 개 요

우리나라 조세체계는 1970년대에 골격이 형성되었다. 1975년에 종합소득세제가 도입되었으며 1977년도에 부가가치세와 특별소비세가 도입되어 소득세, 부가가치세, 그리고 법인세를 기본으로 하는 내국세의 조세체계가 형성된 것이다. 이후 1990년대 초반까지는 기본적인 골격이 그대로 유지된 채 세법 개정이 이루어지다가 1993년도 문민정권이 들어서면서 세제개혁이 있었다. 1993년도에 금융실명제가 도입된 이후 1996년도에 금융소득종합과세제도가 도입되었으며, 또한 그해부터는 소득세제도도 이전의 부과납부제도에서 신고납부제도로 전환하였다.

이러한 변화의 배경을 이해하기 위하여 먼저 당시의 경제변수의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 10·26 사태에 이은 정치적인 격변 속에서 1980년에는 마이너스 성장이 이

610) 이하에 서술된 내용은 시장경제 전환기 동안 있었던 세법 개정의 구체적 내용으로, 재정경제부 및 국세청에서 거의 매년 발행한 개정 세법에 대한 자료집과 한국조세연구원에서 발행한 『조세정책50년사』 및 관련 자료집으로부터 인용·발췌하여 정리한 것이다.

루어졌으며, 50억달러 수준의 경상수지 적자와 높은 물가상승률, 그리고 높은 실업을 겪고 있었다. 이러한 상황 속에서 1980년대 초의 경제운영기조는 기본적으로 경제안정을 달성하는 데 주어져 있었다. 1982년부터 1986년까지의 제5차 경제사회발전5개년계획에서는 기존의 경제개발 위주의 정책들에 사회개발 측면이 부각되었으며, 경제안정의 기조를 달성하기 위한 제반 조치들이 추가되었다. 세출예산의 삭감을 통한 재정긴축과 긴축적인 통화정책을 바탕으로 하여 임금 등의 경제변수를 안정적으로 유지하기 위해 노력하였으며, 부동산투기 억제정책 등이 시행되었다. 또한 민간의 자율성을 확대하기 위한 정책들이 시행되어 수입자유화정책이 지속적으로 추진되었고, 5개 시중은행의 민영화를 통한 금융자율화의 확대, 공정거래제도의 정착을 위한 공정거래제도의 시행이 있었다. 더불어 정부의 지원방식도 직접적인 방식에서 간접적인 방식으로의 전환이 이루어졌다. 1980년대 초반의 이러한 경제안정화정책에 기초하여 이 시기에는 2~3%대의 물가안정이 이루어지는 등 1980년대 하반기 경제성장의 기초가 달성되었다.

1980년대 하반기에는 선진국 간의 프라자 합의에 의한 '3저 현상'이라는 외부조건 속에서 전례 없는 호황이 이어졌다. 1986년부터 1988년까지는 10%를 상회하는 경제성장률을 달성하였으며, 1988년도에는 150억달러 수준의 경상수지 흑자가 발생하였고, 실업률도 1980년도의 절반 수준인 2%대로 낮아졌다. 그러나 1980년대 하반기의 급속한 경제성장 속에서 사회적인 갈등 또한 증폭되었다. 성장 과실의 공평한 분배를 위한 사회적인 요구가 높아졌음에도 불구하고 금융실명제 등의 제도적인 정비가 미루어지고 있었으며, 고도성장에 따른 막대한 자본 이득과 투기는 근로의욕을 감퇴시키고 있었다. 특히, 1987년도의 민주화를 계기로 하여 각계각층의 요구가 분출하게 되었다.

1990년대 초는 고도성장에 따른 이러한 부작용이 나타난 시기이다. 1992년과 1993년에는 1인당 소득 증가율이 5~6%대로 낮아진 반면, 부동산가격이 급등하는 등 우리 경제의 구조적인 문제가 발생하기 시작하였다. 경제순환과정상의 저점에 해당하는 1993년에 출범한 문민정부는 이러한 사회적인 갈등을 해소하기 위한 개혁을 실시하였다. 먼저 금융실명제를 도입하여 금융거래를 정상화하고자 노력하였다. 더불어 금융자율화를 확대하여 정책금융을 제외한 모든 대출금리와 2년 이상의 예금금리를 자유화하였다.

이 시기의 재정정책을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 조세부담률의 경우 1980년대의 17.8%에서 1994년에는 20.0%로 2.2%p 증가하였다. 세입 측면에서만 본다면 이러한 조세부담률의 증가는 주로 1980년대 후반 이후의 지방세 증가에 기인한다. 국세는 이 기간 전체를 통해 증가하지 않은 반면, 지방세는 1988년의 2.4%에서 1994년에는 4.4%로 증가하였다. 그러나 1994년에도 세입 측면에서 보면 여전히 국세의 비중이 지방세의 3.5배 수준에 달하고 있어 국세의 비중이 과도하게 큰 양상을 보이고 있다.

국세를 직접세와 간접세로 나누어 살펴보면, 부가가치세의 도입 이후 1980년대 중반까지 간접세의 비중이 60%를 초과하고 있었다. 1980년대 후반 이후에는 직접세의 비중이 지속적으로 상승하는 추세를 보였는데, 이는 급속한 경제성장에 따라 세수탄력성이 높은 직접세의 세수 증가가 컸기 때문이다. 특히, 1988년 이후 부동산투기억제정책의 일환으로 강화된 양도소득세의 세수가 빠른 속도로 증가한 것도 한 요인이라고 할 수 있다. 양도소득세의 세수는 1988년, 1989년, 1990년에 각각 124.4%, 84.2%, 96.9% 증가하였는데, 이

에 따라 전체 소득세 수입에서 차지하는 비중도 1987년 6.3%에서 1990년에는 23.6%로 크게 증가하였다.[611] 또한 1980년대 후반 임금의 지속적인 상승으로 인하여 근로소득세 수입이 큰 폭으로 상승한 것도 직접세 증가의 한 원인이 되었다고 할 수 있다.

세목별로 보면 국세 중 부가가치세의 비중이 25~30%로 가장 높게 나타나고 있다. 소득세의 비중은 12~27%로 부가가치세 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다. 법인세의 경우에는 1980년대의 호황과 자본이득에 따라 비중이 1986년도에는 8.8%에 불과하다가 1989년도에는 14.7%로 증가하였다. 이후 1990년대의 잇단 세율인하에 따라 비중이 약간씩 감소하여 1996년에는 16.4%로 낮아졌다. 관세의 경우도 1980년대에는 대체적으로 안정적인 추세를 유지하였으나, 1980년대 후반 이후 크게 하락하였다. 우리나라의 기본관세율 중심 체계는 1983년까지는 Tariff Escalation 체계를, 그리고 1983년 이후에는 균등관세율체계로 전환하였다. 이는 관세정책의 기본방향이 1983년 이전에는 수출산업 및 수입대체산업을 육성·지원하는 것에서, 1983년 이후에는 시장경제체제의 확립이라는 기본적인 경제정책기조에 따라 관세의 중립성을 유지함으로써 산업 간 경쟁조건을 동일하게 한다는 것으로 전환되었기 때문이다(박상태[1996], p.59).

1984년 이후 우리나라는 두 차례에 걸쳐 관세율 인하 예시제를 시행하였는데, 1차 기간 중에는 평균관세율을 1983년 23.7%에서 1988년에는 18.1%로, 2차 기간 중에는 1989년 12.7%에서 1993년에는 7.9%로 인하하는 5개년 관세율 인하 예시제를 실시하였다.[612]

이 시기에 도입된 토지공개념은 토지 관련 세제 및 기타 토지와 관련된 제도에 큰 변화를 가져왔으며, 그 결과 사회적으로도 큰 파급효과가 있었다고 평가된다. 토지공개념은 토지가 우리가 생활하는 데 필수적이지만 공급이 제한적인 재화이기 때문에 사유재인 동시에 공공재의 성격을 갖고 있으므로, 필요 이상으로 개인의 자산증식수단으로 사용되어서는 안 되며, 국민 전체의 복지를 위하여 사용되어야 한다는 개념이다. 토지공개념을 토대로 제정된 대표적인 법률은 「택지소유상한에관한법률」·「개발이익환수에관한법률」·「토지초과이득세법」 등이다.

지방세의 경우 취득세와 등록세는 1980년대 초반의 과표인상으로 큰 폭의 증가를 보인 후 대체적으로 담배 관련 세목의 도입 이전까지 일정한 수준을 유지하였다. 재산세는 1987년부터 세율체계가 조정되고, 또한 1988년부터는 토지과다보유세의 도입에 따라 공한지 및 법인의 비업무용 토지에 대한 과세규정이 삭제되는 등의 이유로 인해 비중이 크게 감소하였다. 1988년과 1989년 2년 동안만 시행된 토지과다보유세는 세수 비중이 0.5%에 불과하였는데, 토지투기억제라는 정책목표 달성에는 크게 미흡하였음을 추측할 수 있다. 전체적으로 취득세와 등록세를 중심으로 한 재산과세의 비중은 1980년 61.1%에서 1987년 67.2%로 증가하였는데, 이는 부동산 거래 및 지가상승 등으로 인한 것이라고 할 수 있다. 한편, 1988년과 1989년의 세수 비중 감소는 담배 관련 세수의 증가로 인

611) 양도소득세수의 분석은 〈표 5-30〉 참조.

612) 2차 관세율 인하 예시의 목표연도는 1993년이었으나, 1990년 방위세 폐지에 따라 그 시행을 1년씩 순연하여 1994년까지 시행되었다.

한 상대적 비중 변화이다.

소득 관련 세수는 농지세의 기능 축소로 인하여 그 비중이 큰 폭으로 감소하였다. 1984년 6.1%이던 농지세의 세수 비중이 1985년에는 0.9%로 하락하였으며, 1989년 이후에는 세수 측면에서 거의 유명무실한 세목이 되었다. 주민세의 경우도 세수 비중이 1980년 15.2%에서 1987년 12.6%, 그리고 1989년 9.5%로 하락하여 전체적으로 소득 관련 세수 비중은 하락해왔다. 소비 관련 세수는 담배 관련 세의 도입 및 확대로 인하여 비중이 크게 증가하였다. 특히, 담배소비세는 도입 당시인 1989년에는 세수 비중이 28.5%에 달하여 가장 중요한 세목이었으며, 다른 세원이 취약한 군지역에 있어서는 특히 중요한 역할을 담당하고 있었다. 그러나 금연운동의 확산과 더불어 세율구조가 정액세체계로 설정되어 있기 때문에 세수 증가율은 상대적으로 낮았다고 할 수 있는데, 1995년의 경우 세수 비중은 14.1%로 크게 감소하였다.

다음에는 구체적인 세제개편의 내용을 내국세를 기준으로 하여 세목별로 살펴보도록 하겠다.

나. 소득세

1975년에 종합소득세제가 도입된 이후 1990년대 초반까지는 그 골격이 그대로 유지되다가 1993년 금융실명제의 실시에 따라 금융소득종합과세가 시행되었다. 또한 1994년의 세법 개정에 의해 소득세 확정방식이 부과과세제도에서 신고납부제도로 전환되었다. 시장경제 전환기 중 「소득세법」 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

1975년에 도입된 종합소득세의 기본 틀을 1980년대 중반까지 큰 변화 없이 유지해왔다. 즉, 종합소득세의 경우 1982년과 1983년에 중산층의 세부담 경감을 위하여 세율인하가 단행되었으나, 1987년까지는 세율과 공제액 등의 기본골격이 변화 없이 유지되었다. 그러다가 1988년에 소득세의 기본 틀이 대폭적으로 개편되었는데, 과세단계를 축소하고 세율을 인하하였으며, 인적공제와 근로소득공제 등을 크게 확대하여 근로소득자 및 중산층에 대한 세부담을 경감하고자 하였다. 세율체계를 16단계에서 8단계로 대폭 간소화하고, 최고세율과 최저세율을 55%와 6%에서 각각 50%와 5%로 인하하였다. 또한 1983년 이후 1988년까지 그대로 유지되던 인적공제액을 크게 인상하였는데, 5인가족 근로소득자의 경우 면세점이 274만원에서 1989년부터는 468만원으로 인상되었다. 1990년에는 소득세 세율체계를 8단계에서 5단계로 더욱 단순화하여 세율구조의 누진성을 완화하고 최고세율도 60%에서 50%로 인하하였다.

한편, 실명에 의한 금융거래를 촉진하고 금융실명제 시행의 연기에 따른 문제점을 보완하기 위하여 금융소득에 대한 원천징수세율을 지속적으로 인상하였다. 실명거래인 경우 1981년 이후 10%로 유지된 반면, 비실명인 경우 1983년 15%, 1985년 이후는 20%, 1989년 40%, 1991년 60%로 인상되었다. 1993년에는 금융실명제 시행에 따른 세제보완조치의 하나로 소득세의 세율인하 및 공제액 수준의 인상이 있었다. 1996년에는 금융소득종합과세와 함께 종합소득세율구조를 종전 400만~6,400만원 구간 6단계(5~45%)에서 1,000만~8,000만원 구간 4단계(10~40%)로 개편하고 각종 공제도 조정하여 적용하였다.

〈표 5-19〉 조세부담률

(단위: %)

	총계	국세	내국세	직접세	간접세	관세	목적세	전매익금	지방세
1980	17.8	15.8	10.0	3.2	6.5	2.1	2.3	1.4	2.1
1981	17.9	15.9	10.1	3.4	6.4	1.9	2.4	1.5	2.0
1982	18.1	16.0	10.0	3.6	6.2	1.9	2.7	1.4	2.1
1983	18.4	16.2	10.0	3.4	6.3	2.4	2.5	1.3	2.3
1984	17.5	15.3	9.4	3.1	6.0	2.2	2.5	1.2	2.1
1985	17.1	15.0	9.5	3.4	5.7	2.0	2.5	1.0	2.1
1986	16.6	14.6	9.1	3.3	5.5	2.1	2.3	1.1	1.9
1987	16.9	14.9	9.1	3.6	5.2	2.5	2.5	0.8	2.0
1988	17.2	14.8	9.5	4.1	5.2	2.0	2.6	0.7	2.4
1989	17.7	14.4	10.3	4.7	5.5	1.4	2.7	–	3.4
1990	18.6	15.1	10.7	4.7	5.8	1.6	2.9	–	3.6
1991	17.9	14.2	11.2	5.4	5.6	1.6	1.3	–	3.8
1992	18.7	14.7	12.6	6.1	6.3	1.3	0.8	–	4.0
1993	18.9	14.8	12.9	6.2	6.5	1.1	0.8	–	4.1
1994	20.0	15.6	12.7	6.5	6.0	1.1	1.8	–	4.4
1995									
1996									
1997									

자료: 원윤희(1997), p.217.

〈표 5-20〉 직간접세 구성 비율

(단위: %)

	직접세	간접세
1980	32.9	67.1
1981	34.6	65.4
1982	36.6	63.4
1983	34.8	65.2
1984	34.4	65.6
1985	37.0	63.0
1986	37.3	62.7
1987	40.6	59.4
1988	43.9	56.1
1989	46.1	53.9
1990	44.5	55.5
1991	49.0	51.0
1992	49.3	50.7
1993	48.6	51.4
1994	51.9	48.1
1995	53.8	46.2
1996	52.5	47.5
1997	50.3	49.7

주: 직간접세 구성비는 내국세 현년도분 기준임.
자료: 국세청(2006), pp.207~214.

〈표 5-21〉 국세의 세목별 세수 비중 추이

(단위: %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
소득세	11.4	12.2	12.0	11.3	11.3	12.5	13.1	13.2	15.2	16.8	17.6
법인세	8.4	8.2	9.3	8.6	8.5	9.5	8.8	10.3	11.5	14.6	12.0
상속세	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
증여세	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.5	0.8
자산재평가세	0.4	0.6	0.7	0.5	0.3	0.1	0.0	0.1	0.2	0.4	0.4
부당이득세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
직접세 계	20.4	21.4	22.4	20.8	20.5	22.5	22.3	24.0	27.5	32.5	31.1
부가가치세	25.3	24.9	24.9	25.5	24.8	24.4	24.0	22.3	21.6	24.8	25.9
특별소비세	10.0	9.2	7.9	7.9	8.2	8.3	8.0	7.3	6.8	5.9	7.1
주세	5.1	5.2	4.7	4.4	4.5	4.2	4.1	3.6	4.0	4.2	3.8
전화세	0.9	0.9	1.2	1.2	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.1	1.0
증권거래세	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.5	1.3	2.0	0.8
간접세 계	41.3	40.3	38.8	39.0	39.0	38.4	37.6	35.1	35.2	38.0	38.6
인지세	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	0.7
과년도 수입	1.0	1.1	0.7	1.1	1.3	1.6	1.5	1.5	1.1	0.4	0.8
내국세	63.3	63.3	62.5	61.6	61.4	63.1	62.2	61.3	64.4	71.6	71.3
관세	13.2	12.3	12.1	14.6	14.6	13.2	14.3	16.5	13.2	10.0	10.3
방위세	14.7	15.0	14.0	13.0	13.6	14.0	13.5	14.2	14.9	16.4	16.5
교육세	–	–	2.4	2.6	2.6	2.7	2.7	2.5	2.6	2.0	1.9
전매납부금	8.8	9.4	9.1	8.3	7.8	7.0	7.2	5.5	4.9	–	–
국세 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 재정경제원, 『재정금융통계』, 각년도.

〈표 5-22〉 국세의 세목별 구성 비율

(단위: %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
소득세	24.9	26.4	26.2	27.0	25.9	24.4
법인세	18.5	16.3	17.3	17.2	16.4	15.5
상속세	1.3	1.9	2.1	2.0	1.7	1.9
토지초과이득세	0.2	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0
자산재평가세	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.3
부당이득세	–	–	–	0.0	0.0	–
부가가치세	31.3	32.6	30.6	29.0	29.4	32.0
특별소비세	9.5	10.1	5.7	0.5	5.5	5.0
주세	1.6	1.5	0.7	0.7	0.7	–
전화세	–	–	–	–	–	–
증권거래세	0.5	0.9	1.6	1.0	0.5	0.4
인지세	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
과년도수입	0.9	0.6	0.8	1.0	1.1	1.3
관세	9.8	8.1	8.1	9.2	9.3	9.2
방위세	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0	–
교통세	–	–	–	6.7	8.5	9.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 국세(일반회계) 기준.
자료: 기획재정부.

〈표 5-23〉 지방세의 세목별 구성비율

(단위: %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
취득세	21.2	19.7	19.3	22.0	22.4	21.5	20.5	20.6	21.3	15.9	18.3	19.0	18.3	18.5	17.7	17.6	17.5	18.0
등록세	15.9	17.1	21.9	24.2	22.0	21.8	21.9	25.1	25.6	22.0	21.6	23.6	22.0	23.1	23.3	23.7	23.3	23.1
재산세	15.6	16.7	15.4	13.9	14.0	14.3	14.7	13.0	9.7	7.5	3.6	3.4	3.8	3.7	3.6	3.0	3.1	1.5
토지과다보유세	–	–	–	–	–	–	–	–	0.5	0.5	–	–	–	–	–	–	–	–
종합토지세	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	6.3	6.5	7.1	7.6	7.8	8.2	7.2	6.9
도시계획세	6.6	7.3	7.2	6.6	6.7	6.9	6.8	6.1	4.8	3.7	3.8	3.8	4.2	4.3	4.3	4.3	4.0	3.9
공동시설세	1.7	1.8	2.1	1.9	2.3	2.4	2.5	2.3	1.9	1.5	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5
주민세	15.2	14.0	12.5	11.3	11.7	12.2	12.6	12.6	12.1	9.5	8.6	8.7	10.3	10.0	10.3	11.1	12.3	12.3
농지세	8.2	8.5	.4	6.5	6.1	0.9	0.8	0.8	0.6	0.1	0.1	0.1	0.03	0.02	0.02	0.0	0.0	0.0
담배판매세	–	–	–	–	–	5.2	4.9	4.3	10.0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
담배소비세	–	–	–	–	–	–	–	–	–	28.5	24.7	20.5	18.3	15.8	15.5	14.1	12.0	12.1
마권세	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.9	1.0	1.0	0.9	1.3	1.4	1.7	2.0
도축세	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	0.6	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
자동차세	7.4	6.7	6.1	6.0	6.9	7.2	7.7	7.7	7.0	6.1	6.7	7.9	8.7	9.3	9.8	10.1	10.5	11.2
면허세	2.4	2.2	2.2	2.1	2.0	1.3	1.3	1.2	1.0	0.8	0.8	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4	1.6	1.2
사업소세	4.0	3.9	3.9	3.5	3.7	3.7	3.8	3.8	3.3	2.6	2.3	2.1	2.2	2.1	1.9	1.9	2.1	2.2
과년도수입	0.8	1.1	1.1	0.8	1.1	1.2	1.0	1.1	1.0	0.7	0.7	0.7	0.9	1.4	1.2	1.3	1.9	1.9
합 계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 각년도.

〈표 5-24〉 소득세율 구조의 변천

(단위: 만원, %)

	세율 계급 수	최저계급		최고계급	
		과표	세율	과표	세율[1)]
1978~79	17	60 이하	8	8,400 초과	70 (84)
1980~81	17	120	6	6,000	62 (74.4)
1982	17	120	6	6,000	60 (72)
1983~88	16	180	6	6,000	55 (66)
1989~90	8	250	5	5,000	50 (60)
1991~92	5	400	5	5,000	50
1993	6	400	5	6,400	50
1994~95	6	400	5	6,400	45
1996~	4	1,000	10	8,000	40

주: 1) ( ) 안은 방위세 포함.
자료: 재무부, 『조세개요』, 각년도.

1994년에는 세법 개정에 의해 소득세 확정방식을 부과과세제도에서 신고납세제도로 전환하였다. 다만, 영세사업자의 납세편의를 위해 국세청장이 정하는 일정 규모 미만의 경우에는 재무제표, 조정계산서 등 복식기장에 의한 신고 대신 간이소득금액계산서로 신고할 수 있는 제도를 도입하였다.[613] 또한 1994년에 노후소득보장과 저축 증대를 위한 세제지원을 확대하여 개인연금저축에 대하여 저축불입액의 40%를 연간 72만원 범위 내에서 소득공제할 수 있도록 제도화하였다. 개인연금저축에 의해 연금을 지급받는 경우 연금소득에 대해서 소득세를 비과세하였다.

1996년부터 부부합산을 기준으로 하여 이자·배당 등의 연간 금융소득이 4천만원을 초과하는 금융소득자에 대해서는 사업소득 및 근로소득 등 타 소득과 합산하여 누진세율로 종합과세하였다. 금융소득종합과세 시행과 함께 세부담 경감을 위해 각종 인적공제를 큰 폭으로 조정하였다. 세율 구간도 4단계로 단순화하고 최고세율을 40%로 인하 조정하였으며, 소득공제 항목을 기본공제·추가공제·특별공제로 분류하여 공제체계를 단순화하였다.

부가가치세 면세사업자에 대해 사업장 기본시설과 수입금액 등을 보고하는 사업장현황보고제도를 신설하였다. 1997년에는 근로소득공제 및 근로소득 세액공제액를 상향 조정하고, 과표양성화와 성실신고 유도를 위해 신용카드 및 POS 거래 세액공제제도와 수입금액 증가 세액공제제도를 신설하였다. 또한 납세협력 편의 증진을 위해 연말정산시기를 12월에서 1월로 조정하고 결손금소급공제제도를 도입하였다.

1998년에는 외환위기 극복을 위해 금융소득종합과세제도의 시행을 유보하고, 근로자 세부담 경감과 여성의 경제활동 참여여건 조성을 위해 영유아보육시설 보육비용을 교육비 공제대상에 포함하였다. 또한 기업의 접대비 필요경비산입한도액을 축소하였다.

613) 직전연도 수입금액에 따른 기장의무부여제도는 폐지하였다.

다. 법인세(기업 관련 세제)

1) 1980년대

1960~70년대의 법인관리 문제점을 해소하고 합리적인 세정을 구현하기 위하여 1979년 12월에 「법인세법」이 개정되어 신고납세제도가 채택되는 등 법인세제도의 개혁이 있었다. 1980년대에는 이때 마련된 기본적인 골격이 유지된 채 다음과 같은 변화가 있었다.

1981년에는 국공채 등 채권의 이자소득에 대한 비과세범위를 축소하면서 과세로 전환한 일부 국공채에 대해서는 이자소득의 50%를 소득공제하였고, 차입금이 과다한 법인이 타 법인의 주식을 취득하는 경우에는 지급이자 중 일정액을 손금으로 인정하지 않도록 하고 종전의 녹색신고제는 폐지하였다.

1982년에는 법인 간의 세부담 공평을 위한 조세감면의 축소와 함께 법인세율을 인하하고, 기업의 접대비 및 기밀비의 한도를 축소하였으며, 법인세 분납제도를 도입하였다. 법인세율은 일반법인의 경우 과세표준 5,000만원 이하에 적용되는 최저세율을 25%에서 22%로, 최고세율은 40%에서 38%로 인하하였으며, 공개법인의 경우 최저세율을 25%에서 22%로 인하하였다. 기업경영의 건전화를 유도하기 위하여 접대비 및 기밀비 한도를 축소·조정하였는데, 대기업의 경우 접대비한도를 축소하여 변칙적인 비용처리를 규제한 반면, 중소기업의 경우는 기초금액의 확대를 통하여 한도를 확대하였다. 또한 법인세를 전액 비과세하던 공공법인에 대해서도 5%의 법인세를 과세하도록 「조세감면규제법」을 개정하였으며, 수출손실준비금·해외시장개척준비금 등 「법인세법」에서 규정하고 있던 각종 조세지원에 관한 규정을 「조세감면규제법」으로 흡수하였다. 이 밖에도 비영리법인의 중간예납제도를 신설하여 일반법인과 과세상의 형평을 기하였으며, 분납제도를 신설하여 세액이 1천만원을 초과하는 경우 분납이 가능하도록 하였다.

1983년에는 법인세율을 대폭 인하하고 공개·비공개법인 간의 세율 차이를 없애는 대신 비상장 대법인에 대하여 높은 세율로 법인세를 과세하도록 하였으며, 업무용 부동산의 양도차익에 대한 특별부가세 면제를 확대하고 세무회계와 기업회계의 차이를 대폭 조정하였다. 법인세율을 과세표준 5,000만원 이하에 대해서는 모든 법인에 있어서 22%에서 20%로 인하하고, 5,000만원 초과분에 대해서는 전체 비영리법인의 약 99%를 점하고 있던 대부분의 일반법인은 38%에서 30%로 대폭 인하하였으며, 대주주 비율이 35% 이하인 공개법인의 경우는 33%에서 30%로 3% 인하하였다. 기업공개를 지속적으로 유도하기 위하여 비상장 대법인의 경우 최고세율을 33%로 설정하여 일반법인보다 3%p 높게 하였다.

1984년에는 직전 사업연도의 외형금액이 100억원 이상인 법인에 대해서 접대비지출명세서를 제출하게 하였으며, 채권이자에 대한 과제제도를 개선하여 원천징수세액을 보유기간분에 해당하는 금액만을 공제하도록 하고 금융기관에 귀속되는 채권이자도 원천징수대상 이자소득에 포함시켰다. 또한 비영리법인이 채권 및 증권을 중도에 취득·양도하는 경우에는 그 채권 등의 이자, 할인액, 상환이익 및 매매차익을 수익사업에서 발생하는 소득범위에 포함시켰다.

1985년에는 기업이익의 사내유보를 저해하던 지상배당세액제도를 폐지하고 비공개법

인의 주주가 주식을 유상으로 양도할 때 당해 처분 주식에 귀속되는 유보이익에 과세하는 방식, 즉 증가유보소득 의제배당과세방식으로 전환하였다. 「조세감면규제법」에 의한 증자소득공제제도를 「법인세법」으로 흡수하여 1986년 1월 1일 이후의 증자분에 대해서 소득공제기간을 3년(종전 2년)으로 연장하고, 소득세율도 12%에서 15%(중소기업과 상장법인은 18%)로 상향 조정하였다. 차입금이자 손금불산입의 경우 1986년 이후 차입금이 자기자본의 3배를 초과하는 법인에서 자기자본의 2배를 초과하는 법인으로 확대하였으며, 특수관계자에 대한 가지급금도 규제대상 자산에 추가하였다. 또한 비업무용 부동산을 보유하고 있는 법인의 경우에는 차입금 과다에 관계없이 비업무용 부동산 가액에 상당하는 차입금 이자금액을 손금으로 인정하지 않게 되었다. 사업용 고정자산에 대한 감가상각제도 개선으로 기계설비의 내용연수를 평균 9.1년에서 8.1년으로 10% 정도 단축하였으며, 초과가동 기계장치에 대한 특별상각률을 20%에서 50%까지로 상향 조정하였다.

1986년에는 5년 적용시한이 만료되는 「조세감면규제법」을 5년 연장하는 개정이 이루어졌다. 농어촌지역 및 기술집약형 창업 중소기업을 대상으로 일정 기간 동안 소득세나 법인세・취득세・등록세 및 재산세를 면제함으로써 농어촌 균형발전을 도모하고, 많은 중소기업이 창업될 수 있도록 세제지원을 강화하였다. 기술개발준비금의 손금산입한도액을 1~1.5%에서 1.5~2%로 인상하고 중소기업의 경우 500만원을 추가로 설정할 수 있도록 하였으며, 기술・인력 개발비 중 증가지출분에 대해서는 20%의 세액공제 및 4년간 이월공제를 허용하는 등 기술・인력 개발에 대한 지원을 강화하였다. 또한 신기술의 사업화나 중소기업 창업을 지원하는 모험자본(venture capital)에 대한 조세지원이 확대 또는 신설되었으며, 농어촌 균형발전과 해외사업을 지원하기 위한 조세지원도 확대하였다.

1987년에는 중소기업 창업투자회사 및 신기술사업 및 금융회사가 창업 중소기업 또는 신기술사업회사에 직접 출자하여 취득한 주식에 대하여는 증자소득공제 및 차입금이자 손금불산입 등의 규제를 받는 '타 법인 주식의 범위'에서 제외하도록 하였다. 공해방지시설에 투자한 경우 투자금액의 90%를 취득연도에 일시상각할 수 있도록 하였으며 인정이자를 계산하지 않아도 되는 우리사주 취득자금 대여한도액을 주식취득가액의 50%에서 전액으로 확대하였다. 동시에 접대비지출명세서 제출대상 기업의 범위를 연간 매출액 30억원 이상 법인으로 확대하면서 접대비지출명세서를 제출하지 않아도 되는 소액 접대비의 범위를 건당 10만원 이하로 조정하였다.

1988년에는 법인세율 중 낮은 세율이 적용되는 과세표준 계급을 5천만원 이하에서 8천만원 이하로 조정하고, 중소기업에 대하여는 법인세 분납기한을 15일 더 연장하였으며 이월결손금의 공제기간을 3년에서 5년으로 연장하였다. 전액 손금이 용인되는 기부금의 경우에도 이월결손금을 차감한 소득금액의 범위 내에서만 손금을 인정하는 등 기부금 손금산입범위를 조정하였다. 또한 그동안 비과세하던 비영리법인의 이자소득 및 주식양도차익, 수익사업용 부동산의 양도차익을 과세대상으로 전환하면서 이자소득에 대하여는 합산과세방법과 원천징수 분리과세방법 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 비영리 공익법인의 경우에는 지급준비금으로 전액 손금산입할 수 있도록 함으로써 이자소득의 과세 전환에 따른 충격을 최소화하였다. 그리고 인정이자를 계산하지 않는 종업원 주택자금 지원한도를 1,500만원에서 2,000만원으로 인상, 즉시상각대상 소액 자산의 범위를 10만원

이하에서 30만원 이하로 확대하고, 12시간 이상 가동자산에 대한 특별상각 승인제도를 신고제도로 전환하는 등의 세법 개정이 있었다.

1989년에는 법인의 비업무용 부동산 판정 기준을 크게 강화하고 제도를 신설하는 한편, 특별부가세 비과세·감면규정을 대폭 축소하였다. 또한 1989년에 생산성 둔화 및 노사분규 등으로 성장이 둔화되자 정부는 투자촉진을 위한 특별설비자금 운용계획 등을 발표하였다. 한편, 세제와 관련해서는 ① 1982년 도입 이후 여러 차례 한시적으로 시행되다가 1986년 폐지되었던 임시투자세액공제제도를 재도입하고, ② 제조업 및 광업을 영위하는 내국인이 1989년 7월 1일부터 1년 동안[614] 사업용 기계장치에 투자한 경우 그 투자금액에 대하여 3%(국산 기자재의 경우 10%)의 세액공제를 허용하였다. 1980년대에 시행되었던 법인세율의 개정내역은 〈표 5-25〉에 정리되어 있다.

〈표 5-25〉 법인세율 변천

(단위: %)

과세표준 \ 개정일자	1978. 12. 5	1980. 12. 13	1981. 12. 31	1982. 12. 21	1988. 12. 26	1990. 12. 31
일반법인						
300만원 이하	20(15)[1]					
300만원 초과	30(25)[1]					
500만원 초과	40(35)[1]					
5,000만원 이하		25(25)[3]	22(22)[3]	20(20)[4]		
5,000만원 초과		40(33)[3]	38(33)[3]	30(33)[4]	20(20)[4]	1억원 이하
8,000만원 이하					30(33)[4]	20%
8,000만원 초과						
비영리법인						1억원 초과
500만원 이하	20(15)2)					34%
500만원 초과	27					
5,000만원 이하		20	20	20		
5,000만원 초과		27	27	27		
8,000만원 이하					20	
8,000만원 초과					27	
공공법인			5	5		
당기순이익과세					5	10
1억원 이하	비과세	비과세				
1억원 초과						
3억원 이하					10	17
3억원 초과					15	25

주: 1) ( ) 안은 중소법인의 경우임. 공개법인의 경우 500만원 이하는 20%, 500만원 초과는 30%이며, 대주주지분율이 35%를 초과하는 법인의 경우 각각 25%와 35%임.
2) 학교법인의 경우임.
3) 대주주지분율 35% 이하의 공개법인의 경우임.
4) 비상장 대법인의 경우임.

자료: 「법인세법」 및 「조세감면규제법」, 각년도.

614) 이 제도는 이후 여러 차례 연장되어 1994년 말까지의 투자분에 대하여 적용되었다. 세액공제율은 제조업 또는 광업을 영위하는 중소기업이 당해 사업에 직접 사용하는 기계장치의 경우는 10%, 그리고 제조업을 영위하는 내국인이 당해 사업에 직접 사용하는 기계장치의 경우는 7%였다.

2) 1990년대

1990년대에도 이전의 골격이 그대로 유지되었으나, 법인세율은 계속적으로 인하되었다. 1990년대 이루어진 법인세제의 변화를 요약하면 다음과 같다.

1991년에는 종업원에 대한 성과급을 잉여금처분에 의하여 전환사채로 지급하는 경우와 근로자의 복지증진을 지원하기 위하여 종업원을 위한 탁아소 운영비용을 기업의 손비로 인정하도록 하였다. 또한 대기업이 영위하고 있는 중소기업 고유업종, 중소기업 계열 화품목 등을 중소기업에 이양함에 따라 무상으로 대여한 기계장치는 업무용 자산으로 보아 당해 기계장치에 대한 유지 및 관리비와 감가상각비를 손비로 인정하였다.

1992년에는 고정자산의 건설에 사용되었는지의 여부가 불분명한 차입금에 대한 건설자금이자 계산 시 적용하는 이자율을 당좌대월이자율에 관계없이 실제 차입 이자율에 의하여 계산하도록 하였다. 또한 「국민연금법」상 퇴직금전환금제도가 신설됨에 따라 사용주가 부담한 퇴직금전환금에 대한 처리 기준을 마련하였고, 주세·특별소비세 및 교육세 미수금에 대해서도 대손충당금을 설정할 수 있도록 하였다. 세무서장이 결손처분한 채무자에 대한 채권은 별도의 재산확인 절차 없이 대손처리할 수 있도록 대손처리 절차를 간소화하였다.

1993년에는 법인세율을 인하하였다. 일반법인의 법인세율은 과세표준 1억원 이하 단계는 20%에서 18%로, 1억원 초과 단계는 34%에서 32%로 각각 2%p 인하하였다. 적정유보초과소득에 대한 법인세의 경우 세율을 25%에서 15%로 인하하고 과세대상인 유보소득도 기업회계상의 배당가능이익을 한도로 하도록 완화하였다. 또한 간주매출규정을 폐지하고 외화표시 장기 채권·채무의 평가손익도 발생한 연도의 손익으로 계상하도록 하였으며, 건설자금이자는 고정자산의 취득에 사용한 것이 분명한 경우에만 당해 자산의 취득원가에 가산하도록 하였다. 단체퇴직보험료 및 「조세감면규제법」상 각종 준비금 및 특별상각비를 모든 법인이 신고조정에 의하여 손금산입할 수 있도록 하였다. 출자자인 임원에 대해서도 퇴직급여충당금 및 상여금을 손금산입할 수 있도록 하였다.

1994년에는 또다시 법인세율을 인하하여, 일반법인의 경우 과세표준 1억원 초과 단계에 적용되는 세율을 종전의 32%에서 30%로 2%p 낮추었다. 또한 감가상각제도를 개편하여 감가상각자산의 내용연수를 기준내용연수의 상하 25% 범위 내에서 기업이 신축적으로 선택·적용할 수 있도록 하였으며, 유형고정자산에 대한 잔존가액제도를 폐지하고 즉시비용으로 처리할 수 있는 자산가액을 30만원에서 100만원으로 확대하였다.

1995년에는 또다시 일반법인과 공공법인의 법인세율을 각각 2%p 인하하였으며, 일반기업과 중소기업으로 차등 적용하는 접대비 손금산입한도액을 수입금액의 0.1~0.3%로 통일하고 전액 손금산입하는 해외접대비도 일반 접대비에 통합하여 일원화하였다.

또한 법인이 조세회피 목적으로 부당합병하는 경우 이월결손금 공제를 배제하도록 하였으며, 외국 자회사로부터 이익배당을 받는 경우 외국 자회사의 소득에 부과된 외국납부세액을 법인세액에서 공제하는 '간접외국납부세액공제제도'를 신설하였다. 그리고 수도권 외 공장용지에 대한 업무용 인정 면적을 공장입지 기준면적의 20%까지 확대하는 등 비업무용 부동산 판정기준을 완화하였다.

1996년에는 결손발생 중소기업을 지원하기 위한 결손금소급공제제도를 도입하였으며 증권회사의 접대비 손금산입한도액을 유가증권 매각대금의 60%에서 30%로, 투자신탁회사의 경우에는 수익증권 매각대금의 35%에서 20%로 축소하였다. 또한 자료에 의한 근거과세를 확립하고 과세표준 양성화를 도모하기 위하여 계산서를 교부하지 않거나 계산서합계표를 제출하지 않는 경우 공급가액의 1%를 가산세로 부과하도록 하였으며, 국세청장이 정하는 법인은 신고 시 일부 세무조정계산서 부속서류의 제출을 제외하고 세무서장이 문서로 요구하는 경우에만 제출하도록 하였다.

1997년에는 종전에 차입금의 지급이자를 사유별로 손금 불산입하던 것을 상장법인 및 「공정거래법」상 대규모 기업집단 계열법인에 대하여 차입금이 자기자본의 기준 배수를 초과하는 경우 손금 불산입하도록 하였으며, 선박 등 특정 업종에만 적용되던 특별수선충당금제도를 폐지하였다. 또한 기업의 접대비 손금인정한도를 축소하고 지역별 신용카드 사용 의무비율을 상향 조정하였으며, 공공법인의 경우 민간기업보다 한도액 범위를 30% 축소하였다.

1998년에는 (기업의 투명성 제고 및 납세편의 제고를 초점으로) 「법인세법」 체계를 개편하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

① 손비로 인정되는 각종 경비의 요건 및 범위를 국제기준에 따라 명확히 하고, 지출증빙은 원칙적으로 거래의 상대방이 확인되는 신용카드매출전표 및 세금계산서 등으로 제한하였다. 증빙을 갖추지 못한 경비에 대해서는 그 금액의 10%에 상당하는 금액을 가산세로 부과하도록 하였다.

② 접대비로 지출한 금액 중 일정 금액 이상의 금액은 신용카드 및 세금계산서 등을 사용하여 지출한 경우에만 손비로 인정하였다. 지출증빙이 없는 경우에도 접대비 손비인정한도의 20% 범위 안에서 손비로 인정하던 기밀비제도를 폐지하기로 하되, 향후 1년간만 한시적으로 접대비의 10% 범위 내에서 손비로 인정하도록 하였다.

③ 합병법인이 피합병법인의 이월결손금을 승계하여 공제받을 수 있도록 하고, 법인이 분할되는 경우 법인세 및 특별부가세를 과세이연하도록 하는 등 기업의 합병·분할에 대한 지원제도를 보완하였다.

④ 성실신고 유도를 위해 미신고 시 또는 과소신고 시의 가산세율을 불성실신고의 경중에 따라 10～30%로 차등 적용하도록 하였다(종전에는 일률적으로 10～20% 적용).

⑤ 부동산 거래단계의 세금부담 완화를 위해 특별부가세의 세율을 20%에서 15%로 인하하는 한편, 자본자유화에 따라 내국법인의 국외자산과 국내자산을 동등하게 취급하여 내국법인이 국외자산을 양도하는 경우에도 특별부가세를 부과하도록 하였다.

라. 양도소득세

양도소득세제는 부동산에 대한 정책기능을 강화하고 자산소득에 대한 과세합리화를 위해 1975년 도입·시행하였으며, 이후 빈번하게 개정하였다. 이 시기에 이루어진 주요 개정을 요약하면 다음과 같다.

1981년에는 기본세율을 인하 조정하는 한편 1984년 3월까지 한시적으로 기본세율의

15% 범위 내에서 세율을 조정할 수 있는 탄력세율제도를 도입하였으며, 2년 이상 보유 자산 양도에 대한 양도소득특별공제제도를 부활하였다. 또한 양도소득세율과 종합소득세율을 적용하여 산출한 세액 중 더 큰 금액을 양도소득 산출세액으로 하는 비교과세제를 도입하였다.

1982년에는 양도소득공제액을 150만원으로 상향 조정하고, 장기보유자산의 간주취득시기를 1968년 1월 1일에서 1975년 1월 1일로 조정하여 양도자산의 취득일자 및 토지등급 확인을 용이하게 하는 등 양도소득세 계산을 간편하게 하였다.

1983년에는 양도차익의 결정을 실지거래가액 결정원칙에서 기준시가 결정원칙으로 변경하는 세법 개정이 이루어졌다. 납세자가 실지거래가액에 의한 예정 및 확정 신고를 하지 않은 경우에는 기준시가에 의해서 양도차익을 결정하도록 한 것이다. 또한 양도소득 개산공제제도를 신설하여 납세자가 증빙서류를 제출하지 않는 경우에도 취득가액의 7%를 필요경비로 공제하였다. 그리고 1983년 7월에는 양도소득세 탄력세율 적용시한을 1984년 3월 31일에서 1983년 6월 30일로 앞당겨 환원하였다. 1세대 1주택 비과세요건을 강화하여 거주기간을 6개월에서 1년으로, 비거주 1세대 1주택의 보유기간도 2년에서 3년으로 연장하였다.

1989년에는 자산별·보유기간별로 정률에 의하던 양도소득세율을 개인별로 연간 발생한 양도차익을 모두 합산하고, 양도차익의 크기에 따라 초과누진세율을 적용하도록 하였다. 또한 장기보유자의 과다한 세부담 완화를 위해 장기보유특별공제제도(5년 이상 보유는 5%, 10년 이상 보유는 10%를 양도차익에서 공제)를 신설하였다. 1세대 1주택의 거주기간 및 보유기간 요건을 강화하고 이사목적을 위한 1세대 2주택 허용기간도 단축하였다. 마지막으로 국가·지방자치단체·법인 등과 거래한 경우도 1989년 8월부터는 개인의 거래와 동일하게 기준시가에 의하여 과세하도록 하여 법인의 부동산 취득을 용이하게 하였다.

1990년에는 토지공개념제도의 도입으로 토지초과이득세를 시행하면서 양도소득에 대한 비과세 및 감면규정을 대폭 축소하였다. 즉, 고급주택의 기준을 현실에 맞게 하향 조정하고, 공공사업용 토지의 양도에 있어서 국가 및 지방자치단체에 양도하는 경우와 대규모 사업시행자에게 양도하는 경우를 제외하고는 감면폭을 축소하였다. 또한 국민주택 건설용지 양도에 대한 사후환급제도를 폐지하였고, 주택건설 등록사업자에게 양도하는 경우에만 감면하도록 축소하였다. 이와 더불어 1990년 9월 1일부터는 모든 토지의 기준시가를 공시지가에 의하도록 하여 과세표준이 현실화되고, 지역 간 세부담이 균형을 이루게 되었다.

1991년에는 재산소득 및 불로소득에 중과세함으로써 소득종류 간·계층 간 세부담의 형평성 제고를 위해 양도소득세 감면폭을 축소하고 과세대상을 확대하였다. 구체적으로는 비상장주식의 양도차익을 다른 양도소득과 분리하여 20%(중소기업은 10%)의 세율로 과세하였다. 그리고 지정문화재인 주택과 일반 주택을 각각 1채씩 소유하고 있는 1세대가 일반 주택에서 3년 이상 거주하거나, 5년 이상 보유한 후 양도하는 경우에는 1주택만을 보유한 것으로 보아 비과세하였다. 또 양도소득세 감면종합제도를 도입하여 고액 양도소득자에 대한 감면범위를 대폭 축소하였다.

1992년에는 기준시가 대신 실지거래가액을 적용하여 양도소득세를 중과하는 부동산투기거래 유형에 자경하지 아니한 농지를 취득 후 3년 이내에 양도하는 경우 및 미성년자가 양도하는 경우, 1세대 3주택 보유자가 주택 취득 후 2년 이내에 양도하는 경우를 추가하였다.

1993년에는 자녀가 부모를 모시기 위해 1세대로 합칠 경우 그 당시 1세대 1주택에 해당되면 합친 후 1년 이내에 양도하는 경우에는 비과세혜택을 주는 한편, 공공사업용지에 대한 양도소득세 감면폭을 축소하였다.

1994년에는 공공사업용 토지 등 각종 토지의 양도에 따른 감면폭을 축소하고, 양도소득세 감면 종합한도를 1억원으로 축소하였다. 1995년에는 토지 및 건물에 대한 양도차익을 기준시가에 의해 계산하는 경우 필요경지개산공제액을 취득 당시 과세시가표준액의 7%에서 10%로 인상하였다.

1996년에는 종합소득 편에 혼재되어 있던 양도소득 관련 규정을 분리하여 양도소득 편을 별도로 마련하였다. 또한 양도소득세율을 5단계에서 3단계의 초과누진세율로 조정하는 한편, 최저세율을 30%로 인하하고 국민주택세율은 폐지하였다. 또한 양도소득세 과세체계는 종합소득과 분류과세체계를 유지하면서도 소득공제는 종합소득과 통산 공제하는 모순을 해소하기 위해 양도소득공제액을 연간 150만원에서 250만원으로 상향 조정하고 기초공제를 적용하지 않도록 하였다. 또한 양도소득특별공제제도를 폐지하고, 장기보유특별공제를 세분화(3년 이상 보유는 10%, 5년 이상 보유는 15%, 10년 이상 보유는 30%를 양도차익에서 공제)하였다. 그리고 1세대 1주택 비과세요건을 3년 보유로 단일화하고, 주택양도 전 새로운 주택을 먼저 취득한 경우 1년 내 새로운 주택으로 이사할 경우 비과세하는 요건은 삭제하였다.

1997년에는 부동산을 매매할 경우 등기 전 부동산 양도내용을 세무서에 신고하도록 하는 '부동산 양도신고제'를 도입하였다. 또한 배우자증여를 통해 양도세부담을 회피하는 문제점을 해소하기 위해 배우자가 증여받은 토지 등을 5년 내 타인에게 양도하는 경우 증여한 배우자의 당초 취득가액을 기준으로 양도소득세를 과세하는 '배우자 증여자산에 대한 이월과세제도'를 도입하였다.

마. 소비과세

1) 담배소비세

지방자치의 시행에 따라 지방재정을 확충하기 위하여 담배 관련 세목을 개편한 것은 1980년대 지방세제 개편에 있어서 가장 중요한 내용으로 평가되고 있다. 1985년에는 농지세의 대폭적인 개편에 따른 세수결함을 보충하기 위하여 담배판매세가 도입되었고, 1988년에는 세율이 대폭 인상되었으며, 1989년에는 담배소비세가 도입되었다.

담배판매세 세율은 지방자치단체 간의 재정조정을 위하여 시지역에서는 2%, 군지역에서는 22%로 설정되었다. 1988년 2월 시지역은 22%, 군지역은 55%로 대폭 상향 조정되었으며, 이로 인해 지방세수에서 점하는 담배판매세의 세수 비중이 1987년 4.3%에서

1988년 10%로 크게 증가하였다.

1988년에는 기존의 담배판매세와 교육세·관세·방위세·담배 관련 전매납부금 등을 폐지하고 통합하여 담배소비세를 신설하였다.

2) 부가가치세

부가가치세는 1977년 7월 도입되었으며, 지금까지 국세 중 가장 높은 세수점유율을 차지하고 있다. 1980년 「부가가치세법」이 개정되어 면세이던 부동산임대용역과 특정 선박에 의한 여객운송용역 등이 과세로 전환되었으며, 접대비 및 이와 유사한 비용의 지출은 사업과 직접 관련이 없는 매입세액으로 보아 공제를 배제하였다.

1988년 이전에는 기본세율 13%에 탄력세율을 적용하여 10%의 세율을 부과하던 방식이었던 1988년 세법 개정에서 탄력세율을 폐지하여 기본 세율을 10%로 하였다. 또 과세특례의 적용 기준을 연매출액 2,400만원에서 3,600만원으로 인상하고, 소액부징수의 기준금액도 인상하였다.

1993년 과세형평을 제고하기 위하여 과세특례제도를 개선하고 면세범위를 축소하였으며, 과세특례기준금액은 현행 수준을 유지하면서 과세특례자가 일반 과세자로 전환될 때 세부담이 급격하게 증가하지 않도록 제도를 개선하였다. 과세특례 배제기준을 매년 확대 고시하여 신규 사업자의 과세특례 적용은 엄격하게 운용하고 기존 과세특례자 중 위장 과세특례 혐의자에 대해서는 세무규제를 강화하여 특례 적용은 영세사업자에게만 적용하였다. 또 연금매점·연쇄점 등 부가가치세가 면세되는 정부사무대행단체의 면세범위를 단계적으로 축소 조정하였다.

1995년 중소사업자를 지원하기 위하여 기존의 부가가치세 한계세액공제제도를 폐지하고 간이과세제도를 도입하였다. 중소사업자의 세부담 경감 및 납세편의를 도모하고자 연매출액 4,500만원 이상 1억 5천만원 미만 개인사업자에게는 매출액에 업종별 부가가치율을 곱하여 이의 10%를 납부세액으로 결정하고, 간이과세자의 경우에는 매입세액의 일정액을 추가로 세액공제하였다.

바. 상속·증여세

「상속세법」은 1980~97년 기간 중에 일곱 차례의 크고 작은 개편이 있었다. 1981년에는 세율이 15단계 6~75%이었으나 1988년에는 세율구간을 8단계로 축소하고 세율은 5~55%로 인하하였다. 1990년과 1994년에는 세율을 각각 5단계, 4단계로 축소하였다. 1982년에는 기초공제액 및 인적공제액을 인상하고 주택상속 추가공제제도를 신설하였으며, 1990년에는 토지를 공시지가로 평가함에 따라 상속재산가액이 현실화되는 점을 감안하여 각종 공제액을 인상하였다.

1993년에는 장학재단, 사회복지법인 등 공익법인을 이용하여 세금 없이 부를 이전하는 변칙 상속·증여에 대한 규제를 강화하였다. 출연자 및 특수관계자의 이사 참여범위(이사 현원의 1/3)를 축소하고, 상속·증여세가 면제된 출연주식 지분을 통한 기업경영

참여 배제방안을 강구하고, 고액자산가의 자산변동상황 관리체제 확립 등 상속·증여 신고 누락재산에 대한 추적을 강화하였다.

1994년에는 배우자의 재산형성 기여도를 감안하여 배우자의 법정상속분 범위 내에서 10억원 한도까지 공제가 가능하도록 하고, 부득이한 사유가 있는 경우에는 신고기한 경과 후에도 배우자 상속공제를 인정하였다. 배우자 간 증여 시 공제액을 500만원에 결혼연수를 곱하여 5천만원을 합한 금액으로 배우자 증여공제액을 인상하는 등 상속·증여세의 면세범위를 확대하였다.

1996년에는 상속·증여세의 세율 및 과세구간을 통합하는 등 상속·증여세체계를 전면적으로 개정하였다. 상속세 및 증여세법 법률의 제명을 「상속세및증여세법」으로 변경하였으며, 증여를 상속보다 중과하지 않도록 과세구간을 통합하되 상속세 및 증여세의 공제액이 상향 조정됨에 따라 최고세율을 소득세의 최고세율보다 5% 높은 45%로 상향 조정하였다. 배우자 상속공제액은 실제 상속받은 금액에 대하여 30억원을 한도로 법정상속 지분 안에서 공제하도록 하되 배우자가 상속받은 재산이 5억원 미만인 경우에는 5억원을 공제하도록 하였다. 기초공제하는 자녀공제, 연로자공제 등의 항목별 공제 대신 상속인의 구성에 관계없이 일괄 공제제도를 도입하였고, 2억원을 한도로 금융재산가액의 20%를 상속재산가액에서 공제하되 2천만원까지는 전액 공제를 허용하였다.

〈표 5-26〉 1996년 상속·증여세 세율 및 과세구간

종전	개정
상속세 5천만원 이하 10% 2억 5천만원 이하 20% 5억 5천만원 이하 30% 5억 5천만원 초과 40% (4단계)	최고세율을 45%로 인상 상속·증여세의 세율 및 과세구간 통합
증여세 2천만원 이하 10% 1억 5천만원 이하 20% 3억원 이하 30% 3억원 초과 40% (4단계)	1억원 이하 10% 5억원 이하 20% 10억원 이하 30% 50억원 이하 40% 50억원 초과 45% (5단계)

자료: 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr)

사. 토지초과이득세

토지초과이득세는 토지공개념 관련 제도 중의 하나로서 개인이 소유한 유휴지와 법인의 비업무용 토지를 과세대상으로 하였으며, 1990년 1월 1일부터 시행되었다. 세율은 50%였으며, 3년 단위로 정기과세가 이루어지나 지가상승률이 전국 평균의 1.5배를 넘는 지역의 경우는 국세청장이 특별히 투기지역으로 고시하고, 그 지역 내 유휴지 등에 대해서는 1년마다 토지초과이득세를 부과하였다.

1994년의 세법 개정으로 정기과세는 전국 평균지가상승률과 정기예금이자율을 비교하여 이 가운데 높은 것의 50%를 가감한 범위를 초과하는 경우에 이루어지며, 세율도 과

표가 1천만원 이상이면 50%, 1천만원 미만이면 30%로 조정되었다. 동 제도는 1994년 미실현이익에 대한 과세라는 측면에서 헌법불합치 판정이 내려짐에 따라 그 기능이 크게 약화되었으며 1998년 폐지되었다.

아. 조세행정

동 시기의 세무행정방향은 첨단기술 및 관리기법을 토대로 한 세무행정 전 분야의 체계적 발전과 부동산투기의 억제, 그리고 세무행정조직의 쇄신 및 전문화로 요약할 수 있을 것이다. 경제발전과 산업의 고도화과정에서 도입된 세무행정의 첨단기술 및 관리기법으로 지하경제를 축소하는 데 세정의 역량을 집중하여 부동산투기자, 사채거래자, 소득원이 불분명한 호화생활자 등에 대한 세무조사를 강화하였다. 또한 동 시기에는 인구 및 경제의 수도권 집중현상이 심화되어 세원이 수도권에 밀집됨에 따라 세무행정의 사각지대를 없애기 위해 지방국세청의 조사기능을 강화하는 등 세무행정조직의 개편도 단행하였다.

1980년대 후반에는 전국적으로 부동산투기가 기승을 부려 계층 간의 위화감 심화, 과소비, 건전한 경제성장의 저해 등 사회전반에 심각한 문제가 유발되었다. 이에 대한 대응으로 정부는 세무행정 개선에 상당한 역량을 집중하였으며, '부동산투기 억제를 위한 종합세무대책' 수립, 부동산특별조사반 확대, 부동산투기 고발센터 설치, 부동산 특정 지역 확대 등의 조치가 취해졌다.

동 시기에 있었던 세무행정의 큰 변화로 세무조사제도의 대폭적인 개편을 꼽을 수 있다. '세무조사 운영준칙'이 제정되어 모든 세무조사에 공통적으로 적용하고 지켜야 할 사항이 규정되었고, 관행적으로 있었던 사무실 수색이나 장부영치가 금지되었으며, 세무조사 착수 예고제, 중복조사 금지, 통합조사원칙 등 세무조사 관리체계가 확립되었다.

1990년대 전반부에는 국세행정의 전문화 및 조직의 활성화를 위한 여러 가지 조치가 있었다. 우선 조직과 인력이 확충되었고, '세무전문관제도'의 도입 등 업무와 인력의 전문화를 위한 노력이 경주되었으며, 전산조사전담조직 신설 등 조사분야의 질적 개선을 위한 조치도 있었다. 또한 문민정부의 출범이 있었던 이 시기의 세무행정은 문민정부의 개혁조치가 성공적으로 정착할 수 있도록 행정력을 뒷받침하는 데 최대한 초점을 맞추었다. 금융실명제의 정착을 위하여 '금융실명제 종합세무대책'을 마련하였고, 금융실명제의 실효성 확보를 위하여 금융소득 종합과세에 대한 여러 가지 준비작업을 추진하였다. 이 중 가장 중요한 것은 현재 국세행정의 기반이 되고 있는 '국세정보 통합관리시스템(TIS)'의 구축을 결정하고 개발작업에 착수한 것이라고 할 수 있다.

1994년 말 발생한 인천시 공무원의 지방세 횡령 사건을 계기로 세정개혁 종합대책을 마련하여 특명감찰반을 발족하고 부정비리조사 및 금품수수 등에 대한 엄중한 조치를 취하였다. 1995년에는 소득세 과세체계가 정부조사결정제도에서 신고납부제도로 전환됨에 따라 표준재무제표 제정, 간이소득금액계산서 첨부대상자 고시, 신고성실도 분석 및 조사대상자 선정체계 구축, 신고서식 간소화 등을 추진하였다.

자. 실명제

1) 금융실명제

우리나라의 금융실명제는 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급명령'에 의거, 1993년 8월 12일 이후 모든 금융거래에 도입되었다. 1982년 '장영자·이철희 사건'이라는 대형 금융사고가 발생했을 때 금융실명제가 처음으로 논의되었다. 금융실명제의 추진경위는 다음과 같다.

- 7·3 조치(1982. 7)
- 「금융실명제에관한법률」 제정(1982. 12)
- 비실명금융자산에 대한 중과세(1983. 7, 1985. 1, 1989. 1, 1991. 1)
- 1991. 1 전면 실시계획 발표(1988. 10)
- 재무부 실명기획단 설립에 따른 행정준비(1989. 4)
- 경제여건 악화를 이유로 실시유보 발표(1990. 4)
- 대통령선거공약 관련 금융실명제 실시 문제 재론(1992. 10), 실시시기는 1993~95년
- '신경제 5개년계획' 기간 중 이자·배당 소득 종합과세 실시 발표(1993. 6. 30)
- 대통령 긴급명령에 의해 금융실명제 실시 발표(1993. 8. 12)

일반적으로 금융실명제는 금융거래의 정상화를 기하여 경제정의를 실현하고 국민경제의 건전한 발전을 도모하며, 금융거래의 투명성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 우리 정치·경제·사회 각 분야에 부정부패가 만연하고 소득과 세부담의 불균형이 심화되었던 것은 일정 부분 가·차명예금을 묵인한 제도적 허점에 기인한다는 판단에서 잘못된 금융거래 관행을 바로잡아 우리 경제의 도덕성을 회복하고 부의 공정한 배분을 위한 기초를 마련하고자 금융실명제를 실시하게 되었다.

2) 부동산실명제

부동산실명제는 1995년 7월 1일부터 시행되었으며 실명전환 유예기간으로 1996년 6월 30일까지 1년을 상정하였다. 부동산실명제의 실시에 따라 명의신탁은 「신탁법」에 의한 신탁등기, 「가등기담보등에관한법률」에 의한 채무변제목적의 양도담보, 종중(宗中)재산의 경우를 제외하고는 불가능해졌다. 이것은 차명을 통해 탈세와 탈법으로 부동산투기를 하던 것을 막기 위한 조치였다.

「부동산실권리자명의등기에관한법률」의 주요 내용은 명의신탁의 금지로 요약될 수 있다. 즉, 명의신탁의 범위를 정의해놓고 명의신탁등기를 하지 말 것을 의무화한 후에 위반 시 명의신탁약정은 법률적 효력이 없음을 규정하고 있다. 또한 조세·강제집행·법령상 제한의 회피목적을 제외한 종중 및 배우자 명의로 등기하는 것만을 예외적으로 허용함으로써 명의신탁 적용배제범위를 최소화하였다. 즉, 실명법안은 종중이 보유한 부동산물권을 종중 이외의 자의 명의로 등기한 경우와 부동산물권을 배우자 명의로 등기한 경우, 조세포탈 및 강제집행의 면탈 또는 법령 제한의 회피를 목적으로 하지 않는 한, 명

의신탁의 효력을 인정받고 제재도 받지 않는다고 규정하여 특례를 인정하고 있다.

기존 명의신탁자는 1년의 유예기간 중 ① 명의신탁자 앞으로의 실명등기, ② 제3자로의 매각처분, ③ 성업공사에의 매각의뢰 중 택일하여 실명전환할 수 있는 등 실명 전환의 방법을 다양화하였다. 기존의 명의신탁약정에 의한 등기를 실명등기함에 따라 종전의 조세를 누락한 사실이 밝혀지면 누락세액을 추징하되, 실명등기를 한 부동산이 1건이고 그 가액이 5천만원 이하인 경우에는 과거에 비과세된 1세대 1주택 양도소득세 및 증여세 누락에 대하여는 추징하지 아니하였다. 또 비업무용 부동산이 유예기간 중 업무용으로 전환된 경우에는 취득세를 중과하지 아니하였다.

2. 시장경제 전환기 조세정책의 성과와 평가

가. 소득세부담의 형평성 제고

소득과세에서 1980년대의 정책목표는 공평한 세부담에 있었으며, 이러한 정책목표 달성을 위하여 소득세율 인하 및 공제액 인상이 이루어졌다. 소득세율의 경우 1980년에 최고세율이 62%(6～62%)에 달했던 것이 1989년(5～50%)에는 50%까지 인하되었고, 1996년에는 40%(10～40%)까지 인하되었다. 인적공제의 경우 1980년에 본인공제·배우자공제로 각 30만원, 부양가족공제로 24만원의 공제가 허용되었으나, 공제금액이 계속 증가하여 1996년에는 기본공제가 1인당 100만원으로 인상되었고 사유에 따라 추가공제 50만원이 허용되었다.

1980년대의 소득불균형 정도를 파악하기 위하여 원윤희(1997)[615]는 신고된 종합소득세의 과세표준별 세수 구성의 변화를 납세인원의 비율에 따라 누적계층과 각 소득계층으로 재구성하여 보여주고 있다. 우선 과세소득의 변화를 살펴보면, 하위 40% 계층의 경우 1979년에 전체 과세소득 중 5.7%를 점하던 비중이 1981년, 1988년, 1990년에는 각각 7.7%, 10.2%, 10.0%로 변하였다. 이에 대비하여 상위 5% 계층의 경우 과세소득 비중이 1979년의 41.6%에서 1988년까지 32.3%로 하락하다가, 1990년에는 다시 37.5%로 상승하고 있다. 결국 이와 같은 과세소득의 변화를 다른 소득계층의 경우와 종합해보면, 전체적으로 1980년대 후반까지는 하위 소득계층의 과세소득이 증가하여 소득불균형이 감소하다가 후반 이후에는 불균형이 다소 심화되는 추세를 보였다고 할 수 있다.

나. '넓은 세원－낮은 세율' 달성을 위한 기업과세 정비

1980년대의 기업과세는 법인세율은 인하하는 한편, 각종 실효성 없는 조세지원제도는 축소하고 기능별 조세지원을 확대하는 측면의 개편이 있었다.

---

615) 원윤희(1997), pp.248～250.

1) 법인세율 인하

1980년대 초반인 1981년에는 과세표준 5천만원을 기준으로 25%/40%의 법인세율이 적용되었으나 1983년에는 20%/30% 수준으로 인하되었고, 1989년에는 기준이 되는 과세표준 금액이 8천만원으로, 1991년에는 1억원으로 상향 조정되었다. 1억원 초과분에 대한 세율은 1991년 34%에서 1994년에 32%, 1995년에 30%, 1996년 28%로 계속 인하되었고, 1억원 이하분에 대한 세율은 20%에서 각각 18%, 18%, 16%로 인하되었다.

원윤희(1997)는 1981~91년 중 투자재원을 차입·신주발행·사내유보를 통하여 조달할 경우의 유효한계세율을 제시하고 있다.[616] 유효한계세율은 유효한계법인세율과 유효한계소득세율로 구분될 수 있다. 유효한계법인세율은 한계투자로부터의 세전수익에 어느 정도의 법인세가 부과되는가를 측정하는 것으로 명목세율뿐만 아니라 각종 조세감면의 영향을 받는다. 유효한계소득세율은 투자자가 배당이나 이자, 자본이득의 형태로 받게 되는 자본소득에 대한 개인소득세부담 정도를 측정하는 것이다. 1980년대에 유효한계법인세율은 전반적으로 음의 수치를 보여주고 있는데, 이는 재원조달 측면에서 차입금의 비중이 높고 차입금에 대한 이자비용공제의 조세감면효과가 크다는 것을 나타낸다. 또한 대기업은 음의 수치가 점차 작아지는 데 반해 중소기업은 음의 수치가 커지고 있는 것은 대기업에 비해 중소기업에 대한 조세감면조치가 확대되었음을 의미한다. 유효한계소득세율은 전체적으로 일정 수준을 유지하다가 이자소득에 대한 원천징수세율이 10%에서 20%로 인상되었던 1991년에 크게 인상되었다.

차입에 의해 투자재원을 조달한 경우, 비용공제의 효과가 반영되어 모든 경우에 유효한계법인세율은 음으로 나타나고 있으며, 이러한 비용공제효과는 법인세율이 인하됨에 따라 작아진다. 조세감면조치가 적용되지 않는 비상각자산의 경우 법인세율 인하에 따라 비용공제효과가 작아지게 되므로 대기업의 기타 자산에 투자한 경우를 보면, 유효한계세율이 1981년에 −56.4%에서 1991년 −28.8%로 나타난다. 그러나 건물이나 기계장치와 같은 자산의 경우에는 법인세율 인하효과와 더불어 조세감면효과가 복합적으로 나타나게 되는데, 중소기업이 기계장치에 투자한 경우의 유효한계법인세율을 보면 1981년 −39.1%에서 1991년 −66.7%로 확대됨을 알 수 있다.

〈표 5-27〉 유효한계법인세율과 유효한계소득세율

		1981	1983	1985	1987	1989	1991
유효한계법인세율	대기업	−0.043	−0.002	0.003	−0.015	−0.013	−0.020
	중소기업	−0.051	−0.095	−0.093	−0.094	−0.095	−0.111
유효한계소득세율	대기업	0.143	0.136	0.136	0.135	0.130	0.231
	중소기업	0.147	0.139	0.139	0.139	0.133	0.238

자료: 원윤희(1997), p.254.

616) 원윤희(1997), pp.252~254.

신주발행이나 사내유보의 경우에도 세율이 전반적으로 인하되었던 1980년대에 유효한계세율이 점차 낮아지는 추세를 보이며, 법인세율이 40%에서 30%로 인하되었던 1983년에 유효한계법인세율의 인하효과가 크게 나타낸다.

대기업과 중소기업을 비교하면, 법인세율의 변화만을 반영하는 미상각자산의 경우 신주발행이나 사내유보에 있어서 세율인하가 있었던 1983년과 1991년에 각각 한계법인세율이 대기업은 25%와 8%, 중소기업은 20%와 15.7% 인하되었다. 세율인하와 조세감면효과가 복합적으로 나타나는 건물과 기계장치에 대해 1981년과 1991년을 비교하면, 건물의 유효한계세율이 대기업은 38.4% 감소하고 중소기업은 43.9% 감소하였고, 기계장치는 대기업이 55.8% 감소하고 중소기업이 21.2%에서 −20.1%로 대폭 감소하였다. 이러한 결과는 건물보다는 기계장치에, 대기업에 비해서는 중소기업에 더 많은 조세감면조치가 이루어졌음을 의미한다.

2) 재무구조 개선

빠른 경제성장과정을 거치는 동안 우리나라의 기업들은 정책금융과 같은 정부주도 금융의 관행 및 구제금융의 관행에 익숙해져 기업 스스로 재무구조를 개선하려는 노력이 미흡하였다.

정부는, 기업의 재무구조가 취약할 경우 경기침체 시에 도산의 위험이 있고 기업이 도산할 경우 그 비용은 국민들에게 전가된다는 이유로 차입금지급이자 손금불산입제도·증자소득공제제도·이중과세조정제도 및 금융소득 종합과세제도와 같은 재무구조 개선을 위한 세제를 도입하였다.

이론적으로는 이러한 제도가 기업의 자본비용에 영향을 미쳐서 기업의 재무구조를 개선하는 효과가 있는 것으로 분석된다.

손원익(1996)은 기업재무구조 관련 세제 중에서 개선의 여지가 가장 큰 차입금지급이자 손금불산입제도의 효과를 평가하였다. 차입금지급이자 손금불산입제도의 정책목표는 기업의 재무구조를 개선하고, 기업의 부동산투기를 억제하며, 기업의 무분별한 확장을 통한 경제력집중을 억제하는 데 있다. 손원익(1996)은 한국신용정보의 자료를 사용하여 상장기업을 대상으로 차입금지급이자 손금불산입제도의 효율성을 분석하였다.

〈표 5-28〉은 각 연도에 기업이 신규로 조달하는 전체 자금 중에서 각 자금조달방법이 차지하는 비중을 나타내는데, 자금조달방법은 타인자본을 사용하는 차입금과 자기자본을 사용하는 유상증자로 구분하였다. 1981년부터 1994년까지의 기간 중 1985년에 기업의 재무구조와 관련된 세제개편이 집중되어 있으므로 1985년을 기준으로 재무구조와 관련된 기업의 행태를 분석하였다.

1985년의 세제개편을 보면, 차입금지급이자 손금불산입제도의 경우 비업무용 부동산에 투자한 금액도 손금불산입 사유에 포함하는 등 대폭 강화되었으며, 증자소득공제제도의 경우 소득공제기간이 연장되었고 소득공제율은 상향 조정되어 증자소득공제제도 역시 강화되었음을 알 수 있다. 기업 내부유보의 저해요인이 되어왔던 지상배당과세제도도 폐지되어 기업의 재무구조를 개선하는 방향으로 이루어졌다.

〈표 5-28〉 자금조달방법의 변화 추이

(단위: %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1981~85 평균	1986~90 평균
차입금	91.8	96.7	89.4	92.1	95.2	93.4	90.7	84.5	89.8	94.2	93.3	90.7
유상증자	8.2	3.3	10.6	7.9	4.8	6.6	9.3	15.5	10.2	5.8	6.7	9.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 손원익(1996), p.98.

1981년부터 1985년까지의 평균과 1986년부터 1990년까지의 평균을 비교해보면, 1985년 이후 신규 자금 중에서 차입금이 차지하는 비중이 3%p 가량 낮게 나타난다. 따라서 기업의 재무구조가 1985년 이후에 개선되었다고 할 수 있다. 신규 조달자금 중에서 차입금이 차지하는 비중의 추이를 보면, 1985년 이전에 증가 추세였던 것이 1985년 이후에 감소 추세로 전환된 것을 알 수 있다. 이러한 추세는 1985년에 집중된 재무구조 관련 세제의 효과일 수도 있고 1986년부터 3년 동안 지속된 경기 및 주식시장의 호황에 기인한 것이거나, 두 가지 모두의 효과가 종합된 결과라고 볼 수도 있다. 그러나 차입금 비중의 추세가 정확히 경기호황에 있었던 1986년부터 1988년까지의 3년 동안만 감소를 나타내고 경기호황이 끝난 1989년부터는 다시 증가를 나타내고 있으며, 1990년에는 1985년의 수준만큼 다시 차입금 비중이 높아졌다. 이러한 변화를 볼 때 1986년부터 1988년까지에 나타난 차입금 비중의 감소 추세는 세제의 효과라기보다는 경기호황 때문이라고 할 수 있다.

윤건영・임주영(1993)은 재무구조 개선을 정책목적으로 하는 제도로서 증자소득공제제도의 효과를 검토하였다.[617] 증자소득공제제도는 본래 타인자본 경영의 비용인 이자는 분리과세하는 반면, 대주주배당은 종합과세함에 따라 자기자본 경영 시 겪게 되는 불이익을 보완하기 위한 제도였다. 따라서 증자소득공제제도의 핵심은 증자소득공제가 재무구조 개선에 효과적인가 하는 문제이다.

기업이 자기자본을 더 많이 조달하도록 유도하려면 한계자금원인 자기자본의 비용을 타인자본의 비용에 비해 상대적으로 낮추어주어야 하는데, 증자소득공제는 이러한 원리에 기초하고 있다. 증자소득공제가 재무구조 개선에 기여하기 위해서는 신주발행이 자기자금의 한계원이어야 하고 증자소득공제가 신주발행에 의한 자기자금의 조달비용을 뚜렷하게 인하할 수 있어야 한다는 두 가지 조건이 충족되어야 한다.

〈표 5-29〉는 증자 1원에 대한 증자소득공제의 감면효과를 현재가치로 계산하여 증자소득공제율과 공제기간별로 보여주고 있다. 공제대상 기간이 3년, 공제율이 10%일 때 소득공제의 현재가치가 0.277이고, 이로부터 증자소득공제가 신주발행으로 조달된 자기자본비용을 2.0% 인하하는 효과가 있음을 의미한다. 공제대상 기간이 2년, 공제율이 10%일 때 자기자본비용의 인하율은 1.4%이지만 공제대상 기간이 3년, 공제율이 17%일 때

617) 윤건영・임주영(1993), pp.100~111.

〈표 5-29〉 증자소득공제의 감세효과

(단위: %, 원)

공제기간	공제율	소득공제의 현재가치(E)	감세효과(E · tc)	자본비용 감소율
2년	10	0.1921	0.0702	0.0142
	12	0.2306	0.0843	0.0170
	15	0.2882	0.1053	0.0213
	17	0.3266	0.1194	0.0241
3년	10	0.2770	0.1012	0.0205
	12	0.3324	0.1215	0.0245
	15	0.4155	0.1519	0.0307
	17	0.4709	0.1721	0.0348

주: 1) 법인세율(tc) = 34%(주민세 포함 36.55%), 이자율 = 13.47%, 배당소득한계세율 = 0.25%, 자본이득한계세율 = 0, 배당성향 = 0.2694.
2) 감세효과는 1원의 증자에 대하여 계산한 것임.
자료: 윤건영 · 임주영(1993), p.100.

자기자본비용의 인하율은 3.5%에 이르는 것을 알 수 있다. 공제대상 기간이 3년, 공제율이 10%인 경우를 기준으로 하면 증자소득공제의 한계자기자금의 자본비용 감소효과가 2%이므로 신주발행의 자본비용에 대한 탄력성이 1.0이라고 가정할 때 신주발행은 2.0% 늘어나는 데 불과하다. 또 한계자금이 사내유보인 기업도 있다는 것을 감안하면 증자소득공제의 재무구조 개선효과는 2.0%보다 훨씬 더 작을 수밖에 없다.

따라서 본 연구에서는 결론적으로 정책담당자들이 기대하는 것과 달리 증자소득공제제도의 재무구조 개선효과는 미미하다고 언급하고 있다. 또한 증자소득공제제도를 통해 확실하게 재무구조 개선효과를 얻기 위해서는 필요한 조건이 충족되어야 하는데, 현실적으로 재무구조 개선효과가 나타나지 않았다는 것은 아무런 경제이론적 근거 없이 시행되어온 것이라고 지적하고 있다.

3) 기술개발지원

기업의 국제경쟁력이 심화되면서 가격과 품질 면에서 경쟁력을 제고하기 위하여 기업의 기술개발 및 연구개발 활동과 설비투자를 지원하기 위한 조세지원이 크게 확대되었다. 1980년대 초반에 기술 및 인력개발비 세액공제, 기업부설연구소용 부동산에 대한 지방세 감면, 연구용 물품에 대한 관세감면 및 시험용 · 연구용 견본품에 대한 특소세 면제 등이 도입되었다. 또한 경기조절을 목적으로 하는 임시투자세액공제가 1982년 1년 한시적으로 도입되었으나 적용시한이 계속 연장되면서 그 본래의 기능은 상실하였다고 할 수 있지만 현재까지도 기업들에게 혜택을 주고 있다.

1980년대 초반에 개발된 B-지수는 각국의 연구개발지원세제를 측정하여 지원 정도를 알아보기 위한 수단으로 활용되고 있다. B-지수는 연구개발투자의 비용뿐 아니라 소득세를 포함한 세전소득의 현재가치를 나타내는 것으로 최소한의 편익-비용 비율(benefit-cost ratios)을 의미한다.

손원익(1997)[618]은 1995년도 우리나라의 연구개발조세지원제도를 외국과 비교하기 위

하여 싱가포르, 대만과 OECD 국가의 B-지수를 산출하였다. 우리나라는 전체 27개 국가 중에서 5위로 상위그룹, 즉 연구개발 조세지원이 활발한 그룹에 속하였으며, 싱가포르와 대만은 각각 2위와 11위를 차지하였다. 이론적 분석에 의하면 연구개발 지출 및 투자에 대한 조세지원제도의 총세금감면효과는 0.4896원(세액공제 증가액 기준은 0.4784원)에 이르고 중소기업의 경우 0.5896원에 이른다. 이것은 대기업은 연구개발지출의 약 50%, 중소기업은 약 60% 정도를 각종 조세지원제도를 통하여 감면받을 수 있음을 의미한다. 또한 연구개발 자본적 지출 1원에 대한 총세금경감효과는 연구시험용 시설의 경우 0.4613원, 기타 시설의 경우 0.4413원에 이르러 경상지출 1원에 대한 총세금경감효과인 0.4896원보다 작은 수준이기는 하지만 현행 연구개발 조세지원제도가 경상지출과 자본지출에 대하여 균형적인 조세지원을 하고 있다고 평가된다.

4) 조세지원체계 정비[619]

1982년 세제개편에서 기존의 산업별·부문별 지원을 축소하고 기술인력개발과 설비투자촉진 등 생산성 향상을 위한 기능별 지원 중심 체계로 전환하였다. 따라서 1982년 현재 177개의 지원제도 중 134개가 개정되고 111개가 신설, 39개가 폐지되었다. 조세지원이 이렇게 많아지게 된 배경은 조세지원 대상이 국가목표에 입각해 자원배분의 효율이 극대화되도록 우선순위에 따라 선정되지 못하고 관계 부처나 부문의 이익에 의해 결정된 것에 기인한다.

다. 부동산투기 억제를 위하여 사용된 조세정책

1980년대 조세정책 전반에 걸친 특징 중 하나는 지속되는 지가상승 및 부동산투기와 그에 대응하는 부동산투기 억제정책이라고 할 수 있다. 1980년대의 부동산정책은 1989년 토지공개념이 도입되기 전까지는 투기 억제를 주요 정책목표로 하였고, 이를 위하여 정책적인 측면에서는 양도소득세 과세를 주요 정책으로 다루었다. 1981년에는 기본세율을 인하하는 한편 기본세율의 15% 범위 내에서 세율을 조절할 수 있는 탄력세율을 도입하고, 2년 이상 보유자산에 대한 양도소득 특별공제를 부활하는 등 경기부양을 위한 정책들이 이루어졌다. 그러나 1982년 하반기부터 부동산투기가 일어남에 따라 1983년에는 1세대 1주택 비과세요건을 강화하고 탄력세율 적용시한을 앞당기는 등 부동산투기 억제정책을 실시하였으며, 이에 따라 1984~87년에는 산출세액 및 징수세액이 낮은 증가율을 보인다. 그러나 1987년 하반기에 부동산투기가 다시 일어나기 시작하였고, 이에 대응하여 1988~90년 중에 정부는 토지공개념을 도입하여 토지초과이득세, 택지소유상한제 및 개발부담금제도를 실시하였다. 이 시기의 양도소득세 징수세액은 1988년 3,070억원에서 1989년 5,654억원, 1990년 1조 1,135억원으로 크게 증가하였다.

---

618) 손원익(1997), pp.112~114.

619) 윤건영·임주영(1993), p.29.

〈표 5-30〉 양도소득세의 주요 지표

(단위: 억원, %)

	과세표준	산출세액	평균세율	징수세액	세수 증가율	실효세율	소득세액	양도소득세 비중
1980	1,236	669	54.1	389	–	31.5	6,614	5.9
1981	3,510	1,577	44.9	590	51.7	16.8	8,862	6.7
1982	7,463	2,815	37.7	795	34.7	10.7	10,055	7.9
1983	7,530	2,681	35.6	1,133	42.5	15.0	11,361	10.0
1984	7,819	2,862	36.6	994	–12.3	12.7	12,291	8.1
1985	10,109	3,994	39.5	930	–6.4	9.2	14,816	6.3
1986	7,852	3,246	41.3	1,067	14.7	13.6	17,846	6.0
1987	8,195	3,368	41.1	1,368	28.2	16.7	21,589	6.3
1988	14,345	6,069	42.3	3,070	124.4	21.4	29,641	10.4
1989	21,397	9,512	44.5	5,654	84.2	26.4	35,569	15.9
1990	36,110	17,055	47.2	11,135	96.9	30.8	47,231	23.6
1991	38,368	18,388	47.9	12,587	13.0	32.8	64,594	19.5
1992	45,846	20,915	45.6	11,781	–6.	25.7	80,084	14.7
1993	50,715	23,138	45.6	13,545	15.0	26.7	94,629	14.3
1994	59,052	26,430	44.8	15,770	16.4	26.7	112,078	14.1
1995	75,519	33,548	44.4	17,612	11.7	23.3	136,182	12.9
1996	87,258	37,565	43.1	17,578	–0.2	20.1	147,669	11.9
1997	100,968	40,761	40.4	19,566	11.3	19.4	148,679	13.2

자료: 국세청(2006), p.768.

토지공개념의 도입에 따라 지가상승 및 토지투기 악순환, 이로 인한 빈부격차 심화를 시정하고자 1989년 「토지초과이득세법」을 도입하였다. 그러나 이는 토지소유자들의 재산권을 침해하고 조세법률주의에 위배된다는 이유로 1994년 위헌 판결을 받게 되었다. 토지초과이득세와 관련해서는 다음과 같이 다양한 측면에서의 문제점들이 제기되었다.

- 지가산정방식이 불합리하고 과표의 산정방식을 행정부에 포괄 위임한 것은 조세법률주의에 어긋난다.
- 토지보유기간 중 지가하락에 대한 보완규정이 미미하다.
- 50%의 단일비례세율이어서 실질적 평등을 저해한다.
- 유휴토지의 범위에 있어서 무주택자 소유택지에 관한 「택지소유상한법」과 「토지초과이득세법」의 기준이 서로 상이하다.
- 임대용 토지에 대한 과세범위가 행정부에 포괄적으로 위임되어 있다.
- 토지초과이득세 납부액이 양도소득세에서 충분히 공제되지 않기 때문에 중복과세이다.

토지초과이득세의 중요한 목적 중의 하나는 유휴토지를 조기에 개발함으로써 토지를 효율적으로 이용하도록 하는 것이다. 그러나 조기 개발은 저밀도 개발로 이어지는데, 이는 단기적으로 토지이용의 효율성이 높아지는 것 같지만 장기적으로 볼 때 저밀도 개발에 따라 건물부족이 발생하고, 오히려 토지의 낭비를 가져오기 때문에 토지의 효율적 이용이라는 목적과 정반대의 결과를 초래한다는 비판이 있다.[620]

라. 지방재정 확충을 위한 세제개편

앞서 언급한 바와 같이 1980년대의 가장 큰 변화는 지방재정 확충에 기여하기 위하여 담배 관련 세제를 도입한 것이다. 1985년에 담배판매세가 도입되고 1988년에는 세율이 크게 인상되었으며, 1989년에는 담배소비세가 도입되었다. 〈표 5-31〉은 1980~96년 기간에 있어서 총세수 중 국세와 지방세의 비중을 나타낸다. 담배판매세 세율이 크게 인상되었던 1988년에 지방세 비중이 13.7%로 전년도의 11.8%에 비해 다소 증가하였고, 담배소비세가 도입된 1989년에는 18.9%로 전년 대비 크게 증가하였다.

〈표 5-31〉 국세와 지방세의 비중

(단위: %)

	1980	1983	1985	1987	1988	1989	1990	1993	1996
국세	88.3	87.8	87.8	88.2	86.3	81.1	80.8	78.1	78.9
지방세	11.7	12.2	12.2	11.8	13.7	18.9	19.2	21.9	21.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 기획재정부, 『조세개요』 각년도.

1980년대 후반부터 1990년대 중반까지의 기간 중 지방세수에서 담배 관련 세수가 차지하는 비중은 〈표 5-32〉와 같다. 1985년 담배판매세가 도입되었을 당시 세율은 시지역 2%, 군지역 22%였으나, 1988년에 각각 22%와 55%로 인상되면서 지방세에서 담배판매세가 차지하는 비중이 시지역의 경우 3.0%에서 22.3%, 군지역의 경우 37.9%에서 56.4%로 크게 증가하였다. 이는 담배판매세가 지방재정 확충에 크게 기여하였음을 보여준다.

1989년에는 담배판매세가 담배소비세로 변경되면서 과세지역이 시·군지역뿐만 아니라 서울시 및 직할시의 대도시로 확대되었으며, 세수 역시 3천억원 수준에서 1조 4천억원 수준으로 크게 증가하였다. 따라서 담배소비세의 도입은 지방재정 확충에 크게 기여하여 중앙과 지방 간 수직적인 재정불균형을 완화시켰으나, 지방자치단체 간의 수평적 불균형은 오히려 심화시켰다는 평가를 받았다.[621]

620) 김정호(1997), p.286.

621) 원윤희(1997), p.260.

〈표 5-32〉 지방자치단체별 담배 관련 세수의 비중

(단위: 10억원, %)

	1987			1988			1989		
	지방세수	담배판매세		지방세수	담배판매세		지방세수	담배소비세	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
서울시	840.4	–	–	1,156.1	–	–	1,757.2	369.6	21.0
직할시	470.4	–	–	580.2	–	–	1,173.7	320.3	27.3
도	391.1	–	–	570.6	–	–	737.9	–	–
시	264.3	7.8	3.0	403.4	90.1	22.3	783.8	383.5	48.9
군	226.0	85.7	37.9	388.7	219.2	56.4	508.2	340.1	66.9
계	2,192.2	93.5	4.3	3,099.0	309.3	10.0	4,960.8	1,413.5	28.5

	1990			1993			1996		
	지방세수	담배소비세		지방세수	담배소비세		지방세수	담배소비세	
		금액	비중		금액	비중		금액	비중
서울시	1,802	407	22.6	3,260	417	12.8	4,891	448	9.2
직할시	1,297	360	27.8	2,303	400	17.4	–	–	–
광역시	–	–	–	–	–	–	3,459	–	–
도	1,197	–	–	2,492	–	–	4,091	–	–
시	837	371	44.3	1,664	507	30.5	3,492	407	11.7
군	601	372	61.9	920	421	45.8	835	102	12.2
자치구	206	–	–	387	–	–	575	295	51.3
계	6,230	1,510	24.2	11,025	1,745	15.8	17,342	1,252	7.2

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 각년도.

마. 부가가치세제의 근원적 문제점 노출

우리나라의 부가가치세제도에서는 과세특례제도를 두고 있는데, 이는 과세특례자의 한계에 놓인 사업자들이 일반과세자로의 과세유형 전환을 회피하기 위하여 무자료거래를 하거나 세금계산서 수수를 기피하는 등 여러 가지 문제점을 안고 있었다.

이러한 상황에서 1993년 8월 금융실명제가 실시됨에 따라 영세사업자들의 과표노출이 커진다는 우려가 있었고, 이에 대한 보완책으로 1994년 세부담이 급격히 늘어나지 않도록 세금을 단계적으로 깎아주는 한계세액공제제도를 도입하였다.

이와 같은 한계세액공제를 통하여 일반과세자와 과세특례자 간의 납부세액 격차를 다소 해소하고 과세특례자가 일반과세자로의 전환을 회피하는 현상도 어느 정도 시정할 수 있었다.

그러나 한계세액공제제도는 과세자료 양성화 효과는 미흡한 반면 세액공제를 과다하게 제공하는 결과를 가져왔고 제도가 복잡하여 운영상의 어려움도 있었다. 이러한 이유로 이를 폐지하고 간이과세제도를 도입하게 되었다. 간이과세제도는 연매출액이 4,800만원 이상, 1억 5천만원 미만인 개인사업자에 대하여 적용하는 것으로, 매출액에 업종별 부가가치율을 적용하여 납부세액을 산출하는 것이다.

특례제도는 기본적으로 세부담의 불공평성 문제를 가지고 있다. 서희열(1999)에 의하면, 간이과세제도가 도입됨으로써 과세유형 간, 업종 간의 세부담 차이가 일부 업종에서는 개선되고 있으나, 전체적으로 볼 때 과거 과세특례자와 일반과세자와의 세부담 차이보다 오히려 심화되었으며, 간이과세자와 일반과세자 간의 세부담 불공평도 더욱 확대되었다.

과세유형 전환이 세법 개정 전에는 과세특례자에서 일반과세자로 바뀌는 한 가지 단계였다. 하지만 이제는 과세특례자가 간이과세자로 전환되는 단계가 추가되어 오히려 일반과세자로의 전환 회피가 더 심해졌다.

바. 상속세와 증여세의 통합을 통한 과세체계의 정비

상속세 및 증여세의 부과·징수 추이는 〈표 5-33〉과 같다.

부과액 기준으로 볼 때 1990년과 1991년에 각각 증여세와 상속세가 크게 증가하였는데, 이러한 증가는 1990년 세제개편내용을 통해 상속세 회피방지를 위한 장치가 마련된 것의 영향으로 판단된다.

1990년도 개정에서는 토지에 대한 공시지가 평가가 시작되었고 납부불성실가산세제도가 신설되었다.

또한 상속재산가액이 50억원 이상일 경우 금융자산 조사를 위하여 필요한 경우 금융기관의 본점에 일괄 조회할 수 있도록 하고 상속재산의 신고내용을 공고하도록 하였다. 그리고 상속개시 5년 후에 상속인이 보유한 주요 재산의 가액이 상속개시 시점보다 현저히 증가한 경우에는 그 증가사유를 확인하여 상속세 탈루 여부를 조사하도록 하였다.

국세청(2006, p.789)도 1990년 이후 납세인원 및 징수세액의 계속적인 증가는 상속재산의 대부분을 차지하는 토지가액의 평가 현실화, 상속개시자료의 체계적인 수집, 고액상속자에 대한 조사 강화 등에 기인한 것으로 평가하고 있다. 1996년의 부과액은 전년대비 감소 추세를 보이는데, 이는 1994년의 세제개편내용인 농지 등의 상속공제 확대와 5단계 세율구조에서 4단계 세율구조로의 변환이 1996년 1월 1일 이후 상속개시분부터 적용된 데 따른 효과라고 볼 수 있다.

1996년에 「상속세및증여세법」 전면 개정으로 일괄공제제도 신설, 배우자공제 상향 조정, 세율인하 등이 이루어졌으나 1997년 상속세 부과세액은 8.2% 증가하고 증여세 부과세액은 72.3% 증가하는 결과를 보였다.

〈표 5-33〉 연도별 상속세와 증여세의 부과액 및 징수액 추이

(단위: 명, 백만원, %)

	상속세				증여세			
	인원	부과액	증가율	징수액	인원	부과액	증가율	징수액
1985	1,110	28,225		17,821	27,849	42,873		28,566
1986	1,324	48,459	71.7	33,382	26,156	43,602	1.7	30,987
1987	1,140	50,558	4.3	32,724	31,907	54,302	24.5	36,971
1988	1,414	53,896	6.6	36,007	22,470	107,232	97.5	73,253
1989	1,703	87,704	62.7	39,472	22,587	164,005	52.9	103,499
1990	2,294	115,560	31.8	71,033	29,120	339,682	107.1	224,900
1991	2,869	230,967	99.9	104,372	28,607	293,350	-13.6	221,829
1992	3,438	325,624	41.0	175,030	28,357	398,220	35.7	258,243
1993	2,291	676,050	107.6	346,337	23,630	370,922	-6.9	320,830
1994	2,549	783,725	15.9	523,570	29,285	381,473	2.8	383,850
1995	3,464	880,967	12.4	605,644	35,555	448,147	17.5	423,730
1996	2,850	720,296	-18.2	565,773	31,157	430,068	-4.0	400,757
1997	2,805	779,527	8.2	604,660	34,150	741,176	72.3	556,487

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

사. 금융실명제·금융소득종합과세·부동산실명제[622]의 전격적 실시

1990년대 한국경제에서 가장 큰 변화라고 한다면 1993년에 금융실명제를 전격적으로 실시한 것이라고 할 수 있다. 이와 더불어 부동산실명제와 금융소득종합과세의 실시는 조세정책 전반에 큰 영향을 미쳤다.

1) 금융실명제의 실시

1993년 8월 전격적으로 실시된 금융실명제는 사실 1980년대 초반부터 실시 여부에 대한 논란이 많이 있었다. 1970년대와 1980년대를 거치면서 우리 경제는 고도의 경제성장과정을 겪었고 그 과정에서 부정자금 축재, 정치자금 마련, 탈세 등의 목적으로 비실명금융거래 관행이 사회 전반적으로 이루어지고 있었다. 가·차명 계좌를 이용한 예금계좌는 정확한 소득파악을 불가능하게 만들고 이로 인해 적절한 세금부과가 어려운 상황이었다. 따라서 비실명금융거래는 소득과 세부담의 불균형을 심화시키고 사회 전반적으로 부정부패를 만연시키는 주요 원인 중 하나라는 문제의 인식이 1980년대부터 나타나기 시작하였다. 1993년 8월 김영삼 정부는 잘못된 금융거래 관행을 바로잡아 사회적·경제적 투명성을 확보하고 부의 공정한 배분을 위한 기초를 마련하고자 금융실명제를 실시하게 되었다.

622) 안종범(1997), pp.289~304 요약 정리.

금융실명제의 주요 내용은 다음의 세 가지로 구성된다. 첫째, 모든 금융기관과의 거래에서 개인 및 법인은 반드시 실명을 사용해야 한다. 금융기관의 임직원은 개인의 경우 성명과 주민등록번호, 법인의 경우 법인명과 사업자등록번호를 확인해야 하고, 이를 위반하는 금융기관의 임직원에게는 5백만원 이하의 과태료가 부과된다. 둘째, 기존 비실명 금융자산의 소유자는 실명 전환 의무기간(2개월) 중 실명으로 전환해야 한다. 이 기간 중 일정 금액(미성년자 1,500만원, 20～30세 예금자 3천만원, 30세 이상 예금자 5천만원) 이하에 대해서는 자금출처 조사가 면제된다. 실명 전환 의무기간 이후에 전환되는 자산에 대해서는 경과기간에 따라 10～60%의 과징금이 부과되고 발생한 이자 및 배당소득에 대하여 96.7%의 세율이 적용된다. 셋째, 금융거래정보의 비밀보장을 위하여 금융기관이 금융정보를 제공할 수 있는 요건 및 절차가 명확하게 규정되었고 위반 시 벌금부과가 가능하게 되었다.

1993년도의 세제개편은 금융실명제 실시를 보완할 목적으로 한 개편이었다고 평가할 수 있으며 주요 내용은 다음과 같다. 부가가치세의 경우 금융실명제 실시에 따른 과세자료 양성화로 인하여 납부세액이 급격하게 증가할 것을 우려하여 7,500만원 미만의 개인사업자에 대하여 납부세액을 경감하는 한계세액공제제도를 신설하였다. 소득세 측면에서도 사업자의 세원 노출에 따른 세부담 증가를 고려하여 소득세율을 5/10/20/30/40/50%에서 5/9/18/27/36/45%로 인하하고 법인소득세율도 20/34%에서 18/32%로 인하하였다. 타인자본과 자기자본에 대한 세제상 불균형을 조정하기 위하여 배당소득에 대한 소득세와 법인세의 이중과세를 낮은 법인세율(18%)을 기준으로 조정하도록 하였으며, 자기자본에 의한 기업경영을 유도하기 위하여 배당세액공제 범위를 확대하였다. 금융실명제 실시에 따라 상속세 및 증여세 과세가액이 증가될 가능성이 있으므로 상속・증여세 과세가액에서 각종 공제액을 상향 조정하고, 배우자 간 상속・증여 시의 공제액을 대폭 상향 조정하였다.

금융실명제의 효과와 평가[623]는 다음과 같이 이야기할 수 있다. 금융실명제의 도입으로 기대할 수 있는 효과는 크게 과표양성화와 지하경제의 양성화라고 할 수 있다. 먼저 과표양성화 효과를 파악하기 위하여 1993년 하반기 부가가치세 신고실적을 보면 1992년 하반기와 비교할 때 1993년 하반기의 과표 증가율이 상당히 높아졌다. 하지만 이는 금융실명제 실시의 결과만으로 볼 수 없고 1993년 하반기의 경기회복, 1993년 10월 부가가치세 세무행정 노력의 강화 등 복합적인 요인에 의한 것으로 보아야 한다. 안종범・정영헌(1994)이 금융실명제 실시에 따른 과표양성화 효과에 대하여 실시한 시뮬레이션[624]에서는 실명제가 실시된 직후인 1993년 2기 부가세 세수의 증대는 경기상승보다는 1993년 10월 이후 실시된 세무행정 강화가 보다 중요한 요인이었다고 결론짓고 있다. 안종범 외(1994)에서는 실명제 실시 이후 거의 1년이 되는 1994년 6월 한 달 동안 서울 소재 개인사업체와 자본금 1억원 미만의 법인사업체를 대상(표본 수 664)으로 과표양성화 정도,

623) 안종범(1997), pp.309～311.

624) 안종범・정영헌(1994), p.30.

무자료거래 관행, 세부담 변화 등에 대해 설문조사를 실시한 결과, 일단 부가가치세 세부담이 증가한 것으로 나타났다.[625] 세부담이 증가한 원인은 경기 변화에 따른 매출 변화, 세무행정 강화, 실명제로 인한 세원노출, 일반과세자로의 전환 순이었다.

한편, 이인표・정영헌(1996)[626]에 따르면, 지하경제규모는 1993년에 국민소득 대비 8.7%이었으나 1994년에는 8.8%, 1995년에는 8.9%로 금융실명제 이후 오히려 조금씩 증가하였다. 또한 이들이 추정한 소득세 탈루규모는 1993년(귀속분)의 경우 25.7%에 이르고 있으나 금융실명제가 실시된 이후인 1994년(귀속분)에는 16.3%로 나타나 소득세 탈루규모가 9.4%p 축소된 것으로 분석되었다. 이는 1993년 귀속분에 대한 탈루규모를 기준으로 할 때 1994년 귀속분에 대한 소득세 탈루규모가 절반을 약간 상회하는 수준으로 감소했다는 것을 의미한다. 또한 안종범 외(1994)가 실시한 설문조사 결과와 비교해볼 때 일반사업자들은 실명제 실시 이후 6.1%의 소득세 부담 증가를 예상한 것으로 나타났으나 실제는 이를 훨씬 상회하는 세부담 증가가 있는 것으로 분석되었다.

2) 부동산실명제

부동산실명제의 궁극적인 목표는 부동산에 대한 실질과세의 실현을 통해 조세형평성을 제고하는 데 있다. 도입배경을 보면, 1994년 토지초과이득세에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 판정이 있은 후 1995년도에는 부동산투기가 재연되고 부동산가격이 불안정해질 가능성에 대한 우려가 있었다. 1995년 1월 6일 부동산실명제 실시계획이 발표된 지 3주 만에 「부동산실소유자명의등기에관한법률(안)」이 입법예고되는 등 신속하게 입법 절차가 이루어졌다.

부동산실명제 실시 발표 후 1995년 1/4분기(1~3월) 중 전국의 토지거래 추이를 집계한 바에 의하면, 전년 동기 대비로 건수 기준 15.7%, 면적 기준 24.4%가 증가하였다.[627] 이는 1993년과 1994년 1/4분기 거래 건수 증가율이 1.4%와 1.7%이었고, 거래면적이 1994년 경우 줄었던 점을 감안할 때 상당히 가파른 신장세라고 볼 수 있다.

이처럼 활발해진 토지거래 가운데는 실명제 실시를 앞두고 과거에 명의신탁되었던 토지의 명의변경도 상당 부분 있었을 것으로 추측된다. 실명제 실시 전 거래 건수가 늘어난 것에 비해, 전국 평균 지가는 부동산실명제 발표 직후 면세법안의 내용이 확정되지 않았던 1995년 1/4분기 중에 상승폭이 크게 줄어들었으며, 그 이후인 2/4분기와 3/4분기에는 지속적인 안정세를 유지하였다.[628]

안종범(1997)은 부동산실명제의 실시를 통해 근절하려고 하는 것은 명의신탁, 장기미등기 등 등기제도를 악용한 투기행위이고, 유예기간이 종료되지 않은 상황이므로 1995년

---

625) 안종범 외(1994), p.126.

626) 이인표・정영헌(1996), p.17.

627) 안종범(1997), p.315.

628) 전국 평균 지가는 1992년 2/4분기 이후 3년간의 하락기를 끝내고 1999년 4/4분기까지 각각 0.15%, 0.05%, 0.15%, 0.15%의 상승률을 보였다.

도의 부동산시장 동향만으로 실명제의 효과를 속단하기에는 무리가 있을 수 있다고 언급하였다. 그러나 일반 경기 호전, 지방선거 실시에 따른 통화량 증가, 금융소득종합과세 실시 전의 자산이동과 같은 거시경제요인으로 부동산시장이 활황국면에 들어설 것이라는 예측이 어긋났다는 사실로부터 소기의 가격안정화 효과가 발휘되고 있는 것으로 판단하고 있다.

3) 금융소득종합과세의 실시

금융소득종합과세제도는 납세자의 금융소득을 근로소득이나 사업소득과 합산과세함으로써 포괄적인 종합과세가 가능한 기반을 마련하는 것이다. 금융소득종합과세는 소득과세의 형평성을 제고하고 차명거래의 관행을 없앰으로써 금융실명제의 실효성을 높일 수 있는 제도이므로 금융실명제로 시작된 실명제가 본 제도를 통해 실질적인 효과를 거둘 수 있는 것이다.

금융소득종합과세의 기본방안은 1994년 세제개편에서 마련되었다. 그러나 금융소득종합과세가 국민경제에 미치는 부정적인 측면이 부각되면서 1995년 세법 개정안에서 금융소득종합과세 적용대상 범위를 축소하는 안이 제시되었으나 5년 이상 장기저축의 분리과세 허용 등을 내용으로 하는 개정안이 발표되었다. 즉, 4천만원까지는 원천징수세율로 분리과세하고 4천만원 초과분은 다른 소득과 합산하여 누진세율로 종합과세한 세액과 원천징수세율을 적용한 세액 중 큰 금액으로 과세한다. 원칙적으로 모든 금융소득을 종합과세 대상으로 하므로, 기존의 세금우대저축의 원천징수세율을 인상하고 기준금액 초과시 종합과세하며, 정책적으로 지원하는 개인연금저축과 장기주택마련저축에 대한 비과세를 제외하고는 저축세액공제제도를 폐지하였다.

또한 저축 증진을 위하여 1996년 세제개편을 통해 비과세가계장기저축을 마련하고 1998년 말까지 한시적으로 적용하였다. 채권의 경우에도 상환기간에 따라 세율(분리과세의 경우 10년 이상은 25%, 5년에서 10년 미만은 30%)을 달리 적용하여 장기채권으로의 투자를 유도하였고, CD·CP의 실물보유와 중도 매각을 통해 금융소득종합과세를 회피하는 것을 방지하기 위하여 만기 전에 매각하는 경우 매출자의 인적사항을 국세청에 통보하는 조치도 마련하였다.

금융소득종합과세가 효율적으로 이루어지기 위해서는 소득자료의 확보 및 처리가 중요한 과제이므로 기존에 원천분리과세되는 금융소득에 대해 매월 제출하던 원천징수영수증을 연 4회 혹은 연 2회(전산매체로 제출 시)로 대폭 간소화하고 불성실 제출에 대해서는 가산세를 강화하는 등 자료제출제도를 보완하였다. 금융소득종합과세로 인한 세부담 증가 완화를 위하여 소득세 최고세율을 45%에서 40%로 인하하고 세율체계도 단순화하였다. 기본공제를 72만원에서 1인당 100만원으로 상향 조정하는 등 전반적인 공제 수준을 상향 조정하고 공제제도를 통합하여 보다 단순화하였다.

또한 공제적용 대상을 모든 소득자에게 확대하여 소득종류 간 과세형평을 제고하고자 표준공제제도를 도입하였다. 이에 따라 사업소득자에게도 연간 60만원 한도의 공제혜택을 제공하는 한편, 납세자 간의 공제불균형을 최소화하기 위하여 연간 240만원의 공제종

합한도를 설정하였다.

안종범(1997)은 금융소득종합과세로 인한 세부담 변화를 계산하였다. 금융소득이 기준금액인 4,000만원부터 2억원까지 변할 때 다른 소득의 규모가 0원, 1,000만원, 4,000만원, 8,000만원인 상황을 설정하여 각각의 경우에 현행 분리과세와 종합과세의 세부담을 산출하였다. 금융소득이 1억원과 1억 5천만원 사이의 금액인 1억 2,380만원을 초과하는 경우에는 어떠한 경우에도 세부담이 증가함을 나타냈다.

금융소득종합과세의 실시로 우려되는 현상 중 하나는 대규모 자금이동으로 인한 금융시장의 혼란이었다. 이인표・안종범・최흥식(1995)[629]에서는 1995년 10월 이후 실제로 이동할 가능성이 있는 자금의 규모는 5조원 내외, 많아도 10조원 이하로 추정하였다. 동 연구에서는 이러한 이동예상 자금규모는 1995년 9월 말 개인부문 보유 금융자산 잔액(442조원의 1% 내외, 전체 금융자산 잔액(1,659조원)의 0.3% 내외에 불과해 자금이 이동하더라도 금융시장에 끼치는 영향은 미미할 것으로 판단하였다.

〈표 5-34〉 금융소득에 대한 세부담 비교

(단위: 만원)

금융소득	분리과세 시 세부담 (다른 소득 여부에 관계없이 20% 원천분리과세)	종합과세 후 변화			
		금융소득 이외의 소득(인적공제 전 금액)			
		0	1,000	4,000	8,000
4,000	800	-200	-200	-200	-200
5,000	1,000	-250	754	-146	-46
6,000	1,200	-300	-246	-46	154
7,000	1,400	-350	-246	54	354
8,000	1,600	-392	-192	154	554
9,000	1,800	-338	-92	308	754
10,000	2,000	-238	8	508	954
15,000	3,000	516	862	1,508	1,954
20,000	4,000	1,516	1,862	2,508	2,954

자료: 안종범(1997), p.312.

아. 세무행정을 통한 각종 개혁조치의 보완

동 시기에는 지하경제의 규모가 확대됨에 따라 계층 간의 위화감 고조 등 사회적 문제가 표출되었으며, 세정을 통해 지하경제의 문제를 해결하기 위하여 세무행정 강화에 역량을 집중한 결과 사회적으로 큰 충격이 있었던 명성 사건, 영동개발 사건 등이 밝혀졌다. 또한 악덕 부동산 중개업자, 아파트 당첨권 전매자, 대규모 부동산 취득자 등에 대한 강도 높은 세무조사도 수행되었다.

인구 및 경제의 도시집중이 심화되어 이에 대응하기 위한 세무행정조직의 개편이 단행되었다. 조직개편으로 서울지방국세청장이 2급에서 1급으로, 국장은 4급에서 3급으로

629) 이인표・안종범・최흥식(1995), pp.28~30.

격상되었고, 서울청의 조사국이 대폭 확대되는 등 현재의 모습을 갖추게 되었다.

1980년대 후반에 만연했던 부동산투기 억제를 위한 세무행정의 강화로 1조 5천억원의 양도소득세를 추징하였고, 4,779명의 「국토이용관리법」 위반자를 적발하였으며, 1,566명을 검찰에 고발하는 성과를 달성하였다. 세무행정의 강화가 부동산투기를 억제하는 데 근본적인 처방은 될 수 없었지만 큰 역할을 수행하였다고 평가할 수 있다.

또한 세무조사관리체계의 확립으로 납세자의 권익과 편의가 최대한 보호되고, 민주적 조사 관행이 확립될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다고 평가된다. 이와 함께 문민정부가 추진했던 개혁과제 중 파급효과가 가장 컸던 금융실명제의 성공적 정착을 위하여 '금융실명제 종합세무대책', '제2차 금융실명제 후속대책' 등을 추진하였으며, 그 결과 비실명금융거래 관행을 일시적으로 금지함에 따라 발생하는 금융시장에 대한 충격과 국민경제의 혼란을 최소화할 수 있었다.

3. 소 결

1980년대와 외환위기 이전인 1997년까지의 시기는 우리 경제가 시장경제로 전환한 시기로 정의할 수 있다. 1980년대는 시장경제원리를 토대로 기업의 경쟁력 강화를 위해 노력하였으며, 경제의 개방화도 부분적으로 추진하였다. 또한 1960~70년대에 이루었던 급속한 경제성장의 과실을 사회구성원에게 배분하여 국민의 복리를 증진하는 데도 정책의 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 1980년대 후반부에는 부동산투기, 노사갈등 등의 문제점이 노출되었다.

1990년대에 와서는 30여 년간의 군사정권이 종식되고 문민정부가 출범하였으며, 그동안 수행하지 못하였던 많은 개혁정책들이 수행되었다. 대표적인 개혁정책으로 금융실명제와 부동산실명제를 들 수 있으며, 그 외에도 공직자 재산공개 및 교육개혁 등의 정책들이 추진되었는데, 모든 개혁정책은 부정부패를 일소하고 투명한 사회를 건설하려는 정책목표를 갖고 있었다.

조세정책 역시 동 시기의 거시적 정책목표를 뒷받침하는 형태로 추진되었다. 기업의 경쟁력 제고를 위해 법인세율의 인하, 조세지원대상 및 지원방식의 전환, 최저한세의 도입 및 최저한세율의 인하, 접대비 및 기밀비 한도의 축소 등이 시행되었다. 또 저소득층 및 중산층의 세부담 경감을 위해 소득세율의 인하, 인적공제 및 근로소득공제의 인상 등이 실시되었다.

1980년대 후반에 나타난 부동산투기 문제의 해결을 위하여 양도소득세가 강화되었으며, 토지공개념을 토대로 한 각종 제도와 종합토지세가 도입되었다. 1990년대의 대표적 개혁정책인 금융실명제와 부동산실명제의 정착을 위해 소득세율이 인하되고 공제액이 조정되었으며, 부가가치세 한계세액공제제도가 신설되었다.

시장경제 전환기에 시행된 각종 조세정책의 효과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 1980년대의 소득불균형 정도를 분석한 원윤희(1997)에 의하면, 1980년대 후반까지는 하위 소득계층의 과세소득이 증가하여 소득불균형이 감소하는 모습을 보이다가, 후반 이후에는 불균형이 다소 심화되는 추세를 보였다.

다음으로 지속적인 법인세율 인하 및 조세감면 확대로 인하여 1980년대의 유효한계법인세율은 전반적으로 음의 수치를 보였다. 이는 재원조달 측면에서 차입금의 비중이 높고 차입금에 대한 이자비용공제의 조세감면효과가 크다는 것을 나타낸다. 대기업의 경우 음의 수치가 점차 작아지는 데 반하여 중소기업은 음의 수치가 커지고 있는 것은 중소기업이 대기업에 비해 더 많은 조세감면혜택을 받았음을 의미하는 것이다. 이와 더불어 기업의 기술개발 및 연구개발 활동과 설비투자를 지원하기 위한 조세지원이 크게 확대되었다. 그 결과 손원익(1997)에 의하면 우리나라는 전체 비교대상 27개 국가 중에서 5위로 연구개발 조세지원이 활발한 그룹에 속하였다.

한편, 지방재정 확충에 기여하기 위하여 도입된 담배 관련 세제는 지방재정 확충에 크게 기여하여 중앙과 지방 간 수직적인 재정불균형을 완화시켰으나, 지방자치단체 간의 수평적 불균형은 오히려 심화시켰다고 평가된다.

또한 지속되는 지가상승에 대응하고 부동산투기를 억제하기 위하여 도입된 토지초과이득세는 토지소유자들의 재산권을 침해하고 조세법률주의에 위배된다는 이유로 1994년 위헌 판결을 받아 폐지되었다.

한계세액공제제도가 폐지되면서 도입된 간이과세제도는 문제를 더욱 심화시켰다고 평가된다. 서희열(1999)에 의하면 과세유형 간, 업종 간 세부담 차이는 일부 업종에서 개선되었으나, 과거 과세특례자와 일반과세자 간의 세부담 차이보다 오히려 더 커졌고, 간이과세자와 일반과세자 간에도 세부담 불공평이 나타나게 되었다.

금융실명제의 정착을 위하여 시행된 금융소득종합과세제도는 종합소득의 규모에 따라 세부담을 증가 또는 감소시켰다. 안종범(1997)의 분석은 금융소득이 1억 2,380만원을 초과하는 경우에는 어떠한 경우에도 세부담이 증가함을 보여준다.

마지막으로 언급할 것은 세제개편을 더욱 과학적으로 수행하고 전문가의 의견을 수렴하기 위하여 1984년에 '세제발전심의위원회'를 발족하였다는 것이다. 그리고 위원회 아래 세제발전연구회를 두어 세제개편을 위한 정책연구를 수행하도록 하였다. 더욱이 출간된 2권의 연구보고서가 제시한 내용들이 세제개편에 반영되는 등 정부와 학계가 긴밀히 협조하는 바람직한 인프라가 이 시기에 구축되었다고 평가할 수 있다.

또한 동 시기는 재정학자들이 적극적으로 세제개편에 대한 정책의견을 개진하기 시작한 시기라고 평가할 수 있다. 미국의 1986년 세제개혁 이후 각국이 세율인하를 추진하였고, 우리나라도 1980년대 후반에 한계세율 인하를 단행하였는데 당시 재정학자들의 서명 및 성명서 발표 등이 세율인하의 계기가 되었다고 평가된다.

제6절 | 경제위기 극복기

지속적으로 연평균 8%를 넘는 고도성장을 구가해왔던 우리 경제는 1997년 말 발생한 갑작스런 외환위기로 인해 1998년 경제성장률이 −6.9%로 떨어지는 불황을 겪게 되었다. 이후 곧 급속한 회복세를 보여 1999년 경제성장률이 9%를 넘어서기도 했지만 2000년 이후 성장속도가 완만해지면서 연평균 경제성장률이 4%대에 머무르게 되었다.

외환위기 이전까지 유지되어왔던 재정건전성은 외환위기 극복과정에서 정부가 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 함으로써 국민경제의 조기 회복에 크게 기여하였다.

또한 국민경제가 선진화하면서 자산집적의 증가, 고령화사회로의 이행, 그리고 세계화의 추진 등이 목도되면서 조세재정정책의 세계적 동조화에 대한 요구가 발현되었다. 중기재정계획 등의 재정혁신과 맞물리면서 조세정책이 재정정책을 보완하는 역할이 강하게 요구되었다. 따라서 외환위기 이후 지금까지 10년의 기간을 외환위기 극복의 과정으로만 보기는 어려우며, 국민경제의 스톡이 커지고 경제가 고도화되면서 저성장기조로 바뀌는 환경에 대해 적절히 대응하고자 한 과정으로 이해할 필요가 있다.

경제위기 극복기의 조세정책을 기술하기에 앞서 조세정책의 대내외 환경 변화를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 국가 간 자본이동의 자유화로 각국의 거시경제정책과 성장전략의 근본적인 변화가 요구되고 있는데 우리나라도 예외는 아니다. 이러한 국가 간 이동의 자유화 추세는 노동이나 지식 또는 기술 같은 생산요소로도 빠르게 확산되어, 국가 간 주요 생산요소에 대한 유치경쟁의 심화에 대비한 적절한 대응이 요구된다.

한편, 우리나라는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 빠른 고령화가 진행되어 2018년에는 고령사회로, 그리고 2026년에는 초고령사회로 진입할 것으로 전망된다. 이에 따라 재정지출구조는 매우 근본적인 변화를 나타낼 것이며 성장잠재력도 급속하게 하락할 것으로 전망된다. 또한 재정수요구조와 규모의 급변과 재정위험성의 증대가 우려된다. 뿐만 아니라 고령화에 따른 복지재정 중심의 재정지출수요가 급증하고, 안보 및 통일과 관련된 재정지출수요가 증가할 것으로 예상된다.

이상에서 살펴 본 대내외 환경 변화를 염두에 두면서 이하에서는 경제위기 극복기의 조세정책을 개관하고 그 효과와 평가에 대해 기술하고자 한다.

I. 경제위기 극복기 조세정책의 개관

가. 조세정책 추이

1990년대 이후의 조세정책은 조세제도의 효율성과 형평성을 동시에 증대시키기 위한 노력을 기울였다고 할 수 있다. 효율성 증대를 위해서는 각종 조세감면의 축소를 통한 '넓은 세원−낮은 세율' 정책이 소득세와 법인세에 적용되었다. 성장잠재력 증대를 위해서는 법인세가 인하되고 각종 투자세액공제 및 기술개발투자에 대한 조세감면이 제공되었다. 형평성 증대를 위해서는 사업소득세와 상속·증여세가 강화되었고, 금융소득종합

과세와 종합토지세 및 토지공개념 관련 세제가 도입되었으며, 재산세 과표현실화와 각종 탈세 방지대책 등이 추진되었다.

외환위기 이후 국민의 정부의 조세정책은 경제회복과 구조개혁에 매진하는 경제정책의 효과적인 수행을 뒷받침하기 위하여 적극적으로 운용되었다고 할 수 있다. 1997년 말 외환위기 이후 구조조정촉진(인수・합병・분할・청산 관련 조세감면), 서민중산층 지원(각종 소득공제 인상), 경기활성화(양도소득세 감면, 근로소득세율 인하, 중소기업지원세제)를 위한 세제지원이 도입되었다. 형평성 제고를 위해 봉급생활자 세부담 경감, 금융소득종합과세 재실시, 부가가치세 과세특례자 폐지, 상속・증여세 강화 등이 추진되었다. 동시에 세제의 효율성 증대를 위해 조세지출 예산제도와 조세감면 일몰제도를 도입하여 조세감면을 지속적으로 정비하려고 하였다.

참여정부의 조세정책에서는 상속・증여세 완전포괄주의 및 종합부동산세의 도입을 통해 형평성을 증대하기 위한 노력이 이루어졌다. 한편, 장기임시투자세액공제 확대, 법인세율・소득세율 인하, 법인세 최저한세율 인하, 특별소비세 폐지 및 세율인하 등을 통해 경제활성화를 도모하고 조세감면 축소 등을 통해 효율성을 증대하기 위한 노력도 이루어졌다.

나. 조세수입 추이

외환위기 이후 국세 징수실적[630]은 [그림 5-2]에서 보듯이 꾸준히 증가하여, 1997년에 비해 2007년에는 2.4배가 되었다. 국세 징수실적 증가율은 외환위기 당시 0%로 떨어졌으나 이후 경기가 빠르게 회복되면서 2000년 23%로 크게 상승하였고, 그 후 3~11% 사이를 유지하였다. 2007년 국세 징수실적은 전년 대비 18%로 크게 증가하여 153조원을 기록하였다. 국세의 세목별 징수실적은 〈표 5-35〉에 나타나 있다.

주요 세목의 총세수 대비 비중의 추이는 [그림 5-3]과 같다. 우리나라 국세 수입의 특징은 부가가치세・소득세・법인세가 총세수의 70% 이상을 차지하고 있다는 것이다. 그중에서도 부가가치세가 외환위기 당시를 제외하고는 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 소득세와 법인세가 높은 비중을 차지하고 있는데, 외환위기 전후로는 소득세가 법인세보다 9%p 가량 높았으나 2000년 이후 비슷한 수치를 보이고 있다. 그 뒤를 이어 교통세・특별소비세・교육세 등이 높은 비중을 차지하고 있다.

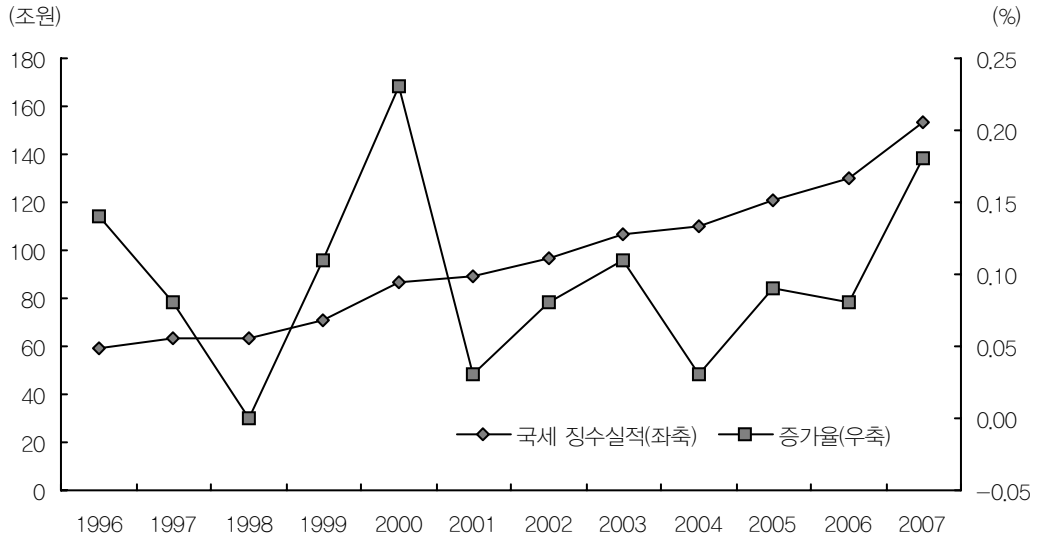
우리나라의 조세지출예산제도는 1999년 조세지출보고서가 작성되고 국회에 제출되면서 시작되었다고 볼 수 있다. 조세지출보고서는 1999년에 소득세와 법인세 및 상속・증여세 등 직접세만을 대상으로 하다가 2000년에는 간접세부문을 포함하였고, 2007년에는 교육세・농특세 등 모든 국세를 포함하였다. 2010년부터는 조세지출예산서가 예산안의 첨부서류로 국회에 제출될 예정이다.

국세감면액 또는 조세지출규모는 2007년 현재 22조 9,652억원을 기록하고 있다. 국세감면비율은 2000년대 12~13%를 유지하고 있다.

---

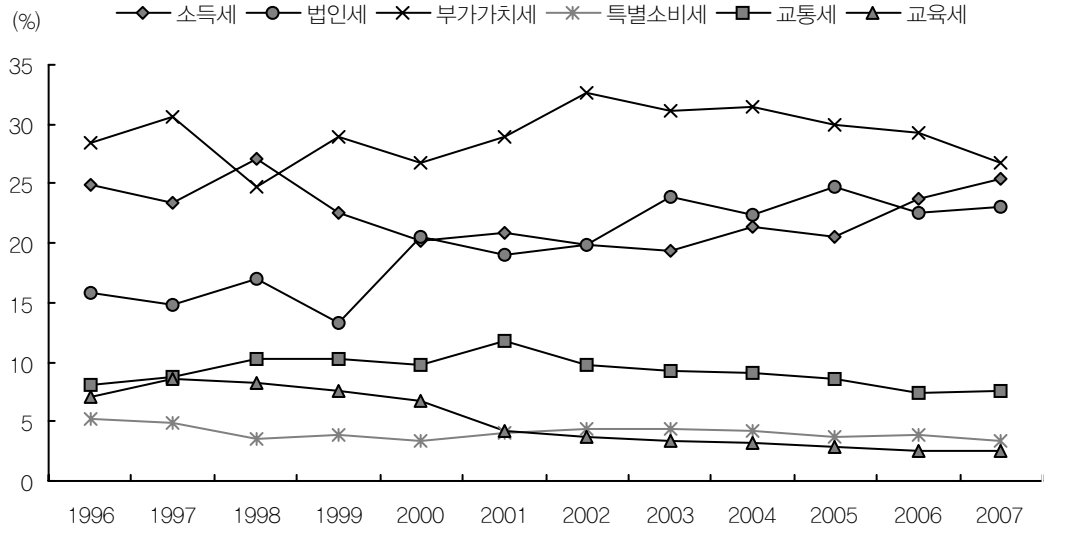
630) 국세 징수실적은 국세청 소관만을 집계한 것이다. 국세 중 관세, 농어촌특별세 일부는 포함되지 않았다.

[그림 5-2] 국세 징수실적 및 증가율



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

[그림 5-3] 주요 세목의 총세수 대비 비중 추이



자료: 기획재정부, 『조세지출보고서』, 각년도.

〈표 5-35〉 주요 세목별 국세 징수실적 추이

(단위: 10억원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
합계	59,200	63,646	63,531	70,477	86,601	89,272	96,617	107,049	110,217	120,424	130,261	153,063
내국세	49,202	52,153	51,238	56,393	71,106	74,027	82,226	92,231	95,276	104,428	113,879	132,508
직접세	25,320	25,620	29,112	27,138	36,913	36,760	39,262	47,735	49,807	56,327	62,794	77,115
소득세	14,767	14,868	17,194	15,855	17,509	18,663	19,160	20,787	23,434	24,651	31,004	38,856
법인세	9,356	9,425	10,776	9,365	17,878	16,975	19,243	25,633	24,678	29,805	29,362	35,417
토지초과이득세	14	−1	5	0	0	0	0	−	−	−	−	−
상속세	566	605	309	481	449	430	398	485	588	702	868	1,059
증여세	401	556	370	421	540	518	458	830	1,120	1,171	1,522	1,783
자산재평가세	217	167	457	1,017	537	173	2	0	−14	−2	38	0
간접세	22,943	25,365	20,897	27,705	32,353	35,081	40,606	42,514	43,037	45,483	47,928	51,834
부가가치세	16,790	19,488	15,707	20,369	23,212	25,835	31,609	33,447	34,572	36,119	38,093	40,942
특별소비세	3,119	3,036	2,211	2,713	2,985	3,634	4,288	4,733	4,574	4,400	4,903	5,161
주세	2,084	1,790	1,814	2,078	1,962	2,468	2,655	2,726	2,589	2,595	2,406	2,262
전화세	661	789	922	1,191	1,458	1,346	18	1	1	0	1	0
증권거래세	290	262	242	1,354	2,736	1,798	2,036	1,606	1,302	2,371	2,526	3,469
인지세	356	390	304	371	388	477	482	457	436	500	588	588
과년도수입	583	778	925	1,178	1,452	1,710	1,876	1,526	1,997	2,117	2,569	2,971
교통세	4,824	5,547	6,504	7,256	8,404	10,535	9,479	10,000	10,065	10,288	9,594	11,464
방위세	14	−9	1	2	−3	−1	1	2	57	−9	1	0
교육세	4,124	5,399	5,203	5,297	5,798	3,783	3,532	3,651	3,530	3,527	3,420	3,857
농어촌특별세	1,036	556	585	1,530	1,296	928	1,379	1,163	1,289	1,749	2,039	2,819
종합부동산세	−	−	−	−	−	−	−	−	−	441	1327	2,414

주: 국세청 소관 국세 징수실적임.
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

〈표 5-36〉 국세 조세지출규모 및 국세감면비율 추이

(단위: 천억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
– 조세지출(A)	132.8	137.3	147.3	175.1	182.9	200.2	213.4	229.7
(증감률)	(24.8)	(3.4)	(7.3)	(18.9)	(4.4)	(9.5)	(6.6)	(73.6)
• 직접세	95.1	97.2	101.7	123.3	131.5	149.2	152.3	166.5
• 간접세	36.3	39	44.3	5.6	50.3	49.3	58.1	60.5
• 관세	1.4	1.1	1.3	1.2	1.1	1.7	3.0	2.7
– 국세 수입총액(B)	929.3	957.9	1,039.7	1,146.6	1,178.0	1,274.7	1,380.4	1,614.6
(증감률)	(18.6)	(3.1)	(8.5)	(10.3)	(2.7)	(8.2)	(8.3)	(17.0)
– 국세감면비율(A/B)	2.20	2.11	2.04	2.28	2.21	2.31	2.35	2.36
– GDP 대비 지출	12.50	12.54	12.41	13.35	13.44	13.57	13.39	12.41

자료: 기획재정부, 『조세지출보고서』, 각년도.

다. 주요 세제개편 내용

이하에서는 구조조정 지원, 중산서민층 조세지원, 세원투명성 제고, 부동산세제 개편, 상속·증여세 개편, 성장잠재력 강화, 기업과세 개편, 조세감면 축소 등을 살펴보고자 한다.

1) 구조조정 지원

1998년에는 기업구조조정 지원세제를 보강하여 기업개선작업(Workout), 기업교환(Big Deal), 외자유치를 통한 합작기업의 설립, 합병·분할 등 기업구조조정에 대한 종합적·체계적인 지원제도를 수립하고자 하였다. 첫째, 기업개선작업 시 금융기관 대출금의 출자 전환과 대상 기업의 감자에 대하여 적극 지원하고, 기업개선작업 이후(대출금 출자 전환 후) 금융기관이 소유한 주식의 배당소득 및 양도차익에 대해 정상과세하도록 하였다. 둘째, 기업교환(Big Deal)의 경우 주식 양수도방식에 의한 기업교환에 대해 양도차익 과세이연 및 채무면제익 분할익금산입 등의 지원을 하였다. 셋째, 기업구조조정 전문회사에 대해 창투회사와 같은 수준으로 지원하기 위하여 출자주식의 양도차익·배당소득에 대하여 비과세하고, 투자금액의 50% 범위 내에서 투융자손실준비금의 손금산입을 허용하며, 구조조정 전문회사의 출자자에 대해서도 주식 양도소득 비과세 및 배당소득 분리과세를 허용하였다. 넷째, 대손충당금한도를 확대하여 은행에만 허용하던 표준비율(감독규정)에 의한 적립을 1년간 한시적으로 모든 금융기관에 확대 적용하여 채권잔액의 1%(금융기관은 2%)와 대손실적률 중 선택할 수 있도록 하였다. 1999년에는 기업의 구조조정촉진을 위하여 불가피한 일부 특별부가세 등의 지원시한을 최소한의 필요 기간 동안 연장하는 등 구조조정을 지속적으로 지원하였다.

2001년에는 법인 간의 합병, 현물출자 등 구조조정 과정에서 발생하는 세제상의 장애요인을 해소하여 기업의 자율과 책임에 의한 상시적 기업구조조정을 뒷받침하였다.

2002년에는 기업구조조정 지원제도를 보완하여 법인 전환 시 양도소득세 이월과세 적용 대상 업종을 사치성 서비스업(예: 유흥주점)을 제외한 모든 업종으로 확대하여 실질적으로 업종제한을 폐지하였다. 2003년에는 활발한 구조조정을 통해 벤처기업이 건전하게 성장·발전할 수 있도록 벤처기업에 보유주식을 현물출자하거나 벤처기업의 자사주와 교환하는 경우 양도소득세를 이익실현 시까지 과세이연하도록 하였다.

2005년에는 경제활력 회복 및 성장잠재력 확충을 위하여 기업구조조정(예: 업종 전환) 과정에서 세제가 걸림돌이 되지 않도록 구조조정 지원세제를 보완하였다.

2006년에는 중소기업의 사업 전환을 통한 구조조정을 지원하기 위해 전환 사업에서 발생한 소득에 대해 3년간 소득세 또는 법인세의 50%를 감면하였다.

2) 중산층 · 서민층 조세지원

1999년에는 봉급생활자의 세부담 경감을 위해 근로소득공제 등을 상향 조정하고 자동차보험 등 보장성보험료공제한도를 50만원에서 70만원으로 확대하였다.

2000년에는 중산층과 서민층을 지원하기 위해 연금소득 과세체계를 전면 개편하고 성과배분제도 개선을 통해 근로자에 대한 세제지원을 더욱 확대하였다. 또한 교육비공제한도를 유치원과 영유아보육시설의 경우 연 70만원에서 100만원으로, 대학교의 경우 연 230만원에서 300만원으로 확대했으며, 주택자금 소득공제한도도 연 72만원에서 300만원으로 확대하였다. 그리고 근로자가 상환기간 10년 이상의 장기주택저당차입에 따라 지급하는 이자에 대하여 소득공제를 허용하여 중산층·서민층의 내 집 마련을 지원하였다.

2001년에는 봉급생활자와 자영사업자의 세부담을 경감하여 근로의욕과 사업의욕을 고취하고, 성과급제의 확산과 신용카드 사용 확대 등에 따른 세부담 증가를 완화하고자 하였다. 이에 따라 외국의 소득세율 인하 동향에 맞추어 종합소득세율을 10% 인하(10～40% → 9～36%)하여 지방세를 포함한 최고세율이 40%를 넘지 않도록 하였다. 또한 모든 근로자의 세부담이 경감되도록 근로소득공제를 확대하되 중산층 이하 근로자의 세부담이 보다 많이 경감될 수 있도록 조정하는 한편 경로우대 및 장애인 소득공제를 상향조정하고 장애인의 특수교육시설 교육비도 교육비 공제대상에 포함시켰다. 그리고 부가가치세 영세율이 적용되는 농어업용 기자재범위를 확대하여 농어민의 영농비부담을 경감시켰다.

2002년에는 장기주택저당차입금 이자상환액에 대한 소득공제를 확대하여 근로자가 국민주택 취득을 위하여 주택을 담보로 금융기관으로부터 10년 이상 장기주택자금대출을 받는 경우 그 이자상당액에 대하여 연 300만원 한도로 소득공제하던 것을 600만원 한도로 확대하였다.

2003년에는 농어민과 근로자에 대한 소득지원을 확대하였다. 농어민의 경우 농어촌특별세 적용기한과 농어업용 기자재부가세 영세율 적용시한을 연장하고, 비과세되는 농가부업소득범위를 확대하였다. 근로자의 경우 근로소득공제를 확대하고 근로자 본인 의료비공제한도를 폐지하였다. 대학생 교육비소득공제를 확대하여 부양가족 1인당 공제한도를 연 500만원에서 700만원으로 확대하였다. 우리사주제도의 활성화를 지원하기 위해 소득공제 및 대주주의 우리사주 기부금에 대한 손금인정한도를 확대하였다.

2004년에는 가계·소기업 등에 대한 세금을 경감하였다. 소득세율을 과세표준구간별로 1%p 인하하고, 기존의 특별소비세 과세대상 품목 24개에 대한 특별소비세를 폐지하였다. 내수회복 지연 등으로 어려움을 겪고 있는 소기업의 세부담을 경감하기 위하여 소기업에 대한 중소기업특별세액감면율을 인상하였다. 근로자에 대한 표준공제액은 60만원에서 100만원으로 상향 조정하였다. 교육비공제대상을 확대하여 근로자의 자기부담 직무관련 훈련비용에 대해서도 소득공제를 허용하였다.

2005년에는 중소기업·자영사업자 경영안정지원을 위해서 부가가치세 간이과세자 부가가치율을 조정하고, 사업양수도 시 부가가치세 면제요건을 완화하였다. 또 농·축산 및 임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용시한을 연장하는 등 농어민의 생산활동에 대한 지원을 강화하였다.

2006년에는 근로자·자영업자·농어민의 세부담을 경감하기 위해 혼인 및 장례비 소득공제 사유를 확대하고, 성실사업자에 대한 표준공제를 확대하며, 영농조합법인에 대한 법인세를 면제하는 등의 조치를 취하였다. 또한 일반 국민 대상의 사회보험제도와 극빈층 위주의 국민기초생활보장제도로 구성된 현행 사회안전망의 사각지대에 위치한 차상위계층에 대한 별도 지원을 위해 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)를 도입하였다.

2007년의 세제개편에서는 중산서민층과 취약계층의 생활안정을 지원하기 위해 종합소득 과세표준구간을 조정하였다. 이에 따라 기존의 과세표준구간을 구분하는 기준금액이 1,000만원, 4,000만원, 8,000만원에서 1,200만원, 4,600만원, 8,800만원으로 상향 조정되었다. 또한 초·중·고등학생 자녀의 교육비 공제범위를 방과 후 학교 수업료와 학교급식비, 교과서 구입비까지 확대하였다. 사회 취약계층인 노인·장애인을 지원하기 위해 근로자가 부담하는 노인장기요양보험료를 보험료공제대상에 포함하는 동시에 필요경비로 인정하는 한편, 직계비속과 그 직계비속의 배우자가 모두 장애인인 경우 장애인인 배우자도 기본공제대상자에 포함시켰다.

3) 세원투명성 제고

1998년에는 사업자 수입금액 현실화 및 소득의 성실신고를 위한 제도적 유인방안을 신설·강화함으로써 세정의 정상화를 유도하면서, 수입금액 현실화에 따른 세부담을 완화하였다. 또 성실기장을 유도하고 경비지출 증빙을 강화하여 근거과세의 기반을 확대하고자 하였다. 숨은 세원의 양성화를 위한 제도적 유인장치를 마련하기 위하여 소규모 사업자(연간 수입금액 1억 5천만원 미만)가 수입금액을 획기적으로 현실화한 경우 이에 따른 소득세 및 부가가치세 부담 증가분을 3년에 걸쳐 차등적으로 경감하였고, 소규모 사업자의 세금계산서 매입세액공제율을 기존의 10～20%에서 20～30%로 상향 조정하여 세금계산서 수취를 유도하였다. 그리고 부가가치세 신용카드 세액공제대상을 연간 매출액 3억원 미만에서 5억원 미만으로 확대하되, 연간 300만원의 공제한도를 설정하였다. 또 POS시스템 투자세액공제율을 5%에서 10%로 상향 조정하고, 적용대상범위에 중소유통사업자를 추가하였다.

성실신고납부 풍토를 조성하기 위하여 연간 수입금액 3억원 미만 사업자는 간편장부로 기장하도록 하고 소득세 산출세액의 10%를 기장세액공제(50만원 한도)하며, 소득세·부가가치세 납부불성실 가산세율을 10%에서 18.25%로 변경하였다. 계속사업자에 대해서도 신규사업자와 마찬가지로 사업장규모 등을 감안하여 과세특례 또는 간이과세 적용을 배제하였다.

거래자료 양성화를 통한 과세표준 현실화를 촉진하기 위하여 변호사·회계사·세무사 등 행정심판 또는 소송대리를 수행하는 전문자격사에 대해서 수임자료명세서 제출을 의무화하였다. 그리고 소매업, 음식·숙박업, 병원 등에 대해 신용카드 가맹을 의무화하며, 유흥업소의 봉사료에 대해 5% 세율로 원천징수하도록 하였다.

1999년에는 세금계산서·계산서·신용카드영수증 등 정규영수증에 기초한 근거과세체제를 확립하고 부가가치세 과세특례제도를 폐지하였다. 이를 통해 고소득 자영사업자의 세금회피 소지를 축소하였으며, 일반과세자의 범위를 확대하였다. 다른 사업자로부터 재화 또는 용역을 매입하는 경우 그 지출증빙은 원칙적으로 세금계산서·계산서·신용카드 매출전표로 하도록 하였다. 또한 공공기관이 보유하고 있는 각종 과세자료의 국세청 통보를 의무화하여 근거과세의 기반을 구축하였다.

2001년에는 유흥업소에 대한 특별소비세(20%)를 한시적으로 2년간 면제하여 주류구매 전용카드의 정착을 통한 과세표준 양성화를 지원하였고, 2002년에는 신용카드 사용금액 소득공제제도를 보완하여 직불카드에 대한 소득공제율을 30%로 상향 조정하였다.

2004년에는 세입기반의 확충과 세원의 투명성 제고를 위하여 부동산 중개업소의 수입금액 노출에 따른 세부담 경감장치를 마련하고, ERP·ASP 등의 도입에 따라 회계투명성 제고로 매출액이 양성화되는 중소기업의 늘어나는 세부담을 2년간 세액공제해주며, 원천징수 의무자가 근로소득 지급내역 등의 자료를 인터넷으로 제출할 때 세액공제를 허용하였다. 금융기관에 근로자 연말정산 관련 자료보관·제출 의무를 부과하고, 면세 금지금 도매업자에 대한 납세담보 제공을 의무화하였다. 신용카드 등 사용금액 소득공제제도를 개선하여 최저사용금액을 총급여의 15% 초과한 금액으로 상향 조정하였다. 파생금융상품에 대한 과세제도를 신설하고, 불법정치자금에 대한 과세규정을 정비하였다.

2005년에는 일용근로자 및 비과세·분리과세되는 이자·배당소득에 대한 지급조서 제출을 의무화하고, 지방자치단체·연금공단 등 공공기관이 보유하고 있는 소득자료를 과세관청이 수집할 수 있는 근거를 마련하는 등 소득파악을 위한 인프라를 구축하였다.

2006년에는 세원투명성을 높이기 위한 다양한 시스템을 보완하였다. 첫째, 현금거래의 노출을 강화하기 위해 직불카드에 대한 소득공제율을 상향 조정하고 소비자 상대 업종에 대한 현금영수증가맹점 가입을 의무화하였다. 둘째, 금융거래정보를 확보하기 위해 사업용계좌 개설제도를 도입하고 세무조사 시 금융기관 본점 일괄 조회범위를 확대하였다. 셋째, 장부기장 등 근거과세를 확대하기 위해 기장세액공제율을 상향 조정하고 단순경비율 적용대상 수입금액기준을 하향 조정하였다. 넷째, 전문직 사업자에 대한 소득파악을 강화하기 위해 복식부기의무를 부여하고 의료비공제범위를 확대하였다. 또한 거래흐름의 정상화를 위해 매입자발행세금계산서제도를 도입하고 간이과세 배제 기준을 강화하였다.

2007년에는 신용카드 소득공제 최저사용금액 기준을 총급여의 15%에서 20%로 상향 조정하되 최저사용금액 기준을 초과한 금액에 대하여 공제율 또한 15%에서 20%로 상향 조정하였다. 또 간편장부대상자가 복식부기에 의해 장부를 기장할 경우 기장세액공제를 현행 산출세액의 15%에서 20%로 상향 조정하였다.

4) 부동산세제 개편

1998년에는 부동산세제를 개편하여 양도소득세율을 다른 종합소득 수준으로 인하하기 위하여 과세계급별로 세율을 10%p씩 인하하였다. 이와 더불어 법인에 대한 특별부가세율도 개인 양도소득세율과 같은 수준으로 인하하여, 일반 자산은 20%에서 15%로, 미등기 양도자산은 40%에서 30%로 인하하였다.

1999년에는 성실신고납부 풍토를 정착하기 위해 양도소득세 과세표준 결정을 정부부과제도에서 신고납세제도로 전환함에 따라 무신고자 등에 대한 추계조사결정방법을 도입하였다. 또한 고급주택에 대한 과세기준을 강화하였고, 부동산양도신고제도를 보완하였다.

2001년에는 그동안 부동산투기 억제에 중점을 두어 '고세율·다감면' 구조로 운용되어 온 양도소득세제를 부동산시장의 여건 변화를 반영하여 '저세율·소감면' 구조로 전환하는 등 양도소득세제의 정상화를 도모하였다. 따라서 부동산 양도소득세율을 종합소득세율과 일치(20～40% → 9～36%)시켜 부동산 거래에 따른 세부담을 완화하고, 감면은 대폭 축소하여 소득세 본래의 기능을 강화하였다. 주식양도소득세율은 현행 수준을 유지하되, 대주주의 단기보유주식 양도에 대해서는 30% 단일 세율로 과세하였다.

2003년에는 부동산투기 억제 및 과세형평 제고를 위해 단기보유부동산에 대한 양도소득세율을 인상하였다.

2004년에는 기존 보유세부담의 불형평성 문제를 근본적으로 시정하기 위해 종합부동산세를 도입하였다. 보유세는 강화하되 거래세는 완화하는 원칙 아래 토지·건물의 과세표준을 시가로 평가하고 주택은 토지와 건물을 통합평가하여 통합과세하는 것으로 변경하였다. 주택·토지 과다보유자에 대해 보유세를 이원화하여 1차(시·군·구) 재산세는 낮은 세율로 과세하고, 2차(국가) 종합부동산세는 전국의 소유 부동산을 인별로 합산하여 일정 기준가액 초과분은 높은 세율로 과세하였다. 이와 같이 국세로 징수한 종합부동산세는 재정이 어려운 시·군·구에 우선 지원하였다. 한편, 종합부동산세 시행으로 세부담이 급증하지 않도록 개별세부담 증가 상한선을 제도화하였다.

종합부동산세의 과세대상은 주택, 나대지와 같은 종합합산토지, 사업용 토지와 같은 별도합산토지로 구분된다. 또한 급격한 세부담 증가를 완화하기 위해 2006년 종합부동산세부터 세율별 과세표준에 연도별 적용비율을 적용하였다.

2006년에는 양도세가 중과되는 1세대 2주택 또는 비사업용 토지를 소유한 개인이 부동산 매매업자로 사업자등록 후 부동산을 양도하여 양도세 중과를 회피하는 사례를 방지하기 위해 부동산 매매업자의 종합소득세율을 조정하였다. 또한 양도세 실거래가 과세전환에 따라 세무행정의 효율성을 제고하기 위해 양도세 무신고자의 양도세 결정 시 등기부 기재가액을 활용할 수 있도록 하였다.

2007년에는 장기보유부동산에 대해 적용되는 장기보유특별공제율을 보유기간 구간별로 계단식으로 적용하는 것을 매년 3%씩 공제받을 수 있도록 합리적으로 개선하였다.

〈표 5-37〉 종합부동산세 도입 전후 비교

	종합부동산세 도입 전	종합부동산세 도입 후	
		1차(시 · 군 · 구) 재산세	2차(국가) 종합부동산세
주택	– 토지 · 건물 구분평가 · 구분과세 • 토지: 종토세(0.2~5%) • 건물: 재산세(0.3~7%)	– 통합평가 · 통합과세 – 낮은 세율로 과세	– 소유 주택가액 9억원 초과분은 높은 세율로 과세
나대지	– 종토세 0.2~5%	– 낮은 세율로 과세	– 소유 나대지가액 6억원 초과분은 높은 세율로 과세
사업용 토지	– 종토세 0.3~2%	– 낮은 세율로 과세	– 소유 토지가액 40억원 초과분은 높은 세율로 과세
사업용 건물	– 재산세 0.3%	– 세율인하	(과세 안 함)

〈표 5-38〉 종합부동산세 과세기준금액 및 적용비율 변천

과세대상		2005		2006		2007	
		과세 기준금액	적용비율	과세 기준금액	적용비율	과세 기준금액	적용비율
주택		9억원	–	6억원	70%	6억원	80%
토지	종합합산토지	6억원	–	3억원	70%	3억원	80%
	별도합산토지	40억원	–	40억원	55%	40억원	60%
	서비스업 등 별도합산토지	–	–	–	–	200억원	60%

자료: 기획재정부, 『조세개요』 각년도.

〈표 5-39〉 종합부동산세 세율 변천

(단위: 만원)

과세대상	2005			2006 · 2007		
	과세표준	세율	누진공제	과세표준	세율	누진공제
주택	5억 5천만원 이하	1%	0	3억원 이하	1%	0
	45억 5천만원 이하	2%	550	14억원 이하	1.5%	150
	45억 5천만원 초과	3%	5,100	94억원 이하	2%	850
				94억원 초과	3%	10,250
종합합산토지	7억원 이하	1%	0	17억원 이하	1%	0
	47억원 이하	2%	700	97억원 이하	2%	1,700
	47억원 초과	4%	10,100	97억원 초과	4%	21,100
별도합산토지	80억원 이하	0.6원	0	160억원 이하	0.6원	0
	480억원 이하	1원	3,200	960억원 이하	1원	6,400
	480억원 초과	1.6원	32,000	960억원 초과	1.6원	64,000

주: 2007년의 서비스업 등 별도합산토지는 공시가격 200억원 초과분의 0.8%(단일세율, 3년간 한시 적용).
자료: 기획재정부, 『조세개요』, 각년도.

5) 상속 · 증여세제 개편

1998년에는 실물자산가격 하락에 맞추어 과세형평을 제고하기 위해 최고세율의 과세계급을 50억원에서 30억원으로 인하하였다. 또 변칙증여행위에 대한 합리적 과세방안을 마련하기 위하여 현행 증여의제규정을 보완하여 법에서 정한 증여의제와 유사한 행위에 대해서는 직접 과세할 수 있도록 근거규정을 마련하고, 상속·증여세 합산과세기간을 현행 5년에서 10년으로 연장하였다. 상장법인 대기업 주식을 5% 이상 보유한 대주주(특수관계자 포함)가 3년 이내에 1% 이상의 주식을 양도할 때 20%의 양도소득세를 과세하도록 하였다.

1999년에는 상속·증여세제를 강화하여 세금 없는 부의 대물림을 방지하는 데 초점을 두게 되었다. 첫째, 고액재산가에 대한 과세를 강화하기 위해 최고세율 적용구간을 50억원 초과에서 30억원 초과로 확대하고, 최고세율도 45%에서 50%로 상향 조정하였다.

둘째, 대주주의 주식거래에 대한 양도소득세 과세를 강화하였다. 주식양도차익이 과세되는 대주주의 범위를 확대하여 지분율 5% 이상 보유자에서 지분율 3% 이상 보유자로 확대하였다. 그리고 지분율이 3% 이하인 경우에도 시가총액 100억원 이상의 주식을 소유한 자는 대주주에 포함시켰다. 또한 3년간 1% 이상 양도할 때만 주식양도차익에 대하여 과세하던 것을 단 1주의 거래에도 과세하기로 하였다.

셋째, 비상장주식의 상장시세차익에 대한 증여세 과세제도를 도입하여 비상장주식을 변칙 상속·증여의 수단으로 악용하는 사례를 방지하였다. 상장 전 3년 이내에 자녀 등 특수관계자에게 비상장주식을 증여할 경우 상장 후 실제 주식가액 평가액과 당초 증여가액을 비교하여 증여세를 과세하거나 환급할 수 있도록 하였다.

넷째, 특수관계자에 대한 금전의 저리대부 또는 무상대부의 경우 증여세 과세제도를 도입하였다. 특수관계자에게 정상이자율보다 낮은 이자율로 1년에 1억원 이상 대부할 경우 그 차액에 대하여 증여세를 과세할 수 있도록 하였다.

다섯째, 경영권이 포함된 최대주주의 할증평가율을 현행 10%에서 지분율 50% 초과 주식의 경우 30%로, 그 외의 주식에 대해 20%로 각각 상향 조정함으로써 낮은 세부담으로 경영권이 이전되는 것을 방지하였다.

여섯째, 공익법인이 편법적인 부의 세습수단으로 이용되지 않도록 공익법인에 대한 사후관리를 강화하였다.

일곱째, 상속·증여세 부과제척기간을 연장하였다. 50억원 이상 고액의 재산을 사기나 기타 부정한 방법으로 탈루한 경우 부과제척기간을 15년에서 평생으로 연장하였다. 또한 직업·연령·재산상태 등으로 보아 상속·증여세 탈루혐의가 있는 경우에는 모든 금융자료를 조회할 수 있도록 함으로써 탈루자에 대한 추적조사제도를 보완하였다.

2002년에는 합병, 증자·감자 등을 통한 새로운 변칙 상속·증여에 대한 증여의제범위를 확대하는 등 고액재산가의 변칙적인 상속·증여 방지를 위한 과세를 강화하고 상속·증여 재산 중 금융재산 비중이 확대되는 추세에 맞추어 주식 등 유가증권에 대한 평가제도를 개선하였다. 상장사와의 합병을 이용한 상장시세차익에 대한 과세를 신설하여, 증여의제요건을 기존의 당해 주식 증여·취득 후 3년(개정안 5년) 내 상장되는 경우에서 당해 주식 증여·양수 후 3년 내 당해 비상장법인과 특수관계에 있는 상장법인과 합병하

는 경우로 제한하였다. 유형별 포괄주의 적용대상을 증자·감자, 합병, 전환사채, 결손법인, 상장시세차익 등 기존의 여섯 가지 유형에서 확대하여 신탁·보험, 고가·저가 양도, 채무면제익, 명의신탁, 토지 무상사용 이익, 금전 무상대부 등 일곱 가지 유형을 추가하였다.

2003년에는 상속세 및 증여세에 완전포괄주의 과세방식을 도입하였다. 새로운 유형의 조세회피에 사전적으로 대처하기 위하여 현행의 증여의제 유형(14개)을 예시적으로 규정하고, 열거된 것 이외에 재산의 무상이전이나 가치 증가분에 대해 증여세를 과세할 수 있도록 포괄규정을 법률에 신설하였다. 그리고 유·무형, 직·간접 등 사법상 형식에도 불구하고 경제적 이익의 무상이전에 대해서는 증여세를 과세하도록 하였다.[631]

2007년에는 양성평등 세제구현을 위해 배우자 간 증여 시 공제한도를 3억원에서 6억원으로 상향 조정하였다.

6) 성장잠재력 강화

1998년에는 벤처기업 투자 활성화를 위해 개인이 벤처기업에 직접 투자하여 주식을 취득한 경우에는 취득주식 양도 시에 양도소득세를 비과세하고 투자액의 20%를 종합소득금액에서 공제하도록 허용하였다. 영화제작, 텔레비전방송업, 뉴스 제공, 그래픽 디자인업 등 고부가가치 서비스산업에 대해서는 제조업 수준으로 조세지원을 하기 위하여 이들을 기술개발준비금 및 기술 및 인력개발비 세액공제대상 업종에 추가하였다.

1999년에는 중소기업이 규모의 확대 등으로 중소기업의 기준을 초과함에 따라 중소기업에 해당하지 아니하게 된 때 적용되는 유예기간을 연장하고, 임시투자세액공제 시행기간을 6개월 연장하는 등의 조치를 취하였다.

2001년에는 연구개발 및 설비투자를 촉진하고 IT, 부품·소재 산업 등에 대한 지원을 확대하여 우리 경제의 성장잠재력을 확충하기 위하여 임시투자세액공제 대상 업종을 현행 제조업 등 22개 업종에서 과학 및 기술서비스업 등 8개 업종을 추가하여 30개 업종으로 확대하였다. 그리고 연구·인력개발 설비투자 세액공제율을 현행 5%에서 10%로 확대하고 수도권 투자에 대해서도 공제를 허용하였다. 자동화·정보화 설비에 대한 투자세액공제를 중소제조업에서 모든 중소기업으로 확대하고, 컴퓨터를 공제대상 자산에 추가하였으며, 부품·소재산업에 대해서는 연구 및 인력개발 준비금의 손금산입범위를 우대하여 매출액의 3%에서 5%로 확대하였다.

2002년에는 중소기업특별세액감면 적용대상 업종을 기존의 19개 업종에서 9개 업종을 추가로 지정하여 28개 업종으로 확대하였다. 2003년에는 기계장치 등 투자금액의 10%를 소득세·법인세에서 공제하는 임시투자세액공제율을 15%로 상향 조정하고, 중소기업에 대한 법인세 최저한세율을 12%에서 10%로 인하하였다. 대기업에 비해 상대

631) 경제적 이익의 계산방법에 관한 일반 규정을 법률에 신설하고 세부적인 산정방법은 시행령에 위임하였다.

적으로 연구개발투자가 미흡한 중소기업의 연구개발 활성화를 유도하고 대기업의 고도 기술개발을 지원하기 위하여 연구 및 인력개발비 세액공제에 대한 최저한세율 적용을 배제하였다.

2006년에는 연구 및 인력개발 설비투자 세액공제 적용시한을 연장하였고 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제대상을 확대하는 동시에 일몰시한을 연장하였다. 또한 출산장려 및 보육지원을 위해 소수공제자 추가공제제도를 다자녀 추가공제제도로 전환하였다. 아울러 유전개발 지원을 위해 유전개발펀드에 대한 지급배당 소득공제를 허용하였고, 유전개발펀드 투자에 대해 비과세, 5% 저율과세, 14% 분리과세와 같은 세제지원을 신설하였다.

2007년에는 대기업의 R&D 투자촉진을 위해 증가분 세액공제방식(당해 연도 R&D 지출액 – 직전 4년 평균지출액 × 40%)과 당기분 방식(지출한 R&D 비용 × [3% + α]) 중 하나를 선택할 수 있도록 개선하였다. 또한 해외자원개발 지원을 위해 해외자원개발 사업투자금에 대한 세액공제를 신설하고 국고보조금으로 해외자원개발 투자를 할 때 설비취득뿐만 아니라 지분취득에도 과세이연을 허용하였다.

7) 기업과세 개편

1998년에는 기업경영의 투명성을 조기에 확보하여 기업구조조정을 촉진하기 위한 세제상의 대책을 마련하였다. 경비처리 기준을 정비하고 증빙요건을 강화하여 국제기준에 따라 경비의 일반 원칙을 규정하고, 각종 경비의 처리 기준을 명확히하여 변칙 손비처리를 방지하였으며, 회장실 및 그룹의 공동경비에 대한 배분 기준을 마련하였다. 경비지출의 증빙요건을 세금계산서, 신용카드매출전표로 제한하고, 영수증은 건당 거래액 10만원 미만 등을 예외적으로 인정하였다. 기업주 등에 의한 기업재산의 사적 사용을 제한하기 위하여 회원권 가액 상당 차입금이자 및 유지관리비에 대하여 손비를 부인하고, 모든 승용차의 감가상각비 중 80%만 손비로 인정하며, 무주택 사용인에게 주택의 취득·임차자금을 무상 및 저리로 대부할 때 정상이자와의 차액을 전액 과세하도록 하였다.[632] 접대비제도를 개선하기 위하여 기밀비제도를 폐지하고, 5만원 이상 접대비는 신용카드 사용을 의무화하며, 접대를 받는 상대방의 인적사항 명세를 작성·보관하는 경우에만 손비로 인정하였다. 그리고 금융기관 모집권유비제도(적금 계약액 등의 0.05%)도 폐지하였다.

불성실 신고기업에 대한 법인세가산세를 강화하여 무신고가산세를 신고내역에 따라 10～30%로 차등 적용하고, 미납부가산세는 10%에서 1일 0.05%(18.25%)로 변경하였다. 또한 기업과세제도를 국제기준에 맞게 정비하고자 회계법인의 손해배상충당금(매출액의 2%)제도를 폐지하고, 퇴직급여충당금한도를 종업원 전원 퇴직 시 퇴직금추계액의 50%에서 40%로 축소하였다.

---

632) 종전에는 2,000만원까지 인정.

1999년에는 법인 간 배당에 대한 이중과세조정제도를 도입하였고, 2000년에는 기업의 경쟁력 강화를 위해 전화세를 부가가치세로 통합하였다.

2001년에는 광범위한 감면으로 과세의 실효성이 크게 떨어진 법인의 부동산 양도차익에 대한 특별부가세(15%)를 폐지하여 부동산 처분에 대한 세부담을 완화(47.3%→30.8%)하고, 초과유보소득과세(15%)를 폐지하여 기업의 재무구조 개선을 지원하고자 하였다. 또한 기업의 자유로운 경제활동을 저해하는 세제상의 각종 규제를 완화하기 위하여 「공정거래법」상 대규모 기업집단에 대한 세제상 차별적 규제를 폐지하고, 기업회계와 세무회계의 차이를 축소하여 기업의 세무조정부담을 완화하는 한편, 대차대조표 공고의무 및 불이행가산세를 폐지하고 과도한 증빙불비가산세율을 10%에서 2%로 인하하였다.

2004년에는 기업과세제도를 국제기준에 맞게 개선하였다. 해운산업은 국제적 이동성(mobility)이 높은 산업인 바 경쟁 해운국과 대등한 조세환경을 조성하기 위하여 해운산업 지원톤세제도(Tonnage Tax)를 도입하였다. 또 지식기반산업을 영위하는 인적회사가 파트너에게 배당금을 지급하는 경우 동 배당금에 대해서는 법인 단계에서 과세하지 않고 파트너에게만 소득세로 과세하도록 하였다. 자기자본의 4배를 초과하는 차입금에 대한 지급이자 손금불산입(비용 불인정)제도를 폐지하였으며, 2005년부터 법인세율이 2%p 인하되는 것에 맞추어 대기업의 법인세 최저한세율을 조정하였다.

〈표 5-40〉 법인세율 변천

과세표준	1998년	2002년	2005년
1억원 미만	16%	15%	13%
1억원 초과	28%	27%	25%

자료: 기획재정부, 『조세개요』, 각년도.

2005년에는 타 법인 출자에 대한 규제, 소비성 서비스업에 대한 차별 등 규제적 성격이 있는 기업과세제도를 정비하였다. 또한 기부금제도 및 수입배당금에 대한 익금불산입제도를 보완하는 등 기업과세제도의 선진화·합리화를 추진하였다.

2006년에는 기업하기 좋은 조세환경을 조성하기 위해 지주회사의 수입배당금 익금불산입률을 조정하고 기관투자자에 대한 수입배당금 익금불산입 특례를 폐지하였다. 또한 기업투자 활성화를 위해 환경·안정설비투자 세액공제와 생산성 향상시설투자 세액공제에 대한 일몰기한을 연장하였다.

2007년에는 특수관계자가 아닌 법인 간에 공동광고를 통한 조세회피 발생 가능성이 크지 않다는 점을 감안하여 특수관계자가 아닌 법인 간의 공동광고선전비에 대해 손금불산입 적용을 배제하여 법인의 자율적인 회계처리를 인정하였다. 또한 전문인력 중심의 소규모 인적회사에 적합한 과세체계를 마련하기 위해 파트너십 과세제도를 도입하였다.

그리고 중소기업 가업상속지원을 위해 첫째, 중소기업의 영속성을 전제로 현행 1억원의 가업상속공제를 대폭 확대하여 2억원 또는 가업상속재산가액의 20%(30억원) 중 큰 금액을 공제할 수 있도록 하였다. 둘째, 실용성 있는 연부연납제도 운영을 위해 승계받은 기업의 경영을 통해 얻은 소득으로 상속세를 납부할 수 있도록 거치기간을 신설하고,

납세자의 신청대로 연부연납기간을 적용하였다. 셋째, 일정 요건을 갖춘 중소기업 주식을 사전 증여하는 경우 5억원 공제 후 10%의 낮은 세율로 과세하고 상속 시 정산하는 특례를 허용하였다.

8) 조세감면 축소 등 세입기반 확충

1998년에는 세입기반 확충을 위해서 담배를 부가가치세 과세대상으로 전환[633]하였고, 현행 「조세감면규제법」을 폐지하고 「조세특례제한법」을 제정하여 개별 지원제도별로 단기 2년, 장기 5년의 일몰기한을 설정하였다.

2000년에는 자본재산업을 영위하는 중소기업 종사 현장기술인력에 대해 근속연수에 따라 급여(2,400만원)의 10～30%를 소득공제하는 조항을 폐지하였다. 또한 부가가치세가 면제되는 정부업무대행 단체가 제공하는 재화나 용역의 경우 동 단체의 고유목적 수행과 관련이 없는 소매업·음식점업 및 숙박업 등에 대해서는 부가가치세를 과세하도록 하여 각종 비과세·감면 16개를 정비하였다. 그리고 조세지출의 내역을 기능별·세목별·감면방법별로 공표하여 세출예산과 연계하여 심의하도록 함으로써 기득권화·만성화되는 조세감면을 효율적으로 관리하기 위해 조세지출예산제도를 도입하였다.

2001년에는 안정적인 장기세입기반을 확충하고 과세형평성을 제고하기 위하여 조세감면제도를 대폭 축소하였다. 중복지원 등 과도한 감면, 실효성이 없는 감면, 일몰시한이 도래하는 감면 등을 정비하여 180개 감면규정 중 59개 감면을 축소 또는 폐지하였다.[634] 또 소득세과세방식을 현행 열거주의 과세방식에서 유형별 포괄주의 방식으로 전환하였다.

2002년에는 과세형평성과 중립성을 제고하는 한편, 사회복지 및 공적자금 상환 등 증가하는 재정수요를 원활하게 뒷받침하기 위해 비과세·감면을 축소하였다. 2002년 6월말 기준 149개의 다양한 조세감면제도가 운영되고 있고 총감면규모는 14.2조원(감면 전 국세의 13.6%, 2001년 기준)에 이르고 있었다. 지나친 조세감면은 과세기반을 약화시키고 조세의 형평성과 중립성을 저해시키는 면이 있으므로 비과세·감면을 단계적으로 축소하여 세원은 넓히고, 대신 세율을 낮추는 방향으로 조세체계 개편을 추진하였다. 2002년 말 일몰시한이 도래하는 17개 감면제도 중 지원목적이 달성된 제도 등 10개를 폐지하고, 4개를 축소하여 기한을 연장하였다. 일몰시한이 도래하지 않은 감면제도라도 기부금 이월공제제도 등 불요불급한 감면제도는 폐지하며, 투자세액공제와 연구 및 인력개발비 세액공제 등 과도한 감면제도는 축소하였다.

2003년에는 부가가치세 실효세율(5년 평균)이 1.8%인 점을 감안하여 신용카드 부가가치세 매출세액공제율은 신용카드·직불카드 매출액의 2%에서 1%로 축소하였다. 비과세 저축상품을 지속적으로 축소시켜나감으로써 금융소득종합과세의 기반을 확대하기 위하여

---

633) 다만, 갑당 200원 이하 담배에 대해서는 현행대로 면세 유지.

634) 연구개발투자(R&D) 등 성장잠재력 배양에 필요한 감면과 중산층·서민층의 재산형성을 지원하기 위한 저축감면 등은 현행 유지.

장기저축성보험에 대한 비과세요건을 강화하여 7년 이상 저축성보험의 경우 과세에서 제외하던 것을 10년 이상 저축성보험으로 축소하였다. 중소기업 특별세액감면제도와 기술이전소득 세액감면제도를 폐지하고, 창업 중소기업 세액감면, 농공단지 입주기업 세액감면 등 다섯 가지 세액감면에 대하여 조세감면기간을 축소하였다. 중소기업투자준비금 손금산입제도, 투융자손실준비금 손금산입제도 등 일곱 가지 불요불급한 조세지원제도를 폐지하였다. 2003년 일몰이 도래하는 감면제도 79개 중 12개는 폐지, 17개는 범위를 축소, 50개에 대해서는 기한을 연장하였다. 이와 함께 세원투명성 제고를 위해 현금영수증 카드제도를 도입하고, 신용카드 등에 대한 소득공제 대상에 기명식 선불카드를 추가하였으며, 간편장부대상자의 무기장가산세율을 10%에서 20%로 인상하였다. 자영사업자의 과표양성화를 위하여 세금계산서 등으로 지출증빙서류를 수취·보관해야 하는 대상을 접대비 손금불산입 기준과 동일하게 5만원 초과분으로 확대하였다.

2005년에는 세입기반을 확대하기 위하여 기업어음 세액공제제도, 신용카드 소득공제제도, 세금우대 종합저축, 장기주택마련저축, 이자소득 비과세 대상을 축소하는 등 실효성이 낮은 비과세·감면제도를 폐지하고, 과세기반 확충을 위해 국가·지자체 등이 운영하는 수익사업을 과세로 전환하고, 소주·위스키 등 증류주 세율과 LNG 세율을 조정하였다.

2006년에는 일몰도래 감면제도 중 코스닥상장 중소기업 사업손실준비금 손실산입 등 27개 제도를 폐지·축소하였으며, 일몰 없는 감면제도 중에서도 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율범위를 조정하는 등 7개 제도를 폐지·축소하였다.

2007년에도 과세기반을 확충하고 조세지원의 효율성을 높이기 위해 비과세 감면제도를 정비하였다. 중소기업의 금융채무상환 등에 대한 과세특례, 기업구조조정조합에 대한 세제지원 등 10개의 제도는 이용실적이 미미하거나 존속 실효성이 미약하여 폐지(일몰종료)하고, 국산화율 제고 지원 등 3개의 비과세 감면제도는 축소하였으며, 농어업용 유류세 면제 등 6개 제도는 적용기간을 연장하였다.

9) 국제거래 관련 세제개편

1998년에는 내국인 소유의 외국 소재 부동산, 해외 부동산상의 권리, 해외 유가증권에 대해서도 국내자산과 동일하게 양도세를 과세하도록 하였으며, 특허권 등의 양도에 따른 법인세·소득세 감면율을 50%로 통일하였다.[635]

2002년에는 경제의 대외개방화 추세에 부응하도록 국제거래 관련 조세를 합리적으로 개선하였다. 「국제조세조정에관한법률」은 국가 간의 이중과세 및 조세회피를 방지하고 원활한 조세협력을 도모할 목적으로 1995년에 제정되었다. 이 법률은 이전가격과세제도·과소자본세제·조세피난처제도 등 국제거래에 관한 조세의 조정에 관한 사항과 상호합의 및 정보교환 등 국가 간의 조세행정 협조에 관한 사항을 규정하고 있다. 2002년 세

635) 기존에는 내국기업에 양도 시 100%, 외국기업에 양도 시 50%를 감면.

법 개정에서는 자본이동의 자유화, 전자상거래 확대 등으로 인해 증대되는 국제적인 조세회피를 방지하기 위해 외국 과세당국과의 국제협력을 강화하기 위한 제도를 개선하고 조세피난처세제 및 과소자본세제 등에 나타난 일부 미비점을 보완하기 위하여 「국제조세조정에관한법률」을 일부 개정하였다.

2005년에는 국제조세에 대한 실질과세원칙 적용을 명문화하고, 조세회피지역에 소재한 외국펀드에 대한 원천징수제도 특례규정을 신설하는 등 국제조세체계를 국제기준(global standard)에 맞게 개선하였다.

2006년에는 외국인투자 활성화를 위해 외국인직접투자에 대한 조세지원제도를 현행과 같이 유지하고, 비거주자·외국법인의 채권이자소득에 대한 세율을 인하하며, 외국인기술자에 대한 소득세를 감면하였다.

2007년에는 금융업에 대한 과소자본세제 적용방법을 조정하여 일반 업종과 은행업의 차입이자 손금인정범위를 일원화하였다.

라. 주요 조세행정 개편

1999년에는 행정기관 등 공공기관이 보유하고 있는 과세정보자료의 국세청 통보를 의무화하는 특례법을 제정하였고, 국세공무원의 전문성·청렴성·사명감을 획기적으로 제고하기 위해 「국세공무원법」을 제정하였으며, 조세범 처벌제도의 실효성을 제고하고자 하였다.

2000년에는 경정청구기간을 연장하고 신고납부절차를 간소화하여 납세편의를 증진하고 납세자 권익을 강화하였다.

2002년에는 경제여건 변화에 부합되지 않는 기업규제를 완화하고 각종 제도를 국민편의 위주로 개선하였다. 조세감면세액에 대한 사후관리제도를 폐지하였고, 도산기업에 대해 납세증명서를 제출하지 않아도 되도록 하였다. 또한 약주·청주의 알코올도수 제한을 폐지하였다. 납세보전을 위해 에어컨·골프용품 등의 제조자에게 제조장 출고단계에 특소세 납세증명표지를 부착하도록 하는 '특소세 납부증명표지' 부착제도를 폐지하였다. 납세자부담 완화를 위하여 법인세 등 납부불성실가산세율을 1일 1만분의 5(연 18.25%)에서 1일 1만분의 3(연 10.95%)으로 인하하였다. 상속세 합산신고 누락분에 대한 신고불성실가산세를 완화하여 합산신고 누락분에 대해서는 기존의 20%에서 10%로 인하하고, 피상속인의 사전처분 재산에 대한 입증 책임도 완화하였다. 소규모 사업자의 원천징수 반기별 납부대상을 확대하였다. 면세절차를 간소화하여 수출주류의 주세 면제를 받기 위해서는 사전승인이 필요하였으나 주류제조자가 직접 수출하는 경우에는 사후신고를 허용하였다.

2003년에 부가가치세에 대해 사업장 단위로 신고·납부하였던 것을 주사업장에서 각 사업장을 총괄·관리할 수 있는 경우 국세청장의 승인을 얻어 사업자 단위로 신고·납부하도록 허용하고, 법인에 대한 가산세율을 개인과 동일하게 1%로 조정하였다. 또한 납세자 편의 증진을 위해서 전자신고대상 세목을 기존의 9개 간접세에서 종합소득세·법인세·양도소득세 등 직접세까지 확대하였다. 전자신고의 조기정착 및 활성화를 유도하기 위

하여 납세자 및 세무대리인에 대한 전자신고 세액공제제도를 신설하였다.

2004년에는 납세편의 제고 등을 위하여 특수관계자 간의 공동사업 합산과세제도를 개선하였으며, 소득세 특별공제 증빙 제출을 간소화하하여 일정 요건을 갖춘 인터넷 영수증도 증빙서류로 인정하였다. 종합소득세 신고 시 사업자의 단순오류에 의한 가산세부담을 완화하여 10%의 가산세를 부과하도록 하였다.

2005년에는 세제간소화를 통해 납세편의를 제고하기 위하여 표준전자장부에 의해 투명한 기장을 하는 성실 중소사업자에 대해 세금계산 절차가 대폭 간소화된 간편납세제도를 활용할 수 있도록 제도를 정비하였다. 또 연말정산서류 생산기관이 관련 증빙을 직접 과세관청에 제출하도록 하여 증빙서류 없는 연말정산체제를 구축하였다.

2006년에는 납세편의 제고를 위해 강연료 등 기타소득에 대한 신고절차를 홈택스서비스를 통해 하도록 간소화하였고, 부가가치세 사업자 단위 과세제도를 도입하였다.

2007년에는 신용카드에 의한 국세 납부를 도입하고 송달지연 시 납부기한 연장기간을 14일로 확대하였으며, 보험료・교육비・의료비・연금저축 등 연말정산 간소화대상 9종에 주택자금공제와 소기업・소상공인공제부금 소득공제 등 2종을 추가하였다.

2. 경제위기 극복기 조세정책의 성과와 평가

가. 경제정책수단으로서의 조세정책 확립

경제위기 극복기의 조세정책의 효과를 관찰하면서 먼저 주목하여야 할 것은 우리나라 조세정책이 다른 경제정책, 즉 금융정책 또는 재정정책에 비하여 부수적인 역할을 수행하던 이전과 달리 독자적인 목적을 갖는 경제정책수단, 특히 거시경제수단으로 활용되고 있다는 것이다. 경제규모가 커지고 민주화가 진행되면서 재정수입의 수단인 조세가 조세부담으로 부각되고 이에 따라 조세수입의 규모 및 구조에 대한 국민 또는 국회의 관심이 커졌다. 이에 따라 조세부담률 및 국민부담률에 대한 지속적인 논쟁과 토론이 이어진 시기라고 볼 수 있다.

우리나라의 조세부담률은 1990년대에는 18%대였고, 외환위기 직후인 1998년 및 1999년에는 소폭 하락하였으나, 2000년에는 외환위기 이전(18.0~18.3%)보다 더 높은 19.7%로 상승하였다. 2000년 이후 20% 내외로 유지되다가 2006년 21.2%, 2007년 22.2%로 상승하는 추세를 보였다.

외환위기 이후에 소득세 및 법인세의 세율인하 및 특별소비세 축소에도 불구하고, 기업구조조정에 의한 채무 감소로 이자비용을 감안한 경상이익이 증가하였다. 또 기업회계의 투명성 제고, 신용카드 사용 확대 및 고소득 자영업자에 대한 세정 강화를 통한 과표양성화 등 세원확대정책이 추진됨에 따라 조세부담률이 상승한 것으로 파악되었다. 그리고 최근의 조세부담률 상승은 주로 양도소득세, 취득세・등록세, 상속・증여세, 종합부동산세 등의 부동산 관련 과세개편과 경기호조 및 기업실적 호전에 따른 법인세, 증권거래세 등의 세수입 증가에 따른 것으로 보고되었다.

국민부담률은 최근 사회보험료 수입의 증가로 인하여 조세부담률보다 빠른 속도로 증가하고 있다. 향후 조세부담을 인상하지 않더라도 사회보험료 수입의 증가 등으로 인해 국민부담률은 큰 폭으로 상승할 것으로 전망된다. 인구구조 고령화, 의료보장성의 확대 등으로 인해 건강보험지출이 증가하면서 건강보험료 인상이 불가피하며, 노인장기요양보험제도의 도입도 장기적으로 국민부담률 증가의 한 요인으로 작용할 것으로 파악되었다.

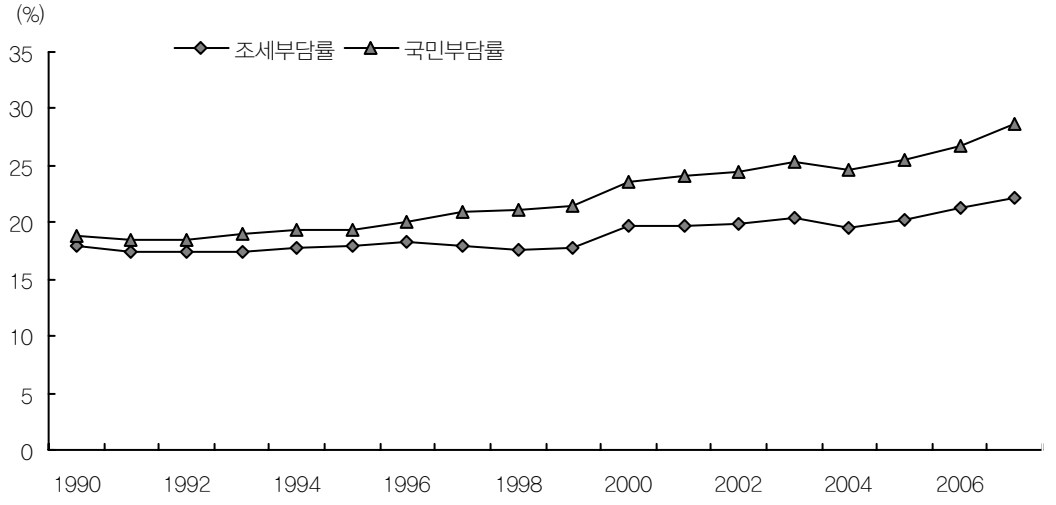
〈표 5-41〉 최근의 조세부담률 추이

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
조세부담률	19.7	19.7	19.8	20.3	19.5	20.2	21.2	22.2
국민부담률	23.6	24.1	24.4	25.3	24.6	25.6	26.8	28.7

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008.

[그림 5-4] 조세부담률과 국민부담률



주: GDP는 2005년 기준 신계열을 사용하여, 앞의 표와 수치가 다를 수 있음.
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008.

보다 구체적으로 우리나라의 조세부담률을 다른 국가들과 비교해보면 〈표 5-42〉와 같다. 조세부담률은 2005년 기준으로 20.2%로 일본(17.3%)보다 높고 미국(20.6%), 독일(20.9%)과 유사한 수준이었다. 사회보장기여금을 포함한 국민부담률은 2005년 25.5%로 29개 OECD 회원국 중 멕시코(19.9%)를 제외하고 가장 낮은 수치이며, OECD 평균(36.2%)과 비교할 때 미국(27.3%), 일본(27.4%)과 함께 낮은 그룹에 속하였다.

조세부담률이 추세적으로 상승하는 가운데 1990년대 이후의 조세정책은 조세제도의 효율성과 형평성을 동시에 증대시키려는 데 노력을 집중하였다. 효율성 증대를 위해서는 각종 조세감면의 축소를 통한 '넓은 세원, 낮은 세율' 정책이 소득세와 법인세에 적용되었다. 또한 성장잠재력 증대를 위해서는 법인세 인하와 각종 투자세액공제 및 기술개발투자에 대한 조세감면이 적극적으로 제공되었다.

〈표 5-42〉 조세부담률 및 국민부담률 국제비교(2006년 기준)

(단위: %)

	한국	미국	일본	프랑스	독일	이탈리아	영국	OECD
조세부담률	21.1 (22.7)	21.3	17.7	27.8	21.9	29.6	30.3	26.8
국민부담률	26.8 (28.7)	28	27.9	44.2	35.6	42.1	37.1	35.9

주: ( ) 안은 2007년 기준.
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008.

외환위기 이후 조세정책은 구조조정작업의 원활한 진행을 제도적으로 뒷받침하는 것과 경기를 활성화하기 위한 조세유인을 제공하는 것 등 크게 두 가지 방향으로 운영되었다. 2003년 참여정부 출범 이후 초기엔 형평성 증대(상속·증여세 완전포괄주의, 종합부동산세 도입) 의욕이 강했으나, 곧 장기적인 경기침체에 따라 경제활성화(임시투자세액공제 확대, 법인세율·소득세율 인하, 법인세 최저한세율 인하, 특별소비세 폐지 및 세율인하) 및 효율성 증대(조세감면 축소) 노력을 강화하였다. 그러므로 경제위기 극복기 10년간의 조세정책의 기본적인 기조는 경제활력 회복 및 성장잠재력 확충, 비과세·감면 축소 등을 통한 세원기반 확대, 세원포착 인프라 구축, 세제의 합리화·간소화, 중산층·서민층 및 지역균형발전 제고 등을 들 수 있다.

나. 세수입구조 선진화

외환위기 이후 우리나라 국세의 세목별 비중을 살펴보면, 소득세·법인세·부가가치세가 국세의 70% 이상을 차지하고 있고, 약간의 변동이 있기는 하지만 전반적으로 조세구조(tax mix)는 일정한 형태를 유지하는 것으로 볼 수 있다.

소득세 비중은 1990년대 중반 25% 정도에서 2003년 19%까지 떨어졌다가 2007년 다시 25% 수준을 회복하였다. 법인세 비중은 1990년대 중반 16% 수준이었다가 1999년 13% 수준으로 낮아졌지만 2000년 이후에는 20%대를 회복하여 2007년 23% 수준을 보였다. 부가가치세 비중은 1990년대 이후에 전반적으로는 30% 전후를 유지하고 있다. 다만, 1998년 25%로 가장 낮은 수치를 보였으며, 2007년에도 27%를 기록하였다.

우리나라의 세수입구조를 OECD 국가들 평균치와 비교해보면 〈표 5-44〉에 나타난 바와 같다. 2005년 우리나라의 총세수입에서 법인세를 포함한 소득과세가 차지하는 비중은 29%로 OECD 국가 중 16위를 차지하였으며, OECD 국가들의 평균인 34%보다 5%p 낮았다. 소득의 일정률로 부과하는 사회보장세(기여금)를 포함하면 우리나라의 소득과세 비중은 50%로 OECD 평균치인 60%에 비해 10%p 낮다. 반면, 소비과세의 비중을 보면 우리나라는 1980년대 이전에는 60%가 넘었으나 그 후 하락하여 2005년에는 35%가 되었다. 2005년 기준으로 OECD 평균보다 3%p 높은 수준이며, 개별 국가들과 비교해보면 미국을 비롯한 선진국보다는 높으나 멕시코·그리스·헝가리·아이슬란드·아일랜드 등에 비해서는 낮은 수준이다.

〈표 5-43〉 국세의 세목별 세수 비중 추이(1995~2007년)

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
소득세	24.9	23.4	27.1	22.5	20.2	20.9	19.8	19.4	21.3	20.5	23.8	25.4
법인세	15.8	14.8	17.0	13.3	20.6	19.0	19.9	23.9	22.4	24.8	22.5	23.1
상속세	1.0	1.0	0.5	0.7	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7
증여세	0.7	0.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.8	1.0	1.0	1.2	1.2
자산재평가세	0.4	0.3	0.7	1.4	0.6	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부가가치세	28.4	30.6	24.7	28.9	26.8	28.9	32.7	31.2	31.4	30.0	29.2	26.7
특별소비세	5.3	4.8	3.5	3.8	3.4	4.1	4.4	4.4	4.2	3.7	3.8	3.4
주세	3.5	2.8	2.9	2.9	2.3	2.8	2.7	2.5	2.3	2.2	1.8	1.5
전화세	1.1	1.2	1.5	1.7	1.7	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
증권거래세	0.5	0.4	0.4	1.9	3.2	2.0	2.1	1.5	1.2	2.0	1.9	2.3
인지세	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
과년도수입	1.0	1.2	1.5	1.7	1.7	1.9	1.9	1.4	1.8	1.8	2.0	1.9
교통세	8.1	8.7	10.2	10.3	9.7	11.8	9.8	9.3	9.1	8.5	7.4	7.5
방위세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
교육세	7.0	8.5	8.2	7.5	6.7	4.2	3.7	3.4	3.2	2.9	2.6	2.5
농어촌특별세	1.7	0.9	0.9	2.2	1.5	1.0	1.4	1.1	1.2	1.5	1.6	1.8
종합부동산세										0.4	1.0	1.6

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

〈표 5-44〉 OECD 국가의 세수입 구성(2005년)

(단위: %)

	국민 부담률	소득과세			사회 보장	소비과세			재산 과세
		소계	개인 소득	법인 소득		소계	일반 소비세	개별 소비세	
독일	34.8	28.2	23.3	4.9	39.9	29.0	18.0	9.9	2.5
일본	27.4	33.8	18.3	15.5	36.8	19.4	9.5	7.7	9.7
한국	25.5	29.3	13.3	16.0	21.0	34.3	17.5	15.9	11.9
영국	36.5	38.5	28.6	9.3	18.8	30.3	18.6	10.5	12.0
미국	27.3	46.5	35.1	11.4	24.7	17.4	8.0	6.6	11.4
OECD 평균	36.2	35.2	24.6	10.3	25.6	31.9	18.9	11.3	5.6
OECD 최고	50.7	63.0	48.7	27.0	42.9	56.7	28.1	36.6	12.0
OECD 최저	19.9	18.0	8.4	4.9	0.0	17.4	8.0	6.2	1.2

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008.

개별 세목별로 보면 부가가치세와 개별소비세를 합한 소비과세의 비중이 34.3%로 대체로 30% 이하인 다른 국가들에 비해 월등하게 높으며, 법인세의 비중도 16.0%로 일본(15.5%)을 제외한 다른 국가들에 비해 상당히 높다. 소비과세를 일반소비세와 개별소비세로 구분해보면 부가가치세를 의미하는 일반소비세의 비중이 높은 편이나 교통세를 중심으로 하는 개별소비세의 비중은 다른 국가들과 큰 차이를 보이는 편이다. 반면, 소득재분배기능을 수행하는 개인소득세 비중은 13.3%로 다른 국가들(OECD 평균 24.6%)에 비해 낮은 편이고, 사회보장기여금의 비중도 21.0%로 다른 국가들(OECD 평균 25.6%)에 비해 낮다.

다. 세정개혁 및 세정 선진화

외환위기 이후 국세행정에는 새로운 환경에 대처하고 국가위기 극복에 소요되는 막대한 재정수요를 조달하는 소임이 맡겨졌다. 그동안 세정개혁을 꾸준히 추진해온 결과, 납세자의 권익을 우선시하는 서비스 행정체계의 구축과 TIS의 전면 가동 등으로 선진화된 세정기반을 구축하였으나, 세정상 근원적이고 고질적인 문제들은 여전히 남아 있다고 지적되어왔다.

국민의 정부 이후 국세행정에서도 강도 높은 혁신이 이루어졌는데, 1998년에는 세무조사체계를 개선하여 사전통지제도・연기신청제도・세무대리인 참여제도 등을 시행하였으며, 행정과오책임제를 운영하여 세무공무원의 과다부과・지연처리・부작위・과다증빙요구 등의 행위를 규제하였다.

1999년부터 2001년까지는 납세서비스를 확충하고 부조리를 근원적으로 차단한다는 목표로 대대적인 조직 및 기능 개편이 이루어졌다. 세무부조리가 근절되지 않는 가장 큰 이유가 '지역담당제'에 있다고 보고 이를 폐지하였다. 지역담당제 폐지와 더불어 세무관서의 조직구조를 종전의 세목별 조직체계에서 기능별 조직체계로 전환하였으며, 기존 134개의 세무서를 99개로 축소하였다.

한편, 정확한 과세표준을 파악하기 위하여 다양한 세원관리방법이 도입되었다. 2000년 7월 시행된 「과세자료의제출및관리에관한법률」을 적극적으로 활용하는 방안이 마련되었고, 전자상거래・파생금융상품 등 신종거래에 대한 세원관리대책도 강구되었다.

2002년에는 1999년 이후 시행된 개혁조치를 조기에 안정화하고 문제점을 보완하기 위하여 '선택과 집중의 원칙'을 추진전략으로 하여 국세행정의 전반에 걸쳐 내실을 다졌다. 지역담당제의 폐지로 인하여 발생한 세원관리의 사각지대를 해소하기 위하여 전산시스템을 적극적으로 개발・활용하는 등 세원관리의 시스템화를 추진하였으며, 고소득 전문직종 등 취약분야를 중심으로 '중점관리대상자'를 선정하여 차등 관리하는 방안을 시행하였다.

참여정부 이후 국세청은 세정혁신위원회・과세품질혁신위원회 등의 운영을 통해 세정혁신에 노력하였으며, 이를 통해 납세자에 대한 서비스 향상에 기여한 것으로 평가된다. 국세청이 이룬 세정혁신의 성과는 납세자의 납세의무 이행을 촉진하기 위한 납세순응도 제고 방안, 납세자에 대한 서비스 개선을 위한 세정서비스의 확대, 그리고 행정효율성 제고를 위한 전자화 및 정보화의 세 가지 분야로 나누어 살펴볼 수 있다.

〈표 5-45〉 신용카드 및 현금영수증 사용실적

(단위: 10억원)

	1990	1994	2000	2002	2003	2004	2005
신용카드	5,323	18,875	79,592	174,023	170,529	167,096	192,459
현금영수증	–	–	–	–	–	–	18,643
민간소비지출	93,505	175,969	312,300	381,063	389,177	401,469	424,630
비율(%)	5.7	10.7	25.5	45.7	43.8	41.7	49.7

자료: 국세청 보도자료, 2006. 12; 한국은행 경제통계시스템.

첫째, 납세의무 이행을 유도하기 위한 납세순응도 제고 방안으로 소득 인프라 구축에 노력하였다. 기존의 신용카드 사용에 대한 소득공제와 복권제를 통한 신용카드 사용권장 정책을 지속함과 동시에 이를 보완하기 위해 현금영수증제도를 도입하였다. 2005년에는 현금영수증제도를 도입하여 현금거래에 대한 과세자료를 수집할 수 있는 체계를 구축하였다. 그 결과, 신용카드나 현금영수증을 이용한 소비지출은 211.1조원으로 민간소비지출 424.6조원의 약 49.7%가 신용카드와 현금영수증을 통하여 이루어졌다.

2006년 세법 개정에서는 소득 인프라 구축을 위해 신용카드 및 현금영수증 사용·발급 의무화 및 신고포상금제도와 사업용 계좌제도의 도입 등을 추진하였다. 각종 시행령 등의 개정작업과 동시에 각종 거래정보의 수집을 통한 사회적 감시망 확충을 위해 「과세자료의제출및관리에관한법률」의 강화 및 보완을 추진하였다.

둘째, 납세자에 대한 서비스 향상 및 종사직원의 만족도 제고를 위해 납세자보호 강화, 품질과세를 통한 부실과세 축소, 업무성과와 능력에 부합하는 보상시스템 구축 등을 시행하였다. 납세자의 권익보호를 위해 납세자보호담당관제도(1999년)를 시행하였으며 실효성 제고를 위해 업무범위를 확대하였다. 납세자보호담당관은 세금의 부과와 징수, 또는 세무조사의 과정에서 납세자의 권익이 침해되었거나 침해될 소지가 있는 경우에 이를 상담하고 처리하는 역할을 한다. 2005년 9월부터는 세무조사범위의 확대나 기간의 연장을 승인하는 업무도 수행하고 있다.

그리고 품질(quality)과세 개념을 도입하여 부실과세를 축소하고자 노력하였는데, 2005년 6월 조사요원과 납세자 간에 이견이 있을 수 있는 경우에는 과세 전에 자문을 받도록 하는 '과세기준 사전 자문제도'를 도입하고, 또한 법령 미숙지, 사실조사 미흡 등으로 인해 부실과세가 발생한 경우에 대비하여 '처분관서 원인분석제도'를 도입하여 재발방지를 위해 노력하였다. 이를 위해 외부 전문가가 참여하는 과세품질혁신위원회를 설치하였는데, 2005년 9월 사실관계의 판단이 어려운 경우 지방청에 설치된 과세쟁점자문위원회를 통하도록 하여 부실과세 방지에 노력하였다.

또한 공정·투명한 세정운영 차원에서 세무조사에 대한 국민신뢰를 확보하기 위해 '조사사무처리규정(국세청훈령)'을 공개(2006. 3.)하였는데, 조세범칙조사의 선정사유, 집행 및 처분 절차 등을 공개함으로써 조사행정의 예측 가능성과 투명성을 제고하여 납세자의 권익보호에 기여했다고 볼 수 있다.

셋째, 전자화 및 정보화를 통한 세정의 효율성을 제고하였다. 2002년 4월 홈택스

(Home Tax)를 통해 인터넷으로 모든 세금 문제를 해결할 수 있는 체계를 구축하였으며 이후 이를 확대·발전시켰다. 홈택스는 모든 세목에서 전자신고서비스를 제공하고 있는데, 2007년 1월 기준으로 홈택스 가입자는 5백만명을 초과하였고 세무대리인의 97.8%, 전체 사업자의 56.8%(법인 60.0%)가 가입하였다. 전자신고 이용률을 보면 법인세 96.9%(2006. 3), 부가가치세 76.8%(2006. 7), 종합소득세 81.2%(2006. 5)로 제도를 먼저 도입한 선진국에 비해서도 높은 이용실적을 보이고 있다.[636]

이와 더불어 국세통계에 대한 정보공개범위도 확대하여 이의 활용을 통한 제도개선 및 효율성 향상을 추구하고 있는데, 『국세통계연보』를 통한 통계공개 건수는 2002년 177개에서 2005년 239개로 지속적으로 확대하였고,[637] 2005년에는 신규 통계의 공개뿐만 아니라 기존 통계에 대한 계급구간의 세분화 등을 통해 통계이용의 실효성을 제고하였다.

외환위기 극복기의 세정혁신은 다음과 같이 평가될 수 있다. 먼저 다양한 세정혁신을 통해 납세자들의 납세의무 이행 유도, 납세서비스 향상, 제도효율성 향상에 기여하였다고 볼 수 있다. 납세의무 이행 유도를 위한 현금영수증제도 등 과세 인프라의 구축, 전자신고를 통한 효율성 제고, 납세자 서비스 향상을 위한 품질과세 개념 도입 등은 세무행정 개선에 크게 기여한 것으로 보인다. 특히, 연말정산 관련 각종 공제제도 이용 시 관련 서류에 대한 전자서비스 제공은 서류구비와 관련한 사회적 비용 경감에 기여했다는 평가를 받고 있다.

그러나 여전히 개선해야 할 점도 존재한다. 기존의 다양한 정책을 이용한 노력에도 불구하고 국민들의 납세순응도(소득파악률 등)는 높지 않은 편이므로 이를 개선하기 위한 장기목표의 설정 및 체계적 전략의 추진이 필요하다. 구체적으로는 근거과세 확충을 위한 기준경비율(단순경비율)제도의 장기적 방향, 납세순응도 제고를 위한 과세자료 제출 및 금융거래정보 활용의 범위 확대, 그리고 세무조사제도의 납세순응기능 제고 등이 필요한 것으로 보인다. 기준경비율(단순경비율)제도의 경우, 지속적으로 단순경비율 적용대상을 축소하고 있어 긍정적이나 장기적 제도운영방안의 보다 명확한 제시가 필요하다. 과세 인프라 구축과 함께 금융거래, 자산정보 등 관련 자료를 체계적·적극적으로 활용하는 시스템을 구축하여 납세자의 납세순응을 유도해야 한다. 세정혁신 및 조세제도 개선을 위해 납세자의 권리를 훼손하지 않는 범위에서 다양한 연구가 가능한 수준의 납세관련 자료의 공개를 지속할 필요가 있다고 판단된다.

---

636) OECD에 따르면, 2004년 기준 미국(소득세, 1986년 도입) 47%, 프랑스(법인세, 1991년 도입) 26%, 호주(부가세, 2000년 도입) 36%(OECD, *Revenue Statistics*, 2006).

637) 『국세통계연보』 통계공개 건수는 2002년 177개, 2003년 196개, 2004년 222개, 2005년 239개로 증가하였다.

라. 조세체계의 효율성 제고

조세가 경제성장에 미치는 영향을 평가하는 지표로 조세의 한계효율비용을 추정한 연구들이 있는데, 그 결과를 보면 소비과세의 효율비용이 가장 적고 그 다음이 노동소득세, 자본소득세 순이다. 한계효율비용은 세수입 1단위당 한계초과부담액(marginal excess burden: MEC)을 추정한 것으로 1999년에 OECD에서 추정한 바에 의하면 소비과세의 한계효용비용은 0.17인 데 비해 개인소득세는 0.56, 법인소득세는 1.55였다.

이러한 관점에서 우리나라의 조세구조는 다른 선진국의 경우에 비해 상당히 효율적이라고 할 수 있다. 선진국들이 소비과세의 비중을 높여오고 우리나라는 소비과세의 비중을 낮추어왔음에도 불구하고 아직 우리나라 소비과세의 비중은 선진국들에 비해 높은 편이다. 또 소득세와 법인세 최고세율은 주요 선진국보다 낮은 수준이다.

'넓은 세원, 낮은 세율'의 관점에서도 우리나라 조세구조는 장점을 가지고 있다고 할 수 있다. 먼저 부가가치세와 관련해서는 C-효율성 지표가 흔히 활용되는데, C-효율성 지표는 (부가가치세/민간소비지출)을 부가가치세 명목세율로 나눈 것으로 부가가치세 과세대상이 되는 민간소비지출 중 어느 만큼이 실제로 과세표준에 포함되는지를 평가하는 지표이다. C-효율성 지표가 1이 되면 민간소비지출 전액이 부가가치세 과세대상이 되는 상황으로 가장 효율적이다. 우리나라의 C-효율성 지표는 0.85(2005년)로 부가가치세제를 도입한 다른 국가들보다 높다.[638]

다음으로 법인세의 명목세율이 주요 선진국에 비해 낮음에도 불구하고 GDP 대비 법인세부담은 높은 편이다. GDP 대비 법인세부담률(2005년)은 한국 4.1%, 미국 3.1%, 영국 3.4%, 프랑스 2.8%, 독일 1.7%, OECD 평균 3.7%로 우리나라가 높다. 법인소득 대비 법인세부담률(2004년)은 한국 19.8%, 미국 15.8%, 영국 14.9%, 일본 26.3%로 역시 높은 수준이다. 우리나라의 법인세부담률이 높은 것은 외환위기 이후 기업의 수익성 개선, 법인 수의 빠른 증가 등 다양한 이유가 있겠지만, 그것만으로 다 설명할 수는 없으며, 전반적으로 비교적 넓은 세원에 세금이 부과되고 있음을 시사한다. 주요국의 법인세수 대비 감면율을 보면 영국은 55.1%, 캐나다 28.5%, 미국 23.4%인 데 비해 우리나라는 17.2%(2004년)로 매우 낮다. 반면, 개인소득세의 경우 다른 국가들에 비해 세수입 비중이 매우 낮은 것은 비교적 좁은 세원에 대해 세금이 부과되고 있음을 시사한다.

이러한 긍정적 평가에도 불구하고 우리나라는 성장잠재력 확충을 위하여 소비과세의 비중을 더욱 높이는 방향으로 조세체계를 개편할 필요가 있다. 2004년 기준으로 우리나라 주요 조세의 한계효율비용을 추정하였는데, 그 크기는 자본과세 0.298, 노동과세 0.212, 일반소비과세 0.155, 수입과세 0.096의 순으로 나타났다. 이는 우리나라에서 자본소득세와 노동소득세의 부담을 인하하고 소비과세의 부담을 인상함으로써 경제의 효율성을 제고할 수 있음을 시사한다.

법인세 실효 세부담이 다른 국가들에 비해 높은 편이라는 점도 지적할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 법인세 명목세율은 선진국에 비해 낮은 편이지만

638) 일본 0.64(2003년), OECD 평균 0.54(2003년), 유럽 평균 0.52(2003년)이다

GDP에서 법인세부담이 차지하는 비중이 높으며, 법인소득 대비 법인세 비중도 높은 편이다. 다른 국가들의 추세를 보면 대체로 법인세율을 인하하는 추세에 있다. 미국・일본 등 비교적 경제규모가 커서 대외의존도가 낮은 국가들은 세율인하에도 불구하고 아직도 비교적 높은 명목세율 수준을 유지하고 있다. 그러나 아일랜드・스위스・대만・싱가포르 등 경제규모가 작고 대외의존도가 높은 국가들은 세율을 상당히 낮은 수준으로 유지하고 있다. 특히, 동남아의 주요 경쟁국의 세율 수준이 낮다는 것에 주목할 필요가 있다.

〈표 5-46〉 법인세 최고세율(2007년)

(단위: %)

국가	한국	캐나다	미국	일본	영국	아일랜드
최고세율	25 (27.5)	28→21 (36.1)	35 (39.3)	30 (40.9)	30 (30)	12.5 (12.5)
국가	대만	멕시코	중국	말레이시아	싱가포르	홍콩
최고세율	25 (25)	30 (30)	30 (33)	28 (28)	22→20 (20)	16→17.5 (17.5)

주: ( ) 안은 지방세 포함 세율로 OECD 자료 등을 이용.

우리나라의 부가가치세는 1977년 도입 이래 10%의 세율을 유지하고 있다. 외국의 경우 부가가치세 세율을 인상하는 국가도 있고 인하하는 국가도 있으나, 대체로 낮은 세율에서 시작하여 점진적으로 인상하는 추세를 보인다. 일반적으로 OECD의 평균세율은 1994년의 17.1%에서 2004년의 17.8%로 증가하였다. OECD 회원국 중 우리나라보다 세율이 낮은 국가는 캐나다 7%(일부 지역 15%), 일본 5%, 스위스 7.6% 정도이다.

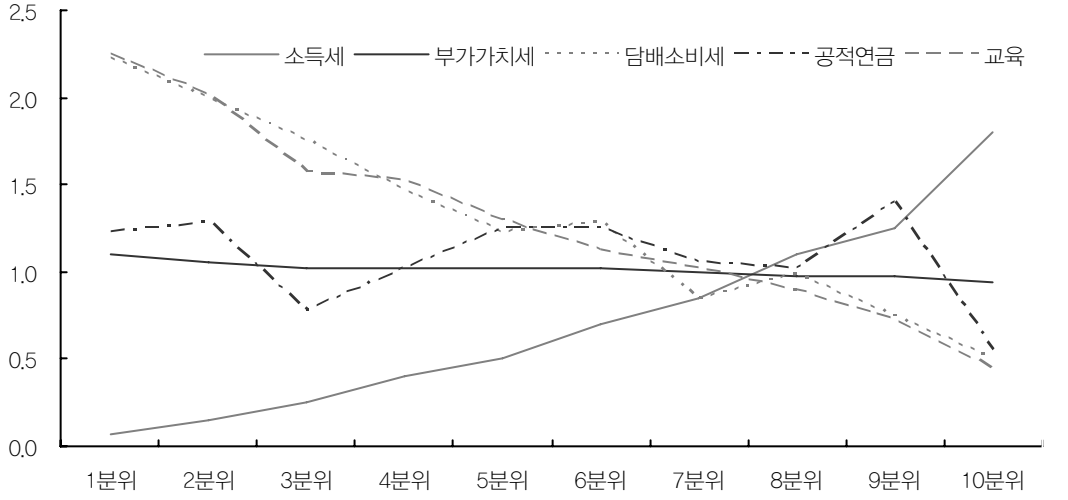
부가가치세는 일반적으로 세부담이 역진적이고 부(−)의 재분배효과도 큰 것으로 알려져 있어 세율인상이 쉽지 않으나, 실제로는 거의 중립적이고 소득재분배 효과도 미미한 수준이다. 부가가치세 부담액은 고소득층으로 갈수록 증가하지만 총소득 대비 실효세율은 소득분위별로 큰 차이를 보이지 않는다. [그림 5-5]에서 세부담의 누진도를 간접적으로 보여주는 누진도 곡선을 보더라도 부가가치세는 수평선에 가까워 세부담이 거의 중립적임을 시사한다.

마. 구조조정 지원

1997년 말 이후 외환위기 극복을 위한 세제지원은 금융・기업의 구조조정촉진과 일자리 창출 등 경제회복을 위한 당면과제 해결에 역점을 두고 추진되었는데, 다음의 두 가지 틀로 살펴볼 수 있다.

첫째, 금융・기업의 구조개혁이 원활히 추진될 수 있도록 일정 원칙하에 종합적이고 체계적인 세제지원체계를 구축하였다. 이를 위해 특정 기업에 특혜가 되지 않도록 지원제도를 일반화하여 요건을 구비한 기업은 모두 적용받도록 하였다. 또한 구조조정 과정에서 조세문제가 걸림돌이 되지 않도록 하되 종국적으로 감면하지 않고 실제 이익발생시까지 과세를 이연하는 방식을 취하였다. 그리고 구조조정 전반(총 30개 유형)에 대해

[그림 5-5] 주요 세목별 세부담의 누진구조



주: 전 가구 평균실효세율 대비 각 분위별 실효세율의 상대 비를 나타내는 것으로, 세부담이 누진적이면 우상향, 역진적이면 우하향, 중립적이면 수평으로 나타남.

체계적으로 지원하였는데, 합병·분할, 현물출자 등 조직변경 및 사업조정지원(14개 유형), 부동산 매각 시 양도세 면제 등 재무구조 개선지원(8개 유형), SPC·기업구조조정 전문회사 등 금융시스템 구축지원(8개 유형)으로 나눌 수 있다.

둘째, 경기 활성화, 일자리 창출 등 중산층·서민층의 생활안정을 위한 각종 세제지원제도를 운영하였는데 ① 임시투자세액공제(10%) 시행, 중고설비 투자세액공제(10%) 및 과잉설비 폐기 세액공제(3%) 신설 등 설비투자촉진을 지원, ② 창업 후 2년간 취득세·등록세 면제, 벤처기업 출자자에 대한 소득공제(30%) 도입 등 중소·벤처 기업의 창업 활성화, ③ 지방경제가 활성화되도록 수도권에 있는 기업의 본사나 공장을 지방으로 이전하는 경우 법인세를 5년간 면제하고, 그 후 5년간 50% 감면하는 등 획기적인 지원제도를 도입, ④ 부동산 거래 활성화를 위해 양도소득세를 인하(30~50% → 20~40%)하였다.

이상과 같이 구조조정에 대한 포괄적인 세제지원은 1차적으로 세수 감소를 수반하였고, 결과적으로 대폭적인 재정적자를 낳게 되었다. 또한 그동안의 관행이었던 '수입 내 지출' 원칙이 무너졌다.

바. 중산층·서민층 지원

1999년에는 외환위기 극복과정에서 악화된 소득분배구조를 개선하는 것을 목표로 조세정책을 추진하였다. 이는 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 중산층·서민층의 세부담을 대폭 경감(연간 2.4조원)하였다. 봉급생활자의 세부담을 평균 30% 경감(연간 1.4조원)시키고, 근로소득공제한도를 상향 조정(연간 900만원

→1,200만원)하고, 근로소득특별공제한도를 인상(의료비 100만원→200만원, 보험료 50만원→70만원, 교육비 유치원 70만원, 대학 230만원→100만원, 300만원)하는 등 소득공제를 대폭 확대하였다. 그리고 총급여액의 10%를 초과하여 신용카드를 사용할 때 초과사용액의 10% 소득공제를 신설하였다.

또한 중산층·서민층이 주로 사용하는 가전제품 등에 대한 특별소비세를 폐지하여 간접세 부담을 경감(연간 1조원)하였다. 여기에는 가전제품(TV, 냉장고, 세탁기, VTR, 전기전열기구 등), 생활용품(화장품, 크리스탈유리제품, 피아노), 식음료품(청량·기호 음료, 설탕, 커피·코코아, 자양강장품 등), 대중스포츠 및 관련 물품(스키·볼링용품, 스키장 이용료 등)이 포함되었다.

둘째, 고액 재산가 및 고소득 자영업자에 대한 과세를 강화하였다. 2001년부터 금융소득종합과세를 재실시하여 고액 금융소득자에 대한 과세를 강화하였는데, 종전과 같이 부부합산 연간 금융소득이 4,000만원을 초과할 때 종합과세하고, 원천징수세율(1999년 22%, 2000년 20%)은 15%로 인하하여 연간 4,000만원 이하 금융소득자의 세부담은 경감시켰다.

그리고 고액재산가의 변칙 상속·증여에 대한 과세를 강화하였는데, 상속·증여세 최고세율을 인상하고 적용범위를 확대(50억원 초과 시 45%→30억원 초과 시 50%)하였다. 또 부정한 방법으로 고액의 재산을 누락하는 경우 평생 추적하여 과세[639]하고, 대주주의 상장주식 양도에 대해서도 과세를 강화[640]하며, 비상장주식을 증여받은 뒤 3년 내에 주식상장으로 큰 폭의 시세차익을 얻은 경우 상장 후의 주식가액을 기준으로 증여세를 과세하도록 하였다.

또한 부가가치세 특례과세제도가 고소득 자영업자의 세금회피수단으로 악용되지 않도록 전면 개편(2000. 7. 1 시행)하였다. 간이과세자(연간 매출액 4,800만~1억 5,000만원)는 일반과세자로 통합하고, 과세특례자(연간 매출액 4,800만원 미만)는 간이과세자로 전환하고, 신용카드 영수증 복권제 도입, 신용카드 매출액에 대한 세액공제 확대 등을 통해 자영업자의 과표현실화를 유도하였다.

셋째, 제도 면에서의 개혁과 함께 세정 면에서도 세정개혁을 추진하였다. 1999년 세정 구조개혁을 위한 1단계 세정개혁을 추진하여 국세청 조직을 전면 개편하고 세무조사 외에는 국세공무원과 납세자 간의 개별 접촉을 차단하였으며, 과세정보를 국세청에 집중하여 과세가 자동화되도록 공평과세 구현을 위한 물적(物的) 인프라를 구축하였다.[641]

---

639) 과세시효를 15년에서 평생으로 확대하였다.

640) 과세대상자는 지분율 5% 이상 대주주에서 지분율 3% 이상 또는 시가총액 100억원 이상 대주주로, 과세거래는 3년간 1% 이상 거래에서 모든 거래로 확대하였다.

641) 물적 인프라 구축(1999. 9. 1): 국세행정조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 재편(소득세과, 법인세과, 재산세과 등→납세지원과, 세원관리과, 조사과 등), 지방청 및 세무서 통폐합(지방청 1개, 세무서 35개 통폐합), 지역담당제 및 개별 신고지도 폐지, 납세서비스 및 세무조사기능을 대폭 강화(납세서비스: 776명(5%)→3,392명(20%), 납세지원과 신설, 납세자보호담당관제도 도입, 세무조사: 2,583명(15%)→4,982명(30%), 지방청 조사국 8개 증설).
정보(情報) 인프라 구축: 공공기관이 보유하고 있는 각종 과세자료를 국세청에 통보하도록 의무화하는「과세자료제출및관리에관한법률」제정(2000. 7 시행).

2000년에는 2단계 세정개혁을 추진하여, 새로운 세정체제에 맞추어 국세공무원의 의식과 일하는 방식 등 운영시스템을 혁신하는 등 인적(人的) 인프라를 구축하고, 자영업자에 대한 근거과세기반을 확충하여 봉급생활자와의 세부담 불균형을 적극 시정하고, 납세서비스를 확충하는 소프트웨어를 구축하였다.

이상과 같은 중산층・서민층 지원은 지속적으로 조세정책의 주요 목표로 거론되었다. 그러나 조세정책의 중산층・서민층 지원목표는 다른 목표들에 비해 우선순위가 떨어졌고 그 비중도 비견될 수 없었음이 사실이다. 참여정부의 균형발전이라는 정책목표에 대해서도 중산층・서민층 지원 조세정책은 그 수단으로 대두되지 못하였다.

사. 이명박 정부 세제개편안

2008년 집권한 이명박 정부의 2008년 세제개편(일자리 창출을 위한 경제재도약 세제)은 일자리 창출・신성장동력 확충을 위한 저세율・정상과세체계 확립을 목표로, ① 중・저소득층 민생안정 및 소비기반 확충지원, ② 투자촉진을 위한 저세율구조로의 전환, ③ 성장잠재력 확충을 위한 R&D 지원 확대, ④ 불합리한 조세체계 개선 및 중복된 목적세체계 정비를 기본방향으로 하고 있다.

첫째, 중・저소득층 민생안정 및 소비기반 확충을 지원하기 위해 소득세율을 1%p 인하하고, 1인당 공제를 확대(100만원→150만원)하며, 교육비・의료비 공제를 확대하는 동시에 유가환급금(24만원)을 지급하였다. 주요「소득세법」관련 세제개편내용을 정리하면 〈표 5-47〉과 같다.

둘째, 투자촉진을 위해 법인세율을 인하하고 과표구간을 상향 조정(1억원→2억원)하며, 중소기업특별세액감면 일몰 연장 등으로 중소기업 지원을 확대하는 한편, 기업과세의 글로벌 스탠더드화, 문화산업・관광산업 등 서비스산업 활성화 지원, 녹색성장(Green Growth)기반 구축을 위한 지원 등을 추진하였다. 법인세 관련 주요 세제개편을 정리하면 〈표 5-48〉과 같다.

셋째, R&D 지원을 확대하였다. 준비 단계에서 R&D 준비금제도(매출액의 3%)를 도입하고, 투자 및 지출 단계에서 R&D시설 투자세액공제를 인상(7%→10%)하고, 중소기업 R&D 비용 세액공제를 확대(15%→25%)하며, 산학협력단계에서 산학협력 관련 세액공제 및 기부금공제를 확대하였다. 또 해외고급인력 유치를 지원하기 위해 외국인근로자 특례세율을 인하(17%→15%)하였다.

넷째, 불합리한 조세체계를 개선하기 위해 양도소득세와 종합부동산세 개선을 추진하였다. 양도소득세 과세제도의 합리화를 위해 1세대 1주택 거주요건을 강화하고 고가주택 기준을 인상(6억원→9억원)하였으며, 1세대 1주택 장기보유공제를 확대(연 4%→연 8%, 10년 이상 80%)하였고, 양도소득세율을 종합소득세율과 일치(9~36%→6~33%)시켰다.

종합부동산세는 주택분 종부세 과세기준금액을 조정(인별 6억원, 1주택자 기초공제 3억원)하고, 1세대 1주택 장기보유자 세액공제를 신설(5~10년 20%, 10년 이상 40%)하며, 과표구간 및 세율을 신설(50억원 초과 1.5%, 94억원 초과 2.0%)하였다.

〈표 5-47〉「소득세법」 주요 개정사항

소득귀속연도		2008	2009	2010~
세율	과세표준 1,200만원 이하	8%	6%	6%
	과세표준 1,200만~4,600만원	17%	16%	15%
	과세표준 4,600만~8,800만원	26%	25%	24%
	과세표준 8,800만원 초과	35%	35%	33%
근로소득공제	총급여 500만 이하	100%	80%	좌동
	총급여 500만~1,500만원	50%	좌동	
	총급여 1,500만~3,000만원	15%		
	총급여 3,000만~4,500만원	10%		
	총급여 4,500만 초과	5%		
인적공제	1인당	100만원	150만원	좌동
교육비공제	본인	전액 공제	좌동	좌동
	취학 전 아동 초 · 중 · 고등학생 1인당	연 200만원	연 300만원	
	대학생 1인당	연 700만원	연 900만원	
의료비공제	본인 · 경로우대자 · 장애인	전액 공제	좌동	좌동
	부양가족	연 500만원	연 700만원	
장기주택저당차입금 이자비용 공제		연 1,000만원	만기 30년 이상인 경우 연 1,500만원으로 확대	
혼인 · 장례 · 이사비용 공제 (총 급여 2,500만원 이하 근로자 대상)		사유당 100만원	폐지	

자료: 국회예산정책처(2008), p.35.

〈표 5-48〉 법입세율 및 최저한세율의 변화

(단위: %)

소득귀속연도	2007	2008	2009	2010~
과세표준				
2억원 초과	25	25	22	20
1억원 초과~2억원 이하	25	11	11	10
1억원 이하	13	11	11	10
최저한세율				
일반기업(과표 1천억원 초과)	15	15	14	13
일반기업(과표 1천억원 이하)	13	13	11	10
중소기업	10	8	8	7

자료: 국회예산정책처(2008).

다섯째, 중복된 목적세체계를 정비하였는데, 3대 목적세(교통세 · 교육세 · 농특세)를 정비(2010년 시행)하고, 개별소비세 과세대상에 카지노 사업자(순매출액의 20%)를 추가하였다.

〈표 5-49〉 목적세 정비방안

목적세	본세 통합방식
교통 · 에너지 · 환경세(휘발유 · 경유 관련 세금)	개별소비세에 통합
교육세(개별소비세분, 주세분 및 교통세분)	개별소비세율, 주세율 및 교통세율 인상
교육세(금융 · 보험업분)	수수료 수입에 대한 부가가치세 과세로 전환
농특세(법인세 · 소득세 · 관세 등 감면액분)	「조특법」 · 「관세법」상 감면율 하향 조정
농특세(개별소비세분 및 증권거래세분)	개별소비세율 및 증권거래세율 인상
농특세(종합부동산세분)	폐지
농특세(취 · 등록세 감면액, 취득세액, 레저세액)	취 · 등록세 감면율 하향 조정, 취득세율 및 레저세율 상향 조정

자료: 국회예산정책처(2008), p197.

3. 소결

경제위기 극복기는 재정상황과 국민경제의 체질적 변화를 수반한 시대였다고 판단된다. 경제발전 수준, 인구규모, 고령화 등을 고려할 때 우리나라의 재정규모는 외환위기 이전에는 OECD 회원국의 평균적 성향을 반영한 '적정 수준'보다 낮게 유지되어오다가 외환위기 이후부터 2003년까지는 '적정 수준'보다 오히려 높아졌다고 평가되기도 한다. 그러나 새로운 도전으로 제시되는 각종 문제에 대처하기 위해서는 '적정 수준'에 대한 논의보다 '적정 구조'에 대한 논의를 시작해야 할 때라고 사료된다.

경제위기 극복기를 겪은 현시점에서 주요 세입별로 보면, 개인소득세는 적정 수준에 대비하여 다소 작으며, 법인세는 유사하고, 재산세와 사회보장기여금은 오히려 적정 수준보다 더 높은 것으로 평가된다. 우리나라 납세자당 세부담률은 소득세보다는 재산세가 OECD 평균과 비교할 때 더 높은 것으로 나타났다. 이것은 경제위기 극복기에 주안점을 두었던 '넓은 세원, 낮은 세율'이 지속적으로 더 추진되어야 함을 시사한다. 또한 경제위기 극복기에 논의되었던 '저부담-저혜택'에서의 '고부담-고혜택'으로의 전환에 대한 모색이 실행단계에서 어려움을 노정했음을 나타낸다.

향후 조세정책의 발전방향으로는 조세개혁을 추진함에 있어서 잠재성장률 향상에 초점을 두고 인위적인 조세부담의 증가는 지양하여야 함을 지적할 수 있다. 세목별로 보면, 소득 양성화와 감면제도의 합리화를 통해 개인소득세의 비중을 소폭 증가시키고, 세율을 낮추어야 한다. 부동산 세수총액의 증가는 지양하고 거래세 인하와 보유세 인상이라는 부동산세수 내 세목조정이 실제적으로 이루어져야 한다.

대규모로 존재하고 있는 조세감면제도를 향후에는 좀 더 과감하게 폐지하여 세원을 보다 넓히고 조세를 더 단순화시켜야 한다. 금융과세에 대한 전반적인 정책기조의 확립은 현재 매우 중요한 문제로 등장하고 있다. 국세행정체계에 대한 논의도 현재 중요하게 대두하는 사안이라고 말할 수 있다.

제7절 | 조세정책의 향후 과제

재정수입 확보를 위해서 시행하는 조세정책은 합리성이 전제되어야 하고, 국가경제를 균형 있게 발전시키는 역할을 수행하여야 한다. 조세는 국가권력이 사유재산을 침해하는 성격이 있으므로 조세정책의 시행에 있어 국민이 납득할 만한 수준의 합리성과 절차·규정이 필요하다. 이는 국가와 사회의 안정과 통합에 있어서 매우 중요하다. 또한 조세는 필연적으로 투자, 고용, 저축 및 근로 등과 같은 여러 경제유인에 영향을 미치게 된다. 즉, 경제유인은 조세가 없는 경우에 비하여 조세가 있는 경우에 왜곡될 수 있다. 이러한 왜곡을 최소화하는 방향으로 조세제도를 설계해야만 후생손실을 줄일 수 있다.

과거 경제성장률의 지속적인 상승과 자원 및 자금의 국제간 이동에 관심이 없던 시대에 설계되고 운영된 조세제도는 성장잠재력의 약화, 인구구조의 급속한 고령화, 생산요소의 제약 없는 이동, 그리고 더욱 치열한 국제경쟁 상황 등의 위협요소에 대응하고 해결할 수 있는 능력을 충분히 갖추고 있지 못하다. 이에 따라 글로벌 금융위기를 경험하고 있는 최근에 와서 특히 근본적인 조세개혁(fundamental tax reform)이 필요하다고 하겠다.

이러한 관점에서 본 절에서는 향후 조세정책의 방향을 합리적인 조세정책, 중립적인 조세정책, 사회적·경제적 환경 변화에 대응하는 조세정책, 경쟁력 강화를 위한 조세정책 등 네 가지 측면에서 논의하기로 한다.

1. 합리적인 조세정책

조세정책은 사회적인 안정을 위하여 합리성이 담보되어야 한다. 납세자는 조세로 인하여 자산의 사유재산을 침해당하므로 조세가 합리적이지 않을 경우에는 조세저항을 보이게 될 것이다. 이는 사회적인 통합을 해치며, 궁극적으로 국가경제에 악영향을 미칠 것이다. 조세정책의 합리성을 위한 정책상 과제는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 공평한 조세제도를 수립해야 한다. 조세정의는 동일한 경제적 능력을 가진 자에게는 동일한 세금을 부담시키는 수평적 형평성(horizontal equity)을 기초로 함과 동시에, 더 큰 경제력을 가진 사람에게는 더 많은 세금을 부담하게 하는 수직적 형평성(vertical equity)을 달성하여 분배적 정의를 실현시키는 데 목표를 두고 있다. 정부는 이러한 조세정의를 달성함으로써 국민과의 신뢰를 쌓고 사회계층 간 화합을 이루어 국민통합을 달성할 수 있게 된다.

장기적으로 소득·소비·자산이라는 세원 간의 부담의 형평성을 조정한 후 다시 소득과세에서 소득 간 부담의 형평을 조정해야 조세의 수직적·수평적 공평성 실현이 가능할 것이다. 납세자의 소득·소비·재산 수준을 종합적으로 고려하여 납세자의 최종적인 조세부담에 상대적으로 차이가 없는 조세제도를 설계해야 한다. 이를 위해서는 소득수준별·소비수준별·재산수준별로 조세부담률을 세분하여 납세자의 수준에 맞는 조세부담이 이루어질 수 있도록 조세제도를 설계해야 한다.

둘째, 단순한 조세제도를 수립해야 한다. 복잡한 세제와 운영은 많은 사회적 비용을

초래하기 때문에 그 자체로 비효율과 불공평을 초래할 수 있다. 따라서 조세제도는 알기 쉽고, 운영하기 쉽도록 설계되고 구축되어야 한다. 세제를 단순화하기 위해 목적세를 통합·축소하고, 세법의 이해 가능성을 높이기 위해 세법을 알기 쉽게 정비하며, 과세관청의 과세권 남용을 방지하면서 납세서비스를 증진하는 방안을 수립해야 한다.

셋째, 조세제도의 허점이나 미비점이 없도록 해야 한다. 특정 납세자가 부담하는 조세의 수준이 비슷한 경제적 환경이나 수준에 처한 다른 납세자가 부담하는 조세의 수준과 차이가 발생하는 조세제도는 합리적이지 않다. 따라서 상대적인 조세부담의 타당성이 중요하다고 하겠다.

넷째, 납세자가 부담할 조세는 예측 가능해야 할 것이다. 이는 장기적인 관점에서 조세정책을 수립하고, 그 계획대로 실행하는 것을 원칙으로 함을 의미한다. 조세정책의 잦은 변경은 경제적 의사결정의 불확실성을 증가시킨다. 우리나라의 조세정책은 재정수입의 확보라는 기본적인 역할보다는 경제정책의 보조적인 수단으로 역할해온 측면이 있다. 이로 인해 납세자의 조세회피행위가 증가하는 폐단이 발생하고 있다. 따라서 조세제도나 정책은 장기적으로 계획되어야 하고, 기본적인 역할인 재정수입을 위한 정책으로 사용되어야 할 것이다.

다섯째, 급격한 조세부담의 증가가 없도록 해야 할 것이다. 조세부담의 급격한 증가는 조세저항을 수반하며, 이는 국가와 사회의 통합을 저해하고, 국가경제의 발전에 걸림돌이 된다. 따라서 조세부담은 소득·소비·재산 수준별 증가에 맞추어 조정하는 것이 타당하다.

2. 중립적인 조세정책

조세는 경제유인의 왜곡을 발생시키는 문제점을 내포하고 있다. 경제유인의 왜곡은 합리적이고 효율적인 자원배분을 왜곡할 가능성이 있다. 따라서 조세는 중립적이어야 한다. 그러나 현실적으로 조세의 중립성을 완전히 보장하는 제도를 설계하기는 어렵다. 이를 위한 현실적인 대안으로 넓은 세원과 낮은 세율의 적용이 필요하다. 넓은 세원이라는 목표를 달성하기 위해서는 과세기반(tax base)이 넓어야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 조세정책이 수립될 필요가 있다.

첫째, 각종 비과세나 감면을 축소해야 한다. 비과세·감면 제도의 합리화는 감면범위의 축소뿐만 아니라 자원배분의 왜곡을 초래하는 비과세·감면 제도를 수정하거나 폐지하는 것을 포함한다.

둘째, 과세에서 제외되는 항목을 축소해야 한다. 조세제도상 허점이나 미비점으로 인해 과세에 포함되지 않는 항목이 감소되어야 한다. 이로 인해 조세회피행위를 막을 수 있고 조세형평성을 증진시킬 수 있다. 소득과 자본이득 등의 과세누락으로 인한 조세부담의 불균형은 시정될 필요가 있다.

셋째, 세원관리를 철저히 하여 탈루되는 조세가 없도록 해야 한다. 특히, 개인사업자의 경우 근로소득자에 비해 세원관리가 비효율적인 측면이 있음이 여러 차례 지적되어왔다. 그동안 사업용 계좌의 사용, 복식기장에 대한 혜택, 전자세금계산서의 실행을 통해

세원관리의 효율성이 높아진 것으로 평가되나, 개인사업자에 대한 세원관리의 효율성을 더욱 높일 수 있는 제도가 설계될 필요가 있다.

3. 사회적·경제적 환경 변화에 대응하는 조세정책

향후 우리나라가 직면하게 될 사회적·경제적 환경의 변화는 인구구조의 급격한 고령화와 이에 따른 성장잠재력의 하락, 경제주체 간 양극화의 심화, 환경오염 및 지구온난화와 같은 자연환경의 변화, 분권화로 인한 지방정부의 권한 강화 등으로 요약될 수 있다. 향후 조세정책은 사회적·경제적 환경 변화에 선도적이며 능동적으로 대응할 수 있도록 다음과 같은 방향으로 수립되어야 할 것이다.

첫째, 개방화의 진전에 대비하는 조세정책이 필요하다. 개방화의 진전으로 인하여 자본과 인력의 이동에 대한 장벽이 매우 낮아졌다. 특히, 최근에 와서 여러 국가들과 FTA를 체결함으로써 개방화가 더욱 촉진될 우리나라의 경우, 이를 적극적으로 활용한다면 더 많은 자본·인력·기술의 유치와 수출을 통한 경제발전이 가능할 것으로 예상된다. 따라서 국제적인 조세경쟁에 유리하도록 쉽고 합리적이며, 국제기준에 맞는 조세제도를 설계하고 운영해야 한다.

둘째, 고령화사회에 대비하는 조세정책이 필요하다. 고령화사회로 인구구성 비율의 변화가 예상되며, 재정수입의 변화도 예상된다. 따라서 납세자의 생애주기에 맞는 조세제도를 설계할 필요성이 있다. 인구의 증가를 위한 세제상 지원제도를 설계할 필요가 있으며, 특히 자녀를 둔 여성에 대한 세제상 배려가 필요하다. 또한 노인 고용의 촉진에 필요한 재취업 직업교육을 활성화시키기 위한 조세지원도 생각할 수 있을 것이다.

셋째, 경제주체 간 양극화에 대응하는 조세정책이 필요하다. 양극화는 가진 자와 못 가진 자뿐 아니라 대기업과 중소기업 등 사회 각 분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 가진 자와 못 가진 자의 양극화 해소를 위해서는 복지재정을 확대하고 조세 형평성을 강화해야 할 것이다. 또한 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하기 위해서는 중소기업에 대한 조세지원제도의 실효성을 제고하기 위한 다양한 방안을 강구해야 한다.[642]

넷째, 자연환경의 변화에 대응하는 조세정책이 필요하다. 세계 각국은 탄소발생의 감소를 위해 노력하고 있다. 이러한 경제적 필요에 맞추어 탄소발생을 통제하는 조세제도와 환경오염으로 인한 외부효과를 제어할 수 있는 조세제도를 설계할 필요가 있다. 또한 세계는 환경오염을 감소시키는 동시에 경제성장을 이끄는 원동력으로 녹색산업에 주목하고 있다. 녹색산업은 산업의 발생 초기로 많은 투자와 연구가 선행되어야 하는 특성이 있으므로 이에 대해 조세를 포함한 다양한 지원이 필요하다.

다섯째, 지방의 분권화에 대응하는 조세정책이 필요하다. 지방자치제의 안정적인 정착을 위해서는 지방재정의 건전성이 확보되어야 할 것이나, 현재 우리나라의 지방재정의 건전성은 양호하지 않다고 판단된다. 이를 개선하기 위해서는 지방과 중앙정부 간 재원의 합리적인 조정 등 다양한 제도적 뒷받침이 필요하다.

---

642) 김진수·한상국·원종학(2006), pp.222~223.

4. 경쟁력 강화를 위한 조세정책

개방경제를 유지하고 있는 우리나라는 외국과의 경쟁이라는 요소를 고려하지 않을 수 없다. 따라서 외국의 제도와 균형을 이루는 제도를 설계할 필요가 있으며, 전략적으로 외국과의 경쟁에서 우위를 차지할 수 있도록 지원하는 제도를 도입할 수도 있다. 다만, 전략적으로 제도를 운영할 경우에는 제도의 합리성과 중립성을 저해하지 않도록 해야 한다.

이러한 조세유인정책은 자원의 왜곡을 초래할 수밖에 없다. 따라서 지나친 왜곡을 초래하는 정책은 지양하고 조세지원으로 인한 사회적 비용보다 사회적 편익이 높은 조세유인책을 도입하여야 한다. 국가경제의 경쟁력 향상을 위해서는 다음과 같은 방향으로 조세정책을 모색할 필요가 있다.

첫째, 조세정책은 국가경제의 성장잠재력을 높이는 방향으로 설계되어야 한다.[643] 성장잠재력을 높이기 위해서 장기적으로 노동과 자본의 공급을 장려해야 한다. 우리나라가 보유한 인적자본과 물적자본이 풍부하지 않아 투입이 제약된 상황에서는 노동과 자본의 생산성을 증가시켜야 한다. 이를 위한 조세지원의 대표적인 대상은 연구개발에 대한 지원, 노동력의 고령화를 대비하는 지원 등이 있다.

연구개발의 지원을 위한 조세정책으로 소득세율 구조의 과도한 누진이나 자본소득에 대한 중과세제도는 적합하지 않다. 또한 출산과 입양을 장려하는 조세정책은 고령화사회가 가져오는 노동력 부족현상에 대비하는 의미를 가진다.

둘째, 조세정책은 친기업적 환경을 조성하는 데 기여해야 한다.[644] 친기업적 조세환경 조성을 위해서는 외국기업이 우리나라에서 사업을 원활히 할 수 있도록 규제를 최소화하고, 우리나라에서 벌어들인 수익을 본국에 송금하지 않고 재투자하는 경우 감세를 하는 정책도 고려해보아야 한다. 외국의 고급인력과 자본을 우리나라로 끌어들여 기술과 노하우를 전수받기 위해서 근로소득세와 자본에 대한 세율을 낮추는 정책이 필요할 것이다.

셋째, 조세정책은 국가 간 경쟁 속에서도 자본과 고급노동력을 유치하는 데 기여해야 한다. 국가 간 FTA 체결 등으로 인한 경쟁은 자본과 고급노동력 유치를 위한 정책들로 나타나고 있다. 과거 OECD 국가들의 법인세율 인하는 외국자본을 흡수하는 데 적지 않은 역할을 했다. 고효율 생산요소를 국내에 묶어두거나 더 적극적으로 유치할 수 있기 위해서 친기업적인 조세환경과 고급인력 및 자본 유치에 유리한 조세환경을 확보해야 한다.

넷째, 조세정책은 조세회피행위에 대응해야 한다. 개방화의 진전으로 자본의 자유로운 이동이 가능하고 외국자본의 투기행위가 쉽게 이루어질 수 있게 되었다. 이러한 투기행위는 조세 측면에서 조세회피행위로 나타나는데, 이에 대한 대응도 필요하다. 외국의 자본소득에 대한 세부담을 증가시키는 방법보다는 조세회피행위에 사전적으로 대응하는 방법에 초점을 맞추어야 한다. 예를 들면, 외국 정부와의 협력을 통하여 조세회피에 대한 정

643) 곽태원 외(2006), pp.65~66.

644) 곽태원 외(2006), p.70.

보를 수집・교환하고, 공격적 조세회피에 대한 세제 정비도 서둘러 갖추어야 할 것이다.

다섯째, 조세정책은 기업의 자발적이며 상시적인 구조조정을 촉진해야 한다. 이는 국가경제의 경쟁력 향상을 위해 필수적이다. 구체적으로는 구조조정과 관련된 비용을 낮추기 위해서 다양한 구조조정 방법을 규정하는 조세정책이 필요하다. 또한 한계기업의 비자발적인 구조조정(예: 워크아웃)의 경우, 개별 특성에 맞는 구조조정 관련 조세제도를 설계하고 운영해야 한다.

여섯째, 산업구조의 빠른 변화에 적절히 대응하도록 조세제도를 설계해야 한다. 조세정책의 적시성과 효과성은 정책의 효율성을 증진시킬 것이다. 예를 들어, 금융업의 경우 다양한 금융상품이나 금융기법을 포괄할 수 있는 제도를 설계하는 것이 중요하다.

제8절 | 맺음말

조세정책은 지난 60년 동안 정부수립 및 전후복구기(1948～59년), 경제개발기(1960～79년), 시장경제 전환기(1980～97년), 경제위기 극복기(1998～2008년) 등을 거치면서 우리나라 정치・경제・사회 상황의 변화에 대응하여 지속적으로 개편되어왔다. 본 장에서 논의되었던 조세정책의 주요한 특징을 시대별로 요약하면 다음과 같다.

정부수립 및 전후복구기(1948～59년)의 조세정책은 정부의 출범 초기에 국민경제의 균형적 발전을 위한 세제의 기능을 확립함으로써 물가상승의 억제, 조세수입의 증대, 세부담의 형평성 확보와 조세제도의 합리화를 도모하는 것이 핵심이었다.

그 후 6・25 전쟁 중에는 세제의 틀이 막대한 전쟁경비를 충당하기 위한 전시세제로 전환되었고, 전쟁 후에는 평시세제로 환원하기 위한 세제개혁이 실시되었으며, 만연된 물가불안을 수습하고 낙후된 경제를 부흥・발전시키기 위한 조세정책이 전개되었다.

경제개발기(1960～79년)의 조세정책은 재정지출 재원 확보를 위한 증세가 핵심 방향이었다. 경제개발 전반기인 1960년대는 경제개발을 지원하기 위한 세수확보기능을 높이는 데 중점이 두어졌으며, 후반기인 1970년대에는 근대적인 한국형 조세체계 정비와 근거과세기반 마련에 중점이 두어졌다.

시장경제 전환기(1980～97년)의 조세정책은 경제개발기를 거치면서 표출된 여러 가지 경제적・사회적 부작용을 치유하고 경제적 효율성을 향상시키려는 시대적인 경제정책의 특성과 맥을 같이 하였다. 1980년대 후반기에는 종합토지세와 토지초과이득세가 신설되는 등 부동산투기 문제에 대응하기 위한 비교적 큰 규모의 개편이 있었으며, 1990년대는 금융실명제와 부동산실명제의 도입에 따라 금융소득종합과세가 실시되었다.

경제위기 극복기(1998～2007년)의 조세정책은 경제회복과 구조개혁에 매진하는 경제정책의 효과적 수행을 뒷받침하는 데 중점이 두어졌다. 경제위기 극복을 위해 구조조정 촉진(인수・합병・분할・청산 조세감면), 서민중산층 지원(각종 소득공제 인상), 경기활성화(양도소득세 감면, 근로소득세율 인하, 중소기업 지원)를 위한 세제지원을 시행하였

으며, 형평성 제고를 위해 봉급생활자 세부담 경감, 금융소득종합과세 재실시, 부가가치세 과세특례자 폐지, 상속・증여세 강화 등이 추진되었다.

지난 60년간 우리나라의 조세체계는 지속적인 변천을 거쳐왔는데, 2007년을 기준으로 국세 14개와 지방세 16개 등 총 30개의 세목으로 이루어져 있다. 국세는 내국세와 관세 그리고 목적세로 구분할 수 있고, 목적세는 교통・에너지・환경세, 교육세, 농어촌특별세 등 세 가지가 있다. 내국세는 직접세와 간접세로 구분할 수 있는데 직접세에서는 소득세와 법인세가 중요한 세목을 차지하고, 간접세에서는 부가가치세가 중요한 세목을 차지하여 우리나라의 가장 중요한 3대 세목을 이루고 있다. 2007년 조세에서 국세는 78.8%, 지방세는 21.2%의 비중을 차지하고 있고, 직접세와 간접세의 비중은 각각 52%와 48%이다.

과거 높은 수준의 경제성장률이 지속되고 자원 및 자금의 국제간 이동에 관심이 없던 시대에 설계되고 운영된 조세제도는 성장잠재력의 약화, 인구구조의 급속한 고령화, 생산요소의 제약 없는 이동, 그리고 더욱 치열한 국가 간 경쟁 등의 위협요소에 대응하고 해결할 수 있는 능력을 충분히 갖추고 있지 못하다. 이에 따라 글로벌 금융위기를 경험하고 있는 최근에 와서 특히 근본적인 조세개혁(fundamental tax reform)의 필요성이 대두되고 있다. 향후 조세정책의 방향은 합리적인 조세정책, 중립적인 조세정책, 사회적・경제적 환경 변화에 대응하는 조세정책, 경쟁력 강화를 위한 조세정책 등 네 가지 측면에서 논의될 수 있다.

첫째, 납세자는 조세로 인하여 자산의 사유재산이 침해당하므로 사회적인 안정을 위하여 조세정책은 합리성을 갖추어야 한다. 조세정책의 합리성을 위해서는 납세자가 그의 경제적 수준에 맞는 조세를 부담하도록 해야 하며, 조세제도의 허점이나 미비점이 없도록 해야 하며, 납세자가 부담할 조세는 예측 가능해야 하며, 급격한 조세부담의 증가가 없도록 해야 한다.

둘째, 조세는 경제유인의 왜곡을 발생시키고 이러한 경제유인의 왜곡은 효율적인 자원배분을 저해할 가능성이 있으므로 향후 조세정책은 중립적이어야 한다. 조세정책의 중립성 확보를 위해서는 공평한 조세제도를 수립해야 하며, 단순한 조세제도를 수립해야 하며, 각종 비과세나 감면을 축소해야 할 것이며, 과세에서 제외되는 항목을 축소해야 하며, 세원관리를 철저히 하여 탈루되는 조세가 없도록 해야 한다.

셋째, 향후 조세정책은 인구구조의 급격한 고령화와 이에 따른 성장잠재력의 하락, 경제주체 간 양극화의 심화, 환경오염 및 지구온난화와 같은 자연환경의 변화, 분권화로 인한 지방정부의 권한 강화 등의 정치적・사회적・경제적 환경 변화에 선도적이며 능동적으로 대응할 수 있어야 한다. 이를 위해서 개방화의 진전에 대비하는 조세정책, 고령화 사회에 대비하는 조세정책, 경제주체 간 양극화에 대응하는 조세정책, 자연환경의 변화에 대응하는 조세정책이 필요하며, 지방의 분권화에 대응하는 조세정책이 필요하다.

넷째, 개방경제를 유지하고 있는 우리나라는 외국과의 경쟁이라는 요소를 고려하지 않은 채 조세정책을 설계할 수 없다. 국가경제의 경쟁력 향상을 위해서 조세정책은 국가경제의 성장잠재력 향상, 친기업적 환경의 조성, 해외자본과 고급노동력의 유치에 기여해야 한다. 또한 조세회피행위에 대응할 수 있어야 하며 기업의 자발적이며 상시적인 구조조정을 촉진해야 하고 산업구조의 빠른 변화에 적절히 대응해야 한다.

참고문헌

강남언 외, 『세정에 얽힌 비화』, 한국세정신문사, 1998.
경제기획원, 『주요업무지표』, 각년도.
경제기획원 조사통계국, 『주요경제지표』, 각년도.
고영선, 『우리나라 재정정책의 역사적 평가』, 2008. 3.
고영선, 「정부의 경제적 역할: 세계적 추세와 우리나라에 대한 시사점」, KDI정책포럼, 제197호, 2008. 9.
곽상수, 『한국조세연구 제13집: 재정』, 재단법인 한국연구도서관, 1961.
곽태원, 「자산재평가제도의 투자유인효과」, 『한국개발연구』, 제7권 제4호, 한국개발연구원, 1985.
곽태원, 「국가 및 경제재건시대의 조세정책(광복 이후 1950년대까지)」, 『한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997.
곽태원, 『조세론』, 법문사, 2001.
곽태원, 『한국 조세정책의 주요 문제와 개선방향』, 한국경제연구원, 2007. 12.
곽태원, 「재정지출」, 『한국재정40년사: 제17권 재정운용의 주요과제별 분석』, 한국개발연구원, 1991, pp.77~165.
곽태원 외, 『저성장 시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
국세청, 『국세청 20년사』, 1986.
국세청, 『국세청 30년사』, 1996a.
국세청, 『세정 100년 약사』, 1996b.
국세청, 『국세청 40년사』, 2006.
국세청, 『국세통계연보』, 각년도.
국회예산정책처, 『NABO 세수추계 및 세제분석 2008~2012년』, 2008. 10.
기획재정부, 『조세개요』, 각년도.
기획재정부, 『조세지출보고서』, 각년도.
김광석 · 김준경, 「경제발전의 종합평가」, 차동세 · 김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.25~117.
김수곤 · 이주호, 「노사관계와 인력개발정책」, 차동세 · 김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.524~565.
김완석, 『소득세법론』, 광교이택스, 2009.
김은경, 『재정 · 조세정책의 현황과 과제』, 2006.
김정렴, 『한국경제정책 30년사: 김정렴회고록』, 중앙일보사, 1991.
김정호, 『토지세의 경제학: 미신과 현실』, 한국경제연구원, 1997.
김진수 · 한상국 · 원종학, 『중소기업 조세지원제도의 개선방안』, 2006.
나성린, 「고도성장기의 조세정책(1970년대)」, 『한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997, pp.153~203.
나성린, 『재정정책의 평가와 정책과제』, 2004. 12
남상진, 「세제개혁과 개발재정의 지향」, 『한국 경제정책 40년사』, 전국경제인연합회, 1986.

내무부, 『지방세정연감』, 각년도.
내무부, 『지방재정연감』, 각년도.
대한상공회의소, 『내국세제도의 변천과 전망』, 1979.
로버트 R. 네이산협회, 『네이산보고: 한국경제재건계획』, 한국산업은행 기획조사부, 1954.
박상태, 『관세제도의 운영현황과 개선방안』, 한국조세연구원, 1996.
박종기, 「한국 경제발전과 재정의 역할: 한국재정 반세기의 회고」, 『한국재정 50년의 회고와 전망』, 한국재정학회 · 한국지방행정연구원, 1995.
박평준, 「한국의 토지세제에 관한 연구」, 전남대학교 대학원 박사학위논문, 1983.
배 도, 「한국조세 반세기 그 주역들의 회고 2」, 『세정에 얽힌 비화』, 한국세정신문사, 1998.
배준호, 「개인연금의 과세유형이 국민저축과 정부채무에 미치는 효과」, 『재정금융연구』, 한국조세연구원, 1996.
배준호, 「소득세」, 『한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997, pp.327~398.
법제처, 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr).
서희열, 「부가가치세제의 평가와 합리적 제도개선에 관한 연구」, 『강남대학교 논문집』, 1999.
세제발전심의위원회, 『세제발전연구보고서』, 1985. 12.
손원익, 『기업의 차입과 세제』, 한국조세연구원, 1996.
손원익, 『연구개발과 조세정책』, 한국조세연구원, 1997.
안종범, 「경제정의를 위한 조세정책」, 『한국조세정책 50년』, 1997.
안종범 · 정영헌, 「금융실명제실시 이후의 부가가치세 과표양성화에 관한 분석」, 『재정금융연구』, 제1권 제1호, 1994. 12.
안종범 외, 『금융실명제 1년의 평가와 정책과제』, 연구보고서 94-11, 한국조세연구원, 1994. 12.
우명동 · 강병구, 『우리나라 조세 · 재정정책의 평가와 개혁방향 모색』, 2007.
원윤희, 「안정기조하의 조세정책」, 『한국조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997.
유경원 · 조은아, 「소득계층별 가계저축률 격차 확대의 원인분석」, 『금융경제연구』, 제266호, 한국은행 금융경제연구원, 2006. 10.
윤건영, 「경제개발초기의 조세정책(1960년대)」, 『한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997, pp.97~152.
윤건영, 「한국의 조세정책: 현황 및 과제」, 『공공경제』, 제6권 제2호, 한국공공경제학회, 2001.
윤건영 · 임주영, 『조세지원제도의 현황과 개선방향』, 한국조세연구원, 1993.
이계식, 『가계저축과 조세정책』, 한국개발연구원, 1988.
이계식 · 배준호, 「우리나라의 간접세 부담분포에 관한 연구」, 『조세정책과 세제발전』, 한국개발연구원, 1986, pp.61~122.
이 영, 『신정부 재정정책의 여건과 발전방향』, 2008.
이우택, 「세무행정」, 『한국조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997, pp.799~891.
이인실, 『국가경쟁력 제고와 조세정책』, 한국경제연구원, 2002. 10.

이인표・정영헌, 「금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제」, 재정포럼, 제2호, 한국조세연구원, 1996. 8.
이인표・안종범・최흥식, 『금융소득 종합과세의 파급효과와 정책과제』, 한국조세연구원, 1995.
이진순, 『재정학』, 조세통람사, 1992.
이진순, 「조세정책」, 『한국재정40년사: 제7권 재정운용의 주요과제별 분석』, 한국개발연구원, 1991, pp.167~279.
이철성, 『실록 국세청』, 한국세정신문사, 2006.
이형구・전승훈, 『조세・재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 한국조세연구원, 2003.
임주영, 「조세지원제도」, 『한국조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997, pp.893~956.
장병순, 『한국세정사』, 보성사, 1973.
장재식, 「한국조세 반세기 그 주역들의 회고 1」, 『세정에 얽힌 비화』, 한국세정신문사, 1998.
재무부, 『대한민국정부결산관계통계자료』, 제1집, 1961.
재무부, 『한국세제사』, 상권・하권, 1979.
재정경제부, 『결산개요』, 각년도
재정경제원, 『예산개요 참고자료』, 각년도.
전병목・박명호, 「납세자 의식과 세정개혁 방향」, 『제41회 납세자의 날 심포지엄 자료』, 한국조세연구원, 2007.3.
정요섭, 「개인연금저축에 대한 세제지원의 분석과 평가」, 리스크관리연구, 1999.
차병권, 『일정하 조선의 조세정책』, 한국조세연구원, 1998.
차병권, 『재정학개론』, 박영사, 1992.
차병권, 「재정운용과 재정제도」, 『한국재정 40년사: 제7권, 재정운용의 주요 과제별 분석』, 한국개발연구권, 1991, pp.1~90.
최 광・현진권 편, 『한국 조세정책 50년: 제1권 조세정책의 평가』, 한국조세연구원, 1997.
최 광 편, 『재정통계자료집』, 한국개발연구원, 1983.
최명근, 『세법학총론』, 세경사, 1992.
최영혁, 『조세법연혁집(상권: 1945~1959년)』, 1999.
최진배, 「한국조세 반세기 그 주역들의 회고 4」, 『세정에 얽힌 비화』, 한국세정신문사, 1998.
통계청, 국가통계포털(http://www.kosis.kr).
한국은행, 『국민계정』, 각년도.
한국은행, 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr/).
한국은행, 『경제연감』, 1949, 1955.
한승수, 『조세부담의 측정과 적정부담율에 관한 연구』, 연구총서 5, 한국경제연구원, 1998.
현진권, 「소규모사업자에 대한 부가가치세제의 개편방향」, 『조세행정과 정책과제』, 한국조세연구원, 1998.
한국개발연구원, 『한국재정 40년사: 제4권 재정통계(1)』, 1991.
한국개발연구원, 『한국경제 반세기: 정책자료집』, 1995.
한국조세연구원, 『한국 조세정책 50년』, 1997.

한국조세연구원,『조세・재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 2003.
Shoup, C. S.,「韓國의 租稅制度에 대한 建議」, 1973. 7.

金子宏,『租稅法』, 弘文堂, 2008.
南博方,『租稅爭訟の理論と實際』, 弘文堂, 1980.
岸田貞夫,「推計課稅」,『租稅判例百選』, 第三版 別冊「ジュリスト」No. 120, 1992. 12.

Barr, N. A. et al., *Self-Assessment for Income Tax*, Heinemann Educational Books, 1977.
Bittker, Boris I., "Federal Taxation of Income," *Estates and Gifts*, Volume 4, Warren, Gorham & Lamont, 1981.
Heller, P. S., "The Incidence of Taxation in Korea," mimeograph, IMF Fiscal Affairs Department, Oct. 1978.
Kim, Kwang Suk and M. Roemer, "Growth and Structural Trans-Formation," *Studies in the Modernization of Korea*, Harvard University, 1978.
OECD, *OECD Economic Outlook*, 각년도.
OECD, *Revenue Statistics*, 각년도.
Tait, A., A. G. Faria, and P. S. Heller, "Korea: Taxes in the 1980s,"『1980年代의 韓國稅制에 관한 IMF 報告書』, 1980. 1.
Tipke, Klaus and Joachim Lang, *Steuerrecht*, 13., Auflage, Verlag Dr. Schmidt KG, 1991.


공정거래위원회 전원회의
TRADE COMMISSION

제6장 공정거래

제1절 | 머리말

국가경제정책은 효율성(efficiency)과 형평성(equality)이라는 상충되는 두 가지 목표를 위해 추구되지만, 이 두 가지 목표가 엄밀히 구분되는 것은 아니다. 이 두 개념이 갖는 의미를 간단히 표현하자면 효율성은 한 나라가 생산할 수 있는 생산량을 극대화하는 것이며, 형평성은 국가 내에 주어진 총생산량 혹은 총소득을 각 경제주체에 '적절히' 배분하는 것이라고 할 수 있다. 우리나라가 지향하고 있는 시장경제체제하에서는 경제주체 간 자유로운 경쟁이 방해받지 않을 때 국가 전체의 자원이 최적 배분되며, 이를 통해 경제적 효율성이 달성된다. 그렇지만 현실 경제에서는 여러 가지 요인에 의해 자유경쟁이 방해받고 있는데, 경쟁을 저해하는 요인을 제거하기 위해 도입된 제도적 장치가 바로 '경쟁정책(competition policy)'이며[645] 우리나라에서는 이를 '공정거래정책'이라고 부른다.[646]

우리나라의 공정거래정책은 1981년 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 「공정거래법」)의 시행으로 '본격적'으로 시작되었다. 공정거래정책의 목적은 자유로운 시장기능의 작동을 방해하는 요인을 제거하고, 이로 인한 피해를 구제하는 데 있다. 따라서 좁게는 독(과)점에 대한 원인 및 폐해 규제, 카르텔규제, 불공정거래행위의 규제 등이 공정거래정책의 영역에 속한다. 하지만 넓게는 소비자정책, 경쟁주창기능, 규제개혁 등 경제주체에게 균등한 경쟁의 기회를 부여함과 동시에, 경쟁을 촉진하고 그 성과를 확산케 하는 사회제도적 인프라도 공정거래정책의 영역에 포함될 것이다. 우리나라 공정거래정책은 이상과 같은 정책분야와 아울러 '경제력집중의 방지'라는 일반집중(overall concentration) 규제도 포함하고 있다.

---

645) 경쟁정책은 기본적으로 경제적 효율성을 추구하기 위한 제도이다. 그러나 제2절에서 설명하듯이 효율성이 경쟁정책운영의 유일한 잣대라는 것은 단언하기 어려우며, 각국의 경쟁정책의 역사를 보더라도 그 운영에 있어서 '효율성 이외의 고려요인'이 작용한 경우가 적지 않다.

646) 경쟁정책은 세계적으로 가장 보편화된 용어지만, 국가적 전통에 따라 이를 달리 부른다. 경쟁정책의 발상지로서 가장 오랜 시행의 역사를 갖고 있는 미국에서는 '반트러스트(antitrust)정책'이라고 하며, 일본에서는 '독점금지정책', 또 유럽국가들은 '경쟁정책'이라는 표현을 사용하고 있다.

광복 이후 봉건적 사회·경제체제와 일제강점기를 벗어난 우리나라는 국가체제로서 정치적 민주주의와 함께 경제적으로는 자본주의적 자유시장경제를 채택하여 그 속에서 국가발전을 추구하여왔다. 경제발전 초기단계에서 우리 경제는 외형적으로는 자유시장경제의 모습을 갖추었으나, 그 작동방식이나 운영체계는 본래적 의미의 시장경제와는 상당한 거리가 있었음을 부인할 수 없다. 자본주의의 경제발전은 각 경제주체의 자발적 의사결정을 통하여 창의력 극대화가 이루어질 수 있는 경제·사회 질서를 만들어가는 과정이라고 볼 수 있는데, 과거 우리 경제의 성장과정에서는 이러한 원칙들이 견고하게 자리매김을 해왔다고 보기는 어려울 것이다.[647]

시장경제를 통한 경제의 효율화를 위해서는 먼저 제대로 된 시장이 필요하며, 또 이러한 시장이 효율적으로 작동할 수 있는 기본질서가 필요하다. 그러나 일제강점과 6·25 전쟁에 의해 폐허가 된 경제에서 제대로 된 시장 자체가 형성되지 않았고, 또 성장지상주의의 개발연대에 들어와서는 단기간의 압축성장을 위해 자원배분기능을 정부가 행사함으로써 시장의 기능을 대신하였다. 이 과정에서 새로운 기업의 진입·가격·판매 등 기업의 다양한 활동분야에서 기업의 자유로운 선택을 제한하는 규제들이 도입되었으며, 또 기업에 대한 정부간섭 창구로서 사업자단체를 설립하여 정부규제를 전달하고자 하였다.

이와 같은 시장에 대한 정부의 강력한 개입은 우리 경제의 규모가 커짐에 따라 점차 한계를 노정하였다. 결국 정부는 직접적인 조정기능보다는 시장기능을 통한 경제운영방식을 선택하지 않을 수 없었고, 이러한 경제운영방식의 전환이 구체적으로 제도화된 것이 바로 공정거래정책의 시행이라고 할 수 있다. 이후 「공정거래법」은 1985년의 제1차 개정에서 재벌규제라고 할 수 있는 경제력집중 억제제도가 도입됨으로써 현행 법체계가 갖추어졌고, 이후 법 개정을 통한 제도의 부분적인 변화가 몇 차례 있었지만, 전체적인 골격이나 내용에는 큰 변화 없이 지금까지 시행되어왔다.

우리나라의 금융·산업·재정 등 다양한 경제정책들은 시대에 따라 그 기조가 크게 변화되어왔다. 이는 경제의 지속적 발전과 구조조정이라는 내부적 조건과 우리 경제를 둘러싸고 있는 국제경제질서라는 외부적 조건이 수시로 변화하면서, 우리 경제가 직면하게 되는 과제가 시대에 따라 변화해왔기 때문이다. 이러한 여타의 일반적인 경제정책과 비교할 때 공정거래정책은 도입된 이래 일관된 정책목표와 수단, 그리고 운영기조하에서 지속적으로 발전해왔다. 그 이유는 공정거래정책은 국가사회가 설정한 특정한 정책목표를 달성하기 위한 것이 아니라, 시장기능이 제대로 작동될 수 있도록 하기 위한 경제의 기본질서법적인 성격을 갖고 있으므로, 우리 경제가 자유시장경제체제를 채택하고 있는 한 그 지향점이 달라질 수 없기 때문이다. 따라서 지난 30년간의 공정거래정책의 전개는 정책방향이나 기조의 변화보다는 정책집행의 효율화를 위한 정책수단의 발전과정으로 이해할 수 있을 것이다.

공정거래제도(경쟁법)는 시장경제체제를 유효하게 작동시키기 위한 기본적인 경제질서법이기 때문에 세계 대부분의 국가 및 국제기구로 파급되어, 세계경제의 보편적인 룰로

647) 이성순·유승민(1995).

정착되고 있다. 시장경제체제를 채택하고 있는 많은 국가들이 이 제도를 도입하고 있으며, 국제기구나 국제협약·조약에서도 경쟁법적인 조항이 필수적으로 포함되고 있는 추세이다. 경쟁법제를 갖추고 있는 국가들의 정확한 숫자는 파악되고 있지 않으나, 전 세계적으로 100여 개국이 넘는 것으로 알려져 있다. 여기에는 선진국들은 물론 사회주의 국가인 중국, 구소련에서 독립한 독립국가연합 국가들, 아프리카·남미 등의 저개발 국가들도 포함되어 있다. 뿐만 아니라 EU·NAFTA 등 지역협력체, OECD·WTO 등 국제경제기구, 나아가서는 양자 간 경제협약에서도 경쟁법적 조항은 필수적으로 포함되는 추세에 있다.

본 장에서는 시장경제의 기본질서법으로 확고히 자리 잡은 공정거래정책의 발전과정과 구체적인 정책수단에 대해 검토하고자 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 공정거래정책은 이미 세계적으로 보편화된 룰이 있으므로 발전사에 있어서 급격한 정책기조의 전환은 없었던 만큼, 제도 변화보다는 다양한 정책수단의 검토와 실효성 확보를 위한 노력에 초점을 맞추고자 한다. 본 장은 다음과 같이 구성되어 있다. 제1절의 머리말에 이어 제2절에서는 우리나라의 산업조직의 특성과 변화·발전 과정 속에서 공정거래제도의 도입·발전 과정에 대해 개관하고자 한다. 제4절에서는 공정거래정책의 구체적인 정책수단에 대해 그것이 갖는 의미와 발전과정을 분석하고, 이어 제5절에서는 맺는말로 보고서를 마무리하고자 한다.

제2절 | 우리나라의 산업조직과 공정거래정책

1. 산업조직의 변화와 특성

가. 한국적 산업조직의 형성과 특징

선진국의 문턱에 다다른 우리 경제는 구미나 일본 등 여타 선진국들에 비해 독특한 발전과정을 거쳐왔다. 산업혁명 이후 항상 세계경제를 주도하면서 성장해온 유럽국가나, 유럽적 문화와 전통에 바탕을 두고 20세기에 들어 세계경제를 이끌어온 미국, 그리고 20세기 후반 이후 새로운 경제대국으로 등장한 일본 등 선진국들은 정도의 차이는 있지만 오랫동안 시장경제체제의 발전과 함께 산업발전 및 경제성장을 이룩해왔다. 이에 비하여 우리나라는 일제강점기의 경제적 피폐와 뒤이은 전쟁의 상처 위에서 1960~70년대의 정부주도 개발전략, 그리고 1980년대 이후 지속적인 대외 지향적 발전전략을 통해 세계에서 유래를 찾기 어려운 경제적 성과를 달성하였다. 이러한 단기간의 급속한 성장으로 인하여 한국의 산업조직은 선진국과는 다른 독특한 모습을 보이고 있다.

독특한 한국적 산업조직을 결정지은 요인 및 중요한 특징을 몇 가지 정리하면 다음과 같다.

1) 귀속재산 및 국영기업의 불하[648]

36년간의 일제강점기를 거치면서 한국의 근대적 자본은 대부분 일본인들이 지배하게 되었다. 일본의 제2차 세계대전 패배와 함께 일본인들은 대부분 한국에서 철수하게 되었다. 따라서 한국의 토착자본이 극히 취약한 상황에서 일본인들이 남기고 간 자산(귀속재산)을 누가 차지하는가가 중요한 문제로 대두되었다. 황폐한 한국의 경제현실에서 귀속재산의 처리는 곧 경제의 주도권을 누구에게 넘기는가 하는 문제였기 때문이다.

귀속재산의 불하방법, 불하절차, 그리고 불하대상자에 대해서 정부와 국회는 첨예하게 대립하였는데, 결과적으로는 연고자에게 최우선순위를 준다는 정부안이 관철되었다. 우선순위 1위에 속한 자들은 일제강점기부터 그 회사의 직원으로 있었던 사람, 지명도가 있는 상공업자, 동일 업종 기업의 기술자, 일제강점기의 공무원 등이었다. 이처럼 연고자들에게 우선적으로 귀속재산을 불하하였던 것은 불안정한 생산체제를 조속히 정비하려고 했던 현실적 고려를 반영한 것이었다. 즉, 미군정의 입장에서는 빠른 경제회복만이 체제를 안정시킬 수 있는 유일한 방법이었던 것이다. 이는 지속되는 파업과 이념대립 속에서 일제하에서 제한적으로나마 근대적 산업체제를 경험한 세력을 체제유지자로 발탁할 수밖에 없었기 때문인 것으로 해석되고 있다.

귀속재산의 불하가격은 1945년 장부가격이었지만 실제 불하가격은 정부의 사정가격에 비해 크게 낮았으며, 그나마 15년 분할상환으로 하였으므로 사실상 무상에 가까웠다고 평가되고 있다. 귀속기업체 불하 이후 기업의 존재형태에 큰 변화가 나타났다. 광복 직후 당시의 대기업들은 거의 귀속기업으로서 미군정의 직할관리하에 생산이 정체되었던 반면, 전통적으로 내수시장을 기반으로 하고 있던 중소기업들이 생산을 주도하였다. 그러나 89개의 대기업(종사자 300명 이상 기업) 가운데 36개였던 귀속기업이 불하되거나 국영관리됨으로써 본격적인 생산이 재개되었고, 그 결과 중소기업 중심의 시장구조에 일대 변화가 초래되었다.

귀속재산을 불하받은 사람들은 당시의 황폐한 환경에서 일약 경제의 주도자, 생산의 주역으로 등장하였으며 신흥 자본가계층으로 성장하게 되었다. 이 과정에서 광복을 전후한 시점에 광범위하게 존재하고 있었던 중소기업들은 상대적으로 위축되었다. 귀속재산의 불하 이후 1950년대 들어와 국유기업을 적극적으로 민간에 불하하게 되었다. 1951년에 54개의 국·공유기업들이 민영화되었고, 1954년에는 거의 대부분의 국유기업들이 민영화되었다. 일제가 남긴 귀속은행들도 이 시기에 대부분 민영화되었다.[649]

귀속재산 불하는 두 가지 관점에서 해석될 수 있다. 첫 번째는 시장경제하에서 강조되는 '기회의 평등'이 손상되는 결과가 초래되었다. 즉, 한국이라는 신흥 시장경제에서

---

648) 귀속재산의 불하 문제는 연구 결과물에서 다루어져 왔는데, 여기서는 이규억·이성순(2005)과 이성순·유승민(1995)의 내용을 중심으로 정리하였음을 밝혀둔다. 이들 연구에서는 귀속재산 불하 문제를 여타 연구와 달리 산업조직적 시각에서 분석하였기 때문이다.

649) 대부분 초기 재벌의 귀속은행들은 일부 기업가의 사금고화되는 경향이 있었고, 이에 대한 여론의 비판으로 인하여 5·16 군사정변 이후 군사정권에 의해 다시 국영으로 환원되었다.

시장참여자들이 출발선상에서부터 다른 조건으로 경쟁을 시작할 수밖에 없었다는 것이다. 두 번째는 귀속재산 불하에 있어 이러한 정부주도의 비시장적 처리에도 불구하고, 이 시기 정부의 경제운영은 시장중심 및 민간주도의 방식을 선호했다는 점이다. 이를 종합하면 이승만 정권은 기본적으로는 시장주도・민간주도의 경제운영방식을 지향했으나, 단기간에 이를 실행하는 과정에서 비시장적 방법이 동원된 것으로 이해할 수 있을 것이다.

귀속재산이나 국영기업의 불하를 통해 한국의 지배자본으로 등장한 기업가들은 1960년대 초까지 우리 경제를 주도해왔다. 그러나 본격적인 개발정책 추진과정에서 많은 수는 종전의 지위에서 탈락하고, 새로운 신흥기업들이 그 위치를 대신하였다. 21세기에 접어든 현시점에서 상위 재벌 혹은 기업 가운데 귀속재산 내지는 국유기업의 불하에 뿌리를 둔 것은 소수에 지나지 않는다. 그렇다면 지금에 와서 한국적 산업조직에서의 귀속재산 불하라는 문제는 역사적 사건으로 종료된 것인가? 반드시 그렇다고는 단정하기 어렵다. 현재 우리나라 상위 재벌 가운데 일부는 귀속재산의 불하로부터 출발하였으며, 또 귀속재산의 불하과정에서 시장기능을 대신하였던 정부의 역할은 이후에 그 모습은 달라졌지만 여전히 지속되었다. 또 귀속재산의 불하에서 보였던 경쟁기회의 불평등은 이후 정부가 경제운영을 주도하던 1970~80년대까지도 항상 제기되는 문제였고, 이는 과거 우리 경제의 고질적인 부정적 측면의 하나였던 경쟁의 결과에 대한 불승복, 그리고 대자본에 대한 일반 국민의 부정적 인식이라는 문제에 단초를 제공하였다고 평가된다.

2) 산업정책

1950년대 이승만 정권에서도 산업정책은 추진되었으나, 장기적인 정책목표보다는 부족한 내수물자의 조달을 위한 부분적인 수준에 머물렀다. 본격적인 산업정책은 5・16 군사정변으로 집권한 군사정권 및 이를 이은 박정희 정부에서 본격적으로 추진되었다. 1960~70년대의 산업정책은 한마디로 수출주도형 성장전략을 추진하기 위한 수단적 성격이 강하였는데, 이 시기의 산업정책이야말로 개발기의 한국경제를 특징짓는 가장 중요한 요소라고 할 것이다. 산업발전을 위해 국가가 시장에 전면적으로 개입하는 방식은 시장경제체제하에서는 좀처럼 찾아보기 어려운데, 선진국 가운데는 1950~70년대에 걸쳐 일본이 정부의 적극적인 산업정책을 통해 고도성장을 이룩하였다고 평가되고 있을 뿐이다.[650] 그러나 우리나라의 산업정책은 일본 모델보다도 더욱 광범위하게, 더욱 적극적으로, 더욱 직접적으로, 그리고 더욱 철저하게 추진되었다.

---

650) 일본의 산업정책은 정부(특히, 통상산업성)가 국가 전체의 산업구조에 대한 비전을 설정한 뒤, 개별 산업별 목표를 설정하고 기업들로 하여금 동참하도록 하는 형태였다. 물론 이를 위해서는 금융・조세 등 여러 면에서의 인센티브가 부여되었다. 일본의 산업정책의 성과에 대해서는 논란이 있지만, 대체로 일본경제의 발전에 기여하였다는 의견이 우세하다. 그러나 1980년대 이후 일본이 겪게 되는 국제적 마찰, 내수산업부문의 비효율성 등과 같은 문제점이 과거 정부의 과도한 산업정책에 원인이 있다고 지적하는 의견도 많다. 또, 일본의 산업정책이란 자유로운 국제무역질서를 어지럽히고, 외국에 일방적인 피해를 가하면서 스스로의 성장만을 추구하는 이기적인 정책이었다는 평가도 나오고 있다.

1960년대 초 군사정권은 초기에는 중농정책·중소기업정책·부정축재자 처리 등 내부지향형 경제정책을 추진하였다. 그러나 이러한 정책이 한국경제의 근본적 해결책은 될 수 없다는 인식이 확산되면서 그 기조가 수정되었다. 1961년부터 시작된 제1차 경제개발 5개년계획에서는 자본집약적 기간산업과 국가경제를 이끌어갈 선도산업의 육성에 중점을 두었다. 이를 위하여 정부투자형태, 혹은 외자와 국가자본이 합작투자하는 형태로 국유기업을 설립하였다. 은행도 국유화하여 경제개발에 필요한 자금을 정부가 독점적으로 공급·배분하였다.

이와 동시에 1960년대 초부터 수출촉진정책이 본격적으로 추진되었다. 부족한 천연부존자원과 협소한 내수시장의 제약으로 인하여 국내시장만으로는 산업발전에 한계가 있다고 인식하여 수출지향적 공업화전략을 채택하게 된 것이다. 수출진흥으로 시장이 확대되고, 이와 함께 비료·정유·화학·섬유·시멘트 등 새로운 대규모 산업이 발전하면서 대기업이 등장하기 시작하였다. 특히, 이들 기간산업에 투자하는 기업에 대해서는 정부가 직접적·간접적인 막대한 지원을 제공하였으므로, 정부의 개발전략에 편승한 기업들은 급속한 성장을 달성할 수 있었다.

1973년부터 본격화된 중화학공업 육성정책은 산업정책을 통한 정부주도의 개발전략을 한층 더 강화하는 것이었다. 「기계공업진흥법」·「석유화학공업진흥법」·「철강공업육성법」·「조선공업육성법」 등 많은 산업 관련 지원법들이 입법되고, 정부는 이에 근거하여 이들 선도업종에 참여한 기업들에게 많은 인센티브를 부여하였다. 또 이들 법률은 당해 산업에 있어 정부의 전면적인 개입을 보장하고 있으므로 기업의 설립, 인수·합병, 시설의 신·증설, 발전기본계획의 수립 등에 대해 정부의 허가 혹은 협의를 규정하고 있는 경우가 일반적이었다.

산업정책을 통한 정부의 시장개입은 개발연대 초기 수출지향의 성장전략 채택과 이를 통한 국내기업의 대외진출 유도, 외국자본 및 기술도입을 통한 단기간의 성장, 중화학공업의 급속한 발전 등과 같은 긍정적 성과를 가져왔으나,[651] 부실기업의 양산, 시장과 민간의 자율성과 창의성 저해, 정부의존적 기업행태 등 부작용도 초래하였다. 우리 산업은 1973년의 제1차 석유파동을 무난히 극복하였으나, 1970년대 말의 제2차 석유파동 시에는 석유파동과 산업정책의 부작용이 상호작용을 하면서 극심한 어려움을 맞이하였다. 이 결과 1980년 신군부의 쿠데타라는 정치적·사회적 혼란과 함께 우리 경제 초유의 큰 폭의 마이너스 성장이라는 경제적 후퇴를 경험하게 되었다.

1980년대 초 과거의 과도한 정부의 시장개입에 따른 부작용에 대한 반성을 바탕으로 정부는 '민간주도의 경제운영'으로 그 기조를 바꾸었다. 그 결과 민간의 자율성과 창의성을 존중하고, 시장기능을 중시하며, 정부개입을 최소화한다는 기본원칙이 정립되었지만, 정부주도의 산업정책을 통한 경제성장이라는 오랜 기간 동안의 관성으로부터 벗어나기는 쉽지 않았다. 과거로부터의 관성에서 정부는 시장에 개입하는 것을 당연한 것으로 인식

651) 개발연대의 산업정책의 성과에 대해 성공적이었다는 평가가 많지만, 부정적 평가도 적지 않다. 예를 들면, 유정호(2004)는 정부의 시장개입적인 산업정책이 없었더라면 우리 경제의 성과는 훨씬 더 좋았을 것이라고 주장한다.

하였으며, 기업도 정부의 시장개입을 거부감 없이 받아들였다. 1980년대 중반부터 1990년대에 걸쳐 과거의 시장개입적인 산업정책의 근거가 되는 개별 산업 관련법을 개정 혹은 폐지하는 등 제도적으로 정부의 산업정책의 축소를 진척시켰으나, 이것이 정책현장에서는 긴 시간을 갖고 조금씩 약화되어왔던 것이다.

김영삼 정부(1993~97년)에 접어들면서 사회 전반적으로 민주화 분위기가 확산되고, 정부와 시장의 역할에 관한 진지한 논의가 이어지면서 정부의 산업정책적 개입은 점차 약화되었다. 특히, 1997년에 닥친 외환위기로부터 발생한 경제위기는 과거 우리 경제의 성장패턴과 실체에 대해 진지한 검토와 반성을 갖게 하는 계기가 되었다. 이와 함께 우루과이라운드의 종료와 WTO 체제의 출범이라는 대외적 요인도 산업정책이라는 정책수단을 약화시키는 중요한 요인으로 작용하였다.

앞에서 설명한 건국 초기의 귀속재산 및 국유재산의 불하가 한국적 산업조직의 단초를 제공하였다면, 산업정책은 한국적 산업조직의 모습을 완성시킨 가장 중요한 원인이라고 평가될 수 있을 것이다. 1995년 WTO 체제의 출범에 따라 차별적인 산업지원정책이 국제적 룰에 의해 제한받게 되어 산업정책의 역할은 크게 축소되었지만, 한국경제를 드라이브해왔던 산업정책적 사고는 아직도 정책당국자・기업・일반 국민의 인식 속에 여전히 잔존해 있다. 그리고 대기업・재벌 중심의 경제・산업 구조, 수출지향형 경제, 시장에 대한 정부의 개입 등 현대 한국 산업조직의 특징도 1960~70년대의 산업정책과는 분리해서 생각하기 어려울 것이다.

3) 정부 · 시장 관계

1960~70년대 산업정책의 전성시대부터 정부와 시장 간의 역학관계는 급속히 정부 우위로 전환되었다. 일반적으로 시장경제체제하에서는 경제주체들의 자유의사에 따른 시장기능을 통해 자원이 배분되고 이것이 경제적 진보로 연결되지만, 개발연대의 한국경제에서는 자원배분과 중요한 국가경제적 의사결정을 정부가 주도하였다. 주요 금융기관이 국영기업이었거나 민간기업이라고 하더라도 절대적인 통제력이 정부에 있었기 때문에, 자본주의 초기단계에서 가장 중요한 생산요소라고 할 수 있는 자본의 배분권한이 정부에 있었다. 금융에 바탕을 둔 국내자본뿐만 아니라, 우리나라의 또 하나의 중요한 자본공급원이었던 외국자본의 도입 및 결정권한 역시 정부에 있었다.

앞에서 언급하였듯이 중요 산업에 있어서 기업의 진입, 시설의 신・증설 역시 정부의 허가가 있어야 가능하였다. 이로 인하여 정부가 유망육성산업을 결정하면, 이에 참여를 희망하는 기업들이 지원을 하고, 정부는 이들 지원자들 가운데 실수요자를 선정하여 당해 기업에 한해 산업에의 진입을 허가하였다. 1970년대 유망 육성산업으로 선정되었던 대부분의 중화학공업이 이러한 형태 참여사업자로 결정되었다. 일단 참여사업자가 결정되면, 당해 기업은 정부가 제시한 발전계획에 따라 투자를 행하였고, 정부는 이들 기업에 대해 금융・조세・산업입지를 포함한 다양한 형태의 지원을 행하였다. 이 결과 시장에서의 경쟁이라는 자연적 시장법칙에 의해 승자가 결정되는 것이 아니라 정부가 사전적으로 승자를 미리 결정하고, 이를 위해 다양한 지원을 행하는 형태로 게임의 룰이 운영

되었다.

정부는 5년 단위의 개발계획과 수많은 수정·보완 조치를 통하여 성장최우선정책을 강력히 추진하였다. 이 과정에서 한 가지 문제를 해결하면 연이어 나타나는 또 다른 문제를 해결해가는 과정이 20년간 반복되면서 문제해결기구로서 정부기구는 더욱 큰 힘을 갖게 되었고, 정부를 전지전능한 주체로 인식하는 '정부만능주의'가 고착화되었다(이성순·유승민[1995]). 정부만능주의는 중화학공업 육성시책이 강력히 시행되던 1970년대 중반에 절정에 이르렀으나, 이후 정부개입에 따른 부작용이 속출하면서 점차 약화되었다. 개발연대 내내 이러한 막강한 정부의 지배력에 대하여 민간부문은 순응하는 위치에 있을 수밖에 없었다. 그러나 이러한 정부의 지배력에 대한 순응이 기업을 위축시키는 결과를 초래한 것은 아니었다. 오히려 정부의 지배력에 순응함으로써 막대한 정부지원을 향유할 수 있었고, 정부가 점지해준 승자의 지위에 손쉽게 도달할 수 있었던 것이다. 그러나 정부에 의해 선택받지 못한 기업은 경쟁에 참여할 기회조차 박탈당하는 결과가 초래되어, 기업가정신과 창의력에 바탕을 둔 자유경쟁의 원칙은 크게 훼손당할 수밖에 없었다. 이러한 점에서 유승민(2000)은 1970~80년대의 정부·기업 관계의 본질은 '정부의 지배(dominance)와 기업의 기생(parasitosis)관계'였다고 보고 있다.

개발연대의 시장에 대한 정부의 지배력은 그 행사에 있어서 규칙(rule)보다는 재량(discretion)에 크게 의존하였다. 선진 시장경제에서 정부의 시장개입은 법제도라는 규칙을 통해서 비로소 가능하다. 그러나 개발연대 우리나라 정부의 시장개입방식은 법적 근거보다는 정책당국자의 자유재량에 위임된 경우가 많았는데, 특히 산업정책의 근거가 되는 각종 지원법 등 특별법에서도 관계 부처 장관에게 광범위한 일반관리권를 부여하는 경우가 많았다. 이렇게 본다면 정책당국자의 재량권은 그 자체가 법률에 의해 보장된 것이라고 볼 수 있다. 규칙보다 재량을 선호하게 된 것은 아무래도 규칙이 경직적인 것이므로 탄력적인 시장개입을 어렵게 하기 때문이었다.

시장에 대한 정부개입이 광범위하게 이루어진 결과, 경제활동에 관한 각종 정부규제가 만연하게 되었다. 개발연대부터 강화되어온 정부규제는 실로 다양하여, 진입규제와 같이 시장참여 자체를 정부가 원천적으로 제한하는 규제부터 사업영역규제, 가격규제, 품질규제, 사업 및 영업 활동규제가 많은 산업에 걸쳐 이루어졌다. 이러한 산업정책적 정부규제는 도입 당시는 유망산업의 육성, 국민생활의 안정 등 나름대로의 이유가 있었다. 하지만 규제가 일단 도입되면 이를 담당하는 행정조직과 규제이익을 향유하는 피규제기업의 이해가 일치되어 좀처럼 없어지지 않았다. 규제가 장기간 지속될수록 규제의 본래목표를 달성하는 기능보다는, 부조리의 온상으로서 '기업의 순응비용' 또는 '규제우회비용'을 높이는 효과를 초래하였다. 과도한 정부규제로 인한 폐해와 함께, 1980년대 미국 및 영국에서 출발한 규제완화정책(deregulation)의 영향으로 우리나라는 1988년부터 규제개혁작업에 착수하였다.

공정거래위원회와 한국개발연구원(KDI)이 중심이 되어 개별 산업에 있어서 경쟁제한적 규제를 개선하기 위한 연구와 광범위한 여론수렴에 나섰으며, 이를 계기로 범정부 차원에서 규제개혁작업이 추진되기 시작하였다. 노태우 정부 때 시작된 이러한 규제개혁작업은 이후 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부 등 새로운 정부가 들어설 때마다 중

요한 국정과제로 선정되어 지속적으로 추진되었다. 2008년 출범한 이명박 정부도 규제개혁을 최우선 정책과제의 하나로 선정하여 규제개선 및 철폐작업에 착수하고 있다. 그렇다면 우리 경제에서 이미 20여 년 이상 높은 우선순위의 국정과제로서 지속적으로 추진되어온 규제개혁작업이 지금도 여전히 미진하다고 평가받는 이유는 무엇인가? 이는 규제가 갖는 속성에서 비롯된다. 정부규제에는 수익자와 피해자가 있는데, 수익자는 대개 특정화된 소수의 집단(예를 들면, 관료, 피규제기업)인 데 비해 그 수익자는 불특정 다수(일반 소비자 등)이기 때문에 규제개혁작업이 순조롭게 이루어지기 어려운 것이다.[652]

1990년대에 들어오면서 정부·시장 관계에 있어서 정부의 지배력은 법적·제도적으로나 현실적으로 급속히 줄어들었다. 1980년대 말에서 1990년대 초반에 걸쳐 정부의 과도한 시장개입을 규정하고 있는 법률은 대부분 정비되었다. 즉, 법적으로는 이제 정부가 시장에 개입할 근거도 권한도 없어진 것이다. 그렇지만 오랫동안 정부의 강력한 시장관행에 대부분의 경제주체들이 익숙해져서, 법적 권한과 관계없이 정부의 시장개입을 요구하는 사회적 분위기가 지배적이었다.[653] 이것은 비단 정책당국자들인 관료뿐만 아니라 학자·언론·일반 국민 등 우리 사회 모든 구성원들의 일반적 정서였던 것이다.

이러한 현상을 단적으로 보여준 사건이 1990년대 초 삼성자동차의 승용차시장 진출 문제였다. 과거 자동차산업에 대한 진입은 정부가 허가권을 갖고 있었으나, 이 제도는 폐지되어 1990년대 초 시점에서는 자동차(승용차)산업의 진출이 자유화되었다. 그럼에도 불구하고 삼성자동차가 승용차시장으로 진출하려고 하자 이에 대한 격렬한 반대가 사회 전반에서 나타났다. 기존 승용차 업계는 물론이고 언론·학자·일반 국민들도 삼성의 승용차시장 진출을 불허할 것을 정부에 요구하였다. 이러한 사회적 압력에 따라 정부는 기술도입계약에 대한 정부의 허가권을 무기로 삼성의 승용차시장 진출에 압박을 가하여 생산설비를 제한하는 조건하에서 승용차시장 진출을 허용하였던 것이다. 이것은 과거의 정부규제의 관성이 남긴 전형적인 사건으로 처리 결과는 '꼬리로 몸통을 흔든' 형국이었던 것이다.

정부가 시장에 개입을 하는 경우 정부와 기업 간의 정보전달창구가 필요하게 된다. 정부가 직접적·명시적으로 기업에 대해 명령이나 지시를 할 경우, 바람직하지 못한 결과가 초래되면 사후 책임 문제가 제기된다. 또 어떤 형태로든 이러한 행위가 사후적으로 문제시될 경우 정부개입의 정당성에 대한 논란이 있을 수 있다. 그렇기 때문에 정부는 시장개입을 함에 있어서 정부와 기업 간의 중간연결기구를 통해 간접적으로 의사를 전달하고, 기업들은 자율적 판단에 기초한 자발적 행동이라는 형식으로 정부의 뜻에 순응하게 되면서 사후적으로 나타날 잡음의 발생 가능성을 줄이게 된다. 이러한 정부와 기업 간의 연결기구로 등장한 것이 사업자단체이다. 사업자단체는 원래 회원기업들의 공동이익을 추구하는 조직으로서, 대부분의 선진국에 널리 설립되어 있다. 그러나 이들 선진국

652) 정부규제를 둘러싼 이해관계자들의 동기부여와 정책반영에의 매커니즘, 그리고 규제개혁의 어려움 등에 대해서는 이규억·이재형(1992)에서 분석하고 있다.

653) 유승민(2000)은 민주화 이후의 정부·기업 관계는 공생과 간헐적인 갈등관계로 파악하고 있다.

들의 사업자단체는 기업에 의해 자생적으로 설립된 것이 대부분이지만, 우리나라의 경우 정부주도의 개발전략에서 정부와 시장을 연결하는 창구로서, 그리고 정부와 기업 간의 의사전달수단으로서 정부의 지원에 의해 성장해왔다. 이 결과 많은 단체들이 사업자들의 공동이익을 넘어, 정부규제를 집행하는 중간 조직으로의 역할도 수행해왔다.[654)655)]

개발연대에 있어서 정부와 시장의 관계는 경제권력의 정부 독점으로 평가할 수 있다. 정부 독점이든 민간 독점이든 독점은 심각한 내부비효율을 수반하는 동시에 기득권계층을 양산하며, 독점이 탄생시킨 기득권계층이 자신의 권리를 보호하려고 할 때 국민이 지불해야 하는 비용은 클 것이다(이규억・이성순[2005]). 이러한 경제권력에서의 정부 독점은, 특히 1990년대 이후 크게 약화되었으나 관성은 지금까지도 여전히 작용하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

4) 재 벌

재벌은 우리나라 산업의 진화과정과 현상을 가장 단적으로 상징하는 산업조직체라고 할 수 있다. 1960년대에 시작된 본격적인 개발시대 이후 '수출입국', '중화학공업화', '산업구조의 고도화' 등 우리 경제의 각 시대를 특징짓는 산업화 역사의 중심에는 항상 재벌이 있었다. 따라서 한국의 산업발전의 역사가 곧 재벌의 역사이기도 했으며, 재벌의 변신이 바로 한국의 산업변천과정이라고 할 수도 있을 것이다.

재벌이 우리 경제에서 차지하는 비중(경제력집중)과 재벌의 생성・성장 과정에서 보여준 여러 특징들로 인하여 1970년대 이후 재벌 문제는 우리 경제에 있어 끊임없이 중요한 이슈로 제기되어왔다. 정경유착, 특혜, 부동산투기, 폐쇄적・집단적인 소유・경영체계 등 성장과정과 경영행태에 대한 부정적인 시각이 적지 않은 반면, 다른 한편으로는 수출증진, 산업구조의 고도화, 첨단산업의 발전 등 재벌이 산업에 기여한 공로를 높이 평가하는 시각도 적지 않았다.

재벌과 같은 거대 기업조직의 등장에 따른 문제는 비단 우리나라만이 경험하고 있는 독특한 현상은 아니다. 제2차 세계대전 이전 독일의 콘체른(konzern; concern), 일본의 자이바쓰(財閥), 금세기 초반까지 미국 산업의 각 분야를 독점화하였던 트러스트(trust), 또 현재 여러 개도국에서 발견할 수 있는 다양한 형태의 기업그룹(business group) 등에서 정도의 차이는 있지만, 우리나라 재벌과 유사성을 찾아볼 수 있다. 그러나 이러한 조직들은 자본주의 경제의 발전과정에서 문제의 상당 부분이 해소되었거나, 또 아직 시장경제를 지탱하는 제도적 틀이 미성숙된 국가의 문제로 치부해버릴 수도 있다. 그렇지만 우리나라에서는 여전히 재벌기업들이 산업을 지배하고 있으며, 그 비중은 점점 높아

654) 민간 기업활동에 대한 정부의 통제수단으로서 사업자단체를 활용한 대표적인 사례로 독일 나찌 정권의 산업통제, 일본 군국주의의 전시경제운영을 들 수 있다. 또 제2차 세계대전 후 일본이 산업정책을 본격적으로 추진하던 1950~60년대에도 사업자단체를 적극 활용하였다.

655) 우리나라 사업자단체의 역할과 기능, 정부・시장 관계에 있어 사업자단체의 역할에 대해서는 이재형(1999)을 참고하기 바란다.

지고 있다. 우리나라 재벌에 대한 문제의식은 경제 전체에서 차지하는 재벌의 압도적인 비중(= 경제력집중)과 함께 가족 중심의 지배주주에 의한 절대적인 기업지배력에 맞추어져 있다.[656]

우리나라 재벌의 생성과 발전, 그리고 한국 산업에서의 지배적인 위치에 이르는 과정에 대해서는 다양한 시각이 있다. 이들 이론을 여기서 일일이 소개할 수는 없지만, 기업이 시장에 적응해나가면서 다변화 내지는 기업결합을 추구해나갔고, 이것이 한국적 상황과 결합하면서 재벌이란 산업조직체가 생성된 것이다. 개발도상경제에 있어서는 시장이 불완전하기 때문에 생산요소가 시장거래를 통하여 조달되기 어려워, 기업성장에 있어서 기업가정신이 결정적인 역할을 수행한다. 이러한 상황에서 상대적으로 우수한 기업가적 자질을 가진 사람에게 경제적 자원이 집중되는 것은 불가피하며, 이러한 요인으로 자본의 원시적 축적이 이루어지게 된다.[657]

재벌의 성장에 있어서 정부(혹은 정치)의 역할 역시 컸다. 경제개발과정에서 정부는 고도성장을 추구해왔는데, 이러한 과정에서 기업의 적극적인 참여가 불가피하였고, 이를 유도하기 위하여 정부는 여러 가지 유인을 제공할 수밖에 없었다. 이러한 정부의 계획에 참여할 수 있는 능력을 가진 기업은 사실상 몇몇 재벌밖에 없었고, 이 결과 정부가 제공하는 각종 유인은 이들 사업에 적극 참여한 재벌에게 귀속되었던 것이다. 이뿐만 아니라 정부의 국가산업발전에 대한 비전에 재벌들은 적극 참여하였고, 그 사업이 실패하더라도 정부 역시 책임에서 자유로울 수 없었던 만큼 사후적인 여러 특혜적 조치가 지속되었던 것이다.[658] 이러한 지원정책 가운데 금융의 만성적인 수요 초과에 있던 우리 경제환경에서는 특히 금융지원이 강력한 위력을 발휘하였다.[659]

우리나라 재벌은 앞에서 설명한 광복 이후의 귀속재산 및 국영기업의 불하라는 특혜와 함께, 피폐한 국내 경제상황에서 근대적 내수산업으로의 진출을 통해 1950년대 말부터 1960년대 초에 걸쳐 원시적인 형태가 등장하였다. 1960년대 경제개발이 본격적으로 추진되자 주요 재벌들은 섬유・비료・시멘트 등 당시의 주력산업에 본격적으로 뛰어들면서 우리 산업을 주도하기 시작하였다. 재벌의 비약적인 성장이 이루어졌던 것은 중화학공업이 본격적으로 시작된 1970년대였다. 정부는 경제발전을 위해 수출주도의 중화학공업화를 강력히 밀어부쳤고, 주요 재벌들은 이러한 정부의 정책에 적극 동참하였다. 이후 전자・자동차・조선・석유화학・건설 등 주요 전략산업에 참여한 재벌들은 급속한 성장을 이룩할 수 있었고, 과거의 경공업분야에 안주하였던 재벌들은 이와 같은 각축전에서 탈락하였다.

---

656) 사공일(1980)은 한국 재벌이 일본 자이바쓰(財閥)의 초기(1860~1930년) 및 중기(1930~45년) 형태의 중간 정도의 조직적 특성을 갖는다고 하였고, 이규억・이재형(1990)은 한국과 일본 재벌의 지배구조 변화를 설명하고 있다. 또 이재형(1997)에서는 한・일 양국의 재벌지배구조의 특징을 체계적으로 설명하고 있다.

657) 이규억・이성순(1985).

658) 이규억(1996).

659) 구석모(1996).

재벌의 비약적 성장은 1990년대까지 순탄하게 그리고 빠른 속도로 진행되었으나, 1997년 말에 닥친 외환위기는 재벌 중심의 우리 경제에 일대 충격을 주었고, 많은 재벌들이 이 과정에서 극심한 변화를 겪게 되었다. 외환위기로 인해 국내기업들은 특히 자금면에서 큰 압박을 받았는데, 급속한 외형 위주의 성장을 위해 부채의존적인 경영을 해왔던 재벌들은 이 과정에서 힘없이 쓰러졌다. 주요 재벌들이 도산되거나 매각되고, 지배주주가 경영에서 퇴출되었다. 또 김대중 정부의 빅딜정책으로 표현되는 재벌구조조정정책도 재벌 간의 인위적 산업재배분을 가속화시켰다.[660] 이 결과 재벌마다 구조 변화의 형태는 다르지만, 당시 우리나라 30대 재벌 가운데 40~70%가 어떤 형태로든 극심한 구조조정을 겪게 되었다.

외환위기는 또 다른 측면에서 재벌들에게 큰 영향을 미쳤다. 외환위기의 원인으로 재벌의 부채 위주의 경영과 함께 지배구조가 중요한 요인으로 지적되었고, 이에 따라 재벌의 지배구조 개선을 위한 사회적인 요구가 광범위하게 대두되었다. 이에 따라 정부는 「공정거래법」·「상법」·「증권거래법」 등 기업지배구조 관련 법제를 전면적으로 개선·발전시켜 지배구조를 바꾸고자 하였으며, 민간 시민단체들은 사회운동으로서 재벌의 지배구조 개선을 위한 활동을 활발히 전개하였다. 외환위기에 따른 이러한 시련들을 거치면서 재벌들은 새로운 모습을 갖추게 되었다. 외환위기를 거치면서 더욱 경쟁력을 갖춘 재벌들은 물론 극심한 구조조정을 겪은 재벌들도 대부분 과거 부채 중심의 경영에서 탈피하여 안정적인 재무구조를 갖추게 되었다. 또 대우 등 많은 재벌들은 지배주주들이 물러나고 새로운 경영구조를 갖추었다. 지배주주의 지배력이 여전히 유지되고 있는 재벌에 있어서도 지배주주의 영향력은 과거에 비해 현저히 줄어들었다. 이는 지배주주의 1인 지배체제에 의한 경영의 한계 인식이라는 내부적인 요인도 있지만, 경제위기를 계기로 급속히 높아진 기업지배구조에 대한 사회적 관심 및 제도개선의 영향 때문이라고 판단된다.[661]

나. 산업집중 및 시장구조

시장경제하에서 경제적 효율성은 시장에서 경쟁이 얼마나 활발하게 이루어지는가에 크게 의존한다. 경쟁정책이 지향하는 가장 이상적인 시장상황은 독점이윤이 '영(0)'이 되는 상태로서, 완전경쟁과 동등한 정도의 경쟁과 시장성과가 나타나는 상태이다. 이러한 경우 사회적 자원의 효율적 배분이 달성된다. 이러한 시장상황은 반드시 경쟁적인 시장구조(즉, 시장구조가 고도로 분산되어 특정 기업이 시장을 지배하기 어려운 상태)에서

660) 빅딜 정책으로 인해 정유·석유화학·항공기·철도차량·발전설비·선박용 엔진·반도체·자동차 등의 산업에서 재벌기업 간 사업교환 및 조정이 이루어졌다. 이에 대한 상세한 내용은 유승민(2000)을 참고하기 바란다.

661) 소위 '재벌식 경영'에 대한 논의는 기업지배론(corporate control)의 영역이라고 할 수 있는데, 우리나라에서 corporate governance라는 용어가 '기업지배구조'라고 번역되면서 재벌경영의 문제를 corporate governance 시각에서 접근하는 경향이 강하였다. 이것은 2000년대 들어 높아진 「공정거래법」의 '경제력집중 규제'의 목적을 둘러싼 논란에 단초를 제공한 원인의 하나라고 할 것이다. 이에 대해서 좀 더 상세한 내용은 Lee(2003) 및 이재형(2007)을 참고하기 바란다.

기대될 수 있다. 그러나 시장구조가 비록 독점적이라고 할지라도 독점기업이 신규 기업의 진입 가능성을 끊임없이 의식하여 경쟁시장의 사업자와 동일한 시장행동을 취한다면, 시장구조와 관계없이 자원의 효율적 배분을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 시장구조가 경쟁적이지 못하다면, 시장성과는 독점기업의 시장행동에 의존하게 된다. 이러한 점에서 한 나라의 시장구조 또는 산업의 집중 정도는 경쟁의 척도로서 가장 일반적으로 활용되고 있다.

우리나라의 산업집중 및 시장구조에 관한 통계는 오직 KDI에 의해 작성되고 분석되었다.[662] 이들 연구에서는 제조업(혹은 광공업) 전체[663]의 일반집중률(overall concentration)과 세세분류 산업에서의 집중률, 상품(품목)시장에서의 집중률을 각각 측정하여 우리나라의 산업집중 및 시장구조를 측정하였다. 경제 전체의 경쟁의 정도를 파악하기 위해서는 광공업을 포함한 전 산업에 대한 집중도의 측정이 필요한데, 광공업 이외의 분야에 대해서는 그동안 기초통계의 부족으로 사실상 통계의 작성이 불가능하였으나 최근 서비스분야 통계의 정비로 2007년에 2005년 통계의 작성이 비로소 이루어졌다.[664]

1) 일반집중률

일반집중(overall concentration)이란 경제 전체에서 차지하는 상위 소수 기업의 비중을 의미한다.[665] 일반집중률은 최근 연구와 과거 연구 간에 통계기준이 달라[666] 직접 비교하기는 어려우나, 대체로 40%를 조금 넘는 것으로 나타났다.

---

662) 이에 관한 연구는 이규억(1977)의 연구를 시작으로 이규억・서진교(1981), 이규억・이재형・김주훈(1984), 이재형・유승민・김승진(1999), 이재형(2003, 2007) 등이 있다. 시장구조통계의 작성은 통계에 대한 충분한 이해와 방대한 자료의 처리능력이 요구되는데, 연구에서는 모두 통계청이 조사하는 『광업 및 제조업 통계』의 원시자료와 사업체 명부자료를 통합하여 통계를 작성하였다.

663) 2007년 현재 광업은 출하액 기준으로 제조업의 1%에도 미치지 못하므로, 제조업을 대상으로 시장구조를 측정하든, 광공업을 대상으로 하든 그 결과에는 큰 차이가 없다.

664) 서비스업부문은 제조업에 비해 시장구조 측정의 중요성이 상대적으로 덜하다. 왜냐하면 집중도란 지표는 시장구조가 상당히 독과점화된 시장일 때 비로소 의미를 갖는데, 제조업부문은 집중도가 높은 산업이 많지만 서비스업부문은 산업의 특성상 대체로 경쟁적인 구조를 가지고 있기 때문이다. 즉, 시장에 1개의 기업이 존재하는 경우와 5개의 기업이 존재하는 경우는 시장구조나 행동 면에서 큰 차이가 있지만, 100개의 기업이 존재하는 경우와 1,000개의 기업이 존재하는 경우는 산업조직 측면에서 큰 차이가 있다고 보기 어려울 것이다.

665) 우리나라의 재벌과 같이 기업그룹이 경제 전체에서 차지하는 비중도 일반집중이라고 하는데, 우리나라에서는 기업 단위로 한 집중률과 기업그룹(재벌) 단위로 한 집중률을 구분하기 위하여 전자에 대해서는 일반집중(overall concentration), 후자에 대해서는 경제력집중(concentration of economic power)이라는 용어를 사용하고 있다. 이것은 편의에 따른 용어 선택일 뿐 특별한 의미를 갖는 것은 아니다. 일본의 경우는 기업그룹에 의한 집중도 '일반집중'이라고 표현하고 있다.

666) 1980년 이전 통계는 사업체 기준으로, 1980년 이후 통계는 기업 기준으로 작성되었다. 사업체란 생산 단위를 의미하는 것으로 제조업의 경우 '공장'을 뜻한다고 이해하면 될 것이다. 기업이란 동일한 경영지배하에 놓인 사업체의 집합을 말한다. 예를 들면, 삼성전자 수원공장과 구미공장은 각각 별개의 사업체로 파악되지만, 동일한 기업이다. 따라서 기업 기준의 일반집중률은 사업체 기준 일반집중률보다 높게 나타난다.

1966년 제조업부문에서 상위 100대 사업체의 출하액[667] 점유율은 38.%로 나타났으며, 이것이 1970년에는 40.6%, 그리고 1974년에는 43.6%로 급속히 높아지는 것으로 나타났다(이규억[1977]). 그리고 1981년에는 100대 기업의 출하액 비중이 45.9%로 1977년의 44.9%보다 다시 1%p 높아지는 것으로 나타났다. 1970년대는 광공업통계 작성의 초기단계였으므로 통계가 불완전한 면이 적지 않았으나, 일반집중률의 절대적 수준은 차치하고서라도 그 추세는 전반적으로 높아지고 있는 것으로 나타났다. 이것은 아마 1970년대부터 급속히 진행된 중화학공업 육성정책에 따라 상위 기업의 성장이 크게 높아졌기 때문에 나타난 현상이라고 이해된다.

1980년부터는 일관된 통계기준하에 안정적인 일반집중률의 측정이 가능해졌다. 광업 및 제조업 부문의 상위 100대 기업이 차지하는 비중은 1981년 46.1% 수준이었으나, 이후 빠른 속도로 낮아져 1980년대 후반부터는 40%를 훨씬 하회하게 되었다. 이후 100대 기업 비중은 큰 변화를 보이지 않다가 1995년경부터 다시 높아지는 추세를 보이기 시작하였다. 1990년대 후반 일반집중도가 갑자기 높아지기 시작한 것은 전자·자동차 등의 선도산업이 빠른 속도로 발전함에 따라 이들 산업부문의 기업규모가 급속히 확대되었기 때문이다. 일반집중도는 경제위기를 계기로 더욱 급격히 높아져, 경제위기의 효과가 본격적으로 나타난 1998년에는 100대 기업의 출하액 점유율이 45.9%에 이르렀다. 이후 2002년에는 100대 기업의 점유율이 39.0%까지 급격히 하락하고, 이어 다시 가파르게 상승하여 2004년 및 2005년에는 예전의 수준으로 되돌아갔다(이재형[2007]).[668]

[그림 6-1] 광업 및 제조업 부문의 일반집중률 장기 추세(출하액 기준)



자료: 이재형(2006).

667) 매출액과 거의 동일한 개념으로 이해하여도 무방하다.

668) 2002~03년은 자료가 다소 불완전하였기 때문에 이러한 특이한 현상이 실제 경제현실의 현상인지, 아니면 관측상의 문제(즉, 통계상의 문제)에서 온 것인지는 확실치 않다(이재형[2007]).

전 산업대상의 일반집중률은 기초통계의 제약으로 2005년 통계에 이르러 비로소 가능해졌다. 2005년 기준으로 전체 산업에 걸쳐 상위 100대 기업은 매출액의 30.3%를 차지하는 것으로 나타났으며, 상위 200대 기업의 경우 36.7%로 나타났다(표 6-1). 광공업에 비해 집중률이 상대적으로 낮은데, 이는 서비스업의 일반집중률이 제조업에 비해 낮기 때문이다. 상위 100대 기업의 산업별 분포를 보면 기업 수로는 제조업 47개, 서비스업이 53개로 구성되어 전체적으로 서비스업에 속한 기업이 조금 더 많은 것으로 나타났다. 그러나 100대 기업 가운데서는 제조업 쪽 기업이 서비스업 쪽 기업보다 매출액규모는 좀 더 큰 것으로 나타났다.[669]

〈표 6-1〉 전 산업 일반집중률(2005년, 매출액 기준)

(단위: %)

50대 기업	100대 기업	200대 기업	기타
24.3	30.3	36.7	63.3

자료: 이재형(2006).

2) 산업집중 및 시장구조

산업집중은 소수의 상위 기업이 당해 산업에서 차지하는 비율을 의미하는데, 산업집중을 측정하는 지표는 수없이 많지만, 가장 일반적으로 사용되는 지표가 상위 3사 집중률(CR3)과 허쉬만・허핀달 지수(Hirshman・Herfindahl index: HHI)이다. CR3는 전체 시장에서 상위 3개사의 시장점유율을 합한 것이며, HHI는 당해 시장(또는 산업)에 속한 모든 기업의 시장점유율의 제곱을 합한 것이다.[670]

개발연대 초기인 1966년과 1974년의 제조업부문의 출하액 기준 평균산업집중률[671]은 각각 54.6%와 58.5%로(이규억[1977]),[672] 그리고 1977년에는 57.0%로(이규억・서진교[1981]) 측정되었다. 두 통계는 작성기준에서 다소 차이가 있어 직접 비교는 어려우나, 아무튼 1960~70년대의 개발연대에는 우리 산업의 평균집중률이 대체로 50% 후반대였던 것으로 보인다.

1980년 이후 산업집중률은 일관성 있는 기준하에서 체계적으로 측정되었다.[673] 제조

669) 제조업의 경우 출하액을, 서비스업의 경우 매출액을 사용하여 비교하였는데, 이러한 출하액이나 매출액은 산업별 특성에 따라 여러 가지 다른 성격을 갖고 있다. 따라서 이상의 결과를 바탕으로 "100대 기업의 경우 제조업이 서비스업에 비해 규모가 상대적으로 크다"라는 일의적 결론을 내리기는 어렵다고 생각된다.

670) 시장집중지수에 관한 좀 더 상세한 내용은 이재형(2007)을 참고하기 바란다.

671) 산업세세분류(한국표준산업분류 5단위 분류)에서 산업집중률을 구하여 출하액을 가중치로 하여 평균한 것이다. 산업세세분류는 우리나라 산업분류상 기초 분류에 해당하는 것으로, 산업분류트리(tree)의 체계에 있어 가장 하위 분류이다.

672) 이 연구에서는 기타(miscellaneous) 분류에 해당하거나 산업의 독립적 특성이 약한 산업을 제외한 약 200개 산업에 대해 집중률을 측정하였다.

업부문의 평균산업집중률은 어떤 기준에서 보더라도 지난 26년간 지속적으로 하락하는 모습을 보여왔다. 경제위기 시에 평균집중률이 일시적으로 상승하는 현상이 나타났으나, 경제위기가 수습되면서 집중률은 다시 하락하는 모습을 보여주었다. 그러나 시기별로 보면 집중률의 변화는 조금씩 다른 특징을 보이고 있다. 이를 요약·정리하면 다음과 같다.

1990년까지는 집중률의 변화가 일관된 모습을 보여와, ① 산업 전반적으로 평균집중률은 지속적으로 낮아졌으며, ② 단순평균집중률에 비해 가중평균집중률이 낮게 나타나 산업규모가 큰 산업이 전반적으로 집중률이 낮았다는 두 가지 특징을 보이고 있다. 그러나 1995년 무렵부터 과거와는 상당히 다른 현상이 나타났다. 먼저 1997년에 산업집중률이 지금까지의 추세와 달리 갑자기 높아졌으며, 1998년에는 더욱 악화되는 모습을 보였다. 이와 같은 높은 폭의 갑작스런 집중률 상승은 매우 이례적인 현상으로 경제위기에 직접적으로 영향을 받은 것으로 보인다. 경제위기 시의 이와 같은 큰 폭의 집중률 상승은 이후 경제가 회복되면서 다시 과거와 같은 저집중화 추세로 돌아와, 그 후로는 어떠한 지표를 통해서 보더라도 집중률이 전반적으로 다시 낮아지는 추세를 보이고 있다.

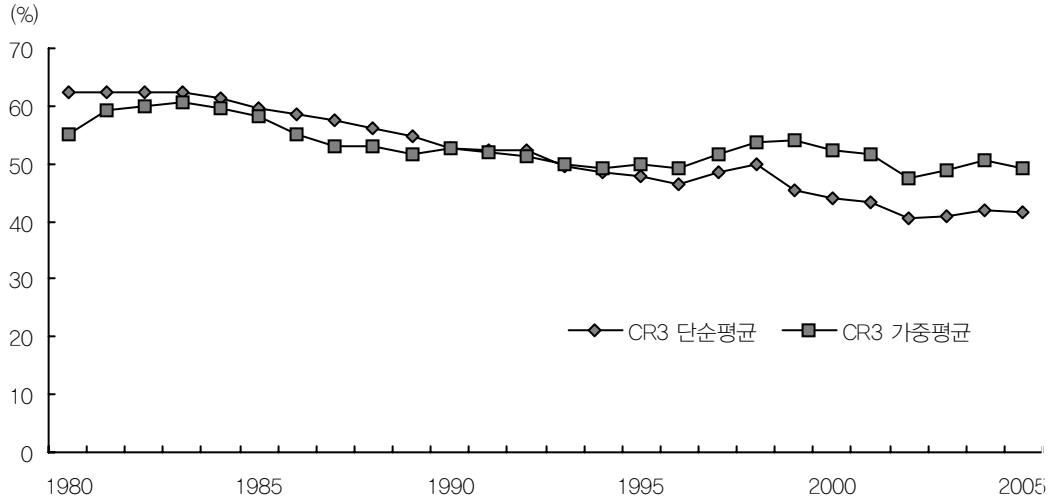
1990년대 전반까지는 단순평균집중률이 가중평균집중률보다 높은 모습을 보였는데, CR3는 1995년 중반부터 가중평균집중률이 단순평균집중률보다 높아지는 현상이 나타났다. 이후 이러한 특징은 최근에 올수록 더욱 뚜렷해져 가중평균집중률이 단순평균집중률과의 격차를 더욱 벌리고 있는 현상이 보인다. 이것은 규모가 큰 산업에서 집중률이 평균적으로 높다는 것을 의미하는 것으로 '소규모 산업 = 고집중 경향, 대규모 산업 = 저집중 경향'이라는 일반적 통념과 배치된다. 이 현상은 다음과 같은 두 가지 요인 중 최소한 하나 이상이 작용한 결과라고 해석된다. 첫째는 반도체 등 주력산업에서의 집중도가 높아졌을 가능성(집중률의 상승), 두 번째는 시장집중도가 높은 산업의 비중이 높아졌을 가능성(가중치의 변화)이 바로 그것이다.

이상과 같은 과정을 거쳐 2005년의 광공업부문의 평균집중률은 가장 높았던 1983년과 비교할 때 CR3의 경우 20.6%p, 가중평균은 11.6%p 하락하였다. 단순평균 HHI는 1983년 265p에서 144p로 낮아졌다. 이는 1983년에는 산업마다 평균적으로 3.8개의 규모가 동등한 기업이 존재하고 있었으나, 2005년에는 기업 수가 6.9개로 늘어난 것과 같은 효과라는 뜻이다. 이상의 분석에서 개발연대 이후 우리나라의 산업집중도는 전반적으로 크게 개선되어 경쟁적인 시장구조로 점차 이행하는 중이라고 평가할 수 있을 것이다.

이상과 같이 시장구조가 전반적으로 변화함에 따라 독과점적인 시장구조를 가진 산업의 비중은 줄어드는 대신, 경쟁적 시장구조를 가진 산업의 비중은 커지고 있다. CR3가 20% 미만인 산업 수는 1980~2005년 기간 중 비중이 4.3%에서 25.2%로 크게 커졌으나, CR3가 90% 이상인 산업은 1980년의 20.5%에서 2005년에는 8.3%로 줄어들었다.

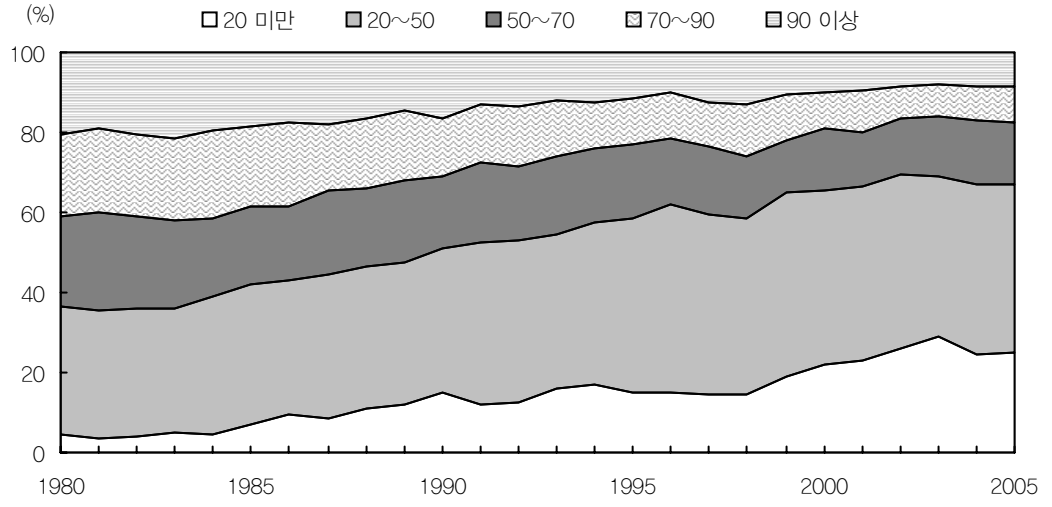
673) 이하의 분석은 이재형(2007)의 연구에 의한 것이다.

[그림 6-2] 광업 및 제조업 부문 평균 CR3의 장기적 변화



자료: 이재형(2006).

[그림 6-3] 집중률 계층별 산업분포의 장기변화: 산업 수 비중



자료: 이재형(2006).

3) 경제력집중

경제력집중은 한국경제의 중요한 특징 가운데 하나로서, 이를 둘러싼 문제가 다양한 각도에서 제기되어왔다. 우리 사회에서 재벌 문제에 관한 이슈를 정리하면, ① 거대 재벌이 경제 전체에서 차지하는 비중이 높다는 점(= 일반집중 문제), ② 그리고 이들 재벌기업의 계열기업이 다양한 산업에 진출해 있으며, 재벌의 계열기업이 개별 시장에서 독과점적인 지위를 차지하고 있다는 점(= 독과점 문제), ③ 계열기업 간 복잡한 지분관계와

재벌 총수 및 가족의 소유지분에 의한 기업소유의 집중이 높다는 점(= 소유집중), ④ 가족지배구조로서 지배주주가 계열기업 경영을 절대적으로 통제한다는 점(= 지배구조), ⑤ 계열기업 간 통합적 경영구조 및 집단적·협조적·상호의존적 기업행동(= 그룹식 경영 또는 선단식 경영)을 하고 있다는 점으로 압축될 수 있을 것이다. 여기서는 계량적으로 파악이 가능한 ①, ②, ③의 특징을 중심으로 살펴보고자 한다.

1974년 제조업부문의 20대 재벌은 139개의 계열기업을 거느리고 있었는데, 당시 제조업 전체 268개 세세분류산업 가운데 118개 산업에 참여하고 있었다. 제조업 전체에서 이들 20대 재벌은 고용의 13.5%, 출하액의 24.6%를 차지하였다(이규억[1977]). 또 1977년에는 제조업부문 30대 재벌은 출하액의 34.1%, 고용의 20.5%를 차지하는 것으로 나타났다(이규억·서진교[1981]). 1980년대 이후 재벌의 비중은 전반적으로 높아지는 추세를 보였다. 광공업부문의 30대 재벌은 1970년대 후반 이후 비중이 지속적으로 늘어나 1982~85년간에는 40%를 상회하는 수준에 이르렀다. 1980년대 후반에는 비중이 점차 낮아져 1990년에는 35.0%를 기록하였으나, 이후 다시 비중이 높아져 40%선에 이르렀다(이재형·유승민·김승진[1999]). 최근의 통계로는 박정수 외(2008)가 「공정거래법」상의 25개 대규모 기업집단의 광공업부문 집중률을 2005년에는 38.1%, 2006년에는 37.5%로 추계하였다. 1997년 이후 광공업부문의 경제력집중에 대해서는 기초통계의 미비로 일관성 있는 통계의 작성이 어렵게 되어, 1990년대 말부터 현재에 이르는 10년간에 대해서는 정확한 모습을 제대로 파악하기 어려운 것이 현실이다.

지금까지는 광공업부문 경제력집중의 현황과 추세를 살펴보았다. 경제력집중에 관심을 갖는 사람들은 누구나 광공업부문이 아니라 우리 경제 전체에서 상위 재벌이 차지하는 비중이 어느 정도인가 하는 의문을 가지는 것이 당연할 것이다. 그러나 유감스럽게도 경제 전체에 걸쳐 일관된 통계기준하에서 재벌의 비중을 파악하는 데는 여러 가지 통계적인 문제가 따른다. 왜냐하면 현재 우리나라 통계여건으로는 하나의 통계에서 이를 계산할 수 있는 방법은 없으며, 결국 여러 개의 통계를 연계(국민계정과 산업통계의 연계 등)하여 그 비중을 계산해야 한다. 하지만 이렇게 할 경우 통계기준의 차이로 통계적 착시현상이 나타날 가능성이 매우 높기 때문이다.[674]

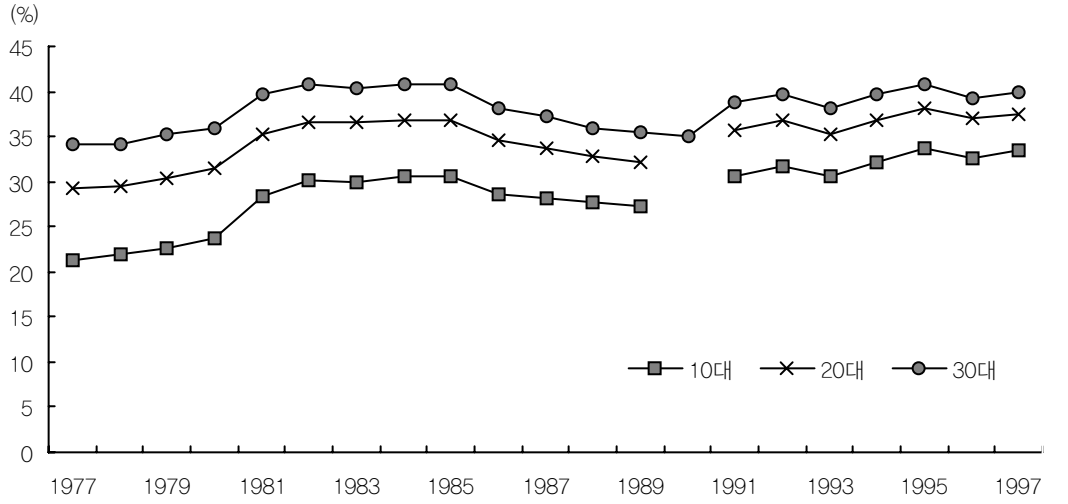
이런 점을 염두에 두면서 그동안 경제 전체에 대한 재벌의 비중을 연구한 결과를 정리하면 다음과 같다. 사공일(1980)은 GDP 통계와 기업별 자료를 연계하여 경제 전체에서 차지하는 46대 재벌의 비중이 1973년의 9.8%에서 1978년에는 17.1%로 늘어났다고 분석하였다. 이규억·이재형(1985)은 국세청의 법인세자료를 토대로 1983년 30대 재벌은 전체 법인기업 자산의 18.5%, 매출액의 39.8%를 차지하고 있다고 분석하였다. 또 최승로(1996)는 GDP 통계와 기업자료를 연계하여 1994년과 1995년에 30대 기업집단이 각각 GDP의 14.2%와 16.2%를 차지하고 있다고 추정하였다.[675] 이재형 외(2001)는 산업별 통계와 기업자료를 연계하여 전 산업에서 2000년 30대 재벌의 매출액 비중은 37.9%로 추계하였다.

---

674) 이에 대한 상세한 설명은 이재형·유승민·김승진(1999), 이재형·양정삼·유진아(2001)를 참고.

675) 최승로는 이후 『한국의 기업집단』이라는 제목으로 2001까지 매년 보고서를 발간하여 30대 기업집단의 GDP 비중을 발표하였다.

[그림 6-4] 경제력집중의 추이(1977~97년)



자료: 이재형 · 유승민 · 김승진(1999).

〈표 6-2〉 30대 재벌의 국민경제적 비중: 매출액 기준

	1996	1997	1998	1999	2000
상위 5대 재벌	23.7	26.0	28.8	26.5	26.0
상위 30대 재벌	37.4	39.0	40.8	36.4	37.9

자료: 최승로, 『한국의 대규모 기업집단』, 각년도.

재벌기업들은 그들이 참여한 개별 시장에서도 독점 혹은 과점자로서 압도적인 시장지위를 차지하고 있다. 30대 재벌은 1982년에는 1,125개 품목의 시장에 참여하고 있었으나, 1994년에는 1,705개 시장에 참여함으로써 재벌의 시장참여범위가 크게 확대되었다. 그뿐만 아니라 시장지위 면에서도 1982년에는 30대 재벌 생산품목 중 17% 정도가 시장점유율 1위를 기록하였으나, 1994년에는 이 수치가 33%로 급속히 늘어났다. 반면, 시장점유율 2위 내지 3위에 해당하는 품목은 절대수치 자체가 약간 줄어들었다(표 6-3).

이는 다음과 같은 해석을 가능하게 한다. 재벌기업은 지난 1982~94년간 기존 시장에서는 시장지위를 확고히 해왔으며, 이와 아울러 새로운 시장에의 진출도 크게 늘려왔다. 시장점유율 4위 이하 품목 수의 증대는 재벌의 새로운 시장에의 진출에 따른 거점의 확보에 따른 영향일 수도 있으며, 다른 한편으로는 재벌의 신규 진입 증대에 따른 재벌 간 경쟁의 격화로 시장쟁탈경쟁에서 밀려나는 재벌도 늘어나고 있음을 의미한다.[676]

676) 이재형(1997).

〈표 6-3〉 재벌의 시장지위

	시장점유율 1위 품목 수		시장점유율 2위 품목 수		시장점유율 3위 품목 수		시장점유율 4위 이하 품목 수		합계	
	1982	1994	1982	1994	1982	1994	1982	1994	1982	1994
5대 재벌	92	284	169	171	105	90	95	215	461	760
30대 재벌	186	566	441	312	219	221	279	606	1,125	1,705

주: 품목 수는 개별 재벌기업이 생산하는 품목을 모두 합한 총계 개념임.
자료: 이재형(1997).

재벌은 수많은 계열기업을 통해 여러 산업에 진출해 있다. 1997년 현재 5대 재벌은 평균 139개, 30대 재벌은 평균 51개의 품목을 생산하고 있는데, 1984~97년 기간 중 그 숫자는 크게 변하지 않았다. 주력산업 특화도[677]는 1987~94년 기간 중에는 크게 높아졌으나, 1994~97년 기간 중에는 다시 낮아진 것으로 나타났다. 재벌의 다변화를 관련 다변화와 비관련 다변화로 분해해보면 1983년 이후 비관련 다변화가 크게 진전되어온 것으로 나타났다. 2006년의 경우 「공정거래법」상 대규모 기업집단(25개 기업집단) 소속 기업들이 진출해 있는 산업은 76개(소분류 산업 기준)로 나타났다.[678]

재벌 문제의 또 하나의 측면은 소유집중과 이를 통한 지배주주에 의한 계열기업의 경영지배이다. 대규모 기업집단[679]의 내부지분율(동일인 + 계열회사 지분)은 1990년대 중반까지는 다소 하락하는 모습을 보였는데, 1990년대 중반부터는 다시 상승하는 추세를 보이고 있다. 특히, 뚜렷한 현상은 동일인, 즉 재벌 총수 및 가족이 소유하는 지분은 크게 하락하는 대신 계열회사 지분이 현저히 높아지고 있는 것이다. 동일인 지분은 1987년에 14.7%였으나 20년이 지난 2008년에는 3.4%에 머무르고 있다. 그럼에도 불구하고 재벌 계열기업에 대한 총수 가족의 지배권은 여전히 공고하다는 것이 일반적 평가이다.[680]

〈표 6-4〉 재벌의 다변화

	출하상품 수(평균)			주력산업 특화도			비관련 다변화/총다변화[1)]		
	1984	1994	1997	1987	1994	1997	1983	1994	1997
5대 재벌	130	142	139	54.6	55.1	45.4	43.2	67.9	71.4
30대 재벌	51	54	51	62.0	72.4	67.3	34.7	55.0	60.5

주: 1) 엔트로피(Entropy) 다변화지수를 이용하여 계산한 것임. 엔트로피 다변화지수를 이용하면 재벌의 총다변화를 관련 다변화와 비관련 다변화로 분해할 수 있는데, [총다변화 = 관련 다변화 + 비관련 다변화]의 관계가 성립함. 계산식은 이재형(1997)을 참고.
자료: 이재형(1997).

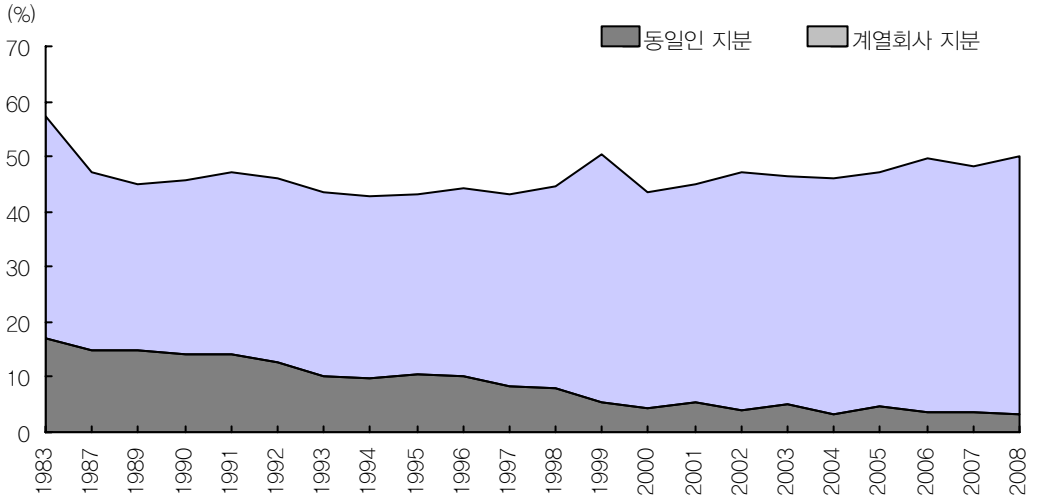
677) 재벌 총출하액 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 산업(소분류 산업: 한국표준산업분류 3단위 분류)의 비율을 의미한다.

678) 공정거래위원회(2008).

679) 기업그룹에 대한 「공정거래법」상의 개념으로, 재벌과 같은 개념으로 받아들여도 큰 무리는 없을 것이다.

680) 한국의 상위 재벌 소유구조에 대해서는 김진방(2005)이 한국신용평가정보(주)의 기업자료를 이용하여 분석한 바 있다. 또한 최근에는 공정거래위원회의 「대규모 기업집단 정보공개시스템」(http://groupopni.ftc.go.kr/)을 통해 개별 재벌의 소유구조를 열람할 수 있게 되었다.

[그림 6-5] 재벌의 소유구조: 내부지분율



주: 1) 1990~2001년은 「공정거래법」상 30대 기업집단, 2002~08년은 「공정거래법」상 출자총액제한대상 기업집단을 대상으로 함. 출자총액제한대상 기업집단은 연도별로 차이가 있으나 11~18개 사이임.
2) 동일인은 총수 + 특수관계인을 의미하며, 계열회사 지분에는 자사주가 포함되어 있음.
자료: 공정거래위원회.

2. 우리나라 공정거래정책의 목적과 특징

가. 공정거래정책의 목적

경쟁은 시장경제의 핵심(core)이다. 경쟁적 시장의 기본개념은 개인 간 권력의 편중을 민주주의의 기본정신이 인정하지 않는 것처럼 어떠한 개인이나 기업도 다른 개인이나 기업에게 힘을 행사할 수 없다는 것이다. 자유의 일반적 원리는 현존하는 룰을 무력화시키거나 불법적인 방법을 동원하여 스스로의 영향력을 높이거나 권력을 얻으려는 개인, 이익단체, 기업 및 정치가들로부터 보호되어야만 한다.

이와 마찬가지로 시장경제하에서의 경쟁도 이를 침해하려는 기업·정부·단체로부터 반드시 보호되어야 한다. 시장경제체제는 경쟁에 의해 구성원의 후생이 극대화되고, 진보하며 체제의 건강성이 유지되기 때문이다.[681]

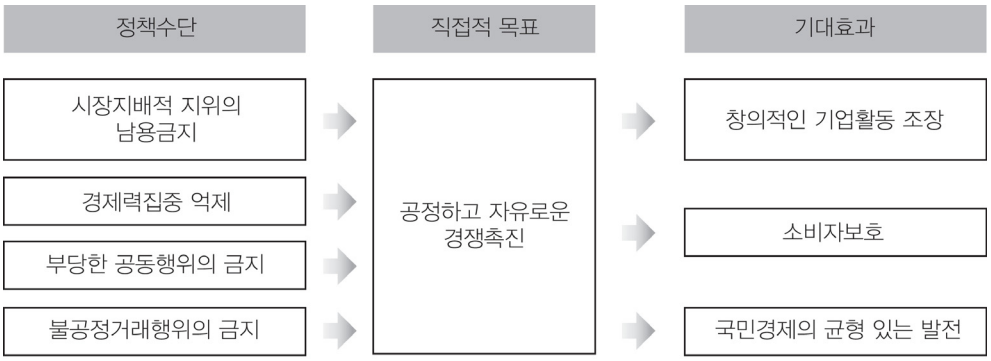
「공정거래법」 제1조에서는 이 법의 목적이 "사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고, 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모"하는 데 있다고 규정하고 있다. 즉, 법이 지

681) Eekhoff and Koch(2004).

향하는 궁극적인 목적은 창의적인 기업활동의 조장과 소비자보호, 그리고 국민경제의 균형있는 발전에 있는데, 이는 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 비로소 달성될 수 있다는 것이다. 그리고 공정하고 자유로운 경쟁은 시장지배적 지위의 남용과 경제력 집중의 방지, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위 규제라는 정책수단에 의해 확보된다는 것이다.

완전경쟁이란 수많은 공급자와 수요자가 존재하여 그 누구도 시장에서 가격을 결정할 힘을 갖지 못하며, 주어진 정보가 완전하여 공급자와 수요자가 가장 좋은 조건의 거래상대방을 찾을 수 있는 상태를 말한다. 이러한 완전경쟁상태에서는 국가자원의 최적배분이 이루어지고, 소비자의 이익은 극대화되며, 경제는 가장 효율적인 상태에 이른다. 공정거래정책이 지향하는 것은 바로 이처럼 완전경쟁상태에 가깝도록 시장구조와 행동을 만들어가는 데 있다. 즉, 시장구조를 가능한 한 경쟁적인 형태로 유도하고, 인위적인 시장지배력의 생성을 방지하며, 자유롭고 투명한 거래에 방해가 되는 요인을 제거하는 것이다. 그렇다면 공정거래정책은 시장을 완전경쟁(또는 유효경쟁)에 가까운 상태로 가져가려는 것인가? 그러나 이것은 현실적으로 불가능하다. 완전경쟁은 기대되기 어려우므로 경쟁정책당국은 경제적으로 정당화될 수 있는 조금 더 높은 정도의 시장상태를 유지하려는 것이다.[682]

[그림 6-6] 「공정거래법」의 목적



공정거래정책(또는 경쟁정책) 목적에 대한 이러한 큰 방향성에 대해서는 모든 나라의 경쟁정책이 인식을 같이하고 있다. 세계 최초로 경쟁법을 채택한 미국은 「반트러스트법」(antitrust law)의 목적이 '원칙적으로' 경쟁이라는 메커니즘을 보호하는 데 있다는 입장을 견지해왔다. 일본의 「독점금지법」은 그 목적이 "공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하여 사업자가 자율적인 판단으로 자유롭게 활동할 수 있도록 하는 데 있다"고 규정하고 있다. 그리고 구체적으로 "시장메커니즘이 올바로 기능하면, 사업자는 스스로의 창의에 의해 좀 더 싸고 훌륭한 제품을 제공하여 매출액을 높이려고 하고, 소비자는

682) Shepherd and Wilcox(1979).

니즈에 맞게 상품을 선택하는 것이 가능하여, 사업자 간의 경쟁에 의해 소비자의 이익이 확보되게 된다"라고 설명하고 있다.[683] 또 EU 경쟁당국은 「EU경쟁법」의 목적과 관련하여 "자유롭고 공정한 경쟁을 유지하는 것은 유럽공동체 초기단계부터 높은 우선순위의 과제였다. 강력한 경쟁환경은 역동적 경제주체 및 소비자들에게 이익을 준다는 점에서 유럽공동체의 기본적 조건임과 동시에 유럽통합시장의 창출에 핵심적 역할을 한다"고 밝히고 있다.[684]

이와 같이 대부분의 국가들이 '경쟁의 보호'라는 큰 목적에는 인식을 같이 하지만, 이것이 궁극적으로 무엇을 의미하는가에 대한 구체적인 내용에 대해서는 국가에 따라, 그리고 시대의 변화에 따라 미묘한 인식의 차이가 있다. 예를 들면, ① 경쟁정책의 목표가 경제적 측면에 한정되어야 하는가, 아니면 좀 더 넓게 사회적 영향까지 고려하여야 하는가, ② 효율성(efficiency)이 유일한 잣대인가, 아니면 형평성(equity)도 아울러 고려하여야 하는가, ③ 효율성의 판단 기준이 무엇인가, 정태적 효율성인가 아니면 동태적 효율성인가, ④ 정책목표에 대한 이러한 인식의 차이에 따라 경쟁법이 집행과정에서 좀 더 규제적으로 운영되는가, 아니면 방임적 자세를 취하는가, ⑤ 기업의 시장행동에 대한 위법성 판단 기준을 어떻게 설정하는가 등에 걸쳐 많은 차이가 발생하게 된다.

경쟁법의 목표와 운영원칙에 대한 견해의 대립은 경쟁법이 최초로 태동한 미국에서 면면히 흘러왔으며, 이들의 논리가 현재 대부분의 국가들의 경쟁법의 목적과 운영원칙에 영향을 주고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

경제적 민주주의에 대한 제퍼슨과 해밀턴의 논쟁[685]까지 거슬러 올라가지 않더라도, 독점적 시장구조 자체를 제거해야 한다는 구조주의와 반경쟁적인 시장행동만을 규제하면 충분하다는 행동주의 간의 원인금지 논쟁, 「반트러스트법」의 개입범위를 둘러싼 하버드 학파와 시카고 학파의 대립 등이 좋은 예일 것이다.

미국의 경우 1945년부터 1960년대 후반까지는 「반트러스트법」의 운영이 구조주의에 기초한 하버드 학파로부터 압도적인 영향을 받았다. 즉, 독점적인 시장구조가 독점적인 시장행동을 유발하고, 다시 이것은 독점적인 시장성과(즉, 고가격・저생산・자원의 비효율적 배분)를 초래한다는 인식[686]에서 시장구조가 독점적으로 되지 않도록 하기 위한 「반트러스트법」적 개입을 강화하였다(이규억・이성순[2005]) 그러나 미국의 「반트러스트법」 운영은 1975~85년 기간 중 큰 변화를 맞이하였다. 항공・철도・트럭운송사업 등 많은 규제대상 산업들에 대한 규제 폐지가 이루어졌다. 1981~89년간 레이건 정부는 독점금지정책적 규제(enforcement)를 크게 완화했으며, 규제완화를 전화・방송・금융 및 기

683) 일본 공정거래위원회 홈페이지(http://www.jftc.go.jp/)에서 인용하였다.

684) Pons and Sautter(2003).

685) 제퍼슨(Jefferson)은 사유재산의 거대한 집적에 따른 정치적 힘을 우려하여 경제적 힘이 가능한 한 분산되도록 국가가 개입하여야 한다고 주장한 반면, 해밀턴(Hamilton)은 경제적 효율성을 중시하여 방임적 자세가 바람직하다고 주장하였다. 이에 대한 좀 더 구체적인 내용은 이규억・이성순(1985)을 참고하기 바란다.

686) 구조주의적(SCP) 패러다임이라고 한다. 이것은 시장구조(structure)가 행동(conduct)을 결정하고, 행동은 성과(performance)를 결정하므로 결국 구조의 교정이 중요하다는 입장이다.

타 부문에까지 확대하였다. 레이건 정부의 정책당국자들은 대기업을 선호했는데, 그들은 대기업은 중소기업에 비해 효율성과 혁신의 측면에서 우월하며, 시장력으로 인한 어떠한 위험도 소규모 경쟁자나 새로운 경쟁자의 진입에 의해 제어된다고 주장하였다. 나아가서 그들은 독점에 대한 모든 「반트러스트법」적 규제는 새로운 세계시장에서 외국기업으로부터의 압력의 존재로 인해 필요없으며, 반트러스트 정책은 단지 경쟁을 억제할 뿐이라고까지 주장하였다(Shepherd[1997]).

이와 같은 인식은 1920년대에도 유행했으나, 1980년대의 이러한 주장은 시카고 학파[687]의 경제분석에 기초를 둔 '새로운' 경제선언의 일부로서 나타난 것이다. 시카고 – UCLA의 선언이란 모든 시장은 이미 효과적으로 경쟁적이며, 모든 정부개입은 경쟁을 방해할 뿐이라는 것이다. 부시 정부 시절인 1989~90년에 들어 반트러스트 정책이 다시 강화되어 더 이상의 규제완화를 일단 유보하려고 함으로써 레이건 정부의 방향에 제동을 걸었다. 그러나 레이건 정부의 패턴은 1990년대에도 큰 영향을 남기고 있다.

최근의 미국은 「반트러스트법」적 개입에 있어서 다소 방임적인 입장을 견지하고 있다. 정책목표를 효율성, 특히 동태적 효율성의 측면을 강조하여 기업활동에 대한 반트러스트 정책적 개입을 자제하는 경향이 보인다. 이에 비하여 유럽은 좀 더 개입적이다.[688] 기본적으로 '효율성'에 대한 기본인식이 다르며, 또 위법성 판단에 있어서 형평성에 대한 고려가 암묵적으로 개입되고 있는 것도 사실이다. 우리나라의 경우 「공정거래법」 적용에 있어서 동태적 효율성을 중시하지만, 이에 못지않게 배분적 효율성(= 정태적 효율성)과 함께 형평성적 고려도 아울러 이루어지고 있다고 이해할 수 있을 것이다.[689]

나. 공정거래제도의 특징

1) 「공정거래법」의 주요 내용

우리나라 「헌법」 제119조 제2항에서는 "국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다"라고 규정함으로써, 경쟁의 유지·촉진을 위한 제도의 도입을 명시하고 있다. 「공정거래법」은 이러한 「헌법」 정신에 맞추어 도입되었다. 우리나라의 경쟁법인 「공정거래법」은 자유롭고 공정하며 자유로운 경쟁을 촉진하기 위하여 경쟁을 저해할 수 있는 시장구조와 행동,

---

687) 시카고 – UCLA 학파라고도 한다.

688) 예를 들면, 거래거절(특히, 필수설비에 대한)의 경우 미국은 "경쟁자를 도와야 할 의무까지 강요할 수는 없다"는 입장에서 기업의 전략적 선택의 자유를 존중하여 거래거절에 대한 위법성 판단에 적극적이지 않으나, 유럽(예컨대, 「EU경쟁법」)에서는 거래거절로 인해 경쟁자가 곤란을 겪는 것만으로 위법성이 성립된다는 입장을 취하고 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 이재형(2005)을 참고하기 바란다.

689) 「하도급법」의 불공정거래행위의 금지 가운데 대규모 소매점업에 있어서의 특정 불공정거래행위규제 등이 형평성적 차원의 고려가 스며들어 있는 규제일 것이다.

그리고 부분적으로는 성과를 규제하고 있다.

시장경제체제하에서 경쟁이 갖는 중요성에도 불구하고 현실 경제세계에서는 경쟁을 방해하는 다양한 요인이 존재하고 있다. 첫째는 독(과)점의 존재이다. 현실 경제에서는 어느 기업이 다른 기업보다 효율성이 뛰어나서든지 아니면 제도적 요인(예: 정부가 특정 사업에 새로운 기업이 참여하는 것을 억제하는 것)에 의해서든지 간에 독과점적인 시장이 흔히 관찰된다. 독점기업은 스스로의 이윤극대화를 도모할 수 있는 수준으로 가격을 책정하며, 이에 따라 가격상승으로 인한 수요자의 부담 증가와 자원의 불충분한 활용이라는 두 가지 손실을 가져오게 된다. 둘째는 카르텔의 존재이다. 이것은 현실적으로 치열한 경쟁이 이루어지기에 충분할 정도의 많은 공급자가 존재하는데도 불구하고, 이들 기업이 자신들의 전체 이익을 늘리기 위해서 서로 담합하여 경쟁을 회피하는 경우이다. 셋째는 공급자와 수요자 간의 힘의 불균형으로 인해 나타나는 불평등한 거래관계 또는 구속적인 거래관계이다. 넷째는 정보가 불완전한 경우이다. 어느 기업이 똑같은 품질의 제품을 값싸게 공급한다고 하더라도 수요자들이 이러한 사실을 인지하지 못한다면 경쟁이 제대로 이루어질 수 없는 것이다.

「공정거래법」은 경쟁을 방해·억제·제한하는 이상과 같은 요인들을 제거하기 위해 제정된 법률로서, 주요 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다.

(1) 독점적 지위에 있는 기업에 대해서는 그 독점적 상태는 인정하되, 이로 인한 폐해를 방지하기 위하여 시장지배적 지위의 남용을 금지하였다.
(2) 새로운 독점적 시장의 출현을 방지하기 위해 독점적인 상태를 초래할 가능성이 있는 기업결합을 제한하였다.
(3) 특정한 시장에 있어서의 경쟁과 관계없이 기업집단(소위 '재벌')의 비대화에 따른 전반적인 경제구조의 왜곡 및 경쟁에의 영향을 극소화하기 위해 경제력집중을 억제하였다.
(4) 경쟁적인 시장에서 사업자 간의 담합에 의해 시장지배력이 생성되는 것을 방지하기 위해 부당한 공동행위를 제한하였다. 이와 함께 사업자단체의 활동이 카르텔로서의 기능을 수행하는 것을 방지하기 위해 사업자단체의 활동에 제한을 가하였다.
(5) 특정 시장에서 거래당사자들의 교섭력의 차이에서 오는 불평등한 거래와 경쟁저해효과를 방지하기 위해 불공정거래행위를 금지하였다. 이와 함께 수직적인 가격제한의 수단인 재판매가격유지를 제한하였다.
(6) 외국과의 거래가 우리나라 시장에서의 경쟁을 저해하는 효과를 가져오는 것을 방지함과 아울러 국제거래에서 우리나라 사업자가 불평등한 계약을 체결하는 것을 방지하기 위해 부당한 국제계약의 체결을 제한하였다.
(7) 정부조직법적인 조항으로, 공정거래정책의 시행주체로서 공정거래위원회의 지위와 관장업무를 규정하였다.

2)「공정거래법」체계

「공정거래법」은 경쟁질서에 대한 기본적인 원칙을 규정하고 있으며, 경쟁제한 혹은 불공정거래의 개연성이 있는 행위에 대해서는 그 동기 및 효과, 행위의 적절성 등을 감안하여 위법성 여부를 판단한다. 그렇기 때문에 특정한 경제적 행위 자체를 두고 획일적으로 판단하기 어렵다. 즉, 외형적으로 동일하게 보이는 행위일지라도 시장상황, 공급자와 수요자 간의 관계, 여타 경쟁자와의 관계 등 다양한 요인에 따라 경쟁제한적 효과를 가질 수도 있고, 아닐 수도 있는 것이다. 따라서「공정거래법」의 집행에 있어서는 구체적 사건별로 위법성 여부를 판단하기 위한 '경제분석'이 필요하게 된다.

이러한「공정거래법」의 성격 때문에 일반인이 볼 때「공정거래법」조항은 그 뜻이 분명하지 않고 모호하게 느껴지는 부분이 적지 않다. 예를 들면, 법 제7조에서는 '일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합'을 금지하고 있으며, 법 제3조의2에서는 시장지배적 사업자에 의한 "부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위"를 금지하고 있다. 여기서 보듯이 '일정한 거래분야', '실질적으로 제한', '부당하게', '현저히 저해' 등은 모두 모호한 표현이다. 따라서 시장에서 허용되는 행위와 그렇지 못한 행위의 경계가 명확하지 않다. 이러한 상황에서 모든 사업자들에게 시장활동을 함에 있어서 경쟁제한적 효과를 사전적으로 판단하라고 할 수는 없으며, 또 정책집행자인 경쟁정책 당국에 대해서도 위법성을 주관적 기준에 따라 사안별로 판단하라고 할 수는 없다. 또 특정 업계 및 거래분야에 있어서 유사한 행위가 빈번하고 반복적으로 나타나는데, 이에 대해 허용범위를 사전적으로 명확히 하면 법 집행의 투명성을 제고하고 사업자들의 법 위반행위를 예방할 수 있다. 이러한 취지에서 사업자들에게 사전적인 영업활동의 자유의 범위를 명확히 하고 정책당국자들에게는 법 집행의 객관성을 강화하기 위하여 시행령과 함께「공정거래법」부문별로 고시·지침을 통한 가이드라인을 제시하고 있다.「공정거래법」과 시행령, 그리고 이러한 각종 고시·지침이「공정거래법」체계를 형성하고 있다.

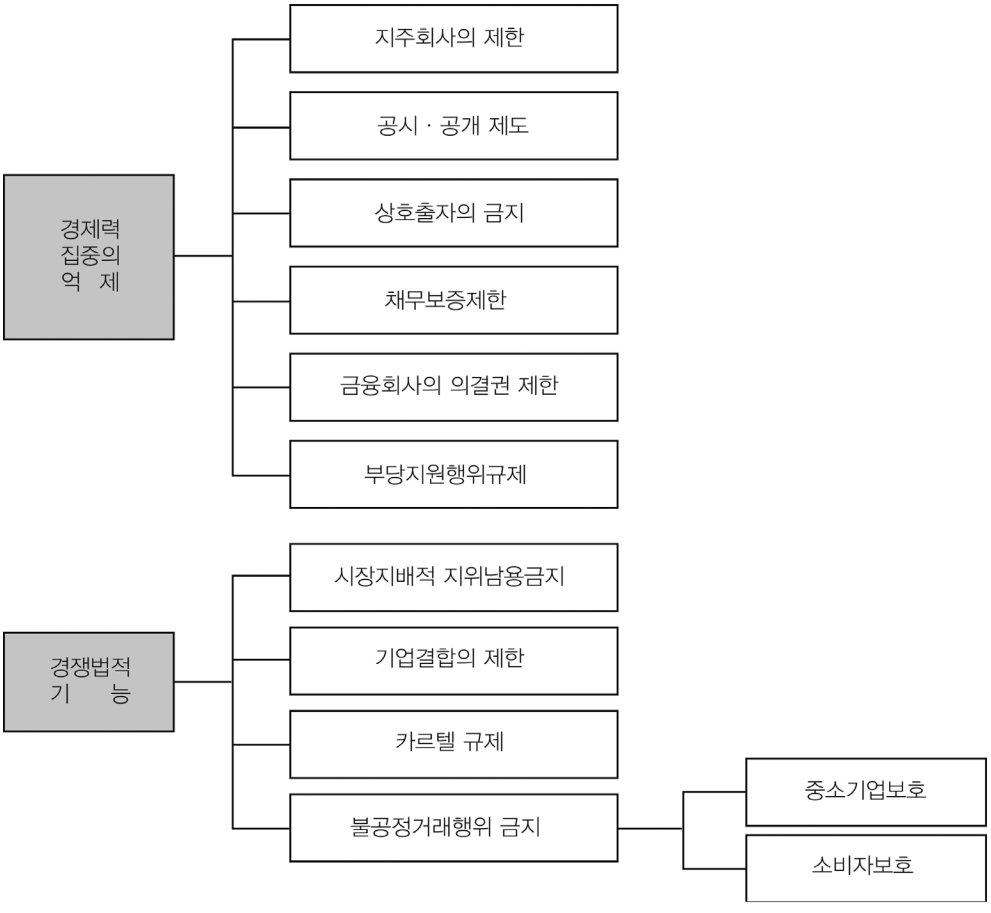
이와 함께 대기업과 중소기업 간의 거래에 있어서 대기업의 우월적 지위에 따른 중소기업의 부당한 피해를 미연에 방지함과 아울러, 사후 피해를 구제하기 위하여「하도급거래공정화에관한법률」을 제정·운영하고 있다. 또한 소비자보호를 위하여「소비자기본법」을 비롯한「약관규제법」·「할부거래법」·「방문판매법」·「전자상거래소비자보호법」 등을 운영하고 있다. 그리고 최근 확대되고 있는 프랜차이즈 사업에 대해서 사업본부와 가맹점과의 권리·의무 관계를 명확히 함으로써 영세사업자를 보호하려는 취지에서「가맹사업법」을 운영하고 있다. 이들 법률은「공정거래법」상 불공정거래행위에 대한 보완법적 성격과 아울러「소비자보호법」으로서의 기능을 수행한다.

이상과 같이「공정거래법」및 시행령을 중심으로 이를 지원하는 각종 운영지침, 그리고 특정 거래행위에 대한 개별 법들이 합쳐져 우리나라 공정거래정책의 체계를 형성하고 있다.

〈표 6-5〉「공정거래법」과 주요 운영지침

주요 분야	고시 · 지침
시장지배적 지위남용	시장지배적 지위남용행위 심사기준(1개)
기업결합	기업결합 관련 시정조치 불이행에 따른 이행강제금 부과, 기업결합 신고규정 위반사건에 대한 과태료 부과 등(5개)
경제력집중 억제	대규모 기업집단의 불공정거래행위에 대한 심사기준, 비상장회사 등의 주요 사항 공시의무 위반사건에 관한 과태료 부과 기준 등(5개)
부당공동행위	공동행위 및 경쟁제한행위의 인가신청 요령, 사업자단체 활동지침 등(6개)
불공정거래행위	경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준, 대규모 소매점업에 있어서의 특정 불공정거래행위 등(12개)
심사절차	「공정거래법」 위반행위 신고자에 대한 포상금 지급에 관한 규정, 공정거래위원회 회의운영 및 사건절차에 관한 규정 등(9개)
기타	과징금 체납처분업무 위탁에 관한 규정, 국제계약심사 요청 요령 등(5개)

[그림 6-7]「공정거래법」 체계



3) 공정거래정책과 여타 경제정책과의 관계

대부분의 경제제도나 경제정책이란 어떤 형태로든 정부가 시장에 개입을 하는 형태를 띠게 된다. 이들 가운데는 독점권을 제도적으로 보장해주거나, 시장의 자연스러운 움직임에 제한을 가하려는 제도도 적지 않다. 그러면 이러한 법제들은 경쟁법과 어떤 관계를 가져야 하는가?

독점을 제도적으로 보장해주는 법제로서 가장 대표적인 것이 지적재산권제도라고 할 수 있다. 지적재산권이란 특허권·실용신안권·상표권·저작권 등 무형의 권리를 제도적으로 보장함과 동시에 이러한 권리가 타인에 의해 침해받지 않도록 하는 제도이다. 따라서 지적재산권제도는 소유권자에게 일정 기간 동안 독점적으로 지적재산권을 행사할 권리를 부여하게 된다.

그러나 지적재산권제도에 의한 독점적인 권리의 부여는 기본철학적인 측면에서는 경쟁법과 배치되는 것이 아니다. 경제의 발전은 인간 지식의 향상과 끝없는 창의력의 발현에 의한 새로운 상품의 발명과 개선에 의해 진전된다. 이러한 발명이나 지식들은 이를 처음 개척하는 사람들에게는 막대한 비용과 노력을 요구하게 되지만, 일단 완성되고 나면 다른 사람들이 그것을 모방하는 데는 별다른 노력이 필요하지 않게 된다. 따라서 독창적인 발명에 대해 독점적인 권리를 인정하지 않으면 모든 사람들이 많은 비용을 들여 새로운 발명을 하기보다는 다른 사람이 행한 발명을 모방하려고만 할 것이다. 한편, 발명자의 입장에서도 많은 노력을 들여 새로운 발명을 하더라도 다른 사람이 바로 모방을 하면 발명에 따른 노력을 보상받지 못하게 되므로 발명을 회피하게 된다. 따라서 발명을 촉진하기 위해서는 제도적으로 이에 대한 독점적인 권리를 보장하는 일이 필요하며, 이와 같은 독점권에 따른 이익을 기대하고 많은 사람들이 발명에 노력을 기울이게 된다. 이것은 바로 동태적인 경쟁(기술경쟁)이며, 지적재산권제도는 이러한 동태적 경쟁을 촉진하기 위한 수단인 것이다.

이처럼 경쟁법과 지적재산권제도가 동태적인 경쟁을 촉진시키기 위한 것이라는 기본이념은 동일하다. 그러나 이것이 현실화되는 과정에서는 '경쟁법 = 독점의 배제 및 경쟁적인 시장구조의 지향'과, '지적재산권제도 = 독점권의 부여'라는 상반된 형태로 나타나게 된다. 지적재산권제도에 의해 어떤 상품의 독점권을 부여받은 기업이 그 사용권·실시권 등을 행사하는 데 있어서 차별적인 행동을 한다든지, 매우 불리한 조건을 강요한다든지, 또는 실시권을 부여하면서 다른 제품의 구입을 강요한다든지 하는 경우까지도 경쟁법에서 허용하여야 하는가라는 문제가 제기된다. 이것은 경쟁법과 지적재산권제도 간의 근본적인 이념의 상충 문제라기보다는 정책집행과정에서 두 제도 간의 경계설정 문제로 이해하여야 할 것이다. 여기에 대해서는 아직까지 일반적인 답이 존재하지는 않는다. 그러나 각국의 입법이나 국제적 협상 등에서 나타나는 전반적인 흐름은 지적재산권을 행사하기 위해 불가피한 행위는 허용되어야 하지만, 부당한 차별이나 경쟁자의 배제, 지적재산권 대상상품 이외에까지 이를 확대시키는 것은 경쟁법의 이념에 어긋난다는 것이다.

또한 과거 개발과정에서 다양한 형태의 산업정책이나 무역정책이 실시되었는데, 이것은 정부가 특정 산업 또는 기업을 지원·보호·육성하기 위해 시장에 개입한다는 점에서 자연적인 시장질서에 인위적인 변화를 초래하는 것이다. 이러한 정책 역시 자율·자유

경쟁을 지향하는 경쟁법의 기본정신과는 상충되기 마련이다. 그렇다면 산업·무역 정책 등은 경쟁정책과 어떤 관계를 가져야 하는가?

산업·무역 정책은 각 나라의 경제환경이나 경제발전단계에 따라 그 강도나 내용에 있어서 큰 차이를 보이고 있는데, 선진국을 중심으로 이에 대한 합의도 서서히 형성되어 가고 있다. 즉, 산업정책도 경쟁정책이 허용하는 일반적 조건 위에서 행해져야 하며, 정책수단의 채택에 있어서도 시장기능을 활용할 수 있는 방법이 선택되어야 하고, 정책의 운영과정에서도 부당한 차별이 있어서는 안 된다는 것이다.

경쟁정책과 산업정책 간의 관계설정은 WTO 체제의 출범에 의해 명확해졌다. WTO 체제는 첫째, 선진국 사이의 무역에 있어서 관세율의 대폭적인 인하 또는 철폐 그리고 평준화를 통해 자유무역을 지향하는 한편, 둘째 국제통상에 관한 규칙을 정립한다는 두 가지 점에서 큰 의의를 가진다고 할 수 있다. 그런데 관세의 인하가 과거 GATT 체제가 지속적으로 추진해온 무역자유화의 수단이었다고 한다면, WTO 체제의 특징은 무엇보다 위의 두 번째 측면, 즉 국제통상규칙의 정립에서 찾을 수 있을 것이다.

WTO 체제는 각국이 반덤핑·상계관세·세이프가드조치 등 자국 산업의 보호를 목적으로 하는 무역조치를 실시하는 데 대하여, 그 조치의 운영 및 시행 절차에 관한 규칙을 명확히 하고 있다. 또 각국은 자국이 행하는 각종 무역상의 조치·인증, 산업보조금의 실시 등에 관한 내용을 WTO 사무국에 통보·등록해야 하는데, 이를 통해 WTO 체제는 무역 관련 제도의 시행에 있어서 투명성을 향상시키고 있다.

이상에서 보듯이 WTO 체제가 지향하는 국제통상규칙은 국가 간 자유로운 자원이동의 촉진과 이를 위한 공정한 경쟁여건의 조성에 있다고 할 것이다. 이러한 국제통상규칙은 경쟁정책적 기반 위에 성립되어 있는 것으로서, 경쟁정책적 관점에서 용인되기 어려운 정책은 국제통상규칙으로는 물론 국내제도로도 허용하기 어렵게 되었다.

이러한 새로운 세계경제질서하에서는 기존의 산업정책의 성격과 내용 및 효과도 과거와는 크게 달라진다. 우선 지원·육성 제도, 보조금 지급 등과 같은 차별적이고도 제한적인 정책수단의 채택이 극히 제약되며, 이러한 정책적 수단이 가능한 경우에도 그 효율은 현저히 낮아지게 된다. 왜냐하면 산업정책은 국내에서 사업활동을 영위하는 내국 및 외국기업에 무차별적으로 적용되어야 하며, 이에 따라 외국기업의 국내 활동이 증가함에 비례하여 정책효과가 해외로 유출되는 결과를 가져오기 때문이다.

이러한 점에서 산업정책의 개념도 달라지고 있다. 과거 개발연대에는 산업정책(산업구조정책)이 시장기능에만 위임하여서는 일정한 경제적 목표를 달성하기 어려운 경우에 시장기구를 보완한다는 취지에서 시행되었다. 따라서 과거 우리나라의 산업정책은 특정산업을 보호·육성하기 위해 실시되었으며, 시장기구에 대한 개입 내지는 자유로운 경쟁을 억제·간섭하는 형태로서 행해져왔던 것이다.

이에 대하여 새로운 산업정책은 이를 원상회복하는 방향, 즉 시장기구를 활성화하고 경쟁을 창달하는 방향으로 이루어질 것이다. 다시 말하면 지금까지의 산업정책이 경제규제의 도입이라는 방법을 통해 이루어진 데 대하여, 앞으로의 산업정책은 규제 완화·철폐 및 경쟁촉진을 주요 수단으로 채택하여야 한다는 의미이며, 이는 바로 「공정거래법」의 법 정신과도 상통하는 것이다.

제3절 | 공정거래제도의 발전과정

1. 공정거래제도 도입의 모색

가. 네 번의 좌절[690]

1960년대 초부터 본격적으로 시행된 우리나라의 개발전략은 외형적으로 상당한 성과를 가져와 전형적인 후진국 상태였던 우리 경제의 모습을 크게 개선·변모시켜 놓았다. 1961~80년간 연평균 8.5%의 경제성장을 기록하여 국민총생산은 4배로 커졌으며, 수출은 4만달러에서 210만달러로 늘어났다. 산업구조도 농업 중심에서 경공업 중심으로, 그리고 다시 중화학공업 중심으로 고도화되었다. 그러나 이러한 양적 성장의 이면에는 부문 간의 불균형 확대, 물가불안의 만연, 시장기능의 왜곡과 독과점적 시장구조의 심화 등 많은 부작용이 초래되었다. 이 기간에도 「공정거래법」 제정을 위한 몇 번의 시도가 있었으나, 그때마다 번번이 성장우선주의에 밀려 입법이 좌절되었다.

1) 첫 번째 시도: 1964년

최초로 「공정거래법」 제정이 추진된 시기는 1963년이었다. 경제개발5개년계획이 추진되면서 독과점 문제가 처음으로 국민의 관심과 비판을 불러일으키게 되었는데, 그 계기는 1963년에 발생한 이른바 '삼분(三粉) 사건'이란 경제파동이었다. 이 사건은 시멘트·밀가루 및 설탕을 생산하는 소수의 대기업들이 과점시장을 형성하고 담합을 통해 공동으로 가격과 시장을 조작한 데서 비롯되었다. 당시 그렇지 않아도 물가가 폭등세를 보이고 있었는데, 이러한 독과점의 폐해가 노출되자 정치적·사회적으로 규제의 필요성에 대한 여론이 높아졌다. 정부는 해당 제조업체들에게 카르텔 행위를 즉시 중지하도록 지도하는 한편, 독과점의 폭리를 억제하고 공정거래를 보장하기 위한 방안을 강구하게 되었다.

1964년 들어 정부는 전문 27조로 된 「공정거래법」 초안을 작성하여 발표하였다. 이 법은 직접적인 가격통제보다는 자유경제체제를 보다 충실히 구현하여 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 데 목적을 두었다. 이와 같은 취지에 따라 성안된 동 초안의 골자는 다음과 같다.

(1) 경제기획원 장관 소속하에 공정거래위원회(위원장 및 4인의 위원)를 설치하도록 하여 부당한 가격 및 거래조건에 대한 규제를 하도록 한다.
(2) 거래에 실질적인 영향을 주는 사업자 또는 사업자단체의 협정 또는 공동행위는 공정거래위원회에 신고하여야 한다.

---

690) 이 부분은 공정거래위원회·한국개발연구원(1991)과 공정거래위원회(2001)의 내용을 정리한 것이다. 1960년대 「공정거래법」 입법 시도에 관해 현재 남아 있는 기록은 그 내용이 대동소이하므로, 공정거래제도 역사에 있어서 가장 공식적인 기록이라고 할 수 있는 상기 두 책자의 내용을 수정·요약하는 수준에서 서술하였다는 점을 밝혀둔다.

그러나 당시 우리 사회는 경제건설에 대한 의욕이 사회 전반에 확산되어 경제질서나 경쟁에 대한 인식이 부족하였고, 업체를 중심으로 한 공정거래제도 반대론이 우세한 분위기였기 때문에 각의(閣議)에 상정되지도 못하고 무산되었다.

2) 두 번째 시도: 1966년

제1차 경제개발5개년계획의 실시로 경제개발이 본격적으로 추진되면서 1964년경부터 이른바 '개발 인플레이션'의 조짐이 나타나기 시작하였다. 1963년부터 실시된 재정안정계획과 외화의 중점적 배정 등과 같은 정부의 물가대책에도 불구하고 일부 공산품의 공급부족, 수출 진흥책에 따른 유동성 증가 등의 요인에 의해 물가가 급등하였다. 정부는 독과점품목에 대한 규제를 강화하는 등 물가관리정책을 추진하였으나, 곧 한계를 느끼고 가격기구를 통한 자유가격 형성에 의존하는 가격현실화 쪽으로 정책방향을 전환하였다. 이에 대하여 민간에서도 국내 주요 기업인들이 자율적으로 '경제윤리강령'을 채택하는 등 외견상으로는 정부의 시책에 적극 호응하였다. 그러나 민간기업의 자율적인 윤리강령은 실효성이 거의 없는 것으로 나타났고, 이에 따라 독과점의 폐해방지를 제도적으로 확보할 수 있는 공정거래법제의 도입이 필요하다는 논의가 다시 본격화되었다.

정부는 이러한 여론을 반영하여 1966년에 다시 공정거래법안을 작성하여 국무회의를 거쳐 국회에 제출하였다. 이 법안의 목적은 자유경쟁을 보장하여 소비자보호와 물가안정을 기하기 위한 것이었다. 그런데 특기할 만한 것은 1964년의 공정거래법 초안과 달리 원인규제적 요소를 가미하였다는 점과, 아울러 내용상 현행 「공정거래법」의 주요 분야를 포괄하고 있다는 점이다. 이 법안에 의하면 공정거래위원회의 기능은 매우 약한 것으로 경제기획원 장관의 자문적 심의기구에 그치며, 경제기획원 장관이 행정적인 권한을 갖고 법을 운영한다는 것이었다. 이 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 경쟁제한적 계약행위, 독과점의 남용행위, 기업결합, 불공정거래행위 등을 규제대상으로 한다.
(2) 경쟁제한적 사업자단체와 카르텔은 등록하여야 한다.
(3) 시장지배적 지위의 남용을 금지한다.
(4) 이 법의 집행은 경제기획원 장관이 그 산하에 설치된 공정거래위원회의 자문을 받아 수행한다.

이 법안의 원인금지주의의 입장에서 채택한 기업결합규제에 대해 많은 반론이 제기되었다. 또 업계에서는 동 법안이 너무 광범위한 기업통제를 목적으로 하고 있으며, 이로 인하여 기업활동이 저해될 우려가 있다고 하여 법 제정을 강력히 반대하였다. 이 법안은 우여곡절을 겪으면서 국회에 제출되었는데, 다른 현안 법안에 걸려 논의가 거의 이루어지지 않다가 1967년 6월 6대 국회의 회기만료로 자동적으로 폐기되었다. 정부는 그해 8월 거의 동일한 내용의 법안을 다시 제출하였으나, 역시 업계의 강력한 반대활동 등으로 좌절되었다.

3) 세 번째 시도: 1969년

제1차 경제개발5개년계획이 성공적으로 끝나고 제2차 5개년계획이 착수되던 시점에서 우리 경제는 고도성장과 수출 증대를 통해 경제의 규모가 확대되는 등 많은 성과가 있었다. 그러나 분배·형평 등 질적인 면에 있어서 우리 경제는 오히려 새로운 도전에 직면하였다. 1968년 국회의 '외자도입특별국정감사' 실시과정에서 차관업체의 폭리 문제가 거론되었는데, 특히 신진자동차공업(주)의 '코로나' 승용차를 둘러싼 독과점 횡포 문제가 주요 현안으로 등장하였다. 이를 계기로 독과점규제에 대한 논의가 활발히 전개되었고 정부는 여론의 지원에 힘입어 1969년 독점규제법안을 작성하여 국회에 제출하였다.

독점규제법안은 1966년의 공정거래법안과는 달리 독과점적 지위의 남용방지에 목적을 두는 폐해규제 위주의 방식을 취하였는데, 이는 1966년 법안의 원인금지주의의 도입에 대한 강렬한 반대를 염두에 둔 것이었다. 그 주요 골자는 다음과 같다.

(1) 사업자 또는 사업자단체가 가격, 생산 또는 유통을 실질적으로 제한할 목적으로 계약·협정·결정·담합·기타 행위(경쟁제한행위)를 한 때에는 이를 경제기획원 장관에게 신고하여야 한다.
(2) 경쟁제한행위가 공익에 반하여 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우에는 경제기획원에 설치된 '독점규제위원회'의 심의를 거쳐 경제기획원 장관이 시정을 명할 수 있다.
(3) 경제기획원 장관은 '독점규제위원회'의 심의를 거쳐 독점사업자(국내 공급능력이 20% 이상인 사업자)를 지정하고, 지정된 독점사업자는 판매가격 및 원가·생산·판매·거래조건·판매조직 등을 경제기획원 장관에게 신고하여야 한다.
(4) 독점사업자의 부당한 가격조작행위 등 독점사업자에게 금지되는 일정한 행위유형을 규정한다.
(5) 판매상품에 대한 가격표시제를 실시한다.
(6) 경제기획원 장관에게 독과점 및 카르텔 행위에 대한 강제조사권을 부여한다.

정부의 독점규제법안이 국회에 상정되자 이를 둘러싼 각계의 논의가 활발하게 전개되었다. 그러나 "우리 경제의 당면과제는 기업자본의 축적과 재화공급의 촉진에 있으며, 독점규제입법은 아직 시기상조"라는 업계의 주장에 밀려 7대 국회가 만료되는 1971년까지 제대로 심의도 못한 채 회기종료로 자동 폐기되었다.

4) 네 번째 시도: 1971년

1970년대 초에 들어서면서 세계경제는 스태그플레이션이 계속되었다. 이러한 가운데 미국이 월남전 전비조달을 위해 통화증발을 계속하자 이에 따른 달러가치의 불안 등으로 국제통화질서의 동요가 커졌다. 또한 자원보유국들이 카르텔 결성을 통하여 가격과 공급량을 자의적으로 조절하려는 움직임이 나타났다. 이와 때를 같이 하여 그동안 비교적 순탄한 고도성장을 지속해오던 우리 경제는 1971년 들어 상당한 물가불안의 조짐이 나타났다. 정부는 강력한 물가안정책을 발표하였으나, 그해 6월 28일 대폭적인 환율 인상과 국내유가 인상조치를 단행함으로써 물가가 상승하기 시작하였다. 이러한 물가충격에 대처

하기 위하여 정부는 물가안정책의 일환으로 독과점규제를 주요 내용으로 하는 「공정거래법」을 제정하고자 그해 10월 법안을 국회에 제출하였다. 이 법안은 그동안 입안되었던 법안들의 내용을 절충한 것으로 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 불공정한 거래를 금지하고 독과점사업자의 부당행위를 규제한다.
(2) 카르텔 등 경쟁제한행위는 등록하여야 하고, 등록된 경쟁제한행위가 부당한 경우 제재조치를 취할 수 있다.
(3) 이러한 업무의 집행을 위하여 경제기획원 장관 관할하에 민관으로 공정거래위원회를 설치한다. 위원 구성에 있어서 당연직 위원은 없으므로 전부가 민간위원으로 구성될 수 있다.

이 법 역시 1972년의 10·17 비상조치로 국회가 해산될 때까지 별다른 진전을 보지 못하다가 폐기되었다.

5) 개발연대 「공정거래법」 입법 시도에 대한 평가

정부는 1960년대 중반에서 1970년대 초반에 이르기까지 독과점의 폐해로 인해 사회적 물의가 빚어지거나, 물가가 불안할 때마다 독과점규제와 소비자보호를 위하여 「공정거래법」의 제정을 추진하였다. 그러나 이러한 입법 시도는 근본적인 경제질서의 확립이나 경제 전반에서 경쟁의 제고라는 「공정거래법」의 본래적 취지와는 달리 물가안정을 도모하기 위한 임기응변적 대응 내지는 많은 선택대안 가운데 하나로서의 의미밖에는 없었다.

한편, 「공정거래법」 제정의 필요성에 대한 정부의 의지도 확고하지 않았다. 정부 내에서도 공정한 경쟁을 지향하는 「공정거래법」의 도입이 우리 경제여건상 시기상조라는 견해가 지배적이었다. 또한 물가억제라는 목적을 위해서는 기존의 제도나 행정지도의 테두리 내에서도 충분히 가능하다는 것이 당시 일반적인 생각이었으므로 「공정거래법」의 제정은 정책의 우선순위에서 밀리게 되었던 것이다.

이상은 개발연대의 「공정거래법」 입법 좌절의 원인에 대한 일반적 평가이다. 그러나 입법 좌절의 좀 더 근본적 원인은 당시 정부를 포함한 우리 사회 전반이 시장 혹은 경쟁에 대한 이해가 부족했던 데서 찾아야 할 것이다. 주지하다시피 개발연대의 우리 경제는 현대적 의미에서 시장경제체제와 많은 거리가 있었다.

국가의 성장전략이나 경제운영은 정부의 적극적인 개입을 통해 이루어졌고, 정책당국자들은 정부의 손을 벗어난 경제가 제대로 운영될 수 있다고는 믿지 않았다. 또 「공정거래법」의 주요 대상인 당시의 대기업들은 정부의 시장개입적 규제에 의해 많은 특혜를 누리고 있었으므로 산업정책적 규제들을 오히려 환영하는 입장이었다.

이러한 환경에서 기업의 진입·생산·가격 등 주요 활동은 정부의 통제하에 있었고, 이를 제거하려는 시도는 정부나 기업 어느 쪽에서도 환영받지 못하였던 것이다. 이런 점에서 당시의 「공정거래법」 입법 시도가 진정성이 있었는지, 제도에 대한 이해가 있었는지 등의 의문이 불식되기 어려우며, 이로 인해 입법은 현실화되기 어려운 면이 있었다.

〈표 6-6〉「공정거래법」의 입법 시도

법률명	제정연도	비고
공정거래법(초안)	1964. 9 입안	– '삼분파동(三粉波動)'이 계기, 물가안정 및 독과점기업의 공동행위규제가 목적 – 업계의 반대로 국회상정 유보(정부 내외의 성장우선론에 밀림)
공정거래법(안)	1966. 7 입안	– 독과점품목을 중심으로 물가상승 억제 목적 – 기업결합규제 규정까지 포함하는 의욕적인 내용 – 국회에 제출되었으나 업계의 반대로 폐기
독점규제법(안)	1969. 2 입안	– 1966년 공정거래법(안)의 규제내용을 축소조정 – '코로나' 승용차회사의 폭리 사건으로 독과점에 대한 비판이 고조되어 이를 계기로 독과점 폐해규제를 위해 추진됨 – 4월 국회에 제출되었으나 업계의 반대 및 국회회기 만료로 자동 폐기됨.
공정거래법(안)	1971. 8 입안	– 1966년의 공정거래법(안)의 내용을 확대 · 보완 – 국제통화체제의 불안 등 세계경제여건의 혼란에 따른 물가앙등세에 대처하기 위한 방안의 하나로 마련됨. – 10월 국회에 제출되었으나 시기상조론 및 1972년 10월 대통령 비상조치에 따른 국회해산으로 자동 폐기
「물가안정및공정거래에관한법률」	1975. 12. 31	– 물가안정을 위해 정부에 가격 · 배당 및 임금 등에 대한 규제권한 부여 – 5개 유형의 경쟁제한행위규제
「독점규제및공정거래에관한법률」	1980. 12. 31	– 시장지배적 지위남용금지, 경쟁제한적 기업결합제한, 경제력집중 억제(1986년 이후), 부당한 공동행위제한, 불공정거래행위 금지, 사업자단체의 경쟁제한행위 금지, 재판매가격유지제한, 국제계약의 체결제한 등의 내용 포함

나. 「물가안정법」의 제정

1) 경 위

1975년에 제정된 「물가안정및공정거래에관한법률」(이하 「물가안정법」)은 물가규제와 함께 공정거래정책적 요소를 최초로 도입한 법이다. 이 법은 물가안정이라는 정부의 시장개입적(반시장적) 규제와 함께 경쟁촉진이라는 모순되는 목적과 수단을 함께 갖춘 제도로서, 실제 시행에 있어서는 경쟁촉진이라는 측면은 거의 무시되고 가격규제적 수단으로 광범위하게 활용되었다. 이 법은 1976~80년간의 불과 5년이라는 짧은 기간 동안 실시되었다. 그러나 이 법은 전기 · 가스 · 수도 등 공공요금에서부터 다방 · 목욕탕 등 서비스요금, 그리고 독과점품목에 이르기까지 광범위한 가격규제를 실시하였다. 또 이 법에 근거한 규제의 관성이 1990년대 중반에 이르기까지 우리 경제를 지배하였으며, 우리 사회 전반의 경제의식에 큰 영향을 미쳤기 때문에 이 시점에서 다시 한 번 주의 깊게 되돌아볼 필요가 있다.

1970년대 들어 제1차 석유파동과 국제경제의 불안요인이 복합적으로 작용하여 물가불안이 현재화되었다. 특히, 1974년에 들어서는 생산의 위축, 물가앙등, 국제수지의 악화 등 소위 '경제의 삼중고'가 현실화되어 물가불안이 가중되었다. 이러한 물가불안에 대응하여 정부는 '대통령긴급조치 3호'를 발동하여 가격규제를 실시하였다. 이러한 조치에도 불구하고 가격불안상태가 지속되었으며, 1975년 들어 그동안 물의를 일으켜왔던 독과점의 폐해에 대한 논의가 본격화되기 시작하였다. 독과점기업들이 포장 · 광고 · 판매확장

등 비가격경쟁은 계속하면서, 가격에 대해서는 정부의 가격통제에 따르는 등 실질적으로 동일 보조를 취하면서 가격인상을 일삼았으므로, 이것이 가격불안의 중요한 원인 가운데 하나라는 비판이 높아졌다. 이러한 상황에서 정부는 종전의 「공정거래법」 제정방침을 다소 변경하여 물가통제를 탄력적으로 운영할 수 있도록 함과 동시에 경쟁제한행위 및 불공정거래규제 등 경쟁정책적 요소를 함께 갖춘 법률의 제정을 추진하였다. 가격불안을 구조적으로 해결하기 위해서는 경쟁적 시장질서의 도입이 불가피하다고 판단한 것이다. 이에 따라 1975년 당시 시행되던 「물가안정에관한법률」을 발전적으로 개편하여 「물가안정및공정거래에관한법률」을 제정하고 이듬해부터 이를 시행하였다.

2) 주요 내용

「물가안정법」은 "물가의 안정을 기하고 공정하고 자유로운 경쟁질서를 확립함으로써 소비자의 권익을 보호함과 아울러 국민생활과 국민경제의 안정 및 발전에 기여"(제1조)하는 것을 목적으로 하고 있다. 「물가안정법」은 ① 가격규제에 관한 규정, ② 경쟁정책에 관한 규정, ③ 기구 및 절차에 관한 규정의 세 가지로 나뉜다(표 6-7).

〈표 6-7〉 「물가안정법및공정거래에관한법률」(1976년)의 주요 내용

가격규제기능	– 생필품 등에 대한 최고가격제 – 공공요금규제 – 긴급수급조정 조치권 – 독과점가격규제
경쟁법적 기능	– 경쟁제한행위(카르텔)의 금지 – 불공정거래행위의 금지
기구 및 절차	– 물가안정위원회의 설치 – 불공정거래행위의 금지

가격규제에 관한 사항을 보면 먼저 생필품 등에 대한 최고가격제가 있다. 이는 정부가 국민생활과 국민경제의 안정을 위해 필요하다고 인정할 때는, 특히 첫째 긴요한 물품의 가격, 부동산 등의 임대료 또는 용역대가의 최고가격을 거래단계별 또는 지역별로 지정할 수 있도록 하였다. 둘째, 주무부 장관이 공공요금을 결정하고자 할 때는 물가안정위원회의 심의와 국무회의의 의결을 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 하고 있다. 전기・수도・가스 가격 등이 대상이었는데, 공익사업에 대한 독점상태를 인정하되 공공의 이익을 위하여 가격을 일정한 원칙에 따라서 정부가 직접 결정하려고 한 것이다. 셋째, 긴급수급조정권을 도입하여 물가의 급격한 앙등과 물품의 공급부족으로 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영이 현저하게 저해될 우려가 있는 경우에 정부가 관련 사업자들에게 생산계획의 수립 및 실시, 공급 및 출고, 수출입 등에 대해 지시할 수 있도록 하였다. 넷째, 독과점가격품목에 대한 가격규제를 도입하였다. 이 규제는 가격규제로 볼 것인가, 아니면 공정거래정책적 규제로 볼 것인가에 대해 논란이 있을 수 있는데[691] 이 제도의 실제 운영에 있어서는 가격안정의 수단으로 이용되었기 때문에 여기서는 일단 가격규제적 성격으로 분류하였다. 독과점가격규제제도는 「물가안정법」의 가장 유력한 수단으로

활용되었기 때문에 이에 대해 좀 더 상세히 살펴보기로 한다.

「물가안정법」 제5조에서는 일정한 사업분야의 시장을 지배함으로써 실질적으로 경쟁을 제한하는 단독 또는 소수의 사업자를 독과점사업자로 지정하도록 하였다. 독과점사업자로 지정된 기업이 당해 품목의 가격을 결정 또는 변경하는 경우에는 주무부 장관에게 신고하여야 하며, 주무부 장관은 신고된 독과점가격이 부당하다고 인정될 때는 물가안정위원회의 심의를 거쳐 변경을 명할 수 있도록 하였다. 여기서 독과점사업자란 1년간 총 출하액이 300억원 이상인 제품에 있어서 1사 점유율이 50% 이상인 사업자와, 2사 점유율이 60% 이상인 경우에 1사 점유율이 30% 이상인 사업자, 또는 이 기준에는 해당되지 않지만 국민경제에 긴요한 원자재를 공급하는 사업자로서 물가안정위원회의 심의를 거쳐 정부가 지정하는 사업자로 하였다.

공정거래정책적 규제는 불공정거래의 금지와 경쟁제한행위의 규제로 나뉜다. 동법 7조에 의해 금지되는 불공정거래행위는 ① 부당한 차별적 취급, ② 부당한 거래강제, ③ 거래상 지위의 부당한 이용, ④ 구속조건부 거래, ⑤ 허위·과장 광고 또는 기만행위, ⑥ 매점매석행위, 부당한 생산조절 또는 출고제한 등에 해당하는 행위로 경제기획원 장관이 불공정행위라고 지정한 행위를 말한다. 이에 따라 경제기획원은 부당한 거래거절, 가격차별 등 10개 유형의 일반불공정거래행위를 지정하였다.

경쟁제한행위에 대해서는 동법 제8조 제1항에서 사업자는 계약·협정·결의 및 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 공공의 이익에 반하여 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 금지한다고 규정하였다. 그 유형으로는 ① 가격의 결정·유지, ② 상품의 판매조건, 용역의 제공조건 또는 그 대가의 지급조건을 정하는 행위, ③ 상품의 생산·판매나 출고 또는 용역의 제공을 제한하는 행위, ④ 거래지역 또는 거래상대방의 제한 등이 포함된다. 다만, 경쟁제한행위일지라도 불황극복이나 산업합리화 등을 목적으로 정부의 승인을 얻은 경우는 허용되도록 하였다. 또 불공정거래나 경쟁제한적 행위에 해당하더라도 그것이 특별법에 의해서 행해지는 경우는 법 적용이 면제되었다.

3) 시행실적

「물가안정법」에 의해 공공요금과 독과점가격, 그리고 서비스요금에 대해 광범위한 규제가 이루어졌는데, 이 가운데 가장 핵심적인 규제는 독과점가격규제였다. 「물가안정법」 규정에 의해 1976년 3월 136개 품목의 212개 사업자를 지정하고 본격적인 가격규제를 실시하였다. 독과점사업자는 1976~78년에는 매년 1회씩 지정하였으나, 1979년에 들어서는 세 차례에 걸쳐 지정되었다. 이 규정의 당초 취지는 독과점사업자의 가격남용행위를 방지하는 데 있었으나, 실제 운영은 가격통제수단으로 이용되었다. 정부는 물가안정을 위해 의욕적으로 독과점가격규제에 나섰으나, 규제범위의 과다와 행정력의 한계, 그리고 가격규제에 따른 부작용으로 인하여 대상 품목 수를 축소하지 않을 수 없게 되었다.

---

691) 공정거래위원회(2002)에서는 독과점가격규제제도를 공정거래정책적 규정으로 분류하고 있다.

〈표 6-8〉「물가안정법」에 의한 독과점 사업자 및 품목의 지정 추이

	1976	1977	1978	1979		
				2. 6	4. 16	12. 20
품목 수	148	157	148	74	46	35
사업자 수	247	272	257	124	81	58

자료: 공정거래위원회 · 한국개발연구원(1991).

물가규제에 비해 공정거래정책적 규제는 시행실적이 미미하였다. 불공정거래행위에 대한 규제는 1976~79년간 약 100건이 있었는데, 그나마도 대부분 물가안정의 수단으로 사용된 것이다. 1978~79년 기간 중 경기과열과 함께 국내 농작물의 흉작으로 고추가격이 급상승하는 현상이 나타났다. 소위 '고추파동'이 일어나자 중간상인들의 매점매석행위가 급증하였고, 이를 단속하기 위해 「물가안정법」의 불공정거래행위 금지조항을 발동시켰던 것이었다. 이 밖의 불공정거래행위에 대해서는 규제를 하긴 했으나, 기존 유통체계와 거래관행을 가급적 존중한다는 기본방침이었기 때문에 실제 운영은 매우 소극적으로 이루어졌다.

경쟁제한행위의 규제는 사실상 제대로 기능조차 하지 못하였다. 경쟁제한행위에 대한 규제실적은 1건도 없으며, 다만 시멘트업계에 대해 불황카르텔을 허용해준 것이 시행실적의 전부였다.

〈표 6-9〉 불공정거래행위 처리실적

(단위: 건)

처리 건수					처리내용			
1976	1977	1978	1979	계	불문처분	경고처분	시정명령	고발
2	6	14	78	100	11	3	6	80

자료: 공정거래위원회 · 한국개발연구원(1991).

4) 평 가

「물가안정법」은 우리나라 최초로 공정거래정책적 요소를 도입한 법제였지만, 물가안정을 위한 가격규제적 수단으로 시행된 결과 많은 부작용을 초래하였다. 이 법은 물가상승에 대해 구조적 치유보다는 단기적이고 직접적인 규제방식에 의존하고 있었기 때문에 과열경기와 제2차 석유파동이라는 경제적 격변기 때 소기의 목적을 달성할 수 없었다.

또한 공정거래정책적 기능은 상대적으로 무시되어 결국 물가규제와 공정거래라는 두 가지 목적 모두 소기의 효과를 거둘 수 없었다. 공정거래위원회 · 한국개발연구원(1991)은 이 법의 성과를 다음과 같이 평가하고 있다.

첫째, 「물가안정법」은 물가안정과 공정거래라는 두 가지 정책상의 개념을 내포하고 있었는데, 이 두 개념은 추구하는 목표와 실천수단이 서로 다르다. 그런데도 이러한 이질적인 두 개념을 동시에 규정한 동법은 태생적으로 성격이 모호할 수밖에 없었다. 둘째, 법의 제정 취지가 물가안정 쪽으로 기울어져 있었기 때문에 독점화 행동 등 독과점

의 형성에 대한 규제가 아니라 독과점의 폐해를 규제하는 폐해규제적 입장이었으며, 그나마 공정거래정책적 접근이 부족하였다. 셋째, 물가안정에 대한 접근방법이 단기적이었다. 시장구조 자체에 내재하는 문제를 방치하면서 그 결과인 가격에 대해 규제함으로써 단기적인 성과는 있었을지 모르지만 시장기능 자체를 왜곡시키는 결과를 가져왔다. 넷째, 법의 실제 운영이 물가상승 억제를 위해 활용되었으므로, 가격 인상요인이 있더라도 이를 가능한 한 억제하고 그것이 한계에 이르렀을 때 광범위한 품목에 걸쳐 일시적으로 가격을 대폭 인상시키는 방식을 취하였다. 때문에 인플레 심리가 만연하고 가격기능에 의한 시장의 자율조정기능이 저해되었다. 다섯째, 불공정거래행위 유형을 일반불공정거래행위에 국한시킴으로써 불공정거래의 규제가 효과적이지 못하였다. 여섯째, 경쟁제한행위에 대한 규제 의지가 약했을 뿐만 아니라, 사업자단체에 의한 공동행위에 대해 규제규정이 미흡하여 이들에 의한 경쟁제한행위[692]를 제대로 규제할 수 없었다.

「물가안정법」은 이상과 같이 제도 자체가 갖는 불완전성과 함께 시행상의 의지결여로 성과는 없이 많은 문제점만 노정한 채, 1980년 「공정거래법」의 제정과 함께 사실상 시행이 종료되었다. 이후 「물가안정법」에서 공정거래 관련 조항은 삭제되고 물가안정적 수단만 남겨져서 명칭이 「물가안정에관한법률」로 바뀌게 되었다. 「물가안정법」이 초래한 부작용은 이상과 같은 문제점뿐만 아니라 보다 근본적으로는 이 법이 워낙 강력하게 시행되었으므로 정책당국자들을 비롯한 모든 경제주체들에게 이 법의 영향이 각인되었다. 따라서 1995년 중반에 이르기까지 우리의 사고와 행동을 지배하여 우리나라 시장경제의 발전을 지연시켰다는 점을 들 수 있다.[693]

그러나 「물가안정법」이 반드시 부작용을 초래한 것만은 아니었다. 이 법은 제도의 시행 자체로는 그다지 성공적이었다고 평가할 수 없지만, 공정거래정책적 요소가 우리나라에 최초로 법제화되었다는 점에서 그 의의가 평가되어야 할 것이다. 「물가안정법」은 비록 불완전하나마 경쟁법으로서의 기능을 갖추고 있었기 때문에 이에 대한 각계의 이해가 높아졌다. 한편, 역설적으로는 이 법의 시행실패를 토대로 1980년 「공정거래법」의 제정이 탄력을 받을 수 있었다고 평가된다.

2. 공정거래제도의 출범

가. 입법과정

1970년대 후반 우리 경제는 정치적 혼란과 함께 심각한 경제적 어려움을 겪게 되었다. 1970년대 초·중반에 걸쳐 의욕적으로 추진했던 중화학공업화정책의 부작용이 노정되고, 또 제2차 석유파동과 「물가안정법」을 비롯한 과도한 정부규제로 인한 부작용이 상

692) 대부분의 사업자들이 협회·조합 등 사업자단체에 가입해 있었고, 이들 사업자단체들은 생산량 조정, 가격협정, 판매지역 할당 등 각종 경쟁제한적인 행위를 하고 있었다.

693) 이에 대한 구체적 사례와 문제점은 이재형(2005)에 소개되어 있다.

호작용하여 가격은 폭등하고 암시장이 형성되는 등 경제는 극도로 혼란해졌으나 정부의 경제적 규제는 이러한 상황에 제대로 대응할 수 없었다. 어쩌면 제대로 대응할 수 없었다기보다는 애초부터 이러한 시장의 움직임을 정부통제에 의해 제어한다는 자체가 불가능하였을 것이다. 이러한 상황에서 정부는 그동안의 경제운영방침을 근본적으로 수정하여 새로운 발전방향을 설정하게 되었다.

먼저 그동안 방만했던 정부지출을 통한 외형적 성장위주의 정책을 지양하고 경제의 기본체력 강화를 위해 긴축정책을 실시하였다. 그리고 이미 정부규제를 통해서는 제어가 불가능해진 시장을 정상적으로 환원하고, 시장이 제대로 작동할 수 있는 기본규칙으로서 「공정거래법」의 제정을 추진하게 되었다.

정부는 1979년 9월 '공정거래제도의 개선방안'이라는 보고서를 작성하면서 「공정거래법」의 제정준비에 착수하였는데, 곧이어 발생한 10·26 사태로 인한 정치적 격변은 이에 좀 더 유리한 환경을 조성하였다.

새로 등장한 신군부정권은 민간에 대해 강압적이고 강력한 권력을 행사하였지만 정통성 문제에 대한 콤플렉스가 있을 수밖에 없었다. 따라서 정치적 억압과는 반대인 다른 한편으로는 국민들의 광범위한 공감대를 얻을 수 있는 정책이 필요하였을 것이다. 「공정거래법」 제정은 이렇게 공정한 시장규칙에 근거한 민간주도의 경쟁적인 경제운영체제를 도입하려는 개혁적인 정책마인드를 가진 그룹[694]과 국민들의 지지를 필요로 하였던 신군부 핵심 세력의 이해가 맞아 떨어졌던 부분이었던 것이다.[695] 또 과거 「공정거래법」의 제정이 좌절되었던 데는 「공정거래법」의 규제대상이 되는 경제계나 정부주도의 개발전략에 익숙해 있던 규제당국의 조직적인 반대가 있었기 때문이었다. 그러나 초헌법적인 권한을 행사하는 신군부의 등장으로 핵심 권력층과 민간 및 전문관료들 사이에 현격한 권력의 불균형이 발생하였기 때문에 과거와 같은 「공정거래법」 제정에 대한 반대가 어려웠다. 이러한 과정을 거쳐 경제헌법이자 경제민주화의 기본질서법이라고 할 수 있는 「공정거래법」이 역설적으로 가장 비민주적인 정치상황하에서 탄생하게 되었던 것이다.

1980년 들어 제5공화국 「헌법」 개정작업이 착수되면서, 새 「헌법」에는 새로운 경제질서 창조를 위한 이념을 천명하기 위해 독점금지조항을 신설하기로 방침이 결정되었다. 이와 같이 공정거래제도 개선의 필요성에 공감하는 분위기가 조성되자 정부는 「공정거래법」 제정작업에 본격적으로 착수하여 동년 9월에 「독점규제및공정거래에관한법률」을 연내에 제정할 방침임을 표명하였다. 여기서 정부는 앞으로 제정될 「공정거래법」은 ① 새로운 독과점의 출현을 방지하기 위하여 일정 규모 이상의 기업결합행위를 제한하고, ②

694) 민간주도 경제로의 전환을 강조하는 경제기획원의 관료그룹과 자유시장경제를 신봉하는 KDI의 연구자들이 중요한 역할을 담당하였다. 당시 경제기획원 물가관리실 공정거래담당관이었던 전윤철 과장(전 감사원장), KDI의 이규억 박사(현 아주대학교 교수) 등이 대표적 인물이었다.

695) 새로 집권한 신군부는 유난히도 '정의'라는 단어를 즐겨 사용하였다. 이 역시 집권과정에 대한 콤플렉스로부터 출발한 것으로 보이는데, 여러 억압적 정책을 대부분 '정의'라는 말로 포장하여 표현하였다. 신군부의 핵심 권력층은 경제에 대해 지식이 없었기 때문에 공정거래정책이 갖는 의미에 대한 이해는 없었을 것이다. 이러한 상황에서 '경제정의'를 실현한다는 공정거래정책의 명분은 신군부 핵심 권력층으로서는 솔깃한 정책이었을 것으로 짐작된다.

기존 독과점기업의 횡포를 규제하기 위하여 시장지배력이 있는 독과점업체의 남용행위를 금지하며, ③ 사업자 간의 카르텔을 금지하고, ④ 불공정거래행위를 금지하며, ⑤ 국내경쟁에 악영향을 미치는 불공정한 국제계약의 체결을 제한하며, ⑥「공정거래법」의 운영기구로서 공정거래위원회를 설치하는 내용을 주요 골자로 할 것이라고 밝혔다.

이러한 방침에 대하여 언론은 대체로 독과점의 폐해를 규제하기 위한 적절한 입법이라고 환영의 뜻을 표하면서 적극 지지하였다. 업계에서는 경제운영을 시장기능에 맡긴다는 점에서 대체로 환영의 뜻을 표했으나 당시의 경제상황이 어렵고 산업구조조정기에 있다는 점을 들어 시행을 조금 유보하는 것이 바람직하다는 의견을 내놓았다. 또 아직 우리나라 기업풍토가 자유경쟁에 익숙하지 않은 상태이므로 무리한 법 적용보다는 탄력적인 운영이 필요하다는 의견을 내놓기도 하였다.

학계에서도 대체로 환영의 뜻을 표했으나, 일부에서는 자율적인 가격결정제도가 우리나라 기업풍토에서 제대로 기능할 수 있을지 우려하는 목소리가 나오기도 하였다. 그동안 규제기능을 수행해왔던 재무부・산자부 등 정부부처들은 해당 부처의 주요 정책분야에 대한 규제에 대해서는「공정거래법」의 적용을 제외하여야 한다는 의견을 제시하였다.[696]

정부는 이러한 각계의 의견을 종합하여 새로이 법률시안을 만들어 1980년 11월 세종문화회관에서 공청회를 개최하였다. 여기서는 대체로 각계에서 그동안 주장했던 내용이 다시 등장하였다. 그런데 이 공청회에서 이루어진 합의는 공정거래위원회의 독립성과 중립성이 강화되어야 한다는 점이었다. 참석자들은「공정거래법」의 성패는 이 법의 시행을 담당할 공정거래위원회의 조직・권한・전문성에 좌우될 것이라고 지적하고, 차관급을 위원장으로 하는 공정거래위원장을 대통령 또는 국무총리 직속의 중립적인 독립기구로 격상시켜야 한다고 주장하였다.

정부는 공청회에서 제시된 의견을 종합・수정하여 1980년 11월 경제장관회의에 상정하여 동 법안을 수정한 후[697] 통과시켰고, 법제처에서 약간의 수정을 거쳐 국무회의에서 무수정으로 통과시켰다. 이어 '국가보위입법회의'에 상정되어 12월 23일 본회의에서 의결되었으며, 12월 31일「법률 제3320호」로 공포되었고, 이듬해인 1981년 4월 1일부터 시행하게 되었다.

---

696) 예를 들면, 재무부는 금융업에 대해서는 기업결합 신고대상에서 제외하여야 한다는 의견을 내놓았으며, 상공부는 경영다각화 내지 계열화를 위한 기업결합은 규제대상에서 제외하여야 하며, 국제계약에 대한 규제도 크게 완화하여야 한다는 의견을 제시하였다.

697) 주요 수정내용은 기업결합유형 가운데 하나로 회사의 신설을 추가하고, 공정거래위원회를 경제기획원 장관이 겸직할 수 있는 위원장을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성되는 상설위원회로 설치하도록 하였으며, 공정한 심사를 위하여 심사관제도를 도입하는 한편,「물가안정법」의 물가 관련 조항은 그대로 두되 경쟁법적인 조항을 삭제하도록 하는 것이었다.

「공정거래법」 제정의 핵심적 주도자의 한 사람으로서 입법의 이론적 토대를 제공하였던 이규억 교수(당시 KDI 선임연구위원, 현 아주대 경제학과 교수)는 「공정거래법」 제정과 관련하여 다음과 같이 회고하고 있다.

「공정거래법」은 국가경제질서의 기본을 설정하는 경제헌법적 기능을 갖고 있는데, 권력의 정통성이 의문시되는 신군부의 국가보위입법회의에 의해 「공정거래법」이 통과되었던 것은 역사적인 아이러니가 아닐 수 없다. 전두환 정권 및 노태우 정권 시 조성된 천문학적 규모의 '통치자금' 및 정부주도 경제성장과정에서 은연 중 형성된 주요 경제부서의 친재벌적 태도에 비추어볼 때, 신군부와 재벌 간의 유착관계가 본격적으로 형성되지 않았던 1980년의 시대상황이 아닌 평상 시에는 이 법이 쉽게 제정될 수 없었을는지 모른다.

「공정거래법」의 초안을 만드는 과정에서 법의 명칭부터 세부조문에 이르기까지 여러 가지 일화가 많지만 제일 중요한 것이 1조의 목적조항이었다. 당시 우리나라는 소위 재벌의 영향력이 막강하였고 방임 시 자연적으로 단시일에 완화되거나 소멸될 가능성이 거의 없다고 판단하였다. 패전 후 점령군 사령부에서 먼저 '자이바쓰'를 해체하고 거대 기업을 분할한 후 경쟁적 시장구조를 항구적으로 유지하기 위해서 「독점금지법」을 제정한 일본의 역사에서 보듯이 재벌을 온존시키면서 자유시장경제의 발전을 도모한다는 것은 연목구어라고 확신하였다. 그러나 재벌규제조항이 「공정거래법」에 설치되면 재계의 거센 반발을 사서 입법 자체가 불가능할 것이라는 의견이 관련 행정당국의 고위책임자들로부터 나왔다. 설왕설래 끝에 후일 재벌규제법을 별도로 만든다는 것이 매우 어려울 것이므로 기회가 무르익으면 이 법을 개정해서 규제할 수 있는 근거라도 두자고 주장하여, 이 법의 목적에 '과도한 경제력의 집중을 방지하고'를 명기하게 되었다. 경제력집중 규제는 결국 1986년 개정에서 구체화되었다.

그리고 정부주도 개발체제의 유산으로 정부 각 부처가 명시적·묵시적으로 경쟁을 제한하는 것이 관행화된 현실에 비추어 이러한 관행이 지속되어서는 시장경제의 자생적인 발전이 저해될 것이라고 지적하였고, 이 점에 대해서는 당시 경제기획원도 전적으로 동의해서 63조 '경쟁제한적 법령 제정의 협의 등'이 설치되어, 개별 정부부처에 의한 시장개입이 공정거래위원회의와 협의하지 않고서는 이루어지지 못하게 되었다. 이 규정은 현재나 과거를 막론하고 외국에서 유사한 예를 찾기 어려운 것으로서, 수많은 개발도상국에 모범적인 입법례를 제공할 뿐 아니라 소위 선진국에도 「공정거래법」의 기능을 강화하는 방법을 제시한 것이라고 평가받을 수 있다.

나. 의 의

공정거래제도의 도입은 경쟁과 규칙을 중시하는 진정한 시장경제체제로의 전환을 의미하는 것으로 우리나라의 경제발달에서 역사적으로 중요한 의미를 갖는다. 우리나라는 정치적으로는 민주주의, 경제적으로는 자본주의라는 기본체제가 외부로부터 의식되어 전통적인 가부장적 관료주의와 경제발전이라는 목표가 함께 뒤섞여졌다. 이에 따라 정치·경제·사회 간의 상호관계가 자연발생적으로 발전하지 못한 채 산업정책이라는 명목으로 경제에 대한 정부개입이 보편화되었다. 경제성장을 최대화하기 위해서는 한정된 자원의 경쟁적 낭비를 방지하고 정부가 기업활동을 유도하는 것이 자유경쟁보다 중요하다는 논리였다. 그 결과 시장기구는 존재하였지만 성숙되지 못한 정치상황에서의 정부개입은 경제를 정치에 종속시켰으며, 외적인 경제성장의 이면에는 여러 가지 부정적 현상을 야기하였다.

정부는 기업에 대하여 강력한 영향력을 행사하여 정부가 의도하는 바를 달성하였다.

반면, 정부가 강력했던 만큼 이로 인한 실패가 매우 클 가능성 역시 높았다. 이 결과 경쟁적 시장과정을 통하여 달성할 수 있는 성과(예컨대, 자원의 최적배분, 소비자 후생 극대화 등)를 기대하기 어려웠으며, 기업은 정부의 리더십에 추종하는 것만으로 성장을 담보할 수 있었기 때문에 자연히 수동적인 역할에 머물렀다. 이러한 상황에서 각종 제도적 진입장벽이 구축되고 선별적 지원시책이 행해진 결과 사회구성원 간의 기득권이 고착화되는 경향이 나타나 소위 정경유착이 발생하고 자유·공정 경쟁이 저해되었다. 이러한 과정을 통해 우리 경제는 양적 확대에 성공하였으나 효율에 입각한 기업 간 자유경쟁, 소비자 후생, 시장의 선택에 의한 기업의 성과 등 시장경제의 본질적인 성과는 저해되었다.

공정거래제도는 바로 이러한 우리나라 시장경제체제의 위기에 대한 자각으로부터 출발하였다. 「공정거래법」은 정부·시장 간의 관계를 근본적으로 전환하고 궁극적으로는 자유시장경제체제의 발전을 도모하기 위한 제도적 기반이다. 이 법에서 강조하는 가장 중요한 행동규범은 자유·공정 경쟁이다. 공정경쟁은 사회적 합의에 바탕을 두고 공정하게 설정된 규범을 모든 경제주체가 준수하여야 한다는 의미를 담고 있다. 그러므로 공정성은 정부가 시장에 대해서만 부과하는 규범이 아니라 스스로 지켜야 할 규범이기도 하다. 공정성은 또한 공정한 행동규범과 균등한 기회라는 조건하에서 노력과 대가가 상응한다는 의미에서 효율성과도 연결된다. 자유경쟁은 시장경제에서 개인의 사익 추구를 보장하는 행동양식이며 이 역시 효율성과 형평성으로 연결되는데, 이를 위해서는 공정한 규칙의 정립과 운영이라는 대원칙이 전제되어야 한다(이규억[1988]). 이러한 점에서 공정경쟁과 자유경쟁은 서로 분리할 수 없는 개념으로 자본주의적 시장경제에서 기본행동원리가 된다. 이 기본행동원리를 제도적으로 보장하는 장치가 바로 「공정거래법」이다.

다. 초기 「공정거래법」의 골자

1980년에 제정된 「공정거래법」의 기본골격은 앞의 제2절에서 설명한 현행 법과 큰 차이가 없으므로 간략히 설명하고자 한다.

첫째, 시장지배적 지위의 남용을 금지하고 있다. 이는 독과점적 기업의 시장지위의 남용을 방지하기 위한 것으로 규제대상이 되는 행위유형으로는 부당한 가격의 결정·유지 및 변경행위, 상품의 판매 또는 용역을 부당하게 조절하는 행위, 다른 사업자의 활동을 방해하는 행위 등이 포함된다. 특히, 동법에서는 가격의 동조적 인상을 별도의 조항으로 규제하였는데, 이 조항은 후에 가격남용행위의 하나로 포함되어 삭제되었다.

둘째, 새로운 독과점의 출현을 방지하기 위한 원인규제적 입장에서 경쟁제한성이 있는 기업결합을 제한하고 있다. 기업결합의 유형으로는 기업합병·주식취득·임원겸임·영업의 양수·새로운 회사의 설립 등이 해당된다.

셋째, 사업자 간의 부당한 공동행위(카르텔)를 금지하였다. 금지되는 공동행위유형으로는 가격·설비·수량 제한, 거래지역 분할 등으로, 이에 해당하는 행위는 등록해야만 가능하도록 하였다. 다만, 불황극복이나 산업합리화를 위해 불가피한 경우는 예외적으로 허용하도록 하였다. 사업자단체의 경쟁제한적인 활동을 금지하고, 사업자단체의 설립과 해산을 공정거래위원회에 신고하도록 하였다.

넷째, 거래거절·가격차별 등 불공정거래행위를 금지하고 있다. 불공정거래행위의 구체적 유형은 모든 사업자들에게 공통적으로 적용되는 일반불공정거래행위와 특정 사업 또는 특정 행위에 한하여 적용되는 특수불공정거래행위로 구분하여 규제할 수 있도록 하였다. 이와 함께 대표적인 수직적 가격제한행위인 재판매가격유지행위를 금지하고 있다.

다섯째, 「외자도입법」에 의한 차관, 합작투자 및 기술도입 계약과 기타 수입대리점계약 등 국제계약에 있어서 불공정거래 또는 경쟁제한을 내용으로 하는 경우에는 이를 수정 또는 변경하도록 하였다. 이는 외국과의 국제계약이 국내시장의 경쟁을 제한하거나 불공정거래를 초래할 위험을 제거하기 위한 장치이다.

여섯째, 관계 부처가 경쟁을 제한하는 법령을 제·개정하는 경우나 경쟁을 제한하는 행정명령 또는 처분을 하고자 하는 경우 경제기획원 장관과 사전협의하도록 하였다. 이는 법령이나 제도 등 정부행위에 의한 경쟁제한 내지는 불공정거래행위를 가능한 한 배제하기 위한 것이다.

일곱째, 「공정거래법」의 운영기구로서 공정거래위원회의 설치·운영을 규정하고 있는데, 「공정거래법」 위반행위의 조사 및 사전심사를 담당하기 위하여 심사관제를 두도록 하였다. 공정거래위원회는 「공정거래법」에 규정된 중요 사항과 이 법에 위반되는 사항에 대하여 경제기획원 장관의 결정·처분에 앞서 심의·의결하는 필수적 심의기관이다. 공정거래위원회는 위원장을 포함하여 5인으로 구성되는데 3인은 상임위원, 2인은 비상임위원으로 하도록 하였다.

「공정거래법」은 1986년 12월 31일 제1차 개정이 이루어졌는데, 여기서 과도한 경제력의 집중을 방지하기 위한 제도가 새로이 도입되었다. 이 제도는 특정 시장에서의 독과점에 관계없이 재벌(「공정거래법」적 개념으로는 '대규모 기업집단')이 경제의 큰 비중을 차지함으로써 나타날 수 있는 경쟁에 대한 위해요인을 제거한다는 목적으로 도입되었는데, 재벌이 타인자본이나 가공적 자본을 통해 외형적으로 팽창하는 것을 제한하도록 하고 있다. 구체적인 정책수단으로는 지주회사의 설립·전환 금지, 출자총액제한, 상호출자금지, 재벌계열 금융·보험회사 지분에 대한 의결권제한 등이 있다.

3. 공정거래제도·정책의 발전

가. 전반적 발전과정

1981년 「공정거래법」이 시행된 이후 28년이 지난 지금까지 「공정거래법」은 16차에 걸쳐 개정되어왔다. 공정거래위원회(2002)는 우리나라 공정거래제도의 발전을 ① 시발기: 「공정거래법」의 탄생과 공정거래위원회의 출범(1981~86년), ② 발전기: '경제정의사회'를 위한 공정거래기능의 강화(1987년), ③ 도약기: '세계화시대'와 공정거래위원회(1995~97년), ④ 성숙기: 'IMF 경제위기' 이후와 구조조정의 촉진(1998~현재)으로 시대를 구분하고 있다. 그러나 이와 같이 시대를 명확히 구분할 만큼 제도 자체나 운영 면에 있어서 차별화가 있는지 여부에 대해서는 무어라 단정하기 어렵다. 따라서 작위적인 시대의 구

분보다는 지난 28년간 제도 변경의 전반적인 흐름과 특징을 개관한 후, 중요한 시점별 제도 변화를 중심으로 공정거래제도의 발전모습을 살펴보고자 한다.

공정거래제도의 변천과정을 보면 분명한 두 경로를 발견할 수 있다. 하나는 경제력집중 관련 규제제도의 변천이며, 또 다른 하나는 공정거래정책의 고유영역인 경쟁정책분야의 제도발전이다.

경제력집중 억제를 위한 제도로 1986년의 「공정거래법」 제1차 개정이 도입되었는데, 이 제도는 이후 수많은 찬반 의견과 함께 경제정책 가운데 가장 뜨거운 논란이 된 대상의 하나였다. 이 법은 5공 정권에 의해 제정되었으므로 당시 강압적인 정치환경에서 경제계[698]의 반대가 큰 힘을 얻지 못하였지만, 이후 민주주의가 진전되면서 경제계 및 이들을 지지하는 목소리가 커짐에 따라 치열한 논쟁의 대상이 되었다. 경제환경의 변화에 따라 재벌 문제의 부정적 측면이 부각될 때는 경제력집중 억제제도를 찬성하는 의견이 힘을 얻어 규제가 강화되는 모습을 보였고, 국민경제에 대한 대기업들의 기여가 요구되는 사회분위기가 조성될 때는 규제가 완화되는 모습을 보였다. 이러한 점에서 경제력집중 억제제도는 변천과정에 분명한 방향성이 보이기보다는 경제여건과 사회적 분위기에 따라 규제 강화와 약화 사이에서 진폭을 보이면서 변화하는 모습을 보였다.

이에 비하여 경쟁정책분야는 일관된 뚜렷한 방향성을 보이며 발전되어왔다. 경쟁정책적 기능에 대해서는 경제력집중 억제정책과 달리 국내적으로 상당한 정도의 사회적 합의가 형성되었을 뿐만 아니라 국제적 합의와 기준이 명확히 정립된 정책분야이기 때문이다. 경쟁정책적 기능에 있어서는 첫째, 규제강도가 강화되어온 추세를 보여왔다. 탈법적 행위, 규제회피행위에 대한 규제 강화, 위반행위에 대한 제재조치 강화 등이 대표적인 제도개선일 것이다. 또 비단 제도뿐만 아니라 운영 면에서도 위반행위에 대한 제재를 지속적으로 강화해왔다. 둘째, 정책집행의 효율성을 높이기 위한 제도적 기반을 강화해왔다. 공정거래제도의 역외적용규정 도입, 공동행위 자진신고자에 대한 면책규정, 법 위반행위 신고에 대한 포상금제도 도입, 공정거래위원회의 독립행정기관화 등이 대표적인 예일 것이다. 셋째, 경제 전반에 걸쳐 경쟁이 유효하게 이루어지고 시장기구가 효율적으로 작동할 수 있도록 하기 위한 기반조성을 강화해왔다. 독과점적 시장구조에 대한 개선시책, 경쟁제한적 법령의 사전협의기능 강화, 「카르텔일괄정리법」의 제정, 규제개혁 등이 대표적인 예일 것이다.

이러한 제도 변화뿐만 아니라 운영 면에서도 큰 변화를 보이고 있다. 「공정거래법」 도입 초기만 하더라도 민간은 물론 정책집행기관인 공정거래위원회도 전문성이 부족하였다. 따라서 초기의 법 위반사건 심결에서는 논리가 명쾌하지 못한 경우도 적지 않게 눈에 띄었다. 그럼에도 불구하고 민간 역시 전문성이 부족하였으므로 대체로 공정거래위원회의 결정에 순응하는 모습을 보였다. 또 법 위반행위에 대한 제재도 새로운 제도의 시

698) 일반적으로 우리나라에서 '경제계'라는 말은 다소 모호하게 사용되고 있다. 단어 자체로는 넓게는 경제활동을 수행하는 모든 경제주체, 좁게는 기업계를 의미하는 것처럼 보이지만, 실제로는 재벌(기업집단)의 지배주주 및 이들과 이해를 함께 하는 그룹이라는 특수한 의미로 사용되고 있다. 여기서도 이와 같은 특수한 의미로서 '경제계'라는 말을 사용하였다.

행 초기인 만큼 온정적인 경우가 많았다. 그러나 「공정거래법」의 시행이 본궤도에 오름에 따라 위반행위에 대한 제재도 강해졌고, 이에 따라 민간기업들도 공정거래위원회의 결정에 본격적으로 대응하기 시작하였다. 이와 함께 법조계와 학계 등에서도 공정거래정책에 대한 전문가가 늘어나는 등 저변이 넓어져 정책당국과 정책대상인 민간이 서로 경쟁적으로 논리를 개발하고 다툼으로써 공정거래정책은 점차 세련되어져갔다.

〈표 6-10〉「공정거래법」 개정의 주요 내용

	법 개정의 핵심적인 내용
1차 개정 (1986. 12. 31)	– 경제력집중 억제제도 도입: 지주회사의 금지, 대규모 기업집단 계열회사 간 직접 상호출자금지, 출자총액제한, 금융·보험회사의 의결권제한, 대규모 기업집단의 불공정거래행위규제 – 공동행위 인가제 도입, 과징금제도 도입, 공동행위 허가대상 확대
2차 개정 (1990. 1. 13)	– 공정거래위원회 독립행정기관화, 기구와 인력 확대
3차 개정 (1992. 12. 8)	– 경제력집중 억제제도 보완: 대규모 기업집단 계열회사 간 상호채무보증제한, 출자총액제한의 예외인정 확대, 규제대상 대규모 기업집단의 범위를 30대로 변경
4차 개정 (1994. 12. 22)	– 경제력집중 억제제도 보완: 출자한도 인하, 출자총액제한의 예외인정 확대 등 – 법 위반행위에 대한 과징금제도 강화
5차 개정 (1996. 12. 30)	– 독과점적 시장구조의 개선시책 마련 – 경제력집중 억제제도 보완: 채무보증제한 강화, 부당내부거래규제 강화 – 공동행위 자진신고자 면책제도 도입
6차 개정 (1998. 2. 24)	– 출자총액제한제도의 폐지 – 계열회사에 대한 신규 채무보증금지
7차 개정 (1999. 2. 5)	– 시장지배적 사업자 사전지정제도 폐지 – 지주회사규제의 금지제도를 폐지하되, 설립요건제한
8차 개정 (1999. 12. 28)	– 출자총액제한제도 부활
제9차 개정 (2001. 1. 16)	– 지주회사규제 완화 – 부당공동행위 감면규정 적용 확대
10차 개정 2002. 1. 26)	– 출자총액제한제도 보완: 30대 기업집단 일괄지정제도를 폐지하고 행태별 규율방식으로 전환
11차 개정 (2004. 12. 31)	– 「공정거래법」의 역외적용규정 도입 – 경제력집중 억제제도 보완: 지주회사규제 완화, 출자총액제한제도 완화, 금융보험사의 의결권 행사한도 축소 – 법 위반 신고 등에 대한 포상금제도 도입
13차 개정 (2007. 7. 14)	– 경제력집중 억제제도 개편: 지주회사 규제완화, 출자총액제한제도 완화, 기업활동에 대한 사후규제 및 시장에 의한 자율감시기능 보완, 기업집단에 대한 정보공개 확대
14차 개정 (2007. 8. 3)	– 지주회사규제 완화 – 공정거래분야의 분쟁조정제도 도입 – 무체재산권 행사에 대한 법 적용제외범위 명확화
16차 개정 (2009. 3. 25)	– 출자총액제한제도 폐지

나. 주요 정책의 변화

1) 경제력집중 억제를 위한 제도 도입: 1986년

1986년 「공정거래법」 제1차 개정의 핵심적 내용은 경제력집중 억제를 위한 제도를 신설한 것이다. 1980년 제정 당시의 「공정거래법」에서도 경제력집중은 중요한 목표 중의 하나였으나, 이를 집행할 구체적 정책수단은 갖추지 못하였다. 그러다가 개별 시장에서의 독과점을 초월하여 경제 전체에서 차지하는 소수 기업집단의 확장을 막기 위한 제도적 장치를 제1차 개정을 통해 비로소 도입하게 된 것이다.

새로이 도입된 경제력집중 억제제도는 재벌(기업집단)의 규모 확대 자체를 금지하지는 않았다. 다만, 자기자본의 뒷받침 없이 계열기업 간 출자를 통해서 외연을 확장하거나, 재벌이 소유한 금융·보험회사가 보유하고 있는 지분을 이용하여 계열기업에 대한 지배력을 강화하는 행위 등을 일정범위 내에서 제한하거나 금지하였다. 그 구체적 정책수단은 다음과 같다.

(1) 대규모 기업집단의 지정: 경제력집중 억제시책의 대상으로 일정한 기준에 해당하는 대규모 기업집단을 지정하도록 하였다.
(2) 지주회사의 설립금지: 지주회사(holding company)란 타 회사의 주식을 주된 자산으로 하면서 타 회사의 지배 자체를 목적으로 하는 회사를 말하는데, 지주회사를 설립하거나 기존 회사를 지주회사로 전환하는 것을 금지하였다.
(3) 상호출자금지: 대규모 기업집단 계열기업은 자기의 주식을 보유하고 있는 다른 계열회사의 주식을 보유할 수 없도록 하였다.
(4) 출자총액제한: 대규모 기업집단 계열기업은 순자산의 40%를 초과하여 다른 회사의 주식을 소유하는 것을 금지하였다.
(5) 금융·보험회사의 의결권제한: 금융 및 보험업을 영위하는 대기업집단 소속 계열사는 취득 또는 소유하고 있는 국내계열사 주식에 대해 의결권을 행사할 수 없도록 하였다.

도입 당시 경제력집중 억제제도는 이상의 다섯 가지 정책수단을 갖추고 있었으나, 1992년 대규모 기업집단 계열기업 간 채무보증제한제도 및 부당내부거래에 대한 규제를 도입하였다. 이후 경제력집중 억제제도는 경제상황에 따라 강화 혹은 약화 등의 변화를 보이다가 지주회사의 제한적 허용(1999년 이후), 출자총액제한제도의 폐지(1998. 2. 24) → 부활(1999. 12. 28) → 폐지(2009. 3. 25) 등의 제도 변경이 있었다.

2) 공정거래위원회의 독립행정기관화: 1990년

「공정거래법」 시행 초기 공정거래위원회는 경제기획원 장관의 처분을 위한 법 운영사항의 심의·의결 기관이었으나, 제2차 법 개정에 의해 경제기획원 장관 소속 독립행정기관이 되었다. 이는 공정거래시책의 강력한 추진과 준입법·준사법적 기능 수행에 필요한

전문성의 유지·확보를 위한 것이다. 이때부터 공정거래위원회는 공정거래제도 운영에 관한 모든 권한을 갖게 되었으며, 독립적으로 기능을 수행할 수 있게 되었다.

공정거래위원회는 종전에는 5명의 위원으로 구성되었으나, 법 개정으로 2명이 추가되어 위원장 1명을 포함한 5명의 상임위원과 2명의 비상임위원으로 구성되었다. 위원의 임명도 과거에는 경제기획원 장관의 제청으로 대통령이 임명하였으나, 이제는 위원장과 부위원장을 제외한 기타 위원을 공정거래위원장의 제청으로 대통령이 임명하게 되었다. 또 공정거래시책의 집행기능은 경제기획원 장관의 보조기관인 공정거래실이 담당하였으나, 법 개정에 따른 공정거래위원회의 사무를 처리하기 위한 기구로 공정거래위원회 사무처를 신설하였다.

이후 공정거래위원회는 정부조직법 개편에 따라 중앙행정기관으로 독립하였으며(1994년), 공정거래위원회의 확충(종래 7인 위원회에서 9인 위원회로 확대, 1997년) 등으로 기구가 확대개편되었다. 이는 공정거래정책이 갖는 중요성이 커지고 관련 정책에 대한 전문성이 요구됨에 따른 결과라고 할 것이다.

3) 규제개혁과 「카르텔일괄정리법」: 1988년~현재

「공정거래법」의 목적인 시장경쟁을 촉진시키기 위해서는 기업들의 사적 규제에 의한 경쟁저해적 요소를 제거해야 함은 물론 자유로운 경쟁을 억압하는 제도적 요인, 즉 공적 규제를 축소할 필요가 있다. 1980년대 들어 세계 각국은 시장기구의 활성화를 위한 규제개혁(deregulation)과 공기업 민영화에 박차를 가하였다. 미국·영국·일본 등을 중심으로 높아지기 시작한 이러한 규제개혁의 조류는 우리나라에도 큰 영향을 미쳤다. 또 이러한 외국의 영향뿐만 아니라 국내적으로도 많은 경쟁제한적 행위가 정부규제에서부터 비롯된 것이라는 자성의 목소리가 높아져 규제개혁작업에 본격적으로 착수하게 되었다.

공정거래위원회와 한국개발연구원은 1998년 1차로 정유·연탄·정보통신·사료·콩 관련 산업·주류 등 정부규제가 많은 산업을 선정하여 경쟁의 실태와 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하였다. 업계관계자와 소비자, 기타 이해관계자를 포함한 각계의 의견을 수렴하여 경쟁을 촉진할 수 있는 방안을 수립하고 이를 법·제도에 반영시켰다. 그동안 규제의 기득권에 안주해왔던 이해관계자들의 반대가 많았지만, 경쟁활성화를 통한 소비자보호, 국민경제발전 등의 논리가 힘을 얻어 규제개혁의 움직임이 확산되었다. 이것은 한편으로는 그동안 사문화되다시피 하였던 경쟁제한적 법령에 대한 사전협의제도를 활성화시키는 효과도 가져왔다. 규제개혁작업은 이후에도 지속되어 행정쇄신위원회(1993년), 규제개혁위원회(1997년)의 활동으로 이어졌다.[699]

공정거래정책에 있어 규제개혁의 성과는 1999년 「카르텔일괄정리법」[700]의 제정으로 이어졌다. 많은 경쟁제한적인 규제가 개별 특별법에 의해 규정되어 있었는데, 하나 하나

699) 규제개혁위원회(2008).

700) 정식 명칭은 「독점규제및공정거래에관한법률의적용이제외되는부당한공동행위등의정비에관한법률」이다.

의 개별 법률을 개정하여 경쟁제한적 요소를 제거하는 데는 많은 제도적·현실적 어려움이 있었다. 이러한 이유로 경쟁제한적 규제를 일거에 광범위하게 제거하기 위하여 「카르텔일괄정리법」을 제정하게 되었다. 그 주요 내용은 ① 변호사, 공인회계사 등 9개 전문자격사의 보수결정 카르텔 폐지, ② 비살균 탁주의 공급구역제한 폐지, ③ 보험료율 산출기관에 의한 보험료율 공동산출제도 개선, ④ 중소기업 제품에 대한 단체수의계약제도 개선, ⑤ 수출입질서 유지를 위한 산업자원부 장관의 조정명령제도 개선, ⑥ 건설교통부 장관에 의한 해외공사 수주경합의 조정제도 폐지 등이다.[701]

4) 외환위기와 구조조정: 1997~2000년

1997년 말에 초래된 외환위기는 우리 경제에 미증유의 타격을 가하였다. 우리나라 경제를 이끌어왔던 재벌들의 취약점이 일거에 노출되어 현대·대우·기아·SK 등이 심각한 위기를 겪거나 붕괴되었으며, 위기의 직접적 영향권 밖에 있던 재벌들도 생존에 위협을 느끼게 되었다. 나라 전체, 전 경제계가 공황상태(panic)에 빠졌다고 하여도 과언이 아니었다. IMF 등 외부로부터의 도움과 내부적 노력이 상호작용하여 경제는 서서히 정상궤도에 진입하였으나, 이 과정에서 뼈를 깎는 고통이 수반되었다.

경제위기가 초래된 원인으로는 공공부문의 비효율성, 금융의 낙후와 제어장치의 미흡, 재벌적 기업경영의 비효율성 등이 지적되었다. 우리 경제의 성장잠재력을 회복하고 시장경제로부터 기대되는 능률을 극대화하기 위하여 정부는 ① 재벌개혁, ② 금융개혁, ③ 공공부문개혁의 3대 개혁작업에 착수하였다. 우리나라 재벌의 문제점으로는 과잉중복투자, 무분별한 다각화, 과도한 차입경영, 선단식 경영 등이 지적되었으며, 이는 기업지배구조의 취약성 및 소유구조의 왜곡과 집중에서 비롯되었다는 인식이 지배적이었다. 따라서 재벌개혁의 핵심은 사업구조의 조정, 기업지배구조의 개선, 선단식 경영(재벌식 경영)의 개선에 모아졌다. 사업구조조정을 위한 재벌의 주력산업 재배치를 위해 빅딜정책이 추진되었으며, 기업지배구조 개선을 위해 「회사법」을 대폭 개정하였다. 또, 재벌의 선단식 경영의 폐해와 과도한 다각화를 방지하기 위해 「공정거래법」을 통한 채찍과 당근으로 재벌개혁을 유도하였다.

공정거래위원회는 정책운영을 통해 그동안 재벌의 선단식 경영에서 총괄지휘본부 역할을 수행하였던 그룹기획조정실을 폐지하도록 유도하고, 재벌계열기업 간 신규 채무보증을 금지하였다. 이를 비롯하여 금융정책 등 다양한 정책을 통해 차입 위주의 과도한 확대경영을 지양하도록 하였고, 자본시장에 의한 기업지배구조 제어기능 강화, 경영투명성 제고 등 개혁적 제도를 도입하였다. 이러한 채찍과 함께 기업투자의 어려움을 해소한다는 명분에서 「공정거래법」 개정을 통해 그동안 재벌기업들의 숙원이었던 출자총액제한제도를 폐지하였다(1998. 2. 24). 또 그동안 완전히 금지되었던 지주회사의 설립과 전환을 해제하고, 대신 지주회사의 설립요건을 제한하는 방향으로 규제를 완화하였다(1999.

701) 공정거래위원회(1999).

2. 5). 그러나 출자총액제한제도의 폐지로 재벌의 내부지분율이 급속히 높아지자 1999년 12월 출자총액제한제도를 다시 부활시키는 우여곡절을 겪었다. IMF 경제위기를 겪으면서 경제력집중 억제정책 목표의 하나로서 '기업지배구조의 개선'이라는 측면이 부각되기 시작하였다.

5) 시장개혁 3개년 로드맵: 2003~06년

그동안 「공정거래법」은 경쟁정책적 기능과 경제력집중 억제정책적 기능이라는 커다란 두 축을 중심으로 운영되어왔다. 「공정거래법」이 20여 년 이상 운영되어오면서 경쟁의 활성화를 통한 시장기구의 정상화, 비효율적 재벌식 경영의 제어와 기업투명성 제고 등과 같은 많은 성과가 있었지만, 규제의 방향성이나 치밀성, 달라진 경제현실과 정책 간의 갭 등 문제점이 지적되기도 하였다. 특히, 재벌개혁과 관련해서는 기업재무구조개선, 수익성 중시 경영풍토의 확산, 주주존중 경영 등 많은 성과가 있었다. 그러나 기업경영의 투명성과 소유지배구조의 본질에 있어서는 변화가 미흡하다는 평가가 많았다. 참여정부는 시장개혁과제의 완성을 위하여 '자유롭고 공정한 시장질서의 확립'이라는 목표를 설정하고, 이를 위한 구체적인 계획으로서 '시장개혁 3개년 로드맵'을 수립하고 이를 추진하였다.

시장개혁 3개년 로드맵은 각계의 합의를 바탕으로 기업, 재벌 및 시장의 투명성과 공정성에 관한 현황과 문제점을 진단하여 개선목표를 정하고, 단계별 정책방안과 일정을 제시한 것이다.[702] 시장개혁 추진의 기본방향은 정부의 직접규율보다 시장의 자율감시기능을 중시하는 것이다. 기업 내·외부 견제시스템이 확립되도록 인센티브를 부여하고 여건을 조성하며, 시장의 자율감시기능의 개선 정도에 맞추어 정부의 직접규율을 완화·축소하고자 하였다. 먼저 기업집단의 소유지배구조를 개선하기 위해 소유지배구조에 관한 정보공개, 출자총액규제 졸업제도의 도입에 의한 출자총액제한제도의 개선, 선진국형 지주회사체제로의 전환 유도 등을 추진하기로 하였다. 둘째, 기업의 투명·책임 경영을 강화하기 위해 기업 내·외부 견제시스템 보완, 지배주주의 책임 강화방안 강구, 산업자본의 금융지배에 따른 폐해 차단 등을 추진하기로 하였다. 셋째, 시장경쟁의 촉진을 위하여 경쟁제한적 규제 정비, 카르텔 차단장치 강화, 기업결합 심사의 효율화를 통한 독과점 형성 예방, 공정거래 사건에 대한 사인의 손해배상청구 활성화, 소비자 권익보호 등을 추진하기로 하였다.

2006년 로드맵이 추진이 완료되는 시점에서, 로드맵에서 제시된 27개의 과제 가운데 24개가 완료되고 3개가 진행 중인 것으로 평가되었다. 공정거래위원회는 그 성과에 대해서 로드맵을 일관되게 추진한 결과 기업가치 제고, 국가신용등급 향상 및 코리아 디스카운트 해소 등 큰 성과가 있었지만, 많은 제도개선에도 불구하고 기업과 시장에서의 이행정도가 부족하다는 아쉬움이 있다고 평가하고 있다.[703]

---

702) 공정거래위원회, 『공정거래 백서』, 2005.

6) MB 노믹스하의 공정거래정책: 2008년 이후

2008년 2월 이명박 정부의 출범에 따라 공정거래위원회의 정책방향도 변화하였다. 공정거래위원회는 선진일류국가를 지향하면서 이를 위해 경쟁원리와 소비자 주권에 기반한 '활기찬 시장경제'라는 정책목표하에 구체적인 정책방향으로 ① 기업규제 완화를 통한 시장활력 제고, ② 경쟁촉진을 통한 경제효율 증진, ③ 중소기업의 경쟁여건 개선, ④ 실질적인 소비자 주권의 실현을 제시하고 있다.[704] 이러한 정책목표와 방향은 큰 틀에서 지금까지 공정거래위원회가 추구해왔던 내용과 크게 차별되는 것은 아니다. 그러나 기업규제 완화 내지는 기업부담 경감을 강조하는 데서 차별성이 나타나고 있다. 즉, 앞의 네 가지 정책방향 가운데 ②~④는 지금까지의 공정거래정책의 연장선상에서 정책을 더욱 발전·심화시켜나가는 것으로 이해할 수 있으며, ①의 기업규제 완화는 정책방향의 선회를 포함하고 있다고 평가된다.

이명박 정부의 출범 이후 가장 큰 변화는 기업규제 완화를 통해 시장에 활력을 불어넣겠다는 데 있다. 여기에는 대규모 기업집단에 대한 규제완화, 공정거래 관련 법령의 전반적인 정비, M&A 심사에 따른 기업부담 최소화, 경쟁제한적 규제의 정비 등이 포함된다. 이러한 계획에 따라 2009년 3월 「공정거래법」 제16차 개정을 통해 출자총액제한제도를 폐지하였다. 이에 따른 문제를 예방하기 위해 기업집단공시제도[705]를 도입함으로써 시장의 감시기능 강화를 위한 인프라를 구축하였다. 대규모 기업집단이 지주회사체제로 쉽게 전환할 수 있도록 지주회사에 대한 규제도 완화할 예정이다. 이와 함께 법 집행 관행의 개선을 통해 법 집행에 따른 기업부담을 완화시키고자 하고 있다.

4. 「공정거래법」 운영실적

「공정거래법」이 실시된 이후 2008년까지 28년간 17,339건의 사건이 신고나 직권조사에 의해 접수되었다. 이 가운데 59.9%에 해당하는 10,385건이 법 위반행위에 해당한다고 하여 공정거래위원회로부터 시정조치를 받았다. 비교적 가벼운 조치에 해당하는 경고 등이 4,472건으로 전체 시정조치의 43.1%를 차지하며, 나머지에 대해서는 시정권고, 시정명령 또는 고발 등 비교적 무거운 제재가 부과되었다. 전체 시정조치 사건의 14.3%에 해당하는 1,482건의 사건에 대해서는 경제적 제재인 과징금이 부과되었다.

위반유형별로는 불공정거래행위 등이 6,943건으로 66.9%를 차지하며, 다음으로 사업자단체 금지행위, 부당공동행위, 경제력집중 억제 등의 순으로 위반유형이 많은 것으로 나타나고 있다.

---

703) 공정거래위원회, 『공정거래 백서』, 2008.

704) 공정거래위원회, 「선진 시장경제의 원년을 열겠습니다」, 2008년 공정거래위원회 연두업무보고, 2008.

705) 상호출자제한기업집단(자산총액 5조원 이상) 소속 회사가 스스로 기업집단의 일반 현황, 주식소유현황, 특수관계인과의 거래 현황 등을 공시하는 제도이다.

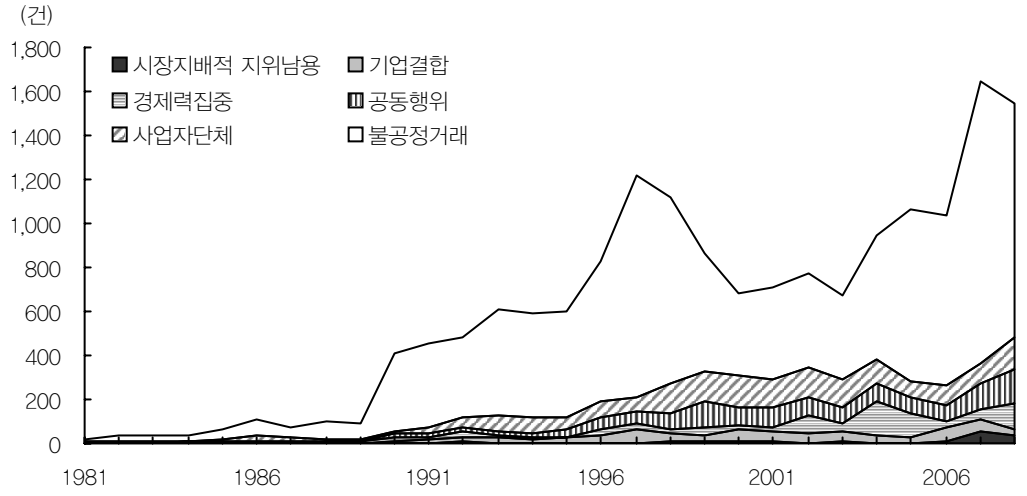
〈표 6-11〉「공정거래법」 위반유형 및 조치유형별 시정실적(1981~2008년)

	고발	과징금[1]	시정명령	시정권고	경고 등	합계
시장지배적 지위남용	3	34	62	4	9	78
기업결합제한	1	0	43	0	575	619
경제력집중 억제	5	60	127	3	578	713
부당공동행위	38	233	393	48	185	664
사업자단체 금지행위	29	135	726	92	521	1,368
불공정거래행위 등[2]	79	1,020	3,525	735	2,604	6,943
소계	155	1,482	4,876	882	4,472	10,385

주: 1) 과징금은 다른 조치와 병과되므로 합계에서 제외.
2) 국제계약, 재판매가격유지 포함.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 2009.

연도별로 시정실적 추이를 보면, 「공정거래법」 시행 초기에 해당하는 1980년대에는 시정실적이 미미하였으나 1990년대 들어 급격히 늘어났다. 이후 연도별로 변동은 있지만 전반적으로 볼 때 법 위반행위가 늘어나는 추세에 있다. 이는 최근에 이를수록 반경쟁적 행위가 늘어나고 있다기보다는 점차 「공정거래법」의 적용이 강화되고, 법률 집행의 전문성이 높아짐에 따른 결과로 해석하여야 할 것이다. 즉, 시행 초기에는 「공정거래법」에 대한 민간의 이해가 부족하였기 때문에 신고에 의한 사건도 적었고, 또 공정거래위원회도 법 위반행위에 대해 온정적인 입장을 보였던 것이다. 그러던 것이 1990년대 들어 법 집행이 본궤도에 오르면서 공정거래위원회가 적극적으로 법 적용을 하면서 법 위반행위가 크게 늘어나게 되었다고 할 것이다. 사건유형별로는 매년 조금씩 차이는 있지만 불공정거래행위가 압도적인 비중을 차지하고 있다.

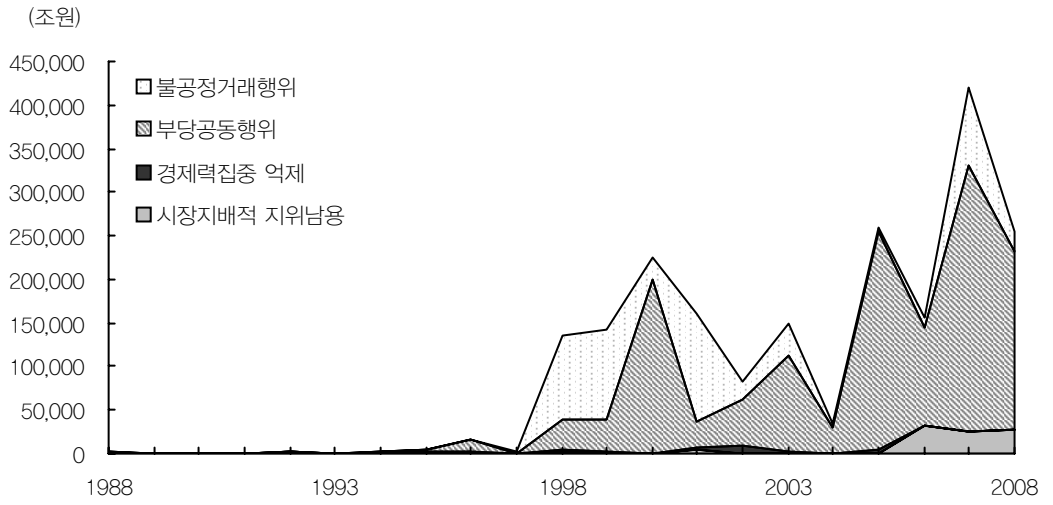
[그림 6-8] 공정거래법 위반유형별 사건처리실적 추이



자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

「공정거래법」 위반행위에 대해서는 위반의 유형과 정도에 따라 형사 처벌에 해당하는 벌금 또는 징역형, 행정제재인 과징금 또는 과태료가 부과될 수 있다. 여기서 과징금은 법 위반행위에 대한 제재 및 부당이득의 환수에 목적이 있는 것이며, 과태료는 「공정거래법」이 규정하는 절차에 의한 사업자의 이행의무를 태만히 한 데 대한 제재적 성격을 갖는다. 과징금제도는 초기 「공정거래법」부터 도입되었으나 초기에는 부과실적이 미미하였다. 그러던 것이 1994년 「공정거래법」 제4차 개정에 의해 과징금제도가 강화됨과 동시에 공정거래위원회도 위반행위에 대해 과징금을 적극적으로 부과하는 정책으로 전환하면서 과징금 부과실적은 크게 늘어났다. 1998년에는 연간 과징금 부과실적이 1,500억원 가까이 되었으며, 이후 연도별 변화는 있지만 전반적으로 늘어나는 추세를 보여 2007년에는 연간 4천억원을 돌파하였다. 사건유형별로 과징금 부과실적을 보면 카르텔행위에 해당하는 부당한 공동행위 및 사업자단체의 금지행위가 압도적인 비중을 차지하고 있어서 불공정거래행위가 많은 것으로 나타나고 있다. 불공정거래행위에 대한 과징금 부과는 특히 1998~2003년 기간 중에 많았던 것으로 나타나고 있는데, 이 기간 중 대규모 기업집단의 부당지원행위에 대한 공정거래위원회의 규제가 강하게 이루어진 데 이유가 있었던 것으로 보인다.

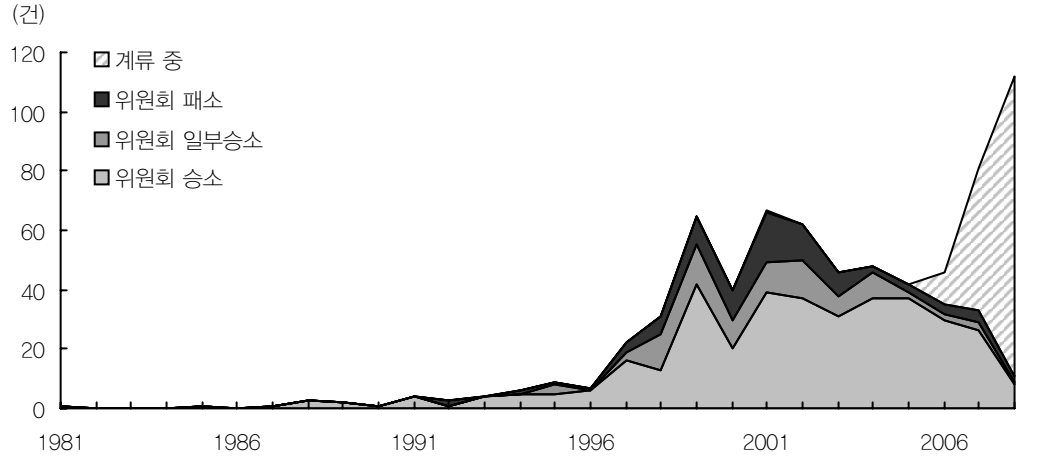
[그림 6-9] 「공정거래법」 위반유형별 과징금 부과 추이



주: 부당공동행위에는 사업자단체 금지행위가 포함되어 있다.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

공정거래위원회의 심결에 불복하여 피심인들이 정식재판을 청구하는 경우도 늘어나고 있다. 법 시행 초기에는 당시의 사회분위기나 민간의 전문성 부족으로 공정거래위원회의 결정에 순응하는 경향이 강하였다. 하지만 위반행위에 대한 제재가 강화되고, 특히 과징금 부과에 따라 대상 기업의 경제적 부담이 늘어나면서 기업들도 공정거래위원회의 결정에 적극적으로 대응하기 시작하였기 때문이다. 2000년대 들어서는 매년 50건 이상의 소송이 제기되고 있다. 소송 결과를 보면 초기에는 공정거래위원회의 승소율이 압도적으로

[그림 6-10] 연도별 소송 결과



자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

높았으나, 1990년대 후반 이후 공정거래위원회의 승소율이 낮아지는 모습을 보이고 있다. 최근에는 다시 공정거래위원회의 승소율이 높아지고 있으나, 최근의 사건의 경우 아직 재판에 계류 중인 것이 많기 때문에 확실한 추세를 말하기는 어렵다.

제4절 | 주요 정책수단

1. 시장지배적 지위의 남용금지

가. 개 관

「공정거래법」에서는 자유로운 경쟁을 촉진하기 위하여 독점의 생성을 규제함과 동시에 이미 형성된 독점기업에 의한 독점력의 남용을 금지하고 있다. 시장지배적 지위의 남용금지는 이미 형성된 독점에 대해 그 구조는 인정하되, 폐해규제적 차원에서 독점력의 행사를 제한하기 위해 도입된 제도이다(법 제3조의2).

여기서 시장지배적 사업자란 '일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자'를 의미한다. 그리고 시장지배적 사업자를 판단함에 있어서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다(법 제2조). 구체적으로 가격남용, 출고제한행위, 타 사업자 방해, 신규진입제한, 기타 소비자의 이익저해 등을 시장지배적 지위의 남용행위로 보아 금지하고 있다.

시장지배적 지위의 남용금지제도는「공정거래법」제정 이후 지금까지 제도상 약간의 변화는 있었지만 기본방향이나 취지, 실체적 내용상에는 큰 변화를 보이지 않았다.「공정거래법」제정 당시에는 일정 요건에 해당하는 독과점사업자를 시장지배적 사업자로 사전에 지정·고시하고 이들의 남용행위만을 금지하였다. 시장지배적 사업자 가운데서도 독점적 지위에 있는 사업자에 대해서는 가격남용행위를 금지하였고, 여타 사업자에 대해서는 가격의 동조적 인상을 금지하였다. 1986년의 제1차 개정에서는 가격의 동조적 인상금지조항을 삭제하고 이를 가격남용행위의 하나로 포함시켰다. 1996년의 제5차 개정에서는 독과점적 시장구조의 개선시책을 도입하였다(법 제3조). 이는 독과점기업의 남용행위를 방지하는 것도 중요하지만 좀 더 근본적으로는 시장구조를 경쟁화시키는 것이 중요하다는 인식에서 출발하였다. 1999년의 제7차 개정에서는 시장지배적 사업자의 사전지정제도를 폐지하는 대신 시장지배적 사업자의 추정요건을 도입하였다. 이를 통해 그동안 시장지배적 사업자 지정에 소요된 과도한 행정력을 줄일 수 있게 되었으며, 법 위반사건별로 시장지배적 지위에 해당하는지 여부를 탄력적으로 판단할 수 있게 되었다. 2007년의 제14차 개정에서는 연간매출액이 40억원 미만인 사업자를 시장지배적 사업자 추정요건에서 제외하였다.

〈표 6-12〉 시장지배적 지위의 남용금지 관련 법제도의 변천

법률	내용
「공정거래법」 제정 (1980. 12. 31)	– 시장지배적 사업자 지정제도 – 시장지배적 지위의 남용금지 – 가격의 동조적 인상금지
제1차 개정 (1986. 12. 31)	– 가격의 동조적 인상금지조항 삭제. 가격의 동조적 인상을 가격남용행위의 하나로 간주하여 규제
제5차 개정 (1996. 12. 30)	– 독과점적 시장구조의 개선시책 도입. 이에 따라 독과점적 시장구조가 장기화되고 있는 시장에 대해 경쟁 도입 등의 구조개선시책을 추진할 수 있는 근거 마련
제7차 개정 (1999. 2. 5)	– 시장지배적 사업자 지정제도 폐지 – 시장지배적 사업자의 추정요건제도 도입
제14차 개정 (2007. 8. 3)	– 시장지배적 사업자 추정요건에서 연간 매출액이 40억원 미만인 사업자는 제외

나. 규제의 의의

시장경제에서 경쟁은 소비자의 후생을 증진시킴과 동시에 다수의 공급자들이 서로 경쟁함으로써 산업의 효율성을 향상시킨다. 그러나 현실경제에서는 경쟁의 자연적인 귀결로서 또는 제도적 요인 등과 같은 여러 가지 시장외적 요인에 의해 시장지배력을 가진 독과점기업이 출현하는 경우가 적지 않다. 시장지배적 지위의 남용금지는 독과점적 위치에 있는 기업들이 시장력을 이용하여 독점적 이윤을 추구하거나 경쟁상대자들을 방해하는 행위를 규제하기 위해 도입되었다. 시장지배적 지위의 남용행위, 즉 독(과)점적 기업의 힘의 남용행위는 크게 ① 거래상대방과의 거래에서 독점이익을 얻는 행위(수직적 착취행위)와, ② 경쟁자를 방해 또는 배제하는 행위(수평적 배제행위)로 구분할 수 있다.

독점사업자의 최종 목적은 수직적 착취(독점이윤의 획득)에 있으며, 경쟁자 배제행위는 독점이윤의 획득을 위한 수단적 성격을 갖는다.

우리나라는 독점이윤의 추구행위와 경쟁자의 배제행위를 모두 규제대상으로 하고 있다. 그러나 미국이나 일본의 경쟁법에서는 이미 성립된 독점적 기업에 의한 독점적 시장행동에 대해서는 그것이 기업의 단독적인 판단에 의해 행해지는 한 행위 자체를 문제시하지는 않는다.[706] 만약 독점기업의 시장행동이 심각한 반사회적 영향을 초래한다면, 그 원인이 시장구조에 있다고 판단하여 시장구조를 좀 더 경쟁적인 것으로 개선하는 조치(기업분할 등)를 취하게 된다. 독점기업의 독점이윤 추구행위에 대한 규제는 유럽의 경쟁법에서 발견되는데, 예컨대 독일의 「경쟁제한방지법」에서는 우리나라 「공정거래법」과 유사하게 시장지배적 기업의 지위 남용행위를 금지하는 규정을 도입하고 있다.[707]

〈표 6-13〉 시장지배적 지위남용행위의 분류

		독점이익의 추구	경쟁자의 배제
행위의 특징		거래상대방의 착취(exploitation)	현재적 · 잠재적 경쟁자의 배제(exclusion)
행위의 영향		수직적으로 영향	수평적으로 영향
행위의 효과		직접적인 소득이전효과	미래의 독점이윤 확보로 연결
대소비자 효과		소비자이익을 직접적으로 침해	단기적으로 소비자이익과 무관 장기적으로 소비자이익 침해
주요국 법제	한국	규제	규제
	미국	규제 않음	규제
	일본	규제 않음	규제
	독일	규제	규제

자료: 이재형(2003).

다. 규체체계

「공정거래법」 제4조에서는 시장지배적 지위의 남용금지를 규정하고 있는데, 이 제도는 시장지배적 지위를 보유하는 사업자(= 시장지배적 사업자)의 성립요건과 시장지배적 사업자에 대한 특정 행위의 금지라는 2단계로 구성되어 있다.

706) 기업이 이윤극대화를 추구하기 위한 자연스런 동기에서 비롯된 시장행동이라면 경쟁법의 규제대상이 되지 않는다는 의미이다. 기업의 시장행동이 독점을 추구하거나, 독점적 지위를 유지 혹은 강화하려는 행동의 경우는 '독점화(monopolization: 미국)' 또는 '사적 독점(일본)'으로 인정되어 경쟁법의 규제대상이 된다.

707) 그렇지만 실제 법 운영에서 이를 규제한 경우는 매우 드물다.

1) 시장지배적 사업자의 성립요건

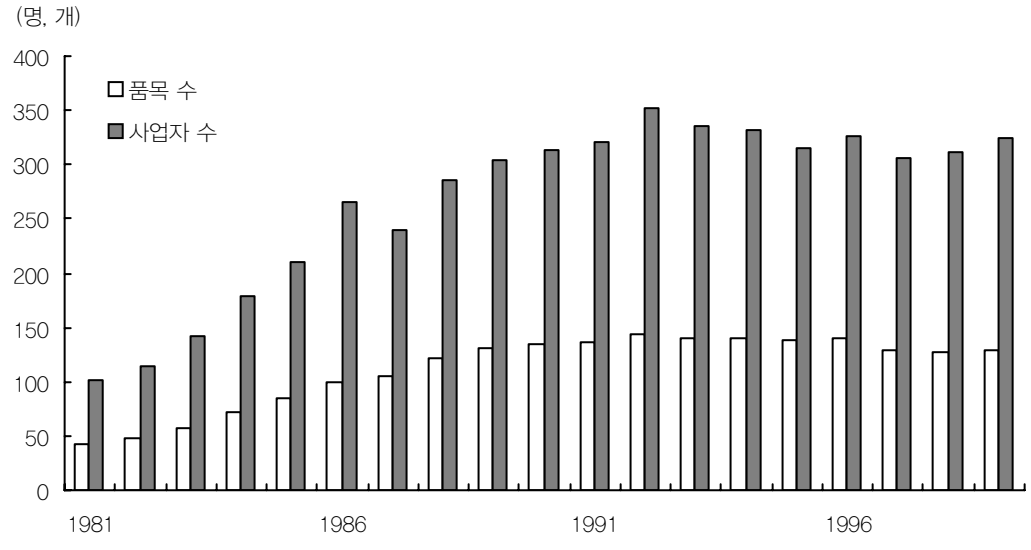
가) 시장지배적 사업자 사전지정제도: 1981~99년

「공정거래법」 제정 당시 시장지배적 사업자 지정·고시 제도를 도입하였으며, 이 제도는 1999년 제7차 법개정에 의해 시장지배적 사업자 추정제도가 도입될 때까지 시행되었다. 일정한 요건에 해당되어 시장지배력을 갖는다고 판단되는 사업자를 매년 사전적으로 지정하여 고시하였으며, 시장지배적 지위남용금지조항은 이들 고시된 사업자들에게만 적용되었다.

이 제도의 목적은 시장의 범위를 사전에 획정하고, 법 적용대상이 되는 사업자를 사전에 확정지음으로써 규제대상 사업자에게 법 적용의 예측 가능성을 높이는 데 있었다. 지정기준은 일정 규모 이상의 국내시장(1993. 4 이전: 300억원 이상, 1997. 4 이전: 500억원 이상, 1999. 2 이전: 1,000억원 이상)에서 ①1 사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나(독점형), ②3 이하 사업자의 시장점유율 합계가 75% 이상(과점형)인 사업자(단, 시장점유율이 10% 미만인 사업자는 제외)이다.

「공정거래법」 제정 당시인 1981년에는 42개 품목에 있어서 102개 사업자가 시장지배적 사업자로 지정되었고, 이후 그 수는 점차 늘어나 1990년대는 대체로 130여 개 품목에 대해 300개를 조금 상회하는 숫자의 사업자가 시장지배적 사업자로 지정되었다.

[그림 6-11] 시장지배적 사업자 지정변동 추이(1981~99년)



자료: 이재형(2003).

나) 시장지배적 사업자의 추정: 1999년 이후

1999년 법 개정으로 시장지배적 사업자의 사전지정제도가 폐지되고, 개별 사건별로 당해 기업이 시장지배적 사업자에 해당되는지의 여부를 판단하게 되었으며, 그 기준으로 시장지배적 사업자 추정제도가 도입되었다. 시장지배적 사업자의 요건은 법 제2조(정의)와 제4조(시장지배적 사업자의 추정)의 두 조항에 의해 규정되고 있다. 제2조에서는 "시장지배적 사업자를 판단함에 있어서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다"고 규정하고 있다. 이어 제4조에서는 시장지배적 사업자의 추정요건으로 시장구조 기준을 제시하고 있다. 이들 2개 조항을 종합하면 시장지배적 사업자의 요건은 연간 매출액 또는 구매액이 40억원[708] 이상인 사업자로서, ① 시장점유율이 50% 이상이거나(CR1 ≥ 50%), ② 상위 3사의 시장점유율이 75% 이상(CR3 ≥ 75)인 사업자(단, 이 경우 시장점유율이 10% 미만인 사업자는 제외), ③ 진입장벽의 존재 및 정도 등을 감안할 때 실질적으로 시장지배력을 보유한 사업자로 규정할 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 연간 매출액 등이 10억원 이상인 사업자로서 시장점유율, 진입장벽, 경쟁자의 상대적 규모 등 여러 가지 여건을 종합적으로 고려하여 시장지배력을 보유하고 있다고 인정되는 사업자는 법 제2조에 의해 시장지배적 사업자로 인정된다. 그리고 법 제4조에 의해 일정한 시장구조 조건에 해당하는 경우(CR1 ≥ 50% 또는 CR3 ≥ 75%)에는 여타 요인을 고려할 필요도 없이 시장지배적 사업자로 인정한다는 것이다. 즉, 법 제4조에서 규정한 시장구조요건을 충족하지 못하더라도 법 제2조(정의) 규정에 의해 실질적으로 시장지배력이 존재한다고 판단되는 경우에는 시장지배적 사업자로 간주된다.[709]

시장지배적 사업자의 요건에 대해서는 「시장지배적 지위남용행위 심사기준」(고시 2000-6호)에서 구체적으로 규정하고 있는데, 여기서는 법률에 의해 명확히 규정된 시장구조기준을 제외한 시장지배적 사업자 판단기준에 대해 언급하고 있다. 이에 따르면 시장지배적 사업자의 판단에 있어서는 시장점유율 조건 외에도 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모, 경쟁사업자 간의 공동행위 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재, 시장봉쇄력, 자금력 및 기타 요인으로 거래상대방 변경의 수월함, 신기술 개발 및 산업재산권 보유 여부 등을 고려하도록 하고 있다.

---

708) 1999년 법 개정에 의한 시장지배적 사업자 추정제도 도입 당시에는 10억원이었으나, 2007년 제14차 법 개정에서 40억원으로 상향 조정되었다.

709) 실제로 「BC카드(주) 및 12개 회원은행, 엘지캐피탈(주), 삼성카드(주)의 시장지배적 지위남용행위 및 부당표시행위에 대한 건」(9111독761, 9111독759, 9111독760)에서는 시장지배적 사업자 추정요건을 충족하지 못하였음에도 불구하고, 여타 여건을 종합적으로 고려하여 이들 사업자가 시장지배적 사업자에 해당한다고 심결하였다.

〈표 6-14〉 시장지배적 사업자의 성립요건

조항	내용
제2조 (정의)	– 일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격 · 수량 · 품질 · 기타 거래조건을 결정 · 유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자 – 시장지배적 사업자의 판단은 시장점유율, 진입장벽, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려(제2조) – 연간 매출액 또는 구매액이 10억원 미만인 사업자 제외
제4조 (추정요건)	① 시장점유율이 50% 이상인 사업자 ② 상위 3사의 시장점유율이 75% 이상인 사업자(단, 매출액이 40억원 미만이거나 시장점유율이 10% 미만인 사업자 제외)

2) 시장지배적 지위남용행위의 유형

시장지배적 지위남용행위의 형태는 크게 다섯 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 구체적으로 ① 상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위(가격남용), ② 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위(출고제한), ③ 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(타 사업자 방해), ④ 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위(신규진입 방해), ⑤ 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하는 행위(경쟁사업자 배제), 또는 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위(소비자이익 저해) 등이다(법 제3조의2). 시장지배적 지위남용행위의 유형 및 기준은 「공정거래법 시행령」 제5조에서 구체적으로 기술하고 있다(표 6-15 참조).

〈표 6-15〉 시장지배적 지위남용행위 유형의 속성

	행위의 효과	남용행위 유형
독점이윤 추구	거래당사자	① 가격남용행위 ② 출고조절행위 ⑤의 소비자이익 저해행위
타 사업자 방해	대부분 간접적 효과	③ 타 사업자 방해 ④ 신규진입 방해 ⑤의 경쟁사업자 배제

앞에서 설명한 바 있듯이, 시장지배적 지위의 남용금지에 있어서는 착취적 행위와 배제적 행위 모두를 규제하고 있다. 남용행위의 유형 중 ①과 ②는 착취적 행위에 해당하는 것으로서, 소비자를 포함한 거래상대방으로부터 이익을 착취하는 행위이다. ③과 ④는 각각 현존하는 경쟁자 및 잠재적 경쟁자를 배제하는 행위이다. 그리고 마지막 유형인 ⑤ 가운데 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래는 배제적 행위에, 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위는 착취적 행위에 각각 해당한다(표 6-16 참조).

〈표 6-16〉 시장지배적 지위남용행위의 유형

법 제3조의2(남용행위)	시행령 제5조(유형 및 기준)
1. 가격을 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위(가격남용)	정당한 이유 없이 가격 등을 수급의 변동이나 공급에 필요한 비용의 변동에 비하여 현저하게 상승시키거나 근소하게 하락시키는 경우
2. 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위(판매조절)	1. 정당한 이유 없이 상품 또는 용역의 공급량을 현저히 감소시키는 경우
	2. 정당한 이유 없이 유통단계에서 공급부족에도 불구하고 상품 또는 용역의 공급량을 감소시키는 경우
3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(사업활동 방해)	1. 정당한 이유 없이 다른 사업자의 생산활동에 필요한 원재료 구매를 방해하는 행위
	2. 정상적인 관행에 비추어 과도한 경제상의 이익을 제공하거나, 제공할 것을 약속하면서 다른 사업자의 사업활동에 필수적인 인력을 채용하는 행위
	3. 정당한 이유 없이 다른 사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위
	4. 기타 부당한 방법으로 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 행위로 공정거래위원회가 고시하는 행위
4. 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위(진입 방해)	1. 정당한 이유 없이 거래하는 유통사업자와 배타적 거래계약을 체결하는 행위
	2. 정당한 이유 없이 기존 사업자의 계속적인 사업활동에 필요한 권리 등을 매입하는 행위
	3. 정당한 이유 없이 새로운 경쟁사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절하거나 제한하는 행위
	4. 기타 부당한 방법으로 새로운 경쟁사업자의 신규진입을 어렵게 하는 행위로 공정거래위원회가 고시하는 행위
5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위(경쟁사업자 배제 및 소비자이익 저해행위)	〈경쟁사업자 배제〉 1. 부당하게 상품 또는 용역을 통상적 거래가격에 비하여 낮은 대가로 공급하거나 높은 대가로 구입하여 경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있는 경우 2. 부당하게 거래상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 경우

라. 시행실적

「공정거래법」 시행 이후 2008년까지 시장지배적 지위의 남용으로 시정조치를 받은 사건은 모두 78건이다. 이를 행위유형별로 보면 부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위(법 제3조의2, 3호)가 35건으로 전체의 44.9%를 차지하여 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 그 다음으로 경쟁자를 배제하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위가 30건으로 뒤를 잇고 있으며, 기타 가격남용행위나 출고조절, 신규진입제한 등은 그 숫자가 미미하다. 연도별로 시행실적을 보면 「공정거래법」 시행 초기인 1980년대에는 법 위반행위가 적었지만, 그 후 늘어나는 모습을 보이고 있다. 이 역시 법 시행 초기에는 공정거래위원회가 온정적으로 법을 운영하다가 이후 집행력이 강화되었기 때문이라고 해석된다. 시장지배적 지위남용행위에 해당하는 사건은 최근 들어 컴퓨터 소프트웨어 및 인터넷 관련 사업, 케이블 TV 등 IT 분야 산업에서 빈번히 발생하고 있는 특징을 보이고 있다. 위반유형별 주요 심결례는 다음과 같다.[710]

710) 신규진입제한에 해당하는 행위는 2008년판 『공정거래통계연보』에서 1992년에 1건이 있었던 것으로 집계되어 있으나, 공정거래위원회 심결 DB를 검색해본 결과 이에 해당하는 사건이 없는 것으로 나

〈표 6-17〉 시장지배적 지위의 남용행위에 대한 시정조치실적

	가격남용	출고조절	사업활동 방해	신규진입제한	경쟁자 배제 및 소비자이익 저해	합계
1981~90	3	0	4	0	0	7
1991~95	3	0	4	1	3	11
1996~2000	1	3	5	0	1	10
2001~05	1	0	2	0	2	5
2006~08	1	0	20	0	24	45
합계	9(11.5)	3(3.8)	35(44.9)	1(1.3)	30(38.5)	78(100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

1) 가격남용행위

가격남용행위와 관련된 심결사례로는 'BC카드(주) 및 12개 회원은행, LG캐피탈(주), 삼성카드(주)의 시장지배적 지위남용행위에 대한 건',[711] '제과 3사의 시장지배적 지위남용행위 및 부당표시행위에 대한 건'[712] 등이 있다.

BC카드 사건은 자금조달금리, 연체율 및 대손율이 상당 기간 하락하였음에도 불구하고 피심인들이 시장지배적 지위를 남용하여 요율을 더 높이거나 거의 같은 수준에서 유지하였다. 공정거래위원회는 요율을 인하 조정하도록 시정명령을 내림과 아울러 과징금을 부과하였다.

제과 3사 사건에서는 피심인들이 시장지배적 지위를 남용하여 자기가 공급하는 비스킷류 제품의 가격은 그대로 유지한 채 제품의 용량을 감소(약 15~20%)시킴으로써 실질적으로 가격을 인상한 데 대하여 공정거래위원회가 해당 제품의 가격을 인하하거나, 가격의 인하에 상응하는 수준으로 제품의 용량을 증량하도록 시정명령을 내렸다.

2) 출고조절행위

출고조절행위로 규제된 사례는 1998년에 3건이 있었다. 이 행위는 IMF 경제위기기간 중 환율의 급상승에 따라 가격상승이 예상되자, 분유의 공급부족에도 불구하고 분유 3사가 출고를 제한한 사건이었다.[713]

타났다.

711) 2001독점0280.

712) 9111독761, 9111독759, 9111독760.

713) (주)신동방의 시장지배적 지위남용행위에 대한 건(9808독관1302), 제일제당(주)의 시장지배적 지위남용행위 및 재판매가격유지행위에 대한 건(9803구사0299), 남양유업(주)의 시장지배적 지위의 남용행위 및 재판매가격유지행위에 대한 건(9804독관0559)이다.

3) 타 사업자 사업활동 방해

시장지배적 지위남용행위 가운데 가장 많은 사건이 발생한 유형으로서, 주요한 사건으로는 다음과 같은 사건들이 있다.

- (주)청주여객터미널의 시장지배적 지위의 남용에 관한 건(2008전시4243)
- 기아자동차(주)의 시장지배적 지위의 남용에 관한 건(2007서경1533)
- (주)티브로드강서방송의 시장지배적 지위의 남용에 관한 건(2007서경2329)
- 에스케이텔레콤(주)의 시장지배적 지위의 남용에 관한 건(2006서경0785)
- 포항종합제철(주)의 시장지배적 지위남용행위에 대한 건(2001경촉0389)
- (주)영일케미컬의 시장지배적 지위남용행위에 대한 건(2000경촉0929)
- 한국담배인삼공사의 타 사업자 사업활동 방해행위에 대한 건(9712독점1698)
- 한국전기통신공사의 시장지배적 지위남용행위 등에 대한 건(9606독관0842)

한국전기통신공사 사건은 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 거래상대방으로 하여금 자기에게는 불리하고 경쟁사업자에게는 유리한 기능을 갖는 전화기의 생산 및 판매를 중지하도록 강요한 사건이었다. 포항종합제철 사건은 전형적인 필수제품 공급거절행위에 해당한다. 이 사건에서 포항제철은 스스로와 경쟁관계에 있는 회사에 자신만이 생산하는 필수원자재를 전혀 공급하지 않았다. 공정거래위원회는 포항제철의 이러한 행위가 시장지배적 지위남용행위 중 타 사업자의 사업활동 방해에 해당한다고 하여 시정명령과 아울러 과징금을 부과하였다.

SK텔레콤 사건은 무선통신시장에서의 시장지배력 남용에 대한 사건이다. SK텔레콤은 자사의 이동통신서비스를 이용하는 고객 중 MP3폰 소지자들에 대하여 자사가 운영하고 있는 음악사이트에서 구매한 음악파일만 재생할 수 있도록 하였다. 이에 대해 공정거래위원회는 이러한 행위가 소비자의 선택권을 제한할 뿐만 아니라 경쟁사업자인 다른 음악사이트 운영자의 사업을 방해하는 것이라고 하여 법 위반 심결을 내리고 과징금을 부과하였다. (주)티브로드강서방송 사건은 자신의 시장지배적 지위를 이용하여 계약기간 중에 방송채널 사용자의 송출채널을 일방적으로 변경하여 이 채널을 이용하고 있던 홈쇼핑사업자의 사업활동을 불리하게 한 사건이었다. 공정거래위원회는 (주)티브로드강서방송의 이러한 행위가 타 사업자의 사업활동을 방해하는 행위라고 심결하였다. (주)티브로드계열의 케이블TV는 이와 동일한 유형의 남용행위로 약 20여 건에 걸쳐 법 위반 심결을 받았다.

4) 경쟁사업자 배제 및 소비자이익 저해행위

이 유형에 해당하는 행위는 ① 경쟁사업자를 배제하기 위해 거래하는 행위와, ② 소비자이익을 부당하게 저해하는 행위로 나뉜다. 전자에는 경쟁사업자를 배제하기 위해 거래상대방으로 하여금 경쟁자의 제품을 취급하지 못하게 하는 행위나, 경쟁자를 배제하기 위해 차별적으로 거래하는 행위 등이 포함된다. 후자는 거래조건을 불리하게 변경함으로써 소비자의 이익을 침해하는 경우가 해당된다.

경쟁사업자 배제행위로서 '인텔코퍼레이션 및 (주)인텔코리아의 시장지배적 지위남용행위(2008시장1126)'에서는 피심인들이 국내 PC 제조회사들에게 경쟁사업자의 CPU를 구매하지 않는 조건으로, 그리고 유통업자들에게는 경쟁사업자의 CPU를 탑재하지 않는 조건으로 리베이트를 지급한 것이 경쟁사업자를 배제하기 위해 거래한 것이라고 심결하고 시정명령과 함께 266억원의 과징금을 부과하였다. 또 '현대모비스(주)의 시장지배적 지위남용행위 등에 관한 건(2008기간2544)'에서는 현대모비스가 그 대리점과 거래함에 있어 대리점이 경쟁부품을 판매하지 않는 조건으로 거래한 데 대하여 부당하게 경쟁사업자를 배제하는 행위에 해당한다고 심결하고, 시정조치와 함께 155억원의 과징금을 부과하였다.

소비자이익 저해행위에 해당하는 대표적인 사건으로는 '한국전기통신공사의 시장지배적 지위남용행위건(9504독점281)', '씨제이케이블넷경남방송(주)의 시장지배적 지위남용행위에 대한 건(2006부사0732)' 등이 있다. 한국전기통신공사 사건은 전화요금계약에 있어서 한국전기통신공사가 소비자들에게 불리한 계약을 강요한 사건으로 시정명령을 받았다. 씨제이케이블넷가야방송(주) 사건은 최근 빈발하고 있는 비슷한 유형의 사건 가운데 하나이다. 케이블방송사인 피심인이 소비자들에게 묶음 상품을 판매하면서 갑자기 소비자에게 불리한 내용으로 변경한 것이다. 공정거래위원회는 이러한 행위가 소비자의 이익을 부당하게 침해하는 행위에 해당한다고 심결하였다.

2. 기업결합의 제한

가. 의의 및 법규정

1) 의 의

기업결합규제는 공정거래정책분야에서도 특징적인 위치를 차지한다. 가령 시장지배적 지위남용이나 부당한 공동행위, 그리고 불공정거래행위 등 다른 대부분의 규제분야들은 경쟁을 저해하는 특정한 행위를 사후적으로 금지 또는 제한함으로써 이로 인한 폐해를 시정하는 행태규제의 성격을 가진다. 그러나 기업결합규제는 기업결합으로 인한 시장구조의 변화를 미연에 금지 또는 제한함으로써 장래에 예상되는 경쟁적 폐해의 가능성을 사전적으로 예방하는 전형적인 구조규제수단이다. 기업결합을 통해서 독과점적 시장구조가 형성 또는 강화된 이후에 사후적으로 이를 규제하는 것은 현실적으로 어려움이 많고 한계가 있기 때문에, 사전에 이를 방지하는 것이 훨씬 효과적일 수 있다.

규제수단을 보면, 일정 조건에 해당하는 결합계획에 대해서는 사전신고의무를 부과하는 한편, 경쟁제한성이 인정되는 결합에 대해서는 금지명령을 내리게 된다. 다만, 전면적인 금지조치 대신에 다양한 시정조치(remedies)들을 조건부로 하여 제한적으로 허용하는 형태가 취해지는 경우도 종종 있다. 다만, 때때로 행태적 시정조치들이 활용되기도 하는데, 이런 경우 전형적인 구조규제로서의 기업결합규제가 행태규제 또는 사후적 차원의 직접규제(regulation)로 변질될 수 있는 우려도 있다.

우리의 공정거래정책에서 기업결합규제는 법 시행 이후 상당 기간 동안 사실상 유명무실한 상태에 있었는데, 1997~98년 외환위기 이후에 기업구조조정 활동이 널리 이루어짐에 따라 공정거래정책에서 주요한 분야로 자리잡게 되었다. 실제로 주요 각국의 사정을 보면 정책자원의 절반 가까운 수준이 기업결합규제분야에 투입되고 있는 것으로 알려지고 있다.

2) 법규정

「공정거래법」은 제7조에서 '경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합'행위를 금지하고 있는데, 여기에는 ① 주식취득, ② 임원겸임, ③ 합병, ④ 영업양수, ⑤ 회사설립[714]의 다섯 가지 유형이 포함된다(제7조 제1항).

또한 1996년 12월 법 개정에서는 경쟁제한성을 '추정'하는 조항(제4항)이 마련되었는데, ① 결합기업의 시장점유율이 '시장지배적 사업자의 추정'요건에 해당하며($S1 \geq 50\%$, 또는 $S1 + S2 + S3 \geq 75\%$),[715] ② 결합기업이 시장점유율 제1위이고, ③ 2위의 시장점유율이 결합기업의 3/4보다 작은 경우이다.[716] 경쟁제한성 추정요건에 해당되는 결합은 본격적인 심사를 거쳐 경우에 따라 허용되거나 시정조치가 부과된다. 시정조치에는 금지뿐 아니라 조건부 허용도 포함된다. 그리고 경쟁제한성이 인정되는 기업결합이라고 하더라도 예외적으로 허용될 수 있는데, 그 조건은 ① 효율성 증대효과가 있을 경우, ② 회생이 불가한 회사의 경우[717]의 두 가지이다(제2항). 이전까지 경쟁제한적 기업결합의 예외적 허용조건으로 '산업합리화 또는 국제경쟁력의 강화를 위해 필요한 경우'라는 애매한 기준을 두었던 것을 1999년 12월 법 개정에서 '효율성 증대효과와 회생불가 회사'라는 두 가지 조건으로 변경함으로써 매우 세련된 체계를 갖추게 되었다고 하겠다.

한편, 일정한 조건에 해당하는 기업결합은 공정거래위원회에 신고해야 하는데(제12조), 기본조건은 자산 또는 매출액[718]이 2,000억원 이상인 회사가 자산 또는 매출액이 200억원 이상인 회사를 기업결합하는 경우이다.[719] 기업결합의 신고는 원칙적으로 해당

---

714) ① 다른 회사 주식의 취득 또는 소유, ② 임원 또는 종업원에 의한 다른 회사 임원지위의 겸임('임원겸임'), ③ 다른 회사와의 합병, ④ 다른 회사 영업의 전부 또는 주요 부분의 양수·임차 또는 경영의 수임이나 다른 회사의 영업용 고정자산의 전부 또는 주요 부분의 양수('영업양수'), ⑤ 새로운 회사설립에의 참여.

715) 제4조(시장지배적 사업자의 추정): ① 1사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상, ② 3 이하 사업자의 시장점유율 합계가 100분의 75 이상. 다만, 시장점유율이 100분의 10 미만인 자는 제외.

716) 대규모 회사의 경우에는 「중소기업기본법」에 의한 중소기업의 시장점유율이 3분의 2 이상인 거래분야에서, 결합을 통해 5% 이상의 시장점유율을 가지게 되는 경우도 경쟁제한성이 존재한다고 추정된다.

717) ① 기업결합 외의 방법으로는 달성하기 어려운 효율성 증대효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 큰 경우, ② 상당 기간 대차대조표상의 자본총계가 납입자본금보다 작은 상태에 있는 등 회생이 불가한 회사와의 기업결합으로 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 경우.

718) 계열회사의 자산 또는 매출액도 합산한다.

기업결합일로부터 30일 이내에 해야 하는데, 다만 일정 조건에 해당하는 대규모 회사인 경우에는[720] 보다 엄격한 신고기한이 주어지며 신고 후 30일이 경과할 때까지 실질적인 결합행위를 금지하고 있다(사전신고제). 그리고 2003년 7월부터는 국내기업의 외국기업과의 결합은 물론이고 외국기업 간 기업결합도 국내 매출액이 일정 규모 이상이면 신고의무가 부과되었다.

공정거래위원회의 '기업결합심사기준'에 따르면 결합심사는 대략 ① 관련시장 획정, ② 경쟁제한성 검토, ③ 예외인정(효율성 증대효과 및 회생불가 회사) 여부 판단의 과정을 거쳐 이루어진다. 여기서 경쟁제한성 여부와 관련해서는 시장집중도, 단독효과(unilateral effect) 및 협조효과(coordination effect),[721] 해외경쟁 압력, 신규진입 가능성, 유사품 및 인접시장 등을 차례로 검토하게 된다. 심사의 출발단계로서 관련시장의 획정은 그 자체가 고유한 의미를 갖는 것은 아니겠지만, 당해 결합의 경쟁제한성을 참여 기업들의 점유율을 근거로 하여 추정하는 경향이 있는 만큼 실제로는 거의 결정적인 역할을 하는 경우도 적지 않다.[722]

이와 같은 절차는 미국의 수평합병지침(1992년)에서도 크게 다를 바 없는데, 여기에서는 기업결합 심사절차를 시장획정 및 시장집중도, 경쟁제한효과, 진입조건, 효율성, 파탄회사 등 5단계로 명시하고 있다. 다른 선진국들의 사정도 이와 유사하다. 한편, 수직결합의 경우에는 시장봉쇄효과와 공동행위 가능성이, 혼합결합의 경우에는 잠재적 경쟁의 저해, 경쟁사업자의 배제, 진입장벽의 증대 등이 각각 주요 관심사가 된다.

나. 시행실적

1) 전반적 동향

기업결합규제는 공정거래정책의 여러 분야들 중에서도 특히 역사가 짧다. 법 제정 당시부터 규제조항은 마련되었으나, 법 시행 초기인 1982년에 두 건의 규제사례가 있었을 뿐 이후 장기간 정식 심결이 내려진 바가 전혀 없다.

---

719) 기업결합 심사제도는 이전에는 일정 규모 이상 회사의 기업결합만을 대상으로 하였으나, 1996년 12월 법 개정을 통해 모든 기업결합이 심사대상이 됨과 동시에 신고의무가 부가되는 회사의 자산 또는 매출액 기준을 1,000억원으로 규정하였다. 매출액 규모 기준은 2008년 6월 시행령 개정에서 2,000억원으로 상향 조정되었다.

720) 대규모 회사란 계열회사의 자산 또는 매출액 합산규모가 2조원 이상인 회사이다(시행령 제12조의2).

721) 단독효과는, 특히 대체성이 강한 사업자들이 결합하는 경우에 결합기업이 일방적 경쟁제한(가격인상 등)행위를 하게 될 가능성이 커지는 점을 가리키며, 협조효과 또는 조율효과란 결합으로 인해 경쟁자 수가 감소하고 경쟁구조가 변화하여 경쟁사업자 간 공동행위의 가능성이 커지는 것을 말한다. 단독효과는 비교적 근년에 오면서 중시되고 있으며, 공정거래위원회 심사기준에는 2007년에 비로소 명시적으로 도입되었다.

722) 경쟁이 작용하는 범위로서의 관련시장의 획정은 최근에는 이른바 SSNIP(small but significant and non-transitory increase in price) test, 즉 가상적 독점사업자가 '작지만 의미 있는 지속적 가격 인상'으로 이윤을 증대시킬 수 있는지의 여부에 따라 판단하는 것이 일반적이다.

결합계획이 신고된 후 정식 심결로 가기 전에 당사자와 공정위가 협의를 통해 경쟁제한성을 해소함으로써 처리된 경우도 간혹 있었을 것이다. 하지만 민간의 경제활동 각 단계에서 정부가 깊숙이 개입해온 전통을 배경으로 하여 기업결합규제 자체가 미미한 수준이었을 가능성이 크다.

그러던 것이 외환위기 이후에 와서야 부활되었으며, 특히 2003년 이후에는 규제활동이 보다 활발해진 것으로 보인다.

〈표 6-18〉 위반유형별 사건처리실적

	경쟁제한	신고위반	신고 건수
1981~89	2	1	1,846
1990	0	10	157
1991	0	21	154
1992	0	19	149
1993	0	24	123
1994	0	13	195
1995	0	23	325
1996	1	35	393
1997	0	47	418
1998	3	26	486
1999	2	17	557
2000	4	44	703
2001	1	44	644
2002	2	44	602
2003	7	36	589
2004	6	30	749
2005	1	16	658
2006	7	53	744
2007	3	50	857
2008	4	23	571
계	43	576	10,920

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

1990년대 후반부터 기업결합 관련 시정실적이 많아지는 것은 규제강도의 강화보다는 주로 기업결합 건수의 급속한 증가에서 이유를 찾을 수 있다. 즉, 결합신고 건수가 이전에 비해서 2~3배 수준으로 많아졌다. 그런데 신고대상 기업규모가 시행 초기에는 총자산 50억원 이상이던 것이 1997년에 총자산 또는 매출액 1,000억원[723] 이상으로 높아졌다는 점을 감안한다면, 우리 경제의 성장세와 함께 기업결합 건수가 상대적으로 증가하

723) 2008년부터는 총자산 또는 매출액 2,000억원 이상의 경우로 상향 조정되었다.

였음을 짐작할 수 있다.

기업결합의 금액 수준도 2001년 13.5조원이던 것이 2005년에는 19.2조원, 그리고 2007년에는 33.9조원(건당 평균 567억원)으로 크게 증가하고 있다. 즉, 기업결합시장의 전체 규모와 건당 평균 금액이 모두 커지고 있음을 알 수 있다.

1991~2007년 기간을 대상으로 기업결합의 전반적인 상황을 개관하면, 연평균 495건 수준의 결합이 있었는데, 기업결합의 수단별로 살펴보면 주식취득이 연평균 184건으로 가장 많았고, 회사신설 91건, 합병 85건, 임원겸임 81 등으로 비슷하며, 영업양수는 54건이었다.

대체적인 추이를 보면, 주식취득이나 임원겸임의 비중은 증가세를 보이고 있는 반면에 회사신설은 감소세이고, 합병은 감소세를 보이다가 2000년대에 와서는 일정한 수준을 유지하고 있다.

같은 기간의 업종별 기업결합상황을 보면, 제조업이 연평균 194건(39.2%)으로 가장 많고, 도소매업 44건, 건설업 34건, 운수창고업 24건 등의 순으로 나타난다. 결합의 유형별로는 다른 업종 간의 혼합결합이 전체의 2/3를 차지하고, 수평결합은 1/4을 조금 상회하는 수준이다. 수직결합이나 혼합결합도 경쟁제한성을 가질 수 있음은 물론이지만, 실제로 문제가 되는 것은 대부분 수평결합의 경우들이다.

〈표 6-19〉 수단별 기업결합 현황

	주식취득		임원겸임		합병		영업양수		회사신설		합계
1991	37	(24.0)	5	(3.2)	50	(32.5)	7	(4.5)	55	(35.7)	154
1992	34	(22.8)	2	(1.3)	62	(41.6)	12	(8.1)	39	(26.2)	149
1993	29	(23.6)	2	(1.6)	55	(44.7)	13	(10.6)	24	(19.5)	123
1994	77	(39.5)	2	(1.0)	48	(24.6)	13	(6.7)	55	(28.2)	195
1995	142	(43.7)	4	(1.2)	48	(14.8)	10	(3.1)	121	(37.2)	325
1996	159	(40.5)	16	(4.1)	63	(16.0)	25	(6.4)	130	(33.1)	393
1997	130	(31.1)	27	(6.5)	75	(17.9)	23	(5.5)	163	(39.0)	418
1998	92	(18.9)	32	(6.6)	151	(31.1)	81	(16.7)	130	(26.7)	486
1999	146	(24.0)	42	(7.5)	145	(26.0)	111	(19.9)	113	(20.3)	557
2000	268	(38.1)	104	(14.8)	68	(9.7)	84	(11.9)	179	(25.5)	703
2001	234	(36.3)	177	(27.5)	73	(11.3)	62	(9.6)	98	(15.2)	644
2002	215	(35.7)	143	(23.8)	65	(10.8)	78	(13.0)	101	(16.8)	602
2003	215	(36.5)	167	(28.4)	67	(11.4)	53	(9.0)	87	(14.8)	589
2004	263	(35.1)	236	(31.5)	103	(13.8)	64	(8.5)	83	(11.1)	749
2005	295	(44.8)	138	(21.0)	110	(16.7)	73	(11.1)	42	(6.4)	658
2006	355	(47.7)	141	(19.0)	114	(15.3)	74	(9.9)	60	(8.1)	744
2007	402	(46.9)	144	(16.8)	135	(15.8)	107	(12.5)	69	(8.1)	857
2008	222	(39.7)	84	(15.0)	95	(17.0)	73	(13.1)	85	(15.2)	559
계	3,315	(37.2)	1,466	(16.5)	1,527	(17.1)	963	(10.8)	1,634	(18.3)	8,905
평균	184		81		85		54		91		495

주: ( ) 안의 합계 대비 비중.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

기업결합 건수가 현저한 증가세를 보이고 있는 데 비해서 관련 시정실적은 증가세가 훨씬 완만하다. 기업결합이 주로 대규모 기업집단에 의해서 이루어졌던 과거와는 달리 근년에 오면서 "중견그룹들이 타 업종으로 진출하고 신성장동력을 모색하는 과정"에서 나타나는 현상으로 "오히려 시장경쟁을 촉진시키는 측면이 있다"는 해석도 가능하다.[724] 그러나 상당한 경쟁제한성의 우려가 있는 결합건들에 대해서 제대로 시정조치가 내려지고 있는지는 확실하지 않다.

2) 주요 심결사례

공정거래위원회가 시정조치를 명령한 기업결합건들을 보면 몇 가지 특징이 나타난다. 우선 정식 심결이 있었던 결합건들 중 대다수가 경쟁제한성 추정의 적용대상에 해당된다는 사실이다.

또한 거의 대부분이 관련시장에서 1위 사업자에 의한 결합이거나 당해 결합으로 인해서 1위 사업자가 되는 경우라는 점도 눈에 띈다. 보기에 따라서는 규제하지 않을 수 없는 경우에만 시정조치가 있었던 것으로도 해석될 수 있고, 한편으로는 기존의 규제입장이 상당히 소극적이었음을 시사하는 것일 수도 있다. 그리고 관련시장 내 2위 사업자에 의한 결합 또는 당해 결합으로 2위 사업자가 되는 경우에는 그것이 1위 사업자에 대한 유효경쟁요인이 될 가능성을 중시하는 경향도 보인다.[725]

기업결합 사건에 대한 공정거래위원회 심결의 동향은, 외환위기 이전(1981~96년), 외환위기 및 이에 따른 구조조정기(1998~2001년), 그리고 그 이후(2002~) 등으로 크게 나누어볼 수 있겠다.

앞에서 보았듯이 초기에는 시정실적이 거의 없다가 구조조정기에 와서 결합규제가 활성화된 것으로 볼 수 있는데, 이 시기의 심결 내용을 보면 그다지 긍정적인 평가를 내리기는 어려울 것 같다.

수평결합에 대한 본격적인 첫 심결사례는 종이기저귀시장건(1998. 5)인데, 심결 내용을 보면 향후 유망한 정책운영이 기대되었다.[726] 즉, 문제가 되는 사업부문의 매각을 명함으로써 구조규제의 면모를 제대로 갖춘 것으로 해석된다.

그러나 직후에 나타나는 일련의 사건들에서는 거의 행태규제 일변도의 애매한 심결들이 내려졌고, 그중에는 이후에 부적절한 기업결합규제의 대표적 사례로 지적받게 되는 경우들도 있었다.

---

724) 즉, 중견그룹이 구조조정대상 기업을 인수하여 신규진입하는 효과도 있으므로 기업결합 건수의 증가가 반드시 경쟁제한성 우려의 증대를 시사하지는 않는다는 것이다(공정거래위원회, 『공정거래백서』, 2008, p.173).

725) 1999년 OB – 진로쿠어스(맥주), 1998년 피엔지 – 쌍용제지(종이기저귀), 2008년 홈플러스 – 홈에버(대형 할인마트) 등.

726) 경쟁관계 여부를 기준으로 관련 제품시장을 세심하게 획정하여 경쟁제한의 우려가 큰 사업분야에서의 자산 일체를 처분하도록 하였다는 점에서 전형적인 매각(divestiture)조치라 하겠고, 구제조치를 통한 기업결합규제의 좋은 선례가 될 수 있었다.

〈표 6-20〉 기업결합규제의 사례 개요

심결일자	사건명	유형	시정조치
1982. 1. 23	동양화학공업 – 한국과산화공업	수평	주식 매각
1982. 12. 18	송원산업 – 대한정밀	수평	주식 매각
1996. 4. 22	동양나이론 – 한국카프로락탐	수직	주식 매각(사전)
1998. 5. 23	P&G 사 – 쌍용제지	수평	사업 매각
1998. 11. 20	Delphinium 사 – 한솔제지	수평	점유율제한
1998. 12. 18	Gillette 사 – 로케트코리아	수평	가격제한
1999. 4. 7	현대자동차 – 기아자동차	수평	가격제한, '예외인정'
1999. 12. 10	OB맥주 – 진로쿠어스맥주	수평	가격제한
2000. 2. 25	벡튼디킨슨 – 신동방의료	수평	자산매각
2000. 4. 26	호텔롯데 등 5개사 – 해태음료	수평	가격제한, 거래규제
2000. 5. 16	SK텔레콤 – 신세기통신	수평	점유율 제한, 거래규제
2000. 9. 30	인천제철 – 삼미특수강	수평	가격제한
2001. 6. 29	SK – 대한송유관공사	수직	거래규제, 협의회
2002. 6. 18	현대/기아자동차 – 위아	수직	거래규제
2002. 12. 23	코오롱 – 고합	수평	자산 매각
2003. 1. 7	CJ홈쇼핑 등 – 종합유선방송사[1)]	수직	거래규제
2003. 1. 28	무학 등 – 대선주조	수평	주식 매각
2003. 9. 4	LG화학/호남유화 – 현대유화	수평	자산분할
2003. 9. 24	용산화학 – 코리아피티지	수직	거래규제, 협의회
2004. 4. 6	포인트닉스/엠디하우스 – 유비케어	수평	자산 매각
2004. 8. 27	CJ케이블넷양천방송 등 – 방송사	수직	거래규제
2004. 8. 30	한국케이블TV – 한빛아이앤비	수평	가격제한
2004. 9. 24	삼익악기/삼송공업 – 영창악기	수평	주식 매각(설비양도)
2004. 11. 17	INI스틸/현대Hysco – 한보철강	수평	자산 매각, 공급의무
2004. 12. 30	호남석유화학 – KP케미칼	수평	가격제한
2005. 11. 22	현대자동차 – Siemens V AG	수직	거래규제
2006. 1. 24	하이트맥주 – 진로	혼합 +	가격제한, 거래규제
2006. 2. 3	현대홈쇼핑 등 – 종합유선방송사	수평	가격제한
2006. 8. 7	동양제철화학 – 콜럼비안케미컬즈	수평	주식 매각, 자산 매각
2006. 11. 6	에이치씨엔 – 북부(종합유선)방송	수평	가격제한, 거래규제
2006. 11. 6	이랜드리테일 – 한국까르푸	수평	자산 매각
2006. 11. 14	신세계 – 월마트코리아	수평	자산 매각
2007. 5. 7	CJ케이블넷 – 충남방송/모두방송	수평	가격제한, 거래규제
2007. 7. 3	포스코/포스틸 – 포스코아	수직	거래규제
2007. 12. 5	오웬스코닝 – 상고방	수평	주식 매각 또는 설비 매각
2008. 3. 13	SK텔레콤 – 하나로텔레콤	수평 +	거래규제
2008. 9. 8	씨엠비 계열 종합유선방송사업자 +	수평	거래규제
2008. 10. 27	삼성테스코 – 이랜드리테일	수평	가격제한

주: 1) 같은 내용의 다른 심결 3건도 포함(현대홈쇼핑, LG홈쇼핑 등의 종합유선방송사 취득).

신문용지시장건(1998. 11) 심결에서는 기업결합 시정조치로서 행태규제가 처음으로 도입되었는데, 특이하게도 결합기업의 시장점유율을 제한하는 내용이었다. 즉, 수입관세의 철폐 시기까지 국내시장의 점유율을 50% 이내로 제한하는 것을 조건으로 허용한 것이다. 시장점유율의 제한이라는 시정조치는 2년 뒤 이동통신시장건에서 다시 반복되고 있는데, 논리적으로나 현실적으로나 심각한 결함을 가지는 것이라고 하겠다.

시장점유율은 구조를 나타내는 기본적 척도이기는 하지만 그 자체가 구조요인이 아니라 구조의 표현일 뿐이다. 즉, 기업결합규제는 본질적으로 구조규제인데, 그 시정조치로서 구조가 아닌 행동, 나아가서 엄밀하게는 행동도 아니고 결과뿐인 현상 자체를 규제의 기준으로 삼는다는 점에서 문제가 있다. 달리 표현하자면 점유율을 제한하기 위해 결합을 규제하는 것인데, 결합은 허용하면서 점유율을 제한한다는 것은 논리적으로 모순이며 현실적인 효과도 기대할 수 없다.[727]

전지시장건(1998. 12)은 시정조치로서 가격제한이라는 행태규제가 처음 도입된 사례이다. 기업결합은 허용하되 결합 기업의 가격설정을 규제한다는 점에서 전형적인 직접규제자의 역할을 떠맡은 것으로 볼 수 있다. 그러나 본질적으로 구조적인 문제를 두고, 시장성과 내지 기업행동에 대해 직접 개입함으로써 해결하려고 하는 것은 바람직하지도 효과적이지도 않다. 다만, 본건은 당해 시장에서 국내가격이 국제가격보다 현저히 낮은 상황이었으므로, 시장성과를 5년간 직접 규제하는 것만으로도 소비자피해를 방지할 수 있다고 판단했던 것으로 보인다.[728]

자동차시장건(1999. 4)은 현대자동차와 기아자동차의 결합을 허용함으로써 국내 자동차시장의 구조를 거의 준독점상태로 만들었다는 점에서 논란이 많았던 사례이다. 당시 외환위기 여파로 경제가 극심한 곤경에 처해 있었고 부실기업 처리가 중요한 정치적·사회적 관심사이기도 했던 분위기를 감안한다면 이런 결정이 거의 불가피했으리라고 이해되는 면도 있겠다. 하지만 적어도 경쟁정책적 관점에서 본다면 판단에 무리가 많았음을 부인하기는 어렵다. 심결이 결국은 '예외인정'이라는 출구를 선택할 수밖에 없었다는 사실도 이를 반영하겠는데,[729] 다만 예외인정 자체가 예외적으로 이루어진 것처럼 보인다.

오늘날의 입장에서 보면 심결문도 매우 짧고 내용도 간단한데, 단계마다 분석과 판단이 부실하다는 인상을 감추기 어렵다. 우선 경쟁제한성 판단에서부터 문제가 많았다. 가

---

727) 기업결합규제를 포함한 모든 경쟁정책의 궁극적 우려는 시장력(market power)의 남용일 것이다. 따라서 시장력의 형성·강화를 문제시하고, 이를 초래할 수 있는 점유율 증대 및 집중도 상승을 방지하고자 하는 것이며, 이것이 기업결합규제의 요체이다. 그런데 결합 자체는 허용하되 점유율은 일정 수준으로 제한하라는 명령은, 규제의 목적·수단·효과에 대한 이해의 부족에서 초래된 것이라는 의심을 낳는다(마치 공부는 열심히 하되 점수는 몇 점 이상 받지 말라는 것과 같아 보인다). 하물며 50%라는 기준이 어떤 합리적 근거를 가질 수 있는지도 의문스럽다.

728) 그리고 규제가격 수준을 미국 내 시장가격 수준에 연계시킨 점, 나아가서 점유율이 50%를 하회하는 경우에는 적용하지 않는다고 한 점 등은 가격제한의 경직성을 가급적 완화시키려는 노력으로 보인다.

729) 다만 본건 심결은 1999년 2월 개정 이전의 법령에 따라 이루어졌으므로 예외인정도 공식적으로는 효율성 증대효과 또는 회생불가 회사 여부 대신에 '산업합리화 또는 국제경쟁력 강화'를 기준으로 한 것이다. 당시의 심사기준에 따르면 산업합리화 여부 판단기준에 부실기업요건과 효율성 증대효과가 포함되었다.

령 사실상 유일한 경쟁사업자의 존재가 '경쟁제한의 폐해를 어느 정도 억제하는 요인'이 된다고 본다면 완전독점을 초래하는 경우가 아니고서는 어떤 결합도 규제되기 어려울 것이다. 효율성 효과의 평가에서도 매우 예외적인 입장을 취함으로써 "이러한 조건을 충족시키지 못할 기업결합 사건이 있을 수 있는지 의심스럽다"는 지적까지 있었다. 나아가 예외인정단계에서, 당해 결합이 금지될 경우에 기아차가 과연 시장에서 사라지게 될 것인지, 경쟁제한성을 완화시킬 수 있는 대안적 매입자가 과연 없었는지 여부도 의문이다.[730] 시정조치와 관련해서는, 트럭부문에 대해서만 경쟁제한성을 인정하여 가격제한이라는 조치를 적용하고 있다. 그러나 트럭을 승용차 및 버스와 구분해서 달리 취급할 합리적 이유를 찾기 어렵다.

요컨대, 본건에 대한 심결은 당해 결합이 사실상 결정된 이후에 이루어진 것으로, 당시 여론을 감안한다거나 정부의 의사결정체계라는 측면에서 볼 때 금지조치는 논외였을 것으로 보인다. 즉, 미리 주어진 결론을 두고 이를 합리화하려다보니 무리한 논리들이 동원되지 않을 수 없었을 것이다.[731]

이후 연속된 수평결합건 심결들에서도 앞서 도입된 가격제한이라는 시정조치가 널리 활용되고 있다.[732] 즉, 맥주시장건(1999. 12), 과실음료시장건(2000. 4), 스텐레스냉연강판시장건(2000. 9) 등에서도 가격인상률 또는 가격수준에 상한을 부과하는 가격규제가 부과되었다. 특히, 맥주시장건에서는 점유율이 50% 이상이 되는 경우에는 가격제한이 1년 연장될 것임을 명시하고 있는데, 결합 이후에 시장을 거의 반분하는 복점구조가 형성되는 상황에서 점유율 50%라는 기준이 무슨 의미가 있는지 의문이다.[733] 아마도 당해 시장에서 점유율구조의 장기적 추이를 볼 때, 결합 기업이 2위 사업자가 되어 1위 사업자를 상대로 한 유효경쟁을 오히려 강화시킬 수 있다는 점을 중시한 것으로 보이는데, 다른 심결에서도 발견되는 특징이다. 한편, 과실음료시장건의 경우에 당해 결합으로 준독점상태가 초래되는 사정임에도 불구하고 가격인상의 제한만을 조건으로 허용된 점이 의문스럽다.

이동통신시장건(2000. 5)은 앞에서 보았듯이 신문용지시장건과 함께 시장점유율을 제한하는 시정조치가 부과된 특이한 사례로, 압도적 1위 기업인 SKT가 같은 셀룰러 사업자인 신세기통신을 합병하도록 허용한 것이다. 심결에서는 통신산업분야의 경우에 전 세계적으로 대형 합병이 활발하게 이루어지고 있지만 "동일 시장 내의 수평결합에 대해서

730) 보다 자세한 검토를 위해서는 이규억(2001) 제4장을 참조. 당시 입찰에는 다수의 국내외 기업들이 참여했었던 점을 고려할 때, 보다 경쟁제한성이 약한 기업결합이 가능했을 것으로 보인다. 아마도 여론과 국민정서가 악영향을 끼쳤다면 특히 이 부분에서였을 것이다.

731) 이상적으로 본다면, 이런 경우에 경쟁당국은 어디까지나 경쟁정책 본연의 입장에 서서 경쟁제한성을 인정하여 금지결정을 내리고, 그 다음 단계에서 전반적인 국가경제적 판단에 의해 '예외적으로' 처리하는 행정체제가 바람직할 것으로 보인다.

732) 다만, 주사기시장건(2000. 2)에서는 설비 매각 또는 폐기라는 구조적 시정조치가 내려졌다.

733) 또 1년 연장 적용만으로 문제가 해소될 수 있다고 본 것이라면, 이것은 경쟁회복이라는 목적이 시장기능을 통해 신속하게 달성될 수 있다는 신념을 반영하는 것인지 모르나, 그렇다면 애초에 가격규제 자체가 무의미한 것으로 볼 수 있다.

는 매각명령 등 시정조치를 하고 있다"는 사실과, 당해 시장이 출범 당시부터 불균형적 요소가 있었고 본질적으로 쏠림현상이 강하다는 점 등을 명시적으로 인정하면서도, 결과적으로는 경쟁저해성의 우려가 큰 당해 결합을 '한시적인 점유율 상한'의 부과라는 조건만으로 허용하였다는 점에서 논란이 많았다. 앞에서 지적했듯이 자동차시장건 심결(1999. 4)과 함께 다분히 부정적인 평가를 받는 대표적인 사례라고 하겠다.

구조적인 시정조치들도 현실적 실효성에서는 한계가 있는 경우가 적지 않음을 감안한다면, 일시적인 점유율 상한의 부과만으로 시장경쟁상황에 의미 있는 효과를 가져오는 것을 기대할 수 없다. 가령 결합을 통해서 13.8%의 점유율을 더하게 되더라도 그중에 6.8%만을 가지라고 한다면 나머지는 어떻게 해야 하는지도 의문이다. 시장점유율이란 것이 주식처럼 비교적 간단히 매각할 수 있는 것은 아니며, 또 매출액이나 수량(가입자)과는 달리 당사자의 행동만으로 통제되는 것도 아니다. 오히려 기업활동에 온갖 왜곡만을 초래할 가능성이 크고 시한이 지나면 곧 유명무실해질 가능성이 크다.[734]

이동통신시장과 자동차시장에서의 기업결합사례들이 부정적으로 평가되고 있는 이면에는 사후적인 시장성과 측면도 작용하였을 것이다. 이들 결합건은 비록 사후적(hindsight) 추론일 수밖에 없지만, 기업결합규제가 부적절하게 이루어질 경우에 사회적 비용을 이중으로 초래하게 된다는 것을 보여주는 사례들이라고 할 수 있다.

먼저 자동차시장에서 독과점이 심화됨에 따라 초래되는 시장성과의 악화는 초과이윤의 증대 못지않게 비용의 상승과 요소투입의 왜곡으로 나타날 수도 있다. 기업의 독점력이 강할수록, 따라서 많은 초과이윤을 얻고 있을수록, 노동조합은 보다 강성을 띠게 되고 더 많은 것을 요구하게 된다는 것은 널리 알려진 바이다. 그렇다면 회계보고서상의 이윤율은 독점력의 정도를 적절히 반영하는 것이 되지 못할 것이며, 따라서 경쟁의 폐해는 '과도한 이윤'으로 나타나기보다는 오히려 이른바 '독점지대 나눠먹기(rent sharing)'의 형태로 은폐되고 있을 가능성이 크다.

한편, 이동통신시장에서 설비투자는 정체된 반면에 마케팅비용 지출은 지속적인 증가를 보인다는 지적을 받기도 하였다. 당해 시장에서 가격경쟁은 사실상 기대하기 어려운 사정이었음을 감안할 때, 이른바 '독점지대 소산(消散, rent dissipating)'의 전형적인 사례로 해석될 수도 있다. 주도적 지위를 더욱 강화하게 된 결합 기업은 요금규제하에 있는 만큼 가격인상이 어려울 뿐 아니라 인하하려는 유인도 없을 것이다. 정부가 불균형적인 시장여건하에서 경쟁구조의 현상유지를 위해 각종 비대칭 규제수단을 동원하고 있다는 사실과 경쟁사업자들의 예상되는 반발을 인식한다면 가격인하의 실익이 없을 것으로 보이기 때문이다.

---

734) 앞의 신문용지시장건에서는 점유율의 유지기한을 수입자유화 시점까지로 두었는데, 수입이 자유화되기만 하면 강한 해외경쟁압력 때문에 지배적 사업자도 시장력을 행사하기가 쉽지 않을 것임을 예상한 것이었다. 즉, 시정조치로 점유율 제한을 처음으로 시도하면서 나름대로 신중함을 기했던 것이라고 하겠다. 그런데 사정이 전혀 다른 경우에 한시적인 제한만을 부과한 것을 보면, 처음에는 신중하게 시도되었던 점유율규제방식이 이후 다시 사용되면서 원래 취지에서 벗어나게 된 것으로 보인다.

이처럼 외환위기 여파로 진행된 기업구조조정은 기업결합규제에서 다분히 부정적으로 작용한 면이 있지만, 이후의 정책운영에서는 비교적 제 모습을 되찾고 있는 것으로 보인다. 2002~08년 기간의 기업결합 관련 심결들을 보면 대체로 구조규제의 본질에서 벗어나지 않고 있다. 이 기간에 수평결합에 대한 정식 심결은 20건 정도 있었는데, 유선방송업 관련 소규모 사건들을 제외하면 14건이다. 그중에서 시정조치의 내용이 가격제한 또는 거래규제형태의 행태규제였던 사건은 경쟁제한성 우려가 상대적으로 크지 않았던 3~4건에 한정되고, 나머지 대다수에서는 주식 및 자산 매각과 같은 구조적 시정조치가 내려졌다.[735]

먼저 나일론필름시장건(2002. 12)은 자산 매각(divestiture)이라는 전형적 시정조치가 설정된 사례인데, 본건 이후에 시정조치로서 매각조치가 부과되는 경우가 많아지게 되었다. 이전까지 널리 채택되었던 행태규제 대신에 매각조치라는 구조규제방식을 채택한 데 대해서,[736] 가격제한을 조건으로 허용되었던 기존 사례들과의 차별성이 그다지 분명하지 않다는 의문도 있을 수 있겠으나, 당해 결합이 1위 사업자의 지위를 크게 강화시키게 된다는 사정을 감안할 때 필요한 시정조치였다고 하겠다. 오히려 이전의 심결들이 일관성이 약하고 구제조치로서 불완전했던 것으로 보아야 할 것이다.

소주시장건(2003. 1)에서는 지리적 시장의 획정 문제가 관건이었으나, 일단 지역시장이 획정되고 나면 당해 결합에 의해 사실상 지역독점이 형성되는 사정을 감안할 때 (결합점유율이 부산은 91.5%, 경남은 97.2%) 경쟁제한성의 인정에서 별다른 어려운 점은 없다. 이처럼 경쟁제한의 우려가 명백한 경우라면 취득주식의 매각이라는 구제조치는 당연한 것이라고 하겠는데, 주식 매각이 아닌 행위적 시정조치를 고안해내기도 어려웠을 것으로 보인다.

본건은 이후 고등법원 소송으로까지 이어졌는데, 이와 관련하여 지적할 만한 점은 기업결합 경쟁제한성 검토에서 경제분석이 중요한 역할을 하기 시작한 사례로 볼 수 있다는 것이다. 즉, 관련시장 획정을 위해, SSNIP 원리의 실제 응용법으로서 임계매출손실분석(critical loss analysis)이 시도되었고, 이 과정에서 양측이 첨예하게 대립하였다.[737] 관련 지리적 시장이 부산 – 경남으로 한정될 수 있는지, 아니면 전국으로 확대되

---

735) 이 기간 중에 행태규제적 시정조치가 부과된 심결사례들을 보면 대개 한시적인 가격규제들인데, 때로는 가격에 대한 사후규제의 성격을 가진 경우도 있는 등 여전히 문제가 없지는 않다. 다만, 대체로 경쟁제한성이 크지 않은 경우에, 그리고 과거보다는 신중하게 적용하고 있다는 점에서 현저히 개선되고 있는 것으로 보인다.

736) "신청인에 대한 침해의 정도가 덜한 생산물량 전량수출방식이나 국내가격제한방식으로도…… 폐해의 시정이 충분히 가능하다"는 주장이 제기되었으나, 충분한 설명은 없이 "조건부 승인방식들로서는…… 경쟁제한성을 해소할 수 없거나 혹은 매우 미흡한 것으로 판단"된다는 이유로 기각되었다.

737) 임계매출손실분석은 비록 실제 적용에서는 여러 가지 어려움이 없지 않지만 개념적으로 매우 명료한 접근법이기 때문에 이후 기업결합을 비롯한 여러 경쟁법 사건에서 관련시장 획정을 위한 방법으로 널리 사용되고 있다. 1980년대 말에 미국에서 개발된 이후 실제 경쟁법 사건들에서 자주 활용되어 왔다. 기본적 관건은, 가격이 인상되면(SSNIP) 매출량은 감소하겠지만 그것이 어느 정도인지, 즉 그 가격인상이 불가한지 아니면 가격인상으로 이윤을 증대시킬 수 있는지 여부이다. 즉, 가격을 인상해도 매출량 감소가 커서 이윤이 감소하게 된다면 관련시장은 현재의 잠정적 범위보다 더 넓게 확장되

어야 하는지 여부가 쟁점이었는데 법원은 좁은 시장획정을 수용한 바 있다.

일반적으로 경쟁법 사건에서는 실제 경쟁제한성 여부, 즉 당해 사업자의 시장력 보유 여부가 관건이 된다. 그런데 문제는 이에 대한 판단이 관련시장 획정단계에서 사실상 판가름나는 경향이 있으므로 여기에 과도하고 불필요한 노력과 자원이 투입된다는 사실이다. 장기적인 과제가 되겠지만, 시장점유율의 크기에 기계적으로 집착하지 않는(그러기 위해서 관련시장 획정이라는 형식론에 얽매이지 않는) 경쟁정책의 운영이 요망된다고 하겠다.

석유화학소재시장건(2003. 9)은 관련시장에서의 협조효과(공동행위 가능성)가 문제가 되어, 경쟁사업자 간의 컨소시엄이 취득하게 된 자산을 참여사들이 분할하여 인수하도록 하는 시정조치가 부과되었다. 매각조치는 아니지만 역시 물리적 분할을 명한 것으로서 전형적인 구조적 조치라고 하겠다. 일반적으로 자산 매각에서는 매각자와 매입자 간의 협조효과가 우려되는 면이 있지만, 본건에서와 같은 분할조치는 그 자체로써 협조효과를 감소시키는 방향으로 작용할 것임은 분명하다.[738]

피아노시장건(2004. 9) 심결에 대해서는 언론 등에서 논란이 많았었지만, 국내 피아노시장의 구조적 여건과 현황을 감안한다면 경쟁제한성 판단이나 시정조치 내용에서 경쟁정책적으로 문제가 될 여지는 별로 없다. 삼익악기가 취득한 영창악기 주식(및 자산)을 제3자에게 양도하라는 명령은 사실상 원상회복과 같다는 점에서 시정조치라기보다 전면 금지에 해당될 것이다. 실제 쟁점은 회생불가 회사에 의한 예외인정 여부가 되겠지만 이에 대한 심결의 판단에 무리가 있다고 보기는 어렵다. 적어도 경쟁당국이 기업결합규제정책의 일관성을 '회복'하려는 노력의 일환으로서 긍정적으로 평가될 사례라고 하겠다.

특히, 효율성 증대효과에 대한 심결의 분석과 판단은 이전에 비해서 현저히 발전된 모습을 보여주며, 이에 관한 시각이 제대로 정립된 것으로 보인다. 실제로 본건 심결 이후 효율성 효과에 관하여 다음과 같은 기본입장이 심결문에 명시되기 시작하였다. "효율성 효과를 예외인정 사유로 규정한 취지는 …… 경쟁제한적 폐해가 발생할 수 있더라도 효율성 효과가 발생할 경우 기업결합 당사회사의 비용이 하락하여 가격인하나 생산량의 증대 등을 통해 경쟁구조가 보다 촉진되고 국내 소비자의 후생이 증대될 수 있기 때문이다. 참고로 미국・유럽・일본 등 여타 경쟁당국에서 효율성 효과를 이유로 경쟁제한적인 기업결합을 승인한 사례는 극히 적은데 ……." [739]

어야 한다는 것이다. 물론 매출량 감소가 적어서 이윤을 증대시킬 수 있는 상황이라면 현재로서 관련시장이 획정된다. 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저 결합 기업의 (변동)마진율을 감안하여 가령 5%의 가격인상으로 이윤을 증대시킬 수 있는 매출량의 감소한도('임계매출손실률')를 계산한다. 그 다음에는 수요의 가격탄력성 값을 직접 추정하거나 혹은 설문조사 등을 통해서, 5% 가격인상으로 실제 매출량이 얼마나 감소할 것인지('실제매출손실률')를 추산한다. 양자를 비교하여 실제값이 임계값보다 작으면 현재 상태에서 관련시장이 획정되고, 그 반대면 관련시장을 보다 확장하게 된다. 개념적으로는 명쾌한 논리지만 현실 적용에서는 난관이 적지 않고 결과를 두고 논란의 여지가 많다는 것도 사실이다.

738) 다만, 결합 자체를 금지시키더라도 당해 설비가 시장에서 퇴출될 가능성이 희박하다면 아예 금지하는 것이 바람직했을 것이다. 과잉설비의 문제를 기업결합을 통해 완화하려는 시도였을 가능성이 있으며, 따라서 다분히 산업정책적인 고려가 작용한 것으로 보인다.

가령 단순히 '경영개선효과인 부분', '장기적으로나 검토할 수 있는 사항', '판매자와 구매자 간의 소득재분배에 불과'한 부분 등은 효율성 효과로 볼 수 없으며, 국내시장가격을 하락시키거나 경쟁을 촉진시킬 수 있는 사항들만이 효율성 효과로 인정될 수 있음을 분명히 한 것은 경제분석적 시각이 강화된 것으로 해석된다. 이전 심결들에서 종종 보였던 막연하고 애매한 '총잉여(total surplus)' 유사 기준 대신에 '소비자후생' 기준이 채택된 것으로 볼 수 있다면, 이는 바람직한 전례가 될 수 있다.

최근의 주요 수평결합사례는 소매유통시장의 대형 할인마트 관련 건들인데, 이랜드 – 까르푸 건(2006. 11), 신세계(이마트) – 월마트코리아 건(2006. 11), 삼성테스코(홈플러스) – 이랜드(홈에버)건 (2008. 10) 등이다. 앞의 두 건에서는 일부 지역시장을 대상으로 자산 매각의 시정조치가 부과되었는데, 이에 대해 결합한 회사 측이 불복하여 고등법원 소송으로 이어진 경우도 있었다. 즉, 월마트 인수건에 대한 시정조치는 심결의 경쟁제한성 판단에 문제가 있다는 이유로 법원에서 번복되었다. 이런 사실이 이후의 홈에버 인수건에서 공정거래위원회가 자산 매각 대신 가격제한을 시정조치로 부과하게 된 배경이 되었을 수도 있다.

이들 사건에서는 관련시장(relevant market) 획정과 경쟁제한성 여부를 둘러싸고 많은 경제분석이 제시되어 이를 근거로 논쟁이 활발하게 벌어졌었다. 가령 미국의 Staples 사건(1997년)에서 사용되었던 다양한 계량분석 기법들이 시도되는 등 경제분석의 역할이 상당한 비중을 차지한 것으로 보이는데, 이런 추세는 향후에도 계속 확대될 것으로 보인다. 경제분석의 역할이 중시되는 경향은 기업결합규제의 근거 및 방법을 보다 논리적이고 체계적인 방향으로 발전시킬 수 있다는 점에서 바람직하고 필요한 것이라고 하겠다. 다만, 심결 또는 판결과정에서 자칫 구체적인 수치에 지나치게 집착하는 결과를 초래하게 되는 부작용도 없지 않다는 점은 유의해야 한다.[740]

한편, 직접적 경쟁자 간의 수평결합 외에 거래상대방 간의 '수직결합'에 대해서도 심결건이 여러 차례 있었으나 특별히 언급할 만한 것은 없다고 하겠다. 화학제품이나 자동차 등 수직적으로 분화가 이루어진 업종이나 홈쇼핑과 유선방송 간의 관계에서 흔히 발생하고 있는데, 대체로 불공정거래행위의 가능성이나 시장봉쇄(market foreclosure) 효과의 우려가 문제시된 경우들이며, 다양한 형태의 거래행태규제가 시정조치로 부과되었다.

서로 다른 업종 간의 '혼합결합'에 대한 심결로는 맥주 – 소주시장건(2006. 1)이 유일

---

739) 피심인 측이 주장한 많은 효율성 요인들에 대해서 다음과 같이 분명한 입장을 제시하고 있다. "대부분 반드시 이 건 기업결합을 통해서만 실현 가능한 기업결합 특유의 효과로 보기 어렵거나, 국내시장의 경쟁구조나 국내 소비자 후생과 직접적인 관련성이 없거나, 실현 가능성이 불확실하므로 효율성 증대효과로 인정하기 곤란하다… 이마저도 …… 이론적으로 발생 가능한 효과로서 …… 실제 효율성 증대효과는 훨씬 적을 것 ……."

740) 외형상으로는 '과학적 또는 객관적'으로 보이는 경제분석의 결과들이 때로는 다분히 불확실하고 의심스러운 가정과 절차를 통해 만들어진 것일 수 있다. 경제분석에서 도출되는 '구체적인' 결과들도 엄밀하게 보면 대부분이 '확률적인 추정치'에 지나지 않는다. 따라서 극단적으로는 '확실한 허구'가 '불확실한 사실'을 압도하는 상황도 배제하기 어려울 것이다.

하다. 여기서 관건은 맥주와 소주가 하나의 관련시장인지 아니면 각기 별개의 관련시장인지 여부였는데, 이에 관해 양측의 상반되는 경제분석을 둘러싸고 논란이 있었다. 특히, 임계매출손실분석을 실제로 적용하는 과정에서 예상되는 여러 쟁점들과 문제들이 잘 노출된 사례라고 하겠다. 심결에서는 당해 결합이 혼합결합이라고 보고, 유통망 통합에 따른 서로 다른 시장 간의 지렛대효과(leverage effects)가 우려되는지 여부를 검토하였다. 당해 결합이 어느 정도 경쟁제한성의 우려를 낳는다는 것은 인정되지만 가격인상률 제한을 중심으로 한 시정조치만으로도 이를 방지할 수 있다고 보고 조건부로 허용하였다.

다. 과 제

관련 법령 및 심사기준과 관련하여 세부적·기술적 개선사항이 적지 않으나, 여기서는 영역별로 주요 과제를 몇 가지만 언급하기로 한다.

우선 경쟁제한성 추정요건에 대한 재검토가 필요하다. 앞에서 보았듯이 기업결합 관련 심결사례들을 보면 대부분이 경쟁제한성 추정요건에 해당하는 경우들이었음을 알 수 있다. 뒤집어보면, 추정요건에 해당하지 않으면 규제대상이 되는 경우가 거의 없는 것처럼 운영되어온 것으로 보인다. 재량적 판단을 최소화하려는 의도의 반영일 수도 있겠지만, 이런 소극적 접근이 원래의 규제취지에 반드시 합당한 것인지는 의문스럽다. 이런 사정이라면 추정요건이 어떻게 정해지는가에 따라 사실상 규제대상이 되는 범위가 결정되어버리는 결과가 될 수밖에 없다.

대다수 심결건들이 경쟁제한성 추정의 대상이 되는 경우였음에도 불구하고 시정조치를 부과함에 있어서 실효성이 의심스럽고, 오히려 경쟁을 왜곡할 수도 있는 행태규제에 의존해온 경향이 있음을 인식한다면, 심사기준 차원에서라도 추정의 실질적 의미를 보다 분명히 할 필요가 있을 것이다. 보다 근본적으로는 추정요건을 전반적으로 재검토하고 필요하다면 더욱 강화하는 방안도 검토해야 할 것이다.

다음으로 예외인정과 관련하여 그 취지와 적용 기준을 보다 명확하게 함으로써 경우에 따라 정치적·사회적 고려가 개입하게 되는 빌미를 준다거나 상황논리에 압도되는 일이 없도록 할 필요가 있다. 회생불가 회사부분에 대해서도 보다 분명한 정리가 필요하겠지만, 특히 효율성 증대효과 측면에서는 여전히 개선의 여지가 많다. 가령 현행 심사기준상의 '국민경제 전체에서의 효율성 증대효과'는 대개 경쟁정책적 관점에서는 수용되기 어려운 내용들이다. 기술적인 차원에서 사회후생효과를 비교형량하는 경우에 기준이 '소비자잉여'인지 '총잉여'인지 또는 절충적인 것인지, 그리고 제시되는 개별 항목들이 효율성 요인으로 고려되는 기준이 무엇인지 등에 대해서도 보다 분명하게 밝혀둘 필요가 있다.

본격적인 심사대상이 되는 결합건이라면 대부분 경쟁제한성의 우려가 큰 경우일 것이다. 이런 사건에 대해서 효율성 증대효과나 파탄회사 항변 등에 의한 예외인정이 가능하다고 본다면, 문자 그대로 '예외적'으로 허용하되 경쟁제한의 폐해를 최소화하기 위한 조건을 부과하고,[741] 반면에 예외인정이 가능하지 않다고 한다면 그대로 불허·금지하는 방침을 확립하는 것이 중요하다. 예외인정이 가능하지 않은데도 불구하고 경쟁적 피해의

정도를 가늠하여 조건부 허용을 재량적으로 적용하는 것은 대단히 위험하다. 시정조치가 이런 정책적 남용의 수단이 되어서는 안 될 것이다.

한편, 위에서도 누차 언급되었듯이 조건부 허용에서 시정조치의 성격을 분명히 해야 할 것이다. 우선 행태규제를 엄격히 제한할 필요가 있다. 가령 시장점유율을 제한하는 방식은 더 말할 필요도 없이 사라져야 한다는 데는 별 이견이 없을 것이다. 실제로 행위규제적 조치들은 다수가 가격제한인데, 결합이 가져오는 구조 변화에 따른 장기적 폐해를 일시적인 가격제한만으로 대처하기에는 한계가 있을 수밖에 없다.[742] 또한 가격규제 자체는 오히려 신규진입을 억제하는 측면도 있을 수 있는데, 시장성과에 대한 직접규제는 이처럼 성과가 구조의 변화를 유도하게 되는 가능성을 도외시한 것이다. 차별금지 또는 거래의무와 같은 거래행태규제는 대부분 수직합병에서 나타나지만 수평합병의 경우에도 활용되는데, 다른 주된 조치의 보완수단 이상의 역할은 기대하기 어렵다. 이것은 시정조치로 부과하지 않더라도 얼마든지 그 자체로 규제대상이 될 수 있다.

기업결합규제라는 전형적인 구조규제분야에서 그 수단으로서 행태적 조치가 널리 활용되며 때로는 극히 개입주의적인 직접규제방식까지 동원되어왔던 현실은, 정부기관들이 갖는 일반적인 '직접규제적 성향'의 표현일 수도 있겠지만,[743] 특히 그동안 정책당국이 경쟁정책의 시행 차원에서 충분한 독립성을 확보하지 못하였던 사정을 반영하는 것일 수도 있다. 물론 기업결합규제수단으로 반드시 매각과 같은 구조적 조치만이 필요하거나 항상 우월한 것은 아니다. 법에서도 시정조치의 유형으로, "영업방식 또는 영업범위의 제한"과 "기타 …… 필요한 조치"를 명시하고 있다(법 제16조 제1항 제7~8호). 그러나 경쟁정책의 가장 중심적·기본적 부문이라고 할 기업결합규제가 시정조치를 마련하는 과정에서 '직접규제'로 전환될 위험은 경계해야 하며, 이는 여러 경로에서 널리 지적되어온 바이기도 하다.

한편, 자산 매각과 같은 구조적 조치를 실제로 설계하고 실효성을 확보하는 것은 쉬운 일이 아니다. 매각대상의 선정, 매각의 실현 가능성,[744] 당사자의 전략적 행동의 경향, 사후적 관리의 필요성 등등 여러 측면에서 장애와 난관이 있다. 따라서 이런 기술적

---

741) 여기서도 보다 엄격한 입장을 취한다면, 조건으로 부과되는 시정조치의 내용은 독과점화에 따른 폐해를 사후적으로 방지하는 것이 아니라 구조적 여건의 악화를 사전적으로 최소화하는 내용의 것이어야 한다.

742) 일시적 가격제한은 가령 가까운 장래에 진입이 발생하거나 수입이 대폭 증가하여 구조적 폐해의 여지가 해소될 수 있으리라는 예상이 가능할 때나 의미를 가질 것이다. 기업결합규제 자체가 경쟁보호를 위해서 현재의 구조를 유지할 필요가 있다는 기본인식에서 출발한다. 그렇다면 원인적인 구조 변화는 허용하고 나서 현상적인 측면만을, 그것도 일시적으로 규제함으로써 무엇을 기대할 수 있는지는 심히 의문스럽다.

743) 공정거래정책이 「물가안정과공정거래에관한법률」(1975. 12)에서 시작되었다는 점도 시사하는 바가 있을 것이다.

744) 예컨대, 유리강화섬유시장건을 보면, 원심결(2007. 12)에서 자산 매각의 시정조치가 내려졌지만, 결과적으로 실현되지 못하게 되자 재심(2008. 11)에서 행태적 조치로 변경된 바 있다. 본건은 외국기업 간의 결합이지만 국내시장에 영향을 미친다는 점에서 우리 공정거래위원회가 시정조치를 한 사례이다.

・현실적 문제들을 극복하고 시정조치의 유효성을 확보하기 위한 방안이 여러모로 강구될 필요가 있다.[745] 또한 시정조치를 마련하는 과정에서 종종 개입되는 것으로 보이는 산업정책적 고려도 가급적 배제되어야 한다. 요컨대, 시정조치를 부과하는 경우에 행태규제적 조치가 남용될 가능성을 경계하는 한편, 구조적 시정조치의 실효성을 확보하는 수단 및 절차를 강구하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

끝으로 전 세계적인 추세이기도 하지만 경쟁정책의 집행, 그중에서도 특히 기업결합 규제에서 경제분석의 역할이 강화되고 있다. 규제의 근거를 명확히 하고 체계적인 방법론을 적용함으로써 실효성을 확보하기 위해서이다. 다만, 앞에서도 지적했듯이 피상적인 '과학주의'를 선호하고 맹신하는 경향은 경계해야 한다. 이런 맥락에서 시장점유율의 측정(따라서 관련시장의 획정)단계에 거의 전적으로 의존하게 만드는 정책운영방식을 개선해나가야 할 것이다.

3. 경제력집중의 억제

가. 의 의

경제력은 한 경제주체가 다른 경제주체의 자유의사에 따른 행동에 영향을 줄 수 있는 힘으로 정의될 수 있다. 현대 자본주의 경제에 있어서 가장 중요한 경제조직은 기업이므로 1차적으로 경제력집중은 일정한 경제적 영역에서 소수의 기업이 경제적 자원 및 수단의 상당 부분을 소유・지배하는 기업집중의 형태로 나타난다. 경제력집중은 시장집중・산업집중・일반집중이라는 세 가지 차원에서 기업집중을 포괄하면서 동시에 이를 초월하는 기업집단, 소위 재벌이라는 경제조직에서 구체적으로 나타난다. 우리나라 재벌은 구조상 기업집중과 아울러 기업소유의 집중을 내포하고 있기 때문이다. 즉, 우리나라 경제력집중 문제의 핵은 특정 개인 또는 그 혈족 및 그의 직접적 통제하에 있는 소수인들이 실질적으로 소유・지배하는 다수의 독과점적 계열기업들이 여러 시장 내지 산업분야에 걸쳐 다변화되어 있으면서 다른 독립기업에 비해 우월한 총체적 시장력을 갖는 복합적 기업집단에 있다는 것이다.[746]

우리 경제의 성장에 재벌이 적지 않은 기여를 한 점은 부정할 수 없다. 재벌은 반도체・전자・철강・자동차・석유화학 등 대규모 자본집약적 산업에서 비약적인 수출 증대를 이루었고, 이는 우리 경제가 고도성장하는 원동력이 되었다. 그러나 이와 같은 기여 뒤에 재벌이 우리 경제에 드리운 그림자도 결코 작지 않다.[747] 고도성장기 재벌은 무리하게 은행 빚을 끌어들였고, 계열회사 간의 지원에 의존하여 수익성 없는 분야에까지 경

745) 매각 등 구조적 시정조치에 대해서는 박병형(2006)을 참조.

746) 이규억・이성순(1985). 경제력집중에 대한 이러한 시각은 공정거래위원회(2001)에도 그대로 반영되어 있어, 이러한 인식이 경제력집중 억제제도 도입의 출발점이 되고 있다는 것을 보여준다.

747) 공정거래위원회(2001).

쟁적으로 사업을 확장하였다. 특히, 재벌의 오랜 경영관행이었던 선단식 경영의 주요 수단인 계열사 간 부당내부거래와 상호채무보증을 통하여 개별 기업의 희생을 무릅쓰고 그룹 전체의 외형 확장을 추구해왔다. 그러나 불투명한 회계관행, 경영에 대하여 책임을 묻기 어려운 제도적 허점, 그리고 낙후된 금융시스템 등으로 인하여 이러한 방만한 경영에 대해 최소한의 견제와 감시도 이루어지지 못하였다. 1980년대 들어 기업집단의 팽창은 더욱 현저하였고, 경제력이 이들 기업집단에 과도하게 집중되는 데 대해 각계에서 우려의 목소리가 터져나왔다.

이러한 상황에서 정부는 「공정거래법」의 당초 취지를 살리면서 경제력집중 억제의 필요성에 대한 국민적 여론에 부합하기 위해 경제력집중 억제수단을 도입하게 된 것이다.[748] 정부는 이 제도의 취지가 "기업으로 하여금 무리한 기업 확장보다는 내실 있는 기업성장에 주력하도록 유도함으로써 대규모 기업집단에의 과도한 경제력집중현상을 억제하고 국민경제의 활력 제고 및 균형발전을 도모하기 위한 것"이라고 밝히고 있다.[749][750]

제2절에서 검토한 바 있듯이 미국・독일・일본 등 대부분의 선진국들이 거대 기업조직의 등장에 따른 문제를 이미 경험하였고, 또 많은 개발도상국에서도 우리나라와 유사한 기업그룹이 발견된다. 그러나 선진국들은 시장경제의 발전 속에서 거대 기업집단 문제가 자연적으로 소멸 또는 축소되어왔다. 그러나 미국에서 1980년대 초까지 지속되어왔던 거대 복합기업(conglomerate)에 의한 일반집중을 바라보는 시각을 둘러싼 격렬한 논쟁, 그리고 기업집단과 계열(系列, 케이레쯔)에 대한 일본과 서구제국 간의 마찰 및 일본 내 학자들 간의 의견대립에서 보듯이 거대 기업조직과 관련한 문제의식과 이에 대한 정책적 대응은 여전히 큰 과제로 남아 있다.

거대 기업그룹에 대한 이러한 문제의식에도 불구하고, 이를 규율하기 위한 법제를 도입하고 있는 국가는 많지 않다. 우리나라가 경제력집중 억제제도를 도입할 당시 이와 유사한 제도를 채택하고 있는 국가는 일본이었다. 일본의 경제력집중 억제제도는[751] 일본의 제2차 세계대전 패전 후 점령군의 주도하에 이루어진 경제민주화 계획의 일환으로 이루어진 재벌 해체작업이 「독점금지법」 속에 제도화된 것이다. 일반집중규제제도는 경제 및 정치적인 두 가지 목적을 추구하였다.[752] 경제적 목적은 거대 산업지배력의 출현에 의한 경쟁저해를 방지함으로써 경제적 효율성을 제고한다는 것이다. 정치적 목적은 군국화를 방지함과 아울러, 거대 자본에 의한 민주주의 체제에 대한 위협을 제거함으로써 민주주의를 정착・보호한다는 것이다. 이 제도 도입 이후 일반집중(경제력집중)은 일본경

748) 이재형(1997).

749) 공정거래위원회, 「공정거래법 제1차 개정 개정문 및 개정이유」, 1986.

750) 경제력집중 억제에 대한 사회적 합의가 명확히 형성된 것은 아니다. 예를 들면, 신광식(1999)은 '경제력집중'이라는 개념이 명확히 정의되지 않고 있으며, 따라서 「공정거래법」은 경제력집중 억제라는 모호한 개념보다는 경쟁정책적 기능이 중요시되어야 한다고 강조하고 있다.

751) 일본에서는 이를 일반집중규제제도라고 한다.

752) 일반집중이 갖는 정치적・경제적 폐해를 지적하는 주장으로는 Benston(1980)을 참고할 수 있다. 1980년대까지는 이러한 시각이 상당한 지지를 얻었으나, 레이건 정부 이후 이 같은 주장은 그 힘이 떨어지고 있는 것으로 보인다.

제에 있어서 절대 피해야 할 금기로 간주되어왔다. 최근 일반집중에 대해 여러 가지 다른 해석·평가가 나오기도 하나, 아직도 이를 강하게 경계하는 경향이 주류를 이루고 있다. 일본은 1997년 지주회사 금지제도의 대폭 완화를 시작으로 출자제한제도의 폐지 등 경제력집중규제를 완화해오고 있다.[753] 미국의 경우는 입법에까지는 이르지 못했으나, 1979년 경쟁제한성 여부에 관계없이 거대 기업에 의한 합병을 방지하기 위하여 「중소규모및독립사업보호법」의 제600조 개정입법(S. 600)을 시도한 바 있다.

경제력집중 억제제도 도입 이후 우리나라에서 이 제도를 둘러싼 치열한 논쟁이 전개되었다. 그러나 이 논쟁은 찬성과 반대가 명쾌히 구분되는 것이 아니라 찬성하는 쪽이나 반대하는 쪽 모두 논자에 따라 그 구체적인 논거와 지향점이 다르므로 논리를 일률적으로 유형화하기는 어렵다. 우리나라에서 경제력집중 문제에 대한 논쟁은 두 가지 측면에서 논의되고 있다.[754] 첫 번째는 재벌과 외부경제와의 관계라고 할 수 있는데, 이는 국가 전체에 있어서 소수의 재벌이 차지하는 비중으로부터 발생하는 문제에 대한 평가를 둘러싼 논쟁이다. 두 번째는 재벌의 내부 문제로서 이는 재벌의 지배구조와 관련된 것이다. 미국의 주주 중심의 지배구조, 일본의 경영자 중심의 지배구조와 비교하여 우리나라는 재벌총수가 기업경영에 있어서 절대적인 지배력을 행사하고 있다.[755] 이에 따라 재벌총수의 통제범위의 문제(scope of control), 재벌총수의 개인적 이익추구 문제, 재벌 내 계열기업 간 상호보조(내부거래) 문제 등이 제기되고 있다.

나. 제도의 변천

경제력집중의 억제는 「공정거래법」 제정 시 법의 중요한 목적의 하나로 포함되었으나 이를 실제로 구체화할 정책수단은 없었다. 경제력집중 억제를 위한 정책수단은 1986년의 「공정거래법」 제1차 개정 시 도입되었다. 이후 이 제도는 경쟁정책적 기능과 함께 우리나라 「공정거래법」의 두 축으로 지금까지 이어져왔다. 경쟁정책은 그 목표와 수단에 있어서 상당한 사회적 합의가 형성되었을 뿐만 아니라 외국의 경쟁법들이 공통적으로 추구하는 목적을 지향하고 있으므로 그동안 내용 자체에 대해서는 큰 논란이 없었다. 그러나 경제력집중 억제제도는 우리나라의 독특한 제도로 정책목표나 수단에 대해 다양한 견해가 충돌해왔기 때문에 지금까지 많은 변화를 겪어왔다.

우리나라 경제력집중은 대규모 기업집단들이 자기자본의 뒷받침 없이 부채에 의해 무분별하게 기업을 확장함에 따라 심화되어 왔으며, 이로 인해 기업재무구조가 매우 악화되었다. 또한 재벌은 총수 및 그 가족이 복잡한 출자관계를 배경으로 자신이 소유하고 있는 지분 이상의 압도적인 지배력을 행사함에 따라 자본주의적인 건전한 기업활동 및

753) 일본의 일반집중규제의 도입과 변천과정은 이재형(2007)에 잘 정리되어 있다.

754) 경제력집중 문제를 둘러싼 국내외 논쟁의 역사, 그리고 그 논거에 대해서는 이재형(1997)을 참고하기 바란다.

755) 미국의 기업지배구조에 대해서 주주의 이익이 배제되고 있다거나, 일본적 경영에서는 주주의 이익이 존중되고 있다는 등 여러 가지 반론들이 있지만, 여기서의 국가 간 비교는 상대적인 비교이다.

소유와 경영의 분리를 기대할 수 없었다.[756] 경제력집중 억제제도의 정책수단은 바로 이러한 재벌의 자본적 연결·지배관계 및 금융·거래상의 상호지원행위, 즉 그룹식 경영을 제한하기 위해서 도입되었다.

이후 경제력집중 억제제도는 그 목적의 타당성 및 정책수단의 적합성을 둘러싸고 치열한 논쟁의 대상이 되었다. 이 제도를 찬성하는 측에서는 우리나라의 특수한 상황에서 재벌이 갖는 일반집중의 문제, 지배구조의 문제, 그룹식 경영 등이 국민경제에 부정적 영향을 미치고 있으므로 이를 교정하기 위한 정책적 개입은 불가피하다는 입장이었다. 한편, 이 제도를 반대하는 측에서는 기업활동에 대한 과도한 규제로서 경제의 효율성을 저해한다는 논리에서 이 제도의 폐지 내지는 축소를 주장하였다. 수시로 급변하는 경제상황과 경제력집중 억제제도를 둘러싼 이러한 찬반 논리가 상호작용을 하면서 경제력집중 억제제도는 수시로 변화되어왔다.

〈표 6-21〉에는 지난 20여 년간 경제력집중 억제 관련 「공정거래법」의 변천이 요약되어 있다. 이 표에서 보듯이 경제력집중 억제제도는 1986년 「공정거래법」 제1차 개정 시 처음 도입된 이후, 「공정거래법」 개정 시 거의 빠지지 않고 제도가 수정·보완되어왔다. 법 개정 시 어떤 제도는 강화된 반면 어떤 제도는 완화되는 등 일률적으로 평가하기는 어렵지만, 전체적으로 개관한다면 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

1986년의 경제력집중 억제제도 도입 이후 외환위기 전까지는 전반적으로 규제가 강화되는 모습을 보여왔다. 상호출자금지 강화(2차 개정), 대규모 기업집단 계열회사 간 채무보증제한제도 도입 및 강화(3차 개정, 5차 개정), 출자총액한도 하향 조정(4차 개정), 부당내부거래규제 강화(5차 개정) 등이 대표적이다. 그러나 이러한 전반적인 규제 강화 움직임 속에서도 출자총액제한 예외인정범위 확대 등 부분적인 완화조치도 있었다.

외환위기로 우리나라 재벌구조가 재편됨에 따라 경제력집중 억제제도도 큰 변화를 겪었다. 경제위기에 대한 재벌책임론이 본격적으로 거론되고, 재벌의 지배구조가 중요한 문제로 부각함에 따라 경제력집중 억제제도는 이를 개선하기 위한 중요한 정책수단으로 활용되었다. 이와 동시에 기업법제의 글로벌화라는 움직임 속에서 경제력집중 억제제도는 과도한 기업규제라는 주장이 커지면서 출자 관련 규제는 전반적으로 완화되는 모습을 보였다. 즉, 한마디로 경제위기 이후는 경제력집중 억제제도가 전반적으로 완화되는 가운데 지배구조와 관련한 규제는 강화되는 모습을 보였다. 출자총액제한제도가 일시 폐지되었다가 다시 부활했으나(6차 개정 및 8차 개정) 그 적용대상 기업집단은 축소되었다(10차 개정). 그리고 그동안 금지되었던 지주회사가 일정한 조건하에서 허용되었고(7차 개정), 이후 이에 대한 규제는 지속적으로 완화되는 모습을 보여왔다. 그 대신 지배구조가 좋은 기업에 대한 경제력집중 억제제도 적용제외(11차 개정), 특수관계인과의 거래 등에 대한 규제 강화(13차 개정) 등과 같이 재벌지배구조 개선을 위한 수단이 지속적으로 보완되어왔다.

2008년 이명박 정부의 출범으로 경제력집중 억제제도는 크게 완화되는 모습을 보였

---

756) 공정거래위원회·한국개발연구원(1991).

다. 제도적으로는 그동안 경제력집중 억제제도의 여러 정책수단 가운데 핵심이라고 평가되어온 출자총액제한제도가 폐지되었고(16차 개정), 지주회사에 대한 규제도 완화되었다. 그 대신 기업집단 현황에 대한 공시제도를 도입함으로써 정보투명화를 위한 제도를 보강하였다.

〈표 6-21〉 경제력집중 억제제도의 변천

법 개정	경제력집중 억제제도 주요 제도 변화
제1차 개정 (1986. 12. 31)	경제력집중 억제제도 도입 – '기업집단', '계열회사' 개념 도입 – 대규모 기업집단 지정제도 – 지주회사 설립금지 – 상호출자금지 – 출자총액제한제도 도입: 순자산의 40% 이내 – 금융 · 보험회사의 의결권제한 – 기업집단에 의한 불공정거래행위규제제도 도입 • 계열회사 등 다른 사업자를 통한 불공정거래 • 내부거래 등 계열회사에 대한 차별적 지원행위
제2차 개정 (1990. 1. 13)	– 상호출자금지 강화 • 금융 · 보험사에 대한 예외인정 폐지 • 예외사유 축소
제3차 개정 (1992. 12. 8)	– 대규모 기업집단 계열회사 간 채무보증제한제도 도입 • 채무보증한도를 자기자본의 200% 이내로 제한 – 산업의 경쟁력 향상을 위한 출자총액제한의 예외인정범위 확대
제4차 개정 (1994. 12. 22)	– 출자총액제한제도 강화 • 출자총액한도를 40%에서 25%로 인하(3년간 경과규정 설치) • 소유분산 우량회사에 대하여 출자총액제한규정 적용 배제 – 출자총액제한 예외인정범위 확대 • 산업기반시설 등 국가경쟁력 강화를 위한 민자유치시설 출자에 대해 20년간 출자적용제외제도 도입
제5차 개정 (1996. 12. 30)	– 계열회사에 대한 채무보증제한제도 강화 • 채무보증한도를 자기자본의 200%에서 100%로 축소 – 자금 · 자산 관련 부당내부거래규제 강화 • 자금 · 자산 · 인력 부문의 부당내부거래행위도 규제대상에 추가
제6차 개정 (1998. 2. 24)	– 출자총액제한제도 폐지 – 계열회사에 대한 신규 채무보증의 금지
제7차 개정 (1999. 2. 5)	– 지주회사에 대한 규제완화: 지주회사의 설립 및 전환을 허용하되 계열 확장의 수단으로 이용되는 것을 방지하기 위해 설립요건제한 • 부채비율은 100% 이내 • 자회사 지분율은 50% 이상 • 손자회사의 원칙적 금지 • 금융 · 비금융회사의 동시소유금지 • 30대 기업집단 소속회사는 지주회사와 자회사 채무보증을 사전 해소 – 30대 기업집단 계열회사의 조사와 관련하여 2년간 한시적으로 금융거래정보요구권 허용
제8차 개정 (1999. 12. 28)	– 출자총액제한제도 부활 • 출자총액을 순자산의 25%로 제한 – 대규모 내부거래의 이사회 의결 및 공시 – 부당지원행위에 대한 과징금 부과한도 상향 조정 – 기타 출자총액제한제도 부활과 관련한 탈법행위의 금지 · 경과조치 · 시정조치 · 과징금 · 벌칙 등 도입

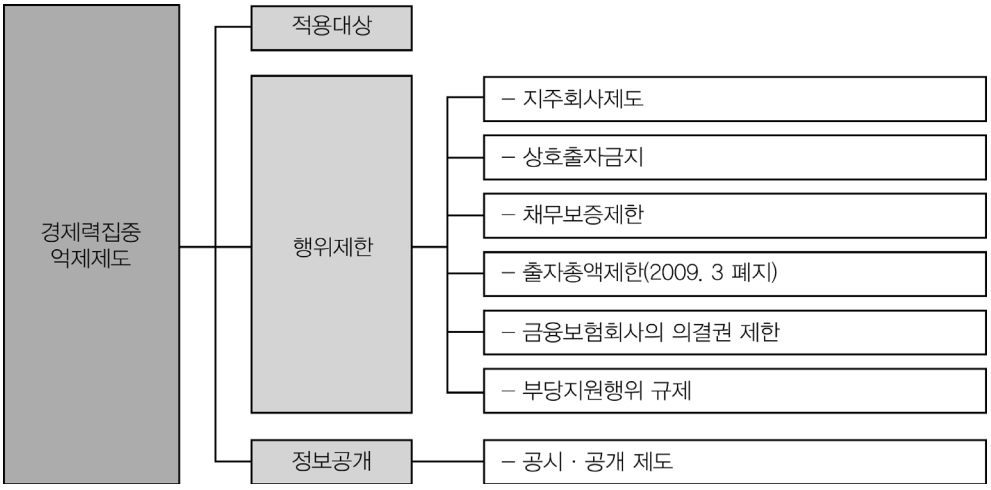
〈표 6-21〉의 계속

법 개정	경제력집중 억제제도 주요 제도 변화
제9차 개정 (2001. 1. 16)	– 지주회사의 자회사 지분율 요건 보완 • 자회사 주식소유한도를 30%로 인하(벤처 지주회사는 20%) – 지주회사의 행위제한의무 유예기간 적용대상 확대 – 금융거래정보요구권의 시한 연장(3년)
제10차 개정 (2002. 1. 26)	– 30대 기업집단 일괄지정제도를 폐지하고, 행태별 대상 기업집단 지정제도 도입 • 상호출자제한 대상 기업집단 • 출자총액제한 대상 기업집단 • 채무보증제한 대상 기업집단 – 출자총액제한제도의 예외규정 도입 • 사회간접자본시설에 대한 민간투자사업을 위한 출자 • 공기업 민영화 대상 기업의 인수를 위한 출자
제11차 개정 (2004. 12. 31)	– 지주회사 행위제한 보완 • 지주회사의 부채비율 유예기간을 1년에서 2년으로 연장 • 지주회사의 자회사 간 출자금지 • 자회사의 사업 관련 손자회사에 대한 최소지분율을 손자회사 발행주식 총수의 50% 또는 30%로 함. – 출자총액제한제도 보완 • 내부견제시스템을 잘 갖춘 기업, 계열회사 수가 적고 소유구조가 단순한 기업집단 및 소유 · 지배 간 괴리가 작은 기업집단을 출자총액제한제도 적용대상에서 제외 – 금융보험사의 의결권 행사한도 축소 – 상호출자제한 대상기업집단 소속 비상장 · 비등록회사에 대해 공시의무 강화
제13차 개정 (2007. 4. 13)	– 지주회사의 자회사에 대한 주식보유기준과 자회사의 손자회사에 대한 주식보유기준의 완화 • 자본총액의 200%까지 부채보유한도 완화 • 주식보유기준을 50%에서 40%로 완화 – 출자총액제한 완화 • 출자총액제한 대상기업집단의 범위를 자산총액 6조원 이상에서 10조원 이상으로 상향 조정 • 출자총액한도를 25%에서 40%로 상향 조정 • 일정 규모 이하의 계열기업에 대해 출자총액제한 적용제외 – 기업활동에 대한 사후규제 및 시장에 의한 자율감시기능 보완 • 특수관계인과 또는 특수관계인을 위하여 일정 규모 이상의 거래를 하는 경우 이사회의 의결과 공시를 의무화 • 대규모 기업집단에 대한 정보공개
제14차 개정 (2007. 8. 3)	– 지주회사의 출자제한에 대한 예외규정 도입 • 사회기반시설에 대한 민간투자사업을 영위하는 회사에 대한 지주회사의 투자 예외인정 – 자회사와 손자회사 간 사업 관련성 요건을 폐지하고, 손자회사의 완전 증손회사의 소유를 허용
제16차 개정 (2009. 3. 25)	– 출자총액제한제도 폐지 – 기업집단 현황 등에 대한 공시제도 도입 • 일반 현황 • 주식소유 현황 • 특수관계인과의 거래 현황 등

다. 법체계

경제력집중 억제제도의 체계는 법 적용대상에 대한 규정과 행위제한규정 그리고 정보공개제도로 크게 구분된다. 행위제한규정으로는 ① 지주회사의 규제, ② 상호출자의 제한, ③ 출자총액제한(2009년 3월 폐지), ④ 채무보증제한, ⑤ 금융보험사의 의결권제한, ⑥ 부당지원행위규제가 있고, 정보공개제도로는 공시·공개제도가 있다. 이 가운데 지주회사규제는 모든 기업에 대해 적용되지만, 나머지 제도는 일정 규모 이상의 기업집단에 대해서만 적용된다.

[그림 6-12] 경제력집중 억제제도 체계



1) 적용대상

경제력집중 억제제도의 적용대상은 일정 규모 이상의 기업집단이다.[757] '기업집단'이라 함은 동일인이 대통령령이 정하는 기준에 의하여 사실상 그 사업내용을 지배하는 회사의 집단을 말한다. 동일인이 회사인 경우 동일인과 그 동일인이 지배하는 하나 이상의 회사의 집단을 의미하며, 동일인이 회사가 아닌 경우 그 동일인이 지배하는 2개 이상의 회사의 집단을 의미한다(「공정거래법」 제2조). 여기서 '동일인이 대통령령이 정하는 기준에 의하여 사실상 그 사업내용을 지배하는 회사'라 함은, 동일인이 단독으로 또는 동일인 관련자와 합하여 발행주식 총수의 30% 이상을 소유하고 있는 회사이거나, 기타 임원의 임면 등으로 당해 회사의 경영에 대하여 영향력을 행사하고 있다고 인정되는 회사를 말한다(시행령 제3조).

기업집단 가운데 경제력집중 억제제도의 적용대상이 되는 기업집단을 공정거래위원회는 매년 사전적으로 지정하고 있다. 이 제도는 1986년 경제력집중 억제제도 도입 시 시

757) 지주회사에 대한 규제는 기업집단 여부에 관계없이 적용된다.

작되었는데, 당초에는 법 적용대상 기업집단을 '대규모 기업집단'이라 규정하고 자산총액 4,000억원 이상의 금액기준에 의해 대규모 기업집단을 지정하였다. 금액기준으로 대규모 기업집단을 지정한 결과 1987년에는 32개 기업집단(509개 계열사)이던 것이 1992년에는 78개 기업집단(1,056개 계열회사)으로 대폭 증가되어 과잉규제 논란과 관리의 효율성 측면에서 문제가 제기되었다. 이에 따라 시행령의 개정을 통해 1993년부터는 자산총액 합계액 순위가 1~30위인 기업집단으로 변경하였다. 이후 2002년 대기업집단 지정제도의 변경이 있기까지 규제대상 기업집단은 30개로 한정되었고, 계열기업 수도 500~800개 수준으로 줄어들었다.

2002년 「공정거래법」 제10차 개정을 통해 30대 기업집단 일괄지정제도를 폐지하고, 행태별 대상 기업집단을 지정하는 제도를 도입하였다. 이에 따라 상호출자제한 대상 기업집단, 출자총액제한 대상 기업집단, 채무보증제한 대상 기업집단이 각각 지정되게 되었는데, 그 기준은 각각 다음과 같다.

(1) 상호출자제한 대상 기업집단: 자산총액[758]이 2조원 이상인 기업집단
(2) 채무보증제한 대상 기업집단: 상호출자제한 대상 기업집단이 이에 해당
(3) 출자총액제한 대상 기업집단: 자산총액이 5조원 이상인 기업집단

2002년 현재 19개 기업집단(계열기업 수 356개)이 출자총액제한 대상 기업집단으로, 73개 기업집단(계열회사 수 704개)이 상호출자제한 대상 기업집단으로 지정되었다. 출자총액제한 대상 기업집단 수는 17~19개 정도를 유지하였으나, 2004년 적용 기준을 순자산 10조원 이상인 기업집단으로 상향 조정함에 따라 이후 10여 개로 줄어들었으며, 2009년 출자총액제한제도가 폐지됨에 따라 출자총액제한 대상 기업집단 지정제도도 함께 폐지되었다. 상호출자제한 대상 기업집단 수는 점차 늘어나는 추세를 보여왔는데, 2008년 지정기준이 2조원에서 5조원으로 상향 조정되자 79개 기업집단 중 38개 집단이 지정 제외를 받았다.

〈표 6-22〉 대규모 기업집단 연도별 지정내역(1987~2001년)

	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994
기업집단 수	32	43	53	61	78	30	30
계열기업 수	509	673	798	933	1,056	604	615

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
기업집단 수	30	30	30	30	30	30	30
계열기업 수	623	669	819	804	686	544	604

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

758) 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 경우에는 자본총액 또는 자본금 중 큰 금액으로 하며, 새로 설립된 회사로서 직전사업연도의 대차대조표가 없는 경우에는 지정일 현재의 납입자본금으로 한다.

〈표 6-23〉 대기업집단 연도별 지정내역(2002~08년)

(단위: 개, 조원)

	출자총액제한 대상 기업집단[1]			상호출자제한 대상 기업집단[2]		
	기업집단 수	소속회사 수	자산총액	기업집단 수	소속회사 수	자산총액
2002	19	356	498	43	704	611
2003	17	364	508	49	841	652
2004	18	378	426	51	884	696
2005	11	283	363	55	968	779
2006	14	463	421	59	1,117	874
2007	11	399	472	62	1,196	980
2008	14	543	575	79	1,680	1,162

주: 1) 직전사업연도의 자산총액의 합계액이 10조원 이상인 기업집단.
2) 직전사업연도의 자산총액의 합계액이 2조원 이상인 기업집단. 다만, 2008년의 경우 지정 기준이 2조원에서 5조원으로 상향 조정되어 79개 집단 중 38개 집단이 지정되었다.

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

2) 지주회사의 제한

지주회사란 일반적으로 다른 회사를 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사를 의미하는데, 「공정거래법」에서는 "주식의 소유를 통하여 국내회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사로서 자산총액이 1천억원 이상인 회사"를 말한다(제2조 및 시행령 제2조). 여기서 주된 사업이란 회사의 총자산 가운데 자회사[759]의 주식이 50% 이상인 것을 의미한다.

1986년 경제력집중 억제제도의 도입과 함께 지주회사는 그 설립 및 전환이 전면 금지되었다. 그러던 중 외환위기를 계기로 지주회사가 재벌의 지배구조를 개선하는 대안이 될 수 있으며, 구조조정 및 기업경영효율화의 유력한 수단이 될 수 있다는 의견이 대두되면서 지주회사 금지가 완화되었다.[760] 「공정거래법」 제7차 개정(1999. 2)을 통하여 지주회사를 설립하고자 하거나 지주회사로 전환하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공정거래위원회에 신고하여야 한다고 규정하고(제8조), 다만 다음과 같은 행위를 제한하였다(법 제8조의2).

(1) 순자산의 100%를 초과하여 부채액을 보유하는 행위
(2) 자회사의 주식을 당해 자회사 발행주식 총수의 50% 미만(당해 자회사가 주권상장법인인 경우에는 30% 미만)으로 소유하는 행위
(3) 자회사 외의 국내 회사의 주식을 지배목적으로 소유하는 행위

---

759) 지주회사에 의하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 그 사업내용을 지배받는 국내회사를 말한다.

760) 1990년대 후반 이후 거의 50년간 지주회사를 금지하고 있던 일본에서 먼저 지주회사 해금논의가 확산되면서 지주회사의 장점에 대한 주장이 제기되었다. 그러나 지주회사가 지배구조의 개선이나 기업경영효율화에 긍정적 영향을 미치는지 여부는 검증되고 있지 않다. 지주회사의 기능과 효과에 대한 논의는 이재형(2000)을 참고하기 바란다.

(4) 금융지주회사가 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사 외의 국내회사의 주식을 보유하는 행위
(5) 일반지주회사가 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하는 행위

여기서 (1)은 지주회사가 부채를 이용하여 기업지배권을 확대하는 것을 방지하기 위한 것이며, (2)와 (3)은 소수자본으로 자회사 혹은 다른 회사에 대한 지배권을 확대하는 지주회사의 부작용을 제거하기 위한 장치로 이해할 수 있을 것이다. (4)와 (5)는 금산분리의 원칙을 천명한 것으로 금융자본의 산업자본 지배 및 산업자본의 금융자본 지배를 배제하기 위한 장치라고 할 수 있다.

이후 지주회사에 대한 규제는 점차 완화되어왔다. 2001년에는 지주회사의 자회사 지분율 요건을 완화하여 자회사 주식소유한도를 30%(벤처 지주회사는 20%)로 인하함과 아울러 지주회사의 행위제한의무 유예기간 적용대상을 확대하였다. 2004년에는 지주회사 행위제한행위를 보완하였다. 지주회사의 부채비율 유예기간을 1년에서 2년으로 연장하고, 자회사 간 출자를 금지하였으며, 자회사의 사업 관련 손자회사의 최소지분율을 손자회사 발행주식 총수의 50% 또는 30%로 하였다. 2007년 4월에는 지주회사의 부채보유한도를 200%로 완화하였으며, 지주회사의 자회사에 대한 주식보유기준과 자회사의 손자회사에 대한 주식보유기준을 40%로 완화하였다. 그리고 2007년 8월에는 지주회사의 출자제한에 대한 예외규정을 도입함과 아울러 자회사와 손자회사 간 사업 관련성 요건을 폐지하고 손자회사의 완전 증손회사의 소유를 허용하였다.

3) 상호출자금지

상호출자란 회사 간에 주식을 서로 투자하고 상대회사의 주식을 상호보유하는 것을 말한다. 상호출자는 간단히 설명하면 두 회사가 서로 주식을 교환한 상태라고 할 수 있는데, 자사주와 마찬가지로 외부자본의 유입 없이 회사의 외형적 자본규모의 확대가 가능하다는 특징을 갖고 있다. 상호출자가 갖는 이러한 가공자본 증식효과 때문에 많은 국가들이 주식회사제도의 건전성을 유지하기 위한 수단으로 상호출자를 규제해왔다. 우리나라도 「상법」에 의해 모자회사 간[761] 주식의 상호보유를 금지하고 있는데, 「공정거래법」에서는 이를 한층 강화하여 상호출자제한 대상 기업집단에 속한 계열기업들 간의 상호출자를 금지하고 있다. 공정거래위원회는 이 제도의 취지를 "상호출자는 자본충실의 원칙을 저해하고 가공 의결권을 형성하여 지배권을 왜곡하는 등 기업의 건전성과 책임성을 해치는 악성적 출자형태이므로 상호출자금지제도는 건전한 자본주의 시장경제 유지의 전제가 되는 준칙(rule)의 성격을 지니고 있다"고 밝히고 있다.[762]

이 제도에 따라 일정 규모 이상의 기업집단(2002년 이전에는 대규모 기업집단, 그 후

761) 「상법」에서는 한 회사의 발행주식의 40% 이상을 다른 기업이 소유할 때 두 회사 간에 모자회사 관계가 성립한다.

762) www.kftc.go.kr.

에는 상호출자제한 대상 기업집단)에 속하는 회사 간 상호출자는 금지되고 있다. 제도 도입 시 ① 회사의 합병 또는 영업 전부의 양수, ② 담보권의 실행 또는 대물변제의 수령, ③ 실권주의 인수, ④ 계열회사가 아닌 회사가 새롭게 계열회사로 되는 경우에는 예외를 인정하였는데, 2002년 법 개정을 통해 ③, ④의 예외인정조항을 삭제하였다.

4) 채무보증제한

채무보증이란 충분한 신용이나 담보가 없는 개인이나 법인이 차입을 할 때 신용 있는 제3자가 그 채무에 대하여 지급을 보증해주는 행위를 의미한다. 우리나라의 많은 재벌들은 계열기업 간의 상호채무보증을 통해 금융조달을 용이하게 하고, 이를 통해 차입에 의한 경영을 확대해왔다. 채무보증은 재벌이 여타 단독기업에 비해 차입을 용이하게 하여 재벌의 금융집중을 초래하는 효과를 갖는다. 반면, 하나의 계열기업이 부실해지면 다른 계열기업에도 연쇄적으로 그 효과가 파급되어 재벌 전체의 동반부실을 초래하는 부작용을 가져올 수도 있다. 채무보증제한제도는 이러한 재벌의 금융집중과 동반부실을 방지하기 위해 도입되었다.

기업집단의 계열회사 간 채무보증제한제도는 1992년 12월「공정거래법」제3차 개정에서 처음으로 도입되었는데, 도입 당시에는 대규모 기업집단 소속회사가 국내금융기관으로부터 여신과 관련하여 국내계열회사에 대하여 자기자본의 200%를 초과하여 채무를 보증하는 행위를 금지하도록 하였다.[763] 다만, 산업합리화 및 국제경쟁력 강화와 관련된 채무보증은 예외를 인정하였다. 1996년 12월에는 법 개정을 통해 이를 더욱 강화하여 채무보증제한한도를 100%로 하향 조정하였으며, 2001년 1월에는 신규 채무보증을 완전히 금지하였다. 그리고 2002년에는 이 제도가 채무보증제한 대상 기업집단에 대해서 적용되도록 하였다. 정부는 이 제도가 금융기관의 중복·과다보증을 제한하고 계열회사 상호간 빚보증을 통한 계열회사의 연쇄도산을 방지하여 개별 회사의 건전한 발전을 도모하며, 금융자원이 기업집단의 힘이 아닌 효율성에 의해 배분되게 함으로써 자금이용의 공정경쟁기반을 조성하고 상호채무보증을 통한 퇴출장벽을 완화하는 기능을 갖는다고 설명하고 있다.[764]

5) 부당내부거래

부당지원행위란 “사업자가 부당하게 계열회사 등에게 과다한 경제상 이익이 되도록 자금이나 자산 등을 현저하게 유리한 조건으로 거래하는 행위”를 말한다(「공정거래법」 제23조 제1항 제7호). 부당지원행위는 개념상으로는 독립된 기업 간에도 발생할 수 있으나, 주로 동일 기업집단 내의 계열회사 간 내부거래를 통해 이루어지므로 통상 ‘부당내

763) ‘채무보증’이라 함은 은행·단기금융회사·보험회사·증권회사·종합금융회사 등으로부터의 채무에 대한 보증행위를 의미한다.

764) www.kftc.go.kr.

부거래'라고 한다.[765] 경제력집중 억제제도의 여러 정책수단이 「공정거래법」 제3장의 '기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제'에 규정되어 있고, 지주회사제도를 제외하고는 법에 의해 사전적으로 지정된 기업집단에 적용되는 데 비하여 부당내부거래규제는 법 제23조의 불공정거래행위 금지의 한 유형으로 규제되고 있으며, 그 적용대상도 모든 기업집단이 된다. 이 제도는 1986년 「공정거래법」 제1차 개정 시 처음 도입되었다.[766] 규제목적은 재벌(기업집단) 계열기업 간 지원을 통해 효율적인 경쟁자를 배제하는 것을 방지함과 아울러 비효율적인 재벌 계열기업을 존속케 함으로써 경제의 비효율화가 초래되는 것을 방지하며, 재벌 소유주 및 그 일가에 의한 기업착취행위를 방지하는 데 있다.

부당내부거래규제는 처음에는 상품·용역 거래를 중심으로 이루어졌다. 1992년 공정거래위원회 내부지침인 「대규모 기업집단의 불공정거래행위에 대한 심사기준」을 제정하여 상품·용역 거래에 의한 부당지원을 「공정거래법」상 불공정거래의 행위유형인 계열회사를 위한 차별취급으로 간주하였다. 하지만 상품용역거래의 규제만으로는 부족하다는 인식에 따라 드디어 1996년 말 「공정거래법」 제23조 제1항에 제7호를 신설하여 자금·자산·인력의 부당지원을 규제할 수 있는 근거를 마련하였다. 이어 구체적인 시행지침으로서 「부당한 지원행위의 심사지침(내부지침)」(1997년 제정, 2005년 개정)을 제정하였다. 부당내부거래에 관한 규제체계는 ① 대규모 내부거래의 이사회 의결 및 공시(법 제11조의2), ② 부당한 거래상대방의 차별 금지(법 제23조 제1항 1목), ③ 부당한 지원행위의 금지(법 제23조 제1항 7목)로 이루어져 있다. 「공정거래법」상 부당내부거래란 일반적으로 부당한 차별적 행위 및 부당한 지원행위를 가리키는 경우가 많다.

먼저 대규모 내부거래 공시제도에서는 일정 규모 이상의 기업집단[767]에 속하는 회사(내부거래 공시대상 회사)는 특수관계인[768]을 상대방으로 하거나 특수관계인을 위하여 일정 규모 이상의 ① 가지급금 또는 대여금 등의 자금을 제공 또는 거래하는 행위, ② 주식 또는 회사채 등의 유가증권을 제공 또는 거래하는 행위, ③ 부동산 또는 무체재산권 등의 자산을 제공 또는 거래하는 행위 등의 거래행위(대규모 내부거래)[769]를 하고자 하는 때는 미리 이사회의 의결을 거친 후 이를 공시하도록 규정하고 있다. 두 번째, 부당한 거래상대방의 차별(법 제23조 제1항)이란 '정당한 이유 없이' 자기의 계열회사를 유리하게 하기 위하여 가격·수량·품질 등의 거래조건이나 거래내용에 관하여 현저하게

765) www.kftc.go.kr.

766) 「공정거래법」 제1차 개정 시 기업집단 개념이 도입됨에 따라 이전에는 기업의 직접적인 불공정거래행위만을 금지하던 것에서, 계열회사로 하여금 불공정거래행위를 하도록 하는 것도 포함하여 금지하도록 조문을 개정하였다.

767) 대규모 내부거래 공시대상 기업집단이란 시행령 제17조 제1항에서 규정한 상호출자제한 대상 기업집단을 의미한다.

768) 특수관계인이란 회사 또는 회사 외의 자와 ① 당해 회사를 사실상 지배하고 있는 자, ② 동일인 관련자, ③ 경영을 지배하려는 공동의 목적을 가지고 당해 기업결합에 참여하는 자의 관계를 가진 자를 의미한다(「공정거래법」 시행령 제11조).

769) 대규모 내부거래란 거래금액이 그 회사의 자본총계 또는 자본금 중 큰 금액의 10% 이상이거나 100억원 이상인 거래행위을 말한다(시행령 제17조의8 제1항).

유리하거나 불리하게 하는 행위를 말한다. 세 번째, 부당한 지원행위란 불공정거래행위 유형의 하나로 특정 거래가 부당한 지원행위로서 이것이 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 의미한다.

6) 공시 · 공개제도

공시・공개제도는 기업집단의 제반 현황에 대한 정보를 공개함으로써 시장감시체계를 구축하고자 하는 제도이다. 이 제도가 처음으로 모습을 나타낸 것은 2004년 12월 「공정거래법」 개정에 의해 자산규모 5조원 이상인 대규모 기업집단에 속하는 비상장회사에 대해 소유지배구조, 재무구조 및 경영활동과 관련한 중요한 사항을 공시하도록 한 제도를 도입하면서부터이다. 기업집단 계열기업 가운데 상장회사의 경우는 회사의 제반 정보가 공시・공개되고 있으나 비상장회사의 경우는 그렇지 못하였다. 이런 이유로 상장회사인 계열사와 비상장회사인 계열사 간에 복잡한 자본적 연결관계나 거래관계가 형성되어 있는 기업집단에 대해 정확한 정보를 파악하기가 어려웠다. 이러한 상황에서 기업집단 전체에 대한 보다 포괄적이고 종합적인 정보를 확보함으로써 기업집단에 대한 시장감시체계의 강화와 아울러 「공정거래법」의 효과적 집행이 가능하도록 하기 위해 이 제도가 도입된 것이다.

주요 내용은 매년 4월에 최대주주의 주식보유 현황, 임원의 구성 현황, 계열회사 주식보유 현황, 계열회사와의 상품・용역거래 내역에 대한 것을 공시하도록 하며, 또 수시로 고정자산 및 다른 법인 주식의 취득・처분, 증여, 담보제공 또는 채무보증, 채무면제 또는 채무인수, 증자 또는 감자 등의 주요 사항을 공시하도록 하였다. 2009년 3월의 법 개정에서는 이를 한층 더 강화하여 '기업집단 현황 공시제도'를 도입하였다. 이는 회사 스스로 자기가 속한 기업집단의 일반 현황, 주식소유 현황, 특수관계인과의 거래 현황 등을 공시하는 제도를 말하는데, 적용대상은 상호출자제한 대상 기업집단 소속회사이다. 이 제도를 도입한 배경은 기업집단 전체의 정보를 시장에 일목요연하고 포괄적으로 공개할 뿐 아니라 기업 스스로 정보공시에 대한 책임을 지게 함으로써 기업의 투명성 제고 및 지배구조를 개선하기 위해서이다. 주요 공시사항은 기업집단 일반 현황(영위업종, 기업공개 여부, 재무 현황 및 경영성과정보, 기업집단 소속회사별 임원 현황 등), 주식소유 현황, 특수관계인과의 거래 현황 등이다.

7) 출자총액제한제도

다수의 계열기업을 거느리고 있는 재벌은 직접 상호출자나 순환출자가 아니더라도 계열기업 간 복잡한 출자관계를 통하여 실질자본의 투자 없이 기업집단(또는 계열기업)의 외형을 확대시킬 수 있다. 이러한 가공적 외형 확대는 외부자금의 조달 등을 유리하게 하여 기업집단 팽창의 유력한 수단이 되고 있다. 또 계열기업 간 복잡한 출자관계는 지배주주의 기업집단 지배력을 강화시키는 역할을 함으로써 지배구조를 왜곡시키는 원인으로 작용하고 있다. 이와 같이 재벌의 계열기업 간 출자는 경제력집중을 강화시키는 효과

를 초래하므로, 재벌의 계열기업 간 출자를 억제하기 위해 재벌의 계열기업에 대해 타 회사에 대한 출자한도를 설정한 것이 출자총액제한제도이다. 출자총액제한제도는 2009년 3월 폐지되기 전까지는 경제력집중 억제제도의 가장 유력한 정책수단으로 기능하였고, 그런 만큼 이 제도의 타당성을 둘러싸고 격렬한 찬반 논란이 이어져왔다.[770]

출자총액제한제도는 1986년 「공정거래법」 제1차 개정을 통해 경제력집중 억제제도의 중요한 정책수단의 하나로 도입되었다. 이후 이 제도는 경제력집중 억제제도의 가장 중요한 정책수단으로 기능하였다. 도입 초기에는 대규모 기업집단의 계열기업은 순자산[771]의 40%를 초과하여 다른 국내회사의 주식을 소유하지 못하도록 하였다.[772] 이 제도는 1994년 12월 「공정거래법」 제4차 개정에서 더욱 강화되어 순자산의 25%로 출자한도를 하향 조정하였다. 그 대신 소유분산 우량기업에 대해서는 출자총액제한의 예외인정범위를 확대하고, 산업기반시설 등 국제경쟁력 강화를 위한 민자유치시설 출자에 대해서는 출자적용제외제도를 도입하는 등 출자총액제한제도를 탄력적으로 운영할 수 있게 하였다.

1997년 경제위기로 많은 재벌들이 어려움을 겪게 되고, 또 경제위기의 중요한 원인의 하나로 재벌들의 방만한 경영이 지적되었다. 경제위기의 탈출을 위해 정부는 기업개혁·공공부문개혁·금융개혁의 3대 개혁과제를 설정하고, 전면적인 경제구조조정작업에 착수하였다. 정부는 기업개혁의 일환으로 지배구조의 개선, 그룹식 경영의 지양 등 재벌체제에 대한 일대 수술에 착수하였으며, 이를 위한 제도적 토대를 만들었다. 이러한 개혁작업의 과정에서 재벌식 소유·경영·지배구조를 개선하는 대신 기업의 자유로운 투자를 촉진한다는 취지에서 1998년 2월 「공정거래법」 제7차 개정을 통해 출자총액제한제도를 폐지하였다. 그러나 출자총액제한제도가 폐지되면서 재벌의 내부지분율이 급속히 상승하여 기업소유집중이 급격히 심화되는 것으로 나타났다.

이에 1999년 12월 「공정거래법」 제8차 개정을 통해 출자총액제한제도를 부활하여 대규모 기업집단 계열기업의 출자한도를 순자산의 25%로 제한하였다. 정부는 출자총액제한제도의 부활 이유를 ① 소자본에 의한 재벌총수의 계열기업 지배구조가 심화되고, ② 계열기업 간 자본적 연계의 강화로 일부 기업의 부실이 전체 기업집단의 동반부실을 초래할 우려가 있으며, ③ 외부에서 유입되는 실질적 자본 증가 없이 채무비율을 쉽게 감축하고, ④ 유상증자 참여를 통한 부실계열기업의 지원이 이루어지고 있기 때문이라고 하였다.[773]

---

770) 출자총액제한제도에 대한 찬반 논란은 백가쟁명식으로 전개되었는데, 이규억·이성순(2005)에서는 이를 ① 기업투자에 대한 글로벌스탠더드와 한국적 특성, ② 투자에의 영향, ③ 경영권 방어적 수단의 3개로 정리하여 찬반 논리를 소개하고 있다.

771) 직전사업연도의 대차대조표에 표시된 자산의 총계에서 부채의 총계 및 국고보조금과 직전사업연도 종료일 현재 당해 회사에 대하여 출자하고 있는 계열회사의 출자금액을 공제한 금액을 말한다.

772) ①「공업발전법」 또는 「조세감면규제법」에 의한 합리화계획 또는 합리화기준에 따라 주식을 취득 또는 소유하는 경우, ② 취득 또는 소유하고 있는 주식에 대한 신주의 배정 또는 해당 주식에 대한 주식배당으로 신주를 취득 또는 소유하는 경우, ③ 담보권의 실행 또는 대물변제의 수령에 의하여 주식을 취득 또는 소유하는 경우 등에 대해서는 일정 기간(1년)의 유예기간을 두고 예외로 인정하였다.

이후 출자총액제한제도에 대한 반대의 소리가 높아지자 이 제도는 점차 약화되는 모습을 보여왔다. 2002년 1월에는 30대 기업집단 일괄지정제도를 폐지하고 행태별 대상 기업집단을 지정하는 제도를 도입하게 되었는데, 이에 따라 출자총액제한제도의 적용대상 기업집단이 크게 축소되었다.[774] 이와 함께 출자총액제한제도의 예외규정을 도입하였다. 2004년 12월의 제11차 개정에서는 ① 내부견제시스템을 잘 갖춘 기업, ② 계열회사 수가 적고 소유구조가 단순한 기업집단, ③ 소유·지배 간 괴리가 작은 기업집단을 출자총액제한제도 적용대상에서 제외하기로 하였다. 2007년 4월 「공정거래법」 제13차 개정에서는 출자총액제한제도를 더욱 완화하여 출자총액제한 대상 기업집단의 범위를 자산총액 6조원에서 10조원으로 상향 조정하였으며, 출자총액한도를 40%로 상향 조정하였다.

출자총액제한제도는 2009년 3월 「공정거래법」 제16차 개정에 의해 폐지되었다. 정부는 법 개정 이유를 "사전적 총량규제인 출자총액제한제도를 폐지하여 기업의 투자유인을 높이기 위한 것"[775]이라고 하였다. 이어 "출자총액제한제도의 폐지는 기업규제 완화에 대한 정부의 확고한 의지를 시장에 인식시켜주는 계기가 되어, 기업의 투자의욕이 고취되어 일자리 창출 및 경제활성화에 기여할 것으로 기대"[776]하고 있다고 하였다.

라. 시행실적

1) 개 관

경제력집중 억제제도 도입 이후 법 위반사건은 모두 853건으로 나타나고 있는데, 이 중 713건은 지주회사 설립·전환, 출자행위 등 경제력집중 억제제도(「공정거래법」 제3장) 위반이며, 140건은 불공정거래행위 중 부당지원행위에 해당된다. 경제력집중 억제제도 위반사건을 행위유형별로 보면 공시규정 위반이 60.9%를 차지하여 가장 많고, 그 다음으로 출자총액제한 위반, 지주회사 설립·전환 등이 뒤를 잇고 있다.

행위유형별로 위반사건 추이를 보면, 지주회사 설립·전환 위반사건은 2000년 이후에 급속히 많아지고 있다. 이는 지주회사에 대한 규제가 완화되면서 많은 재벌이 지주회사 체제로 개편하는 가운데 행위제한요건을 충족시키지 못한 데서 온 결과로 보인다. 출자총액제한제도 위반사건은 1992년을 전후하여 많이 발생하다 줄어들었으나, 2002년경에

---

773) 이에 대해 이규억·이성순(2005)은 "이러한 문제들은 과거에 이미 기업집단의 중요한 구조적 특징으로 부각되었고, 이를 개선하기 위하여 출자총액제한제도를 도입하였다. 그런데 이를 간과한 채 1998년에 별로 설득력이 없는 이유로 졸지에 이 제도를 폐지한 후 불과 1년 반의 시간이 지나 다시 부활시킨 것이다. 이러한 결정은 그 타당성 여부에 관계없이 정책의 일관성에 대한 신뢰성을 훼손하였음은 물론 기업집단의 조정비용을 높인 부정적 효과를 유발하였다. 이것은 재벌정책의 자의성과 파행성을 단적으로 나타낸 것이다"라고 비판하였다.

774) 출자총액제한 대상 기업집단의 수가 종전 30개에서 제도 변화로 2003년에는 12개로 줄어들었다.

775) 「공정거래법」 개정문(2009. 3. 25).

776) 공정거래위원회, 「출총제 폐지 공정거래법 개정안, 3월 3일 국회 본회의 통과」, 보도참고자료, 2009. 3. 3.

다시 증가하는 것으로 나타나고 있다. 2002년 이후의 출자총액제한 위반사건 증가는 1999년 12월 출자총액제한제도의 부활에 따라 출자총액 유예기간 경과에도 불구하고 초과출자분을 해소하지 못한 기업집단들이 많았기 때문인 것으로 해석된다.

채무보증제한 위반사건은 1992년 제도가 도입된 이후 경과조치가 지난 후 이를 해소하지 못한 기업집단이 법 위반 심결을 받게 된 것이며, 1998년 신규 채무보증의 금지 등으로 규제가 엄격해지면서 2004년 이후로는 위반사건이 나타나지 않고 있다. 공시규정 위반사건은 이 제도가 도입된 후 매년 빈번하게 발생하고 있는 것으로 나타난다.

부당지원행위는 1996년 그 행위대상이 자금·자산 관련 부당내부거래행위까지 확대되면서 1998년 이후 위반사건이 크게 늘어났다. 특히, 1990년대 말과 2000년대 초에 위반사건이 집중적으로 발생하였는데, 이는 경제위기 극복과정에서 기업집단들이 부실계열기업에 대한 지원을 강화한 데 그 이유가 있었던 것으로 보인다.

〈표 6-24〉 경제력집중 억제제도 위반사건 추이

	경제력집중 억제제도								부당지원
	지주회사 설립 · 전환	상호출자 위반	출자총액 제한 위반	채무보증 제한 위반	금융보험사 의결권 행사	공시규정 위반	기타	합계	
1986	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1987	0	1	0	0	0	0	0	1	0
1988	2	0	1	0	0	0	0	3	0
1989	1	0	4	0	0	0	0	5	0
1990	9	0	8	0	0	0	0	17	0
1991	0	0	3	0	0	0	0	3	7
1992	0	2	27	0	0	0	1	30	0
1993	0	0	4	0	0	0	1	5	0
1994	1	1	4	2	0	0	0	8	0
1995	0	0	2	1	0	0	0	3	0
1996	0	1	9	2	0	0	0	12	0
1997	0	0	1	0	0	0	2	3	0
1998	0	1	0	9	0	0	1	11	12
1999	0	4	0	4	0	0	19	27	25
2000	1	2	0	3	8	0	5	19	17
2001	7	0	0	3	0	1	5	16	35
2002	5	2	11	1	0	51	10	80	13
2003	4	1	11	1	4	2	6	29	8
2004	6	1	4	0	0	132	6	149	8
2005	7	0	4	0	0	81	16	108	5
2006	2	0	1	0	0	20	1	24	5
2007	0	0	3	0	5	35	1	44	2
2008	2	0	0	0	0	112	2	116	5
합계	47 (6.6)	16 (2.2)	97 (13.6)	26 (3.6)	17 (2.4)	434 (60.9)	76 (10.6)	713 (100.0)	140

2) 지주회사 설립 · 전환

1999년 지주회사의 설립이 허용된 이후 2000년 1월 에스케이이엔에스(주)의 설립을 시작으로 2009년 9월까지 총 79개의 지주회사가 설립되었는데, 그 가운데 일반지주회사가 70개, 금융지주회사가 9개로 집계되고 있다. 지주회사 허용 초기에는 매년 5개 내외의 지주회사가 설립·전환되었으나, 2007년 이후 그 수가 크게 늘어나고 있다.

지주회사의 부채비율은 일반지주회사와 금융지주회사가 각각 46.4%, 23.2%로 법상 규제기준(200% 이하)보다 낮게 유지되고 있는 것으로 나타난다. 일반지주회사는 평균 5.7개의 자회사와 4.2개의 손자회사를 보유하고 있는데, 지주회사당 평균 자회사 수는 다소 줄어드는 추세를 보이고 있으나 손자회사 수는 오히려 늘어나고 있다. 일반지주회사의 (손)자회사에 대한 지분율은 자회사 73.9%(상장 42.2%), 손자회사 75.6%(상장 44.3%)로 법상 지분율 요건(상장 20%, 비상장 40%)보다 상당히 높은 수준을 유지하고 있다.

일반지주회사가 소속된 기업집단의 전체 계열사 중 지주회사 체제 내에 포함되어 있는 계열회사 수의 비율은 평균 70.6%이다. 그리고 70개 일반지주회사의 동일인 지분율은 평균 28.4%, 친족 지분을 포함한 동일인 일가의 지분율은 평균 45.2%이다. 9개 금융지주회사(상장 5개사)는 총 60개의 자회사를 보유하고 있으며 평균 자회사 수는 6.7개이다.

기존 지주회사로 전환한 기업들의 경우 행위제한 위반사례는 거의 없는 것으로 보인다. 공정거래위원회는 지주회사에 대한 규제완화 및 시장의 긍정적 평가에 따라 기업집단 소유지배구조의 한 형태로 지주회사가 확산하는 추세에 있으나, 다만 일부 기업집단의 경우 행위규제 준수에 상당한 시간이 소요되어 단순·투명한 출자구조가 완전히 정착되지는 않은 상태라고 평가하고 있다(공정거래위원회[2009]).

〈표 6-25〉 연도별 지주회사 현황

(단위: 개)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
지주회사	일반	15	19	22	27	36	56	70
	금융	4	5	3	4	4	5	9
자회사	일반	128	134	137	166	233	334	402
	금융	24	26	22	29	29	41	60
손자회사	일반	38	36	48	47	81	197	292
	금융	12	12	15	16	15	18	29
증손회사	일반	–	–	–	–	–	8	27
	금융	–	–	–	–	–	1	3
합계	일반	181	189	207	240	350	594	791
	금융	40	43	40	49	48	65	101

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 2009; 공정거래위원회, 「2009년 공정거래법상 지주회사현황분석 결과」, 2009. 10. 28.

3) 채무보증제한

계열사 간 채무보증이란 기업이 금융기관으로부터 여신을 받을 때 동일 기업집단 내 다른 계열회사가 그 채무를 보증하는 것을 의미한다. 이러한 행태는 자금시장에서 보다 많은 자금을 쉽게 확보하려는 기업의 행태와, 재무상태나 사업성 등의 평가보다는 담보나 연대보증에 의해 채무를 확보하려는 금융기관의 안이한 관행이라는 두 가지 요인이 상호작용하여 나타난 결과이다(공정거래위원회[2001]).

1993년 채무보증제한제도 도입 당시 120.6조원, 자기자본 대비 342.4%에 달하였던 30대 기업집단의 제한대상 채무보증이 경과기간이 종료된 1996년 4월 시점에는 35.2조원, 자기자본 대비 100% 이내로 축소되었다. 이후에도 채무보증은 지속적으로 감소하여 1998년 4월에는 26.9조원, 자기자본 대비 39.5%가 되었다. 1998년 5월「공정거래법」제6차 개정 시 기존 채무보증을 2000년 3월 말까지 완전 해소하도록 의무화함에 따라 채무보증 감소속도는 더욱 빠르게 이루어졌다. 특히, 경제위기의 수습을 위하여 1998년 1월 대통령 당선자와 5대 재벌 간에 합의한 기업구조조정 5대 원칙 중의 하나로 채무보증의 해소가 채택되면서 기업에 대해 조기 해소를 독려하였기 때문에 채무보증 해소는 법률이 정한 시한을 훨씬 앞서 빠른 속도로 진행되었다. 이 결과 기존 채무보증 해소시한이 종료된 2000년 3월 말 시점에서 30대 기업집단의 제한대상 채무보증은 사실상 완전 해소되었다. 이후 채무보증제한대상 기업집단의 변동에 따라 매년 새로운 해소대상 채무보증이 나타나고 있는데, 대부분 법에서 정한 시한 내에 해소되어 이 제도는 큰 문제 없이 준수되고 있는 것으로 파악된다.

「공정거래법」에서 예외를 인정하고 있는 제한제외대상 채무보증도 급격히 줄어들고 있다. 제도 시행 당시 44.9조원이었던 제한제외대상 채무보증은 2000년 5.8조원, 2008년 1.4조원으로 줄어들었다.「공정거래법」에 의한 채무보증제한제도가 15년 이상 지속되어오면서 기업집단 계열기업 간 상호채무보증이라는 그룹식 금융관행 자체가 사라지는 변화가 이루어졌다고 평가할 수 있을 것이다. 채무보증제한규정을 위반하는 경우 공정거래위원회로부터 과징금 부과 등의 시정조치를 받게 되는데, 동 제도의 도입 이후 2000년까지 채무보증한도를 초과한 12개 기업집단 27개사에 대해 총 51.1억원의 과징금이 부과되었다(공정거래위원회[2001]). 이후에는 해소대상 채무보증 자체가 미미하기 때문에 금액기준으로는 법 위반행위가 거의 없는 것으로 나타난다.

〈표 6-26〉 대규모 기업집단 채무보증 현황

(단위: 조원, %)

	자기자본(A)	채무보증금액		자기자본 대비 비율 (B/A)
		제한(B)	제한 제외	
1993. 4	35.2	120.6	44.9	342.4
1995. 4	50.7	48.3	33.8	95.2
1998. 4	68.1	26.9	36.6	33.5
2000. 4	129.6	0	5.8	0.0
2005. 4	383.0	1.3	2.7	0.3
2008. 4	510.1	0.2	1.4	0.0

자료: 공정거래위원회(2001, 2009).

4) 부당내부거래

부당내부거래의 유형은 상품·용역거래를 통한 부당내부거래와 자금·자산·인력 지원행위를 통한 부당내부거래로 구분되는데, 전자와 관련한 규제실적은 거의 없었다. 따라서 공정거래위원회에 의해 규제된 대부분의 부당 내부거래는 자금·자산·인력 지원행위를 통한 부당내부거래였다.

부당내부거래는 〈표 6-27〉에서 보듯이 1998~2002년에 집중적으로 규제되었고, 그 후에는 규제실적이 현저히 줄어들고 있다. 이는 부당내부거래행위의 속성으로부터 기인된 결과라고 볼 수 있다. 많은 경우 「공정거래법」 위반사건은 법 위반행위자와 함께 피해자가 존재하고 있어 이들로부터 사건이 접수되어 조사가 시작되는 경우가 많은데, 부당지원행위의 경우 대개는 기업집단 내부의 계열회사 간 문제이므로 직접적인 피해자가 명확하지 않다. 그러므로 부당지원행위규제는 공정거래위원회의 기획조사에 의해 이루어지는 경우가 많을 수밖에 없는데, 공정거래위원회는 정부 경제부처 가운데 하나이므로 당시의 경제문제로부터 자유로울 수 없다. 1988~2002년은 경제위기 이후 격변하는 기업구조조정기였는데, 특히 재벌의 그룹식 경영이 중요한 비판의 표적이 되었다. 공정거래위원회도 이러한 재벌의 그룹식 경영의 폐해를 제거하기 위한 수단으로 부당내부거래 규제에 엄격한 자세를 견지한 것으로 짐작된다.

주요한 부당내부거래 조사는 〈표 6-27〉에 정리되어 있는데, 상위 5대 대규모 기업집단에 대한 수차에 걸친 부당내부거래 조사와 함께 6대 이하 기업집단·공기업·언론사 등에 대한 광범위한 조사가 이루어졌다. 2003년까지는 주로 특정 대상(예컨대, 상위기업집단·하위기업집단·공기업·언론사 등)을 선정하여 무작위적으로 대규모 조사를 실시

〈표 6-27〉 부당내부거래 조사실적

조사 시기	조사대상	주요 처리실적(과징금)
1998. 5	5대 기업집단에 대한 1차 조사	현대 · 삼성 · 대우 등에 총 722억원
1998. 6	6대 기업집단에 대한 2차 조사	5대 집단에 대해 총 209억원
1999. 3	공기업에 대한 1차 조사	한전 등 8개 공기업에 대해 37억원
1999. 5	5대 기업집단에 대한 3차 조사	총 794억원의 과징금
1999. 10	6대 이하 기업집단에 대한 조사	한진 · 한화 등 5개 집단에 대해 181억원
1999. 11	계열분리회사에 대한 조사	현대 · 삼성 등에 총 75억원의 과징금
2000. 5	6대 이하 기업집단에 대한 2차 조사	롯데 · 금호 등 7개 집단에 총 174억원
2000. 8	4대 기업집단에 대한 조사	현대 · 삼성 · LG · SK에 총 442억원
2000. 11	공기업에 대한 2차 조사	한국통신 등 5사에 395억원
2001. 2	언론사에 대한 조사	조선일보 · KBS 등에 총 241억원
2001. 7	6대 이하 기업집단에 대한 3차 조사	두산 · 효성 등 7개 집단에 총 72억원
2003. 6	6개 기업집단에 대한 조사	삼성 · 현대자동차 등에 총 901억원
2003. 9	7개 공기업에 대한 조사	한전 · 도로공사 등에 총 37억원
2004. 11	4개 기업집단에 대한 조사	금호 · 롯데 · 동원 · 대성에 총 36억원
2005. 6	한진 · 동양에 대한 조사	총 17억원

자료: 공정거래위원회, 『공정거래백서』, 각년도.

하였으나, 2004년 이후부터는 이러한 일괄조사방식을 지양하는 대신 혐의가 있는 집단을 대상으로 선별적으로 조사하는 방식을 채택하였다. 이에 따라 2004년 이후부터는 부당내부거래규제실적이 급속히 줄어드는 것으로 나타난다.

부당내부거래의 유형은 ① 계열회사를 위한 부당한 차별과, ② 부당지원행위로 구분할 수 있다. 주요 법 위반사건에 대한 심결례를 보면 사건유형이 거의 유사하므로, 몇몇 사건만을 검토하여도 전반적인 규제동향을 파악할 수 있을 것이다.

계열회사를 위한 부당한 차별로는 먼저 '아시아나항공(주) 사건'을 들 수 있다. 이 사건은 피심인이 정당한 이유 없이 자신의 계열회사인 아시아나트레블포털을 유리하게 하기 위하여, 토파스여행정보의 단말기 화면에만 자신의 항공권 예약 관련 정보가 사실과 다르게 표시되도록 전산시스템의 기능을 변경한 행위이다. 이를 통해 아시아나항공은 계열회사와 경쟁관계에 있는 회사에 대해 불리하도록 차별하거나, 또는 사업활동을 방해한 사건으로 공정거래위원회는 법 위반행위에 해당한다고 심결하였다.[777]

'현대자동차 및 기아자동차 사건'[778]은, 피심인이 계열회사인 현대캐피탈과 전속적인 오토할부금리 정산약정을 체결하고 있는 상황에서 정산금리보다 상당한 정도로 낮은 수준의 오토할부금리를 현대캐피탈(주) 이용고객에게 적용되도록 함으로써, 자기의 계열회사를 현저히 유리하게 취급하는 행위를 한 것이다. 공정거래위원회는 역시 이를 법 위반행위에 해당한다고 심결하였다.

이 밖에도 '(주)아가방 사건',[779] '에스케이글로벌(주) 사건'[780] 등도 이와 유사하게 계열회사에 대해 계열회사의 경쟁사에 비해 현저하게 유리한 조건으로 거래함으로써 그들의 사업활동을 방해했다는 이유로 법 위반행위에 해당한다는 심결이 내려졌다.

부당한 지원행위로 법 위반 심결을 받은 사건의 유형을 보면 대체로 한계적 상황에 놓인 계열기업에 대한 지원행위가 대부분을 차지하고 있다.

'대우건설 등의 부당지원행위에 대한 건'은[781] 피심인들이 계열회사에 대해 이자를 미수령하거나, 기업어음을 저리로 매입하는 방법으로 과다한 경제상의 이익을 제공한 것으로 법 위반결정이 내려졌다.

또한 '국민은행의 부당지원행위에 대한 건'[782]도 자회사에 대해 개별 정상금리보다 현저히 낮은 수준으로 콜자금을 대여하거나 회사채 및 융통어음을 매입하여 과다한 경제상 이익을 제공한 사건으로 법 위반결정이 내려졌다.

'동부 기업집단 계열회사의 부당지원행위에 대한 건'[783]은 계열회사의 유상증자 주식

---

777) 아시아나항공(주)의 계열회사를 위한 차별취급 및 타 사업자 사업활동 방해행위에 대한 건(사건번호 2000유거0700, 약식회의 의결).

778) 현대자동차 및 기아자동차 차별적 취급행위에 대한 건(사건번호 2002독점0605).

779) (주)아가방의 부당한 경품류 제공행위 및 계열회사를 위한 차별적 취급행위에 대한 건(사건번호 2002조일0875, 2002조일0891). 약식회의.

780) 에스케이글로벌(주)의 계열회사를 위한 차별적 취급행위에 대한 건(사건번호 2001독점1508).

781) 대우건설 등의 부당지원행위에 대한 건(사건번호 2001기업4731).

782) 국민은행의 부당지원행위에 대한 건(사건번호 2001조일0096).

783) '동부' 기업집단 계열회사의 부당지원행위에 대한 건(2004조일1540).

을 고가 매입한 사건이며, '동원증권 및 동원엔터프라이즈의 부당지원행위에 대한 건'[784] 은 계열회사의 기업어음을 고가로 매입한 사건이다. 부당지원행위에 해당하는 여타 사건도 대체로 이와 유사한 유형에 해당한다.

공정거래위원회는 사건들을 검토할 때 전반적으로 차별적 행위 또는 지원행위 등 행위 자체로 위법성을 판단하는 경향이 강한 측면이 있었다. 계열회사를 위한 차별적 취급행위에 대해서는 특별한 경제적 효과(경쟁제한성)에 대한 평가 없이 행위 자체만으로 위법성을 판단하는 경향이 강하였다. 그리고 부당한 지원행위의 경우 위법성은 ① 지원행위가 있을 것, ② 당해 지원행위가 부당할 것이라는 두 가지 조건이 충족될 때 성립하는데, 심결사례를 보면 지원행위가 있었던 경우 거의 자동적으로 그것이 부당한 행위에 해당한다고 심결해온 것으로 보인다.

6) 출자총액제한

출자총액제한제도가 실시된 1987년 4월 시점에 대규모 기업집단의 출자비율은 43.6%로 나타났다. 이후 출자총액제한의 실시로 1994년 4월에는 그 비율이 26.8%로 지속적으로 낮아졌다. 이 기간 중 출자총액의 절대규모가 감소한 것은 아니나 출자한도 초과 해소를 위해 유상증자・기업공개・합병・전환사채 전환 등이 이루어지고 주식 매각 등으로 출자 증가가 그만큼 둔화되어 순자산 증가율이 출자총액 증가율을 상회하였기 때문이다. 이에 따라 내부지분율도 지속적으로 낮아졌다. 1987년 당시 내부지분율은 56.2%였으나 1994년에는 42.7%로 대폭 하락하였다. 이 시기의 내부지분율 감소는 특히 동일인과 특수관계인의 지분율 하락에 의해 이루어졌다.

1995년 출자한도가 순자산의 40%에서 25%로 인하되면서 출자한도 초과액이 크게 늘어났다. 출자한도가 초과된 회사에는 해소유예기간이 3년간 부여되었다. 순자산 대비 출자비율은 1996년까지 하락하다가 1997년에 27.5%로 다시 상승하였는데, 이는 당시 경기침체로 인해 자기자본 증가는 둔화된 반면 소유분산우량회사제도의 시행으로 소유분산우량회사에 의한 출자가 증가하였기 때문이다. 1998년 출자총액제한제도가 폐지되면서 출자한도 초과분 해소는 사실상 무의미해졌다.

출자총액제한제도가 폐지되자 대규모 기업집단의 내부지분율은 급격히 높아졌다. 1998년 44.5%이던 내부지분율은 1년 만에 50.5%로 6%p나 높아졌다. 이듬해인 2000년에는 다시 1998년 수준을 조금 하회하는 43.4%로 낮아졌는데, 이는 내부지분율이 높은 회사의 계열 제외에 따른 효과가 작용한 것이다. 이 밖에도 경제위기 속에서 외국인투자 유치가 활발해진 것이 내부지분율을 낮추는 효과를 가져왔다.

1998년 출자총액제한제도가 폐지된 주된 이유는 외국인의 적대적 M&A 허용에 따라 국내기업에 대한 역차별을 해소한다는 것이었다. 그러나 동 제도 폐지 이후 외국인에 의한 적대적 M&A는 한 건도 발생하지 않은 반면, 대규모 기업집단 계열사 간 순환출자가 대폭 증

784) 동원증권 및 동원엔터프라이즈의 부당지원행위에 대한 건(2005조일0339).

가하고 내부지분율이 상승함에 따라 동일인이 작은 지분으로 다수 계열사를 소유·지배하는 구조가 재현되고, 한계 기업의 유상증자에 계열사들이 참여함으로써 부실계열사들의 퇴출을 억제하여 구조조정을 저해하는 등의 부작용이 나타났다. 이에 따라 2001년 4월 출자총액제한제도는 다시 부활되었다. 다만, 순자산의 25% 이상의 타 회사 주식취득을 일률적으로 금지하여 기업의 핵심 역량을 강화하고, 국제경쟁력을 제고하기 위해 필요한 출자까지 금지하는 부작용이 우려되었다. 이에 따라 대기업집단 소속회사들의 건전한 투자활동을 자유롭게 할 수 있도록 하기 위해 한도초과주식의 해소부담을 경감하는 방향으로 제도를 보완하였다.

출자총액제한제도가 부활하면서 내부지분율은 다시 크게 낮아졌는데, 부활 첫해인 2000년에는 전년에 비해 7.2%p나 하락하였다. 이후 내부지분율은 조금씩 상승하는 모습을 보였으나, 대체로 50%를 조금 하회하는 수준에 머물렀다.

〈표 6-28〉 대규모 기업집단 출자 현황

(단위: 10억원, %)

	출자총액(A)	순자산액(B)	출자비율	출자한도 초과	내부지분율
1987	3,257	7,476	43.6	1,246	56.2
1988	3,569	9,430	37.8	887	–
1989	4,401	13,460	32.7	687	46.2
1990	5,890	18,334	32.1	398	45.4
1991	6,747	21,248	31.8	272	46.9
1992	7,435	25,820	28.8	7	46.2
1993	8,158	29,146	28.0	–	43.4
1994	9,653	36,100	26.8	–	42.7
1995	11,292	42,884	26.3	2,202	43.3
1996	13,572	54,829	24.8	1,955	44.1
1997	16,876	61,343	27.5	2,388	43.0
1998	17,674	59,232	29.8	–	44.5

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

〈표 6-29〉 출자총액제한제도 부활 이후 대기업집단 내부지분율 변동

(단위: %)

연도	동일인	계열회사	내부지분율
1999	5.4	45.1	50.6
2000	4.5	38.9	43.4
2001	5.6	39.4	45.2
2002	4.1	43.0	47.0
2003	5.2	41.3	46.6
2004	3.4	42.8	46.3
2005	4.6	42.5	47.1
2006	3.8	45.9	49.6
2007	3.5	44.9	48.4
2008	3.4	46.5	49.9

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

4. 부당한 공동행위의 금지

가. 의의 및 법규정

1) 의 의

경쟁은 사회 전체적으로는 바람직한 결과를 가져다주지만 당사자들에게는 큰 부담이 되고 종종 생존을 위협하기도 한다. 따라서 사업자들은 기회만 주어지면 경쟁을 피하려고 온갖 수단을 강구하게 되는데, 이것을 통상 담합(collusion)이라고 부른다. 「공정거래법」에서는 '부당한 공동행위'로 지칭되며, 사업자들이 명시적 또는 암묵적인 공모를 통하여 '부당한 이익'을 획득한다는 의미이다. 대개 과점적 구조의 시장에서 발생하는 경향이 있지만 경쟁적 구조의 시장에서도 부분적으로 이루어질 수 있다.

담합은 카르텔(cartel)의 경우처럼 완전한 형태의 공식적인 것일 수도 있지만, 카르텔은 대부분의 국가들에서 위법으로 금지되는 만큼, 은밀한 합의에 의해서 또는 암묵적인 협조상태로 유지되는 경우가 일반적이다. 외형적으로는 담합의 결과처럼 보이는 상황에서도 합의사실에 대한 증거가 부족하여 공동행위로 규제하기 어려운 경우도 있다. 실제로 과점시장에서는 어떠한 합의행위도 없이 경쟁자들 상호 간에 암묵적 이해의 교환을 통해서 동조적인 상황이 유지될 수도 있는데, 이런 경우(의식적 평행행위, conscious parallelism)에는 규제대상이 되기 어렵다. 원칙적으로 부당공동행위로 인정되려면 합의사실에 대한 증거가 필요하기 때문이다.

부당공동행위는 공정거래정책 또는 경쟁정책에서 가장 기본적이고도 핵심적인 규제대상이다. 경쟁사업자들이 담합하게 되면 우선 경쟁상태에 비하여 가격은 높아지고 공급량은 줄어들어서 부당한 독점이윤의 창출과 소비자피해를 가져오게 되고 자원배분에서의 비효율성을 초래한다. 나아가 사업자들의 원가절감 또는 경영합리화유인이 사라짐으로써 경쟁력이 약화될 우려도 있다. 따라서 경쟁법을 제정하여 시행하는 나라들은 대개 카르텔 또는 담합행위를 가장 우선적인 규제대상으로 다루고 있다.[785] 국가 간에 세부적인 내용에서 다소간 차이는 있겠지만 기본적 입장과 집행절차에서 거의 공통적인 모습을 보여주고 있다. 실제로 카르텔규제는 경쟁정책의 영역 중에서도 국제적 조화 또는 협력 차원의 상호이해와 합의가 이루어지기 쉽고, 또 가장 진전된 분야이기도 하다.

우리나라에서는 「공정거래법」 제정 이전은 물론이고 시행 이후에도 상당 기간 공정거래규제, 특히 공동행위규제에 대한 일반의 인식은 상당히 느슨한 편이었다. 실제로 사업자들은 물론이고 정부당국조차도 사업자 간 협조행위의 부정적 성격과 폐해를 제대로 이해하지 못하는 경향이 있었다. 그러나 법 시행 역사가 축적됨에 따라서 「공정거래법」이

785) 미국의 「반트러스트법」 제1조, EU의 로마조약 제81조 제1항, 독일의 「경쟁제한방지법(GWB)」 제1조, 일본의 「독점금지법」 제2조 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 담합 또는 공모(conspiracy)는, 미국 「셔먼법」의 표현을 빌리자면, 중범죄 또는 흉악범죄(felony)에 해당되는 범죄이다.

경제활동의 보편적 규범으로 자리 잡게 되고, 정책당국도 엄격한 입장을 견지해오고 있어 사정은 많이 달라졌다.

부당공동행위 중에서도 가격 또는 수량의 제한, 시장분할(거래지역 또는 상대방의 제한), 입찰담합 등은 이로 인한 폐해가 특히 크다는 의미에서 '경성카르텔(hard-core cartel)'이라고 불린다. 시장경쟁에 미치는 악영향이 가장 직접적이고 강력하다는 점에서 특별히 엄격한 감시와 처분을 받게 된다. OECD에서도 경성카르텔을 특히 악질적이고 '괘씸한(egregious)' 위법행위로 간주하고, 회원국들로 하여금 강력히 규제하도록 하는 이사회 권고를 1998년에 채택한 바 있다.

2) 규제근거 및 제재수단

「공정거래법」은 "…… 계약·협정·기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는…… 행위를 할 것을 합의하거나, 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다"고 규정하고 있다(제19조 제1항). 부당한 공동행위의 개념에 대한 규정은, 제정 당시에 "공공의 이익에 반하여 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한"하는 행위(제12조)였던 것이, 1986년 12월 개정에서 '공공의 이익에 반하여'란 부분이 삭제되었고, 1999년 2월 개정으로 현재와 같이 '부당하게 경쟁을 제한'하는 행위로 정착된 것이다.[786] 즉, 담합행위에 대한 정책당국의 입장이 점차 강화되어왔음을 알 수 있다. 특히, 1992년 12월 법 개정에서는, 행위가 아닌 행위에 대한 '합의' 자체를 부당공동행위로 간주하게 되었다.[787]

부당공동행위가 될 수 있는 행위유형들은 다음과 같다. 여기서 (1)~(3)은 가격 또는 수량 제한, (4)는 시장분할, (5)~(7)은 개발·생산·유통·표준설정 등에서의 공동행위, (8)은 입찰담합에 해당되겠고, '집단 거래거절(group boycott)'은 (9)의 전형적인 예가 될 것이다.

(1) 가격의 결정·유지·변경
(2) 상품·용역의 거래조건, 대금·대가의 지급조건의 결정
(3) 상품 생산·출고·수송·거래 또는 용역거래의 제한
(4) 거래지역·거래상대방의 제한
(5) 설비 신설·증설 또는 장비 도입의 방해·제한
(6) 상품·용역의 종류·규격의 제한
(7) 영업의 공동 수행·관리 또는 이를 위한 회사 등의 설립
(8) 입찰·경매에서의 낙찰자·경락자·투찰가격·낙찰가격·경락가격의 결정[788]

---

786) 부당공동행위규제의 내용 및 평가에 대한 자세한 검토는 이재형(2003) 참조.

787) 이전까지 제19조의 표현은 "……다음 각 호의 1에 해당하는 행위(이하 '부당한 공동행위'라 한다)……"였는데, 그것이 개정되어 "다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 '부당한 공동행위'라 한다)……"로 바뀐 것이다(1992. 12. 8).

(9) 기타 타 사업자의 사업활동・사업내용의 방해・제한

다만, 부당한 공동행위라고 하더라도 그것이 산업 합리화, 연구・기술개발, 불황극복, 산업구조조정, 거래조건 합리화, 중소기업 경쟁력 향상 등의 목적으로 행하여지는 경우에는 공정거래위원회의 '인가'를 거쳐 허용될 수 있다(제2항).[789]

물론 「공정거래법」 규정 전체에 대한 적용제외조항으로서 '법령에 따른 정당한 행위(제58조)'와 '일정한 조합의 행위(제60조)'에 따른 예외도 있다. 한편, 경쟁정책당국은 이른바 경쟁주창기능도 담당한다는 차원에서, 경쟁제한적 법령을 제정하고자 하는 관계기관은 공정거래위원회와 협의해야 하고(제63조), 공정거래위원회는 법 시행을 위해 필요한 경우 관계기관에 협조를 구할 수 있다(제64조).

1986년 법 개정에서는 이른바 '법률적 추정'이 도입되어 "…… 해당하는 행위를 하고 있는 경우 …… 명시적인 합의가 없는 경우에도 부당한 공동행위를 하고 있는 것으로 추정한다"고 하였다. 일반적으로 담합 사건에서 합의사실을 입증하는 것이 어렵다는 현실을 감안하여 도입된 조항이지만 논쟁의 여지가 없지 않았다.[790] 따라서 최근 법 개정(2007. 8. 3)에서 "…… 해당 거래분야 ……의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간 접촉의 횟수・양태 등 제반 사정에 비추어 …… 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있는 때는 …… 합의한 것으로 추정한다"고 개정되었다(제19조 제5항).

공동행위의 위법성에 대한 심사는 행위의 유형 또는 성격에 따라 달라진다. 가격 또는 수량제한이나 시장분할 및 입찰담합 등과 같이 경쟁제한성이 유일한 효과임이 명백한 경우에는 구체적인 시장상황에 대한 분석 없이 사실상 '당연위법(per se illegal)' 원칙에 따라 규제되는 것이 일반적이다.

반면, 공동생산・공동마케팅・공동연구개발・공동구매 등에서처럼 경쟁제한효과와 효율성 증대효과가 함께 예상되는 경우에는 양자를 비교형량하여 위법성을 판단하는 '합리

---

788) 입찰담합은 이전부터 중요한 규제대상이었지만 최근의 법 개정에서 규제되는 행위유형의 하나로 명시된 것이다(2007. 8. 3). 또한 이 개정에서는 제19조의2(공공부문 입찰 관련 공동행위를 방지하기 위한 조치) 규정도 함께 마련되어, 공정거래위원회는 공공부문 입찰 관련 자료의 제출과 그 밖의 협조를 해당 공공기관의 장에게 요청할 수 있는 권한을 갖게 되었다.

789) 1980년 법 제정 당시의 공동행위규제 관련 조항은 공동행위의 '등록'의무를 규정하고(제11조) 경쟁제한성이 우려되는 '부당한' 공동행위에 대해서는 등록을 거부할 수 있도록 하는 것이었다(제12조). 이것이 1986년 법 개정에서 부당공동행위에 대한 일반적인 금지조항으로 바뀌면서, 이와 같이 특정한 목적으로 행해지는 경우에는 '인가' 받을 수 있다는 방식을 채택하게 되었다. 그런데 기존의 인가 카르텔은 모두 종료되었고, 1990년대 이후에는 인가된 카르텔이 없는 것을 보면, 인가조항은 예외적인 경우에 한하여 매우 엄격하게 운영되어왔다고 하겠다.

790) 즉, 추정을 위해서는 '행위의 외형상 일치'와 '실질적 경쟁제한성'의 입증만으로 족한 것인지, 아니면 그 외에 합의를 추정할 수 있는 '정황증거(plus factor)'가 필요한 것인지, 또 경쟁제한성의 판단은 합의가 추정되기 이전 상태(즉, 합의가 없는 상태)를 상정하는 것인지, 아니면 합의 내지 암묵적 양해상태를 상정하는 것인지 등에 대해 논란이 있었다. 이에 대해 '동서식품 사건'의 대법원 판결(2002. 3. 15)은 행위의 일치와 경쟁제한성의 입증만으로 족하며, 경쟁제한성 여부는 사업자들의 합의가 없는 상태를 상정하여 판단해야 한다는 입장이었다.

의 원칙(rule of reason)'에 따르게 된다.

부당공동행위의 제재수단에는 시정조치(제21조)와 과징금(제22조) 외에 고발에 의한 형사처벌(제66~67조) 등이 있다. 우선 공정거래위원회는 당해 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표, 기타 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있으며, 입찰담합의 경우에는 입찰 참가자격제한도 줄 수 있다.

담합의 경쟁제한성 및 경제적 피해에 대한 인식이 높아지면서 규제기준뿐 아니라 제재 수준도 지속적으로 강화되어왔다. 부당한 공동행위에 대해 부과될 수 있는 형벌에는 3년 이하 징역과 2억원 이하의 벌금이 있다. 법 제정 당시에는 각각 징역 1년 또는 벌금 7천만원 이하였던 것이 2년과 1억원으로 변경되었다가, 1990년 1월 개정에서 다시 상향 조정된 것이다.[791]

과징금제도는 법 제정 당시에는 시장지배적 지위남용에 대해서만 규정되었었는데, 1986년 12월 개정에서 부당공동행위에 대해서도 도입되어 위반기간 매출액의 1% 이내의 과징금이 부과될 수 있게 되었다.

과징금의 상한 수준은 이후에 매출액의 5%(1994. 12), 곧이어 10%(1996. 12)로 상향 조정되었다.[792] 해당 매출액의 10%를 초과하지 않는 범위 내에서 구체적인 과징금액을 산정할 때, 중대성의 정도에 따라 최저 0.5%에서 최고 10%까지 3단계의 '부과기준율'이 적용될 수 있다.

담합행위는 은밀하게 그리고 흔히 불특정 다수를 상대로 이루어지기 때문에 적발과 증거 확보가 매우 어렵다. 따라서 효과적인 규제를 위해서는 위법행위의 적발과 관련 증거의 확보가 중요한데, 이를 위해 공동행위계약의 '무효(제19조 제4항)', 공동행위의 '추정(제5항)', 그리고 자진신고에 대한 '감면(제22조의2)' 등의 제도적 장치가 마련되어 있다. 자진신고자 및 조사협력자에 대한 감면제도는 다른 선진국들에서도 이미 도입되어 시행되고 있고 경험적으로 그 효과가 입증되었다고 할 수 있다. 「공정거래법」에서도 1996년 12월 개정에서 처음 도입된 후 점차 확대되어왔는데, 실제로 은밀한 공동행위의 적발에 큰 효과를 발휘하고 있는 것으로 평가된다.

나. 시행실적

1) 전반적 동향

「공정거래법」이 시행된 1981년부터 2008년까지 28년간 공정거래위원회가 부당공동행위에 대해서 시정조치를 취한 것은 총 664건인데, 법 시행 초기에는 시정 건수가 적었지만 1990년대에 오면서 뚜렷한 증가세를 보였다. 이러한 시정 건수의 증가는 공동행위 자

791) 이후 20년 가까이 변화가 없는데, 경제규모의 변화를 감안한다면 적어도 벌금의 경우 현재의 상한이 적절한 것인지는 의문이다.

792) 여기서 매출액은 직전 3개 사업연도의 평균매출액을 의미하며, 매출액이 없는 경우에는 20억원을 초과하지 않는 범위 내에서 부과할 수 있다.

체가 특별히 늘어났기 때문이라기보다는 정책당국의 입장과 집행의지의 강화에 따른 것으로 보인다.

2000년 이후에는 매년 시정 건수에서 큰 변화가 없어보이는데, 확실하지는 않겠으나 담합규제가 어느 정도의 효과를 거두고 있음을 반영하는 것일 수도 있다. 다만, 2008년에는 연간 시정 건수로는 최고의 수준을 보였는데, 특히 가격담합건이 많았다는 사실을 볼 때 정책집행의 강도에 따라 기대되는 성과도 상당히 달라질 수 있음은 여전한 것으로 보인다.

전반적으로 부당공동행위에 대한 규제가 지속적으로 강화되어왔다는 사실은 여러 가지 측면에서 확인된다. 우선 공정거래위원회의 시정 건수 추이에서도 나타나지만, 특히 부과된 과징금의 상대적 규모가 크고 또한 현저한 증가 추세를 보인다는 점도 주목된다. 또 정책당국의 적극적인 법 적용 경향은 조치유형별 추이에서도 나타난다. 즉, 시정권고는 초기에 많았으나 1990년대 오면서 비중이 크게 줄어들어 2000년대에는 전무한 반면, 시정명령 건수는 반대의 추이를 보이고 있고, 고발 건수도 2000년대에는 상당한 수준을 유지하고 있다.

행위유형별 시정실적을 보면 가격담합이 507건으로 전체 건수의 3/4 이상을 차지하는데, 여기에 성격이 비슷한 거래조건 합의나 생산출고제한의 경우까지 합치면 전체의 82%를 넘어선다.

다음으로 시장분할(거래지역・상대방 제한)이 52건, 사업활동제한은 39건이다. 1990년대 이후 유형별로 특별한 변화 추이는 보이지 않는다.

과징금제도는 부당공동행위에 대하여 1987년부터 시행된 이래로 20여 년간 전반적으로 강화되는 추세를 보이고 있다. 공정거래위원회가 부당공동행위에 대해 과징금을 부과한 규모를 보면, 2007년에는 3,070억원 수준으로 최고치를 보였으며, 2008년까지의 누계로는 1조 3,750억원에 달한다. 1988년에 처음으로 부과된 이후 한동안 별다른 실적이 없다가 1990년대 후반에 오면서 건수 및 규모에서 변화가 나타나기 시작했고, 2000년대에는 크게 강화되고 있는 추세이다. 근년에 와서는 매년 2천억원 내지 3천억원 수준으로 부과되고 있다.

부과 건수를 기준으로 하면 「공정거래법」에 의한 과징금 부과에서 공동행위 관련 건수는 15% 수준인 반면에 불공정거래행위가 2/3를 차지하고 있지만, 금액으로 본다면 공동행위의 비중이 불공정거래행위의 1.8배에 가깝다. 실제로 20여 년간 「공정거래법」에 의해 부과된 전체 과징금 금액의 61.5%가 부당공동행위에 대한 것이었다.

부당공동행위로 인한 과징금 부과 건수와 금액이 최근에 크게 증가하고 있는 것은 카르텔규제 노력의 강화를 반영하는 것이겠지만, 특히 자진신고자 감면제도가 활성화되면서 감면을 위한 신고가 크게 증가하였기 때문인 것으로 보인다.[793]

---

793) 최근에는 신고포상제의 효과도 부분적으로 작용하고 있을 것이다. 공정거래위원회는 법 위반행위에 대한 신고포상금제도를 운영하고 있는데(법 제64조의2), 부당공동행위의 경우 2002년에 처음 도입된 이후에 2008년까지 총 15건에 대하여 3억 3,340만원이 지급되었다. 특히, 2007년에는 설탕제조 3개사 공동행위건에서 단일 사건 최대규모인 2억 1천만원이 지급되었다.

〈표 6-30〉 부당공동행위 조치유형별 시정실적

(단위: 건)

	고발		시정명령		시정권고	경고	합계
1981~85	0	(0)	0	(0)	15	0	15
1986~90	0	(0)	11	(1)	14	11	36
1991~95	3	(0)	33	(10)	3	50	89
1996	0	(0)	19	(13)	6	11	36
1997	1	(0)	11	(6)	8	2	22
1998	0	(0)	32	(19)	2	3	37
1999	0	(0)	34	(15)	0	0	34
2000	3	(3)	32	(9)	0	12	47
2001	4	(1)	28	(6)	0	10	42
2002	0	(0)	34	(14)	0	13	47
2003	5	(3)	11	(6)	0	7	23
2004	3	(2)	21	(10)	0	11	35
2005	4	(2)	28	(19)	0	14	46
2006	3	(2)	31	(25)	0	12	46
2007	7	(6)	22	(18)	0	15	44
2008	5	(5)	45	(38)	0	15	65
합계	38		393		48	185	664
(%)	(5.7)	(24)	(59.2)	(209)	(7.2)	(27.9)	(100.0)

주: 연도별 자료에서 ( ) 안은 과징금 부과 건수.

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

〈표 6-31〉 부당공동행위 행위유형별 시정실적

(단위: 건)

	가격 합의	거래조정 합의	생산출고 제한	거래지역 · 상대방 제한	주류 · 규격 제한	영업 공동수행	사업활용 제한	계	처리건
1981~85	12	1	1	1	0	0	0	15	15
1986~90	22	4	1	5	0	1	3	36	36
1991~95	66	3	5	8	1	2	4	89	111
1996	27	1	0	3	0	2	3	36	51
1997	14	1	1	3	0	1	2	22	52
1998	33	0	0	2	0	0	2	37	77
1999	29	0	0	0	0	0	5	34	124
2000	37	3	2	2	0	3	0	47	78
2001	31	3	0	4	0	2	2	42	87
2002	31	2	1	5	1	5	2	47	78
2003	16	2	1	1	0	0	3	23	72
2004	28	1	1	1	1	1	2	35	81
2005	38	0	0	5	0	2	1	46	72
2006	37	0	2	2	1	2	2	46	80
2007	33	1	1	4	0	0	5	44	117
2008	52	0	0	7	0	3	3	65	154
계	507	22	16	52	4	24	39	664	1,285
(%)	(76.4)	(3.3)	(2.4)	(7.8)	(0.6)	(3.6)	(5.9)	(100.0)	

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

〈표 6-32〉「공정거래법」 위반유형별 과징금 부과

(단위: 건, 백만원)

	부당한 공동행위		불공정거래행위		합계[1)]	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1988	1	2,097	0	0	1	2,097
1991	1	271	0	0	1	271
1992	0	0	0	0	9	3,376
1993	1	650	23	415	24	1,065
1994	2	399	64	1,385	68	2,575
1995	6	1,030	42	912	51	4,918
1996	13	14,513	7	90	22	16,275
1997	6	1,092	3	98	9	1,190
1998	19	31,991	31	97,757	65	136,154
1999	15	36,158	40	103,369	79	141,704
2000	12	198,812	21	25,861	45	225,465
2001	7	23,617	45	124,544	81	160,510
2002	14	53,109	35	20,507	82	82,798
2003	9	109,838	8	37,141	31	149,619
2004	12	28,758	62	5,586	89	35,413
2005	21	249,326	229	4,978	264	258,922
2006	27	110,548	111	11,548	146	155,944
2007	24	307,043	260	89,250	316	420,803
2008	43	205,325	40	21,148	100	253,798
계	233	1,374,577	1,020	544,560	1,482	2,052,897
(%)	(15.0)	(61.5)	(66.2)	(34.5)	(100.0)	(100.0)

주: 1) 시장지배적 지위남용, 경제력집중 억제, 사업자단체 금지행위 등을 포함함.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

〈표 6-33〉 과징금 부과 건수

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	계
A	15	15	8	14	11	14	23	27	24	43	194
B	1	1	–	2	1	2	7	7	10	21	52
B/A(%)							(30.4)	(25.9)	(41.7)	(48.8)	

주: A = 과징금 부과 건수, B = 자진신고 감면제도 적용 건수.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

자진신고자 감면제도(leniency program)는 1997년 시행된 이후 은밀한 담합에 대한 효과적인 적발수단으로 자리 잡고 있다. 2004년까지는 시행성과가 상대적으로 미미하였으나 2005년 예측 가능성 및 투명성을 제고하는 개선이 있은 후부터는 현저하게 증가하였다. 특히, 2008년에는 21건에 이르고 있고, 이는 과징금 부과 건수의 절반에 해당한다. 향후 이 제도를 보다 정교하고 효과적으로 개선시켜나간다면 상당한 담합행위 억제 효과가 있을 것으로 기대된다.

한편, 앞에서 보았듯이 '법령에 따른 정당한 행위'는 경쟁제한성이 있더라도 허용될 수 있다(제58조). 그러나 이로 인해서 「공정거래법」 적용이 사실상 무력화되는 결과가 초래될 우려도 있으며, 특히 문제가 되는 것이 공동행위의 경우인데, 이와 관련하여 1999년 2월에는 이른바 「카르텔일괄정리법」이 제정되었다. 기존의 많은 특별법에 의해 시행되어오던 경쟁제한행위로 인해 경쟁정책의 실효성이 크게 제한받는 경향이 있다는 인식하에, 이를 해결하기 위해 「변호사법」에서부터 「공인노무사법」에 이르기까지 18개 법의 경쟁제한적 규정을 한꺼번에 폐지한 것으로서, 부당공동행위규제의 획기적인 발전이라고 볼 수 있다.

2) 주요 규제사례

28년간 600여 건의 규제사례들에서 대체로 중요한 경우라고 생각되는 심결건들을 간략히 나열해보면 다음과 같다.[794] 주로 대기업들에 의한 경우, 전국적으로 영향을 끼친 경우, 반복적 또는 구조적인 것으로 보이는 경우 등이다. ( ) 안은 규제대상 사업자 수이다.

1984: 크라프트지(제지 4), 컬러TV(가전 3)
1985: 윤활유(정유 4)
1986: 청량음료(4), 백색시유(유가공 8)
1987: 가전제품(3), 버터(유가공 4), 인쇄지(제지 8)
1988: 동물용 의약품(5), 신용카드(5)
1989: 스텐레스강선(3), 자색 두유(유가공 10)
1990: PC(18), 영어교재(출판 6)
1991: 유산균 발효유(3), 옥수수 전분(5)
1992: 모터사이클(2), 레미콘(16)
1993: 고밀도 폴리에틸렌(석유화학 8), 은행(32)
1994: PC(7), 축전지(5), 백제교 공사 입찰(건설 16)
1995: 고압가스(4), 정화조(24), 증권(8)
1996: 철도차량(3), 종이(3), 아스팔트(대리점 17)
1997: 석고보드(3), 항공화물(복합운송주선업체 11)
1998: 화장지(4), 석도강판(4), 시멘트(8), 국제선 항공료(13)
1999: 서해안고속도로 등 공사 입찰(건설 26), 신문(11), 맥주(3), 에어컨(8)
2000: 신용카드(6), 이동통신(4), 철근(전기로제강사 8), 군납유류 입찰(정유 5)
2001: 손해보험(11), 학생복(3), 석유제품(정유 5), 시멘트(7)
2002: 신용카드(4), 서울지하철 공사 입찰(2)

794) 대부분 『공정거래백서』 각호와 『공정거래 20년사』 등에서 소개되는 사례들이다.

2003: 시멘트(7, + 협회), 철근(7), 철망구매 입찰(3), 감정평가(18)
2004: 용인시 택지개발지구 공동주택 분양(건설 10, 6), 골판지 원지(13)
2005: 유선통신(2, 3, 4), 굴삭기 등(3), 지게차(3)
2006: 이동통신(3), 밀가루(8), 세탁·주방세제(3)
2007: 설탕(3), 손해보험(10), 석유제품(정유 4)
2008: 복사용지(4), 석유화학(7)

이 중 비교적 근년에 있었던 몇몇 주요 사건들을 중심으로 그 내용과 의의를 간략히 살펴본다.

먼저 2001년의 학생복제조업체 공동행위건은 공정거래위원회가 당해 연도 핵심 업무로 추진한 특정 업종에 대한 포괄적 시장개선대책 중 교육분야에 대한 직권실태 조사과정에서 인지된 사건이다. 효과적인 담합규제를 위해서는 단지 신고에만 의지하지 않고 적극적인 실태조사활동도 할 필요가 있음을 보여준다. 또 소비자생활에 직결되는 사건이었던 만큼 경쟁정책에 관한 일반의 인식을 환기시키는 데 효과적이었을 것이다.

5개 정유사의 담합건은 2000년도 군납유류 입찰담합 사건의 관련 사업자들이 유류수입사업을 공동으로 방해한 것으로, 정유업계가 담합 성향이 높다는 사실을 확인하게 된 사례이다.

2003년의 시멘트제조사 담합건은 당해 업계에 거의 상습적으로 나타나는 가격담합 외에 대체재 생산 및 구매자들에 대한 수량제한담합이 문제가 된 것이다. 경쟁제한성이 심하다고 인정되어, 참여 사업자 및 양회공업협회가 고발되고 협회 관계자가 구속까지 된 첫 사례였다. 또한 철근제조사 담합건은 당사자들 간의 동조적인 가격인상이 문제가 된 것인데, 그것이 단지 의식적 평행행위의 성격을 가질 뿐이라는 당사자들의 주장과는 달리 담합 사실을 뒷받침하는 내부 문건들이 발견되어 총 632억원의 과징금이 부과되었다.[795] 이에 대해 당사자들이 불복하여 행정소송을 제기하였는데, 고등법원은 이를 기각하였으며, 대법원은 시정명령 자체는 인정하면서도 과징금 산정과 관련하여 해당 기간을 조정해야 한다는 취지의 판결을 내림으로써 과징금은 재산정되었다.

2004년 택지개발지구 내 공동주택 분양사업에서의 공동행위건은 아파트의 분양가와 분양방식에 관해 담합한 건설사업자들을 제재한 첫 사례로, 총 190억원 및 63억원의 과징금이 각각 부과되었다.

---

795) 여러 사업자들의 내부 문건을 보면, 예컨대 다음과 같은 내용들이다. '동종사 협의를 통한 단가 인상', '동종사 공조체제 강화: 가격인상', '시장가격질서 유지를 위한 협조체제 강화', '수익영업 실현 – 제강사 협조체제로 2002년 적기 세 차례 가격인상 및 가격유지', '인상방법: 7개사 순차적으로 X ± 2.3 범위 내 Y ± 3일 이내 발표, 단가 수준: 1개월 후 동일 일자 동일 인상률로 적용', "공정거래위원회 불공정담합행위를 피하기 위해 자료에는 기재하지 않았지만, 인상 시기를 …… 등으로 분산시켰으며, 인상단가 역시 …… 끝 단위에 100원 단위씩 덧붙이는 제강사도 있습니다" 등. 이런 내부 문건들의 존재가 단지 현장 영업관계자들의 부주의에 의한 것으로만 보기는 어렵겠고, 일반적인 영업현장에서는 담합행위의 위법성 내지 반사회적 성격에 대한 인식이 여전히 결여되어 있다는 인상을 피하기 어렵다.

2005년에는 부당공동행위에 대해서 2,500억원 규모의 과징금이 부과되었다. 굴삭기 등 제조사들 및 지게차 제조사들의 담합건들은 모두 가격담합과 정부구매 입찰담합이 함께 문제가 된 것인데, 각각 500억원과 214억원 규모의 과징금이 부과되었다. 특히, 굴삭기건에서는 피심인 중 조사협조자가 총 98억원의 과징금을 감면받아서 감면제도가 활성화되는 계기로 작용하였다.

유선통신사업자 간 담합건은 시내전화, 국제전화, 시외전화 각각에서 1,152억원, 54억원, 204억원으로 총 1,410억원 규모의 과징금이 부과된 사례이다.[796] 시내전화건의 경우, KT가 기존 요금을 유지하고 하나로텔레콤이 인상하는 방법으로 양사 간 가격 차이를 좁은 범위 내에서 유지한 것이다. 당사자들은 이런 행위가 관련시장 유효경쟁체제 구축을 위한 정보통신부의 행정지도에 따른 시장조정의 의미가 크다는 이유로 반발하였다. 그러나 심결에서는 정보통신부가 인정한 행정지도는 법령에 명확한 근거가 없는 것이며 시기적으로 불일치하여 인과관계가 불확실하다는 이유로 인정되지 않았다. 이에 KT는 행정소송을 제기하였는데 고등법원은 심결의 내용을 인정하면서, 다만 담합기간 산정이 잘못된 점과 행정지도가 일부 영향을 미친 점을 감안할 때 과징금액이 과다하다고 판결하였다(2007. 9).

2006년 이동통신 담합건은 '무제한 정액요금제' 폐지에서의 공동행위가 문제시된 것이다. 번호이동성 시차제 도입을 배경으로 KTF와 LG텔레콤이 시도한 무제한 정액요금제가 고객 확보를 위한 강력한 경쟁수단이 될 수 있음이 확인되자, 관련 3사 간에는 전형적인 죄수의 딜레마(prisoners' dilemma) 상황이 벌어졌고[797] 결국 공동으로 폐지하려고 한 것이다. 심결에는 이런 행위가 강력한 경쟁수단을 소멸시키는 효과가 있는 점과 전 국민의 80%가 영향을 받는다는 점도 작용하였다. 또 정부규제 산업에서도 정부규제나 행정지도와는 무관하게 담합이 발생할 수 있으므로 면밀한 감시가 필요하다는 교훈도 얻게 되었다.

또한 밀가루 제조 8개사 담합건과 세탁·주방 세제 제조 3사 담합건은 각각 국민생활과 직결되는 식품소재 및 생활용품 분야에서 장기간 지속된 전형적인 경성카르텔이 적발된 것이라는 점이 공통적이다. 각각 435억원과 410억원의 과징금이 부과되었고 핵심 관계자들이 고발된 점도 유사하다. 한편, 밀가루건의 경우에는 자진신고 감면제도가 큰 역할을 하였으며, 세제건에서는 고발된 관계자들에 대해서 최초로 정식재판을 통한 실형선고가 있었다는 점이 주목된다.

2007년의 설탕 제조 3사 담합건은 앞의 밀가루 및 세제 등과 함께 생필품 관련 사례로서 무려 14년간 지속되어온 것이라는 점이 눈에 띈다. 설탕담합에 대해서는 총 511억

---

796) 시내전화부문에서 부과된 1,152억원의 과징금은 단일 사건에 부과된 금액으로는 역대 최대규모이다. 이 중에 KT에만 1,130억원이 부과되었는데, 이는 단일 사업자에게 부과된 과징금액으로는 최대이다.

797) 즉, 나만 한다면 (경쟁사의 고객들을 끌어옴으로써) 이윤을 크게 증가시킬 수 있지만, 모두가 한다면 (판매량은 동일한데 비용만 증가하여) 오히려 이윤이 감소할 수 있으며, 그렇다고 모두가 하는 중에 나만 안 하면 큰 피해를 보게 되는 상황인 것이다.

원의 과징금이 부과되었고,[798] 4개 정유사 가격담합건도 총 526억원이 부과되었다.

한편, 공정거래위원회는 석유화학산업의 기초원료・중간원료・합성수지・합성원료・합성고무 등 전 분야에 걸쳐 장기간의 담합행위에 대한 시정조치를 2007년부터 지속해 왔다. 먼저 고밀도 폴리에틸렌 등 3개 품목의 카르텔에 대해서는 시정조치가 있었는데, 역시 행정지도에 따른 것이라는 주장이 제기되었으나 구체적인 법령에 근거한 것이 아니라고 하여 기각되었다. 담합의 지속기간에 대해서도 다툼이 있었으나 첫 합의에 기초하여 11년간 담합을 지속한 것으로 인정되었다. 또 2008년에는 저밀도 폴리에틸렌 등 2개 품목의 카르텔에 대해 541억원, 스티렌모노머 등 6개 품목의 경우에는 127억원의 과징금이 부과되었다.

위의 석유화학산업 담합건들은 감면제도의 위력이 입증된 사례로 볼 수 있겠는데, 한두 개 품목에서 자진신고가 이루어지자 그 영향을 받아 다른 품목들에서 신고가 경쟁적으로 이루어짐으로써 예상하지 못했던 부분까지 포함하여 담합의 전모를 적발해낼 수 있었다고 한다. 이런 현상은 2008년 엘리베이터 제조사 담합건에서도 확인되었는데, 대부분 참여자들이 경쟁적으로 자진신고하였고 추가적인 감경을 받기 위해 다른 공동행위까지 신고하여 여러 경우가 한꺼번에 적발되었다. 민수 및 관수 구매입찰, 대한주택공사 발주 구매입찰, 교체물량 입찰 등을 포함하는 본건에서는 총 477억원이 부과되었다.

2008년의 복사용지 국제카르텔 건은 동남아시아 제지업체 4개사 상호 간에 시장분할과 제3국 수출시장에서의 경쟁 자제를 내용으로 하는 것이다. 2002년 흑연전극봉건과 2003년 비타민 건에 이어 세 번째로 공정거래위원회가 시정조치를 내린 국제카르텔 사건인데, 자체 조사를 통해 처리한 사례로는 최초이다. 즉, 공개된 해외 재판 결과를 활용하였던 이전 사례들과는 달리, 자신신고자의 협조와 호주 경쟁당국과의 공조하에 직접 조사하여 처리한 것이다. 향후 국제카르텔 관련 사건들의 증가는 거의 확실시되는 만큼 이에 대한 대비도 충실히 이루어져야 하겠다.

다. 과 제

부당공동행위의 규제제도는 앞으로도 여러 가지 면에서 진화와 발전을 계속해나가야 할 것이다. 먼저 합의의 '추정'과 관련해서는 본질적인 불확실성이 수반될 수밖에 없다고 하겠다. 2007년 8월 법 개정에 의해서 문제점이 어느 정도 완화되었다고 볼 수도 있지만 불확실성과 혼란의 여지가 완전히 해소된 것은 아니다. 법 조항 차원의 개선에는 한계가 있을 것이므로 실무적 목적에서 판단기준을 마련하는 방안도 검토해볼 수 있다.

담합을 외부적으로 규제하는 방식에는 근본적인 한계가 있다고 본다면 담합행위 자체가 안고 있는 불안정성을 최대한 활용하는 것이 효과적인 규제방법이 될 수 있다. 감면

798) 조사과정에서 일부 사업자가 감면을 신청함으로써 장기간에 걸친 카르텔의 전모를 밝힐 수 있었다고 하며, 증거자료 은닉처를 구체적으로 알려준 제보자에게는 2억여 원의 포상금이 지급되었다.

제도가 그 대표적인 예지만, 과징금 및 형사처벌을 강화하고 손해배상제도를 활성화하는 방안도 적극적으로 고려해야 할 것이다. 담합행위에 대한 당사자 입장에서의 비용편익분석의 결과를 바꾸어 담합유인을 저하시키자는 취지이다.

과징금은 실질적으로 담합규제에서 가장 핵심적인 제재수단이 되고 있다. 따라서 그 성격이나 크기, 산정방식 등에 대해서 보다 정교한 검토가 필요하다. 특히, 과징금 산정기간에 대해서는 종종 논란이 많은 만큼 이에 대한 명확한 기준을 마련하여 심결례나 판례를 통해서 확립해두는 것도 중요하다.

또한 담합도 실제로는 관련 개인들에 의해서 실행되는 것인 만큼, 개인에 대한 처벌을 강화하고 처벌된 개인에 대한 기업 차원의 보상을 단절하는 방안도 강구할 필요가 있다.[799] 또한 민사적 손해배상제도를 활성화하는 것도 담합에 수반되는 기대비용을 높임으로써 상당한 억제효과를 가져올 수 있다. 보다 넓은 차원에서의 문제가 되겠지만, 집단소송제(class action)나 부권대리소송제(parens patriae)의 도입도 가능한 범위 내에서 검토해볼 수 있을 것이다.

자신신고자 감면제도가 어떤 위력을 발휘할 수 있는가는 최근 몇 년의 집행 경험으로 충분히 확인되었다고 하겠다. 따라서 보다 효과적인 보완책이 요망된다. 과징금을 비롯한 제재조치들이 전반적으로 강화되고 있는 만큼 담합의 유인이 저하되는 면도 있겠지만, 일단 형성된 담합의 경우에는 처벌의 강화가 비밀유지의 노력을 배가시킬 것이기 때문에 적발하기가 더욱 어려워진다. 여기서 감면제도는 담합 참여자들 간의 협조유인을 와해시켜 적발비용을 현저히 낮출 수 있다. 이것은 담합형성 자체를 어렵게 하는 효과도 있을 것이다.

최근에는 세계 각국의 경쟁당국이 적극적으로 도입·활용하여 상당한 성과를 거두고 있다. 미국은 일찍이 1978년에 도입하였으나 실적은 미미하였다. 그 후 1993~94년 기간에 제도의 투명성과 예측 가능성을 높여 신고유인을 강화하는 대대적인 개정이 있었고, 이로 인해 신청빈도가 급증하였으며 과징금의 규모와 기소 건수도 크게 늘어나게 되었다. 가령 비타민·흑연전관·해양건설·예술품 경매 등에서의 대형 카르텔이 여기에 힘입어 적발되었으며, 국제카르텔의 적발은 90% 이상 여기에 의존하는 것으로 알려졌다. 이에 따라 각국 경쟁당국들도 유사 제도를 도입하였는데, EU는 1996년에 감면제도를 마련하고 이후 두 차례에 걸쳐 미국과 유사한 내용으로 개정하였으며, 독일과 일본도 근년에 감면제도를 도입한 바 있다.

앞에서 보았듯이 우리나라도 비교적 일찍 제도를 도입(1996. 12)하였으나 효과를 거두기 시작한 것은 2005년 이후부터이다. 즉, 일정한 요건을 갖춘 최초의 신고자 또는 최초의 증거 제공자에 대해서는 과징금의 면제를 '의무화'하였고, 두 번째 신고자 또는 증거제공자에 대해서도 30%를 반드시 감경하도록 규정하였다. 또한 조사과정에서 다른 사건에 대한 증거를 제공하는 경우, 조사 중의 공동행위에 대해서도 과징금을 감면하는 제

799) 관련 사업자가 부담하게 되는 과징금·벌금·소송비용 등 금전적 비용을 기업회계상 손비로 처리하지 못하게 하는 것도 같은 맥락이다.

도(amnesty plus)가 도입되었다.

다만, 바람직한 감면제도의 구체적인 모습과 적용방식에 대해서는 계속 연구해볼 필요가 있다. 감면대상 신고자의 범위, 감면의 크기, 차후 협조자에 대한 대우, 담합 주도자 또는 강요자에 대한 처리 등 여러 요인들이 복잡하게 작용할 수 있기 때문이다. 특히, 국제카르텔의 경우를 대비하여 해외에 비해서 우리 감면제도가 외국기업들의 자진신고에 상대적으로 불리하게 작용하는 점은 없는지도 검토해야 할 과제라고 할 수 있다.

보다 원칙론적 차원에서 인가제와 적용제외의 문제도 있다. 예외적인 경우를 대비하여 관련 법규정이 마련되어 있는 것은 이해할 수 있지만, 그 시행은 극히 예외적인 경우에 한정되어야 함은 물론이다. 실제 정책운영에서 정책당국이 상당히 엄격한 입장을 견지해왔기 때문에 큰 문제는 없겠지만 다른 분야에서의 과거 경험을 보면 반드시 낙관적이라고 보기도 어렵다. 아무튼 법규정 여하보다도 정책당국의 정책의지와 집행방식이 더 중요한 것은 분명하다. '법령에 따른 정당한 행위'에 대한 적용제외는 불가피하다고 하더라도, 특히 공동행위의 경우에는 법 조문상에 명백히 규정된 바에 한정되어야 할 것이고 경쟁제한성의 정도도 법 목적상 필요한 범위 안으로 제한되어야 한다. 현행 법령들 중에 불필요하게 또는 지나치게 경쟁제한성이 큰 요인들이 남아 있다면 지속적으로 개선시켜 나가야 한다.

'행정지도'와 공동행위의 관계가 논란의 대상이 된 것은 오래전부터이며, 위에서 보았듯이 최근에도 주요 담합 사건들에서 거의 빠짐없이 제기되고 있는 쟁점이다. 실제로 정부규제하에 있는 산업에서 규제권을 가진 정부기관의 행정지도를 관련 사업자로서 거부하기는 어렵다. 이런 현실과 관행을 무시하고 당해 사업자만을 처벌하는 것은 불합리하며, 나아가 이런 방식으로 행정지도 관행을 줄이고자 하는 것도 옳지 않다. 직접규제하에 있는 산업들에서는 규제의 효력과 강제성(즉, 불응에 대한 처벌이나 제재) 여부 등을 충분히 검토하여 현실에 부합하는 방향으로 법을 적용하는 것이 바람직하다.

행정지도 관련 판례들에 나타나는 법원의 입장은 원칙적으로 엄격한 입장을 보이면서도 구체적인 개별 사안에 따라 신축적으로 판단하는 경향을 보여준다. 당장 분명한 기준의 확립은 기대하기 어렵겠지만 적어도 장기적으로는 당해 행정지도가 분명히 법령에 규정된 경우에 한해서, 그리고 이에 따라 당해 공동행위가 불가피한 것으로 볼 수 있는 경우에 한해서만 적용제외대상으로 고려될 수 있다는 원칙이 확립되어야 할 것이다.[800]

끝으로 정책당국의 사건조사방식도 개선되어야 한다. 즉, 기존의 서면 증거자료에 주로 의존하는 방식에서 탈피하여 각종 전자자료들을 수집·활용하는 조사능력(digital forensic)의 배양이 시급한 과제이다.

---

800) 개략적인 판단기준은 공정거래위원회의 '행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침(2006. 12. 27)'에 제시되어 있다.

또한 국제카르텔의 비중이 커지고 있는 상황에서 이를 규제하는 효과적인 방안들도 강구되어야 한다. 특히, 다국적기업들의 자진신고를 조장할 수 있는 감면제도의 보완 여부가 검토되어야 하겠고, 해외 경쟁당국과의 실질적인 공조체제를 강화해나가는 것도 중요하다.

라. 사업자단체

'사업자단체'란 "그 형태 여하를 불문하고 둘 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체"를 말한다(제2조 제4호). 경쟁정책 차원에서 사업자단체가 문제가 되는 것은 그것이 종종 부당한 공동행위 또는 불공정거래행위의 매개체 또는 수단이 될 수 있다는 것이다. 이러한 우려는 사업자단체의 목적이나 구성원의 동기를 감안할 때 당연한 것일 수 있다. 「공정거래법」은 사업자단체의 금지행위로 네 가지 유형을 규정하고 있다(제26조 제1항). 이 중에 ② '사업자 수의 제한'과 ③ '구성사업자의 사업제한'은 단체 고유의 행위겠지만, ① '부당한 공동행위'와 ④ '불공정거래행위'는 일반적인 행위유형이다.

경쟁법에서 사업자단체에 대해 별도로 규정을 두고 있는 경우는 우리나라와 일본 외에는 찾아보기 어려운데, 정부주도적 경제운영방식의 영향이 강하게 작용하고 있다는 점이 공통적이다. 즉, 정부의 산업정책 추진과정에서 사업자단체가 정부 – 민간기업 접촉창구 또는 정부기능의 일부를 대행하는 기능을 맡는 경우가 많았다. 이 과정에서 사업자단체가 관련 사업자들의 경쟁제한행위를 위한 지렛대 역할을 할 우려도 적지 않았을 것이며, 따라서 특별한 주의대상이 되었던 것으로 보인다.

시정실적을 보면 과거 10여 년간 전체 시정 건수나 위반유형별 구성에서 뚜렷한 변화는 찾기 어렵다. 위반유형별로는 경쟁제한행위, 즉 공동행위가 전체의 60%를 차지하며 구성사업자의 사업활동제한이 21% 수준이고 사업자 수의 제한(진입규제)이나 불공정거래의 비중은 크지 않다. 공동행위는 사업자단체의 법 위반행위의 대부분을 차지한다고 하겠는데, 실제로 사업자단체에 의한 공동행위가 시정된 건수는 모두 823건으로 제19조에 의한 부당한 공동행위의 규제 건수인 664건보다 훨씬 많다. 이는 사업자단체가 담합의 매개수단으로 작용하는 경향이 강하다는 사실을 반영하는 것으로 보인다. 특히, 외환위기 직후 구조조정기에 증가했던 시정 건수가 2001년부터 다소 안정적이 되는 듯했는데 2008년에는 다시 많아졌으며, 이는 일반 부당공동행위규제에서와 비슷한 현상이다.

〈표 6-34〉 위반유형별 시정실적

	경쟁제한행위	사업자 수 제한	사업내용 활동제한	불공정거래	기타	계
1981~85	12	1	4	0	8	25
1986~90	9	3	7	3	50	72
1991~95	113	12	17	8	79	229
1996	46	1	15	4	0	66
1997	39	1	12	1	0	53
1998	46	3	44	8	0	101
1999	71	1	14	7	0	93
2000	69	4	35	9	0	117
2001	53	3	27	5	0	88
2002	59	7	31	3	0	100
2003	55	2	30	4	0	91
2004	37	4	18	3	0	62
2005	48	3	5	1	0	57
2006	46	1	8	3	0	58
2007	41	5	11	1	0	58
2008	79	2	15	2	0	98
계	823	53	293	62	137	1,368
(%)	(60.2)	(3.9)	(21.4)	(4.5)	(10.0)	(100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

5. 불공정거래행위의 금지

가. 의의 및 법규정

1) 법규정

불공정거래행위는 넓은 의미에서는 시장경쟁을 저해하는 모든 행위를 통칭하는 것으로 이해될 수도 있다. 그러나 공동행위(담합)나 시장지배적 지위의 남용(독점화) 및 기업결합과 같은 특정한 유형의 행위들은 경쟁정책에서 고유의 규제분야를 이루고 있다. 그렇다면 전형적인 경쟁정책의 영역이라고 할 수 있는 이 세 가지 유형에 포함되지는 않지만, 경쟁정책 차원에서 직접 또는 간접으로 문제가 될 수 있는 모든 행위들이 불공정거래에 해당된다고 볼 수 있을 것이다.

「공정거래법」상 불공정거래행위는 법 제23조에서 열거한 유형의 행위들로서 '공정한 거래를 저해할 우려'가 있는 행위를 가리킨다. 열거된 행위유형들은 다음과 같다: ① 거래거절 및 차별취급, ② 경쟁자 배제, ③ 고객유인 및 강제, ④ 거래상 지위남용, ⑤ 구속조건부 거래 및 타 사업자 사업 방해, ⑦ 부당지원, ⑧ 기타 공정거래 저해성 행위이다.[801] 이 유형들은 다시 시행령(제36조)의 '불공정거래행위의 유형 및 기준'에서 세분되

고 있다.[802]

한편, 성격상으로는 불공정거래행위에 포함되는 재판매가격유지행위에 대해서는 따로 법 제29조에서 금지하고 있다.[803] 별개의 조항으로 두게 된 것은 그것이 사실상 가격고정 공동행위에서와 같은 효과가 있어 '당연위법(per se illegal)'에 가까운 기준을 적용한다는 취지에서였는지 모르겠으나, 경제적 효과 측면에서 본다면 굳이 별개로 다룰 이유는 없다고 하겠다.

위에서 열거된 행위유형들이 금지되는 근거는 '공정한 거래를 저해할 우려', 즉 '공정거래저해성'이 있을 수 있다는 것인데, 그 의미는 그다지 명확하지 않다(공정거래위원회, '불공정거래행위 심사지침', 위법성 심사기준). '공정거래저해성'이란 법 조문상의 '부당하게'와 같은 의미로 이해되며, '경쟁제한성'과 '불공정성'을 포함하는 개념으로 본다. '경쟁제한성'은 "당해 행위로 인해 시장경쟁의 정도가 유의미한 수준으로 줄어들거나 그럴 우려가 있음"을 가리키고, '불공정성'은 "경쟁수단 또는 거래내용이 정당하지 않음"을 의미한다.[804] 따라서 경쟁정책적 규제는 다소 특이하게 불공정거래행위규제에서는 경쟁제한성 여부가 유일한 기준이 아님은 물론이고 주된 기준으로 보기도 어렵다는 것을 알 수 있다. 공정거래저해성이 약하다고 간주하여 '심사면제'가 되는 대상으로 안전지대(점유율 10% 미만, 연매출액 20억원 미만)가 설정되고 있지만, 그것은 '경쟁제한성'이 문제가 되는 유형들의 경우이며 '불공정성'이 문제가 되는 유형들에는 적용되지 않는다는 점도 주목된다.

---

801) 제23조 (불공정거래행위의 금지) ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 "불공정거래행위"라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.
1. 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위
2. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
3. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위
4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위
5. 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위
7. 부당하게 …… 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위
8. 제1호 내지 제7호 이외의 행위로 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위

802) 불공정거래행위규제와 관련하여서는 특정 분야 또는 특정 행위유형에 적용하기 위한 고시나 지침들이 많다: '대규모 소매점업에 있어서의 특정 불공정거래행위의 유형 및 기준(2005. 7. 1)', '신문업에 있어서의 불공정거래행위 및 시장지배적 지위남용행위의 유형 및 기준(2003. 5. 27)', '특수형태근로종사자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침(2007. 7. 25)', '경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준(2007. 12. 31)', '지적재산권의 부당한 행사에 대한 심사지침(2000. 8. 30)', '병행수입에 있어서의 불공정거래행위의 유형(1998. 12. 31)' 등이 그러한 예이다.

803) 제29조(재판매가격유지행위의 제한) ① 사업자는 재판매가격유지행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 상품이나 용역을 일정한 가격 이상으로 거래하지 못하도록 하는 최고가격유지행위로서 정당한 이유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

804) '경쟁수단의 불공정성'은 바람직하지 않은 경쟁수단을 사용함으로써 정당한 경쟁을 저해하거나 저해할 우려가 있음을, '거래내용의 불공정성'은 거래상대방의 자유로운 의사결정을 저해하거나 불이익을 강요함으로써 공정거래기반이 침해되거나 침해될 우려가 있음을 각각 의미한다.

〈표 6-35〉「공정거래법」(제23조) 및「시행령」(제36조, 별표)의 불공정거래행위 유형

법 제23조 (불공정거래행위의 금지)	시행령 제36조 (불공정거래행위의 지정) '불공정거래행위의 유형 및 기준'		
1. 부당하게 거래를 거절하거나 거래상대방을 차별하여 취급하는 행위	1. 거래거절	공동의 거래거절	A
		기타	A/B
	2. 차별적 취급	가격 차별	A
		거래조건 차별	A
		계열회사를 위한 차별	A+
		집단적 차별	A
2. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위	3. 경쟁사업자 배제	부당염매	A
		부당고가매입	A
3. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위	4. 부당한 고객유인	부당이익에 의한 고객유인	B
		위계에 의한 고객유인	B
		기타	B
	5. 거래강제	끼워팔기	A/B
		사원판매	B
		기타	B
4. 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위	6. 거래상 지위의 남용	구입강제	C
		이익제공 강요	C
		판매목표 강제	C
		불이익 제공	C
		경영간섭	C
5. 거래상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위	7. 구속조건부거래	배타조건부거래	A
		거래지역 · 거래상대방 제한	A
	8. 사업활동 방해	기술의 부당이용	B
		인력의 부당 유인 · 채용	B
		거래처 이전 방해	B
		기타	B
7. 부당 …… 지원하는 행위	10. 부당한 지원행위	자금 · 자산 · 인력의 지원	A+
8. 기타			

주: 1) '불공정거래행위 심사지침'의 위법성 판단기준은 A: 경쟁제한성, B: 경쟁수단의 불공정성, C: 거래내용의 불공정성 + 경제력집중이다.

한편, 시행령에서는 각 유형에 대한 판단기준으로 '부당하게'와 '정당한 이유 없이'라는 표현을 쓰고 있는데, 이 둘의 관계는 결국 부당성 또는 정당성의 입증 책임이 누구에게 있는지를 구분하는 것으로 이해되고 있다. 상반되는 경제적 효과들을 비교 형량하여 '부당성'을 입증하는 것은 공정거래위원회의 책임인 반면, 외형만으로 공정거래저해성이 추정되는 경우(공동의 거래거절, 계열회사를 위한 차별, 계속적 염매)에 이를 '정당성'의 입증을 통하여 뒤집는 것은 피심인의 책임으로 본다는 것이다.

불공정거래행위의 경우에는 규제의 근거에 대한 논란의 여지가 적지 않다. 우선「공정거래법」은 '독점금지법' 또는 '경쟁법'이어야 한다는 엄격한 입장을 취한다면, 법의 주목적은 시장경쟁을 보호하는 것이며 따라서 경쟁저해성 여부만이 판단기준이 되어야 할 것이다. 이런 입장에서 보면 불공정거래행위의 많은 부분이 규제대상이 되기 어려우며, 규제대상이 될 만한 나머지는 시장지배적 지위남용행위의 금지 차원에서 다룰 수 있고 또 그것이 바람직하다고 하겠다. 실제로 주요 선진국들의 사정을 보면 경쟁정책은 대체

로 담합・기업결합・시장지배력 남용(또는 독점화)의 분야로 나누어 시행되고 있으며, 적어도 우리 「공정거래법」에서처럼 불공정거래행위규제를 별도로 마련하여 시행하는 경우는 드물다. '시장력을 갖지 않은' 사업자에 의한 불공정거래행위의 경우에는 정의상 경쟁제한성이 인정되기 어려울 것이며, 나아가 거래상대방에 대한 착취의 우려가 있는지의 여부도 분명하지 않다.

그러나 「공정거래법」의 의의나 범위를 엄격한 의미의 '경쟁법'으로 한정하지 않고 사회경제적으로 필요한 규제로서 정책목적상 관련이 있다면 「공정거래법」에 포함될 수 있다는 입장도 있을 수 있다. 이런 관점에서 본다면 굳이 「공정거래법」에서 불공정거래행위규제를 완전히 배제할 필요는 없다고 하겠다. 경제환경 측면의 역사적 배경을 어느 정도로 고려할 것인가, 우리의 경제발전단계가 어디쯤 와 있는가 등을 포함하여 장황한 논쟁이 벌어질 수 있는 부분이므로, 일단은 현행 「공정거래법」 규정을 주어진 여건으로 하여 살펴보기로 한다.

2) 불공정거래행위의 경제적 성격

불공정거래행위 유형으로 열거된 것들을 보면 상당수가 시장지배적 지위남용행위의 성격이 강한 유형들이지만, 「공정거래법」은 일반 불공정거래행위에서도 중복적으로 규정하고 있다. 특히, '부당염매', 즉 가격약탈(predation)은 전적으로 '수평적' 경쟁제한성 여부가 문제시되는 전형적인 독점화 또는 시장지배력 남용행위에 속한다. '거래거절'도 시장지배력 남용행위로 이해되는 것이 보통인데, 일방적 거래계약 해지와 같은 경우에는 단순한 수직제한일 수도 있다.

'구속조건부거래(배타적 거래 및 배타적 유통)'와 '거래강제(끼워팔기)'는 '재판매가격유지(resale price maintenance: RPM)'[805]와 더불어 전형적인 '수직적' 거래제한(vertical restraints)에 속하지만, 이들 유형에서의 관건은 주로 수평적 경쟁제한성 여부이며 착취효과가 문제시되는 경우는 드물다.[806] 한편, '사업활동 방해'나 '부당고객유인'은 그것이 이른바 '경쟁자비용 높이기(raising rival's cost: RRC)'의 성격을 갖는다면 경쟁배제효과가 문제시되겠는데,[807] 경우에 따라서는 경쟁제한성 여부와 관계없이 불공정거래행위로

---

805) 이에 대해서는 법 제7장(제29조)에서 별도로 규정되어 있지만 경제적 효과 측면에서만 본다면 다른 수직적 제한행위들과 굳이 달리 취급될 이유가 약하다고 보는 것이 일반적이다. 실제로 일반 불공정거래행위에 포함시키려는 움직임도 있다.

806) 거래강제의 유형으로 사원판매도 열거되고 있지만 그것이 비록 '부당하고 파렴치한' 행위일지는 몰라도 「공정거래법」에서 불공정거래행위규제의 대상이 될 수 있는지는 의문이다.

807) '경쟁자비용 높이기'는 경쟁자의 비용을 높이는 다양한 방법을 통해서 경쟁자를 퇴출시키거나 또는 경쟁도를 약화시키는 것을 가리킨다. 즉, 자신에게 직접적 이익이 되지 않더라도 경쟁자의 경쟁력을 낮출 수 있는 전략이 있으면 간접적으로 이익이 된다는 의미이다. 중요한 것은 상대적인 성격의 것이라는 점인데, 가령 이로 인해 자신의 비용이 높아지더라도 경쟁자의 비용을 더 높아지게 할 수 있는 행동이 있다면 경쟁적 우위를 얻을 수 있다. 가령 자본집약도가 높은 (즉, 노동투입이 낮은) 대기업이 노동투입의존도가 높은 중소 경쟁자들의 경쟁력을 약화시킬 의도로 전 산업 차원에서의 임금인상에 우호적인 태도를 취하는 것을 예로 들 수 있다.

작용할 수도 있을 것이다.[808] '차별'행위는 통상적으로 이윤 증대를 위한 행동이겠지만 경쟁배제효과를 갖는 경우도 있다.

그리고 '거래상 (우월적) 지위의 남용'은 전형적인 착취행위로 그 성격상 '공정거래저해성' 여부를 근거로 하는 불공정거래행위규제에 가장 적합한 유형일 것이다. 특히, 대규모 유통업체가 중소납품(공급)업체들을 상대로 행하는 거래상 지위의 남용은 오래전부터 규제대상이 되어왔다. 다음에서 살펴보듯이 하도급거래나 가맹사업거래에서의 불공정거래행위규제는 대부분이 우월적 지위남용의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 한편, '부당지원'행위는 대규모 기업집단규제의 수단으로서 우리 「공정거래법」의 특유한 조항이며, 논란의 여지가 있겠으나 여기서는 다루지 않는다.

한편, 각 유형의 위법성 판단기준으로 경쟁제한성('관련시장에서 경쟁을 제한하는지의 여부'), 경쟁수단의 불공정성('바람직한 경쟁질서를 저해하는 불공정한 경쟁수단의 여부') 및 거래내용의 불공정성 등이 제시되고 있는데, 이에 따라 구분해볼 수도 있다. 경쟁제한성 관련 유형에는 거래거절, 차별취급, 경쟁자 배제, 구속조건부거래, 끼워팔기 등이 포함되겠고, 경쟁수단의 불공정성이 문제가 되는 경우는 부당 고객유인, 거래강제, 사업활동 방해 등이며, 거래내용의 불공정성 여부는 주로 거래상 지위남용에서의 판단기준이 된다.

3) 해외 사정

불공정거래행위규제에 관하여 주요 선진국들의 경우를 비교해보면 일본을 제외하고는 사정이 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 즉, 불공정거래에 속하는 행위유형들 중 상당수가 적어도 명시적인 규제대상에서는 빠져 있으며, 다른 전형적인 행위유형들도 대개 독점화 또는 시장지배력 남용규제의 대상으로 다루어지는 것이 일반적이다.

먼저 미국의 경우에는 「셔먼(Sherman)법」, 「클레이턴(Clayton)법」, 「연방거래위원회(FTC)법」 등 여러 법이 복잡하게 적용되고 있다. 「셔먼법」 1조는 주로 카르텔 및 담합규제를 대상으로 하지만 재판매가격유지, 지역·고객제한, 배타적 거래, 끼워팔기 등에도 적용될 수 있으며, 「셔먼법」 2조는 독점화 규제조항으로서 가격약탈, 거래거절 외에 여러 수직제한들에 적용될 수 있다. 「클레이턴법」은 명시적으로 가격차별(2조)과 끼워팔기 및 배타적 거래(3조)를 규제대상으로 하며, 「FTC법」 제5조는 불공정한 경쟁방법에 대한 포괄적인 규제조항이다. 대체로 합리원칙(rule of reason)에 따라 판단하게 되는데, 적어도 근년에 와서는 경쟁제한성이 인정되는 경우가 드물다고 할 수 있다.

여러 수직제한유형들에 대한 법원의 전통적 입장은 수직합병의 경우도 포함하여 다분히 적대적인 것이었지만('inhospitality'), 1970년대 중반 무렵부터 경제적 효과가 중시되는 흐름에 따라 크게 달라지게 되었다. 비가격 수직제한에 대해서는 1977년 Sylvania

808) '다른 사업자의 사업활동을 방해'하는 경우에 '다른 사업자'는 경쟁사업자에 한정되지 않는다고 명시하고 있다. 이는 거래상대의 착취 쪽에 무게를 둔 것으로 보인다. 부당고객유인 사례들도 실제는 중소사업자들 간에 발생하는 사소한 경우가 많을 것이며, 이런 경우에 경쟁제한성이 문제가 되기는 어려울 것이다.

판결에서 10년 전의 Schwinn 판결(1967년)이 번복된 이후로 합리원칙이 확립되어 있다. 재판매가격유지에 대해서 1911년 Dr. Miles 판결로 확립되었던 당연위법 원칙은[809] 먼저 1997년 Kahn 판결에서 최저가격에 대한 합리원칙의 적용으로 바뀐 다음, 2007년 Leegin 판결에서 최고가격의 경우에까지 확장되었다. 끼워팔기에 대해서만은 외형적으로 당연위법 기준이 여전히 유지되고 있지만, 1984년 Jefferson Parish 판결 이후에는 사실상 합리원칙이 적용되는 것과 다르지 않다.

분명한 것은 실제로 거의 모든 사건에서 경쟁제한성 여부가 위법성 판단기준이 되며, 따라서 행위자의 시장지배력 보유가 위법요건이 된다는 점에서 우리 불공정거래행위규제와는 현저하게 차이가 있다는 점이다.

한편, 유럽의 경우에는 「EU조약」 81조(거래제한)와 82조(시장지배력 남용)가 모두 관련되는데, 가격약탈(부당염매)·거래거절·끼워팔기·차별취급 등은 후자의 규제대상이 되고, 배타적 유통이나 배타적 거래와 같은 구속조건부거래행위는 전자의 적용을 받게 된다. 다만, 81조와 관련해서는 많은 경우에 일괄적용면제대상이 될 수 있다.[810] 81조의 경우에는 행위자의 시장지배력 보유가 위법성의 요건이 되는 것은 아니지만, 시장력이 없는 사업자에 의한 수직제한행위는 사실상 규제대상에서 제외되는 것으로 볼 수 있다.

EU의 경쟁정책에서 특이한 점이 있다면 경쟁촉진 외에 시장통합이라는 별개의 정책목표를 추구하고 있는 점인데, 특히 수직제한 규제에서 잘 드러나고 있다. 즉, EC의 수직제한 지침에 명시되어 있듯이,[811] EU 경쟁정책은 일반적으로 제품 간(inter-brand) 경쟁이 제품 내(intra-brand) 경쟁보다 중요하다는 것을 원칙으로 하고 있다. 이런 입장은 제품 내 경쟁의 제한이 문제가 되는 경성제한(hardcore restraints)을 특별히 문제시하고 있다는 점과는 배치되는 면이 있다. 경성제한에는 재판매가격유지 외에 배타적 또는 선택적 유통(selective distribution)에서의 여러 제한조치들이 포함된다. 따라서 여기서도 행위의 경제적 효과보다는 단일시장 통합이라는 EU 특유의 정치적 목적이 중요시되고 있는 것으로 볼 수 있다.

일본 「독점금지법」의 규정은 우리나라의 경우와 가장 유사한데, 「공정거래법」의 불공정거래행위규제는 특히 일본의 예를 답습한 부분이 많다. 일본 「독점금지법」은 먼저 제2조9항에서 '불공정거래방법'을 정의한 다음, 제19조에서 이를 위법으로 규정하고 있다.

---

809) 1968년 Albrecht 판결 이후에는 최고가격의 경우도 당연위법이 적용되었다.

810) 수직제한에 대한 제81조의 일괄적용제외조항은 1999년에 크게 개정되었다. 즉, 이전에 특정한 산업이나 유형에 대한 일괄면제 또는 개별면제라는 방식을 지양하고 대신에 포괄적인 단일의 일괄면제 기준을 채택한 것이다(EU Block Exemption Regulation, Commission Regulation(EC) NO. 2790/1999, 1999. 12. 22). 이것은 행위의 외형보다는 경제적 효과를 중시한다는 입장에서 본질적으로 blacklisting 접근법, 즉 일종의 negative system을 취한 것으로 볼 수 있다. 요점은 행위자가 시장력을 갖지 않는 한(시장점유율 30% 이하), 이른바 'hard core restraints'에 해당되지 않는 모든 수직제한은 원칙적으로 합법적이라고 간주된다는 것이다. 일견 단순하고 명확한 기준처럼 보이지만, 가령 시장획정이라는 복잡한 문제를 수반하게 되는 현실적 문제가 있고, 시장력 여부를 임의적인 점유율 수준으로만 판단한다는 한계도 있다.

811) Guidelines on Vertical Restraints, Commission Notice, OJ C291, 2000. 10. 13.

불공정거래방법의 구체적인 내용은 '일반지정'을 통해서 16개 유형으로 열거되어 있다. 우리의 경우와 대응시켜보면 거래거절(① 공동 거래거절, ② 기타 거래거절), 차별(③ 차별 대가, ④ 거래조건 차별, ⑤ 사업자단체 차별), 경쟁자 배제(⑥ 부당염매, ⑦ 부당고가매입), 부당고객유인(⑧ 기만고객유인, ⑨ 부당이익 고객유인), 거래강제(⑩ 끼워팔기 등), 구속조건부거래(⑪ 배타조건부거래, ⑫ 재판매가격 구속, ⑬ 구속조건부거래), 거래상 지위남용(⑭ 우월적 지위남용), 사업활동 방해(⑮ 경쟁자 거래 방해, ⑯ 경쟁사 내부간섭)로 분류할 수 있다.

전반적으로 상당히 유사함을 알 수 있는데, 물론 차이점도 없지 않다. 특히, 재판매가격유지가 별도의 조항으로 규정되지 않고 일반 불공정거래행위에 포함되어 있는 점이 주목할 만하며, 부당지원행위나 계열회사를 위한 차별 및 사원판매 등의 항목이 없는 점도 눈의 띈다. 각각에 대한 판단기준을 보면, 거래거절과 부당염매·고가매입, 그리고 재판매가격유지는 당연위법에 가깝고('정당한 이유 없이'), 나머지는 모두 합리원칙에 해당하는데('부당하게'), 다만 우월적 지위남용과 (부당이익에 의한) 고객유인은 '정상적 상거래 관습에 비추어 부당한 경우'로 한정하고 있다.

나. 시행실적

1) 전반적 동향

1981년 「공정거래법」이 처음 시행된 이후 지금까지 전체 법 집행에서 불공정거래행위 규제가 차지하는 비중은 적어도 건수로만 본다면 압도적(72%)이었다. 초기의 『공정거래백서』(1984)를 보면, 당시에 불공정거래행위가 공정거래정책 집행에서 차지하는 비중을 미루어 짐작할 수 있다. 즉, 다른 부문들이 모두 각기 20여 쪽 정도로 서술되고 있음에 반하여 불공정거래행위규제에 대해서는 무려 80쪽을 할애하여 다루고 있다.

법 시행 초기에는 정책운영이 여러모로 미성숙한 상태였을 것이며, 따라서 불공정거래행위규제의 비중이 상대적으로 컸을 것임은 쉽게 예상할 수 있다. 그러나 법 시행경험이 축적되고 정책적으로도 어느 정도 성숙되었다고 볼 수 있는 근년까지도 비중이 낮아지지 않고 있다. 불공정거래행위규제는 경쟁정책의 여러 분야들 중에서 일반인들이 가장 쉽게 자주 접할 수 있는 부분이며, 특히 중소사업자들이나 소비자(단체)로부터의 정책수요가 많다는 점도 작용했을 것으로 보인다. 다만, 정책당국의 입장에서 상대적으로 정책집행이 용이한 '거래질서 유지'작업에 여전히 집착하고 있음을 시사하는 것일 수도 있다.

시정실적을 건수 기준으로 살펴보면, 법 시행 이후 2007년까지 모두 약 11,000건이 처리되었고, 그중 6,377건에 대해서 시정조치가 내려졌다. 시정 건수의 추이를 보면 1990년대는 대체로 안정적이었으나 2000년대 들어와서, 특히 2004년부터 크게 증가하고 있다. 이는 부당고객유인 관련 건수가 급증한 사실로 대부분 설명되는데, 신문판매분야의 불법 경품 및 무가지에 대해 집중적으로 시정조치한 결과라고 한다. 특히, 2007년의 증가는 정상적인 상황으로 보기는 어려운 것 같고, 정책집행당국의 자원이 적절하게 배분되고 있는지에 대해서도 의문이 남는다.[812]

〈표 6-36〉「공정거래법」 위반유형별 사건처리실적

	지위 남용	기업결합[1]	경제력집중	공동행위	사업자단체	불공정거래[2]	계
1981~89	5	3 (2)	10	35	90	424	567
1990	2	10	17	16	11	357	413
1991	0	21	3	19	34	380	457
1992	5	19	32	13	47	362	478
1993	3	24	5	20	72	488	612
1994	1	14	8	26	65	473	587
1995	4	23	4	33	52	480	596
1996	2	38 (1)	27	51	76	630	824
1997	4	56	30	52	67	1,006	1,215
1998	11	33 (3)	18	77	132	847	1,118
1999	8	28 (2)	33	124	132	536	861
2000	8	55 (4)	21	78	149	368	679
2001	12	46 (1)	18	87	128	415	706
2002	2	47 (2)	81	78	134	430	772
2003	6	48 (7)	35	72	132	380	673
2004	3	37 (6)	151	81	106	570	948
2005	1	23 (1)	110	72	76	782	1,064
2006	9	62 (7)	26	80	84	775	1,036
2007	56	53 (3)	44	117	93	1,285	1,648
2008	33	31 (4)	116	154	152	1,060	1,546
계	175	671	789	1,285	1,832	12,054	16,806
(%)	(1.0)	(4.0) (43)	(4.7)	(7.6)	(10.9)	(71.7)	(100.0)

주: 1) 기업결합은 신고위반건도 포함한 것으로, ( ) 안은 경쟁제한적 기업결합 시정 건수.
2) 불공정거래는 국제계약, 재판매가격유지 및 부당 표시 – 광고(1998년까지) 등을 포함.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

전체 시정 건수의 유형별 구성 비율을 보면, 거래상 지위남용과 부당고객유인이 매우 많고, 나머지 유형들은 비중이 낮다. 전반적 상황 파악에 왜곡을 초래할 수도 있을 2004년 이후는 제외하고 2003년까지를 살펴보더라도, 부당고객유인 31.3%, 거래상 지위남용 28.9% 수준으로, 이 두 가지 유형이 전체의 60% 이상을 차지한다. 2007년까지의 전체 건수를 대상으로 하면 각각 49.2%와 24.9%가 되어, 두 유형이 전체의 3/4에 해당함을 알 수 있다.[813] 반면, 전형적인 경쟁제한성 관련 사건이라고 할 수 있을 구속조건부거래나 재판매가격유지 및 차별취급 등은 (2004년 이후를 제외하면) 대개 5% 수준이고, 거

812) 물론 정책집행에서의 비중을 단순히 시정 건수를 비교함으로써 추정하기에는 무리가 있다. 부당고객유인의 경우처럼 극단적인 정도는 아니라고 하더라도 어떤 유형의 건수가 특정 연도에 급증하는 경우가 적지 않은데, 이것은 대개 특정 업종에서 문제가 되어온 관행에 대해 집중단속이 이루어진 결과일 가능성이 크다.

813) 여기서는 '부당 표시-광고' 관련 건수 또는 '기타' 유형 건수는 제외하고 비중을 계산하였기 때문에 표의 수치와 차이가 있다.

래강제(끼워팔기)가 4.2%, 거래거절이 6.8%이다. 특히, 경쟁자 배제, 즉 가격약탈유형은 0.7% 남짓인데, 성격상 시장지배력 남용에 가까운 사건들이 편의상 불공정거래행위로 규제되는 사례가 많았다는 사실을 감안한다면,[814] 약탈행위가 문제가 되는 경우는 드물었음을 보여준다고 하겠다.

따라서 불공정거래행위규제는 경쟁제한성보다는 '거래의 공정성'에 초점을 두고 운영되어왔다고 하겠는데, 이런 사정은 경쟁제한성 관련 사건의 처리 건수 자체가 상대적으로 적다는 사실뿐 아니라 그것이 시정조치로까지 가는 경우가 매우 적었다는 점에서도 나타난다. 처리 건수 대비 시정 건수의 비율을 보면, 경쟁자 배제는 20% 미만이고 거래거절도 23.4% 수준으로, 여타 유형들이 보여주는 50~70% 수준보다 훨씬 낮다. 다만, 사업활동 방해(17.1%)의 경우는 아마도 사업자들의 인식부족으로 인하여 부적합한 신고가 많았다는 점으로 설명될 수 있겠다.

요컨대, 부당 고객유인과 함께 거래상 지위남용이 압도적인 비중을 차지하고 있다는 사실은 법 제23조의 집행이 '경쟁의 보호'보다는 '공정거래질서의 유지'라는 목표하에 개별 거래에서 약자인 중소 사업자보호에 치중하여 이루어져왔음을 반영하는 것이라고 하겠다. 부당고객유인은 신문판매시장에서 '무더기' 단속이 이루어진 2004년 이후는 물론이고 그 전에도 가장 많은 건수를 차지하고 있다. 신문판매시장에서의 집중적인 단속이 희소한 정책자원의 적절한 배분이었는지, 그리고 실제로 신문시장의 경쟁촉진에 어떤 효과가 있었는지에 대해서는 논란의 여지가 있을 것이다.

비교적 최근의 사건들을 보더라도 거래상 지위남용이나 부당고객유인 사례가 많다. 전자는 주로 대리점을 상대로 영업목표를 강요하는 것이 문제가 된 것인데, 이것을 통상적인 영업활동의 맥락에서 파악한다면 경쟁정책적 규제대상이 될 수 있는지 분명하지 않다.[815] 한편, 후자는 제약회사들이 병의원 및 의사들을 상대로 리베이트를 제공한다거나 유업사들이 특혜적인 금융을 제공하는 관행이 부당고객유인으로 규제된 사례들이다.[816] 이러한 관행이 관련시장에서 경쟁저해효과를 가질 것인지는 확실하지 않으며, 심결에서도 경쟁제한성 측면은 제대로 다루어지고 있지 않다. 수요자 또는 중간 공급자로서 병·의원이 공급자인 제약사에 대해 우위에 있다고 볼 수 있는 상황에서 공급자를 규제하는 것은 적어도 '경쟁의 보호'와는 무관하다고 볼 수 있다. '정상적'이지 못한 부당한 이익의 제공을 문제시한 것이겠으나 이런 규제는 흔히 왜곡된 대체수단을 유발하게 되는 우려도 있다.

---

814) 시장지배적 지위남용 사건으로 규제되는 사례는 그 자체가 매우 드물다고 할 수 있다.

815) (주)엘지텔레콤의 거래상 지위남용(의결 제2007-550호, 2007. 12. 17), 올림푸스한국(주)의 거래상 지위남용(의결 제2007-036호, 2007. 3. 6). 또한 연예인 전속계약의 부당성이 문제가 되기도 하였다. 일반인들에게 공정거래위원회 활동을 홍보하는 효과는 컸을지 모르나, 사인들 간의 자발적 거래계약에 경쟁당국이 개입하는 것이 바람직한지는 확실하지 않고, 그럴 만한 여유가 있는지도 의문이다. 에스엠엔터테인먼트의 거래상 지위남용(의결 제2007-408호, 2007. 10. 8).

816) 10개 제약회사들의 부당한 고객유인(의결 제 2007-551호, 2007. 12. 20 등). 남양유업(주) 및 매일유업(주)의 부당한 고객유인 및 구속조건부거래(의결 제2007-345호, 2007. 7. 3).

〈표 6-37〉 불공정거래행위의 유형별 시정실적

유형[1]	거절	차별	배제	유인	강제	남용	구속	방해	재판	지원	기타[2]	계
1981~89	14	4	6	33	3	98	30	0	42	–	184	414
1990	3	0	0	54	3	25	13	0	7	0	248	353
1991	4	0	0	74	5	24	13	1	6	7	202	336
1992	2	0	0	96	2	49	8	0	15	0	115	287
1993	10	26	2	95	5	59	11	0	12	0	148	368
1994	20	46	2	47	28	37	12	0	3	0	142	337
1995	15	17	2	60	22	118	20	1	1	0	97	353
1996	18	7	2	79	7	86	4	1	5	0	143	352
1997	36	9	1	88	31	99	6	3	5	0	234	512
1998	18	48	4	54	4	59	9	5	8	12	186	407
1999	18	3	5	29	9	65	3	6	9	25	0	172
2000	10	2	4	19	12	37	10	3	7	17	0	121
2001	24	3	2	33	8	41	5	4	14	35	0	169
2002	13	7	0	31	4	113	8	10	11	13	0	210
2003	18	2	1	44	7	31	4	2	8	6	0	123
2004	8	1	0	230	5	31	4	2	9	8	0	298
2005	9	1	0	353	15	64	8	2	24	5	0	481
2006	12	0	0	258	16	65	4	1	8	5	0	369
2007	5	0	0	623	5	64	7	3	6	2	0	715
2008	6	2	0	453	7	70	5	13	4	5	0	565
계 (%)	264 (3.8)	178 (2.6)	31 (0.4)	2,753 (39.7)	197 (2.8)	1,235 (17.8)	184 (2.7)	56 (0.8)	206 (3.0)	140 (2.0)	1,699 (24.5)	6,943 (100.0)
처리[3] (%)	1,162 (22.7)	301 (59.1)	164 (18.9)	3,737 (73.7)	393 (50.1)	2,426 (50.9)	272 (67.6)	296 (18.9)	348 (59.2)	238 (58.8)	2,717 (62.5)	12,054 (57.6)

주: 1) (거래)거절, 차별(적 취급), (경쟁사업자) 배제, (부당한 고객)유인, (거래)강제, (거래상 지위)남용, 구속(조건부거래), (사업활동) 방해, 재판(매가격유지), (부당)지원.
2) '기타'는 '국제계약'과 '부당 표시 – 광고(1998년까지)'를 포함한 것임.
3) '처리'는 사건처리 건수, ( ) 안은 시정 건수/처리 건수(예: 22.7 = 264/1,162).
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

2) 유형별 추이

기존의 심결례에서 나타나는 유형별 특징을 간략히 살펴본다. 먼저 거래거절의 경우 '공동의 거래거절'은 공동행위로써 거의 당연위법적 차원에서 규제대상이므로 주로 기타의 거래거절, 즉 '단독 거래거절'이 관심사이다. 이에 대한 판단기준이 경쟁제한성이라는 것은 심사지침에도 명시되어 있으나, 실제 운영을 보면 경쟁효과 분석이 본격적으로 이루어지는 예는 드문 것 같다. 즉, 당해 행위로 인해 관련시장에서 경쟁이 저해된다는 점에 대한 충분한 검토 없이 주로 거래상대방의 사업이 크게 어려워졌다는 등의 사실이 강조되는 경향이 눈에 띈다. 공식적인 기준은 경쟁제한성이라고 하면서도 사실상 거래내용의 공정성에 가까운 접근을 하고 있는 경우가 적지 않다. 거래상대방을 선택하는 것은 원칙적으로 모든 사업자의 기본적 권리라고 볼 수 있는 만큼 거래거절규제는 특히 신중

할 필요가 있으며, 실제로 법원에서 공정위의 심결이 번복되는 사례가 없지 않다.[817]

차별적 취급에 관해서는, 특히 근년에 와서는 관련 사례가 드물다. 다만, 계열회사를 위한 차별만이 종종 문제가 되고 있는데, 이에 대한 판단기준에는 경제력집중의 우려가 포함되어 있으며, 다른 차별행위와 달리 '정당한 이유 없이'라는 표현을 쓰고 있어 원칙적으로 위법이 될 수 있음을 시사하고 있다.

경쟁자 배제 관련 시정 건수는 매우 드물다. 부당염매(가격약탈)는 그 자체가 쉽게 이루어지기 어려운 면도 있지만 전형적인 시장지배력 남용에 해당하기 때문에 불공정거래행위규제에서는 거의 찾아보기 어려울 것이다. 소수의 관련 사례에 대해서 행위자의 시장력 여부나 이후의 손실만회 가능성 여부 등이 검토되지 않았다는 비판이 제기될 수 있다. 시장력이 약한 행위자라면 경쟁 배제를 위해 약탈행위를 감행할 합리적 동기를 갖기 어려울 것이고, 실제로 약탈행위를 한다면 행위자는 시장력을 보유한 자일 가능성이 크다. 가령 구속효과(lock-in)와 같은 현실의 시장불완전성 요인을 고려한다면 전자와 같은 상황의 가능성도 완전히 배제하기는 어렵겠지만, 일반적으로 경쟁 배제적 행위는 외형적으로는 치열한 경쟁행위와 구별하기가 매우 어려운 만큼 신중한 접근이 필요하다.

부당고객유인은 시정 건수에서 최다인 유형이다. 그런데 사업자들의 경쟁행위의 대부분은 경쟁자로부터 고객을 빼앗아오려는 것으로 이루어진다. 즉, 고객유인 자체는 경쟁촉진적 행동으로 봐야 할 것이며, 따라서 문제는 '부당성'을 어떻게 어느 정도로 판단하는가가 관건이 된다. 즉, 경쟁촉진효과와 '불공정'한 수단 간에 발생할 수 있는 상충관계를 어떻게 다룰 것인가가 문제인데, 관련 심결들을 보면 대체로 후자 쪽에 무게를 두어 온 듯하다. 이 점은 논란의 여지가 없지 않은데, 특히 기존의 강력한 경쟁자와 경쟁해야 하는 상대적 약자 또는 신규진입자가 시도하는 경우라면 경쟁을 촉진하는 것으로 볼 수 있다. 한편, 소비자를 상대로 한 부당고객유인은 사업자를 상대로 한 경우보다는 더 적극적인 개입이 필요할 수 있겠으나, 소비자 역시 가령 유아의 경우처럼 국가가 전적으로 보호해야 할 대상은 아닐 것이다.

거래강제유형은 법 시행 초기에 주류업계에서의 끼워팔기사례가 대표적인 경우였는데, 이후 예식장·장례식장·보습학원 등에서의 끼워팔기가 집중단속대상이 되면서 시정 건수가 많아졌다. 또한 위법성 판단도 경쟁제한성보다 불공정성 쪽으로 기울어진 것으로 보인다. 한편, 사원판매의 경우는 1995년 전후에 다수 몰려 있으나, 최근에도 사례가 계속되고 있다. 다른 유형의 경우에도 종종 그렇듯이 여기서 시정 건수가 정책적 비중을 반영해준다고 보기는 어려운 면이 있다. 가령 예식장업에서의 건수만 보더라도 1994년에서 2001년까지 8년간 (처리 시기 기준) 총 87건이 있었다.[818]

구속조건부거래는 전형적인 수직제한으로서 제품 내 경쟁과 제품 간 경쟁이 상충될 수 있고 효율성 효과에 대한 논의가 가장 많이 이루어지고 있는 행위유형이지만, 이런

817) 흔히 거론되는 예는 한국코카콜라(주)의 거래거절행위(의결 제97-133호, 대법원 2001. 1. 5)이다.

818) 특히, 1994년 22건, 1995년 23건, 그리고 1997년에 27건인데, 하루에 거의 같은 내용의 심결이 17건씩 무더기로 내려지기도 하였다. 물론 무더기 처리는 신문업에서의 부당고객유인의 경우가 단연 압도적일 것이다.

측면에 대한 분석이 본격적으로 다루어진 심결은 많지 않다. 또 판매지역제한과 같은 배타적 유통방식에 대해 비교적 엄격한 입장을 취하고 있는데, 경쟁제한성을 판단함에 있어서 비가격(non-price) 수직제한유형에 대해서는 유연한 입장을 취하는 것이 일반적인 해외 사정과는 차이가 있어 보인다.

'사업활동 방해'의 대상에는 거래상대방뿐 아니라 경쟁사업자도 포함되는데, 경쟁제한성을 기준으로 보면 후자가 주로 문제시되겠지만 이 경우 어디까지가 적극적인 경쟁이고 어디서부터가 부당한 방해인지를 구분하기란 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 거래처 이전 방해와 같은 경우가 전형적인 유형일 수 있겠으나, 대체로 다른 유형들에서 포착되기 어려운 경우들에 대응하는 수단으로 규정된 것이 아닌가 하며, 실제 사례도 많지 않다.

3) 과제

경제적 효과에 초점을 두고 본다면 불공정거래행위규제의 성격에 대해서는 논란의 여지가 있음이 사실이다. 경쟁정책은 원칙적으로 '시장경쟁을 저해'하는 행위만을 규제한다는 입장에서 본다면, 상당 부분 규제의 근거가 불확실해질 수도 있다. 또한 우리 「공정거래법」에서 시장지배적 지위남용행위규제(법 제3조의2)와 불공정거래행위규제(법 제23조)가 어떤 관계에 있는지에 대해서도 논란이 계속되고 있다. 성격이 애매한 법규정 때문에 의미 없는 소모적 논쟁이 계속되는 것인지도 모른다. 따라서 「공정거래법」 제3조의2와 제23조의 관계를 법적으로 정리하고, 불공정거래행위규제의 정책적 근거를 명확히 하는 것은 여전히 중요한 정책과제로 남아 있다.

실제 운영을 보면, 특정한 행위유형을 두고 (제3조의2와 제23조 중에서) 어떤 조항을 적용할 것인지를 사실상 편의에 따라서 저울질하게 되는 경우도 적지 않으며, 그러다보니 애매한 경우는 대부분 불공정거래행위규제로 다루어져온 것이 사실이다. 이런 경우에도 경쟁제한성을 인정하기는 어렵지만 그렇다고 방치하기도 어려울 것 같은 경우에 대해서는, 이른바 '바람직한 경쟁질서를 저해하는' '불공정한 경쟁수단'에 해당하는지의 여부 또는 '거래내용의 불공정성' 여부를 위법성 판단기준으로 적용하여왔다(심사지침). 여기서 '불공정한 경쟁수단'이란 표현을 쓰고는 있지만 실제로는 불공정한 '경쟁'이 아니라 그저 불공정한 '거래'를 의미하는 경우가 적지 않다.[819]

불공정거래행위규제 대상은 시장지배력 남용규제의 그것과 외형적으로 별 차이가 없는 경우가 많으며, 후자는 단지 행위자가 시장지배력을 보유한 경우에만 적용되는 것으로 이해된다. 「공정거래법」 규정상으로는 후자가 전자에 대해 특별법 관계에 있다고 보는 것이 보통이다. 그러나 일반 불공정거래행위의 경우에도 원칙적으로는 당사자의 시장력(market power) 보유 여부가 규제기준이 되어야 한다는 견해도 유력하다. 경쟁자 배제(exclusion)행위는 행위자가 시장력을 보유하고 있는 경우가 아니고서는 성립하기 어려운 개념이며, 거래상대 착취(exploitation)행위 역시 시장력이 없는 사업자

819) 현재 법원은 양 규정에 적용되는 판단기준을 별개로 간주하는 입장에 있는 것으로 보인다.

에 의한 경우라면 단지 일시적인 현상이거나 사후적인 구속(hold-up)에 따른 기회주의(opportunism)에 지나지 않을 가능성이 크다. 따라서 '경쟁정책'적 판단을 위해서는 행위자의 시장력 보유 여부가 일반적인 관건이 되어야 한다는 주장도 상당한 설득력을 가질 수 있다. 그러나 우리 「공정거래법」의 불공정거래행위규제에서는 시장력의 보유 또는 '경쟁제한성' 기준만을 요건으로 하고 있지 않다.

특히, 수직제한에 대해서는 이에 관한 경제이론을 고려하여 좀 더 신중하게 접근할 필요가 있다. 일반적으로 수직제한이 제품 내 경쟁에만 영향을 주는 경우에는 대체로 효율성 제고효과가 강하다. 물론 사회후생 감소의 우려도 없지 않으나, 적어도 관련시장이 경쟁적인 경우에는 그럴 가능성이 거의 없다. 또한 다양한 유형의 수직제한이 그 효과면에서 상당히 대체적일 수 있는 반면에 하나의 수직제한유형이 경우에 따라 상반되는 효과를 가질 수 있다. 따라서 서로 다른 유형에 대해서 정책적 판단기준을 달리하는 것은 옳지 않으며, 개별 사안마다 경제적 효과를 따져서 판단하는 것이 중요하다. 수직제한에 의해 시장봉쇄효과가 우려되는 경우는 그다지 많지 않으며, 설령 그렇다 하더라도 반드시 가격상승과 소비자후생 감소가 수반되는 것은 아니다. 시장봉쇄효과 자체는 단지 '경쟁자의 피해(harm to competitors)'를 시사하는 것일 수 있으며, 이로 인해 소비자후생의 감소가 확인되는 경우에 비로소 '경쟁의 피해(harm to competition)'가 인정되어 규제되어야 할 것이다.

이런 점에서 볼 때 거의 모든 경우에 경쟁정책적 관건은 관련시장이 경쟁적인지 아닌지, 또는 당사자가 시장력을 보유하고 있는지의 여부이다. 가령 집중도가 낮은 시장에서 시장력이 약한 사업자가 행하는 수직제한이 경쟁제한성을 갖게 되는 경우는 현실적으로 생각하기 어렵다. 이런 상황의 수직제한은 효율성 증대를 목적으로 한 것으로 경쟁촉진적 성격을 가질 가능성이 크다. 나아가 경쟁저해성이 우려되는 경우라고 하더라도, 문제의 수직제한을 금지할 경우에 어떤 대안이 추구될 가능성이 높은가에 대한 검토가 필요하다. 가령 A라는 수단을 규제함에 따라서 보다 비효율적인 대체수단 B가 사용되도록 만든다면 규제는 실패한 것이 된다. 또한 단기와 장기간의 근본적인 상충관계도 염두에 두어야 할 것인데, 가령 수직제한을 통해서 투자에 대한 수익을 확보하려는 시도를 규제한다면 장기적으로는 투자유인 자체가 감소하여 오히려 사회후생이 저해될 우려가 적지 않기 때문이다.

한편, 근년에 오면서 제조단계와 유통단계 간의 교섭력이 제조 우위에서 유통 우위의 방향으로 바뀌고 있음은 널리 지적되고 있는데, 이에 따라 수직제한의 성격이나 형태도 변하는 경향이 있다. 즉, 과거와는 반대로 유통업자 주도하의 수직거래에서는 배타적 공급, 구매거절(delisting), 최소공급량 설정, 최소광고(지출), 매몰성 설비투자 요구[820] 등이 흔히 나타난다. 거래거절의 경우, 전통적으로는 소매업자 간 무임승차를 억제하기 위해 제조업자가 주도하는 경우가 대부분이었지만, 근년에는 경쟁(소매업)자의 경쟁력을 감소시키기 위해 소매업자가 주도하는 경향이 나타난다. 제한의 방식도 변화하고 있는

820) 주로 자체상표제품 생산의 경우.

데, 과거에는 주로 간접적 수단 위주였으나,[821] 기술발전에 힘입어 감시비용이 상대적으로 감소함에 따라서 유인상충의 문제에 대해 구체적 합의 또는 계약을 통하거나 직접적으로 개입하여 해결하는 경향이 강해졌다. 수직제한에 대한 경쟁정책적 판단이 보다 정교하고 신중해질 필요가 있음을 시사하는 것이라고 하겠다.

현행의 규제제도가 '경쟁법'으로서 「공정거래법」에 반드시 적합한 것으로 보기는 어려운 면이 있다. 하지만 경쟁정책의 규제목적에 관한 이론적 논쟁을 접어두고 현행 규제체제를 여건으로 간주한다면, 우선적으로 다음과 같은 개선방향을 생각해볼 수 있다. 즉, 거래거절・차별적 취급・경쟁자 배제・거래강제・구속조건부거래 등과 같이 경쟁제한성 여부가 관건이 되는 행위유형은 모두 시장지배적 지위남용규제에 포함시키는 한편, 경쟁제한성이 아니라 이른바 '경쟁수단 또는 거래 내용의 불공정성' 여부가 문제가 되는 유형들, 즉 거래상 지위남용을 비롯하여 부당고객유인 등만을 불공정거래행위규제 대상으로 두는 것이다.[822]

물론 거래상 지위남용을 제외하면, 예컨대 거래거절・차별・거래강제는 물론이고 부당고객유인이나 사업활동 방해와 같은 유형들도 경우에 따라 경쟁제한성이 문제가 되기도 하고 불공정성이 문제가 될 수도 있다. 따라서 행위의 외형을 기준으로 구분하는 방식을 취하는 한, 어느 정도의 중복은 불가피할 것이다. 각 행위유형마다 그것이 경쟁제한성, 불공정성, 또는 중복적 성격을 갖는 것인지를 가급적 분명히 하고 이에 맞추어 판단해나갈 수밖에 없겠다. 하지만 각 행위유형마다 일의적인 판단기준이 마련될 수는 없는 것인 만큼 근본적으로 한계가 있다고 하겠다.

아마도 시장에서 발생하는 경쟁제한적 행위 또는 불공정한 거래행위의 대부분은 정책적 개입이 없더라도 장기적으로는 시장의 힘에 의해 저절로 시정될 수 있을 것이다. 하지만 관건은 그렇게 해결되기까지 얼마나 기다려야 하는지, 시장의 자정기능이 얼마나 확실하게 작동할 것인지 등과 같이 '정도의 문제'로 환원될 수 있다고 본다.

따라서 이런 의문에 어떤 입장을 취하느냐에 따라 답은 달라질 수밖에 없다. 현실에 존재하는 다양한 시장불완전성 요인들을 중시하는 입장에서 보면 경쟁제한성은 물론이고 '불공정성'에 대한 규제도 중요할 것이다. 다만, 그렇더라도 이것저것 다 하려다보면 결과는 혼란스러워지고 때로는 내부적인 상충관계가 심각해질 수도 있다. 장기적으로는 경쟁정책 본연의 과제, 즉 경쟁제한성 위주의 정책운영에 주력하는 방향으로 나아가는 것이 정책의 일관성과 예측 가능성을 높이는 길이 된다고 하겠다. 경쟁정책이 직접규제가 아니라 원칙 위주의 간접규제라는 점을 인식하면 더욱더 그러하다.

---

821) 가령, 소매업자 간에 가격경쟁을 억제함으로써 서비스 경쟁을 유도・조장하는 것.

822) 불공정거래행위규제가 시장경쟁효과와는 별도로, 문자 그대로 '공정거래질서의 유지'를 목적으로 한 규제임을 분명히 한다는 점에서 이 편이 오히려 바람직할 것이다. 가령 하도급규제나 가맹사업규제와 같은 성격의 규제임을 분명하게 하는 것이지만, 다만 특정한 거래분야가 아니라 일반적으로 적용되는 규제기준으로 「공정거래법」에 둔다는 것이다.

다. 하도급거래와 가맹사업거래

불공정거래행위는 대체로 거래상 지위에서 차이가 나는 양 당사자 간에 발생하는 경향이 있다. 따라서 하도급(subcontracting)거래에서 원사업자와 수급사업자, 또는 가맹사업(franchise)거래에서 가맹본부와 가맹점사업자의 관계는 불공정거래행위가 발생하기 쉬운 전형적인 경우라고 할 수 있다. 이런 거래관계에서 발생할 수 있는 불공정거래행위를 규제하기 위해서 「하도급거래공정화에관한법률」(이하 「하도급법」) 및 「가맹사업거래의공정화에관한법률」(이하 「가맹사업법」)이 별도로 제정되어 시행되고 있는데, 이들은 「공정거래법」 제23조와는 특별법 관계에 있다.[823] 하도급거래와 가맹사업거래 각각의 불공정거래행위규제를 간략하게 살펴본다.

1) 하도급거래

하도급거래는 사업자 갑(甲)이 자신의 생산활동의 일부를 다른 사업자 을(乙)에게 위탁하고,[824] 위탁받은 (수급)사업자는 위탁받은 부분을 생산하여 위탁한 (원)사업자에게 납품하는 거래를 말한다. 경제규모가 커지고 구조가 복잡해짐에 따라 기업은 생산의 효율성을 높이기 위해 수평적·수직적 분업활동을 도모하게 된다. 그리고 대기업들은 공정의 일부를 다른 업체에 외주하고 부품을 납품받아 완성품을 생산하게 되는데, 이 과정에서 양 당사자 간의 거래상 지위의 불균형 때문에 여러 가지 불공정거래행위가 발생할 수 있다.

1984년 12월 제정된 「하도급법」은 하도급거래과정에서 나타날 수 있는 원사업자(주로 대기업)의 우월적 지위남용행위를 방지하여 경제적 약자인 수급사업자(주로 중소기업)의 이익을 보호하는 것을 목적으로 한다.[825]

주요 내용은 서면 교부 – 보존이나 하도급대금 지급에 관련된 기본적 의무사항들과 원사업자에 대한 금지사항들이다.[826] 법에서 금지하고 있는 불공정거래행위의 범주에서 보면 대부분 '거래상 지위의 남용'에 해당된다.

경쟁정책 관련법 중에서 사건처리 건수로 따진다면 「하도급법」이 「공정거래법」보다 앞선다. 물론 사건처리 건수가 많다고 해서 반드시 당해 법률이나 정책의 중요성이 크다는 것은 아니다. 또한 통계수치란 기준에 따라 크게 달라질 수 있다는 점을 감안하더라도,[827] 하도급 규제의 양적인 비중을 어느 정도 가늠할 수는 있다고 하겠다. 즉, 관련

---

823) 1982년 12월 '하도급거래상의 불공정거래행위 지정고시'가 제정되어 시행되었고, 2년 뒤인 1984년 12월 「하도급거래공정화에관한법률」이 제정되었다. 하도급거래규제의 연혁, 특히 1970년대 고도성장기를 거쳐 1980년대 초에 하도급규제가 도입된 배경에 대해서는 공정거래위원회(2001), 제2편 제4장 참조.

824) 위탁거래유형에는 제조·수리·건설·용역의 네 가지가 포함된다

825) 『공정거래백서』(2008)에서는 "중소기업의 59%가 대기업에 부품을 제조·납품하는 수급사업자인 상황에서(2005년) 자칫 '대기업의 납품단가 인하 → 채산성 악화 → 투자여력 악화 → 경쟁력 약화'의 악순환 구조가 고착"될 수 있다는 점에서 불공정 하도급거래 문제가 중요한 정책적 관심사가 된다고 지적하고 있다(p.430).

826) 하도급대금 결정, 위탁취소·수령거부·반품, 감액, 대물변제, 구매강제, 구매대금 결제청구, 경제적 이익 요구, 경영간섭, 보복조치 등.

법 시행 후 2008년까지 처리 건수가 2만 1천건을 넘어서 「공정거래법」 관련 건수보다 30% 가까이 더 많은 것으로 나타난다.

「하도급법」 위반 시정실적을 유형별로 나누어보면, 어음할인료 미지급건이 전체 건수의 64.3%로 압도적인 비중을 차지하고 있으며(다만, 대부분 경고건), 그 밖에 지연이자 미지급(15.1%)이나 대금 미지급(10.3%)이 많다. 즉, 거래대가의 지급에 관련된 내용이 거의 대부분을 차지하고 있는데, 모두 거래상대방에 대한 착취행위에 해당한다. 따라서 하도급거래 관련 불공정거래행위의 내용은 비교적 단순하다고 할 수 있다.

「하도급법」 집행의 성과에 관한 공정거래위원회의 자체 평가에 의하면, 하도급 불공정거래 문제는 장기적으로 꾸준하게 개선되고 있는 것으로 나타난다. 『공정거래백서』(2008)의 표현에 따르면, "1999년부터 …… 상시감시체제 구축의 일환으로 서면실태조사를 적극적으로 추진해옴에 따라 …… 다음과 같은 성과가 나타나고 있다"는 것이다.[828] 즉, 서면실태조사 대상 업체 중 법 위반혐의 업체의 비율은 1999년 89.3%에 달하던 것이 2008년에는 43.9% 수준까지 감소하였다는 것이다. 또 어음결제가 지속적으로 감소함에 따라 현금성 결제의 비중이 1999년 34.8%에서 2008년에는 95.3%까지 증가하였고, 어음지급의 경우 평균 결제기간도 현저하게 줄어들어서 60일 이하 어음의 비중이 1999년 39.3%이던 것이 2007년에는 73.0%까지 증가하였다.

하도급규제의 성격, 특히 경쟁정책이라는 테두리 안에서의 자리매김에 대한 논란은 크게는 불공정거래행위 일반에 대한 논쟁과 같은 맥락의 것이다. 하지만 중소기업 또는 경제적 약자의 보호를 독립된 정책목표로 수용한다면 하도급규제는 상당히 복잡한 문제를 내포할 수 있다.[829] "과거 중소기업 보호에 초점을 맞춘 하도급정책이 최근에는 대-중소기업 간 상생협력의 관점에서 중소기업이 대기업과 대등한 입장에서 경쟁할 수 있는 여건을 조성하는 방향으로 무게중심이 이동하고 있다"는 지적을 보면(공정거래위원회, 『공정거래백서』, 2008, p.446), 그 과정에서 얼마나 실질적인 변화가 이루어질 수 있을지 또 이루어지고 있는지의 여부는 제쳐두더라도, 문제에 대한 인식은 상당히 널리 공유되고 있다는 것을 짐작할 수 있다.

---

827) 「하도급법」 관련 처리 건수가 많은 사실은 무엇보다도 2001년에 그 수가 급증하였다는 점에 이유가 있는데, 2001년부터 서면실태조사 대상 원사업자 수가 2배로 증가하였을 뿐만 아니라 전년도 실태조사 결과에 따른 경고조치도 2001년에 함께 이루어졌기 때문이다.

828) 즉, "공정위는 중소 하도급업체들이 (원사업자에 의한) 거래 중단, 보복 등 불이익을 우려하여 신고를 기피하는 문제를 해결"하기 위해 서면실태조사를 확대 실시해오고 있는데, 2007년 현재 조사대상 업체 수가 100,000개에 달하며, 특히 건설분야의 경우 수급사업자 위주로 조사방식을 전환함으로써 실질적이고 우회적인 조사가 가능해졌다고 보고 있다.

829) 이에 관하여는 『공정거래백서』(2008)에도 잘 표현되고 있다. 즉, 하도급규제는 공정거래위원회의 역할 중에서 "가장 많은 논란이 있는 분야 중의 하나"이며, 비판의 요점은 "민사적 성격의 거래에 지나치게 깊숙이 개입하는 반시장적 규제"라는 것이다. "확고한 원칙을 정립하여 평형을 유지하지 못할 경우에는 모든 이해당사자들로부터 비난만 받은 채 정책목표를 달성하지 못할 위험이 있다. 한편으로는 대-중소기업 간 힘의 불균형으로 인한 불공정하도급거래로 어려움을 겪고 있는 중소기업의 현실에도 귀를 기울여야 하며, 또 다른 한편으로는 시장에 더욱 깊숙이 발을 들여놓고 싶은 유혹을 경계해야 한다(p.447)."

〈표 6-38〉 공정거래 관련 법률별 사건처리실적

	「공정거래법」	「소비자보호법」	「하도급법」	「가맹사업법」	계
1981	21	0	0	–	21
1982	33	0	0	–	33
1983	33	0	3	–	36
1984	36	0	56	–	92
1985	61	0	81	–	142
1986	111	0	79	–	190
1987	75	0	33	–	108
1988	104	0	42	–	146
1989	93	0	40	–	133
1990	413	0	33	–	446
1991	457	0	114	0	571
1992	478	0	130	0	608
1993	612	40	257	0	909
1994	587	81	261	0	929
1995	596	66	453	0	1,115
1996	824	78	634	0	1,536
1997	1,215	222	716	0	2,153
1998	1,118	183	818	0	2,119
1999	861	779	498	0	2,138
2000	679	545	446	0	1,670
2001	706	591	3,371	0	4,668
2002	772	690	1,885	0	3,347
2003	673	966	1,890	10	3,539
2004	948	958	1,962	78	3,946
2005	1,064	1,110	2,048	77	4,299
2006	1,036	1,064	2,218	119	4,437
2007	1,648	958	1,778	96	4,480
2008	1,546	1,000	1,836	174	4,556
계 (%)	16,806 (34.7)	9,331 (19.3)	21,676 (44.8)	554 (1.1)	48,367 (100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 2008.

현재의 하도급거래상황이 일종의 균형상태라고 볼 수 있다면 인위적인 개입으로 상황을 크게 개선시키는 것을 기대하기는 어렵다. 다만, 이런 논리가 설득력을 가지려면 거래의 양 당사자 모두 실질적인 선택의 자유를 향유할 수 있고, 또 양자 간에 정보비대칭 요인도 없는 상황이 전제될 수 있어야 한다. 즉, 현실의 시장여건 자체가 상당히 불완전한 상태라고 한다면, 완전한 선택의 자유를 전제로 한 주장은 강한 설득력을 갖기 어렵다. 실제로 많은 하도급거래가 불완전정보 상황하에 계약의 불완전성이 강하게 작용하는 현실 세계에서 대부분 '계속적 거래'를 전제로 하여 이루어진다. 즉, 이른바 'hold – up 문제'의 가능성이 상당히 클 것임을 예상할 수 있는데, 이것은 거래당사자의 행동이 왜

곡됨으로써 비효율성이 초래될 수 있음을 의미한다. 따라서 하도급 불공정거래규제를 통하여 이러한 가능성을 감소시킬 수 있다면 나름대로 경제적 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다.[830]

다만, 만일 하도급규제가 약자 구제 차원에서 이루어진다면 그 효과는 의심스럽다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉, 규제를 통해서 거래조건이 약자에게 보다 유리하게 변경되었다면 더 커진 이익의 가능성을 두고 약자들 간에 경쟁이 벌어질 것은 당연하며, 이로 인해 거래조건은 다시 원상태로 돌아가게 될 것이기 때문이다.[831] 일반적으로 가격통제는 거래에 참여한 사람들의 이익은 증가시키는 반면에 거래에 참여하지 못한 사람들의 사정은 악화시킬 가능성이 큰데, 이러한 일반원칙이 하도급규제의 경우에도 작용할 수 있다는 것이다. 즉, 시장경쟁이 작동하고 있는 상황하에서는 인위적인 개입을 통해 분배상황을 약자에게 유리하도록 바꾸기는 어렵다는 사실을 인식할 필요가 있다.

2) 가맹사업거래

가맹사업(franchise)은 가맹본부(franchisor)가 가맹점사업자(franchisee)로 하여금 자기의 영업표지를 사용하여 일정한 품질기준에 따라 제품(재화 또는 용역)을 판매하도록 하면서, 경영 및 영업 활동 등에 대해 지원・교육・통제하고, 가맹점사업자는 영업표지의 사용과 경영 및 영업 활동 등에 대한 지원・교육의 대가로 가맹금을 지급하는 계속적인 거래관계이다(이하 '본부'는 가맹본부를, '가맹점'은 가맹점사업자를 가리킨다). 이른바 시장(매매)거래와 기업내부거래의 절충적인 거래형태로서 양자의 장점들이 결합된 형태로 이해된다.

가맹사업의 특성으로는 가맹점의 독립성, 협력관계의 중요성, 체제차원 관리, 제품의 동질성, 낮은 불확실성, 소규모 소요자본 등이 있다. 이에 따라 가맹계약도 부합성(일방적 제시, 포괄적 수용), 장기지속성, (본부 지원)의존성 등의 특성을 갖는다. 이러한 특성은 가맹사업 특유의 문제들을 낳는데, 가령 당사자 간의 정보비대칭성은 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 가능성을 유발한다. 특히, 본부와 가맹점은 가맹사업의 성공을 위해서 상호 간에 투자와 노력이 필요한 상황이므로 도덕적 해이가 양방향으로 작용할 수 있으며, 초기투자・가맹금・로열티 등등이 쌍방의 유인에 복잡한 영향을 미칠 수 있다.

가맹사업은 양측의 협력관계를 전제로 한 것이지만 그런 만큼 이해관계가 상충될 가능성도 크다. 예를 들어, 가맹계약의 특성들, 특히 양측의 교섭력이 본질적으로 불균형적인 점 때문에 분쟁 가능성이 커지는 경향이 있다. 실제로 본부와 가맹점 간에는 사업목표나 현실인식, 상권, 쌍방의 역할 등에 대해 오해와 분쟁의 가능성이 상존한다. 가맹사업 관련 분쟁은 크게 계약위반과 불공정거래행위로 나눌 수 있다. 계약위반은 주로 정

830) 이런 맥락에서, 공정거래위원회가 '하도급공정거래협약' 체결을 권장・유도하고 표준하도급계약서의 제정・보급을 확대해나가는 것은, 비록 실효성에 한계가 있다고 하더라도 필요한 규제라고 할 수 있다.

831) 若杉隆平(2000).

보공개서 제공, 가맹계약서 교부, 가맹금 반환, 허위-과장정보 제공 금지 등의 의무를 본부가 위반하는 것을 가리킨다. 불공정거래행위는 본부가 가맹점을 대상으로 행하는 거래거절, 구속조건부거래, 거래상 지위남용 등을 가리킨다.

가맹사업 관련 경쟁정책과제는 주로 다양한 수직적 제한들이 소비자후생에 어떤 영향을 미치는가, 구체적으로는 그것들이 관련시장 경쟁을 촉진하는가, (효율성을 높이는가) 저해하는가 하는 여부를 판단하는 것이다. 그런데 실제로 특정 본부가 관련시장에서 강한 시장력을 보유하는 경우는 많지 않기 때문에 경쟁제한성의 우려는 상대적으로 약할 것이며, 주로 양 당사자 간 거래의 공정성 여부가 관심사가 된다. 공정거래정책에는 경쟁촉진 외에 '공정거래질서의 유지', 즉 사실상 '중소사업자 보호'가 정책목표에 포함되고 있는데, 가맹사업거래가 그 대표적인 예이다.

「가맹사업법」은 가맹점 모집과정의 투명성과 가맹사업 거래과정의 공정성을 확보함으로써 가맹사업분야에서의 공정한 거래질서를 확립하고, 가맹점 피해를 예방 및 구제한다는 목적으로 2002년 5월에 제정되어 2002년 11월부터 시행되고 있다. 핵심 내용인 정보공개서는, 본부가 가맹희망자에 대하여 정보공개서를 사전에 제공하도록 하고 가맹계약서도 미리 교부하도록 함으로써 가맹점 모집과정에서의 투명성을 확보한다는 취지이다. 또한 부당한 공급 중단, 거래상 지위남용 등 불공정거래행위의 유형을 구체화하는 한편, 본부에 의한 자의적인 계약해지로부터 가맹점을 보호하기 위해 가맹계약 종료사실의 통지의무와 가맹계약해지의 제한 등에 관한 규정도 두고 있다. 동법은 2007년 개정되었으며 주요 내용은 정보공개서 의무화, 가맹금 예치제 도입, 영업구역의 보호 등에 관한 것이다.

가맹사업은 성격상 민사적 요소가 강하며 계속적 거래관계에 있는 점을 감안하여, 분쟁이 있을 때마다 공정거래위원회가 직접 개입하기보다는 당사자 간 조정을 통한 해결을 지향한다. 즉, '가맹사업거래분쟁조정협의회'를 통한 조정을 우선 시도하도록 하고, 조정이 성립되지 않을 경우에만 위원회의 사건처리절차에 따르게 된다. 협의회는 2003년 10

〈표 6-39〉「가맹사업법」 위반유형별 시정실적

	정보공개서 제공	정보공개서 갱신/수정	허위고장 정보 제공	가맹금 반환	가맹계약서 교부	불공정행위	계
2002	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	1	1
2004	1	0	0	10	3	6	20
2005	0	0	7	2	16	18	43
2006	1	0	5	8	4	29	47
2007	8	5	8	0	14	11	46
2008	11	42	9	0	16	17	95
계 (%)	21 (8.3)	47 (18.7)	29 (11.5)	20 (7.9)	53 (21.0)	82 (32.5)	252 (100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

월 설치된 이래[832] 2007년까지 총 1,052건의 조정신청을 처리하였다. 신청이 기각된 경우를 제외한 829건 중에서 446건(54%)에 대해 조정이 성립되었다. 그 유형을 보면 가맹점의 가맹계약 해지 및 가맹금 반환 관련이 과반수(53%)를 차지하고, 본부의 부당한 계약해지 및 갱신거절 철회 관련이 10% 수준이다.

라. 국제계약

「공정거래법」은 처음부터 국제계약에 대해 별도의 규정을 두어왔는데,[833] 이에 따르면 부당한 공동행위 또는 불공정거래행위에 해당하는 사항을 내용으로 하는 국제계약은 금지된다. 법 제정 당시에는 「외자도입법」에 의한 차관, 합작투자 및 기술도입 계약과 수입대리점계약 또는 장기수입계약 등에서 경쟁제한적 내용이 있을 가능성을 우려하여 이를 신고하도록 하고 감시한 것이다. 그런데 이후에 신고대상이 되는 계약유형이 늘어나다가 1992년 12월 개정에서 국제계약 전반이 적용대상으로 되었다.

한편, 1994년 12월 개정에서는 사전신고의무가 폐지되고 대신에 사후적인 자율심사 요청제도로 변경되었으며, 또한 매출액의 2% 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있게 되었다. 국제계약과 관련하여 시정조치가 내려진 대표적인 사례로는 MS-DOS 소프트웨어 기술도입계약에 대한 건(1992. 4)이 있다.

〈표 6-40〉 국제계약 체결제한 관련 시정실적

	1981~90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999~	계
건수	1,793	254	57	113 (65)	55 (55)	40 (40)	26 (13)	9 (6)	6 (5)	–	2,353 (184)

주: 건수는 시정 권고·경고 및 계약수정 등을 포함. ( ) 안은 계약수정건.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

연도별 시정실적을 보면 1995년까지는 상당 수준의 시정 건수가 지속되고 있는데, 이것은 수입대리점계약 실태조사나 수입품 가격표시 실태조사에 의한 법 적용과 사전신고제도 운영에 따른 것으로 보인다. 자율적인 심사요청방식으로 변경된 이후 시정 건수가 현저히 줄어들었고, 1997년 이후에는 적용사례가 거의 없는 실정이다. 국제계약을 별도로 규제하는 방식이 이미 적합하지 않게 된 상황임을 감안한다면 굳이 해당 법규정을 존속시킬 이유도 없을 것이다.

832) 2008년부터 공정거래위원회 산하 '한국공정거래조정원'으로 이관되었다.
833) 법 제32조. 처음에는 제23조였는데 1990년 1월 개정에서 제32조로 이전되었다.

6. 소비자보호

가. 개 요

한국경제의 발전과정에서 소비자보호가 주요 정책과제로 인식되기 시작한 것은 1980년대에 접어들면서부터라고 하겠다. 즉, 1970년대까지는 정부주도의 압축성장과정에서 소비자보호가 직접적인 정책목표가 되기 어려운 상황이었다. 이후 1980년대에 들어오면서 경제구조의 확대·변화와 함께 소비자 복지에 대한 관심이 높아짐에 따라서 소비자보호정책의 의미가 커지게 된 것이다.

「소비자보호법」은 1980년 1월에 제정되었고, 1987년 7월에는 경제기획원의 감독하에 한국소비자보호원이 설립되었다. 하지만 소비자보호정책을 포괄적으로 주관하는 부서는 따로 없이 각 행정부처가 소관업무 관련 소비자보호시책을 담당하고 경제기획원이 총괄·조정하는 체제였다고 하겠다. 한편, 부당한 표시·광고 및 불공정약관에 대한 규제는 「공정거래법」 제정(1980. 12) 때부터 공정거래위원회가 담당해왔는데, 이후 공정거래위원회가 경제기획원으로부터 분리·독립하면서(1990. 4) 소비자보호정책 총괄기능은 경제기획원에 남게 되었다. 따라서 공정거래위원회의 소비자보호 관련 정책은 불공정거래행위규제 차원에서 부수적인 형태로 이루어질 수밖에 없었다.

공정거래위원회가 장관급의 행정기관으로 격상되고 위원회 내에 소비자보호국이 신설(1996. 3)되면서 소비자보호정책은 양적·질적으로 변모하게 된다. 즉, 경쟁정책의 부수적 영역으로서가 아니라 소비자보호정책을 직접적으로 추진하게 되고 업무영역도 확대된 것이다. 한편, 「소비자보호법」은 최근에 대폭 개정되어 「소비자기본법」(2006. 9. 27)으로 자리 잡게 되고 동법 시행령은 2007년 3월부터 시행되었다.[834]

2008년에는 정부조직 개편에 따라 소비자 보호정책 추진체계가 공정거래위원회로 일원화(2008. 2)되었다. 이로써 미국 연방거래위원회(FTC) 경우를 비롯한 국제적 추세와 같이, 소비자후생 증대라는 궁극의 목표를 공유하는 경쟁정책과 소비자정책을 한 기관에 통합하여 관리하게 되었다. 또한 '한국소비자보호원'도 명칭이 '한국소비자원'으로 변경되어 공정거래위원회로 이관(2007. 3)되었고, 공정거래위원장은 민간 위원장과 함께 '소비자정책위원회'의 공동 위원장으로서 소비자 입장을 정책에 적극 반영하는 역할을 수행하게 되었다. 이런 변화는 "종래와 같이 소비자가 일방적 보호의 대상이 아니라 자주적 권리를 행사하는 주체, 즉 소비자 주권을 행사하는 주체로서의 지위를 강화하기 위한 목적에서 비롯된 것"으로 볼 수 있다.

---

834) 「소비자기본법」에서는 중장기적 시각에서 일관성 있고 유기적인 정책 추진을 위해 3년 단위의 '소비자정책 기본계획'을 수립할 것을 규정하고 있다. 2008년 10월에 수립된(2009~11년) 기본계획에서는 소비자정책의 목표를 '실질적 소비자 주권의 실현'에 두고 네 가지 기본방향(믿을 수 있는 시장 구축, 역량 있는 소비자 육성, 책임지는 기업문화 확산, 효율적 – 능동적 정책추진)하에 다음과 같은 6대 정책분야를 제시하고 있다. ① 소비자안전 강화, ② 사업자 – 소비자 간 거래의 공정화 및 적정화, ③ 소비자교육 및 소비자정보제공 촉진, ④ 소비자피해의 원활한 구제, ⑤ 소비자정책 추진체계 효율화, ⑥ 맞춤형 소비자정책 추진.

〈표 6-41〉 소비자보호 관련 법률별 사건처리 및 시정실적

(단위: 건)

	「표시광고법」		「약관법」		「방문판매법」		「전자상거래법」		합계
	처리	시정	처리	시정	처리	시정	처리	시정	처리
1993	–	–	40	27	–	–	–	–	40
1994	–	–	81	73	–	–	–	–	81
1995	–	–	66	51	–	–	–	–	66
1996	–	–	78	56	–	–	–	–	78
1997	–	–	222	152	–	–	–	–	222
1998	–	–	183	112	–	–	–	–	183
1999	459	342	320	255	–	–	–	–	779
2000	453	310	92	56	–	–	–	–	545
2001	444	328	147	100	–	–	–	–	591
2002	428	339	262	175	0	0	0	0	690
2003	635	558	189	114	32	24	110	98	966
2004	544	436	119	79	164	116	131	96	958
2005	610	513	248	144	99	63	153	125	1,110
2006	569	425	212	119	107	84	176	170	1,064
2007	382	304	274	93	84	65	218	207	958
2008	485	327	245	77	58	44	212	189	1,000
합계	5,009	3,882	2,778	1,683	544	396	1,000	885	9,331

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

2008년 현재 소비자정책의 주요 분야를 『공정거래백서』에서 다루어진 내용을 기초로 하여 살펴보면 다음과 같다. 즉, 소비자교육, 소비자안전, 소비자피해 예방 및 구제 등과 같은 포괄적이고 절차적인 분야 외에, 개별 법률에 근거한 규제부문으로는 표시·광고(소비자정보 제공), 불공정약관, 특수판매분야, 전자상거래분야 등을 들 수 있다. 여기서는 이들 네 분야의 제도 및 현황을 간략히 정리하기로 한다.

나. 표시·광고(소비자정보 제공)

시장경제가 제대로 작동하기 위해서는 수요와 공급 양측이 충분한 정보를 전제로 활동할 수 있어야 할 것이다. 허위 또는 과장된 내용의 부당한 정보는 곧바로 소비자피해로 이어질 뿐 아니라, 궁극적으로는 경쟁을 저해하는 요인이 된다. 특히, 소비자는 거래관계의 특성상 정보비대칭 상황의 피해자가 되는 경우가 많으며, 이것은 궁극적으로 시장경쟁과정 자체를 와해시킬 수 있다.

「공정거래법」은 1980년 제정 당시부터 부당한 표시·광고행위의 규제 근거를 마련하였는데,[835] 다만 이를 불공정한 거래수단의 차원에서 경쟁자의 고객을 유인하는 행위로 보고 규제하여왔다. '고객유인'이라는 요인이나 '기만행위'라는 표현들이 혼란과 오해의 소지가 있다고 보아, 1986년 12월 법 개정에서는 부당한 표시·광고를 '허위 또는 과장

된 표시 또는 광고를 하는 행위'로 수정하였다. 이후 1995년 7월 8일 고시(불공정거래행위)에서는 부당한 표시·광고의 유형으로 '허위·과장', '기만적', '부당한 비교', '비방' 등 네 가지를 규정하였다.

「공정거래법」에 의한 부당 표시·광고 규제는 경쟁촉진을 통한 간접적인 소비자보호 효과를 얻을 수 있지만 경제사회적 환경이 변화함에 따라 보다 직접적이고 포괄적인 규제법제가 필요하게 되었다. 즉, 시장구조가 수요자 중심으로 전환되고, 다양한 유통판매 방식들이 확산되는 한편 정보통신기술의 급속한 발전과 함께 소비자의 구매 관련 정보도 급증함에 따라 이전까지의 사후적·소극적 시정수단으로는 한계에 부딪히게 되어 사전적·적극적 규제의 필요성이 대두되었다. 이런 배경하에 소비자보호를 직접적 목적으로 하는 「표시·광고의공정화에관한법률」(1999. 2. 5)이 제정된 것이다.

「표시광고법」의 주요 내용은 부당한 표시·광고행위의 금지라는 기본원칙 외에, 중요정보공개제, 광고실증제, 임시중지명령제 등이다. 특히, 중요정보공개제는 소비자 구매선택에 중요한 영향을 줄 수 있는 정보들을 사업자의 표시·광고에 의무적으로 포함시키도록 한 것으로, 의무적인 표시·광고 사항은 위원회의 고시를 통해 규정되는데 많은 관련 업종들이 적용대상이 된다.

연도별 시정실적을 보면 1999년 「표시광고법」 시행 이후로는 그 이전 「공정거래법」에 의한 규제의 경우보다 연간 시정 건수가 2배 이상으로 늘었다. 즉, 1995~98년 4년간 연평균 161건이던 것이 1999년 이후에는 300~500건 수준으로 증가하고 있다. 1999년 이후 상당 기간 시정 건수는 대체로 증가세를 보였으나 최근에는 다소 감소한 상태이다.

위반유형별 시정실적을 보면 '허위·과장광고'가 전체의 57% 이상으로 압도적인 비중을 보여준다. 그 다음으로 '중요 정보 고시위반'이 20%를 차지하는데, 1999년 10월 관련 고시 제정 이후 지속적인 확대·보완을 통해 수년간 시정실적이 급증하였다. 최근 급격한 감소세를 보이고 있는 점은 이 제도가 정착단계에 왔음을 반영하는 것으로 보인다. 부당비교광고의 경우에도 전반적인 감소세를 보이고 있으나, 그 밖에는 전반적인 유형별 구성비에서 10년간 큰 변화가 없는 것으로 보인다.

〈표 6-42〉 연도별 시정 건수

	1981~94	1995~97	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	계
건수	738	459	186	341	312	320	339	543	436	533	424	300	326	5,257
시정명령 및 고발 건수		141	88	244	180	96	137	234	138	196	151	76	108	

주: 1998년까지는 「공정거래법」, 1999년부터는 「표시광고법」.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

835) 제15조 (불공정거래행위의 금지) 사업자는 다음 각 호에 해당하는 … 불공정한 거래행위로 지정·고시한 행위(이하 '불공정거래행위')를 하여서는 아니 된다.
6. 상품 또는 용역에 관하여 허위 또는 과장된 광고를 하거나 상품의 질 또는 양을 속이는 행위.

〈표 6-43〉 위반유형별 시정실적

	허위 · 과장 광고	기만광고	부당비교 광고	비방광고	중요 정보 고시위반	기타	계
1999	138	14	12	7	0	171	342
2000	120	3	28	6	0	154	310
2001	164	7	6	9	36	106	328
2002	136	12	11	7	76	97	339
2003	316	15	3	2	177	45	558
2004	266	45	7	5	101	12	436
2005	288	5	5	4	211	0	513
2006	303	13	5	4	98	2	425
2007	215	8	8	6	67	0	304
2008	281	11	6	6	23	0	327
계 (%)	1,946 (57.4)	122 (3.4)	85 (2.3)	50 (1.4)	766 (20.3)	587 (15.1)	3,556 (100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

다. 불공정약관

약관은 "계약의 일방당사자(사업자)가 다수의 상대방(고객)과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의해 미리 마련된 계약의 내용이 되는 것"으로 대량생산과 대량소비가 일반화된 현대에서는 보편화된 거래방식이다. 약관은 거래의 신속성과 편의성을 높여주고 거래관계를 명확히 하는 등 유익한 기능도 있지만, 거래상 우위에 있는 사업자에 의해 사전에 일방적으로 작성된다는 점에서 고객에게는 불리한 것이 되기 쉽고 일단 통용된 경우에는 규범화하는 경향도 있다. 무엇보다도 고객은 계약내용 형성의 자유는 물론이고 때로는 계약체결의 자유도 갖지 못한 상황에 놓일 수 있다. 또 소비자는 사업자에 비해 정보나 전문지식이 부족하여 내용을 제대로 이해하지 못한 상태에 있을 가능성이 크다.

우리나라에서는 1960년대 이후 산업화과정을 거치면서 약관 사용이 일반화되었다. 그런데 여기서 '계약 자유의 원칙'이라는 미명 아래 업종에 관계없이 부당한 내용의 약관이 광범위하게 통용되었으며, 이로 인해 소비자피해가 심각해지기도 하였다. 이에 1980년대 초부터 약관거래로 인한 피해를 방지하기 위한 제도적 장치의 마련이 필요하다는 인식이 강해졌고, 이것이 1986년에 「약관의규제에관한법률」(1986. 12. 31)의 제정으로 이어졌다. 제정 당시에는 법적 구속력이 없는 시정권고가 규정되었으나 실효성 확보에 한계가 있다고 보고, 1992년 12월 법 개정에서 시정명령제도가 도입되었다. 또한 사후적 시정만으로는 부족하다는 취지에서 소비자피해를 사전적으로 예방하기 위해 표준약관제도가 도입되었으며, 약관심사업무도 약관심사위원회에서 공정거래위원회로 이관되었다. 공정거래위원회의 약관심사는 당해 약관 자체의 무효 여부를 심사하는 '추상적 심사'이며, 약관규제 업무는 크게 개별 약관 사건의 심사·시정과 표준약관의 보급으로 나뉜다.

「약관법」 시행 이후 2008년까지 약관심사청구 건수는 공정거래위원회의 직권조사를 포함하여 12,408건이다. 약관규제에 관한 일반의 관심과 인지도가 높아지면서, 특히

2000년대 상반기에 현저히 많아졌고 이후로도 연평균 1,000건을 넘는 수준을 보이고 있다. 약관심사청구건 중에 거래당사자 등 이해관계인에 의한 경우가 89.2%를 차지하여 압도적이지만 직권심사도 8% 수준에 달하며, 소비자단체의 비중은 2.8%로 상대적으로 작다.

「약관법」에 따른 시정실적을 살펴보면 2008년까지 총 1,726건에 대해 시정조치가 내려졌는데, 조치유형별로는 시정명령이 21.8%, 시정권고가 73.3%이다. 이처럼 시정권고의 비중이 현저히 높고, 특히 2004년 이후에는 거의 대부분을 차지하고 있다. 이는 사업자의 자율을 최대한 보장하고 규제를 최소화한다는 정책당국의 약관심사 기본원칙이 반영된 것으로 볼 수 있다.

〈표 6-44〉 업종별 시정조치실적

	부동산	금융보험	도 · 소매업	서비스	계
1987~95	69	31	50	44	194
1996	37	1	6	12	56
1997	57	40	18	37	152
1998	33	37	15	27	112
1999	34	57	82	82	255
2000	18	1	15	22	56
2001	26	2	3	69	100
2002	47	43	23	62	175
2003	16	13	25	60	114
2004	21	7	0	51	79
2005	32	15	2	95	144
2006	17	6	10	86	119
2007	24	2	11	56	93
2008	20	4	10	43	77
계 (%)	451 (26.1)	259 (15.0)	270 (15.6)	746 (43.2)	1,726 (100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

업종별 시정실적을 보면 서비스업종이 전체의 43.2%를 차지하는데, 여기에는 통신・전기・여행 알선・운송・운동・건강・오락 등 다양한 분야가 포함된다. 그 다음으로는 주택・상가 분양이나 상가・아파트・사무실 임대차 등 부동산업종(매매/임대차)이 26.1% 수준이다. 이 밖에 금융보험과 도・소매업이 비슷한 비중을 보이는데, 전자는 금융・보험・신용카드・리스계약 등을 내용으로 하며, 후자에는 프랜차이즈・할부 매매・사무용기 매매・배달판매계약(학습지 등) 등이 포함된다.

약관심사청구는 양적으로 볼 때 이해당사자에 의한 경우가 대부분을 차지하지만 특정분야에 대한 직권조사도 외형적 비중과는 달리 중요한 역할을 한다. 공정거래위원회는 국민생활과 밀접하거나 소비자피해가 자주 발생하는 거래분야의 약관에 대해서는 직권으로 실태조사를 실시해왔으며, 이들 중 상당수의 불공정약관조항을 시정하였다.[836]

〈표 6-45〉 표준약관 제정 · 개정 현황(1995~2008년)

연도	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	계
제정	2	8	3	6	3	1	9	18	4	–	–	–	3	3	60
개정	–	–	–	–	1	–	–	6	2	–	–	2	1	8	20

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

한편, 약관규제에서 중요한 위치를 차지하는 표준약관제도는 1992년 「약관법」 개정으로 도입된 이후 현재까지 모두 25개 분야 60개 표준약관이 보급되었다. 여기에는 아파트분양 및 주택임대차 · 상가분양 · 백화점임대차 · 병원 이용 · 은행여신거래 · 은행예금거래 · 주차장 이용 · 콘도미니엄 · 여행업 · 상품권 이용 · 전자상거래 등에서부터 이륜차 배송업(퀵서비스) · 어학연수 절차대행 · 상조서비스업 · 신용카드 등에 이르기까지 다양한 거래가 포함된다.

라. 특수판매분야(방문 · 전화권유 · 다단계 · 계속거래 · 사업권유거래)

「방문판매등에관한법률」(1991. 12. 31)에 의하면 특수판매는 방문판매 · 전화권유판매 · 다단계판매 · 계속거래 · 사업권유거래 등 다섯가지 유형의 거래방식을 가리킨다. 원래 「방문판매법」은 방문판매 · 통신판매 · 다단계판매 등 무점포 판매방식들을 규율하는 것을 내용으로 하며, '소비자보호'보다는 비점포 판매방식에 의한 유통산업을 건전화한다는 목적으로 제정된 것이다. 따라서 유통산업의 특정 분야들에 대한 규제라는 이유에서 산업자원부 소관이었는데,[837] 이후 1999년 5월 주관 부서가 산업자원부에서 공정거래위원회로 이관되면서 소비자보호 측면에 무게가 두어지게 되었으며, 2002년 3월 전면적인 법개정을 통하여 보완되었다.

특수판매 중에서도 방문판매 · 전화권유판매 · 다단계판매 등은 기존 유통경로들의 경우와는 달리 무점포 판매방식이고, 직접적 대면과 연고를 기초로 한 마케팅방식을 활용한다는 공통점을 가진다. 여타 거래분야에 비해서 소비자피해와 관련된 분쟁의 빈도가 매우 높으며, 그 내용은 반품이나 환불에 관한 것이 대부분이다.

반품이나 환불에 관한 분쟁의 경우에는 신속한 피해보상이 우선적인 요망사항이 되는 만큼, 소비자단체협의회 내에 설치된 자율분쟁조정위원회(2003. 12)에 의한 분쟁조정이 중요한 역할을 하고 있다. 이 위원회의 운영실적을 보면 설립 후 5년간 접수된 2,260건

836) 2008년까지 직권조사가 이루어진 분야들 중에는 금융보험업 및 부동산업 외에 공기업도 포함되며, 신종업종과 다양한 서비스업종들이 포함된다. 신종업종으로는 휴대폰 · 실버타운 · 용역경비 · 결혼정보 · 온라인게임 · 인터넷포털 등이 있고, 그 밖에 골프장 이용 · 대중이용시설 이용 · 회원제 체육시설 이용 · 콘도미니엄 · 항공사 마일리지 · 학습지회원 · 택배 · 변호사 · 예식장 및 장례식장 · 상조서비스 · 산후조리원 · 외국어 인증시험 · 학원 · 모델계약서 등에 대해서도 직권조사가 이루어졌다.

837) 이전의 상공부가 1993년 3월 상공자원부로, 다시 1994년 12월 통상산업부가 되었다가 1998년 2월에 산업자원부로 바뀐 것이다. 2008년 2월에는 지식경제부로 개편되었다.

(공정위 의뢰 1,207건 포함) 중에서 55% 이상이 합의 및 조정 성립으로 처리되었다. 또한 다단계판매의 경우에 2개의 공제조합을 운영하여 6년간 약 2만건의 소비자피해에 대해 약 147억원의 보상이 이루어진 것으로 나타난다. 공제조합은 다단계판매시장에 보험원리를 도입함으로써 부실 또는 불법사업자의 자연적 퇴출을 통해 시장의 건전성을 유지하는 역할을 한다.

거래분야별 시정실적을 보면, 다단계판매가 전체의 61.3%를 차지하여 문제가 많은 판매방식임을 알 수 있고, 방문판매가 다음으로 22.6% 수준이다. 다단계판매의 경우에도 후원수당이나 피해보상보험 관련 건수가 상대적으로 많다. 조치유형별로는 시정명령 이상이 70%를 넘는 수준이다.

〈표 6-46〉 거래분야별 시정실적

	방문판매	전화권유판매	다단계판매	사업권유판매	계속거래	합계
2003	2	2	19	0	0	23
2004	7	5	89	14	0	115
2005	32	2	22	7	0	63
2006	7	21	49	3	2	82
2007	18	2	44	0	1	65
2008	23	1	18	2	1	45
계 (%)	89 (22.6)	33 (8.4)	241 (61.3)	26 (6.6)	4 (1.0)	393 (100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

마. 전자상거래

인터넷의 발달·확산, 낮은 진입비용, 택배산업의 발달, 신용카드 사용의 일반화, 생활방식의 변화 등 사회적·경제적·기술적 환경의 변화를 배경으로, 인터넷쇼핑몰이나 TV홈쇼핑과 같은 비대면·원격 거래가 지속적인 성장 추세를 보여왔다. 근년에는 관련 산업인프라 발달과 구매패턴 변화, 구매안전서비스 의무화 도입으로 거래대금의 안전장치가 강화되어 발전기반이 보다 견고해졌다고 할 수 있다.

기업-소비자 간 전자상거래(B2C) 규모는 2008년 현재 11조 7천억원 규모로, 5년 만에 2배 이상이 된 것이다. 초창기인 1995년경에는 자본력을 갖춘 전문 TV홈쇼핑사의 통신판매를 중심으로 시장이 형성되었으나, 2000년 무렵부터는 인터넷을 기반으로 한 개별 인터넷쇼핑몰인 일반몰이 시장을 주도하였다. 그런데 최근에는 오픈마켓이 급성장하기 시작하면서 일반몰과의 격차가 현저하게 줄어들고 있다.

그러나 이러한 성장세의 이면에는 원격·비대면성이나 가상사업 개설·폐쇄의 용이성과 같은 전자거래의 특성 때문에 소비자피해도 심각한 수준으로 발생해왔다. 구체적으로 '계약 해제 및 해지의 거부', '물품의 미인도 및 배송 지연', '품질 하자', '부당대금 청구', '허위·과장 광고' 등으로 인한 소비자의 불만이 지적되는데, 특히 앞의 세 가지 항목이 구제청구 이유의 70% 이상을 차지하는 것으로 나타난다.

〈표 6-47〉 통신판매시장 규모

(단위: 10억원)

	인터넷쇼핑	TV쇼핑	카탈로그쇼핑	계
1999	123	904	564	1,591
2000	460	1,346	808	2,614
2001	1,383	2,048	1,089	4,520
2002	4,770	4,400	1,150	10,320
2003	6,600	4,150	700	11,450
2004	8,200	3,930	560	12,690
2005	10,400	4,270	580	15,250
2006	13,200	4,600	720	18,520
2007	15,800	4,340	800	20,940

자료: 한국온라인쇼핑협회.

〈표 6-48〉 거래분야별 시정실적

	홈쇼핑	인포머셜	인터넷 쇼핑몰	인터넷 경매	인터넷 게임	인터넷 컨텐츠	기타	합계
2002	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	16	76	0	0	0	4	96
2004	0	3	93	0	0	0	0	96
2005	6	6	91	0	2	0	20	125
2006	0	0	133	0	0	7	30	170
2007	0	0	202	0	0	5	3	210
2008	0	0	188	0	0	0	1	189
계 (%)	6 (0.7)	25 (2.8)	783 (88.5)	0 (0.0)	2 (0.2)	12 (1.4)	57 (6.4)	886 (100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

공정거래위원회는 2000년부터 '전자거래소비자보호지침'을 마련하여 운영해왔는데, 2002년에는 「전자상거래등에서의소비자보호에관한법률」(2002. 3. 30)이 제정됨으로써 규제의 법적 근거가 확립되었다. 「전자상거래법」에 의한 시정실적을 보면 2003년 이후 지속적인 증가세를 보이고 있다. 조치유형별로는 경고가 72% 수준으로 가장 많고 시정명령과 시정권고는 거의 비슷한 비중을 보인다. 거래분야별 시정실적에서는 인터넷쇼핑몰이 88.5%로 압도적이며, 나머지는 모두 비중이 미미하다. 「전자상거래법」 이외에 「표시광고법」 위반행위로 시정조치가 내려지는 경우도 적지 않다.

7. 절차와 제재

가. 절 차

1980년 12월 「공정거래법」 제정 당시에 공정거래정책의 담당기관은 경제기획원 장관이었고, 여기서 공정거래위원회는 장관의 결정을 위한 심의기구의 성격을 가질 뿐이었다. 1990년 1월 법 개정에서 경제기획원 장관 소속하의 합의제 행정기관으로 기능의 독립성을 갖추게 되었고, 위원의 구성도 5인에서 7인(2인은 비상임)으로 증원되었다. 이후 1994년 12월 정부의 조직개편으로 공정거래위원회는 국무총리 소속의 독립된 중앙행정기구의 위상을 갖추게 되었고, 1996년 3월에는 위원장의 직급이 차관급에서 장관급으로 격상되었다. 위원회의 구성도 1996년 12월 법 개정에서 9인으로 확대되어 현재에 이르고 있다.

「공정거래법」 사건의 처리절차는 심사(조사)와 심결(심의 및 의결)로 이루어진다. 절차는 형사소송과 유사하지만, 민사소송적 요소도 상당 부분 포함되어 있다. 1996년 12월 법 개정은 전면적인 것으로 절차적인 면에서도 상당한 변화가 있었다. 예컨대, 위원회의 운영 차원에서 전원회의와 소회의를 구분하여 운영하게 되었고, 이를 위해 비상임위원의 수를 4명으로 증원하였다(제37조의2, 3). 한편, 「공정거래법」 위반행위에 대한 공정거래위원회의 전속고발권에 대해서는 한때 논란이 있었는데, 전속고발권은 유지하되 중대한 경우에는 고발을 의무화하고 검찰의 고발요청권을 신설하는 선에서 절충되었다.

공정거래위원회의 심결처분에 불복이 있는 자는 30일 이내에 이의신청을 할 수 있고, 위원회는 60일 이내에 재결해야 한다(제53조). 이의신청률, 즉 시정조치 건수에서 이의신청 제기 건수가 차지하는 비율을 보면 1998~2001년 기간을 제외하면[838] 대개 8% 이하 수준이며, 전 기간 평균은 6.8%로 나타난다. 이의신청에 대한 기각률은 전 기간 평균이 75% 수준인데 근년에는 다소 더 높아지고 있다. 이의신청이 인용되는 경우는 매우 드물지만 일부 인용되는 비율은 15% 수준에 달하고 있다.

한편, 공정거래위원회의 결정에 불복하는 경우에는 사법심사를 받을 수 있다. 즉, 위원회의 처분 또는 재결 후 30일 이내에 불복의 소를 제기할 수 있는데(제54조), 이에 따른 행정소송은 서울고등법원이 전속 관할이다(제55조). 행정소송은 1980년대에는 연평균 1건도 안 되는 수준이었으나 1990년대에 오면서 제소 건수가 조금씩 늘어나기 시작하다가 1997년부터 급증하였다. 이의신청 건수의 추이와 비슷한 모습이고 이런 현상을 보이는 이유도 크게 다르지 않을 것이다.

행정처분이 있었던 연도를 기준으로 제소 건수를 보면 1998~2008년 기간에 연평균 44건으로 (시정조치 건수 대비) 제소율은 6.2% 수준이다. 계류 중인 건이 많은 최근 연도는 제외하고 계산할 때, 승소율은 대략 60% 정도이고 패소율은 16% 수준으로 나타난다. 다만, 승소율은 다소 높아지고 있는 추세라고 볼 수 있다.

---

838) 1998년은 18.2%로 최고수준을 기록하였다. 외환위기 직후인 이 무렵부터 고액 과징금의 부과 등 공정거래위원회의 조치 수준이 높아진 것이 주원인으로 보인다.

〈표 6-49〉 행정처분연도 기준 소송 결과

	제소		확정						계류 중
			승소		일부 승소	패소		계	
1998	47	(7.8)	21	(45)	18	8	(17)	47	0
1999	51	(6.6)	24	(47)	19	8	(16)	51	0
2000	30	(6.3)	20	(67)	6	4	(13)	30	0
2001	49	(11.1)	21	(44)	14	13	(27)	48	1
2002	50	(8.2)	33	(66)	6	11	(22)	50	0
2003	27	(4.9)	18	(67)	8	1	(4)	27	0
2004	34	(5.9)	29	(91)	2	1	(3)	32	2
2005	28	(3.0)	17	(68)	3	5	(20)	25	3
2006	35	(4.2)	22	(88)	0	3	(12)	25	10
2007	69	(6.4)	9		3	2		14	55
2008	60	(7.1)	5		0	0		5	55
누계	480	(6.2)	219		79	56		354	126

주: ( ) 안은 제소율(= 제소건/시정건), 승소율 및 패소율. 단, 계류건은 제외.
자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

나. 제재

「공정거래법」 위반행위에 대한 제재수단은 경고·시정권고·시정명령·고발 등의 시정조치들과 과징금, 그리고 손해배상과 벌칙(징역 및 벌금) 등이 있다. 시정조치는 가장 기본적인 제재수단이라고 하겠으나 경우에 따라서는 위법행위에 대한 억지력 또는 징벌효력에 한계가 있을 수 있다. 중요한 위법행위에 대해서는 종종 과징금이 함께 부과되는 것도 이런 맥락에서이다. 손해배상은 사실상 활용되지 못하고 있다고 하겠으므로 향후 활성화를 위한 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 역시 가장 강력한 제재는 형사처벌이겠지만, 바로 이런 이유 때문에 쉽게 부과하기에는 부담스러운 경우도 적지 않을 것이다.

시정조치 중에서도 강도가 약한 시정권고가 차지하는 비중을 보면 1980년대에는 대체로 30% 이상을 차지하였으나 1990년대에는 10~15% 수준으로 떨어졌으며, 2000년대에 와서는 5% 이하의 비중을 보일 뿐이다. 반면, 고발을 포함한 시정명령의 비중은 1990년대에 대체로 30% 수준을 유지하였고[839] 2000년대에 와서도 20% 이상을 차지하고 있는데, 최근에는 다시 증가하는 경향을 보인다. 즉, 장기적으로 「공정거래법」 집행이 엄격해졌음을 알 수 있다.

「공정거래법」 위반에 대한 벌칙은 제정 당시부터 위법성의 강도에 따라 3단계로 이루어졌다. 즉, 시장지배적 지위남용, 경쟁제한적 기업결합, 경제력집중 관련 행위, 부당한 공동행위 등은 가장 강한 벌칙이 적용되며, 불공정거래행위(재판매가격유지 및 부당한

839) 특히 외환위기 직후 수년간에는 시정조치의 거의 절반, 즉 45~50%를 차지하고 있다.

국제계약 포함), 사업자단체 금지행위 및 시정조치 불응 등은 그 다음이고, 신고위반 등을 비롯한 경미한 위법행위에 대해서는 벌칙이 약하다(제66~68조).

벌칙은 징역 또는 벌금으로 이루어지는데 양자는 병과될 수도 있다. 그 전반적인 수준은 법 시행 초기에는 적응과정이 필요하다는 점도 작용했기 때문에 상대적으로 낮은 수준이었지만 이후 점차 강화되어왔다.[840]

그런데 이들 벌칙조항은 법이 시행된 지 10년이 흐른 무렵, 즉 1990년 초에 마지막으로 조정된 이후 지금까지 그대로 유지되고 있다. 징역형은 논외로 치더라도 벌금형의 수준도 거의 20년 가까이 불변인 것은 다소 의문의 여지가 있다고 하겠다.

「공정거래법」 위반행위에 대한 제재로는 경제적 부담을 부과하는 과징금이 오히려 더 유력한 수단이 될 수 있다. 과징금에 대해서는 법 제정 당시에는 시장지배적 지위남용행위에 대해서만 규정되었는데, 1986년 12월 개정에서 부당한 공동행위에 대하여도 해당 매출액의 1% 이하의 과징금 부과조항이 도입되었다.

그 뒤 1990년 1월 개정에서는 경제력집중 억제부문에도 과징금(상호출자금지 및 출자총액 제한 관련)이 도입되는데 그 수준은 매출액의 10% 이하로 매우 강력한 것이었고(제17조), 또 사업자단체의 금지행위에 대해서도 부과할 수 있게 되었다.

이후 점차 다른 행위유형에도 확대되어 현재는 기업결합의 경우를 제외한 거의 모든 위법행위유형에 대하여 부과할 수 있게 되었다. 한편, 과징금의 부과 및 징수에 관한 일반적 규정은 1996년 12월 개정에서 도입되었다(제10장의2).

행위유형별로 살펴보면, 먼저 시장지배적 지위남용행위의 경우(제6조), 처음에는 가격남용행위와 관련하여 가격인하 명령에 불응한 자에 대해 가격인상의 차액으로 얻은 수입액을 부과하는 것만이 규정되었으나, 1994년 12월 법 개정에서 다른 유형의 남용행위에 대해서도 해당 기간 매출액의 3% 이하의 범위에서 부과할 수 있게 되었다. 이후 1996년 12월 개정에서 남용행위의 유형에 상관없이 남용행위 전반에 대하여 매출액의 3% 이하의 과징금을 부과하는 방식으로 확정된 후 현재에 이르고 있다.

위법행위에 대한 억제수단으로써 과징금의 중요성이 점차 강화되어온 사정은 부당한 공동행위의 경우에서 가장 잘 나타난다. 즉, 1986년 12월 첫 법 개정에서 해당 매출액의 1% 이하의 범위 내로 규정된 이후, 1994년 12월 법 개정에서는 5% 이하로 강화되었다가 2004년 12월 개정에서 매출액의 10% 이하로 대폭 강화되었다(제22조). 이런 변화의 배경에는 카르텔에 대해서 점점 더 엄격해져온 전 세계적인 정책의 변화 추세도 크게 작용하였다. 한편, 사업자단체 금지행위에 대한 과징금 부과는 1990년 1월 법 개정에서 처음 도입되었는데(제28조), 그 상한이 5%로 규정된 것은 1996년 12월 개정 때부터다.

한편, 불공정거래행위에 대해서는 1992년 12월 법 개정에서 처음으로 3천만원 이하의 과징금이 도입되었다(제24조의2). 1994년 12월 개정에서는 재판매가격유지행위(제31조의

840) 처음에는 각각 '징역 1년 또는 벌금 7천만원 이하, 벌금 5천만원 이하, 벌금 3천만원 이하'였다가, 1986년 12월 개정에서 '징역 2년 또는 벌금 1억원 이하, 징역 1년 또는 벌금 7천만원 이하, 벌금 5천만원 이하'로 강화되었다. 이후 1990년 1월 개정에서 다시 '징역 3년 또는 벌금 2억원 이하, 징역 2년 및 벌금 1억 5천만원 이하, 벌금 1억원 이하로 상향 조정된 이후 현재에 이르고 있다.

2)와 부당한 국제계약(제34조의2)의 경우도 포함하여 매출액의 2% 이하의 과징금 부과가 규정된 이후 현재에 이르고 있다. 단, 부당내부거래의 경우에 과징금의 상한은 매출액의 5%이다.

1988~2008년 기간에 「공정거래법」 위반으로 부과된 과징금규모는 1,482건에 2조 529억원 수준인데, 건수 기준으로는 불공정거래행위가 66.2%, 공동행위가 15.0%, 사업자단체금지행위가 11.6% 등이지만, 금액기준으로 보면 공동행위가 61.5%, 불공정거래행위가 34.5%로 거의 대부분을 차지한다.

장기적인 동향을 보면, 건수를 기준으로 할 때 1990년대 중반에 크게 증가하여 2004년까지 완만한 증가세를 보이다가 2005~07년 기간에 급증하고 있다. 금액기준에서 보면 더욱 극적인 변화가 나타나는데, 즉 외환위기 직후부터 부과규모의 차원이 달라지는 것이 확인된다. 매년 대략 1~2천억원 규모의 과징금이 부과되어왔음을 알 수 있는데, 특히 2007년에는 4,200억원으로 최고수준이었다.

〈표 6-50〉 법률별 과징금 부과 현황

(단위: 백만원)

	「공정거래법」		소비자보호 관련법		「하도급법」		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1988	1	30	0	0	0	0	1	30
1989	0	0	0	0	0	0	0	0
1990	0	0	0	0	0	0	0	0
1991	1	271	0	0	0	0	1	271
1992	9	3,376	0	0	0	0	9	3,376
1993	23	1,065	0	0	0	0	23	1,065
1994	68	2,575	0	0	0	0	68	2,575
1995	51	4,918	0	0	0	0	51	4,918
1996	22	16,275	0	0	0	0	22	16,275
1997	9	1,190	0	0	0	0	9	1,190
1998	65	136,154	0	0	4	63	69	136,217
1999	79	141,704	18	1,823	5	126	102	143,653
2000	45	225,465	4	170	0	0	49	225,635
2001	81	160,510	0	0	0	0	81	160,510
2002	82	82,798	9	5,133	0	0	91	87,931
2003	31	149,619	5	85	1	8	37	149,712
2004	89	35,413	2	470	0	0	91	35,883
2005	264	258,922	8	90	2	48	274	259,060
2006	146	155,944	7	19,224	4	97	157	175,265
2007	316	420,803	4	153	6	2,533	326	423,489
2008	100	253,798	19	246	22	17,998	141	272,042
합계	1,482	2,052,897	76	27,394	44	20,873	1,602	2,101,164

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

행위유형별로 보면, 시장지배적 지위남용행위에 대해서는 2006년 이후에 무거운 과징금이 부과되고 있음을 알 수 있고, 경제력집중 억제의 경우에는 상대적인 규모도 작고 근년에 오면서 부과되는 사례가 드물어지고 있다. 부당공동행위가 건수로는 전체의 15%, 금액으로는 61.5%로 압도적인 비중을 보이고 있고, 불공정거래행위는 건수로는 전체의 2/3를 차지하지만 금액으로는 34.5% 수준이다. 사업자단체의 경우 전반적으로 미미한 수준이지만 2008년에 예외적인 증가를 보이고 있다.

〈표 6-51〉「공정거래법」 위반유형별 과징금 부과 현황

(단위: 10억원)

	시장지배적 지위 남용		경제력집중 억제		부당공동행위		사업자단체		불공정거래행위		합계	
	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액
1988	0	0	0	0	1	2.1	0	0	0	0	1	2.1
1991	0	0	0	0	1	0.3	0	0	0	0	1	0.3
1992	0	0	9	3.4	0	0	0	0	0	0	9	3.4
1993	0	0	0	0	1	0.7	0	0	23	0.4	24	1.1
1994	0	0	2	0.8	2	0.4	0	0	64	1.4	68	2.6
1995	0	0	3	3.0	6	1.0	0	0	42	0.9	51	4.9
1996	1	1.0	1	0.7	13	14.5	0	0	7	0.1	22	16.3
1997	0	0	0	0	6	1.1	0	0	3	0.1	9	1.2
1998	3	1.3	8	4.2	19	32.0	4	0.9	31	97.8	65	136.2
1999	1	1.0	5	1.0	15	36.2	18	0.2	40	103.4	79	141.7
2000	0	0	5	0.7	12	198.8	7	0.1	21	25.9	45	225.5
2001	2	5.7	2	0.3	7	23.6	25	6.4	45	124.5	81	160.5
2002	0	0	14	8.9	14	53.1	19	0.3	35	20.5	82	82.8
2003	0	0	4	1.6	9	109.8	10	1.0	8	37.1	31	149.6
2004	0	0	1	0.7	12	28.8	14	0.3	62	5.6	89	35.4
2005	0	0	4	3.7	21	249.3	10	0.9	229	5.0	264	258.9
2006	1	32.5	2	0.6	27	110.5	5	0.8	111	11.5	146	155.9
2007	25	24.2	0	0	24	307.0	7	0.4	260	89.2	316	420.8
2008	1	26.6	0	0	43	205.3	16	0.7	40	21.1	100	253.8
합계	34 (0.7)	92.2 (0.7)	60 (6.2)	29.5 (2.3)	233 (15.0)	1,374.6 (61.5)	135 (11.6)	12.1 (0.8)	1,020 (66.2)	544.6 (34.5)	1,482 (100.0	2,052.9 (100.0)

자료: 공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.

제5절 | 향후 발전과제

개발연대에 정부주도의 경제개발을 추구해온 우리나라에게 1980년 「공정거래법」의 제정은 경제운영기조의 전면적 방향 전환을 가져온 획기적 변화였다. 비록 오랫동안의 정부주도 전략의 관성으로 인해 공정거래제도 도입 이후에도 경제활동에 대한 정부의 과도한 개입이 상당 기간 지속되었지만, 공정거래제도 도입은 우리나라에서 진정한 의미의 시장경제의 새로운 출발점으로 평가되어야 할 것이다. 민주화의 진전과 시장경제에 대한 사회전반적인 이해가 높아지면서 공정거래제도가 지향하는 '경쟁'은 우리 경제의 기본작동원리로 확고히 정착되고 있다.

이 시점에서 회고할 때 개발도상경제에 머물러 있던 당시에 우리가 공정거래제도를 도입한 것은 국제적으로 볼 때도 흔치 않은 사건이었다. 당시 경쟁법을 갖춘 국가는 미국·일본·독일 등 소수의 선진국에 불과하였고, 대부분의 중진국이나 개발도상국에서는 이에 대한 이해가 극히 낮았다. 이러한 여건하에서, 그 동기야 어찌되었던 우리나라는 개도국으로서 공정거래제도를 능동적으로 도입하여 다양한 경제문제를 시장기구를 통해 해결하고자 하였다. 이것은 시장 및 산업의 역동성을 높여 우리나라가 고도성장을 지속하는 데 중요한 원동력의 하나로 작용하였다고 평가될 수 있을 것이다.

공정거래제도의 효과는 그 기본정신이 우리 경제사회 전반에 미친 효과와 여러 정책수단들이 갖는 경쟁촉진효과라는 두 가지로 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 공정거래제도의 기본정신이 우리 사회 전반에 미친 영향으로서, 자유시장경제를 지향하는 우리 경제에 그 기본작동원리로의 경쟁의 중요성에 대한 믿음을 사회 전반에 걸쳐 굳건히 뿌리내리게 하였다. 동양사회의 일반적인 가치관에 따라 우리나라도 전통적으로 단결과 화합을 숭상하고 경쟁은 백안시하는 경향이 강하였다. 또 정부주도의 개발정책 추진과정에서도 '경쟁 = 낭비, 분열, 중복', '독점 = 효율, 단결'과 같은 사고가 지배하였다. 따라서 개발과정에서 몇 차례 발생하였던 국가적 대규모 구조조정정책에서 특정 산업을 특정 기업에게 몰아주는 독점화의 방식을 항상 택하였던 것이다.

이러한 상황에서 '경쟁'을 경제운영의 기본원리로 삼은 것은 우리 경제의 새로운 출발의 밑거름이 되었다고 할 수 있다. 시장경제체제하에서 경쟁이 갖는 의미가 사회전반으로 확산되면서 규제개혁·대외개방 등과 같은 자유화정책이 탄력을 받을 수 있었고, 정부와 시장의 역할과 기능에 대한 사회적 믿음이 확산될 수 있었다.

둘째, 공정거래제도의 본래적 기능이 수행됨에 따른 경쟁활성화 효과이다. 새로운 독과점의 생성방지와 독점적 지위의 남용, 경쟁제한행위 및 불공정거래에 대한 지속적인 감시 및 교정, 그리고 대기업집단의 폐해를 방지하기 위한 시책의 지속적 추진을 통해 경제 전반에 걸쳐 경쟁이 활성화되고, 좀 더 공정한 사업의 기회가 제공될 수 있는 환경을 조성하였다. 공정거래제도 초기에는 이에 대한 이해가 부족하여 공정거래위원회도 지도·계몽에 중점을 두었으나, 점차 공정거래제도가 확고히 자리 잡게 됨에 따라 공정거래위원회는 법 위반행위에 대해 엄격한 자세를 견지하였다. 이에 따라 담합·불공정거래행위 등이 엄연한 경제범죄행위라는 인식이 사회 전반에 확산되었다. 앞으로도 「공정거

래법」의 엄정한 집행은 경쟁을 더욱 활성화시킬 것이며, 이는 우리 경제의 동태적 발전과 소비자이익 증진에 기여할 것으로 기대된다.

우리나라 공정거래제도는 짧은 연륜에도 불구하고 다른 나라에서 찾아보기 어려울 정도로 모범적인 발전을 지속해왔다. 개발도상경제에서 선진국의 초입에 진입하는 과정에서 경쟁법이 이렇게 단기간에 경제의 기본질서법으로서 확고히 자리 잡은 예는 흔치 않을 것이다. 그러나 이러한 긍정적 평가와 함께, 그동안의 「공정거래법」 시행실적과 또 급변하는 경제상황 및 국제경제질서 등을 고려할 때 앞으로 극복해야 할 과제 또한 적지 않을 것이다.

먼저, 국가의 기본경제질서법으로서 공정거래제도가 갖는 위상을 고려할 때 경쟁주창기능을 더욱 강화하여야 할 것이다. 공정거래위원회는 지금까지 규제개혁작업에서 중요한 역할을 수행해왔고, 경쟁제한적 법령의 제정협의 등을 통해 경쟁이 제도적으로 봉쇄되지 않도록 많은 노력을 기울여온 것이 사실이다. 그렇지만 아직도 우리 경제 곳곳에는 개발연대식 정부주도의 산업정책의 관성으로 인해 민간 사업활동에 대한 정부의 과도한 개입이 적지 않다. 그리고 법령에 따른 정당한 행위, 무체재산권의 행사행위, 일정한 조합의 행위 등과 같은 「공정거래법」 적용제외규정도 그 경계가 좀 더 명확해져야 할 것이다. 앞으로 특히 진입제한, 사업활동조정 등을 포함하는 산업정책적 제도의 도입에 대해서는 공정거래위원회의 좀 더 적극적인 역할이 기대된다.

둘째, 공정거래위원회의 전문성을 더욱 강화하여야 한다. 공정거래제도는 경제이론과 법률이론, 그리고 사법기능이 공존하는 분야이다. 예컨대, 경쟁제한적인 사건이 발생하면 이를 입증할 과학적인 조사가 필요하다. 이를 토대로 그 행위가 어떤 경제적 효과를 초래하며 이로 인한 사회적 손실이 무엇인지 경제이론적·법논리적으로 입증하여야 한다. 경쟁법이 가장 발달하고 역사가 오래된 미국의 경우 정책당국인 법무부 반트러스트국이나 연방거래위원회의 경우 수백 명의 경제학자와 법률 전문가를 내부적으로 보유하고 있다. 또 「반트러스트법」 사건에 대한 연방대법원의 판결은 경제학자들로부터 높은 신뢰와 권위를 인정받고 있다. 공정거래위원회도 이미 오래전부터 여러 명의 법률 전문가를 채용하고 있으며, 또 부처 간 인사교류를 통해 양질의 인력자원을 확보하고자 노력해오고 있다. 앞으로도 그 문호를 더욱 확대하여야 할 것이며, 다방면에 걸친 가용 전문가 인력풀을 넓혀가야 할 것이다.

셋째, 사건처리에 있어서 경제분석기능을 강화하여야 할 것이다. 「공정거래법」 위반여부는 그 외형적 행위 자체만으로 판단하기는 어렵다. 외형적으로 유사한 행위일지라도 시장조건과 사업자들 간의 역학관계에 따라 경쟁제한적일 수도, 경쟁에 중립적일 수도, 경우에 따라서는 경쟁촉진적이 될 수도 있는 것이 기업행동이다. 따라서 기업의 행동이 경쟁과 사회후생에 어떤 영향을 미치는지는 면밀한 경제적 분석을 통해서만 확인이 가능하다. 「공정거래법」 위반행위에 대한 제재가 강해지면서 제도 시행 초기에 비해 기업들의 대응도 적극적으로 변화하고 있어, 공정거래위원회도 사건심사에 있어서 경제분석기능을 강화하고 있는 추세에 있다. 그럼에도 불구하고 아직도 많은 사건의 심사에 있어서 경제분석의 취약성을 드러내는 경우가 적지 않다. 앞으로 법 위반사건에 대한 해당 기업들의 대응은 더욱 철저해질 것으로 예상되는 만큼, 공정거래위원회 내외의 자원을 충분

히 활용하여 사건심사에 있어서 경제분석기능을 더욱 강화하여야 할 것이다. 이것은 좁게는 공정거래정책의 신뢰성을 높이는 일일 뿐 아니라 넓게는 시장, 나아가서는 경제 전체의 효율성을 높이는 효과를 가져올 것이다.

넷째, 경제력집중 억제시책에 있어서 공법(公法)인 공정거래정책적 영역과 사법(私法)인 회사법의 영역을 명확히 구분하여 공공적 규제의 한계를 명확히 설정하는 것이 필요하다. 경제력집중 억제시책 도입 시에는 이 제도가 기업의 과도한 집중(일반집중)과 소유집중을 방지하기 위한 것이라는 분명한 목표가 있었으나, 이후 제도가 몇 차례 변경되고 또 이 제도를 둘러싼 격렬한 논쟁을 거치면서 기업지배구조의 개선 등과 같은 목적의 혼선이 나타났다. 원론적으로 기업지배구조 문제는 사법(私法)의 영역이나, 이로 인한 폐해가 사회 전반에 확산되어 있을 때 전반적인 체질 자체를 변혁시키기 위한 공공적 개입이 불가피할 수도 있다. 그렇다고 하더라도 이에 대한 공공부문의 개입에는 한계가 있어야 하며, 이에 대한 합의의 도출이 필요하다고 생각된다.

다섯째, 법 위반행위에 대한 제재의 강화가 필요하다. 지금도 우리나라의 「공정거래법」 위반행위에 대한 제재는 결코 약하다고 보기는 어렵다. 공정거래위원회는 법 위반행위에 대해 고발은 물론 과징금도 적극적으로 부과하고 있는데, 특히 카르텔 사건의 경우 수백억 원, 수천억 원의 과징금이 부과되기도 한다. 그럼에도 불구하고 동일 산업에서 유사한 유형의 사건이 반복적으로 발생하는 경우가 적지 않다. 앞으로도 법 위반행위에 대해 과징금 부과 등 제재를 더욱 강화할 필요가 있다. 더욱 중요한 것은 개인에 대한 처벌이 강화되어야 할 것이다. 미국의 「반트러스트법」이 강력한 억지력을 갖는 것은 기업(법인)에 대한 제재와 함께 개인에 대한 강력한 처벌이 따르기 때문이다. 법 위반의 책임이 있는 개인에게 강력한 처벌을 부과하고, 이와 동시에 법을 위반한 개인에 대한 법인의 사후보상을 엄격히 차단함으로써 개인과 회사 간의 공모(共謀)구조를 단절시키고 있다. 이러한 면에서 다양한 검토가 이루어질 필요가 있을 것이다. 이것은 법 위반행위에 대한 제재 강화의 효과뿐만 아니라 사건조사를 용이하게 하는 효과도 동시에 갖는다. 이와 아울러 3배손 소송(treble damage action) 등 민사상의 책임을 강화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

여섯째, 변화하는 새로운 경제환경에 대한 공정거래제도의 적절한 대응이 필요하다. 우리 경제는 과거의 제조업 주도에서 서비스업 주도로 변화하고 있다. 이에 따라 네트워크산업・IT・소프트웨어・금융 등 다양한 산업에서 새로운 경쟁정책적 과제가 제기되고 있으므로 효과적으로 대응할 능력을 배양하여야 할 것이다. 이러한 새로운 산업들은 시장의 획정이 용이하지 않으며, 시장지배력의 존재형태와 그 행사방법, 특정 행위의 경쟁에 대한 영향 등이 제조업과는 전혀 다르게 나타나고 있다. 이미 공정거래위원회는 마이크로소프트 사건, 무선통신업계 사건 등에서 보듯이 변화하는 산업환경에 따라 새롭게 등장하는 경쟁정책적 과제에 신속하게 대응하고 있다. 디지털경제의 시대가 도래하면서 신산업분야에서의 경쟁정책적 과제는 더욱 중요해질 것이며, 이에 대한 효과적인 경쟁정책적 대응을 위해 공정거래위원회는 역량을 더 높여나가야 할 것이다.

일곱째, 경제의 글로벌화에 따라 경쟁법의 국제적 조화와 역외적용의 중요성이 높아지고 있는데, 이에 대한 효과적인 대응이 필요할 것이다. OECD, WTO 협약 등 국제경

제규범에는 경쟁정책적 문제가 반드시 포함되며, 이에 대한 국제공조와 제도의 조화가 진전되고 있다. 또 우리나라 굴지의 대기업들이 미국「반트러스트법」위반으로 막대한 벌금을 부과받거나, 국제카르텔이 우리 시장의 경쟁을 제한하였다고 하여 공정거래위원회로부터 법 위반결정과 과징금 부과의 제재를 받는 등 각국의 경쟁법은 국경의 범위를 넘어 그 적용범위를 확대해나가고 있다. 경쟁법의 국제적 조화에 능동적으로 참여·대응해나가야 할 것이며, 또 국내시장의 경쟁을 저해하는 우리나라 역외에서 발생한 제한적 행위에 대한「공정거래법」의 적용을 더욱 강화해나가야 할 것이다. 이와 아울러 국내기업들이 해외사업활동을 전개하면서 해당 국가의 경쟁법을 위반하는 일이 없도록 경쟁정책에 대한 이해를 넓혀나가는 일을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

정부주도의 개발정책과 독과점적인 산업조직, 그리고 경쟁에 대한 사회 전반의 이해부족이라는 열악한 여건하에서「공정거래법」이 경제의 기본질서법으로 자리 잡은 지 30년 가까이 되고 있다. 그동안 여러 가지 시행착오도 적지 않았지만, 공정거래제도는 우리 경제의 기본경제규범으로서 확고히 자리 잡게 되었다. 공정거래정책의 이러한 성공적인 정착은 국제적으로도 높이 평가받을 수 있을 것이다. 앞으로도 우리 경제가 더욱 역동적으로 발전하고, 그 성과가 경제사회 전반으로 확산되기 위해서는 '경쟁'이 경제를 움직이는 기본질서규범이 되어야 할 것이며, 이는 우리 경제를 한층 더 성숙된 시장경제로 인도할 것이다. 이런 점에서 앞으로 공정거래제도는 더욱 발전해나가야 하며, '경쟁촉진'이라는 공정거래제도의 기본이념이 모든 경제정책에 투영되도록 하여야 할 것이다.

참고문헌

공정거래위원회, 「공정거래법 제1차 개정문 및 개정이유」, 1986.
공정거래위원회・한국개발연구원, 『공정거래 10년』, 1991.
공정거래위원회, 「카르텔일괄정리법의 주요 내용과 기대효과」, 1999.
공정거래위원회, 『시장경제 창달의 발자취: 공정거래위원회 20년사』, 2001.
공정거래위원회, 『2006년 시장구조조사・분석 결과』, 2008.
공정거래위원회, 「선진 시장경제의 원년을 열겠습니다」, 2008년 공정거래위원회 연두 업무보고, 2008.
공정거래위원회, 『2009년 대규모기업집단 채무보증 현황분석 결과』, 2009.
공정거래위원회, 「출총제 폐지 공정거래법 개정안, 3. 3일 국회 본회의 통과」, 보도참고자료, 2009. 3. 3.
공정거래위원회, 『2009년 공정거래법상 지주회사 현황분석 결과』, 2009. 10. 28.
공정거래위원회, 『2009년 공정거래법상 지주회사 현황분석 결과』, 2009. 12. 28
공정거래위원회, 『공정거래백서』, 각년도.
공정거래위원회, 『공정거래통계연보』, 각년도.
구석모, 「기업집단과 금융」, 한국산업조직학회 편, 『한국경제의 진로와 대기업집단』, 기아경제연구소, 1996.
규제개혁위원회, 『규제개혁백서: 2008년』, 2008.
김일중, 『경제력집중 억제책의 형성논리와 효과』, 한국경제연구원, 1994.
김진방, 「재벌의 소유구조」, 『한국의 재벌 3』, 나남출판사, 2005.
박병형, 『시장획정의 기준과 기업결합심사지침』, 용역보고서, 한국개발연구원, 1999.
박병형, 「기업결합규제에서의 구제조치」, 『산업조직연구』, 제14권 제4호, 한국산업조직학회, 2006.
박정수 외, 『시장구조조사』, 공정거래위원회・(재)시장경제연구원, 2008.
사공일, 「경제성장과 경제력집중」, 『한국개발연구』, 제2권 제1호, 한국개발연구원, 1980.
신광식, 『시장거래의 규제와 경쟁정책』, 한국개발연구원, 1992.
신광식, 『재벌정책: 새로운 시각의 모색』, 한국개발연구원, 1999.
유승민, 「재벌의 공과: 재벌논쟁에 대한 비판」, 한국산업조직학회 편, 『한국경제의 진로와 대기업집단』, 기아경제연구소, 1997.
유승민, 『재벌: 과연 위기의 주범인가』, 비봉출판사, 2000.
유정호, 『관치 청산: 시장경제만이 살 길이다』, 책세상, 2004.
임영재・성태윤, 『시장개혁 추진을 위한 평가지표 개발 및 측정』, 한국개발연구원, 2003.
이규억, 『시장구조와 독과점규제』, 한국개발연구원, 1977.
이규억, 「시장기구의 논리와 윤리: 정부규제의 합리화를 위한 논리의 모색」, 『한국개발연구』, 제10권 제3호, 한국개발연구원, 1988.
이규억, 「21세기를 향한 기업집단의 진로와 정부의 역할」, 한국산업조직학회 편, 『한국경제의 진로와 대기업집단』, 기아경제연구소, 1996.
이규억, 『세계화・정보화 시대의 경쟁정책』, 한국경제연구원, 2001.

이규억・박병형, 『기업결합: 경제적 효과와 규제』, 한국개발연구원, 1993.
이규억・서진교, 『한국제조업의 산업집중 분석』, 연구조사보고 81-07, 한국개발연구원, 1981.
이규억・이성순, 『기업결합과 경제력집중』, 연구보고 85-02, 한국개발연구원, 1985.
이규억・이성순, 『기업과 시장: 경영전략・산업조직・공정거래』, 지민사, 2005.
이규억・이재형, 「기업결합과 경제력집중」, 『한국개발연구』, 제7권 제1호, 한국개발연구원, 1985.
이규억・이재형, 『기업집단과 경제력집중』, 연구보고 90-04, 한국개발연구원, 1990.
이규억・이재형, 「정부규제완화: 논리, 성과 및 평가」, 『규제연구』, 창간호, 한국경제연구원, 1992.
이규억・이재형・김주훈, 『시장과 시장구조』, 연구보고서, 84-06, 한국개발연구원, 1984.
이성순・유승민, 「산업조직의 전개와 정책대응」, 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.
이재형, 「한국 재벌의 특징과 성과」, 성균관대학교 박사학위논문, 1997.
이재형, 『사업자단체와 경쟁정책』, 연구보고서 99-02, 한국개발연구원, 1999.
이재형, 『지주회사의 본질과 정책과제』, 연구보고서 99-06, 한국개발연구원, 2000.
이재형, 「카르텔 규제」, 성소미・신광식 편, 『공정거래 관련 법령의 개선방안』, 한국개발연구원, 2003.
이재형, 「시장지배적 지위의 남용금지」, 성소미・신광식 편, 『공정거래 관련 법령의 개선방안』, 한국개발연구원, 2003.
이재형, 「거래규제」, 차문중 편, 『기업환경개선을 위한 규제개혁 연구: 규제의 영향과 개혁정책 분석』, 한국개발연구원, 2005.
이재형, 『우리산업의 경쟁구조와 산업집중분석: 제조업 및 서비스업을 대상으로』, 한국개발연구원, 2006.
이재형, 『일본의 일반집중규제제도: 특징과 시사점』, 연구자료, 2007-02, 한국개발연구원, 2007.
이재형・양정삼・유진아, 『시장구조 조사・공표』, 한국개발연구원, 2001.
이재형・유승민・김승진, 『독과점시장 조사・분석』, 한국개발연구원, 1999.
임영재・전성인, 『기업집단의 순환출자: 시장규율과 감독규율의 역할』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2006.
최승로, 『한국의 대규모 기업집단』, 한국경제연구원, 각년도.
황인학, 『경제력집중: 한국적 인식의 문제점』, 한국경제연구원, 1997.
後藤晃・鈴木興太郎 편, 『일본의 경쟁정책』, 정병휴(역), FKI 미디어, 2000.
若杉隆平, 「불공정한 거래방법의 규제(1)」, 後藤・-鈴木, 『일본의 경쟁정책』, 제5장, 2000.

Aaronovitch, S. and M. Sawer, *Big Business*, Holmes & Meier Publishers, 1975.
American Bar Association, *Antitrust Law Developments*, 2007.
Armstrong, M. and R. Porter (eds.), *Handbook of Industrial Organziation, III*, North-Holland, 2007.
Areeda, P. and H. Hovenkamp, *Antitrust Law 1991 Supplement*, Little Brown & Co. 1991.

Areeda, P. and H. Hovernkamp, *Antitrust Law v. 10: an Analysis of Antitrust Principles and Their Application, Aspen Law and Business*, New York, 2003.

Basedow, J., "Competition Policy in a Globalized Economy: from Extraterritorial Application to Harmonization," in N. Manfred and J. Wiegand (eds.), *The International Handbook of Competition*, Edward Elgar, 2004.

Benston, G. J., *Conglomerate Mergers: Causes, Consquences and Remedies,* American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

Buccirossi, P., *Handbook of Antitrust Economics*, MIT Press, 2008.

Church, J. and R. Ware, *Industrial Organization*, McGraw-Hill, 2000.

Comanor, W. S. et al. *Competition Policy in Europe and North America*, Harwood Academic Publishers, 1990.

Cucinotta, Antoio et al. (eds.), *Post-Chicago Developments in Antitrust Law*, Edward Elgar, 2002.

Eekhoff, J. and C. Koch, "Competition – the Core of Market Economy," in J. Eekhoff (ed.) *Competition Policy in Europe*, 2004.

Fox, E. and D. Crane (eds.), *Antitrust Stories*, Foundation Press, 2007.

Gerber, D., *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, Clarendon Press, 1998.

Jones, A. and B. Sufrin, *EC Competition Law*, 3rd ed., Oxford University Press, 2008.

Kwoka, J. and L. White, *The Antitrust Revolution*, 4th ed., Oxford University Press, 2004.

Lee, Jae Hyung, "Policy Issues of Corporate Governance in Korean Chaebols: Lessons from Japanese Experiences," Working Paper 2003-09, Korea Development Institute.

Lee, K. U and J. H. Lee, "Business Groups (Chaebol) in Korea: Characteristics and Government Policy," KIET Occasional Paper No.23, KIET, 1996.

Monti, G., *EC Competition Law*, Cambridge University Press, 2007.

Motta, M., *Competition Policy*, Cambridge University Press, 2004.

Peritz, R., *Competition Policy in America, 1888-1992*, Oxford University Press, 1996.

Pitofsky, R. (ed.), *How the Chicago School Overshoot the Mark,* Oxford University Press, 2008.

Pons, J. F. and T. Sautter, "Ensuring a Sound Competition Environment: Rules, Practice, Reforms and Challenges of European Competition," Johann Eekhoff (ed.), *Competition Policy in Europe*, Otto Wolff Institute for Economic Studies, 2003.

Raybould, D. and A. Firth, *Law of Monopolies*, Graham & Trotman, 1991.

Schmalensee, R. and R. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organziation*, I, II, North-Holland, 1989.

Shepherd, W. G., *The Economics of Industrial Organization*, 4th ed., Prentice-Hall, 1997.

Shepherd, W. G. and C. Wilcox, *Public Policies toward Businesses*, Irwin, 1979.
Stelzer, M. S. and H. P. Kitt, *Selected Antitrust Cases–Landmark Decision*, Irwin Homewood, 1986.
Sullivan, L. A. and W. Grimes, *The Law of Antitrust*, West Group, 2000.
Tirole, J., *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, 1988.
Van den Bergh, R. and P. Camesasca, *European Competition Law and Economics: A Comparative Perspective*, 2nd ed., Sweet & Maxwell, 2006.
Wells, W., *Antitrust and the Formation of the Postwar World*, Columbia University Press, 2002.

편찬위원회

사공일 편찬위원장
무역협회 회장
G20정상회의 준비위원회 위원장
현오석 한국개발연구원 원장
김석준 과학기술정책연구원 원장
김영용 한국경제연구원 원장
김용하 한국보건사회연구원 원장
김태준 한국금융연구원 원장
김태현 한국여성정책연구원 원장
김학소 한국해양수산개발원 원장
박기성 한국노동연구원 원장
박양호 국토연구원 원장
박태주 한국환경정책평가연구원 원장
방기열 에너지경제연구원 원장
방석호 정보통신정책연구원 원장
송병준 산업연구원 원장(현)
오상봉 산업연구원 원장(전)
오세익 농촌경제연구원 원장
진동섭 교육개발원 원장
채 욱 대외경제정책연구원 원장
최성규 한국철도기술연구원 원장
원윤희 한국조세연구원 원장
황기연 한국교통연구원 원장

총괄자문위원회

김광석 경희대학교 경제학과 명예교수
남종현 세계경제연구원 원장
고려대학교 경제학과 명예교수
송희연 아시아개발연구원 이사장
연하청 명지대학교 국제통상학부 교수
정창영 삼성언론재단이사장
연세대학교 경제학과 명예교수
조정제 경원대학교 석좌교수

경제일반 집필진

집필총괄 · 한국경제의 발전과정
고영선 KDI 재정 · 사회정책연구부 부장

거시경제
남상우 KDI 국제정책대학원 교수

금융정책
김동환 한국금융연구원 금융회사 · 경영연구실장
박종규 한국금융연구원 선임연구위원
김정한 한국금융연구원 연구위원
김병덕 한국금융연구원 금융산업 · 제도연구실장
이석호 한국금융연구원 부연구위원

재정정책
고영선 KDI 재정 · 사회정책연구부 부장
옥동석 인천대학교 무역학과 교수
안종석 한국조세연구원 조세연구본부장
차문중 KDI 산업 · 기업경제연구부 부장

조세정책
김진수 한국조세연구원 선임연구위원
김완석 서울시립대 세무학과 교수
배준호 한신대학교 일본지역학과 교수
손원익 한국조세연구원 선임연구위원
김재진 한국조세연구원 선임연구위원
김 진 한국조세연구원 연구위원

공정거래
이재형 KDI 산업 · 기업경제연구부 전문연구원
박병형 동아대학교 경제학과 교수

경제일반 자문위원회

곽태원 서강대학교 교수
김광석 경희대학교 명예교수
김병주 서강대학교 명예교수
박원암 홍익대학교 교수
송병락 자유기업원 이사장
이장규 진로그룹 부회장
진 념 법무법인 서정 고문

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

I

경제일반

편자
한국경제 60년사 편찬위원회

발행인
현오석

발행처
한국개발연구원

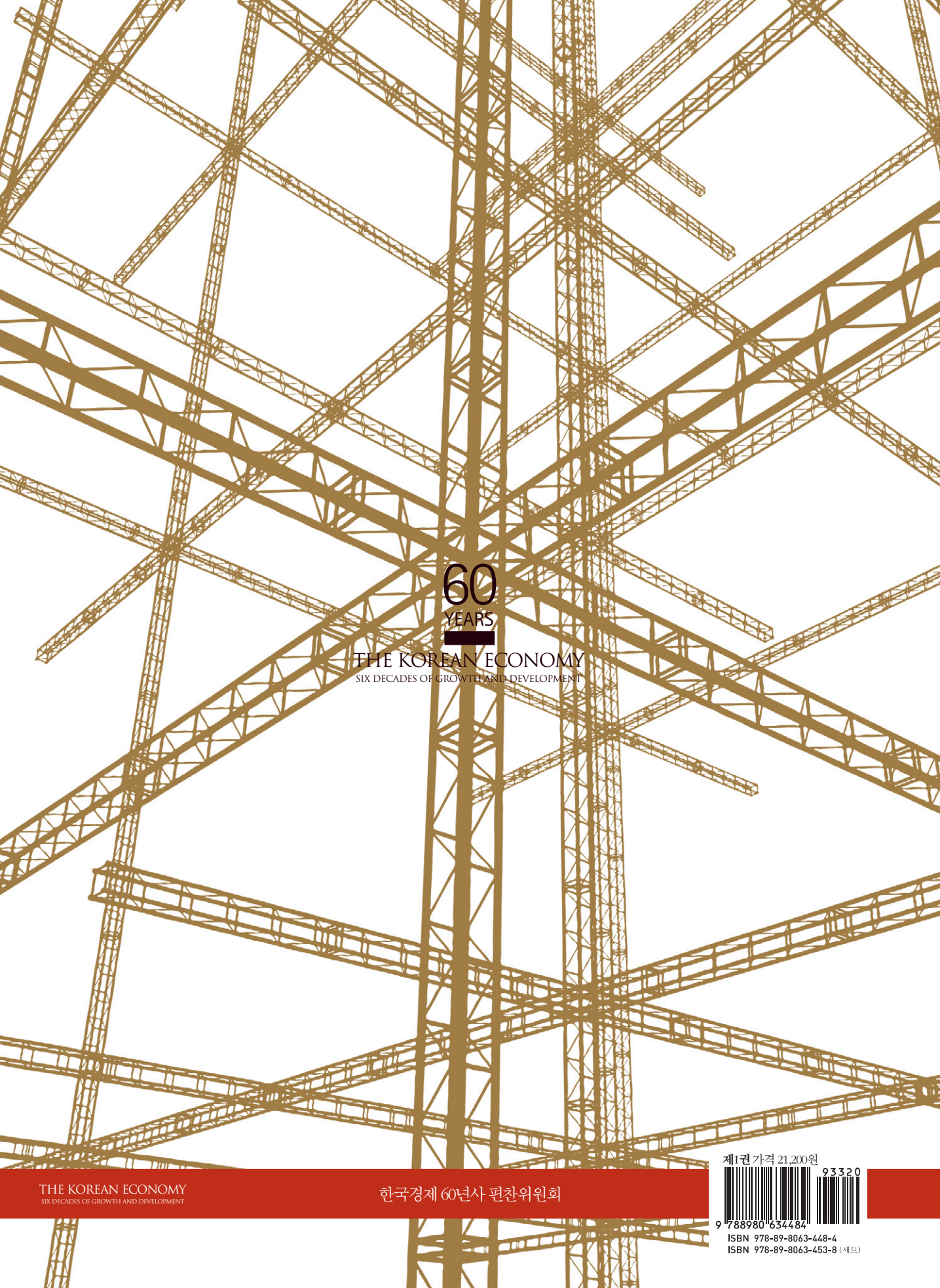
인쇄일
2010년 9월 15일

발행일
2010년 9월 30일

ISBN 978-89-8063-448-4
ISBN 978-89-8063-453-8(세트)

가격 21,200원

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development



THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

한국경제 60년사 편찬위원회

제1권 가격 21,200원
9 788980 634484 93320
ISBN 978-89-8063-448-4
ISBN 978-89-8063-453-8 (세트)



한국경제 60년사

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

산업

한국경제 60년사 편찬위원회

한국경제 60년사

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

II
산업

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development

발간사

우리나라는 건국 이래 지난 60년간 세계에서 보기 드문 경제성장을 일구어냈다. 1960년대 초반에 이를 때까지도 우리나라는 세계의 최빈국 가운데 하나였다. 그러나 현재 우리나라는 선진국들의 모임인 OECD(경제협력개발기구)의 일원일 뿐 아니라 세계적 경제대국 반열로 발돋움하였다. 이와 함께 민주화되고 다원화된 정치 · 사회구조를 정착시켰다. 세계 제2차 대전 이후 출범한 수많은 개발도상국 중 유일하게 우리나라만이 경제적 성공과 정치적 민주화를 동시에 이룩해 냈다고 말할 수 있다.

이러한 우리나라의 성공은 흔히 '기적'으로 묘사된다. 이러한 성공의 원인이 무엇이었는지에 대해서는 그동안 많은 논의가 있어 왔다. 이는 학문적으로 중요한 연구주제일 뿐 아니라 현실적으로도 많은 의미를 갖는다. 실제로 다른 많은 개발도상국은 그들의 경제발전전략을 수립하는 데 있어 우리의 경험을 참고하고 있다. 우리도 우리 경제가 당면한 문제를 파악하고 새로운 성장경로를 설계하기 위해서는 지금까지의 역사를 제대로 이해할 필요가 있다.

우리 경제는 그동안 양적 · 질적으로 정말 큰 변화를 겪었다. 국내총생산(GDP) 통계가 처음 집계된 1953년부터 2009년까지의 56년 동안 경제규모는 46배 증가하였다. 특히, 제1차 경제개발5개년계획이 시작된 1962년부터 성장이 본격화됨에 따라 1962년부터 2009년까지 경제규모는 33배 증가하였다. 산업구조에 있어서는 이 기간 중 농어업의 비중이 약 40%에서 3% 미만으로 하락하였고, 그 대신 제조업의 비중이 14%에서 28%로, 서비스업 등 여타 산업의 비중이 47%에서 70%로 상승하였다. 제조업 중에서는 초기에 섬유 · 가죽제품 등의 경공업이 70%를 차지하였으나 이제는 전기 · 전자 등의 중화학공업이 85%를 차지하고 있다. 세계경제와의 통합도 가속화되어 GDP 대비 수출입은 16%에서 80~90%로 상승하였다. 길지 않은 시간에 우리나라는 농업국가에서 산업국가로, 폐쇄경제에서 개방경제로 변신한 것이다. 이 과정에서 중요한 역할을 하였던 요소로 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면함, 기업가들의 개척정신, 정부의 리더십과 꾸준한 경제 · 사회개발 투자 등을 자주 꼽는다.

그동안 정부의 정책기조는 크게 바뀌어 왔다. 광복 이후 국가체제를 제대로 정비하기도 전에 6 · 25 전쟁을 맞아 혼란이 가중되면서 1950년대 중에는 경제성장에 전념할 수 없었다. 그 후 1960년대에는 본격적으로 정부주도 성장전략을 추진하기 시작하였는데, 당시에는 수출지원에 초점을 맞추어 수출만 잘 한다면 누구에게나 차별 없이 지원을 제공하였다. 그러나 1970년대에는 중화학공업이라는 특정 부문을 육성하기 위해 정책지원의 차별성을 높였고, 금융부문에 대한 광범위한 통제를 통해 정책지원에 필요한 자금을 조달 · 배분하였다. 1980년대에 들어와서는 시장에 대한 정부개입이 낳은 부작용에 대한 인식이 높아지면서 민간주도의 경제체제를 확립하기 위한 노력을 시작하였다. 또 복지제도를 확충하는 데 관심을 두기 시작하였다. 이러한 추세는 1990년대

말의 외환위기 이후 강화되어 시장에 대한 직접적 정부개입은 대폭 철회되고 복지지출은 크게 증가하였다.

물론 경제성장과 사회발전이 아무 문제없이 순조롭게만 이루어진 것은 아니었다. 예컨대, 1970년대 들어 정부가 중화학공업을 육성하면서 자원배분의 왜곡이 심해지고 물가불안이 고착되었으며 소득분배가 악화되었다. 또한 정부가 인위적으로 금리를 낮추고 기업의 투자위험을 공유해 줌에 따라 차입경영이 일상화되어 기업들의 평균적인 부채비율은 1960년대 말부터 외환위기 이전까지 300~400%의 과도한 수준을 유지하였다. 이로 인해 부실채권이 늘어나고 금융시스템의 불안정성이 커졌다. 1980년대에 들어와 금융자율화의 노력과 함께 금융기관의 부실채권 부담 완화 노력이 있었지만 오래 지속되지 못하고 결국 1990년대 말에 외환위기를 발생시킨 한 요인이 되었다. 또한 정부가 금융기관을 정책자금의 배분창구로 활용함에 따라 금융산업은 자율과 창의, 그리고 자기책임의 원칙에 입각하여 독자적인 서비스업으로 성장할 기회가 봉쇄되었다. 이와 더불어 외자도입과 배분, 중화학공업 육성, 산업합리화 등의 과정에서 대기업 집단으로 경제력이 집중되고 중소기업의 입지가 상대적으로 약화되었다. 노사관계에 있어서는 노동시장 여건 변화에 맞는 노사관계와 노사간 상생(相生)을 위한 협조적 노사문화가 자리잡지 못하고 노사간 대립과 투쟁의 관행이 생겨났다.

외환위기는 우리 경제가 안고 있던 여러 문제를 결과적으로 외부충격에 의해 해결하는 계기가 되었다. 많은 대기업이 파산하면서 정부와 기업 간의 위험공유체제가 해소되었고, 정부주도의 적극적 구조조정으로 금융부문의 건전성이 크게 높아졌다. 또한 자본시장을 중심으로 대외개방이 대폭 진전되면서 세계경제와의 통합이 가속화되었다. 또 전반적인 자율화 조치에 따라 정부의 직접적 시장개입은 줄어드는 대신, 금융시스템의 건전성을 확보하고 공정한 경쟁규칙을 수립 및 집행하는 정부의 역할은 강화되었다. 본격적으로 시대적 여건에 부합하는 선진형의 경제운영시스템이 도입된 것이다.

그러나 다른 한편으로는 1990년대 초에 시작된 성장잠재력 둔화와 소득분배 악화가 2000년대에도 지속됨에 따라 우리 경제의 앞날에 대한 우려도 커지고 있다. 인구구조 변화에 따라 고용증가율과 저축률이 하락하면서 성장률은 뚜렷한 하향추세에 들어섰다. 또한 세계화의 심화와 함께 지식기반경제가 확산되면서 저숙련 근로자들의 입지가 약화되고 상대적 빈곤이 심화되고 있다. 이러한 가운데 수출산업과 내수산업, 제조업과 서비스업, 중화학공업과 경공업, 대기업과 중소기업 사이의 비대칭성이 확대되어 양질의 고용창출이 어려워지고 있다.

이와 같이 간략하게 요약될 수 있는 우리나라의 경제발전사는 많은 질문을 제기한다. 예컨대, 우리나라와 산업화에 성공하지 못한 다른 개발도상국을 구별 짓는 가장 중요한 특징은 무엇인가? 유사한 경제적 성과를 거둔 다른 동아시아 국가와 우리나라 사이의 차이점과 공통점은 무엇인가? 금융억압(financial repression), 중화학공업 육성, 노동시장 왜곡 등은 고속성장을 위한 불가피한 선택이었는가? 시장자율과 자기책임을 보다 더 중시하는 정책을 좀 더 일찍 택하였더라면 어떤 결과가 초래되었을 것인가? 우리 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면성, 기업가들의 개척정신은 어디에서 연유하였는가? 정부정책은 여기에 얼마나 기여하였는가? 이러한 여러 질문은 현 시점에서 다른 개발도상국이나 우리 자신에게도 많은 정책적 함의를 가지기 때문에, 그 해답을 찾기 위한 논의가 지속되고 있다.

『한국경제60년사』는 그동안 발표된 수많은 국내외 문헌들을 집대성하고 정리함으로써 이러한 여러 가지 의문에 대한 해답을 찾는 데에 큰 도움이 될 것으로 본다. 『한국경제60년사』 편찬의 또 다른 주요 목적은 국내외 정책담당자들에게 과거 우리의 경험을 통해 얻을 수 있는 유용한 교훈을 제공하자는 것이다. 『한국경제60년사』는 경제일반(거시 · 금융 · 재정 · 조세 · 경쟁정책), 산업, 대외경제, 국토 · 환경, 사회복지 · 보건의 5개 분야별로 지난 60년간의 발전과정을 서술하고 주요 논점을 정리하였다. 이 과정에서 최대한 중립적이고 객관적 시각에서 상황을 평가하고 논의하고자 노력하였다.

5개 분야의 집필책임은 각각 한국개발연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 국토연구원, 한국보건사회연구원이 맡았다. 이들을 중심으로 각 분야마다 여러 연구기관과 각계의 전문가들이 집필에 참여하였다. 전체 작업을 지휘하기 위해 '한국경제60년사 편찬위원회'가 설치되었고, 편찬위원은 집필에 참여한 20여개 연구기관의 원장으로 구성되었다. 그리고 총괄자문위원단 및 각 분야별 자문위원단이 구성되어 집필자들에게 조언을 제공하였다. 작업에 필요한 예산은 기획재정부가 제공하였고, 전체 편찬작업의 간사 역할은 한국개발연구원이 담당하였다.

편찬작업은 2008년에 시작되어 약 2년 동안 진행되었다. 그동안 모든 집필자, 편찬위원, 자문위원, 그리고 정부관계자 모두가 한마음으로 열심히 각자 맡은 바 임무를 적극적으로 수행해 온 결과 총 5권, 약 3,500쪽에 이르는 방대한 분량의 책이 완성되었다. 물론 이 책의 영문 요약본과 함께 일반 독자들과 학교 경제교육용으로 국문보급판도 곧 출간될 것이다. 모쪼록 이렇게 발간된 『한국경제60년사』가 앞으로 국내외에서 관심있는 모든 이들에게 가장 유용한 자료로 활용되기를 기대한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

감사의 글

많은 분들이 『한국경제60년사』 편찬작업에 직 · 간접적으로 참여하였다. 이들 모두에게 감사를 드린다. 누구보다 먼저 2년 전에 기획재정부 장관으로서 편찬작업을 제안하고 동 작업을 직 · 간접으로 지원해 온 강만수 대통령 경제특별보좌관 겸 국가경쟁력강화위원장에게 감사를 드린다.

편찬위원장의 부탁을 받고 기꺼이 총괄자문위원으로 봉사해준 정창영 교수(연세대학교), 김광석 교수(경희대학교), 송희연 원장(아시아개발연구원), 남종현 원장(세계경제연구원), 조정제 교수(경원대학교), 연하청 교수(명지대학교)에게도 큰 감사를 드린다. 이들 자문위원 모두는 집필자에 못지않은 뜨거운 열정으로 후배들의 연구에 값진 조언을 아끼지 않았다. 이들의 조언은 책의 깊이를 더하고 관점을 넓히는 데 무엇보다 크게 기여했다.

각 분야별로 집필작업을 지휘하였던 현오석(한국개발연구원), 오상봉 · 송병준(산업연구원), 채욱(대외경제정책연구원), 박양호(국토연구원), 김용하(한국보건사회연구원) 원장의 노고 역시 매우 컸다. 특히, 현오석 원장은 간사 역할을 맡아 전체 작업을 총괄하고 관리하느라 더욱 많은 수고를 했다.

아울러 편찬작업에 재정 · 행정적 지원을 제공하였던 윤증현 기획재정부 장관을 비롯한 관계자들의 노고에 깊은 감사를 드린다. 특히, 작업의 시작단계부터 지원업무를 맡았던 박철규 실장과 최상목 국장의 역할이 컸다. 최상목 국장은 기획재정부에서 금융위원회로 자리를 옮긴 후에도 끝까지 작업을 지원하는 적극성을 보였다.

마지막으로, 분야별 집필자들에게 깊은 감사를 드린다. 이들의 명단은 이 책의 마지막에 기록되어 있다. 그 가운데에서도 각 분야별로 원고를 정리하는 책임을 맡았던 고영선(한국개발연구원), 김도훈(산업연구원), 이준규(대외경제정책연구원), 김영표(국토연구원), 김승권(한국보건사회연구원) 박사에게 특별한 감사를 드린다. 더욱이 고영선 박사는 이 모든 분야별 집필을 총괄하느라 더욱 많은 수고를 했음을 빼 놓을 수 없다.

그리고 편찬위원회는 2010년 8월 30일에 '한국경제60년사 국제컨퍼런스'를 개최한 바 있다. 컨퍼런스에 참여하여 유익한 조언을 주신 앤 크루거 교수(존스홉킨스 대학교) 등 국내외 석학들에게 감사드린다.

이 외에도 수많은 분들의 정성이 『한국경제60년사』에 깃들여져 있으나, 이들에게 일일이 감사를 표시하지 못하는 것을 안타깝게 생각한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

II

산업 목차

1 제1장 총괄

제1절 한국 산업의 발전 개관 1

제2절 산업분야별 발전 개관 13
1. 농 업 13
2. 수산업 16
3. 제조업 17
4. 에너지 19
5. 정보통신 21
6. 건설 22
7. 과학기술 23
8. 기업가정신 25

27 제2장 농업

제1절 머리말 27
1. 한국 농업 60년의 변화상 27
2. 한국 농업 60년사의 시기 구분 28

제2절 농지개혁과 자작농체제의 성립: 1960년 이전 28
1. 시대적 배경 28
2. 농지개혁의 실시와 자작농체제의 성립 29
3. 미국 잉여농산물 원조의 영향 32
4. 농업생산의 정체와 식량 부족 35
5. 저농산물가격과 전근대적 유통 38
6. 농가경제의 피폐 40
7. 주요 농업정책 43
8. 성과와 과제 46

제3절 녹색혁명과 새마을운동의 전개: 1961~79년 46
1. 시대적 배경 46
2. 농업성장과 주곡자급 48
3. 농지임대차 확대와 농업기계화의 진전 51
4. 농산물유통과 국제무역 55
5. 농업금융과 농업협동조합 59
6. 농업기술 개발과 보급 62
7. 고도경제성장과 농촌 문제 64
8. 새마을운동의 전개 68
9. 주요 농업정책 70
10. 성과와 과제 73

제4절 경제구조 전환기의 농업 · 농촌: 1980~97년 75
1. 시대적 배경 75
2. 농업생산력 및 경영구조의 변화 77
3. 식량 수급불안정 및 자급률 하락 85
4. 농산물가격 불안정과 유통구조의 변화 87
5. 농가경제와 농촌사회의 변화 90
6. 주요 농업정책 93
8. 성과와 과제 97

제5절 개방화시대의 농업 · 농촌: 1998년~현재 98
1. 시대적 배경 98
2. 농업구조의 변화 101
3. 농촌경제의 변화 104
4. 농산물 수급의 변화 106
5. 농촌사회의 변화 109
6. 주요 농업정책 111
7. 성과와 과제 113

제6절 맺음말 114

121 제3장 수산업

제1절 서론 121

제2절 수산업의 침체기: 광복 이후 1960년대 초까지 122
1. 시대적 배경 122
2. 수산업 발전상 126
3. 주요 정책 127
4. 성과와 과제 131

제3절 수산업의 고속성장기: 1962~70년대 132
1. 시대적 배경 132
2. 수산업 발전상 134
3. 주요 정책 136
4. 성과와 과제 142

제4절 구조조정 착수기: 1980~90년대 중반 144
1. 시대적 배경 144
2. 주요 발전상 146
3. 주요 정책 148
4. 성과와 과제 151

제5절 본격적인 구조조정기: 1990년대 중반 이후 152
1. 시대적 배경 152
2. 주요 발전상 157
3. 주요 정책 159
4. 성과와 과제 169

제6절 결론 173

177 제4장 제조업

제1절 머리말 177

제2절 수입대체 공업의 육성: 1960년대 이전 179
1. 배경 179
2. 발전 모습 181
3. 정부정책 183
4. 성과와 과제 185

제3절 수출 주도형 경공업 육성: 1961~72년 186
1. 배경 186
2. 발전 모습 188
3. 정부정책 193
4. 성과와 과제 198
5. 보론: 수출주도형 경공업 육성기의 발전과정 200

제4절 중화학공업의 육성: 1973~79년 210
1. 배경 210
2. 주요 산업의 발전상 210
3. 주요 정책과 정부의 역할 213
4. 성과와 과제 216
5. 보론: 중화학공업 육성기의 발전과정 218

제5절 산업합리화와 산업경쟁력 강화: 1980~86년 231
1. 배경 231
2. 우리 산업의 변화 모습 236
3. 주요 정책 244
4. 성과와 과제 251
5. 보론: 산업합리화와 산업경쟁력 강화기의 주요 이슈 256

제6절 첨단기술산업의 발전: 1987~90년대 275
1. 배경 275
2. 산업의 발전상 278
3. 주요 추진 정책 284
4. 성과와 과제 290
5. 보론: 첨단기술산업 발전기의 발전과정 293

제7절 시장개방과 산업조정: 1980년대 중반~2000년대 초반 298
1. 시대적 배경 298
2. 산업의 발전 모습: 글로벌화의 급속한 진전 301
3. 정부의 역할: 산업의 글로벌화를 뒷받침한 주요 정책 308
4. 성과와 과제 311
5. 보론: 외환위기 이후의 기업구조조정 313

제8절 미래 성장동력 창출 321
1. 배경 321
2. 미래 성장동력분야 발전상 327
3. 미래 성장동력 육성을 위한 정책 333
4. 성과와 과제 339

제9절 결론 345

351 제5장 에너지산업

제1절 머리말 351

제2절 에너지산업의 기반 구축: 1945~72년 353
1. 배경 353
2. 경제개발 초기 에너지산업의 모습 354
3. 성과와 과제 362

제3절 석유공급위기와 극복: 1973~82년 362
1. 배경 362
2. 정부의 석유파동 대응 364
3. 유전개발사업 확대와 탈석유정책의 추진 369
4. 성과와 과제 371

제4절 에너지수급의 안정화: 1983~89년 371
1. 배경 371
2. 에너지산업의 발전 모습 372
3. 정부의 역할 376
4. 성과와 과제 377

제5절 에너지산업의 자유화와 개방: 1990년~ 378
1. 배경 378
2. 에너지산업의 경쟁체제 도입 381
3. 에너지이용의 합리화 도모 387
4. 석유 비축과 국내외 유전개발 389
6. 성과와 과제 392

제6절 기후변화와 에너지산업의 대응: 1992년~ 394
1. 배경 394
2. 기후변화협약에 대한 우리의 대응 396
3. 성과와 과제 400

제7절 요약 및 결론 401

407 제6장 정보통신산업

제1절 머리말 407

제2절 전자산업 및 전기통신 진흥의 기반 구축: 1960~70년대 410
1. 배경 410
2. 전자산업 발전기반 마련 410
3. 전기통신 현대화 추진 및 기반시설 확충 411
4. 정부의 역할 413
5. 성과와 과제 416

제3절 정보통신산업 태동 및 기반 구축: 1980년대~95년 이전 417
1. 배경 417
2. 전자산업의 고부가가치화: 3대 정보통신 전략품목 육성 418
3. 정보통신서비스기반 구축 420
4. 정부의 역할 421
5. 성과와 과제 423

제4절 정보통신산업 육성 및 통신망 고도화: 1995~2004년 424
1. 배경 424
2. 정보통신산업 발전 425
3. 정부의 역할 428
4. 성과와 과제 436

제5절 정보통신산업 고도화: 2005~07년 439
1. 배경 439
2. 정보통신산업 고도화: 신규 성장동력 필요 440
3. 정부의 역할 445
4. 성과와 과제 449

제6절 요약 및 결론 450
1. 정보통신산업 발전과정 450
2. 정보통신정책 성과와 평가 452
3. 미래 비전 454

459 제7장 건설산업

제1절 머리말 459

제2절 광복 및 전후 복구기: 1945~61년 460
1. 배경 460
2. 발전 모습 462
3. 주요 정부정책 464
4. 성과와 과제 466

제3절 경제개발과 건설산업의 도약기: 1962~71년 467
1. 배경 467
2. 발전 모습 468
3. 주요 정부정책 470
4. 성과와 과제 471

제4절 건설산업의 성장기: 1972~87년 473
1. 배경 473
2. 발전 모습 474
3. 주요 정부정책 476
4. 성과와 과제 478

제5절 건설산업의 성숙기: 1988~97년 480
1. 배경 480
2. 발전 모습 482
3. 주요 정부정책 484
4. 성과와 과제 487

제6절 위기 극복과 재도약기: 1998~현재/미래 488
1. 배경 488
2. 발전 모습 491
3. 주요 정부정책 492
4. 성과와 과제 497
5. 재도약을 위한 정책과제 499

제7절 맺음말 506

511 제8장 과학기술

제1절 서론 511

제2절 근대적 과학기술 발전의 기반 구축: 1945~60년대 중반 512
1. 배경 512
2. 과학기술 발전의 모습 514
3. 정부의 역할 517
4. 성과와 과제 522

제3절 공업화의 진전에 따른 기술자립기반의 조성: 1960년대 말~70년대 말 524
1. 배경 524
2. 과학기술 발전의 모습 525
3. 정부의 역할 529
4. 성과와 과제 535

제4절 기술집약화를 통한 성장의 한계 극복: 1980년대 초~90년대 초 537
1. 배경 537
2. 과학기술 발전의 모습 539
3. 정부의 역할 542
4. 성과와 과제 549

제5절 모방에서 창조로 전환하기 위한 국가기술 혁신체제 구축: 1990년대 중반~현재 550
1. 배경 550
2. 과학기술 발전의 모습 552
3. 정부의 역할 558
4. 성과와 과제 569

제6절 결론 572
1. 과학기술 발전의 특징과 성과 572
2. 향후 과제 576

581 제9장 경제발전과 기업가정신

제1절 서론 581

제2절 산업기반 형성기의 기업가정신: 1948~71년 583
1. 배경 583
2. 주요 제도 및 정책 585
3. 기업 및 기업가의 대응 590
4. 성과와 과제 601

제3절 고도성장기: 1972~87년 603
1. 배경 603
2. 주요 제도 및 정책 605
3. 기업 및 기업가의 대응 608
4. 성과와 과제 625

제4절 패러다임 전환기: 1988~97년 628
1. 배경 628
2. 주요 제도 및 정책 629
3. 기업 및 기업가의 대응 633
4. 성과와 과제 655

제5절 위기극복 및 재도약기: 1998~2008년 657
1. 배경 657
2. 주요 제도 및 정책 658
3. 기업가의 대응과 기업가정신의 발현 663
4. 성과와 과제 689

제6절 결론 690

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

II

산업 표목차

〈표 2- 1〉 분배농지 면적 총집계 31
〈표 2- 2〉 농지개혁 전후 소작지 면적의 변화 31
〈표 2- 3〉 미국의 대한 농산물 원조액 총괄표(1945~81년) 32
〈표 2- 4〉 소맥의 경작면적, 생산량, 수입량, 수입비중의 추이(1950~74년) 34
〈표 2- 5〉 미국 원조 원면 도입량과 국산 면의 생산량 · 수집량 추이 (1946~65년) 34
〈표 2- 6〉 국내 양곡 부족량과 도입량의 비교(1957~61년) 34
〈표 2- 7〉 품목별 생산량 추이 36
〈표 2- 8〉 곡물생산량 추이 36
〈표 2- 9〉 곡물 이외 주요 농축산물 생산량 추이 37
〈표 2-10〉 식량 부족량(1946~62년) 39
〈표 2-11〉 미곡의 정부수매가격, 시장가격 및 생산비(1954~70년) 40
〈표 2-12〉 농가의 수지 실태(1947. 4 ~ 48. 3) 41
〈표 2-13〉 농가부채의 실태 42
〈표 2-14〉 부문별 연평균 경제성장률 47
〈표 2-15〉 국내총생산의 산업별 구성과 공업구조(경상가격 기준) 47
〈표 2-16〉 농업의 생산, 투입 요소 및 총요소생산성 변화(5개년 이동평균) 48
〈표 2-17〉 품목별 농업총생산액의 변화 49
〈표 2-18〉 전체 양곡의 수급 추이(1960~80년) 50
〈표 2-19〉 농업생산기반 정비사업 실적 51
〈표 2-20〉 경지규모별 농가호수 구성과 경지면적 구성의 추이(1960~80년) 52
〈표 2-21〉 농지 보유 형태별 농가 구성 및 임차지율 추이(1960~80년) 53
〈표 2-22〉 논의 현실지가와 수익지가의 비교 54
〈표 2-23〉 주요 농기계 보유 현황(1961~80년) 55
〈표 2-24〉 곡종별 양곡관리기금 결손 현황(1970~80년) 57
〈표 2-25〉 농림수산물 수출입 실적 59
〈표 2-26〉 농가소득 · 농업소득 및 도시근로자 가구소득 추이(1962~80년) 65
〈표 2-27〉 농가인구 감소 추이(1960~80년) 66
〈표 2-28〉 새마을운동의 부문별 투자액 추이(1973~79년) 68
〈표 2-29〉 농촌 새마을운동의 주요 실적 69
〈표 2-30〉 새마을운동의 투자재원(1971~79년) 70
〈표 2-31〉 총농가 및 농가인구 변동(1960~2000년) 78
〈표 2-32〉 연령 계층별 농가인구(1970~2000년) 78
〈표 2-33〉 경영주 연령별 농가 분포 추이(1960~2000년) 79
〈표 2-34〉 농림어업 취업자 및 경지면적 추이 80
〈표 2-35〉 경작규모별 농가분포(1965~2000년) 81
〈표 2-36〉 농지 보유 형태별 농가구성 및 임차지율 추이(1945~2000년) 82
〈표 2-37〉 농업법인의 설립 추이(1990~2000년) 84
〈표 2-38〉 농업법인의 사업별 설립 현황(1995~98년) 84
〈표 2-39〉 주요 식량의 1인당 연간 소비량 추이(1956~2000년) 86
〈표 2-40〉 주요 축산물 및 원예작물 1인당 연간 소비량 86
〈표 2-41〉 주요 곡물의 자급률(1956~2000년) 87
〈표 2-42〉 농가 및 도시근로자 가계 소득(1965~2000년) 90
〈표 2-43〉 경작규모별 농가소득(1965~2000년) 91
〈표 2-44〉 소득원별 농가소득의 경작규모 간 격차(2000년) 91
〈표 2-45〉 호당 농가소득과 부채 추이(1965~2000년) 92
〈표 2-46〉 농산물 수출입 추이 101
〈표 2-47〉 농가호수 및 인구 추이 101
〈표 2-48〉 농림어업 취업자 및 경지면적 추이 102
〈표 2-49〉 연도별 농업생산액 추이(실질) 103

〈표 2-50〉 농가판매가격지수 추이 104
〈표 2-51〉 농가구입가격지수 추이 104
〈표 2-52〉 농가교역조건 추이 105
〈표 2-53〉 농가소득 추이(실질) 105
〈표 2-54〉 농가소득 추이(명목) 105
〈표 2-55〉 쌀의 수급 변화 106
〈표 2-56〉 채소 수급 변화 107
〈표 2-57〉 과일 수급 변화 108
〈표 2-58〉 육류 수급 변화 108
〈표 2-59〉 농림어가 규모별 마을 수(2005년) 109
〈표 2-60〉 농가 주거 형태 110
〈표 2-61〉 농가 주거시설 현황 110
〈표 2-62〉 농가 자동차 보유 현황 110
〈표 2-63〉 1990년 이후 농정의 전개과정 112
〈표 2-64〉 1990년 이후 국가예산과 농업예산의 추이 113

〈표 3- 1〉 광복 이후 연도별 어선세력 125
〈표 3- 2〉 한일회담 중 어업회담 주요 내용 126
〈표 3- 3〉 광복 이후 연도별 어업가구 수와 어가인구 수 126
〈표 3- 4〉 광복 이후 연도별 수산물 생산량 127
〈표 3- 5〉 수산물 수출이 활발히 이루어진 당시의 수출실적 127
〈표 3- 6〉 대일청구권자금 중 무상자금의 수산부문 사용 내역 133
〈표 3- 7〉 대일 청구권자금 연도별 집행실적 134
〈표 3- 8〉 어업협력자금의 용도별 사용실적 134
〈표 3- 9〉 1961~80년간 어업인구 변동 135
〈표 3-10〉 1961~80년간 수산물 총생산량, 수산가공품 생산량 및 수산물 수출액 변동 135
〈표 3-11〉 1981~94년간 어업가구와 어업가구원 146
〈표 3-12〉 1981~2008년간 어업부문별 생산량 147
〈표 3-13〉 1981~2008년간 수산물 수출입 실적 147
〈표 3-14〉 1981~94년간 어가소득 변화 148
〈표 3-15〉 우리나라의 양국 간 어업협정 체결 현황 150
〈표 3-16〉 1995~2008년간 어업가구와 어업가구원 158
〈표 3-17〉 1981~2008년간 어업부문별 생산량 158
〈표 3-18〉 1981~2008년간 수산물 수출입 실적 159
〈표 3-19〉 1981~2008년간 어가소득 변화 159
〈표 3-20〉 연근해어선 감척 실적 161
〈표 3-21〉 소형기선 저인망어업인들의 집단행동 사례 165
〈표 3-22〉 연도별 자율관리어업 공동체 현황 167

〈표 4- 1〉 시기별 한국 정부가 중점 육성한 산업과 실제 발전한 산업 178
〈표 4- 2〉 수출입액의 비교 및 재원별 수입 구성비 추이 180
〈표 4- 3〉 외국원조자금의 제조업부문별 투자 상황 182
〈표 4- 4〉 우리나라 경제성장률과 부문별 성장기여율 188
〈표 4- 5〉 우리나라 경제성장의 국제 비교(1970년) 189
〈표 4- 6〉 우리나라 제조업의 수출 비율 추이 190
〈표 4- 7〉 우리나라 10대 주요 상품의 수출실적 190
〈표 4- 8〉 우리나라 제조업의 국제 비교 191
〈표 4- 9〉 1950년대와 1960년대 초기(1961~64년)의 수출지원정책 비교 197
〈표 4-10〉 정부가 선정한 주요 수출특화품목(1964년) 197

〈표 4-11〉 경제개발5개년계획 기간 중 SOC 투자 현황 198
〈표 4-12〉 자본재산업의 수급구조와 성장률 212
〈표 4-13〉 중화학공업화 6개 주요 업종 개발계획 내용 214
〈표 4-14〉 국민진흥기금의 중화학공업 지원 추이 215
〈표 4-15〉 중화학공업화 진전 추이 216
〈표 4-16〉 우리나라 조선산업의 성장 과정 227
〈표 4-17〉 자동차산업의 발전과정 230
〈표 4-18〉 주요 경제지표 추이(1978~96년) 236
〈표 4-19〉 연도별 5대 주력 수출산업의 변화 237
〈표 4-20〉 중화학공업 투자조정 전후의 제조업 업종별 성장률 추이 (1976~86년) 238
〈표 4-21〉 제조업부문별 가동률의 변화(1976~85년) 239
〈표 4-22〉 대외 개방의 확대와 국제수지 개선(1986~91년) 239
〈표 4-23〉 제조업의 성장과 비중 변화(1): 중화학공업 · 경공업 240
〈표 4-24〉 제조업의 성장과 비중 변화(2): 기술 수준 산업군별 240
〈표 4-25〉 제조업의 부가가치 증가에 대한 기여도 241
〈표 4-26〉 5대 재벌의 평균 영위업종 수 추이 242
〈표 4-27〉 연도별 주요 경제지표 244
〈표 4-28〉 중화학공업 투자조정의 주요 내용 245
〈표 4-29〉 「공업발전법」에 의한 합리화업종 지정 기간 및 내용 246
〈표 4-30〉 공업기반 기술개발사업 지원 실적 247
〈표 4-31〉 공정거래제도의 변천 249
〈표 4-32〉 주요 업종별 중복 · 과잉 투자 내용 및 발생시기 253
〈표 4-33〉 기간별 제조업 총요소생산성 및 노동생산성 증가율 254
〈표 4-34〉 기간별 제조업 상품수출 증가율 및 재무성과 255
〈표 4-35〉 시기별 중소 · 벤처기업 육성정책 257
〈표 4-36〉 1963~97년 공업 생산활동의 지역별 분포 268
〈표 4-37〉 지역전략산업진흥사업 사업별 내용 및 투입재원(1999~2009년) 271
〈표 4-38〉 4+9개 지역 지역전략산업진흥사업 유형별 투자계획 272
〈표 4-39〉 지역혁신사업의 목적유형별 분류 273
〈표 4-40〉 수도권과 비수도권 제조업의 성장률 추이 274
〈표 4-41〉 수도권과 비수도권 제조업의 성장기여도 추이 274
〈표 4-42〉 한국과 중국의 섬유류 세계 수출시장 점유율 변화 277
〈표 4-43〉 수입자유화율과 평균관세율 추이 277
〈표 4-44〉 우리나라 제조업의 구조 변화 추이 278
〈표 4-45〉 IT제조업의 국민 경제에서의 위상 변화 280
〈표 4-46〉 국내 컬러TV업계의 그룹 내 계열사 관계 281
〈표 4-47〉 우리나라 경제발전단계별 기술의 역할 281
〈표 4-48〉 IT제조업의 구조고도화 294
〈표 4-49〉 주요 전자업체의 구조조정 내용(외환위기 직후) 295
〈표 4-50〉 우리나라 반도체산업의 성장과정 296
〈표 4-51〉 우리나라 수출 및 경제규모 추이(1989~95년) 300
〈표 4-52〉 우리나라 10대 수출품목의 변화 303
〈표 4-53〉 한국의 10대 수출시장 추이 303
〈표 4-54〉 외국인투자기업이 국내 제조업에서 차지하는 비중(2006년) 305
〈표 4-55〉 부품 · 소재 산업의 외국인투자 유입액 추이(2004~07년) 305
〈표 4-56〉 외국인투자 유치정책의 단계 구분 310
〈표 4-57〉 주요국의 해외직접투자 잔량의 대GDP 비율 추이 312
〈표 4-58〉 수출 주력 산업의 세계 위상 312
〈표 4-59〉 5+3 원칙과 후속 조치 315

〈표 4-60〉 기업구조조정의 주요 내용 315
〈표 4-61〉 기업그룹의 변화(1997~2003년) 317
〈표 4-62〉 보수적 경영의 징후를 나타내는 지표 318
〈표 4-63〉 서비스산업과 제조업의 연평균 고용 증가율 비교 325
〈표 4-64〉 제조업과 서비스업의 경제 내 비중 및 성장기여도 325
〈표 4-65〉 부품 · 소재 산업의 생산 추이 330
〈표 4-66〉 한 · 중 · 일 · 미의 부품 · 소재 RCA 지수 변화 분석 331
〈표 4-67〉 우리나라 부품 · 소재 기업의 기술 수준(2007년 기준, 미국=100) 331
〈표 4-68〉 신성장동력사업의 추진 구조 334
〈표 4-69〉 「부품소재전문기업지원에관한특별조치법」의 주요 내용 336
〈표 4-70〉 서비스산업 육성을 위한 정부의 종합정책 338
〈표 4-71〉 신뢰성 평가장비 구축 및 평가기준개발 현황(2008. 9 기준) 342

〈표 5- 1〉 경제개발 초기의 국내 에너지원 구성 355
〈표 5- 2〉 1956~60년 석탄개발5개년계획 356
〈표 5- 3〉 전후 국내 석탄 생산과 자급률 357
〈표 5- 4〉 제1~2차 경제개발5개년계획 시의 국내 석탄 생산 및 부문별 수요 358
〈표 5- 5〉 제1~2차 경제개발5개년계획기간 중 국내 발전설비 증가 추이 359
〈표 5- 6〉 발전설비의 규모 및 효율 변화 359
〈표 5- 7〉 1956~62년 국내 석유류 수입 상황 360
〈표 5- 8〉 제1~2차 경제개발5개년계획 시의 국내 석유소비 및 증가율 361
〈표 5- 9〉 제1~2차 경제개발5개년계획기간 중 국내 정유설비 증가 361
〈표 5-10〉 1차 석유파동의 국내 경제 영향 365
〈표 5-11〉 2차 석유파동의 국내 경제 영향 368
〈표 5-12〉 1980년대 에너지소비 추이 373
〈표 5-13〉 전력 공급의 주요 지표 375
〈표 5-14〉 에너지산업 구조개편 추진 경위 383
〈표 5-15〉 전력산업 구조개편단계별 주요 특징 및 예상 효과 385
〈표 5-16〉 연도별 석유 비축 현황 390
〈표 5-17〉 석유 · 가스 부문 해외진출사업 현황(2008년 12월 현재) 391
〈표 5-18〉 연도별 자주개발 확보 현황(석유 · 가스 부문) 392
〈표 5-19〉 연료연소에 따른 CO_2 배출 관련 주요 지표(1990~2006년) 396
〈표 5-20〉 기후변화협약 대응부문별 추진 과제(일부) 398

〈표 6- 1〉 통신사업 5개년 성과 416
〈표 6- 2〉 정보통신산업의 경제성장 기여도(1998~2004년) 425
〈표 6- 3〉 정보화촉진기금의 용도와 재원 430
〈표 6- 4〉 IT R&D프로젝트의 대표적 성과 430
〈표 6- 5〉 정보통신진흥기금 관련 부처 및 법 현황 431
〈표 6- 6〉 통신사업 구조개편 432
〈표 6- 7〉 정보화촉진기본계획별 주요 특징 434
〈표 6- 8〉 초고속정보통신기반 구축 및 고도화사업의 단계별 목표와 전략 435
〈표 6- 9〉 초고속정보통신기반 구축 종합계획의 변화 436
〈표 6-10〉 정보통신산업 생산 성장률(1995년 vs 2004년) 437
〈표 6-11〉 정보통신산업의 무역수지(1995년 vs 2004년) 437
〈표 6-12〉 네트워크 이용 수준(1995년 vs 2004년) 438
〈표 6-13〉 국제 IT지수 순위 438

〈표 6-14〉 통신시장 구조개편 효과 439
〈표 6-15〉 IT산업과 비IT산업의 시간당 부가가치액 변화 440
〈표 6-16〉 IT 제조업부문 연구개발투자 추이 440
〈표 6-17〉 민간 IT 부문 특허등록 추이 440
〈표 6-18〉 주요국의 IT 수출 경쟁력 441
〈표 6-19〉 통신사업자 투자 추이 442
〈표 6-20〉 이동통신사업자의 설비투자비용 세부 내역 443
〈표 6-21〉 방송서비스 가입 현황 443
〈표 6-22〉 주요 IT산업정책 446
〈표 6-23〉 주요 국가 정보화정책 448
〈표 6-24〉 국내 정보통신정책 흐름 453

〈표 7- 1〉 광복 직후 남북한의 국토자원 비교 461
〈표 7- 2〉 기업주별 공사액(1948년) 462
〈표 7- 3〉 산업별 국민총생산 구성비 463
〈표 7- 4〉 주요 도시 건축허가 수 추이 464
〈표 7- 5〉 건설업 면허 관련 제도의 변천 465
〈표 7- 6〉 제 1, 2차 경제개발계획기간 중의 외자 도입(도착 기준) 468
〈표 7- 7〉 해외건설 수주실적 469
〈표 7- 8〉 국내 총자본 및 사회간접자본 형성액 추이 470
〈표 7- 9〉 경부 및 경인 고속도로의 공사 규모 및 재원 472
〈표 7-10〉 연도별 · 지역별 해외건설 수주실적 475
〈표 7-11〉 제1차 국토종합개발계획기간 중 부문별 사회간접자본 투자실적 478
〈표 7-12〉 경제개발계획기간 중 주택건설실적 479
〈표 7-13〉 해외건설 외화수입과 경상수지 및 GNP 480
〈표 7-14〉 국내 건설경기동향(1988~91년) 481
〈표 7-15〉 정부 조달시장 개방의 주요 내용 482
〈표 7-16〉 부문별 사회간접자본시설 투자 추이 483
〈표 7-17〉 사회간접자본 관련 정책의 변화 483
〈표 7-18〉 건설업 성장성 및 수익성 지표(1975~98년) 484
〈표 7-19〉 공공공사 입낙찰제도의 변천 현황 486
〈표 7-20〉 외환위기 이후 주요 건설 및 주택경기 활성화대책 489
〈표 7-21〉 SOC(수송 · 교통 및 지역개발) 예산 증감률 현황 491
〈표 7-22〉 건설업 안정성 및 수익성 지표(1995~2005년) 492
〈표 7-23〉 건설산업 진입규제 완화 추이 493
〈표 7-24〉 건설업체 수 추이 493
〈표 7-25〉 최저가낙찰제의 덤핑 낙찰 방지를 위한 제도 개선 추이 495
〈표 7-26〉 일괄 · 대안입찰 공사 발주 건수 및 전체 공공공사 대비 비중 (설계심의 기준) 495
〈표 7-27〉 우리나라 민간투자제도의 변천과정 497
〈표 7-28〉 SOC투자 대비 민간투자 비중 498
〈표 7-29〉 2020년의 건설산업 미래상 500
〈표 7-30〉 미국 · 영국 · 한국의 건설제도 비교(예시) 501
〈표 7-31〉 2008년 공공공사 입낙찰방법별 수주실적 503

〈표 8- 1〉 정부의 재외 한국인 과학기술자 유치실적 519
〈표 8- 2〉 주요 과학기술 관련 지표(1960~70년대) 526
〈표 8- 3〉 정부출연연구소 설립 현황(1960~70년대) 530
〈표 8- 4〉 주요 과학기술 관련 지표(1980년대) 540

〈표 8- 5〉 기술진흥확대회의 개최실적 543
〈표 8- 6〉 주요 과학기술 관련 지표(1990년대) 553
〈표 8- 7〉 주요 과학기술 관련 지표(2000년대) 554
〈표 8- 8〉 세계적 과학저널에 대한 논문게재 수 554
〈표 8- 9〉 녹색기술 연구개발 종합대책(안)의 27대 중점육성기술 564
〈표 8-10〉 '577전략'상의 7대 중점기술분야와 7대 시스템 선진화 · 효율화 과제 567
〈표 8-11〉 10대 수출상품 추이 575

〈표 9- 1〉 귀속재산 불하로 형성된 기업의 예시 592
〈표 9- 2〉 1950년대 대표적 면방직기업(1962년 9월 말 기준) 593
〈표 9- 3〉 1950년대 대규모기업집단 계열기업 594
〈표 9- 4〉 1960년대 주요 부실기업 정리 현황 599
〈표 9- 5〉 중화학공업의 생산 및 수출 기여율 변화 추이 607
〈표 9- 6〉 주요 기업집단의 해외건설업 신규 진출 현황 609
〈표 9- 7〉 연도별 지역별 해외공사 수주실적 중 중동의 비중 610
〈표 9- 8〉 산업별 투자계획 및 기업성과(1995년 현재) 612
〈표 9- 9〉 종합상사별 지역별 해외거점(1996. 3. 1 현재) 615
〈표 9-10〉 삼성의 반도체사업 추진과정 616
〈표 9-11〉 삼성전자의 D램 기술의 발전속도 617
〈표 9-12〉 1970년대 전략산업과 기업집단의 다각화 현황 621
〈표 9-13〉 대우의 주요 계열사 및 사업 625
〈표 9-14〉 「공정거래법」상 대규모기업집단 규제의 강화 630
〈표 9-15〉 업종전문화시책의 주요 내용 631
〈표 9-16〉 정보통신서비스시장의 경쟁도입 추이 633
〈표 9-17〉 LG그룹의 경영성과(1988~96년) 635
〈표 9-18〉 삼성그룹의 규모 변화(1987~96년) 638
〈표 9-19〉 대우그룹의 해외 네트워크 현황(1998년 말) 652
〈표 9-20〉 10대 성장동력 산업 662
〈표 9-21〉 20대 기업 순위 변화와 매출액 669
〈표 9-22〉 주요 연도별 20대 수출품목의 변화 681
〈표 9-23〉 한국의 10대 수출시장 추이 682
〈표 9-24〉 한국의 글로벌기업(포춘 500대 기업) 688

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

II

산업 그림목차

[그림 2- 1] 농가인구 연령별 구조 변화(1970년, 2000년) 79
[그림 2- 2] 농업총생산액과 농업총소득의 변화 추이 103

[그림 4- 1] 원조수입액이 총수입액에서 차지하는 비중 추이 179
[그림 4- 2] 남한의 주요 상품 평균 생산지수 추이 181
[그림 4- 3] 1953~60년 기간의 산업구조 추이(경상국내총생산 기준) 182
[그림 4- 4] 국내 제조업의 생산 실적 및 구성비 추이 183
[그림 4- 5] 1955~60년 기간의 국내 수출입 추이 185
[그림 4- 6] 외국원조자금의 연도별 증감률 추이 188
[그림 4- 7] 우리나라 산업구조의 변화 추이 189
[그림 4- 8] 제1, 2차 5개년계획기간의 경제성장률 및 1인당 GNP 추이 194
[그림 4- 9] 원료의 국산화(일명 피라미드형 개발전략)-섬유제품 예 195
[그림 4-10] 1962~72년 기간의 국내 수출입 추이 199
[그림 4-11] 경공업의 총수출에 대한 기여도 추이 199
[그림 4-12] 우리나라 섬유산업 발전과정과 수출 성과 203
[그림 4-13] 우리나라 신발산업의 발전과정과 수출 성과 206
[그림 4-14] 우리나라 전자산업의 발전과정과 수출 성과 209
[그림 4-15] 우리나라 조강생산 추이 223
[그림 4-16] 차관을 얻어낸 500원 지폐와 우리나라의 선박 건조규모 추이 225
[그림 4-17] 선박 생산량의 주요국별 비교 228
[그림 4-18] 중화학공업 투자조정 전후의 제조업부문별 성장률 추이 238
[그림 4-19] 광공업의 평균 CR3 241
[그림 4-20] 광공업의 일반집중률 242
[그림 4-21] 제조업 실질부가가치 및 국내총생산 증가율(3년 이동평균) 243
[그림 4-22] 환율과 수출증가율 간의 관계 256
[그림 4-23] 제조업에서 중소기업이 차지하는 비중 추이(1973~2007년) 259
[그림 4-24] 중소기업고유업종 지정 추이 261
[그림 4-25] 혁신형 중소기업 증가 추이 263
[그림 4-26] 도시화율 및 수도권 인구유입 비중 변화(1970~2006년) 268
[그림 4-27] 지니계수로 본 지역별 소득(GRDP) 격차 추이(1970~2005년) 270
[그림 4-28] 제조업의 임금 및 노동생산성 추이 276
[그림 4-29] 수출 상위 20위 품목의 수출액 비중과 제품별 분포 279
[그림 4-30] 연구개발비 및 GDP 대비 연구개발비 변화 추이 282
[그림 4-31] 우리나라 연구개발주체별 사용액 추이 283
[그림 4-32] 우리나라 수출입이 세계 무역에서 차지하는 비중 추이 301
[그림 4-33] 주요국 시장에서 우리 수출이 차지하는 비중 추이 302
[그림 4-34] 외국인직접투자 유입 추이 304
[그림 4-35] 외국인직접투자의 산업별 구성비 변화 추이 305
[그림 4-36] 제조업 외국인투자기업의 국내 산업 비중 변화 추이 306
[그림 4-37] 해외직접투자 추이 307
[그림 4-38] GDP 대비 외국인투자 잔액 비율의 국제 비교 311
[그림 4-39] 기업구조조정과 경제성과 320
[그림 4-40] 서비스산업과 제조업의 노동생산성 추이 비교 326
[그림 4-41] 국제 논문 및 특허 증가 추이 328
[그림 4-42] 유망기술 및 산업기술 수준 비교 328
[그림 4-43] 제2차 부품 · 소재 산업 발전 기본계획의 정책 방향 337
[그림 4-44] 기술무역 적자 및 수지비 국제 비교 341

[그림 5- 1] 총 에너지 소비 추이 379
[그림 5- 2] 에너지원별 소비구조 380

[그림 5- 3] 전력시장의 기본구조 384

[그림 6- 1] 국가기간전산망사업 추진 경과 423
[그림 6- 2] 정보통신부 개편 454

[그림 7- 1] 건설수주액 변화 추이 490
[그림 7- 2] 공공공사의 입찰 방식별 비중 추이 494
[그림 7- 3] 해외건설 수주액 변화 추이 498
[그림 7- 4] 분야별 유망시장과 한국의 건설기술력 505

[그림 8- 1] 산업기술개발사업의 발전과정 544
[그림 8- 2] 주요 국가연구개발사업의 추진기간 546
[그림 8- 3] 벤처기업 증감 추이 및 현황 561
[그림 8- 4] 미래유망기술의 선정 562
[그림 8- 5] 과학기술 인적자원 개발의 전환 572
[그림 8- 6] 과학기술 노력의 전환 574
[그림 8- 7] 산업 육성의 전환 575

[그림 9- 1] 연도별 종합무역상사 수출 추이 614
[그림 9- 2] 삼성전자의 고용 및 매출 증가 추이 618
[그림 9- 3] 현대자동차의 성장과 기술 발전 619
[그림 9- 4] 연구개발비 및 GDP 대비 연구개발비 비중 추이 663
[그림 9- 5] 특허출원건수 추이 664
[그림 9- 6] 사업체 수 및 1인당 사업체 수 추이 665
[그림 9- 7] 전국 신설법인 및 부도법인 수 추이 665
[그림 9- 8] 가동사업자(법인 및 개인 사업자)의 사업존속연수(2007년 기준) 666
[그림 9- 9] 개인사업자 연도별 사업존속연수 추이 666
[그림 9-10] 연도별 벤처기업 수 추이 667
[그림 9-11] 연도별 1인당 국민소득 및 GDP 실질성장률 추이 677
[그림 9-12] 연도별 대기업, 중소기업 종사자 수 추이 678
[그림 9-13] 연도별 수출입 및 무역수지 추이 680
[그림 9-14] 벤처기업의 수출액 및 총수출에 대한 비중 추이 680
[그림 9-15] 전 산업 부가가치 기준 총요소생산성지수 추이 683
[그림 9-16] 제조업 부가가치 기준 총요소생산성지수 추이 683
[그림 9-17] 용도별 수입 비중 추이 684
[그림 9-18] 대일본 자본재 수출입 및 무역수지 추이 685
[그림 9-19] 대중국 자본재 수출입 및 무역수지 추이 686
[그림 9-20] 주요 기업의 수출/매출액 비중 추이 686
[그림 9-21] 한국의 해외투자 추이 687
[그림 9-22] 한국의 해외투자와 외국인직접투자 추이 687

제1장 총괄

제1절 | 한국 산업의 발전 개관

건국 이후 시대별로 한국경제를 이끌어온 산업들은 무엇일까? 그 산업들이 한국경제의 주도적 역할을 할 수 있도록 한 요인은 무엇일까? 그 산업들이 발전하는 데 정부는 어떤 역할을 하였는가? 이러한 물음에 답하는 것이 본 장의 주된 목적이다.

그런 의미에서 본다면 전체 산업 중 서비스산업은 본 장의 성격과 다른 부분이 있다. 경제 전체에서 차지하는 비중은 크지만, 최근 새로운 성장동력의 원천의 하나로서 주목을 받는 시기를 제외한다면, 한국경제 전체를 이끌어가는 주도적 역할을 해오지 못했다[1]는 점에서 여기서는 주로 1차, 2차산업의 발전과정을 중심으로 서술하기로 한다.

1948년 건국 이후 한국경제가 본격적인 경제발전을 시작하기 전인 1960년대 초까지 한국경제는 농림어업, 즉 1차산업이 이끌고 있었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 1960년까지 농림어업이 전체 경제의 40% 전후를 차지한 데 비해, 제조업은 10%를 겨우 넘는 수준을 보이고 있었고, 수출 면에서도 제조업이 전체의 1/4 전후에 머물고 있었던 데서도 쉽게 알 수 있다.

이렇게 농림어업이 경제를 주도하고 있었던 요인은 몇 가지에서 찾아볼 수 있을 것이다. 우선, 한국경제가 당시까지만 해도 전통적인 농림어업에 의존하는 후진국형 경제체제를 벗어나지 못하였다는 점이 결정적이라고 할 수 있다. 다음으로, 일본 점령 당국이 전쟁 수행 등의 목적으로 제조업의 주된 부분을 북한지역에 배치해왔던 점을 들 수 있으며, 마지막으로, 1950년대 초의 6·25 전쟁의 피해도 결국 제조업 쪽에 집중되었던 점을 들 수 있을 것이다.

이 시기에 한국경제를 이끌어가는 중심적 역할을 한 농업에 있어서 가장 중요한 변화 요인은 1950년에 단행된 '농지개혁'이라고 할 수 있다. 당시까지만 해도 지주와 소작농이

---

1) 서비스산업의 가장 중요한 부분인 금융, 교통, 의료 등의 분야는 한국경제 60년사의 다른 분과에서(경제일반, 국토환경, 사회복지 등) 다루고 있으므로 산업 분과에서 다시 이 분야들을 다루는 것은 다소 중복되는 서술이 될 우려가 있다는 점도 고려되었다.

라는 전통적인 농지 소유/경작구조를 보여왔던 만큼, 농지개혁을 통한 농업생산체제의 변환은 농업생산력 발전의 물적 토대를 형성하게 되었고, 농민들의 영농 의욕을 획기적으로 높임으로써 농업생산력 발전의 인적·기술적 기초를 마련하게 되었다. 농지개혁은 또 다른 측면에서는 농지를 매각한 지주들이 농지매각대금을 이용하여 산업자본가의 역할을 하게 함으로써 당시에 맹아를 틔우고 있던 기업들의 발전을 뒷받침하는 요인으로 작용하여 경제구조 전체의 변화에도 결정적인 역할을 하였다. 또한, 자작농이 된 농민들로 하여금 교육에 투자할 수 있는 여건을 제공함으로써 공업화에 필요한 우수한 노동력을 양성할 수 있는 계기로도 작용하였다. 즉, 농지개혁은 1950년대에 농업의 발전을 가져오는 직접적인 요인이 되었을 뿐만 아니라, 1960년대부터 시작되는 제조업의 발전을 가져오는 간접적인 요인으로도 작용한 셈이다. 이러한 농지개혁이 농업의 발전에 결정적으로 긍정적 요인으로 작용하였다면, 1950년대에 실시되었던 '미국 잉여농산물 도입' 및 이에 따른 '식량배급제의 실시'는 농업의 발전에 대단히 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수밖에 없을 것이다. 물론 6·25 전쟁 이후 국민 전체가 부족한 식량 문제로 어려움을 겪고 있는 상황에서 불가피한 측면이 있었지만 겨우 발전의 계기를 맞은 우리나라 농업이 더 이상 성장산업으로 발전해나가는 것을 가로막은 중요한 요인으로 작용하였다. 즉, 농업은 초기 발전단계부터 한국경제를 주도적으로 이끌어가는 산업으로 성장하지 못하고, 결국 낮은 소득, 낮은 취업상태에 머물러 있던 일반 국민들의 소비생활을 안정시키는 역할에 그치게 되었다.

이 시기에, 농업보다는 경제적 비중이 훨씬 떨어졌지만, 수산업은 여러 가지 특수한 관점에서 농업 못지않은 중요한 역할을 하였다. 첫째로, 한국경제에서 중요한 외화소득원 역할을 하였다. 즉, 미국의 원조자금을 제외하고 수산업은 한국경제가 벌어들이는 외화수입원으로서 주된 역할을 한 셈인데, 예를 들면 1946년부터 1950년까지 우리나라 전체 수출액의 60% 이상이 수산업에서 이루어졌다. 둘째로, 농업과는 달리 일찌감치 기업형으로 발전하는 길을 걷기 시작하였다. 셋째로, 절대적으로 영양 부족상태에 놓여 있던 국민들의 단백질 공급원 역할도 하였다.

비록 외국 원조자금에 절대적으로 의존하여 발전하기 시작했지만 건설산업은 광복과 전쟁 이후 초토화된 국토를 재정비하고 새롭게 생산시설을 재건하는 역할을 담당하면서 한편으로는 국민총생산과 고용의 증대에 기여하는 역할을 하였고, 다른 한편으로는 다른 산업들이 발전하기 위한 초석을 닦는 역할을 하였다.

이 당시에 미미하게나마 이루어진 제조업 발전 역시 주로 외국 원조자금에 의존하였다. 외국 원조자금에 의한 산업의 발전은 이른바 '3백산업(설탕, 밀가루, 면방)' 등 소비재산업 위주의 제조업 성장을 가져왔고, 이는 산업구조의 불균형을 심화시키고, 이로 인한 원자재와 시설재의 수입의존도를 더욱 높임으로써 국제수지 악화를 가져오기도 했다. 또한 당시 외국 원조자금은 주로 부족한 식량증산을 위한 비료와 전력, 석탄 등의 에너지원의 확보와 전후복구사업에 필요한 시설자재생산을 위한 공장건설에 투자됨으로써 많은 정부 직할 공기업들이 생기게 되는 계기가 되었다. 이들 공기업들은 우리나라 산업구조의 고도화를 실현하는 데 크게 기여하였으나 이후 방만한 경영과 부실화 등으로 인해 민영화 등 구조조정의 대상이 되었다.

한국경제가 본격적인 발전과정으로 접어들기 시작한 1960년대 이후 한국경제를 이끌어가는 역할은 역시 제조업이 담당하였다. 비록 경제 전체에서 차지하는 비중은 아직 1차산업보다 낮은 수준이었고, 발전하기 시작한 분야도 저급한 기술에 의존하는 노동집약적 산업들이었지만, 1960년대 초기에 전체 수출의 1/4 정도에 머물러있던 제조업은 1970년대 초에는 전체 수출의 90% 가까운 비중을 차지함으로써 적어도 대외거래 측면에서는 한국경제를 이끌어가는 역할을 담당하기 시작하였다. 급속하게 발전하기 시작한 산업들이 주로 노동집약적 산업들이었으므로, 당시에 빠르게 늘기 시작한 노동인력들을 흡수하는 역할을 담당하게 되었고, 이들 산업들이 주로 도시 근처의 산업단지에서 생산활동을 시작하였으므로 주요 대도시들의 도시화를 촉진시키는 역할도 하였다. 이 시기에 발전의 맹아를 틔운 섬유, 신발, 전자산업 중에서 섬유, 신발산업은 현재 대부분의 생산시설을 해외로 이전하여 국내에서는 기술개발, 디자인, 새로운 상품개발, 패션 등의 활동만 남아 있으나, 전자산업은 그 이후에도 지속적으로 진화를 거듭하여 한국경제를 대표하는 IT산업으로 발전하였다. 우리나라가 이룬 이러한 제조업 발전은 2차 세계대전 이후 독립한 개발도상국 가운데 그 유례를 찾아보기 어려운 것으로 평가되고 있고, 제조업을 발전시키려는 다른 많은 개발도상국의 발전 모델로서 학습의 대상이 되고 있다.

당시에 다른 개발도상국들과 다르게 한국이 제조업의 획기적 발전을 이룩하게 된 데에는 여러 가지 긍정적인 요인들이 복합적으로 작용하였던 것으로 판단된다. 우선, 국제무역에 눈을 뜬 초기 무역상들의 기업가 정신이 발휘된 점을 들 수 있다. 광복 이후 물자가 부족한 국내시장에 수입 물품을 들여와 이익을 얻는 비즈니스를 영위하면서 국제시장을 경험한 무역상들은 정부의 수출촉진정책에 부응하여 노동집약적 수출산업을 일으키는 데 주도적 역할을 하였다. 다음으로, 농업이 흡수하지 못하는 인력이 거의 무한대로 제조업에 공급되었다. 당시 한국이 저개발국 상태에 머물러 있었으므로 이들 노동력의 임금 수준은 세계 최저 수준이었던 반면, 상대적으로 높은 수준의 근로의욕, 근로정신을 보여주었다. 따라서 이들 노동력을 활용한 노동집약적 산업들은 생산비 면에서 빠르게 국제경쟁력을 확보할 수 있었다. 셋째로, 때마침 이루어진 한일협정 체결로 상당한 규모로 유입된 대일청구권자금과 베트남 참전으로 얻은 외화 소득은 정부가 수출산업을 지원하는 재원으로 활용되기에 충분하였다.

이러한 모든 긍정적인 요인들을 결합하여 수출 제조업의 육성을 지원한 정부의 역할을 빼놓을 수 없을 것이다. 1960년대에 추진된 제1, 2차 경제개발5개년계획기간에 정부는 발전소, 고속도로, 항만 건설 등을 통해 SOC를 확충하고 비료, 시멘트, 정유, 제철시설 등을 건설하거나 확충함으로써 수출 주도형 공업화를 위한 기반을 마련하였다. 나아가 수출을 촉진하기 위해 외환, 조세, 금융 등의 모든 정책 수단을 동원하였고, 대통령이 직접 '수출진흥확대회의'를 매달 주재하는 등 섬유, 합판, 가발, 신발, 전자(조립)산업 등 수출형 노동집약적 제조업들을 발전시키는 데 정부는 총력을 기울였던 것이다.

이 시기에 정부의 산업발전기반 조성 의지를 실현시키는 역할을 담당하면서 스스로도 발전기반을 닦은 산업이 바로 건설산업이다. 이 당시에 건설산업은 정유공장, 시멘트공장, 발전소 등 중요한 산업시설 건설을 담당하였다. 나아가 우리나라 산업발전의 대동맥 역할을 하게 된 경인, 경부고속도로의 건설을 필두로 철도, 도로, 항만, 댐 등 산업발전

의 기반이 된 사회간접자본의 확충을 담당하였다. 이렇게 대규모 산업기반시설들을 건설해본 경험은 우리 건설산업의 경쟁력을 크게 높여 1970년대 이후 본격화된 해외시장 진출을 가능하게 하는 힘이 되었다.

이렇게 좋은 여건을 갖추면서 추진하여 크게 성공을 거둔 노동집약적 수출산업의 완제품 생산 위주 공업화전략은 다른 한편으로 원료 등 원부자재의 수입과 이들 제품생산을 위한 기계설비 등 자본재 수입을 증대시키는 결과를 초래하여, 공업화가 진행되는 시기 전체에 걸쳐 만성적인 무역적자가 해결해야 할 큰 숙제를 남기게 되었다.

나아가 1960년대 동안 제조업이 연평균 20% 가까운 성장을 거듭하면서 한국경제를 이끌어가는 역할을 담당하고 있는 가운데, 농업은 연평균 2%에도 못 미치는 성장세를 보이면서 정체를 거듭하였다. 이러한 산업 간 불균형 성장구조는 이후에도 한국경제에 고착화되어 농업/농촌의 활성화가 숙제로 남게 되었다. 한편, 일본과 한일협정을 체결하여 얻어진 '대일청구권자금'의 중요한 부분(10%)이 수산업에 투입되었고, 이와 함께 맺어진 한일어업협정의 결과 우리 어장을 보호하는 데 성공함으로써 수산업은 단기적으로나마 활성화되는 계기를 맞기도 하였다.

위에서 언급한 바와 같이 1960년대에 노동집약적 수출산업의 발전이 한국 산업 발전의 전기를 마련한 반면, 여기에 필요한 원자재, 중간재, 자본재에 대한 해외의존도가 심화됨에 따라 정부는 1970년대에 중화학공업화를 추진하게 되었다. 1973년 대통령의 '중화학공업화 선언'으로 시작된 정부의 중화학공업화 추진은 아직도 국내외에 비판적인 시각이 남아 있다. 하지만 한국의 산업구조를 한 차원 더 끌어올리는 역할을 하였고, 지금 한국경제를 떠받치고 있는 대부분의 주력 산업들의 발전 기초를 마련하는 데 결정적으로 기여하였다는 점은 부인하기 어려울 것이다. 특히 이 기간 중 두 차례의 석유파동을 겪었고, 세계은행 등 국제기구와 국내 일부 전문가로부터 타당성 결여 평가가 내려졌으며, 막대한 소요재원을 확보하는 데 어려움을 겪으면서도, 일관된 정부의 정책추진 의지는 중화학공업화와 뒤이은 한국 산업의 지속적인 발전에 크게 기여한 것으로 평가될 수 있을 것이다.

중화학공업화가 적어도 산업발전 측면에서 성공을 거둘 수 있었던 데는 역시 복합적인 요인들이 작용하였다. 첫째, 1960년대에 수출산업을 발전시키는 데 성공한 기업가들이 정부의 중화학공업화정책에 호응하여 대거 참여함으로써 중화학공업을 이끌어갈 주도적인 경제주체 노릇을 해줄 수 있었다. 철강산업을 발전시키기 위한 공기업 수장의 저돌적 추진력, 황무지 바닷가에 조선산업을 일으키기 위해 선박 발주처, 런던의 금융기관을 뛰어다닌 기업가 등의 사례는 이러한 중화학공업화 과정의 신화로 남게 되었다. 둘째, 때마침 이루어진 농업에서의 획기적인 생산혁명, 즉 '녹색혁명'이라고 일컬어지는 농업생산성의 획기적인 향상은 여러 가지 측면에서 중화학공업화를 간접적으로 지원하는 요인이 되었다. 즉, 1970년대 초 농업에 과학기술을 접목시켜 이루어낸 개량된 벼 품종의 개발(통일벼) 역시 한국경제에 큰 영향을 미친 사건이다. 한국 농업의 가장 중심이 되고 있던 벼농사에서 인력이 절감되고 생산량이 획기적으로 늘어나는 벼 품종이 개발됨에 따라, 최소한 쌀만을 고려한다면 '식량자급'을 달성하게 하는 큰 성과를 얻어내었고, 노동력을 제조업으로 다시 제공할 수 있는 여력을 마련하였다. 다른

한편으로, 녹색혁명은 또한 제조업을 포함한 근로 인력에게 값싼 식량을 제공함으로써 생산성을 높여주는 역할을 하였다. 셋째, 중화학공업화가 진행된 1970년대에 두 차례의 석유파동을 맞으면서 중화학공업화에 절대적으로 필요했던 투자재원 마련에 결정적인 기여를 한 건설산업의 해외진출을 꼽지 않을 수 없다. 1973년 1.7억달러에 불과했던 해외건설이 1981년에는 130억달러가 넘는 수준으로 늘어나면서 외화획득의 중요한 역할을 담당하였고, 어려운 시기에 시작한 중화학공업화 투자 재원 마련에 이바지했던 것이다.[2] 넷째, 직접 육성할 산업을 선정, 발표하고 선정된 산업들이 발전할 수 있도록 각종 지원을 아끼지 않았던 정부의 역할을 빼놓을 수 없을 것이다. 정부는 먼저 전국 곳곳에 공공 산업단지를 조성하여 중화학공업들이 입지할 수 있는 최적의 여건을 마련해주었고, 막대한 초기 설비자금과 운영자금이 필요한 중화학공업의 특성을 감안하여 정책금융의 형태로 시장금리보다 낮은 수준의 자금을 중화학공업 투자자들에게 제공해주었으며, 나아가 종합상사라는 제도를 도입하여 이들 산업들이 수출산업으로 도약하는 여건도 마련해주었다.

1960년대의 노동집약적 산업 발전과는 달리 1970년대에 중화학공업이 육성되는 과정에서는 두 가지 중요한 요소가 새롭게 작용하였다. 그 하나는 중화학공업화에 막대하게 소요된 에너지를 조달하는 일이었고, 다른 하나는 중화학공업화에 필요한 기술인력과 기술을 조달하는 일이었다.

먼저, 에너지 조달 문제이다. 경제개발과정에서 에너지가 성장동력의 하나로 인식되자 정부는 석탄개발에 초점을 맞추다가 값싼 석유를 도입하며 석유의존형 에너지정책을 추진하는가 하면, 1970년대 석유파동을 겪으면서 석탄의 중요성이 다시 인식되자 석탄개발에 중점을 두는 등 초기 산업개발과정에서 "주탄종유냐, 주유종탄이냐"라는 명제가 정부 정책의 가장 중요한 논쟁거리로 부각되게 되었다. 주목할 만한 점은 우리나라가 두 번의 석유파동을 겪으면서도 1차 석유파동은 별다른 어려움 없이 넘긴 반면(유가 상승에 따른 적자 요인을 건설 진출로 얻은 소득으로 상쇄), 중화학공업화가 본격적으로 추진된 1970년대 후반에 다시 찾아온 2차 석유파동은 매우 힘들게 겪은 점이다. 즉, 주요 산업을 비롯한 경제 전체가 에너지 의존형으로 바뀌어가는 도중에 에너지가격이 급등함으로써 석유가 아닌 새로운 에너지원을 찾는 문제가 향후 산업발전의 관건이 되었을 뿐 아니라 국민생활 수준을 보호하는 데에도 중요한 요인이었으므로, 국정의 중요한 과제가 되었고 이러한 배경에 힘입어 에너지 문제만을 다루는 동력자원부가 설립되는 계기가 되었다. 에너지의 중요성이 강조되던 이 시기에 또한 원자력을 도입하고 원자력과 관련한 기술개발에 매진하는 등의 성과를 이루기도 하였다.

다음으로, 기술 문제이다. 공업화가 진전되면서 공업화 속도에 비례하여 그에 필요한 기술 도입/개발이 중요한 관건으로 떠올랐다. 초기에는 이른바 턴키 방식의 공장을 건설하는 등 기술도입을 통해 공업화에 필요한 기술을 충당했으나, 1970년대 이후 점차

2) 물론 2차 석유파동을 겪으며 처음으로 마이너스 성장을 겪은 국내 경제의 돌파구로서의 역할, 많은 인력들의 일자리 창출 역할 등도 해외건설 진출의 큰 기여로 평가해야 할 것이다.

자체 기술개발의 필요성이 커지면서 기능·기술 인력의 양성, 국내 연구역량 확충에 힘쓰게 되었고, 이렇게 시작한 기술개발 노력이 지금까지의 과학기술 발전의 근간이 되었다. 이 시기에 중요한 정부출연연구기관들이 설립된 것은 매우 중요한 정책적 산물이라 하겠다.

중화학공업화의 추진은 당시의 많은 난관에도 불구하고 큰 성과를 거두었다. 우선, 수출 면에서 1970년대 초기에 제조업 수출의 80%가 노동집약적 경공업제품으로 이루어졌으나, 1980년대 초에 이르러서는 중화학공업제품과 경공업제품이 비슷한 비중을 차지하게 될 만큼 한국경제에 중요한 역할을 하기 시작하였다. 그 이후에도 지금까지 철강, 석유화학, 자동차, 조선, 기계산업 등은 주력 산업으로서 한국경제를 떠받치는 중추적 역할을 담당하고 있음은 부인하기 어려울 것이다.

중화학공업화가 위에서 언급한 성과를 거두었지만 이러한 성과 못지않게 많은 부작용을 가져왔다는 지적을 받고 있는 것도 사실이다. 우선, 정부의 정책적 지원이 중화학공업을 중심으로 한 제조업에 대부분 집중됨으로써 농업, 수산업 등의 1차산업이 상대적으로 정체되고, 농어촌의 인구를 급속도로 도시로 이동하게 하는 등 이른바 '경제의 불균형 성장'과 '도농 간 격차'를 낳게 하는 원인으로 작용했다는 지적이 그 첫 번째이다. 물론 농업, 수산업의 경우에도 새로운 발전의 방향을 찾는 모습을 보이기도 하였다. 농업의 경우 1970년대에 기계화와 농업기술의 개발로 새로운 영농기법을 모색하기 시작하였고, 때마침 정부가 중점적으로 추진한 새마을운동을 통해 농촌의 생산, 소비, 생활방식 등 모든 것을 바꾸는 움직임을 전개하기 시작하여 위에서 언급한 녹색혁명이라고 불리는 주곡 식량자급을 이루어내었다. 수산업의 경우 원양어업이 크게 발전하면서 새로운 외화획득원으로 등장하였을 뿐 아니라 국민 건강 증진에도 기여하는 역할을 하게 되었으며, 1977년부터 미국, 소련 등이 배타적 경제수역을 선언하면서 주요 어장을 잃고 쇠퇴하기까지 원양어업은 해외로 뻗어나가는 국력의 상징 노릇도 하였다.

다른 한편으로 정부의 중화학공업화 추진과정에서 1960년대에 수출형 노동집약산업에서 성공을 거둔 기업가들을 대거 참여하게 함으로써 오늘날까지도 한국경제가 안고 있는 특수한 문제인 '대기업집단 경제력 집중' 문제가 잉태되기 시작하는 계기를 제공했다는 지적에서도 자유로울 수 없을 것이다. 중화학공업화에 참여한 기업들은 기존 노동집약적 경공업 기업들과 함께 거대한 기업집단(재벌)을 형성하게 되었고, 이후에도 정부의 새로운 산업육성정책에 적극적으로 부응하면서 사업 영역을 다각화하며, 한국경제의 중요한 지분을 차지하게 되었다.

나아가, 중화학공업부문에 대한 투자 촉진이 민간부문의 이윤동기에 의해 이루어졌다기보다는 정부의 강력한 정책 의지와 집중적인 개입에 의해 이루어짐으로써 자원 배분의 효율성과 산업조정의 측면에서 많은 사회적 비용이 초래되는 등 그 폐해 또한 적지 않은 것으로 지적되고 있다. 1970년대 중화학공업 육성정책이 지닌 문제점 중 산업조정의 차원에서 크게 문제가 되는 것으로는 첫째, 정부의 지원이 중화학공업의 급속한 성장을 목적으로 이들 업종에 대한 특혜적 편중지원의 형태로 이루어짐으로써 그러한 특혜를 노린 기업 간의 과당경쟁이 막대한 자금의 중복 및 과잉 투자를 초래하였다는 점이다. 둘째는 막대한 자원을 투자회임기간이 긴 중화학부문에 무리하게 집중 배분함으로써 여타 부문

특히 일부 경공업부문이 채산성 악화, 자금 부족 등의 경영난을 겪게 되었고, 한계 중소기업의 도산에 따른 실업 문제가 사회문제화되었다. 셋째, 해운, 조선 등과 같이 중장기 수급전망을 무시한 투자로 다수의 부실기업이 발생하게 되는 원인을 제공하였으며 이는 다시 금융산업의 정상적인 발전을 저해하는 결과를 가져왔다.

1980년대는 1960년대부터 1970년대에 이르는 기간 동안 특정 산업 위주의 강력한 산업육성정책 추진의 후유증을 치유하는 기간이었다고 할 수 있다. 즉, '중화학공업 투자조정'으로 특징지어지는 산업조정과 산업합리화가 경제 전체의 화두로 부각되었다. 때마침 밀어닥친 정치적 민주화의 진전도 이러한 산업정책기조의 전환을 촉진하는 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 나아가 기존 산업들의 생산성과 경쟁력을 제고하는 일이 경제 전체의 중요한 과제로 부상하기도 하였다. 1980년대 중반에 진행된 이른바 '3저현상'은 경쟁력 제고에 부심하던 국내 산업들이 재도약하는 기회로 작용하기도 하였지만, 다른 한편으로 생산성 향상 등의 노력을 후퇴하게 하는 요인으로도 작용하였다.

1980년대 초에 이렇게 정부 주도로 단행된 중화학공업 투자조정은 위에서 살펴본 1970년대 중화학공업 육성정책의 부작용과 후유증을 최소화하려는 노력의 일환이었다고 볼 수 있다. 그러나 중장기적으로 볼 때 우리 산업의 경쟁력을 제고하려는 목적도 작용하였다고 판단된다. 투자조정 노력에도 불구하고 중화학공업부문의 생산활동이 1980년대 중반까지는 대체로 부진하였으나, 1985년 9월의 플라자합의 이후에 나타난 소위 '3저 호황'을 맞이하여 중화학공업의 수출이 크게 증가하기 시작하였고, 시설가동률과 수익성도 회복됨으로써 '3저 호황'을 최대한 활용할 수 있었던 요인으로 작용한 점을 보더라도 이러한 평가가 가능할 것이다.

반면, 이상과 같은 긍정적인 평가에도 불구하고 중화학공업 투자조정은 흡수합병에 따른 기업의 대형화를 촉진함으로써 재벌에 경제력이 집중되는 것을 가속화시키고, 업종별로 신규 진입을 억제하여 특정 기업에게 독점적 지위를 부여함으로써 독과점적 시장구조를 심화시키는 등 여러 가지 부작용을 가져왔다고 볼 수 있다. 특히, 후속 조치의 미흡으로 기 투자부문의 과잉설비나 폐기설비의 처리 문제 등이 잔존하였다는 점, 원활한 산업조정의 전제라고 할 수 있는 시장기능을 저해하는 방향으로 진행되었다는 점, 조정대상 업종 및 업체 선정에 있어서도 합리적인 기준이 부족하였다는 점 등에서 1980년대 중화학공업 육성정책에 이어 또 하나의 무리한 정부 개입의 사례로도 평가될 수 있다.

1980년대 후반에 들어서서 우리나라 제조업 발전과 관련한 또 하나의 큰 방향 전환은 「공업발전법」의 제정으로 산업정책기조가 특정 산업의 선별적 개입에서 벗어나 기능별 지원체제로 전환된 것이라 하겠다. 이러한 추세는 경제자유화의 세계적 추세에 부응하고 정부실패를 초래할 수 있는 정부의 과도한 직접 개입을 축소한다는 점에서 바람직하고 역사순응적인 것으로 평가된다. 그리고 산업합리화 업종의 지정은 불황·쇠퇴산업의 합리화 지원, 유망유치산업의 육성, 그리고 산업기술의 향상이라는 세 가지의 목적하에 정부 개입의 한계, 역할, 시한을 명시하고 공업발전기금과 같은 구체적 지원수단을 확보하였다는 점에서 산업구조 조정정책을 체계적으로 정립한 것으로 평가될 수 있다. 또한 산업기술과 생산성 향상을 위한 지원과 제도적 구축은 투자 주도형 발전패턴을 보완하여

기술집약적 유망산업의 발전과 산업 전반의 효율성 제고를 위한 기본토대를 마련한 것으로 평가된다.

그러나 산업정책기조의 갑작스런 민간자율체제 전환은 대기업의 무분별한 사업 확장을 위한 대규모 투자사업에 대한 견제장치 미흡으로 1990년대 전반 또 다른 형태의 과도한 투자를 초래하였다. 이는 또한 1997년 말 외환위기의 단초를 제공하는 하나의 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 특히, 주요 중화학산업에서는 1980년대 중반 이후 민간 주도 경제운용기에 대규모의 중복·과잉 투자가 발생하였고 이러한 대규모 장치산업에서의 중복·과잉 투자는 정부실패를 방지하기 위해 조성한 시장환경하에 발생하였다는 점에서 조정문제의 발생 시 시장과 정부의 역할이 무엇인가에 대한 문제를 제기하기도 하였다.

1990년대부터 산업발전과 관련하여 가장 큰 영향을 미친 두 가지 큰 흐름으로는 기술개발과 시장개방이라고 할 수 있을 것이다. 우선, 우리나라를 비롯한 신흥 공업국들에 대한 선진국 정부 및 기업들의 기술보호 견제가 더욱 심화되는 가운데, 다른 한편에서는 중국, ASEAN 국가 등 후발 공업국들이 산업경쟁력을 급속히 제고하면서 국제시장에서 한국 산업들을 맹렬히 추격하기 시작하였다. 이에 따라, 기존 주력 산업에서 기술개발을 통해 경쟁력을 제고하는 노력의 필요성은 물론 기술개발에 바탕한 새로운 산업들을 발전시켜야 한다는 커다란 과제가 한국 산업에 주어졌다. 다음으로, 1990년대 중반에 마무리된 우루과이라운드협상과 그에 따른 1995년의 WTO 출범은 제조업분야뿐 아니라 그동안 국제적인 경쟁압력을 상대적으로 덜 받아 왔던 농업, 수산업 그리고 서비스산업에도 큰 영향을 미치게 되는 등 한국 산업 전체에 전례 없던 변화의 압력을 가하게 되었다.

먼저, 기술개발 측면이다. 1960년대 수출산업화를 통한 경공업 육성, 1970년대 중화학공업화의 추진 등의 과정을 거치면서 제조업 위주의 산업발전이 정착된 가운데, 1980년대 중화학투자 조정, 산업합리화라는 어려움을 겪는 과정에서 제조업의 경쟁력 제고에 가장 필수적인 요소가 기술개발에 있다는 점이 인식되면서 정부와 기업 모두가 기술개발을 위한 투자에 전력을 기울이기 시작하였다. 물론 이렇게 기술개발이 강조되기 시작한 데에는 한국 산업이 국제사회에서 높은 경쟁력을 발휘하자 경계심을 보이기 시작한 기술선진국들의 기술보호주의가 고조된 것도 다른 중요한 한 요인으로 작용하였다.

1990년대 이후 기술개발이 강조되기 시작하면서 한국 산업 전반에 나타난 가장 중요한 현상은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, IT를 중심으로 하는 첨단기술산업이 본격적으로 발전하기 시작했고, 둘째, 정보통신산업이 비약적으로 발전하였으며, 셋째, 기술개발에 대한 기업의 역할이 크게 제고되었다는 점이다.

먼저, 1990년대부터 본격화된[3] IT를 중심으로 한 첨단기술산업의 발전은 우리나라 제조업이 지금까지의 정부 개입형 산업발전전략의 한계를 극복하는 중요한 계기가 되었으며, 산업 합리화라는 고비를 넘기면서 미래를 향한 성장에 한계를 느낀 한국 산업에 새로운 이정표를 제시해주는 역할을 하였다. 더욱 중요한 것은 1980년대 중반 이전까지

3) 제4장의 제조업에서 다루듯이 첨단기술산업의 효시가 되고 있는 반도체산업의 경우 이미 1980년대 말부터 발전하기 시작했으나, 나머지 대부분의 첨단기술산업들이 1990년대에 발전하기 시작하였으므로 여기서는 1990년대를 이들 산업이 본격화한 시기로 서술하였다.

기술개발이 주로 선진기술을 모방하는 형태이던 것과는 달리, 어느 정도 자체기술개발역량을 구축하면서 이루어지기 시작하였다는 점이다. 이렇게, 우리나라 첨단기술산업은 산업환경 변화에 대응하여 다양한 측면에서 구조적인 변화를 모색하였지만, 기술력 등 경쟁자산의 축적이 여전히 선진국에 비해 미흡하고 산업구조의 비효율성도 상존하여 이에 효과적으로 대응하지 못하였다는 한계도 노정하였다. 특히 첨단기술산업의 육성 초기에는 IT제품뿐 아니라 신소재, 생물산업 등 다양한 첨단기술제품이 포함되어 있었으나, IT제품은 집중적이고 과감한 지원으로 급성장한 반면, 다른 첨단기술분야는 뚜렷한 성과 없이 IT 분야와 커다란 격차를 발생하였다.

다음으로, 정보통신산업의 발전이 급속하게 이루어졌다. 우리나라는 정보화 면에서 매우 빠른 속도로 세계적인 수준을 따라잡았다. 예를 들면, 세계적인 수준에서 1978년에 개인용 PC가 처음 개발되고 1981년에 IBM이 양산 보급을 시작했는데, 1983년에 이미 삼성반도체가 우리나라에 개인용 PC를 보급하기 시작했다. 통신 면에서는 비록 유선전화는 상당히 시차를 두고 도입하였지만, 무선통신 면에서는 역시 세계적인 수준을 빠르게 따라잡은 셈이다. 또 다른 예는 1991년에 처음으로 인터넷이 보급되기 시작한 이후 몇 년 지나지 않아 우리나라는 인터넷에 빠른 속도로 접근할 수 있는 망을 건설하기 시작하였다. 나아가 삼성반도체가 256 DRAM을 세계 최초로 개발하는 것을 효시로 정보통신산업의 일정 분야에서는 세계를 선도하는 나라로 자리매김하게 되었다. 더 나아가 TDX 교환기, CDMA 기술 등 정보통신분야에서의 우리나라 산업의 선도적 역할은 괄목할 만한 것이었다. 이렇게 정보통신산업이 빠르게 성장한 데에는 정부 차원에서 정보통신산업을 육성하기 위한 시스템을 철저히 갖추고 지원한 것이 그 중요한 요인이 되었는데, 1994년에 정보통신부가 설립되어 초고속 인터넷망인 국가정보화고속도로를 건설하는데 기여하였고, 정보화촉진기금이 마련되어 IT에 재투입됨으로써 정보통신산업이 한국의 대표적인 신기술산업, 성장동력산업으로 발돋움하는 데 기여하였다.

마지막으로, 기술개발에 대한 전체 경제의 투자가 급속하게 늘어나는 가운데(R&D의 GNP 대비 비율이 1990년의 1.7%에서 1997년에는 2.5% 수준으로 상승), 전체 연구개발 지출 중 민간에서 담당하는 비율은 1990년대 70~80%를 차지함으로써, 과거 정부 및 공공 부문이 주도적으로 기술개발을 담당하던 시절과는 크게 대조를 이루게 되었다. 1990년에 1,000개 미만에 머물렀던 기업연구소의 수도 2000년에는 7,100개에 이르러 우리나라 산업발전은 기술개발에 의해 주도되고 있다고 해도 과언이 아닌 수준에 이르게 되었다. 그 결과로 반도체분야에서 세계를 선도하는 기술력을 쌓게 되었고, 주력 산업 곳곳에서 민간의 특허출원건수도 폭발적으로 늘어나는 성과를 거두게 되었다.

다음으로 시장개방 측면이다. 1990년대 중반 이후 발생한 WTO 출범, OECD 가입 및 외환위기의 발발 등은 한국 산업에 시장개방에 대한 대응이라는 중대한 과제를 안겨주었다. 이러한 시장개방은 이미 대외지향적인 발전을 지향하고 있던 제조업에게는 새로운 기회와 도전을 동시에 제공하는 효과를 가져왔지만, 이미 경쟁력을 잃어가면서 구조조정의 압력에 직면하고 있던 농업·수산업 등 1차산업의 경우 그 구조조정의 속도와 압력이 한층 높아지면서 크나큰 진통을 겪게 만드는 요인으로 작용하였다.

시장개방과 세계적인 수준의 글로벌화라는 추세를 맞아 한국 제조업은 당시까지 국내에만 의존한 생산체계의 한계를 극복하기 위해 이른바 '산업의 글로벌화'를 적극 추진하였다. 이러한 한국 산업의 글로벌화는 수출, 외국인투자, 해외투자 등이 급속히 늘어나면서 재빠르게 진행되었고, 그 효과로 한국 제조업의 국제적 위상도 크게 제고되었다. 예를 들면, 자동차, 전자, 철강 등 대부분의 주력 산업분야에서 세계시장 5위권 내의 생산국 지위를 확보함으로써, 시장지배적인 위치로 부상하였다. 글로벌화가 진전됨에 따라 주력 산업의 대표기업들도 세계 일류기업으로 성장하는 성과를 이루었다. 한국기업의 글로벌화는 세계 글로벌기업으로 성장한 한국기업의 수가 점차 늘어나고 있는 것에서도 알 수 있다.

그렇지만 이러한 제조업 글로벌화의 급속한 진전은 부작용도 낳았다. 국내 내수형 산업과 해외지향형 산업들 사이의 산업 연관관계가 이완되면서 이른바 '산업의 양극화' 현상이 발생하기 시작하였다. 이에 따라 전통적으로 수출이 늘어나면 국내 산업의 경기가 함께 좋아지는 산업 간 선순환 고리가 조금씩 약화되면서, 수출이 호조를 보이더라도 국내경제 전체는 부진한 모습을 보이는 현상이 나타나기 시작하였다. 선진국들이 이미 1980년대 이후 겪어왔던 이른바 '고용 없는 성장'의 문제가 한국경제의 가장 큰 과제로 부각되고 있는데, 이러한 고용 없는 성장의 배경에는 그동안 국내 고용 성장의 견인차 역할을 하여왔던 제조업들이 글로벌화를 크게 진전시키면서 국내의 고용을 증대시키는 역할을 제대로 수행하지 못하는 현상이 주된 원인으로 자리 잡고 있는 것이다.

다른 한편으로, 시장개방은 농업·수산업 등에 다방면으로 구조조정의 위협을 가하기 시작하였다. 우선, 시장개방이 확대됨에 따라 농업·수산업에 대한 비관적인 전망이 팽배하였으며, 이 때문에 비농업·비수산업 부문으로의 자원 유출이 가속화되고, 농업생산 주체를 비롯한 농업·수산업구조의 변화가 초래되었다. 다음으로, 외국의 값싼 농수산물이 수입됨에 따라 수요구조가 급변했으나 농업의 생산구조가 여기에 탄력적으로 부응하지 못하여 국내 식량자급률이 급락하였다. 아울러 시장개방은 국내 농수산물의 시장가격을 하락시키고 시장을 교란시켜 농수산물 가격의 불안정을 심화시키는 결과도 초래하였다. 뿐만 아니라 시장개방이 진행될 때마다 농업·수산업 종사자들의 시장개방에 대한 저항도 매우 커지면서 새로운 사회 불안 요소로도 대두되기 시작하였다.

1990년대 말에 밀어닥친 외환위기는 위에서 언급한 산업구조의 조정압력을 일시에 가속화시켰고, 이러한 위기를 극복한 IT산업을 비롯한 주요 제조업은 빠른 성장세를 회복하면서 세계시장에서의 경쟁력을 더욱 제고해나가고 있으나, 농업·수산업 등 1차산업들에 대한 구조조정 압력은 더욱 높아지게 되었다. 나아가, 제조업 내에서도 섬유, 신발산업 등 경쟁력을 잃어가고 있던 산업의 구조조정이 중요한 과제로 떠오르게 되었다.

2000년대에 들어와 한국 산업 전체에 주어진 가장 큰 명제는 시장개방과 기술개발이라는 큰 추세에 적응하는 산업과 적응하지 못하는 산업 간의 구조조정과정을 원활하게 하는 한편, '미래의 성장동력'을 새롭게 발굴하고 발전시키는 일이라고 하겠다. 물론, 미래의 성장동력은 특정한 산업, 특정한 기술에만 한정되는 것은 아닐 것이다. 즉, 향후 한국경제를 이끌어나갈 수 있는 어떤 기술, 산업, 사업이라도 성장동력의 역할을 할 수 있는 것이다. 그러나 모든 기술, 산업, 사업을 대상으로 새로운 성장동력을 발굴하는 것

은 바람직하지 않다. 이는 새로운 성장동력을 창출하는 데에는 오랜 시간과 막대한 재원이 소요되기 때문에 한정된 역량과 재원을 집중하는 것이 필요하기 때문이다. 또한 정도의 차이는 있겠지만 미래 성장동력 창출을 위해서는 어떤 형태로든 정부의 역할을 필요로 하는데, 정부가 모든 가능성 있는 분야에 대해 모두 지원의 손길을 뻗칠 수는 없을 것이기 때문이다.

따라서 우리의 현실을 감안하고, 정책영역을 고려하면 신기술산업의 육성, 부품・소재 부문의 발전, 서비스산업의 육성에 초점을 맞출 필요가 있을 것이다. 이들 새로운 성장동력들은 그 분야들이 잘 발전하면 스스로 한국경제를 이끌어갈 성장동력의 역할을 할 뿐만 아니라, 기존 주력 산업들을 비롯한 모든 산업들의 경쟁력을 높여주는 효과를 가질 수 있을 것으로 기대되기 때문에, 그 중요성이 더욱 크다. 이와 함께 이명박 정부 들어 향후 60년의 미래 국가비전으로 제시한 녹색성장 정책기조도 매우 중요한 성장동력의 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

먼저, 신기술산업의 육성은 IT, BT, NT 등 신기술개발을 통해 신산업을 육성하는 것이다. 이는 주력 산업이 갖고 있는 성장의 버팀목 역할이 점차 약화되고 있어 이를 보완하거나 대체하는 산업이 필요하기 때문이다. 신기술산업의 육성은 비단 한국에서 뿐만 아니고 대부분 국가들이 추구하고 있는 정책목표이다. 우리나라도 2000년대 들어 우리가 강점과 기술역량을 보유할 수 있는 새로운 성장동력을 발굴하고 이를 산업화하기 위해 차세대성장동력사업, 생명공학육성기본계획, 나노종합기술개발사업, 융합기술발전계획 등 신기술 관련 정책들을 본격적으로 추진하여 왔다. 핵심 원천기술이 부족한 우리의 여건에서 많은 투자와 오랜 시간을 필요로 하는 신기술개발을 통한 신산업 육성이 결코 쉽지 않은 과제인 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 신기술개발이 중요한 것은 기술개발능력이 곧 국가의 경제성장능력을 나타내는 매우 중요한 지표가 되기 때문이다.

다음으로, 21세기는 특정 산업의 경쟁력뿐만 아니라 그 산업과 관련된 부품・소재의 생산, 조립, 판매 등 모든 관련 업체가 종합적으로 경쟁하는 시스템경쟁(system competition) 시대라고 할 정도이므로, 우리 산업의 시스템 중 가장 취약한 부문인 부품・소재의 육성은 21세기 산업경쟁력 강화의 핵심이라고 할 수 있다. 사실 1990년대까지의 부품・소재 정책은 수입대체와 국산화가 중심이었으나 2001년 2월 「부품소재전문기업지원에관한특별법」 제정으로 정책기조를 글로벌 공급기지화로 전환하였다. 또한 이 법 제정을 계기로 부품・소재산업에 대해 장기적 관점에서 정책역량을 집중하여 일관성 있게 육성할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 이후 부품・소재산업의 발전은 한국 산업 발전의 중요한 한 과제로서 지속적으로 추진되고 있다.

나아가, 1990년대 이후 한국경제 전체가 탈제조업화의 조짐을 보이게 됨으로써 제조업만이 경제를 이끌어가는 역할을 담당하기에는 한계를 보이기 시작하고 있다. 이와 함께 경제 전체적으로 이른바 '경제의 서비스화'가 지속적으로 진행되고 있음을 감안할 때, 서비스산업을 새로운 성장동력으로 육성할 필요성이 대두되었고, 정부도 이에 부응하여 2000년대 중반 이후 서비스산업 경쟁력 강화를 위한 종합대책을 마련하고 서비스산업의 경쟁력 강화에 본격적으로 정책적 노력을 기울이기 시작하였다. 정부는 서비스산업 중에서도 대표적인 고부가가치 서비스업종을 대부분 포함하고 있는 지식서비스산업을 집중적

으로 육성하는 데 초점을 맞추고 있다.

한편, 이명박 정부 출범 이후 화두로 부각되고 있는 녹색성장(green growth)도 향후 한국경제를 이끌어갈 새로운 성장동력으로 인식되고 있다. 전 지구적 기후변화 문제는 기상재해, 생태계 파괴 등을 통해 인류의 생존마저 위협하고 있다. 그러나 환경과 경제가 상충된다는 고정관념에서 탈피하여 이 두 가지 사이의 시너지를 극대화하면, 즉 환경(green)과 경제(growth)를 상호 보완적인 관점에서 접근하면, 서로 상호 보완적인 역할을 하여 경제의 효율도 높이면서 환경도 보호하고 삶의 질도 높일 수 있는 길을 찾을 수 있다는 것이다. 여기에는 에너지 및 자원의 효율적 사용과 CO_2 배출 등 환경부하를 최소화하는 것을 비롯하여, 녹색기술에 대한 R&D투자, 신재생에너지 및 그 생산설비 등 녹색산업을 육성하는 것을 포함한다.

한국 산업이 안고 있는 과제는 이렇게 새로운 성장동력을 찾고 육성·발전시키는 데만 그치지 않는다. 기존 산업들이 향후 발전해나갈 방향을 모색하는 일도 중요한 과제이기 때문이다.

먼저, 농업·수산업 등 1차산업들의 장래를 제대로 모색해야 한다. 이들 산업의 종사자들이 점점 더 고령화되어가고 있는 숙제를 풀어야 하고, 세계 주요 교역국들과의 FTA 체결이 급속도로 진전되고 있는 가운데, 더욱 빠른 속도로 진행될 시장개방에 대비하여야 한다. 이를 위해 이들 산업 내에서 경쟁력을 유지해나갈 수 있는 분야를 식별하여 경쟁력 확보를 위해 노력하는 한편, 새롭게 경쟁력을 갖추어갈 이들 산업 내에서 '미래의 성장동력'을 찾아내는 일도 중요한 과제로 보인다.

다음으로, 비록 지금까지 한국 산업을 대표하면서 한국경제를 주도하는 역할을 해왔고 앞으로도 그런 역할을 담당해나갈 것으로 보이는 제조업도 풀어야 할 과제는 많다. 우선 수출산업과 내수산업, 대기업과 중소기업 사이의 격차가 심화되는 이른바 '양극화 현상'을 해소하는 문제, 수도권 및 동남권을 비롯한 국내 일부 지역으로 생산시설이 집중되는 현상, 제조업의 구조고도화를 이루어가면서도 계속 벗어나지 못하는 대일 부품·소재 의존현상, 또한 중국을 비롯한 후발 공업국의 빠른 추격 속에 새로운 첨단산업을 찾아 발전시키는 문제 등을 안게 되었다. 다른 한편으로 제조업 위주의 산업발전은 국내 산업이 소수의 대기업집단들에 의해 주도되는 현상을 빚으면서 이른바 경제력 집중의 원인을 제공했다는 비판을 받아 왔고, 때로는 이러한 문제가 정부, 대기업집단 및 노동조합, 시민단체들 사이의 경제 문제를 둘러싼 정치적 알력의 원인이 되기도 하였다. 이러한 문제점들을 슬기롭게 해결하는 것이야말로 한국 제조업이 더욱 발전하기 위한 더욱 근본적인 과제일 수도 있을 것이다.

한편, 에너지분야에서는 에너지원의 확보와 함께 에너지 효율화 문제가 지속적으로 해결해나가야 할 과제로 남아 있다. 특히, 최근에 와서는 기후변화협약이 새로운 형태의 국제질서로 등장하면서 '녹색성장'이 국정의 중요한 과제로 부각됨으로써, 에너지 효율화와 함께 원자력의 중요성이 다시 인식되고, 신재생에너지 개발 문제가 화두로 떠오르고 있다. 다른 한편으로, 1990년대 이후 제기되기 시작한 전력산업을 비롯한 에너지산업 전반의 구조개편을 원활하게 마무리하는 것도 과제로 남아 있다. 정보통신분야에서는 IT산업의 성장률이 둔화되고 IT와 타 산업의 융합이 가속화되면서 IT산업 자체의 성장보다는

IT와 타 산업의 융합을 통한 경제 전체의 생산성을 향상시키는 데 기여하게 하고, 방송과 통신의 융합을 원활하게 이루어나가는 일이 가장 큰 과제로 남아 있다. 2000년대에도 고속도로망의 확충, 인천공항 건설, 경부고속철도 개설 등의 중요한 역할을 지속해온 건설산업도 토목 위주의 업역을 벗어나 더 높은 부가가치를 가진 분야로 발전하기 위한 글로벌 스탠더드 도입, 국내 제도의 개선 등을 추진하는 한편 건설기술 수준을 높이기 위해 노력하는 것도 중요한 것으로 보인다.

과학기술분야에서는 향후 우리나라도 세계 과학기술의 '프런티어'를 개척하는 창의적 과학기술지식을 스스로 창출해내는 대열에 서야 한다는 명제를 안게 되었다. 이를 위해서는 세계를 선도하는 연구그룹을 보유해야 하며, 독창성이 뛰어난 인재들이 제도적인 틀로 인해 방황하거나 좌절하지 않고 활발하게 길러지는 시스템을 구축해야 할 것이다. 나아가 뛰어난 인재를 육성하기 위한 대학 시스템을 갖추기 위해서는 현재의 국내 대학 교육체계를 혁신하는 한편, 경쟁력 있는 외국대학들을 유치하는 노력도 병행되어야 할 것이다. 이와 함께, 국가기술혁신시스템 내의 취약부문을 보강하는 일들, 즉 기술집약형 중소기업의 육성, 부품・소재 기술의 고도화, 지방의 기술혁신 거점 조성 등도 해결해나가야 할 과제이며, 지식기반 첨단기술분야에서의 산・학・연 협력의 효과성 제고도 중요한 과제이다.

마지막으로, 이러한 모든 산업・기술 분야에서의 과제를 해결해나가고 우리 경제의 미래를 열어갈 역할을 담당해야 할 경제주체는 역시 기업가들이므로 이들이 기업가정신을 제대로 발휘할 수 있는 여건을 갖추어주는 일이 무엇보다도 중요한 과제일 것이다. 그중에서도 중소・벤처기업들이 다시 한번 기업가정신을 발휘할 수 있는 여건을 만들어주는 일이 시급하다. 이와 함께 기업가들 스스로도 기업가정신을 발휘하여 해결해야 할 과제들을 안고 있다. 우선 산업 간 양극화 문제, 지역 간 경제력 격차 문제가 새로운 차원의 기업가정신의 발현을 필요로 하고 있다. 둘째, 이른바 '반기업・반시장 정서'를 극복하기 위해 존경받는 기업, 사회적 책임을 다하는 기업, 사회공헌에 적극적인 또 다른 측면의 기업가정신의 발현이 필요한 것으로 보인다. 셋째, 해외원자재 확보, 에너지절약적 산업구조, 자본재・소재 산업의 발전 측면에서 또 다른 기업가정신의 발현이 필요하다.

제2절 | 산업분야별 발전 개관

1. 농 업

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립된 이후 60년이 경과하는 동안 한국은 남북분단과 6・25 전쟁이라는 사상 유례가 없는 고난과 역경을 딛고 1960년대 이후 비약적인 경제성장을 이루었다. 이 기간에 농업부문 또한 급속한 변화와 발전을 이룩하였다. 농지개혁을 통해 자작농체제를 이루었으며, 품종개발을 통해 녹색혁명을 성취하였다. 미맥

위주의 자급적 농업이 축산과 특용작물 등의 상업적 농업으로 바뀌고, 토지이용형 농업에서 시설·자본이용형 농업으로 탈바꿈하고 있다. 화학비료·농약은 자급을 넘어 저투입으로 반전되었으며, 품종개발·개량 등 생물학적 기술과 농기계 등 기계적 기술의 개발·보급 단계를 지나 유전공학이 응용되기에 이르렀다.

반면에 우리 농업은 또한 안팎으로 어려움에 처해 있다. 식량자급률은 20% 수준으로 낮아졌고, 3ha 이상 대농층이 성장하고 있지만 경영규모의 영세성을 면치 못하고 있다. 농가경제는 절대빈곤을 벗어나 도시가계와 다를 바 없는 소비생활을 누리게 되었지만 도농 간 소득 격차는 커지고 있으며, 만성적 과잉인구에 시달리던 농촌에는 젊은이를 찾아보기 어렵게 되었다. 1990년대 이후로는 농산물 수입자유화의 압력이 격화됨에 따라 안심하고 재배할 작물을 찾기가 어려워졌으며, 자연재해가 해마다 되풀이되는 터에 가축질병마저 발생빈도를 더해가고 있다.

시기별로 농업의 변화상은 4기로 나누어 볼 수 있다. 제1기(1948~60)는 산업화 이전의 농업사회시기로서, 산업화를 위한 자본축적이 필요한 단계였으며, 그에 앞서 당장의 식량 부족을 해결해야 하는 시기였다. 이 시기에 GDP 성장률은 연평균 4.2%, 농림수산업의 성장률은 연평균 1.3%였으며, GDP 구성비는 1948년의 44%에서 1960년 33%로 낮아지고, 농가인구의 비중도 72%에서 58%로 낮아졌으나, 농림수산업 취업자의 비중은 1953년 79%, 1956년 78%, 1960년 80%로 계속해서 압도적인 비중을 차지하였다. 이 시기에 농업부문이 직면하였던 주된 과제는 식량 부족과 지주·소작관계의 해결이었다. 식량 부족에 대한 해결책으로서 양곡수매제도가 시행되었고, 1956년부터 미국 공법(Public Law: PL) 480호에 의한 미국 잉여농산물 원조가 개시되었으며, 식량증산계획이 수립되었다. 지주·소작관계의 해결책으로 1950년에 농지개혁이 실시되었다. 농지개혁에 의해 지주적 토지소유제도가 해체되고 자작농체제가 확립되었으나 식량증산은 계획대로 이루어지지 못하였다. 더욱이, 1956~64년 국내 양곡생산량의 5~23%에 달하였던 미국 잉여농산물 원조는 당장의 식량 부족 문제를 해결하는 데는 크게 기여하였으나, 국내 농산물 가격을 상대적으로 낮춤으로써 농가경제를 악화시키는 결과를 초래하였다.

제2기(1961~79)는 고도경제성장시기로서, 한국경제는 4차에 걸친 경제개발5개년계획을 통해 비약적인 경제성장을 이룩하였다. 농업부문에서도 벼 신품종개발과 2중곡가제에 의해 주곡자급을 달성하고 농가소득이 크게 증대되었으며, 새마을운동에 의해 농촌개발이 붐을 이룬 반면 농업의 지위는 크게 약화되었다. 이 시기에 GDP 성장률은 연평균 8.4%에 달하였으며, 농업부문의 성장률도 연평균 4.2%에 달하였다. 농업부문의 GDP 비중은 1961년 39.1%에서 1979년에 19.0%로 감소되었으며, 취업자 비중은 1963년 63.1%에서 1979년 35.8%로 감소되었다. 농가호수와 인구는 1968년부터 감소로 전환되었으며, 경지면적도 1969년부터 감소되기 시작하였다. 외자에 의존한 산업화가 시작되면서 토지와 노동력이 농업·농촌으로부터 도시와 산업 부문으로 대거 빠져나가게 된 것이다. 이 시기에 농업정책의 목표는 식량증산과 생산과정의 근대화로 설정되었으며, 그 수단으로서 농업기술의 개발·보급과 농촌지도사업, 농지조성과 경지정리, 농업용수개발, 종자개량, 농업기계화 등의 증산정책이 추진되었다. 이와 함께 농촌개발정책으로서 전기 보급과 도로 확충, 농가소득정책으로서 '농어민소득증대특별사업'과 고미가정책 및 보리 수매

가격예시제 등의 가격지지정책이 도입되었다. 이리하여 1971년부터 다수확 신품종 벼(통일벼)가 개발·보급됨으로써 주곡을 자급할 수 있게 되었으며, 1970년에 새마을운동이 시작되어 농촌개발의 일대 붐이 일게 되었다. 이 시기에는 미곡의 증산과 가격지지에 힘입어 농가소득이 크게 향상됨으로써 농가경제는 그 어느 때보다 안정되었으며, 새마을운동에 의해 농촌의 생활환경과 농민의 경제의식이 크게 변모되기 시작하였으나 영세 자작농체제의 농업구조는 개선되지 않은 채 농지임대차가 확대되기 시작하였다.

제3기(1980~97)는 경제구조의 전환기로서, 이 시기에 경제정책의 방향은 정부 주도 시장보호형 정책에서 민간 주도 시장개방형 정책으로 전환되었다. 농정의 방향 또한 주곡자급·증산 농정에서 시장개방·구조개선 농정으로 전환되었으며, 주곡의 증산과 가격지지에 의한 농업소득증대정책에서 농외소득과 복합영농 및 축산·과수·채소 등 소득작물을 통한 농가소득증대정책으로 전환되었다. 이 시기에 GDP는 연평균 7.7%씩 성장하였으나, 농업부문의 성장률은 연평균 1.6%로 둔화되었다. 또한 농림어업의 GDP 비중은 1980년 14.7%에서 1997년 5.4%로 감소되었으며, 취업자 비중도 34.0%에서 11.0%로 줄었다. 이 시기에 농공단지 조성에 의한 농촌공업개발이 시작되었으며, 양념채소류와 축산업이 크게 확대되었으나 가격이 극히 불안정해지면서 농가경제가 악화되고 부채가 크게 증가하였다. 또한 식량자급률은 저하된 반면 농산물 수입이 급증하였다. 1986~89년에 국제수지가 계속 흑자를 기록한 데 기인하여 1989년에 GATT의 국제수지 조항(BOP)을 졸업하면서 1989~97년 7월까지 3차에 걸쳐 대부분의 농산물을 수입자유화하게 된 것이 그 계기였다. 더욱이 우루과이라운드협상이 1993년 말에 타결됨으로써 생산중립적인 소득정책과 생산기반 정비, 구조조정 등의 농업정책으로 전환하지 않을 수 없게 되었다. 이리하여 정부는 1989~94년에 3차에 걸쳐 농업 구조조정을 목표로 한 종합대책을 발표하고 42조원의 구조개선사업을 1998년까지 완료하도록 하는 한편, 15조원의 농어촌특별세를 신설하여 투자 재원을 확대하였다.

제4기(1998~현재)는 신자유주의 개방경제시기로서, 한국경제는 1997년 가을에 닥친 외환위기를 극복하기 위하여 신자유주의적 구조조정을 추진하는 한편, WTO의 출범에 따라 무역자유화를 전면화하고, 나아가 1999년 말부터 칠레와의 자유무역협정(FTA) 체결을 위한 협상을 개시한 이래 2008년까지 5개 국가 및 블록과 자유무역협정을 체결하였다. 이에 따라 농업부문은 농업의 국제경쟁력 향상을 위한 구조개선정책으로서 영농규모 확대, 농산물 생산 및 유통 시설 현대화와 유통개혁을 추진하는 한편 농가소득보전직불제 등 직접지불제를 확대하고 농촌정책과 복지정책을 강화하였다. 이 시기에 GDP 성장률은 연평균 4.4%였으며, 농림어업 성장률은 0.3%에 불과하였다. 또한 농림어업의 GDP 비중은 1998년의 5.1%에서 2007년의 3.0%로 감소되었으며, 취업자 비중도 12.0%에서 7.4%로 줄었다. 이 시기에 농경지면적은 191만ha에서 178만ha로 줄었으며, 농가호수는 141만호에서 123만호로 줄고 농가인구 또한 440만명에서 327만명으로 줄었다. 65세 이상 농가인구 비중은 19.6%에서 32.1%로 증가하였다. 3ha 이상 농가 비중이 4.7%에서 7.1%로 늘고 전업농 비중이 63.2%에서 61.3%로 미미하게 줄었다. 농가소득은 1998년의 2,050만원에서 3,197만원으로 56%가 증가하였는데, 농업소득은 16.2% 증가한 데 반해 농외소득은 59.1%가 증가하였다. 농가부채는 1,701만원에서 2,995만원으로

76.0%가 증가하였다. 사료곡물을 포함한 전체 곡물자급도는 1998년의 31.4%에서 2007년 27.2%로 계속 감소하였다. 농업의 국민경제적 지위와 식량공급 역할은 계속 약화되고, 농가부채 증가율이 농가소득 증가율을 능가하여 농가경제가 취약할 뿐 아니라 영농규모 확대가 부진한 가운데 농업인력의 노령화가 가속화되고 있다.

2. 수산업

광복 이후 1960년대 초까지 우리나라 수산업은 어선과 기자재 등 생산수단과 자본의 부족 및 제도적 기반의 미비로 침체기에 머물고 있었다. 그러나 당시 뚜렷한 산업기반이 없던 우리나라에서 외화획득 산업으로서 수산업이 기여한 공로는 매우 컸다. 즉, 광복 이듬해인 1946년 이후 1950년도까지 우리나라 전체 수출액의 60% 이상을 수산물이 차지했는데, 특히 1949년에는 수산물 수출액이 전체의 93.3%에 이르는, 전무후무한 기록을 수립한 바 있다.

한편, 당시 일본 어선들이 우리 연안을 자주 침범하였는데 이를 계기로 양국 간 해양이용을 둘러싼 질서를 확립하는 데도 수산업이 큰 기여를 하였고, 이후 진행된 한일회담에서도 우리나라가 강력한 주장을 할 수 있는 근거를 제공하기도 하였다. 또한 축산업이 별로 발전하지 않았고, 외국으로부터 축산물을 수입할 여력이 없던 당시에 수산물은 우리나라 국민들에 대한 가장 중요한 동물성 단백질 공급원이었다.

수산업의 본격적인 발전은 1960년대에 들어서면서 시작되었는데, 한일회담 이후 우리 정부가 일본에게 제공받기로 한 무상자금 3억달러 중 9.1%인 2,700만달러와 1966~75년의 10년간 조성된 원화자금 1,506억원 중 4.3%인 65억원이 수산부문에 투입되었다. 따라서 이를 이용하여 어선을 도입하고 어항을 시설하는 등 수산업 발전을 위한 기반을 확충하게 되었다.

1960년대에서 1980년대에 이르는 기간은 우리나라 수산업이 급성장한 시기로서 1961~80년간 수산물 생산은 5.4배, 수산가공품 생산은 11.3배, 수산물 수출액은 무려 119.1배가 증가하였다. 이 기간에 있어 특기할 만한 것은 원양어업이 특히 빠른 속도로 성장하여 우리의 조업구역을 해외로 넓히게 되었고, 국민들에게 다량의 수산물 공급은 물론 수출 증대와 고용 증대에도 큰 기여를 했다는 점이다. 비록 출발은 다른 수산 선진국에 비해 늦었으나 단기간에 세계 어느 나라에 못지않은 선단을 갖추고 많은 생산을 할 수 있게 된 것은 우리나라가 세계적인 수산국가로 발전하는 데 결정적인 역할을 하였다.

그러나 1980년대에 들어서면서 수산업을 둘러싼 국내외 여건이 과거에 비해 크게 변하여 우리나라 수산업은 구조재편기를 맞이하게 되었다. 우선 국내적으로는 그동안 증산위주의 정책기조하에서 과도하게 어장을 이용해온 결과 수산자원이 급격하게 감소하고, 어장환경이 악화되었다. 따라서 연근해어업에 있어서는 수산자원 관리를, 양식어업에 있어서는 계획생산과 수급조절을 강화하기 시작했으나 뚜렷한 성과를 거두지 못했다.

한편, 대외적으로는 1987년부터 수산물수입을 완전 개방하였고, 1993년 우루과이라운드로 인해 관세를 평균 33% 인하하였으며, 200해리 배타적 경제수역이 확대됨에 따라 원양어업이 계속 위축되고 있을 뿐 아니라 한·중·일 어업협정이 체결됨에 따라 많은

어장을 상실하게 되었다. 설상가상으로 2000년대에 들어서는 세계무역기구(WTO)에서 새로운 국제무역협상을 시작했고, 세계 주요국과 자유무역협정(FTA) 체결을 활발하게 추진하고 있어 우리 수산업의 앞날을 어둡게 하고 있다.

이렇게 국내외적으로 많은 어려움을 겪고 있는 와중에도 수산부문에 있어 몇 가지 괄목할 만한 성과를 거두기도 했는데, 1980년대 후반부터 어류양식업이 본격화되어 활어회 공급이 크게 증가했고, 2000년대 이후 그동안 수산부문에서 가장 고질적인 문제의 하나였던 소형기선저인망어업에 의한 불법어업을 근절했으며, 어업인 스스로 자원을 관리하는 자율관리어업이 정착단계에 들어섰다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 현재 우리나라 수산업은 다시 도약할 수 있을 것인가 아니면 쇠퇴해나갈 것인가 하는 기로에 서 있는데, 앞으로 몇 년간이 우리 수산업의 장래를 결정할 중요한 시기가 될 것이다. 현재 우리나라는 수산물 생산 세계 15위, 수출 23위에 불과하나 한때 생산 세계 8위, 수출 세계 6위에 이른 적도 있고 수산기술이나 장비 등은 여전히 세계 상위권에 있으므로 우리 수산업이 가지고 있는 강점과 기회를 최대한 살리고, 약점과 위협요인을 최소화해나간다면 작지만 강한 수산강국으로의 도약이 불가능하지만은 않을 것이다.

3. 제조업

35년여의 일본 식민지 지배를 받는 동안 대부분의 공업시설이 북한에 배치되는 바람에 거의 산업기반이 없는 상태에서 출발한 한국 제조업은 1948년 건국 이후 1950년대까지 미국의 원조자금에 의존하여 '3백 산업'으로 대표되는 소비재산업 위주로 발전의 맹아를 틔우기 시작하였다. 대부분의 다른 개발도상국과 마찬가지로 수요가 늘고 있는 소비재분야의 수입대체에 초점이 맞추어졌던 것이다. 따라서 당시의 한국 제조업은 국민의 기초 생활 수요를 충족하는 수준에 머물러 있었고, 아직 한국경제를 도약시키는 역할을 할 수 없었을 뿐만 아니라, 오히려 이들 소비재를 생산하기 위한 원자재 및 시설재의 수입의존도를 높이는 한편 상대적으로 수출을 위축시키는 결과를 가져왔다.

1960년대에 시작된 수출지향적 공업화전략은 위와 같은 문제점들을 반성하고 이미 당시부터 싹을 틔우기 시작한 수출지향형 노동집약적 산업들을 발전시키려는 정부의 의지에서 출발하였다. 때마침 국제무역에 눈을 뜬 초기 무역상들의 기업가정신도 이러한 수출산업 발전의 원동력이 되었음은 물론이다. 정부는 당시에 추진된 제1, 2차 경제개발5개년계획을 통해 발전소, 고속도로, 항만 건설 등 SOC를 확충하고 비료, 시멘트, 정유, 제철시설 등을 건설하거나 확충함으로써 수출 주도형 공업화를 위한 기반을 마련하였다. 이 기간 동안에 발전된 섬유, 합판, 가발, 전자제품(조립) 등 노동집약적 경공업분야야말로 향후 우리나라 산업발전의 초석이 되었음에 틀림없다. 뿐만 아니라 이 산업들은 당시에 풍부하였던 저임금 인력들을 활용하여 실업과 그에 따른 사회적 불안 요소를 제거하는 데도 기여하였다. 그러나 경공업제품 위주의 수출증대전략은 1950년대의 소비재산업 발전과 마찬가지로 원료 등 원부자재의 수입과 이들 제품 생산을 위한 기계설비 등 자본재 수입을 증대시켜 국제수지를 악화시키는 결과를 초래하였다.

수출지향형 경공업 위주의 발전전략이 가져온 한계점인 해외 원자재 및 기계, 설비 의존을 해결하기 위해 추진된 것이 1970년대의 정부 주도 중화학공업화전략이다. 정부는 철강, 석유화학, 비철금속, 조선, 기계, 전기전자 등 6개 산업을 육성하는 것을 목표로 산업별로 입주하기에 적합한 산업단지를 조성하고, 정책금융을 동원하여 초기 투자자금을 지원했으며, 나아가 이들 산업들이 수출산업화하는 과정에서도 아낌없는 지원을 제공하였다. 물론 이 산업들이 발전할 수 있었던 데는 수출산업에서 성공을 거둔 기업가들의 사업 확장 의욕이 결합되고, 나아가 숙련된 기능·기술인력들이 제때에 공급되었던 점도 작용하였다. 이렇게 자원 집중을 통해 특정 산업을 육성하는 방식의 중화학공업화전략은 추진 당시는 물론 사후에도 비판적 시각이 없지 않지만, 결과적으로 당시에 육성된 중화학공업들은 한국 산업의 근간이 되어 생산 및 고용은 물론 수출을 주도하는 이른바 주력산업으로 발전해갔다. 그러나 중화학공업에 대한 집중적 지원은 이 부문에 대한 지나친 투자를 가져와 일부 기업의 부실화, 수출시장에서의 과당경쟁 등 부작용도 초래하였다. 더 나아가 중화학공업에 투자한 대부분의 기업들이 대기업집단을 이루면서 경제력의 집중, 사업다각화라는 '한국적 재벌 문제'를 본격화시키는 계기로 작용하였다.

1980년대 초에 정부 주도로 단행된 중화학공업 투자조정은 1970년대 중화학공업 육성정책의 부작용과 후유증을 최소화하려는 노력의 일환이었지만, 중장기적으로 볼 때 우리 산업의 경쟁력을 제고하려는 목적도 작용하였다. 투자조정 노력에도 불구하고 중화학공업부문의 생산활동은 1980년대 중반까지는 대체로 부진하였으나, 1985년 9월의 플라자합의 이후에 나타난 소위 '3저 호황'을 맞이하여 중화학공업의 수출이 크게 증가한 점을 보더라도 이러한 평가가 가능할 것이다.

1980년대 후반에 들어서서 정부는 산업정책기조를 특정 산업의 선별적 개입에서 벗어나 기능별 지원체제로 전환하였다. 이는 경제자유화의 세계적 추세에 부응하고 정부실패를 초래할 수 있는 정부의 과도한 직접 개입을 축소한다는 점에서 바람직하고 역사순응적인 것으로 평가된다. 그러나 산업정책기조의 갑작스런 민간자율체제 전환은 대기업의 무분별한 사업확장을 위한 대규모 투자사업에 대한 견제장치가 없어 1990년대 전반의 과도한 투자를 초래하기도 하였다.

제조업 발전과 관련하여 1990년대부터 대두된 가장 뚜렷한 두 가지 큰 흐름은 기술개발의 중요성이 부각되었고, 시장개방이 본격화되면서 우리 제조업이 글로벌화의 길로 본격적으로 들어서게 된 점이라 할 것이다.

1990년대부터 본격화된 IT를 중심으로 한 첨단기술산업의 발전은 우리나라의 제조업이 기술 선진국들에 의존하는 구조를 탈피하는 계기를 마련하였으며, 나아가 정부보다는 기업이 산업발전의 주도적 역할을 담당하는 구조적 변화를 일으켰다. 다만, 초기의 의욕과는 달리 IT산업 외에 신소재, 생물산업 등 다른 첨단기술분야에서는 뚜렷한 성과를 거두지 못한 한계를 노정하였다.

1990년대 중반 이후 한국 산업에 닥쳐온 WTO 출범, OECD 가입 및 외환위기 등의 외부적 요인과 국내에만 의존한 생산체계의 한계를 극복하기 위해 한국 제조업은 글로벌화를 적극 추진하면서 수출, 외국인투자, 해외투자 등에서 국제적 위상도 크게 제고되었

다. 그렇지만 이러한 글로벌화의 급속한 진전은 수출산업과 국내 산업 사이의 선순환의 고리가 약화되는 이른바 '산업의 양극화'라는 부작용도 낳았다.

2000년대에는 한국 제조업이 새롭게 맞이한 문제점인 산업 간 연관관계의 이완 그리고 그에 따른 산업의 양극화 현상을 극복하고 미래의 한국 산업구조를 더욱 발전시켜 나가기 위해서 새로운 산업의 성장동력을 발굴하고 육성하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다. 그 중요한 요소로서 신기술산업, 부품・소재, 지식서비스산업 등이 미래 성장동력의 원천으로 지목되었고 민간과 정부 모두의 힘을 합하여 이들을 육성하고 발전시키기 위한 지혜를 모으고 있다. 다른 한편으로 세계적으로 환경보호 및 에너지 효율화가 명제로 부각되면서 한국 제조업도 '녹색성장'을 담보하는 발전전략도 함께 모색해야 하는 과제를 안게 되었다.

4. 에너지

1960년대 경제개발 초기까지만 해도 우리나라의 에너지 공급여건은 매우 열악하였고, 특히 연료난은 민생과 경제활동을 위축시켰다. 이러한 상황은 제1, 2차 경제개발5개년계획을 수립, 집행하면서 점차 개선되었다. 에너지는 경제성장의 원천으로서 에너지의 안정적인 공급은 경제개발과정에서 필수불가결한 요소이다. 이 당시 석탄부문은 정부의 주도로 국내 부존 석탄자원을 채굴하는 데 주안이 두어졌고, 전력과 석유 부문은 외국자본을 적극적으로 활용하여 유치산업을 육성하는 방식으로 개발되었다. 1964년 정제능력 3만 5천b/d 규모의 정유설비가 울산지역에 완공된 이래 반세기 만에 석유수입 세계 5위, 정제능력 세계 6위, 석유소비 세계 7위의 석유산업 강국으로 부상하게 되었다.

1960년대 중반의 주유종탄정책은 1970년대 초 제1차 석유파동 시 석유 확보의 어려움을 겪으면서 주탄종유정책으로 변경되었고, 1970년 중반 경제발전에 따른 에너지수요 증가는 다시 주유종탄정책으로 회귀하게 만들었다. 이는 두 차례의 석유파동 이후 석유의 중요성이 다시 부각되는 가운데, 유연탄과 LNG 등 에너지 공급원의 다양화와 해외자원 개발 확대로 나타나게 된다.

1970년대 석유파동 당시 우리는 성장 위주의 경제정책을 추진하는 과정이었고, 더욱 효과적인 경제개발을 위해 에너지다소비형 중화학공업 위주의 정책을 시행하고 있었다. 석유공급 위기로 인한 고유가는 경제개발의 초기단계로 수출 주도의 개방형 경제를 추구하던 우리 경제를 고물가와 인플레이션, 무역적자 심화 등 어려운 여건으로 몰아갔다. 다행스럽게 1차 위기에는 중동지역 산유국들의 오일달러로 인한 중동경기붐이 조성되고 우리 기업들의 중동건설 진출로 이어지면서 경제적 어려움을 해소하는 돌파구가 마련되었다. 그러나 1978년 말에 시작된 제2차 석유위기는 유가급등 상황이 1981년까지 이어지면서 경제적 어려움이 지속되었다.

석유파동을 극복하기 위해 단기적인 에너지소비절약대책과 함께 석유공급원 다변화 전략, 탈석유정책의 일환으로 추진한 산업부문 에너지의 유연탄 전환과 LNG 도입 등의 에너지수급구조의 변화, 그리고 석유의 전략비축과 해외자원 개발 등의 전략을 지속적

으로 추진하였다. 또한 에너지 이용 합리화를 위한 소비절약과 대체에너지 개발 및 보급도 확대되었다. 이러한 에너지정책은 1977년 12월에 출범한 동력자원부가 중심이 되어 시행하였다.

또한 우리나라는 석유파동 이후 원자력발전 확대정책을 견지해왔다. 1978년 고리 1호기 완공 이후 2009년 현재 세계 원자력 발전 6위 국가로 성장하기까지 원자력부문의 발전은 급속하게 이루어졌다. 현재 경수로 16기, 중수로 4기 등 총 20기의 원전을 가동하고 있으며, 이를 통해 국내 총발전량의 약 35%를 공급하고 있다.

제2차 석유파동 이후 정부는 에너지의 안정적 공급을 위해 비축의 필요성을 절감하고 석유사업기금을 활용하여 주요 에너지원의 비축사업을 추진하였다. 특히 1986년에는 당시 우리나라 석유소비량 60일분을 저장할 수 있는 비축시설의 건설을 완료하였고, 각 정유회사도 약 30일분 이상의 소요물량을 비축하여 비상시 급격한 충격을 완화할 수 있게 되었다.

그리고 가정연료의 주종 에너지인 무연탄 비중도 확대하여 정부비축을 1987년에 3백만톤 수준으로 대폭 높였고 여름철 저탄물량도 6백만톤 이상으로 확대하였다. 비축 및 저탄과 아울러 발전용 무연탄 수요를 적절히 조정함으로써 무연탄의 수급균형과 계절별 수요변동에 효율적으로 대응할 수 있게 되었다.

또한 고급에너지를 선호함에 따라 가스 수요가 급증하게 되자 가스 공급의 안정성을 높이기 위해 가스 저장시설을 확충하였고, 정부 주도로 30일분의 LPG 비축을 목표로 시설용량 16만톤의 비축기지를 건설하여 LPG를 비축하였다. 뿐만 아니라 LPG 수입업체로 하여금 개별 비축시설을 건설하도록 함으로써 LPG 비축시설의 용량을 확대하였다.

1990년대 들어 에너지산업에 대한 규제완화, 에너지 관련 공기업의 경영혁신 등 에너지산업의 자유화와 민영화가 추진되었고, 에너지시장에 대한 정부의 역할을 축소하는 방향으로 에너지정책의 패러다임이 전환되었다. 이러한 환경 변화를 반영하여 1993년에 에너지 전담부서인 동력자원부가 상공부에 통합되었다. 그러나 에너지시장의 자유화 및 경쟁력 강화를 위해 추진되었던 에너지정책은 시행 초기 상당한 성과를 나타내었지만, 이해당사자의 반발과 정책당국의 추진의지 상실로 인해 2004년 배전부문 분할 중단 이후 더 이상의 진전이 없는 교착상태에 빠져 있다.

한편, 교토의정서에 대한 후속 협상이 발리로드맵(Bali Roadmap)에 따라 현재 진행중인데, 이 과정에서 우리나라에 대해 선진국과 유사한 수준의 온실가스 감축에 동참하라는 국제적 요구가 거세지고 있다. OECD 회원국이자 온실가스배출 세계 10위 국가로서 더 적극적인 기후변화 대응정책을 추진해야 할 시점에 다다르고 있다. 이에 이명박 정부는 '저탄소・녹색성장'을 새로운 발전 패러다임으로 채택하고 다양한 정책을 구상하여 추진하고 있다. 국내 에너지업계와 더불어 녹색기술을 적극적으로 활용하여 신성장동력을 창출하고 이를 통해 녹색성장을 추진한다는 것이다.

이제까지 에너지산업은 수많은 난관 속에서도 한국경제의 눈부신 성장을 뒷받침하는 역할을 묵묵히 수행해왔다. 하지만 국내 에너지분야에는 시급히 해결해야 할 과제도 많은 실정이다. 무엇보다 에너지안보 제고, 기후변화 대응 등을 감안하여 에너지가격체계 개편 및 에너지절약, 에너지이용효율의 제고가 필요하다.

5. 정보통신

IT는 어느새 한국의 브랜드로 자리 잡고 있다. 한국이라는 말을 듣고 IT강국이라는 느낌을 가장 먼저 떠올리는 외국인들이 점점 늘어가고 있다. 세계 최고의 초고속인터넷 보급률, Wibro, DMB 등에 대한 세계 최초 서비스 제공, 반도체・디스플레이・휴대폰과 같은 한국 IT제품의 경쟁력 등이 이러한 인식을 가속화시키는 주요 요인이다.

만약에 한국 IT산업이 현 수준과 규모에 이르지 못했다면 우리 경제는 어떻게 되었을까? 혹자는 우리 경제가 IT산업 위주의 성장을 하였기에 고용을 창출하지 못하고 있고, 대외 경기 변화에 민감하며, 내수 위주보다는 수출지향적 경제구조를 가지게 되었고, 중소기업과 대기업의 격차가 심화되었다고 주장한다. IT산업이 아닌 다른 산업을 성장동력으로 삼아 한국경제가 성장해왔다면 경제구조와 성과가 어떻게 바뀌었을지에 대해서는 알 수 없다. 다만, 수출의 1/3을 차지하고, 경제성장의 30% 이상 기여하며, 물가하락에도 크게 영향을 주고 있는 IT산업이 현 수준과 규모에 이르지 못했다면, 저성장・무역적자・물가 상승이라는 문제로 우리 경제가 고민하고 있었을 가능성도 배제할 수 없다.

한국 IT산업의 도약에는 무엇보다 반도체・LCD・휴대전화 등 첨단 IT제품의 경쟁력을 높인 기업들의 공이 크다. 이들 기업의 과감하고 발빠른 설비투자와 연구개발투자가 있었기에 IT산업이 현재의 위치에 도달할 수 있었다. 한국 IT산업의 가장 큰 성과 중 하나는 앞으로 세계 IT산업의 진화와 발전을 이끌어갈 세계적 초일류 기업들을 보유하게 된 점이라 할 수 있다. 세계 초일류 제조 및 생산기술을 바탕으로 디스플레이 부문은 2008년 세계시장의 46.5%를 점유하여 세계 1위의 위치에 있고, 휴대폰은 2009년 1분기를 기준으로 세계 2위이며, 반도체부문은 세계 1위인 메모리 부분 덕분에 2008년을 기준으로 세계 3위를 기록하고 있다.

그러나 한국을 IT강국으로 이끈 또 다른 한 축은 적절한 경쟁정책, 정보화정책, 산업정책을 통하여 IT 인프라 구축, IT의 활용 촉진, IT산업의 육성을 적극적으로 추진한 정부였다. 기업과 정부가 모두 IT 환경 변화에 신속하게 대응하여 새로운 제품과 서비스를 내재화하는 데 성공했다고 평가할 수 있다. 한국은 PC산업의 성장, 디지털화의 가속화, 무선통신서비스의 성장 등을 예견하고 반도체산업, 디스플레이산업, 휴대폰산업을 집중 육성하였다. 예를 들어 'Apple'이라는 PC가 발매된 것이 1978년이고, MS-Dos 운영체제를 사용하는 'IBM PC'가 발매된 것이 1981년인데, 한국은 1979년 세계은행으로부터 2,900만달러의 차관을 들여와 전자기술연구소가 중심이 되어 반도체의 개발을 시작하였고, 1983년 12월 삼성은 64KD램의 생산, 조립, 검사까지 완전히 자체 개발하는데 성공했다. 이후 삼성은 1994년 세계 최초로 256MD램의 개발에 성공하는 등 앞선 연구개발과 투자로 세계시장을 선도하기에 이른다.

1991년에는 Tim Berners-Lee가 World Wide Web을 개발하였고, CERN 최초의 Web Server를 공개한다. 인터넷의 등장은 정보통신산업뿐만 아니라 전 산업의 가치사슬을 변화시키게 된다. PC, 휴대폰, 인터넷이 서로 시너지 효과를 창출하면서 시장의 성장을 가속화시키는 정보통신산업이 등장하게 된 것이다. 한국은 인터넷 인프라 확산에 앞서가기 위해 초고속인터넷에 대해 설비기반 경쟁정책을 추진하였다. 통신사업자가 자체 통신설

비를 구축하여 시장에 참가하는 설비기반 경쟁은 중복적인 투자로 자원배분의 비효율성을 일부 초래하였으나 인프라에 대한 경쟁적 투자로 빠른 기간에 초고속인터넷을 보급시키는 촉매로 작용하였다.

IT 인프라 구축, 산업육성, 규제완화 등이 일관적으로 추진될 수 있었던 배경에는 정보통신부의 역할이 컸다. 1994년 체신부가 확대 개편되어 탄생한 정보통신부는 IT산업정책, 정보화정책, 경쟁정책을 모두 책임진 IT산업에 대한 전담부처였다. 정보통신부는 IT산업육성과 정보화 확산을 위해서 정보화촉진기금이라는 자금을 가지고 있었고 정보통신서비스시장 활성화와 이용자의 후생극대화를 위한 규제 역시 책임지고 있어, IT산업의 육성의 측면에서 가시적인 성과를 낼 수 있었다. 정보통신부는 IT 인력육성, 연구개발투자지원, IT 중소기업지원 등의 산업정책과 함께 유무선 정보통신망 고도화 및 IT 활용촉진 등의 정보화정책, 신규 서비스도입 및 공정경쟁환경 조성 등의 경쟁정책을 통합적으로 추진하였다. 정보통신부에 의해 Cyber Korea 21, e-Korea Vision 2006 및 Broadband Korea Vision 2007 등의 정보화정책, IT 839와 같은 산업정책, 설비기반 경쟁, 신규통신서비스 사업자 선정, 통신요금 설정 등의 경쟁정책이 모두 추진되어 왔다.

2008년 들어 이명박 정부의 출범과 함께 정보통신부는 해체되었고, IT산업정책은 지식경제부, 정보화정책은 행정안전부, 경쟁정책은 방송통신위원회로 이관되었다. IT산업의 성장률이 둔화되고 IT와 타 산업의 융합이 가속화되면서 IT산업 자체의 성장보다는 IT와 타 산업의 융합을 통한 경제 전체의 생산성 향상의 중요성이 높아지고, 정보화의 순기능과 역기능에 대한 균형적인 정책수립이 중요해지고, 방송과 통신의 융합에 적극적인 정책으로 대응할 필요성이 높아진 환경 변화에 대응한 부처 개편이었다. 향후 IT 융합, 방통융합을 활성화하여 경제 전체의 생산성을 제고하고 동시에 IT산업 자체의 성장잠재력을 최대한 실현할 수 있는 정책방향을 도출하는 것이 IT가 당면해 있는 과제이다.

6. 건설

우리나라는 1945년 광복 이후 현재까지 지난 60여 년간 괄목할 만한 경제성장을 이룩하였다. 건설산업은 6·25 전쟁 이후 초토화된 주택과 공장을 다시 짓고, 폐허화된 산업기반을 재정비하기 위한 전재(戰災)복구 및 재건사업에 가장 중추적인 역할을 수행하였다.

1962년부터 시작된 제1차(1962~66년) 및 제2차(1967~71년) 경제개발5개년계획기간 동안 건설산업은 수출과 더불어 우리나라 산업 진흥의 양대 축으로 성장했다. 이 시기 동안 제도적으로 건설산업에 대한 보호·육성의 정책기조가 유지되어 건설산업은 경제개발이라는 시대적 필요성과 산업보호의 정부 정책에 힘입어 양적 성장을 거듭하였다. 1, 2차 경제개발5개년계획을 통해 정부는 우리나라의 근대화를 추구한다는 정책 목표 아래 전력, 용수 및 수송 등 경제성장에 필수적인 사회간접자본시설의 개발을 추진하였다. 이 시기의 각종 사회간접자본시설의 개발은 1970년대 우리 경제의 고도성장의 기반을 마련한 것으로 평가되고 있다. 이러한 사회간접자본시설 개발의 경험을 통해 우리나라 건설산업은, 베트남전의 격화와 한국군의 참전에 따라 베트남의 전재복구사업과 군작전에 따라 급증한 건설공사에 참여하고, 나아가 동남아 일대로 건설 수출을 확대하는 경쟁력을

갖추게 된 것이다.

1972년부터 시작된 제3차(1972~76년), 제4차(1977~81년) 경제개발5개년계획과 제5차(1982~86년) 경제사회발전5개년계획의 집행으로 건설산업은 국가의 기간산업으로 지속적으로 성장하였다. 광복 이후 그동안의 건설공사는 정부 및 공공기관에서 발주하는 공공공사가 대다수를 차지했지만 이 시기에는 민간공사가 국내 건설산업을 주도하기 시작하였다. 특히, 1970년대 후반부터 중동의 대형건설공사가 수주되면서 해외건설 실적은 1973년 1.7억달러에서 1981년과 1982년에는 130억달러가 넘는 초고속 성장을 보였다. 이 같은 해외건설의 신장은 우리 경제가 1973년과 1978년의 석유파동을 극복하는 데 결정적으로 기여하였다.

1988년 이후 민간부문의 건설공사 증가를 중심으로 건설산업은 지속적인 성장을 유지하게 된다. '주택 200만호 건설 계획'등의 영향으로 주택 건설활동이 활발하였다. 또한 제6차(1987~91년) 및 제7차(1992~96년) 경제사회개발5개년계획에 의해 임해공업단지, 중앙고속도로건설, 영종도 신국제공항, 서울지하철 5, 6, 7, 8호선 건설 등 대형 국책사업이 지속적으로 추진되었다. 이 시기는 민간건설 급증과 사회간접투자의 확대로 건설수주액은 1989~97년간 연평균 25.2% 급증하여 건설산업의 황금기를 보낸 시기로 평가되고 있다. 특히 주목할 만한 점은 1995년 WTO체제로 이행됨에 따라 1994년부터 민간건설시장을 시작으로 단계적으로 국내 건설시장이 개방되었고, 건설산업 정책도 그동안 고수해왔던 산업보호에서 경쟁체제로 전환되었다.

1997년 말 우리나라 경제는 외환위기시대로 진입하면서 건설산업도 극심한 불황을 겪게 되었다. 정부는 경기불황 타개를 위한 경기부양대책을 추진하였고, 특히 건설경기 부양을 위해 공공건설투자를 확대하였다. 또한 각종 규제완화조치를 취했고, 재개발・재건축을 중심으로 민간건설이 활기를 띄어 2000년대 초반에 들어 건설경기는 회복국면에 진입하게 되었다.

이상에 본 바와 같이 우리나라 건설산업은 경제성장의 견인차 역할을 수행하였다. 하지만 건설산업의 성장에 따른 그늘도 상존했다. 신행주대교(1992년)・성수대교(1994년)・삼풍백화점(1995년)의 붕괴와 같은 부실시공이 있었고, 입낙찰제도가 시공능력을 갖춘 적정한 사업자를 선정하기보다는 '복권당첨식' 입찰제도로 변질되기도 하였으며, 건설공사 수주를 둘러싼 각종 부정・부패도 건설산업의 약점으로 지적되고 있다.

7. 과학기술

광복 이후 한국의 과학기술 발전은 과학기술에 대한 해외의존에서 기술자립화를 거쳐 선도기술 경쟁을 도모하는 경로를 밟아 왔다. 선진기술 추격(catch-up)전략의 성공적 이행을 통해 단기간 내에 산업경쟁력 확보에 필요한 기술 자립을 성취한 가운데, 이제는 선진기술 추격을 넘어서서 기술선도국을 위협하는 세계적인 기술강국으로 주목받게 된 것이다. 이처럼 후발국의 기술발전 모형의 전범을 제시하는 한국의 기술 발전은 도입단계로부터 내재화 단계를 거쳐 창출단계로 발전해왔다고 할 수 있다(제8장 과학기술 참고문헌, 이원영[2008] 참조).

기술개발능력이 부족한 시기에 한국은 선진국의 경화기 기술이나 과도기 기술을 도입하여 이를 소화·흡수하고 개량하는 노력을 기울였다. 모방단계에서는 주로 턴키베이스의 일괄기술도입을 실시하여 공장운영 기술과 설비체화 기술 등에 대한 기술습득과 역행 엔지니어링(reverse engineering)을 통한 소화·흡수 노력을 기울였고, 당시 설립된 정부출연연구기관들은 기술의 선택과 기술의 소화·흡수를 촉진시켰다. 이러한 단계를 거치고 자체 연구개발능력이 구축되면서 선진기술을 내재화하여 기술자립화를 촉진할 수 있었다. 1980년대 이후 내재화 단계에서는 국내 연구개발을 통해 선진기술을 개량하고 자체적으로 제품과 공정 기술을 개발하는 단계로 발전해 나왔는데, 이 시기에는 선진국에 이미 존재하는 제품을 생산하기 위해 다양한 소스로부터 기술을 획득하여 압축형 연구개발을 시도하였다. 이러한 단계의 성공적 이행을 통해 기술개발에 대한 자신감을 가지게 되면서 점차 선진국에서도 도입기에 있는 기술의 도입 및 소화·흡수와 함께 우리 스스로 독창적인 기술을 창출하는 단계로 이행하였다. 1990년대 중반 이후 창출단계에서는 핵심요소 기술과 독창적 기술에 대해 모방을 뛰어넘는 혁신을 통해 도입기 기술에 이르기까지 선진기술과 경쟁하고 미래 성장동력의 원천이 되는 신기술 개척을 도모하게 된 것이다.

이러한 한국의 과학기술 발전은 1960년대 이후 공업화 추진을 통한 산업 발전의 요구와 맥을 같이 하면서 기술자립과 기술고도화를 위해 매진해온 정부와 민간의 실천적 노력이 어우러져 이룩한 세계 유례없는 성공신화로 평가할 수 있다.

먼저 기술자립화를 위한 실천적 노력을 살펴보자. 1950년대에 원자력 등의 분야에서 일부 국공립연구기관이 연구개발 활동을 하고 있었으나, 1960년대 들어 경제개발계획이 수립되면서 공업화를 지원하기 위한 기술자립을 앞당기기 위해 본격적인 자체 연구개발능력 구축 노력이 시작되었다.

과학기술 인적자원개발 측면에서는, 공업화에 따라 증가하는 기술·기능 인력 공급 확대를 위해 1960년대에는 공업고등학교와 직업훈련을 확충하였고, 1970년대에는 이공계 대학의 인력 공급기능을 확충하였다. 당시에는 기업의 연구개발 기능이 구축되지 않은 상황이었기 때문에 이들 인력들은 산업 현장에서 기술의 습득과 운용, 그리고 기술의 개선과 개량에 참여하였다. 나아가 1980년대에 이후에는 이공계 대학원의 육성 등으로 고급 과학기술인력 공급의 질적 제고 노력을 기울였다. 이에 따라, 1970년대 이후에는 개발도상국의 고질적인 문제점인 두뇌 유출의 악순환 고리를 끊고 해외 과학기술자의 국내 회귀를 경험하게 되었고, 최근에는 세계화가 촉진되면서 고급 두뇌의 국제적 순환 활용단계로 나가고 있다.

연구개발능력의 확보 측면에서는, 1960년대와 1970년대를 거치면서 주요 기술분야의 정부출연연구기관 설립을 통하여 자체 연구개발능력의 토대를 구축하였다. 당시 설립된 정부출연연구기관들은 1980년대 이후 본격적인 연구개발 활동을 시작하면서 지금까지 기술자립화의 첨병 역할을 수행해왔으며, 훈련된 연구개발인력의 스핀오프, 공동연구개발 수행 등을 통해 이후 기업과 대학 등의 연구개발능력이 구축에 커다란 파급효과를 미쳤다. 1980년대에는 각종 기술개발지원제도 시행과 국가연구개발사업 추진에 힘입어 기업의 연구개발능력이 구축되기 시작하였고, 1990년대 이후에는 기업부설연구소 수의 급격한 팽창과 벤처붐의 조성에 따라 기업의 자체 연구개발능력이 크게 확충되었다. 이러

한 기업의 연구개발능력 신장은 핵심 원천기술개발능력을 높여 기존 주력산업뿐만 아니라 반도체, 통신 등 첨단산업의 기술자립화를 촉진시켜나가고 있다. 한편, 1990년대 이전까지 대학의 연구능력은 매우 취약했으나, 이후 우수연구센터의 설치를 비롯한 다양한 대학연구센터의 설립과 지원, 선도기술개발사업, 창의적연구지원사업, 국가지정연구실사업 등 국가연구개발사업은 대학의 기초 연구를 활성화시키는 계기를 마련하였다. 종합적으로 우리나라의 연구개발능력 구축은 정부출연연구기관의 우선 육성에 의한 불균형적 성장에서 출발하여 연구개발투자의 확대와 과학기술 수요의 확장에 따라 기업과 대학의 연구개발능력을 신장하고 확충하는 연구개발시스템의 균형적 보정의 방향으로 나아가고 있다.

다음으로 기술고도화를 위한 실천적 노력을 살펴보자. 경제개발 초기에는 해외에서 일괄기술도입으로 공장이 건설되면서 공장운영 기술과 자본재에 체화된 기술을 습득해나갔으며, 중화학공업 육성이 추진된 1970년대에는 설비체화기술을 소화·흡수하기 위한 역행엔지니어링(reverse engineering) 노력에 주력하였다. 1980년대 들어서면서 그동안 건설된 산업의 생산기술이 중요해지면서 도입기술의 개량과 함께 국내 기술개발이 촉진되었다. 한편, 1990년대 들어서서는 민간기업의 기술개발능력이 신장되고 기술집약화가 이루어지면서 핵심요소기술 확보가 중요해지게 되었다. 이에 따라 다양한 소스로부터 기술을 획득하고 기술개발을 심화하는 노력이 이루어지고 정부공공부문에서는 연구개발의 대형화를 도모하게 되었다. 이후 2000년대에는 모방에 의한 선진국 기술추격(catch-up)을 넘어 선진국과 경쟁하는 창조로 전환하기 위해 독창적 기술의 개발이 중요한 과제로 부각되었으며, 이에 따른 기초·원천 연구 증진과 함께 연구개발의 조직화가 이루어지게 되었다.

이러한 결과로, 1990년대 중반을 넘어가면서 원천기술은 해외에 의존하고 있지만 그것을 효과적으로 응용하여 세계 최초로 상용화된 제품을 개발하는 기술혁신이 이루어지게 되었고, 반도체 메모리, 디지털 TV, TFT-LCD, CDMA(코드분할 다중접속) 이동통신 등 일부 분야에서는 선진국에 필적하는 성과를 얻기도 했다. 아직 원천기술을 외국에 의존하고 있었지만 그것을 재빠르게 상업화하여 최초로 상용화하는 능력을 보여주면서 선진국과 어깨를 나란히 할 수 있게 된 것이다.

그러나 한국이 21세기에 진정한 과학기술 선진국으로 도약하기 위해서는 창조적 혁신을 위한 과학기술역량을 갖추어나가지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 모방에서 창조로의 전환을 위한 국가기술혁신체제 전반의 선진화를 이룩해야 하며, 특히 세계적 원천기술 창출의 선봉이 되어야 할 창의적 과학기술인재의 육성과 대학 연구경쟁력의 획기적 제고가 매우 중요한 과제이다.

8. 기업가정신

대개 성공적인 기업가 대부분은 그저 돈을 벌기 위해서 사업을 한다는 이기적인 동기에서 출발하기보다는 '사업보국'이라는 큰 자기 비전을 가진 사람들이었다. 특히 기업에 종사하는 노동자, 사회, 국가의 이익에 관계없이 일탈행위를 하여서라도 돈을 벌려는 행위를 한 사람들은 설사 일시적인 성공이 가능했을지라도 장기적으로는 그 기업을 생존시

키지 못하고 도태되어 갔다. 또한 이러한 기업가들의 비전과 함께 문제해결능력과 위험을 기피하지 않고 도전하는 기업가들의 의지가 이들 기업가들의 성공적인 기업의 형성과 도약 그리고 성장의 전 과정에 중요한 것으로 파악되었다. 이 과정에서 기업가들은 슘페터가 혁신가로서 기업가의 조건으로 제시한 새로운 상품의 개발과 기존 상품의 품질 개선, 새로운 생산방법의 발명, 새로운 시장의 개척, 새로운 원자재와 부품의 공급원 확보, 새로운 조직의 운영이라는 다섯 가지 활동들을 적극적이고도 능동적으로 수행하였던 것이 드러나고 있다.

이러한 기업가들의 활동과 기업가정신 발현은 정부가 제도와 정책을 어떻게 수행해나가는가와 한 나라와 사회가 어떠한 경제활동여건에 처하게 되는가를 결정하는 대내외 경제환경에 의해서 그 성과가 결정되는 모습을 가지고 있었다. 이는 다시 말해서 기업과 기업가들의 기업가정신 발휘의 성과가 문화, 관습, 정치, 법 등 제도적인 요인과 정부정책에 의해서 제약되는 것은 당연한 것이라는 것을 의미하기도 한다. 설사 아무리 이상적이거나 공평해보이는 제도적, 정치적 틀을 한 나라나 사회가 설정하더라도 이러한 틀이 기업활동과 기업가들의 기업가정신을 발휘하는 데 적합한 인센티브를 제공하지 못한다면, 적어도 경제발전을 기대하는 것은 어렵다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 볼 때, 우리나라의 헌법, 법체계, 정치, 정부 그리고 정부에 의해서 이루어진 정책들과 정치적 의사결정들도 여러 가지 문제점과 모순이 존재한다는 비판에도 불구하고 대단히 효과적이고 효율적이었음을 본 연구를 통해서 확인할 수 있었다. 한반도 남쪽에 자유민주주의와 자본주의적 시장경제체제를 근간으로 하는 대한민국을 건국한 것, 농지개혁과 귀속재산 불하 그리고 전후 복구과정과 경제개발을 정부 주도적으로 수행한 과정, 수출지향적 불균형성장전략의 선택, 중화학공업화전략, 경제적 도약이 가시화되자 민간 주도적 경제체제로의 전환, 경쟁정책과 노동3권의 보장을 통한 성장과 분배의 균형을 위한 정책 초점의 변화, 사회안전망의 확보, 규제개혁과 민영화 등으로 경제성장의 모멘텀을 유지하기 위한 선제적 정책 대응, 신성장동력 확보를 위한 민관합동의 공동노력 등으로 정부는 기업들과 기업가들이 최선을 다해 창의적인 노력과 경쟁력을 확보하기 위해서 도전하도록 하는 인센티브를 부여했던 것으로 판단된다.

물론 경제를 둘러싼 대내외 환경도 이러한 제도적, 정책적인 요인과 함께 기업활동과 기업가정신 발현에 지대한 영향을 미쳤다. 광복, 미군정, 6·25 전쟁, 미국 및 서방의 대한원조, 베트남전쟁, 오일쇼크와 중동특수, 베를린장벽의 붕괴와 공산권의 몰락에 기인한 냉전체제의 붕괴, 지역주의의 대두와 글로벌리제이션, 무역 및 투자 자유화와 원활화를 위한 WTO체제의 정착, 민주화, 외환위기 등이 모두 우리나라의 경제발전에 심각한 영향을 미쳤으며, 이러한 대내외 환경의 변화는 우리나라의 기업과 기업가들에게 기회와 도전이 되었음을 본 연구는 확인할 수 있었다.

제2장 농업

제1절 | 머리말

1. 한국 농업 60년의 변화상

1948년 대한민국 정부 수립 이후 60년에 걸쳐 한국 농업의 변화상을 총괄하면 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 농업기술이 비약적으로 발전하고, 그에 따라 농업 생산 또한 크게 변화하고 성장하였다. 비료와 농약 등 화학적 기술의 개발·보급으로부터 비롯된 농업기술은 품종개발·개량 등 생물학적 기술의 개발을 거쳐 농기계와 시설 등 기계적 기술의 개발에 이어 유전공학이 응용되기에 이르렀으며, 이에 따라 노동생산성과 토지생산성이 크게 향상되었다. 또한 농업 생산은 미맥 위주의 자급적 생산이 축산과 특용작물 등 환금성 작물 중심의 상업적 생산으로 바뀌었으며, 토지이용형 농업에서 시설·자본이용형 농업으로 이동하였다.

둘째, 농업생산주체인 농가는 1970년대 이후 양적으로는 물론 질적으로 계속 약화되어 왔다. 토지소유·이용구조와 농가의 성격은 일제시기의 지주적 토지소유와 소작농으로부터 농지개혁 이후 농민적 토지소유와 자작농체제로 전환되었으나 1960년대 이후 임차농지와 임차농가가 확대되기 시작하여 2006년에 전 농지의 43%와 전 농가의 63%를 차지하게 되었다. 2006년에 농가 호당 평균 경작규모는 1.45ha에 불과하였으며, 3ha 이상 대농의 비율은 1980년대 후반부터 늘었음에도 6.9%에 불과하였다. 더욱이 농림업 취업자의 56%가 60세 이상이었다. 농업인력의 노령화와 농업후계인력의 부족 등이 갈수록 심각해지는 반면 대규모 영농의 확대는 쉽지 않다.

셋째, 농업인력의 감소와 함께 농촌지역의 인구 감소로 농촌과 농촌사회는 공동화·과소화를 넘어 해체의 위기에 직면해 있다. 농촌 마을 여기저기 빈집이 늘기 시작하여 아예 마을 자체가 소멸되는 일도 비일비재하다. 남아 있는 마을도 노령인구의 사망에 따라 몇 호 남지 않게 될 것이다. 마을 단위의 자치조직과 사회조직이 약화·소멸됨으로써 사회 단위로서의 기능을 상실하고 있다.

넷째, 국민경제에서 농업의 지위와 역할이 계속 약화되고, 나아가 국제화·개방화 시기에 농업은 국제경쟁력이 떨어져 국민경제성장의 걸림돌로 여기는 실정에 이르렀다. 농

정당국과 농업인 등 농업부문에서는 농업의 공익적·다원적 기능을 제기하여 농업의 보호에 대한 국민적 지지를 확대하고자 애쓰고 있으나 농업의 쇠퇴 추세는 계속되고 있다. 특히 최근에는 WTO/DDA 협상과 자유무역협정(FTA)의 추진과정에서 농업이 걸림돌이라는 비판을 면치 못하고 있다.

지난 60년 동안 한국 농업은 비약적으로 발전하였으나 농촌은 해체의 위기에 몰려 있는 게 아닌가 하는 의구심 속에서도 역사적 격랑을 헤쳐온 우리 민족 및 농업인의 저력에 대한 믿음 속에서 친환경·생태농업이라든가 지속 가능한 개발 등 21세기 문명의 전환 가능성을 기대해본다.

2. 한국 농업 60년사의 시기 구분

대한민국 정부 수립 이후 2007년까지 60년사의 시기는 1961년과 1980년, 1998년을 기준으로 하여 네 시기로 구분하였다. 1962년에 제1차 경제개발5개년계획이 시행되면서 이른바 고도경제성장이 개시된 것이지만, 그 추진주체인 군사정부가 1961년에 등장하였기 때문에 1961년을 첫 번째로 설정하였다. 다음, 1979년 10월 박정희 정권이 종료되고 1980년 9월에 제5공화국이 출범한 이후 경제정책이 수출 위주 고도성장정책에서 물가·임금·부동산 가격의 안정과 재정적자의 축소 등을 추구하는 경제안정화정책으로 전환되고, 1990년대 들어 국가 주도의 시장보호정책에서 민간 주도의 개방정책으로 전환하였음을 감안하여 1980년 이후를 '구조전환기'로 설정하였다. 이어, 1997년 가을에 외환위기가 닥치면서 1998년에 들어선 '국민의 정부'는 부족한 외화를 차입하기 위해 국제통화기금(IMF)이 요구하는 기업 구조조정과 노동시장 유연화 등 신자유주의 경제정책을 확대하고 1999년부터 자유무역협정을 체결하기 위한 협상을 개시하였음을 감안하여 1998년을 획기로 설정하였다. 요컨대, 지난 60년 한국 농업의 역사는 산업화이전기(1948~60), 고도경제성장기(1961~79), 경제구조전환기(1980~97), 개방화 시기(1998년 이후) 등 네 시기로 구분하여 서술하기로 한다.

제2절 | 농지개혁과 자작농체제의 성립: 1960년 이전

1. 시대적 배경

1945년 8월 15일 일제의 패망과 함께 한국은 36년에 걸친 일제의 식민지배에서 해방되었다. 그러나 북위 38도선을 경계로 남과 북이 분단되어 남에는 미군이, 북에는 소련군이 진주하여 군정을 실시하였고, 이어서 공식적으로는 1948년 8월 15일 남한에 대한민국 정부가 수립되고, 북한은 1948년 9월 8일 조선민주주의인민공화국의 수립을 선포하였다. 이로써 군정은 종식되었으나 남북분단이 고착화되고, 1950년 6월 25일을 기해 북한군이 38선을 넘어 남한을 침공함으로써 6·25 전쟁이 발발하게 되었다. 대한민국 정

부 수립 이후 1960년까지의 기간은 혼란과 전쟁의 참상을 딛고 복구에 여념이 없던 시기로서, 농업부문에서는 다음과 같은 여건과 과제에 직면하고 있었다.

첫째, 광복 직후 한국은 전형적인 농업국가로서 전 인구의 77%가 농업인구였으며, 206만 농가 중 48%가 순소작농, 35%가 자소작농으로 소작농가 비율이 86%에 달하였다. 또한 226만 정보의 농경지 중 64%가 소작지였다. 지주소작 관계의 해결이야말로 절대다수 소작농의 염원이었을 뿐만 아니라 당시 우후죽순처럼 생겨났던 정당・사회단체 등이 제1의 과제로 내세웠다.

둘째, 미국 자본주의의 영향력이 지속적으로 한국의 정치・경제・사회・문화 전반을 지배하게 되었다. 광복 직후부터 대한민국 정부 수립까지 미군정이 실시되었으며, 1950년대에는 6・25 전쟁에의 참전과 잉여농산물 원조 등을 통해 미국은 한국에 대해 절대적인 영향력을 발휘하였다.

셋째, 1950~53년의 6・25 전쟁은 인력과 물자의 희생이라는 직접적인 피해뿐만 아니라 눈에 보이지 않는 의식까지 엄청난 영향을 미쳤다. 농민들은 전비와 식량 확보를 목적으로 도입된 임시토지수득세를 부담하고 식량을 공출하지 않으면 안 되었으며, 국방비 충당을 위한 다량의 원조물자, 특히 원조양곡은 농산물 가격 하락을 초래하였다. 또한 6・25 전쟁을 통해 전통적인 유교주의 세계관에 따른 양반-상민 의식이 크게 약화되었으며, 남북 간 및 지역・도농 간에 극심한 인구이동과 사회적 유동성이 증가함으로써 전통사회의 공동체의식이 저변에서 붕괴되었다.

넷째, 만성적인 식량 부족의 해결을 위해 식량공출제 및 양곡수매제가 시행되는 한편 막대한 양의 미국 잉여농산물의 원조가 이루어짐으로써 농산물 가격이 생산비 이하 수준으로 낮게 유지되었으며, 이로 인해 농가경제가 피폐화되었다.

2. 농지개혁의 실시와 자작농체제의 성립

가. 추진 배경

농지개혁이란 지주가 소유하던 농지를 그 소작인에게 양도하도록 함으로써 농지의 소유관계를 구조적으로 개혁하는 조치를 말한다. 우리나라에서는 북한이 1946년 3월에 사회주의적 토지개혁을 실시한 데 이어 남한은 1948년 3월과 1950년 4월 등 2차에 걸쳐 농지개혁을 실시하여 1968년 5월 「농지개혁사업정리에관한특별조치법」에 의해 사업을 완료하였다. 그 실시 배경으로는 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 정치적 배경으로서 제2차 세계대전 후 미국은 점령국의 토지개혁을 반공전략의 핵심으로 일관되게 추진하였으며, 1946년 3월 북한이 사회주의 토지개혁을 실시하자 남한의 농지개혁을 적극 추진하였다. 또한 당시 남한의 정당・사회단체들도 정치적 지지를 얻기 위해 농지개혁을 주장하였다. 둘째는 사회・경제적 배경으로서 1945년 광복 당시 전 농가의 86%가 소작농, 전 농지의 64%가 소작지인 상태에서 농업생산력과 농가경제의 향상을 위해서는 지주적 토지소유의 해체가 긴요하였다. 나아가 산업발전을 위해서도 지주 및 토지자본을 산업자본으로 전환시킬 필요가 있었다.

나. 추진 경과

1차 농지개혁은 미군정에 의해 실시되었다. 미군정은 1945년 10월 5일 소작료의 상한을 연 수확량의 1/3로 제한하는 조치를 취한 데 이어 12월에는 조선 내 모든 일본인 소유 재산을 미 군정청 소유로 귀속시켜 신한공사로 하여금 관리토록 하였다. 이어 미군정은 1946년 2월 27일자로 토지개혁법안 기초위원회를 구성하여 초안을 작성한 다음 1947년 초 남조선과도입법의원에 회부하였다. 이 법안은 산업노농위원회의 수정을 거쳐 1947년 12월 본회의에 상정되었으나 성원미달로 본회의가 유회된 데 이어 1948년 3월 입법의원이 해체됨으로써 자동 소멸되었다. 그러자 미군정은 1948년 3월 22일 과정법령 173호와 174호로써 중앙토지행정처를 설치하여 신한공사를 해체하고 귀속농지를 그 소작인들에게 매각하였다. 농가 호당 2정보를 상한으로 연간 생산량의 3배에 해당되는 지가를 현물로써 매년 20%씩 15년간 상환하는 조건이었다. 이리하여 신한공사가 관리하던 귀속농지 중 1948년 4월에 논 154,050정보(총매각면적의 76%)와 밭 44,979정보(69.1%) 합계 199,029정보(74.3%)가 매각되고, 나머지 논 48,643정보와 밭 20,104정보, 합계 68,747정보는 한국 정부에 이관되어 1951년 「농지개혁법」에 의해 대부분 분배되었다.

제2차 농지개혁은 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립 후 「농지개혁법」에 의해 이루어졌다. 1948년 7월 17일 공포된 「제헌헌법」 제86조는 법률에 의해 농지를 분배한다고 명시하였다. 정부는 1948년 9월 7일 「농지개혁법」 기초위원회를 구성하여 작성한 초안을 11월에 발표하고 1949년 1월에 그 수정안을 정부안으로 국회에 제출하였다. 그러나 국회는 별도로 작성한 산업위원회안을 1949년 1월 26일 국회안으로 확정하여 1949년 3월 10일 본회의에 상정하고 정부안은 폐기하였다. 이리하여 1949년 4월 27일 「농지개혁법」이 국회에서 통과되어 정부에 이송되었으나 정부는 보상액 15할과 상환액 12.5할의 차액을 보조하기 위한 재정 미확보 등의 이유를 들어 5월 16일 「농지개혁법」의 소멸을 통고하였다. 이에 대해 국회는 다시 정부에 이송할 것을 의결함으로써 결국 정부는 6월 21일자로 「농지개혁법」을 공포하는 한편, 7월 7일자로 개정안을 제출하였다. 이리하여 개정 「농지개혁법」이 1950년 2월 2일 통과되어 3월 10일 공포되고, 4월에 농지분배가 이루어진 데 이어 6월 9일 제1차 연도 상환액 하곡 수납에 착수하였으나 6월 25일 6·25 전쟁으로 중단되었다가 10월 19일 사업이 재개되어 1951년 3월 5일 농지분배가 완료된 것으로 발표되었다. 이어 1951년 4월 「귀속농지특별조치법」에 의해 1948년 4월에 매각된 귀속농지의 지가도 「농지개혁법」에 의한 분배농지의 상환액과 동일하게 되었다. 분배면적 상한은 농가 호당 3정보, 상환조건은 연 수확량의 150%에 해당되는 지가를 매년 30%씩 5년간 균분 상환하는 조건이었다.

다. 추진실적과 의의

농지개혁에 의해 분배된 면적은 논 215,266정보와 밭 101,595정보, 합계 316,862정보였으며, 귀속농지 매각면적은 논 202,693정보와 밭 65,083정보, 합계 267,776정보였다. 제1차 및 2차 농지개혁을 통해 논 417,959정보와 밭 166,678정보, 합계 584,638정보가 분배되었던 것이다. 이 면적은 1945년 말의 소작지 면적 1,447천정보(귀속농지 273천정보와

〈표 2-1〉 분배농지 면적 총집계

(단위: 호, 정보)

	농가호수	필지 수			분배면적		
		논	밭	계	논	밭	계
매수농지	1,016,238	1,270,792	856,986	2,127,778	233,089	109,276	342,365
귀속농지	655,032	883,043	459,000	1,342,043	188,746	73,756	262,502
합 계	1,671,270	2,153,835	1,315,986	3,469,821	421,835	183,032	604,867

자료: 농림부, 「농지대가상환액정산집계표」.

일반농지 1,174천정보)의 40.4%에 해당된다. 귀속농지는 모두 매각·분배된 반면 일반농지의 소작지 중 714천정보(소작지 총면적 1,447천정보의 49.2%)가 농지개혁이 지연되는 동안 지주에 의해 처분되었던 것이다.

농지분배가 완료된 1951년 말, 소작지는 158천정보로서 전체 농지면적 1,958천정보의 8.1%로 줄었다. 농지개혁을 계기로 하여 식민지지주제가 해체되고 자작농체제가 확립되었으며, 이를 기반으로 농업·농촌은 노동력과 자본의 공급을 통해 한국 자본주의 발전에 커다란 기여를 하였다. 농지개혁 분배농지 대가로 상환된 금액 58억 3,900만원 중 지가보상금 20억 7,200만원 외에 15억 3,800만원이 수리시설 확충 등 농업부문에 투자되어 농업생산력 발전에 기여하였다. 또한 농지개혁은 자본가층으로 하여금 지주들이 헐값에 매각한 지가증권을 구입하여 귀속재산을 매수하는 데 활용하도록 함으로써 자본가계급의 형성을 촉진하였다.

〈표 2-2〉 농지개혁 전후 소작지 면적의 변화

(단위: 천정보, %)

연도	총농지 면 적	자작지 면 적	소 작 지			소작지 비 율	순소작농 비 율
			조선인	일본인	계		
농지개혁 전							
1945. 12	2,226	779	1,174	273	1,447	65.0	48.9
1947. 12	2,193	868	1,052	273	1,325	60.4	42.1
1949. 6	2,071	1,400	597	74	671	32.6	21.0
농지개혁 후							
1951. 12	1,958	1,800	159(74)		159	8.1	–
1957	2,015	1,924	91		91	4.5	–
1960	2,041	1,798	243		243	11.9	6.7

주: 1951년 소작지 면적 15만 9천정보 중 ( ) 안의 7만 4천정보는 농지개혁에 의한 합법적인 분배 제외 면적임.

자료: 1945년은 한국산업은행, 『한국산업경제10년사』, 1955.
1947년은 농림부, 『농지개혁참고자료』, 1949.
1949년은 농림부, 『농가실태조사집계표』, 1951.
1951년은 김성호 외, 『농지개혁사연구』, 1989에 의한 추정치.
1957년은 반성환, 「농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 연구」, 1958.
1960년은 농수산부, 『1960년 농업국세조사』, 1964.

3. 미국 잉여농산물 원조의 영향

광복 직후 한국은 해외동포의 귀환으로 식량수요는 크게 증가한 반면 비료 부족 등으로 식량의 생산·공급은 악화되어 식량이 크게 부족하였다. 또한 6·25 전쟁에 따른 국방비의 팽창 등으로 인플레이션이 격화되었다. 이에 따라 미국의 원조농산물을 받아들이지 않으면 안 되었다.

미국은 전후 잉여농산물 처리방법으로 구호용 농산물을 원조하였고, 1954년에는 공법 480호(PL 480)를 제정해 미국 농산물의 신시장 개척과 우방국의 경제 안정을 목적으로 잉여농산물을 본격적으로 원조하게 되었다. 1954년 7월 1일부터 1979년 9월 30일까지 미국이 PL 480 프로그램, 「상호안전보장법」(Mutual Security Act: MSA), AID 등으로 제공한 농산물 원조의 총액은 330억 6,800만달러인데 그 가운데 한국은 22억 52백만달러로 인도, 이집트에 이어 3위였다.

미국은 한국에 대하여 무상 및 유상 원조를 합하여 1945~81년에 총 29억 9,492만 3천달러어치의 농산물을 제공하였다. 이것은 미국이 한국에 제공한 경제원조 총액 60억 4,100만달러의 49.6%에 달하는 규모이다. 달러로 전환 가능한 현지통화신용판매 조건이 7억 77백만달러로 가장 많았다. 원조농산물의 국내 농산물 생산에 대한 비중은 1947년에는 11%, 전쟁 직후인 1953년에는 25.4%까지 증가하였다. 시기별로는 미 군정기와 6·25 전쟁 기간에 농산물 원조액의 14.9%를 제공하였고, 6·25 전쟁 이후에 농산물 원조액의 85.1%를 제공하였다. PL 480이 본격화되기 이전 시기의 농산물 원조는 소비용 양곡이 중심이었다. 1945년부터 1954년까지의 잉여농산물 원조액 4억 7,300만달러 중 양곡이 3억 6,600만달러로 잉여농산물 도입총액의 78%를 차지하였다. 그러나 PL 480 농산물 원조가 본격화된 1955년 이후에는 전자의 기간보다 연평균 2배가 증가되었으며, 밀가루·보리쌀 등은 거의 제공되지 않고 가공되지 않은 소맥·원면 중심의 가공용 농산물 원료가 제공되었다.

〈표 2-3〉 미국의 대한 농산물 원조액 총괄표(1945~81년)

(단위: 천달러, %)

원 조 명	시 기	금 액	비 중
GARIOA	1945~48	182,659	6.1
ECA-SEC)	1949~53	59,210	2.0
CRIK	1950~56	202,201	6.7
UNKRA	1951~59	11,145	0.4
FOA-ICA	1953~61	332,126	11.1
PL 480 1관	1955~71	777,580	26.0
PL 480 2,3관	1955~73	433,782	14.5
AID	1962~67	13,024	0.4
PL 480 1관 CLCC	1968~81	896,108	29.9
AID CLCC	1971~73	86,988	2.9
합 계	1945~81	2,994,923	100.0

주: CLCC는 달러로 전환 가능한 현지통화 판매.
자료: 김종덕, 『원조의 정치경제학』, 경남대학교 출판부, 1997.

미국 잉여농산물 원조의 영향은 컸다. 첫째, 미국은 잉여농산물 원조를 통해 반공국가인 한국 정부의 재정, 특히 국방비를 지원하였다. 전체 예산액에서 대충자금(Counterpart fund)이 차지하는 비중이 1950년대 후반의 20%대에서 1961 회계연도에는 48.4%에 이르렀으며, 1960년대 전반에는 30%대에 달하였다. 미국은 원조물자 판매대금으로 한국의 예산 중에서 국방비와 경제부흥비, 외자특별회계 등을 지원함으로써 1957~66년에 GNP 대비 국방비 비율 7~9%의 반공국가를 뒷받침하였다.

둘째, 미국의 원조농산물은 결과적으로 한국에서 미국의 농산물 시장을 개척하는 데 일조하였다. 우선 원조 조건을 무상원조에서 유상원조로 바꿈으로써 한국은 미국의 농산물을 구입하지 않을 수 없게 되었다. 미 군정 시기부터 1950년대 초반까지는 주로 무상공여 원조, 1950년대 중반부터 1970년대 초반까지는 주로 현지통화판매 원조, 1960년대 후반부터 1980년대 초까지는 주로 달러로 전환 가능한 현지통화판매 원조로 농산물 원조를 제공하였다. 무상원조에서 유상원조로의 전환은 그 자체가 농산물 수출과 마찬가지였지만 외환 부족에 시달리던 한국에 상업적 조건보다 유리한 현지통화판매 및 달러로 전환 가능한 현지통화판매를 함으로써 한국이 식량의 상당 부분을 미국 농산물에 의존하도록 하고 나중에 원조를 줄이거나 종결함으로써 미국의 농산물을 상업적 조건으로 구매하도록 한 것이다. 또한 원조를 받기 위해서는 이전의 상업적 구매 수준을 유지해야 한다는 '통상구매요건'을 요구하였다. 원조농산물 가공산업이 발전함에 따라 농산물 원조가 종결된 후에도 미국 농산물 원자재에 대한 상업적 수입을 계속하지 않을 수 없었다. 미국은 우유를 무상으로 원조하다가 유상으로 바꾸고 점차 국내에서 우유 소비기반이 형성되어 젖소를 사육하자 이에 필요한 사료로서 옥수수를 대량으로 수출할 수 있게 되었다.

셋째, 값싼 미국 잉여농산물의 도입으로 한국의 농업 생산이 크게 위축되고, 농산물 가격이 하락하여 농가경제가 피폐해졌다. 국산 소맥 가격의 절반 이하로 저렴한 원조 소맥이 도입됨으로써 소맥의 국내산 비중은 1950년 96.4%에서 1965년 37.7%, 1974년에는 7.9%로 급락하였다. 원면의 경우 자유시장 환율보다 저렴한 환율을 적용함으로써 원조 원면의 공장인수가격은 국산 면의 정부 수매가격보다 절반 이하로 낮아졌다. 이에 따라 면화 생산면적은 극도로 위축되어 1951년의 14만 6천ha에서 1965년에는 19,244ha로 감소하였다. 또한, 미국의 원조농산물은 1950년대 후반에는 한국의 식량 부족량을 초과하는 규모로 도입되었다. 1959년의 경우 식량 부족량이 109만석이었는데 도입량은 189만석이었고, 1960년에는 부족량 211만석에 비해 도입량은 무려 351만석이나 되었다. 실제 부족량보다 과다하게 도입된 잉여농산물은 곡가를 하락시킴으로써 농가경제가 피폐해졌다. 1956년을 100으로 할 때, 쌀값은 1958년 93.4, 59년에는 82.5로 폭락했고, 보리쌀값은 1959년에 73.7로 하락하였다.

〈표 2-4〉 소맥의 경작면적, 생산량, 수입량, 수입비중의 추이(1950~74년)

(단위: ha, M/T, %)

연도	경작면적(ha)	생산량(A)	수입량(B)	국내생산 비중(%) A/(A+B)
1950	98,265	106,045	4,014	96.4
1955	121,112	109,081	63,475	63.2
1960	123,878	258,293	404,087	39.0
1965	151,598	299,871	495,780	37.7
1970	157,814	356,814	1,253,990	22.2
1974	66,911	135,918	1,591,475	7.9

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 1955, 1961, 1971, 1975(김종덕[1997], 표 5-2에서 인용).

〈표 2-5〉 미국 원조 원면 도입량과 국산 면의 생산량 · 수집량 추이(1946~65년)

(단위: 천근, ha, %)

연도	도입량 (A)	국내 생산량 (B)	수집량 (C)	생산면적 (ha)	수집률(%) (C/B)	자급률(%) B/(A+B)
1946		95,900	4,693	127,504	4.9	
1950	24,504	102,517	8,019	137,832	7.8	80.7
1951	16,101	125,389	11,002	146,293	8.8	88.6
1952	33,966	80,343	7,814	115,943	9.7	70.3
1953	23,401	79,143	8,309	124,436	10.5	77.2
1954	41,285	78,681	7,342	120,806	9.3	65.6
1955	63,340	97,725	–	112,779	0	60.7
1956	61,996	81,614	651	116,121	1	56.8
1957	61,856	42,902	210	77,568	0	41.0
1958	81,939	37,545	594	56,547	2	31.4
1959	86,066	40,902	327	60,844	1	32.2
1960	93,492	31,521	970	50,826	3	25.2
1965	150,258	19,614	14	19,244	0	11.5

자료: 한국산업은행, 『한국산업경제10년사』, 1955.
농협중앙회, 『농협연감』, 1966, 1970.
한국은행조사부, 『경제연감』, 1956.
농림부, 『농림통계연보』, 1953, 1957, 1961, 1966, 1971.

〈표 2-6〉 국내 양곡 부족량과 도입량의 비교(1957~61년)

(단위: 정곡 천석)

미곡연도별	국내 부족량(A)	도입량(B)	초과 도입량	B/A(%)
1957	5,869	6,318	449	107.6
1958	6,945	6,465	470	93.2
1959	1,095	1,890	795	172.6
1960	2,118	3,512	1,394	165.8
1961	3,451	3,890	439	127.2

자료: 농수산부, 『한국양정사』, 1978. pp.304~305.

4. 농업생산의 정체와 식량 부족

1950년대에 농업 생산은 완만한 성장을 하는 데 그쳤다. 1949~63년 사이에 국민총생산은 연평균 4.7%, 1차산업은 연평균 1.9% 성장하였다. 우선 식량작물 생산이 정체되었다. 미곡의 경우 1945년 249만톤에서 1949년 286만톤으로 회복되었지만 6·25 전쟁과 가뭄의 영향으로 1952년에는 180만톤, 1956년 243만톤으로 감소하였다. 그러나 농업증산5개년계획을 세우는 등의 노력으로 서서히 회복하여 1950년대 후반에는 1948년 수준을 회복하였다. 1955년에는 쌀 2,054만석을 생산하여 사상 처음으로 쌀 2천만석 시대를 열었고, 1960년대 초반에 들어와서는 과거 기록을 능가하기 시작하였다.

보리의 경우 1차 농업증산5개년계획(1953~57)을 수립, 증산을 추진하여 1952년 79만톤에서 1954년에는 풍작으로 117만톤으로 늘어났지만 1957년에는 다시 91만톤으로 감소하였다. 다시 2차 농업증산5개년계획(1958~62)을 추진하여 맥류 생산량은 1961년에는 782만석까지 늘어나 증산 목표치를 초과 달성하였다. 미국 잉여농산물 도입의 영향이 컸던 밀의 경우 1950년 봄 추수기에는 10만톤 수준으로 늘어났으나 6·25 전쟁 발발로 1951년에는 생산량이 거의 절반으로 감소하였다. 전쟁 후 1953년부터 생산이 회복되기 시작하여 1954년에는 14만 7,335톤, 1960년 15만 8,708톤, 1965년에 18만 4천톤으로 늘어났고, 1970년 21만 8,633톤에 정점에 달한 후부터 급격히 감소하였다.

잡곡 생산의 경우 1950년대에 빈발한 자연재해에 따른 미곡 생산의 불안정을 보완하는 역할을 하면서 점차 감소해왔다. 1949년에 11만 4,904톤으로 늘어났지만 6·25 전쟁의 영향으로 1950년에는 감소하였고, 큰 가뭄이 들었던 1951년, 1952년에는 9만 8,382톤, 15만 9,006톤으로 늘어났다. 그 후 1955년 9만 1,912톤, 1960년 8만 167톤으로 감소하였다. 두류의 재배면적과 생산량 변동은 다른 작물에 비해 그렇게 크지 않았다. 상대적으로 가뭄에 견디는 힘이 강하고 농가에서 자가수요를 위한 간장과 된장용으로 꾸준히 재배되었기 때문이다. 서류의 식부면적은 1950년대에는 8~10만 정보 수준에 지나지 않았고, 1960년대에 고구마가 주정 원료로 사용되면서 식부면적이 10~20만 정보로 확대되었다.

원예작물 생산은 미미하게 증가하였다. 1949년에 1만 8,599ha에서 8만 7,731톤을 생산하였다. 1960년에는 재배면적 2만 815ha에서 16만 198톤을 생산하였다. 채소는 정부수립 직후인 1949년 현재 97,402ha에서 2,444,603톤이 생산되었고, 채소 수요 증가가 별로 없었기 때문에 1960년까지 큰 변화가 없었다.

특용작물은 섬유작물(면화, 삼베, 모시), 유지작물(참깨, 들깨, 아주까리, 유채), 기호작물(연초, 차), 당료작물, 약용작물(인삼) 등이다. 섬유작물은 외국산 섬유원료의 수입과 화학섬유의 발달로 생산이 감퇴하였다. 특용작물 가운데서 면화 재배는 극적으로 쇠퇴하였다. 일제하 행정당국의 강제적인 독려 등으로 면화는 1940~44년에 237,459ha에서 106,504톤을 생산하였다. 그러나 광복과 함께 식부면적과 생산량이 광복 전의 절반에도 미치지 못하게 되었다. 여기에 미 군정기에 도입되기 시작한 면사, 면포 등의 원조물자와 1947년부터 시작된 원면 도입의 영향으로 1950~54년 식부면적은 136,423ha로 1940~44년 평균의 57%로 감축되었다.

〈표 2-7〉 품목별 생산량 추이

(단위: M/T)

연도	미곡	맥류	잡곡	두류	서류	과실류	채소류	특용작물	면화
1940	2,997,356	1,382,178	98,326	189,453	164,411	48,424	1,599,726	103,784	78,505
1945	2,496,892	448,162	77,062	136,650	278,080	38,808	1,043,536	76,735	58,049
1950	2,841,506	964,832	72,091	136,499	218,949	64,217	1,726,820	69,070	54,492
1955	2,959,037	980,064	91,912	165,492	321,359	109,706	2,409,045	68,465	51,945
1960	3,046,546	1,288,117	80,167	146,570	323,016	160,198	2,135,061	37,505	16,823
1965	3,501,132	1,657,340	117,225	196,726	1,041,017	298,539	3,054,862	42,855	10,405
1970	3,939,260	1,819,828	116,701	265,387	778,988	409,757	4,793,528	87,391	11,747
1975	4,669,098	1,806,242	92,076	349,309	737,555	543,080	4,674,266	112,235	5,599

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, pp.229~258.

〈표 2-8〉 곡물생산량 추이

(식부면적: 천정보, 생산량: 천석, 단수: 석/단보)

		1936~40년 평 균	1946~50년 평 균	1951~55년 평 균	1956~60년 평 균	1961~64년 평 균
미 곡	식부면적	1,148	1,100	998	1,118	1,164
	생 산 량	15,278(108)	14,145(100)	13,057(92)	15,553(110)	18,585(131)
	단 수	1.331	1.286	1.308	1.389	1.579
맥 류	식부면적	1,146	773	829	963	1,034
	생 산 량	7,347(167)	4,407(100)	4,910(111)	6,339(144)	7,795(177)
	단 수	0.641	0.570	0.592	0.658	0.754
두 류	식부면적	450	283	301	317	339
	생 산 량	1,940(170)	1,140(100)	1,143(100)	1,215(107)	1,362(119)
	단 수	0.431	0.403	0.380	0.383	0.402
잡 곡	식부면적	334	224	264	215	208
	생 산 량	1,136(189)	600(100)	750(125)	633(106)	772(129)
	단 수	0.340	0.268	0.284	0.294	0.371
서 류	식부면적	59	88	87	101	138
	생 산 량	821(75)	1,093(100)	1,228(112)	1,436(131)	2,612(239)
	단 수	1,391	1.242	1.411	1.422	1.893
합 계	식부면적	3,137	2,468	2479	2,719	2,883
	생 산 량	26,520	21,385	21,088	25,156	31,126
	단 수	0.845	0.866	0.851	0.927	1.080

주: 1) 1936~40년 통계는 당시의 경기, 강원 전 지역을 포함한 그 이남지역의 합계임.
2) 식민지기의 맥류와 잡곡 생산량은 조곡 통계인바, 맥류는 70%, 잡곡은 60%의 비율로 정곡으로 환산함(환산 비율은 농림수산부, 『농림통계연보』, 1960, pp.75~76에 의함).
3) 식민지기의 서류생산량은 관(貫) 단위로 표시된바, 1석=130관으로 환산함(환산 비율은 위와 같은 자료에 의함).
4) 맥류의 1961~64년 통계는 1963년분을 제외함.
5) ( ) 안의 수치는 1946~50년 생산량을 100으로 한 지수임.

자료: 『조선총독부통계연보』, 1936~40 각년판; 농협중앙회(1965), p.56 및 pp.871~872(장시원[1995]에서 인용).

광복 후 도축의 성행 등 가축수급 관리가 제대로 되지 않아서 사육두수가 크게 감소하였다. 1944년 8월부터 1945년까지 한우는 88만여 두에서 59만여 두로, 돼지는 34만여 두에서 19만여 두로, 닭은 206만수에서 152만수로 감소하였다. 또 6·25 전쟁과 피난의 와중에 가축을 도살하는 경우가 많아 1949년에 비해 1950년에는 한우가 70만두에서 39만두로, 돼지는 52만두에서 15만두로, 닭은 260만수에서 72만수로 격감하였다. 한우의 감소는 농우의 부족으로 영농에도 큰 지장을 초래하였다.

1930년대 후반부터 1960년대 전반까지의 농업생산의 변동을 요약하면, 첫째 과실·서류·채소류는 광복 직후부터 지속적으로 생산이 증가하였다. 둘째, 미곡·맥류·축우 등은 광복 후부터 1950년대 전반까지 생산이 위축되었다가 1950년대 후반에 1930년대 후반의 생산수준을 회복하고 1960년대 전반에 그 수준을 초과하게 되었다. 셋째, 두류와 잡곡은 광복 후 꾸준히 생산이 증가하였지만 1960년대 전반에 이르러서도 1930년대 후반의 생산수준을 회복하지 못하였다. 넷째, 면화·잠견 등은 광복 후 지속적으로 생산이 위축되었다. 광복 후 농업의 전반적인 동향은 1950년대 후반에 1930년대 후반의 생산수준을 거의 회복하고 1960년대 전반에 이르러서는 그 수준을 상당 정도 상회하는 생산 증대를 달성하였다고 평가할 수 있다.

〈표 2-9〉 곡물 이외 주요 농축산물 생산량 추이

	1936~40년 평 균	1946~50년 평 균	1951~55년 평 균	1956~60년 평 균	1961~64년 평 균
과실(천톤)	46.9	70.1(100)	118.2	145.8	188.1(268)
채소(천톤)	819.4	884.5(100)	1,053.0	1,079.8	1,280.2(145)
면화(천톤)	95.6	57.7(100)	55.4	28.2	17.4
양잠(톤)	16,081	6,237(100)	5,716	5,487	5,603
축우(천두)	1,019(168)	606(100)	706(117)	983(162)	1,269(209)

주: ( ) 안의 수치는 1946~50년 평균을 100으로 한 지수임.
자료: 『조선총독부통계연보』, 1936~40 각년판; 농협중앙회(1965), p.56 및 pp.873~885.
(장시원, 「지주제 해체와 자작농체제 성립의 역사적 의의」, 경제사학회 편, 『광복50주년 기념논문집』, 1995에서 인용)

1950년대에 농업 생산요소는 취약하였다. 영세경영하에서 농업노동력은 과잉상태에 있었다. 한 실태조사연구에 의하면, 남자의 경우 호당 평균 1.8인이 매월 20일씩 12개월에 취업할 수 있는 총취업가능일수 432일 가운데 취업일수는 취농일수 236일에 농외노동 59일을 합하여 295일, 유휴노동량은 137일로 그 비율은 31.7%였다. 여성의 경우, 호당 평균 0.5인이 매월 20일씩 12개월에 취업할 수 있는 취업가능일수 120일 가운데 취농일수 60.6일을 공제하면 유휴노동량은 59.4일로서 그 비율이 49.5%로 남자의 비율보다 아주 높았다. 남녀 합하여 유휴노동량은 195.4일로서 비율이 35.6%에 이르렀다. 한편, 농업노동조직 형태로서 고지대는 광복 이후에 일정 기간 존속하였지만 점차 공동작업반 형태로 바뀌었다. 1950년대에는 기계화가 진전되어 있지 않은 상태에

서 농번기에 생산의 효율을 올리기 위한 협동적인 노동형태로서 품앗이가 광범하게 이용되었다.

1959년 현재 농용지는 209만정보, 경지는 203만정보였고, 경지면적 가운데 논이 121만정보, 밭이 83만정보였다. 원조에 의한 사업자금과 자재의 지원으로 수리사업이 진행되었지만 수리안전답 비율은 낮았고, 1950년대에 농민들은 거의 매년 심한 가뭄에 시달렸다. 일제하에 33만여ha의 관개개선을 하였지만 그 가운데 74,392ha는 내한능력이 낮은 소규모 수리시설이었고, 광복 후 1959년까지 농업용수개발 면적 17만 3,828ha가 추가되었으나 1965년 당시 수리안전답은 49만 1,845ha로 논면적 105만 ha의 45%에 불과하였다.

1945년 8월 광복이 되면서 국토 분단으로 남한의 비료사정은 극도로 악화되었다. 남북한을 합쳐 비료 총생산량의 90% 이상을 차지하고 있었던 흥남비료공장을 비롯한 주요 비료공장이 북한에 소재하고 있었기 때문이다. 이에 소요 비료의 대부분을 수입 화학비료에 의존해야만 하였다. 1950년 소비량이 1만 6천톤에 불과하였으나 1955년 18만 4천톤, 1960년에는 27만 9천성분톤으로 증가하였는데, 그 대부분을 수입에 의존하였다. 자급비료는 퇴구비(堆廐肥)를 중심으로 1944년에 4,077만톤으로 많았는데, 광복 후 일제의 강압적 추진이 없어지자 1945년 3,037만톤, 1946년 2,877만톤으로 격감하였다. 1950년대에는 농약 사용이 많지 않았고 농기구 사용도 인력 위주의 무동력 농기구에 한정되었다. 축력이 농경에서 중요한 에너지 자원이었는데 축력을 보유하지 않은 농가가 전체 농가호수의 60% 이상을 차지하였다.

5. 저농산물가격과 전근대적 유통

1950년대에는 물가안정을 위해 저농산물가격정책이 강행되었다. 6·25 전쟁은 전시 인플레이션을 격화시킴으로써 한국 농업, 농촌의 곤경을 격화시켰다. 유엔군 사령부의 요구에 응하여 한국은행이 공급한 이른바 '유엔대여금'의 팽창으로 화폐발행고는 1950년 5월의 579억원에서 통화개혁 직전인 1953년 2월 14일 현재에는 1조 1,367억원으로 증가하였다. 전체 예산 중 국방 및 치안비의 비중이 60%에 이를 정도로 전시재정은 심한 압박을 받았다. 국방비의 팽창은 재정적자를 초래하여 세출예산 중 재정적자의 비중은 1951년 29%, 52년 45%, 53년 60%로 확대되었다.

통화증발은 국방 생산 전환에 따른 공업 생산의 위축과 더불어 인플레를 야기하였다. 6·25 전쟁 전 1947년을 100으로 하였을 경우 전국도매물가는 1953년에 59배로 뛰었고, 전쟁기간에 전국소매물가지수는 10배 이상 높아졌다. 경제안정조치로 통화개혁이 실시되었지만 성과가 적었고, 재정적자 축소를 위한 임시토지수득세제가 실시되어 농민들이 희생을 떠안게 되었다. 인플레 억제를 위해 광복 직후 혼란기에 일제하와 같은 양곡 전면통제를 지속하였다. 1950년대에 들어와서는 양곡 부분통제로 전환하였지만 정부 매입가격은 미곡시장가격은 물론이고 정부 책정 미곡 생산비보다 더 낮았다.

광복 직후 미군정은 1945년 10월 5일 '미곡 자유시장 설치'를 공포하였다. 그러나 해

외 귀환 동포와 월남 동포의 계속적 증가, 상인의 매점매석, 양곡 소비풍조의 팽배, 통화 팽창 등으로 인해 식량위기가 조성되고 시장 기능이 마비되자 미군정은 다시 일제하와 같은 미곡 전면 통제와 배급제로 전환하였다. 그러나 제한된 범위 내에서 자유시장을 인정하였고, 후기로 갈수록 자유시장 인정범위가 확대되었으며, 일제하와 같이 영세농의 자가소비 쌀까지 잠식하는 '적자공출'은 자행하지 않게 되었다. 광복 전 5년간의 연평균 공출률은 53.3%였지만, 광복 후 5년간 연평균 공출률은 23.8%로 내려갔다. 또한 광복 후 미곡통제정책은 지주층의 이해를 크게 제약하였다. 소작미를 소작농이 직접 공출하도록 함으로써, 지주의 소작료 현물수취권을 부정하고 사실상의 대금납제를 성립시켰다.

광복 직후 혼란기에 양곡유통시장은 정부관리 양곡 유통경로와 민간 자유시장 유통경로로 이원화되어 있었다. 정부관리 양곡의 매매·수송·보관·가공 업무는 일제하의 '조선식량공영단'을 계승한 '조선생활품영단'이 맡았는데, 이 기구는 그 뒤 '대한식량공사'로 명칭을 바꾸었다. 민간 자유시장에서는 수송·금융 시설이 불충분하여 유통 기능을 제대로 수행하지 못하였기 때문에 소비자들은 식량을 확보하는 데 어려움을 겪었다. 당시 미곡 유통경로는 생산자→도정업자 또는 수집행상→지방양곡상→도시미곡상→소매상→소비자의 경로였다.

1950년대에 들어와 미곡 관리는 부분통제로 전환되었다. 귀환동포의 증가로 수요 증가에 공급 증가가 미치지 못하여 만성적으로 식량 부족에 시달렸다. 부족한 식량은 미국의 농산물 원조와 미국 잉여농산물의 외상 구입으로 충당하였다. 1950년에 「양곡관리법」이 제정되었는데, 이 법은 정부가 국내 생산량의 3분의 1 범위에서 미곡을 매입하여 배급하면서 자유시장을 허용하고 양곡 매매업자와 영업용 소비자를 단속할 수 있도록 하였다. 1951년 9월에는 「임시토지수득세법」을 제정하여 농지세를 물납(物納)하도록 하고 '양비(糧肥)교환제도'를 동시에 실시하여 정부관리 양곡을 확보하려 하였다. 그러나 부분통제제도가 확립되고 양곡시장이 안정을 되찾은 것은 1956년부터 미국의 잉여농산물이 도입되어 수급이 안정되면서부터였다.

〈표 2-10〉 식량 부족량(1946~62년)

(단위: 천석, %)

미곡연도	생산량(A)	수요량	부족량(B)	B/A(%)
1946	19,878	21,070	−1,192	6.0
1950	23,359	23,687	+328	
1952	17,010	23,946	−6,936	40.7
1953	16,503	23,599	−7,096	42.9
1955	26,451	27,013	−562	2.1
1958	31,574	38,509	−6,935	21.9
1960	35,373	37,491	−2,118	5.9
1962	38,540	42,706	−4,168	10.8

주: 수요량은 식량, 가공, 종자, 사료, 감모, 수출 포함.
자료: 농수산부, 『한국양정사』(통계자료), 1978.

1950년대의 양곡정책은 물가 상승 억제와 소비자의 가계보호에 중점을 둔 저곡가정책이었으며, 그 결과 만성적인 식량 부족과 농공 간의 소득 격차가 확대·심화되었다. 통화량이 크게 증가하였음에도 일반물가지수가 크게 높아지지 않은 것은 곡물가격이 상대적으로 저락하였기 때문이다. 1955년도 정부수매가격은 농림부 조사 생산비의 46.6%에 불과하였고, 시장가격의 40.1% 수준이었다.

6·25 전쟁 이후 미곡 유통량이 증대됨에 따라 시장의 유통조직도 변하여 자본력이 큰 대규모 중계상인들이 지방도정업자나 수집상에게 상업자본을 대여하여 수확기에 미곡을 매입케 함으로써 시장지배력을 확대하였다.

〈표 2-11〉 미곡의 정부수매가격, 시장가격 및 생산비(1954~70년)

(단위: 원/80kg)

	수매가격(A)	생산비(B)	시장가격(C)	A/B(%)	A/C(%)
1955	390.56	838.44	962.00	46.6	40.1
1960	1,059.00	1,313.00	1,687.00	80.7	62.8
1965	3,150.00	2,672.00	3,419.00	112.3	92.1
1970	7,000.00	4,642.00	7,153.00	136.1	97.9

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

1950년대에 청과물 유통시장은 광복 후 1951년 6월까지 6년 동안 도매시장에 관한 법도 없었고, 행정력도 없었던 공백기였다. 1951년 6월 22일 국회에 의해 처음으로 「중앙도매시장법」이 제정·공포되었다. 이 당시 전국 대도시에는 상권을 장악한 거대한 위탁상이 광범위하게 존재하고 있었다.

6. 농가경제의 피폐

남북분단과 대립, 미 군정 실시라는 구도하에서 사상적·정치적 혼란은 경제를 더욱 어렵게 만들었다. 귀국 해외동포와 월남민의 수가 221만명으로 인구 압력은 크게 증가하였으나 농업생산은 오히려 격감하였다. 1940~44년 평균생산량은 미곡 1,371만석, 맥류 945만석, 잡곡 124만석, 두류 117만석 등이었으며, 1인당 양곡류 소비는 1.41석이었으나, 광복 이후인 1945~47년에는 1인당 0.98석으로 30%나 줄어든 것으로 추정되었다.

금융조합연합회가 1948년도에 조사한 농가경제실태에 의하면 농가의 총지출은 총수입보다 5% 정도가 많았다. 농업 수입 중에서 미곡이 67%, 맥류가 5%로 두 작물의 비중이 72%나 되었다. 일손 부족으로 생산력이 저하되었으며, 정부의 약탈적 수매정책으로 농가경제가 어려워졌다. 금융조합연합회 조사에 따르면 농가가 판매한 쌀의 70%는 정부수매, 30%는 시장판매였는데, 수입은 반대로 정부수매분이 32%, 시장판매분이 68%였다. 가계수지의 적자는 부채로 메우게 되는데 농가는 1년 동안에 호당 10,865원의 부채를 차입하였으나 상환액은 5,916원뿐이어서 나머지 차액만큼 부채가 누적되었다.

〈표 2-12〉 농가의 수지 실태(1947. 4~48. 3)

(단위: 원)

	자 작	자소작	소 작	평 균
수입(A)	181,865	161,949	139,049	157,243
농업	166,271	145,251	119,904	139,855
겸업	10,844	14,255	9,717	11,985
가사	4,750	2,443	9,428	5,403
지출(B)	189,824	174,005	146,104	164,958
농업	36,134	26,773	30,396	29,766
겸업	1,545	4,280	63	498
가사	152,146	142,952	115,646	134,694
농가수지(A-B)	- 7,959	- 12,056	- 7,055	- 7,715

주: 원자료는 금융조합연합회가 조사한 농가경제 조사 결과임.
자료: 조선은행 조사부, 『경제연감 1949』, I-8쪽의 표를 재작성(박성재, 「해방 이후 농가경제의 변화」, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌 100년사 논문집 제2권, 한국농촌경제연구원, 2003에서 인용).

6·25 전쟁은 농가경제에 큰 피해를 미쳤다. 6·25 전쟁 직후 1953년 한 해 농촌의 참상을 경북 달성군 화원면 설화동의 사례로 살펴보면, 80호 중 18호가 겸업을 하고 있었는데 그중 부녀자 행상이 9명이었다. 이 마을은 1951년과 1952년 연속해서 한해를 당하였다. 마을의 경지가 낙동강에서 1.5㎞밖에 떨어지지 않았는데 양수기는 경제성이 낮은데다 경지가 소규모로 흩어져 있어 이용할 수 없었다. 1951년의 수도 작황은 논 면적의 80%가 평년작의 3할 이하이고, 약 90%가 5할 이하 수확이었다. 1952년에는 가뭄 피해가 더욱 심해서 한해를 입은 1951년에 비해 56% 수확에 불과하여 흉년 가운데서도 흉년이었다. 1952년 호당 벼 수확량은 평년작의 6.4%에 불과하였다. 45호 농가 중 아침에 밥을 먹는 농가는 5호에 불과하고 나머지 40호는 피죽(稗粥)을 먹었으며, 점심은 약 20호가 결식, 나머지도 피죽이었고, 저녁은 45호 전부가 피죽이었다. 45호 중 한 달 이내에 절량될 농가가 약 30호, 약 3개월을 지탱할 수 있는 농가는 3호, 보리 수확 때까지 견딜 수 있다고 응답한 농가는 단 2호에 불과하였다. 농가가 취한 식량난 타개방법은 신탄 채취·판매 15호, 자작농지의 일부 방매 14호, 인근 저수지 공사 임노동 8호 등과 그 밖에 초근목피, 손으로 짠 면포와 보리 가공품 판매, 부녀 행상, 자녀 타처로 보내기, 농우 방매, 차입, 이촌 등이었다.

농가는 온갖 잡부금에 시달렸다. 1951년 「임시토지수득세법」을 제정하면서 「기부금지법」을 제정하여 농가에게는 법적 부담금 이외에 어떠한 명목으로도 부담을 강요하지 않도록 조처할 것이라고 하였다. 그러나 1953년 당시 법정 부담금 이외에도 지방자치단체 경비, 사설기관 법인 또는 법인을 가장한 개인 등에 의해 강요되는 부담이 적지 않았다. 경지규모 1.3단보에 불과한 극빈농민도 33종목을 부담하였으며, 금액도 국채와 지서후생 제부담 이외에는 별 차이가 없어서 영세농일수록 소득에 따른 부담이 컸다.

전시 농촌의 참상을 경기도 시흥군 수암면 논곡리의 사례를 통해 살펴보면, 이 마

을은 6·25 전쟁 시에 격심한 공중폭격과 그 후 전재에 의해 전체 마을이 거의 소실된 곳이다. 1952년에 경지면적 93정보 중 파종하지 못한 면적이 27정보에 달했다. 품앗이, 일고, 전대(고지) 등이 일반적 노동형태로서 품앗이 80%, 일고 10%, 전대(고지)는 10%의 비중을 차지하고 있었다. 농촌에는 일반적으로 과잉인구이지만 이 마을은 전쟁을 계기로 하여 사망·출정·징용 등에 의해 다수의 노동인구가 이촌하였으므로 농번기에는 노동력 부족이 심각하였다. 이 마을에서는 6·25 전쟁 후 23명이 각종 전염병으로 사망하고 학살과 폭격 등으로 사망한 자가 31명에 달하였다. 여기에 군인 14명, 군속 1명, 징용 11명, 이촌 5명 등으로 35명이 마을을 떠났다. 6·25 전쟁과 1·4후퇴 두 번에 걸쳐서 전화를 입은 이 마을에서는 전체 호수 90여 호 중 73호가 전소되었는데, 그중 인간의 주거 형태를 겨우 유지할 정도로 신축된 것이 14호이고 잔여 60여 호는 비바람을 피할 정도의 토막이었다. 90호 가운데 보리 수확기인 7월 초까지 유지 가능한 농가가 15%이고, 나머지 85% 농가는 그 전에 절량을 면치 못할 상태였다. 1·4수복 후 장티푸스·이질·콜레라가 만연하였으며, 마을 내 전염병 사망자는 23명이나 되었다.

6·25 전쟁 후 1961년 군사정권이 들어서기 전까지의 농가경제는 생산과 소비 등의 모든 면에서 본질적인 큰 변화는 없었다. 농지개혁으로 지주·소작 관계가 청산되고 영세자영농구조가 정착되었다고는 하지만 대부분의 농민이 빈곤한 삶의 굴레에 얽매여 있었다. 많은 농민은 수확 후 2~3개월도 못 되어 식량이 바닥나는 이른바 절량농가의 형편을 벗어나지 못하였다. 여기에다 임시토지수득세, 지가상환 등 각종 조세와 부담금은 농가에 집중되었다. 이 시기 농가경제는 영세경영, 저생산성, 저소득, 부채누증, 고인플레의 압력, 현물조세와 각종 부담금의 중압에 시달렸다. 수매가격이 생산비 이하였기 때문에 농민들은 큰 손해를 입었고, 1951년부터 시행된 임시토지수득세로 영세소농도 수확량의 15~20%를 납부해야 하였다. 임시토지수득세는 1952년 총조세수입의 30%를 차지했는데 이를 시가로 환산하면 70~90%에 이른 것으로 평가된다. 1957년에 도시가구(서울)의 생계비 지출은 세대당 월평균 61,218환인 데 비해 농가의 생계비 지출은 44,159환으로 농가생계비는 도시가구 생계비의 72.1% 수준이었다. 1957년 2월 조사에 의하면 절량농가는 34만호(전농가의 15.4%)로 그중에서 요구호 대상 농가가 19만 3천호(전농가의 8.7%)였다.

〈표 2-13〉 농가부채의 실태

	1956년 10월 말	1957년 10월 말	1958년 9월 말	1959년 9월 말	1960년 9월 말
조사농가(호)	23,262	25,447	27,655	630	630
부채보유농가 비율(%)	86.7	89.8	88.3	91.1	미상
호당 농가부채액(환)	39,970	46,232	65,252	67,788	69,932
사채 비율(%)	82.0	78.0	79.0	70.0	63.0
총부채 추정액(억환)	886	1,017	1,244	1,504	1,513

자료: 농업은행, 『농가신용조사』, 각년도.

농가경제 수지 악화는 고리채 누적을 초래하였다. 1959년 9월 말 부채 보유 농가의 비율은 전 농가의 91%에 달하였다. 그중 사채 비율은 1956년 82.0%, 1960년 9월 말 63%였다. 농가부채는 시간이 갈수록 규모가 커지고 상환능력도 약화되어 갔다. 1956~60년에 부채규모는 97.6%가 증가하였지만 소득은 13.5% 증가에 그쳤다. 고리채도 심각하여 1953년 5월 조사자료에 의하면 농가부채 중 이자율이 연 60% 이상인 부채의 비중이 현금부채는 61.9%, 현물부채는 73.5%였다. 심지어는 연 120%가 넘는 살인적인 고리채의 비중도 현금부채는 15.1%, 현물은 34.7%였다. 1960년까지는 월 5% 이자 이상의 고리채 구성비가 연평균 70%를 넘어서고 있었다.

7. 주요 농업정책

농지개혁과 미국산 잉여농산물 도입에 관해서는 앞에서 살펴보았으므로 여기서는 이외에 시기에 실시되었던 몇 가지 농업정책에 대해 살펴보기로 하겠다.

가. 미곡담보융자제와 양곡교환제

1956년부터 PL480호에 의한 미국의 잉여농산물이 대량으로 도입됨으로써 식량 공급 사정이 호전되자 정부는 1954년 이래 부활되었던 일반매상제를 1957년부터 폐지하고, 정부 관리 양곡은 임시토지수득세, 분배농지 상환, 양비교환 등에 의해 수납되는 양곡과 도입 양곡 등만으로 확보하는 한편, 그동안 실시해오던 공무원에 대한 양곡배급제를 1957년 1월부터 폐지하였다. 이처럼 전체적으로 식량 수급 사정이 호전되었지만, 추수기에 미곡의 홍수 출하로 인한 가격 폭락과 단경기(端境期)의 가격 폭등이 매년 되풀이되었다. 이에 정부는 곡가의 계절적인 변동 폭을 완화하기 위하여 1957년 11월부터 미곡담보융자제도를 실시하였다. 이 제도는 일제하에서 실시되었던 '벼 담보 대부(粳籾擔保貸付)'와 비슷하였으나, 농민만을 융자 대상으로 한다는 점에서 달랐다. 1957년과 1958년에는 농가당 50가마까지 벼를 담보로 연리 16.5%의 자금을 3~8개월간 융자해주었는데, 이자율을 1959년에는 연 12%로, 1960년에는 10.6%로 인하하였으며, 1960년부터는 전액 현금으로 융자하였다. 이 제도는 계절별 쌀값의 변동 폭을 줄이고 농가의 수익을 증대하는 효과가 있어 1962년까지 시행되었다.

이어서 정부는 1959년 1월 31일에 정부 관리 잡곡과 농가 소유 벼를 교환하는 '양곡교환제'를 창설하였다. 잡곡 혼식과 분식을 장려함으로써 미곡 소비를 억제하고, 수출용 미곡을 확보함과 동시에 양곡의 수급과 미가를 조절하기 위해서였다. 교환하고자 하는 농가는 양곡교환신청서에 수량과 희망 곡종을 기재하여 시·군에 제출하고, 자신의 벼를 출하하여 검사받음으로써 양곡 교환이 이루어지도록 되어 있었다. 1959년의 목표량으로 75만석을 책정하였으나 실적이 극히 부진하자 정부는 3월 11일에 교환 희망 농가에게 1959년산 벼로 상환한다는 조건으로 원하는 잡곡을 교환하도록 하였다. 이리하여 1959년 중에 목표량을 10.2% 초과한 82만 7천석의 실적을 기록하였으며, 1960년에는 목표량 68만 6천석에 64만 1천석의 실적을 올렸다.

나. 농업은행과 농업협동조합의 설립

광복 당시 근대적인 협동조합의 형태를 갖춘 조직으로서는 일제 때부터 존재하였던 금융조합이 있었다. 금융조합은 일제 시에는 신용사업을 주로 하면서 판매와 구매사업도 겸하였으나, 광복 후에는 생필품 배급에 관한 정부 업무를 대행하였다. 또한 협동조합은 아니지만 농사기술 지도와 농산물 판매, 비료 등 생산요소의 구매, 농업창고 운영 등 협동조합과 유사한 사업을 하던 농회가 있었다. 광복 후 농회는 농촌에 생활필수품의 배급, 비료 수입과 판매, 농약과 농기구 알선 등의 업무를 맡다가 1949년에 모든 업무를 금융조합에 이관하고 1951년에 해산되었다.

이들 조직은 그러나 협동조합이 아니었기 때문에 광복 직후 금융조합을 협동조합으로 개편하려는 시도가 있었으나 반대 의견이 많아 좌절되었다. 1948년 한국 정부가 수립된 후에는 농림부가 「협동조합법」을 제정하려고 여러 차례 시도하였으나 농협의 신용업무를 둘러싸고 국회에서 의견이 대립되어 무산되었다. 답보상태에 있던 「협동조합법」 제정은 1955년 8월 주한미경제조정관(OEC)의 초청으로 한국에 온 에드윈 존슨(E.C. Johnson) 박사 일행이 '한국 농업금융 개선을 위한 제의'라는 건의서를 제출하고, 다시 존 쿠퍼(John Cooper)가 「농업은행법」, 「신용조합법」, 「농업조합법」 등 3개 법안으로 구성된 협동조합법안을 제출함으로써 활기를 띠게 되었다. 이 두 안을 토대로 농림부와 재무부는 몇 개의 법안을 작성하여 국무회의에 상정하였으나 의견이 일치되지 않아 입법이 지연되는 동안 영농자금이 시급히 요청되고 있었다. 이에 정부는 금융조합과 금융조합연합회를 통합하여 「일반은행법」에 의해 주식회사 농업은행을 1956년 5월 1일에 발족시켰으나 「농업협동조합법」은 흐지부지되고 말았다. 그 후 1956년 말에 「농협법」 제정 문제가 국회에서 논의되기 시작하였다. 처음에는 농협이 신용업무를 겸하도록 한 농림위원회의 법안이 국회에 상정되었으나 재경위원회는 시군 농협이 신용업무를 할 수 없고 다만, 농민에게 농업자금을 융자하는 여신업무만을 할 수 있도록 하는 내용의 수정안을 제안하여, 이 수정안이 「농업협동조합법」으로서 1957년 2월 1일 국회에서 통과되었다. 이어서 2월 2일에는 특수 은행으로서 농업은행을 설립하는 내용의 「한국농업은행법」이 통과되어 2월 14일에 공포되었다. 이리하여 신용 업무는 농업은행이, 구매・판매・이용 업무는 농업협동조합이 맡도록 이원화되었다.

그러나 농협과 농업은행은 법정 설립기한인 1957년 5월 14일까지 발족되지 못하였다. 법을 공포하면서 이승만 대통령이 담화를 통해 정부가 농업은행에 출자하도록 한 규정을 삭제하고, 농업은행이 직접 농민에게 융자하도록 해야 한다는 조건을 붙였기 때문이다. 이를 반영한 「농업은행법」 개정안과 「농협법」 개정안이 1958년 2월 20일 국회에서 통과되어 3월 7일에 공포된 후 4월 1일에 농업은행과 농협이 정식으로 발족되게 되었다. 농협이 발족됨으로써 종전의 식산계는 이동조합이, 금융조합과 시군 농회의 일반 업무와 재산은 시군 조합이, 금융조합연합회와 대한농회 및 시도 농회는 농협중앙회가 인수하여 청산되었다. 신용업무는 농업은행이 전담하게 되고, 농협의 신용사업은 봉쇄되었다. 다만, 이동조합에 한해 금융기관에 예금하기 위한 자금의 수집, 금융기관의 농업자금 융자에 관한 알선, 자기자금에 의한 농업자금 융자 등을 할 수 있게 되었다.

다. 「농사교도법」의 제정과 농사원의 발족

정책에 의한 농촌지도사업은 일제시대에 시작되었지만 그것은 일본에 식량과 원료 농산물을 공급하기 위한 강제 증산과 다름없었다. 광복 후 미군정은 1947년 12월 과도정부 법령 제160호 「농업기술교육령」을 공포하여 농사개량원을 설립하였다. 농사개량원은 시험장・대학・교도국을 하나의 기구 안에 두고 농업에 관한 연구・교육・기술보급 업무를 통합 관장하는 미국식 농사교도기구로서, 기존의 서울대학교 농과대학과 중앙농사시험장을 인수받고 교도국을 신설하여 설립되었다. 또한, 각 도에는 농사시험장과 교도국이 분리 설치되었으며, 시・군에 농사교도소가 설치되었다. 그러나 농사개량원은 훈련된 인력과 예산, 미국식 농촌지도 이념・기구에 대한 인식 부족 등으로 본격적인 사업을 전개하지 못한 채 대한민국 정부 수립 후 농업기술원으로 해체・개편되었다.

1949년 1월에 설립된 농업기술원은 시험부와 교도부로 구성되고 농사개량원에 편제되었던 농과대학은 문교부 소관으로 이관되었으며, 각 도에 분리 설치되었던 시험장과 교도국은 도 농업기술원으로 통합되고, 시・군 농사교도소는 존치되었다. 그러나 1950년의 6・25 전쟁으로 농사시험・교도사업은 1952년까지 중단되었다가 1953년 12월 UNKRA(국제연합한국재건단)의 재정 지원으로 농림부 농업경제과, 도 농무과, 시・군 등 행정관서에서 농촌교도사업을 재개하였다. 1955년 3월에는 농림부에 교도과가 신설되고, 1956년 3월에는 각 도의 산업국에 농업교도과가 설치되는 동시에 중앙농업기술원에도 교도부가 신설되었다. 그러나 교도사업체계가 행정부서와 농업기술원으로 이원화됨으로써 사업 추진이 제대로 되지 않았다. 이에 정부는 한국의 농업 발전에 관한 전문가 파견을 미국 정부에 요청했고, 이에 따라 1956년 5월에 미네소타대학교의 H. Macy 농과대학장 등 3명의 전문가가 내한하여 한국의 농촌 실태와 전문가 여론 등을 조사한 후 '농업발전에 관한 제안서(Macy Report)'를 제출하였다. 이를 토대로 정부는 미국 원조 당국과 '농사교도사업 발전에 관한 협정'을 체결하였으며, 9월에는 국회 농림분과위원회・농림부・미국의 한미경제조정관실(Office of Economic Coordination: OEC) 대표로 구성된 교도사업 추진 소위원회가 작성한 '농사교도법안'을 국회에 제출하였다. 이 법안은 1957년 1월 29일 국회에서 통과되어 2월 12일에 공포되었으며, 5월에는 이 법에 의해 농사원이 발족됨으로써 광복 후 처음으로 농촌지도사업이 본격적으로 전개될 수 있게 되었다.

농사원은 중앙에 시험국과 교도국을 두고 산하에 6개 시험장・연구소를 두었으며, 각 도의 도 농사원과 시・군의 농사교도소를 관장하게 되었다. 이로써 중앙에서 시・군에 이르기까지 농사교도기구가 행정기관과 별도의 조직체계를 갖추게 되었으며, 시험연구기관과 유기적인 연계를 갖게 되었다. 또한 농사원 출범 이후 농사기술 보급 외에 농촌생활개선을 담당하는 여자교도원을 중앙 및 도 농사원과 시・군 농사교도소에 배치하였으며, 4H 활동을 조장하기 위하여 체계적으로 농촌 청소년 지도를 하게 되었다는 것을 특징으로 들 수 있다.

8. 성과와 과제

농지개혁사업을 계기로 하여 대부분의 소작지가 자작지화됨으로써 농지개혁 직후인 1951년말 현재 소작지는 전농지의 8.1%로 줄었다. 또한, 1945년 말 현재 5정보 이하 소유 지주 15만명, 5정보 이상 소유 지주 5만명 등 20만명의 지주 중 1955년 현재 16만 9,803명이 농지를 분배당하였고, 3만여 명의 지주는 농지개혁 이전에 사전 방매를 통해 지주 지위를 상실함으로써 농지개혁 이후 지주계급은 소멸되었다. 지주의 산업자본가화를 유도하기 위한 지주전업 알선은 신청 181건에 90건을 알선하였으나, 그들은 대부분 경영을 유지하지 못하여 자본가로 변신하는 데 실패하였다. 그러나 지주계급의 소멸이야말로 한국 자본주의 발전의 장애물을 제거한 것으로서 의미가 크다. 또한 한국 경제발전의 원동력인 우수한 노동력도 농지개혁에 의한 자작농체제 덕택에 가능하였다.

그렇다면 농지개혁은 성공이었다고 할 수 있을까? 농지개혁의 목적은 자작농체제의 확립을 통해 농업생산력과 농가경제를 향상시키고, 지주의 자본가화 혹은 토지자본의 산업자본화, 그리고 더 본질적으로는 반공체제를 구축하는 데 있었다. 자본주의 경제발전과 반공체제의 구축에는 성공한 셈이지만, 자작농체제는 농지개혁 후 20여년 만에 붕괴의 위기에 직면해 있으며, 농가경제와 농업생산력은 향상되지 않고 있다. 농업발전의 측면에서 보면 농지개혁은 결코 성공적이지 못하였다고 할 수 있다. 그러나 그것은 농지개혁 자체의 불철저 혹은 실패 때문이 아니라 농지개혁 이후 당연히 뒤따라야 할 자작농 보호·유지정책이 없었기 때문이다.

잉여농산물의 도입은 만성적인 식량 부족을 완화하는 데 큰 기여를 하였으며, 잉여농산물의 판매대금 중 80% 이상에 달하는 한국 측 사용분이 국방비 재원으로 활용됨으로써 재정 인플레를 방지하는 데 도움이 되었고, 부족한 양곡을 상업 베이스 무역에 의해 도입했을 경우 연간 3천만달러 정도의 외화가 필요하였을 것이라는 점에 비추어 외화 절약 및 자본형성에도 기여하였다고 할 수 있다.

반면, 농업부문에는 심각한 부정적 영향을 끼쳤다. 먼저, 소맥과 원면 등 국내 생산의 경쟁력이 약한 품목의 경우 생산 감축을 넘어 아예 소멸되는 지경에 이르렀다. 둘째, 잉여농산물의 도입으로 인해 국내 농산물 가격이 하락함으로써 1959년과 1960년에는 쉐레현상이 심화되고, 농가경제가 악화되어 농가 부채가 증가되는 결과를 초래하였다.

제3절 | 녹색혁명과 새마을운동의 전개: 1961~79년

1. 시대적 배경

한국경제는 1960년대 및 1970년대에 4차에 걸친 경제개발5개년계획으로 수출 주도에 의한 노동집약적인 공업화를 추진한 결과 빠르고 지속적인 경제성장을 이루었다. 이처럼 공업화로 경제성장이 빨라지면서 경제구조도 크게 변모하기 시작하였다.

〈표 2-14〉 부문별 연평균 경제성장률

(단위: %)

	경제성장률	농수산업	광공업	사회간접자본 및 기타 서비스
1962~66	7.9	5.9	14.3	8.5
1967~71	9.6	1.6	19.9	12.4
1972~76	9.7	6.2	18.2	8.5
1977~81	6.0	1.2	9.9	5.9
평 균	8.3	3.7	15.6	8.8

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

〈표 2-15〉 국내총생산의 산업별 구성과 공업구조(경상가격 기준)

(단위: %)

	농림어업	광 공 업		건설 · 전기 가스수도업	서비스업	공업구조	
			제조업			경공업	중화학공업
1960	36.8	15.9	13.8	4.1	43.2	76.6	23.4
1965	38.0	20.0	18.0	4.7	37.2	68.6	31.4
1970	26.9	22.4	20.9	7.1	43.6	62.2	37.8
1975	24.8	27.2	25.7	5.4	42.6	50.1	49.9
1980	19.0	28.9	27.5	9.9	42.2	45.1	54.9

자료: 송병락, 『한국경제론』, 1992.

GNP나 총노동에서 차지하는 농업의 비중은 크게 감소하여 상대적으로 농업의 중요성이 낮아졌고 도시화도 빠르게 진행되었다. 산업구조의 변화는 1960년대 및 1970년대에 뚜렷한 전환점을 보였다. 농림수산업의 비중이 서비스업의 비중보다 낮아진 것이 1966년이며 광공업 비중보다 낮아진 것이 1974년이다. 1978년에 농업의 고용비중이 서비스업의 고용비중보다 낮아졌고 1985년에는 광공업의 비중보다 낮아져 생산이나 고용의 모든 면에서 농업이 가장 비중이 낮은 산업이 되었다.

고도경제성장 과정에서 농업은 공업부문에 비하여 상대적으로 생산력이 낮아 농업과 공업의 생산력 격차에서 오는 농업 문제를 야기하였다. 또한 경제개발과정에서 인구의 지역적 분포는 집적경제(集積經濟)에 의한 도시의 인구집중과 농촌의 과소화(過疎化)현상으로 나타났다. 그 결과 농촌에서는 젊은 노동력의 이농으로 노동력 부족, 고령화, 농촌의 복지시설 낙후로 농촌의 공동화(空洞化)가 빠르게 진행되어 도시와 농촌의 소득격차에서 오는 공간적 불균형 문제로서 농촌 문제가 나타났다.

농업·농촌·농민 문제는 1960년대 이후 고도경제성장에 따라 배태되기 시작하여 1970년대에 어느 정도 성숙되었다. 특히 농업 문제는 경제성장에 따라 식량 문제, 농가소득 문제, 농업의 구조조정 문제로 나타난다. 경제발전의 초기단계에 식량 문제는 국민의 생존 문제로 국가 경제의 핵심을 이룬다. 식량 부족으로 농산물 가격이 오르면 도시민의 생활비가 상승하여 노임이 상승한다. 따라서 노동집약적 공업화로 국제경쟁력을 유지하는 경제성장 초기단계에 외국에서 식량을 수입하는 것은 외환사용으로 무역수지를 악화시킨다. 이 기간에 비록 통일벼 개발 보급으로 주곡은 자급하였으나 소득 증가에 따

른 식품 소비구조의 변화에 따라 식량자급률이 크게 하락하였다.

경제성장에서 비록 식량 문제가 해결된다 해도 시장경제에서 농산물의 특성에 따라 농산물 가격 하락으로 농가소득이 낮아지면 농가소득 문제가 나타난다. 1960년대 후반 이후 정부는 주곡자급에 의한 저임금체제를 유지하기 위하여 통일벼를 개발하고 이중곡가제로 농가소득을 높였다. 또 농외소득 증진을 위하여 농가부업사업, 새마을공장 건설 등을 추진하였으나 수출지향 공업화정책은 대도시의 공업단지를 중심으로 이루어져 공장의 지방 분산이 이루어지지 않았고 공업과 농업, 도시와 농촌이 연계되지 않음에 따라 그 실효성이 제한되었다.

경제성장 과정에서 농산물 가격지지나 농외소득 증진으로 농가소득 문제가 해소된다 할지라도 개방경제체제에서는 규모경제에 의한 농업생산의 국제경쟁력을 높이기 위하여 농업의 구조조정문제에 직면하게 된다. 소농경제체제인 우리 농업은 1960년대 및 1970년대 기간 중 중농표준화 현상에 따라 규모경제를 위한 구조조정이 어려웠다. 비록 임대차제도의 활성화와 이농에 따른 농촌노동력 부족으로 기계화가 진전되기 시작하여 농업규모화가 이루어지기 시작해도 이 기간에 농업의 구조조정은 우리가 풀어야 할 농업 문제로 대두되기 시작하였다.

2. 농업성장과 주곡자급

가. 농업성장과 구조전환

1960년대 및 1970년대 기간 농업총생산의 연평균 성장률이 3.41%로 다른 기간에 비하여 가장 높은 성장률을 보였다. 총요소의 연평균 성장률은 0.90%, 총요소생산성의 연평균 성장률은 2.49%로 총요소의 총생산에 대한 기여는 26.47%, 총요소생산성의 총생산에 대한 기여는 75.53%였다.

〈표 2-16〉 농업의 생산, 투입 요소 및 총요소생산성 변화(5개년 이동평균)

	성 장 률			기 여	
	산출(①)	투입(②)	생산성(③)	투입(②/①)	생산성(③/①)
1920~60	1.28	1.19	0.09	92.86	7.14
1960~98	2.94	0.80	2.12	27.43	72.57
1920~40	1.00	1.44	-0.44	-	-
1940~60	1.50	0.89	0.61	59.33	40.67
1960~80	3.41	0.90	2.49	26.47	75.53
1980~98	2.27	0.65	1.60	29.00	71.00
1920~98	2.11	1.01	1.09	48.19	51.81

자료: 반성환, 『한국농업의 성장(1918~1971)』, 1974.
농림수산부, 『농림수산통계연보』, 각년도.

1960년대 및 1970년대에 국민소득 증가에 따라 농산물 소비 패턴이 변화되고 농업생산구조도 크게 달라졌다. 농업총생산액의 구성에서 소득탄력성이 낮은 전통적인 식량 생산의 비중이 작아지고, 소득탄력성이 높은 성장작물의 비중이 커진 것이다. 미곡의 비중은 1962년 62.05%에서 1981년 41.90%로 낮아지고 맥류와 서류, 두류, 잡곡이 1961년 각각 8.58%, 7.65%, 3.78%, 0.64%에서 3.68%, 4.04%, 3.36%, 0.54%로 낮아졌다. 그 대신 채소는 6.84%에서 22.41%로, 과수는 2.23%에서 6.94%, 축산은 6.47%에서 14.93%로 크게 확대되어 소득탄력성이 높은 작물의 신장이 급격히 이루어졌다.

농업생산액 구성의 변화는 농업성장에서도 나타나 미곡은 1.06%, 두류와 잡곡은 각각 2.54%, 2.31%를 나타냈다. 특히 맥류와 서류는 이 기간 각각 −1.33%, −0.24%로 마이너스 성장률을 나타냈다. 그러나 성장작물인 채소는 9.82%, 과수는 9.51%, 축산은 7.81%의 높은 성장률을 보여 이 기간 비교적 높은 농업성장률은 과수, 채소, 축산 등 성장작물에 의하여 주도되었다.

〈표 2-17〉 품목별 농업총생산액의 변화

(단위: 억원, %)

	1962	1971	1981	성장률(1962~81)
총 계	99,954(100.0)	139,988(100.0)	180,851(100.0)	3.17
미 곡	62,017(62.05)	72,117(51.52)	75,769(41.90)	1.06
맥 류	8,575(8.58)	13,007(9.29)	6,650(3.68)	−1.33
서 류	7,648(7.65)	12,237(8.74)	7,321(4.04)	−0.24
두 류	3,781(3.78)	5,430(3.88)	6,085(3.36)	2.54
잡 곡	637(0.64)	647(0.46)	983(0.54)	2.31
채 소	6,840(6.84)	16,164(11.55)	40,537(22.41)	9.82
과 수	2,232(2.23)	5,557(3.97)	12,552(6.94)	9.51
화 훼	−	−	492(0.27)	−
특 작	1,362(1.36)	2,201(1.57)	2,375(1.31)	2.97
축 산	6,469(6.47)	10,896(7.78)	27,006(14.93)	7.81
양 잠	393(0.39)	1,730(1.24)	1,090(0.60)	5.51

자료: 박정근(2000).

나. 녹색혁명과 주곡 자급

1960년대 및 1970년대의 식량수급 문제를 개관하면 1960년대 초에는 대체로 식량자급률이 90% 수준을 넘었으나 수출 주도 공업화전략이 추진되면서 소득 상승으로 양곡소비가 늘고 식품 소비구조가 변화하면서 식량 공급은 수요에 미치지 못하게 되었다. 자원 위주의 농업에서 불안정한 생산을 보인 곡물의 생산은 1970년대 이후 인적 자본을 바탕으로 한 과학기술 위주의 농업으로 변모하면서 농업생산성의 향상으로, 특히 쌀 생산은 통일벼 개발에 의한 '녹색혁명'으로 자급을 달성하였다. 그러나 미맥 위주의 식품 소비구조가 1970년대 이후 경제성장으로 국민소득수준이 높아져 점차 고급화·다양화하

여 소득탄성치가 큰 축산물, 수산물, 채소, 과실, 유지류 등의 소비가 크게 늘면서 쌀과 보리의 소비량은 상대적으로 줄어들게 되었다.

경제성장에 따른 소득 증가로 식품 소비구조가 달라지고 녹색혁명에 의하여 쌀의 자급을 달성했음에도 불구하고 밀가루, 옥수수, 콩의 도입이 크게 늘어 전체 식량자급률은 1960년 94.5%에서 1980년에는 56.0%로 하락하였다. 이러한 간극은 결국 해외에서 도입되는 양곡에 의하여 메워졌다. 외곡도입 실적을 보면 1956~70년에는 1955년에 체결된 잉여농산물 도입협정(PL 480호)에 의한 도입량이 큰 비중을 차지하였다. 1970년 이후에는 우리나라 보유외환(KFX)으로 수입되었다. 그 효과는 국민식량의 안정된 공급과 전반적인 경제안정, 원화에 의한 구입으로 국제수지 압박을 완화하였다는 긍정적인 면과 함께 미국 잉여농산물에 의한 저곡가정책이 농민들의 생산의욕을 저하시키고 농업부문 투자에 역기능으로 작용하였다는 부정적인 측면이 함께 나타났다.

수출 주도형 공업화정책이 본격화되면서 저노임의 유지와 외화절약의 필요성에 따라 곡물자급을 위한 증산정책이 대두되고, 「농업기본법」, 「농산물가격유지법」 등이 제정되었다. 따라서 정부는 식량자급이 공업화의 선결 문제라는 인식으로 식량자급에 농업만이 아니라 국가의 모든 역량을 집중하였다. 이처럼 1960년대 및 1970년대의 식량수급은 생산, 소비 등 모든 면에서 정부 주도에 의하여 이루어졌다. 1968년부터 고미가정책을 수행하여 농민의 생산의욕을 높이고 농업 생산자재의 투입 증대를 유발하도록 하였다. 또한 1969년부터 이중곡가제를 실시하여 생산농가와 소비가계를 동시에 보호하고 일반 물가를 안정시키는 데 큰 기여를 하였다. 1971년에 개발하여 1974년부터 본격적으로 보급된 통일벼에 의한 주곡자급은 양정사의 큰 획을 긋는 일이었다. 그러나 양곡 관리 결손으로 인한 재정적자가 누적되어 1970년대 말부터 다시 저곡가정책으로 되돌아가게 되었다.

1960년대 및 1970년대의 양곡수급 문제를 보면, 시장경제보다 정부 주도의 강력한 생산과 소비통제에 의하여 주곡자급과 불안정한 곡가파동은 어느 정도 극복했다 하더라도, 수출 주도형 공업화정책에 의한 빠른 경제성장에 따라 식품 소비구조의 변화가 가져온 양곡 수급의 불균형문제는 해소되지 못하였다. 따라서 이중곡가제가 초래한 양특적자(糧特赤字) 누증과 식품 소비구조의 변화가 가져온 식량자급률 하락 문제도 단순한 농업 문제에 한정되지 않는 국민경제 전체의 문제였다.

〈표 2-18〉 전체 양곡의 수급 추이(1960~80년)

(단위: 1,000M/T, %)

	공 급				수 요				자급률 (%)	사료용 제외(%)
	전년이월	생 산	도 입	계	당년소비	수 출	차년이월	계		
1960	800	4,981	486	6,267	5,270	24	973	6,267	94.5	–
1965	1,042	6,864	634	8,540	7,313	7	1,220	8,540	93.9	–
1970	1,456	7,097	2,115	10,668	8,820	5	1,843	10,668	80.5	–
1975	1,951	7,295	3,012	12,258	9,996	–	2,262	12,258	73.0	–
1980	2,676	7,048	5,051	14,775	12,596	–	2,179	14,775	56.0	69.6

자료: 농수산부, 『한국양정사』, 1978.

3. 농지임대차 확대와 농업기계화의 진전

가. 농업생산기반 정비

1960년대 농업정책의 목표는 농업증산과 농촌 근대화였다. 식량자급을 위한 양곡증산과 공업용 및 수출용 농산물의 증산을 위하여 농지개량분야도 미곡증산 위주의 농업용수 개발사업만이 아니라 개간과 간척을 포함한 광범위한 계획이었다.

〈표 2-19〉 농업생산기반 정비사업 실적

(단위: ha, 백만원)

사업별	1960~69		1970~79	
	준공면적	사업비	준공면적	사업비
합 계	594,048	50,872	525,953	613,601
농업용수개발	337,171	27,451	514,648	202,418
배 수 개 선	–	–	16,256	10,439
경 지 정 리	95,935	9,662	196,972	109,166
대단위 종합개발	–	–	68,707	259,158
개 간	152,833	8,269	27,550	23,775
간 척	8,109	5,490	1,550	8,645

자료: 한국농촌경제연구원, 『한국농정50년사(Ⅰ)』, 농림부, 1999, pp.121~122.

농촌 근대화는 농업생산기반의 확대 개발과 농촌의 환경정비, 농촌지도사업 강화에 의한 농업기술의 보급 등이었다. 이를 위하여 종래의 농지개량사업에 농업기계화사업, 농가주택개량사업을 포함시키고 농업기반 정비분야의 기술을 전담하는 기구인 토지개량조합연합회와 지하수개발공사의 이원적 구조를 정부투자기관인 농업진흥공사로 통합하여 대단위 사업의 시행주체로 하였다. 농업개발사업은 관개·배수개선사업만이 아니라 영농개선 및 유지관리까지 고려한 대단위 종합개발계획으로 추진하게 되었다.

나. 농지임대차의 확대

1960년대 및 1970년대의 고도경제성장에 따라 산업구조나 고용구조에서 농업의 비중이 뚜렷이 줄어드는 변화를 거치면서도 농지개혁 이후 확립된 영세자작농체제가 농지소유 및 임대차구조의 기본적인 특징으로 유지되면서 부분적으로 비농민의 농지소유와 농지임대차가 이루어지는 특성을 보였다.

먼저, 경지규모별 농가호수와 경지면적의 변동을 보면 0.5ha 미만 농가호수의 비중이 경지면적의 비중보다 훨씬 크나 모두 1960년 이래 지속적으로 감소하는 추세를 보였다. 0.5~1.0ha 규모의 농가호수는 0.5ha 미만의 농가호수와 그 구성비는 비슷하며 감소하지 않는 추세를 보이나 면적은 그 비중이 호수보다 낮고 약간 감소 추세를 보였다. 이에 반해 1.0ha 이상 규모의 농가호수나 경지면적 모두 큰 변화를 보이지 않으나 상승하는 추세를 보였다. 특히 1.0ha 이상 규모로 갈수록 농가호수의 비중보다 경지면적의 비중이

컸다. 3.0ha 이상의 대규모 농가는 1960년에서 1970년 사이에 농가호수나 경지면적의 비중이 두 배 이상 급격하게 늘어났으나 그 후에는 감소하는 추세를 보였다. 1960년대 중반 이후 1980년대 초까지 모든 계층에서 농가호수가 감소 추이를 보였으나 2.0ha 이상의 대농계층과 0.5ha 미만의 소농계층에서 그 감소속도가 가장 빨랐고, 0.5~2.0ha 규모의 중농계층에서 상대적으로 그 속도가 늦었다. 그 결과 전체 농가호수나 경지면적에서 중농층 농가가 차지하는 비중이 높아져 중농표준화(中農標準化) 현상이 나타났다.

1960년대 및 1970년대에 소농 및 대농의 정체와 중농층의 확대는 농업소득에 의한 가계비충족도와 농촌 노임 및 농업기술의 상관관계로 설명할 수 있다. 농가의 농업소득에 의한 가계비충족도는 1971년까지는 0.5ha 이상의 농가는 100이 넘어 농업소득에 의해 가계비를 충당할 수 있었다. 1977년부터는 1.0ha 이상의 경영규모 농가만이 농업소득에 의해 가계비를 충당할 수 있었기 때문에 1.0ha 이하의 영세소농은 농외소득을 확보하거나 비농업부문으로 전업하지 않으면 안정적인 가계를 유지하기 어려웠다. 따라서 경지규모별 농업소득에 의한 가계비충족도의 변화는 이농이나 농가의 규모를 확대시키는 중요한 요인으로 작용하였다.

〈표 2-20〉 경지규모별 농가호수 구성과 경지면적 구성의 추이(1960~80년)

(단위: %)

	0.1~0.5ha		0.5~1.0ha		1.0~1.5ha		1.5~2.0ha		2.0~3.0ha		3.0ha 이상	
	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적
1960	35.0	13.1	36.0	31.5	17.1	25.3	7.0	14.6	4.1	7.7	0.8	3.7
1970	31.9	10.6	34.6	27.8	18.7	25.2	8.1	15.4	5.1	8.9	1.6	7.3
1975	30.2	10.3	36.3	29.1	18.9	25.3	8.2	15.5	4.9	8.2	1.6	7.0
1980	28.3	9.4	35.4	27.8	20.8	27.0	9.0	16.4	5.1	8.5	1.5	6.6

자료: 농림부, 『농업총조사』, 각년도.

농업경영규모에 영향을 준 다른 요인은 농업노동력과 농업기술 및 농촌 노임의 관계이다. 1960년대 중반까지 농촌의 과잉인구로 인한 낮은 노임으로 고용노동에 의한 대농경영이 가능하였다. 그러나 1960년대 후반 이후 이농에 의한 농촌 노임의 지속적 상승에도 불구하고 농업경영에서 노동절약적 기술의 발달이 노동력 공급의 감소에 미치지 못하였다. 즉, 1970년대의 농업기계화 수준은 부족한 농업노동력을 대체할 만큼 충분히 발달하지 못하였기 때문에 자가 노동으로 영농할 수 있는 정도의 영농규모가 유리하여 1960년대와 1970년대에 중농표준화 현상이 나타난 것으로 보인다.

농지 보유 형태별 농가 구성 및 임차지율의 추이를 보면 자작농의 비중은 1960년 73.6%에서 1980년 55.9%로 줄어들었다. 자작 겸 임차농은 19.6%에서 39.6%로 늘었으며 순임차농은 6.7%에서 4.5%로 줄었다. 임차지율도 11.2%에서 21.3%로 크게 늘었다. 이러한 현상은 1970년까지는 별다른 변화가 없다가 이후 급격한 변화를 보였다. 1970~75년 사이 임차율이 낮아졌다가 1975~80년 사이에 다시 높아진 것이다. 1970~75년 사이에 자작농이 늘어난 반면 자작 겸 임차농이나 순임차농이 줄어들고 임차지율도 줄어들었다. 그러나

1975~80년에는 자작농이 크게 줄고 순임차농이 줄어든 반면 자작 겸 임차농이 크게 늘어나 결과적으로 임차지율은 늘어나게 되었다. 이처럼 농가호수나 경지면적에서 1975년까지는 임차가 줄어들다가 1975~80년에는 다시 임차농이나 임차지 면적의 비율이 증가하는 경향을 보였다.

1960년대 및 1970년대에 농업구조는 경제성장에 따라 새롭게 조정하기 위한 준비단계로서의 특성을 보이며 1980년대 이후 급변하는 세계경제체제에서 농업의 구조조정 문제가 농업개방에 따라 나타나게 되었다. 따라서 농지소유에 의한 규모화가 아니라 임차농지의 확대에 의한 규모화가 시작되었으며 농지가격도 중요한 변수로 작용하였다.

〈표 2-21〉 농지 보유 형태별 농가 구성 및 임차지율 추이(1960~80년)

(단위: %)

	농지 보유 형태별 농가 구성			임차지율
	자 작 농	자작 겸 임차농	순임차농	
1960	73.6	19.6	6.7	11.2
1970	66.5	24.1	9.4	17.2
1975	72.2	20.0	7.8	13.8
1980	55.9	39.6	4.5	21.3

자료: 이영기, 「농지개혁 이후 농지소유 및 임대차구조의 변화」, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌 100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원, 2003, p.315.

농림부의 농가경제조사 자료를 근거로 산정한 농지가격 추이(1964~80)를 불변가격 기준으로 보면 1964년부터 1972년까지는 비교적 안정적 추이를 보이다가 1972년부터 1977년까지 빠르게 상승하였다. 그러나 1978년 '8·8 부동산투기억제조치'로 농지가격은 1982년까지는 비교적 안정적인 추세를 유지하였다. 한편, 1962~81년까지 명목가격 기준으로 논의 현실지가와 수익지가 추이를 보면 1962년부터 1967년까지 현실지가나 수익지가가 크게 변하지 않았으며 현실지가가 수익지가보다 약간 높았다. 그러나 1968년부터 1974년까지는 현실지가와 수익지가가 모두 상승하였으며, 특히, 현실지가보다 수익지가가 높아 고미가정책 등에 의한 농가소득 상승이 수익지가에 반영된 것으로 보인다. 1975년 이후 수익지가와 현실지가가 모두 상승하였으나 현실지가가 수익지가보다 더 빠르게 상승하여 이후는 현실지가와 수익지가의 괴리가 점점 더 크게 확대되었다.

1960년대 및 1970년대에 농지의 현실지가와 수익지가, 농지가격과 임차료 간의 괴리현상이 나타나기 시작한 것은 공업화의 진전에 따라 농지시장에 복합적 요인이 역동적으로 작용하기 시작하였다는 사실을 의미한다. 1975년 이후 우리나라의 농지가격은 이와 같은 이중적 괴리가 나타나기 시작하여 현실지가와 수익지가의 괴리가 시작되었고 자작농의 감소와 임차지율의 증가가 나타났다.

농지가격의 상승은 1960년대 이래 도시화·공업화 과정에서 농지의 도시용지나 공업용지 등 전용수요에 의한 용도변경에 의해 이루어졌다. 이 과정에서 토지투기와 결합하여 나타났기 때문에 실제로 전용수요와 투기수요를 구분하기 어렵다.

〈표 2-22〉 논의 현실지가와 수익지가의 비교

(단위: 원/평)

연 도	현실지가(A)	수익지가(B)	지가차(A-B)
1962	85	38	47
1963	106	50	56
1964	133	63	70
1965	159	71	88
1966	173	125	45
1967	185	163	22
1968	194	200	△6
1969	214	262	△48
1970	253	263	△10
1971	279	550	△271
1972	399	600	△201
1973	644	650	△6
1974	1,008	1,313	△305
1975	1,556	1,275	281
1976	2,109	1,975	134
1977	2,926	2,513	413
1978	3,212	1,988	1,224
1979	3,478	2,662	816
1980	3,757	1,313	2,444

주: 가격은 자작지 연도 말 기준.
자료: 김성호 외, 『농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구』, 한국농촌경제연구원, 1984.

이 같은 여건에서 1972년에 제정한 건설부의 용도지역 지정이 폭발적으로 토지투기를 야기시켰다. 확산된 토지투기를 막기 위하여 정부는 1978년 2차에 걸쳐 특정 지역 고시제를 실시하고 '8·8 부동산 투기 억제 조치'에 이어 1979년 '부동산 투기 억제와 지가안정을 위한 종합대책'으로 부동산양도세제와 등기제한 등을 통하여 지가안정을 시도하였다. 그 결과 1979년부터 비로소 지가는 안정국면에 들어서게 되었다. 농지투기에 의한 농지가격 상승은 농민들의 농지 소유규모 확대를 어렵게 하여 임대차에 의한 경영 규모 확대가 이루어지게 된다. 비농민의 농지임대 수입은 농촌에서 농업자본이 도시로 빠져나가게 함으로써 결국 농민들의 농업투자를 제약하는 요인이 되는 것이다. 우량농지의 감소는 수출 주도 공업화를 위하여 필요한 식량자급에 절대적인 위협으로 대두하였다. 이에 따라 1972년 농지의 전용을 적절히 규제하여 농지 보전을 도모하고 농지 이용도를 높여 농업생산력을 증진시킬 목적으로 「농지의보전및이용에관한법률」이 제정되었다. 그러나 효과가 없자 1975년 이 법을 전면 개정하여 절대농지와 상대농지 제도를 도입하여 우량농지의 부문 간 전용을 제도적으로 규제할 수 있는 기초를 마련하였다.

다. 농업기계화의 진전

농업기계화는 제1차 경제개발5개년계획 이후 공업화 추진 정책에 따른 이농 확대로 인하여 농촌 노임이 상승하면서 본격적으로 나타나기 시작하였다. 1961~81년의 쌀 10a

당 경영비의 비목별 비율을 보면 노력비가 1961년에 26.2%를 차지하였으나 1971년에 33.2%로 높아졌고, 농구비는 1.4%에서 2.7%로 올랐다. 1970년대 이농에 따른 노임 상승으로 노임이 생산비에서 차지하는 비중이 커지면서 이를 농기계로 대체하게 되어 농구비 상승이 서서히 나타나기 시작하였다. 1981년에 노력비는 31.2%로 줄었으나 농구비는 5.2%로 급상승한 것을 보면 이러한 경향을 확인할 수 있다.

농업기계화가 계획적으로 추진된 것은 제1차 농업기계화5개년계획(1972~76)이 수립되면서부터이다. 즉, 이 기간에 동력경운기를 보급하여 경운작업을 동력화하고 양수기와 방제기의 보급으로 토지생산성을 높이고자 하였다. 1977년부터 대형농업기계화를 촉진하기 위하여 농지개량조합이나 농협 등 농업단체가 중심이 되어 종합농업기계화 시범단지를 조성하고, 이앙·수확작업의 기계화를 위하여 이앙·수확기계화 시범단지를 조성하였다.

〈표 2-23〉 주요 농기계 보유 현황(1961~80년)

(단위: 대)

	동력 경운기	트랙터	방제기	이앙기	바인더	콤바인	탈곡기	곡물 건조기
1962	93	–	–	–	–	–	–	–
1966	1,555	20	–	–	–	–	–	–
1970	11,884	61	–	–	–	–	41,038	–
1975	85,772	564	137,698	16	–	56	127,105	694
1980	289,779	2,664	331,912	11,061	13,652	1,211	219,896	1,616

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

1970년대 이후 농업기계화의 진전에 따라 노동조직의 변화가 나타났다. 1970년대 초기에는 경운기를 중심으로 한 소형농기계가 노동력 부족을 어느 정도 완화할 수 있었다. 그러나 이앙이나 수확작업 등 노동력 수요가 집중되는 농작업의 기계화가 이루어지지 않는 상황에서, 노동력이 부족할 때 마을 단위 노동력을 동원하고 조직할 수 있는 공동작업반이 형성되었다. 공동작업반은 1960년대 말에 주로 형성되었으나 1970년대 후반에 더욱 확산되었다.

4. 농산물유통과 국제무역

가. 품목별 농산물가격정책의 전개

제1차 경제개발5개년계획기간 동안 지속적인 저곡가정책과 소득 증대에 의한 양곡 수요의 증가로 식량 부족이 만성화되었으며, 도농 간의 소득 격차 심화 등으로 농업 문제를 재검토할 수밖에 없었다. 1967년에 시작된 제2차 경제개발5개년계획기간에는 농업기반 조성 및 농업생산성을 높이기 위한 시책과 함께 1968년부터 고미가정책으로 쌀 수매가를 인상하고, 1969년 이중맥가정책으로 이중곡가제를 실시하기 시작하였다. 이에 따라 농민들의 증산의욕이 높아지고 맥류 생산이 늘어남에 따라 쌀 소비절약도 도모하게 되었

다. 1973년부터 통일벼의 개발보급으로 녹색혁명을 이루어 1975년 이후 쌀이 자급되자 1977년부터 쌀 소비절약이 완화되었다.

청과물의 가격정책은 양념채소류와 가공원료 농산물을 중심으로 수급과 가격 안정을 목표로 하였다. 1962년부터 고구마·유채·박하·아마 등 특용작물의 가격예시제를 실시, 농협중앙회가 운용하여 가공업체와 농민 간에 예시가격으로 계약재배 하도록 하였으나, 과잉생산과 수매자금 부족 등으로 소기의 성과를 거두지 못하였다. 1970년부터 고추·마늘·참깨·사과 등을 중심으로 비축사업을 시작하여, 대상 품목을 정부가 정한 수매가격으로 생산단지를 중심으로 수매하고, 부족한 경우에는 수입을 통하여 비축하였다가 단경기에는 방출하고 과잉 시에는 수출하여 가격을 안정시켰다. 비축사업은 1978년 농어촌개발공사 내에 '농수산물가격안정사업단'이 발족할 때까지는 농협이 담당하였다. 1960년대 및 1970년대에 청과물의 가격정책은 농산물 가격지지보다 물가안정에 주안점을 두고 가격예시제와 가격안정대제도 등을 실시하였으나 오래 계속되지는 못하였다.

축산물도 1970년에 이르기까지 증산 위주의 정책이었다. 축산물 생산은 꾸준히 증가하였으나 축산 본래의 특성에 따라 주기적으로 축산물의 수급으로 인한 가격파동을 겪었다. 경제발전에 따라 소득이 상승하면서 축산물의 수요가 크게 늘어나 1976년부터는 육류를 수입하기 시작하였다. 그러나 육류가격은 불안정을 벗어나지 못하였다. 1977년 쇠고기에 대한 가격안정대(價格安定帶)제도를 도입하여 쇠고기값의 상한과 하한을 사전에 결정하여 하한선 이하로 하락하면 정부에서 수매하여 비축하고 상한선을 넘으면 비축량을 방출하여 가격 안정을 도모하고자 하였다. 그러나 실제 운용은 상한선을 넘을 경우 수입물량을 확대하는 결과만을 가져왔다.

나. 이중곡가제와 양특적자 문제

이중곡가제의 배경을 보면 고도경제성장 과정에서 수출 주도형 공업화전략에 따라 저임금 산업인력을 확보하려는 목적에서 시행하였다. 이를 달성하는 데 필수적인 주곡자급을 위하여 농민의 식량증산을 유인할 수 있는 수매가 인상과 동시에 노동자들의 가계비 부담을 완화할 수 있도록 낮은 가격으로 쌀과 보리를 방출한 것이다. 이중곡가제를 시행한 후 1969~80년에 걸쳐 수매가는 평균생산비의 1.58배, 직접생산비의 2.66배였다. 1974년 이후 이중곡가제는 정부수매에 응하는 쌀이 모두 신품종이기 때문에 그 전의 이중미가제와는 성격이 다른 신품종 벼에 대한 이중미가제도가 된 것이다. 따라서 이 때의 이중미가제는 식량증산을 위한 신품종 보급에 기여한 것이 사실이다.

이중곡가제는 농민들에게 증산의욕을 북돋아 농가소득을 증진시키고 주곡자급에 큰 기여를 했음에도 불구하고 장기적으로 농민들에게 쌀 단작화를 유도하여 쌀을 제외한 다른 식량작물의 생산을 오히려 줄였다는 평가를 받기도 한다. 보리의 이중곡가제는 쌀 소비를 보리가 대체하고 토지이용의 효율을 높인 것이 사실이나 쌀 소비절감을 위한 정부의 강력한 행정조치에 크게 영향을 받은 것이다.

〈표 2-24〉 곡종별 양곡관리기금 결손 현황(1970~80년)

(단위: 억원, %)

	쌀	보리쌀	기타 잡곡	소맥분 가격 보조	계
1970	4	△28	△4	0	△28
1971	51	△45	△6	0	0
1972	49	△61	△4	△6	△22
1973	9	△88	△10	△165	△254
1974	△327	△356	△19	△548	△1,250
1975	△163	△220	△7	△546	△936
1976	△197	△286	△5	△15	△503
1977	△219	△433	21	0	△631
1978	△1,540	△145	△94	0	△1,591
1979	△1,851	△285	49	0	△2,087
1980	△1,400	△1,068	51	0	△2,417
계	△5,584 (△57.45)	△3,015 (△31.02)	160 (1.64)	△1,280 (△13.17)	△9,719 (△100.00)

자료: 농수산부 양정국.

문제는 양특적자였다. 1968년 보리의 이중가격제를 시행하면서 수매가가 방출가보다 높아 보리쌀과 기타 잡곡은 1970년부터 적자를 기록했고 쌀은 1974년부터 적자를 보였다. 밀가루에 대한 가격보조는 1972~76년까지 적자를 보이고 그 다음부터는 없어졌다. 1970년대의 양곡관리사업의 요인별 결손내역을 보면 1970~75년의 6년 동안 총결손액 중 34.2%는 양곡매출 손익, 조작비, 관리비 등 순 양곡관리 결손이다. 또 이자와 가격보조 등 금융비용이 총결손액의 65.8%에 달하였다. 그러나 1976~80년에는 순 양곡관리 결손이 60.4%로 늘어나고 금융비용은 39.6%로 줄어들었다. 이것은 이 기간 이중곡가제가 더욱 강화되어 정부의 수매량 비중도 높아지고 방출-수매가격 비율도 커졌기 때문으로 볼 수 있다.

1960년대 및 1970년대에 이중곡가제로 나타난 양특적자는 문제의 심각성이 표면화되지 않았다. 그간의 경제성장에 따라 농촌과 도시 간의 소득불균형, 식량자급을 위한 정부의 의지, 수출 증대를 위한 도시 근로자의 가계보호 등 경제여건의 변화에 따라 이중곡가제의 필요성이 제기되었기 때문에 재정결손에 대한 정부부담이 심각하지 않았다. 따라서 재원 조달 방식이 한국은행의 장기차입에 의존하는 방식이었다. 그러나 한국은행으로부터 장기차입 방식은 통화량 증가에 의한 인플레를 유발하였다.

다. 농산물유통 문제

이 시기에 경제발전에 따라 농촌의 오일장을 중심으로 하는 전통적인 유통경제에서 근대적 유통경제로 전환하는 여건이 조성되었다. 경부고속도로 개통에 이어 호남, 남해, 영동, 동해고속도로가 개통됨으로써 농산물 시장출하가 대량화하자 중앙도매시장의 기능이 커지기 시작하였다. 이때까지는 유사도매시장이 대부분 이를 담당하여 왔으나 대도시 도매시장 건설과 시설확충의 필요성이 커져 서울 가락동 도매시장을 비롯하여 대도시 중

앙도매시장 건설이 추진되고 농수협 공판장의 도매 기능이 확충되어 유사도매시장 기능을 규제하였다.

1960년대 및 1970년대에 우리나라 양곡시장의 유통구조는 상인조직 및 농협조직을 통한 자유거래와 정부의 관리양곡에 의한 정부관리의 이중체제였다. 그 중 상인경로의 비중이 크지만 「양곡관리법」에 근거한 정부관리가 양곡유통에 가장 큰 영향을 주고 주도하였기 때문에 정부의 양곡관리정책이 곧 우리나라 양곡시장의 유통정책이라 할 수 있었다. 양곡유통은 정부경로의 비중이 1965년 전체 미곡유통량의 10.3%에서 1979년에는 37.2%로 증가하고 상인경로의 비중은 89.4%에서 61.8%로 줄었다. 통일벼 수매를 우선으로 한 정부의 양곡관리정책 강화가 초래한 결과이다.

청과물시장의 유통에서 소비지 도매시장이 가장 중추적 역할을 하였다. 청과물도매시장은 법정도매시장과 공판장, 유사도매시장의 3원체제였으며, 시장점유율에서 유사도매시장이 가장 큰 부분을 차지하였다. 서울의 경우 1972년 중앙도매시장의 시장점유율이 15%, 농협공판장이 20%, 그리고 65%가 유사도매시장으로 추정되었다.

1960년대 및 1970년대 기간 축산물은 초지 조성 등 생산여건이 불리하여 공급기반이 취약함에도 불구하고 수요의 급증에 따라 수입사료에 의존한 생산 확대가 이루어지기 시작하였다. 축산물 가격 변동에 대처하기 위하여 정부는 1976년 뉴질랜드와 호주로부터 쇠고기를 수입하기 시작하였다. 농산물가격안정기금에 의한 농산물 비축 품목에 닭·돼지·쇠고기가 포함되었고, 1980년부터 쇠고기와 돼지고기의 행정지도가격을 폐지하였다. 쇠고기는 소매가격을 도매시장 경락가격과 연동시켜 결정하며, 돼지고기는 소매가격을 지육 경락가격 및 산지 생돈가격과 연동시키는 연동제를 도입하였으나 바로 가격표시제로 바꾸었다. 1970년대는 경제발전으로 육류의 소비량이 증대하고 이에 따라 축산물 생산기반이 구축된 시기라 할 수 있다. 돼지의 대일 수출이 활발하게 추진되면서 전업화·기업화된 축산으로 전환하게 되어 축산의 사육호수는 줄어들고 사육두수는 늘어나게 되었다. 그러나 축산물에 대한 장기적 수급 전망이나 거시적 농업정책과는 연계되지 않고 주산지 조성이나 복합영농 등 무분별한 전시행정으로 인해 결국 1980년대 소값 파동의 한 원인을 제공하기도 하였다.

라. 농산물 무역제도와 무역정책

농산물 무역정책은 1960년대 초반까지 무역정책의 태동기를 거치면서 수입규제와 수출지원이 핵심이었다. 그러나 제1차 경제개발5개년계획 이후 공산품 위주의 수출지향을 통하여 무역규모가 크게 신장하면서 농산물 무역은 그 비중이 줄어들고 수입자유화에 따라 점차 개방하게 되었다. 1960년대 중반까지 정부는 수출보조금제도나 수출달러에 대한 프리미엄제도 등으로 농산물 수출을 직접 지원하였으며, 1965년 이후에는 관세환급제도나 관세징수유예제도, 관세분할납부제도 등 관세지원과 법인세·소득세 등 직접세 면제제도로 수출을 지원하였다. 일반 수출지원에 따른 농산물 수출지원보다 직접적인 농산물 수출지원정책은 농산물 수출단지 조성, 수출농산물 가격보상정책, 농수산물 수출증진을 위한 제도 개선에서 더욱 구체화되었다.

〈표 2-25〉 농림수산물 수출입 실적

(단위: 천달러)

	수 출				수 입			
	총수출 (A)	농림수 산물(B)	비 중 (B/A)	1970년 대비 지수	총수입 (C)	농림수 산물(D)	비 중 (D/C)	1970년 대비 지수
1959	19,192	8,111	42.3	5.9	303,807	89,342	29.4	14.1
1963	86,802	30,986	35.7	22.4	560,273	219,507	39.2	34.7
1968	455,401	82,585	18.1	59.6	1,462,873	392,405	26.8	62.1
1973	3,325,025	422,507	12.7	304.9	4,240,277	1,722,911	40.6	272.7
1978	12,710,642	1,301,795	10.2	939.5	14,971,930	2,883,307	19.3	456.3

주: 농림수산물은 식료품 및 산 동물, 음료 및 연초, 비식용원재료(천연비료 및 조광물과 금속광 및 금속설 제외)의 실적임(SITC 0.00~2.90).
자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

5. 농업금융과 농업협동조합

가. 농업금융과 자본시장

1960년대 초는 고리채정리사업에 의하여 그동안 농촌을 지배해온 사채시장을 일소하고 종합농협의 발족으로 농업금융의 일원화에 의하여 농업금융기반을 조성한 시기라고 할 수 있다.

1962년부터는 농사자금의 융자에 처음으로 예산융자제가 도입되었다. 이것은 농사자금을 시기별로나 용도별로 적기에 방출하기 위한 것이다. 또한 농가자금 이용의 혼합성(fungibility: 농가가 특정 목적을 위하여 자금을 차입한 후에 당초의 목적 이외에 사용하는 것)을 방지하기 위하여 현물융자제도를 마련하였다. 1970년부터 실시한 농지담보융자제도와 1971년에 시작된 농어민신용보증제도가 중요한 농업금융정책의 변화라 할 수 있다. 용도별 보증은 1970년대 중반까지는 농업인구 감소에 따라 농기계의 구입이 늘었기 때문에 농업기계 구입의 비중이 높았다. 그러나 1970년대 후반에는 농사자금 및 축산자금에 대한 보증이 높아졌다.

농업개발자금은 장기 저리라는 자금의 특성에 따라 공급이 제한되었다. 그러나 1968년 농어민소득증대특별사업 이후 농업개발자금의 공급 확대를 위해 여러 가지 제도적 뒷받침이 있었다. 그 중의 하나가 이차보상제도인데, 이차보상규모가 커짐에 따라 자금 조달에 어려움이 있었다. 따라서 1977년부터는 중장기 농업자금의 합리적인 조달을 위하여, 정부예산에서 일정 규모의 재정자금이나 기타 기금 및 한은차입금을 농협이 대출받은 다음, 여기에 일정률의 농협자금을 합하여 농업개발자금을 공급하는, 통합자금방식에 의한 농업개발자금계정이 설치, 운영되었다. 1970년대 농업금융정책은 농업개발자금을 다양화하고 특정 분야에 대한 전문화를 위하여 기금 설치를 추진하였다. 농업개발을 위한 농업기계화자금, 축산진흥자금, 종합개발자금계정 등 특정 목적을 위하여 기금을 설치하여 집중적으로 지원하는 방식이었다. 이와 같이 1960년대 및

1970년대의 농업금융정책은 1960년대 농업금융기반 조성기를 거쳐서 1970년대의 농협 조합금융을 중심으로 한 농업금융정책 강화기에 농업금융정책이 본궤도에 오르게 된 것이다.

1960년대는 우리나라 농업이 자원 위주에서 기술 위주로 변모하는 시기이기 때문에 비료, 농약, 농기구 등 농용자재에 대한 수요가 점차 늘어가고 농사자금을 위한 단기자금이 농업정책자금에서 중요한 부분을 차지하였다. 그러나 1970년대 들어 정부의 농업개발정책으로 중장기 농업정책자금의 비중이 차츰 확대되었다. 1960년대에 큰 비중을 차지한 단기자금 중 영농자금의 비중이 컸고, 농협의 농업자금 공급능력이 높지 않았기 때문에 사채에 의한 농업금융의 비중이 지배적이었다. 따라서 농협을 통하여 공급되는 낮은 이율의 단기자금은 영농자금에서 중요한 비중을 차지하였으며, 비료나 농약과 같은 농용자재의 외상공급도 중요한 현물금융이었다. 이러한 단기 영농자금의 확대는 농가의 사채의존율을 낮출 뿐만 아니라 새로운 농용자재의 확대로 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로 전환하는 데 중요한 역할을 수행하였다.

중장기 정책자금으로 용수개발, 농업개발, 농업시설 부문만이 아니라 1970년대 중반 이후에는 농업기계화, 농촌주택자금에 대한 공급이 이루어지기도 하였다. 농업부문 정책자금의 재원별 지원 현황을 보면 1970년대 중반까지만 해도 단기자금의 경우에는 한은 차입금이 대부분을 차지하였고, 중장기 자금의 경우에는 재정자금이 비교적 큰 부분을 차지하였다. 농협자금이 총정책자금에서 차지하는 비율이 1971년에 28.4%에 불과했으나 1975년에는 41.8%, 1980년에는 48.3%로 상승하였다. 특히, 1970년대 중반 이후 농협의 상호금융이 크게 활성화되었고, 농협의 경영 안정기반이 구축되어 농업정책자금 중 농협자금의 비율이 높아지기 시작한 것이다. 1970년대 정부의 농업개발 계획의 추진에 따라 농업금융이 강화되었으며, 이를 위하여 정책금융자금의 조달 원천이 다원화되고 지원분야도 다양화하였다.

1960년대 및 1970년대의 우리나라 농가경제의 변화는 앞서 본 바와 같이 1960년에서 1970년 중반을 전환점으로 상당한 변화를 보인다. 1970년대 중반까지는 사채시장에서 농가부채의 60% 이상을 조달하였으나 농협의 상호금융이 활성화되면서 사채시장의 영향이 줄어들기 시작하였다. 농가부채에서 비생산 자금의 비중이 줄어들고 생산자금의 비중이 커져, 과거의 생계비 위주의 고리사채보다 농업생산을 위한 부채가 제도금융권 내에 정착하기 시작하였다. 1965년 농가부채 중 사채가 차지하는 비중이 80%이며, 농협채는 20%에 불과했으나 1980년에는 사채가 48.9%로 줄고 농협채는 48.7%로 증가하였다. 생산자금은 1965년의 40%에서 1980년 60.8%로 증가한 반면 비생산자금은 50%에서 33%로 낮아졌다. 그러나 농가소득의 증진에도 불구하고 농업소득에 대한 부채의 비중은 1975년까지는 낮아지다가 1980년에는 높아졌다. 농가의 부채 상환은 1965~80년에 큰 변화가 없으며 부채와 자산의 비율도 별다른 변화가 없었다. 1980년까지 우리나라 농가부채의 문제는 제도금융이 사채시장을 대체하는 과정에서 정책금융 지원 확대와 함께 조합금융의 급성장으로 농촌 자금시장의 구조가 개선되고 있음을 보인다. 농산물시장의 개방이 서서히 진행되고 있으나 이 시기에 금융시장에서 농가부채 문제는 표면화되지 않은 상태였다.

나. 종합농협의 발족과 농협의 역할

1961년 구「농협법」과 「농업은행법」이 폐지되고 새로운 「농업협동조합법」에 따라 신용사업과 구매·판매의 경제사업을 겸하는 새로운 종합농협이 발족되었다. 새 농협은 이동농협, 군 농협 및 특수농협, 중앙회의 3단계로 조직되었다.

농협사업으로는 특수농협을 제외하고 모든 농협이 신용사업을 겸할 수 있었다. 이동농협이나 군 농협은 생산 및 생활지도사업, 구매 및 판매사업, 신용사업, 이용사업, 공제사업 등 다양한 사업을 수행하였다. 그러나 협동조합 본래 취지, 즉 조합원의 필요에 의한 자발적 설립 기관이 아니라서 이들 농협은 하향식 조직의 획일성을 벗어날 수 없었다. 중앙회의 운영위원회는 중앙회의 업무 운영관리에 대한 기본방침을 수립하고, 이를 위하여 필요한 규정과 지시를 내리는 등 관료제적 성격을 그대로 드러내었다. 특히 중앙회는 정부의 보조사업과 위촉사업을 대행할 수 있도록 함으로써 사업의 다양성과 대규모성 면에서 협동조합의 성격을 벗어난 측면이 많았다.

종합농협으로 새롭게 발족된 농협의 신용사업은 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, 농협의 신용사업이 농민 조합원의 출자와 저축을 기반으로 이루어지기 때문에 조합금융의 기반을 마련하였다. 둘째, 농협이 신용사업, 구매사업, 판매사업 및 지도사업을 동시에 수행할 수 있게 되어 정부의 농업개발정책을 대행하게 되었다. 셋째, 농협이 정책금융과 조합금융을 동시에 수행하는 농업금융 전담기관으로서 자금관리, 현물융자, 신용사업과 구판사업의 연계, 영농기술지도 등 구체적인 지도금융체제가 시작되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

이처럼 1960년대 농협의 구매사업이나 판매사업은 주로 정부 정책사업의 위촉이 대부분을 차지하였다. 판매사업은 초기에는 가공원료 농산물과 고공품 등 정책사업 품목 위주에서 점차 공판사업으로 확대되었다. 따라서 농협공판장에서 정부미 방출을 대행하면서 곡물을 주로 하는 공판사업이 크게 확대되었다.

1961년 종합농협 발족 당시 농협조직의 기초가 된 이동농협은 조합당 평균 조합원 수가 100명 정도에 불과한 취약한 조직으로 출발하였다. 조합당 조합원 수를 늘려가면서 사업규모를 증대시키기 위해서 농협중앙회는 1963년 이래 이동조합을 합병하는 내실화 계획을 수립하고 1969년부터 정책적으로 추진하였다. 그 결과 1972년에는 1개 단위조합당 업무구역이 행정구역상 읍면 단위로 확대되고 조합원 수도 1,000명으로 증가하였다. 1974년부터는 모든 단위농협이 통합된 조합으로서 경영기반을 갖추고 주요 대민업무를 전담하여 처리하게 되었으며, 1977년에는 종합농협으로서 기본여건을 갖추게 되었다.

단위조합의 경영이 이처럼 안정궤도에 들어서면서 농협은 그동안 정부 또는 한국은행 의존에서 벗어나 농협 자체의 예수금 주도형으로 변화되었다. 그동안 사채시장에 의하여 지배되던 농촌의 금융시장이 농협에 의하여 조합금융과 제도금융을 받게 됨으로써 비로소 농촌금융시장의 구조가 제도금융 중심으로 바뀌게 된 것이다. 더구나 농협 본래의 목적인 조합원 간의 내부 협력조직을 육성하기 위하여 1970년부터 작목반을 조직하여 운영하였다. 1974년부터는 협동회, 부녀회, 1조금고 등을 운영하여 영농의 공동작업, 농산물의 공동출하, 부락 단위의 구판장 설치, 생활 개선 등을 통해 조합원을 위한 단위농협의 기능을 활성화시켰다.

6. 농업기술 개발과 보급

가. 농사시험제도

농사연구・지도체계를 일원화하고 기능적으로 분화시킨다는 원칙에서 1962년 3월 「농촌진흥법」이 제정 공포됨에 따라 농촌진흥청이 발족되었다. 이에 따라 도 농사원과 각종 도립 농림사업장, 도 지역사회과를 도 농촌진흥원에 이관하고 시・군에 농촌지도소와 지소를 설치하여 농업연구・지도기관을 단일화하였다.

1960년대 및 1970년대의 농사시험・연구사업에서 식량증산을 위한 벼 품종 개발이 가장 큰 성과라 할 수 있다. 1970년까지 육성된 품종은 농광, 재건, 진흥, 신풍, 팔금, 농맥, 만경을 비롯한 21품종으로 1945년경 국내 육성품종의 재배면적이 논 면적의 20% 정도에 불과했으나 1970년에는 60%를 넘어섰다.

1971년 최초로 통일품종이 육성 보급되면서 육종사업의 규모나 내용이 크게 도약하였고 대망의 주곡자급을 이룰 수 있었다. 1972년에 냉해가 있었으나 유신, 황금벼, 밀양21호와 23호, 만석벼 등 1970~80년에 통일형 25품종, 자포니카 5품종 등 총 30품종이 육성 보급되었다. 최대 보급면적이 10만ha 이상 품종은 통일, 유신, 낙동벼, 밀양21호・23호・30호, 진주벼 등이었다.

원예부문 중 채소 품종 육종연구는 원예연구소와 민간 채소종묘회사에 의해 발전되었다. 경제발전에 따른 소득 증가로 원예작물 재배가 1970년대 이후 본격화되면서 1974년도에는 만추대성인 무 원교 101호, 다수성이며 조생종인 배추 원교 201호, 적색물고추 및 건과 겸용인 조생 진흥고추가 육성되었다. 가공용 감자인 수미가 1975년에, 대지가 1978년에 장려 품종으로 지정되었다. 재배기술로는 배추의 비가림 관비재배, 난방 방법의 개발로 작형을 분화 정립시켰고, 각종 채소의 주년생산체계를 확립시켰다. 또 반촉성 딸기의 채묘적기, 비닐 피복에 의한 보온효과, 마늘의 재식밀도 및 관수효과가 구명되었다. 이러한 연구 결과를 토대로 백색혁명의 기반을 세웠다.

과수 연구는 제2차 경제개발5개년계획(1967~71) 이후 육종연구로서 자생과수 및 가공용 품종을 선발하는 데에 중점을 두었다. 1970년 우리나라 최초로 교배육성종인 배에서 단배, 복숭아에서 유명이 선발되었고, 감귤의 내한성 품종인 혼진조생과 청도온주가 선발되었다. 또한 1970년대 초 왜성사과 도입 초창기에 휘묻이 번식연구가 실시되어 곧바로 신속간이방법으로 이중접목이 일반화될 수 있었다.

축산분야의 가축개량과 사양기술 연구를 보면, 1960년대 초 한우의 개량 방향을 역우에서 육우로 전환하기로 하여 순종개량과 교잡개량을 추진하였다. 닭은 산란계의 계통간 교잡에 의하여 국산계 품종인 축시 735호와 745호를 육성하여 보급하였다. 가축의 번식기술은 1961년 정액의 채취와 보존, 냉동정액의 조제와 주입기술을 연구하여 인공수정 기술체계를 확립하였다. 1970년에는 어린 송아지 인공유를 개발하고 한우의 조기육성 비육기술을 확립하였다.

농업연구는 농업의 특성이나 농업연구의 특성상 민간연구보다 대부분 공공부문의 연구가 지배적이다. 우리나라의 공공부문 농업연구 총액이 농림수산업 예산에서 차지하는

비중은 1963년 3.0%에서 1974년 5.1%까지 상승하였으나 그 후 점점 줄어들어 1980년에는 2.2%로 감소하였다.

1960년대 및 1970년대 농업 R&D 변화 추이를 보면 통일벼 개발이 이루어진 1970년대 초반까지는 농업연구에 관한 모든 지표가 상승세를 보이나 그 후에는 모두 감소 추세를 보인다. 이처럼 1980년까지 주곡자급을 위한 농업연구 투자가 집중적으로 이루어졌으나 주곡자급 이후 농업환경의 변화에 따라 다양한 농업연구 투자기반을 마련해야 함에도 불구하고 이에 대한 관심은 낮아졌다.

농촌진흥청의 농업연구 예산은 사업비와 경상적 경비로 구성되며, 사업비는 시험 연구비, 시설비, 장비비, 기타 시험·연구 지원과 농업경영 연구비로 되어 있다. 1964년부터 농업연구 예산의 추이를 보면 경상적 경비가 전체 연구 예산의 35%이며, 나머지 65%가 사업비로 되어 있다. 경상적 경비보다 사업비가 많았으며 사업비의 비중이 점점 커져 1976년까지는 경상비의 비중이 27.3%까지 줄었다. 그러나 1977년부터 경상적 경비의 비중이 확대되어 49.8%까지 올라갔으나 점차 줄어 1980년에는 44.6%의 비중을 보인다.

1960년대 및 1970년대 농촌진흥청의 농업연구 수행실적을 보면 총연구항목이나 연구인력, 연구예산이 증가하였으나 연구인력보다 연구항목 수의 증가나 연구예산의 증가 폭이 더 컸다. 연구항목당 연구원 수는 1964년 1.63명에서 1980년 0.81명으로 줄어든 반면 연구항목당 연구예산은 1964년 739천원에서 1980년에는 934만원으로 10배 이상이 늘었다. 이처럼 1960년대 및 1970년대 우리나라 공공부문 농업연구기관인 농촌진흥청의 농업 R&D 변화를 보면, 농업연구 투자가 다른 나라에 비하여 상대적으로 낮은 수준임에도 불구하고 통일벼 개발을 비롯하여 주곡자급을 위한 농업연구의 기여가 괄목할 만한 수준을 보였다.

농촌진흥청의 연구인력은 1964년 668명에서 1980년 968명으로 증가하였다. 1964년 농촌진흥청의 인력구성을 보면 본청에 30%인 187명이 배정되어 있었으며, 작물시험장 등 본청 산하의 수원 소재 연구소에 본청 이외 연구인력의 91.5%가 있었다. 그러나 농업기술의 다양화와 농산물 시장의 개방화에 따라 과수, 축산, 농기계 등에 대한 연구인력이 확대되면서 본청의 비중은 1971년 30.5%까지 높아졌다가 이후 낮아지기 시작하여 1980년에는 23.2%가 되었다. 본청 이외 산하기관의 인력은 본청 인력의 감소에 따라 상대적으로 더 늘게 되어 1964년 72%에서 1980년에는 76.8%로 증가하였다. 본청 이외 산하기관의 연구인력 구성도 1964년에는 수원 소재 연구소에 많은 인력이 배치되어 91.5%를 차지하였으나 1980년에는 79.8%로 줄었고, 그 대신 호남작물시험장, 영남작물시험장, 고령지시험장, 제주시험장 등 수원 이외 지방에 소재하는 연구 인력이 1964년 8.5%에서 1980년에는 20.1%로 늘게 되었다.

양적인 측면에서 연구인력의 확대는 크게 이루어지지 않았으나 질적인 측면에서는 높은 수준의 연구능력을 반영하였다. 연구원의 질을 나타내는 학력은 1957년에는 고졸이 80.6%, 학사급이 17.9%에 불과하였으나, 1966년에는 학사가 76.1%로 크게 늘었다. 1970년에는 학사급 이하가 89%, 석사가 10%로 늘어났으며, 1980년에는 학사급 이하가 61%로 줄어든 대신에 석사가 22%, 박사급 연구원이 9%로 늘어나 농업연구원의 질적 향상이 크게 이루어졌다.

나. 농촌지도기구

농촌진흥청은 「농촌진흥법」에 의하여 일반 행정과 기술 지도를 기능적으로 분리시키고 여러 농촌지도 기능을 농촌진흥청 체계에 일원화시켰다. 농촌진흥청의 지도사업은 식량자급 달성에 가장 주도적인 역할을 하였다. 통일벼가 보급되기 이전에는 벼 증수를 위한 조기재배, 밀식재배, 전층시비, 병충해 적기방제 등을 중점적으로 지도하였다. 1963년부터 시·군 단위에 농민훈련소를 설치하여 농사개량구락부, 4-H구락부 회원의 훈련을 시행하였고, 농촌지도자 양성에 주력하였다. 1965년부터 시작한 식량증산7개년계획을 뒷받침하기 위하여 농사개량 전시포가 확대되고 토양검정사업이 추진되었다. 1968년에 우리나라 미곡 생산에 결정적 역할을 한 집단재배 방식이 처음으로 도입되었다.

1962년 지도체계를 일원화하여 농촌지도 인력은 농사교도사업과 지역사회개발사업 요원을 합하여 3,173명이었고, 1965년부터 식량증산7개년계획에 따라 6,534명으로 늘었다. 1972년에는 통일벼 재배를 위한 시범집단재배지가 늘어나면서 농촌지도 인력은 통일증산요원 1,870명을 포함하여 7,925명으로 증가되었다. 그 후 1976년까지 약간 줄어 7,626명 선을 유지하다가 통일증산요원이 1977년부터 정규직으로 전환되어 1980년에는 7,980명이 되었다.

농촌지도 사업비는 국비와 지방비, 민간 부담과 융자로 크게 나눌 수 있다. 1964년에는 국비가 48.6%, 지방비가 42.8%, 민간 부담 7.6%, 융자 1.1%로 국비가 큰 비중을 차지하였다. 그러나 1966년부터는 국비의 비중이 25.6%로 줄고 지방비의 비중이 51.4%로 늘었으며, 민간 부담도 20.8%로 늘어났다. 1970년에는 국비의 비중이 27.9%로 줄고 도비의 비중이 18.0%로 올라 총지방비는 56.7%로 상승하였다. 이처럼 국비의 비중이 점차 줄어 1980년에는 15.5%까지 내려갔고 지방비는 57.3%로 상승하였다.

7. 고도경제성장과 농촌 문제

가. 도농 간 소득 격차와 농공병진

1960년대 이후 우리나라의 고도성장을 위한 경제개발정책은 집적경제로 경제적 공간효율을 높이기 위하여 서울과 부산을 성장 축으로 하는 거점개발전략에 따라 국토 공간을 분극화함으로써 지역 격차를 심화시켰다. 인구분포의 지역적 불균형은 경기를 포함한 서울과 수도권, 부산의 인구 증가율이 크게 증가한 반면 1970년대에 강원, 충북, 전북, 전남의 증가율은 부(負)의 값을 나타냈다.

대도시 인구집중으로 주택, 교육, 교통, 상수도 공급, 보험, 사회복지 등 도시 서비스에 대한 한계비용이 높아지고, 농촌은 농민들의 이농으로 고령화, 노동력 부족, 농촌복지시설의 미비 등이 심화됨에 따라 과소화(過疎化)나 공동화(空洞化)가 빠르게 진행되었다.

농업 문제는 기술과 시장경제 위주의 농업으로 변모하면서 비록 식량 문제를 어느 정도 해결하더라도 공업화가 진전하여 경제성장이 빨라지면서 농업과 공업의 생산성 격차가 확대되고 농산물의 상대가격이 하락함으로써 농가소득이 도시가구의 소득에 뒤떨어지는 소득 문제로 나타난다.

1960년대 및 1970년대에 우리나라는 통일벼의 개발과 보급 확대로 주곡자급이 달성되었으나 농업과 공업의 생산성 격차는 가격 격차보다 더 커 동태적인 의미에서 농산물 가격이 상대적으로 낮아졌다. 1970년대 중반까지 농산물 가격 상승이 공산품 가격 상승보다 빠른 것이 사실이나 제조업의 노동생산성 증가율이 농업부문의 그것보다 훨씬 더 커 가격 상승률 격차보다 노동생산성 증가율 격차가 더 큰 것으로 나타났다. 더구나 1976년 이후에는 공산품의 노동생산성 증가율만이 아니라 가격 상승률이 농업부문보다 커서 결과적으로 농공간의 소득 격차가 심화되었음을 알 수 있다.

이러한 사실은 1960년대 및 1970년대에 지역불균형 발전에 의한 고도의 경제성장 과정에서 도시와 농촌의 소득 격차가 커지면서 농촌의 이농이 빨라졌다는 사실을 뒷받침하는 것이다. 이리하여 1960~70년대에 우리나라의 성장거점을 축으로 한 지역불균형 공업화전략은 농공 간의 소득 격차와 도농 간의 지역 격차에 기인한 농촌의 이농에 의하여 공업부문 노동력을 확보하도록 하는 데 기여하였다. 따라서 경제의 고도성장기에 농업과 농촌 문제는 식량자급률 하락과 농가소득의 저위에 의해 도시에 대한 상대적 빈곤, 농촌인구 감소에 따른 노동력 부족, 농산물 생산비 상승, 농촌의 고령화 등으로 나타나게 되었다.

농업 내부의 변화에도 불구하고 농가경제구조는 이 기간 영세소농과 쌀 중심의 농가경영에서 크게 벗어나지 못하고, 농촌은 고도 경제성장의 소외지역으로 도농 간 소득 격차가 커졌을 뿐이다. 우리나라 농가소득과 도시근로자 가구소득을 비교하면 주곡자급을 위한 녹색혁명과 고미가정책에 의하여 농가소득이 높았던 1975년을 제외하고는 도시근로자 소득에 미치지 못하였다. 더구나 농가소득은 1975년을 제하고는 가계비에도 미치지 못하여 농가부채가 증가하였다.

〈표 2-26〉 농가소득 · 농업소득 및 도시근로자 가구소득 추이(1962~80년)

(단위: 천원, %)

	농가소득(A)	농업소득(B)	가계비(C)	도시 근로자 소득(D)	B/C	A/D
1962	68	54	56	–	96.4	–
1965	112	88	101	113	87.5	99.3
1970	256	194	208	292	93.3	87.7
1975	873	715	616	786	116.1	111.1
1980	2,693	1,755	2,138	2,809	82.1	95.9

자료: 이동필, 「농외소득 저위의 원인」, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업 · 농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원, 2003, p.330.

1960년대 및 1970년대에 수출 주도 공업화 전략에 의한 고도 경제성장과정에서 농촌의 이농은 초기에는 과잉인구의 해소에 의한 노동력을 공업부문에 제공하여 공업성장에 기여하고 농업노동의 생산성을 증진시켰다. 그러나 궁극적으로는 농촌 노동력의 질적 저하를 초래하고 마침내 농업과 공업의 생산력 격차, 농촌과 도시의 소득불균형, 농촌서비스부문의 쇠퇴를 가져와 지역불균형을 심화시키는 결과를 초래하였다.

농촌인구의 도시이동은 1960년대 후반에 본격화하기 시작하여 1970년대 전반에 약간 둔화하다가 1970년대 후반에 다시 급증하였다. 1960년대의 공업화에 의한 고도 경제성

장의 인구 흡인 효과를 보면, 이농자의 절반 이상이 15~29세에 집중되어 있고, 여성의 비중이 크며, 여성 중 15~19세층이 가장 많은 것으로 보아 이들이 1960년대 후반 이후 저임금 노동집약적 산업의 주된 공급원이었음을 알 수 있다. 1960년대 후반 수출 호조와 이농 급증, 1970년대 전반의 수출 부진과 이농 둔화, 또한 1970년대 후반 한국경제의 최고 호황기에 농촌노동력의 대거 이농이 이루어진 사실을 보면, 산업화 과정에서 도시와 공업지역에 많은 일자리가 생겨 농촌인구가 도시로 이주하였다는 것, 즉 도시와 공업의 흡인요인이 작용한 것으로 볼 수 있다.

〈표 2-27〉 농가인구 감소 추이(1960~80년)

	농가 인구	비중[1]	농림어업 취업인구	비중[2]	연평균 감소인구	비중[3]	연령별 농가인구 비중		
							~19	20~49	50~
1965	15,812	55.1	4,742	58.5	278	1.9	–	–	–
1970	14,422	44.7	4,846	50.4	236	1.8	53.9	30.5	15.6
1975	13,244	37.5	5,339	45.7	483	4.5	51.0	31.8	17.2
1980	10,827	28.4	4,654	34.0	461	5.4	45.4	34.2	20.4

주: 1) 총인구에 대한 농가 인구 비중.
2) 전체 취업인구에 대한 농림어업 취업인구 비중.
3) 기말인구에 대한 연평균 감소인구 비중.
자료: 김호탁 외, 『농업인력』, 농민신문사, 1993, p.31.

그러나 1960년대 후반의 연속된 흉작과 농가경제가 악화된 시기에 이농이 급증하였고, 1970년대 전반 이농이 둔화된 시기에는 수출이 부진하고 새마을운동과 이중곡가제 시행으로 농가경제가 상대적으로 안정되었으며, 1970년대 후반 농가경제가 악화되었을 때 이농이 증가하였다는 사실을 보면 농촌의 배출효과도 어느 정도 작용한 것이다. 따라서 1960년대 및 1970년대의 이농현상은 흡인효과와 배출효과가 모두 작용하였으나, 경제의 고도성장에 따른 도시와 공업부문의 흡인효과가 더 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

농촌의 이농에 따라 농촌노동력의 고령화 및 부녀화와 함께 농촌 노동력의 낮은 교육수준도 나타났다. 1960년대 및 1970년대 기간 농촌에서 도시지역으로 이농한 6세 이상 이동인구의 학력별 분포를 보면 1966~70년에는 국졸 이하의 학력을 가진 자가 많았으나 해가 가면서 그 비중이 점점 낮아졌다. 고졸과 대졸의 이동인구는 처음에는 낮은 수준을 보였으나 점차 많아져서 1976~80년에는 중졸 이하의 학력이 49.4%인 데 반하여 고졸 이상이 50.6%로 더 많은 비중을 차지하였다.

이농은 농촌의 자금이 도시로 유출되는 데에도 기여를 하였다. 이농은 노동력만 이동하는 것이 아니며 이농 당시 농촌자본이 유출되는 것만이 아니라 도시 송금을 통하여 지속적인 유출이 이루어진다. 농촌과 도시의 송금 실태를 보면 농촌가구의 도시 송금액이 횟수나 금액에서 도시에서 농촌으로 송금하는 액수보다 크게 나타났다. 농촌에서 도시로 떠난 가구원에게 보내는 생활비 보조, 정착금 지원, 학비 등 농촌에서 도시로 이루어지는 송금은 농촌자본의 도시유출에 어느 정도 기여하였다.

이농에 의하여 농촌의 인구가 감소하면 농촌의 서비스부문은 쇠퇴하게 된다. 농촌의

교육여건이나 후생·복지시설에 대한 서비스 감퇴에 따라 이농이 촉진되고, 도시와 농촌의 소득 격차에 따라 이농이 확대되면 이에 따라 농촌의 서비스부문의 쇠퇴와 농업노동력의 저하로 또다시 이농하게 되는 악순환을 겪게 된다.

나. 농촌공업화와 농외소득 문제

1965년 한국의 농외소득은 농가소득의 18.9%에 불과했으나 일본은 56.3%, 대만은 34.0%였으며, 1980년 한국의 34.8%에 비해 일본과 대만은 각각 83.0%와 70.4%를 보였다. 사실 1960년대 및 1970년대에 추진한 농공병진이나 새마을공장 건설 등에 의하여 농가소득 증진을 위한 농외소득정책은 1면 1공장 분산입지로 공장의 경영전략에 실패한 것이 사실이다. 그러나 근본적인 문제는 정부가 주도한 도시와 농촌의 지역 간, 공업과 농업의 부문 간 연계성을 결여한 성장거점방식 개발전략이라는 경제구조적인 문제로 인하여 일본이나 미국의 농촌공업화론과 달리 농외소득의 기능이 제약되었다고 볼 수 있다.

농외소득정책은 초기에는 농외소득정책이라기보다는 대부분 농촌의 유휴노동력을 이용하여 양축, 양잠, 농산물가공 등에 종사하여 소득을 얻는 부업장려정책이었다. 초기의 부업육성은 농촌진흥청·농협 등을 통하여 이루어졌다. 1966년 농촌진흥청에서는 농가가 개별적으로 운영하던 농가부업을 지역개발사업을 위하여 유형별·지대별로 단지화하는 시범사업을 실시하였다.

1960년대 및 1970년대에 농외소득 증진을 위한 농가 부업사업의 특성은 농촌공업화에 의한 농외소득 증진이라기보다는 농가소득을 높이기 위한 하나의 보조적인 성격에 그쳤다. 이 기간에는 고도성장을 위한 공업화정책에 의하여 농업의 역할은 주곡자급과 노동력 공급 기능에 불과하였으며, 경제성장에서 나타나는 농업 문제나 농촌 문제를 구조적으로 접근하는 농가소득정책이나 농업발전을 위한 농외소득정책은 없었다고 할 수 있다.

농가소득을 높이기 위한 부업단지 육성사업과는 달리 1973~83년의 새마을공장 건설은 농촌공업화를 통해 농외소득을 개발하려는 최초의 정책이었다. 새마을공장으로 지정된 업체는 대부분 노동집약적이며 원료를 농촌에서 구할 수 있는 농업 관련 산업이 많은 비중을 차지하고 있었다. 그러나 농촌지역의 불리한 공업입지 조건이나 기존의 공업입지 정책과 유기적인 연계를 갖지 못한 채 단기적인 접근으로 추진되었기 때문에 자금 및 원료확보 문제 등으로 소기의 목적을 거두지 못하였으며 지정과정의 잘못도 지적되고 있다.

1960년대 이후 농가소득은 대부분 농업소득에 의하여 주도되었으며, 농외소득은 20% 전후로 거의 일정한 비중을 나타냈다. 1960년대 및 1970년대 고도 경제성장을 위하여 농업정책의 목표는 주곡생산으로 설정되었으며, 도농 간의 소득 격차에 따라 농외소득을 높이기 위한 정책은 부업을 육성하여 농한기 노동력을 활용하는 정도에 그쳤다.

농외소득의 원천은 겸업소득, 사업외소득과 이전수입이다. 1970년대에 이르기까지 비농업분야의 취업기회가 적었기 때문에 농외소득은 농업노임, 기타 잡수입 등으로 구성된 사업외소득이 절반을 차지하였다. 비농업부문의 사업에 참여해서 얻을 수 있는 겸업소득은 극히 제한적이고 점차 줄어든 대신 이농의 결과로 나타난 이전수입이 상당히 큰 비중

을 차지하였다.

농촌의 공업화에 의한 취업기회의 확대를 파악할 수 있는 사업외수입의 구성을 보면 기타 잡수입이 가장 큰 부분을 차지하고 급료부문이 그 다음 비중을 보이고 있다. 또 농업노임도 1962년 15.5%에서 점차 감소 추세를 보이며 기타 노임도 크게 변하지 않는다. 이처럼 농외소득의 구성에서 기타 잡수입이 차지하는 비중이 가장 클 뿐만 아니라 다른 항목들이 1960년대 및 1970년대에 별다른 변동을 보이지 않고 있다는 사실은 농외소득이 단순한 부업으로서 성격을 갖고 있거나 농촌공업화의 효과가 나타나지 않았음을 의미한다.

8. 새마을운동의 전개

새마을운동은 초기에는 농촌의 마을 중심으로 이루어졌으나 점차 공장이나 학교 등 그 영역이 확대되어 참여 인원은 농민보다 점차 비농민의 비율이 커졌다. 그러나 사업건수나 투자내역은 대부분 농촌 새마을운동 중심으로 이루어졌다.

새마을운동의 부문별 투자액 추이를 보면, 1973년에 생산기반이 64.3%, 복지·환경 부문이 28.8%를 차지하고 소득증대(6.2%)나 정신개발(0.8%)은 미미하였다. 그러나 생산기반은 지속적으로 그 비중이 줄어들어 1979년에는 20.9%에 그쳤고 소득증대는 43.1%로 상승하였다. 복지·환경 부문은 1975년까지 10.3%로 줄다가 그 후 상승 추세를 보여 1979년에는 32.0%가 되었다.

〈표 2-28〉 새마을운동의 부문별 투자액 추이(1973~79년)

(단위: 억원, %)

	생산기반	소득 증대	복지 · 환경	정신개발	도시 · 공장	계
1973	618(64.3)	59(6.2)	276(28.8)	8(0.8)	–	961(100.0)
1974	565(42.5)	338(25.4)	288(21.7)	32(2.4)	105(7.9)	1,328(100.0)
1975	637(21.5)	1,875(63.4)	305(10.3)	46(1.6)	96(3.2)	2,959(100.0)
1976	901(27.9)	1,541(47.8)	676(20.9)	57(1.8)	52(1.6)	3,227(100.0)
1977	1,658(29.1)	1,826(39.1)	1,100(23.6)	107(2.3)	274(5.9)	4,665(100.0)
1978	1,307(20.6)	2,426(38.3)	2,446(38.6)	126(2.0)	37(0.6)	6,342(100.0)
1979	1,584(20.9)	3,266(43.1)	2,428(32.0)	79(1.0)	225(3.0)	7,582(100.0)

자료: 내무부, 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』, 각년도.

1972년 1월 농림부의 모범농업인교육계획에 따라 경기도 고양군의 농협대학 내에 모범농업인연수원이 설치되어 2주간의 연수를 받는 것이 새마을지도자 연수의 효시이다. 초기에는 모범농업인반과 새마을지도자반으로 시작된 새마을교육은 농협조합장반과 부녀지도자반, 1974년에는 고급공무원과 사회지도자반으로 확대되었으며, 1975년 이후에는 대학교수, 기업가, 언론인, 종교지도자, 법관, 국회의원으로 확산되었다. 새마을교육의 교과 과정은 영농기술, 농업협동조합운동, 토목기술, 국가발전과 정신계발, 성공사례 발표, 분임토의의 6개 분야였으며, 1970년대 초기에는 영농기술과 소득증대 새마을사업이 농민들에게 강조되었다. 1970년대 중반에는 새마을운동과 정신개혁, 국가발전과 생활윤

리, 가치 있는 생활방법, 새 역사의 창조와 우리의 사명 등 새마을 정신계발 등으로 상대적 중요성이 달라졌다. 초기의 영농기술이나 농업협동조합에 대한 과목이 1980년에는 모두 없어지고 새마을 정신계발과 분임토의만이 중요한 과목으로 다루어졌을 뿐이다.

농촌 새마을운동은 초기단계에서 정부 주도로 가시적 성과를 통하여 농촌의 근대화를 이룩하려는 마을 단위의 개혁운동으로 시작하였다. 그러나 우리나라 농촌사회가 갖고 있는 공동체조직과 공동체정신을 농촌지역 개발에 활용하여 주민의 소득 증대와 복지 향상을 이루기 위한 주민 참여를 바탕으로 한 상향식 개발이라는 사실도 부정할 수 없다. 또한 농촌 새마을운동은 마을 중심의 지역 단위 개발에 한정되지 않고 농업, 축산, 수산, 부업, 가공산업 개발 등 모든 부문을 망라한 종합개발 방식이었다.

〈표 2-29〉 농촌 새마을운동의 주요 실적

세부사업명	단 위	총목표	실적(1971~82)	진 도(%)
농촌도로				
○농로 개설	㎞	67,961	64,686	95.2
○새마을 도로포장	㎞	51,956	6,178	11.9
○소교량가설	개소	87,324	82,596	94.6
기반정비				
○도수로	㎞	6,756	5,502	81.4
○소류지	개소	15,034	13,463	89.6
○보시설	개소	40,433	33,364	82.5
공공이용시설				
○마을회관	동	49,143	39,231	79.8
○마을창고	동	28,915	22,468	77.7
○공동작업장	동	34,665	6,323	18.2
○공동축사	동	32,729	5,099	15.6
소득증대사업				
○소득작물개발	단지	1,643	1,616	98.4
○영세농자립시범사업	호	11,000	4,100	37.3
○새마을기계화영농단	개소	20,000	1,622	8.1
○초지 조성	ha	34,000	1,088	3.2
○새마을소득종합개발	지구	421	421	100.0
○농특사업	단지	2,195	2,185	99.5
○농어촌저축	억원	26,876	21,109	78.5
주거환경개선				
○농촌주택 개량	천동	569	258	45.3
○취락구조 개선	마을	5,347	3,047	57.0
○농촌변소 개량	천동	1,229	48	3.9
○하수구 설치	㎞	19,293	17,202	89.2
문화복지시설				
○새마을유아원	개소	4,581	1,871	40.8
○간이급수시설	개소	39,302	31,264	78.5
○벽지노선개발	노선	1,225	1,062	86.7

〈표 2-29〉의 계속

세부사업명	단 위	총목표	실적(1971~82)	진 도(%)
소하천정비	㎞	27,885	21,562	77.3
치산녹화				
○마을양묘	백만본	1,818	1,091	60.0
○마을사방	ha	6,400	1,719	26.9
전기통신				
○자연부락단위통신망	회선	15,543	2,043	13.1
○이동통신망	이동	37,146	37,146	100.0
○농어촌전화	천동	2,834	2,777	98.0
농어민후계자 육성	명	52,033	39,600	76.4
새마을지도자 교육	천명		184	–

자료: 내무부, 『새마을운동』, 1983.

〈표 2-30〉 새마을운동의 투자재원(1971~79년)

(단위: 억원, %)

	주민부담	정부지원	여타 지원[1)]	계
1971	81(66.4)	41(33.6)	–	122(100.0)
1972	273(83.7)	36(11.0)	17(3.2)	326(100.0)
1973	769(80.0)	171(17.8)	21(2.2)	961(100.0)
1974	840(63.3)	308(23.1)	180(13.6)	1,328(100.0)
1975	1,288(43.5)	1,653(55.9)	18(0.6)	2,959(100.0)
1976	1,504(46.6)	1,651(51.2)	71(2.2)	3,227(100.0)
1977	1,271(46.5)	1,808(88.8)	686(14.7)	4,665(100.0)
1978	2,951(46.5)	2,329(36.7)	1,061(16.7)	6,342(100.0)
1979	3,282(43.3)	2,268(29.9)	2,032(26.8)	7,582(100.0)

주: 1) 여타 지원에는 관련 기관이나 민간단체들의 지원(융자, 보조)과 성금.
2) 투자재원에는 현금뿐만 아니라 노동력, 자재 및 토지투자도 포함.
자료: 내무부, 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』, 각년도.

9. 주요 농업정책

가. 토지개량사업제도의 정비와 대대적인 농지개간

양곡증산을 위한 핵심 정책수단이었던 경지의 확장과 단위면적당 생산량 증대를 위하여 정부는 관련 법령과 제도를 정비하고 개간·간척사업과 토지개량사업을 대대적으로 전개하였다. 먼저 군사정부는 1961년 8월에 「수리조합합병에관한특별조치법」을 제정하여 전국의 695개 조합을 1군 1조합 원칙에 의하여 198개 조합으로 합병하였다. 이로써 조합당 평균 491ha였던 몽리면적이 1,723ha로 확대되고, 운영경비가 절감되게 되었다. 또한, 군사정부는 1961년 12월에는 「토지개량사업법」을 제정하여 일제 때 제정되었던 「조선수리조합령」, 「조선토지개량령」, 「조선농지개발영단령」 등을 폐지하였다. 이 법에 의해 '수리조합'과 '수리조합연합회'는 '토지개량조합'과 '토지개량조합연합회'로 개칭

되고, 관개배수시설, 농업용 도로, 농지의 보전과 이용에 필요한 시설의 신설・관리・폐합・변경 등을 비롯하여 구획정리, 개답・개전, 매립 간척, 농지나 시설물에 대한 재해복구, 토지와 용수에 관한 권리의 교환・분합 등의 사업을 통틀어 '토지개량사업'으로 부르게 되었다. 이 법의 특징은 사업 범위에 구획정리와 기존 시설의 재해 복구 등이 추가되고, 사업시행자로 수리조합과 토지소유자 외에 국가・지방자치단체・토지개량조합연합회가 추가되었으며, 부칙으로 토지개량조합과 토지개량조합연합회의 임원을 도지사와 농림부장관이 임명하도록 한 점이다. 이어서 1962년 1월 「공유수면매립법」을 제정하여 농수산업 목적의 매립은 농림부 장관이 허가하도록 하였으며, 1962년 2월에는 「개간촉진법」을 제정하였다.

「개간촉진법」은 개간 예정지의 조사에 관한 사항을 비롯하여 개간 허가, 사유 미간지의 매수, 국유지의 매도, 특별 개간 등에 관한 사항을 규정한 것이다. 1961년 8월에 서울 거주 실업자를 대상으로 실시된 '귀농정착사업'을 계기로 시작된 개간사업은 이 법이 제정되면서 가속화되었다. 정부와 외국기관의 지원으로 실시된 개간사업은 농민들의 개간 의욕을 고취시켜 1962~66년의 5년 기간에 총경지의 6%에 해당하는 약 11만정보가 개간되었다. 1960년대 전반에 총경지면적과 호당 경지면적이 증가된 것은 이 개간사업 덕택이었다.

나. 대단위 농업종합개발사업과 농지의 보전・확대

지하수 개발에 의한 농업용수 공급 방식의 성과가 부진하게 되자 정부는 1971년부터 한강・금강・낙동강・영산강 등 4대강 유역을 대상으로 대단위 농업종합개발사업을 추진하였다. 이 사업은 수계별 대단위로 구획하여 농업용수 개발, 경지정리, 배수 개선, 간척 등 관개 및 토지개량사업을 실시하면서 이와 함께 지구 내 농촌의 영농 개선, 농촌 전화, 환경 개선 등 관련 개발사업을 실시하는 방식이었다. 4대강 유역은 전 국토의 64%와 전 농경지의 54%를 차지하였으므로 그 개발사업은 농업발전과 식량증산에 중요한 전략적 지위를 점하였다. 1971~81년에 걸쳐 장기 계획으로 추진된 이 사업을 통해 1976년까지 금강지구와 평택지구가 완공됨으로써 3만 1,533ha의 농지가 개발되고 6만 3천톤의 미곡이 증산되었다.

이와 함께 정부는 1960년대 이후 고도의 경제성장에 따른 도시화와 공업화의 진전으로 많은 농지가 택지 및 공업용지로 전용되게 되자 농지의 전용을 억제하고 농경지를 보전하기 위해 1972년 12월에 「농지의보전및이용에관한법률」을 제정하였다. 이리하여 1973년도부터 모든 농지가 절대농지와 상대농지로 구분되어, 절대농지의 전용은 전용면적만큼 새로 농경지를 조성하는 것을 전제로만 가능하게 되었으며, 국가와 지방자치단체가 시행한 농지개량사업지구 내의 농지를 전용할 때에는 간척・개간・경지정리・농업용수개발 사업비의 3할에 상당하는 금액을 대체농지조성비로 납부하게 되었다. 또한, 1975년 4월에는 「농지확대개발촉진법」을 제정하고, 농업진흥공사에 농지확대개발기술단을 설치하여 농지를 확대하도록 하였다.

한편, 이 기간에 노동생산성을 증대시키고, 농업노동력의 감소에 대처하기 위해 농업

기계화가 강력히 추진된 결과 동력경운기와 농약 분무기, 양수기, 탈곡기 등이 대량으로 보급되었다.

다. 축산진흥정책

국민소득이 증가하면서 축산물 수요가 급증하는 데 대응하고, 농가의 소득원으로 중요도가 더해가는 축산업을 진흥시키기 위하여 정부는 축산진흥계획을 수립·시행하였다. 계획의 중점은 한우와 젖소의 증식, 돼지와 닭의 계획적 생산 공급, 사료의 안정적 공급, 축산물의 유통 조절을 통한 수급과 가격의 안정, 초자원 개발, 가축 위생과 방역의 강화에 두었다. 1974~75년에는 육류가격이 폭락하였으나 1975년 말부터 회복되기 시작하였다. 축산물 가격 파동이 물가 상승을 선도한다고 판단한 물가 당국은 1976년부터 쇠고기를 수입하였고, 돼지고기도 1978년부터 1979년 초까지 수입하여 폭발적으로 수요가 늘어난 육류의 가격 안정에 대처하였으나, 그 성과는 만족스럽지 않았다. 이 시기에 획기적인 축산정책은 수입 축산물의 판매 이익금과 원료수입의 차액 적립금 등을 재원으로 하는 '축산진흥기금'이 설치되었다는 점이다. 또한, 1978년에 '축산진흥회'가 설립되어 축산물의 수급조절 기능과 사료 수급조절 기능, 그리고 가축개량 기능을 수행하게 되었다. 축산진흥회는 1981년에 '축산업협동조합중앙회'로 바뀌었다.

라. 농산물 유통구조 개선정책

정부는 생산자에게 적정한 가격을 보장해주고 소비자에게는 안정된 가격으로 농산물을 공급하는 것을 농산물 유통구조 개선의 목표로 삼고, 1977년에 「농수산물유통및가격안정에관한법률」을 제정한 데 이어 「시장법」, 「축산법」 등 농산물 유통에 관련된 법령을 개정하였다. 농수산물 도매시장이 경쟁적으로 운영될 수 있는 여건을 조성하고, 민간 도매시장의 운영 방식을 견제·선도하도록 하기 위해 농수협 공판장의 도매 기능을 확충하였다. 또한 장기적으로 농수산물을 안정적으로 생산하도록 하기 위하여 특정 품목의 생산단지를 지정하여 이들의 생산물을 도매시장에 집하시킴으로써 계획생산과 출하조절을 유도하며, 지정 생산단지에서 생산된 생산물이 생산비 이하로 판매될 경우 그 손실을 보상해줄 수 있도록 하였다. 그 외에 '농수산물가격안정기금'을 확충하고, 생산의 집단화와 단지화, 산지 출하체제 개선, 농산물 공판장의 증설, 농특사업을 통한 산지 저장·처리시설의 확충, 정부 비축 농산물의 직매를 위한 판매점 증설 등을 추진하였고, 유통정보 기능을 강화시키는 한편, 대도시에 대단위 유통센터를 설치하였다.

또한, 농수산물의 수급 불균형으로 인한 가격파동을 완화하기 위하여 비축조절사업으로 농산물을 수매·방출하는 사업을 시행하였다. 1978년 8월에는 '농수산물가격안정사업단'이 설치되어 농산물의 계약생산·수매·수입·비축 및 방출 등의 업무를 담당하도록 하였다. 출범 즉시 사업단은 고추·마늘·양파 등의 농산물 수입과 방출에 주력하였다. 이 때부터 국내 농산물의 수매 업무도 농협에서 사업단으로 이관되었다. 1979년에는 양념류가 풍작을 이루어 이에 대한 정부수매를 농수산물가격안정사업단에서 담당하여 양념

류에 대한 정부수매체제가 확립되었다. 이 밖에 양념 채소류에 가격안정대 제도를 도입하여 1978~79년을 거치는 동안 쇠고기·돼지고기·닭고기·마늘·양파·참깨·낙화생·콩 등 9개 품목으로 확대하였으며, 비축전용 창고를 확보하여 1~2개월 소요분 물량을 정부가 항상 보유하는 상시비축량 개념도 도입하였다. 그러나 실제로는 상한가격 상회 시 수입을 확대하였을 뿐, 하한가격 하회 시에는 대책을 강구하지 못하였다.

마. 농산물 수입자유화정책

1978년 2월에 정부는 농산물 수입자유화 기본방침을 확정하고 3차(1차 1978년 5월, 2차 1978년 9월, 3차 1979년 1월)에 걸쳐 수입자유화조치를 취하였다. 이에 따라 농산물의 수입자유화율이 확대되고, 수입 구조도 1980년에 이르러서는 국내 수요가 늘고 있는 육용우 및 우육, 일시적 흉작으로 가격이 상승한 고추·마늘·참깨 등의 수입이 확대되는 등 수입 품목의 다양화가 이루어졌다.

그러나 1978년에는 과다 수입으로 인해 고추·양파·돼지 파동이 일어나 농가부채가 누적되는 한 원인이 되었다. 양념류의 흉작과 수급 불균형으로 가격폭등이 예상되자 조달청이 농산물을 수입하게 되었는데, 조달청은 농산물 수입에 대한 전문 지식이 부족하여 국민의 기호에 맞지 않는 고추를 구매하였다. 또한 도입 시기도 맞지 않아 1978년도 계약분의 일부가 1979년도 생산 시기에 도착함으로써 농산물이 불필요한 시기에 도입되는 결과가 되었으며, 특히 불량 고추가 도입되어 커다란 사회 문제를 야기하기도 하였다.

10. 성과와 과제

1960년대 및 1970년대의 고도경제성장 과정에서 농업은 식량 공급, 노동력 공급, 국내시장 확대 등을 위하여 크게 기여하였으나 국내 자본형성이나 수출에 의한 외화 획득에는 별로 기여하지 못하였다. 이 기간에 주곡자급과 연평균 3.41%라는 비교적 높은 농업성장률을 이룩하였으나 잉여농산물과 차관 등 외자도입에 의한 수출 주도형 공업화로 추진된 한국의 고도경제성장정책에 따라 계량화된 농업의 역할이 상대적으로 낮게 나타난 것이다. 그러나 주곡자급으로 경제발전의 밑받침이 되고, 교육투자로 인적자본 형성에서 농업의 역할이 지대한 것은 부인할 수 없다. 특히 이 기간에 식량자급을 위한 절대량 위주의 생산과 성장작물 확대가 가져온 환경 문제 등은 경제발전에 따른 농업의 역기능으로 나타났다는 사실도 간과할 수 없다. 정부 주도의 개간·간척에 의한 농지의 외연적 확대, 다수확 생산을 위한 비료·농약 등의 투입 증가에 의하여 지하수를 오염시키고, 토양침식에 의한 환경오염으로 생물다양성을 상실하는 등 환경 문제가 나타나기 시작하였기 때문이다.

1962~66년 기간에 농가경제는 통계상으로는 최하층의 농가에도 잉여가 생길 만큼 향상되었다. 그러나 당시의 농가경제가 1950년대에 비해서 안정되었다고는 해도 그 절대적 수준은 여전히 낮았다. 농업소득으로 가계비를 충당할 수 있는 계층은 전 농가의 3할 정도를 차지하는 경작규모 1ha 이상 농가에 한정되어 있었고, 농업 현금소득으로 농가 현금

가계비를 충족시키는 비율은 전 농가의 5~6할에 지나지 않았으며, 최상층인 2ha 이상 농가조차 농업 현금소득으로 현금가계비를 간신히 충족시킬 정도였다. 뿐만 아니라 농업생산이 기상조건 등에 따라 극히 불안정하였기 때문에 농가경제 또한 극히 불안정하였다.

농가의 소득 수준이 낮았지만, 당시에는 다른 산업부문의 노동시장이 발달되지 않았고 적지 않은 농촌인구가 이농을 하였지만 자연증가 인구가 유출인구를 능가하였기 때문에 농가인구와 농가호수는 증가 추세를 나타냈다. 도시 근로자의 가구당 평균 소득은 농가소득에 미치지 못하였고, 도시에 나가더라도 안정된 취업기회를 발견하기란 쉽지 않았다. 농가의 대부분은 가능한 한 농촌에 체류하면서 농업에 종사하였으며, 정부의 증산정책, 특히 경지확대정책도 이러한 경향을 촉진하였다.

제2차 계획기간 중의 불균형 공업화에 의한 고도성장은 농공 간 및 도농 간의 격차를 확대시켜 농촌에 대량의 이농을 야기하였다. 그 결과 농가인구와 농가호수는 1968년부터 감소하기 시작하고, 경지면적도 1969년부터 감소하기 시작하였다. 농가인구는 1967년의 1,600만명을 정점으로 해서 1967·1968년 삼남지방의 한발로 인한 대흉작을 계기로 감소하기 시작하여 1971년에는 1,470만명으로 줄었다. 인구의 자연증가를 고려하면 이 기간에 연평균 60만명 이상의 농가인구가 유출한 것이다. 농가호수도 1967년의 258만 7천호를 정점으로 1968년부터 감소하기 시작하여 1971년에는 248만 2천호로 줄었다. 1967~71년에 농가호수가 연평균 2만 6,300호씩 감소한 것이다. 경지면적은 1968년의 231만 9천정보를 정점으로 감소하기 시작하여 1971년에는 227만 1천정보로 줄어들었다.

제3차 계획기간에는 미곡증산과 고미가정책 및 쌀 수매량의 확대, 새마을사업의 추진 등에 힘입어 농가소득이 증가되고 농가경제는 어느 시기보다도 안정되었다. 농업소득률(농업소득 ÷ 조수익)은 제3차 계획기간에 평균 80.9%였는데, 제2차와 제4차의 그것은 각각 78.5%와 76.1%였다. 농업소득의 가계비 충족률(가계비 ÷ 농업소득)은 제3차 계획기간에 평균 118.6%였는데, 제2차와 제4차의 그것은 각각 99.4%와 95.1%였다. 농가소득에 대한 부채액의 비율은 제3차 계획기간의 평균 3.4%에 대해서 제2차와 제4차의 그것은 각각 6.0%와 8.8%였다. 농가소득과 도시 근로자 가구소득을 각각 농가 구입가격 지수와 전도시 소비자물가 지수로 디플레이트한 실질 소득을 비교해 보면, 제2차 계획기간에 농가소득은 도시 근로자 가구 평균 소득의 74%에 지나지 않았으나 제3차 계획기간에 96%까지 상승하였다가 제4차 계획기간에는 다시 74% 수준으로 하락했다. 특히 1974년과 1975년에는 불과 2~3%에 지나지 않았지만, 농가소득이 도시 근로자 가구소득을 능가하기도 하였다.

제3차 계획기간에 농가인구는 1971~76년에 1,471만명에서 1,279만명으로 감소되었다. 인구의 자연증가를 고려하면 연평균 50만명 이상이 이농한 것이다. 농가호수도 같은 기간에 248만호에서 234만호로 줄었다. 연평균 2만 9천호가 감소한 것이다. 총경지면적도 227만정보에서 224만정보로 줄어들었다. 3ha 이상 경작농가호수는 3만 6천호(전 농가의 1.4%)에서 3만 3천호로 줄었으며, 그들의 경작면적도 14만 6천정보(전 농지의 6.4%)에서 13만 4천정보로 줄어들었다. 0.5ha 미만 영세농의 비중이 36.1%에서 29.4%로 감소된 반면, 0.5~1.0ha층의 농가호수와 경지면적이 절대적으로나 상대적으로 증가하였다. 즉, 이 층의 호수는 같은 기간에 79만호(동 31.7%)에서 81만호(동 34.9%)로 늘었고, 경

지면적도 58만 7천정보(동 25.9%)에서 59만정보(동 26.4%)로 늘었다.

제3차 계획기간에는 성장작물을 중심으로 상업적 농업부문이 빠른 속도로 성장한 반면, 식량작물의 경우 미곡을 제외한 맥류・두류・서류・잡곡 등은 식부면적이 줄어들면서 쇠퇴하였다. 특히 채소・과실・축산 부문은 인구 증가와 소득 증대, 새마을소득증대특별사업 등에 따라 빠르게 성장하였다. 채소류 생산량은 1972년의 285만 5천톤에서 1976년에는 625만 1천톤으로 급증하였으며, 과실류 생산량은 같은 기간에 48만 9천톤에서 59만 8천톤으로 늘었고, 육류 생산량도 18만 5천톤에서 24만 5천톤으로 증가되었다. 그 외 특용작물과 전매작물도 이 기간에 순조롭게 성장하였으나 제1차 농특사업에서 제1순위 품목으로 선정되어 빠른 속도로 확대되던 잠업은 석유파동 이후 일본의 생사 수입제한조치로 치명적인 타격을 입고 1974년 이후 급격히 쇠퇴하였다.

제4절 | 경제구조 전환기의 농업・농촌: 1980~97년

1. 시대적 배경

1960년대 및 1970년대에는 경제성장 지상주의 이념이 지배하는 가운데 국가 주도의 중앙집중식 자원배분과 수출지향 공업화정책에 의해 한국은 고도의 경제성장을 달성하였다. 민간경제가 성숙하지 못한 단계에서 경제 각 부문에 대한 강력한 정부의 개입은 시장의 실패를 극복하고 민간자본의 축적 및 고도경제성장에 기여한 반면 많은 부작용을 낳았다. 경제가 성장할수록 정부의 개입은 정경유착에 의한 부정부패와 도덕적 해이를 유발하고 경제의 공정성과 투명성을 저해하는 한편 독재와 정치적 탄압에 대한 강력한 저항을 초래하였다. 1970년대 말에서 1980년대 초에 겪게 된 경제위기는 국가 주도 성장지상주의 전략의 모순과 한계를 극명하게 드러낸 것이었다(이헌창, 『한국경제통사』, 법문사, 1999, pp.494~495). 이리하여 1980년대에는 경제성장정책에서 경제안정정책으로 경제정책의 방향이 전환되면서 정부의 개입이 약화되고 민간의 자율과 시장기능이 중시되었다.

1973~74년의 제1차 석유위기로 배태된 세계경제의 불황에도 한국은 중화학공업에 대한 과감한 투자와 중동특수에 힘입어 고도성장을 지속하였으며, 1977년에는 처음으로 경상수지 흑자를 기록하였다. 그러나 경기과열과 해외부문의 통화팽창으로 물가가 폭등하고 임금이 상승하였으며 노동쟁의 또한 증가하였다. 이로써 저임금・장시간 노동에 의존해왔던 한국경제의 국제경쟁력이 약화되는 요인이 되었다(박진도[1994]). 이후 세계경제의 장기적인 불황에 직면하여 한국의 수출은 침체되고, 1979년 제2차 석유위기를 맞아 한국의 수출경쟁력은 급격히 약화되었다. 이 과정에서 정부는 수입자유화를 전제로 대외지향적인 산업구조 조정을 추진하였으며, 그 일환으로 1978년 2월 농산물 수입자유화 기본방침을 확정하고 3차에 걸쳐 농산물 수입자유화조치를 취하였다. 이에 따라 농산물 수입자유화율이 확대되고, 1980년에는 국내 수요가 늘고 있는 쇠고기, 일시적인 흉작으로 가격이 상승한 고추・마늘・참깨 등의 수입이 확대되었다(한국농촌경제연구원, 『한국농

정50년사(제1권)』, 1999, p.63).

1980년대 초 수출 부진, 중화학공업화의 지연, 중동경기의 후퇴 등으로 경제위기 상황에 처하였던 한국경제는 1983년부터 물가가 안정되고 성장력을 회복하였으며, 이어 저환율·저금리·저유가 등 소위 3저에 의한 호황에 힘입어 1986~89년에 연속 국제수지 흑자를 나타냈다. 이리하여 국내 농산물시장의 개방을 요구하는 농산물수출국, 특히 미국의 압력이 더욱 거세졌다. 한국은 이에 따라 1989년 농산물 수입자유화 3개년 예시계획을 발표하고 1989~91년의 3년에 걸쳐 243개 품목의 수입을 자유화하도록 하였다. 농산물 유별로는 망고·대추야자·파파야·파인애플·바나나 등 과일류 20개 품목, 산양고기·오리고기·말고기·사슴고기 등 축산물 24개 품목, 과일혼합주스·딸기통조림·유채유·대두유·소시지 등 가공식품 106개 품목, 연어·대구·송어·바다가재·가리비 등 수산물 53개 품목, 이집트콩·밀·호밀·귀리·옥수수가루·조·수수·완두콩 등 곡물 19개 품목, 들깨박·대두박·알파파 등 사료 10개 품목, 복숭아씨·해바라기씨 등 기타 11개 품목이었다. 이로써 농산물 수입자유화율은 88.5%에 달하게 되었다.

이어서 1989년 10월 한국은 1986~89년의 국제수지 흑자 때문에 개발도상국에 한해 국제수지 방어를 위해 외국산 상품의 수입을 제한할 수 있도록 한 GATT의 18조 b항(일명 BOP조항)을 졸업하게 되었다. 이 조항을 졸업하게 되면 원칙적으로 농축산물을 포함한 모든 상품의 수입을 제한할 수 없으나 한국은 8년간 유예기간을 인정받아 수입제한품목 273개를 연차적으로 수입자유화하되, 1992~94년의 자유화계획은 1991년 3월에, 1995~97년의 자유화계획은 1994년 3월에 제시하고, 매년 GATT에 수입자유화 실적을 통보하도록 되었다.

한편, 1986년 9월 우루과이의 푼타 델 에스테에서 시작된 우루과이라운드 협상은 1993년 12월 15일 우루과이라운드 협상 타결 선언을 거쳐 1994년 4월 모로코의 마라케쉬에서 열린 각료회의에서 종료되었다. UR 협상 결과를 담은 문서는 최종 의정서와 세계무역기구 설립 협정, 각료급 선언 및 결정문으로 되어 있다. 세계무역기구 설립 협정의 부속서에 포함되어 있는 농업협정문은 다음 세 분야이다(한국농촌경제연구원, 『한국농정50년사(제1권)』, 1999, p.76).

① 농산물시장접근분야에서는 모든 농산물에 대해 예외 없는 관세화를 원칙으로 하여 현행의 관세를 이행기간 동안 점진적으로 감축하며(선진국은 협정 발효 후 6년 동안 품목별로 최저 15%, 평균 36% 이상 관세를 감축하며, 개발도상국은 협정 발효 후 10년 동안 최저 10%, 평균 24% 이상 감축함), 기준연도(1986~89년)의 수입량이 국내 소비의 3% 미만인 농산물은 이행기간 동안에 3~5%의 물량 또는 현행 수입물량을 낮은 관세율로 수입할 수 있도록 허용한다.

② 국내보조금분야에서는 연구사업·병충해방제 등 정부의 일반 서비스, 생산감축과 소득안정 목적의 보조, 지역개발 및 환경보전에 대한 보조 등을 허용하고, 이 외의 국내보조금은 선진국은 6년 동안 20%를 감축하며 개발도상국은 10년 동안 13.3%를 감축하도록 하였다.

③ 수출보조금은 금액 기준으로 36%, 물량 기준으로 21%를 감축하되, 개발도상국은 10년간 각각 25%와 14%를 감축하도록 하였다.

한국은 예외적으로 쌀에 대한 관세화를 일정 기간 유예하는 대신 최소시장접근에 의한 시장 개방을 하기로 하였을 뿐, 그 외 거의 모든 농수축산물에 대해서는 다른 나라들과 마찬가지로 관세화에 의한 시장 개방을 하게 되었다. 쌀의 경우 최소시장접근 물량으로서 1995년에는 1986~89년 연평균 소비량의 1%인 5만 1천톤, 1999년에는 소비량의 2%인 10만 2천톤, 2004년에는 4%인 20만 5천톤이 수입되게 되었다. 쇠고기의 경우 수입 제한기간을 2000년까지 3년 연장하고, 관세율을 20%에서 43.6%로 인상한 반면 쿼터량은 1995년의 12만 3천톤에서 2000년까지 22만 5천톤으로 늘리기로 하였으며, 2001년부터 관세화에 의해 수입이 자유화되었다. 돼지고기・닭고기・감귤・오렌지 등은 관세율을 인상하면서 1997년부터 수입자유화되었다. UR 협상 이전부터 비양허 품목이었던 유제품・고추・마늘・양파・참깨 등은 1995년에 자유화하되 관세를 높은 수준으로 인상하였다. 보리・옥수수・콩・감자・고구마 등 특별법에 의한 수입제한 품목은 국내외 가격차이만큼 관세화하면서 최소시장접근 물량을 수입하게 되었다.

1980년대 들어 농산물 수입이 확대되고, 1990년대부터 농산물 수입자유화가 확대됨으로써 한국 농업은 농업생산의 위축과 농가경제의 위기로 대변되는 엄청난 변화를 겪지 않을 수 없었다. 농업정책의 방향은 증산농정에서 농업의 국제경쟁력 향상을 위한 구조개선농정으로 전환되었지만 농업구조 개선이 부진한 가운데 비농업부문으로의 농업 자원 유출이 가속화되고, 농업 성장이 둔화되었으며, 식량자급률이 하락하였다. 또한 농산물 가격이 하락한 반면 농가구입가격은 상승하여 농가교역조건이 악화됨으로써 농가경제는 위기에 직면하게 되었다. 복합영농사업, 농업구조 개선사업 등의 정책사업을 추진하는 과정에서 농가는 차입을 통해 고정자산을 확보하였으나 경영수지가 악화됨에 따라 차입금의 원리금을 상환하지 못해 농가부채가 누증되었다.

2. 농업생산력 및 경영구조의 변화

가. 농가호수와 농가인구의 감소 및 노령화

1980년대 들어 경제성장이 상대적으로 둔화되었음에도 농가호수와 농가인구 감소율은 이전 시기에 비해 더욱 커졌다. 농가호수 연평균 감소율은 1970년대의 1.25%에서 1980년대에 1.97%, 1990년대에 2.41%로 더욱 커졌다. 1980년대 및 1990년대에 77만호가 감소하여 연평균 2.19%가 감소한 것이다. 농가인구 감소율은 농가호수 감소율의 2배에 달하였다. 농가인구 감소율은 1970년대에 2.83%, 1980년대에 4.74%, 1990년대에 4.90%로 증가하였다. 1980년대 및 1990년대에 680만명이 감소하여 연평균 4.82%가 감소한 것이다. 농가의 가구원 수는 1970년의 5.81인에서 1980년 5.02인, 1990년 3.77인, 2000년 2.91인으로 줄었으며, 영농종사자 수 또한 같은 기간 2.91인에서 2.49인, 2.20인, 2.16인으로 줄었다. 1980년까지는 농가 가구원의 절반이 영농에 종사하였는데, 2000년에는 가구원 수가 영농종사자 수와 거의 같아졌음을 알 수 있다. 반면, 전업농의 비율은 1970년의 67.7%에서 1975년 80.6%로 증가하였다가 이후 감소 추세로 바뀌어 1995년 56.6%로 줄었으나 2000년에 65.2%로 증가하였다.

〈표 2-31〉 총농가 및 농가인구 변동(1960~2000년)

	농가		농가인구		가족규모		전업농 비 율 (%)
	호수 (천호)	구성비[1] (%)	인구 (천인)	구성비[2] (%)	가구원 (인)	종사자[3] (인)	
1970	2,443	42.4	14,422	44.7	5.81	2.91	67.7
1975	2,285	35.2	13,244	37.5	5.57	2.86	80.6
1980	2,155	27.0	10,827	28.4	5.02	2.49	76.2
1985	1,926	20.1	8,521	20.9	4.42	2.48	78.8
1990	1,767	15.6	6,661	15.5	3.77	2.20	59.6
1995	1,501	11.6	4,851	10.8	3.23	2.08	56.6
2000	1,384	9.7	4,031	8.7	2.91	2.16	65.2
연평균 증감률(%)							
1970~80	-1.25	-	-2.83	-	-	-	-
1980~90	-1.97	-	-4.74	-	-	-	-
1990~00	-2.41	-	-4.90	-	-	-	-
1980~00	-2.19	-	-4.82	-	-	-	-

주: 1) 총 가구 수에 대한 농가호수의 비율임.
2) 총인구에 대한 농가인구의 비율임.
3) 호당 평균 영농종사자임.
자료: 농림부, 『농림업 주요 통계』, 해당 연도판.
농림부, 『농가경제조사결과 보고서』, 해당 연도판.

농가호수 및 농가인구의 감소와 함께 농가인구의 노령화가 심화되었다. 농가인구 중 14세 이하 인구의 비율은 1970년의 43.5%에서 1980년에 29.8%, 1990년에 20.6%, 2000년에 11.4%로 계속 감소하였다. 반면, 60세 이상 인구 비율은 같은 기간 7.9%에서 10.5%, 17.8%, 33.0%로 증가하였다. 청장년 농업인력인 20~49세 인구 비율은 1970년의 30.5%에서 1980년 34.2%로 증가하였다가 이후 반전되어 1990년 33.9%, 2000년 32.3%로 감소하였다.

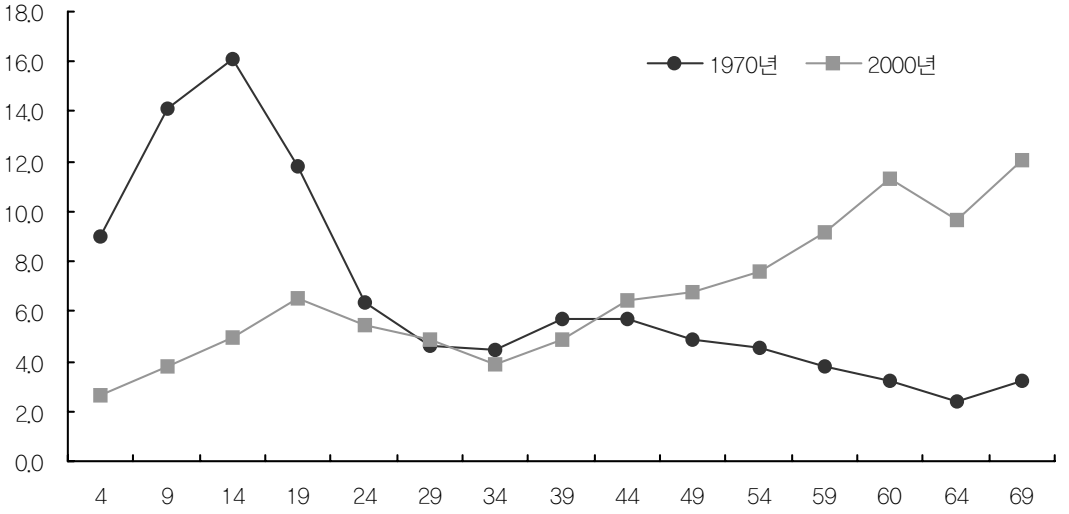
〈표 2-32〉 연령 계층별 농가인구(1970~2000년)

(단위: 천명, %)

	14세 이하	15~19세	20~49세	50~59세	60세 이상	합 계
1970	6,271 (43.5)	1,497 (10.4)	4,404 (30.5)	1,107 (7.7)	1,143 (7.9)	14,422 (100.0)
1975	4,780 (36.1)	1,980 (15.0)	4,212 (31.8)	1,108 (8.4)	1,164 (8.7)	13,244 (100.0)
1980	3,230 (29.8)	1,684 (15.6)	3,701 (34.2)	1,074 (9.9)	1,138 (10.5)	10,827 (100.0)
1985	2,114 (24.8)	1,271 (14.9)	2,830 (33.2)	1,129 (13.2)	1,177 (13.9)	8,521 (100.0)
1990	1,370 (20.6)	734 (11.0)	2,259 (33.9)	1,111 (16.7)	1,187 (17.8)	6,661 (100.0)
1995	680 (14.0)	423 (8.7)	1,626 (33.5)	867 (17.9)	1,255 (25.9)	4,851 (100.0)
2000	459 (11.4)	262 (6.5)	1,301 (32.3)	676 (16.8)	1,333 (33.0)	4,031 (100.0)

자료: 농림부, 『농림업 주요 통계』, 해당 연도판.

[그림 2-1] 농가인구 연령별 구조 변화(1970년, 2000년)



자료: 농림부, 『농업총조사』, 각년도.

〈표 2-33〉 경영주 연령별 농가 분포 추이(1960~2000년)

(단위: 천호, %)

	농가호수	30세 미만	30~39	40~49	50~59	60세 이상	65세 이상
1960	2,329	4.4	18.7	26.5	26.3	17.2	6.9
1970	2,483	8.7	26.5	26.7	22.9	15.2	7.4
1980	2,155	6.0	17.0	30.8	25.8	20.3	…
1990	1,767	2.1	12.5	21.1	33.0	31.3	18.3
2000	1,383	0.5	6.1	17.2	25.2	51.0	32.7

자료: 김정호, 「농지개혁 후 농가계층구조의 변화」, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원, 2003, p.426.

농업경영을 담당하는 경영주는 농가인구보다 더욱 노령화되었다. 농업경영주 중 60세 이상 농가의 비율은 1960년 17.2%에서 1970년에는 15.2%로 줄었으나 1980년에는 20.3%, 1990년에 31.3%로 증가하여 2000년에는 무려 51.0%를 차지하였다. 그중에서도 65세 이상 경영주의 비율이 2000년에 32.7%에 달하였다. 반면, 40세 미만 경영주의 비율은 1970년의 35.2%에서 1980년 23.0%, 1990년 14.6%, 2000년 6.6%로 급감하였다.

나. 농림어업 취업인력과 경지면적의 감소

산업 전체의 취업자 수는 1980년의 13,683천명에서 2000년의 21,156명으로 20년 동안 연평균 2.2%씩 증가하였다. 반면, 농림어업 취업인구는 같은 기간 4,654천명에서 2,243천명으로 20년 동안 연평균 3.6%씩 감소하여 절반 이하로 줄었다. 전 산업 취업인구에서 차지하는 농림어업 취업인구의 비중은 1980년의 34.0%에서 2000년 10.6%로 감

소하였다.

경지면적은 1980년의 2,196천ha에서 2000년에 1,889천ha로 20년 동안 연평균 0.8%씩 총 307천ha가 감소하였다. 경지면적의 감소는 지목별로 논보다 밭에서 더 많았다. 논의 면적은 1980년의 1,307천ha에서 2000년에 1,149천ha로 158천ha가 감소하여 20년 동안 연평균 0.6%씩 감소한 것으로 나타났다. 밭의 경우 같은 기간 889천ha에서 740천ha로 20년 동안 연평균 0.9%씩 149천ha가 감소하였다. 이로써 전체 경지에서 논이 차지하는 비율은 68%에서 64.4%로 감소하였다. 경지면적 감소는 농지전용과 유휴지의 발생 때문인데, 그중에서도 농지전용이 경지면적 감소의 가장 큰 원인이다. 농지전용 면적은 1980~2000년에 총 173천ha였다. 연평균 8,240ha의 경지가 전용에 의해 감소된 것이다. 농지전용 면적은 1990년에 1만ha를 넘어선 뒤 1995년 이후에는 16천ha에 달하였다(한국농촌공사, 『2006년도 농지전용통계자료집』, 2006, p.10)

〈표 2-34〉 농림어업 취업자 및 경지면적 추이

(단위: 천명, 천ha, %)

	1980	1985	1990	1995	2000	연평균 변화율(%)		
						1980/1990	1990/2000	1980/2000
전 산업(A)	13,683	14,970	18,085	20,414	21,156	2.8	1.6	2.2
농림어업(B)	4,654	3,733	3,237	2,403	2,243	-3.6	-3.6	-3.6
(B)/(A)	(34.0)	(24.9)	(17.9)	(11.8)	(10.6)	-6.2	-5.1	-5.7
농경지	2,196	2,144	2,109	1,895	1,889	-0.4	-1.1	-0.8
논(A)	1,307	1,325	1,345	1,206	1,149	0.3	-1.6	-0.6
밭(B)	889	819	764	779	740	-1.5	-0.3	-0.9
(B)/(A)	(68.0)	(61.8)	(56.8)	(64.6)	(64.4)	0.7	-0.5	0.1

자료: 농림부, 『농림업 주요 통계』, 2001.

다. 농가계층의 양극분화

1950년 농지개혁 이후 2000년까지 농가계층의 분화과정을 4기로 구분할 수 있다(김성호 외[1989], pp.1101~1112; 박진도[2003], pp.396~399).

제1기는 농지개혁이 완료된 시기부터 총농가호수가 증가한 1967년까지의 양극분화 기간으로서, 0.1ha 미만의 영세농과 3.0ha 이상의 대농계층이 증가하고, 특히 영세농의 탈농화가 진행되었다.

제2기는 총농가호수가 감소하기 시작한 1968년부터 1983년까지의 기간으로, 이 시기에는 중간층 표준화가 진행되었다. 0.5ha 미만의 소농과 1.5ha 이상의 대농계층이 상대적으로 감소하고 0.5~1.5ha의 중농계층이 상대적으로 증가하였다. 농가호수가 감소함에 따라 증가한 임대농지를 소농계층이 임차하여 중농계층으로 상향 이동하였다. 농작업의 기계화가 진행되기 이전에는 가족의 노동보수 또는 지대소득 확보 목적으로 임차하는 소농계층의 임차료 지불능력이 높아 농지는 소농계층에 집적하게 된다. 한편, 노임 상승으로 경영수지 압박을 받은 대농계층 중에는 농지를 임대하고 중농계층으로 하향 이동하는

농가가 나타났다.

제3기는 1984년 이후 시기로서, 전 계층 상향이동 또는 양극분화의 과도기 단계라고 할 수 있다. 1980년대에 들어와 농작업 기계화가 진행됨에 따라 경작규모가 확대되었고, 이것이 농가계층의 '중농화'에 충격을 가해 중농계층의 규모 확대를 유도하였다. 농업소득으로 가계비를 충당하지 못하는 농가는 농외취업기회가 높다면 경작규모를 축소시키고 소농계층으로 하향 이동하는 농가가 대두하지만, 농외취업기회가 낮아 하향 이동하는 농가는 적고 전 계층이 상향 이동하는 계층분화를 나타내었다.

제4기는 1990년부터 현재까지의 시기로서, 소농계층과 대농계층이 상대적으로 증가하고 중농계층이 상대적으로 감소하는 이른바 농가계층의 양극분화가 정착된 시기이다. 중농계층의 임차료 부담능력이 높아 중농계층은 농지를 임차하여 대농계층으로 상향 이동하였다. 그러나 증가한 소농계층은 주로 경영주가 고령자인 농가인 것으로 밝혀져 있다. 경제성장과 더불어 농외취업기회가 늘어나면 소규모로 경영하는 다수의 겸업농과 대규모로 경영하는 소수의 전업농으로 농가계층 분화가 진행되는 것이 바람직한 농업구조라고 전제하였지만 농가계층분화가 바라는 대로 전개되지 않았다. 비록 소농계층의 소득 문제가 수반되긴 하였지만 1990년대 이후 농가의 경작규모 확대가 급속하게 진행되어 왔다.

〈표 2-35〉 경작규모별 농가분포(1965~2000년)

(단위: 천호, %)

	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha 이상	합 계
1965	901 (35.9)	794 (31.7)	415 (16.6)	228 (9.1)	140 (5.9)	29 (0.8)	2,507 (100.0)
1970	787 (32.6)	824 (34.2)	446 (18.5)	193 (8.0)	124 (5.1)	37 (1.6)	2,411 (100.0)
1975	691 (30.2)	828 (36.2)	431 (18.9)	187 (8.2)	112 (4.9)	36 (1.6)	2,285 (100.0)
1980	612 (28.8)	748 (35.2)	438 (20.6)	191 (9.0)	109 (5.1)	31 (1.3)	2,128 (100.0)
1985	534 (28.4)	686 (36.4)	390 (20.7)	160 (8.5)	87 (4.6)	23 (1.4)	1,880 (100.0)
1990	483 (27.7)	544 (31.2)	352 (20.2)	191 (11.0)	129 (7.4)	44 (2.5)	1,743 (100.0)
1995	433 (29.3)	432 (29.2)	265 (17.9)	153 (10.4)	123 (8.3)	70 (4.9)	1,477 (100.0)
2000	440 (32.1)	379 (27.9)	219 (16.0)	132 (9.6)	114 (8.3)	85 (6.1)	1,369 (100.0)

주: 경종 외의 농가는 제외하였음.
자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 각년도.

라. 자작농체제의 붕괴와 임차농체제의 정착

농지개혁이 완료되어 자작농체제가 성립한 이후 지속적으로 임차지와 임차농이 증가해왔으며, 특히 1980년대 이후에 임차지와 임차농이 급증하였다. 임차지 증가 요인은 제도적 요인과 경제적 요인으로 대별된다. 농지개혁 이후 총농가호수가 증가한 시기인 1967년까지의 기간에 늘어난 농지임차에 대해서는 부정적인 평가가 내려졌다. 이 시기에는 농지개혁으로 창출된 영세자작농이 지가부담이 가중되어 자작지를 매각하고 임차농으로 전락하는 사례가 나타났고, 소유농지 3ha 규모의 부농은 영세소농이 매각하는

농지를 매입하여 규모를 확대하였다. 이들 부농 중 대다수는 머슴을 고용하거나 농촌의 과잉노동력을 활용하여 자영한 반면, 일부는 고율의 임대료를 받고 영세자작농에게 임대하였다.

그 후 1968년부터 1983년까지 농가계층분화는 '중농화'로 나타났다. 경제성장과 더불어 농외취업기회가 확대되어 1968년부터 농가호수는 감소하기 시작하였다. 매각하지 않고 이농하는 자의 농지를 소농이 임차하여 중농계층으로 상향 이동하였다. 대농계층은 농촌 노임이 상승함에 따라 경영수지 압박을 받게 되자 가족노동력에 의해 경작할 수 있는 규모 이상의 농지를 임대하였다. 이리하여 '중농화' 현상이 나타났다.

〈표 2-36〉 농지 보유 형태별 농가구성 및 임차지율 추이(1945~2000년)

(단위: %)

	농지 보유 형태별 농가구성			임차지 비율
	자작농	자작겸 임차농	순임차농	
1945	14.2	35.6	50.2	65.0
1949	37.4	41.4	21.2	32.6
1960	73.6	19.6	6.7	11.2
1970	66.5	24.1	9.4	17.2
1975	72.2	20.0	7.8	13.8
1980	55.9	39.6	4.5	21.3
1983	40.2	56.9	2.9	26.8
1985	35.3	62.6	2.1	30.5
1990	30.5	61.2	8.2	37.4
1995	28.4	63.5	8.1	42.2
2000	27.5	64.9	7.6	43.6

자료: 이영기, 「농지개혁 이후 농지소유 및 임대차구조의 변화」, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원, 2003, p.315; 통계청, 『농지임대차조사』.

중농화 시기 혹은 양극분화 시기에는 농지임차에 의한 규모 확대가 불가피하고 또한 바람직하다는 판단이 지배적이었다. 즉, 개방경제하에서는 자작농이 와해되고 임차농체제로 정착되는 현상을 불가피한 현실로 받아들여야 한다는 주장이었다. 1980년대에 들어와 급증한 임차지와 임차농을 두고 전근대적이고 봉건제적인 소작제의 부활이라는 주장이 대두되기도 하였지만, 농지임차에 의한 규모 확대를 수긍하지 않을 수 없는 실정이었다. 다만, 임차료 수준이 높아 대농의 규모 확대를 저해하는 동시에 생산비에서 차지하는 임차료의 비율이 40% 수준으로 생산비 감축이 어려워 국제경쟁력을 약화시킨다는 점은 부인할 수 없었다.

농지임차료는 농지용역의 수요와 공급에 의해 결정되므로 농지용역의 공급을 증가시키는 구조조정정책이 요청되어 왔다. 2000년 당시 경영주의 연령이 65세 이상인 농가가 총농가의 32%에 달하였으므로 머지않아 농업에서 은퇴하는 경영주가 증가하게 되면 농지용역의 공급이 증가하여 임차료 수준이 하락하고, 그렇게 되면 전업농의 규모 확대가 가속화되어 농업구조조정이 바람직한 방향으로 진행될 것으로 기대되었다.

마. 농업경영주체의 다양화

농업이 안고 있는 생산·기술적인 특수성이 반영되어 가족농이 농업생산의 담당주체로 정착되어 왔다. 농업생산에 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하며, 분업의 이점이 적고, 노동의 질을 평가하기 어렵다는 특성 때문에 경영의사 결정자와 집행자를 분리시키면 생산성이 저하된다. 이에 따라 농업에서는 특정 분야를 제외하고는 가족농이 주축을 이루고 있다. 특히 우리나라처럼 소농경제 하에서는 가족농 외의 생산주체가 자생하여 성장하기 어려운 경제여건이다. 그러나 개방경제가 확대됨에 따라 경작규모가 영세한 가족노작적인 전업농과 겸업농 구조만으로는 국제경쟁력을 갖춘 농산물 생산을 기대할 수 없다는 평가가 지배적이었다.

1980년대 이후 농업구조조정정책이 다양하게 전개되어 왔다. 경작규모 1ha 내외의 가족농으로는 내부경영목표, 즉 가계비를 충당할 수 있는 정도의 농업소득을 획득할 수 없으며, 더욱이 바람직한 성과, 즉 국제경쟁력을 갖춘 양질의 농산물을 생산해내기를 기대하기 어려운 실정이었다. 이런 실정을 감안하여 다수의 소규모 겸업농과 소수의 대규모 전업농으로 분화되는 것이 바람직한 것으로 제시되었다. 이렇게 하면 형평성 측면에서 판단한 농가계층 간 소득문제가 해결됨과 동시에 효율성 기준에서 평가한 국제경쟁력 확보도 가능할 것으로 기대하였다. 이를 실현시키기 위해 농외소득원개발정책을 전개하였으나 소기의 성과를 거두지 못하였다.

개방화가 가속화됨에 따라 국내 농업의 국제경쟁력을 강화시키고자 농업구조조정사업이 본격적으로 추진되고, 농업생산주체로서 전업농의 육성사업이 전개되었다. 그러나 가시적인 정책효과가 나타나지 않자 정책당국은 전업농만으로는 경영규모 확대에 한계가 있다는 인식하에 이를 보완하는 차원에서 조직경영체를 규정하고 이에 대한 지원정책을 펼쳤다.

전업농육성사업을 전개하여 과수·채소·축산 등 이른바 성장농업분야에서 전업농이 증가하였지만 전문경영으로 성장한 농가는 소수였다. 이는 전업농육성사업이 주로 쌀 전업농에 집중되었기 때문이다. 쌀 전업농의 규모 확대를 지원하기 위해 '농지구입자금지원사업', '농지매매사업', '농지장기임대차사업', '농지교환·분합사업' 등 영농규모화사업을 펼쳤으나 큰 성과를 거두지 못하였다. 아울러 65세 이상의 농업경영주를 농업에서 은퇴시키고 쌀 전업농의 규모 확대를 도모하고자 '경영이양직불제'를 시행하였다.

이처럼 다양한 정책수단을 동원하고 막대한 자금을 지원하였음에도 불구하고 수도작의 경영규모화가 진행되지 못한 요인을 다각적인 측면에서 분석·검토해야 하지만 근본적인 원인으로는 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않았다는 점이 지적된다. 즉, 정부보조하에 트랙터, 이앙기, 콤바인을 보급하여 농작업의 기계화 일관작업체계가 갖추어지게 되었지만 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않았다. 이것은 임경작업체계가 잘 갖추어져 있으며 동시에 임경작업료가 낮다는 사실로 설명할 수 있다.

전업농을 보완하는 차원에서 영농조합법인과 농업회사법인 등 조직경영체가 도입되었다. 영농조합법인은 소농의 협업경영체이며 농업회사법인은 농기업이다. 소농경제하에서

는 협업경영체가 바람직하다는 사고방식이 1960년대부터 지속되어 왔으며, 이것이 개방화시대에 들어와 결실을 보게 된 셈이다. 그러나 협업이라는 이상을 실현하기에는 우리의 농업현실이 용납하지 않았다. 농업이 갖는 생산·기술적 특수성을 전제로 하고 우리나라에는 농지가격 수준이 높다는 사실을 감안하면 조직경영체의 타당성이 확보되지 않는다. 즉, 농지를 출연하여 농산물 생산주체로서 결성된 영농조합법인은 극소수이고, 농업구조 개선자금을 수혜할 목적으로 유통분야에 설립한 영농조합이 대다수이다. 이들 조합은 존립의 타당성이 확보되지 않을 뿐만 아니라 사업영역이 지역협동조합의 경제사업과 경합되므로 자원낭비와 경영부실을 초래하였다.

농업구조개선 자금을 조직경영체에 우선하여 배분함에 따라 조직경영체가 우후죽순격으로 대두하였다. 2000년 현재까지 전국에 4천7백여 개의 영농조합법인과 1천7백여 개의 농업회사법인이 설립되었으나 대부분이 경영부실에 직면해 있다. 즉, 적지 않은 시행착오를 겪은 후에 이 땅에서는 생산주체로서의 조직경영체는 존립하기 어렵다는 교훈을 얻은 셈이다. 전업농이 조직경영체를 매개로 상호 연대보증으로 얽혀 있으며, 영농조합의 임원은 무한책임에서 벗어날 수 없으므로 조직경영체는 농촌사회에 시한폭탄으로 잠재해 있는 실정이다.

〈표 2-37〉 농업법인의 설립 추이(1990~2000년)

(단위: 개소)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	합계
영농조합	–	25	64	231	1,015	1,261	1,143	634	338	–	–	4,711
농업회사	5	63	164	281	341	341	297	133	45	–	–	1,670
합계	5	88	228	512	1,356	1,602	1,440	767	383	–	–	6,381

자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 해당 연도판.

〈표 2-38〉 농업법인의 사업별 설립 현황(1995~98년)

(단위: 개소, %)

	농업생산	가공산업	유통사업	영농대행	기 타	합 계
영농조합법인	3,458 (73.4)	459 (9.8)	595 (12.6)	96 (2.0)	103 (2.2)	4,711 (100.0)
농업회사법인	240 (14.4)	20 (1.2)	9 (0.5)	1,390 (83.2)	11 (0.7)	1,670 (100.0)
합 계	3,698 (58.0)	479 (7.5)	604 (9.4)	1,486 (23.3)	114 (1.8)	6,381 (100.0)

자료: 통계청, 『농·어업법인조사』.

3. 식량 수급불안정 및 자급률 하락

가. 생산구조의 변화와 친환경농업

농산물 수입자유화와 경제성장은 농산물 생산구조의 개편을 불러일으켰다. 실질 국민소득 증가에 부응하여 식생활 소비 패턴이 고급화, 다양화, 사회화, 편의화로 진행되어왔다. 이에 따라 소득 증가와 더불어 수요가 늘어나는 성장농산물과 수요가 감퇴하는 쇠퇴농산물로 양분되었다. 생산조정이 순조롭게 진행되어 과수·채소의 식부면적과 생산량이 증대되었고, 특히 1980년대에 들어와 농작업의 기계화가 진행됨에 따라 축산물 생산구조에 혁신이 일어났다. 한우는 역우로서의 역할이 사라지고 육우로 정착되었다. 이에 따라 호당 두 마리 내외 규모로 사육하는 부업축산에서 벗어나 1980년대에는 수도와 한우가 결합된 복합경영유형으로 발전하였고, 1990년대에는 축산 전업농이 급증하였다.

한편, 농업구조개선사업을 지속적으로 추진해왔지만 국내 농산물의 가격경쟁력 확보에는 한계가 크다는 인식하에 품질경쟁력을 확보하는 대안을 강조하게 되었다. 고품질의 안전한 농산물을 생산하고자 1990년대에 들어와 환경친화형 농업이 대두하였다. 이것은 효율을 높이기 위한 다투입농법을 근간으로 하는 증산정책을 재편한다는 사실을 의미한다. 친환경농업을 확산시키려는 정책지원이 수반되고 있지만 기술적으로 해결해야 할 과제가 산적해 있으며, 생산한 환경농산물을 차별화시키는 데 어려움이 많아 환경친화형 농업 내지 지속농업이 의도대로 진행되지 못하고 있다.

나. 식량자급률 하락과 식량안보

온대 몬순 기후에서는 초지의 생육조건이 불리하고 동시에 국민일인당 경지규모가 영세하여 토지이용형인 사료곡물 생산에 농지를 비롯한 생산자원을 배분할 여지가 없었다. 이에 따라 개방화시기에 들어와 식량자급률은 급락해왔다. 즉, 1980년에는 곡물 자급률이 56.0%였으나 1990년에는 43.1%, 2000년에는 29.7%로 떨어져 국가안보상의 식량문제가 대두하였다. 특히, 세계 곡물시장은 독과점시장이며 이와 더불어 주요 곡물 메이저들이 수출시장을 장악하고 지배력을 강화시키고 있다는 사실을 감안하여 식량안보를 강조하지 않을 수 없는 실정이다.

한편, 국내 농업이 위축됨에 따라 논농사를 비롯한 농업이 수행하는 공익적 기능이 사회적인 관심사항으로 부각되었다. 공익적 기능에 대해 세계무역기구(WTO)에서는 비교역적 기능으로, 경제협력기구(OECD)에서는 다면적 기능으로 각각 정의하고 그 중요성을 인정하고 있다.

우리나라에서는 논농사를 위시한 농업이 수행하는 공익적 기능으로 국토 및 환경 보전, 홍수 조절, 수질함양 및 정화, 농촌 경관 유지, 전통문화 계승 유지 등으로 규정하고 있다.

〈표 2-39〉 주요 식량의 1인당 연간 소비량 추이(1956~2000년)

(단위: kg, %)

	미 곡	보리쌀	밀가루	옥수수	콩	서 류	기 타	합 계
1956	119.8	33.1	9.1	0.3	5.7	3.0	4.4	175.4
1960	112.7	30.8	11.3	0.8	5.2	2.7	3.7	167.2
1965	121.8	36.8	13.8	0.9	4.4	7.3	3.8	188.8
1970	136.4	37.3	26.1	1.1	5.3	10.2	3.0	219.4
1975	123.6	36.3	29.5	2.4	6.4	7.1	2.0	207.3
1980	132.7	13.9	29.4	3.1	8.0	6.3	2.1	195.5
1985	128.1	4.6	32.1	3.1	9.3	3.1	1.4	181.7
1990	119.6	1.6	29.8	2.7	8.3	3.3	1.7	167.0
1995	106.5	1.5	33.9	3.3	9.0	3.0	3.3	160.5
2000	93.6	1.6	35.9	5.9	8.5	4.3	3.5	153.3
증감률(%)								
60~65	8.1	19.5	22.1	12.5	△15.4	170.4	2.7	12.9
65~70	12.0	1.4	89.1	22.2	20.5	39.7	△21.1	16.2
70~75	△9.4	△2.7	13.0	118.2	20.8	△30.4	△33.3	△5.5
75~80	7.4	△61.7	△0.3	29.2	25.0	△11.3	5.0	△5.7
80~85	△3.5	△66.9	9.2	–	16.3	△50.8	△33.3	△7.1
85~90	△6.6	△65.2	△7.2	△12.9	△10.8	6.5	21.4	△8.1
90~95	△11.0	△6.3	13.8	22.2	8.4	△9.1	94.1	△3.9
95~00	△12.1	6.7	5.9	78.8	△5.6	43.3	6.1	△4.5

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

〈표 2-40〉 주요 축산물 및 원예작물 1인당 연간 소비량

(단위: kg, %)

	소고기	돼지고기	닭고기	우 유	계란(개)	채소류	과실류
1960	0.5	2.3	0.7	0.1	31	…	6.7
1965	1.0	2.0	0.5	0.3	30	…	10.8
1970	1.7	2.6	1.4	1.5	76	67.5[1)]	13.1
1975	2.0	2.8	1.6	4.6	82	62.5	15.4
1980	2.6	6.3	2.4	10.8	119	120.3	22.3
1985	2.9	8.4	3.1	23.8	131	98.6	36.0
1990	4.1	11.8	4.0	42.8	167	132.6	41.8
1995	6.7	14.8	5.9	47.8	184	158.5	55.4
2000	8.5	16.5	6.9	59.2	184	164.8	58.4
증감률(%)							
60~65	100.0	△13.0	△28.6	200.0	△3.2	…	61.2
65~70	70.0	30.0	180.0	400.0	153.3	…	21.3
70~75	17.6	7.7	14.3	206.7	7.9	△7.4	17.6
75~80	30.0	125.0	50.0	134.8	45.1	92.5	44.8
80~85	11.5	33.3	29.2	120.4	10.1	△18.0	61.4
85~90	41.4	40.5	29.0	79.8	27.5	34.5	16.1
90~95	63.4	25.4	47.5	11.7	10.2	19.5	32.5
95~00	26.9	11.5	16.9	23.8	0	4.0	5.4

주: 1) 1971년 자료임.
자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

〈표 2-41〉 주요 곡물의 자급률(1956~2000년)

(단위: %)

	쌀	대 맥	소 맥	옥수수	두 류	서 류	기 타	합계
1956	100.0	87.3	35.9	100.0	100.0	100.0	100.0	92.1
1960	100.8	110.4	33.9	18.9	79.3	100.0	100.0	94.5
1965	100.9	106.0	27.0	36.1	100.0	100.0	100.0	93.9
1970	93.1	106.3	15.4	18.9	96.1	100.0	96.9	80.5
1975	94.6	92.0	5.7	8.3	85.8	100.0	100.0	74.1
1980	95.1	57.0	4.8	5.9	35.1	100.0	89.9	56.0
1985	103.3	63.7	0.4	4.1	22.5	100.0	11.6	48.4
1990	108.3	97.4	0.1	1.8	20.1	95.6	13.9	43.1
1995	91.4	67.0	0.3	1.1	9.9	98.4	3.8	29.1
2000	102.9	46.9	0.1	0.9	6.4	99.3	5.2	29.7

자료: 농림부, 『농림업 주요 통계』, 각년도.

4. 농산물가격 불안정과 유통구조의 변화

가. 농산물가격 저위 및 불안정의 심화

농산물 시장개방으로 농산물 가격이 전반적으로 하락하였으며 가격불안정이 심화되었다. 1980년대 들어 농산물과 농업생산요소의 수입자유화가 확대됨에 따라 농가판매가격은 하락하고 농가구입가격이 상승하여 농가교역조건이 악화되는 결과를 가져왔다. 특히 세계무역기구(WTO)의 출범으로 쌀을 제외한 전 농산물 수입이 관세화로 이행되어 수입이 확대됨에 따라 농산물 시장이 교란되어 가격의 변동 폭이 확대되고 전반적으로 가격이 하락하는 추세를 나타냈다. 반면에 감축대상 보조에 해당되는 생산요소 구입 보조금 감축으로 농가구입가격은 상승하였고, 더구나 외환위기 이후에는 3고현상이 나타나 생산요소가격이 폭등하였으며, 이에 따라 농가교역조건이 악화되었다.

농산물 중 쌀을 제외한 전 곡물 가격, 그리고 사과·배·단감 등 수입이 곤란한 과수 등의 가격이 하락하였으며, 변동 폭이 확대되었다. 또한 과채류를 비롯한 주요 채소류는 1990년대 이후에 시행된 구조조정정책으로 생산시설이 현대화됨에 따라 생산 증가가 수반되었으나 경제불황으로 수요가 위축되어 전반적으로 가격이 하락하였다. 고추, 마늘, 양파 등 양념채소류는 중국산 수입품의 영향으로 국내가격이 하락하였으며, 특히 품질면에서 외국산과 차별화되지 않은 국내산 마늘 생산이 위축되는 결과를 초래하였다.

한편, 국내농산물 가격을 지지하고 안정시키는 가격정책이 개방화 이후에 크게 변화하였다. 쌀을 제외한 전 농산물 수입자유화가 진행됨에 따라 주요 농산물의 가격지지정책을 포기하였다. 먼저, 쌀의 경우 정부수매·방출제는 다양하게 변천되어 왔다. 1962년부터 1969년까지는 단순히 계절변동을 안정시키는 기능을 수행하였고 1969년부터 이중미가제가 도입되었다. 1969년부터 1973년까지는 일반미에 대한 이중미가제였으며, 1974년부터 1988년까지는 신품종에 대해 이중미가제를 실시한 시기였다. 신품종을 포기함에

따라 1989년부터 1993년까지 일반미에서 점차 이중미가제를 실시하였고 1994년 조곡공매제를 도입하였다. 정부가 매입할 때는 농가로부터 시장보다 높은 가격으로 매입하여 보관하였다가 방출할 때는 시장기능에 맡겼다. 이에 따라 조곡공매제 이후에는 이중가격제의 수매, 방출제가 갖는 소비자부담 경감효과가 없어진 셈이다. 뒤이어 세계무역기구(WTO) 출범으로 쌀정책에 수반되는 정부보조를 삭감하기 위해 1998년부터 약정수매제를 도입했다. 시장가격보다 높은 가격으로 매입하여 연중 이 가격 수준을 유지시키고 있지만 농가소득은 도시근로자소득에 비해 낮다. 또한 쌀값지지로 증산이 지속되어 만성적인 생산과잉이 야기되었다.

정책당국은 쌀가격 형성을 자유시장에 맡기고 수급조절을 유도하여 생산과잉을 방지하며 사후적으로 소득보전 직불제를 실시하여 농가소득을 지지한다는 기본방침을 제시하였다. 시장기능에 맡기면 경쟁력이 강한 쌀생산 농가가 살아남게 되므로 쌀산업의 효율성이 제고되어 국제경쟁력이 강화된다고 믿고 있다. 그러나 우리나라 쌀생산 농가를 감안할 때, 시장기능에 맡겨 시장가격이 하락하면 준자급자족적 생산양식으로 수도를 경작하는 겸업농과 고령농가는 경쟁력이 강해 살아남고 쌀 전업농이 쌀농업을 포기하게 된다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

한편, 청과물의 가격을 안정시키고자 정부대행으로 농협과 농수산물유통공사에서 다양한 정책을 수행해왔으나 소기의 성과를 거두지 못하였다. 이 시기에 ① 수매비축제도 ② 출하조정사업 ③ 가격 안정대 ④ 생산·출하약정사업 ⑤ 포전수매제도 ⑥ 계약재배 및 가격예시제 등의 정책수단을 동원하였다. 수입으로 가격을 안정시키는 역할을 수행하였지만 가격이 하락하였을 때 이를 인상시키는 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 청과물 가격안정정책의 문제점으로는 ① 부패성, 공급과잉 잠재력, 수요공급의 탄력성 등 품목별 특성을 고려한 정책수단을 선택하지 않아 정부의 재정부담을 가중시키고 민간 유통기능을 위축시킨 점, ② 중앙정부 주도의 가격정책을 추진함으로써 지방정부 및 민간의 자율적 참여가 배제되고 재정부담과 책임이 중앙정부에 집중된 점, ③ 정책가격이 장기적인 안목에서 제도화·공식화되지 못한 점, ④ 정책수단은 다양하게 동원되었으나 정책집행과 성과가 미흡한 점, ⑤ 시장개방에 따라 국내시장보호와 국제경쟁력이 강화되어야 하나 국내가격정책과 수출입정책의 연계가 부족한 점, ⑥ 국제경쟁력 제고와 농가소득지지의 목표가 구분되지 않았다는 점 등을 들 수 있다.

나. 농산물유통구조의 변화

1980년대 이전 산지시장으로서 주요한 기능을 수행해온 오일장의 역할이 1980년대에 들어와 약화되었고 1990년대에는 오일장이 거의 사라졌다. 이에 따라 생산자의 출하방법이 다양해지고 생산자조직의 역할이 증대되었다. 그러나 김장채소, 고랭지채소를 비롯한 일부 위험부담이 큰 품목에는 아직까지 밭떼기와 문전판매가 성행하고 있는 실정이다.

경제성장과 더불어 산지시장의 참조가격이 될 수 있는 공정한 가격이 절실히 요청됨에 따라 도매기능의 중요성이 강조되었고, 이를 원활하게 수행할 수 있도록 공영도매시장을 확충하였다. 즉, 1985년 서울 가락동 농산물도매시장을 비롯하여 2000년까지 전국

주요 도시에 24개에 달하는 공영도매시장을 개설하였다. 물론 개방화와 더불어 농산물 유통경로가 다양해짐에 따라 입지조건에 따라 도매시장으로서의 기능을 수행하는 데 한계를 드러낸 도매시장도 상당수에 달한다.

유통서비스 시장 개방으로 외국의 유통업을 비롯한 대형소매점이 소매시장에 진출함에 따라 농산물 유통경로가 다양해졌다. 물론 농산물이 가지는 고유 특성에 따라 유통경로가 상이하다. 쌀의 경우 1980년대까지 정부유통과 상인유통이 주류를 이루었으나 1991년부터 농협이 미곡종합처리장(RPC)을 통해 쌀 유통에 참여함에 따라 민간유통 기능이 위축되고 유통경로가 단순화되었다. 동시에 규격화・소포장이 일반화되어 유통혁신을 가져왔다. 그러나 RPC는 쌀사업에서 막대한 적자를 감수하고 있는 실정이므로 민간유통을 활성화시킬 수 있도록 정부의 쌀 정책 전환이 요청되고 있다.

청과물 중 과채류는 주요 생산자단체를 경유하여 소비지 도매시장에 상장・판매됨으로써 1980년대에 들어와 유통경로가 개선되었으며, 1990년대에 들어와 소비지 도매시장을 경유하는 유통 비율이 확대되었다. 그러나 김장채소와 고랭지채소는 구태의연하게 밭떼기 판매가 주류를 이루고 있다. 농협을 통해 생산 및 출하조정사업을 다양하게 시도하고 있으나 좀처럼 개선되지 않고 있는 실정이다.

축산물 유통경로는 개선되고 있지만 진행속도가 완만하다. 대도시에는 지육공판장이 개설되어 있으나 시장 점유율이 낮아 공정한 도매가격 형성 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 중소도시에는 여전히 정육점이 독과점 형태로 도매시장과 소매시장을 장악하고 있어 산지시장의 생체가격과 정육점의 정육소매가격이 연동되지 못하는 문제를 안고 있다.

한편, 1990년대에 들어와 도매시장의 기능을 보완하는 측면에서 정부 보조사업으로 물류센터를 개설하여 운영해오고 있다. 이 물류센터는 도매시장 내의 도매시장법인과 중매인 기능, 그리고 소매 기능을 동시에 수행하고 있다. 그러나 현재의 물류센터는 도매시장에 개입하여 가격을 안정시키는 역할을 수행하지 않고 직거래 형태로 생산자로부터 농산물을 매입하고 있으므로 운영상의 한계가 크다고 판단된다. 도매가격보다 비싼 가격으로 매입한다면 물류센터는 경영수지상의 적자를 감수해야 하고, 싼 값으로 매입하면 생산자의 신뢰를 잃게 된다. 즉, 완전경쟁에 놓여있는 농산물을 직거래로 매입하므로 매입가격 결정에 애로가 많다.

대형 소매상이 소매시장에 진입함에 따라, 아울러 생산자가 제값을 받는다는 취지로 소비자와 생산자 간에 직거래가 확대되고 있다. 그러나 완전경쟁시장 조건을 갖추고 있는 농산물을 대상으로 이루어지는 직거래는 한계가 있다. 즉, 독과점 품목이라면 생산자가 가격을 임의로 결정하지만 완전경쟁 품목인 농산물을 직거래하기 위해 가격을 결정할 때는 기준가격이 중요하며, 이 역할을 도매시장 가격이 수행해야 한다. 즉, 농산물 유통경로가 다양해질수록 도매시장에서 형성되는 공정한 가격이 절실히 필요해진다.

농산물 유통경로가 개선되고 직거래가 대두되는 등 농산물의 유통경로가 다양해짐에 따라 품목에 따라 유통마진의 변동 폭이 다양하다. 그러나 전반적으로 볼 때 유통시설의 현대화로 유통효율이 제고되어 주요 농산물의 유통마진율이 감소해왔으며, 또한 품목의 특성이 유통마진율에 반영되어 있다.

5. 농가경제와 농촌사회의 변화

가. 농가경제의 위기

농산물 수입자유화로 농가 재생산구조에 큰 변화가 야기되고, 농가경제는 위기에 직면하게 되었다. 1980년대 이후 농가소득은 도시근로자 가계소득에 비해 낮고 그 격차가 확대되어 왔다. 농업소득이 낮은 것은 농산물 수입개방으로 농가교역 조건이 악화되고 농업과 비농업 간에 노동생산성 격차가 커졌기 때문이라고 할 수 있다. 전자는 개방경제하에서 불가피한 현상으로 받아들여야 하며 후자는 농업기반 조건이 열악하여 노동생산성을 제고시키는 데 제약이 크다는 사실로 설명된다.

〈표 2-42〉 농가 및 도시근로자 가계 소득(1965~2000년)

(단위: 천원, %)

	호당 소득			일인당 소득		
	농가(A)	도시(B)	A/B×100	농가(A)	도시(B)	A/B×100
1965	112	113	99.1	18	20	92.3
1970	256	292	87.7	44	53	82.6
1975	873	786	111.1	157	152	103.5
1980	2,693	2,809	95.8	537	613	87.6
1985	5,736	5,085	112.8	1,255	1,208	104.0
1990	11,026	11,326	97.4	2,925	2,839	103.0
1995	21,803	22,933	95.1	6,750	6,148	109.8
2000	23,072	28,643	80.6	7,956	8,653	91.9

주: 명목소득 자료임.
자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 각년도.
통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

또한 농가계층 간 소득 격차도 확대되어 왔다. 경지규모의 제약으로 농업소득만으로 가계비를 충당시킬 수 있는 농가육성이 어렵다는 점을 시사하고 있다. 경작규모가 영세하여 농업소득만으로 가계비를 충당하지 못하는 농가는 농외소득을 획득하거나 이전수입을 확보하여야 할 것이다. 그러나 농산물 수입자유화가 확대된 이후에도 농외소득 수준이 낮아 농가계층 간 소득 격차가 확대되어 왔다.

농가에 겸업기회 또는 농외취업 기회를 제공하고자 1980년대 후반부터 농외소득원 개발을 비롯한 농촌공업화를 추진하였다. 정부가 지원할 수 있는 제도적 장치로서 「농외소득원개발촉진법」을 마련하고 '농공단지개발', '특산단지지정', '관광소득원개발', '산지가공산업육성' 등 가능한 정책수단을 동원하고 정책자금을 지원하였으나 성공하지 못하였다. 실패한 요인을 다각적인 측면에서 검토해야 하지만 핵심적인 요인으로 농외소득원 개발정책이 실기(失機)한 점을 지적할 수 있다. 농공단지 개발 당시 농촌에는 기간노동력이 떠난 이후였으며 농공단지에 취업할 수 있는 노동력이 적었다. 아울러 성숙되지 못한 도시민의 여가수요 행위가 관광소득원 개발사업이 성공하지 못한 요인으로 지적되고 있다.

농외소득원개발정책이 소기의 효과를 발휘하지 못한 채 개방화가 가속되어 농가경제

의 체질을 약화시키는 결과를 가져왔다. 농가의 노동력은 노령화·부녀화로 진행되었고, 여기에 대응하여 농작업의 기계화가 추진되었지만 적정규모를 확보하지 못해 과잉기계화를 초래하였으며, 이것이 농가부채를 누증시키는 역기능으로 작용하였다.

〈표 2-43〉 경작규모별 농가소득[1](1965~2000년)

(단위: 천원, %)

	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0[3]	3.0~5.0	5.0~7.0[4]	7.0~10.0	10ha 이상	평균
1965	72 (64.2)[2]	94 (83.9)	131 (117.0)	172 (153.6)	218 (194.6)	–	–	–	–	112 (100.0)
1970	163 (63.7)	212 (36.7)	289 (112.9)	383 (149.6)	477 (186.3)	–	–	–	–	256 (100.0)
1975	533 (61.0)	776 (88.9)	975 (111.7)	1254 (143.6)	1735 (198.7)	–	–	–	–	873 (100.0)
1980	1,983 (73.6)	2,276 (84.5)	2,862 (104.9)	3612 (134.1)	4,885 (181.4)	–	–	–	–	2,693 (100.0)
1985	4078 (71.9)	4,902 (85.5)	5,780 (100.8)	6,982 (121.7)	8,622 (150.3)	–	–	–	–	5,736 (100.0)
1990	8,224 (74.5)	9,879 (89.5)	11,120 (100.8)	12,582) (114.1)	15,053 (136.5)	–	–	–	–	11,026 (100.0)
1995	20,359 (93.7)	18,521 (84.9)	23,142 (106.1)	23,178 (106.3)	29,419 (135.3)	–	–	–	–	21,803 (100.0)
2000	17,566 (76.2)	19,120 (82.9)	22,702 (98.4)	26,607 (115.3)	29,450 (127.6)	36,022 (156.1)	44,713 (193.8)	–	–	23,072 (100.0)

주: 1) 경상소득 자료임.
2) ( ) 안은 평균치에 대한 비율을 나타냄.
3) 1965~95년은 2.0ha 이상임.
4) 2000년은 5.0ha 이상임.
자료: 농림부, 『농림업 주요 통계』, 각년도.

〈표 2-44〉 소득원별 농가소득의 경작규모 간 격차(2000년)

(단위: 천원, %)

	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0ha 이상	평균
– 농업소득	2,604 (23.9)	6,594 (60.5)	11,248 (103.2)	15,409 (141.4)	18,584 (170.5)	26,461 (242.8)	33,652 (308.8)	10,897 (100.0)
– 농외소득	10,285 (138.4)	8,016 (107.8)	6,443 (86.7)	6,536 (87.9)	5,800 (78.4)	4,947 (66.9)	7,743 (104.2)	7,432 (100.0)
• 겸업소득	1,818 (126.7)	1,274 (88.8)	801 (55.8)	1,219 (84.9)	1,751 (122.0)	1,845 (128.6)	4,093 (285.2)	1,435 (100.0)
• 사업외소득	8,466 (141.2)	6,741 (112.4)	5,641 (94.1)	5,317 (88.7)	4,048 (67.5)	3,101 (51.7)	3,650 (60.9)	5,997 (100.0)
– 이전수입	4,675 (98.6)	4,510 (95.1)	5,010 (105.7)	4,661 (98.3)	5,066 (106.9)	4,614 (97.3)	3,316 (69.9)	4,742 (100.0)
– 농가소득	17,566 (76.1)	19,120 (82.9)	22,702 (98.4)	26,607 (115.3)	29,450 (127.7)	36,022 (156.1)	44,713 (193.79)	23,072 (100.0)

주: ( ) 안은 평균에 대한 비율임.
자료: 통계청, 『농가경제통계』, 2001.

〈표 2-45〉 호당 농가소득과 부채 추이(1965~2000년)

(단위: 천원, %)

	농가소득	농업소득	가계비	자 산	부 채
1965	1,414	1,119	1,266	5,833	133
1970	2,209	1,675	1,794	7,901	137
1975	3,167	2,594	2,235	16,646	120
1980	4,337	2,827	3,443	21,556	546
1985	7,202	4,645	5,890	35,633	2,541
1990	12,881	7,318	9,611	92,701	5,530
1995	21,803	10,469	14,782	158,171	9,163
2000	19,195	9,866	14,978	133,091	16,811
증감률(%)					
1965~70	56.2	49.7	41.7	35.5	3.0
1970~75	43.4	54.9	24.6	110.7	△12.4
1975~80	36.9	9.0	54.1	29.5	355.0
1980~85	66.1	64.3	71.1	65.3	365.4
1985~90	78.9	57.6	63.2	160.2	117.6
1990~95	69.3	43.1	53.8	70.6	65.7
1995~2000	△12.0	△5.8	1.3	15.9	83.5

주: 여기에 제시한 자료는 도매물가(1995=100)로 디플레이트한 불변가격임.
자료: 농림부, 『농가경제조사결과보고』, 각년도; 통계청, 『농가경제통계』, 해당 연도판.

한편, 농산물 수요구조의 변동에 부응하여 생산구조 조정이 뒤따랐으며, 농가의 고정자산이 급증하고 영농기계화에 의한 고정자산도 증가했다. 정부는 농가가 생산구조 개선 과정에서 직면하는 제약 요인을 해결함과 동시에 생산구조 개선, 규모 확대, 농작업 기계화 등을 가속시키고자 생산구조 개선정책 및 농업구조 조정정책을 추진하였다. 이러한 정책은 농가의 고정자산 확보에는 기여했지만 농가의 생산성 부채를 누증시키는 결과를 초래했다. 수입 확대로 농산물 가격이 하락하고 경제위기로 생산요소 가격이 상승하여 영농수지가 악화됨에 따라 경영소득으로 농가부채를 상환하지 못함으로써 부채가 누증된 것이다. 농가의 부채상환능력을 판단하는 지표로서 단기지급능력을 이용하는데, 농가경제잉여와 감가상각비를 합친 액수가 증·장기 부채의 상환원금보다 크면 상환능력이 있다고 판단한다. 소값 파동이 일어났던 1980년대 초반과 중반에 단기지급능력이 부(負)치였고, 또한 1997년 이후에 단기지급능력이 부치로 전환되어 확대되어 왔다. 지급능력이 부치인 농가는 고정자산을 처분하여 부채를 상환하거나 그러지 못하면 파산하게 된다.

나. 농촌사회의 공동화

개방화가 진행됨에 따라 농가인구와 농가호수가 격감하였고 이것은 다시 농촌인구 감소로 이어졌다. 즉, 농촌지역에는 취업기회가 낮아 탈농은 바로 이촌을 의미한다. 여성인구 특히 결혼적령기 및 회임인구 부족으로 농촌총각 결혼난, 출산율 저하 등 심각한 사회 문제가 발생하였다.

농촌인구 감소로 면소재지의 인구도 자족적인 시장기능을 발휘할 만한 임계규모 이하로 감소하여 지역 중심도시의 기능을 상실하고 있다. 농가 감소로 농촌에는 빈집과 빈 학교, 문 닫는 교회가 속출하고 유휴지가 늘어나 농촌사회는 황폐화하고 있으며, 생산 내지 생활공동체로서의 농촌사회가 해체되고 있다.

상대적 빈곤뿐만 아니라 교육여건이 불리하고 의료혜택을 비롯한 복지시설이 열악하여 농촌인구의 향도이촌이 가속화하였다. 농촌주민은 현재의 생활이 과거에 비해 월등히 나빠졌으며, 향후 더욱 악화될 것으로 내다보고 있다. 농촌주민의 상대적인 박탈감이 높아 농업소득에 대한 불안감뿐만 아니라 자식의 장래에 대한 불안감, 노후생활에 대한 불안감, 사회 문화적인 영역에까지 불안감이 확대되고 있다.

6. 주요 농업정책

농산물 시장 개방과 경쟁력 저하로 위기에 처한 농가경제, 공동화하는 농촌사회 문제에 대응하기 위해 정부는 농어가 부채경감을 위한 조치를 여러 차례 시행하였고, 농어촌 구조개선을 위한 종합대책을 몇 차례 추진하였다.

가. 농어촌종합대책의 실시

1986년 3월 5일에 발표된 '농어촌종합대책'의 추진 배경은 "…소값 파동에 따른 손실과 농가부채의 증가 등"으로 어려움을 겪고 있는 농어촌에 대해 "국가개발전략의 차원에서 종합적인 대책을 마련"한다는 것이었다. 대책의 기본방향으로는 ① 농어촌 주민의 취업기회를 확대하기 위해 농어촌공업을 도입하는 시책을 본격적으로 추진하며, ② 소득원을 다양화하고 농수산업의 구조개선을 촉진하기 위한 농정의 전환, ③ 생활환경 개선, ④ 대책의 효율적 추진을 위한 제도 개선의 실천 등을 제시하였다. 구체적인 조치는 '농어촌개발 종합대책'과 '부담 경감을 위한 당면조치'의 두 부문으로 구성되어 있다.

농어촌개발 종합대책으로는 ① 농외소득원 개발 촉진을 위해 농어촌지역 공장에 대한 세제 지원, 1991년까지 농공지구 100개 지정 등을 하며, ② 농수산소득원 확충을 위해 연리 5%에 20년 상환의 농지구입자금을 신설하고, 농어민 후계자 융자금을 1인당 700만원에서 1천만원으로 증액, ③ 농어촌 생활여건 개선, ④ 1988년까지 5,000억원의 농어촌개발 특별기금을 신설하여 연리 5%에 상환기간 3~20년의 중장기 저리 자금 공급, ⑤ 대책 추진을 위한 제도 개선의 일환으로 농업진흥공사는 농어촌진흥공사로, 농어촌개발공사는 농수산물유통공사로 개칭하며, 산림청을 내무부에서 농수산부로 이관하고, 농어촌 종합개발 방식과 지역별 예산편성 방식을 도입하여 군 단위 종합개발계획 수립 등이다.

다음, 부담 경감을 위한 당면조치는 '최초의 부채 대책'으로서 ① 1983~84년 소 입식자금에 대해 1985・1986년의 이자 614억원을 2년 거치 3년 분할 상환케 하고, 소 입식자금・주택개량자금・영농영어자금의 금리를 10%에서 8%로 인하, ② 수리시설 개보수 사업비 70% 융자를 보조로 전환, ③ 유가공제품과 과즙음료에 대한 특소세 10%를 면제한다는 것 등이었다.

나. 농어촌발전종합대책

1989년 4월 28일 정부는 "농어촌 발전을 촉진시키기 위한 근본적이고 종합적인 대응책을 마련함으로써 21세기를 향한 농정의 새로운 청사진을 제시"한다는 취지에서 '농어촌발전종합대책'을 발표하였다. 1986년 이후 세 차례의 부채경감 대책이 "단기 대책 중심의 지원, 제도 미비 등으로 농어촌 문제의 근본적 해결이나 자생력 회복에는 미흡"하였기 때문에 이번 대책의 기본방향은 다음과 같이 설정되었다. 첫째, 근본적인 대책 제시로 확고한 농어촌 방향을 설정하기 위하여 농어촌 개발에 대한 중장기 계획을 수립한다. 둘째, 중장기 정책방향 하에서 부담을 경감하고 지원을 확대하여 당면 농어촌 문제의 해결 방안을 강구한다. 셋째, 농어촌개발 촉진을 위한 법적·제도적 장치로서 농어촌개발 촉진을 위한 특별조치법을 제정하고, 농어촌공사를 설립하며, 직업훈련과 생계비 지원 등 전업지원제도와 추진체계를 마련한다. 그리하여 2000년대의 농어촌은 ① 상업적 전업농어가가 중심이 되어 능률적 규모의 경영을 하며, ② 농공이 병존하는 농어촌지역 경제권이 조성되어 농외소득원이 확충되고, ③ 쾌적하고 편리한 생활정주공간으로서의 농어촌이 될 것이란 청사진이었다.

농어촌발전종합대책의 중점 추진 시책은 ① 농림수산업 구조 개선의 촉진, ② 농산물 가격 안정과 수요 개발, ③ 농외소득원 개발 촉진, ④ 농어촌정주권 개발, ⑤ 농어민 부담 경감과 농어가 경제 안정, ⑥ 농수산물 수입자유화 예시 보완대책의 차질없는 추진, ⑦ 농수산행정체계의 개선 등으로 구성되었다. 이 대책의 세부 시책에 의해 몇 가지 중요한 변화가 이루어졌는데, 우선 '농업진흥공사'가 자본금 5000억원의 '농어촌진흥공사'로 바뀌어 1993년까지 2조원 규모로 조성된 농지관리기금으로써 농지구입자금 지원 및 농지 장기임대 등 농지유동화사업을 담당하게 되었다. 농업진흥지역 제도가 도입되었으며, 영농조합과 위탁영농회사가 설립되게 되었다. 일반은행·지방은행도 농지를 담보로 농어민에게 융자할 수 있게 되었으며, 첨단응용기술·현장애로기술 등 특정 연구·개발사업이 시행되었다. 농산물가격안정사업의 일환으로 돼지·닭·우유 등에 대해 생산자단체의 자조금제도가 도입되었다. 면소재지를 중심으로 10개년 정주권개발계획이 수립되기 시작하였으며, 군이 자체 수익사업을 벌여 개발 재원을 마련할 수 있게 되었다. 농어민 부담 경감대책으로서 영농·영어자금과 농기계 구입자금의 금리가 8~11.5%에서 5%로 인하되고, 1983·1984년 소 입식자금의 상환기간이 5년 거치 5년 분할 상환으로 연장되었으며, 농지개량조합의 조합비에 대한 정부 보조가 확대되었다.

이 대책은 농어촌의 부채 문제에 대한 단편적·대증요법적 처방에 그쳤던 이전의 부채 대책과 달리 구조적·장기적인 해법을 모색하였다는 점, 농정이념이 형평에서 효율로 바뀌었다는 점, 정책 대상이 농업에서 농어민·농어업·농어촌으로 확대되었다는 점에서 농정사상 의미가 큰 것으로 평가된다. 또한, 이 대책을 법적·제도적으로 뒷받침하기 위해 「농어촌발전특별조치법」(1990. 4), 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」(1990. 4)이 제정되었으며, 1986년에 제정되었으나 시행이 유보되었던 「농지임대차관리법」 시행령이 제정(1990. 9)되었다.

다. 농어촌구조개선대책

1989년 4월에 발표된 '농어촌발전종합대책'에서는 농림수산업의 구조 개선 촉진을 제1의 중점 시책으로 설정하고, 농어촌진흥공사를 설립하여 농지관리기금으로써 농지유동화 사업을 하도록 하는 등 몇 가지 구체적인 구조개선사업에 착수하였다. 그러나 거기에서는 농어촌의 구조 개선이 정책의 기본방향으로 정립된 것은 아니며, 재원이 뒷받침되지 않았다. 이에 정부는 1991년 7월 농어촌구조개선대책을 발표하고 구조개선사업을 본격적으로 추진하기로 하였다.

농어촌구조개선대책에서는 먼저, 1992년부터 2001년까지 10년 동안 총 42조원의 자금을 투자한다는 계획을 수립하였다. 경쟁력 제고분야에 35조 5천억원, 농어촌 활력 증대분야에 6조 2천억원을 투자한다는 계획이었다. 농어촌구조개선사업의 일환으로 집단화된 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하여 여기에 투자를 집중한다는 방침에 따라, 1992년에 1백만 8천ha의 농지가 농업진흥지역으로 지정되었으며, 농지를 비농업 목적으로 전용할 경우 기존의 대체농지조성비 외에 '농지전용부담금'이 부과되게 되었다. 또한 농산물 수입 관세와 배합사료 등에 대한 부가가치세 및 농지전용부담금을 재원으로 하는 '농어촌구조개선특별회계'를 설치하기로 하여, 1992년에 1조 1,219억원, 1993년에 2조 3,303억원, 1994년에 2조 8,416억원, 1995년에 4조 5,285억원의 농특회계자금이 조성되었다. 그 밖에 연 1만명의 농어민 후계자를 육성하고, 한계농지를 다목적으로 개발한다는 방침이 구조개선사업에 포함되었다. 구조조정에 따른 보완대책과 농어촌 활력 증대분야의 사업으로는 이농인력의 재촌취업과 고령·무의탁 농어민에 대한 사회정책적 지원대책을 강구하기로 하였으며, 농어촌 생활환경과 교육여건의 획기적 정비, 농공단지 확대 조성 등 다양한 소득원 개발 등이 제시되었다.

'농어촌구조개선대책'은 42조원의 구조개선사업 재원을 확보하도록 한 점, 향후 10년에 걸쳐 추진할 농정의 기본방향과 정책수단을 제시한 점에 의미가 있다.

라. 신농정5개년계획

1993년 2월 25일 출범한 '문민정부'는 4월 14일자로 학계·언론계·경제계 및 노동계 인사 15명과 경제부처 차관 등으로 '신경제계획위원회'를 구성하였다. 이어 26개 과제별로 관련 부처 공무원·연구기관·대학교수·민간단체 대표 등 572명으로 구성된 실무작업반에서 작업반별로 부문 계획 시안을 작성한 다음, 이 부문별 시안을 놓고 과제별 정책협의회를 열어 전문가의 의견을 수렴하고, 경제장관회의와 신경제 계획위원회 및 국무총리를 위원장으로 하는 '경제사회발전계획심의위원회'의 심의를 거쳐 7월 2일에 대통령이 주재하는 보고대회에서 '신경제5개년계획'이 확정되었다. 신경제 5개년계획의 목표는 "모든 국민의 참여와 창의를 발전의 원동력으로 하는" 신경제를 건설함으로써 "선진권 경제에 진입하고 통일에 대비할 수 있는 튼튼한 경제를 건설하는 것"이었다. 이 신경제 계획과 전체적으로 조화를 이루면서 농림수산부문의 세부 실천 계획으로 '신농정5개년계획'이 수립되었는데, 그 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

우선, 1991년 7월의 '농어촌구조개선대책'에서 농어촌구조개선사업을 위해 1992년부터

2001년까지 42조원을 투입하기로 했는데, 사업 완료 시기를 1998년까지로 앞당기도록 하였으며, 농업정책의 방향을 지금까지의 증산·가격정책에서 생산성과 경쟁력 향상을 위한 구조개선정책으로 전환한다는 것을 명확히 하였다. 그에 따라 투자 우선 순위도 생산기반 정비와 기술개발 등 구조개선의 핵심 사업에 우선 투자하는 것으로 조정하였다. 사업의 추진체계를 농어민 자율 방식으로 전환하여 시·군, 시·도의 농어촌발전계획을 지방자치단체에서 수립하고, 생산자 스스로 가장 필요한 사업을 선택하여 계획을 세우고 집행하며, 정부는 생산자의 의사결정을 지원하기 위해 투자계획과 사업지침을 제시하는 역할을 하도록 하였다. 또한, 지금까지 여러 가지 제약요인으로 인해 실현하지 못하였던 양곡관리제도와 농지제도를 과감히 개혁하기로 하였다. 양곡 가격의 계절진폭이 적정하게 유지되도록 민간유통 기능을 활성화하고, 정부미 방출 방식을 전환하며, 농지 소유상한을 3ha에서 10ha로 확대하고 농지이용계획제도를 도입하며, 농지의 소유 및 이용에 대한 규제 완화, 우량농지 보전 등을 명시하였다. 신농정5개년계획은 농어촌구조개선사업을 앞당겨 실천할 수 있도록 투자 재원과 세부 실천계획을 마련하였다는 점에서 의의가 크다.

마. 농어촌발전대책과 농정개혁방안

1993년 12월 15일 UR 협상이 타결되자 농업분야뿐만 아니라 전 사회적으로 우리 농업의 위기를 우려하는 여론이 비등하였다. 특히, 관세화는 유예되었지만 최소시장접근 물량을 허용하는 방식으로 쌀 시장이 개방되자, 쌀 시장은 절대로 개방하지 않겠다던 공약을 지킬 수 없게 된 대통령이 국민에게 사과하는 담화를 발표함으로써 우리 농업의 앞날에 대한 관심이 국민적 호응을 얻게 되었다. 그리하여 1993년 12월 20일 청와대에 농수산 수석비서관이 신설되었고, 1994년 1월 6일 연두 기자회견에서 김영삼 대통령은 대통령 직속 자문기구로 '농어촌발전위원회' 설치와 '농어촌특별세' 신설을 천명하였다. 이어서 1994년 1월 8일의 'UR 농정대책 수립을 위한 관계장관 회의'에서 이를 추진하기 위한 방안과 일정이 확정되어, 1월 28일 대통령령 제14151호 '농어촌발전위원회 규정'이 공포됨에 따라 2월 1일 '농어촌발전위원회'가 구성되었으며, 3월 24일에는 「농어촌특별세법」이 제정 공포되었다. 농어촌특별세는 1994년 7월 1일부터 2004년 6월말까지 10년간 매년 1조 5천억원씩 총 15조원을 조성하는 것으로 결정되었다.

'농어촌발전위원회'는 30명의 민간인 전문가로 구성되어, 2월 1일부터 7월 31일까지 6개월 동안 한시적으로 운영되는 기구였다. 농어촌발전위원회는 구성 당일 전체 회의를 열어 시행세칙을 의결한 데 이어 '농어업 경쟁력 강화 소위원회', '농어촌 산업진흥 소위원회', '농어민 후생복지 소위원회' 등 3개의 소위원회를 구성하였다. 농어촌발전위원회는 6개월 동안 9차의 전체 회의와 12회의 소위원회를 개최하고, 9개 도에서 17일간의 현지 여론수렴 간담회를 가졌으며, 4월 19일에 대통령에게 중간보고를 하고, 그 미진한 부분을 수정·보완하여 5월 24일 대통령에게 최종보고를 하였다. 정부는 이를 심의하여 6월 14일에 '농어촌발전대책 및 농정개혁 추진 방안'을 확정 발표하는 한편, 7월 4일 농림수산부와 경제기획원이 공동으로 농어촌특별세 투자계획을 확정하였다. 농어업 경쟁력 강화분야에 전체의 60%인 9조 775억원, 농어촌 생활여건 개선분야에 27.4%인 4조 1,040억원,

농어민 복지증진분야에 12.1%인 1조 8,185억원을 투자한다는 계획이었다.

농어촌발전대책은 수립과정 면에서 이전에 볼 수 없었던 특징이 있는 것으로 평가된다. 첫째, 농업정책의 결정과정에 민간이 적극적으로 참여하였다는 점이다. 농업정책의 결정을 관료기구에서 전담하지 않고 민간 전문가들로 구성된 농어촌발전위원회의 건의안을 토대로 정부에서 세부 실천계획을 작성하였던 것이다. 둘째, 농업정책의 결정과 집행에 농림수산부 외에 관련 부처가 모두 참여하였다는 점이다. 셋째, 대규모 투자재원이 뒷받침되었다. 42조원의 농어촌구조개선자금 외에 15조원의 농어촌특별세가 추가됨으로써 농림사업의 투·융자 재원이 어느 때보다 풍족해졌다. 넷째, 농어업 외에 농어민·농어촌 대책을 망라한 종합대책이라는 점이다. 농수산업의 경쟁력 강화 외에 농어민의 복지, 농어촌의 교육·의료, 농어촌 생활여건 등 이제까지 소홀하였던 분야에 대한 대책이 실시되었다.

8. 성과와 과제

42조원의 농어촌구조개선자금과 15조원의 농어촌특별세자금을 투입하여 이루어진 문민정부의 농림사업은 사업 시행 중에도 비농업분야와 여론으로부터 많은 비판이 있어 왔다. 농림부에서도 농림사업을 내실 있게 수행하기 위하여 매년 시행착오를 수정하는 한편, 1996년 2월~1999년 6월 네 차례에 걸쳐 농림사업을 평가하였다. 농림사업에 대한 기존의 평가는 농어촌구조개선사업이 많은 성과와 과제를 함께 안고 있다는 것이었다.

농림사업의 성과로는 우선 농업성장률의 회복을 들 수 있다. 농업성장률은 1980년대 후반의 마이너스에서 1990년대 초반에 1.5%로 반전되고, 1994~96년에 3.6%를 기록하여 점차 회복되는 추세를 나타냈다. 둘째, 생산성이 향상되었다. 품종개량, 생산기반 정비, 시설 현대화 및 기계화의 진전 등으로 1992~96년에 노동생산성은 7.6%, 토지생산성은 3.3% 증가하였다. 셋째, 규모화·전문화·주산지화가 진전되었다. 쌀을 제외한 전 품목에서 규모화가 빠르게 진행되고 있으며, 재배 작물과 기술·경영 면에서 전문화와 주산지화가 강화되었다. 넷째, 농가소득과 자산이 증가되었다. 1996년에 농가소득은 2,230만원으로서 1990년의 1,103만 원에 비해 2.1배 정도 증가하였으며, 농가자산 또한 1억 6,900만원으로서 1990년에 비해 2.1배 증가하였다. 다섯째, 농산물 가격이 안정되고, 유통효율성이 제고되었다. 농산물 가격 상승률이 일반물가 상승률보다 낮아져 안정적인 추세를 나타냈으며, 식품소비의 고급화·다양화와 유통시장의 경쟁 심화로 유통혁신이 가속화되고 있다.

이상의 성과에도 불구하고 한국 농업은 여전히 다음과 같은 과제를 안고 있다. 첫째, 식량자급률이 계속 저하되고 있다. 사료곡을 제외한 양곡의 자급률은 1990년의 43.1%에서 1996년에 26.7% 수준으로 저하되었다. 둘째, 쌀산업의 구조개선 실적이 미흡하다. 쌀 생산 농가의 호당 평균 재배면적은 1996년 현재 0.9ha로서, 1990년의 0.8ha에서 0.1ha 증가하는 데 그쳤다. 그 이유는 농업기계화와 위탁영농, 겸업기회의 진전으로 노령 농업인이나 영세농이 탈농하지 않고 계속 영농하기 때문인 것으로 보인다. 셋째, 전문 농업인력이 부족하다. 농가호수와 농림업 취업자, 특히 청장년층 취업자 수가 크게 줄어들고

농업인력이 노령화됨으로써 경영능력과 기술 수준이 높은 전문 농업인력이 부족하다. 20~49세의 농림업 취업자 비율은 1980년의 62.9%에서 1990년에는 43.1%로, 1995년에는 35.9%로 계속 감소되었다. 넷째, 법인경영체가 부실화되었다. 1990년에 농업법인제도가 도입된 이후 1994년부터 영농조합법인·농업회사법인 등의 수가 크게 늘어 1996년에 3,487개소와 1,419개소에 달하게 되었으나 그중 절반 이상이 적자를 나타냈다. 다섯째, 여전히 농공 간의 생산성 격차가 크다. 비농업부문의 노동생산성에 비한 농업부문의 노동생산성 비율은 1992년의 41%에서 1996년에는 46%로 격차가 약간 완화되었으나 생산성 격차는 여전하다. 여섯째, 소비자 지향의 농정이 미흡하였다. 국민소득의 증가, 식생활 구조의 변화, 농산물 수입의 확대, 새로운 유통체제의 등장, 안전·건강식품에 대한 수요 증대 등 농산물 소비 형태가 크게 변하고 있으나 품질인증, 원산지표시제, 농축산물안전성검사 등 소비자를 위한 정책이 미흡하였다. 일곱째, 중소농정책이 결여되었다. 농업의 국제경쟁력 향상과 이를 위한 농업구조개선 및 전업농 육성 등에 치중하여 중소농을 지원하는 사업은 1997년에 134개 사업 중 농업경영자금, 축산경영자금, 중소농고품질사업 등에 지나지 않았다. 여덟째, 농가소득 및 경영 안정대책이 결여되어 있다. WTO의 출범과 함께 농산물가격지지정책이 폐지됨으로써 농가소득과 농업경영이 불안정하게 되고, 1997년 말부터 외환부족으로 인해 환율과 금리 및 유가·자재가 등이 급등하여 시설원예와 축산을 비롯하여 농업부문 전반에 걸쳐 경영상태가 크게 악화되었으나 그에 대한 대책이 없다.

제5절 | 개방화시대의 농업·농촌: 1998년~현재

1. 시대적 배경

우리나라의 농산물 시장개방은 높은 경제성장과 무역수지 흑자가 실현된 1980년대 말부터 본격적으로 진행되었다. 특히 1986년부터 시작되어 1993년 말에 타결된 우루과이 라운드(UR) 협상은 시장개방에 대한 인식이 부족했던 우리나라에 커다란 충격을 주었다. 당시에 농업인은 물론 일반 국민들도 농업·농촌 붕괴라는 상황까지 생각할 만큼 총체적 위기로 인식되었다. 이러한 위기감 속에 1995년에 세계무역기구(WTO)가 출범하여 UR협상 결과의 이행단계에 들어갔다.

더욱이 1997년 말에 엄습한 외환·금융위기로 나라경제는 파산 직전까지 몰렸으며, 급기야 'IMF(국제통화기금) 관리체제'라는 신조어를 탄생시켰다. 환율 급등으로 사료곡물을 비롯한 농업용 원자재의 조달이 어려워 국내 수급불안이 심화되었고, 경기침체로 민간소비가 위축되면서 농산물의 판매에 어려움을 겪는 등 농가경제가 극도로 악화되었다. 다행히 국민적인 노력으로 2001년 8월에 IMF 관리체제를 졸업하게 되었으나, 개방화 초기의 시련을 혹독하게 겪은 셈이다.

외환·금융위기를 계기로 정부는 대외신인도를 제고하기 위해 개혁과 개방 정책을 강

력하게 추진할 필요성을 절감하였으며, 특히 경제 회생과 장기적인 발전을 도모하기 위한 핵심 수단으로 자유무역협정(FTA)을 검토하게 되었다. 1998년 11월에 칠레와 FTA를 추진하기로 결정하여 2004년에 발효시켰으며, 2007년에는 거대 경제권인 미국과 협상을 타결하여 현재 국회 비준을 남겨둔 상황이다.

농산물 시장개방의 영향은 먼저 농업생산구조의 변화를 가져왔다. 외국의 값싼 농산물이 수입됨에 따라 식품소비 패턴의 서구화가 진전됨으로써 농산물 소비구조가 변화되었으나 농업생산구조는 탄력적으로 조정되지 못하였다. 결과적으로 쌀 이외의 곡물은 수입에 의존할 정도로 식량자급률이 빠르게 하락하면서 식량안보 문제가 대두되었다.

아울러 시장개방의 진전은 국내 농산물의 시장가격을 하락시키고 불안정을 심화시키는 결과를 초래하였다. 1990년대 초 농어촌구조개선사업 등 투융자 확충에 힘입어 농업생산성이 증가하는 성과를 실현하였으나, 여기에 수입 농산물까지 가세한 공급 증가로 1995년부터 농산물의 실질가격이 하락세로 접어들었다. 농산물 가격이 하락하면서 농업총생산액은 증가하지만 농업총소득은 늘어나지 않는 '성장과 소득의 괴리'현상이 뚜렷해지기 시작하였다. 더욱이 일부 소득작물로 생산이 집중되면서 농산물 수급과 농업경영의 불안정이 정책 과제로 부각되었다.

한편, 1990년대 중반부터 영농규모화·전문화와 함께 농지와 가축 등의 자원이 대농층으로 집중됨으로써 농업구조개선이 진전되고 있는 반면에, 영세농은 그대로 잔류하여 농가 계층의 양극화가 뚜렷해졌다. 이러한 양극화는 농업구조조정의 전제가 되지만, 농가 간 소득 격차를 확대시킴으로써 농촌사회의 갈등요인이 되었다. 더욱이 도시가계보다 농가의 계층 간 소득 격차가 심한 것으로 나타나 상대적인 빈곤감은 더욱 심화되었다.

이러한 경제적인 이유와 함께 농촌의 낙후된 생활환경으로 젊은 사람이 농업과 농촌에 남지 않고 떠나는 추세이다. 산업화 과정에서 농업부문에는 신규 인력의 유입이 적은 반면에 타 직업으로의 전직이 어려운 고령자가 지속적으로 누적되었다. 다행히 2000년대 들어 도시의 생활을 정리하고 농촌으로 돌아오는 귀농자가 증가하고 있는 것은 농업의 희망적인 요소이기도 하다.

이 절에서는 한국 농업·농촌 60년사의 대단원에 해당하는 1998년 이후 2008년 현재까지를 개방화시대로 규정하고, 농산물 시장개방의 과정과 이를 배경으로 변모된 농업·농촌의 실상, 정책의 변화 등을 고찰하고자 한다. 먼저, 농산물 시장개방의 추진 경과를 개관하면 다음과 같다.

우리나라는 1960년대에 들어 경제개발계획을 수립하고 산업화를 본격적으로 추진하여 괄목할 만한 경제성장을 이룩하였다. 그러나 수출을 통한 대외의존형 경제발전전략으로 대외개방 압력에서 벗어나기 어려웠다. 1977년에 '대망의 수출 100억달러'를 달성하면서 농산물 수입자유화를 추진하기에 이르렀고, 1978년 2월에 수입자유화 기본방침이 발표되었다. 이 방침에 의거하여 제3차에 걸친 수입개방조치를 단행하였으며, 이에 따라 농산물 수입자유화 비율이 1978년의 54%에서 1988년에는 72%로 확대되었다.

1980년대에 들어 지속적으로 수출이 증가함에 따라 1986년부터 1989년까지 무역수지 및 경상수지 흑자를 기록하였다. 이에 따라 우리나라는 국제수지 방어 목적으로 수입을 제한할 수 있다는 GATT 규정 18조 B항(BOP)을 고수할 수 없게 됨으로써 1989년 10월

에 이른바 BOP항을 졸업하게 되었다. 아울러 1989~91년 기간 중 농림수산물 243개 품목의 수입자유화 예시를 발표하였으며, 이에 따라 농산물 수입자유화 비율은 1989년 76%에서 1994년에는 92%로 확대되었다.

한편, GATT체제하에서 새로운 국제 교역질서를 정립하고자 1986년에 우루과이라운드(UR)가 개시된 이래 7년간의 협상과정을 거쳐 1993년 12월에 타결되었다. 그리고 1년간의 유예기간을 거쳐 1995년 1월에 세계무역기구(WTO) 체제가 출범하였다. UR 농업협정의 기본골격은 시장개방, 국내보조금 삭감, 수출보조금 삭감 등이었다. 특히 시장개방에서는 예외 없는 관세화를 원칙으로 하였는데, 우리나라의 쌀은 비교역적 기능을 인정받아 2004년까지 10년간 관세화를 유예할 수 있었고, 쌀을 제외한 전 품목을 대상으로 수입자유화가 단행되었다. 또한 국내 보조는 허용 대상 보조와 감축 대상 보조로 구분한 이행계획서에 의거하여 보조금을 감축하게 되었으며, 이로써 시장개방뿐만 아니라 정책도 국제 규범에 따라야 하는 '농정의 국제화' 시대로 진입하게 되었다.

세계경제가 다자체제인 WTO를 중심으로 통합되어 가는 추세와 함께 1990년대 들어 지역주의에 입각한 양자 간의 자유무역협정(FTA)이 빠르게 진전되었다. 이는 UR 실패에 대비하는 보험적인 성격도 있지만, 국가 간에 더욱 끈끈한 지역경제협력의 필요성을 느꼈기 때문으로 보인다. 2008년 말까지 WTO에 통보된 지역무역협정은 400여 건이고, 이 중 230건이 발효 중이다.

우리나라가 FTA를 검토하기 시작한 직접적인 계기는 1997년 말 외환위기를 벗어나기 위해 국가 신인도 제고와 대외개방정책의 핵심 수단으로 자리매김하면서부터이다. FTA의 첫 대상국으로 1998년 11월에 칠레를 선정하여 2002년 10월에 협상을 타결하고 2004년 2월에 국회 비준을 거쳐 발효시켰다. 그 후 싱가포르(2006. 3), 유럽자유무역연합(EFTA, 2006. 9), ASEAN(2007. 6) 등과 체결·이행 중이고, 2007년에는 거대 경제권인 미국과 협상을 타결하여 국회 비준을 남겨두고 있다. 2008년 말 현재 인도와 유럽연합(EU)과의 협상 타결이 임박해 있으며, 그 밖에 캐나다, GCC, 멕시코, 일본, 페루, 호주, 뉴질랜드 등과는 협상이 진행 중이다.

또한, 2004년에는 UR 협상에서 관세화 유예의 특례를 받은 쌀에 대한 재협상이 시작되었다. 2004년 1월 WTO에 통고한 후 4월부터 미국과 중국 등 이해 당사국과 협상을 개시하여 2004년 12월 30일 협상이 타결되었고, 2005년 11월에 국회 비준을 받았다. 이 협상을 통해 한국 정부는 쌀 관세화 유예기간을 2014년까지 10년 연장하고, 의무수입량(1988~90년 쌀 소비량 대비)을 2004년 4%에서 2014년 7.96%까지 증량하기로 하였다.

UR 이후의 수입개방 내역을 보면, 우리나라는 쌀을 제외한 모든 농림수산물을 단계적으로 개방하도록 하여 1995년의 수입자유화율은 95.6%에 이르렀다. 그리고 1996년과 1997년에 일부 과채류와 축산물 시장이 개방되어 1998년 수입자유화율은 98.5%로 증가하였다. 2001년에는 쇠고기가 수입자유화되었으며, 따라서 2002년 이후의 농림산물 수입자유화율은 99.1%를 유지하고 있다.

시장개방의 진전에 따른 농림축산물 수출입의 변화를 보면, 수입은 규모가 늘었고 증가 속도도 빨라지고 있다. 다만, 축산물은 1990년대에는 증가하였으나, 2000년대 들어 광우병(BSE) 파동으로 쇠고기 수입이 감소하면서 속도가 완화되었다. 한편, 농산물 수출

〈표 2-46〉 농산물 수출입 추이

(단위: 백만달러, %)

		1990	1995	2000	2005	2008	연평균 변화율(%)		
							1990/2000	2000/2008	1990/2008
수출	농산물	720	1,081	1,133	1,899	2,621	4.6	11.0	7.4
	축산물	75	155	121	173	215	4.9	7.4	6.0
	임산물	325	500	255	150	118	△2.4	△9.1	△5.5
	계	1,120	1,737	1,509	2,222	2,954	3.0	8.8	5.5
수입	농산물	3,268	5,538	5,105	7,397	13,905	4.6	13.3	8.4
	축산물	486	1,224	1,676	2,360	3,352	13.2	9.1	11.3
	임산물	1,628	2,250	1,653	2,131	2,864	0.2	7.1	3.2
	계	5,382	9,011	8,433	11,889	20,120	4.6	11.5	7.6

자료: 농림수산식품부; 농수산물유통공사.

액은 1990년대 이후 빠른 속도로 증가하고 있다. 축산물은 2000년부터 검역상의 이유로 인해 일본 수출이 금지되었으나, 동남아시아 지역으로의 수출이 증가하였고, 임산물은 1995년 이후 전반적으로 수출액이 감소하였다.

2. 농업구조의 변화

가. 농가호수와 인구

농가호수는 농산물 시장개방이 본격화된 1990년 이후 감소 추세가 지속되어 2008년의 총농가호수는 121만 2천호로 1990년 대비 약 55만호가 감소하였다. 다만, 경제위기의 영향으로 농가 감소율은 점차 둔화되어 1990~2000년과 2000~08년의 연평균 감소율은 2.4%에서 1.6%로 낮아졌다.

농가인구는 농가호수보다 감소 속도가 상대적으로 더 빠른데, 농가소득 감소 추세와 비슷한 추세를 보여 1990~2000년 기간의 4.9%에서 2000~08년 기간에는 2.9%로 감소세가 둔화되었다. 최근 들어 농가호수보다 인구의 감소가 큰 것은 세대주가 농가를 유지하고 가족들은 이농하였기 때문으로 분석되는데, 이는 농가인구 또는 농업경영주의 고령화를 반영하는 것이다.

〈표 2-47〉 농가호수 및 인구 추이

(단위: 천호, 천명, %)

	1990	1995	2000	2005	2008	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2008	1990/2008
농가호수	1,767	1,501	1,383	1,273	1,212	△2.4	△1.6	△2.1
전체인구(A)	42,869	45,093	47,008	48,138	48,607	0.9	0.4	0.7
농가인구(B)	6,661	4,851	4,031	3,434	3,187	△4.9	△2.9	△4.0
B/A(%)	(15.5)	(10.8)	(8.6)	(7.1)	(6.6)	(△5.8)	(△3.3)	(△4.7)

자료: 통계청.

나. 농업인력과 경지면적

농림어업 취업자 수는 농가인구와 더불어 지속적으로 감소하여 1990년 324만명에서 2008년에는 236만명으로 줄었다. 1995년 이전에는 연평균 4.8%의 높은 감소세를 보였으나 1995~2000년에는 경제위기로 감소세가 완화되어 0.8% 감소에 그쳤다. 그러나 전반적인 경향으로는 농림어업 취업자 수도 농가인구의 감소만큼이나 빠르게 감소하는 추세이다.

2008년 경지면적은 175만 9천ha로 1990년 210만 9천ha보다 약 35만ha가 감소한 것으로 나타났다. 경제성장 및 농산물가격 하락에 따라 지속적으로 농지전용 수요가 증가한 것이 주요 원인으로 분석되었으며, 1990년 이후 대체로 연평균 1% 정도의 감소율을 나타냈다.

〈표 2-48〉 농림어업 취업자 및 경지면적 추이

(단위: 천명, 천ha, %)

	1990	1995	2000	2005	2008	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2008	1990/2008
전 산업(A)	18,085	20,414	21,156	22,856	23,577	1.6	1.4	1.5
농림어업(B)	3,237	2,403	2,243	1,815	1,693	△3.6	△3.5	△3.5
B/A(%)	(17.9)	(11.8)	(10.6)	(7.9)	(7.2)	(△5.1)	(△4.8)	(△4.9)
농경지	2,109	1,895	1,889	1,824	1,759	△1.1	△0.9	△1.0
논(A)	1,345	1,206	1,149	1,105	1,046	△1.6	△1.2	△1.4
밭(B)	764	779	740	719	713	△0.3	△0.5	△0.4
B/A(%)	(56.8)	(64.6)	(64.4)	(65.1)	(68.1)	(1.3)	(0.7)	(1.0)

자료: 통계청 농산물품질관리원.

다. 농업생산구조

시장개방에 따른 주요 농산물 생산액의 변화를 보면 대체로 2000년 이후 성장의 정체가 나타나는 것으로 분석되었다. 다만, 2008년도는 환율 상승 등의 영향으로 농산물 가격이 높게 형성되어 총생산액이 증가하였다.

품목별로 보면, 재배업은 1990년대 전반기에는 완만한 증가세를 보이다 1990년대 중반 이후의 가격 하락 및 생산량 감소로 정체 내지 미미한 감소세를 나타냈으며, 미곡 등의 식량작물은 2000년 이후 연평균 3.2%의 감소를 기록하였다. 축산업은 1990년대 이후 꾸준한 소비증가에 힘입어 모든 축종의 사육두수가 늘어나 1990년대에는 연평균 1.8%, 2000년대에는 4.2%의 높은 성장을 기록하였다.

한편, 농업성장률은 1980년대 후반 부(負)의 성장에서 1990년대 들어 급상승하여 1990~2008년 기간에 플러스 0.2%의 성장률을 기록하였다. 반면에 농업총소득은 1995년 이후 하락세로 반전되어 농가경제의 핍박을 야기하게 되었다.

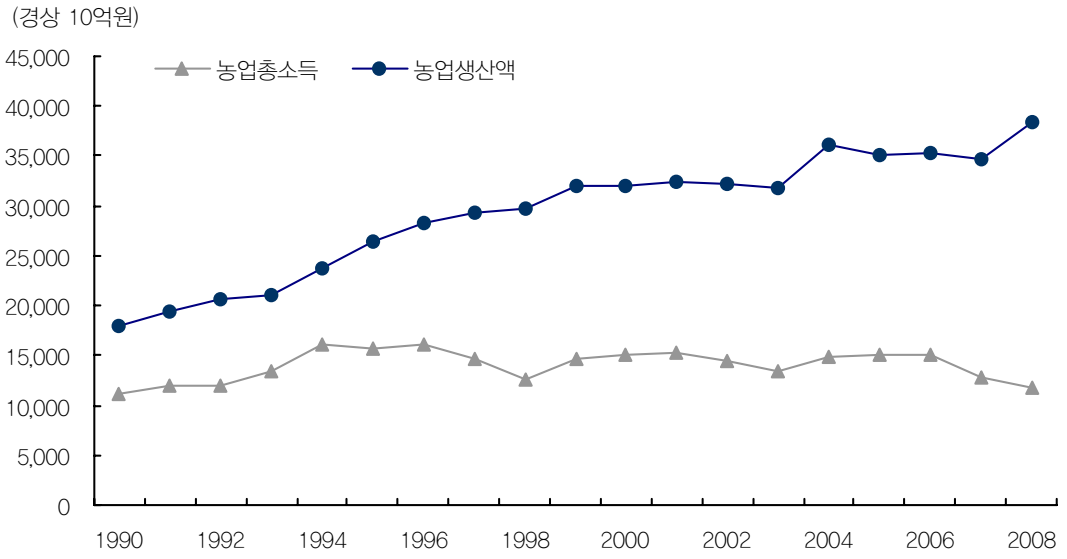
〈표 2-49〉 연도별 농업생산액 추이(실질)

(단위: 10억원, %)

	1990	1995	2000	2005	2008	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2008	1990/2008
농림업	36,711	36,764	38,179	36,273	37,882	0.4	△0.1	0.2
재배업	27,528	27,492	27,518	23,322	23,760	0.0	△1.8	△0.8
– 식량작물	14,659	10,629	13,175	9,738	10,131	△1.1	△3.2	△2.0
– 채소	6,796	9,362	7,763	6,919	6,890	1.3	△1.5	0.1
– 과실	2,593	4,083	2,973	3,082	2,864	1.4	△0.5	0.6
– 특용 · 기타	3,481	3,419	3,607	3,583	3,876	0.4	0.9	0.6
축산	7,765	8,041	9,312	11,767	12,983	1.8	4.2	2.9
– 한육우	1,826	2,395	2,165	3,148	3,388	1.7	5.8	3.5
– 돼지	2,324	1,898	2,733	3,759	3,902	1.6	4.6	2.9
– 닭	883	1,042	946	1,113	1,365	0.7	4.7	2.5
– 계란	807	759	750	1,085	1,107	△0.7	5.0	1.8
– 우유	1,262	1,154	1,557	1,551	1,532	2.1	△0.2	1.1

주: GDP디플레이터(2005=100)로 실질액 환산.
자료: 농림수산식품부.

[그림 2-2] 농업총생산액과 농업총소득의 변화 추이



주: 농업총소득은 농가 수×농업소득.
자료: 통계청.

3. 농촌경제의 변화

가. 농촌물가 및 교역조건

농가판매가격지수는 1990년 전반기까지 연평균 4.8% 상승하였으나, 이후 시장개방에 따른 농산물 가격의 상대적 하락으로 2008년에는 99.4(2005년=100)를 기록하였다. 1990년대 중반에 판매가격지수가 높은 것은 물가상승 요인과 함께 정부의 연평균 5% 대의 춘·추곡 수매가격 인상이 주요 상승 요인으로 작용하였기 때문이다.

한편, 1990년 이후 농가구입가격지수는 투입재 및 농업노임을 포함한 대부분의 생산요소에서 빠른 상승세를 나타냈다. 특히 1990년대 중반 이후에는 외환위기 영향이 크며, 농자재 등의 농업용품은 1990~2000년의 연평균 3.9% 상승에서 2000~08년 기간에는 연평균 6.5%나 상승하였다.

〈표 2-50〉 농가판매가격지수 추이

(단위: 지수(2005=100), %)

종류별	1990	1995	2000	2005	2008	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2008	1990/2008
총지수	60.3	81.6	89.5	100.0	99.4	4.0	1.3	2.8
곡물	63.1	81.6	109.8	100.0	107.8	5.7	△0.2	3.0
청과물	66.6	104	94.1	100.0	92.3	3.5	△0.2	1.8
축산물	50.0	63.3	64.9	100.0	93.0	2.6	4.6	3.5

자료: 통계청.

〈표 2-51〉 농가구입가격지수 추이

(단위: 지수(2005=100), %)

종류별	1990	1995	2000	2005	2008	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2008	1990/2008
총지수	47.4	62.8	80.1	100.0	115.3	5.4	4.7	5.1
가계용품	45.6	64.8	81.5	100.0	110.7	6.0	3.9	5.1
농업용품	52.6	60.7	77.4	100.0	128.5	3.9	6.5	5.1
농촌임료금	40.2	59.3	82.6	100.0	111.7	7.5	3.8	5.8

자료: 통계청.

농산물 판매가격은 1990년대 들어 점진적인 상승세를 이어갔으나 농산물 시장개방 확대에 따른 농산물 가격의 상대적 하락으로 실질가격 기준으로는 하락세를 보여왔다. 특히 2000~08년 기간에 농산물 판매가격은 연평균 1.3% 상승한 데 반해 농가구입가격은 4.7%나 상승하여 농가교역조건이 더욱 악화되었다. 농가교역조건을 나타내는 패리티지수는 1990~2000년에 연평균 1.3% 감소를 기록하였으나 2000~08년 기간에는 연평균 3.2% 감소를 나타냄으로써 농가의 경영여건이 악화되었다.

〈표 2-52〉 농가교역조건 추이

(단위: 지수(2005=100), %)

	1990	1995	2000	2005	2008	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2008	1990/2008
농가판매가격(A)	60.3	81.6	89.5	100.0	99.4	4.0	1.3	2.8
농가구입가격(B)	47.4	62.8	80.1	100.0	115.3	5.4	4.7	5.1
패리티지수(A/B)	127.2	129.9	111.7	100.0	86.2	△1.3	△3.2	△2.1

자료: 통계청.

나. 농가소득

1990년대 들어 농가경제는 농업생산의 증가에도 불구하고 소득은 오히려 감소하는 성장과 소득의 괴리현상이 나타났으며, 1990년대 후반부터 농산물 가격이 하락하면서 농업소득의 증가세는 미미하고 부채는 급속히 증가하는 현상을 나타냈다. 그러나 농외소득 및 이전소득의 증가에 힘입어 완만한 증가세를 유지하던 농가소득은 외환위기의 충격으로 큰 폭으로 하락하였으나 2000년에 들어 외환위기 이전의 수준을 회복하였다.

〈표 2-53〉 농가소득 추이(실질)

(단위: 천원, %)

	1990	1995	2000	2005	2008	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2008	1990/2008
농가소득	18,945	25,530	26,581	30,503	29,153	3.4	1.2	2.4
– 농업소득	10,763	12,259	12,554	11,815	9,221	1.6	△3.8	△0.9
– 농외소득	4,881	8,116	8,562	9,884	10,843	5.8	3.0	4.5
• 겸업소득	1,012	1,787	1,653	2,531	2,770	5.0	6.7	5.8
• 사업외소득	3,869	6,328	6,909	7,353	8,074	6.0	2.0	4.2
– 이전소득	3,301	5,156	5,464	4,078	5,052	5.2	△1.0	2.4
– 비경상소득	–	–	–	4,725	4,037	–	–	–

주: 2002년 이전의 비경상소득은 이전소득에 포함. GDP디플레이터(2005=100)으로 실질액 환산.
자료: 통계청.

〈표 2-54〉 농가소득 추이(명목)

(단위: 천원, %)

	2005	2006	2007	2008
농가소득	30,503	32,303	31,967	30,523
– 농업소득	11,815	12,092	10,406	9,654
• 농업총수입	26,496	27,322	26,102	25,843
• 농업경영비	14,681	15,231	15,696	16,189
– 농외소득	9,884	10,037	11,097	11,353
– 이전소득	4,078	4,886	4,959	5,289
– 비경상소득	4,725	5,289	5,506	4,227

자료: 통계청.

그러나 2006년까지 명목으로 증가해오던 농가소득은 2007년 이후 감소세로 전환되었다. 이는 농업조수입은 크게 늘지 않는데다 농업경영비 증가로 인해 농업소득이 감소하고 농외소득도 정체되었기 때문이다.

2008년의 농가소득 구성을 보면, 농가소득은 명목으로 3,052만원이며, 그중 농업소득이 965만원으로 31.6%, 농외소득이 1,135만원으로 37.2%, 이전소득이 529만원으로 17.3%, 비경상소득이 423만원으로 13.8%를 차지하고 있다.

4. 농산물 수급의 변화

가. 식량작물

1990년대 들어 쌀은 소비의 지속적인 감소와 연속된 풍년, 수입 증가로 인한 공급 확대로 수급 불균형을 나타냈다. 쌀의 총소비량은 1980년대 중반까지 계속 증가해 오다 1986년을 정점으로 감소하여 1990년 544만톤에서 2007년에는 506만톤을 기록하여 연평균 1.5% 정도로 감소하였다.

쌀의 1인당 식용 소비량의 경우 1990년 119.6㎏에서 2007년에는 76.9㎏으로 연평균 2.6%씩 감소하였다. 쌀산업발전대책 및 직접지불제 도입에 따른 벼 재배면적과 단수 증가로 1996년 이후 연평균 쌀 생산량은 500만톤 수준을 기록하면서, 연평균 소비량보다 상회하여 재고 문제를 유발시켰다. 그 후 재고율을 점점 낮추면서 2007년 말 기준으로 재고량은 69만톤 수준이 되었다.

한편, 맥류는 재배면적이 지속적으로 감소하여 2007년 5만 6천ha에 17만 6천톤 정도를 생산하였다. 그중 보리는 재배면적이 3만 1천ha, 생산량이 9만 9천톤이었다. 콩은 정부의 장려에 힘입어 2000년 이후 생산량이 대략 11만톤 수준을 유지하고 있다.

〈표 2-55〉 쌀의 수급 변화

(단위: 천톤, kg, %)

	1990	1995	2000	2005	2007	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2007	1990/2007
수 요	7,470	6,216	6,092	6,042	5,756	△2.0	△0.8	△1.5
국 내	5,444	5,557	5,114	5,210	5,061	△0.6	△0.1	△0.4
수 출	1	–	–	–	–	–	–	–
재 고	2,025	659	978	832	695	△7.0	△4.8	△6.1
공 급	7,470	6,216	6,092	6,042	5,756	△2.0	△0.8	△1.5
생 산	5,898	5,060	5,263	5,000	4,680	△1.1	△1.7	△1.4
수 입	–	–	107	192	246	–	12.6	–
이 월	1,572	1,156	722	850	830	△7.5	2.0	△3.7
1인당 소비량(㎏)	119.6	106.5	93.6	80.7	76.9	△2.4	△2.8	△2.6

자료: 농림수산식품부, 『농림수산식품 주요 통계』, 2008.

나. 채소

채소 재배면적은 1990년 이후 정체 내지 감소되고 있으며 2007년의 재배면적은 27만 8천ha를 기록하였다. 전체 채소 면적에서 노지 재배면적은 감소한 반면 시설 재배면적의 비중은 증가한 것으로 나타났으며, 조미채소와 근채류 재배면적은 감소 추세이고 엽채류는 정체된 것으로 집계되었다. 과채류의 경우 1990년대 전반기까지 급속히 증가하였으나, 최근에는 미미한 감소세를 나타내고 있다.

〈표 2-56〉 채소 수급 변화

(단위: 천톤, kg, %)

	1990	1995	2000	2005	2007	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2007	1990/2007
수 요	8,875	10,873	11,793	10,512	10,716	2.9	△1.4	1.1
국 내	8,846	10,793	11,696	10,356	10,608	2.8	△1.4	1.1
수 출	26.10	69.40	80.60	123.90	101.40	11.9	3.3	8.3
재 고	3	10	16	32	7	19.5	△11.1	5.8
공 급	8,875	10,873	11,793	10,512	10,716	2.9	△1.4	1.1
생 산	8,752	10,704	11,430	9,785	9,588	2.7	△2.5	0.5
수 입	98	169	357	722	1,108	13.8	17.6	15.4
이 월	25	–	6	5	20	△13.3	19.1	△1.2
1인당 소비량(kg)	132.6	160.6	165.9	144.9	149.2	2.3	△1.5	0.7

자료: 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』.

채소 수요는 1990년대 전반기까지 약간의 증가세를 보였으나 이후에는 정체상태다. 1인당 채소 소비량은 1990년에 133kg에서 2000년에 166kg까지 증가한 이후 감소하여 2007년에는 149.2kg으로 정체되었다. 수출에 따른 국외 수요는 증가하고 있으나 국내 수요는 증가세가 둔화되어 전체적 수요는 미미한 증가세를 나타냈다. 조미채소류 중 중국산 수입이 늘어난 고추, 마늘에 대한 수요는 약간 증가하였고, 양파에 대한 수요 또한 소폭 증가한 것으로 나타났다.

과채류 수요는 1990년대 전반기까지 증가하였으나 1990년대 후반부터는 정체되었다. 채소 수출량은 1990~2000년 기간에 연평균 11.9%의 높은 성장을 기록하였으나 2000년 이후 2007년까지는 연평균 3.3% 증가하는 데 그쳤다. 수출의 대부분이 과채류이며, 대일 수출에 집중되어 있어 수출 품목 및 수출국의 다변화가 필요한 것으로 논의되었다.

다. 과일

과일 재배면적은 1998년 17만 6천ha를 정점으로 감소하여 2007년에는 15만 4천ha를 기록하였다. 과종별로는 증가세이던 배, 포도, 단감면적이 2000년 이후 정체 내지 감소세로 전환되었으며, 감소세이던 사과면적의 경우 가격 상승에 따른 소득 증가로 감소세가 둔화되었다. 최근 수요가 증가하고 있는 복숭아 면적은 1천ha 내외로 증가세를 보였다.

〈표 2-57〉 과일 수급 변화

(단위: 천톤, kg, %)

	1990	1995	2000	2005	2007	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2007	1990/2007
수 요	1,766	2,479	2,766	3,065	3,325	4.6	2.7	3.8
국 내	1,724	2,468	2,746	3,029	3,295	4.8	2.6	3.9
수 출	42.4	10.9	20.2	36.1	30.5	△7.1	6.1	△1.9
공 급	1,766	2,479	2,766	3,065	3,325	4.6	2.7	3.8
생 산	1,766	2,300	2,436	2,593	2,750	3.3	1.7	2.6
수 입	–	179	330	472	575	–	8.3	–
1인당 소비량(kg)	41.8	54.8	58.4	62.6	67.9	3.4	2.2	2.9

자료: 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』.

과일의 생산량은 1990년대에는 연평균 3.3%의 증가세를 보였으나 2000년대 들어서는 연평균 1.7%의 완만한 증가세를 나타냈다. 1990년 이후 생산량 증가와 더불어 소득 향상에 따른 과일 소비량 증가로 전반적인 가격안정이 나타났으나, 감귤 등 일부 품목의 경우 생산량 부족으로 가격등락현상이 높게 나타났다. 과일의 국민 1인당 소비량은 1990년 41.8kg에서 2000년 58.4kg, 2007년에는 67.9kg으로 연평균 3% 정도의 신장세를 나타냈다.

라. 축산물

축산업은 1990년 이후 육류에 대한 수요 증가와 정부의 사육장려정책에 힘입어 사육두수가 꾸준히 증가하여 1996~97년에는 사상 최고를 기록하였다. 그러나 외환위기 이후 사료비 상승으로 사육농가의 채산성이 악화됨에 따라 마이너스 성장을 기록한 후 1999년 말부터 다시 성장세를 나타냈다.

국민 1인당 육류소비량은 1990년 23.6kg에서 2000년 37.5kg으로 연평균 4.8%씩 신장하였으나, 2000년대 들어 경기침체로 소비가 정체되어 연평균 1.2%의 증가를 나타내 2007년 1인당 소비량은 40.9kg을 기록하였다.

〈표 2-58〉 육류 수급 변화

(단위: 천톤, kg, %)

	1990	1995	2000	2005	2007	연평균 변화율(%)		
						1990/2000	2000/2007	1990/2007
수 요	1,140	1,243	2,047	1,964	2,223	6.0	1.2	4.0
국 내	1,134	1,228	2,029	1,947	2,205	6.0	1.2	4.0
수 출	6	15	18	17	18	11.9	0.3	7.0
공 급	1,140	1,243	2,047	1,964	2,223	6.0	1.2	4.0
생 산	1,054	1,055	1,661	1,589	1,712	4.7	0.4	2.9
수 입	87	188	386	375	511	16.1	4.1	11.0
1인당 소비량(kg)	23.6	32.7	37.5	36.6	40.9	4.8	1.2	3.3

자료: 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』.

특히, 한우는 초기에는 시장개방의 영향을 받다가 최근 광우병 파동이나 음식점 원산지표시제 등의 영향으로 등락을 거듭하였다. 1인당 쇠고기 소비는 1995년 6.7㎏에서 2000년에는 8.5㎏으로 증가하였으나, 광우병과 구제역 파동 여파로 쇠고기 소비가 위축되어 2006년에 6.6㎏까지 줄었다. 2007년에는 1인당 소비량이 7.6㎏이다. 한육우의 사육두수는 1996년 284만두로 최고두수를 기록하였으나 생우 수입 및 완전 수입자유화에 따른 사육의향 저하로 2001년에는 140만두까지 감소하였다. 그 후 다시 증가하여 2007년 말에 220만두를 기록하였다.

5. 농촌사회의 변화

가. 농촌 공간구조

1970년대 이후 농촌인구의 과소화와 농촌지역경제의 위축현상은 최근까지도 지속적으로 진행되었다. 현대화 및 산업화 과정에서 비농업부문의 높은 성장은 이농의 주요 요인으로 작용하였다. 1990년대 농촌인구의 연평균 감소율은 1995년 이후 지속적으로 둔화되었으나, 고령화의 진전은 계속되고 있는 것으로 나타났다.

농촌인구가 지속적으로 감소하고, 농촌인구에서 농가인구 비중이 줄어들면서 농촌지역의 혼주화가 빠르게 진행되었다. 통계청의 인구총조사에 의하면 2005년의 농촌인구비율(읍・면인구/전체)은 18.1%이고, 농촌인구에 대한 농가인구의 비율은 39.4%로 나타났다. 예전에는 농가가 사는 농촌이었지만, 현재의 농촌은 비농업 종사자가 훨씬 많은 인구구조를 가지게 되었다. 이러한 가운데 농촌마을의 공동체적 성격이 점점 취약해지는 추세이며, 2005년 현재 20호 미만 농가로 구성된 마을이 전체의 31%를 점유하게 되었다.

〈표 2-59〉 농림어가 규모별 마을 수(2005년)

(단위: 마을, %)

	계	1~9	10~19	20~29	30~39	40~49	50가구 이상
농 가	35,534 (100.0)	3,044 (8.6)	8,002 (22.5)	9,345 (26.3)	6,726 (18.9)	4,002 (11.3)	4,415 (12.4)
임 가	16,811 (100.0)	14,401 (85.7)	1,607 (9.6)	511 (3.0)	176 (1.0)	72 (0.4)	44 (0.3)
어 가	5,224 (100.0)	3,345 (64.0)	683 (13.1)	434 (8.3)	268 (5.1)	182 (3.5)	312 (6.0)

자료: 통계청, 『2005년 농업총조사』.

나. 농가의 생활편의시설

농가의 생활상에 관한 전국적인 조사는 통계청의 농업총조사에서 최근 동향을 알 수 있다. 2005년도에 조사된 농가의 주거 형태를 보면, 농가의 92.2%(117만 가구)는 단독주택에 살고 있고, 아파트에 살고 있는 가구는 4.8%이며, 아파트 거주 비율이 2000년(1.5%)에 비해 3.3%p 높아졌다.

〈표 2-60〉 농가 주거 형태

(단위: 천가구, %)

	합 계	단독주택	아파트	기타 주택	주택 이외의 주거
2000	1,383 (100.0)	1,333 (96.4)	21 (1.5)	9 (0.7)	21 (1.5)
2005	1,273 (100.0)	1,174 (92.2)	61 (4.8)	27 (2.2)	11 (0.9)
전체 가구	(100.0)	(44.5)	(41.7)	(12.4)	(1.4)

자료: 통계청, 『2005년 농업총조사』.

농가의 주거시설에 대하여 살펴보면, 먼저 난방시설은 주로 기름보일러(71.0%), 전기보일러(13.4%)를 사용하고 있는 것으로 나타났다. 또한 입식부엌과 온수시설을 갖춘 농가 비율은 전체 가구와 비슷하나, 수세식 화장실과 상수도시설은 보급이 낮은 수준이었다. 2005년의 입식부엌 보급률은 95.8%, 온수시설 보급률은 89.6%, 수세식 화장실 보급률은 73.5%, 상수도 보급률은 34.3% 등으로 조사되었다.

〈표 2-61〉 농가 주거시설 현황

(단위: 천가구, %)

	전 체	입식부엌	온수시설	수세식화장실	상수도
2000	1,383 (100.0)	1,240 (89.6)	–	723 (52.2)	310 (22.4)
2005	1,273 (100.0)	1,220 (95.8)	1,141 (89.6)	935 (73.5)	437 (34.3)

자료: 통계청, 『2005년 농업총조사』.

한편, 자동차를 보유한 농가는 2005년에 51.9%로 절반 이상의 농가가 자동차를 보유하고 있으며, 2000년에 비해 10.5%p 증가하였다. 자동차의 유형별로 승용차 보유 비율이 30.6%, 화물차 보유 비율이 26.7%로 나타났다.

농가의 컴퓨터 보유율은 2005년에 37.0%로 2000년(24.1%)에 비해 12.9%p가 증가하였고, 농업에 활용하는 농가도 7.0%p 증가하였다. 컴퓨터를 농업에 활용하는 농가는 2005년에 13만 5천가구로 조사되었다.

〈표 2-62〉 농가 자동차 보유 현황

(단위: 천가구, %)

	전체 농가	보유 농가	자 동 차 종 류 별[1]		
			승용차	승합차[2]	화물 및 기타
2000	1,383	573 (41.4)	356 (25.7)	–	285 (20.6)
2005	1,273	661 (51.9)	390 (30.6)	39 (3.0)	340 (26.7)

주: 1) 2종 이상의 자동차를 보유한 농가가 있으므로, 보유 농가와 일치하지 않음.
2) 2000년에는 승합차를 승용차에 포함하여 조사.
자료: 통계청, 『2005년 농업총조사』.

다. 농촌복지

농촌인구 과소화로 기초생활시설에 대한 수요가 감소하여 각종 복지서비스의 질이 저하되었으며, 특히 농촌지역의 교육여건은 도시에 비해 매우 열악한 실정이었다. 따라서 정부는 지리적·경제적 교육여건이 불리하고 도시에 비해 상대적으로 교육비 부담이 큰 영세농업인의 고교생 자녀에 대해 학자금을 지원하고 있다. 또한 농촌 초·중·고교 학교급식을 확대하였고, 1995년 이후에 농촌지역의 공공도서관 건립 및 운영 지원도 꾸준하게 진행해 왔다.

한편, 의료부문에서도 농촌지역의 의료인 수는 전국 평균보다 극히 낮았다. 1994년 이후 농특세 지원 등으로 농촌지역 보건소에 의료시설 및 장비를 지원해 왔으나 의료인 부족으로 제 역할이 미흡한 것으로 나타났다. 이에 정부는 농촌지역의 보건소 기능을 확충하는 등 서비스 개선과 아울러 건강보험 부담을 경감하는 시책을 지속적으로 추진하였다.

농업인의 노후생활도 커다란 과제가 되었다. 고령 농업인의 대부분이 자신의 노후생활에 대비한 준비를 못 하고 있으며, 따라서 국가적 차원에서 노후생활 보장을 위한 사회보장제도의 확충을 바라는 실정이었다. 정부는 국민연금제도를 농어촌지역에 확대하여 1995년 하반기부터 농어민이 국민연금에 가입하도록 하였다. 경과조치로 60세를 넘은 고령농업인이 5년간 국민연금에 가입하면 2000년부터 연금 수급이 가능하도록 고령자에 대한 특례노령연금 제도를 운용하였다.

그리고 1997년에는 농업구조개선과 고령농의 은퇴 지원을 목적으로 경영이양직불제를 도입하였다. 이 제도는 1ha당 일시불을 지급하는 방식으로 운영해오다가, 2004년부터 2010년까지 한시적으로 '연금형 경영이양직불제'로 전환하였다.

6. 주요 농업정책

세계적인 개방화의 물결은 1980년대 후반 우리나라에도 거세게 밀려오기 시작하였다. 따라서 정부는 시장개방 진전에 대응하여 농업의 체질을 강화하기 위한 농정제도 개혁과 함께 구조개선사업을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 그 첫 번째 조치가 1990년 「농어촌발전특별조치법」 제정으로, 우리나라 농정기조를 개방체제로 전환하기 위한 제도적 장치였다. 특히 UR 협상이 타결된 1994년부터 이른바 국제화시대에 부응하기 위한 농정개혁이 추진되었으며, 농업의 국제경쟁력 향상을 위한 구조개선이 농정의 주요 과제로 자리잡게 되었다.

1993년 2월에 출범한 김영삼 정부('문민정부'라 함)는 UR 농업협상 타결에 대비하여 중장기 농정대책 수립에 착수하였다. 특히 1994년 1월에 대통령 직속으로 민간인 전문가로 구성된 '농어촌발전위원회'를 설치하여 대책을 논의하도록 하였으며, 이 위원회의 건의를 받아 그 해 6월에 '농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안'을 확정하였다. 이 농어촌발전대책에서는 농어촌 구조개선사업의 조기 실현과 함께 국민성금 성격의 '15조원 농어촌특별세사업'을 신설하여 2004년까지 투입할 수 있도록 재원을 확충하였다.

〈표 2-63〉 1990년 이후 농정의 전개과정

연 도	농정여건, 주요 정책 내용
1990. 4	「농어촌발전특별조치법」 제정
1991. 7	농어촌구조개선대책(총 42조원 투자계획) 발표
1993. 12	우루과이라운드(UR) 협상 타결
1994. 6	김영삼 정부 '농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안' 발표 농어촌발전특별세사업(총 15조원) 신설
1995. 1	세계무역기구(WTO)체제 출범
1997. 12	외환 · 금융위기 돌발, IMF 관리체제 진입
1998. 10	김대중 정부 '농업 · 농촌발전계획' 수립
1999. 2	「농업 · 농촌기본법」 제정
2000. 1	농업기반공사 설립(농조, 농조연, 농진공 3개 기관 통합)
2001. 7	통합 농업협동조합(농협, 축협, 인삼협) 설립
2002. 1	DDA 협상 개시, 대통령자문 농어업 · 농어촌특별대책위원회 설치
2003. 2	노무현 정부 출범, '미래를 열어가는 농촌' 구상
2004. 2	농업 · 농촌종합대책 발표, 한 · 칠레 FTA 비준동의안 국회 통과
2005. 11	쌀 관세화유예 협상 결과 비준동의안 국회 통과
2006. 6	한 · 미 FTA 협상 개시
2007. 4	한 · 미 FTA 협상 타결
2008. 2	이명박 정부 출범, 농림수산식품부로 개편
2008. 10	「농업 · 농촌 · 식품산업기본법」 제정

1998년 2월에는 '국민의 정부'(1998~2002년)가 출범하였다. '국민의 정부'는 경제위기 극복을 위한 정책을 중점적으로 추진하였으며, 농정의 특징으로 첫째, 친환경농업 및 안정적 가족농 육성, 둘째 농업경영 안정을 위한 지원시책의 강화, 셋째 농산물 직거래 확대 등의 유통개혁 추진, 넷째 농·축·인삼협동조합의 통합 등 농림조직 개혁 등을 들 수 있다. 또한 2002년 1월에 대통령 자문기구로 '농어업·농어촌특별대책위원회'(농어업특위)를 설치하여 도하개발아젠다(DDA)에 따른 농어업대책을 마련하도록 하였다.

2003년 2월에 '참여정부'가 출범하여 '미래를 열어가는 농어촌'이라는 슬로건하에 농정의 비전으로 '농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회'로 설정하였다. 또한 정책의 기본 틀로서 농업정책·소득정책·농촌정책이라는 3대 축을 제시하고, 산업정책과 소득·지역정책 간의 상호 연계성 및 보완성을 높이는 방향으로 개편하였다. 즉, 농업정책은 시장지향적인 구조 개편과 친환경 고품질 농업 및 새로운 성장동력의 확충을 지향하며, 소득정책은 직접지불제 확충과 경영안정장치의 강화 및 농외소득의 증대를 도모하고, 농촌정책은 지역개발 확대와 사회안전망 강화 및 복지인프라 확충을 도모하고자 하였다.

2008년 2월에는 이명박 정부가 출범하였다. 새 정부는 행정조직을 개편하여 농림수산식품부를 발족시키고, '돈 버는 농어업, 살맛 나는 농어촌'이라는 슬로건을 내세웠다. 그리고 농어업의 범위를 식품산업으로 확장하기 위하여 「농업·농촌·식품산업기본법」을 제정하였다. 특히 기존의 농정 패러다임으로는 글로벌경제체제에서 농어업이 경쟁하

기 어렵다는 판단하에 국가적인 '녹색성장'과 보조를 맞추면서 식품산업 육성 및 수출산업화, 농촌지역경제 활성화, 농어민 복지 증진 등의 조속한 실현을 위한 전략을 마련하였다.

이상에서 최근의 정부 정책을 개관하였으나, 1990년대 농정의 가장 큰 특징은 시장개방 진전에 대응하여 농업 체질 개선을 위한 구조개선시책이 본격적으로 추진되었다는 점이다. 특히 농촌 사회의 불안을 해소하고 농업의 국제 경쟁력을 높이기 위하여 농어촌구조개선사업과 농어촌특별세사업을 필두로 대규모 재정투융자 계획이 연이어 수립되었다. 이러한 결과로 농업분야의 예산이 빠르게 증가하고 국가예산에서 차지하는 비중도 높아졌다. 특히, 농특세사업이 도입된 1995년에는 국가 전체 예산 대비 농업 예산의 비율이 15.9%에 달하였다.

〈표 2-64〉 1990년 이후 국가예산과 농업예산의 추이

(단위: 억원, %)

	1990	1993	1995	1998	2000	2003	2005	2008
국가예산(A)	283,520	421,835	594,011	848,749	1,194,011	1,723,450	2,096,000	2,572,000
농림수산예산(B)	27,352	48,533	94,448	91,456	83,446	121,316	137,720	159,240
B/A(%)	9.6	11.5	15.9	10.8	7.0	7.0	6.6	6.2

주: 2000년까지는 농림부문 회계예산, 2001년부터 수산을 포함한 예산과 기금 합계.
자료: 농림수산식품부, 『예산개요』, 각년도.

7. 성과와 과제

농업·농촌의 위기는 경제발전과정에서 나타나는 필연적 현상인 동시에 시장에 대응한 구조조정이 지연되면서 발생된 불가피한 현상이다. 이것은 대부분 선진국이 경험한 공통적인 현상이기도 하다. 우리나라도 지난 반세기 동안 급속한 산업화 과정을 통해 나라경제에서 농업의 비중이 빠르게 감소하여 왔으며, 농업부문에는 젊은 신규인력의 유입이 적은 반면에 타 직업으로 전직이 어려운 고령자가 지속적으로 누적되었다.

이렇게 취약한 인력구조를 가진 한국 농업은 1995년 세계무역기구(WTO) 출범, 1997년 말 외환위기, 그리고 2000년대 세계적인 경기침체와 자유무역협정(FTA)의 진전 등으로 내우외환의 시련을 맞게 되었다. 특히 무역자유화의 흐름 속에서 농산물 시장개방이 빠르게 진전되면서 1948년 정부 수립 이후 60년 농정사에 비추어 볼 때, 엄청난 소용돌이의 시기를 맞았다고 볼 수 있다.

일반적으로 시장개방에 의한 농업부문의 부정적인 측면은 수입 농산물 증가에 따른 국내 생산기반 위축으로 요약되며, 반면에 시장경쟁을 통해 기술 혁신이 이루어지면서 농업 생산성이나 부가가치가 상승하였다는 점은 긍정적인 측면이다. 또한 농산물 시장개방의 사회적 편익을 분석한 결과에 의하면, 생산자잉여는 감소한 반면 소비자후생은 증가하였고, 식품산업과 농업서비스 등의 연관산업 및 비농업부문은 상대적인 이익을 본 것으로 나타났다. 이는 시장개방의 수혜자인 소비자 및 산업계에서 농업에 대한 관심을 가져야 함을 시사하는 것이다.

이제 우리나라 농업은 열린 세계시장에 다가가고 있다. 이러한 시장개방하의 경쟁력은 소비자의 요구를 얼마나 충족시키느냐에 달려 있다. 앞으로 국민소득 증가에 따라 고품질 안전 농산물과 건강식품에 대한 요구가 증대하면서 믿을 수 있는 농산물을 직거래 방식으로 찾는 소비자가 늘어날 것이고, 이에 맞추어 농산물이 생산되는 현장을 방문하는 도시민도 늘어날 것이다. 나아가 이는 자연경관이나 친환경 농산물 등과 연계된 농촌 체험 활동 및 여가 공간에 대한 수요로 이어질 것이다. 궁극적으로는 국내 농산물이 시장에서 소비자의 선택을 받으면 농업도 살아남는 것이기 때문에, 미래 농업은 국내외의 신시장·신수요에 대응하는 신상품 개발과 마케팅 전략을 통하여 새로운 활로를 찾아나가야 할 것이다.

제6절 | 맺음말

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립된 이후 60년이 지나는 동안 한국 농업은 농업생산력과 기술 면에서 비약적인 발전을 이룩하였다. 수도작의 10a당 수확량은 1940년 191㎏에서 1965년 289㎏, 1976년 433㎏, 1985년 456㎏, 1995년 445㎏, 2005년 490㎏으로 증가하였다. 1970년대 초의 벼 신품종개발에 의한 녹색혁명 덕분이었다. 이로써 만성적인 식량부족에서 벗어나 주곡을 자급할 수 있게 되었다. 배추·무우·고추·마늘·양파 등 채소류 생산량은 1965년 1,576천톤에서 1976년 6,156천톤, 1985년 7,543천톤, 1995년 10,586천톤, 2001년 11,310천톤으로 최대치를 기록하였다가 2005년 9,584천톤에 달하였다. 사과·배·포도·복숭아 등 과실류 생산량 또한 1965년 310천톤에서 1976년 598천톤, 1985년 1,464천톤, 1995년 2,300천톤, 2005년 2,593천톤으로 계속 증가하였다. 인삼·버섯·찻잎·생약 등 특용작물 생산량 또한 지속적으로 증가하였다. 한우 사육두수는 1965년 1,315천두에서 1976년 1,463천두, 1985년 2,553천두, 1996년 2,844천두로 최대치를 기록하였다가 2005년 1,819천두로 줄었다. 돼지 사육두수는 1965년 1,382천두에서 1976년 1,953천두, 1985년 2,853천두, 1995년 6,461천두, 2005년 8,962천두로 증가하였다. 요컨대, 벼와 보리 위주의 자급적 농업에서 채소·과실·특작·축산 등 상업적 농업으로 바뀌면서 식생활이 고급화·다양화되고 풍부해진 것이다.

농업기술 면에서도 화학비료와 농약의 자급을 넘어 최근에는 친환경농업 확산과 함께 화학적 기술이 퇴조하게 된 반면 경운기·트랙터·콤바인·관리기 등 농기계 보급이 크게 늘어 과잉 국면에 들어서 있다. 생물학적 기술에서는 신품종개발 등 육종단계를 넘어 유전공학이 응용되는 단계로 진입하였다.

그럼에도 우리 농업은 안팎으로 어려움에 처해 있다. 식량자급률은 20% 수준에 머물러 있고, 3ha 이상 대농층이 성장하고 있지만 경영규모의 영세성을 면치 못하고 있다. 농가경제는 절대빈곤을 벗어나 도시가계와 다를 바 없는 소비생활을 누리게 되었지만 도농 간 소득 격차는 커지고 있다. 만성적 과잉인구에 시달리던 농촌에서 젊은이를 찾아보

기 어렵게 되었고 마을이 소멸된 경우도 적지 않다. 수입 농산물이 범람하고 있는데 농산물 수입 자유화의 압력은 더욱 거세어지고 있다. 자연재해가 해마다 되풀이되는 터에 가축 질병마저 발생빈도를 더해가고 있다.

우리 농업에 미래가 있을까? 농업의 국제 경쟁과 국내 산업 간 경쟁에서 우리 농업은 살아남을 수 있을까? 수지가 맞지 않아서, 힘들어서, 살기가 불편해서, 아이들 교육 때문에, 재미없어서, 출세를 위해, 어떻든 싫어서, 농촌을 떠나고 농촌에 가지 않는데, 농업에 미래가 있을까? 우리 농업의 미래는 지금으로서는 밝다고 할 수 없다. 그러나 우리 농업은 이런 어려움을 충분히 이겨낼 수 있을 것이다. 지난 60년의 우리 역사는 전쟁과 자연재해, 기아와 빈곤에 굴하지 않고 존망의 위기를 성취의 호기로 역전시켜 왔다. 자연과 사회의 악조건을 창조적 노력으로 극복하였던 것이다. 도시화·산업화 외길로 달려온 시기를 지나 자연으로 회귀, 귀농·귀촌의 역도시화 조짐이 나타나고 있다. 유구한 역사와 함께 면면이 이어져온 우리 농업은 민족의 목숨을 지키는 생명산업으로서 앞으로도 굳건히 융성할 것이다.

참고문헌

강인철, 「한국전쟁과 사회의식 및 문화의 변화」, 정신문화연구원 편, 『한국전쟁과 사회구조의 변화』, 백산서당, 1999.

국회도서관 입법조사국, 『미국의 대한원조자료집』(제1집), 1964.

김대환, 「1950년대 한국경제의 연구」, 『1950년대의 인식』, 한길사, 1981.

김동춘, 『전쟁과 사회』, 돌베개, 2000.

김병태, 「머슴에 대한 연구(1, 2)」, 『경제학연구』, 제4,5집, 한국경제학회, 1956.

김병택 외, 『농업의 법인경영분석과 발전전략에 관한 사례조사연구』, 한국농촌경제연구원, 1992.

김병택 외, 『한계농지의 유휴화 요인과 활용 방안』, 경상대학교 지역개발연구소, 1995.

김병택, 『한국의 농업정책』, 한울아카데미, 2002.

김성보, 「입법과 실행과정을 통해 본 남한 농지개혁의 성격」, 홍성찬 편, 『농지개혁연구』, 연세대학교 출판부, 2001.

김성수・정지웅, 「교육혁신으로서의 새마을연수」, 『지역사회개발과 사회혁신』, 서울대학교 새마을운동종합연구소, 1983.

김성식, 『한국농업교육사』, 대학교과서주식회사, 1994.

김성호 외, 『농지보전제도 및 농지보전에 관한 조사연구』, 한국농촌경제연구원, 1984.

김성호 외, 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원, 1989.

김양화, 「미국의 대한원조와 한국의 경제구조」, 송건호 외, 『해방 40년의 재인식 I』, 돌베개, 1985.

김양화, 「1950년대 제조업 대자본의 자본축적에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1990.

김일영, 「한국의 근대성과 발전국가」, 『사회과학』, 제39권 제1호, 성균관대학교 사회과학연구소, 2000.

김일철 외, 『종족마을의 전통과 변화』, 백산서당, 1998.

김정부 외, 『농지의 효율적 보전방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 1998.

김정호 외, 『전업농 육성과 영농조직 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원, 1990.

김정호, 『농업법인의 운영실태와 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 1997.

김정호, 「농지개혁 후 농가계층구조의 변화」, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원, 2003.

김종덕, 『원조의 정치경제학』, 경남대학교 출판부, 1997.

김준보, 「전시하의 농촌경제상」, 『경제학연구』, 제2권 1호, 한국경제학회, 1954.

김준보, 「농촌경제의 불황분석」, 『농업경제연구』, 제3집, 한국농업경제학회, 1960.

김준보, 『한국자본주의사연구(3)』, 일조각, 1977.

김학은, 「산업화와 농업의 역할: 산업 간 이전에 관한 계량분석」, 『산업화와 농업경제의 동태적 관계』, 21세기 농정자료 시리즈 10, 한국농촌경제연구원, 1989.

김형화・김병택, 『경제발전과 미곡정책』, 연구총서 14, 한국농촌경제연구원, 1984.

김호탁 외, 『농업인력: 올바른 인식과 대책』, 농민신문사, 1993.

내무부, 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』, 1973~1987.
내무부, 『새마을운동』, 1983.
농림부, 『한국농정 50년사』, 1999.
농림부, 『농림업주요통계』, 각년도.
농림부, 『농림통계연보』, 각년도.
농림부, 『농업총조사』, 각년도.
농림부, 「농지대가상환액정산집계표」, 각년도.
농림수산부, 『한국농업기반개발45년사』, 1992.
농림수산부, 『농가경제조사결과 보고서』, 각년도.
농산물유통공사, 『주요 농산물 유통실태』, 2001.
농수산부, 『한국양정사』, 1978.
농협중앙회, 『한국농정20년사』, 1965.
농협중앙회, 『농촌사회구조 변화와 농협』, 1986.
농협중앙회, 『농협연감』, 각년도.
농업은행, 『농가신용조사』, 각년도.
문병집, 『한국의 촌락』, 진명출판사, 1973.
문팔용 외, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원, 1980.
박대식, 「해방후 농촌 사회조직의 변화」, 『한국 농업·농촌 100년사 논문집』 제2집, 한국농촌경제연구원, 2003.
박석두, 「농지개혁과 식민지지주제의 해체」, 『경제사학』, 제11호, 1987.
박석두·황의식, 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책 과제』, 한국농촌경제연구원, 2002.
박성재 외, 『중장기 농가부채 대책방향』, 한국농촌경제연구원, 1999.
박성재, 「해방 이후 농가경제의 변화」, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌 100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원, 2003.
박정근, 「쌀 생산기술의 유발성에 관한 연구」, 『농업경제연구』, 제35집, 1994, pp.157~171,
박정근, 『농업생산기술평가의 시스템구축에 관한 연구』, 농촌진흥청, 2000.
박정근, 「경제발전과 농업의 역할」, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원, 2003, pp.60~87.
박진도, 『한국자본주의와 농업구조』, 한길사, 1994.
박진도, 「이농의 전개 과정과 그 의미」, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원, 2003.
박진도, 「해방후 농가계층구조의 변화」, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원, 2003.
박진환, 「새마을운동과 국가발전」, 『지역사회개발과 사회혁신』, 서울대학교 새마을운동종합연구소, 1983.
박현채, 「미 잉여농산물의 경제적 귀결」, 진덕규 외, 『1950년대의 인식』, 한길사, 1970.
반성환, 「농지개혁 이후의 농지이동에 관한 실증적 고찰」, 『농업경제연구』, 제1집, 한국농업경제학회, 1955.
반성환, 『한국농업의 성장(1918~1971)』, 장문각, 1974.
서남원, 『외국원조의 이론과 실제』, 한국연구원, 1963.
서종혁 외, 『농촌공업과 농공지구개발의 효율적인 추진 방안』, 연구보고 133, 한국농촌경제연구원, 1986.

서찬수, 「한국의 인적 자본 축적과정과 그 요인」, 『한국근대경제사 연구의 성과』, 형설출판사, 1989.
설광언, 『농업구조 전망과 농정방향』, 한국개발연구원, 1994.
성명환 외, 『21세기 식량안보 확보방안』, 연구보고 R146, 한국농촌경제연구원, 2000.
성배영, 『농수산물 유통경제』, 연구총서 7, 한국농촌경제연구원, 1982.
성배영, 『시장개발과 유통 근대화』, 연구총서 18, 한국농촌경제연구원, 1987.
성진근, 『한국농업의 국제화』, 농민신문사, 1994.
손종호, 『한국농정의 발전사』, 인성출판사, 1980.
송남헌, 『해방30년사』, 제1권 건국전야, 성문각, 1980.
송병락, 『한국경제론』, 1992.
양회수, 『한국농촌의 촌락구조』, 고려대학교 아시아문제연구소, 1967.
오호성 외, 『농지제도: 문제의 본질과 대책』, 농민신문사, 1994.
元容奭, 『戰亂下의 農業經濟』, 三協文化社, 1953.
유영봉, 「한국농업의 성장과정과 그 원천: 1951~2000」, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업・농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원, 2003.
劉鎭舜, 『農家經濟와 인플레이션』, 文學社, 1967.
이대근, 『한국전쟁과 1950년대의 자본축적』, 까치, 1987.
이대근, 『한국전쟁과 1950년대 자본축적』, 까치, 1987.
이동필, 「농외소득 저위원인」, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업・농촌 100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원, 2003.
이만갑, 『농촌사회의 구조와 변화』, 서울대학교 출판부, 1973.
이영기, 『한국의 농업경제』, 동아대학교 출판부, 1998.
이영기, 「농지개혁 이후 농지소유 및 임대차구조의 변화」, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업・농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원, 2003.
이우재, 『한국농민운동사연구』, 한울출판사, 1991.
이은우, 「한국의 농촌・도시 간 인구이동에 관한 연구」, 서울대학교 경제학 박사학위 논문, 1993.
이은웅, 『한국농업기술사』, 정민사, 1983.
이재옥 외, 『UR 타결에 따른 농축산물 시장개방의 파급 영향 분석』, 한국농촌경제연구원, 1993.
이재옥, 「해방 후 농산물 무역구조 변화」, 『한국 농업구조의 변화와 발전』, 농촌경제연구원, 2003.
이정환, 『농업구조정책의 목표와 지원시책』, 한국농촌경제연구원, 1990.
이정환, 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』, 한국농촌경제연구원, 1998.
이정환・김은순, 『농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책』, 한국농촌경제연구원, 1984.
이헌창, 『한국경제통사』, 법문사, 1999.
이호철, 「미국 잉여농산물 도입」, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원, 1999.
이환규, 「농어촌고리채 정리」, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원, 1999.
장상환, 「농지개혁 과정에 관한 실증적 연구(상)(하)」, 『경제사학』, 제8, 9집, 1984, 1985.
장상환, 「한국자본주의의 전개와 농촌사회의 변천」, 한국농어촌사회연구소 편, 『한국자본주의와 농촌사회』, 사회문화연구소 출판부, 1991.
장상환, 「한국전쟁과 경제구조의 변화」, 한국정신문화연구원 편, 『한국전쟁과 사회구조의 변화』, 백산서당, 1998.

장시원, 「지주제 해체와 자작농체제 성립의 역사적 의의」, 경제사학회 편, 『광복50주년 기념논문집』, 1995.
정기환, 「농촌인구와 가족구조의 변화」, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업・농촌100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원, 2003.
정명채, 「해방 이후의 농민운동」, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업・농촌 100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원, 2003.
정진상, 「한국전쟁과 전근대적 계급관계의 해체」, 경상대학교 사회과학연구소 엮음, 『한국전쟁과 한국자본주의』, 한울, 2000.
최양부・이정환, 『산업사회의 농촌발전전략』, 한국농촌경제연구원 연구총서19, 1983.
최재석, 『한국 농촌사회 연구』, 일지사, 1975.
통계청, 『2005년 농업총조사』.
통계청, 『농지임대차조사』.
한국가톨릭농민회, 『한국가톨릭농민회 30년사(1966~1996)』, 1999.
한국기독교농민회, 『한국기독교농민회10년사』, 1992.
한국농촌경제연구원 편, 『한국농정 40년사』(상)(하), 한국농촌경제연구원, 1989.
한국농촌경제연구원 편, 『한국농정 50년사』(Ⅰ)(Ⅱ), 농림부, 1999.
한국농촌경제연구원 편, 『농정반세기 증언』, 농림부, 1999.
한국농촌경제연구원 편, 『한국농업・농촌 100년사』(상)(하), 농림부, 2003.
한국농촌경제연구원, 『농어촌구조개선 사업백서』, 2000.
한국농촌공사, 『2006년도 농지전용통계자료집』, 2006.
한국산업은행 조사부, 『한국산업경제 10년사』, 1955.
한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.
한국은행조사부, 『경제연감』, 1956.
허길행, 「해방후 농산물 시장과 유통」, 『한국 농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원, 2003.
홍성찬, 『한국 근대 농촌사회의 변동과 지주층』, 지식산업사, 1991.
황수철 외, 『보정 농업통계표: 1910~2001년』, 한국농촌경제연구원, 2003.

新納豊, 「解放初期 南朝鮮における 經濟循環の胎動」, 『韓國經濟試論』, 白桃書店, 1984.
櫻井 浩, 『韓國農地改革の再檢討』, アジア經濟研究所, 1976.



제3장 수산업

제1절 | 서론

광복 이후 1960년대 초 제1차 경제개발5개년계획을 수립, 추진하기 전까지 우리나라 수산업의 실태를 보면, 어선과 어업장비가 부족했고, 양식장도 별로 없었으며, 어업자본이 부족했을 뿐 아니라 수산업 발전을 뒷받침할 제도도 미흡한 상태에 있었다. 그 결과 어업생산량도 현재 수준의 1/8 내지 1/10에 지나지 않았다. 이런 점에서 볼 때 광복 이후 1960년대 초까지는 우리나라 수산업의 침체기였다고 할 수 있다. 그러나 다른 산업 역시 침체되어 있던 상태여서 우리나라 전체 수출에서 수산물이 상당한 비중을 차지하고 있었는데, 1949년에는 전체 수출물량의 93.3%를 수산물이 차지하기도 하였다.

1960년대 초 이후 1970년대 말까지는 대일청구권자금과 어업협력자금이 대거 수산부문에 유입됨에 따라 어선 세력을 확대하고 양식장을 개발하였으며 해외 어장까지 개척함으로써 생산기반이 급속도로 확대되었다. 아울러 정부에서는 기술보급과 허가 및 면허부여 등 행정지원을 강화해나갔는데 그 결과 이 기간 동안 어업생산량이 급증하였다. 이런 점에서 이 기간은 우리나라 수산업이 외형적으로 고속성장을 한 기간이라고 할 수 있다

1980년대에 들어서면서 수산자원이 감소하고 양식장의 생산성 및 양식생산물의 가격이 하락하는 등 과도한 생산으로 인한 부작용이 나타나면서 신규 허가나 면허를 억제하기 시작하였다. 그러나 이러한 움직임에도 불구하고 전체적으로는 증산 위주의 정책기조를 유지했고, 이에 따라 1980년대 중반까지는 어업생산량이 증가하였는데 1980년대 중반 이후 1990년대 중반까지 약 10년간 어업생산량은 320~340만톤 내외의 수준에서 안정된 추세를 보이고 있었다. 따라서 이 기간은 우리나라 수산업의 구조조정 착수기였다고 할 수 있다.

1990년대 중반 이후 생산량이 계속 감소함에 따라 우리나라 수산업은 본격적인 구조조정기를 맞이했다. 특히 1994년에는 정부가 지원하여 연근해어선을 감축시키는 연근해어선 감척사업을 하기 시작했다. 1990년대 중반 이후부터 어업생산량이 감소하기 시작한 것은 그동안 수산자원의 재생산능력이나 양식장의 환경부하능력을 고려하지 않은 채 과도하게 생산을 해 왔고, 도시화·공업화의 과정에서 해양환경이 악화되거나 매립간척 등으로 서식·산란장이 축소되었기 때문이다.

한편, 1980년대 말 이후부터는 대외적인 여건이 급변하여 우리나라 수산업을 위축시

키는 주요 원인으로 작용했는데, 1990년대 중반 이후 이러한 현상이 더욱 심화되었다. 1994년 「유엔해양법」이 발효되어 원양어업에 대한 규제가 강화되었을 뿐 아니라 1998~2000년에는 한·중·일 어업협정이 타결되어 상당한 어장을 상실하게 되었다. 설상가상으로 2001년부터 WTO/DDA 협상이 시작되어 타결 직전까지 갔고, 칠레를 필두로 세계 각국과 FTA를 활발하게 추진하고 있는데 이러한 움직임들은 우리 수산업에 큰 영향을 주고 있다.

이상과 같은 점을 고려하여 본 장에서는 우리나라 수산업의 발전단계를 광복 이후 수산업의 침체기(1960년대 초까지), 수산업의 급성장기(1962~70년대), 구조조정 착수기(1980~90년대 중반), 본격적인 구조조정기(1990년대 중반 이후)의 4단계로 나누어 각 단계별로 시대적 배경, 수산업 발전상, 주요 정책 및 성과와 과제로 나누어 살펴보기로 한다. 이때 수산업의 발전상은 몇 가지 사항에서 통계자료를 이용하여 제시하였다.

제2절 | 수산업의 침체기: 광복 이후 1960년대 초까지

1. 시대적 배경

일제의 침략은 당시 봉건주의적 체제에 머물러 있던 한국경제에 대한 자본주의의 강력한 도전이었으며, 이것은 수산업분야에 있어서도 마찬가지였다. 즉, 일제는 우리나라 수산업에 있어서 어선, 어구, 어업기술 등 생산수단의 현대화에 기여함으로써 당시 소규모 연안어업이 주종을 이루고 있던 생산체제를 고도화하는 데 상당한 기여를 한 것도 사실이다. 그러나 그들은 우리나라 수산업을 완전 장악하여 소규모 영세어업만 우리나라 어업인들에게 맡기고 자신들은 규모가 큰 근해어업, 원양어업을 독점하여 어업생산량의 절반을 일본으로 가져가는 등 많은 횡포를 저질렀다.

광복을 계기로 하여 일제의 이러한 압박은 단절되었고, 우리나라 수산업이 합리적으로 재편될 수 있는 계기를 맞이하였으나, 광복 이후 혼란한 정치상황과 행정의 취약으로 인해 오랜 기간 침체기를 겪었다. 특히 미군정기(美軍政期)에 수산행정은 매우 취약하였고 제도가 정비되지 않아 여러 가지 시행착오를 겪었다. 또한 어장 이용을 자유화함으로써 소수의 유력자에 의해 남획이 이루어졌는데, 그 결과 어장은 황폐화되고 어선과 어구는 장기간 무리한 사용에 따른 부작용으로 노후화되고 파손되어 더 이상 생산에 활용되지 못할 지경에 이르렀다.

당시 우리나라 수산업의 실정은 어선과 어업자재 등 생산수단뿐 아니라 어업자금 역시 부족하여 출어 자체에 많은 어려움을 겪고 있었다. 광복을 계기로 우리나라에서 철수했던 일본이 국내 식량사정이 악화되고 자국 연안의 어장여건이 만족할 만한 수준에 이르지 못함에 따라, 우리나라 연안에 집중 출어하여 많은 수산자원을 어획하였다. 이에 따라 우리나라 수산업은 더욱 침체상태로 빠지게 되었다. 설상가상으로 1950년에 6·25 전쟁이 발발함으로써 안정을 찾아가던 우리나라 경제에 치명적인 타격을 주었는데, 수산부문도 전

체 산업시설피해액 중 8.7%, 전체 행정시설피해액 중 2.1%에 이르는 피해를 입었다. 물론 전국의 피해규모에 비해 그리 크다고는 할 수 없으나 이를 계기로 가뜩이나 침체해 있던 수산업은 그 발전이 더욱 늦어지게 되었다. 이하에서는 당시 수산업에 있어서 이러한 침체의 원인을 구체적으로 살펴보기로 한다.

가. 수산제도의 미비

수산자원은 일종의 공유재산적(共有財産的) 자원으로서 대부분의 국가에서는 법률에 의하여 수산자원을 정부가 관리하고 있다. 우리나라에 있어서 수산업에 관한 최초의 단일법은 1908년에 공포한 「어업법」(1909년 4월 1일부터 시행)인데, 이것은 1901년에 제정된 일본의 어업법을 모방한 것으로 통감부가 법안을 작성하여 순종으로 하여금 반포하게 하였다. 이 법의 목적은 일본 어업인의 한국 연안 진출을 위한 것이었고, 일본이 한국을 점령한 이후에는 식민지 통치를 위하여 이외에도 각종 법령을 정비하였다. 즉, 1911년에는 어업령과 그 부속 법령을 제정하였고, 1929년에는 「조선어업령」과 그 부속 법령을 제정하여 그 다음해부터 시행하였는데, 이것은 광복 이후에도 한동안 효력을 유지하였다.

광복 이후 미 군정청은 각종 제도의 개혁 및 정비에 앞선 임시조치로서 1945년 11월 3일에 군정법령 제21호를 공포하여 "모든 법률과 조선의 구정부가 공포한 규칙, 명령, 고시 또는 기타 문서로서 1945년 8월 9일에 시행 중이던 것은 특수명령으로 폐지될 때까지 효력이 계속 된다"라고 하였다가 1주일 후인 11월 9일에는 어업에 관한 모든 기득권을 일거에 무효로 하는 돌발적인 조치를 취하였다. 이것은 당시 구미제국에서 시행하고 있던 어업자유화를 표방한 것으로서 기존의 어업질서를 완전히 무너뜨리는 결과를 가져와 어업질서는 혼돈 속으로 빠져들고 말았다. 그리하여 문제의 심각성을 파악한 미 군정청에서는 1946년 3월 1일에 '어업취체규칙'을 공포하고 이후 동 시행규칙을 공포하여 어업질서를 바로 잡으려고 하였다. 그러나 어업허가[4]와 어업면허[5]를 무절제하게 남발하여 우리나라 연안에서 업종 간, 어업자 간 분쟁이 계속되었고, 수산자원량은 계속 감소되어 갔다.

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립된 이후에도 수산관계 법률을 즉각 제정되지 않은 채 헌법 제100조의 규정, 즉 "현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다"라는 규정에 의하여 조선어업령과 그 부속법령이 효력을 가지고 있었다. 이후 어업허가 및 어업면허기간 만료에 대비하여 「어업에관한임시조치법」을 제정하였으나 6·25 전쟁으로

---

4) 몇 가지 수산업(주로 어선어업)을 하기 위해서는 어업허가를 받아야 하는데 어업허가 없이 어업을 하도록 할 경우 많은 사람들이 경쟁적으로 어업에 참여함으로써 수산자원을 고갈시키거나 어업질서를 문란하게 할 수 있기 때문이다. 따라서 세계적으로도 많은 국가에서 어업허가제도를 도입하고 있는데 우리나라에서는 1908년 제정된 「어업법」을 통해 어업허가제도를 처음으로 채택하였고, 오늘날에 이르기까지 유지되고 있다.

5) 어업허가제도가 주로 어선어업을 하기 위해 필요한 행정처분행위인데 반해 어업면허제도는 주로 양식어업이나 마을어업 등과 같이 정해진 구역에서 어업을 하기 위해 필요한 조치이다. 이러한 어업면허는 한 마디로 어장의 배타독점적 이용권이라 할 수 있는데 우리나라에서 이러한 어업면허제도도 1908년 제정된 「어업법」을 통해 처음으로 명문화되었고 오늘날에 이르기까지 유지되고 있다.

인해 별도의 입법조치가 어려워짐에 따라 이 법이 계속 시행되었다. 이상에서 보듯이 광복과 더불어 수산업에 대한 제도가 즉각 마련되었어야 하나 여러 가지 사정으로 법 제정이 지연되다가 1953년에 이르러 비로소 현재까지 시행되고 있는 「수산업법」이 제정되었다.

나. 생산수단과 어업자금의 부족

광복 이후 우리나라 수산업이 침체를 보인 것은 여러 가지 원인은 있으나 직접적인 것은 어선이 부족하였기 때문이다. 어업에 있어 어선은 농업에 있어 농기구에 해당하는, 가장 중요한 생산수단인데 당시 우리나라에 있어 어선은 그야말로 보잘 것이 없었던 것이다. 물론 광복 이후 일본인들이 귀국 시에 많은 어선을 철수시켜 나갔음에도 불구하고 척 수로는 4만척이 넘는, 상당히 많은 상태에 있었다. 이것은 당시 북한에 있던 소형어선들이 많이 남하하였고, 일본에서 귀환하는 동포들이 일본인들이 철수시킨 어선보다 많은 어선을 타고 귀환하였기 때문이다. 그러나 다음 표에서 보듯이 무동력선이 동력선보다 압도적으로 많았고, 시간이 경과함에 따라 폐선이 증가하고 노후화가 심화되어도 신조선 공급이 부족하여 1950년대 말까지 전체적으로 어선 척 수가 감소하는 추세에 있었다. 일제시대에는 어선을 건조하는 조선소가 대부분 일본인 소유였고, 우리나라 사람이 경영하는 조선소는 3개소에 불과하여 우리나라의 조선산업은 거의 불모지였다.

어선에 못지않게 어업용 자재의 공급난도 심각한 상태에 있었다. 그 결과 어업용 자재의 가격이 급등하였는데, 당시의 어업자재 가격을 나타내는 한 자료[6]에 의하면, 1945~49년간 중유 3.65배, 마닐라로프 16.65배, 그물 44.96배, 얼음 14.80배가 상승하였다라고 되어 있다. 그런데 문제는 이들 자재의 가격 상승률이 생선가격의 상승률보다 훨씬 높다는 데 있다. 즉, 동 기간 고등어는 6.47배, 상어 4.18배, 대구 3.87배, 갈치 3.86배, 조기 1.97배 상승에 그쳐 어업자재의 가격 상승률에 크게 못 미치고 있다.

한편, 어업자금도 부족하여 어업생산이 원활하게 이루어지지 못하였다. 어업협동조합 등을 통한 대출액이 소요액에 훨씬 못 미쳤고, 자금이 공급되었다 하더라도 일부 유력 어업자에게만 집중 공급되어 절대 다수의 영세어업자는 혜택을 거의 받지 못했다. 따라서 어기를 맞이하여도 출어를 포기하거나 객주(客主)[7]로부터 고리의 자금을 공급받아 출어를 함으로써 이자와 원금을 갚고 나면 남는 것이 별로 없었다. 이러한 자금부족현상에는 생산한 수산물의 판로가 위축된 데 주 원인이 있었다. 일본과 중국 등 주요 국가에 대한 수출이 제대로 이루어지지 않았고 국내시장은 저소득으로 인한 구매력 부족으로 판로를 더 이상 확대하기가 어려웠기 때문이다. 설상가상으로 당시에 전쟁과 자연재해로 큰 피해를 입었는데 6·25 전쟁으로 기선 294척, 범선 4,427척이 소실되었고, 어항이나 가공공장 등도 막대한 피해를 입었다. 그리고 1959년에 내습한 태풍 사라호로 인하여

6) 한국은행, 『수산업에 관한 조사』, 1950.

7) 수산업에 있어 객주(客主)는 일종의 사금융업자 및 유통업자로서 출어기에 생산자금을 어업인들에게 지원하고 생산 후에 어획물로 이를 갚도록 하고 있는데, 이 과정에서 이자는 높게, 어획물의 가격은 낮게 책정함으로써 부당한 이익을 취하였다. 이러한 형태의 객주는 오늘날에도 일부 남아 있다.

〈표 3-1〉 광복 이후 연도별 어선세력

(단위: 척, 톤, 마력)

연 도	합 계				동력선			무동력선	
	척 수	톤수	마력 수	척당톤수	척 수	톤수	마력 수	척 수	톤수
1948	46,774	162,168	–	3.47	–	–	–	–	–
1952	41,244	110,138	–	2.67	–	–	–	–	–
1956	39,634	117,092	116,246	2.95	4,623	52,937	116,246	35,011	64,155
1960	34,438	109,017	131,409	3.11	4,349	57,979	131,409	30,089	49,038
1961	42,300	144,869	150,445	3.42	5,015	65,457	150,445	37,285	79,412

자료: 한국은행 조사부, 『경제연감』, 1957.
수산청, 『수산통계연보』, 각년도.

1만여 척의 어선이 침몰 또는 유실되었고, 기타 어업 관련 시설도 큰 피해를 입는 등 수산업의 존립 자체를 위태롭게 할 만큼 피해규모가 컸다.

다. 일본 어선의 우리 연안 출어

1945년 8월 20일 연합군사령부는 전체 일본 어선에 대해 어로활동 전면 금지를 명령하고, 9월 14일에는 목선에 한해 일본의 12해리 이내에서만 어로활동을 허용했으며, 9월 27일에는 어구(漁區)를 규정한 각서를 일본정부에 전달함으로써 소위 맥아더라인이라고 불리는 어로제한수역을 설정하였다. 연합군사령부가 이러한 어로제한수역을 설정한 것은 군사상 이유도 있었으나 그보다는 제2차 세계대전 이전에 일본의 어선들이 세계 도처에서 많은 수산자원을 남획을 하였으므로 다시는 이러한 일을 하지 못하도록 사전에 규제를 가하고자 하는 데 더 큰 목적이 있었다. 맥아더라인이 설정된 이후 일본에서는 이의 완화를 강력하게 요구하였고, 그 결과 몇 차례에 걸쳐 동 라인을 확장시켜 주었다. 이후 미군정청에서는 우리 연안에 어업허가와 면허를 남발하여 혼돈상태에 들어갔는데 정부 수립 후 정리가 되는 듯하다가 6·25 전쟁으로 인해 다시 관리부재 상태에 들어갔다.

당시 일본 어선들은 맥아더라인 내에서 마구잡이로 조업을 했는데 그 이면에는 미국의 규제완화와 방관,[8] 그리고 어선건조 지원 등이 있었다. 이런 상황에서 일본 어선들은 맥아더라인 경계에서 가까운 우리 어장에 침범하여 마구잡이식 어업을 계속하였다. 따라서 우리 정부에서 단속을 강화했으나 몇 척 안 되는 단속선만으로는 한계가 있어 급기야 우리 어업인들이 일본어선의 불법행위를 규탄하는 궐기대회를 개최하고 미국에 대해서도 강력한 단속을 요청하였다. 1950년대에 들어 와서도 일본의 맥아더라인 침범은 점차 더 증가했는데 제주도와 흑산도를 중심으로 한 남서해역의 주요 어장에서는 일본 어선들이 선단을 편성하여 무분별한 어업을 계속했다. 이에 국민들의 궐기대회가 전국적으로 확산되었고, 우리 정부도 나서서 강력하게 항의하자 미국이 해안경비를 강화하고 일본도 감시선과 지도선을 증가 배치하였다.

8) 맥아더라인을 관장하는 일본 점령 연합군사령부(SCAP)는 주요 정책을 입안만 하고 그 집행은 모두 일본 정부에 위임하였다.

〈표 3-2〉 한일회담 중 어업회담 주요 내용

차 수	개최일	주요 논의 내용
1차 회담	1952년 2월 20일	일본은 공해자유의 원칙을, 한국은 공해어업 규제를 주장하여 15차례의 회의에도 불구하고 성과 없이 폐회.
2차 회담	1953년 5월 6일	일본은 부어(浮魚) 공동개발 제의, 한국은 어업관할수역 설정 주장.
3차 회담	1953년 10월 6일	일본 수석대표의 재산 및 청구권 분과위원회 발언으로 인해 결렬.
4차 회담	1958년 4월 15일	어업문제는 별 진전이 없었고, 4 · 19 혁명으로 인해 중단.
5차 회담	1960년 10월 25일	한국은 대일청구권 문제에, 일본은 어업 및 평화선 문제에 주력하였고 5 · 16 군사정변으로 중단.
6차 회담	1961년 10월 20일	어업협상이 급진전했는데 양국은 규제수역의 내용과 범위 등에 대해 논의.
7차 회담	1964년 12월 3일	1965년 4월 3일 기본협약 가조인, 1965년 6월 22일 정식 조인 합의. 어업분야에서는 어업규제조치, 제휴순시 및 시찰 승선, 연안어업의 정보교환 및 시찰, 한일어업 자원의 공동조사, 한일 공동어업위원회의 설치 및 운영, 조업안전지도, 정오 위치보고 및 어획량 보고 등을 주 내용으로 합의.

이어 1952년 우리 정부에서는 대한민국 인접 해양의 주권에 대한 대통령의 선언을 국내외에 선포했는데 이후 이를 평화선[9]으로 호칭하였다. 그러나 이에 대해 해외에서 비판적인 태도를 취하자 이를 해명하였고, 일본에서는 이를 인정할 수 없다고 강력하게 항의하였다. 이후 이러한 문제를 포함하여 한일 간 어업문제를 협의하기 위해 1952년 2월 20일 제1차 한일 어업회담이 개최되었고, 이후 수차례의 회담을 거쳐 1965년에 한일 어업협정이 체결되었다. 이에 앞서 양국 농업장관 간 어업협정에 관한 합의를 계기로 평화선은 그 효력이 종식되었고, 국내에서는 이에 대한 커다란 반발이 있었다.

2. 수산업 발전상

광복 이후 어업가구와 어가인구 수가 계속 증가해왔는데, 이것은 당시에 전체적으로 인구증가율이 높았던데다가 제조업이 크게 발달하지 않아, 이 분야로 어촌인구의 유출이 심하지 않은 상태에서, 지금까지 종사해 오던 수산업에 계속 종사해왔기 때문이다.

〈표 3-3〉 광복 이후 연도별 어업가구 수와 어가인구 수

(단위: 호, 명)

연 도	어업가구 수	어가인구 수
1948	148,862	458,660
1952	164,208	539,370
1956	194,779	680,259
1960	189,165	800,896
1961	191,929	816,816

자료: 수산청, 『수산통계연보』, 각년도.

9) 일본에서는 이(李)라인이라고 불렀고, 인접해양에 관한 주권선언 및 국내법인 「어업자원보호법」에 규정된 관할수역의 경계선과도 동일한 개념이다.

〈표 3-4〉 광복 이후 연도별 수산물 생산량

(단위: 톤)

연 도	합 계	연근해어업	원양어업	천해양식업	내수면어업
1948	293,759	285,148	–	8,611	–
1952	281,849	277,618	–	4,231	–
1956	346,561	340,916	–	5,645	–
1960	357,181	341,556	914	14,711	–
1961	447,634	435,200	367	12,067	–

자료: 수산청, 『수산통계연보』, 1948~1953.
농수산부, 『수산통계연보』, 1953~1961.

〈표 3-5〉 수산물 수출이 활발히 이루어진 당시의 수출실적

(단위: M/T, %)

연 도	수산물 수출량	총 수출에서 수산물 수출이 차지하는 비중
1946	594	69.5
1947	2,279	57.4
1948	5,984	60.3
1949	10,921	93.3

자료: 한국은행 조사부, 『경제년감』, 각년도.

당시 우리나라 수산업 생산량은 감소 내지 정체상태에 머물고 있었는데 1956년에 가서야 광복 당시의 어업생산량 294천톤을 초과하기 시작했고, 이후 1960년도까지는 40만톤 전후의 생산량을 보였다. 그런데 어업부문별 구성비는 오늘날과는 달리 연근해어업 생산량이 전체의 95% 이상을 차지하고 있었고, 천해양식 생산량이 일부 있었으며, 원양어업은 이제 막 시작하는 시기였다.

광복 이후 우리나라에서는 수산물과 함께 광물에 대한 수출에 많은 관심을 가지고 있었는데 그것은 첫째, 이들 자원에 비교적 여유가 있었고, 둘째 외화를 획득하는 데 가장 손쉬운 방법이었으며, 셋째 이를 통해 해당 산업의 발전을 촉진시킬 수 있었기 때문이다. 수산물 수출이 활발히 이루어진 당시의 수출실적을 연도별로 보면, 우선 1946년에 총 594M/T를 수출하여 우리나라 전체 수출물량의 69.5%를 차지하였고 1949년에는 10,921M/T를 수출하여 우리나라 전체 수출물량 93.3%를 차지했는데 이러한 기록은 앞으로도 나오기 힘든 전무후무한 것이었다. 이후 1950년 6·25 전쟁이 발발하면서 수산물 수출이 급감하였다.

3. 주요 정책

가. 「수산업법」 제정

「수산업법」은 수산제조업의 허가에 관한 규정도 포함시켜 적용범위를 수산업 전반으로 확대시킴으로써 그 명칭에 있어 「어업법」이라 하지 않고 「수산업법」이라고 하였다.

「수산업법」 역시 허가어업과 면허어업을 양 축으로 하여 어업질서를 유지하고 수산자원을 보호하려고 한 점에 있어서는 「조선어업령」과 크게 다르지는 않았으나 다음과 같은 몇 가지 점에서 차이를 보이고 있다.

첫째, 법의 목적에서 "본 법은 수산업에 관한 기본제도를 정하고 수면의 총합적 이용으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하며 수산자원을 보호함을 목적으로 한다."라고 하고 있다는 점이다. 즉, 수면의 총합적 이용, 어업의 민주화 및 수산자원의 보호를 강조함으로써 기존의 법 취지와 차별화하려는 의지를 보이고 있는데 그것은 당시 연안에서 조업을 하는 면허어업이 압도적으로 많은 수를 차지하고 있었기 때문이다.

둘째, 「조선어업령」에서는 20년으로 되어 있던 어업면허기간을 10년으로 단축하였다. 이것은 어장의 종합적 이용을 통해 어업생산력을 높이려는 데 주 목적이 있었다. 즉, 일단 어업면허에 의해 부여된 어업권도 불변하는 것이 아니고 일정한 기간이 지난 후에 재검토하여 조정할 수 있게 함으로써 어장의 종합적 고도이용을 기할 수 있고, 어업권의 주체도 장기간 특정인에게 고정시키지 않고 필요에 따라 어장을 가장 효율적으로 이용할 수 있는 주체로 대체할 수 있게 하기 위한 것이었다. 아울러 허가어업도 그동안 10년이었던 포경어업, 트롤어업 등에 대해서 다른 어업과 마찬가지로 5년 이내로 단축하였다.

셋째, 특정 주체에게 어업허가나 면허가 집중되는 것을 금지하였다. 당시 「수산업법」 제16조(면허 허가의 금지)에는 면허나 허가를 해서는 안 되는 경우를 명시하고 있는데, 우선 동일인에게 동종의 면허 또는 허가가 부당히 집중될 우려가 있을 때가 그것이고, 또 하나는 동일인에게 동일한 어기의 동종 어업을 1건 이상 면허할 수 없다라는 것이 그것인데, 이러한 규정은 일부 자본가가 어업을 독점하는 것을 막고, 어업의 민주화를 실현하기 위해 취해진 조치로서 다수 어업인에게 어장 이용의 기회를 주기 위한 것이었다.

넷째, 우선 순위에 관한 규정의 신설이다. 종래에는 먼저 어업면허를 신청한 사람에게 면허를 우선적으로 부여하는 방식을 채택하고 있었기 때문에 면허신청의 적부 여부를 가릴 수 없었는데, 어장의 종합적 고도이용을 지향한다는 관점에서 어업면허에 우선 순위를 정하여 적격자에게 우선적으로 면허를 하도록 한 것이다.

다섯째, 어업권의 대부를 금지하였다. 당시 「수산업법」 제28조(대부의 금지)에는 "어업권은 대부의 목적이 될 수 없다."라고 규정하고 있는데, 이것은 자영자(自營者) 면허원칙에 의거한 것으로서 어업권의 이권화(利權化)와 부재지주화(不在地主化)를 방지하기 위한 것이었다.

이상에서 살펴본 제정 「수산업법」의 여러 규정들이 얼핏 참신하고 바람직한 것으로 보이기도 하나 실제는 일본의 「신어업법」을 모방한 것이었고, 실현 가능성도 희박한 것이었는데 대표적인 것이 면허 우선 순위에 관한 것이다. 즉, 일본의 「어업법」에서는 면허를 받을 수 있는 최소한의 자격요건인 적격성에 관한 규정을 두고 면허신청자가 「어업법」 제14조에 의한 적격성을 가지는 자가 아닐 경우에 면허를 해서는 안 되도록 하였다. 그리고 면허관청은 수면의 종합적 고도이용과 어업에 관한 분쟁조정을 담당하기 위하여 설치한 기구인 해구어업조정위원회의 의견을 듣고 그 적격성을 검토하여 면허하도록 되

어 있으며, 적격성이 있는 자가 복수일 때는 우선 순위를 검토하여 면허하도록 되어 있었다. 이와 같이 우선 순위 규정은 적격성 심사에 통과한 신청자 중에서 면허의 순위를 정하기 위하여 설정된 것이었다. 그러나 우리나라의 당시 「수산업법」에서는 이 적격성에 대한 규정이 없었을 뿐 아니라 어업조정위원회 설치에 관한 규정도 마련되어 있지 않았다. 따라서 원천적으로 우선 순위 규정의 합리적 운용은 기대할 수 없는 것이었다.

또한 면허와 허가의 존속기간도 단축되었다고는 하나 기간 만료 시에는 동일 기간 내의 연장을 허가할 수 있도록 하였고, 면허와 허가의 금지에 관한 규정에 해당하는 때나 어업의 면허나 허가를 취소할 사유가 있을 때 이외에는 "기간연장의 허가를 하여야 한다."라는 의무규정을 두어 존속기간이 실질적으로 반영구화될 소지를 남겨놓고 있었다.

한편, 허가어업에 있어서도 법 제49조에서는 기선저인망어업과 잠수기어업의 조업구역과 정한수(定限數)를 정하여 표로 명시하고 있었다. 허가의 정한수는 수산자원 보호를 목적으로 어획노력량을 제한하기 위하여 정하는 것으로서, 수산자원에 대한 정확한 평가가 선행되지 않으면 오히려 역효과가 발생할 수 있는데도 불구하고 과학적인 근거도 없이 정한수를 정하였던 것이다. 뿐만 아니라 수산자원은 가변적인 것으로서 정한수가 필요에 따라 융통성 있게 조정될 필요가 있는데, 이에 관한 내용을 시행령이나 부령과 같은 하위 법령에서 정하지 않고 본 법에 정함으로써 운용의 경직성을 가져 왔다.

이후 몇 차례의 개정이 있었으나 여전히 몇 가지 문제가 있었다. 이렇듯 광복 이후 5년이나 지나서 우리나라 수산업에 있어 관련법이 제정되었으나 여러 문제로 인하여 수산업 발전에 크게 기여하지 못했고, 많은 시행착오를 거치면서 계속 개정되어 나갔다. 산업 관련법은 어떤 산업의 발전을 이끌어나가야 하나 수산 관계 법은 우리 수산업의 발전에 크게 기여하지 못했다.

나. 해무청 설치

미군정시대에는 농무부 농상국에서 수산행정을 담당하였고, 정부수립 이후에는 상공부 소속의 수산국이 수산행정을 담당하였는데, 당시 수산물이 주요 수출품목이라는 이유로 수산국을 상공부 산하에 두고 있었다. 1953년 휴전이 성립된 이후 복구사업 추진과정에서 해무행정기구를 일원화하여 침체된 수산업을 진흥코자 1955년 상공부의 외청으로서 해무청을 창설하였다.

1955년 2월 「정부조직법」을 개정하면서 해무청 설치에 관한 규정이 포함되었는데, 동법 제2조 제3항에 "수산, 해양경비, 조선, 항만공사에 관한 사무와 일반 항만 및 운행행정을 관장하기 위하여 상공부장관 소속하에 해무청을 두고 그 사무를 분장하기 위하여 수산국, 해무국과 시설국을 둔다."라고 규정하고 있다. 이후 공포된 해무청 직제에 따라 수산국은 다시 어정과, 어로과, 조선과 및 해양경비과의 4과로 구성되었는데, 상공부 수산국과 비교할 때 해양경비과가 신설된 것과 어정과와 제조과의 업무 범위가 확대된 것이 다른 점이었다. 그리하여 이러한 해무청의 설치로 수산업의 종합적 개발이 더 효율적으로 추진될 수 있었다.

다. 근해어장 출어 지원

광복 이후 수산업 정체기에 있어서도 정부에서는 수산업의 중요성을 인식하고 불충분하기는 해도 몇 가지 정책을 추진하였는데 그중의 하나가 1948년에 시행된 기선저인망어선단의 동중국해 진출이다. 조선수산업회의 지도와 산하 수산조합의 협조로 기선저인망어선을 중심으로 하여 유조선, 운반선, 조사선 등 20여 척으로 구성된 어선단이 동중국해로 출어하여 상당한 어획고를 올렸을 뿐 아니라 많은 자료를 수집하였다. 이것은 광복 이후 근해어업의 효시로서 역사적으로 큰 의의가 있다.

한편, 정부에서는 근해어업을 육성하기 위해 1953년에 81톤 162척으로 구성된 기선저인망어업 근해출어단을 조직하여 보조금을 지원하는 동시에 해군경비정과 정부지도선의 보호하에 북위 38도 이북 수역에 출어하여 양호한 성과를 거두었다. 또한 동 년에 연평도 조기어장에 대해 안강망어선 1,000척의 조업을 지원하기 위해 해군함정과 정부지도선을 동원하여 조업을 보호하고 좋은 성과를 거두었다.

라. 외국원조에 의한 어선 도입과 국내 건조의 개시

대한민국 정부 수립 이후 정부에서는 근해어업 발전의 중요성을 인식하고 근해어장에 출어할 수 있는 근해어선의 도입을 서둘렀다. 수산분야에 있어서의 원조는 1950년 한미선박기술협정에 의하여 시작되었는데 수산자재 및 어업용 선박 69척의 도입과 국내 조선, 어선 보수, 시설 확충 등에 대충자금을 재원으로 한 시설자금을 방출할 계획을 수립하였다. 그러나 6·25 전쟁으로 인해 1척의 트롤어선을 도입하는 데 그쳤다. 이후 1952년부터 어선도입은 속개되었는데 이에 앞서 1951년부터는 민간 어선의 도입도 시작되었다. 각종 원조에 의한 어선도입이 1949~57년간 총 252척(3,814톤)에 이르렀는데 평균 톤수가 48.9톤에 이를 만큼 비교적 규모가 큰 어선이었다.

어선의 도입과 함께 국내 건조도 본격화되었는데 1957년 국내 조선소가 74개소(강조선 4개소, 목조선 70개소)였으나 당시만 하더라도 소형어선의 건조능력밖에 없었으므로 소형어선의 건조와 수리에 주력하였다. 어선 건조실적을 보면, 1952~57년간 1,935척 6,655톤이 건조되었는데 40%가 자력에 의한 건조, 40%가 원조에 의한 건조, 20%가 국고보조에 의한 건조였다. 한편, 이 시기에 수산자재 도입, 수산시설의 복구 내지 확충도 비교적 활발하게 이루어졌다. 1953~57년의 실적을 보면, 외국원조자금 중 수산부문에 공급된 것은 1,300만달러 정도였는데 64.3%는 시설자금으로, 나머지는 소비재 구입자금으로 배정되었다. 이때 시설자금은 어선 도입과 건조 외에 수산물 가공공장, 제빙공장, 어망공장 등에 사용되었다.

마. 양식업 개발정책

양식업도 1960년까지는 정체상태에 있었다. 일제부터 우리나라 양식업의 대종을 이루어 왔던 김은 광복 이후에도 가장 중요한 양식품목이었는데 당시 총생산량의 80% 가까운 물량을 일본으로 수출하고 있었다. 이후 일본에 대한 의존도가 더욱 증가하여 일본의

수입정책 여하에 따라 김양식 어업인들의 생계가 좌우되는 실정이었다. 따라서 정부에서는 1951~55년간 굴양식업 확대정책을 실시하였으나 뚜렷한 성과가 없었고, 1950년대 후반부터 해태전업 굴증식5개년계획을 수립, 추진하였다. 이 계획은 당시로서 매우 의욕적인 것으로서 괄목할 만한 성과를 거두지는 못했으나 굴양식업 발전에 커다란 전기를 제공한 점은 높이 평가할 만하다.

1950년대에는 이 외에도 양식업 발전을 위한 몇 가지 계획을 수립, 추진한 바 있는데 우선 천해간석지개발 5개년사업의 경우 1958~62년간 굴, 바지락, 꼬막, 홍합, 백합, 가무락 등 6개 패류와 우뭇가사리 및 미역의 2개 해조류를 대상으로 연간 400만평씩 총 2,000만평의 양식시설 개발을 주요 내용으로 하고 있다. 다음 동 기간 해태전업 굴증식5개년계획과는 별도로 굴증식5개년계획을 수립, 추진했는데 이것은 굴양식업을 하고자 하는 개인어업자를 대상으로 자담 25%와 융자 75%를 지원하여 1957년부터 매년 300만 평씩 굴양식장을 개발하고자 한 것으로서 양식장 개발 목표는 달성했으나 생산량 증가는 기대만큼 크지 못했다.

한편, 이상과 같은 양식업 발전을 지원하기 위하여 양식기술 개발에도 많은 노력을 기울여왔는데 광복 이후 양식업에 관한 시험조사사업으로 가장 먼저 착수한 것은 굴양식업에 관한 것이었다. 중앙수산시험장이 1956년에 발표한 국정감사자료에 의하면, "천해간석지에 황폐화되어 있는 양식장을 복구하는 동시에 서남해안의 조석(潮汐)의 차가 심한 간석지에 적합한 굴양식 개량 시험을 실시하여 다대한 효과를 거두어 양식업의 발전을 기하였음."이라고 하여 1950년경부터 굴양식방법 개량 시험을 하였다. 지역적으로는 경상남도 사천만에서 굴양식 시험이 실시되었고, 1950년대 중반에는 서남해안의 바지락 양식방법을 개발하기 위하여 동해안 바지락의 서식 조건을 조사하였다. 또한 남해안에서 일제시대의 꼬막양식장을 복구하기 위한 개발 시험, 경남 통영군 한산도 연안에서 홍합종묘 자급자족을 위한 인공채묘 가능성 타진 시험, 홍합종묘 이식 시험 등을 실시하였다.

4. 성과와 과제

광복 이후 우리나라 수산업은 일본의 어선 및 자본 철수와 제도적 미비로 인해 침체기에 머물고 있었으나 「수산업법」을 제정하였고, 해무청을 설치하여 수산업 발전을 제도적·행정적으로 지원하였다. 또한 외국원조 등에 힘입어 어선세력을 확충하고 수산자재를 도입하였으며, 수산시설도 복구 내지 확충하였다. 또한 주요 품종별로 기술개발과 시험사업을 실시하고 어장개발을 확대하여 양식생산 확대 및 양식업 발전을 위한 기초를 확립하였다.

그 결과 1948~61년의 13년간 수산물 생산량이 1.5배 이상 증가하였고, 어려운 가운데서 원양어업이 시작된 것도 중요한 성과의 하나로 들 수 있다. 특히, 당시 어려운 경제사정하에서 많은 수산물을 외국에 수출함으로써 외화 획득에 큰 기여를 하였는데, 1949년에 전체 수출물량의 93.3%를 수산물이 차지하였다는 것은 앞으로도 나오기 어려운 기록으로서 수산업이 국가경제에도 중요한 역할을 한 점을 큰 성과의 하나로 꼽을 수 있다.

그러나 어떤 산업이든지 건실하게 발전해나가기 위해서는 필요한 제도를 갖추어야 하나 당시 수산업에 있어서는 불행히도 그러하지 못하였다. 물론 외형적인 법체계를

갖추기는 했으나 실제 내용은 일본의 제도를 모방하는 데 불과했고, 장기적인 관점에서 우리 수산업의 발전을 지원하는 데 충분하지 못하였다. 특히 수산행정은 본질적으로 규제행정으로서,[10] 필요한 법체계가 갖추어져 있지 않거나 그 내용이 충분하지 못할 경우 수산업 발전을 기대하기 힘든데, 당시 우리나라 수산업 법체계가 이러한 실정에 있었다.

또한 생산량에 있어서도 양적으로는 크게 증가하였고, 원양어업도 시작되었으나 연근해어업 위주의 어업구조는 크게 변하지 않았다. 아울러 전체 수산업 생산량에서 양식업 생산량이 차지하는 비중이 13년간 거의 변하지 않았다는 것은 우리나라 수산업이 여전히 전근대적인 상태에 머물고 있었다는 것을 말해주고 있다. 특히 양식 품목에 있어서도 김 일변도에서 굴양식이 부분적으로 시작되는 단계에 지나지 않았다. 그러나 이 시기에 있어 무엇보다도 큰 문제는 생산요소 자체가 극히 미비한 상황으로서 어느 한 부분의 문제가 아니라 수산업의 발전을 위한 기반 자체가 아직 갖추어져 있지 않았다는 것이다.

제3절 | 수산업의 고속성장기: 1962~70년대

1. 시대적 배경

타 산업분야와 마찬가지로 수산업이 본격적으로 발전하기 시작한 것은 1962년 제1차 경제개발5개년계획을 수립, 추진하면서부터이다. 이러한 발전이 가능하게 된 것은 1965년 한일 국교정상화에 따른 대일청구권자금 및 어업협력기금이 수산부문에 투입이 되었고 1966년 수산청 발족을 계기로 수산행정이 일원화되었을 뿐 아니라 수산진흥정책의 수립과 추진이 있었기 때문이다. 아울러 각종 수산제도의 정비와 동시에 기술개발, 해외어장 개척, 어업인들의 노력이 종합되어 이루어낸 결과이다. 따라서 이하에서는 이상의 여러 요인 중 대일청구권자금 및 어업협력기금 등에 대한 사항을 살펴보기로 한다.

가. 대일청구권자금

제2차 세계대전 연합국의 대일평화조약에 의거하여, 일본은 연합국에 끼친 피해에 대해 배상할 것을 수락하였다. 그러나 베트남, 필리핀 등 4개국은 배상을 받은 반면 우리나라는 배상 대상에서 제외되었다. 다만, 우리나라와 일본 양국 간에는 영토분리에서 오는 재정적, 민사적 채권채무만 남아 있었다. 따라서 한일국교정상화에 앞서 타결된 '대한

10) 수산업은 공유재산적 자원인 수산자원을 대상으로 하는 산업으로서 자원관리 업무가 중요한 부분을 차지하고 있다.

민국과 일본 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정'에서 무상자금 3억달러와 유상자금 2억달러를 일본 측에서 제공하도록 타결되었고, 이 외에 상업차관에 의하여 3억달러를 별도로 제공하도록 되어 있었다.

이러한 청구권자금의 사용지침은 한일협정에 규정되어 있는데 그 내용을 살펴보면, ① 농수산, 중소기업 및 사회간접자본에 중점적으로 배정한다. ② 모든 자금의 사용은 경제개발의 정책적 일원화를 위하여 제2차 경제개발5개년계획에 포함한다. ③ 10년간의 자금분할 사용기간을 제2차 경제개발5개년계획의 최종 연도인 1971년까지 조기에 사용한다. ④ 국내생산이 가능한 물자와 늦은 산업시설은 도입하지 않는다. ⑤ 국내 산업의 과잉생산을 초래하지 않는 사업이라야 한다. ⑥ 국제수지 개선에 기여하는 사업에 우선권을 부여한다. ⑦ 상업차관 3억달러 이상은 한일협약에 의하여 3,000만달러는 선박도입자금에, 9,000만달러는 어업협력자금에 사용하고, 1억 8,000만달러 이상은 민간기업 개발을 위한 자재 도입에 사용한다.

이들 자금의 지원은 수산업 발전에 크게 기여를 하였는데, 수산부문에는 무상자금 3억달러 중 9.1%인 27,176천달러의 외화와 1966~75년의 10년간 조성된 원화자금 1,506억원 중 4.3%인 65억원이 투입되었다. 무상자금 3억달러 중에는 어선 도입 및 운영 부문에 가장 많은 11,915천달러(43.8%)가 사용되었고, 그 다음 시험실습선 도입에 4,040천달러(14.9%), 어업지도선 도입 및 운영에 2,066천달러(7.6%), 어업기본시설에 1,856천달러(6.8%), 동력개량에 1,820천달러(6.7%) 등의 순서로 사용되었다. 한편, 내자(內資)를 포함한 연도별 집행실적은 〈표 3-6〉에서 보는 바와 같은데 2차 연도인 1967년에 외자(外資) 9,031천달러, 내자(內資) 1,362백만원으로 가장 많았고, 그 다음이 1971년으로서 외자 4,517천달러, 내자 736백만원, 1966년 외자 3,749천달러, 내자 233백만원 등의 순서를 보이고 있다.

〈표 3-6〉 대일청구권자금 중 무상자금의 수산부문 사용 내역

(단위: 천달러, %)

사업별	사용금액	구성비
합 계	27,176	100.0
어업기본시설	1,866	6.8
어업전진기지시설	325	1.2
수산물 처리가공시설	1,392	5.1
수산 시험 및 검사기기 도입	565	2.1
수산연구기술훈련사업	115	0.4
시험실습선 도입	4,040	14.9
어업지도선 도입 및 운영	2,066	7.6
증식사업	1,322	4.9
어선 도입 및 운영	11,915	43.8
동력개량	1,820	6.7
장비개량	1,760	6.5

자료: 경제기획원, 『청구권자금백서』, 1976.

〈표 3-7〉 대일청구권자금 연도별 집행실적

(단위: 천달러, 백만원)

연 도	외 자	내 자
1966	3,749	233
1969	2,886	242
1972	1,500	555
1975	379	582

자료: 경제기획원, 『청구권자금백서』, 1976

나. 어업협력자금

1965년 6월 22일 체결된 '대한민국과 일본 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정' 및 부속문서인 '상업상의 민간신용 제공에 관한 양국간의 교환문서'에 의거하여 어업협력자금 9,000만달러의 공여에 합의하고, 1966년 4월 3일 양국간 농림장관 서한에서 9,000만달러 중 5,000만달러는 원양어업용으로, 4,000만달러는 연근해어업용으로 사용하도록 합의하였다. 그러나 1972년 양국 각료 간 회의에서 연근해어업용으로 사용키로 한 1,000만달러를 원양어업용으로 전환하여 사용토록 함으로써 궁극적으로는 원양어업용은 6,000만달러, 연근해어업용은 3,000만달러가 되었다. 이에 대한 연도별 집행실적을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-8〉 어업협력자금의 용도별 사용실적

(단위: 천달러)

	사용용도	금 액
1차 연도	근해어선 세력 확대, 수산물 처리가공시설 및 냉동차 도입 등	6,284
2차 연도	연안어민의 생산기반 조성, 수산물 처리가공능력의 확충 및 유통시설 개량	4,234
3차 연도	연안어업 생산력 증강, 수산용자재의 국산화, 수산용 기자재와 제조시설 도입	1,531
4차 연도	–	–
5차 연도	제빙시설 확충, 필레트 가공시설 및 처리가공시설 확충	3,046
6차 연도	5차 연도사업 계속, 어군탐지기 도입 및 부산공동어시장 제빙 · 냉동 시설	1,146
7차 연도	어선건조용 자재 도입(선망, 기선저인망, 채낚기어선)	8,959
8차 연도	어선건조용 기자재 도입(제2차 계획조선사업)	1,799
9차 연도	어선건조용 기자재 도입(제3차 계획조선사업)	2,369
10차 연도	연육가공시설 기자재 도입	633

자료: 경제기획원, 『청구권자금백서』, 1976.

2. 수산업 발전상

1961년 우리나라의 총인구는 25,766천명, 어업가구원 수는 817천명으로 어업가구원 수가 전체의 3.2%를 차지하고 있었다. 이후 수산업의 발전과 함께 어업가구원 수도 증가하여 1965년에는 1,277천명에 이르렀고 총인구에서 차지하는 비중도 4.5%에 달했다.[11] 이후

〈표 3-9〉 1961~80년간 어업인구 변동

(단위: 천명, %)

연 도	총인구(A)	어업인구(B)	B/A
1961	25,766	817	3.2
1965	28,705	1,277	4.5
1970	32,241	1,165	3.6
1975	35,281	894	2.5
1980	38,124	844	2.2

자료: 농수산부, 『농림수산통계연보』, 각년도.

타 산업분야가 크게 발전함으로써 어업가구원 수가 감소하기 시작했고, 1980년에 이르러서는 총인구의 2.2% 수준까지 감소하였다.

제1차 경제개발5개년계획이 시작되기 직전인 1961년에 우리나라의 수산물 총생산량은 447,634M/T였으나 4년 이후인 1965년에 1.4배인 636,512M/T, 그리고 1970년에는 1961년 생산량의 2배가 넘는 935,461M/T에 달했다. 1971년도에는 100만M/T를 넘어서더니 1974년부터는 200만M/T를 넘어섰다. 이렇게 수산물 생산량이 큰 폭으로 증가한 것은 연근해어업의 생산량 증가도 기여를 했으나, 특히 양식업과 원양어업 생산량이 크게 증가한 데 주원인이 있다.

수산가공품 생산량 역시 빠른 속도로 증가해 왔는데, 1961년에 69,425M/T를 생산했으나 1970년에는 10만M/T를 넘어섰고, 1975년에는 1970년의 2배에 가까운 195,362M/T를 생산했으며, 1980년에는 1975년의 4배가 넘는 785,662M/T의 수산가공품을 생산하였다. 이렇게 수산가공품의 생산량이 급증한 것은 그동안 소비자들이 선어와 활어 중심으로 소비해왔으나 가공품에 대한 수요가 점차 증가했으며, 특히 수출이 증가함에 따라 수산가공품의 생산량이 크게 증가한 데 주원인이 있다.

〈표 3-10〉 1961~80년간 수산물 총생산량, 수산가공품 생산량 및 수산물 수출액 변동

(단위: M/T, 천달러)

연 도	수산물 총생산량	수산가공품 생산량	수산물 수출액
1961	447,634	69,425	7,317
1965	636,512	91,950	28,492
1970	935,461	105,610	90,052
1975	2,134,976	195,362	428,747
1980	2,410,346	785,662	871,396

자료: 농수산부, 『농림수산통계연보』, 각년도.

11) 가장 어업인구가 많았던 해는 1967년으로 1,477천명이었고, 이때 총인구에서 차지하는 비중도 4.9%로서 가장 높았다.

1961~80년 기간 수산물 수출도 매우 빠른 속도로 증가했다. 즉, 1961~75년간 5년 단위로 3~4배씩 수출액이 증가해왔고, 1971년부터는 수출액이 1억달러를 넘어섰다. 1975년에는 1970년의 4.8배인 428,747천달러를 수출했고, 1980년에는 1975년의 2배가 넘는 871,396천달러의 수산물을 수출하였다. 이러한 수산물 수출 증가 추세는 전 업종에서 모두 나타나고 있으나, 특히 양식수산물과 원양수산물의 수출이 크게 증가한 데 주원인이 있다.

3. 주요 정책

가. 수산청 발족

1962년부터 경제개발5개년계획을 수립, 추진하고 상당한 규모의 대일청구권자금과 어업협력자금이 수산부문에 투입되면서 수산물생산과 수출이 급증하였고, 이를 계기로 독립된 수산기구 설치에 대한 필요성이 제기되기 시작하였다. 이러한 여론은 급기야 1965년 4월 23일에 있었던 박정희 대통령의 지시로 이어졌는데 그 요지는 "어업 근대화를 위하여 정부기구를 개편하여 수산청의 신설 방안을 검토하라."는 것이었다. 이후 동년 10월 9일자의 대통령 예산교시에서는 "대일 어업협력자금 9천만달러와 청구권 자금 가운데 많은 부분을 집중적으로 투자함으로써 수산장비를 급속하게 개량하는 한편, 영세어민의 권익을 보호할 것이며, 나아가서는 이·불 어업차관사업을 적극 추진하고 민간자본을 최대한 동원하여 어업의 현대화를 구현할 것이다. 그리고 이 같은 방대한 업무를 능률적으로 처리하기 위하여 수산청을 신설함으로써 수산행정기구를 강화하겠다."라고 하였다.

이에 따라 1966년 2월 28일에 법률 제1752호로 「정부조직법」을 개정, 공포함과 동시에 같은 날짜 대통령령 제2427호로 수산청직제가 마련되었다. 동 직제에 의하면 수산정책의 수립, 어항시설 및 관리, 어선업무, 협동조합의 육성 등이 중요한 기능이 되고 있다. 이러한 수산청의 기구 및 기능은 이후 여러 차례 변화하게 되나 수산청의 설립은 1961~80년의 고도성장기 우리나라 수산업의 발전에 기여한 바가 매우 컸다.

나. 어선세력 확대와 어업관리 착수

1960년대 우리나라 연근해어업에 대한 정책으로서 가장 중요한 것은 대일청구권자금을 이용하여 어선세력을 확충하고 어선규모를 대형화하며, 어로장비를 현대화해나가는 것이었다. 이렇게 당시 정부에서 어선세력 확대와 어로장비 현대화에 역점을 두고 정책을 추진해나간 데는, 1965년 한일어업협정의 발효로 인해 일본 어선이 우리 정부에서 획정해 놓은 평화선까지 출어가 가능해짐에 따라, 일본 어선에 비해 열세에 있던 우리 어선을 조속히 현대화하여 일본 어선들과 경쟁하기 위해서였다.

즉, 한일 어업협정에 의해 어업전관수역(漁業專管水域)과 공동규제수역(共同規制水域)이 설정되었는데, 동 협정 제1조에 "양 체약국은 각 체약국이 자국의 연안의 기선(基線)

에서부터 측정하여 12해리까지의 수역을 자국이 어업에 관하여 관할권을 행사하는 수역(이하 어업에 관한 수역이라고 함)으로서 설정하는 권리를 가짐을 상호 인정한다."라고 규정하고 있고, 이에 의거하여 연안에서 12해리까지의 '어업에 관한 수역', 다시 말해 어업전관수역이 설정되었다. 또한 동 협정 제2조의 규정에 의하여 한반도 연안에 공동규제수역이 설정되었는데, 이 수역에서는 한일 양국 어선이 합의된 규제조치하에 공동으로 조업을 할 수 있게 되었다. 공동규제수역의 범위는 평화선 내 수역의 범위보다 훨씬 좁았고, 공동수역 외측에서는 일본 어선이 자유롭게 조업을 할 수 있게 되었다. 이로써 연안어업 어장은 계속 보호를 받을 수 있게 되었으나 근해어업 어장은 대폭 축소되어 일본 어선과 경쟁조업이 불가피하게 되었던 것이다.

어선 현대화를 위한 이러한 정책은 구체적으로 수산진흥 5개년종합계획에 포함되어 추진되었는데, 이 계획은 제2차 경제개발5개년계획 중 수산부문 계획의 성격을 가지고 있으며 추진기간도 1967~71년으로서 양자가 동일하다. 이 계획 중 연근해어업부문 계획을 보면, 근해어업에 더 큰 비중을 두었는데 '연안에서 근해로, 근해에서 원양으로'라는 어업의 외연적 확대를 반영하는 것이었다. 이 계획에 포함되어 있는 연근해어업정책의 구체적인 내용을 보면, 우선 연안어업[12]의 경우 동력개량과 연안 중·소형 어선의 개량이 중심이 되고 있고, 근해어업[13]에 있어서는 대형기선저인망어선, 중형기선저인망어선, 대형선망어선, 대형트롤어선, 근해 겸용어선의 건조 등이다.

한편, 정부 수립 이후 대부분의 수산정책은 중앙정부에서 수립, 추진해왔는데 이것은 당시의 정치, 경제, 사회여건상 불가피한 것이었다. 그러나 이러한 추진방식은 어업인들이 어업허가 등 연근해어업과 관련한 각종 민원을 해결하는 데 있어 매우 불편하였다. 따라서 수산청장 허가어업을 시도지사에게, 시도지사 허가어업을 시장·군수에게 이양하는 등 어업허가 처분 권한을 대폭 하부 관청에 위임하였다.

아울러 경쟁적 조업으로 인해 수산자원의 관리에 대한 필요성이 제기됨에 따라 전 업종에 걸쳐 어선규모를 설정하고 어업허가 정한수(定限數)[14]를 조정하거나 신설하였으며, 어구규모의 제한 등 필요한 조치를 마련하였다. 한편, 동중국해 및 대화퇴 신어장을 개발하고 울릉도, 독도, 서해 5도 등 어장을 개발하였으며, 어선대형화, 어로장비의 개량 등 시책을 지속적으로 추진하여 어획능력을 늘려나갔다.

다. 연근해어업진흥대책의 추진

당시 연근해어업에 대한 가장 중요한 정책은 연근해어업진흥대책으로서 1970년대 초반까지는 연근해어업의 육성을 위한 투자계획이 체계적이지 못하고 그 규모도 크지 않았으나 1977년 1월 21일 대통령의 농수산부 연두순시 시 "연근해어업 진흥 방안을 수립하

12) 어선톤수 10톤 미만의 어선을 이용하여 조업하는 어업을 말한다.

13) 8톤 이상 140톤 미만의 어선을 이용하여 조업하는 어업을 말한다.

14) 어업허가건수의 바람직한 수준으로서 이 이상으로는 어업허가를 부여하지 않는데, 최근에는 정한수 대신 정수(定數)라고 칭하고 있다.

여 어업인들의 소득도 농민과 같은 수준이 되도록 중점 지원을 하라."는 지시에 따라 동 대책을 수립하게 되었다. 그리하여 1977년 9월 10일 1977년부터 1981년까지 1,961억원을 투자하는 내용의 연근해어업진흥대책을 수립, 추진하게 되었다. 이후 1978년 당초 계획에서 437억원이 추가된 2,398억원을 투자하는 것으로 계획이 조정되었다. 이러한 연근해어업진흥대책으로 인해 우리나라 연근해어업은 본격적으로 발전하기 시작하였다. 동 대책은 방대한 내용을 포함하고 있으나 그 수립 배경, 내용 및 실적을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 연안 공동어장을 연안어업인의 공동소유로 하여 협업생산을 유도하고, 어촌계 협업양식을 적극 지원함으로써 어촌 새마을운동을 확산, 정착시키며 어촌의 전근대적인 의식구조를 바꾸고 1980년까지 연안 공동어장을 어촌계에 완전 이관하여 협업양식장 8,000ha를 개발한다. 이를 위해 연안 공동어장의 연안어민 공동소유화의 경우 당초 제1종 공동어업권 1,127건을 어촌계에 이관하고, 인공어초 8만 2천개를 설치하며, 종묘배양장 4개소를 신설할 계획을 수립했으나 1977~81년간 제1종 공동어업권 1,563건을 어촌계에 이관하였고, 인공어초 3만개를 설치했으며, 종묘배양장은 3개소를 신설하였다.

둘째, 현대적인 장비를 갖춘 대형어선을 획기적으로 증대시켜 어촌의 고용기회를 확대하고 보합제(步合制)[15]인 어선어업의 임금형태를 타파함과 동시에 고용 조건을 개선하여 어업인 소득을 증대시킨다. 이를 위해 1981년까지 50톤 이상의 어선 6만 7천톤(1,335척)을 신조하고 선령 16년 이상의 노후한 영세어선을 협업으로 과감히 대체하고 현대적인 장비를 의무적으로 설치하도록 지원함으로써(11,800대) 안전조업과 함께 어업생산성을 제고하였다. 또한 1981년까지 협업에 의한 노후선 대체 1만톤(1,040척), 10톤 이상 어선의 동력화율 100%,[16] 장비의 보급 확대 및 설치 100%를 달성할 계획을 수립하였는데 1981년까지 어선건조 555척(3만 7천톤), 어선장비 개량 3,818대, 동력개량 2만 3천 마력을 실현하였다.

셋째, 어항에 대한 산발적인 분산 투자를 지양하고, 기 착공한 사업을 우선 순위에 따라 완공 위주 집중 투자로 조기 완공한다. 또한 어장의 확장에 따라 어장 인근에 긴급 대피항으로 저동항 및 소흑산도항을 건설하여 어선의 피해를 감소시키고 1981년까지 38개 어항을 새로 완공한다. 이를 위해 1981년까지 38개 항을 완공하고 저동항은 1977~79년까지, 소흑산도항은 1980~81년까지 완공하며, 사업 잔량이 20억원 이상인 4개 어항에 대해서는 67억원을 투입하는 등의 계획을 수립했는데, 1981년까지 저동항, 모슬포항, 마량항 등 3개 어항을 완공하는 등 11,551m의 어항을 건설하여 1976년에 39.6%였던 어선

15) 일종의 수익분배제로서 선주와 선원은 유류비 등 공동경비를 제외한 수익을 사전에 약정한 비율에 따라 서로 분배하는 제도를 말한다. 따라서 생산량이 적을 때는 선원들로서는 임금을 거의 받지 못할 수도 있다.

16) 동력화율은 전체 어선에 대한 동력어선의 비율로서 이 비율이 100%라는 것은 전체 어선이 동력선이라는 의미이다. 계획에서 제시한 동력화율 100%를 달성하기 위해서는 6만 6천 마력의 동력개량이 필요했다.

수용률이 1981년에 42.4%로 높아졌다.

넷째, 수산물 유통시설의 확충과 수협의 수산물 가격지지사업을 대대적으로 전개하여 수산물의 가격안정을 도모함으로써 생산자와 소비자를 동시에 보호하고, 1981년에 수산물 가격안정사업 취급 비율 20%를 달성한다. 이를 위해 수산물 가격안정사업 취급 비율을 1977년의 3.7%에서 1981년에 20%로 높이고, 수산물 위판 비율을 1976년의 71%에서 1981년 90%로 높이며, 공판장[17] 7개소, 냉동차 46대를 추가로 확보한다는 계획을 수립했는데, 1981년까지 위판장 3,400평, 제빙냉동시설 22개소, 종합어시장 2개소, 공판장 6개소, 직매장 등 120개소를 설치하여 위판 비율을 1976~81년간 71%에서 79%로 높였고, 가격안정사업 취급 비율도 동 기간 1.1%에서 12.8%로 상승했다.

다섯째, 연차적으로 영어자금의 공급을 확대하여 1981년까지 영어자금의 부족을 완전히 해소함으로써 객주제를 일소하여 어업인 소득을 증대시킨다. 이를 위해 수협의 자체자금기반을 확대하고 차관의 도입을 적극 추진하며, 어업인에 대한 신용대출 및 융자한도를 인상하는 등의 계획을 수립하였다. 1976년 200억원에 불과하던 영어자금을 1979년에 600억원으로 증액하였고, 신용한도를 어업인은 50만원에서 100만원으로, 어촌계는 100만원에서 300만원으로 인상했으며, 수협의 여신점포를 28개 개설하였다.

여섯째, 국립수산진흥원의 시험연구사업을 강화하고 연안에 66개, 시·도에 2개, 시·군에 1개소씩 어촌지도소를 설치하여 어촌지도사업을 활성화시킨다. 이를 위해 어촌지도소 33개소를 신설한다는 계획을 수립했는데 1981년까지 어촌지도원 100명을 증원하고, 어촌장비 22종을 보강하였다.

라. 양식기술 개발과 대미 수출 시작

양식업이 본격적으로 발전하기 시작한 것도 제1차 경제개발5개년계획 이후이다. 이를 통해 정부에서는 자금과 기술 양면에서 집중적으로 지원하기 시작하였는데 동 계획에서는 124백만원을 투자하여 굴, 기타 패류 및 해조류 등의 양식시설을 확충하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

1968년부터 시작된 농어민소득증대특별사업(일명 농특사업)을 통해서도 양식업을 중점적으로 지원하기 시작했다. 이 사업은 1968~71년 4년간 추진하는 것으로 되어 있는데, 제1차 농특사업 중 수산부문 사업은 생산성, 수익성 및 시장성이 양호한 양식품종을 대상으로 적지적종(適地適種) 원칙에 입각하여 주산단지를 조성하였다. 이어서 1972~76년간 추진된 제2차 농특사업에서는 1차 사업에 이어 굴, 백합 등 주요 패류와 함께 김, 미역 등 해조류에 대한 생산 증대를 지원하였다.

한편, 양식업을 대상으로 한 시험조사사업은 1960년대에 들어서면서 점차 활기를 띠기 시작했는데, 1963년 말에 중앙수산시험장이 국립수산진흥원으로 개편되면서 양식업에

17) 소비지에서 수산물을 판매(주로 도매)하기 위해 설치한 시설이다.

대한 시험조사사업이 더욱 확대되었고, 양식업에 대한 기술지도도 병행하여 실시하였다. 당시에 뚜렷한 성과를 거둔 사업으로는 굴수하식 양식방법과 미역 양식기술의 개발이었다. 전자의 경우 시험이 성공함으로써 산업화 가능성이 확인되었고, 1960년대 초에는 진동만 근처에서 뗏목수하식 양식시설을 이용하여 양식을 하는 어업인들이 나타났다. 한편, 자연산에만 의존하여 생산량이 한정되어 있었던 미역을 인공적으로 양식할 목적으로 1963년 이에 대한 시험이 몇 년간 계속되었다. 그 결과 미역수하식양식 시험에 성공하여 1968년부터는 많은 어업인들이 미역양식업을 시작하였다.

1972년에는 한미패류위생협정(韓美貝類衛生協定)을 체결하여 굴의 대미 수출 길을 터놓음으로써 굴양식업의 발전을 크게 촉진시켰다. 미국에 대한 비가공 패류 및 냉동패류의 수출을 위해서는 우선 정부 간 위생협정을 체결하지 않으면 안 되었으므로 세계 제일의 굴 소비국인 미국과 패류위생협정을 체결했던 것이다. 1962년 12월 양국 간 교섭을 시작한 이래 10년 만에 동 협정 체결에 성공했는데, 이에 따라 한산도와 거제도, 일대의 굴양식 주산지에 수출용 패류생산 지정해역을 설정하여 청정해역으로서 해양오염을 방지하는 등 철저한 조치를 취하였다.

1970년대에는 과거부터 실시해오던 것과 함께 굴 대량 채묘 및 양식 시험, 굴양식장 위생 시험, 디시마 종묘생산 및 양식개발 시험, 다시마양식 산업화 시험, 멸치 축양 시험, 가리비 양식 시험, 피조개 채묘양식 시험, 유용해조류 종묘배양 시험, 전복 종묘생산 시험, 김 품종별 사상체(絲狀體) 배양, 김 품종별 양성 시험 및 망 형태별·자재별 양성 시험, 우렁쉥이 인공종묘생산 시험, 우렁쉥이 동해양식 시험, 등에 대한 사업을 확대해왔다. 그리하여 이 기간 몇 가지 괄목할 만한 성과를 거두었는데, 첫째, 다시마 양식기술의 개발이다. 동해안 한류성 해조류인 다시마는 과거 원산 이남에는 자생하지 않았다. 따라서 국립수산진흥원에서는 일본 북해도산 애기다시마 모조(母藻)를 입수하여 실내 인공종묘 시험을 하였으며, 동 시험에서 생산된 종묘를 이용하여 양식 시험을 개시하였다. 그리하여 1973년에 이르러는 다시마양식 적응시험을 실시하여 양질의 다시마를 생산하는 데 성공하였다.

두 번째로 들 수 있는 것이 피조개와 우렁쉥이 양식기술의 개발이다. 상당량을 수출하던 피조개는 과거 자연산 종패를 수집, 살포하여 소규모로 양식하는 데 그쳤으나, 1974년부터는 양산(量産)을 위해 종묘생산 시험을 개시한 이후 1979년까지 그 기술을 개발하여 양식업종의 하나로 육성할 수 있는 길이 열렸다. 한편, 자원이 점차 감소현상을 보였던 우렁쉥이의 양식기술개발 시험도 피조개와 비슷하게 시행되어 1970년대 후반에 인공종묘 생산기술이 개발되었다.

셋째, 김양식방법 개량 시험에서도 성공을 거두었다. 1960년에서 1971년까지 합성섬유제 그물발에 의한 양식 시험이 실시되어 우리나라 해역에 적합한 그물발을 개발, 보급하였다. 또 자연환경의 변화에 의한 피해를 줄이기 위해서 김 냉동망 및 부류식 양식방법을 개발, 보급하였으며 내병성(耐病性)이 강한 대엽(大葉) 김의 종묘를 양산, 보급함으로써 김양식의 과학화와 함께 양식어장의 외연적 확대를 가능하게 하였다.

마. 내수면어업개발촉진법의 제정과 내수면 어업의 급성장

우리나라에 있어 내수면의 면적은 전체 국토면적의 2%에 달할 정도로 넓어 이를 잘 개발할 경우 생산잠재력이 매우 크므로 정부에서는 1960년대부터 양어장의 시설비를 보조와 융자로 지원하였고, 도립양어장과 연어부화장의 시설비를 보조하였다. 도립양어장에서는 잉어류 치어를 생산하여 전국의 저수지와 하천에 방류함으로써 내수면자원을 조성하였다. 도립 연어부화장에서는 연어의 모천회귀성(母川回歸性)을 이용하여 회귀하는 연어의 친어(親魚)를 어획하여 채란(採卵)하고 알을 부화시켜 어느 정도의 크기로 기른 후에 하천에 방류하였다.

1970년에는 수산청에 내수면담당관실을 설치하였고, 전국 171개 시군 전역을 대상으로 내수면자원 잠재력조사를 실시하여 담수어류를 양식할 수 있는 내수면의 한계와 함께 생산잠재력을 규명하였다. 그리고 1975년 12월 31일에는 「내수면어업개발촉진법」을 제정, 공포하였고, 이를 계기로 1975년부터 1981년까지 7개년간에 걸친 내수면어업 장기개발계획을 수립, 추진하였는데 내수면어업 생산 증대를 위하여 자원조성사업에 큰 비중을 두었다. 내수면자원조성을 위한 주요 사업은 치어방류이다. 1970년대에 이어 1980년대 초까지 계속된 이 사업의 내용을 보면, 대단위 내수면과 저수지 등에 떡붕어, 백련어, 향어(일명 이스라엘 잉어), 송어 치어, 은어, 황어수정란 등을 대량으로 방류하였다.

아울러 '물이 있는 곳에 물고기를 기르자'라는 운동을 벌여 양식업개발도 장려하였다. 내수면어업 장기개발계획에서는 가두리 양식시설, 기업양어장 및 새마을양식계 육성에 자금지원을 하였고, 일반양어장, 공동양어장, 양만장(養鰻場), 축양장 등의 신설 및 개보수 자금을 지원하였다. 일반 양어장에 대해서는 시설비의 70%를 저리로 지원하여 기업양어장 및 가두리양어장 설치를 지원하였고, 새마을양식계에 대해서는 시설비의 70%를 국고로 보조하는 동시에 30%는 저리자금으로 융자하는 등 파격적인 지원을 하였다.

바. 원양어장의 확대와 1차 고비

우리나라에서 최초의 원양어업은 1957년 인도양에서 참치연승 시험어업을 실시한 것인데 동 시험어업은 해무청, 중앙수산시험장 및 OEC[18] 수산부와 공동 시범사업으로 시작되었다. 당시 미국에서 우리나라 업계에 동 시험사업을 권유했으나 모두 불응하자 해무청은 제동산업주식회사와 계약을 체결하고 이 회사 소속이던 지남호를 1957년 6월 26일 인도양에 출어시켰다. 15일간의 시험사업 결과는 별로 좋지 않았고, 이후 사모아 근해에서 제16해연호의 출어 시 시험조사를 병행하여 필요한 정보를 수집하였다.

다랑어 원양연승어업에 대한 산업화 가능성이 커지자 정부에서는 이불어업차관(伊佛漁業借款)사업을 통해 외자를 유치하고 한국수산개발공사에서는 이 자금을 이용하여 어선 91척과 어구 및 기타 부속품을 구입하였다. 또한 상업차관으로 일본에서 도입한 어업

18) Office of Economic Cordinator(경제조정관실)의 약자로서 종합적 경제원조계획의 감독과 경제원조 및 군사원조의 조정 등에 관한 업무를 담당하는 기관으로서 1959년에 USOM(United States OperationsMission)으로 개편되었다.

협력자금 중 6천만달러, ADB 차관, 기타 민간상업차관 등을 이용하여 어선도입을 확대하고 1966년에는 북태평양 트롤어업 어장 개척을 위한 시험조사 등 정부의 지원에 힘입어 원양어업은 빠른 속도로 발전하기 시작하였다.

그리하여 1960년대 중반에는 태평양뿐 아니라 대서양과 인도양까지 진출하였다. 초창기 어획물은 대부분 다랑어였으나 트롤어업이 진출함에 따라 저서어(底棲魚)도 어획되기 시작하였다. 즉, 원양어업이 빠르게 발전하는 과정에서 어업의 종류는 물론, 어획물의 종류도 다양해지기 시작했는데, 다랑어 연승어업 외에 다랑어 선망어업과 가다랭이 채낚기어업, 유자망어업, 저연승어업, 새우트롤어업, 오징어 채낚기어업 등이 추가되었다.

1970년대에 들어서는 원양어업의 발전을 뒷받침하기 위하여 해외어장개척을 위한 노력이 더욱 증가했다. 1970년대 초에 태평양 중서부지역에 가다랭이 채낚기어업 시험조사를 실시하여 성공을 거두었고, 1977년에는 뉴질랜드 근해어장을, 1978년에는 칠레 근해어장과 남극새우어장 조사를 실시하였고, 1979년에는 일본 북해도 근해 트롤어업 금지구역 외측 해역 어장조사와 호주북부 해역의 어장조사를 실시하였으며, 1980년에는 알래스카만 저서(底棲)자원을 조사 하였다.

그러나 1977년에는 미국과 소련이 200해리 경제수역을 선포하여 자국의 주권적 권한이 미치는 관할수역을 대폭 확장함으로써 북태평양 트롤어업 생산량이 대폭 감소하였다. 이러한 추세가 점차 확대됨에 따라 우리나라가 이용할 수 있는 해외어장은 점차 줄어들었고, 단순히 입어료를 지불하고 입어하거나 배정된 어획쿼터 범위 내에서 어획하고 입어료도 지불해야 하므로 우리나라의 원양어업은 이후 몇 년간 위축되었다.

4. 성과와 과제

1960~80년의 기간은 우리나라 수산업발전의 기반을 구축하고 이를 바탕으로 빠른 속도로 발전해온 시기였다. 1960년대 초만 하더라도 우리나라 수산업은 거의 불모지에 가까웠으나 대일청구권자금과 어업협력자금 등을 이용하여 생산기반을 확충하고 기술을 개발하였으며, 수산업 발전을 체계적으로 지원하기 위하여 각종 정책을 수립, 추진하였고, 특히 이를 담당하는 행정기관으로서 수산청이 발족한 것은 큰 성과로 꼽을 수 있다.

이 기간 중의 성과를 어업부문별로 보면, 우선 연근해어업의 경우 어선 대형화, 현대화를 통해 어획능력을 확대함으로써 대량 생산을 위한 기반을 구축한 것이 가장 큰 성과였다. 또한 1977년에는 연근해어업진흥종합대책을 수립하여 연근해어업의 발전을 종합적이고 체계적으로 지원한 것도 큰 성과로서 이 계획 속에는 어선세력 확대 외에 어항개발, 수산물유통시설 확충, 영어자금 공급, 시험연구사업 등의 내용이 포함되어 있다. 한편, 연근해어업에 있어 또 하나의 중요한 성과는 수산자원관리에 대한 필요성을 인식, 업종별로 사용어선의 규모와 정한수를 설정하고 어구규모를 제한하기 시작했다는 것이다.

양식어업은 정부의 어장조사와 자금지원에 힘입어 김 일변도에서 굴, 기타 패류와 미

역 등 해조류로 양식 대상 품목이 확대되어 나갔다는 점이 가장 큰 성과이다. 이 과정에서 양식기술 개발, 보급이 큰 뒷받침이 되었다. 이후 1970년대에 들어서는 굴의 대미 수출이 시작되었고, 다시마, 피조개, 우렁쉥이 등으로 양식품목이 확대되어 나갔을 뿐 아니라 기존 양식품목의 양식방법도 크게 개선되었다.

내수면어업의 경우 1960년 이전만 하더라도 큰 주목을 받지 못한 채 일부 품목에 대한 치어를 생산하여 방류하는 정도였으나 1970년대에 들어서는 「내수면개발촉진법」 제정을 계기로 내수면양식이 활발하게 추진되어 양식 대상 품목도 향어, 뱀장어, 송어 등으로 확대되기 시작한 점을 성과로 들 수 있다.

원양어업에 있어서는 1957년에 처음으로 시험어업이 시작되었으나 10년이 지나지 않은 1960년대 중반에 이미 태평양 외에 대서양과 인도양까지 출어하였고, 어업종류와 생산어종도 다양화하는 등 매우 빠른 속도로 발전하였다. 이후 1970년대에 들어서면서 발전 속도가 더욱 빨라졌으나 1977년 주요 국가의 200해리 경제수역 선포로 인해 몇 년간 침체기를 겪었다.

그러나 연근해어업의 경우 빠른 속도로 어선세력을 확대해오다 보니 수산자원이 감소하는 현상이 발생하게 되었다. 수산자원은 일종의 재생 가능한 자원(renewable resources)으로서 자원의 재생산능력 범위 내에서 이용하면 지속적 생산이 가능하나 과도하게 어획을 함으로써 어획강도가 자원의 재생산능력을 초과한 것이다. 이에 따라 정부에서도 수산자원 관리를 위한 몇 가지 정책을 시행했으나 개발우선정책에 밀려 큰 효과를 거두지 못했다.

양식업에 있어서는 양식 대상 품목이 다양해졌으나 어류 등 부가가치가 높은 품목의 양식은 시작되지 못했고, 기존의 양식방법 역시 아직 전근대적인 수준을 벗어나지 못했다. 또한 양식 생산과정에서 해양오염이 심화되었으며 일부 양식품목의 경우 과잉생산으로 인한 가격하락 문제가 발생하였다.

내수면어업은 내수면양식이 본격적으로 발전하기 시작한 단계로서 큰 문제점은 없었으나 다수의 어업인의 협업을 전제로 새마을양식계에 많은 자금을 지원한 것은 이후 그 결과에서 나타났듯이 큰 실책이었다. 즉, 협업에 의한 내수면양식은 성공하지 못했고, 결국 개인양식이나 임대를 통한 특정인 경영으로 전락하고 말았다.

원양어업에 있어서는 빠른 속도로 발전하는 단계로서 큰 문제는 없었으나 주요 국의 200해리 경제수역 선포 등에 대응하여 우리의 이익을 대변하기 위한 외교적 능력에 한계가 있었고, 대체어장개발을 위한 노력도 부족하였다. 또한 세계적 규모의 원양업체 역시 출현하지 않은 채 연불상환 조건으로 일본의 어선을 도입하여 경영하는 영세업체가 다수를 차지하고 있었다.

제4절 | 구조조정 착수기: 1980~90년대 중반

1. 시대적 배경

1960~70년대 동안 증산 위주의 정책기조하에서 외형적으로 빠른 속도로 성장을 하다 보니 수산자원이 감소하기 시작하였고, 이에 따라 정부에서는 신규 허가나 면허를 억제하는 등 구조조정 및 어업 관리를 강화하기 시작하였다. 설상가상으로 국제적인 여건도 우리나라 수산업에 대해 불리한 방향으로 전개되고 있었는데, 1989년 GATT 국제수지 조항(B.O.P) 졸업으로 수산물수입이 완전 개방되었고, 1993년에는 우루과이라운드가 타결되었으며, 1994년에는「유엔해양법」협약이 발효되었다. 그러나 이러한 움직임에도 불구하고 전체적으로는 증산 위주의 정책기조를 유지했고, 이에 따라 1980년대 중반까지는 어업생산량이 증가하였다. 1980년대 중반 이후 1990년대 중반까지 약 10년간 어업생산량은 320만~340만톤 내외의 수준에서 안정된 추세를 보이고 있었다.

가. GATT 국제수지 조항(B.O.P)의 졸업으로 인한 수산물 수입 개방

현재의 세계무역기구(WTO) 협정 이전에는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)에 의해 국가 간 무역이 이루어지고 있었는데, 동 규정 12조와 18조에는 "원활한 경제개발을 위해 국제수지 관리의 필요성이 인정될 때에는 일정 수준의 수입제한이 허용되나 국제수지 여건이 개선되었다고 판단되는 체약국은 원칙적으로 수입제한을 할 수 없다."라고 규정하고 있었다. 즉, 체약국의 국제수지가 적자에서 흑자로 전환되어 안정적인 외환보유가 실현되었다고 판단될 때에는 체약국은 경제개발 및 국제수지 개선을 이유로 더 이상 수입제한을 할 수 없다는 것이다.

우리나라는 1989년 10월 GATT 국제수지위원회에 의해 경제개발 및 국제수지 상태가 양호한 국가로 판정을 받아 국제수지조항 적용 대상 국가에서 제외되었다. 이 같은 GATT 국제수지위원회의 결정에 따라 우리나라는 3차에 걸쳐 전체 수산물에 대한 수입자유화 예시계획을 수립하고 이를 동 위원회에 제출해야 할 의무를 지게 되었다. 따라서 1989년 4월에 1991년까지의 예시계획을 제출했고, 1991년 3월 말에 1992~94년의 자유화계획을 제출하였으며, 1994년 3월 말에 1995~97년의 자유화계획을 제출하였다. 그리하여 우리나라는 1998년부터 수산물 수입이 완전 자유화되었다. 이러한 조치는 당시에 큰 영향을 미쳤는데 그동안 관세나 기타 수단으로 수산물의 수입을 억제 내지 금지해왔으나 이로 인해 더 이상 수입제한을 할 수 없게 되었고 외국과 무한경쟁 체제에 돌입하게 되었다.

나. 우루과이라운드

우루과이라운드는 1986년부터 협상이 시작되었으며, 7년여에 걸친 지리한 공방 끝에 1993년 12월에 타결되었다. 수산물의 협상 경우 협상 개시와 더불어 15개 협상그룹 중

천연자원산품 그룹에 포함되었으나 1990년 3월 관세·비관세 그룹에의 통합이 구체화되었고, 1991년 4월 25일 협상그룹이 15개에서 7개로 통합됨에 따라 시장접근그룹에 포함되어 진행되었다. 1993년 말에 타결된 우루과이라운드 수산물 협상 결과는 다음과 같다.

1) 관세부문

관세부문 협상에 있어 최초로 구체적인 안이 제시된 것은 1988년 12월의 몬트리올 각료회담으로서 동 회담에서는 1986년 9월 세율을 기준으로 33% 인하하고 양허를 확대할 것을 합의하였다. 이후 1990년 각국이 관세양허계획을 제출할 것을 합의함으로써 우리나라에서는 1990년 11월에 1986년과 1988년 수입액 가중치를 기준으로 32.3% 인하했으나 1992년 실행세율 수준인 10~20% 수준으로 양허했으며, 대상 품목으로는 수입 가능성이 작고, 우리나라가 경쟁력을 가지고 있는 품목, 그리고 연근해 생산량이 없거나 미미한 품목을 선정함으로써 추가적인 영향은 크지 않았다. 그러나 이로 인해 관세를 통한 수입규제는 어렵게 되었다.

2) 비관세부문

비관세부문 우루과이라운드는 수량규제, 기술장벽, 세관절차, 과다한 수입부담금 등의 조치를 완화 내지 철폐할 목적으로 시작되었다. 우리나라는 1986~91년간 수입이 자유화된 113개 품목을 대상으로 1990년 11월 관세 양허안을 제출하고 1992년 3월 5일 기 제출된 비관세 양허안을 GATT사무국에 제출하였다. 1992년 12월 15일 타결된 우루과이라운드 협정안에서는 비관세조치와 관련하여 위생 및 검역에 관한 협정, 기술장벽에 관한 협정, 무역 관련 투자에 관한 협정, 선적 전 검사에 관한 협정, 수입허가 절차에 관한 협정 등을 별도로 두고 있었다. 협상 타결 당시 이러한 비관세협정의 내용에 대해서는 완전한 합의가 이루어지지 않았다. 우리나라 수산업의 경우 비관세협정으로 인해 특별한 영향은 받지 않을 것으로 평가되었다.

3) 보조금 및 상계관세 부문

우루과이라운드 타결 내용 중 우리나라 수산업에 대해 큰 영향을 줄 것으로 우려된 것이 보조금 및 상계관세 부문 협상으로서 그 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 종전 GATT 규정에서 수출보조금과 국내보조금의 두 가지로 구분하던 것을 금지보조금, 상계가능보조금 및 허용보조금의 세 가지로 구분하였다. 둘째, 상대방 국가의 보조금 지급으로 인한 국내 산업의 피해를 구제할 수 있는 상계관세의 부과절차 등에 관한 규정을 명확히 하였다. 즉, 피해를 입은 국가는 당사국 간 협의 및 보조금·상계관세위원회의 검토를 거쳐 분쟁을 해결하거나 상계관세를 부과할 수 있도록 하였다. 그런데 당시 미국을 비롯한 선진국에서는 농업분야에 대한 수출보조금 및 관세 인하에 관심이 많았는데, 우리나라의 경우 수산물에 대해서는 수출보조금을 지불하지 않고 있었을 뿐 아니라 농산물 협상의 그늘에 가리어 큰 주목을 받지 않았다.

다. 유엔해양법 협약

오래 전부터 세계 각국은 해양에 관한 성문화된 법을 제정하기 위해 많은 노력을 해왔다. 그러던 중 1958년 제네바에서 개최된 제1차 「유엔해양법」 회의에서 많은 관습법을 성문화했으나 몇 가지 이슈로 인해 협약에 서명한 많은 국가들이 비준을 하지 않았다. 이후 1960년에 '제2차 유엔해양법 회의'가 개최되었으나 영해의 범위에 관한 문제를 해결하지 못함으로써 성과 없이 끝났다. '제3차 유엔해양법 회의'는 1973년 개최된 이래 10년간 계속되었는데 1982년 12월 10일에 마침내 자메이카의 몬테고베이에서 17장 320개 조로 구성된 '유엔해양법 협약'과 9개의 부속서 및 '제3차 유엔해양법 협약 최종의정서'로 구성된 부속 문서를 채택하였다. 그 후 14년이 지난 1994년 11월 16일에 각국이 비준을 거쳐 동 협약이 발효하였고, 이를 계기로 세계 각국은 영토경계의 획정 및 다양한 형태의 어업관리를 활발하게 시행하고 있다. '유엔해양법 협약'의 본문이 17개 장 320개의 조문으로 이루어져 있는데 동 협약문은 지금까지 성문화된 국제법 협약문 중 가장 방대한 것으로서 해양의 이용과 관리에 관한 대부분의 내용을 포함하고 있다. 그리하여 이 협약을 기초로 하여 연안국에서는 외국어선의 조업을 규제하기 시작했고, 국가 간 해양경계 획정 움직임을 촉발시켰으며, 국제기구를 통해 조업규제를 강화하는 계기를 제공하였다. 그 결과 세계 주요 어장에서 그 동안 큰 제약이 없이 자유롭게 조업하던 우리나라로서는 많은 부담을 질 수밖에 없었고, 일본 및 중국과 어업협정을 체결하여 많은 어장을 상실하게 되었다.

2. 주요 발전상

이 기간 우리나라 어촌의 어업가구와 어업가구원은 큰 폭으로 감소했는데 가구당 어업가구원수의 감소로 인해 어업가구원의 감소율이 더 컸고, 부녀화와 노령화 현상이 심화되고 있음을 알 수 있다. 부녀화 현상은 그리 뚜렷하지는 않으나 노령화 현상은 매우 심각한 상황에 있는데 60세 이상의 어업가구원의 절대수가 증가했다는 것은 우리나라 전체적으로 수명이 길어져 당연한 현상이기는 하나 60세 미만의 어업가구원 수가 큰 폭으로 감소했다는 것은 심각한 문제이다.

〈표 3-11〉 1981~94년간 어업가구와 어업가구원

(단위: 호, 명)

연 도	어업가구 수	어업가구원 수				
		합 계	남 자	여 자	60세 미만	60세 이상
1981	129,734	673,621	341,077	332,544	624,259	49,362
1985	126,800	602,237	301,701	300,536	547,299	54,938
1990	121,525	496,089	248,839	247,250	442,349	53,740
1994	110,415	381,864	186,069	195,795	316,389	65,475

자료: 통계청, 『어업기본통계조사보고』, 각년도.

〈표 3-12〉 1981~2008년간 어업부문별 생산량

(단위: 천톤)

연 도	합 계	연근해어업	천해양식업	원양어업	내수면어업
1981	2,812	1,529	701	542	40
1985	3,103	1,495	788	767	53
1990	3,198	1,472	733	919	34
1994	3,477	1,486	1,072	887	31

자료: 수산청, 『수산통계연보』, 각년도.
해양수산부, 『해양수산통계연보』, 각년도.
농림수산식품부, 『어업생산량 통계』, 2008.

〈표 3-13〉 1981~2008년간 수산물 수출입 실적

(단위: 백만달러, %)

연 도	총수출(A)	수 산 물			
		수출액(B)	수입액(C)	B-C	B/A
1981	20,993	932	59	873	4.4
1985	30,283	891	83	808	2.9
1990	65,016	1,513	368	1,145	2.3
1994	96,013	1,644	726	562	1.7

자료: 농림수산식품부, 『수산물 수출입 통계』, 각년도.

1981~94년간 어업생산량을 보면, 1980년대 초반부터 생산량이 계속 증가하여 1994년에 사상 최고치를 기록하였다. 어업부문별로는 연근해어업이 1,486천톤으로 42.7%, 천해양식업이 1,072천톤으로 30.8%, 원양어업이 887천톤으로 25.5%, 내수면어업이 31천톤으로 0.9%를 차지하고 있다. 이러한 결과는 전 어업부문별로 생산량이 많았기 때문인데 연근해어업의 경우 1990년대 초반에는 생산량이 상당히 줄어들었으나 1994년에는 1980년대 중반 수준으로 회복되었고, 천해양식업은 1993년에 1,000천톤을 초과한 이래 1993년보다 더 증가했으며 원양어업도 1980년대 후반 수준으로 회복되었기 때문이다.

1981년 이후 우리나라 수산물 무역의 추이를 보면, 수출의 경우 1990년대 중반까지 계속 증가해왔는데 1995년에 1,722천달러를 수출하여 최고치를 기록하였다. 한편, 1949년 우리나라 총수출액의 93.3%를 차지한 수산물 수출은 1980년대에 들어 절대 금액의 증가에도 불구하고 그 점유율은 계속 낮아졌는데 1981년만 하더라도 전체 수출액의 4.4%를 수산물이 차지했으나 1985년 2.9%, 1990년 2.3%를 차지했다. 그러다가 1990년대에 들어서는 1% 대를 차지했다.

1970년대 중반부터 정부에서는 어가소득을 집계, 발표하고 있는데 1985년 이후 1990년대 중반까지 특히 큰 폭으로 어가소득이 증가하였다. 어가소득 중에는 어업소득이 전체적으로 50% 수준을 다소 상회하고 있으며, 1990년에는 어가소득이 농가소득의 91% 수준까지 접근했으나 이후 다시 1985년 수준으로 벌어졌고, 어가소득을 도시근로자가구 평균소득과 비교해 보면, 점차 그 격차가 확대되고 있었다.

〈표 3-14〉 1981~94년간 어가소득 변화

(단위: 천원, %)

연 도	어가소득(A)				농가소득(B)	도시근로자 소득(C)	A/B	A/C
	합 계	어업소득	어업외소득	이전소득[1)]				
1981	3,042	1,978	1,063	–	3,687	–		–
1985	4,869	2,815	2,054	–	5,736	5,086	84.9	95.7
1990	10,023	5,217	3,192	1,614	11,026	11,320	90.9	88.5
1994	17,110	8,665	5,719	4,438	20,316	20,416	84.2	83.8

주: 1) 비경상소득이 포함되어 있음.
자료: 통계청, 『어가경제조사보고』, 각년도.

3. 주요 정책

가. 연근해어업 업종다변화와 연안어업 허가정수의 신설

1980년대에 들어서면서 연근해어업에 있어 생산량이 증가하고, 특히 어업인들의 다양한 요구가 분출되면서 업종이 늘어나고 어업 허가도 증가하였다. 즉, 연안어업의 경우 연안안강망, 형망, 채낚기, 통발어업이 새로 생겨났고, 1990년대에 들어서는 새우방어업, 연안개량안강망어업이 신설되었다. 이러한 현상은 근해어업에 있어서도 마찬가지로 1985년 5월 29일 제17차 수산업법시행령 개정으로 근해통발어업을 장어통발, 문어통발 및 기타 통발어업으로 세분화되었고, 기타 업종에 있어서도 업종이 세분화되었다. 한편, 연안어업에 있어서도 적정 어획노력량을 유지할 목적으로 1986년 3월 10일「수산업법」개정을 통해 시·도별 허가 가능건수를 정하여 관할수역 내 어업환경의 변화와 지역별 어업특성에 따라 연차별로 조정·고시하여 관리·운영토록 하였다.

나. 양식장 및 양식품종 개발과 어장정화사업

1980년대에 들어서면서 우리나라 양식업도 양식기술 및 양식장 개발을 통해 크게 발전하기 시작하였다. 그 결과 굴, 피조개, 김, 미역 등 과잉생산이 우려되는 품종은 계획생산과 수급조절에 중점을 두었고, 1980년대 후반에 들어서는 신규 양식장 개발을 억제하기 시작하였다. 아울러 수출이나 어업인 소득 증대에 기여하는 품종에 대해서는 양식장 개발을 장려하는 정책을 추진하였다. 장기간 양식과 밀식(密植) 등으로 어장생산성이 저하된 양식장에 대해서는 양식품종을 전환하거나 대체품종을 개발해 나갔으며, 꼬막, 가무락, 바지락 등 양식기술이 보편화된 품종에 대해서는 어촌계 공동양식으로 개발해나갔다.

양식업을 주요 품종별로 보면, 우선 부가가치가 큰 어류양식업은 1980년대 초까지 남해안의 가두리양식장에서 자연산 방어의 치어를 채포하여 양식하였으나 1980년대 후반부터 넙치와 조피볼락의 인공종묘 생산이 개발되면서 빠른 속도로 발전하여 왔다. 현재 이들 어종이 우리나라 어류양식의 주종을 이루고 있다. 이후 농어, 노래미 등 품종의 양

식도 이루어지고 있고, 갑각류 중 보리새우와 대하는 1980년대 양식기술이 개발되어 양식이 활발하게 이루어지고 있으나 대하의 경우 1993년 이후 바이러스에 의한 대량 폐사 이후 부침을 거듭하고 있다.

한편, 1978년부터 중요한 연안어장에 대하여 수산자원보전지역(지금의 수산자원보호구역)을 지정, 관리해왔으나 연안 어장의 오염은 더욱 심화되어 이에 대처하는 방안으로 폐기물을 수거하는 어장정화의 필요성이 제기되었고, 이를 체계적으로 추진하기 위하여 당시 수산청은 1986년부터 어장정화사업을 시작하였다. 사업 초기단계인 1986~90년 기간 중에는 수협에서 사업을 집행해 왔으며 집중 투자가 되지 않았다. 그러나 1991년부터 수산업법에 의해 청소명령권을 가진 시・도지사로 사업이 이관되어 본격적으로 추진되기 시작하였다.

1991년 당시 수산청에서도 직제를 개정하여 해양환경보전 업무를 증식과에서 분리, 신설된 어장보전과에서 담당토록 하는 등 해양환경보전에 관한 관심과 투자가 확대되었는데 이 사업의 근거는 「수산업법」 및 해양수산부령 '어업면허 및 어장관리에 관한 규칙'이었다. 반면, 현재의 어장정화사업은 「어장관리법」에 의거하여 시행되고 있는데, 그동안 어장환경오염 심화로 어업 피해는 계속 증가하고 있었으나 어장을 적정하게 관리할 수 있는 제도가 미비하여 어장을 체계적, 종합적으로 관리하여 어장환경을 개선하고자 이 법을 제정하게 되었다.

어장정화사업의 종류로는 '양식어장정화사업'과 '특별관리어장정화사업'의 두 종류가 있는데 양식어장정화사업은 양식어장 환경을 보전・개선하고 어장생산성을 향상시킴으로써 안전하고 위생적인 수산물 생산・공급 기반을 조성・유지하는 데 그 목적이 있다. 사업의 내용으로는 퇴적물 수거, 바닥갈이, 경운・객토 등이고 지원신청자격은 지원받고자 하는 어촌계 및 수협 또는 양식어업 면허 또는 해상종묘생산어업 및 구획어업 허가를 득한 자로서 어장정화사업을 지원받고자 하는 자로 되어 있다.

특별관리어장정화사업은 만(灣) 단위의 광역 해역을 집중 정화하여 어업피해를 방지하고, 어장생산성의 향상을 도모하는 데 그 목적이 있다. 양식어장정화 사업과 대상 해역과 추진방식에서 차이가 있을 뿐 목적이나 사업의 내용에는 큰 차이가 없다. 이 사업의 지원대상은 시・도지사에 의해 특별관리어장으로 지정된 어장으로서 시도지사에 의해 사전에 특별관리어장으로 지정되어야 한다. 이 사업의 지원조건은 국고보조 80%, 지방비 20%로 자부담 없이 국고와 지방비의 보조로만 실시되는 순수한 공공사업이라고 할 수 있다.

다. 어업협정 체결과 신어장 개척 등을 통한 원양어업의 지속적 발전

1970년대 말 이후 연안국들의 조업규제가 강화됨에 따라 우리나라 원양업계에서 가장 중요한 문제는 외국의 어장을 어떻게 하면 안정적으로 확보할 수 있는가 하는 것으로서 이를 위해 정부에서는 어업협정 체결, 신어장 개척, 국제 수산기구 가입 등을 활발하게 추진하였다

우리나라는 1980년대 초부터 주요 연안국과 활발하게 어업협정을 체결했는데 현재 우

리나라가 체결한 13개 국 중 9개 국이 1980년대 초에 어업협정을 체결하였다. 나머지 4개 국은 러시아, 파푸아뉴기니아, 일본, 중국으로서 러시아와 파푸아뉴기니아와는 1990년대 초에 어업협정을 맺었다. 이러한 어업협정은 상대 국가에 안정적으로 입어하기 위한 법적 근거가 되는 동시에 입어 시 지켜야 할 사항을 규정하고 있다.

연안국과의 어업협정 체결을 통해 조업어장을 안정적으로 확보함과 동시에 1978년부터 남빙양어장에 시험조업을 시작했는데 이것은 주로 크릴새우를 어획하기 위한 것이었다. 사업실적을 보면, 1978년부터 1987년까지 일곱 차례에 걸쳐 시험조업을 하였고, 이 결과를 토대로 1989~91년간 5,041톤의 크릴새우를 어획하였다. 1985년에는 아르헨티나 동쪽에 있는 영국령 포클랜드 섬 주변 어장에 오징어 채낚기어업이 본격 출어하기 시작했고, 1987년에는 인도네시아와의 어업협력에 의한 트롤어장 본격 개발 및 러시아와의 공동어로사업(JVP) 대체 어장 개발, 1990년 페루수역의 오징어채낚기어장, 1993년 북태평양 오징어채낚기어장 등을 개발하였다.

〈표 3-15〉 우리나라의 양국 간 어업협정 체결 현황

국 가	체결일	발효일	비 고
중국	2000. 8. 3	2001. 6. 30	12개월 전 통보 시 종료
일본	1998. 11. 28	1999. 1. 22	6개월 전 통보로 종료
파푸아뉴기니아	1992. 1. 25	1992. 4. 15	12개월 전 통보 시 종료
러시아	1991. 9. 16	1991. 10. 22	6개월 전 폐기통보 없을 시 1년씩 연장
모리타니아	1984. 1. 7	1984. 1. 8	6개월 전 통보 시 종료
에쿠아도르	1984. 5. 22	1984. 9. 19	6개월 전 통보 시 종료
호주	1983. 11. 23	1983. 11. 24	12개월 전 통보 시 종료
투발루	1980. 6. 18	1980. 6. 18	12개월 전 통보 시 종료
쿡아일랜드	1980. 8. 25	1980. 8. 25	3개월 전 통보 시 종료
솔로몬	1980. 12. 12	1980. 12. 12	12개월 전 통보 시 종료
키리바시	1980. 12. 18	1980. 12. 18	6개월 전 통보 시 종료
프랑스	1980. 9. 19	1980. 12. 19	3개월 전 통보 시 종료
이란	1977. 5. 11	1978. 4. 1	6개월 전 통보 시 종료

자료: 농림수산식품부, 『2007년도 수산업 연차보고서』, 2008.

한편, 이와는 별도로 주요 국가와 합작사업 등을 통해 연안국에 출어하기도 했다. 미국과는 1978년부터 한·미 공동사업 형태로 미국으로부터 어획쿼터를 부여받아 조업을 했는데 1988년에 막을 내리게 되었고, 이후 우리 어선들이 베링공해(일명 도너츠홀)에 출어하여 상당한 어획을 하였으나 1993년부터 명태자원이 일정 수준 회복될 때까지 조업을 중단키로 결의하게 됨에 따라 이마저 중단하게 되었다.

원양어업이 지속적으로 발전해나가기 위해서는 수산자원의 합리적 관리 및 보존을 위해 설립된 양자 간 또는 다자 간 지역수산기구에 적극 참여, 협력해야 한다. 현재 우리나라는 18개 수산기구에 가입하고 있는데 이들 기구는 참치 관련 지역수기구, 해역 관리 지역수산기구, 특수 어종 지역수산기구 등으로 이들 회의에 적극 참여함으로써 우리 어

선의 안정적인 조업은 물론 장기적인 어장 확보에 노력하고 있다. 한편, 어장의 안정적 확보를 위해서는 개발도상국과 협력을 강화할 수밖에 없는데 1991년 한국국제협력단(KOICA)이 설립된 이후 이들 국가에 대한 지원이 확대되고 있다.

4. 성과와 과제

연근해어업의 경우 어선감척사업에 착수한 것 외에 특별한 정책이 없었다. 그러나 양식어장 개발과 관련한 성과로는 크게 다음의 몇 가지를 들 수 있는데 첫째가 양식기술의 발전으로 주요 양식품종의 생산량이 증가하고, 생산비가 하락함으로써 더 많은 양을 싼 가격으로 국내에 공급하거나 수출할 수 있게 되었다. 특히, 굴의 경우 오랫동안 세계 제1의 생산국이자 수출국으로 미국과 일본에 많은 양을 수출하였고, 미역도 1년에 20,000톤이 넘는 양을 일본에 수출하기도 하였다. 둘째, 그동안 우리나라 양식품종은 굴, 김, 미역 등 일부 해조류와 패류에 국한되고 있었으나 어류 및 기타 품종에 대한 양식기술의 발달로 양식품종이 다양화되었는데, 특히 어류의 양식생산량 증가로 우리 국민들에게 횟감을 충분하게 공급할 수 있게 되었고, 수출 대상 품종이 늘어나게 되었다. 셋째, 1980년대 이전까지는 양식장 개발을 통한 양식생산량 증가가 정책의 중심을 이루어 왔다. 그러나 1980년대에 들어서면서 품종에 따라 과잉생산으로 가격폭락현상이 나타나자, 이들 품종에 대해서는 신규 면허를 억제하여 적정한 양을 생산하여 제값을 받을 수 있도록 노력한 점이다. 일반적으로 농수산물과 같은 식품의 경우 단기적으로는 수요가 일정하여 공급이 증가할 경우 가격이 폭락하는 경향이 있는데, 새로운 면허를 억제하여 공급이 증가하는 것을 사전에 예방토록 한 것이다. 이러한 신규 면허 억제정책은 양식어업인들에게도 생산량만 증가시키는 것이 능사가 아니고 적정량을 생산하여 제값을 받는 것이 더 중요하다는 점을 일깨워주는 계기가 되었다.

한편, 어장정화사업의 경우 사업시행지역 어업인들의 90% 정도가 효과가 있었다는 반응을 보이고 있고,[19] 어업인 스스로 자기 어장을 깨끗하게 사용해야 한다는 인식을 심어주는 계기가 되었다. 아울러 어장정화사업 초기에 행망을 이용하여 바닥을 긁는 방식에서 벗어나 현재는 전문업체가 전문적인 장비를 이용하여 수심이 깊은 어장에서도 정화사업을 할 수 있는 수준으로 기술 발전을 가져왔다. 원양어업에 있어 신어장 개척은 나름대로 성과를 거두어 과거에 비해 어선세력이 크게 감소하기는 했으나 원양어선이 계속 조업을 할 수 있는 기반을 제공하였고, 국제기구에 적극 참여하여 매년 일정한 양의 어획쿼터를 확보한 것도 성과로 평가할 수 있다.

연근해어업의 경우, 기존의 정책은 뚜렷한 효과를 거두지 못한 채 실질 어획노력량은 점차 증가하고 수산자원 감소현상은 더욱 심화되어 갔다. 양식어업은 1980년대에 들어서면서 과잉생산이 우려되는 품종에 대해서는 신규 면허를 억제하는 등 나름대로 적정 생

19) 한국해양수산개발원(「어장정화사업의 체계적 추진방안」, 2001.)에 의하면 효과가 컸다가 50.7%, 보통이다가 37.7%였다.

산을 위해 노력해왔으나 다른 한편으로는 양식어장 개발을 계속해왔다. 특히 계층 간 형평성을 고려한다는 측면에서 양식기술이 확립된 김이나 미역 등 품종에 대해서는 어촌계에 계속 면허를 해왔던 것이다. 뿐만 아니라 1990년대 말부터 2000년대 초 사이 어류(우럭)의 양식 생산량 과잉이 우려되는 상황[20]에서도 전남지역에 양식면허를 내주는 등 일관성이 없는 정책을 시행해왔다. 그 결과 자금압박을 견디지 못한 몇 명의 어류양식 어업인이 스스로 목숨을 끊는 불행한 사태가 발생하기도 하였다.

어장정화사업 역시 어느 정도 효과가 있는 것으로 평가되고 있으나 투자액만큼 효과가 있었는지는 의문이 있다. 어장정화사업은 많은 자금을 필요로 하고 있으나 그 효과에 대해서는 조사하지 않고 있는데, 어장정화로 인한 효과가 단기간에 나타나는 것이 아니고 이를 정확하게 조사한다는 것이 어렵다는 점을 고려하더라도, 조사 자체를 하지 않고 있다는 것은 문제가 아닐 수 없다.

한때 세계적인 원양어업국이었던 우리나라의 원양어업이 계속 위축되고 있는 것은 우리 내부의 문제라기보다는 해양법 협약에 의거한 해양이용제도의 변화 때문으로 우리가 노력을 한다 하더라도 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 해외어장 개척과 연안국 및 국제수산기구와의 협력을 통해 어장 확보에 많은 노력을 해왔고, 또한 상당한 성과가 있었던 것도 사실이다. 그러나 이러한 과정에서 민간의 노력에 비해 정부의 지원이 상대적으로 부족하여 아쉬운 감이 있다.

물론 정부에서도 시험조사선을 투입하여 새로운 어장에 대한 시험조업을 하였고, 국제기구에 가입하고 회의에 적극 참석하는 등 많은 노력을 하였으며, 주요 연안국의 유력자 초청 및 전문가 파견도 계속해왔다. 그러나 이러한 일련의 노력 중 특히 연안국에 대한 지원은 최근에 와서야 부분적으로 이루어지고 있는데, 일본이 1970년대 초에 해외어업협력재단을 설립하여 주요 연안국에 대대적인 지원을 하고 있는 것과는 큰 차이가 있다.

제5절 | 본격적인 구조조정기: 1990년대 중반 이후

1. 시대적 배경

1990년대 중후반 이후는 생산량이 급격히 감소하기 시작했는데, 이것은 국내외적으로 진행된 여건 변화가 본격적으로 수산업에 영향을 미치기 시작했기 때문이다. 우선 국내적으로는 그 동안 수산자원의 재생산능력이나 양식장의 환경부하능력을 고려하지 않고 과도하게 생산을 해왔고, 도시화·공업화의 과정에서 해양환경이 악화되었으며, 매립·간척 등으로 서식·산란장이 축소되어 왔는데 그 결과가 어업생산량 감소로 나타나기 시

20) 국내 생산량도 적지 않았으나 중국산 어류(홍민어)의 수입량이 증가하고 있었다.

작했다. 한편, 1980년대 말 이후부터 본격화된 대외적인 여건 변화가 1990년대 중반 이후 더욱 심화되고 있다. 즉, 1994년에는 「유엔해양법」이 발효되어 원양어업에 대한 규제가 강화되었을 뿐 아니라 1998~2000년에는 한・중・일 어업협정이 타결되어 상당한 어장을 상실하게 되었다. 설상가상으로 2001년부터 DDA 협상이 시작되어 타결 직전까지 갔고, 칠레를 필두로 세계 각국과 FTA를 활발하게 추진하고 있는데 이러한 움직임들은 우리 수산업에 큰 영향을 주고 있다. 상황이 이렇게 악화되어 감에 따라 그동안 잠복해 있던 업종 간 갈등이 1990년대 말부터 표면화되기 시작했고, 어선감척 및 수산자원관리를 위한 필요성이 더욱 커지게 되었다.

가. 업종 간 갈등 문제 심화

과거 우리나라 연근해에 수산자원이 풍부할 때에도 업종 간 분쟁이 없지는 않았으나 1980년대 이후 수산자원의 감소현상이 뚜렷이 나타나면서 1990년대 중반 이후부터 업종 간・지역 간 분쟁이 빈발하기 시작하였다. 업종 간 갈등 문제로서 첫 번째로 들 수 있는 것이 대형트롤어업의 128도 이동(以東)조업 허용 요구이다. 현행 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제14조(허가의 제한 및 조건)의 별표 9에 의하면 "근해트롤(대형트롤)어업은 동경 128도 이동수역에서 조업해서는 아니 된다"라고 규정되어 있다. 또한 수산자원보호령 제4조(특정어업의 금지구역)에 의한 별표1과 동 령 제17조(조업구역과 허가의 정수)에 의한 별표 12에 있어서는 대형기선저인망어업에 있어서도 동경 128도 이동수역의 조업을 금지하고 있다. 그러나 대형트롤어업에서는 이 규정을 무시하고 동경 128도 이동수역에서 조업을 하고 있고, 특히 오징어를 대량으로 어획함으로써 오징어채낚기어업은 물론 동해안 전체 어업인들과 갈등을 빚고 있다.

당초 이 문제는 우리나라의 대형트롤어선들이 일본의 연안 가까이 출어하여 조업함에 따라 일본에서 계속 문제를 제기하였고, 그 결과 1976년 11월 수산청훈령 256호로 근해트롤어업의 128도 이동 조업금지를 실시하였다. 이후 쥐치가 대량 어획되어 이것이 큰 문제가 되지 않았으나 1990년대 초부터 쥐치자원이 자취를 감춤에 따라 대형트롤어업에서는 쥐치 대신 동해안에서 오징어를 대량으로 어획하였고,[21] 이때부터 오징어 채낚기업계와 분쟁이 발생하기 시작했다.

이 문제에 대한 트롤어업 등 기선저인망업계의 주장을 보면, ① 128도 이동조업 금지는 과거 한・일 관계의 유산으로서 1999년 새로운 어업협정이 양국 간에 체결된 현 시점에서 128도 이동조업의 계속 금지는 무의미하다. ② 트롤어업에서 오징어를 대량으로 어획함으로써 오징어 가격이 하락하여 채낚기업계에서 손해를 보고 있다는 주장은 설득력이 없다. 즉, 트롤어업이 오징어를 어획하지 않으면 외국산 오징어의 수입이나 원양산 오징어의 반입이 크게 증가하여 채낚기어업뿐 아니라 국익 면에서 오히려 더 손실이다.

---

21) 오징어는 불빛을 이용하여 어군을 모은 후에 어획하게 되는데, 대형트롤어선은 불배가 없으므로 일부 오징어채낚기어선과 공조하여 채낚기어선에서 불을 밝혀 어군을 모으면 트롤어선들이 그물로 오징어를 어획하는 방법을 사용하고 있다.

③ 어업 근거지가 부산(129도 1분)인데 128도 이동조업을 금지하는 것은 128도와 129도 사이에서는 항해만 하도록 하는 결과를 가져왔는데 이것은 지나친 처사라는 것이다.

그러나 채낚기업계를 비롯한 동해안 어업인들은 다음과 같이 주장하고 있다. ① 현재의 어려운 어업여건은 대형트롤어업만의 문제가 아니라 전 업종에서 공통적으로 당면하고 있는 문제이다. ② 대형트롤어업의 128도 이동조업 및 채낚기어선과의 공조조업은 모든 업종과의 마찰을 야기시킬 것이다. ③ 트롤어업을 비롯한 기선저인망어업이 동해안에서 조업할 수 있도록 허용한다면 오징어의 가격 하락과 함께 동해안의 어업자원을 고갈시킬 것이다.

둘째, 기선권현망어업에 있어서도 제1구와 제2구 어선 간에 조업구역 분쟁이 발생하였다. 과거에는 멸치를 주 대상 어종으로 하는 기선권현망어업에 있어 조업구역의 구분이 없었는데 이때는 부산·경남지역에서 멸치어군이 주로 형성되었다. 그러나 이후 멸치자원이 점차 감소함에 따라 부산·경남지역 어업인들의 주장에 따라 1976년 수산자원보호령 개정 시 부산·경남지역을 제1구로, 전남지역을 제2구로 하는 조업구역을 신설하였다.

그러나 시간이 경과함에 따라 전남지역에서의 어군형성이 늘어나는 등 허가건수와 어획량 간 불균형이 발생하여 제1구지역 어업인들이 조업구역 통합을 주장하고 있다. 즉, 제1구 어업인들은 현재의 어업허가건수를 대폭 감축하고 제2구에서는 어업허가건수를 늘려서 현재의 허가건수를 조정한 후 조업구역 통합을 주장하고 있으나, 제2구 어업인들은 어선세력에 격차가 커서 조업구역 통합은 불가능하며, 전남지역 어업인들의 정서상 어떤 조건이라도 수용하기 어렵다고 조업구역 통합에 반대하고 있다.

나. WTO/DDA 수산물 협상의 진행

WTO-DDA 협상은 2001년 11월 열린 제4차 WTO 각료회의(카타르 도하)에서 출범하여 농업, 규범, 비농산물시장접근(NAMA), 서비스, 환경 등 7개 분야의 협상을 시작하였다. 이 가운데 수산업과 관련된 것은 수산물 관세가 포함된 '비농산물시장접근'분야와 수산보조금이 포함된 '규범'분야이다. 2004년 8월 WTO 일반이사회에서 협상의 기본골격이 합의되었는데, 여기서 수산물을 포함한 모든 품목의 관세를 비선형인하공식을 적용하여 가중 인하하고, 수산보조금을 '규제할 보조금의 성격과 정도'를 논의하기로 하는 특별규율원칙을 확립하였다.

그러나 이후 협상이 계속 난항을 거듭하여 당초 2004년 말에서 2005년 말로 연기된 협상시한이 2006년 말로 재차 연기되었다. 2005년 12월 홍콩에서 열린 제6차 WTO 각료회의에서는 농업 및 NAMA 분야에서 선진국과 개발도상국 간 대립으로 핵심 사안에 대한 합의를 이루지 못했으나, 협상을 진전시키기 위해 2006년 4월까지 농업 및 NAMA 분야에서 협상의 세부원칙을 마련하고, 7월까지 국별 이행계획서를 제출하기로 합의하였다. 그런데 2006년 들어서도 협상이 계속 난항을 겪자 2006년 7월 WTO의 라미 총장은 '서방선진8개국(G8) 정상회담'에서 받은 위임을 근거로 G6(EU, 미국, 일본, 호주, 브라질, 인도) 각료회의를 열어 DDA의 극적인 타결을 시도했으나 실패로 돌아갔다. 그러다가

2007년 7월 NAMA 의장이 협상의 진전을 위하여 지금까지 논의되었던 내용을 중심으로 의장중재안을 제시하여 현재 이를 중심으로 논의를 계속했는데 2008년 7월 21일부터 29일까지 개최된 소규모 각료회의에서 7월 25일의 쟁점사항에 대한 잠정협의안이 도출되어 협상타결의 가능성이 높았으나 농업분야에서 개도국 특별긴급관세, 미국의 면화보조금 삭감문제 등에 대한 합의를 도출하지 못함으로써 결국 합의가 무산되었다.

한편, 규범분야에서의 수산보조금에 대해서는 DDA 출범 당시 수산보조금과 자원고갈간의 연계성 규명이 협상 범위에 포함됨에 따라 2002~04년간 수산보조금의 특별규율 필요성이 논의되기 시작했고, 2004년 7월 이에 합의하였다. 2004년 7~12월간 미국, 뉴질랜드 등 피쉬프렌즈그룹(FFG) 국가들은 수산보조금의 포괄적 금지를 주장하였고, 2005년 2월 한・일・대만은 공동제안서를 통해 수산보조금의 포괄적 금지를 잠정적으로 지지하였으며, 동년 12월 홍콩각료선언문에 과잉어획능력 및 과잉어획을 유발하는 보조금 지원 금지를 명시하였다. 이후 주요국들이 협정문의 초안을 본격적으로 제출하였고, 이를 중심으로 많은 논의가 있었으나 의견 차를 좁히지 못했고, 2007년 9월의 의장 초안에는 면세유 외에 우리나라가 지원하고 있는 대부분의 보조금을 금지하고자 하는 내용이 포함되어 우리를 긴장시켰으나 농업부문의 이견으로 2008년 8월 이후 협상이 중단상태에 있다.

비농산물시장접근(NAMA) 그룹에서 수산물의 관세 인하 또는 감축안에 대해 잠정적으로 합의한 내용을 보면, 수산물에 대한 관세는 공식의 적용에 따라 일률적인 감축을 원칙으로 한다고 하고 있다. 이때 공식에서 사용할 계수는 관세의 상한으로 작용하게 되는데 선진국은 8, 개도국은 20, 22 및 25 중에서 선택할 수 있도록 하고 있다. 우리나라는 선진국 계수(8)를 사용하되 수산물은 신축성(낮은 수준의 관세감축율) 확보를 통해 공산품보다 관세 감축폭을 작게 할 계획인데, 수산물에 대한 신축성의 부여는 NAMA 세부원칙이 타결된 후 양허안 작성단계에서 양자협상을 통해 본격 논의될 전망이다.

규범분야의 수산보조금에 대해서는 지금까지 논의과정을 볼 때 우리에게 매우 불리한 방향으로 전개되고 있는데, 허용보조금으로 분류되고 있는 것은 어선감척 및 수산자원조사 등 어업관리를 위한 지원에 불과하다. 반면, 금지보조금으로 분류되고 있는 것은 매우 포괄적이다. 특히 우리에게 가장 민감하게 작용하고 있는 것이 면세유 지원을 금지보조금으로 포함시키려는 움직임으로서 이것이 만약 현실화될 경우 우리나라 수산업은 엄청난 타격을 입게 될 것으로 전망되며, 이 밖에 경영비 절감을 위한 지원, 이자 지원 등 분야도 금지보조금으로 분류되고 있다.

WTO 협상이 필요하고 공산품분야에서는 우리에게 많은 긍정적인 효과를 가져다 줄 것이나 농수산업분야에서는 막대한 피해를 줄 것으로 전망되고 있는데, 미국과 인도 등의 농업부문에 있어서의 이견으로 현재 협상이 중단상태에 있다.

다. 한・미 FTA 협상 타결

한・미 FTA 협상은 2006년 6월 제1차 협상을 시작으로 여덟 차례의 실무 협상과 두 차례의 고위급 회담을 거쳐 2007년 4월 2일에 최종 타결되었다. 협상분과는 17개 분과와 2개 작업반으로 구성되었는데 당시 해양수산부는 상품, 서비스/투자, 원산지/통관 등

관련 분과 협상에 참여하였다. 수산부문 관련 의제는 공통 의제로서 수산물 관세양허 문제를 다루었고, 우리 측에서는 활·넙치 체장 제한 해제, 신속한 화물통관, 학교급식에 우리 수산물 우선 공급, 미국수역 입어 및 어업투자 확대 문제를 제기하였다. 반면 미국 측에서는 조정관세 배제, 관세환급 및 관세감면 제한, 수협의 금융협정문 적용 등 문제를 제기하였다. 현재 실질적인 내용 타결 후 양국 정부의 비준을 기다리고 있으나 여러 가지 사정이 겹쳐 비준이 지연되고 있다.

한·미 FTA 수산분야 협상은 크게 여섯 개로 나눌 수 있는데, 첫째, 수산물 관세양허 부문으로서 우리 측은 주요 민감품목에 대해 장기이행기간 등 특별 보호장치를 마련해야 한다는 입장이었으나 미국 측은 예외 없는 양허 및 관세의 조기철폐를 주장하였다. 협상 결과 관세의 양허단계는 즉시, 3년, 5년, 10년, 12년, 15년으로 합의하였는데 즉시 철폐 품목은 사료 등 생산보조 품목과 국내 생산이 없는 58개 품목이고, 3년 내 철폐 품목은 어획 금지 해양포유동물, 해조류, 대미수출품목, 경쟁우위품목 등 국내 수산업에 미치는 영향이 작은 165개 품목이다. 5년 내 철폐 품목은 대미 수입에 의존하고 있는 품목, 국내 소수 어업인 종사 품목, 훈제·염장·통조림 등 2차 가공품 일부를 포함하여 31개 품목이다. 그리고 10년 및 10년 이상에 걸쳐 관세를 철폐하는 품목은 미국의 생산량이 많고 국내 어종과 유사성이 높아 영향이 우려되는 152개 품목이다.

둘째, 관세특례제도로서 미국 측은 미국산 제품에 대하여 조정관세를 적용하지 말 것과 관세환급 및 관세감면제도는 부당한 수출보조의 가능성이 있다고 주장하며 이를 제한하자는 입장이었다. 그러나 우리 측은 예측 가능하고 투명하게 운영할 계획임을 설명하고 관세특례제도 존치의 필요성을 주장했다. 협상 결과 조정관세는 관세의 정의에 포함시켜 실행관세로 인정하기로 합의하였고, 관세감면은 기존 관세감면을 확대하거나 새롭게 적용하는 경우 등을 제외하고는 존치키로 합의하였으며, 관세환급은 최종적으로 미국 측이 요구를 철회하였다.

셋째, 활·넙치 체장 제한 문제로서 캘리포니아 주정부는 자연산 넙치의 자원보호를 위해 시중에 유통이 가능한 넙치의 체장을 22인치 이상으로 규정하고 있으나 우리 측은 대미 수출용 활·넙치는 양식산이므로 동 규정의 적용 대상이 아니라는 입장을 견지하였다. 협상 결과 수출용 활 넙치가 양식산임을 확인할 수 있도록 원산지 증명서 및 태그(tag) 부착방식으로 체장 제한을 해제하기로 합의하였다.

넷째, 수협 공제사업의 예외 인정 여부로서 미국 측은 수협 공제사업도 일반 보험회사와 같은 수준의 금융감독을 받을 것을 요구하였으나 우리 측은 협동조합의 특수성을 감안하여 금융감독을 받지 않도록 예외 인정이 필요함을 주장하였다. 협상 결과 농·수협, 새마을금고, 신협의 공제사업은 FTA가 아닌 별도 채널을 통해 논의키로 합의하였다. 다만, 금융감독기관의 지급여력기준은 지키기로 하고 협정 발효일부터 3년간 유예하였다.

다섯째, 학교 급식의 국산 수산물 우선 공급 문제로서 우리 측은 학교급식에 자국 수산물 우선공급이 필요함을 주장하였으나 미국 측은 이에 대한 의견을 표명하지 않았다. 협상 결과 학교급식에 우리 수산물의 우선 공급이 가능하도록 합의하였다(정부 조달시장 개방 유보).

여섯째, 미국어장 진출 및 어업투자 지분 확대 문제로서 우리 측은 알래스카 수역 명태 어선 입어 허용 및 외국인에 대한 어업투자 지분을 현행 25%에서 50% 미만까지 확대할 것을 요구하였으나 미국 측은 자국 수산업 보호 등의 사유로 수용 불가 입장을 나타내었다. 협상 결과 이에 대해서는 정례적으로 합동 어업위원회(Joint Fisheries Committee)를 개최하여 동 문제를 협의키로 합의하였다.

라. 저탄소 녹색성장 추세

1992년 유엔 총회에서 선진국의 온실가스 배출량을 1990년 수준으로 감소시키는 것을 목표로 하는 기후변화협약이 채택되었다. 동 협약은 이후 여러 차례의 회의를 거쳐 온실가스 감축을 주요 내용으로 하는 교토의정서가 2005년 2월에 비준되었다. 우리나라는 1993년에 기후변화협약에 가입하였고, 2002년에 교토의정서를 비준하였다. 그러나 1차 의무감축기간(2008~12)에는 개도국의 지위를 인정받아 감축의무 대상에서 제외되었다.

우리나라에서 수산업, 특히 어선어업은 168개 산업분야 중 5번째로 유류를 많이 소비하는 산업으로서 총투입에서 유류비가 차지하는 비중은 항공운송(26%), 택배(24%), 도로운송(22%), 수상운송(19%),어선어업(17%)의 순서를 보이고 있다. 따라서 온실가스 배출의무가 부과될 경우 큰 영향을 받을 것으로 예상된다.

한편, 선진국에서는 온실가스 배출량 감축과 더불어 녹색성장에도 많은 관심을 가지고 이에 대해 많은 노력을 해오고 있다. 녹색성장이란 환경과 경제발전의 시너지 효과를 극대화하고자 하는 것으로 경제성장을 추구하되 환경오염 및 파괴를 최소화하면서 이를 다시 경제성장의 동력으로 활용코자 하는 것이다. 우리나라에서는 2008년부터 본격적으로 이에 착수하였는데 2009년 1월 녹색성장위원회를 설립했고, 2010년 1월에는 「저탄소 녹색성장기본법」을 제정했으며, 녹색성장5개년계획을 추진 중에 있다. 따라서 앞으로 수산분야에 있어서도 녹색성장을 통해 지속적인 발전은 물론 신성장동력으로 활용해나가야 할 것이다.

2. 주요 발전상

1995~2008년간 어업가구 수와 어업가구원 수의 변화는 전체적으로 1981~94년의 그것과 큰 차이는 없으나 다음과 같은 몇 가지 점에서 약간의 차이를 보이고 있다. 첫째, 어업가구 수와 어업가구원 수의 감소율이 더 높아졌다. 둘째, 남자의 감소율은 근소하게 줄어든 반면 여자의 감소율은 다소 증가하였다. 셋째, 60세 미만의 감소율이 더 커지고 60세 이상의 증가율이 더 작아졌다.

1995~2008년간 어업생산량을 보면, 1981~94년의 그것과는 매우 다른 추세를 보이고 있다. 즉, 1980년대 초반에서 중반까지는 증가하다가 1980년대 중반 이후 1990년대 중반에 최고치를 기록하였다. 이후 생산량이 계속 감소하여 3,000천톤을 하회하다가 2006년부터 다시 3,000천톤을 넘어서 2008년에는 3,363천톤을 기록하였다. 이렇게 최근 들어 어업생산량이 증가하기 시작한 데에는 여러 가지 원인이 있으나 우선 연근해어업의

〈표 3-16〉 1995~2008년간 어업가구와 어업가구원

(단위: 호, 명)

연 도	어업가구 수	어업가구원 수				
		합 계	남 자	여 자	60세 미만	70세 이상
1995	104,480	347,210	171,793	175,417	288,430	58,780
2000	81,571	251,349	126,775	124,574	199,188	52,161
2005	79,942	221,132	110,658	110,474	158,635	62,497
2008	71,046	192,341	95,856	96,485	127,605	64,736

자료: 통계청, 『어업기본통계조사보고』, 각년도.

〈표 3-17〉 1981~2008년간 어업부문별 생산량

(단위: 천톤)

연 도	합 계	연근해어업	천해양식업	원양어업	내수면어업
1995	3,348	1,425	996	897	29
2000	2,514	1,189	653	651	21
2005	2,714	1,097	1,041	552	24
2008	3,363	1,286	1,382	666	29

자료: 수산청, 『수산통계연보』, 각년도.
해양수산부, 『해양수산통계연보』, 각년도.
농림수산식품부, 『어업생산량 통계』, 2008.

경우 특히 2000년 이후 많은 수의 어선을 감척하여 수산자원에 대한 압박을 줄였고, 특히 소형기선저인망어선을 완전히 정리함으로써 수산자원의 재생산능력이 높아졌기 때문이다. 그러나 어업생산량 증가의 가장 큰 이유는 최근 들어 양식생산량이 급증하였기 때문이다. 즉, 〈표 3-17〉에서 보듯이 2000년에 653천톤에 불과하던 양식생산량이 2005년에 1,041천톤, 2008년에는 무려 1,382천톤의 생산실적을 기록하였다. 반면에 원양어업은 연안국들의 규제 강화로 인하여 어업생산량이 계속 줄어들고 있고, 내수면어업은 1990년대 말에 대규모 수면에서의 가두리양식을 전면 금지한데다가 새로운 양식품목이 나타나지 않고 있어 3만톤에도 못 미치는 생산량을 기록하는 등 답보상태를 면치 못하고 있다.

한편, 우리나라 수산물 무역의 추이를 보면, 수출의 경우 1990년대 중반까지 계속 증가해왔는데 1995년에 17억 2,200만달러를 수출하여 최고치를 기록하였다. 이후 계속 감소 추세를 보이고 있는데, 2008년에는 생산호조에 힘입어 다소 증가하였다. 그러나 수산물 수입은 계속 큰 폭으로 증가하고 있으며 특히 1998년부터 수입이 완전 개방화되고 국내 생산량이 감소함에 따라 수입액이 급증, 2001년부터는 수출액을 능가하였고 해마다 수산물 무역수지 적자폭이 커지고 있는데 2008년의 경우 수입액이 수출액의 두 배가 넘었고, 15억달러 이상의 적자를 기록하였다.

1996~2008년의 어가소득에서는 몇 가지 특징적인 사항을 발견할 수 있다. 첫째, 어가소득 중 어업소득의 비중이 점차 감소하고 있고, 어업외소득 및 이전소득의 비중이 점차 증가하고 있는데, 이 중에서도 특히 이전소득의 증가가 괄목할 만하다. 어가소득을

〈표 3-18〉 1981~2008년간 수산물 수출입 실적

(단위: 백만달러, %)

연 도	총수출(A)	수 산 물			
		수출액(B)	수입액(C)	B-C	B/A
1995	125,058	1,722	843	879	1.4
2000	172,268	1,504	1,411	93	0.9
2005	284,419	1,193	2,384	△1,191	0.4
2008	422,007	1,447	2,954	△1,507	0.3

자료: 농림수산식품부, 『수산물 수출입 통계』, 각년도.

〈표 3-19〉 1981~2008년간 어가소득 변화

(단위: 천원, %)

연 도	어가소득(A)				농가소득 (B)	도시 근로자 소득(C)	A/B	A/C
	합 계	어업소득	어업외소득	이전소득[1)]				
1995	18,780	9,437	6,075	3,268	21,803	20,786	86.1	90.3
2000	19,618	8,428	7,431	3759	23,072	28,643	81.8	68.5
2005	28,028	11,950	9,399	4,434	30,503	39,010	91.9	71.8
2008	31,176	13,801	10,120	7,254	30,523	–	102.1	–

주: 1) 비경상소득이 포함되어 있음.
자료: 통계청, 『어가경제조사보고』, 각년도.

농가소득과 비교해 보면, 2005년까지 농가소득의 90% 전후의 수준을 보였으나 2008년에 와서 역전현상이 발생했는데, 이것은 2008년의 농가소득이 2005년의 그것과 거의 차이가 없었기 때문이다. 한편, 어가소득을 도시 근로자가구 평균소득과 비교해 보면, 1990년대 중반까지는 90% 정도의 수준을 유지했으나 그 이후는 점차 격차가 확대되어 70% 정도의 수준을 보이고 있다.

3. 주요 정책

가. 연근해어선 감척사업 착수

1980년대 이래로 연근해 수산자원이 계속 감소하고, 우루과이라운드 타결 등으로 우리 수산업이 어려운 상황에 처하게 됨에 따라 정부에서는 1994년부터 연근해어선 감척사업을 시행했다. 즉, 1980년대 이래 연근해어업 생산량이 130~150만톤 수준에서 정체되어 있었고, 어업자원에 비해 어선세력이 과다하여 어장생산성이 계속 하락하고 있었다. 그리하여 어업자원에 비해 과도한 상태에 있는 어선세력(어획노력)의 감축에 대한 필요성이 대두되었다.

한편, 정부에서는 이에 앞서 동 사업을 제도적으로 뒷받침하기 위해 1990년 4월 7일 법률 제4228호로 「농어촌발전특별조치법(농발법)」을 제정하였다. 동 법 제11조(어업

구조개선의 촉진) 제1항에 의하면 농림수산부장관[22]은 수산자원 보호와 어업경쟁력 강화를 위한 어선 척 수의 조정에 관한 사항을 강구할 수 있다고 하고 있다. 따라서 이를 뒷받침하기 위하여 1992년 한국농촌경제연구원에 어업자원, 어업경영실태, 어업별 적정 어획 노력의 평가 및 어선감척규모와 어선·어구의 보상기준 등을 조사, 연구토록 하여 이 결과를 토대로 1994년부터 2004년까지 137천톤(7천여 척)의 연근해어선을 감축하는 계획을 수립하였고 이에 따라 1994년부터 연근해어선 감척사업을 시작하게 되었다.

연근해어업 어선감척사업은 일반감척사업과 국제규제감척사업으로 구분할 수 있는데 일반감척사업은「농어촌발전특별조치법」제11조에 의거하여 시행하고 있고 연근해 어업인 중 희망자를 대상으로 하고 있다. 지원조건은 다시 연안어업과 근해어업 간 차이가 있는데 우선 연안어업은 어선 등 처리비와 폐업보상비 모두 국고 80%, 지방비 20%로 되어 있는 반면, 근해어업은 어선·어구 및 폐선처리비는 전액 국가에서 지원하고 있으나 폐업보상비는 국고 50%, 융자 30%, 자담 20%로 되어 있다.

반면, 국제규제감척사업은 「어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별조치법」제4조에 의거하여 시행된 바 있는데, 지원 대상은 한·중·일 어업협정으로 영향을 받는 어업인 중 희망자이고 주로 근해어업이 이에 해당된다. 지원조건을 보면, 어선·어구 및 폐선처리비는 전액 국고 지원이나 폐업보상비는 국고 90%, 자담 10%로 되어 있다. 이 밖에 실업지원금으로서 어선원에 대해 통상임금의 6개월분을 지급했는데 이것은 국제규제감척의 경우에만 해당되는 것이다. 이러한 국제규제감척의 경우 한·중·일 어업협정으로 인해 어장을 상실한 어선을 대상으로 한 감척이 완료됨에 따라 현재는 시행을 하지 않고 있다.

1994년 우리나라에서 연근해어선 감척사업을 시작한 이래 2007년까지 근해어선 2,028척, 연안어선 6,537척 등 총 8,385척을 감척하였다. 당초 연근해어선 감척사업은 수산자원에 큰 영향을 주는 근해어선 중심으로 추진할 계획이었고, 연안어선은 치어를 주로 어획하는 등 어법상 문제가 있는 업종 중심으로 추진할 계획이었다. 그러나 1990년대 말까지는 예산상의 이유로 근해어선의 감척이 만족할 만한 수준에 이르지 못했다. 그런데 근해어선은 1999년 이후 일본 및 중국과의 어업협정으로 인해 조업어장을 상실하게 됨에 따라 정부에서 어선감척에 많은 지원을 하였고, 그 결과 2002년까지 집중적으로 시행되었다. 2003년 이후에도 근해어선을 감척하기는 했으나 연안어선의 감척이 증가하기 시작했다. 따라서 연안어선의 집중적인 감척이 이루어진 2006년 이전까지의 실적을 보면, 척수 기준으로 연안어선과 근해어선이 비슷한 수준을 보이고 있다. 그러나 2006~07년의 2년간 감척한 연안어선 수가 그 이전에 감척한 총척수의 2배가 넘는 4,434척에 이르고 있다.

22) 현재는 농림수산식품부장관이다.

〈표 3-20〉 연근해어선 감척 실적

(단위: 척)

	합 계	근해어선	연안어선
합 계	8,385	2,028	6,357
1994	54	–	54
1998	159	96	63
1999	730	730[1]	–
2000	139	104[2]	35
2001	586	531[3]	55
2002	276	245[4]	31
2005	748	–	748
2007	2,922	86	2,836

주: 1) 국제규제감척 652척, 일반감척 78척.
2) 국제규제감척 31척, 일반감척 73척.
3) 국제규제감척 509척, 일반감척 22척.
4) 국제규제감척 116척, 일반감척 129척.
자료: 농림수산식품부.

나. 해양수산부 발족

문민정부 출범 중·후반기인 1996년 8월 8일 바다와 관련한 행정의 일원화를 통해 해양관련 산업의 효율적 추진을 도모하고자 대통령령 제15135호에 의해 해양수산부가 발족하였다. 해양수산부 발족 이전 바다와 관련한 행정은 수산청과 해운항만청 이외도 과학기술처에서 해양과학기술 개발 업무를, 농림수산부에서 수산정책 및 수산통계 업무를, 통상산업부에서 심해저광물 등 해양자원개발 업무를, 환경부에서 해양환경 보전 및 해양환경 연구조사업무를, 건설교통부에서 공유수면 매립과 관리 업무 및 해양심판·해양조사와 수로업무를, 경찰청에서 해양경찰 업무를 담당하는 등 모두 13개 부처에서 분산 수행하고 있었으나 해양수산부의 발족으로 인해 이들 업무가 통합되어 수행하게 되었다. 해양수산부 출범 당시 2차관보, 2실, 6국, 7관, 47과에 총정원 4,466명이었으나 그 다음 해에는 5개 과를 신설하고 해양조사과를 폐지하였다. 이후 국민의 정부가 출범하자 작은 정부의 구현에 따라 차관보 1인과 해양정책실, 해양심의관 및 안전심의관을 폐지하고 해양정책국 및 안전관리관을 신설하였으며, 그 이후에도 여러 차례 조직개편이 있었다.

해양수산부 출범 이후 수산청(농림부) 소관 법률 8건, 해운항만청(건설교통부) 소관 법률 16건, 환경부 소관 법률 8건 등 총 32건의 법률을 이관받았다. 아울러 몇 가지 중요한 법률을 제정하였는데 수산업과 관련한 법령으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 첫째, 「어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법」(1999)이다. 어업협정으로 인하여 어업활동 등에 제한을 받는 어업인 등에 대해 효과적인 지원 대책을 강구함으로써 어업인 등의 생활안정 및 복지향상에 기여하고 새로운 국제어업질서의 형성에 따라 지속 가능하고 경쟁력 있는 수산업의 발전을 지원하기 위해 제정하였다. 둘째, 「어장관리법」(2000)이다. 최근 어장의 환경오염이 심화되어 어장의 생산성과 수산물의 품질이

저하됨에 따라 어장휴식 및 정비의 실시 등 어장의 보전·이용 및 관리에 관한 종합적이고 체계적인 장치를 마련함으로써 어장환경을 보전·개선하고 지속 가능한 어업생산기반을 조성하여 어장의 생산성 향상을 통한 어업인의 소득 증대에 이바지하기 위해 제정되었다. 셋째, 「수산물품질관리법」(2001)이다. 수산물에 대한 적정한 품질관리로 수산물의 상품성과 안전성을 높이고, 수산물가공산업을 육성함으로써 어업인의 소득 증대와 소비자보호에 이바지하고자 제정되었다.

이러한 해양수산부의 발족은 어장의 보전과 환경 개선, 수산업의 특수성을 고려한 정책의 수립, 추진을 가능하게 하였으며, 특히 그동안 외청 단위에서 정부의 정책결정과정에서 소외되어 왔던 수산행정에도 발언권이 강화되는 등 상당한 성과를 거두기도 했다. 그러나 2008년 이명박 정부의 출범과 함께 정부조직 축소라는 방침에 따라 수산 업무는 농림수산식품부로, 해운 및 항만과 해양환경 업무는 국토해양부로 이관되었다.

다. 한·중·일 어업협정의 체결로 인한 조업어장 상실

한·일 양국 주변 수역의 어업질서는 1965년에 체결한 어업협정에 의해 유지되고 있었으나 양국이 유엔해양법 협약에 의하여 주변 수역의 관할권에 대한 국내법적 조치를 취함으로써 해양주권 수호나 어업이익 확보 및 국내법 시행이라는 측면에서 새로운 해양법 체제에 맞는 어업협정을 체결하지 않으면 안 되게 되었다. 이에 따라 한·일 양국 정상이 EEZ 경계획정에 관해 조속한 협의를 합의하여 한·일 간 새로운 어업협정 체결 작업이 시작되었다. 즉, 1996년 제1차 어업실무회담을 시작한 이후 1997년 말까지 10차에 걸친 협의를 통하여 상당 부분 합의에 이르렀으나 경제수역의 폭과 동해 중간수역의 동쪽 한계선과 전통적 조업실적의 인정기간 등 몇 가지 쟁점에서 의견 접근을 보지 못하고 결렬되었다. 그러자 일본은 일방적으로 1998년 1월 23일 한국에 구 협정을 종료한다고 통보함으로써 동 협정이 1999년 1월 22일 폐기될 위험에 있었다.

일본의 이상과 같은 극단조치에 대응하여 우리 정부는 1980년 이후 양국 간에 유지되어온 자율규제조치의 중단을 일본에 통보하고, 우리의 트롤어선 11척이 일본 북해도에 출어하여 명태잡이 조업에 나섰다. 이렇게 양국 간 긴장이 계속되자 1998년 3월 아시아유럽 정상회의(ASEM)에서 양국 외무부 장관이 어업협상을 재개하기로 합의하고 몇 차례의 협상을 거친 후 1998년 10월 9일 가 서명했으며, 1999년 1월 22일 새로운 협정이 발효되었다.

신한일어업협정에 있어서는 첫째, 일정한 범위의 경제수역을 설정했는데 한국은 동해 연안으로부터 35해리 및 울릉도로부터 35해리에 해당하는 곡선을, 일본은 일본 연안 및 오키군도로부터 35해리에 해당하는 곡선을 직선으로 하여 그 내측을 각각의 경제수역으로 하였다. 둘째, 동해의 양국 경제수역 외측에 중간수역을 설정하였다. 즉, 동해의 울릉도 근해는 대화퇴 어장을 양국이 절반 정도씩 경제수역으로 하기 위해 경계를 설정했고 제주도 남부에는 양국이 각각 자국의 경제수역 외측 경계로 주장하는 중간선이 중복되는 해역을 일부 확장하여 중간수역으로 하였다. 셋째, 양국 경제수역 내에 전통적 어업 실적을 상호 인정하고 상호 입어를 보장하였다. 협정 타결 당시 우리나라가 일본의 경제수

역 내에서 연간 약 22만톤을 어획하고 있었고, 일본은 우리나라 경제수역 내에서 연간 약 11만톤을 어획하고 있었다. 따라서 협상 발효 첫 해에는 이를 대체로 인정하되 3년 후부터는 양국의 경제수역 내에서 어획할 수 있는 양을 통일하도록 하였다. 넷째, 어업공동위원회의 설치와 법적 기능으로서 양국이 각각 1명의 대표와 1명의 위원으로 구성되는 어업공동위원회를 설치하고, 매년 1회 이상 회의를 개최하며, 이 위원회는 상호 경제수역 입어조건과 중간수역에 있어서의 자원관리조치 등에 관하여 협의하고 양국에 권고하는 것을 임무로 하였다.

한중어업협정 체결은 1992년 8월 한·중 외교관계 수립과 양국의 유엔해양법 협약 비준 및 국내법 정비가 기초가 되었다. 즉, 양국 간 외교관계가 수립된 다음 해인 1993년 12월 양국 정부 간 어업협정을 체결하기 위한 실무회담을 시작했는데 전통적으로 우리 수역에서의 조업의존도가 높은 중국이 영해 12해리를 제외하고 그 바깥의 수역에 대해서는 공동어로수역으로 설정할 것을 주장함으로써 협상이 진전되지 못하였다.

이후 1998년 11월까지 19차에 걸친 끈질긴 협상 끝에 일정 수역을 잠정조치수역으로 설정하고, 그 외측에는 일정 기간 후 연안국의 배타적 경제수역(EEZ)으로 편입되는 과도수역을 설정하는 방안에 합의함으로써 1998년 11월 가서명하기에 이르렀다. 그러나 1999년 3월 중국이 양자강 주변 수역에 연중 조업금지수역을 설정하고 이를 우리 어선들도 준수해줄 것을 요구함으로써 어업협정 체결을 위한 수산당국 간 회담은 다시 교착상태에 빠지게 되었다. 따라서 우리 정부에서는 1999년 6월부터 2000년 8월까지 8차례에 걸친 외교당국 간 회담과 실리를 추구한다는 정책기조하에 양자강 연안에서 우리 어선의 조업권을 협정발효 이후 2년간 확보한다는 선에서 양자강 조업문제를 해결하고 2000년 8월 3일 정식 서명하게 되었다. 그리고 2001년 4월 5일 한·중 차관급 회담에서 양국 간 최대 쟁점사항인 조업유지수역의 범위와 업종별 세부 조업조건을 타결하고 2001년 6월 30일 외교공한을 상호 교환함으로써 한중어업협정이 정식으로 발효되었다.

한중어업협정은 16개 조항의 본문과 3개의 부속서 및 양해각서로 구성되어 있고, 협정수역은 어업에 관한 배타적 관할권을 행사하는 배타적 경제수역, 협정발효 4년 후 상대국의 EEZ로 편입되는 과도수역, 공동어로와 공동규제를 하는 잠정조치수역, 현행의 조업질서가 유지되는 현행조업유지수역의 네 가지로 구분되고 있으며, 이 외에 입어허가 절차, 긴급피난, 어업공동위원회 개최, 협정 유효기간(5년) 및 종료 등에 대해서도 규정하고 있다.

협상 발효 당시 타결 내용을 보면, 현행조업유지수역의 남쪽 한계선을 제주 남부의 한·일 중간수역보다 더 남쪽으로 확장한 북위 29도 40분으로 하되, 북위 30도 35분 이남(以南) 및 동경 124도 45분 이서(以西)의 수역에서는 우리 어선도 하절기 휴어(6월 16일~9월 16일까지 저인망 및 안강망어업 조업 금지)를 자율적으로 실시하기로 하였으며 한국 측 과도수역 이동의 북위 32도 40분 이북의 수역은 한국의 EEZ로 간주하기로 하였다. 협정 초년도 양국 EEZ 내 조업척수 및 어획할당량은 1년 6개월 기준으로 우리 측이 1,402척, 90,000톤, 중국 측이 2,796척, 164,400톤으로 하되 2005년 1월부터는 상호 대등하게 조정하도록 하였다. 아울러 상대국 과도수역에서 조업하는 자국어선의 척수도 우리는 실제 조업척수를 유지하기로 하였고, 중국은 5,500척 이내로 제한하되 2005년 1월 1일부터는 상호 대등하게 조정하기로 하였다.

라. 소형기선저인망(불법)어선 정리

2000년대에 들어서면서 수산자원 상태가 극도로 악화되어 있어 정부에서는 불법어업을 강력하게 단속하고 있었다. 불법어업의 근절 없이는 수산자원 관리를 위한 어떠한 정책도 실효성을 가질 수 없었기 때문이다. 그런데 그동안 우리나라에 있어 불법어업의 대명사격이었던 소형기선저인망어업의 경우 자체적으로 단체를 결성하고 정부의 단속에 대해 조직적으로 반발하기 시작했다. 소형기선저인망어선의 정리는 건국 이래 수산업계에서 가장 고질적인 병폐 중 하나였다. 물론 과거 수산자원이 풍부하고 어업질서가 확립되지 않았을 때는 이 어업이 수산자원에 미치는 영향이 크게 문제되지 않았고, 생계형 어업으로서 굳이 단속할 필요성도 없었다. 그러나 점차 어선 척 수가 늘어나고 수산자원이 감소함에 따라 소형기선저인망어업이 주는 피해가 증가하게 되었고, 큰 자본 없이 많은 소득을 올릴 수 있다는 장점으로 인해 소형기선저인망어선 자체가 급증하였으며, 급기야는 통제 불능의 상태에 이르게 되었다. 한때 소형기선저인망어업은 전국적으로 성행하였으나 1990년대 초 단속이 강화되면서 동해안과 제주도는 근절되었고, 부산・경남・전남・전북・충남지역에 3천여 척이 남아 있었다.

원래 소형기선저인망어업은 일제시대에 우리나라 수역에서 불법으로 성행하던 기선저인망어업이 광복 이후 혼란기를 틈타 우리나라 어업인들에게 도입되었고, 일명 '고데구리(小手繰)'란 명칭으로 점차 알려지기 시작하였다. 이후 1953년 「수산업법」 제정 시 20톤 이상의 중・대형 저인망어업은 연안에 조업금지구역을 설정하고 근해수역에 허가하였고, 연안수역에 대해서는 수산자원보호를 위해 기선저인망어업을 금지하였다. 소형기선저인망어업은 어선 1척이 자루모양의 그물을 로프로 연결하여 바다 밑바닥을 끌면서 어류 등을 어획하는 어업으로서 그물 입구를 크게 넓힐 수 있는 전개판(展開板)을 부착하고 있기 때문에 다른 어업보다 어획강도가 높다. 특히 그물 끝부분에 자루를 달아 그물에 들어온 고기들을 빠져나가지 못하게 함으로써 어린 고기 혼획률이 매우 높다.[23] 어구를 바닥에 끎으로써 생태계 파괴는 물론 연안어장 황폐화의 주범이 되고 있고, 허가어선들이 설치해놓은 어구를 파손하여 업종 간 분쟁을 야기시키고 있었다.

이런 이유로 인해 정부에서는 특히 소형기선저인망어업 단속에 주력해왔는데 어업지도선이 해상에서 소형기선저인망어선을 검거할 경우 인근 해역에서 조업 중이던 어선 수십 척이 어업지도선 주변에 집결하여 항해 또는 검거를 방해하거나 단속공무원을 폭행하는 등 공무집행을 방해하는 사례가 많았다.

그동안 단속공무원이 이들로부터 당한 치사・상해사건을 보면, 1995년 3월 27일 서해 특정해역에서 어업지도선이 단속활동 중 어선원이 휘두른 칼에 찔려 단속공무원이 사망하였고, 2003년 2월 18일 전남 여구 부근 해상에서 소형기선저인망어업 단속 중 어선원이 휘두른 칼에 찔려 단속공무원 3명이 부상을 당하였다. 또한 같은 해 9월 4일 전남 신안 부근 해상에서 어선원이 쇠망치로 단속공무원의 머리 뒷부분을 가격하여 단속공무원의 두개골이 함몰되는 사고가 발생했으며, 2004년 8월 3일 전북 군산 인근 해

23) 소형기선저인망어업의 어획량 중 75~80%가 어린 고기로 추정되고 있다

상에서 불법 양조망어선 단속 중 어선원이 단속공무원을 폭행하여 부상당하는 사고가 발생하기도 했다. 또한 해상에서 집단행동으로 단속활동을 방해하는 사건도 자주 발생했다. 2004년 6월 11일 전남 여수해상에서 어업지도선이 불법어선 1척을 단속하자, 인근 해역에서 조업 중이던 27척이 단속된 어선을 구출하기 위하여 항해 중인 어업지도선을 포위하고 어선 1척이 돌진하여 충돌하는 사고가 발생했고, 다음 날인 6월 12일에는 여수지역 소형기선저인망 어업인들이 여수 신항에 정박 중이던 어업지도선을 강제로 국동항으로 예인하는 사건이 발생하였다. 소형기선저인망 어선원들의 행패는 여기서 그치지 않고 육상에서도 집회를 갖고 단속에 항의하는 시위를 벌였는데, 2000년 이후만 하더라도 전국적으로 16차례에 걸쳐 집단시위를 하거나 폭력을 행사하는 등 심한 반발을 하였다(표 3-21 참조).

이렇게 소형기선저인망어업에 종사하는 어업인들이 정부의 단속에 강력하게 반발한 표면적인 이유는 다음과 같다. 첫째, 소형기선저인망어업은 생계형 어업으로서 어쩔 수 없이 조업하게 되는데 생계에 대한 대책 없이 정부에서 강력하게 단속하는 것은 문제가 있다는 것이다. 그러나 통상 생계형 어업이라 함은 2톤 미만의 어선으로 가족노동을 이용하여 조업하는 것을 말하는데 소형기선저인망어선들은 대부분 5톤급으로서 이에 해당된다고 보기 어렵다. 또한 동일 규모의 합법어업이 1일 평균 20~40만원의 어획고를 올리고 있으나 소형기선저인망어업은 1일 30~60만원의 평균어획고를 올리고 있어 사회정의에 반하고, 출어경비가 별로 들지 않아 실질소득은 매우 높은 관계로 전업을 기피한 채 불법으로 조업을 하고 있으므로 생계형 어업이라고 볼 수 없다.

〈표 3-21〉 소형기선 저인망어업인들의 집단행동 사례

일 자	장 소	사건개요
2000. 3. 23	부산광역시(부산역)	소형기선저인망어업 합법화 요구
5. 29	서울특별시(서울역)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
6. 14	부산광역시(지도선사무소)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
8. 29	경남통영시(여객선터미널)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
2001. 3. 1	부산광역시(광안리해수욕장)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
5. 12	부산광역시(부산역)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
5. 20	부산광역시(지방청사무소)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
2004. 1.7	전북 군산시	어업지도선 단속에 대한 집단항의, 협박
2. 16	전북 군산시 연도항	정박어선의 단속에 대한 항의시위
2. 17	전남 여수시	어업지도선 단속에 대한 항의시위
4. 4	경남 통영시	어업지도선 단속에 대한 항의시위
4. 24	전북 군산시 연도	단속요원을 강제 승선, 도주
5. 27	전북 군산시 말도	불법어획물 운반 단속에 항의, 집단난동
6. 5	잔남 여수시 광도	어업지도선에 대해 집단 투석
6. 11	전남 여수시	어업지도선 단속에 대한 집단항의, 협박
9. 17	서울특별시(사직공원)	전국 불법어업자 1,000명 집회, 소형기선저인망어선의 합법화 요구

자료: 해양수산부.

둘째, 일본에서는 합법어업이기 때문에 우리도 합법어업으로 해야 한다고 주장하고 있었다. 그러나 소형기선저인망어업은 연안에서 어린 고기를 남획하고 있고, 산란장을 파괴시키는 등 어법상 문제가 있으므로 제도화가 불가능한 업종이다. 또한 일본에서 소형기선저인망어업이 합법어업이기는 하나 자원보호를 위해 오래 전부터 구조조정을 하고 있었다. 이런 점에서 볼 때 소형기선저인망어업을 합법화할 이유가 없고, 만약 합법화할 경우 그렇지 않아도 어선 척 수가 많아 감척을 하고 있는 상황에서 연안어업에 대한 기본질서 자체가 붕괴될 가능성이 있다. 이상과 같이 소형기선저인망어선들이 조직적이고 지속적으로 집단행동을 하자 정부에서도 단속 일변도로는 근본적인 문제를 해결할 수 없음을 인식하고 2004년 12월 법률 제7312호로 「소형기선저인망어선정리에관한특별법」을 제정하여 정부에서 어선을 매입·폐기하는 정리사업을 추진하였다.

한편, 정부에서는 소형기선저인망어선을 정리한 어업인에 대해 2006년 12월부터 생계지원 차원에서 해안쓰레기 수거사업을 실시하였다. 지원대상은 2005~06년 소형기선저인망어선 정리로 실직한 선주 및 선원(선장 포함)이며, 인건비는 1일 3만원이다. 총 9억원이 투입되는 해안쓰레기 수서사업은 5개 시·도, 16개 시·군에서 약 1,300여 명이 참여하였다. 또한 정리 어업인 중 자활·자립을 위해 기술 습득이나 자격증 취득 등 전업을 희망하는 자에게는 교육비 지원사업(15명/ 9백만원)도 병행하여 실시하였다.

마. 자율관리어업

자율관리어업이란 어업인들의 자율적인 참여로 수산자원 관리, 공동생산 및 판매, 불법어업 추방, 어업분쟁 해소 등을 통하여 소득을 향상시키고 어촌사회의 발전을 꾀하기 위한 새 어촌 개혁운동이라 할 수 있다. 이러한 자율관리어업은 일본의 자원관리형 어업과 동남아를 비롯하여 세계 여러 국가에서 시행하고 있는 공동관리어업을 모델로 하고 있는데 일본의 자원관리형 어업은 지역이나 업종의 특성에 맞는 어업관리방안을 어업인 스스로 수립하고, 공동관리어업은 어업인과 정부가 협의하여 어업관리방안을 수립하고 있다. 자율관리어업을 통한 주요 활동으로는 수산자원의 산란·서식장을 보호하고 보전하는 어장 관리, 수산자원을 지속 가능한 수준으로 유지하고자 하는 수산자원 관리, 비용절감·수급조절 등을 통해 어업이익 극대화를 추구하는 경영개선, 지역 간·어업 간 소득 격차와 분쟁을 해결하고자 하는 질서유지 등으로 나눌 수 있다. 그러나 구체적인 방안에 대해서는 지역이나 업종에 따라 다양한 형태를 보이고 있다.

우리나라에서 자율관리어업은 2001년 2월 자율관리형 어업 실시 방안에 대한 장관 보고 시 "연안어업의 회생은 정부 주도의 노력만으로는 불가능하므로 어업인 자율참여에 의한 관리가 가장 좋은 방법이다."라고 지적하였고, 이후 지금까지 농림수산식품부의 중점 과제로 추진해오고 있다. 당시 시범사업을 시작할 때 63개의 자율관리공동체가 신청을 했고, 이를 계기로 우리나라에서도 자율관리어업이 막을 올리게 되었다. 2003년 11월에는 제1회 자율관리어업 전국대회를 개최한 이후 매년 동 대회를 개최하고 있다. 이후 정부에서는 자율관리어업을 정착시키기 위해 상당한 노력을 해왔는데 2001년 자율관리어업 시작 당시 참여공동제가 63개에 불과했으나 2004년에는 174개소로 증가했고, 2008

〈표 3-22〉 연도별 자율관리어업 공동체 현황

(단위: 개소, 명)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
합 계	63	79	122	174	308	445	579	659
마을어업	32	35	61	92	159	233	294	341
양식어업	11	12	15	22	46	70	72	78
어선어업	8	19	29	34	52	71	102	115
복합어업	12	13	17	26	43	62	94	102
내수면어업	–	–	–	–	8	9	17	23
참여어업인	5,107	6,575	10,765	15,469	24,805	33,921	44,061	50,728

자료: 농림수산식품부.

년에는 659개소에 이르고 있다. 또한 자율관리어업 참여어업인 수도 2001년에 5,107명이던 것이 2004년에는 15,469명, 그리고 2008년에 50,738명으로 증가했다.

바. 양식업의 재편과 어장정화사업의 체계적인 추진

1990년대 중반 이후 양식어업은 뚜렷한 정책이 없었으나 우럭과 넙치를 중심으로 한 어류양식업이 점차 발전해나갔다. 이러한 어류양식업의 발전은 양식기술의 개발과 함께 양식어장의 확대에 힘입은 바 큰데 양식어장의 확대는 기존의 경남, 제주지역보다는 주로 전남지역에서 이루어졌다. 이렇게 양식어류의 생산량 증가에 따라 수요도 증가하였고, 그 결과 중국산 활어가 대량 수입되기 시작했는데 이로 인해 많은 양식어업인이 파산하였고 양식체제에 일대 재편이 있었다.

해조류 중 미역은 중국산 미역의 대일 수출이 증가함에 따라 국내 생산이 감소하기 시작했으나, 김은 국내 수요의 증가와 함께 대일 수출이 재개되어 어느 정도 안정적인 수준에 이르렀다. 이 밖에 2001년 이후 전복 대량 양식 생산기술이 개발되어 최근 생산량이 급증하고 있고, 이에 따라 먹이로서 미역생산량 역시 일정한 수준을 유지하고 있다.

한편, 어장정화사업은 1980년대 중반 이후 계속되어 왔으나 2000년「어장관리법」제정을 계기로 체계적으로 추진될 수 있게 되었고, 사업규모 역시 크게 확대되었다. 특히 동 법에서는 어장의 바닥에 침적되어 있는 퇴적물을 제거하는 것 외에 다양한 수단을 통하여 어장의 환경을 개선코자 하고 있는데, 필요할 경우 만 단위로 어업면허나 어업허가를 동시에 갱신하도록 하고, 오염정도가 심한 지역에 대해서는 어장의 휴식을 실시하며 특별 관리가 필요한 해역을 지정할 수 있도록 하고 있다.

사. 원양어업의 축소 재편과「원양산업발전법」제정

원양어업도 1990년대 중반 이후 기존 정책과 큰 변화가 없이 신어장 개척, 연안국과 국제수산기구를 통한 어업협력 등을 추진하고 있다. 이런 가운데 어선 척 수와 생산량

은 점차 감소하여 축소 재편되는 과정을 겪고 있다. 한편, 2006년부터는 연안국에 대한 수산업발전을 위해 물자 공여사업을 시행하고 있고, 2007년에는 원양어업의 경쟁력 강화와 해외수산자원의 안정적 확보를 위해 「원양산업발전법」을 제정, 시행하고 있는데 동 법에서는 원양어업 관련 산업의 육성 및 지원을 하도록 함으로써 그 성과가 기대되고 있다.

「원양산업발전법」은 2007년 7월 3일 국회를 통과하고 국무회의를 거쳐 2008년 8월 3일 공포되었는데 이 법은 원양산업의 지속 가능한 발전과 책임 있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고 해외수산자원의 안정적 확보와 국제협력을 촉진하여 국민경제에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법의 주요 내용을 보면, 해외수산자원의 환경변화와 전망, 국가 원양산업의 목표와 전략 및 단계별 추진계획을 5년마다 마련하고, 원양어업의 허가기준, 제한·결격사유 및 허가의 폐지·취소요건을 명확히 하여 시장진입의 투명성을 확보하고 조업실적 보고 등 국제기구가 정한 제도를 이행할 수 있도록 근거조항을 명확히 하고 있다.

또한 원양어업의 국가 관리 강화와 국제협력의 증진, 원양어업 관련 산업의 육성 및 지원을 위한 방안으로서 국제수산협력사업, 원양산업 종합정보시스템의 구축, 신기술의 보급 촉진, 해외자원조사 및 연구 등을 규정하고 있다. 이렇게 우리나라 원양어업의 지속적인 발전을 위한 산업기반의 구축은 물론 국가의 정책적 지원을 가능케 하는 제도적 틀을 마련함으로써 앞으로 그 성과가 기대되고 있다.

아. 산지판매제도 재편

1990년대 초반까지만 하더라도 수산물유통정책은 산지에 위판장시설을 늘려 위판을 많이 함으로써 어업인들이 제값을 받을 수 있도록 하는데 중점을 두고 있었다. 그리고 이를 뒷받침하기 위해 1970년 수산자원보호령 개정 시 당시 수산청장이 지정하는 장소에서만 매매·교환토록 하는 의무상장제를 제도화하였다.

그러나 이후 경제발전과 사회 변화로 산지유통제도에 대한 변화를 요청하는 움직임이 나타나기 시작했다. 즉, 고흥 등 전남지역 일부 김양식 어업인들이 의무상장제는 수산자원보호를 위한 것으로서 양식수산물은 이에 해당되지 않기 때문에 의무상장제를 적용해서는 안 된다고 주장하기 시작하였다. 따라서 1982년 산지거래제도 개선 방안을 수립하여 양식수산물에 대해서는 1983년 1월 1일부터 임의상장제를 실시하고자 했으나 위판물량 감소에 따른 수지악화를 우려한 수협들이 이를 반대함으로써 실현되지 못했다. 그러나 이러한 주장은 계속되었고, 정부에서도 각계의 의견을 수렴하고 공청회를 개최하는 등 의견수렴 노력을 계속해왔다. 한편, 이러한 논란에서 그 동안 비켜나 있던 어선어업자들도 지정된 항구에서만 양륙하고 지정된 장소에서만 판매토록 하는 데에 불만을 가지고 문제를 제기하기 시작했다.

이러한 어업인들의 문제 제기에 대해 1993년 문민정부 출범과 함께 정부의 신경제5개년계획 행정규제 개혁부문 농림수산분야 대상 과제로서 수산물 산지 수협 위판장 의무상장제 개선을 선정하고 산지 수산물의 의무상장제를 자유판매제로 개선하기에 이르렀다.

이를 위해 1995년 제1단계 자유판매제를 실시하여 김, 미역, 활어 등을 포함한 일부 어류에 대해 실시하고, 1996년의 제2단계에서는 패류 및 기타 해조류를 추가하여 자유판매제를 확대하였다. 이후 그동안의 실시 결과를 분석하고 생산어업인, 산지수협 및 중도매인 등 이해관계자들의 의견을 광범위하게 수렴하여 1997년 9월 제3단계 전면 자유판매제를 실시하기에 이르렀다. 이러한 자유판매제의 실시는 그동안 계속되어온 수산물 유통체제를 전면적으로 변화시킨 사건이었다.

반면 소비지 유통에 있어서는 농산물의 그것과 큰 차이가 없었는데, 1976년 말에 제정된 「농수산물유통및가격안정에관한법률」에 의거하여 수산물도 도매시장을 통해 유통을 하도록 되어 있었다. 그러나 수산물의 경우 산지에서 자유판매제로 전환되기 이전까지는 도매시장에 다시 상장·판매하는 것은 이중으로 상장하는 결과를 가져오므로 문제가 있다는 주장에 따라 도매시장을 통한 판매에 예외를 인정하였다. 이후 산지는 물론 소비지에 있어서도 위판장이나 도매시장을 통한 유통물량이 점차 줄어들었고, 최근에는 산지에서 직접 가공하여 대형 소매업체를 통해 판매하거나 산지에서 소비지에게 직접 판매하는 직거래나 통신판매 등이 점차 증가하고 있다.

4. 성과와 과제

가. 성과

1) 업종 간 이해조정 노력과 중국 어선의 단속

1990년대 중반 이후 어업생산량이 감소해 지역 간, 업종 간 갈등이 표출되기 시작함에 따라 정부에서는 2002년 5월부터 2003년 6월까지 현행 조업구역에 대한 조정요구 의견을 수렴하고 워킹그룹을 설치하여 문제 해결을 시도하였다. 정부의 이러한 노력은 아직까지 가시적인 성과를 거두지 못하고는 있으나 지금까지와는 달리 적극적으로 문제를 해결하고자 하는 노력의 일환으로서 평가할 만하다. 이후 이러한 노력은 민간단체인 한국수산회에서 자율관리어업의 사후관리 차원에서 담당하고 있다.

한편, 한중어업협정 체결로 그동안 우리나라 근해에 무분별하게 출어하여 조업하던 중국 어선들의 출어를 단속할 수 있게 되었다. 칠레를 비롯한 여러 국가와의 FTA 체결도 당초 우려와는 달리 우리 수산업계에 미치는 영향이 크지 않고, 특히 한미 FTA 수산분야 협상에서는 우리의 의견이 대폭 반영되어 비교적 무난한 결과를 끌어내었다고 할 수 있다.

2) 어선감척 및 불법어선 정리로 수산자원 회복

어선감척에 대해서는 그 성과를 정확하게 파악하기 어려우나 업종에 따라서는 자원회복 효과가 나타나고 있고, 특히 경영 측면에서 감척이 없었을 경우 현재보다 더욱 어려웠을 것이라는 점에서는 많은 어업인들이 동의하고 있다. 어선감척사업의 효과에 관한 한 연구[24]에 의하면, 1994~2002년간 어선감척이 이루어지지 않았다면 어업자원량이 최대지속

적생산량(MSY)의 61% 수준에 머물고 있었을 것이나 동 기간 어선감척이 이루어졌으므로 어업자원량이 MSY의 71% 수준을 유지하게 되었다고 하고 있다.

한편, 불법어선의 정리에 대해서는 지금까지 정부가 시행한 정책 중 가장 잘했다는 평가를 받고 있는 사업의 하나로서, 이로 인해 수산자원이 회복되고 있다는 증거가 부분적으로 나타나고 있을 뿐 아니라 무엇보다 어업질서 확립 측면에서 그 성과를 평가할 만하다. 즉, 1996년을 정점으로 계속 감소 추세를 보여 왔던 연근해어업 생산량이 2004년 8월 10일 이후 소형기선저인망어선들이 출어를 중단함에 따라 2005년부터 증가세로 돌아섰는데, 2004년 1,077천톤이던 연근해어업 생산량이 2005년에는 1,097천톤, 2008년에는 1,286천톤의 생산 실적을 기록했다. 특히 소형기선저인망어선의 주 조업수역인 서·남해안에서는 수산자원의 회복조짐이 나타나고 있다. 이상과 같은 소형기선저인망어업의 정리는 자율관리어업과 함께 어느 정권에서도 하지 못했던 것을 참여정부가 들어서면서 해결했다는 점에서 수산분야에 있어 참여정부의 가장 괄목한 성과로 평가할 수 있으며 우리에게 다음과 같은 교훈을 주고 있다.

첫째, 불법행위는 반드시 근절되어야 하고, 정부가 마음을 열고 문제를 해결하고자 지속적으로 노력을 한다면 근절이 가능하다는 것이다. 정부가 과거와 같이 단속일변도의 정책을 고수했다면 결코 소형기선저인망어업을 근절시킬 수 없었을 것이다. 이런 점에서 정부가 지속적인 단속과 더불어 어선매입이나 폐업지원금 지급 등의 인센티브를 제공하면서 문제를 해결하고자 한 것은 매우 바람직한 정책방향이었다. 앞으로 WTO나 FTA 협상으로 우리 수산업이 많은 어려움을 겪게 될 것이고 이에 따라 어업인들의 불법행위가 증가할 가능성이 있는데 어쩔 수 없이 구조조정을 해야 할 경우 소형기선저인망어업을 정리하는 과정의 경험을 새겨볼 필요가 있다.

둘째, 어업인들이 불법행위를 하지 않고 합법적으로 어업행위를 하면 이로 인해서 손해를 보는 것이 아니라 오히려 이익을 볼 수 있다는 확신을 가져다주는 계기를 제공하였다. 이것은 자율관리어업에서도 마찬가지로서 최근 과거 불법행위를 일삼던 업종이나 어업자들이 관계법을 준수하는 사례가 증가하고 있고, 전국적으로 자율관리어업이 정착되고 있는 데서 그 성과를 확인할 수 있다.

한편, 어업인들의 이러한 태도 변화는 현재 진행되고 있는 WTO 및 FTA 협상 이후 우리나라 수산업이 경쟁력을 가지고 계속 유지·발전해나가는 데 있어 가장 중요한 요소가 될 수 있을 것이다.

3) 어업인 자율에 의한 수산자원 관리

자율관리어업을 시작한 지 8년이 지나면서 어업인 스스로 수산자원 보호 및 불법어업에 적극적으로 대처하는 등 어촌사회의 의식이 변화되고 있다. 첫째, 현행 법령보다 강화된 포획채취 금지기간 및 금지체장을 설정하여 실천하고 있고, 조업금지기간, 종묘방

24) 한국수산회, 『연근해어선 감척사업의 투자효과 분석』, 2003.

류, 채포된 어린 고기 재방류, 어장 휴식년제 등을 자체적으로 실시하는 등 수동적 자원보호에서 능동적 자원보호로 전환되고 있다. 둘째, 모든 자율관리어업 참여공동체가 어장청소, 폐어구 수거 등을 매월 주기적으로 실시하는 등 어장환경 개선 및 해양오염 예방에도 노력을 강화하고 있다. 셋째, 자율관리어업 참여 결과 수산자원을 관리·조성하고 공동생산·판매함으로써 어업소득이 증가하고 있고, 체험어장 운영 및 어촌관광 활성화 등으로 어업외소득이 증가함으로써 어가소득 증가가 가시화되고 있다.

수산업은 기본적으로 동일한 어장을 여러 업종이 공동으로 이용함에 따라 조업구역을 둘러싼 업종 간 갈등과 분쟁이 빈발하고 있다. 그러나 자율조정협의를 통해 업종별 조업시간 및 조업구역을 설정함으로써 어업분쟁을 스스로 해소하는 사례가 늘고 있고, 어촌계 간 조업구역 분쟁 및 어업인 간 조업금지기간의 분쟁도 자율조정으로 해결하는 사례가 증가하고 있다.

4) 수산물의 다양한 유통경로 개발

1980년대 이후 수산물 유통에 있어 가장 큰 성과는 산지판매제도의 개선, 즉 자유판매제의 실시라고 할 수 있다. 수산물 산지 유통이 자유판매제로 전환이 됨으로써 다양한 유통경로가 개발되었고, 품종이나 생산량에 따라 유통경로 간 경쟁체제가 도입되었다. 또한 가공업자는 산지에서 선도 높은 원료어를 저렴한 가격으로 구입할 수 있게 되어 생산비를 낮출 수 있는 이점을 누릴 수 있게 되었다.[25] 반면, 생산자는 자기에게 유리한 판로를 선택할 수 있게 됨으로써 수취가격이 높아지게 되었고, 특히 자기의 생산물을 소비자에게 직접 판매할 수 있게 되어 직거래나 통신판매 등이 가능하게 되었다.

한편, 수산물도 가공물로 생산·판매하는 비율이 증가함에 따라 유통기간이 점차 길어져 가격이 안정화되고 있고, 수산물이 대량으로 생산될 때 이를 원료로 활용함으로써 생산비를 낮출 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 같은 원료를 사용하여 다양한 제품을 생산하여 수요를 창출하고 있는데 참치통조림이나 맛김 등이 대표적이다.

나. 과제

1) 한일어업협정으로 일본 근해어장 상실

한중어업협정 체결로 그동안 우리나라 연안까지 출어하여 무분별하게 어획을 해왔던 중국 어선들을 단속할 수 있게 됨에 따라 우리나라에게 상대적으로 유리한 결과를 가져왔다. 그러나 신한일어업협정의 경우 협정체결 결과 그동안 자유롭게 출어하던 일본 영해 외측의 어장을 상당 부분 상실하게 됨으로써 전체적으로는 우리가 더 큰 피해를 보는 결과를 가져 왔다. 특히 갈치를 어획하는 제주도 연승어업과 붕장어를 어획하는 부산지

25) 수산물의 산지유통이 의무상장제였을 경우 경매에 의해 판매를 해야 하므로 경매시간만큼 선도가 하락하고, 구매자 입장에서 중매인에게 수수료 및 마진을 부담해야 하나 자유판매제의 경우 구매자가 생산자에게 직접 구매를 함으로써 이러한 부담을 덜 수 있게 되었다.

역 근해연승어업 및 대게를 어획하는 자망어업이 큰 피해를 입게 되었다. 뿐만 아니라 실질적으로 우리나라 어선들이 주로 조업하고 있는 동해 중간수역의 경우 일본 측에서 계속 문제를 제기하고 있는 만큼 이에 대한 대책이 있어야 할 것이다.

2) 어선감척 효과를 상쇄하는 요인 상존

그동안 연근해어선 감척사업을 시행해오는 동안 어느 정도 성과가 있었으나 동시에 많은 문제점도 발생하고 있다. 첫째, 불법어업과 감척 대상 업종, 동일한 어종을 생산하는 경쟁적 어업이 상존하고 있어 감척사업의 효과를 상쇄시키고 있다. 어선감척사업은 어선 척 수를 줄여 수산자원을 회복하고자 하는 데 그 목적이 있다. 그러나 특정 수산자원을 여러 업종에서 동시에 어획하므로 한 업종의 어선을 줄이고 다른 업종의 어선을 줄이지 않을 경우 그 효과는 제한적일 수밖에 없다. 둘째, 현재 조업을 하지 않고, 허가만 남아있는 경우도 상당수 있는데 이러한 유휴허가는 감척으로 인해 감소된 어획능력을 언제든지 대체할 수 있으며, 실제 이들 허가가 어선감척 후 조업여건이 개선됨으로 인해 다시 조업에 참여하는 경우가 있다. 셋째, 정상조업을 하지 않는 어선들이 어선감척사업에 많이 참여함으로써 어선감척의 효과가 제한적이었다. 수산자원의 보호를 위해 어선세력을 줄이고자 할 때 실제 정상적인 조업을 하는 어선이 감척되어야 한다. 그러나 지금까지의 예를 볼 때 정상적으로 조업을 하지 않은 어선들이 감척에 참여함으로써 단순히 어업허가수를 줄이는 효과를 가져 온 경우도 있었다.

3) 자율관리어업의 한계

자율관리어업이 여러 가지 성과에도 불구하고 일부 전시적인 효과만 가져올 수도 있다. 자율관리어업은 글자 그대로 어업자 스스로 수산자원을 관리할 수 있어야 한다. 그러나 현재의 자율관리어업 추진방식을 보면, 현행 제도의 범위 내에서 어업자들이 자원을 관리하도록 함으로써 지역적 특성을 반영한 합리적인 관리를 하는 데 한계가 있다. 참고로 우리나라의 자율관리어업과 유사한 일본의 자원관리형 어업의 추진방식을 보면, 정부에서는 지역이나 업종을 불문하고 어업인들이 반드시 지켜야 할 기본사항, 즉 체장제한이나 금어구·금어기[26] 등 외의 세부 사항에 대해서는 민관이 협의하여 정하도록 함으로써 자원 관리의 효과를 높이고 있다. 둘째, 우리나라의 자율관리어업의 경우 우수공동체에 대해서 일종의 인센티브를 제공하고 있는데, 이러한 추진방식은 또 다른 부작용을 야기시킬 수 있다. 물론 이때 참여공동체에 대한 활동 실적의 공정한 평가를 통해 공동체별로 육성사업비 지원을 차등화 함으로써 공동체 간 경쟁을 유발할 수 있다는 긍정적인 측면도 있으나 상대적으로 활동 실적이 저조하여 육성사업 지원 대상에서 제외된 공동체에 대해서는 위화감을 조성할 수도 있다는 것이다.

---

26) 산란장이나 산란기에 어획을 하지 못하도록 하는 것을 말한다.

제6절 | 결론

우리나라는 3면이 바다에 둘러싸여 있을 뿐 아니라 한류와 난류가 교차하는 지점에 위치하고 있어 오래 전부터 다양한 수산자원이 다량으로 서식하고 있었고, 축산업이 본격적으로 발전하기 이전까지 수산물은 우리나라 국민의 가장 중요한 동물성 단백질 공급원이었다. 특히 광복 이후 우리나라의 산업기반이 취약했던 시기에 수출산업으로서 외화획득에 큰 기여를 하였고, 일본과 해양이용을 둘러싼 질서를 확립하는 데도 결정적인 역할을 하였으며, 이후 진행된 한일회담에서 우리가 강력한 주장을 할 수 있는 근거를 제공하기도 하였다.

그런데 우리나라 수산업이 현대적 의미의 산업으로 발전하기 시작한 것은 1960년대 초부터라고 할 수 있다. 즉, 한일회담 이후 일본에게 제공받기로 한 무상자금 3억달러 중 9.1%인 2,700만달러와 1966~75년 10년간 조성된 원화자금 1,506억원 중 4.3%인 65억원을 수산부문에 투입하여 어선을 도입하고 어항을 시설함으로써 본격적으로 발전해나가기 시작했던 것이다. 물론 일제시대에 현대화된 어선과 장비를 이용한 조업이 이루어지기도 하였으나 이것은 일본이 자국의 소비를 위하여 자국의 어선으로 우리 수산물을 약탈해간 데 불과할 뿐 우리나라 수산업 발전과는 거리가 멀었다.

이렇게 1960년대 초부터 시작된 우리나라 수산업의 발전은 1970년대 말까지 이어졌는데, 이 20년간은 우리나라 수산업이 양적으로 가장 빠른 성장을 이룩한 기간이었다. 즉, 연근해어업과 원양어업에 있어서는 어선의 척 수 증가와 대형화 및 조업어장의 확대를, 양식어업에 있어서는 양식장개발을 추진해나간 결과 1961~80년간 수산물 생산은 5.4배, 수산가공품 생산은 11.3배, 수산물 수출액은 무려 119.1배가 증가하였다.

1980년대에 들어 그동안의 급성장에 대한 부작용이 나타나기 시작하면서 정부에서도 신규 면허를 억제하고 허가를 제한하는 등 구조조정에 착수하였다. 그러나 정책의 기조는 여전히 증산에 있었는데 1980년대 중반까지는 생산량이 계속 증가하였고, 이후 1990년대 중반까지 어업생산량이 크게 증가하지는 않았으나, 여전히 320만~340만톤을 생산하였다. 그러나 1990년대 중반 이후 우리나라 수산업은 어업생산량이 급감하면서 전면적으로 구조조정기를 맞이하게 되었는데 이러한 현상은 더욱 심화되고 있다.

그리하여 현 시점에서 우리나라 수산업은 지난 40여 년간 고도성장의 후유증에다 자원민족주의와 국제무역질서 재편이라는 소용돌이 속에서 매우 어려운 상황에 처해 있다. 즉, 1980년대 1,000만톤에 달하던 수산자원량이 현재의 어획강도가 계속될 경우 390만톤으로 급감할 것으로 예상되고 있고, 외국수역에 입어하기 위해서는 입어료뿐 아니라 자국의 어업발전에 필요한 각종 투자를 부담해야 한다. 설상가상으로 현재 일시 중단 중에 있는 WTO 협상이 타결될 경우 현재 지원하고 있는 수산보조금의 70% 정도가 삭감되고, 중국, 호주, 뉴질랜드 등 국가와의 FTA 협상이 타결된다면 그 영향은 더욱 커질 것으로 전망되고 있다.

현재 우리나라의 수산물생산이 세계 13위, 수산물수출은 26위에 불과하나 한때 생산 세계 8위, 수출 세계 6위에 이른 적도 있고 수산기술이나 장비 등은 여전히 세계 상위권

에 있으므로 우리 수산업이 가지고 있는 강점과 기회를 최대한 살리고, 약점과 위협요인을 최소화해나간다면 지속적인 발전이 불가능하지만은 않을 것이다. 이런 점에서 볼 때 앞으로 몇 년간은 우리나라 수산업에서 매우 중요한 시기가 될 것인데, 광복 이후 우리나라 수산업이 발전해온 과정을 되돌아보면서 앞으로 우리나라 수산업의 발전을 위한 방안을 찾아나가야 할 것이다.

아울러 현재 세계적인 추세가 되고 있는 저탄소 녹색성장기조에 대해서도 우리 수산업이 어떻게 대응해나가야 할 것인가를 모색해야 할 것이다. 특히 수산업은 화석연료를 많이 소비하는 업종의 하나로서 2008년과 같은 고유가현상이 재현된다면 수산업의 존폐 자체가 문제가 될 수 있다. 물론 현재 이에 대해서는 정부와 업계에서 많은 노력을 하고 있으나 아직 초보단계를 벗어나지 못하고 있는데, 앞으로 연료를 절감할 수 있는 선형이나 엔진 및 어구개발과 함께 어업용 LED 기술개발 등에 많은 노력이 필요하다. 그리하여 이들 분야에 대한 기술이 확립되면 이를 바탕으로 산업화해나가야 할 것이다.

참고문헌

경제기획원, 『청구권 자금백서』, 1976.
국정홍보처, 『참여정부 5년의 기록』, 2007.
김인태 · 최정윤 외, 『수산시책 50년(평가와 과제)』, 도서출판 논문의 집, 2007.
박성쾌 · 김정봉 · 신영태, 『수산물 수입개방 대책연구』, 한국농촌경제연구원, 1990.
사단법인 수우회, 『현대한국수산사』, 1987.
수산청, 『수산청 30년사』, 1996.
수산청, 『수산통계연보』, 각년도.
수산청 · 해양수산부, 『수산업 연차보고서』, 1966~2007.
신영태, 「UR 수산물 협상의 파급영향과 정책방향」, 『UR 협상 타결과 수산업 대응방향』, 한국농촌경제연구원, 1994.
신영태 외, 『근해어업의 종합적 구조개선에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2001. 2.
한국농촌경제연구원, 『한국농정 40년사(하)』, 1989.
한국은행 조사부, 『경제연감』, 1957.
해양수산부, 『근해어업 조업(금지)구역 조정방안 Working Group 운영 최종보고서』, 2003. 12.
해양수산부, 『연근해어업 구조개편 종합대책』, 2002.
해양수산부, 『해양수산백서』, 1993~1997, 1998~2001, 2002~2003.



제14장

제조업

제1절 | 머리말

건국 이후 한국 제조업은 거의 전무한 단계에서 출발하여 지난 30~40년간 한국경제를 이끌어온 대표 산업으로 발돋움했다. 이러한 한국 제조업의 성과는 국내뿐 아니라 해외에서도 높은 평가를 받고 있고,[27] 한국보다 늦게 공업화의 길로 들어선 개발도상국들에게는 중요한 학습모델로 채택되고 있다.

본 장에서는 한국 제조업의 발전과정을 시대별로 나누어 제조업 발전의 역사적 배경을 정리하고, 가장 중요한 모습들을 조명한 뒤, 이러한 발전을 가능하게 한 정부의 역할을 소개하였다. 또한 시대별 제조업 발전 및 정부의 역할이 갖는 성과와 한계점을 논의하였다.

한편, 본 장을 구성할 때 가장 중요하게 고려한 요소는 제조업 발전과정을 어떻게 시대 구분할 것인가였다. 건국 이후 1950년대까지의 발전 모색기에 이어, 본격적으로 제조업이 발전하기 시작한 시기를 1960년대의 수출산업 발전 시기와 1970년대 이후 전개된 중화학공업 육성 시기로 나누는 구분은 거의 이의가 없을 정도로 분명하였다. 이 두 시기의 산업 발전과정을 정리하면서, 동 시기에 크게 발전한 가장 중요한 산업들에 대한 간략한 역사를 보론으로 다루었다.

어려운 부분은 1980년대 이후의 제조업 발전 시기를 구분하는 것이었다. 먼저 1980년대 대부분은 정부의 중화학공업 육성에 부응하여 민간 기업들이 이 분야에 집중적인 투자를 전개함으로써 나타난 중복·과잉 투자에 따른 비효율 발생을 정리하였다. 그리고 제조업 전체의 생산성 혹은 경쟁력을 제고하기 위한 각종 정부의 노력이 집중되었던 시기로 간주하여 산업합리화와 산업경쟁력 강화를 추진한 시기로 설정하였다. 이 시기만의 두드러진 특징은 아니지만 우리 제조업의 경쟁력 강화의 한 원천으로서 새롭게 조명받기 시작한 중소기업과 지역산업을 육성하기 위한 노력들을 보론으로 다루었다.

이어서 다가온 1990년대에는 한국 제조업에 두 가지의 큰 물결이 거의 동시에 이루어

27) 물론 이러한 높은 평가에는 찬사와 부러움의 표시도 있지만, 경계와 질투의 시선도 없지 않다.

졌다. 하나는 선진국의 기술보호주의, 후발공업국의 추격 등에 직면하여 한국 제조업이 살아갈 길을 모색하면서 기술개발에 초점을 맞춘 첨단기술산업의 육성이라는 흐름이었고, 다른 하나는 WTO의 출범, OECD 가입, 외환위기의 발발 등으로 촉발된 시장개방에 부응하면서 산업의 글로벌화를 빠르게 추진한 흐름이었다. 따라서, 이 두 가지 흐름을 각각 독립된 절에 할애하여 한국 제조업의 발전과정으로 파악하고 그 특징을 서술하였다. 첨단기술산업 육성과 관련해서는 가장 성공적인 발전과정을 밟고 있는 반도체산업과 IT산업의 발전과정을 보론으로 다루었다. 산업의 글로벌화와 연관해서 외환위기를 겪으면서 한국 제조업에 상당한 영향을 미친 기업의 구조조정과정을 보론으로 서술하였다.

마지막으로 2000년대 이후 한국 제조업이 미래의 성장동력으로 모색하고 있는 신기술산업, 부품·소재 산업, 지식서비스산업 등에 대한 육성 의지 및 발전과정을 간략히 서술하고, 신정부 들어 새로운 성장동력으로 주목받고 있는 녹색성장산업들에 대해서도 간략히 다루었다.

이상과 같은 한국 제조업의 발전은 1960년대부터 시작된 여러 가지 형태의 제조업 발전을 우선하는 정부의 정책적 지원에 절대적으로 의존하여 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 정부의 비슷한 정책적 지원이 있었음에도 불구하고, 한국과 같은 수준의 제조업 발전을 이루지 못한 수많은 다른 개발도상국들의 사례를 본다면, 한국의 제조업 발전에는 다른 요인들도 크게 기여하여 왔다고 해야 할 것이다. 본 장의 서술에서는 이러한 제조업 발전의 요인을 찾아내고 그 선순환과정을 서술하는 데 초점이 맞추어져 있다.

정부의 역할 이외에 가장 중요한 요인들 중에서 본 장에서 충분히 다루지 못한 요인들도 많이 있다. 우선 9장에서 다루는 '기업가정신' 면에서 그 요인을 찾아볼 수 있다. 많은 창의적인 기업가 자원이 제조업 발전 초기부터 존재하였고 이들 기업가 정신이 적절한 정부정책과 상호 작용하면서 제조업 발전을 이끌었다. 여기에 8장에서 다루는 과학기술의 발전이 한국 제조업 발전의 중요한 고비마다 상승 작용을 하는 요인이 되었고, 5장에서 다루는 에너지분야 역시, 그 절대적인 부존량 부족에도 불구하고, 제조업 발전에 일익을 담당하였다. 물론, 제조업 발전이 고비를 맞을 때마다 시기 적절하게 제조업에 제공된 우수한 인적 자원, 특혜적으로 동원된 금융 자원 등도 중요한 요인이었지만 본 장을 비롯한 '한국산업 60년사'에서는 충분하게 다루지 못하고 다른 분야의 역사 정리에 맡기기로 하였다.

〈표 4-1〉 시기별 한국 정부가 중점 육성한 산업과 실제 발전한 산업

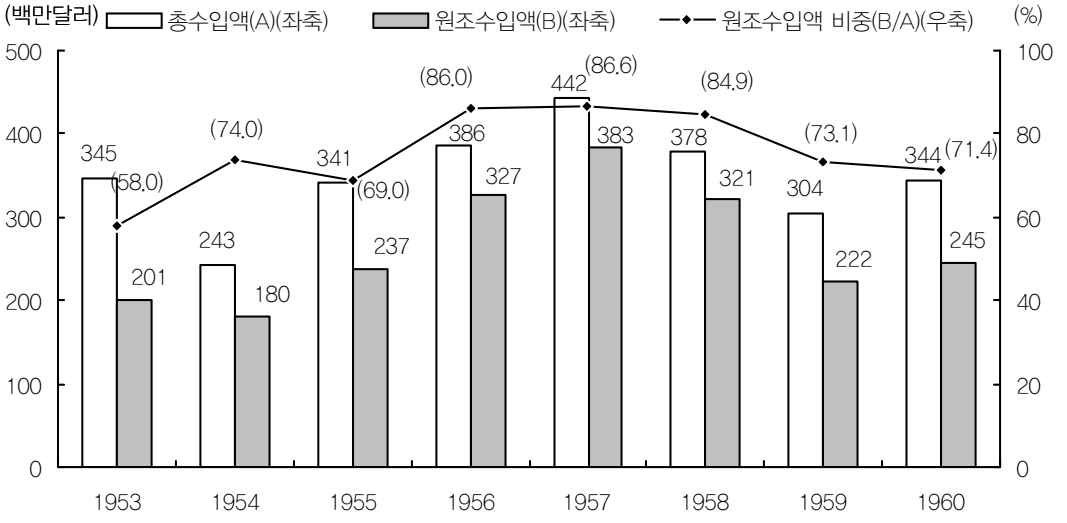
시기	정부 중점 육성 산업	실제 발전한 산업
수입대체산업 육성	수입대체산업	3백산업(제분, 제당, 면방직)
수출산업 육성	수출산업	의류, 가발, 합판, 가전(조립), 신발
중화학산업 육성	중화학공업(철강, 비철금속, 석유화학, 조선, 기계, 전자)	철강, 조선, 자동차(기계로 분류), 전자, 석유화학
산업합리화	산업합리화, 중화학투자 조정	자동차, 기계, 반도체
첨단기술 산업 육성/시장개방 대응	첨단기술산업(마이크로일렉트로닉스, 메카트로닉스, 항공기, 신소재, 정밀화학, 생물산업, 광학산업)	IT산업(반도체, 통신기기, 디지털가전, 컴퓨터, 전자부품), 주력산업(자동차, 조선, 철강, 석유화학, 기계)
미래성장동력 모색/녹색성장	미래 성장동력 산업(신기술산업, 부품·소재 산업, 지식서비스산업, 녹색성장 관련산업)	신산업 등장(LCD, 무선통신기기, 수송기계부품, 전자부품, 게임, 애니메이션)

제2절 | 수입대체 공업의 육성: 1960년대 이전

1. 배경

대한민국정부 수립 직전 한국경제는 광복과 남북분단 등의 영향으로 산업생산이 급격히 위축되고, 이어서 발발한 6·25 전쟁은 우리나라 경제의 물적기반을 완전히 황폐화시키는 엄청난 피해를 초래하였다. 이러한 상황에서 무엇보다 중요한 것은 경제를 신속히 부흥시키는 것인데 특히, 자원이 부족하고 자본과 기술이 미약한 한국경제로서는 최종소비재와 소비재산업의 재건 및 발전에 소요되는 원료, 중간재 등의 수입대체를 통한 경제개발의 추진이 불가피하였다.

[그림 4-1] 원조수입액이 총수입액에서 차지하는 비중 추이



주: 원조수입액은 미국을 비롯한 UN 주도하의 CRIK 및 UNKRA 등의 외국원조자금.
자료: A. O. 크루거, 『무역·외원과 경제개발』, 전영학 역, 한국개발연구원, 1984.

이처럼 정부가 수입대체공업을 육성하고자 한 배경은 다음과 같다.

첫째, 휴전 이후 우리나라의 공업화 과정을 보면 소위 3백산업(三白産業: 제분, 제당, 면방직) 등과 같은 비내구소비재 중심의 구호원조물자 가공에 편중되었다. 왜냐하면 당시 소득 수준이 워낙 낮고 높은 인플레로 인해 국내 저축기반을 형성할 수 없는 상황에서 정부는 외국 원조 활용을 극대화하는 데 주력했기 때문이다. 당시 외국 원조는 식량부족의 완화, 인플레 억제, 산업생산 증대 등 우리 경제에 기여한 바가 컸으나, 산업 측면에서는 균형적이고 체계적인 산업발전이 지연되는 부작용을 초래하였다. 1957년까지 국내 경제상황은 주로 대외 원조 실적에 기인한 것이지 우리 경제의 독자적인 성장잠재력에 의하여 이루어진 것은 아니기 때문이다.

전후복구기 우리나라가 받은 미국 원조는 물자 형태로 제공받는 비사업 원조와 미공법

〈표 4-2〉 수출입액의 비교 및 재원별 수입 구성비 추이

(단위: %)

	1956	1957	1958
수출액/수입액(1)	6.4	5.0	4.3
수출액/수입액(2)	15.0	16.9	23.2
재원별 수입구성			
민간정부	14.0	13.4	15.1
외국 원조	86.0	86.6	84.9

주: 1) 통관 기준 총상품 수출입 비교(수입의 경우 원조수입 포함).
2) 재화와 용역을 포함한 총수출입 비교.
자료: 고려대아세아문제연구소, 『한국의 공업경제』, 1965.

480호에 의한 잉여농산물 원조가 대부분이고, 투자사업과 관련되는 사업 원조 비중은 상대적으로 적었다. 다시 말해서 미국 원조는 민생 안정과 인플레 수습에 긴요한 소비재와 중간재 등 추가적 가공을 하지 않는 최종 제품의 공급 확대에 역점을 둔 것이다. 그 결과, 산업구조의 왜곡현상이 심화되었다. 1957년 당시 섬유공업, 식품공업 등 비내구소비재 부문의 부가가치 생산비중은 80% 이상에 달하였다. 따라서 경공업부문에 있어서 완제품 생산시설은 과잉인 반면에 철강재, 산업기계류, 화공약품을 비롯한 각종 기초자재와 원료생산시설은 매우 취약하거나 전무하여 국내 수요의 대부분을 해외에서 수입하였다.

둘째, 원조의존형 산업구조로 인해 거의 모든 원부자재와 생산시설재 등을 수입에 의존함으로써 생긴 만성적인 무역수지 적자이다. 1956년에서부터 1958년에 이르는 3년 동안에 우리나라의 무역현황은 연간 상품수출액의 경우 수입액의 4~6% 수준에 불과하였다. 이 기간 동안에 무역수지 적자규모는 평균 3.8억달러에 달하였다.

또한 재원별 수입구성에 있어 원조수입이 전체의 80% 이상을 차지하였다. 주요 원자재의 재원별 수입 실적은 국내에서 전혀 생산되지 않는 생고무, 석유류, 소모사(양모), 원면 등이 전량 원조에 의해 도입되었을 뿐더러 일부 국내 생산이 가능한 품목까지 저렴한 가격으로 도입됨으로써 국내 산업에 적잖은 영향을 미치게 된다. 특히, 섬유공업, 식품공업 등 소비재 경공업부문은 원조에 의해 원자재가 대량 공급됨으로써 이를 가공하기 위한 시설재의 수입이 늘어나는 악순환이 반복되었다.

셋째, 1957년을 계기로 외국원조자금이 대폭 삭감된 것이다. 이때는 미국이 무역수지 악화에 따른 달러방위정책의 일환으로 원조를 대폭 삭감한 시기이다. 1953년 휴전성립을 계기로 각종 외국원조사업이 본격화되면서 전후복구와 경제개발이 활발히 이루어져 1957년까지는 전쟁으로 파괴된 인프라와 산업시설이 상당 수준까지 복구되었다. 특히, 전후복구가 시작된 1953년 당시 우리나라 경제상황은 광복 이전인 1940년 수준보다도 낙후되었으며 구조적으로 외국 원조 없이는 지탱이 어려운 상태였다.

1953~60년 기간 동안에 UN한국부흥단(UNKRA)에서 제공한 원조는 약 1억 2,000만 달러인데 미국의 공공원조는 미공법 480호에 의한 식량 원조를 포함해서 약 17억 4,500만 달러였다. 이러한 원조자금은 거의 전부가 무상원조 형태로 제공되었는데 전후복구기 우리나라 수입액(경상 GNP의 11% 수준) 3분의 2 이상을 원조자금으로 충당한 셈이다. 그뿐만

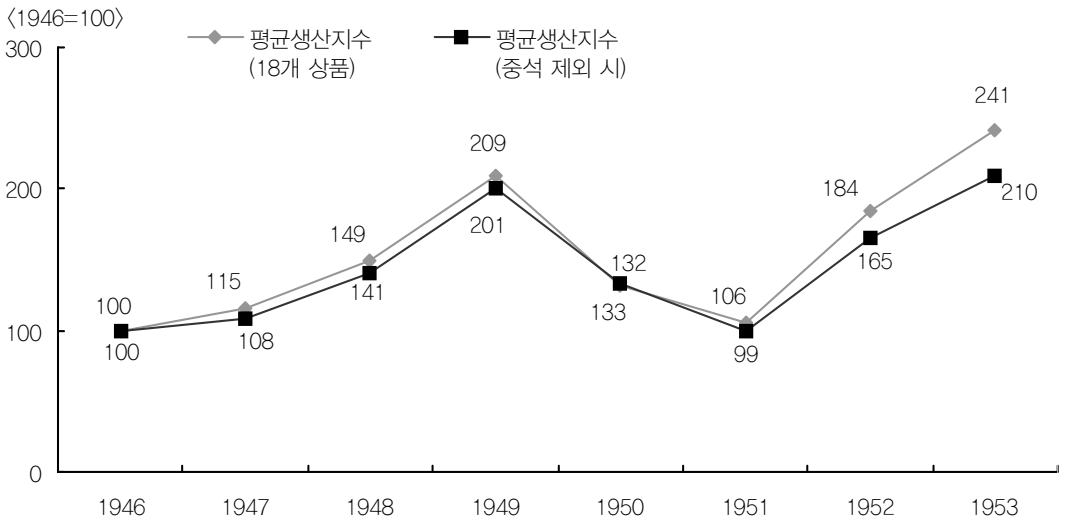
아니라 원조물자의 판매대전인 '대충자금'(對充資金)[28]은 비인플레적인 국내 자금원으로 국방비 지원과 산업자금 등을 위해 사용되었는데, 전후복구기 일반재정지출의 절반 이상을 차지하였다. 따라서 이러한 외국원조자금의 삭감은 당시 우리나라 경제상황에 비추어 볼 때 심각한 타격이 아닐 수 없었다.

2. 발전 모습

광복 직후의 어려운 경제여건에도 불구하고 이후 산업 생산은 점차 회복되기 시작하여 1948년 대한민국 정부 수립 당시에는 1946년에 비해 40% 이상 증가하였다. 주요 상품의 평균 생산지수는 1946~49년 기간 동안에 발전량과 중석 생산의 급증에 힘입어 계속 상승하여 1949년의 평균지수는 1946년에 비해 배증하였다. 이처럼 광복 이후 산업생산이 높아진 데는 1945~49년 기간 동안에 미국의 점령지역구호자금(GARIOA)과 경제부흥원조(ECA)에 의해 약 5억 2,000만달러 상당액의 식량과 생필품 그리고 경제부흥을 위한 기자재 및 원자재 등을 무상원조 받았기 때문이다.

1945~49년 기간 동안 GARIOA에 의한 원조물자 품목은 식량 및 비료 등의 농업용자재가 절반 이상을 차지하였다. 이외에도 유류 및 연료를 비롯하여 기계 및 장비, 철강재, 화공약품 등의 경제부흥용 물자와 원면, 목재, 철도침목 등의 원료 및 반제품상태의 미가공 원자재 그리고 의약품 등이 포함되었다. 그러나 1950년 6·25 전쟁의 발발로 인해 산업생산은 다시 급격히 감소하여 1951년의 생산 수준은 1946년 수준으로 낮아지게 된다.

[그림 4-2] 남한의 주요 상품 평균 생산지수 추이



주: 1947년 중석생산량은 1946년 대비 192.3% 증가.
자료: 차동세 편, 『한국경제 반세기-역사적 평가와 21세기 비전』, 1995.

28) 제2차 세계대전 후 피원조국 정부가 미국의 대외 원조 증여분에 맞춰 그 달러액과 같은 액수의 자국 통화를 특별계정에 적립한 자금이었다.

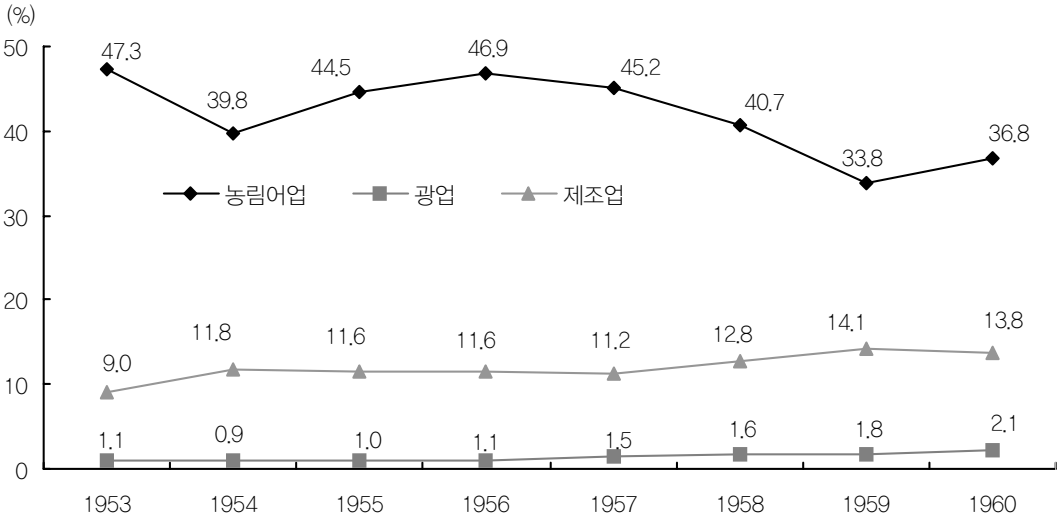
〈표 4-3〉 외국원조자금의 제조업부문별 투자 상황

(단위: 천달러, %)

	섬유	화학	기계	기타	합계
UNKRA자금	8,987	14,364	728	961	25,140
ICA자금	3,826	49,920	5,692	200	59,638
합계	12,813 (15.1)	64,284 (75.8)	6,519 (7.7)	1,161 (1.4)	84,778 (100.0)

주: UN한국부흥단(UNKRA)자금(1953～55년), 국제협조처(ICA)자금(1954～57년).
자료: 고려대아세아문제연구소, 『한국의 공업경제』, 1965.

[그림 4-3] 1953~60년 기간의 산업구조 추이(경상국내총생산 기준)



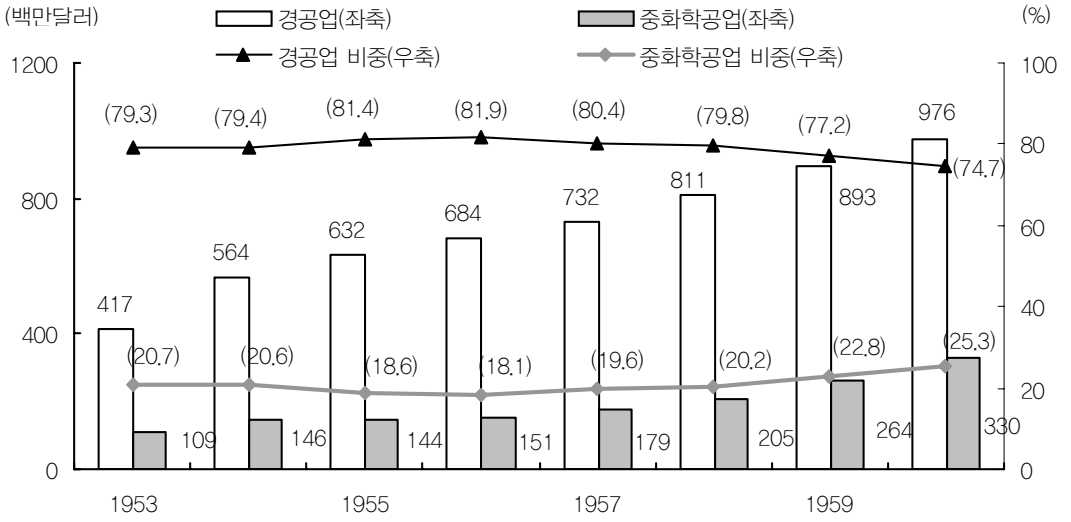
자료: 통계청, 『통계로 본 한국의 발자취』, 1995.

전쟁 피해복구가 개시된 1953년 당시의 산업구조를 보면 국내총생산(경상가격)을 기준할 때 농림어업이 전체의 47.3%로 가장 큰 비중을 차지한 가운데 제조업의 비중은 9.0%에 불과하였다. 당시 공업구조는 면방직업, 음식료업 등 경공업이 79.3%를, 중화학공업이 20.7%를 차지하였다.

1953년 휴전 성립을 계기로 각종 외국원조사업이 본격화되는데 이들 외국원조자금은 주로 양곡증산을 위한 비료공장이나 전후복구에 필요한 시멘트 및 판유리공장 건설 등을 위한 화학공업분야와 방적시설 확충이나 염색가공공장 건설 등 섬유공업에 투자되었다.

이처럼 휴전 이후에 외국원조자금에 의한 공업생산시설이 확충되고 생산능력이 제고됨에 따라 기초 자재와 소비재 등의 생산이 급격히 증대되어 상당 부분 수입대체가 이루어졌다. 1953~60년 기간 동안에 중화학공업과 경공업 생산은 각각 3배 및 2.5배 늘어났으며, 경공업 생산의 절대적 증가규모는 중화학공업 생산의 경우보다 컸다.

[그림 4-4] 국내 제조업의 생산 실적 및 구성비 추이



자료: A. O. 크루거, 『무역·외원과 경제개발』, 전영학 역, 한국개발연구원, 1984.

3. 정부정책

가. 수입대체정책

외국원조자금에 의한 생필품 및 원자재의 수입과 생산시설 확충 등을 통해 긴급한 전후복구사업이 대체로 마무리된 1957년부터 정부는 투자 촉진을 위해 낮은 금리 수준과 엄격한 수입 제한을 통해 비내구소비재의 수입 대체를 촉진하였다. 이는 당시 외국원조자금의 축소로 총수입액에서 차지하는 원조수입액의 비중이 낮아짐에 따라 외환사정이 크게 악화되어 비내구소비재의 수입 대체가 불가피하게 되었기 때문이다. 당시 경공업분야의 생산이 급증함에 따라 이에 필요한 원부재의 수입이 크게 늘어났다.

이를 위해 정부는 무역거래 면에서 달러당 원화금액 기준으로 공정환율보다 높고 복잡한 복수환율체제[29]를 적용하는 한편, 섬유, 식료품 등 비내구소비제의 수입 억제를 위해 고율의 관세와 수량적 수입규제(쿼터)조치 등을 단행했다. 당시 정부는 부족한 외환관리를 위해 국내에서 생산되지 않는 품목과 국내 수요를 극히 일부만 충당할 수 있는 품목 등에 대해서는 수입을 허용하되 국내 생산이 가능한 품목의 수입에 대해서는 외환 사용을 엄격히 제한하였다. 이러한 조치는 섬유산업, 식품가공산업 등 국내 소비재산업의 복구 및 육성을 유도함으로써 비내구소비재산업의 수입 대체를 가속화시키는 결과를 가져왔다.

---

29) 복수환율제도란 달러당 원화환율이 외환의 원천별(수출의 경우 대일수출과 기타국 수출자금에 각기 다른 환율을 적용) 및 자금 용도별로 달라지는 복잡한 제도를 의미한다. 당시 공정환율은 오직 정부거래, UN한국부흥단과 미국국제협조처(ICA)의 사업 원조, 유학생에 대한 외환 판매와 UN군사령부에 대한 원화 판매에만 적용되었다.

그러나 수입대체정책의 추진과 관련하여 당시 한국 정부와 미국원조당국 간에 원조자금의 배분에 있어 상당한 의견 차이가 있었다. 한국 정부는 전재(戰災) 복구를 통한 산업 생산능력 회복과 강력한 군사력의 유지, 그리고 민간소비 수준의 향상 등을 정책 목표로 삼고 이에 필요한 가용자원 확보를 위해 단기적으로 외국 원조를 극대화함으로써 자원 제약 문제를 해결하고자 하였다. 즉, 한국 정부는 투자 증대를 위해 원조자금의 확대와 투자사업과 관련되는 사업원조 부분의 비중을 늘려줄 것을 미국원조당국에 요청했다.[30] 미국원조당국은 민생안정과 인플레수습에 긴요한 비내구성 소비재의 공급에 치중하였는데, 이는 한국 정부가 추진하고자 하는 수입대체정책과는 반대되는 입장이었다. 이러한 정부의 수입대체공업의 육성은 1960년대 초 5·16군사쿠데타로 집권한 박정희 정권에 의한 제1차 경제개발5개년계획이 완료되는 1960년대 중반에 가서야 비로소 달성되었다.

나. 부분적인 수출장려책

1950년대는 수입대체공업화 시기라고 하지만 당시 수출 증대는 매우 중요한 과제였다. 왜냐하면 1950년대의 수입은 대부분이 원조에 의한 것이었으며, 원조를 제외한 민간무역은 만성적인 적자였기 때문이다. 이런 상황에서 1957년부터 시작된 미국의 원조 축소는 정부로 하여금 수출장려정책을 시행하는 계기가 되었다. 그러나 이때의 수출은 공업화 수단이라기보다는 외환 수급의 관점에서 국제수지 개선 수단으로 인식되었다. 따라서 공산품의 수출 증가를 위해 별도의 강력한 수출장려정책은 시행하지 않았다.

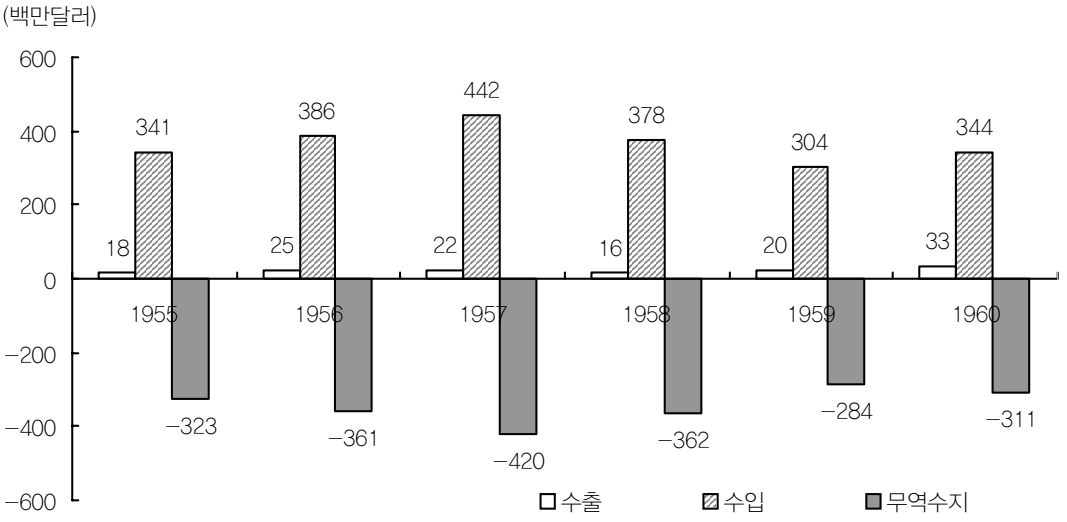
당시 국내 수출은 1956년을 정점으로 감소하다가 1958년 이후 수출증가세로 돌아섰는데 이는 섬유산업, 식품가공업 등 경공업부문의 급속한 성장과 '수출 실적에 근거한 수입업자등록제' 같은 수출장려책이 주효했기 때문이다. 따라서 국내 수출은 1955년 1,800만달러, 1958년에는 1,600만달러, 1960년에는 3,300만달러로 1955~60년 기간 동안에 연평균 12.9% 증가율을 기록하였다.

일정한 수출 실적에 근거한 수입업자등록제는 1957년부터 시작되는데 수입업자 등록에 필요한 수출 실적은 10만달러였으며, 이 실적은 1970년까지 30만달러로 상향 조정되었다. 당시에 수출업자 등록에 필요한 수출 실적은 2만달러였다. 이처럼 정부는 자력적 성장기반 구축을 위해 비내구소비재를 중심으로 수입대체정책에 중점을 둔 가운데 부분적인 수출장려책을 시행하였는데 특히, 복수환율제도의 경우는 수출에 유리하게 작용한 측면도 있었다.

---

30) 전후복구기에 한국이 받은 미국원조는 ① 미국잉여농산물 이외의 물자에 의한 비사업 원조(non-project assistance), ② 일반적으로 투자사업과 관련된 사업 원조(project assistance), ③ 주로 미국인 전문가를 한국으로 초빙하거나 또는 한국인의 해외훈련을 위한 기술 원조(technical assistance), ④ 미국공법 480호에 의한 잉여농산물 원조 등의 네가지로 구분할 수 있다. 이 중 물자형태로 제공되는 비사업원조와 미공법 480호에 의한 잉여농산물 원조가 대부분을 차지한 반면에 투자사업과 관련되는 사업 원조 비중은 비교적 적었다.

[그림 4-5] 1955~60년 기간의 국내 수출입 추이



자료: 통계청, 『통계로 본 한국의 발자취』, 1995.

4. 성과와 과제

1945년 광복 이후의 산업 생산 회복과 전후복구사업은 주로 외국원조자금에 의존하였다. 이러한 외국 원조는 필요한 생필품을 제공하였을 뿐만 아니라 전쟁으로 파괴된 사회간접자본시설과 산업시설의 복구를 위해 중요한 역할을 하였다. 그러나 외국원조자금은 일반적으로 투자사업과 관련된 사업원조(project assistance)보다는 미국공법 480호에 의한 잉여농산물 원조나 물자에 의한 비사업원조(non-project assistance)가 대부분이었다.

그 결과, 전후복구기에 투자가 저조함에 따라 1953~60년 기간 동안에 우리나라의 실질경제성장률은 연평균 4% 수준에 불과하였다. 그러나 이 기간부터 우리나라의 경제성장은 제조업부문에 의해서 주도되기 시작하는데, GNP에서 차지하는 농림어업부문의 비중은 47%에서 37%로 10%p 감소한 데 비해 제조업부문의 비중은 9%에서 14% 수준으로 높아지는 성과를 달성한다. 이 같은 공업화의 진전에 따라 섬유산업, 식품가공산업 등 경공업이 급속히 성장하는데 그 결과, 1957년에는 국내 수요를 초과하는 시설과잉현상이 초래되었다.

이러한 일방적인 소비재산업의 팽창은 산업구조의 불균형을 심화시키고, 이로 인한 원자재와 시설재의 수입의존도가 더욱 높아짐으로써 국제수지가 악화되었다. 특히, 외국원조자금에 의한 수입은 국내 수출 및 민간 외자 도입 등의 지연을 초래하고 뿐만 아니라 수입품원가와 국내 가격과의 차이로 인해 수입물자를 매입할 경우 상당한 이득(프리미엄)을 얻게 됨에 따라 부정부패 요인이 되기도 했다.

또한 당시 외국원조자금은 주로 부족한 식량 증산을 위한 비료와 전력, 석탄 등의 에너지원의 확보와 전후복구사업에 필요한 시설자재생산을 위한 공장건설에 투자됨으로써

충주비료 등과 같은 많은 정부 직할 공기업들이 생기게 되는 계기가 되었다. 이들 공기업들은 우리나라 산업구조의 고도화를 실현하는 데 크게 기여하였으나 이후 방만한 경영과 부실화 등으로 인해 민영화 등 구조조정의 대상이 되었다.

한편, 무역측면에서는 1953~60년 기간 동안에 국내 산업보호 등을 위한 수입제한조치는 자원배분이 수입 대체에 편중되는 결과를 초래하였다. 이로 인하여 수출활동이 위축되는 부작용도 발생했다.

제3절 | 수출 주도형 경공업 육성: 1961~72년

1. 배경

1953년 휴전 이후 지속적으로 확대되어왔던 외국원조자금이 1957년을 정점으로 축소되기 시작하였으며, 국내 시장이 협소하여 지속적인 수입 대체 중심의 성장은 한계가 있었다. 당시 이러한 외국 원조의 점차적인 삭감으로 인해 야기되는 국제수지적자 문제를 해결하기 위해 외화 획득이 무엇보다도 중요하였다. 사실, 휴전 이후 1961년까지 20억달러 이상의 외국 원조를 받았으나 보릿고개를 넘지 못하고, 대다수 국민들의 생활이 매우 궁핍하였다. 1960년 당시 우리나라의 1인당 국민소득은 78달러에 불과해 경제발전단계에 있어 대단히 뒤떨어진 후진단계에 머물렀다.

당시 정부가 수출 주도형 경공업의 육성을 추진하게 된 배경은 다음과 같다.

첫째, 지속적인 수입 대체 중심의 성장 한계이다. 1960년경까지 우리나라 경제는 비내구성소비재와 이의 제조에 사용되는 중간재에 대한 수입 대체를 사실상 완료하였다. 이에 비해 기계류, 내구소비재와 이들에 소요되는 중간재에 대한 수입 대체는 지연되었다. 왜냐하면 국내 시장이 협소한 데 따른 제약과 막대한 자본과 상당한 기간이 소요되고, 당시로서는 부존자원이 매우 빈약하여 국내 자원 활용에 바탕을 둔 경제개발전략은 단기간에 성과를 얻기가 어려웠기 때문이다.

따라서 정부는 제1차 경제개발5개년계획의 시행 초기단계에서는 소비재 중심의 외국원조 의존적 경제구조에서 벗어나기 위해 수입대체산업 육성을 통한 공업화에 주안점을 두었다. 그러나 이후 수정계획안을 통해 수출 주도형 공업화전략[31]으로 방향을 전환한다. 그 이유는 당시 외국 원조 삭감으로 인해 외환사정이 크게 악화되어 경제개발을 위한 투자재원 확보가 시급했기 때문이다. 즉, 수출을 통해 경제개발에 필요한 외환수요를 안정적으로 공급하고자 한 것이다.

둘째, 외국 원조의 삭감에 직면하여 정부는 국제수지 악화에 대처할 수 있는 대안으

31) 수출 주도 공업화란 ① 공산품 수출 증가가 상품의 총수요를 증가시키고, ② 이것이 다시 다른 연관 산업의 수요를 증가시키며, ③ 결국 특정 산업과 관련 후방산업에서의 투자수요를 증가시켜 제조업의 성장, 즉 경제성장을 이끄는 것을 의미한다(한국개발연구원[2008]).

로 수출을 통한 외화 획득이 우선적으로 필요하였던 것이다. 1950년대는 외국 원조에 의한 수입이 대부분인 가운데 만성적인 무역수지 적자로 국제수지가 크게 악화되었다. 무역수지 적자액이 가장 컸던 1953년의 경우 적자액은 1억 1,400만달러로 당시 외환보유고 1억 700만달러를 상회하였으며, 외환보유고 대비 무역적자액은 1950년대 평균 53%를 차지하였다.

따라서 정부는 노동집약적 경공업제품의 수출을 통해 경상수지 적자를 완화하고자 하였다. 당시 우리나라는 근로 의욕이 왕성하고 교육 수준이 높으면서도 비교적 저렴한 노동력 확보가 가능하였는데 이는 수출경쟁력에서 노동집약적 경공업제품이 비교 우위에 있음을 의미한다.

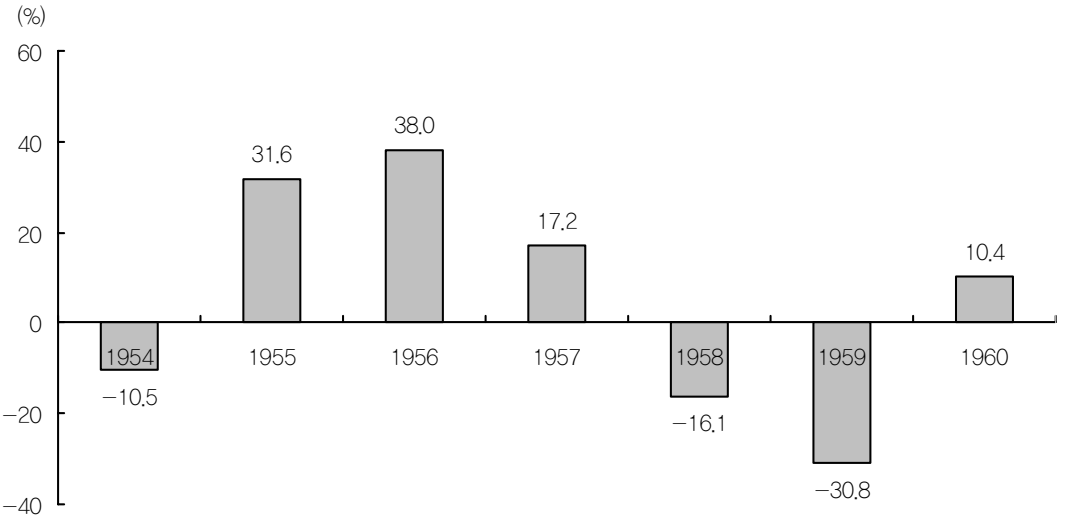
셋째, 과잉시설인 경공업분야의 수출산업화를 통한 산업합리화이다. 1953년 휴전 이후 활발한 산업건설은 한편에서 과잉시설현상을 가져왔으며, 특히 경공업분야에 있어서 그러하였다. 당시 높은 인플레 경기상황에서 가수요에 의한 구매력 확대로 경공업분야의 생산설비 확충은 1957년에 이미 국내 수요를 훨씬 능가하여 과잉시설현상을 보였다. 또한 이러한 경공업분야의 일방적인 팽창은 산업구조의 기형화와 이로 인한 원자재와 시설재의 수입으로 인해 국제수지 악화로 이어졌다. 물론 당시 정부는 과잉된 경공업의 생산력을 해외시장으로 수출하고자 부분적인 수출장려정책도 추진하였으나 큰 성과를 거두지 못하였다.

또한 정부가 수출 주도형 경제발전을 계획대로 추진할 수 있었던 배경은 우리나라가 당시 냉전체제하에서 미국, 일본과의 특수한 관계로 인하여 일찍이 이들 두 나라로부터 경제발전에 필요한 외자를 조달하는 데 유리한 위치에 있었기 때문이다. 즉, 우리나라와 같이 경제발전을 시작한 소위 아시아의 네 마리 용에 속하는 대만, 홍콩, 싱가포르 등에 비해 국내 저축률이 낮았음에도 불구하고 원활한 외자조달을 통해 외채의존적인 성장이 가능하였다. 특히, 세계2차대전이 끝난 1950~60년대에는 미국을 비롯한 일본, 독일, 이탈리아 등 선진국을 중심으로 세계경제가 호황기를 맞이함에 따라 수입수요도 크게 늘어났기 때문에 우리나라가 수출을 확대할 수 있는 유리한 여건이 조성되었다. 미국은 경제개발 초기인 1965년에 우리나라 총수출의 35% 이상을 차지하는 핵심 시장으로 부상하였다.

아울러 1965년 한일국교정상화와 한국군의 월남전 파병은 1960년대 수출산업화 과정에서 중요한 모멘텀을 제공하였다. 한일국교정상화로 일본에서 3억달러의 무상원조와 2억달러의 차관을 제공받아 포항제철(POSCO)과 경부고속도로, 소양감댐 건설 등 사회간접자본 확충 및 산업건설 등에 투자하였다.

또한 월남전 참전은 파병 군인의 송금, 미군물자의 조달 등으로 1966~72년 기간 동안에 연 2억달러, 누계로 10억 2,200만달러의 월남특수를 누렸다. 월남전 당시에 미국의 막대한 군사비 지출과 이로 인한 수입수요 증가에 힘입어 우리나라의 대미수출이 큰 폭으로 늘어났는데, 수출금액으로 1964년 약 3,600만달러에서 1972년에는 7억 6,000만달러로 무려 21배(연평균 46.4% 증가율)가 늘어났다. 뿐만 아니라 월남전 파병을 대가로 다시 늘어난 미국의 군사 원조로 정부는 국방비 지출을 줄이는 대신에 도로, 항만, 건설 등 사회간접자본 확충 및 산업건설 등에 투자할 수 있는 여력을 갖게 되었다.

[그림 4-6] 외국원조자금의 연도별 증감률 추이



자료: A. O. 크루거, 『무역·외원과 경제개발』, 전영학 역, 한국개발연구원, 1984.

2. 발전 모습

1960년대에 들어서는 제1, 2차 경제개발5개년계획의 추진으로 각종 산업시설의 건설사업이 본격화됨에 따라 고도경제성장의 근간인 공업화기반이 조성되는 단계에 이른다. 이를 바탕으로 한 상품수출의 급격한 신장은 국민경제 전반에 새로운 활력소가 되었다. 이에 따라 1960~72년 기간 동안에 연평균 8.5%의 경제성장률을 시현함으로써 1954~60년까지의 연평균 성장률 4.1%의 2배 이상 고도성장을 지속하게 된다. 또한 1인당 GNP도 1962년 87달러에서 1972년에는 304달러로 3.5배나 증가하였다. 이 같은 고도성장은 다른 나라의 경제성장 추세와 비교해도 높은 수준임을 알 수 있다. 1960~70년 기간 동안에 우리나라의 연평균 경제성장률 8.5%는 같은 기간 중 선진국의 4.9%, 개발도상국의 5.1%, 세계 평균 5.2%에 비해서 월등히 높은 성장 수준이다. 또한 같은 기간 중 1인당 GNP 성장에 있어서도 다른 나라의 2배에 해당하는 연평균 6.1%에 달하였다.

〈표 4-4〉 우리나라 경제성장률과 부문별 성장기여율

(단위: %)

		1960	1962	1965	1970	1972	1960~72 연평균
경제성장률		1.9	3.1	6.1	7.9	7.0	8.5
성장 기여율	농림어업	−27.9	−82.3	−13.6	−3.6	6.3	−
	광 업	16.9	9.3	2.1	2.2	0	−
	제 조 업	43.1	45.3	40.4	46.1	52.6	−
	기타, 서비스업	49.8	99.0	46.2	38.6	30.0	−

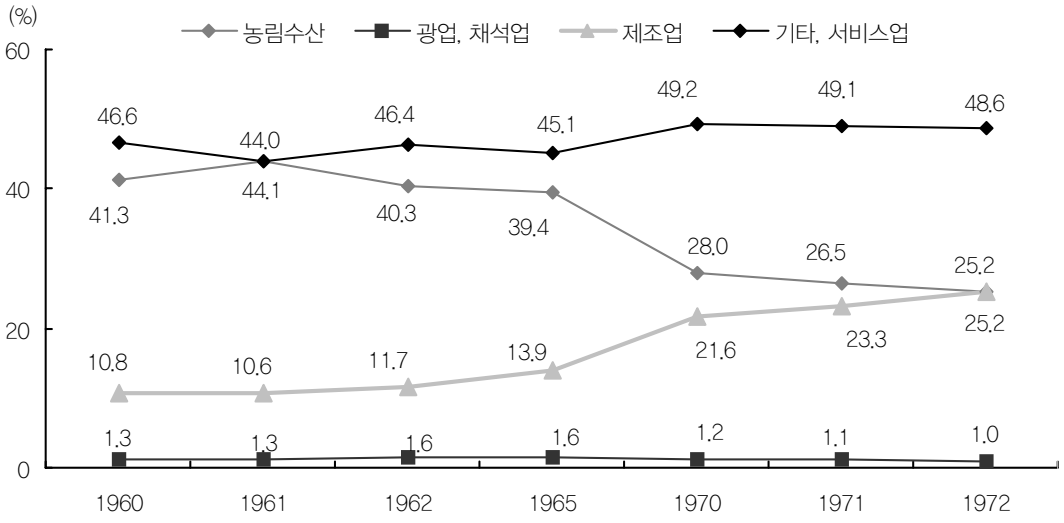
주: 1970년 불변가격 기준.
자료: 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1973.

〈표 4-5〉 우리나라 경제성장의 국제 비교(1970년)

	단위	세계평균	선진국	개도국	한국
인 구	백만인	2,810	756	1,706	31
평균인구증가율 (1960~70)	%	2.0	1.2	2.6	2.4
GNP	10억달러	2,896	2,089	365	7.5
GNP 성장률 (1960~70)	%	5.2	4.9	5.1	8.5
1인당 GNP	달러	989	2,620	205	242
1인당 GNP 성장률 (1960~70)	%	3.1	3.7	2.4	6.1

주: 공산권은 제외.
자료: 한국산업은행, 『한국의 산업 I』, 1973.
한국은행, 『한국의 국민소득』, 1973.

[그림 4-7] 우리나라 산업구조의 변화 추이



주: 1970년 불변가격 기준.
자료: 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1973.

이와 같은 고도성장은 산업구조의 고도화를 수반하였는데, 1960~72년 기간 동안에 농림어업이나 광업 등 1차산업의 비중이 크게 낮아진 반면에, 제조업의 비중은 1960년 10.8%에서 1972년에는 25.2%로 15.4%p 높아졌다. 따라서 제조업부문의 성장기여율은 1960년 43.1%에서 1972년에는 52.6%로 9.5%p 높아졌다.

이러한 산업구조의 고도화와 함께 두드러진 특징은 수출 증진을 통한 산업의 국제화 진전이다. 전 산업의 평균 수출비율은 1963년 2.8%에서 1973년에는 15.5%로 증가되었는데 그중에서도 특히 제조업 부분의 수출산업화가 현저하다. 1963~73년 10년 동안 섬유 등 경공업의 수출 비율이 8.7%에서 83.9%로 크게 높아진 가운데 중화학공업인 화학이 1.1%에서 10.7%로, 기계가 2.8%에서 33.3%로, 금속이 13.2%에서 26.4%로 각각 수출비율이 증가하였다. 수출상품구조도 1961년에는 철광석, 중석 등 광업 품목 비중이 높았

〈표 4-6〉 우리나라 제조업의 수출 비율 추이

(단위: %)

	1963	1966	1970	1973
음식료품	2.2	5.9	3.7	6.2
섬유	4.8	15.0	26.4	47.2
기타경공업	4.1	13.3	22.3	36.7
화학	1.1	5.2	6.2	10.7
금속공업	13.2	9.8	7.2	26.4
기계공업	2.8	5.8	9.5	33.3
전산업평균	2.8	6.2	7.5	15.5

자료: 한국산업은행, 『한국의 산업 I』, 1973.

〈표 4-7〉 우리나라 10대 주요 상품의 수출실적

(단위: 백만달러, %)

순위	1961			1971		
	품목	금액	비중	품목	금액	비중
1	철광석	5.3	13.0	합판	124.3	11.6
2	중석	5.1	2.6	스웨터	97.8	9.2
3	생사	2.7	6.7	가발	74.5	7.0
4	무연탄	2.4	5.8	면직물	72.0	6.7
5	오징어	2.3	5.6	전자제품	68.5	6.4
6	활선어	1.9	4.5	참치	55.1	5.2
7	흑연	1.7	4.2	생사	39.3	3.7
8	합판	1.4	3.3	신발류	37.4	3.5
9	미곡	1.4	3.3	홀치기	34.1	3.2
10	돈모	1.2	3.0	철강재	33.4	3.1
총수출		40.9	100.0	총수출	1,067.6	100.0

주: 홀치기(일본명 시보리)는 기모노(일본옷)를 만들기 위해 명주천에 수작업으로 문양을 만드는 작업(당시 대일수출의 주종품).
자료: 통계청, 『통계로 본 한국의 발자취』, 1995.
산업은행, 『한국의 산업 I』, 1973.

으나 1971년에는 합판을 비롯한 스웨터, 가발 등 경공업제품의 비중이 크게 높아지는 등 질적 변화가 이루어졌다.

당시 국내 산업발전은 노동집약적 경공업제품을 중심으로 수출수요의 지속적인 증대를 통한 해외시장 확대에 의하여 유발된 정도가 크다고 볼 수 있다. 이와 같은 수출시장의 확대는 저임금이 하나의 촉진요인이었다고 할 수 있다.[32]

〈표 4-8〉 우리나라 제조업의 국제 비교

		일본	서독	미국	한국
경공업		42.7	53.5	46.7	72.5
	섬유	8.6	7.2	7.3	16.6
	기타	34.1	46.3	39.4	55.9
중화학공업		57.3	46.5	53.3	27.5
	철강	7.3	5.1	5.1	2.2
	기타	50.0	41.4	48.2	25.3

주: 1) 일본은 1970년, 서독과 미국은 1969년, 한국은 1972년 실적 기준임.
2) 중화학공업의 기타는 화학, 기계, 전기기기, 수송용기계, 금속제품의 합계임.
자료: 한국산업은행, 『한국의 산업 I』, 1973.

이처럼 수출 주도형 경공업의 육성을 통하여 1960년대 전반까지 각종 소비재공업의 내수산업화를 달성하였으며, 1960년대 후반부터는 이들 소비재공업의 상당 부분이 수출산업화 단계에 들어섰다.[33] 또한 소비재공업의 내수산업화 시기 동안에 중화학공업의 수입 대체가 부분적으로 추진되었는데, 동년대 후반부터는 중화학공업의 내수산업화가 실현되는 단계에 들어섰다.

당시 우리나라 제조업구조를 국제 수준과 비교해보면 선진공업국의 경우는 경공업과 중화학공업의 비율이 50% 전후로 비슷한 수준을 유지하고 있는 데 비하여 우리나라는 중화학공업 비중이 현저히 낮은 반면에 경공업이 70% 이상을 차지하고 있어 상대적으로 중화학공업화 정도는 낮은 수준이다.

섬유, 신발, 전자 등 주요 경공업의 발전 모습을 살펴보면 다음과 같다.

가. 섬유산업

이미 1950년대에 면방직을 중심으로 생산기반을 갖춘 섬유산업은 정부의 적극적인 수출장려책에 힘입어 최초로 스웨덴에 아크릴 스웨터 수출을 시작하면서 본격적인 수출산업으로 전환했다. 1966년 당시에 스웨덴 사람 2명 중 한 명꼴로 한국산 아크릴 스웨터를

32) 주요국별 시간당 인건비 비교(제조업)

(단위: 센트/시간)

	1966	1967	1968	1969	1970
한국	10	12	15	18.5	22.5
일본	56	63	74	86	–
필리핀	22	23	23	24	–
태국	20	21	–	–	–
대만	19	21	22	–	–

자료: 오원철, 『한국형 경제 건설 – 한국산업혁명』, 뉴스타운, 2007.

33) 우리나라는 수출지향적 산업화를 통해 1960년대 중반 이후 도약단계(take off)에 진입했다고 판단되는데 '로스토우'는 경제성장단계를 ① 전통적 사회 ② 과도적 사회 ③ 도약단계 ④ 성숙단계 ⑤ 고도대중소비단계의 5단계로 구분하고, 이 중 도약단계에 진입한 사회는 후퇴하지 않고 지속성장이 가능하기 때문에 도약 단계가 가장 중요하다고 하였다(Rostow[1960]).

입었을 정도로 스웨덴에 대한 수출이 크게 증대되었다.

특히, 1968년 폴리에스터 등 화학섬유 생산이 본격화되면서 국내 섬유산업은 저렴한 노동력에 의한 가격경쟁력을 바탕으로 급성장하여 1970년대에는 홍콩, 대만과 함께 섬유 수출 빅3(Big Three)로 불리었다. 국내 섬유산업은 1970년대 10년 동안 부가가치 생산액은 6.5배, 수출액은 13배 증가하였으며, 총수출에서 차지하는 비중도 30% 이상에 달하였다(자세한 내용은 보론 가. 참조).

나. 신발산업

국내 신발산업은 1960년대 산업화 초기에 섬유, 가전, 합판 등과 함께 1970~80년대 수출 주력 산업으로서 경제성장에 초석을 다졌다. 국내 신발산업은 광복 이후 부산을 중심으로 (주)태화(1947년 설립), (주)국제상사(1949년 설립)의 고무신 생산공장 설립을 계기로 발전한다. 이러한 신발산업은 1960년대 고무화 중심에서 포화, 케미화(플라스틱제) 중심으로 생산 품목이 다양화되면서 수출유망산업으로 성장하였다.

특히, 1960년대 중반 월남전쟁 당시 정글화를 국내 미8군에 납품하면서 신발산업은 비로소 수출산업으로 인정받기 시작하였으며, 정부의 전폭적인 수출지원, 싼 임금, 풍부한 인력을 바탕으로 가격경쟁력을 확보하였다. 즉, 6·25 전쟁 직후 피란민 등으로 인해 풍부해진 부산지역 노동력이 신발산업의 기반이 된 것이다. 1970년대에 부산지역은 나이키, 아디다스, 리복 등 세계 유명 브랜드 메이커의 혁제운동화 OEM(주문자상표 부착방식) 생산공급기지 역할을 수행하면서 국내 신발산업의 메카로 등장하였다.

국내 신발산업은 1962년 최초로 고무화 수출(11만 9,000달러)을 시작으로 1973년에는 신발수출 1억달러를 달성하였다. 1977년 국내 신발생산은 2.4억 켤레로 전세계 생산량의 약 6%를 차지하였다(자세한 내용은 보론 나. 참조).

다. 전자산업

국내 전자산업은 1957년에 금성사(현 LG전자)가 설립되고 그 후 1959년에 국내 최초의 국산 라디오 '금성 A-501' 개발이 효시가 되었으며, 1962년 11월에 미국 아이젠버그사에 라디오 62대를 처녀 수출하였다. 당시에 국산 라디오는 전파 수신상태가 좋지 않아 자주 소리가 끊기어 인기를 끌지 못했으나 '새마을운동'이 일어 '농어촌 라디오 보내기 운동'이 전개되자 라디오가 품절될 정도로 수요가 늘어 연간 13만대의 생산실적을 기록하였다. 이후 금성사는 1961년 12월 KBS TV방송국 개국에 맞추어 TV수상기 제작을 시작하여 1966년 8월에 국내 최초로 흑백 TV(19인치)를 생산하였다.

정부는 당시 전자산업 육성을 위해 한국전자산업진흥원을 설립하고 1971년 구미전자공단 조성 등 전자산업진흥 5개년계획을 세워 전자기기(라디오, TV 등 완성품)와 전자부품의 수출 상품화를 추진하였다. 이 같은 진흥계획에 힘입어 1967년에 고작 655만달러였던 전자제품 수출은 1976년에 10억 3,600만달러로 증대되어 총수출에서 차지하는 비중도 이 기간 동안 2%에서 17.6%로 높아졌다(자세한 내용은 보론 다. 참조).

3. 정부정책

1950년대 후반에 비내구소비재의 수입 대체가 상당 부분 이루어졌다. 아울러 산업생산의 증가가 둔화되고 수년 내에 외국원조의 중단이 예상됨에 따라 정부는 이를 타개하기 위하여 수출 주도형 공업화를 추진했다. 이의 배경에는 교육 수준이 상대적으로 높은 국내의 풍부한 노동력을 감안할 때 한국은 노동집약적인 경공업제품 수출에서 국제적 비교우위를 가질 수 있다고 판단했기 때문이다.[34)]

1960년 초 우리나라는 교육 수준이 비교적 높은 인적자원의 초과공급상태에 있었기 때문에 노동집약적 경공업제품 중심의 수출 주도형 공업화전략은 인적자원의 활용 측면에서 매우 중요하였다. 이는 6·25 전쟁 이후 베이비붐으로 인해 이들 세대가 60년대 중반 이후 경제활동 가능인구(15세 이상 인구)로 성장함에 따라 실업이 가장 큰 사회 문제로 대두되었기 때문이다.[35)]

이를 위한 경제개발5개년계획의 추진은 그동안 전후복구와 수입대체형 공업화에서 수출 주도형 공업화를 통한 고도성장전략으로의 정책전환을 의미하였다.

정부는 경제개발5개년계획에 설정된 목표(연평균 7.1%의 경제성장률)를 달성하기 위하여 1962년에 화폐개혁[36)]을 단행하고 또한 예산제세제도와 외환관리제도 등의 부분적인 개혁을 추진하였다. 특히, 1960년대 초에 정부는 적극적인 수출진흥책을 추진하는 한편, 수입을 더 엄격히 규제하고, 외국차관 도입과 외국인투자를 장려하는 조치 등도 추진하였다.[37)]

---

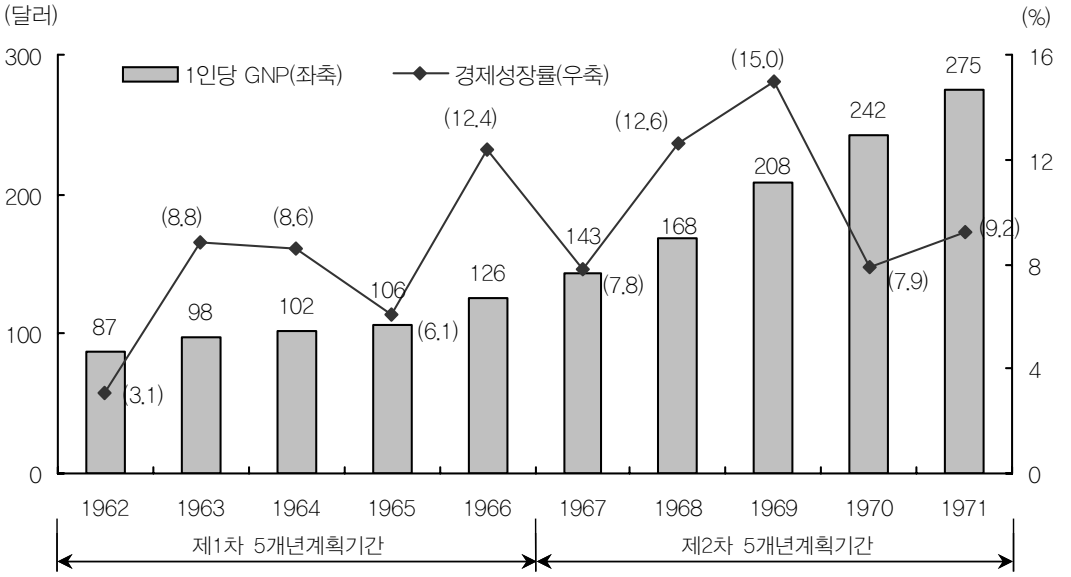
34) 당시 수입 대체냐 수출 주도 공업화냐에 대해 정부 부처 간 논란이 많았는데 중공업을 먼저 건설하여 수입 대체를 해야 자립경제를 달성할 수 있다는 주장이 단연 우세했다. 2차대전 이후 인도가 수입 대체를 당면 목표로 러시아로부터 지원을 받아 제철공장을 짓는 등 경제부흥의 기치를 내걸어 경제개발의 시범케이스로 전세계의 주목을 받고 있을 때였다. 이에 대한 경제개발계획을 시행하는 상공부의 의견은 우선 비교우위가 있는 경공업을 육성하여 수출산업을 해야 한다는 입장이었다(이근미[2004]).

35) 1963년 당시의 전국의 평균 실업률은 8% 정도였으나 도시의 실업률은 16%에 달하였으며, 당시 농촌의 잠재실업을 감안하면 사실상 전국의 실업률은 도시의 실업률과 같았을 것으로 추정된다.

36) 5·16 군사쿠데타 직후 불안심리로 장롱 속에 묻혀있는 자금을 경제개발자금으로 양성화한다는 목적으로 시도했으나, 당시 이 조치로 인해 자금유통이 경색되고 기업 활동이 위축되는 등 부작용이 나타나자, 본래의 목적과는 달리 화폐 단위를 '환'에서 '원'으로 바꾸고 화폐가치를 10분의 1로 인하(디노미네이션)하는 데 그쳤다.

37) 1960년대에 있어서 우리나라의 고도성장은 외자(外資)가 주도적 역할을 다하였으며, 외자에 의한 경제성장은 결과적으로 산업활동에 소요되는 원자재와 기술의 해외의존도를 그만큼 높이는 결과를 가져왔다. 1960년대 전반까지의 외자도입은 주로 차관형식에 의한 것이었으나 동년대 후반부터는 합작 내지는 직접투자 형태로 전환함으로써 외자상환부담의 감소를 도모하였다.

[그림 4-8] 제1, 2차 5개년계획기간의 경제성장률 및 1인당 GNP 추이



주: 1970년 불변가격 기준.
자료: 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1973.

가. 제1, 2차 경제개발5개년계획의 추진

1) 제1차 경제개발5개년계획: 1962~66년[38]

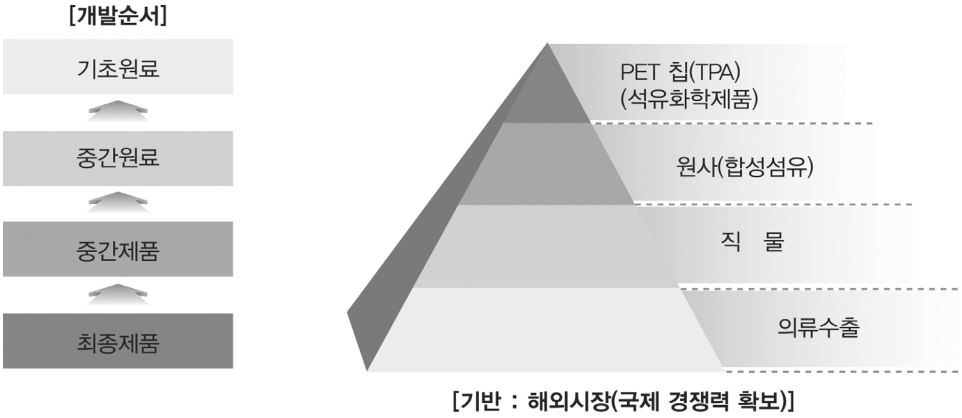
제1차 5개년계획기간에 시멘트, 비료, 정유, 화학공업 등의 사회간접자본 확충과 특히, 섬유산업의 수출 확대를 위해 수입에 의존하던 화학섬유 생산을 시작한다. 당시 부존자원이 없는 우리나라가 수출 가능한 것은 섬유, 신발, 가발 등 경공업제품과 합판[39] 등이 전부였다.

1964년 당시 우리나라 사상 처음으로 수출 1억달러를 초과 달성하였는데, 단순가공품인 합판이 1,800만달러로 가장 많았고 다음이 면직물, 해태, 생사(누에고치에서 뽑은 실크사) 순이었다.

38) 제1차 경제개발5개년계획의 중점 시책은 ① 전력, 석탄 등 에너지 공급원의 확보, ② 농업생산력 증대에 의한 농가소득 상승과 국민경제의 구조적 불균형 시정, ③ 기간산업의 확충과 사회간접자본의 충족, ④ 유휴자원의 활용, 특히 고용의 증가와 국토의 보전 및 개발, ⑤ 수출 증대를 주축으로 하는 국제수지의 개선, ⑥ 기술의 진흥 등이었다.

39) 국내 동명목재, 광명목재 등의 회사가 말레이시아나 인도네시아로부터 원목을 수입하여 합판을 만들어 미국과 일본으로 수출했다. 그 전까지 일본이 최대 합판 생산국이었으나, 한국이 세계 최대 합판 생산국으로 부상했다. 1970년대 말 인도네시아가 직접 합판을 생산하면서 우리나라가 더 이상 원목을 싸게 구할 수 없게 될 때까지 합판은 우리나라의 주력 수출상품이었다.

[그림 4-9] 원료의 국산화(일명 피라미드형 개발전략)-섬유제품 예



자료: 오원철, 『한국형 경제 건설 - 한국산업혁명』, 뉴스타운, 2007.

당시 섬유제품, 신발, 플라스틱제품 등 생필품과 농업용, 건축용 및 공업용 합성수지 제품 등의 국내외 수요가 급격히 확대됨에 따라 필연적으로 이들 품목을 생산하기 위한 원료의 수입이 급격히 증가하였다. 이처럼 수입의존형 수출산업의 특성으로 인해 원료 수입량이 급격히 늘어나자 정부는 원료의 국산화(자급자족) 정책을 추진하였다. 예를 들면, 수출용 와이셔츠 생산을 위해 1단계는 수입하는 원단(직물)의 국산화를 위해 최신 설비를 갖춘 직물공장을 설립하고, 2단계는 필요한 원사(실)의 국산화를 위해 기존 원사공장의 증설 내지는 합성섬유 공장의 건설이다. 원료 국산화의 마지막 단계인 3단계는 경공업부문에서 합성섬유, 합성고무, 플라스틱(합성수지) 등의 원료를 생산하는 석유화학공업이며, 철강이나 금속, 기계 등의 중공업부문은 종합제철 등의 건설이다. 정부는 주로 수입에 의존하던 철강재의 자급도 향상을 위해 30만톤 규모의 종합제철소 건설을 1963년에 추진하였으나 자금조달 및 기술적인 문제 등으로 착공이 지연되었다.

한편, 제1차 5개년계획기간 중 기간산업의 확충을 위해 비료, 시멘트, 정유공장 등을 설립했다. 이 기간 동안에 충주 및 나주비료공장의 증산을 통해 연간 비료생산을 20만톤에서 약 40만톤으로, 시멘트생산은 약 60만톤에서 약 100만톤으로 높이고 연간 2만배럴의 유류를 생산하여 2,000만달러의 유류수입을 수입 대체한다는 계획이었다.

정부는 사회간접자본과 주요 수입대체산업에 대한 민간투자 촉진을 위해 투자기업에 대한 정책적 우대금융을 제공하고, 외국자본에 대해서는 정부가 원리금상환을 보증하는 방식으로 외자도입을 권장하였다. 이를 위해 1962년에 「차관에대한지불보증법」과 「장기결재방식에의한자본재도입에관한특별조치법」 등을 제정하였다.

2) 제2차 경제개발5개년계획: 1967~71년[40]

제2차 경제개발5개년계획기간에는 주요 수입대체산업을 비롯하여 특정 공업의 선별적인 육성 정책을 추진하였다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 7개의 특정 공업 진흥법

을 제정한다. 즉, 정부는 1967년에 「섬유공업근대화촉진법」, 「기계공업진흥법」, 「조선공업진흥법」을 제정하였으며, 이후에 「전자공업진흥법」(1969), 「석유화학공업육성법」(1970), 「철강공업육성법」(1970), 「비철금속제련사업법」(1971) 등을 순차로 제정하였다. 정부가 이처럼 철강, 석유화학, 조선, 기계 등의 중화학공업을 육성하고자 한 것은 1960년 중반 이후 비내구 소비재의 수출산업화로 기계설비 등의 자본재와 석유화학, 철강 등 자본집약 중간재의 국내 수요가 크게 확대됨에 따라 국내산업의 육성 필요성이 크게 증대되었기 때문이다. 또한 당시 세계적인 불황에 따른 선진국의 보호무역주의 대두와 세계 경공업시장에서 경쟁이 치열해짐에 따라 경공업을 통한 수출 및 경제성장이 점차 어려워지기 시작하였다.

정부는 이러한 특정 공업 진흥을 위한 투자 목적으로 정부 또는 정부 소유 은행의 지불보증하에서 차관도입을 장려하였으나 1969~72년에 와서 원리금상환조차 제대로 못 하는 부실기업을 양산하는 부작용을 낳기도 하였다.

특히, 제2차 경제개발5개년계획기간 중에 정부는 이들 특정 공업 중에서도 울산석유화학단지와 종합제철공장(현 POSCO)의 건설을 중점적으로 추진하였다. 이 두 개의 대규모 공장 건설은 국내 기술과 자금부족으로 거의 전적으로 외국기술과 자금에 의존할 수밖에 없었기 때문에 초기에 외국자본 유치의 어려움으로 인해 착공이 지연되었다. 다행히 1965년 한일국교정상화 교섭이 양국 정부에 의해 타결됨에 따라 대일청구권자금의 조달로 울산석유화학단지 및 종합제철공장을 1968년에 각기 착공하게 된다.

나. 환율제도개혁 및 수출장려책 실시

본격적인 수출 주도형 공업화를 위한 수출진흥장려책의 실시는 1964~65년의 환율제도개혁과 더불어 도입된 종합적인 수출지원제도에 의해 가능하게 된다. 즉, 환율제도개혁을 통한 원화의 평가절하와 1950년대에 시행해오던 복수환율제도를 폐지하는 대신에 단일변동환율제도를 채택함으로써 국산 수출제품의 가격경쟁력이 높아지는 계기가 되었다.

또한 종래 추진해오던 수출에 대한 직접적인 보조금 지급과 수출입 링크제 등을 폐지하는 대신에 새로운 환율제도와 일관성을 유지할 수 있는 수출지원제도를 마련하여 1965년부터 실시했다. 특히, 수출입 링크제는 1964년까지의 수입에서 수출로 전환하는 과정에서 매우 강력한 수출장려책이 되었으나, 당시 물자가 부족하여 수입할 경우 큰 이득을 볼 수 있기 때문에 무역업자들이 수입허가권을 받기 위해 돌멩이와 모래를 위장 수출하는 사례도 있었다.

---

40) 제2차 경제개발5개년계획의 중점 시책은 ① 식량을 자급하고 산림녹화와 수산개발에 주력, ② 화학, 철강 및 기계공업을 건설하여 공업고도화의 기틀을 잡는 한편 공업생산을 증가, ③ 7억달러(상품수출 5억 5,000만달러)의 수출을 달성하고 수입 대체를 촉진하여 획기적인 국제수지 개선의 기반을 굳힘, ④ 고용을 증대하는 한편 가족계획의 추진으로 인구 팽창 억제, ⑤ 국민소득을 획기적으로 증대시키며, 특히 영농을 다각화하여 농가소득의 향상에 주력, ⑥ 과학 및 경영기술을 진흥하고 인적자원을 배양하여 기술수준과 생산성 제고 등이었다.

당시의 수출지원제도를 보면 수출우대금융지원을 비롯하여 수출제품용 원자재 수입 등에 대한 관세감면이나 세금감면 주요 수출산업의 고정자산에 대한 가속상각제의 허용 등이다. 이러한 수출진흥책 외에도 정부는 다음과 같은 중요한 행정수단을 동원하여 수출 주도 성장전략을 추진하였다. 그 하나는 정부 차원에서 주요 상품별, 수출시장별로 연간 수출 목표를 설정하고 이의 달성을 위해 모든 행정력을 동원하였다.

또 하나는 대한무역진흥공사(KOTRA) 해외지사망 확대로 해외시장활동을 지원하고, 정부 부처 장관과 주요 수출기업 대표가 참석하는 월간수출확대회의를 개최함으로써 수출 독려와 함께 업계의 수출 관련 애로사항 등을 신속히 해결하도록 하였다.

〈표 4-9〉 1950년대와 1960년대 초기(1961~64년)의 수출지원정책 비교

		1950년		1960년대 초기	
수출입링크제		특혜외환제도, '수출불'우대책	1951. 5~55. 8 1955. 8~61. 5	수출입링크제	1963. 1~65. 3
재정지원	수출 장려금	수출장려보상금 교부제도	1954년, 1960년	수출장려보상금 교부제도	1960. 8~65. 3
	내국세 지원	물품세 면세제도	1950. 4~	물품세면세제도 소득세 및 법인세 감면제도 영업세 면세제도	1950. 4~ 1961. 1~19. 12 1962. 1~
	관세 지원	수출용 원자재 수입에 대한 관세 면세제도	1959. 10~	수출용 원자재 수입에 대한 관세면세제도 수출용 자본재 수입에 대한 관세면세제도	1959. 10~75. 6 1964. 3~73. 12
금융지원	단기	무역금융(집하, 선적금융) 수출진흥기금 융자제도	1950. 6~61. 2 1959. 11~	수출금융 수출진흥기금 융자제도 외화표시공급자금 수출용 원자재 수입금융 수출산업육성자금 수출 유산스	1961. 2~ 1959. 11~ 1962. 9~ 1963~ 1964. 7~1969. 9 1964~
	중장기			중소기업수출산업전환자금	1964. 2~
기타	수출실적 적용	무역업허가 및 자격유지 정부외환공매 수입경쟁 시 수출실적 적용	1950. 2~ 정부불공매 1953. 1~	무역업 허가 및 자격유지 정부외환공매 수입경쟁 시 수출실적 적용	1950. 2~ 정부불공매 1953. 1~
	기타	철도운임 할인	1958. 3~	철도운임 할인	1958. 3~

자료: 강광하 외, 『한국 고도성장기의 정책결정체계』, 한국개발연구원, 2008.

〈표 4-10〉 정부가 선정한 주요 수출특화품목(1964년)

순서	품목명	순서	품목명	순서	품목명
1	생사 및 견사(실크)	6	어패류 및 양송이 통조림	11	피혁제품
2	견직물(실크직물)	7	모제품(양모)	12	공예품(갈포벽지 포함)
3	도자기제품	8	합판	13	잡화류(양식기 및 가발)
4	고무제품(타이어 및 고무신)	9	면직물	–	–
5	라디오 및 전기기기	10	의류	–	–

자료: 오원철, 『한국형 경제 건설 – 한국산업혁명』, 뉴스타운, 2007.

다. 사회간접자본(SOC) 확충

1960년대 초반 우리나라의 사회간접자본(SOC)시설은 매우 빈약했기 때문에 경제개발 5개년계획에 의한 수출 주도형 공업화의 추진을 위해 SOC 확충에 정책적 우선 순위를 두었다. 당시 정부는 공업발전의 당면 애로요인인 전력난을 해결하고 장차 전력수요가 크게 늘어날 것에 대비하여 수력발전에 비해 건설비용이 적게 드는 화력발전소 건설에 치중하였다. 따라서 1960년대 초반 이후 많은 발전소의 건설로 1961년에 약 37만㎾에 불과하던 발전설비능력은 1979년에는 이보다 22배 정도가 많은 800만㎾로 확대되었다.

또한 1960년대 초 국내 수송량은 매우 적었으나 그 후 산업생산 및 무역량이 급증하고, 생활 수준 향상으로 여객수송 등이 크게 늘어남에 따라 정부는 철도, 도로, 해운, 항공 등의 수송능력 확충에 치중하였다. 정부는 철도수송 확충을 위한 신규 철도망 건설과 기존 철도의 전철화와 복선화사업을 추진하고, 경인고속도로를 비롯하여 경부·호남·영동고속도로를 순차적으로 개통하였다. 또 소형선박의 폐선과 대형 원양해운선박의 급격한 팽창으로 항만 등 해운시설 확충을 위한 투자를 확대하였다. 1969년에는 대한항공(KAL)의 민영화를 계기로 항공 관련 시설에 대한 투자도 확대하였다.

〈표 4-11〉 경제개발5개년계획기간 중 SOC 투자 현황

	투자내용
전력개발	– 발전설비능력: 36.7만㎾(1961년) → 800만㎾(1979년) – 1인당 전력소비량: 70㎾h(1961년) → 828㎾h(1979년)
운송시설	– 경인, 경부, 호남, 영동고속도로 건설과 22개의 신규 철도노선 건설 – 총도로 연장: 27,196㎞(1962년) → 46,333㎞(1979년)

자료: 차동세 편, 『한국경제 반세기-역사적 평가와 21세기 비전』, 1995.

특히, 정부는 각종 통신서비스 대한 수요가 급격히 증가함에 따라 우체국, 시내 및 시외전화, 전기통신 등의 통신망시설 확충에 역점을 두었다. 그 결과, 전화의 경우, 1961년 당시 인구 1,000명당 전화가입자 수가 5명 정도에 불과하였으나 1979년에는 63명으로 크게 높아지게 되었다.[41]

4. 성과와 과제

제1, 2차 경제개발5개년계획기간에 정부는 발전소, 고속도로, 항만 건설 등을 통해 SOC를 확충하고 비료, 시멘트, 정유, 제철시설 등을 건설하거나 확충함으로써 수출 주도형 공업화를 위한 기반을 마련한 것으로 평가된다.

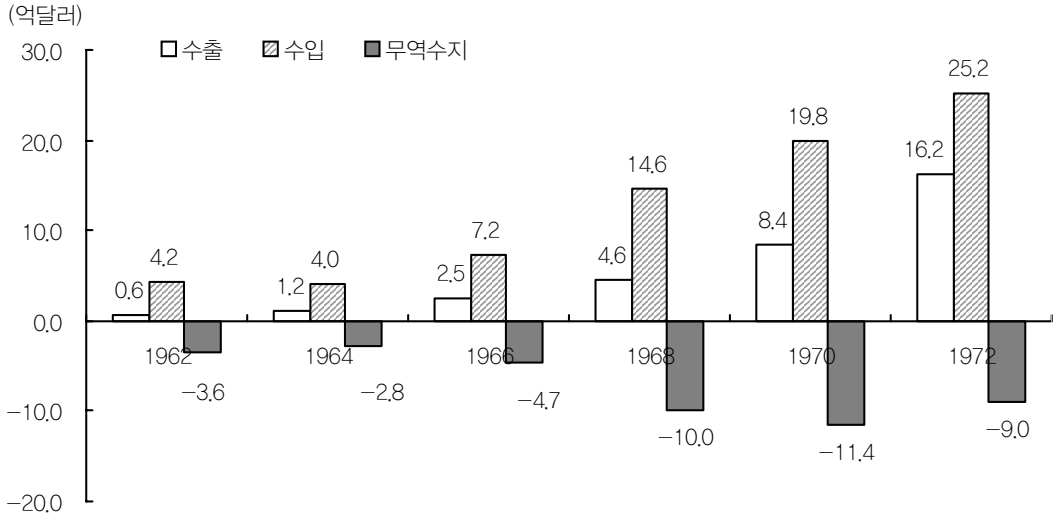
또한 이 기간 동안에 정부가 섬유, 합판, 가발, 전자제품(조립) 등 노동집약적 경공업 분야를 우선적으로 수출산업화한 것은 우리나라 총수출 및 고용 증대에 크게 기여한 것으로 판단된다. 당시에 수출은 섬유를 비롯한 합판, 가발 등의 해외수요 증대로 1962~

41) 1961년 당시에는 도시를 제외한 시골 등 지방에는 전화기가 매우 귀하던 시절이어서 전화를 하기 위해서는 우체국에 가야만 하는 등 통신망이 매우 취약하였다.

72년 기간 동안에 연평균 40.3%의 증가율을 기록하였으며, 제조업의 취업자 수 증가로 인해 실업율도 크게 낮아졌다.

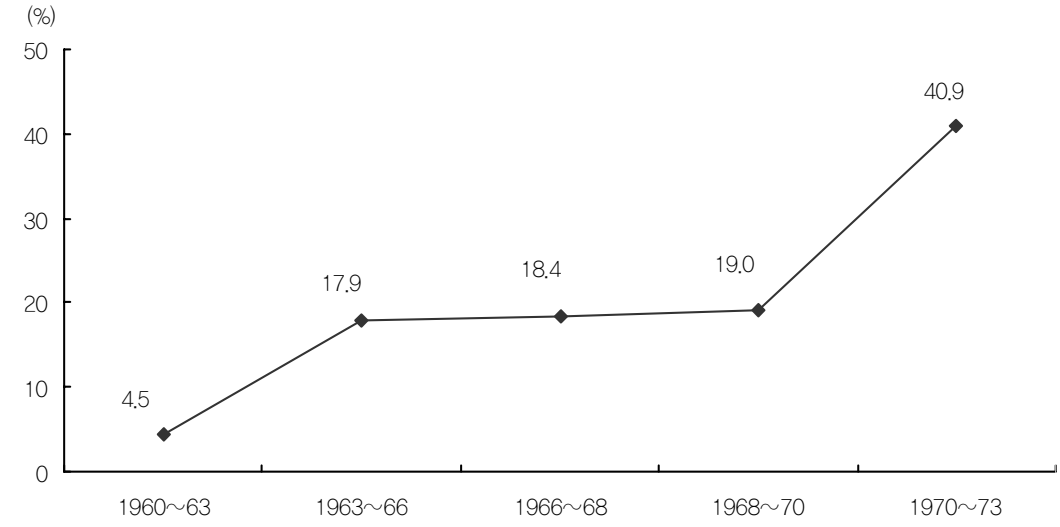
그러나 정부의 경공업제품 수출 증대를 통한 수입 대체전략은 오히려 원료 등 원부자재의 수입과 이들 제품생산을 위한 기계설비 등 자본재 수입을 증대시키는 결과를 초래하였다. 1962~72년 기간 동안에 무역수지 적자폭은 1962년 3억 6,700만달러에서 1972년에는 약 9억달러로 2.5배 늘어났다.

[그림 4-10] 1962~72년 기간의 국내 수출입 추이



자료: 통계청, 『통계로 본 한국의 발자취』, 1995.

[그림 4-11] 경공업의 총수출에 대한 기여도 추이



자료: A. O. 크루거, 『무역·외원과 경제개발』, 전영학 역, 한국개발연구원, 1984.

한편, 1962년 이래로 외자도입이 활발히 이루어졌는데, 이는 수출 증대 및 신규 산업의 개척을 비롯한 기간산업의 시설기반 확충과 교통, 통신 등 사회간접자본이 증가하는 데 크게 기여하였으나 무분별한 외자도입에 따른 폐해가 발생하였다. 특히, 섬유산업 등 경공업부문에 대한 막대한 외자도입(주로 차관)은 기초시설자재 및 원자재의 수입의존도를 증대시킴으로써 1980년대 초반에 대두된 심각한 외채누적문제의 시발점이 된다.

또한 1960년대 중반 이후 정부의 수출진흥정책 추진과정에서 대기업 우대를 통한 고도성장전략을 견지해옴으로써 소수 재벌이나 대기업에 경제력이 집중되는 현상이 나타났다. 이들 대기업은 당시 국내 금융보다 금리비용이 낮은 차관도입과 국내 은행대출의 과점을 통해 공장건설을 확대하고 저리의 수출금융을 운영자금으로 이용하여 이익마진을 극대화하는 등 독과점 형태로 국내 시장을 지배하였다.

5. 보론: 수출주도형 경공업 육성기의 발전과정

가. 섬유산업

1) 1950년대, 자급자족단계

우리나라 섬유산업은 1917년 조선방직주식회사(일본자본)와 1919년 경성방직주식회사(민족자본) 등이 설립되면서 근대공업의 형태를 갖추었으나, 1950년 6·25 전쟁으로 인해 섬유공장들이 거의 파괴되었다.

1953년 휴전 이후 미국과 UN의 원조자금으로 면방, 모방, 견방 등 천연섬유분야의 생산설비를 다시 확충하였고, 1956년에는 완전 자급 상태를 갖추었다. 이에 따라 1957년부터 동 분야의 수입을 완전히 금지하였다.

2) 1960년대, 수출산업으로 전환

1960년대에는 정부가 섬유산업을 수출 주력산업으로 육성하면서 빠른 속도로 성장하였다. 특히, 섬유산업은 아크릴 스웨터 수출을 시작으로 내수 위주의 산업에서 수출 위주의 산업으로 전환되었다. 우리나라는 아크릴 스웨터를 스웨덴에 처음으로 수출하였는데, 1966년 당시에 스웨덴 사람 2명 중 1명꼴로 한국산 아크릴 스웨터를 입을 정도로 한국산 아크릴 스웨터가 스웨덴에서 인기를 누리기도 했다. 섬유생산구조에 있어 1960년대 초까지 천연섬유가 대부분을 차지하였던 것이 화학섬유의 본격적인 생산으로 1970년에는 천연섬유와 화학섬유의 생산비율(원사 기준)이 68% : 32%가 되었다.

우리나라는 한국나일론(현재 코오롱(주))과 한일나이론공업(현재 동양나일론(주))이 1963년과 1964년에 각각 나일론 공장을 준공하면서 화학섬유시대가 본격적으로 개막되었다. 특히, 한국나일론(주)이 1957년에 나일론 스트레치공장 설립을 통해 스트레치 나일론사를 양말공장에 공급함으로써 나일론 양말의 붐을 일으키기도 했다. 또한 1962년 5

월에는 스트레치 나일론사를 홍콩으로 첫 수출을 성사시키면서 수출산업으로 변모해나갔다. 나일론 생산은 60년대 말에 대구지방공업단지가 조정되면서 크게 확대되었는데, 당시에는 나일론사가 면사보다 가격이 높았으며, 대부분의 부녀자들이 나일론 치마・저고리를 입어보는 것이 소원일 정도로 나일론의 인기가 대단하였다.

1967년에는 한일합섬과 동양합섬으로 출발한 태광산업이 아크릴 섬유공장을 건설하면서 수출산업으로 이미 부상한 아크릴 스웨터업체에 아크릴 섬유원료를 공급함으로써 수입 대체를 이루었다. 1968년부터는 폴리에스터 생산이 본격화되면서 국내 섬유산업은 전성시대에 돌입하였다. 1968년 대한합성섬유(현재 대한화섬(주))가 폴리에스터 단섬유 공장을, 그리고 1969년 선경(주), 삼양사(주)가 각각 폴리에스터 장섬유 및 PET 수지 공장을 가동하면서 폴리에스터 섬유시대가 도래하였다. 당시 섬유산업의 근간을 이루었던 면방・모방산업은 혼방용 폴리에스터 원료를 저녕한 가격에 안정적으로 확보하는 것이 국제경쟁력 제고의 가장 시급한 과제였는데, 폴리에스터 원료가 국내에서 생산됨으로써 동 업계의 수출경쟁력 제고에 크게 기여하였다.

한편, 1967년 면제품의 수요 감소에 따른 공급과잉현상을 해소하기 위해 「섬유공업시설임시조치법」을 제정하여 방적업, 제직업 등 천연섬유 업종에 대해서는 설비 조정과 노후시설 개체를 추진하였다.

3) 1970년대, 급성장과 함께 국내 경제성장 주도

1970년대에는 폴리에스터 섬유가 수입대체기를 넘어 수출 주력산업으로 육성되면서 빠른 성장세를 나타내었다. 폴리에스터 생산업체 수는 1970년 3개에서 1980년에는 13개로 늘어났고, 생산능력도 같은 기간에 일산 47.5톤에서 589톤으로 12.4배 증가하였다.

또한 국내 폴리에스터 생산과 함께 대구 섬유업계가 국산 원사를 사용하여 폴리에스터 직물을 대량으로 제직하기 시작하면서 대구에 제직기반이 확고히 구축되었다. 특히, 대구 서문시장을 중심으로 활동하던 직물 도매업자들이 직물 제조업에 손을 대면서 폴리에스터 직물의 높은 성장을 견인하였다.

국내 섬유산업은 1970년대에 빠른 성장과 함께 국내 경제성장을 주도하였다. 섬유수출액은 1968~78년 10년 기간 동안 무려 13배나 증가함으로써 국내 총수출에서 차지하는 비중이 30% 이상을 차지하였고, 부가가치액도 6.5배 증가함으로써 제조업에서 차지하는 비중이 1975년에 29%에 달하였다. 이러한 높은 성장에 힘입어 우리나라 섬유산업은 홍콩, 대만과 함께 세계 섬유수출의 '빅3'로 불리게 되었다. 국내 섬유산업의 세계 섬유시장점유율이 1971년 2.0%에서 1981년 6.4%로 3배 이상 상승하였다.

그러나 1970년대 말에는 2차 석유파동에 따른 화섬산업의 위축, 다자간 섬유협정(Multi-Fiber Arrangements: MFA)을 통한 선진국들의 수입 규제 강화 및 후발 개도국들의 추격으로 어려움에 직면하였다. 이에 정부는 1979년 섬유산업의 경쟁력 강화를 위해 「섬유공업근대화촉진법」을 제정하였다. 업계의 자율경쟁을 유도하기 위해 생산설비의 신・증설 허용 등 시설규제를 대폭 완화하였고, 노후시설 개체, 기술개발, 인력양성 및 통상활동 강화 등 혁신역량 강화를 추진하였다.

4) 1980~90년대, 구조고도화 단계

1980년대에 들어와서는 중국 등 아시아 개도국들에 대한 가격경쟁력 약화로 수출 부진이 야기되면서 수출제품의 품질 고급화, 기술·디자인개발 등을 통한 비가격경쟁력 제고의 필요성이 대두되었다. 이에 정부와 업계는 염색·가공 분야와 패션·디자인 분야에 대한 투자 확대를 통해 국제경쟁력 강화를 꾀하였다. 특히, 1986년에는 「공업발전법」 제정으로 직물 및 염색·가공업을 합리화 업종으로 지정하여 신규 업체의 진입 금지 및 노후시설 개체자금 등을 지원하였고, 편직·봉제에 대해서도 합리화 자금을 지원하는 한편, 신기술 및 신소재개발, 패션·디자인 교육기자재 구입 등에 대해서도 자금을 지원하였다.

국내 섬유산업은 이와 같은 정부의 지원정책과 1980년대 중반 이후 '3저 호황'에 힘입어 1987년에 단일품목으로는 처음으로 100억달러를 상회하는 수출성과를 거두었다.

1980년대 말부터는 노사분규 심화에 따른 인력난 및 임금상승 등으로 국내 생산비용이 높아지자 의류봉제업체를 중심으로 저임의 풍부한 노동력을 보유한 후발 개도국으로의 생산기지 이전을 추진하는 한편, 국내에서는 중·고가품 위주로 생산하는 이원적 생산체제를 구축하였다. 또한 산업구조에 있어서도 의류분야의 비중이 생산기지의 해외 이전으로 낮아진 반면, 섬유소재분야의 비중은 높은 경쟁력을 바탕으로 지속적으로 상승하는 등 선진국형 산업구조로 전환하였다. 섬유소재분야는 해외로 생산기지를 이전한 의류봉제업체들이 국내에서 원부자재를 조달해간 데 힘입어 1990년대 전반기 동안 연평균 16%의 높은 수출 신장률을 기록하였다.

5) 1990년대 중반 이후, 글로벌 경쟁 심화로 섬유수출 둔화

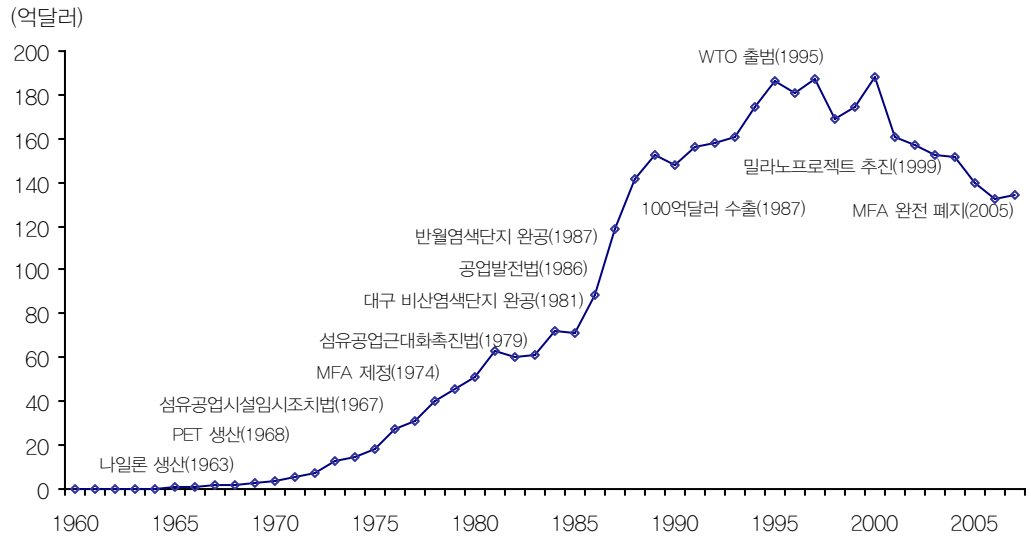
1995년 WTO 출범과 함께 세계경제가 단일시장으로 통합이 가속화되면서 국가 간 또는 기업 간 글로벌 경쟁이 심화되었다. 더욱이 1995~2005년 기간 동안 4단계에 걸쳐 MFA(섬유쿼터제도)가 폐지되면서 선진국시장에서의 국가 간 경쟁이 더욱 치열해졌다.

섬유쿼터하에서 우리나라는 쿼터보유물량이 많아 선진국시장으로의 수출을 지속적으로 유지한 반면, 중국, 인도네시아 등 아시아 후발 개도국들은 쿼터보유물량이 적었기 때문에 선진국으로의 수출 확대에 어려움을 겪었다. 그러나 미국, EU(유럽연합) 등 선진국의 섬유쿼터 폐지로 아시아 후발 개도국들이 대대적인 수출 공세에 나서면서 우리 시장을 잠식하고 있다.

국내 섬유산업은 이와 같은 글로벌 경쟁에서 우위를 지속적으로 유지하기 위해 고부가가치 산업용 섬유를 신성장동력산업으로 육성하는 한편, 의류용 섬유도 패션·디자인력 강화, 고기능성 염색·가공기술개발 등을 통해 중국과 차별화가 가능한 고부가가치 섬유 중심으로 전환하고 있다. 특히, 1999년에는 섬유산업의 차별화·고부가가치화를 위해 대구 섬유산지를 중심으로 '밀라노프로젝트'를 추진한 바 있다.

2007년 현재 국내 섬유 생산과 수출은 각각 33.5조원과 134억달러로 제조업대비 3.5%와 총수출대비 3.6%를 차지하고 있으며, 세계 섬유수출 시장점유율은 6위를 유지하고 있다.

[그림 4-12] 우리나라 섬유산업 발전과정과 수출 성과



자료: 산업연구원 작성.

나. 신발산업

우리나라 신발산업이 1960년대 이후 30여 년간 세계 1위의 명성을 유지할 수 있었던 것은, 8·15 광복 이후 6·25 전쟁 특수로 인해 폭발적으로 신발수요가 늘어나면서 생산설비를 크게 늘렸고, 월남전 파병을 계기로 미8군에 정글화를 납품하면서 우리의 신발 제조기술과 품질을 인정받았기 때문이다. 그리고 신발산업은 1960년대 초 정부의 수출드라이브정책에 힘입어 내수산업에서 수출산업으로 전환했다. 이어서 우리 신발업계는 1970~80년대 혁신적인 신발 제조기술을 개발하고 대량생산체제를 구축하면서 나이키 등 해외유명브랜드의 OEM(주문자 상표 부착 생산) 방식을 통해 세계 혁제운동화시장을 장악하였다.

1) 신발산업의 태동, 일제강점기인 1922년 국산 고무신 첫 등장

우리나라 고무신 공장은 1919년 구한말 법무대신을 지냈던 이하영이 일본자본과의 합작으로 대륙고무공업사를 설립한 것이 효시이며, 처음 생산된 대장군표 고무신은 순종이 신었다고 한다. 이어서 1932년 전북 군산에 창업한 경성고무공업사가 '만월표' 고무신을 생산하였다. 당시 일본은 섬유나 신발 등 경공업의 경쟁력 강화와 시장 확대를 목적으로 조선(남한)을 해외진출 기지로 이용하였다. 1940년대 이후 8·15 광복 직전까지 조선 고무신공업은 일본자본 투자비중이 80%를 차지하였다.

당시 고무신은 대단한 히트상품으로 수요가 폭발적으로 늘어나 때때로 품귀현상을 빚기도 했는데 특히, 농촌인구가 많던 그 시절 시골의 어른, 아이 모두에게 필수품이다 보니 고무신 제조업은 상당히 큰 산업의 하나였다. 이후 이승만 정권 시절 소위 '고무신선

거'로 상징되던 혼탁한 정치 분위기 속에서 선거 특수로 고무신 생산은 대폭 증가했다. 광복 전후로 부산에서는 국제고무공업사(왕자표 신발, 국제상사의 전신), 태화고무, 삼화고무(범표신발), 동양고무(기차표신발), 보생고무 등이 고무신을 생산하고 있었다.

2) 1960년대, 운동화생산을 계기로 수출 본격화

우리나라 신발산업은 1960년대에 국제상사를 비롯한 많은 기업들이 운동화생산에 참여하고 해외시장 개척에 힘쓴 결과, 당시 정부의 수출드라이브 정책에 톡톡히 효자 노릇을 했다. 당시에 운동화는 효자 수출상품에 그치지 않고 단번에 우리 일상 생활용품이 되었고, 구두도 그 대열에 합류하면서 최초 주자인 고무신은 그만 역사의 뒤안길로 사라지게 되었다.

이러한 우리나라 신발산업은 6·25 전쟁 당시 군의 훈련화 생산으로 운동화를 생산할 수 있는 기술과 노하우를 습득하고, 1965년 월남전 당시 미 8군용 정글화 군납을 계기로 본격적인 수출산업으로 부상했다. 또한 1965년 한일국교정상화로 일본이 보유하고 있던 신발 제조기술과 생산설비들이 한국으로 대거 이전됨에 따라 우리 신발업계의 생산기술 및 품질경쟁력은 크게 향상되었다. 이는 1964년 도쿄올림픽 이후 일본경제의 급성장으로 신발산업의 가격경쟁력이 떨어짐에 따라 일본 신발업계가 한국(부산)을 전략적 생산기지로 삼고 한국업체와 기술과 생산 제휴를 하기 시작한 것에 기인한다. 즉, 1967년 태화고무가 일본 월성고무와, 1968년 삼화고무가 일본고무와 기술제휴를 하였고, 동양고무가 1968년에 풍영화성을 일본과 합작으로 만들면서 우리 신발산업은 본격적인 성장기에 돌입했다. 당시 일본은 한국과 대만에 신발기술을 이전하였는데, 플라스틱공업이 발달한 대만에는 샌들과 사출용 신발기술을, 한국에는 포화와 케미화 관련 기술을 이전하였다. 그 결과, 우리나라는 1990년대까지 운동화분야에서 경쟁국인 대만보다 기술 및 품질 우위를 유지할 수 있었다.

3) 1970년대, '한국형 신발제조라인' 개발로 대량생산체제 구축

우리나라가 가죽운동화분야에서 기술적 비교 우위를 유지할 수 있었던 것은 혁신적인 신발제조기술을 확보하고 대량생산체제를 구축할 수 있었기 때문이다. 기존의 신발제조공법의 경우, 포화를 만드는 가황(加黃)공정에서는 200도 이상의 고열로 처리해야 하는데, 접착제를 이용할 경우 100도 이하에서 PVC 합성피혁으로 만든 갑피와 아웃솔(신발 밑창)을 붙일 수 있어 다양한 디자인의 신발생산이 가능하였다. 이 접착제에 의해 이루어진 신발제조공정을 쿨 프로세스(cool process)라고 하는데 이에 맞는 생산시스템을 한국에서 개발함으로써 대량생산이 가능하게 되었다. 이것이 한국형 신발제조라인(Korea shoe line)이라고 불리며, 현재 세계적으로도 신발생산라인(라인당 2,500족 생산)의 표준이 되었다.

4) 나이키 등 해외유명브랜드 혁제운동화의 OEM 공급으로 수출 급증

1973년 1차 석유파동 이후 미국 등 선진국 신발산업은 고임금화, 공해문제 등으로 인해 인건비가 싼 한국, 대만 등에 OEM(주문자 상표 부착 생산) 방식으로 위탁생산을 확대하였다. 당시 나이키사(1962년 블루리본스포츠사로 탄생, 1972년 나이키로 개명)는 미국의 조깅붐을 타고 처음으로 부산 삼화고무에 OEM 방식에 의한 조깅화 생산을 의뢰하였다. 이를 계기로 하여 우리나라는 나이키를 비롯한 아디다스, 리복 등 세계 유명 브랜드 혁제운동화의 OEM 생산공급기지가 되었다. 이러한 배경에는 일찍이 우리나라가 운동화 제조기술을 습득하였으며, 해외의 대량주문을 수용할 수 있는 대량생산체제를 갖출 수 있었기 때문이었다. 당시에 우리나라 신발산업의 메카인 부산에는 운동화 제조와 관련된 기계설비, 접착제, 고무재료, 합성피혁 등의 거의 모든 원부자재 생산이 가능하였다. 특히, 부산지역은 신발 관련 산업인 울산석유화학단지와 창원의 기계단지가 인근에 위치하고 있는 지리적 이점도 있었다.

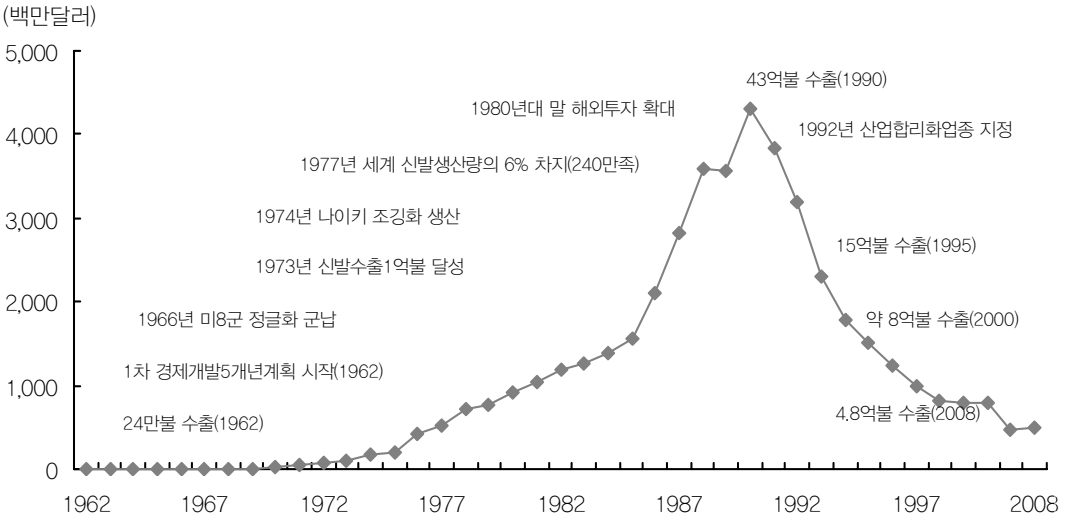
1970년대 우리나라 신발산업은 해외 신발주문량이 대폭 증가하면서 국내 업체들이 생산라인을 늘리고 공장을 확장하였다. 이때 설립된 회사로는 세원과 태광실업이 대표적이다. 현재 세원은 중국(칭다오)에, 태광실업은 베트남에 진출하여 나이키브랜드 제품을 OEM 방식으로 생산하고 있다. 1977년에는 국내 신발생산이 2.4억 켤레로 전세계 생산량의 약 6%를 차지할 정도였다. 신발수출은 1973년 1억달러를 돌파한 이후 1980년 9억달러에 이어 1990년에는 43억달러로 증대되었는데, 이는 1980년 이후 10년 동안에 무려 4.8배가 늘어난 것이다.

5) 1990년대 신발산업의 침제, 가격경쟁력 약화 및 정책 대응에 실기

우리나라 신발산업은 1980년대 중반까지 종업원 규모 면에서, 1만 5,700명의 종업원을 보유한 국제상사를 비롯하여 동양고무 1만 2,650명, 삼화 9,200명, 태화 8,600명, 진양고무 7,000명 등 5대 업체 모두 대규모로 이루어졌다. 그러나 신발산업은 1980년대 말 민주화 과정에서 높은 임금상승과 인력난 등으로 삼화, 진양, 태화, 동양 등 대규모 회사들이 도산하고, 국제상사도 생산라인을 대폭 축소하는 등 급격히 위축되기 시작하였다. 또한 일부 업체들은 생산기지를 상대적으로 인건비가 싼 중국과 인도네시아, 베트남 등 동남아로 옮기는 등 산업공동화 현상을 보이기도 하였다.

당시 신발업계와 정부의 대응은 대립양상을 보였는데 업계의 의견은 '해외로 나갈 수밖에 없다'와 '해외에 나가서까지 신발업을 하고 싶지 않다'는 업체로 양분되었다. 또한 정부는 신발산업의 급속한 해외 이전을 우려해 나라별 5개사 이내로 해외투자를 제한하였을 뿐만 아니라 각 나라 내에서도 지역이 분산되도록 투자 지침을 하달하였다. 우리나라와는 대조적으로 같은 시기에 대만은 중국의 광주와 동관을 거점으로 신발산업 클러스터를 형성하였다. 대만은 이를 계기로 자국 내에서 가지지 못했던 대량생산체제를 갖춤으로써 세계 혁제운동화산업의 주도권을 잡기 시작하였다.

[그림 4-13] 우리나라 신발산업의 발전과정과 수출 성과



자료: 한국신발산업협회 및 KOTIS 등의 정보를 활용하여 산업연구원 작성.

6) 2000년대, 자체 브랜드로 새로운 중흥기를 모색

한편, 우리나라 신발산업의 침체에 대해 업계 관계자는 "1980년대 중반부터 대형 신발회사들이 자체 브랜드를 가지려는 움직임을 보이자 그것을 견제하기 위해 미국의 브랜드들이 OEM 물량을 줄였던 것도 주요 요인"이라고 설명하였다. 최근 우리나라 신발산업은 이른바 주문자 상표 부착방식의 OEM 생산체제를 벗어나 트렉스타, 비트로, 프로스펙스 등 자체 브랜드를 성공적으로 출현시켜 새로운 중흥기를 모색하고 있다.

다. 전자산업

1) 1960년대, 라디오, 흑백TV 등의 생산으로 성장기반 마련

우리 전자산업은 1959년 11월 금성사가 설립자인 구인회 사장의 신사업에 대한 도전의지로 A501호 라디오 50대를 처녀 생산함으로써 시작되었다고 볼 수 있다. 당시 정부는 「특정외래품판매금지법」을 제정하고, 농어촌 라디오 보내기 운동을 전개하면서 내수를 진작시켰다. 이에 고무된 금성사가 1962년 국내 최초로 라디오를 홍콩에 수출한 데 이어 미국으로 수출을 확대하면서 우리 라디오 수출은 1967년 상반기까지 143만달러를 기록하였다.

이후 금성사는 1966년 9월 국내 최초로 일본 히타치와 기술제휴로 흑백 19인치 TV를 생산하고, 1967년에는 동남전기공업과 한국마벨이 각각 일본 하야카와(早川)전기와 미국 RCA와 기술제휴로 흑백TV 생산에 동참하였다. 이에 1969년 국내 흑백TV의 생산은 약 65%의 국산화율로 초년도보다 7배 정도 늘어난 7만 430대에 달하였다.

1960년대 초반 저임국가 생산거점을 모색하던 시그네틱스, 훼어차일드, 모토로라 등

미국의 다국적 반도체기업들은 당시 대만보다 임금 수준이 낮았던 한국으로 진출을 꾀하게 되고, 1966년 미국의 시그네틱스와 훼어차일드가, 1967년 모토로라사가 100% 투자로 각각 우리나라에 반도체 조립공장을 세웠다. 이로써 우리 반도체산업은 비록 100% 외자에 의한 투자였지만 가장 기술집약적인 부문의 수출산업으로서 본격적인 행보를 시작하였고, 그 결과 1966년 359만 6,000달러에 불과하던 수출은 1968년에는 1,965만달러로 5배에 가까운 성장을 시현하게 되었다. 이는 상공부가 「외자도입법」의 개선을 통해 외자기업에 대한 수출입 절차를 간소화하는 등 외국기업들의 국내 투자를 적극 유인하였기 때문이다.

이어 상공부는 「전자공업진흥법」을 공표(1969년)하고, 전자공업진흥 8개년(1969~76년) 계획에 의해 전자공업진흥기금을 조성하는 등 업계의 투자와 생산을 정책적으로 지원하였다. 이를 위해 상공부는 당시 미국 컬럼비아대학 전자공학과 주임교수이던 김완희 박사를 초청하여 「전자공업진흥법」과 진흥계획의 모태가 되었던 '전자공업진흥을 위한 조사보고서'를 완성케 하였다. 그 후 김완희 박사는 한국전자공업진흥회의 설립과 운영을 주관하며 우리 전자산업 발전의 초석을 다지는 중심 역할을 수행하게 되는데, 이 때문에 그는 당시 우리 전자 산업의 대부로 일컬어지기도 하였다.

한편, 1969년 우리 전자산업 역사에서 빼놓을 수 없는 삼성전자가 이병철 회장 특유의 집요하고 철저한 사전 검토로 '전자단지의 대형화, 공정의 수직계열화, 기술개발능력의 조기 확보'라는 3대 원칙하에 금성사 설립 꼭 10년 후인 1969년에 설립되었다. 이어 부품의 수직계열화를 위해 일본 산요전기, NEC와 합작으로 삼성산요전기와 삼성NEC가 출범함으로써 1970년대 이후 우리나라 전자산업을 견인해온 럭키금성(LG)과 삼성 양대 그룹의 전자산업을 둘러싼 첨예한 경쟁체제는 본격화되기 시작하였다.

2) 1970년대, 해외 기술도입으로 컬러TV 등 전자제품 양산체제 구축

1971년 10월 정부는 전자공업진흥 계획의 수출 목표를 달성하기 위한 수출 전진기지로서 경북 구미에 전자공업단지를 착공하였다.

1974년 아남산업과 일본 나쇼날전기의 합작으로 설립된 한국나쇼날이 국내 최초로 컬러TV를 생산한 데 이어 1977년에는 삼성전자와 금성사가 미국 RCA으로부터의 기술도입으로 컬러TV의 양산에 참여하였으며, 이듬해 대한전선이 가세함으로써 이때부터 소위 가전 3사체제가 세인들의 입에 자주 오르내리기 시작하였다.

1973년 제1차 석유파동의 영향에 따른 대내외적인 경기 후퇴로 생산이 부진함을 면치 못하자, 우리 전자업계는 자동화설비의 도입으로 탈노동집약화를 추진하는 등 대응책 마련에 부심하고, 이는 결과적으로 우리 전자업계의 질적 고도화와 경쟁력 강화를 촉진하는 계기를 만들어주었다. 1976년 사상 최초로 우리 전자산업은 수출 10억달러를 돌파하면서 본격적인 성장기에 접어들기 시작하였다. 그리고 1970년대 말 우리 전자산업은 1, 2차에 걸친 수입자유화조치, 2차 석유파동으로 인한 내수침체, 심각한 인플레에 의한 국제경쟁력 약화, 10·26 사태에 따른 정치·사회의 불안, 선진국들의 수입 규제에 따른 수출 부진 등으로 큰 어려움을 겪으며, 1980년대를 맞이하게 되었다.

3) 1980년대, 컬러TV, 전자렌지 등 전자제품 수출국으로 부상

1980년 초 5공화국 출범과 함께 컬러TV 방송을 시작하고, 컬러TV 시판을 허용함으로써 우리 전자업계는 새로운 전기를 맞게 되나 1970년대 말의 경기침체 여파가 1980년 초까지 이어지면서 우리 전자업계의 부진은 지속되었다. 이에 1981년 정부는 「전자공업진흥법」을 개정하고, 전자공업 고도화계획을 수립하는 등 대응책 마련에 부심하였다.

1983년에 현대그룹과 대한전선의 전자부문을 인수한 대우그룹이 선발 럭키금성과 삼성에 이어 후발주자로 진입하는 등 국내 전자업계는 상위 재벌들이 모두 참여하게 되고, 당시 이들의 투자는 1980년대 이후 우리 전자산업 성장의 밑거름이 되었다. 실제로 1984년 국내 전자산업에 대한 투자규모는 8,548억원으로 제조업 전체 투자의 25%를 차지하는 엄청난 규모였고, 투자분야는 컬러TV, VTR, 전자렌지 등 수출 유망분야와 전자교환기, 컴퓨터, 반도체 등 산업용 전자분야에 집중되었다.

1983년 12월, 세계 1위 반도체 강국인 현재의 한국을 있게 한 역사적 큰 사건이 일어나는데, 삼성반도체통신이 세계 3번째로 64K DRAM을 개발한 것이다. 이는 당시 이병철 회장의 이른바 '2.8 도쿄구상(1959년 11월)'의 선언과 함께 시작된 64K DRAM 개발 프로젝트로서 미국의 마이크론테크놀로지에서 기본 설계도면을 받아 조립, 가공, 검사 기술들을 개발하는 것이었다. 삼성 개발팀은 6월 중순부터 시작된 시험생산 40일 만에 조립공정 수율을 일본기업 수준인 92%까지 끌어올렸다. 이후 11월 초까지 309개에 이르는 반도체 생산 공정을 모두 개발 완료함으로써, 미국과 일본이 거쳤던 4K와 16K DRAM의 개발과정을 단번에 뛰어넘은 것은 물론, 일본이 6년 이상 걸린 64K DRAM을 불과 5개월이라는 최단기간에 개발하였다.

1987년 우리 전자산업은 최초로 100억달러 수출을 달성하고, 1988년에 총수출의 25%를 차지하는 1위 수출산업으로 부상하였다. 그리고 우리나라는 흑백TV 세계 1위, VTR, 비디오테이프, 전자렌지, CPT 세계 2위, 컬러TV, 전화기 세계 3위 생산국이 되었다.

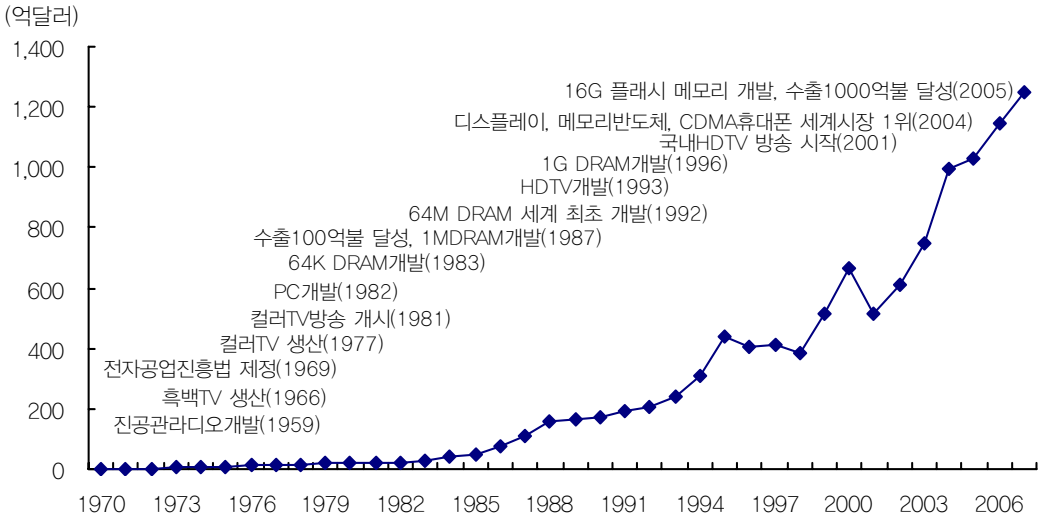
1980년대 우리 전자산업은 미국, EC 등 주요 수출시장의 잦은 반덤핑 제소, 수입자유화 요구 등으로 부심하게 되는데, 이에 우리 전자업계는 1981년 금성사의 헌츠빌 컬러TV 공장 설립을 시작으로 미국, 카나다, 중남미, 유럽 등으로 시장 개척을 위한 해외 진출을 시도한다. 이는 1980년대 후반 저임금 이용 목적의 ASEAN제국에 대한 생산기지 이전으로 확대되고, 이어서 공산권 경제개방과 함께 이를 겨냥한 시장 진출과 해외 투자로 이어졌다.

4) 1990년대, 최초 64M DRAM개발로 세계 메모리산업을 리드

1992년 9월 삼성전자가 세계 최초로 64M DRAM을 개발한 이후 1994년 8월에 256M DRAM, 1996년에 1G DRAM을 연이어 개발하는 등 '메모리 집적도는 매년 2배 증가 한다'는 황의 법칙에 따라 최근까지 세계 기록을 갱신하면서 세계 제1의 메모리반도체 강국으로서 입지를 높여 왔다.

1990년대에 들어 우리 전자산업은 이전의 단순한 수출과 기술도입을 통한 국제경쟁력 강화 수준을 넘어 글로벌화를 추진하기 시작한다. 중반 이후 정부는 21세기 전자기술

[그림 4-14] 우리나라 전자산업의 발전과정과 수출 성과



자료: 산업연구원 작성.

강국으로 조기 진입하기 위해 Electro-21 개발사업, G-7프로젝트 등 핵심 기반기술의 개발 지원 정책들을 추진하는 등 업계의 기술개발능력을 제고시키고자 노력하였다.

1997년 우리나라는 IMF 외환위기로 큰 어려움을 겪게 되었다. 이를 극복하기 위한 방편으로 정부는 인터넷 중심의 IT붐으로 확대된 세계 전자시장을 개척하고, 초고속 인터넷망의 확대 등 범국가적인 정보화사업을 추진하면서 전자산업을 활성화시키는 데 주력하였다.

5) 2000년 이후, 디지털화 진전으로 세계 LCD TV, 휴대폰시장 장악

우리 전자산업은 2000년대 초반 IMF 위기를 극복하는 주역이었고, 중반에는 선진국에 앞서 세계 전자정보(IT)산업을 주도할 만큼 눈부시게 발전하였다. 국내 총생산에서 차지하는 비중도 1996년 4.4%에서 2006년 16.2%로 4배 가까이 증가하였다. 또한 우리 전자산업은 노동집약적 제품에서의 경쟁력 저하를 해외 생산 확대와 고부가가치 제품으로 대체하고, 중국을 경유한 간접 수출을 중심으로 수출을 지속적으로 확대하여 왔다.

우리 전자산업은 2005년 이미 1,000억달러 수출을 돌파한 이후 성장을 지속하다가 2008년부터 시작된 글로벌 경기침체에 따른 수출여건 악화, 국내 경기 둔화 등으로 타 산업과 함께 일시적으로 어려움을 겪고 있으나, 장기적으로는 2015년까지 무난하게 3,000억달러 수출을 달성할 수 있을 것으로 전망된다.

2009년 현재 우리 전자산업은 세계 4위의 전자 강국으로서 DRAM, 낸드플래시 메모리반도체 세계 1위, LCD 디스플레이 세계 1위, 휴대폰 세계 2위로 그 위상을 높이고 있다.

제4절 | 중화학공업의 육성: 1973~79년

1. 배경

1970년대 들어서면서 세계경제는 2차대전 이후 지속해오던 성장세에 제동이 걸리기 시작하였다. 중동지역의 정치적 불안 여파와 전 세계적 석유 수요 급증에 기인한 제1차 석유파동으로 선진국은 물론 당시 경공업 중심의 수출 주도 경제성장을 추진하던 우리 경제도 심각한 영향을 받게 되었다. 특히, 세계적인 불황으로 대선진국 수출이 크게 부진해지면서 그동안 경공업을 바탕 삼아 수출 중심 성장정책을 추진하던 우리 경제도 산업화정책의 일대 전환이 불가피하게 되었다.

1970년대 초 제3차경제개발계획을 수립하던 정부는 처음에는 철강, 기계, 석유화학산업은 수입대체산업으로, 노동집약적인 전자, 조선산업은 수출산업으로 육성할 방침을 세웠었다. 그러나 당시 대통령비서실이 중심이 되어 중화학공업에 대한 집중적인 지원을 통해 중화학산업 전반을 수출지향화하기로 방향을 정하였다. 이후 1973년 중화학공업화를 선언하고, 철강, 화학, 비철금속, 기계 조선, 전자 등 6개 전략산업을 선정, 금융, 조세, 재정, 기술지원 등 다양한 분야의 정부 지원과 함께 막대한 자원을 이들 산업에 집중적으로 투입하기 시작하였다.

1970년대 들어와 정부가 이처럼 산업화의 방향을 중화학공업의 수입대체에서 이들 산업에 대한 집중적인 정책적 지원을 통해 수출산업화를 달성하려는 정책기조를 택하게 된 배경은 다음과 같다. 첫째, 제1, 2차 경제개발5개년계획기간 중 수입대체 또는 공업구조 고도화 차원에서 육성하던 철강, 석유화학, 조선, 자동차, 기계 등 중화학공업은 규모의 경제가 중요한 산업으로 당시의 제한된 소규모의 국내 시장만으로는 적정 규모의 설비를 갖출 수가 없었다. 둘째, 1970년대 세계적인 불황으로 대선진국 수출이 부진한데다 신보호무역주의가 대두되고, 저렴한 노동력을 가진 후발 개도국이 당시 우리 경제의 주력 수출제품분야로 수출을 확대함에 따라 경공업을 통한 수출과 경제성장의 지속적인 확대가 점차 어려워지기 시작하였다. 셋째, 1960년대 중반 이후 수출산업에 대한 집중적인 지원으로 우리나라 수출상품 구조가 종래의 비내구소비재 중심에서 내구소비재와 노동집약적 중간재 중심으로 변해갔다. 이에 따라 기계설비 등 자본재와 석유화학, 철강 등 자본집약 중간재를 국내에서 생산해야 할 필요성이 크게 증대되고 있었다. 넷째, 미국의 탈공업화, 일본의 공해문제 및 석유파동 등으로 선진국이 조립가공형, 공해유발형, 에너지 다소비형 중화학공업을 후진국으로 이전할 수 있는 여건이 조성되고 있었다. 마지막으로 당시 국제 정치환경과 남북관계의 변화로 북한과의 체제경쟁을 위한 국력 증강과 자주국방이 절실히 요청되었으므로 당시 정부는 필요시 군수산업으로 전환할 수 있는 중화학공업을 적극적으로 육성하고자 하였던 것이다.

2. 주요 산업의 발전상

1970년대 들어서면서 우리나라 수출상품 구조가 종래의 비내구소비재 중심에서 내구

소비재와 노동집약적 중간재 중심으로 변해감에 따라 기계, 자동차 등 자본재와 철강, 석유화학 등 자본집약 중간재의 국내 생산 필요성이 크게 증대되고 있었다. 그러나 이 시기 우리나라의 중간재와 자본재산업은 비록 1960년대 1, 2차 경제발전5개년계획을 통해 자립경제의 기반 조성과 공업고도화를 뒷받침할 기간산업으로 육성한다는 목표 아래 어느 정도 발전되고 있었지만, 여전히 기간산업 역할을 충분히 감당할 정도는 아니었다. 그러나 1970년대부터 우리나라의 공업화는 석유화학, 철강 등 중간재산업과 조선, 자동차 등 수송기계산업을 중심으로 본격화되었다고 할 수 있다.

이 기간 중 중화학공업에서 가장 먼저 발전기반을 갖추고 본격적인 생산에 들어간 산업은 석유화학산업이었다. 석유화학산업은 1960년 수출 주력 업종이었던 섬유, 의복 등 경공업의 자립기반 확충 차원에서 그 어떤 것보다 필요한 산업이었다. 1963년 한국나일론이 생산을 시작한 이후 화학섬유산업이 면방업보다 더 빠르게 성장하면서, 1972년부터는 화학섬유 생산이 면방 생산을 앞지르게 되었고, 1973년에는 화학섬유 수출이 수입을 크게 앞서기 시작하였다. 이러한 화학섬유산업의 발전은 함섬섬유를 만드는 석유화학산업의 성장과 긴밀히 결부되어 있었다. 1972년 울산 석유화학 콤플렉스가 완공된 이래 주요 중간원료의 해외 수입의존도가 급격히 낮아지기 시작하였다. 이러한 수요산업과 연계되어 발전을 거듭한 석유화학산업은 1970년대 중반 이후 내수와 수출이 급격히 확대되면서 1979년 기초 유분에서 유도품에 이르기까지 일관생산체제를 갖춘 여천석유화학단지 콤플렉스가 구축되기에 이르렀다. 이러한 화학섬유와 석유화학산업은 당시의 산업발전과정의 수요산업과 중간재 공급산업 간의 긴밀한 관계 형성에 주목한 정부의 적극적인 지원과 민간의 과감한 투자를 기반으로 국제적으로 경쟁 가능한 산업으로 성장하였다고 할 수 있다(보론 가. 석유화학산업의 발전과정 참조).

석유화학산업과 마찬가지로 대표적 중간재산업인 철강산업 역시 1960년대 1, 2차 경제개발5개년 계획을 통해 어느 정도 성장기반을 갖추기는 했으나 1970년대 초반 강재생산은 겨우 내수를 충당하는 수준이었으며, 제강 능력은 빈약하였고, 제선 능력은 더욱 심각한 수준이었다. 그러나 1973년 연간 백만톤의 조강능력을 갖춘 포항종합제철소가 완공되고, 이후 그 규모를 확장해감에 따라, 조선, 자동차, 일반 기계 등 자본재산업과 국내 건설, 사회간접자본 구축에 소요되는 철강의 원할한 공급이 가능하게 되었다. 또한 1972년 5개 업체, 43만톤 생산 수준에 불과했던 전기로 설비업체가 이 기간 중 급속히 증가하면서, 1985년에는 14개 업체, 910만톤 수준으로 성장, 우리나라 공업발전에 필요한 핵심 소재의 수급상 애로를 해소하는 데 지대한 역할을 담당하였다(보론 나. 철강산업의 발전과정 참조).

또한 1970년대는 우리나라 산업화의 일대 전환기라고 할 수 있다. 이는 이 기간 중 우리나라의 산업화가 후진국의 경제발전과 산업화 과정 초기에 전형적으로 나타나는 수입대체산업의 발전 차원에서 벗어나, 당시 협소한 국내 시장의 한계를 절감, 세계 시장을 겨냥하여 주요 최종재산업의 수출산업화를 통한 산업화를 추진하는 등 산업화의 전략기조가 크게 달라졌기 때문이다. 이러한 산업화전략의 기조 전환을 가장 잘 드러내는 산업이 바로 조선, 자동차 등 수송기계를 중심으로 하는 기계산업이다. 1960년대만 하더라도 경제재건 움직임과 함께 해상수송량이 증가하면서 연근해 수송에 필요한 선박의 수요

에 대응하기 위해 그동안의 목선건조체제에서 강선건조체제로 전환, 최대 건조선박은 1만 2,000톤급에 불과하였다. 그러나 1970년대 들어와 우리나라 조선산업은 정부의 중화학공업화계획에 따라 주요 핵심 산업으로 육성됨에 따라 현대화된 대형조선소 건설과 함께 세계 조선시장에 본격 진출하는 도약기를 맞게 되었다. 1974년 현대중공업이 600미터 대형도크를 건설하고, 450톤급 골리앗 크레인을 설치하여 세계 최대 규모의 대형조선소로 등장하면서 조선산업의 대형화와 현대화가 적극 추진되었으며, 1973년부터 해외로부터 대형탱커(VLCC)를 수주받아 도크를 건설하면서 동시에 대형탱커를 건조함으로써 세계를 놀라게 하였다. 그 뒤 대우중공업, 삼성중공업 및 현대미포조선 등 대형 조선소들이 속속 건설되어 본격적으로 해외시장에서 두각을 나타내기 시작하였다. 이에 따라 1979년 우리나라 조선능력은 약 280만톤으로 1970년에 비해 15배 가량 증가하였고, 건조 가능한 최대 선박의 크기도 12만 6,000톤으로 10배 이상 증가하였다(보론 다. 조선산업의 발전과정 참조).

한편, 우리나라 자동차산업 역시 이 기간 중 고유모델 개발과 양산체제의 구축으로 수출산업화의 기반을 구축한 기간이라고 할 수 있다. 1960년대 초 정부가 「자동차공업보호법」을 제정, 외제 자동차의 수입을 규제하고 부품 국산화율 향상을 의무화하는 등 유치산업 보호차원의 정책을 추진함에 따라 이 기간 중 우리나라 자동차산업은 수입대체단계에 머무르고 있었다. 그러나 1970년대 들어서면서 정부의 장기 자동차공업진흥계획에

〈표 4-12〉 자본재산업의 수급구조와 성장률

(단위: 수출입은 백만달러, 기타는 10억원, %)

	연도	생산	수입	내수	수출	수출/생산	생산/내수	수입/내수
수급구조	1966	7 (1.7)	89	31	1	2.5	23.0	77.6
	1967	11	114	42	3	7.3	26.9	75.0
	1970	20 (1.5)	250	96	3 (0.4)	4.9	20.4	80.6
	1972	29	306	146	14	18.5	20.1	83.6
	1973	65 (1.8)	478	246	24	14.8	26.3	77.6
	1977	359 (2.3)	1,201	911	61	8.2	39.4	63.8
	1980	854 (2.4)	1,705	1,756	208 (1.3)	14.7	48.6	58.5
	1981	1,176	1,761	2,185	290	16.9	53.8	55.2
	1985	2,640 (3.4)	2,574	4,467	483 (1.7)	16.0	59.1	50.3
	1987	4,886 (4.3)	4,833	8,095	866	14.3	60.4	48.3
	1988	5,429	5,750	8,615	1,375 (2.3)	18.5	63.0	48.6
연평균성장률	1967~72	26.3	22.8	29.2	65.2			
	1973~80	52.4	24.0	36.4	40.6			
	1981~88	26.0	16.4	22.0	26.6			
	1967~88	35.1	20.8	29.1	41.4			

주: 1) 생산란과 수출란의 괄호 속은 제조업에 대한 비중.
2) 자본재산업의 범위는 한국표준산업분류에 의하면 기관·터빈 제조업(3821), 사무·계산·회계용기계 제조업(3825), 대부분의 서비스산업용기계 제조업(3826) 등을 제외한 기계제조업.

자료: 한국산업은행조사부, 『자본재산업의 장기발전전망』, 1989.

따라 국내 수요는 물론 해외시장 진출을 목적으로 하는 고유모델 개발과 양산체제 구축을 목표로 하는 수출산업화전략이 추진됨에 따라 자동차산업의 발전이 본격화 단계에 진입하기 시작하였다. 1974년 자동차산업은 현대, 기아, 지엠코리아(76년에는 새한, 83년에는 대우)라는 새로운 3사체제로 개편되었으며, 특히 현대는 여러 기업에서 다양한 기술을 일부 도입, 독자적으로 통합하는 방식을 채택하면서 기술의 흡수, 개발을 위한 적극적인 노력을 기울인 결과, 1975년 국산화율 90%인 고유모델 포니를 개발하는 성과를 올렸다. 현대는 포니의 개발, 생산경험을 토대로 외국기술자의 지원 없이도 자동차를 설계, 생산하는 데 필요한 지식을 확보하는 등 독자 발전체계를 갖추었다고 할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐, 1976년부터는 수출이 가능한 단계에 도달하였으며, 1977년부터는 자동차의 생산이 국내 수요량을 상회하기 시작하였다(보론 라. 자동차산업의 발전과정 참고).

1970년대 초까지 우리나라의 산업화는 필요한 설비와 기계를 해외에서 턴키(turn-key) 방식에 의존, 통째로 수입하는 방식을 취하고 있었다. 따라서 산업화가 진전되면서 계속 자본재산업의 해외 수입의존도가 높아지고 자본재산업은 크게 위축되고 있던 상황이었다. 1970년대 초까지 우리나라의 자본재산업은 간단한 기술의 조립생산단계를 크게 벗어나지 못하였고, 농업, 광업, 섬유산업 등 경공업에서 사용되는 기계를 주로 생산하는 수준이었다. 그러나 1973년 정부가 장기기계공업육성계획을 수립한 이래 창원기계공업단지를 건립하여 그간의 턴키방식을 지양하고 플랜트의 국산화를 추진하였다. 정부의 집중적인 육성정책, 중화학공업화에 따른 내수기반의 확충, 민간기업의 활발한 투자, 포항, 여수 등 중간재 공업지역으로부터의 원할한 소재 공급 등에 힘입어 1970년대 후반부터는 기계산업이 급성장하기 시작, 자본재의 자급도가 향상되는 등의 성과가 나타나기 시작하였다.

1970년대 우리나라의 전자산업도 새로운 발전의 전환기를 거쳐 주도적인 수출산업으로 자리를 잡게 되었다. 특히, 1974년 컬러TV 조립생산과 함께 정부가 전자제품의 육성품목을 지정하면서 중점 육성품목과 생산업체를 선정하는 등 다양한 육성정책과 기업들의 독자적인 노력에 의해 전자산업이 수출산업으로 정착하는 단계로 진입했다고 할 수 있다. 이 시기에는 더욱 고도의 기술이 필요한 새로운 제품을 개발하게 됨에 따라 선진국의 기술을 본격적으로 도입되기 시작하였다. 이와 같은 성장기반의 확충으로 인해 1966~79년 기간 중 전자산업 생산과 수출의 연평균 증가율이 각각 47%, 62%에 달할 만큼 비약적인 성장을 이룩하여 제조업 고도화와 중화학공업화에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

3. 주요 정책과 정부의 역할

1973년 1차 석유파동 이후 국제통화제도가 변동환율제도로 바뀌고, 세계적으로 보호무역주의가 대두되면서 경공업 위주의 수출에 한계가 보이기 시작하였다. 동시에 종래 산업구조의 불균형이 심화되면서 이를 극복하기 위하여 정부는 기존의 3, 4차 경제개발 5개년계획의 산업화정책과는 구분되는 특단의 정책이 필요하다는 판단을 하게 되었다.

이 기간 중 정부는 기존 수입대체 중심의 중화학공업화 목표를 수출산업화로 전환하고 정부 주도의 특정 산업 지향형 대규모 투자와 종합적인 지원체계를 갖추어 일관되게 추진하였다. 1973년 1월 대통령의 신년회견에 이어, 그 해 5월 범정부기구인 중화학공업추진위원회를 발족, '중화학공업 육성에 관한 지침'을 발표함으로써 강력한 지원체계를 구축하고, 1973년 12월에는 「국민투자기금법」을 제정하여 이를 뒷받침하였다. 구체적으로는 철강, 비철금속, 석유화학 등 공업화의 핵심 중간재 기간산업인 소재산업과 조선, 기계(자동차 포함), 전자 등 대규모 최종재 조립장치산업이 선도하는 고도성장 및 산업구조고도화를 위해 1973~81년간 제조업 투자의 64%에 달하는 약 2조 9,800억원(1970년 불변가격 기준) 규모의 자금을 이들 6대 전략업종에 투입한다는 투자계획을 포함한 매우 의욕적인 것이었다. 이를 위해 정부는 재정, 금융, 조세상의 지원과 아울러 투자자금을 조달하기 위한 다각적인 조치를 마련하였다. 특히 정부는 중화학공업의 특성상 각 산업의 전후방 연관효과와 시너지효과를 극대화하기 위해 민간기업의 적극적 참여를 유도하는 보완조치로 다양한 금융과 세제상의 우대조치 등 정책적 지원을 추진하였다. 당시 정부의 중화학부문에 대한 지원은 주로 재정 투·융자 형식의 재정지원과 금융지원 및 조세감면을 통해 이루어졌다. 특히 금융지원은 앞서 제정되었던 개별산업의 육성법에 의해 일정한 기준에 해당하는 업종과 기업에 대한 개별 공업기금의 지원, 저리의 정책금융대출, 산업지원자금형식의 저리자금대출 등을 통해 이루어졌다.

〈표 4-13〉 중화학공업화 6개 주요 업종 개발계획 내용

	목표연도		규모	자본조달(1973~81, 백만달러)				대표기지장소
				외수	내수	합계	구성비(%)	
철강 생산능력	1976		409.2만M/T	1502	674	21769	24.6	포항
	1981		1470만M/T					
비철금속(생산능력)	은		연 10만M/T	222	123	345	3.9	온산
	아연		연 8만M/T					
	연		연 5만M/T					
	알미늄		연 10만M/T					
기계공업(생산능력)	1981		48억달러(GNP 13.6%)	1049	1137	2186	24.7	창원
조선(생산능력, 수출)	생산	1980	545	416	352	768	8.7	옥포 죽도
		1985	920					
	수출	1980	10억달러					
		1985	29억달러					
전자(생산능력, 수출)	수출	1981	25억달러	593	599	1192	13.5	구미
화학 석유정제	1981		1225만배럴/일	1523	662	2185	24.7	여천 울산
화학 석유화학	1981		60만M/T					
화학 (에틸렌기준)	1986		150만M/T					
화학 비료공장	1975		국제 규모					
합계	1981		–	5305	3547	8852	100	

자료: 중화학공업추진위원회 기획단, 『중화학공업육성계획』, 1973; 중화학공업추진위원회 기획단, 『중화학공업추진현황』, 1979.

〈표 4-14〉 국민투자기금의 중화학공업 지원 추이

(단위: 억원)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	합계
국민투자기금(A)	626	1066	4607	2013	3626	4397	4384	5430	23149
중화학공업지원(B)	343	477	938	1485	2523	3152	2967	3830	15715
비율(B/A)	54.8	44.7	58.4	73.8	69.6	71.7	67.7	70.5	67.9

주: 1) 중화학공업 지원은 연불수출을 포함한 것임.
2) 나머지는 식량증산사업, 새마을 공장, 전기업 등에 대한 지원임.
자료: 재무부, 『재정투융자백서』, 1982.

우선 중화학공업부문에 대한 투자 촉진을 위한 재정융자는 「국민투자기금법」에 의해 설치된 국민투자기금의 저리융자를 통해 이루어졌다. 1974년 이후 1981년에 이르기까지 재정투융자에서 차지하는 국민투자기금의 비중은 80~90%에 달하였으며, 그중 중화학공업부문에 대한 지원이 차지하는 비중은 기간 중 평균 67.9%에 달하였다(표 4-14 참조). 비록 이러한 국민투자기금의 융자규모는 국내총여신의 5% 미만에 불과하였지만 당시 은행여신의 방향을 결정짓는 신호 역할을 하였다고 볼 수 있다.

한편, 이러한 재정융자만으로는 방대한 규모의 투자재원을 충당할 수 없었기 때문에 중화학부문에 대한 대기업의 참여를 촉진하기 위해 산업지원자금 형식의 금융지원이 이루어졌다. 이는 주로 정부의 철저한 통제하에 있던 산업은행의 대출을 통해 이루어졌는데 당시 산업은행 자금의 대부분이 중화학공업에 집중적으로 대출되었다. 1973~80년 기간 중 산업은행의 제조업 총대출액의 80%에 해당하는 1조 2,300억원이 중화학공업부문에 대출되었으며, 산업은행의 제조업에 대한 대출자금 중 중화학 부문에 대한 대출비중은 1973년 71.3%에서 1976년 86.9%로 증가하였으며, 1979년에 75.8%로 다소 떨어졌으나 1980년에 다시 82.6%로 증가하였다.

이러한 재정 및 금융의 집중 지원과 함께 조세상의 지원도 중화학공업부문에 집중되었다. 중화학공업이 중심이 되는 이른바 14개의 주요 산업에 대해 처음 3년간은 100%, 다음 2년간은 50%를 감면하는 내국세 감면혜택과 70~100%의 관세감면이 이루어졌다. 이와는 별도로 중화학공업의 각종 시설재 수입 시 관세감면, 설비투자 시 법인세 감면 등이 추가적으로 이루어졌으며, 중화학제품의 수출을 장려하기 위해 수출에서 발생하는 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 50%를 감면해 주는 혜택이 부여되었다.

1970년대 석유파동과 인플레이션의 장기화에도 불구하고 정부는 중화학공업화를 위해 국민투자기금 조성, 저금리 대규모 대출 등의 금융지원과 함께 「조세감면법」 개정을 통해 여러 가지 조세상의 혜택을 기업에 제공하였다. 다시 말해 정부는 1970년대 석유파동과 인플레이션의 장기화에도 불구하고 중화학공업화를 위해 필요한 방대한 자금수요와 민간기업의 투자에 따른 위험부담 감소를 위해 국민투자기금 조성, 저리의 무한 금융배급 등의 특혜적 조치를 취했던 것이다. 또한 이들 중화학공업부문에 대한 집중적인 금융지원과 함께 내국세감면, 관세감면, 시설재 수입 시 관세감면과 설비투자 시 법인세 감면 등 각종 조세상의 지원도 추가적으로 추진하였다. 한편, 중화학공업화를 위해 정부는 중화학공업분야에서 필요로 하는 기술인력 공급을 위해 각종 전문학교 및 직업교육기관

을 확대·신설하는 한편, 중화학공업이 요구하는 기술 확보를 위해 정부출연연구소를 신설하는 등 중화학공업의 발전과 관련된 인프라 구축에도 적지 않은 투자를 감행하였다.

이처럼 1970년대 초반 정부의 중화학공업분야에 대한 집중적인 지원에 힘입어 우리나라의 제조업은 이 시기를 기점으로 선진국형 산업구조의 기틀을 잡아가기 시작하였다. 당시 정부의 집중지원을 받게 된 중화학공업은 1970년대 연평균 20.9%의 높은 성장률을 달성, 1979년 중화학공업화율이 51.2%에 달하는 성과를 거둠으로써 우리나라 경제는 이 시기에 제조업의 본격적인 구조고도화의 계기를 마련하였다. 동시에 수출상품에서 중화학공업제품이 차지하는 비중도 1970년 12.8%에서 1980년 41.5%에 이르는 놀라운 성과를 거두게 됨에 따라, 이 시기부터 우리나라는 산업 및 수출구조가 비로서 선진국형으로 전환하기 시작하였다.

〈표 4-15〉 중화학공업화 진전 추이

(단위: %)

연도	공업화		수출상품구조		
	중화학공업	경공업	중화학공업	경공업	1차산품
1970	37.8	62.2	12.8	69.7	17.5
1973	40.5	59.5	23.7	63.4	12.9
1975	46.4	53.6	25.0	57.4	17.6
1976	46.8	53.2	29.1	58.8	11.8
1977	48.5	51.5	32.2	53.6	14.2
1978	48.8	51.2	34.6	45.5	10.9
1979	51.2	48.8	38.4	51.4	10.1
1980	52.6	47.4	41.5	49.4	9.1

주: 1) 1975년 불변가격, 부가가치 기준.
2) 경상가격, 통관 기준.
자료: 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1982; 한국무역협회, 『무역동향』, 각년도.

4. 성과와 과제

1973~79년 기간 중 정부 주도의 중화학공업화에 대한 평가는 크게 부정적 평가와 긍정적 평가로 양분된다.

먼저, 부정적 평가는 주로 이 기간 중 정부의 중화학공업부문에 대한 집중투자 결정이 당시 우리나라의 경제여건이나 발전단계에 비추어 볼 때 합리적인 결정이 아니었다는 것이 대부분이다. 또 다른 부류의 평가는 그러한 정부 주도의 중화학공업부문에 대한 집중적인 투자에 비해 그 당시 또는 일정 기간이 경과한 후 여러 가지 경제적 지표를 검토해 보아도 기대했던 만큼의 경제적 성과가 크지 않거나, 불필요한 경제적 왜곡 등 오히려 여러 가지 문제점만 야기했다는 것이다. 그러나 이러한 평가는 주로 정태적 비교우위론에 기초한 논리적 관점의 평가이거나, 단기적 관점에서 지나치게 단순화된 정책 결과의 평가에 기초한 것이라고 할 수 있다. 전통적인 무역이론에 의하면, 경제발전과정에서 해당국은 요소부존에 의해 결정되는 비교우위산업을 특화하는 것이 효율적이며, 국제경쟁력이

있는 산업을 육성하는 것이 적절하다. 따라서 경제발전 초기, 1960년대와 1970년 초반 한국은 상대적으로 노동력이 풍부했으므로 노동집약적인 경공업을 수출산업으로 육성하는 것이 적절하였다고 본다. 그러나 1970년대 중반, 아직 기술과 자본이 절대적으로 부족한 처지에서, 그나마 국내시장의 규모가 너무 협소하여 그 정도의 국내시장규모로는 최소한의 규모의 경제조차 확보하기 어려운 상황에서 철강, 석유화학, 기계, 조선, 자동차산업처럼 자본집약적이고 기술집약적인 중화학공업을 수출산업으로 육성하려는 시도는 크게 잘못된 정책 선택이었다고 보는 것이다.

그러나 1970년대 중화학공업화는 당시 대내외 여건 변화에 부응한 우리 산업의 구조전환의 필요성 등 내적 필요성과 중화학공업화의 주요 대상산업들이 장치산업이며, 자본회임기간이 길다는 산업 특성에 비추어 이 기간 중 정부정책에 대한 평가는 더욱 장기적 관점에서 이루어져야 할 것이다. 또한 이 당시 중화학공업의 육성이 국가 장기발전전략과 경제발전의 관점에서 기간산업의 발전기반 구축의 의미를 지니는 만큼 장기적인 산업발전과 경제발전의 관점 및 방위산업의 육성이라는 비경제적 측면 등을 종합적으로 고려하여 평가할 필요가 있다. 이는 당시 중화학공업의 육성이 1960년대 경공업 중심의 수출주도 공업화에 의한 경제성장의 한계를 극복하는 한편, 장기적으로 소득 증대에 따른 국내의 내구재 소비 수요에 대한 공급체계 구축의 의미를 지니고 있기 때문이다. 아울러 향후 지속적인 경제성장을 위한 기본적인 발전여건 조성 차원의 철강, 화학과 같은 기초소재산업의 육성은 당시 여건에 비추어 중장기 관점에서나 전략적 가치가 있는 성장전략이었기 때문이다.

한편, 1970년대 중화학공업화에 대한 긍정적인 평가는 이 시기의 중화학공업화가 당시 개도국으로서는 유례가 없는 산업구조의 고도화 달성에 크게 기여한 점에 주목한다. 개도국의 특성과 단기적 관점에서 수익을 추구하는 민간기업의 특성상, 중후장대형의 중화학공업화는 지나치게 투자가 부족하든지, 투자가 이루어지더라도 적절한 투자 시기를 놓치는 경우가 일반적이다. 이러한 상황에서 당시 세계은행과 저명 경제학자들의 타당성 분석 시 부정적인 견해에도 불구하고, 정부 주도의 과감한 투자와 집중적인 지원으로 조기 중화학공업화의 기반을 구축한 것은 개도국으로서는 유례를 찾기 어려운 산업화의 성과를 달성하였다고 보는 것이다. 특히, 계획기간 중 일관된 정부의 정책 추진 의지는 한국 산업의 지속적인 발전기반 구축에 크게 기여한 것으로 평가된다. 아울러, 세계은행과 국내 일부의 타당성 결여 평가와 막대한 소요 재원 확보 어려움에도 불구하고, 계획기간 중 일관된 정부의 정책 추진은 중화학공업화와 뒤이은 한국 산업의 지속적인 발전에 크게 기여한 것으로 평가될 수 있다. 한편, 장기적 관점에서 중화학공업의 성과를 평가해보면 1980년대 중화학공업의 투자조정기의 평가와는 전혀 다른 평가가 가능해진다. 특히 1980년대 후반 소위 3저현상을 활용해 만성적인 적자구조에서 벗어나는 과정에서, 1970년 당시 정부가 집중 육성했던 중화학공업의 상당 부분이 수출산업화를 달성, 이 시기의 수출을 주도했다는 점에 주목할 필요가 있다, 특히 1997년 외환위기 극복과정과 중국의 2000년대 초반 이후 중국의 경제발전과정의 막대한 개발 수요가 새로운 수출시장으로 부상하였을 때 이에 부응하여 철강, 석유화학산업의 수출 비중이 크게 확대되어 규모의 경제를 확보하고, 자동차, 조선, 기계 산업 등 수요산업에 더 저렴

하면서도 양질의 소재를 공급하여 이들 산업의 글로벌 경쟁력을 더 한층 강화시킬 수 있다는 점 등은 특정 시기의 정부정책은 일정 기간을 경과해서 평가하거나 장기간에 걸쳐 정량적 평가보다는 정성적 평가를 보완해서 살펴볼 필요가 있다는 점을 시사한다. 최근 조선, 자동차, 전자 부문의 우리 기업들이 글로벌시장에서 선진기업들과의 경쟁에서 당당히 경쟁하고 있는 점 등을 미루어 보아, 이 시기의 중화학공업화는 장기적으로 한국 산업 발전에 부정적인 효과보다는 긍정적 기여도가 더 큰 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 성과 못지않게 중화학공업부문에 대한 투자 촉진이 민간부문의 이윤동기에 의해 이루어졌다기보다는 정부의 강력한 정책의지와 직·간접의 모든 수단을 동원한 개입에 의해 이루어짐으로써 자원배분의 효율성과 산업조정의 측면에서 많은 사회적 비용이 초래되었으며 그 폐해 또한 적지 않은 것으로 지적되고 있다.

1970년대 중화학공업육성정책이 지닌 문제점 중 산업조정의 차원에서 크게 문제가 되는 것으로는 첫째, 정부의 지원이 중화학공업의 급속한 성장을 목적으로 이들 업종에 대한 특혜적 편중 지원의 형태로 이루어짐으로써 그러한 특혜를 노린 기업 간의 과당경쟁이 막대한 자금의 중복 및 과잉 투자를 초래하였다는 점이다. 둘째는 막대한 자원을 투자 회임기간이 긴 중화학부문에 무리하게 집중 배분함으로써 여타 부문, 특히 일부 경공업부문의 채산성 악화, 자금부족 등의 경영난을 겪게 되었고, 한계 중소기업들의 도산에 따른 실업문제가 사회문제화되었다. 셋째, 해운, 조선 등과 같이 중장기 수급전망을 무시한 투자로 다수의 부실기업이 발생하게 되는 원인을 제공하였으며, 이는 다시 금융산업의 정상적인 발전을 저해하는 결과를 가져왔다. 마지막으로는 정부의 의욕적이었으나 무리한 중화학공업계획이 동 부문의 외적 성장에는 어느 정도 기여했다고 볼 수 있으나 중화학공업부문의 전체적 효율성은 오히려 저하시키는 결과를 초래하였다는 점이다. 이는 총요소투입단위당 산출량을 나타내는 총요소생산성의 연평균 증가율이 1966~73년 기간 중에는 중화학공업부문이 4.3%로 경공업부문의 3.2%를 크게 상회했으나, 중화학공업의 육성기간이었던 1975~83년 기간 중에는 중화학공업부문이 0.16%로 크게 낮아지고 경공업부문이 1.6%로 중화학공업부문보다 오히려 높게 나타난 분석 결과가 이를 잘 설명해 주고 있다.

5. 보론: 중화학공업 육성기의 발전과정

가. 석유화학산업

한국의 석유화학산업은 미국·유럽보다는 20~30년, 일본보다는 약 10년 늦은 1960년대 후반부터 시작되었다. 제1차 경제개발5개년계획(1962~67년) 사업의 성공적 추진으로 섬유, 신발 등 경공업과 비료, 시멘트, 정유 등 기간산업의 발전기반이 구축됨으로써 이들 산업의 원료가 되는 석유화학제품 수입이 크게 증가했다. 석유화학산업의 육성 필요성은 1965년 1월 대통령의 상공부 연두순시에서 처음 제기되었는데, 섬유·신발 등 경공업 원료의 대일 의존에서 벗어나고자 하는 열망에서 비롯되었다.

1) 대일 경공업 원자재 수입대체 목적으로 시작

1966년 3월, 석유화학산업은 포항제철 건설과 함께 제2차 경제개발5개년계획의 핵심 사업으로 선정되었으며, 동년 7월 상공부 제1공업국 내에 석유화학공업과가 신설되어 관련 업무를 전담하게 되었다. 또 1970년에는 석유화학산업의 육성을 위해 한시법인 「석유화학공업육성법」이 제정되었다. 정부는 증가하는 원자재 수입대체와 정유공장에서 생산된 잉여 나프타의 효과적 활용을 위해 1968년 3월 울산에서 석유화학단지 건설 기공식을 거행, 1972년 10월에 합동으로 준공되었다.

비록 일부 원자재가 해외에서 수입되어 생산되기는 했지만, 우리나라도 처음으로 에틸렌, 프로필렌 등 기초 원자재에서 LDPE, PP, AN 등 최종 제품에 이르기까지 일관된 생산체제를 갖춘 석유화학 콤비나트 보유국이 되었다. 이후 국내에서 석유화학 산업발전이 본격화되기 시작하였다.

2) 천신만고 끝에 미국 합작기업 물색해 내

막대한 건설자금 및 기반기술이 전무했던 당시, 차관도입 문제가 커다란 난관이었다. 당시 상공부 공업1국장은 기공식 직후 미국으로 건너가 천신만고 끝에 Gulf, Dow Chemical 및 Skelly를 합작기업으로 끌어들이는 데 성공했다. 그보다 앞선 1967년, 당시 한국의 상공부 장관은 세계은행 총재에게 포항제철(현 POSCO) 건설을 위해 차관을 요청했으나, 적자 예상을 이유로 거부당했다. 그 대신 세계은행 측은 석유화학에는 차관을 제공하겠다고 했으나, 당시 박정희 대통령은 "포철사업이 제1순위이고 석유화학 사업은 제2순위"라는 신념이 확고했기 때문에 회담은 결렬되었다.

미국, 일본 등 선진국에서 당시 4억달러 이상 소요되는 석유화학공장을 우리는 2억 4,000만달러에 건설해냈다. 당시 선진국의 석유화학공장은 에틸렌 기준 30~50만톤이었으나, 우리는 고작 10만톤짜리 공장을 지으려 했다. 당시 내수가 연간 2만톤이었으므로 이것도 작은 규모는 아니었다. 미국의 컨설팅 기업인 ADL은 연간 3만 2,000톤 규모의 나프타 분해공장과 관련 계열공장을 소규모 석유화학 콤플렉스 건설을 추천했다. ADL의 타당성조사 보고서에서는 또 한국 석유화학공장의 규모가 너무 작아 제품가격이 수입가격보다 비쌀 것이라고 추정했으나, 울산석유화학단지의 12개 제품 생산원가는 수입가격보다 훨씬 싸 일본 등지에 수출할 수 있었다.

입지 선정과 관련하여 울산을 주장한 상공부와 인천을 주장한 경제기획원이 맞섰으나, 청와대에서의 책임자 회의 이틀 후, 당시 경제부총리가 경질되고 상공부 장관이 후임 부총리가 되면서 울산으로 낙착되었다.

1971년 6월 접착제 원료인 메탄올공장이 준공되면서 정상 가동되자, 주 공급처였던 일본은 톤당 30~70달러에서 30달러로 낮추어 노골적인 덤핑공세를 취했다. 국내 수요기업들도 국산품에 대한 불신이 컸던데다 가격이 더 싼 일본제품을 수입하려고 한바, 당시 대통령의 지시로 일본산 메탄올의 수입을 전면 금지하기도 했다. 이처럼 일본의 역공에 시달린 우리 정부는 그로부터 1년 여 후인 1973년 1월에 '중화학공업정책'을 선언하기에

이르렀으며, 6대 전략산업 중 하나로 선정된 석유화학산업은 정부로부터 금융, 세제상 더 많은 지원 혜택을 누리게 되었다.

3) 여천과 대산에 제2, 제3석유화학단지 건설

울산 석유화학단지는 가동 초기부터 급속한 경제성장과 연관제품의 수출 호조에 힘입어 공급이 수요를 못 따라가는 수급불균형이 예상되었다. 정부는 이와 같은 수요 증가에 대비하고, 1980년대의 100억달러 수출 목표를 앞당겨 달성하기 위한 원료 자급계획에 따라, 울산 기존 시설의 확장은 물론 1976년 11월 전남 여천에 국제 규모의 제2 대단위 석유화학단지 건설에 착수하여 1979년 말에 완공했다. 이로써 우리나라 석유화학 생산능력이 에틸렌 기준 연산 50.5만톤 및 관련 계열공장을 갖춘 세계 15위 생산국으로 발돋움하게 되었다. 제2차 석유파동으로 한동안 곤경에 처하기도 했으나, 그 후 1981년에 양대 단지의 대폭적인 증설계획이 확정·발표되었다.

여기에, 그동안 실질적으로 시장진입을 규제해온 「석유화학육성법」이 폐지(1986년 6월)되고 「공업발전법」의 발효로 투자자유화 여건이 조성되었다. 한편, 수급여건도 중장기적으로 크게 호전될 전망을 보임에 따라 기존 업체는 물론 삼성, 현대 등 일부 상위 재벌기업들도 석유화학 진출을 적극 추진함으로써 신·증설붐을 맞이하게 되었다. 이리하여 1980년대 말과 1990년대 초에 걸쳐 신·증설 사업이 집중되었다. 1990년 이후부터는 투자가 완전 자유화됨에 따라 1989년 대림산업 및 SK(당시, 유공) 등 기존 업체의 증설이 완료된 데 이어 1991년에 삼성종합화학, LG석유화학, 현대석유화학, 대한유화의 신규 설비가 완공됨으로써 에틸렌 생산능력은 5년간 6배 이상 증가하는 괄목할 만한 성장을 보였다. 특히 1991년 9월 삼성종합화학, 동년 10월 현대석유화학이 준공됨으로써 충남 대산 제3석유화학단지의 서곡을 울렸다.

이로써 1970년대 말 에틸렌 기준 연산 50.5만톤에 불과하던 국내 석유화학공장의 생산능력은 1989년 말에는 그 배가 넘는 115.5만톤으로 늘어나게 되었다. 이러한 급속한 양적인 팽창으로 한국 석유화학산업은 현재 에틸렌 기준 세계 5위의 석유화학 강국이자 주력 수출산업으로 성장하였으나, 국내외로부터 무모한 신·증설이라는 거센 비판을 받은데다 범용제품 위주의 생산(85%), 선진국에 뒤지는 기업규모 등으로 위기대처에 취약한 구조적 문제점을 지니고 있었다.

4) 구조조정 및 패러다임 전환에 직면

한편, 경쟁력 강화를 위해 2003년에는 '산업기술개발혁신 5개년계획'을 통해 폴리올레핀 신소재 및 제조공정, 신중합법에 의한 고기능·고분자 소재 등 10개 기술개발 과제 및 신화학 공정 시범공장(pilot plant) 조성사업 등 3개 기술개발 조성과제를 선정하였다. 2006년 말에는 '석유화학산업 기술로드맵'을 통해 중간재 고부가가치화 기술, 원료 다변화 및 바이오 전환 기술 등 12개 핵심 기술을 선정하여 지원하기로 하는 등, 기술개발 및 혁신을 통한 산업 패러다임 변화를 적극적으로 모색 중이다. 그러나 최근 세계

적인 실물경제 위축, 중동 및 중국을 중심으로 한 생산능력 확대에 따른 세계적 공급 과잉, 제품가격 급락에 따른 채산성 악화, 환율 상승 등으로 석유화학산업을 둘러싼 경영환경이 급속히 악화되고 있다. 외환위기 이후 일부 구조조정이 있었으나, 과감한 M&A를 통한 업체 수 축소와 이를 통한 대형화로 규모의 경제 실현 및 원가경쟁력 확보, 다운스트림 및 정밀화학(의약품 등)·환경·바이오 등 신성장사업으로 진출·전환 및 전문화 등, 본질적 경쟁력 제고를 위한 구조 개편 노력은 여전히 미흡하다.

석유화학산업은 호황과 불황이 반복하는 전형적인 경기순환형산업인데다 경쟁력은 가격에 의해 좌우되고 있는바, 해외 신규 업체의 잇단 출현에 따라 국내 기업의 경쟁력이 약화되고 있으며, 석유화학 경기 주기도 점차 길어지고 호황기 수익 증대 효과도 작아지는 추세이다. 최근의 글로벌 금융위기를 계기로 다시 한번 구조조정의 거센 도전에 직면해 있는바, 과감한 M&A를 통한 대형화(업체 수 감축)·집약화·품목별 전문화 및 규모의 경제 실현으로 원가경쟁력 확보에 힘쓰는 한편, 다운스트림·정밀화학 등 고부가가치 신성장부문으로의 전환을 서둘러야 할 때이다.

나. 철강산업

정부는 1960년대 들어 본격적인 경제개발계획을 수립하면서 핵심 소재인 철강재의 안정적 조달을 위해 종합제철소 건설을 적극 추진하였다. 당시 국내 철강 생산설비라고는 6·25 전쟁으로 파괴된 제철소를 복구한 것이 대부분으로, 생산규모나 품질이 열악하여 경제개발에 필요한 철강 수요를 감당하기 어려웠다. 그러나 우리나라는 종합제철소를 건설할 만큼 자금, 기술, 경험 등을 보유하고 있는 것도 아니었고, 수요마저도 충분하지 못한 상태였다. 제철소를 건설하기 위해서는 선진국에서 자금과 기술을 도입해야 하나, 그 당시 국내 여건으로는 쉬운 일이 아니었다.

1) 외자조달 실패와 대일청구권 자금의 활용

정부의 제철소 건설을 위한 시도는 외자 조달에 실패하면서 번번이 무산되곤 했다. 1962년 1차 시도는 AID가 제철소 건설에 대해 부정적인 견해를 나타냄에 따라 무산되었다. AID는 당시 한국은 자원이 부족하고, 이를 수입할 수 있는 외자도 없는데다 철강수요도 부족하며, 이웃에 일본과 같은 철강 강국이 버티고 있다는 점을 들어, 제철소 건설에 소요되는 1억 5,000만달러를 다른 산업에 사용하는 것이 자원의 효율성을 높이는 것이라는 논리를 내세웠다. 1966년 2차 시도에서는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등이 대한국제제철차관단(KISA)을 구성하고, 1967년에는 정부와 제철소 건설에 대한 기본 협정까지 체결하였으나, UNDP 기술용역단의 기술적 이견이 결정적인 영향을 미쳐 무산된 바 있다. 그 후 추진된 대미 차관에 대한 기대마저도 IBRD 등의 부정적 견해로 수포로 돌아가게 되었다.

거듭된 외자 조달 노력이 실패함에 따라 정부는 고심 끝에 대일청구권 자금을 제철소 건설에 활용하기로 하면서 그 실마리를 풀게 되었다. 대일청구권 자금 중 7,370만달러와

일본 수출입은행 차관 5,000만달러를 합친 1억 2,370만달러를 확보함으로써 제철소 건설이 가능하게 되었다. 우여곡절 끝에 추진된 포항제철소 제1기 고로 건설에는 그 당시 내·외자 합계 1,204억원이 소요되었는데, 이는 경부고속도로 건설에 소요된 자금 428억원의 거의 3배에 달하는 규모였으며, 그 때까지 국내에서 시행된 최대 규모의 공사였다.

2) 우향우 정신과 종이 마패

정부는 이에 앞서 1968년 포항에 종합제철소를 건설하기로 하고 '제철 보국'의 기치 아래 '포항제철(현 포스코)'을 창설하였으며, 동시에 당시 대한중석 사장이던 박태준 현 명예회장을 설립책임자로 임명하였다. 그렇지만 제철소 건설에 대한 경험과 기술이 전혀 없는데다 서구의 지원을 이끌어내는 데 실패한 우리나라로서는 일본에 전적으로 의존할 수밖에 없는 절박한 실정이었다. 일본의 지원과 도움을 끌어내는 역할은 일본에서 성장하며 일본 내 많은 지인을 보유하고 있던 박태준 회장에게 전적으로 남겨진 몫이었다.

모든 철강 선진국들이 성공 가능성이 낮다고 등을 돌린 어려운 여건하에서 자력에 의한 제철소 건설은 불굴의 강인한 정신력과 국가 발전이라는 투철한 소명의식 없이는 불가능한 것이었다. 제철소 건설과정에서 남겨진 숱한 일화 중 대표적인 것으로 '우향우 정신'과 '종이 마패'가 지금도 많은 이들에게 회자되고 있는데, 이는 그 당시 상황을 무엇보다도 잘 대변하고 있다. '우향우 정신'은 민족의 피와 땀으로 얼룩진 대일청구권 자금으로 제철소를 건설하게 되었는데 만약 실패할 경우 당시 건설현장 사무소인 '롬멜 하우스'에서 나와 우향우하여 모두 영일만에 몸을 던지자는 불굴의 정신력과 신념을 상징하는 것이다. 또한 '종이 마패'는 대규모 제철소의 건설 공사 책임을 박정희 대통령이 박태준 회장에게 그 전권을 위임한다는 것을 기록한 것으로서, 정치권의 간섭과 이권 청탁을 철저히 배격하는 방패막이 역할을 한 종이 문서이다.

3) 「철강공업육성법」의 제정과 폐지

종합제철소 건설이 착오 없이 계획대로 진행되어 국가 기간산업으로 성장한 데는 이를 주도한 핵심 관계자와 관련 기업의 노고가 무엇보다 컸지만 이를 뒷받침한 정부의 지원정책 또한 효율적으로 적시에 체계적으로 이루어진 점도 높이 평가되어야 한다. 정부는 산업화 초기의 열악한 수급환경을 극복하기 위해 「철강공업육성법」(1970년)을 제정하고, 철강산업 관련 기업의 육성과 발전을 위한 제도적 지원 방안을 마련했다. 이 법은 주요 설비에 대한 장기저리 외자도입 지원, 기술개발에 대한 지원, 철강제품 수입 제한을 통한 국내 시장의 보호 등을 주요 골자로 하고 있었다. 사회간접자본에 대한 지원도 포함하고 있어서 항만, 용수, 철도, 도로, 가스 요금 등 공공요금을 할인해주고, 설비자금 지원 및 법인세 면제 혜택 등을 부여하였다. 그야말로 전방위 지원 방안이었던 셈이다. 그러나 이 법의 지원 대상이 조강능력 연산 100만톤 이상이며, 정부출자가 자본금의 2분의 1을 초과하는 철강공업자로 한정하고 있었다. 당시 이 법의 지원을 받을 수 있는

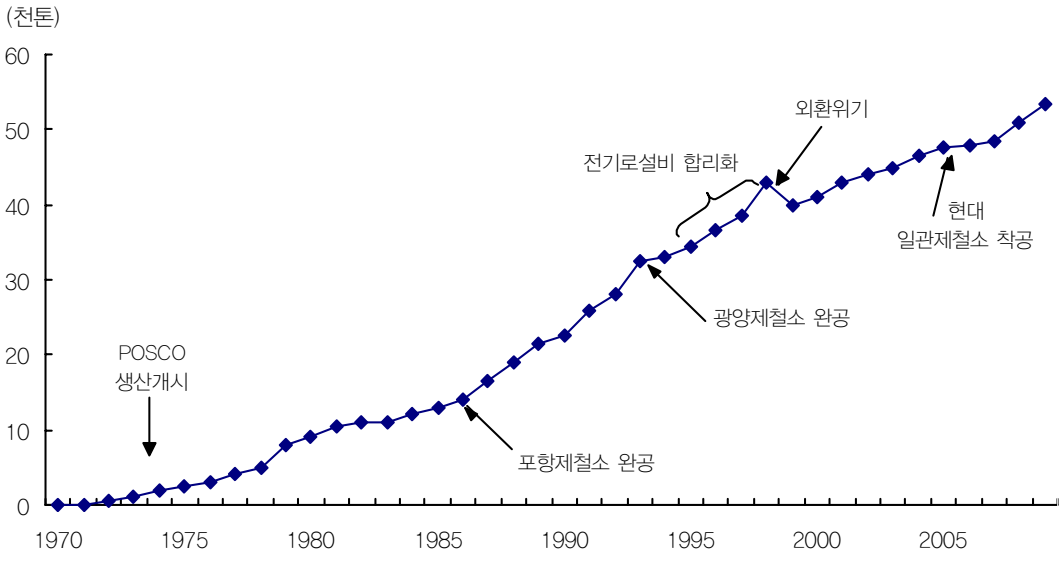
대상이 포항제철(현 포스코)에 한정된 관계로 특정 업체에 대한 지원법이라는 비난과 반발도 있었다.

1980년대 들어, 정부는 세계적인 산업환경의 변화와 국내 철강 생산의 안정과 수출 증가에 따라, 1981년에는 「철강산업육성법」을 개정하여 기업에 대한 지원 조항을 삭제하였다. 1986년에는 동법을 포함한 산업별 육성법을 폐지하고 「공업발전법」을 제정하여 정부의 산업정책을 산업별 지원에서 기능별 지원으로, 기업에 대해서는 육성과 지원에서 자율과 경쟁을 강조하는 방향으로 정책기조를 전환하였다. 이로써 기업이 스스로의 체질 개선을 통한 글로벌 경쟁력을 강화해나갈 수 있는 토대를 마련하게 되었다. 그 결과 그동안 외국 철강업체로부터 줄기차게 제기되어온 우리나라 철강산업에 대한 정부의 육성과 지원에 대한 논란도 점차 사라지게 되었다.

4) 포스코, 세계 최고의 철강업체로의 부상과 민영화

돌이켜 보면 포스코는 1973년 포항제철소 제1기 고로를 가동하면서 본격적인 발전의 기틀을 마련하였다. 제1기 고로의 성공적인 출선은 철강 불모지에서 막연한 기대를 현실로 변화시키며 스스로 철강을 생산할 수 있다는 무한한 자신감을 심어 주는 계기가 되었다. 또 제1기 건설경험이 토대가 되어 포항제철소와 광양제철소의 고로를 잇달아 건설하는 기술과 자료를 축적하게 되었다. 무엇보다도 제1기의 성공적인 조업은 그 수익금이 추가적인 고로 건설을 위한 든든한 자금줄 노릇을 하였다. 포스코는 제1기 성공 이후 25년 만인 1998년 철강 총생산능력이 2,700만톤에 이르게 되고, 일본의 신일본제철과 세계 1위, 2위를 다투는 철강업체로 부상하였다.

[그림 4-15] 우리나라 조강생산 추이



자료: 산업연구원 작성.

그러나 1990년대 후반 세계경제환경이 빠르게 변화하면서 철강시장의 개방과 무역자유화의 확대로 시장에서의 경쟁이 더욱 심화됨에 따라, 포스코는 제조원가의 절감, 생산설비의 효율화, 고급·고부가가치제품의 생산 등 질적 성장을 통한 경쟁력 강화를 도모하였다. 이 시기에 국가적으로는 외환위기를 맞게 되고, 국내 철강업계도 한보철강의 부도 등 철강업체들의 부도, 생산 감소 등 큰 어려움을 겪게 되었다. 이즈음 정부는 국내외 철강업계의 환경 변화에 부응하고, 외환위기에 따른 재정 확보 등을 위해 포스코에 대한 민영화를 추진하였다. 민영화는 포스코가 정부의 간섭에서 벗어나 독립적이고 안정적인 경영기반 확립, 정부보조금 시비 등 통상 문제, 경직된 공기업체제에서 벗어남으로써 시장에서의 경쟁을 통한 한 단계 발전할 수 있는 계기를 제공하게 되었다. 민영화에 의해 역량을 더욱 강화한 포스코는 세계 철강기업의 경쟁력 평가에서 2004년 이래 줄곧 1~2위의 우수 기업으로 평가 받게 되었다(WSD, Forbes 등). 그러나 2000년대 들어 세계 철강업계의 M&A 열풍과 함께 1억톤 이상의 생산능력을 지닌 아르셀러-미탈이 등장하면서 일본의 신일본제철, JFE와 함께 세계 2위 그룹을 형성하게 되었다.

포스코와 함께 우리나라 철강산업의 다른 한 축을 이루고 있는 현대제철, 동국제강, 한국철강, 대한제강 등 전기로업체 역시 1980년대와 1990년대 토목, 건설, 주택 등의 수요 급증에 따라 설비의 신증설과 대형화를 지속적으로 추진하게 된다. 전기로 설비능력은 1980년 380만톤에 불과하였으나 2000년에는 2,350만톤으로 빠른 성장 추세를 보였다. 우리나라 철강산업은 포스코와 전기로업체들의 지속적인 성장에 힘입어 2008년 5,332만톤의 철강을 생산하였으며, 중국, 일본, 미국, 러시아, 인도에 이어 세계 6위의 생산국의 위상을 보이고 있다. 최근 인도의 생산이 급증하면서 우리나라는 2007년 세계 5위 생산국에서 한 단계 하락하게 되었다.

5) 현대의 일관제철업 진입과 경쟁 심화

2005년에는 우리나라 철강업계에 큰 변화를 예고하는 사건이 일어났다. 현대가 일관제철업 진출을 선언한 것이다. 현대는 선대의 정주영 회장이 1970년대부터 일관제철업 진입을 시도해왔으나 번번이 좌절된 바 있다. 현대는 일관제철업 진출을 시도한 주된 이유로 현대그룹이 운영하는 사업이 자동차, 조선, 중공업, 건설 등 모두 철강과 관련이 있는 사업으로 구성되어 있어서, 일관제철업 진출은 기존 사업과의 시너지 효과를 통해 경쟁력을 강화할 수 있다는 점을 들고 있다. 현대는 1970년대 후반 제2제철의 논란, 1980년대 광양제철소 건설, 1990년대 한보철강의 당진제철소 건설 등 고비마다 일관제철소 진입을 시도하였으나 좌절을 맛보았다. 그러나 2000년대 들어 중국의 수요 급증과 교역의 자유화를 통한 철강 및 관련 산업의 수출이 급증하면서 철강재의 공급부족 심화와 수입 급증으로 현대의 일관제철 진입은 탄력을 받게 되고, 2005년 마침내 당진에 일관제철소 건설을 착공하게 되었다. 정주영 회장이 처음 철강업 진출을 시도한 1970년대 후반부터 30년 만에 후대의 정몽구 회장이 그 꿈을 실현시킨 끈질긴 집념의 결실이다.

이로써 현대제철이 본격 가동하는 2011년 국내에는 포스코와 현대제철 2개의 일관제철업체가 경쟁을 하는 새로운 시장환경이 형성될 것으로 전망된다. 국내 철강시장의 성

숙화와 구조 고도화, 중국 및 일본의 공급과잉구조, 시장개방 및 자유화 확대 등 우리나라 철강산업의 과제를 고려할 때 생존을 위한 치열한 경쟁은 불가피할 것으로 예상된다. 그러나 이러한 경쟁이 국내 업체 간의 이전투구로 변질되지 않고 혁신의 에너지로 이어져 국내 철강산업의 성장과 발전을 위한 잠재력을 확보하는 디딤돌이 되기를 기대한다.

다. 조선산업

우리나라가 근대적인 조선설비를 갖추고 선진 조선국들과 세계시장에서 경쟁을 시작한 것은 1970년대 중반 이후다. 물론 1960년대에도 당시 국내 최대 조선소였던 대한조선공사가 수출선을 건조한 사례가 있지만 본격적으로 선진국 규모의 대형 조선설비를 갖추고 시장에 진입한 사례는 1973년 현대중공업이 최초였다.

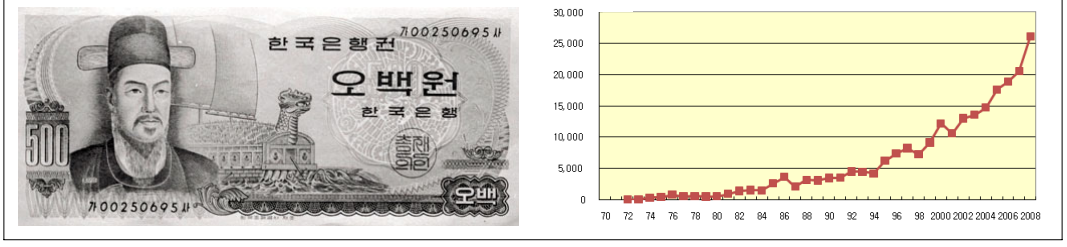
1) 500원 지폐로 차관 얻어내 대형 조선 시작

당시 현대중공업 고 정주영 회장은 가장 큰 난관이었던 자금 문제를 해결하기 위해 1971년 9월 영국 런던의 버클레이즈(Barclays) 은행을 찾아갔으나, 조선소 설립경험도 없고, 선주도 나타나지 않은 상황에서 영국은행의 대답은 물론 '불가'였다.

정 회장은 그 때 바지 주머니에서 500원짜리 지폐를 꺼내 우리가 영국보다 300년 앞선 1500년대에 이미 철갑선인 거북선을 만들었다고 설득하여 차관을 얻어내는 데 성공하였고, 조선소 건립과 동시에 2척의 배, 그것도 가장 큰 유조선인 VLCC를 진수시킨 사례는 세계 조선사에 유일한 기록으로 남아 있다. 당시 박 대통령은 대형 조선소 건설을 조국 근대화 작업의 상징적 사업의 하나로 생각하여 '조선입국'(造船立國)이란 휘호를 보냈고 첫 선박의 건조에 큰 관심을 보였다고 한다.[42]

[그림 4-16] 차관을 얻어낸 500원 지폐와 우리나라의 선박 건조규모 추이

(단위: 천GT)



자료: Lloyd, *World Shipbuilding Statistics*, 각호.

42) 당시 박 대통령은 한국의 장래에 대해 긍정적 자문을 했던 미국 미래학자 허먼 칸 박사에게 현대에서 두께 4㎝가 넘는 철판을 잘라 붙여 만드는 저 거대한 배가 물에 뜰 것 같으냐고 질문을 했고 칸 박사는 부력 때문에 40%는 물 위로, 나머지 60%는 수면 아래로 잠길 것이라고 설명했으나 뜰 확률이 40%로 알아들은 대통령은 그것만으로도 안심을 하고 고맙다는 말을 수차례 했다고 한다.

2) 대규모 밀착지원으로 대형 조선시장 진입

조선산업은 고용효과가 크고 대규모 초기 자본이 필요하며 국가 방위적 관점에서도 중요하기 때문에 대부분의 조선국들은 국가 지원을 바탕으로 성장해왔다. 유럽이 그랬고, 일본도 마찬가지였다. 우리나라도 국가 차원에서 적극적인 정책 지원이 있었다. 1970년대 이후에는 큰 성과가 없었던 이전과 달리, 정부 정책이 민간의 적극적인 투자의지와 접목되면서 비로소 괄목할 만한 성과를 낳기 시작하였다. 1970년대에 조선공업진흥계획을 실시하여 국내에서 건조하는 선박의 지원에 내실을 기했고, 특히 조선소의 규모를 획기적으로 키워 당시 선박 수요의 대형화 추세에 맞춰 나갔다. 또한 현대조선소 외에 대우, 삼성조선소도 군소 조선소를 대폭 통합·계열화하여 중형전문조선소로 키우고 대규모 자금을 지원하였다(재정자금, 기계공업육성자금). 이로써 현대조선을 비롯 대우조선, 삼성조선이 대형 선박 건조체계를 갖추게 되었고 국내 조선 산업이 내수 중심의 소규모 산업에서 탈피하고 세계 시장에 진입하는 계기가 마련되었다. 즉, 1970년대는 조선산업이 정부 차원의 주요 육성산업으로 채택되면서 정책적·재정적 지원이 이루어졌고 건조능력 측면에서의 충분한 역량 확보를 통해 본격적인 세계시장으로 진입이 가능해진 시기로 평가된다.

3) 장기 불황 이후 선제적 설비투자로 시장호황 대응

1970년대 집중적인 정책 지원으로 1970년대 말부터 세계 2위 조선국으로 부상하였으나 조선 설비의 확충 이후 석유파동과 함께 닥친 세계적인 불황으로 극심한 어려움을 겪어야 했다. 이때 큰 기여를 한 것이 국내 선박의 자급화 및 국내 화물의 자력 수송을 가능하게 한 계획조선정책이었고, 이 같은 시책은 조선산업 및 해운산업의 동반 발전에 큰 기여를 했다. 한편, 선박 건조기술은 당시 주도국이었던 일본에 비해 크게 뒤져 있었다. 생산성도 낮았고 용접, 절단 등에 있어서의 불량률도 일본에 비해 높았다. 우리가 이미 경쟁상대로 부상하고 있었기 때문에 일본, 유럽에서 기술을 도입하기도 어려운 상황이었다. 이를 타개하기 위해 적극 활용한 것이 자체 개발도 있었지만 현지 업체들에 대한 출장이었다. 원래 현장 촬영을 못하게 막았지만 몰래 카메라를 숨겨 들어가 필요한 현장에 대한 촬영을 감행했고 귀국하여 동료들과 토론을 거쳐 현장에 곧바로 적용했다고 한다. 이렇듯 조선산업은 현장과 건조 공정에서 얻는 아이디어가 중요하기 때문에 최근 경쟁국으로 부상한 중국의 국내 방문은 거의 받아들이지 않거나 형식적인 공장 투어로 대신하고 있다.

1980년대 후반에는 해운산업의 회복과 선박 발주량의 증가가 시작되었으나 극심한 노사분규와 원화 절상 등 대내적 악재로 성장이 지체되었고, 1989년의 조선산업 합리화[43]

43) 이 합리화조치로 대우조선에 대해서는 일부 계열사 통폐합 등 자구 노력을 전제로 산업은행 대출금의 상환 유예, 신규 대출금 제공이 이루어졌고, 한라중공업, 한진중공업 등에는 부실기업 인수대가로 세제혜택이 주어졌다.

조치에까지 이르게 되었다. 점차 대내적 어려움이 극복되고, 설비투자를 규제했던 합리화조치가 1993년에 해제됨에 따라 1990년대 중반 이후 예상되던 조선 호황에 대비, 대대적인 설비 확충이 진행되었다. 이렇게 확충된 국내 조선업계의 대규모 설비는 세계 조선 수요를 초과하는 과잉설비일 뿐 아니라 이로 인해 선가 하락이 초래된다는 세계적인 비난에 직면하기도 했지만, 2000년을 전후한 시점부터 시작된 세계 조선산업 초호황에 최적의 대응을 할 수 있는 기반이 되었다.

4) 선도국으로 부상, M&A로 크루즈선 건조 가능성 높여

한편, 국내 조선산업이 세계에서 차지하는 비중이 점차 커지면서 국제 간 협력의 필요성도 증대되어 1990년 10월에 OECD WP6 회원국으로 정식 가입하였다. 우리나라 산업 중에서는 처음으로 선진국과의 공식회의에 참여하게 된 것이다. 이후 세계시장에서의 비중과 비례하여 잦은 통상마찰이 있었고, 2002년에는 EU가 국내의 각종 조선 관련 제도 및 금융시스템, 그리고 외환위기 시에 취해졌던 구조조정 등에 대해 WTO 협정에 위반한 정부 지원이라고 제소하였으나, 2004년 12월 발표된 WTO 패널보고서는 이러한 우려를 대부분 종식시켰다.

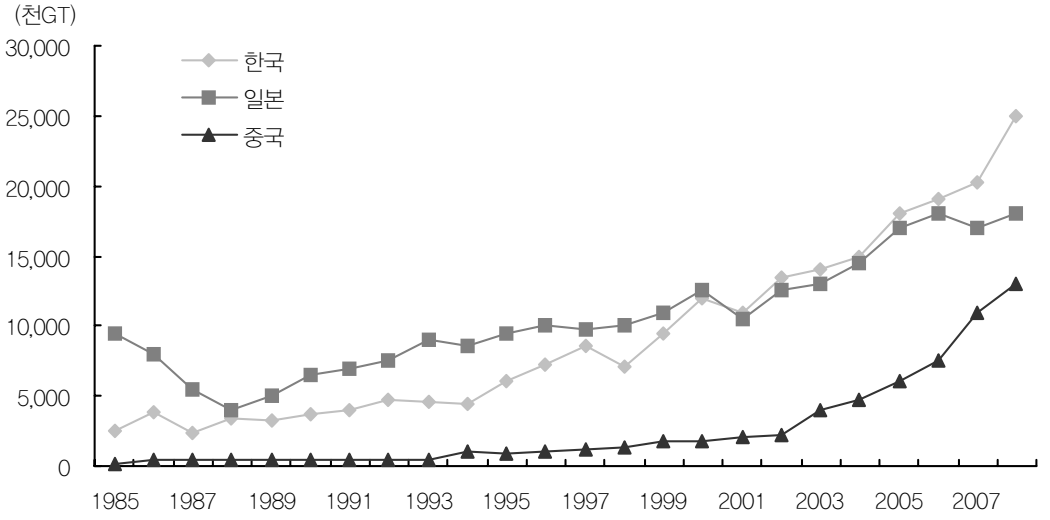
〈표 4-16〉 우리나라 조선산업의 성장 과정

시기	환경 변화	대응전략	Value-chain 변화	전략 평가
1970년대 (글로벌시장 진입기)	– 세계 시장 호황 – 선진국 간 교역량 증대 – 원자재/석유 수요 증가 – 수에즈 운하 폐쇄→선박 대형화→대형도크	– 대형선박 건조를 위한 초대형 조선소 건설→현대/대우/삼성 시장 진입 – 연불수출 도입(수출 장려) – 수출선에 주력	초대형 설비	– 대형화 니즈 겨냥한 초대형 조선소 ⇒ 세계 시장 진입 성공적
1980년대 (성장기)	– 세계시장 장기 침체 – 물량확보 위한 저가 수주 – 경쟁국의 설비/인력 감축	– 설비확장 지속 – 가격경쟁력으로 저가 수주전략 추진 – 수출선 비중 확대 – 합리화조치(부실기업 정상화)	공격적 마케팅(가격경쟁력)	– 공격적 저가 수주로 물량 확보 – 수출 주력⇒효과적
1990년대 (도약기)	– 대체 물량 호황 예상 – 경쟁국의 퇴조(고령화, 기술인력 부족, 통폐합)	– 대규모 설비투자(합리화 해제) – 선형개발/기술개발 투자 확대 (고부가가치화, 인력 확충, 설비/생산/ 관리 효율 제고)	증강설비 선형개발 설계고도화	– 시장호황에 대비한 설비투자 주효 – 선형개발/설계기술개발 투자전략으로 제품차별화기반 구축
2000년대 (글로벌 선도 산업화기)	– 단일 선체 퇴출/국제 해양환경규제/고유가에 따른 초호황 – 후발국 중국의 성장 가속화/대규모 설비 확충	– 설비 효율성 극대화 – 신공법 개발(육상건조, 기가블록건조, 댐공법 등) – 고부가가치분야 개척 (해양플랜트, 크루즈선 등) – 중소형 설비 투자	선종/선형개발, 생산공정 혁신, 중형설비 증가	– 설비효율 극대화 (중국은 대규모 설비확장)로 경기 하강시 부담 경감 노력 – 공법 개발에 따른 생산성 제고

자료: 산업연구원 작성.

2000년 이후 국내 조선산업은 수주량, 건조량, 수주잔량 등 모든 지표[44]에서 세계 조선산업의 선도국으로 부상했다는 평가를 받고 있다. 2008년 기준 선박 수주량은 1,750만 CGT로 세계 시장의 41.1%를 차지하였다. 2006년 이후 세계 2위로 부상한 중국은 35.0%, 일본은 11.5%에 머물렀다. 건조량 역시 2008년 1,490만CGT(세계 시장점유율 36.8%)로 세계 1위를 기록하였고, 전년도에 이어 사상 최고치를 기록하였다. 수주잔량 또한 6,770만CGT로 세계 1위에 시장점유율 35.8%를 차지하였고, 이는 3년치 일감을 상회하는 수준이다. 또한 질적인 측면에서도 대표적 고부가가치선인 LNG선의 수주량 기준 시장점유율이 2007년 기준 89.5%에 이르고 있다(컨테이너선 64.4%, 탱커 59.2%). 이 같은 수치는 국내 조선산업의 경쟁력을 단적으로 나타내 주는 지표들로서, 국내 조선산업이 세계 조선 선도국의 위치에 있음을 확인해주고 있다.

[그림 4-17] 선박 생산량의 주요국별 비교



자료: Lloyd, *World Shipbuilding Statistics*, 각호.

또한, 개별 조선소 차원에서도 2008년 기준 세계 10대 조선소에 7개의 국내 업체가 포함되어 있고, 특히 1~6위를 국내 업체들이 차지하고 있다. 2007년에는 국내 STX조선이 유럽의 2위 크루즈선 건조 조선소인 Aker Yards를 인수, 우리의 미지영역이었던 크루즈선 건조 가능성을 활짝 열었다. 2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기로 수주량이 급감하였으나 확보해놓은 수주잔량의 건조가 진행되면서, 2008년 품목 기준 1위의 수출산업으로서 대규모 무역수지 흑자를 견인하였다. 향후 국내 조선산업은 고부가가치 영역의 비중을 높이면서 제품 차별화전략을 적극 추진해 나갈 것으로 보인다.

44) Lloyd, *World Shipbuilding Statistics* 기준.

라. 자동차산업

미국에서 대형 승용차의 생산붐이 일고 있던 1955년에 우리 자동차업계는 미군용 지프를 개조해 최초의 국산차인 시발자동차를 생산하였다. 1962년에는 새나라자동차가 부평에 공장을 건설하여 근대적인 조립 생산을 시작하였으며, 부품 국산화를 추진하였다. 이후 수공업적인 국산차 조립 생산은 막을 내리게 되었으며, 국내 자동차업계의 창업이 뒤따랐다.

1) 양산기반의 구축과 독자 모델의 개발

1970년대 초까지만 해도 국내 완성차업체들은 KD 생산에 치중하였으며, 잦은 모델 변경으로 국내 부품업체들은 영세성에서 벗어나지 못하였고 부품 국산화율도 매우 낮은 수준에 머물렀다.

1973년 기아산업은 국내 최초로 컨베이어시스템을 갖춘 일관조립공장을 소하리에 건설하였다. 미국의 포드가 컨베이어시스템을 도입하여 대량생산체제를 갖춘 지 59년 뒤에야 국내 완성차업체의 대량생산체제가 갖추어진 것이다. 기아의 소하리공장은 엔진, 프레스, 차체, 도장 등 다수의 단위공장으로 구성되었으며, 소형승용차를 대량 생산하기 시작하였다. 1차 석유파동 직후인 1974년에 GM코리아가 엔진공장을 건설하였으며, 1975년에는 현대자동차가 종합자동차공장을 울산에 건설하면서 한국 자동차산업은 근대적 기반을 갖추게 되었다. 국내 완성차업체들이 대량생산체제를 갖춤으로써 부품업체들도 안정적인 수요기반을 확보할 수 있었으며, 부품 국산화에 적극 나섰다. 1976년 현대자동차는 최초의 국산 고유 모델인 포니를 본격 생산하였으며, 최초로 베네수엘라에 수출하였다. 한국 자동차산업의 성장세가 지속되자 외국업체의 견제도 강화되기 시작하였다. 국내 자동차업계가 독자적인 엔진개발에 착수하자 외국업체들은 기술 이전을 기피하는 대신 자본협력을 확대하였다. 국내 완성차업체가 초기 엔진개발에 빈번히 실패하자 일본업체에게 자문을 구했으나 일본업체는 자사의 실패경험을 감추면서 조언조차 제대로 해주지 않았다. 이러한 일본업체의 술책은 오히려 국내 업체의 고유 엔진모델개발을 촉진하는 계기가 되었다. 한편, 1979년의 제2차 석유파동으로 인한 자동차 수요억제조치는 자동차산업을 급속하게 위축시켰다.

1980년대에 진입하면서 국내 자동차산업은 양산체제의 확보와 수출기반을 확립하였다. 국산차의 수출이 증가하자 현대자동차는 1985년에 연산 30만대 규모의 단일 모델 전용공장을 완공하였으며, 대우와 기아자동차도 국제 경쟁이 가능한 대량생산체제를 확립하였다. 1986년에 현대자동차는 세계 최대의 자동차시장인 미국에 고유모델인 포니엑셀을 수출하여 신화를 창조하였다. 미국 소비자들이 세컨드 카로 구매할 것이라는 예상과는 달리 포니는 소형차시장의 강자로 자리 잡았다.

미국 내 판매 증가로 미국의 수입규제조치가 강화되자 현대자동차는 캐나다 브르몽에 조립공장을 건설하였으며, 기아와 대우자동차도 신흥 개도국에 소규모 생산공장을 연이어 건설하여 한국 자동차산업은 세계화시대를 열어 나갔다. 1980년대 말 자동차 대중화로 1988년 국내 생산이 100만대를 돌파하면서 우리나라는 세계 10대 자동차생산국으로

〈표 4-17〉 자동차산업의 발전과정

1962~71	1972~76	1977~81	1982~86	1987~91	1992~97	1998~
KD조립 및 국산화 초기단계	고유국산차 개발단계	양산체제 준비단계	수출기반 확립단계	대량 수출단계	양적성장 및 독자기술개발단계	세계화 및 기술선진화 단계
– 자동차공업 육성 착수 – 완성차 수입 금지 – 자동차공업 육성 기본계획 수립 – 부품의 국산화율 제고 및 전문 계열화 추진	– 장기자동차공업 진흥계획 수립 – 국산 고유모델 승용차 개발 – 승용차 처녀 수출 – 대규모 종합 공장 건설	– 자동차공업 합리화 계획 단행 – 본격적 수출 전략 산업화 추진	– 양산체제 확립 – 전륜구동 승용차 개발 – 미국 수출 개시 – 생산의 국제 분업화	– 전차종 생산 자유화 – 자동차 수입 자유화 – 배기가스 및 소음규제 강화	– 규모의 경제 실현 – 세계 5대 자동차생산국 – 주요 핵심 부품의 독자 기술개발 완료	– 자동차업계 구조조정 – 해외 선진 업체 국내 시장 진입 – 첨단기술 확보 및 생산거점의 세계화

부상하였다. 이 과정에서 자동차산업 노사 간의 갈등이 불거지기 시작하였으며, 한국 자동차산업의 고질적인 병폐로 자리 잡게 되었다.

2) 구조조정과 세계화를 통한 성장기반 강화

1990년대에 들어서 한국 자동차산업은 대량 수출 및 독자 기술개발에 적극 나섰다. 또한 국제경쟁력 확보를 위한 글로벌 생산체제의 구축과 연구개발투자를 확대하였다. 부품업체들도 완성차의 수출과 내수 증가에 힘입어 본격 성장하였으며, 부품 국산화율도 큰 폭으로 증가하였다. 1995년 국내 완성차업계는 수출 100만대를 달성함으로써 한국이 자동차산업을 육성하는 것은 도저히 불가능할 것이라는 세계 석학들의 평가를 일축하고 후발국들의 벤치마킹 대상이 되었다.

1990년대 중후반 국내 자동차업계는 수출 둔화 속에 외환위기를 맞게 되었으며 대대적인 구조조정에 돌입하였다. 이 과정에서 현대자동차가 기아자동차를 인수하였으며, 대우자동차는 GM에, 삼성자동차는 르노에, 그리고 쌍용자동차는 상하이자동차에 매각되었다. 국내 자동차업계는 뼈를 깎는 구조조정을 거치면서 단기간 내에 경쟁력을 회복할 수 있었다. 해외 수요의 증가 속에 환율도 국내 자동차업계의 수출을 뒷받침해주었기 때문이다. 구조조정 이후 국내 자동차업계는 세계화와 기술선진화를 위한 노력을 강화하였다. 현대와 기아자동차는 막대한 성장 잠재력을 보유하고 있는 중국에 공장을 건설하였으며, 품질경영에 박차를 가하였다. 그 결과 국산자동차의 품질은 일본업체와 견줄 만한 수준으로 향상되었다. 21세기에 진입하면서 한국 자동차산업은 제 2의 도약기를 맞이할 수 있었다. 품질, 성능, 가격 면에서 우위를 확보하게 된 국산차 모델이 세계 각국 소비자에게 좋은 평가를 받으면서 판매가 급증하였기 때문이다.

국내 완성차업계는 각국 소비자들의 취향에 맞는 자동차를 신속히 개발하여 판매하기 위해 글로벌 네트워크를 확장해나갔다. 완성차업체의 양적 성장 및 세계화에 따라 부품업체들의 대형화와 국제화도 함께 이루어졌다. 세계 100대 부품업체에 속하는 업체 수가 5개로 증가하였으며, 부품업체들은 수출 증가와 함께 완성차업체와의 해외 동반 진출로 국제화 경험을 쌓아나갔다. 부품 수출의 증가는 해외 완성차업체의 글로벌 소싱

증가와 함께 국산 부품의 상대적으로 저렴한 가격과 우수한 품질 및 성능이 인정을 받았기 때문이다. 국내 자동차업계의 꾸준한 기본역량 강화와 재무구조 개선에 따라 한국 자동차산업은 2008년부터 시작된 세계 경기침체에도 불구하고 상대적으로 양호한 실적을 거두고 있다. 또한 국내 자동차업계는 자동차산업의 기술 패러다임이 화석연료를 사용하는 내연기관 중심에서 전기에너지 중심으로 변화하자 그린 카 개발에 박차를 가하고 있다. 세계 각국의 환경 및 연비 규제가 강화되면서 CO_2 등 공해 배출이 적고 연비가 우수한 자동차를 개발해야만 하기 때문이다. 완성차업체들의 기술개발은 부품업체와 공동으로 진행되고 있다. 그 결과 2009년에는 고유의 LPi 하이브리드 자동차가 출시되었다. 한국 자동차산업에 새로운 장이 열리게 된 것이다. 국내 자동차산업이 독자적인 그린 카 개발과 상용화에 성공할 경우 국내 자동차산업은 제 3의 도약기를 맞이하면서 세계 4강에 무난히 진입할 예상이다.

제5절 | 산업합리화와 산업경쟁력 강화: 1980~86년

1. 배경

가. 시대적 배경

1980년대는 정부의 중화학육성정책과 선별적 직접 개입으로 특징되는 산업정책의 방향과 기조가 일대 전환기를 맞이한 시기라고 할 수 있다. 또한 1980년대는 경제안정화 및 경제자유화가 강조되는 가운데 1990년대의 민간 주도 경제(1993년 문민정부 출범)로 이행하는 과도기적 시기라고도 할 수 있다. 한편, 1980년대는 1979년 10·26 사태 및 12·12 사태, 1981년 제5공화국 출범, 1988년 제6공화국 출범에 이르는 기간까지 정치적으로 매우 불안정한 시기이기도 하였다.

대내외 경제상황을 살펴보면, 1973년의 제1차 석유파동에 이어 1979년 제2차 석유파동이 발생하였고 이로 인해 1970년대 정부의 선별적 개입으로 육성된 중화학공업의 과잉·중복 투자와 부실화 문제가 크게 대두되었다. 1983년부터는 대외 여건의 악화와 대내 경쟁력 취약 등으로 해운업, 해외건설, 조선, 섬유직물 등 일부 업종의 불황상태가 심화되면서 구조불황산업의 합리화와 부실기업의 정리 문제가 주요 정책과제로 등장하였다.

우리나라의 산업정책은 1986년 1월 「공업발전법」의 제정을 계기로 새로운 전기를 맞이하였다. 1980년대 초반 중화학공업의 산업합리화 등으로 과거 정부가 특정 산업을 선별적으로 지원한 것에 대한 부정적인 시각이 크게 부각되었다. 경제운용기조 자체도 세계적 추세를 반영하여 경제자유화로 전환되면서 정부의 특정 산업에 대한 선별적 직접 개입 여지를 대폭 축소하는 방향으로 전환되었다.

한편, 1980년대 들어 1960년대 이후 대기업 위주의 산업정책 추진으로 인한 경제력

집중 및 불공정거래 문제가 크게 대두되었다. 또한 1990년대 초에는 재벌의 문어발식 사업확장에 따른 국제경쟁력 저하 우려가 증대됨에 따라 재벌의 자율적인 전문화를 유도하기 위한 정책이 추진되기도 하였다.

1980년대 후반은 3저 호황(엔화 대비 낮은 원화가치, 저유가, 저금리)으로 1950년대 이후 처음으로 무역수지 흑자를 기록한 시기이기도 하다. 그러나 정치적 불안의 심화와 함께 노사분규가 만연하고 임금이 급격히 상승함에 따라 우리 경제의 고비용·저효율구조가 새로운 문제로 대두되었고 제조업의 생산성 향상이 주요 이슈로 부각되었다. 또한 1980년대 후반 이후 제조업의 위상이 둔화되고 제조업 경쟁력 위기론이 부각됨에 따라 국제수지 개선과 수출 확대를 위한 제조업의 경쟁력 제고 필요성이 크게 대두되었다.

나. 산업합리화 추진의 배경

1) 중화학공업 투자조정의 배경

1970년대에 들어와 중화학공업 육성정책이 의욕적으로 추진되었으나 1970년대 말 제2차 석유파동을 계기로 중복·과잉 투자와 부실화 문제가 대두되면서 1980년에는 산업합리화 차원의 중화학공업 투자조정이 단행되었다. 중화학공업 투자조정이 이루어진 배경으로는 크게 중화학공업 육성계획 자체에 내포되어 있던 문제점과 석유파동 등 외부여건의 변화에 따른 문제점으로 나누어 볼 수 있다.[45]

첫째, 중화학공업 육성계획 자체가 지닌 문제점으로서는 육성 대상 산업에 대한 정확한 수요 전망의 부재와 함께 정부 특혜를 노린 기업 간의 과도한 투자 경쟁을 들 수 있다. 막대한 자금과 긴 회임기간을 지니는 중화학공업 투자를 중장기적 세계 경기 전망이나 국내외 수요 전망, 경쟁력 등에 관한 면밀한 분석 없이 의욕만 앞세워 무리하게 추진하였다고 볼 수 있다. 또한 정부 주도로 추진됨으로써 기업들이 사업성이나 경쟁력, 자금능력과는 관계없이 정부의 지원과 보호만 믿고 참여하게 되었으며, 선발기업으로서의 이점을 노린 중복·과잉 투자가 횡행하였다.

둘째, 외부여건상의 문제점으로는 1970년대에 발생한 두 차례의 석유파동과 스태그플레이션을 통해 세계경제가 장기불황을 겪고 있던 시기에 중화학공업화정책이 추진되었다는 점을 들 수 있다. 즉, 1973년 제1차 석유파동에 따른 세계경제 불황으로 주요국들이 투자를 축소하던 시기에 막대한 투자재원을 필요로 하는 중화학공업 육성정책을 의욕적으로 추진하였다는 점이다. 더욱이 1979년의 제2차 석유파동에 따라 외자도입여건이 더욱 어려워지고 도입외자의 금리가 폭등하게 되면서, 낮은 가동률과 수출 부진, 이자상환에도 못 미치는 매출액 등 그동안 무리하게 추진하였던 중화학공업화정책의 문제점들이 본격적으로 노정되었다. 특히, 1970년대 말 중화학공업 분야의 공장건설이 일단락되고 수출이 개시되려던 시점에 돌발한 세계경기침체는 발전설비를 비롯한 자동차, 기계산업 등의 분야에서 가동률 하락과 설비과잉 상태를 초래하였다.[46]

---

45) 강철규·장석인, 『산업조정의 이론과 실체』, 산업연구원, 1989, pp.136~137.

이러한 배경에 따라 정부는 중화학공업분야의 중복 및 과잉 투자와 경영부실 문제를 더 이상 방치할 수 없었으며, 이것이 1980년 발전설비, 건설중장비, 자동차, 중전기기, 전자교환기, 디젤엔진, 동제련의 7개 분야에 대한 투자조정으로 나타나게 되었다.

2) 구조불황산업 합리화 및 부실기업 정리의 배경

1980년의 중화학공업 투자조정 이후 자동차, 기계공업 등이 조금씩 국제경쟁력을 확보해가고 있는 가운데, 1983년부터는 해운업, 해외건설, 조선, 섬유직물 등 일부 업종의 업황이 악화되면서 소위 구조불황산업의 합리화와 부실기업의 정리 문제가 주요 정책과제로 등장하게 되었다.[47]

이러한 구조불황산업과 부실기업의 발생은 그 원인이 구조적이고 복합적이라는 점에서 우리 경제에 심각한 문제로 대두되었다. 구조불황산업 및 부실기업의 대부분은 조선, 해운업, 해외건설업 등과 같이 1970년대 중화학공업화 과정과 그 이후 정부의 집중적인 지원과 육성계획에 의해 급속히 성장해온 산업과 기업들이다. 종래의 불황산업이나 기업부실이 주로 경쟁력에 입각하지 않은 무리한 투자에 기인하였다면, 이 시기에는 세계경기침체와 이에 따른 해외수요 감소, 후발개도국의 추격 및 보호주의, 수입규제 강화 등 대외여건의 구조적 변화와 함께 기술 수준 저위, 업체 간 과당경쟁, 취약한 재무구조 등 대내적인 구조적 취약점이 원인으로 작용하였다.

이와 같이 구조적이고 복합적인 대내외 환경의 변화로 인해 1983년 이후 가장 심각한 불황상태를 보인 업종은 해운업과 해외건설업, 조선업, 직물제조업 등이었다. 이 중에서 당시 「조세감면규제법」에 근거하여 정부의 구조불황산업 합리화조치의 대상이 된 업종[48]은 해운업과 해외건설업이었으며, 다른 업종들은 1986년 이후 「공업발전법」에 의해 산업합리화업종으로 지정되어 정부의 지원을 받게 되었다.

다. 산업정책기조 변화의 배경

1) 「공업발전법」 제정과 산업지원방식 전환의 배경

1986년 「공업발전법」의 제정은 정부 주도의 산업특정적 지원체제를 지양하고, 민간자율기반의 확립과 기능별 산업지원방식으로의 전환을 모색함으로써, 산업정책기조가 근본적으로 변화하는 계기로 작용하였다.

1980년대 경제자유화의 흐름은 성장 위주의 국가개입주의적 법제도를 폐지하고 시장의 기능을 촉진하는 법제도로 다시 정비할 필요성을 제기하였다. 1983년 5월 산업정책심

---

46) 차동세 · 김광석 편, 『한국경제 반세기』, 한국개발연구원, 1995, p.333.

47) 강철규 · 장석인, 『산업조정의 이론과 실제』, 산업연구원, 1989.

48) 「조세감면규제법」에 근거하여 산업합리화업종으로 지정된 업종으로는 해운업과 해외건설업 외에도 1988년에 지정된 석탄산업이 있음.

의회를 통과한 '80년대 산업정책의 기본과제와 정책방향'에서는 중요산업에 대한 선별적 지원제도를 기능별 지원제도로 개편하고 개방과 경쟁의 폭을 확대하며 정부지원 시 명확한 지원 기준과 시한을 정해 예외적으로 개입하도록 규정하는 조치가 이루어졌다. 또한 1983년 12월 제5차 경제사회발전5개년계획이 수정되었는데, 산업정책 방향이 종래의 특정 산업 지원에서 인력 및 기술개발 등 간접 지원방식으로 전환되었다.

특히, 당시 대외 개방확대정책의 기조는 산업정책기조의 변화를 통한 산업지원방식의 전환과 무역마찰 가능성의 축소 필요성을 제기하였다. 즉, 「공업발전법」은 "개방정책의 추진을 보완하기 위하여 추진"된 것으로, 「공업발전법」을 통해 "수입자유화에 대비하여 국내 산업의 경쟁력을 제고하기 위한 기술 및 생산성 향상 대책이 적극적으로 전개될" 것이어서 무역마찰의 여지가 줄어든다는 것이다.[49]

중화학공업 육성정책 등 정부 주도의 특정 산업 지원정책의 부작용에 대한 반성에 따라 자율·경쟁·개방으로의 정책기조 변화와 함께 정부 개입의 축소, 시장기능에 의한 자원 배분이 강조되었다. 1970년대 정부의 선별적 개입에 의해 육성된 중화학공업의 중복·과잉 투자와 부실화 문제가 대두되어 1980년에는 중화학공업 투자조정을 실시하고 1983년에는 구조불황산업의 합리화를 추진했는데, 이러한 경험은 정부 주도의 특정 산업 지원정책에 대한 반성을 야기하고 산업지원정책의 합리화를 모색하는 계기로 작용하였다. 그리고 산업 발전단계의 관점에서, 자본집약적 산업에 대한 물적 투자와 자본축적 중심의 발전 패턴에서 더 나아가 산업기술 및 생산성 향상을 통한 산업구조 고도화와 국제경쟁력 향상에 대한 필요성도 기술 향상과 인적자본 지원 중심의 기능별 지원정책으로의 전환을 촉진하였다.

이러한 배경을 바탕으로 정부 주도의 특정 산업 지원 방식에서 탈피하여 민간자율과 기능별 지원방식 중심의 「공업발전법」이 제정되었다. 주요 산업정책의 기조는 ① 각종 규제의 철폐와 특정 업종 중점 지원방식의 원칙적 지양을 통한 민간자율기반의 확립, ② 시장경제원리의 더욱 완전한 기능 발휘를 촉진하기 위한 경쟁력 보완분야와 경쟁력 상실분야에 대한 한시적 합리화계획 추진, ③ 보편성 원리에 입각한 기능별 지원으로 산업기술과 생산성 향상 도모, ④ 민간과 정부의 협력으로 산업정책의 공동 모색체제 확립 등으로 요약될 수 있다.

2) 공정거래제도 및 주력 업체 · 업종제도 도입의 배경

1960년대 이후 대기업 중심의 불균형 성장 우선 전략으로 산업 간 불균형 확대와 독과점 시장구조 심화 등의 폐해가 노정되기 시작하였다. 특히, 밀가루·설탕·시멘트의 독과점 생산자인 대기업들의 가격조작과 세금포탈을 통한 폭리와 관련된 '삼분사건(三粉事件)'(1963년)과 코로나 승용차의 국내 독점 생산자인 신진자동차의 독과점 폭리 문제(1968년) 등이 발생하였다.

---

49) 김용복, 「1980년대 한국산업정책 과정의 특징: 공업발전법을 중심으로」, 동아시아국제정치학회, 2005에서 재인용.

정부는 1960~70년대에 독과점품목의 가격안정이나 독과점의 폐해를 규제하기 위해 「공정거래법」 혹은 「독점규제법」의 제정을 여러 차례 시도하였으나, 업계의 반대나 정부부처 간 이견 등으로 번번이 좌절되었다. 그러한 상황에서 「공정거래법」의 전신이라고 할 수 있는 '물가안정 및 공정거래에 관한 법률'이 1976년에 제정되었고, 1981년에는 동 법률의 문제점을 보완하여 「독점규제및공정거래에관한법률」(소위 공정거래법)을 시행하였으며 또한 동법에서는 제도의 시행을 위한 장치로서 공정거래위원회를 설치하였다.

한편, 1960년대 이후 정부 주도의 경제성장과정에서 재벌들은 활발한 업종 다각화를 지속했고, 관련 다각화보다는 비관련 다각화에 치중하는 소위 '문어발식 확장'에 주력하였다. 1980년대 들어 인플레 경제하에서 부동산 가격의 급등으로 인한 부의 분배가 악화되어 형평에 대한 욕구가 분출되었고 정경유착 사례가 속출하면서 여론의 비판은 재벌에 의한 독과점과 경제력 집중에 초점이 맞추어졌다.

1980년대 후반 3저 호황을 업종 전문화의 기회로 사용하지 못한 재벌의 국제경쟁력은 이후 국내외 경제환경 변화로 인해 급속히 악화되기 시작하였다. 따라서 정부는 업종전문화로 재벌의 국제경쟁력을 강화하기 위해 재벌그룹의 일부 주력 기업을 여신관리 대상에서 제외시켜 주는 주력업체제도를 1991년 도입하였고, 이러한 주력업체제도의 문제점을 보완하여 1993년에는 주력업종제도로 전환하였다.

라. 제조업 경쟁력 강화정책의 배경

우리나라는 경제발전 초기부터 현재까지 제조업 수출 주도의 성장전략을 채택하여 큰 성공을 거두어왔다고 할 수 있다. 높은 경제성장 목표를 이루기 위해 전통적으로 제조업과 수출을 중시했고 산업정책의 계획과 실행에 있어 제조업 수출을 극대화하기 위해 제조업의 생산성과 (대외)경쟁력을 최우선으로 고려하였다. 이는 제조업의 생산성과 경쟁력이 생산 및 수출의 성과와 경제성장의 성공 여부를 좌우하는 가장 중요한 요소가 되기 때문이다. 실제로 우리나라의 거의 모든 산업정책은 제조업의 생산성을 향상시키고 경쟁력을 강화하기 위한 정책 목표와 밀접하게 연계된다고 할 수 있다.

1970년대 말부터 1990년대 중반은 대내외 환경의 급속한 변화에 따라 우리나라 제조업의 부침이 상당히 심했던 시기였다. 제2차 석유파동, 스태그플레이션, 3저현상, 세계경기침체 등의 대외적 환경 변화와 정치·사회적 혼란, 그로 인한 경제·사회적 비용 상승 등의 대내적 변화가 제조업 생산과 수출, 경제성장 경로에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그에 따라 우리나라 경제발전을 지속시키는 데에 가장 중요한 요소인 정태적·동태적 측면에서의 제조업 생산성과 경쟁력에 대한 의식이 더욱 강해졌고 이들을 제고하기 위한 관련 정책이 다수 계획되고 실행되었다.

특히, 1980년대 말과 1990년대 초 사이는 정치·사회·경제적 요구가 폭발적으로 분출되고 대내외 경제여건이 악화되면서 경제위기론이 팽배하였다. 제조업 생산성과 경쟁력에 대한 위기감이 심각했던 시기로서 그러한 위기상황을 타개하기 위하여 제조업의 생산성 향상과 경쟁력 강화를 명시적 목표로 설정한 일련의 정책들이 실시되었다.

2. 우리 산업의 변화 모습

가. 1980년대 이후 우리 산업의 변화

1970년대 후반 제2차 석유파동과 국내 정치적인 문제로 인하여 1980년에 우리나라의 경제성장률은 마이너스를 보였다. 그러나 그 이후 예년의 성장률을 회복하였고, 특히 1986~88년 기간에는 3저 호황에 힘입어 두 자릿수의 증가율을 기록하였다. 1981~88년 고성장 시기에는 제조업이 주도적인 역할을 수행하였으나 1989~93년 기간에는 제조업 성장률 둔화로 경제성장률이 둔화되었을 뿐만 아니라 제조업 성장률이 경제성장률을 하회하기도 하였다. 지출구조 측면에서는 1980년대 이후 1990년대 전반까지 투자와 수출이 우리 경제의 성장을 견인해왔으며 무역수지는 3저호황의 시기를 제외하고는 적자기조를 지속하였다. 특히, 1990년대 중반부터 무역수지 적자규모가 확대되었다.

이처럼 1988년까지는 제조업 성장률이 경제성장률을 지속적으로 상회함에 따라 제조업의 비중도 지속적으로 증대되어 1988년 제조업의 비중이 30.7%에 달하였다. 그러나 1989년부터 제조업의 성장률이 경제성장률을 하회함에 따라 제조업의 비중은 감소하기 시작하여 1990년대 전반에는 27% 내외를 나타냈다. 1990년대 전반 제조업의 비중 감소에도 불구하고 제조업 내 중화학공업의 비중은 1980년대 이후 지속적으로 증가하여 1996년에는 76.9%를 나타내고 있다. 이는 1980년대 후반 고비용·저효율구조로 제조업 경쟁력 위기론이 대두되었으나 제조업 내에서는 1980년대 이후 구조고도화가 지속적으로 이루어졌음을 의미하기도 한다.

〈표 4-18〉 주요 경제지표 추이(1978~96년)

(단위: %, 억달러)

	경제성장률	투자 증가율	제조업 성장률	제조업 비중	중화학공업 비중	수출 증가율	무역 수지
1980	-1.5	-10.7	-1.2	24.4	58.1	16.3	-47.9
1981	6.2	-3.1	10.8	25.1	58.7	21.4	-48.8
1982	7.3	11.1	6.4	25.3	60.0	2.8	-24.0
1983	10.8	17.4	15.7	26.4	61.7	11.9	-17.5
1984	8.1	10.9	17.2	27.7	62.7	19.6	-13.9
1985	6.8	5.3	6.5	27.3	63.7	3.6	-8.5
1986	10.6	11.5	20.3	29.0	64.5	14.6	31.3
1987	11.1	18.1	19.2	30.2	64.9	36.2	62.6
1988	10.6	13.6	11.9	30.7	68.6	28.4	88.9
1989	6.7	16.0	3.4	29.0	69.3	2.8	9.1
1990	9.2	25.4	9.1	27.3	71.0	4.2	-48.3
1995	9.2	13.1	11.7	27.6	76.6	30.3	-100.6

주: 수출증가율은 통관 기준 달러 표시 상품수출의 증가율이고 무역수지는 통관 기준 달러 표시 상품수출입의 차이임.
자료: 한국은행.

〈표 4-19〉 연도별 5대 주력 수출산업의 변화

연도	순위				
	1	2	3	4	5
1977	직물제의류	편직제의류	선박	기타신발	합판
1980	직물제의류	편직제의류	기타신발	선박	폴리에스터직물
1985	선박	직물제의류	편직제의류	기타신발	집적회로반도체
1990	집적회로반도체	스포츠화	직물제의류	선박	편직제의류
1995	집적회로반도체	승용차	선박	폴리에스터직물	기타전자응용기기

주: MTI 4단위 기준.
자료: 한국무역협회.

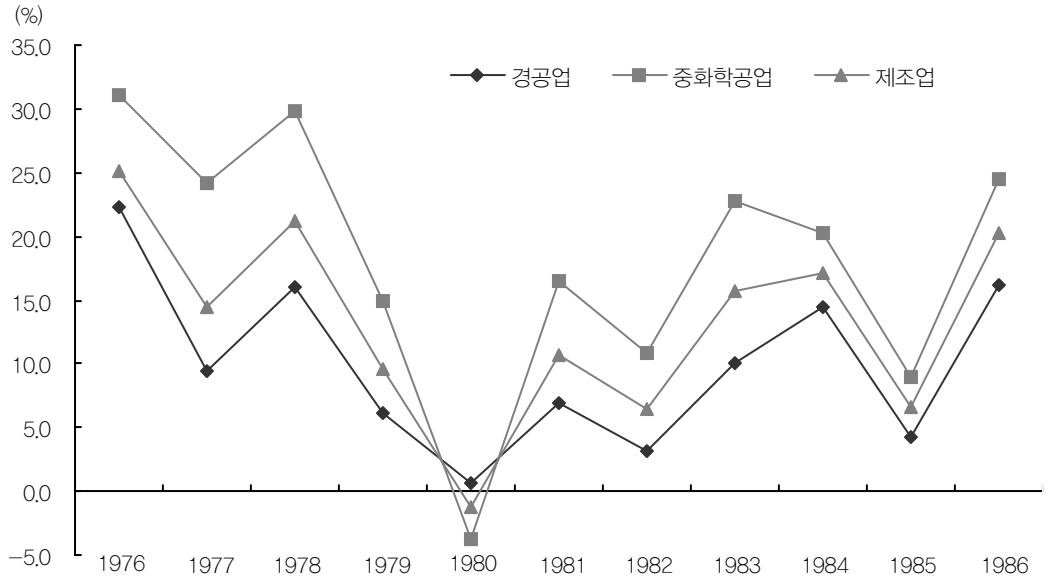
이러한 제조업의 구조고도화는 우리나라의 연도별 5대 주력 수출산업의 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 중화학공업육성정책이 본격적으로 추진되었던 시기인 1977년과 1980년에만 하더라도 우리나라의 주요 수출품목에 선박이 포함되어 있지만 의류, 신발, 직물, 합판이 주종을 이루었다. 1985년과 1990년에는 중화학공업 중 선박 외에 집적회로 반도체가 주요 수출품목으로 등장하였고 1995년에는 반도체와 선박 외에 승용차와 기타 전자응용기기가 주요 수출품목으로 등장하였다.

나. 중화학공업 투자조정 전후의 상황

중화학공업부문에 대한 정부의 적극적인 투자에 힘입어 1978년 21.1%의 높은 성장률을 기록하였던 제조업은 1979년 제2차 석유파동에 따른 세계적인 경기침체의 영향으로 1980년에는 -1.2%의 성장률을 기록하였다. 제조업의 성장률은 그 후 조금씩 회복되기 시작하였으나 1978년 수준을 회복한 것은 1986년이 되어서이다. 성장률 하락은 경공업보다는 중화학공업에서 두드러졌는데, 1978년 30%에 가까운 높은 성장률을 기록하였던 중화학공업은 중복 및 과잉 투자와 수출차질 등에 따른 생산 축소로 1980년에는 -3.7%의 성장률을 기록하였다. 특히, 산업용 기계와 수송기계는 성장률이 1980년 각각 -20.8%와 -15.8%를 기록하는 등 심각한 침체에 직면하였다. 반면, 석유화학과 금속제품, 정밀기기 등은 상대적으로 성장률의 하락폭이 작게 나타났다.

제조업의 평균가동률 또한 1976~79년 기간 중 평균 80%에 달하였으나 1980~82년에는 약 70% 수준까지 하락한 후 1984~85년에 되어서야 재차 회복되기 시작하였다. 경공업 중에서는 섬유・피혁제품과 종이제품 가동률은 상대적으로 높은 수준을 유지하였으나 목제품과 식음료품의 가동률은 크게 하락하였다. 중화학공업 중에서는 석유화학과 1차금속부문이 상대적으로 높은 가동률을 나타낸 반면, 비금속광물제품과 금속제품・기계 부문은 가동률이 제조업 평균 이하로 크게 하락하였다. 특히, 금속제품・기계 부문은 1970년대 전 기간을 통해 제조업 평균보다도 훨씬 낮은 가동률을 기록하였으나 1980년대 중반에 들어오면서 점차 제조업 평균에 근접하였다.

[그림 4-18] 중화학공업 투자조정 전후의 제조업부문별 성장률 추이



〈표 4-20〉 중화학공업 투자조정 전후의 제조업 업종별 성장률 추이(1976~86년)

(단위: %)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
경공업	22.2	9.4	16.1	6.1	0.6	6.9	3.2	10.0	14.5	4.3	16.2
음식료품	12.6	9.6	14.4	20.4	-0.5	0.1	9.6	9.6	15.9	4.9	11.1
섬유 · 가죽	26.0	6.9	16.5	0.9	3.1	8.0	-3.2	5.6	13.8	4.0	17.3
목재 · 종이 · 출판	21.2	15.6	17.4	4.2	-5.5	12.6	12.9	21.0	13.0	4.3	11.0
기타 제조업	40.5	21.8	16.4	-4.0	-2.9	21.3	11.4	23.5	16.7	3.7	40.2
중화학공업	31.1	24.1	29.8	14.9	-3.7	16.5	10.8	22.8	20.2	9.0	24.4
석유화학	26.1	23.1	26.0	9.8	1.5	7.2	9.4	16.0	16.3	10.1	18.8
비금속광물	20.0	24.2	13.8	18.9	-4.6	-1.9	7.9	26.9	17.1	7.9	21.2
금속제품	43.1	25.5	25.5	22.6	1.8	25.5	11.5	20.5	18.7	11.6	20.2
산업용기계	54.3	22.2	46.8	9.3	-20.8	19.3	13.2	33.8	14.5	5.4	38.0
전기전자기기	61.6	20.4	47.2	24.7	-7.1	24.2	6.8	33.9	28.8	1.2	50.6
정밀기기	60.5	13.4	22.2	20.8	0.1	6.7	5.4	6.5	48.9	11.1	26.4
수송기계	3.2	31.7	49.2	3.8	-15.8	42.9	20.0	26.8	27.2	12.0	15.6
제조업	25.1	14.4	21.1	9.6	-1.2	10.8	6.4	15.7	17.2	6.5	20.3

자료: 한국은행.

〈표 4-21〉 제조업부문별 가동률의 변화(1976~85년)

(단위: %)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
경공업										
음식료품	62.4	75.8	85.6	82.4	69.3	64.3	64.9	75.4	73.8	73.0
섬유 · 가죽	87.5	85.9	84.8	82.1	80.1	80.9	80.2	79.0	78.9	76.7
목제품	84.6	94.4	99.0	84.6	61.0	39.9	46.6	54.4	51.4	55.4
종이제품	72.8	80.8	88.4	85.1	75.4	74.8	72.5	76.4	82.1	79.5
중화학공업										
화학제품	91.9	98.1	110.4	95.4	80.3	76.0	70.9	75.4	78.5	79.6
비금속광물제품	81.9	88.2	87.3	77.9	63.6	61.1	68.3	77.6	78.4	72.6
1차금속	78.6	81.1	88.1	81.0	71.3	71.2	74.7	83.8	87.3	88.9
금속제품 · 기계	61.0	57.1	61.7	62.6	53.1	61.0	60.0	67.9	77.9	75.5
제조업	78.9	81.7	88.3	82.1	69.5	70.3	69.4	75.8	80.4	79.2

주: 계절조정치.
자료: World Bank(1987), p.178.

다. 산업정책기조 변화 이후의 경제상황 변화

1) 「공업발전법」 제정 이후 경제상황 변화

「공업발전법」이 제정된 1986년 이후 1980년대 후반기는 산업정책의 기조 변화와 함께 대외개방을 본격 추진한 자율·경쟁·개방의 이행기로서 무엇보다도 대외 개방이 가속화되어 국제경쟁력 강화의 여건이 조성되었다. 상품 수입자유화율이 1985년 87.7%에서 1991년에는 97.2%로 높아져 일부 농산물 등을 제외한 거의 전 품목이 개방되었고, 평균관세율도 20%선에서 11.4%로 크게 낮아졌다.

산업정책기조의 변화로 특히 민간투자의 자유화가 이루어지면서 자본집약부문인 중화학부문에 대한 투자가 확대되었고 이로 인해 중화학부문 주도의 제조업 성장체제가 더욱 강화되었다. 중화학부문의 제조업 내 부가가치 비중(실질 기준)은 1986년 40.8%에서 1990년 49.4%로 확대되었고 1995년에는 62.4%로 확대되었다.

〈표 4-22〉 대외 개방의 확대와 국제수지 개선(1986~91년)

(단위: 억달러, %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
수입자유화율	91.5	93.6	94.7	94.7	96.3	97.2
평균관세율	–	–	18.1	12.7	11.4	11.4
수출액	347	473	607	624	650	719
경상수지	47	101	145	54	–20	–83

자료: 이병호(2000).

〈표 4-23〉 제조업의 성장과 비중 변화(1): 중화학공업 · 경공업

(단위: %)

	1980	1986	1990	1995	부가가치 연평균 증가율		
					1980~86	1986~90	1990~95
중화학	31.1	40.8	49.4	62.4	17.9	16.2	13.4
경공업	68.9	59.2	50.6	37.6	9.9	6.5	2.0
제조업	100.0	100.0	100.0	100.0	12.7	10.8	8.2

주: 실질부가가치 기준.
자료: 통계청.

〈표 4-24〉 제조업의 성장과 비중 변화(2): 기술 수준 산업군별

(단위: %)

	1980	1986	1990	1995	부가가치 연평균 증가율		
					1980~86	1986~90	1990~95
고위기술산업	5.2	7.8	9.8	12.7	20.6	17.0	14.1
(첨단기술산업)	2.6	3.0	3.4	3.3	15.0	14.9	7.3
(IT산업)	2.6	4.9	6.3	9.4	25.2	18.2	17.2
중고위기술산업	9.0	12.7	18.1	24.0	19.3	20.9	14.6
중저위기술산업	27.3	32.6	34.6	37.1	16.1	12.4	9.7
저위기술산업	58.4	46.8	37.6	26.2	8.6	4.8	0.7
제조업	100.0	100.0	100.0	100.0	12.7	10.8	8.2

주: 실질부가가치 기준.
자료: 통계청.

한편, 제조업 부가가치 증가에 대한 요인별 기여율을 살펴보면, 산업정책기조의 변화 이후인 1980년대 후반 및 1990년대 초반에 제조업 성장에 대한 자본투입의 기여율이 압도적이면서 지속적으로 상승하는 경향을 보였다. 반면, 1990~93년 기간의 총요소생산성 기여율(9.4%)은 1986~89년 기간(7.6%)에 비해 다소 증가하는 모습을 보였으나 매우 낮은 수준을 기록하였다.

또한 경쟁력 보완 업종을 중심으로 한 경쟁력 강화와 경쟁력 상실 업종을 중심으로 한 합리화가 촉진되면서 중고위기술산업의 제조업 내 부가가치 비중 상승과 저위기술산업의 비중 하락이 두드러지게 나타났다.

중고위기술업의 비중은 1986년 12.7%에서 1990년 18.1%, 1995년 24.0%로 확대되었다. 반면, 저위기술산업의 비중은 1986년 46.8%에서 1990년 37.6%, 1995년 26.2%로 크게 하락하였다. 또한 기술 및 생산성 향상이 이루어지면서 특히 고위기술산업의 비중도 상승하는 추세를 보였다.

〈표 4-25〉 제조업의 부가가치 증가에 대한 기여도

(단위: %)

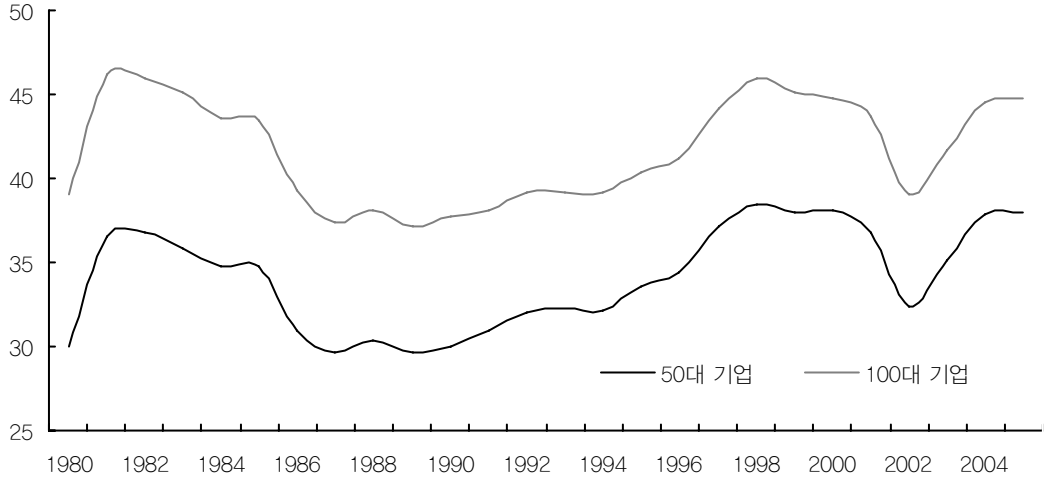
	1980~85	1986~89	1990~93
자본투입	49.7	53.6	85.0
노동투입	18.7	33.9	-4.4
교육연수	6.4	4.9	10.0
총요소생산성	25.3	7.6	9.4

자료: 곽승영(1997).

2) 경제력 집중[50] 및 업종다각화 추이

광업 및 제조업 부문의 산업 집중 측정지표인 상위3사 집중률(CR3: 업종별 평균)은 「공정거래법」이 처음 제정된 1981년 이후 지속적으로 하락하는 모습을 보였다. 그에 반해, 출하액 기준 상위 50대 및 100대 기업의 점유율인 일반집중률의 경우, 1980년대에는 지속적으로 하락하였으나, 1990년대 이후 상승추세를 보여 2005년에는 1980년대 전반과 비슷한 수준을 보이고 있다. 이는 1980년대 이후 업종별 상위3사의 경제력 집중은 완화된 반면, 50대 및 100대 기업의 견지에서는 최근의 경제력 집중이 공정거래제도 도입 직후의 상황과 크게 달라지지 않았음을 의미한다.

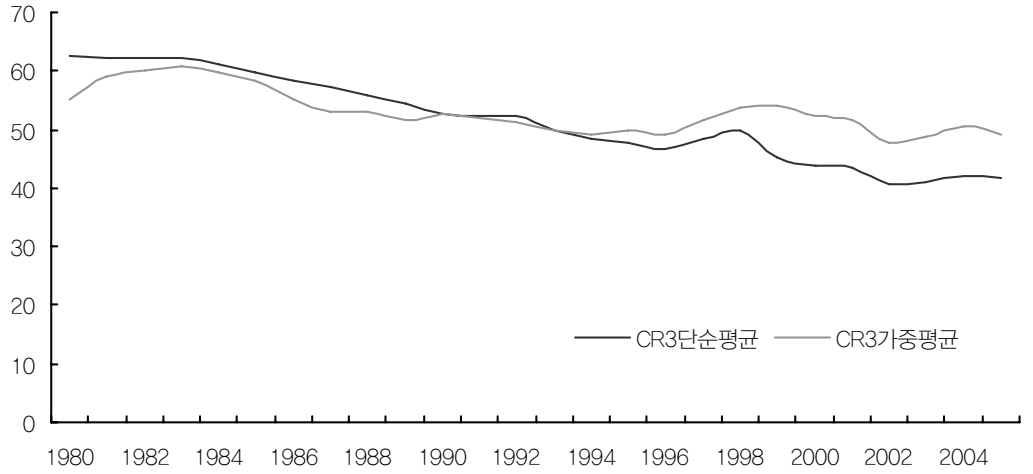
[그림 4-19] 광공업의 평균 CR3



재벌의 업종다각화 정도를 보여주는 5대 재벌의 평균 영위업종 수는 1995년 이후 다소 증가하는 모습을 보였으나 외환위기 이후 감소 추세로 전환되었고 2003년부터는 다시 증가세를 나타내고 있다. 그러나 2008년의 5대 재벌의 평균 영위업종 수는 1995년에 비해 낮은 수준을 보이고 있다.

50) 통계청(2008) 참조.

[그림 4-20] 광공업의 일반집중률



주: CR3가중평균은 해당 세부 산업의 출하액을 기준으로 가중평균한 CR3값임.
자료: 통계청.

〈표 4-26〉 5대 재벌의 평균 영위업종 수 추이

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
업종 수	29.6	29.6	30.0	31.0	30.0	25.4	23.2
연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
업종 수	23.0	22.2	23.4	24.2	25.8	26.0	27.2

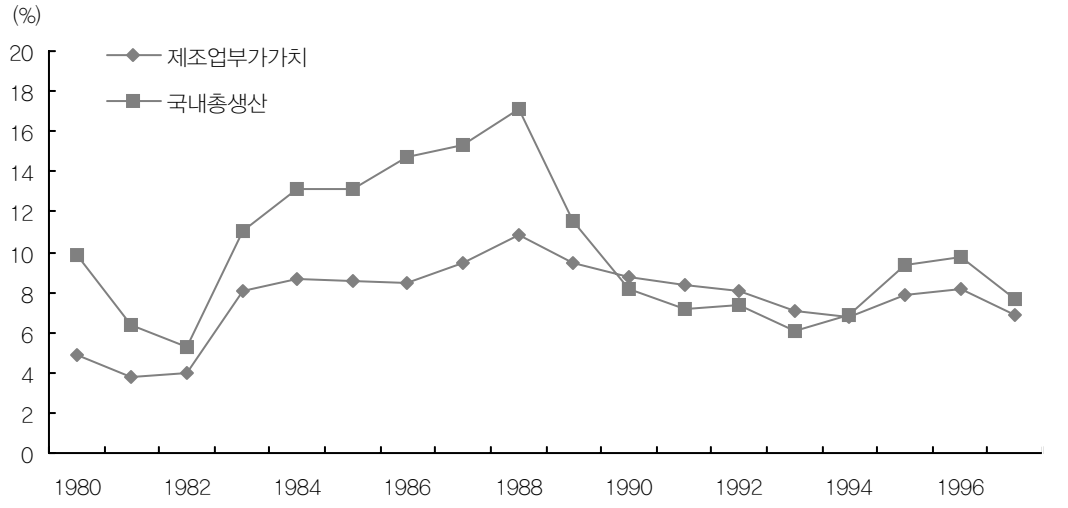
자료: 경제개혁연대(2009).

라. 1980년대 후반 이후 제조업의 위상 변화

우리 경제는 1980년대 후반 소위 3저현상으로 인한 경제호황을 경험하였으나 1980년대 말부터 정치·사회·경제적 요구가 봇물처럼 터지면서 구조적으로 생산비용이 상승하고 생산효율이 하락하는 소위 고비용-저효율 현상이 확산되었다. 이로 인해 제조업의 생산성 및 경쟁력에 대한 우려와 경제에 대한 위기론이 대두되었다. 1989~93년 기간의 제조업 연평균 실질성장률은 1986~88년의 16%대에서 6%대로 급락하였다. 그 이후 1990년대 중반까지 국내 제조업은 이전의 성장 추세를 회복하지 못한 채 1997년 들어 외환위기를 맞게 되었다.

[그림 4-21]에 나타나듯 제조업의 실질성장률 추세는 경제성장률과 매우 동조적인데, 이는 양자 간에 밀접한 관련성이 존재함을 의미한다. 1989년까지는 전자가 후자를 크게 상회하면서 제조업이 경제성장을 주도하는 패턴을 보였으나, 1989년 이후 제조업 성장률이 둔화되면서 경제성장률도 둔화되었고 그에 따라 제조업이 더 이상 경제성장을 주도하지 못하게 되었다.

[그림 4-21] 제조업 실질부가가치 및 국내총생산 증가율(3년 이동평균)



자료: 한국은행.

제조업의 경제성장 주도력은 국내총생산 대비 제조업 비중 변화에서 잘 드러난다. 〈표 4-27〉에서 제조업 비중은 1988년 30.7%에 이르기까지 지속적으로 상승하였으나 이후 반전되어 1990년대 말까지 지속적으로 하락하였다. 특히, 1989년을 기점으로 제조업의 경제성장 주도력이 반전되었는데 이 시기부터 제조업은 물론 경제 전체의 성과가 하락하였고 경제성장률 및 경제발전의 전망이 악화되는 고비용-저효율의 경제위기론이 빠르게 확대되기 시작하였다.

고비용-저효율은 1989년 전후 정치·사회·경제적 요구가 분출되면서 커진 국내 생산비용 부담과 3저 호황기의 대규모 국제수지 흑자로 초래된 환율절상이 맞물리면서 당시 우리나라 제조업 경쟁력의 주된 원천이던 수출가격이 크게 상승하면서 유발되었다. 그 결과 제조업 수출 감소, 생산 감소, 생산력 감소, 무역 및 경상수지 악화, 경제성장률 저하, 물가상승 등 경제 전체의 성과와 효율이 낮아졌고 당시 증대된 정치·사회·경제적 갈등이 지속되면서 향후 경제성장에 대한 기대가 크게 훼손되어 위기의식이 심화되었다.

〈표 4-27〉 연도별 주요 경제지표

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
경제성장률	10.6	11.1	10.6	6.7	9.2	9.4	5.9	6.1
소비자물가 상승률	2.8	3.0	7.1	5.7	8.6	9.3	6.2	4.8
경상수지(10억달러)	4.7	10.1	14.5	5.3	-2.0	-8.4	-4.1	0.8
제조업 성장률	20.3	19.2	11.9	3.4	9.1	9.1	4.1	5.1
제조업 투자 증가율	24.5	40.7	13.4	13.3	16.0	4.0	-12.9	-6.7
상품수지(10억달러)	4.3	7.5	11.3	4.3	-2.5	-6.9	-1.9	2.2
원/달러 환율(평균)	881.3	822.4	730.5	671.4	708.0	733.6	780.8	802.7
금리(회사채 3년물, AA-)	-	12.6	14.2	15.2	16.5	18.9	16.2	12.6
생산비 상승률	17.4	24.2	17.3	8.8	13.8	12.2	9.6	12.7
임금 상승률	5.8	16.9	19.7	24.1	18.8	20.7	15.1	10.9
노사분규건수(건)	-	3,749	1,873	1,616	322	234	235	144
근로손실일수(천일)	-	-	5,401	6,351	4,487	3,271	1,528	1,308

자료: 한국은행; 통계청; 노동부.

3. 주요 정책

가. 산업합리화정책의 추진

1) 중화학공업 투자조정

중화학공업 투자조정은 당초 1979년 5월 경제안정화 종합시책의 일환으로 단행되었으나 인수업체의 경영난과 관련업체 간 이해상충, 정치적 불안정 등으로 실제 집행은 상당히 지연되었다. 특히, 수요에 비해 설비의 중복·과잉 문제를 안고 있었던 발전설비부문이 주된 투자조정 대상이었음에도 불구하고 동 부문의 투자조정이 지연되었다.

본격적인 중화학공업 투자조정은 신군부의 국가보위비상대책위원회의 주관하에 1980년 8월과 10월 두 차례에 걸쳐 중화학업종 가운데 당시 가장 문제가 되었던 7개 업종을 대상으로 실시되었다. 제1차 투자조정(1980. 8. 20)은 발전설비, 건설중장비, 자동차 등을 대상으로 실시되었으며, 제2차 투자조정(1980. 10. 7)은 중전기기, 전자교환기, 디젤엔진, 동제련 등을 대상으로 이루어졌다.

중화학공업 투자조정은 ① 업체 난립분야에 대해서는 통합, ② 생산능력이 국내 수요를 초과하고 중복 투자로 정상조업이 어려운 분야에 대해서는 사업 축소 또는 건설계획의 보류·취소, ③ 과당경쟁으로 인한 폐해가 우려되는 분야에 대해서는 품목별 독점화 등의 형태로 추진되었다. 한편, 투자조정과정에서도 구제금융 형식의 추가적인 지원 및 금융비용 부담의 경감(1982년 6·28 조치에 의한 금리인하) 등 정부의 지원은 계속되었다.

〈표 4-28〉 중화학공업 투자조정의 주요 내용

업 종	조 정 내 용
발전설비	– 현대 · 대우 · 삼성의 관련사들을 통합하고 정부, 산업은행, 외환은행이 추가로 출자하여 한국중공업을 설립 – 1980년 11월 경영권을 가진 대우가 손을 떼자 공기업화하여 한전의 계열기업화
건설중장비	– 삼성, 대우, 현대중공업으로 3원화
자동차	– 당초 계획은 승용차부문은 현대가 새한자동차(대우)를 흡수하여 일원화, 트럭 및 특장차 부문은 기아자동차가 독점 생산하도록 조치 – 1981년 2월과 1982년 7월의 후속 조치로 승용차, 버스, 8톤 이상 트럭은 현대와 새한의 경쟁체제, 1~5톤 트럭은 기아, 소방차 등 특장차는 동아자동차로 전문화
중전기기	– 효성중공업이 쌍용전기와 코오롱종합기계를 흡수하여 154kV 이상 초고압변압기 생산에 일원화 – 현대중전기는 수출과 선박용 등 자체수요에 한해 생산
디젤엔진	– 대형엔진은 현대엔진, 중형엔진은 쌍용중기, 소형엔진은 대우중공업으로 전문화, 그 후 중형엔진 외에는 자유화
전자교환기	– 국설교환기는 한국전자통신(동양정밀 흡수)과 금성반도체(대한통신 흡수)로 이원화, 동양정밀은 농어촌전자교환기, 대한통신은 기계식 사설구내교환기에 전문화
동제련	– 한국광업제련이 온산동제련을 흡수통합하여 일원화

자료: 강철규 · 장석인(1989), 이성훈 외(1989), 차동세 · 김광석(1995).

2) 구조불황산업의 합리화 및 부실기업 정리

대표적인 구조불황산업의 하나인 해운업의 불황 문제를 타개하기 위해 정부는 1983년 12월부터 수차례에 걸쳐 해운산업의 합리화조치를 실시하였다.[51]

1983년 12월에는 '제1차 해운산업 합리화계획'에 따라 해운산업을 「조세감면규제법」에 의한 합리화대상사업으로 지정하고 취득세 감면 등 세제지원과 금융지원을 통해 업체 간 합병을 유도하였다.

1984년 5월에는 66개 선사를 17개 그룹선사로 통 · 폐합하는 내용의 그룹별 합리화계획을 발표하였고, 1985년 7월에는 통 · 폐합에 따른 조세의 추가 감면, 금융지원 조건의 개선, 합리화 참여선사에 대한 우대조치의 제도화 등을 내용으로 하는 해운합리화추진계획을 시행하였다. 또한 동년 12월에는 3조원에 달하는 해운업계 대출원리금의 상환을 1988년까지 유예하는 조치를 시행하였다.

해외건설업에 대한 합리화조치는 1984년 7월의 '해외건설진흥종합대책'과 1986년 5~7월의 해외건설 부실기업의 정리를 통해 추진되었다.[52]

1984년 7월의 합리화대책에는 철수업체나 합병 희망업체들에 대한 금융 지원과 유휴장비의 국내 반입 허용, 기타 유휴자본의 처분을 위한 금융 지원 등의 내용이 포함되었으나, 5개 업체만이 위탁 경영되거나 인계 · 인수되는 데 그쳤다.

따라서 해외건설업의 본격적인 합리화는 1986년의 부실기업 정리를 통하여 구체적으로 진행되었는데, 부실기업의 정리는 주로 자체 정상화와 제3자 인수방식 형태로 추진되었다.

---

51) 강철규 · 장석인(1989), p.141 참조.

52) 강철규 · 장석인(1989), p.141 참조.

〈표 4-29〉「공업발전법」에 의한 합리화업종 지정 기간 및 내용

합리화업종	지정 기간	합리화조치 내용
경쟁력 보완분야		
자동차	1986. 7~1989. 6(3년)	– 신규 투자 제한(승용 · 상용차 전문화)
건설중장비	1986. 7~1988. 6(2년)	– 신규 참여 제한(불도저 등 5개 업종)
선박용 디젤엔진	1986. 7~1989. 6(3년)	– 생산전문화(6,000마력 이상: 한중 등)
중전기기	1986. 7~1989. 6(3년)	– 초고압부분의 신규참여 · 증설 제한 – 효성중공업의 부실기업 인수 지원
경쟁력 상실분야		
합금철	1986. 7~1989. 6(3년)	– 품목 간 생산조정 및 전문화
직물	1986. 7~1989. 6(3년)	– 노후직기 폐기 · 개체 및 근대화 지원 – 전 · 폐업 유도 지원
(1차연장)	1989. 7~1992. 6(3년)	– 노후시설 폐기 · 개체 자금 지원 – 직기등록제
(2차연장)	1992. 7~1995. 6(3년)	– 시설의 신 · 증설 제한 및 등록제
(3차연장)	1995. 7~1997. 12(2년 6개월)	– 시설의 신 · 증설 제한 및 등록제
염색가공업	1987. 1~1988. 12(2년)	– 노후시설 폐기 · 개체 자금 지원 – 신 · 증설 제한 및 시설등록제
비료제조업	1987. 12~1990. 11(3년)	– 비료판매 자유화, 비료회사 민영화 – 화학비료 수입 허용, 관세 인하
신발	1992. 3~1995. 1(2년 11개월)	– 노후시설 개체 및 자동화 자금 지원

자료: 이병호(2000).

구조불황산업의 합리화와 병행하여 이루어진 정부 개입으로서는 부실기업 정리를 들 수 있는데, 부실기업의 정리는 「조세감면규제법」 개정(1985.12.23) 및 '산업합리화지원기준'(1986.2.24 산업정책심의회 통과)에 근거하여 추진되었다. 개정된 「조세감면규제법」은 산업합리화업종 또는 기업으로 지정될 경우 기업통폐합에 따른 양도세 및 취득세 면제 등 각종 조세감면 혜택을 받을 수 있도록 기존의 산업합리화 지원 내용을 강화하였다.

'산업합리화지원기준'은 「공업발전법」(1986.7.1 시행)을 뒷받침하면서 산업구조조정 및 부실기업 정리를 촉진하기 위한 지침으로서, ① 산업구조조정, ② 대기업군의 계열기업 정리 촉진, ③ 은행 소유 부실채권의 정리 등을 위해 필요한 경우 산업합리화 대상 기업을 선정하도록 명시하고 있다. 이에 따라 1986년 5월부터 1988년 전반기까지 명성그룹 등을 비롯하여 총 78개 기업에 대한 개별 부실기업 정리가 단행되었으며, 이 중 21개 기업은 해운업 및 해외건설업 합리화조치의 보완대책으로 실시되었다.[53]

한편, 「공업발전법」하에서 정부의 시장개입은 시장경제원리가 완전하게 기능을 발휘하기 경쟁력 보완분야와 경쟁력 상실분야에 대한 한시적인 합리화계획 수립을 내용으로 하는 '산업합리화업종지정제도'를 통해 추진되었다. 구조적 불황산업이나 쇠퇴산업, 또는 미래유망산업 중 일정기준에 해당되는 업종을 합리화 업종으로 지정하고 합리화 과정에

53) 차동세 · 김광석(편)(1995), p.336 참조.

서 필요한 각종 금융 및 조세상의 지원을 한시적으로 제공하였다.

반면, 산업합리화업종으로 지정되지 않은 업종에 대해서는 과거와 같은 신규 진입이나 설비 신증설 제한 등의 조치를 금지하였다. '산업합리화업종지정제도'는 1997년까지 운용되었는데, 1986년 이후 산업합리화업종으로 지정된 업종은 모두 9개 업종이었다.[54] 경쟁력 보완분야의 업종은 자동차, 건설중장비, 선박용 디젤엔진, 중전기기 등 4개 업종이었고, 경쟁력 상실분야의 업종은 합금철, 직물, 염색가공업, 비료제조업, 신발의 5개 업종으로 대부분 2~3년간 한시적으로 지정되었다.

나. 산업정책기조의 변화

1) 「공업발전법」 제정과 산업지원방식 전환

1986년에 공포된 「공업발전법」은 크게 보면 민간자율화와 산업합리화의 두 축으로 구성되었고, 구체적인 주요 내용은 ① 민간자율기반 확립, ② 합리화제도 활용,[55] ③ 공업지원정책 재정비, ④ 민간참여를 통한 공업정책 추진체제 개선 등이다. 민간자율기반의 확립은 각종 규제를 과감히 철폐하고 특정 업종 중점 지원방식의 원칙적 지양을 통해 시장원리에 입각한 공업발전체제의 확립을 추구하는 것을 의미하는데, 이를 위해 1960년대 말부터 특정 산업에 대한 정부 개입의 근거를 제공해온 7개의 「개별공업육성법」[56]을 폐지하고, 「공업발전법」을 통해 산업정책을 특정성이 배제된 일반화된 기능별 정책으로 전환하였다.

공업지원정책의 재정비는 특정 산업에 대한 지원을 합리화계획상의 내용에 국한하고, 산업정책의 기조를 보편성의 원리에 입각한 기능별 지원 중심으로 전환하는 것을 말하는데,

〈표 4-30〉 공업기반 기술개발사업 지원 실적

연도	지원과제 (건)	참여기업 (개)	개발사업비(백만원)		
			정부지원	민간부담	계
1987	107	264	8,088	5,454	13,542
1988	246	476	17,667	14,703	32,370
1989	276	472	21,305	19,170	40,475
1990	314	500	33,628	20,830	54,458
1987~90	941	1,694	80,688 (57.3%)	60,157 (42.7%)	140,845 (100%)

자료: 이병호(2000).

54) 이병호(2000), p.73 참조.

55) 관련 내용은 앞에서 언급된 구조불황산업의 합리화 및 부실기업 정리 부분을 참조.

56) 7개 공업육성법: 「기계공업진흥법」(1967년 제정), 「조선공업진흥법」(1967년), 「전자공업진흥법」(1969년), 「섬유공업근대화촉진법」(1967년, 1969년), 「석유화학공업육성법」(1970년), 「철강공업육성법」(1970년), 「비철금속사업법」(1971년)

기능별 지원의 핵심은 공업기술의 발전과 생산성 향상을 위한 기술개발지원정책의 강화라 할 수 있다. 특히, 산업과 기술의 연계를 강화하는 공업기반 기술향상계획을 수립·공고토록 하고 이 계획을 집행하기 위하여 정부의 직접 출연에 의한 공업기반 기술개발사업을 실시하여 민간의 공통 애로 기술의 개발을 지원토록 하였다. 이러한 공업기반 기술개발사업에서는 수요조사를 통해 발굴한 기술 과제에 대해서 기술개발 소요비용 중 50~60%를 정부가 부담하였다.

끝으로 「공업발전법」에서는 민간참여를 통한 공업정책 추진체제를 개선하였는데, 이는 공업발전방향 정립에 있어서 정부와 민간부문 간의 공동모색체제를 확립하는 것을 말한다. 즉, 관련 분야 국내외 정보의 총가동화(조직화)와 각계의 의견 수렴을 위해 제도적으로 뒷받침하고, 민간 협조에 의한 새로운 산업정책 형성의 메카니즘을 지향하였다. 특히, 산업정책에 대한 민간의 의견을 수렴하기 위하여 '공업발전심의회'를 설치하고, 부처간 정책갈등의 해소와 정책 협조를 도모하기 위한 제도적 장치로서 '산업정책심의회'를 설치하였다.

2) 공정거래제도와 주력 업체 · 업종제도의 도입

공정거래정책에 영향을 미친 경제·사회·정치적 환경 변화, 관계 법령의 변동 및 공정거래위원회 조직의 변화 등을 고려하여 공정거래정책의 변천과정을 구분해보면 〈표 4-31〉과 같이 다섯 시기로 구분해볼 수 있다.[57]

우선 공정거래제도의 여명기인 1976년에 제정된 「물가안정및공정거래에관한법률」은 「공정거래법」의 전신이라는 평가에도 불구하고 공정거래보다는 물가안정에 역점을 두었고, 이를 위해 직접적 가격규제방식을 도입하여 경쟁법의 기본정신을 훼손하였다고 할 수 있다.

상기 법률의 문제점을 보완해 1980년에 제정된 「독점규제및공정거래에관한법률」(공정거래법)의 주된 내용은 ① 독과점가격에 대한 직접적·사전적 규제방식에서 벗어나 간접적·사후적 물가관리방식으로 전환하고, ② 기업합병규제, 경쟁제한규제 등 시장구조개선을 위한 규정을 강화하고, 시장지배적 사업자를 선정하여 시장지배력 남용행위를 규제하는 것이었다. 그러나 경제력 집중을 억제하는 제도적 장치를 구비하지는 못하였다.

이후 「공정거래법」은 새로운 규제조항의 도입, 기존 규제조항의 변경, 법운용의 실효성 제고 등을 위하여 지속적으로 개정되었는데, 특히 「공정거래법」은 출자제한제도(1986년), 상호채무보증제한(1992년), 출자한도의 인하(1994년), 채무보증한도의 축소(1996년) 등으로 재벌에 의한 경제력 집중을 억제하는 중요한 제도적 장치로 발전하였다. 그리고 지주회사 설립의 제한적 허용 및 금융거래정보 요구권의 한시적 허용, 대규모 내부 거래의 이사회 의결 공시(1999년) 등을 통해 IMF 경제위기 이후 기업 구조조정의 원활한 추진을 유도하였다. 또한 「공정거래법」의 운용방식이 사후적 처벌에서 사전적 예방, 한시적 처방에서 근원적 처방, 명령적 제재에서 시장 유인적 제재로 변화하였다.

57) 공정거래위원회(2001), 강명헌(2002) 참조.

〈표 4-31〉 공정거래제도의 변천

	기간	특징
여명기	1961~80	1960~70년대 정부 주도의 성장우선정책에서 발생한 독과점 문제의 해결을 위한 「공정거래법」 제정 시도의 빈번한 좌절
시발기	1981~86	「공정거래법」의 제정을 통해 우리 경제에 경쟁을 촉진하고 공정한 거래질서를 확립하기 위한 정책의 시작
발전기	1987~94	경제력집중억제시책의 도입을 통해 재벌의 무분별한 확장으로 인한 폐해를 시정하기 위한 재벌정책의 본격적 추진
도약기	1995~97	중앙행정기관으로서 공정거래위원회의 독립과 지위 격상에 따른 소비자보호 및 규제개혁에 대한 역할 강화
성숙기	1998~	IMF 경제위기 이후 기업구조조정을 주도하며 시장경제의 준칙 수립과 감시자로서의 역할을 더욱 강화

자료: 산업연구원 작성.

한편, 정부는 재벌의 자율적인 전문화를 유도하기 위해 1991년 3월 여신관리 완화를 통한 업종전문화정책을 발표하였는데, 주요 내용은 총대출규모 기준 상위 30대 재벌을 대상으로 3개 이내의 주력 업체를 선정하도록 하고 주력 업체에 대해서는 여신한도 관리 대상에서 제외시키는 혜택을 부여하는 것이었다.

그러나 1991년 4월 30대 재벌은 주력업체제도의 특혜를 가능한 독점적으로 많이 누릴 수 있도록 하기 위해 해당 그룹의 주력 기업이라 할 수 있는 건전기업보다는 자금을 많이 필요로 하는 기업, 부실기업, 개인기업 등을 주력 업체로 선정하였고 이러한 전략적 대응과 함께 계열사 간 합병, 그룹으로부터 계열사 분리, 단일기업의 사업영역 확장 등의 경제적 대응을 꾀하였다. 1992년 1월 말 정부는 재벌의 전략적 반응에 대응해 주력업체의 공개, 주력 업체의 타 업종 투자 금지와 금융자금의 유용에 대한 점검·통제에 관한 규정 등을 추가하였다.

이러한 정부의 새로운 규제에 대응해 전국경제인연합회는 1992년 4월 주력 업체 수의 확대와 '주력 업체'의 개념을 '주력 업종'으로 확대해줄 것을 건의하였고, 1993년 10월 문민정부는 재벌의 전문화 유도라는 본래의 취지를 살리기 위해 비교우위를 가진 소수업종 내 몇 개의 유망기업들에 집중적인 투자가 이루어지도록 주력업체제도를 주력업종제도로 전환하였다.

이의 주요 내용으로는 12개 업종 중에서 상위 10대 기업집단은 3개, 11~30대 기업집단은 2개를 자율적으로 주력 업종으로 선정하고 주력 업종을 영위하는 주력 기업에 대해서는 각종 혜택을 부여하기로 하였다. 주력업종제도의 혜택에는 여신관리규제의 완화, 투자 및 공장부지용 부동산 취득 시 자구노력의무 면제, 「공정거래법」상 출자총액제한 완화, 해외금융조달 시 우선 배정, 국내 직접금융 조달 시 우대, 공업입지 확보 시 토지용도 변경 등에 대한 규제완화 등이 포함되었다. 그러나 이러한 주력 업체·업종제도는 민간 주도 경제에 따라 자율이 강조되는 상황하에서 정부의 시장에 대한 개입이라는 태생적 한계로 1997년 실효성 논란 끝에 결국 폐지되었다.

다. 제조업의 생산성 향상과 경쟁력 강화 대책

경제 전체에 고비용-저효율 현상이 확산되자 정부는 1988~93년 기간 동안 집중적으로 일련의 생산성 향상 및 경쟁력 강화 정책들을 내놓았다.[58] 이러한 정책의 배경에는 1980년대 말 이후 낮아진 제조업의 생산성과 경쟁력을 높이는 것이 향후 안정적인 경제발전에 필수적 전제가 된다는 인식이 있었던 것으로 보인다.

먼저, 생산성 향상을 위하여 제조업 1인당 부가가치 생산액을 1993년까지 1988년의 2배로 증가시키는 생산성배가 종합대책(1988~93년)이 수립되었다. 생산성 향상을 위한 사회적 분위기 확산과 생산성 향상 의식 고취를 위하여 한국생산성본부 주관의 생산성향상민간촉진위원회(1989. 7. 24)가 구성되었고 위원회를 통해 생산성향상촉진대회 개최, 생산성대상 시상, 학술대회 개최, 성공사례 발표 등이 시행되었다.

또한 생산자동화 5개년 계획(1989~93년)이 수립되어 자동화분야에 대한 공업발전기금과 특정연구개발사업 등에 대한 연구개발 자금을 확대하고 생산성 향상 시설투자의 세액공제 대상을 대폭 확대하는 등의 지원책도 시행되었다. 산업디자인을 생산성과 경쟁력의 주요 요소로 재인식하고 이를 효과적으로 지원하기 위하여 산업디자인포장개발원 개편, 한국형 디자인상품개발 5개년 계획 등을 실시하였다.

이어 경쟁력 강화를 위하여 '경제사회 안정과 경쟁력제고를 위한 당면대책'(1989. 11. 14)을 제시하고 이를 통해 사회 각 계층의 자기몫 찾기, 기업의 투자의욕 위축, 생산성 둔화, 국제경쟁력 회복 지연 등으로 약화된 한국경제의 자생력을 높이고자 하였다. 여기에는 노사관계 및 임금안정, 생산성 향상 노력 강화, 물가안정 및 부동산투기 억제, 과소비 억제 등으로 경제사회의 안정을 꾀하고, 금융·세제 지원, 통화의 신축적 운용과 자금 흐름의 정상화, 특별설비자금 신설 등을 통해 수출과 투자를 촉진함으로써 경쟁력을 제고시키는 정책들이 포함되었다.

경제사회 안정과 경쟁력 제고를 위한 당면대책에서 제시된 정책에 필요한 자금 조달을 위해 중소기업은행, 한국산업은행, 여타 은행 및 재정 등으로부터 1조원 규모의 자금을 조성하는 '투자촉진을 위한 특별설비자금 운용계획'(1989. 11. 25)이 마련되었다. 조성된 자금은 설비투자, 수출산업설비투자, 기술개발투자, 첨단산업설비투자 등 주로 중소기업 경쟁력 강화를 위한 활동에 집중적으로 투입되었다.

이후 경제안정과 성장기반 확충대책(1991. 1. 14), 제조업경쟁력 강화대책(1991. 3. 14), 경제안정과 산업경쟁력 제고대책(1992. 1. 14) 등 안정적 경제산업기반 구축과 산업경쟁력 강화를 동시에 강조한 정책들이 연이어 수립되고 실시되었다. 이들 정책은 물가안정, 부동산가격 안정, 산업평화 정착 등 경쟁력 강화에 필요한 거시적 경제환경 개선과 민간기업 수준에서 해결하기 어려운 기술애로, 인력난, 산업입지난 등 미시적 경제환경 개선 등을 포함하였다. 이를 위해 제조업분야의 경쟁력 애로요인인 생산기술과제를 1991~95년간 정부와 민간의 공동부담 및 공동개발로 타개하고 산업인력, 공장용지, 사회간접자본, 과학기술 등 제조업 경쟁력과 관련된 구성요인의 공급을 확대하며 기술, 인력,

58) 한국개발연구원(1995), 이병호(2000) 참조.

용지, 행정규제, 업종별 애로요인 등의 문제를 해소하기 위한 보완대책이 제시되었다.

이 시기에 들어서면서 직접적인 재정금융상의 지원시책은 중소기업부문에 중점을 두고 대기업에 대해서는 자율적인 노력으로 기술개발과 생산성 향상 및 경쟁력 강화가 추진되도록 하는 정책 변화가 있었다. 또한 효과적인 정책 추진을 이루기 위하여 경제안정 및 산업경쟁력 제고대책(경제기획원), 제조업경쟁력 강화와 무역수지 개선대책(상공부), 과학기술혁신대책의 실천계획(과학기술처), 인력수급 원활화와 노사관계 안정대책(노동부), 에너지 10% 절약대책(동력자원부), 정보통신산업 활성화대책(체신부), 금융세제의 효율적 운용(재무부) 등 부처별 추진대책이 마련되어 부처 간 분업 협력이 강화되었다.

4. 성과와 과제

가. 산업합리화정책

1) 중화학공업 투자조정

1980년대 초에 정부 주도로 단행된 중화학공업 투자조정은 1970년대 중화학공업 육성정책의 부작용과 후유증을 최소화하려는 노력의 일환이었다고 볼 수 있으나 중장기적으로 볼 때 우리 산업의 경쟁력을 제고하는 데에도 어느 정도 기여한 것으로 평가할 수 있다. 투자조정의 결과 해당업종의 과잉·중복 투자 해소, 감량경영을 통한 경영합리화와 기술개발을 통한 신제품개발 노력 강화 등의 성과를 가져다준 것으로 생각된다. 이러한 투자조정 노력에도 불구하고 중화학공업부문의 생산활동은 1980년대 중반까지는 대체로 부진하였으나, 1985년 9월의 플라자 합의 이후에 나타난 소위 '3저 호황'을 맞이하여 중화학공업의 수출이 크게 증가하기 시작하였고 시설가동률과 수익성도 회복됨으로써 '3저 호황'을 최대한 활용할 수 있었던 요인으로 작용한 것으로 평가할 수 있다. 반면, 이상과 같은 긍정적인 평가에도 불구하고 중화학공업 투자조정은 흡수합병에 따른 기업의 대형화를 촉진함으로써 재벌의 경제력 집중이 가속화되고, 업종별로 신규 진입을 억제하여 특정 기업에게 독점적 지위를 부여함으로써 독과점적 시장구조가 심화되는 등 여러 가지 부작용을 가져왔다고 볼 수 있다. 특히, 후속 조치의 미흡으로 기 투자부문의 과잉설비나 폐기설비의 처리 문제 등이 잔존하였다는 점, 원활한 산업조정의 전제라고 할 수 있는 시장기능을 저해하는 방향으로 진행되었다는 점, 조정대상 업종 및 업체 선정에 있어서도 합리적인 기준이 부족하였다는 점 등에서 1980년대 중화학공업 육성정책에 이어 또 하나의 무리한 정부 개입의 사례로 평가할 수 있을 것이다.

2) 구조불황산업 합리화 및 부실기업 정리

해운업과 해외건설업으로 대표되는 구조불황산업에 대한 합리화조치는 산업조정정책의 주요 과제 중의 하나인 쇠퇴산업의 원활한 퇴출 지원 차원에서 이루어진 최초의 정책

적 조치였다고 볼 수 있다. 특히, 비록 성과는 크지 않았지만 정부의 지원이 업계의 자구 노력을 전제로 이루어졌다는 점에서 종전의 무조건적인 지원방식에 비해 진일보한 것으로 평가된다. 그러나 시행과정이 체계적이지 못하였을 뿐 아니라 정책방향과 수단, 정부개입의 한계와 지원의 정도 등 몇 가지 면에서 미흡한 점이 많았던 점은 문제점으로 지적할 수 있다.

특히, 합리화 추진과정에 있어서 정부 개입의 목적과 절차, 한계가 명확하지 않음으로써 일단 정부가 지원하게 되면 계속해서 지원하게 되는 결과를 초래(예: 해운합리화 등)하였다. 그리고 부실기업 정리가 과도한 보호 및 특혜를 통해 추진됨으로써 산업환경 변화에 대응한 경영다각화, 업종전환 등의 자구노력보다는 정부의 보호와 지원에 안주하려는 기업들을 양산하였다. 또한 부실기업의 처리과정에서 재벌기업에 의한 제3자 인수방식은 재벌에 의한 경제력 집중을 가속화하는 결과를 초래하였다.

한편, 개정「조세감면규제법」및「공업발전법」에 의한 합리화업종 지정과 조정정책은 업종선정 시 경쟁력 기준을 새로 도입하는 등 이전의 무원칙한 조정정책에 비하면 진일보함으로써 우리나라 산업조정정책의 제도적 근간이 되었다고 평가할 수 있다. 반면, 대상 업종의 선정 기준이 여전히 분명하지 않았고 합리화계획에 의한 기업결합과 공동행위 시「독과점금지법」의 적용을 배제하는 등 경쟁을 제한하고 경제력 집중을 심화시킬 수 있는 조치가 포함되어 있었다는 점 등은 문제점으로 지적할 수 있다. 또한 산업구조의 개선 및 합리화 과정에서 발생하기 마련인 고용・인력 대책과 지역경제에 대한 대책이 수반되지 않았다는 점도 또 하나의 문제점으로 지적할 수 있을 것이다.

나. 산업정책기조의 변화

1)「공업발전법」의 제정과 산업지원방식의 전환

1980년대 후반「공업발전법」의 제정으로 산업정책기조가 특정 산업의 선별적 개입에서 벗어나 기능별 지원체제로 전환된 것은 경제자유화의 세계적 추세에 부응하고 정부실패를 초래할 수 있는 정부의 과도한 직접 개입을 축소한다는 점에서 바람직하고 역사순응적인 것으로 평가된다. 그리고 산업합리화업종의 지정은 불황・쇠퇴산업의 합리화 지원, 유망유치산업의 육성, 그리고 산업기술의 향상이라는 세 가지의 목적하에 정부 개입의 한계, 역할, 시한을 명시하고 공업발전기금과 같은 구체적 지원 수단을 확보하였다는 점에서 산업구조조정정책을 체계적으로 정립한 것으로 평가될 수 있다. 또한 산업기술과 생산성 향상을 위한 지원과 제도적 구축은 투자 주도형 발전패턴을 보완하여 기술집약적 유망산업의 발전과 산업 전반의 효율성 제고를 위한 기본토대를 마련한 것으로 평가된다.

그러나 민간자율체제로의 산업정책기조의 갑작스런 전환은 대기업의 무분별한 사업확장을 위한 대규모 투자사업에 대한 견제장치 미흡으로 1990년대 전반 과도한 투자를 초래하였고 이는 또한 1997년 말 외환위기의 단초를 제공하는 요인으로도 작용한 것으로 판단된다. 특히, 주요 중화학산업에서는 1980년대 중반 이후 민간 주도 경제운용기에 대

규모의 중복·과잉 투자가 발생하였고 이러한 대규모 장치산업에서의 중복·과잉 투자는 정부실패를 방지하기 위해 조성한 시장환경하에서 발생하였다는 점에서 조정문제의 발생 시 시장과 정부의 역할이 무엇인가에 대한 문제를 제기한다.

앞에서 언급한 바와 같이, 1986년 「공업발전법」제정으로, 그리고 문민정부의 출범(1993)과 더불어 민간 주도 경제운용방식으로 전환됨에 따라 정부는 개별업종에 대한 신규 진입을 규제할 수 없게 되었으나 민간투자가 크게 확장되던 1990년 초반에 정부는 기술도입신고 수리 및 투자지침제도 등을 이용하여 일부 대규모 투자사업에 대해 간접적으로 신규 진입의 허용 또는 억제를 시도하였다.

예를 들어 삼성의 상용차(1992년)와 승용차(1994년) 진출은 기술도입신고 수리를 통해 허용되었고, 석유화학, 반도체 등 과잉설비투자가 우려되는 업종에 대해서는 투자지침제도의 시행(1992. 3~95. 12)으로 금융기관 대출심사 시 간접적인 통제가 가능하도록 하였으나, 문민정부 출범이후 1996년 1월에 동 제도는 폐지되었다. 이처럼 정부는 대규모 투자사업에 대해 기술도입신고제도, 투자지침제도 등을 통해 중복·과잉 투자 억제를 위한 간접적인 개입을 시도하였으나 실제 대부분의 투자가 기업 의도대로 이루어졌다는 점에서 그 실효성에는 한계가 있었다고 할 수 있다.

〈표 4-32〉 주요 업종별 중복·과잉 투자 내용 및 발생시기

업종	주요 중복·과잉 투자 내용	발생시기
철강	– 냉연강판, 중후판, 철근, 특수강 분야 과잉	1992년 이후
석유화학	– 현대, 삼성 등 경쟁적 참여로 과잉공급능력 보유	1990년 이후
자동차	– 현대, 대우, 기아의 경쟁적 설비 확장 – 삼성의 승용차 진출(1995년)	1985년 이후
반도체(D램)	– 삼성, 현대, LG의 경쟁적 확장 투자	1995년 이후
항공기	– 기체 4사 난립, 경쟁규모 달성 곤란	1990년 이후
철도차량	– 과다공급능력 보유	1995년 이후
발전설비	– 한중외에 현대와 삼성이 진입, 과당경쟁	1996년 이후
선박용엔진	– 삼성이 자체 수요분 공급을 위해 신규 진입	1995년 이후

자료: 이병호(2000).

2) 공정거래제도와 주력 업체·업종제도 도입

대부분의 개도국이나 일부 선진국조차 경쟁법을 채택하지 않았던 시기인 1980년에 우리나라는 「공정거래법」을 도입하였는데, 이러한 「공정거래법」은 1980년대 이후 우리나라의 경제에 경쟁원리를 확산시키는 데 기여하였다고 할 수 있다. 그러나 공정거래제도는 사업자 간 거래관계에서 우월적 지위의 남용을 막고 교섭력의 불균형을 시정하는 데 치우쳐 경쟁법으로서의 역할과 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 「공정거래법」의 운용실적 가운데 대부분이 불공정거래행위, 부당한 국제계약, 불공정하도급거래 등과 관련이 있고, 경쟁법의 핵심 내용과 관련된 시장지배력의 남용, 기업결합, 경제력 집중, 공동행위 등의 규제실적은 상대적으로 저조하였다. 독점규제의 가장 중요한 수단으로 평가받는 기업결합규제가 시장의 독점화 방지를 위한 중심 정책수단으로 사용되지 못하였다.

또한 경제력 집중 억제제도의 획일적 규제방식으로 인해 환경 변화에 따른 제도의 실효성 확보가 미흡하였고 정책적 일관성 또한 유지되지 못하였다. 재벌의 출자 규제를 통해 경제력 집중을 억제할 목적으로 1986년에 도입된 출자총액제는 폐지(1998년), 부활(1999년), 폐지(2009년)를 반복했고, 규제 대상 집단에 대한 정의도 지속적으로 변화하였다.

한편, 비관련다각화의 추구로 인해 약화된 재벌의 국제경쟁력을 강화시키려는 목적으로 1990년대 초에 탄생된 주력 업체·업종제도는 정부의 시장 개입이라는 태생적 한계를 극복하지 못하고 1997년에 결국 폐지되었다. 또한 주력 업체·업종제도는 시행과정에서 규제정책의 맹점을 활용한 재벌의 전략적 대응으로 업종 전문화의 목표를 제대로 달성하지 못한 채, 재벌의 자금조달 통로로 이용된 측면도 있다고 할 수 있다.

다. 제조업 생산성 향상과 경쟁력 강화

1980년대 말 이후의 정책은 생산성과 경쟁력의 중요성을 재인식하고 생산성 향상과 경쟁력 강화를 주된 목표로 삼되, 동 시기에 초래된 경제·사회상의 혼란을 고려하여 경제안정화를 동시에 추구하는 특징을 보였다. 정책 시행 초기에는 주로 금융, 세제 등 투자와 수출을 위한 직접 자금 지원 위주였으나 점차 생산요소의 공급과 성장기반 확충 등 경제환경의 개선이 강조되었다. 제조업의 생산성 향상 및 경쟁력 강화 정책의 효과는 생산성과 경쟁력 지표인 노동생산성, 총요소생산성, 상품수출, 기업재무구조 등의 변화를 통해 가늠해볼 수 있다.

먼저 〈표 4-33〉에 나타나듯이 생산성을 측정하는 가장 단순한 지표인 노동생산성 증가율(=부가가치증가율-노동투입증가율)을 보면 1980년대 후반부터 1990년대 전반까지 기간별로 거의 차이를 보이지 않았다. 그러나 노동생산성을 구성하는 부가가치 증가율과 노동투입 증가율은 기간별로 큰 변화를 나타냈다. 제조업의 부가가치 증가율이 16.2%로 매우 높았던 1986~88년 기간에는 노동투입도 8.2% 증가한 반면, 부가가치 증가율이 6.4%로 크게 둔화되면서 제조업 위기론이 대두되었던 1989~93년에는 노동투입 역시 1.8% 감소하였다. 1994~96년에는 제조업 부가가치 증가율이 9.1%로 다소 상승 반전하

〈표 4-33〉 기간별 제조업 총요소생산성 및 노동생산성 증가율

(단위: 연평균, %)

	1986~88	1989~93	1994~96
부가가치 증가율	16.2	6.4	9.1
노동생산성 증가율	7.9	8.2	8.1
총요소생산성 증가율	5.0	2.2	3.6
자본 증가율	14.9	11.8	11.2
노동 증가율	8.2	-1.8	1.1
총요소생산성 기여율	31.1	34.7	39.6

주: 총요소생산성 기여율 = 총요소생산성증가율/부가가치증가율×100.
자료: 김원규 외(2000).

였고 노동투입도 반등하여 1.1% 증가하였다. 이와 같이 제조업 부가가치 변화에 따라 노동투입도 동일한 방향으로 변화하는 패턴이 계속 유지됨에 따라 기간별 노동생산성 증가율은 거의 일정한 수준으로 유지되었다.

한편, 부가가치 증가율에서 노동이나 자본과 같은 생산요소의 기여도를 제외한 총요소생산성 증가율은 1986~88년 기간에 5.0%, 1989~93년에 2.2%, 1994~96년에 3.6%로 변화하였다. 그러나 1994~96년 기간 총요소생산성 증가율의 회복은 우리나라 제조업의 총요소생산성 증가율이 제조업 부가가치 증가율과 동조적으로 움직이는 경기순응적 특성을 보인다는 점을 감안할 때, 이 기간에 있었던 경기회복의 결과일 가능성이 큰 것으로 보인다. 다만, 부가가치에 대한 총요소생산성의 기여율은 각각 31.1%, 34.7%, 39.6%로서 시간이 지남에 따라 증가 추세를 나타냈다.

〈표 4-34〉 기간별 제조업 상품수출 증가율 및 재무성과

(단위: 연평균, %)

	1986~88	1989~93	1994~96
상품수출 증가율(달러)	31.1	6.5	17.1
매출액 영업이익률	7.3	6.6	7.5
매출액 증가율	18.4	12.7	16.3
부채비율	329.0	292.0	302.1

자료: 한국은행.

우리나라 제조업의 수출경쟁력을 시사하는 상품수출 증가율(달러 표시)을 살펴보면, 1986~88년에 31.1%를 기록했던 상품수출 증가율은 1989~93년에 6.5%로 급락했다가 1994~96년에 17.1%로 회복되었다. 그러나 이 시기 우리나라 상품수출의 경쟁력 원천이 주로 달러 표시 가격에 의존하는 가격경쟁력이었음을 상기하면 [그림 4-22]에 나타나듯 당시 상품수출 증가율의 등락은 환율 변화에 따른 결과임을 알 수 있다. 또한 상품수출 증가율과 앞서 살펴보았던 제조업 부가가치 증가율이 유사한 방향으로 변화한다는 점에서 이 시기 제조업의 성과가 다른 요인보다 수출에 크게 좌우되었음을 유추할 수 있다.

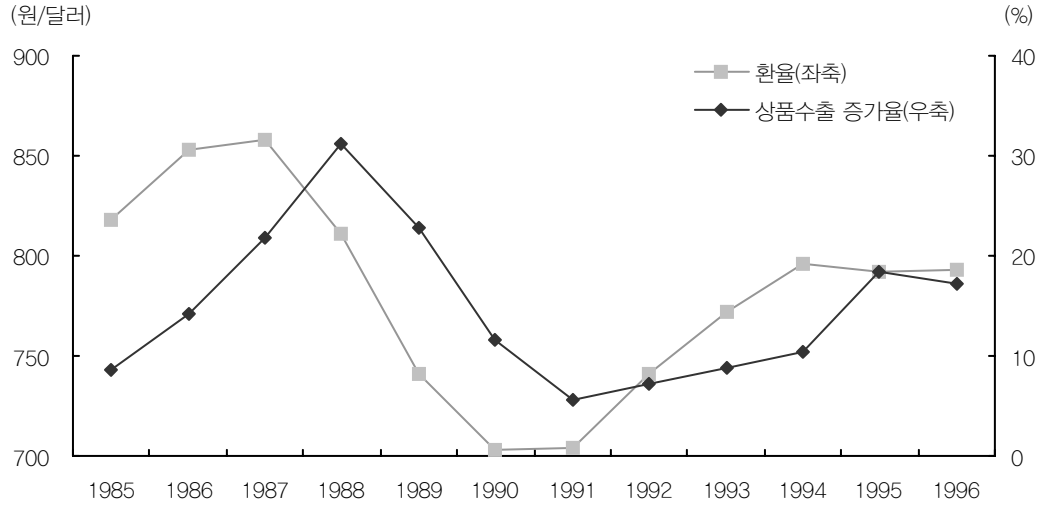
한편, 제조업 경쟁력을 나타내는 또 다른 지표인 기업의 재무성과를 살펴보면, 1994~96년 기간 동안 1989~93년에 비해 기업의 수익성(매출액 영업이익률)과 성장성(매출액 증가율)은 다소 향상된 반면 안정성(부채비율)은 다소 악화되었음을 볼 수 있다. 제조업의 수출 비중이 크다는 점과 환율 변동에 따른 가격경쟁력 상승이 재무성과에 상당한 긍정적 영향을 주었을 것이라는 점을 감안할 때, 가격경쟁력을 제외하면 이 시기 제조업의 전반적인 경쟁력이 유의하게 강화된 것으로 보기는 어렵다고 하겠다.

생산성과 경쟁력은 제조업에서만 아니라 경제의 모든 부문에서 가장 중요한 정책목표이며 그러한 만큼 모든 경제정책이 최우선적으로 고려해야 하는 요소 중에 하나라고 할 수 있다. 특히, 경제성장과정에서 위기감이 실재했던 1980년대 말에 생산성 향상과 경쟁력 강화를 위기 타개를 위한 명시적인 목표로 삼았던 정책 시도는 바람직했다고 평가할 수 있다. 그러나 당시 생산성 향상과 경쟁력 강화를 위해 제시된 정책은 대부분 금융·세제지원이나 여신관리 등의 형태로 행해졌는데, 그와 같은 정책수단이 생산성이나 경쟁

력에 의미 있는 효과를 줄 수 있으리라고 기대하기는 어려울 수밖에 없다. 실제로 생산성과 경쟁력을 나타내는 지표들을 살펴보았을 때 이들이 생산성 향상 및 경쟁력 강화에 주효했다는 증거를 발견하기는 어렵다.

결과적으로 볼 때, 1980년대 말부터 우리나라 제조업은 점차 가격경쟁력을 잃고 있는 상황이었으므로 가격보다 기술경쟁력, 품질경쟁력, 지식경쟁력을 강조하는 정책 전환이 필요했던 것으로 보인다.[59] 1990년대 중반까지 생산요소의 경제성장 기여도가 60%를 상회하고 부가가치 대비 투자율이 40%를 넘는 요소투입 위주의 기존 생산구조를 계속 유지함으로써[60] 우리나라 제조업은 혁신 주도형 경제성장단계로의 이행이 지체된 상태로 1997년에 외환위기를 맞게 되었다.

[그림 4-22] 환율과 수출증가율 간의 관계



5. 보론: 산업합리화와 산업경쟁력 강화기의 주요 이슈

가. 중소기업 및 벤처기업 육성

1) 배경

우리나라는 헌법에 '중소기업의 보호·육성에 대한 국가의 책무'를 규정할 정도로 중소기업정책에 대해 매우 전향적인 입장을 갖고 있다. 1960년대 이후 산업화 과정에서 중소기업 육성을 위한 제반 정책이 강구되었으며, 중소기업 지원은 분야, 수단, 예산 등의 측면에서 지속적으로 확대되어 왔다. 경제환경의 변화에 조응하여 중소기업 지원의 방향

59) Office of Technology Policy(1997) 참조.

60) Krugman(1994), Young(1995) 참조.

과 초점에 꾸준한 조정이 이루어져 왔다. 그 결과 우리나라는 현재 세계 어느 나라보다도 더 강력하고 효과적인 중소기업정책을 추진하고 있다고 평가될 수 있다.

1950년대까지는 정부가 중소기업 육성을 위해 적극적으로 정책을 추진해야 한다는 인식이 거의 없었다. 그러나 4·19 혁명을 계기로 자립경제 건설에 대한 열망이 높아지면서 중소기업 육성의 필요성에 대한 인식이 확산되었다. 이에 제2공화국 정부는 중소기업 육성을 위한 종합적인 정책을 마련하기도 했다.

1960~70년대에 정부가 경제개발5개년계획을 통해 주도적으로 공업화를 추진하면서 본격적으로 중소기업 육성에 관심이 기울여졌다. 특히, 1972년 제3차 경제개발5개년계획 수립에 따라 중화학공업 육성이 추진되었으며 이를 위해 기계, 자동차 등 대규모 조립생산부문의 부품·소재 생산을 담당할 중소기업군의 존재가 절실했다. 정부는 대기업은 조립 생산, 중소기업은 부품·소재 생산으로 역할을 부여하고 대기업과 중소기업 간의 소위 계열화를 통한 압축성장을 도모하였다.

정부 주도의 급속한 산업화정책은 소수의 대기업에 경제력이 집중되고 대기업과 중소기업의 격차가 커지는 결과를 초래하였다. 대기업 중심의 투자를 통해 국내 산업의 불균형이 심화되고 독과점 시장구조가 형성되었다. 전반적인 산업기반이 취약해지고 안정적·지속적 성장이 어려울 것으로 인식되었다. 이러한 인식은 대기업에 비해 발전이 지체된 중소기업을 보호하는 정책을 낳기도 했다.

이와 같이 1980년대 중반까지 중소기업정책은 중화학공업 육성을 위한 부품·소재 기업의 계열화정책과 대기업 중심 성장과정에서 발생한 부작용을 상쇄하기 위한 하도급거래 공정화, 중소기업고유업종 지정제도, 단체수의계약제도 등 비금융적 수단에 크게 의존하였다.

한편, 농촌에서 유입되던 잉여노동력이 고도성장과정을 거치면서 점차 고갈될 뿐만 아니라 정치사회적 측면에서 급속히 민주화가 진전됨에 따라 저임 노동력에 기반한 경제성장의 여지는 점차 축소되었다. 특히, 1980년대 후반 급속한 원화 절상 및 임금 상승 등으로 중소기업의 경영여건은 크게 악화되고 부도가 급증하였다. 중소기업들은 변화된 환경에 적응해야 했고, 인력을 설비로 대체하기 위한 설비투자 확대 및 자동화를 적극적으로 추진할 필요성이 제기되었다.

〈표 4-35〉 시기별 중소·벤처기업 육성정책

	1988년까지	1989~97년	1998년 이후
정책환경	대기업 주도 발전전략 양질의 저임노동 풍부	개방화(WTO 성립) 인건비 급등, 업체당 평균고용 감소 지방자치제 실시	IMF위기 대응 고용문제 대두, 금융시장 구조 변화, 지방자치제 정착
정책아젠다	수출산업 육성	경쟁력 제고	혁신 주도 경제로 이행
주요 정책분야	하도급공정화 공공구매	자동화	혁신
주요 정책수단	보호	금융지원 (경쟁제한제도 축소)	금융지원 R&D 보조 투자
주요 지원업종	제조업	제조업	제조업 지식서비스업
주요 정책대상	중소기업 하도급기업	중기업	중기업, 소기업 소상공인, 벤처기업, 여성기업 등

자료: 주현, 「중소기업정책의 방향 및 과제」, 『선진 일류국가를 위한 비전 – 경제·산업분야』, 2008년 지속가능발전 국가정책연구총서, 경제·인문사회연구회, 2008의 내용 수정.

이 시기의 정부 정책은 경쟁력 제고와 설비 자동화에 초점이 맞추어졌다. 저임금에 의존했던 우리 산업의 가격경쟁력이 약화됨에 따라 1980년대 말에서 1990년대 중반까지는 노동을 자본으로 대체하여 중소기업 경쟁력을 강화시키려 하였고, 이를 위해 금융 지원이 크게 확대되었다.

또한, 1990년대 들어서는 김영삼 정부가 소위 '세계화' 정책을 적극 추진하는 등 경제개방이 가속화되었다. 우리 기업들은 이제 내수시장에서도 외국기업과의 경쟁을 피할 수 없게 되었다. 내수시장에서 중소기업을 보호하던 경쟁제한적 중소기업 보호정책들은 이제 그 효과성을 상실하였고, 오히려 중소기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 말았다.

중소기업의 경쟁력을 제고하기 위하여 저임노동력을 설비투자로 대체하려는 시도는 불가피한 것이었으며, 세계화 추세에 따라 중소기업을 경쟁으로부터 보호하려는 정책의 폐기도 필요한 것이었지만, 이것만으로 중소기업의 경쟁력 문제가 해결될 수는 없었다. 그 한계는 1997~2008년 경제위기를 통해 예상보다 일찍 드러났다. 1997~2008년 경제위기의 원인 중 하나를 과잉설비투자에서 찾기도 하는데 이는 대기업뿐만 아니라 중소기업에도 해당된다. 저임금뿐만 아니라 설비투자나 자동화도 경쟁력 유지의 충분조건이 될 수 없다는 점이 분명해졌다. 이를 계기로 우리 경제는 이제 '혁신'에 눈을 돌리게 된다.

경제위기를 계기로 실업이 중요한 사회문제도 대두되었다. 1960~70년대 농촌에서 배출되던 과잉노동력은 노동집약적 산업화가 빠른 속도로 진전됨에 따라 어느 정도 해소될 수 있었다. 그런데 이제는 한편으로는 저임 노동력은 후진국에서 수입해야 하는 형편이면서, 다른 한편으로는 청년층을 중심으로 유휴인력이 대거 존재하는 실업 문제가 대두되었다. 경제위기는 극복했지만 '고용'은 경제정책의 가장 큰 화두가 되었다.

'혁신'과 '고용'에 대한 사회적 필요는 중소기업을 다시 한번 주목하고 중소기업정책의 전환을 요구하는 계기가 되었다. 소망스런 일자리는 '강하지만 작은' 혁신형 중소기업에서 나온다는 점이 분명해졌기 때문이다. 벤처기업(혹은 혁신형 중소기업) 육성과 연구개발투자 확대는 이러한 사회적 필요에 대한 정책적 대응이었다.[61]

2) 발전 모습

산업화 초기에 제조업에서 중소기업이 차지하는 비중은 크게 감소되었다. 산업화에 일찍 편승했던 소수의 기업은 급속하게 성장할 수 있었지만, 대다수의 중소기업들은 산업화와는 무관한 재래분야에 여전히 머물고 있었기 때문이다. 중소기업이 차지하는 경제적 비중은 하락하였으며, 1976년 제조업부문에서는 사업체 수 기준 95.9%, 종사자 수 기준 43.9%, 출하액 기준 29.5%, 부가가치 기준 29.9% 수준으로까지 내려갔다.

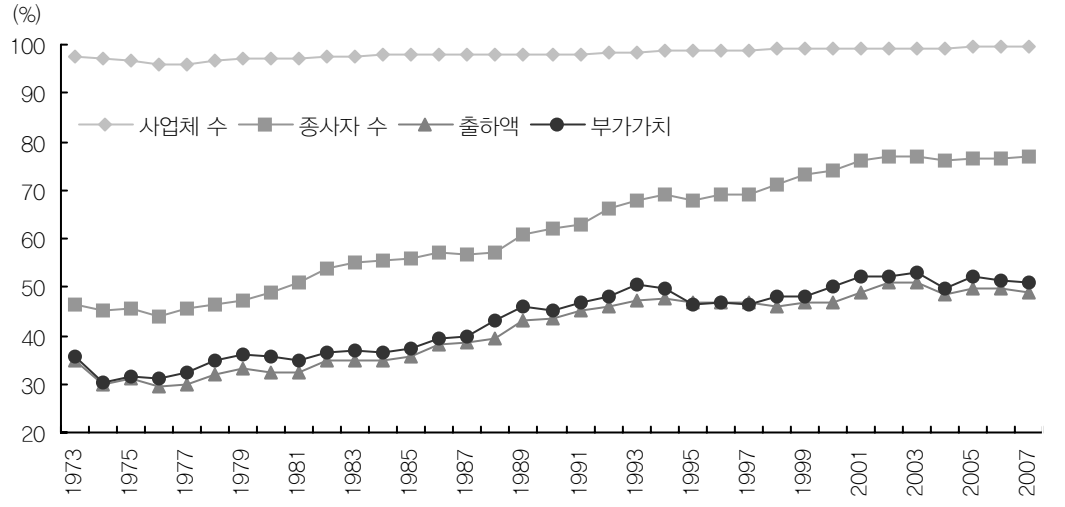
---

61) 중소기업 및 벤처기업 육성의 배경에 대해서는 다음의 문헌을 참조하였다. 이경의, 『경제발전과 중소기업』, 창작과비평사, 1986; 이경의, 『중소기업의 이론과 정책』, 지식산업사, 1996; 윤창번・조일흠・이용학, 『80년대 중소기업육성정책의 성과와 과제』, 연구보고서 제161호, 산업연구원, 1989; 김성진 편, 『한국의 중소기업』, 매일경제신문사, 2006; 중소기업은행, 『한국의 중소기업』, 각년호; 중소기업청, 『중소기업에 관한 연차보고서』, 각년호; 중소기업특별위원회, 『중소기업백서』, 2000.

그러나 산업화가 본격화되는 1970년대 중반 이후 중소기업 비중은 증가하기 시작하였다. 우리 산업화는 단기간 내에 다양한 업종의 분야에서 동시다발적으로 이루어졌다는 소위 '압축성장'으로 특징된다. 일부 분야의 성장이 아니라 경제 전체의 급속한 성장은 소수의 대기업에 의해서만으로는 불가능하다. 압축성장은 광범위한 중소기업이 산업화 과정에 동참했기 때문에 가능한 것이었다. 정부가 대기업에의 지나친 경제력 집중을 막기 위한 중소기업 보호정책이나 부품·소재 중소기업을 육성하기 위한 하도급정책도 중소기업 성장에 기여했다. 이러한 중소기업 비중 증가추세는 1993~94년 경까지 지속된다. 1994년 제조업에서 중소기업 비중은 사업체 수 기준 99.0%, 종사자 수 기준 69.1%, 출하액 기준 48.1%, 부가가치 기준 49.5% 수준으로까지 올라갔다.

노동집약적 산업의 경쟁력 우위가 사라지는 등 우리 경제여건이 변화함에 따라 1990년 중반에는 중소기업의 비중이 정체되는 양상을 보였다. 고도성장과정을 거치면서 농촌에서 유입되는 잉여노동력이 점차 고갈되고 정치사회적으로 급속한 민주화가 진행됨에 따라 저임 노동력에 기반한 경제성장의 여지는 점차 축소되었다. 설비투자 확대와 자동화가 추진되었으나, 투자여력이라는 측면에서 대기업을 쫓아갈 수는 없었다.

[그림 4-23] 제조업에서 중소기업이 차지하는 비중 추이(1973~2007년)



자료: 통계청.

또한, 1990년대 들어서는 경제개방이 가속화되어 중소기업들은 내수시장에서 후발개도국의 저렴한 제품과 경쟁해야 했고, 외국기업과의 경쟁이 불가피해졌다. 관련 중소기업들은 저임 노동력을 찾아 해외이전을 추진했고 이에 따라 국내의 생산기반은 축소되었으며 이는 중소기업 비중이 정체되는 주요 이유가 되었다.

1997~98년의 경제위기를 통해 우리 경제의 구조나 기업의 행태가 크게 변하였다. 대기업들은 이 기간 동안 심각한 구조조정을 경험하면서 경영활동이 크게 위축되는 반면, 중소기업들은 일시적으로 위축되었지만 벤처기업을 중심으로 창업붐이 조성되는 등 중소

기업의 경영활동은 곧 유례없이 활발해졌다. 그 결과 2007년 제조업에서 중소기업 비중은 사업체 수 기준 99.0%, 종사자 수 기준 69.1%, 출하액 기준 48.1%, 부가가치 기준 49.5% 수준으로 더욱 상승하였다.

3) 중소기업정책, 경쟁제한인가 경쟁촉진인가

가) 정책과제

1960~70년대 정부 주도의 급속한 산업화정책은 경제력 집중현상과 대·중소기업 간 격차 확대를 초래하였다. 산업화 물결에 적극 편승할 수 있었던 대기업의 성장이 두드러진 반면 발전이 지체된 중소기업의 위축이 심각한 사회문제로까지 대두되었다. 자연스레 중소기업을 보호해야 한다는 정책적 필요성이 제기되었다.

당시에는 시장에 의한 자원배분보다는 정부에 의한 자원배분이 더 결정적이었던 시기였으며, 따라서 정부가 정책적 목적으로 시장경쟁에 개입하는 것이 큰 문제시되지 않았다. 1980년대에 중소기업정책에서 경쟁제한적 요소가 두드러지게 발견되는 것은 이러한 사회경제적 배경이 작용하였다.

대기업의 경제력 집중 등으로부터 중소기업을 보호하기 위한 대표적인 경쟁제한적 중소기업시책으로는 '중소기업고유업종 지정제도', '단체수의계약제도', '계열화업종 및 품목 지정제도' 등이 있었다. 1978년 「중소기업사업조정법」 개정을 통해 '중소기업특화업종'을 지정하였으며, 이는 1982년 법 재개정을 통해 '중소기업고유업종' 제도로 확대 시행되었다. 공공구매에서 중소기업을 우대하기 위한 '단체수의계약제도'도 이 시기 중소기업을 보호하기 위한 주요 시책의 하나였다. 1975년에는 「중소기업계열화촉진법」이 제정되어 대기업이 필요한 부품·반제품의 생산 및 가공을 중소기업이 전담토록 유도하였다.[62]

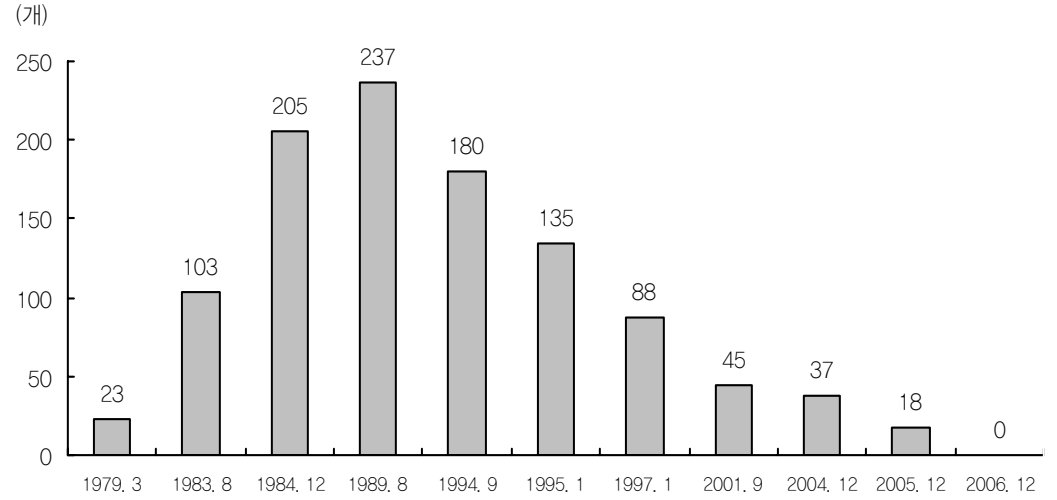
1990년대 들어서는 경제개방이 가속화되었으며, 특히 김영삼 정부는 소위 '세계화' 정책을 적극 추진함에 따라 중소기업들은 내수시장에서조차 외국기업과의 경쟁이 불가피해졌다. 중국 등 후발개도국 제품의 수입 확대, 국내 기업의 해외진출 증대 등으로 내수시장에서 대기업과의 경쟁으로부터 중소기업을 보호하던 '중소기업고유업종 지정제도'는 그 효과성은 완전히 상실하게 되었다. 공공구매에서 대기업과의 경쟁뿐만 아니라 중소기업 간 경쟁도 제한하던 '단체수의계약제도'도 우리나라의 WTO 가입 등에 따라 더 이상 유지하기 어렵게 되었다.

더 나아가 경제여건 변화에 따라 중소기업을 보호하려던 경쟁제한적 정책들이 오히려 중소기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다는 점이 분명해졌다. 시장에서의 경쟁을 통해 효율성을 높이려는 유인이 작용하지 않음에 따라 중소기업들이 경쟁력을 높이는 노력보다는 현실에 안주하려는 경향이 있기 때문이었다.

---

62) '중소기업고유업종 지정제도'에 대해서는 산업연구원, 『중소기업 사업영역보호제도의 발전방안』, 1992, '단체수의계약제도'에 대해서는 주현·송하율·조영삼·이영주, 『공공기관의 중소기업제품 구매제도 개선방안』, 산업연구원, 2001, '계열화업종 및 품목 지정제도'에 대해서는 백낙기·주현·조덕희·전재완, 『대기업·중소기업간 협력실태 및 강화방안』, 산업연구원, 1995를 각각 참조.

[그림 4-24] 중소기업고유업종 지정 추이



그 결과, 개방화, 세계화 경향에 따라 실효성이 크게 감소한 경쟁제한적 중소기업 보호정책을 폐기해야 한다는 주장이 점차 설득력을 얻게 되었다. 중소기업계열화 업종 및 품목 지정제도는 사문화되어 갔으며, 단체수의계약 지정물품 및 중소기업고유업종은 단계적으로 축소되어 현 시점에서 경쟁제한적 중소기업 보호제도는 자취를 감추게 되었다.

나) 성과와 과제

중소기업정책은 본질적으로 경쟁촉진적이다. 다수의 중소기업을 육성하고 발전시키는 것은 경제의 독과점화로 인한 비효율로부터 시장경제의 장점을 극대화하기 위해 선택 가능한 정책수단이다. 미국과 같은 선진국에서 강력한 중소기업정책을 추진하고 있는 것은 중소기업정책이 경쟁정책의 맥락에서 이해되고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

그러나 우리나라에서 중소기업정책은 경쟁촉진적으로 이해되기보다는 오히려 경쟁제한적으로 오인되곤 한다. 이는 1980년대를 전후한 시기에 경쟁을 제한함으로써 중소기업을 보호할 수 있다는 인식 아래 추진된 몇몇 중소기업정책 때문이다.

1980년대 중반까지의 경제개발과정은 대기업 중심이었다는 점을 부정할 수 없으며 중소기업 육성은 대기업 중심 성장전략에 부차적인 고려 대상일 따름이었다. 정부 주도로 대기업 중심의 자원배분이 이루어졌으며 그 결과 경제력 집중현상이 나타났다. 대기업은 생산성과 무관하게 과도한 업종다각화를 추구하고 불공정 하도급거래로 중소기업의 존립기반을 침해했으며, 중소기업은 이로 인해 시장에서 퇴출되거나 적정한 수익성을 보장받기 힘든 등의 부작용이 뒤따랐다.

이러한 상황에서 경쟁제한적 중소기업 보호제도는 대기업 경제력 집중현상을 완화하고 급속한 경제여건의 변화를 따라가지 못하는 중소기업에 다소간의 시간을 벌어주는 완충 역할을 했다는 점에서 나름대로 성과가 있었던 것으로 평가된다.

그러나 우리 경제가 발전함에 따라 정부 역할은 축소되고 시장 역할이 확대되면서 경

쟁제한적 중소기업 보호제도는 순기능보다는 역기능이 두드러지게 되었다. 이에 따라 경쟁제한적 중소기업 보호제도는 역사의 뒤안길로 물러설 수밖에 없었다.

중소기업정책의 본질은 경쟁지향적이며, 향후 중소기업정책은 우리 경제의 경쟁을 촉진함으로써 경제 전체의 효율성을 제고하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

4) 혁신과 고용창출을 위하여

가) 정책과제

1990년대 중반은 우리 경제와 중소기업이 진퇴양난에 빠진 시기였다. 노동비용의 상승을 상쇄하기 위하여 자동화 설비투자를 확대했지만 경쟁력은 기대만큼 회복되지 못했다.

노동집약적 업종의 중소기업들은 저임 노동력을 찾아 중국, 베트남 등 해외진출로 생존을 모색했지만, 이는 국내 경제에 새로운 문제를 던졌다. 고용창출의 원천이었던 노동집약적 업종의 중소기업이 해외로 대거 빠져나감에 따라 우리 경제 전체의 고용창출능력이 현저하게 저하된 것이다. 제조 중소기업의 종사자 수는 5인 이상 사업체 기준으로 1988년에 185만명에서 1997년에 188만명으로 10년 동안 불과 3만명 증가하는 데 그쳤다. 제조업부문 대기업 종사자 수는 이미 1988년을 정점으로 감소 추세에 있었다.

1997년 말 외환위기는 대기업 중심의 우리나라 산업구조 및 성장정책에 경종을 울리는 계기가 되었다. 노동이나 자본 등 요소투입 주도형 성장경제의 한계도 분명히 드러났다. 기존의 경제체제로는 실업문제도 해소하기 어려운 듯이 보였다. 이제 우리 경제를 이끌어갈 새로운 그 무엇인가가 절실히 요구되었다.

우리 경제의 경쟁력을 회복할 그 무엇을 찾는 노력에 대한 해답은 바로 '혁신'에 있었다. 실리콘밸리 등 선진국의 사례에서 '혁신'과 '고용'이라는 두 마리를 토끼를 잡을 수단으로 '벤처기업의 육성'이 제기되었다. 벤처기업 육성정책은 대기업 중심의 경직된 요소투입형 경제를 다원화하고 유연한 혁신 주도형 경제로 전환함으로써 우리 경제의 활력을 되찾고 지속적인 고용을 창출할 새로운 대안으로 받아들여졌다.

김영상 정부 말기인 1997년 벤처기업 육성정책이 추진되기 시작하였으며, 「벤처기업육성에관한특별조치법」이 제정되었다. 이어서 김대중 정부는 벤처기업 육성정책을 중심으로 정보화시대에 맞는 지식집약형 경제구조를 정착시키기 위한 정책적 노력을 경주하였다.

벤처기업 육성정책은 당초에는 중소기업 육성을 위한 또 하나의 정책으로 시작되지만 외환위기를 거치면서 중소기업 육성정책의 범위를 넘어 경제정책의 핵심으로까지 부상되었다. 1998년 이후 관련 예산이 증액되고, 혁신 인프라에 대한 투자가 확충되었다. 벤처캐피털제도가 보완되고 정부의 벤처캐피털펀드에 대한 출자가 확대되는 등 벤처기업에 적합한 자금공급 시스템이 조성되었다. 국공립 교수·연구원의 벤처기업 창업이나 임·직원 겸직이 허용되고 연구시설 내에 '실험실 공장'의 설치도 허용되었다. 창업보육센터의 설립·운영을 위한 정부 지원도 확대되었다.[63]

---

63) 초기의 벤처기업 육성정책에 대해서는 배광선·주현·송하율·박린·최생림, 『벤처기업의 발전전략』, 산업연구원, 2000 참조.

나) 성과와 과제

1980년대 후반 이후 급속한 임금 상승에 대응하여 정부는 노동을 자본으로 대체하기 위한 중소기업 지원을 크게 확충하였고, 이에 힘입어 중소기업의 설비투자가 확대되고 노동집약적 업종의 해외진출 등 구조조정과 중소기업의 구조고도화가 진전되는 성과를 거두었다.

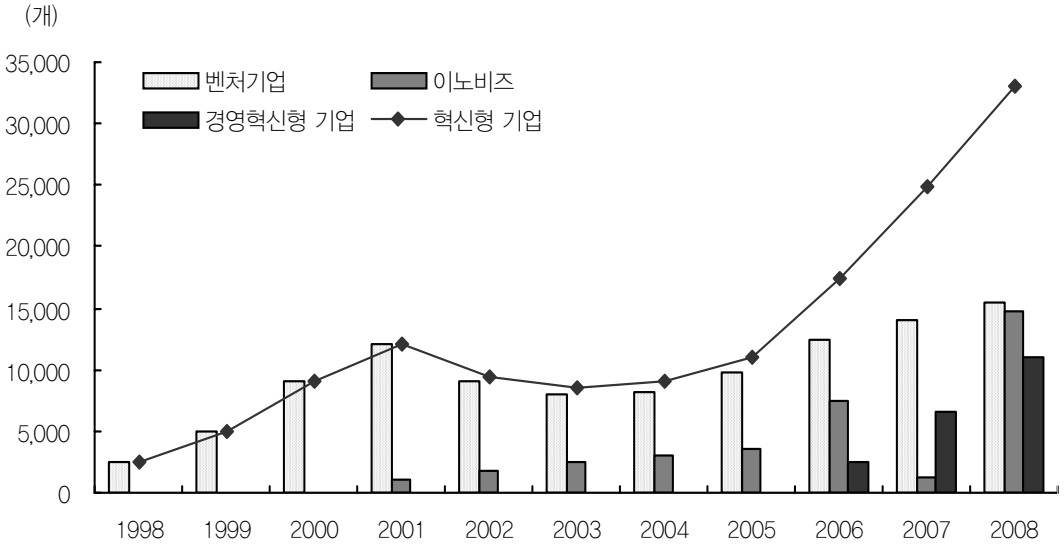
그러나 주로 차입에 의존한 설비투자의 확대는 중소기업의 재무구조 악화를 초래하였으며, 경영자원의 동원능력에서 대·중소기업 간 격차가 확대되면서 양자 간 생산성 격차도 확대되었다. 대기업 중심의 요소투입형 성장경제의 한계를 벗어나기 위해 뒤늦게 벤처기업 육성정책을 추진하지만, 압축성장과정에서 축적된 구조적 문제가 한꺼번에 노정된 1997~98년의 경제위기를 피할 수 없었다.

중소·벤처기업의 의의와 중요성에 대한 새로운 인식과 정책은 중소기업의 창업과 성장을 돕고 중소기업의 국민경제적 비중을 다시 제고시키는 데 일조하였다.

1997년 말 외환위기 이후 제조업에서 중소기업의 비중은 더욱 증가하였다. 1997~98년 경제위기 국면에서 상당수 대기업이 도산하는 등 대·중소기업 할 것 없이 큰 타격을 입었지만, 1999년 이후 정보통신산업 호황과 전세계적인 벤처투자붐에 힘입어 벤처기업 창업이 크게 활성화되었다. 혁신형 중소기업은 2000년을 전후한 전 세계적인 '벤처붐' 시기에 크게 증가했다가 거품이 붕괴되면서 2000년대 전반기에는 위축되기도 하였다. 그러나 2000년대 하반기에 다시 증가 추세를 보여 2008년 말에는 혁신형 중소기업이 3만 2,363개사에 달하였다.

중소기업의 비중 증가는 대기업들이 글로벌 경영에 따라 생산거점을 해외로 이전한 탓도 있지만, 중소·벤처기업이 연구개발투자를 확대하면서 경쟁력이 제고된 데 힘입은 바가 크다. 혁신형 중소기업이 중소기업에서 차지하는 비중은 높지 않지만 이들 선도적

[그림 4-25] 혁신형 중소기업 증가 추이



자료: 중소기업청.

중소기업들이 갖는 전향적 기업가정신은 제조업 강국 한국을 만들어가는 기반이 되고 있다.

1990년대 말 중소기업 금융지원 확대와 벤처기업 육성정책은 외환위기 극복과 경제활력 회복에 크게 기여하였다. 특히, 대기업 중심의 대량생산체제에만 의존하던 우리 경제체제에 기술성과 혁신성을 갖춘 새로운 형태의 중소·벤처기업이 대두됨으로써 우리 경제는 한층 균형 있는 경제구조를 확보하게 되었고 재도약의 발판을 마련하게 되었다.

그러나 목적이 수단을 합리화할 수는 없다. 중소기업정책을 통해 혁신과 고용을 동시에 이루겠다는 정책목표는 타당했지만 이를 달성하기 위한 정책수단은 많은 논쟁을 불러일으켰다.

외환위기 직후 중소기업에 대한 정책금융이 단기간에 크게 확대되어 경쟁력이 낮은 한계기업까지 지원하는 사례가 있었고, 이로 인해 시장기제에 의한 효율적인 자원배분과 원활한 구조조정이 저해되는 부작용이 있었다. 특히 경제위기 국면에서 일시적으로 증가한 정책금융의 규모가 경제위기가 해소되고 금융시장 기능이 정상화된 이후에도 지속 혹은 오히려 확대됨에 따라, 정책금융의 효과성 및 효율성에 대한 의문을 불러일으켰다.

또한, 벤처기업 육성을 위해 정부의 다양한 지원시책이 과도한 것이 아닌가 하는 논의가 있었는데 벤처 거품이 꺼지고 벤처 관련 각종 비리가 드러나 벤처기업 육성정책 전반에 대한 비판이 제기되었다. 2001년에 벤처기업 프라이머리 CBO를 2조 2,000억원 규모로 발행하여 경영위기에 빠진 벤처기업을 지원하였는데, 그 과정에서 부실기업에 대한 지원으로 대규모 재정손실이 발생함으로써 대표적인 정책 실패의 사례가 되었다.[64]

이러한 부수적인 문제점에도 불구하고, 혁신과 고용을 중소기업정책의 주요 고려요인으로 설정한 문제의식과 정책방향은 정당할 뿐만 아니라 여전히 유효한 것으로 평가된다.

나. 지역산업의 진흥

1) 개관

경제활동, 특히 산업활동의 공간적 분포는 자연적 입지여건, 정부의 정책, 경제환경의 변화 등에 의해 결정된다. 우리나라의 경우 압축성장이라 일컬어지는 급속한 산업화와 산업구조조정 과정에서 산업의 공간적 분포가 정부의 산업정책에 의해 결정되어 왔다.

지역산업과 관련된 우리나라 중앙정부의 산업정책을 1960년대부터 2008년 현재까지 개괄적으로 살펴보면 다음과 같이 크게 대별해볼 수 있다.

먼저 1960년대와 1970년대는 중앙정부의 공업화전략에 따른 산업입지정책에 의해 지역의 산업기반이 조성되었다. 1980년대부터 1997년 외환위기 전까지는 국가의 공업화전략보다는 수도권 인구과밀의 부작용을 완화하고 지역 간 불균형을 해소하기 위

64) 초기 벤처기업 육성정책의 쟁점과 평가에 대해서는 주현, 「현단계 벤처기업 육성정책의 과제」, ISSUE PAPER 115호, 산업연구원, 2002 참조.

해 산업입지정책이 추진되었다는 점에서 실질적인 지역산업정책이 추진된 것으로 볼 수 있다. 1997년 외환위기 이후에는 지역산업정책 추진방향이 크게 전환되고 정책 강도도 높아지게 됨으로써 본격적인 지역산업정책이 추진된 시기로 평가할 수 있다. 외환위기 이후 지역 간 격차가 재확대된데다 그동안의 양적 성장에 대한 한계를 극복하기 위해 기술개발의 필요성이 높아지고, 1995년부터 본격적으로 실시된 지방자치제도로 지역발전에 대한 지역의 요구가 높아졌기 때문이다. 지역산업정책은 그동안의 산업입지 중심의 정책에서 벗어나 기술개발 등 지역의 산업여건의 개선에 중점이 두어졌다. 또한 지역별 전략산업을 선정하고 전략산업의 육성을 위해 전방위적인 다양한 정책수단이 마련되고 추진되었다. 특히, 2003년 참여정부가 들어서면서 국가균형발전정책이 중요한 국정과제로 선정되고 지역혁신 중심의 지역산업정책이 더욱 강화되었다.

2) 산업입지 정책 중심의 지역산업 정책 추진: 1960년대~외환위기 이전

가) 지역산업 정책 추이[65]

1960년대 정부가 공업화정책을 추진하면서 지역의 산업 분포는 지역의 관점이 아니라 중앙정부 산업정책의 산물로 결정되었다. 1960년대 경공업 육성, 1970년대 중화학공업 육성정책 등 중앙정부의 우리나라 공업화전략에 따라 지역별 산업단지가 형성되면서 지역의 산업기반이 조성되었다. 이렇게 보면 동 기간의 중앙정부 산업입지정책은 지역산업 분포가 지역의 관점에서 이루어진 것이 아니라 정부의 공업화전략에 의해 주로 형성되었다는 점에서 지역산업정책이라고 하기는 어려운 측면이 있다. 왜냐하면, 지역산업정책은 지방정부가 지역 내에서 지역의 산업을 진흥하기 위해 추진하거나 중앙정부가 지역 간 경제불균형을 완화하기 위해 지역별로 차등화하여 산업정책을 추진하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

1960년대 정부의 산업입지정책은 특정 지역에 공업을 집중시키는 방식이 중심이었다. 인프라시설 관련 투자비용을 절감시키고 기업의 집적을 통해 집적이익을 도모하고자 한 것이다. 1963년 「국토건설종합계획법」을 제정하여 그동안 개별기업에 의해 결정되었던 기업 및 산업입지를 정부 주도로 선정 및 조성할 수 있는 근거를 마련하였다. 1964년에는 「수출산업공업단지조성법」을 제정하여 1964년부터 서울, 인천 등에 수출공업단지가 조성되기 시작하였는데 이는 정부가 대규모 공업단지를 조성하여 기업을 입지시키려는 계획입지방식의 시초이다. 1960년대에는 수출산업의 육성을 위한 울산 석유・화학공업단지가 착공되었고, 1964년에는 서울 구로동과 인천의 부평지역에 수출산업단지가 조성되는 등 수출 신장을 목표로 특정 지역의 기반시설이 건설되기 시작하였다.

---

65) 산업입지정책 추이에 대해서는 김인중・홍진기・김선배(1999)를 주로 참조.

1960년대 값싼 노동력을 중심으로 한 경공업 중심의 산업구조는 1970년대에 이르러 후발개도국과의 경쟁에서 비교우위를 잃어감에 따라 정부는 산업구조의 고도화를 도모하기 시작하였다. 이를 위해 1970년대에 중화학공업의 집중 육성을 통한 수출 증대로 산업정책을 전환하면서 1970년 「수출자유지역설치법」을 마련하고 마산과 이리에 수출자유지역을 조성하였다. 또한, 1973년에는 「산업기지개발촉진법」을 제정하여 자력 성장을 위한 중화학공업육성계획이 수립되어 중화학공업 중 산업 연관 효과가 큰 철강, 기계, 조선, 전자, 비철금속, 석유화학 등이 6개 전략산업으로 선정되어 6개의 주도 업종별 전문공업단지가 건설되었다.

1970년대 정부의 산업입지정책은 서울을 포함한 수도권의 과밀을 완화하고, 부진지역에 취업기회를 제공함으로써 지역개발을 촉진시키기 위해 일련의 정책을 추진하였다. 이렇게 보면 지역산업 정책이 동 시기에 시작된 것으로 볼 수도 있다. 정부는 지방 제조업의 육성을 위하여 1970년에 「지방공업개발법」을 제정하였다. 이 법은 서울 및 주변 지역과 부산, 대구 등 대도시 지역에서 지방으로 이전하는 기업과 지방공업단지에 새로이 입주하는 기업에게 법인세를 비롯하여 취득세, 등록세, 재산세 등 각종 세제혜택을 제공하는 것이었다. 1977년에는 「지방공업개발법」과 유사한 「공업배치법」이 제정되어 서울 및 한강 이북지역의 공장을 지방으로 이전시키고자 하였다. 「공업배치법」은 이전의 규제와는 달리 지방에 공장을 유치시키기 위한 방안으로 '이전촉진지역', '제한정비지역', '유치지역' 등 공업지구제(industrial zoning)를 도입하여 동남해안공업벨트의 중화학공업 육성과 서울 등 대도시의 제조업 분산을 도모하였다. 다만, 이러한 1970년대의 일부 산업입지정책이 수도권의 인구과밀을 억제하기 위한 정책 목적으로 시행되었다고는 하나 실효성이 낮아 수도권으로의 인구집중현상은 가속화됨으로써 실질적인 지역산업정책이 실시된 것으로 보기는 힘들다.

경제적 효율성에 중점을 두고 추진된 1960~70년대의 국토개발은 급격한 경제성장을 가져 왔으나 한편으로는 대도시의 과도한 집중과 지역 간 경제·산업 기반의 큰 격차 등 부작용도 함께 초래하였다는 평가를 받고 있다. 고도경제성장이 도시와 농어촌 간의 불균형 발전, 토지 이용의 무질서, 농경지의 지나친 잠식, 자연자원의 훼손 등의 부작용을 양산하였다는 것이다.

1980년대에 들어서는 과거 20년간의 경제적 효율성 위주 정책이 성장과 복지의 조화를 중시하는 방향으로 전환되었다. 이에 따라, 중앙정부는 산업정책에 있어서도 국가 전체 자원배분의 효율성 제고와 국민경제의 성장 도모뿐만 아니라 수도권 인구집중 억제와 낙후된 저개발지역의 산업기반 확충이라는 측면을 강조하였다. 이 시기의 지역 산업정책도 과거와 같은 산업입지정책이 주를 이루었다.

산업입지정책에서는 1970년대의 대규모 공업단지 조성으로 인한 거점개발방식의 부작용을 완화하기 위해 중소 규모의 공업단지를 전국에 분산 배치하는 균형개발전략을 추진하였다. 1982년 「중소기업진흥법」의 제정과 동시에 중소기업의 육성과 지방 유치를 추진하여 수도권의 인구와 산업의 집중을 규제하고, 다른 한편으로는 지방에 제조업을 유치하여 인구의 지방 정착을 도모하였다. 지역별 성장잠재력에 입각하여 지방에 공업단지를 배치하고 부존자원 등 각 지역이 지닌 입지적 특성을 바탕으로 공업지대를 구축하여 제

조업 유치와 인구의 지방 정착을 도모하고자 하였다. 이 시기에 광주의 하남, 소촌을 비롯하여 충남의 부용, 아산, 조치원, 전주 및 군산의 제2공업단지, 진해 마천 등이 지방공업단지로 지정되었고, 부산 신평·장림공단, 광주 하남공단, 경기 향남공단, 충남 부용 및 조치원 공단, 경남 진해 마천 주물공단 등이 지정, 개발되었다. 1980년대 후반에는 공업 낙후지역인 서남권을 집중 개발하기 위하여 군장, 녹산 및 대불공업단지의 조성이 시작되었다. 이와 함께 산업구조의 고도화를 위하여 기술집약적 산업인 이른바 첨단산업을 적극 육성할 목적으로 광주, 대전, 부산, 대구, 전주, 청주, 강릉, 춘천 등 지방 대도시에 첨단기술산업단지의 조성이 추진되기도 하였다. 1994년에는 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」이 제정되어 지방산업 육성을 위한 제도적 장치가 마련되었다. 이 법에 따라 개발촉진지구개발, 광역개발계획의 수립, 복합단지개발 등이 추진되었다. 1995년 12월 「산업입지및개발에관한법률」을 개정하여 공업단지를 공업용지외에 연구·지식·정보·자원비축 등의 시설과 이를 지원하는 주거·상업·유통·복지 시설을 두루 갖출 수 있는 산업단지로 명칭을 변경하고 시설 개선을 추진하였다. 1995년 WTO 체제 출범 이후 대외적인 환경 변화와 정보통신기술의 발전으로 지식기반산업 육성을 위한 정보통신, 출판, 메카트로닉스, 생물, 의료산업 등에 특화한 중소 규모의 산업단지가 조성되었다. 지식기반산업에는 지식기반 제조업뿐만 아니라 정보통신서비스, 엔지니어링, 디자인, 의료, 영상, 음반, 관광 등 지식기반서비스도 포함되었다.

이러한 정부의 산업입지정책은 수도권 규제를 강화하는 수도권정책과 병행하여 실시되었다. 1982년에 제정되었던 「수도권정비계획법」이 1994년에 전면 개정되고, 제2차 수도권정비계획(1997~2011년)이 수립되면서 수도권 인구집중 억제정책이 강화되었다. 그동안 5개 권역으로 구분되어 규제해오던 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개 권역으로 구분하여 차등적인 규제시책을 시행하였다. 또한 1994년부터는 수도권 내 공장건축총량 규제와 과밀부담금제도 등이 새로이 신설되었다(국토연구원[2005]).

나) 성과와 과제

1960년에서 1980년 사이 공업생산액(명목금액기준)이 연평균 30% 이상 높은 증가세를 나타내었으며, 이후에도 외환위기 전까지 높은 증가세를 지속하여 우리 경제는 수출중심의 고도성장의 기틀을 확립하였다.

그러나 지역별 공업생산 종사자 수 또는 생산액 분포를 보면, 1960년대는 서울, 인천·경기 등 현재의 수도권과 전략적으로 산업입지가 확충된 울산·경남의 비중이 확대되고 여타 지역은 비중이 감소되었다. 수도권의 인구집중을 억제하고 지역별 균형발전을 목적으로 지역산업정책이 추진된 1970년대와 1980년대에도 이러한 추세는 크게 변화되지 않았다. 다만, 서울의 공업 생산이나 종사자 비중이 크게 낮아졌으나, 경기도의 비중은 급격히 늘어나 수도권이 서울에서 인천, 경기로 확장되는 경향을 나타내었다. 서울과 인천, 경기를 포괄하는 수도권의 공업 생산 비중은 1963년 42.1%, 1970년 44.9%, 1980년 38.2%, 1990년 43.5%로 큰 변화를 보이지 않았다.

1990년대 들어 1997년 외환위기 전까지는 수도권 인구집중의 속도가 둔화되기 시작하고, 비수도권의 생산활동이 상대적으로 활발해지는 긍정적인 면을 보였다. 즉, 서울, 부산 등 대도시와 1980년대 중 크게 증가하였던 인천, 경기 등 수도권의 생산활동이 지방에 비해 상대적으로 부진하였다. 지방 중에서는 충청권과 울산·경남권의 생산활동이 상대적으로 활발한 것으로 나타났다.

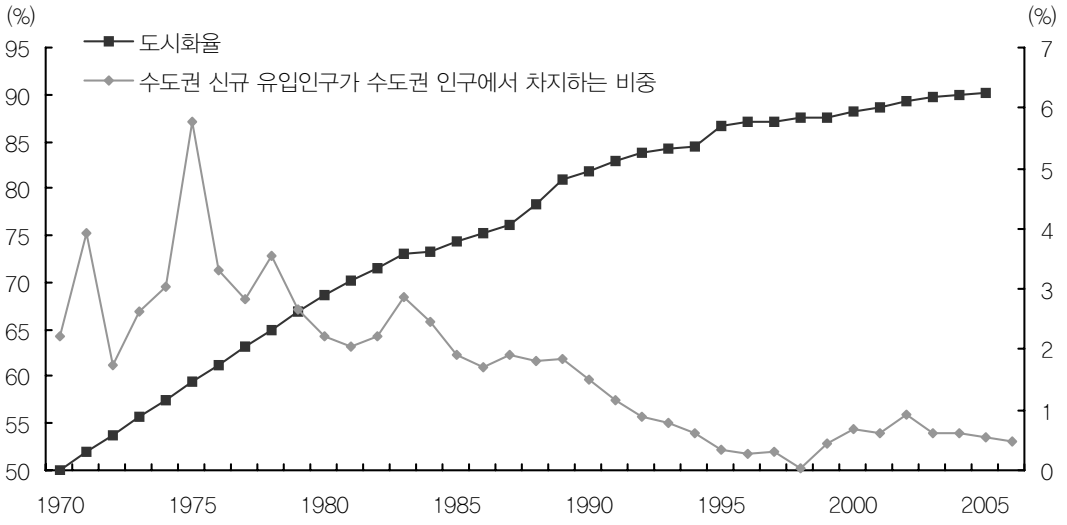
〈표 4-36〉 1963~97년 공업 생산활동의 지역별 분포

(단위: %)

시도별	1963		1970		1980		1990		1997	
	종사자 수	생산액	종사자 수	생산액	종사자 수	생산액	종사자 수	생산액	종사자 수	생산액
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서 울	26.0	31.6	31.4	32.1	21.2	16.0	15.3	10.4	11.0	6.9
부 산	14.9	16.9	14.7	16.0	15.2	11.2	12.0	7.6	7.3	4.1
인천경기	9.2	10.5	11.9	12.8	23.1	22.2	31.7	33.1	34.2	31.0
강 원	8.7	5.7	5.2	3.6	3.1	2.1	2.1	1.6	1.7	1.4
충 북	3.2	4.1	2.7	3.0	2.1	2.1	2.8	3.0	4.0	4.3
대전·충남	6.1	4.7	5.7	5.9	4.5	3.9	4.1	4.1	5.8	6.9
전 북	5.5	4.6	4.0	3.6	2.7	2.3	2.5	2.1	2.9	3.0
광주·전남	6.7	5.2	5.6	3.0	3.6	9.2	4.0	6.7	4.7	7.5
대구·경북	13.9	12.5	11.4	8.3	13.0	12.2	12.4	11.8	13.1	13.1
울산·경남	5.0	3.5	6.7	11.5	11.1	18.7	13.0	19.5	15.1	21.8
제 주	0.7	0.5	0.6	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1

자료: 통계청 KOSIS.

[그림 4-26] 도시화율 및 수도권 인구유입 비중 변화(1970~2006년)



자료: 최윤기 외(2007).

한편, 1980년대까지 빠르게 진행되어오던 도시화와 수도권 인구집중의 속도가 1980년대 후반부터 둔화되기 시작하였다. 수도권으로 이동한 인구수를 보면, 1989년 33만명에서 1997년에는 6만명 수준으로 급감하여 수도권으로 이동한 인구의 수도권 전체 인구대비 비중도 1989년 1.8%에서 1996년 0.3%로 크게 낮아졌다. 이처럼 수도권 인구집중이 완화된 것은 수도권 규제가 강화되고 지역의 산업기반이 어느 정도 확충되는 등 정부의 지역산업정책의 효과가 가시화된 것으로 평가할 수 있다. 다만, 일정 부분은 도시화가 어느 정도 완료되고 수도권의 인구가 당시 수도권의 주택 등 도시기반시설 수준에 비추어 보아 포화상태에 도달한 데 기인한 것으로도 볼 수 있다.

3) 기술개발 등 산업여건 개선 중심의 지역산업정책 강화: 외환위기 이후

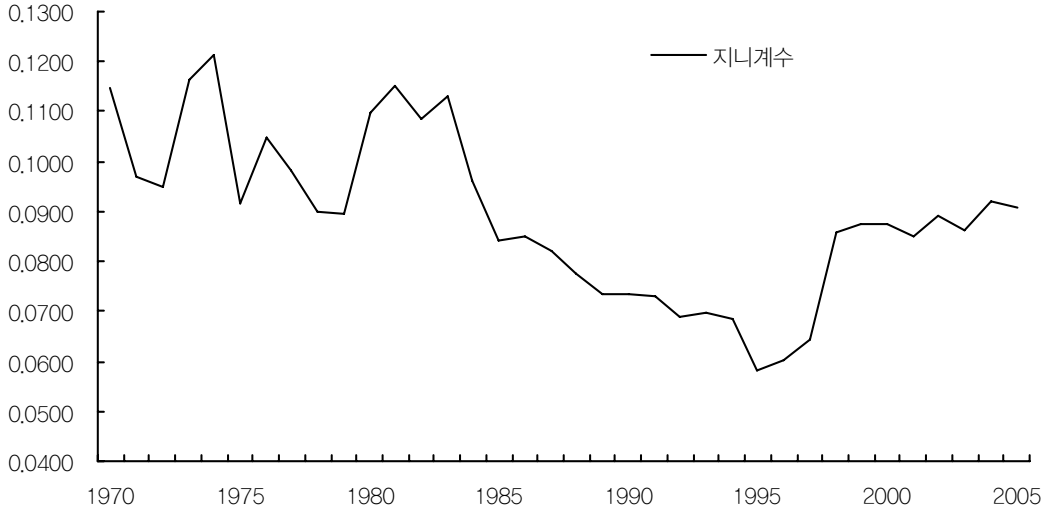
가) 지역산업정책 전환의 배경

1997년 외환위기 이전까지 지역산업정책이 산업입지정책 중심으로 이루어졌다면, 외환위기 이후 정책 내용에서는 기술개발 등 지역 산업여건의 개선, 업종별로는 지역별 전략산업의 선정과 육성에 초점을 두었다. 또한 정책의 강도도 지역균형발전이 강조되면서 높아졌다. 2003년 참여정부가 들어서면서는 국가균형발전정책이 중요한 국정과제로 선정되고 지역혁신 중심의 지역산업정책이 더욱 강화되었다. 이러한 정책의 변화에는 외환위기 이후 그동안의 양적 성장에 대한 한계에 대한 인식, 지역 간 격차의 재확대, 1995년부터 본격적으로 실시된 지방자치제도 등의 요인이 작용하였다.

1997년 말의 외환위기는 우리 경제에 큰 충격을 주면서 구조적인 측면에서 많은 변화를 가져오게 되었다. 외환위기는 우리나라 산업정책에 두 가지 측면에서 큰 영향을 주었다. 먼저 양적 성장의 한계를 인식하고 기술개발과 혁신의 중요성이 부각되었다는 점이다. 1997년의 외환위기는 우리 경제가 생산요소의 투입에 의한 성장이 한계에 직면하면서 발생한 것으로 평가되었다. 우리 경제가 1960년대 이후 30여 년간 고성장을 지속하였으나, 선진국과 같이 경제가 성숙단계에 이르게 되면서 노동 공급이나 자본의 성장기여도가 낮아지게 되었다는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 기술 축적과 인적자원 개발을 통한 혁신활동이 활발히 이루어져야 하는데 기대에 미치지 못하고 있다는 것이다. 다음으로는 지역 간 격차가 확대되었다는 것이다. 주로 중후장대형 자본집약적 산업에 특화하고 있는 비수도권 지방의 경우 외환위기로 수도권에 비해 더욱 큰 타격을 받았다. 특히 혁신기반이 수도권에 집중되어 있어 지역 간 격차의 주요 요인이 되고 있으며, 지역의 기존 혁신역량도 제대로 활용하지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 권역별 GRDP 대비 연구개발투자비의 비중에 있어 수도권과 충청권은 4~5% 수준을 보이는 반면 여타 권역은 대체로 2% 이하에 그쳤다. 지니계수[66]로 본 지역 간 1인당 지역 내 생산(GRDP)

66) 소득불평등의 측정 지표로 활용되며, 계수가 0이면 완전 평등을 의미하고 1에 근접할수록 불평등 정도가 커진다. 여기에서는 광역지자체의 1인당 지역내생산(GRDP)를 활용하여 계수를 산출하여 지역간 소득불평등의 지표로 활용하였다. 구체적인 추정방법과 상세 내용은 최윤기외 '한국경제의 발전경로와 지역정책'(2007) 참조하였다.

[그림 4-27] 지니계수로 본 지역별 소득(GRDP) 격차 추이(1970~2005년)



자료: 최윤기 외(2007).

격차는 1960년 후반 이후 축소되어 왔으나, 1990년대 중반 이후 특히 외환위기 이후 확대되는 경향을 나타내었다. 이는 지식기반경제활동(중추적인 관리기능, 고급의 생산자서비스, R&D 등)이 경제중심지역에 집중되기 때문에 중심 지역과 비중심지 간의 지역격차가 더 확대되기 때문인 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 비수도권 지역의 기술개발 등 혁신활동을 강화하기 위한 지역산업정책의 필요성이 높아졌다.

또한, 1995년 처음으로 실시된 광역지자체 단체장 선거 이후 지역발전에 대한 지자체의 요구가 높아지고, 이러한 요구에 중앙정부가 부응하게 된 것도 지역산업정책이 강화된 요인으로 들 수 있다.

나) 4+9개 지역산업진흥정책 추진

외환위기 직후인 1998년에 출범한 국민의 정부에서는 수도권 분산의지를 천명하고 청와대 비서실에 지역균형발전기획단을 설치해 각종 관련 정책들을 추진하였다. 특히, 국민의 정부에서는 자생력 있는 지역경제 발전기반을 구축하기 위해 산업자원부의 지역산업진흥계획에 따라 지역에 테크노파크, 지역기술혁신센터 등을 설립하고 4개 지역산업진흥사업을 실시하였다. 1999년부터 시작된 4개 지역산업진흥사업은 2002년 비수도권 전역을 포함하는 4+9개 지역산업진흥사업을 확충되고 이후 지역전략산업진흥사업으로 명칭을 변경하여 현재까지 추진되고 있다.

1999년에 시작된 4개 지역산업진흥사업은 지역 경제의 문제가 근본적으로 산업의 문제이며, 지역산업 활성화가 지방의 구조불황을 극복할 수 있는 근본적인 대안이라는 인식에 기초하고 있다. 글로벌 경제의 심화와 함께 경쟁단위가 국가 간 경쟁에서 지역 간 경쟁으로 변모하고, 지역혁신을 통한 산업클러스터의 활성화가 주요 이슈로 등장하면서

지역산업의 진흥이 단순히 지역의 문제만이 아니라 국가 전체의 경쟁력 강화에도 필요하다는 것이다. 우리나라의 경제구조가 지식기반산업구조로 전환되어야 하나, 비수도권 지방의 경우 기존 주력 산업이 침체된 반면, 지방의 기술 및 혁신기반이 취약하여 이를 대체할 지식기반 신산업의 부재한 실정이었다. 특히, 기술혁신, 산업인력양성 등 자생적인 산업혁신기반이 미흡하여 기업의 창업 및 이전을 유인할 만한 여건이 미비하였다.

이에 따라 지역별 전략산업을 중심으로 혁신주체 간 집적 및 네트워크를 강화하여 지역혁신체제(Regional Innovation System: RIS)를 구축하고 산업클러스터 형성을 활성화하기 위한 4개 지역산업진흥사업이 추진되었다. 4개 지역산업진흥사업은 기존 산업기반의 유지를 중심 기조로 삼아 1999년 대구 섬유산업을 선정하고, 2000년에는 부산 신발산업과 경남의 기계산업을 선정하였으며, 산업기반이 취약한 광주에는 신산업인 광산업을 선정하여 국비 7,000억원 정도를 투입하여 육성 지원책을 추진하였다. 이후 2002년에는 비수도권 9개 광역시도(강원, 충남, 충북, 전남, 전북, 경북, 경남, 울산, 제주)를 대상으로 지역별로 2~3개의 전략산업을 선정하여 혁신인프라, 인력양성, 공동 R&D 등을 지원하여 지역의 산업집적기반을 구축하였다. 공동활용장비를 구축하여 연구・시험생산 등을 촉진시키고, R&D자금을 지원하여 중소업체의 기술력을 제고하도록 하였다. 2003년 참여정부가 들어서면서 2004년에 4개 지역 2단계 사업을 실시하고, 2005년에는 비수도권 13개 광역시도에 지역혁신산업구축사업을 실시하는 한편, 2008년에는 9개 지역 2단계 사업을 기획하였다.

사업의 유형을 보면, 4+9개 지역산업진흥사업의 1단계 사업에서는 지역R&D 기반의 센터 건립, 장비구축 등 인프라구축사업과 지역산업의 배태조직 건설을 위한 혁신기반(인프라, 기획단) 조성에 절반 이상의 예산이 투입되었다. 특히, 9개 지역의 경우 지역의 낙후성을 감안하여 지역특화센터에 69.8%, 전략산업기획단에 5.9% 등 총 75.7%의 예산이 투여되었다. 그러나 4개 지역 2단계 사업부터는 1단계에 구축된 인프라를 활용한 기술개발 및 기업지원서비스 사업을 확충하고 안정적 성장기반 마련을 위해 전략산업을 확대하였다. 전략산업으로는 제1차 국가균형발전5개년계획에 포함된 광역시도당 4개가 선정되었다.

〈표 4-37〉 지역전략산업진흥사업 사업별 내용 및 투입재원(1999~2009년)

사 업		대상지역	지원대상 및 내용	국비 지원 규모(억원)
4개지역 진흥사업	1단계(1999~2004)	대구 부산 경남 광주	– 섬유, 신발, 기계, 광(光) – 인프라, R&D, 인력양성	7,023
	2단계(2004~08)		– 시도별 전략산업(2~3개) – R&D 비중 확대, 기업 지원	9,459
9개지역진흥사업(2002~07)		9개 지역	– 시도별 전략산업(2~3개) – 인프라, R&D	7,327
지역혁신기반구축(2005~09)		4+9개 지역	– 시도별 전략산업(2~3개) – 인프라, R&D, 기업지원	2,520
총 계				26,379

자료: 김영수・김선배・오형나(2007).

〈표 4-38〉 4+9개 지역 지역전략산업진흥사업 유형별 투자계획

(단위: 억원, %)

	4개 지역		9개 지역 (2002~07)	혁신기반 (2005~09)	합 계
	1단계(1999~2004)	2단계(2004~08)			
소 계	7,023	9,459	7,327	2,570	26,379
인 프 라	3,302(47.0)	3,060(32.3)	5,193(70.9)	2,075(80.7)	13,630(51.6)
기 술 개 발	1,930(27.5)	5,136(54.3)	1,708(23.3)	403(15.7)	9,177(34.8)
기업지원서비스	1,791(25.5)	1,095(11.6)	–	92(3.6)	2,978(11.3)
전략산업기획단	–	168(1.8)	426(5.8)	–	594(2.3)

주: 지역혁신산업기반 구축은 '인력양성'을 제외한 국비 지원계획.
자료: 김영수・김선배・오형나(2007).

다) 지역혁신정책 추진

국민의 정부에 이어 2003년 참여정부가 들어서면서 지역정책에서 획기적인 변화를 맞이하게 되었다. 참여정부는 「국가균형발전특별법」을 2004년 제정하고 국가균형발전정책을 최우선 국정과제의 하나로 두고 이를 달성하기 위하여 지역혁신정책을 강력하게 추진하였다. 4+9개 지역산업진흥사업 등 지역산업정책도 혁신정책의 일환으로 추진되었다.

지역혁신정책은 2004년 「국가균형발전특별법」, 국가균형발전특별회계 등의 제도적 기반 구축을 바탕으로 2005년 이후 다양한 유형의 지역혁신사업을 통해 추진되기 시작하였다. 지역혁신정책은 2006년 현재 균특회계 혁신사업 기준으로 11개 부처・청에서 32개 사업(프로그램)을 시행하였다. 산업자원부의 11개 지역혁신사업은 대부분 혁신 활성화를 위해 지역의 취약한 혁신지원기관의 신규 조성, 기존 지역혁신지원기관의 역량 강화, 각종 지역혁신지원기관 간의 네트워킹 및 연계 강화 등을 위한 정책수단이 복합된 형태로 시행되고 있다. 교육인적자원부는 지방대학혁신역량 강화(NURI), 전문대 다양화・특성화 등의 지역혁신사업을 통해 혁신 관련 인력 확충을 지원하고 있다. 지역혁신사업을 크게 보면 '지역산업 진흥', '산학협력 및 대학혁신역량 강화', '클러스터 형성 촉진' 등으로 구분할 수 있다. 이 시기의 지역혁신정책은 지역산업정책을 산업정책 차원에서 독립적으로 분리하여 추진하지 않고 지역혁신체제 구축을 통해 종합적이며, 체계적으로 지역산업을 육성한다는 것이다. 즉, 산업생산체계와 과학기술체계, 기업지원체계가 상호 연계되어 관련 기업의 집적과 기업 간 전후방 연계를 통한 혁신역량을 강화한다는 것이다. 수도권을 제외한 전 지역에 대해 자립형 지방화를 목적으로 전국적 차원의 지역산업정책을 추진하였다. 지역전략산업을 중심으로 지역별 특성에 맞는 산・학・연・관 혁신체계를 구축하고 이를 통해 지역 경제를 혁신 주도형 경제로 전환하고자 하였다.

또한, 참여정부는 분산정책의 일환으로 지방에 기업도시 건설을 추진하였다. 기업도시 건설사업은 민간기업이 직접 입지를 선정하고, 개발주체가 되어 민간이 도시개발과 기업투자계획을 동시에 실현하여 기업활동에 필요한 교육, 의료, 문화 등 다양한 정주여건을 마련함으로써 지역의 경제력 강화를 도모하는 사업이다. 2007년 5월 현재까지 산업교역형 1개, 지식기반형 2개, 관광레저형 3개의 6개 시범지역이 선정되어 개발되고 있다.

〈표 4-39〉 지역혁신사업의 목적유형별 분류

지역산업 진흥	산학협력 및 대학혁신역량 강화	클러스터 형성 촉진
– 4개 시도 전략산업 육성 2단계 – 9개 지역 산업 진흥 – 테크노파크(TP) 조성 – 지방산업기술혁신 – 지역혁신산업기반 구축 – 지역혁신특성화(RIS) 시범사업 – 대구 디자인패션산업 육성 – 지역영상미디어센터 – 지방문화산업기반 조성 – 해양생물연구센터 – 환경기술센터 – 소프트타운 육성 – 지역소프트웨어지원센터 – 지역연구기반 조성 – 창업보육센터 – 산학연 공동기술개발 – 지역특성화 연구개발	– 지역기술혁신센터(TIC) – 지역협력연구센터(RRC) – 지역혁신인력 양성 – 산학연협력중심대학지원 – 지방대학 혁신역량 강화(NURI) – 전문대 다양화 · 특성화 – 지방 연구중심대학 육성 – 산학연 협력체제 활성화 지원 – 지역대학문화산업연구센터(CRC) – 지방대 활용 지역문화컨설팅 지원	– 기업지방 이전 촉진 – 산업단지 혁신클러스터 – 지방과학연구단지 육성 – 대덕R&D특구 육성 – 지역농업클러스터 육성 – 벤처육성 촉진지구 – 지역농업클러스터

주: 지역협력연구센터(RRC)와 지역기술혁신센터(TIC)는 현재 지역혁신센터(RIC)로 통합됨.
자료: 장재홍(2005).

한편, 이 시기의 산업입지정책은 기존의 단순 산업단지 조성에서 벗어나, 인천, 부산·진해, 광양만(전남), 황해(경기·충남), 군산(전북) 등 경제자유구역을 지정하여 산업생산기반과 비즈니스·과학기술기반, 정주여건 등이 골고루 갖추어진 대외개방 거점으로 육성하고자 하였다.

라) 성과와 과제

외환위기 이후 지역산업정책의 방향이 전환되고 강력하게 추진되면서 효과가 가시화되는 2003년 이후 비수도권 제조업의 성장률이 수도권보다 높게 나타났다. 특히 지원대상인 비수도권 전략산업의 성장률은 더욱 높게 나타났다. 제조업 전체의 부가가치 연평균 성장률은 1999~2002년간 8.05%에서 2003~05년간 8.33%로 약간 상승한 데 그쳤으나, 두 기간 중 수도권과 비수도권의 성장률은 역전되었다. 수도권 제조업 성장률이 1999~2002년간 9.46%에서 2003~05년간 6.49%로 하락한데 반해 비수도권 제조업 성장률은 7.14%에서 2003~05년간 9.51%로 상승하였다.

특히, 비수도권 제조업 중 지역산업진흥사업 지원 대상 산업인 32개 지역 전략산업의 부가가치 연평균 성장률은 두 기간 중 6.12%에서 19.84%로 거의 3배 가까이 상승한 것으로 나타났다.

〈표 4-40〉 수도권과 비수도권 제조업의 성장률 추이

	부가가치 성장률(%)		생산액 성장률(%)	
	1999~2002	2003~05	1999~2002	2003~05
제조업 전체	8.05	8.33	11.20	8.07
수도권 제조업	9.46	6.49	11.98	4.26
비수도권 제조업	7.14	9.51	10.74	10.18
비수도권 지원전략산업	6.12	19.84	11.94	17.50

주: 2000년 불변가격 기준.
자료: 김영수 · 김선배 · 오형나(2007).

〈표 4-41〉 수도권과 비수도권 제조업의 성장기여도 추이

	성장기여도(%p)		성장기여율(%)	
	1999~2002	2003~05	1999~2002	2003~05
수도권 제조업	3.72	2.53	46.2	30.4
비수도권 제조업	4.33	5.80	53.8	69.6
비수도권 지원대상 전략산업	2.17	8.20	30.5	86.3

주: 1) 성장기여율(%)=해당 제조업 증감액/전국 제조업 증감액 × 100.
2) 성장기여도(%p)=전국 제조업 연평균 성장률 × 성장기여율.
3) 2000년 불변 부가가치액 기준임.
자료: 김영수 · 김선배 · 오형나(2007).

성장기여도에서도 비수도권 제조업이 전체 제조업의 성장에 기여한 정도는 1999~2002년간 4.33%p에서 2003~05년간 5.80%p로 증가하였으며, 비수도권 제조업의 성장기여율도 1999~2002년간 53.8%에서 2003~05년간 69.6%로 상승하였다. 특히, 지역산업진흥사업에서 지원되고 있는 32개 지역전략산업의 비수도권 제조업 성장기여율은 30.5%에서 86.3%로 상승하였다.

이에 반해 수도권 제조업이 전체 제조업의 성장에 기여하는 비중은 46.2%에서 30.4%로 하락하였다. 비수도권 지역산업진흥사업의 본격적 추진시기와 맞물려 지역전략산업의 성장률이 크게 높아지고 이것이 비수도권 제조업 전체의 성장을 견인함으로써 비수도권 지역의 경제성장에 크게 기여하고 있는 것이다. 물론 이러한 비수도권 전략산업의 높은 성장세가 전적으로 정부의 지역산업진흥정책에 의해서 이루어진 것으로만 보기는 힘들지만 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

이러한 성과의 배경에는 지역혁신을 위한 각종 정책에도 기인한 바가 큰 것으로 평가되고 있다. 지역혁신을 위한 R&D 역량 증대 및 지역 전문인력 양성을 위하여 정부 R&D 예산의 지방 비중을 지속적으로 확대하여 정부 R&D 예산 중 지방투자 비중이 2006년 36.2%로 2003년 27%에 비해 9.2%p 상승하였다. 동 기간 중에 지방 R&D 투자규모는 연평균 20% 이상 증가하여 수도권과 대전의 R&D 투자 증가율 4.3%에 비해 증가율이 5배 가까이 높아졌다(국가균형발전위원회 · 산업자원부[2006]).

또한 전국의 7개 주요 산업단지를 시범단지로 선정하여 산 · 학 · 연 네트워크 구축,

공동 R&D 등 혁신활동 지원을 통해 산업단지를 생산과 연구가 조화된 혁신클러스터로 전환하기 위해 산업단지 혁신클러스터 사업을 추진하였다. 7개 시범단지 추진단에서는 2006년 10월 말 현재 업종 중심으로 47개의 미니클러스터(소규모 산학연 협의체)를 구성·운영하여 각종 기업지원 성과를 나타내고 있다(산업연구원[2006]).

이러한 지방 R&D 역량 강화를 위한 각종 사업을 통해 지역의 특허·실용신안 등록건수 및 기술혁신형 중소기업 수 등이 크게 증가하여 지역혁신역량 증대기반이 조성되었다. 지방의 특허 관련 출원건수는 2000년 1만 7,018건에서 2005년 2만 5,290건으로 대폭 증가하였고 기술혁신형 중소기업 수도 2003년 695개에서 2004년 906개, 2005년 8월 현재 1,064개로 크게 증가하였다(국가균형발전위원회[2007]).

4) 과제

외환위기 이후 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 지역산업정책의 내용과 규모에서 큰 전환을 이루었다. 전체적으로 볼 때 지식기반경제로의 진전과 세계화와 지방화, 요소투입 위주의 성장의 한계 등 시대적 흐름을 감안하여 지역산업정책의 추진체계나 내용에서 진일보한 정책방향이 설정된 것으로 평가될 수 있다.

그러나 한편으로는 전략산업 선정과 관련하여 지역의 신성장산업에 대한 의욕과잉과 이를 조정하는 중앙정부 역할의 한계로 전략산업의 중복성이 노정되기 시작하였다. 즉, IT, 바이오 등의 신성장산업을 각 광역시도가 전략산업으로 선정함으로써 지역 간 전략산업의 차별성이 떨어지고 국가 전체 측면에서의 투자의 효율성이 낮아질 수 있다는 우려가 나타났다.

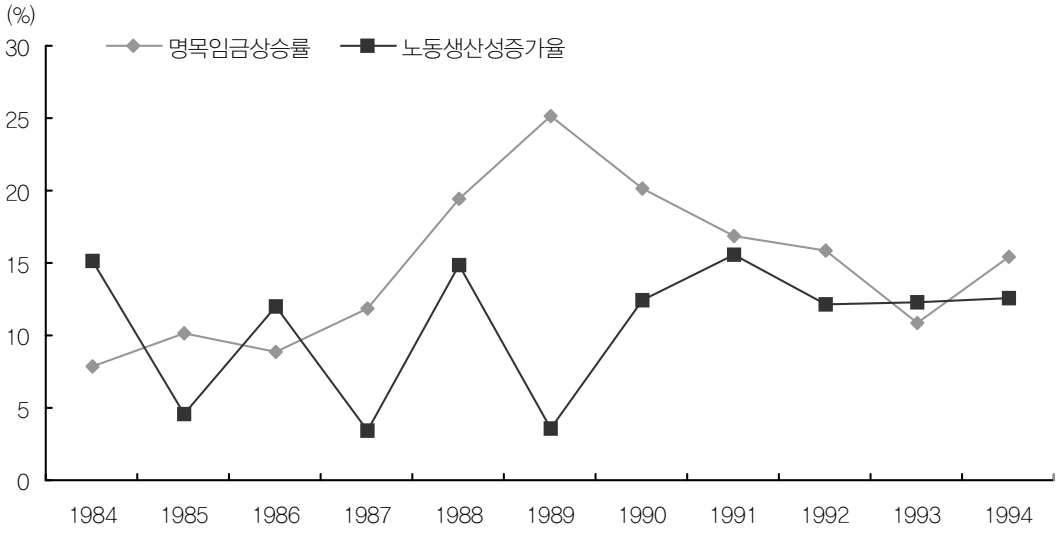
또한 지역전략산업 육성을 위한 종합적이고 체계적인 추진전략이 미흡하였다는 분석도 있다. 지역산업진흥사업의 기획, 운영, 평가 등 정책 전반을 규율할 수 있는 종합적 전략이 미흡함으로써 사업의 잦은 변경과 무리한 사업 추진 등이 발생하였다는 것이다. 한편으로는 그동안의 지역발전전략이 시·도 단위 중심으로 추진되면서, 광역연계의 시너지효과 창출 곤란, 역량과 자원의 분산 등으로 지역경제 활성화와 국가경쟁력 강화 효과가 기대보다 미흡한 것으로 평가되고 있다.

제6절 | 첨단기술산업의 발전: 1987~90년대

1. 배경

1980년대 중반까지 우리나라의 제조업은 저임금에 기반한 비교우위와 중화학공업부문에서의 방대한 설비투자에 의해 성장해왔으나 대내외 환경 변화로 인하여 성장의 한계에 부딪히게 된다.

[그림 4-28] 제조업의 임금 및 노동생산성 추이



주: 노동생산성증가율은 명목 GDP/취업자 수의 개념으로 증가율 산출.
자료: 임금은 노동부, 생산성은 한국노동연구원.

이러한 변화에 대응하기 위하여 1980년대 중반 이후 정부와 기업은 이전 시기와 달리 기술이 경제성장의 주요 결정 요소라는 사실을 인식하게 된다. 이러한 인식의 변화를 초래한 대내외 환경 변화는 다음과 같다.

첫째, 저임금에 기반한 비교우위의 상실이다. 1960~70년대에는 농촌에서 도시로 유입되는 풍부한 인구에 의해 낮은 임금 수준이 유지될 수 있었으나, 이 인구가 점차 고갈되면서 더 이상 낮은 임금 수준을 유지하기가 어렵게 되었다.[67] 게다가 1987년 6·29 자유화 이후 강화된 노조활동은 임금 수준을 급속히 상승시켰다. 1987년 이후 명목임금 상승률은 노동생산성 증가율을 상회하면서 가파른 증가세를 보였다(그림 4-28 참조).

이러한 국내 임금의 상승으로 세계시장에서 후발개도국과의 경쟁에서 우리나라의 위상이 위협받게 되었다.

1985년 플라자합의로 일본 엔화가 평가절상되면서 일본 제품의 가격경쟁력이 약화되자, 일본 기업들은 중국과 동남아에서의 현지 생산을 본격화하였다. 이로 인하여 중국과 동남아의 공업화가 진전되면서 이들과의 경쟁관계 속에서 우리나라의 저임금에 기반한 비교우위를 유지하기 어렵게 된 것이다.

수출 주력 품목이었던 섬유류의 경우 1980년대 후반부터 중국과의 경쟁에서 밀리기 시작하였다. 우리나라의 섬유류 세계 수출시장 점유율은 1985년의 7.0%에서 1995년에는 5.4%로 감소한 반면, 중국은 같은 기간 동안 6.0%에서 11.4%로 증가하였다(표 4-42 참조).

67) 차동세·김광석 편, 『한국경제 반세기』, 1995.

〈표 4-42〉 한국과 중국의 섬유류 세계 수출시장 점유율 변화

(단위: %)

	1985	1990	1995	2000
한국	7.0	5.7	5.4	4.8
중국	6.0	7.2	11.4	13.7

자료: 한국섬유산업연합회, 『섬유산업통계월보』, 2007.

둘째, 본격적인 글로벌 경쟁에 노출되면서 선진국의 견제가 본격화되었다. 1986~89년 3저 호황으로 무역수지 흑자가 급증하면서 미국, 유럽 등 선진국의 통상압력이 거세졌다. 미국은 1989년 한국 등 아시아신흥공업국을 일반특혜관세(GSP) 대상에서 제외시켰고, 1995년 WTO체제의 출범으로 과거의 수입 규제, 보조금 지급 등과 같은 정부의 보호가 약화되었다. 또한 1996년 OECD 가입으로 개발도상국의 각종 특혜가 상실되었을 뿐만 아니라 시장 개방 등 회원국으로써 감당해야 할 의무가 부여되었다. 즉, 이 시기는 정부의 보호가 약화되고 수입자유화조치 등으로 글로벌 경쟁체제에 돌입하게 되면서 수입자율화율은 1982년 76.6%에서 1996년 99.3%로 높아지고, 평균관세율은 같은 기간 23.7%에서 7.9%로 낮아졌다(표 4-43 참조).

〈표 4-43〉 수입자유화율과 평균관세율 추이

(단위: %)

	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996
수입자유화율	76.6	84.8	91.5	95.3	96.3	97.7	98.6	99.3
평균관세율	23.7	21.9	19.9	18.1	11.4	10.1	7.9	7.9

자료: 박상태, 『관세정책의 변천과 평가』, 한국조세연구원, 1997.

게다가 선진국들은 반도체, 자동차 등에서 한국 기업과 경쟁이 시작되면서 기술이전을 기피하는 등 기술보호주의를 강화하기 시작하였다. 대표적인 예로 1986년 2월 미국 텍사스인스트루먼트(TI)가 삼성전자와 일본 반도체기업들을 특허 침해 혐의로 미국 법원에 제소한 것을 들 수 있다.

셋째, 선진국을 중심으로 정부와 기업의 첨단기술개발 활동이 강화되었다. 선진국들은 1980년대 후반부터 IT에 대한 투자를 강화하기 시작하여 1990년대에는 세계적인 IT 붐을 이루게 되었다. 특히 인터넷이 상용화되기 시작하는 1994년 이후 IT는 세계 각국의 성장을 주도하는 기술로 급부상하였다. 첨단기술개발을 추진하기 위하여 미국은 연구개발투자에 대한 조세감면제도 확대와 기업의 기술혁신에 대한 정부 지원을 강화하였고, 일본은 VLSI 연구조합결성, 유럽공동체는 정부기술개발계획(ESPRIT), 차세대통신기술개발계획(RACE) 등을 수립하는 등 정부 차원의 지원이 활발하게 이루어졌다.

넷째, 선진기술의 도입, 모방 및 개량에 의한 성장이 한계에 부딪히게 되었다. 그동안 국내 기업들은 필요한 기술을 해외에서 도입하거나, 선진국기업들의 신제품을 모방하는 기술개발을 수행함으로써 기술개발의 필요성이 적었다. 1970년대에 기업들은 노동집약적 경공업에 비교우위를 지니고 있어 기술개발유인이 별로 없었고, 정부의 세제지원하에 자본재

수입 등을 통해 외국기술을 기계에 체화된 형태로 쉽게 이용하고 모방할 수 있었다. 1980년대 전반기에는 기술개발비 세액공제, 기술개발자금 지원 등 정부의 지원이 확대되는 가운데 외국인투자와 기술라이선싱에 대한 규제완화로 외국으로부터의 기술이전에 의존하였다. 이처럼 국내 기업의 기술개발은 생산적인 연구개발활동 미흡 등으로 여전히 역엔지니어링 위주의 선진기술 모방과 부분적인 개량을 통해 기술능력을 축적해가는 데 그쳤다.

그러나 노동집약적인 산업에서 기술집약적인 산업으로의 산업구조 변화로 선진국과 경쟁관계에 있는 기술집약제품의 생산이 증가하면서 기술도입 비용이 높아지게 되었다. 게다가 도입기나 성장기에 있는 산업에서는 선진 기업들이 기술이전을 기피하는 등 기술도입자체가 어려워졌다. 선진국의 지적재산권 공세와 기술이전 기피 등 기술보호주의가 강화되고 있는 가운데, 산업구조가 기술집약화되면서 국내 기업이 필요로 하는 기술은 고급 기술 중심으로 변화함에 따라 일부 대기업을 제외하고는 외국으로부터 고가 기술도입이 용이하지 않았다.

이상과 같이 1980년대 후반 이후 국내외 산업환경의 변화로 노동집약적인 단순조립제품의 생산만으로는 경쟁력을 유지할 수 없었고 지금까지의 선진기술 모방만으로는 성장에 한계가 있었다. 따라서 첨단기술제품으로 제품의 구조고도화를 이룩해야 했고 이를 위해서는 독자적인 기술개발능력을 배양하는 것이 무엇보다 중요하게 된 것이다.

2. 산업의 발전상

가. 산업구조의 기술집약화

1980년대 후반 이후 우리나라 산업은 노동집약적인 산업에서 기술집약적인 산업으로 구조 변화를 하게 된다. 국내 임금 상승으로 섬유, 신발, 완구 등 경공업부문과 전자부품의 조립공정 등 일부 노동집약적인 조립가공공정에 특화하고 있던 우리나라 기업들은 임금이 낮은 동남아지역으로 생산 공장을 이전하게 된다. 가격경쟁력 확보를 위한 해외현지생산은 1994년 해외투자자유화조치 시행으로 급증하게 된다.

〈표 4-44〉 우리나라 제조업의 구조 변화 추이

(단위: %)

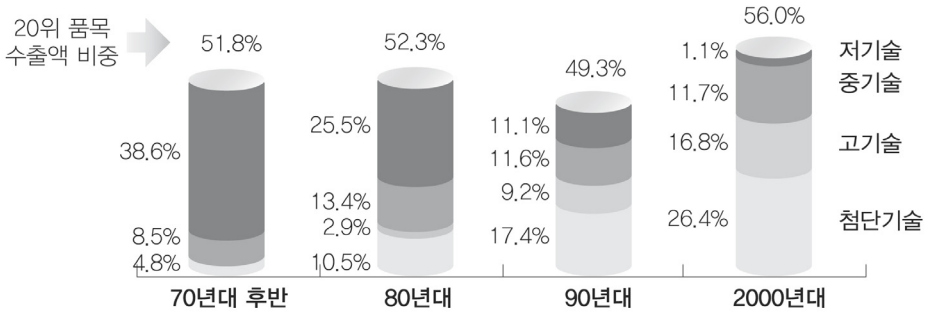
업종	1980	1985	1990
음 · 식료(31)	9.0	8.1	7.1
섬유 · 의류(32)	30.9	28.1	22.1
나무 및 가구류(33)	3.3	2.7	2.9
종이 · 인쇄 · 출판(34)	4.5	4.4	4.5
석유화학 · 플라스틱(35)	13.2	13.2	14.4
비금속광물(36)	4.7	4.6	4.2
제1차금속(37)	4.5	4.1	4.0
조립금속 · 기계장비(38)	26.6	31.0	37.7
기타(39)	3.5	3.9	3.1
계	100.0	100.0	100.0

주: ( ) 안은 표준산업분류.
자료: 차동세 · 김광석 편, 『한국경제반세기』, 한국개발연구원, 1995.

한편, 국내의 산업구조는 1970, 1980년대에 비해 점점 기술집약적인 산업으로 전환하게 되는데, 1980년대 후반 기술집약적인 산업으로 산업구조 변화가 더 빠른 속도로 이루어지게 된다. 대표적인 기술집약적인 산업인 조립금속・기계장비의 경우 생산비중이 1980년 26.6%에서 1990년에는 37.7%로 크게 증가하고, 노동집약적인 산업인 섬유・의류의 경우 같은 기간 30.9%에서 22.1%로 감소하였다(표 4-44 참조)

1990년대는 정보화가 본격화되는 시기로 세계는 IT산업을 비롯해 신소재, 생명공학 등 첨단기술산업을 중심으로 치열한 기술개발 경쟁을 벌였다. 우리나라도 R&D활동을 본격적으로 수행하면서 IT산업을 중심으로 산업구조의 기술집약화가 이루어졌다. 이에 따라 수출 주력제품도 첨단기술제품의 비중이 증대하였다. 수출 상위 20위 품목의 수출액이 전체 수출액에서 차지하는 비중을 살펴보면, 첨단기술제품((IT 중심)은 1980년대 10.5%에서 1990년대 17.4%로 급증하고 저기술(경공업)제품은 같은 기간 25.5%에서 11.1%로 급감하는 추이를 보였다(그림 4-29 참조).

[그림 4-29] 수출 상위 20위 품목의 수출액 비중과 제품별 분포



주: 무역협회 수출액 데이터 활용, OECD 기준에 따라 첨단・고・중・저기술제품 구분.
자료: 국가과학기술위원회・한국과학기술기획평가원, 『국가 R&D성과분석 및 시사점』, 2009.

첨단기술산업 중 IT제조업(전자산업)은 민간기업의 과감한 투자와 정부의 적극적인 육성정책에 힘입어 급성장하였다. IT제조업에 대한 과감한 투자와 지원은 기본적으로 전자산업, 특히 반도체를 중심으로 한 산업기반이 어느 정도 구축되어 있었기 때문에 가능하였다. 또한 조립적 성격이 강하여 생산이 비교적 용이해 단기간에 수익 창출이 가능하고 소비재적 성격이 강해 수요기반이 광범위하다는 산업적 특성 때문이기도 하다. 더불어 1990년대에는 세계 각국 정부는 물론 기업들도 앞다투어 IT에 대해 과감하게 투자하는 등 전 세계가 IT 중심으로 산업구조가 재편되고 있었다.

우리나라 IT제조업의 생산이 1985년 634억원에서 1995년에는 4,912억원으로 연평균 22.7%씩 성장하였다. 수출은 같은 기간 46억달러에서 414억달러로 연평균 24.6%씩 성장하여 수출 비중이 1995년 34.9%에 달하였다. 이는 IT제조업이 우리나라 수출 중심으로 성장해왔음을 보여준다. 또한 1999년 IT제조업의 국민 경제상 위치는 제조업 생산 대비 IT제조업의 비중이 1985년 8.2%에서 1995년 12.9%로 높아지고, 제조업 고용 대비 IT제조업의 비중도 같은 기간 11.4%에서 16.9%로 높아지면서 IT제조업은 명실상부 우리나라 경제성장의 견인차 역할을 수행하였다(표 4-45 참조). 세계시장에서의 위상도 상당히

〈표 4-45〉 IT제조업의 국민 경제에서의 위상 변화

(단위: 백만달러, 억원, %)

		1975	1985	1990	1995	1999
수출	IT제조업 수출	582	4,590	17,224	43,592	51,983
	총수출 비중	11.5	15.2	26.5	34.9	36.1
생산	IT제조업 생산	4,162	63,381	210,356	491,158	824,903
	제조업 비중	4.2	8.2	11.9	13.5	17.2
고용	제조업 비중	8.3	11.4	14.3	16.9	16.5

주: 수출은 달러, 생산은 원화 기준임. IT제조업은 전자산업통계임.
자료: 한국전자산업진흥회, 『전자공업통계』, 각년도.
통계청, 『광공업통계조사보고서』, 각년도.

상승한 편이었으며, 1999년 생산 기준으로 미국, 일본, 독일, 중국에 이어 5위에 달하였다. 다만, 당시 기술력, 브랜드이미지 등에서의 열위로 인해 세계시장을 선도할 수 있는 위치에 도달하지는 못하였지만, 세계시장에서 상당한 위치를 유지하고 있었다.

대표적인 첨단기술제품인 반도체는 1980년대 중반에는 수출 주력 제품으로 등장하였고, 1992년 수출 1위 품목(68억달러)으로 올라선 이후 현재까지 그 자리를 지키고 있다. 1989~96년까지 수행된 국가연구개발사업을 통해 디지털 이동통신시스템의 개발이 이루어지고 CDMA방식의 이동전화 상용서비스가 세계 최초로 제공되었다. 휴대폰은 2000년대 주력 수출업종으로 등장하였다.

이러한 주목할 만한 성장에도 불구하고 당시 우리나라 IT제조업은 생산기술 및 품질 수준을 비롯한 전반적인 기술이 선진국에 접근하고 있으나, 시스템설계기술 부족과 핵심원천기술의 선진국에 대한 의존도가 높았다. 핵심 부품기술이 취약하여 세트제품 수출에 비해 고부가가치의 부품 수입이 더 큰 폭으로 증가하는 수입 유발적 산업구조였다. 특히 일본에 대한 부품·소재의 의존도가 높아 대일무역수지 적자의 주요 원인이 되었다.

또한 대기업의 대량생산체제 중심으로 이루어진 결과, 시장수요의 차별화에 신속한 대응이 어렵고, 중소기업 중심의 다양한 부품산업이 발달하지 못하였다. 특히 산업구조 고도화에 필수적인 핵심요소기술, 원천기술 등 새로운 아이디어를 바탕으로 이루어지는 기술개발이 지연되고, 후방산업의 취약성을 극복하기 어려운 환경이 지속되었다. 특히 국내 대기업들은 완제품 생산과 함께 이에 필요한 모든 부품을 자체기업 또는 계열사를 통해 생산하는 일괄생산체제를 구축하려는 경향이 매우 강했다. 당시 대기업들은 사업다각화전략을 통해 계열사를 설립하거나 매수하여 그 영역을 확장해나가는 외형적 성장전략을 구사해왔다. 이로 인해 국내 대기업들은 계열사 간 불건전한 내부거래가 형성되어 결국 그룹 전체의 경영악화를 초래하였다. 예를 들어 컬러TV의 경우 완성품을 생산하는 모기업을 중심으로 관련 부품업계의 수직적 계열화를 이루어 철저한 내부조달을 이행해 나갔다(표 4-46 참조). 이러한 일괄생산체제는 급변하는 외부환경에 유연성 있게 대처하기 어렵고, 핵심 역량 강화를 위한 창의성 발휘에도 상당한 애로가 되었다. 또한 일괄생산체제는 제품표준이 빠르게 변화하고, 설계기술, 소프트기술 등의 다양화 추세에서는 그 발전에 한계를 보이게 되었다.

〈표 4-46〉 국내 컬러TV업계의 그룹 내 계열사 관계

	삼성그룹	LG그룹	대우그룹
컬러TV 완성품	삼성전자	LG전자	대우전자
컬러TV 브라운관	삼성전관	LG전자	오리온전기
브라운관 벌브	삼성코닝	(한국전기초자)	한국전기초자
새도우마스크	(LG마이크론)	LG마이크론	(LG마이크론)
튜너 등 일반 부품	삼성전기	LG정밀	대우전자부품
컬러TV용 반도체	삼성전자	LG반도체	대우전자

자료: 산업연구원 작성.

나. 기업의 기술개발 노력 강화

이 시기에 이루어진 산업구조의 기술집약화와 IT제조업을 중심으로 한 첨단기술산업의 발전은 앞에서 살펴본 바와 같은 국내외 환경 변화 속에서 살아남기 위해 이루어진 정부의 적극적인 지원으로 촉진된 기업의 기술개발 노력에 기인한 것이었다.

1980년대 중반 이후 우리나라는 지금까지의 기술 흡수, 개량의 단계에서 기술개발의 단계로 들어가게 된다. 좀 더 자세하게는 우리나라 산업의 성장에 따라 기술개발활동의 형태가 변화되어 왔다(표 4-47 참조). 1960년대의 한국경제에서 주요 산업은 경공업이었고 주요한 인재는 기능공이었다. 이전된 외국기술이 생산현장에서 이용되었다는 점에서 경공업기술은 모방에 불과하였다고 할 수 있다. 1970년대를 맞이하면서 주요 산업이 경공업에서 중화학공업으로 바뀜과 동시에 주요한 인재도 기능숙련공에서 기술자로 대체되었다. 그러므로 고도수입기술의 흡수와 보급이 적극적으로 전개되었고, 이에 따라 기술이 경제발전에 미치는 영향도 점차 커지게 되었다. 그 결과 생산가격의 인하, 품질 향상 등이 실현되었는데 이것들은 기술의 흡수, 보급, 개량에 의한 노력의 결과였다.

〈표 4-47〉 우리나라 경제발전단계별 기술의 역할

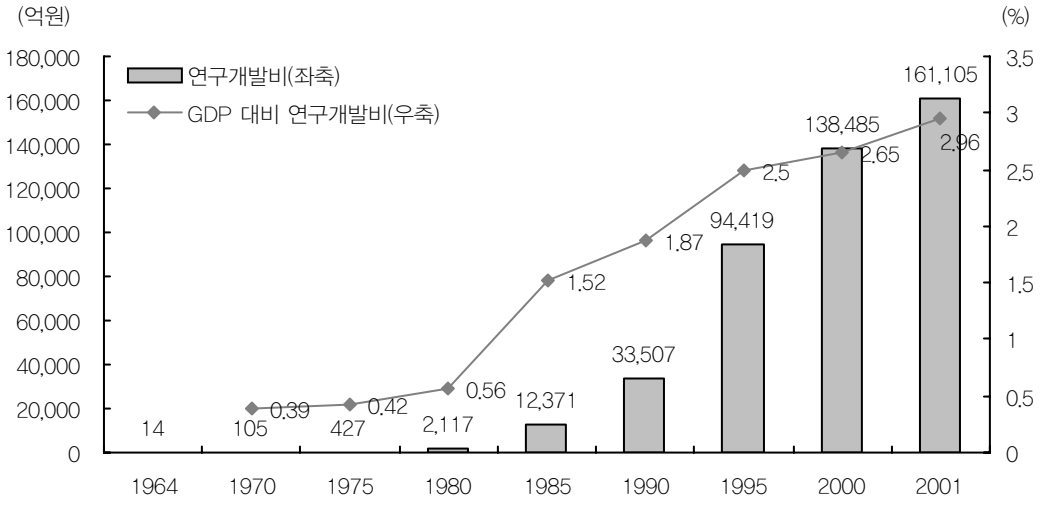
		1960년대	1970년대	1980년대 전반	1980년대 후반 ~ 2000년대
주요 산업		경공업	중화학공업	중화학공업 및 일부 첨단기술산업	– 기존 중화학공업(중점특화기술) – 첨단기술(선별적 전략기술)
주요 인재		기능 및 숙련공	기술자	기술자	기술자, 과학자
외국기술이전	대상 기술	– 기능	– 사양기술	– 성숙기술	– 초기단계기술 – 연구개발단계 기술
	이전 형태	– 기술원조 – 기술도입	– 기술도입 – 차관	– 기술도입 – 외국인투자 – 해외직접진출	– 상호기술도입 – 공동연구개발 – 기술수출
	이전구조	– 일방적 제공	– 수직적 분업	– 수직, 수평적 분업	– 수평적 분업
연구개발특성		단순의존형	모방적 의존형	창조적 모방형	창조형
과학기술의 역할		과학: 전무 기술: 소극적	과학: 전무 기술: 차제에 적극적	과학: 소극적 기술: 적극적	과학: 차제에 적극적 기술: 적극적

자료: 박우희 · 배용호, 『한국의 기술발전』, 1996.

1980년대 들어서 한국은 경공업, 중화학공업에 더해 첨단기술산업까지 진출하기 시작했다. 이에 따라 기능공, 숙련공, 기술자의 비율 중에서 기술자의 비율이 압도적으로 상승함과 동시에 기술도 모방, 소화, 흡수의 단계에서 개량, 응용, 개발의 단계로 심화되었다. 이러한 경향은 모든 산업에서 정착되었다. 그러므로 기술이 경제발전에 미치는 영향도 이전보다 더욱 커지게 되었고, 한편 과학도 기술과 함께 경제발전에 기여하기 시작하였다.[68]

이러한 기술개발활동의 변화과정에서 두드러진 변화는 기술개발주체로서 기업의 역할이다. 우리나라는 1960년대 후반 산업화 초기단계에서는 민간부문의 기술혁신기반이 거의 전무했기 때문에 정부지원하에 정부출연연구소가 기술개발을 주도하였다. 그 후 기업의 연구개발활동을 촉진하기 위한 정부의 재정 및 조세지원정책, 기술혁신 인프라 구축 등으로 기업의 기술혁신역량이 축적되면서 연구개발비의 부담 및 사용에서 기업이 주도하기 시작하였다. 1980년대 초반에는 민간부문의 자체 연구개발자원이 확대되면서 정부와 민간의 비중이 균형을 이루게 되었고, 그 이후 기업이 급속하게 성장하면서 연구개발투자와 사용에 있어서 주도적 역할을 하게 되었다. 반면, 한국 대학의 연구개발활동은 정부출연기관이나 기업에 비해 상대적으로 미약하였다. 이는 정부가 경제발전 초기단계에 산업을 성장시키기 위하여 대학의 연구기반을 활용하여 장기적으로 기초과학의 저변을 확보하는 방식보다는, 정부출연연구소의 설립을 통해 단기적으로 산업기술을 개발하는 방식을 선택했기 때문이다. 그래서 대학은 가장 늦게 기술개발주체의 한 축을 구성하게 되어 현재까지도 대학의 연구개발활동은 다른 선진국에 비해 상대적으로 미약한 편이다.

[그림 4-30] 연구개발비 및 GDP 대비 연구개발비 변화 추이

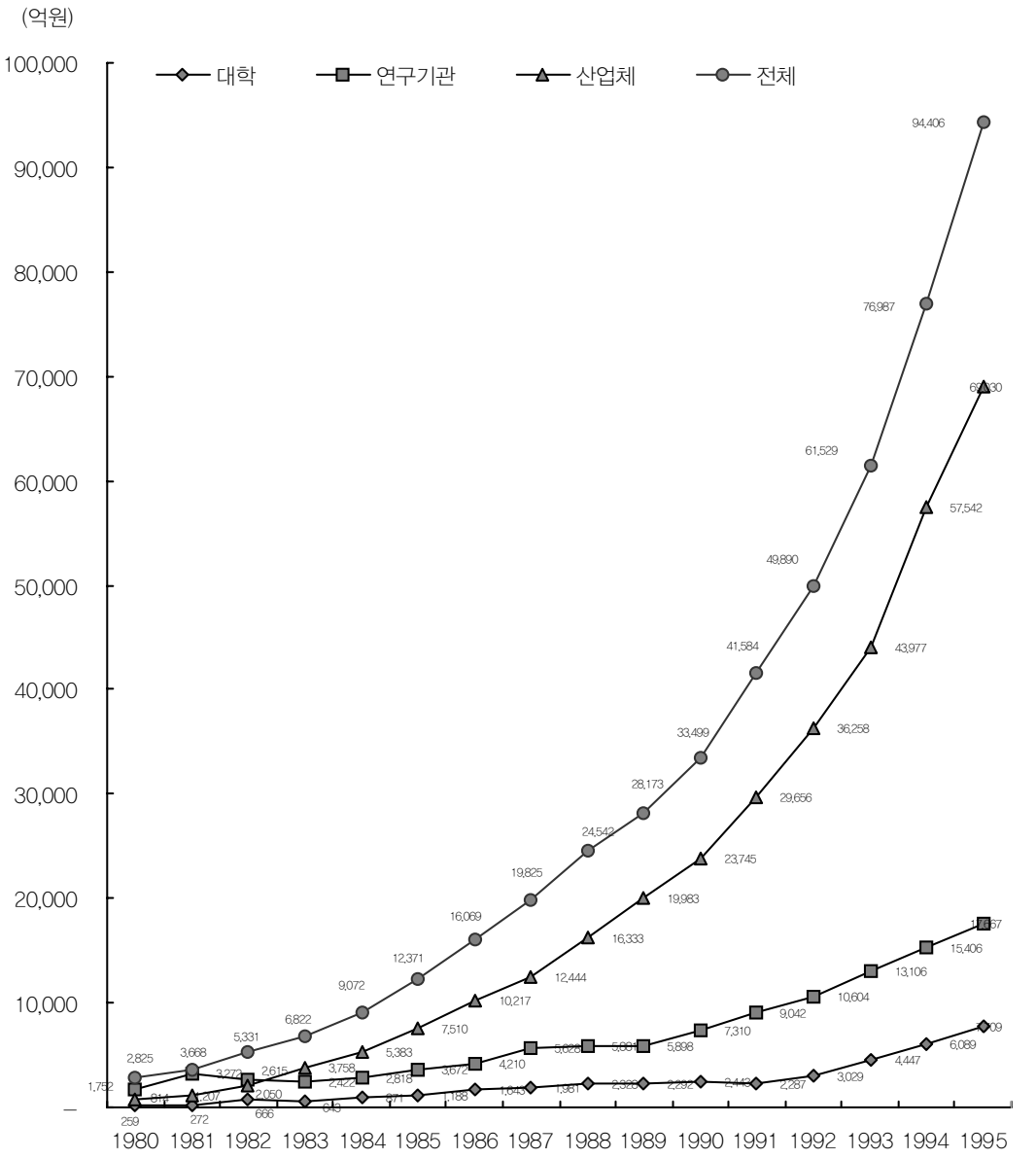


자료: 과학기술처, 『과학기술연구개발활동조사보고』, 2002.

68) 박우희 · 배용호, 『한국의 기술발전』, 1996.

기업의 기술개발에 대한 노력으로 1980년대 중반 이후 기술개발투자가 급격히 증가하였고, 기술개발의 중심도 정부에서 민간으로 옮겨지게 되었다. GNP 대비 연구개발비 지출 비중은 1985년 1.52%에서 1995년 2.50%로 크게 증가하였고(그림 4-30 참조), 총연구개발비에서 차지하는 민간부문의 부담 비중은 1980년 36%에서 1985년 75%로 크게 늘어나 1990년대 이후에는 70%대를 웃돌았다. 연구개발활동의 중심이 기업으로 넘어가면서 1982년 이후로는 기업의 연구개발비 사용액이 정부출연연구기관의 연구개발사용액을 추월하기 시작하였다(그림 4-31 참조).

[그림 4-31] 우리나라 연구개발주체별 사용액 추이



자료: 한국산업기술진흥협회, 『산업기술주요통계요람』, 1997.

기업연구소도 1985년 183개에서 1995년에는 2,270개소로 10배 이상 증가하였고, 기업의 매출액 대비 연구개발투자액도 1985년 1.51%에서 1995년 2.17%로 증가하는 등 기업의 기술개발이 활발하게 이루어졌다. 또한 기술개발투입에 못지 않게 기술개발에 대한 노력의 결과인 특허출원건수도 1985년 10,587건에서 1995년 78,499건으로 급증하였다[69]. 이는 종전의 모방엔지니어링에서 탈피하여 자체 기술개발이 이루어지고 있음을 보여주는 것이다.

우리나라 기업은 양적인 측면에서 연구개발활동을 증가시켜왔을 뿐 아니라 질적인 면에서 발전해왔다. 우리나라 기업의 기술축적과정은 외국으로부터 원천기술을 도입하여 이를 소화・흡수・개량하여 상업화하는 선진기술의 추격과정이었다. 산업화 초기에는 기업, 대학, 정부출연연구소의 혁신역량이 낮아서 자체 개발보다는 외국 기술 도입에 의존하여 빠르게 제품을 개발하고 생산하는 것이 더 효과적이었다. 이 과정에서 대기업은 조립생산업체로서 기술도입과 역엔지니어링을 통하여 생산능력을 축적해왔고, 소비자의 요구를 반영한 차별화된 부가기능을 신속하게 개발하는 제품화능력을 기반으로 경쟁력을 키워왔다. 섬유, 신발 등의 경공업 → 철강, 기계, 화학 등의 중화학공업 → 가전, 조선, 자동차 등의 가공조립산업 → 반도체, 컴퓨터, 통신기기 등의 IT제조업으로 산업구조가 고도화되고, 산업 내에서 제품의 고부가가치화가 이루어지고 있지만, 선진기술의 추격과정의 반복이었다. 그 결과 자동차, 조선, 철강, 가전 등과 같은 전통제조업과 메모리반도체, 디스플레이 등 자본집약적인 IT제조업에서 두각을 나타내고 있다. 이 과정에서 선진기술의 모방에서 선도기술에 대한 과감한 투자로 기술을 선도해가는 분야도 나타났다. 특히 반도체, 이동통신 등 IT 분야에서 검증되지 않은 선도기술에 과감한 투자가 이루어졌는데, DRAM 공정에서 6인치 웨이퍼(1984년)와 트렌치 방식(1986년)의 채택, 이미 출시된 NOR형이 아닌 개발단계의 NAND형 플래시메모리 선택(1993년), 시장이 불확실했던 12.1" LCD 패널 생산 결정(1995년), 디지털 이동통신 표준으로 CDMA의 채택(1993년) 등이 대표적인 사례이다.[70]

그러나 전반적으로 생산・공정기술수준은 지속적으로 향상되었으나 원천기술과 핵심부품의 개발 활동은 취약하고, 원천기술을 공급하는 기능을 수행해야 하는 정부출연연구기관과 대학의 연구개발에 대한 수요가 형성되지 못하였다.

3. 주요 추진 정책

이 시기의 경제정책기조는 민간 자율, 경쟁 및 개방의 가속화로 특징된다. 1970년대의 중화학공업 육성에 따른 부작용으로 시장기능에 의한 자원배분이 강조되면서 1980년대 후반 이후 민간 주도에 의한 경제운영방식으로 전환된 것이다. 수입자유화율의 확대, 관세율 인하 등이 지속적으로 추진되고, 1995 WTO체제 출범, 1996년 OECD 가입에 따른 금융자본시장 개방 등으로 경쟁과 개방이 가속화되었다.

---

69) 과학기술처, 『과학기술연구개발활동조사보고』, 2002.

70) 삼성경제연구소, 『한국산업 20년의 발자취』, CEO Information, 2006.

가. 첨단기술산업 발전계획 수립

1989년 당시 상공부 주관으로 제1차 첨단기술산업발전 5개년계획을 수립하였다. 1980년대에는 당시 선진국의 보호무역주의 강화로 무역마찰이 날로 격화되고, 첨단기술 이전 기피 및 기술보호주의가 심화되어 특허분쟁이 빈번하였다. 이런 여건에서 우리 경제발전의 한계를 인식하고 당시 상공부가 중심이 되어 기술집약적이고 지식집약적인 첨단산업의 중장기발전을 위한 청사진을 마련하게 되었다.

이를 위해 1989년 9월 산학연관의 유력인사를 주축으로 '첨단기술산업발전위원회'를 구성하고, 그 산하에 마이크로일렉트로닉스분과위원회를 비롯하여 메카트로닉스, 항공기, 신소재, 정밀화학, 생물산업, 광학산업의 7개 분과위원회를 두고 우리나라 첨단기술산업발전의 마스터플랜을 수립하였다. 당시 정책 수립의 원활화를 위해 사무국을 산업연구원(KIET)에 두어 주요 집필을 담당하도록 하였다.

이와 같은 첨단기술산업정책의 수립으로 정부의 강한 첨단기술산업 육성 의지가 표명됨으로써 기업의 첨단기술개발에 대한 불확실성 해소, 기업의 설비투자 촉진, 고급 인력의 장기적인 양성시스템 구축 등의 기대효과를 거두었다.

특히 IT 분야는 마이크로일렉트로닉스분과에서 반도체기술, 컴퓨터기술, 통신기술, HDTV 기술분야를 선정하여 향후 집중개발분야와 육성방향을 수립했다. 업계는 이를 토대로 투자방향을 설정하고, 정부는 정책방향을 결정하는 중요한 정책계획을 수립하였다. 그러나 첨단기술산업의 각 분야에 따라 연구센터의 설립, 정부의 일원화된 지원부서의 확립, 관련 기술정보의 확산이나 국제협력 등이 미흡했고, 중소벤처기업의 지원정책이 미흡하였던 것으로 나타났다.

특히 당시 가장 역점을 두고 추진했던 「첨단산업발전기반조성을위한임시조치법(안)」이 과학기술처 등 타 부처의 강력한 반대로 제정을 하지 못했다. 당시 과학기술처에서는 상공부의 첨단산업법안에 대응하기 위해 가칭 「첨단기술개발사업추진특별조치법(안)」을 급조하여 상공부, 동력자원부, 체신부 등과 공동입법 추진을 역으로 제안하였다. 결국 범정부차원에서 첨단산업육성 의지 결집이 이루어지지 못하여, 첨단산업발전 5개년계획 및 관련 육성 법안이 사실상 문서상의 계획으로만 끝나고 말았다. 당시 첨단산업발전은 민간만의 노력으로 이루어져 기대만큼의 커다란 성과를 거두지 못하였다.

그래서 1994년에는 이를 더욱 보강하고 정책을 심층적으로 추진하기 위해 제2차 첨단산업발전 5개년계획을 수립하게 되었다. 여기에서도 '첨단기술산업 총괄위원회'를 두고, 그 산하에 각각 첨단전자정보산업, 반도체・LCD산업, 메카트로닉스, 신소재, 정밀화학, 생물산업, 광학산업, 첨단섬유, 항공기, 첨단자동차의 10개 분과위원회를 두고, 첨단산업발전계획을 수립했다. 그러나 이번에도 첨단기술산업에 대한 실질적이고 종합적인 지원을 이끌어내지는 못했다. 단, 첨단기술산업의 중요성에 대한 인식 제고와 정책 마인드를 형성하는 데는 크게 기여하여 개별산업차원에서의 첨단기술분야에 대한 지원을 강화하는 데 기여하였다.

나. IT제조업(전자산업)의 발전정책

우리나라의 IT제조업이 비약적인 발전을 하게 된 배경에는 정부의 선도적인 역할이 큰 공헌을 했다. 1962년 이후 추진해온 경제개발계획에서 정부는 당시 전자산업의 중요성을 깊이 인식하고 의욕적인 지원육성책을 꾸준히 추진해왔다. 즉, 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)기간 중 전자산업은 수출전략산업으로 지정되어 정부가 육성할 주요 산업의 하나로 부각되었다. 정부는 전자산업을 제도적으로 지원하기 위한 작업에 착수하여 1969년 1월 「전자공업진흥법」을 공포하기에 이르렀고, 이 진흥법을 바탕으로 하여 의욕적인 전자공업진흥 8개년계획(1969~76)을 수립하고 수출을 위한 전략산업으로 육성하기로 하였다. 이 계획의 목표는 정부의 강력한 육성정책에 힘입어 앞당겨 달성되었다.

당시 정부의 주된 정책은 전자산업을 수출 주도형 산업으로 성장시키기 위하여 아직 유아기적 상태에 있는 전자산업에 대해 각종 육성책과 수입대체 시책을 수행한 것이었다. 이러한 정부의 정책은 수출이나 생산의 외형적인 성장에 지대한 공헌을 했으며, 특히 전자부품 및 재료의 국산화 인식 제고, 양산화을 통한 원가 절감, 경쟁대상국의 경쟁요소 및 국제동향의 조사분석 등을 이루어나가는 데 큰 역할을 하였다. 더욱이 제3차 경제개발5개년계획(1972~76) 중에 전자산업의 기술자립화정책은 우리나라 전자산업이 후진국의 기술발전단계인 선진 기술의 도입단계를 지나 기술을 자체적으로 내제화하기 시작하는 데 큰 역할을 하였다. 그러나 그 당시의 정책이 지나치게 수출지향적이었기 때문에 연구개발을 포함한 자체 기술개발능력은 본궤도에 올려놓지 못하였다.

한편, 「전자공업진흥법」은 1985년에 들어 「공업발전법」으로 흡수되면서 전자산업에 대한 개별지원정책은 사라지게 되었다. 그러나 산업 전체 속에서도 전자산업의 비중이 워낙 높기 때문에 산업지원정책의 혜택은 자연히 전자산업분야에 많이 기울어지게 되었다. 특히 1986년 엔화 강세에 자극되어 대일 부품 무역역조 개선을 위한 정부의 1차 기계류, 부품 및 소재의 국산화 5개년계획(1986~90)은 매우 큰 효과를 나타내었다. 집중개발품목을 정부에서 선정하여 고시함과 동시에 공업발전기금, 산업기술향상자금, 기반기술향상자금 등 금융 및 정책적인 지원을 강구함으로써 업계의 새로운 제품개발붐을 조성하였다. 그밖에 정보화사회를 앞당기기 위한 조치로 「전산망보급확장및이용촉진에관한법률」을 제정하여 정보산업 육성에 크게 기여한 것도 간과할 수 없다.

또한 1990년대에 들어 정부는 계속해서 21세기 첨단기술 강국으로 조기진입하기 위해 핵심 기반기술의 집중개발 지원정책을 수립해나갔다. Electro-21개발사업과 G-7 프로젝트(1992년)는 그 대표적인 지원정책으로 이들 사업의 기본방향은 대일 의존도가 높은 핵심 전자기술의 개발촉진, 멀티미디어의 핵심 기반기술 확보, 차세대 반도체의 기반기술 확보 등이다. 1992년에 제정된 「정보통신연구개발법」에 근거하여 만들어진 정보통신연구개발사업은 IT 부문의 연구개발 촉진과 산업 육성을 위해 정보통신부 주도로 추진되어 왔다. 동 사업은 정보통신진흥기금과 통신사업자의 출연금 등을 주요 투자재원으로 하였다. 당시 UR 협상에 따른 연구개발체제 재정비 필요성과 「정보화촉진기본법」 제정으로 「정보통신연구개발법」과 '정보통신진흥기금'이 기본법으로 흡수·폐지됨에 따라 연구개발 추진체제에 대한 개선작업이 이루어졌다. 이에 따라 방송·통신·정보 등 정보통신분야의 기초 기반기술개발을 위한 사업이 강화되고, 기존의 핵심

기술개발사업은 방송・멀티미디어를 포함한 산・학・연 공동기술 개발사업으로 확대 개편되었다. 또한 정보통신부의 업무확대에 따라 컴퓨터・통신・소트프웨어・멀티미디어 등의 산업화 기술개발을 총괄 지원하기 위한 산업기술개발사업의 신설도 함께 이루어졌다.

정부는 막대한 예산을 투입하여 초고속정보망 구축과 인공위성을 발사함으로써 고도정보화 사회의 조기 구축을 도모하고 있다. 이러한 정부의 집중적인 정보통신정책은 앞으로 우리 전자업계의 구조 고도화에 많은 영향을 끼칠 것으로 보인다.

이와 같이 IT제조업의 육성을 위한 정부의 정책은 산업발달의 단계에 따라 그 유형이 발전해 왔다. 우선 전체 산업에 걸쳐 공통적으로 추진된 수출 지원과 함께 국내 산업기반의 구축, 국산화 그리고 기술개발 촉진을 위한 시책들이 일관되게 추진되어온 것으로 평가할 수 있다.

다. 산업기술정책

1980년대 들어서면서 1970년대 중화학공업에 대한 집중적인 투자의 부작용을 치유하기 위해 투자조정과 산업합리화가 진행되면서 경제의 자율화와 개방화가 적극 추진되었다. 이에 따라 정부 정책도 특정 산업을 선별하여 지원하는 방식에서 탈피하여 기술 등 산업 전체의 기능별 경쟁력 요소들을 지원하는 방식으로 전환하게 되었다.

1970년대까지는 정부의 지원 정책 중에서 기술개발에 대한 중요성이 높지 않았으나 대내적인 경제환경 변화에 대응하기 위하여 1980년대 이후에는 기술드라이브정책을 강력하게 추진하였다. 즉, 1980년대 이전까지는 기술자립의 기반을 조성하기 위한 법률 제・개정, 제도의 정비와 기관의 설립 등 인프라를 구축하는 데 중점을 두었고, 1980년 이후에야 정부출연보조금, 조세지원, 금융지원 및 기타 기술정보 및 인프라지원 등의 다양한 정책수단을 활용하여 기업의 기술개발을 지원하기 시작하였다. 특히 1986~88년의 고성장이 1989년 이후의 상대적 경기침체로 돌아서면서 소위 '경쟁력 위기론'이 제기되었는데, 경쟁력 위기의 원인으로 당초 환율, 임금, 금리 등의 가격변수를 지목했었으나, 저조한 기술개발 노력이 경쟁력을 약화시킨 근본 원인으로 지목되면서 기술드라이브정책으로 연결된 것이다. 그리고 이때 기술개발에 대한 지원은 첨단기술분야에 집중되었는데, 이러한 기술개발투자는 첨단기술산업, 특히 IT산업을 발전시키는 데 크게 기여하였다.

이 시기에는 대통령이 직접 주재하는 기술진흥확대회의[71] 등으로 세제, 자금, 정부구매, 병역특전, 공업 규격 및 표준제도, 공정거래 및 규제완화 등 기술과 관련 제도가 개

71) 1982년에 설치된 기술진흥확대회의는 대통령이 직접 주재하고 국무위원은 물론 여야 정치인, 경제계, 학계, 연구계 등을 대표하는 인사 200명 내외가 참여한 가운데 개최되었다. 1982년부터 1987년까지 6년 동안 총 12회가 개최되었다. 이를 통해 정부의 모든 부처가 과학기술에 대한 관심과 참여를 확대하는 계기를 만들었고 기업의 기술개발 활동을 활성화하는 데 기여하였다(과학기술부, 『과학기술 40년사』, 2008).

선되었다.

또한 국가 연구개발활동도 변화되었다. 1980년대 초까지만 해도 국가 연구개발활동은 조사연구개발사업과 정부와 기업으로부터 수탁연구을 하는 정부출연연구기관에 의한 것이 대부분이었다. 그러나 대내외 산업환경 변화는 기술개발에 있어서 새로운 정부의 역할을 필요로 했다. 「기술개발촉진법」을 개정(1981년)하여 1982년에 정부출연연구기관별로 지원하던 연구개발자원을 통합하여 과학기술처 주관으로 특정연구개발사업을 출범시켰다. 그 후 각 부처별로 다양한 연구개발사업이 시작되었다.

특히 이 시기에는 상공부를 중심으로 기술 중심의 산업정책이 본격적으로 추진되면서 공통애로 기술개발 중심의 사업에서 벗어나 중대형 기술개발사업이 추진되었다. 제조업과 관련하여 주목할 국가연구개발사업은 산업현장에서 필요한 공통애로 기술개발을 정부가 지원하기 위하여 1987년 상공부(현 지식경제부)에서 출범시킨 공업기반 기술개발사업이다. 동 사업은 1986년에는 「공업발전법」(1999년 「산업발전법」으로 명칭 개정)을 제정하여 기존의 개별 산업의 육성정책을 기능별 지원정책으로 전환하고, 핵심기술개발사업의 추진을 통한 기술자립 기반의 구축 및 국제경쟁력 강화를 목적으로 추진된 것이다. 그 이전에는 기술진흥기금으로 개별 산업별로 기술개발을 지원하였지만, 산업기술개발 촉진을 위한 본격적인 시책은 공업기반 기술개발사업이라고 할 수 있다.

공업기반 기술개발사업은 산업기술 수요조사를 통해 과제를 도출하는 기술의 수요 견인 모델을 바탕으로 추진되었으며, 1990년대 이후 정부 각 부처별 국가연구개발사업을 추진하게 된 근거가 되었다. 공업기반 기술개발사업은 1990년대 들어와 다양한 방식으로 진화하게 된다. 주력 산업의 고부가가치화 및 세계 일류화를 위해 시급히 확보되어야 할 산업분야별 거점기술을 5년간 중기계획에 따라 개발하는 사업인 중기거점기술개발사업(1990년), 항공우주기술개발사업(1994년), 첨단산업기술 확보를 목적으로 하는 10년간 장기사업인 차세대신기술개발사업 등 다양한 사업이 기획되었다.

그러나 공업기반 기술개발사업이 출범할 당시만하더라도 민간기업의 연구개발능력은 매우 미미한 수준이었다. 즉, 1985년 민간기업연구소는 183개로 이 중 대기업 부설연구소가 150개이고 중소기업 부설연구소는 33개에 불과한 실정이었다. 따라서 초창기 공업기반 기술개발사업은 대학 및 공공연구소에 의존할 수밖에 없었다. 당초 공업기반 기술개발사업은 민간 수요에 의한 현장애로기술을 개발한다는 측면에서 당연히 민간기업이 주도적으로 연구를 수행해야 함에도 불구하고 1987~90년까지 투자한 총 811억원 중 32.3%인 262억원만이 민간기업이 주관기관으로 수행하고 나머지는 대학과 공공연구소가 연구를 주도하여 그 결과를 민간기업에 이전하도록 하였다.[72] 그러나 1990년대 이후에는 정부의 적극적인 지원에 힘입어 기업의 연구개발활동이 촉진되면서 기업이 주도적인 위치로 자리매김하게 되었다.

국가연구개발사업으로 정부의 직접적인 지원뿐 아니라 연구개발 인프라 조성을 위한 간접적인 지원도 실시되었다. 「공업및에너지기술기반조성에관한법률」이 제정(1994년)되

72) 과학기술부, 『과학기술 40년사』, 2008, p.283.

면서 산업기술기반 조성사업이 신설되었다. 이 사업은 세계무역기구(WTO)체제의 등장에 대응하기 위해 기술개발 생산성을 향상시키고 기술확산을 촉진하기 위하여 산업기술 인력, 기술개발 관련 정보, 테크노마트나 지역혁신센터와 같은 공동연구시설, 표준화 등 관련 산업기술혁신 하부구조를 대폭 확충하는 것이 필요하다는 취지에서 시작되었다. 기존 사업처럼 산업기술을 개발하는 사업이 아니라 산업기술개발을 효율화할 수 있는 기반 구축에 초점이 맞추어진 이 사업은 연구개발활동의 생산성을 높이고 사업화를 촉진하기 위한 물리적・제도적 하부구조 구축에 중점을 두었다.[73]

기업의 연구개발활동이 활발해지면서 부족한 자금을 지원하기 위하여 다양한 융자지원제도가 마련되었다. 1980년대에 시작된 3개 국책은행의 기술혁신자금 융자지원은 1990년대에도 지속되었으며, 「공업발전법」에 의해 만들어진 공업발전기금의 융자지원이 1995년 자본재산업육성대책 추진에 따라 더욱 확대되어 품목당 지원 한도가 커지고 지원 대상도 중소기업 위주에서 중견기업까지 포함하는 방향으로 확대되었다. 1991년에는 「과학기술진흥법」의 개정에 따라 과학기술진흥기금(1992년)이 설치되어 융자지원사업을 개시하였다. 또한 정보통신기술의 연구개발과 실용화, 정보통신 설비의 현대화 사업 등의 지원을 목적으로 하는 정보화촉진기금(1993년)이 신설되어 융자지원사업을 개시하였다.

조세지원과 관련해서는 기업연구소 설립을 지원하기 위한 각종 조세감면제도를 도입하였다. 1981년 기업연구소 신고제도를 도입하고 지원제도를 확충함으로써 민간기업의 기술개발이 본격화되었다. 1980년대 중반에 조세지원제도를 대폭 보강했으나 점차 조세 감면에 대한 통제를 강화하고 감면을 축소하는 방향으로 추진되었다. 1991년에 연구 및 인력개발비에 대한 공제규모를 확대하여 대기업의 경우 연구개발 지출액의 10%와 기준연도 연구개발비 지출액의 초과분의 10%를 추가로 공제해주었는데, 다음 해부터 점차 축소하여 1998년부터는 연구개발비 초과 지출에 대한 세액공제만 허용하였다. 기술취득금액에 대한 세액공제율도 대기업은 5%에서 3%로(1998년), 중소기업은 15%에서 10%(1998년)로 축소하였다. 그러나 한편으로는 기술 및 인력 개발비 세액공제제도와 연구개발용품 관세감면제도 지원을 확대하여 지원 대상을 오히려 확대하였다.

연구개발활동에 대한 직접적인 지원 이외에도 인프라 구축 및 제도 정비를 위한 정책적 지원도 이루어졌다. 1986년에는 기업 간의 협동연구를 제도적으로 육성・지원하기 위하여 기술의 협동개발・공동 이용을 목적으로 하는 연구조합의 설립 운영을 지원하는 「산업기술연구조합육성법」이 제정되었다.

산업기술개발사업을 더욱 효과적으로 추진하기 위하여 기술인력의 교육 및 훈련, 산업정보의 수집・분석・유통 촉진, 기술연구장비 등의 확충, 신기술보육사업, 국제기술협력 촉진, 기술 표준화 등이 필요하게 되었는데 이들을 포괄하는 「산업기술기반조성법」이 1995년에 제정되었다. 이후에는 개발기술의 이전・알선 및 개발 성과의 확산으로까지 확대되었다. 또한 1995년에는 국가사회 전반의 정보화를 촉진하기 위하여 「정보화촉진기본

73) 과학기술부, 『과학기술 40년사』, 2008, p.128.

법」이 제정되었다.

1996년 이후에는 더 다양한 법률이 제정되었다. 즉, 1998년 지방자치단체별 산학연 연구기반의 구축 및 테크노파크 조성에 필요한 지원기반을 정비하기 위하여 「산업기술단지지원특례법」이 제정되었고, 2000년에는 「기술이전촉진법」을 제정하여 기술이전 및 사업화를 위한 인프라 기반을 마련하였다. 개발된 기술의 사업화를 촉진하기 위하여 1997년부터 5년간 기술담보사업이 추진되기도 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 이 시기에 추진된 산업기술개발지원 등 정부정책은 시장기능 취약분야에 대한 정부 지원으로 올바른 시장보완적 산업정책으로 평가된다. 정부지원으로 기업의 기술개발투자가 양적으로 크게 증가했으나 기업들은 단기적인 성과 창출에 주력하였고, 정부지원도 중장기의 기초·원천기술에 대한 지원보다는 단기 개발에 대한 지원 위주여서 선진국과 기술 격차를 줄이는 데는 한계가 있었다.

4. 성과와 과제

가. 성과

이 시기는 대내외 환경 변화에 비교적 적절하게 대응하여 IT 중심의 첨단기술산업으로 산업구조 고도화, 기업의 기술개발 활성화 등의 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

IT제품 중 우리나라 경제성장을 이끌어온 반도체 및 휴대폰의 개발, IT 인프라 구축 등으로 세계적인 IT강국으로 자리매김할 수 있는 기반을 마련하였다. 그리고 IT를 중심으로 한 첨단기술산업이 경쟁자산과 산업구조의 한계에도 불구하고 1990년대까지 고도성장을 달성할 수 있었던 것은 장기적이고 동태적인 관점에서 우리나라의 산업 현실과 경쟁력구조 변화, 그리고 대외여건 변화에 대해 기업과 정부가 적절히 대응해왔기 때문이라고 평가할 수 있다.

또한 기업이 기술혁신을 주도하는 주체로 등장했고, 1980년대 중반 이전까지와는 달리 선진기술의 모방에서 탈피하기 위해 어느 정도 자체기술개발역량을 구축하기 위해 노력한 시기라고 평가할 수 있다. 기업의 기술개발활동의 필요성과 혁신능력이 미흡했던 이전 시기에는 정부가 기술개발을 주도해왔지만, 노동집약적 산업에서의 비교우위 상실과 세계시장에서의 치열한 경쟁에 직면하게 된 기업의 국제경쟁력을 향상시키기 위해 적극적으로 정부가 지원함으로써 기업이 기술개발활동의 중심적 주체로 부상하였다. 이러한 기업의 기술개발활동은 특히 IT 분야에서 활발하게 이루어져 IT강국으로 부상하는 기반을 마련했고, 산업구조가 기술집약화하는 데 크게 기여하였다고 평가할 수 있다. IT제조업이 짧은 기간에 높은 성과를 달성할 수 있었던 것은 적극적인 기술도입 ⇨ 국내기업 육성 ⇨ 해외진출의 점진적 단계를 효율적으로 진행시켰기 때문이다. 발전의 초기단계에서는 부족한 기술과 투자재원을 극복하기 위해 외국기업의 유치를 적극적으로 추진하였다. 그러나 곧바로 국내 기업의 생산기반을 빠른 속도로 확충하고 기술개발투자를 꾸준히 행함으로써 국내기업 주도의 발전을 이룰 수 있었다. 그 이후에는 우리나라 경제의 고비용 구조에 대응하여 국내기업들의 해외진출이 활발히 이루어졌다. 생

산구조 면에서는 수입부품을 이용한 단순조립에서 출발하여 부품의 국산화를 꾸준히 진행시켜 왔고, 산업이 성숙되면서 해외에 조립공장을 설립하여 부품을 제공하는 분업체제를 형성해나갔다. 수출도 외국 브랜드를 이용한 OEM수출에서 자체 브랜드 수출로 전환하였다.

대기업들의 과감한 설비 투자를 통한 대량생산체제의 구축도 IT제조업의 발전을 선도한 요인으로 지적할 수 있다. 이는 조립생산에서 우리나라의 풍부한 노동력과 외국의 기술을 효율적으로 접목시켜 규모의 경제를 달성할 수 있게 함과 동시에 현장학습을 통한 기술 습득의 기회도 제공하였다. 이러한 대기업 중심의 발전은 중소기업의 상대적인 위축을 초래하여 오히려 경쟁력 강화를 저해한 측면도 있으나, 우리나라의 IT제조업이 국내 기업 중심으로 고속성장을 할 수 있었던 중요한 요인으로 작용한 것은 사실이다. 성장을 주도하는 주체가 발전 초기 정부 중심에서 대기업 중심으로 변하여왔다.

조립생산에서 규모의 경제를 달성하기 위해서는 대규모 투자가 필수적이다. 따라서 정부의 비전 제시와 적극적인 육성 의지는 기업들의 투자 위험을 낮춤으로써 생산능력의 확충을 가능케 하였다. 그러나 제품이 고도화되고 국내 기업들의 경영능력이 향상됨에 따라 정부의 역할이 줄어드는 대신 기업이 첨단기술산업의 발전을 이끌어왔다. 수출 주도형 성장전략을 채택함으로써 경제개발 초기의 협소한 내수시장을 극복하여 규모의 경제를 활용할 수 있었다. 또한 대외지향적 성장은 부족한 기술 및 경영기법의 습득에도 도움이 되었다.

1990년대 후반에는 시장개방과 경쟁이라는 새로운 환경에서 산업성장의 한계를 인식하게 되었다. 급속한 기술발전과 신제품 출시, 그리고 제품수명주기 단축으로 인해 경쟁력 결정요인에서 기술의 중요성이 갈수록 커지고 있었다. 그러나 우리나라 첨단기술산업은 메모리반도체 등 일부 부문을 제외하고는 자체 기술개발능력이 당시에 미흡한 상태였으며, 기술력은 단기간에 축적되기가 어려웠다.

첨단기술산업분야는 기업활동의 세계화와 시장개방이 가장 빠르게, 그리고 광범위하게 진행되었다. 우리나라 기업들도 해외진출을 활발히 추진해왔지만, 당시 새로운 국제분업구조에 걸맞은 생산 및 판매구조를 형성하지는 못하였다. 특히 브랜드 이미지 등에서 열위로 인해 마케팅 및 유통, 물류 등의 경쟁력도 취약하였다. 이 밖에도 외환위기 이후의 구조조정과정에서 국내 기업들이 새로운 유망사업이나 기술개발에 대한 투자를 다소 소홀히 하게 되었다는 점도 첨단기술산업의 경쟁력 제고에 어려움으로 작용하였다.

나. 과제

우리나라 첨단기술산업은 산업환경 변화에 대응하여 다양한 측면에서 구조적인 변화를 모색하였지만, 기술력 등 경쟁자산의 축적이 여전히 선진국에 비해 미흡하고 산업구조의 비효율성도 상존하여 이에 효과적으로 대응하지 못하였다고 평가할 수 있다. 특히 첨단기술산업의 육성 초기에는 IT제품뿐 아니라 신소재, 생물산업 등 다양한 첨단기술제품이 포함되어 있었으나, IT제품은 집중적이고 과감한 지원으로 급성장한 반면, 다른 첨단기술분야는 뚜렷한 성과 없이 IT 분야와 커다란 격차가 발생하였다.

이 시기의 첨단기술산업 지원정책에서 가장 대표적인 것이 기술정책인데, 이와 관련하여 미흡한 부문이 나타났다. 예를 들어 국가연구개발사업의 경우 효율성이 떨어져 개선의 여지가 많았다. IT제조업의 기술개발을 위한 국가연구개발사업은 통상산업부의 '공업기반기술개발사업', 정보통신부의 '정보통신연구개발사업' 및 과기처의 '특정연구개발사업'으로 크게 3분화된 분산 구조를 띠고 있었다. 그러나 이러한 분산 구조는 자금・인력・정보 등 연구개발 자원의 동원능력 측면에서 큰 장점을 향유해 왔으나, 다른 측면에서는 각 부처 간 기술개발 영역이 중복되면서 유사과제에 대한 중복투자 발생과 개발기술 간 연계부족 등으로 국가자원의 효율적인 활용이 어려운 실정이었다. 특히, 이러한 문제는 당시 국무총리 산하 종합과학기술심의회가 형식적으로 국가연구개발사업의 조정권한을 부여받고 있음에도 불구하고 제도 미비 등으로 조정능력을 거의 발휘하지 못하고 있는 점이 중요한 원인이었다.

또한 국제기술협력도 매우 부족했다. 당시 특정연구개발사업과 공업기반 기술개발사업 등 주요 국가연구개발사업에 모두 국제공동연구 프로그램을 포함하고 있었다. 더욱이 미・일 등 선진국과 기술협력재단 설치 등을 통해 국제협력을 강화하고 있으나, 절대적인 규모나 건수 면에서 미미한 수준에 그쳤다. 이와 함께 국제표준화기구나 외국기업에 문호를 개방하고 있는 선진국의 전자정보 기술개발 프로그램 등에 대한 국내 기업의 공동 참여도 매우 저조한 것으로 평가된다.

정부의 연구개발비에 대한 지원도 부족했다. 민간의 연구개발투자가 촉진되면서 상대적으로 정부의 연구개발지원이 감소하고 있는데, 주요 선진국과 비교했을 때 우리나라가 연구개발지출에 대한 정부부담율이 낮다. 1995년의 경우 우리나라 연구개발지출의 정부부담률은 18.9%로 일본의 22.9%, 미국 39.6%, 영국 37.6%, 독일 37.1% 등에 비해 매우 낮다. 정부의 연구개발비는 단기적인 수익 창출에 주력하는 기업의 연구개발과는 달리 중장기적 관점에서 기초・원천기술을 확보하는 데 필요하기 때문에 지속적으로 증가시킬 필요가 있다.

우리나라의 압축성장과정에서 기업 간 불균형이 심화되어 왔는데, 이는 연구개발활동에도 그대로 반영되어 대기업과 중소기업 간 격차가 크게 나타나고 있다. 우리나라 기업의 연구개발비를 기업규모별로 살펴보면, 대기업에 집중되어 있다. 1990년대 상위 5대, 10대, 20대 대기업의 연구개발 집중도가 지속적으로 높아져 1998년 상위 5대 기업의 연구개발집중도는 40.1%, 10대 대기업은 49.7%, 20대 대기업은 60.8%에 이르고 있다. 반면, 일본이나 미국의 경우 상위 20대 기업의 비중은 30%대[74]에 머물고 있다. 이로 인하여 일부 선도기업들에서는 기술력이 향상되는 변화가 나타났으나, 전반적으로 볼 때 우리나라 기업들은 기술개발경험이 짧아 기술흡수능력이 매우 낮다. 중소기업의 기술력을 높이는 노력이 좀 더 필요하였다.

74) 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기』, 1995, p.467.

5. 보론: 첨단기술산업 발전기의 발전과정

가. IT제조업

1) 고부가가치제품으로 새로운 도전

1980년대 후반부터 우리나라의 첨단기술산업은 IT제조업을 필두로 고속성장시대를 맞이했다. 1980년대 들어 컬러TV 방송과 VTR의 등장은 우리나라 IT제조업계의 새로운 도약 기회가 되었다.

또한 1980년대 중반에 대기업 중심의 반도체산업 진출은 우리나라가 IT 입국으로 진입하는 데 견인차 역할을 했다. 이를 통해 1990년대 우리나라 IT제조업은 일천한 역사에 비해 놀라울 정도로 급속한 발전을 이룩하게 되었다.

그러나 이 시기에 우리나라 IT제조업은 국내외 경영환경이 급격하게 변함에 따라 어려운 국면에 직면하기도 하였다. 첫째, 주요 수출대상국인 선진국들의 수입 규제가 매우 심화되었으며, 둘째 저렴한 노동력 중심의 조립생산방식이 국내에서 점차 그 비교우위를 잃게 되었고, 셋째 우리나라의 경제체제가 점차 개방화 추세로 나아감에 따라 외국산 제품과의 경쟁이 불가피해졌다. 더욱이 1980년대 후반에 접어들면서 경제민주화, 원화절상, 노사분규, 고임금시대 등의 회오리에 말려들게 되어 활기찬 성장은 점차 빛을 잃게 되었다.

이에 따라 1990년대 들어 IT제조업체들은 고부가가치 제품으로의 구조전환과 함께 세계화 경영을 위한 해외투자붐을 일으키면서 재도약의 돌파구를 찾아 나섰다. 제품구조의 전환을 위해 당시 첨단기술기업들은 세계적으로 컴퓨터, 통신, 멀티미디어 등 IT 분야가 첨단기술산업 중에서도 가장 빠르게 성장하였기 때문에, 이 분야에 집중 투자하였다. 이는 1980년대 투자확대로 축적한 생산기반과 기술을 바탕으로 새로운 경쟁력을 창출함으로써 21세기의 정보화 구축에 유리한 위치를 점유하기 위한 전략이었다.

국내 IT제조업은 양적 성장과정 속에서 제품구조의 고도화도 이룩하였다. IT제조업의 시작은 선진국에 비하여 현격히 늦었으나, 그 후 생산제품의 신속한 전환으로 제품구조가 급속히 고도화되어 왔다.

가정용기기에서는 라디오 조립에서 시작하여 카세트, 흑백TV, 컬러TV, VCR, 캠코더, CDP 등으로 성장 주도 품목이 바뀌어져 왔다. 산업용기기에서도 자석식 전화기에서 전자식 전화기를 거쳐 무선 및 이동전화로 고도화되었고, 교환기분야에서도 우리나라는 세계 10번째 전전자교환기 생산국으로 등장하기에 이르렀다. 전자부품에서는 1960년대 범용 일반 전자부품생산에서 시작하여 세계 제3위의 반도체 생산국으로 등장하기에 이르렀다.

이러한 성장과정에서 시대별 주력 생산품목을 보면, 1980년대에 컬러TV, VTR, PC 및 주변기기, 전자식 교환기 및 전화기, 반도체, 자기테이프 등 산업용 및 가전용 전자제품의 본격적인 수출지향제품이었다. 1990년대에는 전전자식 교환기, 메모리, 팩시밀리, CDP, 캠코더, 고성능PC, 휴대폰 등 고부가가치제품을 생산하고 있다(표 4-48 참조).

그러나 이동통신, 소프트웨어, 기능재료 등 첨단기술부문의 핵심 기술은 당시 미국, 일본 등 선진국에 크게 의존하고 있는 실정이었다.

〈표 4-48〉 IT제조업의 구조고도화

	1980년대	1990년대
가전	– 카스테레오, 컬러TV – VTR, 전자레인지	– 캠코더, 와이드 TV – CDP, DVD
산업용 전자기기	– 전화기, 반전자식 교환기 – CRT, 코드레스폰 – 복사기	– 컴퓨터, 모니터 – 전전자교환기, 이동통신 – 팩시밀리
전자부품	– 흑백 CRT, 컬러 CRT – 오디오테이프, 비디오테이프	– 고집적 IC – 자기헤드, LCD
기술	– 반도체 제조기술 – 제품 설계기술	– 디지털회로설계 – 이동통신기술

자료: 산업연구원.

2) 구조조정으로 외환위기 극복

그러나 국내 IT제조업계는 1998년 외환위기를 맞이하여 사업구조조정이 가장 절박한 사안으로 등장하였다. 당시 구조조정은 단순한 합리화 차원이 아니라, 난국 타개를 위한 수단이었으며, 자산 매각을 통해 부채를 조기 상환해야 했고, 주력 사업에 대해서는 외자유치를 통해 생존 경쟁을 벌여야 했다. 1997년 이전의 국내 업계는 대부분 외형확장형 성장전략을 통한 무차별적 사업다각화를 추진하였으며, 출자 및 채무보증으로 방만한 계열사를 지배해왔다. 특히 당시 기업의 구조조정은 핵심 역량 강화를 위한 전략 차원이 아니고, 재무구조 개선을 위한 방법으로 이용되거나 그룹경영 유지를 위한 M&A가 많았다. 즉, 경쟁력 강화나 전략적 목적이 아니고, 외형을 키운다든지 그룹의 위상을 높이기 위해 필요한 사업을 인수하는 정도였다.

전자업계의 구조조정과정은 세계시장의 경쟁구도, 기술 변화의 특성, 국내 산업의 핵심 역량 등으로 인하여 기업 간에 상당한 차이가 있었다. 당시 우리나라 전자업계는 구조조정의 강력한 수단인 기업 간의 M&A가 거의 없고, 대부분 기업 내 구조조정인 분사 및 계열사에의 사업 이관으로 진행되었다(표 4-49 참조).

당시 우리 업계의 구조조정에 따른 문제점으로는 구조조정경험 부족, 계속된 국내외 경기침체, 채무처리에 대한 기업과 채권단의 이해상충 등으로 인해 구조조정 추진에 어려움을 겪었다. 사업매각은 한계사업 또는 적자사업의 정리에 중점을 둠으로써 매수자를 찾기 어렵고, 매각협상 및 정확한 이해득실 평가에 필요한 전문지식, 매각경험의 부족이 효율적인 매각 추진에 장애 요인으로 작용하였다.

또한 경영권에 대한 지나친 집착, M&A 시장의 미성숙 등으로 인해 외국 투자가들이 국내 투자를 주저한 것도 사업 구조조정의 걸림돌로 작용했다. 당시 국내 전자업계의 기업분할은 현대전자가 비핵심 부문을 중심으로 가장 많이 이루었으며, 삼성전자는 물류나 사원복지분야와 같이 아웃소싱이 용이한 부문의 독립을 중심으로 이루어졌다. 이러한 업계의 노력 결과로 1999년에 급속한 V자형 회복을 이룩하여 2000년대를 맞이하였다. 이러한 회복의 원동력은 바로 IT제조업이었고, 우리나라 IT제조업의 발전을 상징하는 두 개의 축이 디지털전자제품(하드웨어) 수출과 광대역통신 인프라 보급이었다. 당시 불황 탈출의 견인차 역할을 했던 수출 품목은 메모리반도체와 TFT-LCD, 휴대전화 등이었다.

〈표 4-49〉 주요 전자업체의 구조조정 내용(외환위기 직후)

		추 진 내 용
삼성전자	자산 및 지분 매각	미 IgT매각(ATM용 반도체), 미 SMS매각(화합물반도체), 포르투갈 TISEP 매각(TI공동), 한국HP 지분매각(지분45%), 부천 전력용반도체 매각(Fairchild사), GE의료기기 지분매각(지분34%)
	분사	토로스물류(물류), 삼성전자서비스(서비스), 기타 22개회사 분사화
	사업 철수	이천전기, 삼성시계 청산
	신규 투자, 전략적 제휴 등	미 API(알파칩), 미 SST(플래쉬메모리), 대만 코아시아(ASIC), 우즈베키스탄Algorithm(가전), IPC(반도체부품), 도시바비디오프로닥터사와 제휴(VTR), 미 브룩스오토메이션과 합작(반도체장비)
	사업 이관	오디오(중국 혜주공장), VCR(인도네시아)
	외자 유치	TI사로부터 1억달러 유치, 애플사로부터 1억달러 유치
LG전자/ LG반도체	분사	휴먼물(총무), LG전자서비스(서비스), SLS(물류)
	사업 이관	LG전자와 LG반도체의 LCD사업을 LG-Philils에 이관
	신설 법인	LG-Philils (Philils 50% 합작)
	양도	현대전자에 LG반도체 양도
	인수	새한전자의 비디오테이프사업을 LG전자가 인수
현대전자	자산 및 지분 매각	미국 심비오스 매각, 미국 오디움 매각, 포토마스크 제조설비, 글로벌스타 지분매각, 미국 TV/COM사 매각, 미국 ChipPAC 매각 추진 중
	분사	멀티캡(PC), HDT(위성방송수신기), 미래SI(영상 및 방송시스템, 현대통신산업(Home Auto), 현대사무기기(복사기 임대), KoSPACE(위성부품), 현대텔레텍(통신시스템 유지보수), 현대에스티(스마트카드), WCT(위성통신지상시스템), 칩팩코리아(반도체조립)
	신규 투자, 전략적 제휴	Hyundai Dynalogic 설립(반도체설계), DuPont과 공동개발(포토마스크), NEC와 전략적 제휴(반도체)
	기타	미국 Maxtor 나스닥 상장
	합병	LG반도체를 흡수합병

자료: 산업연구원 작성.

나. 한국 반도체산업의 역동적 성장

1) 외자계 기업의 조립생산으로 시작

우리나라 반도체산업은 1965년 미국계 다국적기업들의 국내 진출로 시작되었고, 이후 일본 기업들도 적극적으로 진입하기 시작하였다. 당시 한국에는 양질의 저임노동력이 풍부하였고, 외국계 기업들은 그들의 반제품(웨이퍼 가공품)을 가져와서 조립한 뒤, 전량 다시 가져가는 형태로 한국에 진출하였다.

우리나라 기업으로는 1968년 3월 당시 아남산업(현 엠코코리아의 전신)이 최초로 국내 자본에 의한 반도체 조립사업을 시작한 이후, 1970년 금성반도체(이후 하이닉스와 합병), 1974년 한국반도체(현 삼성전자 반도체의 전신) 등이 미국 기업과 기술제휴로 미국산 반도체를 조립하여 전량 수출하였다.

〈표 4-50〉 우리나라 반도체산업의 성장과정

	태동기 (1965~73)	기반 구축기 (1974~81)	도약기 (1982~91)	성장기 (1992~97)	성숙기 (1998~2000)
성장 단계	외국계 기업에 의한 조립가공단계	국내 기업에 의한 개별소자 및 웨이퍼가공 단계	메모리 분야의 본격적 사업 개시단계	메모리 분야의 세계 리드 단계	메모리 구조조정 및 비메모리 육성단계
기술 단계	조립기술 습득	웨이퍼가공 기술 습득	제품기술 및 공정기술 자체 개발	메모리기술 세계 선도	비메모리기술 습득
제품 개발	조립가공	시계용 칩 트랜지스터	64K, 256K, 1M, 4M, 16M D램	64M, 128M, 256M, 1G D램	4G D램, 플래시메모리, SoC
기업	다국적기업	중견기업	대기업	대기업	대기업, 벤처기업
주요 정책	「외자도입법」/「전자공업진흥법」제정	전자기술연구소 설립/전자공업장기육성계획 수립	반도체공업육성계획수립/산학공동연구개발사업시행	「반도체칩보호법」 제정/반도체 관련 인력양성센터 설립	시스템IC-2010사업 시행/반도체산업 비전과 발전전략 수립

자료: 산업연구원 작성.

2) 삼성, 반도체를 시작하다

1974년 12월 당시 파산 직전에 있던 한국반도체(주)를 인수하면서, 삼성은 운명과 같은 반도체 성공신화의 서막을 열었다. 하지만 당시 이병철 회장, 강진구 사장, 이건희 동양방송 이사 세 명만 반도체사업 진출을 결심하고 준비를 시켰으나, 당시 경영진은 TV도 제대로 못 만드는 형편에 최첨단으로 가는 것은 너무 위험하고 시기상조라고 하면서 회사인수를 강하게 반대했다[75]고 한다.

그래서 기술 획득은 삼성경영진의 친분이 돈독한 일본 업계에 매달려 배우고 사오고 하였다. 하지만 일본에서 제대로 기술을 보여주지 않았기 때문에, 그때 일본 기술자를 그 회사 몰래 토요일에 한국으로 데려와서 우리 기술자에게 밤새워 기술을 가르치게 하고, 일요일에 보낸 적도 많았다고 한다.

하지만 반도체의 사업 부진은 계속되었고 오히려 회사의 커다란 짐으로 부담을 안게 되어, 이병철 회장의 중대 결심이 필요했다. 1981년 말에 일본에 건너가 이른바 동경구상을 하고 이듬해 3월 미국을 방문하였는데, 당시 석유파동을 겪은 미국 반도체업계는 상당한 위축을 하고 있는 반면에, 일본은 재빨리 반도체, 가전 등 하이테크로 전환하여 성공한 것을 대조적으로 보고 느꼈다고 한다.

귀국하자마자 이병철 회장은 기존의 반도체사업과는 별도로 메모리사업에 대한 신규 사업계획을 작성하도록 지시했다. 당시 강진구 사장은 생산하던 반도체 기술의 몇 배에 달하는 첨단기술 개발계획을 수립하라니 청천병력과도 같은 일이었다고 회고하였다.[76]

---

75) 이건희, 『이건희에세이, 생각 좀 하며 세상을 보자』, 1997.

76) 강진구, 『삼성전자 신화와 그 비결』, 1996.

당시 미국은 메모리 기술이 가장 발달한 국가였고, 또한 한국인 기술자가 실리콘밸리를 중심으로 다수 근무하고 있었기 때문에, 이들에게 애국심을 호소하면서 함께 일할 것을 설득하였다. 결국 실리콘밸리에 연구소를 만들어, 고급 두뇌를 한곳에 모아 메모리반도체를 연구하게 해서 개발된 것을 한국에서 양산하면 된다는 실현성 있는 제안을 받아들였다. 결국 1983년 반도체의 본고장인 실리콘밸리에 현지법인을 설립하고, 한국에서는 기흥에 메모리 양산공장을 건설하게 된다. 이렇게 하여 한국 메모리반도체의 새로운 역사가 시작되었다.

3) 정부의 본격적 지원 시작

1980년대는 우리나라 반도체산업의 도약기라 할 수 있다. 이 시기는 국내 기업이 실질적인 대량생산체제 및 자립적인 연구개발체제를 갖추고 선진국을 추격하던 시기로 정부는 민간과 혼연일치하여 메모리 강국 건설을 위한 육성정책을 수립했다. 당시 상공부(1982. 2)는 최초로 반도체만의 개별특정산업지원정책인 반도체공업육성세부계획(1982~86)을 수립하여 적극적으로 지원하였다. 이런 정부의 집중적인 지원과 반도체산업의 장기발전기반이 마련됨으로써, 기업들은 새로운 사업투자의 기회를 갖게 되었다.

이를 계기로 1983년 기존의 삼성과 금성 외에 현대전자가 신규 참여하여 동시에 DRAM사업에 본격 투자함으로써 일관생산체제의 메모리시대가 개막되었다. 당시 국내 기업들은 조기에 선진 기술을 획득하기 위해 미국 실리콘밸리에 현지 연구소를 설립하는 등 다방면의 노력을 경주하였다.

당시 정부가 적극적으로 지원했던 이유는 우리나라 기업의 투자의지에 비해 반도체산업 진입이 매우 어려웠기 때문이었다. 가장 큰 이유는 후발주자가 어렵게 64K 양산체제를 구축하고 나면, 선발국은 감가상각을 완료한 64K를 저가에 판매하면서 차세대인 256K를 출시, 주력품목 시장을 이전시키는 형태로 이루어지는 D램 사업의 경쟁구도에서 신규 진입이 매우 어렵다는 것이었다. 또 다른 이유는 한국이 최첨단 반도체를 추진할 만한 기술력, 자본조달력, 경영능력, 내수시장과의 연계성 등 경쟁요소를 과연 갖추고 있느냐 하는 점이었다. 하지만 1985년 상공부는 반도체산업을 더욱 집중적으로 지원하고 자체기술개발여건을 확립하기 위해 반도체산업의 현황과 종합육성대책을 수립하여 '한국반도체연구조합'을 설립하고 본격적인 산학공동 연구개발을 추진하였다. 이것이 오늘날 우리나라가 메모리반도체 강국으로 부상한 계기가 된 것이다.

4) 메모리 강국으로 부상

1990년대 들어 우리나라 반도체업계는 64M D램부터 차세대제품을 세계 최초로 개발하기 시작하여 불과 10년 만에 선진국을 추월하였으며, 이로서 메모리반도체는 우리나라가 세계 기업들과 대등하게 경쟁할 수 있는 유일한 품목으로 부상하게 되었다. 특히 1991년부터는 반도체 D램을 자체브랜드로 본격 수출하기 시작하여 폭발적인 신장세를 이룩하였다. 이는 당시 일본 D램업계의 세계시장 장악에 따라 이를 견제할 신흥 세력을

찾고 있던 미국 컴퓨터업계의 이해와 맞아 떨어져, 세계 최대의 D램 수요처인 미국시장에 진출할 수 있었기 때문이었다. 그 결과 1993년부터 세계 D램 시장에서 우리나라는 선도적인 존재로 부상하였다. 반도체의 수출, 설비투자, 기술 등 여러 분야에 걸쳐 세계적 수준으로 성장하여 메모리반도체의 매출 세계 1위를 달성하고 지속적으로 유지할 수 있었다.

반면, 메모리의 수출규모가 크게 확대됨에 따라 반덤핑제소 등 무역마찰이 심화되어, 이를 회피하기 위한 미국 현지공장 건설 및 생산 확대를 추진해야만 했다. 더욱이 1990년대 말경 메모리반도체의 세계적 공급과잉에 따른 가격 하락 지속과 1998년 외환위기로 기업의 수익성이 악화됨에 따라 현대전자와 LG반도체가 합병하는 등 구조조정이 단행되었다.

이와 같은 반도체 불경기와 외환위기 등을 겪으면서 우리나라 반도체업계는 양적 성장 일변도에서 벗어나 본격적인 생산체제의 고도화를 시도하게 되었다. 메모리 편중의 생산구조에서 벗어나 비메모리 개발전략을 본격적으로 추진함으로써 사업영역을 다각화하려는 시도가 본격화되었다. 이로 인해 우리나라는 메모리 분야에서 세계 1위, 전체 반도체에서 미・일에 이은 세계 3위의 생산대국으로 자리매김하게 되었다.

제7절 | 시장개방과 산업조정: 1980년대 중반~2000년대 초반

1. 시대적 배경

가. 대외적 여건 변화

1980년대 중반 우리나라 산업에 가장 큰 영향을 미친 대외적 여건 변화는 역시 우루과이 라운드(UR) 타결과 그에 따른 WTO의 출범이라 할 수 있을 것이다. 즉, UR은 우리나라가 적극적, 능동적으로 참여한 첫 국제통상협상이다. 우리나라도 이 협상의 결과 공산품분야의 관세 및 비관세 장벽을 대폭 완화하는 조치를 취함으로써 우리 국내에서도 국내 제조업제품이 외국제품과의 본격적인 경쟁체제로 돌입하게 되었다. 다른 한편으로 우리 제조업 제품의 주요 수출시장인 교역국들의 관세 및 비관세장벽 완화로 우리 제조업 제품의 수출여건이 개선되는 효과를 누리게 되었다. 물론 UR을 대비하여 우리나라 스스로가 관세율 체계를 정비하는 등 국내적으로 추진한 국제화 노력도 역시 제조업의 경쟁여건을 글로벌화, 경쟁 격화의 방향으로 전환시켜나갔다. 나아가 UR의 결과 태어난 WTO는 보조금 등의 산업정책 수단을 크게 제한함으로써 1970년대에 중화학공업 육성을 위해 우리나라가 활용해왔던 각종 산업정책 수단들이 제약을 받게 되는 결과를 가져왔다.

우리나라가 적극적인 국제화 및 시장개방 노력을 추진하게 되는 또 하나의 계기는 역

시 1996년의 OECD 가입이라고 할 수 있다. 우리나라가 선진국들 사이의 정책논의 및 조정기구인 OECD에 가입하게 된 배경으로는 첫째 선진국과의 정보 교환 및 정책 협조의 필요성, 둘째 통상마찰 및 시장개방 압력에 대한 대응, 셋째 국내 제도의 선진화 및 능동적 대외경제전략 추구 등이 작용하였다는 것이 중론이다. 다만, OECD 가입과정에서 OECD가 가입의 전제 조건으로 요구한 자본 자유화조치가 우리 경제의 성숙도에 비해서 성급하게 추진되었다는 비판이 제기되었다. 이러한 주장은 특히 자본 자유화조치로 해외 단기자본들이 지나치게 빠르고 다량으로 유입되었고, 이들 유입된 단기자본들이 아시아 금융위기를 계기로 급속한 속도로 빠져나감으로써, 급기야는 OECD 가입 다음해인 1997년 말에 국내 경제가 외환위기에 빠져들게 되는 직접적인 원인으로 작용하였다는 점에서 더욱 힘을 얻게 되었다. 그러나 OECD 가입과 무관한 동남아 주요 개도국들이 먼저 외환위기를 겪었고, 우리나라 내부적으로 금융감독기능이 취약했던 것이 더욱 중요한 역할을 하였다는 점을 미루어볼 때, OECD 가입이 외환위기의 원인이 되었다는 비판들은 다소 과장된 측면이 없지 않다고 하겠다.

여하튼 1997년 말에 시작된 외환위기는 국내 경제 구조를 근본적으로 바꾸는 역할을 하였고, 나아가 산업 전반에 미치는 영향도 지대하였다. 외환위기는 그동안 정부의 금융시장 개입으로 초래되었던 기업과 금융 부문에서의 모럴 해저드에 근본적인 치유를 가할 필요성을 제기하였으며, 다른 한편으로 그동안 우리 경제에 내재해 있던 대기업집단 주도 경제체제의 문제점도 드러내게 되었다. 즉, 대기업집단의 과도한 차입이 이들 기업들의 재무구조 악화를 초래하였고, 다른 한편으로 진행된 민주화에 따른 급속한 임금 상승이 결합하여, 기업들의 수익성을 급격히 저하시켜, 그동안 겪어보지 못했던 산업의 부실화와 그에 이은 대기업들의 연쇄 도산을 겪게 된 것이다. 외환위기는 우리 경제에 깊은 상처를 남겼지만(1998년 GDP 성장률 −6.7%), 제조업에는 더 큰 충격을 준 것이 사실이다(상품 수출 −24.7%, 상품 수입 −36%), (외환위기와 기업구조조정에 대한 조명은 본 절의 보론을 참조).

외환위기는 이렇게 우리 산업과 경제에 큰 충격을 주었지만, 다른 한편으로는 이를 계기로 우리 국민의 외국인투자와 외국인 기업에 대한 인식을 바꾸는 계기가 된 것도 사실이다. 2006년 KDI가 실시한 '외국자본에 대한 의식조사'에 따르면, 국내에 유입된 외국자본에 대해 경제전문가의 78%, 일반 국민의 65%가 긍정적이라고 답하였으며, 경제전문가의 50%는 외국자본이 국내 경제에 미치는 긍정적인 영향은 향후 더욱 커질 것이라고 답함으로써, 현재 대다수의 국민들이 외국자본에 대해 긍정적인 인식을 갖고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이처럼 외국인투자에 긍정적인 인식을 갖게 된 요인으로서는 기업지배구조 개선 및 경영 투명성 제고와 첨단기술 및 선진경영기법의 국내 이전이 가장 중요한 것으로 지적되었다.

나. 국내적 여건 변화

한편, 우리나라가 적극적인 시장개방을 추진하게 된 것은 국내적으로 경제 및 사회구조가 급속하게 변화한 점도 작용하였다.

〈표 4-51〉 우리나라 수출 및 경제규모 추이(1989~95년)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
수출(10억달러)	62.4	65.0	71.9	76.6	82.2	96.0	125.1
수입(10억달러)	61.5	69.8	81.5	81.8	83.8	102.3	135.7
GDP(10억원)	141,794	171,488	215,734	240,392	267,146	305,970	351,975

자료: 한국은행; 무역협회 등.

첫째로, 1980년대 중반 이후 이루어진 무역의 질적, 양적 고도화가 우리 경제 전체에 어느 정도의 자신감을 가져다줌으로써 적극적인 시장개방에 나서게 되었다고 할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 1980년대 중반 이후 우리 무역은 비약적으로 늘어났고(1989~95년 4년 동안 무역규모 2배로 증가), 이에 따라 산업구조의 고도화, 제조업 경쟁력의 확보를 위해 우리나라 산업을 보호하기보다는 오히려 개방된 해외시장 확보의 필요성이 더욱 중요하다는 인식이 크게 높아지게 되었다.[77] 특히 1990년대 중반에는 개도국에 대한 수출 비중이 선진국과 같아지게 됨에 따라, 이미 개방된 선진국 시장만이 아니라 보호되고 있는 개도국 시장들을 개방시키는 것이 우리 산업발전의 중요한 요소로 등장하게 된 것이다.

둘째로, WTO 출범 이후 무한경쟁시대를 실감하기 시작한 한국사회는 OECD 가입과 그에 이은 외환위기라는 큰 충격을 겪으면서 경제운용에 있어서 세계경제여건의 활용 및 적절한 대응, 무엇보다도 한국산업의 세계화를 촉진해야 할 필요성을 크게 느끼게 되었다. 이러한 한국사회 전반의 인식 변화는 그동안 한국산업이 꾸준히 추구해왔던 무역 증진을 가속화하는 계기로 작용하였을 뿐만 아니라, 해외진출을 급속하게 추진하고 나아가 한국산업 내에 외국인투자를 자연스럽게 받아들이게 하는 힘으로 작용하게 되었다.

셋째로, 5절에서 언급된 바와 같이 국민소득의 증대와 그에 따른 국내 임금의 급격한 상승은 한편으로는 기술집약적인 산업으로 특화를 촉진해가는 힘으로 작용하였지만, 다른 한편으로는 많은 국내 산업들이 좀더 값싼 임금을 찾아 해외로 진출하지 않을 수 없게 만드는 원인으로도 작용하였다. 산업의 특성에 따라 생산활동의 대부분을 해외로 이전하지 않을 수 없는 상황에 처한 산업도 있지만, 조립·가공 등 적어도 일부분이라도 해외로 생산활동을 이전하는 산업이 많아지게 되었다.

77) 우리나라 수출시장을 선진국 시장과 개도국 시장으로 구분하는 기준은 여러 가지로 세울 수 있겠지만, 여기서는 OECD 국가들을 선진국으로 파악하고 나머지는 개도국으로 파악한 기준을 사용하였다. 이러한 기준을 사용했을 때에도 우리나라 수출이 개도국 위주로 전환한(즉, 50% 이상으로 높아진) 시점은 1990년대 중반과 2000년대 초반 두 차례로 파악할 수 있다. 1990년대 중반에 개도국 위주로 전환하였다가 다시 소폭 50% 미만으로 떨어지기도 했는데, 2002년에 50% 이상으로 올라간 이후 지속적으로 대개도국 수출 비중이 높아지고 있다.

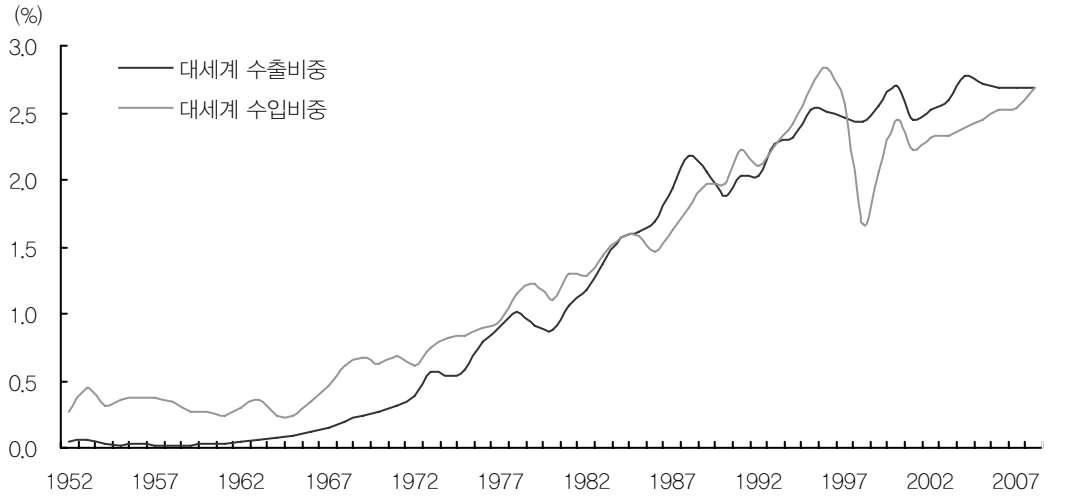
2. 산업의 발전 모습: 글로벌화의 급속한 진전

가. 무역을 통한 글로벌화

한국산업의 글로벌화를 보여주는 가장 빠른 지표는 역시 무역이다.

우리나라 무역은 본격적인 경제발전이 시작된 1960년대부터 급속히 늘어나기 시작한 것이 사실이지만, 이미 우리나라의 경제규모가 매우 커지게 된 1990년대 들어서도 그 증가 추세는 멈추지 않고 있다.

[그림 4-32] 우리나라 수출입이 세계 무역에서 차지하는 비중 추이

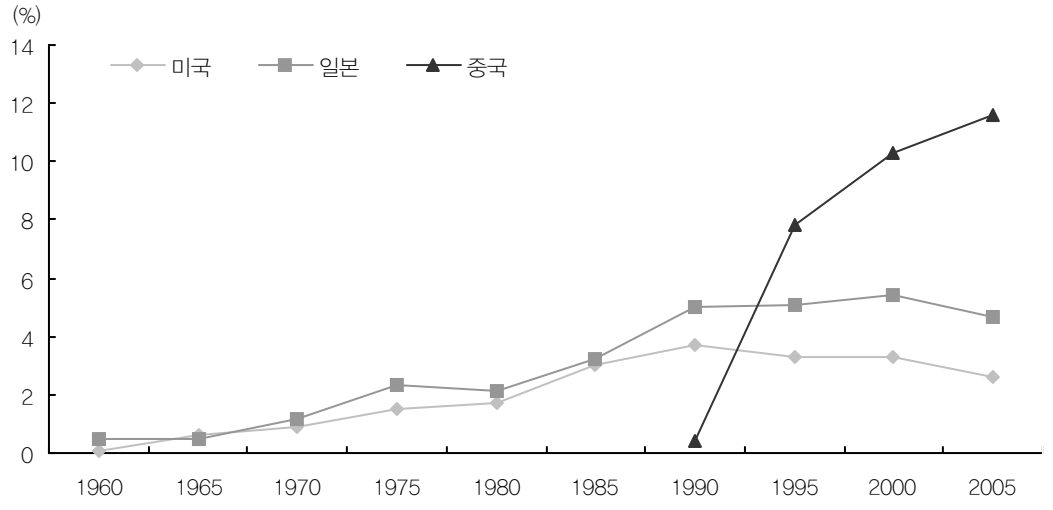


자료: 무역협회 DB.

[그림 4-32]에서 볼 수 있듯이 1980년대 말 2%에 도달한 우리나라 수출의 대세계 비중은 1990년대와 2000년대를 거치면서도 지속적으로 상승하여 3%에 육박하는 수준으로 올라섰다. 다른 한편으로 우리나라 수입이 세계 수입에서 차지하는 비중도 외환위기 당시에 크게 낮아지기도 하였지만 역시 꾸준히 높아지는 추세를 보이고 있는데, 이는 우리나라 시장개방의 수준이 제도적인 차원이나 실질적인 차원에서도 지속적으로 높아지고 있음을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

우리나라 무역의 글로벌화가 진전되고 있는 모습은 세계 주요 시장에서 우리나라 상품의 비중이 높아지고 있는 점에서도 찾아볼 수 있다. [그림 4-33]에서 볼 수 있듯이 미국, 일본, 중국 등 세계 3대 시장이라고 할 수 있는 국가들의 수입에서 우리나라 수출이 차지하는 비중의 추이를 보면, 선진국 시장인 미국, 일본에서의 비중이 1980년대에 지속적으로 높아지는 추세를 보이다가, 1990년 이후에는 그 비중이 정체 혹은 하락하는 추세를 보인 반면, 1992년 국교 수립 이후 교역이 급격히 늘어난 중국시장에서의 비중이 크게 높아지고 있는 현상을 볼 수 있다. 즉, 우리나라 산업의 글로벌화는 지속되고 있는 가운데, 우리 산업의 주된 시장이 선진국 위주에서 중국 등 개도국 위주로 바뀌고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-33] 주요국 시장에서 우리 수출이 차지하는 비중 추이



자료: 무역협회 DB.

우리나라의 수출상품구조는 1990년을 전후로 급격한 변화를 보이게 된다. 즉, 당시까지의 저가격 완제품 위주 수출구조에서 점차적으로 고가격, 차별화된 완제품과 중간재 즉, 부품, 소재, 기계・설비류를 중심으로 한 수출구조를 나타내게 된다.

이러한 수출구조는 위에서 언급한 바와 같이, 우리나라 산업이 미국, 일본 등 선진국에서 도입된 기술을 활용하여 단순한 가공・조립 공정을 거친 완성재 위주의 제조업 생산체제에서 벗어나, 독자적인 기술개발로 완성재의 품질을 높이는 한편, 중간재에서의 기술력도 한층 제고해나가는 산업 간 상호의존도가 심화된 고도의 생산 체제를 갖추어나가기 시작했음을 잘 보여주는 징후로 받아들일 수 있을 것이다.

이러한 제품구조의 변화와 함께 수출지역구도 역시 크게 변화하게 되었다. 즉, 1990년을 전후하여 그동안 주로 의존해왔던 선진국 위주의 수출구조에서 벗어나 중국・아세안 등 개도국들이 우리나라 제조업 수출의 주요 수출지역으로 부상하게 되었다. 특히 2008년에 이르면, 미국, 일본, 독일 3개국을 제외하면, 10대 수출시장을 구성하는 7개국이 모두 개도국 혹은 체제 전환국으로 이루어져 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-52〉 우리나라 10대 수출품목의 변화

(단위: 백만달러)

	1982		1987		1992		1997		2002		2008	
순위	품목명	수출액	품목명	수출액	품목명	수출액	품목명	수출액	품목명	수출액	품목명	수출액
1	화물선	23,508	세단용승용차	26,878	화물선	40,892	메모리반도체	153,932	휴대용 전화기	97,847	화물선	344,618
2	기타 신발	8,272	기타 신발	26,128	기타 집적회로반도체	34,022	세단용승용차	75,236	메모리반도체	94,796	불꽃점화식 1,500CC 초과	205,388
3	철 및 비합금강열연강판	7,164	기타 집적회로반도체	15,001	메모리반도체	28,316	화물선	64,497	화물선	94,132	액정 디바이스	182,448
4	기타 잡제품	6,439	폴리에스터 직물	12,871	폴리에스터 직물	26,818	금	61,596	세단용 승용차	83,209	메모리반도체	170,262
5	폴리에스터직물	5,997	기타 라디오 카세트	11,587	스포츠화	23,519	폴리에스터 직물	41,546	기타 집적회로반도체	59,568	경유	159,648
6	기타 집적회로반도체	4,969	혁제의류	10,797	세단용 승용차	18,304	경유	22,631	데이터디스플레이장치	45,875	자동차부품	139,499
7	기타선박	4,416	화물선	10,055	음극선관 단말기	15,286	천연색음극선관	21,869	기타 컴퓨터 부품	44,240	프로세스와 콘트롤러	118,204
8	남성셔츠	4,202	VCR	9,004	혁제의류	13,146	자동차부품	21,170	지프형승용차	33,121	기타 무선통신기기부품	113,215
9	신사복상의	3,635	인형	8,744	철 및 비합금강열연강판	12,678	편직물	20,008	자동차부품	27,045	기타 무선전화기	102,392
10	혁제의류	3,569	철 및 비합금강열연강판	7,052	VCR	11,810	음극선관 단말기	15,856	편직물	27,003	제트유	93,143

주: 수출상품분류는 MTI 6자리 기준.
자료: 한국무역협회, KOTIS.

〈표 4-53〉 한국의 10대 수출시장 추이

(단위: %)

순위	수출시장	1982	수출시장	1987	수출시장	1992	수출시장	1997	수출시장	2002	수출시장	2008
1	미국	28.0	미국	38.7	미국	23.6	미국	15.9	미국	20.2	중국	21.66
2	일본	15.2	일본	17.8	일본	15.1	일본	10.8	중국	14.6	미국	10.99
3	사우디아라비아	5.1	홍콩	4.7	홍콩	7.7	중국	10.0	일본	9.3	일본	6.69
4	영국	5.0	독일	4.3	싱가포르	4.2	홍콩	8.6	홍콩	6.2	홍콩	4.69
5	홍콩	4.1	영국	3.2	독일	3.8	싱가포르	4.3	대만	4.1	싱가포르	3.86
6	독일	3.5	카나다	3.1	중국	3.5	독일	3.5	독일	2.6	대만	2.72
7	노르웨이	2.4	사우디아라비아	2.2	대만	3.0	대만	3.4	영국	2.6	독일	2.49
8	이라크	2.0	싱가포르	2.0	인도네시아	2.5	말레이지아	3.2	싱가포르	2.6	러시아 연방	2.31
9	라이베리아	2.0	프랑스	1.9	파나마	2.4	영국	2.9	말레이지아	2.0	멕시코	2.15
10	카나다	2.0	네덜란드	1.6	영국	2.4	인도네시아	2.6	인도네시아	1.9	인도	2.13
계		69.4		79.4		68.1		65.2		66.2		59.7

자료: 한국무역협회, KOTIS.

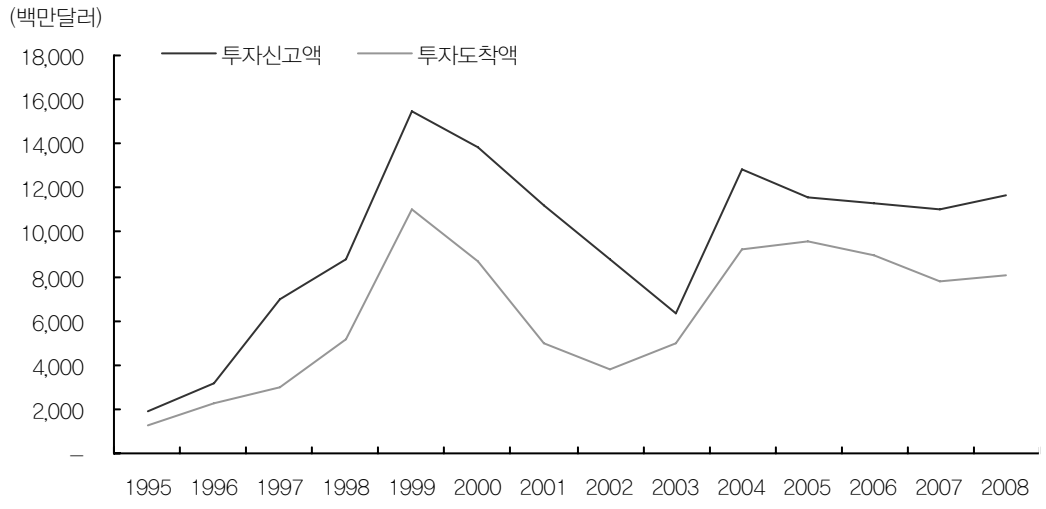
나. 외국인투자의 확대

외환위기를 전환점으로 외국인투자 유입은 큰 폭으로 증가하기 시작하였다. 즉, 외환위기 직후 외국인투자는 도착 기준 100억달러 이상으로 대폭 증가하였으며, 그 후 감소세를 나타내기는 했지만, 2004년 이후 80억달러 내외 수준을 유지하고 있다. 이러한 외환위기 이후의 투자 증가는 신규 진출 기업이 주도하였는데, 이것은 외환위기 이전 진출한 기업들의 증액투자가 전체 외국인투자 유입의 15% 수준에 불과하다는 점에서 쉽게 알 수 있다. 즉, 외환위기 이후 국내에 유입된 외국인투자의 85%는 신규 진출 기업이 투자한 결과인 셈이다. 특히 FORTUNE 500대 기업을 중심으로 한 글로벌 기업들의 대규모 투자 유입이 두드러짐으로써, 이들 외국인투자 기업들이 우리 산업에 미치는 영향도 커지게 되었다.

이러한 외국인투자의 증가 추세는 국내 제조업의 경쟁구도에도 적지 않은 영향을 미치게 되었고, 나아가 우리나라 산업의 대표적인 국내 기업들의 지배구조에도 상당한 변화를 일으키게 되었다. 외국투자자 지분이 50%를 초과하는 다수지분보유기업(Majority-owned Foreign Affiliates)만을 대상으로 외투기업이 국내 제조업에서 차지하는 비중은 부가가치 7.8%, 수출 8.7%, 고용 4.7%, R&D 6.1% 수준을 보이고 있는데, 외환위기 이전에는 1~2% 수준에 불과했다는 점을 감안할 때 큰 폭의 변화라고 하지 않을 수 없다.

또한 제조업 외국인투자기업은 대부분 부품·소재 분야에 집중되어, 국내 산업의 클러스터화에 기여하였으며, 특히 2000년대 중반 크게 증가한 전자와 자동차의 수출에 상당 부분 기여한 것으로 평가되고 있다. 예를 들어, 현대기아자동차의 경우 외국인투자기업으로부터 조달받는 비율은 30% 수준에 이르고 있는 것으로 알려져 있다.

[그림 4-34] 외국인직접투자 유입 추이



자료: 지식경제부.

〈표 4-54〉 외국인투자기업이 국내 제조업에서 차지하는 비중(2006년)

(단위: %)

매출	고용	부가가치	수출	수입	R&D
8.7	4.7	7.8	8.7	9.6	6.1

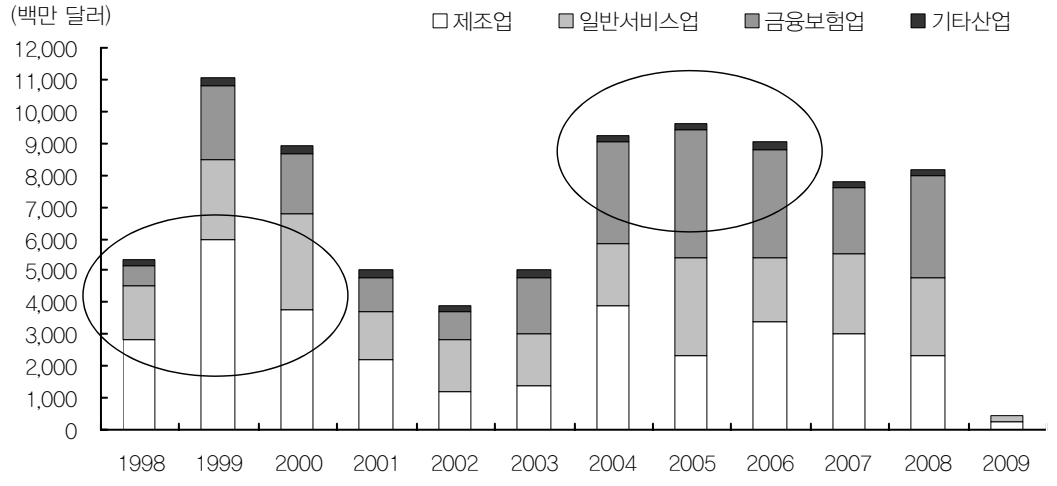
주: 외국인투자기업은 외국투자자 지분이 50%를 초과하는 다수지분보유기업.
자료: 장윤종(2009).

〈표 4-55〉 부품 · 소재 산업의 외국인투자 유입액 추이(2004~07년)

	2004	2005	2006	2007
부품 · 소재 투자유입액(백만달러)	2,956	1,130	2,198	2,081
제조업에서 차지하는 비중(%)	74.9%	46.4%	63.8%	81.1%

자료: 장윤종(2009).

[그림 4-35] 외국인직접투자의 산업별 구성비 변화 추이

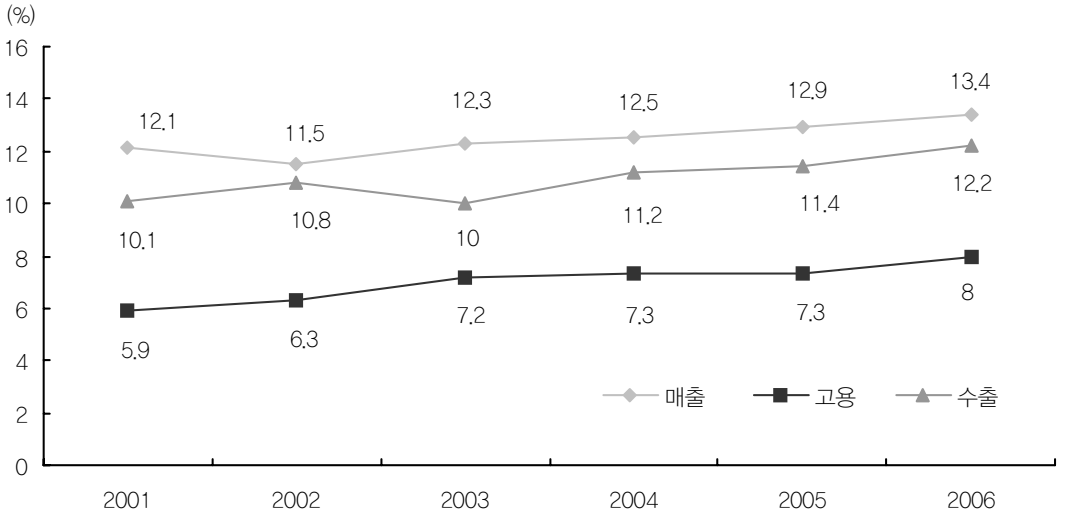


자료: 지식경제부 외국인투자 DB를 토대로 재구성.

다만, 외환위기 이후 유입된 외국인투자의 주도 업종은 제조업에서 금융업으로 변화하는 추세를 보이고 있다. 즉, 외환위기 직후에는 제조업에서의 외국인투자 유입이 두드러졌으나, 2000년대 중반에는 금융업이 외국인투자 유입 증가의 견인차 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 다만, 최근에는 제조업, 금융업, 일반 서비스업이 균형을 이루는 양상을 나타내고 있다.

이러한 외국인투자 유입 증가에 힘입어 외국인투자기업의 국내 산업 비중은 지속적으로 상승하고 있다. 2006년 제조업 외국인투자기업은 국내 산업 매출의 13.4%, 고용의 8.0%, 수출의 12.2%를 차지하여, 점진적으로 확대되어나가는 추세를 보이고 있다. 특히, 외국인투자기업의 고용 비중은 자동차(19.0%), 전자(17.2%), 화학(13.0%) 분야에서 높게 나타났으며, 수출 비중은 자동차(17.3%), 전자(12.1%) 분야에서 높게 나타나고 있다.

[그림 4-36] 제조업 외국인투자기업의 국내 산업 비중 변화 추이



주: 외국인투자기업의 비중은 pro rata(외국인 지분에 해당하는 실적만을 대상으로 함).
자료: 장윤종(2007).

다. 해외투자의 확대

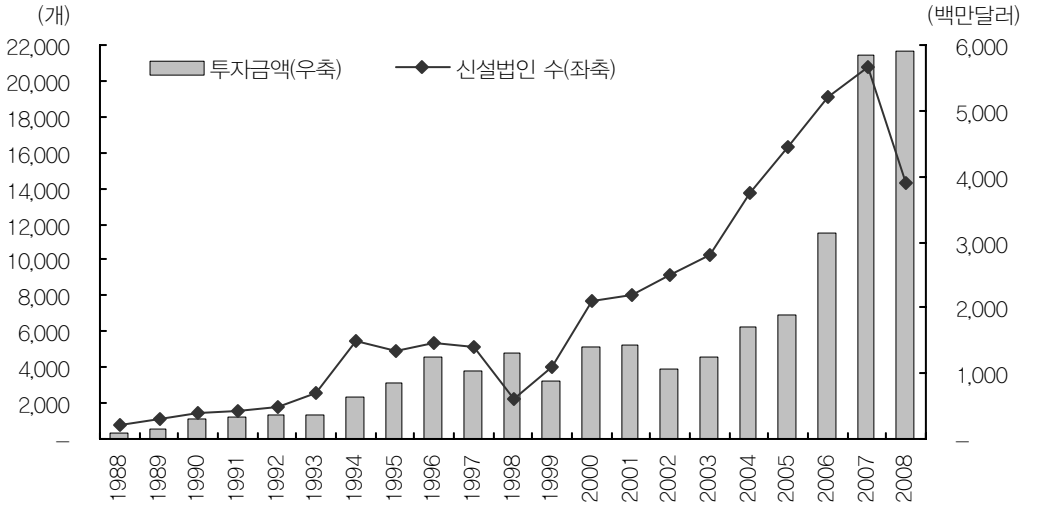
우리나라의 해외직접투자는 80년대 후반 해외직접투자 자유화조치의 시행과 더불어 활성화되기 시작하였다. 자유화조치는 소위 3저 호황으로 무역수지 흑자가 큰 폭으로 시행되면서 물가상승 압력에 대한 대응조치로 취해진 것이다. 그 이전까지는 외환 유출을 방지하기 위해 수출 촉진의 제한적인 경우에만 허용하였기에 제조업의 해외직접투자는 매우 제한적이었다고 할 수 있다. 게다가 1980년대 말 국내 생산비용의 급증 그리고 세계화정책에 힘입어 1990년대 초반 이후 우리 기업은 본격적으로 해외생산에 나서게 된다. 1980년대의 이러한 정책적인 전환 이후 기복은 있었지만 자유화정책의 추세와 더불어 우리나라 기업의 해외진출이 꾸준히 증가하여 경제 및 기업 세계화의 핵심요소로 작용하고 있다는 평가이다.

2008년 말 현재 해외직접투자 누계액은 1,163억달러에 달하고 해외에 신규로 설립되거나 인수된 해외법인은 4만 3천개를 초과하였다. 해외직접투자 1,000억달러 시대로 해외 어디에서나 한국 관련 기업을 만날 수 있는 세계화의 시대가 열렸다고 할 수 있다.

기간별로는 1980년대 초 1억달러 수준에서 1990년에 10억달러대에 처음 진입하였으며, 외환위기 이전인 1996년에 45억달러를 기록하였다. 이 이후 50억달러 내외를 유지하다가 2006년 115억달러, 2007년 214억달러 그리고 2008년에는 217억달러로 연속 신기록을 갱신하였다.

해외직접투자의 대GDP 비율은 2000년대 초반 1% 미만에서 2006년 1.2% 그리고 2007년과 2008년에는 각각 2.0%와 2.3%로 한국 기업의 활발한 해외진출을 나타낸다고 할 수 있다.

[그림 4-37] 해외직접투자 추이



자료: 한국수출입은행.

신규로 설립되거나 인수되는 해외법인의 수도 투자액 못지않은 증가세를 보여주고 있다. 연중 신설되는 해외법인 수를 보면, 1990년대 중반에는 1,000개사를 넘어섰으며, 2007년에는 5,688개사에 달하기도 하였다. 2008년에는 세계적인 금융위기로 인하여 3,988개로 다소 감소하였다. 1981~90년 기간 중 해외에 신설된 법인 수가 1,170개사에 지나지 않았다는 사실과 비교하면 우리 기업의 해외진출이 얼마나 활발한가를 잘 알 수 있다.

업종별로 보면, 제조업의 해외직접투자 누적액이 2008년 말 현재 523억달러로 전체 투자의 45.0%를 차지하고 있다. 1990년대 중반에는 국내 생산 비용 증가로 전체 투자의 60% 이상을 차지하기도 하였으나 최근에는 서비스업과 광업에 대한 투자가 증가하면서 비중이 40% 이하로 감소하기도 하였다.

국가별로는 중국이 2008년 말 현재 전체 투자누적액의 22.8%를 차지하여 최대 투자국이며 다음으로 미국이 21.9%를 차지하고 있다. 우리 기업의 대중국 투자는 2002년 이후 크게 확대되면서 제일의 투자대상국을 유지하고 있는데 2005년에는 전체 투자액의 40.1%를 차지하기도 하였다.

이 외에도 베트남은 2008년 말 현재 전체 투자누적액의 4.2%를 차지, 제3의 투자대상국(홍콩 제외)으로 자리매김하고 있다. 대베트남 투자는 2005년 이후 붐을 형성하여 2007년과 2008년에는 전체 투자의 6.1%를 차지할 정도로 큰 규모로 확대되었다.

우리나라의 해외직접투자는 점유율 통계에서 알 수 있듯이 그동안 중국과 미국에 편중되는 현상을 보인 것이 사실이다. 하지만, 투자액이 급증한 2007년 이후에는 대중국 투자가 상대적으로 부진하면서 점차 투자국이 다원화되고 있다.

이와 같은 해외직접투자의 증가세는 다국적기업에서 이루어지는 기업 내 수출입의 증가세로 이어져 기업 세계화에 크게 기여한다고 할 수 있다. 기업 내 수출(현지법인의 대

한국 수입)이 총수출에서 차지하는 비중은 2007년 30.0%(1,115억달러), 기업 내 수입(현지법인의 대한국 수출)은 전체 수입의 11.9%(424억달러)에 달한다. 제조업(현지법인 업종 기준)의 경우에는 기업 내 수출이 419억달러(전체 수출의 11.3%), 기업 내 수입은 272억달러(전체 수입의 7.6%)로 집계되었다.

또한, 기업 내 수출입은 큰 폭의 흑자를 유지하여 우리나라 전체 무역수지 흑자기조에 크게 기여하고 있다. 2007년 중 기업 내 무역수지는 전산업 기준(현지법인 기준)으로 691억달러 흑자로 총무역수지 흑자 146억달러의 4배를 초과하였다. 하지만, 기업 내 수출입의 비중은 일본에 비해 여전히 낮은 수준이어서 확대할 필요성이 있다. 일본의 경우 2006년 전 산업 및 제조업의 기업 내 수출이 총수출에서 차지하는 비중은 각각 73.9%와 31.6%, 전 산업 및 제조업의 기업 내 수입이 총수입에서 차지하는 비중은 각각 45.8%와 16.9%로 우리나라보다 높은 수준이다. 우리나라의 기업 내 수출입은 해외직접투자 증가세에 힘입어 일반 수출입보다 더 빠른 속도로 증가하고 있는 것으로 분석되고 있다.

3. 정부의 역할: 산업의 글로벌화를 뒷받침한 주요 정책

가. WTO 출범에 즈음하여 주로 추진된 시장개방정책들

〈관세인하〉

정부는 산업의 글로벌화를 포함한 경제 전체의 국제화 추세를 촉진하기 위하여 1983년 이후 두 차례의 일방적 관세인하조치를 추진하였다. 물론, 이러한 조치는 UR 협상에 대비하여 우리나라 스스로가 관세율체계를 정비하려는 의지가 작용한 결과이기도 하다. 이 조치로 1982년 평균 23.7%이던 관세율이 1994년에는 7.9%까지 인하되게 되었다(특히, 공산품을 포함한 비농산물은 22.6% → 6.2%로 인하). 위에서 언급한 바와 같이 우리나라의 산업구조가 완성재 위주에서 중간재 생산도 포함하는 구조로 바뀌어감을 반영하여, 종전까지의 가공도별 관세율 격차구조(완성재 高, 중간재, 원자재 低)를 해소하고 대부분의 공산품들의 관세가 8%로 수렴하도록 하였다.

〈수입자유화〉

UR 협상 및 WTO 출범에 대비한 조치로서 수입자유화조치도 이 시기에 대폭 진전되었다. HS 6단위 기준 수입자유화율은 1981년 74.7%, 1985년 약 88%, 1988년에는 95%, 1993년에는 98%, 1999년에는 99% 수준(제조업 기준으로는 1990년대 초반 이미 99% 수준)으로 제고된 것이다. 1980년대 말에 이미 상당히 높은 수준이었으나, 그 가운데서도 전략적 품목들은 여전히 남아 있었다. 그러나 1990년대 중반 제조업 제품은 거의 모든 품목들이 자유화되어, 적어도 제조업분야에서는 수입인가 기준으로는 전략적 요소를 완전히 배제한 결과가 되었다.

〈WTO 출범에 부응한 여타 제도의 개선〉

1994년 UR 타결 및 1995년에 WTO 출범에 맞추어 대외 관련 국내 제도의 정비도 적극 추진되었다.

먼저, 관세양허 수준을 대폭 확대하였는데, UR 이전 7%에 머물렀던 양허율을 91.2%(HS 10단위 10,502 품목 중 9,580개 양허)로 획기적으로 높였으며, 위의 자발적 관세인하조치에 따라 양허 관세율보다 낮아진 수준의 실행 관세를 적용하기 시작하여 실질적인 관세인하조치를 단행하였다.

다음으로, 수입허가제도를 수입신고제로 바꾸고, 관세의 사후납부제를 도입하는 등 통관절차도 간소화하였다.

다른 한편으로, 농수산물 및 임산물을 대상으로 남아 있던 각종 비관세장벽도 크게 완화하였다. 나아가 「식물검역법」, 「동물전염병예방법」 등을 개정하고, 1996년에 한국식품의약청을 설립하는 등 위생 및 검역제도도 선진화하였다.

마지막으로, 「대외무역법」의 개정을 통해, 세이프가드, 반덤핑 및 상계관세제도 등 무역구제절차도 개선하였다.

나. 외환위기와 외국인투자 제도의 획기적 개선

외환위기를 극복하는 과정에서 ① 한편으로는 부족해진 외환을 확보하기 위한 우리나라의 필요성에 의해 ② 다른 한편으로는 IMF가 요구한 경제구조 개편의 일환으로, 외국인투자를 유치하기 위한 적극적인 정책기조로 전환하였다.

1998년 일련의 조치를 통하여 외국인투자를 전면 자유화하고 외국인투자제도를 '규제·관리' 중심에서 '지원·촉진' 위주로 180도 전환하였는데, 민자발전사업을 비롯하여 29개 업종을 자유화하여 외국인투자 제한업종을 1997년 말 52개에서 1998년 말 23개로 축소(외국인투자 자유화율 1997년 92.2% → 1999년 99.4%)하였고, 적대적 M&A를 포함하여 모든 형태의 M&A투자를 허용하고, 외국인의 부동산 취득을 완전 자유화하였다.

나아가, 「외국인투자촉진법」을 제정(1998년 11월)하여 외국인투자 지원을 강화하고 절차 간소화를 추진하였는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 법인세 등 국세의 조세감면기간을 종전 8년에서 10년으로 연장하였다. 둘째, 재산세 등 지방세의 조세감면기간은 종전 8년에서 15년까지 지자체 재량으로 연장할 수 있게 하였고, 조세감면 대상 고도기술분야를 대폭 확대(265개 → 436개)하였을 뿐 아니라 산업지원서비스업 97개를 조세감면 대상에 추가하였다. 셋째, 1억달러 이상의 대규모 외국인투자의 유치 촉진을 위하여 외국인투자지역제도를 신설하였다. 넷째, 외국인투자 절차 간소화를 위하여 민원일괄처리제, 자동승인제 등을 도입하고 인·허가 대행 등 원스톱(One-Stop) 서비스체제를 확립하였다.

〈표 4-56〉 외국인투자 유치정책의 단계 구분

단 계	주 요 내 용
투자제한단계 (1962~83)	– 외국인투자보다 차관 우선주의적 외자유치정책 추진 – 국내 산업에 대한 외국기업의 지배를 우려
기반 조성단계 (1984~89)	– 허용업종 열거방식(positive)에서 금지 · 제한업종 열거방식(negative)으로 전환 – 제한업종에 대한 일률적인 50% 보유 제한을 폐지
자유화단계 (1990~97)	– 외국인투자신고제 도입(1991), 원칙신고 · 예외인가제로 전환(1992) – 외국인투자개방 5개년계획 수립(1993) – 공장설립과 관련 복합민원 일괄합동심의제와 민원 자동승인제 도입(1995) – 우호적 M&A투자 허용(1997)
유치촉진단계 (1998 이후)	– 외국인투자 제한업종 추가 개방(1998. 4, 1998. 5) – 외국인의 국내 기업 M&A 전면허용(1998. 5) – 외국환거래 자유화(1998. 6) – 외국인토지취득 전면개방(1998. 7) –「외국인투자촉진법」 제정(1998. 7) – 규제개혁 및 4대 부문 개혁 추진

자료: 산업연구원 작성.

다. 적극적인 해외투자 지원

우리나라의 해외직접투자는 1980년대 후반 자유화조치 시행과 1990년대 초반 세계화 정책의 시행으로 실질적인 자유화단계를 맞이하게 된다. 1991년 원칙적 자유와 예외적 규제로 전환하고 1994년 해외직접투자업종의 네거티브 시스템(negative system)으로 전환하였다. 뒤이어 1996년에는 해외부동산투자 자유화와 해외직접투자 자동허가제를 도입함으로써 정부의 간섭에서 벗어난 완전한 민간자율시대가 개막되었다.

1997년 외환위기의 발발로 1998년 30대 그룹 기업의 현지금융을 제한하는 조치가 취해지기는 하였지만, 자유화의 기조를 역행하는 것은 아니다. 이후 단계적으로 이러한 규제는 철폐되어 사실상 해외직접투자의 민간자율성이 지속되고 있었다고 평가할 수 있다.

특히, 2000년대 후반 들어 기업의 해외진출이 계속되면서 2006년에는 해외진출을 지원하는 더욱 적극적인 정책 전환이 이루어진다. 해외직접투자가 생산기반을 해외로 이전한다는 측면보다는 우리 기업의 해외 경영을 위해 필수적이라는 인식이 사회적으로 확산된 결과이다. 2006년에는 해외간접투자의 자유화는 물론 해외진출 및 경영활동 지원을 위해 정보인프라를 확충하는 등 정부가 적극적으로 지원하기에 이른다. 자원개발, 첨단산업, 서비스산업 나아가 녹색 성장을 지원하기 위한 개별투자 지원정책도 뒤따르게 된다.

해외직접투자의 이러한 정책기조 변화의 근본적인 배경에는 국제수지 흑자기조, 즉 외환정책적인 측면에 기초하고 있는 것이 사실이다. 해외직접투자의 자유화가 무역수지 흑자에 따른 국내통화 압력이나 환율 하락 압력을 회피하기 위한 수단으로 활용된 것이다. 해외직접투자와 관련한 규제는 외환거래의 사전신고제 정도가 남아 있다. 이제 자유화가 거의 모든 부분에서 진행되어 가용할 수 있는 정책 수단이 아니라는 점에서 이제 정부 정책은 기업의 해외진출을 지원하는 방향으로 진행될 것이다.

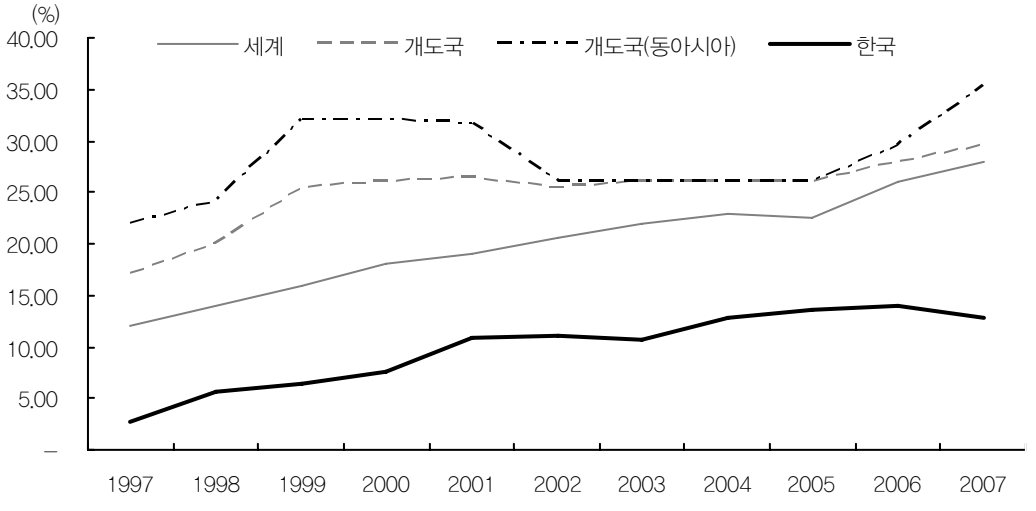
4. 성과와 과제

가. 글로벌화 수준에 대한 평가

1980년대 이후 우리나라 제조업은 무역을 통한 글로벌화를 넘어서 외국인투자 유입, 해외투자 진출 등으로 명실상부한 산업의 글로벌화를 이루어왔다. 특히 외환위기는 이러한 한국산업의 글로벌화를 크게 촉진시키는 계기가 되었다. 그러나 일찍부터 산업의 글로벌화를 진전시켜온 선진국들에 비해서는 아직도 글로벌화 수준이 미흡한 것으로 평가된다.

우선, 외국인투자 유입은 외환위기 이후 급격히 증가하기는 했지만 주요 선진국은 물론 주요 개도국들과 비교해볼 때 아직 미흡한 실정으로 지속적인 투자유치 노력이 필요한 것으로 보인다. 즉, GDP 대비 외국인투자 잔액 비중은 2007년 12.7%로서, 1997년 2.7%에 비하면 대폭 상승했지만 세계 평균 27.8%, 동아시아 개도국 평균 34.9%에 비하면 아직 크게 미흡한 수준이기 때문이다.

[그림 4-38] GDP 대비 외국인투자 잔액 비율의 국제 비교



자료: UNCTAD, *World Investment Report*, 2008.

해외직접투자 역시 최근의 증가세에도 불구하고 잔량 기준으로 보면 여타 선진국에 비해 여전히 미흡하여 계속 확대할 필요성이 있다고 할 수 있다.

2008년 말 현대 우리나라 해외직접투자 잔량의 대GDP 비율은 10.3%로 2001년 말의 4.0%에 비해 매우 빠르게 높아졌다. 일본의 12.4%(2007년 말)에 접근한 수준이지만 미국의 24.1%(2007년 말 기준)의 반에 불과하다. 특히, 무역에 크게 의존하고 있는 네덜란드가 96.9%에 이른다는 점을 고려하면 우리 기업의 해외진출이 여전히 부족하다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-57〉 주요국의 해외직접투자 잔량의 대GDP 비율 추이

(단위: %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
한 국	3.96	3.60	3.88	4.46	4.58	5.17	7.13	10.28
일 본	7.33	7.76	7.93	8.04	8.49	10.31	12.39	–
미 국	16.72	17.83	18.74	21.38	21.35	22.28	24.14	–
네덜란드	82.90	90.57	96.84	96.29	96.44	111.89	112.99	96.87

자료: IMF, *IFS*.

나. 글로벌화의 성과

산업의 글로벌화가 급속히 진전됨에 따라 한국 산업의 국제적 위상도 크게 제고되었다. 예를 들면, 자동차, 전자, 철강 등 대부분의 주력 산업분야에서 세계시장 5위권 내의 생산국 지위를 확보함으로써, 시장지배적인 위치로 부상하였다. 물론, 이러한 지위를 유지하고 향상시켜나가기 위해 우리 산업이 신제품, 신공정을 개발하기 위한 노력, 새로운 시장을 개척하기 위한 노력을 꾸준히 전개해왔고 앞으로도 이러한 노력은 지속되어야 할 것이다.

국내 산업의 글로벌화가 진전됨에 따라 주력 산업의 대표 기업들인 삼성전자, LG전자, 현대자동차, POSCO 등도 세계 일류기업으로 성장하는 성과를 이루었다. 한국기업의 글로벌화는 세계 글로벌 기업으로 성장한 한국 기업의 수가 점차 늘어나고 있는 것에서도 알 수 있다. 외환위기 당시 13개에 불과하던 포춘 500대 글로벌 기업에 속한 한국 기업의 수는 2008년 현재 15개로 증가하였다. 삼성전자, LG, 현대자동차, SK 홀딩스, 한국전력, 삼성생명, GS 홀딩스, 신한금융그룹, 우리금융지주, 한화, 현대중공업, SK네트웍스, 국민은행, 삼성C&T 등이 세계 500대 기업의 반열에 올라서게 되었다.

〈표 4-58〉 수출 주력 산업의 세계 위상

산 업	1990년	1995년	2000년	2005년
조 선	23.8%(2위)	30.4%(2위)	36.1%(1위)	35.0%(1위)
반 도 체	3.1%(3위)	10.4%(3위)	7.4%(3위)	10.2%(3위)
자 동 차	2.7%(10위)	5.0%(5위)	5.3%(5위)	5.5%(5위)
섬 유 류	6.6%(3위)	5.6%(3위)	5.0%(4위)	3.1%(5위)
철 강	3.0%(7위)	4.9%(6위)	5.1%(6위)	4.3%(5위)
석유화학	1.8%(14위)	5.0%(5위)	5.2%(4위)	4.9%(5위)
전 자	3.4%(6위)	4.5%(4위)	5.6%(4위)	7.5%(4위)
일반기계	0.9%(18위)	1.6%(14위)	1.9%(11위)	2.5%(10위)

다. 글로벌화의 부작용

국내 시장과 해외 시장에서 국내 기업과 외국 기업 사이의 경쟁이 격화되는 현상이 나타나기 시작하였다. 즉, 국내 제조업들도 시장을 확보하고 생산의 효율화를 도모하기 위해 해외진출 확대, 해외 아웃소싱 증대 등의 적극적인 글로벌화를 추진하고 있는데, 그 부작용으로서 국내 제조업들 사이의 산업연관 관계가 이완되는 현상이 발생하기 시작하였다.

그 결과, 국내 내수형 산업과 해외지향형 산업 사이의 양극화 현상도 발생하기 시작하였다. 이에 따라 전통적으로 수출이 늘어나면 국내 산업의 경기가 함께 좋아지는 산업간 선순환 고리가 조금씩 약화되면서, 수출 산업과 국내 산업 사이의 양극화 현상이 두드러지기 시작하고 있다. 이러한 양극화 현상은 또한 산업의 고용여력 저하현상과 맞물려 나타남으로써 경제 전체에 새로운 부담으로 작용하기 시작하였다. 따라서 산업의 글로벌화를 진전시키는 한편, 아울러 국내 산업 사이의 연관관계를 제고시키는 노력이 중요한 과제로 떠오르고 있다.

5. 보론: 외환위기 이후의 기업구조조정

가. 기업구조조정의 의의와 내용

1997년 말 IMF 구제금융으로 시작된 외환위기로 인하여 기업구조조정이 추진된 이후 10여 년이 경과하였다. 기업구조조정의 내용과 성과에 대해서는 여러 가지 평가가 있을 수 있지만 기업구조조정은 그 자체로 매우 중요한 의미를 갖는다. 구조조정의 해당 주체들에게는 커다란 불행이었지만 다른 관점에서는 한국경제에 긍정적인 영향을 미쳤다는 견해도 있다.

미국의 뉴스 블로그 The Progress Report(www.progress.org 문서번호 imf19)에 의하면 캉드쉬 IMF 총재는 아시아의 경제위기가 한편으로 축복의 측면이 있다고 하면서 반드시 재앙으로만 볼 필요는 없다고 강조하였다(Of course not everyone would consider the Asian economic crisis a disaster. Michel Camdessus, the head of the IMF, has called it a blessing in disguise).

한국경제는 1965년부터 약 30년간 고도성장을 달성해오다가 1997년 외환위기 이후 구조조정 국면을 맞이하였다. 금융과 기업 부문의 강력한 구조조정 활동을 통해 단기간에 위기극복에 성공하였으나 근본적인 체질개선이 된 것인지에 대해서는 의문이 남는다. 외환위기 이후 10여 년이 지났지만 아직 구조조정의 필요성이 논의되고 있는 것을 보면 한국의 기업구조조정은 아직 진행형이라고 볼 수도 있을 것이다.

돌이켜보면 외환위기와 구조조정은 어느 정도 예고된 것이었다. 맥킨지, 부즈알렌해밀턴 등 세계적인 컨설팅회사들은 이미 1990년대 중반 한국 기업의 경영이나 성과에 대해 비판적인 진단을 내린 바 있다. 그간 급속한 성장과정에서 배태된 부작용이나 문제들이 일거에 터져 나왔고 지금까지의 기업구조가 1990년대 이후 환경 변화를 맞이하여 유

효성을 상실하게 되었다.

비록 외부 쇼크에 의해 촉발되기는 했지만 기업구조조정은 오랜 기간 통용되어온 한국형 경영방식이 글로벌 스탠더드에 접근하는 계기로 작용하였다. 환경 변화에 따라 사업이나 투자의 조정(build and scrap)을 해야 하는 것이 당연한데 한국 기업은 확장 일변도(build only)의 전략을 고수해왔고 외환위기에 의해 조정과정을 거치게 되었다고 할 수 있다.

이런 점에서 보면 1990년대 말 한국의 기업구조조정은 40년대 말 일본의 재벌해체에 버금가는 의미를 갖는다고 해도 무방할 것이다.

1997년의 외환위기는 그간 재벌체제로 대표되어온 한국형 기업시스템의 효용에 대해 다시 생각해보는 계기를 제공하였다. 1960년대 이후 정착되어온 기업시스템은 자원 제약과 불확실성하에서 급속한 기업 성장과 경제발전에 기여하였으나 변화하는 환경에 적응하지 못하고 외환위기의 단초가 되었다. 따라서 한국 기업의 구조적인 폐해를 시정하기 위해 대대적인 기업구조조정이 전개되었던 것이다.

한국의 기업구조조정은 정부 주도의, 다양하고도 강력한 구조개혁이, 단기간에 걸쳐 집약적으로 추진되었다는 특징을 갖는다. 서구 기업의 경우 구조개혁에 관한 기본 인프라 내지 제도가 갖추어져 있어 만들어진 제도적 틀 안에서(within the framework condition) 구조조정을 하는 반면, 한국의 경우 구조조정이나 리스트럭처링을 위한 제도가 없는 상태에서 정부의 주도적인 역할이 불가피하였다.

또한 소수의 구조불황산업이나 한계기업에 문제가 생긴 것이 아니라 거의 모든 부문에서 동시다발적으로 문제가 야기되었기 때문에 매우 다양하고 강력한 조치들이 동원되었다. 나아가 외부의 압력과 내부의 필요가 겹쳐 불과 2, 3년 사이에 과거에 없었던 수많은 제도를 도입하거나 정책을 시행하였고 기업들도 여기에 적극적으로 대응하였다.

대기업 내지 기업그룹이 기업구조조정의 주요 대상이 되었다. 기업구조조정은 기업 전체를 대상으로 하는 것이지만 재벌기업의 국민경제상 비중이 높았던 만큼 이들이 기업구조조정의 핵심 부분을 차지하였다. 이런 점에서 한국의 기업구조조정은 개별 기업 차원의 구조조정(corporate restructuring)이 아닌 기업그룹 차원의 구조조정(business group restructuring) 내지 재벌개혁(chaebol reform)에 해당한다고 볼 수 있다.

기업구조조정은 '5+3 원칙'에 따라 추진되었다. 즉, 외환위기 발생 이후 시급한 상황에서 1998년 2월 5대 핵심 과제가 설정되었고 이에 따라 다각적인 구조조정 활동이 전개되었다. 1년 반이 지난 1999년 8월 그간의 진행과정에서 미흡했던 부분에 대한 3대 보완 과제가 도출되었다. 여기서의 5대 핵심과제와 3대 보완 과제를 합쳐 5+3 원칙이라고 하고 기업구조조정 추진의 근간이 되었다.

5+3 원칙은 아니지만 이후 두 차례에 걸쳐 후속 조치가 시행되었다. 2000년 2월 2단계 기업구조조정 추진이라는 이름 아래 4대 부문의 개혁 과제가 제시되었고 2000년 10월 4대 부문에 속하는 12개 세부 과제가 발표되었다.

〈표 4-59〉는 5+3 원칙과 그 후속 조치들의 내용을 보여주고 있다. 이러한 원칙하에 실제로 전개된 구조조정 활동은 매우 다양하며 많은 세부 과제들이 동시다발적으로 추진되었다.

〈표 4-59〉 5+3 원칙과 후속 조치

명칭과 시기	추진원칙
5대 핵심 과제 (1998년 2월)	– 경영투명성 제고 – 상호채무보증 해소 – 재무구조 개선 – 핵심부문 설정 – 경영책임 강화
3대 보완 과제 (1999년 8월)	– 순환출자 및 부당내부거래 억제 – 제2금융권 지배구조 개선 – 변칙상속 · 증여 방지
2단계 개혁 과제 (2000년 2월)	– 수익경영 정착 – 퇴출제도 정비 – 책임경영체제 확립 – 중소벤처 · 대기업 간 선순환구조 형성
12개 세부 과제 (2000년 10월)	– 잠재 부실기업 정리 – 상시적 기업구조조정 시스템 구축 – 기업경영 투명성 및 지배구조 개선 – 부실경영에 대한 책임 강화 등

자료: 해당 시기별 금융감독위원회 보도자료.

〈표 4-60〉 기업구조조정의 주요 내용

유형	내용
재무구조 건실화	– 상호채무보증 해소 – 과다차입금 지급이자 손비 불인정 – 부채비율 200%로 축소 – 부채의 출자전환 등 채무조정 – 재무구조개선약정 및 워크아웃프로그램
사업구조 재구축	– M&A 활성화 – 자산매각 등에 따른 세제 지원 – 업종전문화 유도 – 기업분할제도 및 지주회사제도 – 중복 · 과잉 투자 해소, 5대그룹 빅딜
지배구조 선진화	– 기조실 해체, 총수 주력기업 CEO 취임 유도 – 사실상의 이사, 충실의무 – 사외이사제 및 이사회 개편 – 소수주주권 강화 – 기관투자가 의결권 허용
경영투명성 제고	– 결합재무제표 – 감사인 선임위원회 – 회계관계인 책임 강화 – 국제회계 기준 – 공시제도 개선
기타	– 외국인투자 전면허용, 외자 유치 – 퇴출제도 정비, 퇴출기업 선정 – 공정경쟁 촉진

자료: 관련된 자료를 종합하여 필자 작성.

외환위기 이후의 제도 변화에는 두가지 상반된 성격이 내포되어 있다. 첫째, 그간 대기업 위주의 산업정책과 관치금융의 관행하에서 누적되어온 폐해를 시정하기 위한 제도 변화로서 사업구조 재구축, 재무구조 개선, 부실기업 처리 등이 여기에 해당한다. 둘째, 시장규율과 시장압력이 가능하도록 제도적 틀과 게임의 룰을 정비하기 위한 제도 변화로서 지배구조 개혁, 투명성 제고 등이 여기에 해당한다.

제도 변화의 경로에는 새로운 제도의 도입이나 신설을 통해 원하는 방향에 접근하는 형태적인 개혁(formal reform)과 새로운 제도를 받아들이기보다 가급적 현재의 제도를 변화하는 환경에 맞도록 적응시키는 기능적인 개혁(functional reform)의 두 가지가 있다. 이 중 우리나라는 당면한 위기상황에서 단기적으로 파급효과가 큰 형태적인 구조개혁 어프로치를 취할 수밖에 없었고 많은 제도들을 동시다발적으로 도입하여 구조조정 효과를 극대화하려고 하였다.

이들의 제도 변화는 사업, 재무, 지배, 경영 등의 구조를 개선하고 투명성을 제고하며 부실기업 처리, 외국인투자 유치를 원활히 하기 위한 것으로서 종래의 구조적 특징에 상당한 영향을 미쳤다. 구조조정의 구체적인 활동들은 매우 다양한데 기업구조의 유형별로 재무구조 건실화, 사업구조 재구축, 지배구조 선진화와 함께 경영투명성 제고, 외자유치, 부실기업 처리 등으로 나누어질 수 있다(표 4-60 참조).

나. 기업구조조정의 영향

기업구조조정의 활동들은 기업의 구조, 행동, 성과에 영향을 미쳤을 뿐 아니라 산업구조나 조직에도 변화를 초래하였다. 대대적인 기업구조조정이 추진되어 5~6년이 지난 시점에서 구조조정 전후의 변화를 뚜렷하게 파악할 수 있고 그 후에는 유사한 경향이 지속되고 있다. 따라서 외환위기 이후 5년여가 지난 시점을 기준으로 구조조정의 영향과 변화가 어떠한지 살펴보기로 한다.

그간 추진된 기업구조조정이 얼마나 많은 영향을 미쳤는지는 종래 30대 기업집단의 판도 변화를 보면 단적으로 알 수 있다. 〈표 4-61〉에서 보는 바와 같이 1997년 30대 기업집단 중에서 부도 내지 워크아웃으로 해체된 그룹이 11개에 이른다. 여기에 현대자동차, 현대중공업의 소그룹이 분리되어 나간 현대그룹 등을 포함하면 30대 그룹 중 절반 가까이가 없어지거나 위상이 바뀌는 대격변이 이루어졌다.

이렇게 기업그룹의 판도가 크게 바뀌고 있는 가운데 행태상의 변화도 관찰되고 있다. 위기발생의 원인으로 치부되었던 기업시스템의 폐해는 무분별한 비관련다각화, 높은 부채비율, 강력한 중앙통제로 요약될 수 있다. 먼저 비관련다각화에 관해 살펴보면 외환위기 이후 구조개혁을 통해 한국 기업들의 사업구조가 변화하였다고 할 수 있다.

외환위기 이후 기업그룹의 사업구조 변화는 두 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 다각화의 정도로서 30대 그룹의 다각화 정도를 엔트로피지수로 측정한 결과 엔트로피지수가 1985년 이후 꾸준히 상승하다가 1997년을 정점으로 줄어들기 시작하여 2000년까지 3년간 계속해서 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 관련다각화, 비관련다각화 모두에 해당하지만 특히 비관련다각화의 정도가 크게 감소하고 있다.

〈표 4-61〉 기업그룹의 변화(1997~2003년)

1997 순위	그룹명	계열사 수	가족 지분율	계열사 지분율	2003 순위	계열사 수	가족 지분율	계열사 지분율
1	현대	57	13.8	41.6	15	12	1.6	26.0
2	삼성	80	3.5	42.5	2	63	2.0	38.1
3	LG	49	5.4	34.0	3	50	7.3	34.1
4	대우	32	6.1	31.2	–	그룹 해체		
5	SK	46	14.1	30.1	4	60	2.1	52.9
6	쌍용	25	3.6	37.5	–	11		
7	한진	24	18.7	20.3	8	23	11.1	29.3
8	기아	28	20.8	9.6	–	그룹 해체		
9	한화	31	5.9	26.7	13	33	1.5	37.8
10	롯데	30	3.4	19.4	9	35	4.4	44.5
11	금호	25	2.0	37.8	17	15	3.4	50.4
12	한라	18	18.8	30.5	–	그룹 해체		
13	동아	19	12.0	42.2	–	그룹 해체		
14	두산	25	13.4	35.9	19	22	6.8	44.6
15	대림	20	8.8	25.1	23	15	7.8	44.7
16	한솔	23	3.7	33.2	32	13	5.1	48.8
17	효성	18	13.5	30.7	21	15	20.1	22.2
18	동국	17	15.6	32.5	30	7	19.1	17.9
19	진로	24	16.6	28.3	–	그룹 해체		
20	코오롱	24	7.6	36.5	26	32	4.5	52.3
21	고합	13	8.5	30.8	–	그룹 해체		
22	동부	32	12.8	33.2	20	23	7.5	36.8
23	동양	24	4.8	44.0	25	15	3.9	48.3
24	해태	15	3.9	24.9	–	그룹 해체		
25	뉴코아	18	36.4	62.3	–	그룹 해체		
26	아남	21	9.8	32.0	–	8	–	–
27	한일	7	11.2	25.2	–	그룹 해체		
28	거평	22	17.4	41.5	–	그룹 해체		
29	미원	25	15.7	36.2	48	9	19.7	43.4
30	신호	25	9.9	23.3	–	그룹 해체		

자료: 공정거래위원회 각년도 보도자료; Chang(2003)으로부터 재인용.

둘째, 기업그룹들의 평균 영위업종 수로서 공정거래위원회는 매년 규제 대상이 되는 대기업집단의 평균 영위업종 수를 발표하고 있다. 이에 의하면 평균 영위업종 수는 외환위기 이후 크게 줄어들었다가 몇 년 지나 위기극복 징후가 보이면서 약간 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 외환위기로 인한 기업구조조정과 이후의 경기변동 추이에 맞추어 탄력적으로 사업의 범위를 조정하고 있음을 나타낸다.

외환위기의 발생은 기업그룹들의 사업구조에 커다란 영향을 미쳤고 사업의 범위를 축소하고 재조정하는 계기로 작용하였다. 실제로 많은 기업들이 핵심 분야가 아니거나 수

익성이 떨어지는 사업을 과감히 정리하는 한편 신규사업 진출에는 극도로 신중한 자세를 보이고 있다. 자의든 타의든 선택과 집중이 이루어진 것으로 평가할 수 있을 것이다.

2001년 이후 사업의 범위가 약간 증가하는 추세를 보이고 있지만 외환위기 이전 수준에는 미치지 못하고 있다. 규제 대상의 변화로 완전한 시계열을 형성하지 못하지만 종래의 30대 기업집단에 비해 규제 범위가 줄어든 출자총액제한 기업집단의 평균 영위업종 수는 1998년의 최고 수치보다 여전히 낮은 수준이며 2001년 이후 약간 증가하다가 다시 감소하는 추세를 보이고 있다.

다음으로 재무구조의 변화에 대해 살펴보기로 하자. 높은 부채비율로 대표되는 취약한 재무구조가 외환위기의 원인이 되었다는 판단 아래 정부는 대기업들로 하여금 1999년 말까지 부채비율을 200% 이하로 낮추도록 하였다. 1997년 말 당시 30대 기업집단의 평균 부채비율은 518.9%로서 제조업 일반의 396.3%나 외국 선진 기업에 비해 크게 높은 수준이었다.

기업들은 정부의 가이드라인을 충실히 이행하였다. 부채비율이 1998년 379.8%, 1999년 218.9%로 낮아졌다. 부채비율이 낮아지게 된 것이 계열사출자와 자산재평가를 이용한 탓이 크다고는 하지만 어쨌건 불과 2년 사이에 부채비율이 절반 이하로 낮아진 것은 획기적인 변화라고 할 수 있다. 이후 부채비율은 더욱 낮아지는 추세를 지속하였다.

제조업 일반의 기준으로 살펴보면 2003년 말 한국 기업의 부채비율은 123.4%를 기록하여 미국 154.8%(2003년), 일본 156.2%(2002년)보다 크게 낮은 수준이다. 기업집단 소속 기업들의 부채비율은 더욱 크게 저하하여 부채비율이 100% 이하이거나 아예 무차입 경영을 하는 기업도 적지 않다. 부채비율에 관한 한 목표의 초과 달성이 이루어졌다고 할 수 있다.

재무구조의 개선은 구조개혁의 성과라고 볼 수 있으나 보수적 경영이라는 부작용으로도 해석할 수 있다. 한국 기업의 특성 중 하나인 공격적 경영이 외환위기를 거치면서 보수적 경영으로 패턴이 바뀌고 있다. 보수적 경영의 징후는 실물 측면에서 설비투자의 부진, 재무 측면에서 부채비율 저하 및 현금보유 확대의 두 가지로 나누어볼 수 있다.

설비투자 부진의 양상은 여러 경로로 확인되고 있는데 산업은행 자료에 의하면 설비투자 관련지표인 유형자산증가율이 약세를 면하지 못하고 있고 기계장치증가율은 3년 연속 마이너스를 기록하고 있다. 한국은행 발표에 의하면 설비투자를 반영하는 고정비율이 외환위기 이후 계속 낮아져 1997년 261.1%에서 2003년 132.2%로 하락하였다.

〈표 4-62〉 보수적 경영의 징후를 나타내는 지표

	1997	2000	2001	2002	2003
유형자산증가율	13.8	3.9	△0.7	△0.9	1.7
기계장치증가율	21.4	2.5	△4.3	△4.6	△0.2
고정비율	261.1	198.5	181.6	145.1	132.2
부채비율	433.1	185.8	167.6	124.6	116.1
당좌비율	63.5	63.3	72.6	83.0	84.2
현금보유비중	6.4	5.9	6.0	8.1	9.7

자료: 산업은행, 『기업재무분석』, 각호; 한국은행, 『기업경영분석』, 각호.

보수적 경영의 또 다른 징후를 재무 측면에서 살펴보면 부채비율이 점점 낮아져서 2003년 기준으로 116.1%에 이르고 있고 현금성자산을 나타내는 당좌비율도 84.2%를 기록하였다. 현금성자산의 규모는 65조원에 달하고 있으며 현금보유비중이 지속적으로 늘어나 1997년 6.4%에서 2003년 9.7%로 크게 높아졌다(표 4-62 참조). 설비투자 부진과 현금보유 확대 추이는 2003년 이후에도 크게 변화하지 않고 있다.

이어서 기존 기업구조의 세 번째 특징인 강력한 중앙통제가 어떻게 바뀌었는지 살펴보기로 하자. 오너를 정점으로 한 소유경영체제가 기업가치를 훼손하고 주주이익을 침해한다는 판단 아래 지배구조 개선 및 투명성 제고에 관한 제도가 다수 도입되고 강력하게 시행되었다. 이 부문의 제도 개선에 관해서는 세계 최고 수준이라고 해도 과언이 아닐 것이다.

지배구조에 관한 제도 개선이 실제로 얼마만큼 관행의 변화를 가져왔고 성과 향상에 이바지하였는지에 대해서는 여러 가지 평가가 있을 수 있다. 그러나 분명한 것은 사외이사제, 소액주주권, 기관투자가 등의 역할로 오너가 과거와 같은 독단적 경영을 할 수 있는 여지가 줄어들었다는 점이다. 또한 계열사 간의 관계에 있어서도 과거에 비해 독립성, 자율성의 징후가 점차 늘어나고 있다.

그러나 앞의 〈표 4-61〉에서 보듯이 기업그룹의 내부지분율은 별로 줄어들지 않고 있다. 동일인 및 특수관계인의 지분율은 줄어드는 추세지만 이를 대신하여 계열사 지분율이 높아지고 있기 때문이다. 결국 지배구조상의 변화에도 불구하고 여전히 집중된 소유구조로 인하여 오너의 지배력이 유지되고 있다고 볼 수 있다. 지배구조는 크게 개선되었지만 소유구조 자체가 바뀐 것은 아니라고 해석할 수 있을 것이다.

외환위기 이후 지배구조의 변화와 관련하여 두 가지 특기할 만한 점은 소액주주, 시민단체 등 외부의 영향력과 외국인투자자의 비중이 커졌다는 것이다. 지배구조 관련 제도 변화를 통해 소액주주의 권한이 확대된데다 소액주주를 대변하는 시민단체 등의 출현으로 기업경영을 둘러싼 감시메커니즘이 더욱 강화되었다. 외국인에 대한 증시 개방 이후 외국인의 상장기업 주식보유 비율이 꾸준히 높아져서 외국인에 의한 국내 기업 M&A 위협이 크게 늘어났다.

이로 인하여 외환위기 이후 기업들은 종래와 달리 경영권이 보장된 것이 아니며, 언제라도 외국 또는 국내 타기업의 M&A에 노출될 수 있다는 점을 인식하게 되었고 이는 지배구조를 비롯한 기업의 구조적 특성에 적지 않은 영향을 미쳤다. 적대적 M&A의 위협이 증대됨에 따라 기존 소유주나 경영자의 경영권을 보호하는 것이 무엇보다 중요한 경영목표가 되었으며 이익, 주가 등 성과관리에 대한 노력이 크게 늘어나게 되었다.

다. 성과와 과제

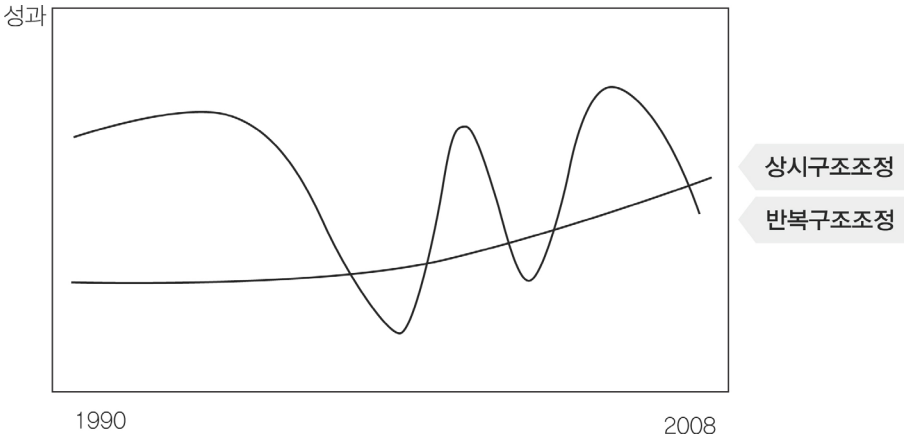
기업을 둘러싼 환경은 언제고 변화하기 마련이다. 지난 30여 년간 한국 기업들은 변화하는 국제환경하에서 산업의 비교우위 추이에 맞추어 동태적으로 사업구조를 고도화함으로써 높은 환경적응력을 보여주었다. 1990년대 말 한국에 불어닥친 외환위기의 파고는 종전의 환경적응력이 여전히 효력을 발휘할 것인지를 판단하는 시험대가 되었다.

그런데 중장기적인 관점에서 볼 때 한국은 1990년대의 환경 변화에 과거와 같은 높

은 적응력을 발휘하지 못했다. 외환위기를 맞이하여 강력한 구조조정 활동을 전개하였고 조기에 위기를 극복하였으나 기업의 근본적인 체질이 전환되고 산업구조가 고도화되었는지에 대해서는 의문이 남는다. 이는 구조조정과 경제성과의 관계를 통해 어느 정도 설명이 된다.

[그림 4-39]에서 보는 바와 같이 1990년대 이후 높은 경제성과를 시현하다가 외환위기로 인하여 성과의 급격한 저하가 나타난다. 그러나 강력한 구조조정을 통해 단기간에 위기를 극복하고 다시 높은 성과를 보이게 된다. 그러나 앞의 〈표 4-59〉에서 보듯이 미진한 구조조정을 보완하기 위해 후속 조치가 시행되고 성과가 향상되면 구조조정 활동은 다시 저하하는 패턴을 거듭하고 있다.

[그림 4-39] 기업구조조정과 경제성과



자료: 필자 작성.

이렇게 경기순환에 따라 구조조정 활동이 반복적으로 되풀이되는 것은 바람직하지 않다. 구조조정은 근본적인 체질이 바뀌고 실질적인 경쟁력이 제고될 때까지 지속적으로 이루어져야 하고 경영환경의 변화에 대응하여 상시적으로 추진되어야 하기 때문이다. 1, 2년 구조조정을 하다가 상황이 다소 호전되면 구조조정에 소홀한 패턴이 계속되어서는 산업구조가 고도화되기 어렵다.

한국의 경우 발본적인 사업구조 재구축, 부채비율의 획기적 인하와 목표의 초과 달성, 서구형 지배구조제도의 전면 도입 등으로 요약되는 바와 같이 공격적이고 적극적인 기업구조조정을 시행하였다. 그로 인하여 사업구조, 재무구조, 지배구조상의 개선이 이루어지고 기업행동 측면에서도 상당한 변화가 초래되었다. 그러나 오너의 그룹 지배력은 여전히 유지되고 있고 재벌체제의 본질이 바뀌었다고는 할 수 없다.

기업구조조정을 제도 개혁의 관점에서 평가하면, 외환위기를 맞이하여 기존의 시스템이 전면 부정되는 상황에서 서구기업들이 채택하고 있는 구조조정 관련 제도들을 대부분 받아들였다. 따라서 외형상으로는 선진국 못지않게 정비가 되어 있다고 할 수 있다. 문제는 도입된 제도들이 이후 얼마나 잘 정착되고 효과를 거두었는지에 달려 있다.

한국의 기업구조 개혁을 환경대응방식과 연관시켜 보면 과잉대응의 양상을 보였던 것으로 평가할 수 있다. 기업구조조정이 과잉대응 양상으로 전개되었다는 증거는 여러 군데서 찾을 수 있다. 외환위기라는 절박한 상황이라고는 하지만 30대 기업집단의 절반가량이 해체되거나 위상이 바뀌었다. 강요하지 않았음에도 불구하고 부채비율의 초과 달성이 이루어졌고 선진국보다 낮은 수준을 보이고 있다. 지배구조 및 투명성의 제도 개선을 위해 단기간에 수많은 제도들이 동시다발적으로 도입되어 시행되었다.

환경에 대한 과잉대응으로 인하여 종래 30여 년간 한국 기업을 특징짓는 키워드의 하나인 공격적 경영이 자취를 감추고 보수적 경영의 패턴이 주류를 이루고 있다. 기업들은 위험요소가 제거되고 확장국면을 맞이하여서도 극도로 위축된 경영방식을 고수하고 있다. 이러한 경향은 대기업의 경우 더욱 심하다고 할 수 있고 대기업의 기업가정신 쇠퇴는 중소기업의 활력 제고에 커다란 악영향을 미치고 있다.

최근 세계적인 금융위기와 경기침체가 지속되면서 재차 기업구조조정의 필요성이 대두되고 있다. 물론 1997년 말의 상황과 지금의 상황은 매우 다르고 기업들의 내성도 크게 강해진 것이 사실이다. 예를 들어 1997년과 2008년 기준 부채비율의 차이는 거의 1/4 수준이고 수익성이나 부도율 등 기업체질의 차이도 크다. 그러나 대대적인 구조조정을 통해 당면한 위기국면을 벗어나고 새로운 성장동력을 찾아야 한다는 점에서는 별로 다를 바가 없다.

한국은 외환위기 발생과 함께 신속한 기업구조조정을 단행하였다. 그 결과 불과 1년 반 사이에 위기극복을 선언하고 IMF 구제금융을 조기상환하는 성과가 나타났다. 반면에 환경에 대한 과잉대응으로 기업가정신이 약화되고 투자가 부진해지는 부작용도 나타나게 되었다. 이러한 경험과 교훈을 바탕으로 새로운 위기상황을 맞이하여 강력한 구조조정을 추진하면서 적정 수준의 환경적응력을 유지할 수 있도록 세심한 대책이 마련되어야 할 것이다.

제8절 | 미래 성장동력 창출

1. 배경

우리 경제의 근간이 되고 있는 자동차, 조선, 철강, 석유화학, 섬유, 전자기기 등 주력 산업은 그 대부분이 성장기 후반 또는 성숙기에 접어들어 이 상태로는 새로운 가치를 창출하기가 매우 어려운 상황에 직면하고 있다. 또한 이들 주력 산업 제품들은 글로벌경쟁이 매우 치열하여 수익성이 갈수록 악화되고 있다. 주력 산업의 수익성이 떨어진다는 것은 결국 우리 경제 전체의 성장능력이 떨어진다는 것을 의미한다. 따라서 새로운 성장동력을 발굴하여 경제 전체의 성장능력을 높이는 것이 시급한 국가적인 현안으로 대두되는 것이다.

새로운 성장동력의 창출이 중요하게 된 배경은 경제환경이 과거와는 다르게 형성되

고 있다는 점을 들 수 있다. 새롭게 전개되고 있는 경제환경은 글로벌경쟁의 격화, 지식기반경제의 도래, 에너지·환경문제의 대두 등으로 요약할 수 있을 것이다. 경제환경에서 이러한 변화가 새로운 것은 물론 아니다. 그러나 이러한 현상들이 최근에 들어 국가경제의 성장능력에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 중요한 것이다.

글로벌경쟁이 치열해지는 것은 경제의 글로벌화가 확산됨에 따라 글로벌시장에서 국가 간 또는 기업 간 무한경쟁이 펼쳐지고 있기 때문이다. 또한 BRICs 등 신흥시장의 급부상이 글로벌경쟁을 격화시키는 요인이 되고 있다. 최근에 들어 미국, 유럽, 아시아를 중심으로 경제블록화가 심화되고 있는 것은 치열한 글로벌경쟁을 다소나마 완화시키기 위한 노력으로 이해할 수 있을 것이다.

지식기반경제가 확산되는 것은 경제의 서비스화가 진전되고 IT기술의 발달로 정보와 지식의 축적, 활용, 확산이 용이해지고 있기 때문이다. 이 같은 지식기반경제하에서는 기술·산업 간 융합이 신기술과 신산업을 창출하고 제조업의 부가가치를 높이는 역할을 하게 된다. 에너지 고갈과 환경문제는 탄소배출권 거래, 신재생에너지, 친환경 소재 등 이른바 녹색산업의 중요성을 일깨우는 계기가 되고 있고, 환경시장을 급속히 성장하게 만든다. 자원고갈과 온실가스로 인한 기후변화로 에너지·환경이 국가 경제의 주요 변수로 등장하게 되었다.

이처럼 경제환경이 변화함에 따라 성장방식도 따라서 바뀌어져야 한다. 기존 주력 산업의 성장방식은 한마디로 '요소투입형' 성장 모델이라고 표현할 수 있다. 그동안 중화학공업은 자본집약적, 자동차·전자 등은 조립형, IT제조업은 캐치업 전략 등이 대체적인 성장방식이었다. 이러한 성장방식은 정부 주도형, 생산·공정기술 위주, 에너지 다소비구조라는 특징을 지닌다. 이 같은 전통적인 성장방식은 환경 변화에 따라 지식 및 혁신 중심의 녹색성장 방식으로 변화될 필요가 있다. 새로운 성장방식은 정부 대신 기업이 주도하고, 생산 및 공정기술보다는 핵심·원천기술이 중심이 되고, 에너지 다소비 대신 친환경·고효율 산업구조로 전환되는 것을 의미한다.

새로운 성장동력은 특정 분야에 한정해서 존재하는 것은 아니다. 어떤 기술, 산업, 사업이라도 성장동력으로서의 역할을 할 수 있는 것이다. 그러나 모든 기술, 산업, 사업을 대상으로 새로운 성장동력을 발굴하는 것은 바람직하지 않다. 이는 새로운 성장동력을 창출하는 데에는 오랜 시간과 많은 재원이 소요되기 때문에 한정된 역량과 재원을 집중하는 것이 필요하기 때문이다. 또한 정도의 차이는 있겠지만 미래 성장동력 창출을 위해서는 어떤 형태로든 정부의 개입을 필요로 한다. 기업 차원에서 수행할 수 있는 새로운 성장동력도 많지만 이들은 민간의 영역으로 넘겨 주는 것이 바람직하다. 따라서 우리의 현실을 감안하고, 정책영역을 고려하면 신기술산업의 육성, 부품·소재 부문의 발전, 서비스산업의 육성에 초점을 둘 필요가 있다.

가. 신기술산업 육성의 의미

신기술산업의 육성은 IT, BT, NT 등 신기술개발을 통해 신산업을 육성하는 것이다. 이는 주력 산업이 갖고 있는 성장의 버팀목 역할이 점차 약화되고 있기 때문에 이를 보

완하거나 대체하는 산업이 필요하기 때문이다. 신기술산업의 육성은 비단 한국에서 뿐만이 아니고 대부분 국가들이 추구하고 있는 정책 목표이다. 따라서 새로운 시장을 창출하고 이를 선점하고자 선진국을 비롯한 세계 각국들은 정보통신기술, 바이오기술, 나노기술, 환경기술 등의 분야를 대상으로 국가 연구개발사업을 추진하고 지원하는 정책들을 추진하고 있다.[78)]

우리나라도 2000년대 들어 우리가 강점과 기술역량을 보유할 수 있는 새로운 성장동력을 발굴하고 이를 산업화하기 위해 차세대성장동력사업, 생명공학육성기본계획, 나노종합기술개발사업, 융합기술발전계획 등 신기술 관련 정책들을 본격적으로 추진하게 된다. 5~10년 이상의 중·장기적인 관점에서 신기술산업분야에 대한 집중적인 투자를 통해 우리 경제를 새롭게 도약시킬 수 있는 기반이 마련될 것으로 기대하는 것이다. 이를 토대로 2008년에 출범한 이명박 정부는 고부가가치 '지식집약형' 산업구조로의 전환과 온실가스 감축을 통해 국제 환경규제에 대응하고 글로벌 경쟁력을 높이기 위해 녹색기술 및 녹색산업을 새로운 동력으로 삼는 녹색성장정책을 추진하게 된다.[79)]

그러나 핵심 원천기술이 부족한 우리의 여건에서 많은 투자와 오랜 시간을 필요로 하는 신기술 개발을 통한 신산업 육성이 결코 쉽지 않은 과제인 것만큼은 분명하다. 그럼에도 불구하고 신기술 개발이 중요한 것은 기술개발능력이 곧 국가의 경제성장능력을 나타내는 매우 중요한 지표가 되기 때문이다.

나. 부품과 소재의 육성

핵심 원천기술 부족의 영향을 가장 크게 받는 분야는 부품과 소재이다. 우리의 부품·소재는 그동안 많은 발전을 이루어 이제는 중요한 제조업분야로 성장하였다. 국내 제조업에서 차지하는 부품·소재의 비중은 2007년 기준으로 생산의 42.7%, 부가가치의 60.0%, 고용의 47.3%, 수출의 45.3%를 점하고 있다. 그러나 국내 부품·소재가 안고 있는 문제는 핵심 부품과 소재는 일본 등 선진국으로부터의 수입에 의존하고, 범용 부품과 소재는 중국 등 개도국의 추격에 직면하고 있다는 점이다. 핵심 부품·소재가 선진국들의 견제에 부딪쳐 도약하지 못하고 있고, 동시에 범용 부품·소재는 개도국들에게 경쟁력을 잃고 있는 것이다. 우리의 부품·소재, 더 나아가 우리 경제 전체를 이른바 '넛 크래커'(nut-cracker) 혹은 '샌드위치' 상태에 처한 것으로 종종 설명하는 것은 바로 이러한 현상을 일컫는다.

---

78) 바이오기술은 지식 재화 및 서비스의 생산을 목적으로 생물 또는 무생물을 변형시키는 과정에서 생물체 혹은 생체유래 물질 및 생물학적 모델에 과학과 기술을 적용하는 활동으로 정의되고 있다(OECD[2005]). 그리고 나노기술은 물질을 나노미터 크기의 범주에서 조작·분석하고 이를 제어함으로써 새롭거나 개선된 물리적, 화학적, 생물학적 소재·소자 또는 시스템을 창출하는 과학기술로 정의된다. 여기서 나노는 10억분의 1을 나타내는 접두어로 1나노는 머리카락 굵기의 약 10만분의 1 크기이다.

79) 녹색기술(green technology: GT)은 지속 가능한 성장을 달성하기 위해 필요한 기술로 재생 및 청정에너지 자원을 포함한 환경친화적인 자원활용 기술을 의미한다.

21세기는 특정 산업의 경쟁력뿐만 아니라 그 산업과 관련된 부품·소재의 생산, 조립, 판매 등 모든 관련 업체가 종합적으로 경쟁하는 시스템경쟁(system competition)시대이다. 우리 산업의 시스템 중 가장 취약한 부문인 부품·소재의 육성은 21세기 산업경쟁력 강화의 핵심이라고 할 수 있다. 조립완제품산업의 지식집약화는 지식집약형 첨단 부품·소재의 개발·채용을 통해서 이루어진다. 즉, 전자·정보통신뿐만 아니라 자동차, 기계, 가전, 의류 등 기존 산업들도 특수 소재나 첨단부품의 활용을 통해 지식집약화 및 고부가가치화가 가능하다. 부품·소재는 해당 분야 기술뿐만 아니라 금속, 화학과 같은 기초소재기술에서 기계, 전기·전자, 정보통신 기술에 이르기까지 복합적인 기술을 필요로 한다. 부품·소재가 최종재의 품질 및 가격 수준을 결정하고, 부품·소재의 기술 수준이 산업의 기술 수준에 반영된다. 이제 미래는 부품·소재가 성장을 주도하는 시대인 것이다.

사실 1990년대까지의 부품·소재정책은 수입대체와 국산화가 중심이었으나 2001년 2월「부품소재전문기업지원에관한특별법」제정으로 정책기조를 글로벌 공급기지화로 전환하였다. 또한 이 법 제정을 계기로 부품·소재 산업에 대해 장기적 관점에서 정책역량을 집중하여 일관성 있게 육성할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.

이후 2001년 7월 부품·소재발전 기본계획(MCT-2010)이 처음으로 수립되었고, 부품·소재 신뢰성향상 종합추진계획(2005년 3월), 부품소재산업진흥원 설립(2005년 7월), 부품·소재 중핵기업 발전대책(2006년 5월), 소재산업 발전비전 및 전략수립(2007년 7월) 등 각종 후속 대책이 수립되었다.

그리고 처음 기본계획이 수립된 지 8년 만인 2009년 1월 제2차 부품소재발전 기본계획을 수립하여 추진 중이다. 제2차 기본계획에서는 신성장동력사업 추진 등 부품·소재 산업의 새로운 환경 변화를 반영한 정책 대응의 필요성을 제시하고, 이명박 정부 정책방향과 연계를 통한 기본계획의 실효성 제고에 역점을 두게 된다.

다. 지식서비스의 육성

1990년대에 들어 우리나라 경제는 탈제조업화의 조짐을 보이기 시작하게 되며, 이에 따라 서비스산업의 중요성이 부각되었다. 이러한 변화의 주요 원인은 1980년대 후반의 빠른 임금 상승과 세계경제의 글로벌화에 따른 국제적 분업체계의 가시화 등으로 우리나라 공산품의 가격경쟁력이 떨어졌기 때문이다. 특히, 중국의 개방과 동남아시아 개도국들의 공업화는 우리나라 제조업의 가격경쟁력 저하뿐만 아니라 제조업체의 해외 이전을 가속화하는 원인으로 작용하였다.

이 같은 상황에서 국내 서비스업은 그동안 양적인 면에서 상당한 발전이 있었다. 경제에서 차지하는 비중이 50% 중반 수준으로 높아지고, 고용비중도 60%를 넘고 있다. 특히 1990년대 고용증가율을 보면 〈표 4-63〉에서 보듯이 제조업은 연간 2%씩 줄고 있지만 서비스업은 연간 4.4%씩 늘어나고 있는 것이다.

그러나 이 같은 양적인 성장에도 불구하고 우리나라 서비스산업은 질적인 면에서는 낙후된 모습을 보이고 있다.

〈표 4-63〉 서비스산업과 제조업의 연평균 고용 증가율 비교

(단위: %)

	전 산업	제조업	서비스업
1980~2005	2.03	1.28	4.29
1980년대	2.80	4.97	5.27
1990년대	1.41	-2.07	4.42

자료: 통계청.

〈표 4-64〉 제조업과 서비스업의 경제 내 비중 및 성장기여도

(단위: %)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
비중	제조업	23.6	23.2	22.9	24.9	24.7	24.3	24.5	25.3
	서비스업	52.5	53.0	53.0	52.2	52.9	53.5	53.8	54.2
기여율	제조업	15.0	29.2	42.9	50.0	37.5	38.5	33.3	36.4
	서비스업	65.0	55.6	28.6	28.3	42.5	46.2	54.9	54.5
	성장률	4.0	7.2	2.8	4.6	4.0	5.2	5.1	2.2

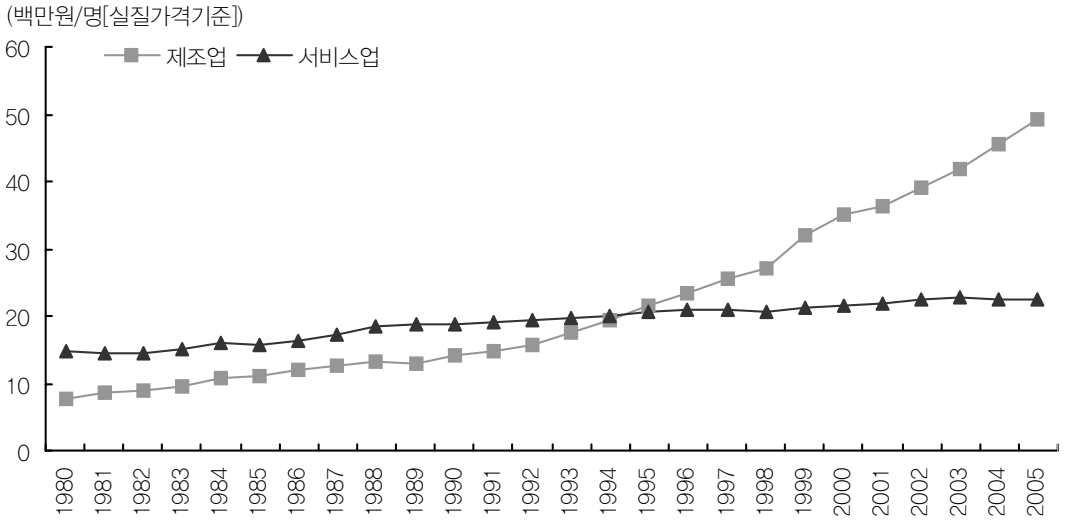
주: 비중은 경상가격 기준이고 성장기여도는 2005년 실질가격 기준.
자료: 한국은행 국민계정(경제통계시스템).

서비스산업이 낙후성을 보이는 것은 우리 경제가 안고 있는 커다란 문제 중 하나이다. 즉, 서비스업은 그 규모에 비해 경제성장에 기여하는 정도가 낮은 것이다. 경제에서 차지하는 부문별 비중은 약간의 변화는 있으나 대체로 제조업이 24%, 서비스업은 53% 수준을 유지하고 있다. 그러나 〈표 4-64〉에서 보듯이 서비스업의 경제성장에 대한 상대적인 기여율은 제조업에 비해 훨씬 낮게 나타난다.

서비스업의 기여율이 가장 낮았던 2004년은 경제성장률이 4.6%였다. 이 중 경제 내 비중이 24.9%에 불과한 제조업은 성장기여율이 50.0%인데 반해 52.2% 비중을 가진 서비스업은 성장기여율이 28.3%에 불과하다. 최근 서비스업의 성장기여율이 2008년 54.5% 정도로 높아지긴 했지만 여전히 제조업의 성장기여율은 30% 중반 수준을 유지하고 있다.

전반적인 관점에서 국내 서비스업은 두 가지 문제를 안고 있다. 그 하나는 세계적인 경제의 서비스화 추세에 국내 서비스업이 부응하지 못하고 있다는 점이다. 미국, 영국 등 선진국들은 서비스업의 비중이 70%를 넘고 그 비중이 점점 커지고 있는데, 우리는 50% 초반 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 즉, 우리의 경우 제조업 중심의 경제구조가 고착화되어 있는 것은 아닌가 하는 우려를 낳게 된다. 물론 2008년 하반기부터 세계경제를 강타한 글로벌 금융위기를 보면 서비스업 중심의 경제구조가 반드시 낫다고 보기 어려운 점도 있다. 그러나 아무리 제조업 중심 구조라 하더라도 경제의 절반 이상을 차지하는 서비스업의 발전이 뒷받침되지 않으면 경제 지탱에 필요한 성장을 이룰 수가 없게 된다.

[그림 4-40] 서비스산업과 제조업의 노동생산성 추이 비교



자료: 한국은행.

국내 서비스업이 안고 있는 두 번째 문제는 서비스업의 생산성이 낮다는 점이다. 생산성이 낮다는 것은 경제성장에 대한 기여도가 그만큼 낮다는 것을 뜻하기도 한다. OECD의 「National Account of OECD Countries」를 보면 2004년 비교 대상 26개국 서비스산업의 평균 생산성을 100으로 전환하였을 때, 한국 서비스산업의 생산성은 59.2로서 매우 낮은 것으로 나타난다. 더욱이 한국과 OECD 주요국 간 서비스생산성 격차가 더 커지고 있다는 데에 문제의 심각성이 있다. 서비스업의 낮은 생산성은 선진국과의 비교에서 뿐만 아니라 국내 제조업과의 비교에서도 문제가 된다. [그림 4-40]을 보면 서비스업의 노동생산성은 매우 완만하게 증가하는 반면, 제조업의 노동생산성은 매우 가파르게 상승하고 있음을 알 수 있다. 따라서 1993년 이전까지는 서비스업 노동생산성이 제조업보다 높았지만, 그 이후에는 제조업의 노동생산성이 더 큰 폭으로 증가하여 최근에는 그 격차가 매우 커졌다.

서비스업의 생산성이 경제에 미치는 영향은 미국의 이른바 '신경제'에서 확인할 수 있다. 20세기 세계경제를 주도해온 미국은 1980년대 강도 높은 구조개편을 실시한 후 1990년대에는 IT제조업과 서비스산업을 적극 육성하여 신경제(New Economy)의 위업을 달성하게 된다. 신경제의 원동력은 정보기술이 기존 제조업과 서비스업에 접목되면서 특히 서비스업의 생산성이 크게 높아진 데에 기인한다.

서비스업이 이처럼 경제의 서비스화에 기여하지 못하고, 생산성이 낮은 것은 결과적으로 나타나는 현상이다. 서비스업이 안고 있는 더 근본적인 문제는 서비스업에 대한 과도한 규제와 폐쇄적인 운용에 기인한다. 서비스업은 기본적으로 규제산업이라고 해도 과언이 아니다. 사업서비스(business services)와 같은 일부 서비스를 제외하면 그 대부분이 규제의 대상이 되고 있는데, 서비스업에 대한 규제는 상당 부분 공익성을 지나치게 강조하는 데에서 비롯된다. 교육, 의료, 방송통신 등 새로운 가치를 창출하고 성장동

력의 원천이 되는 중요한 서비스는 대부분 공익성을 앞세워 과도하게 규제를 하고 있다. 이 같은 서비스업에서의 규제는 결국 서비스업을 폐쇄적으로 운영하게 만들고 따라서 경쟁이 제한되는 것이다. 과거 '공익적'이었던 서비스의 대부분은 이제는 더 이상 공익적이 아니다. 그만큼 환경이 변했다. 따라서 공익성에 대한 시각을 재정립하지 않으면 서비스업은 계속 낙후될 수밖에 없는 상황이다.

어쨌든 우리 정부는 서비스업 낙후로 인해 경제의 활력이 떨어지는 문제에 대해 부가가치가 높은 서비스업종 육성을 근본적인 해결 방안이라 판단하게 된다. 이에 따라, 정부는 1990년대 후반부터 대표적인 고부가가치 서비스업종을 대부분 포함하고 있는 지식서비스를 집중적으로 육성하기 시작한다. 즉, 우리나라의 지식서비스 육성전략은 고임금과 후발개도국들의 추격으로 가격경쟁력을 상실한 제조업의 대안으로서 새로운 성장동력을 찾기 위한 노력에서 시작되었다고 볼 수 있다. 이러한 판단하에, 정부는 과거 제조업 위주의 산업정책에서 벗어나 1990년대 후반부터는 서비스산업을 겨냥한 산업정책을 구체화하기 시작한다. 2000년대에 들어서는 서비스산업의 육성을 위한 다양한 정책들이 본격화되고 있다.

서비스산업 육성을 위한 정부의 정책은 참여정부 시절인 2006년 12월 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책(제1단계) 수립 이후 본격화되었다. 물론 그 이전에서도 서비스산업 육성을 위한 정책이 없었던 것은 아니지만, 대체로 특정 이슈에 국한된 단편적인 정책 수준이라고 할 수 있다. 서비스경쟁력 강화 종합대책은 2007년 7월 제2단계 대책, 2007년 12월 제3단계 대책을 발표하고 일단 종료되나, 이명박 정부가 출범한 이후에도 계속되고 있다. 이명박 정부에서는 서비스산업 선진화 방안(Service Progress)이라는 이름으로 서비스산업 육성을 위한 종합대책을 발표하게 되는데, 각 정책마다 구체적인 목표를 제시했다. 2008년 4월에 발표된 제1차 방안은 성장동력 확충과 서비스수지 개선, 2008년 9월에 발표된 제2차 방안은 성장동력 확충과 일자리 창출, 2009년 1월에 발표된 제3차 방안에서는 일자리 창출과 성장기반 확충을 목표로 한다.

2. 미래 성장동력분야 발전상

가. 신기술산업의 발전상

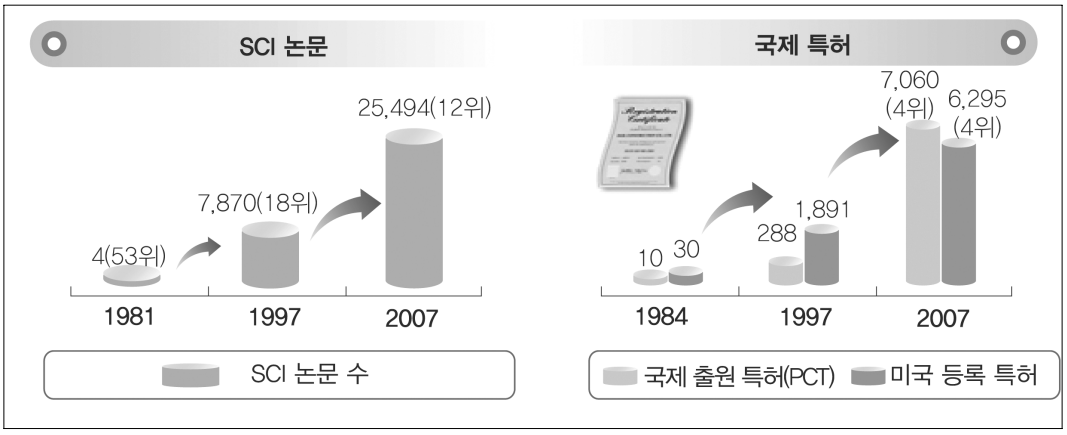
정부의 미래 유망기술개발에 대한 투자 확대로 바이오기술이나 나노기술 등을 포함하는 과학기술의 수준이 향상되었다. [그림 4-41]을 보면 2000년대 들어 과학기술 논문과 특허 수가 급속히 증가하여 SCI 논문 수는 2007년 25,494편으로 세계 12위를 차지하고, 국제특허 출원건수, 미국특허 등록건수에서 모두 세계 4위를 차지한 것으로 나타난다. 그러나 이러한 양적 성과에도 불구하고 과학기술 논문과 특허의 질적 수준 향상은 아직 미흡하다. 논문의 피인용도는 증가하고 있으나, 세계 30위 수준에서 정체되어 있으며, 세계 3대 과학기술분야 학술지(Nature, Science, Cell) 논문의 점유율도 2007년 현재 20위에 불과하다.

또한 민간의 연구개발투자 확대로 산업기술 수준도 전반적으로 향상되었다. 우리 산업기술 수준은 그동안 많은 발전을 이루어 [그림 4-42]에서 보듯이 2006년 현재 세계 최고의 76.8에 이르고, 최고 선진국과의 기술 격차는 5년으로 평가되고 있다.

차세대 성장동력사업은 10대 산업분야에서 40인치 TV용 AM-OLED 등 136개 제품의 연구성과 창출과 함께 일부 분야에서 상용화에 성공하는 등 세계적인 제품개발 성과를 달성하였고, 선진국과의 기술 격차를 줄였다는 평가를 받고 있다. 세계 최고 수준 대비 기술경쟁력은 2003년 50~90% 수준에서 2006년 현재 70~95%로 향상되었다. 이 외에도 10대 분야에서 지난 3년 동안 특허출원 5,368건(국내 4,305건, 국외 1,063건), 특허 등록 1,138건(국내 1,033건, 국외 105건)을 달성하여 산업화의 기반 확충에 기여한 것으로 평가된다.

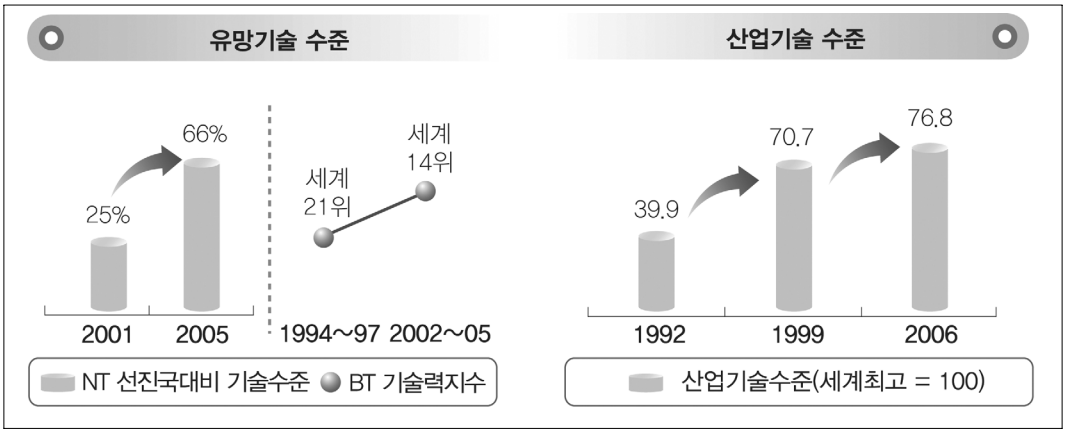
바이오기술분야는 1994년 536억원에서 2006년 8,021억원 규모로 확대된 정부 투자에 힘입어 석·박사급 우수인력 배출이 1999년 6,700명에서 2006년 9,700명으로 늘어났으며,

[그림 4-41] 국제 논문 및 특허 증가 추이



자료: KAIST 학술정보운영팀; 특허청; 미국특허청.

[그림 4-42] 유망기술 및 산업기술 수준 비교



자료: 한국산업기술평가원, 『2006년 산업기술수준 조사·분석』, 2006.

기술경쟁력 관점에서도 SCIE 기준 국제논문 순위가 1994년 세계 29위에서 2005년 13위로 상승하였다. 기술력지수도 1994~97년 동안 세계 21위에서 2002~05년 동안에는 세계 14위로 신장되었다.[80] 이러한 기초과학역량을 바탕으로 최근 산업적 성과가 나타나게 되었는데, 국내 시장 규모가 1994년 1,700억원에서 2005년 2.7조원으로 급성장한 것이다. 아울러 1999년을 기점으로 지금까지 12개의 신약개발에도 성공하였다.

나노기술의 경우 기술 수준이 2001년에 선진국 대비 25%였으나 2005년에는 66%에 이를 만큼 큰 성과를 거두었으며, 78개(벤처기업 33개 포함)에 불과하던 나노 관련 기업 수가 현재에는 214개(벤처기업 126개 포함)로 급증하였다. 연구부문에 있어서도 SCI 논문의 경우 2001년에 408건으로 세계 8위 수준이었으나 2004년도에는 1,128건으로 약 2.8배가 증가하여 세계 5위 수준에 도달하였다. 1990년부터 2003년까지 세계 각국에 출원된 총특허건수는 979개로 EU를 포함하면 세계 5위에 이른다.

나. 부품・소재 산업의 발전상

「부품소재특별법」 제정 이후 우리나라의 부품・소재 산업은 급격한 양적 성장을 통해 제조업의 근간으로 자리매김하였다. 즉, 2007년 기준으로 부품・소재 산업은 전체 제조업 대비 생산・고용・수출의 40% 이상을 점유하고 있는 것으로 나타나고 있다.

부품・소재 산업의 발전상을 부문별로 더 구체적으로 살펴보기로 한다. 먼저 부품・소재 산업의 생산은 〈표 4-65〉에서 보듯이 2001년 이후 2007년까지 연평균 10.6% 증가하여 같은 기간 제조업 연평균 성장률 9.2%를 상회한다. 이 기간 동안 소재보다는 부품이 생산을 주도한 것으로 나타난다. 특히 수송기계부품, 정밀기기부품, 전자부품 등의 생산이 수출 호조에 힘입어 큰 폭으로 증가하였다.

부품・소재 산업에 종사하는 종업원 수는 2007년 현재 141.6만명으로 2001년 이후 연평균 2.5% 증가하여 제조업 연평균 증가율 1.8%를 상회한다. 특히 조립금속제품, 일반기계부품 등 부품분야 고용은 크게 증가하였으나 섬유소재의 고용은 감소하였다. 부품・소재 산업의 고용유발 효과는 완제품산업에 비해 크며, 제조업의 고용 창출을 주도하는 것으로 나타난다. 즉, 2001~07년간 완제품산업은 16만명 증가한 데 비해 부품・소재 산업은 전체 고용이 20만명 증가하였다.

부품・소재 부문은 1997년 이후 무역흑자기조를 유지하고 있다. 2001년 이후 무역흑자폭이 점차 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2006년부터는 부품・소재 무역흑자규모가 전산업 무역흑자규모의 2배를 넘고 있다. 2001년 이후 본격적인 부품・소재 산업의 육성정책 실시와 중국 등 해외 수요 증가로 우리나라 부품・소재 수출액이 급상승하기 시작하였다. 2001년에 부품・소재 최대 수출 대상국은 미국이었으나, 2002년부터 중국이 우리의 최대 부품・소재 수출국으로 부상하였다. 2001~07년 기간 동안 미국, 일본, 유럽 등 선진국에 대한 수출 비중이 감소하는 반면, 중국에 대한 수출은 급속하게 증가하여 2007년

80) 기술력지수는 특허건수×특허영향지수로서 기술력을 양적, 질적 측면을 모두 고려한 국제통용지표이다.

〈표 4-65〉 부품 · 소재 산업의 생산 추이

(단위: 10억원, %)

부품 · 소재 세분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	연평균
섬유제품	16,096	12,040	11,272	10,426	9,977	9,649	9,263	-8.8
화합물 및 화학제품	36,623	35,898	40,825	50,326	50,851	51,691	52,879	6.3
고무 및 플라스틱제품	13,108	15,004	16,065	19,530	23,078	23,900	24,402	10.9
비금속광물	4,684	4,955	5,405	6,297	6,882	7,494	8,191	9.8
제1차금속	30,530	36,407	42,087	57,131	59,978	67,676	70,451	15.0
소 재	101,041	104,304	115,654	143,710	150,767	160,409	165,185	8.5
조립금속제품	8,985	7,380	9,324	13,345	16,069	18,054	19,300	13.6
일반기계부품	20,253	21,259	23,344	29,260	33,649	36,933	39,777	11.9
컴퓨터및사무기기부품	6,214	4,517	5,036	4,754	4,656	5,057	5,214	-2.9
전기기계부품	20,713	22,051	23,892	27,370	29,970	33,819	37,134	10.2
전자부품	44,221	49,269	58,697	78,886	72,795	79,975	89,892	12.6
정밀기기부품	2,315	2,354	2,245	3,081	4,497	4,751	4,917	13.4
수송기계부품	25,780	28,285	30,225	37,900	43,102	50,723	58,129	14.5
부 품	128,480	135,114	152,763	194,596	204,737	229,313	254,363	12.1
부품 · 소재	229,521	239,418	268,417	338,306	355,504	389,722	419,548	10.6
제 조 업	583,793	634,199	677,371	794,853	851,789	912,763	989,435	9.2

자료: 지식경제부, 「부품 · 소재 통계 DB」.

부품 · 소재 총수출의 30.0%를 차지한다. 한편, 부품 · 소재 수입은 1997년 전산업 대비 42.3%의 수입 비중을 기록한 이후 둔화되어 2007년에는 36.9%까지 하락하였다.

부품 · 소재 산업의 국제경쟁력을 현시비교우위지수(RCA)를 통해 보기로 한다. 〈표 4-66〉에서 보듯이 한국, 중국, 일본, 미국 4개국의 2007년 기준 현시비교우위지수(RCA)는 일본 1.15, 한국 1.04, 미국 1.02, 중국 0.88 순으로 나타난다. 2001~07년 기간 동안 부품 · 소재 전체로는 비교우위가 강화되고 있으나, 소재분야의 비교우위는 점차 약화되는 추세이다. 이 기간 동안 비교우위에 있는 업종은 전자부품밖에 없지만, 수송기계, 일반기계, 전기기계, 정밀기계 등 기계류 부품의 비교열위가 개선되고 있는 것으로 분석된다. 마지막으로, 부품 · 소재 산업의 실태조사를 통한 경쟁력 분석(한국부품소재산업진흥원[2008])을 보면, 국내 부품 · 소재 기업의 전반적인 기술 수준은 선진국(미국=100) 대비 2001년 70.1%에서 2007년 87.0%로 향상된 것으로 나타난다.

다. 지식서비스산업의 발전상

1990년대 들어 서비스산업의 중요성과 서비스산업 발전의 필요성을 인식하게 되나, 1997년 외환위기가 발생하면서 우리 경제는 한 차례 큰 변화를 겪게 된다. 과거 안정적으로 여겨지던 금융기관과 초대형 재벌기업 중 상당수가 파산 혹은 분할되었고, 재벌들의 지배구조에 대한 문제도 과거보다 강하게 제기되었다. 이러한 변화 속에서 과거의 전통적인 성장 주도 산업 외에 새로운 성장동력의 필요성이 더욱 커지게 되었다.

〈표 4-66〉 한 · 중 · 일 · 미의 부품 · 소재 RCA 지수 변화 분석

	한국		중국		일본		미국	
	2001	2007	2001	2007	2001	2007	2001	2007
섬유제품	2.2756	0.9763	2.2477	1.8493	0.6772	0.5300	0.4603	0.4059
화합물 및 화학제품	1.2600	1.1933	0.6363	0.5674	1.1505	0.9717	0.9962	1.4089
고무 및 플라스틱제품	1.1392	0.9467	0.7653	0.8300	0.9701	1.3653	1.0734	0.9712
비금속광물	0.6860	0.4738	0.8048	0.9304	1.3838	1.5632	0.9242	0.8958
제1차금속	1.2403	1.1649	0.6798	1.0132	1.3923	1.2721	0.8510	0.7667
소 재	1.3413	1.1093	0.8766	0.8591	1.1399	1.0960	0.8976	1.0538
조립금속제품	0.9808	0.9747	1.1116	1.0518	1.0947	1.0532	0.9110	0.9212
일반기계부품	0.4801	0.6357	0.4205	0.6849	1.1790	1.2589	1.2197	1.2878
컴퓨터및사무기기부품	0.7698	0.5279	1.5345	1.5595	1.0478	0.8179	0.8260	0.6763
전기기계부품	0.5410	0.7255	1.0963	1.1628	1.3372	1.1840	0.8735	0.8043
전자부품	1.2258	1.6959	0.7092	1.0190	1.2169	1.1374	0.9400	0.6735
정밀기기부품	0.1741	0.4399	0.3588	0.4479	1.1992	1.5252	1.2940	1.4354
수송기계부품	0.2812	0.7455	0.1605	0.3197	1.0021	1.2776	1.4530	1.6239
부 품	0.7182	1.0146	0.6992	0.8848	1.1566	1.1756	1.0814	1.0084
부품 · 소재	0.8827	1.0447	0.7460	0.8766	1.1522	1.1503	1.0329	1.0228
RCA 1보다 큰 품목 수	5	3	4	6	10	9	4	4

주: 세계 시장을 미국, 중국, 일본, 한국 4개국으로 설정, 지수가 1보다 크면 비교우위 보유로 해석.
자료: 지식경제부, 「부품 · 소재 통계 DB」.

〈표 4-67〉 우리나라 부품 · 소재 기업의 기술 수준(2007년 기준, 미국=100)

	설계기술	신제품 개발기술	신제품 응용기술	생산기술	품질/신뢰성	가격 경쟁력	종합 경쟁력
한 국	87.2	85.9	87.0	88.0	87.2	95.9	88.5
(2005)	86.2	84.3	85.7	87.7	..	..	..
(2001)	67.7	66.4	68.6	77.8	..	..	..
일 본	99.1	99.1	99.0	99.4	100.6	92.3	98.3
중 국	62.0	60.1	63.3	66.0	57.1	108.0	69.4

자료: 한국부품 · 소재산업진흥원, 『부품 · 소재산업의 경쟁력분석 및 부품 · 소재기업 종합실태 조사』, 2008.

외환위기 시기인 1998년 집권한 국민의 정부는 '지식산업 강국 구축' 청사진을 발표하면서 지식기반산업 육성 의지를 강하게 표출한다. 국민의 정부는 외환위기 이후 정부가 강행한 금융산업의 구조조정과정에서 발생한 단기 실업문제를 해결하면서 장기적으로는 야심찬 '지식기반국가 건설'의 초석이 될 핵심 과제로 초고속 정보통신망 건설, 전자정부 구축, 벤처기업 육성, 두뇌한국21 같은 교육개혁, 신지식인 운동, 문화산업 육성 등을 추진한다. 국민의 정부가 강조한 지식기반산업에는 전통 제조업도 포함되어 있었으나, 문화콘텐츠 등과 같이 과거 산업적 접근이 없었던 지식서비스를 다수 포함하였다.

이 가운데 가장 눈에 띄는 부분은 벤처산업과 문화콘텐츠산업의 육성이다. 벤처산업

의 육성을 통해 IT제조업에 치중하던 우리나라 IT산업을 IT서비스로 확장하기 위해 노력하게 된다. 벤처캐피털의 활성화, 투자자 및 벤처기업에 대한 인센티브 제공 등 벤처 관련 주체들의 활동을 촉진시키기 위한 정부의 역할은 매우 컸으며 성공적이라는 평가도 뒤따른다. 이렇듯 정부의 전폭적이고 파격적인 지원책에 힘입어 벤처산업은 IT 영역을 중심으로 괄목할 만한 성장을 이루었다.

또한 문화콘텐츠 진흥을 위한 정부의 지원도 뚜렷한 성과를 보였다. 한류콘텐츠라는 용어가 생겼고, 영화 및 드라마의 수출이 활성화되었다. 비록 수출 대상이 주로 아시아권에 머물고 할리우드와 같은 대규모 수익을 창출하지는 못하고 있지만, 한류콘텐츠의 성장은 문화콘텐츠 산업화의 출발점이라는 점에서 고무적인 성과라 할 수 있다.

이러한 성과에도 불구하고 우리나라의 서비스수지는 2000년대에 들어 빠르게 악화되었다. 여행수지의 악화가 서비스수지 악화의 가장 중요한 원인이지만, 사업서비스부문의 만성적인 적자도 주요 원인으로 지적된다. 여행수지는 경기변동에 따라 크게 변하는 소비성 지출인 반면, 사업서비스의 적자는 경기변동에 크게 영향을 받지 않는 고정적인 지출이라는 점에서 더 큰 문제를 내포하고 있다.

정부도 서비스수지 악화가 경상수지 악화의 주요 원인으로 인식하고 이에 대한 개선에 노력하였는데, 특히 지식서비스의 수출 확대를 위한 정책이 주요 골자를 이루었다. 대표적인 예로, '지식서비스산업 수출활성화 대책'(2002. 8), '산업자원분야 2003년 하반기 경제운용방향'(2003. 7), '무역의 날 유공자 포상요령'(2004. 5) 등을 들 수 있다.

2002년 8월, 산업자원부는 서비스에서 새로운 동력을 창출하고 수출을 활성화하기 위해 '지식서비스산업 수출활성화 대책'을 발표하였다. 서비스를 무역의 대상에 포함하여 수출실적을 인정해 주고, 해외마케팅을 강화함과 동시에 유망 지식서비스 수출업체 지정제도를 도입한 것이다. '선택과 집중'의 원칙하에 고부가가치 수출유망 지식서비스로 정보통신서비스(시스템통합, 소프트웨어 등), 문화콘텐츠(게임, 애니메이션, 캐릭터 등), 비즈니스서비스(컨설팅, 기술, 엔지니어링, 디자인 등) 등 3개 분야를 선정하였다.

2003년 참여정부 출범 이후 정부는 기존의 정책 및 세 차례의 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책을 마련하면서 제조업에 비해 차별적이거나 불합리한 규제 개선, 관광·레저, 교육·의료 서비스의 제도적 기반 구축, 생산성 향상 등을 서비스산업 육성의 주요 정책 목표로 설정하고 추진하였다. 이 같은 정책적 노력의 결과 지식기반서비스를 중심으로 고용이 증가하는 등 긍정적 성과가 일부 나타나기도 하나, 서비스수지 적자가 지속되고 서비스산업 생산성은 여전히 OECD 선진국의 절반 수준에 불과하다.

서비스산업 선진화방안이 마련된 이명박 정부에서도 외국인 관광객 유치, 조기유학 수요 국내 전환, 진입·영업규제 개선, 일자리 창출, 서비스인력 양성, 서비스 R&D 활성화 등의 정책을 지속적으로 추진하였다. 그러나 이러한 정책들의 추진에도 불구하고 한국의 서비스산업은 여전히 발전이 정체되고 있다. 예를 들어 서비스산업 노동생산성은 2007년 제조업 생산성의 40.4%에 불과하며, 이 수치는 1990년 133.6%에서 지속적으로 하락하고 있는 것이다.[81]

이처럼 정부의 노력에도 불구하고 서비스산업의 발전이 여전히 기대에 못 미치는 것은 고착화된 제조업 중심의 경제구조에 일부 기인하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 국가의

산업구조는 단기간에 변화되기 어려운 속성이 있어 서비스산업에 대한 정책역량의 투입이 가시적인 효과를 나타내기 위해서는 시간을 필요로 하는 것이다. 어쨌든 과거 제조업 위주의 산업정책이 서비스산업으로 확대되고 있어 서비스산업이 발전할 수 있는 기틀이 마련되고 있는 것만큼은 분명하다.

3. 미래 성장동력 육성을 위한 정책

미래 성장동력 창출을 위한 사업들은 그 대부분이 성과를 얻는 데에 장기간이 소요되고 또 많은 재원을 필요로 한다. 이러한 점에서 보면 미래 성장동력 창출 사업들은 민간에서 추진하기 어려운 경우가 많다. 물론 일부 미래 성장동력사업은 대기업을 중심으로 추진되고 있기도 하다. 따라서 미래 성장동력 창출을 위한 사업을 추진함에 있어 민간과 정부의 역할을 정립할 필요가 있다.

본질적으로는 미래 성장동력사업들도 민간 주도로 추진되는 것이 바람직하다. 그러나 단기간에 가시적인 성과를 얻을 수 없고 재원이 많이 소요되는 사업들은 시장이 형성될 때까지는 정부의 개입과 지원이 불가피하다. 다만, 정부의 개입과 지원이 적절한 수준일 때에 장기적인 관점에서 기대하는 성장동력의 창출이 가능해진다. 즉, 정부의 개입이 과도하면 민간의 자율적·능동적 참여를 억제하고, 정부의 개입이 부족하면 목표로 하는 성장동력이 아예 창출되지 않을 가능성이 있다. 같은 맥락에서 정부의 지원이 과도하면 이른바 '거품'이 발생하여 자원의 낭비가 발생하고, 지원이 부족하면 목표로 하는 성장동력의 창출이 어려워질 수가 있는 것이다. 따라서 정부의 개입과 지원의 '적절한' 수준을 결정하는 것이 매우 중요하다. 이 수준을 결정하기 위해서는 대상이 되는 기술, 산업, 사업들의 특성과 민간의 능력 등을 면밀하게 검토하고 분석하는 과정이 필요하다.

정부의 개입과 지원은 결국 정책을 통해 이루어진다. 따라서 여기에서는 지금까지 정부에서 수립하여 추진하고 있는 정부의 정책들을 살펴본다.

가. 신기술산업 육성정책

미래 성장동력 창출을 위한 신기술산업 육성정책은 사실상 국민의 정부(1998년~2002년) 시절부터 시작되었다. 당시 미래 성장동력 창출을 위한 정책의 핵심은 '신기술개발'과 '신산업육성'이었으며, 정보통신기술을 포함하는 신기술의 개발과 바이오산업·전자상거래 활성화 등을 통하여 신산업을 육성하고, 중소기업 창업지원 등 벤처붐 조성에 힘을 쏟았다.

이러한 정책에 이어 참여정부(2003년~07년)는 미래 성장동력 정책을 본격적으로 추진하게 되었다. 우리나라 경제의 미래 먹거리를 마련한다는 취지에서 시작된 차세대성장

81) 기획재정부 외, 『일자리 창출과 성장기반 확충을 위한 서비스산업 선진화 방안』(제3차), 2009.

동력사업을 통해 10개 분야의 성장동력을 선정하여 집중 투자하는 정부지원정책을 추진하였다. 2003년 3월 부처별로 성장동력을 발굴하여 역할을 분담토록 하였으며, 700여 명에 이르는 산학연 전문가들을 참여시켜 10대 산업을 선정하였다. 차세대 성장동력분야는 바이오 신약 및 장기, 미래형 자동차, 지능형 로봇 등 신기술융합산업 3개 분야, 디스플레이, 차세대반도체, 차세대전지 등 주력 제조업 3개 분야, 디지털TV/방송, 차세대 이동통신, 지능형 홈네트워크, 디지털콘텐츠/SW솔루션 등 신기술서비스산업 4개 분야이다. 이들 분야는 5~10년 이후 즉각적인 산업화가 가능한 분야로서, 우리나라 산업구조상 타 산업에도 파급효과가 큰 산업으로 인정되었다.

〈표 4-68〉 신성장동력사업의 추진 구조

단기(3~5년 성장동력화)	중기(5~8년 성장동력화)	장기(10년 내외 성장동력화)
– 신재생(조력 · 폐자원) – 방송통신융합산업 – IT융합시스템 – 글로벌 헬스케어 – MICE · 관광[82] – 첨단 그린도시	– 신재생(태양 · 연료전지) – 고도 물처리 – 탄소저감에너지(원전플랜트) – 고부가 식품산업 – 발광다이오드(LED) 응용[83] – 글로벌 교육서비스 – 녹색금융 – 콘텐츠 · SW	– 신재생(해양바이오연료) – 탄소저감에너지(CO_2회수활용) – 그린수송시스템 – 로봇 응용 – 신소재 · 나노 – 바이오제약(자원) · 의료기기
– 응용 기술개발 – 제도개선 · 투자환경 조성 등	– 핵심기술 선점 – 시장창출 등	– 기초원천기술 확보 – 인력양성 등

자료: 기획재정부 외, 『신성장동력 비전 및 발전전략』, 2009.

이 사업에서는 기술 수준과 국내 역량을 고려한 맞춤형 기술을 개발한다는 기본전략하에 정부와 민간의 역할 분담을 통한 협력체계를 구축하고, 연동계획(rolling plan) 수립으로 기술환경 변화에 대응토록 하였다.[84] 또한 사업추진 부처 간 협력·조정체계를 구축하여 통합적인 사업의 운영 및 관리가 가능토록 하였으며, 사업단은 사업단장을 중심으로 연구개발 관리, 실용화, 인력 양성 등을 총괄하도록 함으로써 사업운용의 효율성을 높이고자 하였다. 투자규모는 당초 5년간(2004~08년) 3조 624억원의 재정을 투입할 계획이었으나, 전략제품군 조정 등 사업구조 조정으로 2007년 기준으로 당초 계획 대비

82) MICE(Meetings, Incentives, Convention, Events)는 국제회의, 보상관광, 컨벤션, 국제행사 등을 목적으로 대규모 외국인이 참여하는 고부가가치형 관광사업으로 '황금 알을 낳는 거위' 또는 '굴뚝 없는 황금산업'으로 주목받고 있다.

83) 발광다이오드(LED, Luminescent Diode)는 반도체에 전압을 가할 때 생기는 발광현상을 이용하기 때문에 종래의 광원에 비해 소형이고, 수명은 길며, 전기에너지가 빛에너지로 직접 변환하기 때문에 전력이 적게 들고 효율이 좋다. 고속응답이 가능하여 자동차 계기류의 표시소자, 광통신용광원 등 각종 전자기기의 표시용 램프, 숫자표시장치나 계산기의 카드 판독기 등에 쓰이고 있다.

84) 연동계획은 일반적인 계획에서 목표를 추구하는 반복과정으로 계획의 결과를 미리 예측하고 계획목표와 비교하여 같은 결과가 나올 때까지 대안에 필요한 자료를 다시 투입시켜 당초 계획된 상태로 유도하기 위하여 수정, 보완작업을 반복하는 과정이다.

69% 수준인 2조 56억원으로 축소되었다.

이명박 정부에서는 신성장동력사업이 차세대성장동력사업의 연장사업으로 추진되고 있다. 2008년 3월 지식경제부가 주도하여 민간 중심의 신성장동력기획단을 발족하였고, 360여 명의 산학연 전문가들이 참여하여 동년 9월 신성장동력 비전과 발전전략을 정부에 건의하였으며, 최종적으로 3대 분야 17개 신성장동력을 선정하였다.

우선, 단순한 에너지 절감분야가 아닌 미래 성장의 바탕이 되고 기후변화・자원위기에 대한 해결능력이 큰 분야로서 녹색기술산업에서 6개 세부 분야를 선정하였다. 다음으로 세계시장규모가 크고 기술을 보유할 뿐만 아니라 융합을 통해 기존 산업의 고도화와 신산업 창출이 가능한 분야로서 첨단융합산업에서 6개 세부 분야를 선정하였다. 아울러 일자리 창출 잠재력이 크고, 서비스업에 경제성을 보완하여 고부가가치 창출이 가능한 분야로서 고부가가치 서비스산업에서 5개 세부 분야를 선정하였다.

이들 분야는 각 부처별 사업 중 시장성과 파급효과를 기본적인 선정 기준으로 삼고, 녹색성장 연관성을 보조 척도로 활용하여 선정되었다. 또한 기술과 시장의 성숙도에 따라 성장동력화가 예상되는 시기를 단기(5년 이내), 중기(5~8년), 장기(10년 내외)로 구분하여 실효성을 높이고자 하였다.

추진전략으로는 민간투자 활성화를 위한 법・제도 개선과 함께 공공수요를 활용하고, 시범사업 등을 통해 조기 시장 창출을 지원하며, 신성장동력분야에 정부 연구개발 역량을 집중하고, 정부 연구개발 시스템 개선을 통해 투자의 효율성을 제고하며, 분야별 맞춤형 우수 전문인력 양성을 추진하는 것 등을 들고 있다. 신성장동력사업으로부터 기대되는 경제적 효과로는 수출형 제조업과 지식서비스업의 동반 발전으로 일자리 창출과 함께 '질 좋은 경제성장' 달성이 기대되며, 10년 후 약 700조원 규모의 부가가치(2008년 222조원)와 약 350만명의 신규 일자리를 창출할 전망이다.

성장동력사업과 별도로 신산업육성을 위해 바이오기술과 나노기술 등의 신기술분야는 각각 생명공학육성기본계획(1994~2016년)과 나노기술종합발전계획(2001~15년) 등을 통해 핵심원천기술개발을 추진해오고 있다. 바이오기술분야의 국가경쟁력 확보를 위해 1994년부터 추진된 생명공학육성기본계획은 제1단계(1994~97년)에는 생산기술기반의 선진국 수준 확보, 제2단계(1998~2002년)에는 원천기반기술의 선진국 수준 확보, 제3단계(2003~07년)에는 생명공학산업의 수출전략 산업화 등을 목표로 연구개발을 추진해오고 있다. 최근 수립된 제2차 생명공학육성기본계획(2007~16년)에서는 건강한 '생명중심 사회'와 '풍요로운 바이오 경제' 구현을 위해 생명공학분야 세계 7위 기술 강국 진입을 목표로 하고 있다. 과학기술 논문 창출은 2005년 13위에서 2016년 7위로, 특허기술경쟁력은 2005년 14위에서 2016년 7위로, 핵심 연구개발인력 양성(석・박사)은 2005년 9,600명에서 2016년 17,300명으로, 산업화 시장 창출은 합성신약을 포함한 시장규모를 2005년 12.5조원에서 2016년 60조원으로 확대하는 것을 목표로 정책을 추진하고 있다. 목표 달성을 위한 추진전략은 국가 생명공학 육성 추진체계 혁신, 연구개발 일류화기반 확충, 바이오산업의 발전 가속화 및 글로벌화, 법・제도 정비 및 국민 수용성 제고 등이다. 정부투자 소요액은 계획기간(2007~16년) 중 기존 사업의 확대 및 신규 사업 투자에 총 14조 2,881억원이 소요될 것으로 추정하고 있다.

나노기술은 기존 제품을 고성능화하거나 과학기술의 새로운 영역을 창출할 수 있어 정보통신기술, 바이오기술, 환경기술과 함께 21세기의 산업혁명을 주도할 핵심기술로 인식되고 있다. 세계적인 나노기술개발 경쟁 속에 우리나라도 2001년 나노기술종합발전계획을 수립하여 나노기술 개발을 본격화하였다. 2001년 7월 제1기 나노기술종합발전계획이 수립된 후 2002년부터 2005년까지 범부처적으로 나노기술분야에 약 9,748억원이 투자되었으며, 연구개발, 인력 양성, 기반 구축 각 분야별로 67.4%, 4.8%, 27.8% 비율로 투자가 이루어졌다. 제2기 나노기술종합발전계획(2006~15년)에서는 신기술 및 신제품 확보를 통해 지속성장 잠재력을 확보하여 2015년 선진 3대국 기술경쟁력 확보를 목표로 설정하고 있다. 이를 위해 정보통신기술, 바이오기술, 환경기술 등 여타 기술과의 융합 및 시너지를 통해 신기술 시장을 선점하고, 암 정복 및 각종 질병진단 및 치료기술의 획기적 향상과 각종 공해 물질 제거 및 배출의 최소화를 위한 기술개발을 추진하고 있다. 제1단계(2006~10년)에서는 연구개발, 기반 구축, 인력 및 제도 개선분야에 민간투자를 포함하여 총 2조 358억원, 제2단계(2011~15년)에서는 총 2조 8,193억원을 투자할 계획이다.

나. 부품·소재 산업 육성정책

과거 1970~80년대 정부의 산업정책은 조립완제품 육성정책을 중심으로 국내 산업 보호 중심의 소극적인 국산화정책을 추진하였다. 이후 2001년 2월 「부품소재전문기업지원에관한특별조치법」 제정을 계기로 부품·소재 산업의 성장기반을 확충하기 위한 총제적인 지원 근거 법령이 마련되었다. 이 법은 부품·소재 및 그 생산설비산업의 발전기반을 조성하고 부품·소재 전문기업 등의 육성을 통하여 국민 경제의 균형 있는 발전에 기여한다는 목적으로 제정되었다. 이 법에는 부품·소재발전계획수립, 전문기업 육성, 부품·소재 기술개발 및 사업화, 신뢰성 향상기반 구축 등의 내용이 포함되어 있다.

2001년 7월에는 제1차 부품소재발전 기본계획이 수립되어 5대 핵심 과제를 선정하였다. 5대 핵심 과제는 부품·소재 기업의 전문화·대형화 지원, 부품·소재 기업의 기술력 향상, 개발된 부품·소재의 신뢰성 향상 지원, 핵심 부품·소재 산업의 수출 촉진 및

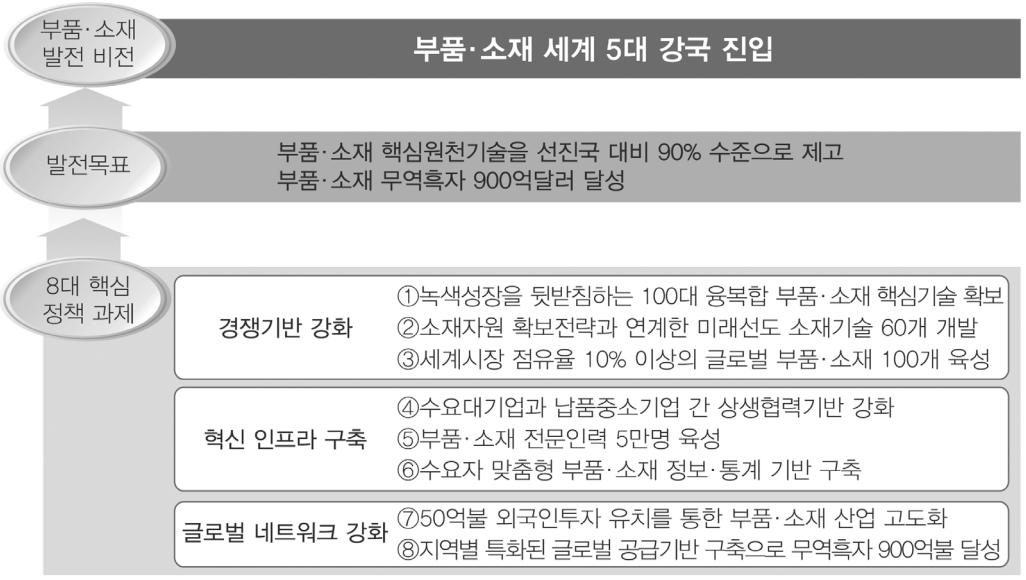
〈표 4-69〉 「부품소재전문기업지원에관한특별조치법」의 주요 내용

	주 요 내 용
부품·소재 발전계획 수립	– 범부처적 부품·소재발전 계획 수립 (부품·소재발전심의위원회 심의) – 부처별 부품·소재발전 시행계획 수립
부품·소재 전문기업 육성	– 부품·소재전문기업에 대한 투자 확대 – 부품·소재전문기업에 대한 기술 및 인력 지원 – 부품·소재정보의 체계적 생산·관리 – 부품·소재기업의 전문화·대형화 지원
부품·소재 기술개발 및 사업화	– 부품·소재기술개발사업 및 사업화지원사업 실시 – 부품·소재기술 국제표준화 지원
신뢰성 향상기반 구축	– 신뢰성향상기반구축사업 및 신뢰성 인증 실시 – 한국수출보험공사 등의 신뢰성보장사업 실시(신뢰성보험)

자료: 법제처, 「부품소재전문기업지원에관한특별조치법」, 2001.

투자유치 지원, 부품・소재 산업의 체계적인 정보화 지원이다. 2001년 동 조치들은 부품・소재 산업정책의 주요 전환점으로 작용하였다. 이후 2005년 1월 부품・소재 발전전략 발표를 계기로 글로벌 시장을 겨냥한 더욱 공세적인 전략을 추진하기 시작하였는데, 2010년까지 핵심 기술력을 보유한 부품・소재 중핵기업 300개 이상 육성을 목표로 설정하였다. 같은 해 12월에는 '부품・소재 2015 발전전략', 2006년 4월에는 부품・소재 발전을 위한 '3대 전략 9대 과제'를 발표하여 한・중・일을 연결하는 동북아의 역동적 포지셔닝 전략을 추진하는 한편, 부품과 차별화된 소재산업 발전방안 마련을 모색하였다.

[그림 4-43] 제2차 부품・소재 산업 발전 기본계획의 정책 방향



2009년 1월에는 제1차 기본계획의 정책 평가와 부품・소재 산업을 둘러싼 환경 변화를 분석하여 제2차 부품・소재발전 기본계획을 수립하고 핵심 정책과제를 추진하게 되었다. 제2차 기본계획은 부품・소재 세계 5대 강국을 비전으로 설정하였으며, R&D 지원체계의 개혁 및 효율성 제고와 소재산업의 새로운 기술개발체제 구축으로 부품・소재 핵심원천기술 수준을 2012년까지 선진국 대비 90% 수준까지 제고할 것을 목표로 설정하였다. 그리고 지역별로 특화된 시장개척전략과 수입대체형 투자 유치 확대로 2012년에 이르러 부품・소재 무역흑자 900억달러 달성을 목표로 제시하였다. 원천기술 수준의 제고를 위해서는 새로운 정책환경과 부합하는 부품・소재 산업의 질적・양적 성장에 정책 역량을 집중할 계획이며, 지식・기술집약형 핵심 부품・소재 발전을 통한 수출 확대와 수입 대체로 균형 있는 무역수지 달성을 도모할 계획을 수립하였다.

다. 지식서비스산업 육성정책

2000년대 초반부터 시작된 정부의 지식서비스산업 활성화 노력은 2000년대 후반에

더욱 가속화되는 모습을 보인다. 지금까지 서비스산업 육성을 위한 정부의 정책은 서비스산업 경쟁을 제한하는 규제 개선, 서비스산업 육성을 위한 제도적 기반 마련, 분야별 경쟁력 강화 등 세 가지 정책방향으로 추진되었다.

2003년에는 관광수지 개선대책을 마련하면서 관광호텔에 대한 영세율을 2004년까지 추가 연장, 산업용 전기요금 적용과 더불어 골프장·스키장의 부지면적 제한 규정 폐지 등을 추진하였다. 2004년에는 세제·금융지원 및 인프라개선 방안과 레저스포츠·전시·디자인 등 18개 서비스분야 경쟁력 강화 대책을 추진하는 하는 한편, 서비스산업에 대한 경쟁제한 규제를 발굴하여 시정하였다. 2005년에는 서비스산업 고부가가치화를 위해 엔지니어링, 컨설팅, 통신, 방송·광고, 교육, 의료 등 26개 서비스분야를 선정하여 분야별 대책을 수립하여 추진하였다. 2006년 말부터는 재정경제부(현 기획재정부)가 중심이 되어 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책을 수립하여 추진하고, 2008년부터는 서비스산업 선진화 방안으로 명칭을 변경하여 종합대책을 마련하였다.

〈표 4-70〉 서비스산업 육성을 위한 정부의 종합정책

		주요 내용
서비스산업 경쟁력 강화 종합대책	제1단계 (2006.12.12)	– 제조업과의 차별 시정 – 불합리한 규제개선 및 인프라 구축 – 세제·금융지원 확대 – 의료서비스의 다양화·첨단화를 위한 제도 개선 – 서비스업 인적자원 양성체계 개선 – 유망 서비스업종의 산업적 육성 – 관광산업 활성화 방안 – 교육분야 경쟁력 강화방안
	제2단계 (2007.7.30)	– 관광레저분야 해외소비의 국내전환 촉진 – 서비스산업 생산성 제고를 위한 정책적 지원 강화 – 서비스산업 경영환경개선 지속 추진
	제3단계 (2007.12.10)	– 문화산업 육성(산업기반, 창작기반, 제작기반, 유통, 공연예술) – 디지털콘텐츠 육성(산업기반, 유통·수출) – 관광산업 육성(자연공원, 의료관광, 체육시설 등)
서비스산업 선진화 방안	제1차 (2008.4.28)	– 관광(글로벌 관광환경조성, 관광상품개발, 해외수요 국내 전환, 관광인프라) – 의료관광(해외환자 유치, 규제완화, 상품개발 및 마케팅, 국가인증제 등) – 유학연수(외국교육기관 국내 유치, 외국인학교에 대한 규제 합리화, 실효성 있는 영어교육 등) – 지식기반서비스(서비스수출 지원, 국내시장 개척·창출, 세제 및 R&D투자 지원, 문화콘텐츠 육성)
	제2차 (2008.9.18)	– 고용서비스(민간서비스 활성화, 직업훈련서비스 시장기능 확대, 계약학과 제도) – 방송·통신·콘텐츠(방송규제 합리화, 통신사업규제 합리화, 콘텐츠 유통구조, 저작권 보호, – 법률서비스(대형화·전문화, 공증서비스 편의성) – IT서비스·소프트웨어(글로벌 수준의 IT 및 소프트웨어산업 육성, – 보건·외식서비스(건강관리, 위생서비스평가 민간참여, 외식서비스 지원) – 전문자격사 제도(제도 선진화)
	제3차 (2009.1.14)	– 서비스산업 맞춤형 인재 양성 – 서비스산업 직업훈련 확대 – 서비스산업 R&D 활성화

자료: 기획재정부 등 정부부처, 『서비스산업 경쟁력강화 종합대책』 및 『서비스산업 선진화 방안』, 2006~09.

현재까지 여섯 차례에 걸쳐 추진된 서비스산업 육성 종합정책을 보면, 초기에는 제조업에 불리하게 적용되는 세제·금융 등 각종 정책수단을 시정하는 방향으로 추진되었다. 이러한 접근은 결국 서비스업을 제조업에 부수적으로 수반되는 산업에서 독립적인 영역으로 인식을 전환하려는 시도로 볼 수 있다. 물론 아직까지 제조업 중심의 정책이 산업정책의 근간을 형성하고 있는 것은 사실이지만, 과거에 비해서는 크게 개선되었고 향후에도 이러한 변화는 지속될 것이다. 이러한 정책 전환의 근저에는 서비스산업을 '산업'적인 관점에서 접근하는 것이 매우 중요하다는 인식도 자리 잡고 있다. 서비스산업을 경제를 구성하는 단순한 부가적 활동으로만 파악하는 경우 성장을 기대하기 매우 어려워진다.

서비스산업 육성을 위한 종합정책에서 발견할 수 있는 또 하나의 특징은 기반 강화와 더불어 업종별 접근을 병행하고 있다는 점이다. 서비스산업 전체의 관점에서 성장기반 구축도 우리에게는 매우 중요하다. 대표적인 예가 서비스산업의 낮은 생산성이다. 경제의 60% 정도를 차지하는 서비스산업의 생산성이 제조업 생산성의 절반에도 못 미치는 것은 그만큼 우리 경제의 성장능력을 낮추는 요인이 되는 것이다. 서비스산업의 생산성을 제고하기 위해 추진하는 서비스인력 양성, 서비스 R&D투자 활성화 등은 서비스산업의 생산성을 확충하기 위한 주요 정책이다. 이와 함께 관광, 교육, 의료, 문화, 방송·통신 등 업종별 정책도 동시에 추진하게 된다. 서비스산업은 그 범위가 워낙 넓고, 각각이 다른 특성을 지니고 있어 전체적인 관점에서 접근하는 데에는 한계가 있을 뿐만 아니라 서비스업종별로 정책 이슈가 각각 다르게 존재한다. 따라서 업종별 육성정책 마련이 필요한 것이다.

한편, 서비스산업 육성을 위한 종합정책은 지식서비스 중심으로 이루어져 궁극적으로 서비스산업에서 새로운 성장동력을 창출하는 방향으로 추진되고 있다. 서비스산업에서 지식서비스와 일반서비스를 구분하는 것은 매우 어려운 일이다. 이는 어떤 업종이라도 지식집약적인 부분과 노동집약적인 부분이 혼재되어 있기 때문이다. 그러나 대체적인 방향은 노동집약적인 분야를 기술 등을 통해 지식집약화함으로써 부가가치 창출능력을 높이는 것이다. 이러한 관점에서 정부의 서비스산업 정책은 서비스의 생산과 인도에 기술과 지식을 최대한 활용하고, 많은 고급인력이 서비스산업에 종사할 수 있도록 직업의 질적 수준을 높이는 방향으로 추진되고 있는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 우리나라 정부의 지식서비스 육성 의지는 매우 강하다. 또한 육성전략 수립을 위한 노력도 매우 구체적이며 일관성이 높다. 이러한 정부의 정책 방향은 지식서비스가 향후 우리나라 경제의 성장동력으로 자리매김하고, 고용문제를 해결해 줄 수 있는 중요한 축이 될 것이라는 판단에 따른 것이다. 따라서 정부의 지식서비스 육성 노력은 향후에도 계속될 것이며, 이에 따라 지식서비스산업에 대한 정부의 지원도 더욱 구체화되고 다양화될 것이라고 예상된다.

4. 성과와 과제

지금까지 신기술산업, 부품·소재, 지식서비스산업을 중심으로 미래 성장동력 창출이 필요한 배경, 주요 발전상, 육성을 위한 정책을 간략히 살펴보았다. 우리가 지금까지 추

진해온 미래 성장동력 창출 사업들은 미래를 준비하는 적극적인 동기에서라기보다는 한계에 부딪친 주력 제조업의 가치창출능력에 반응하는 방식으로 추진된 것이라고 볼 수 있다. 이처럼 환경과 여건의 변화에 반응하는 식으로 접근하게 되면 새로운 성장동력을 창출하기보다는 기존의 성장동력을 보완하는 수준에 그치게 될 수도 있다.

이러한 관점에서 미래 성장동력 창출 관련 기존 사업과 정책의 성격을 보면 반성해야 할 점들이 드러나게 된다. 우선 정책 방향 면에서 지금까지 추진해온 성장동력 창출 사업들을 보면 그 대부분이 공급자·기술 중심이고, 선진국이 이미 선점하고 있는 분야가 다수이다. 그 결과 시장이나 고객 중심에서 벗어나고, 메가트렌드를 반영하지 못하며, 우리가 우위를 선점할 수 있는 분야 발굴이 다소 미흡하다. 다음으로 정책의 범위에서는 제조업이 중심이 되어 고부가가치화에 애로가 있으며, 제조업과 서비스업을 분리하여 추진하고 있음을 알 수 있다. 다행히도 정부가 최근에 발표한 '신성장동력 비전 및 발전전략'(2009.1.13)에서는 제조업과 서비스업을 포괄하고 있으나, 제조업과 서비스업의 동반 성장에 대한 고려가 아직은 미흡하다.

추진주체 면에서 보면 사업들이 기본적으로 정부 주도이고, 또한 대기업이 중심이 됨으로써 불균형 성장 가능성을 내포한다. 따라서 대기업과 중소기업이 동반 성장할 수 있는 체계가 다소 미흡하며, 성장잠재력 확충에도 한계가 있는 것으로 보인다. 마지막으로 정부의 역할 면에서는 R&D 지원 확대에 초점을 두어 시장창출이나 성과가 미흡하고, 사업추진의 지속성을 보장하는 체계가 부족하다. 다시 말해 R&D 성과, 생태계 조성, 수요창출이 부진하고 유망산업을 상시로 발굴하는 체계가 미흡한 것이다.

이하에서는 미래 성장동력의 주요 항목으로 고려한 신기술산업, 부품·소재 산업, 지식서비스산업분야별로 부족한 점, 개선해야 할 점들을 살펴본다.

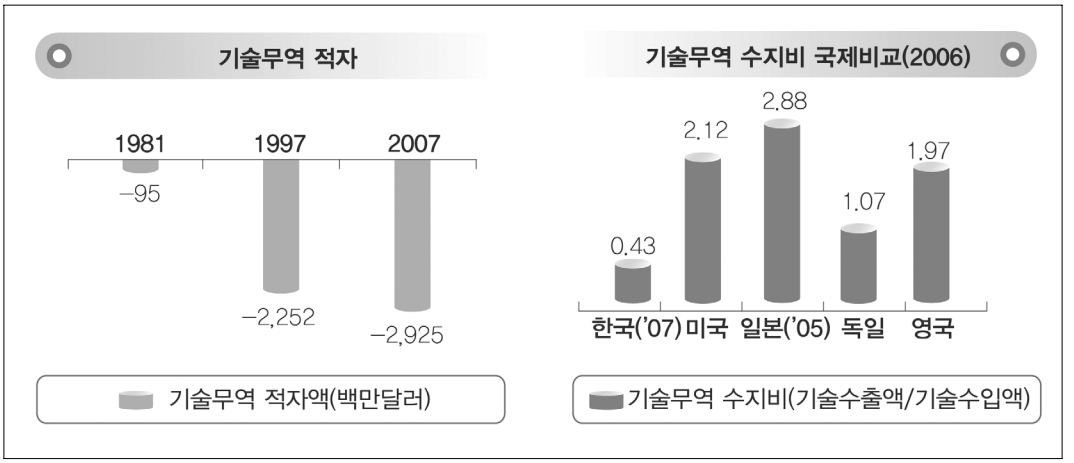
가. 신기술산업

신기술분야에서 상당 부분 기술 수준이 향상되고 산업성과도 이루었지만 아직까지 나노기술, 바이오기술 등 미래 유망기술에 대한 선진국과의 격차가 심하다. 특히 융합기술의 경우, 전반적으로 초기단계이기는 하나 선진국 대비 50~80% 수준이어서 상대적으로 저조한 편이다. 그리고 주력 산업의 부품·소재에 관한 기초·원천기술 취약 등 구조적 문제가 지속되고 있으며, 이로 인해 [그림 4-44]에서 보듯이 기술무역적자가 지속적으로 확대되고 있는 실정이다. 반면, 기술수출 증가로 기술무역 수지비는 2000년 0.07에서 2007년 0.43으로 개선되고 있으나, 아직 선진국에 비해 매우 낮은 실정이다.

또한 중소기업의 연구개발투자 규모가 2007년 전체 기업의 24.1%에 불과하여 성장잠재력 확충과 고용창출의 핵심인 중소기업의 연구개발 활동이 위축되어 있다. 이는 중소제조업 영업이익률이 2000년 5.44%, 2002년 5.01%, 2004년 4.47%, 2006년 4.31%로 수익성이 악화되고 있으며, 이에 따른 연구개발투자의 여력이 위축된 것에 기인하여 악순환의 고리를 형성하고 있다.

2000년대 들어서 정부의 연구개발투자에는 삶의 질 향상을 위한 공공·복지 투자가 미흡하다. 선진국은 국민소득 증가에 따라 환경·보건 목적의 연구개발투자를 확대하였

[그림 4-44] 기술무역 적자 및 수지비 국제 비교



자료: 한국산업기술진흥협회.

으나, 우리나라는 아직 OECD 평균에도 못 미치고 있는 실정이다. 이와 더불어 안전・건강・기후변화 관련 국가연구개발의 역할이 부족하여 재난・재해 분야 기술 수준의 경우 자연재해분야는 약 40%, 인적재난분야는 약 48%에 불과하다. 또한 1990년 이후 온실가스 배출량의 증가율 98%는 OECD 국가 중 최고 수준이며, 온실가스 배출량은 세계 16위, CO_2 배출량은 세계 10위에 위치하고 있다.

나. 부품・소재 산업

기술개발 및 대형화・전문화를 중심으로 한 경쟁기반 측면에서 보면, 기술개발을 목표로 2000~07년 기간 동안 총 1조 1,827억원을 투입하여, 글로벌 조달 잠재력이 큰 부품・소재 기술을 발굴하고 지원하였다. 그 결과 민간 투자 및 수요기업과 연계된 기술개발 등으로 양호한 성과를 거둔 것으로 나타났다. 즉, 2007년까지 지원을 통해 기술개발에 성공한 부품・소재의 기술 수준은 선진국의 기술 수준을 100으로 했을 때, 2004년 85.0%에 비해 2007년에는 91.2%로 향상된 것으로 나타났다. 그러나 단기성과 창출이 용이한 부품 위주의 상용화 기술개발에 주력함으로써 세계 시장 선점형 핵심 기술 지원은 부족하였다. 특히, 소재분야에 대한 기술개발 투자 비중이 낮아 첨단 기술소재 기술수준은 선진국의 75% 수준에 불과한 것으로 평가되었다.

국내 소재기업의 다수는 저부가치 구조이며, 국제경쟁력이 취약한 것으로 나타난다. 그리고 개발된 기술의 사업화 연계 메커니즘도 취약한 것으로 지적되었다. 한편, 대형화・전문화를 위해 12개 부품・소재 전문투자조합 및 M&A데스크 설립 등의 제도적 지원으로 부품・소재 중핵기업(매출액 2,000억원, 수출 1억달러 이상) 수는 2004년 155개사에서 2007년에는 231개사로 증가하는 성과를 보였다. 문제점으로는 대형화・전문화에 수반되어야 할 글로벌화 지원이 미흡하고, 기업규모별 차별화된 지원이 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 4-71〉 신뢰성 평가장비 구축 및 평가기준개발 현황(2008. 9 기준)

분야	평가기관	장비수	기준	분야	평가기관	장비수	기준
기계	한국기계연구원	165	234	화학	한국화학연구원	169	19
자동차	자동차부품연구원	342	131		한국화학시험연구원	54	5
	조선기자재연구원	15	7		건자재시험연구원	31	14
전자	전자부품연구원	263	46		생활환경시험연구원	30	8
	한국산업기술시험원	235	65		요업기술원	92	8
	전기전자시험연구원	184	24	섬유	생산기술연구원	26	9
전기	한국전기연구원	61	19		FITI시험연구원	53	12
	한국조명기술연구소	24	10		의류시험연구원	53	9
기초금속	포항산업과학연구원	108	26	계	18개 신뢰성평가센터	1,982	668
가공금속	생산기술연구원	77	22				

자료: 지식경제부; 한국부품·소재산업진흥원 자료.

신뢰성기반 구축 및 인력 양성, 정보화 등 인프라 구축 측면에서 보면 다음과 같다. 기술개발과 더불어 품질경쟁력 강화를 위한 신뢰성 향상을 위해 18개 신뢰성평가센터를 지정·운영하여 1,982개 종류의 평가장비를 구축하였으며, 668종의 평가 기준 개발 및 신뢰성인증을 추진하였다. 그러나 신뢰성센터의 소프트웨어적인 인프라 구축이 미흡하고, 신뢰성인증제도와 수요기업과의 연계 부족으로 신뢰성인증제품에 대한 내수 및 수출 확대 등 실질적인 성과로 연계되지 못한 문제점이 지적되었다.

한편, 부품·소재 전문인력 양성사업은 '신뢰성 전문인력 양성사업'과 '소재정보은행사업' 등 두 가지 사업을 통해 추진되어 왔다. 그 결과 양적 측면에서 신뢰성 및 소재 관련 전문인력을 3만 1천여 명을 육성하는 성과를 달성하였다. 그러나 신뢰성 전문인력양성사업은 실적 위주의 단기 프로그램이 대부분이며, 지역별 확산이 미흡한 것으로 평가된다. 또한 부품·소재 기업이 필요로 하는 R&D와 연계한 고급 연구인력 육성 및 해외 기술인력 연계 활용은 미흡한 실정이다. 정보화 측면에서는 부품·소재종합정보망(MCT-net)구축, 부품·소재 통계기반구축사업, 부품정보통합시스템 구축 등의 가시적인 성과가 있었다. 다만, 정보공급자 중심체제로 인해 부품·소재 정보가 분산되는 문제점이 지적되었고, 정보 수요와 괴리된 정보 제공으로 정보의 활용가치가 저하되고, 부품·소재 통계서비스의 고도화가 미흡한 것으로 나타났다.

마지막으로, 외국인투자 유치 및 수출 촉진을 통한 글로벌 경쟁력 강화 면에서는 어느 정도 성과가 나타난다. 즉, 2004년부터 2007년까지 83.6억달러 규모의 외국인투자 유치에 성공하여 부품·소재 부문이 전체 외국인투자 유입액의 23.4% 규모에 달한 것이다. 그러나 외국인투자의 경우 국내 수요대기업과 밀접하게 연계된 그린 필드형 투자유치를 확대할 필요가 있다. 또한 KOTRA와 업종별 협회, 조합 등의 정보전달기능을 강화하여 수출 기회를 확대하고 수출 증대에 기여하는 노력이 필요할 것이다. 좀 더 실효성 높은 성과를 달성하기 위해서는 기술개발 및 수요기업과 밀접하게 연계되는 부품·소재의 특성이 반영된 수출전략이 필요하다.

다. 지식서비스산업

지식서비스는 새로운 성장동력으로 우리나라 경제의 성장을 이끌어나갈 뿐만 아니라, 양질의 고용 창출이라는 어려운 문제를 해결해줄 수 있는 유력한 대안이라 할 수 있다. 제조업이 여전히 우리나라 경제의 성장동력으로서 한 축을 담당하고 있으나 성장 및 고용창출능력에서는 한계를 보이고 있다. 특히, 제조업은 자동화·에너지절약화 등으로 고용창출능력이 현저히 낮아지고 있다. 이러한 문제로 인하여 우리나라 정부가 지식서비스산업 육성에 강한 의지를 보이고 있는 것은 매우 적절한 판단이라고 할 수 있다.

1990년대 후반부터 시작된 우리나라 정부의 지식서비스 육성 노력은 현재까지 일관되게 지속되고 있다. 1990년대 후반 서비스산업의 고부가가치화와 신성장동력 발굴을 위해 시작된 범국가차원의 지식서비스 육성 노력은 2000년대에 들어서 더욱 체계화되었다. 구체적인 발전 비전을 제시하고, 유망업종을 선정하여 각 업종별 발전전략을 마련하는 등 단편적인 지원방안이 아니라 종합적인 지식서비스산업 육성전략이 수립되었다고 볼 수 있다.

정부의 이러한 노력으로 인해 우리나라 지식서비스는 최근 발전의 조짐을 보이고 있다. 2000년대 들어 우리나라 연평균 GDP 상승률이 3%대에 머무르고 있는 반면, 지식서비스산업은 연평균 약 6%의 성장을 이룩하였다. GDP 대비 생산 비중 및 고용 비중도 꾸준히 상승하여 현재 생산 비중과 고용 비중이 각각 28.4%와 25.0%에 이르고 있다. 이러한 성장기조 속에서 국내 지식서비스 기업의 해외진출 성공 사례도 하나 둘씩 생겨나고 있다.

그러나 이러한 발전에도 불구하고 우리나라 지식서비스는 여전히 많은 문제점을 내포하고 있다. 우선 가장 우려가 되는 부분은 선진국에 비해 취약한 우리나라 지식서비스업의 생산성과 업체의 영세성이다. 지식서비스의 대표적 분야인 사업서비스의 경우 우리나라의 생산성은 미국의 34.2% 수준에 불과하다. 교육과 금융·보험 등도 미국의 생산성에 각각 63.7%와 68.2% 수준에 불과하다.

지식서비스업체의 영세성도 문제다. 2005년 기준으로 우리나라 지식서비스기업의 평균 1인당 매출액과 업체당 종업원 수가 각각 미국의 1/2과 1/3 수준에 머물고 있다. 지식서비스업체의 영세성으로 인한 R&D 등 혁신역량 부족과 전문성을 갖춘 고급 인력 부족은 장기적으로 우리나라 지식서비스산업의 발전을 저해하는 요소로 작용할 가능성이 있다.

지식서비스의 무역적자 확대도 문제로 지적될 수 있다. 2000년 65억달러였던 지식서비스산업의 무역적자는 2005년에는 115억달러로 확대되었다. 이는 서비스수지 적자뿐만 아니라 우리나라 경상수지에 큰 부담으로 작용하고 있다. 더욱 문제가 되는 것은 지식서비스산업에 포함된 대부분의 업종들이 경기변동에 민감하지 않아 무역적자가 구조적이라는 점이다. 여행수지와 같이 경기변동에 민감한 부분은 경기침체가 발생하면 적자가 단기간에도 큰 폭으로 감소할 수 있다. 그러나 지식서비스는 중간재적 성격이 강한 경우가 많아 무역적자가 단기간에 크게 감소하기 어려워 만성적인 무역적자로 이어질 가능성이 높다.

2000년대에 들어 업계와 정부의 노력으로 지식서비스산업이 크게 성장하고 있으나,

아직은 갈 길이 멀다. 특히 미국과 같이 제조업보다는 서비스산업의 경쟁력이 강한 국가들에 비하면, 우리나라 지식서비스산업은 이제 막 유치단계에서 벗어나고 있는 수준이라고 할 수 있다. 그러나 다행스러운 점은 정부의 육성 의지가 확고하고, 우리나라 지식서비스산업의 성장이 순조롭게 진행되고 있다는 점이다. 앞으로도 정부의 적극적이고 일관성 있는 지식서비스산업 육성이 요구된다. 비록 아직까지는 만족스러운 수준에 이르지 못하였지만, IT산업의 사례에서 볼 수 있듯이, 일관성 있는 정부의 지원이 지식서비스산업에도 지속된다면 우리나라의 지식서비스산업도 IT산업과 같은 도약을 이룰 수 있을 것이라고 할 수 있겠다.

그러나 정책적인 관점에서 보면 무엇보다 중요한 것은 서비스산업에 대한 규제를 개선하고 대외개방성을 높이는 것이다. 국내 서비스업이 발전하지 못하고 있는 가장 중요한 요인은 경쟁부재인 것이다. 이를 해소하기 위해서는 '공익성'에 대한 냉철한 판단과 함께 관련 이해관계집단의 영향력을 최소화하는 노력이 필요하다.

라. 미래 성장동력 창출 사업의 향후 접근방법

미래 성장동력 창출과 관련하여 여기에서는 신기술산업, 부품·소재 산업, 지식서비스산업에 한정하여 다루고 있지만 사실 그 범위는 이보다 훨씬 더 넓다. 무엇보다도 성장동력은 특정 분야 자체로서가 아니라 여러 분야가 서로 융합·복합화함으로써 그 지평이 넓어지는 특성이 있다. 즉, 미래 성장동력은 기본적으로 기술개발과 기술 간, 기술·산업 간, 산업 간 융합으로 시장이 창출된다고 할 수 있다.

우선 IT, BT, NT 등 기술의 발달과 이종기술 간 및 산업 간 융합을 통해 새로운 시장이 형성된다. 혁신기술 간의 융합으로 의료, 환경, 에너지 등 미래 사회수요에 부응한 신산업·신시장을 창출하거나(social pull), 기존 시장에 없던 신제품·서비스가 태동하는 경향(technology push)이다. 신기능 생물소재, 의약품 중간체 등의 개발로 바이오화학, 바이오의약, 바이오식품 시장이 크게 확대될 전망이다. 또한 태양광, 풍력, 수소·연료전지 등 기술기반 신에너지 시장이 IT, BT를 능가하는 거대산업으로 부상할 전망이다.

그러나 무엇보다도 환경과 천연자원 문제의 심화가 미래의 성장동력에 미치는 영향이 매우 클 것이라는 점이 중요하다. 지구온난화와 국제환경규제로 인한 무역장벽의 대두, 에너지가격 상승 및 공급 부족 가능성, 주요국 간 수소경제 진입경쟁 가속화 가능성 등은 모두가 미래 성장동력의 변화를 예고하는 지표들이다. 특히 선진국들은 자원 고갈과 지구환경위기 극복이라는 명분으로 환경규제를 지속적으로 강화함으로써 이들이 실질적인 무역장벽으로 작용하게 될 것이다.

우리나라를 비롯하여 세계 각국이 녹색성장에 대한 비전과 발전 방향을 제시하는 것은 바로 에너지 고갈과 환경문제를 그만큼 심각하게 인식하고 있다는 점을 나타낸다. 고령화 및 소비패턴의 변화도 주목해야 할 분야이다. 고령화 소비 트렌드 및 고령친화산업이 부상하고, 안전·건강·감성 중심의 삶의 질 추구형 소비가 확산될 것이 분명하기 때문이다.

이처럼 미래 트렌드에 의해 새로운 산업들이 등장하고 새로운 시장이 형성되면서 새

로운 성장동력들이 지속적으로 발굴되고 기존의 주력 산업들을 대체하게 된다. 그 과정에서 선진국들을 중심으로 국가 전략기술의 부상과 함께 기술패권주의가 등장할 가능성도 배제할 수 없다. 핵심 기술개발전략으로서 민군겸용기술(dual-use technology)의 중요성이 증대되고 지식재산권과 표준화가 강화될 것이다. 이러한 미래 글로벌 트렌드에 뒤처지지 않고 우리의 위상을 강화하기 위해서는 꾸준히 신기술을 개발하고 응용하여 새로운 시장을 개척하고, 지속적으로 새로운 성장동력을 발굴하여 육성하는 것 외에는 달리 방법이 없다.

이러한 관점에서 지금까지 미래 성장동력분야로 다룬 세 분야에 대한 향후 접근 방향을 생각해본다. 신기술산업 육성분야는 IT, BT, NT 등 기술개발과 신기술을 산업화하는 관점에서 기술 내용, 사업화 추이, 관련 정책, 미래 전망 등을 이슈 중심으로 접근할 필요가 있다. 부품·소재 산업 육성분야는 그동안 산업정책의 핵심으로 다루어져온 분야임에도 아직까지 가시적인 성과가 이루어지지 않은 원인 분석과 향후의 추진 방향에 초점을 둘 필요가 있을 것이다. 지식서비스산업 육성분야는 지식기반경제하에서 서비스산업의 역할, 제조업과 서비스업의 상호관계, 지식기반서비스 중심으로의 경제구조전환 등을 포함할 필요가 있겠다. 특히 지식서비스에서는 경쟁체제 도입과 시장개방 문제를 심각하게 다루어야 할 것이다.

제9절 | 결론

건국 이후 60년에 걸쳐 한국 제조업은 양적으로도 괄목할 만한 성장을 이루었고, 질적으로도 전형적인 개도국형 경공업 위주에서 선진국들과 함께 경쟁하는 첨단산업 중심으로 탈바꿈하면서 눈부신 발전을 이루어왔다. 한국 제조업이 이룬 이와 같은 성과에 대해서는 국내에서는 물론 해외에서도 높은 평가를 하고 있다.

그러나 이러한 제조업 발전이 굴곡 없이 이루어진 것은 아니다. 광복 직후 남북이 분단되면서 일본 점령기 동안 영위되던 제조업 중에서 중공업을 비롯한 기간 제조업들은 북한에 배치되어 있던 반면 남한에는 식품업 등의 미미한 제조업이 남게 되었다. 그나마 미미한 출발 속에서 발전을 모색하던 한국 제조업은 6·25 전쟁을 겪으면서 대부분의 산업시설이 파괴되는 시련을 겪었다. 전쟁 이후 미국의 원조에 의존하여 일부 기간산업(비료, 시멘트 등), 경공업 등이 맹아를 싹틔우기 시작하였다.

그러나 본격적인 제조업 발전은 역시 1960년대 이후 경공업을 수출산업화하는 과정에서 이루어졌고, 1970년대에는 이러한 경공업 발전을 근간으로 정부의 대대적인 지원 속에 중화학공업이 육성되었다. 이들 중화학공업은 초기의 수입 대체 역할을 벗어나 빠른 속도로 수출산업으로 발전하였다.

그렇지만 정부의 정책적 지원이 중화학공업에 집중됨에 따라 많은 기업들이 경쟁적으로 사업에 참여하면서 과잉투자 문제도 발생하였다. 그 결과, 일부 산업은 1980년대 들

어 합리화 과정에 들어가기도 하였고, 후발 개도국의 추격에 직면하여 경공업은 물론 일부 중화학공업도 경쟁력 저하의 어려움을 겪게 되었다.

국내 제조업들이 이와 같은 경쟁력 위기를 극복하는 과정 속에서 두 가지의 탈출구가 모색되었다. 그 한 가지는 후발 개도국들이 아직 기술력을 확보하지 못한 첨단산업에 특화하는 길인데, 1980년대 말부터 성공을 거두기 시작한 반도체를 필두로 많은 IT 분야의 첨단산업들이 1990년대에 걸쳐 개발 육성되었다. 다른 한 가지는 글로벌화를 모색하는 길인데, 국내 제조업은 중국, ASEAN 등 후발 공업국에 생산시설을 적극적으로 이전하여 국내 임금상승으로 인한 경쟁력 저하 문제를 해결하려고 노력하는 한편, 미국, EU 등 주요 선진국 시장에 직접 투자하기도 하였다. 그 결과로 한국 제조업은 전 세계적인 생산기반을 확보하게 되었다.

비록 많은 굴곡은 겪었지만, 건국 이후 60년 사이에 한국 제조업을 대표하는 주력 산업들은 대부분 세계 5위 전후의 생산력을 과시할 정도로 성장하였다. 국내 시장보다는 해외 시장에서 더욱 성가를 올리고 국내는 물론 세계 곳곳에 생산시설을 갖춘 명실공히 글로벌화된 생산 네트워크를 갖추어가는 등 비약적인 발전을 거둔 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그러나 이렇게 괄목할 정도의 발전을 이루는 사이에 한국 제조업은 많은 과제를 안게 되었다. 우선 수출산업과 내수산업, 대기업과 중소기업 사이의 격차가 심화되는 이른바 '양극화 현상'을 해소하는 문제, 수도권 및 동남권을 비롯한 국내 일부 지역으로 생산시설이 집중되는 현상, 제조업의 구조고도화를 이루어가면서도 계속 벗어나지 못하는 대일 부품·소재 의존현상, 또한 중국을 비롯한 후발 공업국들의 빠른 추격 속에 새로운 첨단산업을 찾아 발전시키는 문제 등을 안게 되었다. 더욱이 한국산업의 발전과정에서 제조업에 대해 정책적 지원이 집중되면서, 농업, 수산업 등의 전통적인 1차 산업들의 발전이 상대적으로 지연되었다는 부담, 다른 한편으로 제조업 스스로의 경쟁력과도 연계되어 있는 주요 서비스업들이 선진국에 비해 상대적으로 낙후되어 있다는 부담도 안고 있다. 다른 한편으로 제조업 위주의 산업발전은 국내 산업이 소수의 대기업 집단들에 의해 주도되는 현상을 빚으면서 이른바 경제력 집중의 원인을 제공했다는 비판을 받아 왔고, 때로는 이러한 문제가 정부, 대기업 집단 및 노동조합, 시민단체들 사이의 경제 문제를 둘러싼 정치적 알력의 원인이 되기도 하였다.

이러한 문제들을 해결하는 한 방안으로 정부와 민간이 힘을 합하여 이른바 '새로운 성장동력'을 모색하는 노력이 전개되고 있다. 현재 경쟁력을 보유한 주력 산업분야에서 새로운 영역을 개척하는 한편, 새로운 첨단산업을 모색하고 나아가 지식서비스 산업분야에서도 한국산업의 미래를 책임질 수 있는 산업을 찾아내는 것이 큰 과제로 부각되고 있다.

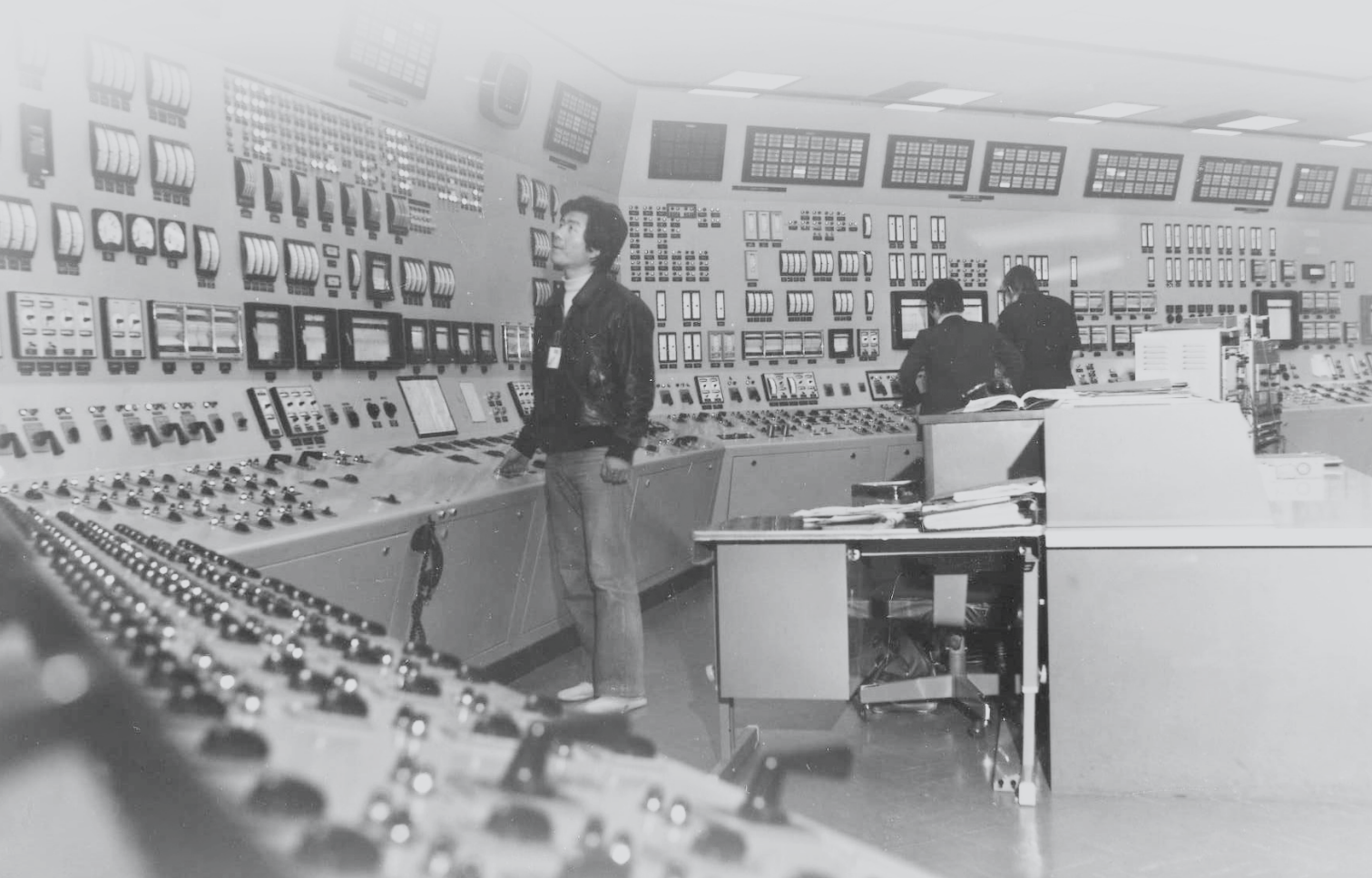
참고문헌

강광하・이영훈・최상모, 『한국 고도성장기의 정책결정체계』, 한국개발연구원, 2008.
강명헌, 「외환위기 이후의 기업구조개혁: 평가 및 개선과제」, 『산업조직연구』, 제9권 제1호, 2002.
강명헌, 「공정거래제도 20년의 평가 및 과제」, 『산업조직연구』, 제10권 제3호, 2002.
강진구, 『삼성전자, 신화와 그 배경』, 1996.
강철규・장석인, 『산업조정의 이론과 실제』, 산업연구원, 1989.
경제개혁연대, 『2008 재벌의 경제력 집중과 업종 다각화 현황 분석』, 2009.
고려대아세아문제연구소, 『한국의 공업경제』, 1965.
곽승영, 『한국 제조업부문 생산성의 성장기여도 및 결정요인 분석』, 산업연구원, 1997.
국가과학기술위원회・한국과학기술기획평가원, 『국가R&D성과분석 및 시사점』, 2009.
국가균형발전위원회, 『국가균형발전정책의 이론과 실천』, 2007.
국가균형발전위원회・산업자원부, 『2006년도 국가균형발전에 관한 연차보고서』, 2006.
공정거래위원회, 『시장경제 창달의 발자취: 공정거래위원회 20년사』, 2001.
공정거래위원회, 『공정거래백서』, 각년도.
공정거래위원회, 『통계연보』, 각년도.
김도훈 외, 『시장개방과 산업구조조정』, 산업연구원, 2005.
김성진 편, 『한국의 중소기업』, 매일경제신문사, 2006.
김시동, 「한국 산업구조정책의 전개과정」, 『산업동향』, 산업연구원, 1988.
김영수・김선배・오형나, 『지역산업정책 10년의 성과와 과제』, 산업연구원, 2007.
김용복, 『1980년대 한국산업정책과정의 특징: 공업발전법을 중심으로』, 동아시아국제정치학회, 2005.
김원규 외, 『한국산업의 생산성분석』, 산업연구원, 2000.
김인중・홍진기・김선배, 『공업배치정책의 평가와 실효성 확보방안』, 산업연구원, 1999.
대한민국학술원, 『한국의 학술연구-섬유공학』, 2002.
박상태, 『관세정책의 변천과 평가』, 한국조세연구원, 1997. 7.
박용일, 「공업발전법의 내용과 문제점」, 『경제법 연구』, 제2호, 1986. 12.
박우희・배용호, 『한국의 기술발전』, 1996.
배광선・주현・송하율・박린・최생림, 『벤처기업의 발전전략』, 산업연구원, 2000.
백낙기・주현・조덕희・전재완, 『대기업・중소기업간 협력실태 및 강화방안』, 산업연구원, 1995.
사공일・L.P.존스, 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』, 한국개발연구원, 1981.
산업발전전략기획단, 『2010 산업비전, 산업 4강으로의 길』, 2002.
산업연구원, 『산업단지혁신클러스터사업 1차년도 성과평가』, 2006.
산업연구원, 『중소기업 사업영역보호제도의 발전방안』, 1992.
산업연구원, 『지역전략산업진흥사업 성과분석』, 2007.
산업연구원, 『한국의 산업: 발전역사와 미래 비전』, 1997.
산업연구원, 『한국의 산업: 발전역사와 미래 비전-섬유산업』, 1997.

삼성경제연구소, 『한국산업 20년의 발자취』, CEO Information, 2006.
상공부, 『새로운 공업정책 체제의 구축: '공업발전법(안)의 취지와 내용'』, 1985.
신희권, 「재벌규제정책 실패사례로서의 주력업체제도」, 『한국정책학회보』, 제14권 제3호, 2005.
오원철, 『한국형 경제 건설-한국산업혁명』, 뉴스타운, 2007.
윤창번 · 조일흠 · 이용학, 『80년대 중소기업육성정책의 성과와 과제』, 연구보고서 제161호, 산업연구원, 1989.
이건희, 『이건희 에세이, 생각 좀 하며 세상을 보자』, 1997.
이경의, 『경제발전과 중소기업』, 창작과비평사, 1986.
이경의, 『중소기업의 이론과 정책』, 지식산업사, 1996.
이경태, 『산업정책의 이론과 현실』, 1996.
이근미, 『국운을 좌우한 위대한 선택』, 2004.
이병호, 『산업경쟁력 강화를 위한 시장과 정부의 역할』, 산업연구원, 2000.
이성훈 · 김시동 · 한성호, 『한국의 산업정책: 산업구조정책관련자료집』, 산업연구원, 1989. 10.
장윤종, 『2007 외국인투자기업 경영실태 조사 · 분석』, 지식경제부 · 산업연구원, 2007.
장윤종, 「제조업 외국인투자기업의 경영성과 국제비교」, 『월간 KIET산업경제』, 2009.
장윤종 · 전주성, 『글로벌경제의 외국인직접투자 정책』, 산업연구원, 2000.
장재홍, 『지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계 분석 및 정책 대응』, 산업연구원, 2005.
주 현, 「현단계 벤처기업 육성정책의 과제」, ISSUE PAPER 115호, 산업연구원, 2002.
주 현, 「중소기업정책의 방향 및 과제」, 『선진 일류국가를 위한 비전 경제 · 산업분야』, 2008년 지속가능발전 국가정책연구총서, 경제 · 인문사회연구회, 2008.
주 현, 「중소기업정책의 방향 및 과제」, 『선진 일류국가를 위한 비전 - 경제 · 산업분야』, 2008년 지속가능발전 국가정책연구총서, 경제 · 인문사회연구회, 2008.
주 현 · 송하율 · 조영삼 · 이영주, 『공공기관의 중소기업제품 구매제도 개선방안』, 산업연구원, 2001.
중소기업은행, 『한국의 중소기업』, 각년호.
중소기업청, 『중소기업에 관한 연차보고서』, 각년호.
중소기업특별위원회, 『중소기업백서』, 2000.
중소기업협동조합중앙회, 『중소기업실태조사』, 각년호.
차동세 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995. 12.
차동세 · 김광석 편, 『한국경제 반세기』, 한국개발연구원, 1995. 10.
최윤기 · 장재홍 · 허문구 · 안기돈 · 변창욱, 『한국경제의 발전경로와 지역정책』, 산업연구원, 2007.
통계청, 『광공업통계조사보고서』, 각년도.
통계청, 『통계로 본 광복전후의 경제 · 사회상』, 1993.
통계청, 『통계로 본 한국의 발자취』, 1995.
통계청, 『통계로 다시 보는 광복이전의 경제 · 사회상』, 1995.
통계청, 『우리나라 산업집중 및 시장구조 실태분석』, 2008.
통계청, KOSIS(http://kosis.kr/index.jsp).
한국개발연구원, 『한국경제 반세기-정책자료집』, 1995.
한국무역협회, 『한국무역사』, 2006.

한국산업기술진흥협회, 『산업기술개발 30년사』, 2009.
한국산업기술진흥협회, 『산업기술주요통계요람』, 1997.
한국산업단지공단, 『산업단지총람』 각년도.
한국산업단지공단 홈페이지(www.e-cluster.net)
한국산업은행, 『한국의 산업Ⅱ-가발』, 1973.
한국산업은행, 『한국의 산업Ⅰ』, 1973.
한국섬유산업연합회, 『섬유산업통계월보』, 2007.
한국은행, 『한국의 국민소득』, 1973.
한국전자산업진흥회, 『전자공업통계』, 각년도.
허문구・장재홍・최윤기, 『경제성장과 지역격차』, 산업연구원, 2004.

A. O. 크루거, 『무역・외원과 경제개발: 한국경제의 근대화과정 연구』, 전영학 역, 한국개발연구원, 1984.
Harvard University, "The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid – Studies in the Modernization of The Republic of Korea: 1945~1975," 1982.
Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, Nov/Dec. 1994.
Rostow, W. W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
Stern, Joseph J., Ji-hong Kim, Dwight H. Perkins, and Jung-ho Yoo, *Industrialzation and the State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive*, Harvard Institute for International Development and Korea Development Institute, 1985.
Young, Alwyn, "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience," *Quarterly Journal of Economics* 110, 1995, pp.641~680.
Office of Technology Policy, "Korea's Strategy for Leadership in Research and Development," U.S. Department of Commerce, 1997.
World Bank, *Korea: Managing the Industrial Transition*, Vol. 1, 1987.
World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, 1993.



제5장

에너지산업

제1절 | 머리말

경제개발 초기 우리나라의 에너지 공급여건은 매우 열악하였지만 제1, 2차 경제개발5개년계획을 수립, 집행하면서 점차 개선되었다. 이 당시 에너지산업은 국내 부존 석탄자원을 개발, 생산하는 한편 외국자본을 도입하여 전력과 석유 부문의 기반을 구축하는 단계라고 할 수 있다. 에너지의 원활한 공급을 위한 에너지산업 육성정책에 힘입어 국내 에너지산업은 크게 발전하여 왔다.

정부의 에너지정책 중 1960년대 중반의 주유종탄정책은 1970년대 초 제1차 석유파동시 석유확보의 어려움을 겪으면서, 국내 부존 석탄자원의 중요성을 인식하는 가운데 주탄종유정책으로 변경되었다. 그리고 1970년 중반 경제발전에 따른 에너지수요 증가는 다시 주유종탄정책으로 회귀되는 등 우여곡절도 있었다. 이는 그 후 제2차 석유파동을 겪으면서 석유의 중요성이 다시 부각되는 가운데, 유연탄과 액화천연가스 등 에너지 공급원의 다양화와 해외자원개발 확대로 나타나게 된다.

1970년대 두 차례 국제적인 석유공급 위기 당시 우리는 성장 위주의 경제정책을 추진하는 과정이었고, 더욱 효과적인 경제개발을 위해 에너지다소비형 중화학공업의 확장을 추진하는 정책을 시행하고 있었다. 이러한 와중에 맞이한 두 번의 석유위기는 우리에게 커다란 어려움과 교훈을 가져다주었다. 석유공급 위기로 인한 고유가는 경제개발의 초기 단계로 수출 주도의 개방형 경제를 추구하던 우리 경제를 고물가와 인플레이션, 무역적자 심화 등 어려운 여건으로 몰아갔다. 다행스럽게 1차 위기에는 중동지역 산유국들의 오일달러로 인한 중동경기붐이 조성되고 우리 기업들의 중동건설 진출로 이어지면서 경제적 어려움을 해소하는 돌파구가 마련되었다. 그러나 1978년 말에 시작된 제2차 석유파동은 유가급등 상황이 1981년까지 이어지면서 경제적 어려움이 지속되었다.

우리나라가 석유위기를 겪으면서 이를 효과적으로 극복할 수 있었던 것은 무엇보다도 단기적인 소비절약 대책과 함께 석유공급원 다변화전략 시행, 탈석유정책의 시행으로 산업부문 에너지의 유연탄 전환과 LNG 도입 등 에너지수급구조 변화 노력, 그리고 석유의 전략비축과 석유 및 가스자원 개발 등의 전략을 지속적으로 추진하였기 때문이다. 또한 에너지이용합리화를 위한 소비절약과 대체에너지 개발 및 보급정책도 위기 극복의 주요

한 요인으로 들 수 있겠다.

그러나 중장기적으로 보면 석유가 향후에도 최소한 약 20년 동안은 에너지수급구조에서 중요한 위치를 차지할 것으로 전망되고 있고, 석유공급 부족에 대한 우려가 남아있는 것이 현실이다. 따라서 석유위기에 대한 대비를 소홀히 할 수 없으며 석유공급 안정화를 위한 국제협력과 해외자원 개발 등에 대한 노력을 지속적으로 추진해야 한다.

1982년 이후 국제 유가 인하에 따라 국내 유가도 여러 차례에 걸쳐 인하되기는 했지만, 국제 유가 인하분의 일부를 석유사업기금으로 징수하여 정부의 에너지정책 시행에 필요한 자금으로 유용하게 활용하였다. 초기에는 석유사업기금의 구성규모가 5천억원 미만이었으나 국제 유가의 인하폭이 확대됨에 따라 그 규모가 급증하였으며 정부는 이를 활용하여 국내·외 자원개발과 가스 공급기반 확대, 석유비축 및 전원개발과 에너지이용합리화사업에 지원하여 장기 에너지 공급기반을 견고하게 하였다.

제2차 석유파동 이후 정부는 에너지의 안정적 공급을 위해 비축의 필요성을 절감하고 주요 에너지비축사업을 추진하였으며 가용재원이 증가됨에 따라 주요 에너지의 비축을 확대하였다. 이 같은 기본방침에 따라 석유비축을 추진한 결과 1986년에는 당시 우리나라 석유소비량 60일분을 저장할 수 있는 비축시설을 건설하였고, 각 정유회사도 약 30일분 이상의 소요물량을 비축하여 비상시 급격한 충격을 완화할 수 있게 되었다.

한편, 가정연료의 주종 에너지인 무연탄 비중도 확대하여 정부비축을 1987년에 3백만톤 수준으로 대폭 높였고 여름철 저탄물량도 6백만톤 이상으로 확대하였다. 비축 및 저탄과 아울러 발전용 무연탄 수요를 적절히 조정함으로써 무연탄의 수급 균형과 계절별 수요 변동에 효율적으로 대응할 수 있게 되었다.

또한 고급에너지의 선호에 따라 가스 수요가 급증하게 되자 가스 공급의 안정성을 높이기 위해 가스 저장시설을 확충하였고, 정부 주도로 30일분의 LPG 비축을 목표로 시설용량 16만톤의 비축기지를 건설하여 LPG를 비축하였다. 뿐만 아니라 LPG 수입업체로 하여금 개별 비축시설을 건설하도록 함으로써 LPG 비축시설의 용량을 확대해나갔다.

에너지부문에 대한 정부의 조직 변화 및 개편은 국제 유가가 계속 안정되어가는 시대상황을 반영하고 있다. 또한 에너지정책의 흐름이 점차 공급계획 중심에서 시장 중심으로 변화하는 방향과도 일치하는 것이었다. 1990년대 들어 에너지산업에 대한 규제완화, 에너지 관련 공기업의 경영혁신 등 에너지산업의 자유화와 민영화를 추진하고 정부의 역할을 축소하는 방향으로 에너지정책이 전환되었다.

그러나 에너지시장의 자유화 및 경쟁력 강화를 위해 추진되었던 에너지정책은 시행초기 상당한 성과를 거두면서 활발하게 진행되었지만 이해당사자의 반발과 정책당국의 추진의지 상실로 2004년 배전부문 분할 중단 이후 더 이상의 진척이 없는 상태이다. 또한 에너지 이용의 합리화도 기후변화 대응 정책방안과 연계하여 강력하게 시행되어야 하지만 자율적인 에너지절약 및 이용합리화에 의존하는 정책 중심으로 추진되어 실효성을 제대로 거두지 못하고 있는 측면이 있다.

우리나라는 지난 20년간 기후변화협약과 교토의정서상 개도국으로 분류되어 온실가스 인벤토리 통계기반 구축 및 국가보고서 제출 등 기본적인 의무를 수행하였다. 동시에, 양대 협약에서 강조하고 있는 저탄소형 에너지믹스정책과 에너지효율기술 개발을 꾸준히

추진해왔다. 2000년대 초에 강력하게 추진된 신재생에너지 확대정책은 기후변화 대응을 위한 에너지정책의 핵심 사례라고 할 수 있다.

한편, 교토의정서에 대한 후속 협상이 발리로드맵에 따라 현재 진행중이다. 이 과정에서 우리나라에 대해 선진국과 유사한 수준의 온실가스 감축 의무에 동참하라는 국제적 요청이 강하게 제기되고 있다. 이제는 OECD 회원국이자 온실가스 배출 세계 10위 국가로서 더욱 적극적인 기후변화 대응정책을 추진해야 할 시점에 있다. 그래서 신정부는 '저탄소・녹색성장'을 새로운 발전 패러다임으로 채택하고 다양한 정책을 구상, 추진하고 있다. 기후변화에 대해 소극적이며 방어적인 대응에서 적극적이며 능동적인 대응으로 전환하고 있는 것이다. 기후변화 대응을 선순환적으로 활용하여 신성장동력을 창출하고 이를 통해 녹색성장을 추진하고자 하는 것이다.

지난 60년 동안의 에너지산업의 발전과정을 살펴보기 위해 에너지산업의 기반 구축(광복 이후~1972), 석유공급 위기와 극복(1973~82), 에너지수급의 안정화(1983~89), 에너지산업의 자유화와 개방(1990~최근), 기후변화와 에너지산업의 대응(1992~최근)으로 시대를 구분하였다. 일부 시기가 중첩되기도 하지만 국내 에너지산업의 발전과정을 살펴보는 적합한 시대구분이라고 여겨진다.

제2절 | 에너지산업의 기반 구축: 1945~72년

1. 배경

광복 이후 우리 경제는 혼란과 남북 간의 이념 대립으로 침체를 유지하는 가운데 6・25 전쟁이 발발하여 그나마 남아있던 산업시설이 피폐한 양상을 보였다. 전쟁 후 1950년대 남한의 에너지 공급은 장작과 숯 등 신탄(薪炭)이 소요 에너지의 80%를 담당했으며, 1960년대 초반까지만 해도 소요 에너지의 50%를 이들로 사용하였다. 이는 광복 전 주요 에너지 공급처였던 탄광과 발전설비의 80% 이상이 북한에 있었기 때문이다. 당시 주요 화석에너지였던 석탄은 소규모로 공급되는 가운데 많이 부족했고, 유류는 해외의 원조로 조달되었다. 전력 공급도 전후의 시설 파괴로 제한송전이 주를 이루는 가운데 연료 공급은 전반적으로 열악한 상황이었다.

1956년 남한의 에너지 공급을 보면 총 875.6만TOE[85]로 나타나고 있는데 이 중 73.9%가 목재와 숯 등 신탄이었고, 석탄과 석유류는 18.7%와 5.9%에 지나지 않았다. 1.5%를 차지했던 전력도 발전설비가 노후하였거나 전쟁으로 파괴된 가운데 제한송전이 잦았다. 당시 주민들의 연료난은 산림벌채로 나타나 이로 말미암은 민둥산을 녹화하기

85) TOE는 석유환산톤(Ton of Oil Equivalent)으로 각각 다른 종류의 에너지원을 원유 1톤이 발열하는 칼로리를 기준으로 표준화한 단위를 뜻한다.

위한 사업이 대대적으로 전개되었다.

1960년 우리나라의 경제는 국민총생산의 98.6%가 소비지출이었고 수출은 국민총생산의 3.3%인데 반하여 수입이 12.6%로 소비지출 과다의 경제였다. 이런 상황하에서는 에너지산업을 일으키기 위한 민간의 자본 형성이 매우 어려운 형편이었다.

우리나라의 연료난은 1961년 5·16 군사정변으로 경제개발계획을 수립하여 이를 제대로 실행하는 가운데 경제가 점차 성장하기 시작하면서부터 전환점을 맞이하게 된다. 1962년부터 시작된 제1차 경제개발5개년계획은 우리나라에서 처음으로 실천에 옮긴 종합경제개발계획으로 공업화의 본격적인 출발을 기록하게 된다.

2. 경제개발 초기 에너지산업의 모습

가. 경제개발과 에너지 수요구조

1960년대 우리에게 제일 절실한 문제는 광복 이후 계속되는 빈곤의 해결이었고, 이를 위한 제일 과제는 연료난의 타개였다. 이에 정부는 빈곤의 해결을 위한 경제개발을 지상과제로 삼고 제1차 경제개발5개년계획을 수립·시행하였는데, 당시 에너지의 안정적인 공급이 최우선 순위에 있었다.

제1차 경제개발5개년계획(1962~66)의 기본목표는 그동안 외국원조에 의존한 소비경제에서 모든 경제적 악순환을 시정하고 '자립경제 달성을 위한 기반을 구축하는 것'으로 잡고 있다. 국가경제의 자립을 위하여 우선 수입대체 산업을 적극 육성하여 생산기반을 확립하고, 민간기업이 참여할 수 있는 창의적 노력을 고취하는 한편 이를 재정, 금융, 외환 면에서 적극 지원하였다. 전력을 비롯한 기간산업과 기타 주요 에너지부문에 대해서는 산업발전 초기의 유치산업인 관계로 정부가 직접, 혹은 간접으로 참여하는 관리체제를 수립하여 생산력의 극대화와 자원의 최대 활용을 도모하였다. 제1차 5개년계획은 당초 국민총생산 연간 증가율을 7.1%로 계획했으나 실제로는 8.5%를 달성하였는데, 이는 계획 전 5년간의 연평균 성장률 5.4%보다 3.1%p나 높은 것이었다. 동 기간 중 산업구조 변화를 보면 농업 등 1차 산업 위주의 경제가 점차 2차와 3차 산업 쪽으로 비중이 증대되었다.

제2차 경제개발5개년계획(1967~71)의 기본목표는 1차를 능가하는 공업화 계획이었는데, 기존의 경공업을 수출공업으로 육성함으로써 국제사회로 진출하는 대외지향적인 공업화를 모색하는 것이었다. 이 결과 1966년 2.5억달러에 불과하던 수출은 1971년 10.7억달러로 신장되었고, 공산품의 수출 비중이 1966년 62.4%에서 1971년 86.0%로 확대되었다. 이러한 수출의 양적 증대와 더불어 산업구조 측면에서도 공업화의 현상이 뚜렷하게 나타났는데, 1966년 1, 2, 3차산업의 비중이 각각 42.5%, 13.4%, 44.1%에서 1971년에는 27.2%, 17.5%, 55.2%로 농업 위주의 1차산업은 급격히 낮아진 반면 2차산업과 3차산업은 크게 증가하였다. 이러한 경제성장으로 1962년 1인당 국민소득이 100달러 미만이었으나 1971년에는 285달러로 거의 3배나 증가하는 결과를 가져왔다.

1, 2차 경제개발기간 중의 에너지소비를 보면 1차 기간 중 연평균 6.1%씩 증가하다가,

2차 기간 중에는 중화학공업 육성 및 민간의 소비가 증가하면서 연평균 9.8%씩 급격히 증가하였다. 1, 2차 기간을 통틀어 보면 에너지소비는 연간 7.9%씩 증가한 것이다. 1인당 에너지소비량은 제1차 경제개발5개년계획의 실시 전년도인 1961년에는 1인당 0.38TOE에 지나지 않았으나, 동 계획이 마무리되는 1966년에는 0.44TOE로 15%가 증가하였고, 제2차 경제개발계획이 끝난 1971년에는 0.64TOE로 45.5%나 증가하였다.[86]

우리나라의 제1차 경제개발5개년계획 시행 전년도인 1961년 에너지소비 원별 구성을 보면 총 971만TOE 중 58%가 신탄이었으며 32.0%가 석탄, 그리고 유류는 8.3%로 역시 신탄과 석탄에 의존하였다. 그러나 1966년에는 총 에너지 소비량 1,305만TOE 중 신탄은 35.3%로 감소한 반면 석탄과 석유류는 46.2%와 16.6%로 증가하여 경제개발에 따른 화석연료 사용이 증가하는 양상을 보였다. 특히, 석탄 생산이 급속히 증가하여 1960년 500만톤에서, 1965년에는 1,000만톤을 초과하게 되었다. 석탄 생산의 급속한 증가는 1차 에너지 공급 중 석탄의 비중을 높여 1965년에는 신탄을 제치고 석탄이 주종 에너지원으로서의 위치를 차지하게 되는데, 석탄의 점유율은 1965년 43%를 넘어섰으며, 1966년에는 45.7%까지 증가하게 된다. 하지만 1966년 겨울 연탄파동을 계기로 정부는 주유종탄(主油從炭)정책을 시행하게 되었고, 1968년에는 석유가 주종 에너지원으로 바뀌게 되는 결과를 가져왔다. 정부의 주유종탄정책으로 석유류 사용의 증가현상은 2차 경제개발계획이 만료된 1971년에는 더욱 두드러지는 양상을 보여 총 에너지 소비량 20,868천TOE 중 신탄과 석탄은 19.7%와 28.1%로 감소한 반면 석유류는 50.6%로 증가하는 현상을 보였다.

이 기간 중 급속한 경제성장으로 초기에 전력 부족현상이 나타나 1967~68년 수차에 걸친 제한송전이 실시되었으나, 전원개발 촉진으로 1971년에는 1961년 당시 발전설비용량의 7배가 넘는 262.8만㎾의 전원을 확보함으로써 공업화와 수출 신장에 크게 기여하였다.

우리나라의 경제개발 초기 정부 주도에 의한 에너지산업의 발달과정에 대해 석탄, 발전, 석유 부문을 중심으로 기술하면 다음과 같다.

〈표 5-1〉 경제개발 초기의 국내 에너지원 구성

(단위: 천TOE)

	1956	1961	1966	1971
총소비량	8,756(100)	9,711(100)	13,057(100)	20,868(100)
석 탄	1,634(18.7)	3,103(32.0)	6,029(46.2)	5,872(28.1)
석 유	518(5.9)	809(8.3)	2,167(16.6)	10,559(50.6)
수 력	129(1.5)	163(1.7)	246(1.9)	330(1.6)
신 탄	6,475(73.9)	5,636(58.0)	4,611(35.3)	4,107(19.7)
1인당 에너지소비량, TOE	–	0.38	0.44	0.64

주: ( ) 안은 구성 비율.
자료: 한국동력자원연구소, 『에너지통계연보』, 1984.

86) 이는 2007년 1인당 에너지소비량 5.01TOE에 비하면 매우 낮은 수치이나 당시의 경제 수준에서는 대단한 것이었다.

나. 석탄산업

광복 이후 경제의 안정과 활성화가 시급해지자 정부는 민생과 경제활동의 원동력인 연료난을 타개하기 위해 비교적 국내에 풍부히 매장된 석탄의 생산 증대에 심혈을 기울였다. 이를 위해 1950년 11월 국영기업인 대한석탄공사를 설립하여 생산과 분배를 담당하도록 하는 한편, 민간이 참여할 수 있는 기반을 조성하기 위해 노력하였다. 하지만 1950년 발발하여 3년간 지속된 6·25 전쟁으로 그간의 계획은 무산되고 많은 탄광생산 시설이 피해를 입었다.

전후, 정부는 석탄의 증산을 위해 1954년 6월 UNKRA(국제연합한국재건단)와 '탄광개발협정'을 체결하고 UNKRA에서 광업소 시설 복구 및 개발지원금을 받아 탄광개발을 재개하였다. 1958년 UNKRA가 철수하기 전까지 민영탄광 지원금을 포함, 총 1,495만달러를 받게 되는데 이는 당시 어려웠던 국내 석탄산업에 큰 도움이 되었다. 그 후 AID(미국제개발처), KEMP 사업(잉여물자지원사업)의 도움으로 국내 석탄광산은 크게 확대되는 계기가 되었다.

광복 이후 정부는 일본인들이 가행하던 국내 광산과 광구들을 국가 소유로 규정하였지만, 전쟁후 정부는 본격적으로 석탄 생산을 촉진하기 위해, 1956년 3월 대통령령 제1135호로 '광업권 처분령 중 개정의 건'을 공포하고, 상공부령 제38호로 '광업권 처분령 중 개정의 건'을 공포하여 과거 국가재산이던 탄광의 광업권과 시설을 민간에 불하하였다. 국영탄광의 민간불하는 1957년부터 본격화되어 1961년까지 이루어졌는데, 당시 석탄공사가 개발하던 장성 등 6개 탄광을 제외한 모든 귀속탄광이 민간에 불하되었다. 석탄산업철도의 개통으로 인한 수송비의 획기적 절감, 정부의 민영탄광개발정책 등으로 1955년 20~30개에 불과하던 민영탄광은 신규 광구의 개발 등과 함께 단시일 내에 200여 개를 넘어서는 현상을 보이게 된다. 이 결과 1956년 55만톤에 불과하던 민영탄광의 석탄생산은 불과 5년 뒤인 1961년 277만톤으로 무려 5배나 증가하는 현상을 보였다. 한편, 석탄공사는 1956년 126만톤에서 1961년 258만톤을 생산하게 되는데 1961년에는 민간의 생산량보다 떨어지는 현상을 보였다.

정부가 수립한 최초의 석탄증산계획은 1956년을 기점으로 한 '석탄개발5개년계획 및 연료종합5개년계획'이었다. 당시 1960년의 석탄 생산을 433만톤으로 하고 소요자금은 AID의 지원자금으로 충당하며, 민간의 석탄 생산을 전체 생산의 약 38%를 담당하게 한다는 것이었다. 하지만 실제로는 민간부문의 석탄 생산은 당초의 계획보다 훨씬 높은 실적을 보였다.

〈표 5-2〉 1956~60년 석탄개발5개년계획

(단위: 천톤)

	1956	1957	1958	1959	1960
총생산계획량	1,614	2,116	2,827	3,586	4,333
석 공	1,092	1,362	1,770	2,160	2,640
민 영	522	754	1,057	1,427	1,653

자료: 대한석탄공사, 『대한석탄공사 50년사』, 2001.

〈표 5-3〉 전후 국내 석탄 생산과 자급률

(단위: 천톤)

연도	국내 생산	수입 유연탄	계	자급률(%)
1953	867	782	1,649	52.6
1955	1,308	1,155	2,463	53.1
1958	2,671	532	3,203	83.4
1963	8,858	134	8,992	98.5

자료: 대한석탄공사, 『대한석탄공사 50년사』, 2001.

이 계획은 전쟁 후 국내 석탄시장이 예측하기 힘들 만큼 급변하는 가운데, 1년 후 '탄전종합개발 10개년계획(1957~66)', 그리고 다시 '석탄생산8개년계획(1959~66)'으로 변경되어 '제1차 경제개발5개년계획'에 승계되었다. 정부의 석탄생산진흥정책과 민간의 활발한 석탄 생산의 증가로 광복 이후 1950년 19만톤에 불과하던 석탄 생산은 1953년 약 86.7만톤으로 자급률이 52.6%가 되었고, 1958년 267.1만톤으로 83.4%, 그리고 1963년에는 885.8만톤으로 98.5%까지 증가하여 거의 자급하는 상태에 이르게 된다.

1957~66년은 정부의 대대적 석탄산업 지원에 따른 석탄산업의 중흥기로, 1967년 국내 석탄 생산은 1,200만톤을 돌파하게 된다. 1967년 3월에는 법률 1935호로 「대한광업진흥공사법」을 공포하고 공사를 설립하여 민영광산의 조성업무를 체계적으로 수행하게 하였다.

한편, 5·16 군사정변 이후 제1차 경제개발5개년계획을 수립, 집행할 당시의 석탄정책을 보면 석탄증산을 통한 연료의 자급자족을 중점 목표로 삼았는데, 석탄은 산업용 수요를 충족하고 남는 석탄을 민수용으로 확대, 사용하여 장작과 숯 등 신탄을 대체함으로써 삼림녹화를 이룩한다는 것이었다. 또, 제2차 경제개발5개년계획 기간 중에도 석탄 생산은 증대되어 왔으나 1차의 경우에서와 같은 높은 증가세를 보이지는 못하였다. 이는 정부의 에너지정책이 석탄에서 석유 쪽으로 이동한 때문이다.

제1, 2차 기간 중 부문별 석탄 수요의 변화를 보면 가정 및 상업 부문은 1, 2차 기간 중 계속 증가하여온 반면, 산업 및 발전, 수송 부문은 1960년대의 중반을 거치면서 현격히 감소하는 현상을 보였다. 이는 1960년대 중반 수송 문제 등에 의한 연탄파동을 거치면서 정부정책이 주유종탄(主油從炭)으로 변경되었기 때문이었다. 1966년 말 철도수송 등의 지연으로 연탄파동이 발생하자 정부는 무연탄 위주의 난방용 연료를 유류로 전환하고 무연탄발전소, 정부구매무연탄, 그리고 철도수송용탄도 모두 디젤로 전환하였다. 이는 국내 석탄산업 발전에 심각한 저해 요인으로 작용하게 된다.

이러한 정부의 유류사용확대정책은 기존의 탄광들에게 많은 어려움을 안겨 주었는데, 결국 석탄 수요가 감소되어 1967년 하절기에는 저탄장에 200만톤 이상의 무연탄이 쌓이는 등 종전에는 예상하지 못했던 현상이 나타났다. 그리고 200여 개의 탄광이 50개소로 감소하였는가 하면 종사인원도 3.8만명선에서 3.2만명으로 감소하였고, 1968년에는 석탄 생산도 겨우 1천만톤 수준으로 전년보다 17.7%나 감소하는 현상을 보였다.

당시 외국에서와 같은 석탄산업합리화에 대한 구상이 처음으로 나왔다. 주유종탄정책으로 침체에 빠진 국내 석탄산업을 재육성하기 위해서 1969년 8월 「석탄산업육성에관한

〈표 5-4〉 제1~2차 경제개발5개년계획 시의 국내 석탄 생산 및 부문별 수요

(단위: 천톤)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
석탄 생산량	7,444	8,858	9,622	10,248	11,613	12,436	10,242	10,273	12,394	12,785
전년 대비 증가율, %	–	19.0	8.6	6.5	13.3	7.1	−17.7	0.3	20.6	3.2
석탄 수요 계	7,216	8,617	9,428	10,343	11,769	11,267	10,569	11,059	11,831	11,991
산 업	501	723	719	708	970	976	773	610	669	634
수 송	316	379	306	239	385	153	63	51	79	60
가정 및 상업	4,928	5,953	6,335	7,118	8,466	7,991	7,656	8,900	9,910	10,115
공공 및 기타	424	439	483	458	446	526	353	277	268	234
발 전	755	847	1,368	1,568	1,346	1,448	1,485	982	574	626
수 출	292	276	217	252	156	173	238	239	331	322

자료: 한국동력자원연구소, 『에너지통계연보』, 1984.

임시조치법」이 제정되고, 국내 석탄산업 유지를 위한 보조금이 지급되었다.

이 법의 제1조에는 '석탄광업을 합리화하고 석탄수요의 확보와 유통의 원활화 및 종합적인 시책을 강구한다.'고 하여 석탄산업합리화의 근간이 제시되었다. 1970~79년까지 523억원을 투입하여 석탄광의 육성과 발전을 도모하며, 벙커C유에 세입 10%를 갹출하여 재원을 조성한다는 것이 골자였다. 이로 말미암아 국내 석탄 생산은 다시 회복되는 현상을 보였다.

이 법은 국내 유일의 화석연료인 석탄산업을 회생시키는 데 큰 역할을 하였는데, 당초 1979년까지 한시적으로 운영하려 하였으나 1, 2차 석유파동으로 말미암아 석탄의 중요성이 다시 부각되면서 1986년까지 연장, 시행되었다.

국내 석탄 공급은 공업발전 초기에 산업, 발전, 수송 부문 에너지 공급의 주요 역할을 했으며, 가정의 취사 및 난방용으로 사용하던 목재와 숯 등 신탄 사용의 대체 효과를 가져와 삼림녹화에 매우 큰 기여를 하였다.

하지만 국내 석탄산업은 자원부존의 한계와 경제발전에 따른 인건비 상승, 그리고 국민 생활수준의 향상에 따른 수요 감소로 1988년 약 2,400만톤 생산을 정점으로 점차 감소되었고, 결국 석탄산업은 합리화 정리과정에 들어가게 된다.

1, 2차 석유파동을 거치면서 국내 석탄산업의 중요성이 매번 부각되었으나 경제발전에 따른 에너지 수요 증대는 결국 에너지 공급원의 다양화정책에 힘을 실어주는 가운데 해외 유연탄과 액화천연가스(Liquefied Natural Gas: LNG) 공급을 확대하는 방향으로 나아가게 된다.

다. 발전소 건설

광복 당시 남북한의 총발전설비용량은 172.3만㎾였는데 이 중 수력발전이 91.5%, 화력발전은 8.5% 정도였다. 이러한 발전설비의 대부분은 북한에 있었고 남한의 발전설비는 19.8만㎾(수력 6.2만㎾, 화력 13.6만㎾)로 남북한 전체 발전설비의 11.5%에 지나지

않았다.

전력은 일상생활의 필수품이면서 산업활동의 원동력으로 당시 설비 부족에 의한 전력 공급의 극심한 부족현상은 국민생활과 산업에 큰 저해요인이었다. 그나마 1954년까지 6·25 전쟁을 거치면서 많이 훼손되었는데 전쟁 후 미국 등의 경제지원으로 복구되었고, 부족한 전력 공급을 위해 신규 소규모 발전소들이 경제원조로 건립되었지만 전력 공급의 부족현상은 계속되었다.

1961년의 경우 남한의 총발전설비용량은 36.7만kW에 지나지 않았고, 그나마 공급 가능한 최대 출력은 28.8만kW로 당시 최대 전력설비수요 약 50만kW 대비 15만kW가 부족한 상황이었다. 이러한 전력 부족현상은 5·16 군사정변 이후 경제성장이 진행되면서 많이 완화되었는데, 당시 군사정부는 남한에 있던 3개 전기회사를 통합, 한국전력주식회사를 설립하여, 국내 전력 생산과 송·배전을 담당하게 하였다. 한국전력주식회사는 주식의 84%가 정부 소유로 실제 운영의 주체는 정부였다.

해방 이후 10여 차례의 전원 계획을 수립하는 등 많은 노력을 했으나 발전소 건립이 부진했던 전력부문이 군사정부의 추진력을 바탕으로 내, 외자를 도입하여 1, 2차 경제개발5개년계획을 집행하면서 많은 성과를 거두게 된다. 1차 기간 중 발전설비용량은 43.3만kW에서 76.9만kW로 연평균 20.4%의 증가율을 기록하였는데, 이 결과 1964년에는 제한송전이 해소되었다.

중화학공업육성을 표방한 2차 경제개발5개년계획기간 중에는 더 많은 전력이 필요하게 되어 발전설비도 대폭적으로 증가하게 되었는데, 1966년 말 76.9만kW였던 발전설비용량은 1971년 263만kW로 대폭 증가하게 된다. 이는 2차 기간 중 연평균 설비증가율이 27.9%나 되었음을 의미한다. 이 결과 1차 경제개발이 시작된 1962년의 1인당 전력생산량은 75kWh에 불과했으나 1971년에는 321kWh로 4.3배나 증가하였다.

〈표 5-5〉 제1~2차 경제개발5개년계획기간 중 국내 발전설비 증가 추이

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
발전설비용량 계(천kW)	434	465	597	769	769	917	1,274	1,636	2,508	2,628
발전설비 증가율(%)	18.3	7.1	28.4	28.8	0	19.2	38.9	28.4	53.3	4.8
총발전량(백만 Wh)	1,979	2,236	2,700	3,250	3,886	4,913	6,026	7,700	9,167	10,540
총발전량증가율(%)	11.6	13.0	20.8	20.4	19.6	26.4	22.7	27.8	19.1	15.0
인당 전력생산량(kWh)	75	82	96	113	132	163	195	244	284	321

자료: 한국동력자원연구소, 『에너지통계연보』, 1984.

〈표 5-6〉 발전설비의 규모 및 효율 변화

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
발전설비용량 계(천kW)	434	465	597	769	769	917	1,274	1,636	2,508	2,628
발전효율(%)	23.45	22.56	23.98	25.98	26.29	25.83	26.72	29.18	31.58	31.82
수력발전설비(천 kW)	143	143	143	215	215	300	327	329	329	341
화력발전설비(천 kW)	291	322	454	554	554	617	947	1,307	2,179	2,287

자료: 한국전력공사, 『韓國電氣百年史』, 1990.

한편, 발전효율을 보면 1962년 23.45%에 지나지 않았으나 그동안 축적된 기술개발로 1966년 26.29% 그리고 2차 계획이 만료되는 1971년에는 31.82%로 크게 향상되었다. 발전설비의 수력과 화력 비율은 1962년 33:67이었으나 1966년 28:72 그리고 1971년에는 13:87로 화력의 비중이 크게 증가하였다. 이는 2차가 만료되는 1971년에 수력은 2.4배 증가한 반면 화력은 무려 7.9배가 증가한 데 따른 현상이다.

1971년의 국내 발전설비용량을 2009년과 비교하면 약 4%에 지나지 않는 것이나 1차, 2차 기간 중의 발전설비용량 증가율은 가히 놀라운 일인데, 이는 정부의 경제개발 의지에 따라 내·외자 투입을 발전부문에 최우선시한 결과라고 할 것이다.

라. 정유산업의 도입

광복 이후 남한의 정유산업은 1944년 원산 정유공장의 일부 설비를 울산으로 이전, 수리하여, 광복 후인 1949년 일산 4,000배럴의 정유공장이 조업단계까지 갔으나 6·25 전쟁의 발발로 조업을 할 수 없게 되었다.

6·25 전쟁 이후 국내 경제는 매우 피폐하여 유류 보급을 미국의 원조에 의존할 수밖에 없었다. 1955년 한·미 석유운영협정을 새로 체결하면서 수입, 배급체계의 주도권을 우리가 가져오게 된다. 그 후 4·19와 5·16 등 사회혼란기를 거쳐 1962년 제1차 경제개발5개년계획이 수립, 집행되면서 석유수요가 급격히 늘어났고, 정부는 수입석유 완제품만으로는 늘어나는 국내 석유수요 증가에 대응할 수 없다는 생각을 가지게 되었다.

이에 따라 정부는 국무회의 의결로 1962년 대한석유공사를 설립하고 9월 미국 플루오사와 일산 3.5만배럴 규모의 정유공장건설계약을 체결하게 된다. 대한석유공사는 1964년 2월 울산 정유공장의 시운전을 거쳐 4월에 정상가동에 들어갔다. 당초 공사를 국내 자본으로 할 계획이었으나 공사비의 부족은 물론 공장의 건설운영 및 기술경험이 전무한 상태에서 어려움에 봉착하게 되었다. 대한석유공사는 지분의 25%(500만달러)만 소유하고 미국의 걸프사가 합작파트너로 2,000만달러의 차관을 제공하는 조건하에 정유공장을 건립하게 되는데, 걸프사는 우리나라 최초의 외국 합작기업이 된 셈이다.

〈표 5-7〉 1956~62년 국내 석유류 수입 상황

(단위: 천배럴)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
총도입량 (증감률, %)	3,567 (–)	3,477 (–2.5)	4,218 (21.3)	5,029 (19.2)	5,046 (0.3)	5,425 (7.5)	6,685 (23.2)
일(日) 도입량	9.8	9.5	11.6	13.8	13.8	14.9	18.3
휘 발 유	1,373	1,288	1,302	1,166	1,257	1,071	707
등 유	375	260	261	265	301	372	391
경 유	551	498	755	904	1,012	1,176	1,938
중 유	1,261	1,417	1,893	2,683	2,465	2,795	3,638
항 공 유	6	14	7	11	11	11	11

자료: 동력자원부, 『동력자원행정 10년사』, 1988.

제1차 경제개발5개년계획의 성공적인 수행으로 인한 경제발전과 산업설비의 증대로 석유류 수요는 급격히 증가하였다. 또, 제2차 경제개발5개년계획이 중화학공업 육성에 치중하게 되어 석유 수요가 더욱 증가할 것으로 예상됨과 동시에 1966~67년 석탄파동과 전력부족사태의 발생으로 기존의 석탄으로는 늘어나는 에너지 수요를 충당하기에 역부족이라고 판단하여 정부의 에너지정책기조를 주탄종유(主炭從油)에서 주유종탄(主油從炭)으로 전환하게 된다. 이는 제1차 경제개발5개년계획기간 중인 1962~66년 국내 무연탄 생산은 연평균 14%씩 증산을 이루었으나 당시 인건비의 상승, 계속적인 생산량 증대의 한계 등으로 에너지 공급의 중심을 석탄에만 둘 수 없다는 판단 때문이었다.

이에 따라 정부는 석유 수요 급증에 대비하여 울산 정유공장의 설비능력을 일산 3.5만배럴에서 5.5만배럴로 확장시키는것 외에, 일산 6만배럴 규모의 신규 정유공장 건설계획을 발표하고 실제 사업자를 공모하게 된다. 당시 국내 럭키사가 칼텍스사와 합작으로 호남정유를 설립하고 1966년 말 제2 정유공장 건립을 위임받게 되는데, 호남정유는 여수에 정유공장을 건립하여 1969년 6월 가동을 시작했다. 이때 대한석유공사 울산정유공장의 설비능력은 5.5만배럴에서 11.5만배럴로 확장되어 있었다.

이러한 수요 증가에 맞추어 대한석유공사와 호남정유의 설비능력도 확대되어 2차 경제개발계획이 끝난 이듬해인 1972년에는 대한석유공사가 일산 11.5만배럴에서 17.5만배럴로, 호남정유가 10만배럴에서 16만배럴로 확장되었다.

이에 앞서 1964년 11월 (주)극동석유가 설립되었는데, 이는 영국과 네덜란드계 로얄더치 쉘과의 합작으로 설립된 것으로, 이듬해인 1965년 부산에 일산 5,000배럴의 소규모 정유공장이 건립되었다.

〈표 5-8〉 제1~2차 경제개발5개년계획 시의 국내 석유소비 및 증가율

(단위: 천배럴)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
총 석유류 소비	6,913	7,688	7,468	9,952	14,753	25,240	37,366	50,454	62,702	71,012
전년 대비 증가율, %	27.4	11.2	-2.9	33.3	48.2	71.1	48.0	35.0	24.3	13.3

자료: 한국동력자원연구소, 『에너지통계연보』, 1984.

〈표 5-9〉 제1~2차 경제개발5개년계획기간 중 국내 정유설비 증가

(단위: 천b/d)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
총정유설비	–	35	40	60	120	180	220	270	400
석유공사	–	35	35	55	115	115	115	115	175
호남정유	–	–	–	–	–	60	100	100	160
경인에너지	–	–	–	–	–	–	–	50	60
극동정유	–	–	–	5	5	5	5	5	5

자료: 동력자원부, 『동력자원행정 10년사』, 1988.

또한 한국화약그룹과 미국 유니온그룹은 50:50으로 경인에너지를 설립하여 1972년 4월 인천에 일산 5만배럴 규모의 정유공장을 건립하였다. 쌍용정유를 제외한 정유사가 이처럼 경제개발 초기에 세워진 것이다.

정부의 주유종탄정책과 경제발전에 따른 석유 수요 증가로 1966년 연간 1,475만배럴이던 석유 수요는 제2차 경제개발5개년계획이 끝나는 1971년에는 7,101만배럴로 5년 사이 무려 5배가 늘어나 연평균 36.9%라는 놀라운 증가세를 보였다. 1972년 당시의 국내 정유설비용량은 최근의 설비용량 281만b/d에 비하면 1/7 수준에 불과하지만 자본력이 부족했던 당시로서는 상당한 수준이었다.

3. 성과와 과제

광복 이후의 혼란과 6·25 전쟁으로 말미암은 시설파괴 등으로 경제개발 초기 우리나라의 에너지 공급여건은 매우 열악했고 연료난은 민생과 경제활동을 위축시켰다. 이러한 상황은 제1, 2차 경제개발5개년계획을 수립, 집행하면서 점차 개선되었다. 당시 에너지 정책의 근간은 석탄의 경우 정부의 주도로 국내 부존 석탄자원을 개발, 생산하는 가운데 민간의 참여를 유도하여 생산의 효율성을 불어넣고, 전력과 석유 부문도 정부 주도로 산업을 육성하는 가운데 부족한 자본은 외국자본을 유입하여 해결한다는 것이었다.

어느 나라에서나 경제개발 초기 민간자본이 크게 형성되지 않은 상황에서 자국의 유치산업(幼稚産業)을 정부의 주도하에 육성하는 것은 일반적인 일인데, 우리나라의 에너지산업도 석탄, 전력, 석유의 각 부문이 정부의 육성정책에 힘입어 크게 발전하여 왔다.

하지만 정부의 에너지정책 중 1960년대 중반의 주유종탄정책은 1970년대 초 1차 석유위기 시 석유 확보의 어려움을 겪으면서, 국내 부존 석탄자원의 중요성을 인식하는 가운데 주탄종유정책으로 변경되고, 1970년 중반 경제발전에 따른 에너지 수요 증가는 다시 주유종탄정책으로 회귀되는 등 우여곡절도 있었다. 이는 국내 부존 에너지자원의 한계와 당시의 경제상황으로서는 어쩔 수 없는 판단이었다.

이는 그 후 2차 석유파동을 겪으면서 석유의 중요성이 다시 부각되는 가운데, 유연탄과 액화천연가스 등 에너지 공급원의 다양화와 해외자원개발정책의 강화로 나타나게 된다.

제3절 | 석유공급위기와 극복: 1973~82년

1. 배경

우리나라 경제개발계획이 착수되어 국가 주도의 종합적인 개발정책이 본격화된 1960년대 초부터 종합적인 에너지정책이 검토되어 그 정책 방향이 세워지기 시작하였다. 하지만 1차 경제개발계획(1962~66년)까지는 장기계획에 바탕을 둔 종합시책이라기보다는 단기적 개발정책하에서 긴급 에너지 수요에 대한 임기응변적 정책 입안이었다고 할 수

있다. 그러나 제2차 경제개발계획(1967~72년)의 시행 중에는 에너지 수급에 대한 장기 전망과 종합적 시책을 수립하고 시행하기 시작하였다.

1968년 7월 상공부와 생산성본부가 협조하여 연구 발표한 '에너지수요의 장기전망과 종합개발 정책 보고서'는 당시 2차 개발계획에서의 목표를 상향 조정함과 동시에 공업화에 필요한 에너지 부족사태를 해결하기 위하여 정부가 본격적으로 나서는 계기를 만들게 되었다. 이전에 이미 정부는 2차 경제개발계획의 착수단계인 1966년 8월에 석유로의 연료전환 계획을 수립하였으며 석유연소기기 면세도입 등을 실시하였다. 당시 석유정책의 방향은 공급의 자주성 확보, 정유공장 건설의 장기 종합계획 수립, 원유수입권의 확보와 구입가격의 저렴화, 석유유통 및 저유시설의 근대화, 원유수입 외환자금의 국제수지 안정화 등이었다. 당시 공업화를 지향하는 자유경제체제 확립의 전환점에 처하여 에너지수요 증가세를 석유류 공급확대로 대응한다는 에너지정책은 그 시행과정에서 에너지원의 수급체제를 재정비하고 관련 법제를 개편하는 계기가 되었다. 석유부문은 기존 대한석유공사의 시설 확장과 1969년에 제2의 호남정유 신설로 석유 공급을 이원화하고 석유류 판매를 자유판매제로 개방하였다. 이후 불과 1년 만에 경인에너지라는 제3의 정유회사가 설립되고 1971년부터 본격적으로 석유시장에 뛰어들었다.

그러나 1970년대 초에 들어와서 세계 석유시장은 큰 변화를 격고 있었다. 1960년대 석유시장을 지배하던 메이저들의 위세가 점차 약화되어가고, 상대적으로 석유수출국기구(OPEC) 회원국인 산유국의 지위는 날로 향상되어 갔다. 1970년대 초 석유시장은 산유국의 권한이 점차 확대되어 메이저와 산유국 간의 협정에 따라 산유국과 메이저의 쌍방과점 형식으로 유지되었다. 그러던 것이 1973년 10월 6일 제4차 중동전쟁이 발발하자, 아랍산유국들은 석유무기화를 내세워 산유량의 감축과 친미 서방국가에 대하여 원유 금수조치를 취하는 한편, 원유가격을 70%나 대폭 인상하는 등의 조치를 단행하였다. 이 시기를 제1차 석유파동이라고 부른다. 제1차 석유파동으로 세계경제는 엄청난 파장을 겪어야 했다.

아랍의 공격으로 시작된 제4차 중동전쟁이 미국의 지원을 받은 이스라엘의 승리로 끝나게 되자 곧바로 '석유전쟁'이 시작되었다. OPEC은 석유를 무기화하기로 결정하고 원유생산량을 감산하는 한편, 미국과 친미 서방국가에 대한 석유수출을 금지하는 결의를 발표하였다. 10월 18일 최대 산유국 사우디아라비아의 10% 감산에 이어 리비아, 쿠웨이트, 알제리 등 산유국들은 경쟁적으로 대미 석유 금수 및 생산량 감축을 결정하였다. 11월 15일 OPEC가 25%의 대폭적인 감산을 결정하게 됨에 따라 전 세계를 석유공포로 몰아넣고 말았다. 이를 계기로 산유국들은 석유산업의 국유화를 가속화시켰으며, OPEC이 원유가격을 결정하는 한편 직접판매(D-D) 원유를 확대하였다. 제1차 석유파동은 단순한 유가의 폭등뿐만 아니라 세계적인 자원민족주의를 불러와 국제경제를 불황의 늪에 빠뜨렸다. 당시 해외 의존적 경제구조를 유지하고 있던 우리나라 경제는 석유파동 발발로 제3차 경제개발5개년계획 추진에 커다란 시련을 맞게 되었다.

특히, 이 시기는 우리나라가 대외적으로 자유무역주의를 바탕으로 수출 주도형 성장정책을 추진해나가는 중요한 시기였다. 따라서 제1차 석유파동은 우리 경제에 직격탄으로 작용하였다. 즉, 에너지 공급의 어려움과 함께 불황 속에 극심한 물가고를 겪는 소위 스태그플레이션과 심각한 무역적자까지 겪어야 했다. 하지만 다행스럽게도 당시 우리나

라는 다른 나라들에 비하여 치명적 타격을 입지 않을 수 있었다. 이는 우리나라 경제규모가 아직 크지 않았고 산업 형태도 중화학공업으로의 전환 초기단계로 아직은 경공업 중심이었기 때문이다. 이후 수년간 우리 경제는 중동특수를 누리며 순탄한 경제성장을 지속할 수 있었다.

그러나 1978년 말 이란 회교혁명을 계기로 발생된 제2차 석유파동은 제1차 석유파동보다 훨씬 큰 충격과 경제적 위기감을 몰고 왔다. 1978년 10월부터 본격적으로 가열된 이란 국내 정치소요가 점차 전국적 규모의 유혈폭동 사태로 발전하면서 같은 해 12월 말 이란의 회교정부는 전면적인 석유수출 중단을 선언하기에 이르렀다. 그 무렵 이란은 하루 최대 630만배럴의 원유를 생산하고 약 550만배럴을 수출하는 세계 총 석유 공급의 약 10%를 담당하였다. 이란의 원유수출 중단조치는 메이저를 통해 유지되고 있던 세계 석유시장의 공급 균형을 순식간에 깨버렸다. 석유업자들은 원유매점 쟁탈전에 나서게 되었고, 주요 소비국들도 비축용 원유 구입을 서두르자 현물시장의 원유시세가 폭등하면서 석유시장은 순식간에 걷잡을 수 없는 상황으로 악화되어 갔다. 1975년 이후 회복세에 들어섰던 우리나라 경제도 당장 석유의 수입물량 확보 어려움과 함께 고유가로 인한 무역적자 그리고 고물가의 고통을 겪어야 했다. 경제성장률이 떨어져 1980년에는 국내 정치 사회적 요인과 더불어 경제발전계획 이후 처음으로 마이너스 경제성장률을 기록하였다.

2차에 걸친 석유파동을 겪은 우리 정부는 이후 신설 부처인 동력자원부를 중심으로 석유수급 안정, 자원외교의 노력과 함께 해외유전 개발 참여, 도입선 다변화, 석유산업 체제의 강화, 원유 및 석유제품 비축 등 중장기적인 공급안정대책을 마련하였고, 에너지 절약과 에너지원 다원화 및 석유대체에너지원 개발 등에 정책적 노력을 기울였다.

2. 정부의 석유파동 대응

가. 1차 석유파동 대응

해외 의존적 경제구조를 유지하고 있던 우리나라 경제는 석유위기 발발로 제3차 경제개발5개년계획 추진에 커다란 시련을 맞게 되었다. 교역 상대국의 경기침체로 인한 수출 부진과 원유를 비롯한 원자재 가격 앙등으로 인한 국제수지의 악화는 1973년도 약 10억달러 수준이던 무역적자규모를 1974년에 들어서 20억달러 수준으로 껑충 올려놓게 되었다. 원유 도입단가가 CIF 기준으로 1973년도 배럴당 2.95달러에서 1974년 9.80달러로 무려 200% 넘게 인상되어 원유도입액이 전년 대비 262% 늘어난 약 11억달러를 기록하였다. 또한 총수입액에서 차지하는 원유도입액의 비중도 7.2%에서 16.1%로 껑충 뛰어 원유가격 상승이 국제수지의 직접적인 적자요인으로 나타났다. 한편 국제 유가의 급등은 국내 물가에도 큰 부담으로 작용하였다. 1973~75년간 도매물가 상승률 42.1%의 55% 이상이 유가 상승에 직접 기인하였다. 유가의 인상과 석유의존도 증가는 제조업 생산원가 중 에너지 비용의 비중을 상승시켰고, 이로 인한 인플레이션과 수출경쟁력 약화는 수출 주도형인 우리 경제에 장애요인으로 작용하게 되었다.

〈표 5-10〉 1차 석유파동의 국내 경제 영향

	1972	1973	1974	1975
원유도입액(백만달러)	221	305	1,105	1,328
총수입액(백만달러)	2,522	4,240	6,852	7,274
원유도입액/총수입액(%)	8.8	7.2	16.1	18.3
경제성장률(%)	4.8	12.8	8.1	6.6
소비자물가지수(1995=100)	15.3	15.8	19.7	24.6
에너지가격지수(1995=100)	8.4	9.1	19.5	25.6
석유제품가격지수(1995=100)	7.7	8.9	25.2	32.9
원유도입 단가(C&F, $/bbl)	2.38	2.95	9.80	11.28

자료: 에너지경제연구원, 『에너지통계연보』 및 『월보』, 각호.

정부는 1973년 1월 OPEC 기준 원유가격이 배럴당 $2.59에서 제1차 석유파동 이후인 1974년 1월 배럴당 $11.65로 4배 폭등하자 원유수입에 따른 외화부담의 어려움에 직면하였다. 따라서 1960년대 중반부터 채택한 주유종탄(主油從炭)정책을 일단 전환하지 않을 수 없었다. 1973년 12월에 발표한 새로운 에너지정책에서는 우선 단기적으로 에너지 소비절약대책을 실시하되 이를 계속 제도화시키며, 장기적으로는 석유의존도를 줄여나가는 한편 석탄 생산을 극대화하고 에너지의 합리적 이용을 추진키로 하였다. 또한 산유국과 합작 정유회사 건설, 한국석유개발공사 설립 추진, 자원 및 에너지 정책과 자원외교를 전담할 동력자원부 신설 등을 이때부터 계획하였다.

그러나 이러한 에너지정책의 강화는 1975년 이후 석유파동이 완화되자 다시금 석유소비 중심으로 전환되었으며 에너지절약 및 소비효율화 사업도 그 추진력이 약화되었다. 따라서 에너지 공급의 해외의존도 개선이나 에너지 다소비산업에 대한 투자 조정 등 수요관리 측면에서 지속적인 성과를 거두지 못하였다. 다만, 에너지의 안정 확보와 에너지 가격에 대한 통제 강화, 석유세율 조정, 유통체계 개선에 대한 방안이 강구되는 한편, 장기 에너지 계획과 대책은 계속해서 수정되었다. 제도적으로는 1974년에 석유개발을 본격화하기 위하여 한일대륙붕 공동개발 협정을 조인하는 한편 1974년 7월에 「열관리법」을 제정하여 시행하고, 「석유사업법」을 개정하여 비상시 석유수급안정을 위한 조정명령의 대상을 확대하고 석유배급조치에 관한 권한 신설, 석유비축의 추진, 석유사업기금의 근거를 마련하였다. 1973년 11월과 1974년 10월 2단계로 실시된 소비절약대책에는 다음과 같은 시책들이 실시되었다. 「열관리법」에 의한 연료다소비업체에 대한 열관리사업 실시(행정규제 13개 항목, 지도계몽 8개 항목, 연구개발 6개 항목), 차량의 경제속도 운행, TV방영시간 단축, 차등전기요금 적용, 유흥접객업소에 대한 영업시간 제한, 산업체들의 에너지 절약운동 전개 등이 그것이다.

이러한 절약시책에 의해, 1974년 석유 수요의 4.5%(약 489만배럴)를 절감하였고, 1975에는 유류 약 21만kl와 석탄 4만톤을 절약한 것으로 분석 보고되었다. 1974년 5월에 수정된 장기에너지종합대책에서는 에너지정책의 기본지침으로 ① 석탄 생산의 극대화, ② 양수를 포함한 수력발전의 우선 개발, ③ 원자력 발전소의 조기 건설 등이 강조되었다. 또한 석유산업체제의 전환이 새로운 정책과제로 포함되었는데, 여기에는 정부의 석유수급조절

기능 강화, 난립되어 있는 석유유통업체 정비를 통한 유통구조 개선, 석유비축 확대와 비축기지 조기 건설, 이를 위한 석유개발공사 설립, 산유국과의 외교 강화로 원유 직도입 추진과 도입선 분산, 국내 정유공장에 대한 산유국 합작투자 유치 등이었다. 이러한 정책들은 물론 제1차 석유파동으로 인한 국제석유정세 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 국내 석유산업체제를 전환시키자는 정책 강화의 목적이었다. 따라서 원유공급 부족사태와 원유가격 급등사태에 처하여 석유배급조치에 관한 권한을 신설하고 석유공급 안정을 위한 긴급조정명령의 범위를 확대하게 되었다. 석유 유통체계에 있어서도 판매질서를 문란케 했던 문제점을 해결하기 위하여 석유판매업의 신고제를 허가제로 변경하였다.

1974년 5월에 수정된 석유비축계획에서는 1977년까지 원유는 정부와 정유회사의 비축능력 65일분에 비축물량 25일분, 석유제품은 정유회사가 비축능력 40일분에 20일분 비축으로 조정하고 동년 8월 석유비축기지의 건설입지를 결정하였다. 석유비축계획은 당초 정유회사에 그 임무가 위촉되었으나 막대한 비용을 정부보조 없이 수행하는 것이 불가능하였다. 따라서 정부는 석유비축사업을 국가가 관장키로 하고 신설되는 한국석유공사에 그 임무를 부여하였다. 1977년 가을에 정부는 에너지정책과 자원외교를 전담할 부처를 신설키로 결정하고, 1978년 1월 동력자원부를 출범시켰다. 동력자원부는 이후 다가오는 제2차 석유파동의 후폭풍을 잠재우고 국내 석유수급 안정과 자원외교 활성화에 기여하였다. 또한 1976년 1월 국내 쌍용그룹과 이란 국영석유회사(NIOC) 사이에 한국·이란 석유주식회사의 합작회사 설립을 실현하였다. 이는 정부가 석유파동 이후 추진해왔던 산유국의 국내 정유회사 합작투자 유치 노력의 결실이었다. 동 한·이 석유주식회사는 곧바로 정유공장 건설에 착수하여 1980년 5월 경남 양산에 일산 6만배럴의 정유공장 건설을 완료하였다 그러나 이란혁명의 여파로 혁명정부는 과거 팔레비 왕정 하에서 결정된 대부분의 정책을 일소한다는 방침에 따라서 이란 측 지분을 매도하고 우리나라에서 철수하였다.

〈동력자원부의 출범과 전개〉

정부는 석유파동을 타개하기 위한 핵심 방안으로 당시 상공부 등에 분산되어 있던 에너지행정기능을 통합·보강하여 1978년 1월 '동력자원부'를 설치하였다. 이 조치는, 자원행정의 전문화와 집행체제의 효율화를 통하여 소요 에너지자원을 안정적으로 확보하고 수급의 원활화를 기하기 위한 것이었다. 동력자원부 발족 당시의 조직구조는 장관, 차관, 1실(기획관리실), 5국(기획국, 자원개발국, 전기국, 석유국, 석탄국 등 5개국 16과), 3관(공보관, 감사관, 광산보안관리관), 1 광업등록사무소, 5 광산보안출장소였으며, 총정원은 309명이었다. 동력자원부는 발족 후 약 1년간 검토과정을 거쳐 우리 에너지시스템의 현대화를 위한 중장기계획을 성안하고, 이를 일관성 있게 추진해나감으로써 우리 에너지시스템이 오늘의 모습으로 탈바꿈하는 기틀을 마련하였다.

한편, 동력자원부 발족 1년 후인 1979년 초, 이란의 이슬람혁명으로 제2차 석유파동이 발발하여 국제유가가 배럴당 40$대로 치솟는 등 국제 석유시장여건이 극도로 악화되었다. 이에 정부는 1980년 4월, 기존의 석유국을 1급 조직인 '자원정책실'로 확대 개편하여 원유 확보를 위한 범정부적 석유외교에 총력을 기울이는 한편 유사시의 에너지안보를 위한 석유비축사업에 착수하였다.

이후 정부는 중장기계획에 반영된 국책사업의 수행과 정책여건의 변화 등 행정수요의 변화에 조응하여 동력자원부의 에너지행정조직을 점진적으로 확대 개편해나갔다. 1981년에는 대체에너지과(4월)와 유전개발과(11월)를 신설하고, 1988년 5월에는 에너지부문의 국제정책과 국제교섭의 효과적 수행을 위해 국제협력과를 신설하는 한편, 1991년 2월에는 전국가스보급사업의 일환으로 가스행정조직을 확충하였다. 또한 전력국에 전원입지과를 신설하여 날로 증가하는 전원입지 관련 님비(NIMBY)현상에 대응하도록 하였다.

한편, 1990년대에는 주요 소비국의 탈석유정책과 소비절약으로 국제 석유시장이 안정되는 한편, 국내의 에너지수급량이 커지고 수급구조가 다원화되는 등 에너지 여건이 근본적으로 변화되었다. 이에 정부는 동력자원부의 행정조직을 대대적으로 개편, 기존의 자원정책실을 석유가스국으로 축소하는 대신에 1급 조직인 에너지정책실을 설치하여 종합정책기능을 강화하였다. 1급 공무원을 실장으로 하는 에너지정책실 산하에 보좌기구인 심의관 1명을 두고 에너지정책과, 에너지관리과, 에너지지도과, 대체에너지과, 국제협력과 등 5개과를 설치하였다.

나. 2차 석유파동 대응

제2차 석유파동은 1975년 이후 회복세에 들어섰던 우리 경제의 안정적 성장기조를 또다시 뒤흔들어 놓았다. 당시 우리나라와 같은 개발도상국들은 석유파동으로 외채 증가, 물가상승, 고금리로 인한 이자부담 가중 등으로 경제가 침체 국면을 벗어나기 어려운 상황이었다. 특히, 우리나라는 1979년 10·26 사태로 야기된 정치·사회적 불안과 더불어 더욱 심각한 경제적 양상으로 나타났다. 또한 제1차 석유파동을 오일달러에 의한 중동경기 특수로 큰 어려움 없이 넘겼기 때문에 에너지 안정 공급에 대한 특별한 대책을 실시하지 않고 오히려 중화학부문 투자를 확대하는 등 성장을 위한 경제정책을 추진하고 있었다.

그 결과 제2차 석유파동 시에는 유가파동을 흡수하는 제도적 장치가 마련되지 않아 그 파장이 직접적으로 국내 경제에 미치게 되면서 그 영향은 막대하였다. OPEC의 유가인상으로 1979년 3월부터 1981년 11월까지 일곱 번에 걸쳐 국내 석유제품가격이 인상되었으며, 도매물가도 1980년과 1981년에 각각 38.9%, 22.5%로 크게 상승하였다. 경제성장률은 제2차 석유파동이 일어난 1979년에 6.1%로 떨어지고 1980년도에는 사상 유례없는 마이너스 4.2%의 성장률을 기록하였다.

국제 원유가격이 급등하자 석유 도입에 따른 결제 외화자금의 부담이 크게 증가하였다. 우리나라의 원유도입량은 1979년에 186백만배럴을 정점으로 감소 추세를 보였으나, 2차 석유파동으로 배럴당 원유 도입단가는 1979년 17.96달러에서 1981년에는 35.51달러로 거의 2배로 뛰었기 때문에 석유수입 대금도 33억달러에서 65억달러로 급증하게 되었다. 이에 따라 국민총생산에 석유수입대금이 차지하는 비중은 1979년 6.9%에서 1981년에는 10.5%에 이르렀고 수입총액에서 원유수입대금이 차지하는 비중도 16%에서 25%를 기록하며 단일품목으로는 수입품목 가운데 원유수입 대금이 가장 컸다.

〈표 5-11〉 2차 석유파동의 국내 경제 영향

	1978	1979	1980	1981
원유도입액(백만달러)	2,174	3,331	5,654	6,502
총수입액(백만달러)	14,972	20,339	22,292	26,134
원유도입액/총수입액(%)	14.5	16.4	25.4	24.9
경제성장률(2000 불변, %)	10.4	6.1	− 4.2	5.2
소비자물가지수(1995=100)	23.1	26.5	31.4	40.4
에너지가격지수(1995=100)	34.0	46.4	83.3	110.9
석유제품가격지수(1995=100)	37.1	51.3	105.4	142.1
원유도입 단가(C&F, $/bbl)	13.06	17.96	30.64	35.51

자료: 에너지경제연구원, 『에너지통계연보』 및 『월보』, 각호.

당시 우리나라는 1960년대부터 원유의 공급선이나 유종 등을 미국 석유메이저에 전적으로 의존하였고 제2차 석유파동 직전까지도 정부 간 직접구매물량은 2.3% 수준(1979년)에 불과했다. 따라서 수입원유의 거의 전량이 분쟁 가능 지역인 중동의 사우디, 쿠웨이트, 이란 등 3개국에 편중되어 있었으며 사우디아라비아에서 도입하는 원유 점유율이 약 54%로 절반을 넘었다.

제2차 석유파동으로 원유 현물가격이 폭등하자 국제에너지기구(IEA)는 1979년 3월 초 석유소비 5% 절약에 합의하였다. 우리나라도 3월 7일 국내 유가를 9.5% 인상하는 한편, 4월에 제1단계 에너지 절약대책을 시행한 데 이어서 6월 초 제2단계 에너지 절약 강화방안을 수립하였다.

1단계 대책은 엘리베이터 운행 및 조명등 제한, 사치성 유흥업소 휴일제, 실내온도 제한, 열관리지정업체 확대, 주유소 영업시간 단축 및 공휴일 영업금지 등의 행정규제와 범국민적 에너지절약운동의 전개 등이었다.

그러나 제2단계 강화방안은 가정, 수송, 산업 등 모든 경제주체를 대상으로 하여 권장사항을 넘어선 행정규제였으며 가격정책을 병행한 것이었다. 대표적으로는 ① 가정용 전기요금 인상 및 누진율 12단계로 세분화, ② 주유소 영업시간 제한 확대와 위반 시 처벌 강화, ③ 영업용 전기요금 최고 50% 인상과 누진율 세분화, ④ 여름철 에어콘 사용 억제, ⑤ 전기사용 옥외간판 금지, ⑥ 월 500㎾ 이상 수용가 대상 전류제한기 부착 의무화, ⑦ 화력발전연료 무연탄으로 대체, ⑧ 시멘트 공장 연료 대체 ⑨ 산업용 노후 보일러 개체, 이외에도 주택단열재 의무 사용, 야외골프장 주 1회 휴일제 등의 강제적 조치들이 취해졌다.

한편, 에너지절약 및 이용합리화를 제도적으로 강화하기 위하여 1979년 12월 기존의 「열관리법」을 발전시킨 「에너지이용합리화법」을 공포하고 산업, 가정, 상업, 수송 등 경제 전반에 걸친 에너지절약 시책과 이에 대한 금융 및 세제 지원의 근거를 마련하였다. 아울러 동 법을 효율적으로 수행하기 위하여 1980년 7월 '에너지관리공단'을 설립하는 한편 대체에너지 개발을 포함한 종합적인 에너지연구를 위하여 1981년 1월 '한국동력자원연구소'를 발족시켰다. 따라서 1980년부터 에너지관리가 국가적인 사업이 되어 에너지

이용합리화기금 및 에너지절약시설자금을 산업체에 지원하였으며, 업체별로 목표원단위 설정을 확대하고 에너지관리실태 진단과 지도사업을 실시하였다.

또한 정부는 제2차 석유파동을 계기로 위기에 대한 대응책을 다각적으로 검토하여 중장기 에너지수급계획에 반영하였다. 그것은 자원외교의 강화, 산유국과의 G-G 및 D-D 베이스에 의한 원유 확보, 원유도입선의 다변화, 원유비축제도 강화, 국내 에너지자원 개발, 대체에너지 개발, 석탄 및 LNG 개발 수입, 에너지절약형 산업구조로 개편, 에너지이용합리화, 석유의존도 감축, 수력 및 원자력 발전 적극 추진 등이다. 이러한 대책들은 중장기적으로 추진해야 할 사업으로 그 주요 내용들은 중장기에너지수급계획에 반영되어 장기에너지종합대책으로 발표되었다.

3. 유전개발사업 확대와 탈석유정책의 추진

가. 국내외 석유개발사업의 확대

우리나라 대륙붕에서의 석유개발은 1975년까지 6개 공의 시추작업에서 유전을 발견하지 못하자 이를 실시하였던 외국계 석유회사들이 조광권을 반환하였다. 한편, 1972년에 일본 측과 합의한 남쪽 대륙붕의 제7광구와 제주도를 둘러싼 제5광구 중 일부를 포함한 한일공동개발구역에 대한 개발협정이 1978년 6월에 비준됨으로써 때마침 불어닥친 제2차 석유파동의 충격 속에서 1979년 하반기부터 한·일 공동개발구역에 대한 탐사활동이 본격화되었다. 1980년과 1981년에 3개 공을 시추하였으나 역시 유전을 발견하지 못하고, 1983년에는 제7광구 중 5, 6, 7소구에 대한 물리탐사를 완료하고 1984년에 2개 공을 시추하는 것을 포함하여 1987년까지 8개 공을 시추한다는 계획이었다. 1981년 시추 결과에서는 상당량의 가스 검출만 있었을 뿐 유징은 발견하지 못하였다. 또한 정부는 해외 조광권자가 조광권을 반납한 국내 단독광구인 2, 4, 5, 6광구에 대해서는 한국석유공사가 중심이 되어 유전개발을 계속하기로 하였다.

해외의 유전개발로서는 우리나라에서 처음으로 해외 유전개발에 진출한 코데코회사가 정부의 80% 재정지원하에 1981년 1월 인도네시아 서마두라 해저광구의 공동개발에 합의함으로써 1981년 12월까지 동지역에서 물리탐사 작업을 완료하였다. 동 사는 1983년까지 4개 공을 시추하여 그중 제2공 'KE-2'에서 가채매장량 2,000만배럴 규모의 석유와, 제3공 'KE-3'에서 4,500만톤(약 4억배럴)의 가스를 발견하였다. 미국 케플링거사가 이 같은 매장량을 추정, 확인하고 가스전은 경제성이 충분한 것으로 분석하였다. 그 밖에 정부는 페루 등 해외의 유망 유전을 개발할 수 있도록 적극 추진하였으며 이를 위하여 한국석유공사와 공동개발 참여를 유도하였다.

나. 탈석유정책의 추진

두 차례에 걸친 석유파동으로 큰 경제적 어려움을 겪었음에도 불구하고 우리나라 석유 소비는 계속 늘어나 총 에너지 소비에서 차지하는 석유 점유율이 1980년도에 60%를

넘었다. 동력자원부는 이러한 상황에 대하여 다각적인 석유대체사업을 통해 에너지 수급구조에서 석유점유율을 낮추려는 정책적 노력을 기울였다. 1973년 제1차 석유파동 시에도 석유대체사업에 대한 노력이 전혀 없었던 것은 아니지만 주로 발전부문에만 반영되어 그 결과가 에너지수급구조 전반에 구체적으로 나타나지 않았고, 위기 상황이 해소된 이후에는 중동경기특수 영향에 따른 경기회복으로 인해 실질적인 탈석유정책의 추진이 미흡하였다. 그러나 제2차 석유파동 이후 탈석유정책은 신설부처인 동력자원부에 의하여 강력히 추진되었고 민간기업도 정부정책에 적극 호응함으로써 에너지수급에서 석유 점유율이 점차 줄어들기 시작하는 성과를 거두게 되었다.

탈석유정책의 가장 큰 성과는 시멘트산업에서 먼저 이루어졌다. 시멘트업계는 제2차 석유파동 이후 장기화된 세계경기침체로 수출이 감소하였을 뿐 아니라 유가 상승으로 생산원가도 상승하여 극심한 불황을 겪고 있었던 상황이었다. 이런 산업 측면의 애로를 타개하기 위하여 시멘트 소성로의 연료를 석유에서 가격이 저렴한 유연탄으로 전환하는 유연탄 대체사업을 적극적으로 추진하기 시작하였다. 시멘트업계의 연료전환사업에 대해 정부가 적극적으로 지원하였고, 이 결과 1983년에 시멘트공장의 소성 연료는 완전히 유연탄으로 대체되었다. 이에 따라 시멘트산업의 원가절감은 물론 우리나라 산업부문의 에너지 수급구조를 개선하는 데도 크게 기여하였다.

시멘트업계의 성공적인 유연탄 대체사업에 자극을 받아 제조원가에서 에너지비용이 차지하는 비중이 높은 제지, 화학, 섬유 및 식품 등 일반 산업체에서도 유연탄 대체 가능성에 대한 관심이 높아졌다. 일반 산업체의 유연탄 대체는 건설자금 및 세제상의 혜택이 주어짐에 따라 더욱 활발하게 추진되었으며, 특히 공단지역의 집단에너지 공급사업은 계획수립단계에서부터 유연탄을 연료로 하는 사업으로 추진되어 저렴한 가격으로 공단지역 산업체에 열을 공급할 수 있게 되었다.

2차 석유파동 이후 정부가 추진한 또 하나의 탈석유정책은 천연가스 도입이다. 천연가스는 생산지역이 전 세계에 광범위하게 분포되어 있으나 수요는 주로 선진국에 국한되어 공급이 안정적일 뿐만 아니라 다른 에너지원에 비하여 공해 유발이 적어 도시지역의 석유 대체연료로서 적절한 에너지원이라고 인식되었다. 천연가스 도입에 관한 기본방침은 1980년에 결정되었고 이어서 LNG 인수기지 건설 계획이 구체적으로 확정되었다. 당초 천연가스 도입 계획은 1984년까지 LNG 인수기지 건설을 완료하고 연간 2백만톤의 LNG를 도입하여 발전용과 경인지역 도시가스용으로 활용하도록 되어 있었다. 이와 같은 LNG 도입계획은 경험과 기술 부족은 물론 막대한 투자비 조달 등의 어려움으로 당초 계획보다 지연되었지만 경제성장의 결과로 국민소득이 증가됨에 따라 고급 에너지를 선호하는 가정용 에너지 수요에 부응할 수 있게 되었다. LNG 공급으로 이때까지 연탄 중심으로 지나치게 편중되어 있던 가정용 연료를 다원화하여 겨울철 연탄파동을 방지할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 연탄쓰레기 및 연탄 사용으로 인한 대기오염 문제도 경감시킬 수 있게 되었다.

이와 같은 적극적인 탈석유정책의 추진과 함께 원자력발전시설의 연차적 완공으로 총에너지에서 석유가 차지하는 비중은 1978년 63.3%를 정점으로 점점 감소하기 시작하였고, 유연탄과 원자력은 에너지수급구조에 있어서 그 영역을 점차 확대해 나갔다.

4. 성과와 과제

1970년대 두 차례 국제적인 석유파동 당시 우리는 성장 위주의 경제정책을 추진하는 과정이었고, 더 효과적인 경제개발을 위해 에너지다소비형 중화학공업의 확장을 추진하고 있었다. 이러한 와중에 맞이한 두 번의 석유파동은 우리 경제에 커다란 어려움과 교훈을 가져다주었다. 석유공급 위기로 인한 고유가는 경제 개발 초기단계로 수출 주도의 개방형 경제를 추구하던 우리 경제에 고물가와 인플레이션, 무역적자 심화 등을 야기하였다. 다행스럽게 1차 파동 시에는 중동지역 산유국들의 오일달러로 인한 중동경기붐이 조성되고 우리 기업들의 중동건설 진출로 이어지면서 경제적 어려움을 해소하는 돌파구가 마련되었다. 그러나 1978년 말에 시작된 제2차 석유파동은 유가 급등 상황이 1981년까지 이어지면서 경제적 어려움이 지속되었다.

우리나라가 석유위기를 겪으면서 이를 효과적으로 극복할 수 있었던 것은 무엇보다도 정부의 주도하에 단기적인 소비절약 대책과 함께 석유공급원 다변화전략 시행, 탈석유정책의 시행으로 인한 산업부문 에너지의 유연탄 전환과 LNG 도입 등을 통한 에너지수급구조의 변화 노력, 그리고 석유의 전략비축과 석유 및 가스자원 개발 등의 전략을 지속적으로 추진하였기 때문이었다. 또한 에너지 이용 합리화를 위한 소비절약과 대체에너지 개발 및 보급정책도 위기극복의 주요한 요인으로 언급될 수 있겠다.

그러나 석유가 향후에도 최소한 20년 동안은 에너지수급구조에서 우위를 점할 것으로 전망되고 있고, 석유공급 부족에 대한 우려가 남아있는 것이 현실이다. 따라서 석유위기에 대한 대비를 소홀히 할 수 없으며 석유공급 안정화를 위한 국제협력과 해외자원 개발 등에 대한 노력을 게을리 할 수 없다.

제4절 | 에너지수급의 안정화: 1983~89년

1. 배경

광복 후 에너지 공급능력의 급격한 저하로 에너지 부족에 시달리던 우리나라로서는 에너지의 공급 확충이 최우선 과제였다. 당시 정부는 에너지의 수급 안정화라는 목표보다는 새로이 공급되는 에너지를 어떤 방식으로 어느 부문에 먼저 배정할 것인가에 더 큰 비중을 두고 에너지정책을 추진했다고 할 수 있다. 이 당시에는 정부가 가격과 수요처를 거의 직접적으로 통제함으로써 급격한 가격 상승이나 수급의 불균형을 억제할 수 있었고, 표면적으로는 수급도 안정화되어 있었다.

1970년대 이후 에너지 수급의 안정성이 위협을 받았던 경우는 크게 네 가지로 나뉜다. 첫째는 국제 에너지시장에서 주도적 역할을 해온 석유수출국들의 인위적 원유공급 축소로 원유의 국내 공급이 원활하지 못했던 두 차례의 석유파동이고, 둘째는 중국, 인도, 브라질 등 거대 신흥공업국들의 급격한 경제성장으로 에너지의 수요 증가가 공급 증

가를 압도함으로써 국제 에너지가격의 급등을 초래한 경우이다. 셋째는 일본의 원자력발전소 가동 중지나 러시아의 천연가스 공급중단과 같이 단기적으로 석유 대체에너지부문의 공급애로로 석유와 LNG에 대한 단기적 수요 급등을 유발한 경우이고, 넷째는 현재와 같이 금융위기로 인한 국내 경기의 침체로 에너지 수요는 정체되는데 LNG와 같이 장기도입계약에 묶여 공급량 감축에 어려움이 발생하는 경우이다.

1980년대 후반 국내 에너지정책에서 에너지의 수급 안정화에 눈을 돌리게 된 것은 1983년 이후 시작된 국제유가의 대폭적인 하락에 기인한 바가 크다. 1970년대 초 발생한 제1차 석유파동으로 석유가격이 급등하여 높은 수준이 지속되자 세계적으로 석유의 탐사와 개발에 대한 관심과 참여가 활발해졌고, 1970년대 말에 발생한 제2차 석유파동은 석유를 '검은 황금(black gold)'이라고 부를 만큼 중요한 재화로 격상시켜 모든 국가들이 검은 황금을 찾기 위해 많은 노력을 기울였다. 그 결과 멕시코, 북해 등 중동 이외 지역에서 대규모 유전들이 개발되었고, 러시아나 중국과 같은 나라에서의 생산능력 증강사업도 활발하게 이루어졌다. 이들 유전들이 생산을 개시, 원유를 공급하게 되면서 공급물량이 점점 큰 폭으로 증가하기 시작했다. 반면, 두 차례 석유파동의 충격으로 경기침체가 지속되고, 석유가격의 급등에 따른 석유대체에너지의 공급 확대로 세계 석유수요는 증가세가 크게 둔화되었다. 이로 인해 석유의 공급과잉현상이 점점 심화되어 갔다.

비OPEC 국가들이 석유생산량을 증가시켜 세계 석유시장에서의 점유율을 높여가자, 석유 판매부진으로 재정압박을 받고 있던 OPEC 회원국들은 수출물량을 증가시키기 위한 유가할인제도를 실시하게 되었고 이어 공시가격을 인하하였다. 시장 확보를 위한 가격경쟁이 OPEC과 비OPEC 간에 치열해짐에 따라 1983년부터 국제원유가격은 하락하기 시작하였으며 1986년부터 현물시장에서 유가가 배럴당 10달러 이하로 내려가는 폭락현상이 일어나기도 하였다. 유가 하락은 원유를 도입하는데 1981년 한 해 동안 수출액의 30.6%인 65억달러를 지불한 경험이 있는 우리나라로서는 유리한 환경이 조성되어 더욱 장기적인 관점에서 에너지정책을 펼쳐나갈 수 있는 호기가 되었다.

국제원유가격이 하락하자 동력자원부는 국내 유가를 인하하되 하락한 금액 중 일부를 '석유사업기금'으로 별도 징수하여 석유비축, 에너지산업 개편, 에너지절약시설 투자 등에 지원하고 국제원유가 인상 시 국내 유가를 안정시키기 위한 유가완충자금으로 관리하였다. 이러한 일련의 정책을 통해 에너지의 수급 안정화를 도모하고자 하였다.

2. 에너지산업의 발전 모습

1970년대 두 차례의 석유파동 이후 국제 에너지가격이 하향 안정화하며, 우리의 경제성장도 지속적으로 이루어져 1980년대 우리나라의 에너지 소비는 꾸준히 증가 추세를 나타냈다. 고도성장이 지속되면서 에너지소비 증가도 뒤따라 1980년에 1인당 에너지소비는 1.15에서 1989년에는 1.92로 급속히 증가하였다. 그러나 에너지소비 증가보다 경제성장의 속도가 빨라 GDP 단위당 에너지소비량은 하향 안정 추세를 유지하였다. GDP에 대한 총 에너지 소비는 1980년의 1.58에서 계속 낮아져 1989년에는 0.50에 이르렀다.

〈표 5-12〉 1980년대 에너지소비 추이

연도	총 에너지 (천TOE)	GDP (10억원)	총 에너지/GDP (TOE/백만원)	1인당 에너지 소비 (TOE)
1980	43,911	75,465	0.58	1.15
1981	45,718	80,149	0.57	1.18
1982	45,625	86,230	0.53	1.16
1983	49,420	96,146	0.51	1.24
1984	53,535	104,488	0.51	1.32
1985	56,296	111,329	0.51	1.38
1986	61,462	124,193	0.49	1.49
1987	67,878	138,499	0.49	1.63
1988	75,351	154,111	0.49	1.79
1989	81,660	163,950	0.50	1.92

자료: 에너지경제연구원, 『에너지통계연보』 및 『월보』, 각호.

한편, 1980년대 국내 에너지산업의 변화 특징을 보면, 국제 석유가격의 급등으로 야기되었던 석유시장의 불안에 대비하기 위해 상대적으로 공급불안 요소가 적다고 판단되는 원자력, 유연탄, 천연가스와 같이 이전에 국내 사용이 없거나 미약했던 에너지원을 공급하는 산업과 에너지의 사용을 효율화하여 소비를 감축하려는 수요관리산업이 본격적으로 발전되기 시작했다는 점이다.

두 차례에 걸친 석유파동은 한 에너지원에 대한 과도한 의존이 가져올 공급위기를 경험하게 하였다. 이에 정부는 석유 중심의 에너지수급구조에서 탈피해야 할 필요성을 절감하여 탈석유정책의 한 수단으로 에너지원의 다양화정책을 추진하게 되었다. 이에 따라 발전용 연료를 석유에서 유연탄 등 다른 에너지로 대체하는 사업을 제2차 석유파동을 전후하여 추진하기 시작하였다. 이에 따라 유연탄 발전시설의 용량은 1984년에 3백만㎾ 이상으로 증가, 국내의 총발전시설용량의 약 20%를 점하였고 유연탄 사용량도 연간 약 370만톤으로 증가하였다.

한편, 1978년 4월 고리원자력 1호기가 국내 최초로 상업운전에 들어감으로써 시작된 원자력발전은 1970년대에만 모두 6기의 신규 원자력발전소가 착공 또는 완공되는 성과를 보였다. 이는 제1차 석유파동으로 인해 우리나라와 같이 석유와 유연탄의 부존이 없는 나라에게는 원자력발전이 석유의 대체에너지로서 적합하다는 인식이 크게 부각된 때문이었다.

1980년대에 접어들면서 제2차 석유파동의 영향으로 국제유가가 급등하면서 국내 원자력산업은 새로운 도약기를 맞았다. 1970년대에 착공한 원자력발전소가 속속 준공되면서 1980년에는 총전력공급에서 차지하는 원자력발전의 비중이 9.3%로 석탄발전의 6.7%와 수력의 5.3%를 능가하게 되었다. 1980년대에는 고리원전과 월성원전에 이어 영광과 울진에 새로운 원자력발전소가 건설되면서 원자력발전의 비중이 빠른 속도로 증가하여 1989년에는 원전비중이 50%를 상회하기도 했다. 이와 더불어 원자력 발전연료의 국산화, 원자력발전기술의 자립비율 향상, 다목적 연구를 통한 자력설계·건설 사업이 추진되어 기술자립의 틀도 점차 갖추어나갔다.

1980년대 중반에 전력예비율 과다로 5~6년간 신규 원전 건설이 잠시 중단되었으나

〈원자력발전의 도입〉

우리나라는 1955년에 미국과 원자력 협력협정을 체결하는 것을 시작으로 국제 원자력회의에 참석하는 등 적극적인 자세를 보였으며, 국내에서도 1956년 3월 문교부 소속 기술교육국내에 원자력 연구개발 및 이용을 위한 행정부서로 원자력과가 신설되었다. 이어서 1958년 2월 원자력원의 직제를 포함한 「원자력법」이 국회를 통과하였으며 3월에는 법률 제438호로 공포되어 1959년 1월 원자력원이 정식 발족함으로써 원자력의 이용·개발에 필요한 체제를 갖추었다. 현재 원자력행정은 산업자원부가 원자력발전소 건설 ·운영 등 운영전반을, 과학기술부가 안전규제와 연구개발을 담당하면서 원전사업을 관리·감독하고 있다.

우리나라는 1978년 4월 고리원자력 1호기가 상업운전에 착수함으로써 세계 21번째 원전보유국이 되었고, 1970년대에만 모두 6기의 신규 원전이 착공 또는 추진되었다. 이는 당시 세계적인 석유파동으로 인해 석유의 대체에너지로서 원자력의 중요성이 크게 부각된 때문이었다. 그러나 당시 원전건설에 대한 기술과 경험, 산업기반이 절대적으로 취약했던 우리로서는 원전산업을 전적으로 외국에 의존할 수밖에 없었다. 이에 따라 고리 1, 2호기와 월성 1호기는 외국 주계약자가 발전소 착공부터 준공까지 모든 책임을 지고 사업관리, 설계, 자재 구매, 시공 및 시운전을 수행하는 일괄발주방식(turn-key)으로 건설되었다. 우리가 참여하였던 분야는 부지조성공사, 일부 토건자재 공급, 단순 노무인력 제공 등에 국한되었다. 정부는 이러한 상황을 개선하기 위해 한국전력과 한국원자력연구소를 중심으로 원자력발전기술의 자립정책을 추진하였다. 한전은 제2연구용 원자로 TRIGA Mark-IV를 도입하였으며, 또 한국원자력기술주식회사와 한전보수공단, 한국핵원료개발공단을 설립하여 원자력사업구조를 세분화, 전문화시켰다.

매년 10% 이상 증가하는 전력수요를 충당하기 위하여 이후에도 원전건설은 지속적으로 증가하였다.

1978년 고리 1호기 상업운전부터 1983년 월성 1호기 및 고리 2호기가 가동을 시작할 때까지를 원자력발전 요람기라고 할 수 있는데, 이 시기에는 운영·관리 기술 및 운전·정비 경험의 부족으로 50~60%대의 낮은 이용률을 보였다. 그러나 원자력발전의 성장기라 할 수 있는 1984년부터는 가동되고 있는 원전 호기 수가 증가됨에 따라 운전경험의 축적, 상호 운전경험 교류 및 운영기술개발로 평균이용률이 꾸준히 증가하여 1990년까지 70%대 수준을 유지하였다. 원자력발전이 정착단계에 들어선 1991년부터는 이용률이 80%대에 진입하였고, 2000년 이후에는 90% 이상의 높은 수준을 유지하고 있다.

LNG발전설비는 그 도입 시기가 늦었지만 복합화력 기술의 발달과 수도권 환경규제 등으로 인하여 단기간에 크게 확대되었다. 그러나 LNG발전은 주로 첨두부하(peak load)를 담당하고 있고 연료가격이 유연탄에 비해 비싸기 때문에 가동률은 상대적으로 낮았다. 1988년 서울올림픽 기간에 11.8%까지 높아졌던 LNG발전 비중이 1991년에는 8.1% 수준까지 낮아졌다. 그 후 지구온난화와 기후변화에 대한 세계적 관심이 높아지면서, 그리고 원자력발전에 대한 반대정서가 확산되면서 LNG발전 비중은 계속 증가하는 추세에 있다.

〈표 5-13〉 전력 공급의 주요 지표

	1980	1985	1990	1995	1998
발전설비(MW)	10,375	17,640	24,056	35,356	47,983
발전량(GWh)	40,078	62,667	118,461	203,546	237,197
공급예비율(%)	40.1	31.3	8.3	7.0	14.9
이용률(%)	45.1	43.5	58.4	66.3	55.7
발전효율(%)	35.63	36.98	36.99	38.14	39.45
종업원 1인당 판매전력량(MWh)	2,047	2,666	3,740	6,054	6,902
호당 정전회수 정전시간(회/분)	8.09(891)	4.56(523)	2.67(295)	0.84(39.22)	0.43(21.23)

자료: 한국전력공사, 『한국전력통계』, 1999.

반대로 석유화력은 1980년대 초까지 전체 설비의 65~70%를 차지하는 최대의 발전방식이었으나 1970년대 두 차례의 석유위기 이후 정부의 강력한 탈석유전원정책 추진으로 쇠퇴를 거듭하여 1981년에 79.8%에 달했던 발전 비중이 1991년에는 23%로 크게 축소되었고, 그 이후에도 계속 감소되었다.

1980년에는 9,319MW에 불과하였던 발전설비가 1998년 말에는 43,406MW로 증가하여 18년간 4.7배의 양적 팽창을 이루었다. 발전전력량은 동일한 기간 동안 40,078GWh에서 237,197GWh로 증가하여 설비 증가에 비해 높은 5.9배가 증가하였다.

전반적인 전력수급상황을 나타내는 지표인 전력예비율을 살펴보면 1980년대 초·중반에는 매우 높은 예비율이 유지되었고 1990년대 초반에는 공급불안을 우려할 만한 수준으로 예비율이 감소하기도 하였다. 1986년도 공급예비율[87]은 61.2%였고 1994년도의 공급예비율은 2.4%였다. 예비율 수준의 증감은 1980년대 초·중반 공급설비의 과잉과 1990년대 초반 과소설비를 의미하는 것이다. 1980년대 초반의 공급과잉은 1970년대부터 추진된 탈석유전원정책과 전력수요의 과대예측에 기인하며, 1990년대 초반의 설비부족현상은 경기호황의 지속과 하계 냉방부하 급증에 의한 것으로 설명된다.

전력설비의 이용률[88]은 예비율의 과대·과소 현상의 발생과 동일한 이유로 1980년대에는 40%대, 1990년대에는 60%대의 수준을 기록하고 있다. 이용률의 제고는 발전설비의 운영이 1980년대에 비해 1990년대에 더욱 효율적이었음을 의미한다.

신규 발전소의 증가와 1990년대 초반 대거 건설된 복합발전소에 의해 평균 발전효율도 1980년대 35% 수준에서 1998년에는 39%로 향상되었고 종업원 1인당 판매전력량도 발전설비의 대용량화와 자동화에 의한 생산성 향상으로 인하여 1980년의 2,000MWh 수준에서 1998년에는 6,902MWh로 약 3배 신장되었다.

전력 공급의 양적인 성장과 더불어 전압, 주파수 유지 및 정전율 저하 등 질적인 측면도 향상되었다. 1981년의 수용가 호당 정전회수 및 정전시간은 전원 측과 배전 측의 고장 및 작업에 의한 것을 합하여 8.09회에 891분이었던 것이, 1998년에는 0.43회 21.23분으로 크게 개선되어 선진국 수준을 유지하고 있다.

---

87) 공급예비율(%) = (공급능력 − 최대전력) / 최대전력 × 100

88) 이용률(%) = 발전량/(설비용량 × 8760) × 100

정부는 발전부문에서의 연료 다양화에 더하여 가정부문과 산업부문 그리고 수송부문에서의 에너지원의 다양화를 지속적으로 추진했다. 산업용 에너지가 석유와 유연탄 중심에서 LPG(주로 프로판), 도시가스 등으로 다양화되었고, 납사분해와 LPG-Air mix 방식으로 제조되던 도시가스가 천연가스로 대체되기 시작했다. 정부는 수급 차질이 발생하는 LPG 중 가정·상업용 연료로의 사용이 부적합한 부탄의 수요 부족을 해결하기 위해 영업용 택시의 연료를 휘발유에서 LPG(부탄)로 전환하는 정책을 시행하였다. 또한 가정용 난방에너지를 연탄과 석유에서 도시가스와 지역난방으로 다원화했다. 발전소의 폐열을 이용하기 위해 1987년부터 도입된 지역난방이 에너지 이용 효율화에 있어 유용한 것으로 인식됨에 따라 집단에너지사업을 확대하는 방안이 검토되기에 이르렀다.

1980년대 들어와서 우리나라의 에너지 공급방식에서 특기할 만한 변화는 집단에너지의 도입 및 확대이다. 우리나라는 1980년대에 들어와 이 분야에 대한 관심이 높아지기 시작하였다. 이러한 에너지 공급방식이 남서울지역, 반월공업단지 등에서 추진되었다. 서울화력발전 4, 5호기의 열을 활용하여 남서울지역에 에너지를 공급하는 방식에 대한 타당성 연구가 1982~83년에 시행된 후 이에 따른 설비공사가 완공되어 현재 지역 내 아파트에 열을 공급하고 있으며, 서울의 목동지역을 개발할 때 처음부터 지역 내 열공급을 집단화하여 입주 주민에게 낮은 가격으로 난방 및 급탕 에너지를 공급하였다. 이와 같은 집단에너지 공급사업은 에너지효율을 크게 향상시킬 뿐만 아니라 열공급설비에 공해방지시설을 설치함으로써 대도시지역의 환경개선효과도 매우 높아 대도시 밀집도가 높은 우리나라에서는 매우 바람직한 열공급방식으로 평가되었다. 이에 따라 집단에너지 공급지역을 대구염색공업단지와 구미공업단지 등으로 확대하는 한편, 이들 사업에 대한 자금지원 등 적극적인 지원정책을 폈다.

이 외에도 신재생에너지의 공급을 확대하는 정책을 추진함으로써 에너지원의 다양화에 기여했다고 볼 수 있으나, 아직은 그 비중이 미미하고 경제성도 확보되지 못한 상태이다. 최근 신재생에너지의 개발은 정부의 최대 관심사인 녹색성장의 핵심이 되고 있어 앞으로 성장세가 지속되겠지만, 적어도 2030년을 목표로 하는 장기적인 정책이라는 점에서 당분간 공급 비중이 크지는 못할 전망이다.

3. 정부의 역할

1980년대의 에너지정책이 과거의 정책과 크게 다른 점은 에너지원 간의 균형을 유지하는 구조로 에너지원별 수급을 조정하고, 에너지 공급 측면뿐만 아니라 수요 측면도 함께 관리하는 종합적인 수급관리정책으로 전환되었다는 것이다. 즉, 1970년대의 에너지 수급구조는 석유가 주 에너지원으로 그 비중이 60%에까지 이르렀으나 1980년대에는 에너지 수급구조가 크게 전환되어 석유, 석탄, 원자력이 근간을 이루고 가스, 수력 등이 보조적 기능을 담당하여 에너지원 간의 균형이 이루어졌다. 필요한 에너지의 확보에서도 도입선의 다원화뿐만 아니라 도입방법까지도 현물거래 및 장기거래와 같은 단순 수입에서 개발 수입 등으로 다양화하는 정책을 추진하였다. 이에 더하여 석유, LPG, 석탄 등 주요 에너지의 국내 비축을 증강하여 에너지 공급기반을 안정화하기 위해 석유사업기금

을 징수하여 활용하는 한편, 석유와 LPG에 대해서는 수입업자에게 일정 수준의 비축을 의무화하였다. 또한 성공불융자제도와 같은 재원조달방식을 마련하여 해외자원개발에 인센티브를 제공하기도 하였다. 이 결과 1980년대 들어서는 활발한 해외자원 개발투자를 통하여 확보한 유연탄을 수입함으로써 자급률을 높여 해외자원을 국내 자원화하는 성과를 거두기도 하였다.

이외에도 정부는 1970년대까지 시행해온 공급 중심의 에너지정책에서 수요관리를 함께 하는 수급정책으로 전환시켜 에너지에 대한 국민경제적 부담이 감소되도록 하였다. 1980년에 「에너지이용합리화법」을 제정하고 이 법에 따라 에너지소비절약을 효과적으로 추진할 수 있도록 에너지관리공단을 설립하여 에너지절약과 이용효율 제고에 큰 비중을 두었다. 이와 같이 1980년대 들어 종합 에너지정책을 착실히 수행한 결과, 에너지 수급구조는 1981년에 50%를 상회했던 석유의존도가[89] 1987년에는 34% 아래로 떨어지는 큰 변화가 나타났다. 그러나 1980년대 후반에는 석유가격이 급락하면서 일상생활에 불편을 주는 단순 소비절약시책은 완화 또는 폐지되었고 절약 잠재효과가 크고, 원천적으로 절약이 가능한 기술개발, 집단에너지 등의 신규 절약시책을 도입하여 추진하였다. 또한, 에너지절약정책의 중심도 에너지수요관리(Demand Side Management)와 에너지 저소비형 산업구조로 전환되기에 이르렀다.

특히, 정부는 에너지의 GDP탄성치[90]를 1.0 이하로 유지하기 위하여 에너지기자재의 기술개발을 강조하였으며, 에너지의 유통단계별 효율 개선을 도모하는 한편, 에너지가격의 합리적 조정과 금융・세제 등 인센티브제도의 도입을 추진하였다. 이러한 정책 방향을 통해 달성하고자 했던 수치적 목표는 총에너지(또는 1차에너지) 기준으로 정상수요에 비해 10.5%를 절감하는 것이었다. 1980년대 들어와 강화된 에너지 절약 및 이용합리화의 효과가 1983년부터 서서히 나타나기 시작하여 국내 총생산당 에너지소비는 1983년에서 1987년까지 4%가량 향상되어 실질적인 효과를 거두게 되었다.

4. 성과와 과제

국제유가가 인하되어 에너지수급에 여유가 생김에 따라 동력자원부는 1970년대 석유공급위기의 경험을 반복하지 않기 위해 에너지정책을 일시・단편적인 정책에서 장기적이고 종합적인 정책으로 전환시켰다.

1982년 이후 국제유가 인하에 따라 국내 유가도 여러 차례에 걸쳐 인하되기는 했지만, 국제 유가 인하분의 일부를 석유사업기금으로 징수하여 정부의 에너지정책 시행에 필요한 자금으로 유용하게 활용하였다. 초기에는 석유사업기금의 구성규모가 5천억원 미만이었으나 국제 유가의 인하폭이 확대됨에 따라 그 규모가 급증하였다. 정부는 이를 활

89) 석유의존도는 석유화학용인 비에너지유와 가스로 분류되는 LPG를 제외한 에너지유의 의존도를 사용했다. 석유화학용 원료인 납사와 LPG의 수요는 계속 증가하는 추세를 보이고 있다.

90) GDP 성장률에 대한 에너지소비 증가율, 즉 $\frac{\text{에너지소비증가율}(\%)}{GDP\text{성장률}(\%)}$

용하여 국내외 자원개발과 가스 공급기반 확대, 석유비축 및 전원개발과 에너지이용합리화사업에 지원하여 장기 에너지 공급기반을 한층 견고히 하였다.

제2차 석유파동 이후 정부는 에너지의 안정 공급을 위해 비축의 필요성을 절감하고 주요 에너지의 비축사업을 추진하였으며, 가용재원이 증가됨에 따라 주요 에너지의 비축을 확대하였다. 이 같은 기본방침에 따라 석유비축을 추진한 결과 1986년에는 당시 우리나라 석유소비량 60일분을 저장할 수 있는 비축시설의 건설을 완료하였고, 각 정유회사도 약 30일분 이상의 소요물량을 비축하여 비상시 급격한 충격을 완화할 수 있게 되었다.

한편, 가정연료의 주종 에너지인 무연탄 비중도 확대하여 정부비축 수준을 1987년에 3백만톤 수준으로 대폭 높였고 여름철 저탄물량도 6백만톤 이상으로 확대하였다. 비축 및 저탄과 아울러 발전용 무연탄 수요를 적절히 조정함으로써 무연탄의 수급 균형과 계절별 수요 변동에 효율적으로 대응할 수 있게 되었다.

또한 고급 에너지의 선호에 따라 가스 수요가 급증하게 되자 가스 공급의 안정성을 높이기 위해 가스저장시설을 확충하였고, 정부 주도로 30일분의 LPG 비축을 목표로 시설용량 16만톤의 비축기지를 건설하여 LPG를 비축하였다. 뿐만 아니라 LPG 수입업체로 하여금 개별 비축시설을 건설하도록 함으로써 LPG 비축시설의 용량을 확대해나갔다.

정부는 에너지의 안정적인 공급을 위하여 해외의 에너지자원을 확보, 유사시 필요한 양의 에너지를 합리적인 가격에 도입할 수 있는 해외자원개발정책을 시행하였다. 석유나 가스의 해외개발을 유도하기 위해 성공불융자제도를 도입하였다. 이 제도는 현재도 유효한 지원책으로 활용되고 있다. 1987년까지의 해외 자원개발 투자현황을 보면, 석유, 유연탄, 무연탄, 우라늄 및 연·아연 등의 개발을 위하여 24개의 탐사사업, 15개의 개발사업 등 총 39개 사업에 대해 약 11억달러를 투자하였다.

제5절 | 에너지산업의 자유화와 개방: 1990년~

1. 배경

1990년대에 들어와 에너지분야에서 가장 중요한 화두로 등장한 것이 에너지산업의 경쟁체제 전환이라고 할 수 있다. 세계경제는 개방화 및 국제화로 요약되는 세계화의 추세가 확산되고 있으며, 일반경제분야와 마찬가지로 에너지분야 또한 개방화·국제화 추세에서 예외일 수는 없다. 에너지산업의 자율화를 위한 구조개편 작업은 에너지부문은 물론 경제 전반의 효율성과 대외경쟁력 강화와 직결되는 문제이고, 그동안 정부의 수급계획에 의존함으로써 노출되었던 비효율성을 제거하려는 시도로 추진되었다.

국내 에너지 소비는 경제가 높은 성장세를 지속함에 따라 빠른 속도로 증가하여 왔다. 1970년 19.7백만TOE였던 총 에너지 소비는 1980년 43.9백만TOE로 2배 이상 증가하였고, 1990년은 93.2백만TOE, 2000년 192.3백만TOE로 증가하여 매 십년간 2배 이상의 증가세를 지속하였다. 1970년에서 2000년까지 30년간 총 에너지 소비의 연평균

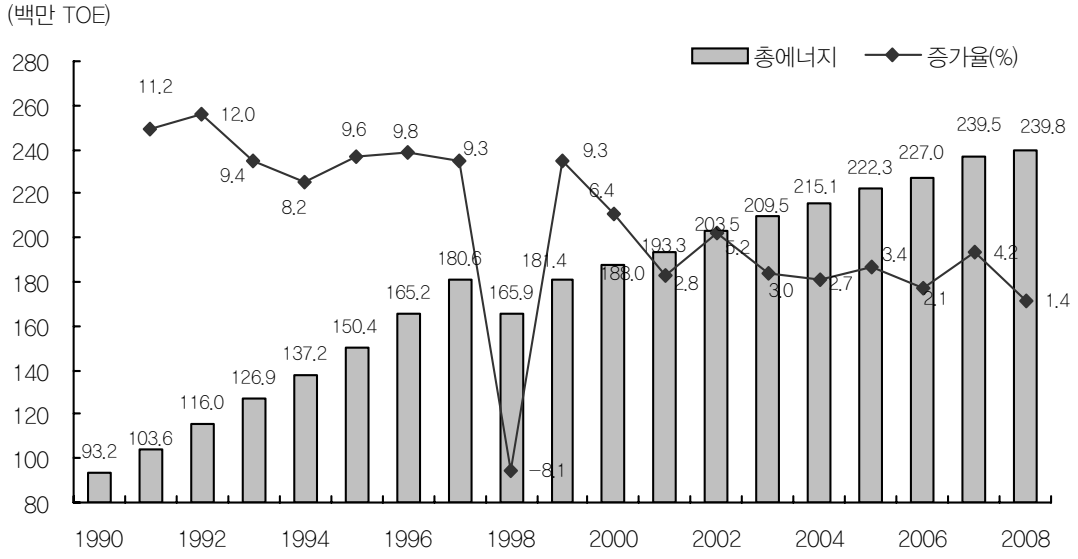
증가율은 7.9%를 기록하였으며, 시간이 지남에 따라 증가율이 다소 낮아지는 모습을 보이기는 하였지만 전반적으로 높은 증가세를 유지하였다.

총 에너지 소비가 급속히 증가함은 물론 에너지 소비 구조도 매우 역동적으로 변하여 왔다. 1960년대에 가장 비중이 컸던 에너지원은 신탄과 연탄이었으나, 1970년대 들어 석유 소비가 크게 증가하면서 석유가 총 에너지 소비에서 차지하는 비중은 50%를 넘어섰다. 그러나 1970년대 두 차례의 석유위기를 경험하면서 석유의존도를 줄이기 위하여 원자력과 LNG가 도입되었고, 소득 수준이 향상됨에 따라 고급 에너지인 전력과 도시가스의 소비가 크게 증가하여 원자력과 LNG의 비중도 급속하게 상승하는 모습을 보였다. 이에 따라 1990년대 중반 이후 석유의 비중은 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 납사와 같은 원료용 석유제품을 제외할 경우 석유 소비는 2000년대 들어 감소하는 모습을 보이고 있다.

이처럼 에너지 소비량은 물론 소비구조 또한 경제·사회적 변화와 함께 지속적으로 변하는 모습을 보이고 있다. 에너지 소비의 변화는 외환위기 이후 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 총 에너지 소비 증가율이 크게 둔화되는 모습을 보이고 있으며 석유의 비중이 빠르게 하락하는 등 1990년대와는 다른 모습을 보이고 있다. 최근 한국의 에너지 소비에서 나타나고 있는 이러한 변화는 일시적 현상이라기보다는 구조적인 현상으로 판단되며, 향후 에너지 수요도 이러한 추세가 지속될 것으로 예상된다.

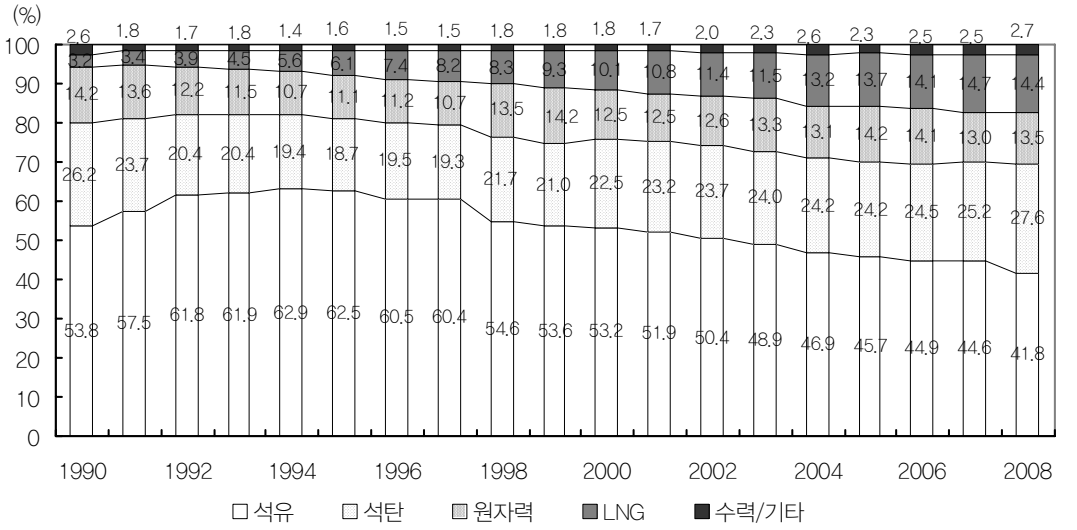
한국의 총 에너지 소비는 1990년 93.2백만TOE에서 2008년 239.8백만TOE로 증가하여 1990~2008년 기간 동안 연평균 5.4%의 증가율을 기록하였다. 같은 기간 중 국내총생산(2000년 불변가격)은 연평균 5.3%로 증가하여, 총 에너지 소비가 경제보다 빠른 속도로 증가하였다.

[그림 5-1] 총 에너지 소비 추이



자료: 에너지경제연구원, 『KEEI 에너지수요전망』, 2009.

[그림 5-2] 에너지원별 소비구조



자료: 에너지경제연구원, 『KEEI 에너지수요전망』, 2009.

그러나 1990년 이후의 기간을 외환위기 발생시점을 중심으로 두 시기로 구분하여 보면 에너지 소비에서 큰 변화가 나타났음을 알 수 있다. 외환위기가 발발하기 이전인 1990~97년 기간 총 에너지 소비의 연평균 증가율은 9.9%로 같은 기간 경제성장률(연평균 7.2%)보다 높았던 반면, 외환위기 이후인 1998~2008년 기간의 연평균 총 에너지 소비 증가율은 3.8%로 연평균 경제성장률 5.3%보다 낮아 차이를 보이고 있다.

총 에너지의 에너지원별 소비 구조를 보면 1990년대 중반을 기점으로 변화가 나타나고 있음을 쉽게 알 수 있으며, 이러한 변화 추세는 2000년대에 들어 현재까지도 지속되고 있다. 가장 두드러진 특징은 석유의 비중이 지속적으로 하락하고 있다는 점이다. 석유제품 소비 비중은 1994년 62.9%로 정점을 기록한 이후 이전의 증가세에서 감소세로 전환되었다. 석유 소비 비중은 1997년 60.4%에서 1998년 54.6%로 비중이 크게 하락한 이후에는 완만한 하락세를 지속하고 있다. 2006년에는 43.6%까지 비중이 축소되었으며, 2008년에는 41.8%에 그친 것으로 추정된다. 석유 소비의 비중이 이처럼 감소하는 모습을 보인 것은 최종 소비부문에서 도시가스의 보급 확대로 인한 연료 대체와 전환 부문(발전)에서 원자력과 유연탄 및 LNG가 석유를 대체한 결과이다.

LNG는 1980년대에 처음 도입된 이래 높은 증가세를 지속하고 있는데, LNG 소비가 총 에너지 소비에서 차지하는 비중은 1990년 3.2%에서 2000년에는 9.8%로 상승하였으며, 2008년에는 14.4%까지 상승한 것으로 추정된다. LNG의 비중이 이처럼 상승 추세를 지속한 것은 가정·상업 부문은 물론 산업부문의 도시가스 보급 확대로 인한 수요 증대뿐만 아니라 높은 전력 소비 증가와 기저발전설비(원자력, 유연탄 등) 부족으로 발전용 LNG 수요가 꾸준히 증가한 데 따른 결과이다.

석탄의 소비 비중은 1990년 26.2%에서 지속적으로 하락하여 1995년 18.7%를 기록한 후 다시 상승하는 모습을 보이고 있다. 석탄의 비중은 2000년 22.2%에서 2006년에는

24.3%로 높아졌으며, 2008년에는 27.6%까지 상승한 것으로 추정된다. 원료용 유연탄의 비중이 지속적으로 낮아지고 있음에도 석탄의 소비 비중이 상승하는 추세를 보이고 있는 것은 발전부문의 소비 증가 영향이 가장 크게 작용한 결과이다. 발전용 유연탄의 비중은 2000년 10.4%에서 2008년 16.6%로 6.2%p 상승한 것으로 추정된다. 또한 무연탄 소비가 외환위기 이후 증가세로 반전되고 고유가로 인하여 가정・상업 부문의 무연탄 소비가 증가한 것도 석탄의 비중이 높아진 원인으로 지적할 수 있다.

원자력의 비중은 2000년 14.1%에서 2005년 16.1%까지 상승하였으나, 2006년에는 신규 원전의 도입이 없는데다 기존 설비의 고장에 따른 가동 중단 등으로 비중이 15.9%로 하락하였다. 원자력의 비중은 2008년에는 13.5%까지 하락한 것으로 추정된다. 2008년 원자력의 비중이 크게 낮아진 것은 상반기에 일부 원전이 고장으로 인하여 가동이 중단되었기 때문이다. 그리고 유가 상승에 따른 상대적 경쟁력 상승으로 전력 수요가 크게 높아져 이를 석탄 및 LNG 발전소가 충당한데 따른 현상이다.

2. 에너지산업의 경쟁체제 도입

1980년대 후반부터 정부가 경제운용기조를 민간주도로 전환하기 위해 규제완화를 추진한 이래 석유산업은 매년 규제완화의 중점 대상으로 인식되어 각종 규제가 완화되어 왔다. 그러나 진입 규제, 가격 규제, 설비 규제, 수출입 규제 등 석유산업에 대한 핵심적인 규제는 1990년대 중반까지도 계속되어 왔다.

정부는 국내외 경제환경의 변화에 부응하여 국내 석유산업의 경쟁을 촉진하고 대외경쟁력을 강화한다는 기본목표하에, 1995년 9월 석유산업 전반에 걸친 자유화계획을 확정하였다. 그리고 동년 12월 29일 개정, 공포된 「석유사업법」에 석유산업과 관련된 핵심적인 규제들을 완화 또는 폐지하는 내용을 담아 자유화를 위한 법적 기반을 마련하였다. 1990년대 중반 이후 석유산업의 전면적인 자유화・개방화 추진의 구체적인 결과로 주유소 거리제한 폐지(1995년 1월), 가격 자유화(1997년 1월), 대리점・주유소 허가제의 등록제 전환(1997년 1월), 석유수출입업 승인제의 등록제 전환(1997년 1월), 석유정제업 허가제의 등록제 전환(1998년 10월) 등이 이루어졌다.[91]

여기에 더하여 1998년 10월에는 석유정제업과 석유유통업(주유소 운영업)에 대해 외국인직접투자를 허용함으로써 국내 석유산업을 대외에 개방하였다. 석유정제업은 「석유사업법」의 규정에 의해 외국인투자 비율이 50%를 초과할 수 없게 되어 있었다. 당초 정부는 석유정제업에 대한 외국인투자의 전면 개방시기를 1999년 1월로 계획하였으나, 외환위기 등 경제환경이 달라짐에 따라 실시된 추가적인 외국인투자 개방 확대조치에 의거하여 1998년 10월에 개방하였다. 주유소의 경우도 석유정제업과 마찬가지로 외환위기 이후의 추가적인 외국인투자 개방 확대조치에 따라 1999년 1월로 예정되었던 개방시기를 1998년 5월로 앞당기게 되었다.

---

91) 산업자원부, 『산업자원백서』, 2005.

국내 석유시장은 1990년대 중반 이후 석유산업의 자유화·개방화가 본격적으로 추진됨에 따라 경쟁과 시장원리에 의한 자율적 발전의 토대를 마련하게 되었다. 이미 국내 5개 정유사 중 3개사가 외국인 투자기업이 되었고, 기존 정유사 외에 요건을 갖춘 기업은 누구나 수입을 할 수 있도록 제도를 정비하는 등 국내 석유시장의 자유화·개방화가 이루어졌다.

이에 따라 석유공급자들 간의 경쟁이 더욱 치열해지게 되었고, 공정경쟁질서 보장 및 유통시장의 투명성 제고에 대한 요구가 크게 증가하고 있다. 따라서 앞으로 석유유통시장의 투명성 제고와 건전한 유통질서 확립, 그리고 석유업계의 공정경쟁 질서를 보장하기 위한 정부의 시장감시자·조정자 역할이 더욱 중요하게 되었다. 특히, 가격담합·덤핑 등 시장질서 교란행위에 대해서는 관계법령의 규정에 따라 적극 대처함으로써 공정하고 투명한 시장원리가 지배하는 산업 및 기업문화의 정착을 적극 유도해야 한다. 또한, 유사석유제품의 유통 및 판매에 대한 단속을 지속적으로 시행함으로써 불공정거래로 인하여 소비자의 편익이 훼손되지 않도록 해야 할 것이다.

한편, 1980년대 중반부터 시작된 전 세계적인 공기업 민영화와 에너지기업(utility)의 자율화, 규제완화 및 경쟁촉진 정책의 영향으로 1990년대 초부터 우리나라에서도 공기업의 경영효율을 제고하고, 민간의 에너지사업 참여를 촉진하며, 경쟁을 통해 소비자의 이익을 증대하는 방안이 적극적으로 검토되기 시작하였다. 이러한 시대적 배경을 바탕으로 천연가스의 수입과 도매를 독점적으로 담당해오던 한국가스공사가 민영화 대상 기업의 하나로 선정되었다.

그러나 한국가스공사의 민영화가 연기되면서, 공사의 민영화를 통해 천연가스산업에 진출하는 것뿐만 아니라, 비슷한 시기에 추진되고 있던 민자발전사업과 천연가스사업과의 연계를 통해 새로운 사업 기회를 포착하고 이를 발판으로 해외진출을 고려하던 일부 기업들의 기대가 무너지게 되었다. 더욱이 한국전력공사, 포항제철, 기존의 민자발전사업자인 한화에너지 등 대규모 발전용 천연가스 수요처와 (주)유공과 같이 대규모로 천연가스를 공정원료 및 연료로 사용하고자 하는 기업들이 한국가스공사의 가스 공급 불안과 가격 수준 등을 이유로 자가물량을 직접 도입하여 사용하겠다고 주장함으로써, 천연가스의 직도입 문제는 공급의 안정성, 국내 공급가격의 수준 및 체계 등 여러 가지 이슈를 포함한 국내 에너지산업에서 최대 현안이 되었다.

이에 정부 내 경제규제개혁위원회에서는 LNG 직도입건을 규제개혁차원에서 안건으로 채택하고, 1997년 1월부터 이를 에너지경제연구원에서 검토하도록 하였다. 그 결과를 바탕으로 1997년 5월 경제규제개혁위원회의 의결을 거쳐 포철의 LNG 직도입이 허용되었다. 그리고 기타 대량 수요처에 대하여는 개별적으로 직도입이 가능하도록 하며, 2001년부터는 천연가스 수출입계약 및 수송계약이 통상산업부 장관의 승인사항에서 신고사항으로 전환하게 되었다.

〈표 5-14〉에 나타나 있듯이 1999년 11월에 가스산업 구조개편 기본계획을 마련하였으며, 2001년 6월에는 각계 전문가와 관계부처 국장급 공무원으로 가스산업 구조개편 실무추진위원회 등 추진체계를 보강하여 이후 광범위한 여론수렴과 점검을 거쳐 2001년 8월 가스산업 구조개편 세부 추진계획을 수립한 바 있다.

〈표 5-14〉 에너지산업 구조개편 추진 경위

	전력산업 구조개편		가스산업 구조개편
1998. 7	공기업 민영화 계획 발표	1998. 7	공기업 민영화 계획 발표
1999. 1	전력산업 구조개편 기본계획 발표	1999. 1	가스산업 구조개편 연구용역 시행
1999. 5	전력산업 구조개편 설계용역 시행	1999.11	가스산업 구조개편 기본계획 발표
2000.12	「전기사업법」 개정안 등 관련 법률 국회 통과	2001.11	가스산업 구조개편 관련 법안 국회 이송
2001. 3	전기위원회 설립	2002. 1	가스공사 민영화 연구용역 결과 발표
2001. 4	6개 발전자회사 분리 및 전력거래소 설립	2002. 4	가스산업 구조개편 법안 국회상정 심의 유보
2002. 7	남동발전 1차 민영화 대상 선정	2002.10	정기국회 산자위 대체토론 유보
2003. 3	투자자 불참으로 경영권 매각 실패, 잠정 중단		
2004. 6	노사정위원회의 배전분할 중단 결정		

자료: 한국경제연구원, 『규제개혁 종합연구』, 2007.

그동안 가스공사는 1999년 12월 1단계 증자 1,200억원과 정부보유 구주 300억원 등 총 1,500억원을 증권거래소에 상장하여 정부지분을 종전 50.22%에서 26.86%로 낮추었고, 가스공사 자회사 중 (주)청열을 1999년 3월에, 가스해운(주)를 2000년 11월에 매각하였고, 2001년 6월에는 가스엔지니어링(주)을 가스기공(주)에 흡수・합병하는 등 3개 자회사를 정리하여 경영합리화를 도모한 바 있다.

한편, 정부는 2001년 11월에 가스산업 구조개편의 법적 토대를 마련하고자 「도시가스사업법」 및 「한국가스공사법」 개정안, 「에너지위원회법」 제정안 등 3개 법안을 국회에 제출하였다. 그리고 「국회법」에 따라 2002년 4월에 국회 산업자원위원회에 상정되어 수석전문위원회의 검토보고를 마치고 5월에는 산업자원위원회 주최로 가스산업 구조개편에 관한 공청회를 개최하여 각계의 의견을 수렴하였다. 그러나 2002년 10월 24일 국회 산업자원위원회는 가스산업 구조개편 관련 3개 법안에 대한 대체토론 실시 여부에 대해서 추후 토론키로 한 이후 16대 국회가 종료됨에 따라 3개 법안은 자동 폐기되었다.

2003년 2월 25일 참여정부의 출범과 더불어 산업자원부는 3월 25일에 가스공사의 도입・도매 부문은 분할방식과 신규 진입방식 등에 대해 충분한 논의와 토론을 거쳐 추진방안을 결정키로 하고 설비부문에 대해서는 공익성이 강한 분야이므로 당초 계획을 변경하여 현행 공기업체제를 유지키로 하는 등 기존의 가스산업 구조개편 내용을 보완하여 추진하는 방향으로 정책 방향을 수정하였다.

2004년 9월에는 가스공사 경영자 측이 '가스산업 구조개편 방안'을 정부에 제출하였는데, 동 구조개편 방안에서 가스공사는 신규 진입방식으로 가스산업 구조개편을 추진하되, 자가용 직도입부터 일정 기간 실행하여 문제점을 보완한 후 발전용부터 산업용, 가정용으로 점진적으로 경쟁을 도입하자고 주장하였다.

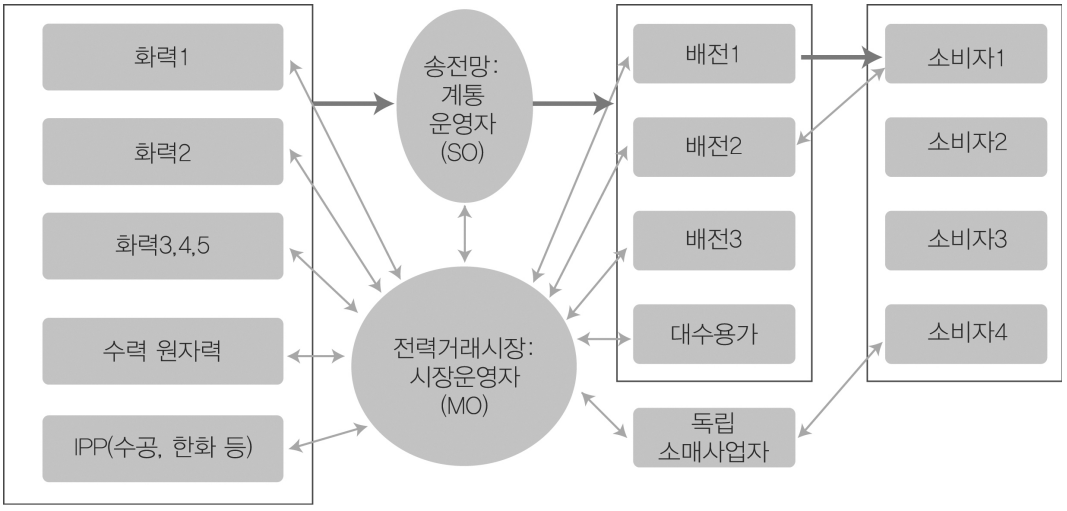
2004년 9월부터 11월까지 네 차례에 걸친 노사정 실무간담회를 개최하여 노사정 실무협의체 구성 및 운영에 합의하고 2004년 12월부터 아홉 차례의 회의를 통해 자가용 LNG 직도입에 따른 영향과 보완 방안, 경쟁도입 타당성 및 구조개편 방안 등 가스산업 구조개편 제반 사항에 대해 논의하였다.

그리고 가스의 안정적인 공급, 가스산업의 효율성 및 소비자 후생 증진 등을 종합적으로 고려하여 부문별로 가스산업 경쟁 도입을 추진할 계획이었다. 즉, 도입부문에서는 국제 LNG 시장 수급 상황 및 국가 전체 LNG 수급 안정 등을 고려하여 신규 LNG 장기계약 추진방식을 신중히 결정할 계획이며, 도매부문에서는 가스공사의 현행 체제를 유지하면서 진입 규제 철폐 등을 통해 단계적으로 경쟁체제를 도입하고, 설비부문에서는 공공성을 감안, 가스공사가 관리 운영토록 하되, 직도입자 등의 신규 시설 이용자가 가스공사의 가스 공급시설을 공동이용할 수 있는 제도를 도입하는 등 가스산업 경쟁도입여건을 조성해나갈 방침이었다.[92)]

한편, 전력산업 구조개편에 대한 청사진은 1999년 1월 정부가 공식적으로 발표한 전력산업 구조개편 기본계획에 제시되어 있다. 동 기본계획에 따르면 전력산업 구조개편의 목적은 첫째, 독점체제인 전력산업에 경쟁을 도입하여 전력 공급의 효율성 제고, 둘째 장기적으로 값싸고 안정적인 전력공급의 지속적 보장, 셋째 전력 사용에 있어서 소비자의 선택권 확대를 통한 편익 증진이다.

이러한 목적을 달성하기 위해 단기적으로 발전부문을 수개의 발전회사로 분할하여 경쟁을 도입하고, 분할된 발전회사의 단계적인 민영화로 효율성 증진을 통한 발전비용의 절감을 도모한다. 그리고 장기적으로 배전부문도 수개의 배전회사로 나누어 전력 도·소매부문에 본격적인 경쟁을 도입하고, 송전망을 개방하여 발전사업자도 송전망을 자유로이 이용하도록 보장하여 공정한 경쟁여건을 조성한다. 이와 같은 전력시장의 기본구조가 [그림 5-3]에 제시되어 있다.

[그림 5-3] 전력시장의 기본구조



자료: 전기위원회 웹사이트.

92) 산업자원부, 『산업자원백서』, 2005.

〈표 5-15〉 전력산업 구조개편단계별 주요 특징 및 예상 효과

	단계별 주요 특징	단계별 구조개편 예상 효과
발전 경쟁단계 (1999~2002)	– 발전경쟁 실시 • 발전부문 민영화 및 독립법인화 • 발전입찰제 실시 – 배전부문 분할 및 민영화 개시 – 독립규제기관 설립 – 대수용가에 대한 전력직거래 허용	– 발전회사 간 경쟁 및 민간 참여 확대로 경영 합리화 – 전력직거래 부분 허용으로 대수용가 요금 인하 요인 발생 – 합리적 전력소비구조로 전환 개시
도매 경쟁단계 (2003~09)	– 도매경쟁 실시 • 발전회사와 배전회사의 자유경쟁에 의한 전력거래제도 운영 • 각 배전회사는 관할지역의 배전망을 운영하고 자체적인 전기요금 체계 구축 – 전력직거래 범위의 점진적 확대	– 발전부문의 경쟁력 강화 – 송전망 관리 및 건설투자의 효율성 향상 – 배전부문의 분할 및 민영화 완료로 효율성 증가 – 새로운 전력상품의 등장 및 소비자 서비스 개선 – 풀시장 운영 및 전력거래와 관련된 산업활동 육성 – 전력직거래 범위의 확대로 요금 인하 압력 지속
소매 경쟁단계 (2009~)	– 소매경쟁 실시 • 배전망 개방, 배전부문의 지역독점 해제 • 소비자조합, 전력전문판매업체 등 새로운 형태의 전력업체 등장 • 소비자의 선택권 확립에 따른 소비자 주권 시현 – 전력직거래 범위의 확대 및 완전 자유화	– 소비자 선택과 서비스의 지속적 향상 – 새로운 사업체의 등장과 이에 따른 전력산업 부가가치의 확대 – 경쟁효과의 확산 및 효율 향상

자료: 산업자원부, 『전력산업 구조개편 100문 100답』, 2000.

전력산업 구조개편 기본계획에 따르면 전력산업 구조개편은 발전경쟁, 도매경쟁, 그리고 소매경쟁으로 구분하여 단계적으로 추진한다는 것이다. 〈표 5-15〉에서 단계별 특징을 살펴보면, 발전경쟁단계에서는 발전부문을 한전에서 분리하여 수개의 발전사업자가 경쟁하는 체제로 개편한다. 송·배전은 한전이 전담하며, 대수용가에 대한 전력 직거래를 허용한다. 도매경쟁단계에서는 배전/판매 부문을 수개의 회사로 분할하여 경쟁체제를 도입하며, 전력거래는 양방향 입찰방식을 통해 시행한다. 송전망을 개방하여 배전회사가 자유롭게 사용할 수 있도록 한다. 다음으로 소매경쟁단계에서는 판매사업자를 통하여 일반 소비자가 발전사업자를 직접 선택하여 전력을 공급받을 수 있게 한다. 기본계획에서 제시한 추진 일정은 2003년 도매경쟁단계를 개시하고 2009년 이후에는 소매경쟁체제를 구축하는 것으로 되어 있다.

정부는 공기업 민영화 및 구조조정정책의 추진을 위해 1998년 7월에 영국형을 기본으로 전력산업 구조개편 시안을 마련하였다. 그리고 1999년 1월에 전력산업 구조개편 기본계획을 확정하게 되었다. 이 기본계획을 뒷받침할 「전기사업법」 개정(안) 및 「전력산업구조개편촉진에관한법률」(안)을 작성하여 관련 기관 및 이해당사자의 의견수렴 절차를 거치게 되었다.

1999년 6월 산업자원부 내에 전력산업구조개혁단이 설치되어 구조개편 작업을 추진하는 모체로서 역할하게 되었다. 구체적인 구조개편 및 민영화 작업이 시작되면서 1999년 7월에 안양·부천 열병합발전설비 매각 추진, 또한 1999년 8월에 원자력을 제외한 한전의 수화력 발전설비를 5개의 발전자회사로 분할하는 발전자회사 분할 방안이 발표되었다.

1999년도 정기국회 및 12월 임시국회에서 「전기사업법」 개정(안) 및 「전력산업구조개편촉진에관한법률」(안) 등 관련 법안 통과를 추진하였으나 처리되지 못하였다. 구조개편 관련법은 더 많은 논의과정을 거쳐 다음 해인 2000년 12월에 마련되었다. 한편 민영화 및 구조개편 작업의 가시적인 성과로 2000년 6월 안양·부천 열병합발전설비가 LG칼텍스 컨소시엄에 매각되었다.

2001년 4월 2일에 한전의 발전부문이 6개 회사로 분할되었다. 원자력발전의 안전 문제를 고려하여 원자력부문은 단일회사로 만들었으며, 나머지 화력은 42개 발전소를 5개의 핵심 발전소(삼천포, 보령, 하동, 태안, 당진)를 중심으로 발전회사 간 전원 구성, 설비 규모, 자산 및 수익가치가 균등화되도록 나누었다. 그래서 남동발전, 중부발전, 서부발전, 남부발전, 동서발전, 한수원이 각각 설립되었다.

또한 비영리 특수법인 형태로 2001년 4월에 설립된 전력거래소가 전력시장 및 전력계통 운영 업무를 담당하고 있다. 전력시장은 의무풀이면서 변동비반영시장(cost-based pool)의 형태로 개설되었다. 즉, 발전회사는 매일 각 발전기별로 다음날의 시간대별 공급가능물량을 전력거래소에 신고하고, 전력거래소는 시간대별로 수요를 충족하도록 변동비가 저렴한 순서대로 운전해야 할 발전기와 발전량을 결정하게 된다. 이에 따라 실제 급전이 이루어지고 한계발전기의 운전비용을 시장거래가격으로 정산하게 된다. 각 발전기의 원가는 발전사업자가 사전에 제시한 비용을 기초로 비용평가위원회에서 결정하게 된다.

그리고 경쟁적 전력시장의 규제를 담당하는 새로운 규제기관의 필요성에 따라 산업자원부 내에 전기위원회를 2001년 4월에 설립하였다. 규제기능의 전문성과 독립성을 확보하기 위해 독립적인 규제기관의 설립이 요구되었지만 국내 전력산업의 현실을 감안하고 정책기능과의 조화를 도모하기 위해 산업자원부 내에 별도의 위원회 형태로 설립하게 되었다. 전기위원회는 시장의 경쟁 제고, 시장 감시, 그리고 소비자 보호를 주된 기능으로 한다. 한편, 기존의 전력정책기능은 여전히 산업자원부의 전력산업팀과 원자력산업팀에서 담당하고 있다.

진정한 경쟁체제를 구축하기 위해 발전회사에 대한 민영화 기본계획[93]이 마련되었는데, 이에 따라 2002년부터 단계적으로 발전회사를 민영화하기로 하였다. 발전회사 민영화 기본계획에 따르면 매각 대상은 한수원을 제외한 5개 발전자회사를 대상으로 하고 매각은 2단계로 구분하여 1단계에 2개사, 2단계에 나머지 3개사를 민영화한다는 것이다. 매각방법은 경영권 매각을 기본으로 하면서 기업공개(IPO)를 병행해서 추진하고, 외국인에 대해서는 국내 전체 발전설비의 30% 이내로 경영권 참여를 제한하는 방식을 적용한다는 것이다.

경쟁적 전력시장을 향한 전력산업 구조개편 작업은 초기에 상당한 성과를 보였지만 남동발전회사의 민영화가 계획대로 진행되지 못하면서 추진력을 점차 상실하게 되었다.[94] 하지만 전력거래소를 중심으로 양방향입찰시장을 위한 시장설계 및 기반 구축을

93) 전기위원회 웹사이트 참조(http://www.leadernews.co.kr/korec_home/business/plan.asp).

94) 첫 번째 매각 대상으로 남동발전이 선정되었으나 투자자들의 최종입찰참여 포기로 무산되었고, 증시상장 추진도 장부가 대비 공모가의 가격차로 매각손실이 우려되어 연기하게 되었다.

위한 준비는 예정대로 진행되었다. 해외자문사의 도움을 바탕으로 국내 전문가들에 의해 국내 실정에 맞는 시장운영 시스템과 관련 규칙이 마련되게 되었다.[95]

그러나 발전경쟁단계에서 벗어나 수요와 공급 양측의 전략적 입찰을 통해 시장가격을 결정하는 양방향입찰로 나아가려는 시도는 전력노조의 반대로 배전부문의 분할이 지연되면서 중단되고 말았다. 2004년 6월 17일 노사정위원회는 배전분할 관련 정책 권고를 결의하였는데, 그 주요 내용은 한전의 배전분할을 중단하고 자율성과 독립성을 강화하는 독립사업부제를 도입한다는 것이었다. 참여정부는 노사정위원회의 권고를 받아들이는 형식으로 배전부문의 분할에 대한 일체의 논의를 중단하였으며, 이후 전력산업 구조개편 작업은 공식적으로 더 이상 앞으로 나아가지 못하게 되었다. 전력산업 구조개편이 중단되면서 경쟁적 전력시장을 구축하려던 전력거래소의 위상이 흔들리게 되었고, 또한 전력산업에 대한 전문적이고 독립적인 규제를 담당하는 전기위원회의 기능이 제대로 발휘되지 못하고 점차 위축되었다. 이는 전기위원회 조직의 축소로 나타나게 되었다.

활기찬 시장경제의 구현을 국정지표의 하나로 표방하는 새로운 정부의 등장으로 전력부문의 획기적인 변화가 기대되었다. 그러나 최근 공표된 공기업 선진화 추진 방향에 따르면 국민생활에 필수적인 전기, 가스, 수도, 의료보험은 민영화 대상에서 제외하고 기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진한다는 것이다.[96] 따라서 발전자회사의 민영화는 당분간 고려하지 않고 경영효율화를 유도하는 방향으로 추진될 전망이다.

3. 에너지이용의 합리화 도모

1992년 6월에 에너지절약 정책에 매우 의미 있는 국제적 협약이 탄생했다. 브라질 리우에서 열린 지구환경회의에서 이산화탄소를 비롯한 온실가스 배출량 억제를 위한 기후변화협약이 채택된 것이다. 이 협약으로 인해 에너지절약정책은 에너지수급 및 경제적 측면에서 뿐만 아니라 환경적 측면에서도 큰 의미가 있다는 사실이 다시 한번 부각되었다. 이러한 국제여건 변화에 부응하여 우리나라도 1993년부터 제1차 에너지이용합리화기본계획(1993~97)을 수립하여 시행하였다. 이 계획의 주요 방향은 ① 에너지절약형 경제로 전환하기 위한 총체적 절약기반 구축, ② 에너지소비증가율을 경제성장률보다 낮은 수준으로 유지, ③ 에너지절약으로 환경규제에 대비한 CO2 감축역량 배양으로 설정되었다. 이는 당시의 시대적 상황인 에너지절약과 환경보호의 필요성을 여실히 반영하는 것이다.

한편, 1990년 이후 에너지 소비 급증 추세가 무역수지 관리에 어려움을 초래하고, 궁극적으로 산업경쟁력을 약화시키는 요인이라고 판단하여, 범국가적인 차원에서 에너지 소비절약 시책을 추진하는 방향을 설정하였다. 이를 위해 1997년 2월 국무총리를 위원장

95) 2001년에 KEMA와 Freehills 등의 자문과 전력거래소, 에너지경제연구원, 전기연구원 등이 공동으로 전력시장운영규칙을 작성하였다.

96) 기획재정부, 「활기찬 시장경제 구현을 위한 공기업 선진화 추진방향(안)」, 2008.

으로 하는 국가에너지절약추진위원회를 구성하여 획기적인 에너지 소비절약 시책을 추진하였다. 즉, 에너지 절약시설 투자지원을 확대하고 에너지 기술개발을 활성화하여 장기적으로 에너지 이용효율을 향상시킴으로써, 경제·사회구조를 에너지 저소비형으로 전환하는 한편, 어려운 경제여건을 극복하기 위해 효율기준을 강화하는 등 규제적인 시책도 병행 추진함으로써, 강력한 소비절약 분위기 확산을 도모하는 범국민적 에너지절약 실천운동을 전개하였다.

우리나라는 에너지의 97% 이상을 수입에 의존하고 있으면서도 에너지다소비산업의 비중이 큰 산업조직을 가지고 있을 뿐 아니라 이들 에너지다소비산업의 국제경쟁력 유지와 물가안정을 위해 저에너지 가격정책을 유지함으로써, 1990년 이후 10% 내외의 높은 에너지 소비증가 추세를 보이고 있다. 이러한 에너지 소비증가는 과도한 에너지소비 및 비효율적인 에너지 소비구조에 의한 것으로, 무역수지 적자 및 산업경쟁력을 약화시키는 한 요인이 되었다.[97]

따라서 에너지절약과 에너지의 효율적인 이용을 유도하기 위해 석유(경유, 등유), 도시가스, LPG가격 및 전기요금을 국제 수준(OECD 비산유국 평균)으로 단계적으로 조정해나가기로 결정하고 정책을 추진하였다. 즉, 에너지가격을 국제 에너지가격, 주요 비교 대상 국가의 가격, 장기 한계비용 및 국내 물가추이 등을 감안하여 연도별 목표가격을 설정해 운영하는 에너지가격 예시제를 시행하며, 이에 따른 세수 증가분을 에너지절약시설 투자재원으로 활용한다는 것이었다. 또한 에너지절약시설 투자세액 공제율을 상향조정하는 등 에너지절약시설 투자에 대한 금융·세제 지원을 크게 확대해 나가는 한편, 신규로 개발되는 에너지 절약설비를 추가 지원 대상 품목으로 반영하도록 하였다.

그리고 국내 총에너지의 약 25%를 소비하는 190개 에너지 다소비 사업장을 대상으로 하는 2단계 에너지절약 5개년 계획(1997~2001)을 수립·추진하여 190개 사업장의 1995년도 에너지사용량 기준 10%(4백만TOE) 절약 목표를 달성할 수 있도록 공정 개선, 시설 개체 등 종합적인 에너지절약 사업을 추진하였다. 또한 산업용 에너지의 80%를 소비하는 보일러 및 요·로를 대상으로 10년 이상된 노후설비를 3년에 걸쳐 에너지절약형 설비로 개체하기 위해 지원자금규모를 대폭 확대하였다.

에너지 공급효율을 제고시키기 위해 지역난방 등 에너지 이용효율이 높은 집단에너지 공급호수를 1996년 62만호에서 2001년까지 180만호로 확대하고, 산업단지 열병합발전소 역시 14개소에서 33개소로 대폭 확대하였다. 아울러 에너지 효율 기준 및 등급 표시제도 운영을 강화하여 대상품목 확대, 최저 효율기준 상향 조정, 에너지비용표시제도 도입 등을 적극적으로 검토하고 에너지절약 전문기업의 투자사업에 대한 금융·세제지원을 강화하여 '에너지절약 성과배분계약' 활성화 여건을 조성하는 등 고효율기기 보급 확대를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 또한 한국전력공사, 가스공사 등 에너지 공급사 매출액의

97) 가격정상화가 과도한 에너지소비를 억제하고 에너지의 효율적 이용을 유도하는 최적의 핵심 과제임은 모두가 인정하는 바이다.

일정 비율을 수요관리에 투자하도록 의무화하여 에너지 공급자의 수요관리사업을 강화하는 한편, 공공기관 주차장의 유료화, 카풀(Car Pool) 차량에 대한 인센티브를 부여함으로써 승용차의 운행 감축을 유도하는 등 승용차운행의 적정화 시책을 적극 추진하였다. 하지만 자율적인 에너지절약 및 이용합리화에 의존하는 정책 중심으로 추진되어 실효성을 제대로 거두지 못하고 있다는 우려가 제기되고 있다.

한편, 개방화와 자율화 추세에 따른 규제완화의 물결과 '간소하고 능률적인 정부 구현'이라는 새 정부의 개혁의지에 따라, 1977년 12월에 신설·분리된 동력자원부와 상공부를 통합하여 1993년 3월에 상공자원부가 새로이 출범하였다. 개편된 상공자원부의 조직체계는 작고 강력한 정부의 가시화와 조직 통·폐합으로 인한 관련 부처 공무원의 동요를 최소화함을 원칙으로 하여, 동력자원부의 조직체계를 가능한 한 그대로 유지하고 산업·통상정책과 자원·에너지정책 간의 상호연계를 강화함으로써 효율적인 정책 추진을 목표로 하였다.

조직개편의 주요 내용으로는 자원·에너지 담당 제3차관보를 신설하고 에너지정책실을 에너지정책국으로 축소 개편하였으며 광무국과 자원개발국을 통합하는 등 기존 동력자원부 2실 8국 34과의 조직을 1차관보 5국 26과로 축소하였다. 또한, 에너지 및 지하자원에 관한 국제 협력정책의 수립·추진을 위하여 국제협력관실에 자원담당관을 신설하였다. 이후 에너지정책과 통상정책 및 산업정책과의 상호연계를 더욱 강화하기 위하여 추가적인 조직개편을 단행하였다. 상공자원부내의 에너지·자원 부문은 에너지·자원개발정책 기능 강화와 규제완화를 위해 현행 4개국을 자원정책국, 석유가스국, 전력석탄국의 3개국으로 개편함으로써 행정수요가 줄어든 자원개발국의 석탄 관련 업무는 전력석탄국에 흡수통합하고, 자원개발업무와 에너지정책국을 통합하여 자원정책국으로 하였다. 이후 1994년 12월에 상공자원부는 통상산업부로 그 명칭이 변경되었고, 또 다시 1998년 2월에 산업자원부로 그 명칭이 변경되었다.

4. 석유 비축과 국내외 유전개발

가. 석유 비축의 성과

1970년대 2차례 석유위기를 겪으면서 석유 비축의 필요성과 중요성을 인식한 정부는 장기적인 안목을 가지고 체계적으로 석유비축사업을 수행하기 위해 석유비축계획을 수립하여 석유 비축을 추진하기로 하였다. 1980년 6월 제1차 석유비축계획(1980~89년)을 수립 추진하여, 4,010만배럴 규모의 원유비축시설과 189만배럴 규모의 석유제품비축시설 및 16만톤 규모의 LPG 비축시설을 건설하고 비축유를 충유하여, 1988년에 정부 비축 목표인 60일분을 달성하였다. 그러나 88올림픽 이후 국민생활 수준의 향상과 산업생산력 증대 영향으로 급격하게 석유소비가 증가(1989년 전년 대비 15%, 1990년 전년 대비 24%)되었기 때문에 석유소비량을 기준으로 하는 석유 비축 수준이 급격히 저하되었으며, 세계 석유수요의 지속적 증가 및 OPEC 의존도 상승으로 가격 상승이 전망되었다. 이에 따라 정부는 석유수급 안정을 도모하기 위해 석유 비축을 늘리기로 결정하고, 5,194만배

럴 규모의 제2차 석유비축계획(1990~2003)을 수립하게 되었다. 하지만, 이러한 정부의 대응에도 불구하고 2차 비축계획의 추진 중에 국내 석유소비증가율이 비축계획상의 예상치를 훨씬 상회함에 따라, 추가적인 기지건설 및 비축유 확보 없이는 석유위기에 충실히 대응할 수 없다는 판단 아래 1995년 제3차 석유비축계획(1995~2006)을 수립하였다.

또한 국내 석유 소비규모가 확대되고 있고, 1990년 걸프사태에 따른 일시적 공급부족 사태를 거치면서 정부 비축만으로는 한계가 있다는 점을 인식하고 1992년 1월에 '민간석유비축 추진계획'을 수립하여 민간 비축과 정부 비축을 병행하여 추진하였다.

1995년에 정부가 수립한 제3차 석유비축계획은 두 차례의 조정을 거쳐 추진되었다. 2008년 9월 현재 비축능력은 정부부문 137.7백만배럴, 민간부문 149.8백만배럴로 총 287.5백만배럴의 비축능력을 보유하고 있다. 그 결과 실제 비축물량은 정부부문 비축이 75.7백만배럴로 약 69일분, 민간부문 비축이 85.6백만배럴로 약 71일분 총 161.3백만배럴로 약 140일분의 비축물량을 확보하고 있는데, 이는 국제에너지기구(IEA)의 권고 기준인 90일분을 초과하는 물량이다. 비축물량을 원유와 제품으로 구분하면, 원유비축물량 97.5백만배럴(약 90일분), 석유제품 비축물량 66.8백만배럴(약 50일분)이다.

〈표 5-16〉 연도별 석유 비축 현황

	1985	1988	2000	2006	2008. 9
정부 비축(지속일수)	12.0	36.0	57.8	75.8	75.7
	(23일)	(57일)	(37일)	(59일)	(69일)
민간 비축(지속일수)			82.2	85.7	85.6
			(56일)	(57일)	(71일)
합계(지속일수)	12.0	36.0	140	161.5	161.3
	(23일)	(57일)	(93일)	(57일)	(140일)

자료: 지식경제부, 『자원개발정책 편람』, 2009.

또한 과거에는 에너지 안보 차원에서 비축유를 구매하여 비축기지에 보관하는 정적 비축 개념이었으나, 최근에는 안보는 물론 비축의 경제성을 동시에 고려하여 비축 자산을 탄력적으로 운용하는 동적 비축 개념을 가미시켜 석유비축사업의 경쟁력을 제고시키고 있다. 정부는 이를 위하여 산유국과의 국제공동비축사업 및 트레이딩사업을 수행하고 있으며, 특히 트레이딩 수익을 통해서 예산의 지원 없이 비축원유를 구입하는 성과도 있었다.

나. 국내외 유전개발

국내 소요 석유의 전량을 해외에 의존하고 있는 우리나라는 1970년대 두 차례의 석유파동 이후 석유의 장기 안정적 확보 방안의 일환으로 국내외 석유개발사업을 추진하고 있다. 그러나 1970년대 이래의 지속적인 경제성장과 국민 생활 수준 향상에 따른 편의연료 사용 증가로 국내의 석유 및 가스 수요는 급증하고 있으며, 국제적으로는 부존자원의 지역적인 편재와 정치적 불안 등의 이유로 인하여 공급의 불안정 요인이 상존하고 있는 실정이다. 정부는 이러한 국내·외적인 석유·가스 수급환경에 적극적으로 대응하기 위

해서 국내 대륙붕의 탐사와 아울러 해외석유개발사업 진출을 적극 추진해오고 있다.

국내 대륙붕에 대한 탐사는 1969년부터 2005년까지 물리탐사 273천L-㎞와 시추탐사 40개 공을 실시하였으며 동 탐사에 소요된 비용은 총 426백만달러로서 이중 138백만달러는 외국 업체가 부담하였고, 국내 부담규모는 288백만달러였다. 1997년까지 국내 대륙붕의 개략적인 지질구조를 규명함과 아울러 3개의 대규모 퇴적분지(서해분지, 울릉분지, 제주분지)를 확인하였고 제주분지에서 유·가스 징후(5개 공)를, 울릉분지에서 소규모 가스전을 발견한 바 있으나 개발경제규모에 미달되어 상업생산에는 이르지 못하였다. 그러나 한국석유공사는 1998년도에 가스 발견이 유망한 울릉분지 내의 제6-1광구 고래V구조(동해-1 가스전)를 시추한 결과 양질의 가스층을 발견하였다. 1999년도 3월부터 7월까지 기 발견된 가스층의 정확한 매장량 확인을 위하여 평가정 3개 공을 시추한 결과, 예상한 대로 약 2,000억입방피트의 가채매장량이 확인되었으며 동 매장량은 경제성이 있는 것으로 분석되었다. 2003년 3월에는 매장량이 기 확인된 인근지역에서 평가시추 1공을 실시함으로써 추가 가채매장량 300억입방피트(약 60만톤)를 확인한 바 있다.

이에 따라 한국석유공사는 2000년 2월에 가스전 개발선언 및 동해-1가스전으로 명명식을 갖고 2001년 8월부터 가스생산시설 건설에 착공하여 2003년 11월 생산시설 건설을 완료하였다. 2004년 7월부터 시험생산 및 공급에 착수하여 2004년 9월부터 정상생산을 개시하였으며 현재 일일 5천만입방피트의 천연가스와 1,100배럴 규모의 원유를 생산하고 있다. 또한, 동해-1 가스전의 가치 제고를 위하여 동해-1 가스전 인근 구조들에 대해 지속적인 시추 결과 2005년 3월과 2006년 2월에 각각 매장량 250억입방피트와 100억입방피트의 가스전을 추가로 발견하여 개발 계획을 수립하였다. 향후에도 정부는 동해-1 가스전 인근 유망구조들에 대한 시추탐사를 연차적으로 실시하여 제6-1광구 전역에 대한 본격적인 개발을 추진함은 물론, 국내 대륙붕 내 타 유망광구로의 개발을 점진적으로 확대함으로써 전체 대륙붕에서의 석유 및 가스전 개발을 활성화해나갈 계획이다.

한편, 해외유전 개발에 대하여 살펴보면, 우리나라는 1970년대 두 차례 석유파동 이후 소요 원유의 안정적인 확보라는 차원에서 해외 석유개발을 본격적으로 추진하여 왔다. 1981년에 최초로 해외유전개발사업을 시작한 이후 2008년 12월까지 예멘, 페루, 베트남, 인니, 카자흐스탄, 러시아 등 53개국 244개 사업에 진출하여 이 중 36개국에서 155개 사업이 진행 중에 있으며, 37개국 89개 사업은 사업성 결여 등으로 종료하였다.

〈표 5-17〉 석유 · 가스 부문 해외진출사업 현황(2008년 12월 현재)

	계
○ 진행사업	155(36개국)
- 생 산	43(19개국)
- 개 발	14(8개국)
- 탐 사	98(30개국)
○ 종료사업	89(37개국)
계	244(53개국)

자료: 지식경제부, 『자원개발정책 편람』, 2009.

2008년 12월 말 투자실적은 총투자액 14,638백만달러이며, 이 중 에너지 및 자원사업특별회계에 의한 지원액이 2,055백만달러, 업계자체 조달금액이 12,583백만달러로 정부지원은 약 14%를 차지하고 있다. 특히, 2006년 이후 투자액은 그 이전 투자규모에 비하여 크게 증가하는 추세를 보이고 있다. 2008년 12월 말 우리가 해외에서 확보한 석유·가스 가채매장량은 총 3,294백만배럴로 석유 1,080백만배럴, 가스 260백만LNG톤이다. 따라서 석유·가스확보 매장량은 2008년도 우리나라 수입물량 대비 299%로 평가되는데, 원유로만 보면 연간 수입량 863백만배럴의 125%로 국내 소비의 456일분에 해당된다. 2008년 말 현재 자주개발률은 원유 3.8%, 가스 12.7%이다. 2012년 자주개발 원유·가스 확보율 목표 18% 달성을 위해서는 해외자원개발 투자에 필요한 소요재원의 효율적인 조달방안을 여러 각도로 강구하여 유망한 생산광구의 매입을 계속해나가는 한편, 이미 우리가 참여하고 있는 탐사광구의 탐사 및 시추활동을 꾸준히 추진하여 성공률을 높여 나가도록 해야 할 것이다.

〈표 5-18〉 연도별 자주개발 확보 현황(석유 · 가스 부문)

(단위: 천bbl)

	2007			2008		
	석유	가스	계	석유	가스	계
가채 매장량	947,437	1,300,909 (153백만톤)	2,248,346	1,079,627	2,214,075 (260백만톤)	3,293,702
국내 수입량	873,481	211,094 (25백만톤)	1,084,575	862,860	236,768 (28백만톤)	1,099,628
자주 개발량	26,453	19,255 (23백만톤)	45,708	32,704	30,183 (35백만톤)	62,887
자주 개발률	3.0%	9.1%	4.2%	3.8%	12.7%	5.7%

자료: 지식경제부, 『자원개발정책 편람』, 2009.

6. 성과와 과제

에너지부문에 대한 정부의 조직 변화 및 개편은 국제 유가가 계속 안정되어가는 시대상황을 반영하고 있다. 또한 에너지정책의 흐름이 점차 공급계획 중심에서 시장 중심으로 변화하는 방향과도 일치하는 것이다. 1990년대 들어 에너지산업에 대한 규제완화, 에너지 관련 공기업의 경영혁신 등 에너지산업의 자유화와 민영화를 추진하고 정부의 역할을 축소하는 방향으로 에너지정책의 전환이 이루어지는 것과 정부조직의 효율성을 강화하는 것이 동시에 추진되었다.

그러나 에너지시장의 자유화 및 경쟁력 강화를 위해 추진되었던 에너지정책은 시행초기 상당한 성과를 거두면서 활발하게 진행되었지만, 이해당사자의 반발과 정책당국의 추진의지 상실로 2004년 배전부문 분할 중단 이후 더 이상의 진척이 없는 상태이다.[98]

98) 물론 이해당사자의 반발과 정책당국의 추진의지 상실 이외에도 에너지시장 자유화의 걸림돌을 많이

에너지산업의 규제완화로 에너지산업의 도약과 패러다임의 전환을 이루지 못하게 되어 왜곡된 에너지가격체계와 자원의 비효율적 배분 등 구조적인 문제를 계속 안고 갈 수밖에 없게 되었다.

또한 에너지이용의 합리화도 기후변화 대응 정책 방안과 연계하여 강력하게 시행되어야 하지만 자율적인 에너지절약 및 이용합리화에 의존하는 정책 중심으로 추진되어 실효성을 제대로 거두지 못하고 있는 측면이 있다. 국내 에너지절약시책은 경제적 효과에 대한 사전적 또는 사후적 평가가 부족한 상태에서 에너지절약 프로그램 개발 위주로 편중되는 경향이 있다. 수요관리사업의 경우 지금까지 에너지 공급사들이 프로그램을 계획, 시행, 성과 측정 및 평가를 시행하여 왔으나, 객관적인 검증이 이루어지지 못해 신뢰성이 떨어지는 문제가 제기되고 있다. 그리고 에너지절약 세부시책 간의 연계성에 대한 진단이 결여되어 유사한 시책이 중복적으로 실시되고 에너지절감 효과를 이중으로 계산하여 국가자원의 낭비를 초래할 우려가 있다. 또한 에너지 공급사가 자발적으로 에너지절약을 추진하는 것은 자사의 매출 극대화전략에 위배되므로 에너지 공급사 위주의 에너지절약 시행은 한계가 있다.

한편, 1970년대 두 차례 석유파동 이후에 자원외교기반 강화 방안의 일환으로 주요 자원보유국과의 교역, 합작투자, 기술협력 및 정보교환 등에 관한 협력 증진을 위하여 정부 간 협력채널인 자원협력위원회가 설치되어 상호 교환방문 형식의 연례 정기회의 형태로 운영되고 있다. 또한 우리나라가 2001년 5월 회원국으로 가입한 선진국경제협력기구인 OECD 산하 국제에너지기구(IEA)에서의 정책분야 협력도 석유공급위기에 대처하는 중요한 자산이다. IEA 회원국들은 상호 국제석유시장에 대한 정보 공유를 통해 석유공급위기에 대비하고, 석유수급 비상시 회원국 사이에 비축원유를 활용하여 공동대처 방안을 마련하는 등 국제협력을 통한 석유위기 대처능력을 강화할 수 있다. 또한 ASEAN이나 중국 등 주변국과의 정책적 공조를 통하여 석유위기에 공동대처하는 능력을 확장하고 에너지부문의 국제협력을 통해 상호 경제적 이익을 추구할 수 있다. 이외에도 1990년대 이후 산유국과 소비국 간 국제협력회의도 에너지안보를 위한 주요한 국제협력 창구로 활용되고 있다.

지적할 수 있다. 예를 들면 1999년 당시 이미 영국에서 대체를 검토 중이었던 전력풀 모형에 기초하여 수립된 전력산업 구조개편안이 캘리포니아와 온타리오 전력사태 등으로 인해 원안대로 추진하기 어려웠다. 그리고 가스산업 구조개편안도 가스공사의 도입 부분을 수평분할하여 기존 계약을 승계하도록 하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점들이 부각되면서 신규 진입을 통한 경쟁방식으로 변경되었다. 하지만 에너지시장 자유화정책 추진의 일관성 결여로 인한 대외신인도 하락과 민간의 에너지시장 참여 부진을 고려하는 경우 향후 정책당국의 강력한 리더십이 필요하다고 판단된다.

제6절 | 기후변화와 에너지산업의 대응: 1992년~

1. 배경

기후변화 문제는 21세기에 전 지구적으로 가장 위협적이며 중요한 문제로 대두되고 있다. 1990년대 이후 기후변화에 대한 대응이 전 세계적으로 점차 강화되고 있으며, 유엔 차원의 대응이 구체화되고 있다.

기후변화, 더 구체적으로 지구온난화 현상은 온실효과(Greenhouse Effect)에 의한 지구기온의 상승을 말한다. 태양열이 지구에 투과하고 반사되는 과정에서, 온실가스가 반사열의 일부를 흡수함에 따라 대기의 기온이 상승하게 된다. 온실가스는 이산화탄소(CO_2), 메탄(CH_4), 아산화질소(N_2O), 염화불화탄소(CFCs) 등을 말한다. 이산화탄소가 가장 중요한 온실가스이며, 우리나라의 경우 이산화탄소가 총배출의 90% 정도의 비중을 차지하고 있다.

기후변화와 지구온난화는 온실가스가 대기중에 축적됨에 따라 발생한다. 그런데 온실가스 중 가장 중요한 온실가스는 이산화탄소로서 총배출의 80% 이상을 차지한다. 이산화탄소는 석탄, 석유, 천연가스의 연소과정, 다시 말하면 화석에너지의 소비과정에서 발생한다. 산업의 동력과 생활의 필수적 요소인 에너지를 소비하는 과정에서 불가피한 부산물로서 이산화탄소가 발생하기 때문에, 기후변화 문제는 에너지부문과 불가분의 관계를 갖게 된다. 더 나아가, 획기적인 기술이 개발되지 않는 한, 경제성장을 위한 동력으로서의 에너지소비와, 소득 증대에 따른 소비재로서의 에너지소비는 지속적으로 증가할 수밖에 없다. 따라서 인류는 경제성장의 지속과 이산화탄소의 억제라는 서로 상충가능성이 높은 어려운 선택에 직면하고 있다.

IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)에 따르면, 1850년 이래 가장 더웠던 12번 중 11번이 최근 12년 내에 기록되었다. 지난 100년간(1906~2005년) 전 지구 평균온도는 0.74(0.56~0.92)℃ 상승하였으며, 극지방 얼음은 10년간 2.7(2.1~3.3)% 감소하였다. 온실가스의 지속적 증가로, 21세기 말 전 지구 평균기온은 1.1~6.4℃ 상승할 것으로 전망되고 있다. 이러한 기후변화는 기상 이변, 강수량 변화, 해수면 상승 등을 초래하며, 식량 공급, 수자원 공급, 인간건강 등 생태계와 사회경제분야에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

기후변화에 대한 유엔차원의 국제적 대응은 1992년의 기후변화협약과 1997년의 교토의정서로 결실을 맺었으며, 이에 따라 우리나라를 비롯하여 각국은 자국의 여건에 맞는 온실가스감축정책을 추진하고 있다. 기후변화협약은 온실가스 농도를 안정화시키는 것을 목적으로 하고 있으며, 선진국의무와 개도국의무를 부과하고 있다. 우리나라는 기후변화협약상 개도국으로 분류되어 있기 때문에 개도국의무에 상당하는 정책, 즉 온실가스 통계의 작성과 일반적인 국가전략을 시행하고 있다.

국제사회는 기후변화협약의 후속 조치로서 1997년 '교토의정서'를 채택하였다. 교토의정서는 선진국에 대해 법적 의무를 가지는 감축의무를 부과하였으며, 국제적으로 배출권 거래제를 도입하였다. 우리나라는 교토의정서하에서도 개도국으로 분류되어 있다.

우리나라는 1990년대 초반부터 지구온난화 방지를 위한 국제적 노력에 기여하고자 기후변화협약과 교토의정서에 따라 국가보고서를 작성하여 제출하고 있다. 또한, 정부 차원에서 기후변화 대응계획을 주기적으로 수립하여 시행해오고 있다. 이 과정에서 에너지 효율화정책과 저탄소형으로의 에너지믹스 전환이 점진적으로 추진되었다. 최근에는 저탄소・녹색성장이 국정의 최우선 의제로 채택되어 더욱 광범위하고 집중적인 정책이 수립・추진되고 있다.

〈기후변화협약과 교토의정서의 주요 내용〉

기후변화와 지구온난화의 우려에 대한 국제적 대응으로 1992년 채택된 기후변화협약은 각국이 지구온난화 방지를 위해 취해야 할 정책과 목표를 의무적으로 부과하고 있다. 기후변화협약은 전문과 26개 조항으로 구성되어 있는 국제환경협약으로, 기본원칙, 의무사항, 재정 지원 및 기술 이전, 조직사항 등으로 구성되어 있다. 기후변화협약은 온실가스로 인한 기후 시스템의 위험한 변화를 방지할 수 있는 수준으로 온실가스농도를 안정화시키는 것을 목적으로(제2조) 하고 있다. 특히, 농업 생산과 지속 가능한 경제성장을 저해하지 않아야 한다는 점을 명시하고 있다. 기후변화협약은 제4조에서 선진국의무와 개도국의무를 부과하고 있다. 우리나라는 기후변화협약상 개도국으로 분류되어 있기 때문에 개도국의무에 상당하는 정책, 즉 온실가스 통계의 작성과 일반적인 국가전략을 시행하였다.

한편, 국제사회는 기후변화협약의 후속 조치로서 1997년 제3차 당사국총회에서 '교토의정서'를 채택하였다. 교토의정서는 선진국에 대해 법적 의무를 가지는 감축의무를 부과하였으며, 2005년 발효되었다. 우리나라는 교토의정서하에서도 개도국으로 분류되어 있다. 교토의정서는 선진국에 대한 온실가스 감축 목표 설정, 배출권 거래제 등 시장메커니즘 도입이라는 획기적인 사항을 담고 있다.

선진국 온실가스 감축 목표와(의정서 3조) 관련하여, 의정서 체결 당시의 OECD 국가와 동구권 국가는 2008~12년에 CO_2, CH_4, N_2O와 HFC, PFC, SF_6의 6가지 온실가스의 배출량을 감축하되, 감축율은 국가별로 차등을 두었으며, 크게 6, 7, 8% 감축 및 기타의 네 가지 단계로 나뉘어 있다. EU국가는 90년 대비 8%를 감축해야 한다. 즉, 1990년 배출량의 92%가 2008~12년의 배출한도이다.

일반적으로 온실가스 감축은 비용을 수반하게 된다. 이러한 비용부담을 줄여주는 방안으로서, 교토의정서는 3대 교토메커니즘, 즉 공동이행제도(제6조), 청정개발체제(제12조), 배출권거래제(제17조)를 도입하였다. 이 중 청정개발체제와 배출권거래제가 중요한 제도이며 이를 통해 국제적인 온실가스 감축시장이 형성되고 있다.

청정개발체제(Clean Development Mechanism)는 감축의무를 지고 있는 선진국이 감축의무가 없는 개도국에서 선진국의 자금과 기술로 온실가스 감축사업을 시행하여 감축 크레딧을 창출하는 사업이다. 현재 전 세계적으로 1,000여개 이상의 청정개발체제 사업이 시행되고 있다. 배출권거래제(Emissions Trading)는 교토의정서상 감축의무를 부담하고 있는 선진국 간에 시행되는 제도로서, 자국의 감축 목표를 초과하여 달성하는 경우 잉여의 온실가스를 다른 나라에 판매하는 제도이다. 이는 국가 내 기업 간의 배출권거래제도와는 여건이 다르다.

2. 기후변화협약에 대한 우리의 대응

가. 우리나라의 온실가스 배출 현황[99] 및 법적 위치

우리나라의 화석연료 소비에 따른 이산화탄소 배출량은 1990~2006년간 연평균 4.7%의 증가세를 나타내어, 1990년 239백만tCO_2(이산화탄소로 환산한 톤)에서 2006년 497백만tCO_2(이산화탄소로 환산한 톤)로 증가하였다. 1인당 이산화탄소 배출량은 1990년 5.57tCO_2에서 2006년 10.29tCO_2으로 증가하여 연평균 3.9%의 증가세를 기록하였다.[100]

우리나라는 지구온난화에 대한 국제적 노력에 동참하고자 기후변화협약과 교토의정서에 모두 가입하여 개도국 당사국으로서의 의무를 수행하고 있다. 1992년 6월 채택되고 1994년 3월 발효된 기후변화협약에 대해 우리나라는 1993년 12월 비준하였다. 1997년 12월 채택되고 2005년 2월 16일 발효된 교토의정서에 대해 우리나라는 2002년 11월 8일 비준하였다.

우리나라는 기후변화협약이 채택될 당시인 1992년에 개도국으로 분류되어 있었기 때문에 기후변화협약상 개도국의무만을 지고 있다. 한편, 우리나라는 1996년 12월 OECD에 가입함에 따라 1997년 12월 교토의정서가 체결될 당시 OECD 회원국이었으나, 협상 끝에 개도국으로 분류되게 되었다. 따라서 현재 우리나라는 교토의정서에서도 개도국의무만을 지고 있다.[101][102]

〈표 5-19〉 연료연소에 따른 CO_2 배출 관련 주요 지표(1990~2006년)

	1990	1995	2000	2005	2006	1990~2006 증가율(%)
에너지 CO_2 (A) (백만tCO_2)	239.0	366.9	432.2	490.5	497.1	4.7
인구 (B) (천명)	42,869	45,093	47,008	48,138	48,297	0.7
GDP (C) (10억, 2000기준)	320,696	467,099	578,665	723,127	760,251	5.5
에너지 소비 (D) (천 TOE)	93,192	150,437	192,887	228,622	233,372	5.9
인당 CO_2 (A/B) (tCO_2/인)	5.57	8.14	9.19	10.19	10.29	3.9
CO_2/GDP (A/C) (tCO_2/백만원, 2000)	0.75	0.79	0.75	0.68	0.65	-0.8
탄소집약도 (A/D) (tCO_2/TOE)	2.56	2.44	2.24	2.15	2.13	-1.2

자료: 지식경제부・에너지경제연구원, 「국가 온실가스 인벤토리 작성」, 2008.

---

99) 지식경제부・에너지경제연구원, 「국가 온실가스 인벤토리 작성」(2008)에서 발췌하여 정리하였다.

100) 이산화탄소 배출량의 단위는 질량 단위의 '톤'(Ton of Carbon Dioxides: tCO_2)과 '탄소톤'(Ton of Carbon: TC)의 두 가지가 사용되고 있다. '탄소톤'은 질량 단위의 '톤'에 12/44를 곱하여 산출된다.

101) 부속서 I(Annex I) 국가는 기후변화협약상 선진국의무를 지고 있는 국가들로서 협약체결 당시의 OECD 24개국, 동구권의 14개국, 추가 2개국 등 총 40개 국가와 EEU로 구성되었다. 기후변화협약의 부속서 I 국가군에서 터기와 벨라루스를 제외하면 교토의정서의 부속서 B 국가 리스트가 된다.

102) Annex B는 교토의정서상 선진국의무를 지고 있는 총 38개 국가와 EU로 구성되어 있다. 즉, 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국의 23개국(Annex II 중 터키가 제외됨.)과 리히텐스타인, 모나코가 포함된다. 그리고 동구권 국가 중 벨라루스가 제외된 13개국, 즉, 불가리아, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아, 러시아, 슬로바키아, 슬로베니아, 우크라이나가 포함된다.

나. 대응시스템의 구축

1992년의 리우 환경개발회의를 계기로 우리나라는 기후변화를 포함한 지구환경 문제의 중요성과 심각성을 인식하게 되었다. 이에 따라, 1992년 지구환경 문제에 관한 정부 차원의 대책을 종합적으로 협의・수립・조정하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 '지구환경관계장관대책회의'를 구성하였다(국무총리훈령 제261호). 이 회의는 당시 경제기획원장관이 부위원장, 각부처장관이 위원으로 참석하며, 산하에 경제기획원차관을 위원장으로 하는 실무대책회의가 있고, 경제기획원 차관보가 운영하는 지구환경대책기획단이 운영되었다. 1996년 6월 폐지된 '지구환경관계장관대책회의'는 그 후 정부 대응시스템의 모태가 되었다.

이어서 1998년 3월 국무총리훈령에 의하여, 국무총리를 위원장으로 하고 각부 장관과 연구기관의 장으로 구성된 '기후변화협약 범정부 대책기구'를 구성하고 그 산하에 국무조정실장을 반장으로 하는 '차관급 대책회의', 그리고 국무조정실 경제조정관을 반장으로 하는 '기후변화실무대책회의'를 설치・운영하여 기후변화협약에 대한 우리나라의 대응 방안을 수립・조정・추진하였다. 기후변화협약실무대책회의는 산하에 협상・에너지/산업・환경・농림・연구개발 등 5개 실무대책반을 두었다.

이어서, 2001년 9월, '기후변화대책위원회'(위원장: 국무총리)를 설치하고 총리실에 기후변화 대응을 위한 실무조직을 운영하였다. 기후변화대책위원회는 2009년 2월 16일 대통령 직속의 녹색성장위원회로 통합되었다.

다. 기후변화 종합대책의 수립 및 시행: 3차 종합대책(2005년)

우리나라는 1999년 1차 종합대책을 수립한 이후 3년마다 기후변화 대응전략을 수립하여 2007년까지 3년 주기의 종합대책(3개년)을 수립하여 추진하고 있다.

2005년 2월 수립된 기후변화협약 대응 제3차 종합대책의 기본방향은 ① 지구온난화문제에 대응하기 위한 국제적 노력에 적극 동참, ② 온실가스 저배출형 경제구조로의 전환을 위한 기반 구축, ③ 기후변화가 국민생활에 미치는 부정적 영향 최소화에 두고 있다. 이러한 기본방향에 근거하여 첫째로 협약이행기반 구축사업, 둘째로 부문별 온실가스감축사업, 셋째로 기후변화 적응기반 구축사업을 추진하고 있다.

라. 신재생에너지 보급 확대 및 신성장동력화 추진

우리나라는 기후변화협약 대응의 핵심 과제로서 신재생에너지 보급 확대를 강력하게 추진하고 있다. 신재생에너지의 확대 정책은 10년마다 수립되는 '신재생에너지 기술개발 및 이용보급 기본계획'이 근간을 이루고 있다. 제1차 기본계획(1997~2006)은 신재생에너지 기술개발 위주로 수립되었으며 2003년에 수립된 제2차 신재생에너지 기술개발 및 이용・보급 기본계획(2003~12)은 기술개발과 보급을 포함한 실질적인 신재생에너지 기본계획이다. 2008년 수립된 제3차 신재생에너지 기술개발 및 이용・보급 기본계획(2009~30)은 신재생에너지의 녹색성장동력 산업화 방안을 크게 강조하고 있으며, 신재생에너지원별

〈표 5-20〉 기후변화협약 대응부문별 추진 과제(일부)

	과 제 구 분		과 제 구 분
2	부문별 온실가스 감축사업	2-3-7	에너지소비효율등급표시제도 확대
2-1	통합형 에너지 수요 관리	2-4	건물에너지 관리
2-1-1	자발적 협약의 지속적 확대	2-4-1	건축물의 에너지 절약설계 기준 강화
2-1-2	에너지관리 진단 · 지도 강화	2-4-2	건축물 에너지소비 총량규제 도입
2-1-3	에너지절약전문기업(ESCO) 사업 확대	2-4-3	건축물 에너지 이용 효율등급 인증
2-1-4	에너지절약시설 투자 지원 확대	2-4-4	환경친화적 건축물 인증제도 도입
2-1-5	E-Top 프로그램 추진	2-4-5	자원절약형 신도시 개발
2-1-6	공공기관 에너지소비 총량제 실시	2-5	수송 · 교통 부문 에너지 관리
2-1-7	산업공정상 온실가스 감축 지원	2-5-1	공차율 저감시스템 구축(화물자동차 운송가맹사업 제도)
2-2	에너지 공급부문 온실가스 감축	2-5-2	통행료 전자지불시스템(ETCS) 구축
2-2-1	집단 에너지 및 열병합발전 확대	2-5-3	첨단도로교통체계(ITS) 구축
2-2-2	신재생에너지 보급 확대	2-5-4	간선급행버스(BRT) 도입
2-2-3	청정연료(천연가스 등) 보급 확대	2-5-5	자동차공회전 규제 강화
2-2-4	원자력 적정 비중 유지	2-5-6	하이브리드 등 무저공해자동차 보급 확대
2-2-5	에너지 공급자의 절약계획 수립 추진 의무화	2-5-7	경차보급 확대
2-3	에너지 이용효율 개선	2-6	환경 · 폐기물 부문
2-3-1	평균에너지 소비효율 제도(APE) 시행	2-6-6	바이오디젤 등 청정연료 보급 확대
2-3-2	대기전력 1W 프로그램	2-7	농축산 · 임업 부문
2-3-3	최저효율기준 상향 및 대상품목 확대	2-7-7	도시숲 조성 · 관리사업 추진
2-3-4	절전형 사무 · 가전기기 보급	1-5	교토메커니즘 활용기반 구축
2-3-5	고효율제품 공공기관 사용 의무화	1-5-1	청정개발사업 적극적 활용 및 기후변화협약 전문기업 육성
2-3-6	고효율 기자재 인증대상품목 확대	1-5-3	온실가스 배출권거래제 도입 방안 수립

자료: 기후변화협약대책위원회, 「기후변화협약 대응 제3차 종합대책」, 2005.

기술개발 및 이용보급의 목표, 총 전력 생산량 중 신재생에너지 발전량이 차지하는 비율, 기본계획 추진방법, 신재생에너지 기술개발과 이용보급에 관한 지원 방안 등을 포함하고 있다.

신재생에너지 기본계획은 매우 낮은 신재생에너지 보급률을 획기적으로 증대시키기 위해 다양한 정책을 담고 있다. 제1차 기본계획은 계획 당시인 1997년의 1.3%의 신재생에너지 보급비율을 2006년까지 총 에너지의 2%로 확대하겠다는 목표하에 태양열, 태양광, 연료전지, 폐기물 이용 등 실용화 가능성이 큰 분야의 연구개발 및 보급을 지원하였다. 제2차 기본계획은(2003~12) 신재생에너지 보급 목표를 2003년의 2.03%(2003년부터 수력을 신재생에너지로 포함)에서 2011년 1차에너지 소비량의 5%로 설정한 바 있다.

2008년의 국가에너지기본계획에서는 신재생에너지정책이 더욱 강화되어, '녹색성장'을 선도하는 차세대 성장동력으로서 신·재생에너지의 역할이 부각되고 있다. 2030년까지 11%의 신재생에너지 보급 목표를 달성하고 신재생에너지산업을 차세대 성장동력으로 육성하고자, 시장 성장성과 산업파급효과가 큰 태양광, 풍력, 수소연료전지, 석탄 IGCC 등

4대 핵심 분야를 중심으로 전략적 R&D를 강화하고 있다.

국가에너지기본계획을 이어받은 제3차 신재생에너지 기본계획은(2009~30) 계획 시계를 크게 확대하고 보급 목표를 현실화하여 2015년 4.3%, 2030년 11%로 설정하였다. 이를 위해, 태양열, 바이오, 폐기물, 태양광, 풍력, 소수력, 연료전지, 지열, 해양, 수소에너지, 석탄이용에너지, 수력에 대한 보급계획을 설정하여 추진하고 있다. 특히, ① 태양광, ② 풍력, ③ 수소/연료전지 분야를 3대 중점 기술개발분야로 설정하여 강력한 연구개발 및 지원정책을 추진하고 있다. 동시에, 신재생에너지의 실질적 확산을 위해 2012년부터 신재생에너지 의무공급제(RPS)를 도입하고, 그린홈 100만호 사업을 추진하며, 공공건물 및 신도시에 대한 보급 확대 정책을 추진하고 있다.

마. 에너지효율의 개선 추진

우리나라는 기후변화협약 대응의 또 하나의 핵심 과제로서 에너지절약과 에너지이용 효율의 극대화정책을 강력하게 추진하였다. 국무총리를 위원장으로 하는 국가에너지절약추진위원회를 통해 5년 단위의 에너지이용합리화계획을 수립・추진하였다. 2004년에 채택된 제3차 에너지이용합리화계획에 따르면, ① 합리적 에너지가격체제 구축, ② 에너지저소비형 사회로의 전환 지속적 추진, ③ 에너지 다소비부문에 대한 절약시설 촉진, ④ 에너지절약 추진체계 다양화 및 국민 참여 촉구, ⑤ 에너지절약 및 청정에너지 기술개발, ⑥ 신・재생에너지 기술개발 및 보급 확대, ⑦ 기후변화협약 대응체제 구축의 7대 과제를 추진하였다. 특징적인 사항은 에너지절약목표를 설정하고 있다는 점이다. 예를 들어, 2008년에 예상되는 1차 에너지 소비를 전망수치 대비 7.0% 감축하도록 하였다. 이를 위해, 에너지원 단위(에너지/GDP로 계산)를 2003년에 '0.30'에서 2008년에 '0.28'로 낮추도록 하였다. 이러한 목표지향적 에너지효율화정책은 2008년 채택된 제4차 에너지이용합리화기본계획(2008~12년)에서 더욱 강화되어 추진되고 있다. 에너지원 단위(TOE/천$)의 경우, (2007) 0.335 → (2012) 0.297로 11.3% 개선시킬 계획이다. 2008년 채택된 국가에너지기본계획에서는 2030년 0.185로 개선하는 것을 목표로 설정하고 있다.

바. 저탄소・녹색성장으로의 전환: 기후변화 대응 종합기본계획(2008년)

2008년 후반 들어 정부는 기후변화 대응의 중요성을 심각히 인식하여 그간의 대응방향을 획기적으로 전환하였다. 이는 2008년의 8・15 경축사가 큰 전환점이 되었다. 이명박 대통령은 광복절(2008.8.15) 경축사에서 새로운 60년 국가 비전으로 '저탄소 녹색성장(Low Carbon, Green Growth)'을 제시하였다. 이는 기후변화에 대한 그간의 수동적인 대응에서 벗어나 적극적이며 기회창출적 방향으로 대응기조를 전환한 것을 의미한다. 저탄소・녹색성장을 국정 및 산업발전의 핵심 사안으로 설정한 것이다.

저탄소・녹색성장이라는 국정철학이 제시된 이후, 정부는 2008년 9월 19일 '기후변화 대응 종합기본계획'을 발표하였다. 본 계획은 새로운 60년 국가 비전으로 '저탄소 녹색성

장'을 채택한 것과 발맞추어, 기후변화에 대한 소극적 대응에서 탈피하여 기후변화 대응을 녹색성장 창출의 기회로서 적극적으로 활용하고자 하는 특징을 가지고 있다.

본 계획은 과거에 추진되었던 세 차례의 종합대책을 저탄소 사회구조로의 체질 전환이 미흡한 것으로 평가하였다. 특히, 감축 목표를 제시하지 못하여 산업계 및 국민에게 불확실성을 해소시키지 못하였으며, 에너지 다소비형 산업구조 및 업계의 부담 등을 감안하여 소극적으로 대응하였고, 기후변화 적응 부분에 대한 노력이 미흡하였으며, 국제사회에 대한 동참 노력이 부족한 것으로 평가하였다.

이러한 반성에 기초하여, 종합기본계획(2008년)은 새로운 비전과 목표를 설정하였다. 기존의 개발 성장 위주의 발전전략에서 벗어나, "범지구적 기후변화대응 노력에의 동참과 녹색성장을 통한 저탄소사회 구현"을 기후변화대응의 비전으로 설정하였다. 그리고 ① 기후친화산업을 신성장동력으로 육성하고, ② 국민의 삶의 질과 환경을 개선하며, ③ 기후변화 대처를 위한 국제사회의 노력을 선도하여 '성숙한 세계국가'라는 국정지표를 구현한다는 목표를 설정하였다.

종합기본계획은 다음의 3대 추진 과제를 진행할 계획이며, 이를 위한 법적, 제도적 기반을 구축할 계획이다. 첫째, 기후변화위기를 국가 발전의 기회로 삼아 기후친화산업을 신성장동력으로 발굴·육성할 계획이다. 신재생에너지 기술 등 기후변화 대응 기술 수준을 획기적으로 개선하여 핵심 기술의 상용화를 앞당기고 이들을 녹색산업으로서의 신성장동력으로 육성할 계획이다. 둘째, 국토·도시의 설계단계부터 건물·교통정책에 이르기까지 사회 전 분야에 걸쳐 온실가스 감축과 적응을 추진하여 국민의 삶의 질을 제고시킬 계획이다. 특히, 대중교통망 확대 및 경차, 친환경·고효율 그린카 보급 확대, 그린홈, 그린빌딩 확대 등을 추진할 계획이다. 셋째로, 범지구적 기후변화 문제를 해결하기 위해 과거의 소극적 자세에서 탈피하여 우리나라의 국력에 상응하는 선도적인 역할을 수행할 계획이다. 넷째, 저탄소·녹색성장 기본법을 제정하여 법적, 제도적 추진체계를 구축할 계획이다. 이러한 종합기본계획을 통해, '저탄소 녹색성장' 경제사회를 실현함으로써 경제성장, 삶의 질 향상, 그리고 기후변화에 대한 국제사회 노력에 기여하고자 한다.

3. 성과와 과제

우리나라는 지난 20년간 기후변화협약과 교토의정서상 개도국으로 분류되어 있었다. 이에 따라, 온실가스 인벤토리 통계기반 구축 및 국가보고서 제출 등 기본적인 의무를 수행하였다. 동시에, 양대 협약에서 강조하고 있는 저탄소형에너지믹스정책과 에너지효율기술 개발을 꾸준히 추진해왔다. 정부는 국무총리를 위원장으로 하는 대책위원회를 설치하고 기반 구축 등 종합대책을 주기적으로 추진해왔다. 에너지대책은 종합대책의 핵심사항이었다. 2000년대 초에 강력하게 추진된 신재생에너지확대정책은 기후변화 대응을 위한 에너지정책의 핵심 사례라고 할 수 있다.

그러나 에너지정책과 기후변화대응정책이 반드시 일관되게 추진된 것만은 아니었다. 예를 들어, 유연탄발전의 확대는 비용최소화 원칙에는 부합되었지만 저탄소 기후 대응 원칙과는 상반된 사항이었다. 에너지소비 기기의 대형화는 소득 증가에 따른 당연한 소

비현상이었지만 기후변화 대응에는 반하는 소비패턴현상이었다. 이는 에너지정책과 기후변화대응정책의 방향이 일치하는 경우에는 문제가 없었지만, 양자가 상충되는 경우에는 기후변화 대응이 주요 결정요인으로 작용하지 않았음을 의미한다.

한편, 교토의정서에 대한 후속 협상이 발리로드맵에 따라 현재 진행 중이며 2009년 12월 마무리될 전망이다. 이 과정에서 우리나라에 대해 선진국과 유사한 수준의 온실가스 감축의무에 동참하라고 하는 국제적 요청이 강하게 제기되고 있다. OECD 회원국이자 이산화탄소 배출 세계 10위 국가로서 더욱 적극적인 기후변화 대응정책을 추진해야 할 시점에 다다르고 있다.

다행히 신정부는 '저탄소·녹색성장'을 새로운 발전 패러다임으로 채택하고 다양한 정책을 구상, 추진하고 있다. 기후변화에 대해 소극적이며 방어적인 대응에서 적극적이며 기회 확보적 대응으로 전환하고 있는 것이다. 기후변화 대응을 선순환적으로 활용하여 신성장동력을 창출하고 이를 통해 녹색성장을 추진하고자 하는 것이다. 이제, 경제성장과 이산화탄소 억제가 상충관계가 아니라 상생적인 관계임을 실례로서 보여야 하며, 저탄소·녹색성장을 성공시켜야할 시점이다.

제7절 | 요약 및 결론

에너지부문의 지난 60년은 수많은 난관 속에서도 한국 경제의 눈부신 성장을 뒷받침하는 역할을 묵묵히 수행해왔다고 평가할 수 있다. 하지만 국내 에너지분야는 앞으로 극복해야 할 문제가 더 많은 것도 사실이다. 우선 에너지 사용에 따른 온실가스, 특히 이산화탄소의 배출을 억제하기 위해서는 석유와 석탄 등 전통적인 화석에너지의 사용이 억제되는 반면 청정에너지 또는 신재생에너지의 소비 증대가 시급한 과제로 등장하였다. 그러나 화석에너지를 대체할 수 있는 핵융합이나 태양에너지 등 새로운 에너지기술은 아직 실용적으로 보급되기까지는 많은 시간이 걸릴 것으로 예상되기 때문에 사실상 당장 화석에너지 소비를 중단할 수는 없다. 따라서 소비를 점차적으로 줄여나가는 것이 현실적인 당면 과제이다. 따라서 기존의 에너지 시스템에서 가장 환경친화적인 에너지 이용방법을 찾는 일이 급선무라고 할 수 있다.

이러한 상황 인식하에서 환경적합성을 제고하기 위해 원자력과 천연가스의 역할이 강조되기 시작하였다. 원자력은 환경 문제 해결에 관한 한 매우 바람직한 대안임에는 틀림없으나 입지난, 반원전 등의 문제로 인해 현실적인 제약에 부딪히고 있다. 우리나라의 경우, 2022년까지 12기의 원자력발전소를 추가로 건설하고, 2030년에는 발전설비의 41%를 원자력으로 구성할 계획에 있는 등 어느 나라보다 적극적인 원자력정책을 추진하고 있으나 이를 달성하기 위해서는 입지 문제에 대한 국민적 합의를 도출해내는 일이 무엇보다도 시급한 과제이다.

이처럼 많은 문제를 안고 있는 원자력과 실용화까지 많은 시간이 필요한 신에너지기

술을 대신해 천연가스가 과도기적 역할을 수행할 연료로 등장하기 시작하였다. 이산화탄소 배출량이 석탄의 약 절반 정도에 불과할 정도로 청정할 뿐 아니라 사용이 편리한 특성으로 인해 천연가스에 대한 수요는 급격히 증가하고 있는 추세이다. 그러나 천연가스의 경우도 석유와 마찬가지로 수입국간의 안정적 확보를 위한 치열한 경쟁이 예상됨으로 인해 도입선 다변화를 추구해야 하는 문제를 안고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 러시아로부터의 천연가스를 도입하는 방안이 제기되고 있다. 러시아의 야쿠츠, 이르쿠츠크, 사할린 등에서 파이프라인을 통하여 천연가스를 도입하려는 시도가 있었고 이러한 프로젝트는 지금도 진행 중에 있다. 따라서 국제적인 자원 에너지 협력을 위한 외교적 노력과 함께 에너지 이용의 합리화 및 저탄소 경제구조로의 전환 등 관련 에너지정책이 종합적으로 시행되어야 할 것이다.

최근의 경제적 환경 변화를 살펴보면 에너지부문에서 다음과 같은 사안에 대해 효과적인 대책 마련 및 이행이 요구되고 있다. 에너지부문은 도로, 철도, 주택 등 다른 사회기반시설과 마찬가지로 대규모의 투자재원을 필요로 한다. 과거 정부가 주도적으로 외자를 유치하고 자본을 끌어들여 조달하였던 투자재원의 확보도 이제 서서히 한계를 보이고 있으며, 늘어나는 에너지 수요를 모두 감당하기 위해 투입해야 하는 사회적 비용도 과거와는 비교할 수 없이 커졌다. 사회적으로 더욱 효율적인 곳에 투자되어야 할 투자재원을 아끼기 위해서는 에너지 수요의 증가를 효과적으로 관리할 필요성이 있으며, 특히 시장가치보다 현저히 낮은 에너지가격으로 인해 수요가 비대한 경우 수요를 적정화할 유인이 충분히 있다. 에너지가격체계를 합리적으로 개선하여 에너지수급의 왜곡을 해소하고 가격시그널에 따라 실제 에너지 소비가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

그리고 에너지자원의 생산, 전환, 소비는 우리가 당면하고 있는 환경오염의 주요한 원인이 되고 있다. 그중에서도 화석연료의 연소에서 발생하는 이산화탄소 등의 대기오염물질은 산성비 문제, 지구온난화 문제에 적극적인 점을 감안할 때 우리 경제의 국제경쟁력을 유지하기 위해서라도 에너지의 효율적 사용에 의한 생산, 에너지 저소비형 제품의 생산은 중요한 과제로 등장하게 되었다.

또한 현재와 같은 에너지 다소비 구조를 그대로 유지하게 되면 미래 기후변화협약 등 국제적 환경규제가 구체화될 경우 우리는 아무런 대책 없이 경제활동을 줄일 수밖에 없다. 물론 기후변화협약과 같은 국제협약은 다자간 협상이라는 특성상 쉽게 결론이 나거나 합의에 도달하기는 어렵겠지만, 설령 국제적 협상이 어떠한 구체적 결과를 낳지 못한다고 하더라도 선진국들은 자국의 높은 환경기술력과 대응체제를 이용, 환경에 대한 규제를 독자적으로 펼 가능성이 높다. 따라서 환경친화적 생산 및 소비구조를 구축하기 위한 국가적 노력을 서둘러 시작해야 할 것이다.

세계적인 에너지 수입국으로서 두 차례에 걸친 석유파동 때마다 우리 경제는 상당한 충격을 받은 경험이 있다. 지난 석유파동 이후 국가적 노력을 기울여 40%대까지 낮추는데 성공했던 우리나라 에너지 소비의 석유의존도는 1990년대 초반 저유가 지속과 소득향상에 따른 에너지 소비의 고급화 추세, 자동차의 대량 보급 등으로 인해 다시 60%대를 넘어서게 되었다. 이러한 상황에서 1999년 하반기 OPEC의 감산합의와 세계적 석유수요 증가 등으로 인해 유가가 급상승하자 우리 경제는 다시 불안에 휩싸이게 되었다.

이와 같은 상황은 비단 유가상승뿐만 아니라 여러 돌출상황에 의해 나타날 수 있는 것이다. 또한 이는 우리가 에너지를 현재와 같이 많이 소비하는 구조적 상황을 개선하지 않는 한 근본적으로 피할 수 없는 문제이기도 하다. 따라서 에너지 안보의 측면에서도 에너지 절감과 이용효율의 제고가 필요하다. 그러므로 최근 에너지업계의 화두로 대두한 스마트그리드의 추진은 에너지 이용효율의 제고에 기여할 뿐만 아니라 미래 신성장동력 산업으로 발전될 가능성이 있으므로, 정부와 산학연 모두가 공동으로 기술개발, 법제도 정비, 표준화, 실증, 수출산업화에 지혜를 모아야 할 것이다.

참고문헌

교육과학기술부, 『2008년도 원자력백서』, 2008.
기후변화협약대책위원회, 「기후변화협약 대응 제3차 종합대책」, 2005.
기획재정부, 「활기찬 시장경제 구현을 위한 공기업 선진화 추진방향(안)」, 2008. 8.
김재홍 · 이승철 편, 『민영화와 규제완화 -세계의 경험과 한국의 선택-』, 규제연구시리즈 14, 한국경제연구원, 1994.
대한도시가스주식회사, 『대한도시가스 25년사』, 2003.
대한민국정부, 『UN기후변화협약에 의거한 대한민국 국가보고서』, 1998. 3.
대한석탄공사, 『대한석탄공사 50년사 1950~2000』, 2000.
대한석탄협회, 『탄협40년사』, 1988.
동력자원부, 『동력자원행정10년사』, 1988.
산업자원부, 『전력산업 구조개편 100문 100답』, 2000.
산업자원부, 『산업자원백서』, 2005, 2006.
산업자원부 · 에너지경제연구원, 『기후변화협약 대응을 위한 중장기 정책 및 전략 수립에 관한 연구(제3차연도) – 장기 온실가스 배출전망 및 저감시나리오 분석』, 2006. 5.
석탄산업합리화사업단, 『사업단 10년사 1987~1997』, 1997.
에너지경제연구원, 『에너지통계연보 2008』, 2008.
에너지경제연구원, 『에너지정책변천사: 에너지경제연구원 20주년(1986~2006)』, 2006.
에너지경제연구원, 『새천년을 향한 에너지산업의 도전』, 2000.
에너지경제연구원, 『KEEI 에너지수요전망(2008~2013)』, 2009. 6.
오진규, 『지구온난화방지를 위한 에너지부문 환경문제 대응방안 연구』, 에너지경제연구원, 1992.
오진규, 『기후변화협약 후속협상에 대한 우리나라 입장수립 연구』, 외교통상부/에너지경제연구원, 2006. 12.
유공, 『유공삼십년사』, 1992.
전기위원회 웹사이트(http://www.leadernews.co.kr/korec_home/business/plan.asp).
전력산업연구회, 『전력산업 구조개편 2.0』, 2007.
지식경제부, 「녹색성장을 위한 국가에너지기본계획」, 2008.
지식경제부, 『자원개발정책 편람』, 2009.
한국경제연구원, 『규제개혁 종합연구』, 2007.
한국동력자원연구소, 『에너지통계연보』, 1984.
한국석유공사, 『한국석유공사 25년의 역사 1979~2004』, 2004.
한국전력공사, 『韓國電氣百年史』, 1990.
한국전력공사, 『살아있는 전력사 I, II』, 교육미디어, 1998.
한국전력공사, 『한국의 전력산업 구조개편』, 1999.
한국지역난방공사, 『지역난방20년사 1985~2005』, 2005.

AME Mineral Economics, *Thermal Coal Outlook*, Sydney, 2008.

BP Amoco, *BP Amoco Alive Statistical Review of World Energy*, London, 2007.

Doyle, G. and D. Maclaine, *Power as a Commodity – the Future of the UK Electricity Supply Industry*, Financial Times Energy Publishing, 1996.

Energy Information Administration, *The Changing Structure of the Electric Power Industry 2000*, U.S. Department of Energy, August 2001.

Energy Information Administration, *Annual Energy Review*, U.S. Department of Energy, 2001.

Fox-Penner, P., *Electric Utility Restructuring: A Guide to the Competition Era*, Public Utilities Reports, Inc., 1998.

Freehills Consortium, *Retail Deregulation Timetable*, KEPCO, November 2002.

Friedman, Thomas L., *Hot, Flat, and Crowded: Why We Need a Green Revolution – and How It Can Renew America*, Farrar, Straus and Giroux, 2008.

Hunt, Sally and Graham Shuttleworth, *Competition and Choice*, John Wiley & Sons, 1996. 7.

International Energy Agency, *World Energy Outlook 2008*, 2008.

International Energy Agency, *IEA Energy Policies Review: The European Union*, 2008.

Sioshansi, F. and W. Pfaffenberger (ed.), *Electricity Market Reform: An International Perspective*, Elsevier Global Energy Policy and Economics Series, 2006.

United Nations, *Energy Statistics Yearbook*, New York, 1996.


def 3
2 abc
mno 6
1
5 jkl
4 ghi
wxyz 9
8 tuv
7 pqrs
#
0 +
R

제6장

정보통신산업

제1절 | 머리말

정보통신산업은 1990년대 이후 한국경제의 성장을 견인한 대표적인 산업이다. 세계 최고의 초고속 인터넷 보급률, DMB, WiBro와 같은 첨단 정보통신서비스의 세계 최초 도입 등에서 알 수 있듯이 한국은 첨단 IT기술이 구현되는 정보통신 일등 국가이다.

국내 정보통신산업의 도약에는 반도체, LCD, 휴대전화 등 첨단 IT제품의 경쟁력을 높인 기업들의 공이 크다. 이들 기업의 과감하고 발 빠른 설비투자와 연구개발투자가 있었기에 IT산업이 현재의 위치에 도달할 수 있었다. 2008년에 발간된 OECD 보고서는 세계 50대 IT기업에 삼성전자, LG전자, KT를 포함하고 있다. 한국 IT산업의 성과 중의 하나는 세계 IT산업의 진화와 발전을 이끌어갈 세계적 기업들을 보유하게 된 점이라 할 수 있다.

기업뿐만 아니라 정부도 IT산업의 발전에 크게 기여하였다. 기술개발, 인력양성, 법제도 정비, 초고속 인터넷 투자, 전자정부 추진, 통신산업의 민영화와 시장자유화, 경쟁정책의 시행 등 정부의 역할은 수요부문과 공급부문을 아우르는 종합적인 것이었다. 한국의 정보통신산업은 정부가 기업의 기술개발을 독려하고 제도를 정비하여 산업을 키운 대표적인 사례라 할 수 있다. TDX와 CDMA의 사례처럼 정부가 출연연구소를 통해 직접 기술을 개발하여 이를 표준으로 정하기도 하였다. 이러한 정부의 정책에 대해 혹자는 세계시장에서 지배적인 기술이 아닌 기술이 국내시장을 지배하게 되어 효율성을 저하시켰다는 비판을 하기도 하지만, 국가 주도의 기술개발 및 표준화정책이 국내 제조업 시장의 활성화를 통해 국내 제조기업의 경쟁력 강화에 크게 기여하였음에는 모두 동의하고 있다.

한국의 정보통신산업이 본격적으로 발전하고 한국이 정보통신 일등 국가로 부상하기 시작한 것은 정보통신부가 출범한 1994년 이후라고 할 수 있지만, 그 이전에도 기업과 정부가 모두 IT환경 변화에 신속하게 대응하여 새로운 제품과 서비스를 내재화하는 데 성공했다고 평가할 수 있다. 한국은 PC산업의 성장, 디지털화의 가속화, 무선통신서비스의 성장 등을 예견하고 반도체산업, 디스플레이산업, 휴대폰산업을 집중육성하였다. 예를 들어 Apple이라는 PC가 발매된 것이 1978년이고, MS-Dos 운영체제를 사용하는

IBM PC가 발매된 것이 1981년인데, 한국은 1979년 세계은행으로부터 2,900만달러의 차관을 들여와 전자기술연구소가 중심이 되어 반도체의 개발을 시작하였고, 1983년 12월 삼성은 64KD램의 생산, 조립, 검사까지 완전히 자체 개발하는 데 성공했다. 이후 삼성은 1994년 세계 최초로 256MD램 개발에 성공하는 등 앞선 연구개발과 투자로 세계시장을 선도하기에 이른다. 통신서비스부문에서도, 이미 IBM PC가 발매된 이듬해인 1982년에 한국데이터통신 주식회사를 정부 주도로 설립했다는 사실에서 IT 신기술을 포용하고 이로부터 기회를 창출하려는 성향이 매우 높았음을 알 수 있다.

통신사업자의 민영화, 시장자유화와 경쟁정책에 있어서는 정부가 매우 신중히 접근하였고 이러한 접근이 적절했던 것으로 판단된다. KT의 민영화가 처음 거론된 것은 1987년인데 이후 KT가 완전히 민영화된 것은 15년 후인 2002년이다[103]. 자연독점산업인 통신산업을 공기업으로 운영하다가 신기술의 발달로 자연독점적 성격이 완화되자 규제를 완화하고 경쟁을 활성화하는 차원에서 민영화가 추진되었다고 평가할 수 있다. 통신시장 자유화는 선진국, 국제무역기구, 해외 다국적기업, 국내 재벌기업 등 시장자유화에 관계된 이해당사자들의 이익을 적절히 조화시키는 방향으로 추진되었고, 이 역시 신중하게 진행되었다. 1997년의 외환위기는 시장자유화를 큰 마찰 없이 추진할 수 있는 계기로 작용하였다.

1994년에 설립된 정보통신부는 IT산업을 진흥하는 산업정책, 초고속인터넷망 등 정보통신 인프라를 고도화하고 전자정부사업 등 정보통신의 활용을 촉진하는 정보화정책, 통신사업자에 대한 적절한 규제를 통해 소비자의 효용을 극대화하는 경쟁정책을 모두 담당하여 정보통신에 관한 슈퍼 부처의 역할을 수행하였다. 정보통신부가 이러한 정책을 수행할 수 있기까지에는 정보화촉진기금의 역할이 컸다. 이 기금은 신규통신사업자 선정 등을 통해 정보통신부문에서 각출하여 정보통신산업의 육성이라는 특별한 목적을 위해 조성되었으며, 정부가 정부통신부문에 대해 장기적인 시각을 가지고 집중적으로 투자할 수 있는 재정적 기반이 되었다.

정부의 IT산업정책은 인력양성과 기술개발정책이 주를 이루었다. 이와 함께 표준화, 중소기업지원, 벤처기업 인큐베이팅 등의 정책도 추진되었다. 최근 들어 출연연구소에 대한 지원을 중심으로 추진되고 있는 정부의 IT 기술개발정책이 공급자 위주라는 점에서 비판을 받고 있다. TDX, CDMA 이후에 수요자의 요구에 부응하는 대형기술의 개발이 주춤하고 있다. 한편, 신규 서비스, 첨단 인프라, 성장동력제품을 연계하여 IT생태계의 선순환을 구축하려던 IT839정책은 기대한 만큼의 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 예를 들어, 대표적 신규 서비스 중의 하나인 WiBro의 경우 국내 가입자 확보에 어려움

---

103) 정부는 1987년 공기업민영화추진위원회를 구성한 이래로 한국통신의 민영화를 확정하고 이를 지속적으로 추진했다. 정부는 한국통신의 지분을 지속적으로 매각하였으며 2001년 1월에 한국통신의 외국인 한도가 33%에서 49%로 확대됨을 계기로 ADR발행과 전략적 투자자로의 매각 등의 방법으로 지분을 28.4%까지 대폭 축소하였다. 2002년 5월에는 국내 매각 방안과 소유지배구조 개편 방안이 확정되었으며 정부지분 28.4%를 교환사채와 유가증권매출방식으로 동시에 매각하였고 주주총회를 통해서 민영화작업이 완료되었다. 한국통신은 민영화가 완료되기 전인 2002년 3월에 사명을 주식회사 케이티(KT)로 변경하였다.

을 겪고 있으며, DMB의 경우 적절한 비즈니스 모델을 발굴하지 못하여 서비스 제공자들이 적자에 빠져 있다. 이러한 결과에 대해, 신규 서비스를 도입함에 있어 정부의 역할이 과도했다는 비판이 존재한다. 세계 일류 IT기업으로 성장한 민간기업을 다수 보유하고 있는 현 시점에서 기업이 해야 할 일과 출연연구소 및 대학이 해야 할 일을 적절히 구분하는 것이 더욱 중요해진 것이다.

정보화정책은 적절한 경쟁정책과 결합되어 세계 최고의 초고속 인터넷 인프라를 구축하는 성과를 거두었다. 공공부문의 초고속인터넷망을 구축함에 있어서는 정부가 직접 투자를 하였고, 민간부문의 망 투자를 유도함에 있어서는 설비기반 경쟁을 유도하였다. 설비기반 경쟁의 경우 서비스기반 경쟁과는 달리 인프라에 대한 중복투자가 발생하여 경제적 효율성이 떨어지나, 경쟁적 투자로 인프라의 보급이 가속화된다는 장점이 있었다. 설비기반 경쟁하에서 후발 사업자들의 공격적인 투자에 힘입어 정보통신인프라가 단시일 내에 고도화되었고, 이를 통해 가입자가 급격히 증가하였으며, 규모의 경제를 달성한 사업자들은 비용을 낮추고 다시 더 많은 가입자를 확보하는 선순환 구조를 창출할 수 있었다.

이명박 정부의 출범과 함께 정보통신부는 해체되고 IT산업정책, 정보화정책, 경쟁정책은 각각 지식경제부, 행정안전부, 방송통신위원회에 의해 수행되게 되었다. 이러한 정부부처의 직무개편은 새로운 직무 분담이 IT와 타 산업의 융합 가속화, 방통융합의 진전, 정보화의 역기능에 대응하는 정책에 대한 요구 증대 등의 새로운 변화에 더욱 신축적으로 대응할 수 있을 것이라는 전제하에 추진되었다. 향후 정보통신정책의 부처별 분권화가 어떠한 성과를 가져다줄지는 시간이 흘러야 평가할 수 있을 것이다. IT융합, 방통융합을 활성화하여 경제 전체의 생산성을 제고하고 동시에 IT산업 자체의 성장잠재력을 최대한 실현할 수 있는 정책 방향을 도출하는 것이 현재 IT가 당면해 있는 과제이다.

이후에서는 한국 IT산업의 발전을 정부정책의 변화와 연관하여 연대순으로 파악한다. 물론 정부의 정책이 IT산업의 발전과 변화를 이끈 유일한 동인은 아니며, 때로는 부차적인 동인으로도 작용하지 못했지만 논의의 일관성을 유지하기 위하여 정부정책 변화에 초점을 맞추어 서술하기로 한다.

한국 IT산업의 발전을 연대순으로 구분하면, 전자산업 및 전기통신의 진흥의 기반이 구축된 1960~70년대를 거쳐, 정보통신산업 태동의 기반이 구축된 1980년대부터 1990년대 중반까지의 기간과 초고속인터넷의 본격적인 보급과 IT를 통한 경제 견인이 본격화되었던 1990년대 중반 이후 2000년대 중반까지의 기간, 그리고 그 이후 IT와 타 산업과의 융합이 경제성장을 이끌 것으로 전망되는 기간으로 나눌 수 있다. 우선 전자산업 및 전기통신산업이 태동된 1960~70년대를 살펴보기로 하자.

제2절 | 전자산업 및 전기통신 진흥의 기반 구축: 1960~70년대

1. 배경

정보통신산업은 일반적으로 정보의 생산, 전달, 소비와 관련된 제반산업을 지칭한다. 이는 세부적으로는 정보통신서비스, 정보통신기기, 소프트웨어 및 컴퓨터 관련 서비스산업을 포괄하게 된다. 그러나 1960년대 중반 이전에는 정보통신이라는 용어는 물론 전자라는 용어도 등장하지 않았다. 대신 '전기공업' 또는 '전기기계공업'이라는 표현을 사용했다. 1960년대 중반에 접어들면서 정부는 비로소 국가 차원에서 전자공업정책을 입안하기 시작했다. 상공부는 1966년 '전자공업진흥5개년계획'과 1969년 「전자공업진흥법」을 제정해 국내 전자산업의 제도적 진흥기반을 마련하였다. 1959년 금성사의 진공관라디오 개발이 있은 지 꼭 10년 만에 전자산업을 국가 중추 산업으로 진흥함으로써 산업설비 및 기술의 근대화, 국민경제의 발전을 주도한다는 목표가 세워진 것이다.

전자산업의 진흥과 함께 전기통신 현대화와 기반시설의 확충이 추진되었다. 국내 통신사업은 1961년 하반기 입안된 '통신사업5개년계획'에 힘입어 폭발적으로 발전했다. 급속히 증가하는 전화 수요에 대응하기 위하여 정부는 미국 국제개발차관(1961년), 제1차 서독차관(1962년), 미국 AID차관(1965년) 등으로 전기통신설비와 현대화용 기자재를 들여와 시설과 경영 규모를 확충했다. 1981년에 마무리된 '통신사업 5개년 계획'은 국내외 통신체계 현대화, 전국전화 광역화, 각급 연구기관 설립, 위성통신 기지국 개설 등을 통해 경제발전에 따른 통신 수요 증가에 부응해나갔다.

2. 전자산업 발전기반 마련

국내 전자산업은 1959년 진공관식 라디오 조립생산에서 시작되었다. 1958년 이전에도 미제·일제 진공관 라디오와 전축 등이 있었지만 모두 외산인데다 국산이라고 해봐야 가내 수공업 수준의 단순 조립생산이 전부였다. 1959년 금성사가 국산 첫 라디오 'A501'을 출시하면서 전자제품도 시장이 열렸으며 비로소 산업으로서 전자분야가 주목을 받기 시작했다. 우리나라 최초의 전자제품인 'A501'은 일제 라디오 '산요'를 베이스로 해 생산한 것으로, 금성사는 이 제품에 필요한 부품 중에서 국내에서 가능한 부품은 자체제작을 추진해 스위치, 새시, 노브, 트랜스, 스크루, 너트, 플레이트, 소켓, 코드 캐비닛 등을 자체적으로 생산하였다.[104]

걸음마를 시작한 전자산업은 1960대에 단순 조립 위주의 라디오, 진공관, 흑백 TV(1962년) 등의 생산기간을 거치면서 전자산업에 본격적으로 성장할 수 있는 생산기반을 마련하였다. 관련 업체도 대폭 증가하여, 1960년대 초까지 라디오와 일부 전자부품을 생산하는 정도에 불과했던 국내 전자업계는 1963년에 27개사 수준에 지나지 않았

104) 주간무역(2009).

으나 1969년에는 무려 145개사에 달할 만큼 급증현상을 나타냈다. 특히, 흑백TV가 생산되기 시작한 1966년 이후 1967년에 28개사, 1969년에 25개사 등 많은 업체가 신설됐다. 이 중 라디오 생산업체는 1966년까지 매년 1개사 내외가 설립됐다가, 1966년이 지나면서 8개사가 증가됐고 흑백TV 생산업체는 1967년 동남전기를 비롯해 1968년 대한전선 등 3개사가 각각 신설돼 1969년에는 라디오 생산업체가 23개사, TV생산 업체가 8개사로 확대됐다. 또한, 전자제품 수출도 시작되었다. 최초의 라디오를 개발한 지 3년 후인 1962년 첫 라디오 수출을 시작으로 1963년에는 1만 1657대에 10만 5000달러, 1964년에는 8만 519대에 58만 4000달러, 1965년에는 100만달러를 넘어선 141만 7000달러에 달하였다.[105)]

1970년대에 접어들면서 컬러TV, 라디오 카세트, 전자교환기 등의 생산이 시작되면서 본격적인 품목 다양화와 제조 기술의 축적이 이루어지면서 양적 성장을 기록했다. 특히, 수출이 급격히 증가했는데, 홍콩으로 라디오를 첫 수출한 1962년 이래 1970년대 우리나라의 전자제품은 급속한 성장을 유지하여 의류 다음가는 수출상품의 위치를 굳혔고, 1976년 말에는 마침내 그 수출액이 10억달러를 넘어서게 되었다. 당시 총수출액 77억 1,500만달러 중 전자제품의 비중은 13.4%나 차지하게 되었다. 1970년 전자제품의 수출 실적은 5,500만달러로서 총수출액 10억 400만달러에 비하여 5.4%에 불과하였으나, 1971년에는 6.5%, 1972년에는 7.8%로 점차 그 비중이 커지다가 1973년에는 11%로 크게 높아져 수출 전략상품으로서 자리매김하였다.

전자산업의 발전은 1960~70년대에 걸쳐 정부에서 강력한 드라이브를 건 수출지향정책, 외국인투자의 적극적인 유치, 국내 기술개발연구소 개원 등의 정책이 전자산업 발전에 크게 한몫 하였다.

3. 전기통신 현대화 추진 및 기반시설 확충[106)]

가. 가입전화시설 확장

1960대부터 가입자전화시설의 현대화가 본격적으로 추진되었다. 1960년대와 1970년대의 교환시설은 기계식교환시설이 주류를 이루다가 1979년 말에 반전자식전화가 도입되었다. 시내전화선로와 관련해서는 1966년 전화가입자가 30만명이 되자 시내선로시설 근대화 시책을 강구하였는데 그 기본방향은 세 가지로 진행되었다. 첫째, 전화선로시설을 개선하여 전송 품질을 향상시키며, 둘째 전화선로시설을 근대화하여 최소 경비로 최대 효과를 거두어 국가 예산을 절감하고, 셋째 전화선로시설을 구조적으로 근대화하여 공사 작업량을 줄이는 것이다.

선로시설도 확장되어, 지하관로시설의 경우 1966~69년, 1971~72년 두 차례에 걸쳐

105) 주간무역(2009).

106) 정보통신 20세기사 사이버역사관(http://20c.itfind.or.kr), 정보통신20세기사 요약.

맨홀의 구조를 확대, 변형시켰다. 지하관로는 1961년 말에 불과 1218㎞였던 것이 1966년에는 2877㎞로, 1971년에는 6826㎞로 늘어났다

전화국사(局舍)는 표준화가 확대되었다. 1977년 전화국사를 기능에 적합하고 능률적으로 활용할 수 있도록 국사계획 기준을 작성하였다. 기계실과 비기계실의 수요 총량 예측 시기와 면적, 사무동과 기계동의 분리 여부, 대지 확보 시기와 국사 용량별 소요 건평 등에 관한 것이었다. 그리고 국사 배치는 시설 확장을 고려하여 증축이 가능하도록 하며 전화국사 기초 공사는 건축 고도제한의 최고까지 건축이 가능하도록 했다. 따라서 대국의 경우에는 지하층을 계획하여 냉난방・전력・비상장비를 수용할 수 있게 했으며, 1만회선 이하 소국도 지하층의 필요성을 검토하고 기초 공사는 4층 이상을 기준으로 하게 했다. 또한 건축상의 문제점을 분석하여 각실의 상면적을 세세한 부분까지 조정하였다.

나. 장거리 기간전송망 이원화 및 시설 확충

장거리전화를 위한 시외전송로는 케이블화하거나 케이블을 반송화한 회선 등이다. 1967년부터 대용량 회선군인 동축케이블 도입을 계획하여 제3차 통신사업5개년계획 기간(1972~76년) 중 계속해서 이를 추진하였다. 또한, 시외간선회선인 동축케이블과 마이크로웨이브와는 별도로 시외회선을 늘리기 위한 나선과 시외케이블 시설을 늘려, 나선의 경우 1981년에는 1963년에 비해 95배로, 시외케이블은 1966년부터 시설되기 시작했는데 1981년에는 57배로 신장되었다.

그 외에 주요 도시 간 시외회선 증설을 목적으로 서울・부산 간 케이블 다중화공사를 추진했다. 기존에 25년간 사용되었던 6통화로에서 12통화로로 변경하는 이 공사는 1963년에 준공하여 264회선을 운용하게 되었다.

한편, 서울・인천 간 케이블에 1966년 3개 반송로에서 432회선을 개통하였고, 서울・인천 간 1967년 84회선을, 서울・의정부 간에도 1970년 반송단국장치를 개체함으로써 192회선을 운용하게 되었다.

다. 장거리자동교환망 개통과 시설 확충

1960년 국내 텔렉스시설계획을 처음으로 수립했으나 실현하지 못하고 1962년 다시 계획을 세웠다. 이 계획에서는 텔렉스교환기용량 400회선에 가입자를 300으로 계산하여 외자 119만 4,558달러와 내자 290만 2,270환을 산출했다. 외자는 제1차 서독차관으로 충당하기 위해 제1차 서독차관 내용을 수정하여 사업계획 변경 승인을 얻었다.

1964년 서독 지멘스회사와 계약하고, 1965년에 착수하여 그해 말 교환기 400회선과 반송전신회선 286회선을 시설했다. 텔렉스교환기는 서울중앙전신국과 대전・대구・부산・광주・전주전신전화국에 설치하였다.

한편, 국제 통신회선 광대역 전송로 확보계획의 제1단계로 1968년 한・일 간 직통회선을 개통하여 한・일 간 전송로는 해결하였으나, 기타 각 국가와의 연결을 위한 광대역

통신망을 건설하기 위해 광대역통신망화계획을 수립하여 1970년 충청남도 금산에 위성통신지구국을 건설했다. 이 지구국을 통해 태평양지역 통신위성 인텔샛Ⅲ호에 접속하여 태평양 연안 국가와 국제 통신을 위성통신회선으로 대체할 수 있었으며, 수요에 따라 회선량을 증가할 수 있게 되었다.

그 후 1970년대에 월남전이 끝나고 중동지역 건설공사에 진출하게 되어, 무역 거래국이 유럽·중동 및 아프리카로 다변화함에 따라 인도양지역 통신위성을 이용한 직통회선 확보의 필요성이 커졌다. 이에 따라 직통회선을 확보하기 위해 1977년 제1지구국 위치에 제2지구국을 추가 완성 개통하여 세계 통신망화에 기여하였다. 두 지구국 개통을 통해 국제통신서비스의 질을 높이고 TV중계, 고속도 데이터전송 등 신종서비스 개발과 각종 정보유통의 신속한 처리로 부가가치 생산에 공헌하였다.

4. 정부의 역할

가. 국가 주도형 전자산업정책 추진

상공부는 1964년 전기공업과를 신설한 후 1966년 초 전기공업과의 통신공업계 업무부문을 통신과 가전으로 나눈 다음, 가전분야를 전자공업계로 승격시켜 우리나라 전자산업이 정부정책 중심으로 진입하는 한편 관련 업무가 행정적으로 처리될 수 있는 계기를 마련하였다.

또한, 1966년 '전자제품수출8개년계획'의 근간이 되는 '전자공업진흥5개년계획'을 발표했다. 주요 골자는 전자부품의 국산 대체, 조립 및 부품공장의 분업화와 전문화, 수출원가의 절감, 기술인력의 양성, 수출시장 다변화 등이었다. 이후 1969년 1월 시행된 「전자공업진흥법」을 제정해 본격적인 전자산업진흥시책을 추진하였다. 이 법을 통해 상공부는 중점육성 대상 품목을 지정할 수 있는 법적 근거를 확보함으로써 전자산업 육성 주무부처로서 전면에 나설 수 있게 됐다.

「전자공업진흥법」의 제정·공포와 동시에 정부는 이 법에 의거해서 수립한 중장기 진흥기본계획인 '전자공업진흥8개년계획'을 발표했다. 당초 5개년계획이었으나 제3차 경제개발5개년계획 기간과 일치시키기 위해 8개년으로 조정됐다. 본 계획의 핵심 내용은 8년의 계획기간 동안 총 140억원의 진흥자금을 투자하여 마감 연도인 1976년에 전자산업부문 수출액이 4억달러에 이르게 한다는 것이었다. 이 계획에서 전자산업진흥의 3대 목표는 중점육성 대상 품목의 개발(국산화), 수출 목표의 달성, 국산화의 단계적 제고 등으로 정해졌다. 구체적 진흥 방안으로는 기기·부품·재료 간 제조 계열화를 통한 산업개발체제의 확립, 수출 전략산업으로서의 육성, 진흥기금 조성 등이 제시되었다.

상공부는 이 계획에 따라 우선 전자기기 54개, 전자부품 29개, 전자재료 12개 등 모두 95개 품목을 진흥 대상으로 지정하고 1969년부터 1971년까지 1단계, 1972년부터 1976년까지 2단계로 나눠 육성한다는 원칙을 세웠다. 결국 이 계획은 대성공을 거뒀다. 1976년 전자산업 수출액은 목표했던 4억달러가 아니라 10억 3600만달러를 수출해 무려

260%의 달성률을 기록한 것이다. 이 해 우리나라의 총수출액은 77억 1500만달러였으니 전자제품이 점하는 비율은 17.6%에 달하였다.[107]

한편, 정부는 국내 전자산업 초기, 산업 기틀을 닦는 데 다국적기업, 즉 외자기업을 적극적으로 유치하였다. 「외자도입법」을 제정하여 국내에 다국적기업이 활발하게 진출하도록 전기를 마련하였다. 1967년 제정된 「외자도입법」은 단독 또는 합작 투자 인가를 받은 전자제품업체에 일반 무역 절차와 달리 수출입 절차를 대폭 간소화해 주었다. 이들 외자기업에 특혜를 주는 대신 정부는 전량 국내에서 생산한 부품과 전자제품에 대해서는 수출을 조건으로 붙였다.

1969년 말까지 국내에 설립된 다국적기업은 100% 단독 투자 형태가 10개사, 국내 자본과 합작이 12개사로 총 22곳이었다. 이 가운데 단독 투자 1개사와 합작 투자 2개사만이 '외자도입법' 시행 이전에 출범했을 정도로 이 법이 외국 자본을 국내에 유입하는 데 끼친 영향은 지대하였다.

다국적기업 생산 품목을 보면 단독과 합작 투자를 불문하고 미국계는 IC・트랜지스터 등 반도체와 컴퓨터 분야가 주축이었고 일본계는 저항기・축전기・트랜지스터・스피커 등 전자부품분야가 주종을 이뤘다. 다국적기업은 국내 전자 산업의 기틀을 잡고 부족한 기술력을 해결하는 데 큰 도움을 주었다. 1960년대 외국에서 들여온 기술은 대개 라디오・TV・냉장고・자동 교환기・케이블 등 원천기술 없이도 쉽게 조립 생산이 가능한 분야였다.

정부는 위와 같은 해외 업체의 국내 진출을 통한 기술 습득과 더불어 1960년대 후반부터 과학기술 전문연구기관 설립의 필요성을 절감하고 대대적인 투자를 시작했다. 1966년 우리나라 최초의 종합연구기관인 한국과학기술연구소(KIST)가 설립되어 과학기술의 토대를 마련했다. 정부는 다양하고 세분화한 전문연구기관이 필요하다는 판단 아래, KIST 부설로 분야별 전문 연구소를 설치하고 기술 개발을 주도하게 했다. 출연연구소는 수출 증대와 기술 국산화에 남다른 관심을 보였던 박정희 대통령의 성원에 힘입어 1966년 2월 KIST를 필두로 1979년까지 16개가 설립되어 각 분야에서 왕성한 활동을 벌였다.

1976년에는 한국전자통신연구소(KCRI)가 설립됐다. KCRI는 통신시설 확충을 위해 전자교환기의 국내 도입을 추진하였다. KCRI는 1977년 소속이 체신부로 바뀌면서 한국통신기술연구소(KTRI)로 이름을 바꾸었으며, 1981년 상공부 산하 한국전기기기시험연구소와의 통합을 거쳐 한국전기통신연구소(KETRI)로 명칭이 바뀌며 교환기 국산화 등 통신분야 연구의 산실 역할을 했다. 같은 시기 한국전자기술연구소(KIET)도 문을 열었다. KIET는 16비트 및 32비트 초소형 컴퓨터에 대한 유닉스운용체계 이식 기술, 8비트 및 16비트 초소형 컴퓨터 개발 등에 착수했다. 각종 반도체의 설계와 제조공정 및 양산기술의 국산화를 추진하는 것도 이 연구소의 몫이었다.

---

107) 『전자신문』(2008. 3).

나. 통신사업5개년계획

국내 통신사업은 국가경제개발계획의 일환으로 경제개발 촉진을 위한 사회간접자본 확충 측면에서 개발되어, 1961년 하반기 입안된 '통신사업5개년계획'에 힘입어 폭발적으로 발전했다. 통신시설 확장으로 국가경제규모 확대와 산업활동 증대, 국제 교류 활성화 등을 꾀했던 통신사업5개년계획은 1981년까지 4차에 걸쳐 진행되었다.

제1차 통신사업(1961~66년)5개년계획의 목표는 지방통신시설 보급, 전신전화시설 확장, 전신요금 현실화, 국내 통신기재공업 육성 등으로 요약할 수 있다. 이 기간 중 특기할 사항은 최초로 가입전신교환시설을 도입하여 서울・부산・대전・대구・전주・광주에 교환국을 설치하고 가입전신교환업무를 개시한 것이었다.

1967년부터 1971년까지 실시된 '제2차 통신사업5개년계획'은 국제 통신과 장거리 전송로의 확충에 개발 목표를 두었다. 1971년 3월 서울과 부산 간 교환원의 중계 없이 통화할 수 있는 DDD방식의 전화가 설치됐다. DDD[108]전화는 당초 1차 사업 시기인 1964년 독일 지멘스의 기술을 들여와 이듬해 5월부터 운용할 계획이었지만 회선 부족, 자재 도입 차질 등으로 6년 이상 늦어진 것이었다. DDD 개통으로 1970년까지 1,700여 회선에 불과하던 장거리전화가 1년 만에 6,200여회선으로 급증했다. 시외전화 식별번호로 첫자리에 '0'이 사용된 것도 이때부터였다. 1970년 충북 금산에 위성통신지구국이 개통되면서 국제통신시설사업도 속도를 붙였다. 금산 지구국 개통은 태평양 지역의 미국 통신위성 '인텔샛Ⅲ'에 접속해 국제통신망을 위성통신 회선으로 대체하는 작업이었다. 지구국 건설과 운용에는 5년 동안 16억원의 사업비가 투입됐고 전국 5개 후보지에 대한 실사작업에만 6개월여가 소요되는 등 여러 어려움이 있었다. 제2차 통신사업5개년계획 동안 가장 큰 성과는 전화 가입자의 급증이었다. 2차 통신사업5개년계획이 시작되기 직전인 1966년 말 국내 전화 가입자 수는 27만 7,756명이었지만 1971년엔 56만 3,129명으로 늘었다.

1976년에 종료된 3차 5개년계획 기간(1972~76)에는 도시와 농어촌의 균형적 발전에 개발 목표를 두고 농어촌통신망 개선에 주력하였다. 그 결과, 면단위마다 전화교환시설 설치가 완료되고, 면소재지와 격리된 동・리에도 모두 전신전화취급소를 설치되었다. 한편, 소도시의 교환방식을 자동화함으로써 행정구역상으로 전국 35개 시 소재지와 64개 군・읍 소재지 및 1개 면 소재지 등 100개 지역의 가입전화가 자동화됨으로써 가입전화가 100만대를 돌파하는 전기통신사업상의 분수령을 이룩하였다.

1977년부터 1981년에 실시된 제4차 5개년계획은 그간 계속된 높은 경제성장으로 경제규모의 확대, 생활 수준의 향상, 무역신장에 의한 국제교류의 증진 등 제 요인에 의한 통신수요의 증가에 대비하여 통신시설을 대폭으로 확장하는 데 개발 목표를 두었다. 시설의 대량 공급을 위해 전화교환시설의 전자화를 착수하고, 국제통신시설의 확충을 위하여 제2위성지구국과 한・일 간 해저케이블을 건설하여 개통하였다. 이에 따라, 1976년

108) Direct Distance Dialing의 약어로 통화발신자가 교환원의 도움 없이 시내구간 밖으로 전화를 걸 수 있도록 하는 서비스를 지칭한다.

말 가입전신·전화시설 규모가 140만여 회선이던 것이 1981년 말에는 350만여 회선으로 늘어났으며, 그중 자동전화는 196만 회선이 증설되어 전체 증설 회선의 90%를 차지했다. 1979년엔 전자식교환기가 등장하기 시작했고, 1981년 말에는 28만 2000회선에 이르렀다. 또한, 100인당 전화보급률도 1976년 말 3.4대에서 8.4대로 증가되어 약 2.5배의 괄목할 만한 성장을 보였다.

5. 성과와 과제

국내 정보통신의 근간은 1960년대 전자산업에서 형성되었다고 할 수 있다. 전자산업 업체는 크게 흑백TV 및 라디오를 조립하는 국내 사업자와 미국의 반도체사업자로 양분되었다. 국내 사업자는 내수에 집중한 반면, Fairchild와 Motorola 같은 미국 반도체회사는 국내의 저임금을 활용하여 수출에 중점을 두었다. 이러한 미국 기업의 투자로 국내 반도체 수출은 1969년 전체 수출의 5.6%를 차지할 정도로 빠르게 성장하였다. 그러나 본 시기는 해외 사업자 주도로 성장이 이루어졌다는 한계가 있다. 1972년 전자산업 생산에서 외국기업이 차지하는 비중이 55%에 달하였다.[109)]

한편, 1960~70년에 우리나라의 통신기반이 어느 정도로 성장했는지는 다음과 같은 양적 지표들로 쉽게 알 수 있다. 먼저, 1961년의 가입전화시설은 12만 3천회선, 인구 100인당 가입전화의 비율은 0.44에 불과하였으나, 4차 5개년계획의 마무리 단계인 1981년에는 가입전화시설이 26.5배에 달하는 326만 3천회선으로 늘어났으며, 인구 100인당 비율도 8.4에 이르렀다. 같은 기간, 전화의 자동화 비율은 52.6%에서 87%로, 장거리 전화시설은 1,777회선에서 88,571회선으로 급증하였으며, 1961년에는 전무하던 DDD도 1981년에는 147개 지역 26,320회선으로 증가하였다.

〈표 6-1〉 통신사업 5개년 성과

	단위	1961년 말	1981년 말
가입전화시설	천회선	123	3,491
가입자 수	천가입자	97	3,263
100인당 보급률	가입자	0.4	8.4
시외전화시설	회선	1,177	88,571
시외평균 대기시분	분	120	대도시간: DDD 중도시간: 수동 즉시 기타지역: 30분대
가입전신	회선		2,000
국제통신	회선	12	274

자료: 체신부(1985).

109) OECD(2008).

그러나 이와 같은 양적 성과에도 불구하고, 경제개발계획을 통한 관 주도의 발전 방식은 이후의 정보통신산업 발전을 저해할 수 있는 몇 가지의 문제점을 내재하고 있었다. 먼저, 국가가 통신사업을 직접 경영하고, 통신기기를 독점적으로 공급하는 체제는 자연독점의 성격을 지니고 있는 동 산업에서 규모의 경제효과를 거두는 데에는 성공하였으나, 비효율적인 경영체계와 지나치게 낮은 인건비 책정, 적절한 재투자 부족 등의 문제점을 유발하여 산업화에 의한 통신 수요의 급증에 제대로 대처하지 못하는 결과를 낳았을 뿐 아니라, 신기술 및 기기의 도입이 지연되고, 고급인력이 적절히 확보되지 못해 이후 도래할 디지털정보통신시대를 대비하는 데 미흡할 수밖에 없었다.

구체적인 사례로서, 1970년대의 전화사업은 두 가지 큰 문제점을 안고 있었다. 하나는 전화의 적체현상이 심각하다는 것이었고, 또 하나는 통화의 품질이 좋지 않았다는 것이었다. 먼저 전화의 적체건수는 3차 5개년계획이 실시된 1972년에는 1만 3천건이었으나, 제4공화국 말기인 1979년의 적체건수는 무려 60만건에 육박하였다. 여기다 청약우선 순위에서 밀려나 신청을 포기한 수요자들까지 고려하면 실제의 적체현상은 더욱 심했을 것이다. 이처럼 심각한 수요초과현상으로 인해 전화가 투기의 대상이 되고, 각종 부조리가 횡행하자 궁여지책으로 개인 간의 전화매매를 금지하는 청색전화제도[110]가 등장하기도 하였다. 한편, 적체현상을 획기적으로 개선할 수 있는 교환 및 전송망 시설에 대한 재투자는 제대로 이루어지지 않은 채, 전화 단말기의 수만 겨우 늘려나감으로써 통화의 품질 역시 저하될 수밖에 없었는데, 예를 들면 시내전화의 통화 완료율이 선진국의 75% 수준에 크게 못 미치는 40% 수준에 머물렀고, 시외전화의 경우 20%선에 불과하였다.[111]

제3절 | 정보통신산업 태동 및 기반 구축: 1980년대~95년 이전

1. 배경

전자산업의 발전은 세계적으로 일정한 단계를 걸치면서 성장해왔다. 즉, 진공관 라디오에서 트랜지스터 라디오로 발전했고, 다음 단계에서는 흑백TV로 발전했으며, 이후 컬러 TV로 발전해왔다. 경험적으로 각 발전단계에서 그 수요가 포화상태에 이르기 전에

110) 1970년 9월 「전기통신법」을 개정하여 "가입전화에 의하여 공중통신역무의 제공을 받아 사용할 수 있는 권리는 이를 양도하거나 증여 등을 할 수 없으며 질권의 목적으로 할 수 없다"라고 개정하였다. 여기서 법 개정 이전의 가입전화, 즉 양도가 가능한 전화와 개정 이후의 가입전화, 즉 사용권만이 인정된 전화를 확연히 구분하기 위하여 전화원부의 색을 전자는 백색, 후자는 청색을 사용하였다. 이 때문에 속칭 백색전화와 청색전화란 말이 사용되게 되었고, 강남개발 바람이 불던 1970년대 중반 영동전화국 내 백색전화 한 대 값은 100~120만원까지 했다고 하는데, 당시 서울시내 일반주택의 가격이 500만원 안팎임을 고려할 때 상당히 높은 가격이었다.

111) 염용섭 외(2005).

다음 단계의 제품이 시장에 출시되어야 그 나라의 전자산업은 계속 발전할 수 있다. 그러나 당시 우리나라의 경우 모든 가전업체들이 컬러TV를 생산하고 있는 상황에서 국민계층 간의 위화감 조성이라는 비경제적인 논리에 의해 컬러TV의 시판과 방영이 금지되어 있었다. 라디오, TV 등 가전제품 위주의 전자산업 성장은 한계에 이르게 되어 새로운 성장의 돌파구를 필요로 하고 있었다. 1980년대 초 국내 전자산업의 미래성장동력으로 대안으로 떠오른 품목이 반도체, 주전산기(컴퓨터), 전자교환기였다.

한편, 전자산업을 선도하는 미국에서는 1978년 애플(Apple)이라는 PC가 발매되고, 1981년에는 MS-Dos라는 운영체계를 사용하는 IBM PC가 발매되었다. 그 후 PC산업은 급격히 성장하여 가전시장의 규모를 뛰어넘게 되었다. 모토롤라는 1983년 최초의 상용 휴대폰 다이나택(DynaTAC)을 발매하기에 이르는데, 이는 전자산업, 정보산업과 통신산업이 소비자 단계에서 융합되는 계기라 할 수 있다. 이후 정보통신(IT)산업이라는 용어가 전자제품, PC, 휴대폰, 통신서비스, 소프트웨어 산업을 포괄하는 용어로 쓰이게 되었다. 1991년에는 Tim Berners-Lee가 인터넷망인 www망 (World Wide Web)을 개발하였고, CERN이라는 최초의 웹 사이트를 공개하였다. 인터넷의 등장은 정보통신산업뿐만 아니라 전 산업의 가치사슬을 변화시키게 되었다. PC, 휴대폰, 인터넷이 서로 시너지 효과를 창출하면서 시장의 성장을 가속화시키는 정보통신산업이 등장하게 된 것이다.

1980년대 세계 각국은 정보사회 구축을 위한 경쟁을 본격화함으로써, 산업과 기술 측면에서 컴퓨터와 통신의 결합으로 경제사회 전반에 걸쳐 커다란 변화가 진행되었다. 특히, 선진 각국의 민간기업들은 정보통신분야의 규제완화와 자율화를 기초로 새로운 시장 기회를 개척하고 있었고, 각국 정부도 이에 부응하기 위해 정보화를 강력하게 추진하였다. 우리나라 역시 전반적으로 정보화 추진에 대한 의지가 높아지고 정부가 정보산업에 대한 투자가치를 인정하면서 1983년을 '정보산업의 해'로 선포하는 등[112] 컴퓨터산업의 새 지평을 여는 전환점을 마련하였다. 정보산업의 해 선포를 계기로 정보산업을 육성하기 위한 각종 시책이 발표되었으며, 관련 부처들도 정보산업 육성을 위해 다양한 방안을 마련하기 시작하였다.

2. 전자산업의 고부가가치화: 3대 정보통신 전략품목 육성

청와대 경제비서실은 1980년 말부터 전자산업의 부가가치를 높이는 방안을 본격적으로 모색하기 시작했다. 전자산업육성계획의 수립 작업은 청와대의 경제비서실 팀이 주도했으나, 실무작업은 상공부, 경제기획원, 재무부, 체신부, 과학기술처 등 경제부처의 실무 책임자와 산업계 및 연구소의 간부 등 20명으로 구성된 특별작업반이 담당했다. 3개월간의 작업 끝에 마련된 전자산업 육성방안은 종전의 가전 중심의 전자산업을 반도체, 컴퓨터, 전자교환기 등 3대 전략품목 중심의 산업용 전자와 부품산업

112) 한국전산원(2005).

육성으로 전환시킨다는 획기적인 내용이었다. 특히, 3대 전략품목에 대해서는 기업 간의 공동연구사업을 통해 추진하도록 함으로써 불필요한 경쟁적 연구개발투자를 지양하게 했다.

구체적인 육성방안으로서 집중적으로 검토된 사항은 정부가 산업체를 묶고 있는 각종 규제를 완화하는 것과 금융 및 세제 등 각종 제도상의 지원을 강화하는 것이었다. 이로써 기업의 활성화와 자유기업주의 창달을 위해 전자산업분야에 대한 행정 규제를 최대한 줄이는 작업이 시작되었다. 즉, 1980년대의 전자산업정책은 지원의 강화보다는 규제의 완화에 역점을 두게 되었다.

이후 우리나라 전자산업분야는 '전자산업 육성방안'에 근거하여 신규 업체의 시장진입 제한의 완전 해제, 업체 간 생산품목 규제의 자율화, 기술도입자유화, 공공기관 구매에 대한 국산화율 연계, 특별소비세에 대한 잠정세율 적용, 공장부지 확보 지원 등을 지원하게 된다. 이러한 지원정책에 힘입어 전자산업은 1986년 100억달러 수출을 달성한 데 이어 1988년 200억달러 수출 성과를 달성함으로써 부품·소재 분야에서 자체적인 규모의 경제가 발생하게 되었다.[113]

한편, 3대 전략품목의 개발과정을 살펴보면, 우선 반도체 개발은 1979년 세계은행에서 2,900만달러의 차관을 들여와 전자기술연구소가 중심이 되어 시작하였다. 그러나 1983년 삼성그룹은 반도체사업의 투자를 선언하고, 6개월 만인 동년 12월, 64KD램의 생산, 조립, 검사까지 완전히 자체 개발하는 데 성공했다. 이는 전자기술연구소로 하여금 전기통신연구소와 합쳐 1985년 한국전자통신연구소로 새로이 탄생하게 하는 계기가 되었다. 삼성은 64KD램의 성공에 이어 1984년 256KD램과 1986년 1MD램 개발에 성공하게 되어 우리나라는 세계적으로 반도체시장에서 두각을 나타내기 시작했다. 1MD램의 개발과 동시에 1986년 정부와 민간은 공동으로 4MD램의 개발을 추진함으로써 반도체 개발에 있어서 선진국과의 격차가 없어졌다. 1988년 4MD램 개발의 성공은 16MD램과 64MD램의 개발로 이어졌고, 드디어 1994년 세계 최초로 256MD램의 개발에 성공할 수 있었다.

다음으로 국산 컴퓨터 개발과정을 살펴보면, 개발 초기에는 개발 자체에도 많은 어려움이 예상되었지만, 막상 개발한다 해도 이를 소화할 수 있는 국내 수요가 없는 것으로 전망되는 것이 문제였다. 그러나 1970년대 석유파동과 미래학자들의 정보화 사회의 예견은 우리도 정보화 사회에 대비해야 함을 일깨워주었고, 이는 국가기간전산망사업으로 가시화되었다. 국가기간전산망사업의 일환으로 추진된 행정전산망사업은 주전산기의 수요처로 등장했고, 이는 국산 주전산기 개발에 박차를 가하는 계기가 되었다. 1987년 미국의 톨러런트사와 주전산기의 기술도입 계약을 체결했고, 1988년 금성사, 대우통신, 삼성반도체통신, 현대전자 등 4개 생산회사에 의해 중형 컴퓨터의 국산화가 결실을 맺었다. 이러한 경험은 1991년 우리나라에서 독자적으로 설계 개발한 미니급 컴퓨터인 타이컴의 생산으로 연결되었고, 이어 주전산기 Ⅲ과 주전산기 Ⅳ의 개발로 이어졌다.

113) 정홍식(2007).

마지막으로, 전자교환기(TDX)의 경우, 1970년대 말부터 부분적으로 도입되어 만성적 전화적체와 품질문제를 해결할 수 있는 최적의 대안으로 인식되었으나 기존의 기계적 방식과 전혀 다른 기술 특성을 지니는 등 몇 가지의 이유로 인해 본격적인 도입이 늦어지고 있었다. 1980년에 들어서야 제 2기종을 도입하고 국내 제휴 생산업체들을 선정하는 등 적극적인 추진이 이루어졌으며, 1981년부터는 당시로는 단일 개발사업비로 전례가 드문 연구개발비 240억원을 투입하여 국산 전전자식교환기(TDX)의 개발을 추진하였다. 이러한 야심적인 개발 프로젝트는 단순히 전자교환기의 국산화라는 목적을 넘어 우리나라의 전자산업 발전을 위한 기폭제 역할을 할 것으로 기대한 것이었다. 이러한 사실은 이보다 조금 앞서 범정부 차원에서 수립된 '전자산업 육성방안'에서 전자교환기를 반도체, 컴퓨터와 함께 3대 전략품목으로 제시한 것에서도 나타나 있다. 이렇게 시작된 TDX개발사업은 1986년 3월, 가평・전곡・무주・고령 등 4개 지역에 각각 국내 업체 네 개가 공급한 2만 4천회선이 개통됨으로써 결실을 맺게 된다. TDX-1이라 명명된 이 교환기는 이후에 TDX-1A, TDX-1B 등으로 개량되었고, 1991년에는 10만회선 용량의 TDX-10이 개발되었으며, 이는 다시 TDX-100개발사업으로 이어지면서 우리나라의 전화보급은 물론 전자통신산업분야의 전반적인 발전에 공헌하였다.[114]

3. 정보통신서비스기반 구축

가. 전화적체 해소 및 전국자동화

1981년부터 해마다 1조원 이상을 투자하여 매년 100만회선을 증설한 결과 1987년 10월 전화 1,000만회선을 돌파하여 1가구1전화시대가 시작되었다. 그 후 지속적인 회선 증설 결과 100인당 전화보급률이 1980년의 7.2대에서 1991년에는 33.7대로 대폭 증가하였다. 한편, 1984년에는 세계 최초로 디지털 시외교환망을 완성하고 1987년을 기점으로 전국 모든 전화국을 즉시가설체제로 만들어 전화적체문제를 완전히 해결하였다. 그리하여 1980년대 초반까지만 해도 신청 후 몇 달을 기다려야만 했었으나 이제는 세계에서 유일하게 신청 당일 전화가 가설되는 선진통신서비스를 구현하게 되었다. 이로써, 전국 전화가 완전히 자동화되어 모든 전화가입자는 즉시 시내외 통화를 할 수 있을 뿐만 아니라 전 세계 100여 개 국가와도 국제자동즉시통화(ISD)를 할 수 있게 되었다.[115]

나. 통신사업의 전문화

1980년대 후반부터 국내 통신산업은 안으로는 시장자유화와 민영화, 밖으로는 개방화와 국제화가 그 속도를 더해갔다. 통신기술 혁신, 통신서비스 수요의 다양화 및 고도화, 통신

114) 염용섭 외(2005).

115) 이종범(2006).

산업의 개방 요구 등 국내 통신환경이 빠르게 변화하였다. 정부는 국내 통신산업에 경쟁체제 도입을 핵심으로 하는 통신산업 구조조정을 단행함으로써 새로운 활로를 모색하였다.

1990년에 들어서면서 시장경제원리 도입으로 통신산업의 경쟁력 배양, 통신 수요의 다양화 및 고도화에 부응하는 새로운 서비스 창출 및 확대, 자율을 바탕으로 한 간접적인 조정정책으로의 전환 등을 기본으로 하는 정책 방향을 설정했다. 체신부는 시내전화 사업의 독점을 유지하되 정보통신사업에 참여하고 한국데이타통신(현 LG데이콤)이 국제 및 장거리전화 사업에 신규 참여한다는 안을 마련함으로써 정부의 통신산업 완전독점체제를 완화하여 경쟁체제의 문을 열었다.

국제전화의 경우, 1991년 12월 데이콤이 국제전화사업에 진출함에 따라 바야흐로 본격적인 국제통신사업 경쟁시대가 개막됐다. 당시 가장 큰 관심사는 요금경쟁이었다. 체신부는 데이콤의 국제자동통화요금을 한국통신 요금보다 5% 싼 수준으로 확정 승인했다. 경쟁체제가 도입되면서 한국통신은 긴 통화나 몇 초간의 통화, 심야 할인통화, 기타 과금상의 다양한 서비스를 개발하게 됐다.

시외전화와 관련해서 1994년 6월 정부는 통신분야의 국제협상이 가속화되고 각국의 시장개방과 자유화조치도 예상보다 빨리 진전되자 데이콤을 시외전화사업의 제2사업자로 선정했다. 시외전화부문 경쟁체제가 도입된 것을 계기로 1996년에만 30여 개에 가까운 경쟁사업자들이 새롭게 통신시장에 진출하게 되었다.

이동통신분야의 경우, 정부는 1990년 통신시장에 최초로 경쟁체제를 도입한 데 이어 1993년 말 전면 개방정책을 추진하는 경쟁 도입을 결정했다. 한국이동통신(KMT)에 이어 제2이동통신사업자를 선정키로 하는 한편, 이동전화 신규 사업자는 전국 단위 사업을 하는 1개 사업자를 신규 허가해 한국이동통신과 경쟁체제를 유지하도록 하였다.

4. 정부의 역할

가. 통신관리체제의 개편

1980년대 초반에 그동안 체신부에 의해 독점적으로 운영해온 전기통신사업을 정책 수립, 사업운영, 연구개발 등으로 각기 전담조직을 중심으로 분리하도록 통신관리체제가 개편되었다.

정책 수립을 위해서 체신부는 1982년 1월 1일 통신정책국을 새로이 발족하였다. 통신정책국은 전기통신정책을 국가이익 및 국민편익 증진 방향에서 설정·추진하고 공중통신사업체 및 생산업체, 공사업체를 지도, 감독, 지원, 육성하는 임무를 맡았다. 사업운영과 관련해서는 공공성에 입각한 기업성 추구로 통신부문의 발전을 촉구하기 위하여 전기통신 운영전담조직인 한국전기통신공사(현 한국통신)가 1982년 1월 1일자로 설립되었다. 이때 자본금 2조 5천억원은 정부에서 전액 출자하였다. 또한, 낙후되어 있는 정보통신을 육성하기 위한 시책의 하나로 체신부 차관을 위원장으로 하는 전담회사 설립위원회의 활동을 거쳐 1982년 3월 29일 정보통신을 전담할 순수 민간기업인 한국데이터이동통신(현 DACOM)이 설립되었다. 한국데이터이동통신주식회사는 같은 해 4월 정보통신역무 허가

를 받아 한국 최초의 부가가치 통신업자 지위를 획득해 공중정보 전송, 정보처리 및 데이터뱅크 서비스를 담당하는 정보통신전문운영업체로 육성되었다.

마지막으로, 전기통신에 관한 연구 및 기술개발을 위해서 1985년 3월 26일 기존의 전기통신연구소와 한국전자통신기술연구소를 확대 개편하여 한국전자통신연구소(Electronics and Telecommunications Research Institute: ETRI)를 발족시켰다. 같은 해 2월에는 정책 수립을 위해 통신정책연구소를 설립하였는데, 1988년 1월 30일을 기하여 통신개발연구소(Korea Information Society Development Institute: KISDI)로 개편되었다.[116]

나. 국가기간전산망 구축

1967년 정부부문에서는 경제기획원 조사통계국에 최초로 컴퓨터가 도입된 이후 1970년대 후반부터 공공분야에서도 개별 업무의 필요에 의해 산발적으로 컴퓨터를 도입하여 활용하는 경우가 있었으나, 1980년대 중반까지도 본격적인 범정부 차원의 국가전산화계획은 수립되지 못하였다. 몇몇 단위업무를 처리하기 위한 보조적 수단으로 정보통신기술의 도입과 활용이 이루어지면서 정보화에 대한 관심이 조금씩 생겨나기 시작하였으나 당시 이와 같은 관심은 구체적 행동이나 국가정책으로 연결되지는 못하였다.[117] 부처별로 추진되던 전산화가 국가 차원으로 확대된 것은 1986년 「전산망보급확장과이용촉진에관한법률」이 제정되고, 1987년 국가기간전산망 기본계획이 수립되면서부터이다.

국가기간전산망사업은 기능적으로 행정전산망(정부・정부투자기관), 금융전산망(은행・보험・증권기관), 교육・연구전산망(대학・연구소), 국방전산망(국방 관련 기관), 공안전산망(공안 관련 기관) 등으로 나누어 추진되었으며, 이 사업을 지원하기 위한 법적 근거와 추진체계 마련을 위해 「전산망보급확장과이용촉진에관한법률」이 1986년 5월에 제정되었다. 특히, 1987년부터 1991년까지 총 1,479억원의 예산이 투입된 행정전산망사업은 국가기간전산망사업의 핵심으로 과거 정부기관별로 산발적으로 추진된 전산화사업이 표준・호환성 등 기술적 문제를 야기하고 투자 대비 전산화의 이익도 미미했다는 판단에 따라 '톱다운(Top-Down)'방식의 사업 추진과 '선 투자, 후 정산'이라는 사업추진전략을 채택하였다. '톱다운(Top-Down)'방식이란 종래의 부처별 추진방식에서 업무별 종합추진방식으로 전환하여 주민・부동산・고용・통관・자동차・경제통계 등 6대 분야별로 우선 추진 업무를 확정하여 추진한 것을 의미한다. '선 투자, 후 정산'은 전담사업자가 소요자금을 선투자하고 사업 완료 후 정부가 정산해주는 획기적인 파이낸싱 기법으로 당시에 대규모 사업 추진에 따른 위험 분산과 함께 예산상의 제약을 극복할 수 있도록 한 것이다.[118]

---

116) 이종범(2006).

117) 성낙일(2003).

118) 정보통신부(2003).

[그림 6-1] 국가기간전산망사업 추진 경과

개별 부처 전산화 추진(~1977)

- 경제기획원, 예산업무 전산화(1970, 대통령에게 시범)
- 체신부, 전화업무 전산화(1971)
- 관세청, 전매청 등 전산화 추진(1973)

⬇

행정전산화 기본계획(1978~85)

- 대민행정서비스 개선
- 작고 효율적인 정부 구현

- 제1차 행정전산화 기본계획(1978)
- 자동차 등록 및 차량민원 처리 전산화(1982)
- 운전면허업무 전산화(1982)
- 외무부 여권 전산화(1983)
- 제2차 행정전산화 기본계획(1983)

⬇

제1차 국가기간전산망 기본계획(1987~91)

- 2000년대 초까지 선진국 수준의 정보사회 실현
- 1990년대 중반까지 국가기간전산망 완성
- 작고 효율적인 정부 구현
- 높은 기업생산성으로 국가경쟁력 확보 · 유지

- 행정전산망 기본계획(1987)
- 교육 · 연구전산망 기본계획(1988)
- 금융전산망 기본계획(1988)
- 국방전산망 기본계획(1988)
- 연구전산망 기본계획(1988)
- 정보사회 종합대책(1990)
- 다기능 사무기기 보급계획(1988)

⬇

제2차 국가기간전산망 기본계획(1992~96)

- 국가기간전산망 확충 · 보완 · 발전 및 안정적 운영
- 국내 정보산업 육성

- 제2차 행정전산망 기본계획(1992)
- 제2차 교육 · 연구전산망 기본계획(1992)
- 제2차 금융전산망 기본계획(1992)
- 제2차 국방전산망 기본계획(1992)
- 제2차 연구전산망 기본계획(1992)

자료: 오광석(2005).

5. 성과와 과제

이 시기의 IT정책은 기본적인 방향을 설정하고 IT산업의 태동을 위해서 기본적인 기기의 보급 개발 및 공급 중심의 산업 활성화 유도로 특징지을 수 있다. 따라서 이 시기에는 기기, 네트워크, 서비스 등의 가치사슬적 분화나 수요정책은 매우 미미한 수준이라고 할 수 있다. 이 시기의 대표적인 산업정책은 행정 전산화, 반도체산업 육성, 국산 전전자교환기 TDX의 개발 등으로 요약될 수 있다.

행정 전산화는 여러가지 사정으로 인해 사업 의도와 주체가 많이 축소된 이후 마무리된 것으로 평가되고 있다. 이러한 행정 전산화사업의 의미는 통신사업5개년계획과 함께 기기에서 네트워크로 IT정책의 중심이 전환되어 가는 단초가 되었다는 점에서 찾을 수 있다.

반도체산업에 있어서는 1983년 삼성전자가 본격적으로 진입하기 시작한 이래, 정부

는 반도체공업육성계획(1983), 반도체산업종합육성대책(1985) 등의 정책을 수립하여 4M DRAM, 16M DRAM을 거쳐 세계 최초로 256M DRAM을 생산하도록 뒷받침하였다. 이로써 한국의 반도체산업은 1965년 미국의 Commy사와 합작투자를 통해 트랜지스터를 조립 생산하면서 시작되어 1966년 「외자도입법」의 제정 이후 Fairchild, Motorola, Signetics 등의 미국 기업의 투자를 받아 성장해온 이래, 드디어 기업의 노력과 정부의 지원정책으로 독자적인 발전기반을 마련하였다.

TDX 개발은 시작 당시 한국의 기술 수준을 고려할 때 한국의 기술단계를 한 단계 끌어올린 성과로 평가되고 있다. 정책적으로는 교환기 자체 개발의 필요성부터 시작하여 기술개발 이후의 지나친 기술비공개정책으로 인한 해외수출 실패 등의 측면에서 비판도 제기되고 있으나, 기술 선택의 적절성 및 기술의 획득과 소화 과정에서 적절한 자체 개발 노력이 병행되었다는 측면에서는 높은 평가를 받고 있다. 현재에도 전체 전자교환시설 중 TDX의 비중은 60%를 육박하고 있으며, 반도체, 시스템 엔지니어링 등 관련 산업 파급효과 및 고용 증대에도 기여한 것으로 평가된다. 정책적 측면에서 볼 때 TDX의 개발은 증대된 통신 수요를 만족시키기 위한 공급 증대 차원에서 기기 및 네트워크 중심으로 진행된 것이라고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 미래 수요에 대한 예측을 기반으로 당시 지배적 기술이었던 아날로그 교환기의 많은 장점을 유보하고 디지털이라는 새로운 방식을 도입했다는 점에서 IT정책에 있어서 수요 측면을 고려하기 시작한 사례로 평가할 수 있다.[119]

제4절 | 정보통신산업 육성 및 통신망 고도화: 1995~2004년

1. 배경

이 시기는 정보통신산업의 도약기였다. 한국의 IT산업정책은 과거 1980년대 중반까지는 기본적인 통신수요를 충족하고 정보화의 초석을 다지는 데 중점을 두고 진행되었다고 할 수 있다. 그 후 1990년대 중반까지 한국은 '산업화에는 뒤졌지만 정보화는 앞서가자'는 구호하에 IT강국으로 도약하기 위하여 국가 차원의 집중적인 노력을 기울인 것으로 평가된다. 이후 정보통신부가 설립된 후 정보통신산업을 성장동력으로 집중적으로 육성하는 다양한 계획이 수립되었다. 특히, 한국이 IMF관리체제하에 들어간 1997년 말, 경제위기 돌파구의 하나로 IT 부문에 대한 투자를 더욱 집중하였다. 정보화, 정보통신기술 개발, 정보통신산업 종합발전계획 등 굵직한 사업들이 정보화촉진기금의 예산지원을 받아 추진되었으며, 정보통신산업이 경제성장의 동력으로 자리매김하게 되었다.

---

119) 이명호 외(2006).

2. 정보통신산업 발전

가. 정보통신산업 생산 및 수출 성장

우리나라 정보통신산업은 1990년대 들어서 메모리반도체, 이동통신단말기 등에서 기술경쟁력을 확보하면서 급성장하였으며, 경제 전체에서 차지하는 비중도 지속적으로 확대되었다. 1992년 약 21.7조원이었던 정보통신산업의 생산액은 2003년에는 약 201.6조원으로 증가하였으며, 이와 함께 GDP에서 차지하는 비중도 급격히 증가하여 2004년을 기준으로 12%에 이르렀다. 정보통신산업의 꾸준한 성장은 외환위기 이후 둔화된 경제성장의 견인차 역할을 담당했다. 우리나라 GDP성장률 중 정보통신산업이 기여한 부분을 나타내는 정보통신산업의 GDP성장 기여도를 살펴보면, 1998~2004년 동안 GDP성장률 중 약 1.3~1.4p%를 정보통신산업이 담당하고 있다. 특히, 소비 및 투자의 부진에 따른 경기둔화가 발생하였던 2003~04년에는 정보통신산업이 GDP성장률의 거의 절반을 차지하였다.

〈표 6-2〉 정보통신산업의 경제성장 기여도(1998~2004년)

(단위: %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GDP성장률	-5.7	10.7	8.8	4	7.2	2.8	4.6
정보통신산업 성장률	22.6	33.2	34.5	8.7	15.9	13.7	17.1
기여도(%p)	1.3	2.4	2.7	0.8	1.3	1.1	1.4

자료: 한국은행, 경제통계시스템(2010 기준).

국내 정보통신산업의 규모는 OECD 국가와 비교해도 높은 수준이다. OECD의 자료에 따르면 국내 IT산업의 부가가치규모는 2001년 기준 약 875억 PPP$로 비교 가능한 OECD 24개 국가 중 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아에 이어 7위를 기록하였다. 한편, 명목 GDP 대비 IT산업의 비중은 2001년 기준 약 12%로 이는 핀란드, 아일랜드에 이어 3위에 해당된다. 국내 IT 수요의 크기를 나타내는 내수시장규모는 2002년 기준 GDP 대비 약 7.5%로 OECD 국가 중 6위권이었다. 부가가치 비중(2003년 기준, 12.9%)에 비해 내수시장규모가 작게 나타나는 것은 국내 IT산업구조가 수출 중심인 데 기인한다.

이 시기 우리나라 총수출에서 IT산업 수출이 차지하는 비중은 1998년 23.1%에서 2004년에는 29.4%로 증가하였다. 이는 이동통신 단말기, LCD모니터, 셋톱박스 등 주요 수출 품목이 세계적인 수준으로 성장한 데 기인한다. 반면, 수입의 경우 1990년대 이후 수출 증가에 따라 증가하는 추세를 보였으나, 수출 증가규모에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 총수입 대비 IT산업 수입 비중은 1998년 19.6%에서 2004년 18.2%로 하락하였다. 이에 따라 우리나라 IT산업이 상품수지 흑자를 유지하는 데 상당한 기여를 한 것으로 판단된다. 우리나라 IT산업의 무역수지규모는 1998년 123억달러에서 2004년에는 339억달러로 급증하였다.

한편, 국내 수출 경쟁력은 OECD 국가와 비교해도 떨어지지 않는다. 2002년 기준 IT 부문 수입 대비 수출 비중은 우리나라의 경우 1.8이었는데 이는 OECD 국가 중 2위에 해당된다. OECD 국가 중에서는 우리나라와 더불어 핀란드, 아일랜드, 일본, 스웨덴 등이 IT 수입 대비 수출 비중이 높은 생산국이었다. 비OECD 국가 중 대만의 수출 비중은 1.6으로 우리와 유사하며, 중국은 2001년 0.9에서 2002년 약 1.0으로 점차 IT 소비국에서 수출국가로 변모하고 있는 중이다.

비교우위지표 중의 하나라고 할 수 있는 IT 특화도(Revealed Comparative Advantage) 측면에서도 우리나라는 매우 높은 순위를 기록하였다. OECD의 평균 총수출액 대비 IT 수출액을 1로 잡을 경우 한국의 IT 특화도는 2.43으로 OECD 국가 중 가장 높았다. 그러나 비OECD 주요 경쟁국과 비교하면 대만의 경우 3.1로 우리나라를 능가하였으며, 중국 역시 1.63으로 비교적 높은 수준이었다. 종합해보면 한국의 IT 수출경쟁력은 OECD 국가 중에서는 최고 수준이나 중국, 대만 등 비OECD 경쟁 국가에 대해서는 충분한 경쟁 우위가 있다고 말하기 어려운 상황이다.

나. CDMA 기술 개발 성공

1989년 체신부는 '디지털 이동통신 시스템 개발'을 국책과제로 선정, 코드분할 다중접속(CDMA) 개발에 착수했다. 이에 한국전자통신연구원은 CDMA 원천기술 보유사인 미국 퀄컴과 기술협력 계약을 체결, 개발에 나섰다.

1993년 9월 CDMA사업을 가속화하기 위해 한국이동통신(현 SK텔레콤)에 CDMA 개발사업단이 꾸려졌다. 이를 주축으로 LG·삼성·현대 등 업체가 장비 개발에 참여했다. 이들 업체는 시스템 성능 향상에 들어가고 한국이동통신은 통신망 설계에 착수했다. 시기별·지역별 가입자 예측자료를 토대로 CDMA 통신망이 구성되었다. 기존 아날로그 통신망과의 접속 방식도 갖추어졌다.

드디어 이 땅에 CDMA시대가 개막된 것은 1996년 1월 3일. 대상 지역은 인천과 부천 지역이었다. 서울 전 지역에서 디지털 이동전화서비스가 개시된 것은 그해 4월의 일이다. 상용화 9개월 만에 전국 서비스가 실시되었다.

다음해인 1997년 10월 1일부터는 한국통신프리텔(현 KTF), LG텔레콤, 한솔PCS(현 KTF) 3사가 016, 019, 018의 번호로 개인휴대전화(PCS) 상용서비스를 실시하면서 민간시장에 CDMA시대가 본격 개막됐다. 이동전화 가입자 수가 폭증하기 시작한 것도 이때부터다. 1996년 318만 989명이었던 휴대폰 가입자는 1년에 두 배씩 늘어나 1998년 1000만명을 넘어섰다. 이후 1999년 2000만명, 2002년 3000만명에 이른다. 4000만명 시대가 열린 것은 2006년이다. 2009년 2월 현재 4,598만 8,623명에 달한다.

CDMA개발은 성공적이라고 평가할 수 있는데, CDMA 디지털 이동통신시스템을 개발함으로써 통신개방에 앞서 국내 시장 보호 효과를 누릴 수 있게 되었고 시스템시장과 단말기 등의 세계 이동통신시장에서도 점유율을 높일 수 있게 되었다. 미국계 기업들이 지배해온 이동전화 단말기시장은 CDMA의 우수한 통화품질을 앞세운 국내 업체들이 단 1년 만에 대부분 차지할 수 있게 되었다. ETRI(2002)[120]에 따르면, 국내 CDMA 이동통

신산업은 1996년~2001년간 연평균 37.2%의 고속 성장을 지속하여, 같은 기간 동안 누적생산액 42조원(내수 28조 3천억원, 수출 110억달러[13조 7천억원])을 기록, 대표적인 IT산업으로 성장하였다. 또한, CDMA 이동통신 산업은 국내 이동통신 기술기반을 획기적으로 개선하였으며, 부품 국산화사업을 통하여 부품 국산화율을 70% 수준까지 향상시키는 등 국내에서의 산업기반을 더욱 확고히 다져가고 있다. CDMA 기술이 국민경제에 미친 파급효과는 1996년~2001년간 생산유발효과 125조원, 142만명의 고용유발효과를 가져온 것으로 분석되었다. CDMA 기술이 창출한 이와 같은 경제효과는 국내 경제가 IMF의 위기에서 탈출하고, 지속적인 경제성장을 가능하게 하였다.

이러한 CDMA의 성공 요인은 우선 TDX 교환기개발사업을 통하여 확보한 대형 시스템 개발력을 토대로, 우수한 첨단원천기술을 발굴·선택하여, 정보통신부 주도의 대형 프로젝트를 국제공동협력연구로 추진함으로써, CDMA 기술개발의 성공을 꼽을 수 있다. 또한, 아날로그 이동통신에서 디지털 이동통신으로의 전환기라는 시장환경 변화를 정확히 파악하여, 기술개발정책과 표준화정책 및 사업자 허가정책이 일관성 있게 시스템적으로 이루어졌으며, 경쟁환경에 대응하는 기업의 제품 혁신 노력, 부품 기술개발정책, 단말기 보조금 등이 주요한 성공 요인으로 분석되고 있다. 즉, 시장환경의 변화를 정확히 파악하였으며, 정부의 강력한 정책의지에 의하여 상용제품의 개발이라는 분명한 목표를 향하여 기술개발정책, 표준화정책, 사업자허가정책이 하나의 체계 내에서 일관성 있게 이루어졌다고 평가할 수 있다.

다. 초고속인터넷서비스 본격적 보급

한국에서의 초고속인터넷에 대한 상용서비스는 1998년 7월 두루넷에서 케이블모뎀서비스를 시작하면서 본격적으로 도입되기 시작하였고 ADSL은 하나로통신이 1999년 4월 최초로 상용서비스를 개시하였다. 이어 한국통신이 1999년 12월부터 상용서비스를 개시하는 등 이후 ADSL과 케이블모뎀 서비스를 중심으로 급속도로 성장하였다. 한국은 초고속인터넷서비스 분야에서 세계적인 벤치마크 대상이 되고 있다.

OECD(2001)에 따르면, 2001년 6월 기준으로 인구 백명당 가입자 수가 13.9명으로 2위 국가인 캐나다를 2배 이상 앞서고 있으며, 각국의 초고속인터넷 분야에서의 성과는 향후 수년간 한국의 성과에 대해 비교될 것이라고 하고 있다.

한국에서 이와 같은 초고속인터넷서비스 가입자의 폭발적인 성장의 배경과 요인에 대해서는 여러 가지 분석이 제시되어 왔다. ITU(2001b)는 무엇보다도 한국의 주거형태를 이러한 성장의 배경으로 꼽는다. 이 보고서에서 한국은 전체 가구의 90% 이상이 전화국 교환기 반경 4㎞ 이내에 있고, 대부분 아파트 같은 대단위 거주지역에 주거하고 있어 ADSL의 거리제한성 같은 기술적 한계를 극복하고 규모의 경제를 달성할 수 있었다고 지적했다. 반면, OECD(2001)에 따르면, 무엇보다도 서로 다른 기술 및 인프라를 보유한

120) 한국전자통신연구원(2002).

사업자 간의 경쟁이 이러한 급속한 보급 확산의 핵심적인 요인임을 지적하고 있다. 아파트 중심의 주거 형태 및 인구의 밀집도도 투자의 효율성을 높여준다는 측면에서 중요한 요인이지만, 비슷한 조건을 가지고 있는 다른 나라들에서 이러한 발전이 일어나지 않는 것을 설명하지 못한다는 점을 지적하고 있다.

한국에서는 독점이었던 유선망서비스시장에 하나로통신이라는 신규 사업자가 진입하면서, 다른 나라의 신규 사업자들과는 달리 음성시장을 직접 파고들기보다 초고속인터넷서비스의 제공을 강조하였다. 하나로통신은 한국에서는 처음으로 ADSL서비스를 보급하면서, 이미 서비스가 시작되었던 케이블모뎀서비스 제공자들과 치열하게 경쟁하였고, 후발주자임에도 불구하고 선발주자인 케이블모뎀서비스 사업자 두루넷을 단시일 내에 따라잡으며 급속히 성장하였다. 뒤늦게 최대 유선망 보유 사업자인 한국통신이 경쟁에 뛰어들어 본격적으로 초고속인터넷서비스를 제공하면서, 한국의 초고속인터넷서비스시장은 더욱 폭발적으로 성장하였다. OECD(2001)는 케이블 사업자와 통신사업자 간의 경쟁, 그리고 통신사업자 간의 경쟁에 영향을 미치는 정부의 규제정책[121]이 초고속인터넷서비스의 확산을 좌우하는 근본적 요인이었음을 강조하고 있다.

Economist(2001)에서도 인터넷 사용자가 훨씬 많은 다른 국가에 비하여 한국의 초고속인터넷 보급이 활성화되는 데 가장 큰 영향을 끼친 요인으로, 정부가 통신망과 경쟁할 수 있는 케이블망의 구축을 촉진시킴으로써 인프라 간 경쟁이 가능하게 되었고, 그 결과 ADSL과 케이블모뎀 간 시장 경쟁이 이루어질 수 있었다는 점을 손꼽고 있다. 아울러 한국은 인구밀도가 매우 높으므로 인프라의 구축이 매우 저렴하면서도 쉽게 이뤄질 수 있었다는 점도 같이 지적하였다. 사실 이러한 두 가지 측면–경쟁과 주거형태–는 보편적으로 지적되고 있는 사항이다.

그 외에도 인터넷 전화서비스의 확대(ITU[2001a]; OECD[2001]), 충분한 규모의 설치 및 유지·관리 등에 필요한 기술인력의 교육(Economist[2001]), 정부의 강력한 정책 드라이브(ITU[2001b]), PC방의 보급에 따른 초고속서비스 환경에 대한 친숙도 등이 한국에서의 초고속인터넷서비스의 급속한 확산 요인으로 지적되고 있다.

3. 정부의 역할

정부는 조직 개편을 통해 정보통신부를 신설하여 전 부서에 흩어져있던 정보통신 관련 정책을 일괄적으로 추진하였다. 주요 정책으로 R&D 등 IT산업을 진흥하는 산업정책, 초고속인터넷망 등 정보통신 인프라를 고도화하고 전자정부사업 등 정보통신의 활용을 촉진하는 정보화정책을 추진하여 정보통신산업의 경쟁력을 강화하는 한편, 통신시장에 경쟁정책을 도입하여 통신사업자에 대한 규제를 통해 소비자 효용의 극대화를 추구하였다.

---

121) 초고속인터넷서비스는 진입규제와 요금규제가 상대적으로 가벼워 사업자 간 경쟁이 치열하게 전개될 수 있었다.

가. 정보통신부 출범

1994년 12월 23일, 국회를 통과한 「정부조직법」에 의해 당시까지 통신정책을 관장해 오던 체신부는 정보통신부로 확대 개편되었다. 당시까지 분산되어 있던 정보통신 관련 기능을 일원화하여 국가전략산업으로서의 정보통신산업 육성체제를 확립하기 위한 목적에서 이루어진 개편이라고 평가할 수 있을 것이다.

정보통신부문은 정보기기, 소프트웨어, 통신망이 시스템으로 일체가 되어 발전되어야 한다. 그러나 그동안 상공자원부에서 기기를, 과학기술처에서 소프트웨어를, 체신부에서 통신망을 관장하면서 정보통신 관련 업무를 서로 중복 수행하였기 때문에 부처 간 소모적이고 중복적인 정책 추진사례가 적지 않았다. 따라서 1994년 12월 정부조직 개편으로 상공자원부로부터는 정보통신 및 방송기기 관련 산업, 멀티미디어, 컴퓨터 및 주변기기산업의 지원 육성 기능이 정보통신부로 이관되고, 과학기술처로부터는 시스템산업의 개발 육성, 전자계산 조직 기술의 개발 보급, 컴퓨터 프로그램 보호 및 육성에 관한 업무가 이관되었다. 한편, 공보처로부터는 유선방송과 관련된 업무와 종합유선방송 허가업무가 정보통신부로 이관되었다. 이로써, 정보통신부의 발족을 계기로 정보통신부는 국가사회의 정보화와 정보통신산업의 현황에 대한 정확한 분석을 토대로 기존에 부처별로 산재해 있던 정보통신산업을 종합적으로 육성시켜 국내외 환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있게 되었다.

정보통신부가 이러한 역할을 수행할 수 있었던 것은 무엇보다도 정보통신진흥기금의 역할이 지대했다. 정부통신진흥기금은 신규 통신사업자 선정 등을 통해 정보통신부문에서 거두어들인 정부의 자금은 특별한 기금을 조성하여 다시 정보통신부문에 투자한다는 논리 하에 만들어진 것으로 정부가 연구개발사업 등에 적극적으로 투자할 수 있는 기반이 되었다. 정보통신부는 이를 통해 CDMA, IMT-2000 서비스의 상용화 성공, 세계 최고 수준의 정보통신 인프라 구축 등을 통해 IT산업의 비약적 발전과 국민생활 편익 증진에 기여할 수 있었다.

정보통신진흥기금

정부는 1990년대부터 “산업화는 늦었지만 정보화는 앞서가자”는 국민적 공감대를 바탕으로 「정보화촉진기본법」 제정을 통해 범국가적인 정보화전략을 추진하였으며, 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해 통신사업자의 출연금을 주요 재원으로 하는 정보통신진흥기금(1993~95)을 확대하여 정보화촉진기금을 설치하였다. 동 재원으로 범국가적인 정보화 촉진 및 IT산업 육성정책을 추진한 결과, ITU 디지털기회지수(DOI) 연속 세계 1위(2005, 2006년)와 IMD 기술경쟁력 지수 세계 2위(2005년) 등 명실상부한 정보통신강국으로 부상할 수 있었다.

정보화촉진기금은 일반계정과 연구개발계정으로 구분하여 정보화 및 정보통신산업 관련 출연사업과 투자융자사업에 사용되었다. 정보화촉진기금은 초고속통신망 구축, 1단계 전자정부사업 완료 등 대규모 정보화사업이 마무리되면서 정보화촉진기금 일반계정의 설치목적을 달성함에 따라, 2005년도부터 일반계정을 폐지하고 기금의 명칭을 다시 정보통신진흥기금으로 변경하여 IT R&D 투자에 집중하였다.

〈표 6-3〉 정보화촉진기금의 용도와 재원

	용도	재원
일반 계정	초고속망기반 구축 및 이용 활성화 공공/지역/산업 등 각 분야 정보화 촉진 정보통신산업의 기반 조성 등	정부의 출연금 기금운영 등에 따른 수익금 차입금 및 기타 수입금
연구 개발 계정	정보통신 기술개발 정보통신 인력양성 정보통신 표준개발 보급 정보통신 연구기반 조성	정부의 출연금 또는 융자금 통신사업자 부담금 기금운용 등에 따른 수익금 차입금 등 기타 수입금

기금은 국가차원의 대규모 정보화사업을 탄력적으로 추진하는 데 커다란 기여를 하였다. 국가 정보화사업 전반을 포괄적으로 집행할 수 있도록 함으로써 경직적인 예산 제약에서 벗어나 별도의 사업기간 설정 및 소요재원의 신축적 조정이 가능해 기술·환경의 변화가 정보화사업에 신속하게 반영될 수 있도록 하였다. 또한 관련 기술개발 및 영업활동의 새로운 수요를 창출함으로써 사회 전반의 정보화를 가속화하는 계기가 되었다.

구체적인 성과를 살펴보면, TDX, ATM, CDMA 등 성공경험과 광대역 통합망을 기반으로, 서비스-인프라-제조업이 동반 성장을 추구하여 세계 최초로 휴대인터넷(WiBro), 디지털미디어방송(DMB) 기술개발과 국제표준화에 성공하여 세계 IT시장을 선도할 수 있는 주도권을 확보하는 데 밑거름이 되었다.

또한, 성과 중심의 R&D체계 혁신 및 수요지향적 인력 양성, IT중소기업을 위한 생태환경 조성, IT부품·소재산업 및 고부가가치 SW산업 집중 육성정책 추진을 통해 IT산업의 균형적 발전에 기여하였다. 그리고 IT 신성장분야에 대한 지속적인 연구개발 투자에 힘입어 IT선도국인 미국과의 기술 격차를 2.6년(2003년)에서 1.6년(2006년)으로 단축하는 데 일익을 담당하였다. 마지막으로, IT 기술개발을 통해 휴대전화의 생활필수품화 및 인터넷의 일상화 등 국민생활의 편익 증진에 기여한 것으로 평가된다.

〈표 6-4〉 IT R&D프로젝트의 대표적 성과

연도	기술개발 내용	비고
1994	- 국산 중형 컴퓨터(주전산기Ⅲ)개발 - 256M DRAM	세계 최초
1995	- 전전자식교환기 TDX-10개발	
1996	- CDMA 디지털 이동통신 시스템개발	세계 최초
1998	- CDMA기술 국제표준 채택 - 국산 주전산기 Ⅳ개발	유럽 및 미국
2000	- 동기식 CDMA-1x 서비스 제공	세계 최초
2002	- 동기식 CDMA-1x EV 서비스 제공	세계 최초
2003	- 지상파 DMB 시스템개발	세계 최초
2004	- 휴대인터넷[WiBro] 시제품개발	세계 최초
2005	- WiBro 미국전기전자협회(IEEE) 국제표준 채택 - 지상파 DMB 유럽표준(ETSI) 채택	IEEE802.16e
2006	- 네트워크 로봇(URC) 서버시스템개발(국민로봇 적용)	세계 최초

한편, 현행법상 「정보화촉진기본법」에서 규정하고 있는 정보통신진흥기금은 정부조직 개편에 따라 과거 정보통신부에서 기금 조성과 관리집행을 일원화했던 것에서 벗어나 현재 기금 조성은 방송통신위원회가 관리 및 집행은 지식경제부가 담당하는 이원체제로 운영되고 있다.

〈표 6-5〉 정보통신진흥기금 관련 부처 및 법 현황

	해당부처	관련법
조성	방송통신위원회	– 「정보화촉진기본법」 제 34조(기금의 재원과 용도)
운영 · 관리	지식경제부	– 「정보화촉진기본법」 제35조(기금의 운용 · 관리)
집행	행정안전부, 지식경제부, 방송통신위원회	– 「정보화촉진기본법」 제34조(기금의 재원과 용도)
	방송통신위원회	– 「방송통신위원회의설치및운영에관한법률」 제28조(예산)
	문화관광체육부	– 「영상진흥기본법」 시행령 제7조(영상문화 및 영상산업의 진흥을 위한 재원) – 「온라인디지털콘텐츠산업발전법」 제6조(재원의 확보)

나. 통신산업서비스산업 구조조정 마무리: 경쟁체제 구축

우리나라 정보통신 발전의 역사상 1980년대를 정보통신에 대한 기본수요를 충족시키기 위한 기간으로 규정할 때, 1990년대는 정보통신시장의 구조 변화 모색과 경쟁체제의 구축기라고 할 수 있다. 1990년에 통신사업자의 분류제도를 새로이 채택하고[122] 일부 통신사업에 대한 경쟁이 도입된 이래 통신시장의 글로벌 환경 변화와 함께 국내 통신시장에 커다란 변화가 있었으며, 1998년 통신시장 개방을 앞두고 정부가 추진한 통신시장의 전면적인 경쟁체제 구축을 위한 구조 개편은 다양한 긍정적 효과를 창출하였다.

특히, 1997년도는 WTO 기본통신협상의 타결과 함께 겪게 될 국제경쟁체제에 대응할 수 있도록 국내 정보통신 관련 법규의 개정작업과 함께 통신사업에 대한 구조조정 작업을 마무리하는 해였다. 정부는 1997년 3월 기간통신사업자 허가신청 요령 및 심사기준 고시를 발표한 뒤 1995년에 제시한 통신시장 경쟁체제 구축을 마무리하고 1998년의 자유경쟁체제로의 전환에 대비함으로써 정부가 10년 동안 추진하여온 통신사업 구조조정 작업을 완료하였다.

1997년 6월 시내전화, 시외전화, 전용회선 임대, 주파수공용통신(누락지역), 무선호출(수도권지역)분야에 대해 신규 사업자를 허가하였다. 시내전화시장에 하나로통신, 시외전화시장에 온세통신 등 5개 분야에 9개 신규 사업자를 선정하여 통신서비스 전 부문에 경

122) 1990년 7월 제1차 구조 개편을 단행하였다. 제1차 구조 개편의 주요 내용은 통신사업자 분류제도의 채택과 부분적인 경쟁 도입으로서, 이는 기존에 '공중전기통신사업'이라는 한 가지로 분류되었던 통신사업을 기간통신사업과 부가통신사업으로 분류하고, 기간통신사업은 다시 소분류하여 각기 다른 진입 및 지분조건을 부과하는 한편, 부가통신사업에는 전면 경쟁체제를, 무선호출과 셀룰러이동전화 및 국제전화에는 복점 및 과점형태의 부분경쟁체제를 도입했다(염용섭 외[2005]).

쟁을 도입하고 전면적인 경쟁체제의 구축을 완료했다. 또한 WTO 기본통신협상 결과를 반영하기 위해 전기통신서비스에 대한 진입금지를 철폐, 일정 요건을 갖추어 등록만 하면 사업을 할 수 있는 '별정통신사업자'를 신설하였다. 또한 외국 통신사업자가 국내 통신사업자와 계약을 체결하면 국내에서 서비스 제공이 가능하도록 하였고, 외국인 지분소유 한도를 WTO 협상의 결과와 동일하게 정하였다.

이로써 시내전화는 복점체제, 다른 통신사업분야는 3개 사업자 이상의 경쟁체제를 구축함으로써, 국민에게 양질의 경제적인 통신서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련하고 WTO체제하의 시장개방에 적극적으로 대비할 수 있는 체제를 구축하였다.[123]

〈표 6-6〉 통신사업 구조개편

구조개편	정책목표와 내용	정책환경	비고
제1차(1990)	– 기존의 독점적으로 공급자 위주의 통신사업 경영에 시장경제원리를 도입하여 대외경쟁력을 강화하고, 경쟁을 통해 대국민 통신편익 증진 및 수요 창출	개방화 및 자유화	국제전화, 무선호출과 셀룰러 시장에 대한 복·과점 경쟁체제 도입
제2차(1994)	– 기술발전에 대응하지 못하는 엄격한 사업 분류체계 개선	제한적 경쟁	제2시외전화사업자로 데이콤을 지정하였으며 개인휴대통신, 주파수공용 무선통신(Trunked Radio Systems: TRS), 무선데이터통신 등과 같은 신규 서비스 도입
제3차(1995)	– 통신사업의 세계화 추진 – 경쟁력 있는 통신사업경쟁체제 구축 – 세계 통신시장 개방에의 능동적 대응	경쟁확대	
제4차(1997)	– 기간통신사업의 허가(사전공고제 폐지 및 자유신청제 도입: 사업자 수 제한 폐지) – 공정경쟁질서 확립	전면 경쟁	

자료: 이명호(2006)에서 재정리.

다. 정보통신산업발전 종합대책 및 정보통신기술개발 5개년계획 수립

정보통신산업발전 종합대책은 1995년 초 정보통신부 발족 이래 21세기 유망·성장산업인 정보통신산업발전에 대한 비전을 제시하여 국민경제 활성화에 필요한 활력을 고취하고 21세기 국민경제의 생산·수출·고용의 주도산업으로서 정보통신산업의 발전기반을 조성하기 위해 수립되었다. 부문별 발전대책으로 정보통신산업의 수요기반 확충, 전략적 정보통신기술 개발 추진, 정보통신 전문인력 양성 지원, 정보통신 중소기업 육성대책, 소프트웨어 산업 중점 육성, 개방화에 대비한 경쟁체제 구축, 위성사업의 활성화 및 통신방송 융합에의 대처, 정보통신산업의 해외진출 확대 등의 내용을 포함하고 있다. 1996년부터 2000년까지의 중장기적인 비전을 제시하였고, 계획이 집행되는 과정에서 IT산업이 IMF 외환위기를 극복하는 원동력이 될 수 있도록 다양한 정책적 수단을 제공했다는

123) 염용섭 외(2005).

점에서 큰 의의를 가지고 있다.

정보통신기술개발5개년계획(2000~04)은 창조적 지식국가로의 전환을 위한 정보화 촉진의 기반을 마련하고, 디지털 경제로의 전환에 따른 산업구조 혁신을 뒷받침하기 위해 추진되었다. 이 계획은 공공 및 민간 부문을 망라하는 종합적, 전략적 기술개발을 추진함으로써 글로벌 거대경쟁에서 앞서가자는 목표를 가지고 있었다. 정보통신환경 분석, 선진국 계획의 벤치마킹을 통하여 정책목표와 비전을 설정하고, 네트워크, 단말, SW/콘텐츠, 부품, 원천기술 등 30개의 작업반을 운영하여 비전달성을 위한 주요 기술분야로부터 세부기술을 도출한 후 유망기술 및 사업을 선정하였다. 이로부터 6대 중점사업분야가 도출되었는데, 차세대 인터넷, 광통신, 디지털방송, 무선통신, SW, 컴퓨터 분야에 대해 전략 핵심 기술이 도출되었다. 또한 IMT-2000 핵심 부품, 광부품, 디스플레이 소자 등의 핵심 부품과 광소자, 휴먼인터페이스 등의 원천기초분야는 2대 기반분야로 선정되었다.

라. 정보화촉진계획 추진

1990년대 들어 미국, 일본, EU, 싱가포르 등 선진국들은 정보화를 통한 경제성장, 고용 창출뿐만 아니라 정부 및 산업의 생산성 향상 등 국가경쟁력 제고를 위해 국가 생존전략으로서 정보화전략을 추진하기 시작하였다. 이에 우리나라도 1990년대 중반부터 정보화를 국가경제와 사회발전을 결정하는 핵심 요소로 인식하고 범국가적인 차원에서 국가사회 정보화의 비전과 전략을 수립·추진하기 시작하였다.

우선 정부는 1994년 12월 정부조직 개편 때 체신부를 정보통신부로 확대·개편하여 정보통신산업 육성, 통신·방송 기술개발 업무 등을 정보통신부로 일원화하였다. 이와 함께 1995년 8월 「정보화촉진기본법」을 제정하여 행정·입법·사법 등 국가의 모든 영역에 대한 정보화업무를 관장하는 정보화추진위원회를 설치하는 등 국가사회 정보화 추진체계를 정비하였다. 또한 「정보화촉진기본법」을 기반으로 국가정보화에 대한 종합적인 비전이라고 할 수 있는 '정보화촉진기본계획'을 수립하였고 정보화촉진기본계획의 수립은 국가기간전산망사업 등 기존 정보화사업을 한 단계 고도화한 좀 더 발전된 형태의 국가정보화계획이라는 점에서 그 의의가 있다. 즉, 기본계획은 국가사회 전반의 정보화를 촉진하기 위한 정부의 시책방향을 종합적이고 체계적으로 담고 있는 정책수단으로 '초고속정보통신기반 구축 종합추진계획'을 비롯하여 그동안 수립되었던 각 계획들이 '정보화촉진기본계획'으로 수렴되면서 기본계획은 명실상부한 정보화분야의 최상위 계획으로서 면모를 갖추게 된 것이다. 이와 함께 과거 경제개발5개년계획 수립과는 달리 정보화촉진기본계획은 정부의 새로운 역할 변화를 부분적으로 보여주고 있다. 즉, 범정부 차원의 정보화계획 수립은 정보화 초기단계에서 정부가 국가차원의 종합적·체계적인 장기 비전을 제시함으로써 정보기술의 선도적인 이용자로서 초기 정보화 수요를 창출하여 민간부문의 자율과 창의를 진작하고 민간투자를 유발하는 중요한 계기를 제공하였다.[124] 아래에서는 순차적으로 발표된 이들 계획들을 살펴보기로 한다.

1996년 수립된 제1차 정보화촉진기본계획은 우리나라가 2010년까지 고도정보사회

에 진입하기 위해 범정부 차원에서 종합청사진으로 제시한 첫 번째 계획이었다. 정보화촉진기본계획은 정보화 촉진 목표를 2010년까지 3단계로 구분하여 제1단계(1996~2000)는 정보화촉진기반 조성단계로서 정보화촉진을 위한 10대 중점과제를 선정하여 집중적으로 추진하고 정보통신산업을 G7국가 수준으로 육성하는 것을 목표로 삼았다. 또한 초고속정보통신망에 전국 3만개의 주요 공공기관과 가입자 260만명을 수용하는 내용과 규제완화와 제도정비 등 정보화 여건 조성도 포함되었다. 제2단계(2001~05)는 정보활용 확산단계로 민간 주도 정보화 정착 및 고도정보화사회의 구현에 충분한 수요 창출을 목표로 하였다. 그리고 제3단계(2006~10)는 정보활용 고도화 단계로 언제 어디서나 필요한 정보를 편리하게 이용할 수 있는 정보활용 성숙단계의 진입을 목표로 하였다.

〈표 6-7〉 정보화촉진기본계획별 주요 특징

	1996년 6월	1999년 3월	2002년 4월	2003년 12월
계획	정보화촉진기본계획	Cyber Korea 21	e-Korea Vision 2006	Broadband IT Korea Vision 2007
기간	1996~2000년	1999~2002년	2002~06년	2003~07년
비전	2010년까지 세계 최고 수준의 정보화 실현	창조적 지식기반 국가 건설	글로벌 리더 e-Korea 건설	Broadband IT Korea 건설
특징	고도정보사회의 기반 조성을 위해 핵심적이고 시급한 정보화사업 중 파급효과가 큰 10대 중점과제를 선정하여 지원	IMF 사태 극복을 위해 정보화를 통해 새로운 일자리를 창출하고 경기 활성화에 기여	'Cyber Korea 21' 중점목표의 조기 완료에 따라 새로운 정보화 비전 및 목표 설정	'전자정부 로드맵' 'BcN 기본계획' '정보보호중장기 기본계획' 등 각 분야별 핵심 계획을 반영

자료: 한국전산원(2005).

마. 초고속정보통신기반 구축 및 고도화: 1995~2005년

1990년대 이후 세계경제환경은 정보통신기술의 획기적인 발달과 정보화의 진전에 따라 정보통신분야의 신산업 창출 및 새로운 정보통신 이용문화가 조성되는 등 과거에 볼 수 없었던 새로운 변화에 직면하였다. 미국, 일본, EU 등 선진 각국은 정보통신을 국가경쟁력의 핵심 요소로 인식하고 21세기 정보사회에서 세계경제의 주도권을 확보하기 위해 정보통신망의 초고속·광대역화를 위한 계획을 경쟁적으로 수립하여 추진하기 시작하였다. 이러한 시대적 배경 속에서 우리나라도 21세기 세계 중심 국가로 발전하기 위해서는 정보통신부문의 발전전략과 이를 실행할 수 있는 새로운 투자전략이 요구되었다. 그 대안 중 하나로 국회를 비롯하여 연구기관, 산업계, 정부 등 여러 곳에서 작지만 강력한 정부를 구성하고 풍요로운 신경제를 추진하기 위한 기반으로서 기존 인프라의 효율성을

124) 「정보화촉진기본법」 제10조는 정보화의 촉진과 정보통신산업의 기반 조성 및 정보통신기반의 고도화를 위한 정보통신시책의 기본원칙의 하나로 민간투자의 확대와 공정경쟁 촉진을 포함하고 있다.

제고하고, 정보통신부문의 기술경쟁력을 확보할 수 있는 초고속정보통신망 구축이라는 새로운 전략 추진의 필요성을 제기하였다.

이에 정부는 1993년부터 환경 분석 등 초고속정보통신망 구축을 위한 기본계획 수립에 착수하여 1994년 3월 초고속정보통신망 구축 기본계획을 수립하고, 5월에는 초고속정보화추진위원회규정(대통령령 제14275호)에 따라 초고속정보화추진위원회를 발족하였다. 그리고 8월에는 초고속정보통신망구축기획단을 발족하면서 본격적으로 초고속정보통신망 구축계획을 추진하게 되었으며, 공청회 등을 거쳐 1995년 3월에 '초고속정보통신기반 구축 종합계획'을 확정·발표하였다. 초고속정보통신기반 구축 종합계획은 21세기를 대비한 선행적 국가기반 구조 확충을 위해 약 44조원을 투입하여 음성·데이터·영상 등 다양한 형태의 정보를 실시간으로 전송할 수 있는 '정보의 고속도로(information superhighway)'를 2015년까지 구축하여 미국, 일본에 이어 제2의 선두 그룹으로 부상하는 것을 첫 번째 목표로 설정하였다.

〈표 6-8〉 초고속정보통신기반 구축 및 고도화사업의 단계별 목표와 전략

	초고속정보통신기반 구축 종합추진계획: 1단계(1995~97년)	정보통신망 고도화: 2단계(1998~2000년)	초고속정보통신망 고도화: 3단계(2001~05년)
목표	– 21세기에 대비한 선행적 국가 기반 구조 확충을 위해 음성, 데이터, 영상 등 다양한 형태의 정보를 전송할 수 있는 '정보고속도로'를 2015년까지 구축 – 초고속·대용량의 초고속정보통신망을 전국에 구축하여 보편적 정보통신서비스 구현 – 초고속정보통신망을 기반으로 향후 최대 성장 유망산업인 멀티미디어 정보산업을 육성해 신규 고용 창출과 산업의 국제경쟁력 강화	– 국가사회 운영 메커니즘의 효율적 작동 및 사회 구성요소 전반의 연계·통합을 위한 네트워킹 촉진에 핵심 역할을 수행하는 정보통신 인프라의 확충 및 고도화 추진 – 이를 위하여 초고속정보통신 기간 전송망 구축과 가입자망, 기존의 기본 통신망, 국제통신망, 이동통신망을 고도화	– 누구나, 언제, 어디서나 다양한 멀티미디어 서비스를 제공받을 수 있는 보편적 이용체제 확립 • 가정의 84%에 평균 20Mbps급초고속정보통신서비스 제공 • 이동통신 가입자에게 최고 2Mbps급의 이동통신서비스 제공 – 세계 최고 수준의 초고속정보통신 인프라 구축
전략	– 공공기관, 연구소, 대학 등 국가경쟁력 강화와 직결되는 주도그룹이 저렴한 요금으로 이용할 수 있는 '초고속국가정보통신망'을 공공재원으로 우선 구축 – 초고속국가정보통신망의 운용 성과와 기술력을 바탕으로 일반 국민을 위한 '초고속공중정보통신망'을 통신사업자가 구축 – 초고속정보통신망 단계별 구축계획에 따라 산·학·연 공동 '응용서비스' 및 '핵심 기술' 개발 – 정보사회에 대비한 국민의 인식제고와 이용활성화를 위해 다양한 시범사업을 실시하고 관련법 제도 정비를 지속적 추진 – 초고속정보통신기반 구축은 민간의 창의와 활력을 바탕으로 추진하고 CATV망, 유휴 자가통신설비 등 국가 통신자원을 효율적으로 활용 – 분야별 전담반은 초고속정보통신기반 구축의 지원 및 이용계획을 수립하여 추진	– 초고속정보통신기반 구축 목표연도를 2015년에서 2010년으로 단축 – 기간전송망 구축과 가입자망 고도화의 분리 및 연계 추진 – 우선순위에 따른 가입자망 고도화 추진 – 기존 설비의 정비 및 확충으로 활용 극대화 – 기존 기본통신망과 초고속망의 점진적 통합 – 민간부문의 주도적 역할 및 추진계획의 유연성 확보	– 세계 최고 수준의 초고속정보통신 인프라 구축 및 지속적인 고도화를 추진할 수 있도록 정부의 정책지원 강화 – 초고속정보통신망 고도화의 효율적 추진을 위해 분야별 사업으로 구분하여 추진하고, 사업간 연계 강화 – 초고속정보통신망 고도화 계획의 성공적 추진을 위하여 각계 전문가의 의견 수렴 및 정보통신환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 체제를 마련하여 운영

자료: 한국전산원(2005).

〈표 6-9〉 초고속정보통신기반 구축 종합계획의 변화

	수립배경	사업계획(기간)	비 고
초고속정보통신기반 구축 종합추진계획 (1995. 3)	2015년까지 '정보 고속도로' 구축	– 1단계 사업: 1995~97년 – 2단계 사업: 1998~2002년 – 3단계 사업: 2003~15년	–
정보통신망 고도화 추진계획(1997. 9)	선진국 동향 및 기술발전 추세에 맞추어 5년 앞당겨 구축함으로써 21세기 고도정보사회의 무한경쟁에 대비	– 1단계 사업: 완료 – 2단계 사업: 1998~2002년 – 3단계 사업: 2003~10년	– 초고속정보통신망 1단계 사업 완료 (1997. 12) – 초고속정보통신망 2단계 사업 추진계획 수립 (1998. 5) – 초고속정보통신망 2단계 사업 완료 (2002. 12)
초고속정보통신망 고도화 기본계획 (2001. 5)	– 2000년 말 전국 규모의 광케이블 기반의 초고속정보통신망 구축 완료 – 2000년 1월 초고속정보통신망 조기 구축 방침 발표 (대통령 신년사)	– 1단계 사업: 완료 – 2단계 사업: 1998~2000년 – 3단계 사업: 2001~05년	– 초고속정보통신망 고도화 추진 계획 수립 (2002. 1) ※ 2단계 사업의 조기 완료에 따라 3단계 사업의 조기 착수 및 기간 단축

자료: 한국전산원(2005).

초고속정보통신기반 구축사업은 3단계로 나누어 추진되었는데, 통신망기반구축단계인 1단계 계획(1995~97)기간에는 전국 80개 지역에 광전송망을 구축하고 ATM 시범교환망을 구축하였다. 통신망 완성단계인 2단계 계획(1998~2000)기간에는 ATM 상용망을 구축하고, 전국의 모든 통화권역(144개 지역)에 광전송망 구축을 완료하였다. 이는 2002년까지 추진될 예정이었으나 인터넷 이용자의 폭발적 증가에 대응하고 국가경쟁력의 핵심기반을 조기에 마련하기 위해 2년을 앞당겨 전국 규모의 기간망을 완성하였으며 당초 3단계 사업기간(2003~10)도 2001~05년으로 단축되었다.[125]

4. 성과와 과제

우리나라의 정보통신산업은 그동안 정보통신기술 발전에 따른 첨단서비스의 급속한 보급과 정부의 통신서비스 구조조정을 경쟁체제 도입, 정부의 지원하에 세계 최초의 CDMA 개발 및 상용화, TDX 및 DRAM 반도체 개발 등에 힘입어 타 산업의 밑거름으로써 뿐만 아니라 자체로서도 중요한 국가산업으로 성장하였다.

생산과 수출 측면에서 국내 정보통신산업 성과를 살펴보면, 1995년 51조 4,453억원의 생산규모에서 2004년 229조 2,322억원으로 동 기간에 약 346% 성장했다. 분야별로는 우선 정보통신서비스분야의 생산은 1995년 11조 1,445억원 규모에서 2004년 45조 9,941

125) 한국전산원(2005).

〈표 6-10〉 정보통신산업 생산 성장률(1995년 vs 2004년)

(단위: 조원)

	1995	2004	성장률
정보통신산업	51.4453	229.2322	346%
정보통신서비스	11.1445	45.9941	313%
정보통신기기	38.6256	83.1233	115%
S/W 및 컴퓨터관련서비스	1.6752	18.6588	1,014%

자료: KAIT IT 통계정보센터 데이터베이스.

〈표 6-11〉 정보통신산업의 무역수지(1995년 vs 2004년)

(단위: 10억달러)

	수출	수입	수지
1995	31.7	16.7	15.1
2004	93.7	49.8	43.9

자료: KAIT IT 통계정보센터 데이터베이스.

억원으로 313% 성장했다. 정보통신기기는 1995년 38조 6,256억원 규모에서 2004년 115% 증가한 83조 1,233억원을 기록했다. 1980년대 소프트웨어산업의 국내 생산은 대단히 미미한 수준이었다. 그러나 1990년대에 들어오면서 시스템통합사업의 급속한 팽창으로 1995년 약 1조 6,752억원의 생산이 10년간 연평균 30% 이상씩 성장하여 2004에는 약 18조 6,588억원 규모로 급성장하였다.

한편, 정보통신산업의 수출은 1995년 약 317억달러에서 2004년에는 약 937억달러로 약 195% 증가하였다. 수출은 정보통신 산업의 무역수지는 1995년 151억달러에서 2004년 약 439억달러로 191% 증가하였다.

다음으로 정보통신 활용을 촉진하기 위한 정보통신 인프라 고도화 및 전자정부사업 등의 정보화정책도 괄목할 만한 성과를 일궈냈다. 정보화정책의 성과를 측정할 수 있는 자료로 인구 100명당 이동전화가입자 수, 컴퓨터대수, 인터넷이용자 수, 초고속인터넷이용자 수에서 1995년에서 2004까지 10년 동안 각각 연평균 40%, 18.9%, 62.7%, 110.3%씩 성장하였다. 특히, 인구 100명당 초고속인터넷 이용자의 경우, 초고속인터넷이용자 통계가 산출되기 시작한 1998년 0.03명에서 시작되어 2004년 24.8명으로, 증가율이 80,311%에 달할 정도로 폭발적인 증가세를 시현했다. 이러한 성과는 다른 나라에 비해서도 우수한 것으로 통신인프라, 정부의 정보화 지원 등 각국의 정보통신 인프라 및 활용 수준을 종합적으로 평가하는 국제 비교에서 우리나라는 상위권을 차지했다.

마지막으로 통신서비스분야의 경우, 통신시장 경쟁체제 구축을 위한 구조 개편 마무리로 시장 활성화뿐만 아니라 국민에게 양질의 경제적인 통신서비스를 제공할 수 있는 기반이 마련된 것으로 평가할 수 있다. 후발사업자가 일정 시장점유율을 확보하면서 업체간 경쟁을 통한 요금 인하 및 서비스 수준 제고를 기대할 수 있게 되었다. 일례로,

〈표 6-12〉 네트워크 이용 수준(1995년 vs 2004년)

(단위: 명)

	1995	2004	CAGR	증가율
인구 백명당 이동전화가입자 수	3.7	76.1	40.0%	1,966%
인구 백명당 컴퓨터대수	10.9	51.7	18.9%	374%
인구 백명당 인터넷이용자	0.8	65.7	62.7%	7,895%
인구 백명당 초고속인터넷이용자	0.03*	24.8	110.3%	80,311%

주: *는 1998년.
자료: ITU 데이터베이스.

〈표 6-13〉 국제 IT지수 순위

지 수 명	한국 순위(조사대상 국가 수)		
	2002	2003	2004
네트워크준비지수 [WEF]	20 (75)	14 (82)	20 (102)
정보사회지수(ISI) [IDC/WorldTimes]	18 (55)	12 (53)	8 (53)
e-비즈니스 준비도 [EIU]	21 (60)	16 (60)	14 (64)
전자정부준비지수 [UN]	15 (190)	13 (191)	5 (191)
국가경쟁력지수(기술인프라 부문) [IMD]	17 (49)	27 (59)	8 (60)

자료: 정보사회진흥원(2007).

이동전화시장은 1994년 신세기통신의 진입으로 복점체제가 조성되었으나, 1997년에 3개의 PCS사업자가 추가 진입하여 5개사 경쟁체제로 전환되면서 통신사업자들이 요금 인하, 단말기 가격 인하 등의 소비자 유치에 나서면서 가장 치열한 경쟁양상이 전개되었다. 이와 같은 통신사업자의 경쟁적인 마케팅으로 가입자가 증가하면서 이동통신 시장규모가 확대되어 이동전화의 시장 매출액는 1993년 2,146억원에서 1999년에는 9조 1,176억원으로 42.5배 증가하는 놀라운 성장률을 보였다. 우리나라의 이동전화시장이 이와 같이 고도성장을 이룩한 것은 국민의 이동전화에 대한 높은 선호도뿐만 아니라 두 차례에 걸친 이동전화시장에의 경쟁도입과 이로 인한 요금 및 단말기가격 인하, 서비스의 질적인 향상 등에 힘입은 것이다.

정리하면, 경쟁의 도입으로 이용자들의 후생이 증가되며, 사업자들이 고객지향적 태도를 점진적으로 가지게 되며 시장의 성숙으로 외국사업자의 진입이 자연스럽게 억제되는 효과를 가져왔다. 무엇보다도 경쟁의 도입으로 요금이 인하되고 서비스가 다양화되며 품질과 고객서비스가 개선된 점이 가장 중요한 긍정적 효과라고 평가할 수 있다.

〈표 6-14〉 통신시장 구조개편 효과

이용자 측면	사업자 측면	대외개방 측면
– 서비스의 다양화: 국제전화, 무선호출 경쟁 도입 이후 서비스의 종류가 다양화 – 시장의 확대: 무선호출의 경쟁 도입 이후 가입자가 230만명에서 1300만명으로 대폭적으로 증가(국민 100인당 28명 가입으로 세계 최고 수준)	– 사업자가 독점의 타성에서 벗어나 고객지향적 마인드를 갖기 시작. 그러나 시작단계에 불과했고 독점적으로 제공되고 있는 서비스(시내전용회선 등)의 경우 고객 위주 사고 방식은 아니었음	– 대외개방 전 국내시장 포화를 위한 여건이 어느 정도 충족됨. 1997년 6월의 신규 사업자 허가로 국내 모든 통신시장에 경쟁체제가 도입됨. 대외개방 이후 외국사업자의 진입 여지는 어느 정도 축소 – 사업자들이 대외개방에 대비한 경쟁력 강화에 관심을 갖기 시작

자료 : 염용섭 외(2005)에서 재정리.

제5절 | 정보통신산업 고도화: 2005~07년

1. 배경

국내 정보통신산업은 1980년대 국산 전전자교환기(TDX) 개발, 1990년대 세계 최초 4/64/ 256M DRAM 개발 및 CDMA 상용화, 2000년대 세계 최초 WiBro시스템 개발·상용화 등에 성공함으로써, 우리나라가 선진국으로 발돋움하는 데 기여하였다. 2005년에는 처음으로 정보통신분야 수출이 1,000억달러를 돌파한 데 이어 2007년에는 수출 1,251억달러, 무역수지 흑자가 603억달러에 달함으로써 비IT 부문의 적자를 보전하는 역할을 담당하였다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 국내 IT산업은 두 자릿수 성장률이 한 자릿수로 성장률로 둔화되고, 서비스부문의 침체로 수요-공급 간 선순환 구조의 한계에 직면하였다. 더욱이 소프트웨어산업이 충분히 발달하지 않아 IT산업의 활력이 타 산업으로 파급되지 않고 다양한 부문에서 IT의 활용도 활발하지 못한 것이 성장에 있어 한계로 작용하고 있다. 또한, 한국의 정보통신 수출은 반도체, 휴대폰, 디스플레이 등 세계 시장에서 선도적 위치를 확보하고 있는 대기업의 소수 주력 품목만이 호조를 보이고 있고, 중소기업 중심의 내수산업은 침체되어 기업 간 및 품목 간 격차와 불균형이 심화되고 있다. 또한 근간에는 주력 품목 경쟁국들이 그간의 기술 격차를 줄이면서 성장잠재력을 강화하고 있는 실정이다.

이러한 위기에 직면하여, 기존 정보통신정책은 IT인프라 구축, 정부 주도의 관련 기술개발 및 보급, 순수 통신서비스에 집중하여, 정보통신산업의 지속적인 성장을 이끌어 낼 수 있는 IT를 기반으로 한 새로운 기술과 서비스의 발굴 및 개발 요구에 대응하지 못한다는 비판이 제기되었다. 정부는 이러한 비판에 대응하여 IT 기반 디지털컨버전스 시장에서 국제 경쟁력을 확보하고자 IT839전략과 u-Korea정책을 추진하였다. IT839전략은 기기-네트워크-서비스 산업을 개발·육성하여 국제 시장에 대응하는 한편, 국내 수요를 촉발시켜 시장 활성화를 이룬다는 측면에서 공급과 수요의 양 측면을 고려한

정책이다. u-Korea정책은 이에 덧붙여, 유비쿼터스 사회의 수요를 예측하고 대응하기 위한 공급 및 후생정책이라 할 수 있다. 이러한 정책은 기존 IT정책들과 비교할 때 산업의 수요와 공급 간의 균형을 더욱 강조한 것으로서 수급 통합의 특성을 보여준다고 할 수 있다.

2. 정보통신산업 고도화: 신규 성장동력 필요

가. IT제조업

IT산업은 국내 제조업의 고부가가치화를 주도하여 왔다. 2005년 기준 IT제조업의 시간당 부가가치 생산액은 비IT제조업 대비 약 1.4배에 달한다.

IT 제조업부문 연구개발투자가 국내 전체 연구개발투자에서 차지하는 비중은 2006년 49.3%로 거의 절반을 차지하고 있으며, 민간과학부문 전체 특허건수 중 IT 제조업부문이 차지하는 비중은 2006년 기준 국내 특허 출원과 해외 특허 출원이 각각 57.3%, 해외 특허 출원 78.5%에 이른다.

〈표 6-15〉 IT산업과 비IT산업의 시간당 부가가치액 변화

(단위: 원, %)

	제조업	IT제조업	비IT제조업	제조업 부가가치 내 IT 산업 비중
2005	19,284	24,909	17,848	26.3

자료: 한국생산성본부 총요소생산성 데이터베이스.

〈표 6-16〉 IT 제조업부문 연구개발투자 추이

(단위: 조원)

	2005	2006
민간과학부문 R&D투자	18.6	21.1
민간 IT 제조업부문 R&D투자	9.2	10.4
비중(%)	49.8	49.3

자료: 과학기술부; 정보통신연구진흥원.

〈표 6-17〉 민간 IT 부문 특허등록 추이

(단위: 건)

	2005		2006	
	국내	해외	국내	해외
민간과학부문	38,838	7,129	54,597	13,031
IT 제조업부문	24,628	5,444	31,306	10,231
비중(%)	63.4	76.4	57.3	78.5

자료: 과학기술부; 정보통신연구진흥원.

〈표 6-18〉 주요국의 IT 수출 경쟁력

	1위국	미국	일본	한국	OECD국가 내 순위
IT 수출분야 비교우위 지수	한국	1.32 (9위)	1.57 (6위)	2.20	1위

주: 특화도 지수 = (특정국 IT 수출액/특정국 IT 총수출액)/(OECD 총 IT 수출액/OECD 총수출액).
자료: OECD(2007).

IT산업의 비교우위지표 중 하나라고 할 수 있는 현시비교우위지수(Revealed Comparative Advantage: RCA) 측면에서 우리나라는 OECD 회원국 중 1위를 기록하고 있다. 2006년을 기준으로 OECD 평균 총수출액 대비 IT수출액을 1이라 하면 한국의 IT 수출특화도는 2.20으로 OECD 회원국 중 최고 수준이다.

높은 수출경쟁력에도 불구하고 몇몇 주력 품목에 편중된 IT산업의 수출구조는 문제점으로 지적되고 있다. 전체 수출에서 3대 IT 수출품목인 반도체, 무선통신기기, 디스플레이가 차지하는 비중은 2000년대 들어 빠르게 상승하였으며, 2007년에는 24.3%를 기록하였다.

IT제조업은 과거 주력 성장산업들과 비교할 때 성장기여도가 높은 수준이나, 산업 연관효과가 미약하여 타 산업에 대한 파급효과가 낮아 한계로 지적되기도 한다. 산업연관표를 토대로 분석한 결과 IT산업(통신기기・반도체・컴퓨터)의 핵심 부품 국산화 수준이 낮음에 따라 경제성장의 파급효과가 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 부품・소재 산업이 반도체, LCD를 중심으로 양적으로 성장을 이룩했으나 질적인 수준을 높이는 데는 부족했기 때문이다.

IT부품산업 생산, 수출, 부가가치는 지속적으로 증가하고 있지만 해외의존도가 높아 수입도 같이 증가하고 있다. IT부품산업 생산, 수출, 부가가치는 2001~07년간 연평균 15.3%, 25.9%, 20.3%의 높은 증가율 기록한 반면, 동 기간 IT부품 수입도 13.8% 증가하였다. IT부품산업 수출입이 IT산업 전체에서 차지하는 비중을 살펴보면 수출 비중이 35%(2001)~55%(2007)인 반면, 수입 비중은 63%(2001)~69%(2007)로 수출 비중보다 높은 수준이다. 수출입 품목이 소수에 집중되어 있고 교역국도 몇 국가에 집중되어 있어 외부충격으로 인한 수출입 타격에 유연하게 대처하기 어려운 구조인데, 반도체 수출은 메모리반도체를 중심으로 IT부품 수출 전체의 60%를 차지하고 있는 반면, IT부품 수입도 비메모리반도체를 중심으로 반도체가 70%를 차지하고 있다.

우리나라의 기술도입액 중 전기전자・정보통신 등 IT 관련 부문이 60~70% 비중을 차지하고 있으며, 특히 미국에 대한 원천기술 의존도가 매우 높다. 전기전자산업은 전체 기술무역적자의 40% 이상을 차지하는 등 기술의 해외의존도가 높은 편이며, 2000년 이후부터 정보통신의 기술무역적자 증가율도 확대되고 있는 추이이다.

무엇보다도 IT산업의 큰 문제점은 대기업 위주의 성장구조를 가지고 있다는 점이다. IT 중소기업들의 경우 IT 대기업들에 비해 브랜드력과 유통망 확보역량이 미흡하다는 점이 수출을 제약하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단되는데, IT중소기업의 영업이익

률은 2002~06년 평균 3.1%로 IT 대기업(8.9%)뿐만 아니라 비IT 중소기업(4.9%)보다도 낮게 나타난다.

나. 통신 및 방송서비스

유선전화, 이동전화, 초고속인터넷 등의 통신서비스가 보편화된 점은 괄목할 만한 성과라 할 수 있다. 2007년 현재 우리나라의 유선전화 가구당 보급률은 145.2%이고 전체 인구의 93.2%가 이동전화 이용하고 있으며, 가구당 초고속인터넷서비스 보급률이 90%를 넘어섰다. 초고속인터넷서비스 강국으로서의 국제적 위상이 높으며 IT 인프라 강국으로 발돋움하였음을 다양한 지표들이 보여주고 있다. 2006년 WiBro서비스를 세계 최초로 상용화하였으며, 2007년을 기준으로 OECD 회원국 중 3G서비스 가입자 비율 2위, 초고속인터넷 보급률 1위를 기록하고 있다. 이외에도 디지털기회지수 1위(2007), 전자정부준비지수 6위(2008), 국가정보화지수 3위(2007), IT산업경쟁력지수 3위(2007)등의 지표에서 나타나듯 IT 인프라 강국으로서의 위치를 확고히 하고 있다.

그러나 초고속인터넷의 이용률은 세계적 수준이지만 인터넷 활용 및 건전한 인터넷 이용환경 조성 정도가 약한 것으로 평가된다. 우리나라 이용자의 인터넷 활용 목적은 교육, 행정서비스 등의 생산적인 목적보다는 채팅, 게임 등의 소비적 목적이 여전히 강하다(한국인터넷진흥원[2007]). 바이러스, 스팸 등 인터넷 역기능 문제도 심각한 데 바이러스에 감염된 컴퓨터 수가 아이슬란드에 이어 두 번째로 많고, 안전한 서버 수 순위는 OECD 조사대상 국가 중 최하위 수준이며, 스팸하우스가 발표하는 스팸발송국가 순위에서도 미국, 중국에 이어 3위를 차지하고 있다.

또한, 인프라의 활용을 높일 수 있는 콘텐츠도 양적, 질적으로 부족한 것으로 나타난다. 2006년을 기준으로, 우리나라의 문화콘텐츠 시장점유율은 2.2%로 세계 주요국에 비해 낮은 수준인데(PricewaterhouseCoopers[2006]), 미국의 시장점유율이 41.7%로 문화콘텐츠 시장에서 압도적인 지위를 차지하고 있으며, 일본(7.8%), 영국(6.8%), 독일(5.9%), 중국(4.5%)이 뒤를 잇고 있다. 이에 따라 우리나라의 콘텐츠산업의 국제경쟁지수(12.44)는 미국 (31.41), 영국(20.48), 일본(18.71)에 비해 매우 낮게 나타난다. 이렇게 낮은 콘텐츠 경쟁력은 신규 네트워크에 대한 수요를 이끌어내지 못하고, IT인프라에 대한 투자가 감소되는 결과를 가져오고 있다. 결국 신규 서비스 미발굴 및 지연 등으로 통신사업자의 투자규모가 감소하는 추이이다. 수익모델의 부재로 기업의 WiBro, BcN의 새로운 인프라에 대한 투자유인이 감소하고 있는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

〈표 6-19〉 통신사업자 투자 추이

(단위: 조원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
통신사업자 투자규모	7.1	7.0	6.2	6.2	5.7	6.7

자료: 정보통신부(2007).

〈표 6-20〉 이동통신사업자의 설비투자비용 세부 내역

(단위: 억원)

	SKT					KTF			LGT
	2G	3G	WiBro	기타	계	2G	3G	계	2G
2003년	7,367	2,500	–	7,096	16,963	–	–	9,550	4,492
2004년	7,280	2,697	–	6,097	16,074	–	–	9,455	3,370
2005년	3,758	5,987	–	4,886	14,631	–	–	9,590	3,337
2006년	1,631	7,805	621	5,118	15,175	–	–	12,171	3,871
2007년 상반기	201	4,615	1,103	1,258	7,177	–	–	6,498	4,825

자료: 정보통신부(2007).

〈표 6-21〉 방송서비스 가입 현황

	2005년	2006년	2007
유료방송 전체(가입가구, 만가구)	1,766	1,802	1,846
지상파 DMB(보급대수, 만대)	12	271.2	393.4
위성 DMB(가입자, 만명)	36.9	64.9	23.8

자료: 방송위원회(2007); 한국전파진흥협회; 정보통신부(2007).

WiBro 및 DMB 시스템 세계 최초 개발 및 상용화

2004년 11월에 국내 연구진에 의해 무선으로 초고속인터넷에 접속해 실시간 동영상 등을 볼 수 있는 휴대인터넷인 WiBro 시스템이 세계 최초로 개발되었다. 2006년 세계 최초로 HSDPA, WiBro 상용서비스 제공 등 3G 이동통신부문에서 세계 최초라는 수식어를 달고 다니며 발전을 거듭하였다. 우리나라 기술로 개발한 WiBro는 2007년 10월 ITU 국제표준회의에서 3G 이동통신 국제 표준으로 최종 채택됨으로써 국내 이동통신기술이 최초로 국제 표준에 채택되는 쾌거를 이루었다.

이와 함께 우리나라는 2003년에 세계 최초로 지상파 DMB 폰 및 휴대용 지상파 DMB시스템 개발에 성공하였다. 위성 DMB 및 지상파 DMB서비스는 2005년 성공적으로 상용화되었다. 또한 지상파 DMB는 유럽 표준으로 채택(2005.7)되고, ITU 국제표준으로도 채택(2007.12)되었다. WiBro나 DMB는 모두 첨단 이동형 멀티미디어서비스로 향후 차세대 IT기술에서 선진국보다 한 발 앞서 나갔다는 점에서 큰 의미가 있다.

한편, 방송서비스산업의 경우 2007년 현재, 유선과 위성방송을 포함한 유료채널 가입가구가 78.6%에 달하며, DMB와 IPTV 등 신규 서비스의 가입률도 증가 추세(방송위원회[2007])를 보이고 있다. DMB서비스를 세계 최초로 상용화하였으며, 위성 DMB와 지상파 DMB 이용자를 합한 전체 DMB 이용자 수는 929.6만명으로 시장활성화를 위한 기반을 마련하였다.

다. 소프트웨어(SW)산업

SW산업은 다른 산업과 비교할 때 연구개발 및 지적 노동의 투입이 월등히 높고 또한 가장 중요한 생산 요소인 산업이다. 일례로 SW산업의 평균적인 연구개발 집약도(R&D intensity)는 전체 산업 평균의 4배에 달한다. 또한 SW산업은 고도성장산업이다. GATT에 따르면 전 세계적으로 IT서비스산업을 포함한 소프트웨어산업은 2005년에서 향후 2010년까지 IT 관련 기기, 장비 등 하드웨어시장은 연평균 성장률 약 1.8%의 저성장률이 예상되지만 IT서비스시장을 포함한 소프트웨어시장은 연평균 약 6.6%대로 하드웨어시장에 비해 약 3.7배 이상 높은 성장률을 기록할 것으로 전망하고 있다.[126]

이러한 일반적인 특징에도 불구하고, 그동안 하드웨어와 통신 인프라에 치중되어 왔던 투자패턴과 외국계 기업들에 의한 진입장벽 때문에 우리나라 SW산업은 주요 산업으로 성장하지 못하였다. SW산업의 상대적 부진은 OECD 국가 중 IT제조업의 규모가 IT서비스의 규모보다 큰 나라가 세 나라에 불과한데, 한국은 그중에 포함되어 있다는 사실로도 알 수 있다.[127]

2005년 기준 국내 IT산업은 IT제조업이 약 70% 정도를 차지하고 있고, 통신은 22%를 점유하고 있으나, SW산업이 차지하는 비중은 약 8% 정도에 불과하다. 세계 IT산업에서 SW산업의 비중이 20% 내외인 점을 감안한다면 국내 SW산업은 IT제조업과 통신산업과 비교하여 매우 취약하다 할 수 있다.

또한, 국내 소프트웨어산업은 내수 위주의 산업 구조로 글로벌 경쟁력이 미약하다. 주요 SW 수출국인 이스라엘, 아일랜드, 인도 등은 내수시장 대비 수출 비중이 각각 1.4배, 11.6배, 7.1배인 데 반해, 우리나라는 0.03배로 나타난다. 한국의 SW산업은 지극히 내수 중심인 것이다. 이는 글로벌시장에서 경쟁력을 가지고 있는 SW기업이 없다는 것을 의미한다.

국내 SW산업은 양적뿐만 아니라 질적으로도 매우 취약하다. SW산업은 부가가치가 높은 산업으로 인식되어 있으나 국내 SW산업은 높은 부가가치를 창출하지 못하고 있다. 그 결과 SW산업의 평균임금은 통신산업보다 낮게 나타나고, SW/SI개발 설계직군의 임금은 하드웨어개발 설계직군의 임금보다 낮게 나타난다.

국내 SW 및 IT서비스업체의 수익성은 선진국업체에 비해 매우 낮게 나타나는데, 300인 이상 대기업은 2002년 이후 수익성이 지속적으로 개선되고 있으나 여전히 해외 선진업체에 비해서는 낮은 수준이며, 300인 이하의 중소기업은 평균 3% 이하의 매우 낮은 영업이익률을 기록하고 있다. 이는 10%를 상회하는 IBM(2006년 14.0%, 2007년 13.7%), Accenture(2006년 11.1%, 2007년 12.7%) 등의 해외 유수기업과 비교할 때 매우 낮은 수준이다.

---

126) Gartner Dataquest(2007).

127) 한국소프트웨어진흥원(2003).

3. 정부의 역할

가. IT839전략(2004~06) 및 차세대 성장동력 육성전략

정부는 IT기술의 진화를 주도하고 미래 IT 글로벌 리더로 거듭나기 위해 국가적 차원에서 IT839전략을 추진하게 되었다. IT839전략은 8대 서비스, 3대 인프라, 9대 신성장동력을 유기적으로 연결하는 IT산업 발전전략으로서, 이를 바탕으로 지금까지의 선진국 추격형(Catch-up) 발전모형에서 탈피하여 세계 IT시장을 선도(Lead)할 수 있는 전기를 마련한 것으로 평가되고 있다. 8대 신규 서비스에는 최근 상용화된 통신방송융합의 핵심 서비스인 DMB・DTV서비스, WiBro, HSDPA서비스, 텔레매틱스・위치기반서비스와 연관서비스로 분류되는 광대역 융합서비스, u-Home서비스, RFID・USN 활용서비스, IT 서비스 등이 있다. 3대 인프라에는 이들 서비스를 지원해주는 유무선통신 통합으로서의 광대역 통합망(BcN), 유비쿼터스 환경의 기본이 되는 u-센서 네트워크(USN), 소프트 인프라웨어가 속한다. 또 이와 관련된 9대 신성장동력은 기술적인 측면에서 8대 신규 서비스와 3대 인프라의 바탕이 되는 이동통신・텔레매틱스 기기, 광대역・홈네트워크 기기, 디지털TV・방송 기기, 차세대 컴퓨팅・주변 기기, 지능형 로봇, RFID・USN 기기, IT SoC・융합부품, 임베디드 SW, 디지털콘텐츠・SW솔루션 등이다.

IT839전략이 기본적으로 IT산업의 가치사슬 개념에서 착안된 것인 만큼, 9대 신성장동력은 IT 기기 측면, 3대 인프라는 네트워크 측면, 8대 서비스는 콘텐츠 측면으로 연계하여 생각할 수 있다. 즉, IT839전략은 IT산업 가치사슬 전반에 걸친 광범위한 정책적 전략이며, 수요-공급 측면에서 상호 영향을 주는 통합적 정책으로 평가할 수 있다.

2004년 IT839전략이 정립된 이래 2006년 u-Korea정책을 반영한 u-IT839전략으로 수정・보완되기까지, WiBro 및 DMB의 기술개발 및 국제표준화를 통한 첨단 IT기술 주도권 확보, RFID시장의 확산을 통한 유비쿼터스 IT허브 도약기반 구축 등에서 가시적인 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다. IT839전략의 기대효과를 경제적, 사회문화적, 기술적 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

우선, IT839전략은 8대 서비스-3대 인프라-9대 신성장동력분야 간의 다양한 융합을 유발하여 새로운 비즈니스 영역 및 부가가치 창출 유도를 목적으로 하고 있다. 따라서 IT839전략의 경제적 기대효과로는 통신시장의 정체를 타개하고, 경제성장 유발 및 고용창출, 국제적 기술경쟁력 향상 등으로 국민소득 증대에 기여하는 점을 들 수 있다.

다음으로 IT839전략의 사회문화적 기대효과로는 멀티미디어 사회문화 정착으로 인한 정보 격차 해소와 차세대 전자정부 실현을 통한 대국민 행정서비스의 획기적 개선, 그리고 이를 통한 기업의 생산성 향상과 비즈니스 기회 제공 확대 등을 들 수 있다.

한편, IT839전략의 기술・산업적 효과로는 핵심 원천기술 확보를 통한 미래기술 선점 및 국제적 기술경쟁력 확보, 국제표준화 선도로 디지털 지식정보사회로의 진입에 필요한 기술적 문제 해결 등이 예상된다. 또한 IT 신성장동력 및 국가전략산업 발전의 핵심 인프라를 제공하고 전통산업의 IT화 및 관련 산업기술의 연계발전을 통해 글로벌 경쟁력을 확보하는 것도 정부가 기대하는 중요한 효과 중의 하나이다.

〈표 6-22〉 주요 IT산업정책

	IT산업 지원		
	IT 839	U-IT 839	차세대 성장동력
주관부서	정보통신부		산업자원부, 정보통신부, 과학기술부 등 범부처적
기간	2004~2006년	2006년~	2004년~
사업목표	8대 서비스, 3대 인프라, 9대 신성장동력을 유기적으로 연계하여 IT산업 선순환 구조를 확립하고 산업 전체의 동반성장을 이룸		5~10년 후 우리 경제를 이끌어갈 10개 성장동력을 범부처적으로 발굴 및 육성
주요내용	– 8대 서비스 • WiBro, DMB, 홈네트워크, 텔레매틱스, RFID W-CDMA, 지상파 DTV, 인터넷전화 – 3대 인프라 • BcN, USN, 차세대 인터넷 프로토콜 – 9대 신성장동력 • 차세대 이동통신 기기, 디지털 TV/방송기기, 홈네트워크 기기, IT SoC, 차세대 PC, 임베디드 SW, 디지털콘텐츠 & S/W 솔루션, 텔레매틱스 기기, 지능형 서비스 로봇	– IT839 추진실적 점검, 환경변화에 따른 주요 동력원 재조정 • 8대 서비스: 인터넷전화가 상용화됨에 따라 제외, DMB와 DTV 통합되고 '광대역 융합서비스'와 'IT서비스' 추가 • 3대 인프라: '소프트 인프라웨어' 추가 • 9대 신성장동력: 이동통신과 텔레매틱스 기기 통합, RFID/ USN기기 추가	– 세계시장 전망, 경제·산업적 파급효과 등을 고려해 지능형 로봇, 미래형 자동차 등 10개 분야를 차세대 성장동력으로 선정, 체계적인 육성전략 수립 • 부처 간 중복투자를 방지하기 위해 사업별 주관부처 선정 ※산업자원부: 디스플레이, 차세대 반도체, 차세대 전지, 미래형 자동차, 지능형 로봇 ※과학기술부: 바이오 신약/장기 ※정보통신부: 디지털 TV/방송, 차세대 이동통신, 지능형 홈네트워크, 디지털콘텐츠/소프트웨어솔루션
추진전략	– 산업육성전략 방향: 기술추격→기술혁신 – 연구개발의 이정표에 따른 목표지향적 R&D – R&D의 책임성과 전문성 향상 추진 • PM제도 도입 • 하향(Top down)식 기획, 관리, 평가 및 조정 – 전후방 산업 간 연계 강화	– 기술 중심→시장 활성화 – SW, IT 부품·소재 정책 우선순위 강화 – 산업 간 컨버전스 적극 대응으로 블루오션 창출 – 정보통신분야 글로벌 리더십 확보 – 상용화를 위해 수요자 중심의 상향(Bottom-up) 방식	– 기술 수준, 국내 역량을 고려한 기술개발전략 – 정부, 민간의 역할분담을 통한 협력체제 구축 • 민간 주도(디스플레이, 차세대반도체 등), 민간과 정부 협력(지능형로봇, 미래형 자동차 등), 정부 주도(바이오신약/장기 등) • 정부(기초, 원천기술 개발 및 초기시장 창출, 제도개선, 규제완화, 인력양성 등 간접지원), 민간(핵심기술 실용화, 초기시장 선점 주력) – 연동계획(Rolling Plan) 수립으로 기술환경 변화에 대응
특징	– 서비스-인프라-기기에 이르는 IT산업 전체 고려 – 정책의 Brand화 – 가치사슬관점의 전략적 수용 – 분야별 IT전략 사이의 상호연계 시도 – 산업정책의 예측 가능성과 책임성 확보 – 산업발전의 수요와 공급 측면의 균형 강조		– 기술 수준과 국내 역량을 고려해 '민간 주도', '민간과 정부 협력', '정부 주도'로 구분하여 기술을 개발하는 전략 – 정부와 민간의 역할분담을 통한 민관 협력체제방식으로 사업 추진 – 산업 육성을 위한 종합적 전략이 아닌 특정 품목군 육성을 위한 stand-alone R&D정책
	– 기술개발: 첨단IT기술 확보 및 세계화 • 지상파DMB 유럽표준 채택(2005. 7), WiBro IEEE802.16e 채택(2005. 12), WiBro ITU 3G 표준채택(2007. 10) • 기술료: 2002년 201억원→2006년 552억원(2.5배 증가) • 국제표준특허 채택: 2002년 30개→2006년 111건(경제적 가치 3억 달러 규모) • 선진국과의 기술 격차 1년 이상 단축(2003년 2. 6→ 2006년 1.6) – 신시장 창출: 신규 서비스 도입 • 2005년 5월 위성DMB, 12월 세계 최초 지상파 DMB 상용화 • 2005년 인터넷 전화 도입, 2006년 상반기 HSDPA(5월), WiBro(6월) 서비스 개시 • RFID, 홈 네트워크, 텔레매틱스, IPTV 등 시범사업, 법제도 개선, 표준화 등을 통해 초기시장 형성 – 글로벌 위상 강화: u-IT 허브 도약기반 구축 • 2004년 3월 Intel, 2004년 5월 IBM, 2005년10월 모토로라 등 선진기업 R&D센터 유치 • 2005년 디지털기회지수 1위 국가로 선정, 2005년 국가정보화지수 세계 3위, 전자정부준비지수 세계 5위 • 송도 u-IT 클러스터, SW 및 콘텐츠 산업의 중심지인 상암 누리꿈스퀘어 조성 착수		– 기술개발: 선진국 기술 수준 확보 • 10개 산업분야의 기술 수준: 세계 최고 대비 2003년 50~90%에서, 2006년 70~95% 로 향상, 2012년 90~100% 도달 전망 • 지난 3년간 특허출원 5,368건(국내 4,305건, 국외 1,063건), 특허등록 1,138건(국내 1,033건, 국외 105건)으로 산업 기반 확충 – 고용인력: 2003년 52.3만명→2006년 90.4만명 – 세계시장 점유율(10개 산업 평균) : 2003년 11.5%→2006년 15.2% – 2006년 10대 산업 분야에서 휴대인터넷(WiBro), 40인치 AM-OLED TV, 지상파 DMB송수신기, 512MB PRAM 등 총 85개의 괄목할 만한 연구 성과를 거둠 – 세계 최초 WiBro 상용 서비스 및 DMB 본 방송실시 등 일부 분야에서의 상용화 성공으로 연구 성과의 조기 산업화 가능성 확인	

자료: 강홍렬 외(2008).

차세대 성장동력을 육성하려는 정책은 정보통신부뿐만 아니라 범부처 차원에서 진행되었다. 2004년 정보통신부, 산업자원부, 과학기술부 3개 부처에서 차세대 성장동력 10개를 선정 및 육성하는 정책을 수립하였다. 부처 간 중복투자를 방지하기 위해 사업별 주관부처를 선정하였는데, 산업자원부는 디스플레이, 차세대 반도체, 차세대 전지, 미래형 자동차, 지능형 로봇, 과학기술부는 바이오 신약/장기산업, 정보통신부는 디지털 TV/방송, 차세대 이동통신, 지능형 홈네트워크, 디지털콘텐츠/소프트웨어솔루션 분야를 선택하였다. 선정된 산업은 정부, 민간의 역할분담을 통한 협력체제하에 육성되도록 하였다. 정부는 기초, 원천기술 개발 및 초기 시장 창출, 제도 개선, 규제완화, 인력 양성 등 간접 지원에 힘쓰고 민간에서는 핵심 기술 실용화, 초기 시장 선점에 주력하기로 하였다. 산업별로는 디스플레이, 차세대반도체 등은 민간이 주도하고, 지능형로봇, 미래형 자동차 등은 민간과 정부가 공조하며, 기술투자기간이 긴 바이오신약/장기 등의 분야는 정부가 주도하기로 하였다. 이를 통해 정부는 차세대를 선도할 기술을 축적하고 고용을 확대를 기대하였다.

나. U-Korea 기본계획(2006)

그간 한국은 Cyber Korea 21, e-Korea Vision 2006 및 Broadband Korea Vision2007 등을 통하여 세계 최고 수준의 정보통신 인프라 구축, 정보기술 이용 촉진 및 활성화 등의 성과를 얻은 것으로 평가된다. 그러나 최근의 IT 관련 최대 이슈는 디지털 컨버전스에 이은 유비쿼터스(Ubiquitous)[128] 환경으로의 변화로서, 과거 고도성장 중심의 정책기조의 약점으로 지적되어온 지역불균형의 심화, 재난재해의 대형화, 저출산・고령화 등과 연계하여 국가전략적 차원의 변화가 필요하게 되었다.[129]

u-Korea 기본계획은 세계 최고 수준의 u-인프라 위에 세계 최초의 u-사회를 실현하여 선진한국 건설에 기여하는 것을 목표로, 4대 엔진(균형 잡힌 글로벌 리더십, 자생력 있는 생태적 산업기반, 효율적이고 유연한 사회제도기반 마련, 융복합 및 연계가 용이한 투명한 기술개발)의 최적화를 통해 5대 분야(국민에게 다가가는 정부, 첨단 지능형 국토 건설, 경제 활력 및 성장 잠재력 제고, 안전하고 깨끗한 사회, 편리하고 윤택한 개인생활) 선진화를 이루기 위한 내용을 담고 있다.

u-Korea 기본계획의 가장 큰 특징은 기존의 Cyber-Korea나 e-Korea와 같은 정보화촉진정책과는 달리, 차세대 국가 건설의 차원에서 논의되고 있다는 점이다. 따라서, 정보화 서비스 외에, 더 큰 틀에서 사회 전체를 포용할 수 있는 다양한 시각으로 공급과

---

128) 유비쿼터스는 1988년 미국 제록스사의 M. Weiser가 언제 어디서나 네트워크에서 자신이 필요한 정보를 편리하게 얻을 수 있는 환경의 개념을 제안한 데서 등장하였음. 국내에서는 2002년부터 21세기 새로운 가치창출 공간으로서 논의가 시작되면서, 업계, 학계, 공공부문이 합심이 되어 새로운 미래에 대한 준비와 연구를 추진하고 이를 토대로 새로운 미래의 국가비전인 'u-Korea 기본계획'을 수립하게 됨.

129) 정보통신부(2006).

수요의 조화, 기술의 발달로 인해 필요한 법·제도의 개선, 안전하고 신뢰할 수 있는 기반환경, 국민 모두에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 격차 해소와 보편화전략 마련 등 사회 시스템의 변화에 따른 정부의 역할을 강조하고 있다.

더 세부적으로 보면 u-Korea 기본계획은 ① 정부의 경우 공급자 중심의 전자정부에서 수요자·현장 중심의 전자정부로 변화, ② 사회간접자본(SOC)은 원격 제어에서 자율제어로 변화, ③ 경제는 기업 간, 산업 간 격차를 줄여 연계 시너지 효과를 생성, ④ 사회의 경우 신속한 대응체계 중심에서 사전 예방정책 중심으로 변화, ⑤ 개인의 경우 공통 서비스기반 포털에서 맞춤 서비스 위주로 변화 등에서 이전의 정보화정책과 연계성 및 차별성이 제시되고 있다.

〈표 6-23〉 주요 국가 정보화정책

	국가 정보화 지원			
	Cyber Korea 21	e-Korea Vision 2006	Broadband IT Korea Vision 2007	U-Korea
주관부서	정보통신부			
기간	1999~2002년	2002~2006년	2003~2007년	2006년~
사업목표	창조적 지식기반 국가 건설	글로벌 리더 e-Korea 건설	IT Korea 건설	Ubiquitous Korea 건설
주요내용	- 정보통신망의 고속화·고도화 - 지식정보기반을 활용한 국가 전반의 생산성 향상 - 정보인프라를 활용한 새로운 일자리 창출	- 국가사회 정보화 촉진 - 정보인프라의 지속적 고도화 - 글로벌 정보사회를 향한 국제협력 강화	- 지식정보사회 전면화 - 지식정보사회 토양조성 - IT 신성장동력 창출 기반 조성 - 글로벌 정보사회를 향한 국제협력 강화	- 5대 선진화 과제 • 정부업무 N/W구축 • u-City 통합관리센터 구축 • u-Payment 활성화 • 지능형 비상통신망 구축 • u-ID카드 보급 - 4대 엔진 최적화 • u-IT선도를 위한 국제기구 유치 • u-핵심전략산업 육성 • 법제 정비 • 최고수준의 인프라 구축
추진전략	- 정보인프라 조기 구축과 기술개발에 역량 집중 - 인터넷을 중심으로 운영시스템글로벌화 추진 - 국민들 정보화 교육을 받을 수 있는 환경 조성 - 법제도 환경 정비	- 정보화 추진: 양적확산→질적심화(인터넷 보급, 확산에서 제도 개선, 업무방식 혁신) - 산업육성: 정부 주도→신성장동력 발굴 등 IT산업기반 조성 - 따라가기→선도 (Lead)전략	- 대국민 서비스 및 정보자원관리를 혁신하는 전자정부 추진 - 책임성과관리제 도입, IT산업육성에 전자정부 활용	- 안전하고 신뢰할 수 있는 IT환경 구축 - 모두가 차별없이 IT혜택 향후 - 사용자 중심 IT환경 구현으로 다양한 서비스 이용 - 국가경제 활성화, 사회시스템 혁신
특징	- 정보화정책의 추진과 함께 정보통신산업의 육성정책의 병행 - 자본투자 중심의 정보화정책 • 정보화정책의 방향이 정보통신 인프라 구축과 같은 하드웨어 중심에서 정보이용의 활성화와 같은 소프트웨어 측면으로 서서히 전환되고 있는 중 - 정부 주도의 정보화 추진 • 국가 사회의 정보화가 민간부문의 자발적 참여와 유인 구조를 통해 이루어지기보다 정부의 직접적 개입을 통해 진행됨			

자료: 강홍렬 외(2008).

4. 성과와 과제

정부의 강력한 정보통신육성정책과 더불어 기업의 노력으로 국내 정보통신산업은 빠른 속도로 발전하여 국가경제의 일익을 담당하였다. 2007년 기준 IT산업의 GDP 비중은 16.9%, IT산업의 GDP 성장 기여율은 31.1%를 기록하였다. 또한, 우리나라 정보통신제품은 세계 최고의 경쟁력을 달성했다. 2007년 현재 현재 세계시장에서 디스플레이 38.4%로 1위, 휴대폰 24.8%로 2위, 반도체 11.3%로 3위를 기록하고 있으며, 반도체 중 1990년대 중반 이후 DRAM과 기억소자(44.2%)는 계속 1위를 유지하였다.

그러나 향후 지속적인 정보통신강국으로 지위를 유지하기에는 대내외적인 장애요소가 존재하고 있다. 대내적으로는 IT산업 내에서도 업종별, 기업규모별, 수출과 내수 부문별 등 양극화가 발생되었다. SW 및 컴퓨터 관련 서비스업의 노동 생산성 저하와 더불어 제조업과 SW/서비스 산업의 성장도 상호 불균형이다. 또한 대기업과 중·소 벤처기업 간의 생산성 격차, 수출과 내수 부문과의 성장 격차도 확대되고 있다. 메모리와 비메모리 반도체분야의 불균형과 반도체, 휴대폰, LCD의 3대 품목이 IT 전체 생산 및 수출에서 차지하는 비중이 너무 크다.

대외적으로는 그간 우리나라가 IT산업의 질적·양적 성장을 바탕으로 세계 IT 선도국가로 부상함에 따라, 선진국의 견제와 후발국의 도전이 표면화하고 있다. 선진국의 경우는 메모리·이동통신·디스플레이 등 우리나라가 압도적 경쟁우위를 보이는 첨단 IT 분야(high-end)에 대해 조직적인 견제를 보이고 있다. 중국을 비롯한 후발국도 가격경쟁력을 바탕으로 범용 IT 기기분야(low-end)의 세계시장을 장악함은 물론, 우리나라와의 기술 격차를 빠르게 좁혀나가고 있다. 휴대폰과 LCD, LCD TV, 모니터 등의 부문에서 국내 업체들은 북미·유럽과 대만·중국·일본의 경쟁자들에게 시장을 점차 잠식당하고 있다. 한국의 IT산업을 대표하는 휴대폰의 경우, 노키아와 모토로라 등 북미·유럽 업체들의 시장점유율은 점차 높아지고 있는데 반해, 국내 업체들의 시장점유율은 2005년 이후 답보하고 있다. LCD 패널과 급성장 중인 LCD TV 시장에서도 일본, 대만의 거센 도전을 받고 있으며 중국도 가세하기 시작하였다. 또한 우리나라 온라인 게임도 제1의 게임시장인 중국시장에서 점유율이 떨어지고 있다.

이러한 난관을 극복하고 신규 성장동력 발굴 및 육성을 통해 정보통신산업의 발전을 지속하고자 IT839전략이 추진되었다. 그러나 공급자 중심의 정책으로 신성장동력 창출을 통한 IT산업 성장견인이라는 본래 목표 달성에 미흡했다는 한계를 보였다. 기술, 공급 중심의 접근으로 당초 계획보다 신규 서비스 전개속도가 전반적으로 지연됨에 따라 이와 관련한 기기, SW, 콘텐츠 분야의 성장도 저조하게 나타났다.

예를 들어, WiBro와 DMB의 경우, 기술적으로는 혁신적인 서비스이나 실질적인 서비스 내용면에서는 기존 이동통신서비스와 유사하거나, 유선서비스에 비해 이동성 외에는 수요자의 가입의사를 높일 차별화된 소구점이 없어 활성화되지 못한 상태이다. 구체적으로 시장현황을 살펴보면, 우선 WiBro는 KT에 의해 서비스가 주도적으로 제공되고 있으나 이동통신서비스에 비해 시장 확산이 지연되고 있다. KT가 2006년 6월에 상용서비스를 개시한 이래 2009년 5월 기준 20만명을 확보하였으나 예상 가입자 수에는 미치지 못

하는 수준이다. SKT의 경우, 의무 커버리지는 확보하고 있으나 HSDPA와의 경쟁 관계, 무선인터넷 접속분야 사업성의 부재 등으로 서비스 활성화에 미온적이다. 기존 이동통신 서비스를 제공하고 있는 WiBro 사업자는 정부의 WiBro 활성화정책지원에도 불구하고 경쟁서비스인 HSDPA를 동시에 제공하고 있기 때문에 자기시장 잠식(Cannibalization)을 우려하여 망 투자와 마케팅에 적극적으로 나서지 않고 있는 것이다.

지상파 DMB는 무료라는 이점과 이동통신사의 가입자 확보를 위한 단말기 보급으로 빠르게 확산되어 2009년 1분기 현재 약 1,877만대의 단말기가 판매되었다. 그러나 지상파 DMB는 현재 광고가 유일한 수익원인데, 작은 화면과 짧은 시청시간으로 인해 광고효과가 입증되지 않아 광고주들에게 큰 매력을 주지 못하여 사업자당 광고 매출은 매우 부진한 상황이다. 위성 DMB도 수익성 측면에서 매우 부진하다. SKT의 자회사인 TU미디어는 2009년 6월 현재 200만명을 넘어서는 가입자를 확보하고 있지만, 할인정책에 의한 가입자 확보로 수익성은 취약하다. 위성 DMB는 무료서비스인 지상파 DMB와의 경쟁에서 취약하고, 지상파 사업자들의 지상파 재송신 거부로 제값을 내는 가입자 유치에는 어려움을 겪고 있다. TU미디어의 2008년까지 누적적자액은 약 3,085억원으로 자본금인 3,400억원을 거의 잠식하고 있다.

정부의 차세대 성장동력사업은 부처 간 중복을 피하기 위해 역할을 조정하였음에도 불구하고 경쟁이 심한 분야에 대한 중복투자로 비효율이 발생하였으며, 민·관 간 역할분담에 대한 차별화가 제대로 진행되지 않는 등의 문제점 발생하고 있다. 사업분야별로 연구개발에 참여하고 있는 기업과 연구비 부담 비중을 분석한 결과 민간 주도 또는 국가 주도의 특성이 차별화되지 않았다. 또한, 정부연구개발 예산 전체에서 차세대 성장동력 관련 연구개발 예산의 비중은 2005년 6% 수준에 불과해 차세대 성장동력산업을 적극 육성하겠다는 정부의 정책의지가 민간부문이나 시장에 효과적으로 전달되지 못했다고 평가할 수 있다.

제6절 | 요약 및 결론

1. 정보통신산업 발전과정

국내 정보통신산업은 1960년대 전자산업에서 출발하였다. 1960대에 국내 업체는 소규모 형태로 단순 조립 위주의 라디오, 진공관, 흑백TV 등의 내수용 제품 생산에 주력하면서 전자산업의 토대가 마련되었다. 1970년대에 접어들면서 컬러TV, 라디오 카세트, 전자교환기 등의 생산이 시작되면서 본격적인 품목 다양화와 제조 기술의 축적이 이루어지면서 양적 성장을 이룩하였다. 1960~70년대 전자산업의 발전은 정부의 강력한 수출 지향정책하에 이루어진 외국인투자의 적극적인 유치, 국내 기술개발 연구소 개원을 통한 기술개발 등에 힘입은 바 크다. 1980년대에 접어들면서 대기업이 IT산업에서 더욱 중요한 역할을 하기 시작한다. 대기업의 기술개발투자의 성공으로 반도체 메모리칩, VCR 등으로 생산품목은 더욱 다양해지고 급속도로 수출규모도 1980년 20억달러에서 1990년

166억달러로 급증하게 된다.

1990년대에는 전자산업 구조가 고부가가치 제품 위주로 바뀌면서 정부의 정책도 반도체, 컴퓨터, 전자교환기 등 3대 전략품목 중심의 육성에 초점을 맞추게 된다. 특히, 1994년 정보통신산업 육성을 총괄하는 정보통신부가 출범하면서 국내 정보통신산업이 본격적인 지원을 받게 된다. 정보통신부는 IT산업진흥정책과 함께 초고속인터넷망 등 정보통신 인프라를 고도화하고 전자정부사업 등 정보통신의 활용을 촉진하는 정보화정책을 추진하여 정보통신산업의 경쟁력을 강화하였다. 또한, 통신시장에 경쟁정책을 도입하여 통신사업자에 대한 규제로 소비자의 효용을 극대화를 추구하였다. 그 결과 정보통신부가 신설된 1994년부터 폐지되기 전해인 2007년까지 국내 정보통신산업은 급격한 성장을 이룩하게 된다. IT산업의 생산은 1994년 34조원에서 13년간 연평균 17.1% 성장으로 7.9배 증가하여 2007년 268조원을 달성하였다. IT산업의 수출은 1994년 202억달러에서 연평균 15.1% 증가하여 2007년에는 1,251억달러를 달성하였다. IT산업의 무역수지 흑자는 1994년 82억달러에서 연평균 16.6% 증가하여 2007년에는 603억달러를 기록하였다. 1995년부터 2007년까지 13년간 총 3,790억달러의 무역수지 흑자를 창출하여 IMF 외환위기 극복에 결정적 기여를 하였다. 이 기간 중 비IT산업의 무역수지는 1,930억달러의 적자를 기록하였다. IT산업의 전체 산업에 대한 수출 비중은 1994년 21% 수준에서 1999년 이후 현재까지 30%대(2004년 최고 36.9% 기록)를 유지하여 우리나라 주력산업의 위치를 확고히 하고 있다. 그리고 IT산업의 GDP 비중은 1995년 4.0%에서 2007년 16.9%로 4배 이상 증가하였다. 또한, IT산업의 GDP 성장 기여율도 1996년 10.6%에서 2003년 51.3%로 최고치를 이룩한 후 2007년에는 31.1%를 기록하였다. 우리나라의 반도체, 디스플레이, 휴대폰, 저장매체, 디지털TV 등은 세계 최고 수준의 점유율을 기록하여 IT산업 발전의 핵심을 이루고 있다. 반도체의 경우 1998년에 DRAM 반도체가 일본을 추월하여 세계 1위로 도약하였으며, 2001년에는 기억소자 반도체가 세계시장 점유율 1위를 달성하였다. 이동통신단말기는 2001년 CDMA 단말기가 세계시장 점유율 1위에 진입하였다. TFT-LCD는 2001년 세계시장 1위를 확보한 이후 계속 1위를 유지하고 있으며, 디지털TV는 2003년 세계시장 점유율 1위를 달성하였다.

한편, IT 분야에 대한 정부와 기업의 지속적인 연구개발투자로 1994년 세계 최초로 256M DRAM 반도체를 개발하였고, 통신분야에서는 1980년대의 TDX개발과 이를 바탕으로 한 1990년대의 CDMA방식 이동전화 세계 최초 상용화, 2000년대 WiBro, DMB 등 독자적 핵심 기술의 개발을 통해 IT산업의 선진기술 추종국(Follower)에서 신기술 선도국(Leader)으로 발돋움하였다.

통신서비스는 1960~70년대 정부의 '통신사업5개년계획'에 힘입어 폭발적으로 발전하면서 통신서비스 기반시설을 확충하고 1980년대에는 가구 1전화시대가 개막되는 등 통신서비스 보급이 확대되었다. 1990년대에는 정보통신 수요의 급속한 팽창과 정부의 경쟁도입정책, 전자교환기의 지속적인 보급 등에 힘입어 일반 전화의 기본 통신 수요가 완전히 충족되었고, 무선통신기술이 비약적으로 발전하면서 통신의 기능과 휴대성이 대폭 향상된 이동전화가 급성장하게 되었다. 또한, 1995년부터 시작한 초고속정보통신망 구축사업을 통해 광전송망을 구축하여 기간전송망을 완성하였고, 2001년 말에는 모든 읍・면 주

요 지역까지 초고속인터넷 제공기반을 확대하는 등 전국적인 초고속데이터서비스의 기반이 완성되어 초고속인터넷서비스가 대중화되었다. 1998년에 개시한 초고속인터넷서비스는 2003년 인터넷 이용가구가 전체 가구의 60%를 상회하여 초고속 인터넷 보급률 세계 1위를 달성하였고, 2007년에는 전체 가구의 79.8%가 초고속망에 가입하여 사실상 모든 국민이 초고속인터넷을 이용할 수 있는 환경이 구축되었다.

2. 정보통신정책 성과와 평가

국내 정보통신정책은 과거 1980년대 중반까지 기본적인 통신수요를 충족하는 한편, 전자산업 중심으로 산업의 육성 및 정보화기반 구축에 중점을 두고 진행되었다. 그 후 1990년대 중반까지 IT강국으로 도약하기 위하여 국가 차원의 집중적인 노력을 기울인 것으로 평가된다. 특히, 한국이 IMF관리체제하에 들어간 1997년 말, 경제위기 돌파구의 하나로 IT 부문에 대한 투자를 집중하였다. 그 결과 세계 최고의 정보통신 인프라가 구축되었고, 국가 사회 전반의 정보화 수준이 제고되었으며, 경제의 성장엔진으로 도약한 정보통신산업은 전 산업의 경쟁력을 높이는 기반산업으로 자리 잡았다. IT839전략과 차세대 성장동력사업의 추진으로 선진국 추격형 모델에서 탈피하여 신기술 선도국으로의 도약발판을 마련하였고, IT산업의 동반성장을 위한 기반을 조성하였으며 글로벌 IT 협력 리더로서의 기반을 조성하였다고 할 수 있다.

그러나 몇 가지 취약점도 나타났는데 우선 정보화 부분부터 살펴보면, 세계 최고 수준의 인터넷 이용자 수를 달성하였으나 상대적으로 인터넷 활용기반은 취약하다. 빈번한 계획의 변경으로 정책의 일관성이 훼손된 점, 정책목표의 추진정도에 대한 지속적인 모니터링이 이루어지지 않은 점, 정보화가 모든 계층으로 확산되지 못하고 활용목적도 생산적 용도보다는 오락, 게임 등 소비적 용도가 많은 점 등도 문제점으로 지적된다.

이러한 정보화 인프라 성과와 낮은 활용도의 문제점은 기업 정보화에도 유사하게 나타난다. OECD(2004)는 '기업 정보화정책에 관한 검토보고서'에서 우리나라 기업은 우수한 초고속인터넷 인프라, 범정부 차원의 추진체계와 공조, 전자조달 활성화, 관련 법령 정비 등으로 정보화를 촉진하였다고 평가하였으나, 정보화와 기업 생산성과의 연계가 미흡하다고 지적하고 있다. 높은 수준의 초고속인터넷 인프라와 전자상거래 참여도에 비해 기업들의 IT활용도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 실제로 국내 전자상거래 이용률(12.7%)은 OECD 평균에 머물고 있고 OECD 회원국의 공통과제인 정보화를 통한 기업 혁신 및 생산성 제고 효과도 명확하지 않다고 지적하였다.

또 다른 취약점으로는 성장 위주의 정책에 집중되어 IT산업의 성장을 뒷받침할 법·제도적인 측면의 미비, 수요자 측면의 정책 부족, 대체성이 높은 상품 및 서비스의 중복 개발, 사생활 침해 등 정보보호 노력 부족, 기업규모에 따른 차별적 정책 등이 지적된다.

우선 법·제도적인 측면에서 IMD 20개 부문별 국가경쟁력 평가분석에 따르면, 한국은 기술 인프라, 과학 인프라, 기본 인프라, 노동시장 및 경영 형태에서 강점을 가진 반면, 아직도 제도여건 및 기업 관련 법 등 법·제도적 측면이 약점으로 지적되고 있다. 또한 공급자 위주의 정책은 초기 시장 형성에 수요자 측면을 다소 간과하고 있어 실제

〈표 6-24〉 국내 정보통신정책 흐름

시기	중점사항	세부 계획	특징
1960년대~1986	기기 중심, 공급 중심	과학기술 5개년계획	컴퓨터개발 육성
		반도체육성계획	DRAM개발 선도
		1,2차 행정전산화기본계획	행정정보시스템 보급과 네트워크화
		TDX개발	네트워크 개발 및 통화수요 충족
1987~2003	네트워크 중심, 수요 중심	차세대반도체 기반기술개발	DRAM 국제 경쟁력 강화
		주전산기개발	중대형컴퓨터 기술자립 확보
		1,2차 국가기간전산망기본계획	IT에 대한 국가적 관심과 인식 제고
		초고속정보통신기반 구축 및 고도화	범정부적 차원의 정보화 비전제시 정보화수요창출을 통해 민간투자 유발
		Cyber Korea 21	고용창출과 경기활성화 활용
		e-Korea Vision 2006	정보화를 통한 효율성 증대
		Broadband IT Korea Vision 2007	차세대국가 미래전략으로 추진
		CDMA 상용화 프로젝트 통신산업구조 개편	이동통신서비스 세계선도 통신산업의 본격적 경쟁체제 도입
2004~	가치사슬 전반, 수요공급 통합	IT839전략	디지털컨버전스하에 IT가치사슬을 응용한 수요공급통합정책
		u-Korea	정보화 서비스를 포함하는 유비쿼터스 사회를 지향

자료: 이명호 외(2006).

시장 형성에 어려움을 겪고 있으며, 수요 진작 정책으로서 활성화 방안을 추가로 제시하고 있는 경우가 빈번하다는 점이 지적되고 있다. 그리고 WiBro와 HSDPA처럼 시장에 대한 심도 있는 비판을 수렴하지 않는 경우가 있어 대체성이 있는 기술에 중복투자가 일어날 가능성이 높다는 점도 약점으로 지적되었다.[130]

마지막으로, 한국 IT산업의 가장 큰 취약점으로 SW산업의 상대적인 미발달을 꼽을 수 있다. 우리나라 SW산업은 1980년대 이전에는 SW산업의 태동기로서 1960~70년대까지 SW의 선진문물을 익힌 고급 인력들이 귀국하면서 SW산업화가 시작되었으며, 1980년대 금융권을 중심으로 다양한 서비스들이 개발되고, 대기업 전산실의 독립법인 출범이 붐을 이루었다. 1990년대에는 정보통신부가 설립되어 SW산업의 조타수 역할을 담당하였고, 영향력 있는 벤처기업이 등장하고 PC통신, 초고속 통신 등이 보편화되면서 성장기를 이루었다. 2000년대 초반에는 IMF 환란을 극복하며 닷컴붐과 함께 SW기업들도 재도약 시기를 맞았으며 「SW산업진흥법」 제정을 통해 산업성장의 기틀이 다져지고 품질, 공개SW, 수주제한제 등의 제도가 마련되기 시작하였다.

국내 SW산업은 그간의 양적 성장에도 불구하고 글로벌 경쟁력 확보와 국가경제에 미치는 파급효과 측면에서 미흡한 성과를 보였다. 향후 산업기반의 선진화와 지속적인 서비스모델의 발굴 및 해외진출 연계로 우수 SW인재들이 능력을 발휘할 수 있는 한국형 SW산업의 발전정책을 추진하는 것이 필요한 시점이다.

130) 이명호 외(2006).

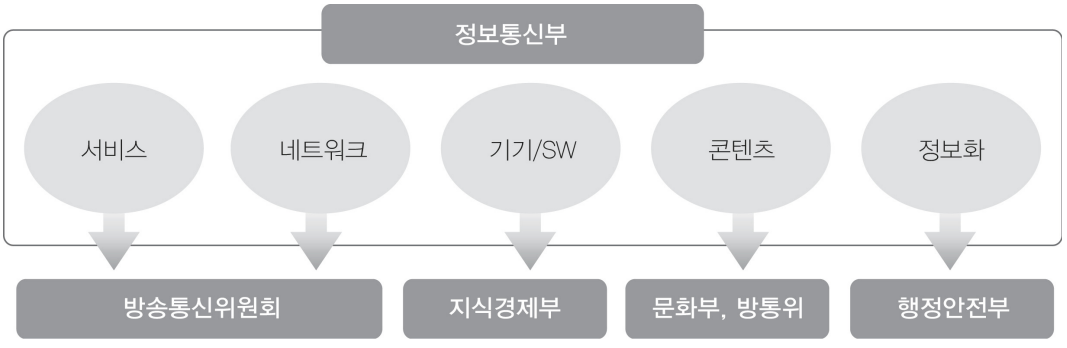
우리나라의 SW산업을 발전시키기 위해 글로벌 경쟁력을 갖춘 강한 SW기업을 육성할 필요가 있으며, 이는 글로벌 소프트웨어 분업체제로의 편입과 우수 SW인력의 양성을 통해 가능할 것이다. 소위 3I라는 신흥 소프트웨어 강국으로 불리는 아일랜드, 이스라엘, 인도가 미국과의 네트워크를 통해 발돋움했음을 상기해 볼 때, 국내 소프트웨어산업의 글로벌 소프트웨어 분업체제로의 편입은 소프트웨어 인력의 국제교류와 함께 주요한 소프트웨어 산업 육성전략으로 자리 잡아야 할 것이다. 이와 함께 SW 전문기업이 성장할 수 있도록 공공SW사업 하도급 개선, 분리발주 활성화, 원격지 개발 시범사업 추진과 사업자 선정방식 개선, 대기업의 폐쇄적 사업구조 개선 등 법, 제도 개선도 필요하다. 소프트웨어산업의 발전은 타 산업 발전의 근간이 된다는 측면에서 매우 중요하다. IT와의 융합 촉진을 통한 전 산업의 생산성 향상도 소프트웨어산업의 발전이 전제되어야만 가능하기 때문이다.

3. 미래 비전

정보통신부는 1994년 정보통신산업을 국가발전 전략산업으로 집중 육성하기 위하여 과학기술처, 공보처 및 상공자원부의 정보통신 관련 기능을 흡수·통합하여 탄생된 부서로 우리나라를 정보통신 강국으로 이끄는 데 기여하였다. 그러나 IT가 산업 전반에 보편화되면서 IT-비IT 영역 경계가 무너진 환경에서는 정보통신부의 정보통신산업 집중정책은 융합 추세에 대응한 기술-산업 간 융합과 신산업 창출에는 부적합한데다, 정보통신부 정책이 타 부서와도 중복되어 효율이 떨어졌다.

예를 들어, IT839정책의 경우, 로봇, 홈네트워크, 텔레매틱스 등은 산업자원부와 영역이 중복되었고, 게임 등 디지털콘텐츠 분야는 문화부와 동일하였다. 이에 따라, 중복된 정책을 일소하고 ICT 내부보다는 ICT와 산업기술의 융합을 통해 지식기반형 경제로 발전시키고, 우리 경제에 새로운 활력을 창출하기 위해 정보통신부를 해체하고 정보통신부의 기능을 개편된 정부조직으로 분산 통합하였다. 기존의 전자정부 추진을 비롯한 국가정보화 총괄 및 조정기능은 행정안전부로, 정보통신망 등 인프라 구축 및 관련 정책기능은 방송통신위원회로, 콘텐츠 육성기능은 방송통신위원회와 문화체육부, 정보통신산업 육성기능은 지식경제부로 재편되었다.

[그림 6-2] 정보통신부 개편



이에 따라, 정보통신정책은 재편된 부서에서 추진되고 있으며, 특히 지식경제부와 방송통신위원회가 중심이 되어 진행하고 있다. 이 두 부서를 중심으로 향후 정보통신산업을 선도할 정보통신정책을 살펴보면, 우선 기기와 소프트웨어 분야를 담당하는 지식경제부[131]는 최근 성장률이 둔화되고 있는 IT산업의 새로운 성장전략으로, 그간 IT로 일으킨 국가성장의 에너지를 전 산업에 걸쳐 확산시켜나가는 'New IT전략'을 수립하여 2008년 7월 발표하였다. New IT전략을 통해 2012년까지 국내시장 1조원의 IT융합산업 10개를 창출하고, 매출 500억원 IT기업 1,000개와 글로벌 SW기업 10개를 육성하는 것을 목표로 하고 있다. 아울러 IT사업체 수를 23,000개, IT산업 고용자 수를 91만명까지 증가시키고자 한다. New IT전략과 기존 IT정책과의 차별점은 기존 IT정책이 IT산업 자체의 육성에 중점을 두어 왔으나, New IT전략은 발전된 IT산업과 전통산업의 융합을 통해 경쟁력을 더욱 강화하는 것을 기본방향으로 하는 데 있다. 그리고 IT산업의 지속적인 성장을 위해서 성장의 원천을 IT산업 내부보다는 제조업, 서비스업 등 IT 외부에서 찾고, 아울러 고유가와 고령화 등 경제사회 문제 해결에 IT의 역할을 강조하고 있다. 또한 증가세가 완화되고 있는 IT산업의 수요를 외국보다 앞서 새로운 영역에서 발굴하여 미래의 새로운 시장을 선점한다는 전략이다. 또한 New IT전략은 IT산업의 외연적 확산뿐만 아니라 그간 정부 주도의 R&D 방식에서 벗어나 민간 위주로 기업 간 협력 강화, 수요 창출 등을 통해 IT산업의 고도화에 역점을 두고 있다.

다음으로 방송통신서비스와 네크워크 및 콘텐츠를 담당하고 있는 방송통신위원회는 방송통신분야에 있어 우리나라가 보유하고 있는 휴대폰・디지털TV 등과 같은 세계 최고의 기술력과 IT 인프라를 기반으로 콘텐츠, 유통 인프라 등 연관 산업 전반의 경쟁력을 강화하여 방송통신 융합으로의 환경 변화를 선도하고, 방송통신 융합산업의 강국으로 도약할 수 있도록 정책을 지속적으로 추진할 예정이다. 이에 따라 2008년에는 방송통신서비스 활성화를 위해 IPTV와 같은 융합서비스 활성화를 지원하고 방송통신콘텐츠의 경쟁력을 제고하는 정책을 지속적으로 수립・집행하고 있다. 또한, 소비자가 통신사를 쉽게 선택할 수 있도록 유심(USIM) 록(Lock) 해제와 위피(WIPI) 의무화 폐지, 다양한 통신결합상품 출현, 이동전화 요금 감면 확대, 방송사업 소유규제 완화 등 규제완화를 통해 소비자의 통신서비스 이용 부담을 경감하고, 방송산업과 통신서비스의 경쟁력 강화를 도모하였다. 2009년에도 정책기조는 이어져 신성장동력인 미디어서비스를 육성하고, 네트워크 고도화 및 민간분야의 투자를 촉진하며, 방송통신 이용자의 권익을 제고하면서, 경쟁력 있는 방송통신서비스의 해외진출을 적극 지원하는 등 방송통신산업의 성장을 지원하고 있다.[132]

Jorgenson and Vu(2005)는 WITSA(World Information Technology and Services Alliance) Digital Planet Report 등의 자료를 이용해서 세계 110개국을 대상으로 IT 자

131) 지식경제부는 산업자원부를 축으로 과학기술부의 연구개발(R&D)정책 및 기획, 정보통신부의 정보기술(IT)산업 진흥 기능이 합쳐진 부서이다.

132) 방송통신위원회(2009).

본이 성장에 기여한 정도를 분석하였다. 이들의 연구 결과에 따르면 1995년부터 2003년까지 세계 110개 국가의 IT 자본 축적이 각국의 성장률에 기여하는 바가 평균 약 15% 정도인 반면에, 한국의 경우 IT 자본의 성장기여율이 약 11% 정도에 지나지 않는다. 선진 7개국(G7)의 경우, IT 자본이 성장에 기여한 비율이 약 27% 정도가 되어서 ICT자본의 성장기여율이 한국의 2배 이상 크게 나타난다. Jorgenson은 2006년 한국에서의 강연에서 한국 IT 자본의 성장기여율이 낮은 것은 IT 활용 및 소프트웨어의 개발이 더딘 측면에 기인한다고 지적한 바 있다. 그는 한국의 경우, 인터넷 보급률이 세계 1, 2위를 다투는 등 전통적인 IT 하드웨어 측면에서는 다른 선진국들에 비해서 크게 뒤지지 않으나, IT 융합 등 IT 활용과 소프트웨어적인 측면에서는 선진국들에 비해서 크게 뒤져있음을 지적하였다. 이러한 상황을 긍정적으로 해석하면, 아직도 IT를 통해 성장률을 제고시킬 여지가 많다는 것이다.

IT는 향후에도 한국의 경제성장에 중추적인 역할을 할 것이다. IT와 타 산업의 융합, IT와 BT, NT, ET, ST 등의 기술융합, 방송과 통신의 융합 등이 전체적인 산업의 생산성을 향상하는 방향으로 진행되는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

참고문헌

강홍렬 외, 『New IT산업 발전전략』, 정보통신정책연구원, 2008.

고상원 외, 「IT 산업과 한국경제」, 『IT 산업과 한국경제』, 정보통신 핸드북 2의 1장, 법영사, 2005.

방송통신위원회 · 지식경제부, 『2008년도 전기통신에 관한 연차보고서』, 2008.

방송통신위원회, 『2008 연차보고서』, 2009.

손상영 외, 『정보통신 20세기사 정책/산업부문 조사, 집필 – 第5編 도약발전기(1980년~2000년) –』, 정보통신정책연구원, 2001.

오광석, 「국가사회 정보화 정책의 현재와 미래」, 『정보사회 정보화정책』, 정보통신 핸드북 3의 3장, 법영사, 2005.

이종범, 『전환시대의 행정가 – 통신혁명의 지휘자: 오명』, 나남출판사, 2006.

이명호 외, 「한국 IT산업정책의 평가와 향후 정책방향」, 『정보통신정책연구』, 제13권 제3호, 2006, pp.11~41.

임명환, 「문화콘텐츠 산업의 동향과 전망 및 기술혁신 전략」, 『전자통신동향분석』, 제24권 제2호, 한국전자통신연구원, 2009.

염용섭 외, 「국내 통신서비스 사업 및 정책: 연혁과 현황」, 『통신서비스정책의 이해』, 정보통신 핸드북 1의 2장, 법영사, 2005.

『전자신문』, 「전자산업 50년, 새로운 50년을 위해」, 연중기획 시리즈, 2008. 3.

정보사회진흥원, 『2007 국가정보화백서』, 2007.

정보통신부, 『정보통신산업발전종합대책』, 1996.

정보통신부, 『정보통신기술개발 5개년 계획: 2000~2004』, 2000.

정보통신부, 『한국의 정보화전략』, 2003.

정보통신부, 『OECD 한국 기업정보화정책 검토보고서(요약)』, 2004.

정보통신부, 『u-Korea 기본계획』, 2006.

정홍식, 『한국 IT정책 20년』, 전자신문사, 2007.

주간무역, 『한국무역비사-IT왕국 성장 주역 전자산업』, 2009.

한국부품소재산업진흥원, 『한 · 일 FTA가 주요 부품 · 소재산업에 미치는 영향』, 2008.

한국소프트웨어진흥원, 『S/W산업 진흥정책 방향』, 정책연구 03-27, 2003.

한국인터넷진흥원, 『정보화 실태조사』, 2007.

한국전자통신연구원, 『CDMA 기술개발 및 산업성공 요인과 향후과제』, 2002.

한국전산원, 『한국의 정보화정책 발전사』, 2005.

한국전산원, 『초고속국가망 사업의 발자취』, 2005.

체신부, 『1985년도 전기통신에 관한 연차보고서』, 1985.

Economist, "Business Blues," June 23, 2001.

ITU, "IP Telelphony and the Internet: Republic of Korea Case Study," www.itu.org, 2001a.

ITU, "A Broad Future," ITU News, No. 6, www.itu.org, 2001b.

ITU, "World Information Society Report 2007," 2007.

Jorgenson, Dale W. and Khuong Vu, "Information Technology and the World Economy," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 107, Issue 4, 2005.

OECD, *The Development of Broadband Access in OECD countries*, www.oecd.org, 2001.

OECD, *OECD Information Technology Outlook 2007*, 2007.

OECD, "Case Study 5: Trade and Innovation in the Korean Information and Communication Technology Sector," OECD Tarde Policy Working Paper No.77, 2008.

PricewaterhouseCoopers, *Global Entertainment and Media Outlook 2006~2010*, 2006.

PricewaterhouseCoopers, *Global Entertainment and Media Outlook 2008~2012*, 2008.

Gartner Dataquest, "Gartner Dataquest Market Databook, December 2006 Update," 2007. 1.

Reed Electronics Research, *Yearbook of World Electronics Data*, 각년호.

제7장

건설산업

제1절 | 머리말

우리나라는 1945년 광복 이후부터 현재까지 지난 60여 년간 괄목할 만한 경제성장을 이룩했다. 건설산업은 6·25 전쟁 이후 초토화된 주택과 공장을 다시 짓고, 폐허화된 산업기반을 재정비하기 위한 전재(戰災)복구 및 재건사업에 가장 중추적인 역할을 수행하였다.

1962년부터 시작된 제1차(1962~66년) 및 제2차(1967~71년) 경제개발5개년계획 기간 동안 건설산업은 수출과 더불어 우리나라 산업 진흥의 양대 축으로 성장했다. 이 기간 동안 건설산업에 대한 보호·육성의 정책기조가 유지되었고 경제개발이라는 시대적 필요성으로 인해 양적 성장을 거듭하였다. 1, 2차 경제개발5개년계획은 우리나라의 근대화를 추구한다는 정책 목표 아래 전력, 용수 및 수송 등 경제성장 위주의 사회간접자본시설의 개발을 추진하였다. 이 시기의 각종 사회간접시설의 개발은 1970년대 우리 경제의 고도성장의 기반을 마련한 것으로 평가되고 있다. 특히, 베트남전의 격화와 한국군의 참전에 따라 베트남의 전재복구사업과 군 작전에 따른 건설공사가 급증했고, 나아가 동남아 일대로 건설 수출을 확대하는 계기를 마련하였다.

1972년부터 시작된 제3차(1972~76년), 제4차(1977~81년) 경제개발5개년계획과 제5차(1982~86년) 경제사회발전5개년계획의 집행으로 건설산업은 국가의 기간산업으로 지속적으로 성장했다. 광복 이후 그동안의 건설공사는 정부 및 공공기관에서 발주하는 공공공사가 대다수를 차지했지만 이 시기부터 민간공사가 국내 건설산업을 주도하기 시작했다. 특히, 1970년대 후반부터 중동의 대형건설공사가 수주되면서 해외건설실적은 1973년 1.7억달러에서 1981년과 1982년에는 130억달러가 넘는 초고속 성장을 보였다. 이 같은 해외건설의 신장은 우리 경제가 1973년과 1978년의 석유파동을 극복하는 데 결정적인 기여를 하였다.

1988년 이후 민간부문의 건설공사 증가를 중심으로 건설산업은 지속적인 성장을 유지하게 된다. '주택 200만호 건설' 등의 영향으로 주택건설활동이 활발하였다. 또한 제6차(1987~91년) 및 제7차(1992~96년) 경제사회개발5개년계획에 의해 임해공업단지, 중앙고속도로, 영종도 신국제공항, 서울지하철 5, 6, 7, 8호선 등 대형 국책사업이 지속적으로 추진되었다. 이 시기는 민간건설 급증과 사회간접투자의 확대로 건설수주액은 1989~97년간 연평균 25.2% 급증하여 건설산업이 황금기를 보낸 시기로 평가되고 있다. 특히, 주

목할 만한 점은 1995년 WTO체제로 이행됨에 따라 1994년부터 민간건설시장을 시작으로 단계적으로 국내 건설시장이 개방되었고 건설산업정책도 그동안 고수해왔던 산업보호에서 경쟁체제로 전환되었다.

1997년 말 우리나라 경제는 외환위기시대로 진입하면서 건설산업도 극심한 불황을 겪게 되었다. 정부는 경기불황 타개를 위한 경기부양대책을 추진하였고, 특히 건설경기 부양을 위해 공공건설투자를 확대하였다. 또한 각종 규제완화조치로 재개발·재건축을 중심으로 민간건설이 활기를 띄어 2000년대 초반에 들어 건설경기는 회복국면에 진입하게 되었다.

이상에서 본 바와 같이 우리나라 건설산업은 경제성장의 견인차 역할을 수행하였다. 하지만 건설산업의 성장에 따른 그늘도 존재했다. 신행주대교(1992년)·성수대교 (1994년)·삼풍백화점(1995년)의 붕괴와 같은 부실시공이 있었고, 입낙찰제도가 시공능력을 갖춘 적정한 사업자를 선정하기보다는 '복권당첨식' 입찰제도로 변질되기도 하였으며, 건설공사 수주를 둘러싼 각종 부정·부패가 지적되었다.

제2절부터는 위에서 간략히 살펴본 건설산업의 변화과정을 좀더 상세히 서술하기 위해 시대 구분을 ① 광복 및 전후복구기(1945~61년) ② 경제개발과 건설산업의 도약기(1962~71년) ③ 건설산업의 성장기(1972~87년) ④ 건설산업의 성숙기(1988~97년) ⑤ 외환위기 극복과 재도약기(1998~현재/미래)로 하였다. 그리고 각 시대별로 시대적 배경, 건설산업의 발전 모습, 주요 정부정책, 성과와 과제를 구분하여 정리하였고, 맺음말에서 지난 60여 년간 건설산업에 대한 전반적인 평가와 향후 정책과제를 제시하였다.

제2절 | 광복 및 전후복구기: 1945~61년[133]

1. 배경

우리나라는 제2차 세계대전의 종결과 동시에 일본으로부터 광복되었으나 38선을 경계로 남북이 분단되었다. 광복과 함께 이루어진 국토의 분단은 국토와 경제 구조의 파행을 초래했다. 남한은 농업에 편중된 산업구조의 와해와 전력을 비롯한 사회간접자본 네트워크의 단절로 생산 기반을 상실하고 경제적 위기에 직면하게 되었다.

광복 당시 남한의 인구는 전체 인구의 66%를 차지하였는데, 해외와 북한에서 온 귀환인구가 240만명에 달했다. 1947년 남한의 실업률은 15%, 식량배급 대상자인 영세민 수는 933만여 명에 달해 당시 남한의 경제적 어려움이 매우 컸다. 당시 남북한의 사회간접자본을 비교해보면 남한은 전력과 지하자원이 북한에 비해 빈약했다. 특히, 연평균 발전량은

133) 제2절부터 제5절까지의 내용은 대한건설협회, 「한국건설 반세기: 대한건설협회 50년사」, 1997; 대한건설협회 서울특별시회, 「서울특별시회 40년사」, 2001 ; 왕세종, 「건설산업과 국민경제」, 한국건설산업연구원, 1995; 대한건설협회, 「민간건설백서」 각년도 등을 참조하여 정리하였다. 더 자세한 내용은 상기 서적을 참조하기 바란다.

〈표 7-1〉 광복 직후 남북한의 국토자원 비교

	단위	전체	남한	북한
면적	㎢	220,796.04	93,633.54	127,135.50
인구	명	25,917,881	17,891,699	8,026,182
미곡생산량	천석	19,374	13,718	5,656
산림면적	정보	16,277,854	6,856,433	9,421,421
공업생산액	천원	1,495,169	705,326	789,843
무연탄 생산	%	100.0	2.3	97.7
전력(연평균 발전량)	㎾	988,700	79,500	909,200
철도연장	㎞	6,362	2,642	3,720
도로연장	㎞	25,550	16,241	9,309
항만 하역능력	천톤	18,000	10,000	8,000

자료: 김의원, 『한국 국토개발사 연구』, 1983.

총 98만 8,700㎾인데 이중 남한은 전체의 8%에 불과한 7만 9천㎾에 불과했다. 도로 연장과 항만 하역능력 등의 시설은 남한이 북한에 비해 상대적으로 발달되어 있었다. 그러나 기초적인 의식주조차 충족치 못한 상황에서 공장이 제대로 가동하지 못하여 1946년 철도 화물량은 광복 전년도 3,101만톤의 10%에도 못 미치는 304만톤에 불과했다.

광복 이전의 건설업 서비스의 최대 고객은 일본의 기업과 관청이었는데 광복 이후 이들의 철수로 인해 건설업계는 휴면 상태에 있었다. 건설업은 광복 이후 주택·도로·철도 등 내수 건설을 중심으로 성장하기보다는 미군정에 따른 미군의 군공사가 건설수요를 일으켜 건설업계는 활기를 띠기 시작하였다.

1946년 초부터 1947년 중반까지는 자재, 기술, 자금의 여건이 양호하여 초창기 건설산업의 호황기로 볼 수 있다. 이 같은 이유는 첫째, 일본군이 광복 이전에 확보해두었던 대량의 건설 자재 재고분이 방출되어 대량의 건설자재 조달 문제가 해결되었고, 둘째 발주되는 공사도 영구적인 대형 건조물이기보다는 가설·수리가 대부분으로 시공 기술면에서 큰 어려움이 없었으며, 셋째 미군의 공사 대금 지불로 자금회전도 정상적이었기 때문이다.

1948년 대한민국 정부 수립 후 국가경제는 3년에 걸친 6·25 전쟁으로 산업기반시설과 전 국토가 초토화되었다. 1953년 휴전 이후 전재(戰災)복구 및 산업재건의 원동력이 된 것은 미국과 UN의 경제원조였다. 복구사업은 전시 중에 이미 착수되어 휴전 직후부터는 본격적인 단계에 들어갔다. 초기에는 생존의 필수사항인 의식주 상황을 전쟁 이전 수준으로 개선하고자 소비재 도입에 중점을 두었으나 시설재 도입이 점차 확대되었다. 시설재 대 소비재 도입비율이 FOA 원조의 경우 계획 1954~55년에는 건설·시설 자재의 도입액이 전체의 56%(1.1억달러)을 차지했다. 주택을 포함한 건축물의 복구가 1990년대 중반 이후에 대부분 완료되었다.

우리나라 최초의 국토건설계획은 1960년 민주당 정권에 의해 수립되었다. 국무원령(1960.12.28) 제147호에 의해 '국토건설본부 설치 규정'을 공포했으며, 국무원에 국토건설본부를 설치하였다. 하지만 1961년 5·16 군사정변으로 국토건설사업이 일단 중지되었다가 1961년 5월 18일 군사혁명위원회가 "현재 전국적으로 추진 중인 국토 건설 사업은 민족적

과업이며, 어떤 권력이나 정치력에 지배되어서는 안 된다"고 명시한 포고 제12호를 발표하였다. 또한 건설부를 신설하고 그 산하에 국토건설국을 두어, 종래 전문 기술인·학자 등 민간인 자문 제공에 상당히 의존하고 있었던 국토건설사업을 정부 기구에서 직접 관장하게 하였다. 당시 국토건설사업의 발주 물량은 전체 공사 발주의 90%에 달하는 수준이었다.

광복 직후부터 1960년대 초 시작된 본격적인 경제개발시대 이전까지의 시기는 건설산업의 정비기로 볼 수 있다. 특히, 6·25 전쟁 이후의 전재복구 및 산업재건사업들을 통해 건설산업이 국민경제의 주요 산업으로 등장하기 시작하였다.

2. 발전 모습

1945년 광복 직후 미군정 당국이 '귀속재산'으로 처리한 일본인 건설업체 61개사를 포함하여 국내 건설업체는 총 170여 개사였으나 광복 이후 2~3년 사이에 214개 업체가 신규로 건설산업에 진입하였다. 1945~48년 사이에 농수산업·광공업·제조업·금융·운수·무역·상업 등 국내 산업 전체 업종에 신설된 업체 수가 1,468개에 불과한 것과 비교해보면 건설업체의 설립이 활발히 이루어졌음을 볼 수 있다. 하지만 당시 건설수요의 대부분을 차지하던 미군 공사는 1947년 후반에 감소하기 시작하여 1948년 4월에는 미군 공사가 전면적으로 중단되었고, 이로 인해 미군 공사에 의존하던 영세한 국내 건설업체를 중심으로 파산·해체·전업이 속출하였다.

1948년도 공사현황을 보면 관공서 및 공공단체의 공사건수는 553건에 20.1억원으로 가장 큰 규모를 나타내고 있었고, 민간공사는 577건 1.6억원으로 소규모 공사가 대부분을 차지하고 있었다. 1950년 6·25 전쟁 이전의 국내 건설공사는 초기에는 미군공사, 그 이후에는 관공서 및 공공단체 공사를 중심으로 발주되었다.

1948년 대한민국 정부 수립 후 미국은 1949년 1월 1일부로 대한민국 정부를 정식으로 승인하고 ECA(대외경제협력처: Economic Cooperation Administration) 사절단이 국내에 방문한 이후 정부는 경제부흥5개년계획을 수립하였다. 1949년 예산 심의에서 논의된 국가건설사업 실행예산은 ECA 자금을 포함하여 국가 총예산의 4분의 1 수준인 500여 억원이었다. 하지만 예산심의과정에서 건설비의 치안·국방비로 대폭 전용되어 당초 부흥예산규모가 크게 감소하였지만 1949년의 건설공사 발주량은 예년에 비해 크게 증가하여 건설업계는 다시 활기를 찾을 수 있었다.

〈표 7-2〉 기업주별 공사액(1948년)

(단위: 원)

	건수	공사액
관공서 및 공공단체	553	2,013,697,000
미군부대 관계	174	484,669,000
민간공사	577	169,925,000
합계	1,304	2,668,291,000

자료: 조선은행, 『경제연감』, 1949.

1949년 8월 기준으로 서울시에 있는 기업 및 관공서가 주관한 공사 계약액은 토목공사 221건 48.8억원, 건축공사 195건 15.5억원, 기타(수도・난방・전기공사) 공사 114건 2.5억원으로 총 530건에 66.9억원에 달하고 있다. 1948년 공사액이 총 26.6억원으로 1949년의 공사 발주규모가 얼마나 급증했는지를 가늠할 수 있다.

6・25 전쟁이 종료된 후 1953년 9월 기준으로 종업원 10명 이상의 토건업체(당시에는 건설업을 토건업이라 부름)는 60개사에 불과했고 종업원 수는 총 3,943명이었다. 60개 사업체 중 법인체는 9개사, 종업원 중 기술자는 567명으로 그 규모가 매우 빈약했다. 하지만, 6・25 전쟁 이후 초토화된 주택과 공장을 다시 짓고 폐허화된 산업기반을 재정비하기 위한 재건사업에서 가장 중추적인 역할을 한 집단은 건설업계였다.

미국 등 UN의 원조에 힘입어 1953~60년 사이에 국내 투자율이 연평균 12.8% 수준에 이르러 국민총생산(GNP)은 연평균 약 7.4% 성장할 수 있었다. 산업별 GNP 중 건설업부문은 1953년 1.5%에서 1960년 2.1%로 증가했다. 1960년의 경우 농림어업이 44.3%, 도소매 15.4%, 행정 및 국방 8.8%, 제조업 8.4%, 주택소유 5.2%에 비해 건설업은 2.1%로서 광업(1.7%)이나 전기・수도・가스업(0.3%)과 같은 하위권에 머물러 있었다.

〈표 7-3〉 산업별 국민총생산 구성비

(단위: %, 1975년 불변가격 기준)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
농림어업	48.9	50.2	48.8	46.0	46.8	47.6	45.8	44.3
광업	1.1	0.9	1.0	1.0	1.2	1.2	1.3	1.7
제조업	4.8	5.3	6.1	7.2	7.2	7.5	7.9	8.4
전기수도가스업	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
건설업	1.5	1.8	1.7	1.6	1.8	1.8	2.1	2.1
도소매 기타	11.8	11.8	12.3	12.8	13.8	13.8	15.1	15.4
주택 소유	5.8	5.6	5.5	5.8	5.5	5.3	5.1	5.2
행정 및 국방	14.8	13.1	12.5	12.2	10.7	9.5	9.0	8.8
교육	3.6	4.1	4.3	4.7	4.5	4.3	4.3	4.3

자료: 한국은행, 『국민소득계정』, 1984.

그런데 건설산업은 산업 전반에 걸쳐 투자단계에서 직・간접적으로 참여하기 때문에 GNP의 산업별 분류만으로 건설산업의 국민경제 내의 비중을 단순하게 평가하기는 어렵다. 즉, 휴전 이후 1950년대의 높은 '주택 소유' 비중(1960년 5.2%)은 규모가 작은 영세 건설업체들이 전후복구에 중요한 역할을 하였음을 시사하고 있다. 건설업은 광복 이후부터 영세자본 또는 무자본 상태에서도 출발할 수 있는 사업이었고, 이런 행태는 휴전 이후에도 지속되었다. 6・25 전쟁으로 주택・가옥의 피해가 매우 커 휴전 직후부터 소규모 주택건설 수요가 존재하였음을 시사하고 있다.

1956~61년간 주요 도시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 전주, 목포, 청주, 춘천)의 건축허가 수를 보면 건축물 시공의 주자재가 목재에서 철골재 및 석재로 변천되고 있는데, 이는 우리나라 건축업의 근대화 과정을 압축해서 보여주고 있다.

〈표 7-4〉 주요 도시 건축허가 수 추이

(단위: %, 1975년 불변가격 기준)

	총수		철근 및 철골조		연와 및 석조		목조		기타	
	동 수	정면적	동 수	정면적	동 수	정면적	동 수	정면적	동 수	정면적
1956	10,626	1,114,826	171	215,229	2,032	388,922	8,372	503,673	51	7,001
1957	8,373	1,055,622	237	214,690	2,145	429,179	5,965	409,712	26	2,041
1958	12,065	1,251,795	265	246,169	3,989	528,257	7,790	474,397	21	2,972
1959	18,221	1,715,971	421	353,404	6,471	796,165	11,327	568,174	2	1,228
1960	15,784	1,377,048	360	282,967	5,623	630,147	9,801	463,934	–	–
1961	10,474	1,111,255	379	308,417	5,083	558,078	4,912	241,266	100	4,494

자료: 한국은행, 『경제통계년보』, 1962.

3. 주요 정부정책

가. 건설업역(생산)체계

이 시기는 광복 이후 미군정시대, 6·25 전쟁 및 전후복구기를 거치는 동안 건설업체의 영세성과 무질서한 난립상의 풍토를 쇄신하고 건설업의 발전을 도모하기 위해 「건설업법」의 제정을 통한 면허제도의 도입 등 건설산업의 제도적 정비 시기로 요약할 수 있다.

1958년 3월, 우리나라 최초의 「건설업법」이 공포되었다. 당시 전국에는 1,500여 개의 건설업체가 산재하였는데, 시공능력이 되지 않은 업체도 상당수 있어 부실공사가 빈번히 발생했다. 건설업자의 자격을 규정하여 공사에 있어 조잡방지와 낙찰권 매매 등의 불미스러운 폐단을 일소하는 목적으로 「건설업법」이 제정되었다. 이 법은 건설업의 '면허 제도화'로 건설업계를 정비하는 것에 초점을 두고 있었으며, 건설업을 토목, 건축 및 13개 전문공사[134] 청부 영업으로 분류하였다. 당시 「건설업법」 제정의 실질적인 초점은 도급한도액제도의 도입을 골자로 한 건설업 면허의 제도화에 있었다. 기술능력·자본금·공사용 시설·공사실적·공사시공경력 등의 5개 평가항목에 기준한 점수제 면허제도를 도입하였다[135].

그러나 점수제 면허제도는 그 기준이 엄격하지 않아 영세한 부실업체의 정비를 목적으로 한 면허제도 도입의 실효를 거두지 못하였다. 이에 정부는 「건설업법」을 제정한 지 6개월 만에 「건설업법」의 제1차 개정을 통해 등급제 면허제도로 전환하여, 전문공사업을 제외한 토목 및 건축 등의 일반공사업에 적용하였다. 등급제 면허제도의 면허요건은 기술능력·자본금·시공시설·공사실적·건설업경력 등의 5개 항목이었으며, 각 항목을 4단계의 수준으로 차등화하여 등급을 결정하였다. 그리고 각 등급별로 공사 수급의 범위를 제한하였다.

---

134) 도로포장공사, 잠항공사, 준설공사, 철강구조물제작공사, 수압관공사, 그라우팅공사, 위생난냉방공사, 방수공사, 옥내전기공사, 등대공사, 철도신호보안공사, 철강구조도장공사, 기계기구 설치공사.

135) 당시의 「건설업법」은 면허제도의 도입을 통하여 영세한 부실 건설업체 및 혼탁한 건설업계의 풍토를 정비하고, 건전한 업체를 보호하기 위한 제도적 장치로서 제정되었다. 이로부터 건설산업은 정부정책 및 면허제도와 매우 밀접한 상관관계가 시작되었다고 볼 수 있다.

그러나 면허 기준과 공사수급의 범위를 연계시킨 등급제 면허제도는 대·중소업체의 균형적인 발전을 도모하리라는 당초의 기대와는 달리, 대형 건설업체들이 지역별로 자회사를 만들어 공사의 수급 영역을 확대하는 부작용을 초래하였다. 정부는 1961년에 「건설업법」 제2차 개정을 통하여 각 면허요건을 구체적으로 명시하고 면허의 유효기간을 당초 2년에서 3년으로 연장하는 능력제 면허제도를 도입하였다. 이러한 능력제 면허제도의 가장 큰 특징은 기술능력, 자본금, 시설 및 장비 등을 감안한 시공능력 평가제도의 일환으로 도급한도액제도를 신설하여 1건 공사의 입찰 한도는 최근 2년 동안의 연평균 영업세의 300배 이내 혹은 불입자본금 이내의 공사만을 도급할 수 있도록 규정하였다. 이 같은 면허 기준의 강화로 1960년대에 1,400여 개사의 건설업체가 500여 개사로 정비되었다. 또한 이와 같은 과정에서 건설행정기능도 어느 정도 정착하여 1962년부터 추진된 경제개발계획의 성공적 실시를 위한 건설업계의 정비가 어느 정도 완료되었다고 볼 수 있다.

〈표 7-5〉 건설업 면허 관련 제도의 변천

	구분	주요 내용
1958	「건설업법」 제정	○면허제도 도입 ○점수제 면허제도의 도입: 기술능력, 자본금, 공사용 시설, 공사실적, 공사시공경력 등 5개 항을 평가 600점 이상 업체에 면허 발급
1958	제1차 「건설업법」 개정	○등급제 면허제도로 전환: 기술능력, 자본금, 시설능력, 공사경력 4개항이 각 등급에 따라 일정 수준 이상이어야 함
1961	제2차 「건설업법」 개정	○능력제 면허제도로 전환: 기술능력, 자본능력, 시설능력, 공사경력을 기준으로 면허 발급 ○면허기간을 2년에서 3년으로 연장

자료: 각 「건설업법」.

나. 건설 입낙찰제도

건설공사의 입낙찰제도는 계약이행능력을 보유하고 있는 자 가운데 발주자가 원하는 품질의 시설물을 적기에, 적정한 가격에 공급할 수 있는 건설업자를 가려내는 선별장치이다. 공공건설사업을 집행하는 정부는 건설예산의 효율적 집행을 위한 수단으로서 입낙찰제도는 매우 중요하고, 공공부문이 건설수주에서 차지하는 비중이 크기 때문에 입낙찰제도의 변화가 건설업계에 미치는 파장 효과는 매우 크다.

1945년 광복 이후 6·25 전쟁 이전까지는 일제의 구(舊)「회계법」과 미군정 당시의 회계제도를 준용하여 정부공사의 계약 및 입찰 제도를 시행했다. 6·25 전쟁 중이던 1951년 9월에 제정된 「국가재정법」은 정부공사의 계약을 공개경쟁 원칙으로 하였고, 공개경쟁이 불가능할 경우 지명경쟁 및 수의경쟁을 허용했다.[136] 낙찰자의 선정방법은 예정가격 이하의 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정하는 최저가 낙찰제를 채택했다.[137] 그러나 과

136) 당시에 제정된 「국가재정법」은 일제의 구「회계법」과 미군정의 회계제도를 조합한 것으로서 엄밀한 의미에서 우리나라 건설업계의 실정에 적합하다고 할 수 없으나 이후 정부공사의 계약방법을 규정하는 「예산회계법」으로 대체되기까지 정부 관련 계약의 근간을 이룬 「국가재정법」은 우리나라 정부계약제도의 태동으로 간주할 수 있다.

당경쟁과 덤핑입찰 등의 폐해가 극심해지고, 지명경쟁과 수의계약의 경우 계약담당 공무원의 권한 남용과 비리, 이권 개입 등 많은 문제점이 발생하였다. 이에 따라 건설업계의 도급질서 확립을 위해 1960년 7월에 「국가재정법 시행령」개정으로 우리나라 정부공사의 계약제도 최초로 부찰제를 도입하였다. 이 부찰제는 예정가격의 80% 이상의 입찰자 중에서 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정하는 일종의 제한적 최저가 낙찰제도이다.

1960년 12월에 정부는 「국가재정법」을 대체하는 「예산회계법」을 제정하고, 부찰제를 폐지하고 다시 최저가낙찰제로 환원하였다. 부찰제가 업계의 사행심을 부추겨 공사의 수행능력이 없는 업체마저도 입찰에 참가하는 등 정부공사의 입찰 질서가 극도로 문란해지는 것을 방지하고, 건설업체의 정비를 통하여 건설업계의 정상화를 도모하였다.

4. 성과와 과제

1949년 4월 영암선, 5월 영월선 등 산업철도의 착공을 비롯하여 도로・교량공사, 농지개량공사, 수리조합 공사 등이 전국적으로 활발히 진행되었다. 이는 종래 긴급 보수・부분 복구 정도로 만족하던 정부 및 공공단체의 공사 범주를 크게 뛰어 넘고 있다.

휴전 이후 전재(戰災) 복구 및 산업 재건의 원동력이 된 것은 미국과 UN 등의 경제원조였다[138]. 전재 복구사업은 전시 중에 이미 착수되어 휴전 직후부터는 본격적인 단계에 들어갔다. 초기에는 의식주 환경을 전쟁 이전의 수준으로 개선하고자 소비재 도입에 중점을 두었다가 이후에는 시설재 도입이 점차 확대되어 산업 투자계획이 본격적으로 수립되었다. FOA 원조의 경우 계획 수립 시에는 시설재 및 소비재의 도입 비율이 48 : 52 수준이었으나 1954~55년에는 건설・시설 자재의 도입액이 전체의 56%를 차지하였다.

휴전 이후 남한에 대한 원조는 생산설비의 복구 및 건설 부문에 집중적으로 투입되었다. 경제원조는 인천 판유리공장을 비롯하여 문경 시멘트공장, 방적시설 등 기간산업의 건설은 물론 문화・교육・사회 시설의 복구 및 신설에 큰 도움이 되었다. 또한 충주 비료공장 등의 화학 공업, 발전・교통・체신 등 사회간접자본시설의 복구 및 개수에 상당한 밑거름이 되었다.

광복 직후 우리나라의 사회간접자본시설은 매우 열악했다. 일본의 제국주의적 팽창을 효과적으로 수행하기 위해 도로, 철도, 항만 등의 교통부문만이 비교적 나은 편이었다. 그러나 이것도 자립경제를 위한 것이 아니라 일본의 필요에 의한 것으로 경제가 발전하는 데는 원동력으로 작용 할 수 없는 상태였으며, 광복과 함께 이루어진 국토의 남북분단으로 인해 남한은 농업에 편중된 산업구조의 파행성을 초래하였다. 특히, 전력을 비롯

137) 정부가 「국가재정법」을 제정할 당시 과당경쟁과 덤핑입찰 등의 폐해가 예상되었음에도 불구하고 최저가낙찰제를 채택한 이유는 당시가 전시 중으로 국가재정이 열악하여 최저가낙찰제 이외에 부찰제 등 다른 낙찰자 선정방법을 채택할 경우, 국고에 과중한 부담을 가져올 수 있었다. 또한 「국가재정법」의 제정 이전에 사용하였던 일제의 회계제도와 미군정 당시의 회계제도에 많은 영향을 받았던 것으로 판단된다.

138) 광복 이후 10년(1945~55년) 동안 원조 총액은 약 13.4억달러였으며 그중 약 60%가 미국에서 제공받았다.

한 사회간접자본시설의 단절로 생산기반을 상실하고 경제적 위기에 직면하였다. 따라서 미군정 시기에는 국토의 분단과 피폐해진 민생을 안정시키기 위하여 사회간접자본시설의 건설과 신규 사업의 추진보다는 기존 시설의 유지와 보수가 주된 건설활동이었다. 이러한 상황에서도 지극히 제한된 예산으로 추진된 주요 건설사업부문은 토지개량사업, 철도정비사업, 도로정비사업 등이 있었다.

그러나 6·25 전쟁으로 남한의 산업시설은 상당 부분이 파괴되었다. 전후의 복구기간에는 미국의 무상원조를 기반으로 주택시설과 공공토목시설 등에 관한 사업들이 추진되었으며, 그 결과 대체적으로 1957년에는 전쟁 전의 수준으로 복구가 되었다.

따라서 이 시기의 건설산업은 전쟁으로 피폐해진 국토와 경제를 복구하는 데 주력하였다. 제도적으로 건설업 면허제도와 입낙찰제도를 정착시켜 1960년대 초반 이후부터 본격으로 추진된 경제개발을 위한 건설산업의 정비기라 할 수 있다.

제3절 | 경제개발과 건설산업의 도약기: 1962~71년

1. 배경

1960년대 초 우리나라의 정치·사회는 전반적으로 혼미와 난맥으로 점철되었다. 1960년 4·19 혁명과 1961년 5·16 군사정변이라는 두 차례에 걸친 정변은 우리에게 시련을 안겨준 동시에 민족 전환기의 계기가 되었다.

1950년대까지 우리 경제가 미국의 무상원조로 지탱되었다면, 1960년대 이후에는 개발 차관 형식의 유상원조로 유지되었다고 할 수 있다. 즉, 1960년대는 외국 차관의 도입과 이를 바탕으로 한 공업분야의 급속한 성장, 그리고 해외건설시장의 확대로 특징 지을 수 있다.

외자도입시대는 차관과 외국인 합작투자의 방법으로 구체화되었다. 정부의 경제정책은 종래의 안정우선정책에서 확장우선정책으로 전환하였다. 자유당 정권 말기인 1960년 1월에 「외자도입촉진법」이 제정되어 집행되었던 것을 5·16 군사정변 이후 근본적인 개혁을 추진했다. 상업차관의 도입과 확장정책에 따라 정부는 공업 입국에 의한 자립경제의 터전을 구축하기 위하여 1962년부터 경제개발5개년계획을 수립·집행하기 시작하였다.

1962년 이후 경제개발은 우리나라 경제사의 일대 전환기로 평가된다. 대내적으로는 정치, 사회의 안정을 기반으로 '성장'과 '개발'의 진취적인 의욕이 가득한 시기였다. 대외적으로는 외자도입의 촉진과 무역 확대 및 수출 진흥의 팽창기였다. 제1차(1962~66년), 제2차(1967~71년) 경제개발5개년계획은 조속한 근대화 과정을 추구한다는 정책 목표 아래 전력, 용수 및 수송 등 경제성장 위주의 사회간접자본시설의 개발을 서둘렀다. 1962년 1월에 확정·발표된 제1차 경제개발5개년계획의 정책 목표를 자립적 성장과 공업화의 기반 조성에 두고 개발의 우선 순위를 다음과 같이 정했다. 첫째, 전력·석탄 등 에너지 공급원의 확보, 둘째 농업 생산력 증대에 의한 농가소득의 증대와 국민경제의 구조적 불균형 시정, 셋째 기간산업의 확충과 사회간접자본의 충족, 넷째 유휴 자원의 활용, 특히

고용의 증대와 국토의 보전 및 개발, 다섯째 수출 증대를 주축으로 하는 국제수지의 개선 마지막으로 기술의 진흥을 목표로 설정했다.

결과적으로 연평균 경제성장률은 제1차 경제개발5개년계획기간에는 8.5%, 제2차 계획기간 동안에는 11.4%라는 고도성장을 시현하였다. 이 같은 고도성장을 이룩하게 된 것은 광공업과 사회간접자본 부문이 전산업의 성장을 주도한 결과로 볼 수 있다. 1962년의 GNP상 산업구조 비중은 1차산업이 36%, 2차산업이 14.6%, 3차산업이 49.3%였다. 1차 개발계획이 끝난 1966년의 산업별 비중은 1차산업 34.4%, 2차산업 20.2%, 3차산업 45.4%를 기록하였다.

제1차 개발계획기간 중 2, 3차산업, 특히 사회간접자본부문의 비중이 급격히 증대된 것으로 볼 수 있다. 즉, 높은 경제성장을 이룩하기 위하여 수송, 전력, 용수 등 국토건설사업에 중점 투자하고, 주택, 통신, 교육, 보건 위생, 과학기술, 관광 기타 서비스의 순위로 개발을 병행시키는 사회간접자본 주도형 투자가 이루어졌기 때문이다.

2. 발전 모습

이 시기는 건설산업의 도약기로 볼 수 있다. 1962년 경제기획원 산하의 국토건설청은 건설부로 승격되었으며, 1, 2차 경제개발5개년계획기간 동안 건설산업은 수출과 더불어 우리나라 산업 진흥의 양대 축으로 성장했다. 제도적으로 건설업 면허 기준이 지속적으로 상향 조정되어 신규 건설업체의 시장진입이 엄격해짐에 따라 국내 건설산업에 대한 보호·육성의 정책기조가 유지되었다. 따라서 이 시기 동안에 우리나라 건설산업은 경제개발이라는 시대적 필요성과 산업보호라는 정부 정책에 힘입어 양적으로 크게 성장할 수 있는 기반을 마련한 시기라 할 수 있다.

1960년대의 대형 건설수요의 주된 자금원은 대부분 차관이었기 때문에 통상 '차관공사'라고 표현되었다. 차관 도입의 증가는 건설수요의 지속적인 증대를 보장하였다. 1950년대의 미국 원조가 재정 지출의 절대적 비중을 차지했으나 원조 자금이 주로 소비성 물자로 구성되었지만, 1960년대의 차관은 50% 이상이 자본재로 구성되어 차관 도입은 건설수요를 더욱 확대시켰다. 1, 2차 경제개발계획기간 중 외자도입 상황을 보면, 1차 계획기간 중에는 3억달러, 2차 계획기간 중에는 22.6억달러가 도입되었다. 그중 상업차관이 과반수 이상을 차지하고 있었다.

〈표 7-6〉 제 1, 2차 경제개발계획기간 중의 외자 도입(도착 기준)

(단위: 백만달러, %)

	총계	차관			외국인투자
		소계	공공차관	상업차관	
1962~66	307.9 (100.0)	291.2	115.6 (37.5)	175.6 (57.0)	16.7 (5.4)
1967~71	2,261.9 (100.0)	2,165.5	810.8 (35.8)	1,354.7 (59.9)	96.4 (4.3)

자료: 경제기획원, 『주요업무지표』, 1976.

1960년대 전반의 차관공사는 주로 사회간접자본시설에 집중되었기 때문에 발주자는 형식상 한국 정부 또는 국영 기업체였다. 하지만 기획단계부터 차관 제공자인 외국 공공기관의 엄격한 심사를 거쳐야 했다. 이에 따라 건설기술은 설계, 시공, 자재, 관리 등 모든 분야에서 새로운 자극과 발전의 계기가 되었다. 먼저 기술부문은 설계와 시공기술의 발전으로 집약되었는데 토목, 건축, 철강교의 설치, 항만 준설 등에서 진보했다. 특히, 차관공사는 발주자가 공사비에 대하여 이자를 부담하기 때문에 공사 일정이 철저하게 지켜짐에 따라 우리나라 건설업체들에게 공기(工期)의 개념을 심어주는 계기가 되었다. 한편, 차관공사 가운데 소규모 건설공사는 건설투자비의 절약을 위해 1960년대 후반까지 직영 형식을 취했지만, 1969년부터는 일정 규모 이상의 공사는 모두 건설업 면허 소지자에게 도급을 주도록 함으로써 건설업계의 수주 물량이 확대되었다.

이 시기에 주목할 만한 점은 해외건설공사가 시작되었다는 점이다. 1963년 8월, 삼환기업의 베트남 사이공 공사를 시작으로 1965년 11월, 현대건설이 태국의 파타니~나라티왓 고속도로 공사를 원도급으로 수주함으로써 동남아 진출의 첫 관문을 열었다. 당시 건설업의 해외진출을 대표할 만한 것은 베트남의 전재(戰災) 복구사업이었다. 베트남전의 격화와 한국군의 참전에 따른 베트남전 특수는 한국・미국・베트남 등 관계국 간의 국제교류뿐만 아니라 건설 협력도 신장시켰다. 우선 군 작전과 관련된 건설공사와 전재 복구공사의 급증으로 우리나라 건설업체들이 현지에 진출할 수 있는 기회가 마련되었고, 나아가 동남아 일대로 건설 수출을 확대하는 데에도 선도적인 역할을 하였다.

〈표 7-7〉 해외건설 수주실적

(단위: 천달러, %)

	동남아	태평양	북미	중남미	계
1965	5,405	–	–	–	5,405
1966	5,598	–	–	–	5,598
1967	14,348	1,256	–	–	15,604
1968	16,198	4,380	–	–	20,578
1969	11,543	2,857	–	–	14,400
1970	28,090	17,861	2,038	–	47,989
1971	34,152	20,499	–	1,068	55,719
1972	62,312	20,847	–	–	83,159
총계	177,646 (71.5)	67,700 (27.3)	2,038 (0.8)	1,068 (0.4)	248,452 (100.0)

주: 1965년 수주실적에는 경남기업, 공영건업의 실적(38만 7천달러)이 포함되지 않음.
자료: 해외건설협회.

제1차 경제개발5개년계획기간(1962~66년) 중 건설업은 연평균 17.4%의 성장률을 보였다. 광공업부문의 비중 증대와 함께 그 기초시설을 제공하는 건설업은 1962년 GNP에서 차지하는 비중이 2.7%였으나 제1차 경제개발5개년계획이 끝나는 1966년에는 3.7%로 확대되었다. 또한 건설업체들도 경제개발계획의 집행과정에 적극적으로 참여하면서 기술축적과 업체 대형화의 발판을 마련하였다. 또한 제2차 경제개발5개년계획기간(1967~71

년) 동안에 연평균 19.4%의 성장률을 기록했다. 1970년대 초반, 건설산업이 GNP에서 차지하는 비중이 5%에 달하는 신장세를 보였다.

제1차 경제개발5개년계획이 시작된 1962년의 전기, 수도, 운수, 통신 등 사회간접자본 투자액(1970년 불변가격 기준)은 449억원에 불과하던 것이 1971년에는 2,377억원에 달하였다. 이처럼 1, 2차 경제개발5개년계획 10년 동안 주요 사회간접자본의 누적규모는 1조 3,560억원대에 도달했다. 1960년대에 이루어진 사회간접자본 형성액은 그 규모가 방대할 뿐 아니라 총투자액에서 차지하는 비중도 매우 컸다. 이 기간 동안 총고정자본 형성액 중 주요 사회간접자본 투자액의 비중은 연도에 따라 다소 차이가 있지만 전반적으로 30%를 초과하고 있다. 이 외에도 넓은 의미의 사회간접자본인 주택, 학교, 그 밖의 후생 및 서비스 시설을 포함하면 1960년대 사회간접자본은 총투자에서 평균 비중이 50% 정도에 이를 것으로 추정된다.

〈표 7-8〉 국내 총자본 및 사회간접자본 형성액 추이

(단위: 10억원, 1970년 불변가격 기준)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
국내 총자본 형성	119.88	225.09	188.18	197.26	317.49	368.32	509.05	714.07	704.66	748.81
고정 자본 형성	133.88	167.79	155.12	195.26	294.28	358.63	498.30	639.23	650.20	680.63
전기, 수도, 위생사업	13.99	21.46	11.98	11.43	15.68	30.56	55.06	77.27	73.90	59.97
운수, 보관, 통신업	30.92	38.77	30.70	37.08	74.56	104.96	131.21	191.26	167.50	177.80
주택 소유	18.05	21.00	23.83	26.54	33.57	42.96	66.97	71.46	87.93	96.07
재고 증가	13.50	57.30	33.06	1.86	23.21	9.69	10.75	74.84	54.46	68.18

자료: 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1975; 대한건설협회(1997), p.165에서 재인용.

3. 주요 정부정책

가. 건설업역(생산)체계 및 보증제도 도입

1961년에 도입된 능력제 면허제도는 건설업체의 효율적 정비에 한계가 있었다. 즉, 제1차 경제개발5개년계획의 초년도 당시 약 1,361개 업체(무면허자 포함 시 1,700여 개 업체)가 난립하였다. 5·16 군사정변 이후 정부는 건설산업에 대한 제도 정비 차원에서 1962년 2월에 「건설업법」을 개정하였다. 면허 기준을 상향조정하고 겸직을 금지하여 신규 업체의 시장 진입을 제한하는 등 산업보호정책을 축으로 면허제도를 개편하였다. 주요 골자는 특수공사 면허의 신설, 건설 기술자 겸직 금지 신설, 건설업자 협회 가입 의무화 신설, 건설업회를 '건설협회'로 개칭, 면허 기준[139] 개정 등이다. 이 같은 조치로 1,700여 개사에서 573개사(1963.1 기준)로 정비되었다.

1960년대 중후반기의 경제개발 추진과 월남전 특수 등 건설산업의 호황으로 다시금 건설업체의 난립상이 나타나게 되었다. 1969년 「건설업법」 개정은 이러한 실정을 반영하

139) 불입 자본금의 경우 종전에는 5,000만환 이상이었지만 개정 후 1억환으로 대폭 인상시켰다.

여 민간공사에 무면허업체의 시공을 제한하고 면허 갱신제도를 폐지하였다. 1971년에는 하도급 금지 규정을 강화하고 면허 기준을 상향 조정하는 등 건설산업 및 건설업체의 보호 및 육성을 위한 정책기조를 강화하였다.

한편, 1963년 건설공사에 필요한 보증과 자금지원을 위해 「건설공제조합법」이 제정되었다. 당시 다수의 건설업체가 영세성을 면치 못하고 있었다. 자기자본에 의한 업체는 38%에 불과하고 나머지 62%는 사채에 의존하고 있었다. 이에 따라 기존의 건설업체가 부담해오던 계약 및 하자보수보증을 조합이 부담하는 것을 목적으로 건설공제조합이 출범하게 되었다. 건설공제조합은 첫째,「건설업법」에 의해 면허를 받은 건설업자로 구성하고 조합은 기금 2억원 이상은 국고가 보관 중인 계약 보증금과 하자보수 보증금을 이체하여 충당케 하며, 둘째 국가 또는 공공단체에 대하여 공사 도급 때마다 부담하던 계약 및 하자보수 보증금을 조합이 대신하여 부담하고, 셋째 조합의 기금에서 건설공사에 필요한 자금을 융자함은 물론 금융기관에서 융자를 받을 수 있도록 알선하는 것을 목적으로 설립되었다.

나. 건설 입낙찰제도

1960년 「예산회계법」의 제정과 최저가낙찰제의 실시를 통하여 건설공사의 부조리를 근절하려는 정부의 의지에도 불구하고, 1960년대에는 입찰과정에서의 과당경쟁과 덤핑입찰의 문제가 심각하게 표출되었다. 또한 건설업 면허 기준 및 신규 면허 발급 주기가 강화되어 건설업체의 수가 감소하였지만 업체 간의 담합이 성행하는 등 정부공사를 둘러싼 도급질서가 문란해졌다.

이에 따라 정부는 1960년대 후반에는 서정쇄신 작업과 함께 정부공사의 계약질서를 확립하기 위해 1971년대 12월말에 「예산회계법 시행령」을 개정하여 지명경쟁의 경우 최저도급한도제[140]을 적용하고, 낙찰자의 선정방법을 한시적으로 부찰제의 성격을 갖는 제한적 평균가 낙찰제를 채택하였다.

4. 성과와 과제

1, 2차 경제개발5개년계획은 우리나라의 근대화를 추구한다는 정책 목표 아래 전력, 용수 및 수송 등 경제성장 위주의 사회간접자본시설의 개발을 추진하였다. 제1차 경제개발5개년계획(1962~66년)은 기간산업의 수입대체를 위한 공업화와 도로, 철도, 전력 등의 사회간접자본시설을 확충하는 데 역점을 두었다. 이 기간 동안에 섬진강, 동진강 등 주요 하천 유역의 관개 개선사업이 추진되었다. 또한 울산 정유공장 기공(1963년), 쌍용시멘트공장, 부산 화력발전소 준공(1964년), 제2한강교 및 경인복선 개통, 춘천 수력발

140) 최저도급한도제는 지명업체의 선정 기준을 일정 규모 이상의 도급한도액에 기초하여 해당하는 업자만이 선정될 수 있도록 한 제도이다.

전소 및 섬진강 다목적댐 준공(1965년), 경북선 개통, 대단위 주택지 조성(1966년) 등 대규모 토목·건축사업이 시행되었다.

제2차 경제개발5개년계획(1966~71년) 동안에는 제1차 계획의 성공을 기반으로 농공병진(農工竝進)과 공업의 고도화를 추진하였고 이와 함께 건설산업의 성장은 가속화되었다. 1966년에 수자원 종합개발 10개년계획이 수립·집행됨에 따라 다목적댐의 건설이 가속화되었고, 「공업단지개발법」의 제정으로 구미, 창원, 포항, 반월 등지에 공업단지가 본격적으로 조성되었다. 1967년 경인고속도로, 1968년 경부고속도로 등 사회간접자본시설의 건설이 본격화되었다. 특히, 경인 및 경부고속도로 건설은 1970년대 고도경제성장의 기반을 마련한 것으로 평가된다.

〈표 7-9〉 경부 및 경인 고속도로의 공사 규모 및 재원

	단위	경부고속도로(서울~부산)	경인고속도로(서울~인천)
연장	㎞	428	29.5
공사기간		1968. 2. 1 ~ 1970. 7. 7	1967. 3. 24 ~ 1968. 12. 21
공사비	백만원	42,973	3,150
토공	㎥	61,494	3,179
교량	개소/m	317 / 17,240 (325 / 18,343)	33 / 951 (49 / 1,833)
터널	개소	12 / 4,051	–
인터체인지	개소	9 (26)	4 (5)
휴게소	개소	(12)	–
설계속도	㎞/hr	80~120	80~120
노폭	m	22.4	20.4

주: ( ) 안은 개통 이후 변동이 생긴 것으로 1979년 12월 12일 현황 자료임.
자료: 한국도로공사.

1, 2차에 걸친 경제개발계획기간 동안에 건설된 주요 사회간접자본시설의 추이를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한정된 수자원을 효율적으로 활용하기 위하여 다목적댐의 개발을 추진하였다. 둘째, 제1차 계획기간 동안에 도로부문의 저조한 투자로 운송문제가 경제발전의 저해요인으로 대두되었는데, 이는 당시까지 철도 운송시설의 확대에 정책의 초점이 맞추어진 데 기인한다. 이에 따라 제2차 계획기간 동안에는 산업구조의 근대화와 자립경제의 촉진을 목표로 두어, 산업시설의 지방분산 및 단거리 수송의 기동성 등이 필요하기 때문에 종래의 철도 중심에서 자동차에 의한 수송체계로 전환하였다. 셋째, 1960년대에 들어서면서 상수도시설의 확충 및 개량사업을 실시하였으며, 항만의 건설 또한 활발히 추진되었다. 이처럼 두 차례에 걸친 경제개발계획의 성공적인 추진으로 우리나라의 경제는 과거 빈곤의 악순환에서 벗어나기 시작하였다.

이 시기의 우리나라 건설산업은 건설업체에 대한 면허 기준의 강화를 통한 산업보호정책과 함께 경제성장에 따른 공사의 대형화, 건설기술의 발전, 건설업체의 성장이 상호 상승적으로 일어남으로써 향후 지속적인 건설산업의 질적·양적 성장을 담보할 수 있는 시기로 평가할 수 있다.

하지만 급격한 건설산업의 성장에 따른 후유증도 있었다. 1967년 6월 대구 청구대학

과학관 붕괴사고, 1969년 8월 경부고속도로 공사 중 대전 근교에서 발생한 대전 육교 아치부 붕괴사고, 1970년 4월 서울 마포구 창천동의 와우시민아파트 붕괴와 같은 부실시공 문제가 대두되었다. 이 같은 사고들을 통해 건설기술의 발전과 관리에 관련한 정책 개발이 건설산업의 질적 발전을 위한 향후 과제로 대두되었다.

제4절 | 건설산업의 성장기: 1972~87년

1. 배경

이 시기에는 제3, 4차 경제개발5개년계획(1972~76년, 1977~81년)과 제5차 경제사회발전5개년계획(1982~86년)이 추진되면서 공업 입국・수출 입국의 기치 아래 생산시설의 연속적인 확충이 이루어졌다. 생산 공장 및 설비의 건설은 물론 사회간접자본에 대한 투자도 급증했다. 또한 국토의 효율적 이용에 대한 관심이 촉발되면서 제1차 국토종합개발10개년계획(1972~81년)이 추진되었다.

제3차 경제개발계획기간에는 도로, 항만, 공단 등 산업기반시설의 조성에 투자의 역점을 두었다. 제4차 경제개발계획기간에는 주택 및 교육을 비롯한 사회개발분야와 도로, 철도, 해운, 항만 등 수송수단 간의 종합적인 수송체계를 수립하는 데 주안점을 두었다. 이에 따라 생산 공장 및 설비건설이 급증하였고, 도로를 비롯한 각종 사회간접자본시설의 확충이 이루어졌다.

제1차 국토종합개발은 우리나라 국토의 미래상을 전망한 국토계획 기본구상을 바탕으로 국토자원의 이용 개발과 보전에 관한 계획을 담고 있다. 또한 도・군의 건설종합계획 및 도시계획 등 각급 지역계획의 기본으로서 사회간접자본의 선도적・효과적인 투자 방향을 제시하였을 뿐만 아니라 민간자본의 투자도 촉진하였다. 제1차 국토종합개발은 ① 경제의 능률적인 성장을 뒷받침하기 위한 국토의 효율적 이용 ② 경제성장을 뒷받침하기 위한 국토개발기반의 확립 ③ 국토가 보유하고 있는 자원을 개발하고 대규모 공업단지의 개발 때문에 파괴되는 환경을 보전 ④ 도시문제의 개선과 문화적인 생활을 위한 생활환경 개선을 4대 목표로 설정하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 ① 국민경제 발전을 선도할 대규모 공업단지의 개발과 국민 총생산의 극대화 ② 대도시와 각 지역 및 산업 중심지를 효율적으로 연결하기 위한 교통・통신・에너지 공급망의 확충 정비와 생산의 능률화 ③ 낙후지역에 대한 지역기능의 강화를 3대 전략으로 삼았다.

제1, 2차 경제개발계획의 성공적 수행으로 산업이 발전하고 도시화가 진전되자 핵가족화로 인한 가구 수의 증대, 기존 주택의 감실 등으로 인하여 1960년대 말에는 주택 부족률이 심화되었다. 특히, 도시지역의 주택 부족률이 심각한 수준에 이르렀다. 이에 따라 주택건설 10개년 계획을 수립하고, 이를 뒷받침하기 위해 1972년 12월에 「주택건설촉진법」이 제정되었다. 1973년부터 국민주택자금과 외국차관에 의한 계획적인 주택 공급에 주력하였고, 주택 공급을 촉진하기 위해 주택 건설업・자재개발 및 생산업・유통업의 육

성으로 주택산업을 진흥하고, 신도시개발·아파트지구 지정 및 도시 내 공장부지의 택지화로 대규모 주택 공급을 추진하였다.

이 시기에 주목할 만한 일은 중동을 중심으로 한 해외건설의 활성화이다. 해외건설은 두 차례에 걸친 석유파동으로 인한 우리나라의 경제위기를 극복하는 데 결정적 기여를 하였다. 1973년 10월 제4차 중동전쟁으로 인해 OPEC은 석유 생산의 감축과 공급 제한을 결정하였다. 이러한 일련의 사태 속에 석유가격이 대폭 인상되어 이른바 석유파동이 발생하여 전 세계경제가 엄청난 타격을 받았다. 하지만 중동 산유국은 당시 연간 700~800억달러에 달하는 막대한 오일머니를 획득하게 되었다. 이들 중동 산유국은 석유 생산에만 의존하는 경제체제에서 탈피하기 위한 경제개발계획을 착수하게 되었다. 자체적으로 개발계획을 수행할 능력이 없었던 중동 산유국들은 외국의 기술과 노동력이 필요하였고 이른바 '중동 건설붐'을 불러 일으켰다.

이런 상황에서 우리 정부는 중동 해외 건설이 '수입유발 없는 대규모 외화수입원'으로 국제수지 개선에 크게 기여할 것으로 판단하였다. 특히, 건설업체들은 제2차 경제개발5개년계획(1966~72년)의 종결과 더불어 경부고속도로가 준공(1970년)되었고, 1975년 베트남이 패망되면서 유후 인력 및 장비의 활용이 필요하게 되었다. 이에 따라 건설업체들은 중동 진출을 적극 시도하게 되었다.

이 시기는 경제개발계획 및 국토종합개발계획의 추진, 주택건설의 확대, 해외건설 활성화로 공사물량이 크게 증가하였다. 이에 따라 우리 건설업계는 큰 호황을 누리면서 많은 건설업체들이 사업기반을 다질 수 있었다.

2. 발전 모습

우리나라 건설산업사의 제3기에 해당하는 이 기간 동안 건설산업은 국가의 기간산업으로 지속적으로 성장하였다. 제3차 경제개발5개년계획(1972~76년)기간 동안에 건설산업은 16.4%의 고도성장을 지속하였고, 공사물량도 1972년 1,980억원에서 1977년 1조 2,622억원으로 그 규모도 크게 증가하였다.

이러한 공사물량의 증가는 우리나라 건설업체들을 규모 면에서 크게 성장하게 만들었다. 상시고용원 50인 이상의 업체 수가 1971년 7.6%에서 1974년 11.8% 수준으로 증가했다. 그런데 건설업체의 대형화는 건설공사의 대형화를 가져왔다. 1968년의 경우 1억원 이상의 국내 대형건설공사가 전체 공사에서 28.4%를 차지하였지만 1972년에는 43.4% 수준으로 증가하였다.

이 시기에 민간부문의 건설이 활성화되면서 전체 건설공사에서 민간공사의 구성비가 크게 증가하여 국내 건설산업을 주도하기 시작하였고, 민간공사의 대형화 추세도 가속화되었다. 우리나라 경제개발은 정부 주도에 의하여 괄목할 만한 성장을 지속해옴에 따라 주로 공공부문에서 건설수요가 발생하였다. 그런데 민간경제의 규모와 활동이 계속 확대되어 민간부문의 건설수요 비중이 점차 높아졌다. 즉, 1960년대 및 1970년대에는 공공부문의 비중이 60~80%대를 유지하였으나 1980년대에 들면서 공공부문과 민간부문의 비중이 50 : 50으로 근접하게 되었다. 1986년과 1987년에는 그 비중이 거의 균형을 이루었

으며, 1988년도에는 공공 대 민간 비중이 39 : 61로 반전되면서 이후에는 민간부문의 비중이 우위를 차지하게 되었다.

1970년대 중반부터 바레인의 조선소 건설공사를 비롯한 대형공사가 수주되면서 중동 진출이 본격화되었다. 해외건설 수주실적은 1973년 1.7억달러에 불과했지만 1981년과 1982년에 130억달러가 넘는 초고속 성장[141]을 보였다. 해외건설은 1982년 이후 중동지역의 건설경기 위축과 치열한 수주경쟁에 따른 수주 부진 등으로 1984년 65억달러, 1987년에는 17억달러로 급감하여 해외 건설은 불황기에 접어들었다.

1975~79년 사이에 우리나라 10대 기업집단 매출액의 6분의 1을 해외건설에서 달성하였고, 해외건설은 재벌기업으로 성장하는 데 결정적인 계기를 마련해 주었다. 또한 해외건설은 선진국 업체와의 합작이나 하청 시공 등을 통하여 국내기업의 국제화에 기여했다. 국제적인 기업 협력은 건설 기술이나 경영관리기법 뿐만 아니라 금융, 운수, 무역 등에 걸쳐 그 효과가 확산되었다.

〈표 7-10〉 연도별 · 지역별 해외건설 수주실적

(단위: 백만달러, %)

	중동	동남아	기타	합계
1973	24	118	32	174
1974	89	145	27	261
1975	751	43	21	815
1976	2,429	35	38	2,502
1977	3,387	119	10	3,516
1978	7,982	91	72	8,145
1979	5,958	378	15	6,351
1980	7,819	409	31	8,259
1981	12,674	838	169	13,681
1982	11,392	1,921	70	13,383
합계	52,505 (91.97)	4,097 (7.18)	485 (0.85)	57,087 (100.0)

자료: 해외건설협회.

141) 해외건설시장 급성장의 요인은 다음과 같다. 첫째, 우리 건설업체들은 광복 이후부터 미 군납 건설, 베트남 건설 그리고 제1, 2차 경제개발계획의 추진으로 많은 경험과 기술 · 경영능력을 축적할 수 있었기에 중동개발사업에 곧바로 진출할 수 있었다. 둘째, 건설기업인들과 근로자들의 창의력 및 개척정신을 둘 수 있다. 셋째, 풍부한 양질의 저임 건설 인력을 적기에 조달하고, 조직적인 작업 규율을 통한 높은 생산성의 확보로 공기단축은 물론 타국의 경쟁업체를 압도할 수 있었다. 1978년의 경우 건설 노동자의 월평균 급여는 420달러로서 일본과 유럽국가들보다 각각 25%, 10% 정도 낮았고, 엔지니어의 월급은 미국 엔지니어의 50% 수준이었다. 넷째, 정부의 금융 · 세제상의 각종 지원과 경제외교의 강화, 학계 및 민간단체의 신속하고 적절한 다각적인 진출지원정책이다.

3. 주요 정부정책

가. 건설업역(생산)체계

이 기간 중 정부의 건설산업정책은 산업보호 및 육성의 기조를 유지하였다. 지속적으로 면허기준을 강화하고, 신규 면허 발급을 최대한 억제하였다. 1974년에 정부는 신규 건설업 면허의 동결, 부실업체의 정비, 건설업의 전문화와 계열화, 부분 하도급의 양성화, 중소건설업의 육성 등을 골자로 하는 건설업 정상화 10대 방안을 발표하였다. 또한 1975년에 면허 발급 주기의 연장, 면허 기준의 상향 조정, 건설공제조합의 출자 의무화 등을 골자로 하는 「건설업법」 개정을 실시하였다. 이러한 조치로 1974년 669개사였던 건설업체 수가 1977년 534개사로 감소하였다. 이와 같이 강화된 면허체계는 1980년대로 이어져서 1988년까지 약 500개사 정도가 일반건설업체를 유지하는 수준에서 신규 면허 발급이 동결되었다.

1980년에는 총 19개의 업종으로 확장된 단종공사업을 현재의 전문공사업으로 명칭을 변경하고, 전문건설업자들의 지위 향상을 위하여 관련 협회의 설립을 허가하였다. 1981년에는 건설기술자 면허수첩의 대여 및 부당사용의 금지 규정과 건설기술자의 면허정지에 관한 규정이 신설되었다.

건설업 면허제도는 그동안 신규 면허 발급 실시에 있어서 1970년대에 들어서 건설기업의 대형화와 시공능력의 향상을 위한 정책적 목적으로 신규 발급을 억제하고 기존 업체의 육성·발전으로 일관하여 왔다. 그러나 1989년부터 신규 발급을 재개하기로 했다. 이는 1986년 발생한 독립기념관 화재사건과 그로 인해 발표된 건설공사 제도 개선 및 부실대책의 일환이었다. 이에 따라 1988년 12월 「건설업법」 개정으로 "건설업 면허는 3년마다 1회 실시한다"로 규제를 완화하였다. 이로 인해 지난 16년간의 면허발급 동결조치로부터 면허 발급을 3년마다 1회 실시하도록 함으로써 건설업체의 양산을 예고하였다. 주요 골자는 건설업 면허 실시 의무화, 면허의 제한 개방을 위한 근거 실시, 하도급 의무화, 부대입찰 규정 신설, 건설업 분쟁조정위원회 설치 운영 규정 신설, 전문공사 업종별 협회 설립 근거 신설, 전문면허의 중복 제한(3개 업종에서 2개 업종으로 축소) 등이다.

나. 건설 입낙찰제도

1960년대에는 입찰과정에서 과당경쟁과 덤핑 입찰의 문제가 심각하게 표출되었다. 또한 건설업 면허 기준 및 신규 면허 발급 주기가 강화되어 건설업체의 수가 감소하였지만 업체 간의 담합이 성행하는 등 정부공사를 둘러싼 도급질서가 문란해졌다. 이에 따라 정부공사의 계약질서를 확립하기 위해 1970년대 초에 지명경쟁의 경우 최저도급한도제를 적용하고, 낙찰자의 선정방법을 한시적으로 부찰제의 성격을 갖는 제한적 평균가 낙찰제를 채택하였다.

1977년부터 최저가낙찰제로 환원하고, 계약의 목적과 성질에 비추어 필요한 경우에는 도급한도액, 공사실적, 보유 장비 등 일정 기준에 따라 입찰참가자의 자격을 제한할 수

있는 제한경쟁에 의한 입찰제도를 도입하였다. 한편, 1977년 4월에 장기계속공사제도를 도입하였다. 이 제도를 통해 연차계속공사의 경우 1차 계약은 일반경쟁에 의한 입찰에 부치고 2차 이후의 계약은 공사금액만을 조정토록 하여 형식적인 지명경쟁이나 수의계약을 하는 기존의 관행을 개선하였다. 또한 물가의 변동에 따른 계약금조정제도 및 토목공사에 대한 총액단가입찰제도를 도입하였다. 그러나 수주경쟁의 심화와 덤핑 입찰이 근절되지 않았다. 이에 따라 저가 입찰에 따른 부실공사를 방지하고 수주 경쟁의 심화에 따른 건설업체의 도산을 방지하기 위해 1982년 2월에 한시적으로 부찰제로 전환되었다. 1983년에 최저가낙찰제로 환원하면서 그 적용범위를 30억원 이상의 공사로 한정하고, 30억원 미만의 공사에는 부찰제를 존속하였다.

1980년대 초반까지 최저가낙찰제와 부찰제(제한적 평균가격 낙찰제)를 번갈아 시행했고, 1980년대 중반에 들어 최저가 낙찰제 도입과 함께 저가심의제가 도입되었다. 1980년대 후반, 저가낙찰시 건설업체에 불이익을 주는 최저가낙찰제로 전환되었다. 공사예정가격의 일정비율 미만으로 입찰하는 경우 차액 보증금 부과, 하자보수 보증기간의 하자보수 보증금율 대폭 강화, 선금지급 배제 등이 추진되었다.

다. 해외건설 및 건설기술제도

해외건설에 관한 법률은 1971년 「건설업법」에 해외건설업의 허가 등에 관하여 규정한 것이 처음이었다. 그러나 이 같은 규정만으로 해외 건설을 온전히 지원하기 어려워 1975년 12월에 「해외건설촉진법」이 제정되었다. 「해외건설촉진법」의 제정으로 해외건설업에 대한 지원의 법적 근거를 마련한 정부는 해외건설 지원 행정이 관계 각 부처의 기능에 따라 분산되어 집행될 경우 발생하게 될 문제점을 해소하기 위해 1976년 1월부터 각 단계별로 관계 기관으로 구성된 심의조정기구를 설치・운영하기 시작하였다.

우리나라 건설기술정책의 변천과정을 보면 대형사고와 연계되어 있었다. 1986년 8월에 발생한 독립기념관 화재사건을 계기로 건설기술에 관한 정부 정책의 부재(不在)[142]가 사회적 문제로 대두되었다. 정부는 1986년 9월 건설공사제도 개선 및 부실대책위원회를 구성하여 건설기술의 진흥을 중점적으로 작업하여 1987년 2월 건설공사 제도 개선 및 부실대책을 발표하였다. 이 대책의 핵심 내용은 건설업체의 체질 강화를 위한 면허제도의 개선과 건설기술 진흥을 위한 「건설기술관리법」의 제정이라 할 수 있다. 1987년 10월 「건설기술관리법」을 제정・공포하였다. 「건설기술관리법」의 제정으로 각 부처에 산재되어 있던 건설기술과 관련된 법률을 일원화하였고, 건설기술의 연구개발을 촉진하고 이를 이용・관리하여 건설기술의 수준을 향상을 도모할 수 있게 되었다.

---

142) 「건설기술관리법」이 제정되기 이전에 건설기술과 관련된 정책으로는 1966년에 제정된 「중기관리법」이 있었으며, 과학기술처의 「기술개발촉진법」(1972년)과 「기술용역육성법」(1973년), 그리고 노동부의 「국가기술자격법」(1973년) 등이 있었다.

4. 성과와 과제

제1차 국토종합개발 10개년계획(1972~81년)이 수립되어 국토의 이용 및 관리의 효율화를 위한 고속도로망의 형성과 지하철 건설, 항만의 정비, 대규모 토지구획정리 사업 등 대형 개발사업이 추진되었다. 아산, 남양만 방조제 준공 및 서울 지하철 개통(1974년), 구미대교, 영동, 동해고속도로, 영동선 철도(1975년), 안동, 영산강댐 준공(1976년), 반월공업도시 착공 및 구마고속도로 개통(1977년), 남산 3호 터널 개통(1978년), 동해고속도로, 삽교호 준공(1979년), 충주 및 대청 다목적댐, 평택 화력발전소 준공(1980년), 부마고속도로, 옥포조선소 준공(1981년) 등 우리나라 건설산업의 본격적인 성장이 시작되었다.

〈표 7-11〉 제1차 국토종합개발계획기간 중 부문별 사회간접자본 투자실적

(단위: 백만원, 1975년 불변가격 기준)

부문별	제3차 경제개발기간 (1972~76)		제4차 경제개발기간 (1977~81)		전체 계획기간 (1972~81)	
국토 및 지역개발	–		47,174	(0.4)	47,174	(0.3)
다목적댐	73,231	(1.4)	121,693	(1.0)	194,924	(1.1)
수리 간척	4,751	(0.1)	442	(0.0)	5,193	(0.0)
치수 · 방재	35,798	(0.7)	79,237	(0.6)	115,035	(0.7)
상수도	76,283	(1.5)	161,147	(1.3)	237,430	(1.4)
하수도	66,116	(1.2)	92,809	(0.8)	158,929	(0.9)
공업단지	101,879	(1.9)	188,930	(1.6)	290,809	(1.7)
공업용수개발	54,839	(1.0)	17,266	(0.1)	72,105	(0.4)
전력	832,932	(15.4)	2,073,242	(17.3)	2,906,174	(16.7)
통신	372,948	(6.9)	1,010,632	(8.5)	1,383,580	(8.0)
도로	568,435	(10.5)	1,018,057	(8.5)	1,586,492	(9.1)
철도	189,204	(3.5)	306,837	(2.6)	496,041	(2.9)
항만	141,079	(2.6)	273,118	(2.2)	414,196	(2.4)
공항	16,266	(0.3)	61,414	(0.5)	77,680	(0.4)
지하철	–		214,370	(1.8)	214,370	(1.2)
도시	52,069	(1.0)	133,837	(1.1)	185,906	(1.1)
주택	1,874,923	(34.6)	4,393,016	(36.7)	6,267,939	(36.1)
국립공원	887	(0.0)	3,549	(0.0)	4,436	(0.0)
관광	73,846	(1.4)	323,447	(2.7)	397,292	(2.2)
교육	–		469,372	(3.9)	469,372	(2.7)
농업기반	330,049	(6.1)	499,317	(4.2)	829,366	(4.8)
조림 · 사방	120,938	(2.2)	184,933	(1.5)	305,871	(1.8)
어업 기반	9,498	(0.2)	24,643	(0.2)	34,140	(0.2)
환경오염 방지	–		82,489	(0.7)	82,489	(0.5)
특수지역 사업	–		176,526	(1.5)	176,526	(1.0)
새마을사업	425,148	(7.8)	–		425,148	(2.4)
합 계	5,421,119	(100.0)	11,957,496	(100.0)	17,378,615	(100.0)

자료: 국토개발연구원,「제1차 국토종합개발계획의 평가 분석」, 1982.

1982년 이후 국내의 건설여건은 지속적인 국가경제의 성장에 힘입어 꾸준히 공사물량이 증가하여 건설산업의 성장기를 맞이하였다. 제2차 국토종합개발계획 10개년계획(1982~91년)이 수립되어 한강종합개발사업 착공(1982년), 88올림픽 고속도로, 대호방조제, 금오대교, 임하 다목적댐의 건설(1984년), 서울 지하철 3, 4호선 개통, 부산 지하철 개통, 충주 다목적댐 준공(1985년), 호남고속도로 개통(1986년), 중부고속도로 개통, 시화지구 간척사업 착공(1987년) 등 대형 개발사업이 지속적으로 추진되었다.

제3, 4차 경제개발계획기간 중 주택부문에 대한 투자실적이 사회간접자본 투자실적 중 36.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 다음으로 전력(16.7%), 도로(9.1%), 통신(8.0%), 농업기반(4.8%), 철도(2.9%) 순으로 나타났다.

제1차 국토종합개발 10개년 기간의 전반부인 제3차 경제개발5개년계획기간(1972~76년) 동안에는 도로, 항만, 공단 등 사회기반시설의 조성에 투자를 집중하였으며 후반부인 제4차 경제개발5개년계획기간(1977~81년)에는 주택 및 교육을 비롯한 사회개발분야와 도로, 철도, 해운, 항공 등 여러 수송 수단 간의 종합적인 수송체계를 구축하는 데 역점을 두었다. 따라서 제1차 국토종합개발 10개년계획기간은 자립경제의 성장을 위한 사회기반시설의 확충에 초점을 둔 시기로 특징지을 수 있다. 그러나 부족한 투자재원을 효율적으로 활용하기 위하여 채택된 공간선택적 거점개발방식은 서울을 비롯한 수도권의 과도한 인구집중과 국토 이용의 양극화 현상을 초래하였으며, 에너지 및 토지자원의 부족현상과 환경오염 문제를 야기하였다.

이 기간 동안의 주택건설실적은 1, 2차 경제개발5개년계획기간에 비하여 크게 증가하였다. GNP 대비 주택투자 비율이 4.5%(3차), 5.3%(4차)를 차지하고 있다.

〈표 7-12〉 경제개발계획기간 중 주택건설실적

(단위: 백만원, 천호, %)

		제1차(1962~66)	제2차(1967~71)	제3차(1972~76)	제4차(1977~81)	제5차(1982~86)
주택 투자 기금	합계	52,331(100)	227,181(100)	1,496,278(100)	9,314,217(100)	17,312,400(100)
	정부	4,612(9)	38,344(14)	369,473(24)	2,973,317(31)	5,272,600(31)
	민간	47,619(91)	238,838(86)	1,125,805(76)	6,340,900(69)	12,089,800(69)
주택 건설 호수	합계	326(100)	540(100)	761(100)	1,116(100)	1,155(100)
	정부	40(12)	70(13)	229(30)	498(44)	606(52)
	민간	286(88)	471(87)	531(70)	618(56)	549(48)
대GNP 주택 투자비율		2.4	3.0	4.5	5.3	4.7

자료: 국토개발연구원, 『국토 50년』, 1996.

이 시기에 해외건설 수주액 증가와 함께 건설인력 송출의 급증은 해외건설이 국민경제 전반에 걸친 파급효과가 매우 컸다. 우리 경제가 만성적인 국제수지의 적자에 있었던 1970년대에 해외건설을 통한 외화 가득으로 1977년에는 일시적이나마 경상수지가 흑자로 전환되는 등 국제수지의 개선에 결정적인 기여를 했다. 특히, 원유 수입액의 상당 부분을 흡수해줌으로써 1973년과 1978년의 석유파동으로 인한 경제위기를 극복하는 데 결정적인 역할을 담당하였다.

또한 해외건설은 우리나라 근로자의 현지 취업을 가능케 하는 직접적인 유발효과뿐만 아니라, 해외건설 순외화 수입이 국내에 들어와 생산을 유발시킴으로써 발생하는 고용효과와 기자재 수출에 따른 고용 유발 등 간접적인 고용증대 효과도 발생시켰다. 1975년까지는 1만 명 미만의 해외건설취업자가 그후 급증하여 1982년에는 17만 1천여 명에 달하였다. 특히, 1981년의 경우 전체 해외 취업자의 93%가 해외건설 취업자였다. 이 같은 건설 인력의 해외 진출은 국내 경기가 악화될 때 과잉인력을 해외에서 고용함으로써 국내의 실업 증대를 막아주는 역할을 했다. 또한 해외건설에 따른 외화수입의 획기적인 증대는 제4차 경제개발5개년계획기간(1977~81년) 중 1조원 이상의 투자재원을 조달하는 데 큰 기여를 하였다.

〈표 7-13〉 해외건설 외화수입과 경상수지 및 GNP

(단위: 백만달러, %)

		1977	1978	1979	1980	1981	1982
외화수입과 경상수지	무역수지	-477	-1,781	-4,565	-4,384	-3,628	-2,594
	석유수입	1,962	2,187	3,100	5,633	6,371	6,097
	경상수지	12	-4,239	4,239	-5,320	-4,646	-2,649
	해외건설순외화수입	618	1,024	1,396	1,355	1,738	2,257
외화수입과 GNP	GNP	35,168	49,155	58,029	56,460	62,232	65,741
	해외건설가득액	992	1,730	1,638	1,825	2,102	2,632
	비중	2.8	3.5	2.8	3.2	3.4	4.0

자료: 해외건설협회, 『해외건설 민간백서』, 1984.

이 시기의 전반부는 사회간접자본시설의 대폭적인 확충, 주택보급률 및 도로포장률의 증가, 용수 공급의 확대 등 국민의 생활환경이 상당 수준 개선되었지만 지역 간 불균형 문제는 여전히 해결하지 못한 과제로 남아 있다. 또한 제5차 경제사회발전5개년계획기간(1982~86년) 시기에는 사회간접자본시설의 확충에 대한 정부의 재정투자실적이 다른 시기에 비해 상대적으로 저조했던 것이 1990년대 물류비 증가 등 국내 산업의 국제경쟁력 약화를 초래했다는 지적이 제기되었다.

제5절 | 건설산업의 성숙기: 1988~97년

1. 배경

1988년 전후의 기간은 우리나라 국내외 건설환경이 급변한 시기였다. 국외적으로는 해외건설 수주가 1982년 133억달러로 정점을 지나서 지속적으로 하락하여 1988년에는 16억달러에 불과했다. 이같이 감소한 것은 수요 측면에서 '중동건설붐'의 퇴조와 이를 대체할 수 있는 건설수요가 다른 지역에서 형성되지 못하였기 때문이다. 공급 측면에서도 해외건설의 국제경쟁력이 선진국에 비해 떨어졌으며,[143] 중국 등 개도국의 추격,

해당 정부의 자국화시책으로 인해 중동 건설시장에서의 경쟁은 갈수록 치열해지고 있었다.

국내적으로는 1980년대 이전까지 공사물량은 높은 성장률을 보였으나 1980년대에 들어서는 5~15% 수준에 머물러 건설경기가 전반적으로 둔화 추세를 보이고 있었다. 그리고 국내 건설시장이 종래의 공공부문 중심에서 민간부문 위주로 수요자 구조가 전환되고 있었다. 1983년 이후 해외 건설공사 수주량이 급격히 감소하는 것과 더불어 국내 건설공사 물량의 증가세가 둔화되자 건설기업 간의 수주 경쟁은 격화되었다.

그런데 1988년을 기점으로 이전 시기와는 차별화된 시장구조를 갖게 되었다. 우리 경제는 1989년에 들어와서 3저 효과[144]의 효력을 상실하고, 원화 절상과 임금 상승 등의 영향으로 수출 부진을 겪는 데도 불구하고 건설산업은 민간건설을 중심으로 한 수주 확대, 1989년부터 시작된 주택 200만호 건설 등의 영향으로 전 업종 중 가장 높은 성장률을 기록하였다.[145]

〈표 7-14〉 국내 건설경기동향(1988~91년)

	건설공사 수주액		건축허가면적		주택건설실적	
	금액(억원)	증감(%)	면적(천㎡)	증감(%)	실적(호)	증감(%)
1988	99,217	13.2	59,770	24.6	316,570	29.6
1989	161,097	62.4	88,615	48.3	462,159	46.0
1990	263,765	63.7	116,419	38.4	750,378	62.4
1991	354,024	34.2	105,184	-9.7	613,083	18.3

자료: 한국건설산업연구원.

한편, 1989년에는 업계 난립의 방지와 공사수주 질서의 확립을 이유로 건설면허의 신규 발급을 제한하였지만, 이 규제를 완화함에 따라 건설업체 수가 급증함에 따라 건설업계로서는 일대 전환기를 맞게 되었다. 외형상의 건설경기 호조에도 불구하고 자재난, 인력난, 자금난 등으로 건설기업의 경영은 점차 어려움에 봉착하게 되었다.

정부는 건설경기의 과열을 억제하기 위해 1991년 '5·3 건설경기 진정대책' 등 지속적으로 건축규제를 강화하여 건축 경기의 진정과 부동산투기 억제대책을 시행하게 된다.[146] 이로 인해 몇 년간 겪었던 건설임금 상승의 둔화, 인력 부족의 완화 및 자재수급

143) 국내 건설업체의 국제경쟁력 약화는 ① 국내 인력의 노임이 선진국에 비하여 빨리 상승한데다 과다한 업체의 진출로 한정된 기술 인력이 분산되었으며 ② 노동집약적인 사회기반시설 공사가 줄고 플랜트 설치 등 기술집약공사가 증가한 데 비하여 시공기술은 물론 설계부문 등 국내 업체의 엔지니어링 기술이 향상되지 못하였고 ③ 일본과 같이 플랜트 등 기술집약적 공사 수주에 요구되는 장기 저리의 금융이 개발되거나 정부에 의하여 정책적으로 제공되지 못한 것 등이 원인으로 지적되고 있다.

144) 우리나라 경제는 3년간(1986~88년) 두 자릿수 경제성장률을 기록하였는데, 이는 1985년 플라자 합의 이후 달러가치의 하락과 엔화가치의 상승, 2차 석유파동 이후 글로벌 경기침체로 급락한 유가, 낮은 국내금리 수준이 고도경제성장을 촉진시켰다.

145) 1986~88년 중 12% 이상을 웃도는 고도경제성장을 경험한 우리 경제는 1989년에 6.7% 성장률만을 기록하였다. 하지만 건설산업의 수주액은 1989년 62.4% 증가했다. 〈표 7-14〉 참조.

문제는 어느 정도 해결되었으나 업체의 건설수주 물량 부족이 심화되고 경영부실을 초래하게 되어 건설 호황의 후유증을 겪게 되었다.

한편, 1995년 WTO 체제로 이행됨에 따라 국내외 시장의 구분이 어느 정도 사라지게 되었다. GATT의 제8차 다자간협상인 우루과이라운드(UR)가 1993년 종결되어 건설산업을 포함하여 모든 산업의 개방이 이루어졌다. 또한 GATT가 발전적으로 해체되고, 더 강력한 WTO(세계무역기구, World Trade Organization)가 출범하였다.

건설시장 개방논의는 민간시장을 대상으로 한 서비스 협상과 공공시장을 대상으로 한 정부 조달 협상을 중심을 전개되었다. 1994년부터 민간 건설시장은 단계적으로 개방되었고, 일반건설업은 1996년 1월부터 국내에 지사를 설립할 수 있도록 하였으며, 1996년부터 전문건설업도 외국 건설업체의 100% 단독 출자를 허용하였고 1998년부터 지사 설립도 허가되었다.

정부조달협정(Government Procurement Agreement)으로 1997년부터 중앙정부기관은 500만SDR(약 58.3억원, 1995년 기준 가격), 지방정부 및 정부투자기관은 1,500만SDR(약 174.9억원, 1995년 기준 가격) 이상 공사를 외국 업체에 개방하였다. 설계 용역업에서 건축분야는 1996년부터 국내 건축사와 공동 진출을 허용하고, 공공부문은 1997년부터 일정 규모 이상을 개방하기로 하였다. 중앙정부 발주 용역서비스업은 13만SDR(약 1.5억원, 1995년 기준 가격), 지방정부 및 정부투자기관은 20만SDR(약 2.3억원, 1995년 기준 가격)을 외국 업체에 개방하였다.

〈표 7-15〉 정부 조달시장 개방의 주요 내용

	양허기관	양허범위
중앙정부	42개 중앙 행정기관 – 안기부, 대통령비서실, 경호실, 비상계획기획위원회 등 4개 안보 관련 기관 제외 – 국립대학 및 부속병원 제외	물품(13만SDR 이상) 서비스(13만SDR 이상) 건설(500만SDR 이상)
지방정부	6개 시 및 9개 도 – 시, 도 교육청 제외 – 하급 자치단체 제외	물품(20만SDR 이상) 서비스(20만SDR 이상) 건설(1,500만SDR 이상)
기타기관	한전, 한국통신 등 23개 정부투자기관 – 한전: 전기품목 제외 – 한국통신: 통신망 장비 및 통신 제품 제외	물품(46만SDR 이상) 서비스(미양허) 건설(1,500만SDR 이상)

자료: 국토연구원, 『건설산업의 국제화 방안 연구』, 1994.

2. 발전 모습

이 시기에는 정부의 대규모 토목사업에 대한 투자가 활성화되었는데, 이는 1980년대 교통시설 등 사회간접자본에 대한 투자를 소홀히 한 것이 1990년대 초 물류비 및 교통

146) 1989년에 신도시건설 구상이 발표되면서 개발 예정지 등을 중심으로 부동산 가격이 상승하자 1990년 4·13 부동산투기억제대책, 5·8 부동산투기억제를 위한 특별보완대책 등을 발표하였다. 이 같은 대책은 주택 200만호 건설과 토지공개념 도입 등이 가시화되면서 부동산가격은 점차 안정세를 찾게 된다.

혼잡비용의 증가 등 국가경쟁력을 저해하고 있다는 지적에 대해 적극적으로 대응한 결과로 볼 수 있다. 1993년을 기준으로 물류비용이 GDP의 15.4%인 약 41조원에 달하였으며 기업의 물류비용도 매출액 대비 17%로 상승하여 미국의 7%, 일본의 11%보다 현저히 높았다. 이것은 곧 제품의 국제경쟁력 저하로 나타났다. 교통정체 등을 통한 교통혼잡비용도 GDP의 약 6% 수준인 16조원으로 추정되었다.

정부는 1990년대 들어서 이러한 문제를 극복하기 위해 사회간접자본시설 확충에 노력을 기울였다. 1990년 GDP 대비 사회간접자본 투자의 비중은 2.9%에 불과했지만, 1996년에는 5.5%에 이르렀다. 투자가 가장 두드러진 분야는 교통분야로 볼 수 있다. 1990~96년간의 사회간접자본시설 투자 추이를 보면, 1990년에 도로, 철도, 지하철 등 교통시설에 대한 재정투자액이 4조원 수준으로 GDP에서 차지하는 비중이 2.28% 수준이었다. 그런데 1996년에는 교통시설의 재정투자액이 17조원, GDP에서 차지하는 비중이 4.33%로 급증하였다. 또한 주택 200만호 건설 추진 및 사회간접자본 투자의 급증으로 1989~97년간의 건설수주액은 연평균 25.2% 급증하여 국내 건설산업이 황금기를 보낸 시기로 평가되고 있다.

〈표 7-16〉 부문별 사회간접자본시설 투자 추이

(단위: 억원, %)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
투자금액	교통시설	40,851	66,361	85,043	114,830	143,850	151,042	170,000
	기타	12,631	20,651	31,374	32,864	35,493	41,181	48,106
	합계	53,482	87,012	116,417	147,694	179,343	192,223	218,107
GDP 비중	교통시설	2.28	3.08	3.54	4.30	4.72	4.32	4.33
	기타	0.70	0.96	1.31	1.23	1.16	0.17	1.22
	합계	2.98	4.03	4.84	5.53	5.88	5.49	5.55

주: 1) 교통시설: 도로, 철도, 지하철, 항만, 공항.
2) 기타: 수자원, 공단지원.
자료: 교통개발연구원, 『SOC 종합투자 조정계획』, 1999.

〈표 7-17〉 사회간접자본 관련 정책의 변화

	주요 개발 계획 및 법령	주요 사업
1982~91년	– 제2차 국토종합개발 10개년계획(1982~91년) – 제6차 경제사회발전5개년계획(1987~91년)	– 주택 200만호 건설계획 발표(1989년) – 토지관리 · 지역균형개발 특별회계(1989년)
1991~96년	– 제7차 경제사회발전5개년계획(1992~96년) – 제3차 국토종합개발10개년계획(1992~2001년) – 「지방공기업법」 개정(1993년) – 신경제5개년계획(1994~98년) – 「지역균형개발법」(1994년) – 「민자유치촉진법」(1994년)	– 수도권정비시책 개선(1994년) – 아산만 개발계획 확정(1994년) – 부산 · 경남권 개발계획 확정(1994년) – 공업단지 · 항만개발 배후 주거지 개발(1995~2001년) – 영종도 신국제공항(1994년)

자료: 홍성웅 · 김재형, 「국토개발 및 사회간접자본 건설」, 『한국경제 반세기』, 한국개발연구원, 1996.

해외건설은 1988년까지는 수주감소 추세에 있었다가 1989년 이후 다시금 회복세로 돌아섰다. 특히, 1990년에는 단일공사로는 사상 최대인 리비아 대수로 공사를 동아건설이 수주하였다. 또한 해외건설은 종래의 중동지역의 편중에서 벗어나 동남아 및 태평양 지역으로 진출지역의 다변화를 도모하여 안정적인 수주체계를 구축하였고, 시장 확대를 위하여 공산권 시장 및 선진국 시장의 개척에도 노력을 경주하였다. 1989년의 해외 공사 수주 점유율의 경우 중동, 아시아, 태평양·북미가 각각 59.8%, 31.8%, 6.8%를 차지하였으나 1996년에는 각각 8.8%, 70.3%, 12.6%로 지역별 해외 공사 수주 비중이 변화하였다.

정부의 사회간접자본투자의 확대, 민간건설 활성화, 주택 200만호 건설계획 등으로 건설기업의 수주물량은 대폭 확대되었다. 이에 따라 건설산업의 주요 성장성 지표를 보면 1990년부터 외환위기 이전인 1997년까지 대체적으로 높은 매출액 증가율을 보이고 있으며, 건설업 수익성 지표도 대체적으로 양호하게 나타나고 있다.

〈표 7-18〉 건설업 성장성 및 수익성 지표(1975~98년)

(단위: %)

	건설업 성장성 지표			건설업 수익성 지표		
	총자본 증가율	자기자본 증가율	매출액 증가율	매출액 경상이익률	총자본 경상이익률	자기자본 경상이익률
1975	27.2	0.3	35.9	–	6.4	23.3
1980	85.2	78.1	53.4	3.9	4.0	9.7
1985	15.1	6.3	-2.6	0.9	0.9	5.1
1990	32.9	29.9	35.4	1.9	1.5	8.1
1991	32.2	22.7	40.9	2.8	2.4	13.5
1992	28.3	35.4	32.2	2.7	2.3	12.5
1993	19.6	31.2	9.0	2.5	2.0	9.8
1994	35.7	32.2	24.3	2.3	1.7	8.5
1995	29.9	18.9	31.7	0.7	0.5	2.7
1996	19.3	12.5	43.8	0.1	0.1	0.4
1997	20.8	-0.1	15.7	-1.0	-0.8	-5.6
1998	11.1	35.7	5.2	-3.1	-2.7	-14.3

자료: 대한건설협회, 『건설업경영분석』 및 한국은행, 『기업경영분석』 각호.

3. 주요 정부정책

가. 건설업역(생산)체계

1988년 「건설업법」 개정으로 건설업 신규 면허의 발급을 3년마다 의무적으로 허용하였고, 1994년에는 신규 면허 발급 주기가 1년으로 단축되었다. 이와 같은 조치는 면허제도를 통하여 신규 업체의 시장 진입을 규제하고 기존 업체의 기득권을 보호한 정부의 건설산업 보호정책의 변화를 의미한다. 즉, 기존의 산업보호정책에서 경쟁촉진정책으로 전환하였다. 이와 같이 건설면허가 개방되자 일반건설업체 수는 급증하였다. 1988년에 468

개사에 불과했지만, 1989년에 929개사, 1995년에 2,958개사, 1997년 3,834개사로 폭발적으로 증가하였다.[147]

1993년 우루과이라운드(UR)의 타결로 1994년부터 민간 건설시장은 단계적으로 개방되었고, 일반 및 전문건설업도 1996년부터 개방되었다. 이에 따라 1996년에 기존의 「건설업법」은 「건설산업기본법」으로 재편되었다. 「건설산업기본법」은 일반건설업, 전문건설업 및 특수건설업으로 구분되어 있던 면허체계를 일반건설업과 전문건설업으로 단순화하고, 매년 1회에 한하여 발급하던 건설업 면허를 수시발급으로 전환하였다. 철강재공사업 등 일부 전문건설업종에 한해 일반건설업과의 겸업을 허용하고, 전문건설업종 간의 겸업도 5개 업종까지 허용하였다. 도급한도액제도를 폐지하는 대신 시공능력공시제도를 도입하였다. 또한 대규모 복합공사의 효율적인 수행을 위하여 발주자의 건설사업관리 업무를 건설사업관리자(CM)에게 위탁할 수 있도록 했다. 대한건설협회 가입 의무제도를 폐지하였다. 공제조합 출자의무도 단계적으로 축소하여 일반건설업자는 2000년 7월부터, 전문건설업자는 2001년 7월부터 폐지되었다.

「건설산업기본법」의 핵심적인 내용은 건설업 등록제도에 기반을 둔 건설업역 및 생산체계에 대한 규제라고 볼 수 있다. 그런데 1996년 제정된 이후 몇 차례의 개정과정을 거치면서 규제완화라는 흐름에 맞추어 건설업 등록 기준을 지속적으로 완화시킨 결과 건설업체의 난립(亂立)[148]을 초래했다는 평가를 받고 있다.

나. 건설 입낙찰제도

1990년대 초까지 대형공사는 최저가낙찰제를 적용하고, 중소형 공사는 중소건설업체의 보호차원에서 부찰제를 적용하는 정부계약제도의 이원화 구조를 갖고 있다가 1993년부터 저가심사제에 기초한 최저가낙찰제로 일원화되었다. 또한 1994년 8월에는 도급한도액에 의존하던 기업의 시공능력 평가체계를 기업의 경영능력, 기술, 시공과 설계능력 등을 종합적으로 사전에 평가하여 자격이 있는 업체를 선정하는 사전자격심사제도(Pre-Qualification system: PQ)를 도입하였다.

1980년대 초반까지 최저가낙찰제와 부찰제(제한적 평균가격 낙찰제)를 번갈아 시행했고, 1980년대 중반에 들어 최저가낙찰제 도입과 함께 저가심의제가 도입되었다.

1980년대 후반, 저가낙찰 시 건설업체에 불이익을 주는 최저가낙찰제로 전환되었다. 즉, 공사예정가격의 일정비율 미만으로 입찰하는 경우 차액 보증금 부과, 하자보수 보증

147) 일반건설업체 수의 증가에 따라 수주경쟁이 심화되어 업체당 평균 수주액이 크게 감소하였다. 또한 건설 노임 및 건설자재가격의 상승은 건설업 경영을 더욱 힘들게 만들었다. 이에 따라 1993년과 1994년에는 50여 개사의 일반건설업체가 부도난 반면, 1995년에는 145개사에서 부도가 발생하였다. 1995년 일반건설업체의 부도율은 5.5%이다.

148) 급증한 신규 건설업체 가운데 상당수는 시공능력을 갖추지 못한 채 '입찰브로커' 역할만 수행하는 무자격 부실건설업체(Paper Company)로 추정되고 있다. 실제로 건설교통부의 실태조사 결과(2000~2003.3), 일반 및 전문건설업체 가운데 등록 기준 미달 등의 사유로 등록말소・영업정지와 같은 무자격 부실건설업체 수가 20,535개사에 달하였다고 한다(이상호・현준식・이승우[2004]).

기간의 하자보수 보증금율 대폭 강화, 선금지급 배제 등이 추진되었다. 1990년 중반 정부조달시장 개방을 계기로 적격심사낙찰제가 도입되었다. 이는 공사이행능력이 있는 건설업체에 공사예정가격의 일정선 이상의 낙찰가격으로 공사를 수행토록 하여 부실공사를 방지하기 위해서다.

공공공사 입찰계약은 당초 「예산회계법」의 제6장 계약 편에서 규정하고 있었다. 그러나 WTO 정부조달협정이 타결됨에 따라 국가계약 관련 업무의 국제화·개방화에 대응하기 위해서는 독립된 법률체계를 갖는 것이 바람직하다는 판단에서 「국가를당사자로하는계약에관한법률」(이하 국가계약법)을 1995년 1월에 제정하였다. 「국가계약법」은 제정 배경부터가 건설시장 개방을 전제로 한 것이기 때문에 국제입찰의 범위, 내국민 대우 및 무차별 원칙, 낙찰자 선정 기준 등을 정부조달협정과 국제규범에 부합하는 방향으로 규정하고 있다.

〈표 7-19〉 공공공사 입낙찰제도의 변천 현황

	기간	주요 내용
「재정법」	1951. 9~60. 7	○ 최저가낙찰제
	1960. 7~61. 3	○ 부찰제(3가지 중 택일제) – 제한적 최저가낙찰제(예가의 80% 이상) – 제한적 평균가낙찰제(예가의 60% 이상) – 평균가낙찰제(예가이하 평균)
	1961. 3~61. 12	○ 최저가낙찰제
「예산회계법」	1962. 1~71. 12	○ 최저가낙찰제
	1972. 1~77. 3	○ 제한적 평균가낙찰제(예가의 80% 이상)
	1975~	○ 일괄(턴키)·대안낙찰제 도입
	1977. 4~81. 2	○ 최저가낙찰제
	1981. 3~83. 6	○ 제한적 평균가낙찰제(예가의 85% 이상)
	1983. 7~84. 3	○ 저가심의제(단, 예가 30억원 미만은 제한적평균가)
	1984. 4~85. 3	○ 〃 (단, 예가 20억원 〃)
	1985. 4~90. 3	○ 〃 (단, 예가 10억원 〃)
	1990. 4~93. 2	○ 〃 (완전 저가심의제)
	1993. 2~93. 9	○ 최저가낙찰제(단, 예가 20억원 미만은 제한적 최저가낙찰제 적용: 85% 기준)
	1993. 9~95. 7	○ 〃 (단, 예가 100억원 미만은 제한적 최저가낙찰제 적용: 85% 기준)
「국가계약법」	1995. 7~96. 12	○ 적격심사제(단, 추정가격 100억원 미만은 제한적 최저가낙찰제 적용: 88% 기준)
	1996~현재	○ 턴키·대안낙찰제도 시행(신규 복합공종 중 민간이 보유한 기술력과 창의력 활용이 필요한 공사에 적용)
	1997. 1~99. 2	○ 〃 (단, 추정가격 58.3억원 미만은 제한적 최저가낙찰제 적용: 90% 기준)
	1999. 2~99. 9	○ 〃 (단, 추정가격 30억원 미만은 제한적 최저가낙찰제 적용: 90% 기준)
	1999. 9~2000. 12	○ 모든 공사에 적격심사제 전면 실시
	2001. 1~2003. 12	○ 최저가낙찰제(1,000억원 이상 PQ공사), 적격심사제(그 외 모든 공사)
	2003. 12~2006. 5	○ 최저가낙찰제(500억원 이상 PQ공사), 적격심사제(그 외 모든 공사)
	2006. 5~현재	○ 최저가낙찰제(300억원 이상), 적격심사제(그 외 모든 공사)

자료: 백영권, 「최저가낙찰제도 확대의 문제점과 과제」, 한국건설산업연구원, 내부자료, 2008.

다. 건설기술제도

1992년 7월 시공 중이던 신행주대교의 붕괴사고를 통해 국내 건설기술의 취약성이 노출되어 과학기술처 주관으로 1992년 11월에 「엔지니어링기술진흥법」을 제정하여, 엔지니어링 활동주체의 기술 집약화를 촉진하여 제조업 등 관련 산업과의 균형적인 발전을 도모하고, 과학기술분야에서 개발된 연구 결과의 실용화를 촉진하고자 하였다.

그러나 1994년 성수대교 붕괴사고를 통해 시공과정에서 품질관리 미흡과 준공 후 유지관리 미흡이라는 문제가 발생함에 따라 정부는 시공과정에서 철저한 현장 감독을 통한 건설품질을 확보함으로써 이러한 문제점을 해결하고, 건설공사의 부실방지를 위하여 1995년 1월에 감리전문회사에 의한 책임 감리의 시행을 주요 골자로 하는 「건설기술관리법」을 개정하였다. 또한 시설물의 안전 점검과 적정한 유지·관리를 통하여 재해를 예방하고, 시설물의 효용 증진을 통한 공공안전의 확보를 위하여 「시설물의안전관리에관한특별법」을 제정하였다.

그러나 이러한 법률을 제정하여 시행한 지 5개월이 못 되어 1995년 6월에 삼풍백화점 붕괴사고가 발생했다. 같은 해 7월에 건설교통부의 주관 아래 '건설제도 개혁기획단'을 설치하여 부실시공에 대한 원인 규명과 제도 개선방안을 연구한 결과, 이는 시공자, 발주자, 설계자 및 감리자 중 누구 하나만의 잘못이 아니라 총체적인 잘못의 결과가 부실공사의 주요 요인이었다는 결론을 내렸다. 이에 따라 1995년 11월에 '부실방지 및 건설산업의 경쟁력 강화대책'을 발표하였다. 이 대책은 건설제도의 국제화 및 경쟁기반 구축, 건설인력의 육성과 고용 안정, 공사시행기관의 전문성 및 책임성 제고, 건설현장에서의 품질관리체계의 구축, 건설업체에 대한 지원 강화, 그리고 민간구축물에 대한 안전 확보 등을 포함하고 있다.

4. 성과와 과제

1988년 이후 민간부문 건설공사의 증가를 중심으로 건설산업의 지속적인 성장세가 유지되었다. 특히, 주택건설활동이 활발하였는데, 인구의 대도시 집중과 핵가족화 현상 등으로 수도권을 중심으로 주택의 대량공급의 필요성을 반영하여 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등 5개 신도시가 건설되는 등 주택 200만호 건설계획이 추진되었다. 또한 제6, 7차 경제사회개발5개년계획(1987~91년, 1992~96년)과 제3차 국토종합개발 10개년계획(1992~2001년)에 의해 임해공업단지, 중앙고속도로 건설, 영종도 신국제공항, 서울지하철 제5, 6, 7, 8호선 건설, 수도권 외곽 순환고속도로, 서해안 고속도로 및 경부고속철도 등 대형국책사업이 지속적으로 추진되었다.

건설부문에 대한 외국인직접투자 제한이 없어진 1994년도에 외국 건설업체의 국내 시장 진입은 2건에 불과했다. 그러나 고도의 선진 엔지니어링 설계 기술을 보유한 외국 업체들은 1994년 이전에 이미 기술협력이나 합작 형태로 진출해 있었다. 1995년에 들어서는 미국과 일본 건설업체들이 기술적 우위와 전문성으로 국내시장으로 진입 움직임을 보였다. 1995년 말 기준으로 총 16개국 101개사가 지사나 연락 사무소 형태로 국내시장에 진출하였다. 이 중 62개사는 이미 개방 이전부터 국내 건설시장에서 활동하고 있었다. 진입 목적별로 보면 원자력이나 발전설비 등의 설계, 감리 및 엔지니어링 등 기술요역과

관련하여 진입한 경우가 가장 많았다.

1988~97년의 시기는 우리나라 건설산업이 지난 시기에 이어 건설시장의 지속적인 확대와 건설기술의 발달, 그리고 건설경영의 고도화가 지속된 것으로 파악된다. 그러나 이 시기가 지난 시기와 차별성을 갖는 것은 건설산업에 대한 정부 정책의 기조가 산업보호에서 경쟁촉진으로 변화한 것이다.

1980년대 후반 이후 국가 경제가 성장하고 산업구조가 고도화됨에 따라 경제개발 초기시대의 국가 주도적 성장정책은 점차 그 실효성을 상실하였으며, 정부의 과도한 규제가 산업과 기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 될 수 있다는 인식이 보편화되었다. 특히, 1990년대에 들어서 우루과이라우드(UR)의 타결과 세계무역기구(WTO)의 출범으로 국내 시장개방이 가시화됨으로써 건설산업을 포함한 우리나라의 모든 산업은 자생적인 경쟁력을 강화해야 할 필요성을 절감하게 되었다.

제6절 | 위기 극복과 재도약기: 1998~현재/미래

1. 배경

1997년 말을 기점으로 우리 경제는 외환위기시대로 접어들었다. 경제성장률은 둔화되었고 강도 높은 경제 구조조정이 이루어졌다. 1998년도는 외환위기의 여파로 전 산업에 걸쳐 불황을 겪었는데 실질 GDP 기준으로 경제성장률은 -5.8%, 실업률은 7%를 상회하는 등 매우 어려운 시기였다. 이와 같은 경제상황으로 인해 건설산업도 극심한 불황기를 겪게 되었다.

국내 건설업의 수주총액이 1997년 79.9조원에서 1998년에는 40% 감소한 47.9조원을 기록하였다. 특히, 민간수주액은 1997년 44.3조원에서 1998년에 18.4조원으로 58.5% 감소했다. 이 같은 건설업계의 불황으로 1998년의 경우 건설업체 수 증가율이 전년에 비해 둔화(10.0% → 7.6%)되었음에도 불구하고 업체당 평균 수주액(1995년 불변가격 기준)은 1995년 194.2억원, 1996년 181.8억원, 1997년 168.1억원으로 감소를 보이다가 1998년에는 103.4억원으로 대폭 줄어들어 이 시기가 건설업계로서는 가장 힘들었던 시기였다.

이 시기에 정부는 건설경기뿐만 아니라 전국가적인 경제위기 상황이었으므로 경기를 부양시키는 것이 국가정책의 핵심 과제였다. 이에 따라 다양한 경기부양대책을 추진했는데, 특히 건설 및 부동산 관련 규제를 대폭 완화하였고, 사회간접자본 투자를 확대하는 방향으로 경제정책을 추진하였다.

1989년에 시작된 주택 200만호 계획에 따라 1990~97년간 연평균 63.3만호가 건설되었지만, 1997년 말 외환위기 이후 신규 주택건설이 감소하여 1998~2000년간 연평균 38.1만호 건설에 그쳤다. 주택건설은 2001~03년에는 주택 200만호 건설시기에 육박하는 실적을 기록했다. 정부는 주택건설에 관한 다양한 규제를 완화하였고, 이 같은 조치로 인해 주택건설 등 민간건설부문의 활기로 인해 건설수주는 1999년부터 증가세로 반전되어 2002년에는 외환위기 이전 수준으로 회복되었다. 주택경기 호황으로 건설수주는

지속적으로 증가하였다. 특히, 재개발 및 재건축사업의 활성화 등 민간부문 수주 급증의 영향으로 2003년 102.4조원을 기록하였다. 하지만 2004년에 부동산경기 과열을 막기 위해 정부는 재개발·재건축 규제를 강화하였고, SOC에 대한 투자도 2003년을 기점으로 감소[149]하였다. 사회간접자본시설에 대한 민간투자 활성화 및 부분적인 주택경기 활성화로 건설수주는 다시 상승 추세를 보였다.

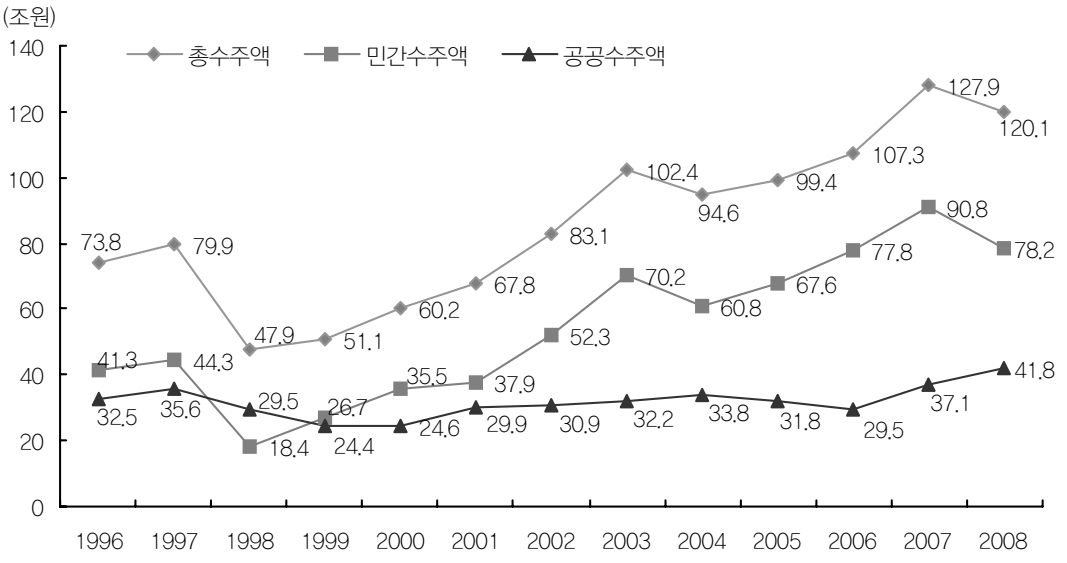
〈표 7-20〉 외환위기 이후 주요 건설 및 주택경기 활성화대책

시기	대책	주요 내용
1998년	주택경기활성화대책 (5. 22)	– 양도소득세 감면, 취·등록세 한시적 감면 – 주택구입자금 이자 상환분 소득공제 – 주택저당채권유동화제도 도입 – 제1종 국민주택채권 매입 부담 완화
	주택경기활성화 자금 지원방안(6. 22)	– 신규주택 중도금 대출 – 중형임대주택건설자금 지원 – 부도사업자 인수촉진자금 지원 – 임대중도금 대출상환기간 연장
	건설산업 활성화방안 (9. 25)	– 중도금 추가 지원 – 주택공사 민영 미분양아파트매입, 택지개발시 민간참여 확대
	건설 및 부동산 경기 활성화대책(12. 12)	– 재개발 재건축 활성화 – 준농림지역 개발절차 간소화 및 개발가능규모 확대 – 양도소득세 한시적 감면 범위 확대 – 중형 중도금 추가대출 확대 – 주택분양가 원가연동제 시행지침 폐지: 분양가 전면 자율화
2000년	주택건설 촉진대책 (7. 1)	– 주택건설 자금대출 이자 인하조치 연장 – 20호미만, 주상복합 건물내 주택도 주택건설자금 지원 – 국민주택기금 호당 대출한도액 인상
	건설산업 활성화대책 (8. 30)	– 개발제한구역 해제 지역내 미분양택지를 임대주택용으로 장기임대 – 2001년말까지 비수도권내 신축주택 구입시 양도세 면제, 국민주택채권 매입부담 감면, 취·등록세 감면
	지방건설 활성화방안 (11. 1)	– 지방거점도시의 신시가지 개발 및 주택공급 확대 – 지방건설업체의 수주 물량 확보방안 강구 • 지방의무공동도급제도 적용대상 축소 1년 유보 • 지역제한 경쟁입찰제도 적용대상 축소 2년 유보
	건설투자 적정화대책 (11. 11)	– 수도권 계획도시 건설 : 화성, 동탄, 양촌, 판교 – 재개발 주거환경개선사업 활성화 – SOC 사업확대 시행 – 국민임대주택 5만호 추가 건설 – 지하철, 경량전철 건설 확대
2001년	지방건설업 및 주택건설 활성화대책 (1. 4)	– 6개 지방 신시가지 및 화성계획도시 개발계획 – 영세민 전월세 보증금 대출한도 인상 및 대출금리 인하 – 임대사업자에 대한 대출금리 인하
	건설산업구조조정 및 투자 적정화방안 (5. 23)	– 생애최초 주택구입자 주택구입자금지원(주택가격의 70%) – 2001말까지 구입한 신축주택에 대한 양도소득세 면제, 취·등록세 50% 감면(고급주택제외, 수도권까지 확대)
2004년	건설경기 연착륙방안 (7. 1)	– SOC 등 건설투자 확대(연기금 투자참여 확대) – 주택건설지원 강화: 택지공급 확대, 표준건축비 현실화, 재건축 리모델링 활성화 – 주택수요 창출지원: 모기지론 활성화를 위한 취급기관 확대, 서민중산층의 보증여력 확대, 중형 임대아파트 공급 확대

자료: 김현아·이승우, 『부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향』, 한국건설산업연구원, 2005.

149) 당시 정부는 그동안의 SOC에 대한 재정투자로 SOC 시설이 크게 확충된 것으로 판단했고, 사회복지, 교육 등의 부문에서 재정투자를 증액 요구가 컸다. 이에 따라 SOC 분야에 대한 재정투자를 축소했다.

[그림 7-1] 건설수주액 변화 추이



자료: 대한건설협회.

하지만 2008년에 발생한 미국의 서브프라임 모기지론 부실과 그에 따른 금융회사의 부실로 촉발된 세계적 금융위기는 전 세계적인 경제위기로 발전하였고, 우리나라에도 영향을 주어 경기침체를 유발시켰다. 이와 같은 경기침체로 건설산업은 민간부문을 중심으로 건설경기가 침체되었다. 정부는 경기침체에 선도적으로 대응하기 위해 2008년 11월에 경제난국 극복 종합대책[150]을 발표하였다.

1998년부터 2000년대 초반까지는 외환위기 극복을 위해 사회간접자본시설에 대한 재정투자를 대폭 확대하였지만, 2003년 이후부터는 재정투자를 축소하기 시작했다. 이같이 투자를 축소한 것은 우리나라의 사회간접자본시설이 어느 정도 축적되었다고 당시 정권은 판단[151]했고, 복지예산의 소요가 대폭 증가했기 때문이다.

---

150) 경제난국 극복 종합대책은 외환 및 금융시장 안정, 실물경제 활성화, 중소기업 및 서민생활 안정 등에 관한 대책을 담고 있다. 그중 실물경제활성화의 내용은 다음과 같다. ① SOC 투자확대 등 지방경제 활성화 ② 중소기업, 영세자영업자, 농어업인 자금난 해소 및 보증지원 확대 ③ 실업대책 지원 ④ 저소득층 복지지원 확대 ⑤ 지방재정 지원 확대 ⑥ 공기업 SOC 투자 확대.

151) OECD 국가와 비교하면 국토면적당 도로연장은 28개국 중 15위, 국토 면적당 철도연장은 21개국 중 13위로 중간 수준인데, 1인당 GNP(23위)를 감안할 때 우리나라의 교통인프라 축적이 상대적으로 높은 수준으로 보고 있다. 하지만 인구당 도로연장, 차량당 도로연장, 국토계수당 도로연장으로 비교할 경우 OECD 국가 중 최하위 수준이고, 특히 도로 1㎞당 자동차대수(도로혼잡의 정도)를 비교할 경우 최하위 수준으로 평가되고 있다.

〈표 7-21〉 SOC(수송 · 교통 및 지역개발) 예산 증감률 현황

(단위: %)

	1993~2000	2000~03	2003~05
SOC 예산	19.1	8.3	-1.9
교통시설부문	19.0	6.5	-3.0
기타 부문	20.2	19.2	3.3
일반회계	12.9	10.0	5.5

자료: 기획예산처, 『2006~2010년 국가재정운용계획 공개토론회 자료집』, 2006.

2. 발전 모습

우리나라 건설산업은 광복 이후 1997년 외환위기 이전까지 50여 년간 다소간의 부침은 있었지만 큰 변화 없이 지속적으로 성장해왔다. 그러나 우리나라 경제 전반의 틀을 바꾼 외환위기 시기는 건설경영 측면에서 지대한 영향을 미쳤다.

IMF가 요구하는 정책 운용기조는 우리 경제의 구조적인 체질을 변화시켰다. IMF는 우리나라의 금융위기를 진단하면서 금융 및 기업시스템의 구조적인 취약성을 지적하고, 효과적인 기업 지배구조를 구축하고 금융산업을 비롯한 전반적인 산업구조 조정을 권고하였다. 우선 금융시스템의 건전한 토대 구축을 위해 부실 금융회사의 퇴출, 금융감독과 규제 기준의 개선, 금융거래의 투명성 개선, 은행 경영과 대출 결정에 정부의 간접 배제 등을 요구했다. 이 과정 중에 금융회사의 차입금이 높은 건설업체들은 차입금 상환을 요구받았고, 이에 적극 대응하지 못한 기업들은 부도를 맞이할 수밖에 없었다.[152]

한편, IMF는 기업의 투명성을 높이기 위해 회계 기준 개선, 독립적인 외부감사, 결합재무제표의 작성, 공시 요건 강화 등의 조치가 실시되었으며, 기업들의 지나친 은행 차입에 의존한 경영방식과 체계를 개혁코자 했다. 이에 건설업을 포함한 모든 업체들은 적정부채를 유지하고자 노력했다. 건설산업의 경우 PQ 심사제도 및 시공능력평가제도 등 건설업체를 평가하는 각종 지표들에서 경영상태에 대한 비중이 강화되었다. 이와 같이 외환위기 시기에 건설산업 내의 건설경영 방식은 근본적인 변화가 일어나기 시작했다. 실제적으로 건설업의 부채비율과 자기자본비율은 외환위기가 발생한 1997년에 각각 569.3%와 14.9%였으나 2005년에는 151.4%, 49.8%로 대폭 개선되었다. 경영상에 있어서도 매출액 및 자기자본 경상이익률이 1999년에 각각 -11.1%, -71.2%로 극심한 경영위기를 겪었지만, 2005년에는 각각 5.6%와 14.6%로 경영수지도 상당 부분 개선되었다.

제4차 국토종합개발계획(2000~20) 및 제4차 국토종합개발계획(수정)(2006~20)은 수도권의 기능을 지방으로 분산하는 동시에 지역이 자립적으로 발전할 수 있는 기반 구축을 추진하고 있다. 수도권의 기능 분산, 공공기관의 지방이전 추진, 자립형 지역거점 형성을 위해 광역권, 혁신도시, 기업도시, 고속철도 역세권 개발과 경제자유구역, 국제자유

152) 동아건설, 우방, 청구, 서한, 동보건설, 신화건설, 우성건설, 일성건설, 삼익건설, 대동종합건설, 미주실업 등 11개 업체가 구조조정 대상으로 선정되어 1차적인 구조조정 대상이 되었다.

〈표 7-22〉 건설업 안정성 및 수익성 지표(1995~2005년)

(단위: %)

	건설업 안정성 지표			건설업 수익성 지표		
	유동비율	부채비율	자기자본 비율	매출액 경상이익률	총자본 경상이익률	자기자본 경상이익률
1995	112.1	441.2	18.5	0.7	0.5	2.7
1996	108.9	476.3	17.4	0.1	0.1	0.4
1997	105.3	569.3	14.9	-1.0	-0.8	-5.6
1998	110.3	437.7	18.6	-3.1	-2.7	-14.3
1999	106.0	605.9	14.2	-11.1	-10.1	-71.2
2000	116.2	291.7	25.5	-0.9	-0.8	-3.2
2001	125.4	221.7	31.1	0.2	0.2	0.8
2002	131.1	171.9	36.8	2.3	2.8	7.5
2003	133.7	155.5	39.1	4.8	5.0	12.7
2004	136.3	149.4	40.1	5.6	5.9	14.6
2005	141.1	151.4	39.8	5.9	5.9	14.8
제조업(2005)	121.4	100.9	49.8	6.5	7.5	15.9

자료: 대한건설협회, 『건설업경영분석』 및 한국은행, 『기업경영분석』, 각호.

도시 등 개방형 경제협력거점을 육성하고 있다. 또한 고속간선도로망의 구축, 철도 건설 및 개량, 동북아 중추공항과 권역별 거점 공항의 육성, 대형 항만의 개발, 대도시권 광역교통시설 공급과 운영체계의 개선을 추진하고 있다.

한편, 2000년대 사회간접자본시설의 투자 증대를 위한 정부 정책의 특징은 부족한 정부 재정의 투자 재원을 충당하고 민간기업의 효율성을 공공부문에 도입하기 위해 민간부문의 공공사업 참여를 유도했다는 점이다. 즉, 사회기반시설 구축에 있어서 과거 정부가 주도한 재정사업 중심에서 민간투자사업, 공모형 프로젝트 파이낸싱(PF) 방식 등 인프라 관련 제도 운영의 다원화가 진행되고 있다.

3. 주요 정부정책

가. 건설업역(생산)체계

1998년 이후부터 건설산업에 대한 진입규제는 점차 완화되었다. 1997년 건설업면허의 수시발급을 시작으로 산업 자체의 진입을 완화했고, 2007년 4월 「건설산업기본법」개정으로 산업 내의 진입 규제인 일반·전문 간 겸업제한제도[153]가 전면 폐지되었다. 하지만

153) 이 제도는 1975년 단종공사업(현재의 전문건설업)이 도입된 이래 30여 년간 유지되었던 것으로 전문건설업의 토공사업, 철근·콘크리트공사업 등에 등록한 전문건설업자는 종합적인 토목공사 시공능력이 갖추었더라도 일반건설업인 토목공사업 등록이 제한되어 도로공사 등을 수주할 수 없었다. 또한 토목공사업을 등록한 일반건설업자는 직영시공능력을 갖춘 건설업자로 성장하기 위해 토공사, 포장공사 등 전문분야에 특화된 공사경험을 쌓고자 하여도 개별적인 전문건설업 등록이 불가능했었다.

무자격·부실업체의 진입을 방지하기 위해 건설업 등록 요건을 강화하기도 했다. 건설생산체계의 효율화와 하도급 건전성 확보를 위해 다단계 하도급과 건설근로자 임금체불의 원인이 되고 있는 시공참여자 제도를 폐지하였고, 하도급자 보호 강화, 불법다단계하도급 관리책임 및 처벌 강화 등의 조치가 이루어졌다.

1998년 이후부터 건설산업에 대한 진입규제가 완화되면서 건설업체 수는 급증했다. 1960년대 이후 1988년까지 500여 개의 일반건설업체 수가 1995년 2,958개, 2000년 7,978개, 2008년에는 12,590개이다. 일반과 전문을 포함한 전체 건설업체는 2008년에 55,464개사이다.

〈표 7-23〉 건설산업 진입규제 완화 추이

	주요 내용
1988. 12월까지	건설업 면허 동결
1988. 12. 31	1차 면허 개방, 건설업면허 3년마다 발급(1989, 1992년 면허 발급)
1994. 1. 7	2차 면허 개방, 건설업면허 1년마다 발급
1997. 1. 1	건설업면허 수시 발급
1997. 7. 1	협회가입 임의화
1999. 4. 15	건설업면허 등록제로 전환
2000. 7. 1	건설공제조합 출자의무 폐지
2001. 8. 25	등록기준 중 기술자, 사무실 요건 강화
2001. 9. 25	보증가능금액확인서 제도 시행
2007. 4. 27	일반·전문건설업 겸업 허용

자료: 이상호·현준식·이승우, 『건설제도·정책 변화가 건설산업 구조에 미친 영향』, 연구보고서 2004-19, 한국건설산업연구원, 2004.

〈표 7-24〉 건설업체 수 추이

(단위: 개)

연 도	전체 건설업체	일반건설업체	전문건설업체(전문+설비)
1980	3,009	516	2,493
1985	5,319	492	4,827
1990	6,760	918	5,842
1995	22,579	2,958	19,621
2000	39,801	7,978	31,823
2001	47,533	11,961	35,572
2002	49,308	12,643	36,665
2003	50,116	12,996	37,120
2004	51,316	12,988	38,328
2005	54,254	13,202	41,052
2006	53,329	12,914	40,415
2007	54,742	12,842	41,900
2008	55,464	12,590	42,874

자료: 대한건설협회; 대한전문건설협회; 대한설비건설협회.

나. 건설 입낙찰제도

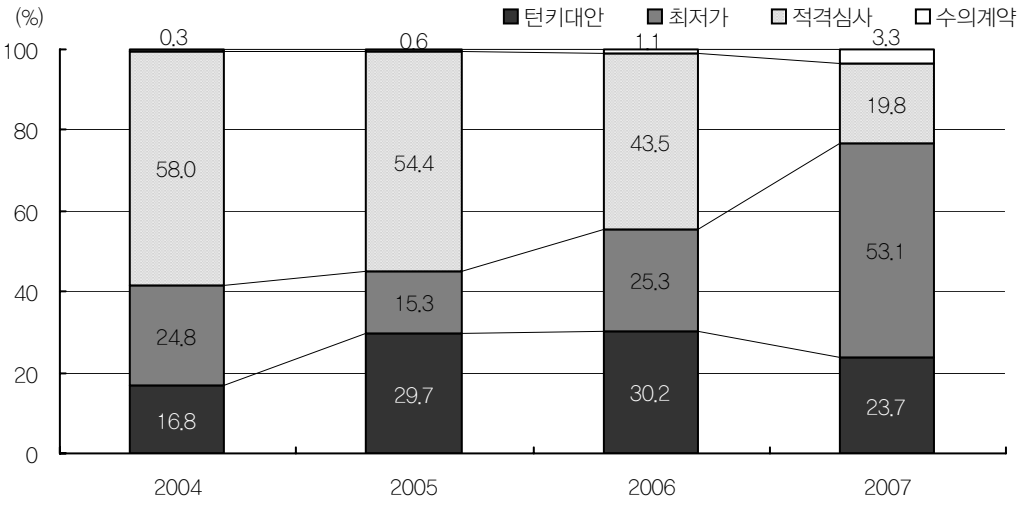
2001년 대형공사부터 최저가낙찰제가 다시 도입되었다. 덤핑입찰[154] 방지를 위해 저가심의제를 시행하면서 단계적으로 확대 적용되었다. 2006년 5월에 최저가낙찰제 대상 공사가 300억원 이상의 모든 공사로 확대됨에 따라 2007년부터 최저가낙찰제 대상 공사 물량이 크게 증가했다. 최저가낙찰제 대상공사는 2006년에는 전체 공공공사의 25%(발주량 기준) 수준을 차지하였으나 2007년에는 53.1%로 크게 증가하였다.

최저가 대상 물량은 수주 기준으로 2006년 6.3조원에서 2007년에는 22조원 수준으로 급증했다. 2008년에 들어서는 정부의 예산절감정책의 일환으로 100억원 이상 모든 공사로 최저가낙찰제를 확대 적용하는 방안이 검토되었으나 경기침체가 지속되고 있다는 점을 감안하여 보류되고 있다.

최저가낙찰제의 덤핑 방지를 위한 다양한 정책이 추진되고 있다. 2003년에 저가심의제도를 도입하고, 이 제도를 2006년에 개선하였는데, 현재 저가심의제도가 제 기능을 발휘하고 있는지에 대한 의견은 다양하다.

긍정적 의견으로는 저가심의가 강화된 이후, 최저가 대상공사의 수주 결과를 보면 기술경쟁이 어느 정도 가미되는 경향이 있는데, 특히 중견건설업체의 경우 견적부서를 강화하거나 원가관리에 노력하며 시공경험과 노하우를 활용한 저가 사유 발굴을 강화하고 있다.

[그림 7-2] 공공공사의 입찰 방식별 비중 추이



자료: 조달청; 최민수, 「최저가낙찰제도의 저가심의 기능 강화방안」, 건설이슈포커스 2009-14, 한국건설산업연구원, 2009에서 재인용.

154) 최저가낙찰제 확대와 업체 간 경쟁 심화에 따라 덤핑 입찰이 증가하면서 실제 공사 예산이 낙찰가격을 넘어서는 현상이 발생하고 있으며, 이 경우 저급 자재의 사용이나 미숙련 기능 인력의 투입 등으로 부실공사의 우려가 존재하고 있다. 건설업체가 적자 시공을 감내하는 이유는 지속적인 공공공사 입찰 참여를 위한 실적 유지와 더불어 유휴인력 및 장비의 활용, 선금 및 기성대가의 안정적인 지금으로 기업의 유동성을 확보하려는 의도가 존재한다(최민수[2009]).

〈표 7-25〉 최저가낙찰제의 덤핑 낙찰 방지를 위한 제도 개선 추이

	주요 내용
공사이행보증강화 (2001. 1)	– 공사이행보증서의 제출을 의무화하고 보증기관이 공사이행보증서 발행 시 엄격한 보증심사 – 공사이행보증서 발급 시 담보를 징구하거나 혹은 최저가로 낙찰 받은 공동도급 구성원이 우선 연대하여 계약을 이행하는 사례가 많아 실효성이 부족 – 실제낙찰률은 40% 중반까지 하락
보증거부낙찰률제 (2001. 4)	– 60% 미만의 저가낙찰인 경우에는 보증기관이 공사이행보증서의 발급거절(후에 75%로 상향 조정) – 실질적인 낙찰 하한선으로 작용
PQ신인도 감점제 (2001. 7)	– 최근 1년간 최저가낙찰제 적용 공사에서 70% 미만으로 낙찰된 횟수에 따라 PQ 점수 1~3점(후에 최대 15점까지 확대) 감점
입찰자 평균 입찰금액을 활용한 저가심의제 (2003. 12)	– 최저가로 입찰한 자로부터 입찰금액을 공종별로 심사하여 부적정 공종이 전체 공종의 10% 이하인 경우 낙찰자로 결정 – 부적정 공종은 공종별 입찰금액이 전체 입찰자의 공종평균입찰금액보다 20% 이상 낮은 공종을 말함
저가심의제도 개선 (2006. 5)	– 1단계 심사는 객관적 심사로 공종기준금액 대비 80% 미만의 부적정 공종이 있는지 여부 심사 – 2단계 심사(주관적 심사) : 1단계 심사의 부적정 공종에 대하여 저가 입찰 사유가 타당하면 낙찰자로 인정 – 부적정 공종의 판단기준인 공종기준금액 산정시 발주자 설계금액 70%, 입찰자 평균입찰금액 30% 반영

자료: 전게서.

부정적 의견으로는 현행 저가심의제도하에서도 업체 간 투찰률에 큰 차이가 없으며, 기술력이 뛰어난 업체를 선별한다는 당초 취지와는 달리 저가 사유서를 제출하는 공종이 고착화되고 있다는 것이다. 또한 저가심사도 객관적 심사와 주관적 심사가 혼재하여 운영상 문제점이 노출되었고, 공종별 단가 상대 비교로는 공법 평가가 불가능하며, 공법의 전문성을 무시한 행정편의주의적 발상이라는 것이다.

조달청은 2008년 8월 이후 입찰 공고된 공사에 대해서는 강화된 '적정성 심사 가이드라인'을 적용함으로써 저가심사에서 탈락하는 업체가 증가하고 있으나, 전반적으로 낮은 낙찰률이 지속되고 있다.

한편, 일괄(턴키)·대안낙찰제도는 1975년에 도입되어, 1996년 턴키활성화대책 이후 본격적으로 활용되었다. 턴키·대안입찰방법은 고난도·고기술이 요구되는 100억원 이상의 신규 복합공종 공사 중 민간이 보유한 기술력과 창의력의 활용이 필요한 공사에 적용하고 있다.

〈표 7-26〉 일괄·대안입찰 공사 발주 건수 및 전체 공공공사 대비 비중(설계심의 기준)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
건수(개)	58	78	72	77	105	103	134
비중(%)	21.0	18.6	19.7	20.5	35.6	28.4	29.4

자료: 한국건설산업연구원.

다. 민간투자제도

우리나라 민간투자제도의 변천은 다음과 같이 네 기간으로 구분할 수 있다.

제1기(1968~94년)는 1968년부터 「도로법」, 「철도법」, 「항만법」 등 개별법에 의해 일부 시설에 대해서 민간투자사업을 추진되었던 시기이다. 그런데 개별법에 의해 민간투자사업이 추진됨으로써 민자사업의 사업 추진 절차, 수익성 보장 등 구체적인 제도적 장치가 미흡하여 민간자본을 유치하는 데 한계가 있었다. 이에 따라 1994년 8월에 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」(이하 「민자유치법」)을 제정하였다. 이 기간 동안 93개 사업에 민간자본의 투자규모는 3.3조원 수준이다.

제2기(1994~98년)는 「민자유치법」 제정 이후 1997년 말 외환위기 발생으로 민간투자사업이 부진을 거듭하자 1998년 12월에 기존의 「민자유치법」을 「사회간접자본시설에대한민간투자법」(이하 「민간투자법」)으로 전면 개편되기 이전까지의 시기이다. 1994년 「민자유치법」 제정으로 민간투자사업의 추진절차, 무상사용기간, 시설사용료, 정부 지원 등에 대한 기준을 명확하게 설정하였고, 사업성 부족에 따른 문제를 보완할 수 있도록 사업자에게 부대사업을 허용하게 되었다. 그러나 금융시장여건의 미성숙, 민자사업 추진경험의 부족 등과 1997년 말에 발생한 외환위기 등으로 해당 기간 동안에 민간투자사업의 추진실적은 저조하였다. 이 시기에 총 45개 대규모 민간투자사업이 고시되었으나 이 가운데 10개 사업만이 사업자 모집단계를 거쳤고, 외환위기 직전에 이르기까지 5개 사업만이 실행단계에 진입하였다.[155] 이에 따라 1998년 12월에 「민자유치법」을 「민간투자법」으로 전면 개편, 개정하여 민간투자사업에 대한 대폭적인 제도 개선을 실행하였다.

제3기(1999~2004년)는 「민간투자법」으로 개편된 이후 동 법이 전면 개정된 2004년까지의 시기이다. 이 시기에 민간투자 대상시설의 구분 폐지, 사업 추진 방식의 다양화, 민간 제안 방식의 구체화, 타당성 분석에 근거한 대상사업 선정 의무화, 민간투자지원센터의 설립, 인센티브 제공, 산업기반신용보증기금제도의 개선, 사회간접자본투융자회사의 설립 및 운영 등 그동안 민간투자사업의 추진과정에서 지속적으로 제기되었던 여러 가지 문제들이 해결되었다.

이 같은 민간투자 활성화 노력으로 2004년 12월 말 고시 기준으로 민간투자의 규모는 총 157개 사업에 총사업비 36.7조원 규모로 급속하게 확대되었다. 그러나 이와 같은 양적 성장과 더불어 민간제안사업을 중심으로 한 민간투자사업의 과열 우려가 증대되었고, 「민간투자법」 도입 초기에 추진되었던 민간투자사업들이 운영단계에 들어감에 따라 통행료 수준 및 최소운영수입보장(MRG) 등에 대한 비판이 제기되었다.

제4기(2005년~현재)는 기존의 「사회간접시설에대한민간투자법」을 「사회기반시설에대한민간투자법」으로 전면 개정된 이후 현재까지의 기간이다. 정부가 기존의 「민간투자법」을 개정하여, 민간투자 대상사업의 범주를 도로, 철도, 항만과 같은 사회간접시설에서 학교, 병원 등과 같은 생활기반시설까지 확대하였다. 또한 사업 추진방식을 다양화하여,

155) 이 기간 동안에 추진된 민간투자사업 중에서 국내 제1호 민간투자사업인 신공항고속도로건설사업과 광주 제2순환도로는 비교적 성공적으로 추진된 것으로 평가되고 있다.

〈표 7-27〉 우리나라 민간투자제도의 변천과정

	기간	주요 내용
제1기	1968~94	○ 개별법에 근거하여 산발적으로 민간투자사업 추진
제2기	1994~98	○「사회간접자본시설에 대한 민자유치법」제정 ○ 제반 여건의 미성숙 및 특혜 시비를 우려한 정부 역할 회피 및 규제로 인해 사업 추진실적 부진 ○ 1997년말 외환위기로 인해 대부분의 민간투자사업 중단위기 봉착
제3기	1999~2004	○「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」시행 ○ 민간투자활성화를 위한 적극적인 정부 지원과 역할분담규정 ○ 민간기업의 투자의욕 확대 및 사업 참여 활성화 ○ 민간투자 대상사업의 대폭 확대
제4기	2005~현재	○「사회기반시설에 대한 민간투자법」시행 ○ 투자대상 범위에 9개의 생활기반시설 포함 ○ BTL 방식 도입 ○ 공모방식을 통한 인프라 펀드 활성화 ○ MRG 폐지(2006년 민간제안사업, 2009년 정부고시사업)

자료: 왕세종・박용석・강민석, 『SOC 민간투자사업의 운용 현황 및 리스크 보완방법』, 한국건설산업연구원・산업기반신용보증기금, 2006.

정부고시사업에 한하여 '건설 후-임대' 방식의 BTL 사업을 도입하였다. 또한 2006년과 2009년에 걸쳐 최소운영수입보장제도를 전면 폐지했다.

4. 성과와 과제

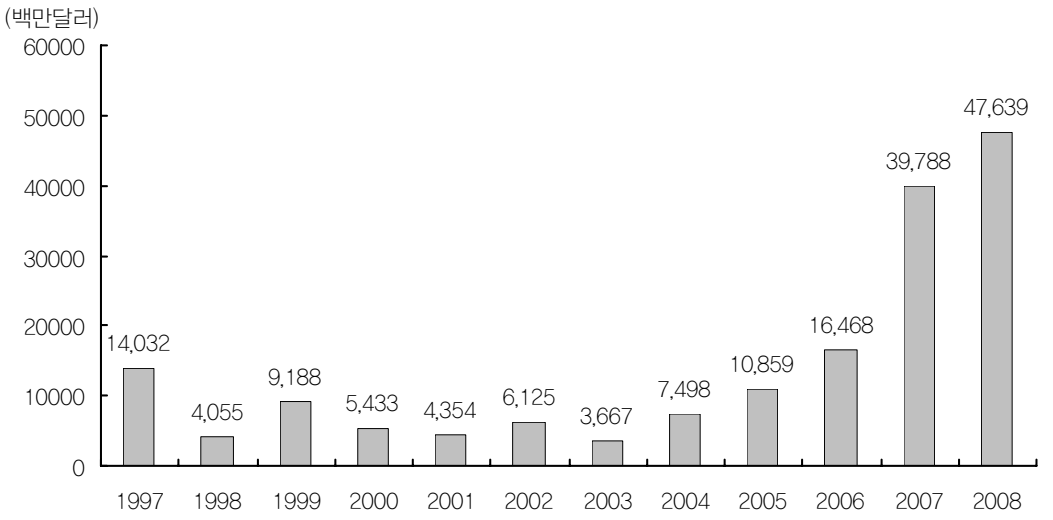
지속적인 사회간접자본시설확충사업을 통해 2000년대에 중앙고속도로(2000), 서해안고속도로(2004), 대진고속도로(2004)가 개통되었고, 경부고속철도는 2004년에 준공되었다. 또한 인천국제공항 2단계 사업이 추진 중에 있다. 2000년대에는 민간투자사업이 활발히 추진되고 있다.

서울외곽순환고속도로(2001), 서울-춘천고속도로(2009), 인천대교(2009)가 준공되었다. 현재, 고속도로는 서수원-평택, 용인-부산, 부산-울산 간 고속도로, 경전철 및 지하철은 부산-김해 경전철, 서울9호선(1단계 상부), 항만은 평택당진항, 인천남항・남외항, 목포항, 부산신항・북항 등이 추진 중에 있다.

한편, 1997년 동남아 건설시장의 호조로 140억달러 규모의 공사를 수주하였으나 외환위기 이후 해외건설 수주는 저조하였다. 하지만 2004년부터 다시 해외건설 수주가 급증하기 시작해 2008년 476억달러를 달성하는 등 제2의 전성기를 구가하고 있다. 이는 고유가에 따른 중동지역의 대형 플랜트 발주 물량이 증가했고, 국내 건설업체들의 플랜트 및 건축 시공 기술력이 향상되었기 때문이다.

2000년대 이후 우리나라 건설업체는 기술 경쟁력을 바탕으로 고부가 가치의 플랜트 중심으로 대규모 공사를 수주하여 수주의 내실화를 다지고 있다. 또한 아프리카, 중앙아시아 등 신흥시장의 활성화가 토목 및 건축수주 확대로 이어지고 있다. 최근에는 신도시 개발사업을 비롯한 투자개발형 사업 수주도 증가하고 있다.

[그림 7-3] 해외건설 수주액 변화 추이



자료: 해외건설협회.

정부예산의 부족을 대신하여 사회간접자본을 확충하는 민간투자제도가 1994년에 본격적으로 도입된 이후 지속적으로 성장하였다. 민간투자사업은 2008년 말 기준으로 총 403건, 63.9조원 규모가 추진되고 있다. 그중 174건, 17.8조원 규모의 사회기반시설이 완공되었다. 민간투자사업의 SOC 투자 대비 비중은 1998년 3.9% 수준에서 2008년 17.4%로 비약적으로 성장하였다. 하지만 시민단체나 언론 등 사회 일각에서 초창기 민간투자사업 중에는 수요예측이 잘못된 것도 있고, 정부의 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee: MRG)으로 재정낭비가 심각하다는 등의 사회적 지탄을 받았다. 하지만 향후에도 정부는 재정한계의 극복, 민간의 창의와 효율의 적극 활용, SOC시설의 적기 확충을 위해 민간투자사업을 적극 활용할 예정이다.

〈표 7-28〉 SOC투자 대비 민간투자 비중

(단위: 조원)

	1995~2000	2002	2004	2006	2007	2008
전체 SOC투자	70.8	17.2	19.1	21.3	21.5	23.0
재정투자(A)	68.1	16.0	17.4	18.4	18.4	19.6
민간투자(B)	2.7	1.2	1.7	2.9	3.1	3.4
민간 비중(B/A, %)	3.9	7.5	9.8	15.8	16.8	17.3
실시협약액 (민간투자액)	11.5 (9.1)	2.4 (1.6)	5.0 (3.6)	3.8 (2.9)	4.3 (3.9)	6.1 (5.2)

주: 국가관리 수익형(BTO)민간투자기준, 지자체 관리 및 임대형(BTL) 민간투자사업 제외.
자료: 기획재정부.

5. 재도약을 위한 정책과제[156)]

가. 건설산업의 향후 전망

2008년 5월에 정부・학계・업계 등 범건설산업 차원에서 구성된 '건설산업선진화위원회'는 건설시장, 건설제도 및 정책, 글로벌 경쟁력, 산업구조, 이미지 등의 측면에서 2020년 건설산업의 미래상을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 건설시장은 기 투자된 사회기반시설에 대한 질과 성능 향상을 위한 투자가 신규 투자보다 우선될 것으로 보았다. 또한 건설산업은 에너지 사용 저감은 물론 건설기술을 활용한 조력이나, 풍력, 지열에너지 등 대체 에너지를 생산하는 신시장 등 녹색산업이 건설산업의 성장을 주도할 것으로 예상하고 있다.

둘째, 글로벌화된 건설산업시스템이 갖춰질 것으로 보았다. 즉, 건설산업의 각종 법・제도는 시장과 경제행위에 개입하기보다는 국민의 재산과 안전, 건강을 지키는 선에서 최소화될 것으로 보이고, 정부 역할도 건설산업의 직접 관리가 아니라 경쟁촉진과 국민경제 부담 경감을 위한 간접지원 역할로 전환하게 될 것으로 예상된다.

셋째, 다양화된 건설생산구조를 갖게 될 것으로 보았다. 업종・업역 중심 생산구조에서 업종 중심으로 다양한 생산구조가 형성될 것으로 예상하였다. 즉, '종합건설업체=원도급, 전문업체=하도급'의 획일화된 구조가 건설공사의 규모, 발주기관의 역량, 핵심 기술의 특성 등 발주자의 선택에 따라 '종합건설 ↔ 종합건설', '종합건설 ↔ 전문건설', '발주자 ↔ 일반건설・전문건설' 등 다양화된 구조로 변화할 것으로 예상했다. 또한 '종합건설=공사관리, 전문건설=시공' 등 획일화된 생산 역할과 '종합건설=관리・시공', 전통적인 '원・하도급'구조 등도 다양화 될 것으로 예상하였다.

넷째, 공공공사 발주방식이 현재의 '중앙집중 조달방식'에서 해당 공공건설사업의 특성을 반영하여 발주기관의 재량하에 발주하는 '책임・분산 조달방식'으로 전환이 예상된다. 즉, 공공발주기관들은 다양한 주문방식인 발주시스템과 입찰, 그리고 다양한 낙찰방식 및 계약방식을 필요로 하게 된다. 중앙집중 조달방식에서 상당한 제약으로 작용했던 획일성・복권추첨식 방식에서 발주기관이 재량권을 행사해 목적 달성에 맞는 방식이 선택 가능하도록 발주방식의 다양화가 이루어질 것이다.

마지막으로 국제 수준의 건설생산구조, 생산기술, 생산방식으로 변화한다면, 우리나라의 건설산업은 세계 최고의 생산성을 보여줄 것이다. 자동화・기계화로 생산되는 국내 건설 생산기술과 공법은 완성품의 성능과 품질 확보는 물론 최단 기간 내 생산이 가능하게 함으로써 세계적인 비용 및 품질 경쟁력을 확보하게 될 것이다.

---

156) 건설산업선진화위원회, 「건설산업 선진화 비전 2020」, 공개토론회 자료, 2009. 1. 22; 이승우・박성민, 「건설분야 향후 정책과제」, 한국건설산업연구원, 2007을 참조하여 정리했다.

〈표 7-29〉 2020년의 건설산업 미래상

	현황(2008년)	전망(2020년)
건설제도 및 정책	– 과도한 규제 • 광범위하고 비효율적인 정부 규제, 중앙집권적, 획일적 발주제도 – 인위적 업역 구분 • 인위적으로 구분된 건설 업역 내에서의 안주, 겸업 제한으로 인한 글로벌 경쟁력 저하	– Global Standard 적용 • 정부 개입/규제의 폭과 강도 미약, 분권화와 다양화, 공공발주업무의 민간 위탁 확대 – 자율 경쟁을 통한 효율성 향상 • 시장 효율성에 기초한 건설 생산 시스템, 자율 경쟁을 통한 글로벌 경쟁력 강화, Total Solution 서비스 제공
건설산업 구조	– 수직적/비효율적 중층 구조 • 상하 관계에 기초한 하도급 구조, 중층 구조로 인한 커뮤니케이션 취약 – 건설산업 지속 성장 기반 취약 • 고령화 및 취업 기피로 기능 인력 부족, 효과적인 공급 시스템 부족	– 협업(Collaboration) 시스템 구축 • 대/중소기업 간 전문성에 기초한 협력, 수평적 도급 관계 및 파트너링 정착 – 지속 가능한 건설산업 성장 기반 • 글로벌 인력 Sourcing 시스템, 글로벌 Scm 구축
글로벌 경쟁력	– 낮은 글로벌 경쟁력 • 플랜트 위주의 글로벌 사업 수행, 취약한 설계/엔지니어링 역량, 글로벌 Sourcing 역량 부족 – 산업 간 융합의 리더십 부족 • 수동적이고 보수적인 산업 간 융합 접근, 후진적 건설 금융 시스템 – 단기적 경제성 위주의 건설 • 에너지 다소비 건물 구조, 건설 프로젝트 과정의 과다한 탄소 배출	– 글로벌시장을 선도하는 건설 경쟁력 • 건축/토목/플랜트의 균형 잡힌 사업 수행, 글로벌 EC화 달성, 글로벌 Sourcing 역량 확보 – 융합(Convergence) 주도 • IT, BT, ET 분야 기술 접목 및 융합, 금융 산업과 융합을 통해 부가가치 창출 – 저탄소 녹색성장 친환경 건설 • 건물 에너지 효율화 및 첨단 그린도시, 저탄소 건설 프로세스 정착, 친환경 건설 자재 개발
건설산업 이미지	– 3D Dirty(비리, 부조리, 부패) Dangerous(위험, 부실) Difficult(낙후산업, 노가다)	– 3C Clean(투명, 청렴) Clear(안전, 건실) Creative(창조적, 부가가치산업)

자료: 건설산업선진화위원회, 「건설산업 선진화 비전 2020」, 공개토론회 자료, 2009.

나. 정책과제

1) 건설업역구조 및 생산체계

우리나라는 1958년 「건설업법」 제정 이후 건설업종별로 면허·등록제도를 오랜 기간 동안 운용해 왔다. 건설업종별로 수행할 수 있는 사업범위(=업역)도 법령에 규정되었고, 업종 간 진입장벽도 오랫동안 유지되었다. 「건설산업기본법」이 있지만, 이 법률에서 대상으로 하고 있는 건설업종은 종합건설업과 전문건설업에 국한되어 있다. 다른 건설업종은 다른 법률, 다른 부처 소관이다.[157]

157) 전기공사업, 통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업 등은 국토해양부가 아니라 별개 부처 소관 공사업종이며, 「건설산업기본법」과 별개 법률로 규제하고 있다.

〈표 7-30〉 미국 · 영국 · 한국의 건설제도 비교(예시)

		미국	영국	한국
발주	중앙발주	– 연방조달청(GSA): 조달정책기관, 물품/연방정부 청사 조달	– 정부상무청(OGC): 중앙정책기관	– 조달청: 집행기관
	위임발주 의무제도	없음	없음	– 중앙정부 30억원이상 공사는 조달청 위임
	발주방식	다양	다양	– 국가계약법령에 따른 획일적 규제 – 공사규모를 기준
입찰	입찰참가자격 사전심사제도	– 입찰보증 및 PQ제도 운용→부실업체 배제 – 3~5개사 입찰	– 발주청에 의한 철저한 스크리닝 – 3~5개사 입찰	– PQ제도 변별력 부재 – 수십개~수천개사 입찰
낙찰	최저가낙찰	– 공사 특성에 기초하여 최저가 낙찰 여부 결정	– 공식적으로 폐지	– 300억원 이상 공사에 적용 – 요행에 의한 낙찰
	최고가치낙찰	– 다양한 유형의 최고가치 낙찰제 활용 증대	– 모든 공공공사에서 활용	– 기술제안입찰 등 행복도시에 시범 도입 – 적격심사제도의 취지는 유사, 복권당첨식 낙찰제도로 전락
계약	계약방식	– 발주방식 및 사업특성에 적합한 다양한 계약	– 미국과 마찬가지로 다양한 계약방식 활용	– 단가계약 위주 관행으로 설계변경, 물가변동에 의한 계약금액 증가 일상화
	계약보증	– 수백개의 전문보증기관에서 Surety Bond(계약금액100%) 발급	– 은행 보증	– 최저가 낙찰 공사는 계약금액 40% 이행보증 의무화 – 연대보증제도 존속
생산	파트너링	– 활성화 추세	– 활성화	– 제도 부재
	공동도급	– 업체 간 자율 원칙	– 업체 간 자율 원칙	– 대/중소기업 간 강제 – 대기업 간 불허 등
	하도급	– 업체 간 자율 원칙	– 업체 간 자율 원칙	– 하도급자 보호규제 다수
업종/업역	면허/등록	– 주별로 상이: 면허기준 미약	– 없음	– 종합/전문 등록 등 – 등록기준 과다
	겸업제한	– 없음	– 없음	– 건축설계/시공 겸업 곤란
	업종보호	– 없음	– 없음	– 전기/통신 분리발주 의무 등

자료: 전게서.

건설산업 생산효율성을 위한 규제개혁 과제가 등장할 때마다, 종합 · 전문건설업 간 겸업 허용, 건축설계 · 시공 겸업 허용, 전기 · 통신공사 분리발주 의무제도 폐지 등이 검토되었지만, 이때마다 이해당사자들은 건설산업의 선진화보다는 칸막이식 업역규제의 신설과 존속을 요구하고 있다. 그리고 건설사업의 효율적 수행을 위한 공동도급이나 하도급과 같은 건설생산방식은 발주기관의 선택이 아니라 법 · 제도와 규제에 따라 정해지고 있다. 그런데 건설생산체계는 원도급-하도급-재하도급 등으로 이어지는 수직적 · 중층적인 생산체계를 형성하면서 과도한 공동도급 및 하도급규제를 회피하기 위해 불법 · 편법 행위가 양산되고 있고, 생산체계상의 비효율성을 초래하고 있는 실정이다.

현재, 원칙적으로 종합건설업체 간에는 공동도급만 허용되고 하도급은 불허하고 있으며 종합건설업체와 전문건설업체 간에서만 하도급을 허용하고 있다. 이와 같은 제도적 특성 때문에 직접시공보다는 하도급 의존도가 높고, 시공 참여 없이 사실상 '입찰브로커' 역할만 하는 업체도 상당수 존재하고 있다.

발주기관은 사업의 효율성을 위해 공사 특성이나 발주기관의 여건에 따라 통합발주를 할 수도 있고, 분할·분리발주를 할 수도 있어야 한다. 아울러 특정 업체에게 설계와 시공을 일괄해서 발주할 수도 있고, 분리발주를 할 수도 있어야 한다. 하지만 전기·통신공사 분리발주의무제도, 건축설계·시공 겸업 불허에서 보듯이 특정 업종·업역 보호를 위한 법·제도로 인하여 발주기관의 재량권이 제한되어 있는 등 공공건설사업의 효율적 수행을 위한 발주방식의 선택은 제도적으로 어려운 실정이다.

글로벌 스탠더드[158]의 수용과 건설시장 진입규제 완화를 통한 경쟁촉진을 위해서는 현행 등록기준의 단계적 완화가 필요하다. 하지만 무조건적인 규제완화는 건설업 면허개방 이후에 겪었던 것과 같이 무자격 부실건설업체의 난립을 더 부추길 가능성이 높다. 유럽 각국 및 미국의 경우는 건설업면허제도와 같은 시장진입규제가 없더라도 무자격 부실건설업체의 난립 문제는 심각하지 않다. 그 이유는 건설보증시장이 정상적으로 작동하면서 부실건설업체 배제라는 역할을 수행하고, 공공발주기관의 PQ 및 입찰·계약제도 운용 또한 엄격하기 때문이다. 우리도 건설보증시장 및 공사발주와 입찰·계약제도에 글로벌 스탠더드 도입이 이루어진다면, 그 시점에서 등록 기준의 대폭 완화 내지 폐지를 추진하는 것이 바람직하다.

이를 위해 중장기적으로 종합·전문으로 이원화된 건설업 등록구조를 단일의 건설업으로 통폐합하면서 업종·업역을 조정할 필요가 있다. 또한 설계·시공의 커뮤니케이션 활성화를 통한 건설생산성 향상과 품질 제고를 위해서 건축설계·시공 겸업의 단계적 허용을 검토해야 한다. 건축설계·시공의 겸업은 설계·엔지니어링 및 시공기능을 함께 수행할 수 있는 세계적 EC(Engineering & Construction) 기업의 탄생 기반을 조성하기 위해서도 필요하다.

이와 함께 공공건설사업 발주기관의 발주방식 선택권과 자율권 확립이 필요하다. 공공발주기관에게 건설사업의 효율적인 수행과 국가 정책목표의 달성을 위해 필요한 발주방식을 선택할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 국가계약법령 등에서 특정 업종·업역의 보호를 위한 분리발주를 강제한다거나 분할계약을 금지해서는 안 된다.

전 세계적으로 분할계약 금지 내지 특정 공사의 분리발주 의무화를 법령에서 규정하고 있는 사례는 찾아보기 어려우며, 분리발주와 통합발주 여부는 발주기관이 공사 특성과 시장상황 등을 감안하여 효율적인 방식을 선택하고 있다. 이에 따라 우리나라의 공공발주기관도 건설사업의 효율적 추진을 위한 발주방식 선택권과 자율권을 부여하다는 차

158) 글로벌 스탠더드는 미국·영국 등 특정 국가의 법·제도가 아니라 다음과 같은 요소들을 포함하고 있는 일종의 '기본원칙(basic principles)'을 의미한다. 개방(국내외 건설시장 및 업종·업역에 대한 상호진입 허용), 공정 경쟁(기술능력·가격 등 객관적이고 투명한 기준에 의해 업체가 선정되는 공정한 경쟁절차와 제도 확립), 투명성(건설과정의 정보 공개, 사업절차 투명화 등 법·제도와 시장거래행위의 투명성 확보), 효율성(법·제도나 정부규제가 아니라 수요와 공급 및 가격기구 등 시장경제원리에 기초한 효율적인 자원배분), 제한적 정부역할(시장경제체제에서도 경제행위의 규칙[rule of game]을 만들고, 시장의 실패를 치유하며, 형평성을 확보하기 위한 정부 개입의 필요성과 역할 존재), 파트너십(발주자-원도급자-하도급자로 이어지는 전통적인 '수직적 계약관계[甲-乙]'에서 벗어나 수평적·전문적 협력관계 구축)을 말한다. 즉, 글로벌 스탠더드의 핵심을 다른 말로 바꾸어 말한다면, '시장경제원리에 기반한 효율성'을 의미한다(건설산업선진화위원회[2009]).

원에서 분할계약 금지 및 전기・통신공사・폐기물 등 분리발주 의무규정의 폐지와 함께 조달청 위임발주 의무규정의 단계적 완화가 바람직하다.

현재, 국토해양부만 건설시장에 개입하는 것이 아니라 기획재정부, 조달청, 공정거래위원회, 교육과학기술부, 행정안전부, 지식경제부, 노동부, 환경부, 소방방재청, 문화재청, 방송통신위원회 등 거의 모든 정부부처가 건설산업 관련 기능을 수행하고 있다. 건설사업의 시공이나 건설엔지니어링에 관한 업무는 국토해양부로 이관하는 것이 바람직하지만 각 부처에서는 여전히 '○○공사업법'과 같은 법률을 유지하면서 건설산업에 개입하고 있다. 이처럼 건설산업과 시장에 개입하는 정부부처가 많다 보니 업무의 중첩으로 인한 비효율은 물론이고 부처이기주의와 과도한 법령 홍수를 초래하고 있다. 이에 따라 각 정부부처에 산재되어 있는 건설공사의 시공과 관련된 법령이나 업체관리 등을 통합법 형태로 수용하고, 각 부처는 소관 업무와 관련한 소프트웨어적인 성격의 업무를 수행하는 방향으로 역할 재조정이 필요하다.

2) 건설 입낙찰제도

우리나라는 일정 규모[159] 이상의 정부대형공사는 중앙조달기관인 조달청을 통해서 발주하는 중앙집중발주제도를 1960년대부터 운용해왔다. 중앙집중적인 발주제도는 투명성 확보나 부패방지 및 정부정책의 실행효과 측면에서 긍정적으로 평가할 수도 있지만, 다양화보다는 획일화를 초래하고, 공사 특성 등이 제대로 반영되지 않기 때문에 비효율적으로 운영될 소지가 있다. 또한 개별 발주기관의 발주역량 향상 기회를 박탈하고, 공사발주와 관련한 책임회피를 조장하기도 한다.

공공건설시장에서 부정・부패가 만연한 경우 투명성과 객관성을 강조하지 않을 수 없다. 그러나 우리나라는 발주기관 책임하에 실질적인 투명성과 객관성을 높여왔던 것이 아니다. 요행에 의한 낙찰이나 가격 중심 낙찰제도를 통해 발주기관의 기술적・전문적 판단을 배제한 형식적인 투명성과 객관성을 추구해왔다.

〈표 7-31〉 2008년 공공공사 입낙찰방법별 수주실적

	최저가 낙찰제	적격심사제	일괄/대안입찰	수의계약	합 계
예정가격	22조 1,311억원 (53.1%)	8조 2,625억원 (19.8%)	9조 8,895억원 (23.7%)	1조 3,960억원 (3.3%)	41조 6,782억원
낙찰금액	15조 1,810억원	6조 9,900억원	9조 1,089억원	1조 2,757억원	32조 5,557억원
건수	287건	6,388건	127건	9,454건	16,256건
낙찰률	68.6%	84.6%	92.1%	91.4%	78.1%

주: 종합건설업체의 입낙찰방법별 수주실적 집계임.
자료: 대한건설협회.

159) 2009년 1월 현재 조달청 위임이 의무화된 시설공사는 국가기관의 추정가격 30억원 이상 일반공사와 3억원 이상 전기・정보통신공사 및 지방자치단체의 대안・일괄입찰 대상인 공사다. 조달청 위임발주가 의무화되지 않은 공사라도 일부 발주기관에서는 감사 문제 등을 고려하여 조달청에 위임발주하기도 한다.

1995년에 도입된 적격심사제도는 현재 300억원 미만 공사에만 적용되고 있는데, 기술과 가격을 종합적으로 심사하여 적격자를 선정한다던 당초의 취지와 달리, 수백개 업체가 입찰에 참가하여 공사규모별로 정해진 낙찰률을 맞추어야 낙찰되는 '복권당첨식 낙찰제도', 혹은 요행에 의한 낙찰제도라는 의미에서 '운찰제(運札制)'로 전락하였다는 비판이 있다. 그리고 300억원 이상 공사에 적용되는 최저가 낙찰제도는 적격심사제도가 안고 있던 문제를 해결하고, 낙찰제도의 글로벌 스탠더드를 도입하자는 취지에서 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 도입되어 점차 적용범위가 확대되고 있다. 하지만 이 또한 저가심의제도가 도입되면서 적격심사제도와 마찬가지로 '요행에 의한 저가(低價) 낙찰제도'라는 우려의 목소리가 있다.

한편, 건설업체의 기술제안이 허용되어 있는 일괄(턴키)·대안입찰제도는 제한적으로 운영하고 있다. 그런데 기술제안심사는 심사위원에 대한 로비로 인해 부정·부패의 소지가 있는 것이 현실이다. 2008년부터 정부는 기술제안입찰 및 설계공모·기술제안입찰방식 등 기술경쟁 촉진을 위한 새로운 입찰제도를 도입하여 행정중심복합도시에 시범 적용하고 있지만, 그 대상이 한정되어 있고 일괄·대안입찰공사에서와 동일한 문제점을 내포하고 있다.

이와 같은 문제를 극복하기 위한 향후 입낙찰제도의 정책과제는 다음과 같다. 우선 전 세계적으로 입낙찰제도의 표준은 가격 중심의 최저가낙찰제도에서 가치 중심의 최고가치낙찰제도로 전환되고 있다는 사실에 주목해야 한다. 최저가낙찰제로 대표되는 가격경쟁 위주의 입낙찰제도가 갖는 폐해를 극복하기 위한 방안으로서 가격과 비가격 요소를 종합적으로 평가하여 단위 비용 대비 최고 가치를 제공하는 자를 낙찰제로 선정하는 제도가 최고가치낙찰제도이다.

입낙찰제도의 글로벌 스탠더드가 이미 최고가치낙찰제도로 전환되고 있는 만큼 현재의 최저가낙찰제가 적용되고 있는 영역에서 발주자의 판단에 의해 필요한 경우 설계공모·기술제안 입찰제도가 적용될 수 있어야 한다. 또한 최고가치낙찰제도와 유사한 형태를 갖고 있는 적격심사제도의 경우에도, 변별력 강화와 당해 공사에 대한 비가격 요소 평가 등을 도입하여 최고가치낙찰제도로 전환할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 궁극적으로 이러한 입낙찰제도의 변화는 건설업체의 기술경쟁을 유도하여 시설물의 고품격화를 달성할 수 있는 기본적인 토대가 될 수 있을 것이다.

낙찰자 선정에 있어서도 무자격 부실건설업체의 적발이나 등록 기준을 높여서 건설업체의 수를 줄이려는 접근보다는 PQ 심사 기준, 입찰제도, 보증제도 등의 정상화를 통해 무자격 부실건설업체의 수주기회를 없애는 방향으로 접근해야 한다. 또한 건설업체의 기술개발을 독려할 것이 아니라 발주자가 기술력 있는 업체를 선별하면 기술개발은 자연스럽게 이루어질 수 있다. 덤핑입찰의 경우에도 발주자가 입찰가격의 적정성을 엄격하게 심사해서 덤핑업체를 낙찰대상에서 배제해야 한다.

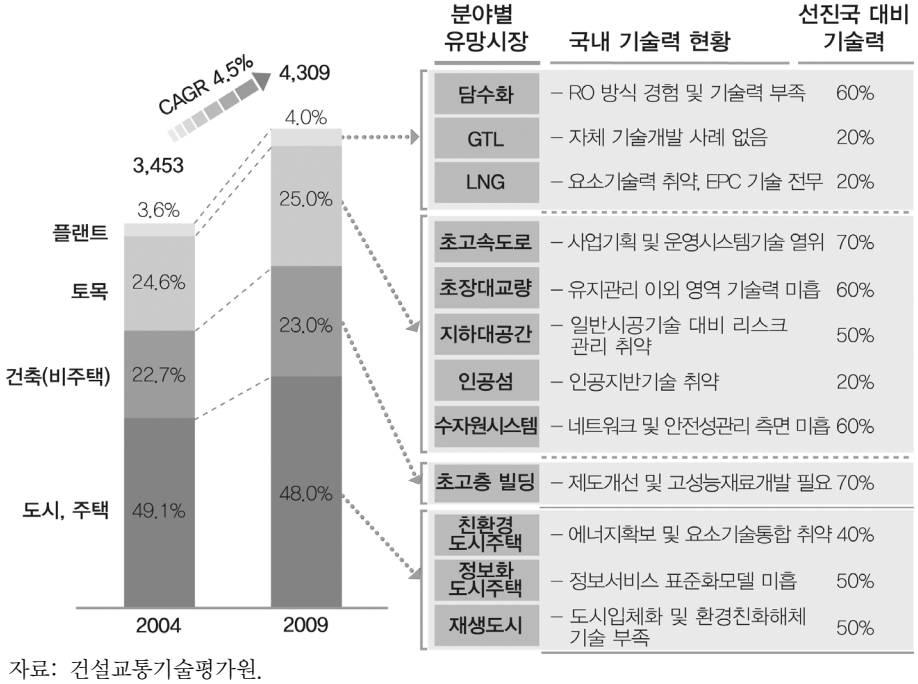
공공조달의 혁신에 성공한 미국, 영국 등에서는 그 혁신의 시발점을 발주자인 정부에서 찾았으며, 우리나라도 이제 발주자의 혁신을 도모해야 할 것이다. 이러한 발주자 혁신을 위해서는 무엇보다도 발주자의 역할과 재량권을 확대해야 하며, 발주자의 경우도 발주능력 향상을 위해 시스템 구축이 필요하다. 원칙적으로 건설공사 발주방식은 직접적인 수요처인 발주자가 선택해야 한다.

3) 건설기술제도

글로벌 경쟁력의 원천이라 할 수 있는 우리나라의 건설기술력은 선진국 대비 평균 77% 수준에 불과한 것으로 평가되고 있다. 분야별로는 시공기술력만 선진국 대비 81% 수준이고, 설계나 유지관리 등은 그보다 더 낮은 75~77% 수준으로 평가하고 있다.[160] 기술선진국 대비 70%대로 평가되고 있는 영역은 그나마 전통적인 토목·건축공사에 국한된 것이고, 플랜트·토목·건축 분야를 막론하고 새로운 유망시장분야의 국내 기술력은 선진국 대비 20~70% 수준에 불과한 실정이다. 즉, 설계·엔지니어링·CM 등 소프트 기술력의 강화와 더불어 유망시장분야 기술력의 획기적인 향상이 수반되지 않는다면, 우리나라 건설산업의 글로벌 경쟁력은 기대하기 어렵다.

건설기술의 발전을 위한 정책과제로 설계·엔지니어링 등 용역발주 시스템의 개선과 일반 공사 입낙찰 시 기술제안의 활성화를 추진할 필요가 있다. 우선 현행 건설기술용역 발주방식은 일반적으로 PQ심사에 의한 적격심사방식을 활용하고 있다. 최근 기술능력평가 확대 추세에 따라 기술제안서 평가를 포함한 방식이 적용되고는 있다. 하지만 국내 용역발주방식은 객관적이라고 인식되는 평가 기준인 실적 및 경력 등에 기반한 PQ평가와 적격심사제를 선호하며, 이를 투명성과 공정성의 잣대로 해석하고 있다. 기술능력 평가를 위한 주관적 평가방식 도입에 대해 업계는 발주처의 권한 남용 및 로비 확대, 발주처는 투명성 및 공정성 시비 부담 등으로 기피하고 있다.

[그림 7-4] 분야별 유망시장과 한국의 건설기술력



자료: 건설교통기술평가원.

160) 국토해양부, 『제4차 건설기술진흥기본계획』, 2007.

미국 등 선진국에서는 1990년대부터 가격경쟁보다는 '가치, 품질'을 기반으로 기술경쟁에 의한 설계자 선정방식이 활성화되고 있다. 이에 따라 국내 설계·엔지니어링제도도 글로벌 스탠더드를 도입하여 발주기관 책임하에 기술력 중심의 시장경쟁체체를 구축할 필요가 있다.

제7절 | 맺음말

우리나라 건설산업은 1960년대에 본격적으로 시작된 교통망 정비와 확충, 수자원 개발, 국민생활환경 개선, 생산기반 구축 등을 담당하여 지난 60여 년간 국가경제성장과 국민의 삶의 질을 향상시키는 견인차 역할을 수행했던 것으로 평가된다. 특히, 해외건설은 과거 두 차례에 걸친 석유파동을 극복하는 데 결정적인 기여를 하였다.

1960년대부터 1990년대까지 건설산업의 경제성장 기여도는 2.3%에 달할 정도로 높았지만 2000년대 이후 건설산업의 경제성장 기여도는 마이너스 내지 0% 수준으로 낮아졌다. 또한 국내총생산(GDP) 대비 건설투자 비중은 1980년대 이전에는 20%를 상회했지만 1980년대 이후에는 15~18%대로 낮아졌다. 이처럼 건설산업의 위상이 우리 경제의 성장에 따라 점차 약해지고는 있지만 건설산업은 국내 최대 산업 중 하나이고, 국민경제에 차지하는 비중은 여전히 높다. 즉, 2008년 국내총생산(GDP)에서 차지하는 건설투자 비중은 18.1%이고, 2008년 5월 현재 건설취업자 수는 약 190만명으로, 국내 고용인력의 7.9%를 차지하고 있다. 건설업의 취업유발효과는 18.7로 제조업의 12.1보다 높고, 생산유발효과는 1.980으로 가장 높은 산업이다. 이와 같은 건설산업의 중요성 때문에 정부는 경기침체가 발생할 때마다 건설경기 활성화를 추진하는 것이다.

최근 미국발 금융위기로 촉발된 경제위기의 상황에서 국민경제에 대한 건설산업의 역할은 다시 주목을 받고 있다. 세계 각국은 건설산업에 대한 투자를 확대하고 있고, 우리나라도 광역경제권 30대 선도프로젝트, 4대강 정비 등 경기부양을 위한 수단으로 건설투자 확대를 추진하고 있다. 이 같은 건설투자 확대로 건설수주가 외연적으로 확대될 수는 있지만 제3절에서도 지적했듯이 현재와 같은 비효율적인 건설 관련 제도의 혁신 없이는 건설산업의 궁극적인 발전은 기대하기 어려울 것으로 판단된다.

이에 따라 건설산업 관련 제도의 혁신을 위해 우선적으로 검토가 필요한 건설업역구조 및 생산체계 분야의 정책과제로는 첫째, 건설업 등록제도는 건설보증시장 및 공사발주와 입낙찰제도가 글로벌 스탠더드 도입이 이루어지는 시점에 건설업 등록 기준의 완화를 추진할 필요가 있다. 최근 일반건설업과 전문건설업 간의 겸업허용을 단계적으로 추진하고 있지만, 향후에는 건설시공업이란 단일등록체계로 개편을 검토할 필요가 있다. 둘째, 공공건설사업 발주기관의 발주방식 선택권과 자율권의 강화가 필요하다. 즉, 공공건설사업의 직접적인 수요처인 공공발주기관은 건설사업의 효율적인 수행을 위해 발주방식을 선택할 수 있는 권한을 부여해야 하고, 국가계약법령 등에서 특정 업종·업역의 보

호를 위한 분리발주를 강제한다거나 분할계약을 금지해서는 안 된다. 셋째, 전기・통신・폐기물 등의 분리발주 의무 규정과 건축설계・시공의 겸업을 폐지하여 건설공사 추진의 효율성을 확보해야 한다. 넷째, 현재 건설시장에 개입하고 있는 정부부처 및 관련법은 사실상 거의 모든 부처에 걸쳐 있는데, 각 부처에 산재되어 있는 건설공사의 시공 관련 법령이나 업체 관리 등을 통합된 형태로 수용하고, 각 부처는 소관 업무와 관련된 소프트웨어적인 성격의 업무를 수행하는 것이 필요하다.

입낙찰제도부문의 정책과제로는 첫째, 현행 최저가낙찰제로 대표되는 가격경쟁 위주의 입낙찰제도의 폐해를 최소화하기 위한 방안으로 가격과 비가격 요소를 종합적으로 평가하여 단위 비용 대비 최고가치를 제공하는 자를 낙찰자로 선정하는 최고가치낙찰제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 둘째, 낙찰자 선정에 있어서도 무자격 부실건설업체의 적발이나 등록 기준을 높여서 건설업체 수를 줄이는 접근보다는 PQ심사 기준, 보증제도 등의 정상화를 통해 무자격 부실 건설업체의 수주기회를 없애는 방향으로 접근해야 한다. 셋째, 건설업체의 기술개발을 독려할 것이 아니라 발주자가 기술력 있는 업체를 선별하면 건설기술은 자연스럽게 발전할 수 있도록 해야 한다.

향후 우리 경제가 첨단・고도화되어도 건설산업의 국가기간산업으로서의 위상은 변함이 없을 것으로 판단된다. 건설산업은 첨단기술분야와의 융합으로 고부가가치 산업으로 발전하고 있으며, 인류의 삶에 필요한 주택, 수송, 에너지 등 다양한 기반시설 공급의 핵심 주체이기 때문이다.

우리 건설산업은 녹색건설・초고층빌딩・초장대교량 등과 같은 새로운 건설 상품의 개발, 해외건설의 수주지역 및 공종의 다양화, 북한 건설시장 진출 등과 같은 새로운 건설산업의 성장동력을 발굴・추진해야 한다. 미래형 산업인 우주 및 해양개발에 있어서도 건설산업은 반드시 필요한 산업이므로 국가 차원에서도 향후 전략산업으로 지속적으로 육성・발전시킬 필요성이 매우 크다.

참고문헌

건설산업선진화위원회, 「건설산업 선진화 비전 2020」, 공개토론회 자료, 2009. 1. 22.
경제기획원, 『주요업무지표』, 1976.
교통개발연구원, 『SOC 종합투자 조정계획』, 1999.
국무조정실 규제개혁기획단, 『건설산업규제 합리화방안』, 2005.
국토개발연구원, 『제1차 국토종합개발계획의 평가 분석』, 1982.
국토연구원, 『건설산업의 국제화 방안 연구』, 1994.
국토해양부, 『제4차 건설기술진흥기본계획』, 2007.
기획예산처, 『2006~2010년 국가재정운용계획 공개토론회 자료집』, 2006. 3.
김민형, 『환경변화와 건설 경영 패러다임의 전환』, 연구보고서 2007-01, 한국건설산업연구원, 2007.
김현아 · 이승우, 『부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향』, 한국건설산업연구원, 2005.
대한건설협회, 『한국건설 반세기: 대한건설협회 오십년사』, 1997.
대한건설협회, 『민간건설백서』, 각년도.
대한건설협회, 『경제통계연보』, 1962.
대한건설협회, 『국민소득계정』, 1984.
대한건설협회 서울시회, 『대한건설협회 서울특별시회 사십년사』, 2001.
박용석, 『국가경쟁력 강화를 위한 적정 SOC 스톡 확보방안』, 연구보고서 2007-08, 한국건설산업연구원, 2007.
백영권, 「최저가낙찰제도 확대의 문제점과 과제」, 한국건설산업연구원, 내부자료, 2008.
왕세종, 『건설산업과 국민경제』, 연구보고서 제11호, 한국건설산업연구원, 1995.
왕세종 · 박용석 · 강민석, 『SOC 민간투자사업의 운용 현황 및 리스크 보완방법』, 한국건설산업연구원 · 산업기반신용보증기금, 2006.
이덕수 · 이형우 · 이홍일, 『통계로 보는 한국건설 60년』, 한국건설산업연구원, 2007.
이상호 · 현준식 · 이승우, 『건설제도 · 정책 변화가 건설산업 구조에 미친 영향』, 연구보고서 2004-19, 한국건설산업연구원, 2004.
이승우 · 박성민, 『건설분야 향후 정책과제』, 한국건설산업연구원, 2007.
조선은행, 『경제연감』, 1949.
최민수, 「최저가낙찰제도의 저가심의 기능 강화방안」, 건설이슈포커스 2009-14, 한국건설산업연구원, 2009.
한국은행, 『한국의 국민소득』, 1975, 1982.
한국은행, 『건설업통계연보』, 각년도.
해외건설협회, 『해외건설 민간백서』, 1984.
홍성웅 · 김재형, 「국토개발 및 사회간접자본 건설」, 『한국경제 반세기』, 한국개발연구원, 1996.
건설교통기술평가원(www.kicttep.re.kr).
국토해양부(www.mltm.go.kr).
기획재정부(www.mosf.go.kr).

대한건설협회(www.cak.or.kr).
대한설비건설협회(www.kmcca.or.kr).
대한전문건설협회(www.ksca.or.kr).
한국도로공사(www.ex.co.kr).
한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr).
해외건설협회 해외건설종합정보서비스(www.icak.or.kr).



제8장

과학기술

제1절 | 서론

한국경제 60년의 발전과정에서 과학기술은 산업의 폐허에서 기간산업 육성의 불씨를 지폈고 산업발전과 경제사회의 질적 고도화에 핵심 요소가 되었다. 이러한 과정에서 한국의 과학기술 발전은 과학기술에 대한 해외의존에서 기술자립화를 거쳐 기술고도화를 통해 선도기술 경쟁을 도모하는 경로를 밟아왔다. 선진기술 추격(catch-up)전략의 성공적 이행을 통해 1960년대 이후 1990년대에 이르러 30여 년이라는 짧은 기간 내에 산업경쟁력 확보에 필요한 기술자립을 성취한 가운데, 이제는 선진기술 추격을 넘어서 기술선도국을 위협하는 세계적인 기술강국으로 주목받게 된 것이다. 후발국의 성공적 기술발전 모형의 전범을 제시하는 이러한 한국의 산업기술 발전은 선진기술의 도입단계에서 도입기술의 내재화 단계를 거쳐 핵심 요소기술의 창출단계로 발전해왔다(이진주[2001]).

기술개발능력이 부족한 시기에 한국은 선진국에서 이미 보편화된 경화기 기술이나 기술성장이 이루어지고 있는 과도기 기술을 도입하여 이를 소화·흡수하고 개량하는 노력을 기울였다. 나아가 자체 연구개발능력이 구축되면서 선진기술을 내재화하여 기술자립화를 촉진하고 선진국에서도 도입기에 있는 기술의 도입 및 소화·흡수와 함께 우리 스스로 기술을 창출하는 단계로 이행해왔다. 모방단계에서는 주로 턴키베이스의 일괄기술 도입을 실시하여 공장운영기술과 설비체화기술 등 선진국의 경화기기술에 대한 기술 습득과 역행 엔지니어링(reverse engineering)을 통한 소화·흡수와 모방을 하였다. 이러한 과정에서 해외기술 도입을 통해 공장을 가동하면서 생산과 운영에 관한 기술력을 축적하고 수입에 의존하던 많은 제품의 국산화를 앞당겨 나갔으며, 정부출연연구기관들은 기술의 선택과 기술의 소화·흡수를 촉진시켰다. 1980년대 이후 내재화 단계에서는 국내 연구개발을 통해 생산기술을 학습함으로써 선진기술을 개량하고 자체적으로 제품과 공정기술을 개발하는 단계로 발전해왔다. 이 시기에는 선진국에 이미 존재하는 제품을 생산하기 위해 다양한 원천에서 기술을 획득하여 압축형 연구개발을 시도하였다. 1990년대 중반 이후 창출기에는 핵심 요소기술과 독창적 기술에 대해 모방을 뛰어넘는 혁신을 통해 도입기 기술에 이르기까지 선진기술과 경쟁하고 미래 성장동력의 원천이 되는 신기술

개척을 도모하게 되었다. 원천기술은 해외에 의존하고 있지만 그것을 효과적으로 응용하여 세계 최초로 상용화된 제품을 개발하는 모방 활동을 넘어선 혁신 활동들이 본격적으로 나타나기 시작한 것이다.

여기에서는 이러한 한국의 과학기술 발전과정과 모습을 다음과 같이 시기 구분하고자 한다. 이러한 시기 구분 속에서도 다양한 과학기술분야의 발전과 정부정책 추진이 있었겠으나, 여기에서는 그 시대를 특징짓는 대표적인 과학기술 발전의 모습과 정부의 역할에 치중하여 기술한다. 첫 번째 시기는 1945년 광복 이후부터 1960년대 중반까지 근대적 과학기술 발전의 기반이 구축된 시기이다. 이 기간 중에는 1950년대까지 과학기술 인프라가 극히 취약하고 원자력 등 일부 과학기술분야 이외에는 근대적 과학기술이 거의 불모인 상태에서 1960년대 이후 공업화 추진을 뒷받침하기 위해 과학기술인력의 양성기반 조성, 과학기술행정의 개시, 근대적 과학기술연구기관의 설립 등이 이루어진 가운데, 원자력 연구가 개시되고 턴키베이스(turn-key base)의 기술도입으로 공장 건설이 이루어졌다. 두 번째 시기는 1960년대 말부터 1970년대 말까지 공업화의 진전에 따른 기술자립기반이 조성된 시기이다. 이 시기에는 해외기술의 도입과 소화·흡수 촉진, 전략기술분야별 전문연구기관의 설립, 고급 과학기술인력의 공급능력 확충, 기술개발 지원을 위한 법·제도 마련, 과학기술 풍토의 조성 등이 이루어진 가운데, 기간산업의 기술 확보가 이루어지고 방위산업기술이 발아되었으며 통일벼 등 농업기술력이 향상되었다. 세 번째 시기는 1980년대 초부터 1990년대 초까지 기술집약화를 통한 성장의 한계 극복을 도모한 시기이다. 이 기간 중에는 기술드라이브를 위한 기술진흥확대회의 설치, 국가연구개발사업의 출범과 확대, 민간기업의 기술개발능력 신장 등이 이루어진 가운데, DRAM 반도체 개발, 전전자교환기(TDX) 개발, 핵연료 국산화 등의 성과가 이루어졌다. 네 번째 시기는 1990년대 중반부터 현재까지로 모방에서 창조로 전환하기 위한 국가기술혁신체제 구축을 도모한 시기이다. 이 기간 중에는 기초·원천 연구능력의 확충, 기술집약형 중소·벤처기업의 육성과 민간기업 기술혁신의 활성화, 신성장동력 확보를 위한 미래유망기술 개발, 국가기술혁신체제의 구축, 지방화, 글로벌화, 사회화 등 과학기술정책의 확장 등이 이루어진 가운데, TFT-LCD기술의 세계적 경쟁력을 확보하고 이동통신기술이 세계를 선도하게 되었으며, 우주기술의 개척이 이루지는 한편, 중화학공업의 첨단기술 재무장이 이루어졌다.

제2절 | 근대적 과학기술 발전의 기반 구축: 1945~60년대 중반

1. 배경

1945년 광복으로 우리나라 과학기술계는 새로운 전기를 맞이할 수 있었지만 광복 후 좌우익의 대립, 6·25전쟁, 그리고 과학정책의 부재로 인해 과학기술은 답보상태에 머물렀고 발전의 전기를 마련하지 못하였다.

1950년대 중반까지 우리나라에는 소수의 국립연구기관이 과학기술연구의 명맥을 유지하는 수준이었는데, 이 가운데 1954년에 설립된 국방부 과학연구소는 우수한 이공계 대학졸업자를 선발하여 파격적인 병역 특혜를 주어 많은 중견 과학기술자들이 이곳에서 과학적 훈련을 받았다. 하지만, 정부 산하 연구기관들은 대부분 부족한 연구인력과 연구자원으로 답보 수준을 벗어나지 못했다. 이런 분위기에 새로운 전기가 마련되었는데 바로 원자력연구소의 설립이다.

원자력연구소는 원자력의 평화적 이용을 목표로 1956년 9월 20일 세계원자력기구가 설립된 즈음의 국제상황을 배경으로 설치되었다. 한미협정에 따라 한국은 35만달러의 원자로 구입비를 미국으로부터 지원받게 되었고, 국내 자본 3억환의 예산도 국회에서 통과되어 마련할 수 있었다. 이와 더불어 정부는 문교부 기술교육과 내에 원자력과를 신설했으며 1958년에는 「원자력법」을 국회에서 통과시켜 원자력원의 직제를 공포하였다. 그 결과 1959년에는 원자력원이 발족되었고 원자력연구소 역시 문을 열고 활동에 들어갔다.

정부는 이미 1956년 4월부터 연구생들을 유학시키기 시작했고 지속적으로 유학생을 파견해 1963년에는 유학생 수가 189명에 이르렀다. 이 중 125명이 국비로 유학을 갔는데 이들의 초기 연구분야는 물리학, 화학 분야였고 대상 국가는 미국에 치중되었다.

1960년대 초반의 한국경제는 전형적인 후진국형 산업구조를 지니고 있었으며 산업기반이 전반적으로 매우 낙후된 상태였다. 1인당 GNP는 100달러 선에 머무르고 있었으며, GNP 구성에서 2차산업이 차지하는 비중은 겨우 13%에 불과했다. 이러한 경제발전의 불균형은 이를 뒷받침하는 산업기술 수준에서도 마찬가지였으며, 공장 설계에서부터 생산기술 및 품질관리에 이르기까지 모든 산업기술을 외국에 의존할 수밖에 없었다.

1950년대 후반부터 한국경제에서 큰 몫을 차지하고 있던 미국의 원조가 급감하면서 자립적 경제개발의 필요성이 커져갔다. 이에 따라 정부는 부흥부를 중심으로 경제자립 방안을 구상하기 시작했으며, 이러한 노력은 1960년대 초 출범한 군사정부에 의해 경제개발계획으로 구체화되었다. 1961년에 수립된 제1차 경제개발계획에서는 공업화 방향을 소비재 생산 및 수입대체와 경공업제품의 수출 확대로 결정하고, 비료, 시멘트, 합판, 섬유, 전력 등의 분야를 주요 전략산업분야로 선정하였다. 그러나 당시 국내의 산업기반이 취약했기 때문에 전략산업 육성에 필요한 기술은 대부분 선진국에서 들여온 다음 소화하는 전략을 택하였다.

제1차 경제개발5개년계획의 집행으로 제조업이 성장하고 수출이 조금씩 늘어나면서 외국 원조 의존에서 벗어나 경제자립을 이루겠다는 의지는 더욱 커져갔고, 그 과정에서 과학기술의 필요성에 대한 인식도 조금씩 생겨났다. 외국제품의 단순모방 생산을 넘어 선진 외국기술의 신속한 소화・흡수・개량과 더불어 수출상품의 국제경쟁력 강화를 위해 노후하고 낙후된 공장설비나 공정의 개선이 필요하게 되었고, 이 과정에서 과학기술의 역할이 부각되었다. 적절한 기술이나 공장설비를 선택하는 것에서 생산 효율을 높이기 위해 조업기술을 개선하는 것, 도입된 기술을 한국적 여건에 맞게 소화・개량하는 것에 이르기까지 일정한 기술 수준이 뒷받침되어야 했다. 그로부터 산업발전이나 경제개발에서 자원・자본・노동력이라는 요소 외에 과학기술이 또 하나의 중요한 내적 요인임을 정부나 산업계가 인식하게 되었던 것이다.

2. 과학기술 발전의 모습

가. 과학기술 활동의 추이

광복 당시 우리나라는 중앙공업연구소(1946년, 고종시대 전환국의 광물분석소를 일제가 12년 중앙시험소로 개편한 연구소를 전신으로 함), 국립지질광물조사소(1946년, 1918년 총독부 지질조사소를 전신으로 함), 중앙농업시험장(1945, 1905년 대한제국 농상공학교 부속 농업시험장을 1906년 통감부에서 권업모범장으로 개편, 다시 1929년 개칭한 농사시험장을 전신으로 함, 1947년 서울대학교 농과대학흡수 후 1949년 중앙농업기술원으로 재발족 이후 지속적으로 개편을 겪음), 중앙관상대(1945년), 국방부 과학연구소(1954, 6·25 전쟁 발발 이전 국방부 내의 과학기술연구소와 조병창 실험실을 전신으로 함, 1961년 후 육군기술연구소로 개편됨)와 같은 소수의 국가연구기관이 과학기술연구의 명맥을 유지하는 수준이었다.

이 가운데 국방부 과학연구소가 전쟁을 계기로 화약, 탄약류와 물리병기, 군수용 금속재료 및 화학병기, 비금속재료 및 군용식품의 연구, 조사, 시험을 담당하는 종합연구기관으로 연구를 진행했다. 또 국립지질연구소는 광복 직후에는 연구활동이 지지부진했으나 1956년 지질광상조사보고서를 발간하는 업적을 쌓았다. 이 연구소는 이를 계기로 이전의 지질계통을 검토함으로써 1961년 강원도지역의 탄층을 발굴하여 석탄산업과 시멘트산업의 기초를 마련하기도 했다. 이후 1959년 설립된 원자력연구소는 당시 47명의 연구관이 연구활동을 하면서 원자력분야의 연구활동뿐만 아니라 과학기술인력의 해외 훈련, 대중의 과학에 대한 관심 제고를 위한 홍보 등에 중요한 기여를 하였고, 오늘날 원자력기술 발전의 초석을 다졌다.

과학기술처 설립 이전까지 과학기술 연구풍토는 매우 척박했다. 총연구개발비는 1963년 12억원, 1966년 32억원이 고작이었고, 연구원 수도 1963년 1,800여 명, 1966년 3,000여 명 수준에 불과했다. 1968년 과학기술연구활동조사에 따르면, 연구종사자 수는 6,698명이었고, 연구개발투자액은 53억 5,700만원으로 집계되었는데 이는 GNP의 0.43%에 불과했다. 실질적으로 연구개발활동을 전개하고 있는 국내의 연구기관은 국공립연구기관 67개와 민영연구기관 7개가 고작이었다. 국공립연구기관 중 농학부문이 40개로서 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 이는 1차산업의 비중이 컸던 당시의 산업구조와 관련이 있었으며, 아직 공업이나 자연과학에 대한 연구개발이 본격화되지 못했음을 보여준다.

1967년도 51개 대학부설 연구기관의 연구비는 1억 3천여 만원으로 연구기관당 260만원에 불과했으며, 기업연구비 총지출액은 98개 업체가 6억 9천만원을 사용하여 업체당 700만원을 넘지 못했다. 따라서 1960년대까지 과학기술 연구개발투자는 국공립연구기관의 지원업무를 수행하는 데 필요한 경비가 주종을 이루었다고 볼 수 있다. 1960년대 연구개발투자는 정부가 주도했는데, 1965년의 경우 정부·공공 부문이 90%를 차지했으며 1970년에는 다소 줄었지만 여전히 정부·공공 부문이 76%에 이르렀다.

과학기술처의 출범으로 국가의 종합적인 과학기술정책의 수립·집행이 가능해졌으며, 큰 규모는 아니었지만 연구개발활동에 대한 지원이 꾸준히 이어지면서 연구개발의 활성화에 기여했다. 1967년 과학기술처 발족 이래 과학기술 관련 예산규모는 해마다 꾸준히

증가했으나 정부의 총예산에서 차지하는 비율은 2~3% 수준에 머물렀다. 그 속에서 과학기술처는 연구풍토를 활성화시키기 위해 국가 전체의 연구개발투자 확대에 노력하는 한편, 해마다 1억 3천여 만원 안팎의 조사연구비를 국내 주요 연구기관에 용역계약으로 지급했다. 과학기술처의 조사연구사업은 국가적으로 요청되는 당면 연구과제를 선정했으며, 1967년 이래 5개년간 536건 8억 1,080만원의 연구비를 지급했다. 이 연구개발투자의 70%가 제2차, 제3차 산업부문과 관련된 연구과제에 지급되어 6건의 특허를 취득했고 27건을 출원했다. 1960년대 중반까지 농업분야 연구개발의 비중이 컸던 상황과 달리 공업기술 개발에 강조점을 두었던 것이다. 비록 연구비의 크기와 그 실적이 크다고 보기는 어렵지만 이 연구개발사업에 학계, 산업계, 연구계 등 각계의 연구원이 3천여명이나 참여하여 새로운 활력을 불어넣었다는 점에서 작지 않은 의미가 있었다.

나. 원자력 연구의 개시

1953년 12월 UN총회의 '원자력의 평화적 이용(Atoms for Peace)' 제창 이후 원자력의 평화적 이용 움직임은 우리나라에도 영향을 주었다. 1955년 7월 한·미 양국 대표가 워싱턴에서 서명한 '원자력의 비군사적 이용에 관한 한미협력협정'이 국회 인준을 거쳐 이듬해 2월 발효됨으로써 불모지였던 우리나라에 당시 최첨단이라 할 수 있는 원자력기술이 도입될 수 있는 첫 계기가 마련된 것이다. 그해 10월 우리나라는 UN본부에서 국제원자력기구(IAEA) 헌장에 서명하였고 당시 이승만 대통령이 원자력의 평화이용시대에 발맞추어 원자력에 대한 원대한 꿈과 기대를 피력하였다.

1956년 문교부에 신설된 원자력과는 우리나라가 원자력 시설 또는 기술을 도입하기 위해 전문 연구요원의 양성·확보가 중요함을 인식하고, 재정 형편상 어려운 일임에도 불구하고 1956년부터 7년간에 걸쳐 약 200명에 이르는 연구요원을 해외에 파견·훈련하는 일을 시도하였다.

1958년 제정된 「원자력법」은 전문 33조와 부칙으로 구성되어 원자력의 연구·개발·이용과 관리에 관한 기본사항을 규정하는 한편, 정부가 학술의 진보와 산업의 진흥을 도모하도록 지원했다. 신설된 원자력원도 연구인력 양성과 연구기관 설립 추진 및 연구기반 구축 등을 담당하였다.

1959년 2월 설립된 원자력연구소는 정부의 과학기술에 대한 정책의지가 반영된 최초의 연구소였다. 특히, 원자력이 거대·복합기술적인 성격을 갖는 분야였기 때문에 원자력연구소는 사실상 종합연구기관의 역할도 수행하였다. 동시에 원자력연구소는 원자력의 평화적 이용을 위한 연구를 한다는 본래의 목적 이외에도, 최초의 현대적 연구시설을 갖추고 국내의 모든 이공·의학·농학의 중견연구자들을 한 곳에 모으는 구심점 역할을 하였다. 또한 원자력원의 지원에 힘입어 국제원자력기구를 비롯한 선진 외국의 원자력 관계기관 및 연구소들과 유기적인 연대를 맺어 국제협력을 종합적으로 수행하는 창구 역할을 맡았다.

정부는 원자력연구소에 연구용원자로를 도입하기로 하고 미국과의 협의에 착수했다. 미국은 원자력의 평화적 이용계획(Atoms for Peace Program)에 따라 한국의 원자로 도

입을 적극 지원하겠다고 나섰다. 이에 따라 정부는 미국의 35만달러 재정 원조 교섭과 1958년도 정부예산 등 총 72만달러를 연구용 원자로 및 부속기자재 도입비로 확보했다. 당초 10~50㎾급의 원자로 도입이 검토되었으나, 연구로의 가격, 활용성 등을 종합적으로 검토한 결과 출력을 더욱 높이기로 하고 1958년 12월 100㎾급 TRIGA Mark-II의 구매계약을 체결하고 1959년 7월 기공식을 거행하였다.

1962년 3월 우리나라 최초의 원자로 TRIGA Mark II가 국내에서 가동됨으로써 우리나라도 원자로 특성 연구, 원자로에서 방출되는 중성자를 이용한 핵물리 및 중성자 물리 연구, 방사성 동위원소 및 방사선을 이용한 기초연구 등을 자체적으로 수행할 수 있게 되었다. 동시에 원자력연구소 내에 방사선의학연구실이 설치되었고 이 연구실은 1963년 12월 원자력원 직속기구인 방사선의학연구소로 분리·독립되었다. 그 이후 방사성 동위원소(Radioisotope)와 방사선의 의학적 이용에 관한 연구가 활성화되어 대규모 암치료 연구개발체제를 갖추게 되어 현재 원자력병원의 모체가 되었다.

한편, 1965년 4월 생물학 연구실의 농학분야가 연구실로부터 분리·발족되어 1966년 11월 원자력원 직속 방사선 농학연구소로 출범하면서, 쌀·콩·고추 등의 육종개량 등 방사성동위원소와 방사선의 농학적 이용에 관한 연구가 활발히 추진되기 시작하였다.

1960년대 후반에 접어들면서 원자로 이용연구가 활성화되고 방사성 동위원소의 수요가 증가되자 원자력연구소는 단기적으로는 중성자속이 낮은 기존의 TRIGA Mark II의 출력을 자체 기술로 증강시키는 일과 중기적으로 2MW급의 TRIGA Mark Ⅲ 연구용 원자로 건설을 추진하게 되었다. 이에 따라, 원자력연구소는 1969년 6월 자체기술로 TRIGA Mark Ⅱ의 출력을 100㎾에서 2.5배로 증강시키는 데 성공하였으며, 1972년5월 국산화율 65%를 달성하면서 TRIGA MARK Ⅲ를 준공하게 되었다.

이러한 원자력 연구의 토대 위에서 1970년대에는 상업적인 원자력 발전이 가능하게 되었다. 1970년 우리나라 최초의 원자력발전소인 고리1호기 도입이 결정되면서 원자력연구는 1960년대의 학술연구단계의 기초연구를 넘어 본격적인 기술연구를 추진할 수 있게 되었으며, 1978년 고리 원전 1호기가 준공됨으로써 한국은 세계에서 22번째로 상업용 원자력발전소 보유국가가 되었다. 1973년 석유파동으로 에너지의 안정적 공급이 최우선적인 과제로 제기되면서 우리나라에서도 원자력이 석유 다음가는 에너지원으로 각광을 받게 된 것이다.

다. 일괄기술 도입을 통한 공장 건설

이 시기는 산업기술분야에서 기술 도입으로 공장을 건설하고 가동하면서 생산과 운영에 관한 기술력을 축적해나갔던 것이 중요한 성과였는데, 이러한 성과는 화학산업에서 두드러지게 나타난다. 1950년대 우리나라 화학산업은 6·25 전쟁 이후 시급한 생활필수품인 제당, 제지, 합성섬유 등 소비재 공업을 중심으로 개발되기 시작하였다. 1960년대 초까지는 염산, 황산, 질산, 가성소다 및 소다제품, 암모니아 등 기초화학제품과 유지, 도료, 화약, 농약 등이 소량 생산되었으나 시설과 규모는 극히 영세하였다. 당시 화학산업은 자체적인 기초화학산업을 갖추지 못한 채 원료의 대부분을 수입하여 소규모 영세

작업장에서 단순 모방 생산하는 낙후된 기술 수준에 머물러 있었다. 그러나 1957년 UNKRA 자금에 의해 문경시멘트공장과 인천판유리공장이 준공되고, 1959년에는 암모니아와 요소를 생산하는 충주비료공업(주)이 건설(1961년 준공, 1983년 완전 폐기)되어 비로소 화학산업이 발전하는 계기를 마련하였다.

그러나 1960년대에는 주로 일괄수주방식의 플랜트가 도입되어 정유, 시멘트, 비료, 합성수지 등의 주요 원자재와 중간재 부문의 수입대체가 이루어졌는데, 1962년부터 1966년까지 추진된 제1차 경제개발5개년계획기간 중에 우리나라 최초의 정유시설과 비료, 소다회, PVC 공장 등이 건설되었다. 당시 주요 전략산업의 하나였던 비료의 수입대체를 위한 공장 건설의 경우, 처음에는 미국으로부터 모든 것을 일괄적으로 들여오는 턴키방식을 채택했고, 공장 건설 후 몇 년간 기술제공 회사의 지도 훈련을 통해 비료공장 조업과 운영에 관한 기술을 습득해야 했다. 그러나 1959년 충주비료공장의 건설 등 몇 개의 비료공장을 건설하고 운영하면서 기술력이 축적되었고 이를 바탕으로 1960년대 후반부터는 자체적으로 비료공장을 건설할 수 있게 되었다. 또한 제한된 범위이지만 그 같은 기술력은 1964년 대한석유공사 울산정유공장 가동과 1969년 호남정유의 여수공장 가동 등 정유산업을 비롯한 여타 화학공업분야로 확대되었다.

1950년대 간단한 제품의 모방 생산에 그쳤던 한국의 산업계는 1960년대를 거치면서 턴키방식으로 건설된 공장에서의 생산경험이나 선진국으로부터 시설재를 도입하여 체화된 기술을 학습함으로써 점차 기술력을 갖출 수 있게 된 것이다. 그러한 기술력을 바탕으로 독자적인 공장 건설을 추진할 수 있었고, 역행 엔지니어링(reverse engineering)이나 핵심기술의 도입을 통해 수입에 의존하던 제품을 국내에서 생산할 수 있게 되었다.

3. 정부의 역할

가. 과학기술 인력의 양성기반 조성

광복 이후 과학기술 진흥을 위한 가장 기초적인 작업인 과학교육 상황을 살펴보면 매우 암울하였으며 이는 중앙정부의 과학교육 담당 부서가 부재했던 것과도 연관이 있다. 1945년 미군정 학무국에서 '일제 잔재 불식, 평화와 질서 유지, 생활의 실제에 적합한 지식 및 기능의 연마'로 교육에 관한 기본방침을 정했지만, 교과서는 일본어로 된 것밖에 없었고 광복 직후 자격 있는 교사의 부재로 수업이 충실하게 채워질 수 없었다.

고등교육기관인 대학교의 경우에도 전문 과학기술인력을 양성하기 위한 공간 자체가 절대적으로 부족했다. 광복 직후 우리나라에 유일했던 이공계 정규대학인 경성제국대학 이공학부가 경성대학교 이공학부로 새 출발을 하였으며, 경성공전, 경성광전 등 관립전문학교 등이 대학으로 인가를 받아 정규대학으로 개편된 뒤 1947년 서울의 여러 관립학교들과 함께 국립서울대학교라는 종합대학으로 통합되었다. 또 일제강점기시대 이공계대학이 있었던 대학은 한양대학교와 연희대학교, 그리고 공과대학이었던 동아공과학원 정도이며, 이들 가운데 동아공과학원이 광복 직후 건국기술학교 전문부로 승격되었다가 1948년 한양공과대학으로 개편되는 수준이었다. 1950년, 연희대학교 내에 전기공학과가 신설되면

서 이전의 수학과, 물리학과, 생물학과와 함께 이공대학으로 출범하기도 하였다.

1950년 이후 사정은 다소 나아졌다. 1952년 국립경북대학교 등 지방의 국립학교들이 개교되면서 문과대학 내에 이학부가 신설되었을 뿐만 아니라 1953년에는 고려대 1954년에는 성균관대, 중앙대, 동국대, 이화여대, 숙명여대 등에 이학부가 설치되었다. 그리고 1961년까지 20개에 가까운 종합대학교에서 모두 문리과대학 내에 이학부를 두어 교육과 연구 공간은 양적으로 확장되었다. 하지만 여기에서 활동할 교수진과 학생, 그리고 이 활동을 뒷받침할 기자재는 태부족인 상황이었다. 또 공과대학은 서울대, 한양대, 연세대를 제외하고는 더 이상 신설되지도 않았다.

특히, 과학기술인력을 양성하기 위해 핵심을 이루는 교수인력이 매우 부족했다. 이러한 상황에 전환을 이룬 중요한 계기가 이른바 미네소타프로젝트에 의해 주어졌다. 이 계획에 의해 많은 교수가 미국 미네소타대학에 유학을 가게 되었고, 대부분 1959년경 귀국하기 시작하면서 국내 이공계 과학교육, 특히 공학, 의학 및 농학 분야의 교육이 활성화하기 시작하였다. 이 미네소타프로젝트에는 이공계대학에 대한 실험기구의 원조계획이 포함되어 있어 대량의 기구가 대학 연구실에 비치될 수 있게 되었다. 이학계에 대한 원조는 이보다는 떨어지는 수준이었지만 수십만달러의 실험기구가 서울대, 연세대 이화여대 등 몇몇 대학에 전달되었다.

이런 원조의 영향은 여기에서 끝난 것은 아니었다. 각 대학의 교수 및 대학을 갓 졸업한 여러 이공계 학도들이 대거 미국으로 유학을 떠나기 시작한 것이다. 특히, 학생들의 유학이 폭발적으로 증가했는데 1953년 휴전 후 3년간에 1,700여 명의 자연과학계 학생들이 미국 유학을 떠나기도 했다. 이는 1953년 이래 1971년까지 18년간 자연과학계 해외 유학생 수의 1/3에 해당되는 수이기도 하다. 이들 중 일부는 학업을 마치고 1950년대 말 귀국하기 시작해 우리나라 과학기술 진흥의 주역으로 활동하였다.

그러나 과학기술인력 양성에 대한 본격적인 관심은 1960년대 이후 이루어졌다고 할 수 있다. 1962년 1월 초 제1차 경제개발5개년계획 보고에서 기술수급계획 작성을 지시받은 기술관리과는 좀 더 포괄적인 '기술진흥5개년계획'을 수립하였는데, 이 계획의 주요 내용은 제1차 경제개발5개년계획의 완수에 소요되는 기술계 인적자원 확보를 중심으로 한 기술수급계획, 산업기술 개발을 위한 외국기술의 도입 촉진, 그리고 확고한 과학기술 진흥기반 구축을 의미하는 기술 수준 향상 등 세 가지로 구성되었다. 기술계 인력 확보에서는 필요한 기술계 인적자원과 활용 가능한 인적자원을 예측하여 부족한 인적자원의 확보책을 다루었는데, 특히 기술자와 기술공의 상대적 비중을 증가시키는 방안이 강조되었다. 경제개발5개년계획이 추진되면서 산업계는 많은 기술·기능인력을 필요로 했고, 과학기술인력정책의 주요 관심사도 기술공 및 기능공의 양적 확보와 활용에 있었다. 공업화정책이 경공업 육성에서부터 시작했고, 당시 경공업분야에서 요구하는 과학기술의 수준이 그리 높지 않았기 때문에 현장에서 바로 활용할 수 있는 기능인력의 양성이 최우선적인 과제로 부각되었던 것이다.

제1차 기술진흥5개년계획에서 기술계 인적자원의 현황과 수급 추계를 바탕으로 인적자원개발정책을 처음으로 제시하였는데, 특히 경공업 육성을 위한 기술공 확보에 주안점을 두어 실업계 고등학교의 양적 확대와 질적 향상을 위한 정책을 펼치고 실업교육과 직

업훈련제도 확립을 강조하였다. 그리고 제2차 과학기술진흥5개년계획에서도 과학기술계 인력 개발에 중점을 둔 정책이 수립되었다. 당시의 과학기술 인적자원개발정책은 기술교육과 직업훈련의 확충 및 내실화를 통해 산업의 요구에 부응하는 기술인력을 개발하는 데 필요한 기반을 정비하고 구축하는 것이었다. 특히, 도입기술과 시설을 이용하여 제품을 생산할 기술공과 기능공을 포함한 이른바 기능인력군을 효율적으로 양성 확보하는 것이 중요시되었다.

한편, 과학기술처는 해외유학을 통제하는 그동안의 소극적 정책에서 벗어나 정부재원을 이용하여 해외 한국인 과학기술자들의 귀국을 유도하는 적극적인 정책으로 전환했다. 한국과학기술연구원(KIST)의 설립이 제기되면서 정부는 해외 유학생에 대한 실태조사에 착수했으며, 1968년부터 과학기술처는 국가 재원을 활용하여 재외 한국인 과학기술자 유치사업을 시작하여 첫해 영구유치자 5명, 일시유치자 2명의 해외 과학기술자를 유치하여 두뇌유출을 극복하는 계기를 마련하였다. 이후 1980년대 말까지 유치된 많은 해외 과학기술자들은 우리나라 과학기술 발전의 기틀을 다지는 데 중심적 역할을 하였다.

〈표 8-1〉 정부의 재외 한국인 과학기술자 유치실적

	영구 유치			단기 유치		
	1968~80	1981~90	계	1968~80	1981~94	계
대학	139	355	494	21	203	224
연구소	130	387	517	182	360	542
산업계 · 기타	7	33	40	74	287	361

주: 과학기술처가 주도하여 유치한 인력의 합계임.
자료: 과학기술부(2008).

나. 과학기술행정의 개시

광복 당시 중앙정부의 과학기술에 대한 인식과 정책추진을 위한 역량은 거의 전무한 실정이었다. 중앙정부 내에 과학기술을 담당하는 부서는 미군정 학무국으로부터 과학교육 업무를 이관받기 위해 구성된 과학교육국과 상공부의 광무국, 수산국, 전기국, 공업국 정도에 불과했다. 과학교육국은 산업, 공업, 직업 등 실업교육에 주력하는 것을 부서의 목적을 삼고 있었고 이 밖에 초등학교와 일반 인문학교, 일반사회인에 대한 과학교육, 생산기술의 보급 등의 임무를 부여받았다. 하지만 이에 대한 제도는 거의 마련되지 못했는데 그것은 미군정이 과학보다는 기술교육에 중점을 두었던 정책의 영향 때문이기도 했다. 또 상공부 소속의 여러 부서들은 산하에 중앙공업연구소, 중앙지질광물연구소, 중앙수산시험소, 특허국을 두고 있었지만 과학기술에 대한 종합적인 정책을 세우고 이를 지원 조정할 통합된 행정체계가 없어 과학기술 진흥을 위해 적극적으로 정책을 수립하고 추진할 형편은 아니었다.

1950년대에 중앙정부의 과학진흥정책과 관련된 상황은 더욱 악화되었다. 1950년 문교부의 과학교육국이 기술교육국으로 개편되어 과학교육을 정책적으로 지원하기 어려워졌고, 심지어 그 산하의 과학진흥과는 1955년 기술교육과와 통폐합, 과학기술과로 축소되

어 오직 교육시설과 실업교육만을 다루게 되었다. 과학기술 진흥을 위한 정책 마련의 여지조차 상실한 셈이었다.

이런 상황에서 「원자력법」이 통과되자 종합적인 과학기술정책을 밀고 나갈 독립된 행정부서 설립의 필요성이 높아졌다. 또한 과학기술계에서도 원자력 연구를 비롯해 국내 자원의 연구개발과 과학기술인력의 조직, 훈련, 배치를 총괄적으로 관장할 과학기술정책의 주관부서에 대한 요구가 높아졌다. 이런 요구가 1959년 원자력원에서 수렴될 것으로 기대되었지만 이나마도 행정관료들이 과학행정에 백지상태여서 오히려 문제점들이 늘어가기만 했다.

이러한 가운데, 정부는 1959년 부흥부 내에 임시부서로 기술관리실을 설치하였다. 기술관리실은 미국의 기술원조에 의한 기술자 해외파견훈련과 관련된 업무를 담당했으며, 1961년 부흥부가 건설부로 바뀌면서 기술관리과로 승격되었고, 다시 건설부가 경제기획원으로 개편되자 물동계획국 아래 기술관리과가 되었다.

최초의 과학기술 진흥을 위한 종합계획인 제1차 기술진흥5개년계획은 과학기술 전담 행정부처 설치에 대한 논의를 다시 불러일으키는 계기가 되었다. 이 계획이 발표되자 국내 과학기술분야 단체는 과학기술행정을 전담하는 행정기구를 설치하라는 건의서를 국가재건최고회의에 제출했다. 이 건의서는 과학기술을 총괄하는 종합과학기술원을 설치하고 국무위원을 장으로 하되 부총리와 같은 격으로 하며, 과학기술 교육·연구를 주요 관장 업무로 할 것을 요구했다. 이 건의에 대해 정부는 일단 경제기획원에 부속된 기구를 만들고, 제2차 경제개발5개년계획기간 중에 국무위원을 장으로 하는 독립부처의 설립을 고려하기로 결정했다. 이에 따라 1962년 6월 이미 있었던 기술관리과가 확대되어 기술관리국이 설치되었는데, 이는 과학기술 진흥에 대한 종합적인 정책의 입안 및 집행을 담당하는 국 단위의 행정기구가 처음으로 등장했음을 의미한다.

1966년 제2차 과학기술진흥5개년계획에는 과학기술 진흥 자체를 행정 목적으로 하며 국무위원을 장으로 하는 독립된 종합적 과학기술 행정기구를 설치할 필요가 있다는 주장이 포함되어 있었다. 기술관리국은 국무위원을 장으로 하는 과학기술 행정기구의 설치 시기를 제2차 5개년계획이 끝나는 1971년 정도로 계획했으나 1967년 5월 3일의 대통령선거를 앞두고 있던 정부·여당의 정치적 판단에 의해서 그 시기가 앞당겨지게 되었다.

1967년에 들어서면서 과학기술 전담 행정기구의 설립은 급물살을 타게 되었다. 과학기술원 설치안을 검토한 대통령은 1월 11일 문교부 연두순시 과정에서 과학기술행정 전담기구 설치를 지시했으며, 1월 17일 국회 연두교서에서 과학기술 행정기구 설치를 공식 발표했다.

결국 제6대 대통령선거를 10여일 앞둔 1967년 4월 21일 종합적 과학기술 전담부처인 과학기술처가 출범하였다. 비록 과학기술계의 기대처럼 부총리급 기구가 되지는 못했지만 과학기술처 장관이 국무위원으로 임명됨으로써 과학기술행정을 전담하는 독립적인 기구 설치라는 과학기술계의 계속된 건의가 드디어 실현된 것이다. 당시 개발도상국가 중 각료급 과학기술 전담부처를 갖춘 나라는 한국이 유일하다고 평가받고 있다.

「정부조직법」에 과학기술처는 과학기술 진흥을 위한 종합적 기본정책의 수립과 계획의 종합조정, 기술협력과 기타 과학기술 진흥에 관한 사무를 관장한다고 규정되어 있다. 설립 이후 과학기술처는 과학기술진흥시책의 기본방향을 설정하고 행정제도와 법령을 포

함한 체제의 정비와 함께 종합조정제도의 확립, 과학기술 진흥 장기계획의 수립 등에 착수하였다. 과학기술처의 설립과 함께 원자력원은 과학기술처 장관 소관의 원자력청이 되었으며, 국립중앙관상대와 국립지질조사소를 흡수하여 과학기술처 장관이 관장하게 되었다. 또한 문교부에는 과학교육국을 신설하여 정부의 과학기술정책과 과학교육정책의 조율을 효과적으로 수행할 수 있도록 했으며, 이후 국립과학관, 국립천문대 등의 업무도 관장하게 되었다.

발족 이후 과학기술처는 우리나라 과학기술이 나갈 방향을 제시하기 위해 과학기술개발 장기종합계획(1967년~86년)의 수립을 최우선 과제로 추진했다. 1968년 12월 국무회의에 보고되어 확정된 과학기술개발 장기종합계획은 1980년대까지 우리나라 과학기술이 자주개발능력을 강화하여 중진 공업국가군의 최상위 수준에 도달하는 데 목표를 두었고, 이를 위해 선진기술 도입의 촉진과 흡수, 과학기술계 인력의 개발과 최대 활용, 민간 기술개발 활동의 강화, 국제분업적이며 특성 있는 기술개발 추진 등을 중점개발전략으로 설정하였다.

다. 근대적 과학기술연구기관의 설립

5·16 혁명으로 등장한 군사정부는 과학기술 문제에 대하여 이전의 정부에 비해 훨씬 적극적인 태도를 보였다. 군부가 설치한 최고 통치기구인 국가재건최고회의 박정희 의장은 과학기술 진흥을 위해 연구소 설립을 검토하라고 지시했으며, 이에 따라 문교부는 1961년 9월 종합자연과학연구소 설립연구위원회를 구성했다. 이 위원회는 한국과학기술원(가칭) 설치계획안을 작성하여 보고했는데, 최고회의는 이를 검토하여 내각수반 소속으로 과학기술원을 설치하기로 하였다. 과학기술원은 각 부처에 산재되어 있던 과학기술기관을 모두 흡수하고 과학기술심의위원회를 통해 전체 연구기관의 연구방향을 조정하는 역할을 맡는 것으로 논의되었다. 그러나 기존 연구기관의 통합에 대해 관련부처가 난색을 표시하였고, 재정 문제와 함께 과학기술계에서도 이견이 있어 이 방안은 더 이상의 진전을 보지 못하였다.

이와 함께, 부흥부의 기술관리국은 국립연구기관을 민간기관으로 개편하려는 방안을 추진하였다. 당시 대부분의 국공립연구기관은 제한된 예산과 낙후된 시설 속에서 시험 및 조사 활동을 주된 임무로 삼았고, 소속 연구원들은 대부분 공무원으로서 처우가 「공무원법」의 적용을 받았기 때문에 우수한 연구원의 채용이 원천적으로 힘들었으며, 「예산회계법」의 적용을 받아 연구기관 운영에 관한 회계상의 자율성이 전혀 없는 상황이어서 연구기관이 창의성 있는 새로운 연구 활동을 벌이기가 거의 불가능한 상황이었다. 이 방안은 국립공업연구소를 특수법인 형태의 종합과학기술연구소로 전환시키는 것이었으며, 예산국의 동의를 받아냄으로써 최종적으로 「한국과학기술연구소법(안)」이 되어 1963년 여름 상공부 장관의 명의로 경제각료심의회의에 상정되었다. 이 법안의 기본취지는 국립공업연구소를 개편하여 특수법인인 한국과학기술연구소를 세움으로써 산업발전을 위한 기술센터로 육성하자는 것이었다. 그러나 이 방안은 정부 안팎에서 적지 않은 반대에 부딪혔다. 특히, 연구소를 민영화한다는 것에 대해 연구소 내부의 거부감이 매우 컸다. 결국 이 법안은 통과가 보류되었고, 1963년 12월 제3공화국이 출범하면서 국립공업연구소 개편안도 사라지고 말았다.

「한국과학기술연구소법(안)」이 폐기되면서 중단된 연구소 개편 시도는 국립공업연구소

개편 논쟁이 대통령에게 알려지면서 다시 시작되었다. 그간의 연구소 개편 노력에 대한 보고를 받은 대통령은 1964년 9월 경제기획원 장관에게 국립공업연구소, 원자력연구소, 금속연료종합연구소를 통합·개편하여 종합적인 과학기술연구소를 창설하는 안의 타당성 여부를 검토·보고하라고 지시했다. 기술관리국은 검토 결과 성격이 다른 세 기관의 인위적인 통합보다는 금속연료종합연구소를 주축으로 하는 재단법인 형식의 새로운 연구소를 창설하는 것이 효과적이라는 보고서를 올렸다. 이 방안에 대해 해당 기관과 관계 부처의 책임자들이 동의를 표함에 따라 새로운 종합과학기술연구소 방안은 구체화되기 시작하였다.

국공립연구기관이 지니는 한계를 극복하고 산업계의 기술개발을 지원하는 역할을 담당하는 종합연구기관을 세우려는 정부의 시도는 1965년 5월 한미정상회담에서 미국 측의 연구소 설립 지원 제안을 계기로 급물살을 타게 되었다. 한미정상회담에서 연구소 설치 문제가 제기되자 박정희 대통령은 곧 바로 적극적인 동의를 표명하였고, 공동성명 발표 이후 단시간에 기술관리국이 중심이 되어 연구소 설치방안을 마련하게 되었다.

연구소 설립의 타당성조사를 위해 미국정부 조사단이 1965년 7월 한국을 방문하고 미국 바텔연구소가 중심이 된 연구소 설립의 타당성 조사를 거쳐 마침내 1966년 2월 한국과학기술연구원(KIST)이 설립되었다. KIST는 한국과 미국 정부의 재정지원으로 설립되었지만 자율적인 운영을 위해 재단법인이라는 법적 형태를 갖추었으며, 박정희 대통령은 KIST의 설립자로 이름을 올렸다. 대통령의 후원은 KIST가 정부의 확고한 지원 아래 빠른 시간 내에 성장할 수 있었던 요인의 하나가 되었으며, KIST 연구원에 대해 정부가 보여준 적극적 지원과 높은 처우는 과학기술자가 자신의 전공분야에서 전문적인 능력을 발휘하고 사회적으로 권위를 인정받을 수 있게 되는 기회가 되었던 것이다.

KIST는 한국의 경제발전에 기여하는 산업기술 연구 활동을 중점적으로 추진할 것을 표방했다. 우리나라 산업의 실태 파악을 통해 KIST는 재료 및 금속, 식품, 화학 및 화공, 전자, 기계 공업 등 5개 중점연구분야를 선정했는데, 이는 1966년 7월 수립된 제2차 경제개발5개년계획에서 선정한 중점적인 연구개발 대상을 반영하고 있었다.

4. 성과와 과제

광복 이후 1950년대까지는 과학기술 진흥에 관한 종합적 정책이나 이를 지원하는 통합된 행정체제가 없어 과학기술 발전을 위한 특별한 사업이 수립·실시되지는 못하였다. 1959년 원자력의 연구·개발·생산·이용·관리를 관장하기 위해 설립된 원자력원은 과학기술 관련 최초의 독립행정기구였다고 볼 수 있지만, 원자력이라는 제한된 분야만을 관장했기 때문에 국가의 전체적인 과학기술을 진흥시키기 위한 포괄적 정책에 대한 고려가 충분하지 못하였다.

이와 함께, 대학의 과학기술인력 양성 기능도 극히 취약하였으며, 1955년부터 1961년까지 진행된 서울대학교 재건사업(일명 미네소타프로젝트)으로 서울대의 과학기술교육이 미국식 체제로 개편되면서 이공계교육이 비로소 조금씩 활성화되기 시작했다. 그리고 1959년 원자력연구소의 설립은 제한적이기는 했지만 과학기술에 대한 정부 안팎의 관심을 높이는 계기가 되었고, 1956년부터 7년간 200여 명에 이르는 연구요원을 해외

에 파견하여 관련 분야의 훈련을 받게 하였다.

1960년대 초 경제개발을 본격적으로 추진했지만 당시 산업구조는 저임금을 바탕으로 하는 노동집약적 산업이 중심을 이루고 있었기 때문에 과학기술의 역할이 그리 크지 않았다. 산업계는 턴키방식의 기술 도입으로 건설된 공장에서 조업경험을 쌓거나 외국에서 도입된 기자재를 운영하면서 기술을 습득해나갔다. 그리고 중간재와 자본재를 수입해 낮은 임금·기술·노동력을 결합하여 경공업 완제품을 생산 출하하는 전형적인 가공무역형 공업구조가 정착되어 있었기 때문에 기술개발의 중요성에 대한 산업계의 인식 자체가 그리 크지 않았다.

그러나 점차 공업화가 진전되면서 적정한 기술을 선택하고 도입한 기술을 소화·개량하기 위해서는 어느 정도의 기술지식이 뒷받침되어야 함을 깨닫게 되었다. 흡수할 수 있는 능력이 있어야만 기술을 도입하고 소화·개량할 수 있기 때문이다. 그렇지 않을 경우 아무리 좋은 기술이 도입되더라도 우리의 기술로 내재화할 수는 없는 것이다. 이러한 인식에 따라, 공업화에 따른 기술수요를 뒷받침하기 위하여 외국기술을 소화·흡수할 근대적 종합과학기술연구기관으로서 한국과학기술연구소(KIST)를 설립한 것은 과학기술 발전에 커다란 전기를 제공하였다. 1960년대 중반 이후에는 KIST 등 연구소의 산업기술연구가 생산 현장에서 도움이 된다는 사실을 느끼게 되면서 점차 연구개발 진흥 노력이 확산되었고, 외국기술의 도입과 소화를 위한 사전적 지식기반을 축적하게 되었다. 그리고 KIST를 위시하여 이후 설립된 정부출연연구기관으로 유치된 많은 해외 과학기술자 중 상당수는 다시 산업계로 스핀오프되어 전자산업, 화학산업, 기계산업, 반도체산업 등 한국산업의 발전에 중요한 역할을 수행하였다. 한편, 정부가 지원하는 근대적 과학기술연구기관의 설립을 통해 자체 연구개발능력을 구축하고 산업의 기술발전을 측면 지원하는 노력은 후발개도국에도 벤치마킹 대상이 되어 인도네시아, 말레이시아 등 한국의 정부출연연구기관 모델을 수입하려는 국가가 계속 줄을 잇고 있다.

이와 함께, 과학기술정책의 입안과 실행을 담당할 독립 과학기술행정기구로 설립된 과학기술처는 이후 정부 주도 과학기술 발전전략 이행의 첨병 역할을 담당하였다. 그리고 당시 개발도상국으로서는 처음으로 과학기술 전담부처를 설립하여 과학기술정책 추진에 대한 추진력을 갖추게 되었고, 중장기적인 시각에서 국내 과학기술능력을 체계적으로 구축하고 경제사회 전반의 과학화 촉진을 주도하는 데 크게 기여하였다. 또한, 이러한 과학기술 전담부처가 중심이 된 정부 주도의 과학기술정책 추진은 저개발단계의 국가가 기술획득을 통해 경제개발을 이행해나가는 효과적인 모델로서 국제사회에서 평가받아 왔다.

1950년대 간단한 제품의 모방 생산에 그쳤던 한국 산업계는 1960년대를 거치면서 턴키방식으로 건설된 공장에서의 생산경험이나 선진국으로부터 시설재를 도입하여 체화된 기술을 학습함으로써 점차 기술력을 갖출 수 있게 되었다. 그러한 기술력을 바탕으로 독자적인 공장 건설을 추진할 수 있었고, 역행엔지니어링(reverse engineering)이나 핵심 기술의 도입을 통해 수입에 의존하던 제품을 국내에서 생산할 수 있게 된 것이다. 당시까지는 신발, 합판, 가발 등 노동집약적 제품이 수출의 중심을 이루고 있었지만 소형 트랜지스터 라디오, 흑백TV 등 가전제품의 생산 및 수출과 IC(집적회로) 조립 생산이 시작되는 등 1960년대 후반의 한국 산업계는 10년 전의 모습과 비교할 때 큰 변화를 보여주었다.

하지만, 당시 연구개발투자는 극히 미미한 수준인 가운데 대학의 연구개발활동도 극히 취약하여 대학 밖의 공공연구개발능력을 구축함으로써 최근에 이르기까지 연구개발시스템의 불균형적 성장이 이루어지는 단초를 제공하였다.

제3절 | 공업화의 진전에 따른 기술자립기반의 조성: 1960년대 말~70년대 말

1. 배경

1970년대 들어 세계적인 경기침체와 더불어 석유수출국기구(OPEC)의 창설과 중동전 재발을 계기로 석유파동(oil shock)이 일어나면서 수출 주도의 경제발전을 추진하던 한국경제는 커다란 충격을 받게 되었다. 이러한 국제무역환경의 변화 속에서 한국경제는 산업구조 개편이라는 과제를 안게 되었다. 1960년대 정착된 가공무역형 공업구조는 중간재와 자본재를 수입해 낮은 임금, 낮은 기술의 노동력을 결합하여 경공업 완제품을 생산하여 수출하는 방식이었으나, 선진국의 수입규제 등 1970년대의 변화된 환경 속에서 더 이상 경쟁력 유지가 어렵고 자본재와 중간재 수입 증가로 인한 국제수지 악화 우려도 제기되었다.

이를 반영하여 제3차 경제개발5개년계획에서는 중화학공업 육성을 중점적으로 추진하는 것을 주요 내용으로 삼고, 마침내 1973년 정부는 중화학공업화를 최우선 정책과제로 공식 선언하기에 이르렀다. 산업의 전후방 연관효과가 크고 경제 전반에 대한 성장 기여도가 많다고 판단한 철강, 비철금속, 기계, 조선, 전자, 화학 등 6대 중화학공업분야를 전략산업으로 선정하였다. 경공업부문을 대신하여 중화학공업부문이 산업 생산을 주도하는 새로운 산업구조가 형성되는 전기를 마련한 것이다. 하지만, 이는 한편으로 1960년대 후반부터 제기되었던 안보 문제와 그에 따른 방위산업 육성의 필요성도 함께 어우러져 나온 결과라고 할 수 있다. 1968년 1·21 사태와 뒤이은 푸에블로호 사건을 계기로 안보문제가 중요하게 부각되었고, 다음 해는 해외주둔 미군을 감축한다는 '닉슨 독트린'이 발표되면서 자주국방을 위한 방위산업 육성의 필요성이 본격적으로 제기된 것이다. 이에 따라, 정부는 종합중기계, 선철주조, 특수강, 선박 등 4개 핵심 공장 건설을 방위산업으로 추진하였는데, 해외로부터 자본과 기술 도입의 어려움에 봉착하면서 이를 중화학공업 육성을 통해 타개하고자 하였다.

1960년대까지의 산업구조는 외자도입과 저임금을 바탕으로 한 노동집약적 경공업이 중심을 이루어 산업기술 개발에 대한 수요는 그리 크지 않았다. 당시에는 중간재와 자본재를 수입해서 저임금 노동력과 단순 가공기술을 결합하여 완제품을 생산·출하하는 전형적인 가공무역형 공업 위주였기 때문이다. 이러한 상황에서 산업계는 선진국으로부터의 일괄 기술 도입을 통해 건설된 공장에서 조업경험을 쌓거나 도입된 시설과 장비를 운영하면서 기술 습득을 기하는 것이 중요한 과제가 되었다.

그러나 공업화가 진척되면서 적정기술을 선택하고 도입기술을 제대로 소화・흡수하기 위해서는 일정한 기술 수준이 뒷받침되어야 했다. 그리고 1960년대 후반부터 화학, 철강, 기계 등 공업 육성을 통한 산업구조 개편이 시작되면서 요구되는 기술 수준도 높아졌다. 또한, 공업화가 추진되면서 양질의 과학기술인력 확보가 기본적인 과제로 떠올랐다. 공업화 초기에는 경공업 육성에 주안점을 두어 높은 기술 수준을 가진 인력보다 현장에서 바로 활용할 수 있는 기능인력의 확보가 우선적인 과제였다.

중화학공업화가 추진되면서 기술수요가 급증하기 시작했는데, 특히 기계, 철강, 화공, 조선, 전자 공업 등 5대 전략산업을 뒷받침할 수 있는 전문적인 기술지원이 당면과제로 떠올랐다. 그런데 당시 우리의 기업들은 이러한 전략산업에 필요한 기술을 개발할 능력을 보유하지 못한 상황이었고, 기술개발투자에 관심을 기울이기 어려운 처지였다. 국제시장에서의 비교우위는 기술개발 유인이 거의 없는 노동집약적 경공업분야에 있었고, 중화학공업분야에서는 정부의 세제 지원하에 자본재 수입 등을 통해 기계에 체화된 형태로 외국기술을 쉽게 이용하고 모방할 수 있었기 때문이다. 그러나, 제조업이 성장하면서 외국 제품의 단순 모방 생산을 넘어, 선진 외국기술의 신속한 소화・흡수・개량과 수출상품의 국제경쟁력 강화를 위해 노후하고 낙후된 공장설비나 공정의 개선이 필요하게 되었다. 이러한 상황에서 중장기적으로 전략산업분야에서 민간기업에게 필요한 기술의 선정을 지도하고 도입기술을 우리의 여건에 맞게 소화・개량하여 산업계에 이식・보급하고 자체 기술개발을 주도할 수 있는 전문연구기관 설립의 필요성이 제기되었다.

경제정책의 기본방향이 중화학공업 육성에 의한 산업구조의 고도화로 설정됨에 따라 과학기술정책도 이를 구현하는 방향으로 추진되었다. 중화학공업화는 막대한 자본과 기술을 필요로 했기 때문에 정부는 과감한 외자 및 기술도입정책을 추진했다. 그러나 당시 국공립연구소나 대학 연구소 등은 제기된 기술 수요에 충분히 대응할 수 있는 능력이나 여건을 갖추지 못했고 기업의 연구개발 활동도 본격적인 산업기술 개발을 착수하기에는 영세한 상태였다. 이에 따라, 정부는 시급히 요구되는 외자 및 기술은 대기업이 중심이 되어 해외에서 확보하도록 하는 한편, 산업 현장에 필요한 인력의 공급을 확대하기 위하여 공업계 고등학교 및 이공계 대학 정원을 급속히 증가시켰다. 그리고 민간기업의 기술 확보를 지원하기 위한 전략으로 산업부문별로 정부출연연구기관을 설립하는 정책을 추진해나갔다.

2. 과학기술 발전의 모습

가. 과학기술활동의 추이

1970년대를 거치면서 정부출연연구기관 설립을 비롯하여 국내 연구개발능력이 구축되기 시작하였으며 1960년대에 비해 총연구개발비 규모가 크게 신장되고 연구원 수도 크게 증가되었다. 총연구개발비는 1966년 32억원에서 1979년 1,740억원으로, 그리고 연구원 수는 1966년 3,000여 명에서 1979년 1만 5,700여 명으로 각각 괄목할 만한 증가를 이루게 되었다. 이러한 추세 속에서, 산업체의 연구개발비와 연구원 수도 증가하였지만, 당시까지는 정부출연연구기관을 중심으로 하는 정부공공부문에 비하여 민간부문의 역할

은 상대적으로 미약했다고 하겠다.

1970년대에 들어와서도 산업계의 기술개발활동은 전체적으로 자체 연구개발보다는 선진기술의 도입과 소화·흡수에 치중하였고 기술개발투자의 규모도 미미하였다. 당시까지는 대부분의 기업이 외부에서 제공된 기술을 그대로 적용하거나 외형을 변경하여 사용하는 정도에 그치는 경우가 많았기 때문이다. 이러한 상태는 1970년대 중반 이후까지도 지속되었는데, 본격적인 중화학공업화가 추진된 1976년에도 총연구개발비 중 민간부담 비율이 35.2%에 머물러 있었던 것이 이를 대변해준다.

1970년대 후반에 접어들면서 산업계도 연구개발의 필요성과 가치를 인식하게 되었고, 「기술개발촉진법」 제정 등 기업의 연구개발을 촉진시키기 위한 정부의 정책도 조금씩 효과를 나타내기 시작하였다. 정부는 1978년 대통령 지시로 매출액 300억원이 넘는 제조업체를 우선 선정하여 기업 내 부설연구소를 설립하여 자체 연구개발을 강화하도록 촉구하였다. 이에 따라, 이듬해 민간기술연구소협회가 결성되면서 기업부설연구소가 설립되기 시작하여 1979년 말까지 모두 46개 연구소가 설립되었으며, 이에 힘입어 1979년에는 총연구개발비 중 민간부담 비율이 45.5%로 높아졌다.

이러한 가운데, 1970년대 국내 연구개발능력의 구축이 진전되고 선진기술의 소화·흡수가 이루어지면서 기술개발 성과라 할 수 있는 특허출원 수도 1966년 1,060건에서 1979년에 4,722건으로 증가하였다. 또한, 기술도입대가의 지급도 1971년 약 610만달러 수준에서 1979년 약 9,390만달러 수준으로 크게 증가하였는데, 이는 특히 중화학공업화가 추진되면서 1977년부터 정유·화학, 기계, 전기·전자, 요업·시멘트 등의 분야에서 기술 도입이 크게 늘어난 데 기인한다.

〈표 8-2〉 주요 과학기술 관련 지표(1960~70년대)

		1963	1966	1971	1973	1975	1977	1979
연구개발투자	총연구개발비(억원)	12	32	107	156	427	1,083	1,740
	연구개발비/GNP(%)	0.24	0.31	0.31	0.29	0.42	0.59	0.55
	연구개발투자 민간부담률(%)	n.a.	18.4 (1969)	n.a.	n.a.	35.2 (1976)	52.3	45.5
	산업체연구개발비/매출액(%)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.3 (1976)	1.0	0.6
	연구원1인당R&D 투자(천달러)	n.a.	n.a.	6	7	9	17	23
연구인력	연구원 수(천명)	1.8	3.0	5.3	6.1	10.3	12.8	15.7
	인구만명당 연구원 수(명)	0.6	1.0	1.6	1.8	2.9	3.5	4.2
	산업체종업원 1천명당 연구원(명)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9.7	9.1
	산업체연구원/전체연구원(%)	n.a.	7.4	17.4	23.2	25.8	30.5	28.0
기업부설연구소(개)		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	46
산업재산권	특허출원 수(건)	771	1,060	1,906	2,398	2,914	3,139	4,722
	실용신안출원 수(건)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7,290	7,601	7,957
기술무역	기술도입대가 지급(백만달러)	n.a.	0.8 (1962~66)	6.1	11.5	26.5	58.1	93.9

자료: 한국산업기술진흥협회, 『산업기술백서 및 산업기술주요통계요람』, 각년도.

나. 기간산업의 기술 확보

1970년대에는 산업기술분야에서 눈에 띄는 성과가 많이 나왔다. 포항제철소 건설은 이 시기의 대표적인 성공사례라 할 수 있다. 포항제철소는 제선, 제강, 압연의 세 공정이 한 장소에 집적된 한국 최초의 일관제철소이다. 포항제철소 건설사업은 1970년부터 시작되어 1973년 103만톤 규모의 1기 공사가 준공되었고, 1983년 4차 2기 공사가 완공되었다. 포항제철은 일본의 대표적인 철강업체인 신일본제철과 일본강관의 지원을 받아 건설되었으며, 운영에 필요한 기술 역시 해외연수와 일본인 기술고문 등에게 습득하였다. 그러나 직원들이 공장조업에 익숙해지면서 포항제철의 기술 수준은 빠르게 향상되었고, 공장이 정상적으로 가동된 이후에는 외국기술자에 대한 의존도가 현저히 줄었다. 포항제철의 조업기술은 지속적으로 향상되어 1980년경에는 세계적 수준의 생산성을 확보하여 일본을 제외한 다른 선진국을 능가하는 상태가 되었다.

1970년대 들어 자동차산업기술도 큰 발전이 있었다. 정부가 중화학공업화정책을 추진하면서 그 일환으로 발표한 장기자동차공업육성계획을 발표했다. 이는 1980년까지 완전국산화한 50만대 자동차를 생산하여 자동차 수출 1억 5천만달러를 달성한다는 계획이었다. 현대는 이 계획에 발맞추어 사업을 전개하면서 1974년 6월 고유모델 승용차인 포니를 발표했다. 포니는 일본 미츠비시사에서 엔진과 변속기 등 핵심 기술을 도입하고 이탈리아의 이탈디자인에게 디자인을 의뢰해 독자 개발한 국산화율 85%의 소형차다. 한국은 포니의 등장으로 아시아에서 일본에 이어 두 번째로 고유모델 자동차를 보유한 나라가 되었고, 이를 계기로 국내 자동차산업은 단순조립단계를 벗어나 새로운 단계로 도약하였다. 국내시장에서 선풍적인 인기를 끈 포니는 1976년부터 남미, 중동, 아프리카 등 외국으로 본격 수출되기 시작하여 최초의 해외수출 국산승용차가 되었다.

한편, 일반기계기술분야도 1970년대 후반 들어 정부의 기계산업육성정책과 더불어 기술개발이 본격화되었다. 1975년 대우중공업에서 자동차용 디젤엔진이 생산되기 시작하였으며, 1977년 최초의 NC선반이 화천기공에서 개발되고 이후 각종 NC공작기계가 여러 회사에서 기술 도입이나 독자모델 개발로 생산되기 시작되었다. 1984년에는 통일중공업에서 개발한 두 대의 머시닝센터와 팔렛트 풀로 구성된 유연제조시스템(flexible manufacturing system: FMS)이 국내 최초로 공개되기도 하였다. 한편, 1977년에는 대우중공업(주)이 최초의 굴삭기 공장을 준공하여 건설중장비 생산의 기초가 되었다. 일반기계기술분야에서 이 시기는 주로 민간기업의 기술 도입을 통해 모방적인 제품개발이 이루어졌다고 할 수 있다.

다. 방위산업기술의 발아

1970년대는 국정 지표가 '일면 국방, 일면 건설'로 제시되면서 방위산업기술분야에서 큰 진보를 이루었다. 1970년 국방과학연구소 설립과 함께 본격화된 방위산업기술 연구는 군・산・학・연의 협동연구개발체제가 구축되면서 빠른 속도로 진전되었다. 1971년 초 정부가 설정한 국방연구개발 및 방위산업 육성 목표는 1976년까지 총포, 탄약, 통신기 등 기본병기를 국산화하고 1981년까지 유도탄, 함정 등 정밀무기를 국산화하는 것이었다.

1971년 11월 17일부터 1972년 6월 말까지 추진된 긴급병기개발사업(일명 번개사업)은 개발대상 장비의 기술자료패키지(technology data package: TDP)를 국방과학연구소가 미국에서 도입하여 이를 국산화하거나, 견본장비를 획득하여 이를 역설계(逆設計)하는 전형적인 모방개발방식을 채택하였다. 이 과정에서 연구소는 기술지도를 통해 방위산업체가 이를 시험 제작하도록 하고, 기술시험과 야전운영시험을 거쳐서 생산이 가능하도록 도왔다. TDP를 기초로 번개사업에서는 칼빈소총, 기관총, 박격포, 수류탄, 대인지뢰, 대전차지뢰, 로켓발사기 등 기본병기의 시제품 개발에 성공해 대량생산에 들어갈 수 있는 수준에 이르렀다.

또 1974년에는 기관총, 박격포, M79 유탄발사기, 3.5인치 로켓발사기 등을 개발 완료하였고, 한국형 소총 및 기관총, 106밀리 무반동총, 20밀리 발칸포, 105밀리 곡사포 등의 개발에 착수하여 성공하였다.

1972년 대통령의 지시에 따라 단거리유도탄과 지대지유도탄 개발에 착수하였는데, 1978년 9월에는 백곰 1호의 비행시험에 성공하고 1979년부터 실용화 개발에 착수하여 1980년 말에 개발사업을 완료하고 1개 포대를 육군에 실전 배치하였다.

또한 국방과학연구소는 1977년에 중거리로켓 개발에 착수하여 1978년 12월까지 이를 시험적으로 개발하였고, 역시 1977년에 다련장로켓 개발에 착수하여 1978년 9월 28일에 공개 시사회를 성공적으로 마쳤다. 1976년에는 한국형 대전차로켓 개발에 착수하여 1979년 고유발사기를 갖는 비소모성 로켓 개발에 성공하였다.

이렇게 짧은 기간에 국방과학연구소를 중심으로 방위산업기술이 발전한 것은, 포항제철, 창원 기계공업단지, KIST 등 기간산업 및 연구소가 갖추어져 있었고 우수한 인력이 확보되어 있었던 것과 함께 국가에서도 지원을 아끼지 않았기 때문이라 할 수 있다.

라. 통일벼 개발 등 농업기술력의 향상

쌀 관련 연구는 1962년 농촌진흥청 개청으로 획기적 발전의 전기가 마련되었다. 1970년대를 거치면서 한국은 보릿고개로 표현되는 식량난을 극복하고 쌀 자급을 이룰 수 있었으며, 여기에는 통일벼의 개발이 한 몫을 담당했다. 1960년대 후반부터 다수확 신품종개발사업을 본격화했던 농촌진흥청은 1971년 새로 개발된 IR667 계열의 종자 가운데 세 계통에 통일벼라는 이름을 붙이고 농림부 장려품종으로 결정해서 널리 보급시켰다. 새로 개발된 통일벼는 기존 자포니카 품종의 수량보다 20~30%가 증수되는 다수확 품종이었다. 자포니카와 인디카 사이의 교잡을 통해 단간유전자를 도입하고 원연간 교잡에 따른 불임을 3원교배기술로 극복한 통일벼 육종기술은 우리나라 벼 육종기술을 세계 수준으로 향상시키는 계기가 되었다. 그렇지만 통일벼는 한국인들이 주식으로 삼고 있는 자포니카와 동남아시아지역에서 재배하는 인디카의 잡종으로 순수한 자포니카에 비해 쌀의 끈기가 적어 한국인의 입맛을 만족시키지는 못하였다. 또한 도열병에 취약한 문제도 있었다. 그러나 일반 벼의 생산성이 지속적으로 증가하면서 쌀의 자급을 달성할 수 있었다. 여기에는 통일벼의 보급과정에서 새로운 과학적 영농기법을 농민들에게 적극적으로 교육시키고 비료와 농약 등의 공급을 늘렸던 것이 효과를 발휘

했다. 또한 통일벼 개발과정에서 습득한 지식과 경험을 일반 벼의 품종 개량에 활용할 수 있게 된 요인도 있었다. 비료와 농약의 이용, 농기계의 도입, 수리시설의 정비, 국가 행정력의 적극적인 개입으로 통일벼는 물론 일반 벼의 생산성이 높아진 것이다. 1980년대 이후에는 자포니카 품종의 초형, 내병충성 및 내재해성 개량에 초점을 두고 품종이 개발되어 초기 통일형 품종보다 수량성과 재배 안전성이 뛰어나고 품질도 높아지게 되었다.

3. 정부의 역할

가. 해외기술의 도입과 소화・흡수 촉진

우리나라의 기술 도입은 1960년대 외자 도입 관련 법령의 제정・시행과 더불어 시작되었다. 그러나 1960년대 외국의 기술 도입에 대한 정부의 정책은 상당히 엄격했다. 1968년에 작성된 외국기술 도입에 대한 지침에 의하면, 수출산업과 관련된 기술, 자본재 산업이나 중간재 개발을 위한 기술, 다른 부문에 파급효과가 큰 기술 등에 우선순위가 주어졌고, 로열티 지급규모도 3% 범위 내에서 지급하도록 하였다. 이 같은 제한적인 기술도입정책은 기술도입 가격을 낮추는 효과가 있었지만 활발한 기술 도입을 억제하는 반작용을 지녀 1960년대의 기술 도입은 그리 활발하지 않았다.

그러나 1970년대 들어 중화학공업화를 추진하면서 해외 첨단기술을 도입할 필요성이 커지자 정부는 기업이 필요한 기술들을 적시에 도입하여 활용할 수 있는 여건을 마련하는 데 주력하였다. 로열티 상한선도 높이고 적정기술을 선정・도입할 수 있도록 지원하면서, 도입된 기술을 소화・개량시켜 이를 산업계에 이식・보급시킬 수 있도록 기술의 매개체 역할을 수행할 전문분야별 정부출연연구소를 설립하는 등 해외 기술도입에 더욱 적극적인 태도를 취하였다. 정부는 무분별한 기술 도입을 막기 위해 기술 도입 계약을 검토・승인하는 제도를 실시했는데, 1977년 수출고가 100억달러를 기록하면서 외화 사정이 좋아지자 「외자도입법」 시행령 중 관계조항을 개정해서 1978년에 제한적이나마 제1차 기술도입자유화조치를 취했다. 기술도입 계약을 종래 개별 심사방식에서부터 자동인가, 준자동인가, 개별심사 사항으로 구분하여 자동인가 사항은 관계부처의 협의나 심사 없이 주무장관이 즉시 인가하게 한 것이다. 국내 경기가 계속 호전됨에 따라 1979년 제2차 기술도입자유화조치를 단행하여 준자동인가 사항을 삭제하고 자동인가 사항을 확대시켰다.

해외 기술 도입은 전반적으로 기업의 설비투자 확대와 생산규모의 증대, 산업의 발전에 기여했다. 해외 기술 도입의 형태는 턴키방식으로 공장 전체의 건설과 운영에 필요한 모든 기술과 장비를 들여오거나 기계나 장비를 도입하는 방식이 활발하게 이루어졌다. 1960~70년대 초에 설립된 화학, 비료, 시멘트, 철강, 제지 공장 등의 설립은 대부분 턴키방식을 따랐다. 그러나 한국기업들은 도입된 기술을 매우 빠르게 소화해서 이후에는 외국기업의 도움을 받지 않고도 공장시설을 확장하고 기술 수준을 향상시킬 수 있었다. 기술 도입을 통해 기술능력이 불충분한 국내 기업들이 경험과 기술이 있는 외국기업의

도움을 받아 위험부담을 줄이고 정상가동에 필요한 시간을 최소화한 것이다. 또한 기계제품 수입을 통한 기술 도입도 매우 중요한 역할을 했다. 경제성장이 빨라지면서 생산시설에 대한 투자가 필요했고 정부는 관세 면제 등 유인책을 써 수출기업의 국제경쟁력 강화를 위해 기계설비 등 자본재 수입을 적극 장려했던 것이다. 이는 국내 기계공업에는 타격을 주었지만 기업들이 근대화된 기계 수입을 통해 선진기술을 모방하면서 기술능력을 향상시킬 수 있도록 하였다.

나. 전략기술분야별 전문연구기관의 설립

KIST에서 시작된 정부출연연구기관 모델은 한국의 독특한 제도로서, 1970년대 들어 중화학공업분야의 전략기술 개발 지원을 위해 전문분야별로 연구소 설립이 추진됨으로써 크게 확산되었다. 이들 전문연구기관의 연구개발 요람을 제공하기 위해 1973년 대덕연구단지 건설계획이 수립되었는데, 대덕연구단지는 연구기관이나 대학을 한 곳에 집합시켜 연구시설과 자료를 공동으로 활용하고 인력과 정보의 활발한 교류를 원활하게 함으로써 연구활동의 효율을 높이고 여러 분야에 걸친 종합적 연구를 촉진하자는 아이디어로 제기되었다.

〈표 8-3〉 정부출연연구소 설립 현황(1960~70년대)

소관부처	기관명(설립연도)
과학기술처	– 한국과학기술연구소(1966) – 한국과학기술연구소 부설 해양개발연구소(1973) – 한국과학원(1971) – 한국과학기술정보센터(1964) – 한국과학재단(1977) – 한국원자력연구소(1973) – 한국핵연료개발공단(1976)
상공부	– 한국기계금속시험연구소(1976) – 한국선박연구소(1976) – 한국전자기술연구소(1976) – 한국화학연구소(1976)
동력자원부	– 한국종합에너지연구소(1980)* – 자원개발연구소(1976) – 한국전기기기시험연구소(1976)
전매청	– 고려인삼연구소(1978) – 한국연초연구소(1978)
국방부	– 국방과학연구소(1970)
체신부	– 한국통신기술연구소(1977)
공업진흥청	– 한국표준연구소(1975)

주: *1977년 신설된 한국열관리시험연구소와 1978년 KIST 부설로 설립된 태양에너지연구소가 통합하여 새롭게 발족.

대덕연구단지에 입주하는 신설 정부출연연구소의 육성을 위해 정부는 1973년 말 「특정연구기관육성법」을 제정했는데, 여기서는 출연금 지급, 국유재산의 무상 양여, 사업계획서 제출, 정부지정 공인회계사의 회계감사 등 「한국과학기술연구소육성법」에 규정된 내용을 그대로 담았다. 연구소 신설은 크게 세 가지 방식으로 진행되었다. 자원개발연구소처럼 국공립연구소를 민간 재단법인으로 개편하여 새롭게 발족시키기도 했고, 한국선박연구소처럼 KIST의 부설연구소로 설립한 뒤 독립시키거나 한국전자기술연구소처럼 KIST 조직과 인력을 분리시켜 별도의 연구소를 세우기도 했으며, 한국화학연구소처럼 처음부터 새로운 연구소를 설립하기도 하였다.

1970년대에 연이어 설립된 과학기술분야 정부출연연구소는 1980년 하반기에는 1개 부설기관을 포함하여 총 19개 기관에 달했다. 소관부처별로 보면 과학기술처가 7개 기관, 상공부가 4개 기관, 동력자원부가 3개 기관, 전매청이 2개 기관이고, 국방부, 체신부, 공업진흥청이 각각 1개 기관이었다.

1960년대와 1970년대에 걸쳐 대대적인 국내 연구개발능력 구축에 나서면서 설립된 정부출연연구기관들은 연구개발의 역사가 일천해 주로 해외 도입기술의 소화・흡수와 부분적인 자체 기술개발 수요에 대응하는 데 초점을 맞출 수밖에 없었고, 1970년대 후반에 들어서서야 본격적인 자체 연구개발에 착수할 수 있었다. 그러나 당시에는 대학과 산업계의 연구개발능력과 여건이 크게 미흡한 상황이었기 때문에 정부출연연구소들이 사실상 이 시기 우리나라의 연구개발활동을 거의 주도하였고 해외의 한국인 과학기술자들이 국내로 돌아오는 주된 통로가 되었다.

다. 고급 과학기술인력의 공급능력 확충

1970년대에 들어와 중화학공업 발전에 따른 산업 성장을 지원하기 위해서는 기술공과 기술자 등 더 높은 수준의 기술인력이 소요되기 시작하였다. 이에 따라, 1970년대 과학기술인력정책은 중화학공업 육성을 통한 산업구조의 고도화라는 경제개발전략에 맞추어 전개되었으며 산업분야별, 수준별로 특성화된 인력을 계획적으로 공급하는 것을 기본목표로 삼았다. 구체적으로는 1980년대의 중화학공업화시대에 대비하여 작성된 장기인력수급계획 및 정책방향(1971~81년)이 인력개발정책의 바탕이 되었다. 이 계획은 과학기술인력의 유형을 과학기술자, 현장기술자, 기능자의 세 가지로 구분하고 중화학공업 건설계획에 따른 주요 업종 및 직종별로 구체적인 과학기술인력의 수급을 전망하는 한편, 이를 토대로 과학기술 교육 및 직업훈련체제를 보완・발전시켜 나가기 위한 정책방향을 제시하였다.

과학기술 인력개발정책에서 강조된 첫 번째는 이공계대학의 확충 및 특성화로서, 4년제 이공계대학의 학생 정원을 직종별 수급계획에 따라 기계, 전자, 화공 분야를 중심으로 조정・확충하고, 지역별로 특성화된 대학의 육성을 통해 과학기술자의 원활한 공급과 지역사회 발전에 기여하도록 하였다.

한편, 정부는 1971년 연구개발과 산업기술 혁신을 주도할 고급 과학기술두뇌의 양성을 위해 특수 이공계대학원인 한국과학원을 설립했다. 당시까지 연구개발을 담당할 고급

과학기술인력은 거의 전적으로 해외유학에 의존하고 있었는데, 중화학공업화가 본격화되면서 기술개발 수요가 증가했고 이를 충족하기 위해 고급 과학기술두뇌 양성의 필요성이 커져 갔다. 대학원임에도 불구하고 문교부가 아닌 과학기술처 산하에 설립된 한국과학원은 산업현장에서 활용할 수 있는 고급 과학기술자 양성을 표방하면서 강도 높은 교육을 통해 우수한 인력을 배출해냈다.

그리고 전문직 기술교육의 강화는 과학기술인력정책의 주요 과제의 하나였는데, 현장기술자의 원활한 공급을 위해 종전의 5년제 실업고등전문학교를 폐지하고 2년제 전문대학을 공업계 중심으로 확대하여 중화학공업 건설에 필요한 현장기술인력의 수요에 대응하도록 하였다. 아울러 중견기능자 양성을 위해 공업고등학교를 통한 공업교육을 확충했으며, 중화학공업이 요구하는 다양한 기술수요에 부응하는 효율적인 공업교육의 실현을 위해 공업고등학교를 기계과 특화공고, 시범공고 및 일반공고의 세 가지 유형으로 구분, 특성 있게 육성하여 산업 수요에 맞는 기능자 양성을 도모하였다. 또한 공업의 고도성장에 따라 급증하는 일반기능자의 수요에 부응하도록 직업훈련의 확충을 꾀하였다.

1970년대 중화학공업화 추진에 따라 고급 과학기술인력의 수요가 증가했지만 당시 국내의 대학은 고급인력을 공급할 능력을 갖추지 못했다. 따라서 고도산업·지식기술 사회에 대비하기 위해 창의력 배양과 기초과학 육성, 과학연구시스템 구축과 자원 활용의 효율화를 위해 연구투자를 자율적으로 관리할 기관의 필요성이 제기되었다. 특히, 기초과학 연구의 활성화를 위하여 대학 연구활동의 강화 및 대학 교육내용의 질적 향상, 국공립시험연구기관과의 긴밀한 협조체제와 산학협동 정신에 입각한 대학의 산업계와의 긴밀한 유대 강화, 그리고 국제 간 학술교류 활동에 대한 적극적인 지원이 중요한 과제로 부각되었다. 그 결과 과학기술 연구능력의 배양과 과학교육의 진흥, 그리고 과학기술의 국제교류를 증진시켜 과학기술을 창달하는 것을 목적으로 하여 1977년 5월 한국과학재단이 설립되었다.[161]

라. 기술개발 지원을 위한 법·제도 마련

1970년대 들어 과학기술 진흥과 기술개발 지원을 위한 법·제도 마련이 본격적으로 이루어졌다.

1967년 과학기술 개발을 위한 기본법으로 제정된 「과학기술진흥법」은 1972년 대폭 개정되었다. 개정된 「과학기술진흥법」은 종합과학기술심의회의 설치와 그 기능을 명시했고, 과학기술처 장관이 과학기술정보기관 육성 및 과학기술정보의 유통체계 확립, 정보기술의 개발과 정보산업의 육성에 관한 계획과 시책을 수립하고 조정할 것을 추가하였다.

인력 개발과 관련하여 「한국과학원법」, 「국가기술자격법」 등 다수의 법령이 제정되었

161) 이후 한국과학재단은 과학기술분야의 기초연구 지원의 중추기관으로 역할을 확대해왔으며, 2009년 8월에는 한국학술진흥재단과 통합하여 인문사회과학분야에 대한 연구지원을 포괄하는 한국연구재단으로 발족하였다.

다. 「한국과학원법」은 창의력과 응용력을 겸비한 고급두뇌를 배출하여 당시 중화학공업을 중심으로 한 과학기술 수요에 신축성 있게 대처할 수 있도록 특수 이공계대학원의 설치를 뒷받침하기 위해 1970년 제정되었다. 「국가기술자격법」은 우수한 기술자 및 기능자를 양성·확보하기 위하여 일원화된 자격제도를 확립하고 기술인력의 자질과 사회적 지위 향상을 도모하려는 목적으로 1973년 제정되었다.

기술개발과 관련된 법령으로는 1972년 제정된 「기술개발촉진법」이 대표적이다. 이 법의 주요 목적은 민간기업의 기술개발을 위하여 '기술개발준비금 적립제도'를 창설하고, 이 준비금의 사용 및 연구 결과를 기업화하는 데 필요한 투자 등에 대해 금융 세제상의 특혜를 부여하려는 것이었다. 「기술개발촉진법」은 산업기술의 자주적 연구개발과 아울러 적정한 선진기술의 도입 촉진 및 소화·개량을 유기적으로 추진할 수 있는 기술개발시책을 강구하고 기술개발을 적극 지원·조성함으로써 산업기술의 획기적 개발을 효과적으로 유도·촉진하는 제도적 기반이 되었다.

1973년 제정된 「기술용역육성법」은 국내 기술용역업체의 건전한 육성과 기술 수준 향상을 위해 용역업체의 능력과 자질을 엄격히 규정하는 한편, 국가가 필요로 하는 용역업무의 수탁은 국내 용역업자에 의뢰하고 이에 필요한 지원조치도 아울러 수행할 목적을 지녔다. 이 법은 국내 기술용역업체에 대한 육성책을 강구함으로써 국내 용역의 기술 수준 향상을 기하고 외국 용역업자와의 경쟁력을 강화하며, 기계류 국산화 촉진을 위한 기계공업육성 등을 위한 시책의 법적 기반이 되었다.

한편, 1974년에는 전문벤처캐피탈회사인 한국기술진흥주식회사를 발족시키고 신기술기업화사업에 대한 세액공제제도를 신설하였고, 1976년에는 한국산업은행이 장기저리 기술개발자금 융자지원을 시작하였다. 1977년에는 「기술개발촉진법」의 개정을 통해 국산신기술제품제조자에 대한 보호제도, 기술수출계약신고 및 산업기술연구조합 설립, 그리고 기술용역사업에 대한 소득공제제도의 근거와 내용을 신설하였다. 그리고 1978년에는 중소기업은행이 신기술기업화자금 융자지원사업을 시작하고, 1979년에는 기술소득에 대한 조세감면제도를 신설하였다.

이와 같은 정부의 기술개발지원제도 확대와 기술개발에 대한 산업계의 인식 제고가 어우러져 1970년대 후반부터 산업계의 기술개발 활동이 점차 활성화되는 조짐이 나타나기 시작했으며, 이러한 분위기가 1980년대 이후 민간기업의 기술혁신역량을 크게 신장시키는 바탕이 되었다.

마. 과학기술 풍토의 조성

과학기술 풍토 조성은 1966년 수립된 제2차 과학기술진흥5개년계획에서부터 과학기술진흥을 위한 기본목표의 하나로 제기되었다. 기술개발 극대화, 연구활동 촉진, 선진 과학기술지식의 도입 등과 함께 과학적인 풍토를 조성하여 사회생활과 사고방식의 과학화를 기하는 것이 4대 기본목표로 설정된 것이다. 과학기술처도 설립 이후 과학기술 진흥의 기본방향의 하나로 '생활의 과학화와 과학 하는 국민'을 선정했으며, 이는 합리적인 사고, 경제적인 소비생활, 건강한 의식주를 목적으로 하는 생활의 과학화와 과학기술을

우대하는 사회풍토 조성 속에서만 근대화가 이루어질 수 있다는 믿음에 기반을 두고 있었다. 그리고 그와 같은 목적을 달성하기 위해 과학기술처는 1967년 과학기술후원회를 조직하였다. 즉, 과학자와 기술자를 우대하고 생활의 구석구석까지 과학기술이 스며드는 사회풍토의 조성에서만 과학기술의 진흥이 가능하고, 이를 위해 우선 원로과학기술자에 대한 후생복지가 필요하다는 것이 과학기술후원회의 설립 취지였다.

과학기술풍토 조성은 1973년부터 '전 국민의 과학화운동'이라는 이름 아래 강력하게 전개되었다. 과학기술 진흥이 이루어질 사회적 토양을 가꾼다는 목적 아래 정부 주도로 펼쳐진 과학기술문화운동이었던 전 국민의 과학화운동은 박정희 대통령이 중화학공업화를 선언했던 1973년도 연두기자회견에서 비롯되었다. 그는 중화학공업화를 선언하면서 동시에 "우리 모두가 과학기술을 배우고 익히고 개발을 하는 전 국민의 과학화운동을 전개하자"고 주장했다. 100억달러 수출, 중화학공업의 육성 등을 위해서는 국민학교 아동에서부터 대학생, 사회 성인까지 남녀노소 할 것 없이 전부 기술을 배워야 한다는 것이었다. 이 운동은 국민의 과학기술에 대한 호의적 태도와 우수한 과학기술자의 양성이 경제성장을 효과적으로 달성할 수 있는 첩경이라는 인식에서 비롯되었다. 전 국민의 과학화운동은 합리, 능률, 창의를 기본정신으로 설정하고, 과학적 생활풍토 조성, 전 국민의 기술 및 기능화, 산업기술개발 촉진을 주요 시책으로 삼고 있었다.

이러한 전 국민의 과학화운동을 담당한 주요 기관은 한국과학기술진흥재단, 국립과학관, 한국과학기술단체총연합회(과총) 등 세 기관이었다. 한국과학기술진흥재단은 1967년 설립된 한국과학기술후원회가 1972년 개편되어 설립된 기관이었다. 한국과학기술진흥재단은 과학기술을 계몽·보급하는 것을 주된 임무로 삼았으며, 발명·실용신안에 대한 지원사업도 실시하였다. 1972년 상설전시관을 개관함으로써 제대로 된 과학관의 모습을 갖추게 된 국립과학관은 과학기술의 전시·교육으로 학교 밖에서 과학교육을 담당하는 역할을 맡았다. 일제시기에 개관한 은사기념과학관(恩賜記念科學館)은 광복 이후 국립과학박물관으로 개칭된 후 1974년 국립과학관으로 개편되었다. 한국과학기술단체총연합회는 1972년부터 과학기술 용어를 제정·보급하는 일을 추진했으며, 같은 해 4월 과학의 날을 기하여 새마을 기술봉사단을 결성해 과학기술인이 농어촌의 생활 수준을 향상시키고 소득을 증대시키는 데 필요한 지식과 기술을 제공하는 노력을 기울였다.

1973년부터 본격화된 전 국민의 과학화운동이 1970년대 후반기에 이르러 다소 침체되자 박정희 대통령은 1979년 전 국민의 과학화운동을 다시 활성화시킬 것을 지시했고, 이에 따라 그해 4월 국무총리가 주재하는 종합과학기술심의회에서 전 국민의 과학화운동 추진계획이 확정되어 새로운 활력을 얻게 되었다. 이 기본계획은 전 국민의 과학화운동의 이념으로 합리, 능률, 창조를 공식화했으며, 새마을운동과의 상관관계를 적극적으로 모색하면서 고도산업사회에 적응하기 위한 과학정신의 함양을 중시하였다. 그리고 이러한 운동을 홍보하기 위해 전국적으로 시도과학화운동촉진대회가 열려 범부처적인 참여를 촉구했으며, 과학기술처에서는 관계기관별 활동을 종합하여 애로점을 해결해주는 방안을 강구하기도 하였다.

1980년대의 과학기술풍토조성사업은 청소년을 대상으로 한 활동으로 더욱 강화되었는데, 이는 산업구조의 빠른 변화에 맞춘 과학기술인력 양성이 정책적 이슈로 부상했기 때

문이었다. 1983년부터는 과학고등학교가 설립되고 1985년에는 한국과학기술대학(1989년에 KAIST 학사 과정으로 편입)이 설립되었으며, 청소년의 과학기술에 대한 관심 제고를 위해 다채로운 홍보사업이 추진되었다.

이러한 과학기술풍토 조성을 위한 노력은 이후 1996년에 한국과학기술진흥재단이 한국과학문화재단으로, 2008년 한국과학문화재단이 한국과학창의재단으로 바뀌면서 과학커뮤니케이션 활성화사업, 전국민과학문화확산사업, 과학문화기반구축사업, 과학문화국제협력사업으로 확대・계승되고 있다. 그리고 2004년에는 민간 주도 정부 후원의 범국민 과학문화확산운동인 '사이언스 코리아'가 대대적으로 선포되었으며, 이를 계기로 전체 국민, 청소년, 사회지도층 등 대상별 특화된 프로그램을 개발・시행하여 과학문화 확산의 새로운 전기가 마련되었다. 사이언스 코리아는 '과학기술중심사회 구축'을 위한 국민적 공감대를 형성함으로써 과학기술 연구에 대한 사회적 수용도를 제고하고 청소년의 과학에 대한 흥미와 탐구의욕을 획기적으로 제고함으로써 '우수청소년의 이공계 진출 촉진'을 도모하는 한편, 과학기술과 타 학문분야와의 접목과 교류를 확대하여 과학의 대중화・생활화 구현을 위한 사회문화적 기반을 구축하는 것을 목표로 삼고 출발하였다.

4. 성과와 과제

1960년대 초부터 경제개발계획이 추진되면서 근대적 기술에 대한 수요는 계속 증가하였으나, 1960년대까지는 산업기반이 취약하고 기술 수준도 크게 낙후되어 공장 설계에서부터 생산기술 및 품질관리에 이르기까지 거의 모든 기술을 외국에 의존해야만 했다. 공업화에 따라 근대적 기술의 습득과 이식이 중요하게 부각되기는 하였으나, 국내의 기술축적상태와 연구개발활동은 극히 취약한 실정이었다.

그러나 이 기간 중 산업계는 해외기술 도입을 통해 공장을 건설하고 가동하면서 생산과 운영에 필요한 기술력을 축적해나갔다. 1970년대에 들어서면서부터 도입된 선진기술의 소화・흡수 능력이 높아지게 되면서 역행 엔지니어링을 통한 조립 생산이나 핵심 기술의 라이선스 도입을 통해 소형 트랜지스터 라디오, 흑백TV 등 가전제품과 IC(집적회로) 등 수입에 의존하던 많은 제품의 국산화를 앞당겨 나갔다.

한국경제는 1960년대 이래 경제개발계획의 추진과 수출 주도형 발전전략에 힘입어 고도의 경제성장을 이룩하는 가운데, 1973년부터 철강, 화학, 비철금속, 기계, 조선, 전자 등의 6대 전략산업을 중심으로 중화학공업화정책을 의욕적으로 추진하였다. 이러한 과정에서 전략산업 육성에 필요한 기술을 도입하여 이를 소화하고 개량함으로써 기술집약적 산업국가로 발전할 수 있는 기반을 구축할 수 있었다.

이 시기에는 중화학공업화를 위한 수단으로 과학기술을 활용하여 전략산업분야에 대한 기술지원을 하는 데에 과학기술정책의 초점이 맞추어졌다. 1970년대에 설립된 전문연구기관들은 이들 산업에서 기술과 설비를 선택하고 소화・개량하는 것을 도왔다. 이 때 도입된 기술들이 해외시장에서는 성숙단계에 있었지만, 우리에게는 상당히 높은 수준의 기술이었기 때문이다. 그리고 증가하는 중화학공업분야의 기술인력 수요에 대응하여 과

학기술인력의 공급능력도 크게 확충되었다. 특히, 1973년 서구식의 탁월성 교육을 하는 이공계 대학원으로 설립된 한국과학원은 산업계의 기술개발을 중추적으로 이끄는 인력을 제공하였으며, 이후 이공계 대학원 교육과 발전의 좌표가 되었다. 이러한 가운데, 「기술개발촉진법」, 「기술용역육성법」등 장차 기업의 기술개발을 촉진시키기 위한 법·제도적 기반도 이 시기에 마련되었다.

이 시기에는 저임 노동력, 외국자본, 그리고 단순모방의 외국기술 도입을 토대로 괄목할 만한 양적 경제성장을 이룩하였으나, 1980년대 초까지 우리의 과학기술 수준은 선진국에 비해 대단히 낮은 수준에 있었다. 제품의 성능 면에서 본 기술 수준은 정밀도 면에서 50/100㎜ 정도로서 선진국의 1/17 수준에 불과하였고, 내구도, 정확도, 균일성, 조도 등에서도 선진국에 비해 크게 낙후되어 있었다. 1970년대 후반부터 우리 경제는 노동집약적 산업을 중심으로 하는 양적 성장에서 기술집약적인 산업을 중심으로 하는 질적 성장으로 경제성장 방향을 전환하였으나, 당시 우리 기업들이 기술개발 활동에 소홀하여 산업구조 전환에 필요한 기술능력을 거의 갖추지 못하고 있었기 때문이다.

그러나 1960년대 후반에 이르기까지 선진국에 비해 연구개발투자나 연구인력의 규모가 극히 저조하였지만 1970년대를 거치면서 그 증가 속도가 빨라진 것은 매우 고무적인 현상이었다. 이는 1960년대 들어와서야 출발하기 시작한 과학기술정책이 1970년대에 안정적으로 추진되면서 기술자립기반 구축의 길로 들어서게 되었음을 말해준다. 그렇지만 이 시기에는 산업기술 진흥에 과학기술정책의 초점이 두어졌기 때문에 과학연구에 대한 투자는 매우 부진하였다. 1977년 기초연구 지원을 위해 한국과학재단이 설립되었지만 투자규모는 그리 크지 않아 대학의 연구 활성화가 오랫동안 지체되게 되었으며, 이에 따른 과학연구능력의 부족은 1990년대 중반 이후 창조적 혁신 모색에 커다란 장애로 대두되게 되었다.

이 시기에 전문연구기관의 설립이 확대되면서 연구기관이 한국 사회에 본격적으로 제도화되었다. 이를 통해 고등교육을 받은 고급인력들이 특정 장소에 모여 새로운 기술과 제품·공정을 모색하는 연구개발활동이라는 것이 사회의 중요한 활동으로 자리 잡기 시작한 것이다. 당시 대학은 교육에 집중했고 기업들은 생산활동에 초점을 맞추고 있었기 때문에 연구개발활동에 주력할 수 없었다. 이러한 상황에서 우리나라는 대학과 기업을 대신하여 체계적인 연구개발활동을 수행하는 정부출연연구기관들을 정부 주도로 설립했다. 선진국에서는 대학 → 기업연구소 → 공공연구기관의 순서대로 제도화가 진행되는데 반해 우리나라는 정부 주도로 공공연구기관에서 본격적인 연구개발 활동이 시작되어 이후 대학과 기업으로 파급시킴으로써 선진국과는 역방향으로 연구개발 활동의 제도화가 이루어진 것이다. 당시 정부출연연구기관 설립에 의존한 국내 연구개발능력의 구축 노력의 집중은 연구개발 수요의 성장과 유리되어 효율성이 떨어졌고 대학의 연구개발능력의 낙후성을 장기화시켰다는 비판이 있지만, 우리나라가 선진기술 추격을 앞당기는 데에 효과적이었다고 평가된다.

한편, 당시 설립된 전문연구기관의 입주를 위해 대덕연구단지를 건설하여 연구기관을 중부권 일원에 집중시킨 데 대해서는 그 효과에 대해 서로 다른 시각이 존재한다. 연구

기관을 대덕연구단지에 집중화시킴으로써 선진국 수준의 연구환경 조성 등 연구기관 육성정책을 효과적으로 추진할 수 있었고 연구개발활동에 있어서 시너지 효과를 거둘 수 있었던 반면에, 산업입지와는 유리되어 연구개발성과의 산업적 연계는 효과적이지 못했다고 지적된다.

제4절 | 기술집약화를 통한 성장의 한계 극복: 1980년대 초~90년대 초

1. 배경

1960년대 이후 적극적인 공업화전략 추진에 힘입어 한국경제는 1965~79년 기간 중 GDP 성장률이 연평균 10%에 달하는 소위 '한강의 기적'을 이루었다. 그러나 1979년의 제2차 석유파동을 계기로 한국경제는 1980년대 초 심각한 침체의 국면에 접어들었다. 그동안 저임 노동력을 바탕으로 외국기술을 도입하여 단순 모방한 제품을 만들어 수출하던 수출드라이브정책은 국내 임금의 상승과 국제원자재 가격의 상승 등으로 인해 한계에 부딪히게 되었다. 국내 기술기반이 취약한 상태에서 외자도입을 통해 설치된 대형 생산시설과 설비들은 기술의 습득과 활용으로 충분히 연결되지 못하고 수요의 창출도 지체되어 낮은 가동률을 유지하는 수준에 있었다. 더욱이 석유파동에 따른 선진국 경제의 침체는 수출 부진을 심화시켰으며, 선진국들의 보호무역정책도 우리 경제를 어렵게 만드는 요인이 되었다. 더군다나, 수출 주도형 산업화 과정에서 대량생산 위주의 조립산업이 중점적으로 육성되면서 수출 증대가 수입 증가를 유발하는 문제점도 내포하고 있었다.

이와 함께, 중화학공업분야에 대한 그동안의 대규모 투자도 점차 경제에 휴유증을 낳기 시작하였다. 중화학공업에 대한 과잉투자는 개발인플레의 만연과 노동생산성의 둔화를 가져왔고, 이로 인해 초래된 국제경쟁력의 악화가 산업 전반에 확산되었다. 이를 타개하기 위해, 정부는 경제의 효율성을 최우선 과제로 삼고 1979년부터 1983년까지 3차에 걸쳐 중화학공업에 대한 과잉 및 중복 투자 문제를 해결하기 위한 투자조정과 생산성이 낮은 산업에 대한 합리화정책을 추진하였다.

이러한 상황에서 국제적으로도 종래의 생산기술체계에 중대한 변화의 조짐이 일어났다. 선진국들은 오랜 경기침체의 늪을 벗어나기 위해 기존의 에너지·자원 집약적인 생산방식을 벗어나 새로운 기술체계로의 전환을 강력히 모색하였다. 선진 각국은 과학기술 우위의 확보와 산업의 기술경쟁력 강화를 위해 마이크로일렉트로닉스, 컴퓨터, 광통신 등 정보산업기술, 파인세라믹스, 기능성고분자 등 신소재기술, 그리고 생명공학 등 이른바 첨단기술 개발에 경쟁적으로 나섰고, 이를 효과적으로 추진하기 위해 정부 차원에서 산업기술 개발을 위해 산학연 공동연구개발 노력을 전개하였다.

이와 같이, 첨단기술의 경쟁력 확보를 위한 선진국 간의 경쟁이 치열하게 전개되면서 국제적으로 기술보호주의가 강화되는 움직임이 나타나기 시작하였다. 선진국들은 자국의 앞선 기술정보가 유출되는 것을 방지하는 한편, 신흥공업국에 대해서는 물질특허, 소프트에어를 비롯한 새로이 등장하는 지적재산권에 대한 보호장치를 마련하였고, 이에 대해 통상협상 등을 통하여 실질적인 보호조치를 촉구하고 나섰다.

바야흐로 첨단기술의 부상과 선진국의 견제라는 상황 속에서 산업의 기술집약화와 핵심 요소기술 자립이 중요한 과제가 된 것이다. 특히, 경제가 노동집약산업에서 자본집약산업으로 전환하는 과정에서 기술에 대한 수요도 단순 가공·조립기술에서 복합 제품기술로 바뀌어지게 됨으로써 산업의 기술 고도화는 더욱 절실하게 요청되었다. 특히, 마이크로일렉트로닉스 산업의 등장과 함께 소량·전문생산체제 구축이 진전됨에 따라 제품의 차별화를 위한 산업의 핵심 요소기술 수요는 급격히 증가해나갔다.

그러나 다행히도 1980년대 중반에 들어서면서 달러화의 평가 절하, 국제금리의 하락, 원유가격의 하락 등과 같은 소위 '3저현상'이 발생함에 따라 우리 경제가 급속히 성장할 수 있는 절호의 기회를 맞이하였다. 국제금리와 원유가격의 하락은 외채 상환의 부담을 경감시키고 제품의 생산원가를 절감시켰으며, 달러화의 약세는 수출제품의 가격경쟁력을 크게 개선시켰다.

하지만, 1980년대 후반부터 우리 경제는 다시 어려움에 직면하였다. 1987년 이후 국민의 민주화 욕구가 분출되면서 정치적 격변기에 휩싸이고 노사분규가 확산되는 상황이 계속되었다. 특히, 노동조합의 활동이 활성화되면서 그동안 억제되어 왔던 임금이 가파르게 상승하여 우리 제품의 가격경쟁력을 급속히 약화시키는 요인으로 작용하였다. 이와 함께 부동산가격과 물류비용이 급속히 상승하는 등 사회간접자본의 취약성도 경쟁력을 압박하는 요인으로 등장하였다. 1980년대 후반부터는 엔고(高)로 인해 우리 상품의 국제경쟁력이 높아지면서 수출은 크게 증가하였지만, 반도체·컴퓨터·통신 등 산업용전자와 공작기계·수송기계 등 산업용기계의 경우 주로 일본에서 수입해오는 소재나 부품이 제품가격에서 차지하는 비중이 40~50%에 이르러 매출이익률의 호전으로 이어지지 않고 대일 무역역조는 심화되었다.

이처럼 1980년대는 국내외 여러 변수들에 의해 경제가 부침을 거듭하는 시기였다고 할 수 있다. 그러나 1980년대 한국경제는 초반기의 어려움을 극복하고 새로운 성장궤도를 그려 나가 1986~88년에 연평균 12.1%라는 높은 경제성장률을 실현할 수 있었다. 이에 따라 1980년대 말 한국은 급속한 공업화를 달성하면서 높은 경제성장률을 구현하는 신흥공업국(newly industrializing countries: NICs)의 대열에 들어서게 되었고, 특히 대만, 홍콩, 싱가포르와 함께 '네 마리의 작은 용'으로 불리면서 국제적인 주목을 받게 되었다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 이제 더 이상 우리 경제가 값싼 노동력에 의존하던 과거의 방식으로는 경쟁력을 유지할 수 없게 되어 기술집약적 산업구조로의 개편이 절실한 과제가 되었고, 과학기술정책에서도 이러한 상황을 반영한 새로운 접근방식이 요구되었다.

2. 과학기술 발전의 모습

가. 과학기술 활동의 추이

연구개발투자는 1980년대 중반 이후 증가하게 되었고 연구개발투자에서 민간부담의 비중이 커지게 되었다. 1980년대에는 총연구개발투자가 연간 30% 내외의 증가율을 기록하면서 1980년 2,117억원이었던 연구개발투자는 1989년 2조 7,051억원에 이르게 되었고, 총 연구원 수도 1980년의 1만 8,400명에서 6만 6,200명으로 증가하여 인구 만명당 연구원 수가 1980년 4.8명서 1989년에는 15.6명으로 증가하였다. 그리고 1980년 0.56%에 불과하였던 GNP 대비 연구개발투자 지출 비중이 1989년에는 1.75%까지 증가하고, 연구개발투자 중 민간부담률은 1980년 48.4%에서 1989년 82.9%로 크게 높아졌다. 여기에는, 당시 과학기술처의 특정연구개발사업과 상공부의 공업기반기술개발사업 등 정부연구개발사업에 대한 투자가 개시된 것과 함께 기업부설연구소가 1981년에 53개에서 1989년에 824개로 크게 늘어난 것이 중요한 요인으로 작용하였다. 이러한 가운데, 제조업의 매출액 대비 연구개발비의 비율도 점차 증가하여 1980년에는 0.50%였지만 1989년에는 1.7%로 증가하여 산업의 기술집약화가 진전되었음을 알 수 있다.

이처럼 1980년대를 통하여 연구개발투자와 연구개발인력은 지속적으로 증가했지만, 주요 선진국에 비해서는 절대적 규모와 상대적 비중 모두에서 뒤떨어져 있었다. 한국의 연구개발투자 절대 규모는 1990년을 기준으로 미국 1,454억 6천만달러, 일본 853억달러, 독일 436억 1천만달러, 프랑스 286억 1천만달러였던 반면 한국은 46억 8천만달러에 불과하였고, 연구개발투자가 GNP에서 차지하는 비중은 미국 2.63%, 일본 2.77%, 독일 2.89%, 프랑스 2.33%로서 한국의 1.88%를 크게 앞서고 있었다. 그리고 우리나라의 인구 만명당 연구원 수는 1990년 16.4명이었던 데 비해, 해당 연도에 미국 38.4명, 일본 39.0명, 독일 28.5명, 프랑스 22.1명이었다.

1980년대에는 연구개발자원의 규모가 본격적으로 확대되면서 과학기술성과도 증대하였다. 특허출원건수는 1980년에 5,070건에 불과했던 것이 1989년에는 23,315건으로 5배 정도 성장세를 보였다. 이와 함께, SCI(Scientific Citation Index) 데이터베이스를 통해 살펴본 국제학술지 게재 논문 수는 1980년에는 159편에 지나지 않았지만 1990년에는 1,780건으로 증가하였다. 그러나 1990년의 한국의 국제학술지 논문 수는 세계 33위를 기록하여 대만에도 미치지 못하는 미흡한 상태였다. 그리고 이 기간 동안 기술도입자유화조치의 실시로 기술 도입도 지속적으로 증가하는 경향을 보였는데, 기술도입대가 지급은 1980년 1억 720만달러이던 것이 1989년 8억 8,860억달러로 증가하였다.

〈표 8-4〉 주요 과학기술 관련 지표(1980년대)

		1980	1981	1983	1984	1985	1987	1989
연구개발투자	연구개발투자액(10억원)	2,117	2,931	6,217	8,339	11,552	18,780	27,051
	연구개발투자/GNP(%)	0.56	0.62	1.13	1.22	1.41	1.65	1.75
	연구개발투자 민간부담률(%)	48.4	56.4	72.5	78.6	80.5	79.6	82.9
	산업체연구개발비/매출액(%)	0.5	0.5	0.7	1.0	1.2	1.5	1.7
	연구원1인당R&D 투자(천달러)	17	25	24	27	32	48	63
연구인력	연구원 수(천명)	18.4	20.7	32.1	37.1	41.5	52.8	66.2
	인구만명당 연구원 수(명)	4.8	5.4	8.0	9.2	10.2	12.7	15.6
	산업체종업원 1천명당 연구원(명)	9.7	13.1	14.2	17.3	18.9	20.8	24.7
	산업체연구원/전체연구원(%)	27.9	34.6	39.2	42.9	45.8	49.5	53.1
기업부설연구소(개)		n.a	53	122	152	183	455	824
산업재산권	특허출원 수(건)	5,070	5,303	6,394	8,633	10,587	17,062	23,315
	실용신안출원 수(건)	8,558	9,064	11,485	14,765	18,548	24,773	21,530
기술무역	기술도입대가 지급(백만달러)	107.2	107.1	149.5	213.2	295.5	523.7	888.6
	기술수출대가 수취(백만달러)	6.0	11.8	18.9	16.9	11.6	9.1	10.5

자료: 한국산업기술진흥협회, 『산업기술백서』 및 『산업기술주요통계요람』, 각년도.

나. DRAM 반도체 개발

한국의 반도체산업은 값싼 노동력을 활용해 1960년대 말 외국기업들이 주도한 조립생산기지로부터 시작하였다. 하지만 반도체기술은 한국과학기술연구소(KIST)를 중심으로 국내유치 과학자에 의해 연구가 시작되어 반도체 기초연구가 이루어지고 가능성이 탐색되었다. 이를 통해 1966년 NPN 바이폴라소자 제작, 1973년 단결정 성장에 의한 발광다이오드 개발, 1970년대 초 탁상전자시계 국산화와 GaAs 및 실리콘 적층재료 개발 등 상당한 연구 결과가 창출되었으나, 사업화를 위한 인프라가 마련되지 않아 연구성과가 산업성과로 연결되지는 못하였다.

전자산업의 씨앗으로 불리는 DRAM 반도체 개발은 민간 주도로 이루어졌다. 우리나라의 반도체산업은 1980년대 초반 삼성, 현대, 금성 등과 같은 대기업들의 적극적인 참여를 배경으로 본격적으로 성장하기 시작하였다. 특히, 삼성은 1983년 11월과 1984년 10월에 64K DRAM과 256K DRAM을 잇달아 개발하여 선진국과의 기술 격차를 5년 내외로 단축하였다. 64K DRAM은 선진업체에서의 기술연수를 바탕으로 개발되었고, 256K DRAM의 경우에는 기술 도입과 자체개발이 병행되었다. 그리고 이어 삼성은 1986년 1M DRAM 개발에 성공하게 된다.

1986년 3월에는 삼성, 금성, 현대 등 반도체 3사가 중심이 되어 반도체연구조합을 결성하게 되는데, 이를 계기로 1986년 10월부터 과학기술처, 상공부, 체신부가 공동으로 지원한 4M DRAM개발 프로젝트가 출범하였다. 4M DRAM개발은 민간기업이 설계·기술 능력을 최대한 발휘하는 분담형 연구개발방식으로 착수되었고, 한국전자통신연구소와 학계가 이 프로젝트의 공동연구에 참여하여 연구개발을 적극 지원하였다. 특기할 만한 것은, 이 프로젝트는 참여기업 간 경쟁원리를 도입하여 제품의 개발을 조기에 이룬 기업

에게 인센티브를 제공하여 개발 시기를 앞당기는 효과를 가져왔다. 이 사업은 1988년까지 4M DRAM을 공동으로 개발하는 프로젝트로서 이 프로젝트의 성공으로 일본과 개발 격차를 6개월로 줄이게 되었다.

4M DRAM 개발의 성공경험은 1989년 4월부터 4년간 16/64M DRAM 공동개발사업으로 이어졌다. 16M DRAM의 시제품 개발을 1991년 3월에 완료하고, 64M DRAM은 1992년 11월에 시제품을 개발하는 데 성공하여 DRAM 분야에서 미국, 일본과 대등한 수준에 도달하였다. 그리고 선도기술개발사업(G7프로젝트)의 일환으로 1993년 출범한 차세대반도체기반기술개발사업 역시 반도체연구조합이 주도하였는데, 이 사업부터는 기반기술이 반도체산업의 경쟁력을 결정한다는 인식하에 공정기술, 제품기술 개발에서 기반기술 개발로 연구개발의 중심을 옮겼다. 이후 반도체기술 개발은 민간기업이 주도하여 256M DRAM 등의 후속제품 개발을 이루어 지금은 명실상부한 세계 1등 DRAM 생산국이 되었다.

다. 전전자교환기(TDX)개발

만성적인 전화 적체를 해소하기 위한 방안으로 1976년 정부는 제7차 경제장관간담회에서 전전자교환기 개발을 추진하기로 의견을 모으고 곧바로 디지털교환기 자체개발계획을 수립하였다. 여기서는 실용화를 달성할 때까지 아날로그 교환기와 기술을 외국에서 도입한다는 계획을 세웠으며, 1978년부터 한국통신기술연구소(ETRI) 주관으로 전자식교환기 개발에 착수하였다. ETRI는 1981년 두 차례에 걸친 시험기 개발을 통해 설계의 기본개념을 확립하고 1982년 3차 시험기인 TDX-1x를 개발 현장에 설치하였다. 이를 통해, 디지털교환기 설계기술의 타당성을 확인하게 되었으며, 교환기술의 근간이 되는 원천설계기술을 확보하게 되었다.

이에 자신을 얻어서, 1981년 정부가 농어촌 전화 현대화를 위해 농어촌 시분할 방식 전전자교환기 설치계획을 추진하면서 한국전기통신연구소는 1982년부터 5년간 총 240억원의 연구비로 시분할 전전자교환기를 개발하는 계획을 수립하였다. TDX개발은 국내외 보유 기술과 자원을 총동원하는 범국가적인 프로젝트로서, ETRI가 개발을 주로 맡고 생산업체들이 기술 전수를 통해 제품을 생산하였으며, 1차 수요처이면서 자금 지원을 맡은 한국전기통신공사에는 사업관리를 담당하는 TDX사업단이 설치되었다.

이러한 노력 끝에 1986년 TDX-1을 상용화하여 개통함으로써 우리나라가 미국, 일본, 프랑스에 이어 세계 10번째 전전자교환기를 자체 개발하여 운용하는 국가로 발돋움하게 되었다. 이어서 1987년부터 대용량 디지털 교환기인 TDX-10 개발계획을 수립하여 종합정보통신망을 우리 기술로 실현하였고, 1991년 10월 시내 및 시외 전화국에서 11만 회선이 개통되었다. TDX 개발 프로젝트는 장기적인 비전을 가지고 파급효과가 큰 제품을 선정한 후, 중용량 교환기를 거쳐 대용량 교환기로 나아가는 단계적인 절차를 밟았으며, 연구개발과정에서는 산・학・연 전문가들이 긴밀히 협력하는 가운데 생산업체 사이의 건전한 경쟁을 유발한 특징이 있다.

라. 핵원료 국산화

핵원료 국산화는 정부가 한국원자력연구소를 통하여 추진하였다. 정부는 핵연료주기의 전 과정을 외국에 의존하는 것을 탈피하고 원자력사업을 안정적으로 추진하기 위하여 1981년에 원자력 국산화계획을 수립했으며, 주로 천연우라늄을 사용하는 중수로형 핵원료와 저농축우라늄을 사용하는 경수로형 핵원료를 대상으로 실시되었다. 중수로형 핵원료의 경우 처음에는 캐나다에서 공급되는 핵원료를 모델로 하여 1983년에 시제품을 제작한 뒤 실증실험을 수행했으며, 1984년에 월성원전에서 시험장전에 성공한 것을 계기로 본격화되면서 1987년 6월에 100톤 규모의 양산공장을 확충하는 것으로 이어졌다. 이와 함께 1989년부터는 변환공장을 자력으로 설계·건조하고 시운전을 성공적으로 마침으로써 중수로형 핵원료 제조공정을 완전히 국산화하게 되었다. 경수로형 핵원료의 경우에는 핵 비확산과 관련된 농축 이외의 모든 제조공정을 국산화한다는 방침을 바탕으로 1985년에 서독의 KWU사와 공동으로 핵연료 설계 및 제조 기술을 개발했으며, 1988년에 연산 200톤 규모의 성형가공공장을 가동함으로써 1989년부터는 본격적인 생산의 단계에 접어들 수 있었다.

3. 정부의 역할

가. 기술드라이브를 위한 기술진흥확대회의 개최

1980년대 초에는 급변하는 국내외 환경 변화에 적극 대응하면서 지속적이고 안정적인 국가발전을 이룩하기 위해서는 무엇보다도 자주적 과학기술력을 확보하는 것이 관건으로 인식되었다. 이러한 인식은 기존의 수출입국의 토대 위에 기술입국을 강조하는 기술드라이브정책으로 이어졌다.

기술드라이브정책의 효과적 추진을 위해 과학기술정책이 통치권 차원의 강력한 지원을 바탕으로 시행되었다. 1982년부터 정부는 대통령이 직접 주재하고, 여야 정치인, 국무위원, 재벌 총수, 학계·연구계 등의 대표인사 200명 내외가 참여하는 기술진흥확대회의를 정례적으로 개최하였다. 이를 통해 과학기술의 국가적 중요성을 부각시키고 과학기술의 발전을 강력하게 추진하기 위한 정책대안을 발굴·실행할 수 있는 체제가 구축되었다. 이에 따라 과학기술은 과학기술처를 넘어 범부처적인 주요 사안으로 격상되었다. 이와 함께 1986년에는 과학기술정책을 장기적인 안목에서 더욱 체계적으로 추진하기 위하여 2000년대를 향한 과학기술발전 장기계획(1987~2001)이 수립되기도 하였다.

기술진흥확대회의는 1982년부터 1987년까지 다양한 의제를 가지고 6년 동안 총 12회가 개최되었으며 총 27개의 정책과제를 다루었다. 이와 함께 당시의 기술개발 성공사례가 보고되었으며 우수연구원에 대한 포상도 이루어졌다. 기술진흥확대회의는 정부의 강력한 의지를 바탕으로 정부의 모든 부처가 과학기술에 대한 관심과 참여를 확대하는 계기를 마련해주었고, 기업의 기술개발 활동을 활성화하는 데에도 크게 기여하였다. 1984년부터는 기술진흥확대회의를 실무적으로 지원하기 위한 정책협의체로서 기술진흥심의회가 설치되었으며, 제6공화국이 출범한 이후에는 기술진흥확대회의가 한동안 중단되었다가 1989~91년에 과학기술진흥회의가 개최되는 것으로 이어졌다.

〈표 8-5〉 기술진흥확대회의 개최실적

연도	회의	의제
1982	1회	– 기술 주도의 새 시대 전개 – 기업의 기술개발 현황과 계획
	2회	– 기업의 기술혁신 촉진대책 – 정밀화학공업의 전략산업화
	3회	– 기술고도화를 위한 국제전략 – 과학기술교육 진흥방안
1983	1회	– 기술드라이브정책 추진의 현황과 과제 – 정보화시대의 개막
	2회	– 기술집약형 신기업의 태동 – 해외 산업기술정보 수집 및 활용
	3회	– 신기술 투자의 활성화 대책 – 정부구매제도 개선방안 – 통신기술진흥 시행시책
1984	1회	– 주요 산업별 기술개발 동향 – 상호인증제도의 확대방안
	2회	– 최근의 기술개발 동향과 대응 방향 – 품질-효능-효율 위주의 정부구매제도 운영 – 첨단기술개발 선정 사례
1985	1회	– 중소기업의 기술집약화 촉진 – 2000년대를 향한 국책연구개발사업의 추진 방향
	2회	– 2000년대를 향한 과학기술발전 장기 계획 – 중소기업의 기술집약화 추진 현황
1986	1회	– 2000년대를 향한 과학기술발전 장기계획의 실천 계획
1987	1회	– 과학산업의 육성과 민간 산업의 기술혁신 방향

나. 국가연구개발사업의 출범과 확대

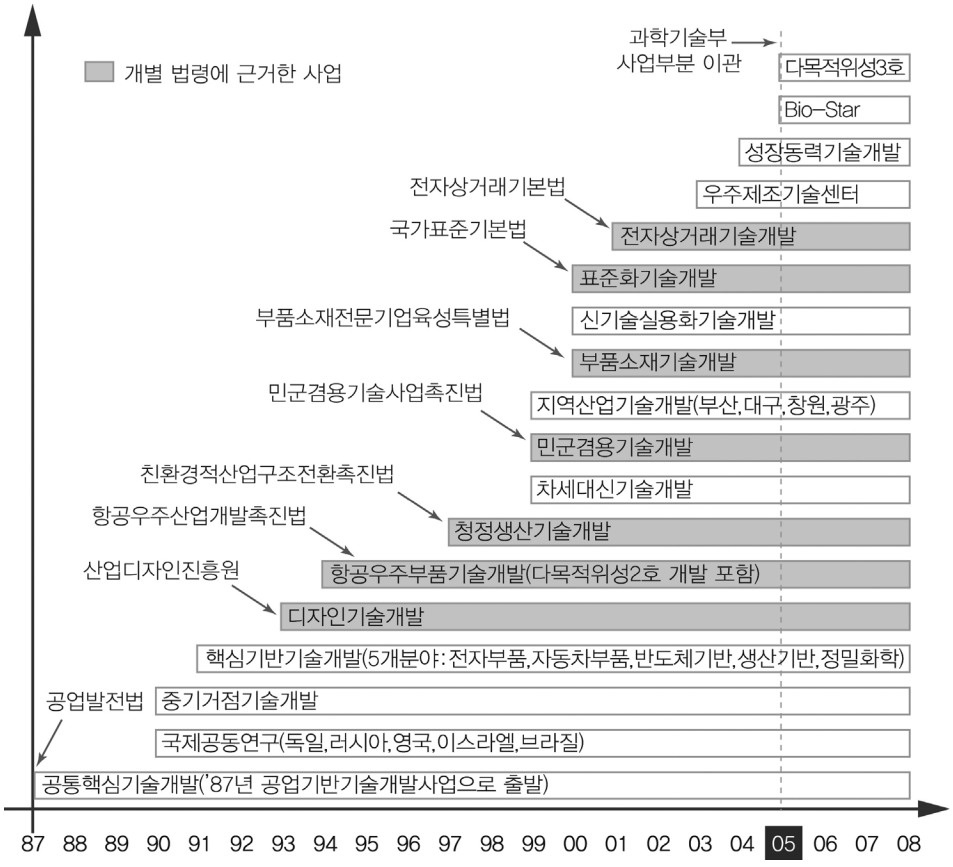
1980년에는 국가적 차원에서 연구개발투자의 효율성과 연구조직의 능률성을 극대화한다는 취지로 과학기술계 정부출연연구기관 16개를 9개로 통폐합하는 조치가 단행되었다. 과학기술처가 마련한 연구개발체제 정비와 운영개선방안을 바탕으로 모든 과학기술계 정부출연연구기관을 과학기술처가 관장하고, 단위 연구소들은 능률적으로 관리·운영할 수 있도록 적정 규모로 통합하며, 연구기능 이외의 시험·검사·검정 업무는 국공립시험원 등 관련 기관에 이관한다는 것을 골자로 정부출연연구기관의 통폐합이 이루어졌다.

1980년대 초에는 핵심 전략기술을 집중적으로 개발하기 위한 국가연구개발사업이 출범하였다. 1980년대에는 주력 산업의 기술고도화를 촉진하는 것과 함께 미래산업을 주도할 첨단기술을 개발하는 등 핵심 전략기술의 집중적 개발이 추진되었다. 이를 위한 대표적인 정책수단으로는 1982년의 특정연구개발사업으로 시작된 국가연구개발사업을 들 수 있다. 1970년대까지 과학기술정책은 전략산업의 발전과정에서 발생하는 기술수요를 간접적으로 충족시키는 정도에 머물렀지만 1980년대부터는 정부가 핵심 기술을 원활하게 개발하기 위하여 국가연구개발사업을 통해 관리하는 더욱 직접적인 형태를 띠었던 것이다.

1980년대에 들어와 산업발전과 기술혁신의 상호연관성이 증대하면서 상공부도 기술혁신을 중요한 정책영역으로 간주하기 시작하였다. 이른바 산업기술정책이 가시화되었던 것이다. 산업기술정책은 1986년에 「공업발전법」이 제정되면서 더욱 본격화되었다. 기존의 7개의 업종별 지원법률을 폐지하는 한편, 「공업발전법」을 제정하여 기술개발, 인력개발, 공업입지 등과 같은 기능별 지원정책을 강화했던 것이다. 「공업발전법」이 제정되면서 상공부는 다양한 기술개발 지원시책을 강구했는데, 1987년부터 시행된 공업기반기술개발사업이 그 대표적인 사례이다. 공업기반기술개발사업은 산업계에서 시급히 개발을 필요로 하는 공통애로기술이나 민간기업의 자체적인 노력만으로는 수준 향상이 어려운 기술을 대상으로 실시되었다. 이 때 출범한 공업기반기술개발사업은 [그림 8-1]에서 보는 바와 같이 이후 산업 전반에 걸친 다양한 산업기술개발사업 추진의 모태가 되어 확대·발전되어 왔다.

이 밖에 1980년대에 시작된 국가연구개발사업으로는 상공부가 추진한 대체에너지기술개발사업과 에너지절약기술개발사업이 있고, 1980년대 중반부터 컴퓨터, 반도체, 통신분야 등의 몇몇 첨단기술분야에서 국가연구개발사업이 추진되면서 전략적인 연구개발이 이루어졌다. 그렇지만 당시에는 국내 기술혁신의 기반을 구축하고 기술혁신주체들의 기본적인 혁신역량을 양성하는 데 국가연구개발사업의 초점이 맞추어져 있었기 때문에 전략성은 상대적으로 떨어졌다고 볼 수 있다.

[그림 8-1] 산업기술개발사업의 발전과정



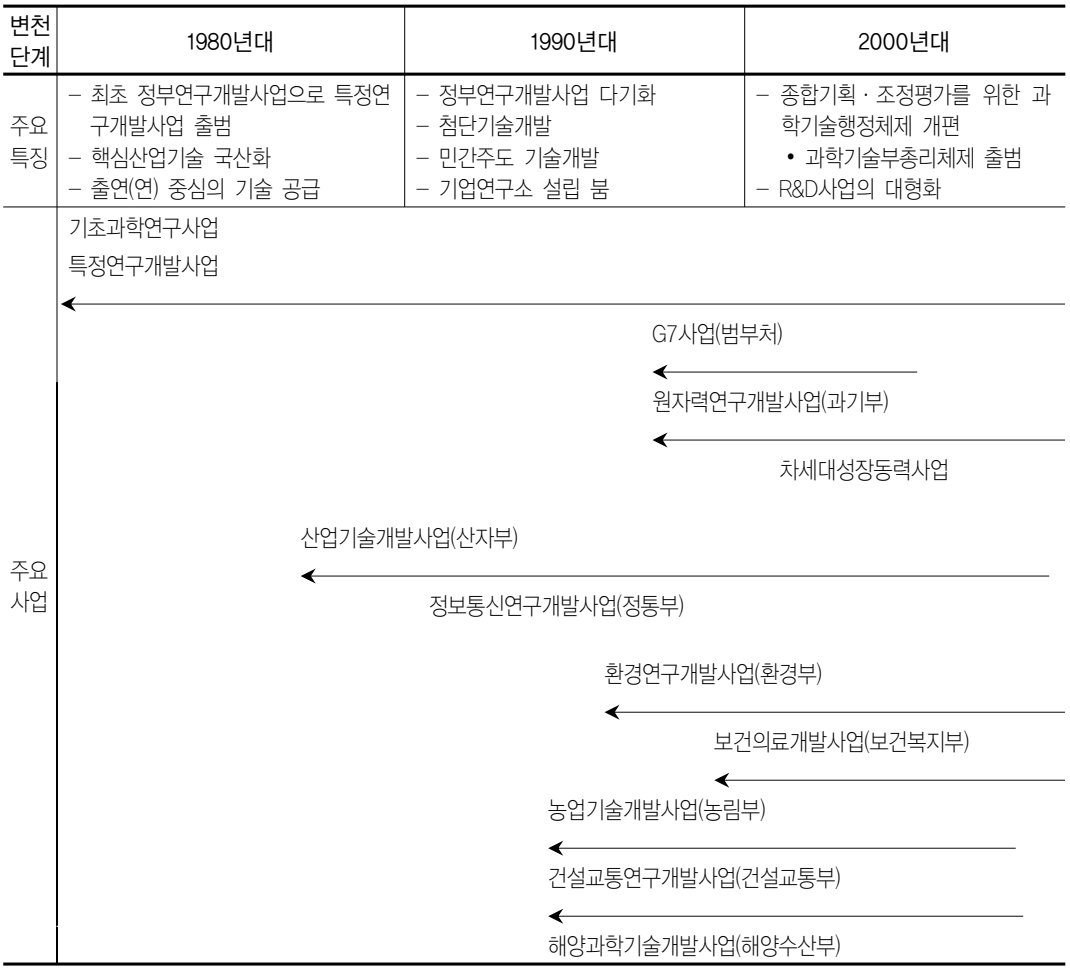
1990년대에 들어와 1980년대에 추진된 소형과제들이 종결되면서 다수의 대형 신규 연구개발사업이 추진되었다. 이들 국가연구개발사업들은 목표지향성이 매우 뚜렷하였다. 이러한 변화는 선진국의 기술보호주의에 대응하기 위해서는 국내의 한정된 과학기술자원을 전략기술분야에 집중해야 한다는 관점이 반영된 것이라고 할 수 있다. 이러한 측면이 가장 잘 드러난 사업이 선도기술개발사업(G7 프로젝트)이라고 할 수 있는데, 선도기술개발사업은 부처별로 다양한 형태로 추진되고 있는 연구개발사업을 범부처적으로 재조정하여 특정 분야를 중심으로 선택과 집중을 하려는 정책의도에서 출범하였다.

선도기술개발사업은 2001년에 우리나라 과학기술을 선진 7개국 수준으로 끌어올리는 것을 목표로 하였다. 동 연구개발사업은 1992년부터 시작하여 2002년에 종료되는 10년에 걸친 사업으로서 우리나라 최초의 범부처 공동기획 연구개발사업이었고, 정부의 주도하에 민간기업들이 합동으로 기획에 참여한 최초의 연구개발사업이었다. 선도기술개발사업의 세부사업은 과제의 특성에 따라 제품기술 개발과 기반기술 개발로 구분하여 추진되었다. 제품기술 개발분야는 2000년대 유망산업분야에서 국제경쟁력 확보가 가능한 첨단제품의 핵심 요소기술을 중점 개발하는 것이었고, 기반기술 개발분야는 2001년까지 첨단제품 개발을 기대할 수는 없으나 경제사회 발전과 삶의 질 향상을 뒷받침할 원천·기반기술을 개발하는 것이었다.

선도기술개발사업은 국가연구개발사업을 추진함에 있어 새로운 방식을 도입하였다. 우선 모든 연구과제는 개발기간이 약 10년 전후의 연구프로그램으로 기획되어 당시로서는 획기적인 중장기사업의 형태로 추진되었다. 또한 선도기술개발사업은 하향식(top-down)으로 기획되어 추진되었다. 당시까지의 기존 국가연구개발사업들은 대개가 정부출연연구기관의 연구자들이 제출한 과제를 바탕으로 기획이 이루어지는 상향식(bottom-up) 접근을 취해 사업의 다양성을 확보할 수 있었지만 전략성을 확보하여 목적지향적으로 추진하는 데에는 어려움이 있었다. 그러나 선도기술개발사업은 사업의 기획단계부터 목표를 설정하고 그를 달성하기 위한 전략기획활동들이 이루어지면서 기존의 연구개발사업과는 구별되는 체계성을 갖게 되었다. 선도기술개발사업은 기획 및 추진체계에서 새로운 혁신이 이루어진 사업으로 이후 대형연구개발사업 추진체제의 패턴(pattern) 형성자 역할을 하게 되었다.

그리고 1990년대는 다양한 부처에서 국가연구개발사업을 추진하게 되면서 국가연구개발사업이 확대되는 성장기라고 할 수 있다. 이 과정에서 각 부처별로 독자적인 사업을 기획하고 추진하는 분산형 국가연구개발사업 추진체제가 형성되었다. 우선 1993년 체신부의 정보통신연구개발사업이 본격화되고 환경부의 환경기술개발사업도 시작되었다. 1994년에는 건설교통부의 건설기술연구개발사업, 농림수산부의 농림수산기술개발사업이 추진되었다. 그리고 1995년에는 보건복지부의 보건의료기술개발사업이 출범했고 1996년에는 해양수산부의 해양과학기술개발사업이 시작되었다. 이에 따라 국가연구개발사업은 분산형 체제하에서 과학기술처를 중심으로 한 공급 중심의 연구개발사업과 산업관련부처의 수요 중심의 연구개발사업의 분업체제가 구축되었다.

[그림 8-2] 주요 국가연구개발사업의 추진기간



자료: 과학기술부 · 한국과학기술기획평가원, 『국가 R&D사업 Total Roadmap』, 2007 중 중장기발전전략의 내용을 일부 수정.

다. 민간기업의 기술개발능력 신장

1980년대에는 민간기업의 연구개발투자 의욕이 크게 고취되어 민간부문이 국가 전체 연구개발비의 70% 이상을 부담하는 수준에 이르게 되었다. 여기에는 정부의 적극적인 기술개발지원제도가 중요한 역할을 담당하였다. 정부는 기업연구소의 설립과 산업별 연구조합의 형성을 적극적으로 유도함으로써 민간부문이 자체적인 기술개발조직을 확보할 수 있게 하였다. 뿐만 아니라 세제, 금융, 인력, 수요 창출 등과 관련된 기술개발지원제도를 대폭적으로 강화하여 민간기업의 기술개발활동을 촉진했으며, 그동안 주로 정부출연연구기관에 집중되었던 국가연구개발사업비를 민간기업에도 지원할 수 있게 하였다.

민간 주도의 과학기술투자가 확대된 데에는 정부의 적극적인 기술개발지원제도가 중요한 역할을 담당하였다. 사실상 우리나라의 기술개발지원제도는 대부분 1980년대에 정

비되었다고 해도 과언이 아니다. 여기에는 조세지원제도, 금융지원제도, 정부구매제도, 연구인력 병역특례제도 등이 포함된다.

기술개발에 대한 조세지원제도는 1981년의 전면적인 세제 개편을 계기로 정비되기 시작하였다. 당시에 정부의 세제 개편은 감면의 폭을 축소하는 경향을 가지고 있었지만, 기술개발의 경우에는 더욱 강화하는 특징을 보였다. 1981년에는 기술개발준비금의 적립과는 관계없이 기술 및 인력 개발에 대한 세액공제제도가 신설되었고, 기업의 신설 연구소용 부동산에 대한 지방세의 면제, 기술개발 선도물품에 대한 특별소비세 잠정세율의 적용, 외국인 기술자에 대한 소득세의 면제 등이 이루어졌다. 1982년에는 민간연구소에 대한 기술개발 지원을 더욱 강화하기 위해 연구개발용품에 대한 관세 경감, 연구용 견본품에 대한 특별소비세 면제 등의 조치가 이루어졌다.

이후 기술개발에 대한 조세지원제도는 실효성을 제고하는 방향으로 보완·발전되었다. 기술개발준비금제도의 사용 범위가 확대되는 가운데 절차가 간소화되었고, 기술 및 인력 개발비에 대한 세액공제 대상범위의 확대, 연구개발용품에 대한 관세 경감 대상의 확대, 연구시험용 시설투자에 대한 세액공제 대상범위의 현실화 등이 이루어졌다. 특히, 조세감면제도의 시효가 만료되는 1986년에 세제를 개정할 때, 기술개발준비금 적립한도를 크게 확대하고 기술 및 인력 개발비의 증가투자분에 대한 세액공제 및 이월공제 허용제도를 도입함으로써, 우리나라 기술개발지원세제는 크게 보강되었다. 1988년에는 조세지원 종합한도 적용대상에서 기술개발준비금과 기술 및 인력 개발비 세액공제를 제외하였고, 연구시험용 시설 투자와 신기술기업화 투자의 경우 세액공제 혹은 특별상각을 선택할 수 있게 하였다.

기술개발에 대한 금융지원은 금융기관, 벤처캐피탈 회사, 재정자금, 국가연구개발사업 등을 통해 이루어졌다. 특히, 1985년에 「중소기업창업지원법」이, 1986년에 「신기술사업금융지원에관한법률」이 마련되면서 기술집약형 중소기업에 대한 창업투자 및 육성 지원을 목적으로 하는 벤처캐피탈 회사들이 크게 증가하기 시작하였다.

1981년에 마련된 연구요원 병역특례제도는 산업계에서 우수한 인력을 확보할 수 있도록 해당 연구요원에게 병역의무를 면제하는 대신에 연구기관에서 5년간 근무하게 하는 제도이다. 병역특례대상 연구기관은 자연계 분야의 학사 이상의 학위를 가진 연구전담요원 30인 이상을 상시 확보하고 독립된 연구용 시설과 기자재를 보유하고 있는 연구기관을 대상으로 하였다. 그중 산업계 대상기관은 「기술개발촉진법」에 의거하여 신고된 기업부설연구소이어야 하고 특례기관 시점에서 자연계 석사학위 이상의 학위를 가진 연구전담요원 5인 이상을 상시 확보하고 있어야 했으며, 중소기업의 경우에는 석사 3인 이상으로 선정 대상기관이 될 수 있었다. 병역특례제도에 대한 신청자가 지속적으로 증가하자 1985년에는 전체 인원을 1,000명으로 제한하는 상한인원제가 실시되기도 했으며, 1987년에는 중소기업에 대한 지원을 강화하기 위해 연구전담요원의 규모를 10인 이상으로 완화하는 한편, 상한인원 중에서 200명을 별도로 배정하는 조치가 이루어졌다. 연구요원 병역특례제도는 산업계에서 우수한 연구인력을 확보하는 데 매우 큰 역할을 한 것으로 평가되고 있으며, 1991년 9월에는 그 대상이 인문사회계 연구기관 및 대학부설연구소로 확대된 바 있다.

이 기간 동안 정부가 적극적인 기술드라이브정책을 추진하는 것을 배경으로 기업부설연구소가 폭발적으로 증가하는 양상을 보였다. 1981년에 「기술개발촉진법」이 개정되고 1982년에 시행령과 시행규칙이 마련되면서 국가연구개발사업의 주관연구기관으로 기업부설연구소가 참여할 수 있게 되었다. 이와 함께 연구요원에 대한 병역특례, 연구용 견본품에 대한 특별소비세 면제, 연구원 30명 이상을 보유한 연구소의 건물 및 토지에 대한 지방세 면제, 기업부설연구소에서 사용하는 연구개발용품에 대한 관세경감 등과 같은 일련의 제도가 정비되었다. 이에 따라, 1981년에 53개에 불과했던 기업부설연구소는 1985년의 183개, 1988년의 604개를 거쳐 1991년 4월에는 1,000개를 돌파하고 1995년 9월에는 2,000개를 돌파하였다. 이와 같은 기업부설연구소 설립의 증가 추세는 무엇보다도 기술개발의 필요성에 대한 산업계의 인식이 전 산업에 걸쳐 널리 확산되었기 때문에 나타난 것이라 할 수 있다.

이와 같이 기술개발에 대한 기업의 관심이 높아진 것은 1980년대 중반 이후 임금 상승으로 노동집약적 산업이 퇴조 조짐을 보이고 원화 절상으로 수출경쟁력이 크게 저하됨에 따라 기업들이 독자적인 기술개발 노력을 기울이지 않을 수 없게 된 것이 중요한 요인으로 작용하였다. 이와 함께 산업구조 고도화의 진전으로 국내 산업계에서 필요로 하는 기술이 고급기술 중심으로 변화하여 일부 대기업을 제외하고는 외국에서 고가의 기술도입이 용이하지 않았던 것도 다른 하나의 요인이 되었다.

그리고 1980년대에는 기업부설연구소와 함께 산업기술연구조합도 본격적으로 설립되었다. 산업기술연구조합은 회원사의 인력, 자금, 시설을 공동으로 사용하여 공통애로기술과 첨단기술을 연구함으로써 연구의 효율성을 높이자는 취지로 설립되었다.

1990년대 들어 사회 전반의 자율화가 진행되면서 국가 주도의 발전에서 민간 주도의 발전으로 방향 전환이 이루어지기 시작했다. 정부가 민간을 이끌고 정책을 하향식으로 전달하는 입장에서 벗어나 민간부문의 창의력을 활용하여 기술개발 활동을 수행할 수 있는 환경 조성이 주요 의제로 등장한 것이다. 민간 연구개발활동의 중요성이 높아지고 또 민간부문이 국가 전체의 연구개발활동을 주도함에 따라, 정부정책도 민간기업의 기술혁신역량 강화, 기술개발 지원제도 선진화 등을 강조하게 되었다. 또한 과거 정부출연연구기관을 중심으로 수행되어 왔던 국가연구개발사업의 경우에도 기업들의 참여가 활성화되면서 민간기업의 이해와 수요가 국가연구개발사업에 반영될 수 있는 기반이 구축되기 시작하였다.

또한 기술혁신주체들의 협력을 촉진하기 위한 정책도 본격화하기 시작했다. 정부는 산·학·연의 협동연구를 유도하는 여러 가지 시책을 강구했다. 특정연구개발사업에 참여하는 기업이 연구소나 대학과 연구개발컨소시엄을 형성하는 경우 기업부설연구소에 준하는 혜택을 부여했다. 또 1994년에는 「협동연구개발촉진법」이 제정되었는데 이 법은 인력 교류의 활성화를 위한 연구요원의 파견 및 겸직 허용, 협동연구개발사업에 대한 우선적 지원, 연구개발시설의 공동이용 촉진 등을 담고 있다.

이와 같이 민간기업의 기술개발능력이 신장되면서 1990년대에는 신산업의 기반이 되는 분야에 대한 연구개발투자가 본격적으로 이루어지게 되었다. 정보통신기술과 생명공학기술은 기반적 성격을 갖는 기술로서 신산업을 형성하는 핵심적인 기술이었다. 이러한

신기술분야에 대한 투자는 기술·경제 패러다임의 변화와 함께 열리는 기회의 창을 활용하기 위한 선제적인 투자 기능을 하였다.

4. 성과와 과제

1980년대 전반기에는 기술개발비 세액공제, 기술개발자금 지원 등 정부의 지원이 확대되는 가운데 외국인투자와 기술라이선싱에 대한 규제가 완화되어 외국으로부터의 기술이전이 계속 증대되었다. 그러나 국내기업의 자체 기술개발 노력은 취약해 여전히 역행엔지니어링(reverse engineering) 위주의 선진기술 모방과 부분적인 개량을 통한 기술능력 축적이 고작이었다.

1980년대 중반까지 생산기술과 주변기술은 선진국 수준에 다다르게 되었지만, 핵심기술과 첨단기술은 선진국과 상당한 격차가 있는 것으로 평가되었다. 1986년에 수립된 2000년대를 향한 과학기술발전장기계획에서는 "가공, 조립, 제작과정, 상세설계 등 생산기술과 주변기술은 선진국 수준에 거의 육박하고 있지만, 기본설계, 소재, 시스템, 소프트웨어 등 핵심 기술은 선진국에 비해 크게 낙후되어 있다"고 기록하고 있다. 주요 기술분야별로는 섬유, 철강, 가전 및 기타 경공업분야는 국내 토착화 및 제품 개량으로 선진국과 경쟁이 가능한 단계에 있고, 기계, 석유화학, 산업소재 등은 요소기술을 소화·흡수하는 단계에 있으며, 전자, 통신, 정밀화학, 자동화, 생명공학 등 첨단산업분야는 반도체와 같은 특정 분야를 제외하고는 아직 초기개발단계에 있는 것으로 평가되었다.

1980년대의 과학기술 수요는 생산기술을 정교화함과 동시에 첨단 과학기술에 도전하는 데 있었으며, 과학기술 노력은 외국에서 도입한 과학기술을 개량하면서 자체적인 연구개발을 촉진하는 방향으로 전개되었다. 인적자원에 대한 수요의 초점은 생산현장의 기술 개선에서 연구소를 통한 기술개발로 이동하기 시작했으며, 인적자원 개발에 대한 노력은 학사급을 지속적으로 확보하는 가운데 석·박사급의 고급 과학기술인력의 규모를 확대하는 방향으로 진행되었다.

이에 따라 1980년대에는 적극적인 투자를 바탕으로 필요한 기술을 스스로 개발하는 단계에 진입하기 시작하였다. 기술진흥확대회의 개최 등 기술드라이브정책을 통해 기존 산업의 기술집약화를 촉진하는 한편 새로운 첨단산업에 도전하는 모습을 보여주었는데, 이는 산업경쟁력의 원천이 노동에서 기술로 변화하기 시작하면서 해당 산업의 양적 성장보다는 질적 발전이 더욱 중요해졌기 때문이다. 이에 따라, 당시 출범한 국가연구개발사업의 지원 및 일부 대기업의 노력을 통해 1980년대 중반부터 컴퓨터, 반도체, 통신 분야 등 몇몇 첨단기술분야에서 전략적인 연구개발이 이루어졌고, D램 반도체 개발, 전전자교환기 개발, 행정전산망 주전산기 개발 등을 통해 첨단산업의 기술경쟁력 기반을 확보하였다.

이 시기에는 민간기업의 연구개발역량이 크게 신장되어 이후 민간 주도의 기술개발시대를 여는 계기를 가져다 주었다. 연구개발투자에서 정부와 민간이 차지하는 비중은

1982년부터 역전되기 시작했으며 기업부설연구소는 1981년에 53개에 불과했던 것이 1991년 4월에는 1,000개를 돌파하였다. 그러나 이러한 결과는 선진국과 달리 정부의 강력한 지원에 힘입은 바 컸다. 정부가 1980년대 이후 민간기업의 연구개발활동을 촉진하기 위해 금융・세제・인력에 대한 지원시책을 대폭 강화하였기 때문이다. 특히, 1981년 정부가 기업부설연구소의 인정 기준을 정하고 연구개발인력에 대해 병역특례제도를 실시한 것은 다른 선진국에서 살펴볼 수 없는 조치였다.

그러나 이 시기까지도 대학의 연구개발활동은 활성화되지 못해 국가연구개발사업의 출범과 함께 정부출연연구기관에 대한 연구개발활동의 집중화는 심화되어갔다. 특히, 첨단기술에 도전하는 글로벌 대기업들이 상당한 기술집약화를 이룩해가고 있는 상황에서도 대학의 연구능력은 이를 뒷받침하지 못해 이후 대기업과 대학 간의 협력관계는 계속 약화되는 모습을 보여주게 되었다.

이와 함께, 1993년에 「협동연구개발촉진법」이 제정되었으나 산학연 협력은 여전히 활성화되지 못하였는데, 여기에는 대학과 정부출연연구기관의 경직된 인사제도와 패쇄된 연구문화에 중요한 원인이 있었다.

제5절 | 모방에서 창조로 전환하기 위한 국가기술혁신체제 구축: 1990년대 중반~현재

1. 배경

1990년대가 시작되면서 구소련을 포함한 사회주의권의 몰락과 함께 이념과 군사력에 의한 국제관계가 해체되면서 경제를 중심으로 한 국제관계가 핵심적으로 중요해지게 되었다.

이러한 상황에서 1995년 1월부터 새로운 국제무역과 투자의 규범을 정한 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)체제가 출범하게 되면서 국제기준을 준수해야 하는 세계화의 흐름이 본격적으로 우리 사회에 밀려들어오기 시작하였다.

과학기술분야의 경우에도 세계무역기구(WTO) 출범과 함께 각국의 과학기술정책이 국제 경쟁 질서를 왜곡시키지 않도록 정부의 직접적인 기술개발 지원을 제한하는 국제규범이 등장하였다. 이와 함께 1992년 UN환경개발회의(UNCED)의 결과인 리우선언과 의제21에 따라 환경오염을 유발하는 산업생산을 규제하는 국제적인 움직임이 구체화되었다. 환경 문제도 새로운 다자간 협상 의제가 되면서 산업활동과 과학기술활동에 상당한 영향력을 미치게 되었다.

이와 더불어 1990년대에 들어서서 경제사회 전반의 구조가 지식・정보를 중시하는 시스템으로 전환하기 시작하였다. 컴퓨터와 휴대전화와 같은 정보통신기기의 보급률이 높아지고 정보화가 빠르게 진행되었다. 또 산업 측면에서도 인터넷과 이동통신 분야는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 급속도로 성장했으며 이는 산업과 생활의 정보화,

지식화, 디지털화를 촉진하였다.

이러한 지식・정보화는 신기술을 접목하여 기존 주력산업의 체질을 개선하고 고도화하는 노력들을 촉발시켰다. 자동차, 조선, 철강, 정밀화학 등의 주력산업에서는 국제경쟁력을 갖추는 고효율・고부가가치 생산체제로 전환하는 것이 중요 과제로 부상하였고, 이를 위해 생산현장에서 축적된 지식을 바탕으로 새로운 기술을 개발하고 생산성을 향상시키면서 선진국 기술을 도입하던 단계를 벗어나 독자적인 제품과 공정기술을 개발하기 위한 다양한 시도들이 이루어졌다.

이러한 상황에서 한국경제는 1995년 국민소득 1만달러를 달성하여 신흥공업국 중에서 선진국을 추격하는 앞선 주자로 나서게 되었고, 경제의 세계화 흐름에 동참하여 1996년 선진국 경제협력기구인 OECD에 가입하게 되었다. 그러나 세계화의 전개 속에서 경제의 구조적 경쟁력이 부족한 가운데 이루어진 경제개방은 큰 비용을 치르게 하였다. 충분히 관리되지 않은 급속한 개방은 외환위기를 초래해 결국 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 요청하고 경제사회 전반의 구조조정을 추진해야 하는 상황에 이르게 된 것이다. 이러한 과정에서, 외환위기는 기업들에게 핵심 역량과 기술력의 뒷받침이 없이는 존립과 성장을 보장할 수 없다는 인식을 심어주는 한편, 산업의 구조조정과정에서 과학기술인력의 유동성이 커지면서 1990년대 후반 기술에 기반을 둔 벤처붐을 형성하는 계기를 마련해주기도 했다.

2000년대를 맞이하여 기술・경제 패러다임이 급격히 변화하기 시작했다. 정보기술 혁명, 글로벌 마켓의 형성, 시민사회의 성숙을 특징으로 하는 새로운 디지털시대가 개막되면서 사회・경제・산업의 전 부문에 걸쳐 커다란 변화가 불어닥친 것이다. 20세기가 자본과 노동이 생산요소의 핵심을 이룬 산업사회였다면 21세기는 지식이 가장 큰 생산요소로 세계경제를 이끌어가는 지식기반경제가 된 것이다. 지식기반경제가 심화되면서 전 세계는 글로벌 경쟁시대에 돌입하게 되었으며, 지식・정보가 노동 투입, 자본 축적에 의한 성장의 한계를 돌파할 새로운 성장요소로 부각되었다. 그동안 제조업 중심의 국제경쟁체제는 정보통신기술의 급속한 발전과 규제완화로 서비스부문까지 확대되어 전 산업분야를 대상으로 세계시장을 무대로 한 전방위 무한경쟁이 전개되기 시작하였다.

이러한 가운데, 신기술의 변화 물결이 더욱 거세져 왔다. 장차 과학기술 발전을 주도하고 변화 잠재력을 가지고 있는 신기술로서 정보기술(IT), 바이오기술(BT), 나노기술(NT) 등이 급속히 부상하였으며, 이러한 신기술은 향후 사회・경제・정치와 개인생활 등 모든 분야에 걸쳐 광범위한 영향을 미칠 것으로 전망되었다. 신기술의 경제사회적 영향력 확대와 함께, 생체정보처리(IT+BT), 지능형 극미세 전자기계시스템(IT+BT+재료), 메카트로닉스(IT+기계), 생체친화성 재료(IT+재료) 등의 분야에서 다양한 형태의 융합기술 및 복합기술 개발이 진전되면서 기술 변화의 속도가 더욱 빨라지고 이로 인한 시너지 효과도 높아졌다.

1990년대 후반에 시련을 안겨주었던 외환위기상황이 빠르게 극복되면서 핵심 역량 중심으로 산업과 기업의 구조조정을 이룬 효과가 본격적으로 나타나 2000년대 초부터 산업활동도 활력을 되찾게 되었다. 이러한 가운데, 우리나라는 과학기술혁신을 통해

새로운 성장동력을 찾고 일자리를 창출하기 위한 국가발전전략을 제시함과 아울러 지역혁신을 촉진하여 국토 균형발전을 기하는 노력을 전개해나갔다. 이와 함께 최근 들어 그동안 산업성장과 기술혁신의 걸림돌로 작용한 기업 규제를 과감히 개선하여 산업발전과 기술혁신의 생태계를 개선하는 노력을 강화하고 있고, 미국, 유럽 등과의 자유무역협정 체결을 통해 국제적인 경제 및 기술 교류를 획기적으로 강화하는 노력을 전개하고 있다.

2. 과학기술 발전의 모습

가. 과학기술 활동 추이

1990년대에 총연구개발투자는 꾸준한 증가 추세를 유지하여 1990년 3조 2,150억원에서 1995년 9조 4,406억원으로 3배 정도 크게 증가하였고, 1999년에는 11조 9,218억원으로 증가하였다.

GNP 대비 연구개발비는 1990년 1.72%에서 1997년에는 2.48%까지 증가하였으나, 이후 약간 감소하여 1999년에는 2.25%를 기록하였다. 1990년대의 정부와 민간 부문의 연구개발비 투자비율을 살펴보면 정부의 상대적 비중이 증가한 것을 알 수 있는데, 이는 중장기 연구개발사업의 확충과 경제위기 상황에서 민간의 위축된 연구개발투자를 보완하기 위해 정부의 연구개발투자를 확충한 데 기인한다.

1990년대의 연구개발투자를 선진국과 비교해 보면, 절대적인 규모 면에서는 적은 편이지만 상대적인 면에서는 선진국에 필적하게 되었다. 또한 연구개발투자의 증가도 매우 빠르게 이루어져 1990년에서 1999년까지 한국 121.2%, 미국 61.1%, 일본 46.1%, 영국 28.6% 순으로 한국의 연구개발투자 증가율이 선진국에 비해 크게 앞섰다. GDP 대비 연구개발비의 비중에서도 1990년도에는 일본 2.99%, 미국 2.65%, 독일 2.61%로서 우리의 1.72%를 크게 앞서고 있으나, 1999년에는 일본 3.02%, 미국 2.66%, 독일 2.40%, 한국 2.28%의 순으로 상당한 추격이 이루어졌다.

1990년대에는 과학기술성과를 나타낼 수 있는 특허출원건수가 급속히 증가하였는데, 1990년의 25,820건에서 1999년에는 80,642건을 기록하였다. 특히, 1990년대에는 해외특허출원건수도 급격하게 증대되었는데, PCT(Patent Cooperation Treaty: 특허협력조약에 의거한 국제 특허출원) 건수는 1990년에는 24건에 불과하던 것이 1995년과 2000년에는 각각 196건과 1,580건으로 급격하게 증대하였다. 이러한 특허출원건수의 증가는 민간 연구개발활동의 활성화와 함께 산업의 기술집약화가 촉진되었다는 것을 반영하는데, 산업체의 매출액 대비 연구개발비는 1990년의 1.7% 수준에서 1999년에는 2.0%로 증가하였다. 이와 함께, 국제학술지(SCI) 논문발표 수를 살펴보면, 1990에는 1,587편에 머물러 있었으나 1999년 11,324편, 2000년 12,472편으로 크게 증가해왔다.

기술도입대가 지급은 1990년 10억 8,700만달러에서 1999년에는 26억 8,600만달러로 증가하였다. 그러나 기술도입의 성격은 1970년대의 일괄기술 도입이 1980년대를 거치면서 요소기술 도입으로 전환해나갔다.

〈표 8-6〉 주요 과학기술 관련 지표(1990년대)

		1990	1991	1993	1995	1997	1999
연구개발투자	연구개발투자액(10억원)	32,105	41,584	61,530	94,406	121,858	119,218
	연구개발투자/GNP(%)	1.72	1.84	2.12	2.37	2.48	2.25
	연구개발투자 민간부담률(%)	84.1	75.6	76.2	75.7	72.5	70.0
	산업체연구개발비/매출액(%)	1.7	1.7	2.1	2.2	2.1	2.0
	연구원1인당 R&D투자(천달러)	66	72	77	122	125	100
연구인력	연구원 수(천명)	70.5	76.3	98.8	128.3	138.4	134.6
	인구만명당 연구원 수(명)	16.4	17.6	22.3	28.5	30.1	28.9
	산업체종업원 1천명당 연구원(명)	28.2	30.9	36.8	45.1	54.3	59.4
	산업체연구원/전체 연구원(%)	55.0	59.1	54.8	53.4	53.9	52.3
기업부설연구소(개)		966	1,201	1,690	2,270	3,060	4,810
산업재산권	특허출원 수(건)	25,820	28,132	36,491	78,499	92,734	80,642
	실용신안출원 수(건)	22,654	25,895	32,218	59,866	45,809	30,650
기술무역	기술도입대가 지급(백만달러)	1,087.0	1,183.8	946.4	1,947.0	2,414.6	2,685.8
	기술수출대가 수취(천달러)	21.8	35.2	45.1	112.4	162.9	193.3

자료: 한국산업기술진흥협회, 『산업기술백서』 및 『산업기술주요통계요람』, 각년도.

2000년대 들어 우리나라는 글로벌 기술경쟁에서의 우위 선점을 위해 적극적으로 연구개발투자를 강화해왔으며, 특히 정부부문의 경우 지난 5년간(2001~05) 연구개발예산(25.2조원)이 과거 20년간(1986~2005) 연구개발예산의 48.4%를 차지할 정도로 적극적이었다. 총연구개발투자액의 변화를 살펴보면, 2000년 13조 8,485억원에서 2006년의 27조 3,457억원으로 2배 정도 크게 증가하였다. 이 중 정부연구개발예산은 1998년 2조 9,375억원에 머물렀던 것이 2005년 6조 7,368억원, 2007년에는 8조 1,396억원으로 증가하였는데, 2005~07년 기간 중 정부연구개발투자의 연평균 증가율은 11.95%로서 정부총지출(6.3%), 교육(5.7%), 국방(7.8%) 등 타 부문보다 훨씬 빠르게 증가하였음을 알 수 있다. GNP 대비 연구개발투자는 2000년 2.39%에서 2007년에는 3.47%까지 증가하였는데, 이는 미국, 일본 등 다른 선진국에 비해서도 높은 비중이다.

연구개발투자와 함께 연구개발인력 또한 지속적으로 증가했다. 과학기술혁신 추진의 필수요소가 되는 총 연구원 수는 2000년 16만여 명에서 2007년에는 28만 9,100명 수준으로 세계 7위 수준으로 급속히 증가하였다. 또한 인구 만명당 연구원 수는 2000년 34명 수준에서 2007년에는 59.7명 수준으로 증가하였다.

2000년대 민간의 연구개발투자액은 총연구개발투자액 증가에 비례하여 지속적으로 증가하였으며, 기업연구소 수는 2000년 7,110개에서 2004년 9월에는 10,000개 시대를 열었으며, 2008년에는 15,000개를 넘어섰다. 이에 힘입어 산업체의 기술집약도의 척도가 되는 매출액 대비 연구개발비는 2000년 2.0% 수준에서 2007년 2.4% 수준으로 증가하였다.

과학기술 발전의 성과를 살펴보면, 특허출원건수가 2000년 10만건을 넘어서면서 2007년에는 17만 2,469건에 달하게 되었다. 특히, 미국에 등록된 특허의 경우 2000년

3,314건에서 2006년에는 5,908건으로 56.1% 증가하여 세계 5위 수준으로 올라섰고, 미국·일본·유럽 특허청에 등록되어 있는 삼극특허(triad patent families)는 2000년 820건에서 2005년에는 3,158건으로 약 3.9배 증가하여 과학기술 발전의 질적 수준도 크게 제고되었다. 한편, 국제학술논문(SCI) 게재건수를 보면, 2000년 12,475편에서 2006년에는 23,286건으로 꾸준히 증가되었으며, 세계 점유율 또한 2000년 1.39%에서 2006년도에는 2.05%로 상승하였다. 아울러 연구개발활동의 효율성을 알 수 있는 지표인 연구원 100명당 논문 수도 2000년 7.8건에서 2006년에는 9.07건으로 지속적으로 향상되어 왔다. 이와 함께, 여전히 미흡한 수준이지만 세계적인 과학적 성과를 게재하는 Nature, Science, Cell 등에 대한 논문게재실적도 2005년 이후에는 증가하고 있는데, 2007년에는 우리나라 과학자가 Nature지에 9편, Science지에 10편, Cell지에 5편의 논문을 게재하였다. 그러나 여전히 국제학술지 게재논문의 양적 증가에 비해 피인용 횟수 등 질적 수준은 미흡한 것으로 나타나고 있다. 2006년 과학기술분야 SCI 게재논문의 피인용 횟수를 국제 비교했을 때, 우리나라는 3.22회(28위)로 미국 6.46회(3위), 영국 5.93(6위), 독일 5.65(8위), 일본 4.38회(20위)에 비해 낮게 나타나고 있다.

〈표 8-7〉 주요 과학기술 관련 지표(2000년대)

		2000	2001	2003	2005	2006	2007
연구개발투자	연구개발투자액(10억원)	138,485	161,105	190,687	241,554	273,457	313,014
	연구개발투자/GNP(%)	2.39	2.59	2.63	2.98	3.23	3.47
	연구개발투자 민간부담률(%)	72.4	72.5	74.0	75.0	75.4	73.7
	산업체연구개발비/매출액(%)	2.0	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4
	연구원1인당 R&D투자(천달러)	113	92	106	131	143	15.2
연구인력	연구원수(천명)	160.0	178.9	198.2	234.7	256.6	289.1
	인구만명당 연구원 수(명)	34.0	37.8	41.4	48.8	53.1	59.7
	산업체종업원 1천명당 연구원(명)	68.2	74.1	90.1	99.5	105.6	107.5
	산업체연구원/전체 연구원(%)	59.0	62.2	62.6	65.7	67.8	64.2
기업부설연구소(개)		7,110	9,070	9,810	11,810	13,324	14,975
산업재산권	특허출원 수(건)	102,010	104,612	118,652	160,921	166,189	172,469
	실용신안출원 수(건)	37,163	40,804	40,825	37,175	32,908	21,084
기술무역	기술도입대가 지급(백만달러)	3,062.8	2,642.7	3,236.5	4,525.1	4,837.6	5,103.5
	기술수출대가 수취(천달러)	201.0	619.1	816.2	1,624.9	1,896.6	2,178.3

자료: 한국산업기술진흥협회, 『산업기술백서』 및 『산업기술주요통계요람』, 각년도.

〈표 8-8〉 세계적 과학저널에 대한 논문게재 수

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nature	6	7	9	4	6	16	10	9
Science	3	3	4	6	4	9	7	10
Cell	1	3	5	2	4	2	6	5

자료: 과학기술통계서비스(sts.ntis.go.kr).

또한 기술경쟁력 측면에서는, 첨단 연구성과가 산업화로 이어지고 일부 원천기술분야에서 세계적인 성과를 창출하면서 조선, 철강, 자동차 등 전통산업을 비롯해 반도체, 디스플레이, 휴대폰 등 신산업부문에서 세계시장 경쟁력을 강화하였다. 2004년도 시장점유율을 살펴보면, 반도체 9.5% 4위(메모리 1위), 디스플레이 38.6% 1위(PDP 41.9% 1위), 휴대폰 22.1% 2위(CDMA 42.0% 1위)를 차지한 것으로 나타난다. 그동안의 연구개발투자의 누적효과와 기술 축적에 힘입어 2000년대에는 각 기술분야에서 세계적인 수준의 발전 성과가 가시화되고 있는데, 특히 미래유망 신기술분야의 개발 성과와 주력산업 기술의 첨단화는 우리 산업의 국제경쟁력을 크게 제고시키고 있다.

나. TFT-LCD기술의 세계적 경쟁력 확보

우리나라는 반도체산업에서 축적된 공정기술과 브라운관 생산을 통해 구축된 부품산업을 기반으로 1990년대 초부터 브라운관 전문생산업체를 중심으로 TFT-LCD 개발에 본격적으로 참여하였다. 이후 1998년까지는 주로 일본계 선발업체들의 생산방식을 모방하여 공정기술에서의 기술 격차를 줄이기 위해 노력해왔으나 낮은 수율과 높은 원가 등으로 고전을 면치 못하였다. 그러나 1998년 일시적인 세계적 공급과잉으로 업계가 불황을 겪을 때 일본 업체들의 소극적인 투자와는 달리, 국내 업체들은 정확한 시장예측과 과감한 시설투자를 단행하여 13.3인치 이상의 대화면에서 주도권을 쥐게 되는 계기를 마련하였다. 이후 대화면 노트북용 PC와 모니터 수요가 급증하게 됨에 따라 국내 기업들의 시장점유율이 급상승하게 되었고, 이에 고무된 국내 기업들은 적극적인 선행투자로 한국을 TFT-LCD 1위 생산국으로 올려놓았다. 한국 업체들은 PC용 모니터, TV시장에서 우위를 점하기 위해 주로 생산성 향상에 노력을 기울이고 있으며 향후 급격한 시장성장이 예상되는 휴대용 디스플레이 기기에서도 일본과 경쟁하고 있다.

우리나라의 기술 수준은 양산수율부문에서 세계 1위로 현재 TFT-LCD 분야에서 세계시장 점유율 1위를 차지하는 원동력이 되고 있다. 이에 따라 생산업체별 세계시장 점유율도 삼성전자와 LG디스플레이가 각각 1위와 2위를 차지하고 있다. 그러나 부품·소재 및 장비의 국산화율은 각각 30%와 20% 수준으로 일본에 대비하여 기술경쟁력이 취약한 편이고, 국내 민간기업에서의 연구개발은 주로 생산공정 최적화를 통한 가격경쟁력 확보에 초점이 맞춰져 있다.

우리나라 기업들은 2001년 일본을 제치고 대형 TFT-LCD(10인치 이상) 분야에서 세계 최대 생산국으로 부상한 이후, 양산기술력을 바탕으로 먼저 제5세대 투자를 추진함으로써 국제경쟁력과 시장 확보 경쟁에서 우위를 확보하였다. 이후에도 국내의 삼성전자와 LG디스플레이가 계속적으로 제6세대, 제7세대, 제8세대 양산 라인에 투자하여 일본, 대만에 비해 우위를 점하고 있다.

다. 이동통신기술의 세계 선도

1990년 체신부는 국민경제성장과 산업발전으로 이동통신 수요가 급증함에 따라 고도

의 통신시스템이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 그러나 기존의 아날로그 이동전화시스템으로는 한계가 있어 이를 디지털화하고 새로운 서비스를 개발하기 위하여 1988년부터 ETRI에서 추진하던 디지털 무선통신시스템 개발과제를 디지털 이동통신시스템 개발과제로 확대하였다.

이에 따라 연구개발목표도 기지국과 단말기 개발에서 이동통신교환기까지 포괄하는 전체 시스템을 1990년부터 개발하여 1997년에 상용서비스를 제공하는 것으로 바뀌었다. 연구개발을 총괄한 ETRI는 TDMA와 CDMA 다원접속방식 중에서 초기에는 유럽형 TDMA방식인 GSM방식의 개발을 검토하였으나, 여러 사정을 고려하여 CDMA방식을 선택하였다. 당시 TDMA기술은 많은 해외업체들이 보유하고 있어서 이를 쫓아가야 하고 기술종속의 위험도 있지만, CDMA기술은 채널 수용용량을 한층 제고시킬 수 있고 퀄컴사가 유일하게 보유하고 있어 이를 택할 경우 선진업체들과의 격차를 줄일 수 있는 호기라는 판단도 작용하였다. ETRI는 1991년 퀄컴사와 시스템 정의, 이동시험시스템, 생산 전 단계 기술개발을 포함하는 3단계의 CDMA 디지털셀룰러시스템 공동기술개발협약을 체결하였다. 이에 따라, 교환기술은 이미 개발된 TDX-10을 근간으로 하고, CDMA 핵심기술 등 부족한 무선기술은 퀄컴사의 기술을 활용하였다. 이에 따라 1993년 CDMA 단말기 기지국 및 제어국 시제품이 개발되고 1994년 시스템 연동시험 및 보완을 거쳐 보완된 상용시스템이 개발되었으며, 그리고 1995년 이동통신기술개발 사업관리단의 상용시험을 거쳐 1996년 세계 최초로 한국이동통신(주)과 신세기통신(주)에서 상용서비스가 개통되었다. 한편, 이동통신 단말기 및 시스템의 수출은 1999년부터 시작되어 2006년에는 세계 3위의 이동통신단말기 생산국이 되었다. 이러한 기술적 성공을 통해 우리나라는 2000년대에 IT 강국으로 발전할 수 있는 기반을 구축하게 되었다.

우리나라는 세계에서 인터넷 왕국으로 불릴 만큼 2002년 12월 초고속인터넷 보급 세계 1위를 기록하였고 IT 기술분야의 세계적인 테스트베드가 되고 있다. 2003년 DMB 핵심 기술 개발에 성공하여 세계 최초로 지상파 DMB 실험방송을 시연했고, 2005년 11월 부산에서 열린 APEC 정상회의에서 휴대용 무선인터넷인 Wibro를 세계 처음으로 시연하고 2006년 6월에는 KT와 SKT 등 통신사업자를 통해 상용화 서비스를 개시하였다. 이 두 기술은 미래형 이동통신기술로 세계가 주목하고 있는데, 2005년에는 두 기술 모두 국제표준으로 채택되었다.

2005년 WiBro서비스 시연에서는 PDA 형태의 단말기와 일반 휴대폰 형태의 단말기, 그리고 노트북에 장착할 수 있는 PCMCIA 카드 형태가 선보였는데, 그동안 순수 국산기술로 개발되어 온 WiBro의 우수한 기술력과 시장에서의 성공 가능성을 세계에 입증하는 계기가 되었다. 그리고 2006년 6월에는 KT와 SKT 등 통신사업자를 통해 WiBro 상용서비스가 시작되었고, 2006년에는 브라질, 베네수엘라, 크로아티아 3개국에서 상용서비스를 시작하였다.

라. 우주기술의 개척

우리나라의 국가우주개발사업은 1996년 4월 과학기술부가 수립한 우주개발 중장기기

본계획에 의해 본격적으로 이루어졌으며, 2006년에는 「우주개발진흥법」(2005년 제정) 제6조에 의거하여 우주개발에 관한 사항을 심의하기 위한 국가우주위원회를 설치하였다. 2007년에는 「우주개발진흥법」에 근거하여 기존의 우주개발 중장기기본계획을 수정 보완한 제1차 우주개발진흥기본계획을 수립하여 우주개발을 사업 중심에서 핵심 기술 획득 중심으로 전환하였다. 1990년대 초반 이후 우주기술 자립을 위한 인공위성 개발을 추진하여 다목적실용위성(아리랑 1호), 과학로켓(1, 2, 3단형), 과학위성(우리별 1호, 과학위성 1호) 등의 개발이 이루어져 해외 선진기술의 학습과 국산화 작업이 이루어졌다. 그리고 한국인 우주인이 2008년 12월 러시아 소유즈 우주선에 탑승하여 국제우주정거장(ISS)을 방문한 바 있다.

위성 개발에서는 KAIST 인공위성연구센터가 1992년, 1993년, 1999년 및 2003년에 각각 우리별 1호, 2호, 3호 및 과학기술위성 1호를 발사함으로써 국민의 관심을 우주분야에 집중시키는 계기가 되었다. 1999년, 2006년에는 실용급 위성인 다목적실용위성 1호, 2호를 각각 발사하였다. 민간위성 개발분야에서는 전담사업자인 한국통신(KT)의 무궁화위성(KOREASAT) 1호, 2호, 3호가 각각 1995년, 1996년, 1999년에 발사되어 방송·통신 위성으로 사용되고 있으며, 특히 2006년에는 민군겸용 통신위성인 무궁화위성 5호가 성공적으로 발사되었다. 또 SK텔레콤이 일본 협력업체와 함께 2004년 3월 13일 세계 최초의 DMB전용 위성인 한별위성(MBSat)을 성공적으로 발사하고 서비스를 실시하게 되었다.

발사체 개발은 한국항공우주연구원에서 1993년에 개발한 1단형 과학로켓(KSR-I)을 2회에 걸쳐 발사에 성공하여 한반도 상공의 오존층 분포를 측정한 것을 시작으로, 1998년 6월에 2단 중형과학로켓(KSR-Ⅱ) 발사에 성공하였으며, 2002년 11월에는 한국 최초의 액체추진 과학로켓(KSR-Ⅲ) 발사에 성공하였다. 우주발사체분야에서는 아직 우주강국에 비해 상당히 뒤처져 있으나, 액체로켓의 개발에서 얻은 중요한 기술적 경험과 러시아와의 1단 액체로켓엔진 개발 협력을 바탕으로 소형위성 발사체(KSLV-I) 개발을 완료하였다. 2009년 8월 이 소형위성 발사체는 동년 6월 전남 고흥에 완공한 나로우주센터에서 100㎏급 과학기술위성 2호를 발사하였으나, 페어링 결함으로 인공위성의 궤도 진입에는 실패하였다.

마. 중화학공업의 첨단기술 재무장

자동차분야에서는 핵심 기술인 엔진기술의 자립이 이루어졌다. 자동차엔진의 설계·제작은 매우 어려운 기술이고, 자동차엔진의 설계·제작 기술 없이는 세계적인 자동차 메이커가 될 수 없다. 이러한 가운데 1991년 개발된 알파엔진은 현대자동차가 순수 국산기술로 제작한 독자 엔진의 이름으로, 알파엔진이 개발되기 전까지는 우리나라 자동차산업은 엔진을 외국 메이커에 의존할 수밖에 없었다. 알파엔진의 개발로 독자 엔진을 장착한 명실상부한 국산자동차를 생산할 수 있게 되었다. 이어서 현대자동차는 남양연구소를 설립하고 여기에 국제 규모의 주행시험장과 엔진시험실 등 자체 연구시스템을 마련하였다. 이와 함께, 현대자동차는 중형차부문에서 계속 강화되는 환경규제를 넘어서고 선도

기업과 경쟁하기 위해 5년에 걸친 연구개발을 통해 2004년 세타엔진 개발에 성공하여 NF쏘나타에 장착되었다. 이 엔진은 다임러크라이슬러사 및 미쓰비시사와 공동으로 개발하였으며, 이들로부터 총 5,700만달러의 기술사용료를 받기도 하였다. 이 과정에서 현대자동차가 그 이전까지 축적한 엔진기술들을 활용하였고 또 해외와 활발한 기술협력도 추진하였다. 이 엔진의 성능은 동급의 도요타 캠리 및 혼다 어코드와 동등한 성능을 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 현대자동차의 독자적인 엔진 개발 성공에 따라 기아자동차와 대우자동차도 기술개발에 박차를 가해 신차 개발에 주력하게 되었고, 우리나라가 세계 5위 자동차생산국으로의 지위를 다지는 기틀을 마련하였다.

조선기술분야에서는 2000년대 들어 세계 최초로 육상건조공법, 재기화 LNG선, 쇄빙유조선이 개발되었다. 현대중공업이 개발한 육상건조공법은 지금까지의 통념을 깨고 도크가 아닌 육상에서 선박을 훌륭하게 건조하여 연간 건조능력을 크게 향상시켰다. 이 방식은 선박을 육상에서 건조한 다음 에어패드로 선체를 들어 올려 선체를 스키드 위에서 안벽까지 이동시킨 다음 바지선에 선적시킨다. 선적절차가 끝나면 바지선은 선체를 목적지 해역까지 운송한 다음 밸라스트로 잠수함으로써 선박을 안전하게 진수시키는 방식이다. 이 방식은 선체에 손상이 가지 않도록 ㎜ 단위의 정밀도를 유지해야 하는 첨단기술을 요구하고 있다. 재기화 LNG선박은 액화 천연가스를 기화시켜 수요지에 바로 공급하는 새로운 형태의 선박이다. 이 방식은 전 세계적으로 청정연료에 대한 수요가 급증하여 육상시설이 크게 부족한 상황에서 육상의 저장탱크나 기화시설 없이 LNG선에서 액화천연가스를 기화시켜 바로 육지에 공급하는 새로운 방식이다. 그리고 삼성중공업은 영하 45도의 외기 온도에서 1.5미터의 얼음을 깨면서 독자적으로 안전하게 항해할 수 있는 7만톤급 쇄빙유조선을 세계에서 처음으로 개발·건조하여 동아시아와 미국 및 유럽국가를 연결하는 최단항로의 자원 수송에 새로운 길을 열었다.

철강분야는 1990년대에 들어와 선진국의 기술이전 기피가 심해지면서 독자적인 기술개발의 필요성이 증대하였다. 이와 같은 상황에서 산·학·연 협동체제를 구축하여 포항제철이 2007년 연산 150만톤 규모의 파이넥스공장을 세계 최초로 건설하여 상용화에 성공하였다. 이 공장은 소결공장과 코크스공장 등 원료의 사전 가공공정 생략이 가능해 동일 규모의 용광로 대비 설비투자비가 80% 수준이고 SOx 및 NOx 등 공해물질 배출량은 용광로 대비 각각 3%와 1% 미만인 환경친화적인 파이넥스 용융환원 신제철기술을 선보였다. 통상적인 개념은 대형 용광로를 사용하는 공법을 통해 철강을 생산하는 것이었으나, 포항제철은 이에 도전하여 용광로를 사용하지 않는 새로운 공법을 이용하는 대량생산시스템을 개발하였다.

3. 정부의 역할

가. 기초·원천 연구능력의 확충

1980년대까지만 해도 대학은 정부의 정책연구나 조사연구 위주의 연구활동 수준에 머물러 있었다. 그러나 1990년대에 정부가 산·학·연을 모두 참여시키는 선도기술개발사

업(G7프로젝트)를 추진하면서 비로소 대학에서도 본격적인 연구개발활동이 시작되었다고 할 수 있다. 대학의 연구개발역량 강화가 본격화되면서 대학원 정원 확대, 우수연구센터(SRC/ERC) 사업, 대학원중심대학/연구중심대학 육성 등이 주요 정책으로 추진되었다.

이 가운데, 1990년에 시작된 우수연구집단 육성사업은 국내에 흩어져 있는 우수 연구인력을 특정 분야별로 체계적으로 집중 지원함으로써 세계적 수준의 선도 과학자로 육성하기 위해 9년간 지원하는 사업으로서 대학의 기초연구능력 제고에 매우 중요한 기여를 하였다. 이 사업은 과학연구센터(science research center: SRC)와 공학연구센터(engineering research center: ERC)로 구분하여 추진되며, SRC는 순수기초과학연구를 지원한다. 각 센터는 연구와 교육, 학술활동, 국제협력, 운영관리 등 포괄적인 연구활동을 수행하며, 특히 국제화시대를 맞아 실질적인 국제공동연구를 수행하도록 지원하고 있다. 이 사업에는 1990년부터 2006년까지 총 113개 센터에 대해 총 6,885억원이 지원되었다.

1990년대 중반 이후에는 그동안의 양적 성장에도 불구하고 대학의 연구역량에 대한 질적 측면의 개선이 필요하다는 인식이 대두되었다. 이러한 상황을 개선하고 대학 연구역량의 질적 강화를 위해 두뇌한국 21사업(BK21)이 1998년에 시작되었다. 이 사업은 대학의 교육・연구 환경을 개선하여 세계 수준의 대학원을 집중 육성하고 우수 연구개발인력을 양성하는 데 그 목적을 두었다.

1997년에는 과학기술부의 특정연구개발사업에서도 원천연구에 초점을 둔 창의적 연구진흥사업을 출범시켰다. 이 사업은 창조적 과학에 직접 뿌리를 두어 새로운 기술혁신의 싹을 탐색하고 발아시켜 이를 통해 미래 신산업의 창출이 가능한 독자적 핵심 원천기술 확보를 지향하였다. 연구책임자 중심의 연구단 운영에 9년 이내의 기간 동안 과제의 성격에 따라 연간 5~8억원의 연구비를 지원해왔다. 그리고 1999년부터 21세기 프론티어연구개발사업이 시작되면서 사업별로 요구되는 기초・기반 연구를 중심으로 대학에 대한 연구비 지원이 확대되고 교수들의 연구 참여도 크게 늘어났다.

1990년대 후반 이후 대학연구지원정책에 나타난 또 다른 특징으로서는 지역경제, 중소기업 등과 같은 여러 사회경제적인 목적과의 연계성 강조, 학제 간 융합분야 육성, 지적재산권 창출 촉진 등을 들 수 있다. 대표적인 사업으로 지역협력연구(RRC)사업, 국가핵심연구센터(NCRC)사업, 기초의과학연구센터(MRC)사업, 창업보육센터사업 등이 있다. 이러한 여러 정책들이 추진된 결과, 강화된 대학의 연구역량은 논문 발표 수, 논문 피인용 지수 등 학술연구 외에도 지역산업의 연구개발 수요 충족 및 산업기술 개발 등으로 그 기여를 확대하게 되었다.

2000년대에 들어서는 창의적 기초연구 육성을 위한 개인 및 소규모 연구팀의 창의적 연구활동과 우수집단 등 학제 간 연구를 중점 추진하였으며, 나노팹 등 미래 첨단기술분야 연구 수행에 필수적인 대형 연구 시설・장비 등 연구 인프라 구축에 나섰다. 그중 국가핵심연구센터(NCRC) 사업은 우수연구센터의 후속 모델로 기획되어 국가 차원에서 전략적 육성이 필요한 미래지향적 과학기술분야에서 공동연구 수행을 촉진하여 세계 수준의 지식과 경쟁력을 창출하는 것을 지향하여 센터당 7년간 지원하고 있다.

2002년에는 기존에 추진하던 기초과학연구사업 이외에 기초의과학육성 종합계획에 따라 기초의과학연구센터(MRC)사업을 추진하고 그동안 상대적으로 소외되었던 수학, 물

리, 화학 등 순수기초과학분야의 창의적인 연구를 지원하는 선도기초과학연구실(ABRL) 사업을 새로이 착수하였다. 기초의과학연구센터(MRC)사업은 생명공학과 임상의학에 공동으로 활용 가능한 기초의과학 세부분야 중, 중·대 규모로 장기간 연구개발이 필요한 분야에 대한 연구거점을 구축하기 위해, 의·치·한의대 기초의학 교실에 연구센터를 설립하여 최장 9년간 지원하는 사업으로서, 2002년 처음으로 11개 센터를 선정·지원하였다. 선도기초과학연구실(ABRL)사업은 수학, 물리, 화학 등 순수기초과학분야 연구개발 촉진을 위해, 연간 2억원 규모로 총 5년간 연구실 단위의 소규모 연구집단의 구성·운영을 지원하는 사업으로서, 2002년 시범사업을 추진하여 15개 연구실을 선정하였다. 이와 함께, 2002년부터 나노팹을 구축하는 등 미래 첨단기술분야 연구 수행에 필수적인 대형 연구 시설·장비 등 연구 인프라 구축에도 본격적으로 나섰다.

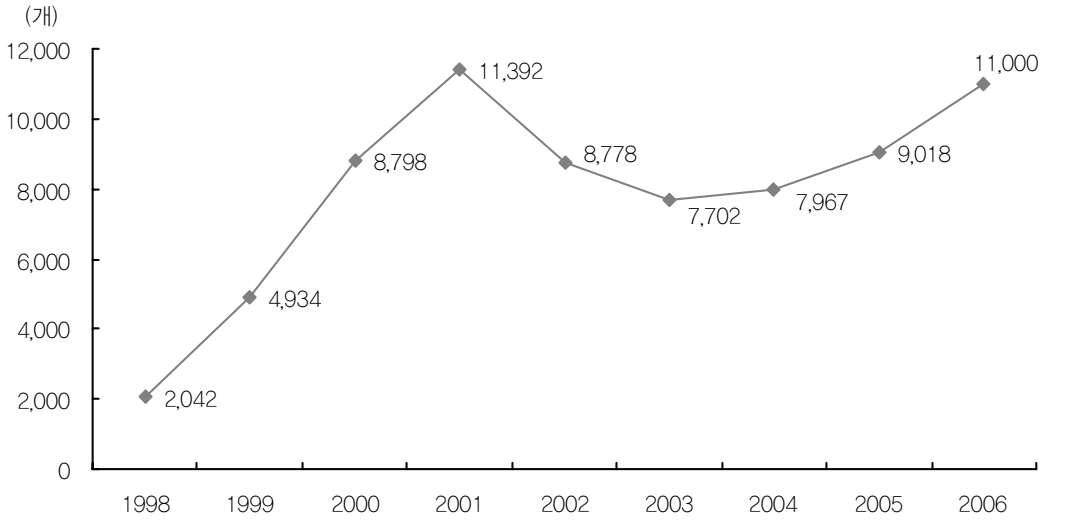
탈추격형 기술혁신체제로 전환을 시도하면서 미래산업을 선도하고 국민 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 정부연구개발의 역할에 대한 기대감이 높아져 왔다. 이러한 가운데, 핵심 기초·원천 연구에 대한 투자와 창의적인 개인연구 지원을 확대하기 위해 2005년 8월에는 기초연구진흥종합계획(2006~10)을 수립하고 기초과학연구진흥협의회를 신설하였다. 정부는 다양한 기술 원천이 될 수 있는 기초·원천 연구에 대한 연구개발투자를 확대했는데, 이는 첨예한 기술보호주의로 핵심 기술의 도입이 어려워지고 모방기술만으로는 기술혁신의 한계가 있다고 판단하였기 때문이다.

한편, 2008년 출범한 신정부는 기초·원천 연구에 대한 투자를 획기적으로 제고한다는 정책목표를 가지고 2012년까지 기초·원천 연구 예산의 비중을 정부연구개발예산의 50%까지 확대한다는 계획이다. 이러한 맥락에서 지금까지의 모방(catch-up)전략에서 벗어나 기초역량에 기반한 창조적 성장을 위해 총 3,000명 규모의 세계적 수준의 기초과학연구원 설립, 대형연구시설로서 중이온가속기 설치, 지식기반 첨단기업 유치 등을 포함하는 국제과학비지니스벨트 조성계획을 2009년에 수립하고 현재 입지 선정 등 실천방안을 모색하고 있다.

나. 기술집약형 중소·벤처기업의 육성과 민간기업 기술혁신의 활성화

본격적인 기술집약형 중소·벤처기업의 육성은 1997년 「벤처기업육성에관한특별조치법」이 발효되면서 시작되었다. 중소기업을 보호와 육성의 대상으로 간주하고 저금리정책과 경쟁제한제도 위주로 정책을 계속 추진하여서는 중소기업의 근본적인 경쟁력 제고와 질적인 성장에 한계가 있다고 판단하고, 기술력과 혁신성을 갖춘 중소·벤처기업 육성으로 정책을 전환하게 된 것이다. 다른 한편으로 1990년대 말 벤처붐 형성은 당시 외환위기에 따른 민간기업의 구조조정과 밀접히 연관되어 있다. 외환위기를 겪으면서 확대 일로에 있던 민간부문의 연구개발투자는 처음으로 축소되었는데, 이러한 과정에서 구조조정으로 인해 연구소를 떠난 연구원이 타 기업 또는 타 연구소로 재취업 또는 사내 타 부서로 전출되기도 했지만, 일부 연구소를 떠난 연구원들은 벤처 창업을 하여 1990년대 후반 벤처붐에 활력을 가져다 주었기 때문이다. 이렇게 육성된 벤처기업 수는 초창기 2,000여 개에서 시작하여 2001년 말에는 1만 1천개까지 증가하다가, 이후 벤처 육성의

[그림 8-3] 벤처기업 증감 추이 및 현황



자료: 과학기술부, 『과학기술40년사』, 2008.

거품 붕괴와 벤처기업 지정요건 강화에 따라 다소 줄어들어 2005년에는 9,700여 개에 이르렀다. 벤처기업 수는 2006년에는 다시 1만 1천여 개로 증가하였으나, 그동안 정부가 운영하던 벤처기업지정제도는 민간 운영으로 바뀌게 되었다.

한편, 2005년 들어 정부는 기존의 벤처기업육성시책보다 진일보한 혁신형 중소기업 육성전략으로 정책을 전환하였다. 혁신형 중소기업이란 기술 및 경영 혁신을 통해 일반 기업보다 높은 부가가치를 창출하는 기업을 의미한다. 그동안 지속적인 정부의 지원시책에도 불구하고 전체 기업에서 차지하는 중소기업의 연구개발투자 비중이 2001년 28.8%에서 2004년 20.9%로 지속적으로 감소하고, 연구개발투자를 하는 기업이 5인 이상 중소기업 11만개 중 약 10% 수준인 10,894개에 머물고 있는 실정이었다. 그리고 2002년 이후 경기침체에 따라 대학 교수 및 연구원의 벤처 창업이 줄어들어 혁신형 중소기업의 저변 확대가 기대에 미치지 못하고 있었다. 이에 따라, 정부는 성장·발전 단계별 연구개발 지원의 필요성을 인식하게 되었다. 혁신형 중소기업에 대해 초창기 과제 발굴단계에서는 타당성 평가를 지원하고, 개발단계에서는 평가를 생략하면서 절차를 대폭 간소화하고, 사후관리단계에서는 사업화 자금을 지원하고, 최종적인 판매단계에서는 구매조건부 기술개발을 지원하는 일괄지원시스템 구축을 추진하였다.

기업부설연구소는 1980년대 이래 설립에 따른 각종 지원시책과 설립 인증요건의 완화 등에 따라 계속 가파른 증가세를 보여왔지만, 특히 1990년대 말 벤처붐에 따라 설립이 더욱 급증하게 된다. 이는 외환위기를 기점으로 기술개발만이 기업 생존의 유일한 수단이라는 인식과 기술경영 마인드가 급속도로 확산되면서 기술혁신 노력에 대한 기업의 관심도가 그만큼 높아졌다는 것을 반영한다. 특히, 정보통신기술의 발전에 힘입어 인터넷과 무선통신, 반도체부문의 중소기업연구소 설립이 두드러지게 증가하고 최근에는 바이오기술 및 나노기술 분야의 기업부설연구소 설립도 증가하여 2000년에 5,000개, 2004년

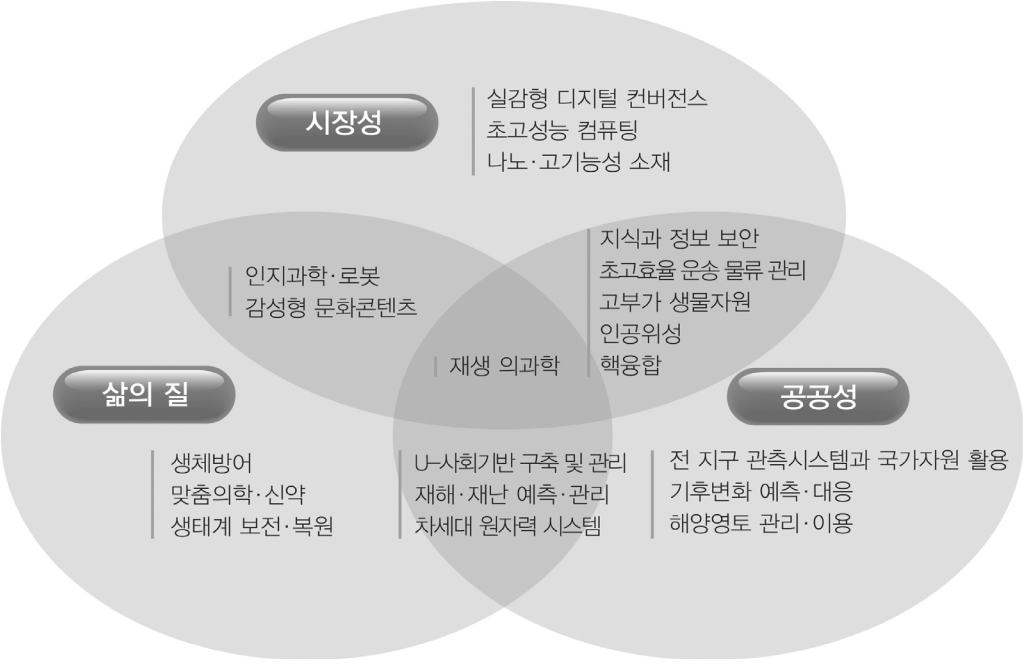
9월에는 1만개를 각각 돌파하였고, 이후에도 가파른 증가세를 이어가며 2008년에는 1만 6천개를 넘어섰다. 그리고 2006년 말을 기준으로 할 때 전체 기업부설연구소 중 중소·벤처기업의 비중은 93.0%에 달한다.

다. 신성장동력 확보를 미래유망기술개발

1990년대 중반 이후 새로운 성장동력 발굴 부진, 1997년 외환위기 등으로 총생산요소 투입의 성장 기여도가 2%대로 둔화되고, 국민소득이 10년간 1만달러 수준에 머무르는 등 지속적인 성장동력 창출에 한계를 노정해왔다. 그 원인으로는 모방형 기술혁신의 한계, 창조적 과학기술인력 부족, 원천기술 개발능력 부족, 연구개발 성과의 산업화 부진, 성숙기술의 후발국 추격을 허용 등이 지적되었다.

이러한 상황 속에서 국민소득 2만달러를 달성하고 선진국에 진입할 수 있도록 전반적인 기술혁신전략 수정이 불가피해졌고, 이에 따라 새로운 성장동력 발굴과 창조형 기술혁신체제로 전환해야 할 필요성이 제기되었다. 정부 차원에서의 신성장동력에 대한 논의는 1990년대 중반부터 시작되어 2001년에 작성된 과학기술기본계획(2001~06년)에서 IT, BT, NT, ST, ET, CT 등 6개 미래유망 신기술분야를 선정하기에 이르렀다. 그리고 2002년에는 10년 후 과학기술 비전과 중점기술 99개에 대한 국가기술지도(national technology roadmap: NTRM)를 작성하는 등 국가적 차원에서의 과학기술 개발 기획능력의 제고에 노력을 기울였다.

[그림 8-4] 미래유망기술의 선정



자료: 국가과학기술위원회, 『미래 국가유망기술분야 선정 결과와 후속 조치계획』, 2005.

IT는 인터넷, 이동통신 등 새로운 통신기술의 빠른 보급과 발전을 통해 통신구조를 급격하게 변화시키고, 광범위해진 네트워킹을 통해 경제사회 및 산업 각 부문으로 기술확산의 범위를 확장해나가 다양한 경제사회적 편익을 가져다줄 것으로 전망되었다. BT는 인간 유전체지도의 조기 완성 이후 선진국 간에 포스트(post)게놈시대의 시장 선점이 본격화되었으며, 인터넷기술의 발전으로 생명정보(Bioinformatics)분야의 중요성이 높아지면서 IT뿐만 아니라 NT, ET 등과 기술융합으로 기술발전이 가속화되었다. BT는 질병, 식량난, 환경오염, 에너지 부족과 같은 인류가 직면한 문제들을 해결하여 우리 주변의 모든 분야를 변화시킬 것으로 전망되었으며, 그 파급범위는 바이오혁명이라는 '제4의 혁명'의 기술로 여겨졌다. NT는 기계・전자・재료・화학 분야의 기술과 산업의 기초가 되는 기반・원천기술로서, 신소재와 지능형 재료의 제조 및 이의 신속한 대량생산을 통해 우리가 생산하는 모든 기기의 제조법을 근본적으로 변화시킬 것으로 전망되었다.

그러나 2003년 5월부터 과학기술기본계획이 전면 수정되면서 과학기술부, 정보통신부, 산업자원부 등 주요 부처별로 중점 육성되어야 할 성장동력사업을 선정하는 작업을 추진하였다. 그 결과 2003년 8월 22일, 지능형 로봇을 비롯하여 미래형 자동차, 차세대 반도체, 디지털TV 및 방송, 차세대 이동통신, 디스플레이, 지능형 홈네트워크, 디지털 콘텐츠, SW 솔루션, 차세대 전지, 바이오 신약 및 장기 등을 10대 차세대 성장동력사업으로 확정하고 사업별 주관 부처를 지정하였다.

정부는 차세대 성장동력 육성을 위해 차세대 성장동력사업에 대한 대기업의 출자총액제한제도 적용을 배제하고, 수도권 내 성장관리지역에서 외국인투자기업과 국내 대기업에 대해 첨단 업종 증설을 일부 허용하였다. 2004년 10월에는 사업단장 중심의 산업별 포럼과 사업단장협의회를 구성・운영하여 사업기반을 구축하였다. 또한 2005년 1월에는 12개 부처 합동으로 차세대 성장동력사업 종합실천계획을 수립하고 산업별 주관 및 협조부처를 설정하였다. 이와 함께, 교육인적자원부는 관련 인력 양성, 재정경제부는 관련 규제완화 등으로 사업을 지원하도록 하여 부처별 역할 분담을 통한 종합적인 지원체계를 구축하였고, 국제 통상규범과 마찰을 피하기 위해 정부는 기초・원천기술 개발, 초기시장 창출, 투자효율성 제고를 위한 제도 개선, 규제완화, 인력 양성 등 간접 지원에 중점을 두기로 하였다. 2005년에는 사업단장에 권한과 책임을 위임하는 사업단장 중심의 연구개발 및 사업운영체계를 구축하여 전주기적 관리가 이루어질 수 있도록 체제를 정비하는 한편, 사업화방안, 인력양성방안 등 지원책을 마련하여 성과 창출이 가시화할 수 있도록 하였다.

또한 2005년에는 과학기술 예측조사(2005～30) 결과를 토대로 미래 국가유망기술분야 21개를 선정하였다. 미래 국가유망기술로는 미래의 실현 가능 시점에 대한 검토를 거쳐 삶의 질, 시장성(경제성), 공공성(국가안위・위상 제고)의 관점에서 환경오염, 에너지・물 부족, 고령화 등 향후 10~20년 후의 도전에 대한 효과적인 대응이 가능하고 국가발전의 원천이 될 것으로 예상되는 핵심 기술분야 21개가 선정되었으며, 기존의 중기 기술개발계획의 연장선상에서 국가 연구개발 장기전략의 기본 틀을 마련하였다. 또한, 이들 기술은 경제적 가치 창출과 함께 국민의 삶의 질 향상 및 공공성 제고에 기여할 수 있는지 여부를 종합적으로 고려하여, '2015년경 글로벌 톱 10의 매력 있는 선진한국 구

현'을 견인하는 데 초점을 두었다.

한편, 2008년 출범한 신정부는 최근 IT, BT, NT, CT 등 기술 간 융합이 가속화되면서 새로운 형태의 기술과 산업이 등장하는 추세에 따라 신기술융합형 성장동력 추진계획을 마련하였다. 이 계획에서는 기존 기술의 한계를 극복할 수 있는 신기술 융·복합형 핵심 기술을 개발하고 조기 선점하여 신산업 및 신성장 분야 창출을 통해 글로벌 경쟁력 확보를 추진한다는 것을 담고 있다.

이러한 가운데, 2007년부터 국제유가가 급격히 상승하고 세계 기후변화에 대한 국제적 대응이 강조되면서 에너지기술(energy technology: ET)이 세계적으로 중요하게 인식되었고, 우리나라도 2008년 향후 경제성장의 기조로 녹색성장을 선언하고 신재생에너지 등 에너지기술의 개발에 관심을 높이고 있다. 이에 따라, 정부는 2009년 1월 '저탄소 녹색성장'을 견인할 범부처 차원의 녹색기술 연구개발 종합대책(안)을 마련하여 국가과학기술위원회와 미래기획위원회에 합동으로 보고하고 녹색기술의 융합화 촉진, 기초·원천연구 확대, 기존 산업 그린화 및 성장동력화, 녹색기술 인프라 구축 등의 전략하에 27개 중점육성기술에 대한 전략적 투자방향을 밝히고 있다. 이러한 가운데, 세계적인 환경규제, 에너지 위기에 대비하여 기업도 녹색산업 진출에 뜨거운 관심을 기울여, 녹색산업분야의 기술 확보, 기존 산업의 그린화를 위한 녹색기술 접목, 첨단기술 융합을 통한 녹색기술의 경쟁력 제고 등을 위한 녹색기술 개발 참여가 크게 증가하고 있는 추세이다.

〈표 8-9〉 녹색기술 연구개발 종합대책(안)의 27대 중점육성기술

1. 기후변화 예측 및 모델링개발기술	14. 지능형 교통, 물류기술
2. 기후변화 영향평가 및 적응기술	15. 생태공간 조성 및 도시재생기술
3. 실리콘계 태양전지의 고효율 저가화기술	16. 친환경 저에너지 건축기술
4. 비실리콘계 태양전지 양산 및 핵심 원천기술	17. 환경부하 및 에너지 소비 예측을 고려한 Green Process기술
5. 바이오에너지 생산요소기술 및 시스템기술	18. 조명용 LED · 그린 IT기술
6. 개량형 경수로 설계 및 건설기술	19. 전력 IT 및 전기기기 효율성 향상기술
7. 친환경 핵비확산성 고속로 및 순환 핵주기시스템 개발기술	20. 고효율 2차 전지기술
8. 핵융합로 설계 및 건설기술	21. CO2 포집, 저장, 처리기술
9. 고효율 수소제조 및 수소저장기술	22. Non-CO2 (이산화탄소제외 온실가스) 처리기술
10. 차세대 고효율 연료전지 시스템기술	23. 수계수질평가 및 관리기술
11. 친환경 식물성장 촉진기술	24. 대체수자원 확보기술
12. 석탄가스화 복합발전기술	25. 폐기물 저감, 재활용, 에너지화기술
13. 고효율 저공해 차량기술	26. 유해성물질 모니터링 및 환경정화기술
	27. 가상현실기술

자료: 국가과학기술위원회·미래기획위원회, 『녹색기술 연구개발 종합대책(안)』, 2009.

라. 국가기술혁신체제의 구축

1990년대에는 과학기술정책을 종합적·체계적으로 추진할 수 있는 범부처적인 과학기술종합계획을 수립하여 과학기술 발전을 위한 국가 차원의 중장기적인 마스터플랜 역할을 담당하도록 하였다. 이 시기에 대표적으로 들 수 있는 중장기 과학기술종합계획은 과학기술혁신종합대책(1991년), 신경제5개년계획 중 과학기술부문계획(1993년), 2010년을

향한 과학기술발전장기계획(1995년) 및 과학기술혁신5개년계획(1997년), 2025년을 향한 과학기술발전 장기비전(1999년) 등이다. 「과학기술혁신을위한특별법」은 1997년 4월에 제정되었는데[162], 이 법안은 이후 5년간 정부의 연구개발투자 확대 등 국가 과학기술혁신 시책을 범정부적으로 적극 추진할 수 있는 기반이 되었다.

1990년대에는 부문별 기술혁신활동이 진전됨에 따라 정보통신, 에너지, 해양, 원자력 분야의 행정조직과 정책추진체제가 큰 변화를 맞이하게 되었다. 이러한 가운데, 정부의 연구개발예산이 지속적으로 증가하고 여러 부처에서 다양한 형태로 연구개발사업을 추진하게 됨에 따라, 과학기술정책을 종합조정할 필요성이 증대되어 왔다. 이에 따라, 1999년 1월 과학기술정책의 최고의사결정기구로서 국가과학기술위원회가 발족되었다. 국가과학기술위원회는 대통령을 위원장으로 발족되었는데, 과학기술정책에 있어 중복투자의 조정 등 조정의 실효성을 제고하여 과학기술분야 투자의 효율성을 도모하는 데 목적이 있다.

그동안 경제정책, 산업정책에 비해 상대적으로 중요도가 낮았던 과학기술혁신정책이 국정 운영의 핵심으로 등장하면서 과학기술발전의 중장기 정책기획기능이 강화되어 왔다. 2001년 1월 「과학기술기본법」을 제정・공포함에 따라, 2001년 12월에는 이 법에 근거한 과학기술기본계획 수립을 통해 과학기술 발전의 중기 비전과 목표, 목표 달성을 위한 추진전략 등을 제시하였다. 이어 2005년에는 기초연구진흥종합계획(2006~10) 수립・시행, 우주개발 중장기기본계획(2006~10) 수립과 「우주개발진흥법」 제정, 창조적 인재강국 실현을 위한 이공계인력 육성・지원기본계획(2006~10) 수립 등이 이루어졌는데, 이 같은 노력을 통해 부문별 중장기 전략을 마련하여 자원배분의 전략성을 제고하고자 하였다.

2003년 출범한 참여정부는 과학기술중심사회 구축을 주요 국정과제의 하나로 제시하고, 제2의 과학기술입국, 동북아 R&D 허브 구축 등을 국정의 핵심 과제로 내세웠다. '과학기술중심사회'는 과학기술이 정치, 사회, 경제, 문화 등 모든 분야의 중심이 되는 사회를 구축하자는 정치적 구호로서, 과학기술중심사회 구축은 과학기술이 기술적 측면만이 아니라 사회문화적 측면과 경제적 측면과 연계되고 기술 발전이 산업화로 연결되어, 국민경제성장과 직결되는 기술 및 경제 시스템의 구축을 의미했다. 정부는 이를 추진하기 위해 2003년 과학기술중심사회 추진기획단을 구성하고 청와대 내에 정보과학기술보좌관직을 신설하였다. 신설된 정보과학기술보좌관은 대통령의 정책의지를 실천에 연계시키고 조정하는 역할을 담당하여 대통령 자문 및 국정업무 보좌 등 고유 업무 수행과 더불어 국정과제의 추진을 위한 관리와 지원 기능을 수행하도록 하였다. 2004년 1월에는 과학기술중심사회 구축 추진과제를 발전시켜 2004년 7월 국가혁신체계(national innovation system: NIS) 구축방안을 수립하였다. 국정과제 회의를 통해 5대 혁신분야의 30개 사항을 NIS 구축을 위한 중점 추진과제로 선정하였으며, 30개 중점 추진과제의 효율적인 추진 관리를 위해 다시 66개 세부과제를 도출하였다.

---

162) 이 법은 2001년 1월 「과학기술기본법」이 제정・공포되면서 효력이 만료되었다.

21세기 들어 청소년 이공계 기피 및 과학기술자들의 사기 저하현상이 심화되면서 이에 대처하기 위해 정부는 2002년 7월 제10회 국가과학기술위원회를 개최하여 초·중등 과학교육 내실화, 이공계 대학교육의 내실화, 사회 진출 이후의 비전 제시를 핵심 대책으로 하는 청소년 이공계 촉진방안을 의결했다. 이와 함께 2003년 8월 제13회 국가과학기술위원회에서 이공계 전공자 공직 진출 확대방안이 마련되었다. 특히, 새로운 기술영역의 증가로 창조적 기초 영역이 확대되면서 경쟁력의 원천인 지식 창출과 기술혁신 촉발을 위해서는 인력 양성이 중요하다는 것이 강조되어 왔다. 이에 따라 국가과학기술자문회의에서 2005년 3월 창조적 인재강국 실현을 위한 과학기술인력 육성전략을 마련하여 대통령에게 보고하고 이공계 대학 특성화 및 경쟁 촉진, 학부 교육과정 혁신, 핵심 연구인력 양성, 산학 연계기반 조성, 산학 협력유형별 인력 양성체계 구축방안 등에 대해 3대 부문, 10개 중점과제, 28개 세부과제로 구분하여 소관 부처별로 추진체제를 마련하였다.

참여정부는 과학기술중심사회 구축과 국가기술혁신시스템 재정비를 위해 2004년 과학기술행정체제를 개편하였다. 과학기술행정체제 개편의 핵심은 과학기술부총리제의 도입과 과학기술부 내 과학기술혁신본부의 설치라고 할 수 있다. 과학기술정책이 국정 현안과제를 해결하는 역할로까지 확대됨에 따라 과학기술혁신을 중심으로 산업, 인력, 지역, 노동 관련 정책들을 총괄 기획·조정할 수 있도록 행정 및 조직체계를 개편하고자 하였다. 과학기술부총리제는 총리 중심의 국정운영체제를 기반으로 분야별 협의 및 조정 시스템을 활성화하기 위해 지금까지 운영되어온 경제, 인적자원 개발, 통일·외교·안보, 사회 등 4대 분야의 책임장관제에 과학기술분야를 추가한 것으로 볼 수 있다.

과학기술행정체제 개편의 주요 내용으로는 과학기술 관련 산업·인력·지역혁신정책 등에 대한 국가적 차원의 종합 기획·조정 및 평가 기능을 강화하기 위해, ① 과학기술부 장관을 부총리와 국가과학기술위원회 부위원장으로 격상하고, ② 종합 기획·조정·평가 기능의 공정하고 중립적인 수행을 위해 과학기술혁신본부를 설치하며, ③ 국가연구개발예산의 조정·배분권을 국가과학기술위원회(과학기술혁신본부가 실무적 조정 지원)에 부여하는 한편, ④ 과학기술계 연구회를 국가과학기술위원회로 이관하여 과학기술혁신정책과 과학기술계 정부출연연구기관의 육성정책을 유기적으로 연계하도록 하는 것이었다. 이에 따라 과학기술행정에 대한 부처 간의 역할분담도 재조정하게 되었는데, 과학기술부는 대형복합 및 태동기 기술연구, 목적기초연구, 과학기술 국민이해사업 등 인프라 영역의 집행 업무를 계속 수행하게 되고, 순수기초연구와 응용 및 실용화 관련 연구개발 집행기능은 관계부처로 이관하였다. 아울러 과학기술부 인력관리 체계의 개선을 위해 주요 보직을 관계부처 및 민간 전문가에게 개방하여 과학기술정책 총괄 기획·조정의 공정성과 전문성을 강화하였다.

2004년 과학기술행정체제 개편을 통해 3개 과학기술계 연구회와 소관 19개 정부출연연구기관을 국무조정실에서 국가과학기술위원회로 이관하였다. 그리고 정부는 정부출연연구기관의 연구성과를 높이기 위해 기관고유 역량과 경쟁력의 강화, 연구환경의 안정화, 소속 연구회의 역할 강화, 운영의 자율성 강화 등 정부출연연구기관의 체제 개선을 추진하였다.

〈표 8-10〉 '577전략'상의 7대 중점기술분야와 7대 시스템 선진화 · 효율화 과제

7대 중점기술분야	7대 시스템 선진화 · 효율화 과제
① 주력기간산업 기술	① 세계적 과학기술인재 육성
② 신산업 창출	② 기초원천연구 진흥
③ 지식기반서비스	③ 중소 · 벤처 기술혁신
④ 국가 주도 기술	④ 과학기술 국제화
⑤ 현안 관련 특정 분야	⑤ 지역 기술혁신
⑥ 글로벌 이슈 대응	⑥ 과학기술 하부구조
⑦ 기초 · 기반 · 융합기술	⑦ 과학기술문화 확산

자료: 국가과학기술위원회, 『선진일류국가를 향한 이명박정부의 과학기술기본계획(안)』, 2008.

한편, 2008년에는 새 정부가 출범하면서 과학기술행정체제의 새로운 개편이 이루어졌다. 신정부는 연관행정 결합을 통한 행정부처 축소와 대부처주의에 의한 책임행정 강화라는 원칙하에 교육과 과학기술의 연관행정을 결합하여 교육과학기술부를 출범시켜 과학기술혁신의 선행단계 정책과 행정을 맡기는 한편, 산업 육성과 기술혁신의 연관행정을 결합하여 지식경제부에 산업의 기술혁신을 위한 정책과 행정을 맡겼다. 많은 정부위원회를 축소하는 가운데서도 국가과학기술위원회는 그대로 존치하였으나, 2004년 과학기술행정체제 개편에서 도입한 과학기술 부총리체제와 과학기술정책의 종합조정을 주관 과학기술부 내 과학기술혁신본부제도를 폐지함에 따라 국가 차원의 과학기술 종합조정체제는 약화되었다고 할 수 있다. 신정부는 2008년 12월 선진일류국가를 향한 이명박 정부의 과학기술기본계획(안)을 국가과학기술위원회에서 확정하고 국가 총연구개발투자 GDP 대비 5% 달성과 7대 기술분야 중점 육성 및 7대 시스템 선진화 · 효율화를 통해 7대 과학기술강국을 달성한다는 '577전략'을 발표하였다.

마. 과학기술정책의 확장: 지방화, 글로벌화, 사회화

1994년 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 지역의 과학기술 잠재력을 개발하고 지역산업의 발전을 기하기 위한 지방 과학기술진흥 시책이 추진되기 시작하였다. 1997년 제정된 「과학기술혁신을위한특별법」에서는 중앙정부가 지방의 과학기술진흥을 촉진하기 위한 연구개발자금, 연구인력, 기술정보 등을 지원할 것을 명시하였다. 이에 따라 1990년대 후반에는 지방자치단체도 과학기술 전담조직을 설치하고 과학기술혁신정책의 주체로 등장하게 되었다.

과학기술부는 1995년 지역협력연구센터(regional research center: RRC) 사업을 통해 지역 내 과학기술혁신역량을 강화하려 하였다. 이 사업은 1989년 설치되어 대학의 연구개발역량을 강화하는 데 기여한 지역 수준의 우수연구센터가 확장되면서 대학원이 있는 지역대학에 설치되었다.

2000년대 들어 정부는 지방 주도의 기술혁신과 균형발전 패러다임 정착을 위해 지방의 기술혁신역량 강화를 지원하였다. 이를 위해 중앙정부 연구개발예산 중 지방 지원 비율과 지방자치단체의 예산 중 연구개발투자 비율을 확대하였다. 이를 토대로 지방대학을

지역발전의 핵심 주체로 육성하고, 지방 과학단지와 지역혁신 클러스터를 육성하여 산·학·연 간 협력과 연계를 강화하는 정책을 추진하였다. 그리고 2004년 과학기술행정체제 개편에 따라 지역혁신사업 추진을 산업자원부로 일원화하면서 종전 과학기술부의 지역협력연구센터(RRC)사업과 산업자원부의 지역기술혁신센터(technology innovation center: TIC)사업은 지역혁신센터(regional innovation center: RIC)사업으로 통합하여 지방에 대한 연구개발투자의 확대와 효율화를 도모하게 되었다. 이후 2000년대 초반 지역혁신 관련 사업들이 점차 확대되었으며, 지역혁신체제(regional innovation system: RIS) 개념이 도입되면서 본격적으로 지역혁신사업들이 추진되었다.

2004년 「국가균형발전법」이 제정된 후 지역혁신사업이 국가균형발전특별회계를 통해 본격적으로 추진되면서 지역혁신정책이 정부정책의 큰 틀 속에서 작동되기 시작했다. 이러한 틀 속에서 대학의 우수한 인적자원과 기업의 사업화능력을 결합할 수 있는 집적공간을 제공하려는 테크노파크(technopark: TP)사업과 지역 내 혁신주체들의 체계적 협력구조를 구축하려는 지역혁신체제(RIS)사업 등이 전개되었다. 각 지역별로 지방정부 주도하에 추진되고 있는 지역혁신사업 외에 중앙정부도 지역별 전략·특화기술 개발을 장려하기 위한 사업을 추진하였으며, 이에 대한 소요예산은 지방정부 자체예산을 바탕으로 중앙정부가 대응자금(matching fund)을 지원하는 형태로 지원되고 있다.

한편, 정부는 혁신 주도형 경제체제를 육성하기 위해 2~3개의 세계적인 혁신클러스터를 육성하겠다는 목표하에 대덕연구개발특구 등 혁신클러스터 육성정책을 추진해왔다. 연구개발기능과 생산기능의 유기적 연계를 통해 혁신능력을 제고함으로써 클러스터가 혁신 주도형 경제성장을 주도하도록 하겠다는 것이다. 이에 따라, 2000년 9월 대덕밸리 선포에 이어 2005년 7월 대덕연구개발특구를 지정했다. 여기서 연구개발특구의 개념은 과학기술 지식의 창출, 이전 및 활용이 효율적으로 일어나는 연구개발 견인형 혁신클러스터이다.

1990년대부터 크게 진전된 세계경제의 글로벌화는 기술혁신주체인 기업과 연구소 그리고 대학의 지식 창출, 활용 및 확산 등의 기술혁신 활동에 엄청난 변화를 가져왔다. 개별 기업의 특화와 함께 상호의존성을 증대시켜 기업의 경쟁 대상과 범위를 더 이상 제한하지 않게 되었다. 또한 과학기술부문의 급격한 국제협력의 증가는 대학생, 연구자, 고급기술자에 대한 국제수요를 증가시켜 국가 간의 유동성을 크게 높여 왔다.

이러한 가운데, 우리나라는 해외 과학기술자원의 효율적 동원·활용, 세계 과학기술발전에의 기여 및 범지구적 문제 해결 동참, 주요국과의 상호 동반자적 과학기술협력 추진, 과학기술 국제화 기반 구축과 제도 정비·보강 등을 위해 과학기술 국제화와 국제협력을 강화해왔다. 이에 따라, 정부는 2001년 과학기술 국제화 추진전략을 수립하고 제7회 국가과학기술위원회에 보고하여 정부계획으로 확정하였다. 이후, 2003년부터는 동북아 R&D허브 구축이 중요한 정책과제로 부상하면서 각 부처는 외국 R&D센터 유치에 적극 나서, 2008년 7월 국가과학기술위원회에 보고된 R&D 국제협력 활성화 방안 자료에 따르면 2004년부터 2007년까지 55개소를 유치하였고, 최근에는 세계적인 기술기업들이 한국에 R&D센터를 개설하거나 R&D투자를 하겠다는 계획의 발표가 계속 증가하고 있다.

2001년 「과학기술기본법」을 제정・시행하면서, 과학기술기본계획의 10대 부문 중 하나로 과학기술문화 부문계획을 수립하였다. 이를 통해 과학기술문화사업을 체계적・종합적으로 추진할 수 있는 체계를 구축하였다. 2003년 12월에는 이를 세부적으로 실천하기 위한 과학기술문화창달5개년계획을 마련하여 2007년까지 추진할 55개의 세부사업을 통해 과학기술중심사회의 문화적 기반 구축을 도모하였다. 이어 2004년에는 '사이언스 코리아'를 기획・선포함으로써 국민적 공감대를 형성하고 청소년 이공계에 대한 관심을 제고하는 등 과학의 대중화와 생활화를 적극 추진하였다.

1990년대 중반 이후부터는 사회 전반의 민주화와 개방화가 가속화되면서 삶의 질, 쾌적한 환경, 편리한 생활, 균형 잡힌 복지 등에도 중요한 가치를 부여하기 시작하였다. 이에 따라, 과학기술에 대한 수요도 산업의 경쟁력을 뒷받침하는 종전의 시각을 벗어나 더욱 확장된 시각을 요구하게 되었다. 다만, 이러한 시각이 정부연구개발사업에는 상당히 반영되기 시작하였으나, 산업계가 이에 부응하기에는 시기상조였다.

한편, IT, BT, NT 등 과학기술의 발전과 함께 환경・윤리 문제 등 기술의 위험과 부작용으로 인해 기술이 하나의 사회적인 현상으로 진화되어 왔다. 우리나라는 이러한 과학기술이 야기한 사회적・윤리적 논란을 배경으로 2001년 7월에 발표된 「과학기술기본법」에 기술영향평가의 근거를 명시하고 2003년부터 기술영향평가를 실시하였다. 이와 함께 과학기술의 사회적 영향력이 커지고 과학연구활동의 규모도 급속히 성장하면서 과학기술인의 주관적 윤리의식과 책임감에 기초한 규제만으로는 연구윤리에 한계를 보이게 되었다. 특히, 2005년의 줄기세포 논문조작사건은 진실성이 뒷받침되지 못한 연구가 어떠한 혼란을 가져올 수 있는지를 극명하게 보여주었다. 이러한 가운데, 정부는 교육인적자원부의 연구윤리 교육과정 개발, 과학기술부의 연구실 문화 및 연구비 관리제도 개선, 그리고 보건복지부의 생명윤리 관련제도 정비 등의 노력과 함께, 국가연구개발사업을 대상으로 연구진실성 검증의 표준절차를 규정하기 위한 작업에 착수하여, 2007년 2월 연구윤리 확보를 위한 지침을 과학기술부 훈령으로 제정하였다.

4. 성과와 과제

1990년대에 우리나라는 조립가공기술에 있어서는 선진국과의 격차를 거의 좁혔다. 또 기술집약도가 높은 제품으로 차별화를 시도하여 반도체, 자동차, 이동통신, 디스플레이 등 국제적으로 과점화된 첨단제품 시장에 진입하는 데 성공하였다. 그렇지만 설계 및 시스템기술, 핵심 부품 및 소재기술 등에서는 선진국에 비해 낙후되어 있어 전반적으로 고기술・고부가가치 제품에서의 수요의 고급화・다양화에 대응하는 데에는 한계가 있었다.

1999년 한국과학기술평가원의 조사 결과에 따르면 우리나라의 전자・정보・통신 기술분야는 세계의 최고 기술 수준 대비 71.1%로 약 2.6년의 기술 격차가 있는 것으로 나타났고, 소재・공정 기술분야는 70.8%로 평가되었다. 가장 기술 수준이 낮은 분야는 환경・지구과학 분야로 세계 최고 수준의 60.6%로 6.5년의 격차가 있는 것으로 분석되었다. 주로 기술역사가 짧은 분야(예: 전자, 통신, 반도체, S/W, 생명)는 기술 격차가 작으나

기술역사가 오래된 분야(기초과학, 기계기술) 또는 거대과학분야(항공・우주・해양)는 기술 격차가 큰 것으로 보고되었다.

이와 같은 한계가 있지만 1990년대에는 여러 분야에서 상당한 성과가 나타난 시기이다. 우선 반도체, 이동통신, 우주개발 등 첨단기술분야에서 기술자립기반을 구축하려는 다양한 노력들이 성과를 거두어 선도자로서의 발판을 마련하였다. 선도기술개발사업을 통해 1994년에 고선명 디지털TV가 개발되었으며, 반도체부문에서는 1993년에 64M DRAM 시제품을 개발하였다. 이어 1994년에는 256M DRAM 시제품을 개발함으로써 메모리 부문에서 세계 정상의 기술을 보유하게 되었다. 이를 통해 디지털TV와 메모리반도체분야에서 국내 기업들은 세계 선도그룹에 진입할 수 있게 되었다. 또 차세대 평판디스플레이 기반기술 개발을 통해 세계 최초로 초대형 TFT-LCD를 개발하게 됨으로써 디스플레이 분야에서 세계를 선도할 수 있는 기반을 구축하게 되었다. 또 정보통신연구개발사업을 통해 CDMA 이동통신시스템이 산・학・연 공동기술개발방식으로 개발되어 디지털 이동통신서비스를 시작하면서 이동통신분야 후발국에서 선도국으로 도약하는 개가를 올리게 되었다. 이와 함께, 인공위성 개발, 과학로켓 개발 등 우주기술 개발에 착수하여 2009년에는 비록 기술자립능력의 한계로 실패하였기는 하였지만 나로우주센터에서 우리가 제작한 과학기술위성을 러시아와의 기술협력을 통해 개발한 위성발사체로 쏘아올리기도 하였다.

이 과정에서 민간기업들의 약진이 두드러지게 나타나기 시작했다. 그동안 축적한 생산기술과 제품개발능력을 토대로 몇몇 대기업들은 글로벌기업으로 도약할 수 있는 계기를 마련했다. 그리고 이들의 경영자원과 과학기술능력이 향상되면서 이제는 민간기업이 연구개발을 주도하게 되어 민간 주도 혁신체제가 본격적으로 구축되기 시작한 것이다. 특히, 기업 연구개발의 산실인 기업부설연구소 수가 1990년대 이후 획기적으로 증가하여 2008년에는 16,000개를 돌파하였고, 기업 기술개발의 질적 수준도 크게 향상되었다.

한편, 1990년대 말에 불어 닥친 외환위기를 통해 우수인력의 이공계 기피현상이 발생하면서 이공계의 위기가 심각한 문제로 제기되었다. 외환위기를 거치면서 비용센터(cost center)로 인식된 많은 연구부서가 다른 부서보다 먼저 문을 닫고 연구원들이 직장을 떠나게 되면서 과학기술직의 직업 안정성이 문제가 되고, 산업현장에서는 현장기술 적응력을 갖춘 우수인력 확보가 어렵다는 문제가 제기되었다. 이공계 출신이 경제와 산업 발전에 기여한다는 자부심과 직업 안정성에 대한 기대가 깨지면서 이공계 선호 의식이 급격히 쇠퇴하기 시작했다. 그렇지만 또 다른 측면에서는 2000년대 이후 새로운 힘과 아이디어를 공급하는 주체로서 이공계에 대한 인식도 나타났다. 많은 대기업에서 이공계 출신들이 기업경영의 중심에 서고 기업에서 기술을 연마한 고경력 기술자가 기술을 바탕으로 벤처기업을 창업하면서 새로운 기술 발전의 기회를 만들어주기도 하였다.

2000년대 초까지 우리 산업은 완제품보다 부품에서 이익을 창출하는 구조를 가진 가운데 아직은 전자와 자동차가 제조업을 이끌고 있는 상황이었다. 또한 전통적으로 단기간에 승부가 나거나 단일제품시장이 큰 산업, 그리고 의료기계, 반도체 장비 등과 같이

소프트웨어와 하드웨어가 복합되어 있는 섬세한 제품군에서는 강점을 보인 반면에, 지속적인 투자가 요구되는 자본재나 시스템엔지니어링과 같은 부분에서는 상대적인 약점을 보이고 있는 상태였다.

우리나라는 지식기반경제시대에 발 빠르게 대응하기 위해 연구개발투자를 확대하여 반도체, 디스플레이, 휴대폰, 철강, 조선, 자동차 등 주력산업에서 선진국과 경합하는 국제경쟁력을 확보하는 수준에 이르렀다. 그러나 선진기업들은 우리나라 수출 주종 품목인 첨단산업분야에서 특허 공세를 강화해왔으며, 중국 등 후발국들은 값싼 노동력을 이용한 경제성장을 바탕으로 우리의 제조업기술을 근접 거리로 추격해왔다. 더불어, 선진국은 특정 기술을 다른 부문의 지식이나 기술과 융합하거나 복합화함으로써 고부가가치산업에서 그 입지를 더욱 굳히고 후발주자가 기술을 모방하기가 더 이상 어렵도록 만들었다. 이에 따라, 우리도 세계시장을 선점할 수 있는 세계 일류의 첨단기술·제품을 개발하고 신기술을 활용하여 기존 산업의 부가가치를 획기적으로 높이지 않으면 더 이상 발전이 어렵게 되었다. 선진국 추격형 기술혁신전략은 이제 한계에 직면해, 창조적 인력의 양성과 활용, 원천기술의 개발과 확보, 신기술을 활용한 신성장동력 창출과 산업의 고부가가치화, 성장산업과 성숙산업의 기술 심화 등을 통한 선도형 기술혁신전략으로 궤도를 수정하지 않을 수 없게 된 것이다.

이러한 가운데, 2000년대에는 신산업을 중심으로 중장기적으로 기술 발전을 선도할 핵심 기술 및 대형복합기술 개발과 기초원천연구에 큰 관심을 가지게 되었다. 고도성장 과정에서 조립가공형 생산에 치중한 결과로 인해 산업의 핵심기반기술이 취약해진 상황을 극복하고 장래 선진국과 경쟁하게 될 대형복합기술과 미래유망기술에 대처하기 위한 연구개발 노력이 필요했기 때문이다. 이러한 연구개발 수요 변화의 근저에는 선진기술에 의존하는 모방전략을 탈피하여 새로운 원천기술을 창조하는 노력이 필요하다는 인식이 자리 잡고 있다. 이러한 상황에서, 정부는 기초·원천 연구에 대한 투자 확대, 신성장동력 확보를 위한 미래유망기술 개발에 적극 나서고, 지식기반경제시대의 과학기술혁신 노력을 효과적으로 추진하기 위한 국가기술혁신시스템 구축을 추진해왔다. 이러한 정부의 노력은 IT, BT, NT 분야의 과학적 성과의 증대와 함께 아직은 불충분하지만 과학기반(science-based)기술의 실용화를 촉진시켜나가는 데 기여하고 있고, 머지 않아 우리나라도 세계 최고봉의 과학기술자에게 수여되는 노벨상 수상에 대한 기대를 높여주고 있다. 그러나 이러한 과정에서 배아줄기세포분야 연구의 세계적 개척자로 지목되던 황우석 교수의 Science지 논문조작사건을 위시하여 세계적 과학기술지에 게재된 상당수의 한국인의 과학논문이 연구윤리에 위배되는 것으로 밝혀짐에 따라, 세계적 기준에 적합한 연구윤리 검증과 확보가 중요한 과제로 부각되고 있다.

제6절 | 결론

1. 과학기술 발전의 특징과 성과

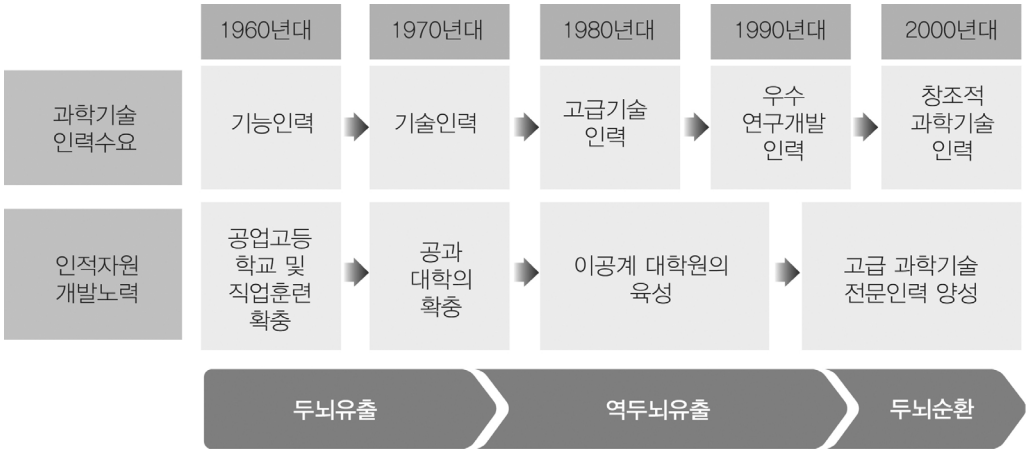
광복 이후 한국의 과학기술 발전은 가히 무에서 유를 창조한 눈부신 발전이었다고 하지 않을 수 없다. 일제강점기와 6·25 전쟁을 거치면서 1950년대까지도 과학기술 인프라가 극히 취약하고 원자력 등 극히 일부 과학기술 외에는 근대적 과학기술이 거의 불모인 상태에서 오늘에 이르러서는 첨단기술분야에서 과학기술 선진국들과 경쟁하는 수준으로 발전한 것이다. 이러한 배경에는 1960년대 이후 공업화 추진을 통한 산업 발전을 앞장서서 뒷받침하려는 과학기술부문의 각고의 노력이 자리 잡고 있다. 이러한 한국의 과학기술 발전은 기술자립화와 기술고도화를 위해 매진해 온 정부와 민간의 실천적 노력으로 특징지을 수 있다.

가. 기술자립화를 위한 실천적 노력

1950년대에 원자력 등 일부 국공립연구기관이 연구개발활동을 하고 있었으나, 1960년대 들어 경제개발계획이 수립되면서 공업화를 지원하기 위한 기술자립을 앞당기기 위해 본격적인 자체 연구개발능력 구축 노력이 시작되었다.

먼저 과학기술 인적자원 개발 측면에서는, 공업화에 따라 증가하는 기술·기능인력 공급 확대를 위해 1960년대에는 공업고등학교와 직업훈련을 확충하였고, 1970년대에는 이공계 대학의 인력 공급기능을 확충하였다. 당시에는 기업의 연구개발기능이 구축되지 않은 상황이었기 때문에 이들 인력들은 산업현장에서 기술의 습득과 운용, 그리고 기술의 개선과 개량에 참여하였다. 나아가 1980년대 이후에는 이공계 대학원의 육성 등을 통해 고급 과학기술인력 공급의 질적 제고 노력을 기울였다. 이에 따라, 1970년대 이후에는

[그림 8-5] 과학기술 인적자원 개발의 전환



자료: 황용수(2007).

개발도상국의 고질적인 문제점인 두뇌 유출의 악순환 고리를 끊고 해외 과학기술자의 국내 회귀를 경험하게 되었고, 최근에는 세계화가 촉진되면서 고급두뇌의 국제적 순환 활용단계로 나가고 있다.

근대적인 기술을 요구하는 공업화는 1960년대와 1970년대를 거치면서 주요 기술분야의 정부출연연구기관 설립을 촉진하여 자체 연구개발능력 구축의 토대를 구축하였다. 당시 설립된 정부출연연구기관들은 1980년대 이후 본격적인 연구개발활동을 시작하면서 지금까지 기술자립화의 첨병 역할을 수행해왔으며, 훈련된 연구개발인력의 스핀오프, 공동연구개발 수행 등을 통해 이후 기업과 대학 등의 연구개발능력 구축에 커다란 파급효과를 미쳤다.

1980년대에는 각종 기술개발지원제도 시행과 국가연구개발사업 추진에 힘입어 기업의 연구개발능력 구축이 시작되었고, 1990년대 이후에는 기업부설연구소 수의 급격한 팽창과 벤처붐의 조성에 따라 기업의 자체 연구개발능력이 크게 확충되었다. 이러한 기업의 연구개발능력 신장은 핵심 원천기술 개발능력을 높여 기존 주력산업뿐만 아니라 반도체, 통신 등 첨단산업의 기술자립화를 촉진시켜나가고 있다.

한편, 1970년대 후반 한국과학재단의 설립과 1980년대 초 특정연구개발사업 내 목적기초연구의 추진에 따라 기초연구에 대한 지원이 시작되었으나, 1990년대 이전까지 대학의 연구능력은 매우 취약했다. 이러한 가운데 한국과학기술원, 광주과학기술원, 포항공과대학 등은 탁월성에 바탕을 둔 고급 연구개발인력을 공급하는 한편, 연구개발활동에도 적극적으로 나서 연구중심대학의 전형을 제공하였다. 1990년대 이후, 우수연구센터의 설치를 비롯한 다양한 대학연구센터의 설립과 지원, 선도기술개발사업, 창의적연구지원사업, 국가지정연구실사업 등 국가연구개발사업은 대학의 기초연구를 활성화시키는 연구자금 확충에 기여하였다.

1980년대 이후 민간기업의 기술개발능력이 급속히 신장되고 1990년대 이후 우수연구센터 지원, 국가연구개발사업의 확대, 두뇌한국(BK)21사업 등의 추진을 통해 대학의 연구개발 활동이 본격화되면서 지금까지 국내 연구개발능력의 중심축이 되었던 정부출연연구기관과의 산・학・연 협동연구가 가능하게 된 것이다. 또한 산・학・연이 공동으로 참여하는 정부의 대형 공동연구개발사업을 본격적으로 추진하면서 핵심 원천기술 개발에 큰 진전을 이루게 된 것이다.

이러한 가운데 대학과 기업의 연구개발능력이 신장되면서 정부출연연구기관도 민간기업이나 대학에 비해 경쟁력을 가질 수 있는 분야를 찾아 중점연구분야를 설정하여 연구소의 전문성을 강화시키려는 노력들을 전개하기 시작하였다. 이와 함께, 과학기술혁신의 글로벌화가 진전되면서, 해외 우수연구센터의 유치와 연구개발시스템의 국제적 개방에 대한 노력도 커지고 있다.

종합적으로 우리나라의 자체 연구개발능력 구축은 정부출연연구기관의 우선 육성에 의한 불균형적 성장에서 출발하여 연구개발투자의 확대와 과학기술수요의 확장에 따라 기업과 대학의 연구개발능력을 신장하고 확충하는 연구개발시스템의 균형적 보정의 방향으로 나아가고 있다. 이와 함께, 과거에는 국내의 기술자립화를 목표로 국내 연구개발능력 구축을 기해 왔으나, 이제는 국제적으로 경쟁력 있는 기술 창출을 목표로 국내 연구개발능력의 확충을 도모하게 되었다.

나. 기술고도화를 위한 실천적 노력

한국이 저개발국에서 개발도상국을 거쳐 선진국을 지향하는 과정에서 과학기술부문은 지속적인 기술고도화 노력을 기울여왔다. 경제개발 초기에는 해외일괄기술 도입을 통해 공장이 건설되면서 대부분의 공장운영기술을 배우면서 자본재를 도입하여 기술을 습득해 나갔다.

중화학공업 육성이 추진된 1970년대에는 설비체화기술을 소화·흡수하기 위해 역행엔지니어링(reverse engineering) 노력에 주력하였다. 1980년대 들어서면서 그동안 건설된 산업의 생산기술이 중요해지면서 도입기술의 개량과 함께 국내 기술개발이 촉진되었다. 한편, 1990년대 들어서서는 민간기업의 기술개발능력이 신장되고 기술집 약화가 이루어지면서 핵심 요소기술 확보가 중요해지게 되었으며, 이에 따라 다양한 소스에서 기술을 획득하고 기술개발을 심화하는 노력이 이루어지고 정부공공부문에서는 연구개발의 대형화를 도모하게 되었다. 이후 2000년대에는 모방에 의한 선진국 기술추격(catch-up)을 넘어 선진국과 경쟁하는 '창조로의 전환'을 위해 독창적 기술의 개발이 중요한 과제로 부각되었으며, 이에 따른 기초·원천 연구 증진과 함께 연구개발의 조직화가 이루어지게 되었다. 이와 같이 한국의 과학기술 발전은 기술고도화 노력을 실천해왔다고 할 수 있는 것이다.

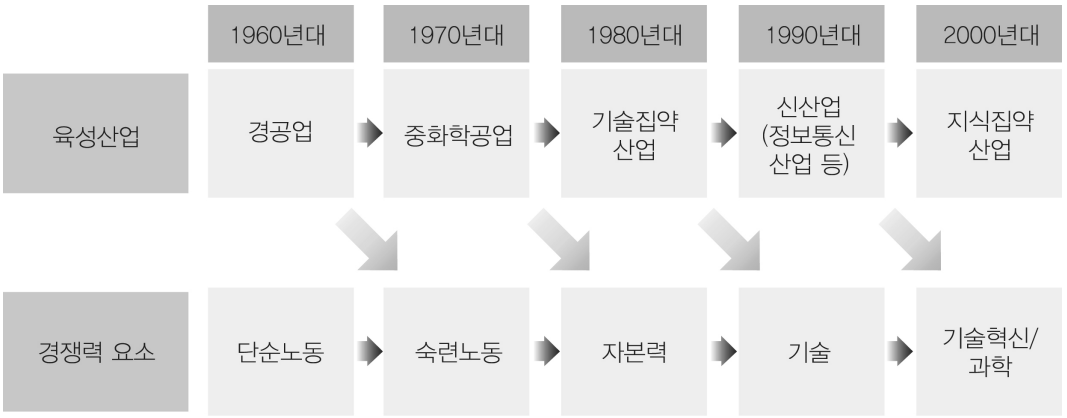
이러한 결과로, 1990년대 중반을 넘어가면서 원천기술은 해외에 의존하고 있지만 그것을 효과적으로 응용하여 세계 최초로 상용화된 제품을 개발하는 기술혁신이 이루어지게 되었고, 반도체 메모리, 디지털TV, TFT-LCD, CDMA 이동통신 등 일부 분야에서는 선진국에 필적하는 성과를 얻기도 했다. 아직 원천기술을 외국에 의존하고 있었지만 그것을 재빠르게 상업화하여 최초로 상용화하는 능력을 보여주면서 선진국과 어깨를 겨룰 수 있게 된 것이다.

[그림 8-6] 과학기술 노력의 전환



자료: 황용수(2007).

[그림 8-7] 산업 육성의 전환



자료: 황용수(2007).

한국경제의 발전과정에서 산업구조가 급속하게 고도화되면서 경쟁력 요소로서 과학기술이 점차 중시되어 왔다. 1960년대 공업화 이후 육성산업이 경공업 → 중화학공업 → 기술집약산업 → 신산업 → 지식집약산업으로 전환되었고, 이러한 산업구조 변화에 따라 경쟁력 요소도 단순노동 → 숙련노동 → 자본력 → 기술 → 기술혁신/과학의 요소로 바꾸어 나갔다. 40여 년 만에 산업구조가 고도화되면서 산업의 기술집약화를 촉진해 왔다.

한편, 이와 같은 급격한 산업구조의 고도화를 이 기간 동안 10대 수출상품의 변화 추이를 통해서도 살펴볼 수 있다. 1960년에는 광업, 수산업 등의 1차산업제품이 수출상품의 대종을 구성하였으나, 공업화가 진전되면서 1970년에는 경공업제품의 수출 비중이 크게 증가하였다. 이어, 중화학공업 육성 결과 1980년에는 섬유류, 신발 등 경공업제품과 함께, 전자제품, 철강제품, 선박 등이 중요 수출품목으로 등장하였다. 1990년에는 그동안 힘을 기울인 선박, 철강 등 중화학공업과 함께 반도체, 컴퓨터 등 첨단산업제품이 중요 수출품목으로 등장하였고, 2000년대에는 첨단산업과 중화학공업품목이 완전히 주류

〈표 8-11 〉 10대 수출상품 추이

순위	1960	1970	1980	1990	2000	2007
1	철광석	섬유류	섬유류	의류	반도체	반도체
2	텅스텐	합판	전자제품	반도체	컴퓨터	자동차
3	생사	가발	철강제품	신발	자동차	무선통신기기
4	무연탄	철광석	신발	선박	석유화학 제품	선박
5	오징어	전자제품	선박	영상기기	무선통신 기기	석유화학 제품
6	활어	야채류	합성수지제품	철강판	선박	평판 디스플레이
7	흑연	신발	금속제품	인조섬유	철강판	컴퓨터
8	합판	연초 및 동제품	합판	컴퓨터	의류	합성수지
9	쌀	철강제품	원양어류	음향기기	인조섬유	자동차 부품
10	강모	금속제품	전기기기	자동차	전자부품	철강판

자료: 한국무역협회, 「우리나라 10대 수출입 품목」, 각년도.

를 이루게 된다. 예를 들어 2007년에는 반도체 1위 휴대폰 3위 평판디스플레이 6위 컴퓨터 7위이면서, 자동차 2위 선박 4위 철강 10위의 수출구조를 갖게 되었다. 이러한 수출품목의 변화는 산업의 기술집약화 진전이 낳은 결과라고 할 수 있고 산업의 기술적 문제해결의 난이도가 증가함에 따라 과학기술의 고도화도 진전되었다.

2. 향후 과제

그동안 우리나라는 선진국 추격전략을 성공적으로 이행해 핵심 원천기술을 제외한 대부분의 기술을 자립하는 단계에 도달했다. 그러나 기초·원천연구능력이 중시되는 미래 유망기술의 핵심 원천기술에 대해서는 아직도 선진국과 상당한 기술 격차가 있다고 하겠다. 한국과학기술기획평가원 조사에 의하면, 2005년 현재 세계 최고 기술을 100%로 했을 때 주요 핵심 기술에 대한 한국의 평균 기술 수준은 선진국 최고 수준 대비 64.7%이며, 평균 8.1년의 기술 격차를 보이는 것으로 조사되었다. 여기서 조사 대상이 된 21개 핵심 기술은 한국의 미래기술로서 가장 중요도가 높다고 선정된 것들로 기술적 문제해결의 난이도가 매우 높은 기술들이다(과학기술부·한국과학기술기획평가원[2006]).

이러한 가운데, 2000년대에는 새로운 성장동력을 창출할 수 있는 수단으로서 핵심 원천기술 개발에 많은 관심이 모아지고 있다. 과거에는 경제성장이 투자를 통해 주도되고 과학기술활동은 그것을 지원하는 것으로 파악되었지만 저성장시대로 돌입하면서 과학기술이 성장의 핵심 요소로 부상하게 된 것이다. 혁신 주도형 경제라는 표현에서도 나타나듯이 창조적인 기술혁신을 통해 경제의 활력과 역동성을 유지해야 한다는 것이 과제가 되고 있다.

지금까지 한국은 세계 일류상품인 반도체, 휴대폰, 디스플레이, 자동차, 조선, 철강 등에 주력하여 왔으며 이들을 창출함에 있어서는 해외 원천기술의 도입, 해외 과학기술자의 유치, 생산기술의 발전 등이 근간을 이루었다. 하지만 이제는 그 벽을 넘어서야 한다. 한국이 21세기를 잘 헤쳐 나가기 위해서는 새로운 기술혁신 모델인 '탈추격형(post catch-up) 기술혁신 모형'을 잘 정립하고 실현해야 한다. 이 새로운 모델은 국내 자원과 기술로 창출된 세계적 원천기술을 기반으로 하고, 이를 제품생산으로 연결시킬 수 있는 상업화기술도 아울러 확보하는 것이다. 따라서 한국은, 국내 우수인재와 원천기술을 근간으로 마이크로소프트 윈도, 인텔 팬티엄, 구글 검색기능, 애플 아이팟, 도요타 렉서스, 닌텐도 게임기, 교세라 등과 같이 누구나 한번쯤 소유하고 싶어하는 세계 톱 브랜드를 창출할 수 있어야 한다. 이에는 완제품은 물론이고 부품·소재도 포함되고, 제조업은 물론이고 서비스도 포함된다(최영락[2008]).

선진국으로부터 세계적인 과학기술지식을 도입하는 것은 한국에게 여전히 중요하고 또 계속되어야 하지만, 이제 한국도 세계 과학기술의 프런티어를 개척하는 창의적 과학기술지식을 스스로 창출해야 한다. 이를 위해 세계 수준의 지식을 창출하는 시스템이 구축되어야 한다. 한국도 세계를 선도하는 연구그룹을 보유해야 하며, 독창성이 뛰어난 인재들이 제도적인 틀로 인해 방황하거나 좌절하지 않고 활발하게 길러지는 시스템을 구축해야 한다. 이를 위해 세계 과학기술의 프런티어를 개척하기 위한 장기연구 및 심층연구가 활

발한 시스템이 구축되어야 한다. 특히, 한국의 규모와 역량을 고려하여 전략적 영역에서 세계를 선도하는 탁월성 연구집단의 임계규모를 형성하여 우수한 과학기술인재가 창의적 연구개발활동을 몰입할 수 있는 경제사회적 보상여건을 갖추어 주어야 한다. 하지만, 이러한 창의적 과학기술지식 창출에 커다란 걸림돌이 되는 것이 선진국에 비해 크게 뒤떨어진 대학의 연구경쟁력이며, 이를 높이는 것이 매우 중요한 과제이다. 타임지가 선정한 세계 100대 대학 중에는 2008년 기준으로 서울대학교가 50위, KAIST가 95위에 이름을 올리고 있을 뿐이고, 세계 이공계대학의 경쟁력은 2008년 기준으로 KAIST가 34위, 서울대학교가 43위에 머무르고 있다(QS Quacquarelli Symonds[2009]). 더욱이 세계적으로 높이 인용된 과학자 중 한국인 과학자는 3명이 불과하여 미국 4,072명, 일본 260명, 영국 62명, 중국 22명에 비해 크게 뒤지고 있는 것이다(www.ishighlycited.com).

이와 함께, 경제발전뿐만 아니라 사회문제를 해결하는 수단으로서 과학기술을 활용하려는 시도 또한 나타나기 시작했다. 삶의 질 문제, 환경 문제, 사회시스템의 고도화, 국가안보, 보건의료 문제, 에너지・자원 문제 등과 같은 사회적 문제를 해결하기 위해 이제는 과학기술이 적극적으로 기여해야 한다는 관점이 등장한 것이다. 이에 따라 과거 경쟁력과 경제발전의 관점에만 한정되었던 과학기술의 폭이 더욱 확대되었다. 이런 변화로 인해 과거의 정책이 과학기술 자체를 진흥하기 위한 정책이었다면, 2000년대에 들어와서는 경제사회 문제를 해결하기 위한 과학기술정책으로서 발전하고 있다. 경제성장과 더불어 국민복지의 증진 및 사회시스템의 발전이 새로운 국가적 주요 과제로 부각되고 있는 가운데, 과학기술의 역할이 국가발전 전체와 긴밀하게 결합되는 쪽으로 확대되고 있다(최영락[2008]).

이러한 가운데, 국가기술혁신시스템 내의 취약부문을 보강하여 과학기술 발전의 상승효과를 높여 나가야 한다. 기술집약형 중소기업의 육성, 부품・소재 기술의 고도화는 산업 전반의 기술경쟁력 제고를 위해 매우 중요한 과제일 뿐 아니라 이들 부문의 성장이 경제의 체질 개선과 고용 확대에 크게 기여할 수 있도록 하여야 한다. 지역의 기술혁신 거점을 형성하는 것 역시 중요한데, 지역의 기술혁신 거점은 세계 일류 기업, 연구기관, 대학들이 관심을 갖고 참여하는 방향으로 조성될 필요가 있다. 그리고 서비스와 소프트웨어 부문의 혁신도 중요한 과제이다. 한국 서비스업의 혁신 수준은 제조업에 비하여 매우 낮은데, 우리의 강점인 제조업과 지식기반서비스산업의 상생 발전을 추구할 필요가 있다. 제조업과 관련된 제품 디자인, 연구개발, 컨설팅, 아웃 소싱 등에 집중한다면 지식기반서비스업은 한국의 강점이 될 수 있다. 이와 함께 대부분의 소프트웨어를 선진기업에서 도입하고 있는 현상을 타파하기 위하여 소프트웨어, 시스템, 콘텐츠 등에서 혁신역량을 대폭 향상시켜야 한다. 나아가 우리의 문화가치를 상품화할 수 있도록 새로운 창의적 문화 콘텐츠를 발굴, 육성하고 이를 제품으로 연결시키는 노력이 필요하다.

한편, 지식기반 첨단기술 분야에서의 산・학・연 협력의 효과성 제고도 중요한 과제이다. 과학과 기술의 경계가 무너지고 상호작용이 가속화되면서 대학・공공연구소・기업 간의 네트워킹이 매우 중요한 기술혁신 양태로 등장하였다. 발견・발명에서 실용화까지의 기간이 크게 단축되어 생명공학산업의 경우 연구실에서 곧 바로 제품 생산이 가능한 단계까지 진입한 것이다. 이러한 기술혁신활동과 현상의 글로벌화와 맞물려 최근에는 국

내적, 국제적으로 과학기술혁신 자원의 폭넓은 활용과 시너지 효과를 극대화하는 개방형 혁신(open innovation)의 필요성을 널리 인식하게 되었다. 그리고 기업의 경영전략이 기술과 글로벌 경쟁을 중시하는 방향으로 바뀌면서 연구개발방식과 과학기술인력의 운용방식도 변화에 유연하게 대처할 수 있는 방식을 요구하고 있다. 이와 함께, 민간 주도 기술혁신체제가 정착함에 따라, 정부 개입을 최소화하는 가운데 정부-민간 파트너십(public-private partnership)에 입각하여 새롭게 정부의 역할과 기능을 설정해야 한다. 이를 위해 산업의 기술혁신은 기업이 주도하도록 하는 가운데 정부는 혁신의 조성자와 촉진자의 역할을 충실히 해나가야 한다. 그렇지만, 정부는 과학기술자원을 확대하는 노력을 게을리 해서는 안 되는데, 이는 기술선진국과 경쟁하는 과학기술혁신을 위해서는 임계규모의 과학기술자원이 투입되지 않으면 안 되기 때문이다.

참고문헌

과학기술처, 『과학기술행정 20년사』, 1987.
과학기술처, 『과학기술 30년사』, 1997.
과학기술, 『특정연구개발 20년사』, 2003.
과학기술부, 『국가연구개발 우수성과 100선』, 2007.
과학기술부, 『과학기술 40년사』, 2008.
과학기술부, 『과학기술연감』, 각년도.
과학기술부 · 한국과학기술기획평가원, 『국가 R&D사업 Total Roadmap』, 2007.
교육과학기술부, 『화보로 보는 과학기술 40년』, 2008.
국가과학기술위원회 · 한국과학기술기획평가원, 『국가 R&D 성과분석 및 시사점』, 2009.
국사편찬위원회 편, 『근현대 과학기술과 삶의 변화』, 두산동아, 2005.
김인수, 『모방에서 혁신으로』, 시그마프레스, 2000.
김견, 「1980년대 한국의 기술능력 발전과정에 관한 연구」, 서울대 경제학과 박사학위 논문, 1994.
김경미, 「육상건조공법 등 다양한 새기술 성공」, 『해양한국』, 2005년 2월호, 2005, pp.36~40.
매일경제신문 산업부, 『반도체 이야기』, 이지북, 2005.
박미숙 외, 「포스코 '불의 혁명' 5000일」, 『이코노미스트』, 2007. 7. 17.
박성래 · 신동원 · 오동훈, 『우리과학 100년사』, 현암사, 2001.
송성수, 「철강산업의 기술혁신패턴과 발전과제」, 『기술혁신학회지』, 제3권 제2호, 2000, pp.94~110.
송성수, 「기술능력 발전의 시기별 특성: 포항제철 사례연구」, 『기술혁신연구』, 제10권 제1호, 2002, pp.174~200.
송성수, 『소리 없이 세상을 움직인다, 철강』, 지성사, 2004.
송위진 외, 『脫추격형 기술혁신체제의 모색』, 과학기술정책연구원, 2007.
신장섭 · 장성원, 『삼성 반도체 세계 일등 비결의 해부』, 삼성경제연구소, 2006.
이원영, 『기술혁신의 경제학』, 생능출판사, 2008.
이장재, 「기술기획 측면에서 본 국가연구개발사업의 현황과 발전 방향」, 한국과학기술기획평가원, 내부자료, 2006.
이진주, 「개발도상국 모형」, 박우희 편저, 『기술경제학개론』, 서울대학교 출판부, 2001.
조현재 외, 『디지털 정복자 삼성전자』, 매일경제신문사, 2005.
채수종, 『미래를 나르는 배, LNG선』, 지성사, 2004.
최영락, 「한국 과학기술의 발전과 과제」, 굿 소사이어티 편, 『대한민국 60년: 성찰과 전망』, 지식산업사, 2008.
최영락 · 이은경, 『세계 1위 메이드 인 코리아 반도체』, 지성사, 2004.
최영락 외, 『차세대 기술혁신 시스템 구축을 위한 정부의 지원시책』, 한국공학한림원, 2008.
포스코, 『포스코 35년사』, 2004.

한국기술경영연구원, 『우리나라 과학기술정책 수립과정에 영향을 미친 주요 요인들의 조사 분석・정리』, 과학기술부, 2005.
한국기술경영연구원, 『과학기술정책이 경제발전에 기여한 성과조사 및 과제 발굴』, 과학기술부, 2006.
한국기술경영연구원, 『1970~90년대 주요 과학기술정책이 과학기술 발전과 산업 발전에 기여한 성과조사 분석』, 과학기술부, 2007.
한국산업기술진흥협회, 『산업기술개발 30년』, 2009.
한국산업기술진흥협회, 『산업기술백서』, 각년도.
황용수, 「경제발전의 전환적 요구에 대응한 과학기술정책의 역할과 성과」, 과학기술행정 40주년 및 부총리체제 3주년 기념심포지엄, 2007. 10. 29, 한국과학기술회관, 과학기술부・과학기술정책연구원, 2007.

TOP UNIVERSITIES, www.topuniversities.com.
ISI Highly Cited, www.isihighlycited.com.

제9장

경제발전과 기업가정신

제1절 | 서론

1948년 대한민국 건국 이후 60년이 지난 지금 우리나라는 식민지에서 독립한 신생국가들 가운데 첫 번째로 1인당 국민소득 2만달러의 선진국 문턱에 도달하였다. 이렇게 빠른 경제발전은 1980년대 후반 권위주의적 정치체제를 탈피하여 자유민주주의 국가를 실현하는 근본적인 토대가 되었다. 본 연구는 대한민국의 지난 60년 경제발전과정에서 정부와 함께 경제발전의 핵심적 역할을 해온 기업의 태동과 성장 발전 그리고 이러한 기업들의 성공에 핵심적 역할을 한 기업가들과 이들의 기업가정신(entrepreneurship) 발현을 재조명하고자 한다.

많은 경제학자들은 기업가가 협업(coordination), 중재(arbitrage), 혁신(innovation), 불확실성 감수(uncertainty-bearing)를 수행하는 존재로 보고 있다. Say(1821)는 기업가를 여러 종류의 자원을 결합하는 존재로 정의하였고, Kirzner(1982)는 불완전한 정보(imperfect information)를 중재(arbitrage)하는 존재로 보았으며, Schumpeter(1934)는 혁신을 수행(innovate)하는 사람으로 보았다. 또한 기업가를 불확실성을 감수하는 존재로 본 여러 경제학자들이 있는데, 예컨대 Cantillion(1931)은 투기자(speculator), Knight(1921)는 불확실한 조건하에서 의사결정을 하는 존재, Hawley(1893)는 기업조직의 산출물 소유자(owner of the output of an organization) 또는 산출물의 불확실성을 감수하는 존재로 기업가를 정의하였다.

기업가정신에 대한 이와 같은 다양한 정의에도 불구하고 이를 측정(measure)하는 것은 쉽지 않다. 그러나 기업가정신을 더 구체적으로 측정할 수 있게 정의한 OECD/EUROSTAT 분석체계와 슘페터의 정의는 비교적 기업가정신의 측정과 형태에 대한 논리적인 준거들을 제시하고 있다

OECD는 기업가(entrepreneur), 기업가적 활동(entrepreneurial activity), 기업가정신(entrepreneurship)을 정의한 후, 기업가정신의 측정변수로서 그 결정요인(determinants), 기업가적 성과(entrepreneurial performance)와 기업가정신의 발현(impact) 세 가지를 제시하고 있다. 이에 따르면 기업가(entrepreneur)는 새로운 상품, 새로운 생산공정, 새로운 시장을 발굴하는 경제활동을 통해 가치를 창출하는 존재(기업소유자)를 말하고, 기

업가적 활동(entrepreneurial activity)은 이러한 기업가가 가치를 창출하기 위해서 기업을 영위하는 행동을 말하며, 기업가정신은 기업가적 활동과 관련된 제 현상을 말한다. 기업가정신의 결정요인으로는 규제, 시장조건, 자금조달, 연구개발, 기업가역량, 문화와 관련된 변수들이 있고, 기업가의 성과는 기업, 고용, 부의 형성 측면에서 살펴볼 수 있으며, 기업가정신은 일자리 창출, 경제성장, 빈곤 퇴치, 비공식부문의 양성화 등에서 어떻게 발현되었는가를 고려하고 있다. 또한 OECD의 기업가정신에 대한 정의는 이것이 소규모 기업이나 자영업과 배타적으로 관련된 개념이 아니므로 대기업도 기업가적일 수 있다는 것을 명백히 하고 있고, 성공한 기업가 혹은 기업가적인 사업뿐만 아니라 실패 역시 기업가적인 과정에서 매우 중요하다는 점에 유의하고 있다. 어떤 나라에서는 경제성장에 대한 기업가정신의 공헌에 중점을 두는 반면, 어떤 나라에서는 환경 문제 해결 또는 사회참여에 대한 기업가정신의 공헌에 중점을 두고 있는 등 기업가정신의 발현에 대한 관점은 지극히 상대적이다.

이러한 OECD의 기업가정신과 관련된 정의는 슘페터가 기업가를 혁신을 통해 시장에서 변화를 수행하는 혁신가(innovator)로 정의하고 있는 것과 맥락을 같이하고 있다. 그런데 슘페터가 말하는 혁신에는 새로운 상품이나 새로운 품질의 상품 발명, 새로운 생산방법의 발명 또는 발견, 새로운 시장의 개척, 새로운 원자재나 부품 공급원의 독점적 확보, 특정 산업에서의 새로운 조직 운영 등이 포함되어 있다.

본 연구는 역사적 관점에서 기업가정신과 경제발전과의 관계에 대한 논의를 하는 것이 목적이기 때문에 OECD와 슘페터의 기업가정신에 대한 정의를 전제로 기업가정신을 서술하고자 한다. 이렇게 하는 이유는 본 연구가 기업가정신이 무엇인가를 이론적으로 논의하는 것이기보다는 기업가정신에 대한 가장 보편적인 정의를 전제로 각 시대별로 어떻게 이러한 기업가정신을 당대의 대표적인 기업가들이 발휘해서 기업의 성장을 일구어내고 경제성장에 기여를 했는지를 밝혀내는 것이기 때문이다.

우선 본 연구는 대한민국 60년 경제발전사를 산업기반 형성기(1948~71), 고도성장기(1972~87), 패러다임 전환기(1988~97), 위기극복 및 재도약기(1998~2008) 등 네 개의 시기로 구분하여 경제성장과정에서 기업과 기업가의 역할 그리고 기업가정신이 발현된 양태를 살펴보게 될 것이다. 이러한 시대구분에 입각하여 기업가정신의 발현 양태를 설명함에 있어서 본 연구는 슘페터와 OECD의 기업가정신에 대한 정의를 전제로 할 것이다.

둘째, 본 연구는 각 시기마다 그 시기에 주어진 외생변수로 작용한 대내외 환경을 개관하고 정부가 그러한 대내외 환경하에서 어떤 정책을 추진하였는가를 살펴봄으로써 기업이나 기업가의 활동 배경을 설명할 것이다. 또한 본 연구는 시대적 환경과 정책 및 제도의 변화에 기업과 기업가가 어떻게 대응하였는가를 면밀히 검토하여 기업 및 기업가의 활동과 기업가정신의 경제발전과정에 어떻게 작용하였는지를 정리하고, 이러한 정리를 토대로 각 시대를 관류하는 기업, 기업가, 기업가정신이 무엇이었는가를 객관화시키는 것은 물론, 이러한 기업가정신을 제약하는 요인으로 작용하거나 기업 및 기업가의 활동에 따라 나타난 부정적인 문제점에 대한 반성과 평가도 담게 될 것이다.

제2절 | 산업기반 형성기의 기업가정신: 1948~71년

1. 배경

1945년 우리나라가 일본제국주의의 식민지에서 광복되어 독립국가가 된 것은 그로부터 3년이 지난 1948년이다. 산업기반 형성기는 대개 다음과 같이 두 기간으로 구분할 수 있다. 우선 정부를 수립한 1948년 이후 자유당 정권과 민주당 정권이 통치하던 1961년 4월까지를 경제의 전후복구시대라고 규정하고, 1961년 5·16 군사정변 이후 집권한 공화당정권이 제1, 2차 경제개발5개년계획을 수립하고 성공적으로 수행하여 본격적인 경제개발에 돌입한 1961년부터 1971년까지를 경제개발계획을 통한 정부 주도적 경제발전 초기 시대라고 규정할 수 있다.

가. 광복 이후 전후복구기: 1945~61년

우선 전후복구기라고 규정한 1948년부터 1961년까지의 시기는 대한민국의 역사에서 정치, 경제, 사회, 문화적으로 가장 심각한 격동의 시기였던 것으로 규정할 수 있다. 1945년 제2차세계대전에서 연합군이 승리함으로써 일본제국주의의 강점에서 벗어나 광복을 맞이하였다. 그러나 미소협상 결과로 얄타협정에서 우리나라는 북위 38도선을 경계로 미국과 소련의 신탁통치 상태에 들어가게 되었고, 1948년 UN 감시하의 총선거를 통해서 대한민국이 한반도 유일의 합법정부로 국제사회의 인정하에 수립되었다. 대한민국 정부의 수립은 오늘날 자유민주주의와 시장경제를 근간으로 하는 선진국가를 건설할 수 있게 된 결정적인 전기를 마련하였다는 점에서 우리나라 현대사에서 가장 중요한 사건 중의 하나다. 시장경제체제를 근간으로 한 경제발전을 도모할 수 있는 토대가 되는 사유재산제도의 확립과 국민의 기본권과 민주주의적 정치체제를 보장하는 「헌법」의 제정 및 공포는 자유로운 경제활동의 안정적인 토대를 확립하였다는 점에서 1960년대 이후 성공적으로 성취되었던 고도경제성장의 주요한 성공배경으로 볼 수 있다.

이어서 이 시기에 또 하나의 중요한 사건은 1950년 6월 25일 소련의 지원하에 북한이 대한민국을 침략하여 시작되고 UN군의 개입으로 1953년 휴전협정을 체결하여 종료된 6·25 전쟁이다. 6·25 전쟁은 남·북한 간 정치, 경제, 사회, 문화적인 완전한 단절을 초래하여 광복 이래 분단을 고착화시킨 것은 물론 우리나라 경제의 물적기반을 완전히 초토화하는 엄청난 파괴를 초래하였다. 1953년 6·25 전쟁이 휴전협정에 의해서 종료된 이후 1960년 4·19 혁명으로 민주당정권이 수립되었다가 1961년 5·16 군사정변으로 붕괴되기까지 우리나라는 미국의 전후복구 원조에 전적으로 의존하는 경제상황에 있었고, 이러한 원조 중심의 경제상황은 경제에서 국가 또는 정부가 차지하는 비중 또는 역할을 더욱 막중하게 만드는 결과를 초래하였다.

나. 경제개발 초기: 1962~71년

1961년 5·16 군사정변으로 집권하여 20여 년간 사실상 우리나라 산업화를 주도하여 경제발전의 토대를 구축한 박정희 정권 초기 10년은 정부 주도적 경제개발의 초기시대라고 할 수 있다. 이 10년간 시기에는 두 번에 걸친 경제개발5개년계획을 수립하고 집행함으로써 오늘날과 같은 산업국가로 대한민국이 발전해나가는 데 초석을 쌓은 중요한 시기라고 할 수 있다. 이 시기의 특징은 대통령의 리더십과 정부의 일사불란한 정책 집행 그리고 기업인들과 국민들의 호응으로 '한강의 기적'이라고 불리는 경제적 도약을 이뤄냈다는 점이다.

우선 이 시기의 가장 큰 사건은 4·19 혁명의 수습을 위해서 등장한 민주당 정권이 혼란을 수습하지 못하고 있던 상황에서 1961년 5·16 군사정변으로 정권을 전복하고 이를 통해서 1979년 박정희 대통령이 시해를 당하는 시점까지 정권을 장악한 것이라 할 수 있다.[163] 많은 논란이 여전히 지속되고 있지만 지도자로서 박정희의 등장은 결과적으로 현대 한국사에 있어서 경제발전과 민주주의의 실현이라는 두 가지 이상을 동시에 실현하기 위한 가장 중요한 변수였다. 그는 군사정부의 수반으로 선출된 이래 권위주의적 정권을 18년간 유지하는 장기집권을 통해서 독재와 인권탄압 그리고 획일적 군사문화를 한국사회에 보편화시켰다는 비난을 받고 있으나, 그의 재임기간 동안 연평균 8~9%의 고도성장을 시현함으로써 오늘날 우리나라의 선진국 대열 진입과 민주주의의 실현에 필요한 경제적 토대를 구축하는 리더십을 발휘하였기 때문이다.[164]

이 시기에 우리나라의 경제발전에 중요한 전기로 작용한 또 다른 두 가지 중요한 사건은 일본과 국교정상화를 시행한 것과 미국의 요청에 따라서 베트남전쟁에 한국군의 파병을 결정한 일이다. 한일국교정상화 논의는 1951년부터 시작되기는 하였지만 1965년 공화당 정권에서야 타결되었다. 「대한민국과 일본국 간의 기본관계에 관한 조약」(이하 「한일기본조약」)과 4개의 부속협정(한일협정)으로 구성된 이 조약에는 한일합방 및 그 이전 양국 간에 체결된 모든 조약 및 협정이 무효이고, 대한민국이 한반도 유일의 합법정부임을 일본이 인정하며, 한일 양국이 외교 및 영사관계를 복원하는 내용을 담은 기본조약, 일본이 3억달러의 무상자금, 2억달러의 장기저리 정부차관, 3억달러의 상업차관을 공여하기로 한 청구권 및 경제협력협정, 그리고 재일 한국인의 법적지위와 대우에 관한 협정, 문화재와 문화협력에 관한 협정 등이 포함되어 있었다. 이 협정은 우선 적대적 한일관계를 청산하는 것을 통해서 일본과의 경제협력과 교역확대를 위한 토대를 놓았음은 물

163) 실질적으로 5·16 군사정변으로 집권한 군부세력의 집권기간은 1993년 김영삼 정권이 출범하기 직전이었던 1992년까지 31년간이었던 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 6·29선언을 통해서 등장한 노태우 정권이 비록 직선제 선거를 통해서 등장하였다고 할지라도 그 정권의 구성과 추구하는 정책의 방향이 과거와 차이가 없는 것이었기 때문이다.

164) 공화당 정권이 집권한 1961년부터 1979년까지의 경제성장률은 연평균 8~9%에 달하는 대단히 높은 것이었다. 구체적으로 살펴보면 집권 초기인 1960~64년까지는 1950년대와 유사한 연평균 5.5%에 불과하였으나, 제2차 경제개발5개년계획을 실행한 1967년 이후 1965~69년까지는 연평균 11.8%, 1970~75년까지는 연평균 8.8%, 1976~79년까지는 연평균 9.2%의 눈부신 고도성장을 이룩하였다.

론 총 9억달러에 달하는 당시 우리나라의 경제규모로서는 대단히 큰 경제개발의 자금을 확보할 수 있게 하였다.[165] 이 대일 청구권자금은 농림수산업, 광고업, 과학기술개발, 사회간접자본 확충, 산업건설 등에 광범위하게 사용되었다.

한일 국교정상화와 함께 1960년대의 고도경제성장에 지대한 공헌을 한 또 하나의 중요한 사건은 한국군의 베트남전쟁 파병이었다. 1954년에 시작된 프랑스와 북베트남 사이의 제1차 인도차이나전쟁은 미국의 개입을 통해서 10년 넘게 지속되었다. 이런 가운데 우리나라는 미국의 파병 요청에 따라 1964년부터 비전투병력을 파병하였고 1965년에는 전투부대를 파견하게 되었다. 베트남전쟁에 파병한 한국군의 수는 최대 48,000명에 이르렀고 월남전이 종료된 1973년까지 8년간 연인원 34만명이 참전하였다. 베트남전쟁에 한국군이 참전한 것은 당시의 정치, 안보, 경제 정세에 비추어 볼 때 경제발전을 시작하기 위한 중요한 모멘텀을 구축하는 결정적 역할을 하였던 것으로 판단된다.[166]

2. 주요 제도 및 정책

이 시기에 어떠한 주요 제도와 정책을 정부가 수립하여 시행하였는가를 살펴보는 것은 그러한 정부의 개입과 역할이 기업이 경영과 기업가의 기업가정신 발휘에 중대한 영향을 미쳤을 가능성이 높기 때문이다. 기업가는 항상 주어진 경영환경 또는 경제환경하에서 창조적인 노력으로 이윤을 추구하는 주체이기 때문에 정부의 개입과 시장에서의 역할이 기업가의 인센티브에 부응하는 방향일 경우에는 기업가가 그 기업가정신을 발휘할 가능성이 대단히 높은 반면에 역으로 정부의 개입과 역할이 기업가의 인센티브에 반하는

---

165) 이러한 긍정적인 측면에도 불구하고 한일국교 정상화는 6·3 항쟁이라는 국민적 저항에 직면하여 5·16 군사정변으로 집권한 공화당정권의 근저가 흔들리는 심각한 어려움을 겪었다. 이러한 국민적 저항에 직면하게 된 것은 한일국교정상화 협상이 대일 청구권, 어업, 문화재 반환 등의 문제에서 지나치게 굴욕적으로 우리나라 정부가 양보하는 것으로 국민들이 인식하였던 것에 기인한 것으로 판단된다. 그러나 궁극적으로 한일 국교정상화는 1960년대 이후 시작된 우리나라의 경제개발과 한미일 삼각관계에 입각한 안보 안정화와 경제협력에 긍정적인 역할을 하였던 것으로 판단된다.

166) 1950년대 후반 이후로 미국은 더 이상 초강대국으로서의 경제적 우위를 확보하지 못한 상태에서 대한국원조를 축소하고 있었고 이러한 미국원조의 급감은 군사정변으로 집권한 공화당 정권에는 식량부족 및 실업문제와 맞물려 정권의 안정성을 확보하는 데 심각한 걸림돌이 되고 있었다. 이런 상황에서 미국은 이미 장기간의 베트남전쟁 개입으로 인해서 재정부담이 가중되고 반전여론의 확산으로 대규모 전투병력의 증파가 어려운 상황에서 전쟁비용의 부담 축소와 전쟁의 효과적인 관리를 위해서 한국을 포함한 우방국의 참전을 요청하는 데 적극적이었다. 한편, 한국의 공화당 정권은 1962년부터 1966년까지 제1차 경제개발5개년계획을 수립하여 시행하고 있었는데 이의 성공적인 추진을 위해서는 총 7억달러가 필요하였고, 이 가운데 62%인 4억 2,600만달러를 외국에서 조달하는 것으로 계획하고 있었다. 그러나 계획 개시 후 2년 후인 1964년 말까지 외국에서 조달한 재원은 계획 대비 30%에 불과하였다. 더구나 1962년의 농산물의 흉작은 1963년 초 쌀값파동을 초래하였고 개발에 따른 통화팽창과 수입수요의 확대와 화폐개혁의 실패는 이 계획으로 실행 초기단계부터 난관에 봉착시키고 있었다. 공화당 정권의 파병은 더구나 군사정변으로 집권한 이후 한일국교정상화 과정에서 6·3 항쟁 등 국민적 저항에 부딪히고 군부집권세력 내부에서의 내부 권력투쟁 등으로 인해서 그 정치적 기반이 흔들리고 있던 시점에 경제발전을 통해서 정권이 국민적 지지를 회복하고 집권세력 내부의 분란을 봉합하는 효과를 가질 것이라는 관점에서 이뤄진 것으로 판단된다.

것일 경우에는 기업가정신의 발휘보다는 오히려 기회주의적 행동을 통해서 지대추구행위(rent-seeking behaviors)를 할 가능성이 높다. 그러므로 여기서는 정부가 어떠한 제도와 정책으로 기업과 기업가의 기업활동에 영향을 미쳤는지를 살펴보도록 하겠다.

가. 「헌법」의 제·개정과 재산권과 자유시장경제체제의 확립

1948년 제헌의회는 대한민국 헌법을 제정하여 7월 17일에 공포하였는데 이 「제헌헌법」은 재산권의 본질적인 보장을 천명하였고, 제6장에 경제라는 독립된 장을 두고 제84조~제86조에서 경제정책의 기본목표를 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전으로 하고 이를 실현하는 정책수단으로 경제적 자유의 제한, 자연자원의 국유화, 농지분배, 공공성을 가진 기업의 국영 또는 공영 등을 열거하였다. 이러한 형평과 사회정의를 규정한 경제조항은 6·25 전쟁 이후에 있었던 1954년 제3차 「헌법」 개정에서 자유경제체제로의 전환이 명시되었고 자연자원의 개발과 대외무역에 대한 통제를 법률을 통해서 하도록 하는 등 국가통제 조항의 완화가 이뤄졌다. 그리고 이러한 불완전한 자유시장경제체제에 대한 「헌법」의 규정은 5·16 군사정변 이후에 제5차 「헌법」 개정에서 헌법 제4장 제111조 제1항에 "대한민국의 경제질서는 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다"라는 규정으로 자유경제체제를 명문화하는 것으로 완전히 개정되었다. 그리고 같은 조 제2항에서는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위해서 필요할 경우 예외적으로 국가가 개입할 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 1948년 정부 수립 이후 산업기반 형성기에 이와 같은 자유민주주의, 재산권보호 그리고 자유시장경제에 입각한 경제시스템의 구축을 제도적으로 확립한 것은 우리나라의 경제발전과 기업가정신 발현에 가장 중추적이고도 근본적인 토대를 세운 것을 의미한다.

나. 농지개혁

1949년 6월 「농지개혁법」의 제정에 이어 1950년 대통령 특별유시에 의해 시행된 농지개혁[167]은 반봉건적인 지주의 토지소유를 배제하여 농업생산력의 발전과 그 잉여의 생산적 투자를 가능하게 하는 중요한 정책이었다. 「농지개혁법」은 농민만 농지를 소유하도록 하는 농지소유자격의 제한, 농민이더라도 농지를 3ha(=9,000평=9,917.4㎡) 이상 소

167) 이승만 대통령의 전격적인 농지개혁 시행은 당시의 정치상황과도 맞물려 있었다. 국회를 장악하고 있던 한국민주당은 지주세력의 이익을 대표하는 정당이었고 이승만은 광복 후 귀국한 뒤 정치권력을 장악하기 위해서 이들과 협력하면서도 이들의 세력을 견제하여 약화시켜야 하는 상황에 있었다. 더구나 광복 후 정국은 좌우대립이 첨예화되어 있는 상황이었고 미군정도 공산주의 세력에 의한 대중선동을 차단하여 자신들에게 우호적인 자유민주주의 정권을 수립하는 데 도움이 될 수 있도록 농지개혁의 시급한 시행을 선호하고 있었다. 이러한 과정에 지주세력을 대변하는 한국민주당이 찬성한 것은 향후 자신들이 집권하기 위해서는 농민들의 지지가 필수적이라는 사실과 당시 남한을 장악하고 있던 미국의 지지가 필요했던 데 기인한 것이었다. 이러한 농지개혁과 관련된 정치적 배경에 대한 구체적 논의는 조석곤(2003), 황한식(1985), 박정근(2004) 등을 참조할 것.

유하는 것을 금지하는 농지소유상한제, 소작과 위탁경영의 금지 등을 골자로 하고 있었다. 이에 대한 다양한 논쟁에도 불구하고 농지개혁은 일제치하에서 일제와 지주계급에게 소작농으로 극심한 착취를 당해왔던 농민들에게 농지를 배분함으로써 1945년 광복 이후 남북한의 분단과 광복정국에서 공산주의자들과의 첨예한 대립 그리고 6·25 전쟁이라는 공산주의세력과의 대결에서 자유민주주의 정치체제와 자유시장경제를 근간으로 하는 경제체제의 유지와 구축에 지대한 공헌을 하였다. 그리고 이 과정에서 일제가 조선의 토지를 겸병하려는 목적으로 토지조사사업을 시행할 때 토지의 소유권을 확보하고 일제의 강점기간 동안 50~90%의 현물 소작료를 받았던 지주들의 몰락이나 고리대금업자로의 전락을 초래하였거나 일부 산업자본가로의 전환도 이루어졌다. 이는 향후 전개될 우리나라의 경제발전과정에서 산업자본주의적 토대를 구축하기 위한 봉건적 토지제도의 붕괴와 지주계급의 몰락이라는 전제조건을 완성하는 제도적 장치가 농지개혁을 통해서 실현되었음을 의미한다.[168] 농지개혁으로 지주들은 토지대금을 토지증권으로 받게 되었는데 「농지개혁법」은 지주들이 이 대금으로 귀속재산의 불하 또는 운영에 참여를 허용하는 규정을 두어 지주들이 산업자본가가 되도록 하는 인센티브를 제공하였다. 그러나 이 대책은 실효성이 없어서 전업대상자 3,400여 명 가운데 90명만 귀속재산의 불하와 운영에 참여하였고 이 가운데 1958년까지 존속한 경우는 20명에 불과하였던 것으로 파악되고 있다. 지주들은 대부분 당시의 초인플레이션하에서 농지개혁이 진행 중인 상황이었으므로 자신들이 보유한 자본의 실질가치가 비교적 손실이 적게 될 수 있는 고리대자본으로 지가증권을 운용하는 고리대금업자가 되었다.[169] 농지개혁과정에서 토지매각대금이 지가증권으로 지급되고 이것으로 귀속재산의 불하를 가능하게 함으로써, 자기 의사에 관계없이 토지를 강제매각한 지주들은 몰락의 과정을 걸었지만, 이 지가증권을 싼 가격에 구입하여 성공적으로 적산을 인수·운영한 사업자들은 이 시기를 통해서 자본가로 등장하게 되었다. 또한 지가증권의 거래과정은 증권시장의 형성에도 기여하였다.[170]

다. 귀속재산의 불하

미군정은 1945년 8월 15일 남한에 진주한 이후 일본정부 및 일본인이 소유한 한국재산을 군정으로 소유권을 귀속시켰다. 미군정은 1948년 8월 15일 정부 수립 후 한미간의 '재정 및 재산에 관한 최초 협정'에 의하여 한국정부에 이 재산을 일괄 이양하였다. 1948년 8월 정부 수립 시까지 등록된 귀속재산은 공장과 광산 2,690건, 동산 3,924건, 선박 225

168) 일제의 토지조사사업으로 외형상 근대적 토지소유 개념이 확립된 것이 사실이나 이러한 토지소유 개념의 전환은 실제로는 소작제를 고착시켜 봉건적인 소작경영을 더욱 강화하는 부정적 역할을 하였던 것으로 밝혀지고 있다(유병규). 또한 일제시대 전 기간에 걸쳐서 전체 농민의 3%에 해당하는 지주들이 50~62%에 달하는 농지를 소유하고 이를 토대로 75~85%에 달하는 농민들을 지배하였다(황한식).

169) 이 당시 농지개혁에 따른 지주들의 지위 및 역할 전환에 관련된 자세한 논의는 김성호(1977)를 참조할 것.

170) 1958년 말까지 44억 4,000만원에 달하는 적산의 불하가 이뤄졌는데 이 가운데 21.6%에 해당하는 9억 6,000만원에 상당하는 적산이 지가증권에 의해서 매각된 것으로 나타나고 있다. 자세한 내용은 김성호(1977), pp.375를 참조할 것.

건, 창고 2,818건, 점포 9,096건, 농지 324,404정보, 대지 150,827정보, 주택 48,456건, 임야 70,039정보, 잡종지 1,366건, 과수원 2,386건 등이었다.[171] 이 전체 귀속재산의 총 가치는 우리나라 총자산가치의 약 80%에 육박하였던 것으로 추정되고 있고, 특히 농지의 경우 우리나라 총경지면적의 약 14%, 귀속사업체 중 제조업체의 수는 2,354개로 우리나라 전체 사업체 수의 66.3%에 해당하였다. 정부는 1949년 12월 공포된 「귀속재산처리법」을 토대로 규모가 큰 공장은 국영으로 하고 중소규모의 공장은 민간인에 임대 혹은 매각 처분하는 정책을 시행하여 1958년까지 귀속재산 불하를 완료하였는데, 그 해 5월까지 불하한 귀속재산의 총건수는 263,774건으로 전체 귀속재산의 90%에 이르렀다. 이 귀속재산의 불하과정은 불하 받은 사람에게 제공되는 파격적인 재정 및 금융혜택과 당시 발생했던 초인플레이션으로 인하여 경쟁이 대단히 치열하였고 이러한 치열한 경쟁은 정부가 귀속재산을 불하는 데 있어서 순위를 정하는 등의 개입을 불가피하게 하였다. 정부가 귀속재산을 불하한 최우선 순위는 신청자의 경영능력이었고 따라서 불하는 대부분 일제하에서 그 기업과 직·간접적인 연관을 가진 사람들이나 관료, 은행가, 기업인이었던 사람들을 대상으로 한 것이 되어 후일 귀속기업의 불하가 일제하 부역자들에게 불하됨으로써 친일파에 대한 청산을 하지 못하였다는 비판을 받았다. 그러나 귀속재산의 불하는 일제 식민지의 유산을 청산한다는 의미뿐만 아니라 광복 이후 국민경제의 재건을 담당하게 될 경제주체를 민간으로 선택하고, 농지개혁과 함께 사유재산제도와 재산권의 보장에 기여하였다는 관점에서, 우리나라 경제발전에 중요한 모멘텀이 되는 정책이었다고 할 수 있다.

라. 원조물자(외환)의 배정

1950년대에는 미국의 대한국원조가 외환수입의 대부분을 차지하고 있었다. 정부는 외환의 취득자가 취득 외환을 한국은행의 자기 명의 계정에 예치하도록 강제하고 취득 외화의 원천에 따라 예입하는 계정을 달리할 뿐 아니라 계정에 따라 외환의 처분방법도 달리하는 외환예치집중제도를 시행하고 있었다. 또한 환율은 정부 간 거래에 적용되는 공정환율과 유엔군환율을 포함한 협정환율과 민간 간 자유로운 시장거래에 의해서 결정되는 시장환율로 나뉘어 있었고 항상 협정환율은 시장환율보다 낮은 수준을 유지하고 있었다. 그러므로 외환시장에서는 항상 외환에 대한 초과 수요가 존재하는 상황이었다. 이렇게 초과 수요가 존재하는 시장에서 정부는 외환을 정부가 인위적으로 배정(rationing)하는 정책을 채택하였다. 외환 배정은 미국의 대한국 원조물자 구매자금을 배정하는 것과 정부보유 외환을 배정하는 두 가지로 대별되었다. 우선 원조물자 구매자금이 되는 외환은 원조물자의 수입업자에게 배정되었는데,[172] 이 가운데 민수용 물자의 구매에 배정되는 외환에 대한 원화가

171) 자료: 이한구(2004), pp.62~64.

172) 실제로 원조물자의 수입업자는 그 구매자금이 되는 외환을 직접 한국은행에서 받는 것이 아니라 외환으로 배정된 금액에 상당하는 원화를 한국은행에 납부하고 배정받은 물자의 구매권을 획득하였다. 해당 물자의 구매대금인 외환은 미국의 원조주무관청인 ICA본부가 해당 물자의 미국 측 수출업자에게 직접 지불하였다. 구체적인 외환의 배정절차에 대한 설명은 김낙연(2002), pp.93~122를 참조할 것.

격은 공개경쟁입찰을 통해서 이뤄진 반면, 실수요자용[173] 물자의 구매에 배정되는 외환에 대해서는 공정환율이 적용되었다. 이러한 원조물자의 배정과정에서 정부는 원자재의 최종 소비자인 생산업자를 중시하는 정책을 일관되게 추구함으로써, 미국의 대한원조정책과 마찰을 불사하면서 수입대체공업화를 통한 경제발전을 위해 노력했다. 그리고 이러한 정부의 정책은 이 시기 기업 또는 기업가들의 초기 기업가정신 발현에 중대한 영향을 미쳤다.

마. 제1, 2차 경제개발5개년계획: 1961~71년

1961년 5·16 군사정변으로 집권한 공화당 정권은 1961년부터 1966년까지를 계획기간으로 하는 제1차 경제개발5개년계획을 수립하여 본격적인 경제개발에 착수하였다. 이 계획은 공업화와 수출 주도형 불균형 성장전략에 입각한 경제개발을 기본전략으로 하고 있었는데 이는 이후 한국경제의 30년 이상 고도성장을 위한 토대가 되었다. 원칙적으로 사유재산, 영리추구, 자유경쟁이라는 자본주의 경제원리에 입각하되 정부가 주도적으로 경제를 관리하는 방식을 취하여 사실상 계획과 시장을 혼합한 형태의 개발전략을 채택하였다. 이러한 고도경제성장, 정부 주도적 발전전략, 수출지향적 공업화, 외자유치를 통한 재원 확보, 자본주의적 기업의 창설 및 성장 지원을 골자로 하는 계획은 계획기간 중 연평균 경제성장률 8.5%, 1인당 GNP 성장률 5.6%, 산업에서의 2차산업(공업 또는 제조업) 비중의 대폭 확대, 중화학공업 비중의 확대, 투자 증가율 연평균 15.1%, 외자에 의한 투자소요자금의 60% 내외 조달, 수출의 급증 그리고 수입이 소비재 및 원료 도입 위주에서 자본재 수입으로 전환되는 획기적인 경제구조의 변화가 시작되었다. 특히, 제1차 경제개발5개년계획은 이러한 수치보다 더 중요한 긍정적인 영향을 끼쳤는데, 이는 국가의 역량을 경제개발에 집중하여 경제적 근대화와 사회발전의 구심력을 확보하는 중요한 모멘텀을 제공하였다는 점이다. 제1차 경제개발5개년계획의 성공적 수행을 통한 고도경제성장의 실현은 국민들에게 '우리도 잘 살 수 있으며, 하면 된다'는 확고한 신념을 심어주었고 이를 통해서 경제개발을 위한 국민역량을 총집결하였다는 점이 역사적으로 크게 평가되어야 할 점이다.

1967년부터 1971년까지 이어진 제2차 경제개발5개년계획은 공업화를 통한 수출입국으로 산업근대화와 자립경제 확립을 목표로 하였다. 화학, 철강, 기계공업 건설을 통한 산업고도화, 획기적 수출 증대 및 수입대체 촉진을 통한 국제수지 개선기반 구축, 식량자급과 산림녹화, 고용 확대와 가족계획을 통한 인구 팽창 억제, 농업다각화를 통한 농가소득 증대, 과학기술 및 영농기술의 진흥 등이 이 계획의 중점적 목표였다. 이러한 계획의 성과는 계획기간 중 연평균 경제성장률 10.5%, 1971년 수출 10억 6,760만달러 달성, 경인 및 경부고속도로의 건설을 포함한 교통, 전력, 통신 등 사회간접자본부문에서의 획기적인 성과, 합성섬유, 석유화학, 전기기기 등 수출산업의 성장 주도 산업화, 농림수산업 비중의 획기적인 감소와 제조업부문 중심의 산업구조 고도화 등이 이루어졌고, 다양한 산업정책이 수립되어 집행됨으로써 이 과정에 기업들이 성장을 지속하는 성과가 있었다.

---

173) 실수요자라 함은 구매요청서 작성단계에서 이미 결정되어 있는 구매자를 의미한다. 그러므로 이런 경우에는 경쟁을 통한 달러화의 매각이 가능하지 않다.

3. 기업 및 기업가의 대응

이 시기의 기업가들은 활발한 창업, 전쟁복구사업 추진, 적산기업 및 원조물자 활용, 수출산업에 대한 기업 진입 확대, 월남특수의 활용 등에 적극적으로 나서서 고도경제성장을 이끌어내는 견인차 역할을 한 것으로 판단된다. 우리가 이 부분에서 주목하고 있는 것은 앞에서 언급한 주요 기업환경 변화에 개별 기업이나 기업가의 대응이 어떠한 양태를 가지고 있었으며, 그 가운데 성공한 경우는 어떠한 결과를 낳았고 실패한 경우에는 어떠한 결과가 초래되었는가에 대한 것이다. 대개 주어진 기업환경에 성공적으로 대응한 기업들은 오늘날까지도 대기업으로 성장한 기업이 있는 반면, 실패한 무수한 기업들은 동일한 조건에서 기업활동을 전개하였음에도 불구하고 도태되어 갔다. 각각의 주요 사안마다 기업가들이 어떠한 활동을 하였으며 그 결과는 어떻게 나타났고, 결과적으로 이러한 기업가의 역할로 인해서 경제발전은 어떠한 양태를 가지게 되었는가를 여기서 살펴보게 될 것이다. 특히, 이 시기에는 부족한 자원은 물론 시장이 형성되지 않아서 스스로 시장을 형성하면서 자본, 자금, 인력, 기술을 조달해나가는 일을 기업들이 수행하였고, 이러한 과정에서 성공적인 기업가들이 있었으며, 이러한 도전과 비전으로 기업가정신을 발현시킨 결과는 '한강의 기적'이라 불리었던 눈부신 경제발전이었다.

가. 광복 후 기업의 형성과 기업가정신

1) 광복 직후 기업의 형성: 1945~53년

1945년 8월 15일 광복이 이뤄지고 난 후 변변한 민족자본이 존재하지 않던 시기에 일본제국주의 지배에서 벗어났으나 국가의 제도적 토대가 형성되지 않은 상황이었으므로, 주요 기업들이 생성되는 것은 별로 나타나지 않았다. 1946년에는 중국의 텐진, 다롄, 칭타오의 일본 군영창고나 일본계 상사의 창고에서 나온 물자를 정크선으로 운반하여 밀무역 형태로 거래하는 물물교환이 이뤄지고 있었다. 이 시기 한국 내에 가동하고 있던 공장은 우리나라 사람 김형중이 소유한 천일고무공장과 성냥공장 몇 개 그리고 경성방직, 동양방직, 조선견직 정도가 전부였다. 그나마 이러한 공장의 가동도 1948년 북한의 송전중단으로 인해서 완전히 가동불능상태가 되었다. 그러므로 이같은 상황에서 경제활동이라 할 수 있는 것은 무역업뿐이었다. 그 후 건국이 이뤄지는 1948년까지 우리나라의 무역은 마카오와 홍콩을 중심으로 행하여졌고 대일무역의 재개에 따라 이 또한 활황을 이루고 있었다. 이 때 가장 활발하게 기업활동을 한 것은 박흥식의 화신산업, 강익하의 금익통상, 김규면의 삼양무역 등이었다.[174] 이외에도 중앙산업(조성철), 박승직상점(박승직), 삼양상사(김용완), 삼흥실업(서선하), 동아약품무역(강중희), 삼성물산(김복만, 이기방), 대한산업(설경동), 유한양행(구영숙), 한국물산공사(강석천), 조선약업진흥(전용순), 동화산업(장기식), 영풍상사(최기호, 장병희), 상호무역(주요한), 협화상사(정규성), 전신

174) 이러한 무역업의 활성화에 따라 조선환금은행이 설립되고 세관국이 설치되는 등의 제도적 장치가 보강되었다. 구체적인 제도정비 관련 사항은 전국경제인연합회(1986) pp.137~138을 참조할 것.

양행(전항섭), 대동산업(김지태) 등이 이 시기에 무역업에 뛰어든 기업과 기업가들이다. 또한 현재 우리나라 최고의 대기업집단인 삼성이 삼성물산공사(이병철, 조홍제)라는 이름으로 무역업에 발을 들여놓았고, 남선물산(김원규), 미진상사(이연재), 범아무역(설도식), 개풍상사(이정림) 등도 무역업에 진입하는 등 기업활동을 전개하였다.[175]

1950년 6·25 전쟁의 발발과 함께 전쟁의 수행과 복구를 위한 정부발주의 대형무역이 본격화되어 미국과 유럽으로 교역범위가 확대되었다. 이 시기에는 양곡을 포함한 각종 물자의 수입을 대행하고, 외화대출 인센티브를 통한 정부의 수입촉진책에 적극 호응함으로써 기업들은 공급의 절대적인 부족상태에서 무역에서 이익을 대폭 확대할 수 있었고 전쟁으로 인한 인플레이션도 이 시기에 기업에게 유리한 환경을 조성하고 있었다. 또한 이 시기의 무역업자들은 휴전 직후에는 UNKRA, ICA의 원조에 의한 설탕, 밀가루, 비료 등의 수입과정에 개입하여 이익을 향유하였다.[176] 이들은 이 시기에 무역을 통해서 자본을 축적하고 무역업무를 습득하고 기반을 다짐으로써 장차 1961년 5·16 군사정변 이후 수출촉진적 경제성장정책이 시작되었을 때 적극적으로 이를 이용하여 대기업으로 성장할 수 있는 전기를 마련했던 것으로 판단된다.

2) 전후복구기의 기업의 형성: 1954~61년

전후복구기의 기업 형성은 귀속재산의 불하, 원조물자의 배정과 군납을 통해서 이뤄졌다.

첫째, 귀속재산 불하를 통한 기업 형성은 우리나라 전체 기업의 94%를 점하고 있던 식민지하 일본기업의 귀속재산에 대한 불하과정을 통해서 이루어졌다. 광복 후 귀속재산 관련 기업체는 3,169건에 달하였는데 미군정의 관리부실과 6·25 전쟁으로 인해 2,207건이 피해를 입어서 실제로 불하된 업체는 40~50개 사에 그쳤다. 귀속재산의 불하는 대개 불하대상업체에 종사하던 임원이나 직원이었던 사람에게 그 연고권을 토대로 불하되는 경우가 많았는데, 불하에 성공할 경우 엄청난 지대를 향유하는 것이 가능하였다. 김성두(1965)는 이 당시 정부의 귀속재산 불하가격은 정부가 산정한 귀속재산 가격의 51%에서 82% 사이에서 결정되었고 이마저 15년간 불하받은 사람이 분납하도록 하고 있었으므로, 실제로 그 당시의 초인플레이션 상황을 고려할 경우, 사실상 엄청난 지대를 향유한 것임을 알려주고 있다. 또한 이에 더해서 귀속재산을 불하받은 기업인은 은행에서 특혜 융자를 받을 수 있었으므로 이러한 지대는 더욱 커질 수밖에 없었다. 그러나 이러한 귀속재산 불하과정은 결국 1950년대 기업형성의 주요한 물적 토대를 제공하였고 기업가들은 이러한 불하과정에서 획득한 지대를 토대로 비로소 제조기업들의 형성과 발전을 도모하게 되었다. 귀속재산 불하과정을 통해서 형성된 기업들은 〈표 9-1〉과 같다.

---

175) 이 내용은 김영래(2005), p.37~38을 정리.

176) 1952년 3월 31일 현재 무역협회 명부에 들어 있는 이 시기의 주요 무역업 종사기업으로는 한국무역진흥(오정수), 대한물산(김용성), 동아상사(김인형), 대한산업(설경동), 천우사(전택보), 삼성무역(장기식), 삼흥실업(서선하), 대신상사(송대순), 삼양사(김연수), 삼화상사(김지태), 중앙산업(조성철), 대한문화선전사(백낙승), 유한양행(유지한), 삼성물산(이병철), 개풍상사(이정림), 반도상사(구인회), 두산산업(박두병) 등이 있다. 구체적인 내용은 박병윤(1982), p.123~124를 참조.

〈표 9-1〉 귀속재산 불하로 형성된 기업의 예시

불하 전 기업명	불하 후 기업명	불하자	비고	불하 전 기업명	불하 후 기업명	불하자	비고
소와기린맥주	동양맥주 (OB맥주)	박두병	소주주, 관리인	조선화학 공판	한국화약	김종희	하청사 관리인
선경직물	선경	최종건	기계주임	관동기계 제작소	조선중기 (대한중기)	김연규	공장장
삿뽀로 맥주	조선맥주 (크라운맥주)	민덕기	–	오우방직/조선방직	대전방직	정재호	삼호
아사히 견직	한국생사	김지태	한국제1생사 업체	경기염직/조선직물	금성방직 (쌍용시멘트)	김성곤	–
종방광주공장	일신방직	김보남	–	영강제과	해태제과	민우식 신덕본 박병규	–
	전남방직	김용주	–				
동양방직공사	동일방직	서정익	–	고려방직공사	태창방직	백낙승	–
군시대구공장	대한방직	설경동	–	조선양조 군산공장	백화주조	강정주	–
토시바전기	이천전기	서상록 장병찬	–	모리나가식품	동립산업	성창희	
오노다시멘트	동양시멘트	–	–	미쯔이유지화학	동양화학	–	–
한일면업공장	내외방직	–	–	조선리연금속	인천제철	–	–
삼척화학	북삼화학	–	–	제천제철	삼화제철	–	–
삼성광업	장항제철소	–	–	조선타이어	한국타이어	–	–
조선제분	대한제분	–	–	미쓰코시 백화점	신세기백화점	–	–
북선제지화학	전국제지	–	–	정자옥	미도파백화점	–	–
조선화재해상	해동 화재보험	–	–	대전피혁	대전피혁	–	–
대성목재	대성목재	–	–	부산제빙냉장	부산제빙냉장	–	–
일본 고주파	풍산산업	–	–	조선운수 미창	대한통운	–	–

자료: 김영래(2005), p.39~41의 내용을 재구성함.

이에 따르면 기업들 가운데 귀속재산 불하를 통해서 형성된 기업들이 많이 있지만 그 가운데 성공적인 기업과 실패한 기업으로 나뉘는 기업흥망사가 존재함을 알 수 있다. 여전히 성공적인 기업활동과 기업가정신의 발현을 통해서 살아남아 세계적인 대규모기업집단으로 발전한 경우는 그리 흔치 않은 것으로 보이고 대신 초기 귀속재산 불하에서 발생한 대규모 지대를 기초로 기업형성에 성공하였으나 오늘날은 그 존재조차 알 수 없는 기업들이 다양하게 분포하고 있음을 알 수 있다. 또한 기업가들도 3~4세 경영에 이르는 승계를 성공시키면서 눈부시게 기업을 성장시켜 오늘에 이르는 기업가들이 있는 반면, 더 이상 기업가의 명맥을 잇지 못하고 있는 기업가들도 상당히 많이 존재함을 알 수 있다.

둘째, 미국의 전후복구 원조에 입각한 기업의 형성은 미국이 광복 이후 1961년까지 제공한 31억 3,730만달러의 원조 내용과 그 궤적을 같이하는 것이었다. 원조는 대개 미국의 잉여농산물을 국내에 반입하여 이를 가공하여 판매한 대금을 한국정부가 사용하는 형태를 취하였는데, 이러한 미국의 원조형태는 6·25 전쟁 이후 원면, 원당, 소맥을 가

공하는 소위 '3백산업'에서 기업들의 형성을 촉진하였다. 이를 더욱 구체적으로 살펴보면 면방직산업의 경우 전체 산업의 80% 이상을 점유하였던 상위 8개 면방직기업은 다음의 〈표 9-2〉와 같다. 이에 따르면 상위 8개 기업이 소유한 방직기 수는 1962년 9월 말 현재 41만여 추에 달하였고 직기 수는 8천여 대를 넘어섰던 것으로 판단된다. 6·25 전쟁 전 방직기가 32만여 추, 직기 수가 9천여 대였던 것이 전쟁 중 70%가 소실되었던 것에 비하면 전쟁 전의 시설 수준을 넘어서는 성장이 있었음을 알 수 있다. 이러한 면방직업의 성장은 원조와 금융의 집중배정이 이뤄진 이 부문에서 기업들이 설립되고 성장해나갔음을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

〈표 9-2〉 1950년대 대표적 면방직기업(1962년 9월 말 기준)

기업집단명	대표자	소속기업명	방직기 수(추)	직기 수(대)
삼호	정재호	조선방직	45,104	1,553
		삼호방직	38,800	392
		대전방직	29,256	600
		소계	113,360	1,545
대한	설경동	대한방직	46,800	816
삼양사	김연수	경성방직	42,200	1,066
		전주방직	42,000	–
삼성	이병철	동양방직	38,616	1,104
금성	김성곤	금성방직	55,705	1,654
태창	백남일	태창방직	53,200	800
화신	박흥식	흥산방직	10,368	200
동아	이한항	한영방직	6,299	–
합계	–	–	408,348	8,185

자료: 김성두(1965), p.33을 재구성한 것임.

ICA와 PL480에 따라 원조로 제공된 소맥(밀)은 제분기업들의 형성과 발전을 촉진하였다. 대한제분, 조선제분 그리고 제일제당이 전체 생산의 50% 이상을 차지하는 주요 기업들이 되어 오늘날까지 제분업의 주요 기업들이 되고 있다. 또한 ICA에 의해서 제공된 원당을 제당하기 위해서 형성된 제당기업들은 삼성그룹에 속한 제일제당이 전체의 2/3를 지배하는 시장지배적 기업이었으며, 이외에 동양제당, 대동제당, 삼양제당, 한국제당 등의 기업들이 형성되었다. 이외에도 원조물자의 배정과 관련해서 형성된 전후복구기의 기업으로는 모방직산업에서 제일모직(이병철), 한국모직(김성섭, 이태수), 대동모직 및 삼호방직(정재호)의 4개 회사가 국내시장을 장악하고 있었고 이 가운데 제일모직이 1963년을 기준으로 전체 시장의 60%를 점유하고 있었다. 또한 UNKRA, AID, DLF 등이 공여한 원조자금에 의해서 이 시기에 대표적으로 성장한 기업들로는 시멘트산업의 대한양회, 동양시멘트, 유리제조업의 한국유리, 플라스틱제조업의 락희화학이 있고 이것이 오늘날 글로벌기업으로 성장한 LG그룹의 시원이다. 역시 전후복구 원조에 힘입어 형성된 기업들도, 미국의 원조가 시설, 원료, 운영자금에 이르기까지 제공된 3백산업 그리고 국제기관들의 공여자금에 기반한 시멘트·유리·

플라스틱산업에 형성된 기업들과 마찬가지로 모두 주어진 기업환경에서 최대한의 이익을 창출할 수 있는 분야에 진출하여 최선을 다한 것으로 판단된다. 이 과정에서 기업가들은 독점적 지대를 창출할 수 있었고 이것이 1960년대 이래 경제개발계획의 시행과정에서 기업들이 성공적으로 세계시장에 진출하는 토대를 구축하는 전기가 되었던 것으로 판단된다.

셋째, 6·25 전쟁에 유엔군이 참전함으로써 전쟁소요 물자와 서비스를 제공하기 위해서 기업들이 형성되었다. 병참기지로서 항만시설을 확장하고 도로, 병영, 교량 등 사회기간시설들을 건설하는 것이 필요했으므로 이에 따라 건설업체들이 형성되어 성장하기 시작하였고, 병참지원을 제공하기 위한 군수물자의 제조와 그 수송을 위해서 군수물자 제조업체들과 수송업체들도 형성되었다. 이 가운데 대표적인 기업들로는 1946년 현대자동차공업사와 1947년 현대토건을 설립, 이를 통합하여 현대건설주식회사를 세운 정주영의 현대그룹, 1958년 미군과 군수송계약을 체결하여 군수물자 수송을 거의 독점한 한진상사를 모태로 한 조중훈의 한진그룹, 군납식품부문에 진출한 세기상사(최성모), 해태제과(민후식), 삼양식품(전중윤) 등이 있다. 그리고 대전피혁, 동신화학, 흥화타이어, 한국타이어, 진해화학, 금성사, 한국잉크, 대한잉크페인트 등도 이 시기 군납과 연관하여 형성된 기업들이다. 또한 전후복구시기에도 건설업에서 앞에서 언급한 현대건설 이외에 대동공업(이영범), 극동건설(김용산), 대림산업(이재로), 중앙산업(조성철) 등이 새로 태동하여 기업활동을 시작하였다.

〈표 9-3〉 1950년대 대규모기업집단 계열기업

계열	대표자	기업 수	기업명
삼성	이병철	18(16)	삼성물산, 제일제당, 제일모직, 한국타이어, 안국화재, 근영물산, 한국기계, 풍국주정, 조선양조, 천일증권, 동양방직, 효성물산, 삼강유지, 동양대리석, 한일은행*, 조흥은행*, 동양TV, 신세계백화점
삼호	정재호	7(6)	삼호무역, 삼호방직, 조선방직, 대전방직, 삼양흥업, 제일화재, 제일은행*
삼양	김연수	10	삼양사, 경성방직, 전주방직, 삼양제당, 과학한천, 감업, 급속냉동업, 동아일보, 중앙학원(고려대, 중앙고), 동아방송
개풍	이정림	7	대한양회, 호양산업, 배아산업, 개풍상사, 대한탄광, 삼화제철, 대한철강
동아	이한환	5	동아상사, 대한제분, 한영방직, 한국제당, 국제손해보험
락희	구인회	5	반도상사, 락희화학, 락희유지공업, 금성사, 한국케이블
대한	설경동	6	대한산업, 대한방직, 대한전선, 대동제당, 대동증권, 원동산업
동양	이양구	3	동양시멘트, 동양제과, 동양제당
화신	박흥식	5	화신산업, 화신백화점, 신신백화점, 흥한방직, 흥한
한국유리	최태섭	3	동화산업, 한국유리, 유리판매
극동	남궁련	4	극동해운, 극동통상, 한국정유, 한국관
현대	정주영	3	현대건설, 금강, 현대시멘트
판본	서갑호	1	태창방직
금성	김성곤	2	금성방직, 쌍용시멘트

주: *는 1961년 부정축재자 처리 시 국고에 귀속됨.
자료: 조영범 외(1984), p.48~49를 재구성한 것임.

이외에 1950년대 중반 이후 여러 기업들을 거느린 기업그룹들이 등장하기 시작하였는데 이 기업그룹들이 한국경제성장의 견인차 역할을 한 대규모기업집단들이다. 이들의 형성에는 1954년 이후 일반은행 민영화와 그 소유의 변화가 지대한 영향을 미쳤고, 이들 대규모기업집단들은 그 중핵으로서 무역상사를 두고 있었다. 무역상사는 이들 대규모기업집단 산하 기업군을 명령·지휘하는 핵심부로서 역할을 해왔다. 이렇게 무역상사가 대규모기업집단에 보편적이 된 이유는 기업집단 내 기업들에 필요한 원료도입의 효율화와 그룹 내 효과적인 투자조정을 위해서였던 것으로 판단된다. 이 시기에 형성된 대표적 대규모기업집단들은 〈표 9-3〉과 같다. 이들 1950년대 대표적 대규모기업집단들 가운데 현재까지 성공적으로 성장 발전하여 글로벌기업으로 성장한 기업들은 삼성, 락희(LG), 현대가 있을 뿐이며, 이들 대규모기업집단들의 주력 기업들 가운데 어느 하나도 오늘날 당해 기업집단의 주력 기업이 없음을 알 수 있다. 삼보, 개풍, 동아, 화신, 한국유리, 극동, 판본, 금성(쌍용)은 사실상 해체되어서 현재는 거의 그 명맥이 사라진 바 있고 삼양, 동양 등은 현재는 주요 대규모기업집단에 속하지 못하는 중견기업으로 전락하였다. 이는 기업의 형성, 성장, 성숙과 소멸이 기업의 외부환경 변화에 기업과 기업가의 대응 여하에 따라 결정되는 것임을 보여주는 확실한 증거다.

3) 광복 이후 기업형성기: 1945~61의 기업가와 기업가정신

광복 이후 정부 수립과 6·25 전쟁을 거쳐 전후복구기에 우리나라에는 근대적인 의미의 기업 형성이 본격적으로 시작되었다. 이 기업들은 광복 이후 6·25 전쟁기까지는 무역업을 통해서 그리고 6·25 전쟁 이후 전후복구기에는 귀속재산 불하과정과 원조물자 배정, 군납에 참여함으로써 근대적 산업기반을 가진 기업으로 형성되기 시작하였다.

이러한 기업형성기 기업가들은 다음과 같은 특성을 가지고 있었다. 첫째, 농경사회를 탈피하지 못한 우리나라의 특성에서 정미소, 미곡상, 또는 포목상 출신으로 초기 자본축적 과정을 거치고 사업체를 운영하는 경험을 하였다. 이들 가운데 삼성그룹의 이병철, 현대그룹의 정주영, 대한전선의 설경동, 효성그룹의 조홍제, 금호그룹의 박인철, 대한제분의 이한원, 신동아그룹의 최성모, 한국유리의 최태섭, 성창기업의 정태성, 천우사의 전택보, 동국제강의 장경호, 국제상사의 양태진, 동양시멘트의 이양구는 미곡상이나 정미소 운영으로 사업을 시작하였고, 럭키그룹의 구인회, 개풍그룹의 이정림, 한일합섬의 김한수, 태광산업의 이임룡 등은 포목점으로 사업을 시작하였다.[177] 둘째, 이 당시 기업가들은 광복 이후 미군정기에는 북한 출신이 주류를 이루었고, 6·25 전쟁 중에는 경제활동의 중심지가 부산으로 이동하면서 영남기업인들이 두각을 나타냈으며, 전후복구기에는 영남출신과 서북출신 기업가들이 재계의 양대 산맥이 되어 있었다. 설경동, 최태섭, 이

177) 물론 이 외에도 사업을 무역업으로 시작한 제동산업의 신상준, 자동차와 기계류 정비공장으로 시작한 신진그룹의 김창원, 한진그룹의 조중훈, 목탄판매로 시작한 삼양수산의 정규성, 직물공장으로 시작한 한국생사그룹의 김지태, 유지공장으로 시작한 쌍용그룹의 김성곤, 제재소로 시작한 대림산업의 이재준, 동명목재의 강석진, 양말공장으로 시작한 삼호그룹의 정재호, 양조장으로 시작한 진로의 장학엽, 화장품판매업으로 시작한 태평양화학의 서성환 등의 경우도 있다.

한항, 서선화, 유일한, 전택보, 심상준 등은 북한 출신 기업가들 가운데 대표적인 인물들이었으며, 이병철, 정재호, 김성곤, 조성철 등은 영남출신 기업가들 가운데 대표적인 인물들이었다. 셋째, 일제하에서 일본인 기업에 근무하면서 그 경영과 기술을 전수받은 임직원들 가운데 귀속재산을 불하받아 이를 경영한 기업가들이 있다. 한국화약의 김종희, 선경의 최종건, 해태제과의 민우식 등이 이러한 기업가의 예이다. 넷째, 이 시기의 기업가들 가운데는 도일해서 일본에 사업기반을 두고 한국에서 활동한 롯데그룹의 신격호, 판본그룹의 서갑호, 코오롱그룹의 이원만, 기아산업의 김철호 등이 있다.

이 시기 기업을 형성한 기업가들은 대개 일제의 한국강점기에 중소기업인 미곡상, 정미소, 포목상 등을 운영하거나 일본기업에서 일하면서 일본인들의 경영방식을 배워서 후일 기업을 경영하는 데 필요한 경험을 쌓았던 것으로 판단된다. 특히, 광복 이후 6·25 전쟁이 종료되기까지 이들이 기업가로서 활동할 수 있었던 유일한 무대는 무역활동으로 제한되어 있었다. 그런데 이 시기에 대부분의 기업가들이 무역업에 종사하면서 무역경영에 관한 실무를 익혔다. 또한 6·25 전쟁의 발발과 함께 확대된 미국원조 물자에 대한 대행 수입에 종사하면서 이들 기업가들은 무역경영 기법을 습득하였고 이는 1960년대 수출 주도형 경제성장을 위한 견인차로 기업들이 역할을 하도록 하는 기여를 하였다.

6·25 전쟁의 종료 후 기업가들은 귀속재산의 불하나 원조물자의 배정과 군납에 참여하는 방식으로 그 규모의 확장을 도모함은 물론 다양한 산업분야로 다각화하여 진출하는 등 기업집단의 형성으로까지 발전하는 양상을 보였다. 이 시기 기업가들의 활발한 창업과 기업활동은 기업가를 혁신을 통해서 시장에서 변화를 수행하는 혁신자(innovator)로 정의한 슘페터가 이야기하는 '기업가가 수행하는 5가지 형태의 혁신[178]'을 종합적으로 행하여 기업의 형성 및 성장 그리고 국가의 경제발전에 지대한 공헌을 하였다.

이 시기 기업가들은 우선 광복 직후 일본과의 교역이 단절된 이후 무역업에 뛰어들어 과거 정미소나 미곡상 또는 포목상을 하던 중소기업 상태를 벗어나 국제적인 교역으로 부의 창출에 나섰다. 광복 직후에는 구일본병영의 물건들을 정크선에 실어와 물물교환 형태로 시작되었던 이 무역이 홍콩, 마카오로 그 영역을 넓혀 나갔고 이러한 과정에서 무역 관련 경험과 자본의 축적이 이뤄지게 되었다. 또한 이러한 교역시장의 확대는 전쟁 중에도 지속적으로 이뤄져서 무역 상대국들이 미국과 유럽으로 넓어지게 되었다. 또한 전쟁 이후 귀속재산의 불하과정과 원조물자 배정과정에 참여한 기업가들은 이 과정에서 당시의 환경에서 가장 저렴하게 기업들을 인수하여 경영함으로써 향후 경제개발기에 적극적으로 경제활동을 전개할 수 있는 물적토대를 확보하였고, 당시 원조경제하에서 가장 풍부하게 공급되고 있었던 원자재인 원면, 원당, 소맥 등의 원조물자에 대한 확보에 경쟁적으로 참여하여 이를 독점적 내지는 과점적으로 배정받음으로써 제당업, 면방직업,

178) 슘페터가 주창한 기업가의 5가지 혁신은 첫째, 새로운 상품과 새로운 품질의 상품을 발명하는 것, 둘째 새로운 생산방법을 발명하는 것, 셋째 새로운 시장을 개척하는 것, 넷째 새로운 원자재나 부품의 공급원을 정복하는 것, 그리고 다섯째 특정 산업에서 새로운 조직을 운영하는 것이다. 기업가와 기업가정신에 대한 구체적인 정의와 이에 따른 분석지표의 개발 등과 관련된 자세한 내용은 본 연구의 제1절 서론에 구체적으로 설명하고 있다.

제분업에서의 시장지배력을 확보하는 기업가정신을 발휘하였다. 이들 기업형성기 기업가들의 사업기회의 확보와 이윤 확대는 궁극적으로 근대적 기업이 각 산업에서 태동하는 결정적인 역할을 한 것으로 판단된다. 또한 이 시기 기업가들은 군납이나 정부 소유 은행의 민영화 과정에 참여하여 대규모기업집단체제를 형성해나갔다. 대규모기업집단체제의 형성은 그룹내의 핵심적 산업조직이라 할 수 있는 무역회사의 설립과 그룹의 중핵화를 통해서 그룹기업의 경영 의사결정이 효율적이고도 신속하게 이뤄지도록 하는 혁신을 단행한 것이라고 할 수 있다. 그룹내 무역회사는 이후 비서실, 기획조정실, 구조조정본부 등 다양한 형태와 명칭으로 변경되어 왔으나 대규모기업집단체제의 효율적인 의사결정조직으로 자리매김하였다.

나. 경제개발 초기: 1962~71의 기업과 기업가정신

1) 경제개발 초기의 기업

박정희 정부가 군사정변을 통해서 집권한 1961년 국내 굴지 기업들의 기업가들은 부정축재자로 단죄되어 연행되었다. 연행된 기업인들은 정재호, 이정림, 설경동, 남궁련, 이용범, 조성철, 함창희, 최태섭, 박흥식 등 당대 우리나라 최고 기업들의 총수들이었고 국내 최대 기업그룹의 총수였던 이병철을 비롯하여 백남일, 이양구 등은 일본에 체류 중 구속영장이 발부되었다. 그러나 이러한 연행은 이병철이 귀국하여 박정희 국가재건최고회의 부의장과 독대하여 기업인들이 사업보국의 의지로 경제건설에 매진하겠다는 제의를 하고 이를 박 부의장이 받아들여, 기업인들을 이후 이뤄질 1960년대의 경제개발과정의 동반자로 인정하기로 한 후 전원 석방으로 이어졌다. 그리고 이들은 1961년 경제재건촉진회를 결성하고 이를 통해서 우리나라 경제의 재건을 위한 실천지침과 시멘트, 제철, 비료, 인견사, 합성수지, 전기기기, 케이블, 나일론 공업 등 기간산업 육성계획안을 작성하여 국가재건최고회의에 건의하는 등 경제개발계획의 초기단계에서 실질적인 역할을 하였다. 이들 기업인들은 이후 '한국경제인협의회'를 발족시켰고 정부는 이들이 최단시일 안에 계획한 과업을 수행할 수 있도록 배려할 것을 천명하였다. 이 한국경제인협의회가 바로 1968년 유수 기업들로 구성된 '전국경제인연합회'로 확대되어 회원사 간 협력의 확대와 이해관계의 조정, 대정부 및 대국민 교섭단체로 경제발전에 기여하게 되었다.

이 시기의 기업활동은 1950년대에 형성되어 대규모기업집단화를 시작한 기업들의 성장과 쇠퇴로 특징짓고 있으며 기업들이 이미 수직계열화, 중화학공업화 등으로 다각화를 통한 외연 확장에 나서는 것은 물론, 기업집단 내 소속기업의 구조조정을 통한 업종의 전환도 적극적으로 수행하였던 것으로 나타났다. 또한 부실기업에 대한 정리과정에서 M&A를 통해서 기업들의 성패가 결정되는 기업계의 지각변동이 이뤄지기도 하였다.

우선 1960년대 기업들의 성장기반은 정부가 보증하는 외국의 차관도입을 기업들이 허용받는 것이었다. 1960년대 초부터 1970년대 중반까지 1억달러 이상의 차관을 도입하였던 기업들로는 한진, 현대, 한일합섬, 한국화약, 조선공사, 선경, 쌍용, 효성, 신진 등이 있고, 5,000만달러 이상의 차관을 도입한 기업들로는 럭키금성, 코오롱, 신동아, 삼성,

기아 등이 있었다. 이 당시 차관도입을 한 기업에 대해서는 정부가 차관에 대해서 지불보증을 하고, 경제개발에 필요한 산업으로 선정될 경우 재정·금융상 혜택을 부여하였다. 또한 차관 자체가 장기저리의 융자조건으로 제공되었으며, 제1, 2차 경제개발계획 기간 중 연평균 도매물가 상승률이 12.3%에 달하는 등 인플레이션이 만연하였으므로, 기업들 입장에서 차관도입은 새로운 사업기회를 확보하는 것은 물론, 도입 그 자체로만으로도 큰 이익을 볼 수 있는 것이었기에 앞 다투어 정부시책에 호응하여 차관도입에 나섰다. 이러한 차관도입을 활성화하여 경제개발을 적극적으로 추진하는 데 1965년 일본과의 국교 정상화는 결정적인 역할을 하였다. 일본을 포함한 외국에서의 차관도입은 고용 증대와 경쟁력 제고를 통한 수출 증대, 양질의 상품 제공에 따른 국민 삶의 질 제고 등을 위한 기업활동을 활성화하는 데 견인차 역할을 했다.[179]

또한 경제개발 초기 정부가 추진한 수출드라이브정책에 적극적으로 기업들이 참여하면서 이 시기에 선두권에서 성장하였던 기업들로는 삼성, 효성, 럭키, 동아상사, 천우사, 삼도물산, 방림무역, 조광무역, 동명목재, 성창기업 등이 있다.[180] 특히, 대우실업은 정부의 이러한 정책에 적극적으로 부응하여 대규모기업집단인 대우그룹으로 성장하였고, 동명목재, 성창기업 등도 합판수출의 호조로 대규모기업집단으로 도약하였다. 이 당시 한 기업이 어느 정도 수출에 적극적이었느냐에 따라 기업의 순위가 바뀔 정도로 수출은 기업들에 엄청난 이익을 가져다주는 수익기회를 창출하고 있었다.

이 시기에 기업들은 도약할 수 있는 기회를 베트남특수에서도 포착하였다. 1965년 베트남전쟁에 우리나라 국군이 참전한 것을 도화선으로 우리나라와 베트남은 교역을 획기적으로 늘렸다. 이에 따라 삼성물산, 삼호무역, 삼양사, 대농, 신성무역, 정금물산, 동화산업, 천우사, 삼도물산, 효성물산, 영풍상사, 건설실업, 동아무역 등이 대베트남 수출로 부를 축적하였다. 이 당시 우리나라 기업들이 수출한 수출품목들로는 면직물, 한약재, 합판, 박하정, 전해동, 수예품, 버섯, 포도, 사과, 밤, 배, 과일통조림, 플라스틱, 활석, 흑연, 기계, 도자기, 어망, 신발, 시멘트 등이 있었고 이 가운데 신발, 옷, 시멘트가 주요 수출품목이었다. 또한 이 시기에 처음으로 국내 기업들이 베트남에 진출하여 최초로 해외에서 사업을 시작하였다. 그 가운데 첫 기업이 한진상사이다. 한진상사는 1965년 베트남 주둔 미군의 군수물자 수송사업에 위험을 무릅쓰고 참여하여 이를 계기로 엄청난 외화를 획득하여 대규모기업집단으로 도약하였다. 현대건설도 1966년 미국 해군이 발주한 캄란만 건설공사와 나트랑, 퀴논, 캄란 등지에서 세탁사업에 진출하여 그 한 해 동안 100만달러를 벌어들였고 이를 이용해서 단양시멘트공장의 확장과 자본금 5천만원의 현대자동차 설립과 울산에 10만평의 현대자동차 공장부지를 매입할 수 있었다. 결국 이 해

---

179) 물론 비판론자들은 이러한 차관도입에 대한 정부의 장려로 일본 내 독점자본들이 소유한 잉여자본의 한국수출이 발생하였고 이것이 우리나라 경제를 일본경제에 예속시키는 기능을 하였으며, 이와 같은 매판자본의 도입으로 경제의 자립화를 근본적으로 어렵게 했다는 비판을 하고 있다. 그러나 현재의 경제발전이 그와 같은 외국자본의 도입에 입각한 산업화와 창의적이고 적극적인 기업활동과 기업가정신 발휘의 산물이라는 관점에서 본다면 이러한 비판은 너무 근시안적이고 타당하지 못한 것이라고 할 수 있다.

180) 이종재(1993), p.184를 참조할 것.

외진출에서의 이익으로 현대는 건설, 조선, 자동차에 이르는 중화학공업에 특화한 우리나라 최고의 대규모기업집단으로 성장할 수 있었다. 특히, 이러한 우리나라 기업들의 베트남 진출은 향후 중동을 비롯한 여타 지역으로 기업들이 진출할 수 있는 가능성과 대외신뢰도 제고에 큰 기여를 했다는 점에서 그 성과가 더욱 높이 평가되어야 한다.

또한 1950년대에 기업을 형성하고 대규모기업집단화하여가던 기업들이 성장할 수 있는 기회는 부실기업 정리과정에서도 주어졌다. 차관기업들의 부실화가 표면화되기 시작한 1967년 1969년에 이르러서는 지속적인 경제성장에 걸림돌이 되는 지경에 이르렀다. 이 시기에 차관기업 중 85개 사가 은행관리로 넘어가고 123개 사는 경영불능상태에 빠져있는 실정이었다.[181] 이에 대한 부실 정리과정은 건전한 기업에 이들 부실기업을 인수시키고 인수기업에는 장기저리의 융자와 함께 기업이 안고 있는 은행의 채무를 주식전환해주었고 국영기업 인수기업에는 해당 부문에서의 독점권까지 인정해주었다. 이러한 부실기업 인수과정을 통해서 여러 기업들이 대규모기업집단으로 성장하거나 규모를 불렸다. 부실기업 인수를 통한 기업들의 대규모기업집단화 경향은 〈표 9-4〉와 같다.

〈표 9-4〉 1960년대 주요 부실기업 정리 현황

인수기업	인수대상기업	비고
신진	새나라자동차, 한국기계	국영부실기업
동아건설	대한통운	국영부실기업, 대한통운은 전국 철도화물 운송 독점기업
한진상사	대한항공	국영부실기업, 종합수송 대규모기업집단화
신동아화재	대한프라스틱, 공영화학	법정관리기업, 모기업 대한생명과 동시 인수
현대	인천제철	법정관리기업, 제철부문으로 다각화
기아자동차	아세아자동차	법정관리기업, 자동차 전문 대규모기업집단화
극동	조선공사	국영부실기업
한양	해운공사	국영부실기업
삼성	동립산업	법정관리기업

자료: 이한구(2004), p.154~156에서 발췌 재구성.

이 과정에서 1950년대 명성을 떨치던 대규모기업집단들이 도태되고 새로운 기업집단들이 도약하는 기업들의 부침이 있었다. 부실기업 정리과정에서 도약한 기업들로는 이들 부실기업을 인수한 한진, 신진, 현대, 대우, 신동아, 동국제강 등이 있고 몰락한 기업들로는 천우사(전택보), 삼양수산(정규성), 화신그룹(박흥식) 등이 있다.

또한 서울과 부산, 인천, 강릉, 목포를 잇는 고속도로 건설과 항만 건설, 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강 유역개발을 근간으로 하는 국토종합개발사업의 시행이 제2차 경제개발5개년계획에 중점사업으로 포함되어 있었고 이를 시행하는 과정에서 건설부문에 유수한 기업들이 도약을 하게 되었다. 이 가운데 현대건설은 1960년대 중반 타이의 파타니 나라티왓 고속도로 건설경험을 토대로 경부고속도로 건설에 깊숙이 참여하여 우리나

181) 이종재(1993), p.223에서 인용.

라 최대의 재벌로 도약하는 전기를 마련하였다. 특히, 경부고속도로 건설을 계기로 각종 건축, 토목공사 수요가 급격히 증가하게 되어 대림, 삼환, 삼부, 라이프, 극동 등 건설업체들이 대규모기업집단으로 부상하였다.

2) 경제개발 초기의 기업가정신

이 시기는 우리나라 근대화의 주력이 되는 기업들이 대부분 대규모기업집단으로 기업그룹을 형성한 시기이기도 하고 기업들이 변화된 기업환경에서 그 대응에 따라 성공한 기업과 실패한 기업으로 명백하게 나뉜 시기라 할 수 있다. 기업가정신을 발휘하여 변화하는 기업환경에 과감히 대응하고 그 사업을 혁신하고 새로운 제품을 도입하고 주어진 기회를 적극적으로 활용한 기업가와 기업들은 살아남아 그 외연을 대폭 확장한 반면, 그렇지 못한 기업들은 과거의 영화를 접고 도태되는 길에 들어섰다.

이 시기 대표적인 기업인들은 오늘날에도 그 기업가정신을 높이 존경받는 이병철, 정주영, 구인회, 조중훈, 김우중, 최종현, 조홍제, 김성곤 등이 있다. 이들 기업가들의 공통점은 경제개발과정에 적극적 참여를 통한 사업보국의 비전 보유, 정부의 정책에 적극 호응하여 외자도입을 통한 신산업분야 진입, 상품과 서비스의 수출과 해외진출을 통한 신규시장 개척을 위한 도전과 노력의 확대, 부실기업 정리과정에서 적극적인 기업의 인수합병을 통한 새로운 분야로의 진입과 성장기회의 확보 등에서 남다른 탁월성을 발휘하는 등 기업가정신을 발휘하였다.

예컨대, 삼성그룹의 이병철은 1950년대 말 19개에 달하던 계열사들 가운데 한국타이어, 삼척시멘트, 천일증권, 동일방직, 호남비료, 효성물산, 근영물산, 한국기계, 풍국주정, 조선양조, 동양대리석, 한일은행, 조흥은행 등 13개 기업을 동업의 정리, 국가에의 헌납 등과 함께 구조조정하는 대신, 삼령산업, 미풍판매, 동양방송, 중앙일보, 중앙개발, 동방생명, 삼성문화재단, 고려병원, 전주제지, 삼성전자, 삼성산요전기 등 11개 계열기업을 신설하거나 인수하여 다각화와 새로운 산업에 활발히 진입하여 기업의 신성장동력 확보와 경쟁력 확보에 탁월한 기업가정신을 발휘하였다. 실제로 이 시기에 삼성그룹이 진입을 결정한 언론, 의료, 제지, 전자, 부동산개발, 유통, 문화사업, 금융업 등은 연관효과가 대단히 큰 성장사업이었다. 이러한 끊임없는 기업의 사업에 대한 혁신과 새로운 시장 또는 산업 진출에 따른 성공은 우리나라의 경제발전에 견인차가 되고 글로벌기업으로 삼성그룹이 성장하는 데 핵심 경쟁력으로써 역할을 하였던 것으로 평가할 수 있다. 설사 정부의 정책적, 제도적 지원이 있었을지라도 이러한 창의적인 기업가 정신이 발휘되지 않았다면 경제개발의 성공적인 완수는 어려웠을 것이다.

현대그룹의 정주영도 이병철과 어깨를 나란히 하는 걸출한 기업가로 1960년대 우리나라 경제개발 초기 경제개발의 성공을 견인한 대표적인 기업가이다. 그는 1950년대 자동차 수리와 토건업을 수행하던 중소기업을 주한미군에 대한 용역제공을 기회로 하여 일약 대형 건설회사로 키우고 당시 국내 최대공사인 한강인도교공사를 완료하여 1957년에는 이미 건설업계 최고의 회사가 되게 성장시켰다. 정주영은 1958년 금강스레트, 단양시멘트, 현대양행을 신설하여 건축자재와 건축시설 등을 생산하는 상류(upstream)로 진입하

여 건설업에서 수직계열화를 수행하는 혁신을 추구하였다. 그리고 1965년 현대건설이 타이의 파티니 나라티왓 고속도로 건설공사를 수주하면서 해외진출을 시작하여, 우리나라의 베트남 파병이 시작되고 나서 다시 1966년 베트남의 캄란만 준설공사, 방오이 주택건설공사를 수주하는 등 해외진출을 본격화하여 시장의 확대에도 주력하였다. 이러한 현대건설의 해외진출은 타이의 2차 고속도로 건설공사 수주 등으로 이어졌고, 우리나라 건설업체의 우수성이 인정되어, 1970년대 시작된 중동건설 특수에서 우리나라 건설업체들이 대대적인 도약을 하는 계기를 마련하였다.

특히, 정주영은 베트남에서 벌어들인 재원을 토대로 1967년 말 현대자동차를 설립하여, 1968년 포드자동차와 합작으로 코티나 승용차를 생산하기 시작함으로써, 우리나라가 자동차를 주력산업으로 세계와 경쟁할 수 있는 경쟁력을 확보하는 데까지 나아가도록 하는 시발점을 마련하였다. 또한 정주영은 1960년대 국토종합개발을 기치로 내건 박정희 정부의 경제개발계획의 핵심 어젠다였던 경부고속도로 건설에 민간인 신분으로 건설계획에서부터 참여하여 이를 완공함으로써 경제개발의 대동맥을 건설하는 역할을 담당하였다. 이러한 위험을 감내하고 난관을 극복하여 미래에 그 혜택을 크게 누릴 수 있는 사업에 적극적으로 가담한 정주영의 기업가정신은 결국 우리나라가 세계적인 자동차 생산 및 수출국이 되게 만들었고 조선과 건설에서도 경쟁력을 가진 국가가 되는 기틀을 다진 것으로 판단된다.

이외에도 구인회, 조중훈, 김우중, 최종현 등의 기업인들이 이 시기에 기업가정신을 발휘하여 석유화학, 수송, 무역, 전기 및 전자 등 다양한 부문에 진출하여 기업을 성장시켜서 경제개발의 견인차가 되었다.

4. 성과와 과제

지금까지 본 연구는 산업기반 형성기의 기업가정신에 대해서 살펴보았다. 1945년 일본으로부터의 광복이 이뤄진 이후 건국과 6・25 전쟁을 거치고 나서 전후부흥기와 1960년대 경제개발을 시작한 시기에 이르러 식민지의 수탈과 전쟁으로 피폐해졌던 우리나라 경제는 빈곤의 악순환에서 탈피하여 도약을 시작하는 단계에 이르게 되었다. 이 시기는 우리나라의 오늘이 현재와 같은 산업화와 민주화를 동시에 이룰 수 있는 중요한 제도적, 사회적 기초가 놓아진 시기였다. 광복에 이어 1948년 건국이 있었고 대한민국 헌법에 채택된 자유민주주의 정치체제와 자본주의 시장경제체제는 오늘날 우리가 향유하는 자유와 권리 그리고 경제적 번영의 근본적인 토대가 되도록 이 시기에 확정되었다. 광복 이후 1950년대까지 단행된 농지개혁과 귀속재산의 불하, 1960년대에 있었던 한일국교정상화, 그리고 월남파병 및 제1, 2차 경제개발계획 등은 우리나라 경제발전에 중요한 전기가 된 중요한 제도적, 정책적 틀을 제공하였다. 이외에도 1950년 발발한 6・25 전쟁과 이에 따른 미국의 원조와 전후복구, 베트남 전쟁 등도 이 산업기반 형성기의 경제발전에 결정적인 영향을 미친 환경으로 작용하였다.

신생 독립국이며 세계 최빈국의 하나였던 우리나라에서 광복 이후 기업들이 태동한 것은 정크선에 물자를 실어와 물물교환을 하던 무역업에서였다. 아직 근대적인 기업이라

고 할 수 있는 상황은 아니었지만 정부 수립 이전부터 이러한 무역업이 시작되어 처음에는 중국의 일본군영이 위치하는 동북지역과의 교역에 종사하다가 1946년 이후에는 홍콩, 마카오로 무역이 확대되었고 일본과의 교역도 재개되는 과정을 거쳤다. 이 시기 기업인들은 무역업에 종사하여 무역에 대한 경험과 지식을 터득하였고 1960년대 이래 추진된 수출지향적 경제개발정책에 적극적으로 호응하여 기업의 성장과 발전을 도모할 수 있는 토대를 구축하였다. 이러한 상황은 1950년 발발한 6·25 전쟁으로 무역이 미국과 유럽으로 외연이 확장되기 시작하고 미국이 제공한 원조물자의 배정과정에서 근대적인 제조업에 참여하는 기업들이 나타나기 시작하는 것으로 변화하기 시작하였다. 무역업이나 도정업 또는 미곡상 등을 통해서 자본을 축적하고 기업을 경영한 경험을 가진 기업가들이 미국이 제공하는 원조물자를 가공하기 위한 제조업 설비를 건설하는 데 투자하는 등으로 3백산업 등에서 대표적인 기업들로 성장하기 시작한 것이다.

또한 귀속재산의 불하과정에 적극적으로 참여한 기업인들도 불하 후 기업을 성장시켜 대규모기업집단으로 성장하는 기틀을 마련하였다. 광복 이후 1950년대 전후복구기까지 기업가들은 대개 기업불모지라 할 수 있는 우리나라에서 새로운 산업에 진출하고 외국과의 교역에 참여하여 시장을 확대하였다. 또한 원료의 확보를 위한 경쟁에 참여하여 안정적인 원료를 확보할 수 있는 분야에서 수익을 창출함으로써, 자본을 축적하는 것은 물론 경영에서의 노하우와 경험을 축적하는 기업가정신을 발휘하였다. 이러한 기업가들의 활발한 노력으로 1950년대 말에는 일부 성공적인 기업들이 이미 대규모기업집단을 형성할 정도로 다각화를 시현하여 기업의 성장을 위한 동력을 마련하는 데도 힘쓰는 등의 기업가정신을 발현하였다. 이 시기에 정부는 제도적, 정책적 큰 틀을 마련하고 기업가들이 기업을 만들어 이를 성장시켜나가는 데 중요한 기회를 적절히 제공하는 역할을 하였다는 점에서 공공부문에서의 기업가정신을 발현하였던 것으로 판단된다. 기업가들은 이러한 제도적, 정책적 틀에서 시장을 확대하고, 위험을 두려워하지 않고 창업을 시행하며, 새로운 제품과 서비스를 생산하는 데 진력함으로써 경제발전을 도모하기 위한 견인차로서 기업이 역할을 하는 전기를 마련하였다.

이러한 전후복구기의 기업가정신에 입각한 창업기업 형성을 토대로 1960년대에는 외자의 도입, 수출, 해외진출과 여타 기업에 대한 인수합병에서 기업가정신을 발휘하여 대규모기업집단들이 성장하였다. 이에 따라서 산업과 기업의 다각화와 세계시장에서 경쟁력을 가진 기업들이 태동하는 경제적 발전이 있었다. 물론 이 과정에서 모든 기업이 성공한 것은 아니다. 변화하는 기업환경에 적극적이고 능동적으로 대처하여 위험을 감내하고 혁신을 단행한 기업들이 성공한 반면, 기업가정신의 발휘보다는 현실에 안주하거나 기업환경의 변화에 소극적이거나 냉소적인 대처를 한 기업들은 도태되는 과정을 거쳤다. 이러한 기업부침의 역동성은 1950년대에 대규모기업집단으로 상위권에 속하던 기업들 가운데 많은 기업들이 사실상 1960년대의 산업과 기업의 재편과정에서 도태되고 맨주먹으로 사업을 시작한 기업가들이 오늘날 누구나 알 수 있는 대규모기업집단으로 성장한 것에서 드러난다. 특히, 1960년대에 사업에서 성공하여 대규모기업집단을 형성한 기업가들은 대부분 이후 경제개발과정에서도 지속적인 혁신으로 경제발전을 견인한 기업가들이다. 이들의 기업활동은 사업보국이라는 일관된 비전에 입각해 있었고, 이에 입각하여 능

동적이고 적극적으로 사업을 발굴하고 불굴의 의지와 노력으로 사업을 성공시켰다는 점에서, 이들의 기업가로서의 활동과 기업가정신의 발휘는 우리나라 경제발전의 한 가지 핵심 요인이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 이 시대 기업가들의 기업가정신 발현의 긍정적인 측면에도 불구하고 광복 이후 여러 번 부정축재를 명목으로 하는 소추에 이들이 자유로울 수 없었고, 경제적 발전의 견인차가 되었음에도 불구하고 정경유착적 행태에 의한 뇌물의 공여와 이권의 수수 등이 사회적인 문제가 되어 비판의 대상이 되어 왔음도 사실이다. 그리고 이러한 기업가들 행태의 부정적 측면에 대한 비판은 그들의 부의 축적과 기업가정신의 발휘가 정당한 노력과 혁신에 의한 것이 아니라 정부의 특혜와 근로자에 대한 착취에 의한 것으로 평가절하시키고 이는 반기업정서 또는 반기업인정서로 이어지는 부정적인 효과를 초래하였다. 그리고 이러한 반기업정서는 오늘날 우리나라 경제발전의 발목을 잡는 장애물이 되고 있다.

제3절 | 고도성장기: 1972~87년

1. 배경

고도성장기(1973~87년)는 크게 중화학공업화와 산업구조 고도화가 추진된 성장의 시기였다고 할 수 있다. 중화학공업정책은 1973년 1월 박정희 대통령의 중화학공업 육성정책 선언 이후의 일이다.[182] 중화학공업화를 선언하게 된 배경은 당시 북한의 잦은 도발과 미군철수 움직임에 대응, 자주국방 차원에서 군수산업의 육성이 절실했기 때문이었다. 정부는 국산무기를 생산하기 위해 주물선공장, 특수강공장, 중기계공장, 조선공장 등 4대 핵심 공장의 건설을 위주로 한 중화학공업정책을 추진하게 되었다. 또한 철강, 비철금속, 조선, 전자, 화학, 특수강 등 6대 중화학공업을 중점육성대상산업으로 선정하였다. 자주국방의 조기실현과 자본동원능력을 고려하여 정부는 재벌기업 등 대기업을 중화학공업 사업자로 선정하는 한편 이 기업들에게 재정·금융 등의 혜택을 부여하였다.

고도성장기에는 중화학공업화로 우리 경제의 역동성이 매우 높아진 시기이다. 빠른 경제성장과 함께 석유파동이 우리 기업에게는 많은 구조적인 변화를 가져다주었다. 1973년의 1차 석유파동은 우리 경제에 충격을 준 이후 1979년 6월에 OPEC은 원유가격을 평균 59% 인상하는 조치를 단행하여 우리 경제에 더 큰 충격을 주었다. 1970년대 초부터 에너지 다소비형 중화학공업정책이 추진됨에 따라 석유파동은 우리 경제에 큰 충격을 가져다주었다. 1979년 제2차 석유파동 이후 침체된 경기는 박정희 대통령 서거 이후 더욱

182) "나는 오늘 이 자리에서 우리 국민 여러분에게 경제에 관한 하나의 중요한 선언을 하고자 합니다. 우리나라 공업은 바야흐로 '중화학공업시대'에 들어 갔습니다. 따라서 정부는 이제부터 '중화학공업 육성'의 시책에 중점을 두는 '중화학공업화정책'을 선언하는 바입니다." 박영구(2008) 재인용.

혼미한 상태가 되고 중화학공업정책 추진으로 야기된 과잉투자의 결과를 조정하는 정책이 1980년대 초반에 시행되었다. 이러한 경제의 침체는 1986년에 들어서야 국제원유가격의 하락, 달러화 약세에 따른 엔화강세 유지, 국제금리의 하락 등 3저현상으로 다시 회복되어 빠른 성장을 지속하였다.[183]

고도성장기는 크게 중화학공업화가 추진된 1970년대와 구조조정이 진행된 1980년대로 구분할 수 있다. 1970년대 중화학공업정책은 지난 50년간의 경제발전과정에서 가장 큰 영향을 미친 정책이었다.

1970년대 기업의 형성과정을 보면 중화학공업부문의 특성상 최소한의 국제경쟁력을 확보할 수 있는 규모가 필요하였고 이에 따라 기업규모가 확대되었으며, 우리 경제의 재벌구조 또한 이 시기에 형성되었다. 1972~79년 기간은 중화학공업, 기간산업육성전략이 중심을 이룬 시기이다. 이 시기에는 산업기반, 자본과 기술이 미비하고 사업전망이 매우 불투명한 상황하에서 기업가들의 과감한 사업진출과 지속적인 혁신을 이루어냈던 시기이다. 또한 1973년에 중동전쟁이 발발하고 석유파동이 일어나면서 전 세계의 경기는 위축되고 수출시장 역시 침체국면으로 전환되었다. 이러한 국내외적인 경제상황은 새로운 수출정책을 요구하게 되었다. 따라서 정부는 산업구조의 고도화, 즉 중화학공업화를 모색하기 시작하였으며 중화학공업육성을 통한 산업구조의 고도화 및 수출공업화는 제3차 경제개발계획의 중심과제로 떠올랐다. 수출에 대한 유인제공은 수출을 이룩한 업체에 제공되었기 때문에 해외시장에서 국제경쟁의 관문을 통과한 기업에 제공되었다. 시장이 완전하게 작동하지 않을 때에는 수출실적 자체가 객관적 효율성을 나타내는 훌륭한 기준으로 기능할 수 있다. 수출은 해외시장에서 타국상품보다 유리한 가격과 품질이 제공될 때 가능하기 때문이다. 인센티브 제공 시에 국제경쟁이라는 성과 기준이 작동하였다는 것은 자원배분을 효율성을 높이는 데 기여하였다. 수출은 한국의 경제발전에 있어서 핵심적인 전략이었다. 1970년대에는 양적인 수출 확대에서 질적인 수출진흥책으로의 전환이 요구되었다. 1973년에 중동전쟁이 발발하고 석유파동이 있은 후 전 세계 경기는 위축되고 수출시장 역시 침체국면으로 전환되었다. 이러한 국내외적인 경제상황을 타개하기 위해 새로운 수출정책이 필요하게 되었다. 무역업체의 대형화, 전문화를 위한 대기업들의 종합무역상사의 설립은 우리나라 제품을 세계시장에 수출하는 중요한 통로가 되었다.

중화학공업화의 중심에 있던 기업들은 경영능력이 인정되고 경쟁능력이 높은 기업이 선정되었을 뿐만 아니라 국내시장이 독과점적 시장구조였다고 하더라도 재벌기업 간 격렬한 경쟁구조가 산업 전체의 효율성을 높이는 데 크게 기여하였다.[184] 초기 중화학공업화는 정부 주도로 진행되었고 민간기업들은 이 같은 정책의지에 수동적으로 끌려가는 입장이었다. 그러나 중화학공업화에 민간기업의 참여가 증대되기 시작하여 1976년을 전후로 민간기업은 중화학공업에 경쟁적으로 참여하기 시작하였다.

1980년 정책기조는 1970년대 정부 주도의 산업정책이 추진된 것과는 달리 민간 주도

183) 이한구(2004) 참조.

184) 차동세 · 김광석(1995) 참조.

의 산업지원 운용방식으로 그 기조가 전환되어 갔다. 민간기업이 빠르게 성장해가고 경제규모가 확대되면서 과거 중화학공업화시기에 보였던 정부의 직접적인 자원배분방식은 점차 그 힘을 잃어가기 시작하였다. 종전의 정부지원체계가 민간기업들의 경제활동에 오히려 걸림돌로 작용하면서 정부규제 완화의 필요성이 크게 대두되기 시작하였다. 더구나 1970년대에 과도한 보호주의정책이 시행되어, 경쟁력이 취약한 산업에 생산자원이 과다하게 배분되고 경쟁력이 있는 산업으로는 자원이 충분히 배분되지 못하는 결과를 가져왔고, 이에 따라 산업경쟁력이 훼손되고 경제의 효율성이 저하되었다는 반성이 있었다. 이러한 반성은 비관세장벽을 제거하고 관세율도 점진적으로 인하하고 중화학공업 등 특정산업에 대한 보호도 한시적으로 적용하는 정책이 추진되었다. 1980년대 전반기에는 중화학공업화에 대한 부작용을 제거하고 경제안정화를 도모하기 위하여, 중화학투자를 조정하고 부실산업을 합리화하는 한편, 수입자유화 등 개방 확대를 통해 경쟁을 촉진하는 정책이 추진되었다. 1970년대 정부의 중화학공업화정책은 오늘날 우리경제의 산업구조를 확립하는 데 결정적인 계기가 되었으나, 그 부작용으로 1980년대의 투자조정과 산업합리화를 불가피하게 하였다. 특히, 1980년대 전반기에 주목할 만한 사실은 경제조정 및 산업구조의 고도화를 추진하는 주체로서 기업의 역할이 증대되었다는 점이다. 민간 주도 체제로의 이행에 있어서 상징적인 것은 「개별산업육성법」을 통합하는 형식으로 입안된 1986년의 「공업발전법」이다.[185]

2. 주요 제도 및 정책

가. 8·3 사채동결조치

경제여건의 악화로 기업은 사채시장에서 부족한 자금을 동원하고 있었고, 재무구조가 취약한 상태에서 사채시장에 대한 의존이 심화되면서 금융비용이 커지게 되었다. 정부와 은행의 과도한 지급보증으로 외자도입기업들이 부실화되었고 이를 해결하기 위해 1972년 8·3 사채동결조치가 발동되었다. 먼저 사채조정의 구체적 내용을 보면, 모든 사채업자와 채무기업은 기업채무를 관할 세무서와 금융기관에 신고하도록 하고 이에 응하지 않는 경우 사채의 변제를 금지하도록 하였다. 신고된 사채는 시행일로부터 3년의 거치기간을 거쳐 그 후 5년간 6개월마다 균등액을 변제하도록 하고, 그간 월 1.35%(연16.2%)의 이자를 적용하도록 하였다. 신고접수를 마감한 결과 채권자의 신고가 21만 906건, 3,571억원, 채무기업의 신고가 4만 677건, 3,456억원에 이르렀는데, 신고금액은 당시 통화(M1)의 거의 90%에 해당하는 규모였다. 이상과 같은 내용의 8·3 조치는 주요 선진국 경제의 회복과 맞물려 효력을 발휘하였고, 1973년에는 성장률이 12.0%로 회복되었다. 그러나 1973년 가을에 시작된 석유파동으로 8·3 조치의 효과가 무력화되었다.[186]

---

185) 안춘식 외(2002) 참조.

186) 8·3 조치의 또 다른 주요 조치들은 다음과 같은 내용들이 포함되었다. 첫째, 특별금융조치: 금융기관이 발행한 저리(연 5.5%)의 특별금융채권 2천억원을 한국은행이 인수하고, 금융기관은 이 자금으

나. 중화학공업육성정책

1970년대는 정부의 강력한 주도하에 중화학공업의 육성을 위한 다양한 제도의 정비와 함께 세제·금융·무역정책상 파격적인 유인책을 동원하여 정부에 의해 선택된 산업을 육성했던 시기라 할 수 있다. 1960년대에 제정된 항공, 섬유, 기계공업, 조선공업, 전자공업 관련법과 1970년을 전후하여 제정된 철강, 비철금속, 석유화학 등 각종 개별산업육성법이 만들어졌다. 1980년대에는 1970년대의 개별산업에 대한 정부의 직접적인 지원 및 육성정책에서 탈피하여 기능별 지원방식으로 산업정책이 전환되고 산업구조조정이 이루어진 시기라 할 수 있다. 1970년대의 또 다른 특징 중 하나는 독과점규제의 필요성을 인식하기 시작했다는 것이다. 이에 따라 「물가안정및공정거래에대한법률」, 「독점규제및공정거래에대한법률」 등으로 대표되는 「공정거래법」이 처음으로 제정되었다. 기능별 지원의 강화와 함께 공정거래제도에 대한 관심이 고조되었으며 국제수지의 흑자 등은 대기업에 대한 여신관리로 나타나기 시작하고 「공정거래법」에 기업집단에 대한 여신관리규정이 삽입되었다.

1970년대 정부정책의 핵심은 중화학공업화였다.[187] 중화학공업화를 통하여 산업구조의 본격적인 전환을 가져왔고, 대기업집단도 이 시기에 형성되었다. 1970년대는 중화학공업화의 추진선언 이후 석유파동으로 난관에 부딪친 전기와 경기회복과 함께 대기업들이 적극적으로 중화학공업부문에 진입하였던 후기로 구분할 수 있다. 중화학공업화 전기에 정부는 재정, 금융, 세제, 기술, 인력상의 지원과 사회간접자본의 확충에 치중하였고, 1974년에는 대기업의 기업공개 촉진과 기업의 재무구조 개선을 도모하였다.

로 기업 단기대출금잔액의 30% 해당액을 연 8%의 이자, 3년 거치 5년 분할상환의 장기대출로 전환. 둘째, 금융기관 금리 인하: 금융기관의 여수신 최고 금리와 한은 여신금리를 인하하고, 특수은행의 여신금리와 재정자금의 대출금리를 조정. 이에 따른 금융기관의 수지적자는 한은의 금융기관 지준금에 대한 이자지급과 특별융자로 보전. 셋째, 신용보증제도 확충: 담보력이 취약한 기업에 대한 금융기관의 여신을 원활하게 하도록 중소기업신용보증기금과 농림수산업신용보증기금에 정부가 각각 출연. 각 금융기관에도 신용보증기금을 설치. 넷째, 산업합리화와 투자촉진: 국무총리 직속으로 설치된 '산업합리화심의회'를 통하여 합리화 대상산업 및 기준을 정하고, 산업은행은 장기저리의 산업합리화자금을 기업에 공급. 합리화 대상으로 지정된 산업의 고정설비투자에 대해 특별감가상각률과 법인세 및 소득세상의 투자공제율을 인상. 다섯째, 재정운용의 합리화: 재정의 경직성을 완화하기 위하여 지방교부세와 지방교육재정 교부금 등의 법정교부율방식을 폐지, 매년 예산에서 이를 정하도록 함으로써 정부예산 중 교부금의 비중을 축소. 김병주(1995) 참조.

187) 중화학공업화전략으로서 첫째, 모든 산업이 그러하듯이 중화학공업에 있어서도 경제성과 경쟁력이 중요시되어야 하기 때문에 이러한 견지에서 정부는 중화학공업 건설에 있어서 국제단위의 규모를 감안하여 대형화를 기본원칙으로 하였다. 둘째, 규모의 대형화를 추구하는 데 있어서는 국내시장의 협소로 판매 면에서의 애로가 예상되므로 중화학공업을 전략적 수출산업으로 육성함으로써 시장애로를 타개하면서 규모의 이익을 확보할 수 있도록 계획하였다. 셋째로 기술, 기능 인력의 확보와 개발을 위하여 두뇌개발과 기능숙련체제를 혁신하였으며 기능자격제, 기능장제를 확립하여 국민 1인 1기의 실현을 도모하기로 했다. 넷째, 5대 전략산업의 기술연구소를 설립, 선박·기계·석유화학·전자·해양 등 중화학공업 개발을 기술적인 면에서 뒷받침할 계획을 수립하였다. 끝으로 중화학공업은 전·후방 연관관계가 크고 대체로 용수, 전력, 교통망 등 대규모의 사회간접자본이 요구될 뿐만 아니라 일부는 심한 공해를 유발하는 산업이므로 정부는 이들 산업을 그 특성에 따라 적절한 입지에 집단적으로 유치·개발하기로 하였다. 김정렴(1990) 참조.

대기업들은 중화학공업부문에 경쟁적으로 진출하기 시작하였고, 이에 따라 제조업 내 중화학공업의 비중이 증가하고 수출상품의 구조도 변화하기 시작하였다. 중화학공업정책의 대상이 된 주요 공업에는 철강, 비철금속, 조선, 일반기계, 화학, 전자와 대통령이 정하는 산업이 포함되었다. 이러한 중화학공업의 발전을 촉진시키기 위해 조세, 무역, 금융(신용, 금리) 정책 등이 모두 동원되었다. 1970년대 중반부터 1980년대 초반까지 중화학공업부문에 대한 유효세율은 대체로 20% 미만이었는 데 비해 같은 기간 중 경공업부문에 대한 세율은 그 2.5배에 해당하는 50%에 가까웠다. 이러한 세제상의 해택은 차별지원을 제거하기 위한 목적으로 1981년에 세제를 정비함으로써 1982년부터 거의 사라졌지만 1970년대 중반 이후 1980년대 초까지 지속적으로 부여되었다.

또한 1970년대 들어 경공업제품의 수출 확대가 한계에 부딪히고 자본재수입이 급격히 증가하면서 수출 주도형 성장전략을 지속적으로 추진하기가 어려워졌다. 따라서 정부는 산업구조의 고도화, 즉 중화학공업화를 모색하기 시작하였다. 수출에 대한 인센티브 제공 시에 국제경쟁이라는 성과기준이 작동하였다는 것은 자원배분을 효율성을 높이는 데 기여하였다.

〈표 9-5〉 중화학공업의 생산 및 수출 기여율 변화 추이

(단위: %)

		1964	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
생산	제조업/GDP	15.6	20.3	21.0	21.1	22.2	24.9	25.7	25.9	27.4	26.8	26.7	27.5	28.2
	중화학공업/제조업	30.4	37.6	39.2	40.4	37.0	40.9	49.9	47.9	49.3	51.5	53.0	54.9	53.6
	중화학공업/GDP	4.7	7.6	8.2	8.5	8.2	9.8	12.8	12.4	13.5	13.8	14.2	15.1	15.1
수출	제조업수출/총수출	54.5	81.3	82.5	86.1	87.9	87.2	86.6	82.4	87.7	81.8	85.1	85.9	88.2
	중화학공업제품/총수출	9.2	13.5	12.8	14.1	21.3	23.8	32.5	25.0	29.8	34.9	35.4	38.1	41.8
	중화학공업제품/제조업 수출	16.9	16.6	15.5	16.4	24.2	27.3	37.5	30.3	34.0	42.7	41.6	44.4	47.4

자료: 박영구(2005).

정부의 수출드라이브정책 추진은 대기업들이 양적으로 급성장하는 계기가 되었다. 이러한 수출, 공업의 성장과 산업, 공업구조의 고도화에 결정적 역할을 한 것은 물론 중화학공업화였다. 〈표 9-5〉는 생산과 수출에 있어서 제조업 및 중화학공업이 차지하는 비중을 보여준다. 이 표에서 볼 수 있는 바와 같이 제조업에서 중화학공업 생산이 차지하는 비중은 1977년 이미 50%를 돌파했으며, 이 해에 제조업 수출에서 중화학공업제품이 차지하는 비율 역시 이미 42.7%로서 40%대를 넘어섰다. 이 비율은 1980년도에는 47.4%로 급격히 증가하였다.

다. 1980년대 중화학공업 투자조정

1970년대 말부터 중화학공업부문의 과잉투자로 인한 투자효율 저하 및 채산성 악화, 경공업 및 서비스 부문의 투자제약 등 투자불균형 문제가 나타나면서 정부는 세 차례에 걸쳐 투자조정을 단행하였다. 1979년 4월의 '경제안정화종합시책'에 따른 제1차 투자조정은 1980년 8월 국가보위비상대책위원회에 의하여 발전설비・자동차・건설중장비 등 3개 핵심 부문 9개 업체에 대해 이루어졌다. 이어 1980년 10월 국가보위비상대책위원회가 직권조정을 통해 중전기기・전자교환기・동제련 분야에 대한 조정을 마무리했으나 발전설비・자동차・디젤엔진 등 3개 부분은 다소의 수정을 거쳐 1980년대 들어서도 계속 추진되었다. 정부 주도의 중화학공업 투자조정은 1970년대 중화학공업육성정책의 후유증을 최소화하려는 노력의 일단이었다. 그러나 투자조정에도 불구하고 중화학공업부문의 생산활동은 대체로 1980년대 중반까지 계속 부진하였으며, 1986~88년 3저 호황과 더불어 수출이 급증한 후에야 가동률이 높아질 수 있었다.[188]

한편, 「공업발전법」에 의한 산업합리화에 있어서는 자동차・건설중장비・디젤엔진・중전기기・합금철・직물・염색가공의 7개 업종(1986. 7) 및 비료산업(1987. 12), 신발산업(1992. 2)을 합리화 대상업종으로 지정하였다. 이들에 대해서는 합리화 기간 동안 신규사업자 진입을 제한하고 기존 업체가 설비를 개체하는 경우 금융지원을 제공하였다. 1992년 이전에 지정된 8개 업종 가운데 직물제조업을 제외한 7개 업종에 대해서는 당초 계획대로 1988~90년 중 합리화조치가 종료되었다. 그러나 직물제조업의 경우 합리화 기간이 두 차례에 걸쳐 1995년 6월까지 연장되었다. 이처럼 정부가 주도적으로 기업구조조정을 추진할 수밖에 없었던 것은 기업부문과 금융부문의 광범위한 부실이 현재화될 때 경제 전체에 미치는 악영향을 막기 위한 것이었다.

3. 기업 및 기업가의 대응

가. 건설기업의 중동시장 진출

건설부문에서 1960년대 모험가적 기업가정신을 엿볼 수 있는 것이 한진의 베트남 진출이라면, 1970년대에 혁신적 기업가정신을 엿볼 수 있는 것은 바로 현대건설을 중심으로 한 중동 건설시장의 진출이라 할 수 있다. 중동 건설붐이 불기 시작하면서 대기업계열사들은 대형 건설회사로 변모하기 시작하였고, 국내 건설업체의 중동 진출이 두드러지게 많아졌다. 재벌의 계열사들은 대형 건설회사로 탈바꿈하기 시작하였고 자체 내에 건설회사를 갖고 있지 않은 회사들은 기존 업체를 인수하거나 새로 건설회사를 설립하였다. 〈표 9-6〉은 주요 기업집단의 해외건설업 진출 현황을 보여준다. 1970년 중반 이후부터 시작된 중동건설 진출로 기업들은 막대한 수익을 올렸으며 그 결과 건설부문이 각 집단 내에서 주력 업종으로 성장하였고 이 같은 많은 수익은 이후 새로운 기업을 설립하고 기업집단을 다각화하는 자금으로 사용되었다.

---

188) 안충영・김주훈(1995) 참조.

〈표 9-6〉 주요 기업집단의 해외건설업 신규 진출 현황

기업집단	피인수기업	기업
삼성	통일건설, 신원개발	삼성종합건설
대우	영진토건	대우개발
LG	세계산업	럭키개발
선경	협우산업, 삼덕산업	선경종합건설
쌍용	유창건설	쌍용종합건설
한화	동원공업	태평양건설
롯데	평화건업	롯데건설
금호	제일토건	금호건설
효성	대동건설	효성건설
한일합섬	우진기업	한효건설
국제	연합개발, 대하건설	국제종합건설
코오롱	신창건설, 협화실업, 국제전기의 건설부문	코오롱종합건설
삼화	아세아건업, 영풍건업	자명건설, 자명해외건설
현대양행	해동건설	한라건설

자료: 안춘식(2002).

건설기업의 중동 진출은 많은 자본을 축적할 수 있는 계기를 마련하였다. 〈표 9-7〉은 1970년대 초부터 시작된 중동지역의 해외공사 수주실적을 보여준다. 이 표에 따르면 우리나라 건설업은 세계시장에 진출하여 많은 수주실적을 쌓아가고 있었지만, 특히 1970년대 중반 이후 급격한 수주실적의 증가를 보여주고 있다. 중동 내에서는 사우디아라비아, 이라크, 리비아 등 3개국이 약 90%의 수주비율을 나타내었으며, 특히 사우디아라비아는 중동건설의 약 64.5%, 전체 해외건설의 57.8%에 달하며 한국의 해외건설은 중동, 그중에서도 사우디아라비아를 중심으로 전개되었다고 해도 과언이 아니다.

이처럼 중동 건설붐이 일자마자 중동건설시장에 뛰어들 수 있었던 것은 이미 우리 건설업이 경쟁을 통해 성장할 수 있는 역량을 가지고 있었기 때문이었다. 다음과 같은 몇 가지 이유가 중동붐의 성공요인으로 지적되고 있다.[189]

첫째, 국내건설업계는 그 때 이미 체제 정비를 끝내고 내실화를 다지고 있는 상태였다. 국내건설업자들은 경제개발과정을 통하여 폭주하는 각종 공사를 시공함으로써 물적·인적 자원을 축적할 수 있었고 이것은 국제기업으로 성장하는 기초가 되었다.

둘째, 해외공사에 필요한 경험을 충분히 축적하고 있었다는 점이다. 1957년부터 주한미군에 대한 증강정책이 실시되자 영구진지 구축 등 각종 미군 관련 공사가 대량 발주되었는데, 이들 공사들은 발주자가 외국기관이었고, 특히 시공에 반드시 선진공법을 적용해야 했다. 한국의 건설업체들이 해외에 진출해서 성공할 수 있었던 것은 국내시장에서 치열한 경쟁을 통해서 기술과 자본을 축적하였고 국제 수준의 엄격한 공사 기준과 세계

189) 조수종(1987) 참조.

첨단의 기술을 갖추고 있었기 때문이었다. "건설업자가 해외에서까지 모든 기초구조물에서 고도의 플랜트에 이르기까지 위대한 경쟁역량을 가진 업자들이라는 찬사와 주목을 받게 된 것은 처음부터 업체 스스로가 철저한 경쟁을 통해서 기술과 자본과 경영을 향상시켜왔기 때문입니다. 출발에서부터 독과점이 아닌 경쟁적인 입장에서 성장하여왔다는 점을 나는 한국건설업이 해외에 진출해서도 성공하고 있는 핵심적인 요인이라고 생각하고 있습니다. 우리 건설업자들은 광복 후부터 이 좁은 국내시장에서 많을 때는 2천3백여 개 업자들이 뒤엉켜서 치열한 경쟁을 했습니다. 또 한국에는 광복되자마자 미국군사시설 공사가 많이 있었는데, 이 공사들은 국제 수준의 엄격한 공사 기준과 세계첨단의 기술을 요하는 것들이었습니다. 우리는 그것들을 외국회사들과 경쟁입찰을 통해 공사를 따서 시공하면서 많은 경험을 쌓았습니다. 그러니까 한국건설업은 처음부터 국제지향적이고 국제경쟁적인 입장에서 성장한 것입니다."[190]

셋째로 월남전 후 철수한 건설업체들이 새로운 돌파구를 찾지 않을 수 없었다는 점이다. 당시 국내에서는 제2차 경제개발5개년계획의 종결, 경부고속도로 완공, 정부의 균형과 안정을 위한 경기억제책 때문에 건설업계는 일감 부족에 시달리고 있는 상태였다.

〈표 9-7〉 연도별 지역별 해외공사 수주실적 중 중동의 비중

(단위: 백만달러)

	중동	동남아	태평양	중남미	아주	합계
1965~73	24	300	94	4	–	422
1974	89	145	23	4	–	261
1975	751	43	5	1	15	815
1976	2,429	35	17	14	7	2,502
1977	3,387	119	10	–	–	3,516
1978	7,982	91	10	36	25	8,144
1979	5,958	378	14	–	1	6,351
1980	7,819	409	4	–	26	8,258
1981	12,674	838	2	–	166	13,680
1982	11,392	1921	4	67	–	13,384
1983	9,023	979	9	3	430	10,444
1984	5,911	568	–	–25	49	6,503
1985	4,285	300	50	4	52	4,691
1986	1,242	872	83	5	38	2,240
1987	1,314	298	68	1	30	1,711
누계	74,280(89.6)	7296(8.8)	393(0.5)	114(0.1)	839(1.0)	82,922(100.0)

자료: 조수종(1987).

190) 정주영(1986) 참조.

나. 대기업의 중화학부문 투자 확대

중화학공업부문에도 모험적인 기업가가 진입하여 사업성공을 거두었다. 중화학공업화 정책 초기에는 정부 주도로 진행되었고 민간기업들은 이 같은 정부정책에 수동적으로 끌려가는 입장이었다. 그러나 1976년을 전후로 민간기업들은 중화학공업부문에 경쟁적으로 참여하기 시작하였다. 앞의 〈표 8-8〉에서도 볼 수 있는 것처럼 1975~79년 기간에 비교적 높은 비율의 기업 진입이 있었다. 경쟁적인 진입은 정책적인 유인 못지않게 내부적인 유인에 의해 창출되었는데, 성장지향적인 기업가정신이 바로 그것이다. '중화학공업화=확대성장'이라는 인식이 확산되면서 기업들은 성장잠재력이 큰 중화학공업부문에 대기업들이 관심을 집중하기 시작하였다. 중화학공업화가 정부 주도로 추진되기는 하였으나 그 주체는 삼성·현대 등 민간대기업이었다. 즉, 개별 산업 부분을 정부가 담당하지 않고 세제·금융 등 적절한 인센티브를 주어 기업이 담당하도록 하였고 이러한 전략은 당시 다른 개발도상국과 뚜렷한 차이를 보이는 '한국형' 발전전략이었으며, 민간기업가들의 창의와 노력을 바탕으로 하는 중화학공업정책이 성공하는 계기가 되었다.[191]

〈표 9-8〉은 중화학공업화와 함께 각 부문에 진출한 기업의 현황을 보여준다. 우선 철강산업은 포철의 조강능력을 850만톤까지 확장하고 제2제철(500만톤)을 건설한다는 것을 골자로 하고 있었다. 제2제철의 실수요자 선정은 1978년에 이루어졌고 현대종합제철과 포항종합제철이 경합을 벌인 끝에 포항종합제철로 낙찰되었다. 포항종합제철 건설과정에서 박태준 회장이 보여주었던 기업가정신은 한국경제의 성공신화라 할 수 있다.[192] 미쓰비시 종합연구소는 포철의 성공요인으로 모험사업 추진의 리더로서 지도력, 통찰력, 사명감을 충분히 발휘한 박태준 회장의 공헌을 지적하고 있다. 포철 설립 당시 한국은 자본, 기술, 경영능력 어느 것 하나 갖추지 못한 후진국이었다. 포철 설립을 기획하던 시기에 정부가 세계은행에 자금지원을 요청하였으나 원리금 상환 가능성이 없다며

---

191) 박영구(2005)는 중화학공업 건설전략의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 중화학공업화는 규모의 경제와 해외시장 지향을 제일의 전략으로 분명히 하였다. 즉, 국내수요만을 충족시키기 위한 수입대체화가 아니었다. 중화학공업화 자체가 수출 100억달러를 위한 것이었으며, 공학적으로도 대형화를 통해 규모의 경제를 살리지 않고는 경쟁력을 확보할 수 없었다. 이러한 해외시장 지향은 국내기업을 국제경쟁에 노출시켜 경쟁력을 향상시키고 기술과 정보를 획득할 수 있었다. 둘째, 중화학공업화가 정부 주도로 추진되기는 하였으나 그 주체는 삼성·현대 등 민간 대기업이었다. 즉, 개별 산업 부분을 정부가 담당하지 않고 세제·금융 등 적절한 인센티브를 주어 기업이 담당하도록 하였다. 이러한 전략은 당시 다른 개발도상국과 뚜렷한 차이를 보이는 '한국형' 발전전략이었다. 또 중화학공업이 방위산업이었다는 점도 과장되어 있다고 판단된다. 그 근거로는 방위산업이 조세감면 대상에 추가된 것은 1977년이었으며, 방위산업의 중요한 부분인 기계공업이 실질적으로 중점 육성되지 않았다는 사실을 들 수 있다. 셋째, 중화학공업화는 기본적인 수요여건과 예산제약을 고려하여 추진되었다. 실질적으로 최종제품 생산을 우선하면서 중간제품 나아가 원료순으로 올라가는 후방연관효과를 극대화하는 상향법을 주요한 수단으로 사용하였다. 방위산업조차도 민수품의 생산비율을 80%로 하여 방산업체의 가동률을 향상시키는 수요견인전략을 이용했다. 또 '중화학공업육성계획'은 9년의 장기계획임에도 예산에 관한 항목이 모든 항목에 추가되어 경제학의 제약선 개념을 분명히 하고 있었다.

192) 기업의 성장과 발전은 최고경영자의 자질과 역할에 크게 좌우된다. 물론 이러한 경영자의 역할은 수량화할 수 없지만 곽상경(1992)은 포항제철의 빠른 성장이 포철의 창업·성장을 주도하여온 기업가의 탁월한 자질과 지도력에 의한 것이라고 지적하고 있다.

〈표 9-8〉 산업별 투자계획 및 기업성과(1995년 현재)

산업	계획	성과
철강	포항종합제철 확장 제2종합제철 건설 특수강설비 건설	– 포철 확장(850만톤) – 제2제철 계획 확정(포철, 광양만) – 한국종합특수강(현 삼미특수강) – 대한중기(현 기아특수강)
비철금속	온산기지 조성	– 고려아연 · 온산동제련(현 LG금속, 1982) – 현대, 대한알미늄 인수
기계	창원단지 조성 자동차수출산업화	– 현대, 현대중공업 – 대우, (한국기계→)대우중공업 – 효성, (한양공업→)효성중공업 – 삼성, (대성중공업)→쌍용중공업 – 쌍용, (진일공업)→쌍용중공업 – 기아, 아세아자동차인수 – 대우(GM Korea)→대우자동차
조선	거제도기지 조성	– 현대, 현대조선중공업(현 현대중공업), 현대미포조선 – 대우 대우조선(대우중공업) – 삼성, 삼성조선(삼성중공업)
전자	수출산업화 구미공단 확장	– 삼성, 삼성전기 · 삼성코닝 (한국반도체→)삼성전기 (한국전자통신→)삼성전자 – LG, 금성기전 · 금성계전 (대한반도체→)LG정보통신 – 대우, 대우전자 대한전선(가전인수[1983])
화학	 여천단지 건설 정유공장 신설	– 호남에틸렌, (민영화→대림산업) 호남석유화학, (민영화→롯데그룹) 금호, 금호화학(금호쉘화학) – LG, LG석유화학 삼성, 삼성석유화학(울산) 코오롱, 코오롱유화(울산) 남해화학(국영기업) – 쌍용, 쌍용정유

자료: 곽만순 외(1995).

거절당했던 것은 이러한 당시의 부정적인 전망을 단적으로 보여준다. 당초 기획했던 외국차관 도입이 상당한 난관에 부딪히자 대일청구권 자금을 포철건설에 상당 부분 사용하였다.[193]

193) 제철소 건설 기공식 때의 박태준 회장의 말은 당시의 상황을 가장 잘 묘사하고 있다. "한국에 제철소 건설이 되느니 안 되느니 하는 회의적인 분위기에서 구국선열들의 피의 대가인 대일청구권자금을 비롯 물경 1200억원을 투입하여 장장 38개월에 걸쳐 시행한 공사의 최종 성공여부를 판가름하는 첫 출선이야말로 성공 아니면 죽음뿐이라는 각오로 매달려온 우리에게 있어서 사실상 생과 사의 갈림길이었다 해도 과언이 아니다." 왕윤종(2005) 참조.

한편, 철강산업 이외에 다른 중화학공업부문에도 다수의 대기업들이 진입하기 시작하였다.[194] 중화학공업화를 주도했던 기업들은 경영능력이 인정되고 경쟁능력이 높은 기업이 선정되었을 뿐만 아니라 국내시장이 독과점적 시장구조였다고 하더라도 재벌기업 간 격렬한 경쟁구조가 형성되었다. 또 이러한 경쟁구조는 산업 전체의 효율성을 높이는 데 크게 기여하였다. 민간기업들은 중화학공화 후반기에 중화학공업에 경쟁적으로 참여하기 시작하였다. 기계산업은 전략산업 중 진입규제가 상대적으로 적었던 부문이며 현대중공업, 대우중공업, 효성중공업, 쌍용중공업, 아세아자동차, 대우자동차 등이 이 부문에 진입하였다. 조선부문은 대한조선공사와 옥포조선소, 우진조선의 죽도조선소가 착공되었다. 그러나 석유파동의 영향으로 조선경기가 침체되고 투자재원 조달에 차질이 생기면서 두 조선소 건설은 중단되었다. 이에 정부는 실수요자를 자금조달능력과 경영능력이 뛰어난 업체로 변경, 건설을 재개하기로 결정하였으며 이에 따라 죽도조선소는 1977년 삼성, 옥포조선소는 1978년 대우에 인수되어 완공되었다. 마지막으로 전자산업은 수출전략산업으로 부각되면서 컬러TV, 카세트, VTR, 전자식 교환기 등이 개발, 생산되기 시작하였고 컴퓨터, 반도체가 조립 생산되었다. 1970년대 전자산업의 비약적인 성장은 선도기업 간의 치열한 경쟁의 결과로 평가되며 다른 어떠한 산업보다 생산체계의 수직적, 수평적 다각화가 두드러졌다. 금성사는 금성기전, 금성계전을 설립하였고, 가전에서 산전부문으로 다각화하는 한편, 대한반도체를 인수하여 반도체 조립에도 참여하였다. 후발업체인 삼성전자 또한 삼성전기, 삼성코닝을 설립하고 한국반도체, 한국전자통신을 인수하여 가전, 반도체, 통신기기 등으로 다각화하였다. 화학산업의 경우에도 호남에틸렌, 호남석유화학, 금호화학, LG석유화학, 삼성석유화학, 코오롱유화, 남해화학, 쌍용정유 등이 이 산업에서 사업하기 시작하였다.

다. 대기업의 종합상사 설립과 수출 확대

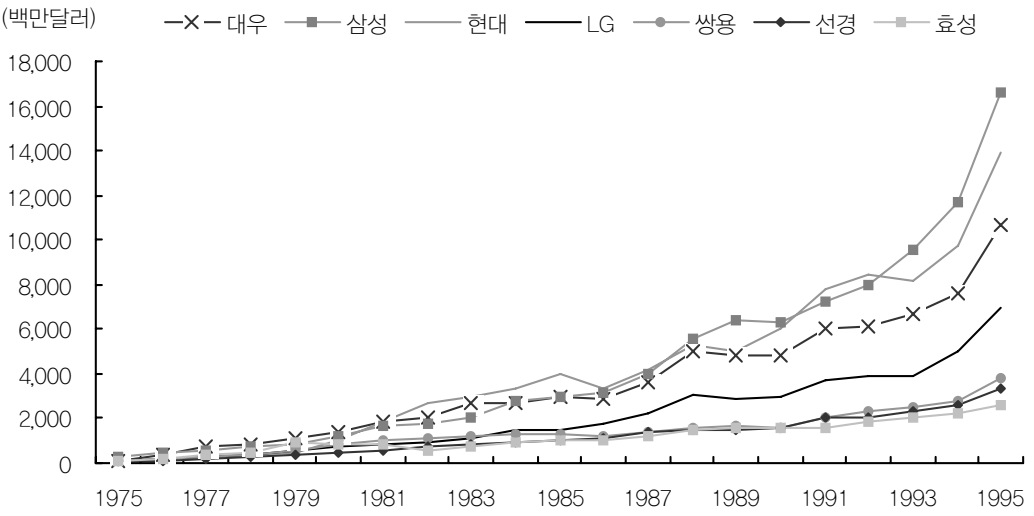
1970년대 중반부터 우리나라 주요 무역업체들은 종합무역상사에 뛰어들기 시작하여 신시장을 개척하기 시작하였다. 종합상사제도는 수출업체의 대형화로 적극적인 수출 마케팅 전략을 세우고 중소제조업체의 수출대행창구역할을 맡겨 최대의 수출실적을 추구하는 데 그 목적이 있었다. 중화학공업화에 따른 중화학제품과 중화학플랜트의 수출 확대를 위해서 무역상사의 대규모화가 필요하였다. 삼성물산이 우리나라 최초의 종합무역상사로 지정되었고, 종합무역상사제도 도입 이후 수출실적의 증대와 해외시장의 다변화가 이루어졌다.[195][196]

---

194) 이하 내용은 곽만순(1995) 참조.

195) 한국이 종합무역상사제도를 본격적으로 검토하기 시작한 것은 1972년 말부터였다. 이토추 상사는 미쓰이 물산, 미쓰비시 상사 등과 함께 대표적인 일본의 종합상사였다. 당시 이낙선 장관의 초청으로 한국을 방문한 이토추 상사의 세지마류조 부사장은 한국무역업계를 둘러보고 나서 한국종합무역상사 설립에 대한 계획서를 정부에 제출하였다. 이 계획서는 "한국에 있어서 종합무역상사 창설계획에 관해서"라는 글과 '해외지점 보고'라는 글이다. 첫 번째 글에서는 "일본종합상사의 현황과 그 전망", "한국에 있어서 종합무역상사 설립계획에 대한 의견"으로 구성되어 있다. 한국무역학회(1996) 참조

[그림 9-1] 연도별 종합무역상사 수출 추이



자료: 한국무역학회(1996).

한국의 종합무역상사는 1975년 처음 설립되어 매우 빠른 속도로 성장하였다. 특히, 우리나라의 종합무역상사는 국내제조업체의 생산제품 수출을 담당하는 창구역할을 했다. [그림 9-1]은 종합무역상사의 수출 추이를 각 그룹별, 연도별로 보여주고 있다. 전체 수출을 볼 때, 1975년 51억달러였던 것이 1995년 현재 1,250억달러로 약 23배 성장하였으며, 연평균 증가율은 16.7%를 기록하였다. 이 중 종합무역상사의 수출실적을 보면, 1975년 6억달러였던 것이 1995년에는 579억달러로 무려 70배 이상 증가하였다. 연평균 증가율은 약 25%에 이르렀다. 전체 수출에서 종합무역상사의 비중을 보면, 1975년에는 11.6%에 불과하였다. 그러나 1995년에는 46.3%로 전체 수출의 절반 정도가 종합무역상사를 통해 이루어졌다.

종합무역상사는 중화학공업의 발전 및 수출 증대는 물론 해외자원의 확보, 해외시장의 개척을 주도하는 역할을 수행하였던 것으로 나타났다. 우선, 우리나라 종합무역상사는 중화학공업제품의 수출 증대에 커다란 기여를 하였다. 종합무역상사의 수출비중은 1980년 34.3%였지만 1995년에는 거의 절반에 가까운 46.3%가 종합무역상사를 통해 이루어지고 있었다. 수입에 있어서도 종합무역상사의 비중 증가가 눈에 띠게 증가하였다. 1980년 4.9%에 불과하였던 종합무역상사의 수입비중은 1995년에는 18.5%로 크게 증가하였다. 그럼에도 불구하고 종합무역상사는 수입비중보다는 수출비중 면에서 크게 앞서고 있는 것으로 나타나고 있다.[197]

196) 정부가 상공부령으로 고시한 종합무역상사의 지정요건을 보면 종합무역상사의 수출 증대에서 점하는 역할을 알 수 있다. 우선 적극적인 수출마케팅 능력을 배양하기 위해 해외지점 수 10개 이상과 100만달러이상 수출국가 수 10개 이상이 제시되었다. 또한 수출업체 대형화를 위해 자본금 10억원 이상과 연간 수출 5천만달러 이상을 조건으로 하고 있다. 그리고 품목의 다양화를 위해 50만달러 이상의 수출품목 7개 이상을 지정요건으로 하였다.

〈표 9-9〉 종합상사별 지역별 해외거점(1996. 3. 1 현재)

(단위: 개)

	선경	삼성	현대	대우	LG	쌍용	효성	합계
동남아	13	14	15	12	12	13	17	96
일본	4	4	4	4	2	3	5	26
중국	9	12	10	18	5	6	9	69
중동	5	9	5	9	4	3	4	39
구주	5	8	9	9	5	2	5	43
동구	0	6	5	5	2	0	1	19
CIS	1	4	4	7	3	1	1	21
북미	6	6	6	11	4	4	5	42
중남미	3	7	4	8	5	3	3	33
기타	3	5	4	9	2	2	2	27
합계	49	75	66	92	44	37	52	415

자료: 한국무역학회(1996).

둘째로 종합무역상사들은 기존의 선진국시장이 아닌 미개척지로 새로운 판로를 모색하도록 만들었다. 저개발국들을 중심으로 한 종합무역상사의 해외시장 개척은 통상관계의 확대는 물론이고 미수교국과의 외교관계 수립에까지 기여하기도 하였다. 〈표 9-9〉에서는 동남아, 중국, 북미, 유럽 등 세계 각국에 퍼져있는 종합무역상사의 현황을 보여주는 것이다. 이에 따르면 그룹별로 많은 종합상사의 해외지점들이 설치되어 있어서 이들이 수출 등 새로운 시장을 개척하여 우리나라에서 생산된 제품들의 판매처를 개척하는데 있어서 매우 중요한 역할을 하였다. 또한 이들은 이들로부터 수집된 정보를 활용하여 새로운 제품을 개발하는 등 정보소통의 수단으로 활용되기도 하였다.

마지막으로 종합무역상사의 등장은 1970년대 중반의 기업집단의 성장과 밀접한 관련이 있는데, 재벌기업은 종합무역상사제도를 통해서 또 다른 성장의 기회를 갖게 되었다. 재벌들이 비관련사업으로 다각화할 수 있었던 것은 종합무역상사제도를 통해서 생산요소시장에서의 압도적인 우위를 바탕으로 경영자원을 상대적으로 풍부하게 보유할 수 있었기 때문이다. 인력조달 면에서는 우수인력을 결집시킬 수 있었을 뿐만 아니라 기업활동에 필요한 자금조달 면에서도 대부분의 자금이 외부금유에 의존할 수밖에 없는 상황에서 정책금융의 배분에 교섭력을 증가시킬 수 있었기 때문이었다.

라. 민간기업의 고도기술산업 진입

고도성장기에 철강, 전자, 자동차 등 주요 산업의 급격한 성장과 함께 민간기업가의 역할이 경제발전에 매우 중요한 역할을 담당하였다. 반도체산업에서 이병철, 자동차산업에서 정주영, 철강산업에서 박태준 등 역동적이고 활력 넘치는 기업가가 정부의 산업정책과 함께

197) SK, 『한국종합무역상사 편람』, 1996.

경제발전의 주요한 역할을 담당하였다. 특히, 고도기술산업인 반도체와 자동차산업에 성공적으로 진입한 것은 모험적인 기업가의 새로운 기술혁신 역할이 크게 기여한 사건이었다.

1) 첨단반도체기업의 산업 진출

1980년 민간기업인 삼성반도체는 반도체산업의 발전이 없이는 선진국의 경제적 예속을 벗어나지 못한다는 판단하에 위험성이 큰 반도체사업을 시작하기로 결정하였다. 이것은 삼성 이병철 회장의 소위 '2.8 동경구상'의 결과이다. 삼성그룹의 이병철 회장은 반도체산업을 새로 시작한 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

"삼성은 광복 후와 6·25 전쟁 중에는 무역을 통해 물자조달의 기능을 맡았다. 휴전 후에는 수입대체산업을 일으켜 한국경제가 원조경제에서 자립경제로 전환하는 기틀을 잡는 데 누구보다 노력을 아끼지 않았다. 이어 중화학공업의 건설로 기간산업의 기반 조성에 몰두하였다. 이제는 그것을 터전으로 해서 첨단기술산업을 개척해야 할 시기가 되었다고 판단했다. 언제나 삼성은 새 사업을 선택할 때는 항상 그 기준이 명확했다. 국가적 필요성이 무엇이냐 국민의 이해가 어떻게 되느냐 또한 세계시장에서 경쟁할 수 있을까

〈표 9-10〉 삼성의 반도체사업 추진과정

주요 내용	일자
한국반도체(주) 인수	1977. 12
반도체전문가로 자문단 구성(미·일)	1982. 9
동경정보센터 출범	1982. 9
VLSI사업 출범	1983. 3
미국 현지법인 설립	1983. 7
64K D램 개발성공	1983. 11
기흥공장 1라인 착공 및 설립	1983. 9 ~ 1984. 5
64K D램 수출 개시	1984. 10
256K D램 개발 성공	1984. 10
부천공장 C라인 착공 및 준공	1984. 5 ~ 1985. 3
기흥공장 2라인 착공 및 준공	1984. 8 ~ 1985. 5
연구소 메가라인 착공 및 준공	1984. 8 ~ 1985. 10
달라스 지방법원에 모스텍 제소 및 협상 타결	1985. 11 ~ 1986. 7
TI사의 특허 침해소송 제기	1986. 2
마이크론사의 아이다호 지방법원에 제소 및 협상 타결	1986. 2 ~ 1986. 6
256K D램 양산 개시	1986. 4
국내연구소에서 1M D램 개발성공	1986. 7
미국 현지법인 시작라인 착공 및 준공	1986. 10 ~ 1987. 4
기흥 공장 3라인 착공	1987. 8
1M D램 양산 개시	1987. 11

자료: 삼성경제연구소(1989).

하는 것 등이 그것이다. 이 기준에 견주어 현 단계의 국가적 과제는 '산업의 쌀'이며 21세기를 개척할 산업혁신의 핵인 반도체를 개발하는 것이라고 판단했다."[198]

반도체산업은 당시만 해도 민간대기업은 엄두도 못낼 방대한 사업이었다. 당시 미국과 일본만이 세계시장을 장악하고 있는 상황하에서 64K DARM을 한국이 개발하기로 한 것 자체가 대단한 모험이며 단순한 LSI급 반도체의 생산에 머물고 있던 국내 기술 수준의 새로운 지평을 열게 한 것은 평가할 만하다.

삼성은 선진국과의 극심한 기술 격차, 불투명한 시장전망, 고도 기술인력의 부족, 특수설비공장 건설의 필요 등 후발업체가 세계시장에서 성공하기 어려운 반도체산업의 특수성에도 불구하고 과감한 결단력과 비전 제시로 1979년 12월 한국반도체 미국 법인 인수를 시작으로 반도체 신화를 이루어냈다. 1라인(64KD 램), 2라인(256KD 램)을 건설 가동한 3년 동안 수천억원의 적자가 발생하여 그룹 전체가 유동성위기에 직면할 정도였으나 제3라인(1MD 램)기공식을 강행하여 반도체가 한국을 살리는 산업이 될 것이라는 확신을 갖도록 하였다.[199]

삼성의 반도체부문에서의 성공은 이병철 회장의 제일에 대한 집념과 불굴의 기업가정신의 소산이라고 할 수 있다. 사실 반도체산업은 한국경제뿐만 아니라 세계경제를 선도하는 최첨단 산업이었다. 삼성은 반도체산업에서 급속한 기술개발을 진전시켜나갔다.

〈표 9-11〉을 보면, 삼성전자가 1984년 64K D램을 개발했을 때는 선발기업과 약 4년 반의 개발 격차가 있었지만, 1988년 4메가 D램 개발에서는 이 격차를 6개월로 줄인 것으로 나타난다. 16메가 D램 개발에서는 일본 업체들에게 출발은 뒤졌지만, 1990년 거의 같은 시기에 신제품을 내놓을 수 있었다. 1992~93년에 선발주자로 올라선 이후에는 4세대에 걸쳐 신제품 개발의 속도전에서 경쟁업체들을 앞서 나갔다. 삼성전자가 이렇게 신제품 개발의 속도전에서 경쟁업체들을 앞서 나간 요인은 적극적인 연구개발투자 때문이었다. 선발기업으로서 계속 선두를 유지하기 위해서 삼성전자는 차세대 제품 개발을 위한 투자를 적극적으로 늘려나갔다. 삼성전자가 세계반도체시장에서 1위로 등극한 데에는 적극적인 설비투자와 연구개발투자가 기여를 했다.

〈표 9-11〉 삼성전자의 D램 기술의 발전속도

회로집적도	256K	1M	4M	16M	64M	256M	1G	4G
개발연도	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	2001
선발기업과의 기술 격차	3년	2년	0.5년	동일	선행	선행	선행	선행
회로선폭*	1.1㎛	0.7㎛	0.5㎛	0.4㎛	0.35㎛	0.26㎛	0.18㎛	0.13㎛
저장용량(신문쪽수)	2	8	32	130	520	2,100	8,400	33,600

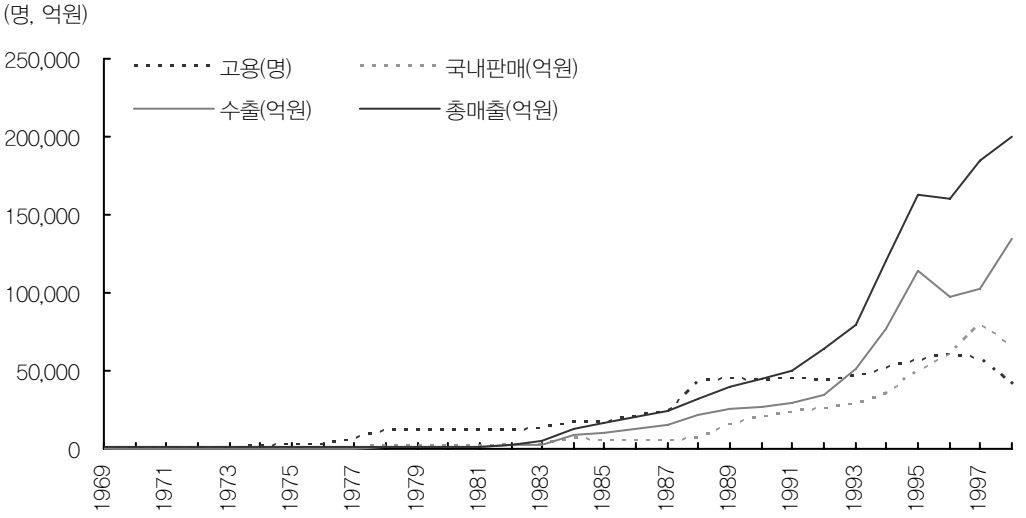
주: * 최초 개발 시 적용된 회로선폭.
자료: 신장섭 · 장성원(2008).

198) 이병철(1986) 참조

199) 조동성 외(2003) 참조.

삼성이 시장에 진입한 이후 삼성전자의 매출 및 고용의 변화 추이를 보여주는 것이 [그림 9-2]이다. 이 그림은 1969~96년 기간 중 매우 빠른 성장을 보인 것으로 나타나고 있다. 1969년에 36명에서 출발한 삼성전자는 1998년에 42,154명으로 고용이 증가하였을 뿐만 아니라 매출에 있어서도 매우 빠른 성장을 나타내었다. 내수와 수출의 매출액 대비 비중을 검토해 보면 삼성전자는 내수보다는 수출을 중심으로 한 구조를 나타내고 있음을 볼 수 있으며, 1980년도부터 수출이 국내 판매액을 앞서는 현상이 발생하였다. 특히, 수출은 1.7억원에서 1998년 13조 5,896억원으로 매우 빠르게 증가하였으며, 우리나라 대표기업으로 성장하였다. 1989년 세계시장 점유율이 2.3%나 되었고 1988년 반도체 호황에 힘입어 순익에 있어서는 국내에서 포철을 누르고 1위를 차지하였다.[200]

[그림 9-2] 삼성전자의 고용 및 매출 증가 추이



자료: 삼성전자, 『삼성전자30년사』, 1999.

2) 자동차기업의 독자모델 개발전략과 기술 발전[201]

현대자동차는 국내시장의 협소성과 기술적 낙후성을 극복하고 개발도상국가로서는 최초로 독자모델을 개발하여 국제시장에 진입함으로써 개발도상국 산업발전경로의 독특한 사례가 되고 있다. 현대자동차는 1967년 12월에 자동차시장에 참여하였다. 현대자동차의 경영은 현대건설의 관리력을 중심으로 이루어졌다. 현대자동차가 설립되자 현대건설로부터 많은 수의 관리직 인원들이 넘어오게 되었다. 초기에 자동차산업과 건설산업의 차이로 인해 관리미숙을 보이기도 하였으나, 현대건설에서 경험한 인력의 관리능력은 현대자동차에게도 유용하게 사용되었다. 현대자동차가 자동차시장에 참여한 시기에 한국의 자

200) 안춘식(1989) 참조.

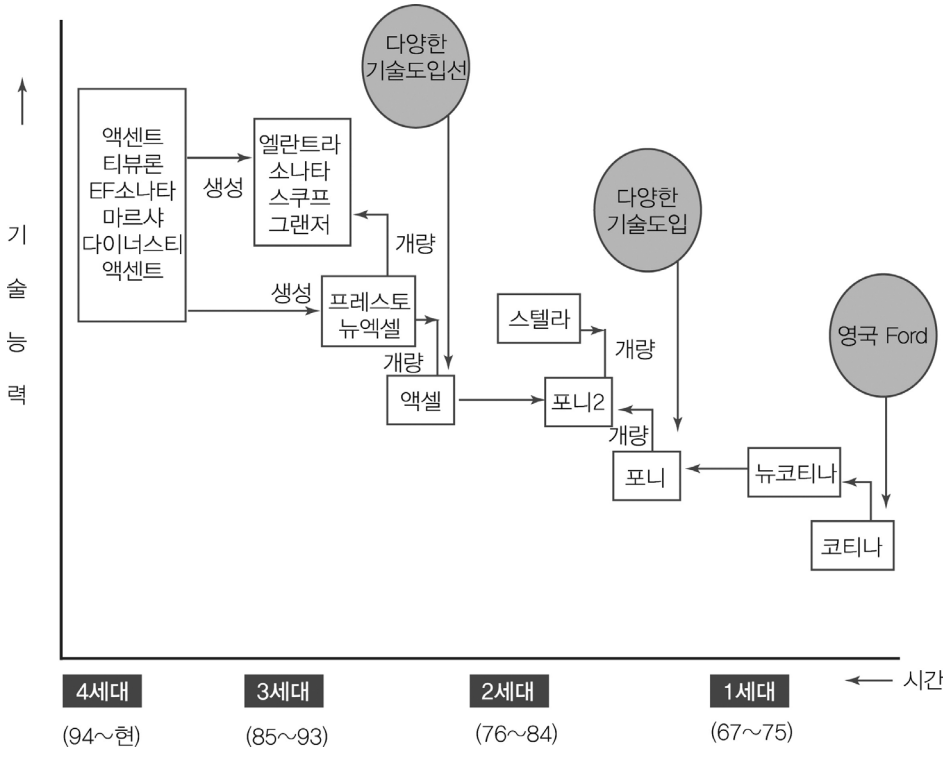
201) 이 소절의 내용은 주로 이홍·한재민(2000) 참조.

동차산업은 유치한 수준이었다. 1962년 새나라 자동차공업이 자동차산업에 진입한 것을 필두로 하동환자동차공업(1962), 신진공업(1962년 설립), 기아산업(1963년 설립) 및 아세아자동차공업(1963년 설립) 등이 시장을 선점하고 있었다. 자동차산업에 진입한 현대자동차는 불과 30년 만에 거대자동차회사로 성장하였다.

현대자동차는 어떤 성장경로를 통하여 오늘날과 같은 세계적인 자동차기업으로 성장할 수 있었을까? [그림 9-3]은 현대자동차의 성장과정과 기술발전을 보여준다. 현대자동차는 새로운 시장에 진입한 이후 끊임없는 기술개발과 새로운 모델개발로 국내시장은 물론 세계시장에서 두각을 나타낼 수 있었다. 선진국에서 기술을 이전받기 시작하여 이를 소화하고 개량하여 오늘날과 같은 자동차산업의 선두주자로 성장할 수 있었다.

현대자동차는 1968년 2월 포드와의 기술이전계약을 체결하였다. 포드는 조립, A/S, 자재관리 등의 필요한 매뉴얼, 부품도면, 샘플 등 각종 자료를 현대자동차에 보내줌으로써 자동차기술에 관한 지식을 제공하였다. 포드의 도움으로 자동차 생산을 위한 조립라인이 완공되자 현대자동차는 1968년 6월 코티나의 CKD(completely knock down) 부품들을 영국포드에 발주하면서 본격적으로 조립 생산에 착수하였다. 처음 코티나 생산을 통해 내수시장에서의 생존을 확보한 현대자동차는 내수시장에서의 성장과 함께 해외시장 진입이라는 전략적인 목표를 수립하였다. 자동차산업은 규모의 경제를 필요로 하는 산업으로서 당시 국내시장은 규모의 경제를 실현할 만큼 시장규모가 크지 못하였기 때문이었다.

[그림 9-3] 현대자동차의 성장과 기술 발전



자료: 이홍 · 한재민(2000).

현대자동차는 최초의 국내 고유모델인 포니를 개발하였다. 포니를 개발할 때 현대자동차가 고유모델을 개발하려고 했던 것은 아니다. 고유모델개발은 사업적인 위험성이 매우 높은 것이었기 때문이다. 그러나 현대자동차는 포드와의 합작을 통해 신차종개발을 고려하고 있었으나, 합작이 갖는 한계를 인식하고 현대자동차 경영진은 차종독자개발이라는 위험한 결단을 내렸다. 현대자동차는 독자모델 차종인 포니 개발을 통하여 국내시장을 완전히 석권하는 효과를 거뒀다. 현대자동차는 고유모델 생산에서 성공을 거두게 되면서 포니의 차축을 이용하여 현대자동차 최초의 중형차라 할 수 있는 스텔라를 개발하였다.

미국시장으로의 진출을 모색하던 현대자동차는 품질, 가격의 경쟁력 향상과 함께 세계시장 변화에 적응을 목표로 한 새로운 차종개발에 박차를 가하였다. 이때 생산된 것이 바로 엑셀이다. 엑셀은 미국시장에 진출하는 데 성공하였으나, 가격경쟁력, 저급한 품질수준 등으로 성공이 오래가지는 못하였다. 미국시장에서의 엑셀의 인기가 하락하면서 현대자동차는 새로운 목표를 찾기 시작하였다. 품질과 기술 수준이 뒷받침되는 승용차의 개발, 부가가치 면에서 불리한 소형차의 문제 극복 등 새로운 목표가 제시되면서 현대자동차는 소나타와 엘란트라를 개발하기 시작하였다. 결국 현대자동차의 새로운 시장진입과 기술개발을 통한 계속되는 새로운 차종개발이 현재의 현대자동차를 있게 한 원동력이다. 단지 기술도입에 머무르지 않고 새로운 기술을 개발하고 개량하여 품질 좋은 차종을 생산해내는 능력과 끊임없는 부품개발로 원가경쟁력을 향상시킴으로써 가격경쟁력을 확보함으로써 세계적인 자동차회사가 되었다.

마. 기업의 다각화와 기업집단의 성장

1970년대는 우리나라 대기업의 다각화와 자본집중이 중점적으로 이루어진 시기였다. 중화학공업자로서 대기업의 선정, 중화학 부실기업의 대기업 인수, 대기업에 대한 정책금융의 집중은 국내기업들이 대형화, 국제화, 다각화되는 계기가 되었다. 1970년대 우리나라 대기업집단의 형성은 중화학공업부문의 육성, 종합무역상사의 탄생, 중동건설특수 등에서 찾을 수 있다. 한국경제의 고도성장기는 중소기업의 창업과 같은 기업가정신보다는 기존 대기업의 새로운 산업분야로의 진입과 같은 기업가정신이 핵심적인 역할을 하였다. 즉, 기존 대기업의 규모와 범위의 경제실현, 관련·비관련 다각화가 중요한 역할을 담당하였다. 이는 이 시기의 고도성장이 기업가정신의 양적인 측면, 즉 기업가의 소규모 신규창업이 아니라 기업가의 질적인 측면, 즉 기존 대기업의 다각화에 의해 경제발전을 이루었다는 점을 의미한다. 한국경제가 단기간에 비약적인 발전을 이룰 수 있었던 근본적인 이유는 부족한 자본을 소수의 뛰어난 기업가에게 맡김으로써 기업가정신이 발현하도록 하고 대기업집단의 장점을 극대화하였던 데 있다고 할 수 있다.[202]

202) 왕윤종(2005) 참조.

〈표 9-12〉 1970년대 전략산업과 기업집단의 다각화 현황

	섬유	정유	화학	전자	철강	비철금속	기계	자동차	조선	건설	종합상사
삼성	•		•	•			•		•	•	•
현대			•		•	•	•	•	•	•	•
LG		•	•	•		•				•	•
대우	•		•	•			•	•	•	•	•
선경	•	•	•				•			•	•
쌍용		•		•			•			•	•
한화		•	•	•			•			•	•
국제					•		•			•	•
효성	•		•	•		•	•			•	•
대림			•				•			•	
동부										•	
동아건설				•			•			•	
금호			•							•	

자료: 곽만순 외(1995).

〈표 9-12〉는 1970년대의 기업집단의 다각화현황을 보여준다. 특히, 화학, 전자, 기계, 건설, 종합상사 부문에 많은 기업집단이 참여하고 있음을 볼 수 있다. 우리나라 고도성장기에 기업집단이 형성되고 이러한 기업집단은 여러 산업에 진입함으로써 다각화되는 과정을 밟고 있다. 이 같은 기업의 다각화 과정은 한 분야의 경영자원이 다른 산업형성의 기초가 되고 또 다른 경영자원이 되는 과정을 거쳐 이루어진다는 것을 보여준다.

미국의 기업들은 대단히 치밀한 계열기업 간의 협력하에서 상호 연관성이 있는 분야로 다각화해가는 모습을 보여주고 있는데 이런 과정을 기업군화(conglomeration)라는 개념으로 설명하기도 한다. 이에 대해 "대규모의 다각화된(현대의 산업화) 기업들은 기존의 생산품목과 관련된 산업에 자체의 공장과 인력을 투입함으로써 내부 확장을 통해 성장했다. 이들 기업은 경영, 기술, 마케팅기술과 조직의 자원이 경쟁상의 이점을 제공하는 시장으로 파고든다. 기업군(conglomerate)은 또 다른 측면에서 자체 플랜트 및 인력에 대한 직접투자보다는 기존 기업을 흡수하는 방법에 전적으로 의존, 규모를 확장해나가며 전적으로 무관한 분야에 대해서도 손을 뻗치기도 했다."[203] 우리나라의 경우에도 이 같은 사업의 다각화가 1970년대와 1980년대에 많이 일어났다. Chandler가 잘 지적한 바와 같이 산업화와 관련된 국가의 성격이 무엇이든 상관없이 또한 산업화에 필요한 기술을 도입하든지 아니면 자체 개발하든지 관계없이 대기업들은 수평 또는 수직결합을 통해 기술이나 시장과 관련된 분야의 기업활동으로 끊임없이 다각화를 추구하였다. 한국의 경우 개별 대기업도 고도성장기에 다양한 기업의 다각화를 추구하였으며, 기업집단 형성이 이루어지는 계기를 마련하였다.

이제 개별 기업집단별로 다각화 과정을 더 압축적으로 개괄해보자. 고도성장기에 기

203) Chandler(1977). Amsden(1989)을 재인용.

업집단을 형성한 빅4[204], 현대그룹, 삼성그룹, LG그룹, 대우그룹은 다각화를 통해서 눈부신 성장을 하였으므로 이들의 다각화에 대한 검토는 기업가정신이 이 시기에 어떻게 발휘되었는가를 전형적으로 보여주는 것이 될 것이다.

1) 현대그룹

1970년대와 1980년대 대표적인 기업과 기업가를 들라면 현대와 현대의 창업자인 정주영을 빼놓을 수 없다. 정주영 회장은 혁신적이고 개척적인 기업가 활동과 창의력, 결단력, 추진력, 예측력 및 판단력을 바탕으로 한 한국의 대표적인 기업가이다. 현대는 1970년대 들어 철강에서부터 자동차, 조선, 플랜트에 이르기까지 중공업 전 분야에 걸쳐 국제단위의 생산능력을 확보하고 이를 수출산업화하는 데 성공하여 국내는 물론 세계적인 중공업그룹으로 등장하였다.[205]

현대는 현대건설을 주축으로 하여 1967년의 현대자동차, 1973년도의 현대조선공업 설립을 시작으로 중공업분야에서 지속적인 성장을 거듭하여왔다. 현대는 1970년대 초반부터 건설, 자동차, 조선을 중심으로 활발한 다각화가 이루어지고 종합무역업, 해운업, 금융업 등 수출지원부문에도 신규 진출하였다.[206] 우선 건설부문에 있어서는 단양시멘트공장을 확장하여 1970년 현대시멘트주식회사로 독립 발족시켰으며, 현대건설 기술사업부를 모체로 1974년 현대종합기술개발주식회사를 설립하였다. 현대건설에서 필요로 하는 철근, 못, 철선의 생산을 목적으로 1975년 현대강관주식회사를 설립하였다. 둘째로 현대그룹의 중공업부문도 현대건설을 모체로 하여 설립되었다. 현대조선중공업주식회사는 현대건설 내의 조선사업부에서 1973년도 독립시켜 설립하였다. 1975년에는 선박용 도료, 자동차페인트, 건축페인트를 생산할 목적으로 고려화학주식회사를 설립하였다. 마지막으로 현대자동차는 1974년 현대자동차서비스와 자동차 종합부품생산공장인 현대정공주식회사를 1977년 설립하면서 다각화되어 갔다.[207] 이처럼 현대그룹은 1970년대와 1980년대 초에 비약적인 성공을 거듭하면서 한국의 건설기술을 세계적인 수준으로 끌어 올리고, 국산자동차를 생산하여 수출공업화하였다. 또한 중공업부문의 발전을 통해서 조선한국의 길을 여는 방향으로 진전되었다.

2) 삼성그룹

삼성은 1969년 1월 삼성전자공업주식회사가 설립되고 이 회사는 그 후 반도체 및 관련 회사들을 흡수・합병, 1984년 삼성전자주식회사로 상호를 변경해 오늘에 이르고 있다. 1970년대와 1980년대 초의 삼성그룹은 전자부문의 수직계열화를 통한 지속적인 성

---

204) 이한구(2004)는 1970년를 재벌들의 양적 확대기로 규정하고, 이 중 삼성, LG, 현대, 대우를 재벌 중의 재벌로 보고, 이 시기를 재벌기업 간 규모 격차가 확대되는 시기로 보았다.

205) 이건희(1999), 안춘식(2002) 참조.

206) 현대그룹 50년사, 현대건설(1999) 참조.

207) 안춘식 외(2001), 박유영・이우영(2002) 참조.

장과 함께 중화학공업, 종합무역상사로 계속적인 다각화를 이루었다. 1960년대 경공업 중심의 구조에서 중공업구조로 변환되는 1970년대의 삼성은 전환기였다.

우선 1970년 이후 이병철이 역점을 두고 일으킨 사업은 중화학공업이었다. 1974년 일본의 IHI와 합작으로 삼성중공업주식회사를 설립하였고, 1977년 우진조선을 인수하여 삼성조선주식회사를 설립하여 조선사업에 진출하였다. 또한 삼성석유화학공업(1974), 항공기산업인 삼성정밀(1977)등 취약한 중화학부문을 강화하였다.[208]

또한 삼성은 전자공업을 주력사업으로 육성하기 위한 노력을 계속하였다. 1977년 12월 한국반도체의 미국 현지법인인 ICII의 지분을 인수하여 삼성반도체로 상호를 변경하고 독자적으로 운영하였다. 1980년 1월에는 전자산업과 합쳐 삼성전자가 반도체산업에 박차를 가하였다. 이 시기 많은 난관에 봉착하였으나, 반도체산업의 안착에 성공하였다. 삼성의 반도체사업 성공은 한국기업의 성장사에 길이 남을 만한 기업가정신의 전형적인 사례라 할 수 있다. 삼성그룹의 형성 및 발전 과정을 보면, 이병철 회장의 비전, 개척정신, 혁신적인 기업가정신에 의해 주도되었다. 환경 변화에 잘 적응하고 기회를 포착하는 환경적응능력과 경제상황의 변화를 예견하는 비전과 신기술의 개발을 통해 새로운 사업을 개발, 개척하는 마인드에 의해 삼성이 발전 성장하여 왔다.[209]

마지막으로 삼성은 1975년 정부로부터 종합무역상사 제1호로 지정받은 삼성물산은 1979년에 7억달러의 수출을 달성하는 데 성공하였다. 1970년대 삼성은 경공업 중심의 수출구조에서 중화학공업제품 및 전자제품, 플랜트 수출을 중심으로 한 구조로 전환을 모색하고 있었다. 또한 삼성은 1970년대 중동의 산유국을 중심으로 한 건설특수가 일어나면서 막대한 오일달러를 벌어들이자 통일건설을 인수하여 삼성종합건설주식회사로 개칭하여 건설업에 진출하였다.

3) LG그룹

LG도 1970년 이후 많은 기업을 인수 또는 설립하였다.[210] 1970년에 세방석유 설립, 1971년에 한국광업제련 인수, 1974년에 금성계전 설립, 1978년에 럭키석유화학 설립,

---

208) 박유영・이우영(2002) 참조.

209) 삼성전자(1999), 김성수(2002) 참조.

210) 1931년 7월 구인회는 25세에 구인회 상회를 차리게 되고, 이를 계기로 무역업, 화학공업, 및 전자산업을 개척하여 오늘의 LG 기반을 다졌다. 특히, 1947년에 락희화학공업사 창업에 이어 플라스틱산업의 개척을 주도한 락희화학을 창업하였고, 1958년에 라디오를 비롯한 국산전자제품을 개발 생산한 금성사를 창업하였다. 1960년대 초 LG그룹은 이미 락희화학, 반도상사, 금성사, 락희유지 등 4개의 계열사를 거느리고 있었고 1962년 한국케이블주식회사와 락희비니루주식회사를 설립하여 계열사가 모두 6개였다. 이후 LG그룹은 락희화학과 금성사를 주축으로 제조업 중심의 다각화를 전개해나갔다. “나는 결심했다. 이런 사업이 진짜 우리가 해야 하는 사업이라는 생각이다. 지금 전쟁의 소용돌이 속에서 국민의 생활 필수품은 절대 부족한 실정 아닌가 말이다. 생산업자가 국민의 생활용품을 차질없게 만들어내는 일도 애국하는 길이고 전쟁을 이기는 길인 기라. 그리고 기업하는 사람으로서 남들이 미쳐 생각하지 못하고 손대지 못하는 사업을 착수해서 성공시킨다는 것이 얼마나 보람 있고 자랑스런 일인가 생각해 봐라. 그래 나는 이 플라스틱사업에 뛰어들 결심이다.” 럭키금성(1993),『한번 믿으면 모두 맡겨라(럭키금성 창업회장 연암 구인회의 삶)』, 1993.

1979년에 금성반도체 인수 등이 이루어졌다. 1969년 말 당시 11개였던 계열사 수는 1979년 말에는 23개로 증가하였다. 이 시기에 LG그룹은 화학 및 전기전자 부문을 양대 축으로 하여 수직적 계열화에 주력하는 한편 보험, 증권업, 금융부문까지 인수합병을 통한 다각화를 시도하였다. 당시 럭키금성그룹 회장은 유관 사업분야로의 다각화 과정을 다음과 같이 설명하였다(글상자 참조).

"부친과 나는 지난 1940년대 소규모 화장크림공장으로 사업에 뛰어들었다. 당시 우리가 필요로 했던 양질의 화장품용기를 공급할 만한 회사가 한국에 없었다. 그래서 플라스틱사업을 시작했다. 막상 공장을 열고 보니 화장품용기만으로는 타산이 맞질 않았다. 머리빗, 칫솔 및 비누갑 등을 만들게 된 이유가 바로 여기에 있다. 플라스틱사업이 호조를 보여 우리는 전자 및 통신으로 사업을 확장할 수 있는 기회를 잡았다. 플라스틱사업으로 인해 정유부문에도 진출하게 되었고, 정유부문 때문에 유조선 운영에도 뛰어들게 되었다. 정유업에 뛰어들고 보니 당시 한국에서 가장 큰 보험회사 총수입의 절반이 넘는 돈을 보험금으로 지불하게 되었다. 그래서 내친김에 보험회사도 아예 설립했다. 오늘날 럭키금성그룹은 이렇게 성장했다. 향후 우리는 화학, 에너지, 및 전자에 바탕을 두고 성장해나가려고 한다. 화학분야에서는 파인케미컬(정제화장품) 및 유전공학에 집중 투자가 이루어질 것이며, 전자의 경우 반도체, 광통신에서 발판을 구축한 후 궁극적으로 위성통신분야에도 뛰어들 방침이다."[211]

1980년대에는 계열사 수의 확대를 통한 다각화작업을 전개하는 데 다음과 같은 특징을 나타내고 있다. 첫째, 전기전자부문 중심의 다각화가 이루어졌다. 둘째, 1980년대는 LG그룹의 본격적인 해외진출기였다. 셋째, 유전공학, 컴퓨터, 반도체, 광통신 등 첨단산업부문에의 진출이 이루어졌다. 넷째, 금융업부문이 확충되었다. 끝으로 모기업인 럭키의 사업영역이 확대되었다.[212]

4) 대우그룹

1967년에 설립된 대우는 훨씬 역사가 긴 삼성(1938년 설립), 럭키금성(지금의 LG; 1947년 설립)을 제치고 불과 20년 만에 1987년 현재 현대(1947년 설립)에 이어 자산순위 2위의 한국을 대표하는 기업으로 자리 잡았다. 1970년대 후반 대우는 정부의 중화학공업 육성정책에 발맞추어, 기계, 조선 분야로 적극 진출함으로써 근본적인 변신을 시도하였다. 1976년에 디젤엔진, 차량 및 산업기계류 생산업체인 한국기계를 인수하고, 1978년에는 옥포조선을 인수함으로써 중공업에 진출하게 되었으며, 1978년 새한자동차의 산업은행 지분을 인수함으로써 자동차산업에 진출했다. 이러한 성장전략은 1980년대에도 이어져서,

211) Amsden(1989) 참조.

212) 이건희(2002) 참조.

〈표 9-13〉 대우의 주요 계열사 및 사업

산업	계열사	설립연도	주요사업
무역 및 건설	(주)대우	1967(설립)	무역, 건설 및 자원개발
	경남기업	1984(인수)	토목, 건설
자동차	대우자동차	1978(인수)	스용차, 트럭, 버스
	대우정밀	1981(인수)	자동차부품
	대우기전	1984(합작)	자동차부품
	대우자동차판매	1993(설립)	자동차판매
	쌍용자동차	1998(인수)	승용차
중공업	대우중공업	1976(인수)	건설장비, 조선, 공장자동화
전자	대우전자	1974(인수)	멀티미디어, 가전
	대우통신	1983(인수)	컴퓨터, 팩스, 무선전화기
	오리온전기	1983(인수)	디스플레이제품
	대우전자부품	1983(인수)	전자부품
	한국전기초자	1997(인수)	모니터, TV브라운관용유리
금융	대우증권	1973(인수)	증권중개
	대우할부금융	1994(설립)	할부금융 및 팩토링

자료: 박철순 · 김성훈(2006).

1983년에는 대한전선의 가전부문을 인수하여 오디오 제품을 제조하고 있던 기존의 소기업 대우전자와 합병하고 대우전자부품을 인수함으로써 본격적으로 전자산업에 진출하게 되었다. 또한 같은 해에 대우통신을 인수함으로써 통신산업에도 진출하게 되었다.

대우그룹은 20년의 짧은 역사에도 불구하고 1987년에 이르면 무역, 건설, 기계, 전자, 통신, 자동차, 조선, 화학, 금융 등 12개 산업의 29개의 소속 회사를 거느린 거대 재벌로 성장하게 되었다.[213] 1970년대에 이르자 정부는 경제규모의 계속적인 양적 확대를 목표로 중화학공업을 집중적으로 육성하기 시작했다. 대우도 이즈음 기계, 조선, 자동차 산업 등에 진출하였다. 이어서 1980년대 초 정부가 전자산업 등 첨단제품의 수출에 눈을 돌리기 시작했을 때에는 가전제품, 통신기기, 컴퓨터 주변기기 등에 본격적으로 진출했다. 대우가 다른 재벌들과 다른 점은 다른 재벌들이 대부분 새로운 기업을 신설함으로써 다각화한 데 비해, 대우는 기존 기업의 M&A를 통해서 다각화된 재벌을 형성했다는 점이다. 대우그룹의 다각화는 예외 없이 경영난에 처해있는 기존 기업을 인수하여 정상화시키는 형태로 이루어졌다.

4. 성과와 과제

고도성장기는 크게 중화학공업이 추진된 1970년대와 구조조정이 진행된 1980년대로 구분하여 볼 수 있다. 정부의 중화학공업육성정책에 힘입어 모험적인 기업가가 이 분야

213) 박유영 · 이우영(2002), 안춘석 외(2001) 및 박철순 · 김성훈(2006) 참조.

에 진입하여 사업성공을 거두었다. 중화학공업화 초기에는 중화학공업화가 정부 주도로 진행되었고 민간기업들은 이 같은 정부정책에 수동적으로 끌려가는 입장이었다. 그러나 1976년을 전후로 민간기업들은 중화학공업부문에 경쟁적으로 참여하기 시작하였다. 경쟁적인 진입은 정책적인 유인 못지않게 내부적인 유인에 의해 창출되었는데, 성장지향적인 기업가정신이 바로 그것이다. 중화학=확대성장이라는 인식이 확산되면서 기업들은 성장잠재력이 큰 중화학공업부문에 대기업들이 관심을 집중하기 시작하였다. 1970년대와 1980년대 중반에 이르는 이 시기에 기업 및 기업가들이 대내외 환경 변화에 대응하는 과정에서 나타난 기업가정신의 주요 특징과 그 의의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 1970년대와 1980년대 중반의 기간은 우리나라의 경제발전과정에서 가장 기업가정신이 활발하게 발현되었던 시기였다. 기업가정신지수가 가장 높았던 시기는 중화학공업화기인 1975~79년 기간이다. 이 기간 중에는 높은 수준의 설비투자와 R&D투자 및 많은 창업기업이 나타난 시기이다. 1980년대 초반의 경우에도 높은 수준의 기업가정신지수를 나타내었다. 그러나 그 이후 기업가정신지수는 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다.[214]

둘째로 산업 성장을 주도하여온 기업정신의 역할은 한국경제의 발전사적 측면에서 높이 평가되어야 할 것이다. 기업가정신은 경제성장과 구조 변화를 가져오는 요인이다. 새로운 진입기업은 구식의 기업을 대체하면서 창조적 파괴를 가져오기도 하며, 이것이 경제성장을 가져오는 미시적인 결정요인이다. 특히, 삼성의 이병철 회장은 반도체와 전자에서, 현대의 정주영 회장은 조선과 자동차에서, 박태준 회장은 철강분야에서 장기사업 비전을 제시하고 직접 창업한 이노베이터들이었다. 이들은 한국의 짧은 기업역사 속에서 엄청난 위험부담을 안고 중상주의형 이윤극대화의 집념과 함께 신규사업과 신기술에 도전하여 세계적 기업으로 성장시킨 슘페터형 혁신을 창출하였다. 이들 한국의 이노베이터들은 선진공업, 선진경영의 흡수 및 토착화를 통하여 한국기업들을 효율화하는 데 크게 기여하였다.

셋째로 한국경제 고도성장기의 특징은 중소기업의 창업과 같은 기업가정신보다는 기존 기업집단의 기업가정신이 핵심적인 역할을 하였다. 즉, 기존 기업집단의 규모와 범위의 경제실현, 관련·비관련 다각화가 결정적인 역할을 하였다. 이는 기업가정신의 양적인 측면, 즉 기업가의 신규창업이 아니라 기업가의 질적인 측면, 즉 기존 기업가의 다각화를 통해 경제발전에 기여하였다는 것을 의미한다. 1970년대를 거치면서 기존 기업가 및 새로운 기업가의 진입으로 주요 대기업의 형성이 이루어지고 신흥 기업집단의 형성이 이루어지기 시작하였다. 고도성장기에 변화에 적응하지 못한 삼호와 개풍 등 대기업은 몰락하고 기업가정신을 발휘한 새로운 기업가의 탄생이 이루어졌다. 삼성그룹, 현대그룹, LG그룹, 대우그룹, SK그룹 등 주요 대기업을 중심으로 주요 그룹이 이 시기에 형성되어 이룩한 한국경제가 단기간에 비약적인 발전을 이룰 수 있었던 근본적인 이유는 부족한 자원을 소수의 뛰어난 기업가들에게 맡김으로써 기업가정신의 발현과 대기업집단의 장점을 극대화하였던 데 있었다.

---

214) 대한상공회의소(2005)참조. 기업가정신의 호조와 둔화를 나타내는 대리 지표로서 사업체(5인 이상 제조업·광업)수 증가율, 설비투자액 증가율, 민간연구개발비 증가율 등 세 가지 구성지표를 단순평균한 것으로 정의한 것이다.

넷째로 기술개발능력을 갖춘 기업만이 세계시장에서 생존할 수 있다. 우리나라 상위 기업집단들은 과거 선진국에서 기술을 도입해 자동차, 전기·전자, 조선산업 등 성숙산업에 성공적으로 진입할 수 있었고 관련 생산기술의 학습과정을 통해 기술자원을 축적하여 왔다.

삼성은 반도체산업에 있어서 급속한 기술개발을 진전시켜나갔다. 삼성전자가 이렇게 신제품 개발의 속도전에서 경쟁업체들을 앞서 나간 요인은 적극적인 연구개발투자 때문이었다. 선발기업으로서 또 선두를 유지하기 위해서 삼성전자는 차세대 제품개발을 위한 투자를 적극적으로 늘려나갔다. 삼성전자가 세계반도체시장에서 1위로 등극한 데에는 대부분 삼성전자의 적극적인 설비투자와 연구개발투자에 기인하는 것이다.

또한 현대자동차는 최초의 국내 고유모델인 포니를 개발하였다. 고유모델개발은 사업적인 위험성이 매우 높다. 그러나 현대자동차는 포드와의 합작을 통해 신차종개발을 고려하고 있었으나, 합작이 갖는 한계를 인식하고 현대자동차 경영진은 차종독자개발이라는 위험한 결단을 내렸다. 현대자동차는 독자모델 차종인 포니개발를 통하여 국내시장을 완전히 석권하는 효과를 거두었다.

이는 향후 더 높은 경쟁력을 유지하기 위해서는 기초기술 및 첨단설계기술의 뒷받침 없이는 불가능하다는 것을 시사해주는 사례라고 할 수 있다. 따라서 국내에서 공급받을 수 없는 고급 기술인력과 기술 관련 연구인프라를 국제적으로 조달할 수 있는 능력을 갖춘 기업이 향후 고부가가치, 고기술 분야로의 구조조정을 통해서 성장해나가는 것은 오늘날 기업가가 기업가정신을 발휘해야 할 부분이라고 할 수 있다.

다섯째 고도성장기 기간에 정부도 공공정책적 측면에서 대단히 효과적인 기업가정신을 발휘하였다. 1970년대 중화학공업화정책은 지난 50년간의 경제발전과정에서 중요한 영향을 미친 경제정책이었다. 정부의 중화학공업화정책은 오늘날 우리나라 경제의 산업구조를 확립하는 데 결정적인 계기가 되었다. 1970년대는 대기업생산체제를 도입하고 수출지향적인 공업화를 통해 대량수출체제로 나아가는 시기였다. 산업과 무역정책은 비교적 일관되게 효율의 관점에서 추진되었다. 시장이 완전하게 작동하지 않을 때에는 수출실적 자체가 객관적 효율성의 훌륭한 준거로 기능하였다. 국제경쟁이라는 성과준거가 작동하였다는 것은 자원배분을 효율화하는 데 크게 기여하였다.

한국의 경제적 성공은 시장개입 때문에 이루어진 것이라기보다는 민간의 역할을 극대화하는 성장방식의 채택에 기인한 것이다. 중화학공업화가 정부 주도로 추진되기는 하였으나 그 주체는 삼성·현대 등 민간대기업이었다는 것이 이러한 논리의 증거이다. 즉, 개별 산업 부분을 정부가 담당하지 않고 세제·금융 등 적절한 인센티브를 주어 기업이 담당하도록 하는 이러한 발전전략은 당시 다른 개발도상국과 뚜렷한 차이를 보이는 '한국형' 발전전략이었던 것이다.

그러나 중화학공업화와 그에 따른 빠른 경제성장으로 일부 부작용이 나타났던 것도 사실이다. 1970년대 정부의 중화학공업육성정책으로 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 산업구조가 재편되었지만 중화학공업에 대한 과잉투자는 1980년대 초 정부에 의한 산업구조조정을 초래한 원인이 되었다. 정부의 시장개입은 중화학 과잉투자, 자원배분의 심각한 왜곡 등 부작용을 초래하였다. 이 같은 과잉투자는 정부의 직접적인 시장개입과

산업정책이 가져온 부작용이라 할 수 있다. 1980년 구조조정은 이미 진행되고 있던 시장의 자율조정을 이용한 간접방법이 아니라 정부의 직접개입에 의한 기업 수 조정의 형태를 띰으로써 불확실성 확대, 투자위축을 가져왔으며, 2차 석유파동과 박정희 대통령 서거에 따른 경기침체를 심화시키고 장기화시키는 부작용을 초래하였다.[215]

제4절 | 패러다임 전환기: 1988~97년

1. 배경

1986년 이후 국제 원유가격의 하락, 달러화 약세, 국제금리 하락 등 '3저현상'으로 인해 경제적으로는 단군 이래 최대의 호황이 지속되었다. 이러한 대외여건의 호조로 물가상승률이 둔화되었을 뿐만 아니라 경제성장률이 1985년의 7.0%에서 1986에는 12.9%로 높아졌고, 실업률은 1985년의 4.0%에서 3.8%로 하락하였다. 한편, 1985년 당시 우리나라의 해외 순부채는 467억달러로 세계 최대의 채무국 중 하나였다. 그러나 '3저 호황'에 힘입어 1986년에 46억달러의 경상수지 흑자를 기록함으로써 외채위기에서 벗어날 수 있었다. 또한 '3저 호황'으로 인한 과잉 유동성이 부동산, 증권 등으로 몰려들어 1987년 3월에는 사상 처음으로 하루 주식거래량이 1억주를 돌파하였고, 증권사의 호황은 절정에 달했다. 이에 따라 1인당 GNP도 1980년 1,592달러에서 1987년에는 3,110달러로 7년 만에 2배로 증가하는 성과를 거두었다.

그러나 1987년 들어 정권 말기적 현상이 나타나면서 정치·사회적으로는 매우 불안정하였다. 특히, 1987년 4월 전두환 대통령이 차기 대통령 선거를 헌법에 따라 간선제로 치른다고 발표하자 극심한 정국혼란이 야기되었다. 이런 와중에 박종철 고문치사 사건이 발생하였고 이것이 민주항쟁으로 확산되자 민정당의 노태우 대통령 후보는 결국 6·29 선언을 통해 직선제 개헌을 약속하였다.

6·29 선언 이후 산업현장에서는 임금 인상, 근로환경 개선, 복지 증진 등 노동조건의 개선을 요구하는 노사분규가 급증하였다. 이에 따라 1987년에는 분규건수가 3,749건에 달했고, 1988년과 1989년에도 각각 1,873건, 1,616건의 노사분규가 발생하였다. 이러한 노사분규의 확산으로 생산직 근로자의 임금인상률은 매년 10~20%씩 증가하였다. 또한 1989년에는 '주택 200만호 건설'이 시작되면서 기능인력 부족과 3D업종 기피현상이 발생해 제조업 공동화, 서비스업 비대화 등의 부작용이 나타나기 시작하였다.

한편, 1970년대의 중화학공업화정책은 1980년대에 들어 산업구조를 고도화하는 데 기여하였다. 그러나 정부의 선별적 지원 및 진입제한 등 인위적인 자원배분으로 인해 경제력 집중이 심화되었다는 점이 강하게 지적되었다. 이에 따라 정부는 1970년대 말까지 강

215) 박영구(2008) 참조.

조되었던 기업집단 형성을 통한 경제의 효율화보다는 기업집단의 경제력 집중을 해소하는 데 역점을 두기 시작하였고, 그 동안의 임기응변적 대기업 규제를 더 종합적이고 일관된 규제체계로 전환시켜나갔다. 즉, 정부는 1980년 말 경제력 집중에 대한 법적 규제의 근거가 되는 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하「공정거래법」)을 제정하였고, 1984년 3월 계열기업군에 대한 여신관리 시행규칙(여신관리규정)을 제정하여 대규모기업집단에 대한 은행 여신을 제한하였다. 또한 정부는 1986년 12월 「공정거래법」을 개정하여 대규모기업집단을 대상으로 하는 다양한 규제장치를 도입하였다.

이 시기에는 세계의 정치・경제질서에도 큰 변화가 있었다. 우선 1989년 11월에는 동・서독이 통일되었고, 같은 해 12월 몰타에서 개최된 미・소 정상회담에서는 냉전체제의 종식이 선언되었으며, 1991년 12월에는 소련이 붕괴되었다. 냉전체제가 종식됨에 따라 군비확장 경쟁은 줄어들었고, 기존의 사회주의 국가들은 시장경제체제로 이행하게 되었다.

게다가 1986년 9월에 시작된 제8차 다자간 협상, 즉 우루과이 라운드(Uruguay Round: UR) 협상이 1994년 3월 완료되어 1995년 7월부터 발효되었다. 종래의 다자간 협상이 주로 상품분야의 관세 및 비관세 장벽을 완화하는 데 중점을 둔 반면, UR협상은 농산물, 서비스 및 지적재산권 분야까지 협상 대상으로 포함하였고 반덤핑, 상계관세, 긴급 수입제한조치 등 보호무역주의 수단의 남용을 억제하기 위한 분쟁해결절차도 도입하였다. 또한 UR협상 타결 이후에는 강력한 법적 구속력을 갖춘 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)가 창설되어 1995년부터 정식 출범하였다. 이에 따라 전 지구촌이 자유무역체제하에서 서로 경쟁하는 단일시장을 형성하게 되었다.

2. 주요 제도 및 정책

가. 근로조건 개선 및 「노동관계법」 제정

정부는 1986년 12월 「근로기준법」을 개정하여 특정일에 8시간, 특정주에 48시간을 초과하여 근로할 수 있도록 한 '변형근로시간제'를 폐지하였고, 기업도산 시 최종 3개월분의 근로자임금을 최우선 변제하도록 하였으며, 「근로기준법」 적용사업체를 상시 10인 이상의 사업체로 확대하였다. 또한 정부는 「노동조합법」을 개정하여 '노사당사자에 대한 제3자'의 개념에서 상급노조연합단체를 제외하였고, 노동조합에 대한 해산명령은 시정명령 이후가 아니면 행할 수 없도록 하였다(노동부[2008]).

1987년 11월 정부는 다시 「노동조합법」을 개정하여 노동조합을 반드시 사업장 단위로 설립하지 않아도 되도록 하여 그 설립형태를 근로자 자유의사에 따라 결정할 수 있도록 하였고, 행정관청의 노동조합 해산 및 임원개선 명령에 관한 권한을 삭제하였으며, 노동조합이 사업장 근로자의 2/3 이상을 대표하고 있을 경우에는 단체협약으로 미가입 근로자의 노조 강제가입을 의무화하는 제도를 신설하였다(노동부[2008]).

한편, 정부는 1993년 문민정부 출범 이후 WTO체제 개막과 OECD 가입이라는 경제환경 변화에 대처하고 고비용・저효율의 경제체질을 극복하기 위해 1996년 말 「근로기준법」을

포함한 노동관계법의 대폭적인 개정을 단행하였다. 그러나 개정법률안이 여당 단독으로 기습 통과되면서 노동계의 총파업이 장기간 계속되는 등 경제·사회적 혼란이 계속되자 1997년 3월에 다시 여야합의로 새로운 노동관계법을 제정하였다(김적교[2008]).

정부는 새로운 노동관계법 제정을 통해 퇴직금제도를 기업실정에 맞게 탄력적으로 운영할 수 있도록 퇴직금중간정산제와 퇴직연금보험제를 도입하였고, 근로시간의 신축적인 운영을 위해 탄력적 근로시간제·선택적 근로시간제·간주근로 및 재량근로제를 도입하였으며, 연월차유급휴가의 대체제도를 도입하였다. 이와 함께 정부는 고용조정의 요건과 절차를 상세히 규정하되 그 시행을 2년간 유예하였고, 복수노조의 설립을 허용하되 상급단체는 즉시 허용하고 단위사업장의 노조는 2002년부터 허용하도록 하였으며, 사용자는 쟁의행위기간 중 중단된 업무수행을 위해 당해사업과 관련이 없는 자를 채용 또는 대체할 수 없도록 하고 신규 하도급도 행할 수 없도록 하였다(김적교[2008]).

나. 대규모기업집단 규제 강화

1980년 「공정거래법」 제정 당시 경제력 집중 억제목표는 선언적 의미에 그쳤으며 대규모기업집단을 대상으로 하는 구체적인 규제장치는 도입되지 않았다. 그러나 1986년 말 정부는 「공정거래법」을 개정하여 대규모기업집단 지정제도 및 관련 조항을 신설하면서 대규모기업집단을 대상으로 하는 경제력 집중 억제정책을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 즉, 정부는 자산 기준 상위 30대 기업집단에 대하여 계열사 간 상호출자를 금지하고, 타 회사에 대한 출자총액을 순자산의 일정비율(40%) 이하로 제한하는 한편, 금융·보험회사의 의결권을 제한하였다. 또한 정부는 타 회사 지배를 주된 사업으로 하는 지주회사의 설립도 금지하였다(표 9-14 참조).

〈표 9-14〉 「공정거래법」상 대규모기업집단 규제의 강화

「공정거래법」 개정	주요 개정 내용	개정 시기
제1차 개정	– 대규모기업집단 규제 도입 • 대규모기업집단 지정 • 지주회사 설립 금지 • 상호출자 금지 • 출자총액제한(순자산의 40%) • 금융·보험회사의 의결권 제한	1986. 12
제2차 개정	– 상호출자 금지대상에 금융·보험회사 포함 – 금융·보험회사 적용 제외 조항 신설	1990. 1
제3차 개정	– 채무보증제한(자기자본의 200%) 제도 도입	1992. 12
제4차 개정	– 출자총액한도 하향조정(순자산의 40% → 25%) – 소유분산 우량회사에 대한 출총제 적용 배제	1994. 12
제5차 개정	– 채무보증한도 하향조정(자기자본의 200% → 100%) – 부당 내부거래 규제 강화 • 규제대상을 자금, 자산, 인력으로 확대 • 불공정거래행위의 한 유형으로 규정	1996. 12

〈표 9-15〉 업종전문화시책의 주요 내용

	주요 내용
적용 대상	– 자산총액 기준 또는 여신 기준 30대 기업집단
주력 업종 선정	– 한국표준산업분류상 대분류와 중분류를 혼합한 15개 업종 중 농수산업, 금융보험업 및 기타 서비스업을 제외한 12개 업종 • 상위 10대 기업집단은 3개 업종 이내, 11대 이하 기업집단은 2개 업종 이내에서 주력 업종을 선정 • 주력 업종은 영위업종 중에서 선정하며, 신규 참여업종은 대상에서 제외
주력기업 선정	– 기업집단 소속기업 중 전업률이 70% 이상이고 해당 업종 내 매출액 비중이 10% 이상인 기업
주력 업종 및 주력기업 변경	– 3년 경과 이후 변경 가능 – 비주력 업종에 속한 상당수의 계열기업을 완전 매각한 경우 • 3년 경과 이전에도 1개 주력 업종 또는 2개 이내의 주력기업 가능
업종전문화유도시책	– 출총제 예외 인정 • 주력기업에 대한 비주력기업의 출자 및 주력 업종 영위기업에 대한 주력기업의 출자에 대해 7년간 예외 인정 – 기업집단별 3개 이내의 주력기업을 여신한도관리 대상에서 제외 – 주력기업에 대한 동일인 대출한도 및 채무보증한도 예외 인정 – 해외증권 발행물량 조정 시 주력기업을 비주력기업에 우선 – 공장입지 및 정부 주도 기술개발사업에서 주력기업을 우대

이와 별도로 정부는 1991년 3월 대규모기업집단의 비관련 다각화를 지양하고 한정된 자원을 주력 업종에 집중 투자하여 업종의 전문화를 촉진하기 위해 업종전문화정책을 추진하였다(표 9-15 참조). 즉, 정부는 자산총액 또는 여신 기준 30대 대규모기업집단으로 하여금 한국표준산업분류상 대분류와 중분류를 혼합한 12개 업종 중 2~3개 업종 이내에서 주력 업종을 선정하도록 하였다. 또한 기업집단 소속기업 중 전업률이 70% 이상이고 해당업종 내 매출액 비중이 10% 이상인 기업을 주력기업으로 선정하도록 하였다. 정부는 이러한 업종 전문화를 유도하기 위해 특정 기업출자에 대해서는 출자총액제한제도의 예외로 인정하고, 기업집단별 3개 이내의 주력기업을 여신한도관리 대상에서 제외하는 한편, 주력기업에 대해서는 동일인 대출한도 및 채무보증한도의 예외로 인정하는 등의 혜택을 제공하였다.

이와 함께 정부는 1992년 12월 「공정거래법」을 개정하여 30대 대규모기업집단에 대해 계열사 간 채무보증의 법적 한도를 자기자본의 200%로 제한하였다. 대기업들이 그동안 계열사 간의 채무보증을 통해 은행 등의 외부자금을 조달하여 양적 확장을 전개해왔던 바, 정부는 이를 억제하기 위해 계열사 간 채무보증을 제한한 것이다. 이어 정부는 1994년 말 출자총액 한도를 순자산의 40%에서 25%로 하향 조정하고, 1996년 말에는 채무보증한도를 자기자본의 200%에서 100%로 축소하였다.

이 외에도 정부는 대규모기업집단 계열사 간의 내부거래 규제를 강화하고, 위장 계열사를 적발하는 한편, 계열사들의 기업공개를 촉진하는 등의 방식으로 대규모기업집단에 대한 규제를 한층 강화하였다.

다. 금융시장 개방과 금융산업 재편

우리나라는 1986년에 국제수지가 흑자로 전환되었고 이후 흑자규모가 점차 확대되자 미국 등 선진국의 국내 금융시장 개방압력을 수용하게 되었다. 이에 따라 1985년에 외국은행의 금전신탁 업무 및 어음교환소 가입을 허용하고, 1986년에 미국 생명보험사의 국내 진출을 허용한 데 이어 1988년 12월에는 외국인 전용 수익증권 발행 및 해외증권 발행을 허용하였다. 또한 1996년 10월에는 29번째로 OECD에 가입하면서 금융시장 개방 및 국제화를 가속화시켰다.

이와 병행하여 정부는 국내적으로 금융자율화, 금융국제화, 금융제도 개선, 금융시장 활성화 등 금융선진화를 목표로 1991년에 서울투자금융 등 5개사는 증권회사로, 한양투자금융 등 3개사는 은행으로 전환하였다. 또한 정부는 1993년에 금융기관의 진입규제를 완화하고 금융기관의 대형화 및 전문화를 유도하는 한편, 1994년에는 9개 투자금융사를, 1996년에는 15개 투자금융사를 종합금융사로 전환하여 기존의 어음할인 외에 해외증권 투자 및 외환운용을 허용하였다.

라. 유통시장 개방 및 업체의 대형화·전문화 유도

1990년대에 들어 UR협상이 진전되어감에 따라 국내 유통시장은 1993년까지 전면 개방하도록 예고되어 있었다. 이에 따라 정부는 1991년 7월 유통시장 개방 2단계 작업을 추진하였는데, 이는 51개 소매업종 중 36개 업종에 대해 외국인투자를 허용하고, 소매업종에 대한 매장면적 및 점포수 제한을 완화하는 것 등을 포함하였다.

또한 정부는 국내 유통시장의 전면 개방에 대비하여 국내 유통업체의 대형화를 위해 1991년부터 10대 그룹을 제외한 대기업의 유통업 참여를 적극 유도하는 한편, 대기업들이 신규로 유통업에 참여할 경우 부동산을 업무용으로 구입할 수 있도록 하고 여신규제 대상에서도 제외시키기로 하였다. 아울러 정부는 유통산업의 전문화를 위해 제조업체는 생산에만 주력하도록 하고 유통분야는 전문업체에 맡기도록 하였다.

마. 통신사업 구조개편과 경쟁도입

정부는 1980년대 후반 들어 통신기술의 발전, 통신수요의 다양화, 통신시장 개방압력 등 통신환경 변화에 대처하기 위해 1990년부터 3차례에 걸친 통신사업 구조개편을 단행하고 1991년부터 단계적으로 경쟁을 도입하였다.

1990년 제1차 구조개편에서 정부는 ① 한국통신의 시내전화사업 독점을 유지시키되, ② 투자규모가 작고 기술 변화가 빠른 국제전화 및 이동통신 분야에 경쟁을 도입하고, ③ 다양한 서비스 개발이 요구되는 부가통신분야에 진입규제를 완화하여 조기에 경쟁체제를 구축하였다. 이어 1994년 정부는 제2차 통신사업 구조개편 방향을 마련하여 ① 국제전화에 이어 시외전화사업에 경쟁을 도입하고, ② 국제전화사업에 경쟁을 확대하며, ③ 무선통신분야에서는 개인휴대통신(PCS), 주파수공용통신(TRS), 저궤도위성사업(LEO), 발신전용휴대전화(CT-2) 등 신규서비스를 도입하기로 결정하였다. 정부는 제2차 구조개

편 방향을 발표한 지 1년 만인 1995년 7월 ① 통신시장의 경쟁체제 확립, ② 한국통신의 경쟁력 제고를 위한 환경 조성, ③ 통신사업자 간 공정경쟁체제 확립 등을 주요 내용으로 하는 제3차 구조개편 방향(통신사업 경쟁력 강화를 위한 기본정책방향)을 발표하고, 1996년 10월 7개 분야의 27개 신규통신사업자를 선정하였다(표 9-16 참조).

이외에도 정부는 1996년 「전기통신사업법」을 개정하여 기간통신사업의 허가절차를 간소화하였고, 1997년 8월 동법을 다시 개정하여 1998년 1월부터 별정통신사업을 도입하였다.

〈표 9-16〉 정보통신서비스시장의 경쟁도입 추이

	경쟁도입 내역
국제전화	데이콤(1991), 온세통신(1997)
시외전화	데이콤(1996), 온세통신(1999)
이동전화	한국이동통신→SK텔레콤(1994), 신세기(1996), PCS 3사(1997)
시내전화	하나로통신(1999)
초고속인터넷	두루넷(1998), 하나로통신(1999), KT(1999) 등

3. 기업 및 기업가의 대응

가. 대대적인 경영혁신과 사업구조 재구축

1980년대 후반 세계경제 블록화가 가져올 시장판도의 변화, 경제의 탈이념화에 따른 교역권의 확대, 국내 정치질서의 민주화 진전, 노사분규의 확산, 대기업 규제의 강화 등 이전까지와는 다른 경영환경의 변화가 전개되었다. 이에 LG, 삼성, 현대, SK 등 국내 대기업들은 대대적인 경영혁신과 사업구조 재구축을 추진하였다. 이러한 경영혁신과 사업구조 재구축은 궁극적으로 해당기업의 생산성을 향상시킨다는 점에서 슘페터가 제시한 기업가의 5가지 혁신 중 '새로운 생산방법의 도입'에 해당한다고 할 수 있다.

1) 21세기 경영구상과 조직문화 개편

종전에 경험하지 못한 새로운 환경 변화를 누구보다 일찍 감지하고 이러한 환경 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 경영능력의 창출이야말로 기업의 미래를 결정하는 최대의 관건이라고 인식한 사람은 LG그룹의 구자경 회장이었다. 구 회장은 기업환경이 급변하는 가운데 세계적인 초일류기업으로 발돋움하기 위해서는 새로운 분야로 사업을 확장하기보다는 더 근본적인 차원에서 기업문화의 선진화를 이루고 이를 바탕으로 새로운 외부환경에 적절히 대응하기 위한 경영혁신이 필요하다고 판단하였다. 이에 구 회장은 1988년 11월 '21세기를 향한 경영구상'이라는 경영의지를 발표하였다. 이를 계기로 LG그룹은 구 회장의 제2창업 의지에 따라 지난 40년간 이어져온 전통적인 경영이념을 개조하여 새로운 경영이념을 표명하였고 새로운 기업문화를 정립하게 되었다(LG[1997]; 고승희[2000]).

구자경 회장이 발표한 '21세기를 향한 경영구상'은 LG그룹의 사업전개방향, 사업문화단위(Cultural Unit: CU)에 의한 자율경영, 그리고 경영자의 내부 육성이라는 세 가지

핵심 요소로 구성되어 있다. 먼저, 미래의 사업전개방향으로서 LG그룹은 제조업의 하류 전개사업 강화, 3차산업 본격 참여, 세계시장 토착화를 전개해나가기로 하였다. 첫째로, '제조업의 하류 전개'는 그룹 총매출의 70%를 점유한 제조업의 안정적 성장 없이는 발전을 기대할 수 없다는 전제 아래 사업환경의 변화와 럭키금성의 강점을 고려하여 안정적 성장을 위한 소비자 밀착전략을 구사하는 것이다. 즉, 고객의 욕구를 신속히 파악하여 제품에 반영하고, 소비자와 가까운 유통조직 및 애프터서비스체제를 완벽하게 갖추는 등 그룹의 체질을 생산중심에서 판매중심으로 전환함으로써 고객과의 관계를 강화하는 것이다. 둘째로, '3차산업의 본격화'는 비교적 경쟁그룹에 비해 참여정도가 낮으면서 유망산업인 3차산업을 중점 육성하여 제조업과 함께 LG의 중심사업으로 발전시킨다는 전략이다. 3차산업의 본격화는 LG의 대고객 서비스 개선과 물류개혁 등의 경영혁신 차원에서 경쟁력을 강화하는 데도 중요한 역할을 할 것으로 기대되어 본격적인 전략사업으로 채택되었다. 셋째로, '세계시장에서의 토착화'는 세계 유수의 기업들과 어깨를 나란히 하기 위한 국제화전략이다. 특정 지역에 편중되어 있는 해외시장을 전세계로 다변화하고 해외사업 조직망도 5극체제로 권역화하며 미국, 유럽, 아시아 등 주요 시장에서 토착화를 해외사업의 기본전략으로 채택한 것이다(LG[1997]; 이학종[1997]; 고승희[2000]).

다음으로, 구 회장은 1990년 2월 새로운 사업전개를 위하여 경영조직을 사업문화단위(CU)에 의한 구조로 개편함으로써 자율경영시스템을 구축하였다. 이러한 경영조직체제의 도입은 그룹의 광범위한 사업영역을 효과적으로 전개하기 위해 특성이 같은 사업영역을 하나의 사업단위로 묶어서 그 특성에 맞는 운영시스템을 적용함으로써 경영혁신의 추진체로 정착시키려는 전략적 의지에 의한 것이다. 사실 1988년까지만 해도 LG그룹은 30여 개 계열사가 수많은 사업부를 운영하고 있었으나 사업성격에 따라 회사보다는 사업부 간에 동일한 특성을 가진 경우가 많았다. 이에 따라 구 회장은 30여 개 계열사를 26개의 사업문화단위로 분류하여 가전, 전선, 산전, 중공업, 정보통신 등 CU단위별로 경영하도록 하였다. 이와 함께 사업문화단위장에게는 전적인 자율적 경영권한과 책임을 부여하였다(LG[1997]; 이학종[1997]; 고승희[2000]).

'21세기를 향한 경영구상'의 또 다른 핵심 요소는 체계적인 인재개발이다. 앞에서 언급한 사업문화단위가 지속적으로 발전하기 위해서는 CU장의 자율적인 경영권한과 책임뿐만 아니라 경영후계자의 체계적인 내부 육성이 필요했던 것이다. 이에 구 회장은 CU장 평가위원회를 구성하여 CU장의 실적을 평가하고 앞으로의 경영활동에 대한 조언을 해주는 회장보좌기구를 설치하였다. 또한 인사자문위원회를 구성하여 CU장이 추천하는 인재들을 집중적으로 심의하여 경영후계자를 육성하는 데 노력하였다. 아울러 각 CU는 인재개발위원회를 두어 CU 내의 장기적인 인재개발과 경력관리를 함에 있어서 CU장을 지원할 수 있도록 하였다(이종학[1997]; 고승희[2000]).

이와 함께 구자경 회장은 1990년 2월 '고객을 위한 가치창조'와 '인간존중의 경영'이라는 새로운 경영이념을 선포하였다. 지난 40년간 그룹의 경영이념으로 실천해온 '인화단결・개척정신・연구개발'이 그 동안 기업 성장의 토양을 제공하긴 했으나 시대의 흐름에 따라 '인화'의 의미가 '적당히 하는 것'으로 왜곡되는 경우도 적지 않았기 때문이다. 이에 구 회장은 21세기의 경영구상을 준비하면서 그룹의 창업이념인 '개척정신과 연구개

발'을 '고객을 위한 가치창조'로 바꾸고, '인화단결'의 이념을 '인간존중의 경영'으로 재정립하였다. 구 회장은 새로운 경영이념을 제정함으로써 자율경영문화를 정립하는 토대를 다지고 경영에 활력을 불어넣는 한편, 21세기 그룹경영의 방향을 제시하여 전 사업분야의 결집력을 높이는 모티브를 제공하였다(LG[1995, 1997]; 구자경[1992]; 고승희[2000]).

이 때부터 각사별로 21세기 경영구상의 성공적인 실현을 위한 혁신체계의 수립과 시행이 본격 전개되었다. 이와 같은 경영혁신의 성과로 질 위주의 경영이 이루어지고 고객만족, 인간존중의 경영이 뿌리를 내리는 가운데 세계 최초의 스타제품들을 생산해냄으로써 1994년에는 창업 이래 최고의 경영성과를 거두게 되었다(김성수[2000]).

구자경 회장은 여기에 만족하지 않고 1995년 1월 그룹명칭을 '럭키금성'에서 LG로 변경하고 그룹의 심벌마크를 '미래의 얼굴'로 제정하는 등 전면적인 CI(Corporate Identity) 개정을 단행하였다. 사실 CI의 관점에서 보면 당시의 '럭키금성'은 문제가 많았다. 1947년에 설립된 럭키와 1958년에 설립된 금성사가 있었고, 럭키금성이라는 명칭을 쓰는 일부 직할조직과 서비스업종의 자매사가 있었으며, 1980년대 이후 설립된 자매사들은 '엘지'라는 명칭을 쓰고 있었다. 이에 따라 그룹과 계열사들이 일관된 이미지를 형성하지 못했다. 더욱이 국제화, 세계화가 중시되는 시기를 맞이하면서 해외에서의 인지도 및 계열사 간의 시너지효과 제고 등이 더욱 절실하게 요구되었다. 이런 상황에서 구 회장은 그룹 이미지 단일화 작업을 단행하고 그룹명칭을 LG로 변경하였으며 계열사 명칭도 LG를 포함한 이름으로 개정한 것이다. 이를 통해 구 회장은 그룹 아이덴티니를 하나로 통합하고 LG라는 브랜드를 세계적인 브랜드로 육성하여 제2의 경영혁신을 견인하고자 하였다(이건희[2000]).

이와 같은 구자경 회장의 대대적인 경영혁신은 성과로 나타났다. LG그룹의 총자산은 1988년 11조원에서 1996년 50조원으로 4.6배 증가하였고, 총매출은 1988년 13조원에서 1996년 59조원으로 4.5배, 그리고 총수출은 같은 기간 동안 81억달러에서 391억달러로 4.8배나 증가하였다(표 9-17 참조).

〈표 9-17〉 LG그룹의 경영성과(1988~96년)

	1988	1996	배율
총자산(억원)	109,911	500,566	4.6
총매출(억원)	132,114	590,923	4.5
총수출(백만달러)	8,148	39,133	4.8

자료: 설봉식(2000).

2) 제2의 창업과 신경영

LG그룹의 구자경 회장이 급속한 대내외 경영환경 변화를 재빨리 감지하고 이에 능동적으로 대처한 경우에 해당한다면, 삼성의 이건희 회장은 1987년 선친의 사망으로 회장에 추대된 후 삼성이 안고 있는 문제점에 위기감을 느껴 이를 극복하기 위해 경영혁신을 추진한 경우에 해당한다.

이건희 회장은 1987년 12월 삼성그룹의 회장으로 취임하였으나 그의 눈에 비친 삼성은 국내에서 최고라는 안일함과 자만감에 도취해 있었고 혁신 없이 굳어버린 20세기의

> "삼성전자에는 삼성병이 있다. 소비적이며 비계획적이고, 철저하지도 구체적이지도 못하며, 마이크로와 매크로도 구분하지 못한다. 근무자세는 적극적이지 않으며, 일본기업의 기술만을 빼가려 하고 있고, 전자의 기술개발 수준 및 추진속도가 느려 세계적인 기업으로의 성장이 어려우며, 기술연구소도 기초단계를 벗어나지 못해 제 기능을 못하고 있다(김성수[2005])."

구태의연한 경영을 계속하고 있었다. 예컨대, 삼성전자에 근무했던 일본인 기술고문은 삼성의 문제점을 다음과 같이 지적하였다.

이에 이 회장은 "삼성이 곧 사그러질 것 같은 위기감"을 느꼈으며 이를 극복하기 위해 1988년 3월 21세기 세계 초일류기업을 목표로 '제2의 창업'을 선언하였다. 또한 이 회장은 취임 후 '공산권이 붕괴되고 세계경제의 지역블록화가 진행되고 있는 예측불허의 시대에서 삼성이 초일류기업이 되기 위해서는 과거와는 다른 가치관과 사고를 갖고 기존의 경영방식을 과감히 바꿔야 함은 물론 경영의 사상과 철학까지도 재조명해야 함'을 수차례에 걸쳐 강조하였다. 이에 따라 삼성그룹은 1988년 7월 '2000년대 세계적 초일류기업 달성'을 목표로 이건희 회장이 발표한 경영방침을 중심으로 제2창업 정신을 정립하였다. 당시 선포된 덕목은 아홉 가지였으나 그중 구체적으로 실천에 옮겨야 할 핵심 덕목인 '자율경영・기술중시・인간존중'을 제2창업 정신으로 확정하였다(이건희[2005]).[216]

한편, 삼성그룹은 1976년에 제정한 그룹마크와 로고를 그룹의 심벌로 삼아 27년 동안 사용하였는데, 심벌형태나 디자인이 국제 감각에 맞지 않았으며 일부 계열사들이 독자적인 CI를 추진함으로써 그룹 이미지가 점차 분산되어 갔다. 특히, 1980년대 후반부터 삼성물산, 삼성전자 등의 계열사들이 활발하게 해외에 진출했으나 서로 다른 심벌과 로고를 사용했기 때문에 삼성의 통일된 이미지를 세계인들에게 심어줄 수 없었다. 또한 제2창업 선언을 계기로 세계 초일류기업 비전을 실현하기 위해서는 그룹을 대표하는 심벌마크와 로고를 변경할 필요가 생긴 것이다. 이에 1991년 3월 '그룹 CI추진팀'을 발족시켜 계열사별로 상이하게 사용했던 심벌마크를 폐지하고 인지도가 높은 워드마크를 새로 제정했다(이건희[2005]).

이후 이건희 회장은 1993년 2월 초부터 8월 초까지 LA, 동경, 프랑크푸르트, 런던, 오사카 등 해외 현지에서 사장단, 임원, 간부, 해외주재원 등이 참가한 대규모 회의를 연이어 개최하였다. 이 회장은 특히 1993년 6월 독일의 프랑크푸르트에서 개최된 대규모 임원회의에서 신용과 이미지를 파는 글로벌시대에 품질의 중요성을 역설하고, 단 한 개라도 품질이 불량한 제품을 만드는 것은 "회사를 좀먹는 암적 존재요, 경영의 범죄행위"라고 역설하였다. 또한 "삼성제품의 질은 바로 삼성의 얼굴이다", "마누라와 자식 빼고 다 바꿔라"라는 등의 프랑크푸르트선언을 하고, 삼성개혁의 신호탄으로 삼았다(김성수[2005]).

---

216) 저자 이건희는 삼성그룹 회장 이건희와 동명이인인 경영학자이다.

삼성그룹은 이건희 회장이 프랑크푸르트에서 선언한 내용을 근간으로 이 회장이 해외에서 교육하고 토론한 내용을 정리해 '삼성 신경영' 체계를 정립하였다. '삼성 신경영 실천위원회'는 1993년 9월 '삼성 신경영: 나부터 변해야 한다'를 발행해 신경영철학으로 정리했으며, 1997년 6월에는 신경영선언 4주년을 맞아 일부 내용을 보완해 개정판을 출간하였다(김신[2005]).

삼성 신경영의 핵심은 '질 위주의 경영'이라고 할 수 있다. 신경영이 탄생하게 된 배경도 삼성이 시장에 내놓는 상품의 질과 그 질을 만들어내는 사람 및 경영의 질에 대한 깊은 반성이었으며, 신경영 선언 직후 도입한 조기출퇴근제나 라인스톱제 등도 궁극적으로는 질 위주의 경영을 위한 특단의 조치였다.[217] 질 위주 경영은 세 가지 요소로 구성되어 있다. 첫째 상품의 질, 둘째 경영의 질, 셋째 사람의 질이다. 상품의 질은 값싸고 기능 좋고 편리하고 모양 좋은 상품과 서비스를 개발하여 고객을 만족시키는 것을 말하고, 경영의 질은 경영의 기본요소인 인프라를 갖추고 이를 효과적으로 시스템화하는 것을 말하며, 사람의 질은 인간미와 도덕성을 갖추고 실력을 쌓아 창의와 책임을 발휘하는 것을 의미한다(이건희[2005]).

질 위주 경영은 우선 불량을 없애는 상품의 질 전환 작업부터 시작되었다. 생산라인을 중단시키더라도 불량을 선진 수준으로 낮추도록 하였으며, 한 품목이라도 좋으니 세계 제일의 제품을 만들도록 하였다. 경영의 질을 높이기 위해서 실질적인 도움을 줄 수 있는 정보인프라를 구축하였으며 사업구조를 고도화시켜나갔다. 또한 사람의 질을 높이기 위해서 인사제도를 개선하고, 창의적이고 자율적인 조직문화를 만들어나갔다(이건희[2005]).

삼성그룹은 그동안 추진해온 신경영 실천활동에서 나타난 문제점을 보완하고 더욱 가속적인 변화를 유도하기 위해 '스피드 경영'의 개념을 도입하고 신경영 2기 활동에 돌입하였다. 스피드경영이란 모든 경영활동에서 시간을 중시하는 경영으로서 그저 빨리 하는 것만을 의미하는 것이 아니라 '먼저 시작하고', '빨리 처리하고', '제때 공급하고', '자주 관리하는'것을 말한다. 이러한 스피드경영은 정보화 작업을 통해서 가시화되었다. 삼성그룹은 신경영선언 이후 크게 세 가지 방향에서 대대적인 정보화 작업을 추진하였으며, 이를 통해 업무 혁신뿐만 아니라 생활문화까지 바꿔놓았다. 첫째는 그룹차원의 정보인프라를 확대했으며, 둘째는 CAD/CAM의 질을 높이고 이를 적극적으로 활용하였다. 셋째는 사업단위에서 전산화를 통해 업무프로세스를 획기적으로 개혁하였다(이건희[2005]).

삼성그룹은 정보화를 통해 생산방식도 획기적으로 개선하였다. 삼성전자는 국내 가전업계 최초로 한 생산라인에서 여러 모델이 번갈아 생산돼나오는 혼류생산방식을 실현하였다. 또한 삼성물산 의류부문에서는 리엔지니어링을 추진하여 상품계획 수립기간을 45일에서 7일로 단축했으며, 물류센터 적체일을 60일에서 40일로 줄였다. 이외에도 삼성생명에서는 대출처리 기일을 19일에서 7일로 줄였으며, 증권전달 기일을 16일에서 10일로 단축하였다(이건희[2005]).

---

217) 라인스톱제란 생산현장에서 이상이 발생했을 때 즉시 라인을 세워 제조과정의 문제점을 완전히 해결한 후 라인을 재가동함으로써 문제의 재발을 방지하는 제도를 말한다.

〈표 9-18〉 삼성그룹의 규모 변화(1987~96년)

	1987(A)	1996(B)	배율(B/A)
자본금(억원)	6,310	36,363	5.8
자산(억원)	115,172	786,027	6.8
매출액(억원)	173,957	724,514	4.2
인력(명)	160,596	260,000	1.6

자료: 이건희(2005).

이상과 같은 1988년의 제2창업선언과 신경영에 힘입어 삼성그룹의 규모는 급격히 신장되었다. 1987년과 1996년 사이에 인력은 1.6배 증가하였으나, 자본금은 5.8배, 자산은 6.8배, 그리고 매출액은 4.2배로 증가하였다(표 9-18 참조).

3) 세계 초우량기업의 지향

SK그룹은 세계경제의 글로벌 현상이 급속히 진행되던 1980년대 중반을 거치면서 기존의 SKMS (Sunkyung Management System)만으로는 능동적인 대처가 어렵다는 인식에 도달하였다.[218] 당시 SK그룹의 회장이었던 최종현 회장은 이러한 인식에 기초하여 1989년에 SKMS를 실천하기 위한 도구인 SUPEX 추구법을 도입하였다(이건희[2001]).

SUPEX는 'Super Excellent 수준'을 말하는 것으로서 '인간의 능력에 도달할 수 있는 최상의 수준'을 의미한다. SUPEX 추구법은 인간의 최고 능력에 도달할 수 있는 가장 핵심적인 업무처리의 과정과 방법을 제시한 것이다. 세계적 일류기업들이 10년 후에 도달할 수 있는 수준(excellent)보다 한 차원 높은 목표(super excellent)를 정해 놓고, 그 목표에 따라 구성원들의 자발적이고 의욕적인 자세를 기반으로 하여 세계적 초우량기업으로 우뚝 서겠다는 것이다(SK[1998]).

SK그룹은 SUPEX의 추구를 위해 그 과정을 다섯 단계로 나누어 정리한 '일처리 5단계'를 제시하였다. 이는 우선 할 일이 무엇인가를 확실히 파악하고, 그것을 통해 회사의 이윤을 극대화하기 위한 성공요소가 무엇인지를 찾아낸 다음, 도출된 주요 성공요소의 SUPEX 수준을 정하여 현재의 수준과 도출된 SUPEX 수준 사이에 존재하는 장애요인을 찾아낸 뒤 하나하나 해결해나가는 업무처리방법을 말한다. 이러한 '일처리 5단계'를 기본으로 하여 캔미팅(can meeting)을 통해 일을 논의하게 되면 구성원 전체의 지식이 향상되고 부서장과 같은 생각과 방법으로 일처리를 할 수 있게 된다는 것이다.[219] 아울러 부서장은 안심하고 일을 맡길 수 있기 때문에 구성원들은 마치 부서장이 직접 모든 일을 하는 것과 같이 이윤극대화를 향하여 일사분란하게 직무수행을 할 수 있게 된다는 것이다(정찬근 · 정동섭[1998]).

---

218) SKMS란 1979년 최종현 회장에 의해 만들어진 SK경영관리체계로서 구성원들이 자발적이고 의욕적으로 능력의 극대화를 달성할 수 있도록 하기 위한 SK그룹 특유의 경영기법을 말한다.

219) 캔미팅이란 조직 구성원들이 일상의 업무활동으로부터 독립된 장소에서 수시로 정해진 경영과제에 대해 격의 없이 자유롭게 논의하는 회합을 말한다.

그러나 SK그룹은 '일처리 5단계'로 SUPEX를 추구하는 과정에서 이윤극대화가 이루어지지 않은 경우가 있음을 발견하였다. 그 원인을 조사해보니 SUPEX는 어느 한 부서만이 아니라 마케팅(M), 생산(P), 그리고 연구개발(R) 부서가 함께 추구해야만 한다는 것을 인식하게 되었다. 이에 따라 상품별로 마케팅, 생산, 연구개발의 부서를 하나로 연계시켜 SUPEX를 추구함은 물론 재무, 인사, 기획 등의 지원부서(S)들로 하여금 M・P・R을 지원할 수 있도록 하였다. 더욱이 최종적으로는 최고경영자(T)가 이들 모든 부서를 지도하고 도와주며 점검함으로써 부서 간의 벽을 허물고 힘을 하나로 결집시킬 수 있는 체제를 확립하게 되었다. 이것이 'MPR/S/T'라고 하는 SUPEX추구의 방법이다(고승희[2001]).

이와 같이 SK그룹은 최종현 회장에 의해 제창된 경영기법인 SKMS를 실천하기 위한 SUPEX의 추구 풍토를 조성하여 정착시킴으로써 21세기에 대비한 새로운 기업문화를 가꾸어나갔다.

한편, SK그룹은 시장개방에 따른 경쟁심화, SKMS 및 SUPEX의 일상화, 글로벌이미지 구축, 서비스 품질에 대한 고객만족 실현 등의 시대적 상황에 직면하여 구성원들의 내부결속을 다지고 시대 변화에 따른 의식개혁을 위해 새로운 CI의 도입 필요성을 절감하게 되었다. 이에 SK그룹은 1994년 4월 미국의 CI전문회사에 CI컨설팅을 의뢰하고 계열사 홍보담당 임원 등을 위원으로 하는 CI추진위원회를 구성하여 1996년 4월 그룹명을 SK로 결정하였다. SK는 CI개정을 계기로 고객만족경영을 더욱 강조하였다. SK텔레콤은 '고객만족 10대 과제'를 선정하여 추진하였고, SK주식회사도 CI변경을 계기로 고객과 직접 만나는 주유소부터 시작하여 고객만족 극대화를 추구하였다(이건희[2001]).

4) 기술개발과 시장개척

앞서 살펴본 LG, 삼성, SK 등이 경영환경 변화에 대응하여 경영혁신에 주력하였다면, 현대그룹은 기술개발과 시장개척에 주력한 경우에 해당한다. 따라서 현대그룹은 슘페터의 5가지 혁신 중 신제품의 발명, 새로운 생산방법의 도입 및 새로운 시장의 개척 등을 이루어냈다고 평할 수 있다.

현대그룹은 우선 1987년에 경영구조 개편을 단행하였다. 정주영 회장은 명예회장에 취임하고 정세영 현대자동차 사장이 그룹회장으로 이동하였다. 그러나 1987년 이후 매년 반복되는 노사분규 등으로 우리나라 경제는 '고비용・저효율'이라는 구조적 취약성을 드러내기 시작했다. 또한 외적으로는 동서냉전의 종식과 더불어 경제전쟁이 본격화되면서 선진국의 개방압력 등 통상마찰이 심화되고 EU의 출현 등 경제의 블록화가 구체화되기 시작하였다(고승희[1999]).

이에 현대그룹은 1990년 9월 그룹문화실을 신설하여, 기업문화의 창달을 통한 구성원의 결속을 다지고 사고와 인식의 전환을 도모하면서 기업활동에 활력소를 제공함은 물론, 기술개발과 품질향상을 이룩함으로써 국제경쟁력 강화를 추진하였다. 이 때 그룹의 공유가치로 '기술의 현대・세계의 현대'라는 캐치프레이즈를 내걸었다. 자동차의 엔진개발에 성공하여 자동차산업의 자립화를 이룩한 현대그룹은 조선, 플랜트, 기계, 반도체,

엔지니어링, 원자력, 석유화학 등 중화학공업 전반에 걸쳐 기술의 선진화를 추진했으며, 우주항공, 정보통신 등 미래지향적 기술개발에 있어서도 선도적인 역할을 담당하였다(현대그룹문화실[1997]; 이건희[2001]).

현대그룹은 한국형 고유모델 포니의 생산 성공으로 국내 자동차산업을 자립단계로 이끌었을 뿐만 아니라 단일차종의 대량생산을 가능케 하였다. 포니의 성공에 자신감을 얻은 현대자동차(주)는 경제성장에 따른 수요층 다변화에 대응하여 계층별, 용도별로 승용차 차종을 다양화하였다. 그 결과 포니 외에도 엑셀, 엑센트, 엘란트라, 아반떼, 쏘나타, 그랜저 등 승용차와 포터, 그레이스 등의 상용차를 지속적으로 개발하여 국내 제1의 자동차업체가 되었다(이건희[2004]).

현대자동차는 1986년에 설계단계에서부터 시작차 제작에 이르기까지 컴퓨터시스템을 적용하여 구조의 최적화를 구현한 엑셀을 개발하여 1989년부터 1994년까지 6년간 모두 145만여 대를 생산하였으며, 1990년 1월에는 국내 최초의 2도어 쿠페형 승용차 스쿠프를 개발하여 차종 다변화의 기틀을 마련하였다. 이어 현대자동차는 엑셀의 미국 진출과 동시에 크기를 늘리고 기능을 고급화한 J-카 프로젝트를 검토하기 시작하여 1990년부터 본격적으로 양산에 들어갔다. 이렇게 양산되기 시작한 엘란트라는 1990년 12월부터 준중형차 내수시장의 50%를 점유하면서 업계 선두자리를 차지하였다. 해외시장에서도 엘란트라는 현대자동차의 수출 확대에 크게 기여하였다(이건희[2004]).

또한 현대자동차는 1983년부터 추진하기 시작한 1,500cc급 엔진 및 트랜스미션 개발계획인 '알파 프로젝트'를 1991년 1월 성공리에 마무리함으로써 기술자립을 이루었다. 게다가 1991년 12월에는 쏘나타에 납출전지를 내장한 전기자동차 1호를 개발한 데 이어 2호, 3호, 4호를 잇달아 개발함으로써 전기자동차의 실용화 가능성을 한층 밝게 했다. 이외에도 현대자동차는 1992년 뉴그랜저를 선보임으로써 외제 대형승용차에 대응하는 한편, 대형화·고급화 추세를 보이던 내수시장을 적극 흡수함으로써 고급차 메이커로서의 이미지와 위치를 다져나갔다(이건희[2004]).

한편, 1987년 이후 계속된 노사분규로 한동안 수출실적 1위 자리를 빼앗겼던 현대는 1990년 7월부터 1991년 6월까지 상품수출 74억 2,000만달러를 기록하여 우리나라 기업사상 최초로 '70억달러 수출의 탑'을 수상하였다. 당시 국제경쟁력 약화에 따른 수출 부진으로 무역수지 적자가 심화되고 있던 상황에서 수출 확대를 통한 무역수지 개선은 국가경제의 최우선 과제였는데, 현대는 이 같은 시기에 자동차, 조선, 풀랜트, 전자, 석유화학 등 중화학제품의 수출 증대를 이룩함으로써 우리 경제를 다시 한번 도약시킬 수 있는 토대를 마련하였다(이건희[2004]).

현대그룹은 정주영 명예회장의 올림픽 유치를 계기로 소련, 동구권, 중국, 베트남 등 공산권 시장 진출에 박차를 가해 사업개발조직을 신설하고 동구권지역의 무역박람회에 적극 참가하는 등 수출시장 확보를 위한 준비에 들어갔다. 이후 현대는 자동차를 비롯하여 산업설비, 건자재, 화학, 철강제품의 수출을 시작했고 1988년 11월에는 소련선박이 수리를 하기 위해 현대 미포조선소에 처음으로 입거했다. 또한 같은 시기에 현대는 사상 최초로 북한산 모시조개를 수입함으로써 남북교역의 새로운 이정표를 세웠고, 현대백화점은 북한 사진전을 개최함과 동시에 북한산 1차 상품을 국내시장에 최초로 선보였다(이건희[2004]).

현대그룹의 공산권시장 진출은 정주영 명예회장의 소련 및 북한 방문을 계기로 본격화되었다. 고르바초프의 개혁·개방 노선을 지켜본 정주영 명예회장은 한국기업의 세계화와 자원확보를 위해 북방진출이 필수적이라고 판단하였다. 이에 정 명예회장은 소련방문을 다각도로 추진하여 1989년 1월 민간차원에서는 처음으로 소련 상공회의소의 공식 초청으로 모스크바를 방문하고 한·소 경제협력의 길을 열었다. 한·소 경제협력위원회 위원장을 맡은 정 명예회장은 이후 수차례의 소련 대통령과의 접촉을 통해 마침내 한·소 수교를 성사시켰다. 정 명예회장은 1989년 첫 소련 방문길에 오른 직후 북한도 방문하여 금강산개발과 원산 수리조선소 건설 등의 남북경제협력을 추진하는 동시에 남북 직교류의 물꼬를 트기도 하였다. 이때부터 준비하여 추진해온 남북협력사업은 1998년 금강산 관광 프로그램으로 이어졌다(이건희[2004]).

나. 첨단산업 진출과 기술개발

1980년대를 지나면서 우리나라 기업들은 경공업과 중화학공업에 이어 새로운 성장동력으로써 반도체, 컴퓨터, 정보통신 등 첨단산업으로의 진출을 본격화하였다. 이에 따라 전자산업은 1988년 이후 부동의 1위 자리를 차지해오던 섬유산업을 제치고 생산과 수출 등에서 1위 산업으로 성장하였다. 1958년 국내 최초로 금성사가 설립된 이래 30년 만에 전자산업이 국내 최대의 산업으로 성장한 것이다. 이후에도 우리나라의 전자산업은 꾸준히 성장하여 1992년 세계 전자제품시장의 2%가 넘는 153.5억달러의 수출을 기록함으로써 미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국에 이어 세계 제6위의 전자산업 대국으로 부상하였다(이한구[1999]). 첨단산업에서 보여준 이와 같은 한국기업의 괄목한 만한 성장은 슘페터의 5가지 혁신 중 신제품의 발명, 새로운 생산방법의 도입, 신산업조직의 창조 등에 해당한다.

1) 반도체

우리나라가 전자산업 대국으로 부상한 데에는 전자제품의 핵심 부품인 반도체산업이 기여한 바가 크다. 1965년 미국의 코미사가 국내에 코미반도체를 설립하면서 시작된 국내 반도체산업에 아남산업이 처음으로 참여하였다. 이후 삼성, LG, 현대그룹 등이 경쟁적으로 참여하여 1990년대에는 우리나라는 미국, 일본에 이어 세계 제3위의 반도체 생산국이 되었으며, 1995년 11월 삼성, 현대, LG 둥 국내 반도체 3사의 수익률은 세계 최고 수준에 이르렀다(이한구[1999]).

우리나라의 반도체산업을 얘기하면서 삼성전자의 도전과 역전의 드라마를 빼놓을 수 없다. 삼성전자가 1983년 반도체산업에 진출한 이래 불과 10년 만에 일본의 강점분야인 D램 분야에서 세계 1위 기업이 된 것은 가히 기적적이다. 삼성전자는 반도체 진출 1년 만인 1984년 64K D램의 양산에 들어간 데 이어 1986년에 256K D램, 1988년에 1M D램, 그리고 1991년에 4M DRAM의 양산에 들어갔다. 이는 일본의 양산개시 시기보다 각각 3년, 2년, 1년, 1년이 늦은 것이었으며, 이 시기에 삼성전자의 성공을 예견한 사람은

거의 없었다. 그 당시 메모리 분야에서는 미국의 텍사스 인스트루먼트(TI)와 일본의 2~3개 업체밖에 생존할 수 없을 것이며, 삼성전자의 진출은 무모하다는 것이 대부분의 평이었다(『일본경제신문』, 1986. 3. 5; 삼성경제연구소[1995]). 사실 그 당시 메모리 분야에서 일본의 경쟁력은 압도적이었으며, 삼성은 처음부터 세계시장에서 선진기업들과 경쟁해야 했고, 제조장치나 재료산업 등 반도체 관련산업이 국내에서는 발달하지 못했으며, 막대한 설비투자가 필요했기 때문이다. 이러한 비관적인 평가에도 불구하고 삼성전자의 랭킹은 반도체산업 전체에서 1987년 23위에서 1993년에는 7위로 도약했고, D램 분야에서는 1986년 10위에서 1989년에는 2위, 1993년에는 마침내 1위로 올라섰다(삼성경제연구소[1995]).

삼성전자의 추격전은 메모리반도체시장의 주력제품이 1메가 D램에서 4메가 D램으로 넘어가던 1989년 11월에 4메가 D램을 처음 출하하면서 시작되었다. 삼성전자는 1988년 4메가 D램을 개발한 이래 계속 시생산을 해오다가 동 제품이 품질과 신뢰성 검사에서 우수한 성능을 보임으로써 4메가 D램 양산체제에 들어갔다. 삼성전자는 점차 시장수요가 증가되고 있던 4메가 D램의 생산규모를 1990년 초부터 월 100만개 수준으로 증가시켰으며, 메모리제품의 고속화 추세에 따른 스피드 다양화와 함께 고객의 요구에 더욱 부응할 수 있도록 모드별, 패키지별로 제품을 다양화했다. 특히, 삼성전자는 4메가 D램의 회로설계에서부터 공정기술에 이르기까지 완전 자체 기술진으로 양산에 성공하였다. 삼성전자가 도시바, NEC, 히타치 등의 선전업체들과 거의 동등한 시기에 4메가 D램을 양산함으로써 우리나라 반도체기술이 세계적 수준임을 입증하였다(삼성전자[1999]).

1990년 8월 삼성전자는 16메가 D램의 실험 시제품개발에 성공했다. 16메가 D램은 그때까지 일본과 미국의 선발업체만 개발에 성공한 최첨단 반도체였다. 더욱이 삼성전자가 개발한 16메가 D램은 순수 자체기술로 개발한 것이라는 점에서 의의가 컸다. 사실 64K D램과 256K D램은 칩 디자인과 재료, 생산의 노하우를 미국과 일본의 선진기술을 도입해 개발한 것이었다. 그러나 16메가 D램은 선진업체와 거의 동시에 개발에 착수했기 때문에 후발업체의 이점을 살릴 수 없었으며, 대신 1메가 D램과 4메가 D램을 개발·생산하면서 축적한 기술과 경험을 바탕으로 순수 독자기술로 개발에 성공하였다. 이후 삼성전자는 상업용 샘플개발에 박차를 가해 1991년 11월 16메가 D램의 상업용 샘플을 출하했다. 1991년 5월에 출하를 개시한 일본의 히타치, NTT, 마쓰시타 등에 6개월가량 뒤질 정도로 비슷한 시기에 상업용 샘플을 출하함으로써 개발뿐만 아니라 양산에서도 선진업체와 어깨를 나란히 하였다(삼성전자[1999]).

1991년 9월 삼성전자는 일본의 히타치에 이어 64메가 D램의 실험 시제품개발에 성공했고, 1992년 8월에는 세계 최초로 완전동작 시제품개발에 성공함으로써 양산기술뿐만 아니라 개발기술에서도 세계 정상에 올라섰다. 삼성전자가 이처럼 세계 최초로 64메가 D램의 개발에 성공할 수 있었던 것은 공격적인 '병행 엔지니어링'을 구사한 덕분이다. 즉, 1990년 4메가 D램이 양산단계에 이르자 이를 개발했던 팀을 주축으로 64메가 D램 개발팀을 구성해 차차세대 제품인 64메가 D램개발에 착수했던 것이다. 이후 삼성전자는 더욱 공격적인 병행 엔지니어링을 구사했다. 차세대와 차차세대 제품을 거의 동시에 개발할 뿐만 아니라 신제품의 다이 크기를 줄이는 작업도 병행했다(삼성전자[1999]).

삼성전자는 메모리반도체사업에 뛰어든 지 10년 만인 1992년 드디어 D램 반도체 세계시장 정상에 올랐다. 1989년 삼성전자는 세계 반도체업체 중 매출 순위 13위를 기록했으며, 메모리 분야에서는 8위, D램 분야에서는 4위를 달렸다. 당시 세계시장 1위는 일본의 도시바, 2위는 일본의 NEC였으며, 3위는 미국의 TI사였다. 삼성전자는 1990년 D램 분야에서 세계 1위인 도시바를 바짝 추격하며 2위로 올라섰고, 1992년에는 세계시장 점유율 13.6%를 기록함으로써 그때까지 4년 연속 선두를 달리던 도시바를 밀어내고 정상에 올랐다. 이런 성과에 힘입어 삼성전자는 1992년 메모리 분야에서 매출 1조원을 달성했다. 이처럼 삼성전자가 D램 반도체시장에서 세계 정상에 서기까지에는 신제품개발 노력과 품질향상을 위한 끊임없는 공정기술개발, 그리고 공격적인 마케팅과 서비스가 하나로 어우러진 결과였다(삼성전자[1999]).

이어 삼성전자는 1994년 8월 다시 세계 최초로 256메가 D램개발에 성공하였다. 1,200억원의 개발비를 투입하여 1992년 2월부터 개발을 시작한 이래 2년 6개월 만에 성공의 결실을 맺은 것이다. 이는 미국과 일본의 반도체업체보다 6개월에서 1년 정도 앞선 것이다. 또한 삼성전자는 1996년 10월 '꿈의 반도체'로 불리는 1기가 D램 반도체를 세계 최초로 개발해 3세대 연속 세계 최초 개발이라는 기록을 세우며 '기가 D램'시대를 열었다. 이는 2,200억원의 연구비를 투자해 120여 명의 연구원이 2년 5개월 동안의 연구개발 끝에 10억 7,400만개의 셀이 완벽하게 작동하는 폴리 워킹 다이를 완성한 것으로서 경쟁사인 미국과 일본의 업체들보다 1년 내지 1년 6개월 앞서 개발에 성공한 것이다(삼성전자[1999]).

2) TFT-LCD

TFT LCD 분야는 1995년 이전까지 일본 업체들의 독무대였다. 일본 업체들은 1980년대 후반 TFT LCD를 차세대 제품으로 인식하여 이에 대거 참여하였다. 반면, 삼성, LG 등 국내업체들은 1990년대 초에 이르러 TFT LCD사업에 진출하였다. 그동안 반도체 기술의 축적과 브라운관에서의 성공을 배경으로 일본업체들의 아성에 도전한 것이다. 당시 국내업체들은 반도체 공정기술을 확보하고 있었고, 세계적인 브라운관 생산국으로서 수직계열화된 기반도 보유하고 있었다. 그럼에도 진출 초기 수년간은 일본의 벽을 넘지 못하고 낮은 수율과 높은 원가로 고전하였다(장성원[1999]).

1995년부터 국내업체들은 반도체 호황 시 벌어들인 막대한 이익을 TFT LCD에 투입하여 생산라인을 구축하였다. 국내업체들은 1997년 이후 독자적으로 기판 사이즈를 채용하면서 시장수요를 창출해나갔다. 1998년 12.1인치 제품이 주류를 이루고 있던 시장 상황에서 13.3인치와 14.1인치 제품에 주력함으로써 일본업체들과 대등한 수준에 도달하였다. 1997년 하반기에서 1998년 상반기까지 공급과잉으로 불황을 겪을 때 국내업체들은 13.3인치 이상의 대화면제품에 과감한 시설투자를 단행하여 1998년 하반기 이후에는 선두로 도약하였다. 당시 일본업체들은 12.1인치제품을 주력으로 하여 차세대 라인의 투자에 소극적이었으나, 대화면 노트북 PC 및 모니터의 수요가 급증하면서 국내업체의 생산 및 시장점유율이 급상승했던 것이다(장성원[1999]).

이처럼 우리나라 업체가 10년도 안 되는 단기간에 세계 TFT LCD시장에서 선두로 나

설 수 있게 된 요인으로는 우선 후발자 이익을 극대화했다는 점에서 찾을 수 있다. 국내업체들은 샤프, DTI, NEC 등 일본 선발기업의 움직임에서 기판 사이즈 결정, 설비제조업체 선정, 타깃시장 공략 등에 관한 주요 시그널을 감지하였으며, 일본이 앞서 구축해 놓은 설비업체, 전문기술자 등의 산업기반도 잘 활용하였다. 두 번째 성공요인으로는 선택과 집중의 전략을 들 수 있다. 국내업체들은 반도체 최대 호황기였던 1990년대 중반에 TFT LCD를 전략적으로 선택하였으며, 반도체사업으로부터의 수익을 투자재원으로 활용하여 과감하게 투자하였다. 또한 LCD사업의 전방과 후방을 동시에 고려하면서 전략적 타깃을 명확히 하였다. 세 번째 요인으로는 과감하고 시의적절한 결단을 들 수 있다. 국내업체들은 시장을 독점하고 있던 일본업체들을 추격하기 위해 초기 적자를 감수하면서 대형투자를 단행하였고, 앞서 가던 샤프, NEC 등이 감량경영으로 선회하는 시점에서 역으로 투자를 확대했던 것이 세계 1위로 부상한 결정적인 계기로 작용하였다. 네 번째 요인으로는 처음부터 메이저시장을 공략한 것을 꼽을 수 있다. 대부분의 후발업체가 채택하는 틈새 파고들기 전략에서 벗어나 처음부터 최고를 추구하는 과감성을 발휘한 것이다. 삼성의 경우 1995년의 기판 사이즈로는 채산성이 없었던 2.1인치제품을 세계 노트북 PC의 1위 업체였던 도시바업체에 납품한 것이다. 또한 대형화를 통해 기존 브라운관, STN(Super Twisted Nematic) 등의 시장을 잠식하면서 시장을 스스로 창출해나갔다. 다섯 번째 성공요인으로는 기존의 사업기반을 최대한 활용한 점을 들 수 있다. TFT LCD사업은 반도체 전문회사에 상대적으로 유리하다. 또한 TFT LCD와 메모리 간에는 반도체 공정기술, 품질관리, 특허공유, 마케팅채널 활용, 장비업체에 대한 협상력 등의 시너지 효과가 발생한다. 따라서 국내업체들은 반도체사업 등을 영위하면서 TFT LCD사업에 필요한 연관 사업의 기반을 이미 상당 부분 구축해놓은 셈이다. 마지막으로 위기반전의 리더십도 주요 성공요인으로 작용하였다. 국내업체들은 대규모 투자 직후 외환위기가 발생하여 최대의 위기를 맞았으나 이러한 위기 속에서도 지속적인 공정혁신, 수직계열화된 부품업체와 노하우 공유 등을 통해 원가를 대폭 절감하였다. 이러한 원가절감을 바탕으로 기존 STN시장을 집요하게 공략함으로써 그때까지 노트북 PC에 많이 사용되고 있던 저가 STN을 대체할 수 있었다(장성원[1999]).

3) 정보통신

1980년대 후반 개인용 컴퓨터의 보급과 함께 국내에서도 정보통신에 대한 수요가 급속히 신장되었다. 게다가 정부가 정보통신산업을 첨단산업으로 지정하여 집중적으로 지원한다는 방침을 밝히자 많은 기업들이 관련산업에 적극적으로 진출하였다. 이들 기업 중에는 특히 SK, 기아, 태평양화학, 통일, 한라 등 중위권 대기업들의 진출이 두드러졌다. 당시 이들 기업의 주력사업은 주로 섬유, 시멘트, 철강, 식품 등이었는데 이 사업들이 과열경쟁과 인건비 상승 등으로 성장의 한계에 봉착하자 중견 대기업들이 새로운 주력사업으로서 미래의 첨단산업인 정보통신산업에 경쟁적으로 진출하게 된 것이다(이한구[1999]).

이 중 SK의 최종현 회장은 이미 1980년대 초 석유화학 관련산업의 수직계열화를 착

실히 진행해가면서 앞으로 추진해야 할 새로운 사업에 대해 숙고하였다. 최 회장은 당시 각광을 받던 가전업계나 자동차업계의 진출을 고려해보기도 했으나 이들 분야는 이미 충분한 경쟁체제가 형성되어 있어 기존 업체들과의 경쟁을 피하는 한편, 국가산업 발전에도 기여할 수 있고 세계화시대에 성장 가능성이 높은 정보통신산업을 SK의 다음 단계 중점사업으로 추진하기로 결정하였다. 정보통신사업분야 중에서도 하드웨어 부문은 기존의 전자업체가 이미 진출해 있기 때문에 단기적으로 SK가 경쟁우위를 확보하기가 어렵다고 보고, 우선 새로운 분야이며 경쟁에서의 우위확보가 가능할 것으로 보이는 서비스 및 소프트웨어 부문을 선택하였다. 이에 따라 최 회장은 정보통신분야에서 앞서 가고 있는 미국에서 먼저 정보통신사업을 전개하였다. 선진기술과 정보를 습득하게 하는 한편, 우수인력 확보 및 해외투자기회 포착 등의 목적으로 미주 경영기획실에 정보통신 전담팀인 텔레코뮤니케이션 팀을 설치하였다(이건희[2001]).

그 후 정보통신 관련 기술기반이 취약한 국내 현실을 감안하여 1989년 미국 뉴저지주에 현지법인 유크로닉스를 설립하였으며, 1990년 5월에는 미국의 CSC(Computer Science Corporation)사와 합작으로 선경정보시스템(주)을 설립하고 정보통신사업에 본격적으로 진출하였다. 또한 같은 해 10월에는 한국IBM과 제휴하여 (주)YC&C를, 1991년 4월에는 대한텔레콤(현 SK텔레콤)을 설립하는 등 정보통신사업 진출기반을 구축하였다(한한수[2001]).

1992년 8월 대한텔레콤은 정부가 제2이동통신사업을 추진하자 국내외 업체들과 컨소시엄을 구성하여 제2의 이동전화 사업자로 최종 선정되었다. 그러나 당시 대통령과 사돈관계에 있던 최 회장은 사업자 선정과정에 대한 의혹이 제기되자 정보통신사업 추진을 중단하였다(이건희[2001]). 그 후 SK그룹은 정권이 바뀐 1994년에 다시 한국이동통신 민영화를 위한 공개입찰에 참여하여 그해 6월 최종적으로 경영권을 획득하였다.[220]

SK의 경영참여로 민영화된 한국이동통신, 즉 현재의 SK텔레콤은 1996년부터 시작될 신세기통신과의 이동전화서비스 경쟁에 대비하기 위해 영업체제와 경영체제를 재정비하고, 국책과제로 선정된 CDMA 기술개발 및 상용화와 전국망 구축을 추진해나갔다. 또한 내부적으로는 기존 국영기업 체질과 문화를 일소하여 경쟁 마인드와 시스템을 갖춘 민영기업으로의 전환을 서둘렀고, SK그룹의 경영시스템인 SKMS/SUPEX와 캔미팅제도를 적극 도입하여 문화적 기반을 재구축하였다. 이어 구성원 간 공감대 형성을 위해 SK텔레콤이 추구해야 할 사업방향을 담은 기업비전 'MOVE 21'을 선포하였다. 조직 또한 대대적 개편을 단행하여 기능식 구조를 채택하고, 지사체계를 재정비하여 경쟁에 필요한 다양한 경영역량과 기반을 다져 나갔다. 이후 SK텔레콤은 고품질의 효율적 망 구축과 운영을 위해 대규모로 시설을 확충하고 CDMA 기술개발과 상용화를 통한 디지털망 구축을 추진해나갔다. 그 결과 1995년 2월 '이동전화고객 100만명 시대'를 연 이후 1년 만인 1996년 3월 200만명의 가입자를 확보함으로써 우리나라 이동전화 대중화시대를 열었다. 또한 1996년 1월 CDMA 기술방식으로서는 세계 최초로 디지털 이동전화서비스 상용화에

220) 같은 해 2월 코오롱그룹이 합작한 신세기통신은 제2의 이동통신사업자로 선정되었다.

성공함으로써 세계적인 기술력을 인정받게 되었다(김영곤 · 이병철[2005]).

1997년 10월에는 KTF, 한솔PCS, LG텔레콤 등 PCS 3사가 시장에 진입함으로써 경쟁이 치열하게 전개되었다. 그럼에도 불구하고 SK텔레콤은 1998년 가입자 500만명을 돌파하였고, 이후 1년여 만인 1999년에는 가입자 수 1,000만명을 넘어섰다. 이로써 국내 이동전화시장에서 확고부동한 지위를 차지한 SK텔레콤은 2000년 이후 CDMA 1X 2000 EVDO 서비스와 비동기식 IMT-2000(WCDMA)을 세계 최초로 상용화하면서 세계 CDMA시장의 리더로 부상하였고 국내 이동통신서비스산업을 대표하는 사업자가 되었다.

4) 휴대전화

우리나라 이동통신서비스가 개시된 1984년 이후 휴대전화 단말기시장에서는 미국의 모토롤라가 석권하고 있었다. 1988년 9월 아날로그 휴대폰을 내놓으면서 이 시장에 본격 진출한 국내 업체들이 이후 막대한 연구개발비를 투자해 신제품을 내놓았지만 잦은 고장과 통화감 불량으로 소비자에게 크게 어필하지 못했다. 그러나 삼성전자 등은 이에 굴하지 않고 모토롤라제품에 대한 철저한 벤치마킹과 과거 모델들에 대한 문제점 분석을 통해 설계 측면에서의 근본적인 개선을 추구했다. 또한 제품의 소형화와 경량화를 추구하는 한편, 독자 개발한 더블 안테나를 채용해 통화성공률을 획기적으로 높였다. 그리고 배터리 성능을 높이고 디자인을 고급화해 고품격 휴대폰이라는 이미지를 풍기도록 했다. 이렇게 해서 1993년 10월 삼성전자는 국산 제품으로는 최초로 100g대의 휴대폰인 SH-700을 출시하였다. 이를 계기로 국내 휴대폰시장은 서서히 지각변동을 일으키기 시작했다. 이 제품이 소비자에게 호평을 받으며 판매가 급신장해 삼성전자는 국산 휴대폰의 선두로 나섰다(삼성전자[1999]).

이어 삼성전자는 1994년 10월 한국인의 체형과 우리나라 지형구조에 맞게 부피를 줄이고 통화성공률을 대폭 향상시킨 '애니콜'이란 브랜드명을 가진 SH-770을 내놓았다. SH-770이 출시된 1994년 10월 삼성전자의 시장점유율은 25.8%로서 모토롤라의 52.5%에 상당히 뒤졌으나, 1995년 8월에는 51.5%의 시장점유율로 42.1%로 내려앉은 모토롤라를 밀어내고 정상에 섰다. 애니콜 신화가 창조된 것이다(삼성전자[1999]).

애니콜로 아날로그 휴대폰시장에서 정상을 차지한 삼성전자는 여세를 몰아 1996년 4월부터 서비스에 들어간 디지털 휴대폰시장에서도 정상을 차지했다. 삼성전자는 우선 4명의 개발인력을 한국통신연구소(ETRI)와 퀄컴에 파견해 기본기술을 개발했으며, 이들이 복귀한 1993년 12월 개발 팀을 구성하고 본격적인 CDMA 디지털 휴대폰개발에 착수했다. 1단계로 차량형 단말기의 개발에 착수해 1994년 7월 시험통화에 성공했으며, 2단계로 시스템 개발용 단말기를 제작해 연동시험을 완료했다. 이어 상용화 제품의 개발에 들어가 170g대의 휴대형 단말기를 개발하고 미국 현지에서 호완성 시험을 거쳤으며, LG와 현대에서 개발한 시스템과의 호환성 시험을 무사히 마침으로써 1995년 8월 세계에서 최초로 CDMA 디지털 휴대폰의 상용화에 성공했다. 이어 구미사업장에 CDMA전용 단말기 생산라인을 구축하고 1996년 3월부터 본격적인 양산에 들어갔다(삼성전자[1999]).

삼성전자는 CDMA 휴대폰을 판매한 지 1년 만인 1997년 4월 세계 최초로 100만대 판매를 달성했다. 이는 1996년 4월 서비스 개시 이후 1997년 4월까지 국내에서 판매된 디지털 휴대폰 총판매대수인 190만대의 53%에 해당하는 수치였다. 1995년 아날로그 휴대폰시장에서 애니콜 선풍을 일으키며 미국의 모토롤라를 젖히고 국내 시장의 정상에 오른 뒤, 디지털 휴대폰시장에서도 외국산 제품을 밀어내고 정상에 오른 것이다(삼성전자[1999]).

이어 삼성전자는 CDMA 휴대폰과 PCS의 수출시장 개척에 힘을 쏟아 애니콜 선풍을 세계시장으로 이어갔다. CDMA 휴대폰의 수출은 1997년 초 홍콩의 허치슨사에 4만대, 2,000만달러어치를 수출하면서 막이 올랐다. 이후 삼성전자는 미국시장에 진출하여 1997년 한 해 동안 45만대를 판매해 미국 디지털 휴대폰시장의 8%를 점유하며 에릭슨, 노키아, 퀄컴에 이어 4위를 차지했다. 1998년 이후 삼성전자는 브라질 등 중남미 국가와 캐나다, 이스라엘 등 CDMA 방식을 채택하고 있는 대부분의 시장에 진출하였으며, CDMA 셀룰러 폰은 물론 CDMA PCS, 그리고 유럽지역에서 주로 채택하고 있는 GSM 셀룰러 휴대폰도 애니콜이란 브랜드로 세계시장에 내보냈다. 이에 따라 삼성전자의 이동통신 단말기 총판매량은 1997년 442만대, 1998년에는 742만대를 기록했다. 또한 1998년 10월에는 국내시장에서만 휴대폰 누계판매 1,000만대를 기록했다. 이러한 성장추세 속에서 삼성전자는 1998년 세계 CDMA 휴대폰시장의 28.5%를 점유해 세계 정상에 올랐다. 한국의 애니콜이 세계의 애니콜로 도약한 것이다(삼성전자[1999]).

다. 금융·유통업 진출의 본격화

1) 금융업 진출 러시

1980년대 후반에서 1990년대 전반에 이르는 시기는 우리나라 금융산업 발전사에서 중요한 전환점이었을 뿐만 아니라 국내 기업집단에게도 중요한 의미를 지닌다. 금융시장의 개방화와 국제화로 인해 국내 금융시장이 국제 금융시장에 편입됨으로써 국내 금융시장의 기능이 향상되는 한편, 국제 금융시장의 변화가 국내 경제에 큰 영향을 미치게 되었다. 또한 국내 금융시장의 개방화 및 국제화에 대응하여 국내 기업집단들은 앞 다투어 금융산업에 진출하였다. 이에 따라 기업집단들은 산업 부분에 이어 보험, 증권, 신용카드, 종합금융, 할부금융 등 제2금융권에 대한 사업다각화를 이룰 수 있었다.

먼저, 극동건설그룹과 동양그룹은 금융환경의 변화에 기민하게 대응하여 그룹의 주력사업을 건설·제조업에서 금융업으로 전환하였다. 극동건설그룹은 1986년 8월에 동서경제연구소, 1988년 2월에 동서투자자문, 1994년 2월에 동서팩토링 등을 차례로 설립하여 종래의 건설전문 기업집단에서 금융전업 기업집단으로 변신하였다. 동양그룹도 1989년 4월에 동양창업투자와 동양베네피트생명보험을 한꺼번에 설립하고, 이어 1990년 3월에는 동양선물을 설립하여 그룹의 주력사업을 식품 및 시멘트에서 금융업으로 전환하였다. 한편, 그룹의 중점사업이 금융업인 교보, 고려증권 등은 금융산업의 개방화 및 국제화에 편승하여 증권, 보험, 종합금융, 신용금고, 할부금융 등 제2금융권 사업부문을 더욱 강

화하여 종합금융그룹으로 성장하였다(이한구[1999]).

삼성, 현대 등 대규모기업집단도 금융산업의 환경 변화에 발 빠르게 대응하여 금융산업에 대한 다각화를 적극적으로 추진하였다.

삼성그룹은 1988년 3월 삼성신용카드와 동성투자자문(삼성투자자문)을 설립하였고, 1991년 10월에는 제일제당의 자회사로 제일선물을 설립하였다. 또한 삼성은 같은 해 11월 국제증권을 인수하였고, 1993년에는 삼성파이낸스(삼성할부금융)와 삼성JP모건투자신탁 등을 설립하였다. 이로써 삼성그룹은 기존에 확보한 삼성생명과 삼성화재를 중심으로 삼성신용카드, 삼성투자자문, 삼성증권, 삼성할부금융, 삼성JP모건투자신탁, 제일선물 등의 종합금융그룹을 형성하였다. 또한 삼성그룹은 자본자유화시대를 맞이하여 적극적인 해외진출을 추진하였다. 삼성생명은 1990년 12월에, 삼성화재는 1991년 9월에, 그리고 삼성증권은 1993년 7월에 각각 영국에 현지법인을 설립하였다(이한구[1999]).

한편, 현대그룹의 금융기업은 1980년대 중반까지 현대증권, 현대화재해상보험, 현대종합금융뿐이었으며, 이들 금융기업이 그룹에서 차지하는 비중도 크지 않았다. 그러나 1980년대 후반 이후 현대그룹은 기존 금융기업의 사업 내용을 양적, 질적으로 확대하고 또한 새로운 분야로의 진출을 가속화하였다.

우선 현대증권은 국일증권에서 회사명을 변경하면서 주식시장 호황에 따라 급성장하고 그 영역도 넓혀갔다. 1987년부터 1989년 사이에 국내에 20여 개소에 지점을 신설했고 런던, 뉴욕, 홍콩, 동경, 싱가포르에 해외사무소도 설치했다. 현대화재해상보험도 지점망의 확충, 신상품의 개발, 해외진출 등 괄목할 만한 성장을 이루었다. 외자도입과 국제금융을 중심으로 하던 국제종합금융주식회사는 1988년 홍콩에 자회사를 설립했고, 1990년대에 들어서는 리스영업에 주력했으며, 1994년에는 회사명을 현대종합금융주식회사로 변경했다. 현대그룹은 1993년 자동차할부 및 주택할부 등을 목적으로 현대할부금융을 설립했다. 1996년 이후 현대그룹은 그룹 차원에서 금융부문 강화에 더욱 관심을 쏟아 1996년 팩토링전문회사인 현대파이낸스 설립에 참여했고, 1997년에는 선물시장을 겨냥한 현대선물과 유망 중소기업을 지원하기 위한 현대기술투자를 설립하였다(이홍무[2004]).

이 시기에 현대그룹의 금융업 진출의 특징은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 시장수요와 미래에 대비하는 금융업종에 진출한 것이다. 이는 증권화시대에 대비한 투자신탁업 진출과 소비자금융을 목적으로 한 현대할부금융의 설립, 그리고 선물시장의 개설에 대비한 현대선물의 설립으로 나타났다. 둘째는 중소기업에 대한 지원체제를 정비한 것이다. 현대파이낸스를 설립하여 중소기업에 대한 팩토링업무를 개시했고, 현대기술투자를 설립하여 벤처기업을 지원했으며, 현대할부금융도 중소기업지원을 위한 팩토링업무를 수행하였다(이홍무[1999]).

이상과 같이 국내 금융시장의 개방화 및 국제화에 대응하여 대기업들이 앞 다투어 금융산업에 진출함으로써 국내 기업집단의 성격에 큰 변화를 초래하였다. 우선, 국내 기업집단들이 기존의 산업자본적 성격에 금융자본으로서의 특성을 가미하게 되었다. 둘째로, 대기업들의 외부자금 조달방식에도 변화가 초래되었다. 과거 대기업들이 주로 은행 등 외부 금융기관을 통해 자금을 조달받는 간접조달방식에서 증권시장이나 해외기채 등을

통해 자금을 직접 조달하는 방식으로 전환된 것이다. 그 과정에서 대기업들의 기업공개도 확대되어 주식분산이 이루어졌다. 또한 이를 계기로 정부와 대기업 간의 위상이 수직적 관계에서 수평적 관계로 전환되었다. 셋째, 자본시장이 자유화됨에 따라 우리나라 기업들의 해외차입도 급증하였다. 이는 국내적으로 고금리가 지속되고 있었고, 대기업들이 국내에서 은행대출을 받을 경우 여신관리를 받는 등 제한이 많았으며, 신용도가 높은 대기업들은 자기신용만으로도 얼마든지 해외차입이 가능했기 때문이다. 그 결과 국내 기업들의 해외금융 의존도가 높아지고 외채가 누증되었으며 환율변동 시 발생할 수 있는 환차손 가능성도 크게 증가하였다(이한구[1999]).

2) 유통업 진출의 본격화

1990년대 초 UR협상의 진전으로 국내 유통시장은 1993년까지 전면 개방하도록 되어 있었다. 이에 따라 국내 대기업들은 유통업 진출을 본격화했다. 우선 기존에 유통업에 진출해 있던 롯데, 신세계, 현대, 미도파, 뉴코아, 해태 등은 부도심지역 및 지방도시로 사업영역을 확장해나갔다. 대농은 서울 상계동에 대규모 미도파백화점을 개설하여 유통업의 중심을 종래 도심권에서 부도심권으로 이전하였다. 여타 기존의 유통업체들도 킴스클럽(뉴코아), 프라이스클럽(신세계), E-마트(신세계) 등 대규모 할인전문점을 개설하였고, 롯데 등은 철도역사에 쇼핑센터를 건설하여 사업장을 확대하면서 상호 치열한 경쟁체제로 돌입하였다(이한구[1999]).

건영, 벽산, 삼풍 등 건설업을 통해 성장한 업체들도 1980년대 이후부터 신규로 유통업에 진출하였다. 벽산은 1985년 11월 경기도 안양에 벽산쇼핑센터를 건설하여 백화점사업에 진출하였다. 건영은 1982년에 설립한 건영유통을 통해 슈퍼마켓사업을 확대했고, 1990년대에는 서울 상계동에 건영쇼핑센터를 건설하여 유통업부문을 강화하였다. 삼풍도 이 무렵 서울 강남에 삼풍백화점을 건설하여 주력사업을 건설업에서 유통업으로 전환하였다(이한구[1999]).

이외에도 LG는 1989년 5월 LG백화점을 건설했고, 한화는 서울역사에 프라자쇼핑센터를 개장하였다. 이 무렵 이랜드는 할인전문점 2001아울렛을 건설하여 유통부문을 강화하였고, 동양그룹은 1990년 6월 동양마트를 설립하여 24시간편의점시대를 선도했다. 거평은 1996년 서울 동대문에 거평프레야를 건설하였고, 같은 해 해태는 경기도 부천에 해태쇼핑센터를 열어 백화점사업에 진출했다. 청구그룹도 1996년에 경기도 분당에 블루힐백화점을 개장해 유통업에 진출하였다. 삼성그룹도 1990년대 중반에 신세계백화점이 그룹에서 분리되면서 백화점사업에 뛰어들었다. 삼성물산은 1997년 11월 경기도 분당에 삼성플라자를 개장하였고, 이어 서울 태평로의 삼성생명 빌딩 지하에 삼성플라자 태평로점을 개점하여 유통업 진출을 강화하였다(이한구[1999]).

이와 같이 국내 유통시장 개방에 대비하여 대기업들이 유통시장에 진출하면서 우리나라 유통시장은 큰 변화를 맞이하였다. 한편으로는 대기업의 진출에 따라 우리나라 유통업의 근대화가 촉진되었고 소비문화가 선진화되는 등 긍정적인 효과가 수반되었다. 반면, 기존의 영세 유통업체들은 잇달아 도산하였고, 대기업 간의 과당경쟁으로 끼워팔기,

사은품 증정 등이 보편화되면서 유통부문의 버블화가 급속히 진행되는 부정적인 영향도 발생하였다(이한구[1999]).

라. 해외 진출과 글로벌경영

1980년대 중반 이후 국제수지흑자시대의 도래와 함께 진작된 국내 기업들의 해외 진출 움직임은 1990년대에 전성기를 맞이하였다. 특히, 1990년대에는 UR협정의 타결과 WTO체제의 출범으로 무한경쟁시대가 도래하면서 국내 기업들의 해외진출이 더욱 활기를 띠었다. 이 시기부터 국내 기업들은 이른바 '글로벌 경영'을 내세우며 세계무대를 향해 대약진을 전개했다. 이한구(1999)에 따르면 그 구체적인 배경은 다음과 같다.

첫째, 국내적으로는 고임금, 고금리, 고물류비 등 3고체제가 고착됨으로써 국내 제품의 경쟁력이 급속히 둔화되어 채산성은 감소하는 반면, 대기업에 대한 과도한 규제 때문에 국내에서의 사업전망이 불투명하였다. 둘째, 근로자들이 3D업종을 중심으로 근로를 기피하는 가운데 생산직에 대한 선호도가 급격히 떨어지면서 기업들이 숙련근로자를 구하기 어렵게 되었다. 이에 대기업은 물론 중소기업들까지 국내 생산을 포기하고 대신 임금이 낮은 동남아시아나 중남미지역으로 적극 진출하였다. 예컨대, 1988년에는 구로공단에 입주해있던 부흥, 요업개발, 대정합섬 등 15개 업체가 해외로 생산거점을 이전하였으며, 1990년에는 공단 내 10여 개 업체가 추가로 생산시설을 해외로 이전하였다. 이 무렵부터 국내 기업들은 종래 태국, 필리핀, 인도네시아, 스리랑카 등 동남아지역에서 벗어나 중국, 소련, 동구 및 중남미지역으로 진출하기 시작하였다. 셋째, 1990년대 들어서면서 국내 시장에 대한 급속한 개방으로 국내 기업들은 안방시장을 외국 기업들에게 내주어야 할 지경에 이르렀다. 이에 위기의식을 느낀 국내 기업들이 앞 다투어 생산거점을 해외로 이전하였다(이한구[1999]).

사실 1980년대까지의 해외진출은 주로 신발, 합판, 섬유 등 노동집약적이고 생산환경이 열악한 업종과 TV, VTR 등 일부 가전업종 등에 국한되었고, 진출 목적도 미국, 유럽 등 선진국의 수입규제에 대응하기 위해서였다. 그러나 1990년대에 들어오면서 생산거점의 해외이전 품목은 경쟁력을 잃은 사양업종은 물론 철강, 자동차, 타이어, 가전제품 등으로 다양화되었다. 또한 석유, 석탄, 천연가스 등 해외자원개발을 목적으로 한 진출도 현저히 늘어났다(이한구[1999]).

대기업의 해외자원개발사업은 주로 계열 종합무역상사를 중심으로 전개되었다. 삼성물산은 말레이시아 사라와크의 SK7 해상광구 및 이집트 칼다만 유전개발에 참여했고, LG상사는 인도네시아, 멕시코 등에서 5개 지역 유전개발에 참여하였다. (주)대우는 인도네시아의 마두라 유전개발에 참여했으며, 현대종합상사는 예멘 유전개발에 참여하여 원유를 생산하고 이를 국내에 들여왔다. 또한 현대는 1989년 미국 필립스사에 4,450만달러를 출자하여 25%의 지분을 확보한 후 1990년부터 텍사스, 알래스카지역의 유전개발에 참여하였으며, 1990년에는 연해주에 진출하여 삼림개발 및 탄광, 천연가스사업에도 착수하였다. (주)쌍용은 1990년부터 인도네시아 KE-11 유전개발에 참여하였다(『매일경제신문』, 1990. 8. 9).

이 무렵 국내 기업들은 해외부동산에도 적극적으로 투자하였다. 대우는 1990년 11월 독일 프랑크푸르트에 있는 15층 규모의 빌딩을 매입하였으며, 알제리, 헝가리, 미얀마 등에 대규모 호텔 건설을 추진하였다. LG는 1989년 미국 LA에 소재한 15층 규모의 월셔마트 플레이스 빌딩을 구입하였고, 미국 잉글리우드 클립스의 6,700평 부지를 구입하여 미주 본사 사옥 건설을 추진하였다. 삼성도 미국 뉴저지 주에 사옥건립용 부지 5,200평과 창고건립용 부지 17만 5,000평을 확보하였으며, 미국 록스버브에 89,000평, 산호세에 12,000평, LA에 8,569평을 확보하였다. SK는 인도네시아 자카르타 근교에 공단부지 150만평을 확보하였고, 현대는 캐나다에 1만평의 알루미늄공장 부지와 52만평 규모의 자동차공장 부지, 미국 디트로이트에 9,000평, 인도네시아 자카르타 근교에 공단부지 60만평을 확보하였다. 한진은 미국 하와이, 알래스카, LA에 각각 호텔을 소유하고 있었던 것으로 나타났다(『매일경제신문』, 1990. 11. 14).

한편, 1990년대 국내 기업들의 해외진출과 관련하여 두드러진 특징 가운데 하나는 해외 M&A를 통한 생산거점의 확보였는데, 그 대상지역은 북미와 유럽지역이었다. 즉, 한국기업들의 해외진출지역은 점차 동남아, 중남미, 중국, 소련, 동구 등 세계 자본주의의 주변부에서 미국과 유럽 등 중심부로 이동하였다. 또한 단일 프로젝트 추진에 투입되는 자금규모도 종래 수백만달러 내지 수천만달러에서 수억달러 규모로 확대되었다(이한구[1999]).

이와 같은 대규모 해외투자의 시발점이 된 것은 1989년 8월 삼미그룹이 캐나다의 특수강 생산업체 아틀라스를 2억 1천만달러에 인수하고, 같은 해 현대자동차가 캐나다 브르몽에 쏘나타 생산공장을 설치하면서부터였다. 특히, 삼미그룹이 재계의 이목을 집중시키며 아틀라스를 인수하자 국내 대기업들이 대형 M&A를 통한 해외진출에 적극 나섰다. 현대전자는 1993년 세계 굴지의 하드디스크 드라이브(HDD) 생산업체인 맥스터사가 경영난 때문에 M&A시장에 매물로 나오자 맥스터의 주식지분 40%를 인수하였다. 대우는 1989년 인도의 Dcm과 일본 도요타자동차가 인도의 뉴델리 부근에 합작으로 설립한 Dcm-도요타사의 주식 51%를 인수하였다. 이후 대우는 연산 10만대 규모의 소형차 공장과 30만대 규모의 엔진 및 변속기 생산공장으로 확장하기로 하고 1995년부터 건설에 착수하였다. LG전자는 1995년 미국 가전업계의 자존심으로 불리던 제니스사가 대규모 적자를 내면서 경영난에 직면하자 이를 인수하였다. 삼성전자도 1995년 세계 6위의 컴퓨터업체인 미국의 AST사가 연간 1억달러의 적자를 기록하며 부실해지자 AST사의 지분 40.25%를 인수하였다(이한구[1999]).

국내 기업들은 이와 같이 해외 M&A를 통해 부실화된 대규모 생산업체를 인수함으로써 첨단기술을 도입하고 선진국 등의 수입규제를 회피하는 한편, 이들 지역에서의 매출을 효과적으로 신장할 수 있었다. 그러나 국내 기업들이 대규모 해외투자에 필요한 재원을 주로 외국 현지에서 조달함으로써 외채가 누증되는 결과를 빚기도 했다.

〈대우의 세계경영〉

1990년대 국내 기업들의 해외진출과 글로벌경영을 언급하면서 대우 김우중 회장의 '세계경영'을 빼놓을 수 없다. 당시 우리나라의 최고경영자 중 해외출장이 가장 많았던 김우중 회장은 1990년대 초반의 경영환경 변화를 누구보다 빨리 그리고 정확히 파악하고 있었다.

"환경이 크게 변하고 있다. 세계무역기구(WTO)체제 출범으로 경제의 무국경화가 진전되는 그 이면에는 유럽, 미국, 아시아를 중심으로 세계경제가 급속도로 블록화되고 있다. 이제는 단순교역이나 국지적으로 해외 생산거점을 확보하는 방식은 한계를 가진다"(강준식[1998]).

김우중 회장의 '세계경영'은 이러한 문제의식에 의해 탄생되었다. 1993년 3월 창립 26주년을 맞이한 대우는 국제적 초일류기업을 목적으로 세계경영을 21세기에 대비한 핵심 경영전략으로 채택한 것이다. 세계경영의 핵심 내용은 과거 한국기업의 해외진출전략이었던 단순교역이나 비교우위 생산요소 획득을 위한 국지적 해외생산거점 확보방식에서 벗어나 그간 대우가 해외에서 축적한 경험과 역량을 바탕으로 생산, 마케팅, 금융, 기술 및 자원개발 등 총체적 경영활동을 현지에서 수행함으로써 국제경쟁력을 확보하고 새로운 사업기회를 창조해나가자는 것이었다. 즉, 세계 각국에 여러 개의 '대우그룹'을 만든다는 것이다(박철순 · 김성훈[2006]).

대우는 1994년 3월에 발표한 계획에서 2000년까지 해외지사, 법인, 연구센터를 포함한 해외 네트워크를 기존의 약 200여 개에서 전세계 150여 개국에 650여 개로 확대할 것이라고 발표했다. 구체적으로 아시아 및 오세아니아에 194개, 유럽 및 동구권에 180개, 중동 및 아프리카에 150개, 미주에 126개의 해외 네트워크를 확보한다는 것이다. 이를 통해 대우는 2000년 전체 매출규모를 180조원, 수출은 300억달러로 신장시킨다는 목표를 설정했다. 이는 1993년 말 당시 매출액의 4배, 수출액의 4.4배에 이르는 것이다. 이를 위해 대우는 1994년 5월 김우중 회장 직속의 '해외관리본부'를 설립하여 본격적인 해외법인 확대에 나섰다. 이에 따라 대우의 해외거점은 1994년 257개, 96년 450개, 그리고 1998년에는 589개로 급속히 늘어났다(표 참조).

〈표 9-19〉 대우그룹의 해외 네트워크 현황(1998년 말)

	아시아	중동	CIS	유럽	미주	계
법인	159	25	49	113	50	396
지사	63	29	12	12	18	134
연구소	4	–	2	5	4	15
건설현장	21	22	–	1	–	44
계	247	76	63	131	72	589

자료: 대우그룹 내부자료. 박철순 · 김성훈(2006)에서 재인용.

대우의 세계경영 기본전략은 창업 이후 계속되어온 '양적 성장'의 추구였다. 국내시장에서 기회가 적어지자 양적 성장을 달성하기 위한 방법을 국내에서의 '사업다각화'에서 해외로의 '지리적 확장'으로 바꾼 것이다. 대우의 지리적 확장은 베트남, 중국, 인도, 폴란드, 루마니아, CIS 등 신흥시장에 집중되었다. 이러한 국가들의 특징은

과거 한국과 같이 기업활동에 대한 정부의 개입 수준이 높다는 것이다. 대우는 헝가리의 국영 트럭 제조회사인 Avia 인수(1995), 폴란드의 FSO 인수(1995) 등 '부실기업의 M&A'라는 기존 국내에서의 성장방식을 그대로 적용하였다. 대우가 인수한 기업들은 대부분 경영상태가 악화된 기업들이기 때문에 인수가격이 낮았고, 정부로부터 호의적인 조건도 제시받을 수 있었다. 따라서 대우는 제한된 재무자원을 가지고도 단기간에 급성장할 수 있었다(박철순・김성훈[2006]).

대우의 세계경영에 있어서 빠트릴 수 없는 점은 해외사업의 중요 파트너가 현지 정부였다는 점이다. 그동안 한국정부와 우호적인 관계를 구축하고 이를 지속적으로 유지시킨 능력을 신흥시장 정부와의 관계에도 그대로 적용시킨 것이다. 특히, 진출국 정부가 고용과 수출의 증대를 필요로 할 때 이들 정부와의 우호적인 관계는 여러 가지 혜택을 창출하였다. 예를 들면, 1993년 우즈베키스탄 정부는 자동차 생산량의 절반을 수출할 것을 조건으로 현지법인인 우즈-대우에 초기 2년간 외국차의 수입을 규제하여 내수판매를 보장해주고, 5년간 법인세와 소득세를 면제해주었다. 또한 기계장치 및 자동차 부품의 무관세 통관, 공장부지 무료제공, 경쟁차종의 수입관세 대폭 상향조정, 차입금에 대한 정부의 지급보증, 기타 도로・통신 지원 등의 혜택을 제공하였다(최도성・박철순[1997]).

과거 한국에서의 사업환경, 즉 수요가 공급을 초과하고 고객의 요구가 그다지 세련되지 않으며 정부가 기업의 경제활동에 적극적으로 개입하던 상황에서는 제품의 우수성보다는 정부의 지원이 무엇보다 중요한 성공요소였다. 대우는 과거 한국에서의 핵심 성공요인이 정부지원이라는 사실을 누구보다 잘 알고 있었고, 이 경험을 살려 현지정부와의 우호적인 관계를 구축함으로써 '세계경영'을 한 것이다.

그러나 이와 같은 '현지정부 밀착형 양적 성장전략'은 세계경제 호황 시에는 매우 효과적인 발전전략이 될 수 있으나 경제위기 시에는 매우 위험한 전략일 수밖에 없다. 김우중 회장은 이 점에 충분히 유의하지 않았으며, 대내외 환경 변화에도 불구하고 대규모 차입경영을 지속하였다. 이에 따라 대우그룹은 외환위기를 맞아 독자생존의 길을 모색하지 못하고 결국 좌초하고 말았다.

마. 외환위기와 기업의 연쇄도산

김영삼 대통령의 집권 후반기에 들어서면서 경기침체가 점차 심화되었다. 1996년 하반기부터는 기업들의 자금난과 부도설이 루머처럼 떠돌기 시작하였다. 파국의 조짐은 1997년에 초부터 가시화되었는데, 그 첫 번째 신호는 1월 하순 한보그룹의 부도로 나타났다.

한편, 정부는 그동안 한국경제의 급성장에 걸맞은 세계경제에서의 역할 증대를 위해 1996년 2월 주식시장 개방 확대 및 해외증권투자 자유화 계획을 발표하는 등 한국경제의 개방화 및 국제화를 추진하였다. 그 일환으로 1996년 9월 한국은행은 국제결제은행(BIS)에 가입하였으며, 그해 10월 우리나라는 OECD에 29번째 회원국으로 가입하였다. 이후부터 우리 경제의 운용방식은 기존의 관 주도 방식에서 시장기능을 중시하는 방식으

로 전환되었다(이한구[1999]).

정부의 정책이 관 주도에서 시장기능 중심으로 전환한 것을 확인한 채권은행단이 한보그룹에 대한 지원을 중단하면서 한보그룹은 도산하고 말았다. 이후 삼미, 진로, 대농 등의 부도가 잇따랐다. 또한 대기업들의 부도로 부실채권이 증가하는 가운데 은행들은 BIS조건을 충족시키기 위해 신규 대출을 줄였을 뿐만 아니라 부실채권을 방지하기 위해 점차 여신을 회수하기 시작하였다. 자금난에 직면한 기업들은 앞 다투어 종합금융사로 몰렸고 종금사들은 급전을 조달하기 위해 콜머니뿐만 아니라 국제 자본시장에서 상대적으로 금리가 높은 단기자금을 대거 차입하기 시작했다. 이로 인해 우리나라의 외채는 눈덩이처럼 불어났으며, 특히 1990년대 중반 이후 해외기채 자유화조치로 기업들이 자체적으로 해외자금을 대거 조달하면서 외채난은 더욱 가중되었다(이한구[1999]).

설상가상으로 1997년 초부터 태국, 인도네시아, 필리핀 등 동남아 국가들의 외환위기가 주변국으로 확산되면서 우리 경제를 강타하였다. 또한 S&P, 무디스 등 국제 신용평가기관에서 한국에 대한 신용등급을 하향조정하면서 외국투자자들의 한국 탈출 러시가 본격화되었다. 이로써 한국경제는 기업의 연쇄부도 및 금융권의 부실화 가속 등 내부적으로 어려운 상황에서 외환위기까지 맞아 국가부도의 상황에 직면하게 되었다. 경제상황이 이 지경에 이르자 정부는 1997년 11월 전격적으로 IMF에 구제금융을 신청하기에 이르렀다.

IMF체제로 전환하면서 한국경제는 고환율, 고금리, 주가폭락이라는 시련을 겪어야 했다. 기업들은 고환율로 엄청난 환차손을 입은데다 고금리에 따른 이자의 추가부담으로 더 이상 버티기 어려운 상황으로 내몰렸다. 여기에 기업들의 급전창구였던 종합금융사들의 영업정지, 은행권의 대출자금 회수 및 대출 제한 등으로 기업들은 연쇄도산의 늪으로 빠져들어 갔다. 1997년 12월에는 전국적으로 하루 100개 이상의 기업들이 부도를 내고 쓰러졌다. 12월 한 달 동안 서울에서만 무려 1,226개 업체가 부도처리됨으로써 유사 이래 최대의 부도율을 기록하였다. 평소에 비해 2.5배나 많은 기업들이 도산한 것이다(『한국경제신문』, 1998. 1. 7).

IMF체제의 도래와 함께 대기업들의 붕괴도 가속화되었다. 우리나라의 60대 기업집단 중 1/4에 해당하는 그룹들이 외환위기 1년 만에 붕괴되었다. 그중에는 역사가 50년 이상인 진로, 해태, 동아그룹을 비롯하여, 그룹의 역사가 30년 이상인 삼미, 대농, 기아, 극동그룹, 그리고 역사가 비교적 짧은 뉴코아, 청구, 나산, 거평, 수산그룹들도 포함되어 있었다. IMF의 한파는 그룹의 역사와 관계없이 재무구조가 취약한 모든 그룹에 무차별적으로 불어 닥친 것이다(이한구[1999]).

그런데 이들 그룹은 1980년대 내지 1990년대를 전후한 시기에 비교적 짧은 기간 동안 급속히 확장했다는 공통점이 있다. 예컨대, 기아, 대농, 동아, 삼미, 진로, 해태, 극동, 한일, 쌍방울그룹 등이 이에 속한다. 이들 그룹은 경영권을 승계한 창업 2, 3세들이 창업세대와는 달리 공격적인 경영을 통해 단기간에 그룹규모의 확장을 도모하였다. 나머지 그룹들은 대체로 역사가 짧은데, 창업 이후 무리할 정도로 다각화에 치중하였다. 한보, 한라, 뉴코아, 수산, 거평, 나산, 청구그룹 등이 이러한 범주에 속한다(이한구(1999)).

이들 그룹들은 공통적으로 양적 확대에 집착하여 자본규모가 거대하고 동시에 자본회전율이 낮은 장치산업에 특히 주력하였다. 이에 따라 재무구조가 악화되었고 뜻하지 않은 외환위기를 맞아 붕괴하고 말았다.

4. 성과와 과제

1980년대 후반부터 1990년대 후반까지 약 10년간은 그야말로 격변의 시기였다. 국내적으로는 3저 호황으로부터 시작하여 민주화의 진전과 노사분규 확산으로 연결되었으며, 또한 대기업민주화의 규제 필요성도 강력히 제기되었다. 대외적으로는 동서독의 통일, 소련의 붕괴, 동서 냉전체제의 종식, 사회주의 국가들의 시장경제체제로의 이행 등이 진행되는 가운데, UR협상이 타결되고 세계무역기구가 출범하여 국경 없는 무한경쟁시대가 도래하였다.

이와 같은 급격한 대내외 환경 변화에 대응하여 정부는 「근로기준법」과 「노동조합법」 등 노동관계법을 제・개정하여 근로조건을 개선하고 근로자의 권익을 증진시켰다. 또한 「공정거래법」을 수차례 개정하여 대규모기업집단에 대한 규제를 본격화하였다. 아울러 국내 금융시장 및 유통시장의 개방화와 국제화를 적극 추진하는 한편, 통신사업 구조개편을 단행하고 단계적으로 통신서비스시장에 경쟁을 도입하였다.

이러한 경영환경 변화와 정책 및 제도의 변화에 직면하여 기업들은 우선 대대적인 경영혁신과 사업구조 재구축을 추진하였다. 예컨대, LG의 구자경 회장은 '21세기를 향한 경영구상'을 발표하여 제2의 창업의지를 다지는 한편, '고객을 위한 가치창조'와 '인간존중의 경영'이라는 새로운 경영이념을 선포하고, 전면적인 CI 개정을 단행하였다. 삼성의 이건희 회장은 회장에 취임한 직후 21세기 초일류기업을 목표로 제2의 창업을 선언하고, CI를 개정하였으며, 프랑크푸르트 선언을 근간으로 '신경영'체계를 정립하여 질 경영과 스피드 경영을 실천하였다. SK의 최종현 회장 역시 SK경영관리체계인 SKMS를 실천하기 위한 'SUPEX 추구법'을 도입하여 획기적인 경영혁신을 추진했으며, CI를 개정하고, 고객만족 극대화를 전사적으로 추구하였다. 이러한 경영혁신과 사업구조 재구축은 궁극적으로 해당기업의 생산성을 향상시킨다는 점에서 슘페터가 제시한 기업가의 5가지 혁신 중 '새로운 생산방법의 도입'에 해당한다고 할 수 있다. 한편, 현대의 정세영 회장은 '기술의 현대・세계의 현대'를 캐치프레이즈로 내걸고 자동차, 조선, 플랜트 등 중화학공업 부문의 기술 선진화에 앞장섰으며, 정주영 명예회장은 올림픽 유치를 계기로 소련, 동구권 등에 대한 북방진출을 추진하고 남북경제협력의 물꼬를 텄다. 따라서 현대그룹은 슘페터의 5가지 혁신 중 신제품의 발명, 새로운 생산방법의 도입 및 새로운 시장의 개척 등을 이루어냈다고 평할 수 있다.

국내 기업들은 또한 1980년대를 지나면서 경공업과 중화학공업에 이어 반도체, TFT LCD, 정보통신 등 첨단산업으로의 진출을 본격화하여 괄목할 만한 성과를 보였다. 특히, 삼성과 LG는 1980년대 초반 반도체산업에 진출한 이후 10여년 만에 일본기업들을 물리치고 D램 분야에서 세계 정상에 올랐다. 또한 1990년대 초 일본 업체들의 독무대였던 TFT LCD 분야에 진출하여 10년도 안 되는 단기간에 선두로 도약하였다. 선택과 집

중에 의한 과감한 투자와 끊임없는 공정혁신의 결과였다. 정보통신분야에서는 SK 등이 CDMA기술을 상용화하여 우리나라를 정보통신 강국으로 만들었으며, 삼성과 LG도 이에 기여하면서 세계 휴대폰시장의 강자로 부상하였다. 첨단산업에서 보여준 이와 같은 한국기업의 괄목한 만한 성장은 슘페터의 5가지 혁신 중 신제품의 발명, 새로운 생산방법의 도입, 신산업조직의 창조 등에 해당한다.

한편, 금융·유통시장의 개방화 및 국제화에 대응하여 국내 기업들은 금융업과 유통업에 적극 진출하였다. 이에 따라 대기업들은 기존의 산업자본적 성격에 금융자본으로서의 특성을 가미하게 되었고, 외부자금을 증권시장이나 해외기채 등을 통해 직접 조달하게 되었다. 또한 대기업의 유통업 진출로 인해 국내 유통업의 근대화가 촉진되고 소비문화가 선진화되는 한편, 영세 유통업체들의 도산과 유통부문의 버블화가 급속히 진행되었다.

이와 함께 1990년대 들어 UR협정의 타결과 WTO체제의 출범으로 무한경쟁시대가 도래하면서 국내 기업들의 해외진출이 더욱 활기를 띠었다. 이 시기부터 국내 기업들은 이른바 '글로벌 경영'을 내세우며 세계무대를 향한 대약진을 전개했는데, 주요 목적은 M&A를 통한 해외 생산거점의 확보였으며 주요 대상지역은 북미와 유럽지역이었다. 국내 기업들은 M&A를 통해 부실화된 해외 생산업체를 인수함으로써 첨단기술을 도입하고 선진국의 수입규제를 회피하는 한편, 이들 지역에서의 매출을 효과적으로 신장시켰다. 그러나 국내 기업들이 해외투자에 필요한 재원을 주로 현지에서 조달함으로써 외채가 누증되는 결과를 초래하기도 하였다.

1980년대 후반에서 1990년대 후반에 이르는 이 시기에 기업 및 기업가들이 대내외 환경 변화에 대응하는 과정에서 나타난 주요 특징과 그 의의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부와 기업 간의 위상이 근본적으로 변했다. 이전에는 정부가 산업을 일으키고 기업을 육성한다는 차원에서 정책적, 제도적으로 기업들에게 다양한 혜택을 제공하였다. 그러나 1980년대 후반 이후 정부는 경제력 집중을 억제한다는 취지하에 「공정거래법」 등에 의거, 체계적으로 기업을 규제하기 시작했으며, 정부의 기본정책방향도 관 주도에서 시장기능 중심으로 바뀌었다. 또한 기업들은 1980년대 후반 들어 정부와의 유착관계에서 한 발짝 벗어나 독자적인 성장전략을 적극 모색하였으며, 외부자금을 조달하는 경우에도 정부나 시중은행의 도움을 받기보다는 제2금융권이나 증권시장으로부터 직접 조달하는 비중을 늘려갔다. 이에 따라 정부와 기업 간의 관계가 과거의 수직적 관계에서 수평적 관계로 전환되었다.

둘째, 기업들은 독자적인 생존전략을 추구하는 과정에서 대내외 경영환경 변화에 훨씬 더 민감하게 반응하게 되었다. 그 결과 기업들은 1980년대 후반에 전개된 국내외 상황 변화를 조기에 감지하여 자발적으로 대대적인 경영혁신을 추진했고, 첨단산업과 금융·유통업에 적극 진출하여 사업구조를 재구축하였다. 그런데 첨단산업은 고부가가치 산업으로서 선진국들이 기술이전을 기피했기 때문에 국내 기업들은 독자적인 기술개발의 필요성을 절감하였으며, 이에 따라 기술개발에 대한 투자도 본격화하였다.

셋째, 이 시기에 기업들이 반도체, 정보통신 등 첨단산업으로 다각화함으로써 우리나라의 산업구조가 과거의 경공업 및 중화학공업 중심에서 첨단산업 중심으로 전환되었다. 또한 주요 기업집단 내의 중심기업도 과거의 무역업체나 경공업체에서 전자업체나 정보

통신업체 등으로 변경되었다. 예컨대, 삼성그룹의 중심 기업은 삼성물산에서 삼성전자로 변경되었고, LG그룹의 중심 기업은 (주)럭키에서 LG전자로, SK그룹의 중심 기업은 (주)선경에서 SK텔레콤으로 바뀌었다.

넷째, 이 시기에 기업집단 소속 기업들이 금융·유통업에 적극 진출함으로써 기업집단의 사업영역이 제조업분야에서 서비스분야로 확장되었다. 물론 일부 기업집단은 건설·제조업 또는 금융·유통업에 전념하기도 했으나 대다수의 기업집단은 건설·제조업에서 금융·유통업에 이르기까지 거의 전 업종에 걸친 다각화를 이루었다. 그 이유는 물론 정부의 개방화·국제화정책에 의해 유도된 면도 있지만 기업들 스스로 대규모 설비투자 및 기술개발 투자에 필요한 자금을 직접 조달할 필요가 있었고, 또한 고객만족경영과 고객밀착경영을 위해 유통부문을 강화할 필요성이 증대되었기 때문이기도 하다.

다섯째, 이 시기에 기업들이 해외진출을 본격화하면서 기업경영의 국제화 및 세계화가 급속히 진행되었다. 기업들의 해외진출은 전술한 바와 같이 임금 상승 등으로 인한 채산성 악화를 극복하고 선진국의 수입규제에 대응하여 생산거점을 확보하기 위한 것이었으나, 이로 인해 국내 제조업의 공동화 현상이 야기되기 시작했고 또한 외채가 누증되는 결과를 낳았다.

마지막으로, 이 시기는 외환위기와 IMF체제의 도래와 함께 막을 내렸다. 외환위기가 발생한 데에는 동남아 국가들의 외환위기 확산, 정부의 성급한 자본시장 개방 및 위기관리능력의 미흡 등이 주요 요인으로 작용했으나 기업들의 과도한 양적 확장과 차입경영도 한 요인이 되었다는 점은 부정할 수 없다. 당시 대내외 환경 변화를 조기에 감지하고 이에 민첩하게 대응한 기업들은 위기를 잘 극복할 수 있었지만, 그렇지 않은 기업들은 환경 변화에 둔감했고 이에 적절히 대응하지 못했으며 과거의 성장전략에 집착하여 단기간에 무리한 양적 확장을 시도하다 좌초하고 말았다. 이로써 '큰 기업은 살아남는다'라는 대마불사의 신화는 깨졌고, '큰 기업이 되기 위해 빨리 성장하는 것이 능사다'라는 믿음도 산산이 부서졌다. 또한 외환위기는 재무구조가 부실하면 정부와의 유착관계도 도움이 되지 않으며, 오직 끊임없는 경영혁신과 기술개발만이 기업의 성장과 발전을 가져온다는 귀중한 교훈을 남겼다.

제5절 | 위기극복 및 재도약기: 1998~2008년

1. 배경

외환위기 이후 1998~2008년의 기간은 한국경제가 외환위기를 성공적으로 극복하고 선진 경제대국의 문턱까지 도약한 기간으로 평가할 수 있다. 외환위기 이전 1988~97년까지는 패러다임 전환기를 거쳐 기업활동 전반에 글로벌 스탠더드(global standard)가 확산되고, 글로벌기업화 과정에서 경쟁이 더욱 심화됨에 따라 혁신의 역할이 더욱 두드러지게 나타난 시기이다.

기업가정신은 외환위기 극복과정에서 더욱 가속화되어 발현되었다고 할 수 있다. IT 산업의 성장, 벤처기업의 탄생, 기존 산업의 고부가가치화, 새로운 시장의 개척, 수입되던 부품·소재의 국산화, 세계 수출시장에서의 시장점유율 증대에 따른 산업조직의 변동 등에서 커다란 변화가 초래되었다. 슘페터가 정의했던 다양한 분야에서 기업가정신이 크게 나타난 것이다.

1997년 11월 21일, 한국은 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 요청하게 되었다. 이른바 국가부도사태가 발생한 것이었다. 한국경제의 강력한 구조조정을 담보로 IMF로부터 자금지원을 받기로 한 것이다. '아시아의 경제기적', '아시아 5마리 용'의 하나로 성공적인 개발도상국 경제발전 모델로 선망의 대상이 되곤 했던 한국경제가 부도가 난 것이다.

이런 외환위기 발생의 원인에 대해서는 다양한 의견이 제시된 바 있다. 당시 국제자본시장의 불안정과 동남아 금융위기의 전파, 금융산업의 낙후, 기업의 과도한 부채, 외채 과중과 같은 한국경제의 취약성이나, 경직된 환율정책, 성급한 금융 및 자본자유화와 같은 정부정책의 실패, 정부 주도형 경제체제에서 시장 주도형의 경제체제로의 이행과정에서 각종 제도의 미흡 등 다양한 요인들의 복합적인 결과로서 외환위기가 발생하였다고 할 수 있다.

IMF는 1997년 12월 긴급자금지원을 조건으로 한국경제에 대해 광범위한 구조개혁을 요구하였다. 재정, 금융의 긴축, 고금리정책, 저축 증대와 같은 긴축거시정책과 금융개혁, 기업지배구조개혁, 노동시장유연성 제고, 기업투명성 제고, 산업구조조정과 같은 각종 제도개혁을 요구하였다.

이 과정에서 기업운영에 있어서 글로벌 스탠더드의 확산과 글로벌 경쟁 심화, 새로운 성장원천으로서 벤처산업의 육성정책과 같은 다양한 기업경영환경의 변화가 초래되고, 이에 적응하는 과정에서 우리 기업들의 놀라운 성과가 발휘되었다. 즉, 글로벌화와 혁신을 통해 배양된 기업가 정신이 국가경제를 선진국 수준으로 발전시키고, 아울러 많은 기업들이 글로벌기업으로 성장하는 배경이 되었던 것이다.

2. 주요 제도 및 정책

가. 기업가정신 결정요인의 변화

외환위기 이후 기간에 특기할 만한 제도 및 정책 변화는 자본시장의 완전개방, 기업구조개혁, 벤처활성화정책, 차세대 성장동력산업의 육성과 같은 정책이다. 이런 요인들은 기업가정신의 결정요인 측면에서 볼 때, 제도 관련 변수에 많은 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

자본시장 개방은 금융 관련 법률제도, 금융부문의 경쟁환경, 국내 또는 해외시장 접근성, 부채조달, 주식시장 발전 등에 영향을 미쳤을 것이다. 기업구조개혁정책에 의해서는 진입과 성장에 있어서 행정적 부담, 파산제도, 공정거래, 경쟁환경, 부채조달, 회사채 발행 관련 제도 변화를 초래하였으며, 벤처기업육성정책이나 차세대 성장동력산업의 육성정책에 의해서는 벤처캐피탈 조달, 연구개발투자, 산학협동, 기업 간 기술 협력, 기술

확산, 특허제도, 안전 및 보건 등에 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

이 시기에 이루어진 다양한 제도와 정책 변화의 기업가정신에 대한 영향은 비록 실증적으로 측정하고 평가하는 데 많은 어려움이 있지만, 기업가들의 기업가정신 발휘에 많은 환경 변화를 초래하였다.

나. 자본시장 완전개방

1997년 12월 16일 일일 환율변동폭에 대한 제한이 폐지되어 환율제도는 자유변동환율제도로 이행되었다. 이는 당시 급격한 외화유출로 인해 시장평균환율제도의 유지가 곤란해졌기 때문이었다. 이러한 일일환율변동폭 제한폐지는 OECD 가입 당시 광범위하게 유보했던 자본이동 관련 규제를 대폭적으로 완화시키는 계기가 되었다.

정부는 1998년 5월 주식시장에 대한 외국인투자 제한(공공법인에 대한 투자 제외)을 완전히 철폐하였다. 1997년 12월 종목별 전체 한도를 55%, 1인당 한도를 50%까지 대폭 확대한 데 이어 1998년 5월 한도규제를 완전히 폐지하였다. 이로 인해 2003년 이후 외국인 투자자의 비중은 시가총액 기준으로 40% 수준을 유지하다가, 2006년 말 37.3%, 2007년 말 32.4%, 2008년 말 28.9%, 2009년 2월 말 현재 28.5%를 유지하고 있다. 외국인 지분율의 상승은 직간접적인 경영권 위협, 자사주 매입, 배당 증가, 기업지배구조의 개선 등 외환위기 이전과는 다른 기업행태를 가져왔다.

1997년 12월 25일 채권시장에서도 큰 변화가 있었다. 모든 상장채권에 대한 외국인 투자한도에 대한 규제가 완전히 폐지되었다. 그 이후 2003년 1월에는 외국기업의 국내 채권 발행에 대한 규제를 완화하였다. 외국기업이 국내에서 원화표시 채권 발행 시 국제적으로 인정되는 회계 기준으로 작성된 재무제표를 제출할 수 있도록 변경하였다.

비거주자의 단기금융상품에 대한 투자도 1998년 5월 완전히 개방되었다. 이로 인해 국내 비거주자도 은행과 기업이 발행하는 모든 단기금융상품에 대한 투자가 가능해졌다.

1998년 5월에는 「외자도입법」의 개정을 통해 외환위기 이후 외국인직접투자 유치와 기업구조조정을 촉진하기 위해 국경 간 M&A에 대한 전면적 개방이 이루어졌다. 이로 인해 적대적 M&A 환경이 조성되었다. 하지만 국내 기업에게 불리한 형태의 규제인 출자총액제한제도, 금융계열사의 의결권제한조치 때문에 많은 논란이 있었다.

1999년과 2001년 각각 단계적 외환자유화조치를 통해 일부 예외를 제외하고 외환 및 자본거래에 관한 규제가 대부분 폐지되어 우리나라의 자본자유화 수준은 선진국 수준에 도달하였다.

2002년 4월 확정 발표된 외환시장 중장기 발전방향에는 2011년까지 국내 외환부문 규제를 선진국 수준으로 자유화하기 위해 3단계에 걸쳐 점진적인 자유화를 추진하고, 금융허브 구축을 위한 제도적 인프라를 마련한다는 내용이 포함되어 있다.

다. 기업구조개혁정책

외환위기 이후 정부의 기업구조개혁정책의 핵심은 재벌개혁이었다. 이러한 개혁정책

은 기업지배구조 및 경영투명성, 재무구조 개선, 사업구조 등 세 분야에서 중점 추진되었다.

기업지배구조 및 경영투명성 분야에서는 기업 대주주의 책임을 강화하고 투명성을 높이는 것이 기본골격이었다. 지배적 오너의 책임성 강화(1998년)로 대주주의 책임이 강화되었다. 사외이사제도의 도입(1999년), 기관투자자의 의결권제한 폐지(1998년) 및 소액주주의 권한 강화(1998년)로 기업 감시기능이 강화되었다.

경영투명성 제고를 위해 결합재무제표의 작성을 의무화(1998년)함으로써 그룹 전체가 한 기업인 것처럼 파악되어 그룹 계열사가 자금부족을 우회하거나 매출규모를 부풀리는 것을 어렵게 하였다. 아울러 감사선임위원회 설치(1998년), 예측정보공시제도 도입(1999년) 및 공시위반에 대한 처벌 강화(2000년) 등의 재벌 계열사 간 경영·재무·거래상 연계의 제한 및 단절을 위한 정책들이 시행되었다. 이로 인해 기관투자자와 소액주주들이 중요한 이해 당사자가 되고 외국인 투자자의 영향력도 커지게 되었다.

재무구조 개선을 위해서 그룹 계열사 간 상호보증의 원칙적 금지 및 기존 보증액의 연차적 해소조치(1998년)가 시행되었다. 이로 인해 1997년 상위 30대 재벌들의 전체 상호지급보증규모는 63조원에 달했으나 2000년에는 1조 3천억으로 줄어 그룹 내 계열사들의 연쇄 부도 가능성이 현저히 낮아졌다. 아울러 대기업 부채비율의 감축(200% 이하)조치가 시행되었다. 이로 인해 1997년 516.4%에 이르던 상위 30대 그룹의 평균 부채비율이 1999년에는 189.6%까지 하락하였다.

사업구조분야에서는 기업구조조정 관련법의 개정을 통한 한계기업의 퇴출 및 구조조정 촉진이 이루어졌다.

정부는 재벌 간 중복투자사업을 단일화하여 과잉투자를 해소하는 한편 규모의 경제를 실현하여 경쟁력을 끌어올릴 목적으로 빅딜을 유도하였다. 주로 5개 그룹을 대상으로 하여 1998년 7월 정부와 재계는 정유, 반도체, 철도차량, 항공기, 발전설비, 선박용 엔진, 석유화학의 7개 업종에서 재벌 간 빅딜을 시도하였다. 추진된 빅딜 중 정부의 의도대로 사업맞교환형태로 진행된 것은 없었으며 대부분 일방적 인수합병으로 이루어졌다. 빅딜은 시장의 선택과 필요가 아닌 정부 주도의 사업조정이라는 점에서 많은 비판을 받은 바 있다.

6대 이하의 30대 기업집단에 대해서는 워크아웃 프로그램을 만들어 은행지도와 자금지원을 통해 구조조정을 추진하였다. 1998년 6월 이후 총 104개 기업이 워크아웃기업으로 선정되었는데 그중 21개 기업이 워크아웃 시작 전 탈락 또는 모기업과의 합병 등으로 제외되어 83개 업체가 워크아웃 추진 대상으로 선정되었다.

한편, 1998년 기업분할제도가 도입되었다. 이 제도는 출자형식으로 이루어지는 보통의 분사제도와 달리 회사의 특정 사업부문을 독립적으로 분리하면서 자본과 부채까지 나누는 형태였다. 결국 주력사업이 아닌 사업부를 독립시켜 성과를 지켜보면서 새로운 주력사업으로 육성할 수 있다는 장점이 있어 한국기업의 새로운 경영전략으로 자리 잡았다.

기업들의 신속한 사업철수, 비용절감경영 등 사업구조조정을 촉진하기 위해 정리해고제를 실시하였다. 이 제도에는 해고가 자유롭지 못한 한국의 기업토양을 바꾸어 외국인

투자를 유치하기 위한 목적도 있었다.

참여정부에서도 기업구조조정 관련 정책은 유지되었다. 당시 재벌의 핵심 문제를 지배주주의 '과도한' 지배권으로 파악하고 재벌의 소유지배구조 왜곡 문제에 초점을 둔 '시장개혁 3개년 로드맵'을 발표하였다(2003. 12). 여기에서는 기업집단의 사업다각화와 계열 확대에 초점을 맞추었으나 나중에는 '소유지배구조의 왜곡'을 문제의 핵심으로 간주하였다. 이전에는 재벌 계열사의 타 회사 출자를 계열 확대 수단으로 보았으나 로드맵 이후에는 계열사 출자를 기업규모의 확대가 아니라 지배주주의 지배력 확장·강화라는 관점으로 이해하였다.

공정위는 '시장개혁 3개년 로드맵'에서 "계열사 간 다단계 출자가 가공자본 형성 및 지배력 확장의 핵심 수단이며 출자총액제한은 이를 억제하기 위한 최소한의 장치"라는 의견을 표명하였다.

제11차 「공정거래법」 개정(2005년 12월)에서 '과도한 지배력'의 문제가 없거나 완화·해소된 경우 출자총액제한 제도의 적용을 면제해주는 제도를 시행하였다. 이후 정부는 시장개혁 3개년 로드맵에 따른 시장개혁의 성과를 반영하여 기업부담의 경감과 경제활성화 차원에서 기존의 대규모기업집단시책을 개편(2006년 11월)하였다.

라. 벤처활성화정책

1997년 말 외환위기를 계기로 과거 대기업에 집중되었던 자금, 인력 등 경영자원이 새로이 부상한 벤처기업에 배분되었다. 당시 벤처기업이 한국경제에서 상당한 경제적 비중을 갖게 되었다.

1997년 초 김영삼 정부는 「벤처기업육성에관한특별조치법」을 발표하여 벤처기업 선정의 기준을 제시하고, 이 기준에 의해 선정된 기업에 대하여 자금, 조세, 입지, 인력 분야에서 지원할 수 있는 기반을 마련하였다. 하지만 이 법은 결국 벤처기업의 양적인 확대 이외의 뚜렷한 성과를 내지 못하고, 결국 2000년 전후부터 벤처기업의 거품과 정부의 과잉지원에 대한 논란을 불러 일으켰다.

참여정부는 2004년 7월 7일 '중소기업 경쟁력 강화 종합대책'을 발표하며 벤처기업지원정책의 기조를 기존의 보호·육성 위주에서 경쟁·협력으로 변경하였다. 지원방식 또한 직접 지원보다 인프라 구축, 서비스·정보 제공 등의 간접지원 형식으로 변경하였다. 혁신형중소기업(벤처기업, 기술혁신형 중소기업(이노비즈), 경영혁신형 중소기업을 통칭함)이라는 용어가 이 시기부터 사용되었다.

정부는 벤처확인제도를 더욱 시장친화적 방식으로 전환하고 창업절차 간소화, 창업보육기능을 강화하기 위하여 벤처기업 활성화 대책(2004년 12월), 대·중소기업 상생협력 방안(2005년 5월), 벤처활성화 보완대책(2005년 6월)을 추가적으로 발표하였다.

참여정부는 2005년 1월 대통령 연두기자회견을 통해 혁신형 중소기업 3만개를 육성하겠다는 계획을 발표하였다. 2005년 6월 중소기업 금융지원체계 개편방안을 통해 사업성 및 혁신형 기업을 육성 지원하기 위한 금융지원체제를 개편하고, 담보를 잡히기 어려운 중소기업들이 직접 신용대출을 받을 수 있도록 하였다.

1997년 당시 10년 유효기간의 한시법으로 제정된 「벤처기업육성법」의 효력이 2007년 말로 종료되었다. 이후 벤처기업육성정책의 틀에 관한 논의가 이루어졌으며, 그 결과 2007년 7월, 법의 효력을 10년 연장하는 내용을 포함한 법 개정이 이루어졌다.

마. 차세대성장동력사업정책

2003년 2월 대통령 취임식에서 5~10년을 대비한 신산업 육성을 언급한 이후 정부 각 부처별로 독립적으로 성장동력 발굴작업 추진하여 당시 9개 부처에서 134개 기술을 차세대 성장동력 후보로 발표하였다. 2003년 7월 '민간전문가 회의'와 '차세대 성장산업 발전전략회의' 등 여러 부처 간 조정과정을 거쳐 2003년 8월 22일, 10대 성장동력산업을 최종 선정하여 대통령에게 보고하고 이를 추진하기로 하였다.

당시 10대 차세대 성장동력산업을 성공적으로 발전시킬 경우 2012년까지 102조원의 추가적인 부가가치 창출과 1,797억달러의 수출 증가 및 147만명의 신규 고용을 창출할 수 있다고 하였다.

차세대성장동력산업의 육성을 위한 당시의 이런 계획은 주요 기술확보를 위한 대기업 위주, R&D 위주의 정책으로 중국과의 기술경쟁력 격차의 축소, 선진국과의 심각한 기술격차에 직면하여 차세대 '먹거리' 산업을 육성해보고자 하는 시도였다. 이런 정책은 성공여부와 관계없이 당시 미래 유망신기술산업을 육성하기 위해 다양한 분야에서의 연구개발을 통해 혁신을 시도하려는 정책으로 기업가적 활동을 고무시키는 데 큰 역할을 하였을 것으로 평가된다.

또한 당시 이 정책은 기업들의 새로운 사업영역, 미래를 위한 투자계획, 미래에 대한 고민을 반영함으로써 외환위기 이후 기업가정신이 크게 발현되게 한 기업의 노력을 반영한 결과로도 해석된다.

〈표 9-20〉 10대 성장동력 산업

성장동력	주요 품목	2007년 목표			주관부처
		수출(억달러)	고용(만명)	부가가치(조원)	
디지털TV/방송	방송시스템, DTV, DMB 등	155	19.8	7.13	정통부
디스플레이	LCD, LED, OLED 등	186	13.0	9.5	산자부
지능형 로봇	가정용, 의료지원 로봇 등	5	0.4	0.75	산자부
미래형 자동차	지능형, 친환경 자동차	250	24	46	산자부
차세대 반도체	차세대 메모리, SoC 등	350	3	25.0	산자부
차세대 이동통신	4G, 텔레매틱스	228	72.4	20.9	정통부
지능형 홈네트워크	홈네트워킹, 지능형정보가전	285	31.0	11.2	정통부
디지털 콘텐츠/SW솔루션	콘텐츠, 내장형 SW 등	20	23.4	13.5	정통부
차세대 전지	2차전지, 연료전지	54	4.6	4.7	산자부
바이오 신약/장기	바이오 칩, 인공장기, 신약	44.3	4.5	5.9	과기부

자료: 「차세대 성장동력 보고자료」, 2003. 8. 22.

3. 기업가의 대응과 기업가정신의 발현

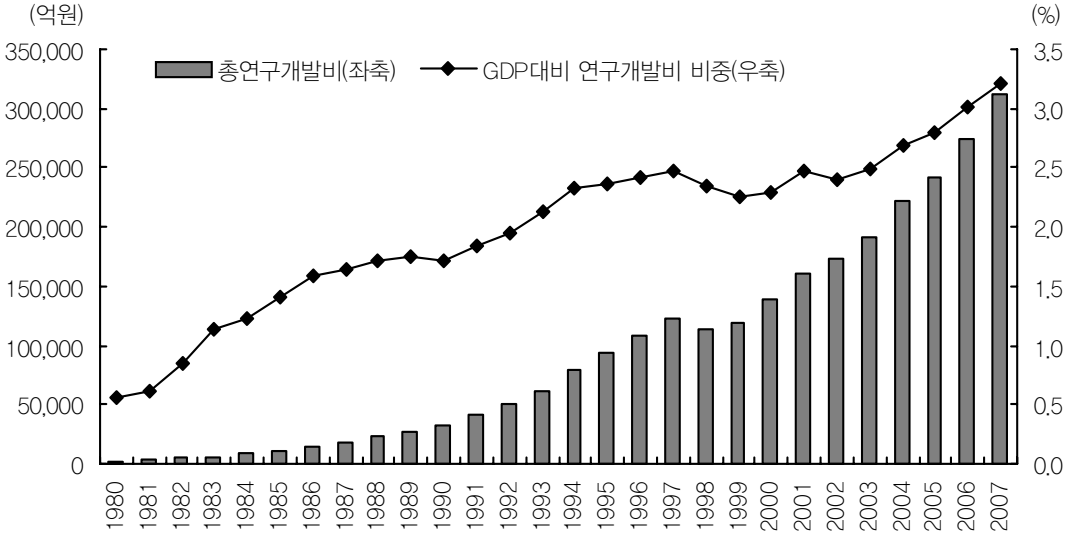
전술한 바와 같이, 1998년에서 2008년간은 우리 기업들이 한 단계 도약할 수 있는 계기가 된 시기였다. 기업경영환경의 급격한 변화로서 고비용구조의 정착, 글로벌화에 따른 경쟁심화에도 불구하고, 외환위기를 극복하는 과정에서 기업구조조정에 성공함으로써 한국경제의 위상이 높아지고, 산업구조가 고도화되었으며, 무역 증대, 무역흑자규모의 확대와 외국인투자 증대에 따른 외환보유고의 증대 등 세계경제 속에서 한국경제의 위상이 크게 증가하였던 것이다.

이런 경제적 성공의 많은 부분은 정부정책, 각종 제도적 기반, 기업경영자와 근로자들의 노력과 더불어 기업구성원들의 기업가정신 발휘에 의해 가능했을 것이다. 이런 경제적 성과 가운데에서 정확하게 기업가정신의 발현이 기여한 부분을 분리하는 것은 현실적으로 힘들지만, 외환위기 이후 다양한 경제지표 가운데 슘페터가 정의한 기업가정신의 4가지 유형, 즉 새로운 상품 혹은 새로운 품질의 창조, 새로운 생산방법의 도입, 중간재·부품의 새로운 공급원의 정복, 그리고 어떤 산업에서 새로운 시장조직의 수행과 관련된 기업가적 성과와 기업가정신의 발현으로 판단되는 모습들을 조명하는 것이 위기극복 및 재도약기의 우리 기업의 기업가정신을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

가. 연구개발활동의 증가

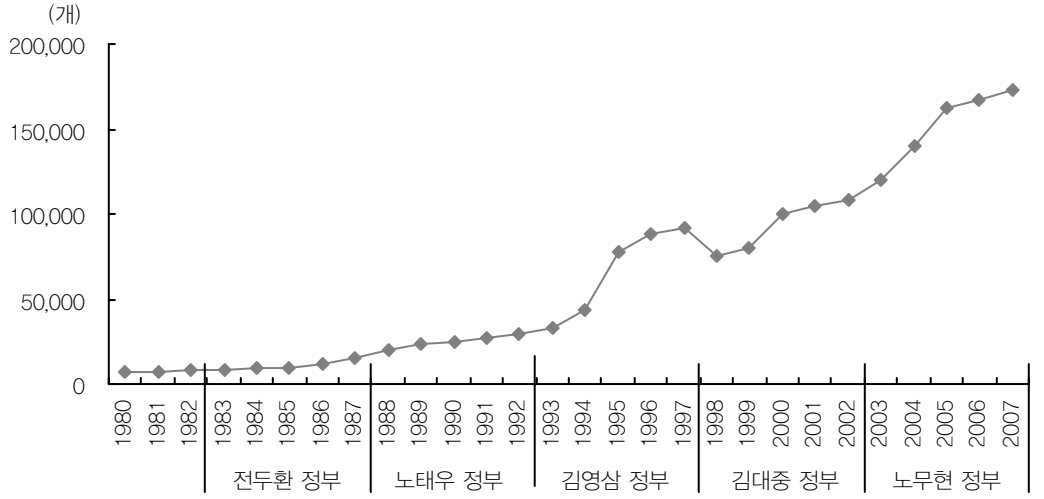
기업가정신의 결정요인 가운데에는 많은 제도적 변수가 있지만 제도변수와 달리 기업의 연구개발활동은 기업가의 혁신을 위한 활동과 관련된 변수이다. 지금까지 비교적 잘 알려진 기업가정신의 결정변수로서는 총연구개발비나 연구개발비의 GDP에 대한 비중이 있다.

[그림 9-4] 연구개발비 및 GDP 대비 연구개발비 비중 추이



자료: 교육과학기술부(http://www.mest.go.kr/).

[그림 9-5] 특허출원건수 추이



자료: 교육과학기술부(http://www.mest.go.kr/).

외환위기 이후 총연구개발비가 크게 증가하고 있으며 그에 따라 특허등록건수도 크게 증가하고 있다(그림 9-4, 그림 9-5 참조). 이런 연구개발투자 현황을 보면, 2007년 기준, 약 73.7%를 민간부문이 담당하고 있으며, 상위 20대 기업의 연구개발비 집중도가 약 50%에 이르고 있어서 연구개발 노력에 의한 기업가적 성과와 효과는 주로 민간부문, 대기업의 신제품개발, 공정혁신과 시장개발에 의해 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다.

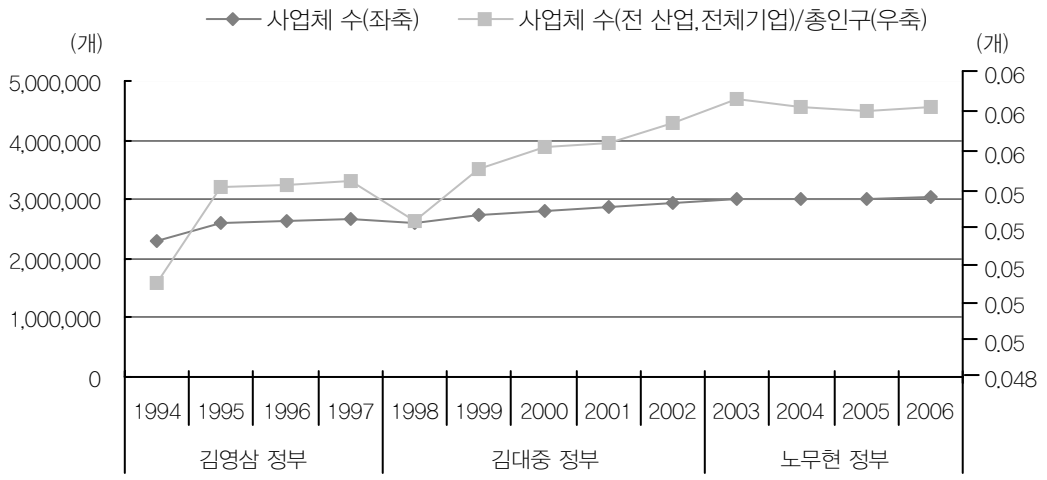
나. 기업가적 성과(Entrepreneurial Performance) 지표

전술한 바와 같이 OECD의 정의에 의하면, 다양한 기업가정신의 결정요인에 의해 우선적으로 기업가적 성과가 나타나게 된다. 기업가정신을 측정하려는 다양한 국제적인 시도(OECD, GEM, COMPENDIA) 가운데 OECD에서는 기업가적 성과지표로서 사업체 수의 변화, 1인당 사업체 수의 변화, 가동사업자의 사업존속연수, 신설법인 수, 벤처기업 수의 변화 등을 중요한 성과변수로 간주하였다. 이들 지표들은 기업가정신을 창업기업가정신에 중점을 두고 신설법인의 증가와 기업이 일정 기간 생존하는 것이 기업가정신을 측정하는 지표가 될 수 있다고 생각하였기 때문이다.

우리나라에서는 외환위기 이후 사업체 수의 완만한 증가세가 관찰되었으나 2003년 이후 신설기업의 수는 정체되고 있는 모습을 보여주고 있다. 총인구 대비 사업체 수는 외환위기 이후 급격히 증가하였으나 2003년 이후 정체되고 있다.[221] 이런 모습은 전국의 신설법인 수가 2003년 이후 감소한 후 정체되고 있는 추세와 일치하는 현상이다(그림 9-6, 그림 9-7 참조).

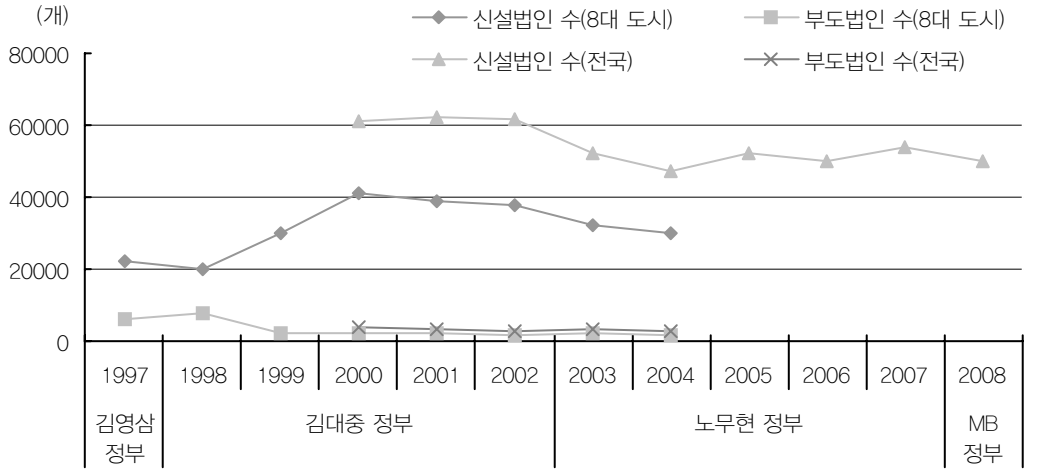
221) 사업체 수의 변화로 기업가적 성과를 측정하는 방법을 개선한 것으로 Gartner and Shane(1994) 참조.

[그림 9-6] 사업체 수 및 1인당 사업체 수 추이



자료: 중소기업청(http://www.smba.go.kr/).

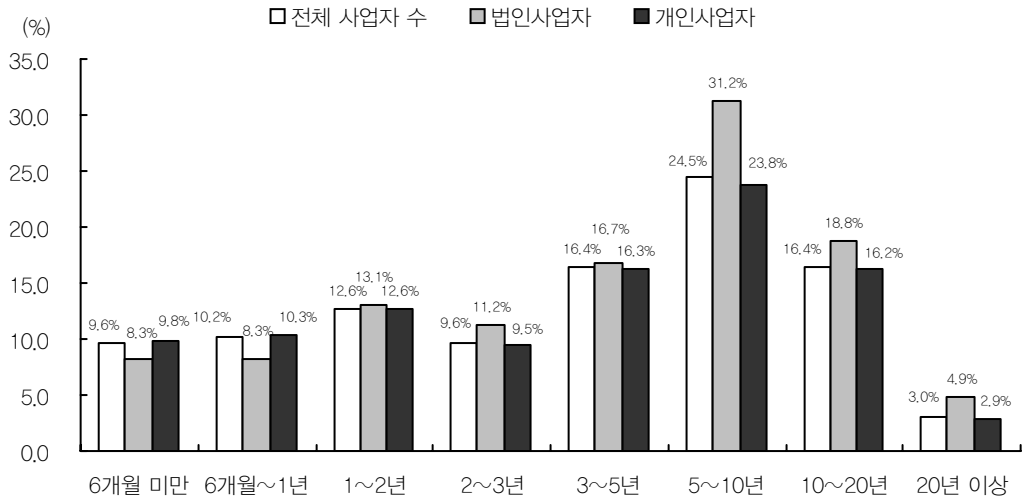
[그림 9-7] 전국 신설법인 및 부도법인 수 추이



주: 통계 작성방법이 종전 대도시 기준에서 전국 기준으로 변경됨.
자료: 중소기업청(http://www.smba.go.kr/).

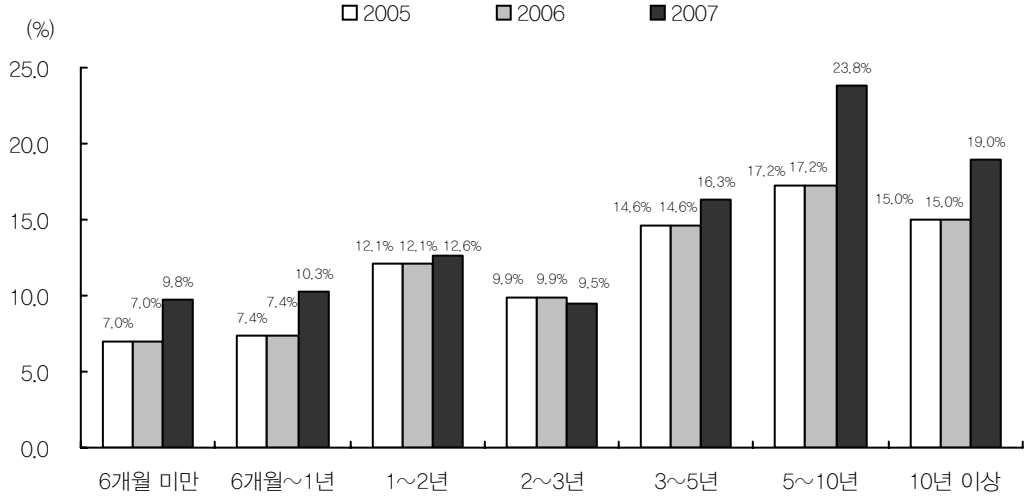
한편, 가동사업자의 사업존속연수별 분포를 살펴보면, 기업이 설립된 후 3~5년 생존한 기업의 비율은 법인사업자 16.7%, 개인사업자 16.3%로서 전체 사업자 16.4%를 보이고 있다. 충분한 시계열이 확보되지 않아서 중장기 추세는 알 수 없으나, 개인사업자의 3~5년 사업존속연수의 연도별 추세로 볼 때 2005~07년간 3~5년간 존속개인사업자의 비율은 점차 높아지는 모습을 보이고 있다(그림 9-8, 그림 9-9 참조). 이는 기업가적 성과가 높아지고 있는 모습을 보여주는 모습이라 할 수 있다.

[그림 9-8] 가동사업자(법인 및 개인 사업자)의 사업존속연수(2007년 기준)



자료: 중소기업청(http://www.smba.go.kr/).

[그림 9-9] 개인사업자 연도별 사업존속연수 추이

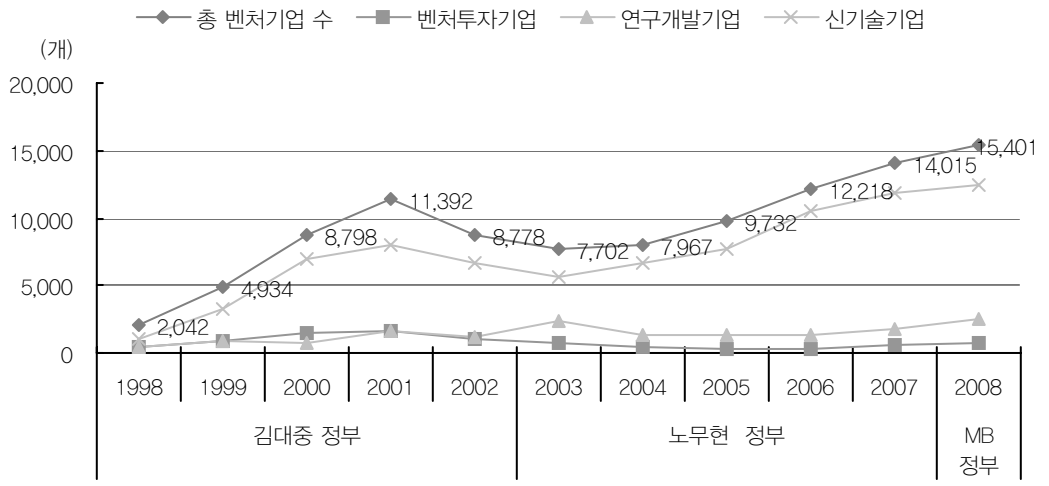


자료: 중소기업청(http://www.smba.go.kr/).

한편, 벤처기업 수를 보면, 외환위기 이후 벤처버블기 동안에는 급증하였으나 벤처버블 붕괴와 더불어 기업 수가 크게 감소한 이후, 최근에는 다시 크게 증가하고 있다(그림 9-10 참조). 하지만 전체 사업체 수에서 차지하는 비중이 낮아서 기업가적 성과가 크게 발휘된 것으로 평가하기는 힘들다.

이처럼 사업체 수의 증가, 3~5년 존속기업의 비중 증가, 벤처기업 수의 변화를 볼 때, 외환위기 이후 지속적으로 기업가적 성과가 크게 증가하고 있다는 점은 확인할 수 있다.

[그림 9-10] 연도별 벤처기업 수 추이



자료: 중소기업청(http://www.smba.go.kr/).

다. 기업가정신의 발현

기업가정신에 대한 슘페터의 정의를 반영하고 있는 최근 OECD의 기업가정신에 의할 때, 기업가정신의 발현된 모습은 거시지표상 일자리 창출, 경제성장, 빈곤퇴치, 비공식부문의 양성화 등으로 나타난다고 한다. 따라서 GDP 증가, 지니계수, 고용, 평균임금, 상대적 빈곤도 등이 기업가정신의 발현된 모습을 평가하는 데 활용될 수 있는 지표가 된다.[222] 또한 이윤, 수출, 외국인직접투자, 피용자보수 수준, 혁신, 생산성 수준도 기업가정신의 발현된 모습으로 볼 수 있다. 더불어 기업가정신의 개념이 매우 다면적인 것으로 인식되면서 기업가정신의 발현된 모습도 개인, 기업의 범주를 벗어나 도시, 지역, 심지어 국가 수준으로까지 연장되고 있다.[223]

본 절에서는 이렇듯 기업가정신의 발현된 모습이 분석자 또는 정책입안자의 관심도에 따라 다양한 대상에 대해 정의되는 다면적인 것이란 점을 감안하여, 기업가정신의 발현된 모습으로 평가할 수 있는 다양한 변수들을 검토해보고자 한다.

기업가정신을 OECD의 정의에 의할 경우, 슘페터가 혁신의 유형으로 제시하고 있는 새로운 상품 혹은 새로운 품질의 창조, 새로운 생산방법의 도입, 새로운 시장의 개척, 중간재·부품의 새로운 공급원 정복, 그리고 어떤 산업에서 새로운 시장조직의 수행과 같은 그 대상범위를 감안한다면 실로 수많은 경제변수들이 기업가정신의 발현된 모습으로 해석된다는 불명확성을 내포할 수 있다. 하지만 실제 기업가정신에 대한 많은 연구에

222) OECD(2008), p.12 참조.

223) 기업가정신을 다면적인 모습을 나타내는 지표로 정의하고 있는 Audretsch D. B.(2002) p.12의 기업가정신에 대한 서베이 논문에 의하면, 경제적 성과를 나타내는 수많은 경제지표들과 기업가정신의 인과관계에 대한 연구들이 소개되고 있다.

서 이들 다양한 변수와 기업가정신과의 인과관계가 연구되고 있다는 점에서 충분히 검토 가치가 있다고 판단된다. 이런 점을 감안하여 본 절에서는 기업가정신의 발현으로 평가된 각종 변수의 추세뿐만 아니라 기업가정신의 인과관계를 규명한 선행 연구 결과들을 주에서 제시하고자 한다.

1) 기업 성장

기업가정신의 발현은 기업 차원에서 자영기업, 벤처기업의 증가와 성장 차원뿐만 아니라 대기업의 성장 측면에서도 파악된다. 신생기업의 출현과 성장이 초기 기업가정신의 성과지표로서 매우 중요하고, 또 기업가정신을 측정하려는 많은 시도가 이런 지표들을 통해 국제비교를 시도하고 있지만, 최근에는 기업의 혁신이 기업 내 연구개발조직에서 많은 비용을 필요로 하는 다양한 기술의 복합화를 통해 이루어지기 때문에 기존 조직 내에서의 기업가정신이 더욱 중요해지고 있다. 마찬가지로 대기업의 R&D집중도가 높기 때문에 기존 조직 내 기업가정신이 더욱 중요하다고 할 수 있다[224].

따라서 기존 기업조직, 특히 대기업의 신제품개발, 생산공정의 개선, 신시장의 확보 등 기업가정신의 발현 정도에 따라 기업 간 성장의 격차가 발생함으로써 기업의 판도에 큰 변화가 초래되고 있다. 대기업의 판도 변화와 더불어 이런 판도 변화를 가져온 기업의 혁신노력을 몇 개 대기업 집단에 대해 살펴보고, 또한 외환위기 이후 사회적으로 기업가정신의 발현으로 많은 주의를 환기시킨 바 있었던 벤처기업의 혁신노력에 대해 살펴보고자 한다.

가) 대기업의 판도 변화

대기업의 성장에 있어서 다양한 형태의 기업가정신 발현 정도에 따라 커다란 판도 변화가 초래되었다. 외환위기 당시에는 매출액 순위로 삼성물산(주), 현대종합상사(주), 삼성전자(주), (주)LG상사, 한국전력공사, 현대자동차(주), SK(주), (주)포스코, (주)쌍용이 상위그룹에 속해있었으나 2007년에는 삼성전자(주), 현대자동차(주), 한국전력공사, LG전자(주), (주)포스코, GS칼텍스(주), SK네트웍스(주), 기아자동차(주), 현대중공업(주)으로 크게 순위가 바뀌고 있다(표 9-21 참조).

외환위기 당시 종합상사 위주에서 최근에는 전자, 자동차, 조선업 등에 종사하는 기업의 매출규모가 크게 증가한 것이다. 이는 지난 10여 년간 한국의 경제성장을 견인하는 주력산업군이 크게 변모하고, 이런 산업판도의 변화에 적응하여 다양한 형태의 기업가정신의 발휘됨으로써 궁극적으로 기업판도에서의 큰 변화가 초래된 것이다.

---

224) 기존 기업 내에서의 기업가정신이란 측면에서 사내기업가정신(intrapreneurship) 또는 기업 내 기업가정신(corporate entrepreneurship)이라고 할 수 있다.

〈표 9-21〉 20대 기업 순위 변화와 매출액

(단위: 조원)

1980	매출액	1988	매출액	1997	매출액	2007	매출액
SK(주)	1.97	삼성물산(주)	6.81	삼성물산(주)	29.73	삼성전자(주)	63.18
현대건설(주)	1.08	현대종합상사(주)	5.62	현대종합상사(주)	25.04	현대자동차(주)	30.49
삼성물산(주)	0.92	한국전력공사	4.42	삼성전자(주)	18.47	한국전력공사	28.98
SK네트웍스(주)	0.65	(주)포스코	3.70	(주)LG상사	15.58	LG전자(주)	23.50
(주)대한항공	0.56	현대자동차(주)	3.41	한국전력공사	13.12	(주)포스코	22.21
대림산업(주)	0.51	삼성전자(주)	3.03	현대자동차(주)	11.66	GS칼텍스(주)	21.47
동아건설산업(주)	0.49	(주)LG상사	2.71	SK(주)	10.76	SK네트웍스(주)	17.69
(주)LS네트웍스	0.47	(주)케이티	2.60	(주)포스코	9.72	기아자동차(주)	15.95
현대종합상사(주)	0.41	SK(주)	2.37	(주)쌍용	8.42	현대중공업(주)	15.53
(주)쌍용	0.40	GS칼텍스(주)	2.11	(주)케이티	7.79	S-OIL(주)	15.22
현대중공업(주)	0.38	SK네트웍스(주)	1.74	GS칼텍스(주)	7.20	SK에너지(주)	14.86
(주)LG상사	0.35	(주)대한항공	1.54	(주)포스틸	7.05	한국가스공사	14.26
CJ(주)	0.30	(주)쌍용	1.46	기아자동차(주)	6.38	엘지디스플레이(주)	14.16
(주)한양	0.29	기아자동차(주)	1.42	SK네트웍스(주)	6.00	지엠대우오토앤 테크놀로지(주)	12.51
쌍용양회공업(주)	0.29	현대건설(주)	1.37	현대중공업(주)	5.89	(주)케이티	11.94
금호산업(주)	0.26	(주)LG	1.21	현대건설(주)	5.61	SK텔레콤(주)	11.29
(주)삼미	0.25	현대중공업(주)	0.94	S-OIL(주)	5.32	(주)LG화학	10.80
삼성전자(주)	0.23	동아건설산업(주)	0.84	(주)대한항공	4.29	롯데쇼핑(주)	9.77
현대자동차(주)	0.22	대림산업(주)	0.78	(주)LG	4.11	삼성물산(주)	9.73
대한전선(주)	0.20	CJ(주)	0.69	삼성중공업(주)	3.95	현대오일뱅크(주)	9.46

자료: 한신평, KISVALUE.

나) 주요 기업집단의 혁신

다음에서는 기업별 판도 변화를 가져오고 궁극적으로 다양한 거시경제변수의 변화를 초래한 원동력이 된 개별 기업 차원에서의 중요한 혁신사례를 살펴보고자 한다. 다양한 기업가정신의 발휘를 통해 한국경제성장의 견인차 역할을 해온 기존 대기업, 외환위기 이후 혁신을 통해 벤처열풍을 가져온 바 있으며 또 성공적으로 정착한 신생 벤처기업, 그리고 불행하게도 실패한 대기업 집단과 벤처기업의 사례를 통해서도 외환위기 이후 기업가정신이 발휘된 동인을 살펴보고자 한다.

(1) 삼성그룹

1988년 제2창업 선언한 이후 점진적으로 내부정비를 해온 삼성그룹은 1993년 이건희 회장이 '신경영'을 주창하면서 급진적 개혁을 추구하기 시작한다. 이것은 세계시장에서 저임금에 기초한 국내 기업의 경쟁우위 유지가 불가능해지고, 대기업에 대한 국민정서가 변화하였으며, 새로운 가치관을 가진 신세대가 등장하는 등 급격한 환경 변화를 인식한

경영전략의 변화라고 할 수 있다.

삼성그룹은 21세기 초일류기업이라는 비전을 실현하는 데 있어서 인간미의 상실과 도덕불감증이 최대의 장애물이라 판단했다. 따라서 신경영의 목적은 급성장시대에 형성된 '양적 사고'를 타파하고 '질 위주의 경영'을 확립하기 위해 엄격한 자기통제에 바탕을 둔 도덕성과 창의적인 분위기를 제공하는 인간미 넘치는 조직을 확립하고자 하였다.

2005년 3월에는 삼성경영원칙을 선포하였다. 기본 5대 원칙, 법과 윤리의 준수, 깨끗한 조직문화, 고객·주주·종업원 존중, 환경·안전·건강 중시, 기업시민으로서 사회적 책임수행 등을 제시하였다.

삼성그룹은 과거 선진기업을 추격하는 입장에 있었으나 최근에는 이런 노력의 결과 휴대폰, 반도체 등 다수의 분야에서 추격 당하는 입장으로 바뀔 정도로 혁신을 통한 기업가정신의 발현에서 현저한 성과를 거두고 있다.

외환위기 이후 삼성그룹의 주요 혁신사례를 삼성전자의 경우를 통해 살펴보면, 1998년 4월, 256메가 D램 첫 생산, 1998년 7월 128메가 S램 세계 첫 개발, 1999년 6월, 1기가 D램 세계 최초 상용화, 1999년 8월, MP3 플레이어 휴대폰 세계 첫 개발, 2000년 5월, 256M 플래시메모리 본격 양산, 2001년 7월, 512Mb 플래시메모리 본격 양산, 2003년 9월, 세계 최초 지상파 DMB 수신기개발, 2003년 9월, 세계 최초 70나노 4기가 NAND 플래시개발 등 신제품개발과 같은 혁신활동이나 2005년 3월, 삼성경영원칙의 선포 외에도 2005년, 디자인경영, 2006년, 창조경영과 같은 경영혁신활동을 통해 기업가정신을 발휘했었다.

(2) 현대자동차그룹

외환위기 이후 현대자동차그룹의 성장과 혁신을 통한 기업가정신의 발현은 괄목할 만하다. 1998년 11월 현대해상화재보험이 분가하고, 1999년 3월 현대산업개발이 분가하였으며, 동년 4월 현대백화점그룹이 분가하고, 2000년 9월 현대·기아차그룹 분가하면서 2000년 국내 최초 자동차전문그룹으로 출범하였다(2002년 2월 현대중공업그룹 분가).

이때부터 현대자동차그룹은 '고객을 위한 혁신'을 중장기 비전으로 '신뢰경영, 현장경영, 투명경영'을 경영방침으로 하여 '상품경쟁력 강화, 글로벌경영, 브랜드 가치 향상, 환경경영체제 구축, 경영혁신 지속추진'을 중장기전략으로 추진하여 왔다.

특히, 2004년부터 경영혁신을 위해 '공정혁신(Process Innovation: PI)'을 실행하고 있는데, 당시 현대자동차는 글로벌 메이커로 도약하기 위해 양적 팽창과 함께 글로벌 생산 및 판매체제를 구축할 필요가 있었기 때문이었다. 대규모 투자에 따르는 위험을 최소화하고 효과적으로 글로벌 생산, 판매체제를 지원하기 위해 내부역량 강화를 시도하는 차원에서 공정혁신이 추진되었는데 '전략적 의사결정지원, 판매생산최적화, 고객관계관리, 설비관리, 표준화' 등 다양한 부문(SEM, Scm, CRM, PM, QM, HR, 표준화, CM)에서 실행되었다.

외환위기 이후 신제품개발, 공정혁신, 신시장 개척 등 현대자동차그룹의 기업가정신의 발현을 가져온 다양한 노력의 결실들은 1997년, 입실론엔진 독자개발, 1998년, 세계

수준의 경량고성능 V6 델타엔진 독자개발, 2006년, 세계 최고 수준 V6승용디젤엔진 'S' 엔진 독자개발, 2008년, 차세대 승용디젤 R엔진개발과 같은 기술혁신이나 중국, 인도시장에서의 생산거점 확보, 유럽, 중동, 러시아, 아프리카 등 세계 주요 시장 진출과 시장 확대 등 다양한 측면에서 찾을 수 있다.

(3) 대우그룹

창업 초기부터 수출 지향적이었던 대우는 1993년 그룹의 핵심 경영전략으로 '세계경영'을 채택하였다. 당시 대우는 세계경제의 통합화와 블록화의 모순된 형태로 나타나는 세계화 과정에서 기업환경이 크게 변화하자 기업의 무국적화를 통해 이러한 환경 변화에 능동적으로 대처하고자 하였다.

세계경영은 축척된 해외개척의 경험을 바탕으로 경영의 세계화를 통해 규모의 경제를 실현하여 세계경제의 통합화에 대처하고, 경영의 현지화를 통해 세계경제의 블록화를 타개하려는 시도였다. 즉, 경영의 세계화를 통해 경쟁에서 우위를 차지하고, 진출 지역사회와의 상호이익을 추구함으로써 현지화하려는 시도였다. 선진국의 기업이나 경쟁기업의 미개척시장을 선점하여 이들 시장에서 건설, 전자, 자동차 등으로 진출분야를 확대해나가는 것이 대우그룹 세계경영의 특징이었다고 할 수 있다. 이런 노력의 결과 1997년 6월 말 기준 대우그룹은 세계 각처에 530여 개 사업장을 가지고 있었다. 하지만 불행하게도 세계경영과정의 무리한 차입, 외환위기 등으로 경영난이 발생하여 해체과정을 거치게 된다.

대우 세계경영전략은 신제품개발, 공정개선보다는 신시장 개척이라는 측면에서 기업가정신이 현저하게 발현된 사례라고 할 수 있다. 부채비율이 높았던 당시 사정으로 보아서 기술개발 경쟁을 위해서는 높은 위험을 부담하고 많은 자금을 추가적으로 필요로 하였기 때문에 이보다는 신시장 개척과 같은 부문에 경영자원을 투입하려 했던 시도로 볼 수 있다.

비록 대우그룹의 이런 세계경영전략은 실패하였지만 외환위기 이후 다른 기업들의 글로벌화 과정을 볼 때 그 방향성은 많은 기업들에게 시사점을 주었던 것으로 보인다. 하지만 대우그룹의 몰락에서 많은 기업들은 재무관리의 중요성에 대해 인식하고 창업가형 모험감수보다는 재무관리형 전략을 구사하는 경영상의 방향전환이 이루어졌다. 따라서 최근에는 진취성, 모험심 발휘와 같은 측면에서의 기업가정신은 크게 후퇴하였다고 할 수 있다. 비록 대우그룹은 몰락했지만 당시 대우그룹의 세계화경영전략은 다른 기업들의 글로벌화 과정에서 살아 숨 쉬고 있다.

(4) SK그룹

SK그룹의 SKMS(Sun Kyong Management System)는 1975년 최종현 회장에 의하여 제시된 경영원칙을 근간으로 경영 기본이념과 경영관리 각 요소에 대해 정의를 내리고 이를 체계화한 후 1979년부터 활용된 경영관리체계이다. 인간 위주의 경영과 합리적

인 경영, 현실을 인식한 경영 등 세 가지로 요약되는 SKMS는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째는 2000년대 글로벌(Globalization)시대에 경쟁우위를 확보하자는 것이다. 둘째는 잘 활용되지 못하고 있는 '사용되지 않고 있는 인적자원(Unused Human Resources)'까지 활용해서 경쟁우위를 확보하자는 것이다. 셋째는 이를 활용하기 위해 SKMS는 누구나 다 가지고 있는 통상적인 경영방법에 동적 요소를 추가하여 구성원이 자발적, 의욕적으로 두뇌활용을 높일 수 있도록 하자는 것이다. 이런 SK그룹의 SKMS는 그룹의 발전 기반으로서 중요한 역할을 해왔다.

하지만 1980년대에 이르러 세계경제가 글로벌화하면서 기업환경에 변화가 일어나자 SK는 기존의 SKMS만으로는 능동적인 대처가 어렵다는 판단하에 1989년 SUPEX추구법을 도입하였다. SUPEX(Super Excellent)추구법은 경영원리인 SKMS를 효과적으로 실천하기 위한 방법으로서 바로 Super Excellent 수준을 지칭하며 이는 인간의 능력으로 도달할 수 있는 최상의 수준을 뜻한다. 이를 위해 조직구성원들은 자발적이고 창의적인 자세로 문제를 해결하고자 하였다. SKMS는 지속적인 보완을 거쳐 2004년부터 '단순한 이윤추구가 아닌 사회구성원의 행복추구'를 경영의 궁극적 목표로 삼고 있다. 매출액 100조원을 달성한 2008년에는 SKMS 12차 통합개정안이 발표되는 등 경영환경 변화에 적응하여 경영전략을 지속적으로 변화시켜나가고 있다.

외환위기 이후 SK그룹에서 혁신을 통해 기업가정신을 발현된 사례는 다양하다. SK텔레콤, SK주식회사, SKC, SK케미칼, SK제약 등 계열사에서 세계 최초의 신제품 출시, 새로운 서비스 시작, 다양한 소재의 개발, 신시장 진출 측면에서 많은 기업가정신이 발현된 모습을 파악할 수 있다.

가령, SK텔레콤은 1998년, 세계 최초로 EVRC 상용화 및 본격 서비스 돌입, 1998년, 무선데이터서비스 개시, 이리듐 상용서비스 시행, 1999년, 초고속인터넷서비스 개시, 2000년, IMT-2000 핵심 장비 세계 최초 개발, 2000년, CDMA 2000 1X 상용서비스 개시, 2001년, 세계 최초 이동전화 동영상 상용서비스 개시, 2001년, 세계 최초 CDMA-2000 1X 패킷망 기반 화상이동전화서비스개발, 세계 최초로 CDMA 방식 로밍서비스 제공, 세계 최초 동기식 3G(1x EV-DO)서비스 개시, 2002년, 세계 최초 동기식 IMT-2000 상용서비스 개시, 2006년, HSDPA세계최초 상용서비스 등 다양하다. SK주식회사 역시 1998년, 차세대 간질치료제개발, 2001년, 세계 최초 코크저감기술 상용화, 세계 최초로 수분감지장치개발 등, SKC는 1998년, 리튬배터리, 1999년, 초극박폴리에스터 필름, 열수축 필름개발, 2000년, TFT-LCD용 소재 국산화, 16배속 CD-R개발 등 신제품 및 부품 생산에서 혁신적 성과를 나타내었다.

(5) LG그룹

1988년 구자경 회장은 '자율경영선언'을 하였다. 자율경영의 핵심은 그룹을 CU(Culture Unit: 사업분화 단위)중심의 사업 단위로 개편하여 다른 사업 단위와 융합이 어려운 조직풍토를 하나의 사업문화로 정의하고 그에 따라 그룹 내의 계열사를 묶은 것이다.

1995년 럭키금성그룹은 LG로 개명하면서 제2의 경영혁신을 선언하게 되는데 종래의 정적인 경영스타일로 급변하는 경영환경에서 우위를 점하기가 힘들다는 것을 인식하고, 또한 당시 멀티미디어 등의 신규 사업을 시작하면서 그룹 분위기를 적극적으로 개선할 필요가 있었기 때문이다.

이러한 혁신과정에서 1995년 2월 구본무 회장이 취임하게 된다. 구본무 회장은 2003년 '정도경영'을 선언을 선언하게 되는데 정도경영이란 고객에게 더 나은 가치를 제공하기 위하여 꾸준한 혁신으로 실력을 배양하며 공평한 기회의 제공, 능력과 업적에 따른 공정한 대우를 해야 한다는 것이었다. 다시 2005년에는 'LG Way'를 선포하였다. LG WAY의 경영이념은 고객을 위한 가치창조와 인간존중의 경영이며 비전은 1등 LG를 달성하는 것, 실천지침은 바로 정도경영이라는 것이었다.

이런 노력의 결과로서 외환위기 이후 LG그룹도 혁신을 통한 기업가정신을 다양한 분야에서 발휘하게 된다. LG전자의 경우 2000년, IMT-2000용 유기EL 세계 최초 개발, 2003년, 세계 최초로 동기 비동기 겸용 IMT-2000폰개발, 2004년, 세계 최초 지상파 DMB폰개발, 2005년, 세계 최초 WCDMA 지상파 DMB폰개발, 2005년, 세계 최초 지상파DMB PDA 출시, 2005년, 세계 최초 자바 기반 스마트폰개발, 2006년, 세계 최초로 DVB-H폰과 Media FLO폰 동시 개발 등 신제품개발에서 커다란 혁신을 달성하고 있다.

LG이노텍 역시 2006년, 모바일용 2.4인치 VGA SPR LCD모듈 세계 최초 개발, 2005년, LG이노텍, 세계 최초 반투과형 3세대 OPDD개발, 2006년, 세계 최초 초소형 2M 카메라모듈개발, LG텔레콤의 경우 2003년, '브루' 탑재 컬러휴대전화 세계 최초 출시, LG화학의 경우 1997년, 세계 최초 신물질 제초제 '피안커' 개발 및 상품화 성공, 2005년, 테레프탈알데히드 친환경 공정 세계 최초 개발과 같은 큰 성과를 거둔 바 있다.

(6) POSCO

포스코는 외환위기 직후인 1999년부터 '경영혁신활동(Posco Inovation: PI)'을 지속적으로 전개해오고 있다. 당시 포스코는 외적으로는 세계경제의 글로벌화, 경쟁철강업체의 합병과 대형화, 내적으로는 민영화 사전 준비(2000년 민영화 출범) 등으로 혁신의 필요성이 존재하였다.

경영혁신활동(Posco Inovation: PI)은 3단계, 즉 1단계(1999~2001), 2단계(2002~04), 3단계(2005 이후)로 시행되고 있는데, 1단계는 프로세스 및 조직설계 같은 경영혁신의 인프라 구축에 중점을 두는 단계이고, 2단계는 경영혁신의 가속화 단계로 6시그마와 전사경영시스템을 도입하는 것이다. 그리고 3단계에서는 6시그마의 확산 및 정착, 일하는 방식의 혁신을 통해 글로벌 조직의 역량개발에 중점을 두고 있다. 포스코는 6시그마 프로그램에서 '일하는 방식의 글로벌화', '포스코 고유의 6시그마 체질화'를 강조하고 있다.

외환위기 이후 포스코는 신공정개발 차원에서 2007년, 파이넥스 상용화설비 준공, 2006년, 장가항포항 스테인리스 일관생산설비 준공 등 새로운 공정개발, 신시장 개척차원에서 2003년, 포스코차이나(POSCO-Chaina), 2004년, 포스코재팬(POSCO-Japan), 2005년, 포스코인디아(POSCO-India) 출범과 같은 기업가정신을 발휘하고 있다.

(7) 벤처기업

외환위기 이후 벤처붐이 일어나면서 신제품개발, 신시장 개척분야에서 기업가정신이 꽃피는 모습을 보였다. 이들 벤처 1세대들은 공통적으로 시장선두 진입과 통찰력, 시대적인 행운, 엔지니어 출신으로서의 기술적 전문성 등을 바탕으로 커다란 성공을 거두었다. 하지만 많은 벤처기업들이 기업경영 마인드의 부족으로 몰락하는 등 부침을 겪고 있다. 이들 벤처기업의 사례 역시 성패를 떠나 한국 기업의 기업가정신 발현 사례들로서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

대표적인 벤처기업들의 사례를 살펴보면 아래와 같다.

(가) 안철수 연구소

1995년 설립된 회사로서 국내 보안소프트웨어시장을 처음으로 개척하였다. 2000년대 초반 벤처광풍이 불기 전에 벤처거품을 인식하고 꾸준한 신제품개발과 착실한 경영을 통해 벤처 몰락시기의 파고를 이겨낸 대표적인 벤처기업이다. 2001년 코스닥에 등록하였다. 이후 컴퓨터 바이러스 백신 V3시리즈를 꾸준히 내놓으며 착실한 성장을 이루고 있다. 2006년에는 유럽시장에 진출하였다. 2009년 4월 2일 시가총액 1,136억으로 코스닥 106위를 차지하고 있다.

(나) 메디슨

1985년 7월, 설립자 이민화가 한국과학기술원(KAIST)에서 박사과정 중에 진행했던 초음파진단기개발 프로젝트에 대해 기업들이 성공 가능성을 회의적으로 판단하고 지원을 중단하자 초음파진단기개발을 위해 이민화 씨가 후배 3명, 엔지니어 3명, 초기자본금 5000만원으로 창업하였다.

초음파진단기 완성품(모델명 SOACE-3000A)개발에 성공해, 1987년 말까지 15억원의 매출을 올리고 이후 해마다 신제품을 출시하여 1989년 45억원, 1990년 73억원, 1993년 343억원, 1994년 475억원 등 연평균 매출이 50% 이상 성장함으로써 수입품 일색이던 초음파기기시장의 80% 세계시장의 25%를 장악하는 급성장을 하였다. 1996년 1월에는 국내 벤처기업으론 처음으로 거래소에 상장하였다. 1999년 말 매출이 2,000억원을 돌파하고, 2000년 초 메디슨 주식의 시가총액이 7000억대에 이르는 대성공을 거두었다.

하지만 메디슨은 계열사를 50여 개로 늘리는 문어발식 확장에 나섰다가 2002년 부도처리되었고 2002년 4월 27일자로 상장폐지되었다. 이민화 전 메디슨 회장은 5년 동안 벤처기업협회장을 맡으며 「벤처기업특별법」 제정, 창업보육센터, 프라이머리 CBO제도 등 선진 기법들을 도입하는 등 한국 벤처산업의 기본토대를 마련하였다는 평가를 받고 있다.

메디슨은 2006년 2월 15일에 채무를 전액상환하고, 2009년 3월 2일 김영길 대표이사가 취임하면서 축적된 기술을 바탕으로 현재 경영상태가 호전되고 있다.

(다) 휴맥스

변대규 씨가 서울대 제어계측공학과 박사과정 중이던 1989년 창업하였다. 1996년 세계에서 세 번째로 디지털 위성방송 수신용 셋톱박스개발에 성공하여 '휴맥스'라는 자체 브랜드로 해외시장을 개척하였다. 이후 셋톱박스에서 축적한 기술을 바탕으로 디지털TV와 홈미디어 서버 등의 분야에 진출하며 디지털 가전기업의 입지를 구축하였다.

휴맥스는 코스닥시장에서 기술 포트폴리오와 투명경영부문에서 가장 모범적인 회사로 평가되고 있다. 2006년 벤처업계 최초로 매출 6,000억원 클럽에 가입하였다. 여타 성공 벤처기업들이 IT서비스업에 포진해 있는 것과 달리 휴맥스는 제조업 벤처기업이면서 수출로 성공한 기업이다. 2009년 4월 2일 현재 시가총액 3600억원으로 코스닥 25위를 차지하고 있다.

(라) 새롬기술(현재 솔본)

오상수 씨가 서울대 공대와 과학기술원 출신의 엔지니어들과 함께 창업하였다. 1999년 세계 최초의 무료 인터넷전화 다이얼패드서비스를 시작하였다. 1999년 말 유상증자를 통해 3700억원의 현금을 확보한 바 있다. 2000년 1월 인터넷전화 다이얼패드를 상용화하였다. 2000년 2월 18일 액면가 대비 600배(장중 고가 30만 8000원, 시가총액 5조 4,000억원)에 이를 정도로 대성공을 하였다.

새롬기술은 인터넷전화서비스로 유망한 벤처기업이었으나 다이얼패드 상용화 실패로 인한 수익모델의 부재와 함께 벤처붐의 와중에서 일련의 경영실수로 창업자들 간의 갈등이 악화되었다. 다이얼패드는 인터넷전화라는 상징성에서 발생하는 브랜드파워는 강력하지만 수익모델로는 역부족이라는 평가를 받고 있다.

결국 창업 초기부터 새롬의 후원자였던 홍기태 사장(새롬벤처투자)이 오상수 사장의 경영능력을 불신하게 되어 새롬기술에 적대적 M&A를 시도하였고, 2002년 11월 홍기태 사장이 취임하였다. M&A가 주요 사업영역임을 선언하고 프리챌 등 다수의 기업을 인수하였다.

(마) 골드뱅크

골드뱅크는 인터넷 사용자들이 광고를 보게 되면 돈을 지급하는 서비스를 기반으로 창업하였다. 창업 8개월 만에 10만명의 회원을 모집하는 등 큰 성공을 거두었다. 하지만 수익모델에서 매출원이 돼야 할 인터넷 광고주가 일부 군소 컴퓨터업체에 국한되었고 회원은 급증하면서 서버사용 비용부담이 크게 증가하였다. 일반 네티즌을 대상으로 한두 번의 인터넷 공모를 통해 9억여 원의 자금을 확보하는 등 성공을 거두면서 창업 1년 6개월 만인 1998년 10월 코스닥시장에 입성하였다.

골드뱅크는 1999년 다수의 M&A계획을 발표하여 최고 3만 1200원까지 주식가격이 상승하는 호재를 바탕으로 경매, 신용금고 인수, 농구단 인수 등 사업 다각화를 시도하였다. 2000년 릴츠펀드가 적대적인 M&A를 시도하는 과정에서 경영권 분쟁으로 김진호 사장이 퇴진하였다. 2002년 3월 (주)코리아텐더로 기업명을 변경하였으며, 2002년 4월 코스닥 벤처기업에서 일반기업으로 변경되었다. 2006년 11월 그랜드포트로 기업명을 변경

하였다. 2009년 3월 받은 감사에서 감사의견이 거절되어 코스닥 상장폐지 사유가 발생하였다.

(바) NHN(네이버)

삼성SDS의 엔지니어 출신 이해진 씨가 창업자로 삼성SDS의 사내벤처 1호인 '웹글라이더팀'에서 검색엔진을 개발하며 출발하였다. 1999년 네이버를 벤처기업으로 독립시키고 인터넷 포털사업에 뛰어들어 이미지 검색, 뉴스 검색 등 다양한 검색 결과를 한 페이지에서 보여주는 통합검색을 세계 최초로 도입하였다.

한게임과 합병으로 엔터테인먼트 콘텐츠를 강화하며 NHN으로 기업명을 변경하였다. 2002년 코스닥 등록 후 2년이 안 되어 코스닥 시가총액 1위 기업이 되었다. 2008년 유가증권시장으로 이전되었다.

(사) DAUM

1995년 2월 이재웅 씨가 창업하여 1997년 5월부터 국내 최초로 무료 웹메일서비스를 시작하였다. 1999년 11월 코스닥에 등록하였으며, 2001년 1월 검색서비스를 시작하였다. 2000년 10월 포브스지 세계 300대 유망 중소기업에 선정되기도 하였다. 2004년 12월 인터넷전화업체 Skype와 전략적 제휴, 2005년 3월 CJ인터넷과 검색, 게임 분야에서 전략적 제휴를 추진했다. 2007년 5월에는 검색엔진을 자체 개발하였다. 2008년 6월 이재웅 씨가 퇴사하고 현재 대주주 지위만 유지하고 있다. 2009년 4월 2일 시가총액 4,187억원으로 코스닥 20위이다. 포털 가운데에는 네이버에 이어 2위를 차지하고 있다.

(아) 비트컴퓨터

1983년 8월 조현정 씨가 설립하였다. 비트컴퓨터는 병원솔루션, 의원솔루션(진료지원), 약국솔루션, U-헬스케어, 공공보건 등의 분야에서 소프트웨어를 개발하고 있다. 1997년 7월 코스닥에 등록하였다. 2006년 5월 자본금 79억원으로 증자하였다. 2009년 4월 2일 시가총액 281억원으로 코스닥 504위이다.

(자) 터보테크(주)

1988년 장홍순 씨가 KAIST 재학시절 박사급 인력 6명, 자본금 5000만원으로 시작하여 일본이 독점하고 있던 국내 컴퓨터 수치제어콘트롤러시장을 개척하였다. 1997년 코스닥에 등록하였다. 1999년에는 SK텔레콤과 IMT 2000 멀티모드 단말기 기술을 개발하였다. 2009년 4월 2일 시가총액 273억원으로 코스닥 512위이다.

(차) 한글과컴퓨터

1989년에 흔글 1.0을 발표한 후 성공을 바탕으로 1990년 이찬진 씨가 창립하였다. 1996년 코스닥에 등록하였으나 1998년 5월 1차 부도가 났다. 1998년 6월 15일 불법복제와 외환위기 등을 이유로 흔글 워드프로세서개발을 포기하고 소스코드를 넘겨 MS사

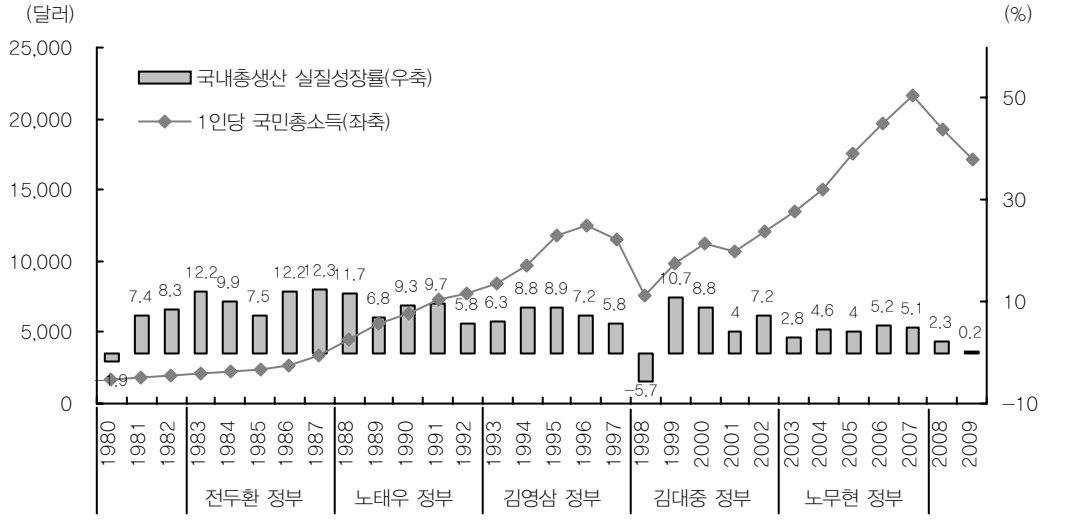
로부터 1~2천만달러의 투자유치를 받아 신사업에 집중하겠다고 발표하였으나 1998년 6월 22일 메디슨 이민화 회장이 주도하고 한글학회 등의 단체가 참여하여 한글지키기운동본부를 결성하였다. 1998년 7월 20일 한글지키기운동본부로부터 100억원의 투자유치를 받는 조건으로 MS사와 계약을 파기하였다. 이 사건을 계기로 사용자들에게 불법복제에 대한 경각심을 일깨워 소프트웨어 정품 사용 분위기가 확산되었다. 2003년 4월 프라임 그룹에 인수되었다. 2009년 4월 2일 시가총액 815억원으로 코스닥 174위를 차지하고 있다.

2) 경제성장

기업가정신의 총체적 발현은 경제성장에 의해 나타날 수 있다. 기업가정신의 발현된 다양한 요인들은 궁극적으로 국가차원의 부가가치 증가로 나타날 수 있기 때문이다.[225]

외환위기 이후 한국의 일인당 부가가치, 즉 명목 국민소득은 크게 증가하고 있다. 소득 수준이 높아지면서 경제성장률이 중성장시대에 진입하는 모습을 보여주고 있지만 전술한 기업가정신의 결정요인의 개선, 기업가적 성과의 증대에 따라 경제성장 역시 이처럼 양호한 수준을 보일 수 있었다고 판단된다(그림 9-11 참조).

[그림 9-11] 연도별 1인당 국민소득 및 GDP 실질성장률 추이



자료: 통계청(http://kosis.kr/).

225) Audretsch et al.(2002)와 Carree and Thurik(2002)는 높은 기업가정신의 증가를 보이는 OECD국가는 더욱 높은 경제성장률과 더욱 낮은 실업률을 보인다고 하였다. 또한 Reynolds et al.(2000) 역시 GEM연구에서 높은 기업가적 활동과 경제성장 간에 국가 수준에서 밀접한 관계가 있음을 입증하였다. 따라서 한 나라의 성장과 기업가정신 간에는 정(+)의 관계가 있다는 이론적 주장과 실증적 증거가 있음을 알 수 있다.

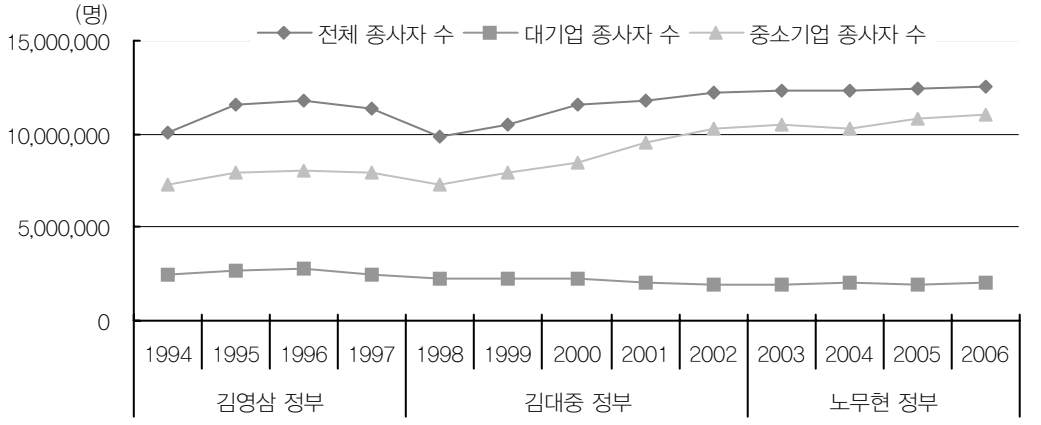
3) 고용창출

기업가정신과 경제성장이 밀접한 관련이 있다는 사실은 기업가정신이 고용 증가에 기여하고 있다는 사실을 의미한다. 하지만 실증적인 연구에서도 기업가정신의 고용창출효과가 입증되고 있다.[226]

외환위기 직후 크게 감소하였던 전체 종사자 수는 크게 증가하고 있다. 이런 종사자 수 증가는 중소기업 종사자 수가 크게 증가한 것에 따른 것이다. 대기업 종사자 수는 오히려 완만하게 감소하고 있는 모습이다. 기업가정신의 발현이 대기업, 중소기업 모두에게 일어났을 것으로 기대되지만 고용창출 측면에서는 상반되는 모습을 보여주고 있다(그림 9-12 참조).

기업가정신과 고용창출효과에 대해서는 많은 논의가 있다.[227] 하지만 대기업의 고용

[그림 9-12] 연도별 대기업, 중소기업 종사자 수 추이



자료: 중소기업청 (http://www.smba.go.kr/).

226) Thurik(1999)은 OECD에 속한 23개국에 대한 연구에서 국가 수준에서 기업소유권 비율로 측정한 기업가정신의 증가는 높은 고용증가율과 밀접한 관계가 있음을 발견하였다.

227) 실업과 기업가정신의 관계는 모호한 것으로 간주되기도 한다. 실업이 기업가정신을 자극한다는 소위 '난민효과(refugee effect)'에 대한 연구도 있을 뿐만 아니라, 높은 기업가정신이 실업을 감소시킨다는 소위 '슘페터효과(Schumpter effect)'에 대한 연구도 있다. 많은 연구들(Blau[1987]; Evans and Leighton[1990]; Evans and Jovanovic[1989]; Blanchflower and Meyer[1994])은 창업을 하여 기업가가 되려는 개인의 의사결정을 중시하여 실업이 증가하게 되면 창업하지 않는 기회비용이 감소하기 때문에 창업활동이 증가하게 된다고 하였다. 반면, Lucas(1978)와 Jovanovic(1982)는 실업자는 창업에 필요한 인적자본이나 기업가적 재능이 낮기 때문에 높은 실업과 낮은 기업가정신과 관련있다고 하였다. Audretsch(1995)는 낮은 기업가정신은 높은 실업 수준을 반영하는 낮은 경제성장의 결과일 수 있다고 하였다. 따라서 기업가정신은 실업의 위협에서 초래된 푸쉬 효과(push effect)가 아니라 과거 기업가정신에 의해서 또는 경제활황에 의해 초래된 풀 효과(pull effect)일 수도 있다고 하였다. Evans and Leighton(1990)는 실업과 더 많은 새로운 기업의 창업이 연관관계에 있다고 하였다. 그러나 Garofoli(1994)와 Audretsch and Fritsch(1994)는 실업은 새로운 기업의 창업과 부(-)의 관계에 있다고 하였다. 반면, Carree(2001)는 통계적인 인과관계가 발견되지 않는다고 하였다. Audretsch and Thurik(2000)는 사업자 수의 증가는 실업율 수준을 낮춘다고 하여 슘페터 효과를 입증하였다. 실업과 창업의 관계에 대해 Storey(1991)는 시계열 분석에서는 실업과 창업이 정(+)의 관계, 횡단면 자료에서는 반대의 관계가 나타난다고 하였다.

창출효과에 대한 평가는 일반적으로 부정적이다. Birch(1981, p.8)은 "대기업은 무엇을 하던 더 이상 미국에서 새로운 일자리의 주된 공급자는 아니다"라는 당시로서는 놀라운 결과를 발표한 후 이에 대한 많은 연구를 촉발시켰다. Davis, Haltiwanger, and Schuh (1996a and 1996b) 역시 미국에서 비슷한 결과를 입증하여 중소기업이 새로운 일자리 창출의 주역임을 보여주고 있다. 영국의 사례에서도 Gallagher and Stewart(1986)와 Storey and Johnson(1987)은 소규모 기업이 새로운 일자리의 대부분을 창출한다고 하였다. Konings(1995) 역시 영국의 사례에서 총 일자리 창출률은 소규모 기업에서 가장 높고, 대기업에서 가장 낮으며, 일자리 파괴율은 소규모 기업에서 가장 낮고, 대기업에서 가장 높다고 하였다.

한국의 고용창출에 있어서도 미국이나 영국의 사례와 유사한 결과를 보여 외환위기 이후 중소기업의 일자리 창출은 지속적으로 늘어나고 있는 반면, 대기업의 일자리 창출은 오히려 지속적으로 감소하고 있는 모습을 보여주고 있다(그림 9-12 참조).

4) 수출증대와 고도화

신제품의 발명, 생산공정의 혁신과 같은 슘페터의 정의에 의한 기업가정신의 구성요인들은 해외시장에서 새로운 수요를 창출하거나, 기업 경쟁력 강화로 인해 기존 수출시장에서 점유율을 확대할 수 있기 때문에 기업가정신이 발현된 대표적인 거시지표의 하나가 될 수 있다.[228] 아울러 수출지향적인 기업가적 행동 역시 수출 증대에 기여할 수 있다.

외환위기 이후 한국의 수출과 수입은 급증하였으며, 이로 인해 지속적인 무역흑자를 달성하여 높은 외환보유국이 되는 데 도움이 되었다(그림 9-13 참조). 이런 수출 증가와 함께 벤처기업의 수출 역시 크게 증가하였지만 전체 수출에서 벤처기업의 수출이 차지하는 비중은 벤처버블 이후 지속적으로 감소하고 있다(그림 9-14 참조).

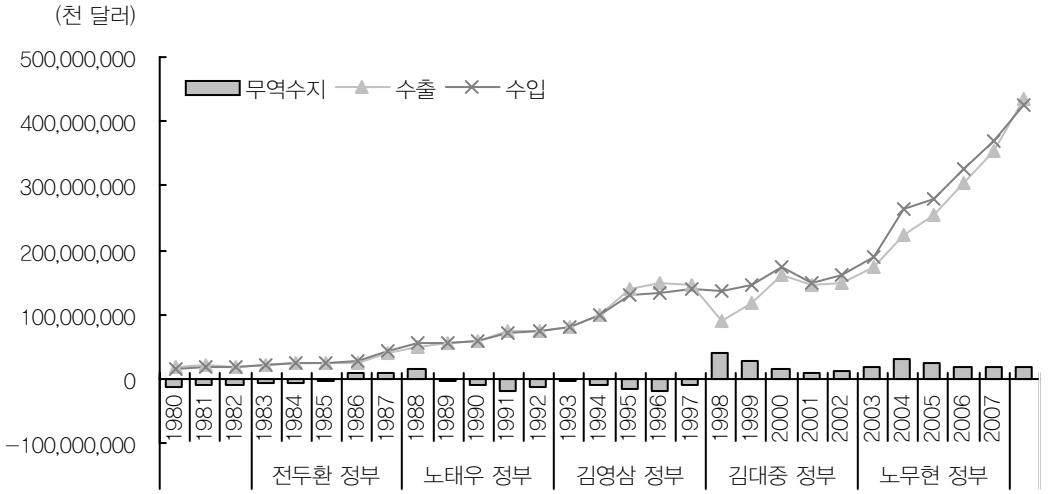
기업가정신이 수출 증대에 반영된 이런 모습의 이면에는 슘페터의 혁신의 범주에 들어가는 수출상품의 고급화, 새로운 수출시장의 발굴 및 확대를 반영하는 수출주력품목의 변화와 지역의 다변화라는 질적 변화에서도 찾을 수 있다.

주요 연도별 상위 20대 수출품목의 변화를 보면, 첨단산업, 고부가가치 산업으로의 수출품 구성의 변화가 확연히 나타나고 있다. 이는 같은 무역분류 기준 간(intra-industry)의 변화, 즉 산업 간 수출구성품의 변화에 그치지 않고, 같은 무역분류 기준 내(inter-industry), 즉 동일한 산업 내에서도 많은 질적인 변화(고부가가치화)가 동반하고 있다는 점을 보여주고 있다(표 9-22 참조).

---

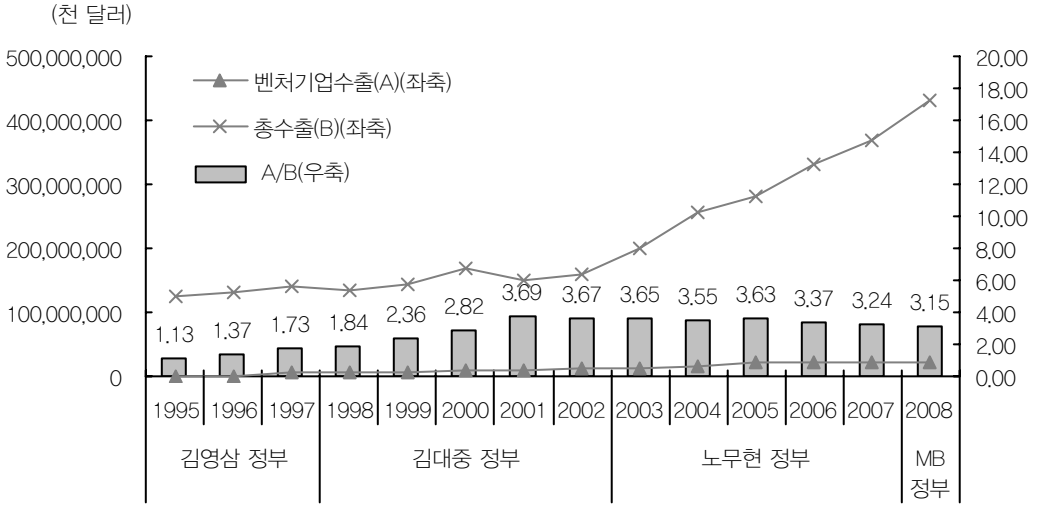
228) Chan, Clark, and Davis(1990)는 대만에 대한 연구에서 기업가정신은 수출 증가에 영향을 미친다고 하였다. 인과관계를 반대로 하여 경제성장이나 외국인투자는 기업가정신에 명백히 영향을 미치지 못한다고 하였다.

[그림 9-13] 연도별 수출입 및 무역수지 추이



자료: 통계청(http://www.nso.go.kr/).

[그림 9-14] 벤처기업의 수출액 및 총수출에 대한 비중 추이



자료: 중소기업청(http://www.smba.go.kr/).

수출시장의 다변화 역시 큰 진전과 변화가 있었다. 외환위기 이전까지 미국, 일본, 중국의 순서로 의존하던 주요 수출시장이 2008년 현재 중국, 미국, 일본으로 그 중요도에 있어서 큰 변화가 초래되었다. 성장하는 중국시장을 활용하기 위한 기업의 노력이 반영되어 있다. 1997년 당시 미국에 수출의 15.9%, 일본에 10.8%, 중국에 10.0%를 수출하였으나 2008년에는 중국에 21.7%, 미국 11.0%, 일본에 6.7%를 수출하여 미국, 일본시장 의존도는 크게 감소하는 반면 중국에 크게 의존하고 있다. 상위 10개국 수출 비중을 보면 1997년에는 65.7%였으나 2008년에는 59.7%로 역시 수출시장이 크게 지역별로 다변화되고 있는 모습을 보여주고 있다(표 9-23 참조).

〈표 9-22〉 주요 연도별 20대 수출품목의 변화

(단위: 백만달러)

순위	1982		1987		1992		1997		2002		2008	
	품목명	수출액	품목명	수출액	품목명	수출액	품목명	수출액	품목명	수출액	품목명	수출액
1	화물선	23,508	세단용 승용차	26,878	화물선	40,892	메모리 반도체	153,932	휴대용 전화기	97,847	화물선	344,618
2	기타신발	8,272	기타 신발	26,128	기타 집적 회로반도체	34,022	세단용 승용차	75,236	메모리 반도체	94,796	불꽃점화식 1,500cc초과	205,388
3	철및비합금 강열연강판	7,164	기타 집적 회로반도체	15,001	메모리 반도체	28,316	화물선	64,497	화물선	94,132	액정 디바이스	182,448
4	기타 잡제품	6,439	폴리에스터 직물	12,871	폴리에스터 직물	26,818	금	61,596	세단용 승용차	83,209	메모리 반도체	170,262
5	폴리에스터 직물	5,997	기타 라디오 카세트	11,587	스포츠화	23,519	폴리에스터 직물	41,546	기타 집적 회로반도체	59,568	경유	159,648
6	기타집적회 로반도체	4,969	혁제의류	10,797	세단용 승용차	18,304	경유	22,631	데이터 디스플레이 장치	45,875	자동차 부품	139,499
7	기타 선박	4,416	화물선	10,055	음극선관단 말기	15,286	천연색음극 선관	21,869	기타 컴퓨터 부품	44,240	프로세스와 콘트롤러	118,204
8	남성셔츠	4,202	VCR	9,004	혁제의류	13,146	자동차부품	21,170	지프형 승용차	33,121	기타 무선 통신기기부품	113,215
9	신사복 상의	3,635	인형	8,744	철 및 비합금 강냉연강판	12,678	편직물	20,008	자동차 부품	27,045	기타 무선전화기	102,392
10	혁제의류	3,569	철및비합금강 열연강판	7,052	VCR	11,810	음극선관단 말기	15,856	편직물	27,003	제트유	93,143
11	코트및 자켓	3,517	전자레인지	6,351	기타 라디오 카세트	11,635	데이터디스 플레이장치	15,196	폴리에스터 직물	22,028	코드분할식 전화기	86,708
12	기타 철구조물	3,415	남성셔츠	6,328	콘테이너	11,174	기타가죽	13,841	천연색음극 선관	20,768	기타 광학 기기부품	64,170
13	스포츠화	3,100	스웨터	5,902	천연색음극 선관	8,773	기타 의직물	13,439	경유	20,619	압축점화식 2,500cc이하	54,730
14	콘테이너	2,797	신사복상의	5,834	스웨터	8,487	화물자동차	13,430	기타 무선통 신기기부품	19,421	기타 선박	54,214
15	기타 라디오 카세트	2,616	브라우스	5,540	기타 컴퓨터 부품	7,974	철 및 비합금 강냉연강판	11,059	스테이션 왜건	16,865	컬러TV 부품	47,811
16	인형	2,247	음극선관 단말기	5,409	기타가죽	7,028	기타 정밀 화학원료	10,757	기타 플라 스틱제품	13,973	불꽃점화식 1,500cc이하	46,197
17	스웨터	2,187	코트 및 자켓	5,041	편직물	6,814	철 및 비합금 강냉연강판	9,301	기타 의직물	12,746	데이터디스 플레이장치	40,396
18	도금강판	2,177	유아복	4,573	철 및 비합금 강냉연강판	6,711	기타 플라 스틱제품	9,190	화물 자동차	11,854	기타 석유 화학제품	35,867
19	흑백TV	2,114	컬러TV (9-15인치)	4,404	벙커-C유	6,669	나프타	8,989	에어컨	11,585	기타 플라스 틱제품	33,623
20	합판	2,009	콘테이너	4,290	기타 승용차	6,619	컬러TV부품	8,962	나프타	11,578	기타 정밀 화학원료	33,334

주: 수출상품분류는 MTI 6자리 기준.
자료: 한국무역협회, KOTIS.

〈표 9-23〉 한국의 10대 수출시장 추이

(단위: %)

순위	수출시장	1982	수출시장	1987	수출시장	1992	수출시장	1997	수출시장	2002	수출시장	2008
1	미국	28.0	미국	38.7	미국	23.6	미국	15.9	미국	20.2	중국	21.66
2	일본	15.2	일본	17.8	일본	15.1	일본	10.8	중국	14.6	미국	10.99
3	사우디아라비아	5.1	홍콩	4.7	홍콩	7.7	중국	10.0	일본	9.3	일본	6.69
4	영국	5.0	독일	4.3	싱가포르	4.2	홍콩	8.6	홍콩	6.2	홍콩	4.69
5	홍콩	4.1	영국	3.2	독일	3.8	싱가포르	4.3	대만	4.1	싱가포르	3.86
6	독일	3.5	카나다	3.1	중국	3.5	독일	3.5	독일	2.6	대만	2.72
7	노르웨이	2.4	사우디아라비아	2.2	대만	3.0	대만	3.4	영국	2.6	독일	2.49
8	이라크	2.0	싱가포르	2.0	인도네시아	2.5	말레이지아	3.2	싱가포르	2.6	러시아 연방	2.31
9	라이베리아	2.0	프랑스	1.9	파나마	2.4	영국	2.9	말레이지아	2.0	멕시코	2.15
10	카나다	2.0	네덜란드	1.6	영국	2.4	인도네시아	2.6	인도네시아	1.9	인도	2.13
계		69.4		79.4		68.1		65.2		66.2		59.7

자료: 한국무역협회, KOTIS.

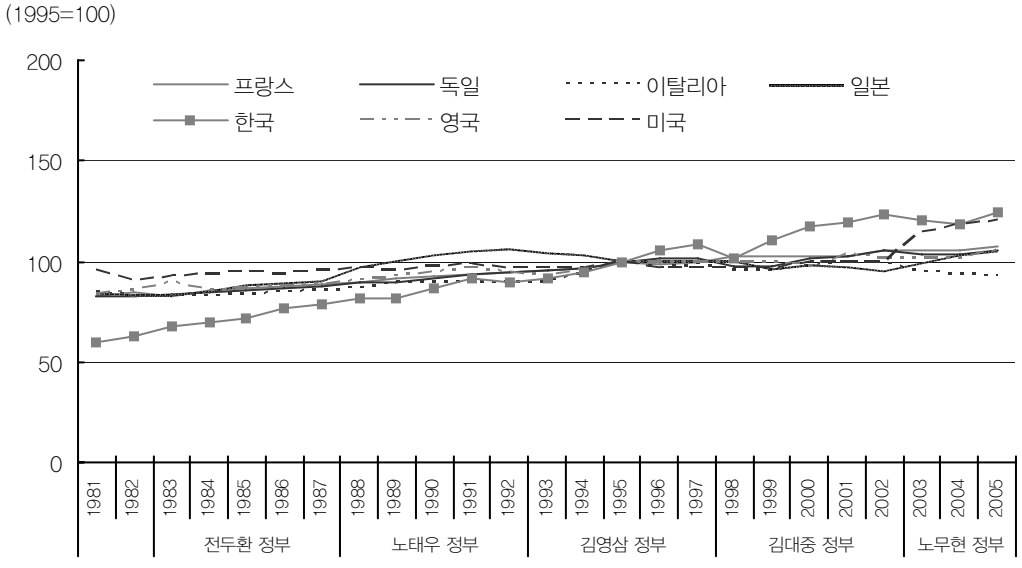
5) 총요소생산성 증대

전술한 바와 같이 많은 연구 결과가 기업가정신과 경제성장의 인과관계에 대해 설명하고 있다. 하지만 경제성장의 일부분을 차지하는 총요소생산성과 기업가정신의 인과관계에 대한 연구는 많지 않다.[229] 개념적으로 '요소투입 증가에 기인하지 않은 생산 증가'가 총요소생산성 증가를 나타내고 총요소생산성 증가의 많은 부분이 혁신에 의한 기술변화라고 해석한다면, 혁신을 통한 기업가정신의 발현은 총요소생산성 증가에서 더 크게 발현된다고 해석할 수 있다.

외환위기 이후 한국의 총요소생산성 증가율은 다른 선진국과 비교할 때 크게 증가하고 있다(그림 9-15 참조). 전 산업 수준에서 총요소생산성 증가율이 높을 뿐만 아니라, 특히 제조업에서의 총요소생산성 증가율은 현저하게 높다(그림 9-16 참조). 외환위기 이후 위기극복 및 재도약기에 기업가정신의 발현을 통해 총요소생산성 증가율이 높아졌다는 점을 반영한다.

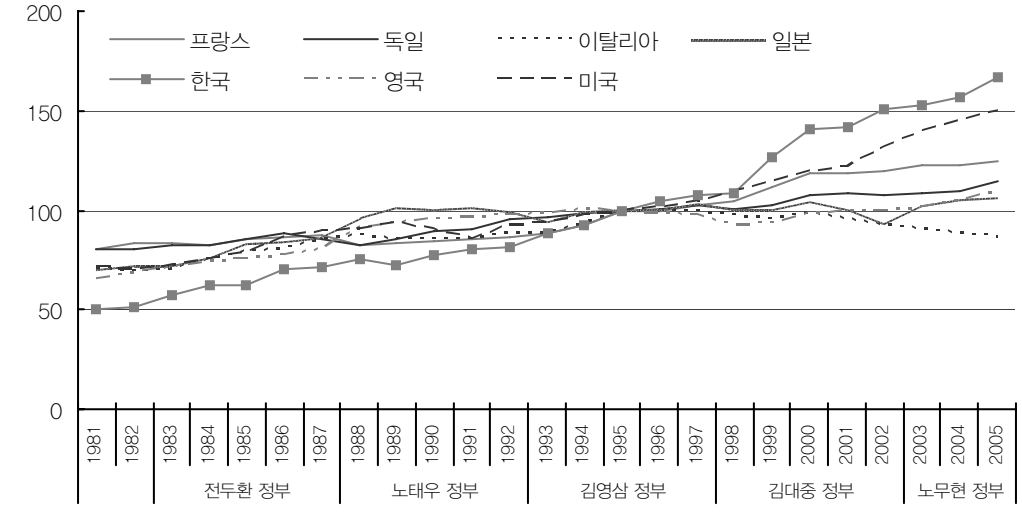
229) Hugo Erken, Piet Donselaar, Roy Thurik(2008)에 의하면 총요소생산성 증가와 R&D의 인과관계에 대한 실증분석 결과는 풍부하나, 이런 연구들은 실제 생산성 증가를 가져오는 것은 R&D가 아닌 혁신(innovation)이라는 점을 간과하고 있다고 하였다. R&D와 혁신의 연결고리는 조직과 기업가정신이라고 하면서 기업가정신과 총요소생산성 증가는 정(+)의 관계에 있음을 보여주고 있다.

[그림 9-15] 전 산업 부가가치 기준 총요소생산성지수 추이



자료: EU KLEMS Database.

[그림 9-16] 제조업 부가가치 기준 총요소생산성지수 추이



자료: EU KLEMS Database.

6) 산업구조고도화

기업가정신의 발현이 기업의 성장판도를 변화시킨 것은 주력산업군의 변화를 반영하는 것이다. 주력산업군이 변화하고 그에 따라 주력수출품의 판도 변화가 생기면서 기업과 시장의 판도 변화가 초래된 것이다. 이런 과정은 산업구조의 고도화 과정을 통해서 나타나 전반적인 경제구조의 고도화에 기여하였다. 이런 변화는 이미 기업과 산업 수준의 혁신정도를 나타내는 총요소생산성 증가율이 현저한 데에서 알 수 있었다.

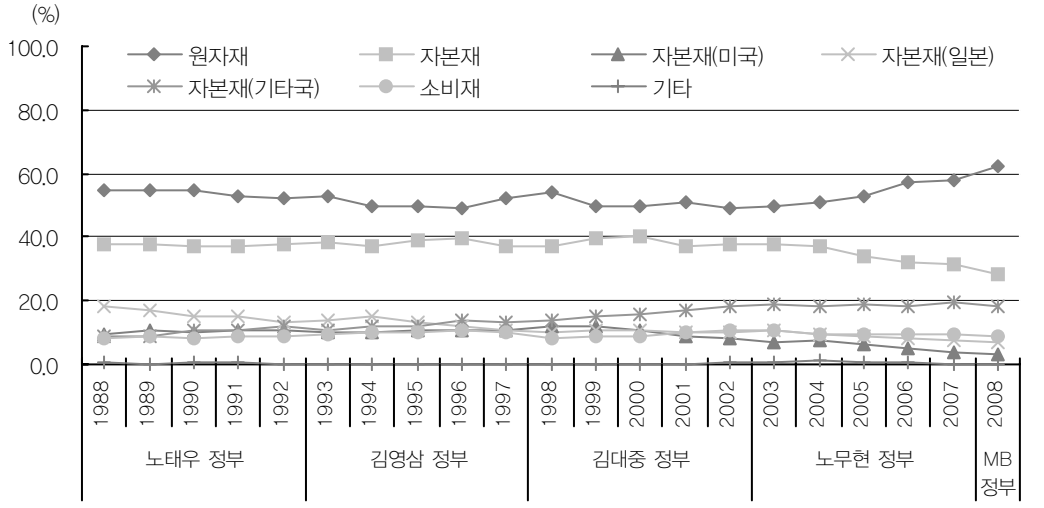
외환위기 이후 이렇게 변모되어가는 구조고도화의 모습들은 한국경제가 개방화, 국제화 과정을 거치면서 크게 변화된 경쟁환경에서 기업가정신이 혁신의 동인으로 작용한 바 크다고 할 수 있다. 산업구조의 고도화는 제조업의 부가가치 비중이 현상을 유지하는 가운데 고용 비중이 크게 감소한 데에서 찾을 수 있다.

7) 자본재 · 부품 · 소재의 국산화

슘페터가 지적했던 것처럼 원료공급처의 정복이 기업가정신의 발현된 모습이 될 수 있다. 특히, 한국과 같이 원자재, 자본재의 해외의존도가 높은 경제에서 수입 원자재를 저렴하게 안정적으로 공급받을 수 있다거나, 수입 자본재·부품·소재를 국산화하는 노력은 경제성장, 고용창출, 생산성 증가를 수반하는 기업가정신의 본질인 혁신의 결과로 볼 수 있다.

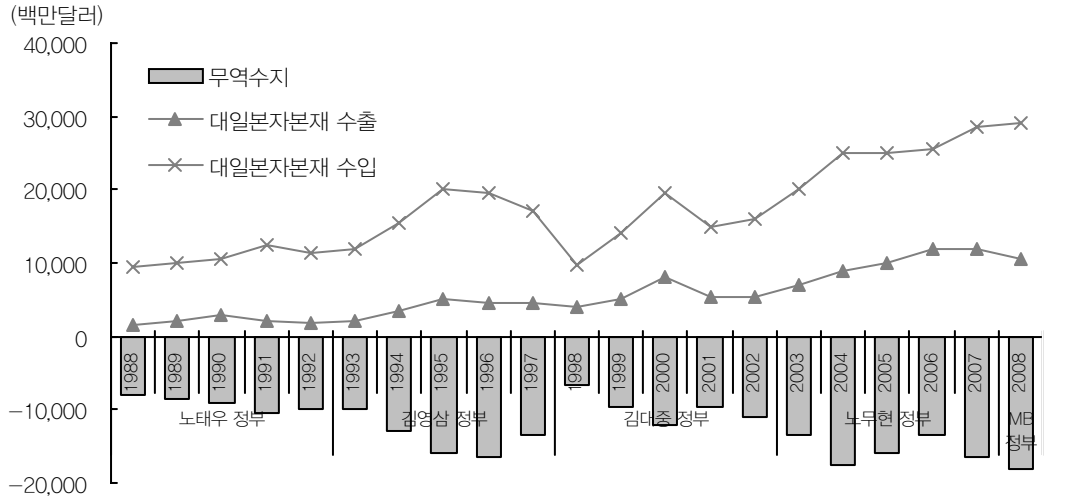
한국의 전체 수출을 용도별로 나누어 원자재, 자본재, 소비재, 기타로 나누어 그 비중의 변화추이를 보면 원자재의 경우 수입 비중은 외환위기 이후 지속적으로 증가하고 있어서 원유 등 원자재 공급의 새로운 공급원을 정복하는 데 큰 성과를 거두지 못하고 있다(그림 9-17 참조).

[그림 9-17] 용도별 수입 비중 추이



자료: 한국무역협회, KOTIS.

[그림 9-18] 대일본 자본재 수출입 및 무역수지 추이



자료: 한국무역협회, KOTIS.

반면, 자본재의 경우 수입 비중이 급격히 하락하고 있어서 자본재의 국산화가 많이 진척된 결과를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 자본재에서는 새로운 국내 공급원을 정복하는 데 큰 성과를 거두었다고 할 수 있다. 자본재 수입 비중을 미국, 일본과 기타국으로 나누어 살펴보면 만성적인 대일본 자본재 무역역조에도 불구하고 전체 수입에서 차지하는 비중이 크게 감소하고 있다는 것을 알 수 있다. 그만큼 국내 자본재산업의 발전이 있었음을 보여주는 것이라고 할 수 있다(그림 9-18 참조).

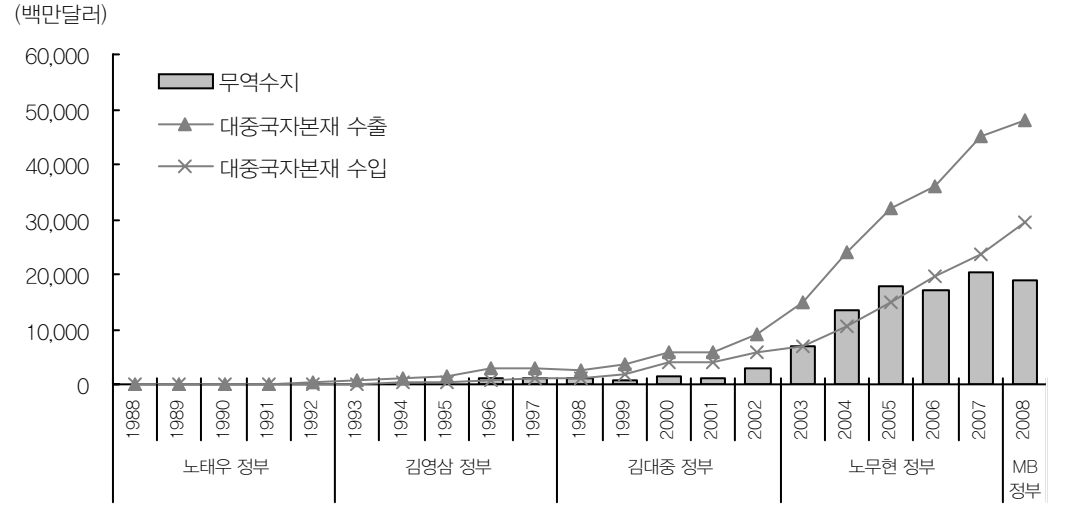
이런 자본재 대일본 수입 비중의 감소에도 불구하고 대일본 자본재 역조규모는 외환위기 이후 보다 확대되고 있는 추세를 보여주고 있다. 그렇지만 국내 자본재 산업의 발전에 따라 대중국 자본재의 무역흑자규모는 크게 증가하는 모습을 관찰할 수 있다(그림 9-19 참조).

8) 글로벌화

기업가정신의 발현된 모습으로서 한국기업의 글로벌화는 매출액 가운데 수출액이 차지하는 비중의 증가, 해외직접투자를 통한 해외진출, 세계 글로벌기업으로의 성장 측면에서 살펴볼 수 있다.

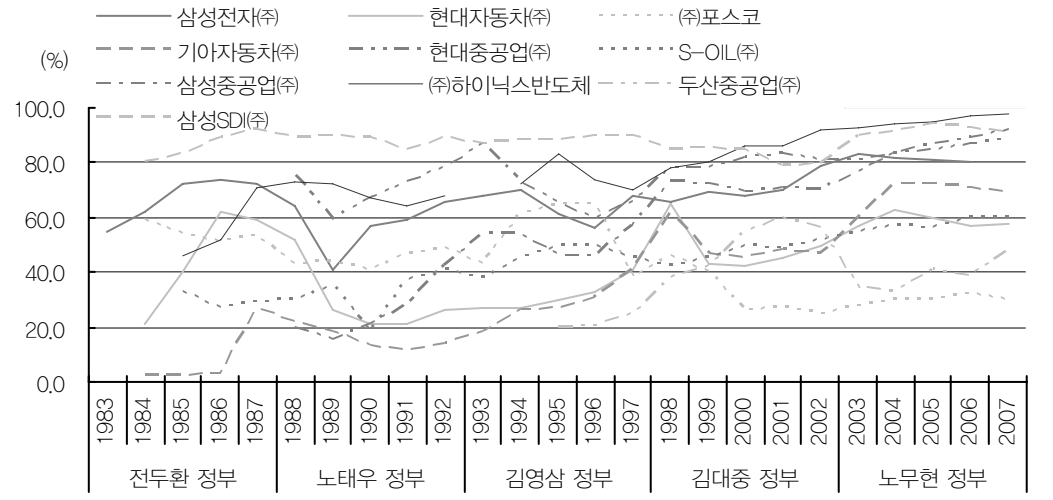
우선 우리 주요 기업의 수출 비중의 변화를 보면, 외환위기 발생연도인 1997년부터 2007년까지 대부분 한국 상위기업의 매출액 중 수출이 차지하는 비중은 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 가령, 삼성전자(주)는 56.6%에서 80.8%로, 현대자동차(주)는 40.9%에서 57.6%로, 기아자동차(주)는 41.8%에서 69.6%로, 현대중공업(주)은 65.3%에서 88.5%로, 삼성중공업(주)은 56.8%에서 91.3%, (주)하이닉스반도체는 71.1%에서 97.8%로, 두산중공업(주)은 23.8%에서 49.1%로 수출 비중이 늘어나는 등 새로운 시장으로써 해외매출을 크게 늘리고 있다(그림 9-20 참조).

[그림 9-19] 대중국 자본재 수출입 및 무역수지 추이



자료: 한국무역협회, KOTIS.

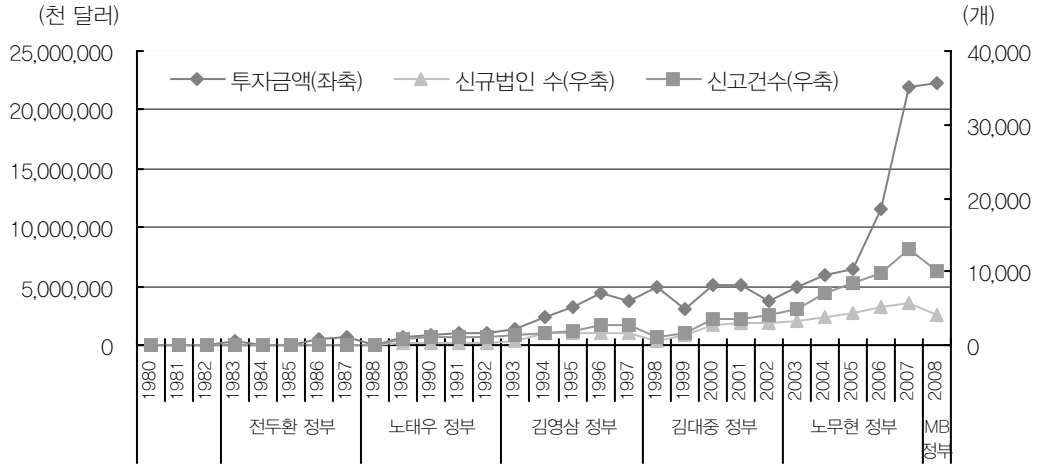
[그림 9-20] 주요 기업의 수출/매출액 비중 추이



자료: 한신평, KISVALUE.

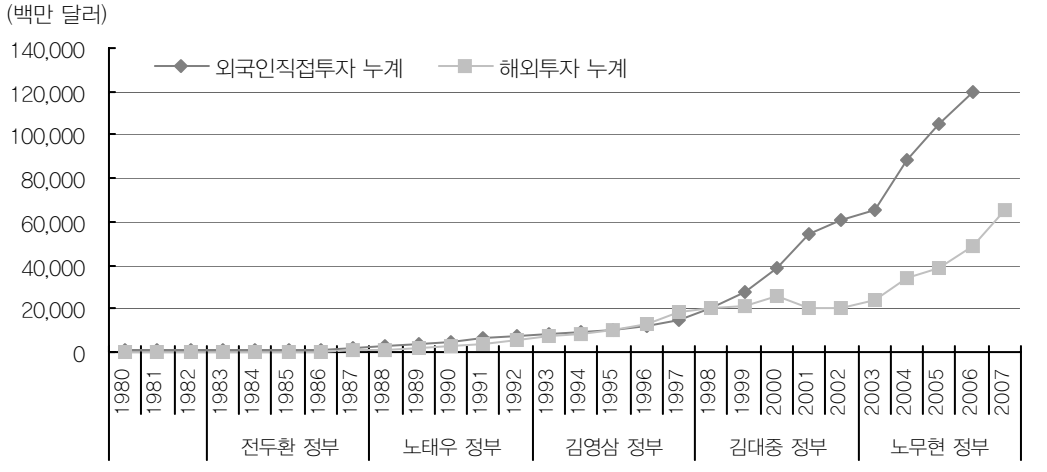
한국기업의 글로벌화는 해외투자에서도 찾을 수 있다. 많은 기업들이 해외의 새로운 시장을 찾아 진출하였다. 저렴한 임금과 세금을 찾아, 값싼 원자재를 찾아 해외에 진출함으로써 원자재, 노동력, 자본재 등 새로운 원료공급처를 찾아 진출하였던 것이다. 외환위기 이후 해외투자금액, 해외투자 신고건수, 신규법인 수에서 큰 증가를 기록하고 있다(그림 9-21 참조).

[그림 9-21] 한국의 해외투자 추이



자료: 수출입은행.

[그림 9-22] 한국의 해외투자와 외국인직접투자 추이



자료: UNCTAD.

해외투자와 달리 외국인투자는 기업가정신의 발현을 나타내는 지표로 해석하기보다는 기업가적 행동에 영향을 미치는 국내시장 접근성 측면에서 해석하는 것이 좋을 듯하다.[230] 외국인투자 역시 외환위기 이후 크게 증가하였다(그림 9-22 참조).

한국기업의 글로벌화는 세계 글로벌기업으로 성장한 한국기업의 수가 점차 늘어나고

230) 실제 많은 연구들은 FDI가 기업가정신에 미치는 영향을 연구하고 있다. 가령, Koen de Backer and Leo Sleuwaegen(2003)에 의하면 외국인투자는 단기적으로 국내 기업가정신을 구축시키는 효과가 있지만, 장기적으로는 국내외 기업 간 학습, 네트워킹, 상호교류에 의해 국내 기업가정신에 대한 FDI의 긍정적 효과가 나타남으로써 완화되거나 역전되는 모습을 보여주고 있다고 한다.

있는 것에서도 찾을 수 있다. 외환위기 당시 13개에 불과하던 포춘 500대 글로벌기업에 속한 한국기업의 수는 2008년 현재 15개로 증가하고 있다. 삼성전자, LG, 현대자동차, SK 홀딩스, 한국전력, 삼성생명, GS 홀딩스, 신한금융그룹, 우리금융지주, 한화, 현대중공업, SK네트웍스, 국민은행, 삼성C&T가 이들 기업들이다(표 9-24 참조).

〈표 9-24〉 한국의 글로벌기업(포춘 500대 기업)

1997년		1998년		1999년		2000년		2001년		2002년	
기업명	순위	기업명	순위	기업명	순위	기업명	순위	기업명	순위	기업명	순위
대우	24	대우	18	삼성물산	102	SK	105	삼성전자	92	삼성전자	105
SK	46	SK	71	SK	103	삼성물산	115	현대종합상사	103	삼성물산	118
삼성물산	71	현대	105	현대	140	삼성전자	131	삼성물산	105	SK	120
쌍용	90	삼성물산	121	삼성전자	207	현대자동차	202	SK	123	현대자동차	133
현대	109	삼성전자	142	삼성생명	285	현대종합상사	207	현대자동차	149	LG전자	202
삼성전자	124	삼성생명	180	LG International	324	대우	234	LG상사	193	현대종합상사	219
삼성생명	212	LG International	236	한국전력	444	삼성생명	257	삼성생명	222	LG상사	248
LG International	216	LG전자	270	포항제철	460	LG상사	302	LG전자	244	삼성생명	286
LG전자	270	한국전력	294	LG전자	470	LG전자	308	한국전력	300	SK네트웍스	289
현대자동차	278	현대자동차	359			한국전력	382	SK네트웍스	362	한국전력	324
한국전력	282	포항제절	371			교보생명	450	POSCO	422	KT	413
포항제철	371	교보생명	466			POSCO	460			POSCO	494
교보생명	449										
기업수	13		12		9		12		11		12

2003년		2004년		2005년		2006년		2007년		2008년	
기업명	순위	기업명	순위	기업명	순위	기업명	순위	기업명	순위	기업명	순위
삼성전자	59	삼성전자	54	삼성전자	39	삼성전자	46	삼성전자	46	삼성전자	38
현대자동차	94	현대자동차	98	현대자동차	92	LG	72	LG	73	LG	67
SK	108	SK	119	LG전자	115	현대자동차	80	현대자동차	76	현대자동차	82
삼성물산	115	LG전자	147	SK	117	SK	111	SK	98	SK홀딩스	86
LG상사	205	삼성생명	263	삼성생명	251	삼성생명	224	한국전력	228	POSCO	224
삼성생명	236	한국전력	265	POSCO	276	POSCO	236	삼성생명	229	한국전력	245
LG전자	261	한화	323	한국전력	277	한국전력	240	POSCO	244	삼성생명	247
SK네트웍스	275	국민은행	357	한화	393	국민은행	364	국민은행	349	GS홀딩스	267
한국전력	279	POSCO	361	KT	414	한화	381	한화	374	신한금융그룹	278
국민은행	330	KT	406	삼성물산	442	KT	397	KT	388	우리금융지주	279
현대종합상사	345	삼성물산	493	SK네트웍스	446	삼성물산	445	현대중공업	422	한화	329
KT	386					SK네트웍스	467	삼성물산	436	현대중공업	378
POSCO	443							SK네트웍스	438	KT	387
								S-오일	491	국민은행	461
										삼성C&T	475
기업수	13		11		11		12		14		15

4. 성과와 과제

이상에서는 한국의 외환위기 이후 크게 변화된 기업경영환경에서 경제성장, 고용창출, 수출 증대, 산업구조의 고도화 등 다양한 경제적 성과가 신제품 창출, 공정개선, 신시장의 확보, 원자재공급처 정복, 새로운 산업구조의 창조 측면에서 기업가정신이 크게 발현된 모습을 반영하는 것임을 보았다. 슘페터적인 혁신의 형태, 기업가정신에 대한 OECD의 정의, 지금까지 기업가정신과 관련된 선행연구들에서 제시된 기업가정신과 각종 거시, 미시경제지표와의 인과관계에 대한 분석 결과를 망라하여 기업가정신의 발현된 모습을 조망한 것이다.

우리 경제는 외환위기 이후 성장 측면에서 다른 시기보다 현저한 성과를 달성하였는데 여기에는 기업가정신이 그 기초가 되어 많은 한국기업들이 성공적으로 글로벌기업으로 성장하였기 때문이다. 경제의 글로벌화로 크게 바뀐 기업의 경쟁환경에 적응하기 위해 많은 기술혁신을 달성하였고, 새로운 시장을 개척하였으며, 외환위기로부터 많은 것을 배움으로써 대기업, 중소기업 공히 세계시장에서 성공한 기업으로 성장하였다.

따라서 외환위기 이후 발현된 기업가정신의 주요 키워드는 '글로벌 혁신가(global innovator)'라고 할 수 있다. 물론 외환위기 이전의 다양한 사업영역에서의 위험을 감수하곤 했던 모험심 측면에서 다소 후퇴한 면이 있다. 하지만 외환위기 이후 기업가적 활동을 평가한다면, 세련된 기업가로서 글로벌시장에서 혁신을 통해 성공한 기업가뿐만 아니라 기존 기업 조직 내에서 기업가정신을 발휘한 많은 인적자원(조직구성원)들 모두 세계에서 통하는 글로벌 혁신가로 평가받을 수 있는 충분한 자격이 있다고 할 수 있다.

하지만 전술한 바와 같이 기업가정신을 나타내는 지표의 다양성 측면에서 볼 때, 성장 측면의 화려한 기업가정신의 발현 이면에는 기업가정신의 발현이 미흡한 분야가 있다. OECD가 정의한 기업가정신의 발현이 기대되는 분야로서 미흡한 곳은 다음과 같다.

첫째, 더욱 확대되고 있는 양극화 현상을 지적할 수 있다. 대기업과 중소기업, 수도권과 지방, 공기업과 민간기업, 수출기업과 내수기업, 전통산업 종사기업과 첨단산업 종사기업의 확대되는 경제력 격차는 취약한 부문에서 기업가정신의 발현을 필요로 하고, 또 이들 부문에서 기업가정신을 고양할 환경을 조성할 필요성을 제기하고 있다.

둘째는 외환위기 이후 기업가정신의 발현에 크게 기여한 많은 기업들, 특히 대기업들은 여전히 반재벌 정서와 반시장 정서의 희생이 되어 경제성장, 일자리 창출 등에 기여한 자신들의 역할을 제대로 평가받지 못하고 있다. 존경받는 기업, 사회적 책임을 다하는 기업, 사회공헌에 적극적인 기업으로서 재평가받을 수 있는 또 다른 형태의 기업가정신, 즉 사회적 기업가정신(social entrepreneurship)의 발현을 필요로 하고 있다.

셋째는 기술혁신을 통한 경제성장과 일자리 창출에 큰 역할을 할 수 있는 벤처기업의 활성화가 미흡하다는 점이다. 대기업과 중소기업의 양극화 해소뿐만 아니라 일자리 창출 측면에서 매우 중요한 벤처기업의 창업이 활성화될 수 있는 경제환경이 성숙되어야 한다. 이를 위해 업계의 노력이 필요하고 실효를 거둘 수 있는 관련 정책의 정비가 필요하다. 실제 기업가정신에 대한 많은 연구가 새로운 기업의 창업을 기업가정신의 발현된 모습으로 평가하고 있다.

넷째는 안정적 원자재 공급, 원자재 절약적 산업구조의 구축, 고급 자본재의 대일적자 심화 해소 측면에서 여전히 많은 문제점이 있다는 점이다. 해외원자재 확보, 에너지 절약적 산업구조, 자본재·소재산업의 발전 측면에서 이를 극복하려는 기업가정신이 필요하다. 슘페터가 제시하고 있는 '새로운 원자재나 부품 공급원을 정복'하는 것이 바로 그것이다.

마지막은 해외 새로운 시장 확보, 인건비 절약적 생산방법의 활용이라는 측면에서는 우리 기업들이 해외진출에서 많은 성과를 거두었음에도 불구하고, 많은 경우 국내인건비 상승에 따른 한계기업의 해외진출이란 한계를 벗어날 수 없었다. 따라서 새로운 해외 소비시장 확보를 위한 기업가정신이 지속적으로 발휘될 필요가 있다. 슘페터가 제시한 혁신의 3번째 형태인 '새로운 시장을 개척'하는 것이다.

제6절 | 결론

지금까지 기업가, 기업가의 활동, 기업가정신이라는 세 가지 정의에 입각해서 우리나라 역사의 시대구분에서 현대라 할 수 있는 광복 이후 현재까지의 대한민국사에서 이룩한 경제발전에 우리나라 기업의 역할과 기업가의 활동과 기업가정신이 어떠한 역할을 하였는가에 대해서 살펴보았다.

우선 성공적인 기업가들의 대부분은 그저 돈을 벌기 위해서 사업을 한다는 이기적인 동기에서 출발하기보다는 '사업보국'이라는 큰 자기비전을 가진 사람들이었음을 본 연구를 진행하는 과정에서 알 수 있었다. 특히, 기업에 종사하는 노동자, 사회, 국가의 이익에 관계없이 일탈행위를 하여서라도 돈을 벌려는 행위를 한 사람들은 설사 일시적인 성공이 가능했을지라도 장기적으로는 그 기업을 생존시키지 못하고 도태되어가는 과정을 겪었음을 볼 수 있었다. 또한 이러한 기업가들의 비전과 함께 문제해결능력과 위험을 기피하지 않고 도전하는 기업가들의 의지가 있었다. 기업가들의 성공적인 기업 형성과 도약 그리고 성장의 전 과정에 중요한 것으로 파악되었다. 이 과정에서 기업가들은 슘페터가 혁신가로서의 기업가조건으로 제시한 새로운 상품의 개발과 기존 상품의 품질 개선, 새로운 생산방법의 발명, 새로운 시장의 개척, 새로운 원자재와 부품의 공급원 확보, 새로운 조직의 운영이라는 다섯 가지 활동들을 적극적이고도 능동적으로 수행하였던 것이 드러나고 있다.

둘째, 이러한 기업가들의 활동과 기업가정신 발현은 정부가 제도와 정책을 어떻게 수행해나가는가와 한 나라와 사회가 어떠한 경제활동여건에 처하게 되는가를 결정하는 대내외 경제환경에 의해서 그 성과가 결정되는 모습을 가지고 있었다. 이는 다시 말해서 기업과 기업가들의 기업가정신의 발휘의 성과가 문화, 관습, 정치, 법 등의 제도적인 요인과 정부의 정책에 의해서 제약되는 것은 당연한 것이라는 것을 의미하기도 하고, 설사 아무리 이상적이거나 공평해 보이는 제도적, 정치적 틀을 한 나라나 사회가 설정하더라

도, 이러한 틀이 기업활동과 기업가들의 기업가정신을 발휘하는 데 적합한 인센티브를 제공하지 못한다면 적어도 경제발전을 기대하는 것은 어렵다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 우리나라의 헌법, 법체계, 정치, 정부 그리고 정부에 의해서 이뤄진 정책들과 정치적 의사결정들도 여러 가지 문제점과 모순이 존재한다는 비판에도 불구하고 60년의 장기적인 스펙트럼에서 조망해본다면 대단히 효과적이고 효율적이었음을 본 연구를 통해서 확인할 수 있었다. 한반도 남쪽에 자유민주주의와 자본주의적 시장경제체제를 근간으로 하는 대한민국을 건국한 것, 농지개혁과 귀속재산 불하 그리고 전후 복구과정과 경제개발을 정부 주도적으로 수행한 과정, 수출지향적 불균형성장전략의 선택, 중화학공업화전략, 경제적 도약이 가시화되자 민간 주도적 경제체제로의 전환, 경쟁정책과 노동 3권의 보장을 통한 성장과 분배의 균형을 위한 정책 초점의 변화, 사회안전망의 확보, 규제개혁과 민영화 등을 통한 경제성장의 모멘텀 유지를 위한 선제적 정책대응, 신성장동력 확보를 위한 민관합동의 공동노력 등을 통해서 정부는 기업들과 기업가들이 최선을 다해서 창의적인 노력과 경쟁력을 확보하기 위해서 도전하도록 하는 인센티브를 부여했던 것으로 판단된다.

셋째, 본 연구에서 확인할 수 있었던 것은 경제를 둘러싼 대내외 환경도 이러한 제도적, 정책적인 요인과 함께 기업활동과 기업가정신 발현에 지대한 영향을 미쳤다는 것이다. 광복, 미군정, 6·25 전쟁, 미국 및 서방의 대한원조, 베트남전쟁, 석유파동과 중동특수, 베를린장벽의 붕괴와 공산권의 몰락에 기인한 냉전체제의 붕괴, 지역주의의 대두와 글로벌리제이션, 무역 및 투자 자유화와 원활화를 위한 WTO체제의 정착, 민주화, 외환위기 등이 모두 우리나라의 경제발전에 심각한 영향을 미쳤으며 이러한 대내외 환경의 변화는 우리나라의 기업과 기업가들에게 기회와 도전이 되었음을 본 연구는 확인할 수 있었다.

참고문헌

강명헌, 『재벌과 한국경제』, 나남출판, 1996.
강준식, 『김우중의 대도전』, 에디터, 1998.
고승희, 「아산정신과 현대그룹의 기업문화」, 『경영사학』, 제14집 제1호, 한국경영사학회, 1999.
고승희, 「LG정신과 기업문화」, 『경영사학』, 제15집 제1호, 한국경영사학회, 2000. 5.
고승희, 「SK그룹의 기업문화」, 『경영사학』, 제16집 제1호, 한국경영사학회, 2001. 5.
고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008.
곽만순, 『한국의 기업집단』, 한국경제연구원, 1995.
곽상경 외, 『포항제철과 국민경제』, 수정당, 1992.
곽태원, 『감가상각제도와 자본소득과세』, 한국개발연구원, 1985.
구자경, 『오직 이 길밖에 없다』, 행림출판, 1992.
김낙연, 「1950년대의 외환배경과 경제적 지대」, 『경제사학』, 제33권, 2002, pp.93~122.
김대환, 「한국전쟁과 한국자본주의」, 『한국전쟁과 남북한 사회의 구조적 변화』, 경남대학교 극동문제연구소, 1991, p.78.
김병주, 「금융제도와 경제정책」, 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, pp.179~254.
김병하, 「호암의 사업전환: 제일제당의 성립을 중심으로」, 『경영사학』, 제4집, 한국경영사학회, 1989. 12, pp.25~75.
김병하, 「1979년까지의 현대건설의 자본축적과 경영이념」, 『경영사학』, 제5집, 한국경영사학회, 1990. 12, pp.1~82.
김병하, 『재벌의 형성과 기업가활동: 한국재벌경영사연구』, 한국능률협회, 1991.
김성두, 『재벌과 빈곤』, 백경문화사, 1965.
김성수, 「연암 구인회와 상남 구자경의 생애와 경영이념」, 『경영사학』, 제15집 제1호, 한국경영사학회, 2000. 5.
김성수, 「삼성 이건희 회장의 생애와 경영이념」, 『경영사학』, 제20집 제3호, 한국경영사학회, 2005. 11, pp.7~68.
김성호, 「농지개혁연구」, 『한국사연구논선』, 아름출판사, 1997.
김 신, 「한국기업경영학계에 있어서의 삼성의 위치」, 『경영사학』, 제20집 제3호, 한국경영사학회, 2005. 11.
김영곤・이병철, 『대한민국에는 SK텔레콤이 있다』, 21세기 북스, 2005. 3.
김영래, 『한국기업의 형성과 발전에 관한 연구』, 국제무역경영연구원, 2005.
김적교, 『경제정책론』, 제3개정판, 박영사, 2008.
김정념, 『한국 경제정책 30년사』, 중앙일보・중앙경제신문, 1990.
김종현, 『공업화와 기업가활동: 비교사적 연구』, 비봉출판사, 1992.
노동부, 『1953~2008년 노동2조합 및 노동관계조정법 재・개정 변천사』, 2008. 11.
대한상공회의소, 『한국 기업가정신의 현황과 시사점』, 2005.
박병윤, 『재벌과 정치』, 한국양서, 1982.

박영구, 「중화학공업의 효율성에 관한 연구」, 『경제학연구』, 제43집 제1호, 한국경제학회, 1995. 7, pp.103~124.
박영구, 「정부인가 시장인가: 1980년대 중화학공업 조정 이후의 효율성과 시사점」, 『국제경제연구』, 제7권 제1호, 한국국제경제학회, 2001. 4, pp.213~231.
박영구, 「1970년대 중화학공업과 경제력 집중」, 『경제연구』, 제21권 제3호, 한국국민경제학회, 한국경상학회, 2003. 9, pp.207~232.
박영구, 「중화학공업화정책에서의 과잉투자론」, 『한국정책학회보』, 제15권 제2호, 2006. 6, pp.131~157.
박영구, 『한국 중화학공업화 연구총설』, 해냄, 2008.
박유영・이우영, 「한국 창업 CEO의 기업가정신에 관한 연구」, 『전문경영인연구』, 제5집 제1호, 2002. 3, pp.43~65.
박정근, 『농업발전경제학』, 박영사, 2004.
박철순・김성훈, 「제도적 환경의 변화와 재벌의 대응: 대우그룹의 사례」, 『경영교육연구』, 제10권 제1호, 2006. 8.
백필규・이호석・고현철, 『전환기 한국자본주의와 기업가 정신』, 삼성경제연구소, 1996.
사공일・L.P.존스, 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』, 한국개발연구원, 1981.
삼성경제연구소, 「세계 반도체 산업의 기적: 삼성 대역전극의 배경」, CEO Information, 제9호, 1995. 10.
삼성연구소, 『호암의 경영철학』, 1989.
삼성전자, 『삼성전자 30년사』, 1999.
설봉식, 「LG그룹의 성장과 경제발전의 기여도」, 『경영사학』, 제15집 제1호, 한국경영사학회, 2000. 5.
성낙선, 「슘페터, 경제발전 그리고 기업가의 역할」, 『경제학연구』, 제53집 제4호, 2005, pp.147~170.
안춘식, 「호암과 삼성전자의 사업전개: 특히 삼성반도체사업을 중심으로」, 『경영사학』, 제4집 한국경영사학회, 1989. 12, pp.135~157.
안춘식, 『경영학 뉴패러다임: 한국 경영사』, 박영사, 2002.
왕윤종, 「글로벌기업의 발전과 기업가정신」, '국가경쟁력제고와 글로벌 기업의 발전모색' 경영심포지엄, 2006.
외무부, 『1960년대의 한국외교』, 1971, p.151.
유병규, 「한국의 자본주의 경제발전 과정과 생산성 향상의 원인에 관한 연구」, 성균관대학교 박사학위논문, 1998, p.80.
유병주, 「LG그룹의 한국경영사학에서의 위치」, 『경영사학』, 제15집 제1호, 한국경영사학회, 2000. 5, pp.197~224.
유정호, 「1970년대 중화학공업화정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향」, 『한국개발연구』, 제13권 제1호, 1991, pp.65~113.
이건희, 「현대그룹의 발전과 경영전략」, 『경영사학』, 제14집 제1호, 한국경영사학회, 1999, pp.47~94.
이건희, 「LG그룹의 발전과 경영전략」, 『경영사학』, 제15집 제1호, 한국경영사학회, 2000. 5.
이건희, 「SK그룹의 발전과 경영전략」, 『경영사학』, 제16집 제1호, 한국경영사학회, 2001.
이건희, 「삼성 이건희 회장의 기업활동과 경영혁신전략」, 『경영사학』, 제20집 제3호, 한국경영사학회, 2005. 11.
이광종, 「현대그룹이 한국경제발전에 미친 영향」, 『경영사학』, 제14집 제1호, 한국경

영사학회, 1999, pp.217~258.
이대근, 「한국전쟁과 1950년대 자본축적」, 서울대학교 박사학위논문, 1987, p.67.
이병기, 『한국의 산업정책』, 한국경제연구원, 1995.
이병철, 『호암자전』, 중앙일보사, 1986.
이성훈 · 김시동 · 한성호, 『한국의 산업정책』, 산업연구원, 1989.
이재우 외, 『개방경제와 경제력 집중』, 한국경제연구원, 1998.
이종윤, 『한국의 무역발전과 종합무역상사의 역할』, 한국경제연구원, 1984. 3.
이종재, 『재벌이력서』, 한국일보, 1993.
이주선 외, 『한국의 대기업정책(상, 하)』, 한국경제연구원, 2008.
이학종, 『한국기업의 문화적 특성과 새 기업문화 개발』, 박영사, 1997.
이한구, 『한국 재벌형성사』, 비봉출판사, 1999.
이한구, 『한국 재벌사』, 대명출판사, 2004.
이홍 · 한재민, 「현대자동차 성장의 진화적 경로」, 『경영교육연구』, 한국경영학회, 2000, pp.81~104.
이홍무, 「현대그룹 금융기업의 성장과 발전」, 『경영사학』, 제14집 제1호, 한국경영사학회, 1999.
임영태, 『대한민국50년사(1, 2)』, 들녘, 1998.
장성원, 「제2의 반도체 신화, TFT LCD의 성공」, CEO Information, 제209호, 삼성경제연구소, 1999. 9.
장세진, 『외환위기와 한국기업집단의 변화: 재벌의 흥망』, 박영사, 2008.
정구현 외, 『한국의 기업경영 20년』, 삼성경제연구소, 2008.
정주영, 『이 아침에도 설레임을 안고』, 삼성출판사, 1986.
정창근 · 정동섭, 『한국기업의 전략 · 구조 · 문화』, 부산대학교 출판부, 1998.
조동성, 『한국재벌』, 매일경제신문사, 1997.
조동성 외 17인 공저, 『한국 자본주의의 개척자들』, 월간조선사, 2003.
조석곤, 「농지개혁과 한국자본주의」, 유철규 편, 『한국자본주의 발전모델의 역사와 위기』, 함께읽는책, 2003.
조수종, 「중동건설수출에 대한 재조명」, 한국중동학회, 『한국중동학회논총』, 1987, pp.1~36.
조영범 외, 『한국독점자본과 재벌』, 풀빛, 1984.
차동세 · 김광석, 『한국경제반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995. 12.
참여연대, 『대우보고서』, 2005.
최도성 · 박철순, 「대우의 신흥시장 진출전략 – 대우자동차의 동유럽 진출사례 개발」, 『경영사례연구』, 제31권 제2호, 1997.
최종원, 「1980년대 주요산업정책 결정과 경쟁정책: 역할과 한계」, 『한국개발연구』, 제13권 제2호, 1991, pp.97~127.
최충규, 『IT산업 발전의 동인과 정책적 시사점』, 정책보고서, 한국경제연구원, 2004. 10.
최충규, 『대규모기업집단시책의 개편논의 검토와 바람직한 정책방향』, 정책연구, 한국경제연구원, 2006. 10.
한국무역학회, 「제1장 대기업과 한국무역학회와의 산학협동실천」, 『한국무역학회 20년사』, 1996, pp.325~364.
한한수, 「SK그룹의 성장 발전」, 『경영사학』, 제16집 제1호, 한국경영사학회, 2001. 5,

pp.53~93.
황명수, 「삼성그룹과 이병철 회장의 기업활동」, 『경영사학』, 제20집 제5호, 한국경영사학회, 2005. 12, pp.1~56.
황명수, 『한국기업가사 연구』, 단국대학교 출판부, 1999.
황한식, 「미군정하 농업과 토지개혁정책」, 강만길 외, 『해방전후사의 인식』, 한길사, 1985.
한국은행, 『경제연감』, 1955.
한국은행, 『조사월보』, 각호.
한국자동차공업협동조합, 『2008 자동차산업편람』, 2008.
현대건설, 『현대건설50년사』, 1997.
현대그룹문화실, 『현대 50년사』, 1997.
현대자동차, 『2008 지속가능보고서』, 2008.
LG, 『비젼을 향한 혁신의 여정 25년』, 1995.
LG, 『LG 50년사』, 1997.
LG, 『LG 60년사』, 2007.
LG그룹 홈페이지(http://www.lg.co.kr/).
SK, 『SUPEX 추구』, 1998.
SK그룹 홈페이지(http://www.sk.co.kr/).
교육과학기술부(http://www.mest.go.kr/).
삼성그룹 홈페이지(http://www.samsung.co.kr/).
중소기업청(http://www.smba.go.kr/).
통계청(http://www.nso.go.kr/).
포스코 홈페이지(http://www.posco.co.kr/).
한국경영사학회 홈페이지(http://www.kabh.or.kr/h_board/main.htm).
한국무역협회(http://www.kita.net/).
한국신용평가정보(http://www.kisinfo.com/service/company01.html).
헤럴드경제, 「기업흥망사」(http://www.heraldbiz.com/special_cms/200305270001.asp).
현대자동차홈페이지(http://www.hyundai.com/).

Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989. 이근달 옮김, 『아시아의 다음 거인』, (주)시사영어사, 1989.
Audretsch, David B., "Entrepreneurship: A Survey of the Literature," Prepared for the European Commission, Enterprise Directorate General, 2002.
Audretsch, David B. and A. Roy Thurik, "Capitalism and Democracy in the 21st Century: from the Managed to the Entrepreneurial Economy," *Journal of Evolutionary Economics* 10, 2000, pp.7~34.
Audretsch, David B., Martin A. Carree, Adriaan J. van Stel, and A. Roy Thurik, "Impeded Industrial Restructuring: The Growth Penalty," *Kyklos* 55(1), 2002, pp.81~98.
Audretsch, David B., Roy Thurik, Ingrid Verheul, and Sander Wennekers, "Entrepreneurship: Determinants and Policy in a European-U.S. Comparison," Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002.

Baumol, William J., "Entrepreneurship in Economic Theory," *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, 1968, pp.64~71.

Baumol, William J., "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive," *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 1, 1990, pp.893~921.

Birch, D. L., "The Job Generation Process," A Report Prepared for the Economic Development Administration, U.S. Department of Commerce, 1979.

Birch, David L., "Who Creates Jobs?" *The Public Interest* 65, Fall 1981, pp.3~14.

Blanchflower, Danny and Bruce Meyer, "A Longitudinal Analysis of Young Entrepreneurs in Australia and the United States," *Small Business Economics* 6(1), 1994, pp.1~20.

Blau, David M., "A Time Series Analysis of Self Employment in the United States," *Journal of Political Economy* 95(3), 1987, pp.445~467.

Bosma, Niels, Kent Jones, Erkko Autio, and Jonathan Levie, "Global Entrepreneurship Monitor," Executive Report, 2007.

Cantillion, R., "Essay on the nature of commerce," London: Macmillan, 1931. (Original work published 1755).

Carree, Martin and Roy Thurik, "The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth," Handbook of Entrepreneurship Research, Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002.

Carree, Martin, "Does Unemployment Affect the Number of Establishments? A Regional Analysis for U.S. States," Regional Studies, 2001.

Casson, Mark, "Entrepreneurship and the Theory of the Firm," *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 58, 2005, pp.327~348.

Chan, Steve, Cal Clark and David R. Davis, "State Entrepreneurship, Foreign Investment, Export Expansion and Economic Growth: Granger Causality in Taiwan's Development," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 34, No 1, 1990, pp.102~129.

Davis, Steven J., John C. Haltiwanger, and Scott Schuh, "Job Creation and Destruction," Cambridge: MIT Press, 1996a.

Davis, Steven J., John Haltiwanger, and Scott Schuh, "Small Business and Job creation: Dissecting the Myth and Reassessing the Facts," *Small Business Economics* 8(4), August 1996b, pp.297~315.

EU, EU KLEMS Database (http://www.euklems.net/)

Evans, David S. and Linda Leighton, "Small Business Formation by Unemployed and Employed Workers," *Small Business Economics* 2(4), 1990, pp.319~330.

Evans, David S. and Linda S. Leighton, "The Determinants of Changes in U. S. Self-Employment, 1968-1987," *Small Business Economics* 1(2), 1989, pp.111~120.

Gallagher, Colin C. and Henry Stweart, "Jobs and the Business Life-cycle in the U. K.," *Applied Economics* 18, 1986, pp.875~900.

Garofoli, Gioacchino, "New Firm Formation and Regional Development: The Italian Case," *Regional Studies* 28(4), 1994, pp.381~394.

Hawley, Fredrick B., "The Risk Theory of Profit," *The Quarterly Journal of*

Economics 7(4), 1893, pp.459~479.

Henrekson, Magnus, "Entrepreneurship and Institutions," IFN Working Paper No. 707, 2007.

Hugo, Erken, Piet Donselaar, and Roy Thurik, "Total Factor Productivity and the Role of Entrepreneurship," Jena Economic Research Papers, 2008-019, 2008.

Jean-Baptiste, Say, "Letters to Thomas Robert Malthus on Political Economy and Stagnation of Commerce," The Pamphleteer, 1821.

Jovanovic, B., "Selection and Evolution of Industry," *Econometrica* 50, 1982, pp.649~670.

Jovanovic, Boyan, "Entrepreneurial Choice When People Differ in their Management and Labor Skills," *Small Business Economics* 6(3), 1994, pp.185~192.

Kirzner, Israel M., "Uncertainty, Discovery, and Human Action." in Israel M. Kirzner, *Discovery and the Capitalist Process*, Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Kirzner, Israel M., *Competition and Entrepreneurship*, The University of Chicago, 1973. 이성순 역, 『경쟁과 기업가정신』, 자유기업원, 1995.

Knight, Frank H., "Risk, Uncertainty and Profit," New York: Houghton Mifflin, 1921.

Koen, de Backer and Leo Sleuwaegen, "Does Foreign Direct Investment Crowd Out Domestic Entrepreneurship?" *Review of Industrial Organization* 22, 2003, pp.67~84.

Konings, Jozef, "Gross Job Flows and the Evolution of Size in U. K. Establishments," *Small Business Economics* 7, 1995, pp.213~220.

Lee, Suk-Chae, "The Heavy and Chemical Industries Promotion Plan(1973-79)," in Lee-Jae Cho and Yoon-Hyung Kim (eds.), *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*, East-West Center, Honolulu, 1991, pp.431~471.

Leibenstein, Harvey, "Entrepreneurship and Development," *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, 1968, pp.72~83.

Lucas, R. E., "On the Size Distribution of Business Firms," *Bell Journal of Economics* 9, 1978, pp.508~523.

Nadim, Ahmad and Richard G. Seymour, "Defining Entrepreneurial Activity: Definitions Supporting Frameworks for Data Collection," OECD Statistics Working Paper, 2008.

Reynolds, Paul D., Michael Hay, Wikliam D. Bygrave, S. Michael Camp, and Erkko Autio, "Global Entrepreneurship Monitor," Kaufman Center for Entrepreneurial Leadership, Kansas City, 67, 2000.

Santarelli, E. and M. Vivarelli, *Entrepreneurship and the Process of Firms's Entry, Survival and Growth*, IZA DP No. 2475, 2006.

Schumpeter, Joseph A., "The Theory of Economic Development," Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1934.

Storey, David J. and Steve Johnson, "Job Generation and Labour Market Change," London: Macmillan, 1987.

Storey, David J., "The Birth of New Firms?– Does Unemployment? A Review of the Evidence," *Small Business Economics* 3(3), September, 1991, pp.167~178.

Thurik, Roy, "Entrepreneurship, Industrial Transformation, and Growth," in Gary D. Liebcap (ed.), *The Sources of Entrepreneurial Activity*, Stanford: JAI Press, 1999, pp.29~66.

William, B. Gartner and Scott A. Shane, "Measuring Entrepreneurship Over Time," *Journal of Business Venturing* 10, 1995, pp.283~301.

http://ice.foranet.dk.

http://www.kauffman.org.

http://www.oecd.org/statistics/entrepreneurshipindicators.

http://www.unctad.org.

http://www.worldbank.org.

편찬위원회

사공일 편찬위원장
무역협회 회장
G20정상회의 준비위원회 위원장
현오석 한국개발연구원 원장
김석준 과학기술정책연구원 원장
김영용 한국경제연구원 원장
김용하 한국보건사회연구원 원장
김태준 한국금융연구원 원장
김태현 한국여성정책연구원 원장
김학소 한국해양수산개발원 원장
박기성 한국노동연구원 원장
박양호 국토연구원 원장
박태주 한국환경정책평가연구원 원장
방기열 에너지경제연구원 원장
방석호 정보통신정책연구원 원장
송병준 산업연구원 원장(현)
오상봉 산업연구원 원장(전)
오세익 농촌경제연구원 원장
진동섭 교육개발원 원장
채 욱 대외경제정책연구원 원장
최성규 한국철도기술연구원 원장
원윤희 한국조세연구원 원장
황기연 한국교통연구원 원장

총괄자문위원회

김광석 경희대학교 경제학과 명예교수
남종현 세계경제연구원 원장
고려대학교 경제학과 명예교수
송희연 아시아개발연구원 이사장
연하청 명지대학교 국제통상학부 교수
정창영 삼성언론재단이사장
연세대학교 경제학과 명예교수
조정제 경원대학교 석좌교수

산업 집필진

집필총괄
김도훈 산업연구원 선임연구위원

농업
박석두 한국농촌경제연구원 연구위원
김정호 한국농촌경제연구원 선임연구위원

수산업
신영태 해양수산개발원 선임연구위원

제조업
이제덕 산업연구원 초청연구위원
박 훈 산업연구원 연구위원
장석인 산업연구원 선임연구위원
김주한 산업연구원 선임연구위원
홍성인 산업연구원 연구위원
이항구 산업연구원 연구위원
황윤진 산업연구원 부연구위원(당시)
김원규 산업연구원 선임연구위원
이건우 산업연구원 연구위원
오영석 산업연구원 연구위원
김종호 산업연구원 부연구위원
김인철 산업연구원 연구위원
주 현 산업연구원 연구위원
최윤기 산업연구원 연구위원
조윤애 산업연구원 연구위원
주대영 산업연구원 연구위원
김도훈 산업연구원 선임연구위원
장윤종 산업연구원 선임연구위원
하병기 산업연구원 선임연구위원
김용열 홍익대학교 상경대학 교수
김휘석 산업연구원 부원장
이상규 산업연구원 부연구위원
박종복 산업연구원 부연구위원
정만태 산업연구원 선임연구위원
조현승 산업연구원 부연구위원

에너지산업
김현제 에너지경제연구원 선임연구위원
오진규 에너지경제연구원 선임연구위원
이문배 에너지경제연구원 선임연구위원
이영구 에너지경제연구원 선임연구위원
김정완 에너지경제연구원 연구위원

정보통신산업
고상원 정보통신정책연구원 연구위원

건설산업
박용석 한국건설산업연구원 연구위원

과학기술
황용수 과학기술정책연구원 선임연구위원
송위진 과학기술정책연구원 연구위원

경제발전과 기업가정신
이주선 한국경제연구원 선임연구위원
박승록 한국경제연구원 선임연구위원
이병기 한국경제연구원 연구위원
최충규 한국경제연구원 연구위원

산업 자문위원회

김광두 서강대학교 경제학부 교수
김진현 세계평화포럼 이사장
송희연 아시아개발연구원 이사장
이계민 한국경제신문 주필
이상철 광운대학교 총장
이원영 경기과학기술센터 소장
이천표 (전)서울대학교 경제학부 교수
이희성 계명대학교 환경대학장
정영일 농정연구센터 이사장
한갑수 한국산업경제연구원 회장

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

Ⅱ

산업

편자
한국경제 60년사 편찬위원회

발행인
현오석

발행처
한국개발연구원

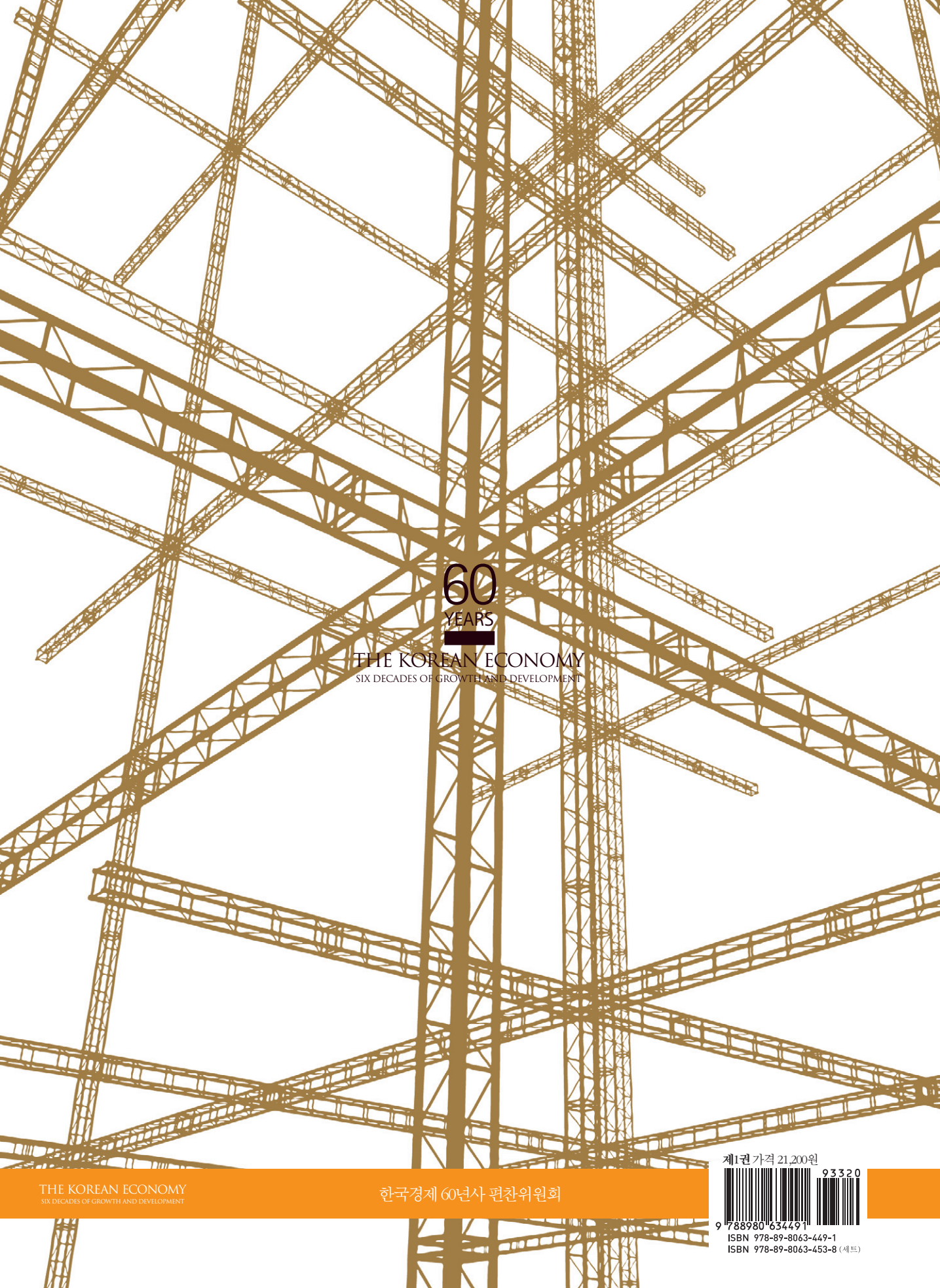
인쇄일
2010년 9월 15일

발행일
2010년 9월 30일

ISBN 978-89-8063-449-1
ISBN 978-89-8063-453-8(세트)

가격 16,700원

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development



제1권 가격 21,200원

ISBN 978-89-8063-449-1
ISBN 978-89-8063-453-8 (세트)

THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

한국경제 60년사 편찬위원회



한국경제 60년사

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

대외경제

한국경제 60년사 편찬위원회

한국경제 60년사

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

III
대외경제

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development

발간사

우리나라는 건국 이래 지난 60년간 세계에서 보기 드문 경제성장을 일구어냈다. 1960년대 초반에 이를 때까지도 우리나라는 세계의 최빈국 가운데 하나였다. 그러나 현재 우리나라는 선진국들의 모임인 OECD(경제협력개발기구)의 일원일 뿐 아니라 세계적 경제대국 반열로 발돋움하였다. 이와 함께 민주화되고 다원화된 정치 · 사회구조를 정착시켰다. 세계 제2차 대전 이후 출범한 수많은 개발도상국 중 유일하게 우리나라만이 경제적 성공과 정치적 민주화를 동시에 이룩해 냈다고 말할 수 있다.

이러한 우리나라의 성공은 흔히 '기적'으로 묘사된다. 이러한 성공의 원인이 무엇이었는지에 대해서는 그동안 많은 논의가 있어 왔다. 이는 학문적으로 중요한 연구주제일 뿐 아니라 현실적으로도 많은 의미를 갖는다. 실제로 다른 많은 개발도상국은 그들의 경제발전전략을 수립하는 데 있어 우리의 경험을 참고하고 있다. 우리도 우리 경제가 당면한 문제를 파악하고 새로운 성장경로를 설계하기 위해서는 지금까지의 역사를 제대로 이해할 필요가 있다.

우리 경제는 그동안 양적 · 질적으로 정말 큰 변화를 겪었다. 국내총생산(GDP) 통계가 처음 집계된 1953년부터 2009년까지의 56년 동안 경제규모는 46배 증가하였다. 특히, 제1차 경제개발5개년계획이 시작된 1962년부터 성장이 본격화됨에 따라 1962년부터 2009년까지 경제규모는 33배 증가하였다. 산업구조에 있어서는 이 기간 중 농어업의 비중이 약 40%에서 3% 미만으로 하락하였고, 그 대신 제조업의 비중이 14%에서 28%로, 서비스업 등 여타 산업의 비중이 47%에서 70%로 상승하였다. 제조업 중에서는 초기에 섬유 · 가죽제품 등의 경공업이 70%를 차지하였으나 이제는 전기 · 전자 등의 중화학공업이 85%를 차지하고 있다. 세계경제와의 통합도 가속화되어 GDP 대비 수출입은 16%에서 80~90%로 상승하였다. 길지 않은 시간에 우리나라는 농업국가에서 산업국가로, 폐쇄경제에서 개방경제로 변신한 것이다. 이 과정에서 중요한 역할을 하였던 요소로 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면함, 기업가들의 개척정신, 정부의 리더십과 꾸준한 경제 · 사회개발 투자 등을 자주 꼽는다.

그동안 정부의 정책기조는 크게 바뀌어 왔다. 광복 이후 국가체제를 제대로 정비하기도 전에 6 · 25 전쟁을 맞아 혼란이 가중되면서 1950년대 중에는 경제성장에 전념할 수 없었다. 그 후 1960년대에는 본격적으로 정부주도 성장전략을 추진하기 시작하였는데, 당시에는 수출지원에 초점을 맞추어 수출만 잘 한다면 누구에게나 차별 없이 지원을 제공하였다. 그러나 1970년대에는 중화학공업이라는 특정 부문을 육성하기 위해 정책지원의 차별성을 높였고, 금융부문에 대한 광범위한 통제를 통해 정책지원에 필요한 자금을 조달 · 배분하였다. 1980년대에 들어와서는 시장에 대한 정부개입이 낳은 부작용에 대한 인식이 높아지면서 민간주도의 경제체제를 확립하기 위한 노력을 시작하였다. 또 복지제도를 확충하는 데 관심을 두기 시작하였다. 이러한 추세는 1990년대

말의 외환위기 이후 강화되어 시장에 대한 직접적 정부개입은 대폭 철회되고 복지지출은 크게 증가하였다.

물론 경제성장과 사회발전이 아무 문제없이 순조롭게만 이루어진 것은 아니었다. 예컨대, 1970년대 들어 정부가 중화학공업을 육성하면서 자원배분의 왜곡이 심해지고 물가불안이 고착되었으며 소득분배가 악화되었다. 또한 정부가 인위적으로 금리를 낮추고 기업의 투자위험을 공유해 줌에 따라 차입경영이 일상화되어 기업들의 평균적인 부채비율은 1960년대 말부터 외환위기 이전까지 300~400%의 과도한 수준을 유지하였다. 이로 인해 부실채권이 늘어나고 금융시스템의 불안정성이 커졌다. 1980년대에 들어와 금융자율화의 노력과 함께 금융기관의 부실채권 부담 완화 노력이 있었지만 오래 지속되지 못하고 결국 1990년대 말에 외환위기를 발생시킨 한 요인이 되었다. 또한 정부가 금융기관을 정책자금의 배분창구로 활용함에 따라 금융산업은 자율과 창의, 그리고 자기책임의 원칙에 입각하여 독자적인 서비스업으로 성장할 기회가 봉쇄되었다. 이와 더불어 외자도입과 배분, 중화학공업 육성, 산업합리화 등의 과정에서 대기업 집단으로 경제력이 집중되고 중소기업의 입지가 상대적으로 약화되었다. 노사관계에 있어서는 노동시장 여건 변화에 맞는 노사관계와 노사간 상생(相生)을 위한 협조적 노사문화가 자리잡지 못하고 노사간 대립과 투쟁의 관행이 생겨났다.

외환위기는 우리 경제가 안고 있던 여러 문제를 결과적으로 외부충격에 의해 해결하는 계기가 되었다. 많은 대기업이 파산하면서 정부와 기업 간의 위험공유체제가 해소되었고, 정부주도의 적극적 구조조정으로 금융부문의 건전성이 크게 높아졌다. 또한 자본시장을 중심으로 대외개방이 대폭 진전되면서 세계경제와의 통합이 가속화되었다. 또 전반적인 자율화 조치에 따라 정부의 직접적 시장개입은 줄어드는 대신, 금융시스템의 건전성을 확보하고 공정한 경쟁규칙을 수립 및 집행하는 정부의 역할은 강화되었다. 본격적으로 시대적 여건에 부합하는 선진형의 경제운영시스템이 도입된 것이다.

그러나 다른 한편으로는 1990년대 초에 시작된 성장잠재력 둔화와 소득분배 악화가 2000년대에도 지속됨에 따라 우리 경제의 앞날에 대한 우려도 커지고 있다. 인구구조 변화에 따라 고용증가율과 저축률이 하락하면서 성장률은 뚜렷한 하향추세에 들어섰다. 또한 세계화의 심화와 함께 지식기반경제가 확산되면서 저숙련 근로자들의 입지가 약화되고 상대적 빈곤이 심화되고 있다. 이러한 가운데 수출산업과 내수산업, 제조업과 서비스업, 중화학공업과 경공업, 대기업과 중소기업 사이의 비대칭성이 확대되어 양질의 고용창출이 어려워지고 있다.

이와 같이 간략하게 요약될 수 있는 우리나라의 경제발전사는 많은 질문을 제기한다. 예컨대, 우리나라와 산업화에 성공하지 못한 다른 개발도상국을 구별 짓는 가장 중요한 특징은 무엇인가? 유사한 경제적 성과를 거둔 다른 동아시아 국가와 우리나라 사이의 차이점과 공통점은 무엇인가? 금융억압(financial repression), 중화학공업 육성, 노동시장 왜곡 등은 고속성장을 위한 불가피한 선택이었는가? 시장자율과 자기책임을 보다 더 중시하는 정책을 좀 더 일찍 택하였더라면 어떤 결과가 초래되었을 것인가? 우리 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면성, 기업가들의 개척정신은 어디에서 연유하였는가? 정부정책은 여기에 얼마나 기여하였는가? 이러한 여러 질문은 현 시점에서 다른 개발도상국이나 우리 자신에게도 많은 정책적 함의를 가지기 때문에, 그 해답을 찾기 위한 논의가 지속되고 있다.

『한국경제60년사』는 그동안 발표된 수많은 국내외 문헌들을 집대성하고 정리함으로써 이러한 여러 가지 의문에 대한 해답을 찾는 데에 큰 도움이 될 것으로 본다. 『한국경제60년사』 편찬의 또 다른 주요 목적은 국내외 정책담당자들에게 과거 우리의 경험을 통해 얻을 수 있는 유용한 교훈을 제공하자는 것이다. 『한국경제60년사』는 경제일반(거시 · 금융 · 재정 · 조세 · 경쟁정책), 산업, 대외경제, 국토 · 환경, 사회복지 · 보건의 5개 분야별로 지난 60년간의 발전과정을 서술하고 주요 논점을 정리하였다. 이 과정에서 최대한 중립적이고 객관적 시각에서 상황을 평가하고 논의하고자 노력하였다.

5개 분야의 집필책임은 각각 한국개발연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 국토연구원, 한국보건사회연구원이 맡았다. 이들을 중심으로 각 분야마다 여러 연구기관과 각계의 전문가들이 집필에 참여하였다. 전체 작업을 지휘하기 위해 '한국경제60년사 편찬위원회'가 설치되었고, 편찬위원은 집필에 참여한 20여개 연구기관의 원장으로 구성되었다. 그리고 총괄자문위원단 및 각 분야별 자문위원단이 구성되어 집필자들에게 조언을 제공하였다. 작업에 필요한 예산은 기획재정부가 제공하였고, 전체 편찬작업의 간사 역할은 한국개발연구원이 담당하였다.

편찬작업은 2008년에 시작되어 약 2년 동안 진행되었다. 그동안 모든 집필자, 편찬위원, 자문위원, 그리고 정부관계자 모두가 한마음으로 열심히 각자 맡은 바 임무를 적극적으로 수행해 온 결과 총 5권, 약 3,500쪽에 이르는 방대한 분량의 책이 완성되었다. 물론 이 책의 영문 요약본과 함께 일반 독자들과 학교 경제교육용으로 국문보급판도 곧 출간될 것이다. 모쪼록 이렇게 발간된 『한국경제60년사』가 앞으로 국내외에서 관심있는 모든 이들에게 가장 유용한 자료로 활용되기를 기대한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

감사의 글

많은 분들이 『한국경제60년사』 편찬작업에 직 · 간접적으로 참여하였다. 이들 모두에게 감사를 드린다. 누구보다 먼저 2년 전에 기획재정부 장관으로서 편찬작업을 제안하고 동 작업을 직 · 간접으로 지원해 온 강만수 대통령 경제특별보좌관 겸 국가경쟁력강화위원장에게 감사를 드린다.

편찬위원장의 부탁을 받고 기꺼이 총괄자문위원으로 봉사해준 정창영 교수(연세대학교), 김광석 교수(경희대학교), 송희연 원장(아시아개발연구원), 남종현 원장(세계경제연구원), 조정제 교수(경원대학교), 연하청 교수(명지대학교)에게도 큰 감사를 드린다. 이들 자문위원 모두는 집필자에 못지않은 뜨거운 열정으로 후배들의 연구에 값진 조언을 아끼지 않았다. 이들의 조언은 책의 깊이를 더하고 관점을 넓히는 데 무엇보다 크게 기여했다.

각 분야별로 집필작업을 지휘하였던 현오석(한국개발연구원), 오상봉 · 송병준(산업연구원), 채욱(대외경제정책연구원), 박양호(국토연구원), 김용하(한국보건사회연구원) 원장의 노고 역시 매우 컸다. 특히, 현오석 원장은 간사 역할을 맡아 전체 작업을 총괄하고 관리하느라 더욱 많은 수고를 했다.

아울러 편찬작업에 재정 · 행정적 지원을 제공하였던 윤증현 기획재정부 장관을 비롯한 관계자들의 노고에 깊은 감사를 드린다. 특히, 작업의 시작단계부터 지원업무를 맡았던 박철규 실장과 최상목 국장의 역할이 컸다. 최상목 국장은 기획재정부에서 금융위원회로 자리를 옮긴 후에도 끝까지 작업을 지원하는 적극성을 보였다.

마지막으로, 분야별 집필자들에게 깊은 감사를 드린다. 이들의 명단은 이 책의 마지막에 기록되어 있다. 그 가운데에서도 각 분야별로 원고를 정리하는 책임을 맡았던 고영선(한국개발연구원), 김도훈(산업연구원), 이준규(대외경제정책연구원), 김영표(국토연구원), 김승권(한국보건사회연구원) 박사에게 특별한 감사를 드린다. 더욱이 고영선 박사는 이 모든 분야별 집필을 총괄하느라 더욱 많은 수고를 했음을 빼 놓을 수 없다.

그리고 편찬위원회는 2010년 8월 30일에 '한국경제60년사 국제컨퍼런스'를 개최한 바 있다. 컨퍼런스에 참여하여 유익한 조언을 주신 앤 크루거 교수(존스홉킨스 대학교) 등 국내외 석학들에게 감사드린다.

이 외에도 수많은 분들의 정성이 『한국경제60년사』에 깃들여져 있으나, 이들에게 일일이 감사를 표시하지 못하는 것을 안타깝게 생각한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

III

대외경제 목차

1 제1장 총괄

17 제2장 대외경제정책의 전개와 발전 과정

제1절 서론 17

제2절 경제재건시대 18
1. 민족분단, 전쟁, 빈곤의 악순환 18
2. 미국의 경제원조와 대내지향적 경제발전 19

제3절 정부주도 대외지향경제의 구축과 공업화시대 21
1. 정부 주도 대외지향경제의 구축 21
2. 중화학공업 육성 및 수입대체 무역정책 24
3. 평가 27

제4절 경제자유화의 확대 및 발전시대 31
1. 수출지원제도의 철폐와 무역자유화 시도 32
2. 신보호주의의 대두와 무역마찰 35
3. 포괄적 경제자유화 시도 37
4. UR 협상과 WTO 체제의 출범 39

제5절 경제선진화시대 41
1. IMF 체제하의 경제자유화 추진 41
2. 다자주의와 지역주의 동시 추구 43
3. 글로벌시대의 경제선진화 추구 45
4. 글로벌 경제위기에 대한 대응 48

제6절 소결론 50

57 제3장 무역정책

제1절 서론 57

제2절 한국 무역의 성장과 구조 변화 58
1. 무역규모의 변화 59
2. 무역구조의 변화 64

제3절 주요 무역정책의 진화과정 69
1. 1960년대 이전의 산업 및 무역 정책 개관 71
2. 수출지원제도의 체계화 및 수출유인 76
3. 수입규제 및 수입자유화정책 84

제4절 기타 무역지원제도 및 환율 91
1. 기타 무역지원제도 91
2. 환율과 무역 97

제5절 GATT/WTO와 FTA 정책 102
1. GATT/WTO 정책 103
2. 자유무역협정(FTA) 정책 111

제6절 소결론 117

125 제4장 대내외 직접투자의 개발

제1절 서론 125

제2절 외국인직접투자 126
1. 외국인직접투자정책의 변화 126
2. 외국인직접투자의 추이 136
3. 외국인직접투자의 경제적 효과 144

제3절 해외직접투자 153
1. 해외직접투자정책의 변화 153
2. 해외직접투자의 추이 155
3. 해외직접투자의 경제적 효과 160

제4절 소결론 161

165 제5장 경제협력

제1절 서론 165

제2절 양자협력 166
1. 한 · 미관계 166
2. 한 · 일관계 173
3. 한 · 중관계 180
4. 한 · EU관계 186

제3절 지역협력 191
1. APEC 협력 191
2. 동아시아 경제협력 197
3. ASEM(Asia-Europe Meeting) 203

제4절 개발협력 210
1. 대개도국 경제관계 211
2. 공적개발원조 217

제5절 소결론 226

233 제6장 농업 개방

제1절 서론 233

제2절 전후 농산물 무역정책과 잉여농산물의 도입 235
1. 전후 무역 및 통상 정책 235
2. 식량원조와 미국 잉여농산물의 도입 235

제3절 GATT 가입과 개방농정의 추진 236
1. GATT 가입과 농수산물 수출지원 확대 236
2. 개방농정의 추진과 농수산물 수입 확대 238

제4절 한 · 미 통상마찰과 GATT 국제수지보호 조항 졸업 240
1. 한 · 미 통상마찰과 수입 개방 압력 240
2. GATT 국제수지보호(BOP)조항 졸업 242
3. 쇠고기 수입 개방과 관세율인하 예시 243

제5절 UR 농업협상의 타결과 WTO의 출범 244
1. UR 농업협상 타결에 따른 시장 개방 244
2. WTO 출범과 농림수산 수출입정책의 변화 247
3. WTO 농업협정 이행과 파급영향 250

제6절 2004년 쌀협상과 관세화유예 연장 254
1. 쌀협상의 추진 경위 254
2. 쌀협상의 주요 내용 256
3. 쌀협상의 평가 259

제7절 동시다발적 FTA 추진과 농업 개방 261
1. 한 · 칠레 FTA에서의 농업 개방과 중간 평가 261
2. 한-싱가포르, EFTA, 아세안에서의 농업 개방 265
3. 한 · 미 FTA에서의 농업 개방 267

제8절 소결론 271

275 제7장 서비스 개방

제1절 서론 275

제2절 서비스 개방의 시대별 전개 279
1. 1980년대 mode 2 자유화 280
2. 1990년대 mode 3 개방 283
3. 2000년대 서비스 개방 논의 289

제3절 주요 서비스업 개방 292
1. 통신서비스 293
2. 유통서비스 304
3. 문화산업 309

제4절 소결론 315

325 제8장 금융 개방

제1절 서론 325

제2절 외환자유화 327
1. 외환관리제시기 327
2. 외환자유화의 시작과 확대 328
3. 외환위기 이후의 외환자유화 330

제3절 금융시장 개방 337
1. 금융시장의 대외개방 개관 337
2. 은행부문의 개방 339
3. 증권부문의 개방 342
4. 보험부문의 개방 344
5. 투자신탁업부문의 개방 345

제4절 금융 개방의 거시적 · 미시적 영향 346
1. 금융 개방과 주요 쟁점 346
2. 자본자유화의 거시경제적 효과 346
3. 자본자유화의 미시경제적 효과 348
4. 금융시장 개방의 경제적 효과 348

제5절 금융 개방의 영향과 대응: 금융위기와 금융협력 352
1. 금융 개방과 1997년 외환위기 352
2. 금융 개방과 2008년 글로벌 금융위기 354
3. 금융위기와 대응방안 355
4. 국제 금융협력 357

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

III

대외경제 표목차

〈표 2- 1〉 대한국 원조자금 추이(1953~60년) 20
〈표 2- 2〉 한국의 연도별 수출입 추이 27
〈표 2- 3〉 주요 개도국의 수출 및 경제성장률과 저축률 추이(1965~2006년) 28
〈표 2- 4〉 동아시아 주요국의 일인당 GDP 및 부가가치 성장률(1965~96년) 28
〈표 2- 5〉 한국 제조업의 수출구조 변화 및 제조업 산출액에 대한 수출 구성비 31
〈표 2- 6〉 한국의 수입자유화율 추이 34
〈표 2- 7〉 동아시아 선발 개도국 무역의존도 추이 38
〈표 2- 8〉 GATT/WTO 체제 아래 다자간 무역협상 개요 39
〈표 2- 9〉 우루과이라운드의 주요국 관세양허 40
〈표 2-10〉 동아시아 주요국의 외환과 유동성의 만기 불일치 (1997년 6월 현재) 42
〈표 2-11〉 세계의 자유무역협정 체결 건수 43
〈표 2-12〉 한국의 지역무역협정(FTA) 추진 현황(2008년 12월 현재) 44
〈표 2-13〉 해외직접투자와 국내 유입 외국인직접투자 실적 비교 46
〈표 2-14〉 주요국의 개방지표별 순위 47

〈표 3- 1〉 한국의 주요 경제지표(1960~2007년) 58
〈표 3- 2〉 1960년대 이전의 수출상품 구성(총수출에 대한 비율) 60
〈표 3- 3〉 1960년대 이전의 수입상품 구성(총수입에 대한 비율) 60
〈표 3- 4〉 1960년대 이전의 수출 대상국(총수출에 대한 비율) 61
〈표 3- 5〉 한국 무역의 주요 연도별 추이(1960~2008년) 63
〈표 3- 6〉 한국의 대외의존도 추이 63
〈표 3- 7〉 한국의 수출상품구조 변화 64
〈표 3- 8〉 한국의 수출품목 변화 65
〈표 3 -9〉 용도별 수입구조 추이(1962~87년) 66
〈표 3-10〉 용도별 수입구조 추이(1991~2008년) 66
〈표 3-11〉 한국의 지역 · 국가별 수출 추이 67
〈표 3-12〉 한국의 지역 · 국가별 수입 추이 68
〈표 3-13〉 1953~62년 GNP 성장률 72
〈표 3-14〉 1960년대 이전의 각 산업의 GNP 비중 72
〈표 3-15〉 건국 초기 무역 및 원조 추이 73
〈표 3-16〉 1950년대의 산업구조 변화 75
〈표 3-17〉 수출지원금융 융자 실태 81
〈표 3-18〉 수출지원금융의 금리 및 이자보조금 82
〈표 3-19〉 1978년도 수출보조금 현황 82
〈표 3-20〉 관세 및 비관세 수입제한(1957~95년) 85
〈표 3-21〉 산업별 관세율의 변화(1988~2004년) 87
〈표 3-22〉 연도별 수출실적 및 수출보험부보율 92
〈표 3-23〉 연도별 수출보험종목별 부보실적 93
〈표 3-24〉 해외전시사업 개최 실적 95
〈표 3-25〉 수출과 수입에 대한 명목 및 실질실효환율 98
〈표 3-26〉 외환위기 이후 명목환율 및 실질실효환율 99
〈표 3-27〉 도하개발협상 주요 의제 110
〈표 3-28〉 한국 FTA 추진 현황 114
〈표 3-29〉 발효중인 FTA가 한국의 수출입에 미친 효과 115
〈표 3-30〉 한국 수입에 대한 FTA 특혜관세 활용률 116

〈표 4- 1〉 외국인투자업종 개방실적 및 개방계획(1997년 1월 현재) 127
〈표 4- 2〉 시기별 외국인투자 자유화율 추이 130

〈표 4- 3〉 외국인투자 제한 · 제외 업종(2009년 4월 현재) 130
〈표 4- 4〉 국가그룹별 주요국의 FDI 유치성과지수와 잠재력지수 138
〈표 4- 5〉 외국인직접투자와 투자환경의 연관성 139
〈표 4- 6〉 외국인투자기업의 국내 투자환경에 대한 인식 140
〈표 4- 7〉 지역별, 주요 국가그룹별 투자 현황 141
〈표 4- 8〉 대한 투자 상위 10개국 현황 142
〈표 4- 9〉 업종별 FDI 유치 현황 143
〈표 4-10〉 투자 유형별 FDI 유치 현황 144
〈표 4-11〉 제조업분야 외국인투자기업의 생산기여효과 145
〈표 4-12〉 서비스산업 외국인투자기업의 생산기여효과 146
〈표 4-13〉 외국인투자기업의 국내 제조업 고용 증대효과 146
〈표 4-14〉 외국인투자기업의 국내 서비스산업 고용 증대효과 147
〈표 4-15〉 외국인직접투자의 산업별 취업유발효과 147
〈표 4-16〉 외국인투자기업의 제조업분야 수출 증대효과 148
〈표 4-17〉 외국인투자기업의 제조업분야 수입 증대효과 149
〈표 4-18〉 지역별 해외투자 현황 157
〈표 4-19〉 지역별 해외투자 현황 157
〈표 4-20〉 한국의 해외투자 상위 10개국 현황 158
〈표 4-21〉 한국의 업종별 해외투자 현황 159

〈표 5- 1〉 미국의 원조 추이(1954~60년) 168
〈표 5- 2〉 한국의 대미 5대 수출품 추이 170
〈표 5- 3〉 1980년대 중반 미국의 대한 통상압력 171
〈표 5- 4〉 한 · 미 경제관계의 시기별 특징 172
〈표 5- 5〉 한 · 일 양국의 수출입 추이 174
〈표 5- 6〉 한 · 일 무역의 성질별 구성 178
〈표 5- 7〉 한국의 주요국과의 수출입 비중 189
〈표 5- 8〉 동아시아 협력에 관한 공동선언문 주요 내용 198
〈표 5- 9〉 EASG 협력사업 목록 200
〈표 5-10〉 세계에서 ASEM이 차지하는 비중(2008년) 204
〈표 5-11〉 한국의 대ASEM 수출입 추이 206
〈표 5-12〉 한국의 대ASEM 투자 207
〈표 5-13〉 ASEM의 대한국 투자 207
〈표 5-14〉 선진국, 개도국 및 최빈개도국과의 교역량 추이(1962~2007년) 212
〈표 5-15〉 지역별 개도국과의 교역량 추이(1962~2007년) 214
〈표 5-16〉 한국의 주요국, 개도국 및 최빈국에 대한 해외투자(ODI) 215
〈표 5-17〉 개도국에 대한 지역별 해외투자 현황 216
〈표 5-18〉 경제개발계획기간별 평균 경제성장률 218
〈표 5-19〉 경제개발계획기간별 차관도입실적(도착 기준) 218
〈표 5-20〉 공여국별 차관도입실적(1962~91년 도착 기준) 219
〈표 5-21〉 산업부문별 차관도입실적(1962~91년 도착 기준) 219
〈표 5-22〉 한국 ODA 공여 규모(2000년 이후 순지출 기준) 221
〈표 5-23〉 정부의 ODA 예산 확대계획 221

〈표 6- 1〉 농림어업의 주요 지표(1960~2008년) 233
〈표 6- 2〉 식량자급도(1960~2008년) 234
〈표 6- 3〉 미국의 잉여농산물 도입액(1955~71년) 236
〈표 6- 4〉 농림수산물 수출 추이(1970~79년) 237
〈표 6- 5〉 농림수산물 수출입, 무역수지 추이(1975~85년) 239
〈표 6- 6〉 연도별 대미 무역수지 추이(1982~87년) 240

〈표 6- 7〉 농림수산물 수입자유화 3개년(1989~91년) 예시계획 241
〈표 6- 8〉 1992~94년 농림수산물 수입자유화 예시품목 243
〈표 6- 9〉 1, 2차 관세인하 예시제의 관세율 개편 원칙 244
〈표 6-10〉 UR 농업협상에서 합의된 쇠고기시장 개방 내용 246
〈표 6-11〉 시장접근물량의 수입관리방식: 국영무역 97개 품목 248
〈표 6-12〉 시장접근물량의 수입관리방식: 수입권공매 21개 품목 249
〈표 6-13〉 시장접근물량의 수입관리방식: 실수요자 배정 72개 품목 249
〈표 6-14〉 UR 농업 개방 전후 농업부문 거시지표 변화 추이 251
〈표 6-15〉 UR 이후 주요 농업정책의 예산집행 변화 252
〈표 6-16〉 농림축산물 수입 동향(1993~96년) 253
〈표 6-17〉 농림축산물 수출 동향(1993~97년) 254
〈표 6-18〉 쌀협상 상세 일지 255
〈표 6-19〉 MMA 수입쌀 도입 물량 257
〈표 6-20〉 쌀산업 관련 주요 지표의 변화(2004~08년) 260
〈표 6-21〉 한 · 칠레 FTA 양허유형별 농축산물 분류 262
〈표 6-22〉 한 · 칠레 FTA 발효 전후 농산물 수입증가율(금액 기준) 변화 264
〈표 6-23〉 우리 농산물 수입시장에서 칠레의 시장점유율 변화 264
〈표 6-24〉 한-싱가포르, 한-EFTA 농산물 양허율 266
〈표 6-25〉 한 · 아세안 FTA 우리나라 농수산물 상품양허안 내용 267
〈표 6-26〉 한 · 미 FTA상 우리나라의 농산물시장 개방계획 268
〈표 6-27〉 한 · 미 FTA상 미국의 농산물시장 개방계획 268
〈표 6-28〉 한 · 미 FTA에 따른 축산물시장 개방 269

〈표 7- 1〉 서비스업의 주요 지표(1960~2008년) 277
〈표 7- 2〉 관광 지출 변화 281
〈표 7- 3〉 우루과이라운드 양허표상 서비스분야 mode 3 개방 수준 285
〈표 7- 4〉 OECD 양대 자유화규약 수락율 및 유보 항목 현황 286
〈표 7- 5〉 OECD 가입에 따른 자본이동 자유화계획 287
〈표 7- 6〉 서비스분야 투자제한업종 현황 288
〈표 7- 7〉 유형별 FDI 유치 현황(신고액 기준) 289
〈표 7- 8〉 2차 양허안의 계약서비스 공급자 양허 내용 291
〈표 7- 9〉 기본통신협상 양허 및 자발적 자유화 내용 300
〈표 7-10〉 2000년대 한국 통신서비스시장 규모 301
〈표 7-11〉 USTR에 대한 미국업계의 WIPI 관련 요청 사항 302
〈표 7-12〉 유통시장 전면 개방 이전의 개방과정 306
〈표 7-13〉 한국 유통서비스분야 우루과이라운드 양허 현황 307
〈표 7-14〉 유통서비스에 대한 외국인 투자 동향(도착 기준) 308
〈표 7-15〉 한국 문화산업 WTO 양허 310
〈표 7-16〉 스크린쿼터제도의 변화과정 312
〈표 7-17〉 단계별 일본대중문화개방상세 내역 314
〈표 7-18〉 산업별 FDI 유치 현황(1990~2008년, 도착액 기준) 316
〈표 7-19〉 서비스분야 외국인투자기업의 매출액 및 고용 현황 316
〈표 7-20〉 한국의 서비스산업 총산출 현황(실질) 317
〈표 7-21〉 서비스 세부 분야별 수출입 구성 비중 319
〈표 7-22〉 서비스분야별 무역수지 현황 320

〈표 8- 1〉 외환시장 중장기 발전방향(2002년) 331
〈표 8- 2〉 외환상품 거래규모 추이 (해당년도 4월 중 일평균 기준) 332
〈표 8- 3〉 외환자유화 추진방안(2006년) 334
〈표 8- 4〉 외환제도 개선방안 세부일정(2007년 11월) 335

〈표 8- 5〉 우리나라의 외환자유화 현황 336
〈표 8- 6〉 외환자유화 정도의 국제 비교 336
〈표 8- 7〉 OECD 가입 시 금융서비스분야 쟁점과 자유화조치 338
〈표 8- 8〉 국내은행의 외국인 지분율 추이 341
〈표 8- 9〉 외국계 증권, 자산운용사 및 생명보험사의 시장점유율 344
〈표 8-10〉 외국자본의 영향 관련 주요 쟁점 346
〈표 8-11〉 외환위기 전후 한국의 주요 경제지표(1992~96년) 354
〈표 8-12〉 한 · 중 · 일 주요 경제지표의 상대적 비중 361
〈표 8-13〉 국가별 분담금 및 인출비율 362
〈표 8-14〉 의사결정방법 363

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

III

대외경제 그림목차

[그림 2- 1] 선진국의 GDP성장률과 수출 증가율의 역사적 추이 30

[그림 3- 1] 한국의 GDP와 무역액 추이(1960~2008) 62
[그림 3- 2] 제조업부문의 관세율 변화 86
[그림 3- 3] 산업별 관세율의 변화 87
[그림 3- 4] 수출증가율 및 실질실효환율(2005=100) 102
[그림 3- 5] 수출물가와 환율 변화 추이(2005=100) 103

[그림 4- 1] 한국의 FDI 유치 실적(신고액 기준) 137
[그림 4- 2] 한국의 해외직접투자 실적 156
[그림 4- 3] 한국의 대중국 해외투자 추이 158
[그림 4- 4] 한국의 M&A형 해외투자의 비중 추이 159

[그림 5- 1] 한국의 대미 교역 추이 171
[그림 5- 2] 일본의 대한 직접투자 추이 176
[그림 5- 3] 한국의 대일 수출입 증가율 추이 177
[그림 5- 4] 대중 무역흑자 추이(1992~2008년) 183
[그림 5- 5] 한국의 대중국 투자 추이 184
[그림 5- 6] 한국의 대EU 연도별 수출입 추이 188
[그림 5- 7] 한국의 대EU 투자 추이 190
[그림 5- 8] ASEM의 구조 및 3대 협력분야 205
[그림 5- 9] 개도국과의 수출입 추이(1980~2000) 213
[그림 5-10] 개도국과의 수출입 추이(2000~07) 213
[그림 5-11] 한국 ODA의 연도별 추이(순지출 기준) 220
[그림 5-12] ODA 양적규모의 국제 비교(2009년) 225

[그림 7- 1] 관광목적 출국자 수 및 비중 변화 283
[그림 7- 2] 한국영화 관객규모와 시장점유율의 연도별 추이 313
[그림 7- 3] 한국의 서비스무역 현황 320

[그림 8- 1] 외국계 은행의 은행산업 시장점유율 추이 343
[그림 8- 2] CMIM 기금분담 비율 363

제1장 총괄

본고의 목적 및 구성

한국은 빈약한 부존자원, 일제의 압제로부터 광복, 전쟁의 상흔을 극복하고 지난 60년 동안 세계적으로 유례가 없는 기적적인 경제적 성과를 달성하였다. 정부가 수립되던 시기에 세계 최빈국에 속했던 한국이 2009년 현재 경제규모 세계 15위(World bank), 교역규모 세계 10위(WTO)의 경제대국으로 발전하였다. 세계적 기적을 일군 한국경제의 성과는 정부의 개방정책 60년의 추진과 이를 적극적으로 활용한 대한민국 근로자와 기업의 땀과 노력의 결과에 기인한다고 할 수 있다. 또한 개도국의 무역에 우호적이었던 GATT, WTO 등 세계무역환경도 빼놓을 수 없는 요소이다. 따라서 도전과 극복의 건국 60주년을 맞아 본고는 기적의 역사를 일군 한국경제 60년사의 정책과 성과를 대외개방의 관점에서 정리하고 평가하고자 한다.

본고는 대외개방 60년사를 최대한 객관적인 입장에서 평가하고, 주요 개방정책에 대한 분석, 성과와 사례를 경제사적 관점에서 제시하고자 한다. 경제사로서의 전문적인 깊이와 함께 일반 국민에게 한국의 대외개방정책의 변화와 그 성과를 정확하고 균형된 시각에서 전달하고자 하는 목적도 갖고 있다. 한국경제는 대외개방을 통해 변화와 도전의 역사를 만들어 냈고, 한국의 경제주체는 그 역사의 주인으로서 지난 60년의 정리와 평가를 바탕으로 새로운 도전과 극복의 미래를 만들어야 하는 시대적 소명을 띠고 있다. 본고의 대외경제 60년사는 총괄장을 포함하여 총 8장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 대외개방 60년사 전체 연구 결과를 요약 설명하고, 대외개방정책의 변화와 성과를 개괄하며 향후 대외경제정책의 과제를 제시하고자 한다. 제2~8장에서는 대외경제 60년사를 시대별 분석과 함께 대외개방에서 중요하다고 판단되는 주요 분야 및 이슈별로 연구하여 제시한다.

대외경제정책의 전개와 발전과정

제2장에서는 한국경제 60년사에 있어 대외경제정책의 전개와 발전과정을 크게 네 개의 시대 구분을 통해 조명하면서, 한국경제의 발전과정을 대외경제정책의 전개와 연관하

여 설명한다. 한국의 대외경제정책이 발전해온 경로를 네 개의 시대 구분을 통해 개괄적으로 정리하면서, 대내외적 요인에 따라 한국의 대외경제정책이 어떻게 변화해왔는지 살펴보고, 향후 대외경제정책의 도전요인과 대응방안을 모색하고자 한다. 외생적 여건의 변화에 대응하여 이를 활용하기 위한 주요 정책수단과 그 효과가 제시되어 있다.

한국의 대외경제정책과 한국경제 발전과정의 동태적 연계과정은 개략적으로 10~20년 주기의 변환과정을 기반으로 제시되고 있고, 주기별로 그 정책과 발전과정의 연계가 기술되어 있다. 제1기는 경제재건시대(1948~60), 제2기는 정부주도 대외지향경제의 구축과 공업화시대(1961~79), 제3기는 경제자유화의 확대 및 발전 시대(1980~97), 제4기는 경제선진화시대(1998~현재)로 구분되었다.

제1기인 경제재건시대(1948~60)에서는 일제로부터의 광복과 민족분단, 빈곤의 악순환, 그리고 미국의 경제원조와 대내지향적 경제발전정책 등이 분석되어 있다. 광복 이전 일본은 한국을 식량공급처 및 소비재 수출시장으로 이용하였고, 일제 치하에서 한국의 경제발전기반은 불균형적이고 취약하였다. 이후 6·25 전쟁의 발발은 취약한 한국경제의 초기 조건을 더욱 악화시켰고, 이에 따라 빈곤의 악순환이 계속되었다. 동시대 한국 대외경제정책의 기본방향은 전후 생존을 위한 자급체제의 구축 및 수입대체 공업화전략에 초점이 맞추어져 있었다. 1950년대 한국의 무역정책은 구상무역제도를 통해 수출과 인기 수입품목을 연계하였으며, 미국은 한국의 최대 교역파트너로 자리잡았다.

제2기인 정부주도 대외지향경제의 구축과 공업화시대(1961~79)에서는 우선 수출주도형 성장모델의 시동, 수출촉진 유인체계에 대한 연구를 통해 정부 주도하에 대외지향경제가 구축되게 된 배경과 정책 내용에 대해 기술하였다. 1960년대 한국은 수출목표 달성을 위한 환율정책과 수출유인체계를 바탕으로 하는 대외경제정책을 추진하였고, 1970년대에는 특정 산업의 진흥을 목표로 하는 산업 및 대외경제 정책을 강력히 추진하였다. 1950년대 말 한국 노동인구의 25%는 실업상태에 있었고, 1960년대 1인당 GNP는 100달러 미만으로 1960년대 중반까지도 한국의 1인당 GNP는 북한과 필리핀의 1/3 정도에 불과하였다. 당시 신생독립국들이 추진하던 수입대체 공업화전략과는 달리 한국은 대외지향 발전전략을 채택하였다. 박정희 정부(1961~79)는 대내지향 발전전략의 한계점을 극복하여 지속 성장을 추진하기 위해 수출주도형 공업화 및 대외경제 전략을 선택하였다. 1962년 제1차 경제개발5개년계획을 시작으로 본격적인 수출주도형 성장전략이 수립되었다.

한국형 대외지향전략의 핵심은, 첫째 정부가 주도하여 외자를 도입하고, 기업은 양적·질적으로 우세한 국내 노동력을 이용, 노동집약적 상품을 생산하여 해외시장에 수출하는 것이었다. 둘째, 정부주도로 수출주도형 공업화를 위해 일관적이고 체계적인 종합적 '수출유인체계(incentive system)'가 구축되었고, 인력개발을 위한 고등교육기회가 확대되었다. 수출주도형 공업화를 위한 유인제도는 1964~65년에 체계화되었고, 거시정책 측면에서 복수환율제도를 단일변동환율제도로 변경하였으며, 국내 저축과 자금의 효율적 배분을 위한 고금리정책이 도입되었다. 이 밖에도 수출활동에 대한 금융기관의 무역금융 및 세제상의 지원, 수출용 원자재에 대한 관세감면 등 종합적 수출지원제도가 시행되었

고, 동 제도의 골격은 1980년대 초반까지 유지되었다.

1970년대에 들어 한국 정부는 정부주도의 특정 산업 지향형 중화학공업 진흥을 목표로 하는 산업 및 대외경제 정책으로 정책전환을 추진하였다. 1970년대의 정부주도 중화학 공업화는 특정 산업과 기업을 정부가 선정하여 추진하는 방식이었고, 국가주도 지시형 경제체제하에서 중화학공업화 및 수출산업화가 조기에 본격 추진되었다. 한국 정부가 조기에 중화학공업화를 추진하게 된 계기는 자주국방을 위한 방위산업의 육성, 새로운 수출산업 모색 등에 기인하였다. 한국의 중화학공업화정책은 10년에 걸쳐 1979년 4월 종합안정화계획이 발표될 때까지 일관되게 차질 없이 수행되었고, 정부는 이를 뒷받침하기 위해 은행의 대출결정에 개입하는 관치금융을 시행하였다. 관치금융을 통한 지원 이외에도 1974년 「조세감면특별법」을 마련하여 기업에 대해 세제상의 특혜를 부여하였고, 이는 한국형 재벌의 태동에 일조한 것으로 판단된다.

한국의 대외지향적 경제성장정책은 개발 초기단계에 정태적 비교우위를 바탕으로 추진되었고, 성과 측면에서 볼 때 대내지향적 경제정책을 추진했던 국가들과 비교하여 높은 성과를 거둔 것으로 평가된다. 대외지향적 성장정책을 추진한 한국, 싱가포르, 말레이시아 등이 대내지향적 발전정책을 채택한 인도, 아르헨티나 등의 국가에 비해 성장률, 수출 증가율, 저축률 등에서 모두 상대적으로 높은 성과를 보였다. 한국의 대외지향 공업화정책은 급속한 무역의 확대, 고도성장, 높은 생산성 증가율, 산업구조 고도화 등에 기여하였다. 중화학공업화 및 수출산업화 정책은 정태적 비교우위보다는 동태적 비교우위 관점에서 평가할 필요가 있다. 동 정책은 1970년대 관치금융, 고물가, 국제수지 불안, 과잉투자, 외채위기 등의 원인을 제공한 측면이 있지만, 한국이 조선, 철강, 전자, 자동차 부문에서 글로벌 경쟁력을 갖춘 브랜드를 만드는 데 기여한 것도 부인하기 어렵다.

제3기인 경제자유화의 확대 및 발전 시대(1980~97년)는 정부의 개입 여지가 줄면서 정부주도의 대외지향적 정책기조가 점진적으로 시장의 자율성을 중시하게 되는 정책 전환이 발생하는 시기이다. 1980년대 들어 정부의 산업정책기조가 정부의 보호와 간섭을 줄이고 민간의 자율성을 높이는 방향으로 전환된 이유는 높아진 국민의식의 변화와 함께 주요 선진국의 한국에 대한 통상 압력 증대와 무관하지 않다. 동 시기에 정부는 수출지원제도의 철폐와 무역자유화를 추진하였고, 미국 등 주요 교역대상국으로부터 일방적인 통상 압력이 가중되는 가운데, UR 협상의 참여를 통한 WTO 가입, 1996년 OECD 가입을 통한 개방화・세계화를 확고히 추진하였다.

1980년대에 들어와 정부는 1960~70년대의 중상주의・보호주의적인 대외경제정책기조를 점차 자유무역주의・개방주의적인 방향으로 전환하였고, 이는 고도성장과 과도한 보호주의의 부작용을 해소하기 위한 경제의 내적・외적 필요에 의한 것이었다. 1980년대 초반부터 수입자유화계획이 본격적으로 추진되고 개방정책의 효시라고 할 수 있는 수입자유화 예시제가 실시되었으며, 대외개방을 통해 경쟁을 촉진하는 정책이 채택되었다. 그러나 1980년대의 수입자유화정책은 국내 산업 육성 및 경쟁력 강화 차원에서 산업별 특성에 맞게 전략적으로 추진된 측면이 있는 점도 사실이다. 1990년대 한국은 1980년대에 비해 더욱 포괄적인 경제자유화를 추진하였고, 그동안의 대외개방경험을 바탕으로 서

비스 및 외국인투자 개방을 본격적으로 추진하였다. 정부는 유통시장 개방(1991년), 해외직접투자제도 개선(1992년) 등을 추진하였고, 외국인투자의 경우 1990년 각종 이행의무 철폐, 1992년 원칙적 신고제 전환 등 개방이 가속화되었다.

또한 1995년에 출범한 세계무역기구(WTO)체제는 한국의 대외경제정책을 포함한 경제정책 전반의 패러다임 변화를 가져올 만큼 큰 영향을 끼쳐 궁극적으로 국내 제도를 선진화하는 계기로도 작용하였다. 우루과이라운드 체제의 출범으로 내수산업과 노동집약적 산업이 일부 타격을 받은 측면이 있으나, 반도체, 컴퓨터, 가전, 조선, 자동차, 철강 등 대표 수출산업은 세계시장에서 경쟁력을 다지는 계기가 되었다.

제4기인 경제선진화시대(1998~현재)는 한국경제사에서 가장 큰 사건 중 하나인 1997년 외환위기, 위기 이후 기업·금융·노동·공공부문 개혁조치, FTA를 중심으로 한 통상정책의 일대 전환, 글로벌시대의 경제선진화 추구 노력 등을 포함하고 있다. 1997년 외환위기는 광복 이후 한국이 겪은 가장 큰 경제위기였으나, 다른 한편으로 대외경제정책 측면에서는 경제자유화의 일정을 앞당기고 이를 촉진하는 역할을 하기도 하였다. 한국 정부는 IMF와의 협의에 따라 WTO 협정에 위반되는 4개의 보조금 철폐(1998년 1월, 3월), 수입선다변화제도의 단계적 철폐(1999년 6월), 금융서비스분야의 자유화 이행을 WTO 양허사항으로 포함시킴으로써 금융서비스 자유화 등을 촉진하였다. 위기상황하에서 위기를 극복하기 위한 한국의 강요된 선택은 개방정책의 후퇴가 아닌 더욱 적극적인 경제자유화 및 대외개방이었다.

이러한 자유화 추진의 배경에는 외환위기 극복을 위한 IMF의 지원과 이에 따른 압력도 있지만, 다른 한편으로 경제자유화 및 대외개방의 추진이 한국의 선택이어야 한다는 국민적 합의도 있었던 것으로 판단된다. 경제자유화와 대외개방을 지속적으로 추진하는 것이 결국 한국경제의 성장에 중요한 요소라는 인식에 대한 합의이다. 1990년대 말 이후 한국은 WTO 다자협상 중심의 통상정책에서 벗어나 FTA를 본격적으로 추진하였다. 다자주의를 우선시하던 한국은 세계통상질서의 변화 속에서 경제적 효율성 제고, 서비스산업 경쟁력 증대, 거대시장 확보와 같은 경제적 요인뿐만 아니라, 여타 시장에서의 한국 제품 차별 방지, EU 및 NAFTA와 같은 지역주의 활성화에 대한 대응 차원의 고려 등 다양한 경제·정치·전략적 배경 속에서 적극적인 FTA 추진전략으로 개방정책의 방향을 전환하였다.

한국은 2000년대 들어와 글로벌 FTA 네트워크 구축을 위해 다양한 국가들과 FTA를 추진하였다. 이미 칠레, 싱가포르, EFTA, 아세안(ASEAN), 미국, EU, 인도와 FTA를 체결한 데 이어 호주, 페루, GCC, 중국, 일본 등과 FTA 체결을 추진하고 있다. 특히 2007년 4월 타결된 미국과의 FTA(2010년 2월 현재 양국 비준 지연)는 한국의 최대 교역대상국 중 하나인 미국과의 교역 증진은 물론, 국내 산업의 구조조정과 제도개혁을 촉발할 것으로 보인다. 특히 미국 및 EU와의 FTA는 단순한 경제적 이익을 넘어서 경제사회 전반에 걸친 중요한 의미를 가져올 것으로 판단된다. 또한 한국이 최근 추진 중인 일본 및 중국과의 FTA 협상 추진 향배에 따라 동아시아 FTA 허브로서 이 지역에서의 경제통합을 한국이 주도할 수 있는 계기로 작용할 것으로 전망된다.

한국의 지난 60년간 대외경제정책의 특징은 정부의 역할이 지대한 영향을 미쳤다는

점과 이를 적극적으로 활용한 민간기업과 근로자의 노력에 따른 성과라고 할 수 있다. 수출주도형 대외지향 발전전략 수립, 수출진흥을 위한 종합적 유인체계, 중화학공업 육성정책, 보호주의부터 급격한 자유화정책까지 모두를 포괄하는 다양한 대외경제정책의 추진, WTO, OECD 가입 등 대외경제정책이 정부의 주도하에 수행되어 왔다. 한국의 기업과 근로자들은 통신기기, 반도체, 컴퓨터, 가전, 조선, 자동차, 철강 등 세계적 브랜드를 제조하여 선진국과 개도국을 대상으로 수출하고 시장 확대를 성공적으로 수행하였다.

그러나 개방으로 피해 산업과 계층이 발생하고 이로 인해 사회갈등이 발생하는 등 부정적인 효과도 있었다. 향후 개방의 부작용을 최소화할 수 있는 제도 및 전반적 사회안전망 구축과 피해산업의 경쟁력 강화는 중요한 과제로 대두될 것으로 보인다. 또한 향후 한국의 대외개방정책은 DDA의 진행과 함께 그동안 개방이 미흡한 분야인 농업 및 서비스 분야에서의 개방 추진과 외국인투자환경의 획기적 개선 등의 과제를 안고 있다. 그리고 경제기적의 성과를 창출해온 개방정책 추진과정에서 발생한 교훈을 바탕으로 개방정책의 긍정적 효과에 대한 국민적 지지기반 확대 또한 중요한 과제이다.

대외개방정책의 추이와 성과에 대한 제2장의 개괄적이면서 시대적인 서술 및 분석과는 달리 제3장부터 8장까지는 대외개방의 주요 분야와 이슈를 개방정책의 변화와 성과에 따라 분석한다. 각 분야와 이슈를 해당 장의 필요에 따라 정책의 변화를 시대적으로 구분하여 분석하기도 한다. 또한 중요한 정책 변화와 관련된 배경, 정책담당자의 정책형성과 관련된 중요한 사료 및 인터뷰 내용을 포함하여 심도 있고 객관적인 대외경제정책사로서의 역할과 기초 사료로서의 역할도 동시에 수행하려는 노력을 추구하고 있다. 제3장은 무역정책, 제4장은 대내외 직접투자의 개방, 제5장은 경제협력, 제6장은 농업 개방, 제7장은 서비스 개방, 제8장은 금융 개방을 정책의 변화와 성과를 중심으로 다루고 있다.

무역정책

제3장에서는 한국 무역의 성장과 구조 변화, 주요 무역정책의 진화과정, 환율과 무역의 관계, 다자주의와 FTA 정책을 중심으로 기술하였다. 특히 본 장의 무역정책은 제조업을 중심으로 기술하였고, 무역정책의 성과는 한국의 경제성장과정에서 가장 핵심적 역할을 수행하였다. 지난 60년간 한국의 경제성장은 수출의 급속한 신장과 더불어 성장하였고, 1997년 외환위기, 2008년 금융위기 극복에도 한국의 수출은 위기극복의 핵심적 역할을 해냈다. 1962~2008년 한국의 명목수출은 약 7,600배 이상 증가하여 연평균 21.5%의 놀라운 증가율을 기록하였다. 그리고 1960~2008년 한국의 실질 GDP는 26.6배 증가한 반면 실질 무역액은 약 55.6배 증가하였다. 한국의 경제성장은 대외지향적 성장정책에 따른 무역의 급속한 증가와 함께 달성됨으로써 높은 대외의존도를 보이고 있다. 1970년에는 한국의 대외의존도(명목GDP 대비 상품교역액)가 34.8%였으나 2008년에는 89.9%로 높아졌고, 네덜란드, 아일랜드, 싱가포르 등 완전 개방 국가들을 제외하면 세계

적으로 매우 높은 수준이다. 높은 대외의존도는 대외충격에 따라 한국경제의 변동성이 확대될 수 있다는 의미로, 향후 진행될 자유무역협상을 고려할 때 대외의존도가 낮아지기는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 따라서 대외충격에 따른 한국경제의 변동성 완화를 위한 정책 대응이 시급한 과제로 판단된다.

무역규모의 증대와 함께 무역구조도 시대적으로 큰 변화를 겪었다. 1962년에는 총수출에서 공산품이 차지하는 비중이 27.7%였고 수출상품의 대부분이 1차산품(72.3%)이었으나, 2008년이 공산품이 98.2%를 차지하고 1차산품은 1.8%로 급격히 감소하였다. 1972년에 총수출의 21.5%에 불과하였던 중화학제품은 1970년대의 중화학공업 육성정책시대를 거치면서 2008년에는 총수출의 91.8%로 증대되었다. 수출구조의 변화와는 달리 한국의 수입구조는 자본재와 원자재가 차지하는 비중이 일관되게 높은 특징을 보이고 있다. 무역상대국에 있어서도 한국은 경제발전 초기단계에는 미국과 일본에 크게 의존하는 형태를 보이다가 1980~90년대를 거치면서 유럽과 개도국에 대한 교역규모가 크게 증대하는 '시장다변화 형태'를 나타내고 있다. 특히 1995년 한국 총수출에서 7.3%를 차지하던 대중국 수출이 2008년에는 21.7%로 증가하고, 대중국 수입도 5.5%에서 17.7%로 증가하여 중국은 한국의 제1위 교역상대국으로 자리 잡았다. 교역상대국 변화에 있어 최근의 두드러진 특징은 중국과 ASEAN을 비롯한 개도국이 한국의 무역에서 중요한 위치를 점하게 된 점이다. 이러한 주요 원인은 한국 기업들이 국제적 생산네트워크를 형성하여 국경을 초월한 최적의 입지에서 생산하는 글로벌 아웃소싱(global outsourcing)을 적극 활용하고 있기 때문으로 분석된다.

1960년대 이후 한국의 무역이 급증한 주요 원인은 정부의 정책적 역량, 인적자원, 우호적인 국제무역환경 등에 있다고 할 수 있다. 반세기도 되지 않아 공업화를 이룩하는 과정에서 한국은 적극적 대외지향 발전전략을 취하였고, 수출지원정책은 핵심적 정책수단이었다. 한국의 다양한 무역지원정책은 구체적인 산업정책과 연계되어 정부의 정책과 기업의 경쟁력 강화가 효과적으로 추진되는 결과를 가져왔다. 한국의 본격적 수출지원제도는 1964년에 통합 정리된 수출진흥종합시책을 바탕으로 그 골격이 대체로 완성되었다. 수출진흥종합시책은 그동안 산발적으로 시행되어오던 각종 지원책을 체계적으로 정비하여 정책의 효과를 높이는 것을 목적으로 한 것으로 핵심은 과거의 직접적 수출보조에서 간접적 수출지원으로의 전환이었다. 그 주요 내용은 수출우대금융의 확대, 환율의 평가절하, 조세 혜택, 다양한 행정상 지원제도 등이었다. 특히 수출우대금융제도는 수출업자가 신용장을 제시할 경우 시중금리보다 낮은 금리로 대출을 해주는 중요한 수출인센티브로 역할을 하였다. 또한 한국 정부가 추진·채택해온 기타 무역 관련 제도로는 수출보험제도(1969년 12월), 대한무역진흥공사(1962년 4월), 한국무역협회(1946), 한국수출입은행(1975년) 등이 있었고, 이들 제도는 무역을 촉진하고 해외시장을 개척하는 데 일조하였다.

한국 정부는 강력한 수출지원정책과 여러 무역 관련 제도를 도입하여 수출 확대 및 수입 억제를 위한 노력을 기울였지만, 이와 같은 다양한 무역정책도 환율의 뒷받침이 없었다면 지대한 경제성장의 효과를 발휘하지 못했을 가능성이 크다. 한국의 환율제도는 제도 자체의 변화와 함께 경제성장과 무역과의 관계에 있어서도 시대에 따라 중요

한 변화를 겪어 왔다. 우선, 1980년대 이전까지 한국의 환율은 사실상 미국 달러화에 페그(pegged)되어 경직적으로 고정 유지되었다가, 환율의 시장 결정기능을 제고하기 위해 1980년에 '복수통화바스켓제도'가 도입되었다. 한국의 복수통화바스켓제도는 한국이 경상수지 적자를 지속하던 1980년대 중반까지 통상 문제의 주요한 대상이 되지 않았었다. 그러나 1985년 플라자협정으로 인한 엔화의 급격한 절상, 원화 실질환율의 큰 폭의 절하, 이후 수출품 가격경쟁력 향상에 따른 경상수지 흑자 전환(1986년) 및 확대가 발생하면서 한국의 환율은 미국의 대한국 통상 압력의 주요 대상이 되었다. 1990년 3월부터는 일일변동폭의 제한을 받는 시장평균환율제도가 도입되었으나, 그 경직성으로 인해 여러 절하요인에도 불구하고, 1990~96년 명목환율은 달러당 800원대에서 고평가되고 있었다. 1997년 말 외환위기 발생 이후 환율의 일일변동폭을 완전히 폐지하는 자유변동환율제도가 도입되었고, 이에 따라 실질환율과 명목환율의 간격이 상당히 축소되었다.

전술한 바와 같이 수출은 한국경제 성장의 가장 중요한 원동력이었고, 경제성장기에 환율은 수출에 큰 영향을 미칠 수 있는 변수였다. 1960년대의 수출지원정책에 힘입어 1960년대 실질 GNP 성장률은 연평균 10%를 상회하였다. 1980년대 원화환율이 평가절하되고 실질환율이 지속적으로 상승되면서 1980년대 중반 이후 3년 동안 수출의 급속한 확대와 함께 실질 GNP 성장률이 연평균 12%를 상회하였다. 이후 원화환율이 평가절상됨에 따라 실질 GNP 성장률이 다시 하락하였다. 한국의 환율은 수출에 직접적 영향을 미치고 또 수출의 변화는 경제성장률에 직접적 영향을 미쳤다. 수출입에 영향을 주는 다양한 요인에도 불구하고 환율은 직접적 효과를 끼치는 주요 요인이었다.

그러나 1997년의 외환위기를 전후하여 최근까지 환율이 한국의 수출 및 경상수지에 미치는 영향은 과거 정부주도 대외지향경제시대와는 다른 양태를 뚜렷이 보이고 있다. 자유변동환율제도로 이행한 이후부터는 환율정책의 효과가 제한적일 수밖에 없다. 최근의 실증분석 결과들은 1990년대에 들어 무역과 환율 간의 관계에 있어서 한국의 수출과 경상수지의 환율탄력성이 크게 하락하는 추세를 보여주고 있다. 또한 외환위기 이후 실질실효환율이 2008년까지 추세적으로 하락해 왔음에도 불구하고 금액이나 물량 기준으로 측정한 수출은 오히려 20% 내외의 높은 증가율을 유지해오고 있다. 환율 하락으로 인한 가격경쟁력 약화에도 불구하고 수출이 증가된 이유는 한국수출품에 대한 해외수요 증대, 품질・디자인 등 비가격경쟁력 강화가 주요인으로 해석된다.

지난 60년간 국제무역체제와 관련한 한국의 대외경제정책에도 여러 변화가 발생하였다. 첫 번째로 1967년 4월 한국은 GATT에 가입하여 전 세계적인 자유무역체제에 편입됨으로써 대외지향적 경제체제를 공고히 하였다. 이를 기반으로 한국은 수출산업의 성공적 육성을 통해 경제발전을 위한 토대를 구축하였지만, 실제로는 수출산업 공업화에 중점을 둔 결과 수입에는 많은 제약을 두고 있었다. 이러한 한국의 성장전략은 1980년대를 거치면서 한국경제의 성장과 더불어 미국, EU 등 주요 교역국과의 통상마찰의 요인이 되었다. 1980년대에 들어 시장 친화적 경제정책(시장 개방, 탈규제화, 무역자유화)을 추진하던 한국은 케네디라운드 때와는 달리 우루과이라운드(1986년 9월~1994년 4월)의 개시와 협상기간 중 적극적 역할을 수행하였다. 1995년 세계무역체제(WTO) 출범 이후 한

국은 상당한 수준의 관세양허를 하였고, 수출 및 생산 보조금 철폐의무를 지고, 서비스 산업을 양허하였다. WTO 체제 출범 후 선진 및 개도 회원국의 상당한 수준의 관세 철폐로 인해 한국의 제조업은 새로운 수출기회를 맞이하였다. 서비스업의 경우 78개 부문(총 155개 중)의 양허에도 불구하고 금융·통신 서비스 등 핵심 서비스부문의 양허폭이 크지 않아 그 영향은 제한적이었던 것으로 분석된다.

1990년대 경제자유화가 적극 추진되기 전까지만 해도 통상정책에 있어 한국은 대부분 수세적이고 피해자적인 입장을 견지하였다. 이러한 이유는 전술한 바와 같이 한국이 수출을 촉진하고 수입을 억제하는 정책을 유지해왔기 때문이다. 1980년대 미국과의 통상마찰에서 수세적 입장을 견지할 수밖에 없었던 한국은 경제자유화의 지속 추진 및 1990년대 중반의 WTO 출범과 함께 통상마찰에 있어 더욱 적극적인 자세를 취하는 정책전환을 하게 된다. 1997년 한국은 WTO 체제 가입 이후 처음으로 WTO 분쟁패널기구를 통해 미국을 상대로 컬러TV 및 반도체 반덤핑조치를 제소하면서 분쟁해결절차를 적극적으로 활용하기 시작하였다. 최종 결과는 양자 간 합의로 해결을 보았지만, WTO 분쟁해결기구 활용은 한국의 통상정책이 과거의 수세적·피해자적 입장에서 적극적·공세적 입장으로 전환되었음을 의미한다.

1999년부터 최근까지 한국의 통상정책에 있어 주목해야 할 변화는 그동안 선호하던 전통적인 다자주의 통상정책에서 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)으로의 전환이다. FTA 중심의 통상정책 전환요인은, 첫째 주요국들의 적극적인 FTA 체결 경쟁심화로 인한 차별 방지, 둘째는 기존 시장 유지 및 신시장 개척, 셋째 적극적인 시장 개방과 자유화를 통한 국가경제사회시스템 전반에 걸친 선진화 필요성 등에 있다. 한국은 1999년 12월 칠레와 첫 FTA 협상을 개시하여 2002년 10월 타결(2004년 4월 발효)하였다. 이후 한국 정부는 2003년 9월 동시다발·거대경제권을 골자로 'FTA 추진 로드맵'을 발표하고, 그동안 경쟁국에 비해 뒤처졌던 FTA를 더욱 적극적으로 추진하였다. FTA 추진방식 및 내용에서도 상품·서비스·농업·지식재산권·경쟁 등을 포함하는 포괄적이고 높은 수준의 협상을 추진하였다.

2003년에 채택된 FTA 추진 로드맵에 따라 한국은 2010년 1월 기준 총 7개의 FTA가 체결되었고, 5개의 FTA가 발효되었다. 그중에서도 한국은 한·ASEAN FTA(기 발효), 한·인도 FTA(기 발효), 한·미 FTA(2007년 4월 2일 타결), 한·EU FTA(2009년 10월 가서명) 등을 적극 추진하여 당초의 목표에 맞는 FTA 추진성과를 거둔 것으로 평가된다. 따라서 적극적인 FTA 추진정책을 활용한 선진통상국가 지향에 대해서는 긍정적 평가를 할 수 있다. 그러나 FTA와 국내 산업구조조정의 조화롭고 효과적인 운용, 중소기업 및 농업의 경쟁력 강화, 성장동력 확충 등 대내외 정책의 시너지 효과 극대화는 해결해야 할 과제로 남아 있다. 또한 향후 한·미 및 한·EU FTA 발효 이후 농업과 서비스 부문의 추가 개방, 한·중 및 한·일 또는 한·중·일 FTA 추진도 중요한 과제이다. 1990년대 중반 이후 많은 국가들이 적극적으로 FTA를 추진하였지만, 그 성과는 국가마다 상이한 것으로 나타나고 있다. 결국 이는 정부·기업·근로자 등 경제주체가 얼마나 대외개방의 긍정적 효과를 극대화하고 부정적 효과를 극소화하려는 노력을 함께 경주했는가에 달려 있다고 하겠다.

대내외 직접투자의 개방

제4장에서는 투자정책의 변화와 성과를 중심으로 기술하면서 외국인직접투자정책 및 해외직접투자정책의 변화와 그 경제적 효과에 초점을 맞추었다. 한국은 경제개발 초기단계에서 외국인직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)와 해외직접투자 등 대내외직접투자에 대해 폐쇄적인 정책을 취하였다. 외국인직접투자는 차관에 비해 선호도가 떨어졌고, 해외직접투자는 자본유출로 해석하여 억제하는 정책을 실시하였다. 1996년 OECD 가입 및 1997년 외환위기를 겪으면서 FDI 자유화정책이 실시되었고, 해외직접투자의 경우 1980년대 중반부터 경상수지 흑자 및 생산비용 상승 대응 차원에서 자유화가 추진되었다. 한국의 대내외 직접투자의 개방정책은 세계화(globalization)를 적극 활용한 능동적 대응의 결과가 아닌, 대내외적 요인에 의한 수동적 정책의 결과로 분석되기도 한다.

외국인직접투자 분야는 정책의 변화를 도입기(1960~83), 전환기(1984~97), 촉진기(1998년 이후)로 구분하고, 외국인투자 자유화 확대, 「외국인투자촉진법」, 투자유치 담당기구를 중심으로 기술하였다. 아울러 정책의 변화에 따른 외국인투자유치실적, 외국인투자의 경제적 효과에 대한 이론을 배경으로 한국경제에 끼친 파급효과를 분석하였다. 외국인투자 촉진기에는 정책에 있어 현저한 변화가 있었다. 외국인투자업종의 추가 개방, 「외국인투자촉진법」 제정, 적대적 M&A 허용, 그리고 부동산시장이 전면 개방되었다. 또한 외국인투자가에게 투자상담에서 합작업체 알선, 생활정책 지원 등 원스톱(one-stop) 서비스가 제공되기 시작하였다. 특히 1998년 11월 적극적으로 외국인투자를 유치하기 위해 「외국인투자촉진법」이 시행되었다. 새로운 「외국인투자촉진법」의 특징은 광범위한 투자인센티브의 제공이다. 조세인센티브, 재정지원인센티브, 외국인투자지역 인센티브, 지자체의 외국인투자유치활동에 대한 국가의 지원이 강화되었다.

이러한 정책의 변화는 FDI 급증으로 연결되었고, 유치금액이 1999년과 2000년에 연간 약 150억달러(신고액 기준)를 넘어서는 등 1962~2008년 총 FDI 유치는 43,426건의 1,490억달러를 기록하였다. 외국인투자가 한국경제에 미치는 효과는 다양한 연구에서 긍정적인 것으로 나타나고 있다. 특히 거시경제적 측면에서 외환보유고 증진, 생산・고용・수출의 증대가 발생하였고, 미시경제적 측면에서 기술이전, 생산성 파급, 경쟁 제고, 구조조정 촉진, 선진경영기법 도입효과 등이 발생한 것으로 나타나고 있다. 한국경제에 끼친 FDI의 긍정적 효과와 실적에도 불구하고, 한국의 투자유치 잠재력은 여러 요인에 의해 부진한 것으로 나타나고 있다. 노사관계 등 투자환경에 영향을 주는 다양한 요소에 대한 지속적 개선은 중요한 과제이다.

제4장의 두 번째 분야는 해외직접투자정책의 변화와 성과이다. 한국의 해외직접투자정책의 변화를 도입단계(1968~74), 기반 조성단계(1975~79), 장려단계(1980~85), 활성화단계(1986~93), 자유화단계(1994~현재)로 구분하여 분석하였다. 1980년대 및 90년대 초반을 거치면서 해외자원개발, 국제수지 흑자 해소, 통상마찰 감소, 임금상승에 따른 경영악화 방지 차원 등에서 해외직접투자 자유화에 대한 필요성이 제기되었다. 전반적으로 한국의 투자정책은 1980년대를 기반으로 하여 1996년 OECD 가입과 함께 본격적인 자유화정

책이 추진되었고, 1997년 외환위기를 거치면서 자유화단계를 넘어서는 촉진단계로 진입하였다. 1994년 이후 해외투자금액은 급격히 증가하였고, 1997년 외환위기로 주춤하다 2000년에는 50억달러를 상회하였고, 금융위기를 맞은 2008년에도 217억달러에 달하였다. 한국의 지역별 해외투자 현황(누계 기준, 1968~2008년)을 보면 대아시아 지역 투자가 약 48%의 비중을 차지하여 북미(23%), 유럽(15%)을 앞지르고 있다. 업종별로 보면 최근 해외자원개발을 위한 투자가 증대되었고, 2004년 이후 제조업은 비중이 감소한 반면, 도소매·금융 등 서비스업종에 대한 투자는 증대되고 있다. 한국의 해외투자가 한국경제에 미치는 영향에 대한 분석을 종합해 보면 한국의 해외직접투자가 산업공동화를 초래한다는 뚜렷한 근거는 없으며, 최근의 데이터를 사용한 분석 결과는 해외직접투자가 국내 자본 및 수출 증대에 오히려 긍정적인 효과를 가져온 것으로 나타났다.

경제협력

제5장에서는 한국이 그동안 추진하였던 양자협력, 지역협력, 개발협력을 중심으로 분석한다. 양자협력은 미국, 일본, 중국, EU 등 주요국과의 협력을 중심으로 기술하고 있고, 지역협력은 1980년대와 90년대를 거치면서 한국이 새롭게 추진한 APEC, 동아시아 경제협력, ASEM 등을 바탕으로 분석하고 있다. 개발협력은 1990년대 이후 국제적 책임수행에 부응하기 위해 추진된 내용과 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입을 중심으로 제시되어 있다. 양자관계에서 한·미, 한·일, 한·중, 한·EU를 중점적으로 기술한 이유는 이들 국가와의 관계가 한국의 경제발전과정에 어느 나라보다도 지대한 영향을 끼쳤다고 판단되었기 때문이다. 특히 한국이 전쟁을 극복하고 경제재건의 기틀을 마련하는 데 중요한 바탕이 된 한·미 관계는 대미경제원조 의존기(1945~61), 경제관계 밀착기(1962~79), 경제갈등 표출기(1980~97), 새로운 협력모색기(1997~현재)로 분류된다.

미국과는 달리 일본과의 협력관계는 광복 이후 20년간의 공백기를 거친 다음 1965년의 국교 정상화를 계기로 심화되었으며, 일본 정부의 개발자금 공여는 한·일 양국 간 무역과 투자 증대의 활로가 되었다. 한편, 중국과의 공식적인 양자 경제협력관계는 1992년 국교가 수립된 이후 본격화되었고, 2008년 현재 중국은 한국의 최대 교역국 및 최대 투자대상국으로 성장하였다. EU 역시 2009년 FTA 가서명을 완결하고 현재 발효를 기다리고 있어 양자 경제협력의 주요 당사국으로서의 입지를 확대해나가고 있다. 정부수립 이후 60년간 지속된 주요국과의 양자협력 심화 및 확대와는 달리 한국의 지역경제협력의 역사는 상대적으로 짧다고 할 수 있다. 한국의 지역협력정책의 전개는 대내적으로는 1980년대 초반부터 시작된 대외개방정책과, 대외적으로는 NAFTA와 같은 지역주의의 확산이라는 세계경제환경의 변화와 관련이 깊다. 1989년 한국은 아시아·태평양 지역 회원국 간의 경제협력을 도모하기 위해 구성된 APEC의 창설을 주도하였으며, 1997년 아시아 금융위기로 한국은 동아시아 경제협력 강화를 추진하였다. 1997년 아시아 금융위기 이후 한국은 ASEAN과 한·중·일 3개국이 연합된 ASEAN+3를 중심축으로 하는 동아

시아 경제협력, ASEAN과의 FTA 추진, 동아시아 국가들과 EU 회원국들을 연계하는 범지역적 성격을 가진 ASEM 등에 참여하여 한국경제의 지속성장과 동반성장을 위한 노력을 경주하고 있다.

한편, 개발협력에 있어, 한국 정부는 1987년 대외경제협력기금(EDCF)을 조성함으로써 개발협력이 한국경제협력의 한 축으로 편입되는 계기를 마련하였다. 이후 한국은 신흥원조공여국(emerging donor)으로서 ODA를 지속적으로 증대시켜왔다. 한국정부는 DAC 가입(2009년 11월 25일)을 계기로 범정부 차원에서 국제규범에 부합한 원조정책 및 제도 개선을 본격적으로 추진할 예정이다. 특히 세계 최빈국에서 신흥원조공여국으로 부상한 한국은 향후 한국형 개발협력모델의 기반을 확대하고, 국민적 지지와 참여 확대를 바탕으로 대외원조정책의 체계화와 제도적 기반 강화를 위한 제반 정책에 집중할 필요가 있다.

농업 개방

지난 60년간 한국의 농업은 GDP 대비 비중이 점차 감소하여 제1산업의 위치를 제조업과 서비스업에 넘겨주면서 점진적으로 축소・조정되어 왔다. 국내총생산(GDP)에서 차지하는 농림어업의 비중은 1960년 37.5%에서 2008년 2.5%로 감소하였고, 농가인구 비중도 1960년 58.3%에서 2008년 6.6%로 감소하였다. 그러나 총생산 대비 비중 및 인구 감소와는 달리 농림어업의 절대적 생산은 비약적으로 증가해 1970년 약 1조원에서 2008년 약 42조원으로 증가하였다. 농림어업의 수출은 1970년 2.2억달러, 2008년 44억달러로 증가하였으나, 수입이 4.7억달러에서 232억달러로 늘어나 2008년 현재 농림수산물의 무역수지 적자는 188억달러에 이르고 있다.

제조업의 무역 및 투자 분야와 마찬가지로 지난 60여 년간 다양한 농림수산정책이 있었지만, 경제성장에 필요한 외환 축적이나 물가안정, 소비자 보호, 농업인의 소득보전 등 경제정책의 목표와 우선순위에 따라 농림수산분야의 시장 개방 및 관련 통상정책도 변해 왔다. 제6장에서는 시대별로 6・25 전쟁 전후 농산물 무역정책과 잉여농산물의 도입, GATT 가입과 개방농정 추진, 한・미 통상마찰과 GATT의 국제수지보호조항 졸업, UR농업협상의 타결, 관세화유예 연장, 최근 동시다발로 추진된 FTA 정책 추진과 농업개방에 대해 논의하고 있다. 1980년대 후반의 한・미 통상마찰 및 GATT 국제수지(BOP)조항 졸업으로 인한 농산물 수입자유화 예시계획을 한국 농업의 본격적 시장 개방의 시작으로 볼 수 있다. 그러나 국민 전체에 대해 개방이 농업에 미치는 영향에 대해 각인을 시킨 것은 WTO 출범과 UR 농업협상의 이행이라 할 수 있다. 비록 핵심 주곡인 쌀은 관세화유예를 획득했지만, 그 외 모든 농축산물은 비관세장벽이 철폐되고, 관세로만 국경을 보호할 수 있는 상황이 되었다. 특히 농정의 주요 수단인 농업보조금의 지급수준도 WTO에 양허되어 회원국의 감시를 받게 됨으로써 UR 협상 이행은 정책제약으로 작용하였다.

UR 농업협상의 이행이 본격적으로 된 1995년 이후 농림업생산액, 호당 경지규모, 자

본집약도, 농가판매가격지수, 농림산물 수출입, 경지면적 등 농업 관련 거시지표를 중심으로 국내 농업에 준 파급영향이 분석되었다. UR 이후 농업생산의 증가보다는 농산물 가격의 상승으로 인해 농업총생산액이 증가하였으며, 자본집약도는 수입 개방 이후 큰 폭으로 증가하였다. UR 이후 농산물 수입이 크게 증가하였으나, 국내 농업에 미친 영향은 제한적인 것으로 분석되었다. 그 원인으로 수입 증가의 대부분이 국내 수급의 과부족에 따른 것이고, 국내외 농산물의 품질 차이 및 불완전 대체성으로 인해 국내 가격의 하락과 생산 감소의 폭이 적었던 것 등을 들 수 있다. 따라서 UR 농업협상의 결과 실제로 한국 농업에 끼친 부정적 영향은 우려와는 달리 크지 않았던 것으로 분석되었다.

2000년대 농업 개방으로는 한국 최초의 FTA인 한·칠레 FTA, 2004년 쌀협상과 이로 인한 관세유예, 그리고 2007년 한·미 FTA 협상의 타결 등이 중요한 사례라고 할 수 있다. 한·칠레 FTA는 한국 최초의 FTA 협상으로 농업계의 거센 반발로 우여 곡절 끝에 2004년 4월 발효되었다. 그러나 현재 발효 6년이 되어 가지만 당시 농업계가 주장했던 국내 농업의 붕괴는 일어나지 않았고, 오히려 과도한 피해보상이 이슈가 되고 있다. 한국은 2004년 쌀협상을 통하여 2005~14년까지 10년간 관세화를 다시 유예하되 대신 최소시장접근물량(MMA)으로 2005년 약 22.6만톤에서 시작하여 2014년 약 41만톤까지 매년 균등 중량해 수입하게 되었다. 쌀협상 결과 관세화유예 재연장이 되었지만, 당초 목적과는 달리 쌀산업의 경쟁력 개선이나 구조조정이 이루어지고 있다는 뚜렷한 사실을 찾기 어렵다는 지적이 많다. 협상 당시 DDA 농업협상의 시장 개방 폭이 불확실한 가운데 급격한 쌀 수입 가능성을 우려하여 10년 유예를 결정했으나, 최근 DDA 농업협상의 윤곽이 들어나고 국제 쌀가격이 높아져 조기 관세화에 대한 이슈가 제기되고 있다. 쌀이 한국의 정치·경제·사회에서 차지하고 있는 중요성이 매우 크지만, 2015년 쌀 관세화 전환에 대한 국민적 인식과 함께 조기 관세화에 대한 공감대 형성이 중요한 상황이다.

특히 한·미 FTA에서의 농업부문 개방은 한국이 체결한 기존 FTA 중 가장 높고 포괄적인 수준의 FTA이다. 쌀과 일부 품목을 제외하고 대부분의 품목이 관세 인하 및 철폐의 대상이 되어 대폭적인 농업 개방이 합의되었다. 개방에 따른 농림수산분야의 피해보상, 구조조정, 경쟁력 강화는 한국경제가 안고 있는 쉽지 않은 과제이다. 지난 60년 중 실제 농업부문의 의미 있는 시장 개방은 1980년대 중반 이후 최근까지 30여 년간으로 볼 수 있고, 동 기간 동안 농업부문의 시장 개방이 확대될 때마다 한국 사회는 농업계의 커다란 반발에 직면하였다. 그러나 시장 개방에 따른 농업부문의 실제 피해는 예상되었던 우려보다 크지 않은 것으로 분석되었다. 한국 농업의 농업보호 수준을 세계와 비교할 때 여전히 높은 수준에 있는 것도 사실이다. 무역자유화의 진전에 따라 농업의 무역장벽도 점차 낮아질 것으로 전망되는 상황에서 소비자 후생과 농업이 가지는 비교역적 기능 측면에서 한국 농업의 적절한 보호 수준을 설정 유지하는 것은 한국경제에 맡겨진 결코 쉽지 않은 과제이다. 또한 농업이 갖고 있는 전략적 측면과 산업으로서의 경쟁력 향상과의 균형 맞추기도 농업 개방에 대한 국민적 공감대 형성과 함께 어려운 과제라고 하겠다.

서비스 개방

제7장에서는 한국의 서비스 개방을 1980년대부터 시대・모드별로 살펴 보면서, 그중에서도 특히 통신・유통・문화 서비스를 중심으로 분석하였다. 서비스산업 개방정책은 서비스산업에 대한 다양하고 복잡한 국내 규제를 어떤 방식으로 어느 범위와 깊이로 추진하는지에 따라 경제적 효과를 달리한다. 1980년대는 모드 2 자유화, 1990년대는 모드 3 개방, 그리고 2000년대 서비스 개방 논의는 DDA 협상과 한・미 FTA 서비스개방이 핵심이라고 할 수 있다. 한국에서 서비스 개방은 1980년대 중반 미국이 유통과 통신 분야에서 제기한 통상 압력으로 인해 일반인들의 관심을 불러일으켰지만, 실제로는 1980년대 초 정부가 자발적으로 실시한 개방화정책에서 비롯되었다. 해외여행 자유화를 통한 관광서비스 개방(모드 2), 해외유학 자유화를 통한 교육서비스의 부분적 개방, 도소매업 투자 제한 완화를 통한 유통서비스의 부문적 개방이 여기에 포함된다.

서비스시장 개방의 경제적 효과를 기준으로 볼 때 의미가 가장 큰 분야는 모드 3에 대한 개방이다. 이런 의미에서 볼 때 한국의 본격적인 서비스시장 개방은 1990년대부터 추진되었다고 볼 수 있다. 1993년 6월 외국인투자개방5개년계획이 준비되어 투자업종의 자유화가 추진되었고, 1996년 OECD 가입을 계기로 「외자도입법」이 개정되면서, 외국인 투자 자유화 수준을 선진국 수준으로 만들기 위한 적극적인 노력이 이루어졌다. 게다가 1998년 이후 경제개혁이 급속히 진행되면서 모드 3에 대한 자유화조치가 단행되어 서비스산업 투자에 대한 제약이 상당히 완화되었다. 한국의 서비스 개방 수준이 DDA플러스를 달성한 사례는 2007년 4월에 타결된 한・미 FTA 협상을 통해서였다. 한・미 FTA는 네거티브(negative) 방식과 래칫(ratchet) 방식이 채택되어 서비스 개방을 촉진하고 정책의 신뢰성을 높였으며, 모드 3의 경우 통신・방송・법률・회계 등 주요 생산자 서비스분야에서 자유화가 합의되었다. 또한 엔지니어링, 건축설계, 수의사 등의 분야에서 상호인정(MRA)을 위한 작업반 구성에 합의하였다.

주요 서비스업 개방은 1980년대 이후부터 서비스시장 개방의 중심에 있던 통신, 유통, 영화상영 등 문화산업에서 추진되었다. 통신서비스는 한・미 FTA 협상(2006~07)에서도 기간통신사 지분제한이 주요 쟁점이 되는 등 1980년대 중반 이후부터 미국의 통상압력이 집중되었던 분야이다. 한국의 유통시장 개방은 1980년대 초부터 부분적으로 이루어졌고, 1988년 이후 시행된 3단계 대형유통업 개방확대계획은 우루과이라운드를 염두에 두고 이루어진 조치였다. 한국은 우루과이라운드에서 약속한 대로 1996년 유통서비스시장을 개방하였고, 이에 따라 동 분야에 대한 외국인투자가 철폐되면서 까르푸, 월마트 등 외국 대형유통기업의 진출이 이루어졌다. 1998년에는 소매업에 대한 실질적인 전면 개방까지 이루어져, 현재 도소매서비스에 대한 외국인투자 제한은 일부 업종에 대한 경제적 수요심사(ENT)만이 남아 있다. WTO 출범 이후 한국의 문화서비스산업에 대한 대폭 개방이 추진된 것은 한・미 FTA협상이다. 특히 쟁점이 되었던 한국의 스크린쿼터는 한・미 FTA 협상이 개시되면서 2006년 146일에서 73일로 축소되었고, 동 수준이 Annex Ⅰ에 현재유보되어 있다. 또한 방송쿼터가 완화되고, 지식재산권분야는 TRIPS보다 강화되었다.

한국의 서비스산업은 선진국과 비교하여 생산성이 낮고 소매, 음식·숙박업 등 자영업의 비율이 높은 구조적인 문제에 직면해 있다. 이와 함께 한국은 서비스산업의 낮은 국제경쟁력으로 인해 만성적인 서비스수지 적자를 지속하고 있다. 최근 전 세계적으로 경제의 서비스화가 급속히 진행되고 있는 가운데, 최종재생산에 서비스 중간투입이 증가하고 있다. 한국은 경제개발 초기단계부터 제조업 중심으로 성장을 하여 서비스산업 발전은 소홀할 수밖에 없었다. 선진국 진입을 위한 산업고도화, 양질의 고용창출을 위한 서비스산업의 생산성 향상 및 수출경쟁력 강화, 서비스수지 개선은 한국경제의 지속 가능한 성장을 위한 중요한 과제가 되었다.

금융 개방

제8장에서는 한국의 금융 개방정책의 변화, 금융 개방의 거시·미시적 효과, 금융 개방과 경제위기, 금융위기 대응방안, 국제 금융협력에 대해 기술하고 분석한다. 본고에서의 금융 개방은 외환자유화와 금융시장 개방을 포괄하는 내용에 초점을 맞추었다. 외환자유화는 통상적으로 외환거래를 동반하거나 유발하는 대외거래 전반에 대한 자유화를 포함하는 개념이다. 본고에서는 특히 경제적 중요성으로 인해 외환자유화 중 자본자유화에 초점을 맞추어 분석하고 있고, 외환관리제, 외환자유화 도입 및 확대, 외환위기 이후의 외환자유화를 시대에 따라 구분하여 설명하고 있다. 한국의 초기 외환제도는 여타 개도국과 마찬가지로 대외거래에 필요한 외환을 관리하는 것에 정책의 목표를 두었다. 1960년대 초 외화 관련 법령이 「외국환관리법」으로 통합 일원화되었고, 동법의 시행을 계기로 외환정책 수립 업무가 한국은행에서 정부로 이관되었다. 1980년대와 1990년대는 외환자유화의 시작과 확대가 진행된 시기이다. 1980년대 무역규모가 확대되고 통상 압력이 증대되는 등 대내외 경제여건의 변화에 대응하기 위해 환율제도의 변경과 함께 외국인의 증권투자를 허용하는 자본시장 개방이 추진되기 시작하였다. 1990년대 들어와서는 외환 및 자본 자유화를 더욱 적극적으로 추진하게 되어, 1992년 1월에는 외국인의 국내 상장주식 직접 취득을 허용하였다.

OECD 가입과 1997년 외환위기 이후 한국은 금융제도 발전의 필요성 또는 IMF 관리체제하에서의 제도개혁 요구에 따라 자의반 타의반으로 급속한 자본자유화를 추진하게 되었다. 1998년 제1단계 외환자유화계획이 발표되어 자본자유화가 명시적인 정책목표가 되었고, 2001년 1월부터는 제2단계 외환자유화조치를 시행하여 개인의 대외지급한도가 폐지되었고, 해외차입 및 해외직접투자에 대한 규제가 완화되었다. 2002년 4월부터는 한국을 동북아 금융중심지(financial hub)로 육성하기 위한 '3단계 외환시장 중장기 발전방향'이 제시되어 금융산업발전을 위한 적극적 외환자유화가 추진되었다.

금융시장 개방은 국내시장을 해외에 개방하는 것을 의미하고, 구체적으로는, 첫째 해외금융기관들의 국내 영업활동을 허용하고, 둘째 국내 소비자가 해외시장에서 금융상품을 구매할 수 있도록 허용하는 조치를 가리킨다. 금융서비스 개방은 전술한 '서비스 개방'과 마찬가지로 금융서비스 측면에서 '모드 1, 2, 3, 4' 규제에 대해 양허 범위와 폭을

조정 또는 폐지하는 것을 말한다. 한국의 금융서비스시장 개방 역시 OECD 가입(1996)과 외환위기(1997)로 인해 빠르게 진행되었다. 외환위기를 계기로 금융시장 개혁 및 개방이 큰 폭으로 단행되었지만, 건전성 강화 차원 및 시장모니터링 차원의 조치들은 계속 잔존하고 있다.

신고전파 성장이론에 따르면 금융 개방으로 자본이동이 자유롭게 되면 선진국의 풍부한 자본이 신흥국으로 유입되어 이들 국가의 경제성장을 촉진하게 된다. 그러나 다양한 실증분석 결과를 종합해 보면 자본자유화가 경제성장에 미치는 긍정적 효과에 대한 증거가 명확하지 않은 것으로 나타나고 있다. 미시적 측면에서 자본자유화가 경제에 미치는 영향은 장점과 단점이 교차한다. 금융시장 개방의 경제적 효과의 경우 모형의 설정, 변수, 시기 등에 따라 상이한 결과를 보여주고 있고, 긍정·부정적 효과가 혼재되어 있다. 2008년 들어 발생한 금융위기로 인해 금융규제 강화에 대한 목소리가 지지를 받고 규제 강화조치들이 각국별 또는 G20을 통한 국제공조를 통해 추진되고 있다. 미국발 금융위기는 금융 개방과 미국형 투자은행을 모델로 금융허브를 추진하던 한국으로 하여금 금융개방정책과 개혁을 돌아보게 하는 계기를 제공하였다. 한국의 높은 금융시장 개방은 개방을 통한 금융선진국 달성 목표를 위해 추진되었지만, 급속한 금융 개방은 경제 전반에 걸친 긍정적 또는 부정적 결과도 발생시킨다. 2007년부터 발생하여 2008년 전 세계로 확산된 서브프라임 사태, 금융위기, 이에 따른 경제위기의 과정을 보면 적절한 감독체계가 결여된 금융 개방이 초래할 수 있는 위험의 결과를 알 수 있다.

미래 과제

지난 60년간 한국경제가 세계에 보여준 경제기적은 한국의 대외개방정책과 그 성과의 역사라고 해도 과언이 아니다. 한국은 지난 60년간 대외개방을 개혁의 수단으로 활용하였고, 개방정책을 실시한 국가 중 대표적인 성공사례 국가로 꼽히고 있다. 수입대체정책에서 수출지향정책으로의 전환, 수입선다변화정책, 적극적 개방정책으로의 전환, 세계화, 다자체제·자유무역 등을 시대별로 추진하면서 경제성장이 대외개방체제에 의존하는 구조가 확립되었다. 한국경제의 성장이 개방과 이에 따른 도전과 극복의 결과이고, 한국이 개방정책의 성공사례임에도 불구하고, 한국의 개방정책은 여러 과제에 직면해 있다. 2008년과 2009년을 휩쓸고 있는 경제위기에 따른 세계적 보호무역주의 움직임, 개방정책으로부터 피해를 입거나 혜택에서 소외된 경제주체의 반발, 새로운 개방체제의 방향 정립 등이다. 지속적 개방을 추진하기 위한 국민적 합의 유도, 개방과 신성장동력산업의 연계, 이와 함께 양질의 지속적 고용창출은 시급한 과제이다. 게다가 갈수록 심화되고 있는 기후변화 이슈, 이에 대응한 환경규제와 그 결과 발생할 수 있는 국제무역체제의 변화에 대한 대응도 한국이 직면한 새로운 과제 중 하나이다.

第1回
輸出の日
記念式典

제2장

대외경제정책의 전개와 발전과정

제1절 | 서론

한국의 경제성장은 대외경제정책과 동태적으로 연계되면서 이루어져왔다. 한국경제는 대외지향적 성장전략과 더불어 급속도로 발전했으나, 그 내용은 시대에 따라 변화해왔다. 한국은 2차 세계대전의 종료와 함께 일제 식민지배로부터 독립을 쟁취하였으나 민족분단을 경험하게 되었고 곧이어 1950~53년 동안 민족상잔의 6·25 전쟁을 겪게 되었다. 휴전 이후 한국은 전쟁의 복구에도 불구하고 세계 최빈 농업국가에 속해 있었다. 그러나 1962년 제1차 경제개발5개년계획을 시작으로 대외지향정책을 일관되게 추구하여 선진국에 비해 빠른 속도로 공업화를 달성하였다.

한국은 대외통상환경의 변화에 기민하게 대응하면서 수출주도형 성장전략과 대외개방정책을 상승효과가 발생하도록 배합하여 세계은행이 찬사를 보낸 동아시아 경제기적(East Asian Miracle: World Bank[1996])의 주역이 되었다. 한국은 정부가 수립되던 시기에는 최빈국에 속했으나 60년이 지난 2008년에는 경제규모 세계 13위권, 통상규모 세계 10위권의 경제대국으로 발전하였다. 지난 60년 동안 한국이 추구한 대외경제정책의 기본방향은 수출주도형 대외지향기조 아래 국내시장을 점진적으로 개방하고, 21세기를 전환점으로 전 세계적인 무역과 투자 자유화의 대조류(emerging mega-trend)에 적극적으로 동참하여 선진통상국가의 반열에 진입하는 데 있었다.

본 장의 기본적 목적은 한국경제의 발전과정을 시대별로 대외경제정책의 전개와 연관하여 설명하는 데 있다. 특히 본 장은 정부 수립 이후 60년이 지난 시점에서 한국의 대외경제정책이 발전해온 경로를 되돌아보고, 앞으로의 대외경제정책의 도전과 그 대응방향을 제시하고자 한다. 본 장은 이후 이어지는 장들을 포괄하는 장으로서, 더 큰 그림 속에서 한국의 대외경제정책이 대내외적 요인에 따라 어떻게 변화해왔는지 살펴보고, 향후 대외경제정책의 도전요인과 대응방안을 모색하고자 한다.

한국경제의 발전과정과 대외경제정책의 동태적 연계과정은 개략적으로 10~20년 주기의 변환과정을 통해 서술하여 볼 수 있다. 본 장에서는 구체적으로 2차 세계대전 이후 세계무역체계가 변모되어온 과정을 외생적 여건으로 놓고 한국이 준선진통상대국으로 발전한 과정, 동원된 주요 정책수단 및 그 효과를 조명하고, 21세기 선진통상대국으로서

한국의 정책과제를 제시하고자 한다.

본 장의 목차와 서술내용은 다음과 같이 연대별로 경제발전과 대외경제정책의 연관관계를 중심으로 구성되어 있다. 제2절에서는 일제로부터의 독립과 6·25 전쟁 이후 50년대 후반까지 미국의 일방적 원조경제 의존시대(1948~60)를 기술한다. 제3절에서는 1960년대 당시 수많은 신생독립국들이 채택한 대내지향정책과는 판이한 한국의 대외지향 공업화와 그에 동원된 각종 유인제도, 행정지원 체제를 논의한다. 또한 1970년대 정부주도의 중화학공업화정책으로 인한 산업고도화시대의 개막을 다루고, 특히 산업보호적 차원에서 대외개방을 유예하면서 빠른 속도로 성장한 고도성장시대(1962~90년대 중반)를 시동한 측면을 강조하고자 한다.

제4절에서는 1980년대 이후 1997년까지 국내경쟁을 유발하고 선진국의 개방 압력을 수용할 필요성에 직면하면서 한국이 수입자유화를 통한 개방체제로 전환하는 과정을 설명한다. 아울러 미국주도의 세계경제의 글로벌화와 세계화 시대흐름을 타고 다자주의에 동참하기 위하여 더욱 깊고 폭넓은 개방경제 진입을 가속화하게 되었으나 1997년의 아시아 금융위기를 계기로 IMF 관리체제로 편입됨을 설명한다. 제5절에서는 1997~2008년간 IMF 체제 아래 '고통스러운' 대외개방형 구조조정과 세계적으로 등장하는 지역주의에 대응하여 한국이 동시다발적 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 추진한 성과를 설명하고, 아울러 글로벌 경제시대의 경제선진화 추진의 필요성을 설명한다. 그리고 마지막 절에서 본 장의 결론을 맺는다.

제2절 | 경제재건시대

경제발전을 위한 한국의 초기 조건(initial conditions)은 매우 열악하였다. 광복 이전에 일본은 한국을 식량공급처 및 소비재 수출시장으로 철저하게 이용하였기 때문에 일제 치하에서 한국의 경제발전기반은 매우 불균형적이고 취약하였다(정도영[1966]). 또한 남농북공정책으로 남한의 경제발전기초는 미미한 형편이었으며, 광복 직후 민족분단으로 남한의 경제구조는 더욱 파행적이었다. 설상가상으로 민족상잔의 6·25 전쟁 발발로 인해 한국경제는 더욱 피폐해지고 빈곤의 악순환에 빠졌다. 이에 따라 이 시대의 대외경제정책은 생존을 위한 자급체제 구축 및 수입대체 공업화전략에 초점이 맞추어졌다.

1. 민족분단, 전쟁, 빈곤의 악순환

광복 이후 휴전성립까지 한국경제는 극도의 혼란과 기아가 만연한 상황 속에 있었다. 광복 전후 통화량의 급격한 팽창과 초강성 인플레이션 속에서 한국은 절대적인 식량 부족상황에 직면하고 있었다. 이에 따라 한국은 광복 직후 미국의 원조를 받아 생필품을

중심으로 자급체제 구축에 주력하고, 건설자재와 비료 생산을 촉진하였다. 1945~50년간 미국의 점령지역구호자금(GARIOA)과 경제협조처(ECA) 자금, 그리고 UN에 의한 원조(Civil Relief in Korea: CRICK)를 포함하여 5억 8,500만달러 상당의 구호품과 기타 생활필수품을 원조받아 광복 이후 경제적 혼란기를 수습하였다.[1)]

광복 후 정부가 수립된 1948년까지 한국의 무역정책은 미군정의 관리하에서 면허무역 형태로 이루어졌으며, 그나마 외국인을 중심으로 이루어졌다. 정부가 들어서면서 미군정의 무역관리는 사라졌으며, 외국자본의 침투를 막고 재정수입을 증대하기 위해 과세대상 확대 및 고관세율정책을 수립하였다. 이와 같이 자급체제 구축을 위한 대외경제정책은 6・25 전쟁의 발발과 더불어 중단되었다.

한국은 1950~53년간 민족상잔의 6・25 전쟁을 겪었다.[2)] 6・25 전쟁은 남한의 산업시설을 대부분 파괴하였다. 방적 및 염색 공업의 70%, 화학공업의 70%, 농기구공업의 40%, 고무공업의 10%가 파괴되었으며(김일곤[1986]), 전쟁 이전 생산설비의 42~44%가 전쟁으로 파괴되었다(Kim and Roemer[1979]). 6・25 전쟁이 끝난 1953년 한국의 산업에서 제조업이 차지하는 비중은 불과 9%였으며, 단순제조업의 비중이 1940년대 초반보다 높아졌다.

2. 미국의 경제원조와 대내지향적 경제발전

1953년 휴전 직후 한국은 전쟁으로 파괴된 하부구조와 산업시설의 복구에 중점을 두었다. 1957년까지는 긴급한 공장과 사회간접자본의 복구를 완료하고 동년 중반부터 정책의 초점을 점차 경제안정화 쪽으로 이행하여 갔다.

1950년대 한국 대외경제정책의 기본방향은 대내지향적인 수입대체 공업화정책이라고 할 수 있다. 한국 정부는 이를 통해 내수균형을 위한 최소한의 수입만 허용하고 그 결제는 원조자금을 이용하였다. 또한 수입대체 공업화정책을 수행하기 위해 원화 환율을 평가절상하여 고환율정책을 유지하고, 수입에 강한 통제를 가하였다. 전후 한국은 수입대체 공업화를 통해 제분, 제당, 면방(이상은 三白공업으로 불렸다), 기타 생필품, 시멘트, 피복류 등의 국내 생산체제를 빠른 속도로 정비하였다.

1950년대 한국의 무역정책은 구상무역제도(Back to Back L/C 또는 Escrow L/C: 1952년 5월 실시)로 요약되는데, 이를 통해 수출과 인기수입품목을 링크하였다. 1950년대 한국은 주로 원자재를 수출하여 외화재원을 확보하였는데, 6・25 전쟁이 끝난 1953년 무역규모는 3억 8,500만달러였으며, 수출과 수입이 각각 3,960만달러, 3억 4,500만달러였다(한국개발연구원[1995]). 주종 수출품은 철광석・중석 등 광산물과 식품류였으며, 주요 수입품은 화학제품・원자재・식품류였다. 특히 대미 무역 비중은 1950년 6%대

---

1) 한국은행. 『경제통계연보』, 각년도. 변형윤(1996), p.473에서 재인용.

2) 6・25 전쟁(1950~53) 기간에는 미국과 UN의 여러 기관으로부터 계속 상당한 원조를 받아야 했다(Kim and Roemer[1979], p.34).

에 머물렀으나, 1950년대 중반 이후 대미 수입이 증가하면서 미국은 한국의 최대 교역파트너로서 자리 잡게 되었다.

한국은 전쟁복구와 안정화계획을 자력만으로 이행할 수 없었기 때문에 미국과 UN의 대규모 원조에 의존하였다. 특히 미국의 경제원조는 결정적 역할을 하였다. 〈표 2-1〉에서 보는 바와 같이 미국의 경제원조는 1954년 1억 840만달러였으며, 1957년 3억 6,880만달러로 정점을 기록한 후 한국경제가 호전되기 시작하면서 1960년에 2억 4,520만달러로 감소하였다.

〈표 2-1〉 대한국 원조자금 추이(1953~60년)

(단위: 백만달러, %)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
미국	12.8	108.4	205.8	271.0	368.8	313.6	219.7	245.2
CRIK	158.8	50.2	8.7	0.3	–	–	–	–
UNKRA	29.6	21.3	22.2	22.4	14.1	7.7	2.5	0.2
합계	201.2	179.9	236.7	293.7	382.9	321.3	222.2	245.4
수입	345.2	243.3	341.4	386.1	442.1	378.2	303.8	343.5
원조/수입	58.3	73.9	69.3	76.1	86.6	84.9	73.1	71.4
수입/GNP(경상가격)	12.9	7.3	9.8	13.1	12.0	10.7	10.1	12.6
수입/GNP(불변가격)	n.a.	8.8	11.2	13.0	14.3	11.7	9.3	10.4
경상수지 적자/GNP	n.a.	6.2	8.7	11.7	10.5	8.7	7.5	9.3

주: 1) CRIK = United Nations, Civil Relief in Korea, UNKRA = United Nations Korea Reconstruction Agency(UN 한국부흥단).
2) 수입은 상품과 서비스 수입을 포함하였음.
자료: Krueger(1979), p.67.

한국은 전쟁 중인 1950~52년간에도 미국의 여러 기관과 UN 한국부흥단으로부터 약 3억 3천만달러에 달하는 무상원조를 받았다. 1953~60년 동안에 UN 한국부흥단(UN Korea Reconstruction Agency: UNKRA)에서 공급한 원조는 약 1억 2천만달러에 달했으며, 미국의 공공원조는 미공법 480호에 의한 식량원조를 포함해서 약 17억 4천 5백만달러에 이르렀다.

이러한 원조자금은 전후복구기의 한국 수입의 70% 이상에 이르는 수입대금으로 활용되었다. 당시 수입은 상품 및 용역 수입으로 구성되었으며, 당시의 과대평가된 공정환율을 사용하여 환산하더라도 경상 GNP의 평균 11%에 달하였다. 무상원조물자의 판매대금인 '대충자금'은 비인플레이션적인 국내 자금원으로서 국방비지원과 복구사업을 위하여 사용하였으며 전후복구기 일반재정지출의 절반 이상을 차지하였다.

전후복구기에 한국이 받은 미국 원조는 ① 미잉여농산물 이외의 물자에 의한 비사업원조(non-project assistance), ② 투자사업과 관련된 사업원조(project assistance), ③ 미국인 전문가를 한국으로 초빙하거나 또는 한국인의 해외훈련을 위한 기술원조(technical assistance), 그리고 ④ 미국공법 480호에 의한 잉여농산물 원조 등 네 가지로 구성되어

있다. 1954~60년간 미국의 원조자금 가운데 물자형태로 제공되는 비사업원조가 가장 큰 비중을 차지하였으며, 사업원조와 미공법 480호 자금이 나머지를 차지하였다. 이들 원조자금의 용도에 관하여 미국 정부는 전후의 인플레이션 수습과 국민생활안정을 기하고 국내저축을 증대시켜 점진적으로 원조자금의 의존을 줄이고 자력 성장기반을 구축하는 데 초점을 두었다(Krueger[1979], p.69).

전후복구기에 미국의 원조자금에 크게 의존하였던 것처럼 한국의 주요 경제정책 역시 외국원조와의 직접적인 관련 여부에 상관없이 모두 한국정부와 주한 미원조당국(Office of Economic Coordinator: OEC)의 공동결정에 크게 의존하였다. 즉, 대한민국 정부와 통합사령부 간에 체결된 경제조정에 관한 협정서(1952년 5월 조인)에 의거하여 창설된 합동경제위원회(Combined Economic Board: CEB)를 통해 한·미 양국은 정기적으로 회동하여 경제정책문제에 관한 기본방향을 설정하였다.

제3절 | 정부주도 대외지향경제의 구축과 공업화시대

1950년대와 1960년대를 통하여 신생독립국들의 정치적 독립과 경제적 자립을 기치로 일어난 제3세계 비동맹운동은 많은 개도국이 대내지향 수입대체정책(import substitution policy)을 채택하는 데 큰 영향을 끼쳤다. 그러나 통치 이념으로 민족중흥과 조국근대화를 표방한 박정희 정부(1961~79)는 이러한 흐름과는 달리 대내지향전략의 한계점을 극복하기 위해 수출주도형 공업화 및 대외경제전략을 취하였다. 정부는 1960년대에 걸쳐 경제기획원 설립, 사회간접자본 확충, 그리고 포항제철 등 기간산업의 건설 등 경제정책의 전환점을 마련하였다. 이러한 정부주도의 경제발전전략은 민간으로 하여금 '경제하려는 의지(the will to economize)'를 촉발시켰다(조순[1991], p.204).

1. 정부주도 대외지향경제의 구축

가. 수출주도형 성장모델 시동

1950년대 말 노동인구의 25%는 실업상태에 있었으며 1960년 1인당 GNP는 100달러 미만이었고, 전력 산출량은 멕시코의 약 1/6, 수출은 200만달러, 수입은 2억달러에 불과하였다. 1960년대 중반까지도 한국의 1인당 GNP는 북한과 필리핀의 1/3 정도에 불과하였다(Lucas[1988]).

당시 신생독립국에 풍미하였던 국가발전 이데올로기가 정치적 독립과 함께 경제적 자주화를 추구하는 수입대체 공업화전략이었음을 볼 때, 한국의 대외지향 발전전략은 예외적이었다. 18년에 걸친 박정희 정권의 산업·무역 정책은 사실상 한국의 신속한 공업화 패러다임의 핵심을 형성하였다. 1960년대 초반 수출주도형 공업화전략으로의 방향전환은

당시의 경제여건을 고려할 때 적절한 선택이었다.

빈곤의 악순환 속에 있던 한국경제는 협소한 국내시장으로 인해 수입대체 공업화전략으로 지속적 성장을 추구하는 데는 한계가 있었다. 당시 미국 원조의 점진적 삭감으로 야기되는 국제수지 문제를 해결하고, 절대적으로 필요한 에너지 및 식량 수입을 위하여 외화를 획득하는 것이 무엇보다 중요하였다. 교육 수준이 상대적으로 높고, 양적으로도 풍부한 국내 노동력을 노동집약적 상품수출에 활용할 경우 국제적 비교우위를 가질 수 있었다(안충영・김주훈[1995], pp.321~323).

1962년 제1차 경제개발5개년계획을 시작으로 박정희 정부는 본격적 수출주도형 경제성장전략을 수립하였다. 한국의 대외지향전략의 핵심은 정부주도 아래 외자도입을 통하여 양질의 잠재실업인구를 생산적 인적자본으로 육성하여 노동집약제품을 생산한 후 방대한 해외시장에 수출하는 데 있었다. 당시 일본, 한국, 대만에서 생산된 수출품에 대하여 '무한대'의 시장을 제공한 나라가 미국이었다. 한국경제의 입장에서 대규모 미국 시장의 존재 자체가 대외지향전략을 가능케 하였으며, 이를 통해 규모의 경제와 선진시장 학습효과를 누릴 수 있었다.

국내 자본 동원능력이 지극히 취약하였던 한국은 제1차 5개년계획 착수에 앞서 1961년 12월 외자도입운영방침을 수립하였다. 이에 근거하여 정부는 선별적인 지급보증으로 국내 민간기업의 외자도입을 촉진하였다. 이는 당시 많은 개발도상국들이 외국기업의 유치에 상당히 의존하였던 전략과는 크게 대조된다(Ahn[2001]; 안충영[2001]).

한국형 수출주도 공업화전략의 또 하나 중요한 특징은 정부의 역할에서 찾을 수 있다.[3] 정부는 수출부문에 대한 종합적 유인체계(incentive system)를 마련했고, 인력개발을 위한 고등교육기회를 확대하였다. 수출주도형 공업화과정에서 정부의 적극적 개입은 시장경제 작동에 대하여 때로는 부작용을 일으키기도 했지만,[4] 대체로 공업화를 단축하고 자원배분의 효율화를 이룩하는 데 기여한 것으로 평가된다(Rhee et al.[1984], pp.9~15).

나. 수출촉진 유인체계

수출주도형 공업화를 위한 유인제도가 일관성 있게 체계화된 시기는 1964~65년이었다. 우선 거시경제정책 면에서 1964~65년 기간 동안 환율정책을 전면 개편하였다. 품목과 용도에 따라 다르게 적용되던 복수환율제도를 단일변동환율제도(Unitary Floating

3) 1960년대 이후 한국경제 발전의 주요한 특징은 정부주도형 경제발전정책이라고 할 수 있다. "경제발전에 강한 의지를 가진 정부가 개발계획을 마련하고, 민간기업과 공기업이 이에 적극적으로 대응하는 관계로 이루어진 것이 1960년대와 1970년대였다."(김병주[1984], p.242)

4) 예를 들어, 김완순・어윤대(1980)는 실증연구를 통해 1970~79년간 수출지원금융이 수출 증가에 아무런 영향을 미치지 못했으며, 오히려 역관계일 가능성이 있음을 지적하였다. 또한 김덕중(1986)은 1975년부터 운영된 종합무역상사는 순기능에도 불구하고, 산업구조 집중현상(대기업 중심화)에 따른 중소기업의 성장 제약, 종합상사 간의 과당경쟁으로 인한 국내 상거래질서 파괴, 그리고 정부지원의 악용 및 부실채무 확대 등의 문제점이 있었음을 지적하였다.

Exchange Rate System)로 변경하였으며(박진근[1998]; 이천표[1981]), 1965년에는 국내 저축과 자금의 효율적 배분을 도모하기 위하여 고금리정책으로 전환하였다. 이때부터 본격적으로 작동된 수출지원정책은 ① 합리적 환율 유지, ② 수출활동에 대한 금융기관의 자동적 무역금융 및 세제상의 지원, ③ 수출용 원자재에 대한 관세 감면과 자동적 수입허용 및 수입대체 편향적 수입규제장벽 완화 등으로 요약된다.

수출촉진을 위한 기본적 유인체계 이외의 기타 지원수단으로는 ① 수출용 중간재투입과 수출판매에 대한 내국간접세 감면, ② 수출소득에 대한 직접세 감면, ③ 수출용 원자재수입에 대한 감모(減耗)허용제, ④ 수출실적에 따른 수입업 영업허가 링크제, ⑤ 수출용 중간재 국내 공급자에 대한 관세 및 간접세 감면, ⑥ 주요 수출 고정자산에 대한 가속상각제 등이 시행되었다. 이와 같이 종합적인 수출지원제도는 1965년 이후 경제여건의 변화에 따라 일부 변경된 것도 있으나, 1980년대 초까지 기본 골격이 유지되었다.

한국 정부는 수출지원제도를 본격적으로 추진하면서 「신관세법」 제정(1967년), 외자도입합리화시책(1969년) 등을 통해 체계적인 산업발전모형을 마련하였다. 특히 정부는 신관세법을 제정하여 수입관세를 포지티브(positive) 방식에서 네거티브(negative) 방식으로 전환하여 보호관세율의 개념을 뚜렷이 정립하였다. 이는 국내산업의 보호방법으로 관세율을 적극적으로 활용하는 정책의 효시가 되었으며, 무역자유화의 추진방안으로 관세율을 적극적으로 활용하기 시작했다는 점에서 이후의 관세율구조에도 큰 영향을 주었다.

한편, 한국 정부는 수출신용장(Letter of Credit)을 기초로 수출업자에 대한 운전자금의 자동지원과 수출용 원자재의 무관세 자동반입을 허용하면서 수출에 필요한 행정소요시간을 최대한 단축시켰다. 모든 수출활동에 대하여 단순하면서도 무차별적으로 적용된 수출지원체계는 특정 산업에 대한 편향성을 배제하였고, 세계시장에서 다른 나라 수출업자와 동등한 조건에서 경쟁할 수 있도록 하는 장치였기 때문에 반수출 편의(Anti-export bias)를 배제할 수 있었다.

수출장려 유인책에는 수출진흥을 위한 강력한 통치자의 지도력과 범정부적 행정지원도 함께 수반되었다. 연도별 수출목표를 책정하고 목표 달성을 위한 수출진흥확대회의를 통하여 정부 부처별 행정지원체제를 유기적으로 가동하였다. 수출의 날을 설정하여 수출유공자에 대한 포상제도를 실시함으로써 수출제일주의 국가 정책이념을 확산하고 수출에 종사한 기업인과 근로자들에게 자긍심을 심어주었다.

1960년대 한국의 수출지원정책은 비차별적이었다. 즉, 특정 산업이나 기업을 특정적으로 선정하여 지원하는 방식이 아니라, 수출과 관련된 제반 생산활동에 대해서 자동적으로 지원을 제공하는 방식이었다. 이는 1970년대에 중화학공업을 중심으로 특정 산업 및 기업에 대해 선별적으로 지원했던 방식과는 대조적이다.

1967년 3월 한국은 GATT에 가입하여 전 세계적인 자유무역체제에 편입됨으로써 대외지향적 경제체제를 공고히 하였다. 1964년 UNCTAD가 설립되어 개도국 지원을 위해서는 원조가 아닌 무역(trade, not aid)이 반드시 필요하다는 데 국제적인 합의가 이루어졌고, 개도국 우대를 위한 특혜관세제도(Generalized Special Preference: GSP)가 운영되는 등 개도국으로서 한국에게 유리한 무역환경이 조성되어 있었다.

GATT 가입 이후 한국은 무역자유화와 자유무역체제를 바탕으로 수출드라이브정책

을 수행하여 수출증대의 기반을 조성하였으며, 수출증대의 중요성에 대한 국민적 인식이 제고되었다. 그러나 당시에는 수입은 산업발전에 필요한 경우 외에는 가급적 억제해야 하고, 국내의 경쟁력 취약산업의 보호를 위한 수입제한이 바람직하다는 인식이 팽배하였다.

1960년대에 한국경제가 수입규제하에 정부주도의 수출촉진정책을 실시하는 정책기조를 유지할 수 있었던 것은 한국이 만성적 국제수지 적자국이며 개도국이라는 점 때문이었다. 한국의 경제개발 초기단계에는 교역상대국이나 국제기구가 한국의 수출 위주 정책을 문제 삼지도 않았고 저소득국가의 개발전략이라는 차원에서 널리 수용되기도 하였다. 또한 한국도 국내 산업 보호를 위해 지엽적이고 형식적인 개방조치만 취하였다. 이와 같은 수출지원, 수입 억제를 통한 무역정책의 기조는 1980년대 초반까지 이어졌다.

2. 중화학공업 육성 및 수입대체 무역정책

1960년대를 통하여 한국은 수출목표 달성을 위하여 환율정책과 유인체계를 양대 축으로 하는 대외경제정책을 추진하였으며, 1970년대에는 특정 산업의 진흥을 목표로 산업 및 대외경제 정책을 구사하였다. 국가주도의 지시형 경제체제 아래 조기 중화학공업화정책을 통한 고도성장과 공업화의 독특한 패러다임이 개막되었다.

가. 중화학정책의 배경과 전개과정[5)]

한국 정부는 1970년대로 접어들면서 정부주도의 특정 산업 지향형 중화학공업화로 획기적 정책전환을 이룩하였다. 정부는 중점적으로 육성할 중화학업종과 참여기업까지 선정하였으며 중화학업종의 수출산업화를 위한 이른바 지시형 금융배급을 실시하였다. 한국의 정부주도형 중화학육성정책은 독특한 패러다임으로 진행되어 한국의 신속한 공업화를 가능하게 했다.

1960년대의 수출촉진을 위한 환율정책과 유인체계가 모든 산업에 걸쳐 무차별적으로 적용되었다면 1970년대의 정부주도 중화학공업화는 특정 산업과 기업의 선별과 지원형태로 전개되었다. 박정희 정부는 경성국가(hard state)[6)]의 지시형 경제운영체제 아래서 한국의 중화학공업화를 조기에 본격 추진하였다.

1960년대 후반기부터 수출촉진형 유인체제의 집행 속에서도 주요 산업에 대한 수입대체산업을 육성하려는 정부의 의지는 이미 나타나고 있었다. 제1차 5개년계획기간 동안에도 정부는 비료, 정유, 화학, 화학섬유분야의 시설을 확장하였다. 종합제철 건설의 의지도 표출되었지만 막대한 소요재원확보의 어려움 때문에 뜻을 이루지 못하였다. 특히 제2차 5

---

5) 본 절의 내용은 안충영・김주훈(1995, 제4절)을 참조하였으며, 특히 중복과잉 투자로 인한 산업합리화시책을 참조.

6) 국가의 정책목표를 설정하고 그것을 달성하기 위하여 시장경제체제 아래서 국가가 재량적 개입을 광범위하게 행사하고 국가자원을 투입하는 개발국가를 지칭한다.

개년계획기간(1967~71) 동안 7개의 특별「공업발전법」을 제정하여 특정 산업에 대한 수입대체를 촉진하는 한편 수출산업화를 시도하였다. 전략적 목표 산업에 대한 육성의지는「기계공업진흥법」(1967),「조선공업진흥법」(1967),「섬유공업근대화촉진법」(1967),「전자공업진흥법」(1969),「석유화학공업육성법」(1970),「철강공업육성법」(1970),「비철금속제철사업법」(1971)의 제정에서 잘 나타나고 있다.

중화학공업화가 한국의 경제발전단계에서 볼 때 시기상조라는 비관적 전망에도 불구하고 정부주도에 의하여 강행된 이유는 다음과 같다. 첫째, 1969년 7월 발표된 닉슨 독트린에 입각하여 한반도에 주둔한 미국지상군의 단계적 철수계획 등 국내외 안보환경의 급격한 변화로 자주국방을 위한 방위산업의 육성이 절실하게 되었다.[7] 둘째, 일본이 중화학공업화전략을 통해 경제선진국으로 발돋움한 것에 자극을 받았으며, 유사한 발전전략을 통해 일본을 신속히 따라잡겠다는(catch-up) 의식이 크게 작용하였다. 셋째, 1970년대 들어 선진국들이 노동집약적 품목을 중심으로 보호무역주의정책을 강화하고, 저임금 후발국의 추격이 거세지면서 산업구조의 고도화와 함께 새로운 수출산업을 모색해야 했다. 넷째, 자본재 수입의 증가로 인한 국제수지 악화는 자본재의 수입대체로 예방해야 한다는 것이다. 다섯째, 1960년대 노동집약 수출산업화의 성공을 계기로 중화학을 한시적으로 수입대체산업으로 추진할 경우 최소한의 국내시장을 확보할 수 있다는 점 등이었다. 중화학공업화는 1973년 12월에 전 세계적으로 발발한 제1차 석유파동과 함께 맞물리면서 제4차 5개년계획(1977~81)의 수립에서 약간의 수정이 있었으나, 1979년 4월 종합안정화계획이 발표될 때까지 일관되게 차질 없이 수행되었다.

나. 수입대체 무역정책

한국의 중화학공업화정책은 몇 가지 두드러진 특징을 지니고 있었다(Lee[1991], p.439). 첫째, 과거 어느 경제개발계획과 비교하더라도 가장 종합적이고 체계적인 투자계획과 함께 10년에 걸친 구체적 건설일정을 수립하였다. 둘째, 중화학 건설계획은 반드시 일정대로 추진한다는 강제화된 실천계획이었다. 셋째, 회임기간이 길고 대규모 투자에 따른 위험성 때문에 민간기업의 자발적 참여가 초기에는 부진하였으나 정부는 민간기업을 선정, 강력한 상벌체계를 통하여 사업수행을 독려하였다. 넷째, 중화학 투자는 업종별로 한두 개의 최종 또는 중간조립 단계의 대규모 공장을 건설하여 국내에서 최소한의 시장을 확보하고 부수된 중간규모의 투자가 연쇄적으로 일어나도록 하는 톱-다운전략을 지니고 있었다.

중화학 건설을 위하여 정부는 은행의 대출결정에 직접 개입하는 관치금융과 각종 특혜제도를 시행하였다. 중화학공업 건설은 투자의 장기회임기간과 대규모성 때문에 금융, 인력, 기술 등에서 막대한 요소 투입을 필요로 한다. 공업입지 선정과 민간기업의 적극

---

7) 또한 1971년 8월 15일에 닉슨 미국 대통령이 발표한 달러방위정책에 따라 국제 경제환경은 큰 변화를 맞이하였는데, 동 정책은 금과 달러의 교환 정지, 10%의 수입과징금 실시 등을 포함하고 있으며, 특히 대미 수출의존도가 높은 한국과 일본, 중남미 등에 큰 충격을 주었다.

적 참여를 유도하기 위해서 정부는 특정 산업 지향형 대규모 지원체계를 갖추어야만 했다. 이에 따라 산업 및 무역 정책은 일대전환을 맞게 되었다. 이를 위하여 정부는 ① 선정된 중화학업종에 대하여 장기적 정책금융 공급 확대 및 조세혜택을 제공하고, ② 중화학공업이 필요로 하는 신규 기술인력을 공급하기 위하여 각종 전문학교 및 직업교육기관을 확대·신설하고, ③ 중화학공업이 요구하는 기술개발에 부응하기 위하여 연구개발을 담당할 정부출연연구소를 신설 혹은 확대하였다.

중화학공업화를 위한 산업정책 가운데서 가장 중요한 유인체계는 금융지원체제라고 할 수 있다. 1970년대 1, 2차에 걸친 석유파동과 함께 인플레이션의 장기화에도 불구하고 정부는 중화학공업화를 위하여 확대형 금융재정정책을 집행했다. 정부는 중화학공업 건설에 필요한 방대한 자금을 공급하고 민간기업의 위험부담을 덜어주기 위하여 금융체계 전반을 통제하면서 저금리 무한금융배급을 실시하였다. 중화학업종에 대한 금융지원을 위하여 정부는 금융기관과 공공기금에서 지원된 국민투자기금을 조성하였다.

정부주도형 중화학공업 건설을 뒷받침하기 위해 정부는 은행을 정책자금의 배급창구로 전락시켰고, 이른바 관치금융을 본격적으로 작동시켰다. 중화학공업 건설을 위하여 '관치금융'을 통한 지원 이외에도 1974년 「조세감면특별법」을 마련하여 법인세 감면, 설비투자에 대한 세액공제와 특별감가상각 등 세제상의 특혜를 부여하였다.

관치금융에 의한 중화학 특혜금융과 세제상의 우대조치는 한국형 재벌, 즉 대기업집단의 태동을 유발하였다. 이들 재벌들에게 사업다각화를 할 수 있도록 상호출자와 은행여신에 대한 상호지급보증을 허용하여 주었다. 당시 재벌은 중화학 투자사업의 수익성에 대한 매력보다는 정부의 특혜적 금융과 새로운 유인제도에서 예상되는 단기적 이득을 목적으로 투자에 뛰어든 측면이 강했다. 그 결과 중화학공업에 대한 상대적 투자 비중도 급격히 늘어나, 1970년대 전반까지 중화학이 전체 제조업 투자의 57%를 차지하였고 1970년대 후반에는 다시 64%로 확대되었다. 따라서 같은 기간 중 경공업 투자 비중은 43%에서 36%로 감소했다. 제조업 투자 가운데서 설비 투자만을 분리하여 보면 1973~79년간 중화학공업의 설비 투자 비중은 76%에 달하였다.

중화학공업화가 추진되면서 한국의 대외무역정책은 1960년대의 수출주도형에서 한시적으로 수입대체정책으로 전환되었다. 유치단계의 중화학업종이 뿌리내리도록 중화학제품에 대한 수입통제를 강화하는 한편 일부 부품수입에 대한 관세면제를 폐지함과 동시에 국내 중화학업체의 국산구매를 강화시켜갔다. 그리고 주요 산업설비에 대한 국산화율 요건을 강화하는 한편 국산자재를 구매하는 업체에 대한 투자세액 공제를 실시하고 그 업종들에 대한 진입장벽을 높여 주었다. 따라서 수입자유화율은 중화학 추진기간 동안 오히려 감소하였다.

3. 평가

가. 대외지향정책의 효과

한국은 수출촉진으로 무한대의 해외시장에서 시장확대전략을 모색했다. 수출촉진은 자연히 대량생산을 통한 규모의 경제를 누릴 수 있게 만들고 해외시장에서 선진기술, 경영기법에 대한 접근과 그에 따른 학습효과(learning by doing)를 가져다주었다.

제1차 경제개발5개년계획기간 중 한국경제는 외자도입의 확대와 대외지향적 무역정책의 성공에 힘입어 연평균 8.3%의 고도성장을 달성하였다. 이러한 성과에 힘입어 정부는 1967~71년간에는 제2차 경제개발5개년계획을 실행하였다. 그 결과 한국은 대만, 홍콩, 싱가포르와 더불어 '동아시아의 네 마리 호랑이(East Asian Four Tigers)'로서 동아시아 기적의 주역이 되었다(World Bank[1996]).

1960년대에 풍부한 양질의 노동력과 상대적 저임금을 바탕으로 노동집약적 산업 중심의 공업화전략이 추진되면서 한국의 무역규모는 본격적으로 확대되었다. 〈표 2-2〉에서 보는 바와 같이 한국의 수출과 수입은 일관되게 대폭적 증가를 기록하였다. 한국의 수출규모는 1962년에 5,500만달러에 불과하였으나 2008년에는 4,220억달러에 이르렀다. 한편, 수입규모 역시 획기적으로 신장되어 1962년 4억 2천만달러에서 2008년에는 4,353억달러에 달했다.

〈표 2-2〉 한국의 연도별 수출입 추이

(단위: 억달러, %)

연 도	수 출	대GDP 비중	수 입	대GDP 비중
1962	0.5	2.0	4.2	15.4
1970	8.4	9.4	19.8	22.3
1975	50.8	23.7	72.7	33.9
1980	175.0	27.4	222.9	34.9
1985	302.8	31.3	311.4	32.2
1990	650.2	24.6	698.4	26.5
1995	1,250.6	24.2	1,351.2	26.1
2000	1,722.7	33.7	1,604.8	31.4
2005	2,844.2	35.9	2,612.4	33.0
2008	4,220.1	45.4	4,352.7	46.9

자료: 한국은행, 『경제통계연보』 각년도를 토대로 필자 계산.

한국의 대외지향적 경제성장정책은 대내지향적 경제정책(수입대체산업화정책이 대표적)을 구사했던 국가들과 비교하여 높은 성과를 거둔 것으로 평가된다. 〈표 2-3〉에서 보는 바와 같이 대외지향적 성장정책을 추진한 한국, 싱가포르, 말레이시아 등은 1965~2006년간 6.4~8.0%의 연평균 경제성장률을 기록한 반면, 대내지향적 경제발전정책을 채택한 인도, 아르헨티나 등의 국가는 상대적으로 낮은 경제성장률을 나타냈다. 이와 같은 상대적 차이는 수출 증가율과 저축률에서도 그대로 나타난다. 특히 한국은

1965~2006년간 11.7%의 높은 수출 증가율을 보였다. 이처럼 한국이 그동안 추진해온 대외지향형 성장정책은 성공적인 개도국 발전모델로 평가된다.

수출촉진에 의한 한국의 고도성장과 산업별 부가가치 증가율은 〈표 2-4〉를 통해 확인할 수 있다. 1965~96년간 일본과 동아시아 개도국 가운데서 1인당 소득 증가에서 압도적 우위를 보이고 있으며, 산업별 부가가치 증가율에서 볼 때 제조업과 서비스산업에서 가장 탁월한 성과를 나타냈다. 1966~75년간 국내 산업의 생산성 변화를 연구한 김적교(1979)에 따르면 수출산업의 생산성 증가가 국내 산업과 수입대체산업의 생산성 증가율을 앞지른 것으로 나타나 수출촉진이 한국경제의 질적 발전에 결정적인 기여를 한 것으로 평가할 수 있다.

〈표 2-3〉 주요 개도국의 수출 및 경제성장률과 저축률 추이(1965~2006년)

	실질 연평균 성장률(%)		저축률(GDP 대비 %)	
	GDP	수출(상품+서비스)		
	1965~2006	1965~2006	1965	2006
(대외지향적 국가)				
싱가포르	8.0	10.0	10	51
홍콩	6.4	9.3	29	34
한국	7.3	11.7	8	31
태국	6.5	10.5	19	30
말레이시아	6.5	9.2	24	41
(대내지향적 국가)				
아르헨티나	2.4	5.9	22	26
멕시코	4.0	7.7	19	20
페루	2.9	4.3	31	26
파키스탄	5.3	6.6	13	11
인도	5.0	10.1	16	31

주: 대내지향적 국가는 1980년대 중반 이 국가들이 활용한 무역정책에 기초함. 멕시코, 인도 등 개발도상국들은 1990년대 중반 이후 대외지향적 정책으로 선회함.
자료: 남종현(2008); World Bank, *World Development Report*, 1989, 1991, 2008.

〈표 2-4〉 동아시아 주요국의 1인당 GDP 및 부가가치 증가율(1965~96년)

(단위: %)

	1인당 GDP 증가율	산업별 부가가치 증가율		
		1차	2차	3차
한 국	6.7	2.0	13.8	9.0
말레이시아	4.5	3.7	8.5	7.0
인도네시아	5.0	3.9	9.1	7.5
태 국	5.8	4.1	9.7	7.4
일 본	4.1	-0.1	4.6	4.8
중 국	6.6	4.3	11.0	11.1

자료: World Bank, *World Development Indicators*, 1998, pp.24~25 및 *World Development Indicators*, 2008.

국내 기업인들이 세계시장에서 타국 상품과 경쟁을 통해 이룩한 수출증대는 한국 기업들로 하여금 효율성의 경영이념을 추구하게 만들고 선진국의 제도와 관행을 빠른 시일 안에 학습할 수 있는 기회를 가져다주었다. 중남미 국가들이 오랫동안 수입대체 공업화 전략을 추구하였으나 비효율의 늪에 빠진 것은 바로 이와 같은 경쟁의 결여 때문이라고 할 수 있다.

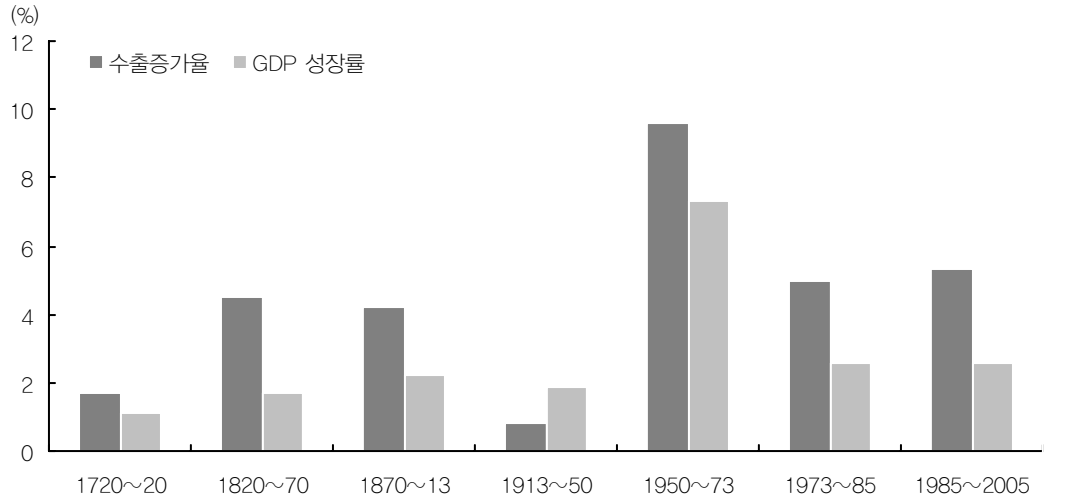
이 기간은 한국경제가 모든 측면에서 매우 급격한 양적, 질적 변화를 이룬 시기였다. 무역의 확대로 인한 긍정적인 효과는 다양한 거시경제지표를 통해서 확인해 볼 수 있다. 1965~80년간 한국의 GDP는 연평균 8.3% 증가하였으며, 규모는 3.3배 증가하였다. 또한 GDP 대비 투자율은 1965년의 약 10%에서 1980년에는 32.9%로 증가하였으며, 같은 기간 중 국민저축률은 0.8%에서 25.0%로 증가하였다. 한편, 1965년에 약 8%에 달했던 한국의 실업률은 1980년에는 5.3%로 낮아졌다. Nam(2008)에 의하면, 1975년에 무역이 창출한 순고용효과는 전체 고용의 1.9%(20만 5,000명)에 달하였고, 1985년에는 6.7%(87만 8,000명)까지 증가하였다.

대외지향적인 공업화정책은 GDP(국내총생산)에서 차지하는 산업별 비중 역시 크게 변화시켰다. 1960년에는 1차산업의 비중은 47.3%였으나, 제조업의 비중은 10.1%에 불과하였다. 그러나 1980년에는 1차산업의 비중은 16.2%로 약 1/3로 축소되었고, 제조업의 비중은 26.4%로 2배 이상 증가하였다. 같은 기간 중 서비스업의 비중도 28.3%에서 43.5%로 증가하였다. 요소집중도(factor intensity)의 측면에서도 한국의 산업은 1960년대 이래 급속도로 자본집약도가 높아졌으며, 노동집약적 상품의 수입이 증가하였다. 이는 한국의 산업이 자본집약적인 중화학공업으로 이행하면서 노동집약적 산업은 점차 축소되고 수입에 의존하게 되었음을 의미한다(Hong[1989]).

1960년대 이후 한국의 대외지향적 경제정책의 성공 스토리는 개도국에만 적용되는 것이 아니라 선진국의 발전과정에서도 나타났음을 확인할 수 있다. 18세기 산업혁명과 더불어 시작된 선진국의 경제발전은 자유무역주의가 확산되기 시작한 19세기 중반 가속화되었다. 그리고 이러한 추세는 보호무역주의가 확산된 19세기 후반, 20세기 초까지 계속되었다. 1, 2차 세계대전의 시기인 1913~50년은 보호무역주의가 선진국을 휩쓸었으며, 그 결과 매우 낮은 수준의 경제성장률을 기록하였다. 더욱이 1720년 이후 현재까지를 통틀어 유일하게 GDP 성장률이 수출 증가율을 앞지른 시기였다. 20세기 전반기의 실패를 거울삼아 미국과 서유럽의 선진국들은 GATT 체제를 수립하였다. GATT 체제에서 전 세계 경제와 수출의 성장률은 사상 최고치를 기록하였다. 따라서 한국이 이 시기에 수출지향적 경제정책을 추진한 것은 매우 적절한 것으로 평가할 수 있다.

1970년대 중반에 들어 선진국들은 석유파동과 경기침체 등을 계기로 보호주의로 회귀하였으며, 1950~73년의 영화(榮華)로부터 멀어지게 되었다. 이 시기부터 미국을 비롯한 선진국들은 수출자율규제, 반덤핑 규제 등을 통해 자국의 수입경쟁산업을 보호하는 데 주력하였다. 이는 결과적으로 이전에 비해 낮은 수출성장률과 경제성장률로 이어졌다. 이와 같은 선진국의 경험에서도, 국가 간 무역이 경제발전의 과정에서 큰 역할을 한다는 점을 확인할 수 있으며, 한국의 대외지향적 경제발전전략이 그만큼 실효성이 높은 정책이라고 평가할 수 있다.

[그림 2-1] 선진국의 GDP 성장률과 수출 증가율의 역사적 추이



주: 선진국은 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 미국, 일본 등 6개국을 포함함.
자료: World Bank, *World Development Report*, 1987 및 World Bank, *World Development Indicator* 2008.

나. 중화학공업화에 대한 평가

1970년대에 추진된 중화학공업화에 대한 평가는 동태적 비교우위 관점에서 이루어져야 한다. 자주국방을 위한 방위산업 육성이라는 정책목표를 차치하더라도, 1970년대의 중화학 투자는 1980년대에 도래한 국제적 3저 효과(저금리, 저유가, 저달러에 의한 원화의 환율 상승)를 적극 활용할 수 있는 발판을 제공하였으며, 그 결과 서서히 한국의 중화학공업은 경쟁력을 확보하기 시작하였다. 단기적으로 중화학공업화정책은 고물가, 국제수지 불안, 외채위기 등의 부작용을 불러왔으나, 원래의 의도대로 제조업과 수출구조의 고도화를 가져왔다.

시장경제에 앞서는 정부주도 정책으로 인해 대가는 치렀지만, 한국은 조선, 철강, 전자, 자동차 부문에서 세계적 기업브랜드를 만드는 계기를 만들었다. 특히 중화학정책에서 강조되어야 할 사항은 기업인들로 하여금 중화학시설의 유휴상태를 목격하면서 기술위기의식을 직접 체험할 수 있게 만들었다는 점이다. 세계시장에서 기업인들은 지금까지 가격경쟁력 일변도의 경영마인드로부터 R&D를 통한 고부가치산업으로 경영철학을 바꾸는 중요한 전기를 중화학 육성과정에서 체득하게 된 것이다.

다만, 정부의 직접개입을 통한 중화학공업 건설계획은 경공업 투자를 소홀히 한 중화학공업 일변도의 과다 투자로 인해 많은 문제점을 낳게 되었다. 특히 1979~85년간 많은 중화학공업시설은 유휴상태에 있거나 지극히 낮은 가동률을 견지하고 있었다. 이에 따라 중화학공업화전략은 경공업분야에 대한 상대적 투자 감소로 국제경쟁력을 약화시켰으며, 결과적으로 경공업의 지속적 수출증대를 통하여 배양할 수 있었던 한국경제의 성장잠재력을 위축시켰다는 비판도 가능하다.

거시경제적 측면에서 볼 때 중화학 건설을 위한 재원조달은 과다한 통화팽창과 외자도입으로 가능했다. 과다한 외채의존은 총외채규모가 GNP의 50%를 차지할 정도의 외채위기를 조성한 측면이 있었으며, 외국자본재와 부품에 대한 높은 의존도 때문에 국제수지의 만성적 적자요인을 제공하기도 하였다. 또한 1974~79년간 환율 달러화에 대한 환율을 달러당 484원에 고정시켜 결과적으로 실질환율이 20% 이상 절상되는 효과를 가져옴으로써 1970년대 후반 수출 부진을 야기하는 원인이 되었다(남종현[2008]; 차동세 · 김광석 편[1995]; 변형윤 편[1996]).

〈표 2-5〉 한국 제조업의 수출구조 변화 및 제조업 산출액에 대한 수출 구성비

	식품가공	섬 유	최종 소비재	중간재	기계 및 수송기기	제조업 전체
1. 생산구조(%)						
1963	27.8	15.4	18.0	30.0	8.8	100.0
1975	15.7	14.9	18.3	32.2	18.9	100.0
1985	10.5	9.5	12.7	38.3	29.0	100.0
2. 수출구조(%)						
1963	20.7	20.8	13.9	38.6	6.0	100.0
1975	4.2	15.5	33.6	18.3	28.4	100.0
1985	1.5	9.6	20.7	27.9	40.3	100.0
3. 제조업 총산출에 대한 수출 비중(%)						
1963	3.1	5.5	3.2	5.3	2.8	4.1
1975	6.3	24.5	43.1	13.3	35.3	23.5
1985	4.6	31.8	51.0	22.8	43.8	31.3

주: 1963년과 75년의 모든 구성비는 1968년 불변가격 기준, 1985년은 1975년 불변가격 기준임.
자료: 김광석 · 홍성덕(1990).

제4절 | 경제자유화의 확대 및 발전시대

1980~97년간 한국의 대외경제정책은 1960~70년대의 수출지원과 수입규제를 병행하던 정부주도 대외지향적 정책기조에서 점차 자유무역주의적인 방향으로 전환되었다. 이러한 변화는 1980년대 들어 한국의 산업정책의 기조가 시장메커니즘 회복에 의한 자원배분의 효율성 제고로 변화하면서 산업지원의 기본방향 역시 정부의 보호와 간섭을 줄이고 민간의 자율성을 높이는 방향으로 바뀐 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 또한 1960~70년대 동안 축적된 민간자본과 향상된 기업인의 자질 등으로 인해 1980년대 들어 정부의 개입 여지가 줄어들었기 때문이다(사공일[1981]). 아울러 미국을 비롯한 선진국들이 1970년대 스태그플레이션을 겪으면서 상호주의에 입각한 공격적 통상정책으로 전환한 데서도 큰 원인을 찾을 수 있다.

1. 수출지원제도의 철폐와 무역자유화 시도

가. 개방정책 전환의 배경

1980년대 들어 국내 산업정책의 가장 큰 변화는 1970년대 말부터 나타나기 시작한 중화학 과잉 설비 투자 및 채산성 악화, 경공업과 중공화학공업 간의 극심한 투자 불균형을 바로잡기 위한 다각도의 안정화정책으로 나타났다. 정부는 1979~83년 기간 동안 3차에 걸쳐 중화학공업 투자조정을 단행하였는데, 그 배경에는 고도성장·고물가 경제체질을 바꾸고, 민간주도의 자율적인 경제운용이 필요하다는 인식이 있었다. 1982~86년간에 실행된 제5차 경제사회발전5개년계획 역시 이러한 인식하에 계획의 명칭도 '경제개발5개년계획'에서 '경제사회발전5개년계획'으로 바꾸었다. 또한 과거와 같은 양적 목표 달성 중심의 계획을 지양하였으며, 동시에 인플레이션율을 낮추고 무역적자를 완화하는 데 중요한 정책적 목표를 두었다.

경제 개방으로 정책기조가 전환된 데는 국민의 인식 변화도 큰 요인으로 작용하였다. 즉, 수출이 국내에 부족한 금융자원을 확보하기 위한 것이라면 수입은 국내에 부족한 실물자원을 확보하기 위한 것으로서 수출과 수입은 국민경제에서 각각 나름대로의 역할을 하고 있다는 인식이 확산되었다. 경제개발의 초기단계에는 기간산업의 육성 및 사회간접자본의 확충에 필요한 금융자원의 조달을 수출에 의존할 수밖에 없었지만, 어느 정도 공업화가 이루어진 1980년대에는 수입을 통해 자본재·원자재 등 실물자원이 원활하게 조달되어야만 한 차원 높은 경제발전을 추진할 수 있는 상황을 맞이하게 된 것이다.

수입의 확대와 자유화는 경쟁원리의 도입으로 품질고급화를 통한 체질개선을 도모하는 국내경제의 자원배분 효율성을 제고시킬 수 있고, 값싼 외국제품의 수입으로 국내 물가안정에 도움이 될 수 있었다. 또한 제품 선택의 폭이 확대됨에 따라 1980년대의 정치 민주화시대에 높아진 소비자의 욕구를 만족시키는 측면도 있었다.

1960~70년대를 통해 한국은 수출촉진을 위하여 거시적 측면에서 환율, 금융, 금리 등을 조정하였으며 내구성 소비재, 기계, 수송기기 수입품에 대하여 높은 보호정책을 취하였다. 또한 미시적 측면에서 수출공업단지, 산업전문인력 배출 등 적극적이고 수출업자에 대한 우호적 정책을 수립하였다. 수출용 원자재와 부품에 대해서는 무관세로 즉시 수입할 수 있도록 허용하였다. 그러나 농수산물과 소비재, 서비스부문에서 수입자유화는 점진적이고 단계적으로 추진되었다. 요컨대, 이는 국내 산업 보호와 유치산업의 경쟁력이 확보될 때까지 개방을 유예하는 전략이었다.[8)]

한국경제가 개발도상국가의 상태에 있었을 때는 산업 보호를 위한 보조금 지원과 수입억제정책은 통상 당사국에게 시비의 대상이 아니었다. 그러나 한국의 수출상품이 구조고도화를 이룩하고 기술 집약화가 되고 미국의 무역수지가 악화되면서 통상 불균형 문제가 집중적으로 제기되었다. 따라서 개방체제는 바로 수입자유화정책의 단계적 이행으로

8) 1960~70년대에 농수산물, 내구성 소비재, 기계, 수송기기의 국내 판매에 대하여 높은 실효보호율이 적용되었다. 또한 실행세율과 실효관세율의 격차가 매우 큰 편이었다(김수용[1980]).

설명될 수 있다.

1986년 9월 공식 출범한 우루과이라운드에서 한국은 본격적인 무역장벽 완화 협상에 들어가게 되었다. 그동안 다자협상에서 한국은 개도국의 입장에서 일방적으로 혜택을 받는 입장이었으나, 우루과이라운드 협상에 들어서면서 비로소 적극적인 다자간 시장 개방 협상에 나서게 되었다.

한국은 다자협상에 큰 중요성을 부여하고 적극적으로 협상에 임하였는데, 이는 1990년대 후반까지 한국의 전반적인 통상정책의 기조로 자리 잡았다. 한국은 당시 미국 등으로부터 일방적인 통상 압력을 받는 입장이었기 때문에 협상력이 약한 한국의 입장에서는 다자체제가 유리하다고 판단하였다. 이러한 다자체제 중심의 정책방향은 1990년대 후반까지 이어지는데, 자유무역협정의 바람이 본격화되었던 1990년대 후반에 들어서야 이러한 정책기조는 큰 변화를 맞게 된다.

나. 경제 개방정책의 주요 내용과 성과

1980년대에 들어와 정부는 민간경제에 대한 개입을 축소하고 시장기구를 통한 자원배분기능을 회복시키는 방향으로 정책노선을 대폭 전환하였다. 정부는 국내시장의 독과점적 폐해를 제거하려면 적극적인 경쟁의 도입이 필요하다는 점을 인식하였으나, 당시의 국내 산업구조 아래서는 독자적인 경쟁환경 강화가 어렵다는 인식하에 대외개방을 통해 경쟁을 촉진하는 정책을 채택하였다. 이에 대해 수입 개방을 반대하는 입장에서는 한국 산업이 외국에 비해 경쟁력이 취약한 상태이므로 시장을 개방할 경우 산업의 전면적 피해가 우려되고, 개발도상국은 정태적 비교우위론보다는 동태적 비교우위론에 입각해야 하며, 산업기술의 축적을 통하여 대외경쟁력이 확보될 때까지 잠정적 보호가 필요하다는 주장을 제기하기도 하였다.

정부는 구체적 정책대응으로 비관세장벽을 크게 제거하고 관세율도 점진적으로 인하하며, 중화학공업 등 특정 산업에 대한 보호도 한시적으로 적용하는 동시에 정부의 재량적 개입에 의한 부적격기업 지원은 중단하는 정책방안을 추진하였다. 한국은 1980년에 외국인투자유치방안을 마련하였으며, 1984년의 「외자도입법」 개정, 1988년의 자본시장 국제화조치를 시행하였다. 또한 1984년에 관세인하 예시제를 실시하고 중심세율제도를 도입하여 관세의 중립성을 강화하고 이후 11년에 걸쳐 단계적으로 관세인하를 추진하였다. 또한 1980년대 초반부터 수입자유화계획을 본격 추진하여 수입자유화율은 1979년 67.6%에서 1987년 93.6%로 증가하였다. 또한 1980년대 중반의 3저 호황은 개방정책의 추진에 기폭제가 되었다. 이 기간 중 한국은 만성적인 무역적자에서 벗어날 수 있었으며,[9] 1987년 「대외무역법」을 개정하여 수입자유화를 강력히 추진하고 직접적인 수출지원방식도 상당 부분 축소하였다.

9) 당시의 달러 가치 하락은 상대적으로 엔화의 가치 상승도 초래하여 한국의 무역수지 및 경제성장에 기여한 것으로 평가된다(이영선[1987]).

특히 수입자유화 예시제는 개방계획에 대한 국내외의 신뢰(credibility)를 제고하는 중요한 계기가 되었으며, 1980년대 이후 본격화된 개방정책의 효시라고 할 수 있다. 아울러 본격적인 개방정책이 추진되면서 1986년 개방으로 인한 피해 구제를 목적으로 한 산업영향평가제도가 도입되었다.[10] 그러나 1980년대의 수입자유화정책은 여전히 국내 산업의 육성, 경쟁력 강화 측면에서 전략적인 성격을 유지하고 있었다. 즉, 수입자유화는 산업별 특성에 맞추어 이루어졌으며, 유망산업에 대한 보호대책도 동시에 추진하였다.

〈표 2-6〉 한국의 수입자유화율 추이

(단위: %)

1955	1959	1965	1967	1971	1975	1977	1978	1979
40	35	37	67	60	59	53.8	64.9	67.6
1980	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**
68.6	74.7	76.6	80.4	84.8	87.7	91.5	93.6	95.4

자료: 상공부(차동세 · 김광석 편[1995]에서 인용).

당시 한국의 개방도를 실효보호율을 통해 보면, 제조업분야는 대체로 실효보호율이 낮아지는 추세였던 반면, 1차산업의 실효보호율은 오히려 크게 증가하고 있었음을 알 수 있다. 특히 농림수산업의 경우 1978년 실효보호율은 55%였으나 1988년에 들어서는 100%에 달하였다. 제조업의 실효보호율은 전반적으로 낮아지는 추세였음에도 불구하고, 음료 및 담배, 건설자재, 중간재 등 일부 분야의 실효보호율은 오히려 높아졌다. 전 산업의 실효보호율은 1978년을 기점으로 완만하게 낮아지는 추세를 보였다(Kim[1994], p.342).

1980년대 한국은 안정 속의 성장을 추진하면서 저유가 · 저금리 · 저환율의 3저 현상에 힘입어 높은 수출성장률을 실현하였다.[11] 그러나 1980년대 후반에는 노사분규가 격심해지고 수출상품의 경쟁력이 떨어지면서 수출신장세가 둔화되었다. 1980년대 한국의 무역규모는 1980년의 398억달러 수준에서 1989년의 1,238억달러 수준으로 3배 이상 증가하였다.[12] 1980년대 수출구조도 긍정적인 방향으로 변화하여, 주종 수출품은 선박 · 철강 · 석유화학 · 가전제품 등으로 다양해졌다. 주종 수입품은 일반기계, 석유, 농산물, 철강제품, 산업용 전자제품 등이었다. 1980년대 들어 한국의 수출시장이 다변화되면서, 대미 · 대일 무역 비중은 1970년대에 비해 다소 하락한 수준을 유지하였다.[13]

1980년대의 한국의 대외경제관계에서 나타난 주요한 변화 중 하나는 외국자금 유입에

10) 1989년 한국이 GATT 18조국을 졸업함에 따라 GATT 19조에 상응하는 수준으로 긴급수입제한조치 규정을 정비하였고, 산업영향조사제도는 산업피해구제제도로 명칭을 변경하였다.

11) 1987년과 1988년의 수출 증가율은 각각 36.2%, 28.4%를 기록하여 정점을 기록하였다.

12) 1980년대 들어 수입대체전략을 택한 중남미 국가들의 퇴조가 뚜렷해진 반면, 한국, 태국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 수출확대전략을 선택한 국가들의 성장세가 두드러지면서 한국경제는 1980년대 들어 대표적인 성공적인 사례로 평가되었다(김신행[1989]).

13) 1980년대 연평균 대미, 대일 교역 비중은 각각 28.4%, 22.1%였다.

서 차관이 차지하는 비중이 감소한 반면, 외국인투자의 비중은 높아졌으며 기술도입이 급증하였다는 것이다. 또한 한국이 원조공여국으로 전환하게 되었다는 점도 특기할 만하다. 특히 1980년대에는 한국경제의 국제적 위상이 높아짐에 따라 대외원조에 대한 관심과 필요성이 대두되기 시작한 것을 강조할 필요가 있다. 대외 무역의존도가 높은 한국의 입장에서는 개도국에 대한 수출증진 및 기업의 해외진출기반 마련을 위해서도 대외원조의 중요성이 부각되었다. 즉, ODA 증대를 통한 개도국과의 협력을 강화할 필요성이 증대되기 시작한 것이다. 이에 따라 1987년 대외경제협력기금(EDCF)을 조성하였고, 1991년 한국국제협력단(KOICA)을 설립하여 기술협력, 인적교류사업을 통합 운영하게 되었다.

한국은 1980~97년간 연평균 8.1%의 높은 경제성장률을 기록하였으며, 같은 기간 중 연평균 수출 증가율은 12.8%에 달하였다. 이 기간 중 한국을 능가하는 연평균 경제성장률을 기록한 국가는 중국(10.2%) 정도밖에는 없을 만큼 한국은 고도성장을 이루었다. 특히 1980년대 후반 이후에는 국내경제가 급속하게 성장을 이룩함으로써 국제사회에서는 선발개도국으로 인정받게 되었고, 3저 호황 시기에는 대규모의 무역수지 흑자를 기록하는 등 한국경제의 국제적 위상이 제고되었다.

2. 신보호주의의 대두와 무역마찰

세계경제는 1970년대 스태그플레이션(stagflation)으로 저성장, 고물가의 문제를 잉태하였고, 그 영향은 1980년대 들어 가시화되었다. 선진국들 가운데서 특히 미국은 자국의 실업이 증가하고 무역적자가 누적되자 상호주의에 입각한 상대국 시장의 개방을 요구하였고, 이를 관철하기 위하여 미국을 비롯한 선진국들은 관세 및 비관세 장벽을 강화하는 신보호무역주의로 회귀하였다. 특히 대일 무역에서 막대한 무역적자가 발생하는 가운데 철강, 자동차, 전자 등 제조업에서 국내 산업 피해를 본 미국은 수입규제를 강화하였다.

한국의 국내시장 개방 역사는 자율적인 것보다는 수동적인 측면이 많았다. 1980년대 후반 이른바 3저 호황으로 경상수지 흑자폭이 늘어나자 무역상대국으로부터 한국시장에 대한 개방요구가 드세게 일어났다. 특히 한·미 간의 통상규모가 확대되고 한국의 대미 무역흑자가 늘어나면서 1980년대에 들어서는 한·미 간 통상마찰이 본격화되었다. 한·미통상마찰이 본격화된 것은 다음과 같은 요인에 기인한다고 볼 수 있다. 첫째, 1982년 한국의 대미 무역수지가 적자에서 흑자로 전환되고 미국의 대아시아 무역수지가 악화되었다. 둘째, 1980년대에 들어 미국의 무역정책기조가 이른바 공정무역(Fair Trade) 개념에 기초하여 호혜적인 시장 개방을 요구하는 방향으로 전환하였다.

한국의 대미 무역수지 흑자가 1983년의 19억달러를 시발로 1987년에는 95억달러로 정점을 이루는 등 구조화되자 미국과 한국의 통상분쟁은 가열되기 시작하였다. 특히 1985년 서방선진국(G7) 간 플라자 합의(Plaza Accord)에 의한 엔화의 대폭적 평가절상으로 한국의 대미 무역흑자가 증대되면서 미국의 시장 개방 압력은 더욱 가중되었다. 이에 따라 미국은 자국의 경쟁력이 강하다고 판단되는 농산물시장과 서비스시장의 개방을 한국에 지속적으로 요구하였다.

대일 무역적자를 경험한 미국으로서는 한국의 대미 수출이 확대되고 상품구성도 섬

유, 신발 등 노동집약적 상품에서 전자, 자동차, 기계류 등 기술집약적 상품으로 변화되는 추세를 주목하여 왔다. 미국의 정부 및 민간업계에서는 한국이 제2의 일본이 될 것이라는 인식이 확산되면서, 미국은 한국에 대하여 상호주의를 표방한 공정무역을 요구하였다. 1980년대 전반 미국은 한국의 수출을 규제하려는 의도에서 수출자율규제(Voluntary Export Restraints: VER), 반덤핑제소, 수량규제 등의 조치를 사용하였다. 미국은 1970년대 한국을 상대로 총 29건의 각종 무역제재조치(반덤핑, 상계관세, 세이프가드, 섹션 337, 섹션 232[14])를 발동하였는데, 1980년대에는 이것이 총 63건으로 증가하였다(Nam [1993]). 미국은 자국의 관심 품목을 중심으로 관세 감축을 요구하거나, 수입 수량제한을 요구하였다. 또한 세관절차, 기술표준, 정부조달, 서비스시장, 지식재산권 등 광범위한 분야에서 통상 압력을 가해왔다(Hong[1992]).

보호무역주의로의 회귀를 둘러싸고 미국의 업계, 의회, 행정부 간에 격렬한 논쟁이 벌어진 끝에 레이건 행정부는 공격형 대외통상정책을 수립하였다. 미국은 상호주의에 입각한 수출 확대로 정책방향을 잡고 자국 수출을 저해하는 교역상대국의 실질적 수입규제를 철폐시키는 데 주력하였다. 만약 교역상대국이 이에 불응할 시에는 미국의 통상법을 발동하여 포괄적 보복조치를 취하는 통상정책을 수립하였다.

1980년대 중반 미국은 한국의 공산품시장 개방과 관련하여 관세인하 등을 요구하였다. 나아가서 1980년대 후반부터는 농산물 및 서비스 시장의 개방 및 미국이 기술적 우위를 점하고 있는 특허권, 저작권 등 지식재산권에 대한 보호 강화를 요구하였다. 그 이후 대외통상마찰은 주로 미국의 시장 개방 요구를 한국이 어느 정도 수용할 것이냐의 문제를 둘러싸고 전개되었다. 미국은 「1974년 통상법」에 의해 도입된 301조[15]를 무기로 시장 개방 압력을 행사하였고, 한·미 양국 간 통상관계의 긴장은 1988년 미국의 「종합무역법(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)」 제정을 계기로 정점에 달하였다.

미국은 1979~88년간 보험, 신발, 철강로프, 지식재산권, 담배, 쇠고기, 포도주에 대해 총 8건의 301조 조사를 실시하였으나, 보복조치는 없었으며, 모두 양자 간 협의를 통해 원만히 종결되었다. 그러나 301조는 명백히 보복위협을 동반하고 있었기 때문에, 이러한 외부의 압력에 따라 한국의 통상정책은 점차 개방기조로 변화하게 되었다.

미국 등 주요국으로부터 개방 압력이 가중되는 가운데 한국은 1986년 9월 GATT가 주도한 다자협상인 우루과이라운드 협상(Uruguay Round: UR)에 참여하게 되었다. 그동안 다자협상에서 한국은 개도국의 입장에서 일방적으로 혜택을 받는 입장이었으나, 우

14) 섹션 337(Section 337 of the Tariff Act)은 지식재산권 관련 조항으로서, 미국에 수입되는 물품이 미국의 특허권, 상표권, 저작권 등 지식재산권을 침해할 경우 이를 불공정무역행위로 간주하여 수입금지 등 제재를 가하도록 규정하고 있다. 섹션 232(Section 232 of Trade Expansion Act of 1962)에 의하면, 국가안보에 위해를 가한다고 판정될 경우 수입을 제한할 수 있다.

15) 301조(Section 301 of Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)에 의하면, 미국 통상대표부(USTR)나 개인·기업·협회의 제소에 따라 무역상대국의 부당하고 불합리한 무역으로 인해 미국의 권리가 침해되었다고 판정될 경우, 미국 정부는 일방적으로 수입제한이나 관세인상 등 보복조치를 취할 수 있다.

루과이라운드 협상에 들어서면서 비로소 한국은 다자간 시장 개방 협상에 적극적으로 나서게 되었다. 이는 한국은 당시 미국 등으로부터 일방적인 통상 압력을 받는 입장이었기 때문에, 협상력이 약한 입장에서는 다자체제가 유리하다고 판단하였기 때문이다.[16] 이러한 다자체제 중시의 정책방향은 1990년대 후반까지 이어지는데, 자유무역협정의 바람이 본격화되었던 1990년대 후반에 들어서야 이러한 정책기조는 변화를 맞게 된다.

3. 포괄적 경제자유화 시도

1980년대 중반의 세계적인 호황에 큰 수혜를 받은 한국은 국내경제가 급속하게 성장함으로써 국제사회에서는 선발개도국으로 인정받게 되었고, WTO 및 OECD 가입 등으로 국제경제적 위상을 제고하고 개방화, 세계화의 추진 의지를 대외적으로 천명하였다.

1980년대 후반부터 한국의 수출여건에 큰 변화가 생기기 시작하였다. 그동안 한국의 수출이 지속적으로 증가할 수 있었던 중요한 요인은 저임금에 기반한 풍부한 노동공급에 있었으나, 1980년대 하반기부터 국내 임금이 빠른 속도로 상승하기 시작하였다. 이는 1980년대 민주화에 따라 노조의 활동이 활발해진 데서 그 원인을 찾을 수 있지만, 기본적으로는 농촌에서 도시로의 유입인구가 고갈되면서 잉여 노동력이 소진되고 있었기 때문이었다. 더욱이 일본 기업들이 1985년 플라자합의[17]를 계기로 동남아 현지생산을 증가시키면서 한국의 저임금에 기초한 가격경쟁력이 더 이상 비교우위를 유지하기 어렵게 되었다. 이러한 환경하에서 한국의 산업은 노동집약적 산업에서 더욱 기술집약적으로 고도화되지 않을 수 없었으며, 기술 도입에 따른 비용도 증가하게 되어 독자적인 기술개발이 시급한 환경에 놓이게 되었다.

또한 국제통상여건도 이전과는 크게 다른 양상으로 변화하였다. 우루과이라운드의 타결과 1995년 WTO 출범 및 통신기술 발달 등에 따라 세계경제의 통합이 가속화되었고, 무한경쟁시대가 도래되는 등 자유화 및 개방화의 추진이 불가피하였다.

이와 같은 대외경제정책은 기본적으로 1980년부터 시작된 개방화정책을 더욱 적극적으로 추진하는 것으로서 이전의 정책적 방향과 크게 차별화되는 것은 아니었다. 1993년 김영삼 정부가 표방한 신경제5개년계획 가운데 '국제시장기반의 확충' 항목에 의하면, 대외경제정책의 기본방향은 ① 경제의 국제화와 개방화, ② 우루과이라운드 등 세계교역질서의 개편방향에 능동적으로 참여, ③ 수출상품 고도화 등 수출 잠재역량 배양, ④ 외국인 투자환경 개선을 통한 선진기술 이전 촉진 등이다. 이는 상기한 산업구조의 고도화와 기술개발 필요성을 적극적으로 고려하고 있으나, 기본적으로 1980년대의 대외경제정책의 기조를 유지하고 있었다.

---

16) 우루과이라운드는 1993년 12월 종결되었으며, 그 영향에 대해서는 다음 절에서 서술하기로 한다.

17) 레이건 정부 당시 미국은 대외 무역수지 불균형과 재정적자로 고통을 겪고 있었다(소위 쌍둥이 적자라고 일컬었다). 이로 인해 미국은 경제 선진국들에게 도움을 요청하여 달러화의 가치를 내리고 엔화의 가치를 높이는 정책을 채택하였다(1985년 9월 22일). 미국 뉴욕에 있는 플라자 호텔에서 회의가 개최되었기 때문에 약칭 플라자합의(Plaza Accord)라고 불린다.

1990년대 한국은 경제성장에 대한 그동안의 자신감을 배경으로 미루어왔던 서비스 및 외국인투자에 대한 개방을 본격적으로 시작하였다. 이 기간 중 한국은 유통시장 개방(1991년), 금융자율화계획(1992년), 해외직접투자제도 개선(1992년), 금융실명제(1993년), 원화국제화방안(1993년) 등을 시행하였다. 외국인투자의 경우, 1984년 네거티브 제도 도입, 1990년 수출의무 등 각종 이행의무 철폐, 1992년 원칙적 신고제로 전환, 1994년 개방업종 수 증가 등을 통하여 개방이 가속화되었다. 또한 민간 자율과 창의를 바탕으로 한 정책기조의 채택을 선언하였고, 국내 산업구조의 조정을 대외개방, 규제완화, 경쟁촉진 등을 통해 추진한다는 입장으로 전환하였으며, 1990년 GATT 11조국으로 이행한 데 이어 1996년에는 OECD에 가입함으로써 개방화·세계화의 기조를 확고히 하였다.

개방화정책의 추진에 따라 1990년대 한국의 무역은 1990년대 초반 일시적으로 신장세가 둔화되었으나, 점차 회복되었다. 무역규모는 1990년에 1,349억달러 수준이었는데, 1997년에 2,800억달러 수준으로 2배 이상 증가하였다. 1997년의 총수출과 수입은 각각 1,297억달러, 1,503억달러 수준으로서 약 206억달러의 무역적자를 기록하였다. 주종 수출품은 자동차·반도체·산업용 전자제품 등이며, 주종 수입품은 일반기계·석유·농산물·전자부품이었다.

한편, 1980년대에 이어서 이 기간 중에도 한국의 무역은 다변화되는 추세를 계속 이어나갔다. 1996년의 경우 과거 각각 한국 전체 교역의 약 20~30%에 달하던 대미, 대일 교역이 가각 19.6%, 16.9%로 낮아진 반면, 대유럽 교역은 전체 교역의 17%, 대ASEAN 교역은 11.6%, 대중 교역은 7.1%에 이르렀다.

1990년대에 한국의 무역의존도는 계속 심화되어 갔다. 수출주도형 성장전략을 채택한 이래 GDP에서 차지하는 수출과 수입의존도가 지속적으로 신장한 것이다. 〈표 2-7〉에서 보는 바와 같이 1965년 한국의 무역의존도는 19.7%에 불과하였으나, 1997년에는 무려 95.4%로 신장하였다. 대만과 비교할 때 대만은 한국보다 훨씬 높은 무역의존도를 지니고 있으나, 이는 이미 1965년 비교시점에서 한국보다 4배 이상 높은 비중을 유지하고 있던 데에 연유한 것으로 볼 수 있다. 한국을 답습하여 뒤늦게 수출주도형으로 전환한 말레이시아와 비교하여도 한국의 무역의존도는 훨씬 크게 증가했다.

〈표 2-7〉 동아시아 선발개도국 무역의존도 추이

(단위: %)

	수출의존도					수입의존도					무역의존도				
	1965	1970	1980	1990	1997	1965	1970	1980	1990	1997	1965	1970	1980	1990	1997
한 국	5.8	11.0	27.4	24.9	51.2	13.9	22.3	34.4	25.7	44.2	19.7	33.3	61.8	50.6	95.4
말레이시아	16.0	26.1	47.8	42.0	43.0	19.7	26.9	47.6	34.2	10.3	35.7	53.0	95.4	76.2	83.3
대 만	48.2	42.0	52.8	68.8	79.9	46.7	33.1	44.0	68.4	79.8	94.9	75.1	96.8	137.2	159.7

자료: 한국개발연구원(1995).
Republic of China, *Taiwan National Statistics*, 1998.
Malaysia, *The Second Outline Perspective Plan 1991~2000*, 1991.
World Bank, *World Development Report*, 각년도.

4. UR 협상과 WTO 체제의 출범

전후 세계경제질서를 주도해온 GATT 체제는 다자간 무역과 투자의 자유화와 개방화를 위하여 지속적 노력을 경주하여 왔다. 〈표 2-7〉에서 보는 바와 같이 WTO 체제로 이행하기 전까지 세계적 차원에서 무역자유화를 위하여 여덟 차례에 걸쳐 관세 인하 및 철폐에 관한 GATT 다자간 협상이 진행되었다.

우루과이라운드의 종결로 1995년부터 더욱 강력한 다자간 무역기구로서 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 체제가 출범하게 되었다. WTO 체제는 하나의 원칙 아래 상품, 서비스, 생산요소 등이 국경 간에 자유롭게 이동하는 '한지붕 지구촌' 경제의 출현을 지향하고 그 기초단계를 완성한 것이다. WTO는 지금까지 단순한 국제협정에 불과하였던 GATT와는 달리 의사결정이나 분쟁해결에 있어서 훨씬 구속력 있는 국제기구로 출범하였기 때문에 국제통상질서도 무한경쟁시대의 새 시대를 맞이하게 되었다.

〈표 2-8〉 GATT/WTO 체제 아래 다자간 무역협상 개요

협상기간	협상분야	참여국 수	장소/명칭	주요 내용
1947~48	공산품 관세 인하	23	제네바	– 최초의 다자간 협상으로 당시 세계무역의 약 절반에 해당하는 45,000개 품목 관세양허
1949	공산품 관세 인하	29	안시	– 9개국 신규 회원 가입 – 5,000개 품목에 대한 관세양허
1950~51	공산품 관세 인하	32	토키	– 4개국이 추가로 GATT 가입 – 8,700개 품목에 대한 관세양허
1955~56	공산품 관세 인하	33	제네바	– 온건한 수준의 관세인하
1960~61	공산품 관세 인하	39	딜런 라운드	– 유럽경제공동체(EEC) 출범을 계기로 무역차별 및 무역전환 효과에 대응한 무역이익의 균형 작업 • 미국과 EC 평균 10% 관세인하
1963~67	공산품 관세, 비관세, 반덤핑 등	74	케네디 라운드	– 품목별 협상과 선형감축방식(formula approach)을 병행하여 진행, 선진국은 일괄 관세율인하방식을 처음 채택하여 평균 약 35%의 관세율인하 • 반덤핑 및 세관 평가에 대한 합의
1973~79	공산품 관세, 비관세, 반덤핑, 보조금, S&D 등	99	도쿄 라운드	– 선진국들은 대부분 1/3 수준의 관세율인하 – 정부조달, 기술장벽, 보조금 및 상계관세, 관세평가, 수입허가, 반덤핑 등 비관세장벽 6개 분야에 대한 협정(codes) 제정(세이프가드는 제외) • 개도국 특별 우대조항(S&D) 도입
1986~94	공산품 관세, 비관세 및 서비스, 지재권, 분쟁 해결, WTO 창설 등	117	우루과이 라운드	– 세계무역기구(WTO) 설립 – 기존 관세율 1/3 감축 – 농산물 및 섬유류 무역의 GATT 편입 – 도쿄라운드의 협정(codes)을 모든 회원국에 적용 – 서비스무역에 관한 규범 설정 및 최초의 양허교섭 – 지식재산권 보호 및 투자 관련 조치에 관한 규범 마련 – 통합분쟁해결절차 및 규칙(DSU) 합의
2001~현재	전 산업 전 분야 (농업 포함)	149	DDA	– 도하개발아젠다(DDA) 출범(2001년) – 농산물 · 서비스 시장 개방, 공산품 추가 시장 개방, 무역규범 개정, 신통상이슈(환경, 투자, 경쟁정책, 정부조달 투명성, 무역원활화) 논의 – 개도국의 경제개발 지원 등

자료: Hoekman and Kostecki(2001) 및 필자 보완.

WTO의 출범은 한국의 대외경제정책 및 경제 전반에 중요한 영향을 미쳤다. 한국의 수출산업이 선진국의 주력업종과 본격적으로 경쟁하면서 선진국들은 자국의 기준 및 규칙과 동일한 여건에서 한국이 경쟁할 것을 요구하였다. WTO는 무역의 여건을 전 세계적으로 통일하고, 이를 국제적 원칙으로 적용하였다. 이에 따라 한국의 반도체, 자동차, 철강, 조선산업 등이 세계적인 경쟁력을 보이면서 선진국의 경쟁업체들은 국제적 기준과 투명성을 강하게 요구하기 시작하였다. 이는 한국의 대외경제정책을 포함한 경제정책 전반의 패러다임 변화를 가져올 만큼 큰 영향을 미쳤다.

〈표 2-9〉에 나타나듯이 우루과이라운드를 통해 한국은 관세율을 54% 인하하였으며, 무관세양허 비중은 우루과이라운드 이전의 4%에서 26%로 증가하였다. 관세 감축률은 일본을 제외하면 주요국 가운데 가장 높은 수준을 기록하였다. 한국은 우루과이라운드 협상에 따라 국내의 내수산업과 노동집약적 산업이 큰 타격을 받았으나, 반도체, 컴퓨터, 가전, 조선, 자동차, 철강 등으로 대표되는 수출주도형 산업은 세계적인 위치를 다지는 계기를 마련하였다.

특히 우루과이라운드는 한국의 개방정책기조를 대내외적으로 확고히 표방하는 계기가 되었다는 측면에서 중요성이 높다. 뿐만 아니라, 우루과이라운드는 국내 제도를 선진화하는 계기가 되었다. 이에 따라 한국은 경제규모에 걸맞은 국제사회에서의 역할을 제고하고 무한경쟁시대에 통상이익 확보를 위해 더욱 능동적이고 적극적인 대외경제정책을 추진하였다.

〈표 2-9〉 우루과이라운드의 주요국 관세양허

(단위: %)

국가명	UR 전 관세율	WTO 양허관세율	인하율	UR 전 무관세 비중	WTO 양허 무관세 비중
선진국	6.3	3.9	39	20	44
호주	20.1	12.2	39	8	16
캐나다	9.0	4.8	47	21	39
EC	5.7	3.6	37	24	38
일본	3.9	1.7	56	35	71
미국	5.4	3.5	35	10	40
개도국	15.3	12.3	20	52	49
아르헨티나	38.2	30.9	19	9	0
브라질	40.7	27.0	34	8	5
한국	18.0	8.3	54	4	26
말레이시아	10.0	9.1	9	19	23
멕시코	46.1	33.7	27	0	1
싱가포르	0.4	5.1	0	97	46
태국	35.8	28.1	22	6	1
체제전환국	8.6	6.0	30	13	16
체코	4.9	3.8	22	14	16
헝가리	9.6	6.9	28	19	21
폴란드	16.0	9.9	38	4	11

자료: 유장희 외(1994).

제5절 | 경제선진화시대

외환위기가 발생한 1997년 이후 한국은 기업·금융·노동·공공 부문 등 4대 부문의 개혁조치를 실시하였으며, 경제체질을 획기적으로 개선하였다. 또한 그동안 다자무역협상 일변도였던 통상정책의 방향을 크게 전환하여 글로벌 FTA 네트워크 구축을 위한 전방위적인 노력을 기울이고 있다. 즉, 칠레, EFTA(유럽자유무역연합), 싱가포르와 FTA를 발효한 데 이어, 미국, EU, 인도와 FTA를 체결하였으며, 일본, 호주, 뉴질랜드, 페루, GCC, 캐나다, 멕시코, 중국 등 주요국들과 협상을 추진 중이거나 산·관·학 공동연구를 진행하고 있다.

1. IMF 체제하의 경제자유화 추진

1997년의 외환위기는 광복 이후 한국이 겪은 가장 큰 경제위기였다. 그간 한국경제는 외형적인 성장에 치중하는 동안 급격하게 진행된 세계화의 흐름을 간과하고 있었다. 선진국 경제가 엄격한 시장규율과 금융감독, 합리적 기업지배구조 등 글로벌 스탠더드(global standard)로 이행하는 동안 한국은 대마불사(too big to fail)의 사고방식과 은행의 방만한 경영, 정경유착과 그에 따른 도덕적 해이 등의 문제를 수수방관하고 있었다. 특히 그동안 성장 일변도의 경제발전정책을 추진하는 과정에서 공정한 경제제도의 수립이 미흡하였다(정창영·박태규[1995]). 또한 자본자유화가 전 세계적으로 확산되면서 국제금융체제가 불안정해진 대외적 환경하에서 경상수지 문제를 과소평가하고, 기업은 단기자금 위주의 차입에 의존하면서 국제자본의 급격한 유출에 대비하지 못하였다(이규성[2006], pp.122~126).

한국은 그동안 대외채무에 의존하는 발전전략을 택해 왔는데, 이러한 전략은 세계경제가 지속적으로 성장하고 해외자금 조달이 순조로운 대외경제여건하에서만 가능한 것이었다. 그런데 1997년 7월 2일 태국이 고정환율제에서 변동환율제로 전환하면서 발생한 아시아 금융위기가 다른 아시아 신흥개도국으로 전염됨에 따라 대외경제여건이 급변하였다. 한국은 고도성장기간 동안 단기 외채 위주의 총 1,800억달러에 달하는 외채를 안고 있었으며, 이에 대한 원리금 상환 압력이 있음에도 불구하고 필요한 외화 확충에 소홀히 하여(당시 외환보유고가 30억달러 수준에 불과) 결국 국가부도사태의 위기를 맞았다.

〈표 2-10〉에서 보듯이, 아시아 금융위기 때 직접적 위기 당사국들은 외환보유액에 비하여 단기채무의 비중이 높았는데, 특히 한국의 경우는 300%에 이르고 있었다. 한국은 단기 외화 차입으로 장기 투자에 집중함으로써 심각한 유동성 만기 불일치를 보였다. 한국의 구조적 취약점은 제조업의 자기자본에 대한 부채비율이 월등히 높았다는 점이다. 한국은 1997년 400%에 이르는 제조업의 부채비율을 기록하여 미국, 일본에 비하여 두 배 이상이나 높았으며, 아시아 금융위기를 비켜간 대만에 비하여 무려 다섯 배 가까이 높았다.

〈표 2-10〉 동아시아 주요국의 외환과 유동성의 만기 불일치(1997년 6월 현재)

(단위: %)

	단기채무/외환보유고	단기채무/총외채	총유동성/외환보유고
한 국	300	67	620
태 국	110	46	490
인도네시아	160	24	620
필 리 핀	70	19	490
말레이시아	60	39	400
싱가포르	na	na	100

자료: World Bank, *World Development Report*, 1998; Goldstein and Hawkins(1998); IMF, *International Financial Statistics*, 각년도.

외환위기가 발생한 1997년 이후 한국이 기업·금융·노동·공공 부문 등 4대 부문의 개혁과 관련하여 IMF와 체결한 주요 협약 내용은 국내 부실 금융기관을 정리하고, 기업 지배구조와 부채/자기자본 비율을 대폭 개선하며, 공공부문을 민영화하고 노동시장의 유연성을 높이라는 IMF의 대기성 차관 인출조건을 받아들이는 것이었다.

대외경제정책과 관련하여 한국은 IMF와의 협의를 통해 무역보조금, 수입선다변화제도, 수입절차 등과 관련된 경제자유화의 일정을 앞당기기로 약속하였고, 국제수지를 이유로 개방일정을 늦추지 않겠다고 합의하였다. 한국 정부는 IMF와의 협의에 따라 대외경제정책과 관련한 개선조치를 다음과 같이 이행하였다. 첫째, WTO 협정에 위반하는 4개의 보조금[18]을 철폐하였고(1998년 1월과 3월 시행), 둘째 수입물량제한제도인 수입선다변화제도를 1999년 6월까지 단계적으로 철폐하였고, 셋째 조정관세 대상 품목 수를 62개에서 38개로 축소하고(1998년 1월 1일), 넷째 기존의 수입인증절차를 간소화하고 국제규범에 일치시키며(1998년 8월 15일까지), 다섯째 기존의 보조금제도의 내용과 경제적 타당성을 검토하여 개선안을 제시하였다(1998년 11월 15일). 아울러 한국의 금융서비스 분야의 자유화 이행을 WTO 양허사항으로 포함시킴으로써 금융자유화를 촉진하였다.

이러한 자유화정책 추진의 배경에는 경제자유화 및 대외개방의 약속이 돌이킬 수 없으며 경제자유화의 세계적인 추세에 역행하는 것이 국익에도 도움이 되지 않는다는 판단이 있었다. 따라서 WTO에 위배되는 수출지원정책을 철폐하는 가운데, 주요 산업의 생산체제의 효율성을 극대화하는 방향으로 정책을 재편하였다.

특히 정책적인 효력이 거의 상실된 국내 산업에 대한 보호수단 대신, 이를 WTO 규범에 합치되는 수단으로 대체하는 것은 자유무역체제의 일원으로서 반드시 취해야 하는 조치였다. 아울러, 유망한 유치산업의 보호와 원활한 산업구조조정을 추진하고, 사치성 소비재의 수입 급증에 따른 계층 간 위화감 조성 등 사회적 부작용을 최소화하면서 국제수지를 적정하게 관리하는 기법도 개발하였다. 이에 따라 무역을 확대하는 정책을 추진하면서 동시에 무역자유화에 대응하는 산업경쟁력 강화와 국내 산업의 피해를 최소화한다

18) 해외시장개척준비금, 수출손실준비금 등 2개의 수출보조금과 설비투자세액공제, 정보통신진흥기금 중 국산주전산기 보급확대사업과 관련한 2개의 수입대체보조금이다.

는 두 가지 정책을 아울러 마련하였다.

전술한 바와 같이, 한국경제는 UR과 WTO를 통하여 새로운 글로벌화시대를 맞게 되었다. 지금까지 개방의 예외로 취급되던 농산물과 공산품에 대한 시장접근도를 제고하였고, 서비스산업의 개방까지도 추진하게 되었다. 이와 같은 세계경제의 글로벌화추세에 더하여 IMF의 경제 관리는 한국의 개방체제를 더욱 앞당기게 만들었다. 한국의 주식시장도 외국투자가에게 전면 개방되고 외국인직접투자 유치를 위한 적극적 체제를 갖추기 시작하였다.

2. 다자주의와 지역주의 동시 추구

1990년대 말 이후 한국은 전 세계 대부분의 국가에 무차별적으로 적용되는 WTO 다자협상 중심의 통상정책에서 벗어나 양자 간의 FTA 추진으로 통상정책의 일대 전환을 모색하였다. 한국은 세계경제의 글로벌화 현상에 대응하기 위하여 그동안 우루과이라운드와 DDA 등 다자협상에 주력하였다. 특히, FTA가 GATT 1994의 24조에 근거한 예외규정일 뿐이며, 다자무역체제보다 효율적이지 않고 다자무역자유화의 대안일 수도 없다는 입장을 견지해 왔다.

그러나 지역주의(regionalism)가 전 세계적으로 확산되기 시작하면서 한국은 지역주의에 뒤늦게 관심을 가지기 시작하였다. 〈표 2-11〉은 세계적으로 효력을 발휘하고 있는 자유무역협정 체결 건수를 표시하고 있다. 1955~2006년간 체결된 193건의 자유무역협정 가운데 91건이 2001년에서 2006년까지 체결된 것이므로, FTA는 최근에 일어나고 있는 세계무역체제의 변화라고 볼 수 있다. 이러한 세계통상질서의 변화 속에서 한국은 경제적 효율성 제고에 대한 필요성이 증대하였으며, 대규모 시장에의 접근과 같은 순수 경제적 요인뿐만 아니라, FTA 비회원국에 대한 차별적 조치 회피, EU와 NAFTA와 같은 타 지역주의에 대한 지역 차원의 대응과 같은 전략적 차원의 고려 등 다양한 대내외적 변화에 따라 FTA를 적극 추진하는 방향으로 통상정책을 전환하였다. 이 과정에서 FTA를 비롯한 통상정책에 대한 부처 간 이견 조정의 중요성이 높아지면서 2001년 대외경제장관회의와 대외경제실무회의가 신설되었다.

1999년에 시작한 한·칠레 FTA 협상이 2002년 10월에 타결되기 전까지 한국은 FTA를 전혀 체결하지 않은 극소수 국가 가운데 하나였으나, 한·칠레 FTA 타결과 더불어 빠른 속도로 동시다발적 FTA를 추진하였다. 한국이 정부 차원에서 선진개방형 통상국가를 지향하기 위하여 동시다발적 FTA를 추진하기로 한 것은 2003년 'FTA 추진 로드맵'을 검토하면서부터였다.

〈표 2-11〉 세계의 자유무역협정 체결 건수

	1955~60	1961~70	1971~80	1981~90	1991~95	1996~2000	2001~06
신규(건)	3	3	11	10	33	42	91
누적(건)	3	6	17	27	60	102	193

자료: WTO(www.wto.org).

이에 따라 한국은 싱가포르, EFTA, 아세안(ASEAN), 미국과 FTA를 체결한 데 이어 EU, 인도와의 FTA도 타결하였으며,[19] 페루, GCC 등과 FTA 체결을 추진하고 있다. 특히 2007년 4월 타결한 한·미 FTA는 태평양을 가로질러 일어난 가장 의미 있는 최초의 FTA라는 점에서 세계적 관심의 대상이 되고 있다. 특히 동아시아 국가들이 다양한 조합의 역내 FTA를 추진하고 있는 가운데 한·미 FTA의 추이와 그 영향에 대한 세계 각국의 관심이 매우 높다.

한·미 FTA는 한국경제의 시스템을 글로벌 스탠더드에 맞추어 국제경쟁력을 제고할 수 있는 획기적 계기가 될 수 있으며, 단순한 무역창출이나 전환효과를 넘어서 경제·사회 선진화의 돌파구를 열었다는 역사적 의미가 있다. 또한 한·미 FTA는 한국이 동아시아 경제통합을 선도할 수 있는 중요한 지렛대 역할을 할 것으로 기대된다.

미국과 더불어 세계 최대의 경제권인 EU와의 FTA 협상은 2009년 7월 타결되었다. 현재 중단 상태인 일본과의 FTA 협상과, 향후 추진 가능성이 높은 중국과의 FTA 협상의 향배에 따라 한국은 동아시아의 FTA 허브로 자리매김함으로써 통상강국으로서 도약의 계기를 마련할 것으로 예상된다.

〈표 2-12〉 한국의 지역무역협정(FTA) 추진 현황(2008년 12월 현재)

	추진 현황
기 타결된 FTA	한·칠레 FTA(2004. 4. 1 발효)
	한·싱가포르 FTA(2006. 3. 2 발효)
	한·EFTA FTA(2006. 9. 1 발효)
	한·ASEAN FTA(상품무역협정 2007. 6. 1 발효, 서비스무역협정 2007. 11. 21 서명, 투자협정 협상 진행 중)
	한·미 FTA(2007. 4. 2 타결)
추진 중인 FTA	한·인도 CEPA(2009. 8 타결)
	한·캐나다 FTA(2005. 7 협상 개시)
	한·EU FTA(2009. 7 협상 타결)
	한·멕시코 SECA(2006. 2 협상 개시, 2006. 6 협상 잠정중단, 2007. 12 협상 재개)
	한·일 FTA(2003. 12 협상 개시, 2004. 11 이후 협상 중단)
	한·GCC FTA(2008. 7 협상 개시)
기타 여건 조성 중인 FTA	한·중 FTA
	한·호주 FTA
	한·뉴질랜드 FTA
	한·MERCOSUR FTA
	한·페루 FTA
	한·터키 FTA
	한·러시아 FTA

자료: 외교통상부 자유무역협정 홈페이지.

19) 한국과 EU 정상은 2009년 7월 13일 스웨덴 스톡홀름에서 한·EU FTA 타결을 선언하였다. 한편, 2009년 8월 한국과 인도 양측은 서울에서 한·인도 CEPA(Comprehensive Economic Partnership Agreement: 포괄적 경제동반자 협정)를 정식 서명하였다.

칠레 및 미국 등과의 FTA 추진과정에서 한국사회는 새로운 과제에 당면하였다. 즉, FTA 협상과정에서 국내 이익집단, 정치집단 등과의 내부협상이 정부의 중요한 과제로 대두되었으며, 정부의 민주적 리더십 구축이 새로운 과제로 대두되었다(박승[1998]).[20] 한·칠레 FTA 비준을 앞두고 피해 농가지원기금이 마련되었으나 보상의 비효율성이 문제가 되었으며, 한·미 FTA 추진과정에서는 그러한 문제를 해결하기 위해 포괄적인 무역피해지원제도인 무역조정지원제도가 도입되었다. 이러한 변화는 한국의 통상정책이 과거와는 다른 새로운 환경에서 수립·추진되어야 함을 의미하는 중요한 계기로 평가된다.

3. 글로벌시대의 경제선진화 추구

외환위기 이후 각 분야에서 시행된 개혁 및 개방화 작업은 그 성과를 나타내고 있는 것으로 보인다. 특히 2000년대 이후 심화된 글로벌 경제시대를 맞이하여 한국은 경제선진화 노력에 박차를 가하고 있다.

외환위기 이후 한국의 무역의존도(GDP 대비 무역 비중)는 1998년 79.3%(수출 45.4%, 수입 33.9%)에서 2008년 92.3%(수출 45.4%, 수입 46.9%)로 크게 높아졌다. 또한 1990년대 이후 농축수산물, 육류 및 낙농품 등을 제외한 대부분의 품목군에서 실효관세율이 낮아지고 있는데, 이는 한국의 개방정책이 실질적인 성과를 거두었음을 의미한다(정재호·류덕현[2004]).

최근 한국의 수출에서 주목할 점은 대개도국 교역의 비중이 증가한 것이다. 2007년 기준 한국의 개도국과의 교역 비중은 약 22%(중국 제외)로 미국, EU 15개국, 일본 등 주요국과의 교역규모를 크게 상회한다. 주로 동남아시아의 개도국과의 교역이 증가하였으며, 그 다음으로 라틴아메리카 및 카리브 지역, 중동 및 북아프리카 지역에 위치한 개도국과의 교역이 이루어지고 있다. 최빈국과의 교역 비중은 1%대에 머물고 있으나, 이들은 인력, 자원, 에너지 확보를 위한 경제협력 대상국으로서의 중요성이 높다. 이에 따라 한국은 대외원조의 규모를 높이고 효율성을 기하기 위해 정책적 노력을 강화하고 있다. 2008년 한국의 ODA 규모는 약 8억달러로서 GNI의 약 0.09%를 차지하고 있는데, 이는 OECD 평균의 1/3에 불과하다. 따라서 향후 ODA 규모를 확대하면서 동시에 그 효과를 극대화하기 위한 공여방안을 마련하는 작업이 필요할 것이다.

세계경제의 글로벌화는 무역에서 국경 간 장벽이 허물어지는 것은 말할 필요도 없고, 이제는 투자에서도 자유화를 의미한다. 한국은 FDI에 관한 한 전 세계적으로 특이한 모델을 지니고 있다. IMF 체제로 편입되기 이전 한국은 토착기업의 능력 배양에 초점을 맞추었다. 일제 치하에서 경영권을 일본인들에게 빼앗겼던 역사적 경험도 작용하며 한국

20) 변형윤(1998)은 동아시아 국가에서와 같은 권위주의 내지 독재적 정치체제가 경제발전(고성장)을 위해서 불가피하다는 주장은 받아들일 수 없다고 하고, 경제발전과 민주주의적 정치체제가 양립 가능함을 주장하였다. 이러한 주장은 한국경제가 과거의 성장 일변도에서 탈피한 외환위기 이후에 더욱 유효한 주장이다(이근식[2005]).

기업인들은 기술개발에 있어서 자기 역량에 크게 의존하는 성향을 가지고 있었다. 그러나 지식기반경제가 급속히 발전하는 현 상황에서 자체적인 역량만으로 모든 주요 산업분야에서 경쟁력 우위를 창출하는 것은 사실상 불가능하다. FDI 유치는 한국경제의 성장잠재력 회복과 일자리 창출을 위하여 대단히 중요하지만, 동시에 금융 및 기업 구조조정을 촉진하고 산업의 고부가가치 실현과 경제 전체의 생산성 향상을 위해 매우 중요하다(김승진 외[2000], pp.210~211).

1997년 외환위기 이후 한국은 FDI 유치를 중요한 국정우선과제로 책정하였다. 또한 당시 주식시장 개방과 더불어 위기 극복을 위한 기업들의 자구적 노력에 따라 급매물이 나오면서 FDI 유입이 급증하였다. 〈표 2-13〉과 같이 2004년에 FDI가 정점에 이른 이후에는 답보상태를 보이고 있다. FDI의 증가세가 더딘 배경에는 국내 고임금과 강성노조, 제반 제도와 관행이 FDI 친화적이지 못한 점 등이 작용하였다. 반면, 해외투자는 2006년부터 대폭 증가하여 FDI 금액을 크게 상회하고 있다. GDP 대비 해외투자 비중이 외국인직접투자 비중을 상회하는 현상은 대부분의 선진국에서도 나타나고 있으므로, 반드시 부정적인 현상은 아니다. 해외투자의 증가로 인해 국내 생산활동이 위축된다는 주장에 대한 실증적인 근거는 미약하며, 오히려 국내외 생산분업체계의 구축을 통해 국내 투자 및 수출을 촉진시킬 수 있다.

〈표 2-13〉 해외직접투자와 국내 유입 외국인직접투자 실적 비교

(단위: 억달러)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
해외직접투자(투자 기준)	52.7	40	47.6	66.7	70.5	115.6	218	219
외국인직접투자(도착 기준)	50.3	38	51	92.7	96	90.7	76.8	81.9

자료: 한국수출입은행; 지식경제부.

한편, 한국은 외환위기를 계기로 동아시아 경제협력에 본격적인 관심을 기울이기 시작하였다. 동아시아 지역 내 협력은 경제뿐만 아니라 정치·외교·사회 등 포괄적인 분야를 포함하였다. 1999년 12월 제3차 ASEAN+3 정상회의는 '동아시아 협력에 관한 공동선언(Joint Declaration on East Asia Cooperation)'을 채택하였고, 2000년 5월 태국 치앙마이에서 개최된 ASEAN + 3 재무장관회의는 역내 국가 간 통화스와프제도(currency swapping) 구축을 목표로 하는 금융협력방안(Chiang Mai Initiative: CMI)에 합의했다.

현재 한국의 개방도를 주요 국가와 비교해봄으로써 한국의 대외개방 및 경제자유화 정책의 성과와 한계를 가늠해 볼 수 있다. 〈표 2-14〉와 같이 한국의 무역 개방도는 상당히 높은 수준을 유지하고 있는 반면, 외국인투자와 관련된 지표는 상대적으로 순위가 낮다. 한국경제에서 FDI가 차지하는 비중은 1990년에는 불과 3.1%를 기록하여 주요 국가와 비교하여 예외적으로 낮았으며, FDI 유치정책으로 선회한 이후 GDP에서 차지하는 비중은 늘어났으나 국제적으로 비교할 때 아직도 하위권에 있다. 2007년 기준 한국의 FDI 스톡이 GDP에서 차지하는 비중은 주요 55개국 가운데 52위에 그쳐 대부분의 선진국과 주요 개도국에 비해 매우 낮은 수준이다. 이처럼 경제의 대외의존도는 심화되어 온

〈표 2-14〉 주요국의 개방지표별 순위

국가/지표	GDP 대비 무역 비중[1]	GDP 대비 외국인직접투자 비중[1]	GDP 대비 해외직접투자 비중[1]	관세 및 비관세 장벽 수준[2]	외국인의 자국기업 소유 허용 수준[2]
네덜란드	9	7	4	32	24
아일랜드	14	8	9	6	1
싱가포르	1	2	5	3	3
영국	43	19	8	26	5
독일	26	37	17	13	7
미국	54	46	23	36	43
일본	53	54	33	53	77
중국	33	42	43	83	87
말레이시아	5	27	22	45	49
태국	15	26	45	90	104
한국	25	52	38	56	95

주: 1) 55개국 중의 순위임. IMD.
2) 125개국 중의 순위임. WEF.
3) GDP 대비 해외직접투자 비중은 2006년 기준이며, 기타 데이터는 2007년 기준임.
자료: IMD(http://www.worldcompetitiveness.com) 및 WEF, *Global Competitiveness Report 2006-07*, 2007.

반면, 외국인의 국내 투자에는 상대적으로 폐쇄적이었다. 따라서 향후 통상정책의 주요 과제는 시장을 얼마나 투자 친화적인 환경으로 만들 수 있느냐일 것이다. 이는 국경 간 장벽의 제거는 물론이거니와, 국내 제도의 개선이 향후 중요한 과제임을 의미한다.

요컨대, 이와 같은 현황에 근거하여 향후 한국의 대외경제정책은 일부 개방이 미흡한 분야(농업, 서비스 등)의 개방화 추진과 외국인투자환경의 개선 등에 주력할 것으로 예상된다. 농업분야의 개방은 효과적인 구조조정이 병행되어야 가능할 것이다. 한편, 서비스시장 개방은 상품시장 개방과는 다른 성격을 지닌다. 서비스산업의 각 분야의 이질성이 커서 상품과 같이 일괄적인 개방정책이 통하기 어려우며, 개별 분야에 대한 심도 있는 개방방안이 나와야 할 것으로 보인다. 서비스시장의 개방은 국내 제도의 큰 변화를 수반하므로, 사전에 면밀한 대책이 마련되지 않을 경우, 더욱 지연될 가능성이 높으므로 주의가 필요하다.

한국경제의 국제적 위상이 높아지면서 미국 등 주요국들의 한국시장의 개방에 대한 기대치도 높아지고 있다. 돌이켜 보면, 1997년 한·미 자동차분쟁이 발생하였을 때 미국은 통상법 슈퍼 301조에 의거하여 한국 자동차시장을 우선협상대상국관행(Priority Foreign Country Practice: PFCP)으로 지정하였다. 그 결과 양국은 1998년 MOU를 체결하고 한국은 자동차세율제도 변경, 자동차세 축소 등의 합의안을 이행하게 되었다. 또한 EU와는 1990년대 중반 이후 조선산업이 중요한 양자 간 통상현안으로 대두되었으며, 중국과는 2000~03년에 걸쳐 중국산 마늘수입 규제를 둘러싼 분쟁이 발생하기도 하였다.

1990년대에 이루어진 개방화의 부정적인 영향도 간과할 수 없다. 급속한 무역 개방은

농업을 비롯한 피해산업을 낳았으며, 금융시장 개방 역시 사전 준비가 부족한 상태에서 추진함으로써 한국의 자본시장이 글로벌 리스크에 무방비 상태로 노출되었다는 비판을 받았다. 또한 투자 개방 역시 외국기업의 단기적 이익을 노린 M&A 투자에 대한 반대 여론을 불러일으켰다. 그리고 미국을 비롯한 선진국의 일방적인 개방 요구에 한국이 굴복한다는 여론이 일어난 것도 부정적인 영향의 하나였으며, 이러한 부정적인 여론은 경제 개방 이슈를 정치화시키는 것으로 나아갔다.

또한 전례 없이 빠른 속도의 심도 깊은 개방화정책이 추진됨에 따라 국내 패자집단의 반발을 최소화할 수 있는 지원제도 및 전반적인 사회안전망의 재구축이 중요한 과제로 대두되고 있다. 한국경제는 과거의 고도성장시대를 지나면서 급속한 양적 확대를 통한 경제성장이 점차 한계에 부딪히고 있다. 1997~2006년 한국의 연평균 실질 GDP 증가율은 4.2%로서 과거의 8%대 성장률에 크게 못 미치고 있다. 급속한 개방정책을 추진하면서 이에 따른 부작용을 성장을 통해 충분히 흡수하는 데는 한계가 있을 것으로 보인다. 그 하나의 징표로서 Nam(2008)은 1985년 국내 고용의 6.7%까지 증가했던 무역의 순고용창출효과는 2000년 1.7%로 낮아진 것으로 분석한 바 있다.

한국은 이와 같은 배경에서 최근 한·미 FTA를 계기로 체계적인 개방 피해 지원을 위해 무역조정지원제도를 도입하였다. 정부는 한·칠레 FTA 비준 시 1조 2천억원 규모의 한·칠레 FTA 기금을 포함한 4대 특별지원법과 총예산 119조원에 달하는 농업·농촌 종합대책을 마련한 바 있다. 그러나 무역조정지원제도는 FTA 피해를 체계적·종합적으로 지원하는 제도로서 큰 의미가 있다. 무역조정지원제도는 FTA 이행으로 인한 수입 증가로 피해를 입은 기업이나 근로자에게 정보제공, 경쟁력 확보자금 융자, 경영·기술컨설팅 또는 취업상담 및 직업정보 제공, 전직지원서비스, 훈련연장급여 등을 제공하는 제도이다. 이 법은 당초 제조업 및 제조업 관련 서비스업만 대상으로 하였으나, 2007년 12월 이 법의 지원 대상을 제조업에서 서비스업 전반으로 확대하는 내용(「무역조정지원에 관한법률」)으로 개정하였다. 무역조정지원제도의 경제적 효과에 대해서는 논란이 있으나, 개방정책을 추진하기 위한 정치적 효용도는 클 것으로 보인다. 그러나 무역조정지원제도의 기본 목적과 지원 대상, 지원 범위와 방법 등에 대한 더욱 심도 깊은 논의가 필요하며, 기존 사회안전망과의 관련성 및 차별적인 운영방안 마련 등 풀어야 할 과제가 많이 있는 것으로 평가된다. 장기적으로 무역피해지원제도는 전반적인 사회안전망으로 흡수되는 방향으로 발전되어야 할 것이다(임혜준 외[2008]).

4. 글로벌 경제위기에 대한 대응

2008년 9월 리먼 브라더스(Lehman Brothers)의 파산으로 본격화된 글로벌 금융위기로 인해 세계경제는 1930년대 대공황 이후 최악의 경기침체를 겪고 있다. 2008년 11월 전 세계 수출액은 전년동기 대비 42.5% 감소하였으며, 산업생산 증가율은 −13.1%를 기록하였다(IMF[2009]). 또한 OECD는 2009년 전 세계 교역량이 전년 대비 약 23% 감소하였다(WTO[2010]). 이와 같은 불황국면은 2009년 하반기에 들어서면서 서서히 회복

되었다.

경제위기로 인해 전 세계적인 보호무역주의 움직임이 나타나고 있는 것은 우려할 만한 현상이다. 미국은 자동차산업에 대한 공적자금 투입, 정부조달제품 생산 시 자국산 철강재 사용을 의무화하는 'Buy American' 조항을 채택함으로써[21] 전 세계적인 우려를 낳았으며, 중국 역시 이에 대응한 소위 'Buy China' 정책을 추진하였다. 또한 선진국을 중심으로 금융기관으로 하여금 자국 기업에 우선적으로 대출토록 하는 소위 '금융 보호주의' 움직임까지 나타났다. 이러한 보호무역장벽 확대 움직임은 선진국은 물론 개도국에도 확산되는 조짐이 나타나고 있다. 이에 각국 정상은 2009년 4월 2일 런던에서 개최된 G20 정상회의에서 경제위기의 원인이 된 금융분야의 감시와 규제 강화를 합의하는 한편, 무역 및 투자에 대한 새로운 장벽 설치, 수출규제조치 및 WTO 규범에 부합되지 않는 수출촉진조치 배격, 그리고 금융보호주의 배격 등에 합의하였다. 또한 각국은 WTO에 보호무역조치를 분기별로 보고하기로 약속하고, DDA 협상의 원만한 타결에 노력을 경주할 것을 합의하였다(정철 외[2009]).

2010년 G20 의장국으로 선정된 한국은 보호무역주의 배격을 G20 합의안에 반영하였다. G20의 합의는 법적인 구속력이 있는 것은 아니지만, 전 세계경제의 80%를 차지하는 국가들이 참여한 것인 만큼 상당한 영향력이 있었던 것으로 보인다. 과거 대공황 당시의 보호무역 확산으로 인해 겪었던 참담한 경험을 기억하고 있는 각국은 쉽사리 경제적 고립주의로 회귀하지는 않았다. 더욱이 글로벌 생산·분업 체계가 광범위하게 확산된 오늘날 보호무역정책은 각국의 통상정책을 계기로 큰 영향을 미치는 다국적기업의 이해관계에도 어긋난다(Milner[1987]).

이와 같은 여건에서 한국경제는 수출 잠재력이 큰 시장을 중심으로 시장을 다변화하는 것이 필요하다. 과거에 비해 한국의 수출시장은 상당히 다변화되었으며, 이는 글로벌 경제위기를 이겨내는 데 큰 버팀목이 되었다(제3장 참조). 또한 새로운 수출산업 및 성장동력의 발굴도 중요한 과제이다. 미국의 오바마 정부가 경기불황의 타개책으로서 환경산업에 집중투자를 하기로 한 것이나, 한국 정부가 저탄소 녹색성장정책을 추진하고 있는 것은 새로운 미래성장동력 창출 노력의 일환이다.

그리고 국내의 각종 산업지원정책을 정비하여 WTO 규정에 어긋나는 것은 배제하되, 가능한 범위 내에서는 국내 산업에 대한 지원책을 강구하여 경제침체의 부정적 영향을 최소화해야 할 것이다. 또한 FTA를 체결한 국가로부터는 보호무역장벽의 피해를 입지 않을 수 있기 때문에 FTA 정책을 적극 추진하는 것이 향후에도 중요하다.

---

21) 미국 하원은 2009년 1월 28일 American Recovery and Reinvestment Act of 2009(경기부양법안)를 통과시켰으며, 이 가운데 Buy American 규정이 포함되어 있다.

제6절 | 소결론

지난 60년간 한국은 특별한 부존자원이 없으며 산업기반이 거의 전무한 상태에서 공업화 및 선진화를 일구어왔는데, 이러한 경제발전의 성과는 세계적으로 유례가 없는 성공사례로 꼽힌다. 한국이 광복 이후 60년이라고 하는 짧은 기간 동안 성공적인 경제발전을 달성할 수 있었던 배경 중의 하나는 개도국의 무역에 우호적인 세계무역환경이 조성되어 있었으며, 한국이 수출주도형이면서 대외지향적인 산업발전전략을 택했던 것을 꼽을 수 있다. 한국의 대외경제정책의 성공요인과 성과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 한국은 경제발전단계와 대외경제환경에 적합하도록 신축적인 대외경제정책을 운영하였다. 아무런 경제발전의 토대가 없었으며 최빈개도국으로 취급되던 1950년대에 한국은 수입대체 공업화정책을 택하였으나 그 정도가 그리 심하지 않았고 그 기간도 그리 길지 않았다. 한국은 1960년대 이후에는 경제복구와 안정화를 지향하는 대외지향적 경제정책으로 선회하였는데, 이 당시에는 개도국의 무역에 대한 특별한 고려가 주어진 UNCTAD가 출범함으로써 대외경제환경을 적절히 활용할 수 있었다.

둘째, 한국은 점진적인 개방정책을 일관되게 추진하면서 경제자유화조치의 속도를 조절하였다. 특히, 정부는 개방정책의 추진과정에서 투명하고 꾸준한 수입장벽의 축소과정을 거쳤으며 국내 생산자에게 분명한 신호(signal)를 주었다. 예를 들어, 수입자유화계획, 관세인하 예시제, 수입선다변화제도 등은 10~20년의 장기간에 걸쳐 추진되면서 추진일정이 투명하게 공개되었으며, 국내 업계가 개방에 대비할 시간적인 여유를 제공하였다. 이에 따라 수입장벽의 보호를 받고 있던 생산자들도 보호장벽이 사라진다는 사실을 분명히 알고 있었으며, 이에 주어진 시간표 안에서 체계적인 준비를 할 수 있었다. 또한, 일반 소비자들 사이에서도 수입 개방이 불가피하도고 자연스러운 결론으로 인식되었다.

셋째, 한국은 대내경제 운영성과와 대외경제여건의 변화에 따라 대외경제정책을 순차적으로 추진하여 왔다. McKinnon(1991)에 따르면 일반적으로 경제자유화를 성공적으로 이루기 위해서는 중앙정부의 균형재정을 이루는 것이 선결과제이다. 그 다음으로 예대금리에 대한 규제철폐 등 국내 자본시장의 개방, 이중환율제의 철폐 및 무역자유화, 국제자본이동에 대한 외환규제 철폐 등 외환자유화가 이루어져야 한다. 한국은 외환 및 자본자유화를 추진하기 이전에 무역자유화를 추진하였으며, 대내외 경제여건의 변화에 따라 외환 및 자본 자유화의 순서를 조절하였다.

넷째, 한국의 대외경제정책의 추진과정에서 중요한 특징은 정부의 역할이 지대한 영향을 미쳤다는 점이다. 정부는 수출부문에 대한 전반적인 유인체계를 만드는 한편, 차관확보에 정책적인 노력을 기울였다. 또한 경제개발에 필요한 사회간접자본 건설에 힘썼다. 제1차 경제개발5개년계획기간 중 한국경제는 외자도입의 확대와 대외지향적 무역정책의 성공에 힘입어 연평균 8.3%의 고도성장을 달성하였다. 이러한 성과에 힘입어 정부는 1967~71년에는 제2차 경제개발5개년계획을 실행하고, 이 기간 중 수출지원제도를 더욱 확대하고, 「신관세법」 제정, 외자도입합리화시책 등을 통해 체계적인 산업발전모형을 마련하였다. 1960년대 노동집약산업을 중심으로 급속한 수출 확대를 달성한 한국경제는

1970년대에 들어서면서 정부주도의 중화학공업화로 전환하였다. 이를 통해 한국경제는 자본집약적 산업을 중심으로 산업구조를 개편하여 중화학공업의 수출기반을 마련하였다. 1970년대 중화학공업육성정책의 핵심적인 목적은 주요 전략산업을 수입대체와 수출산업으로 동시에 육성한다는 것이었다.

다섯째, 한국의 공업화가 어느 정도 이루어진 이후에는 자유무역주의적인 방향으로 정책을 전환하면서 시장메커니즘의 회복에 의한 자원배분의 효율성을 제고하고 있다. 특히 한국은 1990년대 이후 WTO, OECD 가입 등에 따라 한국의 국제경제적 위상을 제고하고 개방화, 세계화를 적극 추진하였다. 이러한 과정에서 발생한 1997년의 외환위기는 광복 이후 한국이 겪은 가장 큰 경제위기였다. 그동안 선진국 경제가 엄격한 시장규율과 금융감독, 합리적 기업지배구조 등 글로벌 스탠더드로 이행하는 동안 한국은 은행의 방만한 경영, 정경유착과 그에 따른 도덕적 해이 등의 문제를 안고 있었다. 또한 자본자유화에 따른 부작용을 간과하고 있었으며, 기업은 단기자금 위주의 차입에 의존하면서 국제자본의 급격한 유출에 대비하지 못하였다. 외환위기가 발생한 1997년 이후 한국은 기업・금융・노동・공공 부문 등 4대 부문의 개혁조치를 실시하였으며, 경제체질을 획기적으로 개선하였다.

그동안 한국경제는 대외경제환경의 변화를 활용하기 위한 적절한 정부 개입과 정책주도하에 성공적인 대외경제정책을 수행해 왔다. 앞으로 한국의 대외경제정책은 농업, 서비스 등 개방이 미흡한 분야의 개방화 추진과 외국인투자환경의 개선 등에 주력할 것으로 예상된다. 또한 전례 없이 빠른 속도의 심도 깊은 개방화정책이 추진됨에 따라 국내 패자집단의 반발을 최소화할 수 있는 지원제도 및 전반적인 사회안전망의 재구축이 중요한 과제로 대두될 것이다.

한국은 세계적으로 일어나고 있는 글로벌화시대에 지속가능발전전략으로서 적극적 시장 개방을 통하여 국제경쟁력을 높여가야 한다. 개방과 공정한 경쟁을 통하여 경쟁력이 낮은 산업을 도태시키고 경쟁력이 높은 산업만이 생존하는 경제 선진화를 달성하여야 한다. 따라서 앞으로 대외경제정책의 초점은 시장 개방과 공정경쟁을 통하여 경쟁력이 높은 산업이 빠르게 성장할 수 있도록 여건을 조성하는 데 맞추어져야 한다. 특히 통상정책은 각 산업의 경쟁력의 토대가 되는 물적・인적 자본 축적에 기여할 수 있어야 한다[22]. 글로벌 경제시대에서는 산업과 무역은 더욱더 상호 연계되어 발전하는 추세를 띨 수밖에 없다.

앞으로 한국의 통상정책은 답보상태에 있는 WTO의 DDA 추진에 동력을 실어주고 WTO와의 조화(WTO-consistent) 속에서 다자간 자유무역질서를 신장하는 방향으로 운용되어야 할 것이다. 특히 생산자 보호형으로 되어 있는 무역제도를 소비자 보호형으로 바꾸어 가는 노력이 필요하다. 세계 10위권에 육박하는 무역대국으로 성장한 한국은 WTO에 적극 참여하고 선구자적 역할을 담당함으로써 국제사회에서의 입지를 강화할

22) 강호진・박건영(1996)에 의하면, 한국 무역의 상대우위구조는 빠른 속도로 인적・물적 자본 집약도가 높은 산업으로 변화되어 왔으며, 이러한 추세는 현재에도 적용될 것이다.

필요가 있다. 또한 21세기 들어 가장 역동적인 경제권으로 발돋움하고 있는 아·태 지역에서 APEC을 개방적 지역무역협력체제로 적극 유도하는 데 있어서도 한국은 선도적 역할을 수행하면서 국제분업의 기류를 한국의 국책기조와 적극 연계시키는 노력을 경주하여야 한다.

특히 세계적 공급체인의 활용과 선진기술의 습득방안으로 외국인투자가 중요시되고 있다. 아시아 금융위기가 일어날 때까지 한국의 산업발전전략은 자립적 토착형 접근이 강조되어 외국인직접투자는 한국의 공업화에 지극히 제한적인 역할밖에 하지 못하였다. 그러나 이제는 글로벌화시대에 맞추어 일자리 창출과 고급기술 습득의 전략적 수단으로 외국인직접투자를 활용하여 지식기반경제(Knowledge-based economy)의 패러다임을 만들어 가야 한다.

참고문헌

강호진・박건영, 「한국무역의 상대우위, 요소집약도 및 상대우위의 동태적 변화」, 『경영논총』, 고려대학교 경영대학, 1996.

김광석・홍성덕, 『장기적 산업성장 및 구조변화요인의 분석(1955~85)』, 한국개발연구원, 1990.

김덕중, 「국제화와 종합무역상사」. 『경상논총』, 제11권, 서강대학교 경제연구소, 1986, pp.51~74.

김병주, 「경제발전에 있어서 정부와 시장: 한국경제발전계획의 특징을 찾아서」, 한국경제학회 주최 '국제 한국인 경제학자 학술대회'(1984. 8. 20~21) 발표논문, 1984.

김수용, 『한국의 무역정책과 물가변동』, 국제경제연구원, 1980.

김승진 외, 『위기극복 이후 한국경제의 성장동력』, 한국개발연구원, 2000.

김신행, 「특집: 80년대 한국경제의 평가와 반성: 해외통상압력과 그 대책」. 『한국논단』, 1989년 12월호, pp.49~55.

김완순・어윤대, 「수출지원금융의 수출신장효과에 관한 실증적 분석」. 『경영논총』, 제24권, 고려대학교 경영대학, 1980, pp.83~97.

김일곤, 『한국경제발전론』, 무역경영사, 1986.

김적교, 『우리나라 제조업의 생산성 분석(1966~1975)』, 한국개발연구원, 1979.

남종현, 『국제무역론』(4판), 경문사, 2008.

박승, 「한국경제위기의 극복과 정부의 역할」, 『제26회 대한민국학술원학술대회 논문집: 한국경제발전의 새 방향 모색』, 대한민국 학술원, 1998.

박진근, 「한국(韓國) 무역(貿易) 및 외환정책(外換政策)의 재조명(再照明)」, 한국국제경제학회 하계정책세미나 발표논문, 1998, pp.1~16,

변형윤 편, 『한국경제론(제3판)』, 유풍출판사, 1996.

변형윤, 「한국경제발전모델의 평가와 교훈」, 『제26회 대한민국학술원학술대회 논문집: 한국경제발전의 새 방향 모색』, 대한민국 학술원, 1998.

사공일, 「경제개발과 정부의 역할」, 『한국개발연구』, 제3권 제1호, 한국개발연구원, 1981.

안충영, 『현대 한국・동아시아 경제론』, 박영사, 2001.

안충영・김주훈, 「대외지향 무역정책과 산업발전」, 차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』. 한국개발연구원, 1995.

유장희 외, 『WTO 출범과 신교역질서』, 대외경제정책연구원, 1994.

이규성, 『한국의 외환위기: 발생・극복・그 이후』, 박영사, 2006.

이근식, 『자유와 상생: 새로운 시대정신을 찾아서』, 기파랑, 2005.

이영선, 『환율변동에 따른 한・일의 산업 및 무역 구조의 변화』, 한국경제연구원, 1987.

이천표, 『수출주도형 성장경제의 외환정책』. 한국개발연구원, 1981.

임혜준・김정곤・박혜리, 『사회안전망 측면에서의 무역조정지원제도 발전방안』, 대외경제정책연구원, 2008.

재무부, 『한국외자도입 30년사』, 1993.

정도영, 「일제하의 한국무역」, 『대동문화연구』, 제3권, 성균관대학교 대동문화연구원, 1966.
정재호 · 류덕현, 『우리나라 산업구조 및 실효관세율 변화 연구』, 한국조세연구원, 2004.
정창영 · 박태규, 『한국경제의 내실 있는 성장』, 아산재단 연구총서 제18집, 집문당, 1995.
정철 · 오용협 · 김연실, 「런던 G-20 정상회의 결과와 향후 과제」, 대외경제정책연구원, 2009.
조순, 「압축성장의 시발과 개발전략의 정착: 1960년대」, 구본호 · 이규억 편, 『한국경제의 역사적 조명』, 한국개발연구원, 1991.
지식경제부, 외국인투자통계(www.mke.go.kr).
차동세 · 김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기비전』, 한국개발연구원, 1995.
외교통상부, 자유무역협정 홈페이지(www.fta.go.kr).
한국개발연구원, 『한국경제 반세기 정책자료집』, 1995.
한국무역협회, 한국무역통계(www.kita.net).
한국수출입은행, 해외투자통계(www.koreaexim.go.kr)
홍성덕, 『명목 및 실효보호율의 구조변화(1975~1990)』, 한국개발연구원, 1992.

Ahn, Choong-Yong, "A Robust East Asian Development Model after the Financial Crisis: Mutual Learning from East Asian Experiences," *Journal of Asian Economics*, Vol. 12, 2001, pp.419~443.
Goldstein, M., and J. Hawkins, "The Origin of the Asian Financial Turmoil," Reserve Bank of Australia Research Discussion Paper, 1998.
Hoekman, Bernard M., and Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, 2nd edition, Oxford University Press, 2001.
Hong, Wontack, "Factor Intensities of Korea's Domestic Demand, Production and Trade: 1960-85," *International Economic Journal*, Volume 3, Number 2, Summer 1989.
Hong, Wontack, "Bilateral Trade Relations: U.S. Trade Policies Toward Korea," in U.S.-Korea *Economic Relations*, Korea Institute of America, 1992.
IMD World Competitiveness Online(www.worldcompetitiveness.com).
IMF, *International Financial Statistics*, 각년도.
Kim, Kwang Suk and Michael Roemer, *Growth and Structural Transformation: Studies in The Modernization of the Republic of Korea*, Harvard University, 1979.
Kim, Kwang Suk, "Trade and Industrialization Policies in Korea: An Overview," in G. K. Helleiner (ed.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, London: Routledge, 1994, pp.317~363.
Krueger, A. O., *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*, Council on East Asian Studies, Harvard University, 1979.
Lee, Suk-Chae, "The Heavy and Chemical Industries Promotion Plan(1973-79)," in Lee Jay Cho and Yoon-Hyung Kim(eds), *Economic Development in the Republic of Korea*, A Policy Perspective East Wcotcenter, Honolulu, 1991, pp.431~471.

Lucas, Robert E. Jr., "On the Mechanies of Development," *Journal of Monetary Economics*, January 1988.

Malaysia, *The Second Outline Perspective Plan 1991~2000*, 1991.

McKinnon, Ronald I., *The Order of Economic Liberalization*, Johns Hopkins University Press, 1991.

Milner, Helen, "Resisting the Protectionist Temptation: Industry and the Making of Trade Policy in France and United States During the 1970s," *International Organization*, Vol. 41, No. 4, Autumn, 1987, pp.639~665.

Nam, Chong-Hyun, "Protectionist U.S. Trade Policy and Korean Exports," in Takatoshi Ito and Anne O. Krueger (eds.), *Trade and Protectionism*. The University of Chicago Press, 1993.

Nam, Chong-Hyun, "Does Trade Expansion Still Promote Employment in Korea," *The World Economy*, 2008.

Republic of China, *Taiwan National Statistics*, 1998.

Rhee, Y. W., B. Ross-Larson and G. Pursell, *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets*, Johns Hopkins University Press, 1984.

UN World Investment Database, IMD World Competitiveness Online (www.worldcpmpetitiveness.com/online).

WEF, *Global Competitiveness Report 2006-2007*, 2007.

World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, 1996.

World Bank, *World Development Indicators 2008*(CD ROM), 2008.

World Bank, *World Development Report*, 각년도.

World Trade Organization Statistics database(www.wto.org).

WTO, *World Trade Report 2010*, 2010.

〈부표 2-1〉 한국 대외경제정책의 변화 추이

	1948~60년	1961~79년		1980~97년		1997~2007년
		1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	
대외경제환경	○ IMF-GATT체제 출범 ○ 냉전체제 – 미국은 원조를 통해 신생독립국 지원 ○ 한국 국제 위상 – 신생독립국, 최빈개도국	○ GATT 정착 – 케네디라운드(관세인하) ○ UNCTAD의 정착 ○ 한국 국제 위상 – GATT 가입(1967년) ○ 한일 국교정상화 ○ 월남전 참전	○ GATT 성공적 운영 –도쿄라운드 성과 ○ UNCTAD의 GSP 제공 ○ 한국 국제 위상 –'아시아의 네 마리 용' ○ 1차 및 2차 석유파동	○ GATT/UR 협상 타결 – 선진국의 보호무역조치 남용 억제 ○ 한국 국제 위상 – 3저 호황 시 국제수지 흑자 기록 – 신흥공업국	○ WTO의 출범 ○ 세계화의 급진전 ○ 한국 국제 위상 – GATT 11조국(1990년) – OECD 가입국(1996년) – IMF지원대상국(1997년)	○ 전 세계적 FTA 확산 – 다자무역체제 한계 봉착 ○ DDA 출범 ○ 한국 국제 위상 – 무역규모: 세계 12위 – 외환보유고: 세계 4위
정책의 기본 방향	○ 원조에 의한 경제 재건 – 전쟁복구 – 빈곤·기아의 탈출 ○ 대내지향적 수입대체 공업화	○ 정부주도의 대외지향 공업화정책 추진 – 수출에 대한 종합적인 유인체계 마련과 적극적인 행정지원 – 외자도입을 통한 자본 축적 ○ 정부주도의 중화학공업화 추진 – 수입대체 무역정책을 통한 중화학공업 육성 – 중화학공업에 금융 및 세제상의 혜택 집중 ○ 동아시아 경제성장모형		○ 민간 주도 경제체제로 전환 ○ 수출지원제도의 철폐와 무역자유화 추진 – 수입자유화를 통한 개방체제 전환 ○ 선진국의 신보호주의에 대응 ○ 글로벌화에 대한 대응 및 다자주의 동참 – 국제적인 정책조화 추구 – 다자협상(UR)에 적극 참여		○ 대외개방형 경제체제 구축 – 포괄적인 경제개방을 통한 구조조정과 산업구조 고도화 – 적극적인 FDI 유치 – 무역조정지원제도 마련 ○ FTA와 다자협상 동시 추구 ○ 국제경제적 위상 제고 – ODA 확대
정책의 주요 내용	○ 대외무역규칙(1946년) ○ 미국과의 원조협정(1948년) ○ 특혜외환제도 1951년) ○ 한국경제재건계획(1954년) ○ PL480도입협정(1955년) ○ 공업발전시책(1957년)	○ 제1차 경제개발계획(1962년), ○ 수출실적링크제(1963년), ○ 제2차 경제개발계획(1967년), ○ 외자도입합리화시책(1969년), ○ 외국인투자유치정책(1971년), ○ 탄력관세제도(1973년), ○ 외환집중관리제도(1974년), ○ 제4차 경제개발계획(1977년), ○ 수출장려보조금제도 ○ 수출진흥시책(1964년) ○ 「신관세법」 제정(1967년) ○ 제3차 경제개발계획(1972년) ○ 중화학공업육성계획(1973년) ○ 수출촉진시책(1974년) ○ 중화학공업 추진방향(1975년) ○ 수입자유화시책(1978년)		○ 외국인투자유치방안(1980년), ○ 제5차경제계획(1982년), ○ 외자도입법 개정(1984년), ○ 자본시장 국제화(1988년), ○ 금융자율화계획(1992년), ○ 외환집중제 완화(1993년), ○ 금융실명제(1993년), ○ 중화학공업 투자조정(1980년) ○ 관세인하 예시제(1984년) ○ 수입자유화율(1987년: 93.6%) ○ 유통시장 개방(1991년) ○ 해외직접투자제도 개선(1992년) ○ 신경제5개년계획(1992년) ○ 원화국제화방안(1993년)		○ 글로벌 FTA 네트워크 구축 – 칠레, 싱가포르, EFTA, 미국, EU 등과의 FTA 추진 ○ 대외원조공여 확대 – DAC 가입 검토 ○ 국내 제도 투명성 제고

제3장 무역정책

제1절 | 서론

한국의 경제성장과정에서 무역정책이 핵심적인 역할을 수행하였음은 이미 잘 알려진 사실이다. 이에 따라 오늘날 수많은 개발도상국들이 한국의 사례를 교훈으로 삼고자 하고 있으며, 특히 한국의 무역정책은 이들 국가들에게 가장 큰 관심의 대상이기도 하다. 또한 IMF, World Bank 등 주요 국제기구들은 한국의 경제발전을 2차 세계대전 이후 시장경제를 바탕으로 한 성공적 모범사례로 활용하고 있다.

〈표 3-1〉은 1960~2007년에 달성된 한국의 경제적 성과에 대한 자료를 제시하고 있다. 표에서 보듯이 1960~2007년에 한국의 실질 GDP는 23배 이상 증가하였으며 연평균 실질 증가율도 7%를 기록하였는데, 이는 1954~60년의 약 4%와는 좋은 대조를 이루고 있다. 그 결과 1인당 국민총소득은 미국달러로 측정할 때 1960년의 79달러에서 급속히 증가하여 1980년 1,645달러로, 2007년에는 20,045달러로 증가하였다.

그렇다면 이러한 놀라운 경제발전을 달성한 한국은 어떠한 무역정책을 추진하여 왔는가? 한국의 무역정책이 단순히 일관성 있는 개방정책의 기조하에서만 진행되어온 것은 아니다. 자세히 살펴보면 다양한 정책수단이 시대별로 또는 상황적 필요성에 따라 적극적으로 활용되었음을 알 수 있다. 오히려 지난 60년 동안 한국이 사용한 무역정책 수단은 현존하는 거의 모든 정책수단의 백화점이라고 할 수 있을 정도이다. 한국의 무역정책에는 매우 보호주의적인 정책수단으로부터 급격한 자유화정책에 이르기까지 양극단의 정책들이 포함되어 있으며, 이러한 정책수단들은 대체로 일정한 방향성을 가지면서 생성과 소멸의 과정을 거쳐 왔다.

이러한 한국 무역정책의 큰 줄기와 특징은 대외정책의 시대별 전개와 발전과정을 살펴본 앞의 제2장에서 이미 정리된 바 있다. 본 장에서는 이와 같이 한국에서 채택되어온 산업 및 무역 정책의 진화과정을 더욱 심도 있게 논의하고자 한다. 이를 위하여 본 장은 다음과 같이 구성되어 있다. 제2절에서는 한국의 무역규모를 비롯하여 무역대상국 등이 지난 1960년대 이후 어떻게 변화해 왔는지, 그리고 무역구조는 어떻게 변화해 왔는지 등을 분석함으로써 다양한 각도에서 한국 무역을 조명해 보고자 한다. 제3절에서는 한국 무역정책의 진화과정을 수출지원정책과 수입규제 및 수입자유화정책으로 나누어 가급적

〈표 3-1〉 한국의 주요 경제지표(1960~2007년)

	1960	1980	2007	연평균 성장률		
				1960~80	1980~2007	1960~2007
1. 인구(백만명)	25.0	38.1	48.5	2.1	0.9	1.4
2. GDP(조원)[1]	34.7	139.0	798.2	7.2	6.7	6.9
3. 1인당 GNI(달러)[2]	79.0	1,645.0	20,045.0	16.4	9.7	12.5
4. 산업별 GDP 비중						
1차산업	47.3	16.2	3.0			
제조업(광업 포함)	10.1	26.4	28.3			
서비스	42.6	57.4	68.7			
5. 산업별 고용 비중						
1차산업	63.0	34.0	7.4			
제조업(광업 포함)	8.7	22.5	17.6			
서비스	28.3	43.5	75.0			
6. 수출 및 수입						
상품수출[3]	0.3	1.73.1	3,789.8	37.4	12.1	22.3
상품수입[3]	2.0	219.5	3,495.7	26.5	10.8	17.2
7. 투자 및 저축						
투자율(%, GDP 대비)	10.0	32.9	30.0			
국민저축률	0.8	25.0	30.8			
해외저축률	9.2	7.9	-0.8			
8. 실업률	8.2	5.3	3.2			

주: 1) 2000년도 고정가격 기준.
2) 경상가격 기준.
3) f.o.b. 가격 기준
4) 산업별 GDP 및 고용 비중은 %, 수출 및 수입은 억달러, 투자율은 GDP 대비 %.
자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

수량적으로 평가하고 있다. 제4절에서는 앞에서 살펴본 것 이외의 무역 관련 주요 정부 정책 또는 제도에 대해서 논의하고 있다. 그리고 제5절에서는 한국의 무역정책에 있어서 중요한 의미를 가지고 있는 GATT/WTO 및 FTA 정책에 대해서 간략히 언급하고 있다. 마지막으로 제6절에서는 본 장에서 고찰한 무역정책에 대한 성과와 과제를 제시하고 있다.

제2절 | 한국 무역의 성장과 구조 변화

지난 60년간 한국의 경제성장은 수출의 급속한 신장과 더불어 달성되었다. 1960~2007년 동안 명목수출은 연평균 20% 이상의 성장률을 기록하였으며, 이에 따라 GDP 대비 수출 비율은 1960년 1.4%에 불과하던 것이 1980년에는 28.3%, 그리고 2007년에

는 38.3%로 크게 증가하였다. 특히 제조업의 성장은 이 기간 동안의 경제성장을 주도하였는데, 총수출에 대한 제조업의 비중은 1960년에 18%에 불과하던 것이 2007년에 와서는 98%에 달하였다. 그 결과 GDP에서 제조업의 비중은 1960년의 10.1%에서 2007년에는 28.3%로 증가하였고, 1차산업의 비중은 같은 기간에 47.3%에서 3.0%로 감소하였다.

이와 같이 한국의 경제성장과정에서 제조업을 중심으로 한 무역이 핵심적인 역할을 수행하였다는 점은 그 어느 누구도 부인할 수 없을 것이다. 따라서 이하에서는 한국의 무역규모를 비롯하여 무역대상국 등이 1960년 이후 어떻게 변화해 왔는지, 그리고 '무역의 크기' 그 자체보다는 무역의존도, 산업 내 무역의 비중 등 '무역구조'는 어떻게 변화해 왔는지 등을 분석함으로써 다양한 각도에서 한국 무역을 조명해 보고자 한다.

1. 무역규모의 변화

먼저 무역규모 면에서 한국의 변화상을 살펴보면, 1960년대 이전 한국의 무역규모는 6·25 전쟁과 수입대체 공업화정책의 영향으로 아주 미미한 수준이었다. 1954년 한국의 수출규모는 2,400만달러에 불과하였다.[23] 당시의 수출상품은 주로 텅스텐, 철광석, 견, 한천, 어류, 쌀 등 기초 산품으로 구성되어 있었고, 1960년 초반까지만 해도 제조업이 총수출에서 차지하는 비중은 아주 미미하였다(표 3-2 참조).

한편, 수입은 이 기간 평균적으로 GNP의 10%를 차지하였으나, 이는 주로 미국 원조를 통해 이루어진 것이었다. 1950년대 상품 수입은 약 70% 이상이 외국 원조에 의존하였는데, 특히 미국 원조에 의해 이루어졌다. 그 결과 1953~60년 동안 총수입규모는 원조규모에 따라 변동하였다. 1960년의 수입규모는 344백만달러로 1953년과 비교하여 크게 증가하지 않았다. 이 기간 동안 수입의 절대규모는 거의 변화 없이 유지되면서 GNP 대비 수입 비중은 1953년의 13%에서 1960년의 9%로 감소하였다. 이는 수입대체가 상당히 이루어졌음을 시사하는 것이다. 즉, 〈표 3-3〉에서 보듯이 1955~60년 동안 제조업(화학제품 제외)의 수입 비중이 감소하였음을 알 수 있다. 이는 적어도 1960년대 초까지 전후복구 및 수입대체정책이 효과를 발휘함에 따라 이들 상품이 국내생산으로 대체되고 있음을 말해준다. 이를 바탕으로 1961년 출범한 박정희 정부는 강력한 수출드라이브정책을 추진하게 된다. 한편, 1954년 한국 수출의 90%가 미국과 일본에 집중될 정도로 당시의 수출 및 수입 상대국은 미국과 일본에 집중되어 있었다. 물론 1960년대에 접어들면서 일본을 제외한 아시아 및 유럽 등으로 시장이 확대되기 시작하였다(표 3-4 참조).

---

23) 1950년대에는 높은 인플레이션으로 환율은 고평가된 상태로 유지되고 있었으며, 이로 인해 상품수출은 미미한 상태였다.

〈표 3-2〉 1960년대 이전의 수출상품 구성(총수출에 대한 비율)

(단위: %)

	1954	1960
식품 및 산동물	12.1	29.6
어류	2.9	8.3
쌀	0.0	11.5
해초류	0.0	3.9
음료 및 담배	0.1	1.4
비식용원재료(광물성연료 제외)	76.7	48.2
견	15.8	3.0
철광석	39.85	7.5
텅스텐		14.3
인삼	0.4	0.3
한천	5.7	2.8
광물성연료, 동식물성 유지, 화학제품	0.0	5.3
재료별 제조제품	4.6	12.0
기계 및 운수장비	0.3	0.3
기타 제조제품	0.2	0.3
미분류	0.2	3.0
총수출 (백만달러)	100.0 (24)	100 (33)

주: 상품분류는 표준국제무역분류(standard international trade classification: SITC)임.
자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1964.

〈표 3-3〉 1960년대 이전의 수입상품 구성(총수입에 대한 비율)

(단위: %)

	1955	1960
식품 및 산동물	6.8	9.2
비식용원재료	9.4	20.7
광물성연료	12.7	6.7
화학제품	17.5	22.2
재료별 제조제품	18.5	15.4
기계 및 운수장비	16.8	11.7
미분류	18.3	14.1
총합계 (백만달러)	100.0 (341)	100.0 (344)

주: 상품분류는 표준국제무역분류(standard international trade classification: SITC)임.
자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1965.

〈표 3-4〉 1960년대 이전의 수출대상국(총수출에 대한 비율)

(단위: %)

	1954	1960
미국	56.3	11.1
일본	32.9	61.5
다른 아시아 국가	9.6	11.3
유럽	1.1	13.1
중동	0.0	0.0
기타	0.1	3.0
총합계 (백만달러)	100.0 (24)	100 (33)
총 수출대상국 수	5	19

주: 다른 아시아 국가는 중국, 홍콩, 필리핀, 싱가포르, 대만, 기타 아시아 국가 등을 의미.
자료: 한국은행, 『경제통계연보』.

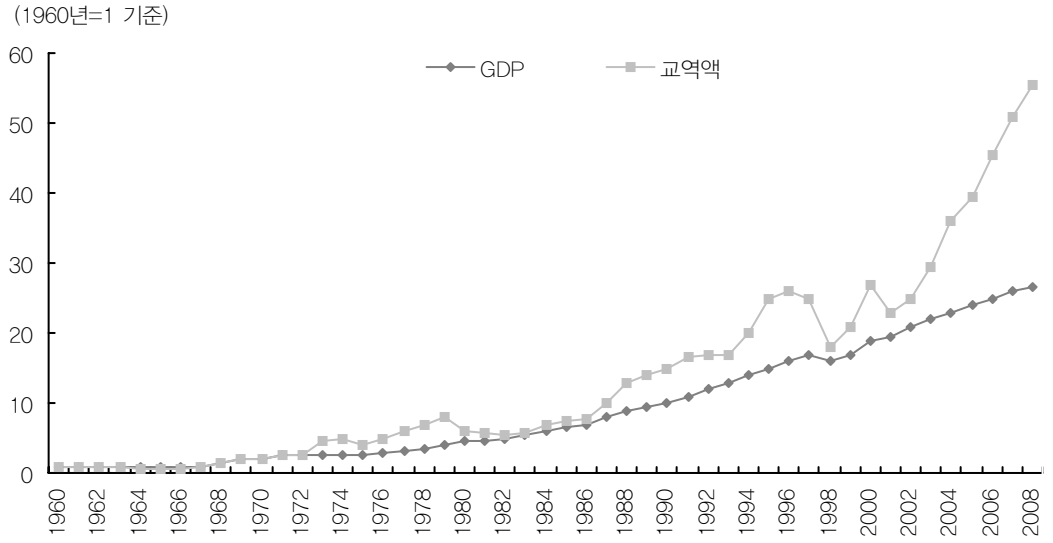
수출주도형 성장정책을 추진하기 위해 1960년대에 접어들어 각종 지원시책을 시행한 결과 1950년대 미미한 수준에 불과했던 한국의 무역은 급속도로 성장하기 시작하였다. [그림 3-1]에서 보듯이 1960~2008년 동안 한국의 GDP는 약 26.6배 증가한 반면, 무역액은 약 55.6배 증가함으로써 무역의 증가가 GDP의 증가보다 훨씬 더 빠른 속도로 증가하였음을 알 수 있다.

이를 수출과 수입으로 나누어서 자세히 살펴보면 1962년부터 제3차 경제개발5개년계획이 끝난 1977년까지 한국의 연평균 수출 증가율은 41.5%에 달하여 1962년 3,300만달러였던 수출규모가 1977년에는 100억달러에 이르렀다. 이후 세계경제여건과 국내 경기변동 등에 따라 한국의 수출규모는 다소 변동이 있었으나 1962년부터 2008년까지 한국의 수출규모는 명목 기준으로 약 7,600배 이상 증가하였고, 연평균 증가율은 21.5%를 기록하여 여전히 한국경제 성장의 중요한 버팀목 역할을 하고 있다.[24)]

이와 같은 수출의 증가가 얼마나 괄목할 만한 성과인지는 World Bank의 *World Development Indicator*(2008)을 사용하여 1962~2006년 동안 각국의 연평균 수출성장률을 계산하여 비교해보면 더욱 명확해진다. 자료 확보가 가능한 국가들과 비교할 때, 한국의 수출은 1962~2006년 동안 연평균 약 20%의 증가율을 기록하여 비교 대상 국가 중 가장 높은 것으로 나타난다. 이는 같은 기간 동안 비교적 높은 증가율을 유지한 홍콩(14.0%), 태국(13.8%), 멕시코(12.8%), 브라질(12.8%)보다 월등히 높은 성과임을 알 수 있다.

24) 3저 호황이 본격화한 1986~88년 동안에는 높은 수출 증가율을 기록하였으나, 외환위기로 인해 우리나라의 수출은 1998년 한때 마이너스 증가율을 기록하는 등 변동을 보였다.

[그림 3-1] 한국의 GDP와 무역액 추이(1960~2008년)



주: GDP, 교역액 모두 실질화하였음.
자료: IMF, *IFS* 및 한국무역협회 Database.

한편, 한국의 수출은 주로 외국의 원자재를 가공, 조립하는 가공무역형으로 출발하여 수출이 증가하면 수입도 함께 증가하는 양상을 띠고 있었다. 이에 따라 1962년 4억 2,200만달러였던 수입은 1977년 108억 1,100만달러, 그리고 2008년에는 약 4,352억달러로 급속히 증가하였다. 특히 중간재 기반이 취약한 가운데 중화학공업화를 추진하면서 이러한 현상은 더욱 두드러지게 나타났으며 원자재 가운데 원유 수입의 비중이 높은 대외적 요인에 의해서도 수입규모가 큰 영향을 받는 취약점을 가지고 있었다.[25]

이와 같은 중간재의 높은 수입의존도로 인해 1986~89년 동안의 전 세계적인 저유가·저금리·저환율의 3저 호황 시기를 제외하고 한국의 무역수지는 1997년 외환위기까지 지속적으로 무역수지 적자를 기록하였다. 특히 대일 무역수지 적자규모는 매우 높은 수준을 기록하여 1970년대 후반에는 대일 수입을 억제하기[26] 위해 일종의 수입물량제한제도인 수입선다변화제도가 시행되기도 하였다.

25) 예를 들어, 1970년대 석유파동 및 2008년 고유가로 인하여 원유수입액이 급증하였다.

26) 1997년 외환위기 직후 환율이 큰 폭으로 절하되면서 순수출의 증대효과가 나타난 반면, 내수부진이 지속되면서 한국의 무역수지는 본격적인 흑자 궤도에 진입하였다. 그러나 이 기간 동안에도 대일 무역수지 적자는 지속적으로 심화되는 양상을 보였다. 1998년 외환위기에 따른 경제 긴축으로 대일 무역수지가 일시적으로 축소되었으나(약 46억달러), 2008년에는 약 327억달러까지 증가하였다. 또한 2008년 서브프라임 모기지 사태에서 비롯된 미국발 세계금융위기가 본격화하면서 세계적으로 경제침체가 확산되었으며, 이는 우리나라의 수출에도 악영향을 끼쳐 1997년 이후 처음으로 연간 무역수지가 적자를 기록하였다.

〈표 3-5〉 한국 무역의 주요 연도별 추이(1960~2008년)

(단위: 백만달러, %)

연 도	수 출		수 입		무 역 수 지
	금액	증가율	금액	증가율	금액
1962	55	34.1	422	33.4	-367
1970	835	34.2	1,984	8.8	-1,149
1977	10,046	30.2	10,811	23.2	-764
1985	30,283	3.6	31,136	1.6	-853
1986	34,714	14.6	31,584	1.4	3,131
1987	47,281	36.2	41,020	29.9	6,261
1988	60,696	28.4	51,811	26.3	8,886
1989	62,377	2.8	61,465	18.6	912
1990	65,016	4.2	69,844	13.6	-4,828
2000	172,268	19.9	160,481	34	11,786
2005	284,419	12	261,238	16.4	23,180
2008	422,007	13.6	435,275	22	-13,267

자료: 지식경제부; 한국무역협회 database.

〈표 3-6〉 한국의 대외의존도 추이

(단위: %)

연도	1970	1980	1990	2000	2007	2008
대외의존도	34.8	65.8	53.2	72.7	75.1	89.9

주: 대외의존도는 상품교역량(수출 + 수입)을 그 해의 명목 GDP로 나눈 수치임.
2008년의 경우 GDP 잠정치를 사용하여 계산하였음.
자료: IMF; WTO.

한편, 한국의 경제성장이 대외지향적 경제성장정책에 따른 무역의 급속한 신장과 함께 달성됨으로써 높은 대외의존도를 보이는 특성을 보이게 되었다. 수출진흥정책이 본격화되던 1970년 한국의 GDP 대비 무역규모는 34.8%였으나, 1980년에는 65.8%로 2배 가까이 높아졌으며 2007년 한국경제의 대외의존도는 75.1%로서, 네덜란드, 아일랜드, 싱가포르 등 완전 개방 국가들을 제외하면 세계적으로 매우 높은 수준이다.[27] 더욱이 FTA 협상, DDA 다자협상 등 무역자유화협상이 적극적으로 추진되는 현재의 진행상황을 감안할 때 향후 한국의 대외의존도는 높은 수준에서 유지될 가능성이 크다고 하겠다. 이러한 높은 대외의존도는 대외적인 요인의 변동에 따라 한국경제의 변동성도 확대될 수 있음을 의미한다.

27) IMD(http://www.worldcompetitiveness.com)의 조사에 따르면, 2007년 기준 우리나라의 대외의존도는 조사대상 55개국 가운데 25위로서, 중국, 독일, 영국 등에 비해 높은 수준이며, 네덜란드, 아일랜드, 싱가포르, 말레이시아 등 개방도가 매우 높은 일부 국가들을 제외하면, 선진국 및 선발개도국과 비교하여 높은 수준이다.

2. 무역구조의 변화

이제 한국 무역의 변화상을 좀 더 자세히 살펴보기 위하여 앞에서 논의한 단순한 무역규모에서 벗어나 한국의 무역구조가 1960년대 이후 어떻게 변화해 왔는지 살펴보기로 한다. 먼저 한국의 주력 수출상품은 시대적으로 큰 변화를 겪었다. 1962년 전체 수출 가운데 공산품이 차지하는 비중은 27.7%에 불과하였으며, 한국 수출상품의 대부분은 1차 산품 중심이었다. 그러나 이와 같은 무역구조는 대외지향적 수출정책에 힘입어 1972년에는 전체 수출의 88.9%가 공산품이었다. 이 시기에는 공산품 중에서도 경공업이 수출의 주종을 이루고 있어 전체 수출의 67.4%를 차지하였다. 그러나 1970년대에 추진된 중화학공업 육성정책에 힘입어 한국의 공산품 수출은 점차 중화학공업중심으로 개편되었다. 1980년 중화학공업과 경공업이 전체 수출에서 대등한 비중을 차지하게 되었고, 1980년대 중반에 이르러서는 중화학공업이 우리나라의 대표적인 수출산업으로서 위상을 확고히 하였다. 2000년 중화학공업이 전체 수출에서 차지하는 비중은 81%, 2008년에는 91.8%에 달하였다. 반면 경공업의 비중은 2000년 16.2%, 2008년 6.4%로 점차 위축되었다.

〈표 3-7〉 한국의 수출상품구조 변화

(단위: %)

	1962	1972	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
1차산품	72.3	11.1	7.7	5.2	5.0	4.9	2.8	1.5	1.8
공산품	27.7	88.9	92.3	94.8	95.0	95.1	97.2	98.5	98.2
– 경공업	–	67.4	48.4	37.7	38.5	22.5	16.2	8.9	6.4
– 중화학공업	–	21.5	43.9	57.1	56.5	72.7	81.0	89.6	91.8

자료: 관세청, 『무역통계연보』; 한국무역협회, 『무역연감』(1985년 이전); 한국무역협회 KOTIS(1990년 이후).

이처럼 한국의 무역구조가 변화함에 따라 한국의 주력 수출품목의 구성 또한 극적인 변화를 겪었다. 〈표 3-8〉에 따르면 1960년대 한국의 10대 수출품목군에는 중석, 흑연, 철광석 등 광물류가 전체 수출을 주도하는 가운데 오징어, 활선어와 같은 수산물, 생사, 합판, 미곡, 돈모[28]등이 포함되어 있었다. 이후 수출드라이브정책이 적극적으로 추진되면서 1970년에는 섬유류가 전체 수출에서 차지하는 비중이 약 41%에 이르게 된다.[29]

1970년대 중화학공업육성정책이 추진되면서 한국의 주력 수출품목은 다시 한 번 큰 변화를 겪게 되는데, 1980년의 10대 수출품목을 살펴보면, 여전히 의류, 신발이 주력 수출품이지만, 여기에 철강판, 선박, 영상기기, 반도체가 가세하고 있는 모습을 볼 수 있다. 이 시기에도 여전히 의류와 신발이 한국의 수출품목이었지만, 그 비중은 낮아지는 추세를 보이는 반면, 자동차 및 전자제품(반도체, 영상기기, 컴퓨터 등)이 서서히 주력 수출품으로 성장한 것도 당시 수출품목의 큰 변화였다. 이러한 흐름은 2008년까지 이어

28) 돼지털: 가발생산용으로 홍콩 등지로 수출되었다.

29) 정부는 1960년대 후반 「섬유산업임시조치법」을 통해 섬유산업에 대한 과잉투자를 억제하고, 화학섬유산업에 대한 적극적인 투자를 유도하기에 이른다.

져 선박, 석유제품, 무선통신기기, 자동차, 반도체 등이 수출을 주도하였다. 그러나 반도체는 최근 들어 중국 등의 추격과 국제가격 하락 등으로 인해 수출 비중이 낮아지고 있는 반면 무선통신기기는 우리나라의 주력 수출품목으로 자리 잡고 있다.

〈표 3-8〉 한국의 수출품목 변화

(단위: %)

순위	1961			1970		
	품목	금액	비중	품목	금액	비중
1	철광석	5.3	13.0	섬유류	341.1	40.8
2	중석	5.1	12.6	합판	91.9	11.0
3	생사	2.7	6.7	가발	90.4	10.8
4	무연탄	2.4	5.8	철광석	49.3	5.9
5	오징어	2.3	5.5	전자제품	29.2	3.5
6	활선어	1.9	4.5	과자제품	19.5	2.3
7	흑연	1.7	4.2	신발	17.3	2.1
8	합판	1.4	3.3	연초 및 동 제품	13.5	1.6
9	미곡	1.4	3.3	철강제품	13.4	1.5
10	돈모	1.2	3.0	금속제품	12.2	1.5
10대 수출품목		25.3	62.0		677.5	81.1
순위	1980			1990		
	품목	금액	비중	품목	금액	비중
1	의류	2778	15.9	의류	7600	11.7
2	철강판	945	5.4	반도체	4541	7.0
3	신발	908	5.2	신발	4307	6.6
4	선박	620	3.5	영상기기	3627	5.6
5	음향기기	593	3.4	선박	2829	4.4
6	인조장 섬유직물	564	3.2	컴퓨터	2549	3.9
7	고무제품	503	2.9	음향기기	2480	3.8
8	목재류	485	2.8	철강판	2446	3.8
9	영상기기	446	2.5	인조장 섬유직물	2343	3.6
10	반도체	434	2.5	자동차	1971	3.0
10대 수출품목		8276	47.3		34693	53.4
순위	2000			2008년		
	품목	금액	비중	품목	금액	비중
1	반도체	26,006	15.1	선박	43,157	10.2
2	컴퓨터	14,687	8.5	석유제품	37,573	8.9
3	자동차	13,221	7.7	무선통신기기	35,713	8.5
4	석유제품	9,055	5.3	자동차	35,032	8.3
5	선박	8,420	4.9	반도체	32,793	7.8
6	무선통신기기	7,882	4.6	평판디스플레이및센서	18,732	4.4
7	합성수지	5,041	2.9	철강판	15,948	3.8
8	철강판	4,828	2.8	합성수지	14,909	3.5
9	의류	4,652	2.7	자동차부품	13,950	3.3
10	영상기기	3,667	2.1	컴퓨터	10,697	2.5
10대 수출품목		97,459	56.6			61.3

자료: 산업자원부; 한국무역협회 KOTIS(2008년 자료).

〈표 3-9〉 용도별 수입구조 추이(1962~87년)

(단위: %)

	자본재	수출용 원자재	내수용 원자재 및 기타	석유류
1962	16.4	–	70.5	6.6
1972	30.2	27.3	33.9	8.6
1982	25.7	20.4	30.0	25.1
1987	35.5	26.3	31.5	9

자료: 경제기획원, 『주요경제지표』 각호.

〈표 3-10〉 용도별 수입구조 추이(1991~2008년)

(단위: %)

	수출용 자본재	내수용 자본재	수출용 원자재	내수용 원자재	소비재	기타
1991	9.8	27.6	19.0	34.5	8.7	0.5
1995	10.2	29.4	21.5	28.9	9.8	0.3
2000	17.1	23.2	26.5	24.3	8.7	0.2
2005	14.8	19.9	24.6	29.9	10.1	0.7
2008	11.8	16.5	28.2	34.2	9.2	0.1

자료: 한국무역협회 KOTIS database.

수출구조와는 달리 한국의 수입구조는 자본재와 원자재(특히 수출용 원자재)가 차지하는 비중이 높다는 일관된 특성을 나타내고 있다. 1962년 한국의 자본재 및 원자재 수입은 전체 수입에서 각각 16.4%와 70.5%를 차지하고 있는데 이 중 수출용 원자재 비중이 미미한 이유는 당시 한국 수출의 대부분이 1차산품을 중심으로 이루어졌기 때문이다. 그러나 1972년 들어 수출용 원자재의 수입 비중은 27.3%에 이르렀고, 자본재의 비중 또한 30.2%로 크게 증가한 반면, 내수용 원자재의 비중은 33.9%로 낮아졌다. 이후에도 수입구조의 근본적인 변화는 보이지 않는다. 즉, 한국의 수입구조는 원자재와 자본재의 수입이 큰 비중을 차지하고 있는 것이 중요한 특징이다.[30]

한편, 한국의 수출과 수입은 전통적으로 미국과 일본에 크게 의존하고 있었으나 점차 수출입지역의 다변화가 뚜렷해지고 있다. 1971년 일본과 미국에 대한 수출은 전체 수출의 약 74.3%를 차지하여 거의 대부분의 수출이 이들 두 국가로 향하고 있었다고 해도 과언이 아니었다. 수입 역시 1971년 일본과 미국에 대한 수입 비중이 각각 40%와 28.3%에 달하여 이들 두 국가로부터의 수입이 한국 총수입의 약 70%를 차지하였다. 그러나 양국에 대한 수출의존도와 수입의존도는 점차 감소하여 수출의존도의 경우 1990년에는 49.2%, 2000년에는 33.7%, 그리고 2008년에는 17.7%로 낮아졌으며, 수입의 편중성 역시

30) 더욱이 한국은 대부분의 원자재를 외국에 의존하고 있기 때문에 국제가격 등 대외적인 요인에 크게 좌우되고 있다. 2000년에는 자본재의 비중이 40.3%까지 증가하였는데, 이는 원자재 가격 상승으로 원자재의 수입 비중이 50.8%로 감소하였기 때문이었다. 수출용 원자재의 비중은 1991년에 다소 낮아졌으나, 이후 다시 상승하여 2008년에는 28.2%까지 증가하였다.

〈표 3-11〉 한국의 지역별 · 국가별 수출 추이

(단위: 백만달러, %)

	1971	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
선진국	917 (85.9)	11,393 (65.1)	21,286 (70.3)	46,411 (71.4)	64,236 (51.4)	92,255 (53.6)	122,358 (43.0)	153,159 (36.3)
개도국	151 (14.1)	6,112 (34.9)	8,997 (29.7)	18,605 (28.6)	60,822 (48.6)	80,013 (46.4)	162,061 (57.0)	268,848 (63.7)
아시아	349 (32.7)	5,618 (32.1)	8,735 (28.8)	24,639 (37.9)	61,565 (49.2)	81,093 (47.1)	146,914 (51.7)	214,051 (50.7)
일본	262 (24.5)	3,039 (17.4)	4,543 (15.0)	12,638 (19.4)	17,049 (13.6)	20,466 (11.9)	24,027 (8.4)	28,252 (6.7)
중국	0 (0.0)	15 (0.1)	40 (0.1)	585 (0.9)	9,144 (7.3)	18,455 (10.7)	61,915 (21.8)	91,389 (21.7)
아세안	30 (2.8)	1,139 (6.5)	1,555 (5.1)	5,217 (8.0)	17,979 (14.4)	20,134 (11.7)	27,432 (9.6)	49,283 (11.7)
유럽	88 (8.2)	3,131 (8.2)	4,470 (14.8)	12,001 (18.5)	20,854 (16.7)	28,141 (16.3)	52,853 (18.6)	76,697 (18.2)
북미	561 (52.5)	4,950 (28.3)	11,983 (39.6)	21,091 (32.4)	25,922 (20.7)	40,037 (23.2)	44,789 (15.7)	50,434 (12.0)
미국	532 (49.8)	4,607 (26.3)	10,754 (35.5)	19,360 (29.8)	24,131 (19.3)	37,611 (21.8)	41,343 (14.5)	46,377 (11.0)
중남미	9 (0.8)	488 (2.8)	1,078 (3.6)	2,102 (3.2)	7,370 (5.9)	9,369 (5.4)	14,987 (5.3)	33,267 (7.9)
중동	10 (0.9)	2,547 (14.6)	2,888 (9.5)	2,619 (4.0)	4,880 (3.9)	7,586 (4.4)	12,241 (4.3)	26,647 (6.3)
대양주	8 (0.7)	282 (1.6)	437 (1.4)	1,214 (1.9)	1,896 (1.5)	3,522 (2.0)	6,018 (2.1)	11,216 (2.7)
아프리카	27 (2.5)	450 (2.6)	657 (2.2)	892 (1.4)	2,227 (1.8)	2,240 (1.3)	6,203 (2.2)	9,386 (2.2)
기타 지역	0 (0.0)	19 (0.1)	25 (0.1)	457 (0.7)	343 (0.3)	280 (0.2)	415 (0.1)	308 (0.1)
계	1,068	17,505	30,283	65,016	125,058	172,268	284,419	422,007

주: 1) 선진국은 OECD 국가, 개도국은 OECD 이외 국가임.
2) 금액은 명목금액이며, ( ) 안은 계에서의 비중임.
자료: 한국무역협회 KOTIS database.

이후 점차 완화되어 대일 수입 비중은 1990년 26.6%, 2000년 19.8%, 그리고 2008년에는 14.0%로 낮아졌다. 과거 한국의 수출입이 미국과 일본을 중심으로 편중된 결과 한국의 무역은 양국의 경제상황, 환율 변화 등에 크게 좌우되었으며 양자 간 무역마찰이 발생할 경우에도 대응력이 취약할 수밖에 없었다.

한국의 무역상대국으로서 미국과 일본의 상대적 중요성이 감소한 대신 유럽과 개도국에 대한 수출입은 증가하였다. 유럽이 한국의 수출에서 차지하는 비중은 1971년 8.2%에서 2008년 18.2%로 증가하였으며, ASEAN을 중심으로 한 개도국에 대한 수출 또한 크게 증가하였다. 특히 중국은 한국의 가장 중요한 무역대상국으로 등장하였다. 1995년 한국 총수출의 7.3%를 차지하던 중국으로의 수출은 2008년에는 21.7%로 증가하였으며,

〈표 3-12〉 한국의 지역별 · 국가별 수입 추이

(단위: 백만달러, %)

	1971	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
선진국	1,975 (82.5)	13,832 (62.0)	20,099 (64.6)	50,304 (72.0)	91,821 (68.0)	87,748 (54.7)	121,890 (46.7)	167,850 (38.6)
개도국	419 (17.5)	8,460 (38.0)	11,037 (35.4)	19,540 (28.0)	43,298 (32.0)	72,733 (45.3)	139,348 (53.3)	267,425 (61.4)
아시아	1,191 (49.7)	7,852 (35.2)	11,898 (38.2)	28,515 (40.8)	54,921 (40.6)	70,262 (43.8)	126,033 (48.2)	199,784 (45.9)
일본	954 (39.8)	5,858 (26.3)	7,560 (24.3)	18,574 (26.6)	32,606 (24.1)	31,828 (19.8)	48,403 (18.5)	60,956 (14.0)
중국	0 (0.0)	26 (0.1)	478 (1.5)	2,268 (3.2)	7,401 (5.5)	12,799 (8.0)	38,648 (14.8)	76,930 (17.7)
아세안	168 (7.0)	1,484 (6.7)	2,719 (8.7)	5,122 (7.3)	10,137 (7.5)	18,173 (11.3)	26,064 (10.0)	40,917 (9.4)
유럽	261 (10.9)	1,905 (8.5)	4,190 (13.5)	10,501 (15.0)	22,452 (16.6)	20,070 (12.5)	33,610 (12.9)	53,697 (12.3)
북미	717 (29.9)	5,269 (23.6)	7,120 (22.9)	18,408 (26.4)	33,008 (24.4)	31,349 (19.5)	33,190 (12.7)	42,768 (9.8)
미국	678 (28.3)	4,890 (21.9)	6,489 (20.8)	16,942 (24.3)	30,404 (22.5)	29,242 (18.2)	30,586 (11.7)	38,365 (8.8)
중남미	24 (1.0)	369 (1.7)	1,859 (6.0)	1,726 (2.5)	3,964 (2.9)	3,263 (2.0)	7,017 (2.7)	13,756 (3.2)
중동	154 (6.4)	5,806 (26.0)	3,962 (12.7)	6,188 (8.9)	11,837 (8.8)	25,793 (16.1)	47,395 (18.1)	101,645 (23.4)
대양주	41 (1.7)	781 (3.5)	1,310 (4.2)	3,201 (4.6)	6,051 (4.5)	6,898 (4.3)	10,971 (4.2)	19,519 (4.5)
아프리카	7 (0.3)	211 (0.9)	655 (2.1)	363 (0.5)	1,962 (1.5)	2,814 (1.8)	2,946 (1.1)	4,052 (0.9)
기타 지역	1 (0.0)	67 (0.3)	141 (0.5)	943 (1.4)	925 (0.7)	32 (0.0)	78 (0.0)	55 (0.0)
계	2,394	22,292	31,136	69,844	135,119	160,481	261,238	435,275

주: 1) 선진국은 OECD 국가, 개도국은 OECD 이외 국가임.
2) 금액은 명목금액이며, ( ) 안은 계에서의 비중임.
자료: 한국무역협회 KOTIS database.

수입 역시 2008년 중국으로부터의 수입이 약 18%를 차지함으로써 중국은 이제 한국의 제1위 교역상대국으로 자리 잡았다. 또한 중국은 우리나라의 최대 대외생산기지로서 중요한 의미를 가지게 되었다.[31] 이와 같이 중국을 비롯한 개도국은 이제 한국무역에서 아주 중요한 위치를 점하고 있다.

개도국이 한국의 무역에 있어서 중요한 위치를 점하게 된 요인은 무엇보다도 빠르게 진행되는 개방 및 글로벌 환경 속에서 많은 한국 기업들이 국제적 생산네트워크

31) 한국 해외직접투자의 약 50% 이상(건수 기준)이 중국에 집중되어 있다.

(production networks)를 형성하여 국경을 초월한 최적의 입지에서 생산하는 글로벌 아웃소싱을 적극적으로 활용하고 있기 때문이다.[32] Athukorala(2006), Ernst(2003), 그리고 Wakasugi et al.(2008)이 지적하고 있듯이 한국을 비롯한 동아시아 국가들 간의 생산네트워크는 그 어느 지역보다 더 긴밀하게 연결되어 있다.

기존의 무역은 한 국가 내에서 거의 모든 생산공정을 거쳐 만들어진 최종재(final goods) 중심의 무역(inter-industry-trade)이었으나 최근의 무역은 글로벌 생산네트워크의 형성으로 인해 중간 투입재의 흐름이 훨씬 큰 비중을 차지(intra-industry-trade)하고 있다. 김태기·주경원(2007)의 연구에 의하면, 한국의 동아시아 9개 국가[33]와의 산업 내 무역지수는 1991년 13.5%에서 35.0%로 크게 증가하였다. 특히 고품질산업을 중심으로 산업 내 무역이 증가하고 있는 것은 한국의 기술력과 경쟁력이 높아지고 있음을 의미한다.[34]

제3절 | 주요 무역정책의 진화과정

이와 같이 한국의 무역은 지난 1960년대 이후 다양한 무역정책에 힘입어 규모 면에서 뿐만 아니라 수출입 상품의 구조, 주요 무역상대국 등 모든 면에서 엄청난 변화를 경험하였다. 이제 본 절에서는 한국 무역정책의 진화과정을 더욱 체계적으로 이해하기 위하여 수출지원정책과 수입규제 및 수입자유화정책으로 나누어 평가해 보고자 한다.

경제발전이 과연 무엇인가라는 질문에 대하여 가치관에 따라 그 답이 달라질 수 있지만 적어도 '공업화' 내지 '산업화'를 포함한다는 데 큰 이의가 없을 것이다. 지난 200여 년 자본주의가 진행되는 과정에서 공업화과정을 거치지 않고 선진국의 대열에 진입한 나라는 거의 없다. 그리고 한국경제는 바로 이러한 선진국의 공업화과정을 빠른 시간에 성취함으로써 선진국 대열의 문턱에 도달하였다. 오늘날 한국의 산업구조는 적어도 제조업의 관점에서 볼 때, 세계적으로도 유례를 찾아보기 힘들 정도로 높은 수준에 달한 것으로 평가된다. 핵심적 중화학공업은 물론이고 첨단의 IT산업에 이르기까지 한국의 제조업은 거의 전 분야에 걸쳐 매우 높은 경쟁력을 확보함으로써 독일과 일본 등 제조업분야의 선발 선진국과 거의 동등한 위치를 점하게 되었다. 이와 같은 성과를 이룩하는 과정에서 무역이 핵심적인 역할을 하였으며, 따라서 수출지원제도를 비롯한 한국 무역정책의 중요성은 크게 인정받고 있다.

---

32) 이 외에도 개도국이 한국의 무역에 있어서 중요한 위치를 가지게 된 요인으로 최근 BRICs 등 개도국이 세계의 경제 및 무역 성장을 선도하고 있다는 점도 빼놓을 수 없다.

33) 동아시아국가는 일본, 중국, 대만, 홍콩, 싱가포르, 필리핀, 말레이시아, 태국, 인도네시아이다.

34) 이와 같은 현상은 동아시아뿐만 아니라 전 세계를 대상으로 한 무역에서도 나타난다. 오영석·황윤진(2003)에 의하면, 1988~2002년 우리나라의 양자 간 제조업 무역(주요 무역상대국 30개 대상)에서 산업 내 무역지수는 0.19에서 0.26으로 증가하였다.

한국의 공업화과정은 해외수요에 절대적으로 의존하였다. 당시 한국의 작은 경제규모를 감안할 때 수출을 통한 규모의 경제를 충분히 발휘하지 못하였다면 제조업에 있어서 선진적 산업구조를 확보하기는 거의 불가능하였을 것이다. 한국이 산업 및 무역 정책을 통하여 이러한 산업구조를 확보할 수 있었던 데에는 이미 널리 알려진 바와 같이 다양한 요인이 존재한다. 그중에서도 우선 후발개도국으로서 이미 선진국에서 확립된 주요 산업을 커다란 시행착오 없이 모방하여 국내에 이식이 가능한 환경하에 있었다는 사실을 들 수 있다. 즉, 공업화의 방향에 대한 일종의 모범답안을 선진국의 사례에서 쉽게 찾을 수 있었고, 따라서 목표 설정과정에서부터 '정부의 실패' 가능성을 줄일 수 있었다. 또한 이러한 정책을 비교적 자유롭게 활용할 수 있도록 국제적 환경이 허용하였다는 점이다. 오늘날에는 강력한 국제무역규범 때문에 정부의 각종 지원정책이 거의 불가능함을 상기하면 그 의미를 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 무엇보다도 강조해야 할 점은 이러한 모방과정을 적절하게 수행할 수 있는 인적자원과 정책적 역량이 있었다는 점이다. 아울러 일제치하와 6·25 전쟁을 치르는 과정에서 발생한 물적 피해에도 불구하고 한국사회가 봉건적 체제의 제약과 관습에서 상당히 탈피한 것도 눈에 보이지 않는 요인으로 작용하였다. 경제성장 이전 반세기 이상에 걸쳐 일어난 역사적, 사회경제적 변화는 한국이 기득권과 구습에 크게 얽매이지 않고 대내외 환경의 변화에 더욱 적극적으로 대응할 수 있는 기반을 만들어 주었던 것이다.

다른 국가들이 100년 내지 200년에 걸쳐 이룩한 공업화를 반세기도 안 되는 기간에 이룩하는 과정에서 한국은 적극적인 대외지향적 발전전략을 채택하였으며 수출지원정책은 이를 뒷받침하기 위해 지속적으로 활용되어온 핵심적 정책수단이다. 돌이켜보면 숱하게 많은 무역지원제도가 발굴되어 시행되었으며 공업화의 과정과 국내외 경제상황에 따라 생성과 소멸의 과정을 겪어왔다.

그러나 이러한 다양한 한국의 무역지원정책을 실천에 옮기기 위해서는 각각의 관련 정책들이 더욱 구체화될 필요성이 있었다. 예를 들어, 수출진흥개발전략의 경우에는 수출진흥을 위한 산업정책으로 구체화될 필요성이 있었던 것이다. 그러나 시장경제체제하에서의 산업정책이란 결국 정부의 산업유인정책으로 집약되기 마련이다. 그 이유는 시장경제체제하에서 산업을 직접 담당하여 움직여나가는 것은 원칙적으로 민간기업이기 때문이다. 결국 산업유인정책은 산업정책목표를 달성하기 위한 수단이며 정부가 의도하는 방향으로 유도하고자 하는 시책들인 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 한국의 무역정책, 즉 산업유인정책은 앞의 제2장에서 이미 논의한 바와 같이 지난 1960년대를 전후하여 수입대체로부터 수출지향적으로 전환되었고 이를 계기로 급속한 무역의 확대를 통해 고도의 경제성장을 이룩하였다. 그러나 적어도 1980년대 초까지만 하더라도 국내시장의 개방에 대한 노력이 수반되지 않는 수입대체의 성격을 강하게 띠고 있었다. 그 결과 한국의 산업유인정책은 매우 복잡한 구조를 가진 수출촉진과 수입대체를 동시에 추구하여 왔다고 볼 수 있다. 따라서 본 절에서는 한국의 산업 및 무역 정책의 진화과정을 더욱 분석적으로 살펴보고자 한다. 이러한 한국의 무역정책에 대한 더욱 미시적이고 분석적인 고찰은 이미 앞의 제2장에서 논의한 포괄적이고 거시적인 측면에서의 한국의 무역정책 발전과정을 더 정확히 이해하는 데 도움이 될 것이다.

1. 1960년대 이전의 산업 및 무역 정책 개관

본격적인 수출지원정책의 실시와 함께 그 기본적인 틀을 갖추기 전인 1960년대 이전의 한국의 산업발전과정을 먼저 간략히 살펴보기로 한다. 1945년 한국은 일제의 식민지 지배로부터 광복이 되었으나 적어도 남북 간 휴전이 성립된 1953년까지는 극심한 정치 및 사회적 혼란과 경제적 와해 및 침체를 경험해야 했다. 그 주요 원인은 여러 가지가 있으나 대략 ① 상호보완적 생산구조를 지닌 남북한의 강제적 분단, ② 식민지 지배하에서 일본경제권에 통합되었던 한국경제의 돌연한 분리, ③ 광복 직후부터 남한 내의 좌우익 분열로 인한 정치·사회적 불안정 지속, ④ 광복 전후의 통화량 급팽창으로 야기된 초고속 인플레이션과 그 영향, 그리고 ⑤ 북한의 남침으로 시작되어 3년간 지속된 6·25 전쟁 등이 그것이다(Kim and Roemer[1979]).

6·25 전쟁으로 인해 200만명이 넘는 희생자가 발생하였고, 당시 2년간의 국민총생산에 해당하는 금액(정부 추정 68억 4천만달러)이 전쟁으로 인해 증발되었다. 국내 산업기반이 대부분 붕괴되었기 때문에 경제적인 자립기반이 거의 상실된 상태였을 뿐 아니라, 이념대립 등으로 인해 정치·사회적으로 극심한 혼란상태가 지속되었다. 따라서 6·25 전쟁 직후 한국 정부의 우선순위는 전쟁으로 황폐화된 국가를 재건하는 것이었다. 1950년대 한국경제정책의 특징은 전쟁복구 및 안정화로 요약될 수 있으며, 이에 필요한 재정은 주로 미국 및 유엔의 지원으로 이루어졌다. 그러나 전쟁 후 대규모의 해외원조에도 불구하고 심각한 인플레이션으로 인해 그 경제적 성과는 크지 않았다.

이 기간에 대해서는 일관성 있는 국민소득 자료나 통계가 잘 구비되어 있지는 않지만 구할 수 있는 자료를 활용해 당시의 경제상황을 살펴보면, 일제치하가 종식된 후 주요 산업시설은 38선 이북에 남아 남한의 공업생산력은 미약하기 그지없었고 그나마 6·25 전쟁은 남한지역에 남아 있던 미약한 공업생산 시설을 초토화시키는 결과를 가져왔다. 따라서 이 시대의 공업화는 국민의 생존을 위한 기초 생필품의 공급능력을 갖추는 데 급급하였다.

1953년 6·25 전쟁 종결 후 한국의 GNP는 약 488억원(1970년 가치로 환산 시)으로 1940년대보다 낮은 수준이었다. 이후 본격적인 경제개발정책인 추진되기 시작하기 전인 1953~61년 동안 GNP의 연평균 성장률은 약 4%로 비농업생산, 그중에서도 제조업의 성장률 증가가 두드러졌다. 그러나 당시 한국경제는 여전히 농업이 절대적인 비중을 차지하고 있는 가운데(전체 GNP의 약 47%) 건설, 도소매업, 교육, 행정, 국방 등 서비스분야를 포함할 경우 총 GNP의 83%를 차지하고 제조업은 전체 GNP의 6%에 불과한 산업구조를 가지고 있었다.

한편 이 시기의 무역 규모, 특히 수출 규모 역시 1960년대 초까지 5천만달러에도 미치지 못할 정도로 미미한 수준에 머물렀다. 〈표 3-15〉에 나타난 바와 같이 수입의 경우 수출의 10배 이상 규모가 컸으나 수입의 70~80% 정도가 원조였음을 감안하면 실제 교역에 의한 수입규모는 그다지 크지 않았다. 대부분의 교역이 원조를 중심으로 한 수입이었다는 것이 이 당시 우리나라 경제가 당면한 문제를 단적으로 보여주고 있다. 원조에

〈표 3-13〉 1953~62년 GNP 성장률

(단위: %)

연도	농림수산업	광공업		서비스업	GNP	상품수출
		총계	제조업			
1954	6.7	20.0	18.7	2.5	5.5	-36.0
1955	2.7	17.1	22.8	5.7	5.4	-27.9
1956	-5.8	13.3	17.3	4.0	0.4	42.1
1957	9.4	11.8	8.3	5.8	7.7	1.5
1958	6.1	8.1	9.1	3.5	5.2	-20.3
1959	-0.9	11.3	9.2	7.5	3.9	11.3
1960	-0.5	6.7	8.2	2.8	1.9	54.1
1961	11.8	4.6	3.1	-1.1	4.8	22.7
1962	-5.0	14.0	13.2	8.9	3.1	30.0
기간평균	2.5	10.8	11.1	4.3	4.1	7.6

자료: 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1975, pp.144~145.
한국은행, 『경제통계연보』, 1977, p.261.

〈표 3-14〉 1960년대 이전의 각 산업의 GNP 비중

(단위: %)

	1953	1957	1962
농업, 임업	46	42	39
어업	2	2	2
광업	1	1	2
제조업	6	9	12
전기, 급수, 공중위생	0	0	1
교통, 통신	2	2	3
건설	2	2	3
도소매	11	13	15
금융 및 기타 서비스	8	8	9
교육, 행정	17	14	12
주택 소유	5	4	4
GNP(10억달러, 1970)	2.7	3.3	3.9

자료: 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1975, pp.144~145.
한국은행, 『경제통계연보』, 1977, p.261.

전적으로 의존하는 경제는 궁극적으로 자생력을 가질 수 없기 때문에 1950년대 초부터 수출촉진을 위한 여러 가지 시책이 시행되었다. 그러나 국내생산기반이 취약한 상태에서 이러한 정책들이 효과를 거두기에는 명백한 한계가 있었다.

〈표 3-15〉 건국 초기 무역 및 원조 추이

(단위: 백만달러, %)

연도	수출	수입	원조	원조/수입(%)	수출/수입(%)
1946	3.5	60.8	49.5	81.4	5.8
1947	26.8	232.6	175.4	75.4	11.5
1948	22.3	208.0	180.0	86.5	10.7
1949	13.8	132.9	116.5	87.7	10.4
1950	29.4	61.6	58.7	95.3	47.7
1951	15.6	132.7	106.5	80.3	11.8
1952	26.6	214.2	160.5	74.9	12.4
1953	44.8	345.4	191.8	55.5	13.0
1954	24.2	243.3	149.4	61.4	9.9
1955	18.0	341.4	232.8	68.2	5.3
1956	24.6	386.1	319.9	82.9	6.4
1957	22.2	442.2	374.0	84.6	5.0
1958	16.5	378.2	311.0	82.2	4.4
1959	19.8	303.8	210.7	69.4	6.5
1960	32.8	343.5	231.9	67.5	9.5
1961	40.9	316.1	196.8	62.3	12.9
1962	54.8	421.8	218.5	51.8	13.0
1963	86.8	560.3	232.6	41.5	15.5

자료: 통계청, 『한국통계연감』, 1964.

당시 이승만 정부가 추구했던 수입대체(import substitution) 공업화를 통한 자립경제의 건설은 '3백산업[35](제분, 제당, 방직)'의 급성장으로 인해 국내 제조업 생산 증가를 가져오기도 하였다. 그러나 원조물자(소맥, 원면, 원당)에 의존했던 3백산업은 부분적으로 수입대체에 성공했음에도 불구하고, 그러한 성공이 원화가치의 고평가, 고율의 관세와 각종 수입제한 등에 의해 이루어졌기 때문에 국제적인 경쟁력을 가질 수 없었다. 생산자 역시 원조물자의 독점을 통한 국내 지대(rent) 추구에 더 관심이 많았기 때문에 경쟁력 강화는 뒷전으로 밀릴 수밖에 없었다. 또한 국내시장규모가 협소하였기 때문에 수입대체를 통한 공업화는 한계에 도달했다.

한편, 이 당시의 무역정책은 주로 국제수지 개선과 국내수급 불균형 해소에 초점을 맞추고 있었기 때문에 무역 확대를 위한 체계적인 정책이 마련되지는 못했다. 수출입면허제와 허가제, 수출입 허가품목 지정, 수출입품 가격통제, 구상무역, 외환사용 통제 등을 통한 관리무역이 시행되었으나 대부분의 정책들은 별다른 효과를 보지 못하고 폐지되었다. 예를 들면, 1949년에 시행된 수입할당제는 제대로 된 수급계획 없이 시행되었

35) 3백산업: 밀가루, 설탕, 방직제품이 흰색을 띄게 되어 붙여진 명칭이다.

고, 당시 수입의 대부분을 차지하던 원조가 할당제의 대상이 아니었기 때문에 실효성이 없었다. 오히려 물가불안 등 부정적 영향이 더 크게 나타났기 때문에 이 제도는 1955년에 폐지되었다.

광복 직후에는 물자가 절대적으로 부족했기 때문에 수입 증가가 예상되는 상황이었고, 부족한 외환 문제를 해결하는 것이 중요한 현안 중 하나였다. 이에 불요불급한 물자의 수입을 막고 수출을 장려하기 위해 1947년 수입품과 동일한 가치의 수출품을 교환하는 구상무역(바터무역)이 법제화되었다. 그러나 이 제도의 시행에도 불구하고 원조물자가 수입의 대부분을 차지하고 있었기 때문에 수입초과상태는 개선되지 못했다. 이러한 무역방식은 1952년 수출 증대를 위해 채산성이 높은 특정 수입품에 수출부진품을 링크(link)시키는 방식으로 시행되었으나, 수출에 링크된 수입품목이 대부분 수입할당제에 이미 포함되어 있었기 때문에 수출유발효과가 크지 않았다. 그 결과 구상무역은 1954년에 폐지되었다. 또한 수출촉진을 위해 1954년부터 수출장려보상금이 교부되기 시작하였다.

이러한 다양한 노력으로 1950년대 후반에는 매우 기초적인 생필품을 자급할 수 있는 생산력을 상당 부분 확보하는 수준에 이르게 되었다. 실제로 1950년대는 일반의 선입견과는 달리 비교적 활발한 경제성장을 보였다. 1953~61년 동안 평균 경제성장률은 3.9%에 달하였으며 같은 기간 동안 2차 산업의 비중도 12.5%에서 18.4%까지 크게 증가하였다 (표 3-16 참조). 이에 따라 1950년대는 제조업을 중심으로 한 2차산업의 급진적 발전에 의하여 완만하나마 산업의 근대화과정이 시작되었다고 당시의 산업은행은 평가하고 있다.[36]

물론 이러한 이른바 경제복구기의 경제성장은 근본적으로 많은 한계를 안고 있었다. 무엇보다 경제성장이 해외원조에 의존하고 있어서 엄밀한 의미에서 자립적인 경제의 확보와는 거리가 멀었다. 또한 제조업의 성장 역시 그 투자재원이 원조자금에 기반을 두고 있었으며 정부주도하에 전력, 에너지, 시멘트, 비료, 운수, 통신시설 등의 기간산업에 대한 투자에 의하여 이룩된 것이었다. 이에 따라 당시의 경제는 상당히 대내지향적인 성격을 띠고 있었으며 생존에 절대적으로 필요한 부문을 중심으로 최소한의 자립을 확보하는 것이 가장 큰 목적이었다. 따라서 적어도 1950년대 초기에는 수출지원정책의 필요성이 현실적으로 거의 제기되지 않았다고 볼 수 있다. 실제 이 시기의 수입은 GNP의 10~17%를 차지한 반면, 수출은 4% 수준에 그치고 있다. 수출구조 역시 오징어를 비롯한 수산물, 중석과 흑연 등의 광산물 등 소수의 1차산업에 국한되어 있었다. 이 시기의 무역은 국민의 생존을 위한 기본적 수요를 충족시키는 역할에 머무르고 있었으며 따라서 무역정책 역시 원조자금을 이러한 목적에 충실하게 사용하도록 하는 데 그치고 있었다.

36) 한국은행, 『한국의 산업』, 1963.

〈표 3-16〉 1950년대의 산업구조 변화

(단위: %)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
국민총생산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
제1차산업계	44.8	37.0	42.3	43.8	41.2	37.8	32.5	33.7	37.9
제2차산업계	12.5	15.0	15.2	15.3	15.6	16.8	18.4	18.2	18.4
광업	1.0	0.9	0.8	1.0	1.0	1.1	1.4	1.6	2.0
제조업	9.1	10.6	10.9	11.2	10.8	11.7	12.6	12.7	12.5
건설업	2.4	3.5	3.5	3.1	3.8	4.0	4.4	3.9	3.9
제3차산업계	42.7	48.0	42.5	40.9	43.2	45.4	49.1	48.1	43.7
전기 · 수도 · 위생	0.5	0.5	0.6	0.4	0.8	0.9	0.9	0.8	1.4
운수 · 보관 · 통신	2.2	2.6	2.5	2.3	3.1	4.5	4.9	5.4	5.2
도매 · 소매	15.8	16.6	15.5	16.1	15.2	14.3	16.0	16.4	13.1
은행 · 보험 · 부동산	0.9	0.6	0.8	0.8	1.1	1.4	1.5	1.6	1.7
재택	8.1	9.9	6.8	6.3	6.7	7.0	6.9	7.0	5.8
일반행정 · 국방	7.0	8.4	6.5	5.7	7.0	7.2	8.1	7.4	7.5
서비스	6.7	8.3	8.4	8.2	8.4	9.3	10.0	8.7	7.9
해외	1.5	1.1	1.4	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	1.1

자료: 한국은행, 『한국의 산업』, 1963.

비교적 의미 있는 제도는 1957년에 「무역법」을 제정하면서 도입되었다. 이 법은 기존에 설치되어 있는 수출장려금 교부제도와 수입가격을 수출실적에 연계시키는 수출입링크제도 등 직접적 보조를 내용으로 하는 수출입지원제도의 특징을 지니고 있었다. 그러나 기본적인 수출생산능력이 부족한 상황에서 이러한 제도의 실질적 효과는 거의 없었던 것으로 평가된다. 실제로 수출장려보조금제도는 국제 가격과 국내 가격의 차이를 보전하는 형식의 수출지원제도로서 1954년 11월에 시행되었으나 보조금 지원을 위한 재원 마련에 어려움을 겪다가 GATT 가입 논의가 이루어지던 1965년에 폐지되었다.

종합하면, 한국경제는 1950년대 말에 이르기까지 수입대체정책에 힘입어 비내구적 소비재산업에 있어서는 비교적 자립구조를 확보할 수 있었다. 그러나 섬유, 합판, 신발류 등 그동안 빠른 성장을 보여온 생활용품에 대한 내수수요가 한계에 이르러 이들 소비재용품의 성장이 둔화되기 시작하였다. 따라서 이들 제품들은 수출시장을 개척하지 않고는 협소한 국내시장에 더 이상 기댈 수 없는 상황에 이르게 되었다. 이와 함께 대외원조의 축소와 공업화에 소요되는 재원을 주로 외자도입에 의존함으로써 발생한 외화에 대한 수요를 충족하기 위해서는 근본적으로 수출에 의한 외화의 공급을 확보할 필요가 있었다.

〈Box 3-1〉 한국 최초의 본격적인 무역법

우리 정부가 우리 손으로 무역을 관리하기 위하여 처음으로 제정한 법률이 1957년 12월 18일에 제정된 「무역법」이었다. 광복 후 무역행정은 1946년 1월의 대외무역규칙, 1947년 8월의 「군정법령」 제149호 및 정부 수립 후 1950년 4월의 대통령령에 의거하였으나 법령이 현실과 부합하지 않아 수시로 상공부 고시와 공고를 통해 수행되었다. 이러한 잠정적 조치들은 법적 근거가 약하고 수시로 변경되어 혼란을 야기하였다. 이러한 문제와 더불어 무역규모가 확대됨에 따라 무역행정의 법적 체계를 확립하기 위한 무역 관련 기본법 제정의 필요성이 대두되어 최초의 무역 관련 기본법으로 「무역법」이 제정되게 되었다. 이 「무역법」은 전문 제18조와 부칙으로 구성되어 있다. 「무역법」 이후 동 시행령, 무역위원회 규정, 그리고 동 시행세칙 등이 제정·공포됨으로써 우리나라 대외무역정책의 기본골격이 형성되게 되었다. 1957년 12월에 제정된 「무역법」은 그동안 재무부와 상공부로 나누어져 혼란스러웠던 무역행정의 주무부서를 상공부로 일원화하였다. 또한 원조자금에 의한 도입계획과 정부관리 외환에 의한 도입계획을 민간무역계획에 포함시켜 단일의 종합무역계획을 법정화함으로써 정부지원하에 계획적 무역을 추진하는 기틀을 마련해 주었다.

자료: 국가기록원.

2. 수출지원제도의 체계화 및 수출유인

전술한 바와 같이 1950년대의 한국경제는 6·25 전쟁 이후 처음 6~7년 동안에는 높은 실업과 높은 인플레이션하에서 크게 변동하는 수출, 급속히 늘어나는 수입 및 UN과 미국의 무상원조에 의하여 보상된 무역적자의 증가가 특징을 이루었다.[37] 따라서 정부의 산업 및 무역 정책의 특징은 과대평가된 환율 문제를 해결하려는 복합적 조치에 있었다. 국제수지 문제를 해결하기 위하여 정책당국은 복수환율제도, 수입허가제도, 특정 품목에 대한 높은 관세 등과 같은 수입제한조치에 크게 의존하고 있었다. 이러한 정책들은 국내 수입대체산업들을 상당 정도 보호하는 효과를 가져왔으므로 실제로는 수출을 저해하는 결과를 가져왔다.

이러한 1950년대의 대내지향적 정책은 1960년대에 접어들어 대외지향적 정책으로 전환되었다. 그러나 여전히 1960년대 초까지만 하더라도 수출진흥을 위한 적극적인 대책은 없었다. 정부 정책으로는 복수환율제도의 채택을 통해서 규제적인 외환 및 무역 제도 때문에 발생하는 수출에 대한 불리한 유인효과를 상쇄시키고자 했을 뿐이다. 이 당시 정부는 수출진흥을 통해서 외환수입의 증대를 기하기보다는 외국원조 수취의 극대화에 더 큰 관심을 가졌었다고 할 수 있다.

한국의 본격적 수출지원제도는 1964년에 수립된 수출진흥종합시책을 바탕으로 그 골

37) 1950년대 후반 동안에 인플레이션율은 연평균 30% 이상이었으며, 국제수지 적자도 평균적으로 GNP의 5~10%에 달하였다.

격이 대체로 완성되었다. 이때의 공업화정책은 대체로 비교우위가 높은 경공업을 수출주도 산업으로 육성하는 한편 중화학공업은 우선 수입대체효과가 높은 비료, 정유, 시멘트에서 출발하여 점차 종합제철, 석유화학 등 수출능력을 확보하는 방향으로 진행되었다. 그러나 제1차 경제개발5개년계획의 목표에서 드러나는 바와 같이 그 기본목표를 '사회경제적 악순환의 시정'과 '자립경제의 달성을 위한 기반의 구축'에 둔 점에서 알 수 있듯이 사회간접자본의 확충, 에너지 공급원의 확보, 기간산업의 육성 등에 높은 우선순위를 두었다. 수출 증대가 중점 목표로 설정된 것은 사실이지만 당시의 수출은 어디까지나 국제수지의 개선을 위한 수단으로 인식되었다. 오히려 수입대체를 통하여 주요 산업의 기반을 확보하는 데 더 높은 정책적 우선순위가 두어졌다고 평가할 수 있다.

1962~66년의 수출 증가율은 연평균 75%에 달하였으며 1963년에는 무려 200%에 가까운 기록을 낳았다. 섬유산업의 경우 1963~66년 동안 생산에서 수출이 차지하는 비중이 4.8%에서 15%로, 기타 경공업의 경우에도 4.1%에서 13.3%로 증가하였다.[38] 이 시기에 기존에 내각 중심으로 운영되던 수출진흥위원회가 대통령이 직접 주재하는 수출진흥확대회의로 개편되었다.[39] 또한 정부는 수출주도형 경제발전의 본격적 추진을 위해 그동안 산만하게 시행되던 제반 수출지원책을 1964년 6월 통합 정리해 수출진흥종합시책을 마련하고, 1965년부터 시행함으로써 정책효과를 극대화하는 데 주력하였다. 오늘날까지 매년 11월 30일을 무역의 날[40]로 지정하여 기념하고 있는데, 이는 바로 이 해에 최초로 수출 1억달러를 달성하였기 때문이며 전반적으로 수출지원을 강화하려는 정책적 의지를 상징한다.

수출진흥종합계획에서 정부가 취한 주요 수출지원조치는 크게 조세상의 특혜, 금융상의 특혜, 그리고 다양한 행정상의 지원제도로 나눌 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 ① 수출용 원자재와 수출산업의 자본재 수입에 대한 관세감면제도, ② 수출상품과 그 투입물에 대한 내국간접세 감면제도, ③ 수출소득에 대한 직접세 감면 및 가속감가상각제도, ④ 수출활동과 관련한 우대금융제도, ⑤ 수출용 원자재 수입에 대한 감모허용제도,

---

38) 물론 이전에도 앞에서 언급한 수출장려보조금을 강화하는 정책을 시행하기는 하였다. 즉, 5·16 군사정부는 7월에 상공부 공고로 '1961년도 수출장려보상금 교부요령'을 제정하고 35억환의 추경예산을 추가함으로써 1961년도 수출장려 보조금으로 총 45억환이 책정되었다. 또한 동년 9월에 「수출장려보조금교부에관한임시조치법」을 공포함으로써 수출보조금제도를 입법화하였다 이처럼 수출장려금제도가 강화된 것은 경제개발5개년계획을 위한 외환확보의 필요성이 더욱 커졌기 때문이었다. 동 임시조치법에 의한 보조금 교부대상은 국내 가격이 국제 가격보다 높은 물자를 수출하는 자, 수출장려 대상품목을 수출한 자, 해외시장을 개척하거나 확장한 자, 위탁판매 수출업자 또는 보세가공 무역업자 등이었다.

39) 1965년도 대통령 시정연설은 과거보다 훨씬 분명하고 체계적인 무역정책 내지 수출지원 의지를 드러내고 있다. 즉, "국제수지의 역조를 개선하고 자립경제의 기반을 구축하기 위하여 수입대체와 수출증대 등으로 외화획득의 극대화에 주력할 것입니다… 이를 뒷받침하기 위하여 수출진흥종합시책을 강력히 추진할 것인바 수출산업용 원자재와 시설재의 도입을 촉진하기 위한 외화의 우선적 배정을 비롯하여 수출금융제도의 확대개선, 수출장려금의 지급… "등과 같이 단호한 정부의 의지를 보여주고 있다(한국개발연구원, 『한국재정 40년사』).

40) 우리나라가 처음으로 수출 1억달러를 달성한 1964년 11월 30일을 기념해 이 날을 '수출의 날'로 지정해 매년 기념일 행사를 치러 오다가, 1987년부터 '각종 기념일 등에 관한 규정'에 따라 무역의 날로 명칭을 변경해 오늘에 이르고 있다.

⑥ 수출실적과 링크된 수입영업권제도, ⑦ 수출산업에 대한 전기료 등과 같은 사회간접자본 할인요율 적용 등을 들 수 있다.

이와 같은 제반 수출지원정책에 추가하여 정부는 수출진흥을 위한 세 가지 행정적인 수단도 함께 사용하였다. 첫째는 대한무역진흥공사(KOTRA)의 해외 지점망 확충을 통한 국내 수출업자의 해외시장 개척활동을 지원하는 것이었으며, 둘째 주요 상품별 및 국별로 연간 수출목표를 설정하여 수출실적을 독려하기 위해서 이용된 정부의 수출목표제였다. 그리고 셋째는 월례수출확대회의도 중요한 행정수단이었는데 이는 1970년대 초 월례무역확대회의로 개명되었다. 이 회의에는 대통령이 직접 참석하여 수출진흥에 관한 관심을 널리 알릴 뿐만 아니라 수출업자들이 직면하는 애로사항을 대통령의 최종적인 결정을 통해서 신속하게 타개하는 역할을 하였다.

이러한 다양한 수출유인정책은 1970년대 초까지 유지되었으나 1973년 초에 접어들어 점차 축소 내지는 폐지되었다. 예를 들어, 수출소득에 대한 직접세 감면은 1973년에 폐지되었으며, 수출우대금융에 따르는 이자율 보조도 1972년부터 크게 축소되어 1982년 이후에는 완전히 폐지되었다. 또한 전기료 할인은 1976년에 폐지되었으며, 감모허용도 점차 축소되어 1970년대 말까지는 사전적 관세감면제도가 사후적 관세환급제도로 전환되었다.

이상과 같은 1960년대 중반의 수출지원제도는 그동안 산발적으로 시행되어오던 각종 지원책을 체계적으로 정비하여 정책의 효과를 높이는 것을 목적으로 하였다. 그 핵심은 과거의 직접적 수출보조에서 간접적 수출지원으로 전환한 것인데, 그 주요 내용은 수출우대금융의 확대와 환율의 평가절하 등이다. 수출우대금융제도는 수출업자가 신용장을 제시할 경우 자동적으로 시중금리보다 파격적으로 낮은 금리에 대출받을 수 있게 함으로써 매우 강력한 수출인센티브로 작용하였다. 1961년 도입된 수출장려보조금제도는 단일고정환율제도 채택에 따라 국내업체의 수출경쟁력을 지원하기 위해 실시되었다. 한편, 수출입링크제(1961)는 수출실적을 직접적으로 수입에 결부하여 수출을 촉진하고 수입을 억제하기 위한 목적으로 시행되었다. 그러나 1960년대 중반 들어 GATT가 직접지원방식을 지양해줄 것을 요청함에 따라 수출입링크제가 완화되었고 수출장려보조금제도는 철폐되었으며, 이들은 간접적인 금융지원방식으로 대체되었다.

그렇지만 이 기간 중 가장 중요한 정책 변화는 1964~65년에 있었던 외환제도 및 금융부문의 개혁에서 시작되었다.[41] 1964년 5월 원화는 거의 50%나 평가절하되어 대미환율은 130원에서 255원으로 인상되었으며, 이는 수출을 촉진하고 수입을 억제하는 강력한 효력을 발휘하게 된다. 그리고 1965년 9월 일반시중은행 대부이자율의 상한선은 16%에서 26%로 인상되었는데 이 조치로 국내저축률은 1965년 3.2%에서 1971년에 14.5%로 증가하였다. 이상의 정책 변화는 국제수지에도 많은 영향을 미쳤다.[42] 정부는 지속적인 수출지원을 위하여 1968년에는 수출보험을 제정 공포하고, 1976년 7월에는 중장기 연불

41) 보다 자세한 내용은 Nam(1981, 1995) 참조.

42) 대폭적인 평가절하는 1964년에 실시되었으나 단일변동환율제도의 실제 도입은 1965년 3월까지 지연되었다. 이는 그때 가서야 비로소 정부가 안정된 환율의 유지에 더욱 자신감을 갖게 되었음을 의미한다.

수출금융의 확대를 위해 한국수출입은행을 설립하는 등 수출산업에 대한 각종 우대금융을 꾸준히 증가시켜왔다.

그 결과 〈표 3-17〉에서 보듯이 수출지원금융은 1966년에는 60억원에 불과했으나 1966~78년간 연평균 명목수출 증가율 39%를 훨씬 상회하는 67%씩 증가하여 1978년에는 무려 1조 6,597억원에 달하게 되었다. 또한 동 기간 동안 총수출지원금융 중에서 중장기수출지원금융의 비중이 20%에서 47%로 크게 제고되어 그동안 시설자금의 비중이 상대적으로 높아져 왔음을 알 수 있다.

〈Box 3-2〉 관세환급제도

관세환급제도는 수출용 수입 원재료에 대한 관세 등 제세를 완제품 수출 시 돌려주는 제도로서 2004년 당시 환급액이 약 2조 4,900억원으로 규모 면에서 가장 중요한 관세지원제도이다. 수출지원 측면에서는 사전 면세가 관세환급보다 더 우월할 수 있다. 그러나 단순조립가공체제에서 벗어나 수출의 질적 내실화, 즉 원자재 국산화를 추구하는 데는 사전면세제도가 바람직하지 않을 수 있다. 이에 1975년 환급 때까지 자금부담을 부여함으로써 기업들이 중간재보다는 관세부담이 적은 기초 원자재를 이용하고 국산 중간재를 개발하여 사용하도록 하기 위해 관세환급제도를 전면 시행하였다. 그러나 환급제한제도를 통하여 국내 생산이 가능한 원재료는 국산화율만큼 환급액에서 공제하였다.

1975년 환급제도 도입 당시 제도 전환에 따른 어려움을 고려하여 3년간 한시적으로 징수유예제도를 적용하기로 하였으나 계속 연장되면서 1985년 징수 유예규모가 1조 911억원을 차지하는 등 원재료 국산화에 관한 환급제도의 실효성 논란이 있었다. 이에 3저 현상에 따른 무역흑자를 계기로 1988년부터 징수유예제도 대신 상계제도를 신설하여 국산화 곤란 품목에 대해서만 제한적으로 징수를 유예하였고 1996년 일괄납부 정산제도의 도입으로 상계제도를 폐지하였다.

그 후 몇 번의 제도 개선을 거쳐 1997년 신고환급, 일괄 사후납부 그리고 기업 자율의 소요량제도가 도입되게 된다. 특히 사후납부제도에서는 수입신고 수리 후 15일 이내에 관세를 납부하던 것을 이제는 납부해야 할 세액과 환급신청금액을 분기별로 정산할 수 있었다. 또한 세관장의 지정을 받은 업체가 자율적으로 기초원재료납세증명서, 평균세액증명서 그리고 분할증명서를 자율 발급할 수 있어 기준소요량제도와 병행 사용되었고 2000년부터는 전면적인 자율소요량제도가 시행되었다. 이 밖에 2002년에는 환급사후심사제도(D/S) 도입으로 형식적인 요건을 확인한 연후 환급금을 지급하고 지급 후 15일 이내에 정확성 여부를 심사하도록 하였다.

신고납부제와 함께 이와 같은 제도 개선은 환급제도가 사전적 통제에서 사후심사 중심으로 전환되었음을 의미한다. 이에 따라 선환급후심사제도가 폐지되는 등 제도정비를 통하여 환급제도가 단순화되었다. 또한 1999년 간이정액환급대상을 매년도 환급액 1억원에서 3억원으로, 그리고 대상품목도 3,200개 품목으로 확대하였고 서류 없는 환급과 함께 2001년 사후납부제도의 지정요건 완화로 중소기업도 한결 용이하게 동 제도를 이용할 수 있게 되었다. 한편, 한·칠레 FTA의 체결로 2004년 관세가 없는 원재료 사용비율이 90% 이상인 품목은 간이정액환급제도의 적용을 중지하고 그 미만인 품목은 환급액을 조정한 바 있다.

〈Box 3-3〉 종합적 수출지원제도의 효시: 수출진흥종합시책

1964년 5월 3일 본격적인 수출진흥정책으로의 전환을 의미하는 기준환율 인상과 외환제도개혁이 전격적으로 이루어졌다. 이 조치는 공정환율을 130원에서 255원으로 파격적으로 변경하여 수출을 획기적으로 늘리고 수출산업을 진흥시키려는 것이었다. 이러한 조치를 계기로 상공부는 당초의 수출목표를 상향조정하고 수출능력 육성, 수출구조 고도화 및 국제경쟁력 강화 등 본격적인 수출지향정책을 전개하기 위해 그때까지 분산되어 시행하던 제반 수출산업 육성, 진흥책을 통합 정리하여 총괄적인 수출진흥종합시책을 발표하였다. 이 시책으로 모든 산업의 수출산업화, 수출지향이 장려되었다. 수출목표를 105백만달러에서 120백만달러로 상향조정한 1964년 수출진흥종합시책의 핵심은 수출산업 육성과 수출산업 진흥이었다. 이 외에도 수출산업과 관련하여 수출진흥기금의 설정, 연불수출 및 유환구상제 같은 특수수출제도의 활용 등 적극적인 수출산업 진흥수단을 제시하였다. 이 수출진흥종합시책은 1965년부터 적극 시행되었는데 수출산업의 육성 및 진흥에 관한 모든 지원대책을 최초로 종합함으로써 이후 정책의 효시가 되었다. 이 시책의 주요 내용은 다음과 같다.

가. 수출산업 육성을 위한 시책 수행

1) 수출특화산업을 선정하고 수출산업을 특화 육성한다.
2) 수출산업공업단지를 설정하여 관련 산업의 합리적 구성을 중점적으로 적극 육성한다.
3) 중소기업은 수출산업으로 전환하고 가동률을 높여 생산비 하락, 고용 확대 및 수출상품구조의 다양화를 추구한다.
4) 수출산업용 시설재의 도입을 촉진한다.
5) 수출용 원자재의 확보를 위해 수입한도를 증가하여 책정하고 180일 유전스제를 허용한다.
6) 대체가능품목을 통한 수입의존도를 낮춘다.

나. 수출산업 진흥을 위한 시책 수행

1) 세제개편 및 수출보상제도의 확충
   (1) 외화가득소득에 대한 법인세 및 소득세의 80% 감면, 수출소득의 범위 확대, 수출상품 및 동 원자재 생산공장에 대한 감면제도 신설, 수출용으로 판매되는 국산 및 원료에 대한 원천징수제 폐지, 수출용 시설재에 대한 관세의 대체면제제도의 부활, 수출용 원자재의 관세 및 물품세의 면세 등을 포함하는 세제개편을 단행한다.
   (2) 수출장려금을 지급한다.
   (3) 수출광산물 운임비용을 인하한다.
2) 수출금융의 확대
   (1) 융자율을 달러당 110원에서 150원 내지 최고 200원으로 인상한다.
   (2) 융자금리를 인하한다.
   (3) 수출금융의 담보취득제도를 지양하고 융자대상을 확대하며 융자기간을 연장한다.

〈표 3-17〉 수출지원금융 융자 실태

(단위: 10억원)

분류 \ 연도	1966	1970	1974	1976	1978
1. 단기수출지원금융	4.8	57.3	359.5	582.5	883.5
수출금융	3.6	48.8	267.9	457.0	836.7
외화표시공급금융	1.2	4.5	50.2	75.7	18.3
농수산물 수출준비자금	–	4.0	41.4	49.8	28.5
2. 중장기수출지원금융	1.2	25.6	247.0	311.3	776.2
연불수출지원자금	–	–	4.3	56.2	164.6
외화대출	–	21.4	166.6	179.0	556.1
중소기업수출산업화자금	1.2	4.2	9.8	9.1	15.9
수출산업설비금융	–	–	66.3	67.0	39.6
3. 합계(1+2)	6.0	82.9	606.5	893.8	1,659.7
4. 민간부문 국내여신	118.8	919.4	2,862.5	4,381.4	8,082.5
5. 총수출액(백만달러)	250.3	882.2	4,515.1	7,814.6	12,710.6
6. (2)/(3)(%)	19.7	30.9	40.7	34.8	46.8
7. (3)/(4)(%)	5.1	9.0	21.2	20.4	20.5

자료: 한국은행. 남종현(1980), p.47에서 재인용.

그리고 수출지원금융에 의한 이자보조액을 계산해 보면 〈표 3-18〉과 같다. 표에서 볼 수 있듯이 1978년도의 일반대출금리가 19%였던 것과 비교하여 가중평균한 수출우대금리는 10.6%로 상당한 차이를 보여주고 있으며, 총이자보조액도 1966년 41억원인 데 비해 1978년에는 무려 1,395억원에 이르고 있다. 즉, 한국은 1970년대까지 수출지원을 지속적으로 확대해가고 있었다.

수출지원금융에서의 또 다른 특징은 수출보조의 정도가 산업별로 큰 차이가 없다는 것이다. 실제 Nam(1995)에서는 수출보조의 정도를 나타내는 수출보조율을 수출대출과 일반대출 사이의 이자율격차 및 직접세의 감면에 기초하여 추정하였는데, 이에 따르면 대부분의 산업에서 수출보조율은 12~18%의 값을 가진다.

한편, 수출산업에 대한 세제상의 지원은 수출용 원자재에 대한 관세감면, 간접세 면제, 그리고 제 직접세 감면을 그 주요 내용으로 하고 있다. 정부는 1973년 외자획득사업에서 발생한 소득에 대한 법인세 혹은 소득세의 직접감면제도를 폐지하고 그 대신 해외시장개척준비금, 수출손실준비금, 그리고 해외투자손실준비금의 손금산입제도와 가속감가상각제도를 도입하였으며, 1976년에는 가격변동준비금의 손금산입제도를 신설하였다. 〈표 3-19〉는 남종현(1980)에서 추정한 1978년 수출산업에 부여된 금융 및 세제상의 수출보조액 결과를 제시하고 있다. 표에서 보듯이 1978년 전 산업에 제공된 수출보조액은 약 3,260억원에 달하는 것으로 나타나고 있으며, 그중 43%인 1,395억원이 금융상의 보조에 의한 것으로 나타나고 있다.[43]

〈표 3-18〉 수출지원금융의 금리 및 이자보조금

(단위: %, 10억원)

	1966	1970	1974	1976	1978
1. 단기수출지원금융					
수출금융	6.5	6.0	8.9	7.4	9.0
외화표시공급금융	6.5	6.0	8.9	7.4	9.0
농수산물 수출준비자금	–	8.8	6.0	7.4	9.0
연불수출지원자금	–	8.0	8.2	7.4	7.0
2. 중장기수출지원금융					
외화대출	–	9.0	12.2	10.1	13.7
중소기업수출산업화자금	12.4	12.0	10.0	10.0	16.0
수출산업설비금융	–	–	12.0	12.8	16.0
3. 가중평균금리[1)]	7.7	7.2	10.0	8.4	10.6
4. 일반대출금리	26.4	24.0	15.5	18.0	19.0
5. 총이자보조금	4.1	13.9	32.3	88.5	139.5

주: 1) 당해연도의 융자실적을 가중치로 사용.
자료: 한국은행, 남종현 (1980), p.47에서 재인용.

〈표 3-19〉 1978년도 수출보조금 현황

(단위: 백만원)

	이자보조금(1)	직접세보조금				수출 보조금 (1)+(2)	(1)/(2) (%)
		특별가속상각	해외시장개척 준비금	수출손실 준비금	합계(2)		
1. 농림수산업	7,068.2	21,366.1	3,253.9	1,303.5	25,923.5	32,991.7	21.4
2. 가공식품	4,052.2	1,567.4	1,865.5	747.3	4,180.2	8,232.4	49.2
3. 식료 및 연초	327.7	308.7	150.9	60.4	520.0	847.7	38.7
4. 광업 및 에너지	774.3	1,860.6	356.5	142.8	2,359.9	3,134.2	24.7
5. 건축재료	1,920.5	4,186.7	884.2	354.2	5,425.1	7,345.6	26.1
6-A. 제1중간재	12,419.4	9,284.7	5,717.5	2,290.3	17,292.5	29,711.9	41.8
6-B. 제2중간재	27,659.0	25,431.6	12,527.7	5,018.4	42,977.7	70,636.7	39.2
7. 비내구소비재	43,227.9	22,804.5	19,900.7	7,971.9	50,677.1	93,905.0	46.0
8. 내구소비재	22,713.3	12,363.4	7,331.2	2,936.8	22,631.4	45,344.7	50.1
9. 기계류	5,074.7	3,033.5	1,537.2	615.8	5,186.5	10,261.2	49.5
10. 수송장비	14,292.1	3,144.9	4,329.2	1,734.2	9,208.3	23,500.4	60.8
전 산업 총계	139,529.4	105,352.1	57,854.4	23,175.4	186,381.9	325,911.3	42.8

자료: 남종현(1980), p.49.

43) 그러나 이와 같은 금융상의 보조액은 자유시장금리 대신 일반대출금리와 수출지원금리 간의 차를 기준으로 하여 추정한 것이므로 상당히 과소 추정되었을 가능성을 남종현(1980)에서는 밝히고 있다.

그러나 이러한 수출활동에 대한 금융 및 세제상의 지원은 1980년대에 들어와서 모두 폐지되었다. 실제 이자율보조는 1982년 6월 이자율 개혁과 더불어 폐지되었으며, 수출판매와 결부된 단기 및 장기 대출의 이용 가능성도 1988년까지 소규모 기업 이외에는 모두 제거되었다. 이와 같이 1980년대 중반에 접어들면서 수출보조정책을 유지하지 못한 이유에는 여러 가지가 있겠지만 무엇보다도 급속히 증가하는 수출량으로 인해 시장금리 이하로 제공하는 특혜대출은 한국의 통화당국에 매우 큰 부담이 되었기 때문이다. 그리고 수출보조금이 선진국, 특히 미국에 의해서 상계관세(countervailing duties)의 주요 대상이 되었다. 이로 인해 1980년대 초까지 이루어진 대부분의 수출보조조치들은 1980년대 중반 이후 폐지되어 한국의 무역정책은 자유무역을 통한 대외지향으로 전환되어 갔다.

정부의 또 다른 수출진흥정책으로 수출자유지역의 설치를 들 수 있다. 정부는 1969년 7월 외국인의 해외직접투자 또는 합작투자를 유치함으로써 수출 증진, 고용 증대, 기술 향상을 이루기 위해 남해안 임해지역에 임해수출자유지역을 설치하기로 결정하였다. 수출자유지역설립추진위원회를 구성하여 주요 후보지를 선정한 후 입지선정조사단의 조사를 거쳐 마산항을 제1차 대상지로 선정하였다. 마산항은 항만조건이 양호하고, 공항이 인근에 위치하여 운송이 편리하며 용수 및 동력의 개발 잠재력이 크고 주변에서 우수한 노동자를 충분히 확보할 수 있다는 점이 선정 배경이 되었다. 수출자유지역은 주로 노동 및 기술 집약적인 수출산업이 입주하여 제품을 전량 수출한다는 조건하에서 관세법령의 적용이 전부 또는 일부 배제되거나 완화되어 관세 및 물품세가 면제되는 보세구역의 성격을 지녔다.[44]

수출자유지역 내에서 제조, 가공 및 조립 작업을 거친 수출품은 원칙적으로 전량 수출하도록 되어 있었으며, 1969년 12월 「수출자유지역설치법」이 국회를 통과함에 따라 상공부 산하의 자유지역관리청이 수출자유지역의 운영을 담당하게 되었다. 1970년과 1971년에는 전자제품 등 23개 업종을 입주기업체 해당업종으로, 운수업, 창고업 등 6개 업종을 지원업종으로 공고하였다. 1974년에는 '수출자유지역 내 수출품질검사면제에 관한 요령'을 개정하여 수출자유지역 입주업체가 생산한 수출상품에 대한 수출검사에 있어서 수입원료를 사용하여 생산한 물품을 수출할 때에는 수출검사를 포괄적으로 면제하기로 하였다.[45] 수출자유지역은 중간재와 원자재를 대부분 수입하여 수출상품을 만들던 당시 상황에서 복잡한 관세행정절차 생략, 물류비용 절감, 집적화를 통한 연관효과 제고 등을 통해 수출단가를 낮춤으로써 상당한 수출증진효과를 가져온 것으로 평가된다.

이 밖에도 수출절차상의 애로사항을 개선하고 수출절차를 간소화함으로써 수출입업무의 효율을 향상시키고 부대경비를 절감하기 위하여 1971년에 수출절차간소화위원회가 민간주도로 설치되었다. 이에 따라 합판, 시멘트, 전자제품 등 35개 품목에 대한 세관검사

---

44) 한국무역협회, 『무역연감』, 1970, pp.99~100.

45) 한국무역협회, 『무역연감』, 1975, p.321.

를 철폐(1972)하였다. 1973년에는 수출검사제도를 개선하여 일정 조건만 구비하면 허가 없이 자동적으로 수출검사가 면제되는 자동면세제와 수출할 때마다 허가를 받아 수출검사를 면제받을 수 있는 허가면세제로 구분하여 수출금액이 큰 기업체에 대한 수출검사절차를 대폭 간소화하였다. 1975년에는 민간주도의 수출절차간소화위원회를 발전적으로 해체하고 관주도형 수출진흥종합협의회를 구성해 그 산하에 수출입절차간소화 소위원회를 운영하였다. 이후 1976년에는 종전 연간 1,000만달러 이상의 수출실적을 가진 업체에 한해서 실시해오던 수출검사면제혜택을 200만달러 이상의 수출실적을 올린 업체로 기준을 완화하여 확대 적용하였다. 수출입간소화위원회는 1977년에 이르러 행정개혁위원회 산하에 설치 운영해오고 있다.

이 밖에도 수출행정상의 업무를 간소화하려는 행정상의 조치들이 마련되었다. 상공부는 1970년 일반 수출절차에 있어서 기존에 필요하였던 40종의 구비서류 50통을 18종 26통으로, 수출용 원자재 수입의 경우 소요되었던 46종 69통의 구비서류를 22종 37통으로 축소하여 수출절차의 간소화를 꾀하였다. 또한 1974년에는 「무역거래법시행령」을 개정하여 수출입허가 갱신절차를 종전 2회에서 연 1회로 축소하였고, 1976년에는 일시수입통관수첩제(ATA Carnet)[46]를 도입하여 무역업자들이 해외매매업자들에게 송부하는 상품견본 및 광고용 물품 등의 재수출용 물품 수입에 대한 통관절차의 신속화를 도모하였다(마재신[2006]). 근본적으로는 민간기업의 노력에 힘입은 바 크지만, 이러한 행정적 지원이 수출 증대에 도움이 되었음은 물론이다.

3. 수입규제 및 수입자유화정책

앞에서 살펴본 1960년대에 도입된 과감한 수출촉진정책에도 불구하고 1960년대 말까지는 정부가 높은 관세율과 수량규제(QRs)수단을 활용하여 수입을 엄격하게 규제하였다. 1961년 집권한 군사정권은 삭감되는 미국 원조와 무역수지의 악화로 1960년대 초기에 수입규제를 오히려 강화하였으며, 이와 같은 정책기조는 1960년대 후반까지 지속되었다. 그 결과 단순 평균관세율은 1962년에 거의 40%에 육박하였고, 이는 1960년대 내내 비슷한 수준에 머물렀다. 또한 상공부가 발표한 '무역계획'에 따르면 1967년 총 1,312 수입품목 중에서 단지 792개 품목만을 자동승인품목으로 제시하고 있다(표 3-20 참조).

이러한 일반관세 이외에 정부는 1964~73년 동안 특별관세를 적용하였는데, 이는 수량규제에 따른 수입업자의 이익을 줄이려는 의도로 도입된 것이다. 이에 따른 관세수입은 1964~73년 중 총수입액의 0.8~3.2%에 해당하였다(Kim[1988]). 1973년 특별관세가 폐지된 이후 평균관세율은 같은 해 31.5%에서 지속적으로 하락하여 1988년 제조업 단순평균관세율은 18%였으나 2004년에는 6.5%로 거의 선진국 수준에 접근하게 되었다(그림 3-2 참조).

---

46) 이 제도는 현재 대한상공회의소에서 담당하고 있다.

〈표 3-20〉 관세 및 비관세 수입제한(1957~95년)

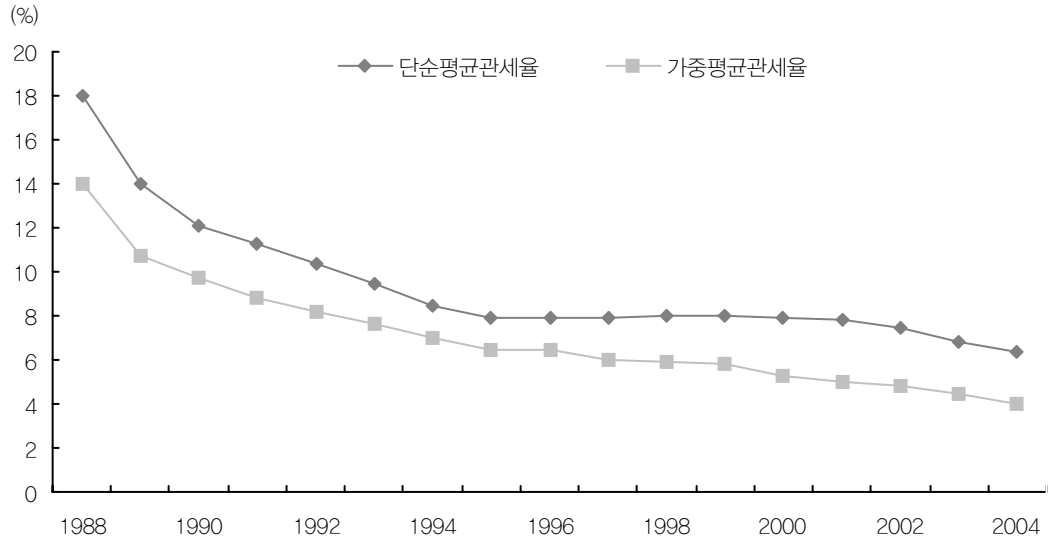
	단순평균관세율 (%)	수입금지 및 제한 품목 수[1]	수입자동 승인 품목 수(A)	총수입 품목 수(B)[2]	수입자율화율 (A/B)(%)
1957	30.3	–	–	–	–
1962	39.9	–	–	–	–
1967	39.9	520	792	1,312	60.4
1973	31.5	629	683	1,312	52.1
1975	31.5	668	664	1,312	49.1
1977	29.7	621	664	1,312	52.7
1979	24.8	928	682	1,101	67.5
1981	24.9	1,911	5,649	7,560	74.7
1983	23.7	1,482	6,078	7,560	80.
1985	21.3	970	6,945	7,915	87.7
1987	19.3	499	7,408	7,911	93.6
1989	12.7	465	9,776	10,241	95.5
1991	11.4	283	9,991	10,274	97.2
1993	8.9	199	10,218	10,417	98.1
1995	7.9	101	10,401	10,502	99.0

주: 1) 수입금지 및 제한품목은 주로 농축산물(돼지고기, 닭고기, 쇠고기, 뱀장어 등), 중고품(중고자동차 등), 그리고 대일본 무역역조 완화를 목적으로 적용되고 있는 수입선다변화품목(일제 전자제품, 일제 자동차 등)을 포함하고 있음.

2) 수입품목 분류는 1997년까지는 SITC 코드 4-digit, 1979년은 CCCN 코드 4-digit, 1981~87년은 CCCN 코드 8-digit, 그리고 1989~95년은 HS 코드 10-digit에 근거하였음.

자료: 한국무역협회, 『무역통계연보』, 각년도.

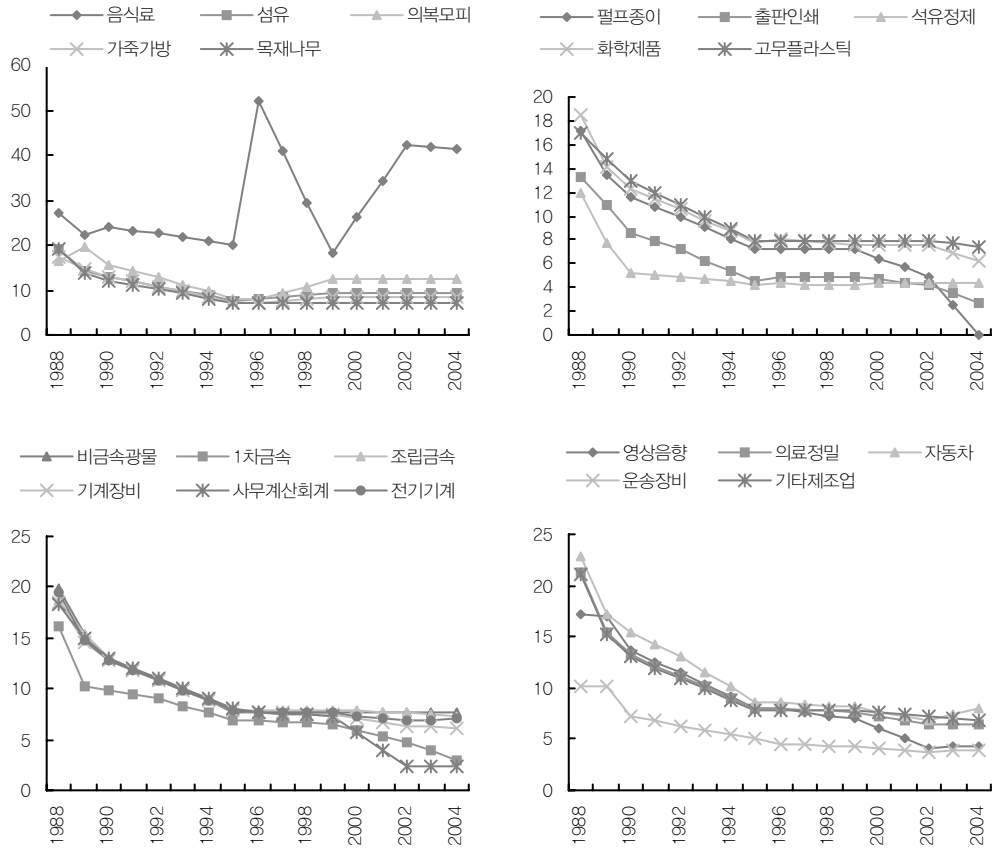
[그림 3-2] 제조업부문의 관세율 변화



주: 관세율은 對세계 최혜국대우 기준임.

자료: United Nations Conference on Trade and Development(UNCTAD).

[그림 3-3] 산업별 관세율의 변화



주: 관세율은 세계 최혜국대우 기준임.

이를 산업별로 살펴보면 [그림 3-3]에 나타나 있듯이 중공업에 속하는 산업의 관세율이 상대적으로 많이 하락하고, 경공업에 속하는 고무·플라스틱, 가죽·가방·신발, 섬유, 의복산업의 관세율이 상대적으로 적게 하락한 것으로 나타난다. 관세율의 감소폭을 기준으로 측정한 산업별 순위는 〈표 3-21〉에 제시되어 있는데, 관세율이 가장 크게 하락한 산업은 펄프종이산업, 사무용기기 순으로 나타나고, 관세율이 가장 적게 하락한 산업은 의복모피산업, 섬유산업 순으로 나타나고 있다.[47]

앞의 〈표 3-20〉에서 볼 수 있는 바와 같이, 1967년만 해도 수입자유화율이 60.4%에 불과하여 수입상품 중 거의 40%가 수량규제의 대상이 되었으나 수입자유화율은 그후 계속 하락하여 1975년에는 49.1%로 최저치를 기록하고 있다. 이와 같은 수입자유화율의 후퇴는 1970년대를 통해서 강력하게 추진되었던 정부의 중화학공업 육성정책에 크게 기인하였던 것으로 판단된다.[48]

47) 제1차 수입자유화5개년계획이 수립된 1983년 자료를 이용하여 비교하는 것이 더 효과적이나 자료의 한계로 1988년과 비교한다.

〈표 3-21〉 산업별 관세율의 변화(1988~2004년)

	1988	2004	감소폭	순위
펄프 · 종이	17.17	0.08	99.53	1
사무용기기	18.32	2.27	87.61	2
1차 금속	16.13	3.00	81.40	3
출판 · 인쇄	13.30	2.77	79.17	4
영상 · 음향 · 통신장비	17.17	4.39	74.43	5
의료 · 정밀기기	21.21	6.47	69.50	6
기타제조업	21.11	6.77	67.93	7
기계장비	18.57	6.20	66.61	8
화학제품	18.46	6.20	66.41	9
자동차	22.87	7.99	65.06	10
석유정제	11.98	4.33	63.86	11
전기기계	19.54	7.08	63.77	12
목재 · 나무	19.12	7.15	62.60	13
비금속광물	19.96	7.66	61.62	14
조립금속	18.62	7.20	61.33	15
운송장비	10.14	3.97	60.85	16
고무 · 플라스틱	17.02	7.47	56.11	17
가죽 · 가방 · 신발	17.36	8.37	51.79	18
섬유	19.29	9.42	51.17	19
의복 · 모피	16.27	12.30	24.40	20

주: 감소폭은 (1988년~2004년)/1988년으로 계산.

그러나 이러한 정부주도의 수입규제정책이 국내 산업의 비능률적 보호구조와 같은 구조적 문제에 봉착하게 됨에 따라 정부는 1980년대에 들어서면서부터 수입통제를 완화하고 국내시장에 경쟁체제를 강화시키는 등 자유화를 시도하게 된다. 그 대표적인 사례가 1983년 수입자유화5개년계획(1983~88년)이다. 이 계획에 따라 평균관세율이 1983년도의 23.7%에서 1988년에는 18.1%로 낮아지고 같은 기간에 수입자유화율은 80.3%에서 95.2%로 높아졌다. 또한 정부는 평균관세율을 1988년의 18.1%에서 1993년에는 7.9%까지 인하하고 적어도 제조업 상품에 대해서는 거의 100%의 수입자유화율을 달성한다는 새로운 관세개혁안을 마련하였다. 수입규제대상 품목으로는 주로 농축산물을 포함하고 있으며, 제조업제품으로는 대일본 무역역조를 완화할 목적으로 시행되고 있는 수입선다변화품목을 포함하고 있었다.

48) 박정희 정부는 중화학공업을 전략적으로 육성할 것을 결정하였고 이는 「개별산업육성법」을 제정하기 시작한 1960년대 후반부터 이미 준비되었다. 그러나 실질적인 지원의 시작은 정부의 지원을 좀 더 효과적으로 수행하기 위해서 소위 중화학공업위원회를 정부 내에 설치한 1973년부터라고 보아야 할 것이다. 그 후 7년 동안 이 정책은 강도 높게 추진되었는데, 중화학공업 육성은 궁극적으로는 수출을 목표로 추진되었으나 국제경쟁력이 확보되기 전인 생산 초기단계에서는 국내시장을 토대로 수입대체과정이 필요한 것으로 보아 수입자유화율은 오히려 낮았던 것이다.

이러한 수입자유화계획과 더불어 1980년대 중반 이후 시행된 주요 수입관리정책으로는 수입자유화 외에도 수입자유화에 따른 충격을 완화하기 위한 보완정책으로 실시된 수입선다변화제도(1978. 5 ~ 1998), 수입감시제도(1979. 6 ~ 1988), 산업피해구제제도(1986. 12) 등이 있었다. 수입선다변화제도는 명목상으로는 무역불균형이 특정 국가에 편중되어 있는 경우 불균형을 시정하기 위해서 수입초과국으로부터 일정 품목의 수입을 제한하는 제도이다. 그러나 실질적으로는 만성적으로 무역역조를 기록하고 있던 일본으로부터의 수입을 미국과 유럽 등 다른 지역으로 전환함으로써 대일 무역역조를 시정하고 미국 및 유럽지역의 통상마찰에 효과적으로 대처하기 위해 취한 조치였다. 수입선다변화제도는 1977년 7월 7개 품목을 선정해 최초로 시행에 들어갔으나, 1978년 제1차 수입자유화시책이 시행됨에 따라 이에 대한 보완대책의 필요성이 제기되어 같은 해 5월 99개 품목을 추가함으로써 본격 시행되었다. 1977년 비공식적으로 CCCN 4단위 기준으로 7개 품목을 선정하여 시행하였으며, 해가 갈수록 선정품목의 수가 늘어나 1984년에 590개 품목으로 최고조에 이르렀다. 수입선다변화제도는 1980년 11월 「무역거래법시행령」과 「무역관리 규정」에 제도적 근거를 마련함과 동시에 품목을 공개하여 운영하다가, 1986년 12월에 제정된 「대외무역법」 제19조에 의해 법적 근거를 확보하게 되었다. 그러나 이후 국내 산업의 발전 정도가 높아지고 국내 제품의 경쟁력이 강화됨에 따라 점진적으로 대상 품목 수를 줄여나갔다. 수입선다변화제도는 실질적으로는 대일 무역적자의 해소를 목적으로 하고 있었기 때문에 주기적으로 통상마찰의 원인으로 작용하였고, WTO 출범 이후 동 정책이 수량제한정책으로 WTO 규범과 배치됨에 따라 1999년 6월에 폐지되었다.

수입감시제도는 특정 상품의 수입 급증으로 국내 산업의 피해가 예상되는 경우 국내 산업을 보호하기 위하여 취하는 일종의 수입제한조치이다. 상공부 장관이 정하는 품목에 대해서는 수입을 허가 또는 용인할 수 있도록 한 제도로 1979년 6월부터 1988년까지 운용되었다. 1986년에 우리나라의 무역수지가 흑자로 반전된 것을 계기로 수입감시제도는 미국, 유럽 등 주요 교역대상국의 강력한 통상 압력을 초래하는 요인으로 인식되었다. 이에 따라 1987년 7월에는 수입감시제도를 폐지하기로 하고, 전면 폐지에 따른 충격을 완화하기 위해 1988년 12월까지 경과 유예기간을 두어 종전의 수입요령에 따른 수입을 한시적으로 허용하였다.

한편, 1980년대 본격적인 개방정책이 추진되면서 산업영향조사제도(1986)가 도입되었는데, 이는 개방으로 인한 피해 구제를 목적으로 도입된 국내 최초의 제도였다. 정부는 산업영향조사제도를 도입하면서 무역위원회를 설치하여 반덤핑조치, 상계관세조치, 긴급수입제한조치에 관한 사항을 담당토록 하였다. 이후 1989년 한국이 GATT 18조국을 졸업함에 따라 GATT 19조[49]에 상응하는 수준으로 긴급수입제한조치 규정을 정비하였으며, 산업영향조사제도는 산업피해구제제도로 명칭을 변경하였다.

---

49) GATT 18조국은 저개발국이 경제개발을 위해 수입에 영향을 미치는 보호조치가 정당화될 수 있음을 설명하고 있으며, GATT 19조국은 특정 상품의 수입에 대한 긴급조치를 설명하고 있다. 자세한 내용은 1947년 GATT 협정문 참조.

〈Box 3-4〉 탄력관세제도

탄력관세제도는 법률이 정한 일정 범위 내에서 관세율을 탄력적으로 운용함으로써 국내외적 경제여건의 변화에 신축적으로 대응하기 위한 제도이다. 관세율은 원칙적으로 조세법률주의에 입각하여 결정되어야 하지만 수입가격 하락이나 수입 증대로 국내 산업이 어렵거나 국제수지가 악화될 때 혹은 공급 부족으로 물가가 오를 때 등의 상황에서 임시적으로 관세율을 조정할 수 있도록 한 것이다.

현재 탄력관세제도에는 덤핑방지관세, 상계관세, 보복관세, 긴급관세, 특별긴급관세, 조정관세, 할당관세, 계절관세, 편익관세가 있지만 상계관세, 보복관세와 계절관세는 부과실적이 없고 최혜국 대우를 부여하는 편익관세에서는 러시아, 에티오피아 등 23개국에 대하여 WTO 양허세율과 동일한 세율을 적용해 주고 있다.

물가안정을 위하여 주로 국제원자재 가격에 따라 관세율을 인하하는 할당관세는 1980년대부터 운영되고 있고, 1980년대 수입자유화에 대비하여 광범위하게 사용되었던 긴급관세는 GATT 18조 졸업으로 긴급관세제도가 국제규범을 따르게 되면서 운영실적이 미미하다. 그 대신 1983년 3년 기한으로 도입된 조정관세가 1990년 일몰규정을 폐지하면서 수입자유화에 따른 부작용을 해소하는 데 주로 이용되었고 근래에는 경공업제품에 적용되기도 하였다. 1986년 GATT 반덤핑협약에 가입함으로써 도입된 덤핑방지관세는 1986년 일본과 대만산 제품에 처음 적용되었고 중소기업과 신규 산업이 주로 활용하고 있다. 이 밖에 특별 긴급관세는 UR 협상 이후 농산물 관세화에 따라 1965년 76개 품목에 처음 적용되었다.

1983년과 1988년 두 차례에 걸친 수입자유화5개년계획을 포함한 이러한 일련의 자유화의 과정에서 특기할 만한 사실은 수입자유화 예시제가 도입되었다는 사실이다. 수입자유화 예시제는 당시 시작된 본격적인 개방경제정책의 일환으로서 개방계획에 대한 국내외의 신뢰(credibility)를 제고하는 중요한 계기가 되었으며, 1980년대 이후 본격화된 개방정책의 효시라고 할 수 있다. 수입자유화 예시제는 모든 수입품목의 자유화 일정을 사전에 고시함으로써 관련업자들로 하여금 시장 개방에 대비할 수 있는 시간을 주어 수입자유화에 따르는 산업피해를 최소화하는 것을 목적으로 하였다. 또한 모든 품목을 자유화 대상에 포함시켜 어떤 개별 산업도 수입자유화로부터 제외하지 않겠다는 정책의지를 밝힘으로써 수입 개방에 대한 반대명분을 없애자는 의도도 내재되어 있었다.[50]

수입자유화 예시제의 실시과정에서도 신중하고도 전략적인 정책적 고려가 주어졌다. 우선 국제적인 보호무역추세와 국내 산업이 구조적 전환기에 있음을 고려하여 초기에는 신중한 자유화를 추진하다가 점진적으로 가속화시키는 것을 기본방침으로 하였다. 또한 수입자유화 예시품목의 선정에 있어서도 국내산업의 경쟁력 수준을 고려하여 자유화의 순서가 설정되었다.[51] 예컨대, 이미 국제경쟁력을 갖추었거나 확보가

50) 남덕우 외, 『80년대 경제개혁과 김재익 수석』, 삼성경제연구소, 2003, p.151.

51) 이하 이동식, 「수입자유화가 국내기업의 국제경쟁력에 미치는 영향」, 한양대학교 경영대학원, 석사학위논문, 1983, pp.116~117 참조.

가능한 품목, 고부가가치화로 이끌 필요가 있는 품목, 그리고 경쟁력 확보가 어렵거나 수입보호의 실효가 없는 품목을 우선적으로 개방하였다. 그러나 한편으로는 가격 및 품질 경쟁력, 수급상황 및 가동률, 산업 연관효과 및 산업전망, 독과점 또는 중소기업 여부, 기타 산업별 특수성 등을 고려하여 단계적으로 시장 개방 순서를 선정하기도 하였다.[52]

한편, 국제통상환경의 변화 역시 한국의 수입자유화과정에서 매우 중대한 영향을 미쳤음은 주지의 사실이다. 앞에서 살펴본 매우 다양한 보호주의 정책수단은 오늘날과 같이 비교적 엄격한 무역질서하에서는 실행이 거의 불가능하다. 이러한 관점에서 1967년 GATT 가입은 한국이 세계 자유무역체제에 편입되었다는 측면에서 중요한 사건으로 평가된다. 사실 1990년대에 이르기까지 한국의 대외통상정책은 외국의 통상 압력에 대응하는 수준에 머물렀으며 무역정책의 근간에 직접적인 영향을 미쳤다고 보기 힘들다. 예를 들어, 1980년대까지 한국은 서비스시장 및 지식재산권 보호를 요구하는 선진국의 통상압력에 수세적으로 대응하는 데 급급하였다. 한국이 대외통상에 가장 적극적으로 참여하고 또 그 결과를 무역정책 및 제도에 반영하게 된 것은 우루과이라운드(UR)부터라고 할 수 있으며, 이를 통하여 한국의 개방정책기조는 더욱 확고해졌다. 한국은 오늘날 진행되고 있는 도하개발아젠다(DDA) 협상에도 적극적으로 참여하고 있으며, 국제규범의 형성에 과거보다 상대적으로 많은 기여를 하고 있는 것으로 평가된다.

UR 협상 참여와 협상 결과의 반영을 통하여 한국의 개방 수준은 한 단계 더 고양되었다. 예를 들어, UR 이전 한국 제조업의 양허비율은 9.5%에 불과하였으나 협상 이후에는 93.8%로 확대되었다. 평균양허관세율은 UR 이전에는 31.2%의 고관세율구조를 보였으나, UR 이후에는 10.1%로 대폭 낮아졌다. 더 중요한 것은 WTO 협정을 국내에 수용함으로써 국내 무역 관련 규범 및 제도가 국제적 수준으로 제고되었으며 투명성을 확보하는 데 크게 기여한 것이다. 한편, 아홉 번째 다자협상인 DDA의 비농산물시장접근(NAMA) 협상에서 한국은 모든 회원국에 미치는 관세인하공식에 적극 참여함과 동시에, 특정 산업분야에 대해서 관세를 완전히 철폐하는 분야별 자유화(sectoral liberalization)에 참여하여 한국뿐만 아니라 전 세계의 시장 개방을 유도하기 위한 노력을 경주하고 있다. DDA를 통하여 우리나라는 미양허품목(882개)을 완전 양허하기로 합의하였는데, 관세인하공식 적용 후의 우리나라 제조업 평균양허관세율은 3.8%로 떨어져 감축률이 약 65%에 이를 것으로 예상된다.

---

52) 이 외에도 매우 다방면에 걸쳐 자유화조치가 이루어졌다. 예를 들어, 「외자도입법시행령」 개정에 의한 기술도입의 1차 자유화가 1978년 4월 20일에 이루어져 기계, 조선, 전자, 전기, 금속, 화학, 섬유공업을 대상으로 착수금 3만달러, 정률(定率) 3%, 기간 3년 이하의 경우 기술도입이 자유화되었다. 1979년 4월 24일에는 원자력, 방위산업을 제외한 전 산업에 대해 착수금 50만달러, 정률 10%, 기간 10년 이하의 경우 기술도입이 자유화되었다. 1980년 7월 7일에는 3차 기술도입 자유화조치가 이루어져 전 산업에 대해 정률 10%, 기간 10년 이하의 경우 기술도입의 자동인가가 이루어지도록 하였다. 1991년에는 유통시장이 개방되었고, 1992년에는 금융산업 자율화 및 금융산업 개방이 이루어졌다. 1993년부터는 창업인허가 통합고시와 공장설립절차의 간소화 등 창업 및 공장설립부문과 안전관리자, 보건관리자, 조리사, 환경관리인 등의 고용의무부문, 그리고 수출승인 및 검사대상 등 검사부문에서 기업활동규제가 대폭 완화되었다.

또한 1990년대 중반 이후 일반의 예상과는 달리 지역주의(regionalism)가 세계적으로 급속하게 진행됨에 따라 한국의 통상정책 또한 FTA를 적극적으로 추진하는 방향으로 선회하였다. 이러한 정책적 선회는 지역주의가 확산될 경우에 예상되는 무역차별의 피해를 예방할 뿐만 아니라 다자간 자유화보다 높은 수준의 개방을 통하여 소위 '선진통상국가'를 지향함으로써 경제성장을 도모한다는 적극적 의지에서 비롯되었다. FTA는 2000년대 들어 한국의 '적극적 시장 개방기조'를 상징하는 정책으로서 FTA 추진은 결과적으로 한국의 통상정책에 대한 담론을 새롭게 정립하는 계기가 되고 있다. 또한 단기간에 걸쳐 여러 FTA를 동시에 추진함에 따라 국내 이해집단의 반발에 대해 과거와는 상이한 차원의 정책적 고려가 필요하게 되었으며, 통상정책 결정 및 집행체계 전반에 있어서도 새로운 시각과 문제가 제기되었다.

제4절 | 기타 무역지원제도 및 환율

앞에서 살펴본 1960년대 이후 한국 정부가 채택해 온 갖가지 무역 및 산업 정책 외에도 한국경제의 성공적 성장이 있기까지에는 많은 무역 관련 정책들이 존재한다. 본 절에서는 앞에서 논의한 다양한 산업유인정책 이외의 무역 관련 정책들을 간략히 살펴보기로 한다.

1. 기타 무역지원제도

가. 수출보험제도

정부는 수출진흥정책의 일환으로 수출 또는 기타 대외거래에서 발생되는 위험 중 통상의 해상보험 또는 화재보험으로 구제하기 곤란한 위험, 즉 수입업자로부터의 대금회수 불능 또는 대금회수 지연 등 신용위험(credit risk)과 수입국에서의 전쟁, 내란, 환거래 제한 등 비상위험(political risk)으로 인하여 수출자, 수출상품 생산자 및 해외투자자가 입게 되는 손실을 보상하기 위한 제도로 1968년 12월 말 「수출보험법」을 제정하였고, 이에 근거하여 1969년 12월부터 수출보험제도가 도입되었다.

〈표 3-22〉에 나타난 것처럼 수출보험제도가 신설된 1969년에는 수출보험의 건수가 120건에 불과하였으나 1977년에는 2,710건으로 증가하였다. 그러나 수출실적 대비 수출보험부보율은 1%로 일본과 같은 선진국과 비교하여 볼 때 매우 낮았다. 이는 이 시기의 한국의 수출이 신용장에 기초한 수출이 주를 이루었고, 미국, 일본, 유럽 등과 같이 정치·경제 측면에 있어서 안전한 지역을 주요 수출대상국으로 삼았기 때문에 수출업자들이 비상위험이나 신용위험에 의한 수출불능 또는 대금회수의 불능 등의 위험을 크게 느끼지 못하였기 때문이다(한국무역협회[1978], pp.466~467).

수출보험의 종목별 부보실적은 〈표 3-23〉에 정리되어 있다. 일반수출보험은 수출계약

〈표 3-22〉 연도별 수출실적 및 수출보험부보율

(단위: 억달러)

연도	수출실적	수출보험부보액	수출보험 건수	부보율
1969	7.0	0.04	120	0.57
1970	10.0	0.09	252	0.90
1971	13.5	0.13	547	0.96
1972	18.1	0.32	676	1.77
1973	32.6	0.10	357	0.31
1974	47.1	0.17	403	0.36
1975	54.3	0.36	1,392	0.66
1976	81.1	0.93	2,638	1.15
1977	104.7	1.02	2,710	0.97
1978	127.1	1.10	1,615	0.87
1979	150.5	1.00	1,202	0.66
1980	175.0	1.00	1,231	0.57
1981	209.9	1.30	1,527	0.62
1982	216.2	2.30	1,548	1.06
1983	244.5	7.60	1,278	3.11
1984	292.5	9.40	1,581	3.21
1985	302.8	13.50	1,814	4.46
1986	347.2	10.40	2,279	3.00
1987	472.8	3.50	1,896	0.74
1988	607.0	2.34	1,944	0.39
1989	623.8	4.59	4,003	0.74
1990	650.2	21.40	16,249	3.29
1991	718.7	19.30	21,203	2.69
1992	767.8	23.40	22,396	3.05
1993	824.4	43.70	35,077	5.30
1994(3)[1)]	199.5	14.80	10,769	7.42
합계	7,298.3	183.79	136,707	–

주: 1) 1994년 3월까지의 수치임.
자료: 한국수출보험공사, 『수출보험25년사』, 1994.

을 체결한 후 수입국 정부의 수입제한 또는 비상위험으로 인하여 수출이 불가능하거나 대금회수가 불가능하게 됨으로써 수출자 등이 입게 되는 손실을 보상하는 제도이다. 이 제도는 초기에는 활용도가 높았으나 신용장에 의한 안전한 대금결제방식과 선진국을 중심으로 한 수출이 주를 이루었기 때문에 이후 점차 감소하는 추세를 보이다 1970년대 중반 자본재 및 기계류 등의 중장기연불수출이 증가함에 따라 다시 증가하였다. 수출금융보험은 1970년대 중반 이후 수출지원금융의 규모가 커지면서 종래의 대부금미회수대책이 한계에 도달함에 따라 선적 후의 자금융자부담을 경감하기 위해 활용도가 증가하였다. 수출어음보험은 1970년대 중·후반에 가장 활용도가 높았고, 중장기연불수출보험은 중화학공업제품의 수출이 늘면서 실적이 증가하였다(한국무역협회[1972], p.240).

〈표 3-23〉 연도별 수출보험종목별 부보실적

(단위: 백만원)

	일반수출보험	수출금융보험	수출어음보험	위탁판매수출보험	중장기 연불수출보험[1]	해외투자보험
1969	721	492	12	–	–	–
1970	533	1,177	864	–	–	–
1971	16	18	4,371	24	–	–
1972	49	–	11,479	4	419	–
1973	–	7	3,635	–	–	–
1974	792	–	5,172	–	–	–
1975	–	24	16,073	–	201	–
1976	1,077	855	40,899	–	2,078	2,195
1977	15,362	2,172	28,440	–	3,037	1,173
1978	718	1,458	19,546	–	31,796	2,434
1979	869	1,160	16,546	–	29,270	6,381
1980	–	245	17,090	–	50,794	7,614
1981	–	–	22,202	–	71,989	21,561
1982	–	–	24,896	–	147,105	61,042
1983	–	–	22,478	–	579,288	161,812
1984	–	–	60,756	–	714,742	148,762
1985	–	–	73,579	–	1,126,281	79,428
1986	–	–	71,637	–	824,658	105,500
1987	–	–	44,658	–	236,136	117,692
1988	119	–	43,194	–	116,139	22,375
1989	–	–	303,970	–	7,703	31,819
1990	1,235	–	1,450,000	–	81,743	42,093
1991	45,703	–	1,174,145	–	194,765	62,138
1992	114,270	–	1,489,863	–	40,908	71,974
1993	208,448	–	2,286,609	–	286,797	70,970
1994	217424	–	3,320,331	–	466,938	85,670
1995	–	–	2,537,069	–	242,552	117,253
1996	–	–	2,086,250	–	509,283	117,049
1997	–	–	1,066,136	–	659,001	125,129
1998	–	–	518,687	–	248,558	112,250
1999	–	–	334,765	–	449,481	158,248
2000	–	–	368311	–	889,328	122,317
2001	–	–	130376	–	466,587	112,232
2002	–	–	7023	–	625,460	95,626
2003	–	–	372	–	1,212,203	80,151
2004	–	–	–	–	898,311	80,546
2005(10)[2]	–	–	–	–	1,252,546	61,146
합계	607,336	7,608	17,601,434	28	12,466,097	2,284,580

주: 1) 2000년이전은 선적후중장기수출보험, 2000년부터는 중장기수출보험임; 2) 2005년 1월~10월.
자료: 한국수출보험공사, 『수출보험25년사』, 1994; 한국수출입은행, 『수출보험』, 각년도.

나. 대한무역진흥공사(KOTRA)[53]

1960년대 초 한국정부는 당시 무역업자들의 영세성을 감안하여 이들을 위해 해외시장을 개척하고 해외시장의 정보를 파악하여 제공하는 일을 전담하는 기관을 설립하기로 결정하였다. 이에 따라 1962년 4월 「대한무역진흥공사법」을 제정하고 6월에 정식으로 대한무역진흥공사(KOTRA)가 설립되었다. KOTRA의 주요 활동은 무엇보다 해외시장 개척이었다. 이를 위해 해외시장과 상품에 대한 조사활동, 해외전시, 홍보 등을 통하여 수출지원활동을 하였으며, 나아가 해외무역관을 설치하여 현지의 생생한 정보를 국내에 전달하였다.

KOTRA의 주요 업무 중 정보 조사사업은 많은 기업에게 중요한 정보를 제공하였다. 수출상품이 거의 없었던 1960년대에는 수출상품을 발굴하는 데 주력하였으며,[54] 아울러 1960년대에는 수출입국을 위한 인프라를 구축하는 데 노력하였다. 특히, 1967년부터는 미국을 비롯한 주요국의 수입규제 움직임이나 자유무역지대 현황과 같은 특정 주제에 대한 현안조사도 함께 이루어졌다. 1970년대에는 수출시장 개척을 위해 노력하였는데, 특히 일반특혜관세제도(GSP)에 대한 국내 업계의 이해를 돕고 이의 활용을 통한 수출 확대를 목적으로 EC, 미국, 일본, EFTA, 캐나다, 호주 등 모든 선진국들의 GSP 공여제도를 분석하여 업계에 지원하였다. 1980년대에 접어들어서는 취약해진 중소기업 수출지원과 무역대국 건설을 위한 정보수요 요구 충족에 주력하였다. 특히 1980년대 후반부터는 통상마찰 완화를 위한 지역조사사업과 대미 우회진출 해결방안으로 미국이 각종 특혜를 부여하고 있는 카리브해 연안국(CBI)에 대해 조사하였으며, 그리고 중소기업의 수출 증대 및 국제화를 지원하기 위해 중소기업형 상품 등을 조사하였다.

1990년대에는 디지털시대에 걸맞은 정보조사에 주력하였다. 특히 주요 전략시장인 미국, 일본, EC 등 선진국과 원활한 통상관계를 유지하는 한편 개발도상국과는 경제협력관계 강화 및 선진국의 통상 압력에 공동 대처하는 전략을 중심으로 조사사업을 전개하였다. 그리고 on-line 형태로 업무수행의 패턴을 변화시켜 해외무역관과 본사가 실시간으로 세계경제무역정보를 수집·전파하는 체제로 전환하였다. 그리고 최근에 와서 KOTRA는 사이버시대의 정보조사 차별화에 주력하였다. 특히 인터넷을 통한 객관화된 정보에 해외조직망을 통한 현장정보를 추가한 정보를 수집하여 전파함으로써 여타 기관에서 생산된 정보와 차별화를 이루었다.

한편, KOTRA의 시장개척·마케팅지원사업은 상품계획사업, 지도간담사업, 거래알선사업, 바이어 유치사업, 세일즈단 파견사업, 국제입찰사업 등으로 세분화되어 수출 증진에 기여하였다. 이 중 '상품계획사업'은 1970년대에 상품개발사업으로, 1980년대에는 수출상품 개발지원 및 고급화 지원사업으로, 그리고 1990년대에는 유망수출상품의 세계일류화사업 등으로 발전하였다. '거래알선사업'은 틀이 크게 바뀌지 않은 가운데 1980년대

53) KOTRA(2002)에서 발췌하여 정리하였다.

54) 1962년 한국은 33개국에 69개 품목, 총 5,500만달러를 수출하는 수출빈국이었다. 이 중 1차산품의 수출 비중은 73%였다.

에는 중소기업, 1990년대에는 벤처기업까지 그 대상으로 포괄하게 되면서 회원제로 변동되었다. 물론 그런 만큼 지원의 깊이 역시 넓어졌다. '바이어 유치사업' 또한 줄곧 그 틀을 유지했으나 특히 전시박람회나 수출상담회와 묶어 추진되는 경향이 두드러졌다. '세일즈단 파견사업'은 1990년대 이후 지자체가 중심이 된 시장개척단 파견으로 발전했고, '지도간담사업'은 수출업체의 역량이 커감에 따라 상담형태로 대체되고 있다.

또한 KOTRA의 전시박람회사업 역시 해외시장 개척에 높은 효과를 보여준 사업 중 하나이다. 해외전시사업은 IMF 외환위기 이후 그 중요성이 부각되어 연간 50회 내외로 수행되었던 것이 대폭 확대되어 1998년 70회, 1999년 120회, 2000년 135회 등으로 증대되었다. 그리고 국내 전시사업은 1980년대 초부터 서울국제식품기술전, 서울국제포장기자재전, 서울국제계측제어기기전, 한국자동차부품 및 액세서리전 등 연간 4~5회의 사업을 개최하였다. 그러나 1990년대 중반에 이르러 품목별 국내 전시회의 경쟁이 치열해짐에 따라 기존에 수행하던 전시회를 축소하거나 유관기관으로 이관하고, KOTRA는 신규 품목 전시회나 경쟁력을 보유하고 있는 전시회만 주관하게 되었다. 특히 정부가 1990년대 말부터 독일, 프랑스, 미국 등 선진국이 전시산업(exhibition industry)을 경제활성화에 적극 활용하고 있는 점을 벤치마킹하여 전시산업의 체계적인 육성을 도모하고 있는 가운데, KOTRA는 전시소프트웨어 및 하드웨어 구축에 많은 노력을 기울이고 있다.

이 외에도 KOTRA는 홍보출판사업, 해외협력사업, 북방시장 진출사업, 투자유치사업, 외국인투자기업 지원사업, 해외투자진출사업 등을 통해 한국의 무역 및 투자 증대에 기여하고 있다.

〈표 3-24〉 해외전시사업 개최 실적

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
박람회 횟수	51	53	70	70	120	131	135
업체 수(개사)	1,070	1,133	1,337	1,402	2,383	2,780	2,930
규모(s/m)	32,276	33,544	23,601	23,140	44,702	46,900	48,155
계약액(백만달러)	232	279	394	434	665	744	897

다. 한국무역협회[55]

한국 정부는 영세한 무역업자들이 상호 정보를 교환하고 공동사업을 벌일 수 있도록 공동 이익단체인 한국무역협회를 1946년에 설립하였다. 이에 따라 한국무역협회는 설립 초기부터 무역업자들의 수출 증대를 위한 각종 지원사업으로서 해외시장 개척, 전문전시회 개최, 민간통상협력, 무역 관련 조사연구 및 정보 제공 등의 역할을 수행해 왔다. 또한 정부가 무역업자들의 의견을 수렴하고자 할 때에도 그 중간자로서 한국의 무역제도를 개선하고 무역인프라를 확충하는 역할을 하였다. 현재는 무역아카데미를 통한 무역전문

55) 한국무역협회(1996)에서 발췌하여 정리하였다.

인력의 양성, e-Trade 인프라 확충, 수출입 물류 개선 및 하주권익 옹호 등으로 사업영역이 확대되었다(한국무역협회[2006], p.288).

한국무역협회는 설립 초기인 1950년대에는 무역진흥을 위해 한국무역진흥주식회사를 설립하는 한편, 각종 수출조합의 설립을 주선했다. 또한 미곡 수출 문제가 거론되자 민간에서 이를 담당하도록 하기 위해 미곡수출조합을 설립했다. 특히 회원상사들과 공동으로 공동수출을 감행함으로써 회원상사들의 대외무역경험 축적에 기여하였다.

1960년대에는 수출규모의 확대에도 불구하고 수출채산성의 악화와 수출시장이 미국과 일본 양국에 지나치게 편중돼 있을 뿐만 아니라 과도한 원자재 수입의존도로 말미암은 외화가득률의 상대적 저하 등의 문제로 인한 무역업계의 어려움을 덜어주고 원활한 무역활동을 수행하도록 하기 위해 무역진흥에 관한 제반 활동을 전개하였다.

1970년대에는 수출진흥분과위원회와 수입분과위원회를 비롯하여 수출진흥종합협의회, 경제장관 초청간담회, 수출조합과의 월례간담회 등 업계 및 관계기관과의 협의회를 개최하여 무역활동의 애로사항을 적극 건의 하였으며, 다수가 정책에 반영되었다. 이때 건의된 대표적인 사항은 해외지사 활동경비의 증액과 각종 외환수수료의 인하를 비롯한 외환지원제도의 개선, 수출용 원자재 수입마진의 인하와 수출입은행의 설립, 관세환급제도의 개선 등이며, 이 중 상당수가 정책에 반영되었다.

1980년대에는 수출클레임 처리제도를 효과적으로 개선하기 위해 대한상사중재협회를 대한상공회의소로부터 인수하여 대한상사중재원으로 확대 개편하였고, 무역전문인력 양성기관인 수출학교를 인수하여 전문인력 양성의 기반을 구축하였으며, 경쟁국의 통상 압력에 효율적으로 대처하기 위해 구성된 수입규제대책실무위원회의 기능을 이관받아 이의 활성화에 노력하였다.

이후로도 한국무역협회는 지속적으로 업계의 의견을 수렴하여 대정부 건의를 실시하고 있으며 EDI형 수출입 통관시스템을 개통하여 무역자동화를 이룩하였다. 또한 세계화에 대응할 전문무역인력을 양성하기 위해 종합무역연수원을 국제무역연수원으로 확대·개편하는 등 지속적인 노력을 하고 있다.

라. 한국수출입은행[56]

1960년대 후반부터 수출규모가 더욱 증대되고 수출산업구조가 고도화됨에 따라 중장기신용에 의한 수출입업무를 전담할 전문은행의 필요성이 더욱 커졌다. 특히 선박, 기계 등 자본재 수출에 있어 수입국의 대부분이 자본이 빈약한 개발후진국일 뿐 아니라 수출대전의 결제기간이 장기이고 거래가 주로 연불수출의 형태로 이루어지고 있었다. 이로 인해 정부는 무역거래의 단기금융을 주 업무로 하는 외환은행으로서는 그 업무를 효율적으로 수행하기 어렵고, 대출금의 회수가 장기에 걸쳐 이루어지며 수출 단위가 거액이기 때문에 정부의 재정자금이 투입될 수 있는 특수은행이 필요하다고 판단하여 수출입은행

56) 한국수출입은행(1996)에서 발췌하여 정리하였다.

의 설립을 추진하게 되었다.

이에 따라 정부는 1969년에 「한국수출입은행법안」을 국회에 제출하였다. 이 법은 1969년 7월에 국회에서 통과되어 1969년 7월 28일에 공포되었다. 그러나 국내외 산업여건과 재정사정, 그리고 중장기신용에 대한 자본재 수출실적이 미미하여 은행의 설립은 유보되고, 한국외환은행에 중장기신용부를 설치하여 그 업무를 대행하여 오다가 1975년 후반부터 중화학공업제품 수출이 빠르게 증가하자 정부는 수출입은행을 설립하였다.

수출입은행은 한국외환은행이 업무를 대행하던 시기에는 연불수출자금 및 해외투자자금 대출업무만을 취급하였으나, 1977년에 이르러서는 기술제공 대출업무를 시작하였고, 1979년에는 구매자신용방식에 의한 직접대출과 외국 금융기관에 대한 전대자금 공여업무를 시작하였다. 1980년 이후에는 국내에서 최초로 주요 자원개발 지원자금 대출업무를, 1988년부터는 수입자금대출업무를 개시하였다.

또한 1987년 6월부터는 개발도상국에 대한 공적개발원조자금의 지원에 의해 설치된 대외경제협력기금 업무를 대행하고 있다. 이 외에도 한국수출입은행은 1977년 1월부터 수출업자의 신용위험 및 비상위험을 담보하는 정부의 수출보험업무를 대행하여 오다가 1992년 7월에 이 업무를 한국수출보험공사에 이관하였다. 또한 2003년 9월에는 북한의 조선무역은행과 함께 남북청산결제 전담은행으로 지정되어 남북한 간 무역을 지원하기 시작하였다.

2. 환율과 무역

한국 정부는 경제성장을 위해서 강력한 수출지원정책을 구축함과 동시에 수입대체활동에 대해서는 갖가지 방법과 수단을 통해서 수입경쟁으로부터 보호해왔다. 그러나 이와 같은 다양한 무역정책도 환율의 뒷받침이 없었다면 지대한 경제성장의 효과를 발휘하지 못했을 가능성이 크다. 이하에서는 한국이 수출촉진 및 수입제한을 뒷받침하기 위하여 환율을 정책적으로 어떻게 활용하여 왔는지를 살펴보기로 한다.

가. 명목환율·실질환율·실질실효환율의 추이

〈표 3-25〉와 〈표 3-26〉은 1962~2008년 동안 한국의 단순한 명목환율뿐만 아니라 실질환율과 실질실효환율의 추이를 나타나내고 있다. 이러한 실질환율과 실질실효환율을 동시에 나타내고 있는 이유는 한 나라의 수출경쟁력을 결정짓는 것은 명목환율이 아니라 교역대상국과의 상대적 물가상승률이 감안된 실질환율이기 때문이다. 또한 〈표 3-25〉에서는 수출과 수입에 대한 실질실효환율을 제시하고 있는데, 그 비율은 1962년과 63년을 제외하고는 거의 1에 근접하고 있다. 이는 한국에서 매우 복잡한 무역유인책들이 수출은 물론 수입에까지 적용되었지만 그 효과를 모두 합해서 볼 때 수출과 수입에 대한 유인효과는 대체로 중립적으로 유지되었음을 의미한다.

1980년 이전 한국의 환율제도는 실질적으로 미국의 달러에 페그(pegged)된 제도였다. 따라서 실세화를 위해 원화의 일시적이고 대폭적인 인상이 불가피하였다. 실제 1964년에는

〈표 3-25〉 수출과 수입에 대한 명목 및 실질실효환율

연도	명목환율[1] (달러당 원)			생산자물가지수 (1990=100)		실질환율[4] (달러당 원)			수입에 대한 수출의 환율비
	공식 환율	실효환율[2]		한국	주요 무역 상대국[3]	공식 환율	실효환율		
		수출	수입				수출	수입	
1962	130.0	141.8	146.3	5.2	26.8	670.0	730.8	754.0	0.97
1965	266.4	276.3	294.2	9.3	27.5	787.7	817.0	869.9	0.94
1970	310.4	330.6	336.1	13.5	30.5	701.3	746.9	759.3	0.98
1975	484.0	494.1	508.9	32.2	54.4	817.7	834.7	859.8	0.97
1980	607.4	628.0	642.9	72.6	85.6	716.2	740.5	758.0	0.98
1985	870.0	870.0	920.3	93.0	95.6	894.3	894.3	946.0	0.95
1990	707.7	707.7	747.3	100.0	100.0	707.7	707.7	747.3	0.95
1994	803.4	803.4	845.3	111.6	102.1	735.0	735.0	777.3	0.95

주: 1) 1962~65년까지는 Westphal and Kim(1982), p.218에서 인용.
2) 수출에 대한 실효환율은 다중환율, 직접 현금보조, 직접세 감면, 수출 시 달러당 이자율 보조 등으로 인한 환율프리미엄을 포함하고 있으나, 간접세와 관세는 배제되어 있음. 수입에 대한 실효환율은 수입 시 달러당 실적관세액을 포함하고 있으나, 구입 시 양적 제한의 가격효과는 배제되어 있음.
3) 주요 무역상대국은 미국, 일본, 프랑스, 영국 등을 포함하고 있음. 생산자물가지수는 이들 다섯 나라와 한국의 무역량에 가중치를 부여해 가중평균하여 계산하였음.
4) 1990년이 기준연도임.
자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; International Monetary Fund, *International Financial Statistics*; Nam(1995), p.165에서 재인용.

명목환율이 255원으로 대폭 인상되었다. 이후 몇 차례의 실세화를 거듭하여 1975년에는 명목환율을 484원에 고정하였다. 이 환율은 1979년까지 유지되는데 이는 당시 정부에 의해서 강력하게 추진되었던 중화학공업이 필요로 하는 자본재의 수입가격을 저렴하게 유지시키고 또 국내 인플레이션 압력을 완화하려는 데 그 목적이 있었던 것으로 해석된다. 그 결과 실질실효환율은 이 기간 동안 계속 하락하여 1979년에는 달러당 713.1원에 이르게 되고 이에 따라 실질수출 증가율도 마이너스(-)를 기록하게 된다.

이와 같이 환율이 경직적으로 고정 유지되어 옴으로써, 환율의 실세화를 위한 일시적이고 대폭적인 환율 조정 시마다 경제 전반에 큰 충격을 주는 문제점을 야기하였다. 따라서 정부는 환율의 가격기능을 제고하기 위하여 1980년에 원화의 대미 달러 환율 결정방식을 종래의 사실상 고정환율제도에서 미국 달러뿐만 아니라 주요 교역상대국 통화의 국제시세에 연동하는 복수통화바스켓에 의한 환율제도로 전환하여 환율을 실질적으로 유동화하기 시작하였다(이효구, 1992).

이러한 복수통화바스켓제도는 한국이 경상수지 적자를 면치 못하였던 1980년대 중반까지 국제적으로 큰 문제를 초래하지 않았다. 자본시장이 개방되지 않은 가운데 높은 투자율로 인한 경상수지 적자는 환율평가절하 압력을 유발하였고, 정부는 이에 대하여 완만한 평가절하정책을 수행하였기 때문이다. 그러나 1985년 플라자협정에 따라 한국의 주요 교역대상국인 일본 엔화가 미국 달러화에 대하여 급격히 절상되면서, 명목환율이 미국 달러화에 고정되었던 원화의 실질환율은 894.3원으로 크게 절하되었다. 이후 수출품의

〈표 3-26〉 외환위기 이후 명목환율 및 실질실효환율

연도	명목환율 (달러당 원)			물가지수 (2000=100)		실질환율 (달러당 원)			수입에 대한 수출의 환율비
	공식 환율	실효환율				공식 환율	실효환율		
		수출	수입	한국	미국		수출	수입	
1995	771.0	838.3	846.6	82.3	88.5	717.4	743.6	744.1	1.00
1996	804.8	827.0	827.2	86.4	91.1	763.2	749.7	750.8	1.00
1997	951.1	940.6	927.7	90.2	93.2	920.5	870.9	861.1	1.01
1998	1,398.9	1,364.5	1,333.9	97.0	94.7	1,433.4	1,354.4	1,323.3	1.02
1999	1,189.5	1,186.8	1,177.8	97.8	96.7	1,202.4	1,179.0	1,166.0	1.01
2000	1,130.6	1,130.6	1,130.6	100.0	100.0	1,130.6	1,130.6	1,130.6	1.00
2001	1,290.8	1,254.2	1,230.2	104.1	102.8	1,306.5	1,286.8	1,267.6	1.02
2002	1,251.2	1,218.2	1,184.7	106.9	104.5	1,281.0	1,279.5	1,253.8	1.02
2003	1,191.9	1,192.9	1,179.2	110.7	106.9	1,234.7	1,283.8	1,282.7	1.00
2004	1,144.7	1,171.1	1,173.1	114.7	109.7	1,196.5	1,274.0	1,301.4	0.98
2005	1,024.3	1,052.2	1,046.8	117.8	113.4	1,064.2	1,156.4	1,175.5	0.98
2006	955.5	983.1	969.4	120.5	117.1	983.3	1,085.9	1,093.7	0.99
2007	929.2	988.6	969.5	123.5	120.4	953.2	1,082.7	1,090.5	0.99
2008	1,102.6	1,260.7	1,256.6	129.3	125.0	1,140.6	1,388.5	1,429.7	0.97

주: 1) 명목환율은 연평균 원달러 환율임.
2) 실효환율 계산 시 주요 무역상대국은 미국, 일본, 중국, 독일로 선정함.
3) 기준연도는 2000년임.

자료: 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr/); IMF, *World Economic Outlook*(http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28)

가격경쟁력이 강화되면서 1986년부터 한국의 경상수지는 흑자로 전환되고, 후반부터는 흑자폭이 크게 확대되었다.

이로 인해 미국을 비롯한 주요 교역상대국들은 한국의 경상수지 흑자가 경직적인 환율제도와 정부의 적극적인 외환시장 개입에 따른 결과라고 판단하고, 이에 대한 문제점을 제기하면서 복수통화바스켓제도의 시정을 요구하였다. 결국 1988년 10월 한국은 미국으로부터 환율조작국으로 지정되어 평가절상을 시도함에 따라 실질환율은 1989년 달러당 677.7원으로 하락하였다. 그 결과 한국의 실질수출 증가율은 다시 마이너스를 기록하게 되었고 경상수지 역시 적자로 전환되었다.

그리고 1990년 3월부터 환율제도를 시장평균환율제도로 전환하여 환율이 외환시장에서의 수요와 공급에 의해 결정되도록 하였는데 일일 환율변동제한폭을 설정하여 환율이 불안정하게 변동되지 않도록 운용하였다. 환율의 일일변동폭을 제한한 것은 국내금리 수준이 국제금리에 비해 높고 국제수지가 불안정하며 국내 금융시장도 충분히 발달되지 못함에 따라 환율의 불안정성이 커질 가능성에 대비하기 위한 것이었다. 그러나 이러한 환율제도는 일일 환율의 변동이 일정한 한도 내로 제한되기 때문에 외환시장의 수급상황이 완전히 반영되지 않는 경직성이 강한 제도이다. 실제 1990~96년 중 명목환율은 경상수지

적자 지속 및 미국과의 물가상승률 차이 등 절하요인에도 불구하고 경직적인 환율정책으로 달러당 800원 선에서 고평가되고 있었다. 이러한 경상수지 적자로 인한 외화자금 부족으로 인해 외채가 증가하고 외환보유액이 감소하면서 외환부문에서 외부충격을 흡수할 수 있는 안전장치가 점차 약해지게 되었다.

1997년 말에는 외환위기가 발생하여 원화는 큰 폭으로 절하되었으며, 1997년 12월에는 환율의 일일 변동범위를 완전히 폐지하기에 이르렀다. 즉, 자유변동환율제도를 채택하게 됨으로 인해 원달러 환율은 완전히 외환시장의 수요와 공급에 의해 결정되기 시작하여 1998년에는 명목환율이 1,399원까지 상승하게 된다. 그리고 이와 같이 자유변동환율제도를 채택함에 따라 명목환율과 실질환율의 차이는 그 이전보다 훨씬 작아졌다.

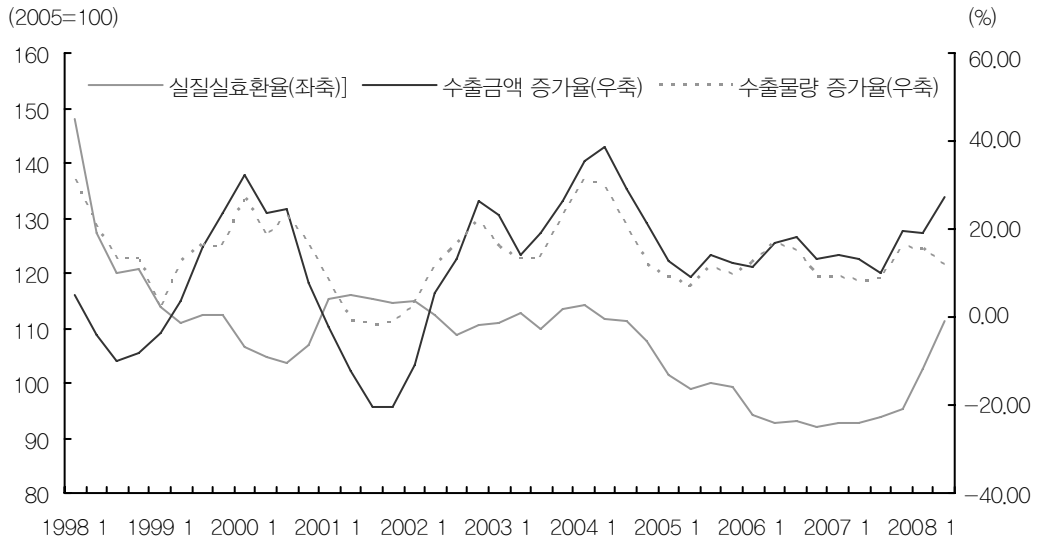
한편, 외환위기 이후 2001년에 1,290.8원이던 명목환율은 글로벌 미달러화 약세 등으로 대체로 하락세(평가절상)를 보였으나 경상수지는 큰 폭의 흑자를 지속하였다. 이는 환율하락으로 인한 가격경쟁력 약화에도 불구하고 한국의 수출품에 대한 해외수요 증대 및 비가격경쟁력 강화로 수출이 크게 늘어났기 때문이다. 그러나 2006년 들어서는 환율하락세가 더욱 커져 실질환율은 983.3원으로 하락하게 되어 경상수지 흑자폭이 줄어들기 시작하였으며, 2007년에는 실질환율이 953.2원까지 하락하게 되고 미국발 서브프라임 모기지 사태에서 촉발된 글로벌 금융위기의 여파로 경상수지는 2007년 말부터 적자로 돌아섰다. 그러나 2009년 2월을 기점으로 다시 대규모 경상수지 흑자로 전환되면서 월간 수지로 사상 최대를 기록하기도 하였다.

나. 환율과 무역의 관계

앞에서도 언급한 바와 같이 한국경제의 성장은 수출 확대에 크게 의존하여 온 것이 사실이다. 1960년대의 수출지원정책에 힘입어 1960년대 후반에 한국의 실질 GNP 성장률은 연평균 10%를 상회하였다. 그러나 지속적으로 명목환율을 고정시킴으로써 실질환율이 크게 하락한 1979년 직후인 1980년도에는 1979년 석유파동의 후유증과 겹쳐 실질 GNP 성장률이 마이너스를 기록하게 된다. 1980년대에 접어들어서는 원화환율을 평가절하함으로써 실질환율이 지속적으로 상승하여 1985년에 정점을 이룬 직후 3년 동안 수출의 급속한 확대와 더불어 실질 GNP 성장률도 연평균 12%를 다시 상회하게 된다. 그 후 미국의 압력으로 원화환율이 평가절상됨에 따라 실질 GNP 성장률은 다시 하락하게 된다. 이와 같이 한국의 환율은 수출에 직접적인 영향을 미치고 또 수출의 변화는 경제성장률에 직접적인 영향을 미쳐왔다.

전술한 바와 같이 수출은 한국경제 성장의 원동력이었으며, 경제성장기에 환율은 수출에 큰 영향을 미칠 수 있는 변수였다. 수출입의 결정요인으로 국내외 소득 변화 등 다른 변수들이 있지만 환율만큼 수출입에 직접적으로 큰 효과를 주는 요인은 찾아볼 수 없다. 물론 환율의 변동에 따른 경상수지의 변화는 수출입의 환율탄력성의 크기에 따라 결정되는데, 이는 환율 변화에 따른 수출가격전가율(exchange rate pass-through)에 의해 경상수지의 변화 정도가 달라진다는 의미이다.

[그림 3-4] 수출증가율 및 실질실효환율



주: 수출 증가율은 전년동기 대비 증가율임.
자료: 정철 외(2008).

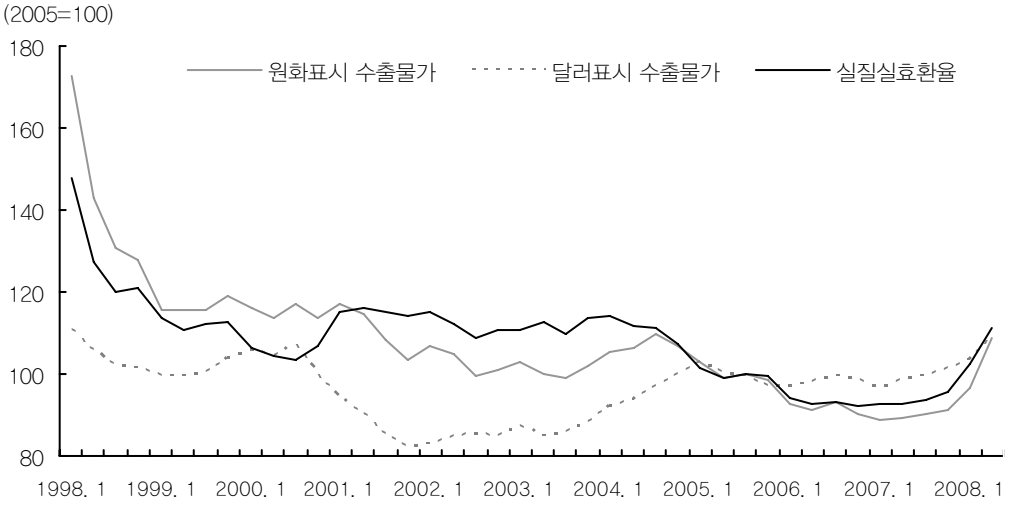
국가 경제에서 무역의존도가 차지하는 비중이 큰 한국의 경우 급격한 원화의 가치 상승으로 인한 경상수지의 악화를 방지하기 위해 외환당국이 시장개입을 시행한 사례가 빈번하였다. 그러나 외환위기를 전후하여 환율이 한국의 수출 및 경상수지에 미치는 영향이 과거와 달라진 것으로 나타나고 있다. [그림 3-4]에서 보듯이 외환위기 이후 실질실효환율은 2008년까지 추세적으로 하락해왔음에도 불구하고 금액이나 물량 기준으로 측정한 수출은 오히려 20% 내외의 높은 증가율을 유지해 왔다.

환율을 일정한 값에 고정시키는 고정환율제나 일일 변동폭을 제한하는 관리 변동환율제와는 달리, 시장의 수급에 의해 환율이 결정되는 완전 변동환율제하에서의 환율정책은 제한적일 수밖에 없다. 외환위기로 인해 완전 변동환율제도로 이행한 1997년 말 이후 수출의 환율탄력성은 추세적으로 감소해왔으며, 이는 완전 변동환율제에서 경상수지 개선을 목표로 하는 환율정책의 유효성이 과거에 비해 약화되었음을 의미한다.

한국의 수출입의 환율탄력성이 감소하게 된 이유로 환율 변화의 수출가격 전가 정도(exchange rate pass-through)를 들 수 있다. 이항용・김현욱(2007)에 따르면, 실제로 수출기업들이 달러표시 수출가격보다는 원화표시 수출가격을 조정함으로써 환율변동에 대응하는 경향이 강화되고 있다. [그림 3-5]에 나타난 바와 같이 2000년 이후의 환율변동은 원화표시 수출물가와 상관성이 상대적으로 높은 것으로 나타난다.[57]

57) 수출가격에 대한 환율전가율이 하락한 원인으로 자유변동환율제도의 도입, 수출물가에서 차지하는 비중이 큰 상품들의 환율전가율 하락, 중국의 부상 등을 들 수 있다.

[그림 3-5] 수출물가와 환율 변화 추이



자료: 정철 외(2008).

무역과 환율 간의 관계를 분석한 최근의 다른 연구들도 한국의 수출이나 경상수지의 환율탄력성이 하락하는 추세에 있음을 보여준다. 박상준(2008)은 1986~2006년 기간 중 미국, 일본, 중국 등 우리나라 주요 교역대상국과의 국가별 수출함수 및 총수출함수를 추정하여 분석한 결과, 환율탄력성이 1990년대 들어 크게 하락한 것으로 나타났다. 한편, 윤상규·안동준(2008)도 축차회귀분석을 통해 우리나라 경상수지에 대한 원·달러 환율의 영향도가 최근 들어 점차 줄어드는 것을 보여주고 있다.

제5절 | GATT/WTO와 FTA 정책

앞에서 살펴본 바와 같이 1970년대까지 한국 무역정책의 주된 기조는 '수출지향적 공업화정책'이었다. 협소한 내수시장 대신 수출시장 확대에 의존한 경제발전을 이루기 위하여 한국은 1967년 GATT에 가입하면서 세계경제에 편입하게 된다. 이를 바탕으로 하여 1960년대와 1970년대에 한국은 수출 촉진으로 공업화에 성공하며 경제발전을 위한 토대를 구축하게 되었다. 이 시기 한국은 수입장벽을 제거하지 않은 채 수출보조를 확대하는(수출보조를 통한 대외지향) 무역정책에 초점을 맞추었다. 즉, 국내 산업 보호를 위하여 무역장벽을 높이고 수출을 통한 공업화에 중점을 둔 결과 수입에는 많은 제한이 있었다.

그러나 한국경제가 성장하면서 보호무역에 바탕을 둔 경제성장전략은 미국과 EU 등 주된 교역국과의 마찰요인이 되었다. 따라서 정부는 1980년대 산업과 무역 정책기조를

정부주도형에서 탈규제화와 경쟁촉진으로 방향을 전환하였다. 1990년대 초 우루과이라운드 협상 타결로 인해 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)가 설립되고 세계적으로 무역장벽이 완화되는 상황에서 한국은 GATT/WTO의 다자체제에 바탕을 두고 1980년대부터 추진했던 시장 개방과 탈규제화, 무역자유화를 추구하는 정책을 더욱 강화하였다. 1990년대에 접어들어 한국 정부는 전반적인 관세율인하와 더불어 일부 농산물까지 포함한 본격적인 수입자유화를 이루었다. 특히 우루과이라운드 협상으로 대표되는 무역자유화 움직임은 시장 개방을 거스를 수 없는 추세로 정착시켰다. 이와 더불어 2000년대 들어 한국 정부의 수입자유화 노력은 FTA 협정 추진으로 더욱 가속화되었다. 2004년 4월 한·칠레 FTA 발효는 진정한 의미의 자유무역에 한걸음 다가서는 계기가 되었으며, 2007년 4월에 타결된 한·미 FTA는 종전의 FTA와는 그 무게가 다른, 단순히 관세 및 비관세 장벽의 철폐를 통한 교역의 확대라는 수준을 넘어서는(Lee and Lee[2005]) 것이었다. 이와 같이 한국의 무역정책에 있어서 GATT/WTO 및 FTA 정책은 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 따라서 본 절에서는 한국의 이러한 GATT/WTO 및 FTA 정책에 대해서 간략히 언급하고자 한다.

l. GATT/WTO 정책

가. 우루과이라운드 협상 이전의 GATT

인류 역사상 가장 많은 인명과 재산피해를 남긴 제2차 세계대전이 끝난 후 세계가 당면한 가장 큰 문제는 국제질서의 확립을 통한 경제적 안정과 번영의 발판을 만드는 일이었다. 전후 국제질서 설계자들은 황폐화된 세계경제의 복구와 발전은 세계무역의 점진적 자유화를 통해 이루어질 수 있다고 믿었다. 그리고 세계무역질서의 안정성과 예측 가능성은 모든 회원국에게 적용되는 다자간 협정을 통해 가능하다고 생각하였다.

자유무역의 신장을 구현할 국제기구의 설립은 전후 미국을 중심으로 활발하게 논의되었는데, 많은 협상과 우여곡절 끝에 1948년 1월 1일 제네바 회의 참가 23개국 중 8개국의 서명을 얻어 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)이 정식 발효되어, 이후 1995년 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)가 출범하기 전까지 세계무역질서의 기틀이 되었다. GATT는 제2차 세계대전 직전의 세계적인 보호무역전쟁에 대한 반성에서 출발한 다국 간 협정으로 무역장벽 완화와 차별대우의 폐지를 통하여 세계무역을 확대한다는 설립목적을 달성하기 위해 최혜국대우(Most Favoured Nation: MFN)와 다자주의를 그 기본원칙으로 한다. 최혜국대우는 일명 무차별원칙이라고도 하여 한 나라가 어떤 외국에 부여하고 있는 가장 유리한 대우를 상대국에도 부여하는 원칙을 말한다.[58]

58) GATT는 MFN을 근간으로 한 협정이나 개도국 우대 또는 FTA(Free Trade Agreements) 및 관세동맹(Customs Union)과 같은 지역무역협정 체결 시 예외가 인정된다.

GATT는 우루과이라운드 전까지 7차례의 협상을 거쳐 세계무역의 자유화에 이바지 하였다. 1950~60년대 GATT의 활동은 6차례에 걸친 일반관세협상을 중심으로 전개되었다. 그러나 1970년대 들어 각국의 보호주의 경향이 강화되면서 무역규제수단으로 비관세장벽이 높아지는 소위 신보호주의가 대두되었다. 이 추세에 대응하여 GATT에서는 비관세장벽을 포함한 총괄적인 세계무역자유화의 실현을 위해 1973년부터 1979년까지 6년에 걸쳐 동경라운드를 마무리지었다.

한국은 1967년 제6차 케네디라운드 때 GATT의 71번째 회원국이 되었다. 한국의 GATT 가입은 1962년부터 시작된 제1차 경제개발5개년계획 이후 정부가 조심스럽게 검토해 온 사항이었다. 그러나 GATT 가입방침이 결정된 후 한국의 GATT 가입은 신속히 이루어졌다. 1966년 5월 20일 한국정부는 GATT에 가입신청을 하였고, 이후 5개월의 협상을 통해 1967년 4월에 한국의 GATT 가입이 결정되었다[59](Kim[2005]). 당시 한국 총수출액의 약 80%가 케네디라운드에 참여한 주요 선진 15개국에 수출되고 있음을 감안할 때 한국은 케네디라운드에 더욱 관심을 갖지 않을 수 없었다.

1960년대에는 UNCTAD가 신설되어 개도국 지원을 위해서는 원조가 아닌 무역이 반드시 필요하다는 데 국제적인 합의가 이루어졌기 때문에 개도국 우대를 위한 특혜관세제도(Generalized Special Preference: GSP)가 운영되는 등 개도국으로서 한국에게는 유리한 무역환경이 조성되어 있었다. 그러나 선진국이 제시하고 있는 완전인하 품목, 부분인하 품목, 예외품목을 면밀히 검토해 보면 한국의 수출구조가 자본집약적인 2차산품으로 크게 전환되지 않는 한 GATT 가입으로 인한 큰 혜택을 기대하기 어려운 실정이었다. 그러나 케네디협상을 통한 한국의 GATT 가입은 한국이 세계무역질서에 편입되었다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

1967년 4월 한국은 GATT에 가입하여 전 세계적인 자유무역체제에 편입됨으로써 대외지향적 경제체제를 공고히 하였다. GATT 가입 이후 한국은 무역자유화와 자유무역체제를 바탕으로 수출드라이브정책을 수행하여 수출 증대의 기반을 조성하였으며, 수출 증대의 중요성에 대한 국민적 인식이 제고되었다. 그러나 당시 세계무대에서 한국의 초라한 위상으로 인해 GATT 협상에서 한국이 적극적 역할을 할 수는 없었다. 케네디협상에서 한국은 총 60개의 항목에서 관세를 양허하였는데, 이 중 17개 항목에서는 관세 완화, 41개 항목에서는 현 관세 수준으로 양허, 나머지 2개 항목에서는 양허관세의 상한을 설정하였다. 17개 관세 완화 품목의 1965년 총수입규모는 그 해 한국 총수입의 0.2% 정도로, 미화 100만달러가 채 되지 않는 미미한 수준이었다(Kim[2005]).

동경라운드는 1966년 6월부터 발효된 GATT 제4부(제36~38조)의 도입으로 개도국들이 GATT 체제에 적극적으로 참여해온 이후 처음으로 열리는 다자간 무역협상이라는 점에서 기대가 높았다. 그러나 동경라운드의 결과는 개도국의 입장에서 미흡한 점이 많았다. 한국과 같은 선발개도국의 입장에서는 실제로 불리하게 작용할 수 있는 결과들이 많이 나왔다고 평가할 수 있다. 특히 졸업개념의 도입과 긴급세이프가드에 대한 합의의

59) 한국의 GATT 가입에 대한 더 자세한 사항은 Kim(2005) 참조.

〈Box 3-5〉 한국이 1950년에 GATT에 가입할 뻔한 사연

잘 알려지지는 않았지만 GATT에서는 1947년부터 독일과 일본을 포함하여 한국이 GATT 체약국단의 자격이 있는가라는 논의가 진행되었다. 그리고 1949년 9월 한국이 자격이 있다고 결론짓고 1950년 9월부터 시작될 토케이라운드에 한국을 초청하여, 그 해 1950년 12월에 개최된 GATT 일반이사회에서 오스트리아, 서독, 한국, 페루, 필리핀, 터키의 6개국을 신규 체약국으로 받아들이기로 결정하였다. 그러나 한국은 국내 비준절차가 완료되지 않았고, 가입의정서에도 서명하지 않았다. 몇 차례 GATT에서 서명기한을 연장하였지만 결국 한국의 GATT 가입이 무산되었다.

1950년대의 GATT에는 체약국단의 숫자가 많지 않았고 GATT는 아직 법적인 지위도 매우 취약한 상황이었다. 원래는 GATT가 아닌 ITO(International Trade Organization)가 IMF 및 World Bank와 더불어 2차 세계대전 이후의 세계경제질서를 관할할 브레튼 우즈의 3두체제로 출범하게 되어 있었다. ITO의 설립을 규정한 하바나 협정(최종협정은 1948년 3월)에는 무려 53개국이 서명하였다. 그러나 미국의회가 하바나 협정의 비준을 거부하는 바람에 ITO의 설립이 어렵게 되었다. 하바나 협정에는 ITO의 설립뿐 아니라 1946년부터 진행되었던 무역에 관한 협정과 관세인하 협상의 결과도 포함되어 있었는데 당시의 주도국들은 이러한 합의내용을 먼저 발효시키기로 하였다. 이것이 바로 GATT이며 이후에는 GATT를 협정뿐만 아니라 국제기구를 의미하는 용어로도 사용하였다. 또한 회원들을 회원국이라고 부르지 않고 체약국 또는 체약국단이라고 불러왔던 것이다.

미국은 의회가 ITO의 설립을 반대하는 바람에 국내 비준절차를 거칠 수 없었다. 그래서 GATT에 가입할 때 "현존하는 조치와 불일치하지 않는 범위 내에서"라는 단서조항을 달았다. 이것이 바로 조건부 가입(Provisional Protocol of Accession: PPA)이었으며 최초의 체약국단인 8개국이 이러한 형태로 가입하였다. 즉, GATT가 발효되기 이전의 무역조치는 GATT와 불일치할 수 있다는 것이며, 다만 향후에 이를 개정할 경우에는 GATT에 일치시키겠다는 것이다. 다시 말하면 규제조치를 개정하지 않는 한 GATT에 위배되어도 계속 유지할 수 있는 것이다. 물론 이러한 조치는 WTO가 설립되면서 모두 폐기되도록 되었다. 한국이 1960년대에 GATT에 재차 가입하려고 할 때 PPA를 이용할 수 있다는 판단을 내린 적이 있었으나 이는 잘못된 정보에 따른 것이었고 처음의 8개국을 제외하고는 그러한 광범위한 조건부 가입은 허용되지 않았다.

실패는 한국 수출에 불리하게 작용하였다. 미국은 동경라운드에서 채택된 허용조항(Enabling Clause)[60]에 포함되어 있는 개도국졸업조항에 따라 1981년부터 졸업정책(graduation policy)이라는 개념을 도입하여 GSP의 주요 수혜대상국인 한국・대만・홍콩・브라질・멕시코 등에 대해 일방적으로 일부 품목에 대한 GSP 수혜를 정지시켰다.

60) 이는 GATT의 1979년 결정으로서 GATT 회원국들이 개도국에 대하여 차별적으로 보다 특혜적인 대우를 할 수 있도록 허용한 것이다. 동 조항은 일반특혜관세(GSP) 및 방콕협정 등의 근거가 되고 있다.

한국은 동경라운드에서 657개의 항목에 대해 관세양허를 하였다. 이는 총관세항목의 10%에 해당하는 것으로 케네디협상과 비교하면 그 규모가 매우 컸다. 657개의 항목에는 고기, 화학, 산업용 기계 등이 포함되어 있었고, 그 규모는 한국 총수입의 30%에 육박하였다. 한국은 또한 수출대상국에 대해 의류, 신발, 가죽제품, 철강, 가정용 전자제품 등에 대해 양허 요청을 하였으나, 의류, 신발, 가죽제품 등에 대해서는 큰 성과를 얻지 못하였다. 비관세장벽 협상에서 한국은 세이프가드 협상에 적극 참여하였으나 별 성과를 얻지 못하였다. 한국은 또한 관세평가협정과 보조금 및 상계관세협상 등에도 참가하였고, 동경라운드 후 보조금 및 상계관세협정(1980년 6월), 기술장벽협정(1980년 9월), 관세평가협정(1981년 1월) 등에 가입하였다(Kim[2005]).

나. 우루과이라운드 협상과 WTO 출범

1970년대 중반 이후 전 세계적인 서비스무역과 투자의 증가는 서비스무역, 지식재산권, 무역 관련 투자 등에서 새로운 규범의 필요성을 야기했다. 그러나 상품교역 및 관세를 중심으로 다루는 GATT 내에서는 이런 신교역분야를 적절히 다룰 수 없었기 때문에 미국 등 선진국을 중심으로 이들 신교역분야에 대한 국제교역의 규범을 만들기 위한 새로운 협의의 장에 합의하였다. 이에 따라 우루과이라운드에서는 이들 신교역분야의 교역에 관한 국제적 규범을 축조하는 것을 주요 의제로 다루게 되었다.

우루과이라운드는 이전의 일곱 차례 GATT 다자간 협상과 비교할 때 다음의 특징을 갖는다.[61] 첫째, 전통적인 상품분야의 시장 개방 확대를 넘어 GATT 규율 강화와 서비스교역 및 지식재산권 등 새로운 분야에 대한 국제규범의 정립에 이르기까지 협상의제가 광범위하였다. 둘째, 과거에는 좀처럼 다루기 힘들었던 농산물과 섬유교역의 자유화, 반덤핑 및 긴급수입제한제도의 개선 등 개도국의 관심사항이 협상의제에 포함되었다.

이와 같이 협상의제가 광범위하고 참가국들의 이해가 복잡하게 얽혀 있어 우루과이라운드에서는 어느 한 의제의 협상만이 독립적으로 빠르게 진전될 수 없는 실정이었다. 즉, 신분야와 전통분야, 수입국 관심분야와 수출국 관심분야, 개도국 관심분야와 선진국 관심분야, 협상주도국인 미국의 특정 관심분야 등 협상의제 간에 밀접한 상호의존관계가 존재하고 있었던 관계로 당초 협상시한이었던 1986년 9월부터 1990년 12월까지의 4년을 훨씬 초과하여 1994년 4월에야 종료될 수 있었다. 협상 결과는 최종적으로 '우루과이라운드 최종협정서'에 의하여 정리되었다.

우루과이라운드 결과 GATT는 'GATT 1994'를 통해 회원국들의 새 의무를 추가했다. 이 중 가장 중요한 것이 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)의 창립이었다. 기존 GATT 체제는 국제무역거래의 감독 및 분쟁해결기능에서 한계를 가졌었다. 이러한 취약점을 극복하기 위해서 우루과이라운드 협상 결과에 따라 이 협상 결과를 집행하고 감독하는 WTO가 설립됨으로써 국제무역질서를 규율할 수 있는 체제가 마련되게 되었다.

---

61) GATT의 주요 협상내용에 대해서는 GATT(1987) 참조.

우루과이라운드에 참여한 각국은 'WTO 협정'을 국내에서 비준함으로써 WTO 회원국이 되었다. WTO 창립으로 1995년 12월 31일, 'GATT 1947' 체제는 종식되었다.

한국은 우루과이라운드의 개시와 협상기간 중 적극적 역할을 수행하였다. 한국이 우루과이라운드에서 더욱 적극적 역할을 수행할 수 있었던 이유는 1980년대 들어 정부가 간섭보다는 시장 친화적 정책을 기조로 삼아 시장 개방을 추진한 점을 들 수 있다. 한국은 1970년대의 중화학육성정책으로 인한 시장 왜곡을 치유하기 위해 정책기조를 시장 친화적으로 바꾸었다. 그리고 1970년대 이후 한국 제품에 대해 증가되는 보호주의 압력과 미국의 개방압력에 대처하기 위해서도 새로운 무역장벽 완화 협상이 필요하였다. 우루과이라운드에서 한국은 특히 GATT 분쟁해결기능 강화, 선별적 세이프가드와 반덤핑조치 남용 반대, 그리고 GATT 체제의 섬유무역 포함 등에 관심이 있었고, 다양한 분야에 제안서를 제출하였다. 반면 쌀 등 일부 농산물 제품에 관해서는 강력한 보호조치가 유지되기를 원했다.[62]

우루과이라운드 결과 한국의 관세양허율(tariff binding)은 24%에서 90%로 증가하였고, 관세는 54% 감축되었다. 이에 따라 한국의 18% 기준관세가 2004년에 8.3%로 감소하게 되었다. 또한 보조금 및 상계관세협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Duties)의 결과 수출 및 생산 보조금을 단계적으로 철폐할 의무를 지게 되었고, 수입허가협정(Agreement on Import Licensing)의 결과 일본 제품에 대한 수입을 제한하기 위해 1978년부터 시행하였던 '수입선다변화제도'를 철폐할 의무를 지게 되었다(Kim[2005]). 서비스의 경우 총 155개 부문 중 78개 부문을 양허하였다. 그러나 건설과 엔지니어링 서비스를 제외한 금융과 통신 서비스 등의 양허 폭은 크지 않았다. 농업분야의 경우 쌀을 관세화에서 제외하였지만 쇠고기, 닭고기, 돼지고기 등에 대한 관세를 높이는 대신 양적 규제를 해제하기로 하였다. 우루과이라운드 협상 결과와 국내법을 합치시키기 위해 한국은 1995년 12월까지 총 24개의 법령을 개정하였다.[63]

우루과이라운드는 한국 제조업에 새로운 수출기회를 조성하였다고 평가할 수 있다. 선진국의 관세 철폐율은 35%에 달하였고, 개도국들도 상당한 수준의 관세 철폐 및 양허를 하였다. 한국도 우루과이라운드에서 상당한 수준의 관세양허를 하였다. 그러나 한국은 이미 1980년대에 자발적 시장 개방정책을 추진하였기 때문에 우루과이라운드가 한국 관세체계에 미친 영향은 크지 않았다. 규범과 분쟁해결절차부문의 강화는 당시 시장 개방 압력과 동시에 보호무역의 대두로 어려움을 겪고 있었던 한국에게 긍정적으로 인식되었다. 그러나 보조금협정의 결과 한국은 일부 수출 및 생산 보조금을 철폐하여야 했고, 일본을 겨냥해 시행하고 있었던 '수입선다변화제도'를 단계적으로 폐지하여야 했다. 이러한 제도의 변화는 한국 내의 저항을 가져오기도 하였으나 궁극적으로 한국 제품의 경쟁력을 강화시키고 새로운 제품의 탄생에 기여하는 긍정적 역할도 하였다.[64] 서비스의 경

62) 이에 대한 자세한 내용은 Kim(2005), pp.192~195 및 한국무역협회(1990) 참조.

63) 우루과이라운드 협정의 국내 비준 논의는 외무부(1994) 및 Kim(2005) 참조.

64) 수입선다변화제도의 철폐로 캠코더, 휴대폰, 중대형 TV, 전기밥솥 등에서 일본 제품의 한국시장 잠식이 우려되었으나, 현재 이 분야는 한국 제품이 세계적 경쟁력을 가지고 있다. 이에 대해서는 김정곤 외(2004) 참조.

우 총 155개 부문 중 78개 부문을 양허하여 그 영향이 클 것으로 예상하였으나 금융, 통신서비스 등 핵심 서비스 양허폭이 크지 않아 그 영향은 제한적이었다. 반면 우루과이라운드 협상이 한국의 사회와 정치에 미친 영향은 지대하다고 할 수 있다. 우루과이라운드 협상 이전에 GATT는 한국 언론의 중심에 있지 않았다. 한국 통상관계의 주된 관심은 미국 등 양자와의 관계였다. 그러나 우루과이라운드 이후 GATT/WTO는 한국 NGO들의 주된 관심사가 되었다.

WTO는 GATT 체제보다 더욱 강화된 분쟁해결절차를 도입하였다. 이에 따라 WTO 분쟁해결기구에 제소한 분쟁 건수도 큰 폭으로 증가하였고, 한국과 관련된 분쟁도 2009년 8월 말 현재 총 27건에 달하고 있다. 이는 GATT 체제하에서 단 3건에 불과하였던 한국 관련 분쟁과 비교하면 커다란 변화가 아닐 수 없다. 한국은 1997년에 미국 정부의 한국산 컬러TV에 대한 반덤핑조치를 WTO 분쟁해결기구에 제소함으로써 비로소 피제소대상국가에서 벗어나는 계기를 마련하였다.

한국은 1997년까지 주로 피제소국으로서 WTO 분쟁해결기구에 참여하여 왔다. 한국은 1995년 4월 미국으로부터 '부패성 수입농산물 검사·검역제도'를 제소받은 이후, 소주-위스키 차등 과세와 관련한 주세분쟁(EU, 1997. 4; 미국, 1997. 5), 혼합분유에 대한 세이프가드(EU, 1997. 8), 쇠고기 수입수량제한 및 수입쇠고기 구분 판매제도(미국, 1999. 2; 호주, 1999. 4), 인천 신공항건설 관련 정부조달문제(미국, 1999. 2) 등 총 14건의 피소를 당하였다.

한편, 한국은 1997년 GATT/WTO 체제에 가입한 이후 처음으로 미국을 상대로 컬러TV와 반도체(DRAM)에 대한 반덤핑조치를 제소하면서 각국의 불합리한 조치로 인해 야기된 분쟁에 대해 WTO 분쟁해결절차를 적극적으로 활용하기 시작하였다. 한국산 컬러TV에 대한 미국의 반덤핑조치와 관련한 분쟁은 미국이 조사를 종결하고 반덤핑조치를 철회함에 따라 한국도 관련된 제소를 철회하여 패널절차를 거치지 않고 양자 간의 협의를 통해 원만한 해결을 볼 수 있었다. 비록 WTO 패널절차를 통해 공식적으로 미국의 패소를 이끌어 낸 것은 아니지만 WTO 분쟁해결기구를 통해 한국의 입장을 적극 관철시켰다는 점에서, 본 건은 한국의 통상정책이 수세적·피해자적 자세에서 적극적·공세적 형태로 전환되었음을 보여주는 중요한 사안으로 평가된다. 2009년 8월 말 현재 WTO 분쟁해결기구에 한국과 관련된 WTO 분쟁 건수가 총 29건이고, 이 중 한국이 제소한 건수가 총 13건에 달해 이러한 추세 전환을 보여주고 있다.

다. 도하개발협상

도하개발라운드(Doha Development Agenda: DDA)는 1995년 WTO 출범 이후 첫 번째 다자무역협상이다. 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료회의에서 도하개발라운드 출범을 공식 선언하였고, 개도국의 이해를 반영하여 '개발(development)'이 포함된 도하개발라운드로 명칭을 정하였다.

우루과이라운드 협상국들은 1993년 여름 이후 가능한 한 빠른 시일 내에 협상을 마무리하려고 노력하였다.[65] 물론 실질적인 개방을 추구하기 위하여 지속적으로 협상할 수도

〈Box 3-6〉 도하개발라운드의 시작

우루과이라운드 타결 당시 개도국들은 불만이 많았다. 우선 우루과이라운드 당시 자신들이 비교우위가 없는 서비스분야도 개방하고 공산품의 관세도 인하해야 했고 또 WTO 협정이 복잡하고 방대해지면서 이를 이행하는 데에 많은 어려움이 예상되었기 때문이었다. 예를 들어, 관세평가와 같은 협정을 이행하기 위하여 개도국들은 관세행정의 정보화를 추진하지 않을 수 없었는데, 이들은 정보화 능력도 부족하였고 또한 그에 소요되는 비용도 조달할 수가 없었다. GATT 전문가 사이에서도 WTO 협정은 너무 방대하여 협정문 자체를 이해하는 데에도 엄청난 비용과 노력이 필요하여 한 나라가 모든 분야의 전문가를 보유하기가 어려울 것이라는 견해가 지배적이었다.

이런 개도국의 염려에 대해 선진국들은 섬유협정 등에서 개도국이 많은 혜택을 보게 될 것이라고 설득하였다. 그러나 WTO가 설립되고 나서 개도국들은 협정의 이행이 어려웠다는 것을 깨닫게 되었고 섬유분야에서도 선진국들이 자유화의 속도를 늦추면서 불만이 쌓여가고 있었다. 섬유협정은 10년에 걸쳐 균등하게 섬유분야의 제한사항을 폐지하도록 되어 있었다. 그러나 선진국들은 이미 실질적으로 개방한 품목을 먼저 개방한 것으로 하거나 또는 민감한 품목의 개방을 뒤로 미루는 방법 등을 통하여 실질적인 개방의 효과가 반감되도록 하였던 것이다.

이에 따라 우루과이라운드 이후 새로운 시장 개방 협상을 시작하려는 시도는 개도국의 커다란 반대에 부딪혔다. 이 당시 시애틀 각료회의장 앞에서 매우 격렬한 반대시위가 벌여졌다. 전 세계에서 소위 신자유주의 및 시장 개방에 반대하는 시민단체들이 집결하여 격렬한 시위를 벌였던 것이다. 일부에서는 이러한 시민단체의 반대 때문에 각료회의가 실패한 것으로 평가하지만 실제로는 그렇게 결정적인 요인은 아니었다고 판단된다. 시애틀 각료회의를 통한 새로운 협상 출범이 실패한 것은 WTO 출범 이후 개도국의 목소리가 더욱 커졌고 또 그들의 반대가 거세었기 때문이며, 지난 번 우루과이라운드가 종료된 지 불과 5년밖에 되지 않았기 때문이라 하겠다. 이후 2년간에 걸쳐 선진국들은 개도국을 설득하기 위하여 개도국의 이해에 부합하는 의제를 많이 개발하고 협상 이름도 개발의제(Development Agenda)로 명명하였다.

있었지만 7년 이상에 걸친 '협상피로(negotiation fatigue)' 때문에 추가적인 시장 개방은 다음 협상에서 추진하기로 하였던 것이다. 본격적인 시장 개방을 위하여 협상자들은 우루과이협정문 내에 다음 협상이 자동적으로 개시되도록 하였다. 협상시간이 부족하였던 농업과 서비스분야 협상을 WTO 설립 후 5년 내에 다시 시작하도록 우루과이라운드 협정문에 포함시켰던 것이다.[66]

65) 우루과이라운드는 7년 이상 소요되었고 가장 큰 쟁점이었던 농업분야의 보조금감축에 대한 합의가 1993년 7월 미국과 EC 사이에 극적으로 타결되었다. 이에 따라 협상의 전기를 놓치지 않기 위하여 우루과이라운드를 서둘러 마무리 짓기로 하였다.

66) 이를 기설정의제(built-in agenda: BIA) 협상이라고 한다.

그러나 WTO 회원국의 동의에 의한 새로운 협상을 시작하기 위해서는 가능한 한 많은 의제를 포함시켜 주고받기가 가능하도록 할 필요성이 있었다. 1996년 12월에 처음 개최된 싱가포르 각료회의에서 이미 이러한 노력이 시작되어 '신통상의제'라는 것이 발굴되었고, 1998년 5월 제네바에서 개최된 각료회의에서는 이를 더욱 구체화하였다.[67] 그리고 1999년 11월 시애틀에서 개최된 각료회의에서 최종적으로 새로운 협상을 시작하려 하였다. 그러나 이러한 노력이 개도국들의 지지를 받지 못하였기 때문에 시애틀 각료회의에서의 새로운 협상 시도는 실패로 돌아갔다.

이후 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료회의에서 도하개발라운드가 공식 선언되었다. 출범 당시 협상일정은 2003년 3월에 세부원칙(modality)을 도출하고, 2003년 9월에 각 회원국이 이행계획서를 제출하며, 2004년 12월에 협상 종결을 목표로 하였다. 한국은 도하개발라운드를 적극 지지하는 입장이며, 농업분야에서는 수세적이나 다른 분야에서는 공세적인 입장으로 협상에 적극 임하고 있다. 그러나 2009년 7월 말 현재까지 세부원칙에 대해서도 합의에 이르지 못하는 등 도하개발라운드의 진전은 지지부진한 상황이다.

도하개발라운드는 총 9개의 주요 협상의제를 포함하고 있다. 협상의제 중 비농산물시장접근(Non-Agricutural Market Access: NAMA)·농업·서비스 등이 가장 핵심적인 분야이다. 그리고 규범·무역원활화·무역과 개발 등도 중요한 이슈로 인식되고 있다. 2000년 초부터 협상이 시작된 농업 및 서비스분야는 기설정의제로 채택되었다. 농업과 서비스 외 기설정의제로는 포도주 및 증류주의 지리적 명칭 보호를 위한 다자등록시스템 설치 협상(TRIPS 협정 23조), 보조금협정 일부 규정의 한시적용 및 재검토(보조금협정 31조), 동식물에 대한 특허 가능성 및 TRIPS 협정 재검토(TRIPS 협정 21.3(b)조 및 71.1조) 등이 있다. 새로운 의제인 싱가포르 이슈에 대해 2004년 8월 WTO 일반이사회는 4가지 이슈 중 무역원활화만 도하개발협상의제로 다루기로 결정하였다.

〈표 3-27〉 도하개발협상 주요 의제

		의 제
시장 개방 관련 의제		농업, 비농산물시장접근(NAMA: 공산품, 임·수산물), 서비스
규범 관련 의제	기존 협정 개정	규범[반덤핑, 보조금(수산보조금 포함), 지역무역협정], 분쟁해결양해
	신규 규범 제정	싱가포르 이슈(투자, 경쟁정책, 무역원활화, 정부조달 투명성)
기 타		무역과 환경, 지식재산권
비 고		협상과 병행하여 개도국 개발 문제를 별도로 검토

자료: WTO(2001)를 바탕으로 필자 정리.

67) '신통상의제'는 싱가포르 이슈라고도 하며, 투자·경쟁정책·무역원활화·정부조달 투명성의 네 가지 의제를 지칭한다.

2001년 11월에 발표된 도하각료선언문은, 첫째 농업의 협상목표를 관세·비관세 장벽의 실질적 감축, 둘째 폐지를 궁극적 목표로 수출보조금의 대폭 감축, 셋째 농업보조금의 실질적 감축을 설정한 내용을 담고 있다. 한국은 농업분야에서는 수입개도국으로서 점진적인 시장 개방이 바람직하다는 입장을 견지하면서 협상에 대응하고 있다. 특히 관세감축이나 다른 무역장벽을 자유화함에 있어서 각국의 민감성을 충분히 감안해야 하고, 특히 개도국에게 허용되는 특별한 예외가 충분히 주어져야 한다는 입장이다. 또한 농업개혁에 필요한 보조금제도도 유지되어야 한다는 입장이다.

서비스의 경우 회원국들은 2005년 5월에 이미 2차 양허안을 제출한 상황이고 최종양허안을 2006년 10월까지 제출하기로 결정하였지만 2005년 이후 별 진전이 없는 상황이다. 한국은 통신, 유통, 해운, 금융, 건설 등 우리가 경쟁력 있는 분야에 있어 해외 진출 기반을 확보하기 위해 적극적으로 타 회원국에 대해 시장 개방을 요구해 왔으며, 앞으로도 이들 분야들을 중심으로 개방 요청을 강화해 나갈 계획이다. 아울러, FTA 등을 통해 이미 양자적으로 개방이 이루어진 분야 중 다자적으로 개방이 가능한 분야, 개방을 통한 경쟁력 강화효과가 높을 것으로 예상되는 분야를 중심으로 시장 개방 계획안을 준비해 나갈 예정이다.

NAMA 분야에서 한국은 협상을 통해 전 세계적으로 실질적인 시장 개방이 확대될 것 기대하고 있다. 이러한 맥락에서 관세감축공식을 통한 과감한 관세감축을 지지하고 있다. 또한 한국의 수출전략 및 경제성장동력에 중요한 산업분야를 중심으로 분야별 자유화 논의에 적극 참여하고 유통분야의 비관세장벽 해소에도 역량을 집중하여 우리 기업의 해외시장 진출에 도움이 되고자 노력 중이다. 동시에 한국의 취약한 분야에 대해서는 시장 개방의 충격이 가급적 완화되도록 협상전략을 마련하고, 우리나라와 비슷한 입장에 있는 WTO 회원국들과의 협조체제를 구축하여 한국의 입장을 적절히 전달하는 노력도 동시에 진행 중이다.

2. 자유무역협정(FTA) 정책

가. FTA 추진 배경

지역무역협정(Regional Trade Agreements: RTA)[68]의 지속적인 확산은 1980년대 이후 세계무역질서의 가장 특징적인 트렌드로 자리매김하였다. 유럽에서는 EU가 동유럽권으로 회원국을 확대하고 있으며, 미주대륙에서는 34개국을 포괄하는 미주자유무역지대(Free Trade Areas of the Americas: FTAA)가 구체화되고 있다. 2000년 이후에는 일본, 중국, 싱가포르 등 다수의 동아시아 국가들이 FTA 체결을 위해 전력을 투구하며 상

68) 지역무엽협정은 자유무역협정(Free Trade Agreements: FTA)과 관세동맹(Custom Unions: CU)을 모두 포함하는데, 전자는 역외국에 대한 고유의 무역정책을 유지하면서 역내 무역장벽을 완화 혹은 철폐하는 방식이며, 후자는 역외국에 대한 고유의 무역정책을 완전히 철폐하고 공동 관세를 적용하는 방식이라는 점에서 차이가 있다.

호 경쟁하는 양상을 보이고 있다. GATT/WTO에 보고된 FTA 수는 2008년 말 총 227건에 달한다.

외환위기 이전에 한국은 전통적으로 다자주의 통상정책을 선호하였다. 그러나 외환위기와 함께 국내 산업의 구조조정 및 개방정책을 본격적으로 추진하게 되면서, FTA는 한국경제의 체질을 바꿀 핵심 정책수단으로 등장하게 되었다. 당시에 한국이 FTA 체결에 적극적으로 뛰어들어야 했던 이유는 크게 세 가지를 생각할 수 있다.

첫째, 경쟁상대국들의 잇따른 FTA 체결로 한국이 FTA를 통한 개방에 적극적으로 동참하지 않을 경우 단기적으로는 경쟁국에 비해 상대적 차별을 받고 장기적으로는 성장잠재력이 훼손당할 수 있는 위기에 직면해 있었다. FTA 체결을 통해 회원국 내 무역장벽이 완화 혹은 철폐되면서 체결국 간의 무역은 증가하게 된다. 이는 수출국의 경쟁력이 높은 산업의 생산이 증가한다는 의미이고, 국가 전체적으로 볼 때 경쟁력이 약한 산업에서 경쟁력이 높은 산업으로 자원이 이동함에 따라 자원 배분의 효율성이 증대된다고 볼 수 있다. 무역이 증가하고 자원배분의 효율성이 향상되면 국내총생산(GDP) 및 소득이 증가하는데, 이렇게 증가된 소득은 다시 국내 산업으로 투자되고 또다시 국내총생산과 소득이 증가하는 선순환구조를 가져오게 된다. 이러한 일련의 FTA 체결에 따른 효과를 고려해 볼 때 약한 산업이 FTA에 동참하지 않을 경우, 이는 역외에서의 상품의 가격경쟁력 저하 그리고 교역조건 악화에 따른 경쟁력 상실만을 의미하는 것이 아니라 중장기적으로 한국의 성장잠재력을 훼손할 수 있다는 점에서 FTA 추진의 필요성이 더욱 강조된다.

둘째, 한국의 대외경제규모가 국내총생산(GDP)의 80% 이상을 차지하고 있다는 점을 고려해 볼 때 한국이 기존의 수출시장을 유지하고 새로운 시장에 진출하기 위해서는 FTA 추진이 불가피하였다.[69]

셋째, 더욱 적극적인 시장 개방과 자유화를 통해 국가 전반의 시스템을 선진화하고 한국경제가 질적인 발전을 통해 진정한 선진경제로 거듭나기 위한 정책수단으로 FTA 추진이 결정되었다. 과거에 체결된 협정이 회원국 간 관세인하와 원산지규정, 통관절차 등 시장접근에 관련된 내용이 주를 이루었다면, 1990년대 이후에는 무역장벽의 완화 및 철폐를 통한 시장접근의 확대뿐 아니라 서비스, 투자, 지식재산권, 경쟁정책 및 정부조달 등 대부분의 통상규범을 포함하는 포괄적 FTA가 체결되고 있다. 포괄적이고 높은 수준의 FTA는 FTA를 통한 산업구조의 효율적 조정 및 경쟁력 제고뿐만 아니라 투자 활성화나 제도와 규율의 선진화와 같은 긍정적인 파급효과를 불러올 수 있다. 이러한 긍정적인 파급효과는 한국이 FTA를 통해 이룩하려는 중요한 목표가 되었다. 이렇듯 FTA가 산업경쟁력과 국가경쟁력을 신장하는 중요한 정책수단이라는 인식하에 한국 정부는 FTA 추진을 통해 효율적인 통상체계를 구축함으로써 21세기 동북아 중심국가로 도약한다는 목표로 적극적으로 FTA를 추진하게 되었다.

---

69) FTA 체결에 따른 무역장벽의 철폐로 인한 시장통합은 무역창출(Trade Creation)효과와 무역전환(Trade Diversion)효과를 초래한다. FTA 회원국으로부터 수입된 상품의 수입가격이 낮아지면서 수요가 늘어나고 결국 회원국 간의 교역 증가로 이어지는 것을 무역창출효과라 하고, FTA 체결상대국에 대한 특혜관세 제공으로 인해 수입선이 역외국에서 FTA 체결국으로 바뀌는 것을 무역전환효과라 한다.

나. FTA 추진정책

한국의 첫 FTA 체결국은 칠레이다. 1999년 12월 칠레와 첫 협상을 시작하여 2002년 10월 협상을 타결하였으며, 2004년 4월부터 양국 간의 FTA가 발효되었다. 칠레와의 FTA 타결 후, 한국 정부는 2003년 9월 한국의 주요 교역국가・지역인 거대경제권과 동시다발적인 FTA 추진을 골자로 하는 'FTA 추진 로드맵' 을 작성하여 발표하였다. 급격한 추진으로 비춰질 수 있는 거대경제권과의 동시다발적인 FTA 추진전략 설정에는 크게 두 가지 이유가 작용하였다. 첫째로는 그동안 경쟁국에 비해 지체된 FTA 체결 진도를 단기간 내에 만회하여 세계적인 FTA 확산 추세에 따른 한국 기업들의 기회비용을 줄인다는 점이다. 동시에 여러 개의 FTA를 동시다발적으로 추진하여 발효시킴으로써 각 협상별로 발생되는 부정적인 효과를 상쇄하여 전체적인 이익을 극대화하려는 의도도 주요 배경이 된다.

또한 FTA 추진 로드맵은 FTA 추진방식 및 내용에 대한 전략과 추진대상국 선정에 대한 내용을 담고 있다. FTA 추진방식 및 내용 면에서 한국 정부는 한국이 체결할 FTA에서는 상품관세 철폐, 서비스・투자, 지식재산권, 경쟁, 정부조달 등을 포함한 포괄적이고 수준 높은 FTA를 지향하는 정책을 추진한다고 명시하고 있다. 이는 WTO/GATT 및 GATS상의 규정과 일치하는 높은 수준의 FTA 추진을 지향함으로써, 다자주의를 보완하고 FTA를 통하여 국내 제도의 개선 및 선진화를 도모하겠다는 한국 정부의 의도가 반영된 것이라 하겠다. 추진대상국 선정에 있어서는, FTA 추진의 궁극적인 목표가 한국경제의 선진화와 경제적 이익을 극대화하는 데 있는 만큼 거대경제권과의 FTA 네트워크를 형성하는 것을 목표로 하였다.

이러한 FTA 추진 로드맵에 따라 한국은 2010년 1월 현재까지 총 7개의 FTA가 체결되었고, 5개 FTA가 발효에 들어갔다. 또한 협상 중에 있는 FTA와 한국 정부가 추진을 준비하고 있는 FTA까지 고려한다면 총 FTA 건수는 20여 개에 달하며 한국 총교역에서 FTA 체결국과의 교역이 차지하는 비중도 80%를 넘어설 것으로 예상되고 있다(표 3-28 참조). 현재까지 체결된 혹은 추진 중인 FTA가 한국 FTA 추진 로드맵을 얼마나 충실히 반영하고 있는지는 개인적인 주관에 따라 평가가 엇갈릴 수 있다. 하지만 협상이 한국의 일방이 아닌 협상대상국이 있고, 협상대상국도 각각 자국의 FTA 추진의 목표와 비전을 견지한다는 점을 고려했을 때, 현재까지의 FTA 추진 결과는 당초의 목표가 충실히 반영된 것으로 판단된다. 특히 이미 발효된 한・ASEAN FTA 및 한・인도 CEPA, 비준을 기다리고 있는 한・미 FTA, 가서명(2009. 10)을 완료한 한・EU FTA 등은 적극적인 FTA 추진을 통한 선진 통상국가 수립의 의지를 대외적으로 제시한 계기가 되었다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

반면에 FTA로 인해 유발되는 국내 산업구조조정의 조화롭고 효과적인 운용은 커다란 숙제로 남아 있다. 또한 FTA 등을 통한 대외개방이 중산・서민층 및 중소기업의 후생 증대로 연계되도록 하는 국내 정책과의 유기적 연계도 향후 중요한 과제이다. 동시다발적인 FTA 추진과정에서 국내 산업구조조정은 불가피하게 동반된다. FTA 추진 초기에 비해 FTA의 필요성에 대해 공감하는 국민이 늘어나고는 있으나 농업, 수산업을 비롯해

〈표 3-28〉 한국의 FTA 추진 현황

연도	추진 현황
기 타결된 FTA	한 · 칠레 FTA(2004. 4. 1 발효)
	한 · 싱가포르 FTA(2006. 3. 2 발효)
	한 · EFTA FTA(2006. 9. 1 발효)
	한 · ASEAN FTA(상품무역협정 2007. 6. 1 발효, 서비스무역협정 2009. 5. 1 발효, 투자협정 2009. 9. 4 발효)
	한 · 미 FTA(2007. 4. 2 타결)
	한 · EU FTA(2009. 10 가서명)
	한 · 인도 CEPA(10. 1. 1 발효)
추진 중인 FTA	한 · 캐나다 FTA(2005. 7 협상개시)
	한 · 멕시코 FTA(2006. 2 협상개시, 2006. 6 협상 잠정중단, 2007. 12 협상 재개)
	한 · GCC FTA(2008. 7 협상개시)
	한 · 페루 FTA(2009. 2 협상개시)
	한 · 호주 FTA(2009. 5 협상개시)
	한 · 뉴질랜드 FTA(2009. 6 협상개시)
	한 · 콜롬비아 FTA(2009. 12 협상개시)
기타 여건 조성 중인 FTA	한 · 일 FTA(2003. 12 협상개시, 2004. 11 이후 협상 중단)
	한 · 중 FTA
	한 · 중 · 일 FTA
	한 · MERCOSUR FTA
	한 · 터키 FTA
	한 · 러시아 BEPA
	한 · 이스라엘 FTA
	한 · SACU FTA

자료: 외교통상부 홈페이지.

산업구조조정의 압력이 가중되는 일부 제조업 등 취약산업부문의 반발은 여전하다. 특히 한·미 FTA가 발효될 경우 국내 산업구조조정의 폭과 깊이는 기존의 FTA와 비교할 수 없을 만큼 깊고 넓을 것으로 예상되며,[70] 한·EU FTA, 그리고 중국 및 일본과의 FTA까지 고려할 경우 그 충격을 가늠하기 어려울 정도이다. 정책적으로도 FTA를 통한 글로벌 통상네트워크 구축이 중소기업의 역량 강화, 성장프론티어 확충 등으로 연결되도록 하여 대내외정책의 시너지 효과를 제고하는 것도 중요하다. 향후 FTA지속 추진에 있어 이러한 과제들을 얼마나 지혜롭게 해결하는가가 한국정부의 적극적인 역할이 필요한 부분이며 FTA 추진에 있어 중요하고도 어려운 도전이 될 것으로 여겨진다.

70) 한·미 FTA에 대한 보다 자세한 내용은 Lee and Lee(2005) 참조. 이 연구에서는 미국의 통상정책과 FTA 추진방향, 미국의 FTA 추진사례 분석, 한·미 양국 간 교역 및 산업구조 분석, 한·미 FTA에 따른 국내 산업 영향 분석, 한·미 FTA에 따른 예상 쟁점, 그리고 한·미 FTA의 정치경제학적 의미 등을 체계적으로 분석하고 있다.

다. FTA 성과 및 과제

한국은 FTA 추진전략에 따라 많은 국가와 FTA 협상을 추진해 왔으며, 현재 칠레, 싱가포르, EFTA, ASEAN과의 FTA가 발효 중에 있다. FTA 발효 이후 수출 증가와 함께 해외시장접근성이 향상된 반면, 당초 우려와는 달리 수입 급증과 같은 부작용은 제한적인 것으로 나타났다. 예를 들어, 칠레와의 FTA는 농산물 수입 급증의 우려가 있었으나, 실제로 농산물 수입이 한국 농가에 미친 피해는 제한적으로 나타났다. 한국의 대칠레 수출은 연평균 60.3% 증가한 반면, 수입은 연평균 35.2%에 그쳤다. 특히 대칠레 수입액 증가의 가장 큰 원인은 주요 수입품목인 원자재의 국제가격 급등에 기인한 바가 크며, 수입량 급증에 따른 총수입 증가는 아닌 것으로 분석된다.

〈표 3-29〉 발효 중인 FTA가 한국의 수출입에 미친 효과

	발효일	발효 이전 대비 연평균 변화율(%)		비고
		수출	수입	
칠레	2004년 4월	60.3	35.2	4년차
싱가포르	2006년 3월	28.8	14.2	2년차
EFTA	2006년 9월	12.6	45.3	2년차
ASEAN	2007년 6월	21.0	21.0	1년차

자료: 무역협회 수출입 통계자료.

한국이 이미 체결된 FTA를 얼마나 잘 효과적으로 활용하고 있는지는 FTA 특혜관세 활용률 분석을 통해 살펴볼 수 있다.[71] '특혜관세 활용률'이란 일정 기간 동안 FTA에서 합의된 양허안에 따라 특혜관세 혜택을 받을 수 있는 수입 재화의 총수입액 중, 실제로 특혜관세 혜택을 받은 수입액의 비중을 의미한다.[72] 'FTA 특혜관세 혜택을 받을 수 있는 수입'이란 한국이 특정 기간 동안 FTA 상대국에서 수입하는 총수입액 중 이미 무관세여서 FTA를 통한 특혜관세를 이용할 필요가 없는 품목이나 아직 관세인하가 시작되지 않아서 특혜관세와 일반관세의 차이가 없는 품목을 제외한 수입액을 의미한다. 이러한

71) FTA의 효과를 단순히 특혜관세 활용률만으로 정의하기는 어렵다. FTA 활용률은 상품부문에서의 FTA 활용을 보여주는 수치로 서비스, 투자, 교역환경 개선 등 FTA에서 다루어지고 있는 많은 다른 부분들에 대한 평가도 전체적인 FTA 효과를 평가하기 위해 고려되어야 한다. 그러나 이러한 부분에 대한 효과는 중장기적으로 나타나거나 혹은 측정에 다소 어려움이 있어 본 보고서에서는 특혜관세 활용률을 중심으로 살펴보고 있다.

72) 활용률은 다음의 공식을 사용하여 계산된다

$$\text{활용률} = \frac{\sum_{\substack{p\in \text{상대국} \\ s\in \text{품목}}} \text{실제 특혜관세 혜택을 받은} M_{p,s}}{\sum_{\substack{p\in \text{상대국} \\ s\in \text{품목}}} \text{특혜관세 혜택을 받을 자격이 있는} M_{p,s}} \times 100\%,$$

여기서 M은 FTA 체결 상대국으로부터의 수입을 의미

〈표 3-30〉 한국 수입에 대한 FTA 특혜관세 활용률

(단위: %)

기간	한 · 칠레	한 · 싱가포르	한 · EFTA	한 · ASEAN
1년차	77.7	28.2	43.2	27.0
2년차	93.8	31.4	41.9	–
3년차	93.6	–	–	–
4년차	93.3	–	–	–
누적	90.5	29.8	42.5	27.0

주: 한·ASEAN FTA는 2008년 5월을 기준으로 한국과 FTA가 발효된 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 라오스, 베트남만을 대상으로 함.
자료: 김한성 외(2008)에서 정리.

방법을 통해 계산된 특혜관세 활용률은 FTA가 얼마나 효율적으로 이용되고 있는지를 보여주는 수치로, 활용률이 0%인 경우 해당 FTA를 통해 보장된 특혜관세가 전혀 이용되고 있지 않다는 것을 의미하며, 100%일 경우 해당 FTA 특혜관세 혜택이 완벽하게 활용되고 있음을 나타낸다. 따라서 FTA 활용률은 상품부문에서 FTA를 통한 관세 인하 또는 철폐를 한국 기업들이 얼마나 효율적으로 이용하고 있는지를 보여주는 수치라 하겠다.

한국이 이미 발효한 4개 FTA의 수입에 대한 특혜관세 활용률은 〈표 3-30〉에 정리되어 있다. 먼저 한·칠레 FTA의 경우 발효 후 4년간 FTA 활용률은 90.5%로 매우 높은 수치를 기록하였다. 발효 1년차에 77.7%의 활용률을 기록하였을 뿐, 이후 3년간 90% 이상의 높은 FTA 활용률을 보이고 있는데, 이는 칠레와의 FTA가 한국이 체결한 최초의 FTA로 한·칠레 FTA에 대한 일반인과 기업의 인식이 높고 이에 따라 국내 수입업자들이 적극적으로 이를 활용할 수 있었던 결과로 보인다.

반면에 한·싱가포르 FTA와 한·EFTA FTA의 경우 FTA 활용률은 각각 평균 29.8%와 42.5%로 높지 않은 활용률을 기록하였다. 한·싱가포르 FTA의 경우는 싱가포르에서 한국으로 수입되는 수입품 중에 싱가포르 주변국에서 생산된 제품을 단순가공하여 한국으로 수출하는 품목이 많은 비중을 차지하는 싱가포르의 산업구조적인 특성으로 인해 원산지규정을 충족하지 못하는 수입품목이 많다는 점에 기인하는 것으로 여겨진다. 또한 EFTA의 경우는 일반기계류 품목이 수입의 많은 비중을 차지하고 있는데, EFTA 국가들이 이들 품목을 생산함에 있어 원재료를 EU와 같은 역외국에서 아웃소싱하여 원산지규정을 충족시키기 어렵다는 점이 작용한 것으로 여겨진다.

마지막으로 한·ASEAN FTA의 경우, 발효 1년차 활용률은 27.0%로 역시 높지 않은 활용률을 기록하고 있다. 이는 한·ASEAN FTA가 발효된 지 1년밖에 되지 않음에 따라 아직까지 이에 대한 인지도가 낮고, 주요 수입품목인 천연가스가 아직까지 특혜관세 혜택을 받지 못하고 있다는 점에 기인한다. 따라서 한·AESAN FTA가 본격적으로 발효되는 2년차 이후부터는 FTA 활용도도 점차 높아질 것으로 기대된다.

한국의 수출품에 대한 FTA 활용도는 상대국 관세청의 자료협조가 이루어지지 않아 한·칠레 FTA를 제외하고는 정확한 수치를 계산할 수 없다. 한·칠레 FTA의 경우, 한국의 대칠레 수출 특혜관세 활용률은 발효 후 4년간 96.9%라는 매우 높은 수치를 기록하였다.

FTA에서 칠레가 양허한 특혜관세 적용이 가능한 한국의 대칠레 수출품의 대부분이 실제로 특혜관세 혜택을 받고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 칠레 시장에서 한국 제품의 경쟁력을 높이려는 FTA 체결목표가 매우 성실히 이행되고 있음을 보여준다.

한국은 현재까지 체결된 7개의 FTA 외에도 EU, GCC, 호주, 뉴질랜드 등 많은 국가 또는 지역과 양자 간 FTA를 추진하고 있다. FTA가 한국경제에 긍정적인 효과를 가져올 것이라는 사실은 이미 많은 연구에서 보여주고 있다. 그러나 이러한 긍정적인 효과를 극대화하기 위해서는 이행을 위한 철저한 준비와 이행과정에서 나타나는 문제점을 적극적으로 해결해야 한다. 특히 향후 미국, EU와의 FTA 발효를 앞둔 상황에서 이행을 위한 철저한 준비를 통해 발효 초기의 시행착오를 최소화하고 FTA를 통한 경제적 이득을 극대화하기 위한 노력이 필요하다.

제6절 | 소결론

본 장에서는 1960년대 이후 한국에서 사용되어 온 복잡 다양한 무역정책을 검토하였다. 그 결과 지난 1960년대 이후 한국이 이룩한 경이적인 경제성장은 한국이 채택한 대외지향적 무역정책과 이에 따른 수출 증대가 매우 중요한 역할을 담당하였다고 평가할 수 있다. 비록 무역정책이 어떠한 경로를 통하여 한국의 경제성장에 기여할 수 있었는지 명확한 답을 구한다는 것이 사실상 불가능하지만 한국에서 채택되었던 무역정책이 자원배분의 효율성을 비롯한 다양한 경로를 통해 한국의 경제성장에 지대한 영향을 미쳤음은 부인할 수 없는 사실이다.

실제 1960년대에 한국이 선택하였던 대외지향적 무역전략이 정태적인 측면에서 자원배분의 효율성 증대 이외에도 동태적 측면에서 여러 경로를 통해서 성장에 기여하였음을 확인한 연구는 많이 존재한다. 우선 Hong(1979)의 연구 결과에 의하면, 공산품 수출에 의해서 직·간접적으로 창출된 고용은 1963~75년간에 총 제조업 취업자 수의 약 6%에서 30%까지 확대되었음을 보여주고 있다. 그리고 서비스 수출을 포함한 전체 수출에 의해서 창출된 총고용인원은 1963년에 전체 고용의 2%이던 것이 1975년에는 11%로 확대되고 있음을 보여주고 있다.

이는 가장 최근의 연구 결과에 의해서 다시 한 번 확인할 수 있다. 먼저 Nam(2008)의 연구는 1975~2000년 기간의 무역과 고용 간의 관계를 한국산업연관표를 이용하여 분석하고 있는데, 분석 결과에 의하면 한국 무역이 창출한 순고용효과는 1975년 총고용의 1.9%에서 1985년에는 6.7%로 증가하였음을 보여주고 있다.[73] 또한 이홍식(2008)의 연구에서는 1980~2004년까지 각 산업별 관세율 자료와 고용 자료를 이용하여 관세율의

73) 이 연구에서는 무역 확대로 인해 제조업 및 서비스업은 고용 증가의 혜택을 누렸으나 농업 및 광업 부문은 고용 감소를 겪은 것으로 분석하였다.

변화가 고용에 미치는 영향을 분석한 결과, 이 기간 동안 이루어진 관세감축은 고용을 증가시켰음을 밝히고 있다. 이 연구에서는 이와 같은 주장을 뒷받침하기 위하여 노동생산성과 관세율 간의 관계 검증을 통하여 관세율의 하락으로 심화된 경쟁에 직면하여 노동생산성이 상대적으로 빠르게 증가하면서 해당 산업의 경쟁력이 향상되고 이에 따라 노동에 대한 수요가 증가하였음을 밝히고 있다.

이와 같은 수출과 무역 자유화에 의한 고용창출 기여율의 증가로 인해 한국의 취업자 수는 1965~99년 동안 아주 급속하게 증가하였으며, 이에 따라 실업률은 1965년의 7.4%에서 1996년까지 2.0%로 낮출 수 있었다. 특히 제조업 취업자 수는 동 기간 중 전체 고용 증가율보다 훨씬 높은 연평균 4.9%씩 성장하였다.

그러나 2000년 이후의 수출과 고용에 대한 최근 연구(한국은행[2009])에[74] 따르면, 수출호조세의 지속에도 불구하고 한국경제는 수출과 고용의 선순환구조가 약화되는 상황에 직면하고 있다. 2000년 이후 수출의 고용창출능력이 소비 및 투자에 비해 빠르게 약화되어, 수출에 의한 취업유발계수는 2000년 15.3명에서 2006년 9.9명으로 급격히 감소하였다.[75] 취업유발계수가 2000~05년 연평균 6.7% 감소, 2005~06년 8.3% 감소하는 등 최근 그 폭이 확대되고 있어, 한국경제는 수출의 고용효과 제고를 위한 정책적 과제에 직면하고 있다.

그럼에도 불구하고 수출과 시장 개방의 확대는 효율성과 경쟁, 그리고 기술발전을 통해 총요소생산성의 증대에 크게 기여하였다. 한국의 실제 자료를 이용한 실증분석 결과를 보면, 수입 증가로 표현되는 시장 개방의 확대가 총요소생산성의 증대에 기여한 것으로 나타나고 있다. Lawrence and Weinstein(1999)는 한국과 일본의 경우 시장 개방에 따른 수입 증대가 생산성 증가의 주된 요인이라는 실증분석 결과를 제시하고 있다. 김원규(2000)는 1966~99년 자료를 이용하여 수입 증가율 1%p 상승은 한국 제조업의 총요소생산성 증가율을 0.19%p 증가시킴을 보여주고 있다. 또한 남종현, 이재호(2005)의 연구에서는 1984~2000년 동안의 한국 제조업을 대상으로 수출과 수입 등이 총요소생산성의 향상에 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증분석하였다. 분석 결과에 의하면, 생산성 격차의 수렴효과와 연구개발투자를 통한 기술혁신, 명목보호율의 감소 등이 한국 제조업의 총요소생산성 증가율을 높인 주요 요인이었음을 밝히고 있다.

이 외에도 한국의 자료를 활용한 연구 결과는 다수 존재한다. 먼저 이홍식 (2008)에서는 한국의 상장기업을 수출기업, 수출과 투자를 동시에 하는 기업, 그리고 내수기업으로 나눈 다음 각 그룹에 속한 기업들의 생산성을 추정한 결과, 수출과 투자를 하는 기업이 그렇지 않은 기업에 비해서 노동생산성을 비롯한 총요소생산성 등에 있어서 우월하다는 것을 보여주었다. 또한 이시욱(2007)은 수입관세의 변화가 한국 개별 사업체의 생산성에 미치는 영향을 실증분석하였다. 분석 결과에 의하면, 한국의 수입관세율이 1%p 하

74) 한국은행, 『우리나라의 고용구조 및 노동연관 효과』, 2009. 5.

75) 취업유발계수는 10억원당 취업유발규모이다. 한국은행(2009. 5)은 수출의 취업유발계수 하락폭이 커진 이유를 자본기술 집약적 제품의 수출 비중 증대, 경공업 제품 수출 비중 감소, 수출의 수입투입 비중 증대에 기인한 것으로 분석하고 있다.

락할 경우 개별 사업체의 총요소생산성은 평균적으로 1.5% 정도 증가하는 것으로 보고하고 있다. 서진교 외(2008)에서는 한국의 시장 개방이 효율성, 경쟁, 그리고 기술발전에 미치는 영향을 규명함으로써 궁극적으로 시장 개방이 어떠한 경로를 통해 생산성 향상에 기여하게 되는지의 메커니즘을 실증분석하였다. 분석 결과에 의하면, 한국의 관세율이 1%p 하락하면 총요소생산성은 1.23~1.58% 증가하는 것으로 나타났다.

이제 1960년대 이후 한국이 추구해온 주요 무역 및 산업 정책의 성과와 교훈을 정리해 보도록 하자. 첫째, 한국에서의 대외지향적 무역체제는 1960년대 초 자유무역보다는 수출보조를 통해서 구축되었고 이것은 1980년대 초까지 지속되었다. 그리고 이러한 수출보조는 산업별로 중립적으로 지원되어 왔다. 그러나 수출보조에 의한 대외지향은 일단 수출규모가 어느 정도 커지면 재정적 부담을 감당하기 어려워지므로 유지하기 어렵다는 문제점을 가진다. 더구나 한국과 같이 수출보조하에서 중화학공업의 육성과 같은 수입대체전략을 동시에 추진할 경우 자원배분의 왜곡은 물론 금융기관의 부실화와 같은 막대한 부담을 정부가 안게 되는 문제점도 발생하게 된다. 이 외에도 최근 선진국들은 비록 개발도상국이라 할지라도 어떤 형태의 수출보조금도 상계관세로 대처하고 있어 그 효과가 크지 않을 수 있다.

둘째, 한국의 수출 확대에는 환율정책이 매우 중요한 역할을 담당하였는데, 한국의 수출이 실질환율의 변화에 매우 민감하게 반응하고 있음을 통해서 이를 짐작할 수 있다. 특히 1980년대와 1998년 이후에는 환율정책이 경상수지 개선과 경제성장을 목적으로 사용된 것으로 평가받고 있다. 실제 1980년대 중반 한국의 실질환율의 급격한 절하 이후 경상수지 개선과 경제성장률 상승이 뒤따랐으며, 1998년 이후에는 절상 압력에도 불구하고 절상을 완만히 진행함에 따라 경상수지 흑자를 유지하였다. 그러나 1996년부터 취했던 정부와 한국은행의 경직적인 환율정책의 지속은 외환시장의 불균형 확대를 가져온 것으로 평가되고 있다. 또한 이러한 환율의 경직성은 추가적인 환율절하 기대를 유발하여 1997년 말 통화위기 발생의 원인으로 작용한 것으로도 평가받고 있다.

이러한 현상은 비록 대외지향적인 무역체제하에서라도 현실적인 수준의 실질환율이 안정적으로 유지되지 않으면 수출성장을 기대하기 어렵다는 것을 말해 주고 있는 것이며, 자본자유화가 이루어진 상태에서 환율정책을 비롯하여 국내 거시경제의 안정적 운용에 착오가 발생할 경우 그것이 얼마나 큰 파급효과를 가져다주는지를 보여주는 사례이다. 한편, 1990년대 말 이후 수출의 환율탄력성이 추세적으로 감소해왔고, 과거에 비해 환율정책의 유효성이 약화되고 있는 양상도 나타나고 있다.

셋째, 한국은 최근 들어 다자주의 통상정책보다 FTA 체결에 적극적으로 임하고 있다. 물론 한국은 1967년 GATT에 가입하면서 세계경제에 편입하게 되었으며, GATT/WTO의 다자체제에 바탕을 두고 1980년대부터 추진했던 시장 개방과 탈규제화, 무역자유화정책을 더욱 강화하였다. 그러나 최근 들어 더욱 적극적인 시장 개방과 자유화를 유도하여 국가 전반의 시스템을 선진화하고 한국경제가 질적인 발전을 통해 진정한 선진경제로 거듭나기 위한 FTA를 정책수단으로 사용하고 있다. 이러한 FTA 체결이 한국경제에 긍정적인 효과를 가져올 것이라는 사실은 이미 많은 연구에서 보여주고 있다. 그러나 이러한 긍정적인 효과를 극대화하기 위해서는 이행을 위한 철저한 준비와 이행과정에서 나타나는 문제점을 적극적으로 해결하려는 노력이 필요하다.

참고문헌

김광석・홍성덕, 『명목 및 실효보호율 구성의 장기적 변화』, 한국개발연구원, 연구조사보고 제82-20권, 1982.

김원규, 『한국산업의 생산성 분석』, 연구보고서 439호, 산업연구원, 2000.

김정곤・박혜리, 『수입선대변화제도 철폐 5년의 평가: 가전산업의 대응전략을 중심으로』, 연구자료 04-07, 대외경제정책연구원, 2004.

김태기・주경원, 「한국과 동아시아 국가 간 수평적・수직적 산업내 무역과 FDI에 관한 연구」, 『대외경제연구』, 제11권 제1호, 대회경제정책연구원, 2007.

김한성 외, 『한국 FTA 원산지규정의 특징과 활용방안』, 대외경제정책연구원, 2008.

남종현, 「한국산업의 수입대체 대 수출의 상대적 유인율 구조」, 『한국개발연구』, 제2권 제4호, 한국개발연구원, 1980.

남종현, 『한국의 산업유인정책과 산업별 보호구조분석』, 한국개발연구원, 연구조사보고 81-10, 1981.

남종현, 『국제무역론』, 제4판, 경문사, 2008.

박상준, 「우리나라 수출함수의 구조변화: 환율의 계수값을 중심으로」, mimeo, 2008.

박만승・왕재열・박기홍, 『GATT를 中心으로 한 國際貿易秩序의 展開方向과 우리의 對應』, 산업연구원, 1987.

마재신, 「수출진흥체제의 확충과 질적 전환의 모색」, 『한국무역사』, 한국무역협회, 2006.

오영석・황윤진, 『한국산업의 국제분업패턴 분석: 산업내 무역과 산업간 무역의 통합분석』, 산업연구원, 2003.

윤상규・안동준, 「경상수지 결정요인 분석」, 『조사통계월보』, 2008년 10월호, 한국은행, 2008.

이시욱, 「시장개방이 기업생산성에 미치는 영향」, 차문중 편, 『개방화시대의 한국경제: 구조적 변화와 정책과제』, 연구보고서 2007-01, 한국개발연구원, 2007, pp.92~134.

이항용・김현욱, 「환율과 수출가격의 구조변화」, KDI 정책포럼, 제77호, 한국개발연구원, 2007.

이효구, 「1980년 이후 한국의 환율제도와 환율정책」, 『시장경제연구』, 제21권, 서강대학교 경제연구소, 1992, pp.143~150.

서진교・박순찬・이홍식, 『시장개방의 생산성향상 메커니즘 분석』, 연구보고서 08-03, 대외경제정책연구원, 2008.

재정부, 「관세율개편안」, 1988.

정재호・류덕현, 『우리나라 산업구조 및 실효관세율 변화연구』, 정책보고서 04-03, 한국조세연구원, 2004.

정철・김정렬・김혁황・성한경, 『한국의 교역구조와 경상수지 변동요인분석』, 연구보고서 08-07, 대외경제정책연구원, 2008.

한국무역협회, 『무역연감』, 각년도.

한국무역협회, 『우루과이라운드(UR) 협상진전현황과 영향 (Ⅱ): 반덤핑, 보조금, 상계관세, 섬유』, 1990.

한국무역협회, 『무협50년사』, 1996.
한국무역협회, 『한국무역사』, 2006.
한국산업은행조사부, 『한국의 산업』, 1963.
한국수출입은행, 『한국수출입은행20년사』, 1996.
한국은행, 『우리나라의 고용구조 및 노동연관효과』. 2009. 5.
홍성덕, 『한국경제의 요소생산성 성장요인 추정』, 정책연구자료 91-02, 한국개발연구원, 1991.
홍성덕, 『명목 및 실효보호율의 구성변화(1975~1990)』, 정책연구자료 92-01, 한국개발연구원, 1992.
KOTRA, 『KOTRA 40년, 한국경제 40년: 마흔살 KOTRA 수출·투자이야기』, 2002.

Athukorala, Prema-Chandra, "Multinational Production Networks and the New Geo-Economic Division of Labour in the Pacific Rim," Manuscript, Australian National University, 2006.
Balassa, B., *The Structure of Protection in Developing Countries*, The Johns Hopkins Press, 1984.
Blomström, M., and A. Kokko, "Multinational Corporations and Spillovers," *Journal of Economic Surveys*, 12(3), 1996, pp.247~277.
Caves, R. E., "Export-led Growth and the New Economic History," *The Integration of the World Economy 1850-1914*, Vol. 1. 1996, pp.495~534.
Coe, D., E. Helpman, and A. Hoffmaister, "North-South R&D Spillovers," *Economic Journal*, Vol. 107, 1997, pp.134~149.
Dornbusch, R. and Y.C. Park, "Korea Growth Policy," B*rookings Papers and on Economic Activity* 2, 1987, pp.389-444.
Dunning, J. H., "International Direct Investments patterns," *The Global Race for Foreign Direct Investment: Prospects for the future*, 1993, pp.107-132.
Ernst, Dieter, "How Sustainable are Benefits from Global Production Networks?: Malaysia's Upgrading Prospects in the Electronics Industry," East-West Center Working Papers, No.57, Honolulu, HI: East-West Center, 2003.
GATT, "A 40-year Chronology of Events and Achievements," GATT'/40/2, 1987.
Helpman, E., and G. Grossman, "Trade, Knowledge Spillovers, and Growth," *European Economic Review*, Vol. 35, 1991, pp.517~526.
Hong, Wontack, *Trade, Distortions and Employment Growth in Korea*, Seoul: KDI Press, 1979.
Hong, Wontack, "Export-Oriented Growth of Korea: A Possible Path to Advanced Economy," *International Economic Journal*, Vol. 4, No. 2, Summer 1990, pp.97~118.
Kim, Chulsu, "Chapter 73 Korea," in Patrick F. J. Macrory, Arthur E. Appleton, and Michael G. Plummer (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Vol Ⅲ, New York, Springer, 2005.
Kim, Chuk Kyo, *Exports and Productivity Trends of Korean Manufacturing Industries*, KDI Working Paper 7406, September, 1974.
Kim, Kwang Suk, "Outward-Looking Industrialization Strategy: The Case of Korea,"

in W. Hong and A. O. Krueger (eds.), *Trade and Development in Korea*, Seoul: KDI Press, 1975.

Kim, Kwang Suk and Joon-Kyung Park, *Sources of Economic Growth in Korea: 1963-1982*, Seoul: KDI Press, 1985.

Kim, Kwang Suk and M. Roemer, *Growth and Structural Transformation, Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945~1975*, Cambridge, Harvard University Press, 1979.

Krueger, A. O., *The Development Role of The Foreign Sector and Aid*, Seoul: KDI Press, 1979.

Krueger, A. O., "Trade Policies in Developing Countries," in Ronald W. Jones and Peter B. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. 1. Amsterdam: North-Holland, 1984.

Kwack, Sung Y., "Exchange Rate Effects on Korea's Economy," *International Economic Journal*, Vol. 2, No. 2, Summer, 1988, pp.101~109.

Lawrence, R. Z. and D. E. Weinstein, "Trade and Growth: Import-led or Export-led? Evidence from Japan and Korea," NBER Working Paper No. 7264, 1999.

Lee, Hongshik, "The Destination of Outward FDI and the Performance of South Korean Multinationals," *Emerging Markets Finance and Trade*, 2009.

Lee, Jong-Wha, "Capital Goods Imports and Long-Run Growth," *Journal of Development Economics*, Vol. 48, 1995, pp.91~110.

Lee, Junkyu and Hongshik Lee, *Feasibility and Economic Effects of Korea・US FTA*, KIEP Policy Analyses 05-02, Seoul, 2005.

Nam, Chong-Hyun, "Trade, Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea", in W. Hong and Lawrence B. Krause (eds.), *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin*, Seoul: KDI Press, 1981.

Nam, Chong-Hyun, "Export Promotion Strategy and Economic Development in Korea," in Chris Milner (ed.), *Export Promotion Strategies: Theory and Evidence from Developing Countries*, Harvester Wheatsheaf, 1990, pp.165~183.

Nam, Chong-Hyun, "The Role of Trade and Exchange Rate Policy in Korea's Growth," in T. Ito and A.O. Krueger (eds.), *Growth Theories in Light of the East Asian Experience*, Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

Nam, Chong-Hyun, "Does Trade Expansion Still Promote Employment in Korea?" *The World Economy*, Vol. 31, No. 6 June, 2008.

Sohn, Chan-Hyun and Jinna Yoon, "Korea's FTA Policy: Current Status and Future Prospects," Discussion Paper 01-01. KIEP, 2001.

Vamvakidis, A., "Regional Trade Agreements or Broad Liberalization: Which Path Leads to Faster Growth?," IMF Staff Papers, Vol. 46. No.1, 1999, pp.42~68.

Wakasugi, Ryuhei, Banri Ito, and Eiichi Tomiura, "Offshoring and Trade in East Asia: Statistical Evidences," RIETI Discussion Paper Series, 08-E-009,

Kyoto: Research Institute of Economy, Trade and Industry, 2008.

Westphal, Larry E. and Kwang Suk Kim, "Industrial Policy and Development in Korea," World Bank Staff Working Papers, No.263, World Bank, Washington, D.C., 1982.

Westphal, Larry E. and David C. Cole, "The Contribution of Exports to Employment in Korea," in W. Hong and A. O. Krueger (eds.), *Trade and Development in Korea*, Korea Development Institute, 1975.

WTO, "Ministerial Declaration," WT/MIN(01)/DEC/1, 2001.



제14장

대내외 직접투자의 개방

제1절 | 서론

한국은 경제개발 초기단계에서는 외국인직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)와 해외직접투자 등 대내외 직접투자에 대해 폐쇄적인 정책을 취했다. 외국인직접투자는 기술파급효과의 장점이 있음에도 불구하고 국내 산업에 대한 외국기업의 지배를 우려하고 국내 자금흐름을 통제하기가 어려워서 외자도입수단으로서 차관에 비해 그 선호도가 떨어졌고, 해외직접투자의 경우는 자본의 해외유출로 해석하여 이를 억제하는 정책기조를 유지하였다.

그러다가 1996년 OECD 가입 및 1997년의 외환위기를 겪으면서 외국인직접투자의 자유화 및 촉진 정책이 실시되었고, 해외직접투자의 경우는 1980년대 후반부터 국제수지 흑자 실현에 따른 원화절상에 대비하고 국내적으로는 기업의 임금상승에 따른 경영악화를 방지하기 위해 자유화를 시행하게 되었다. 따라서 21세기 세계경제의 글로벌화에 적극적으로 대응하기 위해 능동적으로 개방정책을 시행하였다기보다는 대내외적인 요인에 의하여 다소 수동적으로 대내외 직접투자의 개방정책을 전개하게 되었다고 볼 수 있다.

본 장에서는 이러한 대내외 직접투자의 개방정책을 주요 시대별로 점검하여 보고, 외국인직접투자 및 해외직접투자의 추이를 살펴본 후 한국경제에 미치는 효과를 평가하여 보고자 한다. 외국인직접투자의 경우는 크게 도입기, 전환기, 촉진기로 나누어 주요 정책 변화를 점검하고, 특히 촉진기에 있어서는 주요 투자유치기구의 기능 및 역할을 정리하여 보고자 한다. 외국인직접투자의 추이 부분에서는 국내 FDI의 유치 수준을 국제적으로 비교하여 보고, 지역별, 업종별, 투자 유형별 유치 현황을 살펴보고자 한다. 다음으로 외국인직접투자가 한국경제에 미친 효과를 기존 문헌을 중심으로 제시하고자 한다. 해외직접투자의 경우는 크게 도입단계, 기반 조성단계, 장려단계, 활성화단계, 자유화단계로 나누어 주요 정책변화를 점검하여 보고, 해외직접투자의 추이를 지역별, 업종별로 살펴보고자 한다. 마지막으로 해외직접투자가 한국경제에 미치는 경제적 효과를 정리하고자 한다.

제2절 | 외국인직접투자

1. 외국인직접투자정책의 변화

가. 도입기: 1960~83년

국내 외국인직접투자는 1962년부터 허용되어 그 해 미국 켐텍스(Chemtax) 사가 한국 나이롱의 필라멘트 나이롱사 사업에 57만 9천달러의 자본을 출자함으로써 시작되었다. 그러나 정부는 외자도입에 있어 외국인직접투자보다는 차관에 의존하는 성장전략을 추진하였으며, 1980년대 초까지 외국인직접투자를 제한하였었다.[76] 특히 1973년에는 '외국인투자 비율조정에 관한 원칙'을 마련하여 외국기업의 소유지분이 100%에 이르는 직접투자보다는 합작투자를 장려하였다. 이와 같이 과거에 한국 정부가 외국인직접투자보다 차관을 선호했던 이유는 국내 산업에 대한 외국기업의 지배를 우려함과 동시에 차관에 의한 자금조달이 국내 자금흐름을 통제하기가 용이하였기 때문이다.

1980년대에 이르러 개도국의 외채위기가 중대 문제로 대두되자, 한국 역시 차관의존도를 줄이고 외국인직접투자를 적극 활용하는 방향으로 정책전환이 이루어졌고, 이에 따라 1980년대 중반에 이르러 외국인직접투자 유치를 위한 기반 조성이 이루어지기 시작하였다.

나. 전환기: 1984~97년

1984년 7월 1일 정부는 외국인투자가 가능한 업종을 확대하기 위하여 허용업종 열거방식(positive system)에서 금지·제한 업종 열거방식(negative system)으로 전환하여 외국인투자개방을 위한 기틀을 마련하였다. 또한 과거 외국인투자비율에 제한을 둘 경우 일률적으로 50%의 상한을 설정하던 것을 철폐하여 「외자도입법」상 또는 다른 개별법상 외국인투자비율의 제한을 업종별로 차이가 있도록 하였다.

1991년부터는 외국인투자에 신고제를 도입하기 시작하여 1992년에는 원칙신고, 예외인가제로 전환하였다. 1994년 3월에는 종전에 정부나 한국은행으로 되어있던 신고수리기관을 외국환은행으로 전환하고 신고처리기간도 20일 내지 30일에서 3시간 이내로 단축하였다.

한편, 1995년 4월 외국인투자기업의 공장 설립과 관련된 복합민원을 시·도 외국인투자심의위원회에서 일괄합동심의하여 원칙적으로 45일(경미한 민원은 15일) 이내에 처리하도록 하는 '복합민원 일괄합동심의제'와 처리기간 만료 시까지 처리되지 않은 경우는

76) 다만, 이 시기에 한국 공업화과정에서 부족한 제조업 투자재원을 유치하기 위해 수출자유지역을 설치하였는데, 수출자유지역은 한정된 지역 내에서 외국인의 투자 촉진과 고용 증대, 기술 향상을 목적으로 1970년 1월 제정된 「수출자유지역설치법」에 따라 경상남도 마산시와 전라북도 익산시 두 곳에 지정·개발되었다.

자동적으로 허가된 것으로 간주하도록 하는 '민원자동승인제'를 도입하였다.

1996년 12월에는 OECD 가입과 함께 기존 「외자도입법」을 「외국인투자및외자도입에관한법률」로 개정하는 등 외국인투자 자유화 수준을 선진국 수준에 걸맞게 하기 위해 적극적인 노력을 기울이기 시작하였고, 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 외국인투자업종 개방 확대

그동안 정부는 금융, 통신 등 서비스업부문에서 경쟁력이 취약한 국내 업체를 보호하려는 산업정책적 이유에서 특히 서비스업부문에 대해 외국인투자를 제한하여 왔다. 그러나 세계화시대에서 국내경제의 경쟁력을 높이기 위해서는 이들 업종에서도 외국기업에 대해 문호를 개방하여 경쟁을 제고하여야 된다는 배경에서 이들 제한업종을 자유화하기 시작했다.

즉, 1993년 6월 외국인투자개방5개년계획을 마련하여 투자업종의 자유화를 추진하였고, 그 후 1994년 6월, 1995년 11월 및 1996년 5월 등 3차례에 걸쳐 동 계획을 수정·보완함으로써 외국인투자 개방 확대를 지속적으로 추진하였다. 또한, 1997년 1월 현재 외국인투자가 미개방 또는 부분 개방으로 제한되는 총 81개 업종 중 2000년까지 47개 업종을 단계적으로 자유화할 계획을 수립하였다(표 4-1). 따라서 2000년 1월에는 1,148개 업종 중 부동산 일부 업종, 방송업, 도박장운영업 등 18개 업종만이 미개방 제한업종으로 남게 되었다.

〈표 4-1〉 외국인투자업종 개방실적 및 개방계획(1997년 1월 현재)

(단위: 업종 수)

분 류	업종 개방 실적 및 계획								2000년 이후에도 제한
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
제조업	2	1	–	6	1	–	–	–	1
서비스업	9	23	42	39	16	9	1	1	14
농·어·광업	5	6	2	4	10	–	–	1	3
합 계	16	30	44	49	27	9	1	2	18
자유화율(%)	84.6	87.2	90.7	95.0	97.4	98.2	98.3	98.4	–

주: 제한업종이란 외국인투자가 전면불허되는 업종(부분 개방 제외)을 말하고 자유화업종에는 부분 개방도 포함됨. 자유화율이란 전체 업종 중 외국인투자가 전면불허되는 업종을 제외한 나머지 업종이 차지하는 비율을 나타냄.

자료: 지식경제부.

2) 내국민대우의 확대

외국인투자 자유화의 또 다른 기본요소인 내국민대우의 허용 범위를 확대하는 조치로 1997년 2월부터 외국인투자기업의 영업활동 범위가 확대되었다. 즉, 외국인투자비율이 10% 이상인 기업이 기존 신고업종 외에 부분 개방 업종의 허용 기준 내에서 추가사업을

영위하고자 하는 경우 과거와 같이 허가를 받을 필요 없이 수탁은행의 신고수리만으로 이를 가능하게 하였다.

3) 외국인투자절차의 간소화

외국인투자 자유화의 또 다른 요소인 행정처리의 간소화를 위해 1997년 1월 외국인투자 부분 개방 업종에 대해 적용되던 주무부처의 인가제를 외국환은행에 대한 원칙적 신고제로 전환하였다. 또한 공장 설립 관련 민원자동승인제도에 적용되던 민원처리기간도 45일(경미한 민원은 15일)에서 30일(경미한 민원은 10일)로 단축하였다.

1997년 2월에는 외국인투자기업이 신고대상업종 범위 내에서 추가적으로 영업을 영위하려고 할 경우 적용되던 신고제를 폐지하였고, 다른 기업의 주식을 취득하려 할 경우 종전의 허가제에서 신고제로 전환하였다. 이와 더불어 상업차관 및 공공차관 자금에 의한 자본재 도입 시 주무부장관의 확인제도를 폐지함으로써 외국인투자기업이 영업환경의 변화에 신축적으로 대응할 수 있도록 하였다.

4) 인수합병(Mergers and Acquisition: M&A)에 의한 외국인직접투자 허용

세계 전체 직접투자의 70% 이상 높은 비중을 차지하고 있는 M&A형 직접투자가 1997년 2월부터 부분적으로 허용되었다. 즉, 인수대상기업 이사회의 동의에 의한 우호적 M&A 방식의 외국인직접투자가 가능해진 것이다. 다만, 국민경제에서 차지하는 비중이 큰 자산 총액 2조원 이상인 기업은 재정경제원장관이 주무부장관과 협의 후 허용 여부를 결정하도록 하였다. 단, 이 경우에도 인수지분이 총지분의 15% 이하이거나 외국인투자가가 최대주주가 되지 않는 경우에는 자동적으로 허가되도록 하였다.

5) 직접투자 성격을 띤 5년 이상의 장기차입 허용

OECD 투자규범에는 5년 이상의 모기업으로부터의 장기차관을 직접투자로 정의하고 있다. 따라서 1997년 2월부터 외국인직접투자 성격을 가진 장기차관을 외국인직접투자의 범위에 포함시켰다. 즉, 외국인투자기업의 해외 모기업 및 당해 모기업과 자본출자관계에 있는 기업이 당해 외국인투자기업에 대부하는 5년 이상의 차관을 투자금액의 100% 범위 내에서 기존의 상업차관과는 달리 외국인직접투자로 간주하여 자유화하였다. 시행 초기에는 차입용도를 시설재 도입용으로만 한정하였으나, 1997년 7월 제조업에 한해 운전자금용도까지로 확대하였다. 단, 운전자금용도 차관도입의 경우 그 상한은 외국인투자금액의 50%와 미화 1천만달러 중 적은 금액범위로 설정하였다.

6) 국유공단의 사용료 또는 임대료 또는 임대료 감면제도 실시

1997년 2월부터 외국인투자기업전용공단 및 국가산업단지의 토지 등을 외국인투자기

업에 임대하는 경우 사용료・임대료를 감면해 줄 수 있는 근거를 마련하였다. 즉, 고용증대, 국제수지 개선 등 국민경제에 상당한 기여를 하는 사업으로서 외국인투자금액 2천만달러 이상의 고도기술수반사업, 외국인투자금액 1억달러 이상의 제조업 영위 사업 또는 사회간접자본의 확충, 산업구조의 조정, 지방자치단체의 재정자립 등에 상당한 기여를 하는 사업 등이 임대료 감면대상에 해당되게 되었다.

이러한 감면제도는 외국인투자가의 높은 지가 부담을 완화하여 국민경제에 큰 기여가 예상되는 외국인투자를 적극 유치하기 위해 마련되었지만, 시행초기에는 국가가 공단부지를 소유하고 있는 경우에 한하여 임대료 감면이 가능하였다. 이와 같은 한계점을 보완하기 위해 지자체소유 공업단지에 대해서도 정부가 일정 예산을 통하여 임대료 감면을 지원하는 방안을 검토하여 1998년도부터 시행하게 되었다.

다. 촉진기: 1998년 이후[77)]

1997년 말 외환위기 이후, 1998년도에는 적극적으로 외국인투자를 유치하기 위해 업종 개방을 확대하고, 「외국인투자촉진법」을 제정하여 1998년 11월 17일부터 시행하였다. 또한 적대적 M&A도 허용하게 되었고, 부동산시장도 전면 개방하였다. 아울러 당시 영국, 말레이시아의 투자유치전담기구인 IBB, MIDA를 벤치마킹하여 외국인투자지원센터를 대한무역투자진흥공사(Korea Trade-Investment Promotion Agency: KOTRA)에 설치하고, 외국인투자가에게 투자상담에서 합작업체 알선, 투자 관련 민원대행, 생활정착 지원 등 원스톱(One-stop) 서비스를 제공하도록 하였다.

1) 외국인투자 자유화의 확대

이 시기에는 업종 개방 노력을 가속화하여 40개 업종에 대한 추가 개방을 단계적으로 추진하였다. 1999년 1월에는 외항화물운송업 등 8개 업종을, 2월과 5월에는 혈액제제 제조업과 카지노업을 전면 개방하였으며, 2월과 7월에는 각각 유선방송업과 유선전신전화업의 개방을 확대하였다. 2000년에는 육우사육업, 고기도매업, 뉴스제공업에 대한 외국인투자가 허용되었으며, 2001년에는 연안어업, 근해어업 2개 업종을 추가로 개방하여 2009년 현재 총 1,083개 업종 중 외국인투자 완전제한업종은 3개로 외국인투자 자유화율이 99.7%에 이르고 있다.

또한 1998년 5월 상장법인 및 코스닥 등록법인에 대한 외국인 주식투자한도를 철폐하고 국내기업에 대한 외국인의 적대적 M&A를 전면 자유화하여 외국인투자가의 자유로운 지분참여를 보장하였으며, 1998년 6월에는 부동산시장을 개방하여 외국인의 토지취득에 대한 사전허가제를 사후신고제로 전환하고 용도 및 면적 제한을 철폐하였다.

---

77) 산업자원부・KOTRA, 『외국인직접투자 유치 백서 2007: 외환위기 이후 10년간의 외국인직접투자』, 2007. 12 참조.

〈표 4-2〉 시기별 외국인투자 자유화율 추이

시점	1998. 1	1999. 12	2000. 1	2001. 3	2008. 2 이후
외국인투자가능업종	1,148	1,148	1,148	1,058	1,083
완전제한업종	21	7	4	4	3
외국인투자 자유화율	98.2%	99.4%	99.7%	99.6%	99.7%

자료: 지식경제부.

〈표 4-3〉 외국인투자 제한 · 제외 업종(2009년 4월 현재)

완전제한(3개)	라디오 방송업, 텔레비전 방송업, 원자력발전업
부분제한(26개)	곡물 및 기타식량작물 재배업, 신문발행업, 핵연료가공업, 발전업, 육류도매업, 내항여객운송업, 정기항공운송업, 전기통신 회선설비 임대업, 유선전화 및 기타 유선통신업, 기타 전기통신업, 무선전화업, 위성방송업, 무선호출 및 기타 무선통신업 등
제외(62개)	우편업, 중앙은행, 입법기관, 중앙최고집행기관 등

자료: 지식경제부.

2) 「외국인투자촉진법」

새로운 「외국인투자촉진법」의 가장 두드러진 특징 중의 하나는 광범위한 투자인센티브의 제공이다.[78] 「외국인투자촉진법」은 크게 조세인센티브, 재정지원인센티브, 외국인투자지역에 대한 인센티브, 지자체의 외국인투자유치활동에 대한 국가의 지원 강화 등의 내용으로 구성되어 있다.

조세인센티브의 경우 과거 「외자도입법」에서 제공하던 조세감면을 기간(10년으로 확대)과 대상 및 내용 면에서 대폭 확대하였다. 「외국인투자촉진법」에서 법인세 등을 감면해 주는 사업으로는 고도기술 수반사업, 국내 산업의 국제경쟁력 강화에 긴요한 산업지원서비스업, 외국인투자지역에 입주하는 외국인투자기업이 영위하는 사업 등이다. 과거 「외자도입법」에서는 고도기술 수반사업만을 법인세 등의 경감대상으로 하고 있었던 것에 비해 조세감면의 대상이 확대되었다.

재정지원인센티브는 외국인투자기업이 조세감면 이외에 공장 설립 및 고용과 관련해서 중앙부처 및 지방자치단체로부터 지원받을 수 있는 인센티브를 의미한다. 재정지원인센티브에는 국·공유재산의 임대 및 매각과 관련된 인센티브와 지방자치단체의 보조금 지급 등으로 구분된다. 국·공유재산 임대 및 매각과 관련하여 매각대금 납부 연기 및 분할, 국유재산의 임대료 감면, 공유재산의 임대료 감면 및 분양가 인하가 가능하다. 지방자치단체는 외국인투자기업에 대해 고용보조금, 교육훈련보조금 등을 지급할 수 있다.

외국인이 투자한 지역이 외국인투자지역으로 지정되는 경우 「외국인투자촉진법」이 제공할 수 있는 거의 모든 혜택을 누릴 수 있다. 고도기술 수반사업 및 산업지원서비스업

78) 우용식·강한균, 「한국의 외국인직접투자정책과 유입효과에 관한 연구」, 『인제논총』, 제23권 제1호, 2008. 2, pp.118~119, 참조.

에 제공되는 조세감면혜택을 동일하게 누릴 수 있고, 그 외에도 공단부지의 분양 및 임대와 관련한 감면과 각종 보조금도 받을 수 있다.

2000년대에 들어와서는 전략적인 외국인투자유치로 그 목표를 전환해 나갔다. 즉, 경제위기를 극복한 이후 국내 산업구조를 선진화하는 데 필요한 외자유치에 집중하겠다는 전략을 취했다. 2001년 2월 1일에는 「외국인투자촉진법」을 1차로 개정하여 외국기업에 다양한 투자방법을 제공하고, 투자절차를 간편하게 하기 위하여 전자상거래기술・생명공학 등 지식재산권의 현물출자와 주식교환(Stock Swap)방법에 의한 투자방법을 허용하였다. 또한 2인 이상의 외국인투자가가 각각 외국인투자기업을 설립하여 공동으로 진출하는 경우에도 외국인투자지역으로 지정할 수 있는 근거를 마련하였다.

2002년 1월 1일 시행된 「외국인투자촉진법시행령」 5차 개정에서는 투자인센티브를 확대하였는데, 특히 제조업과 관광호텔업 및 국제회의시설에 대한 외국인투자지역의 지정요건을 완화하였다.[79]

2003년 1월 1일에는 한국을 동북아의 R&D 허브로 도약시키고 산업구조를 고도화시키기 위해 시행령 6차 개정이 추진되었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 석사 이상의 전문인력 20명 이상을 고용하고 외국인투자금액이 500만달러 이상인 연구시설에 대한 외국인투자를 외국인투자지역으로 지정할 수 있도록 하였다. 둘째, 산업의 경쟁력 강화와 구조 고도화에 기여하는 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업의 외국인투자지역 지정요건을 종전의 외국인투자금액 5,000만달러 이상에서 3,000만달러 이상으로 완화하였다.

2003년 9월에는 '외국인투자유치 종합대책'을 마련하고, 동년 12월에 「외국인투자촉진법」을 개정하였다. 2004년 1월 1일 시행된 본 개정안은 외국기업의 경영 및 생활환경 개선을 위한 연차별 계획의 수립, 세제・입지 등 투자인센티브의 확충을 통해 한국의 투자환경을 경쟁국 수준으로 끌어올리기 위한 것이었다. 특히, 고도기술의 이전효과 및 고용창출규모 등을 고려하여 외국인투자가와 협상에 의해 외국인투자금액 중 일정 금액을 현금으로 지원할 수 있도록 하였다. 또한 외국인투자기업에게만 인정되고 있는 재정지원

79) 「외국인투자촉진법시행령」 5차 개정의 자세한 개정 내용은 다음과 같다. 첫째, 제조업에 대한 외국인투자지역의 지정요건을 종전에는 미화 1억달러 이상인 경우로 하던 것을 외국인투자금액이 미화 5,000만달러 이상이면 지정할 수 있도록 완화하였다. 둘째, 관광호텔업 및 국제회의시설에 대한 외국인투자지역의 지정요건을 종전에는 미화 3,000만달러 이상인 경우로 하던 것을 외국인투자금액이 미화 2,000만달러 이상인 경우로 완화하고, 종합휴양업에 대한 지역제한을 없애는 한편, 종합유원시설업을 지정범위에 추가하였다. 셋째, 사회간접자본에 대한 대규모 외국인투자유치를 위하여 외국인투자금액이 미화 3,000만달러 이상으로서 복합화물터미널 사업, 공동집배송단지 운영사업, 항만시설 운영사업 등을 영위하기 위하여 새로이 시설을 설치하는 경우에 외국인투자지역으로 지정할 수 있도록 하였다. 넷째, 종전에는 외국인투자금액이 미화 1,000만달러 이상인 외국인투자기업에 대하여 외국인전용단지 임대료를 감면할 수 있게 하던 것을 외국인투자 금액이 500만달러 이상인 외국인투자기업에 대하여도 감면할 수 있도록 감면대상을 확대하되, 새로이 공장시설 또는 사업장을 설치하는 외국인투자기업에만 한정하여 이를 적용하도록 함으로써 실질적인 외국인투자가 이루어질 수 있도록 하였다. 다섯째, 외국인투자옴부즈맨의 임기를 3년으로 하고, 외국인투자기업의 애로사항 해결을 위해 제도 개선이 필요한 경우 개선방안을 마련하여 관계 행정기관에 그 이행을 건의할 수 있는 권한을 부여하는 등 그 임기 및 업무를 구체적으로 정하였다.

을 외국인을 위한 투자환경 개선시설 운영자에게도 허용하고, 국·공유 재산의 수의계약에 의한 임대·매각 및 임대료 감면, 매입대금의 분할납부를 가능하게 하는 한편, 임대기간도 50년까지 연장하였다. 아울러 지방자치단체 및 민간전문기관의 적극적인 외국인투자유치활동 참여를 유도하고 PM(Project Manager)제도의 성공적 도입을 위해 포상금제도를 신설하였다.

2005년 1월 1일에는「외국인투자촉진법」3차 개정안이 시행되었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 2차 개정 시 도입한 현금지원제도의 정착과 활성화를 위하여 국가뿐 아니라 지방자치단체도 조례를 통하여 외국인투자에 대한 현금지원을 할 수 있도록 하였다. 둘째, 외국인투자에 대한 입지지원의 핵심인 외국인기업전용단지의 지정·관리 사항(「산업집적활성화및공장설립에관한법률」)을「외국인투자촉진법」에 의한 외국인투자지역으로 일원화하였다. 셋째, 사전신고를 하지 않고 기존 주식을 취득한 경우의 벌칙을 형사벌(벌금)에서 행정벌(과태료)로 완화하였다.

2007년 10월 28일 시행된「외국인투자촉진법」4차 개정의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 한국 기업의 해외진출 동향 등 국내 산업구조 분석과 연계한 외국인투자촉진시책을 매년 수립하도록 하였다. 둘째, 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 비영리연구법인 및 기타 외국인투자위원회가 인정하는 비영리법인에 대한 출연방식의 외국인투자를 인정하였다. 셋째, R&D시설의 외국인투자에 대한 현금지원 요건을 당초 연구전문인력 20인 이상 고용, 외국인투자금액 500만달러 이상인 연구시설 보유에서 연구전문인력을 10인 이상 고용한 연구시설(금액요건 삭제)로 완화하고, 법정요건 외에도 위원회가 인정할 경우에는 현금지원이 가능한 근거를 마련하였다.[80]

2008년 5월 22일에는「외국인투자촉진법시행령」제11차 개정이 시행되었다. 개정 이유는 최근 신흥 경제국들의 해외투자 및 국부(國富)펀드의 증가 등 세계 투자환경 변화로 국가안보와 관련된 외국인투자 제한제도의 보완 필요성이 커짐에 따라, 국가안보에 부정적인 영향을 줄 수 있는 외국인투자의 제한에 대한 구체적인 기준과 심의절차 등을 마련함으로써 외국인투자로 인한 국가안보 위해를 사전에 방지하려는 것이다. 이에 따르면 외국인이 주식 등의 취득을 통하여 국내기업의 경영권을 실질적으로 취득하려는 경우로서 방위산업물자의 생산에 지장을 초래할 우려가 있는 등 국가안보 위해의 우려가 있는 경우에는 주무부장관의 요청에 의하여 지식경제부장관이 외국인투자위원회의 심의에 따라 국가안보 위해 해당 여부를 결정하여 해당 외국인투자를 제한할 수 있도록 하였다.[81]

---

80) 한편,「외국인투자촉진법」4차 개정과 동시에 시행령 10차 개정이 이루어졌는데, 우선 외국인투자지역 지정 시 업종별 외국인투자금액 요건을 완화하여, 산업지원서비스업의 경우 당초 3,000만달러 이상에서 2,000만달러 이상으로, R&D시설의 경우에는 500만달러 이상에서 200만달러 이상으로 낮추었고, 관광업의 경우에는 한국전통호텔업과 전문휴양업을 추가하였다. 또한 법정요건 외의 외국인투자에 대한 현금지원 대상으로서 다국적기업 지역본부와 지역전략산업에 대한 투자를 명시하였다.

81) 단, 주무부장관은 해당 외국인투자의 신고일부터 30일이 지난 후에는 지식경제부장관에게 국가안보 위해 해당 여부에 대한 검토를 요청할 수 없으며, 해당 외국인은 투자 신고 이전에 주무부장관 또는 지식경제부장관에게 해당 외국인투자가 검토 요청 대상인지 여부를 확인 요청할 수 있도록 하였다.

3) 투자유치 담당기구

가) 외국인투자위원회

외국인투자위원회는「외국인투자촉진법」제27조에 의거하여 외국인투자에 관한 기본정책과 제도에 관한 중요사항을 심의하는 법정 의사결정기구이다. 위원장은 지식경제부 장관이며, 위원은 각 부처 장관 및 위원회에 상정되는 안건과 관련된 중앙행정기관의 장 또는 시・도지사가 된다.[82] 외국인투자위원회는 미래 성장동력의 원천인 외국인투자유치를 위한 정부의 적극적인 의지를 단적으로 나타내는 기구이다. 외국인투자정책 수립 및 집행 과정에서 부처 간 의견조율을 원활히 함으로써 범정부적인 유치활동을 가능하게 하는 외국인투자위원회는 세계 다른 나라에서 그 유례를 찾아보기 어려운 조직이다.[83]

한편, 외국인투자실무위원회는「외국인투자촉진법」제27조 제3항에 따라 외국인투자위원회(이하 "위원회"라 약칭)에서 심의할 안건에 대한 검토・조정 및 위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위한 의사결정기구이다. 실무위원회의 위원장은 지식경제부 제1차관이 되고, 위원은 13개 관계부처 소속 1급 공무원, 안건 관련 시・도의 부단체장, Invest Korea 단장, 외국인투자옴부즈맨 등으로 구성된다. 실무위원회는 외국인투자와 관련된 기본정책과 제도에 관한 중요사항, 외국인투자환경의 개선에 관한 사항, 외국인투자기업에 대한 조세감면, 외국인투자촉진시책, 현금지원, 외국인투자지역의 지정 등 외국인투자위원회의 심의・의결이 필요한 사항을 사전 조율하는 역할을 담당한다.[84]

나) KISC(Invest Korea의 전신)

외국인투자지원센터(KISC, Korea Investment Service Center)는 1998년 4월 8일에 열린 경제장관간담회에서 투자유치기능을 수행하기 위해서는 해외홍보와 해외투자가 발굴이 필수적이라는 관점에서 해외조직망을 갖춘 KOTRA에 설치하는 것이 적격이라는 데 의견이 모아졌다. KOTRA에 외국인투자유치촉진기구로서 KISC를 설치하되 행정지원을 위한 공무원을 주축으로 하는 기존의 외국인투자종합지원센터를 KOTRA에 이관・통합하는 것으로 결론이 남으로써 1998년 4월 30일 출범하여 1998년 7월 1일 종합적인 투자유

---

82) 다만, 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 장, 고충처리기구의 장, 외국인투자옴부즈맨 및 프로젝트매니저는 위원회에 참석하여 의견을 진술할 수 있다. 한편, 2009년 말에는 법률 개정을 통하여 위원장을 국무총리로 격상시킬 계획이다.

83) 지금까지 처리된 의결안건을 내용별로 살펴보면 외국인투자지역 지정안건이 가장 많으며, 재정지원, 조세감면 등 인센티브 관련 내용이 주를 이룬다. 외국인투자지역 지정 시 위원회는 해당 지자체의 지정계획을 기초로 유치 대상 외국인투자의 실행 가능성, 지역 간 균형발전 및 국토의 효율적 이용, 고용 증대 등 국민경제에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 지정 여부를 심의하며, 심의 결과 지정 필요성이 인정되지 않는 경우에는 지자체장은 해당 지역을 외국인투자지역으로 지정할 수 없다.

84) 그동안의 안건의 유형별로 볼 때, 실무위원회 초기에는 주로 운영요령, 기준, Invest Korea 조직개편안 등에 대한 논의가 많았으며, 기본적인 제도가 정비된 2001년도 이후부터는 외국인투자지역 지정 및 투자유치대책 관련 안건이 늘어나는 경향을 보이고 있다.

치 촉진기구로서의 면모를 갖추게 되었다.[85]

한편, KISC는 그 조직 및 기능을 확대·보강하여 명칭도 대외지명도를 높이기 위해 2003년 12월 'Invest Korea'로 변경하였다. 신산업 및 다국적기업 지역본부 등 서비스 부문 외국기업에 대한 전략, 투자유치역량 강화를 위해 당초에 법률, 금융, 건축, 세무, 노무, 회계, 증권분야 등 분야별 19명의 전문가에서 IT, BT, 물류, 관광, SOC 등 산업 전문가 8명을 프로젝트매니저(Project Manager: PM)로 신규 채용하였다. Invest Korea가 지정한 PM이 한 프로젝트를 전담하여 투자상담부터 사업개시까지 투자의 전 과정을 밀착지원하고, 각종 인·허가를 대행하는 시스템을 구축·운영토록 하는 등 외국인투자 원스톱 서비스를 강화하였다.

다) 외국인투자옴부즈맨

1999년에는 외국인투자기업들이 제기하는 애로사항 처리업무를 지원하는 기존의 고충처리기구를 강화하기 위해 '외국인투자옴부즈맨' 제도를 도입하여 초대 외국인투자옴부즈맨은 고려대학교 김완순 박사가 위촉되었고 현재는 2006년 5월 취임한 안충영 박사가 제3대 외국인투자옴부즈맨으로 활약 중이다. 이와 함께 금융, 노무, 세무, 관세, 법률 등 각 분야별 민간 전문가 등으로 구성된 '외국인투자기업 홈닥터제도'도 도입되어 외국인투자기업에 대한 사후지원이 강화되었다. 각 홈닥터는 밀착 지원대상 외국인투자기업을 배정받았고, 담당 외국인투자기업에 대하여 외국인투자옴부즈맨 소개 브로슈어를 발송하여 정부의 사후지원제도를 널리 홍보하였다.

외국인투자옴부즈맨 사무소는 출범 이후 2006년 말까지 총 2,482건의 각종 애로사항이나 고충을 접수하여 처리하였고, 제기된 애로사항 중 관련 법규의 개정이 필요한 '제도개선'과 행정기관의 협조로 처리한 '행정처리' 유형에 한정된 고충해결률은 2000년 27.2%에서 2003년 49%, 2006년에는 82.6%까지 향상시켰다. 이러한 고충처리기능에 따라 외국

---

85) KISC의 활동을 뒷받침해 주는 「외국인투자촉진법」의 내용은 다음과 같다.
첫째, KOTRA를 외국인투자 전담기구로 개편하고 외국인투자가에 대한 지원업무를 종합적으로 수행토록 했다. 투자신고 접수, 인허가의 신청 및 처리의 대행, 투자의 유치와 홍보활동, 투자상담 및 지원, 외국인투자기업의 사후지원 및 애로사항 해결 등을 담당하고 필요한 경우 정부 관계부처와 지자체, 유관기관의 공무원 파견을 요청할 수 있도록 했다.
둘째, 외국인투자 관련 인허가 민원을 신속하게 처리하도록 했다. 투자과정에서 발생하는 민원을 그룹별로 분류하고 그중 주요 민원이 처리되면 나머지 민원도 일괄 처리되도록 하는 '일괄처리제'가 도입되었다. 민원의 성격에 따른 처리기간을 설정하고 처리기간 경과 시 자동 인허가 된 것으로 간주하는 '자동승인제'도 도입되었고, 외국인투자 관련 민원의 처리절차가 개별법과 상충될 경우 「외국인투자촉진법」상의 처리절차가 우선하는 근거도 마련되었다.
셋째, KOTRA와 중앙정부 및 지방자치단체 간 협조관계를 강화했다. 각 시도에 외국인투자진흥관실 설치를 의무화하고 KOTRA의 업무수행을 용이하게 하기 위해 KOTRA가 외국인투자지원을 요청하는 경우 정부 및 지자체가 최대한 협조토록 법적 근거를 마련했다.
넷째, 외국인투자위원회의 기능을 강화하고 외국인투자기업 고충처리제도를 도입했다. 외국인투자위원회를 장관급으로 격상시켜 투자유치 협상과정에서 발생하는 제도개편, 유치 협상안, 인센티브 등을 최종적으로 결정토록 하였으며 사회적으로 비중 있는 인사를 고충처리관으로 임명, 외국인투자기업의 애로사항 발생 시 이를 해결하는 기구로 활용토록 했다.

인투자옴부즈맨 사무소는 국내에 이미 진출한 외국인투자기업의 증액투자를 촉진시키는 데 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

라) 지방자치단체

외국인투자를 유치하는 또 다른 핵심적인 기구는 각 지방자치단체이다. 각 지방자치단체에서는 외환위기를 극복하기 위해 1998년을 전후로 외국인투자유치 전담조직을 구축하여 외국인투자유치 확대를 도모하였다. 예를 들어, 경기도의 경우 외환위기 극복을 위해 1998년 9월 경제투자관리실 내 투자진흥과를 설치투자유치 전담조직으로 구축하여 본격적인 투자유치 업무를 추진하였다(산업자원부・KOTRA[2007]). 경기도는 민선2기 출범 당시에는 M&A형 투자유치나 국가적인 재정 부족에 따라 사회간접자본의 확충을 위한 개발형 투자유치를 중심으로 외국인투자유치정책을 추진하였다. 민선3기부터는 외국의 첨단기술 이전과 고용창출효과가 큰 첨단제조업 위주의 '공장설립형(Greenfield형)' 투자유치로 전환해 많은 성과를 거두었다. 특히 2003년에 설립한 파주 LG필립스 LCD 공장을 포함하여 앵커기업의 협력사를 적극 유치하여 지역경제 활성화의 동력을 제공하였다. 이 시기에 115개 기업, 141억달러를 유치하여 3만명의 일자리를 창출하였다.

마) 경제자유구역

한편, 관광, 물류, 의료, 교육 등 서비스산업 육성을 통해 새로운 성장동력을 확충하기 위해 2003년 8~10월 중 인천, 부산・진해, 광양만 세 지역을 경제자유구역으로 지정하였다. 이는 유수 외국 학교, 병원을 유치하여 외국인 정주 환경을 조성하고 이를 바탕으로 외국기업을 유치하여 고용과 부가가치를 창출하기 위해 추진한 것이다. 2008년 4월 25일에는 황해(평택・당진), 새만금・군산, 대구・경북 등 3곳의 경제자유구역을 추가로 지정하였다.

이들 경제자유구역의 지정 이후 정부는 경제자유구역 내 기반시설 구축과 제도 개선에 주력하였다. 특히 개발과 투자유치 활성화를 위해 각종 관련 법령을 제・개정하였고, 글로벌 스탠더드에 부합하는 제도적 기반을 마련하였다. 또한 기업경영환경 개선과 더불어 외국인의 편리한 생활여건 조성을 위해 외국 의료・교육기관 유치를 적극 추진하였다.

우선 외국인 친화적 경영・생활 여건을 조성하기 위해 2003년 7월 1일부터 시행된 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」은 각종 인허가 의제를 통한 개발절차 간소화, 외국학교・병원 등 개발과 외국인투자에 대한 특례사항을 규정하고 있다.[86] 원스톱서비스의 구현을 위해 실시계획 승인 시 인허가 의제사항을 확대하고 경미한 실시계획 승인권을 지자체에 위임하는 등의 규제완화를 시행하였다. 또한 개발사업자에 대한 부담금 감면을 위해 경제자유구역 내 농지보전부담금, 대체산림자원조성비의 감면비율을 50%에서 100%로 확대하였다.

86) 2009년 7월 말 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」은 특별법으로 격상되었다.

〈Box 4-1〉 인천 경제자유구역

인천 경제자유구역은 서울과의 근접성, 세계적 수준의 인천국제공항을 배경으로 동북아 비즈니스 중심지를 지향하고 있다.

송도지구의 경우 선도프로젝트인 국제업무단지의 본격적인 개발을 통해 사업추진이 가속화되고 있다. 2006년 말까지 컨벤션센터, 국제학교가 2007년 초에 65층 Asia Trade Tower, 중앙공원이 착공되었다. 국제개방도시에 걸맞은 외국인 정주환경을 조성하기 위해 세계 유수의 외국 교육·의료기관 유치에 박차를 가하고 있다. 2005년 미국 ISS(International School Services)와 학교 설립 MOU를 체결한 송도국제학교는 2006년 3월 착공하여 공사를 진행하고 있다.

청라지구는 국제금융 등 비즈니스 지구, 주변 녹지를 활용한 레저위락단지 조성을 추진 중이다. 청라지구 538만평 중 120만평에 대해서는 투자자 국제공모를 실시하여 2006년 8월 국제업무타운, 테마파크형 골프장, 레저·스포츠 단지 프로젝트에 대해 우선협상대상자를 선정하였다. 또한 청라지구 개발사업자인 토지공사는 금융 중심의 복합업무단지를 구축하기 위해 2006년 8월 세계무역센터협회(WTCA)와 MOA를 체결하였다.

인천국제공항이 위치한 영종지구는 항공물류·관광이 복합된 세계적인 공항도시 건설을 추진하고 있다. 공항 배후 부지 내 63만평 규모의 자유무역지역이 2006년 3월부터 운영을 본격화하고 공항물류 단지에 Schenker(독일), 킨텐츠(일본) 등 66개 업체를 유치하였다. 한편, 복합레저관광단지로 개발될 운북지구는 2006년 11월 홍콩 Lippo 그룹과 계약을 체결하여 세계적인 차이나타운으로 육성할 계획이다. 이와 함께 인천공항에 인접한 용유·무의 지역을 세계적인 복합 관광레저단지로 조성하기 위해 다국적 호텔 체인업체인 Kempinski 컨소시엄과 투자계약을 체결하여 영종지구의 개발사업이 한층 가속화될 전망이다.

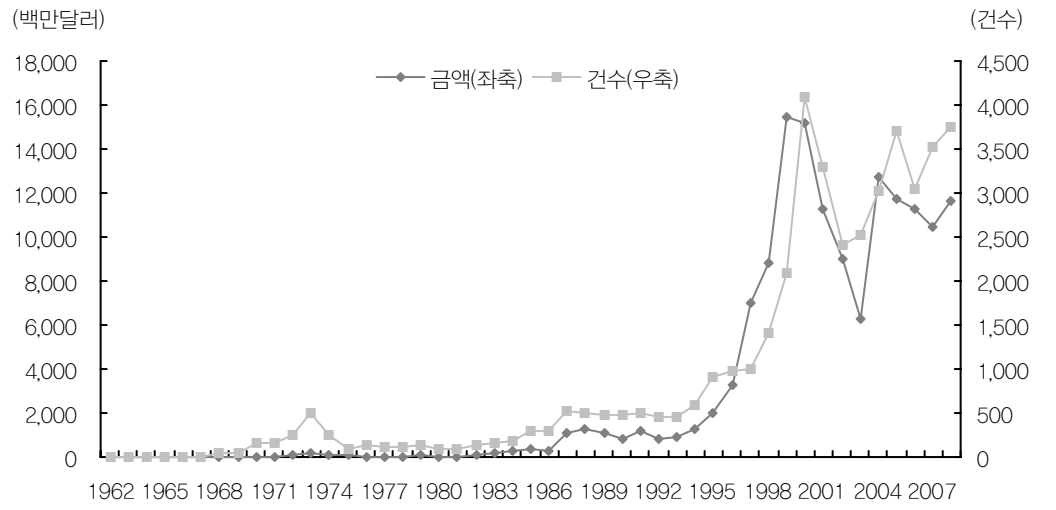
자료: 산업자원부·KOTRA(2007)

외국인 정주환경을 개선하기 위해 외국학교·외국병원 관련 제도의 개선을 추진 중에 있다. 외국병원 설립 주체를 외투기업 형태의 국내법인으로 확대하였고, 의료관광 활성화를 위해 경제자유구역 내 의료기관의 부대사업 범위를 확대하였다. 아울러 경제자유구역 내 임대주택 공급방안 및 외국인 자격요건에 관한 사항을 개발지침에 반영하여 더욱 외국인 친화적인 주거를 공급하기 위해 노력하고 있다.

2. 외국인직접투자의 추이

한국의 FDI 유치는 1990년대 중반까지는 매우 미미한 수준을 나타내었으나, 1990년대 중반 이후 OECD 가입과 외환위기를 계기로 그 규모가 크게 증가하였다. 특히 외환위기 이후 구조조정과정에서 많은 기업들이 외국 자본에 매각되면서 FDI 유치 금액이 1999년과 2000년에 신고액 기준으로 연간 약 150억달러를 넘어서는 등 활발한 투자유치가 이루어졌다.[87] 1962년 이후 최근까지의 FDI 유치실적(신고액 기준)을 살펴보면, 1987년에 처음으로 투자유치규모가 10억달러를 넘어섰으며, 이후 1995년까지는 매년 10억달러 내외의 투자유치실적을 거두었다. 그러나 1996년 처음으로 FDI 유치규모가 30억달러를

[그림 4-1] 한국의 FDI 유치 실적(신고액 기준)



자료: 지식경제부.

넘어선 이후 1997년에는 약 70억달러, 1998년에는 약 89억달러로 급격하게 증가하였으며, 1999년에는 국내 산업의 구조조정이 이루어지면서 FDI 유치규모가 155억달러에 이르는 성과를 거두었다. 2001년부터는 구조조정이 어느 정도 마무리되면서 FDI 유치규모가 다소 감소되었으나, 연간 100억달러 내외의 투자유치 실적을 거두고 있는 것으로 나타났다. 1962~2008년 한국이 유치한 총 FDI는 43,426건 1,490억달러를 기록하고 있다.

이와 같은 FDI 유치의 양적 확대에도 불구하고 UNCTAD가 평가한 한국의 투자유치 잠재력 대비 FDI 유치실적은 아직 부진한 것으로 나타나고 있다(표 4-4 참조).[88]

87) 외국인직접투자는 통계의 집계 기관 및 집계 내용에 따라 다른 정의를 가진다. 현재 국내에서 외국인직접투자 통계를 집계하는 기관으로는 지식경제부와 한국은행이 대표적이다. 먼저 지식경제부의 외국인직접투자 통계는 신고 기준 투자와 도착 기준 투자로 구분되어 있다. 신고 기준 통계는 외국인투자가(대리인)가 Invest KOREA(KOTRA) 또는 KOTRA 국내무역관/해외투자거점무역관, 국내 외국환은행 본·지점, 기타 지정된 외국은행 국내지점에서 외국인투자 사실을 신고한 것을 집계한 것으로 투자 의향이 반영된 통계이며, 실제 이루어진 투자와 차이가 있다. 반면 도착 기준 통계는 신고 기준 투자액이 외국환은행을 통해 송금된 것을 근거로 파악되고 있어 도착 기준 통계가 실제 이루어진 투자로 볼 수 있다. 한편, 한국은행에서 집계되고 있는 외국인직접투자 통계로는 국제수지의 직접투자수지상의 외국인직접투자가 있다. 이는 지식경제부의 도착 기준 외국인직접투자 통계의 추계방법과 유사하나, ① 국내로 유입되는 외국인직접투자액에서 투자 철회 등 유출된 외국인직접투자액을 차감한 것이며, ② 지식경제부의 외국인직접투자 정의(외국인 지분율이 10% 이상인 경우 외국인직접투자로 인정, 단 외국인 지분율이 10% 미만이라고 하더라도 경영권 참여가 목적인 경우이거나 5년 이상 장기차관도 외국인직접투자로 포함)와 비교해 볼 때 외국인 지분율이 10% 이상인 경우만을 외국인직접투자로 고려하고 있으며, 지점에 대한 투자도 포함하고 있다는 차이점을 가진다.

88) UNCTAD는 FDI 유치성과지수(Inward FDI Performance Index)와 FDI 유치잠재력지수(Inward FDI Potential Index)를 다음과 같은 방법으로 추계하고 있다. FDI 유치성과지수(IND)는 특정 국가가 전 세계의 FDI 유치액에서 차지하는 비중을 전 세계의 GDP에서 차지하는 비중으로 나누어 추계하며, 식으로는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

UNCTAD에 따르면 한국은 FDI 유치잠재력은 우수하나 FDI 유치성과는 저조한 '잠재력 미달(Below potential)' 그룹으로 분류되어 있으며, 이와 같은 양상은 1990년대 이후 별다른 변화 양상을 보이지 못하고 있다. 한국과 마찬가지로 '잠재력 미달' 그룹으로 분류된 국가를 살펴보면 중국, 일본, 미국이 있는데, 중국의 경우 2000년대 중반까지는 FDI 유치잠재력과 FDI 유치성과가 모두 우수한 '선두주자(Front-runners)' 그룹으로 분류되어 있었으나, 최근 들어 FDI 유치성과가 상대적으로 부진해지면서 '잠재력 미달' 그룹으로 조정된 바 있다. FDI 유치잠재력과 FDI 유치성과가 모두 우수한 '선두주자' 그룹에는 칠레, 홍콩, 아이슬란드, 영국 등의 국가가 있다.

〈표 4-4〉 국가그룹별 주요국의 FDI 유치성과지수와 잠재력지수

국가그룹	국가	FDI 유치성과지수			FDI 유치잠재력지수		
		2003~05	2004~06	2005~07	2003~05	2004~06	2005~07
선두주자 (Front-runners)	칠레	27	35	37	52	52	n.a.
	홍콩	3	2	1	11	10	n.a.
	아이슬란드	12	4	3	10	12	n.a.
	영국	46	40	29	3	3	n.a.
잠재력 미달 (Below potential)	한국	115	126	130	19	19	n.a.
	중국	64	75	88	34	32	n.a.
	일본	135	137	135	24	24	n.a.
	미국	120	114	115	1	1	n.a.
잠재력 초과 (Above potential)	콜롬비아	39	41	44	98	94	n.a.
	자메이카	20	23	26	90	92	n.a.
	페루	76	70	68	91	87	n.a.
	베트남	55	62	43	79	80	n.a.
낙후주자 (Under-performers)	카메룬	90	104	114	115	112	n.a.
	인도	119	110	106	86	84	n.a.
	인도네시아	106	103	104	103	100	n.a.
	남아공	105	124	112	71	74	n.a.

주: 국가그룹 분류는 UNCTAD, *World Investment Report 2008* 기준 분류임. '선두주자(Front- runners)'는 FDI 유치성과와 FDI 유치잠재력이 모두 높은 국가그룹이며, '잠재력 미달(Below potential)'은 FDI 유치잠재력은 높으나 FDI 유치성과는 낮은 국가그룹이고, '잠재력 초과(Above potential)'는 FDI 유치잠재력은 낮으나 FDI 유치성과는 높은 국가그룹이며, 마지막으로 '낙후주자(Under-performers)'는 두 지표 모두가 낮은 국가그룹임.

자료: UNCTAD(http://www.unctad.org)

$\in D_i = (FDI_i/FDI_w)/(GDP_i/GDP_w)$,

여기에서 IND_i는 i국의 FDI 유치성과를, FDI_i는 i국의 FDI inflow, FDI_w는 전 세계의 FDI inflow, GDP_i는 i국의 GDP, GDP_w는 전 세계의 GDP를 나타낸다. FDI 유치잠재력지수는 1인당 GDP, GDP 성장률(최근 10년간), GDP 대비 수출 비중, 정보통신 인프라스트럭처 수준, 1인당 상업적 에너지 사용, GDP 대비 R&D 지출, 인구 대비 대학생 비중, 국가 위험도 등의 여러 지표를 고려하여 산출되고 있다. http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2468&lang=1 참조.

위에서 본 바와 같이 UNCTAD(2008)에 따르면, 한국의 FDI 유치잠재력은 141개국 중 19위 수준이나, 실제 성과 순위는 130위에 불과하다. 이는, IMD(2008)에서와 같이, 동아시아 주요국과 비교해 볼 때 정책투명성, 규제완화, 노동시장 유연성 등 외국인투자 환경 측면에서 한국이 상대적으로 미흡한 것으로 평가를 받고 있기 때문이다. 즉, 다음의 〈표 4-5〉에 나타나 있는 바와 같이 IMD의 조사 결과에 따르면 한국의 기업규제완화 정도와 노동시장은 총조사대상국 55개국 중 각각 53위와 54위로 최하위 수준으로 평가받고 있고, 정책투명성도 35위의 낮은 수준이다. FDI 투자환경을 직접적으로 나타내는 FDI 투자인센티브와 FDI 투자용이성도 각각 49위와 47위로 낮은 수준으로 평가받고 있다. 결국, FDI 투자결정에 영향을 미치는 이러한 요소에 대한 평가가 홍콩, 싱가포르 등 주요 경쟁국에 비해 낮은 수준이어서 FDI 실적순위가 이들 국가들에 비해 훨씬 낮게 나오는 원인으로 작용하는 것으로 분석된다.

〈표 4-5〉 외국인직접투자와 투자환경의 연관성

국가명	FDI 잠재력 순위	기업규제 완화 정도
홍콩	10	1
싱가포르	2	2
태국	63	23
중국	32	21
일본	24	19
한국	19	53

총 14개국 기준 순위(UNCTAD[2008])

⇔

정책 투명성	노동시장	FDI투자 인센티브	FDI투자 용이성	FDI실적 순위
5	3	9	6	1
2	2	1	10	7
46	6	26	48	64
21	18	31	51	88
38	10	47	46	135
35	54	49	47	130

총 55개국 기준 순위(IMD[2008])

이러한 국내 투자환경에 대한 부정적 평가는 국내 설문조사에서도 나타나는데, 한국갤럽조사연구소는 2006년도에 외국인투자 비율 10% 이상, 투자액 100만달러 이상인 외국인투자기업 총 2,414개사를 대상으로 한국의 외국인투자환경에 대한 설문조사를 실시하였다(표 4-6 참조).

설문조사 결과 외국인투자기업들이 투자를 결정하는 4가지 조건 중 생산요소(50.3점)와 기업경영여건(50.3점)에 대한 만족도가 상대적으로 낮았다. 하부 요소 중에서는 인건비 수준(37.8점), 토지/건물 확보 용이성(45.3점), 사업장 운영비용(38.6점), One-Stop service(45.4점), 노사관계(40점), 경영환경의 투명성(43.7점), 한국 경영환경의 공정성(42.5점)등이 낮은 점수를 받았다.

〈표 4-6〉 외국인투자기업의 국내 투자환경에 대한 인식

투자환경 요소	점수
생산요소	50.3
원자재 조달 용이성	57.4
인건비 수준이 저렴함	37.8
근로자 의욕 높음	62.9
근로자 기술 수준 높음	72.3
업무능력 대비 인건비 수준 낮음	47.4
노동력 수급 용이성	48.9
경영진 확보 용이성	53.3
토지/건물 확보 용이성	45.3
사업장 운영비용 저렴함	38.6
R&D 시설개설 안전성	44
생산/서비스시설 건설안정성	44.7
수요조건	56.9
시장 크기의 충분성	52.4
제3국 수출용이성	47.2
시장 성장속도 매력성	54.8
고부가가치 상품수요 충분성	66.2
test시장으로서의 적합성	65.3
관련 및 지원 산업	57.7
유사산업군집 발달 정도	60.9
전후방연관산업 발달 정도	55.3
One-Stop Service	45.4
글로벌 경영 시너지 효과	58.9
유통인프라 효율성	56.8
항공운송시스템 효율성	58.7
해운인프라 효율성	60.5
정보통신기술 발달 수준	74.9
금융시스템 및 금융관행 적절성	53.9
투자자금 조달 용이성	51.4
기업경영 여건	50.3
한국 기업의 재무관계 건전성	48.2
한국의 노사관계 원만성	40
한국의 경영환경 투명성	43.7
한국의 경영환경 공정성	42.5
지식재산권 보호 수준	52.6
한국내 자사제품/서비스 경쟁력 수준	61.8
한국시장의 전략적 중요성	62.8

자료: 산업자원부. 「외국인 투자기업과 한국경제: 투자환경・경제효과・정책적 제안」, 2007.

〈표 4-7〉 지역별, 주요 국가그룹별 투자 현황

(단위: 백만달러, %)

		1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	1962~2008 합계
합계		76	143	803	15,265	11,566	11,242	10,514	11,705	149,013
지역별	미주	51 (67.6)	78 (54.6)	336 (41.8)	6,042 (39.6)	3,108 (26.9)	1,942 (17.3)	3,202 (30.5)	1,904 (16.3)	50,578 (33.9)
	아주	22 (28.8)	43 (30.1)	257 (32.0)	4,717 (30.9)	3,514 (30.4)	4,010 (35.7)	2,335 (22.2)	3,281 (28.0)	43,599 (29.3)
	구주	2 (3.2)	16 (11.4)	207 (25.8)	4,479 (29.3)	4,874 (42.1)	5,233 (46.5)	4,618 (43.9)	6,478 (55.3)	53,348 (35.8)
	중동	– –	– –	– –	3 (0.0)	37 (0.3)	44 (0.4)	84 (0.8)	27 (0.2)	604 (0.4)
	아프리카	– –	– –	– –	6 (0.0)	32 (0.3)	13 (0.1)	276 (2.6)	16 (0.1)	611 (0.4)
주요 국가그룹별	OECD	69 (90.9)	129 (90.4)	768 (95.7)	10,442 (68.4)	9,550 (82.6)	9,855 (87.7)	7,716 (73.4)	7,418 (63.4)	118,252 (79.4)
	APEC (20개국)	67 (88.4)	114 (79.4)	583 (72.6)	8,136 (53.3)	6,368 (55.1)	5,752 (51.2)	4,560 (43.4)	4,633 (39.6)	87,115 (58.5)
	EU (27개국)	2 (3.2)	14 (9.9)	188 (23.4)	4,446 (29.1)	4,781 (41.3)	4,970 (44.2)	4,332 (41.2)	6,333 (54.1)	51,153 (34.3)
	아세안 (10개국)	– –	– –	14 (1.8)	1,713 (11.2)	641 (5.5)	703 (6.2)	595 (5.7)	986 (8.4)	12,729 (8.5)

주: ( ) 안의 값은 합계에서 차지하는 비중임.
출처: 지식경제부.

〈표 4-7〉에서 한국의 지역별 FDI 유치 현황(1962~2008년 누적신고액 기준)을 살펴보면, 구주지역과 미주지역, 그리고 아주지역으로부터의 투자가 전체 FDI 유치액의 99.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 한국에 가장 많은 투자를 시행한 지역은 구주지역(총 533억달러)으로 전체 FDI 유치액 중 35.8%를 차지하고 있으며, 그 다음은 미주지역(총 506억달러, 전체 FDI 유치액 중 33.9%)과 아주지역(총 436억달러, 전체 FDI 유치액 중 29.3%) 순으로 나타났다. 특히 구주지역의 투자는 2005년 이후 그 비중이 크게 증가하는 양상을 보이고 있다. 주요 국가그룹별 투자 현황을 살펴보면, OECD 국가로부터의 투자가 79.8%로 선진국이 주요 투자 주체가 되고 있다. 반면, 지리적으로 인접한 아세안 국가로부터의 투자는 전체 FDI 유치액 중 8.5%에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉에서 주요국의 투자 현황(1962~2008년 누적신고액 기준)을 살펴보면, 미국으로부터의 투자가 403억달러(총 FDI 중 27.1%)로 가장 많으며, 그 다음이 일본(220억달러, 14.7%), 네덜란드(170억달러, 11.4%), 독일(84억달러, 5.6%), 영국(81억달러, 5.4%) 등의 순으로 나타났다. 한국이 유치한 FDI 중 이들 10개국으로부터의 투자가 절대적인 비중(총 FDI 중 81.1%)을 차지하고 있다. 여기에서 나타나는 특징 중 하나로 말레이시아와 케이만군도를 제외하면 대부분의 투자가 선진국을 중심으로 이루어지고 있다는 점인데, 이는 앞서 살펴본 OECD 국가로부터의 투자가 79.8%에 이른다는 점과 의미를 같이 한다.

〈표 4-8〉 대한 투자 상위 10개국 현황

(단위: 백만달러, %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	1962~2008 합계
합계	76	143	803	15,265	11,566	11,242	10,514	11,705	149,013
미국	45 (59.5)	71 (49.3)	318 (39.6)	2,921 (19.1)	2,690 (23.3)	1,705 (15.2)	2,341 (22.3)	1,328 (11.3)	40,327 (27.1)
일본	21 (28.1)	43 (29.7)	236 (29.3)	2,452 (16.1)	1,881 (16.3)	2,111 (18.8)	990 (9.4)	1,423 (12.2)	21,952 (14.7)
네덜란드	1 (1.2)	2 (1.3)	36 (4.5)	1,775 (11.6)	1,150 (9.9)	800 (7.1)	1,979 (18.8)	1,224 (10.5)	16,979 (11.4)
독일	1 (1.6)	9 (6.0)	62 (7.8)	1,627 (10.7)	705 (6.1)	484 (4.3)	439 (4.2)	685 (5.9)	8,404 (5.6)
영국	0 (0.1)	2 (1.6)	45 (5.6)	86 (0.6)	2,308 (20.0)	698 (6.2)	338 (3.2)	1,231 (10.5)	8,052 (5.4)
말레이시아	– –	– –	– –	1,408 (9.2)	211 (1.8)	66 (0.6)	75 (0.7)	53 (0.5)	6,961 (4.7)
프랑스	– –	– –	22 (2.8)	616 (4.0)	85 (0.7)	1,173 (10.4)	439 (4.2)	538 (4.6)	5,697 (3.8)
싱가포르	– –	– –	14 (1.7)	297 (1.9)	389 (3.4)	557 (5.0)	516 (4.9)	916 (7.8)	5,479 (3.7)
캐나다	– –	– –	8 (1.0)	520 (3.4)	193 (1.7)	83 (0.7)	51 (0.5)	90 (0.8)	3,631 (2.4)
케이만군도	– –	– –	10 (1.2)	898 (5.9)	144 (1.2)	95 (0.8)	560 (5.3)	329 (2.8)	3,394 (2.3)

주: ( ) 안의 값은 합계에서 차지하는 비중임.
자료: 지식경제부.

〈표 4-9〉에서 업종별 FDI 유치 현황(1962~2008년 누적신고액 기준)을 살펴보면, 서비스업에 대한 투자가 827억달러(총 FDI 유치액 중 55.5%), 제조업에 대한 투자는 595억달러(총 FDI 유치액 중 39.9%)로 나타났다. 최근 서비스업 투자 비중은 2000년 53.3%에서 2008년 71.7%로 더욱 확대된 반면, 제조업 투자 비중은 같은 기간 45.1%에서 25.6%로 감소된 것으로 나타났다. 세부 분야별 투자 현황을 살펴보면, 제조업의 경우 전기·전자, 화공, 운송용기계, 기계·장비 등의 분야가 주요 투자대상 업종이 되고 있으며, 서비스업의 경우 금융·보험, 도소매, 문화·오락, 음식·숙박, 비즈니스서비스업, 부동산·임대 등의 분야를 중심으로 외국인투자가 활발하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 특히 서비스업에 대한 외국인직접투자는 한국의 대외개방정책에 영향을 많이 받고 있는 것으로 평가된다. 즉, 금융·보험업의 경우 OECD 가입 및 외환위기 이후 금융서비스분야에 대한 외국인투자를 개방한 후 투자유치가 활발하게 이루어지고 있다. 또한 도소매분야도 UR 합의사항에 따른 1996년 유통업 전면 개방을 계기로 외국기업의 투자가 활발하게 전개되었다는 점을 들 수 있다. 그 외의 분야에서도 1990년대 후반 이후 점진적인 개방이 이루어짐에 따라 외국기업의 투자가 크게 증가되었다.

마지막으로 투자 유형별 현황을 살펴보면, 구주 취득에 의한 투자, 즉 M&A형 투자는

〈표 4-9〉 업종별 FDI 유치 현황

(단위: 백만달러, %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	1962~2008 합계	(비중)
합계	76	143	803	15,265	11,566	11,242	10,514	11,705	149,013	100.0
농림어업	1	–	–	2	1	2	1	0	98	0.1
광업	0	–	1	2	2	0	3	0	328	0.2
제조업	62	101	520	6,877	3,078	4,248	2,692	3,002	59,475	39.9
식품	0	5	27	84	327	60	8	105	4,283	2.9
섬유 · 직물 · 의류	5	–	19	96	29	223	6	86	1,218	0.8
제지 · 목재	–	0	2	75	85	10	17	12	2,689	1.8
화공	28	41	109	778	278	764	509	572	10,932	7.3
의약	–	–	34	93	8	56	40	40	1,088	0.7
비금속광물	5	2	99	386	376	162	49	270	2,888	1.9
금속	1	5	14	302	29	246	237	184	2,999	2.0
기계 · 장비	11	5	61	1,589	128	361	309	248	5,416	3.6
전기 · 전자	9	35	84	2,575	1,041	1,803	935	1,051	19,869	13.3
운송용기계	0	6	48	840	706	499	565	346	7,051	4.7
기타제조	3	1	23	57	72	64	18	88	1,042	0.7
서비스업	7	37	281	8,129	8,301	6,626	7,612	8,387	82,687	55.5
도소매	1	12	100	2,033	807	499	1,827	938	19,274	12.9
음식 · 숙박	1	1	24	469	307	1,114	422	37	7,236	4.9
운수 · 창고	2	10	3	280	364	568	564	704	3,955	2.7
통신	–	–	0	191	638	50	37	25	2,142	1.4
금융 · 보험	0	12	125	1,925	3,920	3,021	2,293	4,608	28,481	19.1
부동산 · 임대	–	–	–	950	959	325	977	689	6,109	4.1
비즈니스서비스업	3	1	26	779	964	717	1,107	1,142	7,227	4.8
문화 · 오락	–	–	0	1,238	309	308	366	151	7,380	5.0
공공 · 기타서비스	0	1	2	263	34	24	19	93	883	0.6
전기가스수도	–	–	–	207	91	22	146	148	3,409	2.3
건설	6	6	2	48	92	343	61	168	3,017	2.0

자료: 지식경제부.

1995년 처음으로 시행되었으며, 1997년 이후부터 본격적인 투자유치가 이루어져 총 287억달러(총 FDI 유치액 중 19.3%)를 기록하고 있다. 신주 취득에 의한 투자 비중은 1990년대 후반 이후 그 비중이 감소하기는 하였으나 여전히 가장 높은 비중을 유지하고 있으며, 1962~2008년 누적신고액이 1,141억달러(총 FDI 유치액 중 76.6%)를 기록하고 있다. 한편, 1962~2008년 누적신고액을 기준으로 보면 신규투자와 증액투자의 비중이 각각 46.5%, 49.4%로 큰 차이를 보이지 않으나, 최근 기업의 경영환경 및 생활환경의 개선 등 정부의 증액투자 유치 노력에 힘입어 2000년 이후에는 기존 외투기업의 증액투자가 차지하는 비중이 신규투자가 차지하는 비중보다 매우 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-10〉 투자 유형별 FDI 유치 현황

(단위: 백만달러, %)

		1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	1962~2008 합계
합계		76	143	803	15,265	11,566	11,242	10,514	11,705	149,013
신주, 구주, 차관	신주	76 (100.0)	143 (100.0)	803 (100.0)	13,634 (89.3)	6,508 (56.3)	6,659 (59.2)	7,640 (72.7)	8,079 (69.0)	114,189 (76.6)
	구주	– –	– –	– –	1,277 (8.4)	4,966 (42.9)	4,192 (37.3)	2,333 (22.2)	2,599 (22.2)	28,705 (19.3)
	차관	– –	– –	– –	354 (2.3)	92 (0.8)	391 (3.5)	541 (5.1)	1,027 (8.8)	6,119 (4.1)
신규, 증액, 장기 차관	신규투자	43 (56.7)	43 (29.8)	332 (41.3)	5,463 (35.8)	3,758 (32.5)	4,341 (38.6)	5,054 (48.1)	4,424 (37.8)	69,319 (46.5)
	증액투자	33 (43.3)	100 (70.2)	471 (58.7)	9,448 (61.9)	7,716 (66.7)	6,510 (57.9)	4,919 (46.8)	6,255 (53.4)	73,576 (49.4)
	장기차관	– –	– –	– –	354 (2.3)	92 (0.8)	391 (3.5)	541 (5.1)	1027 (8.8)	6,119 (4.1)

주: ( ) 안의 값은 합계에서 차지하는 비중임.
자료: 지식경제부.

3. 외국인직접투자의 경제적 효과

지금까지 살펴본 바와 같이 한국경제는 1990년대 후반 외환위기를 전후한 시기부터 외국인직접투자의 괄목할 만한 신장세를 보여주고 있다. 이러한 FDI의 확대에는 무엇보다도 관련 법규의 제정과 적절한 제도가 뒷받침되었다고 하겠다. 즉, 1980년대 중반 이후 규제완화 및 자유화의 추세에 편승하여 제반 관련 법규를 제정하고 제도를 정비한 것이 주효했다고 할 수 있다. 특히 1997년의 외환위기는 이러한 관련 제도와 법규가 더 한층 FDI 친화적으로 발전하는 시발점의 역할을 했던 것으로 평가된다.

본 절에서는 이러한 FDI의 증가가 과연 한국경제에 어떠한 파급효과를 가져 왔는가를 알아보기로 한다. 일반적으로 FDI가 투자유치국에 미치는 경제적 파급효과를 '파급효과의 거시경제적·미시경제적 경로'라는 틀을 통해 더욱 일목요연하게 살펴볼 수 있다. 즉, 거시경제적 측면에서는 ① 외환보유고 확보, ② 생산 증대, ③ 고용 증대, ④ 수출 증대 및 무역수지 효과 등 네 가지 효과들이 가능하며, 미시경제적 측면에서는 ① 기술이전, ② 생산성 파급, ③ 경쟁 제고, ④ 구조조정 촉진, ⑤ 선진경영기법의 도입효과 등 다섯 가지 파급효과가 가장 중요한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 본 절에서는 FDI가 한국경제에 미시적, 거시적인 차원에서 각각 어떠한 영향을 미쳐 왔는가를 실증적으로 분석한 연구 결과들을 요약하여 제시하고자 한다.

가. 거시경제적 효과

1) 안정적 외환보유고 확보효과

앞 장에서 이미 살펴본 바와 같이 한국에 유입된 FDI는 1997년 외환위기를 전후하여 비약적으로 확대되었다. FDI의 유입은 기업이나 금융기관들이 다른 나라의 금융기관으로부터 차입하는 외화채무(외채)나 헤지펀드 등 단기성 투자자금과는 사뭇 다른 성격을 갖는 것이 사실이다. 즉, FDI가 공장신설형 그린필드투자(Greenfield investment)의 형태로 유입되든지, 국내기업을 인수합병하는 M&A의 형태로 유입되든지에 상관없이 한국경제의 전반적인 외환보유고를 확충하는 데 있어 일익을 담당했던 것이다. 즉, 외환위기를 전후한 시점에 이러한 안정적 외환보유고의 확보라는 거시경제적 효과는 FDI의 가장 중요한 역할 중의 하나였던 것이 분명하다. 관련 통계를 상세하게 분석해 보면, 1998년과 1999년의 기간 중 FDI의 유입에 따른 외환보유고 확충효과가 각각 17%, 42%에 이를 정도로 매우 커다란 기여를 했음을 알 수 있다. 이를 통해 FDI가 외환위기를 극복하는 데 매우 커다란 기여를 했음은 물론이다.

2) 생산 증대효과

생산 증대효과는 FDI의 확대에 따라 나타나는 거시경제적 파급효과의 대표적인 측면이라고 할 수 있다. 지식경제부(과거 산업자원부)는 매년 '외국인투자기업 경영실태 조사' 결과를 발표하여 다양한 분야에서 외국인투자기업들이 어느 정도의 경제적 기여를 하고 있는가를 장기간에 걸쳐 분석하고 있다. 지식경제부가 발표한 자료에 따르면, 제조업분야와 서비스산업분야에서 공히 외국인투자기업의 생산 증대에 대한 기여도가 매년 확대되는 추세에 있음을 알 수 있다. 특히, 아시아 금융위기 이후인 1999~2006년의 기간을 살펴보면 제조업분야에서는 외국인직접투자기업의 비중이 8.1%에서 13.4%로 증가하였던 데 반해 같은 기간 중 서비스산업분야에서 외국인투자기업의 생산 증대 기여도가 1999년의 4.1%에서 2006년에는 9.9%를 기록한 것으로 나타나 이 분야에서의 기여도 확대가 상대적으로 두드러지게 나타났음을 알 수 있다. 이는 특히, 1990년대 중반까지의 외국인직접투자가 제조업에 치중되었던 반면에, 1990년대 말부터는 서비스산업의 개방과 함께 유통, 금융 등의 분야에서 외국인직접투자가 대폭 확대된 데 기인하다고 하겠다.

〈표 4-11〉 제조업분야 외국인투자기업의 생산기여효과

(단위: 10억원, %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액	국내 전체	464,790	533,373	536,165	606,461	654,268	761,576	827,721	884,306
	외투기업	37,648	62,938	64,876	69,743	80,475	95,197	106,776	118,497
	비중	8.1	11.8	12.1	11.5	12.3	12.5	12.9	13.4

자료: 지식경제부, 「2007년 외국인투자기업 경영실태 조사결과 주요 내용」, 2008.

〈표 4-12〉 서비스산업 외국인투자기업의 생산기여효과

(단위: 10억원, %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액	국내 전체	339,585	378,709	379,675	450,613	407,738	426,239	512,237	547,758
	외투기업	13,923	20,829	31,513	36,049	43,628	49,443	54,809	54,228
	비중	4.1	5.5	8.3	8.0	10.7	11.6	10.7	9.9

자료: 지식경제부, 「2007년 외국인투자기업 경영실태 조사결과 주요 내용」, 2008.

3) 고용 증대효과

FDI는 주로 그린필드투자(Greenfield investment)의 형태로 투자유치국에 직접적인 고용을 유발하거나, 인수합병(M&A)의 형태로 진출함으로써 자칫 사라질지도 모를 고용을 유지하는 역할을 담당한다. 외국인투자기업의 국내 고용에 대한 기여도에 있어서도 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 우선, 생산 증대에 대한 기여도에서 관찰한 것과 마찬가지로 외국인투자기업의 고용에 대한 기여도도 1990년대 말부터 늘어나는 추세에 있다는 점이다.[89] 이는 제조업과 서비스산업에서 공히 나타나는 현상이다. 둘째, 외국인투자기업의 고용 증대효과가 아직은 서비스산업에서보다 제조업에서 더욱 강하게 확인되고 있다는 점이다. 그러나 분명한 사실은 제조업뿐만 아니라 서비스산업에 있어서도 외국인투자기업이 기여하는 비중이 지속적으로 확대되고 있다는 점이다. 특히, 한국은행(2007)은 1997~2001년 국내 제조업의 총고용은 5만명 감소한 데 반하여 외국인투자기업의 고용은 오히려 7만명 증가한 것으로 집계하고 있는데, 이는 외환위기 극복과정에서 국내기업들이 구조조정 등을 통해 상당수의 일자리를 감축한 반면, 외환위기를 전후하여 크게 증가된 외국인투자기업들이 기존의 FDI기업들과 함께 국내에서의 고용감소를 보전해주는 역할을 한 것으로 풀이된다.

〈표 4-13〉 외국인투자기업의 국내 제조업 고용 증대효과

(단위: 천명, %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액	국내 전체	2,673	2,824	2,918	2,805	2,818	2,814	2,815	2,825
	외투기업	168	169	172	177	203	205	205	226
	비중	6.3	6.0	5.9	6.3	7.2	7.3	7.3	8.0

자료: 지식경제부, 「2007년 외국인투자기업 경영실태 조사결과 주요 내용」, 2008.

89) 한국 정부는 WTO의 '무역-투자 관계 작업반'에 제출한 공식문서를 통해 1981~91년 동안 FDI가 한국경제에 총 24,000명(제조업 18,000명, 서비스산업 5,000명, 간접고용효과 1,000명 등)의 고용유발효과가 있었음을 밝히고 있다. 이를 1990년대 후반 이후의 수치와 비교할 경우 고용유발효과가 최근 들어 급속하게 확대되었음을 알 수 있다. 상세한 내용은 WTO(1997) 참조.

〈표 4-14〉 외국인투자기업의 국내 서비스산업 고용 증대효과

(단위: 천명, %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액	국내 전체	2,363	2,551	2,612	2,684	2,718	2,744	2,828	2,901
	외투기업	78	122	144	99	179	178	119	131
	비중	3.3	4.8	5.5	3.7	6.6	6.5	4.2	4.5

자료: 지식경제부, 「2007년 외국인투자기업 경영실태 조사결과 주요 내용」, 2008.

〈표 4-15〉 외국인직접투자의 산업별 취업유발효과

(단위: 명, %)

	1990~94		1995~99		2000~03	
	전방	후방	전방	후방	전방	후방
1차산업	15,422 (6.5)	320 (0.1)	82,880 (10.4)	3,139 (0.4)	11,485 (3.8)	245 (0.1)
제조업	33,678 (14.2)	50,372 (21.2)	197,961 (24.9)	345,728 (43.4)	74,728 (24.7)	112,784 (37.3)
서비스업	188,687 (79.4)	187,094 (78.7)	515,554 (64.7)	447,528 (56.2)	216,077 (71.5)	189,260 (62.6)
계	237,786	237,786	796,396	796,396	302,289	302,289
외국인직접투자실적 (10억원)	2,837.1		23,909.8		17,319.4	
외국인투자 10억원당 고용유발	83.8		33.30		17.5	

주: ( ) 안은 전체에서의 비중임.
자료: 이홍식 · 강성진, 『직접투자의 탈산업화에 대한 영향 분석』, 연구보고서 06-07, 대외경제정책연구원, 2006.

외국인투자기업의 고용 증대효과와 관련하여 이홍식 · 강성진(2006)은 〈표 4-15〉에서도 관찰되고 있듯이 외국인투자 10억원당 고용유발효과가 1990년대 초반에 비하여 2000년대 초반에는 현저하게 약화되고 있다는 흥미로운 연구 결과를 발표하였다. 이는 특히 관찰기간 동안 지속적으로 확대된 외국인직접투자가 상대적으로 고용절약적인 서비스산업으로 집중되면서 금액당 고용 증대효과가 약화된 것으로 이해할 수 있다.

4) 수출 증대 및 무역수지 개선효과

FDI의 무역에 대한 효과에 대해서는 FDI가 무역을 구축한다는 주장과 무역을 증진시키는 효과가 있다는 긍정론과 부정론이 병존하는 특징이 나타나고 있다. WTO(1996)는 이에 관해 매우 흥미 있는 연구 결과를 발표한 바 있다. WTO에 따르면, 1950~60년대에는 세계적으로 높은 관세 수준이 지배적이었기 때문에 다국적기업들이 무역을 대체하기 위한 투자결정을 주로 한 반면, 1970~80년대에는 무역장벽이 점차 낮아지고

각국의 투자제도도 개방화-자유화됨에 따라 투자-무역의 관계가 더욱 보완적인 관계로 바뀌게 되었고, 특히 1990년대 후반에 들어서면서 투자와 무역은 서로 불가분의 관계로 변모했다는 평가가 가능하다. 이는 FDI에 의해 무역이 크게 증진될 수 있다는 것을 의미한다.

특히, 개발도상국에 진출하는 외국인투자기업들은 일반적으로 무역지향성이 상대적으로 강하기 때문에 투자유치국의 무역규모를 확대하는 효과를 유발하는 것으로 평가되는데,[90] 한국에 진출한 외국인투자기업들도 예외가 아닌 것으로 분석된다. 지식경제부의 발표에 따르면, 제조업분야에서 나타나는 외국인투자기업의 수출 증대효과는 지속적으로 강화되고 있음을 확인할 수 있다.

다음의 〈표 4-16〉에 나타나 있듯이 1999년 한국경제가 수출한 전체 규모에서 6.1%에 불과하던 외국인투자기업의 수출 증대 기여율이 2006년에는 그의 두 배인 12.2%로 확대되었다. 그리고 더 흥미로운 점은 이러한 추세가 지난 수년간 지속적으로 나타나고 있다는 점이다.

〈표 4-16〉 외국인투자기업의 제조업분야 수출 증대효과

(단위: 백만달러, %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액	국내 전체	164,770	169,966	147,505	159,435	190,870	243,429	268,281	305,631
	외투기업	10,051	15,127	14,898	17,219	19,087	27,264	30,584	37,287
	비중	6.1	8.9	10.1	10.8	10.0	11.2	11.4	12.2

자료: 지식경제부, 「2007년 외국인투자기업 경영실태 조사결과 주요 내용」, 2008.

이와 동시에 외국인투자기업들이 수입하는 금액도 매년 꾸준하게 증가하는 추세에 있다. 특히, 수입에 있어서 외국인투자기업들이 상대적으로 커다란 역할을 하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 한국에 진출한 외국인투자기업들은 본국에서 또는 저임금 국가에서 수입하는 원자재 또는 부품의 필요성이 커다란 완제품의 생산에 치중하고 있기 때문이라고 설명될 수 있을 것이다.

위의 〈표 4-16〉과 다음의 〈표 4-17〉을 결합하여 관찰하면, 외국인투자기업의 무역수지에 대한 기여도를 구할 수 있는데, 이는 확실한 방향성을 주기보다는 해마다 다른 양상을 보여주고 있다. 즉, 어떤 해에는 그들의 수출금액이 수입금액을 초과하여 무역수지의 개선에 기여하는 것으로 나타나지만, 또 다른 해에는 그 반대의 현상이 나타남을 관찰할 수 있다. 즉, 외국인투자기업의 무역수지에 대한 기여도는 일목요연하게 확인할 수 없다는 결론을 내릴 수 있을 것으로 보인다. 이러한 잠정적인 결론은 FDI와 무역이 상호의존성이 매우 강하여 상호불가분의 관계에 있다는 WTO(1996)의 연구 결과를 뒷받침하는 것으로 평가할 수 있다. 즉, 이러한 결론은 또한 한국에 진출하는 외국인투

90) 한국은행(2007) 참조.

자기업의 경우 한국을 더 이상 개발도상국으로 간주하지 않고 있다는 점을 시사한다고 하겠다.

이러한 결과에도 불구하고 UNCTAD(2002)의 연구 결과가 시사하는 바는 무시하지 못할 정도로 큰 것으로 판단된다. UNCTAD(2002)는 다국적기업의 직접투자활동에 의해 수출경쟁력을 크게 향상시킨 사례연구를 행한 바 있는데, 여기에서 한국의 경우 중국, 코스타리카, 헝가리, 아일랜드, 멕시코와 함께 6대 성공사례의 하나로 소개되고 있다.

〈표 4-17〉 외국인투자기업의 제조업분야 수입 증대효과

(단위: 백만달러, %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액	국내 전체	108,711	120,178	105,139	116,882	137,643	173,314	194,558	223,371
	외투기업	11,306	19,589	18,189	15,779	19,683	26,517	31,713	39,760
	비중	10.4	16.3	17.3	13.5	14.3	15.3	16.3	17.8

자료: 지식경제부, 「2007년 외국인투자기업 경영실태 조사결과 주요 내용」, 2008.

나. 미시경제적 효과

1) 생산성 파급효과

외국인직접투자 기업으로부터 국내기업으로 전파되는 생산성 파급효과는 대체로 두 가지의 경로에 의해서 진행되는 것이 일반적이다. 첫 번째 경로는 해외 모회사로부터 국내 외국인투자기업으로 이전된 기술 수준이 전방 및 후방에 위치한 관련 사업에 이전되는 산업 관련 효과에 의해서이다. 그리고 두 번째는 외국인투자기업과 경쟁관계에 있는 국내기업이 경쟁에서 살아남기 위해 자신의 생산성을 향상시키려는 노력을 기울임에 따라 나타나는 경쟁효과라고 할 수 있다.

이러한 두 가지 경로에 따라 진행되는 생산성 파급효과에 대해 한국경제를 대상으로 하여 관찰한 대표적인 연구들로는 다음과 같은 연구들이 있다.

우선 김승진(1999)은 1991~97년의 제조업 내 내국인 및 외국인 투자기업을 대상으로 외국인투자기업의 생산성 파급효과를 실증분석하였다. 그 결과 외국인투자기업의 노동생산성이 국내기업에 비해 높으며, 외국인투자기업의 생산성 파급효과는 양의 효과를 가지나, 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이 같은 결과에 대해 저자는 외국인투자기업이 선진기술 및 경영노하우를 전수할 능력을 가졌을 가능성을 시사하지만, 외국인투자가 국내 산업의 전반적인 효율성 제고로 이어지는 데에는 아직 장애요인이 존재한다고 해석하였다. 즉, 경쟁규율의 미확립이나 기술파급을 위한 제도적인 여건 미흡, 노동시장의 유연성 제고, 산업입지정책의 효율화 제고 등이 필요하다는 점을 지적하였다.

한편, 이병기(2002)는 산업 내 생산성 파급효과는 통계적으로 유의한 양이며 산업 내 외국인투자의 비중이 높은 산업에서 기술이전을 통한 생산성 파급효과가 크다는 분

석 결과를 제시하였다. 외국인의 지분참여가 많은 기업의 생산성 개선효과가 큰 것으로 나타나 외국인투자자의 지분참여로 당해기업의 생산성이 향상되었다는 것을 보여주고 있다. 특히, 미국 국적의 외국인직접투자의 생산성 파급효과는 통계적으로 유의한 양으로 나타났다.

연태훈(2003)은 외국인직접투자기업들이 순수 국내기업에 비해 생산성이 더욱 높게 나타나며 외국인직접투자가 동일 산업 내 그리고 후방산업에 속한 기업들의 생산성을 향상시키는 데 효과를 갖는다는 분석 결과를 제시하였다.

위의 연구 결과들을 종합적으로 분석하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 위의 연구 결과들을 해석함에 있어서 Johnson(2006)이 제시하였듯이 FDI가 경제성장에 미치는 파급효과는 투자유치국이 일정 개발 수준에 도달한 개발도상국일 경우 그 긍정적 효과가 더욱 강하게 나타날 수 있다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 한국경제에 나타난 파급효과를 이에 비추어 해석해본다면, 한국은 다국적기업의 해외투자 결정에 있어서 개도국보다는 선진국에 가까운 나라로 인식되고 있는 것으로 해석될 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 이러한 점들을 배경적 요인으로 고려할 경우 생산성 향상효과가 부문별로 다르게 나타나는 사실을 더욱 잘 이해할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 한국의 경우 외국인투자기업에 의한 생산성 향상효과가 대부분의 경우 긍정적이나 유의하지 않은 경우도 있으며, 특히 전방산업에 대한 생산성 파급효과는 일부 연구에서 부정적으로 나타나고 있다.

2) 기술이전효과

외국인투자기업으로부터의 기술이전효과는 생산성 파급효과의 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다. 기술이전효과는 대체로 두 가지의 경로를 통해 진행된다. 그 첫 번째 경로는 국내기업이 외국의 선진기업과 기술도입 계약을 체결함을 통하여 선진기술을 도입하는 직접적인 경로라고 할 수 있다. 두 번째 기술도입 경로는 선진기술이 물적자본이나 인적자본에 체화되어 국내에 유입되는 간접적인 경로이다.

이렇게 도입된 기술은 기술확산(technology diffusion)과정을 거쳐서 국내의 다른 기업에 전파되는데, 이에 있어서는 ① 전방 연계효과, ② 후방 연계효과, ③ R&D 활동에 따른 효과 및 ④ 외국인투자기업에서 국내기업으로의 인력이동 등 다양한 경로를 거치는 것으로 분석된다.[91]

최근 들어 외국인투자기업의 R&D센터 설립에 의한 국내기업으로의 기술이전 가능성에 대한 관심이 고조되고 있다. UNCTAD는 다음의 〈Box 4-2〉에서 보듯이 2000년을 전후하여 한국이 다국적기업들의 R&D센터 진출대상으로 부상하였다는 점을 여러 성공사례와 함께 소개하고 있다.

---

91) 한국은행(2007).

〈Box 4-2〉 다국적기업의 국제R&D센터 유치의 성공사례: 한국

한국은 최근 다음의 사례들이 보여주는 바와 같이 여러 다국적기업으로부터 성공적으로 R&D센터를 유치한 실적을 가지고 있다.

사례 1: Microsoft사

2005년 3월 미국의 다국적기업인 Microsoft사는 무선기기 관련 신기술개발을 목적으로 서울에 위치한 한국의 자회사 본부에 Mobile Innovation Lab을 개설하였다. 이 회사는 차세대 무선통신기기에 사용될 소프트웨어개발에 총력을 기울일 예정이다. Microsoft사는 이 R&D센터에 향후 3년간 300억달러를 투자하여 30명 정도의 전문가를 고용한다는 계획을 발표한 바 있다.

사례 2: Siemens사

독일의 전자 및 정보통신회사인 Siemens사는 2004년 6월 향후 5년간 약 1억 200만달러를 한국에 투자한다는 계획을 발표하였다. 이 투자의 목적은 정보통신 및 네트워크 관련 분야에서 전초기지의 역할을 할 자회사를 설립하여 전 세계 시장에 공급하는 것이라는 Siemens의 설명이다. 이러한 계획에 입각하여 Siemens는 이미 2004년 6월 초 4,500만달러를 투자하였으며 한국 기업인 다산네트웍스사의 지분 38.7%를 인수하여 최대주주가 되었다. Siemens는 다산네트웍스사를 R&D센터로 만들고 유럽, 미국, 아시아를 포함하여 전 세계 시장에 여기서 생산된 정보통신 및 네트워크 기기를 수출할 계획이다.

자료: UNCTAD, *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, 2005.

한국의 반도체산업이 성공한 이면에는 외국인투자기업들의 기술이전이 자리하고 있다. 즉, 1967년 미국의 다국적기업인 Motorola가 한국에 진출하였는데, 한국에서의 제품생산을 위해 미국의 모기업에서 국내 기술진을 연수시키는 한편, 이들이 교육 후 귀국하여 Motorola Korea의 핵심인력으로 활약하였다. 이들이 아남전자, 한국전자 등 국내의 위탁생산업체들에 대한 현장에서의 기술지도 등에 투입되었는데, 이를 통해 기술자 양성, 제조기술 전수 등이 가능했다는 것이다. 이러한 기술이전과정을 통해 국내의 반도체 제조기술이 축적되었다는 것이 위 사례연구가 주는 하나의 교훈이라고 할 수 있다.

3) 경쟁 제고효과

FDI가 한국경제에 가져 온 경쟁 제고효과는 제조업보다는 서비스산업에서 더 강하게 나타났던 것으로 분석되고 있다. 강인수・김준동(2000)은 특히 서비스산업의 개방을 통해 한편에서는 국내 동종 서비스시장에서의 경쟁이 제고되어 전반적인 가격의 인하가 가능하였고, 이는 실질소득의 증가와 해당 서비스에 대한 소비 증가를 초래하였으며, 이에

따라 한국경제의 전반적인 후생 증가라는 긍정적인 효과가 나타났음을 실증분석을 통해 밝히고 있다. 또한 서비스산업에 대한 FDI의 증가는 특히 우루과이라운드 협상 이후 한국의 유통시장에 커다란 혁명을 가져온 것으로 평가되고 있다. 다국적기업들이 대형할인점 시장에 진출함에 따라 1인당 매출, 노동생산성(유통마진), 자본생산성(매장 면적당 매출) 등의 거의 모든 경영지표에서 증가 추세가 나타났으며, 이는 국내 대기업들이 유통시장에 뛰어드는 자극제로 작용하였으며, 이에 따라 경쟁이 더 한층 제고되는 효과가 나타났던 것으로 평가된다.

강인수・김준동(2000)은 이 외에도 서비스산업에 대한 FDI 투자 증가에 따라 수반되는 생산성 향상효과는 제조업부문에서 고용 증진, 중간재 생산의 증가 및 투자 확대라는 간접적 효과를 유발하였음을 확인하였다.

4) 구조조정 촉진효과

FDI의 유치에 따른 구조조정효과가 한국경제에 가장 두드러지게 나타난 것은 외환위기 이후라고 할 수 있다. 물론 외환위기에 따라 원화 환율이 폭락하고 기업의 유동성 확보가 절실한 상황에서 다국적기업이 헐값으로 국내기업들을 인수한 것이 아니냐는 논란이 있을 수는 있으나, 이들에 의한 FDI 유입이 없었다면 위기극복이 더 한층 어려웠을 것이라는 점은 자명한 사실이다. 즉, FDI의 유입은 과대투자, 수익성 악화 등으로 상대적으로 경쟁력이 약한 국내기업 전체 또는 일부를 다국적기업이 독자적으로 또는 합작투자의 형식으로 인수함에 따라 구조조정의 효과를 십분 발휘했던 것으로 평가된다. 특히, 독일의 세계 굴지 화학회사인 BASF사가 1998년 국내기업인 (주)대상으로부터 라이신(Lysine) 사업부문을 인수한 사례는 외국인직접투자를 통한 기업 및 산업의 구조조정에 있어서 매우 성공적인 사례로 손꼽히고 있다.

5) 선진경영기법 도입 및 경영투명성 제고효과

FDI 유입을 통해 선진경영기법이 도입되고 또 국내기업으로 전파된 사례는 특히 볼보건설기계코리아의 사례에서 찾을 수 있다. 스웨덴을 모국으로 하는 볼보사는 자동차뿐만 아니라 트럭 및 중장비 부문에서 세계 굴지의 경쟁력을 확보한 다국적기업이다. 그런데 이 회사는 1998년 경영난에 빠진 삼성중공업의 중장비부문을 인수하여 한국의 중장비산업에 진출하였다. 당시 삼성중공업은 16개국에서 중장비 생산 및 판매자회사를 운영하고 있던 중 외환위기에 처하면서 유동성이 악화되자 중장비부문을 전체적으로 볼보사에 매각하여 볼보건설기계코리아가 탄생하게 된 것이다. 볼보건설기계코리아사는 1928년 설립된 모기업인 볼보사의 선진적인 경영기법을 활용하여 투명경영 및 자율경영을 실천하여 비교적 짧은 기간 내에 경영상황을 정상화시켰던 것이다. 이에 따라 자칫 사라질 수도 있었던 중장비산업을 국내에 유지하는 한편, 이 회사가 보여준 모범적인 투명경영/자율경영의 선진경영방식은 많은 국내기업들에게 벤치마크 대상으로서의 역할을 했던 것으로 평가된다.

제3절 | 해외직접투자

1. 해외직접투자정책의 변화

한국의 해외투자정책의 변천과정은 도입단계(1968~74), 기반 조성단계(1975~79), 장려단계(1980~85), 활성화 단계(1986~93) 및 자유화 단계(1994~현재)로 나눌 수 있다.

가. 도입단계: 1968~74년

한국의 해외투자정책 도입단계인 1960년대 말에는 만성적인 국제수지 적자로 해외투자여력이 없었다. 또한 국내기업의 자본, 기술 경영능력 등이 부족하였으며 해외투자를 자본의 해외유출로 해석하여 이를 억제하는 정책기조를 유지하였다. 1968년 외국환 관리규정에 '대외투자'장을 신설함으로써 해외투자에 관한 규정을 최초로 명문화하여 해외투자가 시작되었으나 그 실적은 미미했던 것으로 평가된다.

나. 기반 조성단계: 1975~79년

해외투자 기반 조성단계인 1970년대 중반부터 후반까지의 기간에는 공업화의 추진과 수출 증대를 위한 새로운 해외시장 개척의 필요성에 따라 북미 및 동남아 지역을 중심으로 무역업 및 제조업의 해외투자가 활발하였다. 또한 중동의 석유경기 호황에 따라 이 지역에 대한 건설업 진출이 급증하였다.

이러한 배경에 힘입어 해외투자의 필요성이 증대되었다. 정책적으로는 대외지향적 경제개발에 따른 해외에서의 원자재의 안정적 확보와 해외수출시장 개척을 위하여 해외투자와 관련된 각종 허가와 사후관리 지침들이 제정됨으로써 해외투자에 대한 제도적 기반이 정비되었다. 1975년 4월에는 '해외투자 허가 및 사후관리요령'이 제정되었고 해외현지법인의 경영성과 분석도 실시되었다. 또한 제도 정비 차원에서 해외투자 사업계획의 사전승인, 해외투자자의 요건정리 등의 조치를 시행하였다. 1978년 11월에는 해외투자업무의 취급에 관한 세칙을 제정하였으며 같은 해 12월에는 해외투자 현지법인의 경영성과에 대한 분석을 시작하였다. 그러나 이 시기는 해외투자를 장려하기 이전의 단계로서 해외투자사업을 제한적으로 허용하는 정책이 주로 시행되었다.

다. 장려단계: 1980~85년

해외투자 장려단계인 1980년부터 1985년까지는 해외자원개발투자 촉진 및 해외시장 개척지원의 필요성이 증대되었다. 이 시기에는 세계경제환경의 변화에 따른 신보호무역주의의 등장으로 전통적인 수출방식으로는 무역장벽을 극복하기 어렵게 되자 이에 대한 대안으로 해외직접투자를 활성화할 필요성이 증대되어 해외투자에 대한 규제를 점차 완화하게 되었다. 특히 1982년 제2차 석유파동 이후 각국의 자원민족주의가 강화됨에 따라

광업 등 자원개발투자의 필요성이 절실해졌다. 이에 따라 한국정부에서는 해외투자 자유화를 추진하기 위해 해외투자 관련 각종 요건을 완화하고 제도를 개선하였다.

이 시기에는 국내 경기의 안정을 기반으로 광업, 제조업 및 무역업 등의 해외투자절차를 대폭 간소화하는 정책을 실시하였다. 1981년 7월에는 투자자 요건을 완화하고 해외투자사업계획의 사전 승인제를 폐지하였으며, 해외투자사업 심의위원회를 설치하였다. 1982년 7월에는 합작투자의 투자비율을 완화하여 50% 이하의 투자비율도 경영권 확보 시 허용하는 조치를 취할 수 있도록 허용하였다.

라. 활성화단계: 1986~93년

1986년 이후에는 한국 기업의 해외투자가 본격적으로 추진되었다. 이 시기에는 국제수지 흑자 전환으로 선진국의 수입규제가 심화되고 원화의 평가절상, 임금·지가 상승, 노사분규 심화 등으로 수출여건이 점차 악화됨으로써 수출기지를 해외로 이전하기 위한 투자가 크게 증가하였다. 특히, 1980년대 후반 이후 임금과 지가 상승 등으로 인하여 가격경쟁력이 지속적으로 악화되고 국제경제의 지역주의화와 글로벌화가 추진됨에 따라 생산기지를 해외로 이전하여 가격경쟁력을 유지·보완하기 위한 전략적 대안으로 해외투자가 적극적으로 추진되었다.

이 시기에는 해외투자 촉진을 위해 해외투자제도의 대폭적 간소화 및 부분적 자유화가 이루어졌다.[92] 특히 1991년 12월에 마련된 「외환관리법」 개정에서는 해외투자 관리체계가 종전의 원칙 규제, 예외적 자유의 틀에서 원칙적 자유, 예외적 규제로 전환함에 따라 해외투자의 실질적인 자유가 허용된 것으로 평가되고 있다. 이후 무역마찰과 첨단기술 습득의 필요성, 국내기업 효율성 강화 측면에서 해외투자가 활성화됨에 따라 자유화에 한 걸음 더 나아가게 되었다.

마. 자유화단계: 1994년~현재

1994년 이후부터 현재까지 한국의 해외투자정책은 점진적으로 자유화를 확대하는 방향으로 변화되어 왔다. 한국의 해외투자 자유화정책은 해외직접투자 관련 제도의 수차례 개편을 가져왔으며 1990년대 초 이후로 많은 진전을 보여주었다. 이것은 국제수지 흑자 실현을 배경으로 원화절상, 통상마찰 등 21세기 새로운 국제질서에 대비하고 국내적으로

92) 1986년 무역수지 흑자 실현을 계기로 1986년 말 해외투자 요건확인제를 도입하였으며 해외투자 요건제를 신고제로 변경(1987년), 자연인의 투자 허용 및 주거래은행의 투자승인제 폐지(1988년 3월), 자기자본요건 폐지(1988년 7월), 부동산 투자의 원칙적 허용(1988년 9월), 해외투자 신고대상 범위 확대(1988년 10월), 해외부동산 허용범위 확대(1989년 8월), 대규모 및 자기자본 초과 해외투자 심사 강화(1990년 6월), 해외투자자율규제 기준 제정(1991년 3월), 외환관리법 개정(원칙자유 예외규제로 전환, 1991년 12월), 해외직접투자 자유화 범위 대폭 확대(1993년 12월) 등 해외투자에 대한 일련의 자유화조치가 취해졌다.

는 기업의 임금상승에 따른 경영악화를 방지하기 위해 해외직접투자의 자유화에 대한 필요성이 증대되었기 때문이다. 특히 1996년 OECD 가입을 계기로 해외투자 관련 사항은 민간부문으로 대폭 이양되었다.

이 시기에는 한국 기업의 해외직접투자에 있어서 업종제한과 관련하여 규제완화정책이 실시되었다.

주요 변화를 살펴보면, 1994년 6월에는 자동허가제의 도입과 함께 투자제한 업종이 원칙적으로 없어지게 되었다. 즉, 완전 네거티브 시스템으로 전환하였다. 또한 해외직접투자의 자유화 및 건실화 방안(1995년 10월)을 마련하였으며, 해외투자 허가절차를 신고제로 전환하여 완전 자유화를 도모하였다(1997년 8월). 1998년 9월에는 「외국환거래법」을 제정하였으며 이후 모든 해외투자를 주거래은행 또는 여신최다 은행의 신고수리제도로 일원화하고 한국은행의 신고 및 허가 제도를 폐지하였다(1단계 자유화, 1999년 4월). 기업의 정상적인 해외투자에 대해서는 해외투자 심의위원회의 심의제도를 폐지하되, 투자금액이 5천만달러 초과 시 비영리법인, 자본잠식업체, 본사의 규모에 비해 과다한 해외투자는 현행 심의제도를 유지하도록 하였다.

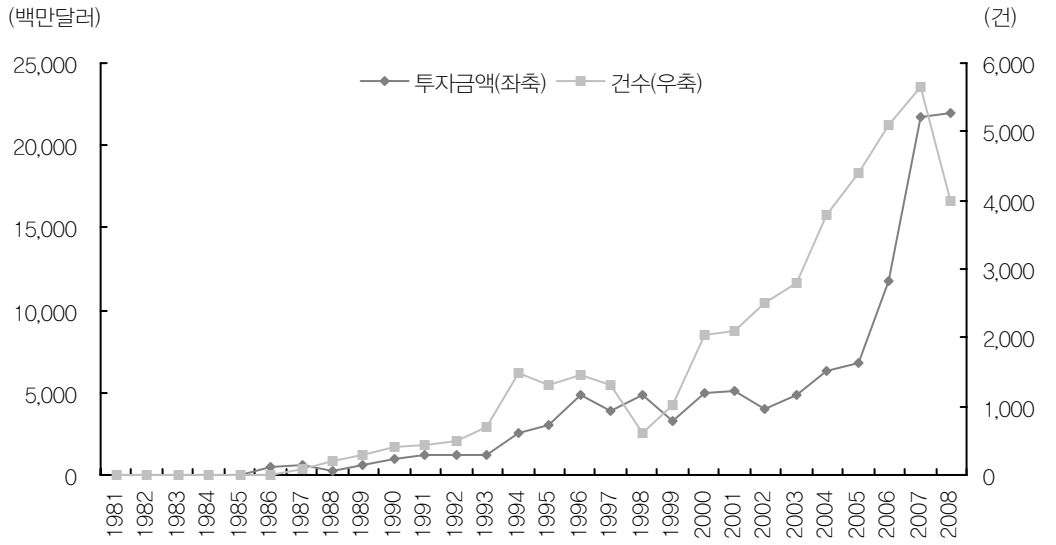
이 외에도 기타 해외투자 자유화를 위한 다양한 조치를 취하였다. 기업의 '자기자금 조달 의무규정'은 1992년 9월에 이를 폐지하였다가, 1995년 10월 '해외직접투자 자유화 및 건실화 방안'의 일환으로 재도입되었으나 1997년 8월에 다시 폐지하였다. 해외건설 및 산업설비 수주권 확보를 위한 계약체결의 경우 20% 미만 지분 취득 시에도 해외투자로 인정하고 소액주주 등 이해관계자들이 해외투자 내용을 정확히 알 수 있도록 공시를 강화함으로써 공시대상 해외직접투자의 범위와 내용을 확대하였다. 또한 서류 간소화 및 해외투자 통계 담당기관을 한국은행에서 전국은행연합회로 이관하는 등 대폭적인 변화를 꾀하였다.

최근 2007년에는 우리 기업의 종합적, 전략적 해외진출을 지원하기 위한 범부처 차원의 '기업의 해외진출지원방안'을 마련하여 추진하였다. '기업의 해외진출지원방안'은 산재된 해외진출정보를 실시간 통합 제공하고 컨설팅 등 지원기관과의 연계를 위해 KOTRA에서 해외진출통합정보시스템을 구축하여 2008년 말부터 시행 중에 있으며 해외자원개발 및 건설투자에 대한 금융, 세제, 인력 등 지원을 확대하는 것을 골자로 하였다.

2. 해외직접투자의 추이

한국의 해외투자실적은 1981년에 5,700만달러에 불과하였으며 1980년대 중반까지만 해도 투자금액과 건수 모두 매우 미미한 수준이었다. 그러나 1986년 해외투자 촉진을 위한 정부의 해외투자제도 개선을 계기로 투자가 점차 증가하기 시작하였다. 특히, 1994년 이후 해외투자 규제완화정책 실시로 해외투자금액은 1990년대 중반 이후 급격히 증가하였으며 1997년 외환위기를 계기로 주춤하였으나 빠른 속도로 회복하여 2000년에는 50억 달러를 상회하기에 이르렀다. 2001년 미국의 9·11 테러 직후에는 전 세계적인 투자위축과 함께 한국의 해외투자금액도 동반 하락하였으나 2003년부터 상승세로 돌아섰다. 특히

[그림 4-2] 한국의 해외직접투자 실적(투자 기준)



자료: 한국수출입은행.

2006년에는 전년도에 비해 해외투자금액이 65% 급증하여 115억달러, 건수로는 5,217건을 달성하였으며 세계적인 금융위기에도 2008년에는 217억달러에 이르렀다. 이것은 2006년 이후 대형 해외 M&A가 크게 증가한 데 기인하는 것으로, 투자 건수를 기준으로 할 때 2008년에는 2007년에 비해 1,500여 건이나 감소하였으나 금액은 오히려 증가한 것에서도 알 수 있다(그림 4-2 참조).

〈표 4-18〉에서 한국의 지역별 해외투자 현황을 살펴보면, 1968년부터 2008년까지 누계액 기준으로 아시아 지역의 해외투자는 약 560억달러이며 그 비중은 48%로 전 세계 지역 중 가장 높다. 아시아 국가에 대한 투자 중 중국으로의 해외투자 비중은 47.3%로 절반 가량을 차지하고 있다. 이에 비해 북미지역은 17~28%, 유럽은 6~20% 내외를 점하고 있다. 즉, 투자의 아시아 편중현상이 큰 것으로 보인다. 그러나 1990년대와 2000년대에 지속적으로 증가하여 2005년에 최대 비중인 60%를 달성한 이후 최근 아시아 지역으로의 해외투자금액의 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 또한 전 세계 신용경색이 심화된 2008년에도 한국의 해외투자가 증가하였다. 이것은 아시아 지역으로의 투자는 감소했으나 북미와 중남미 중심으로 투자액이 증가한 데 기인한다.

한편, 〈표 4-20〉에서 투자대상지역을 국가별로 세분화하여 살펴보면 누계액 기준으로 중국으로의 투자액이 264억달러로 23% 가량을 차지하고 있으며 가장 많다. 그 다음으로 미국(255억달러, 22%), 홍콩(74억달러, 6.4%), 베트남(48억달러, 4.2%) 순이다. 한국의 해외투자 상위 10개국 중 미국, 네덜란드, 영국, 버뮤다를 제외한 나머지 6개국이 모두 아시아에 위치하고 있다는 점에서 국가별 현황은 지역별 현황과 일치하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-18〉 지역별 해외투자 현황

(단위: 백만달러, %)

	투자금액(백만달러)							
	1981	1990	2000	2005	2006	2007	2008	1968~2008 누계
합계	57	1,069	5,282	6,954	11,579	21,508	21,808	116,324
아시아	5,489 (9.6)	366.24 (34.2)	1,646 (32)	4,139 (60)	6,283 (55)	11,039 (52)	10,809 (50)	55,969 (48)
중동	3,408 (5.97)	40.27 (3.7)	31 (1)	43 (1)	170 (1)	158 (1)	179 (1)	1441 (1)
북미	33,451 (58.7)	454.8 (42.5)	1,463 (28)	1,293 (19)	2,195 (19)	3,599 (17)	5,097 (23)	27,012 (23)
중남미	0,978 (1.7)	66.8 (6.2)	1,506 (29)	542 (8)	1,213 (11)	1,464 (7)	1,617 (7)	9,424 (8)
유럽	1,503 (2.63)	81.9 (7.6)	292 (6)	654 (9)	1,213 (11)	4,372 (20)	2,988 (14)	18,023 (15)
아프리카	0,919 (1.6)	26.5 (2.4)	156 (3)	129 (2)	214 (2)	239 (1)	292 (1)	1,688 (1)
대양주	11,248 (19.7)	32.4 (3)	90 (2)	154 (2)	193 (2)	539 (3)	730 (3)	2,766 (2)

주: ( ) 안의 숫자는 비중(%).
자료: 한국수출입은행.

〈표 4-19〉 지역별 해외투자 현황

(단위: 개수)

	신규 법인 수							
	1981	1990	2000	2005	2006	2007	2008	1968~2008 누계
합계	50	346	2,098	4,419	5,217	5,688	3,998	43,238
아시아	17	189	1,195	3,011	3,484	3,792	2,732	29,397
중동	6	0	3	16	35	85	50	295
북미	14	87	720	1,101	1,342	1,314	804	9,581
중남미	3	26	51	52	70	100	91	889
유럽	1	22	68	140	168	252	197	1,723
아프리카	4	2	7	19	21	32	29	260
대양주	5	20	54	80	97	113	95	1,093

자료: 한국수출입은행.

한편, 투자의 변화 추이를 살펴보면 중국에 대한 투자는 2005년 이후 그 비중이 감소하는 추세인 데 비해 2004년 이후 홍콩과 베트남에 대한 투자는 소폭 증가했음을 알 수 있다(표 4-18, 4-20 참조).

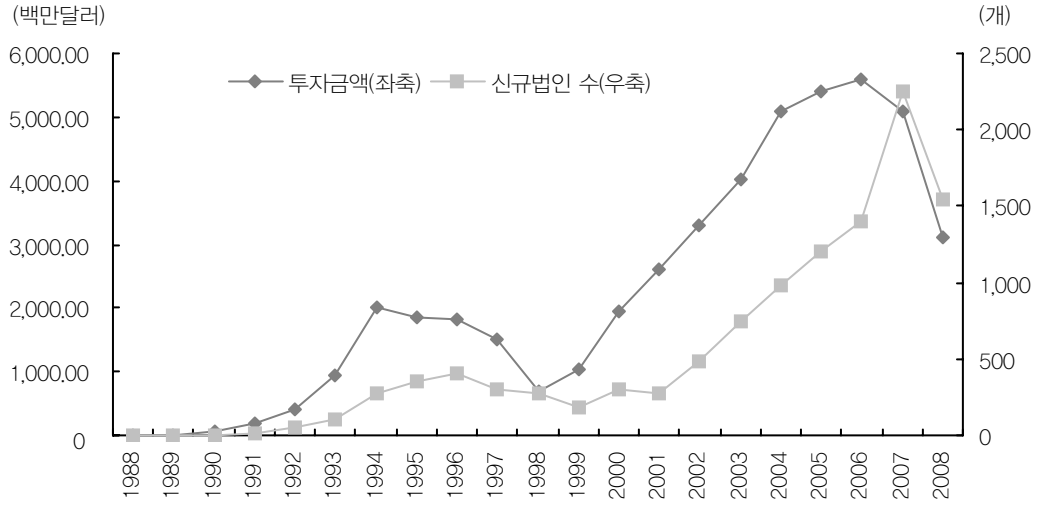
〈표 4-20〉 한국의 해외투자 상위 10개국 현황

(단위: 백만달러)

	2004	2005	2006	2007	2008	1968~2008 누계
중국	2,337	2,792	3,380	5,300	4,933	26,465
미국	1,405	1,258	1,805	3,454	3,762	25,521
홍콩	233	277	856	1,252	2,489	7,486
베트남	177	313	587	1,307	1,331	4,868
네덜란드	4	11	124	625	641	3,686
인도네시아	57	100	148	253	535	3,341
버뮤다	1	116	650	326	527	3,102
싱가포르	169	126	304	515	521	2,537
영국	274	68	68	175	182	2,484
일본	289	156	248	518	412	2,368
합계	6,392	6,954	11,481	21,411	21,712	116,324

주: 투자대상국 중 상위 10개국은 1968~2008년 누계액 기준으로 선정.
자료: 한국수출입은행.

[그림 4-3] 한국의 대중국 해외투자 추이



자료: 한국수출입은행.

〈표 4-21〉에서 업종별 해외투자 현황을 살펴보면, 1981년에 18.6%를 점했던 농업, 임업, 어업 부문의 해외투자는 지속적으로 감소추세를 보여 2008년에는 0.39%에 불과함을 알 수 있다. 그러나 광업부문의 해외투자는 1981년에 0.2%로 매우 미미했으나 이후 증가하여 2008년에는 16%를 상회하기에 이르렀다. 이것은 최근 해외자원개발 목적의 해외투자의 중요성이 증대된 데 기인한다.

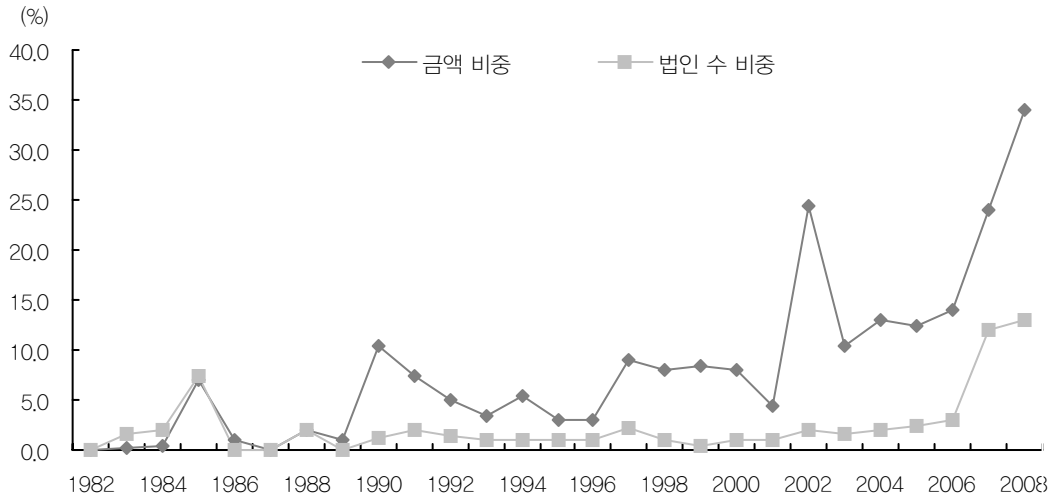
〈표 4-21〉 한국의 업종별 해외투자 현황

(단위: 백만달러, %)

	1981	1990	2004	2005	2006	2007	2008
농업, 임업 및 어업	10.6 (18.6)	41.3 (3.866)	34 (0.53)	30 (0.4)	44 (0.38)	101 (0.47)	84 (0.39)
광업	0.1 (0.2)	151.9 (14.21)	317 (4.96)	506 (7.3)	1,436 (12.51)	2,051 (9.58)	3,491 (16.08)
제조업	4.6 (8.02)	475.9 (44.51)	3,480 (54.44)	3,657 (52.7)	5,422 (47.23)	8,063 (37.66)	6,767 (31.17)
서비스업	41.7 (73.2)	399.8 (37.4)	2,561 (40.07)	2,746 (39.57)	4,579 (39.9)	11,195 (52.3)	11,368 (52.4)

주: ( ) 안의 숫자는 비중(%).
자료: 한국수출입은행.

[그림 4-4] 한국의 M&A형 해외투자의 비중 추이



자료: 한국수출입은행.

한편, 1980년대 초에 비중이 낮았던 제조업부문의 해외투자는 1990년대와 2000년대 들어 그 비중이 크게 증가하여 2004년에 54.4%를 기록하였으나 최근 그 비중이 매년 감소하여 2008년에는 31.17%로 감소하였다. 이에 비해 서비스업의 비중은 급격히 증가하여 2008년에는 제조업부문 투자액을 20% 이상 초과한 113억달러를 달성하였다. 서비스업부문 중 도소매부문의 비중이 가장 크나, 금융, 보험, 부동산 임대업부문에 대한 투자도 2004년에 비해 증가하였다.

[그림 4-4]에서 한국 기업들의 해외투자 유형을 그린필드형과 M&A형으로 구분하여 살펴보면 2000년대 초까지만 해도 그 규모와 건수가 매우 미미했던 M&A형 투자는 최근 3년간 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 2001년까지 M&A형 투자는 금액 기준으로 1990년을 제외하면 전체 투자액 중 10% 미만이었으나 2002년에 24.3%로 급상승했으며

2008년에는 73억달러로 전체 투자액 중 34%에 달한 것으로 나타나고 있다. 건수 기준으로도 M&A형 투자는 2006년까지 3% 미만이었으나 2007년에 12.2%, 2008년에 13.2%로 급등하였다. 그러나 투자액의 비중에 비해 건수 비중이 낮은 것으로 미루어 대형 M&A가 증가하고 있음을 알 수 있다.

3. 해외직접투자의 경제적 효과

다국적기업의 활동이 국내경제에 미치는 효과는 해외투자와 국내투자의 관계에 대한 시각에 따라 달라질 수 있다. 전 세계적으로 특정 기업의 총생산량이 부존자원, 자원제약, 시장경쟁 등의 요소에 의해 고정되어 있다고 가정한다면 해외투자와 국내투자의 생산요소는 대체관계에 놓일 가능성이 높다. 이에 따라 추가적인 해외투자는 국내투자의 위축으로 연결되고 국내고용과 생산 감소로 이어져 국내경제에 부정적인 영향을 가져올 가능성이 있다. 이 논리는 해외투자가 국내 일자리를 수출하는 결과를 낳을 수 있다는 우려와 함께 미국 등 해외투자가 활발한 국가들에서는 큰 사회적, 정치적 이슈가 되기도 하였다. 한국에서도 해외투자는 산업공동화를 가져올 수 있다는 점을 들어 외국인투자에 비해 그 효과에 대한 부정적인 인식과 우려가 일부 상존하고 있다. 그러나 해외자회사의 생산활동에 의한 모기업의 수출 촉진(이시욱[2007]), 시장접근형 해외투자의 국내고용 촉진(신현열・오진석[2005]) 등 해외투자가 국내투자에 긍정적인 성과를 가져온다는 연구 결과도 있다.

한국의 해외투자의 경제적 효과를 연구한 논문으로는 Debaere, Lee, and Lee(2009), Lim and Moon(2001), 이시욱(2007), 김현정(2008) 등이 있다. Debaere et al.(2009)은 1968년부터 아시아 외환위기 이전인 1996년까지 한국의 해외투자가 국내 고용 증가에 미친 영향을 분석하였다. 연구 결과, 해외투자가 고용에 미치는 효과는 투자대상지역에 따라 달라질 수 있음이 밝혀졌다. 투자대상국이 개발도상국일 경우 모기업의 고용 증가 속도는 단기에 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 투자대상국이 선진국일 경우 한국의 해외투자는 고용증감에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 밝혀졌다.

Lim and Moon(2001)은 한국의 해외투자가 수출에 미치는 영향을 연구하였다. KOTRA 해외지부를 통해 수집한 데이터를 이용하여 해외투자의 행태를 분석한 결과, 한국의 해외투자는 해외자회사가 신흥개발도상국에 위치하며 모기업이 사양산업에 해당될수록 수출 증대에 긍정적인 효과를 가져올 수 있음을 보였다. 그러나 이들의 연구 결과는 다국적기업의 투자와 수출행태 간 내생성을 고려하지 않았으므로 신뢰하기 어려운 결과라는 점에서 한계를 지닌다.

김현정(2008)은 해외직접투자와 국내투자의 관계를 분석하였다. 1990년부터 2006년까지 전 산업을 대상으로 한 분기시계열자료 분석 결과 해외직접투자가 국내투자를 구축한다는 증거는 없으며 기간별로 통계적 유의성이 다를 수 있음을 보였다. 또한 제조업 산업별 패널분석 결과 해외직접투자는 국내투자와 보완관계에 있으며, 특히 고기술 업종 중심으로 개도국에 대한 투자의 경우에 보완관계가 뚜렷한 것으로 나타났다.

이시욱(2007)은 거시적 측면의 총량분석, 산업수준분석, 기업 차원의 미시적 분석을 모두 수행하여 한국 해외직접투자가 국내투자 및 수출에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과, 한국 기업들의 해외직접투자 확대가 국내투자와 수출을 구축했다는 증거를 발견하지 못했다. 총량분석 결과 해외투자가 국내투자 및 국내 수출에 미친 영향이 명확히 드러나지 않았으나 산업 및 기업 차원의 미시적 분석 결과 변수 간 보완관계가 입증되었다.

종합하면, 한국 해외직접투자가 산업공동화를 초래한다는 뚜렷한 근거는 없으며, 최근 산업 및 기업 데이터를 사용한 실증분석 결과에 따르면 해외직접투자는 국내자본 및 수출 증대에 오히려 긍정적인 효과를 가져온 것으로 나타났다.

제4절 | 소결론

한국의 투자정책은 1980년대 기반 조성이 이루어져서 1990년대 자유화단계에 들어선 것으로 평가할 수 있다. 1996년 OECD 가입을 계기로 각종 허가제가 신고제로 전환되고 업종 개방 및 해외투자 관련 사항의 민간부문으로의 이양이 이루어졌다. 외국인직접투자는 그 후 외환위기과정을 거치면서 자유화단계를 넘어서 촉진단계로 이어지게 되었다.

이러한 정책의 변화는 투자 추이의 변화에서도 나타나는데, 외국인직접투자의 경우 1998년 이후에 100억달러 이상으로 급증하였고, 그 후에도 다소간의 부침은 있으나 100억달러 이상을 유지하고 있다.

외국인직접투자가 국내경제에 미친 경제적 효과는 여러 연구에서 긍정적인 것으로 나타나는데, 특히 전후방 연쇄효과를 통해서 긍정적인 생산성 파급효과를 가져오는 것으로 보고되고 있다. 뿐만 아니라 외국인투자기업의 고용에 대한 기여도도 1990년대 말부터 늘어나는 추세에 있다.

이와 같이 FDI가 다양한 경제적 효과를 가져오고 한국의 FDI 유치가 양적으로 확대되었음에도 불구하고, UNCTAD가 평가한 한국의 투자유치 잠재력 대비 FDI 유치실적은 아직 부진한 것으로 나타나고 있다. 따라서 금융, 외환, 세무, 노동, 지식재산권, 투자인센티브 등 제반 외국인투자 관련 제도의 선진화를 통해서 외국인투자환경을 지속적으로 개선할 필요가 있다. 특히 국내외 투자자에게 가장 부정적인 평가를 받고 있는 분야 중의 하나인 노사관계와 관련하여서는 한국의 노조가 아직 전투적인 노조로서의 강성 이미지가 강하나, 최근에 들어와 국내 노사분규 건수가 2004년 462건을 정점으로 2007년에는 115건으로 감소하는 등 안정적 추세에 있으므로 이를 대내외에 적극 홍보할 필요가 있다. 이와 동시에 국내 외국인투자기업에 대해 전담 근로감독관의 지정을 확대하는 등 맞춤형 노무관리 지원서비스를 강화하고 노동유연성을 제고시키는 노력을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

최근에는 신규투자보다 증액투자가 투자유입을 주도하고 있다. 따라서 이미 진입한

외투기업이 당면한 애로해소와 생활환경의 획기적 개선을 통해 증액투자 및 추가투자를 하도록 유인하는 노력이 필요하다. 이에 더하여 FDI 기업이 현지화에 성공하고 활발한 활동을 하기 위해서는 우리나라의 반외자 정서의 해소가 시급하다. 앞으로 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 과거 한국의 성장을 좌우했던 전통적 제조업 중심의 경제구조가 가진 한계를 극복하고 지식기반서비스업, 지식기반제조업과 녹색산업을 바탕으로 한 신성장 동력의 확보가 필요하다. 이를 위해 다국적기업의 첨단 R&D센터를 유치하고, 고급인력을 양성하며 이에 장애가 되는 모든 규제를 혁파하여야 한다.

한편, 1994년 이후부터 현재까지 한국의 해외직접투자정책은 점진적으로 자유화를 확대하는 방향으로 변화되어 왔다. 이것은 국제수지 흑자 실현을 배경으로 원화절상, 통상마찰 등 21세기 새로운 국제질서에 대비하고 국내적으로는 기업의 임금상승에 따른 경영악화를 방지하기 위해 해외직접투자의 자유화에 대한 필요성이 증대되었기 때문이다. 특히 1996년 OECD 가입을 계기로 해외직접투자 관련 사항은 민간부문으로 대폭 이양되었다.

1994년 이후 해외직접투자 규제완화정책 실시로 해외직접투자금액은 1990년대 중반 이후 급격히 증가하였으며, 세계적인 금융위기에도 2008년에는 217억달러에 이르렀다. 이것은 2006년 이후 대형 해외 M&A가 크게 증가한 데 기인하는 것이다. 앞으로도 한국기업들이 새로운 성장동력을 해외에서 찾을 수 있도록 해외투자 관련 정보를 더욱 확충하여 제공하는 것이 필요하다.

참고문헌

강인수・김준동, 『서비스산업의 개방효과: 업종간 파급효과를 중심으로』, 정책연구 00-02, 대외경제정책연구원, 2000.

김승진, 「외국인투자기업의 생산성효과 분석」, 『KDI 정책연구』, 제21권 제3,4 합병호, 1999, pp.215~264.

김현정, 「해외직접투자와 국내투자의 관계 분석」, 『경제분석』, 제14권 제1호, 한국은행 금융경제연구원, 2008, pp.1~41.

산업자원부, 『외국인 투자기업과 한국경제: 투자환경・경제효과・정책적 제안』, 2007.

산업자원부・KOTRA, 『외국인직접투자 유치 백서 2007: 외환위기 이후 10년간의 외국인직접투자』, 2007.

신현열・오진석, 「제조업의 국외직접투자가 국내고용에 미친 영향」, 『조사통계월보』, 제59권, 한국은행, 2005. 11.

연태훈, 『외국인직접투자의 산업간 생산성 파급효과에 대한 연구』, 한국개발연구원, 2003.

우용식・강한균, 「한국의 외국인직접투자정책과 유입효과에 관한 연구」, 『인제논총』, 제23권 제1호, 2008.

이병기, 『외국인직접투자의 생산성 파급효과 분석』, 연구보고서 02-21, 한국경제연구원, 2005.

이시욱, 「해외직접투자의 국내 설비투자 및 수출 파급효과 분석」, 한진희 편, 『경제위기 이후 한국의 경제성장』, 제5장, 연구보고서 2007-05, 한국개발연구원, 2007.

이홍식・강성진, 『직접투자의 탈산업화에 대한 영향 분석』, 연구보고서 06-07, 대외경제정책연구원, 2006.

지식경제부, 『2007년 외국인투자기업 경영실태 조사결과 주요 내용』, 2008.

한국은행, 『우리나라 FDI의 현황과 과제』, 금융경제연구원, 2007.

Debaere, P., H. Lee, and J. Lee, "It Matters Where You Go Outward Foreign Direct Investment and Multinational Employment Growth at Home," *Journal of Development Economics*, 2009.

IMD, *World Competitiveness Yearbook*, 2008.

Johnson, Andreas, "The Effects of Foreign Direct Investment on Host Country Economic Growth," CESIS Electronic Working Paper Series, No. 58, 2006.

Lim, S. and H, Moon, "Effects of Outward Foreign Direct Investment on Home Country Exports: The Case of Korean Firms," *Multinational Business Review*, 9(1), 2001, pp.42~49.

Moosa, I., *Foreign Direct Investment: Theory, Evidence and Practice*, Palgrave, 2002.

UNCTAD, *World Investment Report 2002, Transnational Corporations and Export competitiveness*, Geneva, 2002.

UNCTAD, *World Investment Report 2005, Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, Geneva, 2005.

UNCTAD, *World Investment Report 2008, Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*, Geneva, 2008.

WTO, *World Trade Report 1996*, Geneva, 1996.

WTO, "FDI's Effect on Economic Development and Its Relationship with Trade", Submission from Korea, WT/WGTI/W16, 11 December, 1997.

WTO, "Overview of Technical Assistance and Capacity Building Activities Related to FDI," Communication from the European Community and its Member States, WT/WGTI/W/163, 11 June, 2003.

제5장 경제협력

제1절 | 서론

한국은 빈약한 부존자원과 전쟁의 상흔을 극복하고 조화롭고 효율적인 대외지향적 성장전략을 성공적으로 추진함으로써 선진국 반열에 진입한 국가이다. 수출시장의 안정적 확보와 단계적인 대외개방이 병행된 한국의 대외지향적 경제성장전략은 대외경제환경의 시대별 변화와 요구를 신속하고 유효하게 응축한 경제협력이라는 실천수단을 통하여 성공적으로 이행되었다.

한국정부는 광복 이후 한동안 친서방 후발 개도국에 유리하게 전개되었던 냉전체제 아래의 세계경제환경에 편승하여 상당 수준의 개발자금을 무상원조 또는 차관의 유입을 통하여 빈곤을 해결하고 경제의 성장기반을 구축하는 동력으로 활용하였다. 광복 이후 초근목피로 연명하였던 한국이 전후의 상처를 복구하고 경제재건의 기틀을 마련한 배후에는 60년대 초반까지 GDP의 10%를 점하는 미국으로부터의 원조에 힘입은 바 크다. 미국과는 달리 일본과의 협력관계는 광복 이후 20년간의 공백기를 거친 다음 1965년의 국교 정상화를 계기로 심화되었으며, 일본 정부로부터의 개발자금 공여는 한·일 양국 간 무역과 투자 증대의 활로가 되었을 뿐 아니라 한국의 수출주도형 성장기반 마련에 주요한 재원으로 활용되었다. 한편, 중국과의 공식적인 양자 경제협력관계는 1992년 국교가 수립된 이후 본격화되었으나 2008년 현재 중국은 한국의 최대 교역국으로 성장하였으며, EU 역시 FTA 체결로 이어질 정도의 양자 경제협력의 주요 당사국으로서의 입지를 유지·확대하고 있다.

정부 수립 이후 60년간 지속된 양자협력과는 대조적으로 한국의 지역경제협력의 역사는 비교적 일천하다. 한국 지역협력정책의 전개는 대내적으로는 1980년대 초반부터 시작된 대외개방정책과, 대외적으로는 UR의 지연 및 지역주의의 확산이라는 세계경제환경의 변화와 궤를 같이한다. 1980년에 들어서 한국정부는 정부주도 아래의 계획적인 성장 위주 정책노선을 일부 수정하여 민간주도의 시장기능 활성화와 대외개방을 통한 경쟁력 확보를 위한 대외개방정책을 시행하였다. 1980년대 후반부터 대외개방의 일환으로 무역·투자·외환 분야에서 추진된 일련의 자유화정책의 효과가 한국경제의 세계화와 체질개선에 긍정적으로 나타나기 시작하였으며, 이 결과 한국이 국제경제무대에서 협력의 주체로

서 능동적으로 참여할 수 있는 여건이 마련되었다. 한편, 유럽지역의 결속 강화와 다자주의를 대표하는 UR의 장기간 표류로 특징되는 1980년대 말의 세계경제질서 역시 한국의 지역경제협력 참여를 촉진하는 근인으로 작용하였다. 1989년 한국은 수출과 투자시장이 집중 포진된 아시아·태평양 지역 회원국 간의 경제협력을 도모하기 위해 구성된 APEC의 창설을 주도하였으며, 1997년 동아시아 경제위기 이후에는 ASEAN과 한·중·일 3개국이 연합된 ASEAN+3를 중심축으로 하는 동아시아 경제협력, 동아시아 국가들과 EU 회원국들을 연계하는 범지역적 성격을 가진 ASEM 등에 참여하여 한국경제의 지속성장과 지역경제의 동반성장을 도모하는 주역으로 활약하고 있다.

한편, 1990년대에 접어들면서 한국의 경제규모 증가와 국제무대에서의 위상 제고로 경제력에 상응하는 국제적 책임 수행이 요청되었다. 한국은 1987년 대외경제협력기금(EDCF)을 조성함으로써 개발협력이 한국경제협력의 한 축으로 편입되는 계기를 마련하였다. 이후 한국은 신흥원조공여국(emerging donor)으로서 개도국의 개발과 복리 증진에 기여하기 위하여 ODA를 지속적으로 증대시켜온 결과 1998년 1.8억달러에 불과했던 원조규모가 2007년에는 7억달러를 기록하게 되었다. 한국정부는 개발협력의 활성화를 위하여 2010년 DAC 가입을 계획하고 있으며, 범정부 차원에서 국제규범에 부합한 원조정책 및 제도 개선을 본격적으로 추진할 예정이다.

본 장에서는 위에서 간략하게 소개된 한국경제협력의 흐름을 양자협력, 지역협력과 개발협력으로 구분하여 지난 60년간 전개된 한국의 경제협력의 전개과정과 관련 정책을 더욱 심도 있게 분석하고자 한다. 제2절에서는 한국경제의 핵심 당사국인 미국, 일본, 중국, EU와의 양자협력관계를 시대별로 구분하여 진화와 발전을 다양한 각도에서 분석하고자 한다. 제3절에서는 1980년대 후반부터 한국 정부가 본격적으로 참여하기 시작한 지역협력을 다각도로 조망할 예정이다. 이를 위해 한국이 참여하고 있는 APEC, 동아시아 협력 및 ASEM으로 대표되는 3개 지역협력체의 특징, 참여전략 및 활용방안 등을 제시하고자 한다. 제4절에서는 세계 최빈국에서 신흥원조공여국으로 부상한 한국의 개발협력기조와 연혁을 살펴보고 대외원조정책의 체계화와 제도적 기반 강화를 위한 제반 정책을 제시하고자 한다. 마지막으로 제5절에서는 본 장에서 분석한 경제협력분야에서 한국이 더욱 풍성한 결실을 맺기 위해 요망되는 과제를 점검하고 제시할 예정이다.

제2절 | 양자협력

1. 한·미 관계

가. 미국의 대한 경제원조 의존: 1945~61년

한·미 간 경제관계가 본격적으로 시작된 것은 광복(1945년) 이후이다. 1876년 개항 이후부터 일제 식민지배를 받았던 1945년까지는 한·미 간 경제관계가 시작되긴 하였으

나 큰 비중을 차지하지는 못한 시기였다. 광복 이후 미국은 한국경제 재건을 위한 원조를 시작하였으며, 6・25 전쟁 이후에는 전시경제원조가 주를 이루게 된다.

미국의 대한 경제원조는 1945년 9월 GARIOA[93]에서 비롯되었는데, 그 취지는 미국 군사점령지역의 안전・치안 및 생필품을 긴급 공급하는 데 있었다. GARIOA는 ECA 원조[94]를 받기 전인 1945~48년까지 유일한 원조였으며, 1949년까지 그 규모가 5억 210만 달러에 달했다.

미국의 원조는 1948년 대한민국 정부 수립을 계기로 바뀌게 되었다. 미국에서는 1948년 「대외원조법」(Foreign Assistance Act of 1948)이 제정됨으로써 전 세계 해당 국가에 대한 경제지원이 정식으로 법체계화되었다. 한국과 미국 양 정부 간 협상을 통하여 1948년 12월 한・미 경제원조협정이 체결되었으며, 1949년 초 ECA 사절단의 방한을 계기로 한국의 경제 재건 및 개발을 위한 원조가 시작되었다. ECA의 도움으로 「은행제도법」을 마련하여 한국은행이 1950년 6월 창설되었으며, 현행 은행제도의 골격이 만들어졌다. 그러나 1950년 6월 6・25 전쟁으로 인하여 ECA 원조는 중단되고 당초 계획의 잔여분은 SEC[95] 원조에 의하여 53년까지 지속되었다. GARIOA와 비교하여 ECA, SEC 원조는 한국의 의사가 충분히 반영되지는 않았지만 경제재건에 기여할 수 있는 지원이 본격적으로 시작되었다는 데 의의가 있다.[96]

1953년 7월 휴전이 성립된 이후에도 미국의 경제원조는 전쟁복구와 경제재건에 막대한 영향을 주었다. 1953년 8월 미국의 원조담당기구가 대외활동본부(Foreign Operation Administration: FOA)에서 국제협조처(International Cooperation Administration: ICA)[97]로 개칭되면서, 그 이전의 원조는 액수가 크게 줄거나 사라진 반면 ICA 원조는 크게 늘어나 1955년 이후부터 원조의 주축을 이루게 되었다. 이로써 한국은 휴전 이후부터 1960년대 초반까지 미국으로부터 GDP의 10%에 달하는 막대한 경제원조를 받게 되었다.[98] FOA와 ICA 원조의 부문별 구성을 살펴보면 원자재를 비롯한 소비재가 절대적인 비중을 차지하고 있다. 이러한 소비재 중심의 경제원조는 한국의 경제자립에는 크게 기여하지 못하였으며, 결과적으로 대미의존도를 높이는 결과를 가져왔다는 비판을 받고 있다.[99] 한편, 농산물 도입과 관련하여 미국은 공법(Public Law) 480호[100]에 의거하여 한국과 잉여농산물 도입협정을 의결(1955년 5월 31일)하고, 이듬해부터 농산물 원조를 시작하였다.[101]

---

93) 미군정의 점령지역구호자금(Government and Relief in Occupied Area)으로, 이를 통하여 비료, 원면, 식량 등을 도입하였다.

94) 1948년 12월 체결된 「대한민국과미합중국간의원조협정」에 의거해 제공되는 원조를 말하며, 경제협조처(Economic Cooperation Administration) 원조라고도 불린다.

95) Supplies Economic Cooperation.

96) 김세원, 『한・미 경제관계 100년사(1876~76년)』, 서울대학교 미국학연구소, 1997.

97) 국제협조처(ICA)는 1961년 9월 AID로 개편될 때까지 한국에 대한 원조를 담당하였다.

98) 한국은행, 『한국의 국민소득 및 통계연보』, 1969 및 1973.

99) 김세원, 『한・미 경제관계 100년사(1876~76년)』, 서울대학교 미국학연구소, 1997.

100) 미 공법 480호는 미국 내 농산물 수급조절과 군사적 결속력을 높이려는 목적으로 1954년 「농산물무역개발및원조법」이라는 명칭으로 제정되었다.

〈표 5-1〉 미국의 원조 추이(1954~60년)

(단위: 백만달러)

연도	지원원조		기술원조	미 공법 480호 자금		합계
	비사업원조	사업원조		유상판매	무상 · 구호 자금	
1954	74.3	6.0	–	–	–	80.3
1955	168.3	34.8	0.1	10.0	15.9	229.1
1956	220.8	53.1	1.2	37.5	16.8	329.1
1957	207.2	92.6	2.8	30.4	28.3	361.3
1958	163.0	67.2	3.4	38.6	22.3	294.5
1959	148.2	68.8	3.1	12.5	16.9	249.5
1960	160.0	56.3	3.4	32.6	15.1	268.7

주: 1960년 합계는 각 종류별 금액에 포함되지 않은 130만달러 상당의 개발차관자금(DLF)을 포함함.
자료: USAID/Korea; Kruger(1979); 이각범(2009).

1957년 이후 한국에 대한 미국의 원조액은 감소하고 있는데, 이는 미국 원조정책의 변화를 반영하고 있다. 즉, 이때부터 미국 정부는 한국에 대한 무상원조 위주의 정책에서 인플레이션 억제를 통한 국민생활 안정, 국내저축 증대를 통한 원조의존도 축소, 자력적 성장기반 구축에 역점을 두는 원조정책을 실시하게 되었다.[102]

전후복구기의 한국의 주요 경제정책은 「대한민국정부와통합사령부간에체결된경제조정에관한협정」[103]에 의거하여 창설된 합동경제위원회(Combined Economic Board: CEB)와 주한 경제조정관실(Office of Economic Coordinator: OEC) 등과의 긴밀한 협의하에 이루어졌다. 한국 정부는 이들과 정기적인 모임을 갖고 경제정책 현안에 대한 기본방향을 설정하는 등 경제부흥의 터전을 마련하였다. 그러나 한편으로는 원조물자의 반입에서 사용(판매가격)에 이르기까지 미국이 실질적인 영향력을 행사함으로써 적지 않은 부작용을 낳기도 하였다.[104]

나. 경제관계 밀착기: 1962~79년

미국으로부터의 경제원조가 1957년 3억 8,000만달러를 기록한 이후 점차 감소하기 시작하였고, 그 감소 추세가 1960년대에 들어서면서 급속히 증가하였다.[105] 따라서 한국

101) C. S. Gray, *Resource Flows to Less-Developed Countries*, Prager, 1969, p.72. 이하 참조.

102) A. O. Krueger, "Free Trade Agreements versus Customs Unions," NBER Working Paper, No. 5084, Cambridge, MA. 1995.

103) 1952년 5월 24일 체결되었으며, 당시 미국 정부 대표였던 마이어 공사의 이름을 따 '마이어 협정'이라고도 한다.

104) 1961년 이후에는 CEB의 정상적인 운영이 사실상 중단되었고, 그 기능을 1963년 7월 신설된 한 · 미 경제협력위원회가 맡게 되었다.

정부로서는 어떤 방식으로든 대책을 마련하지 않을 수 없었다. 이에 따라 박정희 정부는 수출주도형 경제발전전략을 수립하고, 1962년 제1차 경제개발5개년계획을 추진하였다. 당시 미국은 한국, 일본, 대만 등에서 생산된 수출품에 대하여 무한대의 시장을 공급하고 있었다. 한국의 입장에서는 미국의 풍부한 시장수요는 한국의 대외지향전략을 가능하게 만든 핵심 요소 중 하나로 작용하였다. 또한 박정희 정부의 의욕적인 경제개발계획은 막대한 외자도입을 전제로 하였고, 국내 양질의 풍부한 노동력과 결합하여 1960년대 초반 이후 고속성장을 가능케 하였다.

미국은 점차 증가하는 한국의 수출에 대해 시장을 제공하고 차관과 직접투자 등 새로운 형태의 자본진출을 시작하였다. 이에 따라 제1차 경제개발5개년계획기간(1962~66년) 중 미국의 공공차관은 한국의 전체 공공차관의 약 70%를 차지하게 되었다.[106]

1970년대에 들어와서는 무역이 한・미 간 경제관계의 핵심으로 등장하게 된다. 한국은 미국으로부터의 농산물, 공산품 수입이 확대됨에 따라 1980년대 초반까지 대미 무역적자를 기록하게 된다. 이후 1980년대 중반부터 한국의 대미 무역수지는 흑자로 반전되며, 이는 한・미 간 통상마찰의 원인으로 작용하게 된다.

1960년부터 1979년까지 한・미 간에 일어난 주요 무역분쟁은 10건[107]이었으며, 모두 미국에 의해 제기되었다.[108] 분야별로는 주로 섬유 및 의료, 신발류, 컬러TV의 세 부분에 집중되었으며, 미국의 한국시장 진출과 관련된 문제는 크게 부각 되지 않았다.

1960년부터 1979년까지 한국의 대미 수출은 노동집약형 경공업제품이 주류를 이루고 있었다. 즉, 1960년대의 대미 수출품으로는 목재류, 의류, 섬유류 등이었으며, 1970년대에는 의류, 사무용기기, 기타 제품 등이 주력 수출품이었다. 그러나 한・미 간 교역구조는 90년 이후 크게 바뀌어 컬러TV, VCR 등 가전제품이 대미 수출의 중요 부분을 차지하게 되며, 최근에는 자동차, 무선통신기기 등으로 대체되고 있다.

1980년대 한국의 대미 주요 수입품목은 기계류, 농수산물, 화공원료 및 제품, 광산품 등으로 기술・자원 집약적인 상품이 주를 이루었다. 전기・전자 제품의 경우에는 1990년 대미 총수입의 20.1%를 차지하였으나, 1995년 27.8%, 2000년 45.7%로 증가하였다.[109] 반면, 대미 총수입에서 농수산물과 기계류의 비중은 점차 줄어드는 추세를 보이고 있다.

---

105) 미국으로부터의 원조는 AID 원조와 PL480에 의한 원조가 각각 1970년과 1971년에 종료됨에 따라 완전히 없어지게 된다.

106) 김세원, 『한・미 경제관계 100년사(1876~76년)』, 서울대학교 미국학연구소, 1977.

107) 1960년와 1970년대에 각각 3건, 7건이 발생하였다.

108) John S. Odell, "Growing Trade and Growing Conflict between the Republic of Korea and the United States," in K. Moskowitz (ed.), *From Patron to Partner*, Levington, Mass: D.C. Health & Co., 1984.

109) 이각범, 『21세기 한・미관계의 재정립』, 현대경제연구원, 2009. 2.

〈표 5-2〉 한국의 대미 5대 수출품 추이

	1965	1975	1985	1995	2007
1	목재제품	의류	의류	반도체	자동차
2	의류	사무용기기	사무용기기	컴퓨터	무선통신기기
3	섬유사	기타 제품	신발	전자응용기기	석유제품
4	기타 제품	목재제품	잡제품	의류	반도체
5	방직	신발	운송장비	자동차	자동차부품

자료: 이각범, 『21세기 한·미관계의 재정립』, 현대경제연구원, 2009.2

다. 경제갈등 표출기: 1980~97년

한·미 간 통상마찰은 1970년대 미국경제의 침체[110]에 따라 점차적으로 나타나기 시작하여 1980년대 한·미 간 통상규모가 확대되고 한국의 대미 무역수지 흑자가 늘어나면서 본격화되었다. 1970년대 미국은 섬유, 철강, 신발 등 자국의 사양산업을 보호하기 위하여 한국과 섬유류 등에 관한 쌍무협정 등을 통해 이들 품목에 대해 수입수량규제를 강화해 왔다. 또한 최저수입가격제, 덤핑방지과세, 상계관세 등 각종 비관세장벽을 통한 수입규제조치를 강화해 나가기 시작하였다. 그러나 미국 정부의 국제수지 개선을 위한 노력에도 불구하고 국제수지 적자폭은 더욱 확대되었고, 1982년에는 한국의 대미 무역수지가 흑자로 전환되었다.[111] 이에 따라 한국은 1970년대부터 시작된 미국의 통상 압력에 대해 가능한 한 미국을 자극하지 않기 위해 노력하였다.

미국의 시장 개방 요구는 1983년에 처음 시작되어 1986년부터 본격화되기 시작하였다. 1983년부터 1985년까지 한·미 경제관계의 특징은 미국이 국제경쟁력을 갖춘 첨단산업, 서비스산업, 농업 등의 수출 확대를 위하여 상호주의원칙에 입각하여 한국에 서서히 시장 개방 압력을 행사하였으며, 또한 쌍무협정과 비관세장벽 등을 이용한 대한수입규제조치도 더욱 강화하였다는 것이다. 그럼에도 불구하고 1986년 이후부터 대미 무역흑자[112]가 크게 늘어남에 따라 미국의 통상 압력은 최고조에 달하게 된다.

특히 1974년에 제정된 미국 통상법 301조를 개정한 슈퍼 301조[113]에서는 보복조치의 발동 권한을 대통령에서 USTR로 이관시켰으며, USTR은 매년 우선협상대상국을 상대로 불공정무역관행을 없애도록 하는 협상을 추진하였다.

---

110) 미국경제는 산업의 국제경쟁력 약화, 국제수지의 만성적 역조, 실업의 증가 등으로 어려움을 겪고 있었다. 이에 따라 1971년 8월 닉슨 대통령은 국제수지 개선을 위한 신경제정책을 채택하여 교역상대국에 대한 수입규제조치를 강화한다.

111) 1970년대에도 한국의 대미 무역수지는 1976년부터 1978년까지 3년간 흑자를 기록한 바 있다.

112) 1987년 대미 무역흑자는 95억 5,300만달러에 달하였다.

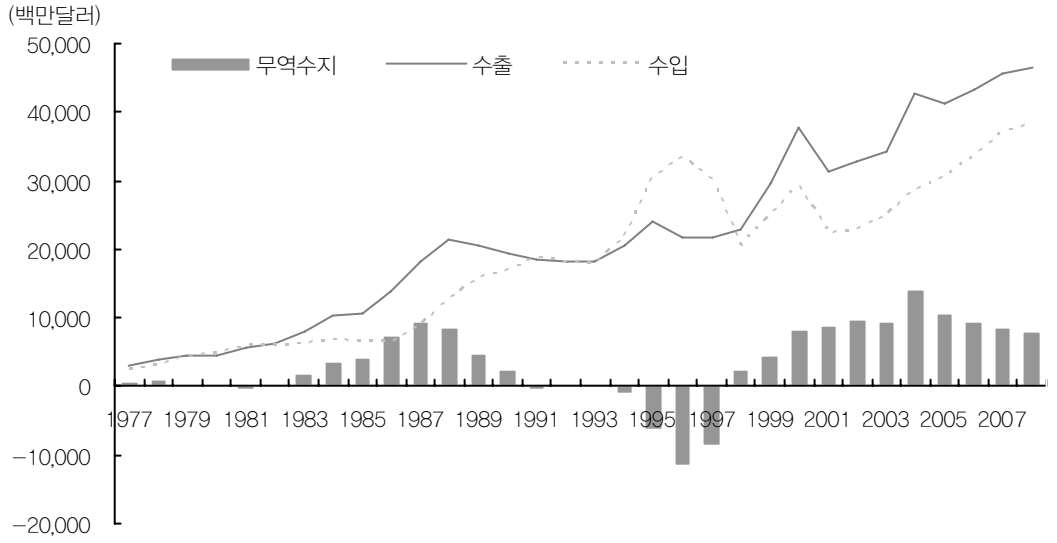
113) 슈퍼 301조는 1989년부터 한시적으로 운용되다가 1992년 소멸된 이후, 1994년 클린턴 행정부에서 행정명령식으로 다시 부활하였다.

〈표 5-3〉 1980년대 중반 미국의 대한 통상압력

	내용
반덤핑 규제 및 상계관세 부과	– 1986~93년 한국에 대한 반덤핑 규제 건수는 74건 – 상계관세 부과는 9건
원화절상 압력	– 1988년, 1989년 한국을 환율 조작 국가로 규정
시장 개방 압력	– 한국을 슈퍼 301조상의 우선협상대상국으로 지정 검토(1989년) – 한국은 농산물시장 개방, 외국인투자 규제완화, 국산화정책 등 3개 분야의 양보를 통해 우선협상대상국 지정을 모면

자료: 전영재, 『한·미 경제의 현안과 과제』, 삼성경제연구소, 2004. 6.

[그림 5-1] 한국의 대미 교역 추이



자료: 한국무역협회 통계 데이터베이스(online).

미국의 원화절상 압력, 시장 개방 압력, 지적소유권 보호이행 강화조치 등의 영향을 받아 한국의 대미 무역수지는 1990년을 기점으로 적자로 반전하였다. 당시 미국은 자국이 경쟁력이 있다고 생각하는 농산물에 대해서 한국 측에 집중적으로 시장 개방을 요구하였으며, 섬유, 철강, 조립기계류, 반도체 및 철강 관련 고부가가치품목들에 대해 정부 간 협정, 반덤핑규제, 지식재산권 보호 등으로 규제하는 형식을 취하였다. 미국의 한국에 대한 통상 압력은 1990년대 후반 한국의 대미 무역수지 적자가 확대됨에 따라 완화되었다.

라. 새로운 협력 모색기: 1997년~현재

한국은 대외지향적인 경제정책에 따라 1990년 이후 더욱 치열한 국제경쟁을 맞이하게 되었고, 미국 등 선진국들과의 통상마찰이 증가함에 따라 대외개방과 금융자유화를 추진

하게 되었다. 그 과정에서 1997년에는 외환위기를 겪게 되었고 치욕적인 IMF 구제금융을 경험하였다. 외환위기 당시 한국은 거의 국가부도 직전까지 가는 위기에 처하게 되었지만 IMF와 외국 금융기관으로부터 달러를 차입하여 위기를 넘길 수 있었다. 그 과정에서 미국 클린턴 행정부의 루빈 재무장관이 월스트리트 금융기관들을 설득하여 한국에 대한 지원을 유도하는 등 결과적으로 상당한 액수의 외채가 미국의 금융기관으로부터 차입되었다.

외환위기 이후 한·미 간 교역은 1997년 금융위기로 인해 위축된 적이 있으나, 전체적으로 꾸준히 확대되었다. 그러나 중국경제의 부상과 한국의 수출시장다변화정책으로 미국은 2004년 이후 한국의 최대 수출대상국 지위를 중국에 내주게 되었다. 비록 한국의 대미 교역의 양적 비중은 낮아지고 있으나, 고기술·지식 집약적 품목 위주로 바뀌게 되면서 질적 측면에서의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 한국의 대미 투자도 지속적인 증가세를 보이고 있으나 전체 해외직접투자에서 차지하는 비중은 점차 감소하고 있다. 한편, 미국의 대한 투자금액은 외환위기 이후 2000년대 중반까지 빠르게 증가하였으나 이후 감소하는 추세를 보이고 있다.

한국은 1990년대 중반부터 일본 기업에 비해 현저히 뒤처진 핵심 부품과 소재분야의 기초과학기술과 원천기술을 확보하기 위하여 미국과의 투자협정을 모색하였다. 그 결과 한국과 미국은 1998년 6월 투자의 쌍무협정 체결원칙에 합의하였으나, 스크린쿼터 축소 문제를 해결하지 못하고 결국 합의는 무산되었다. 한국 정부는 한·미 간 투자협정이 무산됨에 따라 직접 한·미 FTA를 추진하게 되었다. 한편, 미국도 WTO, DDA 등을 통한 다자체계가 진전이 없자 양자체제를 통한 통상현안 처리로 무게의 중심을 옮긴 것으로 판단된다.

2007년 4월 2일 한·미 FTA가 타결되자 한·미 양국 정상은 의회비준동의를 촉구하고 나설 만큼 양국은 한·미 FTA에 큰 기대를 걸고 있다. 한국의 경우 한·미 FTA를 단순한 무역창출이나 전환효과를 뛰어넘어 경제·사회 전반에 걸쳐 긍정적 영향을 줄 수 있는 획기적인 계기로 활용할 수 있기 때문이다. 최근 전 세계적인 경기둔화와 한·미 양국의 정치, 경제환경의 변화 등으로 한·미 FTA 비준이 늦어지고 있으나, 한·미 FTA가 비준될 경우 향후 수년 또는 수십 년간 한국경제의 선진화에 중요한 요소로 작용할 것으로 예상된다.

〈표 5-4〉 한·미 경제관계의 시기별 특징

시기	1945~61	1962~79	1980~97	1997~현재
시대 특징	경제원조 의존	경제관계 밀착기	경제갈등 표출기	경쟁과 협력의 새로운 경제관계
주요 특성	구호품과 전후복구를 위한 경제원조	수출시장 제공, 차관 제공	통상마찰, 수출다변화	외환위기 후 미국식 시스템 도입, IT 분업 및 교류 확대
경제환경	미국 우위	미국 우위 저하	미국, 유럽, 일본 3극 체제	중국경제 부상

자료: 전영재, 『한·미 경제의 현안과 과제』, 삼성경제연구소(2004. 6)의 표를 일부 수정함.

2. 한・일관계

가. 한・일 국교정상화 이전: 1945~65년

우리 경제가 제2차 세계대전 이후 엄청난 경제성장을 이룩한 배경에는 미국을 위시한 주요 선진국과의 경제협력이 있었는데, 그중에서도 일본과의 경제협력관계는 전후 한국경제의 발전과정에서 중요한 의미를 지닌다. 한・일 양국은 전후 폐허에서 경제재건을 도모해야 하는 입장에 있었다. 일본은 제2차 세계대전에서 패배하면서 그동안 국제사회에서 향유하였던 정치・경제적 지위를 상실하였다. 미군에 의한 점령, 재벌해체, 기존 기업들의 몰락, 국민들의 극심한 빈곤 등으로 인하여 일본경제는 매우 어려운 상황에 있었다. 한국도 사정은 마찬가지였다. 광복 이후의 정치적 혼란과 6・25 전쟁으로 말미암아 경제를 재건하는 것은 사실상 불가능하였고 한국경제는 미국의 원조물자에 의지하여 꾸려지고 있었다. 따라서 전후부터 한・일 국교정상화가 이루어진 1965년까지의 약 20년간의 시기에는 한・일 양국 간에는 경제협력이나 교류가 이후의 시기에 비해 상대적으로 저조하였다. 이 시기에는 양국이 국내적인 정치・경제적 위기상황을 극복하는 데 힘을 쏟고 있었기 때문이다.

일본의 경우, 전후 약 10년간은 전쟁의 폐허로부터 일본경제를 부흥시키기 위한 기초를 다지는 정책을 추진하였는데, 철강, 석탄 등 생산의 기초소재를 확보하고자 경사생산방식을 도입한 것이 대표적 사례이다. 이후 1955년부터는 고도성장기로 진입하는데 이 시기에는 주로 선진국과의 경제관계를 확대해나간 시기였다. 우리나라 또한 전후부터 경제개발계획이 본격적으로 추진되기 시작한 1965년까지는 미국의 원조에 의해 경제가 운용되던 시기로서 국내적 빈곤해결이 중요 과제였으며, 대외적으로 경제협력관계를 구축할 여유가 적었던 시절이었다.

이러한 경제적 이유와 더불어 이 시기에는 한・일 간에 외교관계가 아직 정식으로 확립되어 있지 않았다는 정치・외교적 이유도 있었다. 미국 등 연합국과 일본 사이에는 1951년 샌프란시스코 강화조약에 의해 외교관계가 재정립되었으나 한・일 간에는 1952년 이후 국교정상화를 위한 회담은 지속되었지만 이 회담이 성사되기까지 무려 13년의 세월이 소요되었다. 양국의 경제관계가 본격적으로 발전하기 시작한 것은 1965년 한일협정 체결과 국교정상화 이후부터였다.

나. 한・일 국교정상화와 고도성장: 1965~75년

1952년부터 약 13년간에 걸쳐 국교정상화 회담이 추진되어 왔는데, 1965년에 이 회담이 성사되게 된 데는 경제적 이유가 있었다. 이 시기에 일본은 한국이 필요로 하는 개발자금을 공급할 수 있는 여유를 가지게 되었기 때문이다. 일본의 국제경쟁력이 강화되면서 수출이 급증하게 되었고 1960년대 중반부터는 국제수지가 흑자로 전환되면서 외화자금에 여유가 발생하였다. 1964년에는 OECD에 가입하였고 국제적 위상에 상응하는 개발원조를 해야 하는 입장에 서게 되었다. 한국에 대한 자금지원은 일본기업의 대한수출 증대, 나아가 한국에서의 생산기지 확보라는 효과도 기대할 수 있었다. 이와 같은

〈표 5-5〉 한 · 일 양국의 수출입 추이

(단위: 백만달러)

	수출	증가율	수입	증가율	무역수지
1965	45	–	175	–	–130
1966	65	45.4	294	67.9	–229
1967	85	30.5	443	50.8	–358
1968	0	–100	623	40.7	–623
1969	113	–	754	21	–640
1970	234	106.8	809	7.4	–575
1971	262	11.8	954	17.9	–692
1972	408	55.7	1,031	8.1	–623
1973	1,242	204.4	1,727	67.5	–485
1974	1,380	11.2	2,621	51.7	–1,240
1975	1,293	–6.3	2,434	–7.1	–1,141
1976	1,802	39.3	3,099	27.3	–1,297
1977	2,148	19.2	3,927	26.7	–1,778
1978	2,627	22.3	5,981	52.3	–3,354
1979	3,353	27.6	6,657	11.3	–3,304
1980	3,039	–9.4	5,858	–12	–2,818
1981	3,444	13.3	6,374	8.8	–2,930
1982	3,314	–3.8	5,305	–16.8	–1,991
1983	3,358	1.3	6,238	17.6	–2,881
1984	4,602	37.1	7,640	22.5	–3,038
1985	4,543	–1.3	7,560	–1	–3,017
1986	5,426	19.4	10,869	43.8	–5,444
1987	8,437	55.5	13,657	25.6	–5,220
1988	12,004	42.3	15,929	16.6	–3,925
1989	13,457	12.1	17,449	9.5	–3,992
1990	12,638	–6.1	18,574	6.4	–5,936
1991	12,356	–2.2	21,120	13.7	–8,764
1992	11,599	–6.1	19,458	–7.9	–7,858
1993	11,564	–0.3	20,016	2.9	–8,451
1994	13,523	16.9	25,390	26.9	–11,867
1995	17,049	26.1	32,606	28.4	–15,557
1996	15,767	–7.5	31,449	–3.6	–15,682
1997	14,771	–6.3	27,907	–11.3	–13,136
1998	12,238	–17.2	16,840	–39.7	–4,603
1999	15,862	29.6	24,142	43.4	–8,280
2000	20,466	29	31,828	31.8	–11,362
2001	16,506	–19.4	26,633	–16.3	–10,128
2002	15,143	–8.3	29,856	12.1	–14,713
2003	17,276	14.1	36,313	21.6	–19,037
2004	21,701	25.6	46,144	27.1	–24,443
2005	24,027	10.7	48,403	4.9	–24,376
2006	26,534	10.4	51,926	7.3	–25,392
2007	26,370	–0.6	56,250	8.3	–29,880
2008	28,252	7.1	60,956	8.4	–32,704

자료: KOTIS.

경제적 이유를 배경으로 1965년 한일협정이 체결되었고 이후 유·무상의 자금지원이 본격화되었다.

1965년의 '청구권·경제협력협정'에 의거하여 무상자금 3억달러와 유상자금 2억달러가 1975년까지 10년에 걸쳐 균등하게 공여되었다. 또한 유·무상 자금 이외에 3억달러 이상의 민간신용자금 지원이 약속되었다. 무상자금 3억달러는 정부에 의한 농림수산업진흥사업, 민간에 의한 섬유, 비료, 화학약품산업의 원재료 조달에 사용되었다. 유상자금 2억달러는 일본정부 재정자금에서 공여된 것인데 전체의 44.3%는 종합제철관계, 11.2%는 중소기업 육성, 나머지는 댐, 철도, 고속도로 등 사회간접자본 건설에 소요되었다. 또한 유·무상자금 이외에 일본수출입은행이 제공한 약 5억달러의 자금은 1960년대 후반에 우리 기업들이 일본으로부터 플랜트를 수입하는 데 사용되었다.

1971년 이후부터는 '청구권·경제협력협정'과는 별도로 엔 차관이 한국에 공여되기 시작하는데, 그 규모는 매년 정기 각료회담에서 결정되었다. 이와 같은 엔 차관은 순수 민간베이스의 신용공여에 비해 그 조건이 유리했으며, 주로 일본에서 수입하는 상품대금 지불에 사용되었다. 엔 차관이 사용된 내역을 보면, 제철소 확장, 지하철 건설, 농어촌 근대화, 수출산업 육성 등에 사용되었고, 1980년대 전반에 이르기까지 공여되었다. 일본으로부터 도입된 이러한 자금은 사회간접자본 건설, 산업생산에 필요한 플랜트 및 원자재 수입 등 우리나라의 경제발전을 촉진하는 중요한 역할을 수행하였음은 틀림없는 사실이다.

국교정상화 및 개발자금 공여는 한·일 양국 간 무역과 투자를 증대시키는 계기가 되었다. 1965년대부터 1975년까지 수출입은 두 자릿수 이상의 높은 증가율을 보여주고 있다. 양국의 무역이 급증한 것은 일본의 '자금공여→한국의 수출산업 성장→대일 기계 및 원자재 수입 증가'라는 구조가 형성되었기 때문이다. 그 결과 무역수지 적자가 증가하는 경제구조가 이미 이 시기부터 정착되었다.

1970년대 초반에는 일본에서 국제경쟁력이 약화된 노동집약적 업종을 중심으로 한국진출이 증가하기 시작하였다. 특히 1971년에 UNCTAD가 도입한 특혜관세제도, 즉 개도국이 선진국에 수출할 경우 무관세나 관세인하가 적용되는 제도를 활용하고자 대한투자가 크게 증대한 것으로 보인다. 이와 같은 투자 확대와 더불어 일본 기술의 한국으로의 이전이 증가하게 되었고 이러한 기술이전은 이 시기 수출지향적 경공업 육성에 기여하였다고 평가할 수 있다.

다. 중화학공업화와 경쟁관계의 형성: 1975~85년

한국경제는 1970년대 중반부터 경공업 위주의 산업구조에서 중공업 위주의 산업구조로 전환하기 시작하였다. 특히 1973년 박정희 대통령은 연두기자회견을 통해 중화학공업화선언을 하였다. 이 시기에 자동차, 조선, 철강, 기계, 석유화학 등 대규모 설비투자가 필요한 산업들이 동시다발적으로 육성되기 시작하였는데, 이는 그동안 수입에 의존하던 원자재 및 자본재를 국산화하고 나아가 이를 우리나라의 주력 수출산업으로 육성하려는 것을 목적으로 하고 있었다.

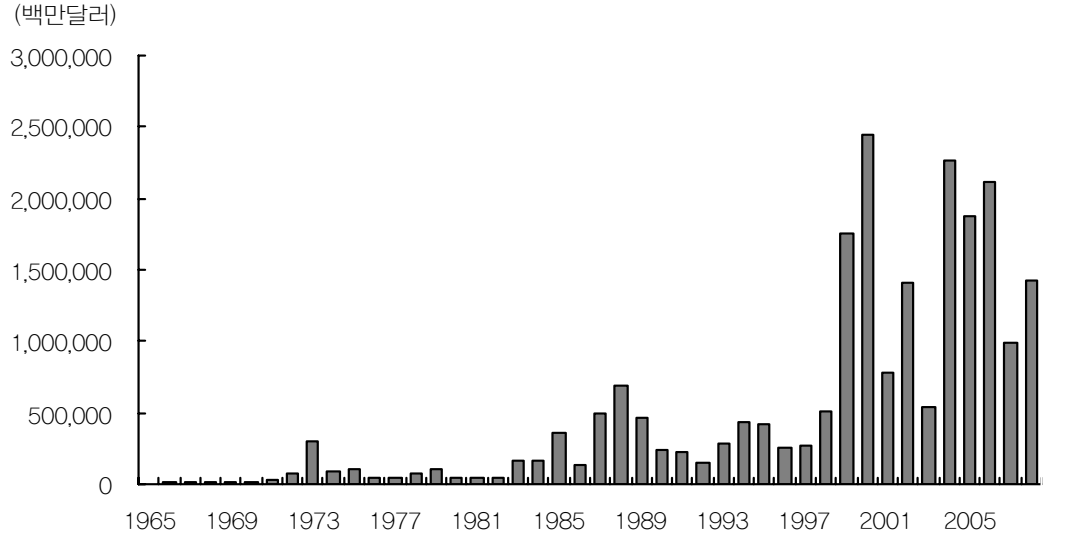
우리나라의 중화학공업화전략을 추진하는 데 있어서도 일본의 자본과 기술은 중요한 역할을 하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 엔 차관은 설비투자에 필요한 자금을 공급하는 중요한 통로의 하나였으며, 아직 기술능력이 부족한 우리 기업에게 일본기업의 기술과 노하우는 기술능력 향상의 중요한 원천이었다.

그러나 이 시기에는 한·일 양국의 경제관계가 무역과 투자 면에서는 상대적으로 침체를 경험한 시기이기도 하다. 무엇보다도 석유파동 이후 양국은 극심한 인플레와 불황을 겪게 되었기 때문이다. 일본은 당시 국제수지 흑자에 의한 통화량 증가, 복지국가 건설을 위한 재정지출 확대, 열도개조론에 의한 부동산붐 등에 이어 급격한 유가상승이 더해져 광란물가라고 불리는 인플레이션과 국제수지 적자반전이라는 어려운 상황에 있었다.

이러한 일본경제 여건을 배경으로 이 시기에 일본기업의 대한 직접투자는 침체를 보였다. [그림 5-2]에서 알 수 있듯이 1970년대 후반부터 1980년대 전반에 이르는 시기에 일본의 대한 직접투자는 연간 1억달러에 미치지 못하는 수준이었다. 무역 또한 비슷한 경향을 보였다. [그림 5-3]은 한국의 대일 수출입 증가율을 나타낸 것인데, 1970년대 중반부터 1980년대 중반에 이르기까지 증가율이 저하하였음을 확인할 수 있다.

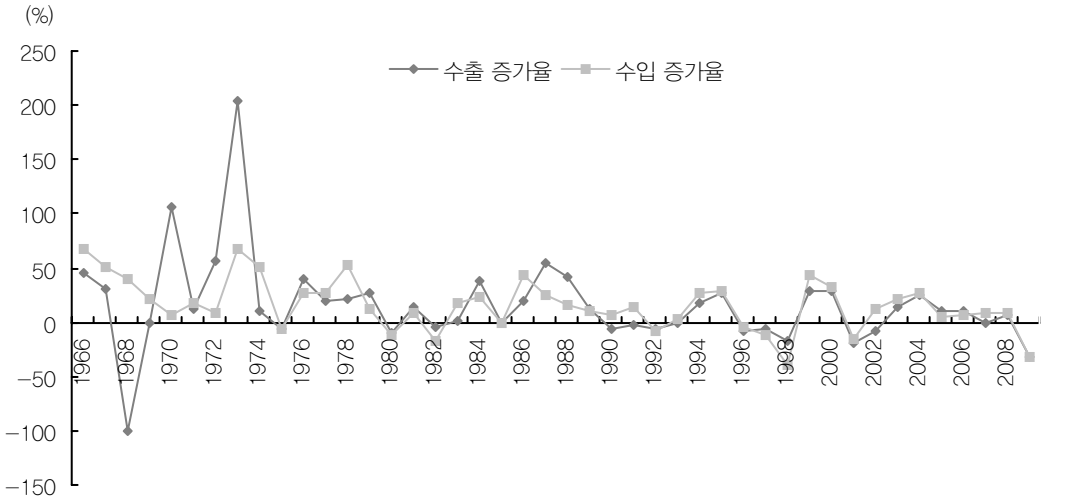
또한 이 시기부터 점차 한·일 양국의 경합성이 증대되기 시작하였다. 한국이 중화학공업화를 시작하면서 세계시장에서 일본제품과 경합하기 시작하였기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 일본은 점차 한국 기업을 경계하기 시작하였고 기술과 자본 제공에도 소극적으로 변하기 시작하였다. 따라서 이 시기부터 한·일 관계는 협력과 경쟁이라는 양면성을 띠게 되었다.

[그림 5-2] 일본의 대한 직접투자 추이



자료: 지식경제부.

[그림 5-3] 한국의 대일 수출입 증가율 추이



자료: KOTIS.

라. 개방화와 협력관계의 심화: 1985~2008년

1980년대 중반 이후 세계경제는 무역자유화의 물결에 휩싸이게 되었다. 1986년 우루과이라운드가 개시됨에 따라 1995년까지 약 10년에 걸쳐 자유화협상이 지속되었다. 협상결과, 서비스, 지식재산권, 농산물분야 자유화가 추진되었고, WTO가 성립되었다. 이러한 국제여건하에서 일본은 이 시기에 많은 변화를 겪었다.

첫째, 1985년 플라자합의 이후 엄청난 엔고에 직면하였다는 점이다. 지속되는 무역흑자의 누적과 미국과의 무역마찰의 결과 일본은 플라자합의를 받아들였고 그 결과 엔고불황을 겪었다. 그러나 잠깐 동안의 엔고를 극복한 이후 일본은 1980년대 후반기에 전후 최대의 호황을 구가하였다. 둘째, 1990년대에 들어서면서 버블이 붕괴하고 장기불황이 2001년까지 지속되었다. 셋째, 2002년 이후 일본경제가 다시 회복기를 맞이하였다는 점이다. 이 시기에는 세계경제 전체가 호황을 누리던 시기이며, 특히 중국이 엄청난 속도로 경제성장을 구가하던 시기였는데 대중 수출을 포함한 대아시아 수출이 크게 늘면서 일본은 장기불황에서 탈출하였다. 그러나 이러한 경기회복기조도 최근의 미국발 금융위기로 다시 주춤거리는 상황에 직면해 있다.

한편, 한국경제도 이 시기에 엄청난 변화를 경험하였다. 무엇보다도 금융과 무역의 자유화가 크게 진전되었다는 점이 가장 큰 변화이다. 또한 1996년 OECD에 가입하면서 우리나라는 선진국으로서의 국제적 의무를 다해야 하는 입장에 놓이게 되었다. 이와 같이 무역과 금융 자유화가 진전되면서 한국은 1978년부터 운영해 오던 수입선다변화제도를 1999년에 폐지하였다. 수입선다변화제도는 실제로는 대일 수입을 억제하고 수입선을 다른 국가나 지역으로 분산하려는 것이 정책목적이었으나 이 제도는 소기의 성과를 거두지 못하였다. 강제적인 수입규제가 능사는 아니었던 것이다. 수입선다변화제도의 폐지와 더불어 일시적으로 대일 수입이 증가하였으나 점차 여타 국가와 지역으로부터의 수입과

균형을 찾아가는 모습을 보였다. 또 다른 변화는 자동차, 조선, 반도체, 가전 등 세계적 경쟁력을 가지는 조립가공형 산업이 1990년대 이후 크게 성장하면서 일본과의 경합관계가 더욱 강해졌다는 점을 들 수 있다.

이러한 여건 변화를 반영하여 양국의 무역에서도 커다란 변화가 나타났다. 즉, 동일 산업의 제품이 교역되는 산업 내 무역의 비중이 크게 증가한 것이다. 이는 양국의 산업구조가 비슷하게 전개되어온 결과 나타난 현상으로 현재의 한·일 무역의 대부분은 원자재와 자본재가 차지하고 있으며, 소비재의 비중은 매우 작다. 이는 양국 산업이 상호 긴밀한 분업관계를 형성하고 있음을 의미하며 따라서 세계시장에서 경합하면서도 상호 협조해야 하는 협력관계에 있음을 의미한다.

〈표 5-6〉 한·일 무역의 성질별 구성

(단위: 백만달러)

	1998		2008	
	대일 수출	대일 수입	대일 수출	대일 수입
총계	12,238	16,840	28,252	60,956
원자재	4,444	6,390	13,610	28,895
자본재	3,441	9,660	10,987	28,261
소비재	4,343	788	3,643	3,799

자료: KOTIS.

이 시기에 대일 무역적자는 지속적으로 증가하였다. 2008년에는 대일 무역적자가 327억달러로 사상 최대치를 기록하였다. 대일 무역적자는 우리나라의 대세계 수출 증가와 매우 밀접하게 연동되어 있다. 즉, 우리나라의 대세계 수출이 증가하면 대일 무역적자가 이에 비례하여 증가하는 구조가 정착되어 있다. 따라서 세계경제가 호황을 구가하던 2000년대에 대일 무역적자가 눈덩이처럼 불어났다. 이러한 문제를 해결하기 위해 우리 정부는 일본 정부에게 여러 가지 조치를 취해 줄 것을 다양한 채널을 통해 요청해 왔으나 일본정부는 과거와 같은 산업정책적 수단을 가지고 있지 않기 때문에 이러한 요청을 들어줄 수 없다는 대응으로 일관해 왔다. 결국 대일 무역적자 문제는 우리 정부와 기업이 해결해 나가야 할 과제로 남아 있다.

1985년 플라자합의 이후 대한 직접투자가 크게 증가했으나 이는 엔고에 기인하는 현상이었다. 그런데 일본의 대한투자는 1998년 이후 다시 한 번 엄청난 증가를 기록하였다. 이 시기는 아시아 경제위기 직후이며 한국의 많은 기업들이 어려움을 겪고 있던 시기였는데, 이때 일본기업들은 어려움에 직면한 한국 기업들을 인수하거나 혹은 한국에 설립한 합작기업의 보유지분을 늘리는 방법으로 대한 투자를 크게 증가시켰다. 그런데 이와 같은 투자는 한국경제가 회복되면서 후퇴하고 이를 대신하여 한국시장에서의 판매확대를 목적으로 한 소비재분야에서의 투자가 증가하고 있다. 그동안 자본재나 원자재를 중심으로 무역·투자가 이루어져 왔던 것이 향후에는 소비재를 중심으로 한 무역·투자

비중이 증가할 것으로 전망되고 있다. 그만큼 한・일 양국의 경제관계는 일방적이고 시혜적인 관계에서 이제는 대등한 협력관계로 변모되고 있음을 확인할 수 있다.

한편, 한・일 관계에 있어서 특기할 만한 사건으로 한・일 FTA 협상 개시를 들 수 있다. 한・일 양국은 1998년 '21세기 새로운 한・일 파트너십 공동선언'을 발표하였고 이후 민간연구소에 의한 한・일 FTA 공동연구, 양국 경제계에 의한 '한・일 FTA 비즈니스 포럼'을 추진하였다. 이러한 일련의 과정을 거친 후 2003년 12월에 한・일 FTA 협상이 개시되어 2004년 11월까지 6차례에 걸쳐 협상을 진해하였다. 그러나 유감스럽게도 제6차 협상을 마지막으로 현재까지 협상은 결렬된 상태에 있다.

협상결렬의 주된 이유는 한・일 양국 모두에게 있다고 평가된다. 한국 정부는 일본의 농산물시장 개방에 많은 관심을 보였으나 일본은 농산물시장 개방에 매우 소극적으로 대응해 왔다. 한국 정부는 제조업분야에서의 한・일 산업협력에 많은 기대를 하였으나 일본 정부는 민간의 자율적 협력을 강조하였다. 한편, 일본 정부는 제조업분야에서의 한국시장 개방과 이로 인한 대한 수출 증대를 기대하였으나 한국 정부는 제조업 경쟁력 약화 및 대일 무역적자 증가를 우려하면서 이 분야에서 신중한 대응을 하고 있다. 이러한 요인들이 중첩된 결과 2004년 11월 한・일 FTA협상은 결렬 되었고 현재까지 협상재개가 불투명한 상태에 있다.

마. 한・일 관계의 재정립

위에서 살펴본 바와 같이 일본은 전후 경제성장의 기반을 형성하는 시기부터 글로벌 경제통합이 이루어지고 있는 최근의 시기에 이르기까지 협력자이면서 동시에 경쟁자로서 우리나라의 경제성장에 기여해 왔다. 그러나 우리 경제의 세계진출이 증가하면서 일본이 우리 경제에서 가지는 위상이 상대적으로 약화되었다는 점에도 주의할 필요가 있다.

예를 들면, 한국에 있어 일본이 수출시장으로서 차지하는 비중은 1990년의 19%에서 2006년에 8%로 하락하였다. 한국이 일본의 수출시장에서 차지하는 비중은 약 7% 정도로 추산되고 있는데, 이러한 경향과 달리 아시아 시장은 한・일 양국 모두에게 수출입의 중요한 시장으로 대두하였다.

일본의 대한 투자 비중을 보면 1962~81년에는 55%, 1982~90년 47%, 1991~99년 20.5%, 2000~06년 18.7%로 그 비중이 점차 하락해 왔다. 일본의 대한 투자는 한국의 공업화 초기단계에서는 매우 중요한 역할을 하였으나 미국, EU로부터의 대한 투자가 증가하면서 일본자본의 역할은 점차 하락하였다고 평가할 수 있다. 일본의 투자목적 또한 최근에 큰 변화를 보이고 있다. 과거에는 낮은 생산비용을 활용한 생산기지 구축이 일본기업투자의 주요 목적이었으나 최근에는 오히려 국내시장 개척을 위한 투자가 대종을 이루고 있기 때문이다.

이처럼 우리 경제가 발전하면서 한・일 경제관계의 성격도 변모되었다. 그렇다면 향후 한・일 경제관계는 어떤 방향으로 전개시켜 나가야 할 것인가. 하나의 해답은 에너지・환경제약이라는 새로운 도전에서 찾아야 할 것 같다. 최근 기후변화나 에너지 자원 고갈 등 새로운 지구적 과제가 등장하고 있는데 이러한 도전과제는 향후 세계경제시스템

전체를 크게 뒤바꿀 수 있는 강력한 힘을 가지고 있다. 우리나라가 이러한 과제를 극복하고 새로운 경제시스템을 구축하기 위해서는 환경·에너지 기술이 필요하다. 향후 한·일 경제관계의 큰 방향은 기후 친화적이며 화석연료에서 탈피한 새로운 경제·사회 패러다임을 구축해나가는 데 한·일 양국이 협조해 나가는 것이다.

〈Box 5-1〉 대일 무역적자를 어떻게 볼 것인가?

일방적인 대일 무역적자의 누적 문제는 한·일 경제협력에서 가장 큰 걸림돌로 인식되어 왔다. 한·일 국교정상화가 이루어진 1965년부터 2008년에 이르기까지 우리나라는 단 한 번도 일본에 대해 무역흑자를 낸 적이 없다. 동 기간의 누적 대일 무역적자액은 무려 3,439억달러에 달하고 있다. 적자규모는 1960년대(1965~69년)에 연평균 4억달러였던 것이 1970년대 15억달러, 1980년대 35억달러, 1990년대 100억달러, 2000년대(2000~08년)에는 213억달러로 그 규모가 크게 증가해 왔다. 이 문제를 해결하기 위해 우리 정부는 주요 대일 수입품의 국산화를 촉진하기 위한 노력을 기울여 왔으나 아직 뚜렷한 성과를 거두지는 못하고 있다.

대일 무역적자는 우리나라의 대세계 수출 증가와 밀접한 관계를 가지고 있다. 결국 우리나라 수출품의 제조에 필요한 부품소재와 기계장비가 주요 대일 수입품이었다. 대일 수입은 우리나라의 대세계 수출에 기여함으로써 전체적으로는 우리나라 수출경쟁력에 기여한 측면도 부정할 수 없다. 대일 무역적자로 인하여 우리나라가 심각한 외화 부족에 시달리고 있는 것도 아니다. 향후의 한·일 경제협력에서 이 문제에 너무 얽매여 더 큰 것을 잃는 우를 범하지 않도록 노력해야 한다.

3. 한·중 관계

가. 수교 이전

한·중 양국은 1992년에 정식 외교관계를 수립하였다. 정식수교 이전에 거의 반세기 동안 냉전하에서 공식적인 경제교류는 극히 제한될 수밖에 없었다. 그러나 민간부문에서 경제교류가 전혀 없었던 것은 아니다. 1971년에 한국의 민간기업이 중국으로부터 석탄을 수입한 적도 있었으나, 양국의 경제관계가 실질적으로 개선되기 시작하였던 결정적인 계기는 1978년 말부터 시작된 중국의 개혁·개방이라고 할 수 있다.

1980년에 중국은 홍콩을 경유해서 흑백TV 200만대를 한국으로부터 수입한 바 있는데, 당시 양국 간 교역은 그와 같은 간접무역방식을 채택하였고 주로 홍콩, 일본 혹은 싱가포르를 경유하는 교역이 이루어졌다.[114]

1980년 중반에는 중국 민항기와 중국해군 폭격기가 한국에 불시착한 사건이 발생하였는데, 이를 처리하는 과정에서 양국 정부가 홍콩에서 접촉하면서 한·중 양자관계는 상

114) 『東北亞論壇』, 1992年 第4期.

당한 진전을 이루게 되었다. 한국 재계인사의 중국 방문 허용, 석탄 수송을 위한 직항노선 개설, 제3국 법인형식을 통한 한국 기업의 중국투자 등이 합의된 것은 그 시기였다. 1984년에 대우그룹 김우중 회장이 중국을 방문한 것을 계기로 대우그룹의 대중교역 및 협력사업이 활발하게 시작되었고, 1985년에는 한국이 중국으로부터 100만톤의 무연탄을 수입하기도 하였다.

한국은 1986년에 아시안게임, 1988년에는 하계올림픽을 개최하였는데, 이를 계기로 양국 간 교류는 한층 더 활발해졌다. 하계올림픽과 관련해서 많은 한국인들이 중국을 방문할 수 있었고, 중국도 무역대표단을 한국에 파견하는 등 양국 간 교류가 활성화됨에 따라 1988년의 양국 간 무역량은 약 18억달러 규모를 기록하였다.

이처럼 양국 간 경제교류는 공식적인 외교관계가 수립되기 이전부터 활발하게 시작되었기 때문에 한국의 대중 투자가 언제부터 시작되었는지는 명확하지 않다. 일부 자료에 의하면 1985년 한국의 漢斯物産이 광동성 광주시에 15만달러 규모의 완구공장을 설립한 것이 대중 투자의 효시라고 파악하고 있는 반면, 1988년 ㈜진웅이 중국의 하문지역에 300만달러 규모의 텐트공장을 건립할 것이 한국 최초의 대중 투자로 간주되고 있기도 하다.[115]

수교 이전의 양국 간 경제교류는 주로 중소기업에 의하여 주도되었는데, 일부 중소기업은 한국의 화교 혹은 조선족 친지를 통하여 산동성 및 길림성 지역과 적극적으로 무역 및 투자 관계를 구축하고 있었다. 또한 1988년에 산동성 청도시도 中國國際商會(China Chamber of International Commerce)를 통하여 한국과 활발하게 접촉하였고, 그에 따라 당시 청도시를 방문한 한국인 수는 이미 2,800여 명에 이르렀다. 또한 1989년에 6개의 한국 기업이 청도시에 독자기업을 설립하였으며, 1992년 수교 당시에 한국 기업의 청도시 투자규모는 이미 수천만달러 규모였다.[116]

산동성 위해시 역시 양국의 협력관계 증진에 적극적이었다. 양국 정부는 1990년 7월에 한·중 합작선사 설립 및 한·중 카페리사업에 합의하여 威東航運을 설립하였고, 1990년 9월 15일에 양국 간 최초로 인천-위해 카페리항로가 개설되었다. 이에 힘입어 수교 이전에 70여 개의 한국 기업이 이미 위해 지역에 진출하였다.

양국의 공식적인 외교관계가 수립되기 이전에도 한·중 양국 간 경제교류를 지원하기 위한 비공식적인 채널도 마련되었다. 한·중 간 정식 외교관계 수립에 일정 역할을 한 것으로 알려져 있는 중국국제상회는 1991년 1월 서울에 대표처를 설립하였고, 또한 한국의 대한무역진흥공사도 북경에 지사를 설립하였으며, 동년 말 양 기관이 무역협정을 체결하면서 양국은 최혜국대우를 상호 인정하기로 합의하였다. 양 기관은 1992년 5월에는 상호투자보호협정을 체결하였으며, 바로 전 해인 1991년에는 양국 간 한·중 기계산업협력회의도 결성되었다.

---

115) 『東南亞研究』, 1993年 第3期; 한국국제통상학회, 『국제통상연구』, 제4권 제1호, 1999.

116) 王志樂, 『韓國企業在中國的投資』, 1996.

나. 수교 이후

1980년대 중반부터 동아시아에는 새로운 국제적 분업생산체제가 형성되기 시작하였다. 홍콩, 대만 등지의 화교기업들이 중국의 풍부한 저임 노동력을 이용하기 위하여 최종가공, 조립공장을 중국의 연해지역에 설립하고 부품, 소재 등 원부자재를 본국에서 들여오는 분업생산체계가 발달하였다. 한국은 홍콩, 대만기업에 비하여 중국 진출이 늦은 편이었지만 1992년 8월 24일 한·중 양국이 정식으로 외교관계를 수립하면서 경제교류 규모가 급속히 확대되었다. 여기에서는 교역부문과 투자부문을 중심으로 양국 간 경제교류를 개략적으로 기술하기로 한다.

1) 교역부문

가) 교역 현황

한·중 수교 이후 양국 정부는 경제, 무역, 기술협력분야 등의 각종 협력위원회를 설립하여 양국 간 교류를 광범위하게 확대할 수 있는 여건을 마련하였으며, 이에 힘입어 양국 간 무역은 매우 빠르게 성장하였다. 1992~2008년 동안 양국 간 무역액은 연평균 23% 이상 증가하였으며, 한·중 양국 간 교역은 각각의 대외교역액에서 차지하는 비중이 크게 상승하는 결과를 초래하였다. 특히 한국의 대중 무역의존도는 우려의 목소리가 나올 정도로 급증하였다. 즉, 중국의 대한국 수출이 중국의 총수출에서 차지하는 비중은 1992년 3%에서 2008년에는 5%대로 상승하였지만, 한국의 대중 수출이 한국의 수출 총액에서 차지하는 비중은 1992년 3.5%에서 2008년에는 약 22% 수준으로 상승하였다.

또한 중국은 2003년에는 한국의 최대 수출대상국(수출규모 351억달러)으로 부상하였고, 2004년부터는 한국의 최대 교역국(규모 794억달러)이 되었다. 그리고 2007년부터 중국은 일본을 제치고 한국의 최대 수입국이 되었다. 한편, 중국의 입장에서 보면, 한국은 2008년에는 중국의 3대 교역국, 3대 수출시장이면서 제2위 수입국가로 부상하였다.

한·중 양국 무역의 주력 제품은 대부분 생산재로서 양국의 산업이 필요로 하는 원자재, 부품 및 자본재를 상호 공급하는 밀접한 산업협력을 보여주고 있다. 양국 간 교역구조를 살펴보면, 한·중 양국 간 무역량의 폭발적인 증가가 양국경제의 상호 보완적인 구조에 기인한다는 것을 알 수 있다. 즉, 수교 직후 한국의 주요 대중 수출품목은 강판, 합성섬유, 철봉, 피혁, 합성섬유, 방직 및 화학기계, 석유화학제품 및 기타 석유제품 등이었고, 중국에서의 수입품목은 채소류, 원유, 합성섬유, 시멘트, 석탄, 실크제품, 곡물 및 과일 등 농산물이 주요 품목이었다.

그러나 최근 양국 간 교역구조는 수교 직후와는 커다란 차이를 보여주고 있다. 2007년에는 한국은 반도체, 컴퓨터, 평판 디스플레이 및 센서, 무선통신기기, 석유제품, 합성수지, 광학기기, 합섬원료, 석유화학중간제품, 철강판 등이 대중 수출의 주요 품목이었다. 중국의 한국시장에 대한 주요 수출품목은 컴퓨터, 철강판, 반도체, 의류, 평판 디스플레이 및 센서, 무선통신기기, 알루미늄, 선재봉강 및 철근, 석탄, 정밀화학원료 등이다. 컴퓨터, 반도체, 평판디스플레이 및 센서, 무선통신기기 등 전자제품이 주요 수출입

품목이라는 것은 전자산업에서 양국이 밀접한 산업 내 무역구조를 형성하고 있음을 보여준다. 이것은 중국의 급속한 부상에 따라 양국 간 경제관계 역시 이에 상응하여 상당히 급격한 변화를 보여주고 있음을 의미한다.[117]

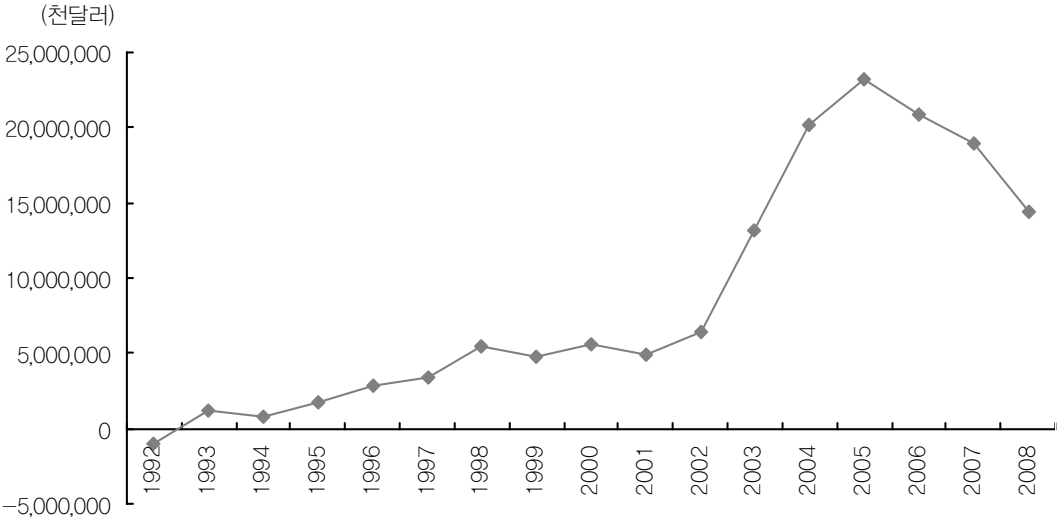
나) 무역불균형

양국 간 교역이 지속적으로 증가하는 가운데 한국은 중국에 대하여 1993년부터 무역흑자를 기록하여 왔다. 1992~2008년 동안 중국의 한국에 대한 무역적자 누계는 한국 측 통계에 의하면 1,471억달러로서 이는 같은 기간 동안 양국 간 교역 총액의 약 16.3% 수준에 해당한다.

한·중 수교 이후 지속된 무역불균형은 양국 간 산업의 구조적인 차이에 의한 산업이전 및 분업구조, 양국 간의 투자불균형 및 중국 진출 한국 기업의 본국으로부터의 원부자재 수입에 기인한다.

그러나 [그림 5-4]에서 볼 수 있는 바와 같이 대중 교역에서 한국의 무역흑자 추세는 뚜렷한 변화를 나타내고 있다. 2002년부터 한국의 무역흑자는 급증하는 모습을 보여주고 있지만 2005년을 정점으로 무역흑자는 가파르게 축소되고 있다. 따라서 한국이 대중 무역에서 누리고 있었던 무역흑자는 점차 소멸해서 머지않은 장래에 양국 간 무역은 균형을 이루거나 아니면 오히려 중국이 무역흑자를 기록할 가능성도 배제할 수 없다.

[그림 5-4] 대중 무역흑자 추이(1992~2008년)



117) 주지하는 바와 같이 중국은 2001년 말 세계무역기구에 가입하면서 고속 경제성장을 구가하여 왔다. 2007년에는 미국을 제치고 세계 제2위 수출대국으로 등장하였고, 글로벌 경제위기 상황하에서 정확하게 예측하기 어렵지만, 2009년 혹은 2010년이면 독일을 제치고 세계 최대 수출대국으로 등장할 가능성도 전망되고 있다. 따라서 중국이 세계무역기구에 가입한 지 10년도 되지 않아서 세계 최대수출국으로 부상할 것이라는 전망을 고려한다면, 세계무역기구체제 출범 이후 최대 수혜국은 바로 중국이라고 평가할 만하다.

이와 같은 양국 간 무역수지 불균형은 기본적으로는 동아시아에서 형성된 국제분업체계에 기인하여 발생하였지만, 최근에는 중국 진출 기업이 원부자재를 현지에서 조달하는 조달환지화가 빠르게 진행되고 있어 동아시아 분업생산체계에도 새로운 변화가 일어나고 있다.

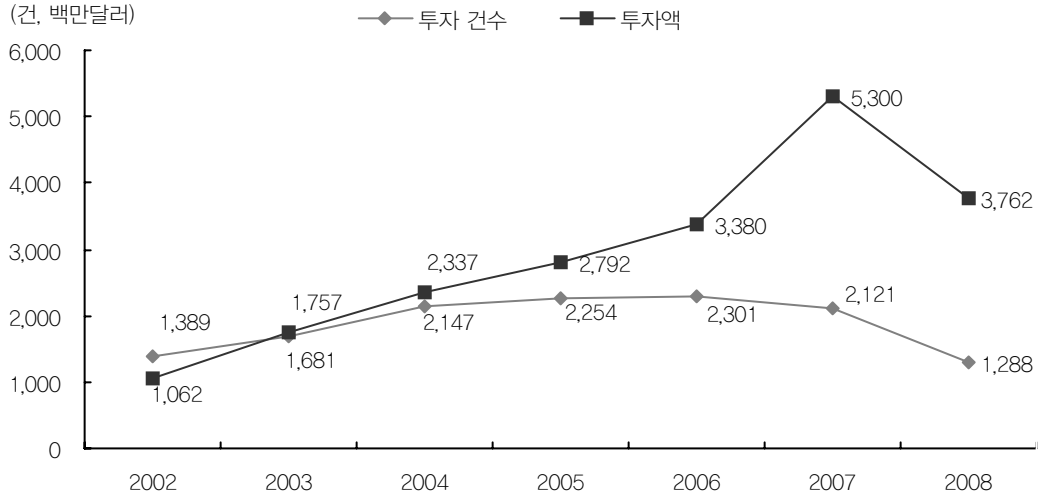
2) 투자부문

한국 기업의 대중 투자는 수교 이전에는 제3국을 통한 간접투자 방식을 활용해야 하는 제약이 있었지만, 수교 이후에는 더욱 활발히 진행될 수 있어 2002년 이후 중국은 한국 기업의 가장 중요한 투자대상국이 되었다. 그동안 한국의 대중 투자는 제조업 위주로 이루어졌으며, 양국 간 경제협력의 심화와 발전에 크게 기여하여 왔다. 한국의 제조업부문 투자는 전자통신장비, 수송기계, 석유화학, 기계장비 등의 업종에 고루 분포되어 있는 것으로 나타나고 있다.

2008년 현재까지의 누계 기준으로 한국의 대중 투자 건수는 37,816건, 금액으로는 265억달러를 기록하여, 전체 해외투자의 각각 43%와 22.8%를 차지하고 있다. 2008년 한국의 대중 투자 건수는 1,288건, 투자금액은 37억 6,200만달러로 전년 대비 각각 −39.3%, −29.0%의 증가율을 기록하였다. 2008년 들어 대중국 투자가 급격히 감소한 것은 글로벌 경제위기라는 특수 상황이 반영된 것으로 볼 수 있다.

한편, 최근 들어 한국의 대중 투자는 건수 감소와 금액 증가의 추이를 보이고 있다. 2008년에 대기업의 대중 투자의 건당 투자규모는 1,394만달러인 반면 중소기업의 건당 투자규모는 90만달러에 불과하다. 이것은 중국의 외국인투자정책 및 제도의 변화, 중국 내 임금상승, 단순 노동력 및 숙련 노동력의 부족, 그리고 가공무역에 대한 정책적 혜택

[그림 5-5] 한국의 대중국 투자 추이



자료: 한국수출입은행.

축소 등으로 중국 내 임가공을 목적으로 진출한 중소기업과 개인기업의 투자가 위축되고 있는 반면, 자동차, 운송장비, 금융, 부동산 등의 부문에서 대기업의 투자가 늘어나고 있기 때문인 것으로 풀이된다.

중소기업에 의한 대중국 투자 건수는 2003년을 정점으로 하락하고 있으며, 이후부터 2006년까지 개인 투자 건수가 크게 증가하였으나, 2007년에는 중소기업과 개인기업 투자 건수가 모두 감소하고 있다. 최근 대중국 투자는 중국의 내수시장을 타깃으로 하는 대기업 투자와 대기업과 동반 진출하는 중소기업 투자, 금융, 유통 등 서비스분야에의 투자를 중심으로 이루어지고 있다.

서비스분야에서는 도소매업, 운수창고, 부동산 등의 분야에 대한 투자가 꾸준히 늘고 있는데, 중국의 금융시장이 개방됨에 따라 은행의 현지법인 설립(우리, 신한, 하나은행)도 늘어나고 있으며, 다수의 증권사, 보험회사가 중국에 사무소 혹은 현지법인을 설립하여 영업하고 있다.

한편, 중국기업의 대한국 투자는 아직 규모는 크지 않으나 대기업을 중심으로 한국기업에 대한 인수합병 투자가 출현하고 있다. 대표적인 사례로 중국 징둥팡의 현대전자 LCD부문 인수와 상하이 자동차사의 쌍용차 인수를 들 수 있다. 2008년까지 중국의 대한국 투자 누계금액은 아직은 약 25억달러 수준에 불과하다. 그러나 중국은 2005년부터 대기업의 해외투자를 적극 장려하고 있고 2007년에는 2,000억달러 규모의 중국투자공사를 설립하여 주로 에너지 등 자원 확보에 중점을 둔 해외투자에 나서고 있다.

〈Box 5-2〉 한국 기업의 중국 진출: 제조업 공동화 우려에서 비정상 철수까지

2000년대에 들어오면서 한국 기업의 중국 진출이 활발하게 되면서 국내 제조업부문이 공동화되는 것은 아닌가 하는 우려가 나왔다. 공동화라는 개념은 다소 모호한 측면이 있고 연구자 사이에서도 서로 다른 개념으로 이용되고 있는데, 일반적으로는 수입급증 혹은 국내기업의 해외진출 등으로 국내 생산이 감소하는 것을 의미한다. 따라서 수요가 줄어들어서 생산이 감소하는 것을 의미하지는 않는데, 예를 들면 흑백TV 생산량이 줄어든다고 해서 이를 공동화로 부르지는 않는다.

일부 제조업분야는 급속하게 해외로 이전되고 있는데도 불구하고 서비스부문 등 여타 부문에서 효과적으로 고용창출이 되지 않는 경우, 전체적으로 고용불안정 등의 경제·사회 문제를 야기할 수 있는 것은 사실이다. 다만 중국 진출 기업만을 국한해서 공동화 여부를 분석하는 것은 사실상 불가능한 측면이 있는데다, 최근에는 생산비용 절감 차원에서 중국으로 진출하기보다는 방대한 중국 내수시장을 개척하기 위한 목적으로 중국을 진출하는 기업이 늘고 있는 측면도 있다.

반면, 최근에는 중국에서 임금 수준이 급상승하고 있고, 중국에 진출한 외국기업에 대한 중국 정부의 지원이 축소되는 등 중국에서 생산비용이 상승하고 있는 추세여서, 중국에 진출한 국내기업들의 경영환경이 예전 같지 않고, 상당히 나빠지고 있다. 따라서 중국 사업을 중단하고 철수하려는 기업도 나타나고 있는데, 적합한 절차에 따라 철수하려면, 상당한 시간이 소요되고 있어 최근에는 비정상적인 철수마저 등장하고 있는 실정이다.

4. 한・EU 관계

가. 냉전시대의 경제관계: 1963~89년

제2차 세계대전 이후 유럽은 미국의 지원하에 경제재건에 힘쓰는 한편, 세계대전의 원인이 되었던 유럽 국가 간 적대요인의 해소와 결속을 위해 유럽의 경제통합을 추진하게 되었다. 그 결과 1952년 8월 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 6개국이 중심이 되어 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)를 공식적으로 발족하였다.

당시 한국도 전쟁의 폐허 속에서 전후복구를 위해 미국 등으의 지원에 의존하였다. 한국과 EU는 1963년 외교관계를 수립한 이후 소련이 붕괴되기 전 냉전시대 동안 한국과 EU 모두가 미국 중심의 자유세계의 일원으로 동서 대립관계에 있어 공동보조를 유지하였으며, 양자 간의 관계는 주로 경제・통상분야 발전이 중심이 되었다.

한국은 1960년대 대외지향 공업화시대와 1970년대 정부주도 산업화시대를 거치면서 고도성장을 이루게 되고 더불어 해외수출이 증가하면서 EU와의 교역관계도 점차 확대되었다.

특히 한국의 대외지향 산업화전략에 따른 대EU 수출이 크게 증가하자, EU 주요국들은 한국 제품에 대한 수입규제를 강화해 나갔다. 1980년대 중반까지 프랑스는 TV, 라디오, 시계, 완구류, 우산 등에 대한 쿼터제를 적용하였고 영국은 TV, 신발류, 금속제양식기 등에 대해 정부 또는 업계 간 자율규제를 실시하였다. 개별 회원국의 수입규제와 별로도 EU는 섬유류, 철강재, 양송이, 신발류에 대해 수입쿼터제를 적용하였다. 또한 1977년 한국산 자전거 타이어 및 튜브에 대한 반덤핑이 제소된 이후 1980년대 중반부터 컬러TV, 전자레인지, 오디오 및 비디오 테이프, FAX 기기 등 주요 가전제품과 앨범, 그루타민산 소다 등 중소기업제품으로 확대되었다.

한국제품에 대한 수입규제가 강화되고 통상분쟁이 점차 확대되자, 한국과 EU는 1983년 3월 한・EU 고위협의회를 설치(1993년에 각료회의로 명칭 변경)하고 한국의 외무장관과 EU의 대외담당 집행위원이 서울과 브뤼셀에서 교대로 연례회의를 개최하여 경제・통상 현안사항과 발전방향을 협의하였다.

1986년 7월에는 양자 간 모니터링 회의를 설치(1993년 6월 고위협의회로 개편)하여 경제・통상 현안에 대한 전반적인 사항을 협의하고 지적소유권, 정부조달, 해운, 보건, 식품, 위생검역, 공산품시장접근, 기술표준 등 분야별로 관계부처 전문가 간에 별도협의를 개최하기도 하였다.

이렇듯 한국의 경제성장에 따른 EU와의 무역이 확대되면서 양자 간 통상분쟁 및 다양한 문제 해결을 위한 양자 간 협의기구들이 개설되기 시작하였다.

〈Box 5-3〉 EU 형성과 확대 과정

1. 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 발족 및 유럽경제공동체(EEC) 및 유럽원자력공동체(EURATOM) 창설

제1, 2차 세계대전의 원인이 되었던 독일과 프랑스 간의 적대요인 해소 및 유럽결속의 필요성에 따라, Robert Schuman 프랑스 외무장관이 1950년 5월 9일 석탄 및 철강 산업을 초국가적인 기구를 통해 공동관리하자는 '슈망선언'을 발표하였으며, 동 제의를 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 6개국이 수락하여 ECSC(European Coal and Steel Community)가 정식으로 발족하였다. 그러나 석탄·철강 산업만을 대상으로 했던 공동시장을 모든 산업으로 확대하기 위한 움직임과 함께, 중요성이 날로 증가하던 원자력의 공동개발 및 이용을 목적으로 하는 유럽원자력공동체 결성 필요성이 대두되면서 1957년 3월 로마에서 EEC 창설조약 및 EURATOM 창설조약에 서명하였다.

2. 유럽공동체(EC)의 성장

독립된 집행부를 가진 별도의 기구로 출발한 ECSC, EEC, EURATOM 등 3개의 공동체는 1967년 7월 '통합조약(Merger Treaty)'의 발효에 따라 3개 공동체를 총괄하는 EC(European Communities)로 통합되었으며, EC는 관세동맹과 공동시장, 공동농업정책을 추진하였다. 한편, 1973년에 영국, 덴마크, 아일랜드, 1981년에 그리스, 1986년에 스페인, 포르투갈이 각각 EC에 가입함으로써 EC는 12개 회원국으로 확대되었다.

3. 단일시장의 출범과 유럽연합(EU)의 발족

EC 회원국들은 단일유럽 의정서(Single European Act)를 1986년 2월 체결(1987년 7월 발효)하여 인적, 물적, 자본 및 서비스의 자유이동을 제한하는 각종 규제를 철폐하는 국내입법을 시행하여 1993년 1월 역내 단일시장이 성립하였다. 또한 EC는 1991년 12월 유럽연합조약(마스트리히트 조약)을 확정하고 1993년 11월 유럽연합(European Union)을 출범시킴으로써 공동외교안보정책 및 내무사법협력을 포함하는 정치통합까지 이루었다. 한편, EU는 오스트리아, 스웨덴, 핀란드 3국을 1995년 1월부터 새로운 회원국으로 가입시켜, EU 회원국은 15개국으로 확대되었다.

4. 유로화 도입과 중·동부 유럽 국가들의 EU 가입

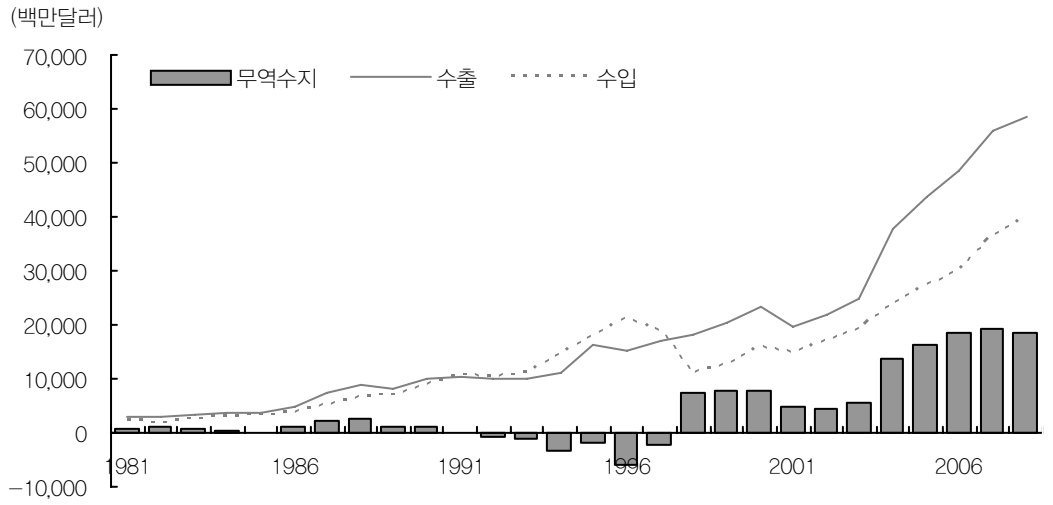
1997년 6월 암스테르담 정상회담에서 중·동부 유럽 국가들과의 EU 확대 협상을 위해 1992년의 마스트리히트 조약을 대체하는 '암스테르담 조약'을 채택하고 1997년 10월에 동 조약에 서명하는 한편, 1998년 3월부터는 우선협상대상국 6개국(폴란드, 헝가리, 체코, 슬로베니아, 에스토니아, 사이프러스)과 회원국 확대 교섭을 개시하였다. 한편, 1999년 1월 1일부터 회원국 중 11개국이 참가한 유럽 단일통화가 도입되었고, 참가국의 통화 및 금리 정책을 유럽중앙은행에서 추진하게 됨으로써 통화통합에 성공하게 되었다. 또한 2000년 3월부터 2차 가입협상대상국 6개국(슬로바키아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 루마니아, 불가리아)과 가입협상을 개시하는 한편, 2000년 12월 니스 정상회의에서는 암스테르담 조약에 포함되지 못한 집행위의 규모 및 구성, 각료이사회 투표권수 조정, 가중다수결에 의한 결정분야 확대, 긴밀한 협력 등에 관해 합의, '니스 조약'을 채택하고 2001년 2월에 동 조약에 서명하였다. 2002년 12월 코펜하겐 정상회의에서는 10개국(헝가리, 폴란드, 체코, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 슬로바키아, 슬로베니아 및 사이프러스)과의 EU 가입협상을 완료하였으며, 2004년 5월 상기 10개국의 EU 가입으로 25개 회원국 체제의 EU가 출범하였다. 2007년 1월에는 불가리아 및 루마니아의 EU 가입으로 27개 회원국으로 확대되었다.

나. EU와의 경제관계 심화: 1990~99년

한국과 EU의 교역규모가 더욱 확대되고 한국과 EU 간 지적소유권 협상(1991년 11월)과 주세협상(1993년 6월)이 타결되면서 협력 분위기는 크게 고조되었다. 1993년 6월 EU는 '한국관계 보고서'에 이어 1994년 11월 '한국관계 진전보고서'를 채택하여 경제·통상 파트너로서 한국의 잠재력을 평가하였다. 1998년 12월 EU 집행위원회는 '교역파트너로서의 대한국 정책' 보고서를 통해 한국의 개혁 노력을 지지하는 한편, 무역·투자 등 경제관계 발전을 긍정적으로 평가하기도 하였다.

1996년 10월 한국과 EU는 '기본협력협정'과 '공동정치선언'에 서명하였는데, 특히 한·EU 기본협력협정은 종래 통상 위주의 한·EU 관계를 정치, 경제, 과학기술, 문화 등 다방면으로 확대 발전시켜나갈 수 있는 기본 틀을 제공하였다.[118] 한·EU 기본협력협정을 통한 제반 협력 강화는 한국 기업들의 대EU 진출여건을 개선시키고, EU의 선진 기술 및 제도를 도입하는 데 기여하였다. 한편, 한·EU 공동정치선언은 한반도 문제를 비롯한 주요 국제 문제에서 EU와의 공조관계를 더욱 견고히 할 수 있는 기반을 제공하였다.

[그림 5-6] 한국의 대EU 연도별 수출입 추이



자료: 한국무역협회, 「무역통계」.

118) 한·EU 기본협력협정의 주요 내용을 구체적으로 보면, 상호 최혜국대우 부여, 시장접근조건 개선, 경제활동의 공정경쟁 조장, 조달시장 개방협의 등 무역협력, 지적·산업 및 상업 재산권의 효과적인 보호 보장, 기술규정, 표준 및 적합성 평가분야에서의 협력 증진, 반덤핑, 상계관세 부과과정에서의 적절한 협의, 경제산업협력, 과학·기술 협력, 환경보존 및 에너지분야 협력 증진, 상호이해 증진을 위한 문화·정보 분야 협력, 제3국 개발원조협력, 협정 이행 및 협력 확대방안 모색을 위한 공동위 설치 등이다.

EU와의 중요한 경제 관련 협정 체결은 양자 간 경제관계를 더욱 발전시켜 EU는 1997년 일본을 제치고 미국에 이은 한국의 2대 수출시장으로 부상하였다. 또한 1991~97년에는 대EU 무역수지가 적자를 기록했었으나 1998년부터는 흑자로 돌아섰다. 게다가 1999년 EU의 대한국 투자가 미국의 대한국 투자를 능가하기 시작하였고, 2005년 이후에는 EU가 압도적인 1위를 차지하였다.

다. EU와의 동반자 관계: 2000~08년

한국의 대EU 수출이 2000년 들어서 더욱 큰 폭으로 증가하는 가운데 1998년 이후에 나타난 대EU 무역수지 흑자기조가 2000년대에도 지속되었을 뿐만 아니라 흑자폭도 더욱 확대되었다. 2001년 47억달러였던 무역수지 흑자가 2004년에는 136억달러, 2007년에는 191억달러로 꾸준히 증가하였다. 그리고 EU는 2005년에 중국에 이어 한국의 제2위의 수출시장이자 교역대상국이 되었다. 2005년 한국의 대EU 수출은 대세계 수출의 약 15.4%를 차지하여 미국의 14.5%를 능가하게 되었는데, 이후 한국의 전통적인 경제 파트너였던 미국과 일본의 비중은 점차 줄어드는 대신 중국과 함께 EU의 비중이 점차 커지게 되었다. 대외지향적 경제구조를 갖고 있는 한국경제에 EU가 매우 중요한 수출시장으로 부상하게 된 것이다.

〈표 5-7〉 한국의 주요국과의 수출입 비중

(단위: %)

	수 출			
	2005	2006	2007	2008
중국	21.8	21.3	22.1	21.7
EU	15.4	14.9	15.1	13.8
미국	14.5	13.3	12.3	11.0
일본	8.4	8.2	7.1	6.7
	수 입			
	2005	2006	2007	2008
중국	14.8	15.7	17.7	17.7
일본	18.5	16.8	15.8	14.0
EU	10.4	9.7	10.3	9.2
미국	11.7	10.9	10.4	8.8
	총 교 역			
	2005	2006	2007	2008
중국	18.4	18.6	19.9	19.6
EU	13.0	12.4	12.7	11.5
일본	13.3	12.4	11.3	10.4
미국	13.2	12.1	11.4	9.9

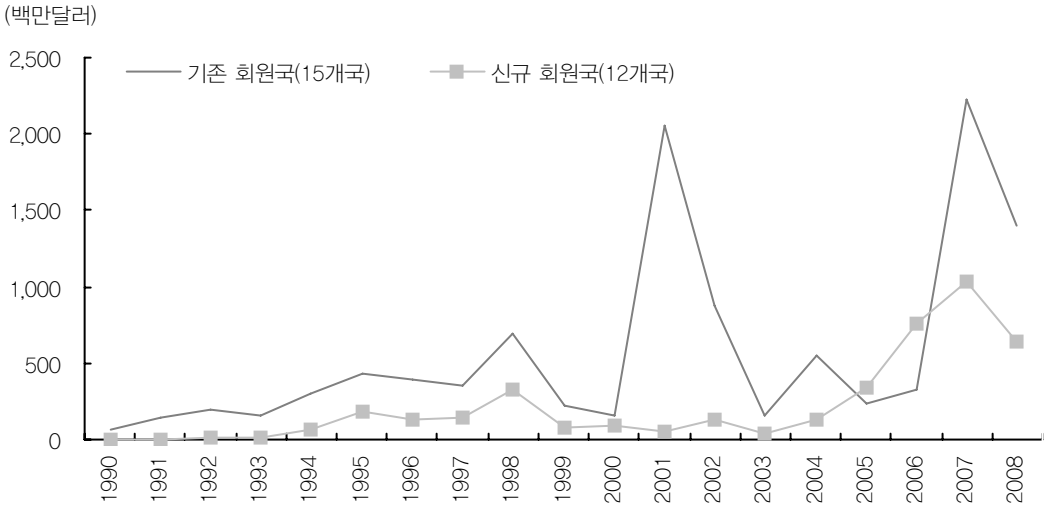
자료: 한국무역협회의 「무역통계」를 이용하여 필자 계산.

한국의 대EU 수출과 무역수지 흑자가 확대되고 있는 요인으로는 그동안의 유럽경제의 호조세 및 한국산 제품의 수출경쟁력 제고와 더불어 2004년 5월 EU 확대에 따른 중·동부권 신흥국가들의 EU 가입 그리고 이들 국가들의 경제발전을 들 수 있다. 실제 EU 신규 회원국들의 경제가 성장하면서 한국과의 교역도 점차 확대되고 있다. 2004년 5월에 가입한 10개 신규 회원국과의 총교역액이 1996년에는 20억달러였으나 10년이 지난 2005년에는 54억달러로 두 배 이상 증가하였고, 수출도 같은 기간 17억달러에서 49억달러로 약 세 배 가까이 증가하였다.

EU 확대에 따른 중·동부 유럽 국가들의 EU 가입은 한국과의 경제관계에 상당한 영향을 미치고 있는데, 이러한 현상은 투자관계에서도 나타나고 있다. 그동안 한국의 대EU 투자는 기존 회원국 15개국에 집중되어 있었다. 그러나 2004년 이후 중·동부 유럽 국가들의 EU 가입으로 이들 신규 회원국에 대한 투자가 빠른 속도로 확대되고 있다. 즉, 과거 한국의 대EU 투자 중 1/3~1/4 수준에 머물렀던 신규 회원국에 대한 투자가 2005년에는 기존 회원국에 대한 투자금액을 넘어 전체 대EU 투자의 60%를 상회한 것이다. 2006년에는 신규 회원국에 대한 해외직접투자금액이 7.6억달러로 기존 회원국에 대한 투자금액(3.3억달러)의 두 배 이상을 기록하였다. 2007년과 2008년에는 다시 기존 회원국에 대한 투자가 더 많아졌지만 신규 회원국에 대한 투자도 여전히 증가하였다.

한국과 EU 간 무역투자 관계가 더욱 심화되는 한편, 양자 간 통상현안도 점차 타결되면서 한국과 EU 간에는 안정적인 경제협력 분위기가 제고되었고 EU 입장에서 볼 때 한국의 중요성이 크게 부상하기 시작하였다. 우선 2002년 ASEM 정상회의를 계기로 한·EU 정상회의를 격년으로 개최하였고, 이는 EU 내 한국의 위상 제고 및 양자 간 안정적인 협력 증진에 기여하였다.

[그림 5-7] 한국의 대EU 투자 추이



자료: 한국수출입은행, 「해외투자통계정보」.

이러한 분위기 속에 한국과 EU는 양자 간 FTA가 상호이익이 된다는 인식하에 2006년 7월과 9월에 두 차례 예비협의를 거쳐 2007년 5월 한·EU FTA 협상을 공식 출범시키고 '실질적인 모든 교역을 포함하는 높은 수준의 포괄적 FTA' 체결을 추진하게 되었다. 2000년에 들어와 적극적인 FTA 정책을 추진하고 있는 한국의 입장에서 볼 때 EU는 놓칠 수 없는 거대시장으로 인식되는 한편, 2006년 11월 신통상전략인 'Global Europe'을 표명하고 역동적으로 성장하고 있는 신흥시장의 무역장벽 해소와 개방을 위해 한국, ASEAN, 인도 등과의 FTA를 추진하고 있는 EU의 입장에서도 아시아 국가 중 한국이 가장 적절한 FTA 대상국으로 평가되면서 양자 간 FTA 추진은 매우 빠르게 진행되었다. 사실 그동안 EU는 외적으로 국제무역기구를 통한 다자주의 확산을 지향하면서 내적으로는 중·동부 유럽 국가들의 신규 가입 등을 통한 EU 확대에 주력해왔다. 그러나 WTO를 통한 다자주의가 한계에 부딪히고 EU 확대가 어느 정도 마무리되면서 EU도 이제는 선택적인 양자주의, 즉 FTA와 같은 상호 개방을 통한 실질적인 시장확대 전략을 선택하게 된 것이다. EU의 주요 교역대상국 중 한국은 여덟 번째에 해당된다. 스위스, 노르웨이, 러시아, 터키 등 EU와 긴밀한 관계에 있는 유럽 국가들을 제외하면 EU의 주요 교역상대국은 미국, 중국, 일본, 한국 순인데, EU 입장에서는 거대경제권인 미국, 중국, 일본과의 FTA는 사실상 어렵다. 따라서 EU의 주요 교역대상국이면서 거대경제권이 아닌, 그렇지만 아시아에서 중요한 시장인 한국을 주요 타깃으로 선정한 것이다.

이렇듯 EU 역내 경제의 변화와 한국의 경제적 위상 제고로 한국과 EU는 이제 경제적으로도 동등한 동반자 관계가 강화되고 있으며, 한·EU FTA가 발효되면 양자 간 관계는 정치 및 경제적으로 더욱 견고하게 될 것이다

제3절 | 지역협력

1. APEC 협력

세계 전체 인구의 40.3%인 27억 4천만여 명이 거주하는 아시아·태평양 지역은 2008년 현재(APEC 회원국 기준) 세계 전체 GDP의 51.9%와 교역량의 44% 이상을 차지하는 초거대시장이다. 같은 해 한국의 APEC 국가와의 수출입이 총교역에서 차지하는 비중은 64%이며, 총 106억달러에 달하는 무역흑자가 APEC 회원국 간의 교역을 통해 이루어지고 있다. 2008년 현재 APEC 회원국의 대한국 투자와 한국의 대APEC 회원국투자 비중이 각각 누계금액 기준으로 58.5%와 69.2%를 차지하고 있음에서 시사하는 바와 같이 한국의 아시아·태평양 지역의 편중현상은 투자부문에서도 현저하게 나타나고 있다.

가. 아·태 경제협력과 한국

1960~70년대 대외지향적 수출주도정책에 힘입어 고도성장의 기틀을 마련한 한국은, 1980년대 후반에 접어들면서 세계경제질서 구축을 주도하던 GATT의 UR 협상 전망이 불투명해지고 유럽과 미주 지역에서의 지역통합 움직임이 활발하게 전개되자, 한국의 주요 수출 시장이 대거 포진되어 있는 아·태 지역에 대한 범정부 간 경제협력 강화 필요성을 절감하게 되었다. 이에 한국을 비롯하여 미국, 일본, 호주 등 아시아·태평양 지역 국가들을 대표하는 정부 차원의 경제협력 강화 필요성을 공감한 12개국의 주도로 1989년 APEC이 창설되었으며, 제1차 각료회의는 시드니의 캔버라에서 개최되었다. 1993년 정상회의로 격상된 APEC은 창설 이후 지난 20년간 아시아·태평양 지역 최고의 경제협력기구로서의 역할을 담당하여 왔다.

아·태 지역의 정부 간 공식적인 협력기구인 APEC의 창설 이전에도 한국의 아시아·태평양 경제협력은 태평양경제협의회(PBEC: 1967년 창설) 및 태평양경제협력위원회(PECC)를 중심으로 하는 민간 차원의 경제협력을 중심으로 비교적 활발하게 진행되고 있었다. PBEC은 한국의 아·태 민간협력의 효시라고 할 수 있으며, 1982년 PBEC 한국위원회가 설치되어 1984년 정회원국으로 승인된 이후 1990년 중반까지 아·태 기업들의 정책제안과 정보교환 네트워크의 기능을 담당하여 왔다.[119] 한편, 태평양경제협력위원회(PECC)는 아·태 지역 정부, 민간, 학계 인사들이 개인 자격으로 경제현안과 정책협조 방안을 논의하고 관련 연구프로젝트를 추진하는 반관반민의 성격을 지닌 민간협력기구이다. 한국에서 PECC를 대표하는 기구인 한국태평양경제협력위원회(KOPEC)는 아시아·태평양 지역에서 보다 심층적인 협력구도의 발판을 마련한다는 정부의 요청에 부응하기 위하여 1981년 민간, 학계, 정부의 인사들로 구성되어 조직되었다. 이후 KOPEC은 연구프로젝트 추진과 활발한 인적 교류와 인적 네트워크를 통하여 한국의 아시아·태평양 경제협력을 주도하는 핵심적인 포럼의 기능을 성공적으로 수행하고 있다.[120]

APEC은 2004년 칠레와의 FTA 협정을 필두로 본격적인 자유무역협정전략을 추진하기까지 상당 기간 동안 UR, WTO로 이어지는 다자 차원의 협력채널과 함께 한국의 지역경제협력을 주도한 통상외교의 장이었다. 한국은 지난 20년간 개최된 17차례의 정상회의와 20차례의 각료회의를 통하여 APEC의 외형적 성장에 기여함은 물론이고 한국의 주요 시장인 아시아·태평양 지역 국가들과 경제협력 강화사업을 전개함으로써 APEC을 한국의 통상전략을 실천하는 보고로 십분 활용하여 왔다.

---

119) 1996년 APEC 정상의 민간자문기구인 APEC 기업인자문위원회(ABAC)가 창설되면서 PBEC의 기능과 역할은 축소되고 있다.

120) 한국태평양경제협력위원회(KOPEC)는 PECC에서 한국을 대표하는 기구로서 남덕우 전 국무총리가 PECC 상임위원 및 초대 KOPEC 회장(1984~93)을 역임하였으며, 제2대 김기환 박사(1993~2006)에 이어서 현재는 양수길 전 OECD 대사가 회장직을 담당하고 있으며, 사무국은 대외경제정책연구원(KIEP)에 위치해 있다.

나. 한국의 APEC 활동

1) APEC의 창설 및 제도적 발전기반 강화: 1989~93년

한국은 1989년 호주와 함께 아·태 지역의 지속적인 경제성장과 공동의 번영을 위한 협의체 창설을 주도하여, 아·태 지역 최초의 정부 간 경제협력 공식기구인 APEC의 창설을 주도한 이후 APEC의 산파역을 담당하면서 APEC의 기구화와 조직 강화에 기여하였다. 특히 1991년 서울에서 제3차 각료회의를 개최하여 회원국 호칭 및 참가대표 자격 등에 대한 문제를 해결하고 중국, 홍콩, 대만 등 3개 중화경제의 APEC 가입을 성사시키는 외교역량을 발휘하는 한편 APEC의 원칙, 목적, 운영방식 및 조직에 관한 사항이 포함된 서울 선언을 채택함으로써 APEC의 국제기구로서의 위상과 외연 확장을 이루었다.

2) 무역투자 자유화(TILF)와 경제기술협력(Ecotech) 선도: 1994~2004년

1989년 APEC 창설 당시 우리나라는 대만과 함께 1960~70년대의 성공적인 수출주도형 발전전략에 힘입어 세계경제 역사상 유례가 없는 수출주도형 고도성장을 이룩한 신흥공업 회원국이었다. 그러나 중국과의 정치적 알력 때문에 APEC 내에서의 입지가 불안한 대만과는 달리 한국은 APEC을 수출 및 투자 시장을 확보하고, 우리 기업의 진출을 확대하는 경제협력의 장으로 활용하기 위한 다각도의 노력을 기울일 수 있었다.

가) 무역투자 자유화 선도

1993년 정상회의로 승격된 APEC의 최대 현안은 '아시아·태평양 경제협력체' 창설을 위한 중장기 작업계획 구상과 실천계획 마련이었다. 이러한 APEC의 정책현안은 당시 한국경제의 화두였던 세계화전략과 일맥상통하는 부분이 적지 않았기에 한국 정부는 APEC의 자유화 추진일정을 우리의 정책목표와 합치시키려는 노력을 기울이게 되었다. 이와 같은 노력의 일환으로 오랜 기간 동안 국제무대에서 자유화에 대한 수구적인 자세를 견지하여 온 한국은 APEC이라는 최고위급 협력의 장에서 그 입장을 선회하는 모습을 보이기 시작하였다. 한국은 1993년 11월 미국 시애틀에서 개최된 제1차 APEC 정상회의 당시 '무역 및 투자에 관한 기본원칙' 추진과정에서 선·개도국 간의 입장조율을 선도하는 중간자적 역할을 성공적으로 수행하여 동 안건의 성사에 기여한 바 있다. 이후 한국 정부는 보고르 목표(1994년), 보고르 목표 실천을 위한 오사카 행동계획(1995년)이 채택되는 과정에서 개도국에 대한 참여를 유도하는 등 APEC 시장 개방정책을 능동적이며 선도적으로 이끌어 냈다. 한편, 한국정부는 APEC을 외환위기 이후 강력한 구조조정 과정에 있던 당시 우리 경제의 세계화와 개방화 정책을 홍보하고 실천하는 교두보로 활용하고자 하는 노력을 전개하였다. 한국정부는 1997년 APEC 정상회의 지시사항으로 논의된 자발적 분야별 조기 자유화(EVSL)에 적극 참여하였음은 물론이고, 1998년 제6차 정상회의 시 역내 투자 활성화를 위한 APEC 투자마트 개최를 제안하여 1999년 6월 서울에서 제1차 투자마트를 개최한 바 있다.[121] 이와 같이 APEC이라는 정상급 통상외교무

대에서 역내 무역투자 활성화를 위한 실효적인 활동을 제안하고 앞장서서 이행하는 선도국가로서 모범을 보임으로써 당시 WTO 및 여타 국제무대의 농산물 협상과정에서 노정된 보수적이며 비타협적인 국가 이미지를 개선하는 데 일조하였다고 평가된다.

〈Box 5-4〉 대통령을 뛰어다니게 만든 '2015년'

1980년대 후반 유럽에서는 EC가 점차 확대되고 있었고, 미주에서는 NAFTA가 논의되고 있었으며, 세계적으로는 UR이 한창 진행되고 있었다. 이러한 상황에서 한국, 태국, 호주와 같은 아시아·태평양 국가는 다자체제를 지지하기는 하였지만 무엇인가 아시아·태평양 국가의 이익을 반영할 수 있는 협의체를 갖는 것이 힘의 균형상 필요하겠다는 인식을 가지게 되었다. 이렇게 해서 출발한 것이 APEC이다. 출범 당시 APEC의 최고회의는 외교장관회의이다. 물론 한국, 태국, 호주 등이 중심적 역할을 하였는데, 특히 한국은 1991년에 개최된 회의에서 최초로 3개의 중국을 동시에 한 개의 기구(institution)에 가입시키는 외교적 성과를 거두기도 하여 APEC에서 확고하게 주도권을 쥐고 있었다.

1992년 미국 대통령선거에서 클린턴이 당선되었는데, 클린턴 대통령은 외교에 관한 한 별로 경험이 없었다. 마침 1993년 APEC 회의가 미국에서 개최되기로 되어 있었는데 APEC 회원국의 정상이 이 회의에 참석하지 않을 리가 없었다. 그리고 각국 정상이 모인 이상 무엇인가를 선언해야 할 필요성을 느꼈고 이때에 아시아·태평양 지역에서의 무역 및 투자 자유화의 필요성이 논의되었다. 또한 정상회담을 매년 개최하기로 하였고 1994년에는 인도네시아의 보고르가 개최지로 결정되었다. 미국은 시애틀 선언을 구체화하기 위한 계획이 다음 정상회담에서 논의되기를 희망하였으며, 당시 독재적 권력을 가지고 있었던 수하르토 대통령은 미국측의 제안을 거부하기 어려웠다. 이러한 배경에서 보고르 선언이 준비되었다. 보고르 선언은 기본적으로 아시아·태평양 지역에서 무역 및 투자를 완전히 자유화하자는 것이다. 당초에는 자유화목표의 시기를 선진국은 2010년, 개도국은 2020년으로 하기로 하였으나 아시아 지역에는 신흥개도국들이 있었다. 이를 감안하여 중간단계인 2015년을 신흥개도국의 목표로 넣고자 했다. 그러나 우리나라로서는 신흥개도국 2015년이라는 범주가 생기면 사실상 우리나라만 해당될 것이라고 판단하였다. 신흥개도국이란 보통 우리나라, 싱가포르, 홍콩, 대만을 일컫는데 홍콩과 싱가포르는 도시국가이고 이미 선진국의 반열에 도달하였고 대만도 우리보다 앞서 있었기 때문에 2015년쯤 되면 신흥개도국으로는 우리나라밖에 남아 있지 않을 것이라는 판단이었다. 따라서 여러 가지 경로를 통하여 2015년이라는 범주가 없어지도록 노력하였다.

한국 대표단은 1994년 11월 자카르타에 도착하여 현지에서 보고도 받았는데 2015년이라는 범주가 없다는 내용이었다. 그러나 정상회담 바로 전날 밤에 입수한 정상회담 자료를 보니 2015년이라는 범주가 포함되어 있었던 것이다. 한국 대표단은 깜짝 놀랐다. 할 수 없이 새벽 1시경이었음에도 불구하고 당시 수행했던 장관들을 모두 깨워 대책회의가 개최되었다. 다음 날 아침 정상회담에서 우리나라의 대통령은 미국 대통령을 비롯하여 영향력을 행사할 수 있는 여러 정상을 틈이 나는 대로 만나면서 설득작업을 벌였다. 아마 우리나라 대통령이 이렇게까지 정상외교를 한 적은 없었을 것이다. 이러한 설득작업이 주효했는지 결국은 2015년이라는 범주는 없어졌다. 15년 가까이 지난 2009년 현재에도 과연 우리나라가 선진국인지 개도국인지 명확하지는 않다. 외부에서는 국민소득이 2만달러를 넘어섰으니 선진국이라고 할지 몰라도 여러 분야에서 우리나라가 아직도 선진국에 비해 미진한 분야가 많다. 이렇게 보면 보고르 회의에서의 우리 판단이 맞은 것이 아닌가 하는 생각도 든다.

---

121) 투자마트는 2000년 중국, 2001년 러시아, 2002년 태국에서 지속 개최되었다.

나) 경제기술협력(Ecotech) 확대 주도

APEC은 다양한 발전단계에 놓여 있는 국가들을 회원국으로 포함하고 있기 때문에 회원국 간의 성장경험 공유와 후발 개도회원국에 대한 능력배양사업이 비중 높게 전개되고 있다. 세계 최빈국에서 선진국의 반열에 진입한 한국은 지난 40여 년간 지속된 고도 경제성장 및 인적자원 개발경험을 APEC 개발도상 회원국에 전수함으로써 역내 공동번영에 기여하여 왔다. 한국의 능력배양활동은 교육 및 IT 분야를 중심으로 활발하게 전개되었다. 한국은 교육을 통한 양질의 인적자원 개발로 고도성장의 밑거름을 삼았던 경험을 바탕으로 1995년 제3차 APEC 정상회의(일본 오사카)를 계기로 미국과 공동으로 APEC 교육재단을 설립하여 교육을 통한 개도국의 능력개발사업을 한 차원 격상시키는 업적을 이룩하였다. 1995년 제1차 정보통신각료회의(서울) 당시 아·태 정보통신망(Asia-Pacific Information Infrastructure: APII) 제의를 통해 역내 초고속 정보통신망 구축기반 조성을 비롯한 지식기반경제(Knowledge Based Economy)의 혜택 공유에 앞장섰다.[122] 1990년대 중반 이후 10여년 간 한국의 대APEC 경제협력사업은 역내 경제격차 해소를 위한 지식경제 기반의 강화, IT와 신경제, 중소기업 지원을 골자로 하는 다각도의 활동으로 전개되었다. 최근 한국 정부는 2000년대 중반까지 한국이 주도가 되어 전개한 일부 APEC 협력사업이 중장기적 청사진의 제시가 미흡하였고 재원지원 확보가 미비한 일회성 성과사업에 치중되었다는 자체평가를 거울삼아 APEC 개도국의 역량 강화를 지원하는 포괄적인 지원책 마련에 치중하는 새로운 경제협력사업 패턴을 구상·전개하고 있다.

3) 아·태 경제공동체 구축을 위한 새로운 비전 정립: 2005년~현재

한국은 2005년 제13차 APEC 정상회의를 유치하여 '하나의 공동체 형성'이라는 APEC의 궁극적인 목표를 실천하기 위한 새로운 비전을 제시함으로써 1997년 외환위기 이후 정체성 위기라는 혹독한 평가를 받기도 한 APEC에 중장기 발전의 모멘텀을 제시하였다. 또한 국내적으로는 제13차 APEC 정상회의 개최를 통해 한국경제의 개방화 및 선진화 성과 및 선진통상국가의 위상을 확립함으로써 APEC을 한국의 21세기 중장기 경제성장에 활용하는 기반을 구축하였다.

2005년 11월 부산에서 회동한 21개국 APEC 정상들은 1994년 보고르 목표 설정 이후 상당 수준의 무역·투자 환경 개선이 이루어졌다는 평가와 함께 한국을 비롯한 역내 전문가그룹이 주도가 되어 마련한 보고르 목표에 대한 '중간 평가보고서'를 승인하였다.[123]

---

122) 한국 정부는 1998년 말레이시아에서 개최된 제6차 정상회의 시 지식기반경제(KBE)의 중요성을 강조하고 KBE 활성화를 위한 공동사업 추진 제의, 2000년 APEC 경제위기 당사국 간 위기극복의 경험을 공유하고, 회원국 간 경제·사회적 불균형 완화를 논의하기 위한 서울포럼을 개최하는 등 APEC을 통한 균형발전을 위한 다각도의 노력을 전개해왔다.

123) 2005년 APEC 의장국인 한국은 보고르 목표 중간점검을 위하여 한국, 일본, 호주, 중국, 베트남 5개국 민간 전문가로 구성된 태스크포스를 구성하였다. 동 태스크포스는 한국의 대외경제정책연구원(KIEP) 주관 아래 21개 회원국에 대한 분야별 무역·투자 환경을 평가·분석한 APEC Midterm Stocktaking Report를 작성하여 APEC에 보고하였다.

이 과정에서 한국은 의장국으로서의 기득권을 최대한 활용하면서 탁월한 협상력을 구사하여 APEC의 원대한 비전인 아·태 경제공동체 이행의 청사진을 담은 부산 로드맵(Busan Roadmap)의 채택을 주도하는 지도력을 과시하였다. 부산 로드맵의 채택으로 APEC은 기존의 무역투자 자유화를 협의하는 포럼의 기능에 더하여, 무역원활화, 구조개혁 등 국경내 조치(Behind the Border Issue)의 개선을 협의하고 이행을 촉진하는 중추기구로의 발전을 도모하는 전기를 마련하였다. 한편, 2005년 정상회의의 성공적 개최와 더불어 한국은 2007년부터 3년간 미화 200만달러 상당의 APEC Support Fund를 지원하여 APEC 회원국들의 균형발전과 소외계층에 대한 국제적 책임을 충실하게 지켜나가겠다는 의지를 국제적으로 천명한 바 있다.

한편, 지난 1997년 금융위기 이후 이룩한 한국의 구조조정 성과는 APEC 내에서 모범사례로 자리매김하고 있다. 이와 같은 평가에 힘입어 한국 인사들이 APEC 주요 산하그룹 의장에 선출되어 APEC의 경제협력 활성화에 기여하였다. 특히 한국 학자들이 다년간 역내 거시경제 분석과 구조조정업무를 총괄하는 'APEC 경제위원회(Economic Committee)' 의장직을 수임함으로써[124] APEC 협력활동 강화를 위한 전략개발을 선도함은 물론이고 회원국들의 구조조정 촉진을 위한 전략적 기반 조성에 기여하였다.

최근 한국은 2007년 미국의 주택금융시장 불안으로 촉발된 세계경제위기의 해법을 논의하는 과정에서 APEC이 세계경제 발전을 주도하는 최고위 정책협의기구의 역할을 충실하게 감당하기 위한 제반 활동계획을 제시하고 이행을 솔선수범하고 있다. 2008년 페루 리마에서 개최된 제16차 APEC 정상회의 당시 한국 대통령은 APEC G20 세계금융정상회의의 논의 동향을 APEC 회의에 전달하고, 한국은 APEC 회원국과의 긴밀한 공조 아래 국제금융체제 개선 및 역내 경제통합 촉진을 위해 필요한 역할을 수행할 계획임을 천명하였다.[125]

다. 한국의 APEC 활용목표 및 참여전략

APEC은 지난 20년간의 기여와 성과를 바탕으로 한국이 상당한 지도력을 행사하면서 영향력과 조정력을 행사할 수 있는 최고위급 경제협력의 장이다. 굳이 한국의 아시아·태평양 지역에 대한 경제적 의존도와 편중현상을 재차 언급하지 않더라도 APEC 참여전략과 수단에 따라 한국경제에 파생하는 효과는 다양하게 창출될 것이다. 지난 20년간 한국의 APEC 활동에 대한 기여와 평가를 바탕으로 한국의 국익을 극대하기 위해 필요하다고 판단되는 다음 네 가지의 APEC 참여전략을 제시하고자 한다.

첫째, 한국은 GDP의 70% 이상을 대외 부분에 의존하고 있는 대외지향적인 경제구조

---

124) 한국은 2001~06년 당시 대외경제정책연구원 원장인 이경태 박사(2001~02, 2005~06)와 안충영 박사(2002~04)가 번갈아서 임기 2년의 APEC 경제위원회 의장직을 수임하였다.

125) 우리 대통령은 보호무역주의 대두 가능성과 관련 새로운 무역·투자 장벽의 동결, DDA 모델리티 협상의 조속 타결, 아·태 자유무역지대(FTAAP) 창설에 대비한 경제적 영향 분석작업 추진 등을 제안하여 APEC 정상들의 지지를 획득하는 성과를 거두었다.

를 지니고 있기 때문에, 한국 수출입의 60% 이상을 차지하고 있는 아시아·태평양 시장의 유지와 확대 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 따라서 한국은 일본·북미 시장의 안정적인 유지와 동아시아, 대양주 및 남미 지역 시장과의 교역확대 모색에 우선권을 두는 APEC 경제협력 강화활동을 추진해야 할 것이다. 둘째, APEC에는 NAFTA, ASEAN, TPP 등 자유무역협정 및 다수의 쌍무적 FTA 당사국이 참여하고 있기 때문에, 향후 APEC을 한국 FTA 추진의 전략적 교두보로 활용하는 세부 전략과 목표가 정립되어야 한다. 무엇보다도 2007년부터 APEC 정상의제로 공식적인 논의가 개시된 FTAAP의 전개과정을 예의 주시하면서 우리나라 FTA 정책을 APEC을 활용하여 최적화하는 전략을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 APEC의 지역통합 강화 의제 설정 및 작업참여 등 회의 운영에 영향력을 행사하기 위한 구체적 실천방안을 모색하여야 한다. 셋째, APEC이라는 경제협력포럼을 대외협력을 실행하는 발판으로 삼아 한국 기업의 역내 진출 확대방안을 도모하는 전략의 강구가 요망된다. 이의 일환으로 선진국과의 첨단기술 이전 문제를 Ecotech의 범주 내에서 논의하여 역내 균형 발전에 일조하며, 한국을 중심으로 하는 Ecotech fund를 조성하여 APEC의 능력배양사업을 주도함으로써 경협의 이익이 한국기업에 돌아갈 수 있는 세부 실행전략 마련이 검토되어야 한다. 마지막으로 세계에서 유일한 분단민족이 거주하고 있는 한반도의 주변 4강과의 전략적 유대 강화 및 북한의 APEC 참여 유도를 통한 한반도의 평화와 안정 추구를 APEC 참여의 주요 목적으로 정립할 필요가 있다. 북한 참여와 관련하여 Working group 차원의 APEC 활동에 북한의 참여를 유도함으로써 북한의 개방화를 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

2. 동아시아 경제협력

1990년대로 들어서면서 EU가 확대되고 NAFTA가 체결되면서 '지역'은 경제발전의 핵심 단위로 등장하게 되었다. 동아시아 내에서도 경제협력에 대한 논의는 이미 1990년대 이전 시기부터 거론되었지만 1997~98년 아시아 금융위기를 겪으면서 새로운 전환기를 맞게 되었다. 태국에서 시작된 금융위기가 역내 국가로 빠르게 파급되고 경제적 위기상황에서 미국을 비롯한 소위 '우방'으로 여겼던 국가들의 미흡한 대응에 실망한 동아시아 국가들은 역내 국가 간의 경제협력을 강화해야한다는 필요성에 공감하게 되였다.

가. 동아시아 경제협력 추진과 주요 성과

1980년대 말부터 40여 년을 지속해온 냉전체제가 붕괴되면서 동아시아 경제협력의 필요성은 끊임없이 제기되었다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 1990년대 중반 아시아 외환위기를 겪으면서 동아시아 경제협력은 실질적인 모습을 갖추기 시작하였다. 아시아 외환위기 직후인 1997년 12월, 동남아시아국가연합(Association of South East Asian Nations: ASEAN)은 말레이시아 콸라룸푸르에서 개최된 ASEAN 창설 30주년 기념 정상회의에서 한국, 중국, 일본 등 동북아 3국의 정상을 초청하였다. ASEAN+3 체계의 출발점이 된 동 회의는 동아시아 국가 간 정상회의 채널을 구축하였으며, 매년 동아시아 국가

〈표 5-8〉 동아시아 협력에 관한 공동선언문 주요 내용

▲ 동아시아의 상호이해와 평화, 안정, 번영을 위한 대화를 촉진하고 상호의존 및 협력관계 증진

▲ UN 헌장과 평화공존원칙 및 국제법원칙 준수, 동남아 우호협력조약에 기초한 동아시아 국가 간의 상호관계 증진

▲ 정상회의의 정례화를 확인하고, 동아시아 비전그룹의 역할에 대한 기대와 동아시아 협력에 있어서 대화과정 촉진

▲ 경제 및 사회 분야
1. 무역, 투자, 기술이전 등을 가속화하고, 정보 · 전자상거래의 기술협력과 중소기업의 강화를 장려하며, 민간의 참여 촉진, 위기재발 방지를 위한 구조개혁에 공동 노력
2. 통화 · 금융 협력: 정책대화와 조정 및 협력 강화로 거시경제 위험 관리, 역내 자본이동 감시, 국제금융체제 개편, 자구지원 메커니즘 창출
3. 사회개발 · 인재육성: 역내 격차 해소를 위해 사회 · 인적자원 개발, 기금 설립에 의한 'ASEAN 인재육성 구상'을 실시
4. 과학 · 기술 개발
5. 문화 · 인적 협력을 통한 상호이해 및 우의 증진
6. 하노이 행동계획에 대한 지원

▲ 정치 · 기타 분야
1. 정치 · 안전보장: 동아시아의 항구적인 평화와 안정을 위한 상호이해와 신뢰를 증진시키기 위해 대화와 조정 및 협력을 지속해 나감
2. 영토문제: 공통의 관심사항에 대한 협력 강화

▲ WTO, APEC, ASEAN 등 다양한 국제적 · 지역적 포럼과의 조화와 협력 강화

▲ 동아시아의 유대 강화와 금번 공동성명의 추진상황 점검을 위해 관계 장관들을 통해 고위관리 및 기존 기구를 활성화

자료: ASEAN 사무국. 권율 외(2005)에서 재인용.

정상들이 모여 회의를 개최함으로써 역내 현안에 대한 우선적인 해결과 역내 국가 간 협력을 강화하는 계기를 마련하였다.

1999년 12월 마닐라에서 개최된 제3차 ASEAN+3 정상회의는 '동아시아 협력에 관한 공동선언(Joint Declaration on East Asia Cooperation)'을 채택하였는데, 동 공동선언문은 중장기적인 차원에서 역내 협력의 기본방향과 주요 실천방안을 명시하고 있다.

동아시아협력의 기본방향에 대하여 각국 정상은 동아시아의 상호이해와 평화, 안정, 번영을 위한 대화를 촉진하고 상호의존 및 협력관계를 증진한다는, 경제분야에서의 협력뿐만 아니라 정치, 사회, 안보, 문화 분야를 포함하는 포괄적인 협력에 합의하였다. '동아시아의 항구적인 평화와 안정을 위한 상호이해와 신뢰를 증진시키기 위해 대화와 조정 및 협력을 지속'하는 역내 국가 간의 협력은 남북 대치 상황이라는 특수성을 지닌 한국에게 의미하는 바가 크다 할 수 있다. 실제로 ASEAN이 중심이 되어 동아시아 국가들과 호주, 뉴질랜드 등 대양주 국가, 미국과 EU 그리고 북한 등 총 26개 국가가 참여하는 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)은 아시아·태평양 지역의 유일한 안보 관련 포럼으로 한국과 북한의 안보 관련 고위급이 정기적으로 자리를 함께할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 또한 UN 안전보장이사회의 비상임 이사국인 인도네시아는 2007년 한반도 내 북한핵 문제가 국제적으로 문제가 되었을 때 한국과 북한과의 관계 개선을 위해 남북한 동시 방문을 추진한 바 있다. 비록 실제로 성사되지는 않았지만 동아시아 국가들의 동아시아지역 안정과 평화에 대한 협력은 이러한 역내 평화와 안정이 경제발전을 위한 필수적인 요인이라는 인식에 바탕을 두고 있다.

동아시아 비전그룹(East Asia Vision Group: EAVG)의 동아시아 협력 비전

한국의 김대중 대통령이 1998년 제2차 ASEAN+3 정상회의에서 제안한 민간주도의 동아시아 비전그룹(EAVG)은 동아시아, 특히 ASEAN+3 협력구도의 발전방향과 포괄적인 지역협력 증진방안의 기초를 제공하였다. 5차례의 회의를 통해 EAVG는 2001년 11월 제5차 ASEAN+3 정상회의에 'Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress'라는 제목의 최종보고서를 제출하였다.

EAVG 보고서는 동아시아 지역협력과 관련한 중장기적 비전을 제시하였다는 점에서 큰 의미를 지닌다.[126] 전 분야에 걸쳐 포괄적인 협력을 제안하고 거의 모든 주요 의제들이 제기되고 검토되었다. 특히 동아시아 내의 자유무역지대 설립이나 지역금융협력기구의 구성과 같은 민감한 문제에 대하여 논의함으로써 향후 동아시아를 중심으로 한 지역협력이 도약할 수 있는 발판을 제공하였다는 점에서 EAVG 보고서가 지니는 중요한 정치·경제적 의미를 찾을 수 있다.

EAVG의 보고서가 회원국들의 호응과 지지를 받게 되자, 한국은 민간 차원의 연구이던 EAVG를 한 단계 격상시켜 정부가 참여하는 '동아시아 연구그룹(East Asia Study Group: EASG)'을 제안하였다. 17개 단기협력사업과 9개 중장기사업 등 총 26개 사업을 포함하는 최종보고서는 정치·경제·사회·문화 및 환경과 교육 등 사회 전반에 걸친 포괄적인 부문에서의 역내 협력을 다루고 있다. 또한 한국은 각 국가들의 정부, 재계 및 학계 대표가 참석하여 동아시아공동체 구축을 위한 포괄적인 협력을 다루는 동아시아포럼(East Asia Forum: EAF)을 제안하여 현재까지 총 7차례의 회의가 개최되었다.

한·ASEAN FTA 체결

지역을 중심으로 경제적으로 블록화되어가는 세계경제의 추세에 대응한다는 점은 동아시아 경제협력 추진의 주요 배경이 된다. EU나 NAFTA와 같은 거대경제권과 경쟁하기 위해서는 동아시아를 중심으로 한 새로운 경제권을 구축하고 역내국 간의 긴밀한 관계를 유지하는 것이 새로운 시대적 요구사항으로 등장한 것이다. 양자 간 교역에 장애가 되는 관세 및 비관세 장벽을 제거함으로써 체결국 간의 경제교류를 활성화하는 FTA는 이러한 점에서 가장 효과적인 '경제협력'으로 여겨질 수 있다.

특히 동아시아 경제협력의 궁극적 목표라고 할 수 있는 동아시아 내의 자유무역지대를 설립하기 위한 과정으로 역내 국가들 간의 양자 간 FTA는 중요한 의미를 가진다. 동아시아 역내에서의 FTA는 ASEAN을 중심으로 활발히 추진되었다. 중·ASEAN FTA나 일본이 ASEAN 개별국과 체결한 EPA 및 일·ASEAN EPA, 그리고 인도와 ASEAN, 호주·뉴질랜드와 ASEAN 등 ASEAN을 중심으로 동아시아 지역에서 역내국 간의 FTA는 매우 빠르게 증가하였다.

---

126) 배긍찬, 「ASEAN+3 협력과 동아시아 정체성」, 『동남아시아연구』 제13권 제1호, 2003.

〈표 5-9〉 EASG 협력사업 목록

		구체 내용
단기협력 조치	경제협력	– 동아시아 Business Council 설립 – 최빈개도국에 대한 GSP 지위 및 특혜조치 부여 – FDI 확대를 위한 투자유인환경 조성 – 동아시아 투자정보 네트워크 설립 – 성장지대 내 자원 · 인프라 공동개발, 금융지원 및 민간 참여 장려 – 인프라, IT, 인적자원개발 등 3개 우선분야의 지원 및 협력 제공 및 – 기술이전 및 공동기술 개발을 통한 협력 • FDI 및 전략적 제휴 – 인터넷 접근성 확대를 위한 인터넷 IT 공동개발 및 통신 인프라 구축
	정치협력	– 해적, 마약거래 등 새로운 안보 문제에 대한 협력 메커니즘 강화 – 동아시아 think tanks 네트워크 구축
	사회, 문화 교육 협력	– 빈곤감소 프로그램 수립 – 기초 의류서비스 제공을 위한 공조 – 포괄적 인적자원개발 프로그램의 이행 – 동아시아 정체성 및 공동체 의식 함양을 위해 문화, 교육기관과의 공동 노력 – 예술, 문화재 및 문화유산의 보존을 위한 네트워크 증진 및 전문가 교류 – 역내 동아시아 연구 증진
	제도협력	– 동아시아포럼 설립
중 · 장기 협력 조치	경제협력	– 동아시아 자유무역지대 설립 – 중소기업에 의한 투자 확대 – ASEAN 투자지대 확대를 통한 동아시아 투자지대 설립
	금융협력	– 동아시아 차입협정 또는 동아시아통화기금 설립 – 금융안정을 위하여 역내 긴밀한 환율공조체제 추진
	환경, 에너지 협력	– 에너지 정책 및 전략 기본방향 수립, 범ASEAN 에너지 네트워크 프로젝트 형태의 이행계획 수립 – 동아시아 전역에서의 해양환경협력 증진
	사회, 문화 교육 협력	– 시민참여 및 국가-시민 파트너십 증진을 위한 정책자문 및 공조에 있어서 NGO와 긴밀한 협력
	제도협력	– 동아시아 정상회의

자료: 외교통상부, 권율 외(2005)에서 재인용.

한 · ASEAN FTA도 동아시아 내의 자유무역지역지대 설립을 이룩하기 위한 과정의 하나로 동아시아 경제협력의 주요 교역국인 ASEAN과의 경제협력을 강화하는 계기가 되었다. 2005년에 협상을 개시하여 상품협상과 서비스협상 그리고 투자협상이 순차적으로 진행된 한 · ASEAN FTA는 2009년 6월 한 · ASEAN 특별정상회담에서 투자협정이 서명됨으로써 완료되었다. ASEAN 10개 회원국이 참여한 한 · ASEAN FTA는 상품교역에서의 관세 철폐나 서비스 개방을 통해 상호간의 경제적 이득을 증진시키는 계기를 마련하였고, 특히 ASEAN 국가 중 ASEAN 후발참여국으로 분류되는 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남과 더욱 긴밀한 교역관계와 경제협력을 구축하는 계기를 마련하였다.

한 · ASEAN FTA가 한국이 기존에 체결한 FTA와 차이를 보이는 점은 기본협정에 부속한 별도의 경제협력 부속서를 포함하고 있다는 점이다. 총 19개 분야에 대한 경제협력 내용을 담고 있는 경제협력 부속서에는 무역 및 투자의 진흥과 같은 교역 원활화를 위한

경제협력분야 외에도 한국이 ASEAN 시장에서 관심을 가지는 방송, 영화, 천연자원, 에너지분야 등과 ASEAN이 관심을 가지고 있는 SPS/TBT 분야에서의 협력을 포함하고 있다. 이를 통해 한·ASEAN FTA는 한국과 동아시아 역내국인 ASEAN 간의 경제협력이 한 단계 격상되는 계기를 마련하였고, 실제로 협정 발효와 더불어 한·ASEAN센터 설립이나 인적교류 확대 등 활발한 협력사업이 진행되고 있다.

금융협력

한국의 제안으로 동아시아 국가들의 석학들이 참여하여 작성한 EAVG는 경제·통상분야의 협력과 관련하여 동아시아 자유무역지대(East Asia Free Trade Area: EAFTA) 형성과 금융분야에서 지역금융기구(full-fledged regional financing facility) 설립이 필요하다는 점을 제안하였다. 동아시아 자유무역지대 형성이 역내 국가들 간의 이해관계가 얽히면서 '동아시아'보다는 'ASEAN+1'의 형태로 진행된 반면에, 금융협력은 상대적으로 EAVG가 제시한 방향에 부합하는 가시적인 성과를 이룩하였다.

동아시아 협력에 관한 공동선언문을 바탕으로 1999년 태국 치앙마이에서 개최된 ASEAN+3 재무장관회의에서는 역내 국가 간 통화스와프제도(currency swapping) 구축을 목표로 하는 금융협력방안(Chiang Mai Initiative)에 합의하였다. 이러한 합의에 기초해 한국은 2002년 필리핀과 10억달러 규모의 통화스와프를 체결하였고 이어 말레이시아, 태국, 중국, 일본, 인도네시아 등과 양자 간 통화스와프 체결 혹은 스와프규모 확대에 합의하였다. 동아시아 국가들, 특히 ASEAN 국가들과의 통화스와프 체결은 비록 그 규모는 크지 않지만 역내 국가 간 금융협력이 지속적으로 추진되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

또한 지난 2009년 5월에는 한국과 중국, 일본 그리고 ASEAN이 조성하는 1,200억달러 규모의 아시아공동펀드 분담규모를 확정하였다. 초기 395억달러 자금지원규모에서 1,200억달러로 확대된 아시아공동펀드에서 한국은 전체 자금규모의 16%를 분담하기로 하였으며, 중국과 일본이 각각 32% 그리고 ASEAN이 20%를 분담하기로 하였다. 오랫동안 논의되던 아시아공동펀드에 합의하면서 아시아판 IMF격인 아시아통화기금(Asian Monetary Fund: AMF) 발족에 대한 기대도 커지고 있다. 아시아공동펀드가 역내 통화금융협력을 위한 기구로 기능하기 위해서는 아시아통화기금과 같은 실질적인 감독기능이 필요하며, 이러한 논의는 향후 동아시아 금융협력의 틀 내에서 지속될 것으로 본다.

나. 전망과 과제

동아시아 경제협력 진행과정에서 특이한 사항은 한국이나 중국 그리고 일본에 비해 경제규모가 작고, 남남협력체로서 구조적인 취약성을 지닌 ASEAN이 동아시아 경제협력의 구심점이 되고 있다는 점이다. 이는 ASEAN이 동남아시아에서 경제협력 및 통합을 위한 과정을 경험한 적이 있고 중국과 일본의 보이지 않는 견제로 인해 중국

이나 일본 중 어느 한 국가가 주도권을 잡기 어려웠다는 점이 복합적으로 작용한 결과이다.

한국은 중국과 일본의 견제 사이에서 균형자의 역할을 담당하면서 역내 주요 현안과 지역협력 문제를 논의하는 과정에서 중국, 일본과 동등한 지위를 확보할 수 있었다. 하지만 동아시아 경제협력이 가속화되면서 ASEAN이 중심이 된 경제협력의 추진은 한계가 있으며, 결국에는 한·중·일 간의 긴밀한 협조와 합의가 필요한 상황이다.

향후 동아시아 경제협력의 가장 큰 과제는 어떠한 방식으로 동아시아 경제통합을 이끌어갈 것인가 하는 점이다. 동아시아 지역에서의 경제협력의 당위성과 필요성에 있어서는 한·중·일 모두가 이해를 같이하고 있다. 하지만 동아시아 경제협력과 통합의 범위와 달성 방법에 있어 관련 국가들은 서로 다른 입장을 보이면서 현재까지 가시적인 성과를 이끌어 내는 데 어려움을 격고 있다. 2007년 개최된 제11차 ASEAN+3 정상회담에서 발표한 '제2차 동아시아 협력에 관한 공동성명(Second Joint Statement on East Asia Cooperation: Building on the Foundation of ASEAN plus Three Cooperation)'에서는 향후 ASEAN+3이 동아시아공동체 형성의 주된 기제(main vehicle)이고 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS), ARF, APEC, ASEAN 등 여타 지역협력체와 동아시아공동체 형성과정에서 상호 보완적으로 역할을 수행한다는 점에 합의하였다. 그러나 중국이 동아시아 경제통합의 주도권을 잡게 될 것을 우려하는 일본의 입장은 막대한 공적원조를 위주로 ASEAN 국가들을 설득하여 자신들의 입장을 관철하기 위한 노력을 계속할 것으로 전망됨에 따라 과연 ASEAN+3 체제가 동아시아공동체 형성의 실질적 기반이 될 수 있는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다.

소위 말하는 ASEAN+1의 FTA가 역내에서 완료됨에 따라 이제는 본격적으로 동아시아 지역에서의 경제통합의 가장 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 따라서 향후 동아시아 경제협력은 ASEAN+3, EAS 혹은 APEC과 같이 역내 협력기구들 간의 역할 분담과 각 협력기구의 정체성을 확립하는 것이 시급히 요구된다. 한국도 중국과 일본의 중재자로서의 역할을 수행하면서 동시에 한국의 동아시아 경제협력이나 더 나아가 동아시아 경제통합에 대한 확고한 목표와 비전을 정립해야 한다.

또한 동아시아 경제협력과 ASEAN 국가들과의 양자관계를 어떻게 조화를 이루며 이끌어갈 것인지에 대해 한국은 전략을 수립해야 한다. 동아시아 경제협력은 EAVG의 내용을 바탕으로 지난 10여 년간 착실히 진행되었다. 특히 역내국 간의 FTA 체결이나 최근 아시아공동펀드에 합의한 점 등은 동아시아 경제협력의 주요 성과로, 한국도 이러한 과정에 적극적으로 동참하였다. 동시에 ASEAN을 중심으로 양자 간 경제협력 강화도 동시에 진행되어 인도네시아와는 '전략적 동반자관계'로 외교·경제 관계를 격상하였으며, 다른 ASEAN 개별국들과도 다양한 양자 간 협력사업을 전개하였다. 하지만 한국은 큰 틀에서 진행되는 동아시아 경제협력과 ASEAN 회원국과의 양자관계를 큰 틀에서 어떠한 방향으로 이끌어 갈 것인지에 대한 고민은 상대적으로 부족하였으며 또한 '협력'과 '원조'를 어떻게 구분하여 활용할 것인지에 대한 전략 마련도 상대적으로 소홀했던 것으로 평가된다. 이러한 점은 동아시아 경제협력과정에서 한국의 입지를 공고히 하고 효과적인 협력관계를 이룩해 내기 위한 우선적 과제로 여겨진다.

〈Box 5-5〉 EAEG와 ASEAN+3

APEC이 활발한 움직임을 보이던 1990년대 초반 일부 아시아 회원국들은 APEC에 미주 국가의 참여가 확대되는 것에 불만을 가지게 되었고 말레이시아의 마하티르 총리를 중심으로 동아시아경제그룹(East Asian Economic Group: EAEG)의 결성을 주장하였다. 이는 기존의 아세안 국가가 한국, 중국, 일본의 3개국을 초청하는 형식이었다. 그러나 이렇게 되면 APEC이 태평양을 중심으로 양분된다는 미국 측의 반대논리에 부딪혔고 일본이 이에 동조함에 따라 그 결성이 무산되었다. 중국은 찬성의 입장을 보였지만 한국은 모호한 입장을 취하였다. 한국은 APEC이 약화되는 것을 바라지도 않았고 그렇다고 아시아 국가만의 모임이라는 좋은 기회를 놓치기도 싫었기 때문이라고 판단된다. 이후에 말레이시아의 이러한 구상은 말레이시아의 후원 아래 싱가포르가 유럽에 제안한 유럽과의 정상회의(Asia-Europe Meeting: ASEM)의 바탕이 되었다. EU로서는 APEC에 대응하여 무엇인가 아시아 국가와의 협의채널 구성이 필요한 시점이었다. 사실 APEC이 미국 시애틀에서의 정상회담으로 크게 부상하자, 유럽은 상당히 경계심을 표시하기 시작했다. 아시아와 미주가 만나는 모임으로 전 세계적 정상의 모임인데 유럽 국가만 빠진 셈이었기 때문이다. 1993년 11월 시애틀 회의에서 아시아·태평양 지역의 무역투자 자유화를 선언했을 때 유럽이 상당히 위기감을 느껴 다음 달에 UR이 타결되었다는 후문도 있었을 정도이다. 따라서 유럽은 싱가포르의 제안을 흔쾌히 받아들였는데 이때 아시아를 대표하는 국가가 바로 'ASEAN + 한중일'이었다. 즉, ASEAN + 3인 것이다. 미국이 포함되지 않은 포럼이므로 미국은 반대할 수 있는 여지가 없었다. 그러나 ASEAN+3만의 회의는 개최되지 않았다. ASEM은 1996년에 처음 방콕에서 정상회의를 개최하였고 매 2년에 한 번씩 정상회의를 개최하기로 합의하였다. APEC에서는 최고회의가 외무장관회의이며 APEC 정상회의는 그저 관례적으로 그렇게 개최하였을 뿐이지만 ASEM은 처음부터 정상회의가 최고회의였다. APEC이 이름에서 보이듯이 경제 문제에 집중하고 있는 데에 비하여 ASEM은 군사, 외교, 문화 등 다양한 분야에서 논의하고 있다는 차이점이 있다.

1997년에 동아시아에 외환위기가 닥쳤다. 자연스럽게 이에 공동으로 대처하기 위한 모임이 주선되었고 이를 위해 ASEAN+3 회의가 개최되었다. 마하티르가 주장하였던 EAEG가 실현된 셈이었다. 그런데 대부분의 아세안 국가 경제는 화교에 의해 유지되고 있으므로 자연히 중국의 입김이 거세지게 되었다. 이에 일본 측은 균형을 이루기 위하여 다른 국가를 추가로 받아들이자고 주장하였고 결국 인도, 호주, 뉴질랜드가 포함되게 되어 제1차 동아시아회의(East Asian Summit: EAS)가 2005년에 말레이시아의 콸라룸푸르에서 개최되었다. 이렇게 되다 보니 과거에는 아시아 내에서 대화채널이 없어서 APEC이 구축되었지만 이제는 APEC, ASEM, ASEAN+3, EAS 등 대화채널이 너무 많아진 것이 아닌가 하는 생각마저 들게 되었다.

3. ASEM(Asia-Europe Meeting)

가. ASEM의 개요

1996년 3월에 출범한 ASEM(아시아-유럽 정상회의)은 무엇보다도 냉전종식 이후 가시화된 국제 정치·경제의 다극화 추세에 따라 유럽과 동아시아가 상호협력의 확대 필요성을

〈표 5-10〉 세계에서 ASEM이 차지하는 비중(2008년)

	면적 (천㎢)	인구 (백만명)	명목 GDP (10억달러)	1인당 GDP(달러)	수출(달러)[1]	
EU	4,215.1	496.2	18,267.3	36,817.8		
ASEAN 10국	3,391.0	578.6	1,484.8	9,912.3	아시아 16개국	3조 3,403억
한국	100.0	49.2	874.7	17,794.3		
일본	378.0	127.7	4,908.3	38,437.5	EU	5조 2,776억
중국	9,561.0	1,328.0	4,326.3	3,257.7		
인도	3,287.3	1,186.2	1,244.3	1,049.0	ASEM	8조 6,179억
몽골	1,566.6	2.7	3.2	1,219.1		
파키스탄	796.1	167.0	157.0	940.2	전 세계	13조 8,378억
ASEM	23,295.1	3,935.5	31,265.8	19,059.9		
전 세계(W)	133,883.0	6,724.4	60,717.7	9,057.4	전 세계 비중	62.3%
ASEM/W (%)	17.4	58.5	51.5	n.a		

주: 1) 수출의 경우 2007년 기준임.
자료: Global Insight; IMF, *Direction of Trade Statistics*, 2009.

공감했기 때문에 가능했다.[127] 1994년 에센 유럽이사회가 '새로운 아시아정책'을 승인한 이후, 1994년 10월 싱가포르에서 열린 제3회 세계경제포럼에서 싱가포르의 고촉동 총리가 ASEM의 창설을 제안하였다.[128]

2008년 말 기준으로 ASEM 회원국은 총 45개국으로, 출범 이후 꾸준히 확대되고 있다.[129] ASEM의 총면적은 23,295㎢로 전 세계 면적의 17.4%를 차지하고 있으며, 인구는 약 39억 3,550만명으로 전 세계 인구의 58.5%를 차지하고 있는 거대 합의체이다. 또한 2008년의 경우 총 GDP가 31조 2,658억달러, 총수출이 8조 6,179억달러로 각각 전 세계의 51.5%와 62.3%를 차지하고 있어 경제적 비중을 짐작케 한다.

ASEM은 APEC과 달리 정치, 경제 및 사회·문화를 모두 포함하는 협력분야를 설정하고 있으며, [그림 5-8]과 같은 구조로 이루어져 있다. ASEM은 비공식적 협력체의 성격으로 인해 상설화된 사무국이 없으며, 대신 기본적으로 2년에 한 번 개최되는 정상회의를 중심으로 운영된다. 정상회의 이외에 2년에 한 번 개최되는 외무장관회의와 경제·재무장관회의가 있다. 또한 매년 두 차례 실시되는 고위관리회의(SOM), 무역투자고위관리회의(SOMIT) 등이 정례화되어 있다.[130]

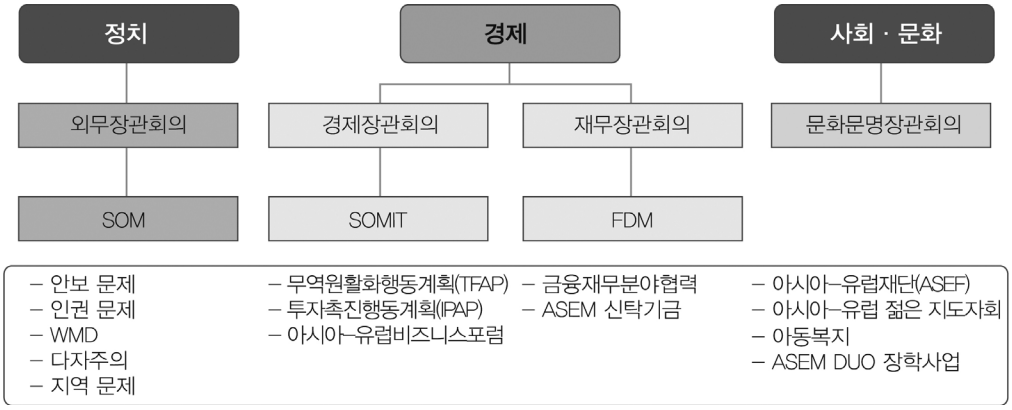
---

127) Michael Reiterer. "Asia-Europe Meeting (ASEM): Fostering a Multipolar World Order through Inter-regional Cooperation," *Asia Europe Journal*, Vol. 7, Issue 1, 2009; 김기수 편, 『APEC과 ASEM의 비교연구: 경제적 이해와 전략적 경쟁』, 세종연구소, 2002.

128) European Commission. 1994. "Towards a New Asia Strategy," COM(94)314 final, Brussels.

129) ASEM은 ASEAN 7개국 및 한국, 중국, 일본과 EU15개국 등 총 25개국으로 출범하였다. 이후 2004년 5차 정상회의를 계기로 미얀마, 라오스, 캄보디아와 EU신규회원국 10개국이 가입하여 39개국으로 확대되었으며, 2006년 제6차 정상회의를 통해 ASEAN사무국과 아시아 3개국(몽골, 인도, 파키스탄) 및 EU 신규 회원국인 루마니아와 불가리아가 공식적으로 가입하였다.

[그림 5-8] ASEM의 구조 및 3대 협력분야



나. 한국과 ASEM

1) ASEM에서 한국의 역할

ASEM에서 나타난 한국의 활동은 인구나 경제력 이상으로 활발했다. 한국은 ASEM에서 한국의 국가적 이슈뿐만 아니라 회원국들의 협조를 필요로 하는 초국가적인 이슈 등에서 주도적인 역할을 했다.[131] 즉, 한국은 그동안 ASEM을 새로운 범주를 가진 한국의 중요한 대외 외교의 창구로 간주해왔으며, 그만큼 많은 노력을 기울였다. 한국은 1996년 1차 회의 때 ASEM의 미래를 연구할 ASEM 비전그룹(ASEM Vision Group)의 창설을 주장하여 1998년에 동 그룹이 결성되는 데 주도적인 역할을 하였으며, 동 그룹의 보고서에 기반하여 2000년 제3차 서울 정상회의에서 아시아–유럽협력체제(Asia–Europe Cooperation Framwork 2000: AECF 2000)를 완성하는 데 주도적인 역할을 하였다.[132]

AECF 2000은 21세기 ASEM이 나아갈 방향, 기본원칙 및 목표, ASEM에서 앞으로 다루어야 할 의제, 운영 메커니즘, 신규 회원국 가입지침, ASEM의 미래상 등 총 29개에 달하는 ASEM의 전반적인 방향을 제공하였다. AECF 2000에 따르면, ASEM은 ① 동등한 동반자관계, 상호 존중 및 호혜의 원칙, ② 개방적이고 점진적인 과정으로서 회원국의 확대는 각국 정상의 합의에 기초, ③ 대화를 통한 상호이해와 인식 증대, 단결되고 협조적

130) 경제협력분야에서 무역원활화행동계획(TFAP)은 무역원활화에 대한 이행 증진 및 촉매 역할, 비차별, 다자 및 양자 간 노력에 대한 지원, 회원국 간 중소기업 지원, 민간부문의 기업환경 개선을 위한 투명성 제고 및 규제완화 등의 원칙과 목표를 갖고 있다. 그리고 투자촉진행동계획(IPAP)은 시장경제원리 및 필요한 제도 개선의 약속, 개방적 다자간 교역체제의 이익 확인, 비차별 자유화 및 투명성 제고, WTO와의 일치 및 WTO 무역·투자 작업반 활동지원 등의 원칙을 담고 있다.

131) Kyu Young Lee, "ASEM, Korea and Interregionalism"『유럽연구』, 제25권 제2호, 2007.

132) AECF 2000은 제2차 런던 정상회의에서 채택된 AECF를 제3차 서울 정상회의에서 새로이 정한 것이다. AECF 2000은 고위급관리들과 외무장관들이 정기적으로 검토하도록 되어 있으며 필요시 외무장관들이 다가오는 정상회의에서 수정본을 제시할 수 있다.

인 협력의 우선순위 선정, ④ 정치대화 증진, 경제협력 강화, 사회·문화 협력 증진의 동등한 비중의 세 분야, ⑤ 비공식과정으로 제도화되는 불필요하며 다른 분야의 협력 추진, ⑥ 기업·민간분야 협력 및 일반 국민 간 협력 촉진, 양 지역 연구단체 간 협력 장려 등 몇 가지 원칙에 따라 운영된다.[133]

또한 한국은 2000년의 유라시아정보네트워크(Trans-Eurasia Information Network), ASEM DUO 장학사업, 2002년의 철의 실크로드 등 수많은 새로운 아이디어를 제시하였다. 그리고 2004년 10월부터 2006년 9월까지 ASEM 동북아 조정국으로서 ASEM 협력의 중추적 역할을 수행하였을 뿐만 아니라, 2008년 8차 제주 ASEM 재무장관회의를 성공적으로 개최하였다.

2) 한국과 ASEM의 경제관계

한국과 ASEM의 경제관계를 살펴보면, 2007년 ASEM에 대한 수출은 2,095억 8,170만달러로 우리나라 총수출 3,737억 3,700만달러의 56.1%를 차지하고 있다. 또한 ASEM으로부터의 수입은 1,942억 4,020만달러로 전체 수입 3,568억 4,700만달러의 54.4%를 차지하고 있다. 한국의 2007년의 총교역량은 7,305억 8,400만달러인데, 이는 ASEM이 출범한 1996년의 1,360억 7,600만달러보다 무려 다섯 배 이상 증가한 것이다.

〈표 5-11〉 한국의 대ASEM 수출입 추이

(단위: 백만달러, %)

		2005		2006		2007	
		수출	수입	수출	수입	수출	수입
일본	금액	24,027.4	48,403.2	26,534.0	51,926.3	26,370.2	56,250.1
	비중	8.4	18.5	8.1	16.8	7.1	15.8
중국	금액	61,915.0	38,648.2	69,459.2	48,556.7	81,985.2	63,027.8
	비중	21.7	14.8	21.3	15.7	21.9	17.7
ASEAN	금액	27,432.2	26,063.8	32,066.3	29,742.8	38,748.8	33,109.7
	비중	9.6	10.0	9.8	9.6	10.4	9.3
EU	금액	43,773.3	27,304.1	48,541.3	30,086.6	55,029.6	36,716.7
	비중	15.3	10.5	14.9	9.7	14.7	10.3
ASEM 소계	금액	162,485.2	142,851.9	182,917.0	164,300.6	209,581.7	194,240.2
	비중	56.9	54.7	56.0	53.1	56.1	54.4
총 교역액	금액	285,484.0	261,238.0	326,361.0	309,382.0	373,737.0	356,847.0
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: IMF, *Direction of Trade Statistics*, 2009.

133) ASEM, "The Asia-Europe Cooperation Framwork(AECF) 2000," 2000. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/asem/asem_process/aecf_2000.htm.

〈표 5-12〉 한국의 대ASEM 투자

(단위: 백만달러)

연도	대ASEM국가 투자액	총해외투자액
2008년 12월 말 누계	103,222.1(58.6%)	176,159.1

주: ( ) 수치는 전체 해외투자에서 ASEM에 대한 투자가 차지하는 비중을 의미함.
자료: 한국수출입은행, 「해외투자통계정보」.

〈표 5-13〉 ASEM의 대한국 투자

(단위: 백만달러)

연도	대한국 직접투자액	총외국인직접투자액
2008년 12월 말 누계	83,655.7(56.1%)	149,014.1

주: ( ) 수치는 전체 외국인직접투자에서 ASEM이 차지하는 비중을 의미함.
자료: 지식경제부, 「외국인투자정보」.

한국과 ASEM 국가 간 직접투자도 활발하게 진행되고 있다. 2008년 12월말 누계 기준으로, 한국의 대ASEM 직접투자는 1,032억 2,210만달러를 기록하면서 전체의 58.6%를 차지하고 있다. 또한 ASEM 국가들의 한국에 대한 투자는 836억 5,570억달러로 전체 외국인투자의 56.1%를 차지하고 있다.

다. ASEM의 과제와 전망, 그리고 한국의 역할

경제분야의 괄목할 만한 성과에도 불구하고, ASEM이 향후 의미 있는 발전을 계속하기 위해서는 해결해야 할 많은 과제가 있다. 우선 ASEM은 미약한 협력의 제도화와 같은 구조적인 모순을 극복해야 한다. 더불어 양 지역의 상이한 정치·경제적 수준 차이도 극복해야 할 과제다. 또한 아시아지역의 정치적인 불안정을 해소하기 위한 노력이 계속되어야 한다. 이는 정치적 불안이 직접적으로 유럽과 아시아의 경제협력에 부정적인 영향을 미치기 때문이다.

그러나 ASEM이 앞으로도 유효한 지역협력체가 될 수 있는 여러 가지 이유도 있다. 무엇보다 ASEM은 구대륙에서의 최대 경제권 간 지역협력체라는 상징성을 갖고 있다. 또한 다자주의 틀 속에서 아시아와 유럽의 지역 간 교류를 통해 유럽과 동아시아를 잇는 거대지역협력체로 WTO 체제의 보완적 입장에서의 역할이 크게 부각되고 있다. 더욱이 경제적인 측면에서 동아시아 경제의 부상은 경제협력이라는 측면에서 ASEM의 역할이 강조된다.

ASEM은 참여국가의 다양성과 규모 등으로 미루어볼 때 앞으로도 느슨한 지역협의체로서 지속될 것으로 보인다. 그러나 ASEM의 미래는 회원국들이 ASEM을 위해 얼마나 노력을 하는가에 달려 있다. 자유화와 개방을 통한 경제적 유대의 강화, 금융안정을 위한 협력, 양 지역 간 교역과 투자의 활성화, 사회간접자본의 지속적 확충, 과학·기술분야의 협력 확대, 정치·안보 차원의 협력 확대, 환경 문제에 대한 공동의 대응, 교육

·문화·사회 교류의 활성화를 위한 노력이 요구된다.

ASEM이 갖고 있는 중요성과 함께, 한국은 ASEM에서 지속적으로 주도적 역할을 함으로써 지역협의체에서 한국의 위상을 지속적으로 높여나가야 한다. 우선 경제협력 분야에서 한국은 다자무역체제가 무역규범 및 분쟁해결 메커니즘을 통해 공정한 무역질서를 유지시킬 뿐만 아니라 개도국을 포함한 전 세계의 성장과 개발을 위해 중요하다는 것을 강조하면서 WTO/DDA 협상의 조속한 재개와 성공적인 타결을 위해 노력해야 한다.

또한 동시다발적이고 전략적인 FTA 추진 및 체결 확대를 통해 FTA 네트워크를 구축해나가고 있는 한국은 ASEM 역내의 경제협력을 위한 적극적인 역할을 해야 한다. 이는 한국이 ASEM의 주요 회원국인 EU, ASEAN, 인도 등과 FTA를 타결하였거나 협상을 종료했으며, ASEM의 다른 회원국들과도 FTA를 위한 협상준비 또는 공동연구를 하고 있기 때문에 가능하다.

그리고 기후변화라는 전 지구적 문제에 대응하기 위해 ASEM은 중요한 토론의 장을 마련할 수 있다. Post-2012 협상을 적극적으로 이끌고 있는 EU를 비롯하여 개도국의 입장을 대변하는 중국과 인도가 모두 ASEM 회원국이기 때문이다. 따라서 한국은 ASEM 내에 존재하는 기후변화와 관련한 다양한 의견을 중개하는 중개자의 역할을 할 수 있다. 한국은 기후변화에 대응하기 위한 중장기 목표를 발표하고, Post-2012 협상에서도 개도국의 온실가스 감축을 장려하는 국가별 자발적 감축행동(NAMA)을 제안하여 선진국과 개도국 모두에게 큰 호응을 얻었다. 더불어 한국은 녹색성장과 관련하여 ASEM 역내의 인식 제고와 함께 책임 있는 일원으로서 실질적인 기여를 할 수 있도록 역내 개도국 지원과 관련하여 선도적인 역할을 할 수 있을 것으로 전망된다.

또한 경제협력 이외에도, EU와 동아시아는 최대 에너지 수요지역이라는 공통의 이해관계를 갖고 있어, 향후 에너지 수급안정과 관련하여 한국은 ASEM 내에서 중요한 의제가 논의되고 유의미한 협력이 도출되는 데 주도적인 역할을 해야 한다.

다음으로 정치협력분야에서 한국은 ASEM의 느슨한 지역협의체라는 내생적 한계를 오히려 여러 다양한 의제들을 부담 없이 다룰 수 있는 기회로 삼고, 정치·안보 분야를 포괄하는 의제를 적극적으로 제안해야 한다. 즉, ASEM 역내의 정치적 안정과 인권 향상, 초국가적 범죄에 대한 효율적 대응 등 다양한 층위의 문제해결에 있어 이니셔티브를 가져야 한다. 이런 적극적인 역할이 결과적으로는 북한 문제를 포함한 한반도 문제의 평화적 해결로 이어질 수 있다.

마지막으로 사회·문화 협력에 있어서 한국은 아시아와 유럽 양 지역 국민 간 인적교류 확대를 통해 상호이해 증진 및 새로운 문화적 유대관계가 구축될 수 있도록 노력해야 한다.

〈Box 5-1〉 ASEM 정상회의와 그 결과 문서

※ 1996. 3 제1차 방콕 정상회의: - 의장성명서
※ 1998. 4. 제2차 런던 정상회의: - 의장성명서
  - 아시아 금융위기에 관한 별도 성명서
※ 2000. 10 제3차 서울 정상회의: - 의장성명서
  - 한반도 평화에 관한 선언
※ 2002. 9 제4차 코펜하겐 정상회의: - 의장성명서
  - 국제 테러리즘 대응에 관한 코펜하겐 선언
  - 한반도 평화에 관한 정치선언
※ 2004. 10 제5차 하노이 정상회의: - 의장성명서
  - ASEM 경제동반자 선언
  - 문화·문명 간 대화에 관한 ASEM 선언
※ 2006. 9 제6차 헬싱키 정상회의: - 의장성명서
  - ASEM의 미래에 관한 헬싱키 선언
  - 기후변화에 관한 ASEM 선언
※ 2008. 10 제7차 베이징 정상회의: - 의장성명서
  - 지속 가능한 개발에 관한 베이징 선언

〈Box 5-2〉 한국의 ASEM 참여

※ 회의 개최
- 정상회의 개최: 제3차 서울 정상회의(2000. 10)
- 장관급 회의 개최: 제8차 제주 ASEM 재무장관회의(2008. 6)
- 기타 주요 회의: △ 고위관리회의(SOM) 서울 개최(2000. 9)
  △ 무역투자고위관리회의(SOMIT) 서울 개최(2000. 5)
  △ 아시아고위관리회의(SOM) 제주 개최(2006. 1)

※ 아시아-유럽재단(ASEF) 관련
- 사무총장: 조원일 대사(2004. 11~2008. 11)
- 이사회 의장: 오재희 전 주일대사(2000. 5~2001. 5)
- 사무차장: 김성철 전 주체코 참사관(2000. 11~2004. 2)

※ ASEM 협력사업
- 아시아-유럽비전그룹 제안 및 동 그룹의 의장역할 수행
  △ 의장: 사공일 전 재무장관(1998. 4~1999. 3)
- 무역원활화행동계획(TFAP)
  △ TFAP 아시아 측 간사국이며 우선추진 8개 분야 중 전자상거래분야 아시아 측 주도국
  △ 분야별 세미나 한국 개최: 통관절차(2003. 9/2006. 5), 표준적합평가(1999. 3), 전자상거래(2001. 10/2003. 10)
- 투자촉진행동계획(IPAP): 4차 투자전문가그룹(IEG) 회의 개최(2000. 5)
- 아시아-유럽비즈니스포럼: △ 제4차 회의 서울 개최(1999. 9)
  △ 제8차 회의 서울 개최(2003. 10)

※ ASEM DUO 장학사업
- 제1차(2001~2005): 한국, 프랑스, 싱가포르 공동 제안
- 제2차(2006~2010): 한국, 프랑스, 싱가포르, 덴마크 공동 제안

※ 국가와 시장의 역할에 대한 세미나(1999. 3, 코펜하겐)
※ 유라시아 초고속 정보통신망(TEIN) 사업전문가회의 서울 개최(2001. 3)
※ 정보화 격차 관련 세미나(2001. 3, 도쿄): 우리나라가 공동 주최국
※ 세계화에 관한 ASEM 라운드 테이블 서울 개최(2001. 5)
※ TFAP 전자상거래 세미나 서울 개최(2001. 10, 2003. 10)
※ ASEM 철의 실크로드 심포지엄 서울 개최(2004. 6)
※ ASEM 사이버보안 워크숍 서울 개최(2005. 6)
※ 제9차 조사감시 작업반회의(2006. 4)
※ 제6차 이민국장회의(2007. 11)

제4절 | 개발협력

한국은 광복 이후 국제사회로부터 경제재건을 위한 많은 원조를 공여받았으며, 전후 인플레이션 억제와 재정 안정을 위한 물자원조 및 산업설비 투자가 본격화되었다. 1960년 1월 「외자도입촉진법」이 제정되면서 선진국으로부터 적극적인 외자도입이 이루어졌고, 경제개발5개년계획 수립과 함께 차관 중심의 대규모 경제원조를 지원받아 공업화 기반을 마련하였다.

한편, 1963년 미국 국제개발청(USAID) 원조자금에 의한 개도국 연수생의 위탁훈련을 시초로 원조공여가 시작되었고, 1965년부터는 한국 정부 자금으로 개도국 훈련생 초청사업을 시작하여 남남협력 차원에서 소규모 원조공여가 개시되었다. 1982년부터 한국개발연구원(KDI)이 개도국 주요 인사를 초청하여 한국 개발경험에 대한 교육을 실시하는 국제개발연찬사업(IDEP)을 추진하기 시작하였다.

특히 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽에 즈음하여 외채 감축과 국제수지 흑자의 실현으로 개발원조공여가 본격적으로 검토되는 계기를 만들었다. 이에 따라 1987년 한국수출입은행을 통하여 개도국에 대한 양허성 차관을 지원코자 300억원을 출연, 대외경제협력기금(EDCF)이 조성됨으로써 유상자금협력사업을 추진할 수 있는 기반을 마련하였다. 또한 1991년 한국국제협력단(KOICA)의 설립으로 각 부처에서 산발적으로 실시해 오던 기술협력, 인적교류사업 등을 체계적으로 실시하게 되었다.

그동안 신흥원조공여국(emerging donor)으로서 ODA를 지속적으로 증대시켜온 결과 외환위기 이후 2억~3억달러에 불과하던 대외원조규모가 2008년에는 8억달러 규모로 확대되었다. 그러나 한국의 국민소득 대비 ODA 규모는 OECD 선진국과 비교하여 여전히 낮은 수준이고, 2010년 DAC 가입을 목표로 정부는 국제사회의 ODA 기준과 규범에 부합할 수 있는 새로운 정책방향을 적극 모색하고 있다.

1. 대개도국 경제관계

한국은 1950년대 이후 경제개발을 실시하면서 국제사회로부터 막대한 규모의 원조를 공여받아 경제·사회 발전의 기틀을 구축하고, 이를 토대로 1970년대 중반에 이르러서는 신흥공업국으로 부상하였다. 1980년대 들어서 한국은 개발차관 중심의 원조를 공여받으면서도 여타 개발도상국의 협력 요청을 받아들여 다양한 채널과 형태의 대외원조를 제공하기 시작하였다.

한편, 세계경제의 상호의존도가 증대되면서 새로운 성장기회를 제공하게 될 개도국과의 경제협력기반 확대가 점차 중요해지고, 개도국 경제의 부상과 함께 한국경제에서 개도국이 차지하는 중요성이 꾸준히 증대되어 왔다. 이에 따라 1970~80년대에는 대외거래가 선진국시장에 집중되었으나 1990년대 이후에는 중국, 동남아시아 등 신흥시장에 대한 수출 비중이 상승하면서 개도국에 대한 무역의존도가 점차 높아지기 시작하였다. 해외투자도 비슷한 추세를 보이는데, 개도국에 대한 투자 비중이 1980년대 중반에는 30~40%에 불과하였으나 1990년대 후반에 이르러서는 50~60%로 선진국에 대한 투자 비중보다 높아지는 등 개도국 경제의 중요성이 더욱 강조되고 있다.

이와 같이 개도국에 대한 무역, 투자, 원조의 상호연관관계는 1990년대 중반 이후 한국의 대외관계 변화를 보여주고 있으며, 한국경제의 위상 증가에 따라 개도국에 대한 지원체제를 다각화하기 위한 중요한 여건을 마련하는 데 기여하였다. 이러한 점에서 개발협력분야에 있어 개도국과의 경제관계를 이해하는 것은 중요한 의미를 가지며, 본 소절에서는 개도국과의 협력기반이 점차 확대되고 있는 한국의 대외경제관계를 시기별로 정리하여 개도국과의 수출 증진과 한국 기업의 진출기반 마련을 위한 제반 여건을 구체적으로 살펴보고자 한다.

가. 교역

〈표 5-14〉는 1962년부터 2007년까지의 한국의 주요 선진국, 개도국[134] 및 최빈개도국(이하 최빈국)[135]과의 교역량 추이를 10년 단위로 정리한 것이다. 1960년대부터 최근까지

---

134) 개도국은 세계은행이 제시한 기준을 따라 분류하였는데, 2007년 GNI 기준으로 'low income(935 이하)' 'lower middle income(936~3,705 이하)', 'upper middle income(3,706~11,455 이하)'인 국가를 포함하는데, 이러한 분류 기준에 따르면 총 82개국이 개도국에 포함된다.

135) 최빈국 선정은 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council) 산하의 개발정책위원회(Committee of Development Policy)에서 결정한다. 최빈국 지위는 3년마다 갱신되며, 2003년부터 50개 국가가 지정되어 있다. 지역별로 아시아 15개국(아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 미얀마, 네팔, 라오스, 몰디브, 바누아투, 부탄, 사모아, 키리바시, 투발루, 솔로몬군도, 예멘, 동티모르), 아프리카 34개국(감비아, 기니, 기니비사우, 니제르, 레소토, 르완다, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모리타니, 모잠비크, 베냉, 부룬디, 부르키나파소, 상투메프린시페, 세네갈, 소말리아, 수단, 시에라리온, 앙골라, 에리트레아, 에티오피아, 우간다, 잠비아, 적도기니, 중앙아프리카공화국, 지부티, 차드, 카보베르데, 코모로, 탄자니아, 토고, 콩고민주공화국), 중남미 1개국(아이티)으로, 본 연구에서 사용한 통계는 50개국을 모두 포함하고 있다.

〈표 5-14〉 선진국, 개도국 및 최빈개도국과의 교역량 추이(1962~2007년)

(단위: 백만달러)

	1962	1971	1981	1991	2001	2007
미국	225 (51.5)	1,211 (35.0)	11,711 (24.8)	37,498 (24.5)	53,748 (18.6)	83,277 (11.4)
EU 15[1)]	23 (5.2)	218 (6.3)	3,292 (7.0)	20,255 (13.2)	34,089 (11.8)	78,974 (10.8)
일본	118 (27.0)	1,216 (35.1)	9,844 (20.8)	33,466 (21.9)	43,063 (14.9)	82,620 (11.3)
개도국	20 (4.7)	246 (7.1)	6,026 (12.7)	27,393 (17.9)	89,017 (30.8)	307,924 (42.3)
– 중국	–	–	–	4,443 (2.9)	31,478 (10.9)	145,010 (19.9)
최빈국	0 (0.1)	7 (0.2)	629 (1.3)	2,757 (1.8)	4,480 (1.6)	7,544 (1.0)
대세계	437 (100.0)	3,462 (100.0)	47,277 (100.0)	152,918 (100.0)	288,830 (100.0)	728,318 (100.0)

주: 1) EU 15국에는 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국이 포함됨.
2) ( ) 안의 값은 비중임.
자료: UN Comtrade.

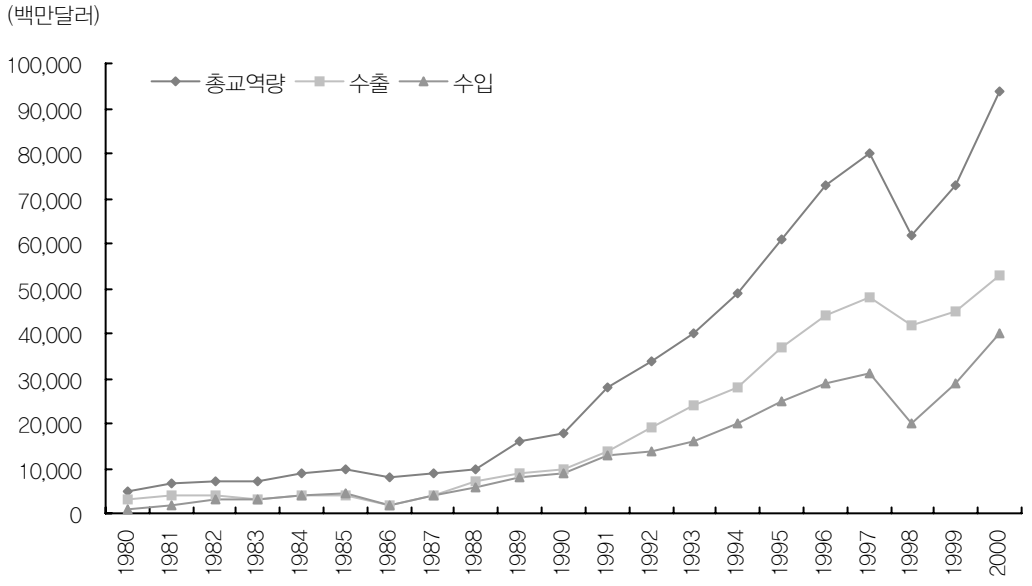
미국, 일본, EU 등 주요 선진국과 개도국과의 교역관계에서 드러나는 가장 큰 특징은 교역상대국으로서의 개도국의 중요성이 점차 커지고 있다는 것이다.

1960년대에는 미국, 일본 등 선진국과의 교역량 비중이 80% 이상을 차지하는 등 한국의 주요 경제협력 파트너는 미국과 일본에 집중되어 있었다. 그렇지만 선진국에 대한 무역의존도는 상대적으로 감소한 반면 중국을 포함한 개도국과의 교역량 비중은 빠른 속도로 증가하여 2007년에는 총교역규모의 약 42%를 차지하는 것으로 나타났다. 특히 개도국과의 교역량 비중은 1960년대만 하더라도 4.7%에 불과하였지만 1981년에 약 13%, 1991년에 약 18%, 2001년에 약 31%, 2007년에는 약 42%로 빠른 속도로 증가하였다. 이러한 변화는 중국의 급격한 성장으로 한·중 양국 간 교역규모가 크게 확대된 데 기인한다. 그러나 중국을 제외하더라도 2007년 기준으로 전체 개도국과의 교역규모는 1,629억 달러(22.4%)를 기록하였으며, 이는 주요 선진국과의 교역량의 2배에 달하는 규모이다.

지난 45년간 한국의 대개도국 수출입 추이를 살펴보면, 1960년대에는 이들 국가로부터의 수입이 수출보다 큰 반면 1970년부터 1980년대를 거쳐 수출과 수입이 비슷한 규모로 증가하다가 1990년대 들어서면서 대개도국 수출이 상대적으로 더 크게 증가한 것으로 나타났다(그림 5-8 참조).

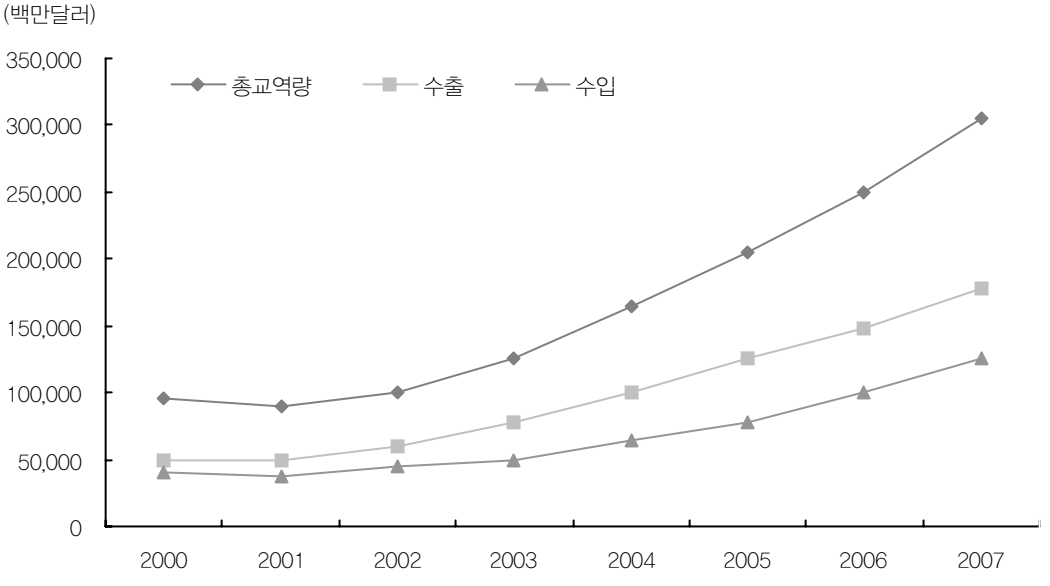
한국의 개도국에 대한 수출은 2000년대에도 확대 추세에 있으며(그림 5-9 참조), 이들 국가에 대한 지속적인 수출 증진 차원에서도 개도국과의 긴밀한 경제협력 관계 구축이 요구되고 있다.

[그림 5-9] 개도국과의 수출입 추이(1980~2000년)



자료: UN Comtrade.

[그림 5-10] 개도국과의 수출입 추이(2000~07년)



자료: UN Comtrade.

〈표 5-15〉 지역별 개도국과의 교역량 추이(1962~2007년)

(단위: 백만달러, %)

	1962	1971	1981	1991	2001	2007
동북아시아	14 (70.0)	170 (69.1)	2,351 (39.0)	14,126 (51.6)	56,999 (64.0)	199,803 (64.9)
중동 및 북아프리카	1 (5.0)	34 (13.8)	885 (14.7)	2,312 (8.4)	5,455 (6.1)	18,885 (6.1)
사하라 이남 아프리카	0	26 (10.6)	653 (10.8)	2,475 (9.0)	4,752 (5.3)	12,952 (4.2)
남아시아	0	0	602 (10.0)	2,201 (8.0)	4,349 (4.9)	13,517 (4.4)
유럽 및 중앙아시아	0	0	45 (0.7)	1,239 (4.5)	5,437 (6.1)	29,224 (9.5)
라틴아메리카 및 카리브	5 (25.0)	16 (6.5)	1,490 (24.7)	5,040 (18.4)	12,025 (13.5)	33,544 (10.9)
총계	20 (100.0)	246 (100.0)	6,027 (100.0)	27,393 (100.0)	89,017 (100.0)	307,924 (100.0)

주: ( ) 안은 구성비(%).
자료: UN Comtrade.

개도국과의 교역량 추이를 지역별로 세분화하여 살펴보면 아시아 국가, 특히 동북아시아 지역 개도국과의 교역이 가장 활발하게 이루어지는 것을 알 수 있다. 1962~2007년 동안 동북아시아에 위치한 개도국과의 교역 비중이 적게는 39%에서 많게는 70%를 차지하고 있다. 2007년의 교역량규모는 금액 기준으로 약 2,000억달러이며, 그 비중은 65%에 달하고 있다.

한편, 아프리카와 중남미 지역 개도국과의 교역 비중은 1981년 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있는 반면, 유럽 및 중앙아시아권 개도국과의 교역 비중은 증가하는 추세를 보이고 있다.

나. 투자

한국의 해외투자실적은 1968년부터 1980년까지는 누적 투자금액이 약 4억 6천만달러이고, 건수는 720건으로 투자금액과 건수 모두 미미한 수준이었다(표 5-16 참고). 그러나 1980~85년 해외투자 장려 차원에서 한국 정부에서 해외투자 관련 각종 요건을 완화하고 제도를 개선한 결과 1986년 이후 한국 기업의 해외투자가 본격적으로 추진되었는데, 1991년에만 한국의 해외투자실적은 20억달러, 건수로는 943건을 기록하였으며, 2001년에는 64억달러, 건수로는 4,251건을 달성하였다.

투자대상 지역을 미국, EU, 일본 등 선진국과 개도국 그리고 최빈국으로 세분화해서 살펴보면(표 5-16 참조), 1981년에는 미국, EU 15개국, 일본에 대한 투자액이 각각 500만, 200만, 100만달러에 불과하여 이들 주요 선진국에 대한 투자금액이 전체 투자금액의 3% 미만인 데 반해, 개도국에 대한 투자액은 5,400만달러로 전체 투자금액의 16.8%를

〈표 5-16〉 한국의 주요국, 개도국 및 최빈국에 대한 해외투자(ODI)

(단위: 건, 백만달러)

	1980		1981		1991		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
미국	175 (24.3)	78 (17.0)	20 (15.9)	5 (1.6)	173 (18.3)	457 (22.2)	1,031 (24.3)	1,913 (29.5)	929 (18.7)	1,465 (21.8)	1,059 (18.4)	787 (12.0)	1,372 (18.1)	1,478 (16.9)	1,874 (19.9)	1,434 (15.0)	1,984 (18.5)	2,228 (11.3)	2,243 (17.5)	4,434 (14.6)
EU 15	104 (14.4)	96 (20.9)	16 (12.7)	2 (0.7)	65 (6.9)	172 (8.3)	121 (2.8)	2,205 (34.0)	133 (2.7)	1,108 (16.5)	111 (1.9)	233 (3.6)	135 (1.8)	616 (7.1)	205 (2.2)	267 (2.8)	188 (1.8)	514 (2.6)	265 (2.1)	2,623 (8.6)
일본	74 (10.3)	7 (1.5)	13 (10.3)	1 (0.4)	41 (4.3)	57 (2.8)	241 (5.7)	97 (1.5)	180 (3.6)	97 (1.5)	143 (2.5)	53 (0.8)	237 (3.1)	540 (6.2)	306 (3.2)	219 (2.3)	442 (4.1)	295 (1.5)	584 (4.6)	809 (2.7)
개도국	180 (25.0)	140 (30.6)	31 (24.6)	54 (16.8)	532 (56.4)	584 (28.4)	2,411 (56.7)	1,922 (29.6)	3,318 (66.6)	3,316 (49.4)	3,974 (69.2)	4,301 (65.6)	5,107 (67.4)	4,766 (54.6)	6,265 (66.4)	5,627 (59.0)	6,886 (64.2)	9,876 (50.3)	7,783 (60.7)	15,333 (50.5)
중국	1 (0.1)	–	–	–	139 (14.7)	85 (4.1)	1,826 (43.0)	1,035 (15.9)	2,631 (52.8)	2,150 (32.0)	3,256 (56.7)	2,942 (44.9)	4,166 (55.0)	3,750 (43.0)	4,867 (51.6)	3,695 (38.7)	4,884 (45.5)	4,607 (23.5)	4,818 (37.6)	7,409 (24.4)
최빈국	14 (1.9)	13 (2.9)	– 0.0	– 0.0	18 (1.9)	269 (13.1)	65 (1.5)	48 (0.7)	31 (0.6)	17 (0.3)	41 (0.7)	45 (0.7)	49 (0.6)	45 (0.5)	112 (1.2)	128 (1.3)	188 (1.8)	546 (2.8)	513 (4.0)	1,376 (4.5)
대세계	720 (100)	458 (100)	126 (100)	324 (100)	943 (100)	2,058 (100)	4,251 (100)	6,494 (100)	4,981 (100)	6,710 (100)	5,741 (100)	6,552 (100)	7,576 (100)	8,723 (100)	9,431 (100)	9,543 (100)	10,727 (100)	19,635 (100)	12,829 (100)	30,338 (100)

주: 1) 신고건수, 신고금액 기준임.
2) ( ) 안은 전체 한국의 대세계 해외투자에서 차지하는 비중을 나타냄.
3) 1980년 데이터는 1968년~80년까지 누계임.

자료: 수출입은행.

차지하고 있다. 개도국에 대한 투자 비중은 1991년 28.4%에서 2001년 29.6%로 소폭 상승한 뒤, 2002년에 49.4%, 2003년에는 65.6%까지 상승하였다가 2006년 이후 50% 내외를 기록하고 있다.

한국의 대개도국 투자 현황을 지역별로 살펴보면 2007년 기준으로 동북아시아 국가에 대한 해외투자는 약 123억달러이며 그 비중은 80%로 가장 높다(표 5-17 참조). 그 다음은 유럽 및 중앙아시아, 중남미, 남아시아 순으로 전체 투자액에서 차지하는 비중이 각각 11%, 6%, 2%에 불과하다. 한편, 아프리카 국가에 대한 해외투자는 1%에 미치지도 못하고 있다.

한국의 아시아 국가에 대한 해외투자는 〈표 5-16〉에서 보는 바와 같이 중국에 대한 투자가 높은 것이 특징이다. 그렇지만 중국에 대한 투자는 최근(2004년 이후) 감소세에 있는 반면, 베트남과 말레이시아에 대한 투자가 증가하고 있어 여전히 아시아 국가에 대한 해외투자는 높은 수준을 기록하고 있다.

〈표 5-17〉 개도국에 대한 지역별 해외투자 현황

(단위: 백만달러, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
동북아시아	1,507 (78.4)	2,863 (86.3)	3,993 (92.8)	4,338 (91.0)	4,433 (78.8)	7,659 (77.6)	12,369 (80.7)
중동 및 북아프리카	2.8 (0.1)	5.1 (0.2)	3.1 (0.1)	13.0 (0.3)	207.1 (3.7)	89.2 (0.9)	12.9 (0.1)
사하라 이남 아프리카	7.6 (0.4)	8.9 (0.3)	2.0 (0.0)	4.6 (0.1)	34.6 (0.6)	328.4 (3.3)	52.6 (0.3)
남아시아	61.9 (3.2)	44.3 (1.3)	23.5 (0.5)	54.9 (1.2)	120.3 (2.1)	158.2 (1.6)	352.2 (2.3)
유럽 및 중앙아시아	154.3 (8.0)	99.1 (0.3)	102.9 (2.4)	197.9 (4.2)	325.5 (5.8)	985.4 (10.0)	1673 (10.9)
라틴아메리카 및 카리브	187.9 (9.8)	295.7 (8.9)	176.8 (4.1)	157.8 (3.3)	506.5 (9.0)	656.0 (6.6)	873.1 (5.7)
총계	1,922 (100)	3,316 (100)	4,301 (100)	4,766 (100)	5,627 (100)	9,876 (100)	15,333 (100)

주: 1) 신고 건수, 신고금액 기준임.
2) ( ) 안은 한국의 대개도국 해외투자에서 차지하는 비중을 나타냄.
자료: 수출입은행.

앞서 개도국과의 교역관계 분석에서 살펴본 바와 같이 아시아권 개도국에 대한 높은 투자 비중은 무엇보다 중국에 대한 투자 급증에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 최근에는 베트남, 말레이시아, 인도네시아에 대한 투자 역시 그 비중이 조금씩 증가하고 있어 특정 국가에 대한 집중현상이 완화되고 있음을 알 수 있다.

이제까지 한국과 최빈국을 포함한 개도국과의 경제관계를 간략하게나마 살펴보았다. 한국의 경제규모 증가와 국제무대에서의 위상 제고로 그에 상응하는 국제적 책임 수행이 요청되고 있는 가운데 한국 역시 최빈국에 대한 공여를 점진적으로 확대하고 있다.[136]

대외의존도가 높은 한국은 개도국에 대한 수출 증진과 한국 기업의 진출기반 마련을 위해서도 공적개발원조(ODA) 증대를 통한 개도국과의 협력 강화가 필요하며, 이에 다음 소절에서는 공적개발원조를 중심으로 한국의 개발협력분야를 살펴보고자 한다.

2. 공적개발원조

가. 원조도입 정책과 실적

광복 이후 선진국으로부터 공여받은 무상원조는 미군정 시기 및 6·25 전쟁을 거쳐 1950년대 말까지 경제재건을 위하여 중요한 역할을 수행하였다. 특히 광복 이후 6·25 전쟁까지의 기간은 GARIOA(점령지역행정구호원)[137], ECA[138] 등 미국의 한국에 대한 구호 중심의 원조가 이루어진 시기였으며, 1953년 미국 MSA[139]법에 의한 ICA[140] 및 FOA[141] 원조와 1956년 PL480[142]호에 의한 잉여농산물 원조, 그리고 6·25 전쟁 복구를 위한 UN원조가 집중되었다. 1957년을 정점으로 감소하기 시작한 무상원조는 1959년 말 이후 유상원조로 대체되기 시작하여 1960년 1월 「외자도입촉진법」이 제정되면서 미국 이외의 선진국으로부터 적극적인 외자도입이 이루어졌고, 경제개발5개년계획 수립과 함께 차관 중심의 경제원조가 본격화되기 시작하였다.

1954~60년의 기간 중 한국경제는 연평균 4.9%의 성장을 이룩하였는데 동 기간 중 연평균 투자율은 11.8%였다. 그러나 투자재원 구성에 있어서 무상원조가 대부분이었고, 해외저축률은 0.8%로서 경제성장의 이면에는 외국원조의 힘이 매우 컸음을 알 수 있다.[143] 결과적으로 1950~60년대에는 경제개발과정에서 대외원조를 유효적절하게 사용한

---

136) 국제적으로 최빈국의 절대빈곤에 대한 논의가 활발히 이루어지면서 1990년대 중반 이후 이들 국가의 절대적인 빈곤을 줄여야 한다는 국제적 공감대가 형성되기 시작하였다. 이어 2005년 열린 WTO 홍콩 각료회의에서는 최빈국에 대한 무관세·무쿼터 시장 접근을 제공키로 합의하고, 2006년 6월 한국 역시 홍콩 각료회의 합의를 바탕으로 최빈국에 대한 특혜관세를 확대하기로 결정하였다. 한국은 2000년 1월 1일부터 최빈국의 93개 품목에 대해서만 특혜관세를 부여하고 있었으나, 2007년 말 대통령령인 '최빈개도국에 대한 특혜관세공여규정'을 개정하고, HS 6단위 품목 기준으로 약 75% 수준의 공여 확대 품목을 마련하여 2008년 1월 1일부터 시행하고 있다.

137) GARIOA(Government and Relief in Occupied Area).

138) ECA는 1948년에 설립된 대외원조기구로서 미국을 주축으로 하는 세계경제체제 확립과 수원국의 통화안정 및 경제재건을 위한 원조제공을 목적으로 한다.

139) MSA(Mutual Security Act, 상호안전보장법).

140) ICA는 미국의 MSA(상호안전보장법)에 의한 원조로, 기본적으로 군사원조와 경제원조로 나뉘나 경제원조도 주로 방위지원의 명목으로 제공되었기 때문에 실제로는 군사적 성격을 갖는다.

141) FOA는 6·25 전쟁을 계기로 마샬원조 대신 군사원조 우위로 등장한 MSA 원조의 일종이다.

142) PL480은 미국이 자국의 농산물 가격을 유지하고 농산물 수출을 진흥하는 한편 저개발국의 식량 부족을 완화하기 위하여 1954년에 제정하여 잉여농산물 원조를 각국에 제공하도록 한 미국의 농업수출진흥 및 원조법(Agricultural Trade Development and Assistance Act)인데, Public Law 480, 줄여서 PL480이라고 한다. 한국은 1955년 이 법의 제1조에 따라 협정을 체결, 1956년부터 잉여농산물 원조를 받기 시작하여, 1981년 종료될 때까지 원조를 받았다.

〈표 5-18〉 경제개발계획기간별 평균 경제성장률

(단위: %)

	1차 계획 (1962~66)	2차 계획 (1967~71)	3차 계획 (1972~76)	4차 계획 (1977~81)	5차 계획 (1982~86)	6차 계획 (1987~91)
한 국	7.8	9.6	9.7	5.8	8.6	10.0
선진국	5.4	4.2	3.3	2.8	0.9	3.4

주: 선진국은 OECD 국가를 대상으로 한 통계임.
자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

〈표 5-19〉 경제개발계획기간별 차관도입실적(도착 기준)

(단위: 억달러)

	1차 계획 (1962~66)	2차 계획 (1967~71)	3차 계획 (1972~76)	4차 계획 (1977~81)	5차 계획 (1982~86)	6차 계획 (1987~91)	합 계 (1962~91)
공공차관	1.2	8.1	24.2	57.5	66.9	33.2	191.1
상업차관	1.7	13.5	30.1	73.8	53.3	34.4	206.8
합 계(A)	2.9	21.6	54.3	131.3	120.2	67.6	397.9
GNP(B)	145.8	336.8	926.4	2,770.4	4,303.0	10,368.7	18,851.1
A/B(%)	2.0	6.4	5.9	4.7	2.8	0.7	2.1

자료: 재정경제원, 「주요경제지표」, 각년도; 한국은행 『경제통계연보』, 각년도.

것이 한국의 경제발전에 결정적 요소가 되었던 것이다.

특히 제1차 5개년계획(1962~66)을 추진하면서 정부는 경제개발 추진에 있어 외자조달의 중요성을 절실히 인식하고, 적극적인 차관도입정책을 추진하였다. 이러한 외자도입정책에 힘입어 우리 경제는 2차 개발계획과 3차 개발계획을 성공적으로 추진하였다.

공공차관도입실적을 보면(표 5-19 참조), 1967~91년까지 도입된 공공차관이 총 191.1억달러, 상업차관이 206.8억달러에 달하고 있다. 2차 경제개발계획기간 중에는 공공차관 도입액이 8.1억달러에 불과하였으나, 경제개발이 가속화됨에 따라 점차 차관도입액이 확대되어 3차 개발계획기간 중에는 24.2억달러, 4차 개발계획기간 중에는 57.5억달러를 기록하였다. 그러나 경제규모 대비 차관 비율을 살펴보면, 2차 계획기간 중에 6.4%를 기록한 우 점차 감소하여 5차 계획기간 중에는 2.8%로 크게 낮아지고 있다.

국가별 차관도입실적을 보면(표 5-20 참조), 미국은 한국에 가장 많은 차관을 공여했는데, 1962~91년 기간 중 43.1억달러를 공여하여 공공차관에서 22.6%를 차지하였다. 일본으로부터의 차관도입은 한·일 국교정상화가 이루어진 1965년 이후부터 활발해졌는데 상업차관이 57.8억달러에 달해 공공차관의 2배를 넘고 있어 미국과 좋은 대조를 보이고 있다. EC 국가의 경우도 공공차관은 26.1억달러이지만, 상업차관은 60.2억달러를 기록하여 상업차관의 비중이 높다. 세계은행을 포함하는 국제금융기구의 공공차관은 81.7억달러를 기록하고 있는데, 이는 공공차관 총액의 42.8%를 차지한다.

143) 재무부, 『한국외자도입30년사』, 1993.

〈표 5-20〉 공여국별 차관도입실적(1962~91년 도착 기준)

(단위: 억달러, %)

	공공차관		상업차관		합 계	
미 국	43.1	(22.6)	39.9	(19.3)	83.0	(20.9)
일 본	27.9	(14.6)	57.8	(27.9)	85.7	(21.5)
EC	26.1	(13.7)	60.2	(29.1)	86.3	(21.7)
국제금융기구	81.7	(42.8)	0.8	(0.4)	82.5	(20.7)
기 타 국	12.3	(6.4)	48.1	(23.3)	60.4	(15.2)
합 계	191.1	(100.0)	206.8	(100.0)	397.9	(100.0)

주: ( ) 안은 구성비(%).
자료: 재무부.

〈표 5-21〉 산업부문별 차관도입실적(1962~91년 도착 기준)

(단위: 억달러, %)

	공공차관		상업차관		합 계	
농림어업	21.8	(11.4)	1.9	(0.9)	23.7	(6.0)
광 공 업	13.9	(7.3)	121.8	(58.9)	135.7	(34.1)
사회간접자본	155.4	(81.3)	83.1	(40.2)	238.5	(59.9)
합 계	191.1	(100.0)	206.8	(100.0)	397.9	(100.0)

주: ( ) 안은 구성비(%).
자료: 재무부.

차관도입실적을 산업별로 살펴보면, 〈표 5-21〉에서 나타나듯이 사회간접자본부문이 238.5억달러로 전체의 59.9%를 차지하고 있다. 공공차관의 경우 사회간접자본부문의 도입 비중이 높은 것은 민간부문에서 추진하기 어려운 사회간접자본의 확충을 통해 공업화의 기반을 마련하는 데 힘쓴 결과라고 볼 수 있다.

또한 제조업보다 농림어업의 비중이 높은 것도 급속한 공업화의 결과로 농림어업부문이 상대적으로 위축됨으로써 농·공 간의 불균형성장의 폐해를 최대한 줄이기 위한 정책적 의도에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 반면 민간에 의해 주도되는 제조업부문에서도 석유, 화학, 철강 등 국가의 기간산업의 경우 일부 공공차관을 허용하였다.

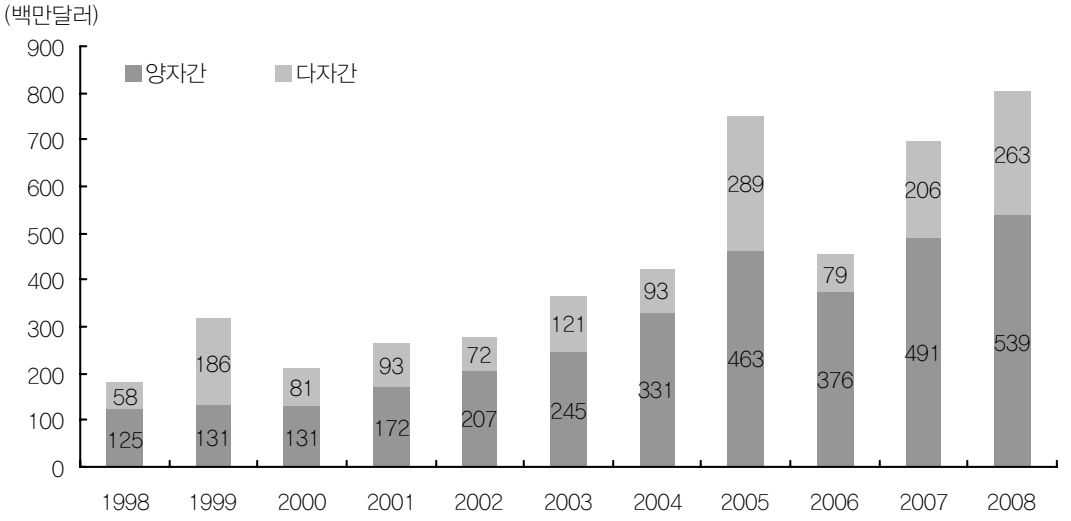
나. 원조공여국으로 전환

한국의 경제규모 증가와 국제무대에서의 위상 제고로 경제력에 상응하는 국제적 책임수행이 요청되면서 정부는 1987년 한국수출입은행을 통하여 개도국에 대한 양허성 차관을 지원하고자 300억원을 출연, 대외경제협력기금(EDCF)을 조성하고, 우리의 개발원조 유상협력의 본격적인 계기를 마련하게 되었다. 또한 1991년 한국국제협력단(KOICA)의 설립으로 그동안 건설부, 과학기술처 등 각 부처에서 산발적으로 실시해 오던 기술협력, 인적교류사업 등을 통합하였다.

이와 같이 한국의 대외원조는 1987년 대외경제협력기금(EDCF)은 설립하여 개도국에 양허성 차관을 제공하기 시작하였고, 1991년 설립된 한국국제협력(KOICA)은 무상자금협력과 기술협력을 본격적으로 추진해 왔다.

그동안 신흥원조공여국(emerging donor)으로서 개도국의 개발과 복리 증진에 기여하기 위하여 ODA를 지속적으로 증대시켜온 결과 1998년 1.8억달러에 불과했던 원조규모는 2008년 약 8억달러를 기록하였다.

[그림 5-11] 한국 ODA의 연도별 추이(순지출 기준)



자료: 한국수출입은행(2009).

1) 원조공여 연혁 및 현황

한국의 ODA 규모는 1997년까지 꾸준한 성장세를 유지해 왔으나, 1997년 금융위기로 일시적으로 감소세를 보인 후, 2000년부터 다시 지속적으로 증가해 왔다. 특히 2002년부터 아프가니스탄 및 이라크 재건지원 등 특수한 상황의 발생으로 무상원조규모가 대폭 확대되었다. 참여정부 출범 이전에 2억~3억달러에 불과하던 ODA 규모는 2003년 3.7억달러로 확대된 이후 지속적으로 증가하여 전반적으로 양적 규모 면에서 크게 증가하였다. 최근 아프가니스탄, 이라크전 이후 동 지역에 대한 무상원조가 급증하였고, 2005년에 ODA가 7.5억달러로 일시 급증한 것은 세계은행 재원보충, 2005년 3월 미주개발은행(IDB)그룹 가입 등에 따른 것이다(표 5-22참고).

2006년 ODA 규모는 전년 대비 39.5% 감소한 4억 5,525만달러를 기록하였는데, 이는 다자간 원조가 전년 대비 72.6% 감소하여 ODA 규모 하락의 주요 요인으로 작용하였기 때문이다. 또한 양자 간 원조에서 아프가니스탄, 이라크 전쟁복구 지원이 마무리 단계에 들어서고, 남아시아 자연재해 등 2005년의 일시적 증가요인이 소멸됨에 따라 절대규모 면에서 크게 감소하였다.[144]

〈표 5-22〉 한국 ODA 공여 규모(2000년 이후 순지출 기준)

(단위: 백만달러)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ODA 총액	278.78	365.91	423.32	752.32	455.25	699.11	802.34
① 양자간 협력	206.76	245.17	330.76	463.30	376.06	490.52	539.22
무상원조	66.70	145.46	212.09	318.00	258.95	358.33	368.67
EDCF 차관	140.06	99.71	118.68	145.30	117.11	132.19	170.55
② 다자간 협력	72.02	120.74	92.56	289.01	79.19	205.59	263.12
국제금융기구	41.46	70.87	63.2	240.26	68.80	144.89	206.30
국제연합기구	21.46	25.1	22.96	38.27	42.86	47.68	46.69
기타 기구	9.03	24.33	6.36	10.55	12.95	13.03	10.13
ODA/GNI(%)	0.06	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07	0.09
1인당 ODA(달러)	5.85	7.65	8.80	15.59	9.43	14.37	16.51

자료: 수출입은행(2009).

〈표 5-23〉 정부의 ODA 예산 확대계획

(단위: 백만달러)

	2006	2007	2008 (A)	2009 (B)	2010 (C)	증감 (C-B)	%	2008~10 증감 (C-A)
ODA 규모(B)	4,902	6,820	9,288	10,941	13,384	2,443	22.3	44.1
(ODA/GNI 비율)	0.05	0.07	0.09	0.11	0.13	0.02p	–	–

자료: 국제개발협력위원회, 기획재정부

2007년의 ODA 규모는 전년 대비 53.6% 증가한 6억 9,906만달러로, 2007년 국민총소득(GNI)의 0.07%를 기록하였다. 다자간 원조의 대폭 증가가 주요 요인인데, 다자간 원조는 전년 대비 159.6%, 1억 2,640만달러 증가하였다. IDA에 대한 출자·출연 규모는 2007년 8,233만달러를 기록하였다. 2008년에는 약 8억 달러로 원조규모가 크게 증가하였다. 원조규모를 나타내는 지표인 ODA/GNI 비율은 2003년 0.06%를 기록한 이후 2008년 0.09%로 증가하였다.

그동안 ODA 예산은 2008년 9,288억원에서 2010년 13,384억원으로 44.1% 증가하였다. 정부는 우리의 경제력 및 국격 향상에 상응하여 ODA 예산을 지속적으로 확대하고 있고, 2009년 ODA 예산은 GNI 대비 0.11%로 크게 증가하고, 2010년 우리나라의 ODA 총규모도 GNI의 0.13%인 1조 3,384억원으로 확대될 전망이다. 2008년 8월 개최된 국제개발협력위원회에서 ODA/GNI 비율 2012년 0.15%, 2015년 0.25%까지 확대하는 계획이 승인되었는데, 이에 따라 2010년 ODA 예산은 2009년 대비 22.3% 증가(10,941억원→13,384억원)하고, ODA/GNI 비율은 2009년 0.11%에서 0.13%로 지속적으로 증가하고 있다.

144) 재경부 보도자료(2007. 10. 12)에 의하면, 이라크, 아프가니스탄 복구지원비는 (2002) 480만달러 → (2003) 6,170만달러 → (2004) 9,370만달러 → (2005) 1억 5,840달러 → (2006) 5,920달러를 기록하였다.

또한 국제개발협력위원회에서 점진적이고 단계적인 원조 언타이드화를 추진하기로 결정하여 언타이드 원조를 위한 정책적 전환이 본격화되고 있다. 최근 정부는 언타이드 추진로드맵 일정을 앞당겨 무상은 2012년까지 75%, 2015년까지 100%, 유상은 2012년 40%, 2015년 50%수준의 언타이드화를 추진하고 있다. 최빈국과 고채무빈곤국에 대해서는 유·무상 합쳐서 2012년 80%, 2015년 90%이상을 목표로 하고 있다.

2) 대외원조 운용 및 추진체제

양자 간 ODA 사업의 주무부처는 외교통상부와 기획재정부로 기본적인 실시체제가 이원화되어 있다. 이에 따라 증여에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은 외교부 산하 KOICA가 시행하고 있으며, 유상협력자금인 EDCF는 기획재정부가 수출입은행에 위탁, 집행되고 있다. 한편, 다자간 협력의 경우에는 국제금융기관 등에 대한 출자는 기획재정부가, UN 등 국제기구 분담금 출연은 외교통상부가 관장하고 있다. 한편, 무상자금협력사업의 경우 KOICA에서 전담하고 있지만, 기술협력사업은 KOICA 외에도 과학기술부, 정보통신부 등 일부 정부부처 및 기관에서 분담, 실시하고 있다.

국제적으로 원조실시기관의 형태는 지원사업의 협력형태에 따라 자금협력기관과 기술협력기관으로 구분되어 있으나, 한국의 경우 유·무상 협력을 담당하는 부처의 사업소관에 따라 실시기관이 구분되는 특징을 보여준다. 이에 따라 무상자금협력사업의 경우 KOICA에서 전담하고 있지만, 기술협력사업은 KOICA 외에도 과학기술부, 정보통신부 등 일부 정부 관련 부처 및 기관에서 분담, 실시하고 있다. 한편, 다자간 협력과 관련하여 국제금융기관 등에 대한 출자는 기획재정부, UN 등에서 관장하고 있고, 국제기구 분담금 출연은 외교통상부가 관장하고 있다.

이와 같이 분권화된 원조체제로 인해 대외원조에 대한 종합적인 계획이 없다는 비판이 제기되고, 그동안 기획재정부와 외교통상부 간 국장급 ODA 실무협의회가 있었으나, 정책조정의 효과는 그다지 높지 않았다. 따라서 대통령 자문 지속가능발전위원회가 개도국 원조정책을 총괄할 수 있는 '원조정책심의회'를 총리실 산하에 설치할 것을 권고하였다.[145] 이에 따라 2005년 5월부터 국무조정실에 태스크포스를 구성하고 네 차례 개선협의회를 개최하여 마련된 '국제개발협력 개선종합대책' 최종안이 국무회의에서 2005년 11월 확정됨에 따라 부처 간 협의기능을 강화하기 위하여 2006년 3월 '국제개발협력위원회'가 설치되었고, 1차 회의에서는 '2006년도 국제개발협력 추진계획'을 심의한 바 있다. 개발도상국에 대한 대외원조업무를 총괄하는 유·무상 원조 통합심의기구인 '국제개발협력위원회'는 국무총리를 위원장으로 관계부처 장관, KOICA 총재, 수출입은행장, 경제계, 시민단체 대표 등이 참여하는 민관합동위원회라고 할 수 있다.

국제개발협력위원회는 대외원조 관련 중장기·연도별 기본계획 및 정책방향을 심의·조정하고, ODA 관련법 및 헌장 제정방안 검토, 대외원조 추진실적에 대한 정책평가 등

145) 지속가능발전위원회(PCSD), 『대외원조정책 개선방안』, 2004, p.21 참조.

을 추진할 예정이다. 그러나 원조정책의 기획과 입안을 담당할 실무조직이 없고, 단순한 부처 간 협의기능에 머물러 실질적인 일원화된 정책시스템으로 작동하기에는 많은 문제점이 존재하고 있다.

2007년 7월에는 제2차 국제개발협력위원회가 개최되어 ODA 중기전략(2008~10)을 논의하고, OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 로드맵을 심의·확정한 바 있다. ODA 중기(2008～10) 전략의 주요 내용을 살펴보면, 2015년 MDGs 달성을 목표로 한국의 ODA 정책과 전략 및 실행계획을 2단계로 구분하여 1단계(2008～10)는 한국 'ODA의 기반 조성' 단계, 2단계(2011～15)는 '원조의 선진화' 추진단계로 설정하고 있다.

국무총리가 위원장을 맡고 있는 국제개발협력위원회는 대외원조정책 관련 부처 간 입장조정 및 심의를 통해 주요 대외원조 사안을 조정하는 부처 간 협의채널로서 2008년에는 2010년을 목표로 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 로드맵을 심의·확정하였다. 이에 따라 대내외적으로 공표된 DAC 가입에 차질이 생기지 않도록 범정부 차원에서 국제규범에 부합한 원조 정책 및 제도 개선을 추진하고 있다.

이에 따라 정부는 2007년 11월 한국의 공적개발원조(ODA)에 대한 특별검토를 신청하고, 2008년 3월 DAC의 특별검토 실사단이 방한하여 DAC 가입후보국인 한국의 ODA 현황 및 정책 점검을 통해 한국 원조체제 전반에 관한 DAC 특별검토보고서를 발표한 바 있다. 마침내 2009년 1월 정식 가입신청서를 제출하여 2010년 24번째 회원국으로서 DAC 가입을 실현하였다.

국제사회의 선진원조공여국 그룹인 DAC 회원국으로서 주요 정책규범과 지침에 제시되어 있는 다양한 권고사항과 의무사항을 따라야 하므로 원조정책과 집행 측면에서 지속적인 정책적 노력이 필요하다. 국제적으로 한국경제의 위상이 증대되면서 세계 12위의 경제력에 걸맞은 국제적 책임과 역할을 수행해야 하나, 아직 한국의 ODA 정책 및 추진체계는 많은 과제를 안고 있기 때문이다.

DAC 규범은 국제조약보다는 강제성이 약하나 선언적 규범보다는 강한 중간적 성격이고, 강제적 이행수단은 없다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 다양한 정책대화와 동료평가(peer review)로 인해 독자적인 정책적 입장을 고수하기 어렵다. 이행의무가 없는 정책규범이지만, 동료평가 및 절차상의 의무를 통해 사실상의 강제를 하고 있기 때문이다.

DAC의 특별검토과정에서 지적된 바와 같이 증여비율이 상대적으로 낮고, 최빈국에 대한 언타이드 원조 및 최소 증여율 준수 등은 정책적 부담요인으로 작용하고 있다. 또한 원조효과성 제고를 위한 파리 선언, 밀레니엄 개발목표(MDG) 실현을 위한 국제사회의 세부목표를 실현하기 위한 적절한 정책 및 원조체제 수립이 당면과제로 제기되고 있다.

3) 정책과제 및 향후 전망

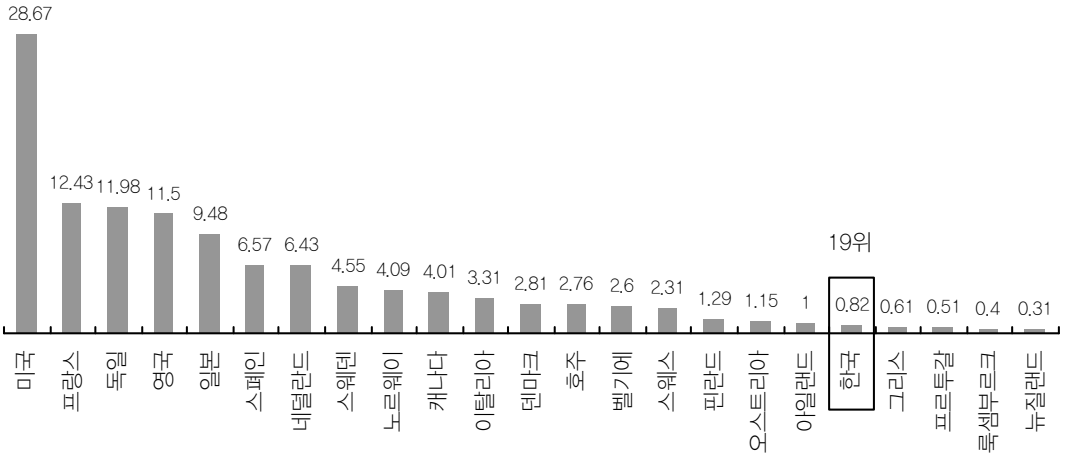
신흥 원조공여국으로서 한국의 연간 ODA 규모는 2009년 기준 8.2억 달러 수준으로 OECD/DAC 회원국중에서 원조순위 19위를 기록하고 있다(그림 5-12 참고). ODA/GNI

비율은 2009년 기준 0.1%로 UN 권고 기준(0.7%)의 1/7 수준, OECD DAC회원국 평균(0.31%)의 1/3 수준을 밑돌고 있다. 경제 규모 대비 ODA 양적 규모는 외국과 비교하여 여전히 낮은 수준이고, DAC 가입 이후 한국정부로서는 국제사회가 요구하고 있는 ODA 언타이드 기준과 규제에 부합할 수 있는 새로운 정책 방향을 적극 모색해야 한다.

제4차 국제개발협력위원회 결정에 따라 ODA/GNI 비율이 2015년 0.25%까지 제고된다면 한국의 ODA 규모는 30억달러(약 3조원) 규모로 크게 증대될 전망이이지만, 범정부 차원에서 국제 규범에 부합한 원조정책 및 제도 개선을 본격적으로 추진해야 한다. 향후 DAC 회원국으로서 개발협력 관련 정책적 일관성 유지에 역점을 두면서 원조의 양적 규모 확대와 질적 개선을 위해 적극 노력해야 할 것이다.

[그림 5-12] ODA 양적규모의 국제 비교(2009년)

(십억달러)



자료: OECD/DAC 통계자료 참조.

선진국의 경우 대외적으로 인도주의를 표방하면서도 실질적으로는 자국의 경제·외교적 실리를 추구하는 원조정책을 전개하고 있으나, 한국의 경우, 경제적 실정과 정치·외교적 환경에 적합한 원조목적이 아직 불명확한 상태이다. 이에 따라 금년도 DAC 가입을 계기로 ODA 확대계획을 실현해나감과 동시에 우리나라의 독특한 발전경험을 바탕으로 선진국과 개도국간의 가교역할을 충실히 수행하고, 금년 11월 개최되는 G20 정상회의와 내년도 제4차 서울 원조효과 고위급회의의 성공적 개최에 노력을 기울여야 할 것이다.

특히 원조정책의 체계화와 제도적 기반을 통해 ODA의 전략성을 강화할 수 있도록 중장기 원조정책의 기획 및 입안 능력이 획기적으로 개선되어야 한다. 2009년 12월 국제개발협력기본법이 제정됨에 따라 안정적인 원조기반을 구축하고 원조정책의 일관성 확보, 유·무상을 유기적으로 연계하여 원조효율성을 제고하기 위한 정책적 노력이 강화되고 있다. 앞으로 원조의 효과성을 제고하고 한정된 재원을 효율적으로 운용하기 위해서는 무엇보다도 국별 접근을 통해 ODA 정책입안기능을 강화하고 원조의 예측성 제고할 필

요가 있다.

또한 개도국에 대한 지원이 단순히 시혜적인 차원의 인도주의에 머물지 않고, 개도국의 경제사회발전에 실질적으로 기여할 수 있는 체계적이고 효과적인 지원체제와 글로벌 파트너십이 중요하다. 개발협력을 통해 개도국의 사회발전과 상호 이해를 촉진하고, 국제사회의 결속을 확대함으로써 개도국과의 상호번영과 공존을 추구하는 '상호의존성(mutualism, interdependency)' 중시해야 한다. 또한 유엔헌장과 밀레니엄 개발선언의 가치와 목표를 추구하며, 세계화의 심화과정에서 야기된 범지구적 과제해결에 참여하기 위한 국제적 가치가 강조되어야 할 것이다. 따라서 ODA를 통해 중장기적으로 국익을 실현하면서 개도국과의 바람직한 상호의존과 동반성장을 통해 국제사회의 평화와 안정을 도모하기 위한 국제적 보편가치를 조화롭게 추구해 나가야 한다.

이러한 측면에서 신흥공업국의 선두주자로서 개도국과 선진국을 잇는 중간자적 리더십을 발휘할 위치에 와 있는 한국으로서는 기존의 선진공여국과는 차별화되는 원조정책이 필요하다. 또한 지원대상국에 대한 '선택과 집중'의 원칙하에 원조의 효율성과 효과성을 제고하고, 유·무상 연계강화를 통해 개도국의 경제발전에 실질적으로 도움을 줄 수 있도록 국별 맞춤형 원조를 제공해야 한다. 이를 위해서는 DAC 신규가입국으로서 국제규범에 입각한 집행체제를 개선하여 원조 효과성 제고를 위한 파리선언 및 아크라행동 계획 이행 노력에 적극 동참할 필요가 있다.

밀레니엄 개발목표 설정 이후 국제개발협력의 패러다임 변화는 개도국의 개발과 지속적인 성장기반 마련은 단기적이고 일회적인 지원이 아니라 더욱 중장기적 관점에서 체계적인 지원이 필요하다는 인식을 전제로 한다. 특히 개발협력의 최대 이슈로 부각되고 있는 빈곤 문제는 그 자체가 매우 복잡한 사회적 현상으로서 구조적이고 다면적인 성격을 갖고 있기 때문에 포괄적이고 중장기적 관점에서 해결을 모색해야 한다는 공감대가 확산되고 있다. 이러한 측면에서 개도국의 개발과 빈곤퇴치에 대한 국민적 인식을 전환하기 위한 국제적 연대와 상호의존주의에 입각한 개발교육이 중요하다. 원조를 통한 개도국에 대한 지원이 단순히 인도주의적 긴급구호에 머물지 않고, 개도국의 경제사회발전에 실질적으로 기여할 수 있는 체계적이고 종합적인 지원전략과 글로벌 파트너십이 필요하다는 국민적 지지와 공감대가 확대되어야 하기 때문이다.

이러한 측면에서 민간부문의 폭넓은 참여를 기반으로 ODA 성과와 경험을 체계적으로 교육하고, 적정 예산을 배분하여 빈곤퇴치와 개발협력을 지지하는 활동을 더욱 적극적으로 전개할 필요가 있다. 밀레니엄 개발목표가 설정된 이후 글로벌 파트너십이 강조되면서 개별 공여국의 독자성이 낮아지고 원조효과성을 위해 수원국의 주인의식과 공여국 간의 원조 조화에 역점을 두고 있다. 특히 프로젝트식 원조 난립에 대한 반성과 함께 원조조화의 중요성에 관한 인식이 높아지면서, 원조방식의 다양화와 프로그램 원조에 대한 강조, 원조분업의 확대 등 DAC 공여국들과 공동의 노력을 강화할 수 있는 원조체제 구축이 무엇보다 시급한 정책적 과제로 제기되고 있다. 이를 위해서는 사업수행체제 개편 및 현장 중심의 원조체제 강화가 필요하고, 현지사무소의 사업 운영 및 관리 능력 강화를 통해 수원국 현지의 요구와 공동원조전략에 입각한 원조분업체제에 효과적으로 대응할 수 있는 현장 중심의 운영체제로 전환해나가야 한다. 또한 DAC 가입 이후 개발협력

은 외교 및 대내외 경제정책과 일관성 있게 추진되어야 하며, 무역, 환경, 성평 등 등 주요 정책분야에서 개발협력정책과의 정책조정이 중요하고, 개발도상국에 대한 원조 증대뿐 아니라, 무역기회 확대, 투자 촉진 및 제반 국내정책과의 조화를 고려해야 할 것이다.

제5절 | 소결론

본 장에서 살펴본 지역, 양자 및 개발협력분야의 경제협력활동에서 한국이 더욱 풍성한 결실을 맺기 위해 요망되는 과제를 점검하고 제시함으로써 본 장의 결론으로 갈음하고자 한다.

첫째, 광복 이후 한국의 초기 경제발전은 1970년대 초반까지 지속된 대미원조에 의존한 바가 크다. 그러나 차츰 한·미 간 통상규모가 확대되고 한국의 대미 무역수지 흑자가 늘어나면서 두 나라 사이에 통상마찰이 심화되기도 하였다. 이후 중국경제의 부상과 한국의 해외시장다변화정책 등으로 미국의 비중은 점차 줄어들게 되었으나 그럼에도 불구하고 여전히 미국은 한국의 3대 교역국 중의 하나이며 자유무역협정이 타결될 만큼 서로 밀접한 협력관계를 이어 오고 있다. 특히 한·미 FTA라는 새로운 경제협력 패러다임을 통해 한국과 미국은 새로운 경제협력단계로 진입하고 있다. 양국 정부는 경제적 동맹관계에서 친환경 성장의 추구, 빈곤국의 경제발전 및 기술지원 등 더욱 포괄적인 문제에 대해서도 문제의식을 공유하고 서로 협력할 수 있는 부분에 대한 이행전략을 모색할 필요성이 있다. 일본과의 경제협력이 본격적으로 시작된 것은 1965년 한·일 국교정상화 이후부터였다. 일본 정부가 우리 정부에 제공한 유·무상의 자금은 한국의 사회간접자본 건설과 산업육성에 많은 기여를 하였다. 이 시기부터 무역과 투자 분야에서도 활발한 교류가 시작되어 일본 시장과 자본은 한국의 경제발전에서 대단히 중요한 역할을 하였다. 그러나 1970년대 중반 우리나라가 중화학공업화를 시작하면서 한·일 경제관계에는 점차 경합적 요소가 나타나기 시작하였다. 세계시장에서 한·일 기업 간에 경쟁관계가 형성되기 시작하였고 한·일 무역에서도 점차 산업 내 무역이 활발하게 나타나기 시작하였다. 우리나라의 개방화가 본격화된 1990년대 이후에는 양국의 교류가 더욱 확대되었고 상호 분업구조가 형성되면서 협력적 요소도 크게 증가하였다. 그러나 전체적으로 보면 우리나라의 총무역 및 투자규모가 크게 늘어나면서 일본과의 경제관계가 가지는 상대적 중요성은 지속적으로 하락해 왔다. 그러나 일본은 무역과 투자 측면에서 여전히 중요한 핵심 국가의 하나이며, 특히 에너지·환경 분야에서의 협력 가능성이 매우 높기 때문에 향후에는 이 분야에서의 교류와 협력을 강화하는 정책이 요구된다. 한편, 미국, 일본과의 관계에 비하면 역사가 일천한 한·중 양국관계는 한·중 수교 이후 1992~2008년 동안 양국 간 교역량은 무려 26배 수준으로 늘어났으며, 2008년에 중국은 한국의 최대수출국이며, 최대 수입대상국으로 부상하였다. 1992년 수교 이후 양국 정부가 각종 협력채널을 구축하면서 양국 간 경제교류 확대를 지원한 것도 이와 같은 양국 간 교육량으리

폭발적 증가에 일조한 것으로 볼 수 있다. 한편, 중국의 고속성장 그리고 빠른 경제구조의 변화에 수반하여 과거의 한·중 경제관계는 정태적이기보다는 동태적으로 변화하여 왔다는 점을 정확하게 이해할 필요가 있다. 이것은 앞으로의 한·중 경제관계를 전망하는 데에도 유효하다. 현재 중국의 풍부한 저임노동력을 활용하는 동아시아 생산네트워크는 중요한 변화를 맞이하고 있다. 따라서 단순가공 위주의 진출기업은 생산기지의 이전이나 철수를 고려해야 할 어려운 상황에 내몰리고 있다. 물론 이것은 비단 한국 기업에만 적용되는 문제는 아니다. 이러한 상황하에서 한국 기업의 대중 진출은 고부가가치의 투자규모가 비교적 대형인 대기업 위주로 바뀌고 있고, 진출분야도 제조업에서 금융, 유통, 부동산 등의 서비스부문으로 바뀌고 있다. 중국의 고속성장과 구조 변화가 우리에게도 신속한 변화와 대응을 끊임없이 요구하고 있는 것이다. 대외지향적 성장전략을 추진하고 있는 한국으로서는 대외시장 확보에 있어서 EU 시장의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 또한 산업구조의 고도화, 서비스산업의 발전 등에 필수적인 외국인직접투자 유치를 위해서도 EU는 중요하다. 한국은 2009년에 타결된 EU와의 FTA를 발판으로 무역, 투자 분야의 협력 증진은 물론이고 기술협력을 통해 산업구조 고도화에 필요한 기술을 확보하고 환경에너지 등의 분야에서 미래기술의 공동개발에 참여하는 등 과학기술협력을 강화해나가야 할 것이다.

둘째, 한국의 지역경제협력은 1989년 APEC의 가입과 함께 활발하게 꽃을 피웠다. APEC은 지난 20년간 한국이 강력한 발언권을 행사할 수 있는 통상외교의 장으로의 역할을 담당하였다. 한국은 지난 20년간 17차례의 정상회의와 21차례의 각료회의를 거치면서 APEC의 opinion leader의 역할을 충실하게 수행하여 왔다. 한국은 APEC에서의 발언권과 주도권을 십분 활용하여 APEC을 FTA 추진전략의 교두보, 수출 및 투자 시장의 안정적 확보, 국내기업의 영업기회 확대, 우방국과의 전략적 유대강화를 도모하는 장으로 활용하여야 할 것이다. 동아시아 협력과 관련하여 한국 정부는 ASEAN+3 중심의 협력구도 구축을 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 협력기구의 성격을 넘어서, 경제적 통합을 이루려는 목표를 달성하기 위해서는 극복해야 할 많은 문제들을 지니고 있다. 특히 중국과 일본이라는 역내 두 경제대국의 견제와 국가 간에 얽혀 있는 역사적 배경은 경제적 통합을 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 또한 EAS나 APEC과 같이 역내 국가를 포함하는 다른 협력기구와의 명확한 역할 분담과 ASEAN+3의 정체성을 더욱 확고히 하는 것은 향후 ASEAN+3의 해결과제로 여겨진다. 한편, 유럽·아시아·북미 중에서 관계가 가장 미약한 두 개의 축인 유럽과 아시아를 연결하는 지역 간 협력체인 ASEM은 비공식 협력체의 성격을 강하게 갖고 있어 향후 ASEM의 발전은 회원국들의 노력에 달려 있다. 이런 노력에는 자유화와 개방을 통한 경제적 유대의 강화, 금융안정을 위한 협력, 양 지역 간 교역과 투자의 활성화, 사회간접자본의 지속적 확충, 과학·기술 분야의 협력 확대, 정치·안보 차원의 협력 확대, 환경 문제에 대한 공동의 대응, 교육·문화·사회 교류의 활성화 등이 있을 것이다.

셋째, 우리나라의 ODA 규모는 국제 수준에 비해 여전히 낮은 수준이고, 금년도 24번째로 DAC 회원국이 된 우리 정부로서는 ODA 언타이드 기준과 규제에 부합할 수 있는 질적 수준 제고에도 적극적인 노력을 기울여야 한다. 특히 범정부 차원에서 국제규범에

부합한 원조 정책 및 제도 개선을 본격적으로 추진해 나가면서 DAC 회원국으로서 개발협력 관련 정책적 일관성 유지에 역점을 두고, 원조의 양적 규모 확대와 질적 개선을 위해 적극 노력해야 할 것이다. 또한 우리가 비교우위를 갖고 있고, 수혜국이 필요로 하는 분야를 중심으로 개발경험 콘텐츠를 개발하여 한국형 개발협력모델의 기반을 확대해야 할 것이다. 제도적으로는 국제개발협력법안 제정을 통해 체계적인 ODA 사업 추진, 국민의 ODA에 대한 관심 및 신뢰 증진에 기여하고, 이와 별도로 정책문서 제정도 병행 추진하여 기본법으로 규정하기 곤란한 구체적인 정책내용 및 방향을 제시해야 한다. 원조사업의 효과성 제고를 위해 'ODA 평가 가이드라인' 마련 등 객관적이고 투명한 성과 중심적 평가시스템을 구축해야 할 것이다. 원조사업에 대한 폭넓은 국민적 지지와 참여 확대를 위해 최근 국민참여형 원조정책으로의 전환이 추진되어왔으나, 국민참여형 원조정책은 아직 초보적인 단계에 머물러 있다. 민간부문의 폭넓은 참여를 기반으로 ODA 성과와 경험을 체계적으로 교육하고, 적정 예산을 배분하여 빈곤퇴치와 개발협력을 지지하는 활동을 더욱 적극적으로 전개할 필요가 있다. 특히 보건, 환경, 여성 등의 이슈와 연계하여 관련 국내 문제와 함께 해결책을 추구하거나, 밀레니엄 개발계획의 성과와 원조효과성 제고에 대한 노력을 홍보하는 데 더욱 중점적인 노력이 필요하다.

참고문헌

강석규, 「한국 외환시장 효율성에 관한 연구」, 『선물연구』, 제14권 제2호, 2006.

경제기획원, 「주요경제지표」, 각년도.

권 율, 『우리나라 ODA의 통계작성 및 추계방식의 개선방안』, 국회통일외교통상위원회 용역보고서, 2003.

권 율, 「우리나라 ODA사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가를 중심으로」, 『국제개발협력』, 2006년 제3호, 한국국제협력단, 2006.

권 율, 「UNDP의 모니터링 및 평가체제에 관한 고찰 – 한국 ODA에 주는 시사점을 중심으로」, 『국제기구저널』, 제2집 제1호, 2007.

권 율 외, 『대외원조(ODA) 정책 개선방안』, 지속위 자료집 2004-24, 2004.

권 율 외, 『ASEAN+3 협력체제의 성과와 정책과제』, 대외경제정책연구원, 2005.

권 율 외, 『개발조사사업 확대발전방안』. 한국국제협력단, 2005.

권 율 외, 『우리나라 대외원조정책의 선진화방안』, 대외경제정책연구원, 2006.

권 율・이철원, 『ODA 중장기 비전 및 운용전략 수립연구』, 재경부 용역보고서, 2005.

권 율・정지선 외, 『탄자니아 지원사업: 국별평가 보고서』, 한국국제협력단, 2008.

권 율 외, 『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』, 대외경제정책연구원, 2009.

금융감독원, 「KIKO 거래 현황 및 대책」, 2008.

김기수 편, 『APEC과 ASEM의 비교 연구: 경제적 이해와 전략적 경쟁』, 세종연구소, 2002.

김박수 외, 『한국의 주요국별, 지역별 중장기 통상전략: EU』, KIEP 중장기통상전략연구 07-11, 2007.

김상겸, 『APEC 보고르 목표 실행전략: 시나리오별 효과 분석』, 대외경제정책연구원, 2005.

김상겸, 『APEC 무역원활화와 정책과제 및 파급효과』. 대외경제정책연구원, 2006.

김세원, 『EU 경제학』, 박영사, 2004.

김수근, 『한국의 경제발전과 미국의 영향』, 경남대학교 극동문제연구소, 1988.

김흥종 외, 『2004년 EU 확대와 유럽경제의 변화』, 지역연구 03-02, 대외경제정책연구원, 2004.

김흥종, 「제5차 ASEM 정상회의의 성과와 과제」, 『세계경제』, 2004년 11월호, 대외경제정책연구원, 2004.

김희식, 「외환거래 확대의 시장안정효과 분석」, 『금융경제연구』, 제335호, 2008. 5.

나성택, 「역외선물환시장과 통화선물시장의 효율성에 관한 비교연구」, 서강대학교 석사학위논문, 2004.

민병철, 「변동환율제 이후 외환시장의 효율성에 관한 연구」, 경희대학교 석사학위논문, 2004.

박만승 외, 『GATT를 中心으로 한 國際貿易秩序의 展開方向과 우리의 對應』, 산업연구원, 1987.

박해식, 「외환시장의 구조변화와 제도개편에 대한 소고」, 한국금융연구원, 2006.

배긍찬, 「ASEAN+3 협력과 동아시아 정체성」, 『동남아시아연구』, 제13권 제1호, 2003.
선정훈・엄경식, 「원/달러 외환시장에서 거래집중도와 거래정보효과와의 관계: 사건 불확실성 가설과 뜨거운 감자 가설을 중심으로」, *Asia-Pacific Journal of Financial Studies*, Vol.35, No.6, 2006, pp.77~102.
안석환 외, 「인터넷 외환거래 도입의 경제적 효과: 후생 및 중개 수수료를 중심으로」, 『금융연구』, 제14권 제2호, 2000.
오용협 외, 『금융허브 기반구축을 위한 파생금융시장 활성화방안』, 대외경제정책연구원, 2006.
왕윤종 외, 「외환브로커제도 도입의 국내외환시장에 대한 파급효과와 시사점」, 『대외경제연구』, 1999년 봄호, 대외경제정책연구원, 1999.
외교통상부, 『ASEM 길라잡이』, 2008.
유재원・김태준, 「한국의 금융・자본자유화가 금융・외환위기에 미친 영향에 대한 실증분석」, 『국제통상연구』, 제9권 제3호, 2004.
이각범, 『21세기 한・미관계의 재정립』, 현대경제연구원, 2009.
이승호, 「역외 NDF 거래가 국내외환시장에 미치는 영향 분석」, 『외관국제금융리뷰』, 제1호, 한국은행, 2003.
이승호・정재식, 「서울외환시장에서의 거래량, 환율변동성, 매입-매도 스프레드간의 정보흐름 분석」, 한국금융연구원, 2006.
이재하・임상규, 「원/달러 역내현물환시장과 역외 NDF 시장 간의 인과관계」, 『재무관리』, 제17권, 2000, pp.211~227.
이환호, 『글로벌시대의 외환론』, 경문사, 2007.
재정경제부, 『외환자유화 추진방안』, 2006.
재정경제부, 『시장친화적 외환거래시스템 구축을 위한 외환제도 개선방안』, 2007.
전국경제인연합회, 『한국경제연감』, 각년도
전영재, 『한미경제의 현안과 과제』, 삼성경제연구소, 2004.
정도영, 「한일경제관계의 전개: 1965~1985(上)」, 『사회과학』, 제24권, 1985, pp.53~74.
정재식, 「원/달러 외환시장의 효율성 평가」, 『서강경제논집』, 제34권 제1호, 2005.
정재식, 「서울외환시장의 미시적 특징과 변동성 전이효과 분석: 고빈도 자료를 중심으로」, 『한국경제의 분석』, 제12권 제3호, 한국금융연구원, 2006.
조성일・최종수, 「원/달러 외환시장의 효율성과 위험할증: 1개월물 NDF시장의 경우」, 『산업경제연구』, 제19권 2호, 2006.
조종화 외, 『외환위기 이후 한국의 금융국제화 진전과 향후 과제』, 대외경제정책연구원, 2004.
지식경제부, 「외국인투자정보」.
최보윤, 「원/달러 NDF 시장에 대한 소고」, 서강대학교 석사학위논문, 2005.
김세원, 『한・미 경제관계 100년사(1876~1976년)』, 서울대학교 미국학연구소, 1977.
한국무역협회, 「통계 데이터베이스(online)」.
한국수출입은행, 『우리나라 ODA 통계자료집』, 2009.
한국수출입은행, 「해외투자통계정보」.
한국은행, 『BIS의 '세계 외환 및 장외파생상품시장 거래규모' 조사결과』, 2007. 9.
한국은행, 『한국의 국민소득 및 통계연보』, 1969 및 1973.
한국은행, 「우리나라의 외환제도와 외환시장」, 2003.
한국은행, 「2007년 중 외환시장 동향」, 2008.

한국은행, 「주요경제지표」, 각년도
홍정효・문규현, 「선물시장과 역외선물시장(NDFs): VECM vs ARCH류 모형의 성과 분석」, 『금융학회지』, 제11권 제3호, 2006.

ActionAid, *Making a Case for Untying European Aid*, 2002.
Ashman, Darcy, *Promoting Corporate Citizenship in the Global South*, Boston: Institute for Development Research, 2000.
ASEM, "The Asia-Europe Cooperation Framework(AECF) 2000," 2000.
BIS, "Triennial Central Bank Survey: Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in 2007", 2007.
Chatrath, A. S. Ramchander, and F. Song, "The Role of Futures Trading in Exchange Rate Volatility," *the Journal of Futures Markets*, Vol. 16, 1996, pp.561~584.
Chulho, J. K., K. Doroodian, and R. Albarano, "The Unbiased Rate Hypothesis: A Re-examination," *Applied Financial Economics*, Vol. 8, 1998, pp.567~575.
Clinton, E. V., "The Currency Futures Market and Interbank Foreign Exchange Trading," *The Journal of Futures Markets*, Vol. 5, 1985, pp.351~362.
European Commission, "Towards a New Asia Strategy," COM(94)314 final, Brussels, 1994.
Eurostat, *External and Intra-European Union Trade*, 2009.
EU Trade Commission, *Global Europe: Competing in the World*, 2006.
Fama, E. F., "Forward and Spot Exchange Rates," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 55, 1984, pp.319~338.
Gilson, Julie, *Asia Meets Europe, Inter-regionalism and the Asia-Europe Meeting*, 2002.
Global Insight.
Gray, C. S., *Resource Flows to Less-Developed Countries*, Prager, 1969
Hakkio, C. S., and M. Rush, "Market Efficiency and Cointergation: An Application to the Sterling and Deuschemark Exchange Markets," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 8, 1989, pp.75~88.
Hodric, R. J., and S. Srivastava, "The Corvariation of Risk Premium and Expected Future Spot Exchange Rates," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 5, 1986, pp.5~21.
IMF, *Direction of Trade Statistics*, 2009.
Kim, Sangkyom, and Innwon Park, "A CGE Analysis on Enhanced Trade Facilitation in A Northeast Asian Free Trade Agreement," *Journal of International Cooperation Studies*, Vol. 14, No. 1, 2006.
Krueger, A. O., "Free Trade Agreements versus Customs Unions," NBER Working Paper, No. 5084, Cambridge, MA, 1995.
Leddy, J. M., "United States Commercial Policy and the Domestic Farm Policy," in Kelly, W. B. (ed.), *Studies in United States Commercial Policy*, The University of North Carolina Press, 1963.
Lee, Kyu Young, "ASEM, Korea and Interregionalism", 『유럽연구』, 제25권 제2호,

2007.
OECD, *The Development Dimension, Trade, Agriculture and Development*, 2006.
OECD, *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*, 2007.
OECD, "OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development." 2008.
OECD/DAC, *Evaluation and Aid Effectiveness*, 2002.
OECD/DAC, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2002.
OECD/DAC, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*, 2003.
OECD/DAC, *Public Opinion and the Fight against Poverty*, 2003.
OECD/DAC, *ODA Statistics for 2003 and ODA Outlook*, 2004.
OECD/DAC, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, 2005.
Okfen, N., "Towards and East Asian Community? What ASEM and APEC Can Tell Us," CSGR Working Paper No. 117/03, University of Warwick, 2003.
Reiterer, Michael, "ASIA-EUROPE MEETING(ASEM): Fostering a Multipolar World Order through Inter-regional Cooperation", *Asia Europe Journal*, Vol. 7, Issue 1, 2009, pp.179~196.
Sachs, Jeffery D., "The Development Challenge," *Foreign Affairs*, Vol. 84, Issue 2, New York, 2005.
Sachs, Jeffery D., *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Report to the UN Secretary-General, UN Millenium Projet, 2005.
Tronzano, M., "Efficiency in German and Japanese Foreign Exchange Markets: Evidence from Cointegration Techniques," *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 3, 1992, pp. 1~20.
World Bank, *Assessing Aid*, 1998.
World Bank, *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*, 2004.

제6장

농업 개방

제1절 | 서론

한국 농업은 1945년 광복과 1948년 정부 수립 이후 약 60년간 국가 경제의 핵심 산업으로서 위치를 제조업과 서비스업에 넘겨주면서 서서히 축소 조정되어 왔다. 국내 총생산에서 차지하는 농림어업의 비중은 1945년 광복 및 1948년 정부 수립 직후 50%를 웃돌았으나, 2008년에는 채 3%가 되지 못해 지난 60년 동안 약 1/20로 줄어들었다(표 6-1). 전체 인구에서 농가인구가 차지하는 비중 역시 유사한 모습을 보여 1960년 53%에서 현재는 약 7%에 불과하다.

그러나 같은 기간 농림어업의 생산과 농가소득은 비약적으로 증가해 1970년 약 1조원에 불과했던 농림어업 생산액이 2008년에는 약 42조원으로 증가하였으며, 농가소득도 1960년 6만 8천원에서, 2007년 3,200만원으로 획기적으로 늘어났다.

〈표 6-1〉 농림어업의 주요 지표(1960~2008년)

	GDP		총인구		농림어업 생산액 (조원)	무역(억달러)			농가 소득 (천원)
	(조원)	농림어업 비중(%)	전체 (천명)	농가인구 비중(%)		수출	수입	수지	
1960	0.2	37.5	24,989	58.3	–	–	–	–	68
1970	3	27.4	31,435	45.9	1.0	2.2	4.7	△ 2.5	256
1980	39	15.2	37,407	28.9	8.5	19.3	31.6	△ 12.3	2,693
1990	187	8.4	43,390	15.4	21.2	29.2	57.9	△ 28.7	11,026
2000	603	4.6	45,985	8.8	37.2	30.4	98.5	△ 68.2	23,072
2005	865	3.3	47,041	7.3	41.3	34.2	142.8	△108.6	30,503
2008	1,024	2.5	48,607	6.6	41.6	44.0	232.0	△188.0	31,967

주: 농가소득의 경우 1960년은 1962년 값이고, 2008년은 2007년도 값임.
자료: 농림수산식품부, 「농림통계연보」,「수산통계연보」,「농림수산주요통계」, 해당 연도.
통계청, www.nso.go.kr.

농림어업의 수출도 1970년 2.2억달러에서 2008년 44억달러로 20배 증가했으며, 같은 기간 수입도 4.7억달러에서 232억달러로 약 49배 늘어나 2008년 현재 농림수산물의 무역수지 적자는 188억달러에 이르고 있다.

반면 식량자급률[146]은 1965년 94%에서 2007년 27%로 지난 40년 동안 지속적으로 하락해 왔다(표 6-2). 주식인 쌀은 95% 이상 자급을 꾸준히 유지하여 왔으나, 축산사료 및 가공용으로 사용되는 옥수수와 두류의 자급률은 큰 폭으로 떨어졌다.

〈표 6-2〉 식량자급도(1960~2008년)

	곡물자급률							
	계	쌀	보리쌀	밀	옥수수	두류	서류	기타
1965	93.9	100.7	–	27.0	36.1	100.0	100.0	100.0
1970	80.5	93.1	106.3	15.4	18.9	86.1	100.0	96.9
1980	56.0	95.1	57.6	4.8	5.9	35.1	100.0	100.0
1990	43.1	108.3	97.4	0.05	1.9	20.1	95.6	13.9
2000	29.7	102.9	46.9	0.1	0.9	6.4	99.3	5.2
2005	29.4	99.4	60.0	0.2	0.9	9.7	98.6	10.0
2007	27.2	95.8	58.3	0.2	0.7	11.1	98.4	9.8

자료: 농림수산식품부, 「농림수산주요통계」, 2008.

지난 60여 년간 이와 같은 한국 농림어업의 변화 이면에는 이를 뒷받침하는 다양한 일반 경제 및 농림수산 정책이 있었다. 특히 6·25 전쟁 이후 일반 경제 및 농림수산업 여건이 변하는 과정에서 경제성장에 필요한 외환의 축적이나 물가안정, 소비자 보호, 농업인의 소득보전 등 경제정책의 목표와 우선순위가 바뀜에 따라 농수산물시장 개방에 대한 통상정책도 변해 왔다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 본격적인 농수산물시장 개방은 1960~70년대를 거치면서 경제성장의 성과가 가시적으로 나타나기 시작한 1980년대로 볼 수 있다. 특히 1980년대 중반 이후 국제수지가 흑자로 전환되면서 무역상대국의 통상 압력과 함께 1980년 후반 시작된 우루과이라운드(UR) 타결에 따른 전면적인 농림수산물 관세인하는 대표적인 시장 개방의 사례이다. 이에 따라 여기서는 1945년 광복과 1948년 정부수립 이후 최근까지 약 60년 동안의 농림수산업의 대외개방을 살펴보되, 특히 1980년 중반 이후 농수산물시장 개방과 관련된 농업통상정책의 변화에 초점을 맞춘다.

146) 여기서는 곡물자급률을 의미한다.

제2절 | 전후 농산물 무역정책과 잉여농산물의 도입

1. 전후 무역 및 통상 정책

1945년 광복 직후 한국은 정치·사회적 혼란 속에 매우 낙후된 경제구조를 가지고 있었다. 이 때문에 이 시기의 무역은 극히 단순해, 주로 부족한 소비재 수입을 위주로 하였다. 또한 이 때 농림수산물 무역은 민간보다 군정 당국에 의한 정부보유물자의 수출과 국영무역에 의한 수입독점이 특징이었다.

1948년 8월 대한민국 정부가 수립되자 관세당국은 「종합관세법」 제정을 시작으로 1949년 11월 법률 제67호로 새로운 「관세법」을 공포하였다. 당시 농림수산물 관세는 국내 공급이 부족한 쌀은 무관세였으며, 기타 곡물과 채소, 수산물, 축산물 등의 관세는 평균 44%로 높은 수준이었다.

1950년 6·25 전쟁으로 1953년부터 수 년간은 전후 복구와 원조에 의한 물가안정이 경제정책의 기조였다. 이후 1955년 국제통화기금(IMF) 가입에 이어 1957년 「관세법」을 개정하였는데, 개정 「관세법」의 주요 내용은 기반산업의 시설용품을 수입할 때는 낮은 관세를 부과해 해당 산업의 발전을 도모하고, 외국 상품과 경쟁하여 우위를 점할 수 있는 상품에는 보호관세를 부과하며, 아울러 원료보다는 반제품, 반제품보다는 완제품에 더 높은 관세를 부과하는 소위 누진관세제도를 도입하는 것이었다. 개정 「관세법」은 1958년에 다시 수정되었는데 농림수산업부문과 관련한 주요 수정사항은 농림어가의 생산의욕을 고취하기 위해 농림수산물의 관세를 평균 5% 인상하는 것이었다.

1948년 대한민국 정부 수립 이후 1967년 GATT 가입 이전까지 농림수산업을 포함한 우리나라의 무역 및 통상 정책은 수입허가제도(Positive List System)[147]에 기초한 정부주도형 관리무역이었다. 무역에 대한 이와 같은 정부의 관리는 국내 산업 및 국민 생활을 위한 필수 물자를 수입하고, 국내 수급상 여유가 있는 품목은 수출을 허가하여 국내 물자의 수급을 안정시키는 데 주된 목적이 있었다. 이 시기에 대표적인 수입허가 농산물은 쌀, 보리, 밀, 밀가루, 면화, 식물성 유지, 원모, 종자 등이었으며, 수출허가 농산물은 사과, 배, 밤 등의 과실류와 생사 및 인삼 등이었다.

2. 식량원조와 미국 잉여농산물의 도입

광복과 6·25 전쟁을 거치면서 해외에서 귀국하는 동포와 남하하는 피란민의 증가, 출산율 증가 등으로 남한의 인구는 급격히 늘어났다.[148] 이와 같은 인구의 급격한 증가로 인해 공산품은 물론 농수산물에 대한 수요가 크게 증가하여 극심한 식량부족사태가

147) 포지티브 리스트(Positive List) System이란 수입허가품목을 선정하여 이의 수입을 허용하되, 나머지 품목은 자동적으로 모두 수입을 금지하는 제도로 수입제한 목적의 수입관리제도이다.

148) 1946~48년 국내로 유입된 인구는 230만명에 육박했으며, 이로 인해 1944년 남한 인구는 1,660만명에서 1948년 2,010만명으로 증가하였다.

초래되었다. 이에 따라 미군정 당국은 대량으로 식량을 도입하게 되었고, 그 대부분은 미국의 식량원조였다.

1956년부터 본격화된 미국의 잉여 농산물 도입은 미국의 「상호안전보장법」(Mutual Security Act: MSA) 제402조[149]와 「미공법」 480호(PL 480)에 근거하였다. 1955~71년까지 MSA와 PL 480에 의해 원조 형태로 도입된 미국의 잉여 농산물 도입액은 약 10억 6천만달러에 이르렀다. 이 중에서 가장 큰 비중을 차지한 품목은 원면과 밀로 전체 도입액의 각각 46%와 37%를 차지하였다(표 6-3).

잉여 농산물 도입은 미국에게는 과잉 농산물을 처분하는 데 도움이 되었으며, 한국에게는 국내의 극심한 식량부족 상황을 완화하고, 물가를 안정시키는 데 도움이 되었다. 그러나 과다한 도입으로 인해 해당 농산물의 국내 생산기반과 영농의욕을 위축시켜 농산물의 생산과 농가의 소득을 감소시키는 부정적 영향도 끼쳤다.

〈표 6-3〉 미국의 잉여농산물 도입액(1955~71년)

(단위: 천만달러)

	밀	보리	원면	우지	기타	계
PL 480(1955~71)	345,213	49,212	330,635	18,509	52,135	795,704
MSA(1955~61, ICA)	48,290	26,619	156,451	10,535	26,022	267,917
계	393,503	75,831	487,086	29,044	78,157	1,063,621

자료: 한국은행, 「경제통계연보」, 1960, 1961, 1963, 1972.

제3절 | GATT 가입과 개방농정의 추진

1. GATT 가입과 농수산물 수출지원 확대

1960년대 초 경제개발5개년계획이 시작되자 그때까지 전후 전쟁복구비와 국방비 조달이라는 재정수입 목적의 관세정책을 국내 산업 보호와 수출 확대, 국제수지 개선을 위한 관세정책으로 바꾸고 관세율을 조정하였다. 1963년 7월에는 수출증대 및 수입통제를 위해 그때까지 시행해온 수출입링크제상 대부분의 규제를 철폐하였으며, 1967년에는 기존의 「무역법」, 「수출진흥법」 및 「수출장려보조금교부에관한특별법」을 통합하여 「무역거래법」을 제정하였다(법률 제 1,878호). 이에 따라 수출입 대상품목은 상공부장관이 기별

149) 미국은 1953년 8월 대외활동본부(Foreign Operation Administration: FOA)를 발족시키고, 1953년 8월 말부터 1955년 6월 말까지 FOA 원조를 제공하였다. FOA 원조가 종결된 후 미국은 국제협조부(International Cooperation and Administration: ICA) 원조로 농산물을 제공하였는데, 이것은 「상호보완법」(Mutual Security Act: MSA) 402조의 적용을 받았기 때문에 MSA 402조 원조로 불리기도 한다(농림부, 『한국 농업농촌 100년사』, 2003).

공고를 통해 선정·공고 하되, 승인품목, 허가품목, 금지품목 등으로 구분하고, 품목별 수량과 규격 등을 명시함으로써 무역거래를 규제하였다. 다만「양곡관리법」등 특별법의 적용을 받던 품목은 기별공고에 우선하는 것으로 하였다.

이와 함께 지금까지의 폐쇄적인 산업보호체제에서 벗어나 개방경제체제로 전환하기 위해 1967년 4월 GATT에 가입하였으며, 아울러 1967년 7월 네거티브시스템에 의한 수출입품목 선정방식을 채택함으로써 무역자유화정책에 획기적인 전환을 가져왔다. 당시 네거티브시스템에 의해 수출입이 금지 또는 제한된 품목은 STIC 상품분류상 총 3만개를 기준으로 금지품목이 2,617개, 제한품목이 1만 255개였으며, 나머지 약 1만 7,128개 품목은 수입자동승인 품목이 되었다.

농업부문도 외환의 확충과 농가소득의 증대를 위해 농수산물 수출증대정책을 추진하였다. 대표적인 예로 '농수산물 수출단지 조성사업'은 농어촌개발과 농어민의 소득 증대라는 목적 아래 농어촌 소득증대사업의 일환으로 추진되었다. 이에 따라 1969년에는 전국적으로 6천여 농가를 대상으로 1,178개의 수출단지가 조성되었으며, 1970년과 1971년에는 농협중앙회가 주관이 되어 약 1,200ha 및 450ha에 이르는 수출단지가 조성되었다. 또한 농수산물 가격의 변동성을 줄이고, 일관되고 안정적인 수출을 위하여 가격안정기금제도가 도입되었다. 이의 대표적인 예가 1963년 공포된 잠사가격안정기금(법률 제 1,342호)이었다. 이 제도는 수출용 생사가격이 하락할 경우 수출업자의 손실을 보전하기 위해 만들어졌으며, 이로 인해 생사수출이 이전보다 상당히 안정화되었다. 잠사가격안정기금은 이후 1971년 1월「농림수산물수출진흥법」(법률 제 2,289호)으로 대체 공포되어 농수산물의 생산, 수집, 가공 및 수출 체계를 계열화하고, 안정된 수출기반을 조성하는데 기여하였다.

이로 인해 농수산물 수출은 크게 증가하여 1962년 3,600만달러에 불과한 농수산물 수출액이 1977년에는 15억 7,800만달러로 증가하였다(표 6-4). 농수산물의 품목 특성상 단기간에 국제경쟁력을 높이기가 어렵고, 또한 수출의 일관성을 유지하기가 용이하지 않다는 점을 감안한다면 이러한 수출 증대는 기록적인 것이라고 평가할 수 있다.

〈표 6-4〉 농림수산물 수출 추이(1970~79년)

(단위: 백만달러)

	계	농산물	축산물	임산물	수산물
1970	218	24.7	0.3	110	83
1971	288	30.5	0.5	151	106
1972	381	35.0	7.0	197	142
1973	688	87.0	7.0	352	242
1974	693	145.0	18	270	260
1975	948	219.0	36	294	399
1976	1,196	167.0	35	460	534
1977	1,578	326.0	48	549	655
1978	1,764	381.0	36	657	690
1979	1,993	354.0	46	738	855

자료: 농림수산부,「농정주요지표」, 1989.

이 기간 동안 주요 수출 농산물은 생사와 양송이, 인삼, 엽연초, 한약재 등 임산물이었으며, 그리고 수산물로 활선어, 오징어, 참치, 해태, 한천, 냉동 어개류 등이 대표적 수출품목이었다. 농수산물의 주요 수출 시장은 일반 공산품과 마찬가지로 미국과 일본에 편중되어(전체 수출의 80% 이상이 두 나라로 수출) 수출 시장의 심한 편중현상을 보였다.

한편 농산물수입도 1962년 1억 6천만달러에서 1971년 5억 5천만달러로 약 4배 증가했다. 이는 낮은 농산물가격 아래서 농업생산 증대의 유인이 부족하고, 한편으로 소득증대와 함께 축산물 소비가 급증해 다량의 사료곡물 수입이 이루어졌기 때문이었다. 그러나 1970년대 중반 이후 농산물수입은 사료곡물의 수입에 그치지 않고 국내 물가안정 차원에서 축산물과 고추, 마늘, 양파 등의 양념 채소류 수입으로 확대되었고, 이에 따른 외화 소요가 늘어나 전체 경제성장의 제약요인으로 작용해 국내 식량생산의 증가가 다시 농업정책의 최대 현안으로 부상하게 되었다.

2. 개방농정의 추진과 농수산물 수입 확대

가. 개방농정의 대두와 농수산물 관세율 조정

1967년 4월 GATT 회원국이 되면서 당시까지 과보호되어온 국내경제를 대외개방경제 체제로 전환하고, 국제교역의 증대를 추구하였다. 그러나 실제로 수입자유화가 본격화된 것은 1978년 이후부터이다. 당시 국내경제는 정부주도 아래 대외지향적인 성장정책을 통하여 1인당 국민소득이 1,000달러를 넘어섰고, 국가 전체의 수출도 1977년 100억달러를 달성하게 되었다. 한편 국내경제는 국민소득의 향상에 따라 내구 소비재를 중심으로 수요가 급증하면서 물가상승 압력에 직면하였고, 국제수지상 경상수지의 흑자로 해외부문으로부터의 통화팽창을 가져와 물가상승이 가속화되었다. 아울러 무역 규모가 커지고, 무역수지의 흑자가 확대되면서 해외에서의 수입 개방 압력도 점차 구체화되기 시작하였다.

이와 같은 대내외 여건 아래서 그때까지 정부가 견지해 왔던 저임금에 기초한 국제경쟁력 유지 및 수출 증대라는 전략은 한계에 직면하게 되었고, 정부는 보호를 축소하고 개방을 본격 추진하여 비교우위산업을 육성하는 방향으로 경제정책의 기조를 변경하였다. 1986년에는 기존 「무역거래법」, 「산업설비수출촉진법」 등을 통합하여 「대외무역법」을 제정하였고, 상공부장관이 매년 실시 30일 전 수출입기별공고를 통하여 무역을 조정하게 되었다.

이와 함께 국제통상 여건의 변화에 능동적으로 대처하고 수출 증대와 경제성장을 달성하기 위하여 1978년 12월 관세율체계를 전면 재조정하였다. 관세율조정의 주요 내용은 고율관세품목의 수를 축소하고, 수입제한적 고율관세를 인하하는 것이었다. 이에 따라 우리나라의 단순 균등 수입관세율은 36%에서 25%로 하향 조정되었다. 특히 물가안정을 위해 주요 생필품과 물가상승을 주도하는 품목의 관세율이 인하되었고, 아울러 수출용원자재에 대한 관세율도 인하해 수출업체의 부담을 덜어 주었다.

농업부문에서는 농산물에 대한 정부수매가격의 인상을 억제하고, 부족한 농산물의 수입을 확대하여 국내 농산물가격을 안정화시킨다는 소위 개방농정이 추진되었다. 이에 따

라 농산물 수입자유화 확대를 위해 수출입추천제, 수출입링크제 등이 단계적으로 폐지되었고, 수입감시 및 수입예시제가 실시되었다. 또한 지방행정 부서장이 가지고 있던 수입추천권이 실수요자인 개별 업종의 단체(협회나 조합)로 이관되었다. 1983년 7월에는 수입자유화 확대에 따라 농축산물의 수입관세가 단계적으로 조정되었는데, 그 결과 1984년에 관세율 감면제도가 폐지되었고, 관세 균일화 추진에 따라 옥수수, 수수, 호밀, 귀리, 밀피 등 사료곡물의 관세는 7%로, 밀, 보리 등 식용곡물의 관세는 5%로 조정되었으며, 그 밖의 채소와 과일, 낙농품 등의 관세는 30~50%로 설정되었다.

나. 농수산물 수입의 확대

정부는 1978년 2월 수입자유화의 기본 방침을 확정하고 3차에 걸친 농산물 수입자유화 조치를 단행하였다. 1978년 5월 1차로 75개 품목을 수입 자유화하였고, 9월에 2차, 1979년 1월에 3차 수입자유화조치를 단행하여 87개 품목을 추가로 수입 자유화하였다.

이와 같은 수입자유화 확대조치로 농림수산물의 수입자유화율은 1978년 54%에서 1979년 69%, 1982년 75%로 높아졌으며, 농수산물의 수입도 1978년 18.8억달러에서 1982년 26.6억달러로 증가하였다. 당시 주요 수입 농수산물은 국내 물가안정을 위해 도입된 쇠고기 등 축산물과 고추, 마늘, 양파 등의 양념류, 국내 생산기반이 취약해 만성적으로 공급이 부족한 옥수수와 밀, 콩 등이 주종을 이루었다.

반면 농수산물 수출은 국내 물가안정을 위해 오히려 제한하는 상황이었다. 아울러 주요 선진 수입국들은 자국의 농업보호를 위해 수입규제를 확대하였다. 이에 따라 한국의 농축수산물 수출은 1981년 21.3억달러로 정점을 기록한 후 계속 감소하여 1983년에는 15.8억달러 수준에 그쳤다. 특히 주요 수출 품목인 생사, 양송이통조림, 수산물 등은 각국의 관세 및 비관세장벽과 중국 및 홍콩 등 수출 경쟁국의 등장, 그리고 덤핑수출 등으로 인해 수출증가세가 크게 둔화되었다. 이에 따라 농림수산물 무역수지 적자가 크게 확대되어 1975년 농림수산물 무역수지는 3.6억달러 적자에서 1980년 12.3억달러로 급증하였으며, 이후에도 10~12억달러의 적자가 지속되었다(표 6-5).

〈표 6-5〉 농림수산물 수출입, 무역수지 추이(1975~85년)

(단위: 백만달러)

	수출(A)	수입(B)	무역수지(A-B)
1976	1,196	1,209	▽13
1977	1,578	1,458	120
1978	1,764	1,884	▽120
1979	1,993	2,971	▽978
1980	1,930	3,164	▽1,234
1981	2,134	3,939	▽1,805
1982	1,671	2,658	▽987
1983	1,584	2,869	▽1,285

자료: 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 1989.

제4절 | 한·미 통상마찰과 GATT 국제수지보호조항 졸업

1. 한·미 통상마찰과 수입 개방 압력

가. 한·미 통상마찰의 배경

미국은 1965년 이후 우리나라의 최대 수출 시장으로 위치를 공고히 하여 1988년에는 우리나라 전체 수출의 35%를 차지하고 있었다. 수입도 1966년 이래 제2의 수입대국으로 대미 수입 비중은 1988년 25%에 이르렀다. 미국의 입장에서 보더라도 우리나라는 1980년대 초 이미 프랑스와 이탈리아를 앞지르고, 미국의 제7위 교역상대국으로 부상하였다.

한편, 대미 무역수지는 1960년대 이래 만성적인 적자에서 1982년 처음으로 흑자로 전환되었고, 1987년에는 대미 무역수지가 96억달러 흑자를 기록하는 등 흑자폭이 계속 증가하였다(표 6-6). 반면 미국은 1980년대 초 이후 쌍둥이 적자라고 불렀던 재정적자 및 무역적자가 누증되는 문제에 직면하였으며, 1986년 이후 한국이 미국의 제5위 무역흑자국으로 부상함에 따라 자연 양국 사이의 무역불균형 문제가 큰 관심을 받게 되었다.

〈표 6-6〉 연도별 대미 무역수지 추이(1982~87년)

(단위: 억달러)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
전체 무역수지	△24	△18	△14	△8	31	63
대미 무역수지	3	20	36	43	73	96

자료: 한국은행, 「경제통계연보」, 1988.

한·미 통상마찰은 1980년대 초반까지는 미국이 구조적으로 경쟁력을 상실해가고 있던 섬유, 철강, 신발 등 전통산업분야를 보호하기 위한 수입규제에 관한 것이 대부분이었다. 그러나 1980년대 중반 이후 미국의 경제여건이 악화되자 공정무역의 명분을 내세워 선진국은 물론 선발개도국에 대해서도 무차별 시장 개방을 요청하였다. 한국에 대해서도 공산품시장 개방 및 관세인하 요청에서 출발하여 미국이 경쟁력을 보유하고 있는 농산물과 서비스시장에 대한 개방을 요청하였으며, 지식재산권 보호에 대한 집중적인 관심을 보였다. 이와 함께 대미 무역흑자가 크게 확대되기 시작한 1980년 중반 이후에는 원화의 평가절상을 요구하기도 하였다.

나. 미국의 통상정책과 농산물시장 개방 압력

미국은 당면문제인 무역수지 개선을 위하여 1988년 입법된 「종합무역법」을 이용하여 대외통상 압력을 가하기 시작하였다. 다자차원에서는 1986년 출범한 우루과이라운드(UR)

협상을 적극 추진하면서 농산물과 서비스 부문의 무역자유화와 지식재산권 보호를 강화하였다. 또한 실질적인 무역수지 개선효과를 달성하기 위하여 주요 교역 상대국과 쌍무주의에 입각한 시장 개방을 촉구하고, 불공정 무역관행을 타개하는 데 주력하였다. 특히 미국의 시장 개방 압력은 무역장벽의 정도가 심하고 상대적으로 미국의 시장진출 잠재력이 크다고 생각되는 선발개도국에 집중되었으며, 그중에서도 우리나라는 무역수지 개선과 환율에 있어서 경쟁국인 대만보다 큰 압력을 받았다.

미국은 1987년 6월 한·미 경제협의에서 한국의 농수산분야가 가장 시장 개방이 더딘 분야라고 지적하고, 고부가가치 농산물인 쇠고기, 오렌지, 포도, 사과 등 101개 품목과 대량구매농산물인 밀, 옥수수, 콩 등 20개 품목을 3단계로 나누어 1991년까지 개방할 것을 요구하였다.

다. 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획

1988년은 다음해 GATT의 국제수지보호(BOP)조항 협상을 앞두고 미국의 「종합무역법」에 의한 '포괄적 우선협상대상국' 지정을 앞둔 해였다. 미국은 1989년 상반기에 포괄적, 개별적 불공정 교역국을 선정, 발표할 계획이었으며, 불공정무역국 선정에 관한 보고서가 작성되는 대로 해당 불공정교역국가와 사전 협의를 통해 해당 불공정 무역관행을 시정한다는 계획을 가지고 있었다.

이러한 상황 아래서 정부는 미국이 한국을 불공정 무역국가로 선정하는 것을 막기 위해 농림수산물 수입자유화 3개년(1989~91년) 예시계획을 발표하였다. 총 243개 품목의 농림수산물을 1989년부터 1991년까지 3개년간 수입을 자유화하는 내용으로 1989년에는 망고, 말고기, 이집트 콩 등 82개 품목을, 1990년에는 소시지, 옥수수가루 등 76개 품목을 1991년에는 바나나, 대두유, 유채 등 85개 품목을 수입자유화 품목으로 제시하였다(표 6-7). 이와 같은 수입자유화 3개년 예시계획에 따라 우리나라 농림산물의 수입자유화율은 88.5%로 상승하였다.

〈표 6-7〉 농림수산물 수입자유화 3개년(1989~91년) 예시계획

	1989년(82개 품목)	1990년(76개 품목)	1991년(85개 품목)
과실류(20개)	대추야자, 망고, 파파야 등 11개	페칸, 기타 신선과일 등 2개	파인애플, 바나나, 호두 등 7개
축산물(24개)	산양고기(냉장), 말, 노새, 당나귀 등 7개	산양고기(냉동), 절단육 등 8개	사슴고기, 오리고기(미절단) 등 9개
가공식품(106개)	과실혼합주스, 육즙, 딸기, 통조림, 땅콩유 등 40개	딸기주스, 소시지, 파인애플주스, 새우, 보리새우 등 35개	칠면조조제품, 유채유, 대두유, 조제복숭아, 어류의 펠리트 등 31개
수산물(53개)	연어, 대구, 닭새우 등 12개	바다가재, 송어, 황다랑어 등 18개	어란, 가리비, 피조개 등 23개
곡물(19개)	잠두, 이집트콩 등 3개	밀, 호밀, 귀리, 옥수수가루 등 7개	조, 수수, 완두콩 등 9개
사료(10개)	들깨박, 배합사료 등 5개	알파파, 사료첨가제 등 4개	대두박 1개
기타(11개)	복숭아, 자두의 씨 등 4개	저피, 해바라기씨 등 2개	떡갈잎, 옥사, 견연사 등 5개

자료: 농림수산부, 「농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획」, 1988.

2. GATT 국제수지보호(BOP)조항 졸업

가. 졸업 경위

GATT 회원국은 원칙적으로 수량제한의 일반적 금지를 규정하고 있는 GATT 11조를 준수해야 한다. 다만 국제수지의 방어를 위해 GATT 12조 및 GATT 18조에 근거하여 일정한 예외가 허용되고 있다. GATT 12조에 의한 예외는 단기에 국제수지 사정이 급박한 경우 일시적으로 수입을 제한할 수 있도록 허용한 조항으로 이를 원용하여 수입을 제한하는 회원국은 매년 GATT와 관련 협의를 하게 되어있다. 반면, GATT 18조에 의한 예외는 경제개발의 초기단계에 있는 개도국만이 원용할 수 있는 조항으로 이 조항을 원용하여 수입을 제한하는 회원국은 2년마다 GATT와 관련 협의를 하도록 되어있다.

한국은 1967년 GATT에 가입한 이래 GATT 18조 B항(일명 개도국 BOP 조항)에 근거하여 일부 농림수산물의 수입을 제한해 왔으며, 이에 따라 2년마다 국제수지 상황에 대하여 GATT와 협의해 왔다. 1986~89년 세계경제의 호황과 3저현상으로 한국의 수출이 호조를 보이면서 국제수지가 연속적으로 흑자를 기록하자 한국의 무역 상대국은 한국이 더 이상 개도국이 아니며, 특히 국제수지 흑자를 기록하고 있는 상태에서 국제수지를 이유로 농수산물의 수입을 제한하는 것은 있을 수 없다는 입장을 보였다. 결국 1989년 10월 한국은 GATT BOP위원회로부터 '국제수지를 이유로 한 수입제한은 할 수 없다'는 판정을 받았다.

BOP조항을 졸업하게 되면 원칙적으로 농축산물을 포함한 어떠한 품목도 국제수지를 이유로 수입을 제한할 수 없다. 그러나 한국은 BOP 조항 졸업과정에서 농업부문의 어려움을 인정받아 수출입기별공고상 수입이 제한되던 273개 농림수산물에 대하여 8년간 유예기간을 부여받아 연차적으로 수입을 개방하거나 GATT규정에 일치시킨다는 의무를 지게 되었다. 이에 따라 1992~94년의 수입자유화계획은 그 이전인 1991년 3월에, 1995~97년 수입자유화계획은 1994년 3월에 각각 제시하고, 매년 그 실적을 GATT에 통보하기로 하였다.

나. 수입예시계획

GATT BOP조항 졸업에 따라 정부는 273개 해당 농림수산물을 대상으로 수입자유화 예시계획을 마련하였다. 이에따라 수입 개방으로 예상되는 농가 피해를 최소화하면서 동시에 교역상대국과 통상마찰을 최소화한다는 원칙 아래 국내에서 생산되지 않거나 생산비중이 낮은 품목, 수입 농산물과 가격 및 품질 경쟁이 어느 정도 가능한 품목, 국제교역이 거의 이루어지지 않거나 신선도 유지가 어려워 개방이 되도 실제 수입 가능성이 낮은 품목, 연근해 어종과 경합이 적은 수산물, 국내 수급안정 및 원자재용으로 수입이 필요한 품목, 주요 교역 상대국의 관심 품목 등의 다양한 기준이 적용된 1992~94년 3개년 수입 개방 예시계획이 발표되었다(표 6-8).

이 결과 1988년 한·미 통상마찰에 따른 수입 개방 3개년 예시와 1989년 GATT BOP 조항 졸업에 따른 추가적인 수입 자유화로 우리나라의 농수산물의 수입자유화율은 1989

년 76.1%에서 1994년 93.7%로 대폭 상승하였다.

한편 농수산물 수입자유화 예시에 따라 수입 개방에 따른 보완대책도 마련되었는데, 차액보상, 생산조정보상, 작목전환지원 등이 보완대책의 중심이었으며, 구조조정차원에서 농어촌구조개선사업과 연계하여 대규모 농업투자계획도 제시되었다.

〈표 6-8〉 1992~94년 농림수산물 수입자유화 예시품목

	1992년(43개 품목)	1993년(43개 품목)	1994년(45개 품목)
농산물	냉동 오렌지, 냉동 포도, 채유종실, 식물성 유지 등	냉동 마늘, 과실조제품, 복숭아주스, 두부, 생사 등	복숭아, 단감, 맥아 등
축산물	돈육가공품, 사슴 및 양고기, 식용 설육 등	우유, 난황 등	냉장 돼지고기, 냉장 닭고기 등
수산물	전갱이, 어란, 문어, 정어리 등	정어리, 조기, 오징어, 해삼 등	가자미, 뱀장어, 복어 등
임산물	–	견과류	–

자료: 농림수산부, 「1992~94 농림수산물 수입자유화 예시계획」, 1991.

3. 쇠고기 수입 개방과 관세율인하 예시

가. 쇠고기 수입 개방

우리나라는 1984년 국내 소파동을 겪으면서 쇠고기 수입을 전면 제한한 적이 있는데, 1989년에 미국, 호주, 뉴질랜드 등이 이를 GATT에 제소하였다. 이에 따라 분쟁해결을 위한 패널이 설치되었고, 이와 함께 미국은 1989년 우리나라의 쇠고기 수입제한을 미통상법 301조에 의해 불공정 무역관행으로 지목했다.

GATT 패널은 우리나라가 쇠고기 수입을 재개할 것을 권고하는 한편 수입재개 계획과 수입물량에 대해서는 수출국과 양자협의를 가질 것을 권고하였다. 이에 따라 우리나라는 미국, 호주, 뉴질랜드와 협의를 거쳐 1990년부터 쇠고기 수입을 재개하되 1990년 5만 8천톤, 1991년 6만 2천톤, 1992년 6만 6천톤씩 쿼터를 증량하기로 합의하였다. 또한 호텔용 쇠고기는 쿼터의 7% 범위 안에서 축산물유통사업단(LPMO)을 통한 동시매매입찰(SBS) 방식을 통해 수입하기로 하였다. 이로써 1980년대 중반부터 한·미 간 첨예한 통상현안이었던 쇠고기 수입문제가 일단락되었다.

나. 관세율인하 예시

1980년대 정부는 농산물시장의 개방과 함께 두 차례(1차: 1984~88년, 2차: 1989~93년)에 걸쳐 관세인하 예시계획을 발표하였다. 이러한 관세율인하 예시의 목적은 관세의 급격한 인하에 따라 국내 산업에 미치는 영향을 완화하기 위한 것이었다. 1984년과 1988년 두 차례 관세율인하 예시제를 통해 농산물 관세는 균등관세제도로 전환되었으며, 중심세율이 점진적으로 인하되는 방법으로 개편이 이루어졌다.

1984~88년 시행된 1차 예시제에서는 중심세율이 20%까지 인하되었으며, 5~30%에

달하였던 기초원료의 세율도 5%(비경쟁원료), 10%(경쟁원료)로 대폭 인하되었다. 중간재의 경우는 20~50% 수준에서 10~20%로 인하되었으며, 40~80%에 이르는 소비재의 세율도 20%로 인하되었다. 2차 예시제에서는 1994년 이후 비경쟁원료는 1~2%, 경쟁원료는 3%의 관세율이 적용되었고, 중간재 중 1차 가공품은 5%의 관세율이 적용되었다. 2차 예시제 이후에는 중간재와 완제품 구분 없이 중심세율인 8%가 적용되었다(표 6-9).

두 차례에 걸친 관세인하 결과, 농가소득품목과 그 대체품목, 만성적인 할당관세 및 잠정관세품목 등 278개 품목은 1988년 관세 수준이 유지되었으나, 농업투입재와 공급이 절대적으로 부족한 원료 농산물, 사치성 식품 등 158개 품목에 대해서는 관세가 대폭 인하되었다. 아울러 국내소비자 보호와 물가안정을 위해 대두유, 후추, 설탕 등의 관세는 1988년 20%에서 1993년 8%로 인하되었다. 이러한 관세율인하 예시제는 정부주도의 보호정책에서 탈피하여 시장기능에 의한 자원배분을 통해 성장산업에 보다 많은 자원유입이 촉진되도록 한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

〈표 6-9〉 1, 2차 관세인하 예시제의 관세율 개편 원칙

(단위: %)

		1983	1988	1989	1990	1992	1993	1994 이후
원료	비경쟁원료	5~30	5	1~2	1~2	1~2	1~2	1~2
	경쟁원료	5~30	10	5	5	5	4	3
중간제품	중심세율	20	20	15	13	11	9	8
	경쟁력 확립 및 국산화 곤란 품목	20~50	10~20	10	10	10	9	8
	(1차 가공품)	(20~50)	(10~20)	(10)	(10)	(9)	(7)	(5)
	사치성소비재	40~80	30~50	20	16	13	10	8
	취약완제품	40~80	20~30	20				8

주: 수입품에 대한 방위세 폐지에 따른 세부담의 경감을 고려하여 관세율인하 예시제를 1990년부터 1년씩 순연함.
자료: 강인수 외(2006)에서 재인용.

제5절 | UR 농업협상의 타결과 WTO의 출범

1. UR 농업협상 타결에 따른 시장 개방

1980년대 들어와 세계 농산물시장은 과잉생산과 개도국들의 농산물 수입감소 등으로 구조적 과잉 공급이 발생하였고, 이를 타개하기 위하여 미국, EU 등 선진국들이 경쟁적으로 수출보조금을 지급함에 따라 농산물 무역왜곡과 재정적자의 확대 등 구조적 문제에 직면하였다. 이러한 구조적 문제가 장기화됨에 따라 이를 해소하고자 1986년부터 UR 농업협상이 시작되었다.

UR 협상은 1986년 9월 우루과이의 푼타 델 에스테에서 라운드의 출범을 선언한 이후

1994년 4월 모로코의 마라케쉬에서 협상의 종료를 선언할 때까지 무려 7년여에 걸쳐 123개국이 참여한 대규모의 협상이었다. UR 협상은 기존의 다자간 무역협상에 비해 광범위한 분야에서 무역자유화를 이룩했으며, 새로운 국제무역기구로서 WTO체제를 출범시켰다. 특히 농업분야는 그동안 GATT규범의 예외나 사실상 적용배제를 받아왔지만 UR 협상대상에 포함되어 GATT의 규범이 실질적으로 적용되었다. 농업분야가 통일된 국제규범의 규율 아래 놓이게 된 점은 UR 협상의 가장 큰 성과 가운데 하나이다.

UR 협상이 개시된 1986년 이후 농업분야는 UR의 가장 중요한 핵심분야로 등장하면서 시장 개방과 농업보조금 감축 등을 놓고 각국이 첨예한 입장차이를 보였다. 그러나 미국과 EU 간 블레어하우스 합의를 계기로 협상이 급속히 진행되었으며, 결국 7년여에 걸친 UR 협상은 1993년 12월에 타결되었다.

UR 농업협상의 가장 큰 특징은 비관세장벽을 철폐하고 관세화를 통한 시장 개방에 합의한 것이다. 또한 국내 농업보조금을 효과적으로 규제하는 규범을 마련하고, 수량적으로 보조금 지급을 규제해 나가도록 한 점도 중요한 성과였다.[150]

〈Box 6-1〉 UR 농업협상 주요 타결 내용

1. 시장접근분야: 모든 비관세장벽의 관세화
- 포괄적 관세화에 기초하여 농산물 관세 및 관세상당치를 단순평균 기준으로 선진국은 6년간 36% 감축, 개도국은 10년간 24% 감축・최저 감축률 15%(개도국 10%) 적용
- 최소시장접근량물량은 기준연도 평균 국내 소비량의 3%를 보장(이행기간 중 5%까지 증량)

2. 국내보조분야
- 국내보조분류: 감축대상보조(AMS), 최소허용보조, 허용보조
- 감축대상보조(AMS) 선진국은 6년간 20% 감축, 개도국은 10년간 13.3% 감축
- 최소허용보조: 생산액의 5%(개도국 10%) 이내에서 허용

3. 수출보조
- 선진국은 6년간 재정지출 기준 36% 감축, 수출물량 기준 21% 감축
- 개도국은 10년간 선진국의 2/3 수준 이행

1993년 12월, UR 농업협상이 타결되자 우리나라도 농업협정문에 따라 모든 농산물(쌀 관련 14개 품목 제외)을 관세화로 전환하고 수입을 개방하였다. 우리나라는 1995년에서 2004년까지 농산물 수입관세를 평균 26.7% 감축하고, 최소시장접근물량으로 해당 품목 국내소비량의 3%에서 5%까지 확대하는 시장 개방 약속이행계획을 WTO에 제출하였다. 다만 쌀에 대해서는 관세화를 유예하는 대신 국내소비량의 1%인 51,000톤에서 시작하여

150) 이재옥 외, 『우루과이라운드 농산물협상 백서』, 한국농촌경제연구원, 1994.

2004년에는 국내소비량의 4%인 205,228톤을 의무적으로 도입하는 데 합의하였다.

이에 따라 1995년에는 보리, 옥수수, 콩, 신선사과, 포도주스, 치즈, 고추, 마늘, 참깨 등 154개 품목이 개방되었고, 1996년에는 신선포도, 사과주스(1996. 1. 1), 버터, 연유, 잠사류(1996. 7. 1) 등 14개 품목이, 1997년에는 돼지고기, 닭고기, 천연꿀, 오렌지, 감귤, 생사(1997. 7. 1) 등 30개 품목이 개방되었다. 2001년에는 생우, 신선 및 냉동 쇠고기(2001. 1. 1) 등 8개 품목이 개방되어 전체 1,312개 품목 중에서 2004년에 논의하기로 되어 있는 쌀과 관련된 14개 품목을 제외한 모든 품목이 개방되어 수입자유화율은 99%에 도달하였다.

한편, 쇠고기시장 개방은 1989년 쇠고기 패널 결과가 함께 고려되어 1994년부터 2000년까지 쿼터물량을 설정하여 수입하고, 2001년 1월부터는 관세율 41.2%로 개방하게 되었다. 또한 2000년까지는 쿼터방식으로 쇠고기 수입이 이루어졌지만, 2001년부터 수입쿼터가 아닌 관세로만 쇠고기시장이 개방되고, 2004년 관세율은 40%가 되도록 합의되었다(표 6-10).

〈표 6-10〉 UR 농업협상에서 합의된 쇠고기시장 개방 내용

	주요 내용
관세	1995년부터 매년 0.4%씩 인하하여 2001년 41.6%에서 2004년 40%까지 인하
쿼타물량	1994년 10만 6천톤에서 2000년의 22만 5천톤으로 매년 약 2만톤씩 확대
쿼터운용방식	동시매매입찰(SBS)[151]방식의 수입물량비율을 1995년 30%에서 2000년 70%로 단계적으로 확대하고, 관련 수입부과금(Mark-up)[152]은 1995년 70%에서 2000년에 완전철폐

자료: 농림수산부, 「UR 농업협상 결과」, 1994.

이러한 UR 농업협상은 우리나라가 GATT 다자간 무역협상에 본격적으로 참가한 최초의 협상으로 그동안 농산물시장을 개방해온 것과 비교할 때 농수산물 전체 품목을 대상으로 획일적인 관세 감축과 시장접근물량의 설정, 국내 농업보조금의 감축이라는 역사상 최대 농산물시장 개방이라는 결과를 가져 왔다. 아울러 그 과정에서 국내적으로 주요 농산물 15개 품목(소위 NTC 15개 품목)이 확정되는 진통과 쌀 시장의 부분 개방 및 이행계획서 검증과정으로 인해 농림수산부 장관이 사직되는 파동을 거쳤으며, 이후에도

151) 동시매매입찰(Simultaneous Buy and Sell: SBS)는 일정 범위의 국내 수요자에게 기본 쿼터의 일부분을 배정하여 정부나 축산물유통사업단(LPMO)의 개입 없이 국내 수요자가 직접 상담 및 수입할 수 있도록 허용하는 제도를 말한다. 1993년 이후 SBS 쿼터시스템이 운영되어왔는데 이는 관광호텔, 식당 등 쇠고기 실수요자들을 회원으로 하는 조직 및 단체가 회원을 대신하여 공급자측과 가격을 협의하고 쇠고기 수입을 조정하는 형태였다. SBS 수입은 축산물유통사업단 시스템과는 별도로 운영되었다.

152) 수입물품의 판매가격에서 수입, 판매에 소요된 총비용을 공제한 수입이익금으로 국영무역회사의 구입과 판매를 통해 발생하는 가격 마진, 즉 수입차익을 말한다. 수입이익금은 1994년 GATT에 규정된 바와 같이 국내 유통단계가 아닌 수입상품의 통관단계에서 부과된다. Mark-up 운영의 의미는 수입물품에 Mark-up을 부과하여 국내시장에 판매하므로 시장접근물량 수입품의 국내판매가격이 동종의 국산품 가격과 유사해져 국내 생산농가를 보호할 수 있고, 수입이익금을 정부 관련 기금에 납입하여 생산자 지원이 가능하게 된다. 현재 수입부과금은 축산발전기금에 납입된다. 이 기금은 축산업의 구조조정, 기술개발, 유통개선, 축산물가격 안정을 위한 투자 등 축산업 발전을 위해 사용된다.

WTO협정 이행특별법안의 국회비준과정에서 농민단체와 학계 및 야당의 비판에 직면하여 1994년 12월 16일 본회의에서 어렵게 가결되는 진통을 거쳤다.

그럼에도 불구하고 UR 농업협상 결과, 다음과 같은 일정한 성과를 거둔 점은 부인하기 어렵다. 먼저 쌀은 10년간 관세화를 유예하고, 그 대가로 최소시장접근물량을 국내소비량의 1~4%로 최소화하였다. 이와같은 결과는 선진국인 일본의 쌀 시장 개방 결과와 비교할 때 매우 좋은 조건이며, UR 타결 직전까지 관세화가 대세였던 협상흐름을 감안할 때 우리나라가 거둔 나름대로의 성과 가운데 하나라고 할 수 있다.

그러나 관세화를 유예한 것이 한국의 쌀산업 발전을 위해서 진정 바람직한 것이었는지에 관해서는 이견이 있다. 차라리 그 당시 관세화를 했다면 우리 쌀시장이 좀 더 세계시장에 노출되어 조기에 쌀산업의 구조조정이 가능해 오늘 날과 다른 모습의 쌀산업으로 변했을 것이라는 비판이 그것이다. 물론 한국에서 쌀이 갖는 정치적인 상징성과 국제화에 대한 면밀한 준비 없는 급격한 구조조정은 오히려 쌀산업을 붕괴시킬 수 있다는 측면을 무시할 수 없으나, 다른 한편 이로 인해 왜곡된 시장구조 아래서 정부의 과다한 농업보호 지출과 함께 높은 농산물 가격으로 인한 소비자 후생의 감소라는 비판도 피할 수 없다.

한편 미국, EU, 호주 등 농산물수출국들의 거센 반발에도 불구하고 농업분야에서 개도국 우대를 관철시킨 것도 특기할 만한 사항이다. 당시 1989년 GATT BOP조항을 졸업한 한국으로서 사실상 이해 당사국을 상대로 개도국 우대를 받기가 용이하지 않았던 상황이었다. 또한 UR 농업협상을 통해 당시까지 개방을 하지 않던 95개 BOP 품목 가운데 43개 품목(고추, 마늘, 양파 등)을 관세 상당치 수준 또는 100% 이상의 고율관세로 개방했으며, 쇠고기, 돼지고기, 오렌지 등 32개 품목은 양허관세를 상향 조정한 후 자유화하는 입장을 관철시킨 점도 특기할 만한 점이다. 만일 UR 농업협상이 없었더라면 위에서 언급한 품목은 BOP조항 졸업에 따라 1997년 7월 1일까지 현행 관세 수준으로 개방하게 될 상황이었다.[153]

2. WTO 출범과 농림수산 수출입정책의 변화

가. 수출지원정책

UR 농업협상의 타결을 계기로 우리나라도 농어촌발전대책 및 농정개혁 추진 방안을 확정하고, 농림수산물 수출입정책을 대폭 손질하였다. 농림수산물 수출에서는 경쟁력 있는 과실, 화훼, 시설채소, 돼지고기 등의 전문생산단지를 조성하여 수출산업으로 발전시

153) 1994년 말까지 우리나라가 수입을 제한하고 있던 농산물은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 국내 특별법을 근거로 수입을 제한하던 품목으로 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 고구마, 감자 등 134개 품목이다. 다른 하나는 BOP품목으로 1989년 BOP조항 졸업에 따라 1997년 7월 1일까지 수입을 개방하기로 약속한 108개 품목으로 여기에는 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 축산물과 고추, 마늘, 양파 등 양념채소류가 있다. UR 농업협상 결과, 수입제한품목 총 242개 가운데 사과, 포도, 치즈 등 35개 품목은 당시 관세율로 수입을 자유화했으며, 쌀을 제외한 193개 품목은 관세화와 상한관세를 통하여 수입을 개방하고, 시장접근물량을 설정하였다.

키기로 하였다. 이에 따라 오이, 가지, 토마토 등 시설 채소에서 2004년까지 21개소의 수출단지가 조성되었고, 양액재배시설, 철골 온실, 자동비닐온실, 관정 등 생산시설과 예냉시설, 집하장, 저온수송차 등 유통시설에 대해 종합지원대책이 수립되었다.

사과, 배, 감귤 등 과실류의 경우 2004년까지 50ha 규모의 수출단지를 30개소 조성하고, 단지당 수출 목표를 500~1000톤으로 설정하되, 대상지역은 재해 및 병해충 발병이 적고, 기술 수준이 높으며, 수출대상국의 식물검역조건을 충족시킬 수 있는 지역을 선정하기로 하였다.

아울러 수출 시장의 개척을 위해서 국제 농산물 박람회 참여, 해외시장개척단 파견, 해외상설 전시판매장 확대, 해외농산물 시장 및 무역에 관한 정보 수집 등 농업무역종합정보망을 구축하기로 하였다.

나. 수입관리대책

1) 시장접근물량 관리

UR 농업협상 타결 및 WTO 출범으로 시장접근물량의 관리를 위해 시장접근물량 추천 및 수입관리 요령이 만들어졌고, 다른 한편 농산물 특별세이프가드(SSG) 도입을 위해 「관세법」이 개정되었다. 시장접근은 현행시장접근(Current Market Access: CMA)과, 최소시장접근(Minimium Market Access: MMA)으로 구분되는데, CMA는 기준연도 실제 수입량이 국내소비량의 3%를 초과한 품목으로 당시 실제 수입량이 CMA로 설정되었고, MMA는 기준연도 수입량이 국내소비량의 3% 미만인 품목으로 3%에서 연차적으로 5%까지 확대하도록 되어있다.

시장접근물량에는 높은 관세상당치가 부과되지 않고 당시 부과되던 실행관세가 적용되기 때문에 시장접근물량 이내에서의 수입은 국내외 가격차를 발생시킨다. 이에 따라 시장접근물량을 관리할 필요성이 제기되었고, 국영무역방식과 수입권 공매, 실수요자배정방식으로 이들 물량을 관리하였다. 국영무역방식은 국내 농업에서 차지하는 비중이 크고, 국내외 가격차가 큰 쌀과 쇠고기, 고추, 마늘, 양파 등의 품목들로 국영무역을 통해서 국가기관 또는 국가가 지정하는 기관만이 수입할 수 있으며, 수입차익은 환수하여 농림업에 재투자하도록 하였다. 수입권공매는 국가가 직접 개입하지 않는 대신 공개경쟁방식으로 수입권을 입찰에 부쳐 수입이 이루어지게 하는 방식으로 돼지고기, 닭고기, 연유, 탈지분유, 전지분유, 밤, 대추, 참기름 등 총 25개 품목이 이러한 방식으로 관리되었다.

〈표 6-11〉 시장접근물량의 수입관리방식: 국영무역 97개 품목

	MMA	CMA
국영무역(79)	쌀, 감자, 보리, 인삼류 등 41개 고추, 마늘, 양파, 생강, 천연꿀, 잣, 오렌지 등 17개	메밀, 콩, 땅콩, 녹두, 팥 등 10개 쇠고기, 참깨, 생사 등 11개
수입권 공매(1)		인조꿀 1개
실수요자 배정(17)	잠종, 뽕나무, 고구마 등 5개	기타 곡분, 누에고치 등 12개

자료: 농림수산부, 「UR 농업협상 결과」, 1994.

〈표 6-12〉 시장접근물량의 수입관리방식: 수입권공매 21개 품목

	MMA	CMA
수입권공매 (21)	돼지고기, 닭고기, 연유, 밤, 대추, 참기름, 전지분유 등 17개 고추, 마늘, 양파, 생강, 천연꿀, 잣, 오렌지 등 17개	탈지분유 등 4개

자료: 농림수산부, 「UR 농업협상 결과」, 1994.

〈표 6-13〉 시장접근물량의 수입관리방식: 실수요자 배정 72개 품목

	MMA	CMA
실수요자 배정 (72)	종우, 종돈, 종묘, 근채류, 참깨, 유박, 기타 배합사료, 보조사료 등 20개 조란, 녹차 등 4개	종계, 종자용옥수수, 감자분, 고구마분, 옥수수 맥주맥 등 22개 유장, 맥아, 매니옥, 유당, 버터 오렌지주스 등 26개

자료: 농림수산부, 「UR 농업협상 결과」, 1994.

그러나 시장접근물량이 국내농업에 큰 영향을 미치지 않거나 농업용 원자재로 저율관세 적용이 필요한 품목에 대해서는 일정한 자격을 갖춘 실수요자가 직접 수입할 수 있도록 하였으며, 이러한 품목에는 종우, 종돈, 종묘, 종자용 옥수수, 맥주맥 등 72개 품목이 포함되었다(표 6-11~13).

2) 탄력관세제도의 도입과 동식물검역제도의 개선

UR 농업협상에 따라 쌀을 제외한 모든 농림산물 관세가 WTO에 양허되고, 관세는 사실상 수입을 관리하고 수입량을 조절하는 측면에서 매우 제한된 역할만을 할 수밖에 없게 되자 수입 개방에 따른 부정적 영향을 최소화하기 위해 할당 및 조정 관세[154] 등의 탄력관세와 특별긴급관세가 도입되었다. 정부는 1997년 하반기에 적용될 할당관세 대상 23개 품목을 제시하였으며,[155] 특별긴급관세의 부과대상품목으로 61개 품목(종우, 기타 감자, 고구마, 보리류, 기타 곡물류, 기타 배합사료, 인삼류 녹두, 팥, 메밀, 감자분, 밀전분, 고구마전분, 땅콩, 육분 등)을 설정하였다.

한편, 원산지 표시제도가 강화되고, 동식물검역제도도 개선되었다. GATT/BOP 조항의 졸업과 함께 UR 농업협상 타결에 따른 연속적인 수입자유화 조치로 인하여 농산물의 수입이 크게 늘어나고 수입국가도 다변화되었다. 특히, 중국과의 경제교류 증진에 따라 중국

154) 할당관세는 해당 품목의 국내가격을 안정시킴과 동시에 생산자를 보호하기 위하여 일정한도 내에서는 낮은 관세를 부과하되 한도를 벗어나는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과하는 관세이다(「관세법」 제16조). 한편 조정관세는 해당 품목의 수입급증으로 국내 산업이 피해를 입거나 국민소비생활에 영향을 주는 경우 부과하는 관세이다(「관세법」 제12조).

155) 대상품목은 농업원자재에 해당하는 밀(사료용), 옥수수(사료용), 대두, 수수(사료용), 알팔파, 유장분말 등으로 축산농가의 원가절감과 경쟁력 향상에 도움이 되고자 유장분말을 제외하고는 모두 할당관세율을 무세화 하였다. 조정관세의 경우 건조무, 당면, 조제팥, 메주, 견사, 표고버섯, 고사리, 환봉, 나무젓가락, 이쑤시개 등 해외로부터 저급 수입이 급증하여 국내 해당 산업에 산업 피해를 초래할 수 있는 품목을 대상으로 하였다.

산 농산물의 수입이 급증하였다. 이러한 과정에서 우리 식생활과 밀접한 관계가 있으며 국내산과 외양이 비슷한 중국산 저급 농산물이 무분별하게 수입되어 국내산으로 위장 판매됨으로써 해당 농산물의 생산자와 소비자 모두에게 피해를 입히는 사례가 빈번하게 발생하였다. 이에 따라 정부에서는 1991년 「대외무역법」에 농산물의 원산지표시제를 도입한 후 수차례에 걸쳐 농림수산부고시, 농검고시 등을 통하여 원산지표시 대상품목의 확대, 표시방법의 개선 등 많은 제도를 보완했다.

한편, UR 협상에서는 동식물검역에 관한 합의도 이루어졌다. 근본 원칙은 검역제도를 농산물 무역을 인위적으로 제한하는 방향에서 사용하지 않으며, 각국의 상이한 검역규정을 국제규정에 조화시키고, 과학적 근거에 기초한 검역 및 위험평가 제도, 동등성 인정 및 국가별 차별규제 금지 등이 권고되었다. 이에 따라 동식물검역에 관한 국제규정 준수 문제 이외 급증하고 있는 농산물 수입과 외래병해충의 유입가능성에 대비하여 국내 관련 제도를 개선할 필요성이 제기되었다. 특히 국내적으로 소득 증가에 따라 식품소비패턴이 고급화, 다양화되었으며, 특히, 식품안전성에 대한 소비자의 인식이 높아져 수입 농축산물에 대한 동식물검역 및 위생검사의 강화가 요청되었다.

정부는 이러한 대내외 검역여건 변화에 대응하여 ① 새로운 국제규범과 조화된 동식물 검역제도의 확립, ② 교역증대에 부응한 장비, 시설, 인력 등의 보강 및 전문성 제고, ③ 국내 및 수입 농축수산물에 대한 검사, 검역 차별 금지, ④ 국내 농축수산물의 수출 촉진효과 도모 등을 기본 방향으로 '동식물 검역기능 강화대책'을 추진하였다.

3. WTO 농업협정 이행과 파급영향

가. 시장 개방에 따른 농업부문 주요 지표 변화

UR 농업협상 결과에 대한 이행이 본격적으로 이루어진 1995년 이후 농림업생산액, 호당 경지규모, 자본집약도, 농가판매가격지수, 농림산물 수출입, 경지면적 등 국내 농업의 거시지표 변화의 추세를 통하여 수입 개방이 국내 농업에 미친 파급영향을 간접적으로 추정해 볼 수 있다.

UR 농업협상에 의한 시장 개방을 전후로 농림업 생산액의 증가율은 여전히 높은 수준을 유지했으나, 그 증가폭은 둔화되었다. 또한 가구당 농업조수입의 증가율은 농업생산액의 증가율을 크게 하회하였다. 규모의 경제를 실현하기 위한 호당 경지 규모의 확대는 거의 변화가 없어 그동안 소유를 통한 영농 규모의 확대와 농지임대차 활성화 등의 효과가 가시적으로 나타나지 못하였다. 한편 노동투하시간 대비 자본의 투자액, 즉 자본집약도는 수입 개방 이후 큰 폭으로 증가하여 농업생산도 토지 및 노동보다는 자본집약적인 산업으로 급속히 탈바꿈하였다. 특히 1996년에는 전년 대비 자본집약도가 20% 가까이 증가하였는데, 이는 정부의 정책적인 유도와 함께 농업인 스스로가 자본집약 농업으로 구조조정을 한 결과로 해석된다.

농산물 수입 개방의 효과를 직접적으로 나타내는 지표로서 농산물의 국내가격은 미곡과 잡곡의 경우 수입 개방에도 불구하고 크게 상승하였으나, 과일은 1996년 하락하였고,

채소 및 축산물은 완만하게 상승하였다. 1995년 이후의 전반적인 시장 개방과 수입증가를 감안할 때 국내 농산물가격의 상승 내지 정체현상은 수입 개방으로 인한 파급영향이 예상보다 크지 않았음을 반증하는 것이라 판단된다. 한편 농가구입가격 대비 농산물가격의 변화, 즉 농가의 교역조건은 1995년까지 거의 변화가 없었으나, 1996년 약간 호전되었다. 그러나 농가구입가격지수의 절대적인 수준의 변화만을 보면 그 증가율이 매우 높아 농가의 수익성 저하에 중요한 요인으로 작용하였다.

농림산물 교역의 경우 수입은 1996년까지 크게 증가하다 1997년에 다소 감소하였으며, 수출 역시 1996년까지 높은 증가세를 보이다 1997년 감소세로 돌아섰다. 1995년과 1996년의 경우 총체적인 농산물 순수입의 증가는 국내가격의 하락요인으로 작용했을 것으로 판단된다(표 6-14).

〈표 6-14〉 UR 농업 개방 전후 농업부문 거시지표 변화 추이

	1993	1994	1995	1996	1997
1. 농림업생산액(십억원)	21,545	24,266 (12.6)	26,736 (10.2)	29,052 (8.7)	30,270 (4.2)
2. 가구당 농업조수입(천원)	12,927	15,347 (18.7)	16,012 (4.3)	17,284 (7.9)	17,284 (0.0)
3. 호당 경지규모(10a)	1.29	1.30 (1.0)	1.32 (2.0)	1.32 (0.0)	1.34 (2.0)
4. 자본집약도(천원/10a)	1,305	1,423 (9.0)	1,574 (10.6)	1,881 (19.5)	1,903 (1.2)
5. 농가판매가격지수	100.0	108.2	118.0	123.9	120.4
미곡	100.0	102.7	112.2	130.3	125.8
잡곡	100.0	113.5	165.1	177.7	184.2
채소	100.0	111.3	125.2	130.1	128.3
과일	100.0	140.9	150.7	129.8	136.2
축산	100.0	102.9	113.1	113.0	99.4
6. 농가구입가격지수	100.0	103.9	110.0	115.2	117.9
7. 농축임산물 수입(백만달러)	7,269	7,988 (9.9)	9,677 (21.1)	10,935 (13.0)	10,203 (△6.7)
8. 농축임산물 수출(백만달러)	1,262	1,462 (15.8)	1,746 (19.4)	1,829 (4.8)	1,847 (1.0)
9. 재배면적(천 ha)					
미곡	1,136	1,103 (△2.9)	1,056 (△4.3)	1,050 (△0.6)	1,052 (0.0)
맥류	117	85 (△27.4)	90 (5.9)	95 (5.6)	69 (△27.4)
채소	378	373 (1.3)	403 (8.0)	389 (3.5)	364 (△6.4)
과수	155	163 (5.2)	174 (6.7)	173 (△0.6)	176 (1.7)

주: ( ) 안은 전년 대비 증감률(%).
자료: 농림부, 『농업통계연보』, 1998.

총경지면적은 계속적으로 감소하고 있으나 감소율은 둔화되었다. 쌀의 재배면적은 일정한 추세로 감소되었으나 1996년 감소율은 둔화되었고, 1997년에는 일정 수준을 유지하였다. 맥류의 재배면적은 증감의 변동 폭이 큰 것이 특징이며, 채소의 재배면적은 1996년까지 증가하다 1997년엔 감소하였다. 과수의 재배면적은 계속하여 증가하였다.

결론적으로 우리나라 농업은 UR 농업협상 이후 농업생산의 증가보다는 농산물가격의 상승으로 농업총생산액이 증가하였으며, 국내 농산물 가격의 상승은 수입증가에도 불구하고 국내 생산의 과부족과 유통의 비효율성 등에 그 원인이 있는 것으로 판단된다.

나. 국내보조 감축과 농업정책의 전환

UR 농업협상에 따라 우리나라가 감축해야 할 국내농업보조는 2조 1,826억원(기준연도 1989~91년, 쌀의 경우는 1993년)으로 우리나라는 이를 2004년까지 1조 4,900억원으로 감축하기로 약속하였다. 감축대상 보조 중 90% 이상이 쌀에 대한 보조이고, 나머지 10%가 보리, 콩, 옥수수, 유채에 관한 것이다.

UR 농업협상의 타결 이후 정부는 수입 개방에 대응하여 농업의 국제경쟁력 향상과 생산성 제고가 가장 시급한 과제라고 판단하고 농민에 대한 직접보조보다는 구조조정정책에 중점을 두는 방향으로 농업정책을 전환하였다. 쌀을 포함한 곡물에 대한 가격지지 보조(실제 예산 집행액)는 수매가격과 수매물량이 인하 또는 축소된 반면, 시장가격은 약상승해 1995년 이후 급격히 감소하였다

한편 규모 확대와 생산성 향상을 위한 경지정리사업 예산은 1995년 이후 크게 증가하였다. 농업기계화사업은 농기계 보급률이 높아짐에 따라 지원액의 증가율이 둔화되었고, 1997년에는 전년에 비하여 오히려 감소하였다. 농산물 유통에 대한 지원은 증가율이 감소하는 추세에 있으나, 국민의 정부 들어서 농산물 유통에 대한 예산을 대폭적으로 증대시켜 유통 개선에 대한 지원액은 계속하여 증가하였다(표 6-15).

〈표 6-15〉 UR 이후 주요 농업정책의 예산집행 변화

(단위: 10억원)

	1994	1995	1996	1997
경지정리	1,018	1,437 (40.7)	1,934 (34.9)	2,477 (28.1)
농업기계화	336	402 (19.4)	447 (11.2)	446 (△0.2)
유통개선	603	929 (54.0)	1,034 (11.3)	1,159 (12.1)
연구개발	36	40 (12.7)	76 (90.0)	81 (6.6)
인적자본	303	423 (39.5)	428 (1.0)	472 (10.4)
농외소득개발	347	344 (△4.0)	478 (43.1)	453 (△5.0)
농촌환경개선	131	142 (8.6)	148 (4.5)	155 (4.2)
가격지지	–	697	448 (△35.7)	–

주: ( ) 안은 전년 대비 증감률(%).
자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 1997.

농업에 대한 연구개발 투자와 지원은 예산의 증가 추세에 일관성이 없으나, 1996년 이후 일정한 수준을 유지하고 있다. 기타 농어민후계자 양성과 전업농 육성과 같은 농업의 인적자본에 대한 지원과 농외소득개발, 농어촌환경 개선 등 농어민의 복지 향상과 관련한 지원은 UR 농업협상 타결 이후 급격히 증가하였다.

결론적으로 우리나라의 농업정책과 농업보조정책은 종전의 가격지지와 직접보조로부터 농업의 하부구조를 개선하거나 농어민의 복지를 증대시키는 방향으로 전환되었다. 이는 UR 농업협상이 국내 농업에 미친 영향 중 하나라고 할 수 있다.

다. 농림산물 무역

UR 농업협상 타결을 전후로 농림산물의 수입은 1993년과 1994년에 전년 대비 각각 19.8%와 9.9%씩 증가한 반면 타결 이후인 1995년과 1996년에는 전년 대비 각각 21.1%와 13.1%씩 증가하였다. 1993년에는 농림산물 수입물가가 크게 상승하여 수입액이 증가했으나, 1995년과 1996년에는 수입물량 자체가 19.3%와 12.2%씩 증가하였다.

한편 농림산물 수입을 농산물과 축산물, 임산물로 구분해 보면 농산물의 경우 UR 농업협상 이후 계속하여 증가한 반면 축산물은 1996년 오히려 감소세로 돌아섰으며, 임산물은 수입증가율이 둔화되었다. 유별 수입의 경우 곡류 수입은 증가율이 높고 꾸준하며, 서류 수입도 1996년에 크게 증가하였다. 과실류와 채소류 수입은 증가율이 높은 편이나 연도별로 증가율 변화가 큰 것이 특징이다. 육류의 수입증가율은 1996년에는 정체상태를 보였으며, 낙농품은 1955년 이후 수입증가율이 크게 둔화되었다(표 6-16).

〈표 6-16〉 농림축산물 수입 동향(1993~96년)

(단위: 백만달러, %)

	1993	1994		1995		1996	
		수입량	증감률	수입량	증감률	수입량	증감률
국가 전체	83,800	102,348	22.1	135,119	32.0	150,339	11.3
농림산물(A)	7,269	7,988	9.9	9,677	21.1	10,935	13.1
농림산물							
수입물가지수(B)	119	121		131		132	
순수입물량(A/B)	6,108	6,192	1.4	7,387	19.3	8,287	12.2
농산물	3,870	4,493	16.1	5,674	26.3	6,911	21.8
축산물	701	932	33.0	1,224	33.5	1,240	△0.3
임산물	2,697	2,562	△5.0	2,778	8.4	2,788	0.0
유별수입							
곡류	1,398	1,513	8.2	1,898	25.4	2,597	36.8
서류	66	38	△42.4	58	52.6	144	148.3
두류	316	385	△21.8	423	9.9	501	18.4
과실류	205	250	22.0	315	26.0	323	2.5
채소류	66	152	32.5	140	17.3	175	3.0
육류	428	621	45.1	797	28.3	799	0.3

주: 증감률은 전년 대비 증가율.
자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 1997.

결론적으로 UR 농업협상 이후 우리나라의 농산물 수입은 크게 증가했으나, 그것이 국내 농업에 미친 영향은 크지 않은 것으로 보인다. 수입증가가 국내 농업에 미친 영향이 적게 된 원인으로 ① 1995년과 1996년 수입증가의 대부분은 국내 수급의 과부족에 따라 시장접근물량의 확대를 통해, 관리되었으며, ② 시장접근물량을 초과하는 농산물의 수입은 높은 관세 상당치로 인하여 사실상 수입이 어려웠고, ③ 수입증가에도 불구하고 국내외 농산물의 품질 차이와 식품소비의 불완전 대체에 따라 국내 가격의 하락과 생산 감소의 폭이 적었으며, ④ 대부분의 경우 농산물 수입은 국내 물가안정 차원에서 해당 농산물의 국내가격이 상승할 때 이루어져 이러한 품목은 수입영향 평가에서 제외되었고, ⑤ 상당수 농산물 수입은 UR 개방 이후 오히려 감소된 점 등이 주요 원인인 것으로 판단된다.[156]

한편 1993~97년간의 농림축산물 수출 동향을 보면 수출은 1996년까지 큰 폭으로 증가하다(12.6억달러→ 18.3억달러) 1997년에는 정체상태를 보였다. 농산물 수출은 1993년 대비 1996년에 45% 증가했으나, 1997년 증가세가 크게 줄어 들었으며, 임산물은 1995년 이후 지속적인 감소세를 보였다. 반면 축산물은 돼지고기 등의 수출 호조에 힘입어 지속적인 증가세를 보였다(표 6-17). 1997년 수출 부진은 1997년 동남아 국가의 외환위기로 인한 수출수요 부진과 함께 외환위기를 겪으면서 1998년부터는 무역금융체계의 불안으로 인한 원자재 및 수출대금 결제의 어려움, 일본 경기침체와 동남아 외환위기로 인한 수요 감소, 수출단가 하락 등이 주요 원인이었다.

〈표 6-17〉 농림축산물 수출 동향(1993~97년)

	1993	1994	1995	1996	1997
농림축산물	1,264	1,463	1,748	1,829	1,847
농산물	695	836	1,087	1,164	1,190
축산물	115	116	156	260	318
임산물	454	511	505	405	339

주: 증감률은 전년 대비 증가율.
자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 1997.

제6절 | 2004년 쌀협상과 관세화유예 연장

1. 쌀협상의 추진 경위

가. 2004년 쌀협상의 배경

1994년 UR 농업협상에서 '포괄적 관세화'가 시장 개방의 원칙으로 합의되자 우리나라의 쌀도 관세로만 국경을 보호하는 방식으로 시장을 개방하게 될 형편이었다. 그러나 쌀

156) 이재옥(2005), 『WTO 농업협상의 전개과정과 평가』, 한국농촌경제연구원.

이 우리나라에서 가지는 정치·경제적 특성과 비교역적 기능을 고려하여 특별한 취급을 받았다. 즉, 한국의 쌀은 UR 농업협상의 일반 원칙인 관세화를 10년간 유예 받았다. 그러나 유예 10년째인 2004년에 다시 관세화를 유예하고자 법적 근거인 WTO 농업협정문 부속서 5(B)에 의거 이해당사국과 쌀협상을 시작하였다.

2004년 쌀협상의 법적 근거인 농업협정문 부속서 5(B)는 관세화유예를 재연장하기 위해서는 2004년 중에 협상을 개시하여 완료하고, 유예 연장을 위해서는 추가적이고 수락 가능한 양허(additional and acceptable concession)를 해야 한다고 명시하고 있다. 이에 따라 2004년 쌀협상의 본질은 관세화유예에 대한 WTO 회원국들의 합의를 도출해 내면서 동시에 그 대가를 얼마나 최소화할 것인지의 여부로 귀착되었다.

나. 협상 경과

우리나라는 2004년 1월 20일 쌀협상 개시 의사를 WTO에 통보하였다. 이에 미국, 중국, 태국, 호주, 인도, 파키스탄, 아르헨티나, 이집트, 캐나다 등 총 9개국이 협상 참가의사를 표명하였고, 이에 따라 2004년 12월까지 50여 차례의 양자협상이 이루어졌다.

협상 결과 우리나라는 2005년부터 2014년까지 10년간 쌀의 관세화 유예를 다시 인정받았고, 2004년 12월 30일 쌀협상 결과를 반영한 이행계획서 수정안을 WTO 사무국에 송부했다. 이후 2005년 1월 6일 WTO 사무국은 우리나라의 이행계획서 수정안을 WTO 회원국에게 회람시켰으며, 3개월간의 회원국 검증을 거쳐 2005년 4월 12일 쌀에 대한 수정양허표가 최종 확정되었다(표 6-18).[157]

〈표 6-18〉 쌀협상 상세 일지

	국내	협상 또는 검증
2004년 1월	제21차 대외경제장관회의(1.10)	쌀협상 개시 의사 WTO 통보
2004년 3월	제1차 실무추진단 T/F회의(3.16)	호주 협상의사 통보(3.24)
2004년 4월	제1차 협상대책팀 회의(4.3) 제1차 협상대책팀 회의(4.10) 제2차 실무추진단 T/F회의(4.14) 제22차 대외경제장관회의(4.17) 제3차 협상대책팀 회의(4.27) 제3차 실무추진단 T/F회의(4.29)	아르헨티나 협상의사 통보(4.1) 태국 협상의사 통보(4.5) 중국 협상의사 통보(4.13) 이집트, 미국, 캐나다, 인도, 파키스탄 협상의사 통보(4.19)
2004년 5월	제4차 협상대책팀 회의(5.29)	양자협상: 미국(5.6), 중국(5.12), 태국(5.14), 호주(5.18)
2004년 6월	제5차 협상대책팀 회의(6.12) 제4차 실무추진단 T/F회의(6.14) 제24차 대외경제장관회의(6.16) 제6차 협상대책팀 회의(6.29)	양자협상: 이집트(6.2, 6.22), 인도(6.2), 파키스탄(6.1), 중국(6.18), 아르헨티나(6.3), 캐나다(6.3), 중국(6.18), 미국(6.23)

157) 이행계획서 수정안은 회원국들의 이의제기 없이 3개월간 WTO 회원국의 검증 절차를 거쳐 최종 확정되었으며, 이에 따라 WTO 사무총장은 지난 2005년 4월 12일 검증 절차가 종료되었음을 확인하는 인증문서(certificate)를 발급하였고, 같은 해 4월 18일 국회 농림수산해양위원회 보고가 있었다.

〈표 6-18〉의 계속

	국내	협상 또는 검증
2004년 7월	제7차 협상대책팀 회의(7.21)	양자협상: 태국(7.9)
2004년 8월	제8차 협상대책팀 회의(8.10) 관계부처 회의(8.17) 제9차 협상대책팀 회의(8.31)	양자협상: 미국(8.13), 중국(8.20)
2004년 9월	제10차 협상대책팀 회의(9.4) 제5차 실무추진단 T/F회의(9.6) 제26차 대외경제장관회의(9.8) 제11차 협상대책팀 회의(9.15)	양자협상: 미국(9.10, 9.30), 중국(9.14, 9.23), 태국(9.17), 호주(9.20), 캐나다(9.22), 아르헨티나(9.22), 인도(9.23), 파키스탄(9.23), 이집트(9.24)
2004년 10월	제12차 협상대책팀 회의(10.13) 제28차 대외경제장관회의(10.16) 제13차 협상대책팀 회의(10.26)	양자협상: 태국(10.5, 10.28), 미국(10.19)
2004년 11월	제14차 협상대책팀 회의(11.12) 제15차 협상대책팀 회의(11.22)	양자협상: 중국(11.3, 11.19), 캐나다(11.19), 미국(11.24)
2004년 12월	제16차 협상대책팀 회의(12.4) 제30차 대외경제장관회의(12.9) 제6차 실무추진단 T/F회의(12.14) 제17차 협상대책팀 회의(12.20) 제31차 대외경제장관회의(12.22) 국무회의보고(12.28) 제32차 대외경제장관회의(12.30)	양자협상: 중국(12.1), 미국(12.8, 12.16), 인도(12.10, 12.13, 12.24), 캐나다(12.13), 태국(12.13), 이집트(12.14, 12.21), 파키스탄(12.15), 호주(12.16), 아르헨티나(12.14, 12.16) 수정양허표 WTO통보(12.30) 이집트 서한(12.30)
2005년 1월	제18차 협상대책팀 회의(1.7)	수정양허표 회람(1.6), 캐나다 서한(1.14), 호주 서한(1.20), 아르헨티나 서한(1.20), 인도(1.27)
2005년 2월	제19차 협상대책팀 회의 (2.19)	중국 서한(2.1), 미국 서한(2.2)
2005년 3월	제20차 협상대책팀 회의 (3.16) 제33차 대외경제장관회의(3.19) 제21차 협상대책팀 회의(3.24) 제35차 대외경제장관회의(3.29)	인도(3.10, 3.21, 3.28) 인도 서한(3.30)
2005년 4월	제22차 협상대책팀 회의(4.4) 제7차 실무추진단 T/F회의(4.15) 제8차 실무추진단 T/F회의(4.16)	WTO 인증서 발급(4.12)

자료: 협상 관련 자료를 필자가 정리.

2. 쌀협상의 주요 내용

가. 수정계획서의 주요 내용

2004년 쌀협상 결과 우리나라는 2005년부터 2014년까지 10년간 관세화를 유예하는 대신 최소시장접근물량(MMA)으로 2005년 225,575톤(1988~90년 소비량의 4.40%)에서 시작하여 2014년 408,700톤(7.96%)까지 매년 균등 증량해 수입하게 되었다(표 6-18). 또한 MMA물량 중 기존 물량(205천톤)은 2001~03년 수입 실적을 반영하여 미국, 중국,

태국, 호주 등 4개국에 국가별 쿼터[158]를 배정하였으며, 향후 증량되는 물량은 국제경쟁입찰(최혜국 대우)방식으로 운영하되, 특수용도용 쌀(specialty rice)에 대해서는 국내 수요가 있을 경우 일부 물량을 배정할 수 있게 하였다.[159]

한편 쌀의 수입방식은 현행과 같이 전량 국영무역방식을 유지하되 2005년도에 수입물량 중 10%를 밥쌀용으로 시판하고, 이 비중을 6년차인 2010년까지 30%로 늘리며 2014년까지 그 비율을 유지하도록 하였다. 아울러 이행 후 5년째가 되는 2009년에 이행 상황에 관한 다자간 중간점검을 실시하는 것으로 되었다. 또한 관세화를 유예하는 도중에 언제든지 관세화로 전환할 수 있는 중도관세화의 권리를 확보했는데, 이에 따르면 중도관세화 시의 쌀의 관세는 UR 협상 결과에 따라 산출되는 관세상당치에 DDA 협상 결과를 반영한 관세율을 적용하도록 되어있다.

〈표 6-19〉 MMA 수입쌀 도입 물량

(단위: 톤, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MMA(a)	225,575	245,922	266,270	286,617	306,964	327,311	347,658	368,006	388,353	408,700
밥쌀용(b)	22,557.5	34,429.1	47,928.6	63,055.7	79,810.6	98,193.3	104,297.4	110,401.8	116,505.9	122,610.0
비중(b/a)	10	14	18	22	26	30	30	30	30	30

자료: 농림부.

나. 기타

2004년 쌀협상은 관세화 재유예에 따른 의무수입물량에 관한 사항 이외 이행을 위한 기술적·절차적 사항 및 개별 국가와의 양자 차원의 부가적 합의사항을 포함하고 있다.

1) 이행을 위한 기술적·절차적 합의사항

이행을 위한 기술적·절차적 합의사항은 먼저 미국과 중국, 호주, 태국 등 4개국의로 국가별 쿼터는 국제 상관행에 따라 경쟁 입찰을 적용하되, 국내 수요 및 과거 교역실적을 고려하여 입찰을 실시하며, 국가별 쿼터를 악용하여 비정상적인 고가 입찰 시 유찰시킬 수 있는 권리를 한국이 보유하는 것이었다. 아울러 3회 유찰 시 당해 물량은 국가별 쿼터 물량에서 제외하여 최혜국대우 물량으로 전환하고, 국가별 쿼터는 당해 연도에 소진되며 소진이 되지 않더라도 이월이 불가능하도록 되어있다.

이외에 미국과는 수입쌀 시판과 관련해 공매(auction)기관(조달청·유통공사 등)을 지정하고, 적절한 보도매체를 통해 공매계획을 사전에 공표할 것과, 공매계획에 공매일

158) 국가별 쿼터: 중국 116,159톤, 미국 50,076톤, 태국 29,963톤, 호주 9,030톤이다.

159) 이와 같은 특수용도의 쌀에 대한 배정은 쌀협상에 참가한 인도 및 이집트와 같은 국가로부터의 쌀 수입을 배려하기 위한 목적에서였다.

자, 공매물량, 품질, 원산지 및 인수도조건 등을 포함시킬 것, 당해 연도 내 공매완료를 위해 정기적인 공매를 실시하고 장기 저장으로 인해 품질이 저하되지 않도록 적절한 기한 내 공매할 것, 수입쌀 입찰규격은 국제적으로 인정되는 규격을 적용할 것, 협상 결과 이행 점검을 위한 연례 협의를 개최할 것 등에 합의하였고, 중국과는 협상 결과 이행 점검을 위한 연례 협의 개최와 장립종 수입쌀 입찰 시 입찰규격과 관련하여 동등한 대우가 이루어지도록 노력할 것 등을 합의하였다. 한편 호주와는 2007년도 이후 연 1회 이상 상반기에 MMA쌀 입찰을 실시하고, 입찰과정에서 취득한 영업 관련 정보 보호 등을 합의하였다.

2) 양자 차원의 부가적 합의사항

양자 차원의 부가적 합의사항은 이번 쌀협상을 통하여 동식물 검역, 관세, 식량원조용 쌀 구입 등 양자 차원의 관심사항을 합의한 내용으로 중국, 아르헨티나, 캐나다, 인도, 이집트와 개별 합의로 구성되어있다.

중국과는 총 8단계 중 3단계까지 진행 중인 양벚(체리)에 대한 수입위험평가절차를 조속히 진행하기로 했으며, 사과·배·롱간(용안).리치(여지) 등 4개 품목에 대한 수입위험평가도 양벚에 대한 절차가 완료된 이후 중국 측이 제시한 우선순위에 따라 순차적으로 신속히 평가 절차를 진행하도록 노력하기로 합의했고, 이와 관련하여 양국 간 논의가 진행 중인 식물검역 정례협의회 출범을 위해 노력하고, 정식 출범이 지연될 경우 상호협의를 통하여 양국의 검역 당국 간 회의 개최를 추진하기로 했다. 또한 중국 측이 제시한 조정관세 대상품목을 적절히 반영하기로 하였다.[160]

한편 아르헨티나와는 검역 관련 절차가 이미 진행 중인 가금육(2단계), 오렌지(5단계)에 대해서 아르헨티나 측으로부터 WTO협정에 의한 모든 필요한 자료가 접수된다는 전제하에 수입허용을 위한 위험평가절차를 가금육은 6개월, 오렌지는 4개월 이내 신속하게 진행하기로 했으며, 쇠고기는 구제역 비발생지역인 남위 42도 이남 지역산에 한해 아르헨티나 측으로부터 위험평가에 필요한 자료가 접수되면 평가절차를 착수하기로 했다.

캐나다와는 사료용 완두콩의 할당관세율을 현행 2%에서 0%로 인하하며, 적용 물량도 2005년 45만톤을 유지하고 2006년 이후에는 동 수준 유지하도록 노력하기로 했으며, 유채유박(0%), 유채 종자분(3%)은 현행 관세율을 유지하고, 유채조유(10%→8%), 유채 정재유(30%→10%)에 대해서는 관세율을 인하하기로 합의했다. 인도와 이집트에 대해서도 MMA 수입물량과는 별개로 식량원조용으로 이집트산은 1회 2만톤, 인도산은 관세화 유예기간 동안 연간 9,121톤 우선 구매하기로 했다. 단 식량원조의 성격상 불확실성을 고려하여 구매 시기에 대해서는 신축성을 부여하고 국제적 관행에 따른 경쟁입찰을 실시하기로 했다.

---

160) 중국 측이 제시한 관심품목을 분석한 결과 이미 2002~04년 중에 대부분 반영되었으며, 이에 따라 2005년 반영하기로 한 내역은 냉동낙지를 조정관세 대상에서 제외하고, 활돔, 활농어, 활민어, 냉동새우, 표고버섯, 당면, 메주 등 7개 품목은 조정관세를 감축하기로 했다.

3. 쌀협상의 평가

쌀협상 결과는 많은 농민단체들의 반대 속에 어렵게 국회를 통과했다. 특히 2005년 4월 협상 결과를 발표할 당시 이면합의 의혹이 제기되면서 실태 규명을 위해 국정조사가 이루어지기도 했다.

쌀협상 결과를 이행한 지 5년이 지난 현재 쌀협상 결과에 대한 평가는 이를 수 있다. 그러나 중간점검의 입장에서 다음과 같은 평가를 해볼 수 있을 것이다. 먼저 쌀협상 결과가 10년이란 관세화 유예기간을 다시 확보한 점은 본격적인 시장 개방에 앞서 국내 쌀산업을 정비하는 데 필요한 기간을 확보했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 과연 지난 10년의 유예기간 동안 쌀산업의 구조조정이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 다시 10년의 유예 확보가 과연 쌀산업의 경쟁력 제고에 얼마나 도움이 될 것인지는 의문의 여지가 있다. 결국 국내적으로 주어진 10년을 어떻게 잘 활용해 쌀산업의 국제경쟁력을 확보하는가에 따라 관세화 유예의 평가는 달라질 수 있을 것이다. 특히 10년의 관세화 유예 대가로 약 41만톤에 달하는 외국쌀을 수입해야 한다는 점을 고려해 유예기간 동안 쌀산업의 내실을 기하면서 상황에 따라 중도에 관세화를 할 수 있는 농업부문의 유연성이 필요하다. 아울러 관세화 유예의 지속으로 상대적으로 비싼 쌀을 사 먹어야 하는 소비자와 도시 저소득계층의 후생 감소 측면도 적절히 고려되어야 한다.

한편 쌀협상 결과를 이행하기 시작한 2005년부터 최근까지 쌀산업의 주요 지표를 보면 쌀협상 결과가 국내 쌀 시장에 별다른 영향을 주지 못하고 있음을 알 수 있다. 먼저 재배면적 변화를 보면 쌀협상이 이행에 옮긴 2005년부터 2008년 사이 벼 재배면적은 연평균 1만 5천ha가 줄었으나(연평균 1.5% 감소) 2000년 이후 2005년 사이에 벼 재배면적은 연평균 1만 8천ha가 줄어(연평균 1.8% 감소) 오히려 쌀협상 이전의 벼 재배면적이 빠르게 감소했다(표 6-20). 쌀 생산량은 풍·흉 등 기후변화에 영향을 받지만 2008년 10a당 수량이 518kg에 달해 이 역시 쌀협상이 부정적 영향을 주었다고 보기 어렵다. 한편 쌀 농가판매가격은 2005년에 급격히 하락했다. 그러나 이는 기존 쌀 수매제도가 쌀소득보전제도와 공공비축제도로 바뀌는 과정에서 2002~03년 쌀 흉작에도 불구하고 정부수매로 인위적으로 시장가격을 상승시킨 결과에 따라 나타난 현상으로 특히 쌀값 변동에 대한 불확실성 때문이었다는 것이 지금의 평가이다.[161]

결국 쌀협상 결과 관세화 유예를 다시 연장함으로써 2005년부터 한국의 쌀산업은 세계화에 흐름에서 비껴갈 수 있었다고 본다. 그러나 그 과정에서 쌀 생산의 경쟁력이 개선되고, 쌀산업의 구조조정이 이루어지고 있다는 뚜렷한 사실은 찾아보기 어렵다. 물론 쌀 유통을 담당하고 있는 미곡종합처리장의 시설 개선 및 유통 근대화가 추진되고 있으며, 쌀 수매제도가 폐지되고, 대신 소득보전직불제도와 공공비축제도가 마련되는 양정개혁이 이루어진 것은 사실이지만 부재지주에 의한 직불금의 부당 수령 등 농업보조금 지불에 있어 사회적인 도덕적 해이가 있었음은 이미 밝혀진 사실이다.

---

161) 이정환, 「2005 쌀값대란 해부: 경과, 원인, 처방」, 『시선집중 GSnJ』, 제8호, 2006. 1. 20.

〈표 6-20〉 쌀산업 관련 주요 지표의 변화(2004~08)

	단 위	2000	2004	2005	2006	2007	2008
벼 재배면적(A)	천ha	1,072	1,001	980	955	950	936
쌀생산량(정곡)	천톤	5,291	5,000	4,768	4,680	4,408	4,843
10a당 수량	kg	497	504	490	493	466	518
쌀 생산액	억원	105,046	99,631	85,368	84,057	78,575	–
농업생산액중 비중	%	33.0	27.6	24.3	23.9	22.7	–
쌀 생산농가(B)	천호	1,078	914	938	903	875	857
총농가중 비중	%	77.9	73.7	73.7	72.5	71.1	70.7
농업총수입(C)	천원/호당	19,514	26,623	26,496	27,322	26,102	25,843
쌀 수입(D)	〃	7,758	8,653	7,264	7,578	7,296	7,364
D/C	%	41.6	32.5	27.4	27.7	28.0	28.5
쌀 농가판매가격	원/80kg	159,816	158,632	145,056	144,174	142,720	150,201
쌀 자급률	%	102.9	96.5	101.7	98.5	95.8	94.4
쌀 소비량	kg	93.6	82.0	80.7	78.8	76.9	75.8

주: 1) 농판가격은 2005년부터 공공비축제 시행으로 10~12월 산지가격을 평균한시가로 매입한 금액임
자료: 통계청; 농림수산식품부, 「2008 농림수산 주요 통계」.

한편 국제 쌀가격이 급등한 2008년 중반 이후에는 쌀의 중도 조기관세화를 주장하는 목소리도 커지고 있다. DDA 농업협상의 윤곽이 드러난 상태에서 관세화유예를 계속함으로써 늘어나는 의무수입량을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 관련 수입 및 관리 비용도 줄일 수 있다는 이유에서이다.[162] 그러나 국제 쌀가격의 변동 폭이 크고 우리나라의 개도국지위 여부도 불확실하기 때문에 신중해야 한다는 반대의 목소리도 있다.

쌀이 한국의 정치・경제・사회에서 차지하고 있는 중요성은 매우 크지만 2015년에 관세화로 전환해야 한다는 것을 인식한다면 우리 사회가 하루빨리 조기 관세화에 대한 공감대를 형성하는 것이 절대적으로 필요하다.

마지막으로 쌀협상 결과에 대한 WTO 검증이 끝나고 쌀협상 결과가 공식 확정된 후의 정부 발표가 불필요한 오해를 남겼다는 점은 향후 농업통상협상 결과의 발표 시 많은 시사점을 준다. 정부는 확정된 이행계획서를 중심으로 발표해 양자간에 이루어진 부가적 합의사항을 적절히 발표하지 않았고, 이것이 불필요한 의혹을 가져와 결과적으로 농민들을 자극하는 상황을 초래하였다. 정부는 쌀협상 결과를 발표하면서 초래된 상황을 교훈 삼아 향후 통상협상의 결과를 발표할 때는 더욱 세심한 주의를 기울여야 할 것이다

162) 박동규 외, 『쌀 관세화유예 3년의 평가와 향후 방향』, 정책토론회 자료집, 한국농촌경제연구원, 2008.

제7절 | 동시다발적 FTA 추진과 농업 개방

한국은 경제의 대외의존도가 70% 이상에 달하는 통상국가로서 대내외적 환경변화로부터 초래되는 새로운 도전과 기회에 효과적으로 대응하기 위하여 1998년 말부터 FTA를 추진하기 시작하였다. 이에 따라 거대·선진 경제권과의 FTA 네트워크 형성을 목표로 하여 지난 2003년 9월에는 'FTA 추진로드맵'이 수립되었다. 이러한 FTA 로드맵에 근거하여 한국은 그동안 칠레(2004. 4 발효), 싱가포르(2006. 3 발효), EFTA(2006. 9 발효) 및 ASEAN(상품무역협정, 2007. 6 발효)과의 FTA협정을 발효시켰고, 2007년 4월에는 미국과의 FTA 협상을 타결한데 이어, 2007년 11월에는 ASEAN과의 서비스 무역협정을 체결하였다.

1. 한·칠레 FTA에서의 농업 개방과 중간 평가

가. 한·칠레 FTA에서의 농업 개방

1) 상품분야

한국은 급격한 세계경제 변화에 적극적으로 대응하기 위해 1998년에 자유무역협정(FTA) 체결을 추진하기로 결정하고 첫 대상국으로 칠레를 선정하였다. 이후 양국은 수차례의 협상을 통해 한·칠레 FTA를 타결하였으며, 2004년 4월 1일부터 협정문이 발효되었다.

한국은 상대적으로 경쟁력을 가지고 있는 공산품에 대해서는 FTA 발효 즉시 관세를 철폐하는 반면, 우리 농업의 근간이 되는 주요 농축산물은 대부분 관세철폐대상에서 제외하든지 또는 DDA 협상 이후 다시 논의하기로 합의하였다. 이에 따라 쌀(19), 사과, 배 등 HS 10단위로 21개 세번은 양허대상에서 제외되었으며, 포도(신선, 냉장)에 대해서는 11월~이듬해 4월 기간에 계절관세를 적용하여 10년에 걸쳐 철폐하되, 나머지 기간에는 현행 관세를 유지하기로 하였다. 한편 HS 10단위로 총 383개 세번에 대해서는 DDA 이후에 논의하기로 하였다. 또한 일부 품목은 TRQ를 제공하고 DDA 이후에 추가로 논의하기로 하였다.[163]

한편 우리의 농업경쟁력 제고를 위해 일정 이행기간이 필요한 품목은 적절한 이행

163) 이러한 품목과 해당 TRQ물량은 다음과 같다.

품 목(톤)	TRQ제공(A)	2001 수입(C)	A/C	비고(국내생산)
쇠고기	400	166,000	0.06 %	163,000
닭고기	2000	83,000	2.4 %	267,000
유 장	1000	38,000	2.6 %	–
기타채소(건조)	100	1,538	6.5 %	653,000
계	3,300톤	288천톤	1.1%	–

기간을 확보했는데, 조제분유, 과실혼합주스 등 HS 10단위로 12개 세번은 16년에 걸쳐 관세를 철폐하며(6년 거치, 10년 철폐), 복숭아, 닭고기, 단감 등 HS 10단위로 212개 세번은 10년내 관세철폐, 기타 과일주스(1개 세번)은 9년 이내 관세를 철폐하며, 복숭아통조림, 종자용 옥수수 등 HS 10단위로 41개 세번은 7년 이내 관세를 철폐하는 것으로 되어 있다. 그리고 우리 농업에 미치는 영향이 미미할 것으로 예상되는 품목(HS 10단위로 763개 세번)은 5년 이내 또는 즉시 관세를 철폐하는 것으로 합의되었다(표 6-21).

〈표 6-21〉 한 · 칠레 FTA 양허유형별 농축산물 분류

양 허 유 형		대 상 품 목
① 제외	21	쌀, 사과(신선), 배(신선)
② 계절관세	1	포도(신선)
③ DDA협상 이후 논의	383 (26.4)	채소 · 화훼류: 고추, 마늘, 양파, 참깨, 땅콩, 잎담배 등 곡류: 보리, 콩, 옥수수, 팥, 녹두, 고구마(냉동), 메밀, 전분, 가공곡물, 땅콩 등 축산물: 돼지고기(냉동도체, 설육), 오리, 분유, 버터, 계란, 꿀, 치즈(신선, 커드 등), 난황, 밀크, 크림, 녹용 등 과실류: 감귤, 잣, 밤, 대추야자, 오렌지주스(농축), 파인애플, 망고 기타: 수박, 녹차, 홍차, 생강, 인삼, 은행, 과당, 포도당, 생사, 잣, 대두유, 유채유, 참기름, 참깨 등
④ TRQ제공 + DDA협상 이후 논의	18 (1.2)	쇠고기(400톤), 닭고기(2,000톤; 냉동, 조제저장), 유장(1,000톤), 자두(280톤), 맨더린(100톤), 기타 채소(100톤)
⑤ 16년 철폐	12 (0.8)	조제분유, 기타과실(건조), 조제식료품, 배 · 딸기(조제저장), 가공품, 혼합주스(사과, 포도, 기타과실), 차조제품 등
⑥ 10년 철폐	212 (14.6)	축산물: 돼지고기, 양고기, 식용설육(소 등), 닭고기(미절단, 냉장), 요구르트, 종란, 조란, 치즈(기타), 소시지 등 채소화훼류: 절화류(백합 등), 토마토, 당근, 순무, 오이 과실류: 레몬, 건포도, 복숭아, 과실류(일시저장, 조제저장), 딸기, 키위, 포도즙, 단감, 살구, 메론, 과일주스, 채소주스 등
⑦ 9년 철폐	1	기타 과실주스
⑧ 7년 철폐	41 (2.8)	과실류: 복숭아 통조림, 잼, 쥬스류(포도, 딸기), 복숭아(조제저장) 축산물: 칠면조고기(TRQ 600톤 제공) 곡류: 옥수수(종자), 완두 · 콩(냉동), 감자 등 채소류: 기타채소(냉동), 균질채소 등 기타: 호두, 나무딸기, 수프 등
⑨ 5년 철폐	550 (37.9)	축산물: 말, 양, 닭, 칠면조, 기타동물, 식용설육, 로얄제리, 뿔 등 화훼류: 튤립, 백합, 기타화훼(휴면상태), 치커리뿌리, 장미, 난초, 카네이션, 절화류(튤립 등) 등 채소류: 버섯종균, 식물잎, 배추, 상치, 무, 죽순, 고사리, 송이버섯(냉동), 버섯(일시저장), 후추, 계피, 조제저장버섯, 김치 등 기 타: 산림수, 아몬드, 넛트류, 커피, 콜라엑스, 식물성유지(올리브유 등), 마가린, 당(맥아등), 코코아, 초코렛, 조제식료품, 면류, 빵, 조제저장과실, 조제저장(완두콩, 밤 등), 효모, 두부, 포도주, 위스키, 소주, 박류, 겨자분, 단백질, 과실나무
⑩ 즉시 철폐	213 (14.7)	축산물: 종우, 종돈, 종계, 비계, 정액, 수정란, 배합사료, 뼈사료첨가제, 원피, 동물털, 동물성유지, 생모피, 양모 등 곡 물: 밀, 호밀, 귀리, 수수, 조, 코프라, 면실, 피마자, 겨자씨, 기타씨, 종자, 당 등 기 타: 당밀, 사탕무, 사탕수수, 나무껍질, 식물성유지(팜유 등), 면실, 아마, 콜라베이스, 커피 등
계	1,452 (100.0)	

2) 제도 분야

한・칠레 FTA는 상품분야 외에 관련 제도에 대한 합의도 이루어졌다. 먼저 FTA 발효로 상대국가로부터의 수입이 급증하고 이로 인해 피해가 발생하거나 피해발생 우려가 있는 경우 관세를 인상할 수 있는 농산물 세이프가드제도를 도입했는데, 이는 WTO의 일반 세이프가드보다 발동이 용이하고, 발동 기간이나 회수에 제한이 없다는 특징을 가지고 있다.

또한 남미의 주요 농산물 수출국들이 칠레를 통해 한국으로의 수출하는 것을 방지하기 위하여 엄격한 원산지 규정을 마련했는데, 원칙적으로 2단위 또는 4단위로 세번이 변경되는 경우, 칠레산으로 인정하는데, 육류, 신선 과실류는 칠레에서 완전 생산될 경우에만 칠레산으로 인정하고, 제3국산과 혼합, 우회수입 가능성이 높은 과실조제품 및 가공품에 대해서는 높은 부가가치요건을 병기하였다. 이러한 원산지 기준은 북미자유무역협정(NAFTA), EU와 칠레 간의 FTA 등 여타 FTA 규정을 기본으로 하여 농산물 수입국의 입장을 최대한 반영한 결과하였다.

동식물 검역에 대해서는 WTO/SPS협정 수준에서 양측이 합의하였는데, 이에 따라 개별품목 수입허용문제는 FTA/SPS 협상대상이 아니며, 현행과 같이 사안별 양국의 검역기관 간 협의를 통해 절차가 진행되게 되었다.

나. 한・칠레 FTA 평가: 농업부문

한・칠레 FTA 발효 전후 칠레로부터의 농축산물 수입을 살펴보면 농산물은 발효 이전 연평균 29% 증가에서 발효 이후 연평균 증가율이 36%로 올라갔다. 반면 축산물은 FTA 발효 이전과 이후 큰 변화가 없으며, 오히려 증가율 측면에서 보면 발효 이후가 다소 축소되었다. 따라서 축산물만 보자면 칠레로부터의 축산물 수입이 FTA가 발효되지 않은 다른 국가로부터의 수입 흐름과 유사하고, 증가율 또한 발효 이후 축소되었기 때문에 한・칠레 FTA로 인해 국내 축산업이 특별한 피해를 입었다고 보기 어렵다.[164]

농산물의 경우 발효 이후 수입증가율이 발효 이전보다 높고, 아울러 FTA를 맺지 않은 다른 국가로부터의 수입증가율과 비교해 보아도 FTA체결 이후 칠레로부터의 수입증가율이 다른 지역으로부터의 수입증가율보다 높아 한・칠레 FTA로 인해 칠레산 농산물 수입이 증가했다고 판단된다. 다만 미국으로부터 농산물 수입증가율도 한・칠레 FTA 발효 이후 연평균 30%에 달해 칠레부터의 수입증가율(39%) 전체를 한・칠레 FTA의 영향으로 보기는 어려운 측면이 있다(표 6-22).

---

164) 축산물은 한・칠레 FTA 발효 이전과 이후의 증감률 비교가 큰 의미를 갖지 못한다. 이는 발효 이전 수입액이 매우 적어 발효 이전 연평균 증가율이 이미 천%를 넘었기 때문이다. 즉 칠레로부터 축산물 수입액은 2001/02년에 약 8만달러에서 발효 직전인 2003/04년에 3,713만달러로 증가해 발효이전 연평균 수입증가율이 이미 2천%를 넘는다. 한편 발효 1년차인 2004/05년 칠레산 축산물 수입액은 6,082만달러였으며, 발효 5년차인 2008/09년에는 8,164만달러를 기록하여 발효 이후 수입증가율은 약 6%이다. 전체적으로 칠레로부터의 축산물 수입은 한・칠레 FTA 직전까지 폭발적으로 늘어났으며, 발효 이후에도 꾸준히 증가하다 발효 4년차부터 감소하기 시작했다.

한편 우리 농축산물 수입시장에서 칠레산 농축산물의 점유율은 1%에도 미치지 못하고 있다. 즉 한·칠레 FTA 발효 전후 우리 농축산물 수입시장에서 칠레의 시장점유율은 발효 이전 0.25%에서 발효 이후 0.35%까지 완만히 증가하다가 발효 1년차인 2004/05년에는 0.41%에서 3년차인 2006/07년에 0.92%까지 증가했다. 그러나 그 이후에는 감소세로 반전해 완만히 하락하는 추세를 보여, 발효 5년차인 2008/09년 칠레산 농축산물의 한국 수입시장 점유율은 0.81% 수준에 머물고 있다(표 6-23).

결국 한·칠레 FTA로 인해 국내 농업이 부정적 영향을 입었다고 해도 전반적으로 그것이 특별한 의미를 갖는다고 보기는 어렵다.[165]

〈표 6-22〉 한·칠레 FTA 발효 전후 농산물 수입증가율(금액 기준) 변화

(단위: 백만달러, %)

		농산물			
		칠레	대세계	미국	중국
발효 이전	2001/02	13.6	5,450	1,507	843
	2002/03	15.8	5,797	1,352	1,392
	2003/04	22.6	6,409	1,523	1,696
발효 이후	2004/05	31.1	7,493	2,108	1,200
	2005/06	47.6	7,372	1,543	1,765
	2006/07	80.5	8,635	2,211	1,892
	2007/08	89.8	10,908	3,310	2,171
	2008/09	106.4	13,108	4,453	1,819
2001/02~03/04년 연평균 증감률(%)		29.2	8.4	0.5	41.8
2004/05~08/09년 연평균 증감률(%)		36.0	15.0	30.3	0.8

주: 1) 2001/02년은 2001년 4월부터 2002년 3월까지를 의미. 이하 동일.
2) 여기서 대세계는 칠레를 제외한 것임.
자료: 농수산물 무역정보, 「무역통계」, www.kati.net.

〈표 6-23〉 우리 농산물 수입시장에서 칠레의 시장점유율 변화

(단위: %)

발효 이전			발효 이후				
2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
0.25	0.27	0.35	0.41	0.64	0.92	0.82	0.81

자료: 농수산물 무역정보, 「무역통계」, www.kati.net.

165) 물론 이러한 전체적인 관점에서의 평가는 개별 품목별로 한·칠레 FTA 발효 전후의 무역흐름의 변화를 검토해서 보완될 필요가 있다. 그러나 품목별 무역흐름을 보더라도 포도를 제외하고는 한·칠레 FTA가 농업부문에 특별한 부정적 영향을 주었다고 보기 어렵다.

2. 한-싱가포르, EFTA, 아세안에서의 농업 개방

한국은 2006월 3월에 발효된 싱가포르와의 FTA에서 품목 수 기준 91.6%에 대한 관세를 최대 10년 이내 철폐하기로 합의하였다. 공산품의 경우 일부 품목을 제외하고 대부분의 관세를 최대 10년 이내 철폐하기로 한 데 반해 농림수산물은 상당수 품목을 제외하여 실제 개방 수준은 높지 않았다.[166] 아울러 싱가포르가 비농업국가이기 때문에 한-싱가포르 FTA로 인해 국내 농업이 받는 부정적 영향은 적을 것으로 예상되지만, 싱가포르 주변의 농업국에서 생산된 농산물이 싱가포르를 거쳐서 들어올 가능성을 고려해 원산지 규정과 통관절차, 세이프가드제도 등의 보완제도를 함께 마련하였다.

스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등 4개국으로 구성된 유럽자유무역연합(EFTA)과의 FTA협상은 2005년 7월초에 열린 4차 협상에서 타결되어 2006년 9월에 발효되었다. 한-EFTA FTA협상에는 농업과 관련성이 낮은 일부 가공농산물에 대해서만 양허협상을 하고, 이를 제외한 모든 기본 농산물에 대해서는 한-스위스(리히텐슈타인 포함), 한-노르웨이, 한-아이슬란드 간 별도의 양자협상을 맺었다.[167] 협상 결과 한국은 전체 농산물 1,451개 품목 가운데 스위스에 498개(34%), 노르웨이에 669개(46%), 아이슬란드에 841개(58%) 품목을 양허하였다. 그러나 쌀, 육류, 낙농제품, 과실류, 양념류 등 국내 농업에 부정적 영향이 올 수 있는 주요 품목은 대부분 양허대상에서 제외되었으며, 과자류, 초코렛, 빵 등 농업부분에 직접 피해가 없는 일부 가공식품(256개 품목)[168]에 한해 대부분 관세를 일정 부분 감축하는 방식으로 상호 양허하였다.

한-싱가포르 FTA 협상과 비교하여 볼 때, 우리나라와 EFTA 회원국 모두 농업보호 수준이 높고 농업의 다원적 기능을 중요시하는 국가들이기 때문에 한-싱가포르 협상보다는 보수적인 개방 수준으로 양허되었다고 볼 수 있으며[169], 이에 따라 협상결과가 양국 농업부문에 미치는 영향도 매우 적을 것으로 평가되고 있다(표 6-24).

한・아세안 FTA 기본 협정 및 상품무역협정은 2006년 5월 타결되어[170] 2007년 6월 발효되었다. 한・아세안 FTA는 한국과 아세안 10개국에 공통으로 적용된다는 점에서 양자 간 협정인 동시에 복수국 간 협정의 성격을 지니고 있다.

---

166) 쌀, 사과, 배, 양파, 마늘 등 민감한 농산물 품목 상당부문은 양허 대상에서 제외되었다.

167) EFTA의 제도와 농업관련 협상방식이 매우 복잡하여, 상호 심도 깊은 논의를 하기 위해 별도의 농업분과를 설치하여 협상을 진행하였으며, 양측 모두 농산물 순수입국이고 농업의 다원적 기능을 중요시 하는 국가이기 때문에 협상은 상호이해를 바탕으로 순조롭게 진행되었다.

168) 가공농산물부문(EFTA 국가 공통)에서 우리의 주요 양허 내용을 살펴보면, 물관련 품목은 즉시철폐, 주류, 커피는 10년 철폐, 빵, 과자, 초코렛, 껌 등 가공식품류는 40~50% 관세인하 등이다. 한편, EFTA는 모든 가공농산물에 대해 자국이 EU에 양허한 것과 동등 수준으로 우리나라에도 양허하였다.

169) 품목수 기준으로 보면, 양허를 제외한 품목이 한-싱가포르 FTA는 33.3%였으나 한-EFTA(스위스) FTA는 66%로 두 배 이상 많고, 국내 민감품목은 모두 양허대상에서 제외되었다.

170) 2006년 5월 필리핀 마닐라에서 개최된 한・아세안 경제장관회의에서 상품무역협정은 최종 타결되었으나 일부 아세안 회원국가가 서명을 위한 국내절차를 마치지 못한 상황이어서 태국을 제외한 아세안 9개국이 참여한 정식 서명은 2006년 8월에 개최된 한・아세안 경제장관회의에서 이루어졌다.(외교부・대외경제정책연구원(2007) p.11).

〈표 6-24〉 한-싱가포르, 한-EFTA 농산물 양허율

양허유형	한-싱가포르 FTA	한-EFTA(스위스) FTA
양허 제외	484(33.3%)	956(65.8%)
10년 철폐	377(26.0%)	32(2.2%)
5년 철폐	358(24.7%)	
10% 관세인하		44(3.0%)
20% 관세인하		137(9.4%)
30% 관세인하		3(0.2%)
40% 관세인하		54(3.7%)
50% 관세인하		24(1.7%)
즉시 철폐	232(16.0%)	204(14.1%)
합 계	1,451(100%)	1,451(100%)

자료: 농림부 통상협력과.

한·아세안 FTA에서 한국은 HS 6단위의 총 5,224개 품목 중 4,742개 품목을 일반 품목군으로, 482개 품목은 민감품목군으로 분류하였는데, 482개 민감품목 중 농산물은 250개(총 농산물 품목의 36.8%)가 포함되었다.[171] 또한 민감품목 중 초민감품목을 200개 품목으로 세분류하였는데, 이 가운데 농산물은 171개(총 농산물 품목의 25.2%)가 포함되었다. 초민감품목 가운데 양허대상에서 제외되는 품목이 HS 6단위 기준으로 40개 품목(쌀, 쇠고기, 돼지고기 일부, 닭고기 등 축산물과 냉동민어, 넙치, 돔, 갈치, 삼치, 조기, 꽁치, 명태 등 어류, 양파, 마늘, 고추 등)이며, 이외에 민감정도가 높은 농수산물에 대해서는 2016년에 현행관세의 20% 수준만 감축하는 선에서 합의가 이루어졌다(표 6-25).

싱가포르, EFTA, 아세안과의 FTA가 발효된 지 2~3년이 지났지만 아직까지 이들 FTA가 국내 농업에 부정적 영향을 주었다고 볼 만한 근거는 없다. 이의 주요한 이유는 싱가포르의 경우 도시국가로서 농산물의 수입하는 국가이기 때문에 협상초기부터 농업문제가 쟁점이 아니었다. EFTA의 경우에도 서로 농업의 민감성을 잘 인식하고 있어 상당수 민감품목의 경우 협상에서 제외시켰기 때문에 국내 농업단체들도 큰 관심이 없었다. 아세안과의 FTA는 최종과정에서 쌀의 제외 문제로 태국 등이 반발했지만 결과적으로 한국이 수입에 의존하는 일부 열대과일을 제외하고는 대부분의 핵심 농산물의 개방을 제외하거나 일부 관세감축을 하는 정도에 그쳐 사실상 개방폭이 작아 별다른 피해가 예상되지 않았다.

반면 경제 전체로 보면 현재까지 해당 국가와의 무역과 투자가 대폭 늘어나 경제협력이 강화되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

171) 김한성, 2007, '한·아세안 FTA 상품협정의 주요 내용과 시사점', KIEP 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원

〈표 6-25〉 한 · 아세안 FTA 우리나라 농수산물 상품양허안 내용

		총계	일반 품목군 (NT)	민감품목군(ST)		
				소계	일반민감품목(SL)	초민감품목(HSL)
총계	품목 수(개)	5,224 (100)	4,742 (90.8)	482 (9.2)	282 (5.4)	200 (3.8)
	수입액비율(%)	100	91.55	8.45	5.64	2.81
농산물	품목 수(개) (분야내 비율, %)	679 (100)	429 (63.2)	250 (36.8)	79 (11.6)	171 (25.2)
	수입액 비율(%) (분야내 비율, %)	3.54 (100)	2.26 (63.6)	1.28 (36.4)	0.12 (3.6)	1.16 (32.8)
수산물	품목 수(개) (분야내 비율, %)	120 (100)	73 (60.8)	47 (39.2)	26 (21.7)	21 (17.5)
	수입액 비율(%) (분야내 비율, %)	1.48 (100)	0.56 (37.8)	0.92 (62.2)	0.08 (5.5)	0.84 (56.7)
임산물	품목 수(개) (분야내 비율, %)	96 (100)	58 (60.4)	38 (39.6)	30 (31.3)	8 (8.3)
	수입액 비율(%) (분야내 비율, %)	2.51 (100)	0.64 (25.2)	1.87 (74.8)	1.05 (42.2)	0.82 (32.6)

자료: 외교부 · 대외경제정책연구원(2007)에서 재인용.

3. 한 · 미 FTA에서의 농업 개방

한 · 미 FTA는 2006년 2월 협상출범 선언 이후 1년 2개월만인 2007년 4월 2일에 협상이 타결되었다. 한 · 미 FTA는 아세안에 이어 거대경제권과의 두 번째 FTA인 동시에 지금까지의 FTA와는 달리 가장 높은 수준의 시장개발을 약속한 FTA이다. 특히 농업부문은 쌀과 일부 품목을 제외한 대부분의 품목이 관세 인하 및 철폐가 되는 대폭적인 시장 개방이 이루어졌다. 그러나 관세양허는 즉시 철폐에서 최장 20년까지 기간을 차별화하였으며, 세번 분리와 계절관세 등을 통해 국내 농업에 미치는 부정적 영향을 최소화하려고 노력하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 농업 개방 사상 초유의 대폭적인 양허가 이루어졌다.

가. 협상 결과 주요 내용

1) 한국의 농산물시장 개방 결과: 총괄

한 · 미 FTA협상에서 대상 농림수산물은 총 1,899개 세번(HS 10단위 기준)으로[172] 이들 세번의 시장 개방은 양허 제외에서부터 현행관세 유지, 단계별 관세 철폐, 즉시 관세 철폐, 계절관세 도입, TRQ제공 등 다양한 방법이 적용되었다. 이에 따라 쌀 관련 16개 세번은 양허에서 제외되었고, 오렌지 등 18개 세번은 현행 관세를 유지하되 대신 TRQ를

172) 농축산물은 1,531개 세번이며, 여기에 수산물 351개가 더해져 총 1882개 세 번이지만 농축산물 가운데 세 번을 분리한 결과 17개 세번이 늘어나 총 양허대상 세번 수는 1,899개 이다.

제공하는 것으로 합의되었으며, 그 외 1,868개 세번은 최장 20년 이내에 관세를 철폐(일부 품목은 TRQ제공, 계절관세 도입*)하는 것으로 되어있다(표 6-26).

〈표 6-26〉 한 · 미 FTA상 우리나라의 농산물시장 개방계획

구분	즉시철폐	5년이내	6~10년	11~15년	16~20년	현행유지	양허제외	계
계	641	506	554	155	12	15	16	1,899
농산물	587	358	409 (12)	151 (9) [1]	12 (4) [1]	15 (15)	16	1,548
수산물	54	148	145	4 (3)	–	–	–	351

주: ( )는 TRQ 제공, [ ]는 계절관세 도입.

반면 미국은 모든 농산물 관세를 15년 이내 완전 철폐하는 것으로 되어 있다. 세번 수 기준으로 보면 전체 농산물 세번의 58.5%가 즉시 관세를 철폐하며(수출액 기준으로 보면 전체 수출액의 82%에 해당 5년 이내 관세를 철폐하는 것은 세번 수 기준으로 81.2%(수출액 기준으로는 84.2%)에 달한다. 특히 김치(11.2%), 삼계탕(6.4%), 된장 · 고추장(6.4%) 등 우리나라의 대미 주요 수출 품목 및 수출유망 품목은 대부분 관세가 즉시 철폐되는 것으로 타결되었다(표 6-27).

〈표 6-27〉 한 · 미 FTA상 미국의 농산물시장 개방계획

양허유형	품목수	비중(%)	수출액(백만불)	비중(%)	주요품목
10년 철폐, 수입쿼타	26	1.4%	0.32	0.1%	낙농품(300MT)
15	65	3.6%	0.03	0.0%	멥쌀, 쇠고기, 치즈
10	157	8.7%	4.33	1.9%	설탕, 면화
7	91	5.0%	30.92	13.8%	담배, 대두유(조유), 채소(조제저장)
6	1	0.1%	0.00	0.0%	호두(탈각)
5	403	22.2%	4.56	2.0%	아이스크림, 버섯
2	10	0.6%	0.20	0.1%	자두(조제저장), 단백질계 물질
즉시철폐	1,060	58.5%	184.33	82.0%	라면, 배, 조제식료품, 음료, 주류, 간장, 된장, 고추장, 삼계탕, 김치 포도쥬스, 오렌지쥬스(냉동)
합계	1,813	100%	224.70	100%	

2) 주요 분야별 시장 개방 협상 내용

〈축산분야〉

축종별 민감도를 고려하여 현행관세를 유지하는 것부터 즉시 철폐하는 것까지 다양한 시장 개방 방식이 적용되었다. 이에 따라 3% 내외의 낮은 관세가 적용되거나 국내 공급이 절대적으로 부족한 사료 등 원료품은 대부분 관세가 즉시 철폐되며, 미국의 관심이 높지 않은 품목과 돼지고기 등 미국의 관심이 높은 일부 품목의 관세는 5~10년에 걸쳐

관세가 철폐되고, 민감도가 높은 쇠고기, 낙농품 등은 12년 이상에 걸쳐 관세가 철폐되는 것으로 되어있다. 한편 관세가 매우 높은 분유류와 천연꿀은 현행 관세를 그대로 유지하되 대신 일정 물량의 TRQ를 제공하는 것으로 합의되었다(표 6-28).

〈과수분야〉

국내 생산 및 출하, 수입시기 등을 고려하여 시장 개방 방식을 달리하고 있다. 오렌지(50%)와 포도(45%)는 국내산이 주로 출하되는 시기에는 현행 관세를 유지하거나 또는 장기에 걸쳐 관세를 철폐하게 되어있으며, 주 출하시기 이후에는 단계적으로 관세를 철폐하는 방식으로 시장을 개방하게 되어있다. 핵심 과일인 사과(45%), 배(45%)는 국내에서 주로 재배되는 품종 여부에 따라 중·장기로 구분하여 관세를 철폐하는 것으로 하였다.

〈표 6-28〉 한·미 FTA에 따른 축산물시장 개방

양허분류	주요 세부 품목
현행유지+TRQ	탈지분유·전지분유·연유(5,000톤, 복리3%), 천연꿀(200톤, 복리3%)
15년 철폐+TRQ	사료용근채류기타(20만톤), 치즈(7,000톤, 복리3%)(단, 체다는 10년)
15년 철폐+SG	쇠고기(도체와이분도체, 부분육)(15년 SG)
15년 철폐	육우, 쇠고기(소식용설육, 소가공품 등), 밀크와 크림(미농축), 녹용, 녹각, 계란(껍질 있는 것, 껍질 없는 것) 등
12년 철폐+TRQ	보조사료(5,500톤, 복리3%)
12년 철폐	닭고기(냉동가슴, 날개육), 오리고기(냉동육, 가공품), 젖소, 통닭, 조제분유(코코아함유), 난황 등
10년 철폐+TRQ	유장(식용)(3,000톤, 복리3%), 버터(200톤, 복리3%), 조제분유(700톤, 복리3%)
10년 철폐+SG	돼지고기(냉장 삼겹살, 기타육)
10년 철폐	닭고기(냉장육, 냉동다리, 기타), 닭가공품, 혼합분유, 요구르트, 면양고기, 로얄제리, 인조꿀 등
7년 철폐	돼지고기(냉동육, 식용설육, 가공품)(2014년까지 무관세), 아이스크림, 버터기제조제품, 소시지(기타), 칠면조고기, 카세인
5년 철폐	유당, 소시지, 알팔파, 빙과류, 말관련품목
즉시 철폐	종축, 사료원료(대두, 옥수수 등), 원피, 유지 등

〈채소특작분야〉

채소특작분야는 품목별 민감도 등을 고려하여 30% 이하의 저관세 품목이거나 종자류, 가공원료 등은 관세를 즉시 철폐하며, 미국의 관심이 높지 않은 대부분의 채소류와 딸기 등 미국이 관심을 가지고 있는 일부 품목은 5~12년에 걸쳐 관세를 철폐하도록 되어있다. 한편, 관세가 100% 이상 고율관세 국영무역 품목인 고추, 마늘, 양파, 인삼제품 등은 15년 이상에 걸쳐 관세를 철폐하는 것으로 합의했다.

〈식량작물분야〉

국내 식량분야에 미치는 영향을 최소화하는 방향에서 쌀은 양허에서 제외되었으며, 주요 품목은 현행 관세를 유지하거나 또는 15년에 걸쳐 관세를 철폐하고 세이프가드가

적용되는 것으로 합의되었다. 이에 따라 대부분 수입에 의존하며 국내 농업에 주는 민감도가 낮은 장유박용 콩, 밀 관련 가공품 및 기타곡물 조제품 등의 관세는 즉시 철폐하게 되었으며, 미국의 관심이 크지 않은 품목과 국내 민감품목에 대해서는 5~10년에 걸쳐 관세를 철폐하되 세이프가드가 적용된다. 보리, 주정 등은 15년에 걸쳐 관세를 철폐하되 세이프가드 적용이 가능하도록 되어 있으며, 국내 농업에 주는 영향이 큰 식용 콩과 식용 감자(TRQ제공)는 현행 관세를 유지하는 것으로 되었다. 한편 기타 식품인 전분류는 15년 또는 10년에 걸쳐 관세를 철폐하되 일부에는 농산물 세이프가드를 적용하도록 합의했다.

나. 평가

한미 FTA 농업협상 결과에 대해 이를 부정적으로 평가하는 그룹은 쌀 관련 16개 품목을 예외로 인정받긴 하였으나, 사실상의 농업부문 모두를 전면 개방하는 것으로 이는 미국이 주장했던 예외 없는 개방, 관세 철폐를 수용한 것이기 때문에 농업부문의 협상결과는 미국의 요구를 대부분 수용한 일방적인 협상으로 보고 있다.

협상 내용에 대해서도 미국산 농산물의 수입이 증가할 경우 제대로 된 보호 장치가 미약하다는 점을 지적하고 있다. 즉, 농산물 세이프가드 발동요건도 현실성이 없는 경우가 많고(예: 쇠고기, 돼지고기), 관세 철폐기간이 만료되면 농산물 세이프가드도 자동적으로 종료되고, 해당 품목도 30개로 제한되어있다는 점이 지적되고 있다. 또한 현행관세를 유지하기로 한 품목도 TRQ를 제공해야 하고, 또한 설정된 TRQ가 매년 증량됨으로써 현행 관세의 유지 효과가 의문시 되고 있으며, TRQ 관리도 국영무역이 아니기 때문에 국내 유통 관리가 어려울 것이라고 주장하고 있다.

한편 쇠고기 등의 원산지 적용 기준을 도축국 기준으로 하여 쇠고기 안전성문제가 우려되며, 감귤의 계절관세 적용시기도 잘못되어 있을 뿐만 아니라 냉동오렌지 주스의 관세를 즉시 철폐로 한 것도 협상팀의 감귤산업에 이해가 부족한 것으로 지적되고 있다. 아울러 농업분야에서 우리가 미국을 적극 공략하여 얻은 것이 거의 없다고 보고 있다. 즉 대미 수출가능 품목이 김치, 장류 등에 국한되어 한·미 FTA 체결로 인한 농수산물 수출증대 효과가 미미하며, 농업보조금 최대 지불국인 미국과의 협상에서 미국 농업보조금 문제를 언급하지 않은 점, 그리고 농업의 비교역적 기능(NTC), 식량안보 등을 의제로 올리지도 않아 협정문에 전혀 반영되지 않은 점을 비판하고 있다. 그 외에, 농업 관련 서비스 개방으로 관련 산업의 붕괴를 주장하고 있다.

반면 긍정적 평가도 있다. 이들은 농업에 미치는 피해를 최소화하기 위해 다양한 방식의 관세감축을 위한 노력을 인정해야 한다고 주장하며, 대표적으로 세번 분리와 계절관세 및 농산물 세이프가드 도입을 그 성과로 들고 있다. 아울러 세계 제일의 경제대국과의 협상에서 농업부문의 대폭적 양허는 불가피했으며, 이로 인해 농업부문에 일정 부분 피해가 예상되지만 그것은 우리가 감내할 수 없는 수준은 아니라는 입장이다. 즉 UR 농업협상, 한·칠레 FTA협상 때에도 농업의 붕괴를 우려하였으나, UR 이후에나 한·칠레 FTA 이행 이후에도 당초 예상했던 농업의 붕괴는 일어나지 않았음을 예로 들면서 이

제는 우리 농업이 강도 높은 개방과 경쟁에 직면하게 되었으므로 국내 농업의 혁신을 기할 수 있는 기회로 삼아야 한다는 입장이다.

한·미 FTA 농업분야협상 결과 농업부문의 피해는 일정 부분 불가피하고, 관세가 감축·철폐되면서 그 피해도 점차 커질 것으로 볼 수 있다. 그러나 국내 농업도 그동안 개방화과정을 겪으면서 체질이 많이 강화되었기 때문에 일부에서 주장하는 것처럼 한·미 FTA로 인해 우리 농업이 붕괴되는 일은 없을 것으로 예상된다. 다만 미국산 농산물의 수입증가로 인해 국내 농산물 가격이 하락하고, 이로 인해 농가소득 감소와 경쟁력이 떨어지는 농가의 이탈 현상 등이 예상되기 때문에 적절한 수준의 소득보전대책과 고령농 등에 대한 농어촌 복지대책 등 효과적인 보완대책이 필요하다. 특히 보완대책은 소득피해 발생의 원인과 피해 유형, 피해대상 품목의 특성을 반영해야 하며, 한·미 FTA 이행으로 해당 품목(품종)을 계속 경영하기가 어렵고, 농·어가가 희망하는 경우 품목간 구조조정 방안과 연계한 효과적인 폐업지원대책도 필요하다. 다만 피해보상은 피해정도에 맞는 보상이 되어야 하며, 과도하거나 도덕적 해이가 발생하지 않도록 하는 장치도 마련되어야 한다.

제8절 | 소결론

한국 농업의 본격적인 시장 개방은 1980년대 후반 한·미 통상마찰 및 GATT BOP조항을 졸업으로 인한 농산물 수입자유화 예시계획으로 볼 수 있다. 그러나 무엇보다도 WTO 출범과 UR 농업협상의 이행이 농업 개방이라는 문제를 국민 전체와 농업인에게 각인시킨 사건으로 볼 수 있다. 비록 핵심 주곡인 쌀은 관세화유예를 받았지만, 그 외 모든 농축산물은 비관세장벽이 철폐되고, 관세로만 국경을 보호할 수 있는 상황이 되었다. 특히 농정의 주요 수단인 농업보조금의 지급 수준도 WTO에 양허되어 회원국의 감시를 받게 됨으로써 UR은 농정운용에 있어 외연적 제약으로 작용하였다. 이러한 측면에서 본다면 UR 농업협상의 결과야 말로 한국 농업이 실질적으로 세계 농업에 편입되는 첫 단계라고 볼 수 있다.

그러나 이러한 UR 농업협상이 실제 우리 농업에 미친 부정적 영향은 당초 예상보다 작은 것으로 판단된다. 이는 개방 확대로 인한 부정적 영향이 실제 이에 얼마나 잘 대응하고 활용하는가에 따라 달라질 수 있음을 보여주는 사례이다. UR 농업 개방의 결과 농업의 구조조정과 경쟁력 제고를 위해 많은 예산이 농업부문에 투자되었으며, 이는 결국 한국 농업의 생산성 향상이라는 결과로 나타났다. 따라서 농업 개방은 해당 농업인에게 소득의 감소라는 부정적 영향을 가져오지만 다른 한편 개방에 적극 대처하는 농업인에게는 기회와 함께 농업구조조정의 촉진이라는 긍정적인 영향을 준 것도 사실이다.

2000년대 농업 개방은 우리나라 최초의 FTA인 한·칠레 FTA와 2007년 한·미 FTA 협상의 타결, 그리고 2004년 쌀협상을 빼놓을 수 없다. 한·칠레 FTA는 우리나라 최초

의 FTA협상으로 당시 농업계의 거센 반발에 직면하여 협상이 표류되기도 하였고, 국회 비준 단계에서도 농민단체의 저항으로 많은 어려움을 겪은 끝에 발효되었다. 그러나 발효 5년이 지난 현재 당시에 농업계가 주장했던 국내 농업의 붕괴는 일어나지 않았으며, 오히려 과도한 피해보상이 문제가 되고 있다.

2004년 쌀협상을 통하여 우리나라는 또 다시 10년간 관세화를 유예하게 되었으나 대신 약 41만톤에 달하는 외국쌀을 의무적으로 수입하게 되었다. 협상 당시 DDA 농업협상의 시장 개방 폭이 불확실한 가운데 급격한 쌀 수입 가능성을 우려하여 보험 성격의 10년 유예를 결정했으나, 최근 DDA 농업협상의 윤곽이 들어나고 국제 쌀가격이 높아져 중도에 조기 관세화하는 문제가 제기되고 있다.

한·미 FTA는 비단 쌀을 제외한 모든 농축산물의 전면적인 관세철폐를 담고 있는 한국 농업사상 최대의 시장 개방 협상이었다. 이에 따라 협상초기부터 농업계의 격렬한 반대에 직면하였으나 결국 1년여의 협상 끝에 한·미 양국은 타협안을 만들어 협상을 마무리했다. 한·미 FTA를 보는 시각은 이를 반대하는 측과 찬성하는 측의 주장이 극명히 대립되어 있고, 또한 정치적인 이념문제까지 포함되어 현 단계에서 이를 평가하기는 적절하지 않다. 다만 농업부문의 예상 피해는 농업생산액의 10% 내외로 전망되어 우리 농업이 충분히 극복할 수 있는 수준으로 볼 수 있다.

UR 농업협정문 20조에 의거 기설정의제로 출발한 DDA 농업협상은 선진국과 개도국, 수출국과 수입국의 대립으로 2003년 3월 세부원칙(modality) 도출에 실패하였고, 같은 해 9월 멕시코 칸쿤에서 개최된 각료회의도 무산되고 말았다. 이후 2004년 7월 어렵게 세부원칙의 기본 골격이 마련되었으나, 이후 다시 비종가세를 종가세로 바꾸는 공식을 놓고 수출국과 수입국의 대립으로 교착상태에 빠졌다. 2005년 7월 파리 소규모 각료회의를 통하여 종가세상당치 공식이 어렵게 합의되어 농업협상은 다시 활기를 띄었으나, 농산물 관세와 농업보조금에 대한 미국과 EU, 개도국들의 대립으로 2005년 12월 홍콩 각료회의는 별다른 소득 없이 막을 내렸다.

2006년 DDA 농업협상은 7월 한 차례가 중단 소동을 거쳤고, 결국 12월 재개되면서 2007년 3월 세부원칙의 의장초안이 처음 배포되었다. 이후 계속된 협상을 거쳐 2008년 7월 제네바에서 세부원칙 도출이 시도되었으나, 주요 7개국 간의 잠정합의에도 불구하고, 농업분야에서의 개도국 특별세이프가드(SSM)에 대한 미국과 인도의 의견 대립으로 최종 합의도출에 실패하였다. 2009년 DDA 농업협상은 협상그룹의장의 교체[173]속에 새로운 전기를 맞았으나 2008년 말부터 본격화된 세계경제의 침체와 미국의 신행정부 출범 등으로 별다른 진전 없이 교착상태가 계속되고 있다.

DDA 농업협상은 전반적으로 만 9년의 협상을 통해 주요 쟁점은 상당히 정리되었다고 볼 수 있으며, 핵심 쟁점도 주요국의 정치적 타결의지만 충분하다면 세부원칙 합의가 언제든지 가능할 정도로 의견이 모아졌다고 평가할 수 있다.

---

173) 뉴질랜드의 전임 제네바대사인 팔코너(Falconer)에서 신임 대사인 데이비드 워커(David, Warker)가 농업협상그룹의 새로운 의장으로 선임되었다.

이에 따라 지금까지 수차례에 걸쳐 배포된 세부원칙 의장초안에 기초할 때 DDA 농업협상 결과 농산물의 관세는 이전 UR 농업협상 때의 감축 수준보다 훨씬 커질 것으로 예상된다. 그리고 주요 선진국들의 농업보조금도 상당 수준 감축해야 할 것으로 예상된다. 이에 따라 우리나라도 농산물 관세감축 및 보조금 감축이 불가피하며, 이에 대비한 농정의 대대적인 개혁이 필요한 시점이다.

이렇게 본다면 결국 1945년 광복과 1948년 정부 출범 이후 60년 사이에 실제 농업부문의 의미 있는 시장 개방은 1980년대 중반 이후 최근까지 30여 년간으로 볼 수 있다. 이 기간 동안 농업부문의 시장 개방이 확대될 때마다 우리 사회는 농업계의 커다란 반발에 직면하였다. 그러나 시장 개방에 따른 농업부문의 피해는 당초 예상보다 크지 않았으며, 현재에도 한국 농업의 총체적인 농업보호 수준도 세계와 비교할 때 여전히 높은 것이 사실이다. 이에 따라 소비자 후생과 농업이 가지는 비교역적 기능 측면에서 한국 농업의 적절한 보호 수준을 설정 유지하는 것이 향후 남은 과제라고 할 수 있다.[174]

향후 세계화의 진전에 따라 전 세계의 무역장벽은 점차 낮아질 것이며, 농업부문도 여기서 예외일 수는 없다. 특히 경제의 대외의존도가 높은 한국경제의 구조적 특성상 앞으로도 무역자유화를 통한 지속적인 경제성장을 필요로 하기 때문에 농업부문도 이에 맞추어 세계화 및 글로벌 생산네트워크체제 아래서 스스로가 국제경쟁력을 높이는 자기 혁신이 필요한 시점이다.

174) OECD에서 발간하는 회원국의 농업보호 수준 비교에 따르면 우리나라의 농업보호 수준(PSE)는 2006~08년 평균 61%로 지난 1086~88년의 70%에 비해 감소했지만 여전히 OECD 전체 회원국 평균인 23%(2006~08년 평균)의 약 2.7배 이르는 높은 수준이다. 또한 농가수취가격은 세계 시장가격과 비교할 때 약 2.6배 높은 수준이다.

참고문헌

강인수 외, 『선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구: 열린 경제』, 대외경제정책연구원, 2006.

김명환・이정환, 「쌀관세화유예를 계속할 것인가?」 시선집중 GSnJ_제44호, GSnJ, 2007.

김한성, 「한・아세안 FTA 상품협정의 주요 내용과 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 2007.

박동규, 「쌀 관세화유예 3년의 평가와 향후 방향」, 한국농촌경제연구원, 2008.

서진교, 『2005년 DDA 농업협상』, 한국농촌경제연구원, 2005.

서진교 외, 『쌀 관세화 유예협상 시나리오 분석과 협상전략』, 한국농촌경제연구원, 2004.

서진교 외, 『DDA 주요 의제별 평가와 대응 전략』, 대외경제정책연구원, 2006.

서진교・박지현, 『한미 FTA 협상 농업분야 쟁점분석과 대응방안』, 대외경제정책연구원, 2006.

서진교・이정환, 「한시가 급한 쌀 조기 관세화」, 『시선집중 GSnJ』, 제72호, GSnJ, 2009.

이재옥, 『WTO 농업협상의 전개과정과 평가』, 한국농촌경제연구원, 2005.

이재옥 외, 『UR 이후 농산물 무역정책의 방향』, 한국농촌경제연구원, 1991.

이재옥 외, 『우루과이라운드 농산물협상 백서』, 한국농촌경제연구원, 1994.

이재옥 외, 『WTO 체제하의 농산물 수입관리방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 1994.

이정환, 「2005 쌀값대란 해부: 경과, 원인, 처방」, 『시선집중 GSnJ』, 제8호, GSnJ, 2006.

이정환, 「양정제도 개편, 무엇이 문제이고 어떻게 해야 하나?」, 『시선집중 GSnJ』, 제13호, GSnJ, 2006.

외교통상부, 「한・아세안 FTA 주요 내용」, 대외경제정책연구원, 2007.

허신행, 『무역정책과 농업발전』, 한국농촌경제연구원, 1983.

농림부, 『농정개혁백서』, 1997.

농림부, 『한국 농업・농촌 100년사』, 2003.

농림부, 『농림업 주요 통계』, 각년도.

농림부, 『농림통계연보』, 『농림수산통계연보』, 『수산통계연보』, 각년도.

농림수산부, 『UR 협상결과 및 WTO 출범의 의의』, 1994.

농수산물유통공사, 연도별수출입통계 DB.

대한무역진흥공사, 『전후 통상마찰 사례집』, 1988.

대한상공회의소, 『대외무역법』, 1997.

재무부 관세국, 『88 관세율 개편 백서』, 1989.

한국개발연구원, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 1995.

한국농촌경제연구원, 『한국농정일지』, 1985.

한국농촌경제연구원, 『한국농정 40년사』, 1989.

한국농촌경제연구원, 『우루과이라운드 농업협정문 해설』, 1994.

한국농촌경제연구원, 『한국농정 50년사』, 1999.

한국무역협회, 한국무역통계 DB.

OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*, 2009.

제7장

서비스 개방

제1절 | 서론

'서비스 개방'이란 1990년 이전까지 낯선 용어였고 현재에도 그 개념에 대해 일반적으로 많은 혼란이 있는 것이 사실이다. 이런 혼란은 첫째, 서비스산업 자체가 전통적으로 농업, 광업, 제조업에 포함되지 않는, 다양하고 이질적인 경제활동들을 총칭한다는 점, 둘째 서비스의 국가 간 무역에 장애가 되는 요소는 관세 등과 같은 명확한 국경 간 조치가 아닌 국내 법률, 규정, 행정 지침 등 국내 조치라는 점에 기인한다.

1970년대 이전까지만 하여도 서비스는 무형의 비교역재로 인식되어 왔으며, 국제무역에서 차지하는 비중도 매우 낮았다. 따라서 1995년 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 출범과 동시에 발효된 서비스무역에 대한 최초의 다자 간 규범, 즉 '서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)' 제정 이전에는 서비스무역에 관한 규율은 항공 및 해운과 같은 특정 분야별로 양자협정을 통하거나 또는 OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development)의 경상무역외거래 자유화를 통해 이루어져 왔다. 그러나 1962년 12월 OECD에서 제정한 '경상무역외 거래자유화규약(The Code of Liberalization of Current Invisible Operation)'은 국제수지의 개념에 따라 거주자와 비거주자 간의 국제무형거래를 자유화하기 위한 것이지 서비스무역 자체를 규율하기 위한 규약이 아니었다. 즉, 이 규약은 상품무역을 원활하게 하기 위한 보조수단으로 운송과 보험 등 주요 서비스분야를 대상으로 하고 있지만 투자수익, 특허 또는 상표사용료 등 서비스 외적인 요소도 많이 포함하고 있다. 또한 OECD 양대 규약의 다른 하나인 '자본이동의 자유화에 관한 규약(The Code of Liberalization of Capital Movement)'은 외국인투자에 초점을 맞추고 있는 국제협정으로 서비스뿐 아니라 제조업분야의 외국인 투자를 포괄하고 있다.[175]

그러나 1950년대부터 1970년대에 걸쳐 선진국 경제가 서비스부문이 경제에서 차지하는 비중이 60% 이상을 상회하는 서비스 경제로 이행하면서 서비스에 대한 인식이 변하

175) 한철수(1994, p.38) 참조.

게 된다. 또 전 세계 무역에서 서비스가 차지하는 비중이 점차 증가하면서 이를 다루는 다자 간 규범이 요구되었고, 서비스 개방을 통해 국내 산업구조 고도화 및 개혁을 이루려는 각국의 관심이 맞물리면서 서비스무역은 다자간 협상 테이블 위에 오르게 되었다.

서비스무역 자유화문제는 1970년대에 들어 세계무대에서 공식적으로 제기되었다. 즉, 1972년 OECD 각료회의에서는 산업구조 변화와 동경라운드에 대비하여 장기 무역전망을 검토하였다. 그 결과 보고서인 *Report by the High Level Group on Trade and Trade-related Problems*(1973)는 서비스무역이라는 용어를 명시적으로 도입하였고, 서비스거래가 무역으로 취급될 수 있으며 상품무역의 원칙과 규범이 적용 가능하다는 인식의 전환을 가져오는 계기가 되었다.[176]

이러한 바탕 위에서 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade) 제7차 협상이었던 동경라운드(1973~79년)가 끝난 1970년대 후반 이후 특히 미국은 서비스무역 자유화를 다자 간 차원에서 논의할 것을 주장하였다.[177] 이런 미국의 주장에는 1970년대에 들어 미국의 비교우위가 제조업에서 서비스로 이행하면서 미국 경제가 경기침체, 실업률의 상승, 그리고 상품수지 악화라는 악조건에 직면하였지만 서비스무역에서는 비교우위를 보인 배경이 있었다.[178] 이런 미국의 주장에 따라 GATT의 제8차 다자간 무역협상인 우루과이라운드(1986~93년)에서 서비스가 논의의 주된 대상으로 포함된다. 그리고 본 협상 결과 서비스무역에 대한 최초의 다자간 규범, 즉 '서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)'이 제정되었으며, 1995년 WTO 출범과 동시에 GATS가 발효되어 서비스무역 자유화가 다자간 차원에서 공식적으로 진행되었다.

한국 표준산업분류체계에서는 대분류 기준으로 통상 도·소매업에서 가사 서비스업까지 13개 업종을 서비스산업으로 분류하고 있다.[179] 한국 서비스업 총산출은 1990년 105.6조원에서 2008년 636.1조원으로 성장하였고, GDP에서 차지하는 비중은 1990년 56.6%에서 2008년 62.1%로 증가하였다.[180] 한국경제에서 서비스가 차지하는 비중은 1980년대 이후 이미 제조업을 추월하였음에도 불구하고 2000년대까지 서비스산업은 별 주목을 받지 못하였다. 그 이유는 한국경제가 1960년대부터 제조업 수출을 통한 경제개발모델을 채택하여 제조업 발전에 역량을 집중하였기 때문이다. 1960년대 한국 정부는 제조업 수출목표 달성을 위해 환율정책과 제조업 수출주도형 공업화를 위한 유인 제도를 양대 축으로 하는 대외경제정책을 추진하였다. 그리고 1970년대에 들어와서는 화학, 철

176) 한철수(1994, p.41) 참조.

177) 미국은 동경라운드에서도 서비스무역 자유화문제를 부분적으로라도 논의할 것을 제기하였으나 다른 회원국들의 반대로 인해 협상의제로 채택되지 못하였다[한철수(1994, p.41) 참조].

178) 박태호(1990) 참조.

179) 대분류 기준 13개 업종은 도·소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정·국방 및 사회보장행정, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락·문화 및 운동 관련 서비스업, 기타 공공·수리 및 개인서비스업, 가사 서비스업을 일컫는다.

180) 한국 표준산업분류체계에서는 서비스업에 전기·가스 및 수도 사업, 건설업을 포함하지 않지만 WTO 분류에서는 이들 산업을 포함하기 때문에 본 장에서는 서비스업에 이들 산업을 포함하였다.

강 등의 중화학공업 진흥을 목표로 산업 및 대외경제 정책을 추진하였다. 그 결과 수출 제조 기업에는 우호적인 다양한 정책을 추진한 반면에 서비스업은 소비성 산업으로 인식되어 각종 기업지원제도에서 소외되어 왔다. 그러나 2000년대 초반부터 정부는 경제의 서비스화라는 세계적인 현상, 제조업 수출에 의존한 성장전략의 한계 등 여건 변화에 부응하여 서비스산업에 대한 정책적 관심을 가지기 시작하였다.

〈표 7-1〉 서비스업의 주요 지표(1960~2008년)

연도	명목 GDP		취업자[1]		서비스업 명목 생산액 (조원)	서비스무역[3] (억달러)			서비스투자[4] (억달러)	
	전 산업 (조원)	서비스업 비중(%)	전 산업 (천명)	서비스업 비중(%)		수출	수입	수지	FDI	ODI
1960	0.2	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1970	3	46.7	–	–	1.3	–	–	–	0.1	–
1980	39	51.1	–	–	19.8	25.7	32.9	−7.2	0.4	2.5
1990	187	56.6	1,588.9	53.6	105.6	96.4	102.5	−6.1	2.8	4.5
2000	603	59.6	1,667.7	67.4	359.8	305.3	333.8	−28.5	83.8	34.7
2005	865	61.8	1,760.2	71.1	534.4	451.3	587.9	−136.6	84.8	28.2
2008	1,024	62.1	1,878.4[2]	72.9[2]	636.1	759.9	927.2	−167.3	87.0	115.0

주: 1) 한국은행 고용표상의 취업자(자영업주 및 무급가족종사자와 피용자 포함) 기준.
2) 자료의 제약으로 2007년 자료 사용.
3) 1980년은 IMF 자료, 이후 연도는 한국은행 자료 사용.
4) FDI는 신고액 기준, ODI는 실투자(투자금액) 기준임. 1980년 ODI값은 1968~80년 누적치임.

한국에서 '서비스 개방'이란 용어는 1980년대 중반 이후 미국의 통상 압력이 유통과 통신분야 등을 중심으로 거세지면서 일반인에게 회자되기 시작하였다. 그러나 실제로 GATS 정의에 따른 서비스 개방은 1980년대부터 진행된 한국 정부의 자발적 개방화정책에 따라 시작되었다. 1970년대까지 한국의 대외정책기조는 수입 억제와 수출 촉진이었으나 1980년대 한국의 산업정책의 기조가 시장메커니즘의 회복에 의한 자원배분의 효율성 제고로 변화하였다. 이에 따라 정책기조가 국내적으로는 정부의 보호와 간섭을 줄이고 민간의 자율성을 높이는 방향으로 전환하였고 대외적으로는 수입자유화를 통한 개방체제로 전환하였다.[181]

1980년대 초 자발적 서비스 시장 개방에는 해외여행 자유화를 통한 관광서비스의 개방, 해외유학 자유화를 통한 교육서비스의 부분적 개방, 도소매업 투자 제한 완화를 통한 유통서비스의 부분적 개방이 포함된다.[182] 한국 유통시장의 전면적 개방은 우루과이

181) 개방체제로 전환한 배경에는 1970년대 말부터 나타나기 시작한 중화학산업에서 과잉설비투자, 한국의 무역수지 적자 폭의 축소, 그리고 미국의 개방 압력 등이 있었다. 자세한 사항은 본 보고서 제2장 참조.

182) 해외여행 및 해외유학 자유화 조치는 GATS의 mode 2 개방조치에 포함된다. GATS의 mode에 대한 자세한 설명은 본 장 제2절 참조.

라운드 협상을 통해 미국의 요구를 수용하여 1996년에 전면적으로 이루어졌지만, 그 첫 시작은 1981년에 이루어졌다. 1980년대 중반 이후 서비스시장의 개방은 미국의 통상 압력이 집중되었던 영화 등 문화산업, 통신, 유통 등의 분야를 중심으로 이루어지게 된다.[183] 그리고 이들 분야의 개방 논의는 1990년 초반 우루과이라운드 협상에서도 이어지게 된다.

1990년대 한국은 경제성장에 대한 자신감을 배경으로 그동안 경쟁력이 취약한 국내 업체를 보호하려는 산업정책적 이유에서 제한해 왔던 서비스산업과 외국인투자에 대한 개방을 본격적으로 시작하였다. 1993년 6월 외국인투자개방5개년계획을 마련하여 투자업종의 자유화를 추진하였고, 그 후 1994년 6월, 1995년 11월 및 1996년 5월 등 3차례에 걸쳐 동 계획을 수정·보완함으로써 외국인투자 개방 확대를 지속적으로 추진하였다.[184] 1996년 12월 OECD 가입을 계기로 기존 「외자도입법」을 「외국인투자및외자도입에관한법률」로 개정하는 등 외국인투자 자유화 수준을 선진국 수준에 걸맞게 하기 위해 적극적인 노력을 기울이기 시작하였다.

1990년대 한국은 국내경제가 급속하게 성장함으로써 국제사회에서는 선발개도국으로 인정받게 되었고, WTO 및 OECD 가입 등으로 국제경제적 위상을 제고하고 개방화, 세계화의 추진 의지를 대외적으로 천명하였다. 그러나 1997년 발생한 동아시아 금융위기를 계기로 IMF체제로 편입되면서 힘든 대외개방형 구조조정을 실행할 수밖에 없게 되었다. 외환위기가 발생한 1997년 이후 한국은 기업, 금융, 노동, 공공 부문 등 4대 부문의 개혁조치를 실시하였으며, 경제체질을 획기적으로 개선하였다. 1998년 이후에 경제개혁이 급속히 진행되면서 외국인투자의 가장 큰 장애였던 외국인 지분제한이 대부분 폐지되었다. 그리고 1998년 최초로 일본 대중문화의 공식적인 유입을 허용한 후 2004년까지 4차례에 걸쳐 단계적으로 일본 대중문화에 대한 개방이 이루어졌다.

본 장에서는 서비스 개방과 관련된 국내 제도 변화를 기술하기로 한다. 이를 위해 우선 제2절에서는 1980년대에서 2000년대에 걸쳐 시대별로 서비스시장 개방과 관련된 주요 제도 변화를 개괄하기로 한다. 이러한 제도 변화에는 통신 서비스, 유통서비스, 영화 등 문화서비스 관련 조치도 포함이 된다. 그러나 이 세 가지 서비스업은 한국 서비스 개방사에서 논의의 중심에 있었던 산업이므로 제3절에서 따로 자세히 다루기로 한다. 제4절에서는 한국 서비스 개방사를 평가하고 추후 과제를 기술하기로 한다.

---

183) 미국은 한국의 보험서비스 등 금융서비스에도 관심이 많았으나 금융서비스는 본 보고서 제8장에서 독립적으로 다루는 관계로 본 장에서는 논외로 한다.

184) 외국인투자는 GATS의 mode 3 개방조치에 포함된다. 자세한 설명은 본 장 제2절 참조.

제2절 | 서비스 개방의 시대별 전개

서비스업의 산출물은 무형적(intangible)이며, 생산과 소비의 시점이 분리되기 어렵고, 따라서 재고 형태의 보관이 어렵다는 특징이 있다. 또한 서비스 공급자와 소비자의 대면 매매가 많아 동일한 품질과 내용을 지닌 서비스의 대량 공급이 어렵다. 비록 과학기술의 발달, 특히 IT기술의 발달로 생산과 소비의 시점 분리 등에 있어 서비스산업과 여타 산업 간의 차이가 줄어들고는 있지만 서비스업의 산출물은 유형적인 제조업 산출물과는 다른 특성을 가진다.

이런 서비스의 특성으로 인해 서비스무역에 관한 유일한 국제적 다자간 협정인 GATS는 서비스 공급자와 소비자의 국경 간 이동에 따라 서비스무역을 mode 1~4의 네 가지 형태로 구별하고 있다. Mode 1은 국경 간 공급(cross-border supply)이라고 하며 상품무역과 마찬가지로 서비스 공급자와 소비자 모두 국경 간 이동을 하지 않으면서 서비스무역이 이루어지는 형태를 말한다. 그 예로는 인터넷을 통한 국제은행 거래 등을 들 수 있다.

Mode 2는 해외소비(consumption abroad)라고도 하며, 서비스 공급자는 국경을 이동하지 않는 반면 소비자가 국경을 이동하여 발생하는 서비스무역 형태를 말하며, 그 예로는 해외 관광을 들 수 있다. Mode 3은 상업적 주재(commercial presence)라고도 하며, 서비스 소비자는 국경을 이동하지 않는 반면, 법인 형태의 서비스 공급자가 국경을 이동하여 서비스를 공급하는 형태를 말한다. 그 예로는 금융회사가 FDI, 또는 다른 해외법인의 지분 인수를 통해 외국에 금융서비스를 제공하는 경우를 들 수 있다. 마지막으로 mode 4는 자연인 주재(presence of natural persons)라고도 하며, 서비스 소비자는 국경을 이동하지 않는 반면, 자연인 형태의 서비스 공급자가 국경을 이동하여 서비스를 공급하는 형태를 말한다. 이에 대한 예로는 패션모델이 해외에 나가 모델 활동을 하는 경우를 들 수 있다.

상품의 경우 대표적 무역장벽은 관세 등 국경 간 조치지만, 서비스의 경우 국경 간 조치를 통한 무역장벽보다는 국내 서비스시장 진입에 제한을 두는 국내 조치를 통한 상기 4가지 형태의 교역에 장애가 되는 무역장벽이 일반적이다. 즉 서비스무역을 제한하는 조치는 대부분 상품에서의 관세와 같은 국경 간 조치가 아닌 국내 법률, 조례, 시행령 등 국내 조치이다. 따라서 서비스 개방이란 의미는 국경 간 조치의 완화보다는 서비스무역을 방해하는 국내 조치의 완화를 의미한다.[185]

본 절에서는 상기한 4가지 형태의 서비스 무역장벽 완화에 대해 시대별 주요 조치를 기술하기로 한다. 이를 위해 우선 1980년대 관광서비스와 교육서비스 해외소비(mode 2)의 부분적 자유화 조치를 기술한다. 그러나 서비스시장 개방을 언급할 때 가장 의미가 있는 조치는 mode 3의 자유화이다. 이런 의미에서 볼 때 한국 서비스시장 개방은 1990

185) GATS 정의에 따라 본 장에서는 mode별로 서비스 개방을 위한 국내 조치의 완화 여부를 대상으로 하며, 이에 따라 1966년부터 시작된 서독으로의 간호사 파견, 1970년대의 중동 건설시장 진출 등은 한국 서비스의 수출(mode 4 형태의 진출)이지만 한국의 제도 변화를 수반하지 않았기 때문에 다루지 않기로 한다.

년대부터 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 1990년대 주요 사건으로는 우루과이라운드와 OECD 가입을 통한 서비스산업 개방, 1998년 외환 위기 이후 구조조정과정에서의 서비스 개방 등을 들 수 있다. 1990년대 초의 우루과이라운드 협상, 1996년 OECD 가입, 그리고 1997년 동아시아 금융위기를 극복하는 과정에서의 자유화 조치는 대부분 mode 3의 자유화 조치였다.

2000년대의 서비스 개방 주요 논의의 장은 WTO의 DDA(Doha Development Agenda) 협상과 FTA(Free Trade Agreement)였다. 2000년대에 들어 한국은 그동안 다자무역협상 일변도였던 통상정책의 방향을 크게 전환하여 글로벌 FTA 네트워크 구축을 위해 노력하였다. 그 결과 칠레, EFTA(유럽자유무역연합), 싱가포르와 FTA를 발효한데 이어, 미국, 인도, EU와 FTA를 체결하였다. 또한 일본, 호주, 뉴질랜드, 페루, GCC, 캐나다, 멕시코, 중국 등 주요국들과 협상을 추진 중이거나 산·관·학 공동연구를 진행하고 있다. 본 절에서는 한국이 체결한 FTA 중 의미있는 서비스업 자유화를 포함한 한·미 FTA를 살펴보기로 한다.[186]

1. 1980년대 mode 2 자유화

가. 관광서비스

1980년대에 들어 국제화, 세계화, 개방화의 물결이 전 세계적으로 확산되었다. 한국정부는 이러한 국제적 흐름에 적극적으로 부응하고 국내의 자원문제 및 인구·실업 문제의 해소, 첨단산업기술의 습득 등을 위해 국민의 해외진출확대방안을 적극적으로 모색하였다. 이에 따라 총리실에 '해외진출조정협의회'를 설치하고 '해외진출실천계획안'을 마련하여 국민의 해외진출을 적극 추진하였다. 동 계획안에 따라 해외여행이 단계적으로 확대되고 해외이주·해외유학·해외취업 등이 급증하였으며 이를 뒷받침하기 위해 출입국심사, 입국신고제, 이중국적 문제, 사증발급제도 등에 대한 탄력적인 운영도 허용하게 되었다.[187]

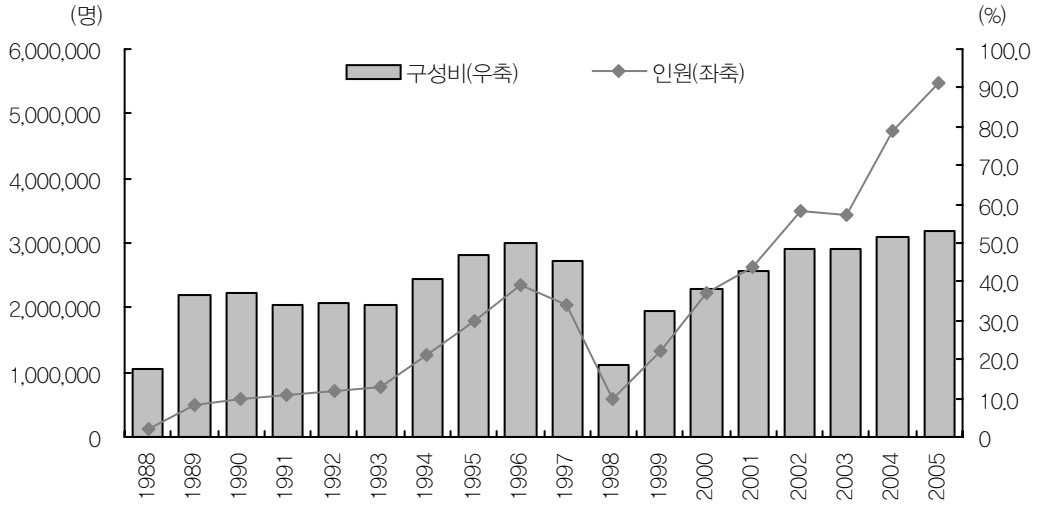
1983년 한국관광공사는 2001년을 목표로 한 관광계획의 일환으로 '국민관광장기종합개발계획'을 수립하고 주요 내용으로 국내여행의 증가, 레크리에이션 활동의 적극 추진, 드라이브 여행인구의 급증, 해외여행 증가 경향에 대비한 여가관광시설의 개발을 강조하였다. 또한 정부는 국제 무역수지상 안정적 균형이 가시화되던 1983년 1월 1일부터 50세 이상 국민에 한하여 200만원을 1년간 예치하는 조건으로 연 1회에 유효한 관광여권을 발급하기 시작함으로써 사상 최초로 국민의 관광목적 해외여행이 자유화되었다. 1980년대 후반 이후 우리나라 경제 규모가 커지고 국민의 전반적인 생활 수준이 향상되는 동시에 국제수지가 흑자로 전환되면서 해외여행 개방 여건이 성숙되자 정부는 1989년 1월 1일 국민의 해외여행을 전면 자유화시켰다.

---

186) 한EU FTA의 경우 협정문이 아직 공개되지 않는다.

187) 이광희(2003).

[그림 7-1] 관광목적 출국자 수 및 비중 변화



자료: 한국관광공사(2004).

해외여행 자유화 조치 이후 내국인의 해외여행이 급증하여 1989년 관광목적 출국자는 44만 8,727명으로 전년 대비 235%나 증가하였다. 관광목적 출국자는 꾸준히 증가하다가 외환위기 직후인 1998년 60만 3,079명으로 전년 대비 70.3% 감소하였고 이후 다시 회복세를 보여 2005년 552만 2,313명을 기록하였다. 관광목적 출국자가 전체 출국자 수에서 차지하는 비중은 1988년 18.5%에서 1989년 37.0%로 해외여행 자유화 조치 이후 크게 증가하였고, 1996년에는 50.5%를 기록하여 전체 출국자 중 해외여행객이 차지하는 비중이 절반을 넘어섰다.

관광목적 출국자가 증가함에 따라 해외경비가 두 배 가까이 증가하고 해외여행수지 흑자는 9억 5천만달러를 기록하여 88년의 19억 1천만달러의 절반 수준으로 떨어졌다. 해외여행수지는 이후 지속적으로 감소하여 1991년에는 적자를 기록하였다. 1인당 해외여행경비는 2,145달러를 기록, 입국 여행자 1인당 경비 1,304달러를 크게 웃돌아 무분별한 지출을 경계하는 캠페인이 열리기도 하였다.

〈표 7-2〉 관광 지출 변화

(단위: 천달러)

연도	1988	1989	1990	1991	1992
관광수지	1,911,341	954,747	393,043	-357,888	-522,885
관광지출	1,353,891 (92.3)	2,601,532 (92.2)	3,165,623 (21.7)	3,784,304 (19.5)	3,794,409 (0.3)
1인당평균 소비액	1,867	2,145	2,028	2,239	1,857

주: 1) ( ) 안은 전년대비 증가율(%).
2) 1인당 평균소비액의 단위는 달러.
자료: 한국관광공사(2004).

해외여행 자유화 조치는 전반적으로 성공적으로 추진되어 국민의 지지를 받았으나 일부 여행객들이 '추태관광' 등으로 국위를 실추하고 호화사치여행을 일삼아 사회적 물의를 일으켜 정부는 '건전 해외여행 정착방안'을 마련하여 시행하기도 했다. 동 정책은 여권사범 단속 강화, 재무부를 통한 외제물품의 과다 휴대 반입자에 대한 특별 통관 및 고가품 반입자에 대한 규제 강화, 외무부를 통한 여권발급심사 강화 등의 조치를 포함하였다. 또한 신용카드 사용금액이 2천달러 이상인 해외여행자들을 추적 조사하여 외환관리법 위반혐의가 드러날 경우 형사처벌은 물론 명단을 공개해 호화 사치해외여행을 제재하기도 하였다.

그러나 이와 같이 해외여행으로 인한 부작용을 시정하는 정책에도 불구하고, 정부는 세계화의 흐름에 부합하기 위해 재차 자율적인 정책을 추진하였으며, 한국의 적극적인 외국 진출을 장려하기 위해 1995년 '외환제도개혁방안'을 시행하였다. 이에 따라 한 달 이내의 해외여행 경비가 1만달러로 확대되고 건당 5천달러 이하의 모든 상거래 지급에 대해서는 증빙 서류 없이 해외 송금을 할 수 있게 되었다. 해외에서의 신용카드 사용금액도 개인은 월 5천달러, 법인은 분기별 10만달러까지 확대되고 사용한도 초과금액이 5천달러를 넘을 경우 경찰에 고발하는 제도가 폐지되는 등 신용카드 사용 규제가 대폭 완화되었다.

또한 1인당 30만달러 이내의 해외부동산 투자를 할 수 있도록 허용하는 조치가 이어졌으며, 1996년에는 해외여행 경비의 항목별 한도가 폐지되고 총경비만 제한하는 조치가 시행되었고, 2001년 1월부터는 국제범죄자금과 관련한 외환거래를 제외한 모든 외환거래가 자유화되어 해외여행경비 제한이 사라졌다. 국민의 해외 부동산 투자는 1998년부터 신고제하에 가능한 해외 부동산 투자금액상한이 1백만달러로 증가하였으며 2008년 6월 외국환거래규정이 개정되면서 금액에 상관없이 외국환은행 신고수리만으로 해외부동산을 취득할 수 있도록 허용되는 등 국민에게 자유로운 자산 운용의 기회를 제공할 수 있도록 부동산 투자와 관련된 외환거래상 제한이 완화되었다.

나. 교육서비스

해외 유학생에 대한 정책은 주로 우수한 고급 인력을 양성하기 위한 목적에서 시작되었으나, 1980년대 이후에는 세계화·개방화의 추세에 따라 급증하는 자비유학생에 대한 지원 및 지도에 대한 관심으로 이어졌다. 광복 이후 1950년대 중반까지 한국에서는 해외유학생에 대한 체계적 지원 또는 정책이 시행되지 못하였고 1955년 문교부가 '외국유학 자격고시 및 설정에 관한 규정'을 제정함으로써 정책적 기초가 마련되었다. 그러나 유학생 정책은 1970년대 중반까지 재정 부족과 해외여행 억제 정책으로 소극적인 수준에 머물렀고, 1977년 국비유학생 제도를 마련하고 1979년 해외유학에 관한 규정을 제정하면서 비로소 시작되었다고 할 수 있다.

1980년대 중반부터는 자비유학에 대한 수요가 급증하기 시작하여 유학에 대한 문호를 개방하는 정책으로 전환되었다. 이로 인하여 해외 유학생의 수는 1970년대의 연 600명 수준에서 1980년대 중반 이후에는 연 7,000명으로 10배 이상 급증하였다. 1987년을 전

후하여 일시적으로 유학생 자격 기준을 강화하는 조치가 시행되었으나, 곧이어 해외여행 자유화정책, 세계화정책으로 유학에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 1988년에는 자비유학의 자격을 고등학교 성적 10% 이내의 학생에게 한정시켰던 조항을 폐지하고, 고등학교 졸업자에게 자비유학을 개방하는 조치를 취하였다. 고교 졸업자의 해외유학을 자유화하자, 국내의 입시 관문을 피해 조기유학을 가는 사례가 증가하여 1990년을 기준으로 4만 2천명의 해외 유학생 중 고졸 유학생이 1,850명에 이르고 국내 입시 경쟁을 피해 도피유학을 가는 학생이 늘어났다. 이러한 현상이 지속됨에 따라 정부는 부유층의 무분별한 해외유학을 억제하기 위해 기여입학제 도입을 추진하고 수도권 내에서의 대학 설립 및 정원 제한을 단계적으로 자유화하는 정책을 도입하기도 하였으나 2000년 자비 해외유학을 완전 자유화하여 대통령령으로 제한했던 '국외유학에 관한 규정' 중 유학인정자격 조항을 삭제하였다. 이에 따라 고졸 이상의 학력으로 ① 학교장・교육감・국제교육진흥원장 추천자, ② 자연과학・기술・예능 또는 체육 분야 전국 및 국제 대회 입상자, ③ 외국의 장학단체 장학생으로 선발된 자 등에게만 주어졌던 유학자격의 제한이 없어져 누구나 해외유학이 가능하게 되었다.

2. 1990년대 mode 3 개방

가. 우루과이라운드 협상

우루과이라운드 당시 제출된 한국의 양허표에 따르면, 한국은 총 155개 서비스부문 중 78개 업종에 대해 양허를 하였으며, 일부 분야를 제외하면 1993년 당시의 개방 수준을 반영하여 양허하였다.[188] 분야별 양허 현황을 보면, 사업서비스분야에서 31개 업종, 금융 15개 업종, 커뮤니케이션 9개 업종, 운송 8개 업종, 건설 5개 업종, 유통 4개 업종, 관광 3개 업종 등을 포함하고 있다. 우루과이라운드에서 채택된 서비스분야 양허표에서는 시장접근과 내국민대우에 대해 각각 특정 서비스교역 형태(mode)별로 완전 개방(양허표에 none으로 기재) 또는 개방하지 않음(양허표에 unbound로 기재), 그리고 부분적인 개방(특정 교역형태에 일정 제한요건을 명시)을 하는 경우를 명시하는 방식을 취하고 있기 때문에 구체적인 양허 내용에 대한 파악 없이 외형적인 양허의 수를 통해 실질적인 개방 수준을 가늠하기는 어려운 상황이다. 그러나 전반적인 내용을 살펴보면 우리나라의 우루과이라운드 서비스 양허안의 양허 수준은 선진국에 비해 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있다.

188) 성극제(1999), p.120. 참고.

〈Box 7-1〉 여러 명을 탈진시켰던 우루과이라운드 서비스 협상

다자 간 협상에서 우루과이라운드(UR)와 같은 협상이 다시 재개되기는 어려울 정도로 UR은 광범위한 협상이었다. 과거의 GATT에서 7차례의 시장 개방 협상이 있었지만 UR처럼 광범위하지 못하였다. 특히 많은 회원국에게 민감한 농업교역이 포함되어 있었으며 개도국에게 지대한 관심이 있었던 섬유교역도 포함되어 있었다. 섬유교역은 선진국의 수입규제로 인하여 다자간섬유협정(Multi-Fibre Agreement: MFA)에 따라 엄격한 쿼타제도로 운영되고 있었다. 뿐만 아니라 점차 세계교역에서 비중을 늘려가고 있었던 서비스 교역까지 다루도록 되어 있었다. 그러나 GATT는 상품교역만을 다루는 협정이어서 서비스 협상을 관할할 수 있는 권한이 없었다. GATT 체약국들은 이를 피하기 위하여 협상위원회를 설치하고 1부와 2부로 나누어 협상을 진행하되 1부에서는 상품교역과 지식재산권을 다루고 2부에서는 서비스 교역을 다루도록 하였다. 서비스 협상에서는 서비스 교역에 관한 협정을 제정할 뿐 아니라 상품에서 관세협상에 해당하는 시장 개방 협상까지도 진행하기로 하였기 때문에 엄청나게 많은 작업량이 필요하였다. GATT 사무국에 따르면 UR 전체에 소요되었던 서류의 절반 이상이 서비스 협상에 사용되었다고 한다.

이렇듯 서비스 협상은 특히 시장 개방 협상은 모든 협상국에게 큰 부담이 되었으며 우리나라로서는 더욱 큰 부담이 아닐 수 없었다. UR 당시에 서비스 협상은 경제기획원에서 담당하기로 되어 있었으며 담당부처의 공무원뿐 아니라 KDI, KIEP와 같은 국책연구기관의 참여가 있었다. 그리고 처음하는 서비스 협상인 만큼 만전을 기하기 위하여 모든 협상 내용을 메모하고 나중에 이를 모두 마치 녹취록처럼 재구성하여 기록을 남겼다. 1990년 후반부터 진행되어 1993년 말까지 거의 매달 진행된 서비스 협상을 모두 기록하였던 것이다. 매번 몇 백 페이지에 달하는 기록이 남겨졌다. 원래의 취지는 많은 나라와 진행하는 양자협상에서 어떠한 맥락에서 어떤 발언을 했는지를 명확히 하기 위한 것이었다. 또한 매번 협상에서 상대방이 그 이전 협상에 어떻게 발언했고 이번에는 어떻게 발언할 것인지를 모두 영문으로 미리 작성하기도 하였다. 향후 협상을 연구하는 사람에게 기초자료로 제공될 수도 있을 것이다. 이러한 작업에 더하여 협상하러 가기 전에는 관계부처 회의, 협상 후에는 협상 결과 보고까지 준비해야 하였으며 거의 휴일이 없이 몇 년 동안을 협상에 매달려야 했다. 이러한 도중에 몇몇 협상담당자들이 제네바에서 탈진하여 응급조치를 받기도 하였다.

먼저 한국은 전 부문에 걸친 자연인의 이동에 제한을 두고 있고, 사업서비스분야 중에서 의학·치의학 서비스, 시청각서비스 중에서는 영화, 비디오상영 서비스와 라디오, TV서비스 부분 그리고 보건의료부문 전 분야를 양허하지 않았다. 교육서비스에서 초등, 중등 교육 및 기타 분야를 양허하지 않았고 오락·문화 서비스부문에서는 뉴스 제공, 도서관 등 기타 문화서비스, 스포츠 여가서비스를 양허하지 않았다.

한편, 서비스분야의 투자 제한사항과 관련되는 상업적 주재(mode 3)에 대한 한국과 주요국의 양허 수준을 비교해보면, 한국의 양허 수준은 선진국보다는 다소 낮으나 개도국들보다는 월등히 높은 것으로 나타났다. 한국은 WTO 출범 이후 우루과이라운드 양허표를 이행하는 과정에서 서비스산업의 개방을 더욱 확대함으로써 서비스분야의 투자유치를 증대하였으며, 이와 같은 경험을 계기로 2000년대에 들어서는 다자간 및 양자간 협상과 자발적 자유화 등을 통해 서비스시장의 개방을 더욱 확대해나가고 있다.

〈표 7-3〉 우루과이라운드 양허표상 서비스분야 mode 3 개방 수준

		한국	미국	EU	일본	필리핀	태국	싱가포르	호주	멕시코	중국	평균
1	사업서비스	0.652	0.685	0.641	0.652	0.000	0.261	0.435	0.739	0.272	0.250	0.440
2	통신서비스	0.583	0.792	0.333	0.563	0.125	0.208	0.583	0.458	0.375	0.333	0.428
3	건설서비스	0.500	1.000	0.500	1.000	0.000	0.400	1.000	1.000	0.500	0.500	0.627
4	유통서비스	0.600	1.000	0.700	0.800	0.000	0.100	0.000	1.000	0.300	0.500	0.455
5	교육서비스	0.000	0.300	0.800	0.400	0.000	0.400	0.000	0.400	0.400	0.500	0.291
6	환경서비스	0.500	1.000	1.000	0.875	0.000	0.500	0.000	1.000	0.125	0.500	0.500
7	금융서비스	0.353	0.500	0.500	0.500	0.500	0.265	0.500	0.471	0.353	0.382	0.439
8	건강 및 사회 서비스	0.000	0.250	0.375	0.125	0.000	0.000	0.000	0.250	0.375	0.000	0.136
9	관광서비스	0.750	0.750	0.625	1.000	0.375	0.375	0.750	1.000	0.500	0.250	0.614
10	문화서비스	0.000	1.000	0.700	0.800	0.000	0.200	0.000	0.400	0.500	0.000	0.345
11	운송서비스	0.214	0.157	0.329	0.300	0.357	0.157	0.086	0.329	0.043	0.143	0.200
	서비스 합계	0.442	0.578	0.513	0.555	0.166	0.234	0.347	0.568	0.269	0.269	0.380

주: 1) Hoekman(1995)의 방법을 사용하여 서비스분야 mode 3 개방 수준을 측정한 것임. 즉, 서비스 업종별 시장접근상 mode 3 항목의 투자제한사항을 검토하여 '완전 제한 없음(none)'으로 기재되어 있는 경우 1, '개방 안함(unbound)'의 경우 0, 부분적으로 제한이 있는 경우 0.5의 값을 부여하고 업종별·국별로 단순평균을 구함.
2) 중국은 우루과이라운드 양허표가 아니라 WTO 가입 당시의 양허표를 분석한 것임.
3) EU의 출범에 따라 WTO에 제출된 EU 12개국 기준의 양허표를 참고하였음. 단, 운송서비스(해운서비스)의 경우 model schedule을 반영하였음.

자료: WTO(2000).

나. OECD 가입

한국은 국내의 많은 찬반 여론 속에서 1996년 12월 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)에 가입하였다. OECD는 개방된 시장경제와 다원적 민주주의라는 가치관을 공유하는 국가 간 경제사회 정책협의체로서, 경제사회 부문별 공통의 문제에 대한 최선의 정책방향을 모색하고 상호의 정책을 조정함으로써 공동의 안정과 번영을 도모하는 것을 목적으로 한다. 특히 OECD는 회원국이 주로 선진국으로 구성되어 있어 일반적으로 OECD를 선진국클럽으로 칭하며, 이에 따라 OECD 가입을 선진국으로의 진입으로 보는 견해도 있다. 이와 같은 OECD에 한국이 가입하는 것에 대해 많은 찬반 여론이 있었던 데에는 여러 가지 이유가 있었지만, 근본적인 논란은 한국이 OECD에서 요구하는 양대 자유화규약을 이행할 수 있는가의 문제로 귀결된다. OECD에 가입하는 국가는 양대 자유화규약으로 일컬어지는 자본이동자유화규약과 경상무역외거래자유화규약을 이행해야 하는데, 한국이 자본거래 및 금융거래의 자유화를 별다른 문제없이 순조롭게 이행해나갈 수 있는가가 논쟁의 쟁점이 되었다. OECD 가입에 따른 찬반 입장에 대한 설명은 본고의 논의 대상에서 벗어나기 때문에 생략하고, 여기에서는 서비스분야의 mode 3와 밀접한 관련이 있는 자본이동자유화규약의 주요 내용과 이행 계획을 소개하고자 한다.[189)]

OECD 자본이동자유화규약은 직접투자, 자본거래, 신용거래 및 외환거래와 관련된 자

유화규약으로서 16개의 대항목, 91개의 소항목으로 이루어진 자유화 항목을 두고 있다. 그리고 경상무역외거래자유화규약은 11개 대항목 내에 57개의 소항목을 두고 있는데, 자유화의 대상은 이들 항목에 대해 그 거래행위 자체와 송금 양자 모두에 관한 의사결정과 이행에 관한 정부규제 외에도 실질적으로 자본거래를 제한하는 효과를 가지는 간접적인 규제조치도 포함한다. 동 규약은 내국민대우 원칙, 무차별대우 원칙, 점진적 자유화 원칙하에서 운용된다.

한국이 OECD 가입을 신청한 후 1996년 OECD의 자본이동및경상무역외거래위원회(CMIT) 및 국제자본및다국적기업위원회(CIME)는 한국에 대해 두 차례의 심사를 한 후, 같은 해 9월 소집된 CMIT/CIME 합동위원회에서 사실상 한국의 가입에 대한 긍정적인 평가가 내려졌다. 이후 한국은 1996년 12월에 OECD에 가입을 하였다. 한국이 OECD에 가입을 하면서 가입협상을 통해 앞서 설명한 자본이동자유화규약 총 91개 소항목 중 41개에 대해, 경상무역외거래자유화규약 총 57개 항목 중 10개에 대해 유보를 받았는데, 이는 OECD 평균과 비교해볼 때 매우 높은 유보를 받은 것으로 평가된다.

〈표 7-4〉 OECD 양대 자유화규약 수락률 및 유보 항목 현황

	자본이동자유화규약 (총 91개 소항목)		경상무역외거래자유화 (총 57개 소항목)		전체	
	수락률	유보항목	수락률	유보항목	수락률	유보항목
OECD 평균	89%	10	88%	7	89%	17
한국	55%	41	82%	10	66%	51
멕시코	71%	26	75%	14	73%	40
체코	65%	32	82%	10	72%	42
헝가리	58%	38	81%	11	67%	49
폴란드	56%	40	79%	12	65%	52

주: 1997년 1월 1일 기준임.
자료: 대외경제정책연구원(1996), p.176 참고.

한국의 OECD 가입에 따른 자본이동자유화에 대한 수락 및 유보 항목을 살펴보면, 해외증권투자, 해외예금 등 자본유출에 대한 대부분의 제한이 폐지되었지만 자본도피의 우려가 있는 부동산투자와 원화표시 해외신용공여에 대해서는 자유화를 유보하였다. 자본의 유입과 관련해서는 국내 자본시장의 혼란을 방지하기 위해 많은 항목이 유보되고 외국인 주식투자, 외국인 채권투자 등에 대해서는 점진적인 철폐를 약속하였다.[190] 특히 OECD 가입에 따른 자본이동자유화 사항은 한국 기업에 대한 외국인투자 제한사항을 철폐하고 기업의 자금 차입, 특히 해외 자금조달에 대한 규제를 완화함으로써 전반적으로

189) OECD 양대 자유화규약에는 자본이동자유화규약 외에 경상무역외거래자유화규약이 있으나, 이는 주로 금융거래 및 금융서비스산업과 관련이 있기 때문에 여기에서는 논의상 필요 부분에 대해서만 간략하게 언급을 하였다.

190) 주요 항목별 자유화 계획은 다음 페이지 〈표 7-5〉 참조.

〈표 7-5〉 OECD 가입에 따른 자본이동 자유화계획

	1997	1998	1999	2000
외국인 주식투자	– 총액투자한도 23%로 인상(1997.12)	– 총액투자한도 26%로 인상(1998.12)	– 총액투자한도 29%로 인상(1999.12)	– 총액투자한도 철폐(2000.12) – 1인당 투자한도를 10%로 인상, 10% 이상은 직접투자 관련 규정에 따라 허용(2000. 12)
외국인 채권투자	– 일정한도 내 중소기업 무보증 장기채(5년 이상) 허용(1997.12)	– 일정한도 내 대기업 무보증 전환사채 허용(1998. 12)	– 일정한도 내 대기업 무보증 장기채 허용(1999.12)	
외국인 수익증권 투자				– 외국인투자의 주식형 수익증권 매수한도 철폐(2000.12)
해외증권발행 및 현금차관	– SOC 민자유치 제1종 사업자 대형국책사업 허용(1997.12)		– 발행한도 폐지(1999. 12) – 발행요건 완화(1999. 12)	
무역신용	– 중소기업의 연지급 수입기간을 180일로 확대(1997.12)		– 대기업 연지급 수입기간 180일로 확대(1999. 12) – 수출선수금 영수한도 폐지(1999.12)	
해외투자	– 자기자본 조달의무(1억 달러 이상 투자액의 20%) 폐지(1997.12)			
해외예금		– 해외외화예금 한도 철폐[1] (1998.12)		

주: 1) 단, 화폐시장, 파생금융상품, 원화예금에 대해서는 개방계획을 제시하지 않음.
자료: 정문종(1996), pp.18～24 참고.

국내 외국인직접투자를 촉진하고 국내 기업의 경영환경을 개선하는 계기가 되었다. 다만, 해외 자금조달에 대한 규제가 완화되었음에도 불구하고 이를 모니터링하는 제도를 적시에 도입·운영하지 못함에 따라 해외 자금의 단기 차입이 증가하고, 이로 인해 1997년 외환위기가 유발되었다는 지적도 있다.

다. 동아시아 금융위기에 따른 변화

서비스 개방에서 가장 논의가 활발한 분야는 mode 3, 즉 해외자본의 국내 투자 자유화이다. 한국 정부는 1997년 말 발생한 외환위기를 극복하기 위해 외국인직접투자의 적극적 유치가 필요하다고 판단하고,「외국인투자촉진법」을 제정하였다. 동 법은 외국인투자 유치를 활성화하기 위해 외국인투자에 대한 절차를 간소화하고 규제를 대폭 완화하는 한편, 조세지원을 확대하고 각종 인센티브를 강화하는 동시에 대규모의 외국인투자를 유치하기 위한 지역의 지정과 해당 지역 입주 기업에 대한 지원 내용을 포함하고 있다. 또한 외국의 우수투자유치 전담기구를 벤치마킹하여 KOTRA에 외국인투자지원센터를 설치하고, 외국인투자가에게 고품질의 one-stop 서비스를 제공하였다. 동 법의 제정 이후 실질적인 외국인직접투자 유치가 확대될 수 있도록 한국 정부는「외국인투자촉진법」을 4차에 걸쳐 개정을 하였고, 동 법 시행령은 10차의 개정을 거쳐 보완이 되어 왔다.

「외국인투자촉진법」 제4조 제4항 및 동 법 시행령 제5조에 의거, 정부는 「외국인투자통합공고」를 개정・공고하고 있는데, 여기에는 한국의 외국인투자 금지, 제한분야가 네거티브 방식으로 제시되어 있다.[191] 「외국인투자 통합공고」는 WTO 서비스 양허표와는 달리 한국의 현재 개방 수준을 반영하는 것으로 외국인 투자자의 투자 결정에 중요한 판단 기준으로 작용한다. 서비스분야의 경우 1999년 외항화물운송업과 카지노업이 개방되었고, 2000년에는 고기도매업과 뉴스제공업에 대한 외국인투자가 허용되었다. 2008년 11월 현재 서비스분야 중 라디오 방송업과 지상파 방송업의 경우 투자금지분야이며, 신문발행업, 발전업, 육류도매업, 내항여객운송업, 정기항공운송업, 전기통신회선설비 임대업, 유선전화 및 기타 유선통신업, 기타 전기통신업, 무선전화업, 위성방송업, 무선호출 및 기타 무선통신업은 부분적인 제한분야이며, 우편업 등은 투자 제외분야이다.[192]

〈표 7-6〉 서비스분야 투자제한업종 현황

	1995	1999	2008.11
완전제한	80개 업종	4개 업종(라디오 방송업, 텔레비전 방송업, 뉴스제공업, 위성방송업)	3개 업종(라디오 방송업, 텔레비전 방송업, 원자력발전업)
부분제한	34개 업종	13개 업종(신문발행업, 정기간행물발행업, 발전업 등)	22개 업종(수력발전업 등)
제외	–	–	58개 업종(우편업, 중앙은행 등)

자료: 김준동・강인수(1999); 지식경제부(2008).

한편, 외국인직접투자 유치에 있어 또 하나의 큰 변화는 M&A에 대한 허용을 들 수 있다. 한국은 1980년대 이후 외국인직접투자에 대한 제한사항을 점진적으로 완화해 나가면서 FDI 유치를 확대해 왔으나, M&A에 대해서는 금지 입장을 고수해 왔다. 그러나 1990년대 전 세계 FDI가 급증하는 과정 속에서 기존의 Greenfield형 투자에서 M&A형 투자로 주요 투자 유형이 변화되는 양상을 보이게 되었다. 이에 따라 한국은 1997년 2월에 인수대상기업 이사회의 동의에 의한 우호적인 M&A형 투자를 처음으로 허용하게 되었다.[193]

한국이 외환위기로 인해 IMF 관리체제하에 놓이게 됨에 따라 IMF의 요구를 수용하여 M&A형 투자에 대한 제한도 대폭 완화하였다. 1998년에 의무공개매수제가 폐지되고, 비전략부문 기업에 대한 기업의 외국인 인수를 정부의 승인 없이 허용하며, 기업의 이사회 승인 없이 외국인이 주식을 취득할 수 있는 한도를 폐지(비전략부문 기업 대상)함으로써 적대적 M&A를 포함하는 모든 형태의 M&A를 전면 허용하게 되었다.

---

191) 한국은 1984년에 외국인투자 허용 업종을 포지티브(positive) 방식에서 네거티브(negative) 방식으로 전환한 바 있으나, 내용 면에서 실질적인 네거티브 방식으로의 전환은 「외국인투자촉진법」이 시행된 이후로 평가되고 있다.

192) 한국의 외국인지분제한 제도에 대한 자세한 설명은 송영관・안준성(2007) 참조.

193) 단, 기업의 자산 규모에 따라 인수 허가를 받아야 하는 경우가 있으며, 자산규모가 큰 기업이라고 하더라도 경영권 행사가 목적이 아닌 경우(인수지분이 총지분의 15% 이하 또는 외국인투자가가 최대주주가 되지 않는 경우)에는 자동적으로 허가하였다.

M&A형 투자가 허용되면서 동 형태의 FDI는 신고액 기준으로 1997년에 7억달러가 유치되었으며, 외환위기 극복과정에서 국내 기업의 구조조정과 결부되어 1998년에는 50.8억달러, 1999년에는 51.5억달러가 유치되었다. 이후 구조조정이 어느 정도 마무리되고 미국 테러사태로 전 세계 FDI가 위축되면서 2000~03년 동안 M&A형 FDI 유치 규모도 크게 감소하였으나, 2004년에는 다시 동 형태의 FDI 유치가 크게 증가한 것으로 나타났다. 2003년부터 2008년 기간 동안 매년 신고된 총 FDI에서 M&A형 FDI가 차지하는 비중은 2007년을 제외하면 약 40% 내외의 수준을 보이고 있다. 한국이 2008년까지 유치한 M&A형 FDI는 신고액 기준으로 약 441억달러에 이르고 있다.

〈표 7-7〉 유형별 FDI 유치 현황(신고액 기준)

(단위: 백만달러, %)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	1990~2008 합계
신고금액	803	1,970	15,265	11,566	11,242	10,515	11,705	141,943
M&A형	0	23	2,865	5,268	4,309	2,483	4,426	44,147
(비중)	(0.0)	(1.1)	(18.8)	(45.6)	(38.3)	(23.6)	(37.8)	(31.1)
Greenfield형	803	1,948	12,399	6,297	6,933	8,032	7,279	97,163
(비중)	(100.0)	(98.9)	(81.2)	(54.4)	(61.7)	(76.4)	(62.2)	(68.5)

주: ( ) 안의 값은 신고금액에서 각 투자 유형별 투자액이 차지하는 비중임.
자료: 지식경제부, 「외국인투자통계」.

3. 2000년대 서비스 개방 논의

가. DDA 협상

1995년 WTO 출범과 함께 발효한 GATS는 서비스 교역과 서비스부문 투자에 관련된 최초의 법적 강제성을 지닌 다자 간 협정이다. GATS는 서비스의 국경 간 자유로운 교역이나, 국내 기업과의 차별로 인해 서비스를 제공하는 외국계 회사의 자국 설립을 저해하는 정부조치를 축소 또는 제거하기 위해 만들어진 협정으로 서비스 교역과 투자에 대한 장벽완화를 위한 법적인 틀을 제공하고 있다.

GATS 발효 이후 WTO 회원국들은 1997년에 기본 통신서비스와 금융서비스 추가 협상을 성공리에 마무리하였고, 협정 발효 후 5년 이내에 서비스양허협상을 재개한다는 GATS 19조 1항에 따라 양허협상을 2000년 1월부터 개시하였다.[194] 2001년에 회원국들은 향후 협상의 주요 골격을 담은 협상가이드라인과 양허표 작성지침을 3월에 채택하였다.[195] 그리고 23개국이 주요 관심 서비스분야를 중심으로 향후 협상의 목적과 중점적으

194) 1999년 12월 시애틀 각료회의 실패로 인하여 기설정의제(built-in agenda)인 농업과 서비스 협상만 시작되었다.

로 추구할 사항 등을 담은 100여 개의 협상제안서를 제출하고 검토하였다.[196] 2001년 11월 도하 각료회의에서 DDA협상이 출범하면서 서비스협상은 DDA협상의제로 채택되었다. 도하 각료선언문은 1차 양허요청서와 양허안을 각각 2002년 6월 30일과 2003년 3월 31일까지 제출할 것을 명시하였다.

한국은 2001년 DDA가 출범한 후 두 차례의 양허안 제출을 통해 서비스시장 개방 확대 의지를 밝힌 바 있다. 한국은 2003년 제1차 양허안(Initial Offer)을 WTO에 제출하였는데, 여기에는 155개 세부업종 중 20여 개의 세부업종이 새로 포함되었으나, 법률서비스를 제외하면 사실상 현재의 개방 수준보다 낮은 수준의 양허 내용을 담은 것으로 평가된다.[197] 제1차 양허안의 주요 내용을 살펴보면, 법률서비스의 경우 외국인변호사가 국내에서 별도의 자격 취득 없이도 대표 사무소를 설치하여 외국변호사 자문(Foreign Legal Consultant: FLC) 서비스를 제공할 수 있도록 허용하였으나, 외국변호사나 로펌이 국내 변호사와 동업하거나 합작하는 것을 금지하였고, 국내 변호사를 고용하는 것을 금지하였다. 교육서비스의 경우 고등교육과 성인교육의 일부에 대하여 현행 개방 수준으로 양허하였다. 건설, 유통, 환경, 통신, 금융 등 우루과이라운드 당시 양허한 분야의 경우, 제한사항을 더 완화하거나 폐지하였는데, 이는 모두 기존의 개방 사항, 즉 자발적 자유화 사항을 반영한 것이었다. 예를 들면, 유통서비스의 경우 백화점 및 쇼핑센터 설립 제한과 경제적 수요심사(Economic Needs Test: ENT)를 철폐하였으며, 환경서비스도 ENT를 철폐하고 산업폐수처리서비스의 경우 공급자 수 제한 요건을 철폐하였다. 통신의 경우 KT의 외국인지분 상한을 49%로 확대하였고, 금융서비스의 경우 외국인 합작증권사 지분 제한을 철폐하는 동시에 시중은행에 대한 외국인 동일인 지분제한을 10%로 확대하였다. 건설서비스의 경우 신규 면허의 연간 발급기간 설정 및 도급한도제 등이 철폐되었다. 한편, 2005년 WTO에 제출된 수정양허안(Revised Offer)에서는 mode 4분야에 있어 독립전문가(Independent Professional: IP)와 본국 법인에 소속된 계약서비스 공급자(Contractual Service Supplier: CSS) 개방 확대 내용을 추가적으로 담고 있으나, mode 3분야의 경우 크게 진전된 내용은 없이 기제출한 1차 양허안의 양허범위에 대한 투명성을 높이는 등 주로 내용을 명확히 하는 사항이 반영된 것으로 평가된다.[198]

한국은 우루과이라운드 당시 mode 4에서 기업 내 전근자, 사업상 방문자, 서비스 판매자에 대하여 양허하였다. 그리고 DDA 출범 이후 2003년 3월 제출한 1차 양허안에서는 우루과이라운드 당시 양허에서 추가된 사항은 없었다. 전술한 바와 같이 한국은 2005년 5월에 수정양허안을 제출하였는데, 동 양허안은 mode 4 중 1차 양허안에 포함되지 않은 CSS 양허에 중점을 두어 기계 및 산업 설비의 설치·보수 서비스, 경영자문서비스, 회계사, 건축사 등 일부 전문 기술직에 한하여 포함시켰다. 그러나 국내적으로

195) WTO(2003a, 2003b) 참조.

196) 최낙균 외(2001), p.70 참조.

197) 외교통상부(2003)

198) WTO(2005) 참조.

〈표 7-8〉 2차 양허안의 계약서비스 공급자 양허 내용

양허 업종	자격 요건
1. 기계 설치 · 보수(건설 · 발전설비는 제외)	① 외국법인과 국내법인 간 이행기간 1년 내의 서비스 공급계약 체결할 것 ② 입국신청 전 소속 법인 근무경력이 1년 이상이어야 하고, 체류기간은 1년 이내로 한정됨 ③ 국내 관련 법령 및 관련 국제기준에 부합되는 학력, 전문자격 및 자격과 능력에 기초한 경력을 소유할 것 ④ 외국의 소속 법인으로부터 보수를 수령할 것
2. 기술자문(첨단과학분야)	
3. 회계사(국내 회계법인 · 사무소에 대한 자문)	
4. 건축사(국내 건축사와 협업 조건)	
5. 경영자문	
6. 컴퓨터 하드웨어 설치 관련 자문	
7. 소프트웨어 연구개발에 기반한 시행 서비스	
8. 데이터 운영(Data Management)	
9. 데이터 시스템(Data System)	
10. 자동차 설계	

자료: 외교통상부(2005) 참고.

민감하여 양허를 하지 않았던 영화・비디오 상영서비스 및 라디오・TV서비스, 보건의료, 뉴스 제공업 등은 포함되지 않았다. 또한 수정양허안에서는 기업 내 전근자의 범위를 1차 양허안상의 「외국인투자촉진법」상의 외국인투자기업과 지사에서 자회사(subsidiary)와 지사(branches)로 수정하고 계열회사(designated affiliate)를 추가하였다.

나. 한・미 FTA 협상[199]

2006년 2월 한・미 FTA 협상 추진이 발표된 이후 국내에서는 높은 개방 수준과 강력한 협상력을 보유한 미국과의 FTA 추진에 대해 많은 우려가 제기되었다. 특히 서비스분야의 경우 한편에서는 우리나라 서비스업의 경쟁력이 미국에 비해 매우 낮기 때문에 미국은 경쟁 우위를 바탕으로 교육, 의료 등 여러 서비스분야에 대해 대폭적인 개방을 요구해 올 것이라는 주장이 있었던 반면, 다른 한편에서는 미국이 공공서비스분야에 대해 개방을 요구할 가능성이 낮으며, 한・미 FTA 협상을 통한 서비스시장 개방은 우리나라 서비스산업의 규제 개선, 구조조정 촉진, 경쟁력 제고 등 서비스산업 선진화에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 주장도 있었다.

이와 같은 우려와 기대 속에서 한・미 FTA 협상이 이루어졌고, 2007년 4월 타결되었다. 여타 분야는 논외로 하고 한・미 FTA 협상 서비스분야의 타결 내용을 전반적으로 살펴보면 교육, 의료 등 대부분의 분야에서 우리나라의 현행 개방 수준이 유지되었으며, 법률, 통신 등 일부 분야에 대해서만 추가 개방이 이루어지고 유보안을 통해 서비스분야의 투명성이 강화되는 내용이 추가되었다. 따라서 결과적으로 그동안의 우려와는 달리 한・미 FTA 협상을 통한 서비스시장 개방의 범위가 크지 않아 이에 따른

199) 채욱 외(2007); 한・미 FTA 국문 협정문(http://www.fta.go.kr/pdf/20081104/kor_list.htm) 및 영문 협정문(http://www.fta.go.kr/pdf/20081104/eng_list.htm) 참고.

개방 이행의 부담 또는 국내 서비스시장이 받게 될 충격은 크지 않은 것으로 평가되고 있다.

한·미 FTA 협상에서 주목할 만한 점은 네거티브 자유화 방식이 도입되어 우리나라의 서비스분야 규제를 명확히 제시하는 분야별 유보안이 작성됨으로써 서비스분야의 투명성이 크게 제고되었으며, 자유화 후퇴 방지 메커니즘(ratchet)의 도입으로 정부의 대외적인 정책 신뢰성이 향상되었다는 점이다. 또한 높은 개방 수준을 가지고 있는 미국과 FTA를 체결함으로써 우리나라의 대외 협상력이 보다 제고되었으며, 이를 통해 향후 여타 국가와의 FTA에서 국익의 증진은 물론 원활한 협상이 가능하게 되었다.

한·미 FTA 협상에서 mode 3에 대한 개방 확대는 통신, 방송, 법률·회계 분야에서 주로 이루어졌다. 통신서비스의 경우 KT와 SKT를 제외한 기간통신사업자에 한해 외국인 직접투자 제한은 현행 수준인 49%를 유지하였지만, 국내법인 설립을 통한 투자인 외국인 간접투자에 대해서는 지분을 100%까지 허용하기로 하였다. 방송서비스의 경우 보도, 종합편성, 홈쇼핑 PP는 제외한 방송채널사용사업자(PP)에 대한 간접투자 제한을 현행 50%에서 100%까지 허용하기로 하고, 프로그램쿼터도 완화되었다. 법률·회계 서비스의 경우 미국 변호사·회계사 자격 소지자가 국내에서 국제공법 및 자격 취득국의 법률에 대한 자문 서비스를 제공하는 것을 허용(단, 국내법에 대한 자문은 국내 자격증 취득 요건을 둠)하고, 협정 발효 후 5년 동안의 이행기간을 거쳐 단계적(법률 3단계, 회계 2단계)으로 개방하였다.

한·미 FTA의 주요 성과 중 하나로, 우리나라가 전문직 자격에 대한 상호인정(MRA)을 강력히 요구하여 미국의 양보를 이끌어냈다는 점을 들 수 있다. 즉, 한·미 FTA 협정문의 부속서에 전문직 서비스 작업반의 구성과 예시 분야(엔지니어링, 건축설계, 수의)가 명문화됨으로써 향후 상호 자격 인정을 통한 전문인력의 대미 진출 가능성이 더욱 확대되었다. 한·미 FTA 협상 타결 내용은 아직까지 발효가 되지 않아 그 효과가 발생하지 않고 있으나, 이후 여타국과의 FTA 협상에서 동 협상의 타결 내용을 기반으로 논의가 이루어지고 있기 때문에 중요한 의미를 가지고 있다.

제3절 | 주요 서비스업 개방

본 절에서는 한국의 서비스시장 개방사에서 논란의 중심에 있었던 세 개의 서비스 산업을 기술하기로 한다. 1980년대 이후 서비스시장 개방의 중심에 있었던 산업은 통신, 유통, 그리고 영화상영 등 문화산업을 들 수 있다. 특히 통신서비스는 국가의 기간서비스로 정부의 지배하에 있었지만 1980년 중반 이후 미국의 통상 압력이 집중되었던 분야이다. 유통서비스와 문화서비스 산업의 경우는 비교적 개방의 문제가 단순하였던 반면 통신서비스는 1990년대와 2000년대 한·미FTA까지 그 개방의 역사와 내용의 폭이 매우 넓은 것이 사실이다.[200]

1. 통신서비스

가. 배경 및 경과

한국의 통신발전사를 관조해 보면, 통신서비스분야에서도 비교적 뚜렷하게 산업정책만이 존재하던 시절이 있었다.[201] 통신서비스분야이든 통신장비 제조업분야이든 무에서 창조해야 하는 육성의 대상으로서, 경쟁 또는 규제정책을 감히 생각하기 어려운 그야말로 통신의 유치단계(infant stage)였다고 할 수 있다. 정부가 통신정책과 통신사업을 전담하던 1960~70년대의 '흑색전화, 백색전화 시대'가 그러한 시절에 해당된다. 유선전화 공급능력의 절대부족으로 인해, 전화사용권만 인정되던 흑색전화와 달리 제3자에게 전화가입권 양도가 가능했던 백색전화는 엄청난 프리미엄이 붙어 투기의 대상이 되기도 했던 시기였다.

1980년대에 들어서면서 상황은 점차 개선되었다. 정부가 통신정책기능과 통신사업기능을 분리함으로써 1982년부터 한국전기통신공사(구 한국통신과 현 KT의 전신)를 설립·운영하기 시작하였고, 전화회선 및 교환기의 공급도 확대되었다. 그 결과, 1980년대 하반기에는 만성적 전화적체 문제가 대부분 해소됨으로써 기초적인 통신수요가 충족될 수 있었다. 더욱이 1986년에는 10여 년간의 연구개발 노력 끝에 우리나라가 전 세계 10번째로 국산 전자교환기(TDX) 자체개발에 성공하였다. 이때까지만 해도 통신시장은 국영독점이, 통신정책은 산업정책이 대표했었다고 할 수 있다.

한국 통신발전의 가능성을 열게 된 전자교환기의 자체개발은 당시 통신선진국들에게 양면적인 메시지를 전하게 되었다. 다름 아닌 '시장참여기회의 확대'와 더불어 전자교환기 국산화에 따른 '수입대체 위협'이 그것이다. 외부로부터의 첫 번째 도전은 미국에서 시작되었다. 통신의 유치단계를 간신히 벗어난 한국이 1989년 미국의 통신 301조 발동을 계기로 한·미 통신협상이라는 강력한 개방 압력에 직면하게 된 것이다. 우루과이라운드와 병행 추진된 한·미 통신협상은 통신장비조달시장 및 부가통신서비스시장의 개방으로 이어지면서, 한국 정부로 하여금 통신시장이 더 이상 국영독점과 산업정책의 대상이 될 수 없음을 실감하게 하였다. 결국 1990년대 전반기의 한·미 통신협상은 한국의 정책당국에게 경쟁도입 및 규제정책의 필요성을 일깨워주었고, 두 차례의 구조개편을 통해 한국 통신시장 경쟁체제의 근간을 만들 수 있었다.

그럼에도 불구하고, 한·미 통신협상에 따른 1990년대 전반기 한국 통신시장의 모습은 '유효경쟁(effective competition)'이라기보다는 정부주도의 '관리경쟁(managed competition)'

---

200) 따라서 본 절에서는 통신서비스를 유통서비스와 문화산업에 비해 좀 더 비중있게 다루었다.

201) 일반적으로 통신(telecommunications)은 통신서비스와 통신장비 부문 모두를 포괄하며, 통신정책은 통신서비스분야의 규제정책(regulatory policy), 통신장비 제조업분야의 산업정책(industry promotion policy) 또는 통신서비스업과 통신장비제조업 간 상호작용 및 관련성을 고려하여 수행되는 산업정책 모두를 지칭하는 것으로 이해된다. 물론 통신서비스 제공을 위해 반드시 전제되어야 하는 것이 통신장비를 포함한 통신하부구조라는 점에서 통신 또는 통신정책에 대한 이분법적 접근방식이 실용적으로 반드시 바람직한 것만은 아니다.

에 가까웠다. 우루과이라운드라는 큰 틀에서 병행 추진된 한·미 통신협상이 주로 부가통신서비스(value-added telecommunications services)와 통신장비조달분야 시장 개방에 국한되었던 것도 통신시장 경쟁이 제한적 범위 내에서 이루어진 한 가지 원인이 되었다. 그러는 가운데 외부로부터의 두 번째 도전이 다가왔다. 다름 아닌, 우루과이협상 종료와 동시에 시작되어 WTO 출범 이후에까지 이어진 기본통신협상이다. 글자 그대로 유·무선전화를 비롯해 통신서비스 대부분을 차지하는 기본통신서비스(basic telecommunications services) 분야에 대한 다자차원의 시장 개방 협상이다. 기본통신협상 이외에도 1990년대 후반기 한국의 통신시장은 크고 작은 두 가지 도전에 직면하였다. IMF 금융위기라는 국가적 차원의 도전과 미국에 이은 EU, 캐나다로부터의 통신장비조달 개방 요구가 그것이다.

1990년대 후반기는 그러한 도전에 직면하면서 한국 정부가 유효경쟁 달성을 위해 통신서비스시장에서 경쟁도입과 규제정책의 틀(framework)을 완성하기 위해 불철주야 매진했던 시기이다. 특징적 사실은 당시 한국 정부의 경쟁도입 및 규제체계 정비가 시장개방 협상 결과를 사후적·수동적으로 반영하기보다 대체로 협상과정에서 선제적·능동적으로 이루어짐으로써 통신시장 개방 충격을 최소화시킬 수 있었다는 점이다. 이는 '선 국내경쟁, 후 대외개방'이라는 한국 정부의 시장자유화기조에 따른 것이다. 다른 한편으로 한국 정부는 통신장비조달분야에서 전개된 EU, 캐나다와의 양자협상과 미국과의 한·미 양해각서 이행점검협의 과정에서 "민간사업자가 자신의 상업적 고려에 따라 독자적으로 통신장비 구매를 결정한다."는 소위 '정부 불개입(self-denial)'을 천명함으로써 산업정책이 시장 친화적인 방향으로 선회하게 되는 전기를 마련하였다. IMF 금융위기 조기 극복 차원에서 단행한 기본통신서비스분야의 자발적 자유화 조치도 결과적으로 한국 통신시장의 체질개선에 도움이 되었다.

2000년대 전반기는 사전적으로 외부로부터의 도전이 별로 없었어야 했던 시기이다. WTO의 첫 번째 다자협상으로 출범한 DDA의 협상 진전이 만족스럽지 않았던 것도 한 가지 원인이었다. 그러나 좀 더 근본적으로는 당시 한국 통신시장의 자유화 수준이 국제적으로도 크게 손색이 없는 수준에 도달해 있었으며, 한국 정부의 규제정책과 산업정책도 상당 정도로 국제규범 친화적으로 관리되어 양자적 관점에서도 별다른 무리가 없었기 때문이다. 문제는 한국 이동통신시장이 전 세계적으로도 가장 역동적인 시장으로 부상하면서, 한국이 무선통신분야 기술경쟁(technology race)의 거점으로서, 그리고 무선통신기술의 세계시장 진출 창구(window)로서 매우 중요한 전략적 위상을 갖게 되었다는 사실에서 잉태되고 있었다. 급기야 2002년 통신장비조달 대신 통신기술조달을 둘러싼 한·미 통신협상의 서막을 열게 되었다. 1980년대 후반 국영통신사업자의 통신장비 선택이 문제였다면, 이번에는 민간통신사업자의 통신기술 선택이 문제가 된 것이다.

한·미 기술표준협상은 2002년 한국 정부가 국내기술인 WIPI(Wireless Internet Platform for Interoperability)를 무선인터넷서비스분야 단일표준으로 예고한 것이 직접적인 발단이 되었고, 추후 휴대인터넷서비스분야의 국내기술인 WiBro(Wireless Broadband)로도 양국 간 긴장이 확대되었다. 쟁점은 민간통신사업자의 WIPI 채택을 의무화하는 한국 정부의 표준화 조치가 미국 Qualcomm사의 경쟁기술인 BREW를 시장에서 배척하기 위해서 취해진 필요 이상으로 과도한 무역제한조치라는 것이었다. 다행스럽게도 WIPI의 경

우에는 WIPI와의 상호호환성(inter-operability)을 전제로 BREW가 공존할 수 있도록 허용하고, WiBro의 경우 국제표준 형식으로 표준화를 추진함으로써 한·미 통상마찰은 비교적 단기간에 일단락되었다.

그럼에도 불구하고, 한·미 기술표준협상의 과정은 쉽지 않았다. 왜냐하면 정부주도 단일표준 제정의 정당성 논란은 물론이고, 더욱 근본적으로는 통신분야 표준화에 대한 한·미 양국 간 정책철학이 극명하게 대립되었기 때문이다. 경제학적 관점의 '시장실패(market failure)'에 상응하는 통상법적 개념인 '합법적 공공정책 목표(legitimate public policy objectives)'에 대한 범위 획정에서부터 시장실패를 교정하기 위한 접근방법에 이르기까지 이견은 첨예하였다. 전반적으로 한국 정부가 시장실패에 대한 적극적인 정부역할론을 대변했다면, 미국 정부는 통신기술 선택을 최대한 민간자율에 맡기라는 자유방임론을 주장하였다. 이는 1990년대 후반 한국 정부가 통신장비조달과 관련해 공표한 '정부불개입(self-denial)'기조를 통신기술조달에까지 확장하라는 요구와 크게 다르지 않다고 해석할 수 있다.

결국 협상타결에도 불구하고, 한·미 기술표준협상이 양국의 상이한 정책철학까지를 조율하기에는 역부족이었음을 의미한다. 그에 대한 공은 2006년부터 시작된 한·미 FTA 통신협상으로 넘어가게 되었다. 한·미 FTA 통신협상은 민간통신사업자의 자율적 통신기술 선택의 문제를 포함하여 과거 수십 년간 한·미 양국이 다자협상 및 양자협상, 그리고 대결과 타협을 통해 각기 유지해온 규제정책과 산업정책 전반에 걸쳐 남아 있는 정책철학과 제도의 차이를 합리적으로 정리·조율할 수 있는 전기를 마련하게 되었다. 특히 한·미 FTA를 통해 통신서비스분야 국내규제(domestic regulation) 제도는 투명성, 예측가능성 및 비차별성 측면에서 국제적으로도 손색이 없는 수준에 도달하게 되었다.

나. 주요 내용

1) 우루과이라운드 기간 중의 한·미 통신협상

1980년대 초까지만 하더라도 한국 통신정책의 최우선 과제는 만성적 전화 적체와 열악한 통화품질의 개선이었다. 특히 전화 적체가 가장 심했던 1980년의 경우 적체 수가 60만호에 이르는 대량의 공급부족 상태에 있었고, 1981년 전화 보급률도 인구 100인당 8.4명에 불과했다. 체신부는 이러한 기본적 통신수요 해소 차원에서 스스로는 통신정책 기능만을 수행하고, 통신사업기능을 부처에서 분리하여 1982년 1월 설립된 한국전기통신공사[202]로 하여금 담당하게 하였다. 또한 한국통신 발족을 계기로 시행된 전신전화 채권제도를 활용하여 투자재원을 확보하고, 기술개발에도 만전을 기여하였다. 그 결과, 한국은 1986년 만성적 전화 적체 극복 및 기본적 통신수요 충족을 위한 전기를 맞게 되었다.

---

202) 이는 과거 공기업인 한국통신과 현재 민간회사인 KT의 전신이다. 이하에서는 편의상 '한국통신'이라고 지칭하되, 한국통신의 완전 민영화 시점인 2002년 8월부터의 내용을 기술하는 경우에는 'KT'라 지칭한다.

다름 아닌, 전 세계 10번째로 전자교환기(TDX) 자체 개발이라는 사실이다.

하지만 전자교환기개발을 필두로 1980년대 후반에 이어진 통신산업육성정책은 국내 통신시장의 초기 태동단계에서부터 시장 개방의 압력을 거세게 받는 원인이 되었다. 1980년대 후반 한국의 통신산업 발전은 개도국들에게는 방어적 근대화(defensive modernization), 국가주도형 산업정책 성공의 모범사례로서 인식될 수 있었으나, 선진국의 다국적기업 입장에서 본다면 경계 대상이었기 때문이다. 특히 전자교환기(TDX)의 자체개발과 국가기간전산망의 구축계획 등은 한국이 자체 기술 및 생산설비를 기반으로 통신하부구조를 구축하겠다는 강력한 의지를 천명한 것으로서 성장 전망이 밝은 한국시장으로의 진입 가능성에 주목하여온 일부 선진국들에게는 상당한 위협이 아닐 수 없었다.[203]

통신시장 개방 협상의 불씨는 1980년대 후반에 이미 한국에 부분적으로 진출해 있던 루슨트(Lucent) 등 미국의 통신장비 제조업체들에 의해 촉발되었다. 이들은 한국의 전자교환기의 개발이 전자교환기 국산화로 이어짐으로써 교환기 수출에 심각한 차질이 빚어질 것이라는 우려를 자국 정부에 적극적으로 제기하였고, 급기야 한·미 양국 간 통상마찰의 기폭제가 되었다. 미국의 통신시장 개방 압력은 1988년 「종합무역법」(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)을 제정하면서부터 본격화되었다. 미국 정부는 1989년 2월 동 법 제1374조에 의거하여 "한국의 통신시장 성장 잠재력에 비해 자유화가 미흡하다."는 표면적인 이유를 들면서 한국을 통신분야 우선협상대상국(Priority Foreign Country: PFC)으로 지정하였다. 다름 아닌 통신 301조의 발동이다.[204] 우선협상대상국 지정이라는 공세적 협상기조하에서 한국 정부에 전달된 미국 정부의 요구사항은 한국통신의 통신장비 조달시장 개방을 포함한 한국의 통신시장 전반에 대한 개방이었다.

한·미 협상 당시는 GATT체제하에서 우루과이라운드가 병행 추진 중이었기 때문에 미국과의 양자협상은 좀 더 포괄적으로 범세계적 통신시장 자유화를 목표로 하는 우루과이라운드 협상과정의 일부라고도 인식될 수 있다. 특히 우루과이라운드 당시 추진된 GATT 정부조달협정의 적용 대상에서 통신장비분야가 제외된 상황이었기 때문에 한국정부의 통신산업 육성정책 추진 의지는 미국에게 더욱 심각한 문제로 받아들여졌다. 이에 따라 미국은 우루과이라운드 통신서비스분야 협상의 관심사였던 부가통신서비스시장 개방과 함께 통신장비 조달시장 개방 문제를 협상의 주요 의제로 설정하였다. 물론 당시 미국의 협상의제는 그에 국한되지 않는다. 미국은 외국인에 대한 시장접근 제한 완화, 통신망 간의 상호접속 보장, 전용회선의 공동사용, 표준 등 당시로서는 부담스러운 통신산업 전반에 걸친 요구사항을 추가적으로 전달하였다.

---

203) 1988년 당시 한국의 정보통신시장은 아시아에서는 일본을 제외하고는 가장 잠재력 있는 시장이었다. 특히 한국은 대미 의존도가 높을 뿐만 아니라 1987년에는 95억달러에 이르는 막대한 대미 무역흑자를 기록하고 있었다.

204) 흔히 '통상법 301조'라고 지칭하는 미국의 '1988년 종합무역법' 가운데 제1371조~제1382조 규정을 일반적인 구분 차원에서 '통신 301조'라고 부른다.

〈Box 7-2〉 한 · 미 통신협상과 미국의 압박전술

미국은 1992년 2월 3년간의 한·미 통신협상을 종료하면서 한국으로부터 최대한의 양허를 얻어내기 위해 제10차 협상 직전 주무부서인 체신부 이외의 정부부처에 무역보복의 가능성을 시사하는 서한을 보내는 등 통상 압력을 극대화시키고자 하였다. 미 측의 수석대표는 제9차 협상 진행과정에서 주한 미국대사를 통하여 보복조치를 시사하는 한편, 미국 통신업계에 대한 회담진행 상황을 설명하는 자리에서도 보복가능성을 강하게 암시하였다.

최종협상 직전인 1992년 2월 6일 USTR 측과 주미 한국대사관과의 접촉에서 미 측은 1월 말의 통신부분 정부조달 협상에서 한국이 1992년 1월부터 개방하기로 한 것을 문서로 약속하였음에도 불구하고 상호주의를 주장하면서 합의사항 이행을 지연시키고 있으며, 이에 따라 미 행정부와 업계 내에 한국에 대한 불만이 증대하고 있다고 주장하였다. 또한 칼라 힐스(Carla Hills) USTR 대표는 경제부총리, 외무부장관, 상공부장관, 체신부장관, 청와대 경제수석 앞으로 유감의 뜻을 표명하면서 한국정부의 성의있는 노력을 촉구하는 서신을 전달하였다.

한·미 통신협상 중 미국이 활용한 '서한송부를 통한 압박전술'은 한편으로는 한국 측의 정책결정자와 협상담당자들에게 압력을 행사하는 데 일정 부분 유효한 측면이 있었으나, 역설적으로 한국이 미 측의 의도를 분명히 파악하고 대응논리를 개발하는 데 일조하기도 하였다.

자료: 정인억 외(1997), p.75.

1989년 2월 미국의 통신 301조 발동 이후, 한·미 양국은 3년간 10차례에 걸친 양자협상 끝에 1992년 2월 양국 정부는 한국의 통신시장 자유화에 관해 최종 합의함으로써 미국 정부는 한국에 대한 우선협상대상국 지정을 철회하게 되었다. 그러나 그 이후에도 1996년까지 미국 정부는 1992년 2월 체결된 양해각서(ROU)의 이행상황 점검 차원에서 매년 개최하는 양국 간 정례협의를 통해 통신서비스 및 정부조달과 관련하여 자국 업계에서 제기된 새로운 시장접근문제에 대해 일련의 서신교환(Exchange of Letters)[205] 또는 정책선언(Policy Statement) 형식으로 한국 통신시장 자유화에 대한 1992년 합의사항을 구체화하였다.

2) WTO 출범과 1990년대 후반기의 통신 협상

WTO체제가 출범한 후인 1990년대 후반기에 강도 높게 추진된 통신 협상은 크게 UR 후속협상의 일부인 기본통신 협상과 EU, 캐나다와의 통신장비조달 협상이다. 양자의 공통점은 협상의 직접적인 발단이 이미 WTO 출범 이전인 1990년대 상반기에 발생했다는

205) 주요 협의의제에는 AT&T의 한국통신 교환기입찰 참여, 신규 이동전화사업자 선정, PCS, TRS 등 신규 무선서비스 조기도입, 형식승인 및 표준, 형식승인 상호인정협상 추진, AT&T 5ESS-2000 교환기 인증 등이 포함된다(정인억 외(1997), p.88~90).

사실이다. 즉 전자는 통신서비스분야의 우루과이라운드 협상 내용에 대한 다자적 개선협상의 관점에서, 후자는 통신장비조달분야의 한·미 협상 합의 결과를 EU, 캐나다 등 제3의 이해당사국들에게도 확대하는 양자적 확장협상의 관점에서 바라볼 수 있다.

통신서비스분야 우루과이라운드 후속협상은 기본적으로 부가통신서비스 자유화에 국한된 우루과이라운드의 한계에서 잉태되었다. 이미 자체 정책에 따라 기본통신시장을 부분적으로 개방한 미국이 우루과이라운드가 진행 중이던 1990년 10월 여타 참가국들에 대한 압력의 일환으로 자국 기본통신서비스 시장진입에 대해 신청한 최혜국대우(MFN) 면제가 직접적 계기가 되었다. 통신서비스분야 우루과이라운드 후속협상인 소위 '기본통신협상'은 통신서비스분야에서의 절대적인 경쟁우위를 실현하기 위한 선진국, 특히 상호주의(reciprocity)에 기초한 미국의 시장 개방 위협 속에서 다자협상이 양자협상보다 유리하다고 판단한 여타 국가들의 이해가 맞물린 타협안이라고 할 수 있다.

그러나 더 근본적으로 기본통신협상은 세계경제 전반에서 통신분야가 차지하는 비중 및 전략적인 중요성이 점증하는 현실 속에서 급격히 변화해 가는 세계통신시장에서의 질서를 다자간 국제규범하에서 새로이 정립하고자 하는 선진국들의 개방전략의 일환으로 이해할 수 있다. 당시 선진국들은 비교우위를 상당 부분 상실한 제조업분야에서의 손실을 극복하고 경제의 지속적인 성장을 달성하기 위해 절대적인 경쟁우위를 갖고 있는 정보통신분야를 경제성장의 핵심축으로 지목하였다. 특히 서비스산업의 경우 거의 예외 없이 통신을 매개로 하기 때문에 통신은 개별산업으로서뿐만 아니라, 타 산업의 하부구조로서도 중요한 협상대상이었다.

기본통신협상의 필요성은 부가통신서비스와의 관련성에서도 불가피하였다. 우루과이라운드에서 양허된 부가통신서비스시장 자체는 경쟁체제하에 운영될 수 있었으나, 부가통신서비스 시장발전의 근간이라고 할 수 있는 기본통신서비스시장의 경쟁체제가 동시에 확보되지 않는 상황에서 부가통신서비스 시장 발전의 한계가 있음이 지적되었다. 예컨대, 우루과이라운드의 성과인 통신부속서는 부가통신서비스공급자에 대하여 서비스공급에 필요한 회선을 포함한 통신 하부구조에 대한 접근을 보장하고 있다. 그러나 통신부속서는 부가통신서비스 공급에 필요한 하부구조 이용에 대한 가격설정 규율 및 기본통신서비스시장에서의 독점적, 지배적사업자에 의한 반경쟁적 행위방지에 대한 구체적인 원칙을 제시하지 못한다는 문제점을 안고 있었다.

한국의 기본통신협상 참여 결정에는 대내적으로 통신시장의 지속적 성장기반의 확보를 위해서는 기본통신서비스시장의 구조조정이 긴요하며, 기본통신협상을 국내 기본통신서비스시장 개편의 기회로 활용하여야 한다는 인식이 크게 작용하였다. 대외적으로는 국제무역을 통한 한국의 경제성장 경험에 비추어 볼 때 국제무역체계로부터의 고립은 위험하며, 만약 우리나라가 다자 간 통신협상에 참여하지 않을 때 부딪히게 될 양자협상압력이라는 부담도 주요 고려사항 가운데 하나였다. 그러나 한국이 세계무역질서에서 고립되기를 원치 않는 한 기본통신시장 개방은 피할 수 없는 대세이며, 협상참여를 회피하기보다는 적극적인 협상 참여를 통해 개방범위와 속도를 조정하는 것이 통신시장 발전에 중장기적으로 유익하다는 정책당국의 판단이 결정적인 역할을 한 것으로 풀이된다.

한편 통신장비조달분야에서는 한·미 통신협상을 통해 1990년 한국이 미국의 통신장비

제조업체들에 대해 상호주의에 의거하여 한국통신의 조달과 관련한 비차별대우를 보장하게 됨에 따라, 한국의 통신장비조달시장에 참여해온 EU의 통신장비 제조업체들은 불리한 지위에 놓이게 되었다. 왜냐하면 양자적 통신장비조달협정이 체결된 바 없었던 한국과 EU는 여전히 상호간 통신장비조달시장에의 제도적 진입장벽을 유지하고 있었기 때문이다. 한국과 EU는 당시 유선전화기, 전신기기, 송수신기기, 반송 통신기기, 광케이블, 무선통신기기분야에서 적지 않은 규모의 통신장비 교역을 유지하고 있었다. 그럼에도 불구하고, 금액 기준으로 한국의 대 EU 수출이 1991년 이후 지속적으로 증가한 반면, EU의 대 한국 수출은 1993년 이후 감소 내지 정체해 왔다는 사실이 문제로 부각되었다.

특히 세계 굴지의 EU 측 통신장비 공급업체인 알카텔(Alcatel), 에릭슨(Ericsson), 지멘스(Simens) 등의 수출이 한국통신의 교환기 조달에서 차지하는 비중이 지속적으로 하락한 사실은 이들 유럽 업체들로 하여금 EU 집행위원회에 강한 불만을 전달하게 하고, EU 집행위원회가 한국과의 통신장비조달협정 체결을 적극적으로 추진하게 된 직접적인 계기가 되었다. 다시 말해, EU 입장에서는 한국의 국산 전자교환기 개발과 함께 한·미간 통신장비조달협정 체결에 따른 미국 측 공급업체의 시장선점으로 인해 발생한 수입대체·전환효과를 심각한 피해의 원인으로 지목하게 되었다.[206]

〈Box 7-3〉 1996년 4월 미국의 기본통신협상 타결 반대의 실질적 배경

미국이 반대한 배경은 첫째, 양허안의 제출국 숫자가 부족하고, 양허안의 수준도 기대에 미치지 못한다는 것이다. 특히 인도네시아, 말레이지아 등 동남아 국가들의 기본통신협상에 대한 미온적인 태도와 아시아권의 여타 국가들의 미흡한 양허수준을 지적하였다. 둘째, 미국은 협상시간을 벌어 협상 상대국들의 국제정산료[207] 인하를 유도하고자 하였다. 미국은 과대 책정된 국제정산료가 국제서비스시장 자유화 및 미국 무역수지 개선에 걸림돌이라고 인식하였기 때문에 국제정산료를 공개함으로써 이를 원가에 근접시키고자 하였다.[208] 셋째, 미국 저궤도위성사업자들의 압력도 작용하였다. 구체적으로 이리디움, 오딧세이, 글로벌스타 등 미국의 저궤도위성사업자들이 GMPCS(Global Mobile Personal Communications Services) 시장선점을 위한 규범제정이 미흡하다고 지적함에 따라, 이들의 입장반영을 위해서 미국 정부는 추가적인 시간을 필요로 할 수밖에 없었다.

자료: 이한영(2007), p.129.

206) 정보통신부(1997), p.17~18 참조.

207) 상대국에는 자신이 구축한 통신설비가 없기 때문에 일국 국제전화사업자는 자신의 국제전화 이용자 발신이 상대국 수신자에게 착신되기까지 상대국 국제전화사업자의 기술적인 협조를 필요로 한다. '국제정산료(international accounting rates)'란 상대국 수신자에 착신되도록 협조한 대가로 일국의 국제전화사업자가 상대국 국제전화사업자에게 지불하는 국제전화사업자 간 투입비용 정산요금이라고 이해될 수 있다.

208) 미국 측에 의하면 1995년 한 해에만도 미국이 지불한 국제정산료 가운데 20~30억불 가량이 필요 이상으로 지불되었고, 이는 외국 국제전화사업자에 대한 보조금에 해당한다고 주장한 바 있다.

캐나다의 경우에는 통신장비조달협상을 촉발하게 된 직접적인 경제적 이해득실이 발생한 것은 아니나, 한국 정부가 통신장비조달과 관련하여 경쟁국인 미국 및 EU와 배타적인 쌍무협정을 체결한 상황에서 자국의 대표적 통신장비 제조업체인 노텔(Nortel)의 잠재적 수출 시장을 확보하기 위하여 최소한 형평성 차원에서라도 협정체결이 필요하다는 판단에 이르게 된 것으로 추정된다.[209]

〈표 7-9〉 기본통신협상 양허 및 자발적 자유화 내용

		기본통신협정 최종양허	IMF 금융위기 이후 자발적 자유화
기간통신	총량 제한	– 1998년부터 33% – 2001년부터 49% – 한국통신: • 1998부터 20% • 2001부터 33%	– 1999.7.부터 49% – 한국통신: • 1998.9.부터 33% • 2001.4.부터 49%
	동일인 제한	– 유선: 10% – 무선: 33% – 한국통신: 3%	– 1999.1.부터 폐지 (단, 한국통신 15%로 확대) – 2002.8. 한국통신도 폐지
	대주주 제한	– 1999년부터 허용 (단, 한국통신 금지)	좌동
	국내 법인의 외국인 의제	– 외국정부 · 외국인이 의결권 지분의 50% (최대주주가 외국정부 · 외국인일 경우 15%) 이상을 소유하는 국내법인	– 2002.6.부터 외국인의제 국내법인 범위 축소: 외국인 지분율 50%→80%(외국인 최대주주인 경우 동일)
별정통신		– 음성재판매의 외국인 지분소유 • 1999.1.1.부터 49% • 2001.1.1.부터 100%	– 음성재판매의 외국인 지분소유 • 1998.9.17.부터 49% • 2001.1.1부터 100%

자료: 이한영(2003), 「도하라운드 통신서비스협상의 전망과 과제」, 『국제통상연구』, p.66.

3) DDA 출범과 2000년대 상반기 한 · 미 기술표준협상

WTO 설립 이후 첫 번째 포괄적 다자협상인 DDA가 출범한 2000년대에 들어서 한국의 통신시장은 사전적인 관점에서는 통상마찰의 가능성이 낮은 상태였다. 무엇보다도 1990년대 전 기간에 걸친 강도 높은 통상협상과 규제완화의 결과, 국제적으로도 통신시장이 상당한 정도도 선진화되어 있었기 때문이다. 통신서비스분야의 외국인 지분소유 한도 등 시장진입 제한 WTO 기본통신협상 및 IMF 금융위기를 거치면서 대폭적으로 완화되었으며, 기타 경쟁 활성화에 필요한 규제제도도 국제적으로 손색이 없는 수준으로 향상되었다. 통신장비조달시장도 다자·양자 통신장비조달협정을 통해 완전 개방되었으며, 대표적 국영사업자였던 한국통신도 2002년 8월 민간사업자인 KT로 변모함으로써 국내의 모든 통신사업자들의 경영 및 조달 활동의 독립성이 법적으로나 실질적으로 보장된 상태였다.

그럼에도 불구하고, 한국 통신시장은 상업적 가치 및 발전단계 측면에서는 새로운 통상마찰의 불씨를 잉태하고 있었다. 2000년대 초 한국 통신시장은 규모와 내용 면에서

209) 이한영(2004), p.365 참조.

1990년대 초반에 비해서는 가히 차원이 다른 시장으로 성장하여 전 세계적으로 가장 역동적인 시장으로 부각되었다. 예컨대, 통신서비스시장의 전체 매출 규모는 1990년 3조 6,829억원에서 2000년 26조 7,250억원으로 7배 이상 확대된 상태였다. 더욱 중요한 사실은 한국 통신시장이 이동통신을 중심으로 전 세계 선도국으로 부상하면서 질적으로도 심화됨으로써, 한국이 최고의 무선통신기술 시험장(test-beds)으로서의 역할을 맡게 되었다는 점이다. 다시 말해, 한국 소비자에게 입증된 무선통신기술은 전 세계 시장으로의 진출을 위한 절반의 보증수표를 받은 것이나 다름이 없게 되었다는 것이다.

〈표 7-10〉 2000년대 한국 통신서비스시장 규모

(단위: 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(P)
기간	233,333	262,078	282,124	286,944	300,627	317,767	321,693	333,929
부가	24,414	30,234	37,639	45,171	61,968	67,834	70,781	74,404
별정	9,503	12,951	18,255	14,500	19,469	18,872	20,182	23,085
합계	267,250	305,264	338,017	346,615	382,063	404,473	412,745	431,418
증가율	30.6%	14.2%	10.7%	2.5%	10.2%	5.9%	2.0%	4.5%

자료: 박민수 외(2008), p.5.

이러한 상황에서 무선통신분야에서의 기술표준이 한·미 간 통상 문제로 부각되었다. 공교로운 사실은 한국이 1990년대 후반부터 이동통신표준으로 CDMA 방식을 채택하면서 막대한 기술료를 받아 급성장하던 미국의 Qualcomm사가 직접적인 이해당사자였다는 점이다. 통상마찰은 한국 정부가 무선인터넷서비스 및 휴대인터넷서비스 공급을 위해 민간업계 주도로 개발해온 기술표준인 WIPI[210]와 WiBro[211]에 대해 시차를 두고 순차적으로 의무화 입장을 밝히면서 구체화되었다. 특히 시간상으로 앞서 등장한 WIPI 의무화 문제의 해결을 위해서는 2000년대 초반 한·미 간 가장 격렬한 통상협상을 거쳐야만 했다.

한국 정부가 WIPI 의무화로 정책방향을 설정한 것은 나름대로의 이유가 있었다. 무선인터넷서비스시장의 경우에는 사업자별로 차별적인 독자플랫폼을 채택함으로 인해 발생

210) 무선인터넷서비스플랫폼인 WIPI(Wireless Internet Platform for Interoperability)는 이동전화서비스의 일환으로 널리 이용되는 무선인터넷서비스 응용프로그램 실행 환경 제공을 위해 필요한 통신서비스의 표준규격으로 이해될 수 있다. WIPI는 당초 2002년 5월 한국정보통신기술협회(TTA)가 민간 단체표준으로 채택하였으나, 한국 정부가 상호호환성(inter-operability) 확보를 통해 단절 없는 무선인터넷서비스의 보편화, 컨텐츠 생산비용의 불필요한 부담 경감, 기술적 요인에 기초한 시장지배력 남용가능성 중립화 등 합법적인 정책목표 달성 차원에서 통신서비스의 '상호접속기준' 형식으로 의무화를 추진한 기술표준이다.

211) 이동전화와 유선인터넷 시장의 포화 상태에서 무선을 통한 인터넷 제공 등 새로운 시장수요에 따라 이동통신기반의 다양한 무선인터넷서비스가 등장하였으나, 전송속도의 한계, 고가 요금, 출력제한, 전파간섭 등 문제로 서비스 활성화가 제약되는 상황에서 등장한 것이 2.3GHz 대역의 휴대인터넷서비스(Wireless Broadband: WiBro)이다. 이는 휴대형 단말기를 이용하여 실내·외의 정지 및 이동환경에서 중속으로 인터넷에 접속하여 다양한 정보 및 컨텐츠 이용을 가능하게 하는 서비스로서 진화단계로 본다면 유선기반의 초고속인터넷(ADSL, VDSL 등)과 이동통신서비스(3G)의 중간 정도에 위치한다.

하는 문제점이 적지 않았기 때문이다. 실제로 국내시장에서 3개 이동통신사업자 간 무선인터넷서비스의 호환성 확보의 애로로 인하여 무선인터넷서비스의 조기 확산이 지연되고 있다. 또한 플랫폼의 차별화로 인하여 규모의 경제를 달성하기 어려워짐으로써 콘텐츠 및 응용 S/W의 산업화 창출기회가 상실되고, 해외시장 진출에도 애로요인으로 작용하고 있는 실정이었다.

이에 따라 한국 정부는 2001년부터 무선인터넷서비스분야를 새로운 성장산업으로 육성한다는 계획하에 이동통신사업자의 무선인터넷망을 유·무선사업자, CP 제작업체 등에 개방하는 정책을 추진하였다. 정부의 무선인터넷망 개방정책의 일환으로 2001년 7월 3개 이동통신사업자 간 합의하에 민간전문가로 구성된 한국 무선인터넷표준화포럼(KWISF)은 단체표준 추진을 결정하였다. 그 이면에는 외국산 플랫폼만으로는 역동적인 국내 무선인터넷서비스시장 발전에 효과적으로 대처하기 어렵다는 판단도 작용하였다. 동 포럼은 2002년 5월 기술표준인 무선인터넷서비스플랫폼(WIPI) 및 그 prototype 개발을 완료하고, 한국정보통신기술협회(TTA)의 민간 단체표준으로 채택하였다. 최종적으로 한국 정부는 시장지배적 사업자인 SK텔레콤의 통신망 독점력 남용 방지를 위해 WIPI의 수용을 신세기통신과의 합병인가조건으로 부여하는 한편, KTF에 대해서는 자체적으로 WIPI를 수용하도록 권고하였다.

〈표 7-11〉 USTR에 대한 미국업계의 WIPI 관련 요청 사항

	미국전자산업협회(AeA), Qualcomm	국제지재권협회(IIPA), Sun
요구사항	WIPI 의무화 중단	IPR 보호
사 유	WTO/TBT 상의 무역장벽 해당	Sun사의 IPR 침해
근거조항	통신 301조	Special 301조
조치내용	우선협상대상국(PFC) 지정	우선감시대상국(PWL) 지정

문제는 당시 미국의 Qualcomm사가 한국의 이동통신사업자인 KTF와 자신의 무선인터넷서비스플랫폼 브랜드인 BREW의 공급계약을 구체화한 상태였다는 것이다. Qualcomm사에게 WIPI 의무화는 작게는 BREW의 대한국 수출기회의 상실을 의미할 뿐만 아니라, 크게는 BREW의 전 세계 수출기회의 상실까지도 가져올 수 있는 절박한 문제였던 것이다. 결국 Qualcomm사는 자신의 우려를 자국 정부에 적극적으로 제기하였고, 급기야 WIPI 의무화에 대한 한·미 양국 간 치열한 공방전의 서막을 열게 되었다.

한·미 기술표준협상은 무선통신기술이라는 점을 제외한다면, 과거 국산 전자교환기 개발에 따른 한·미 통신협상 당시의 상황과 크게 다를 바가 없는 새로운 형태의 한·미 통신협상 또는 제2라운드와도 같다. 1980년대 후반 전자교환기(TDX)를 포함한 통신장비의 국산화(localization) 문제가 통상쟁점이 되었다면, 2000년대에 들어서부터는 새로이 무선통신기술이라는 좀 더 고도화된 무역거래 대상에 대한 국산화(localization) 문제가 통상쟁점으로 부각되었다고 이해할 수 있다. 이는 시대가 흘렀음에도 불구하고, 여전히 국가 간 이해득실이 엇갈리게 되는 국산화문제는 사소한 움직임만으로도 통상마찰로 이어질 수 있는 민감한 사안이라는 교훈을 남긴 셈이다.

4) 2007년 한 · 미 FTA와 통신협상

2000년대 들어 전 세계적으로 나타난 가장 확연한 추세 가운데 하나가 FTA의 확산이다. 한국도 예외는 아니어서 한 · 칠레 FTA를 필두로 꾸준히 FTA를 추진하여온 가운데, 1년여 간의 강도 높은 협상을 통해 2007년 4월 한 · 미 FTA협상을 타결하였다. 통신분야와 관련하여, 한 · 미 FTA는 당시 국내외의 도전을 타개하기 위한 한국의 전략적 선택이었다.[212] 중국, 일본과 비교하여 대미 IT 수출성과가 둔화 또는 감소하는 상황에서, 그리고 2000년대 들어 통신서비스가 저성장 및 수익성 저하에 직면하고 있는 상황에서, 가장 많은 고급수요가 존재하는 미국시장에서의 경쟁력 강화를 위해서는 한 · 미 FTA의 추진이 국가적으로 불가피했다는 것이다.

한 · 미 FTA와 관련하여 분야를 특정하여 그 국제적 추진 동기를 찾는 것은 다소의 무리가 따르는 것이 사실이지만, 통신분야와 관련하여 굳이 말하자면 DDA 답보상태에서 비롯된 '시장으로부터의 무역규범 신규 제정에 대한 수요와 WTO 다자통상체제의 무역규범 신규 공급 간 부정합(mismatch)' 문제를 양자적 차원에서 해소해 보려는 욕구가 한 · 미 FTA의 발단이었고 해도 크게 다르지 않다. 물론 많은 FTA들 가운데 유독 한 · 미 FTA만이 그러하다고 말할 수는 없겠지만, 무역 규모, 협상의 강도 및 내용 측면에서 한 · 미 FTA는 양국이 추진한 이전의 FTA와는 차별적이다.

통신시장의 규모, 발전단계 및 역동성이라는 관점에서 한 · 미 양국의 전략적 중요성은 각별하며, 양허 수준 및 내용이라는 관점에서도 한 · 미 FTA는 양국이 체결해온 FTA의 완결판이자, 차제에 정상화될 DDA 통신협상의 지향점을 제시한다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 예컨대, 통신분야 조문 가운데 기술선택의 유연성(flexibility in the choice of technology)을 다루는 제14장 21조(measures concerning technologies and standards)의 경우에는 한 · 미 양국 공히 실제 통상마찰에서 비롯된 현실적 필요성에 의해 매우 구체화된 조문 제정에 이르게 된 첫 번째 사례이며, 과거 WTO 기본통신협상을 통해 마련된 참조문서(Reference Paper)가 포함하지 못했던 다양한 규제원칙들을 한층 더 구체화할 수 있었던 계기가 되었다.

이와 관련하여, 한 · 미 FTA를 포함한 FTA의 중요한 특징 가운데 하나로 주목할 수 있는 것이 통신서비스분야 국내 규제 조치에 대한 접근방식이다. 일반적으로 다자협정인 GATS는 국내 규제에 대해 효과적인 규범을 갖지 못하는 것으로 알려져 있다. 물론 통신서비스분야에서는 예외적으로 참조문서를 통해 세부규범을 정립해 놓고 있는 실정이나, 그러한 세부규범의 실효성 및 구체성 측면에서는 여전히 개선의 여지가 많다는 것이 공통된 견해이다. 즉, 회원국의 국내 규제 조치가 자유무역에 대한 인위적 장벽인지를 판단하기에 충분한 세부규범이 그 범주 및 구체성 관점에서 아직 미흡하다는 것이다. 이러한 배경에서 한 · 미 FTA 통신협상 기간 대부분이 그러한 세부규범 마련에 투입되었고, 한 · 미 FTA가 통신서비스분야에 대해 과거 다자협정에 비해서나 양국이 이전에 체결한 FTA에 비해 한층 더 세부적인 국내 규제 원칙 목록을 담은 별도의 통신서비스 장

212) 강하연(2007), p.19~24 참조.

(chapter)을 포함하고 있다는 사실은 중요한 의미를 갖는다.

한·미 FTA의 협상기간 내내 가장 첨예한 공방을 거친 국내 규제 원칙이 "기술 및 표준에 관한 조치" 조문이라면, 수면 아래 잠재해 있다가 협상의 후반기에 이르러 수면 위로 부상한 대표적 쟁점이 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유 제한 폐지이다. 이 부분에 대한 결론은 '공익성심사(public interest tests)'를 통과한다는 전제하에 KT, SK텔레콤을 제외한 기간통신사업자에 대한 외국인 간접투자 제한을 폐지하는 것으로 매듭지어졌다. 여기에서 공익성심사는 외국인 지분소유 또는 통신사업자 허가에 대한 시장접근 제한조치이기보다는 정성적 차원의 국내규제 조치에 해당된다.

협상 당시, 미국의 경우 무선국 면허를 보유하기 위해서는 모든 통신사업자가 반드시 공익성심사를 통해 국가안보 및 경쟁에 저해가 되지 않는다는 조건을 만족시켜야 하며, 한국의 경우에도 시장지배적 기간통신사업자인 KT, SK텔레콤에 대해 유사한 공익성심사를 운영하는 상황이었다. 문제는 우리 정부가 KT, SK텔레콤을 제외한 여타 기간통신사업자에 대한 외국인 간접투자(indirect investment) 한도 폐지의 조건으로 새로이 공익성심사를 도입한다는 것에서 비롯되었으나, 공익성심사의 시장접근 제한적 요소를 최소화하기 위한 일련의 요건들을 준수한다는 전제하에 양국은 확인서(confirmation letter) 교환의 형식으로 공익성심사에 대한 합의에 도달하였다.

2. 유통서비스[213]

가. 배경 및 경과

여타 서비스분야와 마찬가지로 유통서비스업도 다양한 규제에 의해 규율받는 분야로 동 분야에 어떠한 규제가 있는가에 따라 국내외 유통서비스 공급자에게 많은 영향을 주게 된다. 과거 국내 유통서비스분야에는 유통서비스의 발전을 저해하는 규제가 상당수 존재한 것이 사실이다. 이와 같은 규제로는 대기업의 유통업 진출을 규제하여 중소영세 유통업자의 권익을 보호하고자 만들어진 「도소매업법」 관련 규제와 도시 과밀화방지 및 환경보호 등을 목적으로 시행된 건축 및 토지 이용에 관한 규제 등을 들 수 있다. 이들 규제는 당초에 계획한 규제의 목적을 일정 부분 달성한 면도 있으나, 급변하는 유통서비스 환경에 맞도록 규제의 변경이 이루어지지 않아 국내 유통서비스업의 발전을 저해한 면도 없지 않다. 「도소매업법」 관련 규제와 건축 및 토지 이용에 관한 규제 등은 대내적으로 국내 유통서비스 공급자의 규모화와 구조조정을 더디게 만들었으며, 대외적으로는 우수한 외국 유통서비스 공급자의 국내시장 진출을 원천적으로 차단하여 국내 유통업체들이 경쟁을 통해 생산성을 향상하고 선진 유통기법을 습득할 수 있는 기회를 막는 결과를 초래하였다.[214]

---

213) 본 연구에서는 유통서비스 개방에 따른 mode 3 투자가 가장 활발하게 전개된 1996~2002년까지의 상황을 중심으로 살펴보았다.

유통업에 대한 기존 연구 결과에 따르면, 미국과 일본 등의 선진국에서는 오래 전에 유통업 신업태가 등장하여 발전 및 성숙 단계로 접어든 반면, 국내에서는 제반 경제 여건과 더불어 유통서비스업에 존재하던 이와 같은 규제로 인해 발전이 지연되는 양상을 보였다. 즉 1980년대까지 재래시장을 포함하는 생계형 영세상점, 백화점, 슈퍼마켓 등 전통적인 유통업태가 중심을 이루었고, 상대적으로 새로운 업태의 등장은 매우 더디게 이루어지는 양상을 보였다. Mckinsey(1998)에 따르면, 유통업이 발달한 미국의 경우 대형할인점은 1950년대, 편의점은 1970년대, 그리고 전문할인점은 1980년대에 등장한 반면, 한국에서는 편의점이 1980년대, 대형할인점이 1990년대에 등장하는 등 신업태의 출현 및 확산이 매우 늦다는 특징을 보이고 있다. 특히 미국의 소매업 업태별 성숙 사이클을 보면, 대형할인점의 경우 1950년대에 등장・발전하여 1970년대부터는 성숙단계로 접어든 상태이고, 1980~90년대에는 새로운 유통 신업태인 하이퍼마켓과 슈퍼센터가 등장하여 발전하고 있는 상황이나, 한국의 경우 1993년에 들어 처음으로 대형할인점이 설립되는 등 선진국에 비해 유통업의 발전 부진이 명확하게 드러난다.[215] 이와 같이 국내 유통서비스의 발전을 저해하던 제반 규제들은 1980년대에 들어 한편으로는 국내 사업자의 개선 요구 및 유통업 육성 정책에 의해, 다른 한편으로는 서비스무역의 자유화에 대한 대외적인 개방 요구에 의해 환화 또는 철폐되기 시작하면서 국내 유통서비스 시장은 급격한 변화를 겪게 되었다. 여기에서는 한국 유통서비스시장 개방과정과 그에 따른 변화 양상 및 제반 효과에 대해 살펴보고자 한다.

나. 주요 내용

한국의 유통서비스시장 개방은 1980년대 초부터 부분적으로 이루어졌다. 그 첫 시작은 1981년으로 점포면적 100평 이하라는 제한을 두어 단일품목을 취급하는 도소매업에 대한 외국인투자를 허용하였다. 이후 1982년에는 단일품목 취급 도소매업에 대한 외국인투자 점포 규모 제한을 기존 100평 이하에서 200평 이하로 완화하였다. 또한 1984년에는 도소매업에 대한 외국인 투자에 있어 점포 수는 1개로 제한하되 취급품목에 대한 제한을 철폐하고 점포규모에 대한도 매장면적 700㎡ 미만으로 확대하였다. 이때까지의 유통서비스시장 개방은 주로 국내의 필요에 의해 점진적으로 이루어졌다.

이후 개방은 국내의 필요와 대외적인 요구를 동시에 고려하여 마련된 '도소매업진흥5개년계획'하에서의 '대외유통업 개방확대계획'에 의해 이루어졌다.[216] 1988년 상공부는 한국 유통시장을 3단계로 개방하는 '대외유통업 개방확대계획'을 수립・시행하였다. 1989년 1단

---

214) 「소매업법」 관련 규제는 사업자의 시장진입, 영업전환, 매장확대 등에 많은 제한을 두고 있어 대규모 유통업체의 시장 진입과 기존 업체의 구조조정을 어렵게 하였으며, 건축 및 토지 이용에 관한 규제는 유통서비스 사업자의 매장개설 및 면적을 규제하고 창고의 이용을 제한함으로써 유통업체의 규모화를 저해하는 요인이 된다.

215) 반지명(2003) 참조.

216) 상공부(1988), p.21 참조.

계 개방으로 기술도입 및 도매업 투자 범위가 확대되었고, 외국지사에 대한 규제가 완화되었다. 1991년에는 2단계 개방으로 소매업에 대한 외국인투자를 선별적으로 허용하고, 점포 수 제한을 기존 1개에서 10개 이하로, 면적에 대한 제한을 700㎡ 미만에서 1000㎡ 미만으로 완화하였다. 1993년에는 3단계 개방으로 매장면적 제한을 1000㎡ 미만에서 3000㎡ 미만으로, 점포 수 제한을 10개 이하에서 20개 이하로 더욱 완화하였다. 또한 투자자유업종 중 도매업에 대한 외국인투자가 허가제에서 신고제로 전환되는 등 네거티브 리스트의 공시로 투자제한업종이 대폭 축소되었다. 이와 같은 '대외유통업 개방확대계획'에 따른 3단계 유통시장 개방으로 유통업에 대한 외국인투자 장벽은 크게 완화되었으나, 여전히 매장면적과 점포 수에 대한 제한은 일정 부분 유지가 되었다. 그럼에도 불구하고 '대외유통업 개방확대계획'에 따른 3단계 유통시장 개방으로 매장 면적에 대한 제한이 크게 완화됨으로써 국내 업체들의 규모화 또는 대형화가 가능해졌다는 점에서 큰 의의를 가진다.

1981년 이래 1993년까지의 유통서비스업시장 개방 내용 중 1988년 이후 시행된 3단계 '대외유통업 개방확대계획'은 사실상 우루과이라운드를 염두에 두고 이루어진 조치였다. 즉, 동 계획의 시행은 우루과이라운드(1986~93년)가 진행되던 중에 이루어졌으며, 우루과이라운드 결과 한국의 여타 서비스분야는 현행 개방 사항을 반영하는 양허를 한 반면, 유통서비스분야는 현행 개방 사항에 더해 추가적인 개방을 양허하였다. 이를 통해 당시 협상에서 한국의 유통서비스분야에 대한 미국 등의 대외개방 요구가 매우 많았음을 알 수 있다.

〈표 7-12〉 유통시장 전면 개방 이전의 개방과정

연도	주요 내용
1981	외국인 투자허용 소매업종의 경우 단일 품목 취급 단일품목 도소매업 점포규모 100평 이하 허용
1982	단일품목 도소매업 점포규모 200평 이하 허용
1984	취급품목 제한 철폐(도매 13개 소매 15개 업종 제외한 전 업종 개방) 점포수 1개로 제한, 매장면적 700㎡ 미만 허용
1991	점포수 10개 이하, 점포당 매장 면적 1000㎡미만 허용
1993	점포수 20개 이하, 점포당 매장 면적 3000㎡미만 허용 투자자유업종 중 도매업에 대한 외국인 투자가 신고제로 전환
1996	유통시장 전면 개방(점포수 및 매장면적 제한 철폐)

자료: 김준동 · 김종일 · 강준구(2003), p.66, 〈표 2-26〉을 재인용.

우루과이라운드에서 한국 정부는 1996년부터 유통서비스 시장을 전면 개방하기로 약속하고, 이에 대한 사항을 기재한 양허표를 1993년에 제출하였다(표 7-13 참고). 한국 유통서비스분야 우루과이라운드 양허표에 따르면, 기존에 남아 있던 유통서비스 분야에 대한 제한사항 중 극히 일부만 유지하고 매장면적 및 점포 수에 대한 제한을 1996년부터 완전히 철폐하여 외국인의 자유로운 투자를 허용하였다. 특히 매장면적 및 점포 수에 대한 제한 철폐로 외국 대형할인점의 국내 진출이 가능해졌으며, 실제로 동 양허안이 발효된 후 까르푸, 월마트, 코스트코, 테스코 등 외국 대형할인점들의 국내 진출이 크게 증가되었다는 점에서 1996년의 유통서비스시장 개방은 큰 의미를 가진다. 우루과이라운드 양허표상에 남아 있던

〈표 7-13〉 한국 유통서비스분야 우루과이라운드 양허 현황

분야 또는 업종	시장접근에 대한 제한	내국민대우에 대한 제한
A. 중개서비스 [621, 단 62111, 62112, 선물거래중개서비스는 제외]	1) 약속없음 2) 약속없음 3) 제한없음 4) 전 분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 없음	1) 제한없음 2) 제한없음 3) 제한없음 4) 전 분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 없음
B. 도매서비스 [622, 단 62211 중 곡물, 62222 중 원유도매업, 62223, 62229 중 곡물 및 홍삼도매업과 62276 중 비료도매업은 제외]	1) 약속없음 2) 약속없음 3) 다음 서비스업종은 경제적 수요심사에 의함 · 매장면적 3,000㎡이상의 도매시장 · 매장면적 3,000㎡이상의 대형점 · 도매센타, 중고자동차 도매업, 가스연료 및 관련 제품 도매업, 무역업 4) 전 분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 없음	1) 제한없음 2) 제한없음 3) 제한없음 4) 전 분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 없음
C. 소매서비스 [6111, 61130, 61210, 63101, 63104, 632, 단 63295 중 동물용 사료와 가축 및 동물 소매업은 제외]	1) 약속없음 2) 약속없음 3) 합작투자 및 100% 외국인투자의 경우 1개사당 매장면적 3,000㎡ 미만 20개 점포에 한해 허용됨. 1996.1.1.부터 동제한은 폐지됨. 지사의 경우 700㎡미만 1개 점포에 한해 허용됨. 1996.1.1.부터 동제한은 폐지됨. 중고자동차 매매업 및 가스연료소매업은 경제적 수요심사에 의함 백화점, 쇼핑센터 개설은 외국인투자가 금지됨. 4) 전 분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 없음	1) 제한없음 2) 제한없음 3) 제한없음 4) 전분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속없음
D. 프렌차이징 [8929*]	1) 제한없음 2) 제한없음 3) 합작투자 및 100% 외국인투자의 경우 1개사당 매장면적 3,000㎡ 미만 20개 점포에 한해 허용됨. 1996.1.1.부터 동 제한은 폐지됨. 4) 전 분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 없음	1) 제한없음 2) 제한없음 3) 제한없음 4) 전 분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 없음
8929* 취급품목은 본 양허표의 도매 및 소매서비스에서 허용된 품목에 한함.		

주: 1) 시장접근 및 내국민대우에 대한 제한에서 1)은 국경 간 공급(mode 1), 2)는 해외소비(mode 2), 3)은 상업적 주재(mode 3), 4)는 자연인의 이동(mode 4)을 각각 의미함.
2) 약속없음은 'Unbound'를, 제한없음은 'None'을 나타냄.
3) 2003년 현재 고기도매업을 제외한 유통서비스 전 분야 상업적 주재(mode)는 실질적으로 개방되어 있음.

자료: GATS/SC/48(April 1994).

유통서비스에 대한 일부 제한사항 중 백화점 및 쇼핑센터의 건립에 대한 영향력 검토는 1998년에 외국인투자 유치 촉진의 일환으로 철폐됨으로써 소매업에 대한 실질적인 전면 개방이 이루어졌으며, 현재 도매 및 소매 서비스에 대한 외국인 투자에 대해서는 중고자동차와 가스연료 및 관련 제품 도소매업에 대한 경제적 수요심사만이 남아 있는 상태이다.

한편, 유통서비스시장 개방 확대의 일환으로 외국인투자를 제한하는 유통 업종이 크게 감소한 점도 짚어볼 필요가 있다. 「외국인투자및기술도입에관한규정」에 따르면, 도매업의 경우, 1996년 이전까지 과일 및 채소 도매업 등 79개 업종에 대해 개방이 되었으며, 1996년에는 상품연쇄화사업, 비료도매업이 개방되었고, 1997년에는 고기도매업을 제외한 나머지 도매업이 개방되었다. 소매업의 경우, 1996년 이전까지 채소소매업 등 63개 업종이 개방되었다. 1996년부터 그 외의 소매업이 개방되어 1998년 주유소운영업 개방

을 마지막으로 모든 소매업이 개방되었다. 이에 따라 2001년에는 유통서비스 총 157개 업종 중 156업종에 대한 외국인투자가 완전 개방되었으며, 고기도매업만이 제한(외국인 투자 비율이 50% 미만인 경우에만 허용)을 두어 부분 개방된 상태이다.[217]

유통업에 대한 투자 개방은 외국인 투자 유치의 결정적인 계기가 되었다. 국내 유통서비스에 대한 부분적인 개방 확대에도 불구하고 1995년까지 외국인투자 유치 금액은 많지 않았으나, 1996년 실질적인 전면 개방 이후 매년 약 4~10억달러에 이르는 투자가 유치된 것으로 나타났다(표 7-14 참고). 유통서비스에 대한 외국인투자는 대형할인점 설립이 가장 활발하게 있었던 1998~2000년 동안 가장 많이 이루어졌으며, 이후 신규 대형할인점 설립이 감소세를 나타내면서 FDI 유치 금액도 다소 감소한 하는 것으로 나타났다. 유통서비스에 대한 외국인투자 내용 면에서도 주로 대형할인점 등 소매업에 집중된 것으로 나타났다.

〈표 7-14〉 유통서비스에 대한 외국인 투자 동향(도착 기준)

(단위: 백만달러, %)

	총 FDI 유치액(A)	유통서비스분야 FDI 유치	
		금액(B)	비중((B/A)×100)
1990	895.4	79.4	8.9
1991	1,179.8	103.8	8.8
1992	807.4	104.0	12.9
1993	739.4	205.5	27.8
1994	1,000.4	137.8	13.8
1995	1,384.9	202.7	14.6
1996	2,322.0	392.4	16.9
1997	3,091.4	456.7	14.8
1998	5,323.4	1,008.5	18.9
1999	11,015.7	984.8	8.9
2000	10,280.7	702.1	6.8
2001	5,033.7	589.5	11.7
2002	3,806.4	484.3	12.7
2003	5,138.1	514.9	10.0
2004	9,288.4	931.4	10.0
2005	9,608.7	757.9	7.9
2006	9,111.7	449.7	4.9
2007	7,774.5	555.4	7.1
2008	8,190.8	812.4	9.9
1990~2008 합계	95,992.6	9,473.1	9.9

주: 비중은 총외국인투자에서 유통서비스분야 외국인투자가 차지하는 비중임.
자료: 지식경제부.

217) 지식경제부(2008).

3. 문화산업

본 소절에서는 한국 문화산업의 개방에 대해 알아보기로 한다. 먼저 한미, 한일 양자 협상과 WTO 양허표 등을 활용하여 한국문화산업의 전반적인 시장 개방정책을 시계열적으로 살펴보고 문화산업 중에서 특히 영화산업과 일본 문화에 대한 개방에 대하여 더 자세히 설명하고자 한다. 이 두 분야를 선택한 이유는 이들 분야가 한국문화산업의 개방에서 가장 큰 사회적 논란이 되었기 때문이다.

가. 배경 및 경과

문화산업이란 일반적으로 정의하기는 어려우나 한 나라의 문화적 역량과 첨단 기술이 결합되어 만들어 지는 것으로 이해되고 있다. 한국「문화산업진흥기본법」에는 문화산업이란 "문화상품의 기획・개발・제작・생산・유통・소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업"으로 영화・비디오물과 관련된 산업, 음악・게임과 관련된 산업, 출판・인쇄・정기간행물과 관련된 산업, 방송영상물과 관련된 산업, 문화재와 관련된 산업, 만화・캐릭터・애니메이션・에듀테인먼트・모바일문화콘텐츠・디자인(산업디자인 제외)・광고・공연・미술품・공예품과 관련된 산업, 디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집・가공・개발・제작・생산・저장・검색・유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업, 그 밖에 전통의상・식품 등 전통문화 자원을 활용하는 산업으로서 대통령령으로 정하는 산업으로 규정하고 있다. 여기에서 '문화상품'이란 예술성・창의성・오락성・여가성・대중성 등 문화적 요소가 체화(體化)되어 경제적 부가가치를 창출하는 유형・무형의 재화와 그 서비스 및 이들의 복합체를 말한다.[218]

문화산업은 경제 수준이 발전하면서 그 고용수준이나 부가가치가 성장해나가는 산업이며 이를 통한 다른 산업의 가치창출에도 기여하는 산업이다. 따라서 세계 각국에서 문화산업의 보호는 문화적 전통의 유지나 미래 부가가치의 확보 등의 여러 이유로 다른 서비스 산업분야보다 더 많은 보호를 유지하여 왔으며 한국의 경우도 예외는 아니었다. 특히 일본과는 과거사로 인해 일본 문화에 대해서 더 엄격한 제약을 유지하여 왔다. 이러한 상황하에서 한국 문화산업의 대외개방은 단계적이며 점진적으로 진행되어 왔는데 개방이 본격적으로 추진된 것은 우루과이라운드의 결과 출범하게 된 WTO하에서의 개방이라 할 수 있다.

한국이 WTO 출범 시 제출한 양허표를 살펴보면 문화분야에 있어서는 다음과 같은 수준에서의 개방이 이루어졌음을 알 수 있다. 그 특징을 살펴보면 문화부문에서의 개방도는 그다지 높지 않으며 특히 방송 등과 같은 공공성이 높은 분야에서는 매우 폐쇄적인 성격을 가지고 있다. 특히 출판의 경우 한국은 mode 1부터 mode 3까지 모두 양허하고 있지만 신문 및 정기 간행물에 대해서는 양허를 하지 않고 있다. 또한 영화상영서비스와 방송의 경우 한국은 시장접근과 내국민 대우 모두에 있어 mode 1에서 mode 4까지 전부 개방하지 않고 있다.

---

218)「문화산업진흥법」제2조.

〈표 7-15〉 한국 문화산업 WTO 양허

		시장접근				내국민대우			
		M1	M2	M3	M4	M1	M2	M3	M4
게임		O	O	O	X	O	O	O	X
인쇄		O	O	O	X	O	O	O	X
출판		△	△	△	X	△	△	△	X
영화	영화비디오 제작 · 배급	O	O	O	X	O	O	O	X
	영화상영	X	X	X	X	X	X	X	X
방송		X	X	X	X	X	X	X	X
음반		O	O	O	X	O	O	O	X
광고		O	O	O	X	O	O	O	X
공연		X	O	O	X	X	O	X	X

주: O: 제한없음(NONE), X: 부분(PARTIAL)양허, △: 양허않음(UNBOUND).

WTO 출범 이후 한국의 문화산업에 있어서 개방이 대폭적으로 추진된 것은 한·미 FTA협상에 따른 개방이다. 한국 스크린쿼터는 한·미 FTA협상 개시에 따라 2006년에 146일에서 73일로 축소되었고, 한·미 FTA에서 이 수준으로 현행 유보되었다. 또한 방송쿼터 중 영화쿼터가 25%에서 20%로, 애니메이션이 35%에서 30%로 각각 5%씩 감소하였다. 또한 협상을 통해 1개국 방송쿼터 상한도 60%에서 80%로 상향조정되었다. 지식재산권분야 협상결과 자연인의 수명을 기산점으로 삼는 경우 보호기간이 저작자 사후 50년에서 70년으로 연장되었고 일시적 저장에 대한 복제권을 인정하였지만 공정이용(fair use)의 예외 규정을 설정하여 접근 통제의 기술적 보호조치를 신설하였다. 단 접근통제 기술보호조치를 위반하더라도 고의·과실이 있는 경우에 한해 저작권 침해가 되도록 규정하였다. 한편 온라인서비스 제공자의 책임을 강화하여 온라인서비스 제공자가 저작권 침해자의 개인 정보를 저작권자에게 제공하는 조항을 도입하고 '상업적 규모'의 저작권 침해 시 비친고죄를 적용하도록 하였다.

나. 주요 내용

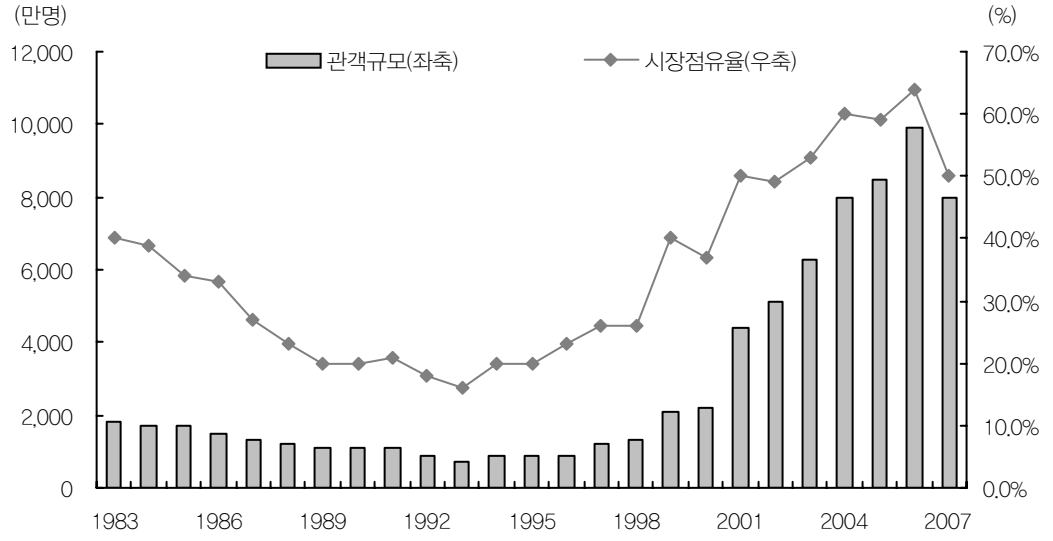
1) 영화산업의 개방

영화산업은 문화산업의 대표적인 예로서 스크린쿼터 등을 통해 보호되어온 산업이다. 이 분야의 개방은 문화정체성에 대한 찬반 논의 등을 수반하며 전 국민의 관심을 모은 바 있다. 한국의 영화시장은 급속한 성장을 이룬 선진화된 산업 중 하나로, 한국영화 관객 규모는 1960년대 후반 최대 전성기를 누린 후 1970년을 기점으로 관람객 감소세를 보였으며, 이후 성장률 둔화를 보이다가 1997년 이후 다시 성장세로 돌아섰다. 외환위기 이후의 경기 침체 속에서도 지속적인 성장을 보이는 산업으로 특히 '관객 1000만'으로 요약되는 한국형 블록버스터 흥행작 위주의 시장 특성을 갖고 있다. 2004년의 '실미도'

와 '태극기 휘날리며'가 관객 1000만 시대를 확고히 열었으며, 2006년에는 '괴물'과 '왕의 남자' 두 편이 각각 1000만명 이상의 관객 동원력을 보여주었다.[219]

한국영화의 시장점유율을 살펴보면, 1980년대 초반 40%에 약간 못 미치는 수준에서 1993년 16%의 최저 수준에 이를 때까지 지속적인 하락을 면치 못하다가 이후 상승세로 돌아서 1990년대 말부터 2000년대 들어서는 40% 수준을 회복하여 2001년 50.1%, 2006년에는 63.8%를 기록하였다. 그러나 이후 2007년 50%, 2008년 42.1%로 주춤한 형국이다. 한국영화시장의 급속한 성장 배경에는 스크린쿼터제도 등의 자국 산업 보호장치와 더불어 수입자유화, 외국배급사 직배허용 등 시장 개방정책이 있었다.

[그림 7-2] 한국영화 관객규모와 시장점유율의 연도별 추이



자료: 영화진흥위원회, 『영화산업결산』, 각년도.

가) 외국영화 직배제의 도입과 외화수입 프린트 벌수 폐지[220]

1962년 제정되어 각종 규제와 보호정책이 주를 이루었던 「영화법」은 1985년 한·미 영화협상을 기점으로 개방정책을 적극 반영하게 되었다. 이러한 변화를 바탕으로 한국영화산업은 1980년대 후반부터 1990년에 걸쳐 급격한 구조적 변화를 겪게 된다. 1985년 제1차 한·미 영화협상을 통해 외국영화사의 국내영화업 허용, 수입편수 쿼터제 및 외화수입가격 상한제 폐지, 국산영화 진흥기금 자진 납부제 폐지 등의 내용이 합의되었으며 그 후속조치로 1986년 6차 「영화법」 개정과 미국영화사의 국내 영업을 위한 등록 조치가

219) 2007년에는 '디워'가 843만명, 2008년에는 '좋은놈·나쁜놈·이상한놈'이 669만명으로 한국 영화 중 가장 높은 관객 수를 기록하였다.

220) 황동미 외(2001) 참조.

이루어졌다. 이러한 수입 자유화에 따라 1988년 할리우드의 해외공급 배급회사인 UIP-CIC의 직접배급영화가 국내 최초로 상영되었다. 1차 협상을 통한 외국영화 직배제의 허용 이후 외국영화수입의 실질적 제한 조치를 완화하고자 하는 미국 측의 요구에 의해 1988년 제2차 한·미 영화협상이 개최되었다. 제2차 협상 결과 외화수입 심의용 영화프린트 통관 추천제도 폐지, 외화수입 프린트 벌수 폐지, 공영윤리위원회의 외화 심의 절차 간소화 등의 추가적인 조치가 단행되었다. 특히 1989년부터 단계적으로 실시되어 1994년에 완전 철폐된 외화수입 프린트 벌수의 폐지는 실질적인 한국 영화시장의 개방을 의미한다.[221] 두 차례의 한·미 영화협상을 통해 외화 수입이 폭증하게 되고 당시 산업적 기반, 배급제도, 자생력 등이 극히 불안정했던 한국영화 산업은 극심해진 시장경쟁에서 살아남기 위해 질적 수준을 제고해야 하는 당위성에 직면하게 되었다.

나) 스크린쿼터의 도입과 축소

외화수입자유화와 편승하여 국내 영화산업의 보호 장치였던 스크린쿼터제도 역시 점진적으로 축소되었다. 문화산업의 특성상 자유 경쟁이 불가능하므로 자국 시장을 거대 자본으로부터 보호하기 위해 일정 일수 이상 자국 영화를 상영하도록 하는 제도인 스크린쿼터제는 1966년 제2차 「영화법」 개정에서 도입되었다. 도입 당시 연간 6편 이상, 총 상영일수 90일 이상의 한국영화 상영을 기준으로 하였으나 1973년 4차 「영화법」 개정에 따라 연간 영화상영일수의 1/3일 이상(121일 이상) 한국영화를 상영하도록 하였다. 이후 1984년의 제5차 개정에서는 한국영화에 대한 보호가 더욱 강화되어 연간 영화상영일수의 2/5 이상(146일) 한국영화를 상영하도록 규정하였다. 그러나 1996년 국산영화의 수급 상황에 따라 의무상영일수를 최대 40일까지 감경하는 것이 가능하게 되어 실질적인 의무상영일수는 106일로 축소되었으며 한·미 FTA 협상 개시 이전인 2006년 7월 1일부로 스크린쿼터의 연간 영화상영일수는 73일로 대폭 축소되었다.

〈표 7-16〉 스크린쿼터제도의 변화과정

연 도	내 용
1966	○ 한국영화 의무상영일수 연간 90일 이상
1970	○ 한국영화 의무상영일수 연간 30일 이상
1973	○ 한국영화 의무상영일수 연간 상영일수는 1/3 이상(121일)
1985	○ 한국영화 의무상영일수 연간 상영일수의 2/5 이상(146일) – 필요시 20일 단축
1996	○ 한국영화 의무상영일수 연간 상영일수의 2/5 이상(146일) – 최대 40일 감경
2006	○ 한국영화 의무상영일수 연간 상영일수의 1/5 이상(73일)

자료: 영화법의 개정사항을 바탕으로 필자 정리.

221) 영화 프린트 벌수는 동시개봉 상영관의 수를 의미한다.

스크린쿼터 존재가 한국영화 발전에 필수적이라는 주장에 대해서는 여전히 엇갈린 견해가 존재하고 있다. 낙후된 기술 수준, 저예산 등 영화제작환경이 열악한 한국영화가 할리우드 영화들과의 경쟁에서 살아남기 위해서는 스크린쿼터를 통한 국내 산업 보호정책이 유지되어야 한다는 견해가 있는 반면, 스크린쿼터를 통한 보호정책으로는 글로벌시장에서 경쟁력을 확보하기 어렵다는 견해도 있다. 스크린쿼터가 연간 상영일수의 2/5 이상이던 1990년대 한국영화의 시장점유율이 16~25%의 낮은 수준으로 관객의 외면을 받은 바 있으나, 외국배급사의 직배허용 등 영화시장 개방이 본격화된 이후 오히려 한국형 블록버스터가 등장하면서 높은 시장점유율을 차지하는 등 외화들과의 시장경쟁에서 뛰어난 성과를 보이는 점을 감안할 때 스크린쿼터 사수에 대한 논리는 점차 약화되고 있다. 즉 점진적으로 스크린쿼터를 축소하면서 시장을 개방하고 시장에 경쟁을 도입하는 한편, 다른 방식의 지원정책으로 한국영화 산업발전을 도모해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

2) 대일 문화시장 개방[222]

일본대중문화 개방정책은 일본과의 역사적 특수성, 일본대중문화의 특성, 국민정서 등의 사회문화적 측면과 국내 문화산업분야의 잠식 등 경제적 측면에 대한 악영향 등을 고려하여 전문가 및 국민 등 각계의 의견 수렴을 통해 단계적·점진적으로 개방정책을 추진해 왔다. 1998년 최초로 일본 대중문화의 공식적인 유입을 허용한 후 2004년까지 4차례에 걸쳐 단계적으로 일본 대중문화에 대한 개방이 이루어졌으며 현재 방송분야 등을 제외하고는 대부분 개방이 완료된 상태이다.

제1차 일본 대중문화 개방을 통해 영화 및 비디오 산업과 출판산업분야를 부분적으로 개방하였다. 그리고 제2차 개방을 통해 1차 개방에서 제한적으로 이루어졌던 영화 및 비디오 부문의 개방을 확대하고 새롭게 일본 대중가요의 공연을 제한적으로 허용하였다. 2000년의 제3차 개방은 1, 2차 개방에 비해 더 적극적이고 포괄적인 수준으로 추진되었다. 영화와 비디오 부문은 '18세 이상 관람가'를 제외하고는 전부 개방되었다. 또한 애니메이션, 음반, 게임 부분에서의 개방도 도입되었다. 방송도 매체의 구분 없이 스포츠, 다큐멘터리, 보도 프로그램 등의 방송이 허용되었다. 2004년 실시된 제4차 개방을 통해 방송과 극작용 애니메이션을 제외한 영화, 음반, 게임산업이 전면적으로 개방되었고 추가 개방이 허용되지 않은 극작용 애니메이션은 2년간의 유예 기간을 거쳐 2006년 1월 1일 전면 개방하기로 하였다. 이러한 개방 내용을 단계별로 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1998년 10월 20일 제1차 일본 대중문화 개방을 통해 영화 및 비디오부문에서는 칸느, 베를린, 베니스, 아카데미 등 세계 4대 영화제 수상영화와 한일 공동제작 영화가 개방되었다. 또한 한국영화에 일본배우의 출연이 허용되었으며 한일영화주간 개최가 허용되었다. 또한 영화의 개방에 따라 국내에서 상영된 일본영화의 비디오 출시도 가능하게 되었

222) 주요 내용은 문화체육관광부(2006)에서 인용.

다. 출판부문에서는 일본어판 출판만화와 만화잡지에 대한 개방이 이루어졌다. 일본대중문화 개방에 대한 사회 각층의 우려에 따라 제1차 개방은 전반적으로 매우 신중하게 추진되었으며 개방의 폭도 매우 제한적이었음을 알 수 있다.

1999년 9월 10일 제2차 대중문화 개방이 실시되었다. 영화부문에서는 제1차 개방 당시 허용되었던 4대 국제영화제 수상작 이외에 70개 국제영화제 수상작으로 개방 범위를 확대하였다. 또한 영상물등급위원회가 '전체 관람가'로 인정한 영화의 개봉도 가능하게 하였다. 그러나 일본이 가장 비교우위가 있다고 할 수 있는 극장용 애니메이션은 개방의 대상에서 제외되었다. 또한 비디오부문에 있어서도 1차 개방과 마찬가지로 영화부문의 개방과 연동하여 개방이 허용된 극장 상영작만을 출시할 수 있도록 하였다. 1차 개방 당시에는 포함되지 않았던 공연부문이 포함되어 2,000석 이하 규모의 실내공간에서의 일본 대중가요의 공연이 허용되었다. 다만 이러한 공연이 「식품위생법」상의 식품접객업소에서 공연되는 것과 공연실황을 방송, 음반 및 비디오로 제작하여 판매하는 행위도 허용되지 않았다.

〈표 7-17〉 단계별 일본대중문화 개방 상세 내역

	1차 개방 (1998.10.20)	2차 개방 (1999.9.10)	3차 개방 (2000.6.27)	4차 개방 (2004.1.1)
영화	세계 4대 영화제 수상작	공인된 국제영화제 수상작 전체 관람가 영화	'18세 이상 관람가'를 제외한 모든 영화	'18세 이상 관람가', '제한상영가' 영화 – 전면 개방
비디오	개방이 허용된 영화 중 국내 상영영화	개방이 허용된 영화 중 국내 상영영화	개방이 허용된 영화 중 국내 상영영화	영화 및 극작용 애니메이션과 연동 – 개방폭 확대
극장용 애니메이션	미개방	미개방	국제영화제 수상작	극작용 애니메이션: 2006년 1월1일부터 전면 개방 – 개방 2년 유예
공연	미개방	2,000석 이하 실내 공연	실내외공연 완전 개방	–
음반	미개방	미개방	일본어 가창음반만 제외	일본어 가창음반 – 전면 개방
게임	미개방	미개방	게임기용 비디오 게임물을 제외한 나머지	게임기용 비디오 게임물 – 전면 개방
방송	미개방	미개방	스포츠, 다큐멘터리, 보도 프로그램 개방(전 매체), 국내 상영 영화(뉴미디어)	케이블 TV · 위성방송 대폭 개방, 지상파 일부 개방 – 개방폭 확대

자료: 문화체육관광부(2006).

제 1차와 2차 개방에 의한 일본대중문화의 국내 문화산업에 미치는 영향이 그다지 크지 않음을 확인한 정부는 2000년 6월 27일 제3차 개방을 통해 포괄적인 일본대중문화의 유입을 허용하였다. 영화와 비디오 부문의 개방은 거의 완전 개방에 가까운 수준으로 '18세 이상 관람가'를 제외한 모든 영화와 비디오 출시가 허용되었다. 대중가요 공연도 제한 없이 모두 개방되었다. 또한 국제영화제 수상 극장용 애니메이션, 일본어 가창음반을 제외한 음반, 게임기용 비디오 게임물을 제외한 PC게임물, 온라인게임물, 업소용 게

임물 등 나머지 게임물이 개방에 포함되었다. 방송부문에서도 지상파에서 스포츠, 다큐멘터리, 보도 프로그램의 방송이 허용되었고 케이블 텔레비전, 위성방송과 같은 유료방송에 한해서는 국내 개봉 일본영화 중 '전체 관람가' 영화와 국제영화제 수상작 애니메이션의 방송이 허용되었다.

2003년 6월 7일 한일 정상의 공동선언에서 표명한 일본대중문화 개방 확대 원칙의 후속조치로 2004년 1월 1일 제4차 개방계획을 발표하였다. 이에 따라 방송과 극장용 애니메이션을 제외한 영화, 음반, 게임을 전면 개방하기로 하였다. 그리고 극장용 애니메이션은 국내에서 태동기에 있는 전문제작시스템에 의한 국내창작 애니메이션의 투자 및 배급 여건의 위축을 예상하여 동 시스템의 정착을 위해 2년의 유예기간을 두어 2006년 1월 1일부터 전면 개방하기로 하였다. 방송의 경우 유료방송인 케이블텔레비전과 위성방송은 가능한 범위 내에서 대폭 개방하는 한편 라디오를 포함한 지상파 방송은 일부 장르에 한하여 개방의 폭을 확대하였다. 케이블텔레비전과 위성방송은 생활정보 및 교양프로그램, 국내영화관에서 상영된 영화 및 극장 애니메이션, 일본어 가창을 전면 허용하고, 드라마는 '모든 연령가', '7세이상 시청가', '12세이상 시청가' 등급 및 한일 공동제작드라마에 국한하여 부분 개방하였다. 그러나 버라이어티쇼, 토크쇼, 코미디 등 기타 오락형 프로그램은 추후에 개방하기로 하였다. 지상파 방송은 매체의 성격을 감안하여 생활정보 및 교양프로그램, 국내영화관에서 상영된 영화는 전면 개방하고, 일본어 가창은 국내에서 개최되는 일본대중가수의 공연 중계방송 및 일본가수의 국내방송 출연 가창만을 허용하고, 드라마는 한일 공동제작드라마에 국한하여 개방하였다. 또한 극장용 애니메이션, 버라이어티쇼, 토크쇼, 코미디 등 기타 오락형 프로그램은 개방하지 않았다.

제4절 | 소결론

1990년대 이후 특히 mode 3 부분의 서비스 개방에 힘입어 서비스분야에 대한 외국인 투자는 크게 증가하였다. 특히 2000년대에 들어 전반적으로 서비스업에 대한 도착액 기준 FDI 유치 규모는 제조업을 능가하고 있으며, 그 격차가 전반적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 2008년 총 FDI 유치액 중 서비스업이 차지하는 비중은 70.4%로 제조업 29.6%보다 매우 높다. 주요 투자분야를 보면 개방이 많이 이루어진 유통, 금융・보험, 운수・창고, 비즈니스업 등에 대한 투자가 많고, 개방이 상대적으로 미진한 공공서비스, 전기・가스・수도 등은 투자가 미미한 것으로 나타났다. 1990~2008년 동안 누적치 기준 서비스분야 FDI 유치액은 총 530.2억달러로 같은 기간 우리나라의 총 FDI 유치액에서 55.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 같은 기간 누적치 기준으로 투자 유치가 가장 많이 이루어진 서비스분야는 금융・보험이며, 그 다음이 유통, 사업서비스업, 부동산・임대, 물류, 통신 등으로 나타났다.

〈표 7-18〉 산업별 FDI 유치 현황(1990~2008년, 도착액 기준)

(단위: 백만달러, %)

	1990	1995	2000	2005	2008	1990~2008 합계
합계	895	1,385	10,281	9,609	8,191	95,993
농축수산광업	1	1	5	3	1	522
(비중)	(0.1)	(0.1)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.5)
제조업	550	669	5,921	2,538	2,421	42,447
(비중)	(61.5)	(48.3)	(57.6)	(26.4)	(29.6)	(44.2)
서비스업	344	715	4,355	7,068	5,769	53,024
(비중)	(38.4)	(51.6)	(42.4)	(73.6)	(70.4)	(55.2)
전기 · 가스 · 수도	0	0	201	50	60	1,013
건설	0	12	11	51	182	932
도 · 소매(유통)	79	203	702	758	812	9,473
음식 · 숙박	66	108	111	27	32	1,314
운수 · 창고(물류)	5	5	26	416	106	2,766
통신	0	0	160	601	17	2,724
금융 · 보험	174	358	1,901	3,661	3,039	24,768
부동산 · 임대	1	2	317	269	493	2,797
사업서비스업	15	22	857	911	868	5,730
문화 · 오락	2	2	54	288	88	1,232
공공 · 기타서비스	3	3	17	37	72	277

주: 1) ( ) 안의 값은 합계에서 각 산업의 FDI 유치액이 차지하는 비중을 나타냄.
2) 서비스업에는 전기 · 가스 · 수도, 건설이 포함된 값임.
자료: 지식경제부.

한편, 서비스분야의 개방 확대에 따른 외국인투자 증가로 국내 생산 및 고용 확대가 이루어진 점에 주목할 만하다. 산업자원부(2006)에 따르면 국내 서비스산업에서 외국인 직접투자기업의 매출액이 차지하는 비중은 2003년 8.4%에서 2005년 9.8%로 증가하였으며, 같은 기간 고용 비중은 2.9%에서 4.6%로 증가한 것으로 나타났다. 그 외에도 서비스 개방으로 국내 서비스분야의 구조조정 촉진과 경쟁력 제고 효과, 선진 경영기법 도입, 투명성 제고 등 다양한 긍정적 효과가 발생한 것으로 평가되고 있다.

〈표 7-19〉 서비스분야 외국인투자기업의 매출액 및 고용 현황

		2003	2004	2005
매출액 (조원)	국내전체	394	426	511
	외투기업	33	42	50
	비중(%)	(8.4)	(9.9)	(9.8)
고용 (천명)	국내전체	2949	3270	3408
	외투기업	85	84	157
	비중(%)	(2.9)	(2.6)	(4.6)

자료: 산업자원부(2006).

한국의 서비스산업은 선진국과 비교하여 생산성이 낮고, 타 산업에 투입되는 사업서비스업이나 고부가가치 금융서비스 등에 비하여 소매, 음식숙박업 등 영세자영업이 차지하는 비중이 높은 구조적인 문제에 직면하고 있다. 한국 서비스의 업종별 현황을 살펴보면, 2008년 현재 국민경제에서 차지하는 비중은 2000년 GDP 기준으로 도소매 및 음식숙박업(9.4%), 부동산 및 임대업(6.8%), 금융보험업(6.6%), 건설업(6.2%), 정보통신업(4.2%), 운수 및 보관업(4.1%)이 높은 것으로 나타났다.

〈표 7-20〉 한국의 서비스산업 총산출 현황(실질)

(단위: 조원, %)

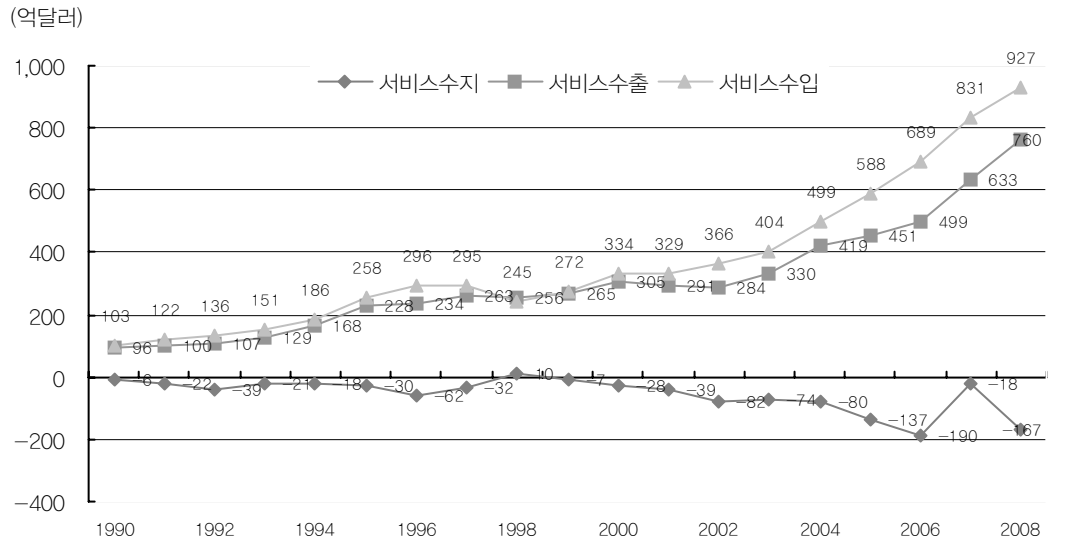
	2000	2002	2004	2006	2008	연평균 증가율
서비스업	441 (63.4)	493 (63.6)	518 (62.2)	557 (61.2)	595 (60.9)	3.8
전기, 가스, 수도사업	128 (18.4)	148 (19.1)	164 (19.7)	183 (20.1)	200 (20.5)	5.8
건설업	49 (7.1)	54 (6.9)	59 (7.1)	61 (6.7)	61 (6.2)	2.7
도소매 및 음식숙박업	76 (11.0)	83 (10.8)	81 (9.7)	86 (9.4)	91 (9.4)	2.3
운수 및 보관업	29 (4.2)	32 (4.1)	34 (4.1)	37 (4.1)	41 (4.1)	4.1
금융보험업	38 (5.5)	50 (6.5)	51 (6.1)	56 (6.1)	64 (6.6)	6.8
부동산 및 임대업	57 (8.1)	59 (7.6)	61 (7.3)	65 (7.1)	66 (6.8)	2.0
정보통신업	23 (3.3)	30 (3.9)	34 (4.1)	38 (4.2)	41 (4.2)	7.6
사업서비스	31 (4.4)	34 (4.4)	37 (4.5)	40 (4.4)	43 (4.4)	4.2
공공행정 및 국방	43 (6.2)	45 (5.8)	47 (5.6)	51 (5.6)	53 (5.4)	2.6
교육서비스업	38 (5.5)	42 (5.4)	45 (5.5)	49 (5.3)	51 (5.2)	3.7
보건 및 사회복지	23 (3.4)	24 (3.1)	27 (3.2)	30 (3.3)	35 (3.5)	5.0
문화 및 오락 서비스업	7 (1.0)	10 (1.3)	10 (1.2)	11 (1.2)	12 (1.2)	6.6
기타 서비스	13 (1.9)	14 (1.9)	15 (1.8)	16 (1.8)	17 (1.8)	3.8

주: 1) 서비스업에 전기・가스 및 수도 사업, 건설업 포함.
2) 괄호 안의 값은 GDP(시장가격)에서 차지하는 비중을 나타냄(실질 기준).
자료: 한국은행, 경제통계시스템(ECOS).

2000년부터 2008년 동안의 서비스 업종별 성장률은 정보통신업(7.6%), 금융보험업(6.6%), 전기·가스·수도업(5.8%)이 높은 수준을 나타내고 있다. 그러나 GDP에서 차지하는 비중이 높은 도소매 및 음식숙박업, 부동산 및 임대업 등의 분야는 국민경제에서 차지하는 비중이 감소한 것으로 나타났다. 정보통신업의 경우 최근 휴대전화서비스 및 인터넷 서비스의 보급 확대와 택배 및 물류업의 발달 등으로 연평균 증가율이 7.6%에 달했으며, 금융보험업의 경우 금융시장 개방이 이루어지면서 외국인투자의 증가, 신상품 개발 등으로 점진적인 확대가 이루어졌다.

서비스산업의 낮은 국제경쟁력으로 인하여 한국은 만성적인 서비스수지 적자라는 또 다른 문제에도 직면하고 있다. 한국의 서비스무역은 외환위기 직후의 조정기간인 1998년과 99년을 제외하면 지속적으로 증가되는 양상을 보이고 있다. 특히 2002년 이후 그 규모가 급격히 증가되고 있을 뿐만 아니라 서비스 수입이 서비스 수출보다 더 많이 증가하는 특징을 보이고 있다.[223] 서비스 수출 규모는 1990년 96억달러에서 2008년 760억달러로 연평균 12.2% 증가되었으며, 서비스 수입 규모는 같은 기간 103억달러에서 927억달러로 연평균 13.0% 증가한 것으로 나타났다. 한편 1990년 이후 한국의 서비스수지는 외환위기 직후인 1998년을 제외하면 지속적인 적자를 보이고 있으며, 1999~2007년까지 그 규모가 점차 확대되어 2007년에 198억달러 적자로 최고치를 기록하였다가 2008년에는 167억달러 적자로 그 규모가 다소 감소된 것으로 나타났다.

[그림 7-3] 한국의 서비스무역 현황



주: 국제수지상의 서비스무역만을 나타낸 것임.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(ECOS).

223) GATS에서 서비스무역은 4가지 형태로 분류하지만 통계의 제한으로 인해 본 절에서 이야기하는 한국의 서비스 무역은 국제수지상, 즉 mode 1 무역으로 제한하기로 한다.

〈표 7-21〉 서비스 세부 분야별 수출입 구성 비중

(단위: %)

	1990		2008	
	수출	수입	수출	수입
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
운수	33.0	39.0	57.3	40.1
여행	32.8	27.0	11.9	18.5
사업서비스	24.7	16.6	17.3	29.8
특허권등사용료	0.4	13.3	3.2	6.0
통신서비스	4.1	1.6	0.9	1.2
건설서비스	0.0	0.0	0.3	0.0
보험서비스	0.0	-0.2	0.5	0.9
금융서비스	0.0	0.1	5.0	0.9
컴퓨터 및 정보서비스	0.0	0.5	0.4	0.6
개인, 문화, 오락 서비스	0.0	0.2	0.7	0.9
정부서비스	5.0	2.0	2.5	1.0

주: 국제수지상의 서비스무역만을 나타낸 것임.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(ECOS).

한국 서비스무역의 세부 구성 내역을 살펴보면, 1990~2008년 동안 서비스 수출의 경우 운수서비스와 금융서비스, 특허권 등 사용료의 비중이 크게 증가한 반면 여행서비스와 사업서비스, 통신서비스 등의 비중은 크게 감소한 것으로 나타났다. 서비스 수입에 있어 가장 두드러진 점은 사업서비스의 비중이 크게 증가한 반면 여행과 특허권 등 사용료의 비중이 감소하였다는 점이다.[224] 사업서비스의 수입증가는 우리나라 경제의 서비스화가 진전되고 산업구조가 고도화되어 가는 과정 속에서 세계시장에서 국내 상품의 품질 향상, 해외 판매활동 강화 등 제반 경쟁력 강화 차원에서 우수한 외국의 사업서비스를 많이 필요로 하기 때문에 나타나는 현상[225]으로 판단된다. 아울러 한국이 대외무역에 의존하는 소규모 개방경제 국가라는 점을 고려하면 최근의 사업서비스 수지 악화는 불가피한 면이 많은 것으로 평가된다. 이와 같은 구성 내역의 변화에도 불구하고 서비스 수출입에서 운수, 여행, 사업서비스, 특허권 등 사용료가 차지하는 비중[226]이 절대적이며, 그 외의 분야가 차지하는 비중은 매우 낮다.

한편, 1990년 서비스무역에서 흑자를 기록한 주요 분야는 사업서비스(6.8억달러 흑자), 여행(3.9억달러 흑자), 정부서비스(2.8억달러 흑자), 통신서비스(2.3억달러 흑자) 등이었고, 적자를 기록한 주요 분야는 특허권등사용료(13.3억달러 적자), 운수(8.2억달러

224) 다만 여행과 특허권 등 사용료는 서비스 수입에서 차지하는 비중이 감소되었을 뿐, 수입 규모 자체는 사업서비스와 마찬가지로 매우 크게 증가되었다.

225) 한국은행(2008) 참조.

226) 이들 4개 분야가 서비스 수출에서 차지하는 비중은 1990년 90.8%, 2008년 89.7%이며, 서비스 수입에서 차지하는 비중은 1990년 95.9%, 2008년 94.4%이다.

적자) 등이었으나, 시간이 점차 경과하면서 사업서비스, 여행, 통신서비스는 무역수지가 적자로 전환되었을 뿐만 아니라 그 규모가 크게 증가하는 양상을 나타내었다. 반면, 운수서비스와 금융서비스는 같은 기간 적자에서 흑자로 전환된 후 그 규모가 크게 증가하는 추이를 보이고 있다. 여행의 경우 일반 여행의 수출은 1990년대 중반 이후 연간 50~70억달러 수준으로 큰 변화가 없는 반면 수입은 1995년 53억달러에서 2007년 170억달러로 크게 증가하였으며, 유학연수도 수출은 연간 1억달러 미만으로 매우 미미한 반면 수입이 1995년 10억달러에서 2007년 50억달러로 급증하였는데, 이와 같이 여행분야의 수입증가는 한국 서비스무역 적자의 주요 요인이 되었다. 여행수지 적자의 원인은 여러 가지가 있을 수 있는데, 그중 대표적인 것이 국내 관광산업의 경쟁력 저하와 교육문제를 들 수 있다.[227]

〈표 7-22〉 서비스분야별 무역수지 현황

(단위: 백만달러)

	1990	1995	2000	2005	2008
서비스수지	-615	-2,979	-2,848	-13,658	-16,734
운수	-819	-373	2,639	3,733	6,394
금융서비스	-10	-25	514	1,416	2,943
정부서비스	279	282	363	686	928
건설서비스	0	0	13	105	244
사업서비스	679	954	-3,128	-6,115	-14,511
여행수지	393	-1,190	-298	-9,600	-8,047
특허권등사용료	-1,327	-2,086	-2,533	-2,652	-3,140
보험서비스	24	-275	-78	-564	-505
통신서비스	233	-81	-235	-330	-432
개인, 문화, 오락 서비스	-20	-98	-23	-209	-342
컴퓨터 및 정보서비스	-47	-88	-81	-126	-266

주: 국제수지상의 서비스무역만을 나타낸 것임.
자료: 한국은행, 경제통계시스템(ECOS).

최근 전 세계적으로 경제의 서비스화가 급속히 진전되고 있는 가운데, 생산과정의 서비스화 확대로 서비스의 중간투입이 크게 증가되고 있을 뿐만 아니라 여타 산업으로의 전후방 파급효과, 부가가치유발효과, 고용창출효과 등이 더욱 확대되고 있다. 선진국의 경험에 비추어 볼 때, 한국은 향후 경제구조의 고도화과정에서 서비스산업의 육성이 불

227) 일반 여행의 경우 국내 관광산업이 우리나라 국민들의 향상된 소득 수준에 부응하는 서비스를 제공하지 못하는 반면 서비스의 가격 수준은 여타 동남아시아 국가에 비해 높기 때문에 우리나라 국민의 해외관광이 크게 증가하고 외국 관광객의 유치가 미진한 양상을 나타내었다. 유학연수의 경우 국내 교육시스템이 교육소비자의 요구에 부응하지 못하고 있을 뿐만 아니라 외국학위 취득 및 영어능력 보유에 대한 높은 기대수익으로 취학전 아동부터 대학생까지 해외유학 및 어학연수가 증가되었다.

가피하며, 국가 경제의 발전을 위해 서비스분야의 생산성 향상은 매우 중요한 과제가 되고 있다. 그러나 지난 40여 년간의 경제발전단계에서 한국은 제조업의 발전에 초점을 맞추어 왔기 때문에 서비스업의 발전은 상대적으로 부진하였다. 이런 서비스업의 발전 부진은 생산성의 상대적 저하로 나타나, 향후 1인당소득 3만달러시대로 나아가기 위해 반드시 극복해야 할 과제가 되고 있다.

한국 정부는 2005년부터 2007년 동안 3단계에 걸친 서비스산업 경쟁력 강화대책과 2008년 역시 3단계에 걸친 서비스산업 선진화대책 등을 통해 제조업에 비해 불합리하게 차별적인 서비스산업에 대한 제도 개선을 추진하고 있다. 그러나 지난 수십 년간 관행화되어온 제조업 위주의 편향적인 정책은 정부가 시행하고 있는 각종 산업정책 속에 다양한 형태로 잔존하고 있으며, 정책사업 수행조직 역시 서비스업에 대한 차별적인 정책개선에 미온적이다.

한국의 서비스 경쟁력이 낮기 때문에 서비스시장 개방은 한국의 서비스업을 외국인에게 종속시킬 수 있다는 염려가 있다. 그러나 이런 주장은 우선 한국의 서비스시장이 외환위기를 거치며 이미 많은 부분에서 개방이 되어 있다는 점을 간과하고 있다. 현재 국내 서비스시장에 가장 큰 영향을 미치는 외국인직접투자(mode 3)의 경우 몇몇 외국인투자 제한업종을 제외하고는 모두 개방되어 있는 상황이다.

또 제조업과는 달리 서비스분야는 상대적 생산성이 높다고 하더라도, 상대적으로 생산성이 낮은 국가로 진출하여 현지 시장을 장악하기 어렵다. 서비스의 질은 국가마다 상이한 문화가 반영되기 때문에 절대적인 우위가 나타날 수 없으며, 서비스분야는 영업형태, 노하우 등의 catch-up이 빠르게 나타나며, 전문 인력의 양성도 단기간에 이루어질 수 있기 때문에 경쟁력을 가진 외국 서비스 공급자의 진입 후 국내 기업들의 대응이 가속화 된다는 특성이 있다. 실례로 유통서비스 개방의 예에서 볼 수 있듯이 생산성 차이가 난다고 하여 반드시 불리한 것이 아니다. 유통서비스의 개방으로 국내 유통업체들은 월마트, 까르푸 등 외국 우수 유통업체와 경쟁하는 과정에서 그들의 선진 경영기법을 배우는 동시에 독창적이며 전략적인 경영방식을 개발·도입함으로써 경쟁력 제고를 이룰 수 있었으며 소비자도 많은 이익을 누릴 수 있었다.

서비스시장 개방은 국내 서비스분야에서 경쟁을 증가시키고, 구조조정 및 선진 경영기법 도입을 촉진시켜 국내 서비스업의 경쟁력을 제고시키고, 국민경제 전체의 생산성 및 효율성 증대로 파급될 수 있다. 또한 통신, 금융, 방송(케이블), 운수 등의 서비스시장은 IRS(Increasing Return to Scale)의 특징으로 인해 자연독점의 위험이 항상 내재하고 있다. 따라서 국내시장에서 독점의 피해를 막기 위해서는 적절한 수준의 개방을 통해 국내시장에 경쟁요인을 유지하여야 하고, 이를 위해 각 분야에서 외국의 경쟁력 있는 기업이 한국에 진출할 수 있는 가능성을 항상 열어두어야 할 것이다.

참고문헌

강하연, 「한미 FTA IT분야 타결내용 및 시사점」, KISDI 이슈리포트, 정보통신정책연구원, 2007.

김준동・강인수, 「우리나라 서비스 자유화 평가 및 서비스 개방 효과」, 'UR 협정이행의 평가와 뉴라운드에의 대응' 세미나 발표자료, 1999.

김준동・김종일・강준구, 『국내 유통서비스시장 개방의 경제적 효과와 적응 지원정책』, 정책연구 03-22, 대외경제정책연구원, 2003.

대외경제정책연구원, 『OECD 가입의 분야별 평가와 과제』, 1996.

문화체육관광부, 「일본대중문화개방」, 2006.

박민수 외, 「2008 통신서비스 시장현황과 전망」, KISDI 이슈리포트, 정보통신정책연구원, 2008.

박태호, 『우루과이라운드 서비스協商의 進展狀況과 우리의 對應方案』, 대외경제정책연구원, 1990.

반지명, 『슈퍼마켓, 슈퍼센터 동향과 전망』, 한국체인스토어협회, 2003.

산업자원부, 『외국인투자기업과 한국경제: 투자환경・경제효과・정책적 제안』, 2006.

상공부, 「도소매업진흥5개년계획」, 1988.

성극제, 「뉴라운드 서비스분야의 대응방향」, 'UR 협정이행의 평가와 뉴라운드에의 대응' 세미나 발표자료, 1999.

송영관・안준성, 「적대적 M&A에 대한 방어체계로서 외국인지분제한 제도의 실효성 검토」, 연구자료 07-08, 대외경제정책연구원, 2007.

영화진흥위원회, 『영화산업결산』, 각년도.

외교통상부, 「WTO DDA 서비스협상 1차 양허안(Initial Offer) 해설자료」, 2003.

외교통상부, 「WTO DDA 서비스협상 제2차 양허안 해설」, 2005.

이광희, 『국무조정실 30년사: 해외여행자유화에 따른 대책』, 국무조정실, 2006.

이한영, 「도하라운드 통신서비스협상의 전망과 과제」, 『국제통상연구』, 제8권 제2호, 2003.

이한영, 『한국의 통신조달협상: 평가 및 시사점』, 대외경제연구, 2004.

이한영, 『디지털@통상협상』, SERI, 2007.

정문종, 「OECD 가입에 따른 자본・금융시장의 개방과 정책과제」, 국회도서관 입법조사분석실, 1996.

정보통신부, 「한・EU 통신장비 조달협의」, 1997.

정인억 외, 『한・미 통신외교 10년사』, 정보통신정책연구원, 1997.

지식경제부, 「외국인투자 및 기술도입에 관한 규정」, 지식경제부고시 제2008-166호, 2008.

최낙균 외, 『WTO 뉴라운드의 협상의제별 주요 쟁점 및 대응방안』, WTO협동연구시리즈 01-01, 대외경제정책연구원, 2001.

채욱 외, 『한・미 FTA 이후 한국의 대미 통상정책 방향과 과제』, 연구보고서 07-06, 대외경제정책연구원, 2007.

한국관광공사, 『관광통계연보』, 2004.
한국은행, 『서비스수지 적자 지속 원인과 대책』, 2008.
한철수, 『서비스산업 개방과 WTO』, 다산출판사, 1994.
황동미 외, 『한국영화산업구조분석-할리우드 영화 직배 이후를 중심으로』, 연구보고 2001-3, 영화진흥위원회, 2001.

McKinsey, *Productivity-led Growth for Korea*, McKinsey Global Institute Seoul Office, 1998.
WTO, *WTO Services Database*, 2000.
WTO, "Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services," S/l/92, 2003a.
WTO, "Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services," S/l/93, 2003b.



제8장

금융 개방[228]

제1절 | 서론

금융은 전통적으로 실물경제의 발전을 뒷받침하는 윤활유 기능을 하는 것으로 간주되었다. 그러나 국가별로 금융자원의 부존이 자본축적의 규모에 따라 큰 차이를 보였기 때문에 금융정책이나 금융 개방도 나라별로 상이한 모습을 보여왔다. 자본이 상대적으로 풍부한 선진국들과는 달리 자본축적이 부족한 신흥국들에서는 자국 내의 부족한 금융자원이 외부로 유출되는 것을 방지하고 외부에서 자원을 빌려와 경제발전에 활용하기 위한 정책을 시행했다. 한국에서도 초기에는 금융분야 대외정책은 필요한 자본을 조달하고 대외무역 등 경상거래를 지원하는 것이 기본적인 목표였다.

국제환경 측면에서도 1980년대까지는 국가마다 정도의 차이가 있었을 뿐 국경 간 자본이동은 통제되는 것이 일반적인 상황이었다. 그 결과 한 국가의 성장이 일차적으로는 자국 내에 축적된 자본량에 의해 결정되었다. 그러나 1990년대에 들어 세계금융시장의 통합이 진전되면서 금융산업이 부가가치를 제고하는 중요한 산업의 한 분야로 부각되기 시작하였다. 이에 따라 한국도 금융의 산업적 측면을 고려하게 되었고 금융분야의 발전을 위해 개방에 나서기 시작했다. 우선 외환자유화를 통해 대외금융거래의 자유화를 진전시키고 자본자유화를 시행하여 자본이동을 확대하는 한편, 금융산업의 개방을 추진하여 금융서비스의 발전을 도모하는 정책을 펴나갔다. 그러나 1997년 외환위기를 겪으면서 금융 개방정책은 시련을 맞이하게 된다.

외환위기의 극복을 위해 IMF의 지원자금을 받으면서 한국의 금융분야 개방정책은 오히려 급물살을 타고 진행되었다. 한국은 아시아 지역에서 금융 개방의 정도가 가장 높은 수준에 도달한 것으로 평가될 만큼 금융 개방이 진전을 보였다. 그러나 아직 한국의 금융발전은 기대만큼 큰 발전을 보이지 못하고 있다. 더구나 2008년 전 세계에 불어닥친 미국발 금융위기는 미국과 금융시장이 긴밀하게 연관된 경제나 금융 분야의 세계화 정도

---

228) 본 장을 집필하는 과정에 관련 제도에 대해 유용한 정보를 제공해주신 금융감독원 조영제 국장에게 감사의 말씀을 전한다.

가 높은 국가들에게 더 큰 충격을 야기했다. 그 결과 금융 개방과 관련된 제도적 개선이 국제적인 화두로 등장하였고, 한국에서도 그동안의 금융 개방 방향에 대한 평가가 이루어지는 계기가 되었다. 본고에서는 이러한 금융 개방과정들을 정책 중심으로 간략히 소개하기로 한다.

금융 개방은 연구자에 따라 개념의 사용이 달라 혼란을 가져오기도 하나 여기에서는 이를 외환자유화와 금융시장 개방을 포괄하는 내용으로 간주하고자 한다. 외환자유화는 좁게는 환전과 지급수단의 수출입 등 외환거래와 관련된 자유화만을 의미하기도 하나 통상적으로 외환거래를 동반하거나 유발하는 대외거래 전반에 대한 자유화를 포함하는 개념으로 사용된다.[229] 이렇게 넓게 정의된 외환자유화는 경상거래의 자유화와 자본자유화를 포함하는 개념이 되며, 본고에서도 이러한 통상적 정의를 따른다.[230] 본고에서는 외환자유화 중 특히 자본자유화에 초점을 두는데, 그 이유는 자본자유화가 자본조달방법의 다양화와 조달비용의 절감 등 편익과 함께 금융불안정성을 심화시킬 수 있는 문제점도 초래할 수 있는 등 그 경제적 의미가 특히 중요하기 때문이다.

금융시장 개방이란 금융상품이 거래되는 국내시장에 비거주자 혹은 외국인의 참여를 허용하는 것이다. 구체적으로는 은행업, 증권업, 보험업, 자산운용업 등의 시장에 대하여 외국인이 참여할 수 있도록 허용하는 것을 의미한다. 경우에 따라 내국인이 대외시장에 참여할 수 있도록 허용하는 적극적 개념을 포함하기도 하나 통상적인 의미에서는 국내시장의 대외개방을 의미한다.

관련된 개념 가운데 금융자유화라는 표현도 있다. 그러나 금융자유화란 금융억압(financial depression)과 반대되는 개념으로 효율적인 금융발전을 가로막는 행정규제나 조세제도의 개선을 의미한다.[231] 따라서 금융자유화는 대외적인 측면보다는 대내적으로 금융분야에 대한 규제나 제약이 있는지의 여부와 관련이 있는 개념으로 정리할 수 있다.

이상의 개념 정리를 바탕으로 본 장에서는 외환자유화와 금융시장 개방으로 구분하여 그동안의 금융 개방의 전개과정과 경제적 효과, 그리고 향후 과제를 검토하기로 한다. 외환자유화에 대해서는 1997년 외환위기 이후 자본자유화가 가속화되는 등 질적인 변화가 나타나고 있으므로 양 시기를 구분하여 검토할 것이다. 한편, 각 부문에 있어서 자유화 내지 개방의 역사적 전개와 현황을 살펴본 후 그 경제적 효과에 대해 논의할 것이다.

---

229) 정부문건에 나타나는 와환자유화는 이렇게 넓은 의미의 개념이다.

230) 여기서 자본자유화란 일국이 자본의 유출입에 대한 법적・제도적 제한을 철폐함으로써 자본이 국경의 장벽 없이 자유로이 이동할 수 있도록 하는 일련의 조치를 말한다. 이종덕・박경훈(2005) 참조.

231) 유재원・김태준(2004) 참조. 동 연구는 금리자유화를 금융억압의 중요한 기준으로 제시하고 있다.

제2절 | 외환자유화[232]

1. 외환관리제시기[233]

우리나라의 초기 외환제도는 다른 개발도상국들과 마찬가지로 외화 부족으로 인하여 대외거래에 필요한 외환을 관리하는 것에 주안점이 두어졌다. 1946년 1월 우리나라 외환관리에 관한 법규의 효시라 할 수 있는 군정법령 제39호 「대외무역규칙」이 제정되었다. 그 후, 군정법령 제93호 「외국과의 교역통제」가 제정되었으며, 이를 근거로 국제무역 및 기타 우리나라 안에서의 법화 이외의 통화에 의한 거래는 물론 그 밖에 대외채권, 채무에 대한 모든 외환을 이용한 거래에 대하여 엄격한 면허제를 실시하였다.

대외무역과 외환거래는 사회적 불안정과 우리나라 국민의 대외교역에 대한 경험 부족, 군정당국의 정치적인 목적 등을 고려하여 당국의 엄격한 통제하에 실시되었으며, 정상적인 대외무역 및 외환거래제도의 확립은 고려되지 못하였다. 1948년 8월 우리나라 정부가 수립된 이후 동년 9월 28일 '한·미 간 환금에 관한 잠정협정'이 체결되었다. 동 협정으로 한국 정부는 공식적인 외환거래를 시작하게 되었다. 그러나 아직 통화가치에 관한 시장환율이 존재하지 않았던 탓으로 한·미 양국 정부의 합의에 의하여 처음으로 대미환율을 책정하게 되었다. 한국 정부의 중앙은행인 한국은행이 설립되고 1950년 5월 5일 제정 공포된 법률 제138호 「한국은행법」이 시행됨으로써 외환 관련 업무의 권한도 한국은행이 책임을 지게 되었다. 이를 계기로 이전 조선환금은행이 실시하던 일체의 외환업무 및 대외결제준비금 관리업무가 신설된 한국은행에서 실시되었다.

제1차 경제개발계획 착수 이후 정부의 적극적인 수출 증진정책으로 수출기업의 외화획득이 늘어나면서 외환거래제도도 외환지급 관리에 주력하던 체제에서 외화의 획득과 사용에 대한 관리체제로 변경되었다. 정부는 1960년대 초 경제개발계획 착수와 함께 그간 군정법령, 대통령령, 한국은행법, 재무부령 등으로 다기화되어 있던 외환 관련 법령을 「외국환관리법」으로 통합하여 일원화된 외환관리체제를 구축하였다. 동법은 1961년 12월 31일에 제정되어 1962년 1월 20일에 시행에 들어갔다. 동법의 시행을 계기로 한국은행의 외환정책 수립에 관한 업무가 정부로 이관되었으며, 일반 은행도 외국환업무 취급을 할 수 있도록 허용되면서 현행과 같은 외환관리체제의 기틀이 마련되었다.

외환관리체제의 변화와는 별개로 경제개발에 필요한 외자유치를 위해 외국인직접투자와 차관도입은 선별적으로 허용되었다. 그리고 외환통제는 제1차 석유파동 등에 따른 큰 폭의 국제수지 적자와 지속적인 경제성장을 위한 외자도입의 필요성을 배경으로 1970년대 전반까지 이어지게 되었다.

1970년대 전반에 제1차 석유파동으로 큰 폭의 국제수지 적자가 발생하였고 지속적인

---

232) 여기서 외환자유화는 경상거래와 자본거래 등 모든 대외거래에 소요되는 외환에 대한 자유화정책을 의미하며, 자본자유화는 자본거래에 필요한 외환의 이동에 국한된 개념으로 사용한다.

233) 본 장은 이종덕·박경훈(2005)에 크게 의존하였음을 밝힌다.

경제성장을 위한 외자도입의 필요성이 커지면서 정부는 수출촉진과 수입억제를 통한 외환확보에 중점을 두면서 외환거래제도를 운영하였다. 외국환은행의 외화예금 유치와 차관도입을 촉진하였고 수출선수금 영수의 허용범위를 확대하는 한편 수입담보금제도도 강화하는 등 강력한 외환관리조치를 시행하였다.

1970년대 후반에는 세계적으로 무역자유화 추세가 확산되면서 우리나라의 국제수지 사정도 호전되었다. 이에 따라 수입자유화조치가 단계적으로 확대되어 시행되었고 해외여행경비 지급한도가 확대되는 등 경상거래에 대한 규제가 완화되기 시작하였다.

2. 외환자유화[234]의 시작과 확대

1980년대에는 무역규모가 확대되고 개방 압력이 증대되는 등 대내외 경제여건 변화에 능동적으로 대응할 필요성이 높아지게 되었다. 이에 따라 1980년 2월 환율제도를 종전의 고정환율제도에서 주요국 통화시세에 연동시키는 복수통화 '바스켓페그' 제도로 변경하였으며, 외국투자전용회사를 통한 외국인의 국내 증권투자를 허용하여 국내 자본시장을 개방하기 시작하였다.

1980년대 중반 이후에는 경상수지가 흑자로 전환되고 해외에서 외화유입이 증가함에 따라 해외여행경비 등 경상적인 외환지급과 해외직접투자 등 자본거래와 관련된 외환의 유출에 대한 제한도 완화하기에 이른다.

외환수급여건이 지속적으로 개선됨에 따라 1988년 11월 1일 우리나라는 경상지급에 대한 제한 철폐 등의 의무를 규정한 IMF 8조국에 가입함으로써 국제적인 외환자유화 추세에 동참하게 된다.

1990년대에 들어서는 냉전체제의 종식 등에 따른 세계경제질서의 변화와 금융의 범세계화 추세가 도래한다. 우리나라는 이에 부응하여 선진국 등의 대외개방 요구를 수용하고 국내경제의 효율성을 높이기 위해 외환 및 자본 자유화를 적극적으로 추진하였다.

1990년 3월에는 환율이 기본적으로 외환시장에서의 수급에 의해 결정되도록 하되 일일 변동제한폭을 설정한 시장평균환율제를 도입하였다. 1992년 9월에는 경상거래에 대한 규제를 종전의 '원칙규제·예외허용 체계(positive system)'에서 '원칙자유·예외규제 체계(negative system)'로 개편하여 외환시장에서의 규제 철폐를 기조적으로 추진하게 된다.

1993년 10월부터는 비거주자자유원계정을 신설하여 이를 통한 경상 및 재보험거래 대금의 원화결제를 허용하였다. 1994년 12월에는 '외환제도 개혁계획'을 발표하였고, 1995년 2월에는 해외예금 및 신용공여를 허용하기에 이른다. 1996년 6월 경상대외거래의 지급 및 영수에 대해 외국환은행 허가제를 신고제로 전환하는 한편 외국환은행의 설치와 업무를 자유화하였으며, 1996년 12월에는 OECD에 가입하면서 OECD에서 규정한 외환거래 자유화규정을 받아들이게 된다.

---

234) 외환자유화는 외환의 용도와 관련하여 경상거래를 위한 외환의 유출입 규제와 자본거래를 위한 외환의 유출입 규제에 대한 자유화부분으로 나누어 볼 수 있으나 실제 법제적 표현 측면에서는 양자의 구분이 명확히 분리되지 않는 경우가 많으므로 정부에서는 외환자유화로 전체를 포괄하고 있다.

한국에서 자본자유화가 본격적으로 추진되기 시작한 것은 1990년대 이후이며, 특히 외환위기를 계기로 급속히 진전을 보이게 되었다. 그 이전에도 부분적인 자본거래가 허용되었고 그 범위도 점차 확대되어 왔으나 이는 자본자유화라는 목적보다는 외환정책적 필요에 의해 시행된 것이었다. 1980년대와 1990년대 중반에 이르기까지는 무역규모 확대, 개방 압력 증대 등 대내외 경제여건 변화에 대응하여 점진적으로 경상거래에 대한 규제를 완화하는 가운데 국제수지 사정과 국내 증시 여건에 따라 자본거래에 대한 규제와 규제 완화가 반복되었다.

1981년 국제투자신탁의 제한적 허용은 본격적인 자본시장 개방의 시작이라고 볼 수 있다.[235] 1981년 11월 한국투자신탁과 대한투자신탁이 유럽, 일본 및 홍콩의 투자자들을 대상으로 각 1,500만달러의 외국인전용 수익증권을 발매하였다. 이 수익증권은 배당이 우량한 기업의 주식이나 성장성이 높은 주식에 투자되어 투자성과가 높았기 때문에 외국인 투자자들에게 인기가 높았다. 이에 외국에서는 정부에 대해 수익증권의 추가 설정을 꾸준히 요청하였고 정부도 경상수지 적자를 보전하기 위하여 1984년 초에는 총 5,000만달러로 설정규모를 확대하였다. 외국인 수익증권 발매의 성공에 힘입어 정부는 더욱 진전된 형태의 국제투자신탁인 코리아펀드의 설립을 추진하였다. 약 2년의 준비과정을 거쳐 1984년 5월 한국의 대우증권과 미국의 SSC(Scudder, Stevens & Clark)가 합작하여 설립자본금 10만달러 규모로 미국 메릴랜드 주에 코리아펀드를 설정하였다. 동 펀드는 이후 미국 SEC의 유가증권 발행에 관한 승인을 얻어 뉴욕증권거래소에 상장되었다. 코리아펀드는 공모된 자본금 6,000만달러를 주로 주식에 투자하는 폐쇄형 펀드였다. 1985년부터는 침체된 국내 주식시장 활성화의 일환으로 국내 기업의 해외 전환사채 발행도 허용되었다. 1985년 12월 삼성전자가 유로본드 시장에서 2,000만달러 규모의 전환사채를 공모한 것을 시작으로 대우중공업, 유공 등 국내기업의 전환사채 발행이 이어졌다. 이와 같이 1980년대 초중반 자본유입 관련 자유화는 진전되었으나 자본유출은 계속 규제된 채로 남아 있었다.

1980년대 후반에는 경상수지 흑자가 상당 기간 동안 지속되어 외화유입이 증가함에 따라 자본유입이 다시 규제된 반면 해외여행경비 등 경상외환지급과 해외직접투자 등 자본유출에 대한 규제는 완화되었다.

1990년대에 들어 원화 강세 및 세계경제의 둔화로 경상수지가 적자로 반전되자, 정부는 다시 거주자의 외환매입과 해외직접투자를 규제하였고 1992년 1월에는 외국인이 국내 상장주식을 직접 취득할 수 있도록 허용하였다.

또한 금융기관의 단기차입이 자유화되면서 자본유입이 크게 늘어나자, 정부는 과거처럼 자본유입을 규제하는 대신 거주자의 해외 포트폴리오투자에 대한 규제를 완화하였다. OECD 가입을 앞둔 1994년 12월에 발표된 '외환제도 개혁계획'에 따라 1995년 2월부터는 해외예금 및 신용공여가 허용되었다. 하지만 1996년 12월 OECD에 가입하면서도 자본시장의 변동성을 우려하여 우리나라는 'OECD 자본자유화규약'의 상당 부분, 특히 장단기 자본 유입과 관련된 부분에 대해서는 시행을 유보하였다.

---

235) 국제투자신탁에 관한 보다 자세한 내용은 한국증권업협회(2008) 참조.

3. 외환위기 이후의 외환자유화[236]

가. 외환위기와 외환자유화

우리나라의 자본자유화는 1997년 말 외환위기 이후 금융제도 발전의 필요성과 IMF 관리체제하에서의 제도적 개혁요구가 맞물려 자의반 타의반으로 급속한 진전을 이루게 되었다.

1997년 12월에는 환율의 일일 변동제한폭을 폐지하여 자유변동환율제도로 이행하는 한편 상장채권에 대한 외국인투자가 자유화되었으며, 1998년 5월에는 상장주식 및 단기금융상품에 대한 외국인투자도 자유화되었다.

1998년에는 제1단계 외환자유화계획이 발표되면서 자본자유화가 명시적인 정책적 목표로 제시되었으며, 이어 2001년에는 제2단계 외환자유화계획이 시행되었고, 2002년에는 '외환시장 중장기 발전방향'이 발표되면서 자본자유화를 위한 정책적 노력이 지속되었다.

제1단계 외환자유화계획은 1998년부터 2000년까지 시행되었다. 주요 내용은 여행경비한도 폐지 등 경상지급에 대한 규제를 완전히 자유화하고, 자본거래도 '원칙자유·예외규제(Negative System)'를 실행하는 것에 목표를 두고 추진되었다.

1998년 7월에는 기업의 1년 이상 중장기 외화차입 및 해외증권 발행이 자유화되었고 외국인의 비상장주식 및 채권에 대한 투자도 허용되었다. 1999년 4월 1일부터 자본자유화를 위한 법체계의 개편이 이루어지면서 종전의 「외국환관리법」을 대체한 「외국환거래법」이 시행되었다. 「외국환거래법」 도입과 더불어 기업 및 금융기관의 대외영업활동과 관련된 대부분의 외환거래가 자유화되었다. 또 개인의 외환거래 등을 포함한 잔존 규제는 2000년 말에 폐지되도록 일몰조항으로 규정함으로써 2001년 1월 1일부터 제2단계 외환자유화가 자동적으로 시행되도록 하였다. 한편, 자본의 급격한 유출입 등 유사시에 대비하여 가변예치의무제도, 외환집중제 등의 안전장치(safeguard)를 운용할 수 있는 제도적 근거도 마련되었다.

2001년 1월 1일부터는 당초 계획대로 제2단계 외환자유화조치가 시행되었다. 제2단계 자유화조치에서는 제1단계 자유화조치에서 유보되었던 해외여행경비, 해외이주비 등 개인의 대외지급한도를 폐지하였고 외국환은행으로부터의 외환매입한도를 폐지하였다. 또한 거주자의 해외예금제한을 폐지하고 해외신탁을 허용하는 동시에 해외차입, 해외직접투자 등에 대한 규제를 완화하였다. 다만 대내외 시장여건 변화 및 전면 외환자유화 시 예상되는 부작용을 감안하여 「외국환거래법」의 일몰조항을 개정하여 대외채권 회수의무제도는 당분간 계속 유지하고 비거주자의 원화조달 제한, 재무구조가 불량한 기업의 해외 단기차입거래 제한 등 자본거래에 대한 규제는 2005년 말까지 지속하기로 하였다.

---

236) 본 소절의 제도적 변화에 대한 기술은 박해식(2005) 및 이종덕·박경훈(2005)에 크게 의존하였음을 밝힌다.

〈표 8-1〉 외환시장 중장기 발전방향(2002년)

	제1단계(2002~05)	제2단계(2006~08)	제3단계(2009~11)
무역거래	– Multi-netting 허용 등 결제방법 간소화	– 채권회수의무면제 허가제→신고제	– 채권회수의무 폐지(Safeguard에 규정)
무역외지급	– 개인의 고액 대외지급 확인제 폐지 (증여성 송금 등)	–	–
자본거래	– 허가제 및 신고제의 완화(비거주자의 원화펀딩 한도 확대 등)	– 허가제 → 신고(수리)제	– 신고제 폐지(비거주자의 원화펀딩 등은 신고제 유지)
제2금융권	– 외국환업무영역 확대 (은행간시장 참여허용 등)	– 외국환업무 취급 자유화(송금업무 제외)	–
해외투자		– 해외부동산 취득 자유화	–
원화수출	– 수출한도액 상향조정	– 허가제 → 신고수리제	– 원화수출제한 폐지

2002년 4월 정부는 제1·2단계 외환자유화조치 이후 남아 있는 외환규제를 철폐함으로써 우리나라를 동아시아 국제금융의 중심지(financial hub)로 육성하기 위한 목적으로 3단계의 '외환시장 중장기 발전방향'을 제시하였다[237](표 8-1 참조). 제1단계 조치로서 2002년 7월 개인의 증여성 송금이 전면 자유화되고 증권사 및 보험사의 은행간 외환시장 참여 허용, 원화수출 자유화 등의 외환시장 선진화를 위한 조치가 시행되었다. 자본거래에 대한 규제도 완화되어 비거주자의 원화증권 대여한도가 100억원, 원화대출한도가 10억원으로 각각 상향조정되는 한편 거주자의 해외차입 한도도 3천만달러로 확대되었다.

나. 금융산업 발전을 위한 적극적 외환자유화

2002년 4월 마련된 '외환시장 중장기 발전방향'은 부분적으로 조기 시행되거나 일정대로 추진되었으나 그동안 발전된 외환·금융 시장의 여건 변화에 부응하여 시대에 맞게 수정·보완할 필요성이 대두되었다. 특히 금융산업을 새로운 성장동력으로 삼고자 하는 금융허브 프로젝트가 수립되면서 더욱 적극적인 외환자유화를 추진하기 위한 계획이 수립되었다. 외환자유화를 통하여 동북아 금융허브 육성을 위한 기본 인프라 구축 차원에서 자본의 자유로운 유출입을 보장할 필요가 발생하였기 때문이다. 이를 통해 국내외의 다양한 선진거래에 참여할 수 있는 기회를 부여하고 선진금융거래기법개발 촉진을 유도하려는 것이 그 배경이 되었다.[238]

아울러 외환거래의 폭과 깊이를 심화하여 세계 10위권의 경제규모에 걸맞은 선진 외환시장의 발전을 도모하자는 계획이 수립되었다. 전반적으로는 거래규모의 확대에도 불구하고 여전히 미흡한 거래규모에 머물고 있는(표 8-2 참조) 외환시장의 선진화를 도모하여 외부 충격을 시장 내에서 완충하고 흡수할 수 있는 시스템을 구축하려는 것이 중장기 발전방향의 추진의도였다. 또한 2006년 무렵에는 외환위기 이후 누적되어온 외환공급 과잉상황을 해소하는 것이 중요한 과제로 대두되어 외환의 대외유출 자유화 필요성이

237) 후술하는 바와 같이 2006년에 가서 추진일정은 더욱 앞당겨진다.

238) 외환제도 선진화는 금융허브를 위한 인프라 구축 과제에 포함된다.

〈표 8-2〉 외환상품 거래규모 추이[1] (해당연도 4월 중 일평균 기준)

(단위: 백만달러)

	1998	2001	2004	2007
전통적 외환거래	3,502	9,596	19,808	33,396
현 물 환	2,512	5,859	10,260	17,417
선 물 환	287	1,203	3,598	5,141
외환스와프	703	2,535	5,951	10,838
파생 외환거래	62	294	1,590	7,225
통화 관련 파생	55	212	721	1,838
금리 관련 파생	7	82	869	5,386

주: 1) 조사대상 금융기관 간 거래에 따른 이중계산(double-counting)을 제거.
자료: BIS(2007).

증가되었다. 이에 따라 외환규제를 완화하여 경상거래와 자본거래 간 적정균형을 통하여 중장기적 외환수급의 균형을 도모하려는 것이 새롭게 중요한 정책목표로 등장하였다.

이러한 외환자유화 목표를 달성하기 위해서는 기존 외환자유화계획을 전면 재검토하여 원칙적으로 조기 시행하되 모니터링 등을 위하여 최소한 필요 사항은 수정하거나 보완할 필요가 제기되었다. 구체적으로는 원화국제화, 내국인의 해외거래 촉진, 외환거래 구조개선 등이 주요 과제로 인식되었다.

첫째, 원화국제화의 추진을 통해 외국인의 원화 보유가 확대되고 원화와 외화 간 자유로운 호환성(convertibility)을 확대할 필요가 제기되었다. 이를 위해 외국인의 원화 차입한도 확대, 비거주자의 원화 계정의 개선, 원-달러 선물상품의 해외상장 등이 주요 추진과제로 제기되었다.

둘째, 내국인의 해외투자 등 외환거래를 촉진할 필요성이 제기되었다. 이를 통해 국부축적의 영역을 확대하고 외환시장에서의 외환수급 균형을 도모할 수 있기 때문이다. 주요 정책과제로는 해외부동산 투자 규제 및 대외채권회수 의무제도의 완화를 추진하기로 하였다.

셋째, 외환거래구조 개선을 통하여 외환시장 인프라를 선진화할 필요가 제기되었다. 정책적인 측면에서는 외환포지션 규제를 완화하고 금융기관들의 market-making 기능을 활성화하기 위한 대책이 필요한 것으로 제시되었다.

한국 정부는 2006년에 외환시장제도 개선을 위해 IMF에 자문용역을 시행하였으며, 동 용역의 자문보고서는 외환시장기능 개선, 외환시장구조 개선, 외환시장 자유화 진전, 그리고 기타 제안사항 등을 포괄하는 내용으로 규제완화 및 제도 개선 방안들을 제시하였다.[239] 정부에서는 이 보고서에서 제시한 개선안들을 상당 부분 수용하였다.

IMF 보고서는 한국 외환시장은 성장에 대한 기대 및 상품과 서비스무역의 규모가 호주, 싱가포르 등의 국가들보다 크고 외환시장이 빠른 성장 추세를 보인다고 평가하며 외환시장 발전을 위해 다음과 같이 주요 개선사항을 제안하고 있다.

239) 재정경제부 보도자료, "외환시장제도 개선을 위한 IMF 자문용역 실시" (2006. 3. 29) 참조.

첫째, 한국의 일일 시장 회전율이 다른 국가들보다 낮아 외환자유화만으로는 한국 외환시장이 지역금융의 중심으로 성장하고 원화의 국제화를 이루는 데 어렵다고 판단하였고 원화거래 규제를 역외시장이 성장하고 역내시장으로 이동하는 데 큰 장애물로 지적하였다.

둘째, 국내 단기자금시장의 유동성을 외환시장의 효율성으로 연결하기 위해 국내시장의 활성화가 요구되며, 재정경제부, 한국은행, 금융감독원의 기능과 시장개입 등에 대하여 역할 분담이 필요하다고 강조하였다.

셋째, IMF는 외환시장 개선방안을 목적과 관련 기관에 따라 분류하고 정리하여 제시하였다.

넷째, 사전신고제, 외환거래 규제, 비거주자의 외환거래에 필요한 근거문서의 제시 등과 같은 조건들은 외환시장의 효율성을 떨어뜨리는 요인들로서 제거의 필요성을 주장하였다.

다섯째, 재정경제부는 비거주자 원화계좌를 통합하고 외국환업무인 신용파생상품거래에 대한 한국은행 사전신고 면제 등을 추진할 것을 제안하였다.

여섯째, 한국 외환시장의 유동성과 효율성은 개선되고 있다고 평가하였으며, IMF는 유동성의 한도를 재검토하고 각각의 기관들의 유동성을 고려한 감독이 필요하다고 제안하였다.

일곱째, 금융감독원이 위험관리를 바탕으로 시장의 활성화에 힘쓰고 유동성을 제한하는 규제들을 폐지하여 감독의 효율성을 높여야 한다고 지적하고 외환시장 참가자들과의 교류 및 자문을 활성화하는 것도 필요하다고 강조하였다.

IMF는 그 외에도 자산운용산업을 발전시키는 것이 다양한 투자의 기회를 확대하고 외환시장의 성장으로 연결될 것임을 지적하였다. IMF 보고서는 한국의 외환시장 발전과 자유화에 관련한 장애요인과 이를 제거하기 위한 방안들을 제시하였고 한국 정부는 이를 적극적으로 수용하여 기존 외환자유화정책을 수정한 새로운 계획을 발표하였다.[240] 그 주요 내용은 다음과 같다.

금융허브 육성의 인프라 구축을 지원하고 외환시장의 폭과 깊이를 심화함으로써 외환시장의 발전을 도모하기 위하여 2011년에 종결하기로 하였던 기존의 외환자유화계획을 당초 일정보다 2년을 앞당겨 2009년까지 추진하기로 하였다.[241] 이 계획에 따라 2007년까지 추진된 제1단계에서는 자본거래의 허가제를 신고제를 전환하는 등 자본거래를 자유화하였고, 무역거래에 있어서도 다자간 상계를 허용함은 물론 채권회수의무면제 허가제를 신고제로 전환하였다. 무역외지급에 있어서는 개인의 대외지급 시 한국은행 확인제를 폐지하였으며, 해외투자에 있어서도 해외직접투자한도를 확대하고 해외부동산 취득을 자유화하였다. 원화수출을 허가제에서 신고(수리)제로 전환하여 원화의 국제화를 도모하는 한편 금융기관의 외환업무 취급도 자유화하였다.

제2단계 자유화조치에서는 자본거래 시 신고제를 폐지하는 한편, 무역거래에서도 채권회수의무를 폐지하기로 되어 있다. 그리고 해외투자에 있어서도 해외부동산 취득한도를 폐지하는 한편, 원화수출에 대한 제한을 폐지하기로 하였다.

---

240) 재정경제부 보도자료 "외환자유화 추진방안" (2006. 5. 19) 참조.

241) 2011년 완료에서 2009년 완료로 외환자유화계획이 변경됨에 따라 새로운 일정은 제1단계: 2006~07, 제2단계: 2008~09로 조정되었다.

〈표 8-3〉 외환자유화 추진방안(2006년)

	기존 계획	제1단계 (2006~07)	제2단계 (2008~09)
원화국제화	– 해외 원화환전 자유화 – 원화 경상결제 허용 – 환전용 원화수출입 자유화	– 비거주자의 원화 보유 확대 – 원/달러 선물의 해외거래소 상장 추진 – 비거주자 국내채권 이자소득세 인하 – 비거주자의 유사 원화 계정 통합 – 원화 수출입 자유화	– 신고면제 대상 원화 자본거래 및 결제 범위 확대
해외투자	– 해외부동산 취득 • 실수요 주거용 주택 • 자산운용사 · REITs 등의 투자 목적 취득	– 일반기업 · 개인의 100만달러 이내의 투자 목적 해외부동산 취득 허용 • 한도의 단계적 상향	– 해외부동산 취득 자유화(한도 폐지)
대외채권 회수의무	– 50만달러 초과 대외채권은 국내로 회수(한도 초과 시 한은 허가)	– 회수면제 금액의 단계적 상향조정 – 회수면제 허가제를 신고제로 전환	– 회수의무 폐지 • 일정 금액 이상의 경우 모니터링 목적의 신고
자본거래의 절차적 제한	– 자본거래의 전면 신고제 전환	– 절차적 제한의 단계적 완화(재경부 · 한은 → 외국환은행 신고)	– 비거주자의 원화조달 등 일부 항목을 제외하고 외국환은행 신고
외국환업무 취급기관	– 각 금융기관별 외국환 업무취급 범위 제한	– 제2금융권의 외국환 업무 취급범위 확대	– 개별 법령에서 허용하는 업무 관련 외국환 업무 취급 자유화
외환시장 활성화	– 외환포지션 한도 규제	– 외환포지션 한도의 단계적 상향조정 – 선물거래 외화증거금 허용 – 외환시장의 거래구조 개선(서울외환시장운영협의회)	– 외환포지션 한도 폐지(개별 법령의 건전성 규제에 통합)

정부는 2007년 11월에 전년도에 제시한 외환자유화계획을 구체화하기 위한 세부과제들과 시행일자 및 근거법령을 구체적으로 제시하여 외환시장의 제도적 개선의지를 보이게 된다.[242] 정부는 개선안의 방향을 국제적 정합성의 제고, 제도운용의 관행과 의식개혁, 금융기관의 외환거래 활성화, 자본거래 절차제한 완화, 원화국제화를 위한 과제, 시장교란 최소화방안 등으로 구분하여 각 과제와 추진일정을 〈표 8-4〉와 같이 제시하였다.

2007년 11월 정부 발표 이후 국제금융국에서 발표한 외국환 관련 규정의 주요 개정사항은 다음과 같다.

첫째, 2008년 5월 30일 외국환 거래규정 개정: 투자목적의 해외부동산 취득한도 폐지, 기업의 해외자금통합관리한도 확대, 외국인 신용카드사용 편의성 제고, 해외이주자 편의 제고 등.

둘째, 2008년 7월 24일 외국환 거래규정 개정: 증권사 및 자산운용사의 외국환업무 범위 확대, 금융기관 해외진출 신고절차 간소화 등.

정부의 외환규제 및 거래규정은 외환수급의 원활화, 환율의 안정성 확보가 기본적 목표이며 최근 금융허브 및 금융산업 활성화 측면에서는 금융시장의 활성화가 추가적인 목표로 제시되고 있다.

외환자유화와 관련하여 정부가 추구할 여러 가지 정책적 목표 가운데 가장 기본적인 목표는 우선 환율안정과 외환수급의 원활화이다. 그러나 자유화의 진전과 시장기능의 강

242) 재정경제부 보도자료 "시장친화적 외환거래시스템 구축을 위한 외환제도 개선방안" (2007. 11. 8) 참조.

화에 목표를 둘 경우 지금까지 정부에서 사용하던 정책수단이 대부분 사라지게 되어 외환시장 안정을 위한 안전장치 보완의 문제가 제기되고 있다.

〈표 8-4〉 외환제도 개선방안 세부일정(2007년 11월)

	추진과제	시행일자	근거법령
국제적 정합성 제고	① 대외지급수단의 수출입 자유화	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	② 해외부동산 취득 자유화 등	2008년 중	외국환거래규정
	③ 대외채권회수의무면제 신고제 전환	2007. 12월 초부터	거래법시행령
	④ 국채 · 통안채 투자목적 비거주자 통합계좌 허용	2008. 1. 1일부터	외국환거래규정 증권업감독규정
	⑤ 비거주자 원화증권대차 개선	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	⑥ 투자자금 환전 · 이체절차 개선	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	⑦ 투자회수금 재환전절차 개선	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	⑧ 해외증권 교차상장절차 개선	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
제도운용의 관행과 의식 개선	① 거래제출 서류 간소화	2007. 12월 초 / 2008. 1. 1	외국환거래규정
	② 상계제도의 개선	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	③ 해외긴급경비 송금제도 보완	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	④ 해외여행경비 지급제도 보완	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	⑤ 해외유학경비 지급절차 보완	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	⑥ 해외이주송금절차 개선	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	⑦ 외국국적 자녀 학비 송금절차 개선	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	⑧ 외환증거금거래제도 정비	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
금융기관의 외환거래 활성화	① 자통법 시행에 따른 업무조정	2008년 중	거래법 등
	② 제2금융권 외환업무범위 확대	2009년까지 단계적	시행령 및 규정
	③ 장외파생금융거래 활성화	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	④ PEF 등의 해외투자 활성화	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	⑤ 은행의 확인의무 완화 등	2007. 12월 초 / 2008. 1. 1	외국환거래규정
	⑥ 외환포지션 한도 폐지	바젤II 시행과 연계	외국환거래규정
자본거래 절차제한 완화	① 신고면제, 은행신고 확대	2009년까지 단계적	외국환거래규정
	② 연간 5만달러까지 신고생략 허용	2008. 1. 1일부터	외국환거래규정
	③ 직접 · 부동산투자 신고 완화	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	④ 현지금융 보증 신고 간소화	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
원화국제화를 위한 단기 추진과제	① 원화 수출입 자유화	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	② 비거주자 원화사용절차 간소화	2008. 1. 1일부터	외국환거래규정
	③ 비거주자 원화보유기회 확대	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
	④ 비거주자 원화결제 확대	2007. 12월 초부터	외국환거래규정
시장교란 최소화를 위한 보완방안	① 모니터링 수단의 보완	기조치사항 보완	거래규정 등
	② 외환거래자료 분석기능 강화	기조치사항 보완	기관별 조치
	③ 제도상의 Loophole 최소화	2007.12월 초부터	외국환거래규정
	④ 금전형 제재방식 도입	2008년 중	외국환거래법
	⑤ 외환거래 정보제공기능 강화	즉시 시행	재경부 조치

자료: 재정경제부.

따라서 정부가 잔존 규제를 모두 제거하고 시장기능에 외환수급과 환율정책을 의존할 수 있을 만큼 외환시장의 기능이 작동할 것인지 여부가 향후 외환자유화의 속도를 결정하는 가장 중요한 요인이 될 것이다.

다. 외환자유화 현황

2008년 11월 현재 우리나라의 외환자유화 현황을 요약하면 〈표 8-5〉와 같다.

OECD 자본이동 자유화 규약을 기준으로 비교할 때 우리나라의 외환자유화 정도는 OECD 30개 회원국 중 중상위권 수준에 해당한다. 주요 잔존 유보리스트 항목으로는 외국인투자지분 제한, 보험사의 해외자산운용한도(총자산의 30%) 제한, 투자목적용 해외부동산 취득 및 지급수단 수출입 제한 등이 있다. 자유화 정도를 수량화하여 표시할 경우 한국은 1997년에 비해 자유화의 정도가 대폭 개선되어 2006년에는 85.1을 기록하였는데, 이는 일본, 영국 등 다른 선진국의 자유화 정도에 버금가는 수치이다(표 8-6 참조).

〈표 8-5〉 우리나라의 외환자유화 현황

	현행	비고
경상거래	– 상품 · 용역의 수출입 – 해외유학생 · 여행자 경비 – 해외이주비	완전 자유화 (한도 없으면 신고절차도 불필요)
자본거래	– 예금 및 신탁 – 대차 및 보증 – 증권의 발행 · 취득 – 해외지사 설치 – 현지금융 – 파생금융거래 – 해외직접투자(신고수리) – 외국인직접투자(외국인투자촉진법)	자유화 (신고 면제 또는 재경부 · 한국은행 신고(수리)제)
	– 해외부동산 거래, 실수요 주거 목적, 투자 목적용 해외부동산	자유화(한도 폐지), 한도 300만달러
지급 · 영수(환거래)	– 거래대금의 대외지급 · 영수	자유화(비정상적 방법의 경우 신고 필요)
대외채권 회수의무	– 건당 50만달러를 초과하는 대외채권의 1년 6개월 내 국내회수	기한연장 · 면제 시 허가
지급수단 수출입	– 지급수단의 휴대수출입	자유화(1만달러 초과 시 세관신고)
	– 지급수단의 일반수출입	100만달러 초과 시 허가 필요

〈표 8-6〉 외환자유화 정도의 국제 비교[1)]

(단위: %)

한국		OECD[2)]	개도국[3)]	미국	일본	독일	영국
1997	2006						
65.0	85.1	89.3	84.2	95.0	86.1	89.1	86.1

주: 1) OECD의 자본이동 자유화 코드에 따른 on/off 방식으로 산출되었음.
2) 한국 제외.
3) 터키, 멕시코, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아.

자료: Lee et al.(2006); 한국은행.

제3절 | 금융시장 개방

금융시장의 개방은 기본적으로 국내시장을 해외 경제주체들에게 개방하는 것을 의미한다. 구체적으로는 해외 금융기업들이 국내시장에서 영업활동을 할 수 있도록 허용하는 것이 1차적인 내용이 되며 2차적으로는 국내소비자들이 해외시장에서 금융상품을 구매할 수 있도록 허용하는 것이 포함된다. 금융서비스의 측면에서는 금융서비스의 국경 간 공급, 해외소비, 상업적 주재, 자연인의 주재에 대한 규제 여부 등을 중심으로 시장 개방 여부를 판단한다. 시장 개방은 특정 국가를 대상으로 시행하는 방식과 대상을 제한하지 않고 국내적인 필요에 의해 개방의 범위나 규제의 내용을 정하는 형태가 있다. 본 장에서는 국내 금융시장의 대외개방을 중심으로, 그리고 특정 대상에 국한하지 않고 일반적인 대상으로 시행된 금융 개방을 중심으로 논의를 전개한다.[243]

1. 금융시장의 대외개방 개관

우리나라는 1996년 OECD 가입협상과 1997년 IMF 긴급자금지원 협상과정을 거치면서 금융서비스산업의 대외개방이 빠르게 진행되었다. 먼저 금융시장 개방의 물꼬를 튼 것은 OECD 가입이었다. 한국은 OECD 가입을 위한 협상과정에서 여러 가지 금융서비스 분야에 대해 자유화조치를 이행하거나 이행을 약속하였다.

OECD는 신규가입국들에 대하여 가입 이후 2년째에 자유화 규약 이행상황 점검을 시행하게 된다. 한국에 대해서도 1999년 2월 CIME/CMIT 양 위원회는 합동회의를 개최하여 금융분야 자유화 이행상황을 점검하였다.[244] 여기서 한국의 자본이동 자유화 및 경상외거래 자유화 등 양대 자유화 규약의 이행상황에 대하여 한국이 외환위기의 과정에서도 과감한 자유화조치를 취한 데 대해 높이 평가하였다. 또한 미진한 부분에 대한 추가적인 조치와 더불어 은행 및 투자서비스와 자산관리분야에서의 국경 간 거래의 개방을 촉구하였다.[245]

---

243) GATS에서 정하고 있는 네 가지 서비스 공급 형태로는, 첫째 국경 간 공급(Mode 1: cross-border supply), 둘째 해외소비(Mode 2: consumption abroad), 셋째 상업적 주재(Mode 3: commercial presence), 넷째 자연인의 주재(Mode 4: presence of natural persons) 등이 있다. FTA에서 논의되는 금융서비스 관련 협상은 내국민 대우(national treatment), 시장접근(market access), 최혜국 대우(most favored nation treatment) 등이 상기 네 가지 서비스 공급형태와 관련하여 진행되므로 시장 개방의 형태 중 가장 높은 수준에 이르는 것인데, 이는 상호적인 이득과 손실이 교환되기 때문에 가능하다.

244) OECD의 분야별 위원회 중 국제자본이동에 관련된 위원회로 국제투자 및 다국적기업위원회(Committee on International Investment and Multinational Enterprises: CIME), 자본이동 및 경상무역외거래위원회(Committee on Capital Movements and Invisible Transaction: CMIT)를 의미함.

245) OECD는 금융・자본 분야에서 비거주자에 의한 국내 외화증권 발행이 기존의 계획에서는 1997년 1월 자유화될 예정이었으나 외환위기로 이행이 지연되었던 것과 거주자 해외예금 한도 폐지 역시 1998년 말 자유화될 예정이었으나 2000년 말로 연기된 것 등을 지적하였다.

〈표 8-7〉 OECD 가입 시 금융서비스분야 쟁점과 자유화조치

업종	쟁점	규제	합의 내용
은행업			
은행	현지법인 설립	자회사 설립은 법적으로 가능하지만 허가해 주지 않고 있음	1998년 말 자유화
증권업 및 기타 금융업			
증권회사	자회사 설립	외국인 지분이 50% 미만이어야 함	1998년 말 자유화
	기존 회사의 지분참여	외국인 지분이 50% 미만이어야 함	1998년 말 자유화
	합작비율	외국인 지분이 40% 이상 50% 미만이어야 함	일정 없음
종합금융회사	시장진입	기존 회사에 대한 지분참여(50% 미만)를 제외하고 규제	1997년 기존 회사에 대한 지분참여 시 제한 폐지
투자신탁회사	자회사 설립	불허	2000년 허용
	기존 회사의 지분참여	외국인 지분이 50% 미만이어야 함	1999년 말 자유화
	지점	1년 이상 대표사무소 전치 필요	1998. 1. 13 자유화
투자자문회사	자회사 설립	불허	1997. 2. 1 자유화
	합작회사 비율	외국인 지분이 50% 미만이어야 함	1997. 2. 1 자유화
	기존 회사의 지분참여	외국인 지분이 50% 미만이어야 함	1997. 2. 1 자유화
	지점	1년 이상의 대표사무소 전치 필요	1998. 1. 13 자유화
은행 간 금융중개회사	시장진입	불허	일정 없음
신용정보회사	시장진입	불허	1997년 소수지분참여 허용
신용평가회사	시장진입	불허	1997년 허용
신용판매금융회사	시장진입	신용카드 및 할부금융업 불허	1997년 허용
보험업			
보험회사	시장진입	ENT	1997년 ENT 폐지
	생보사합작비율	외인지분 49% 이사 필요	1996년 5월 폐지
	국경 간 거래자유	항공, 수출입적하보험만	1997년 생보, 장기손보, 여행보험자유화
보험브로커	브로커 도입	불허	1997년 4월 도입, 1998년 4월 자유화
재보험업	국경 간 거래자유	60%만 개방	1997년 4월 완전자유화
보험계리, 손해사정업	시장진입	불허	1998년 4월 개방

자료: OECD, C(96)180 및 C(96)256/FINAL.

OECD 가입에 이어 1997년 외환위기로 인한 개방 분위기 강화를 계기로 우리나라에서는 은행분야를 비롯한 모든 금융분야에서 개혁과 개방이 가속화되었다. 1998년 4월에는 외국인 주식투자와 채권투자가 제한 없이 자유화되었으며, 은행부문과 증권부문의 경우 그간 금지되었던 현지법인의 설립까지 허용됨으로써 금융서비스 공급기업의 법적 형태에 관한 제한은 대부분 철폐되었다. 1998년 6월에는 외국인의 부동산 소유에 관한 규제를 철폐하였고 외국금융기관도 국내금융기관에 대한 우호적 내지 적대적 M&A에 참여할 수 있게 되었다. 투자자문사는 1997년 1월, 투신사는 1998년 12월부터 사무소 전치주의를 폐지하기로 하였다. 신용정보회사에 대해서는 1997년 12월 「신용정보법시행령」을

통해 국내 외국인의 지분취득을 50% 내에서 허용하였고 이어 2000년 6월「신용정보법 시행령」개정 시 외국인 지분취득 제한을 완전히 폐지하였다. 1998년 말에는 외국계 증권회사의 기존 국내사 지분참여를 자유화하기로 하였으며, 1998년 5월 외국인투자 및 기술도입에 관한 규정을 개정하여 기존의 50%로 제한해오던 외국인 투자비율제한을 폐지하였다.

외환위기를 계기로 금융시장의 개혁 및 개방화 조치가 큰 폭으로 진행되었지만 금융시장의 개방과 관련한 몇 가지 제한들은 유지되고 있다. 현재 남아 있는 일부 제한조치들은 대부분 건전성 관리 및 모니터링 차원에서 존재하고 있는 제한들이다. 특히 해외금융기관들의 국내시장에 대한 국경 간 공급이나 해외소비의 형태로 공급되는 금융서비스에 대하여 여러 가지 제한조치가 유지되고 있다. 대표적인 사례로는 은행업 중 예금 및 대출 관련 업무와 생명보험업, 손해사정, 보험계리, 보험중계, 보험대리업의 경우 국경 간 공급이나 해외소비에 대한 제약이 존재한다.

금융시장의 지속적인 개방은 2007년 하반기부터 발생한 미국의 금융위기가 2008년 들어 세계적 금융위기로 확산되면서 그 진행을 멈추게 되었다. 금융자유화와 개방에 대한 우려의 목소리가 높아지고 리스크를 중시해야 한다는 주장이 높아짐에 따라 한국의 금융시장 개방도 일단 그동안의 성과와 향후 개방의 속도 및 방향성을 검토하는 기회를 가지게 되었다. 이하에서는 부문별로 더욱 자세하게 금융시장 개방의 과정을 살펴보고 그 경제적 효과를 논의한다.

2. 은행부문의 개방

우리나라에 외국은행의 국내지점 설립이 허용된 것은 이미 1950년부터이다. 그러나 실제 외국은행이 국내에 지점을 설립한 것은 1967년 6월 미국의 체이스맨하탄은행이 효시가 되었다. 외국은행에 대한 문호개방의 목적은 외자도입을 원활히 하는 동시에 선진 금융기법을 습득하기 위해서였다. 체이스맨하탄은행을 필두로 그 밖에 미국계, 일본계, 유럽계 은행이 국내에 지점을 설치하였다.

당시 정부는 외국은행 지점의 외화조달창구라는 역할을 중시하여 한국은행을 통해 스와프(swap) 한도 확대 및 스와프수익률 보장 등 우대조치를 실시하였다. 그러나 1980년대 후반에 들어와 경상수지가 흑자를 보임에 따라 이러한 우대조치들을 축소하였다. 한편, 외국은행 지점에 대해 내국인 대우를 강화하면서 각종 업무취급을 허용하는 동시에 국내은행과 마찬가지로 중소기업 의무대출비율을 적용하였다.[246] 외국은행 지점에 대한 내국인 대우의 확대는 한·미 간 통상마찰의 고려가 중요한 동인으로 작용한 것으로 평가된다(차동세·김광석 편[1995]).

---

246) 이들에 대해 허용된 업무를 보면 무역어음 담보대출(1985년 3월), 상업어음 재할인(1986년 8월), 결제부족지원자금 수혜(1988년 8월), 불특정금전신탁업무(1985년 9월), CD업무(1986년 9월), 특정금전신탁업무와 금외신탁업무(1991년 6월), 어음교환, 지로 및 금융전산망 사업참여(1992년 7월) 등이다.

1990년대에 들어서면서부터는 외국은행의 국내 진출이 더 적극적으로 허용되기 시작하였다. 1994년에는 경제적 수요 심사제(ENT)[247]가 폐지되었고, 1997년에는 세계 500대 이상 은행의 경우 국내지점 설치 허가 의무가 폐지되었다. 외환위기 이후인 1998년에는 현지법인의 자유로운 설립이 허용되면서 외국 은행의 국내 은행부문 진출에 대한 차별적 조치가 완전히 폐지되었다.

외국인에 대한 지분소유 제한도 철폐되어서 국내 투자가와 동등한 대우를 받게 되었다.[248] 이에 따라 외환위기 이후 외국계 사모투자펀드들이 국내은행 인수를 통해 국내시장에 속속 진출하였다. 1999년 뉴브리지 캐피탈의 제일은행 인수를 시작으로 2000년 칼라일은 한미은행을 인수하였으며, 2003년에는 론스타에 의한 외환은행의 경영권 인수가 이뤄졌다. 이후에는 씨티은행이 칼라일이 인수한 한미은행을 재인수(2004)하였고 스탠다드 차타드은행은 뉴브리지 캐피탈이 인수한 제일은행을 재인수(2005)하는 등 외국계 대형은행들의 진입이 확대되고 있다. 외환위기 이후 외국인의 은행에 대한 주식투자도 급증하면서 대부분의 은행에서 외국인 지분율도 꾸준한 상승세를 보이고 있다.

2008년 말 현재 시중은행 7개 중 3개(SC제일, 외환, 한국씨티)에서 외국인이 최대주주일 뿐만 아니라 외국인이 이사회 구성원의 과반수를 차지하는 등 실질적 경영권을 행사하고 있다. 나머지 4개 은행 가운데 정부가 지배주주인 우리은행을 제외한 3개 은행에서도 외국인들이 경영권 행사 없이 절반 이상의 지분을 차지하고 있다(표 8-8 참조). 외국자본의 국내은행산업 진입 정도를 외국의 경우와 비교해 보아도 우리나라는 남미 및 동구유럽 국가에 비해서만 낮은 것으로 나타난다(강종구・김현의 [2005]).[249] 한편, 2008년 말 현재 국내에 설립된 외국은행 지점은 38개 은행, 53개 점포에 달한다.

자산구성을 볼 때 전체 은행의 총자산(평잔)에서 외국계 은행(외은지점+3개 외국계 은행)이 차지하는 비중은 1997년 4.2%, 그리고 2000년 10.6%, 2007년 21.9%로 크게 확대되었다. 외국계 은행의 예수금에서의 점유율도 1997년 6.2%에서 2007년 18.6%로 크게 높아졌다(그림 8-1 참조).

현재 외국은행들의 국내 진출과 관련하여 남아 있는 대표적인 제한들로는 다음과 같은 사항들이 있다.

---

247) 경제적 수요심사(ENT)란 외국금융회사가 국내에 상업적 주재소 설치를 신청하면 시장여건을 감안하여 인가를 내주는 규제임. 은행과 증권회사의 지점 설치 시 적용되던 ENT는 각각 1994년과 1996년에 폐지되었으며, 투자신탁회사에 대한 ENT도 1997년부터 폐지되었다.

248) 현재 발행주식 총수의 4%까지는 금융위원회에 보고의무가 없으며 이를 초과할 때는 보고의무가 있다. 그 이후 지분참여가 10%(지방은행은 15%), 25%, 33%를 초과할 때마다 금융위의 승인을 얻도록 하고는 있으나 한도 제한은 없다. 따라서 외국인도 국내은행을 100% 소유하는 것이 가능하다.

249) 은행에 대한 외국자본의 진출이 상대적으로 높은 것은 국내 산업자본의 은행 출자를 제약하는 규제도 중요한 역할을 하고 있는 것으로 평가됨. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의한 출자총액제한제도에 의한 출자 제한과 금산분리 원칙에 입각한 은행법의 제약이 대표적인 사례이다. 채희율(2009) 참조.

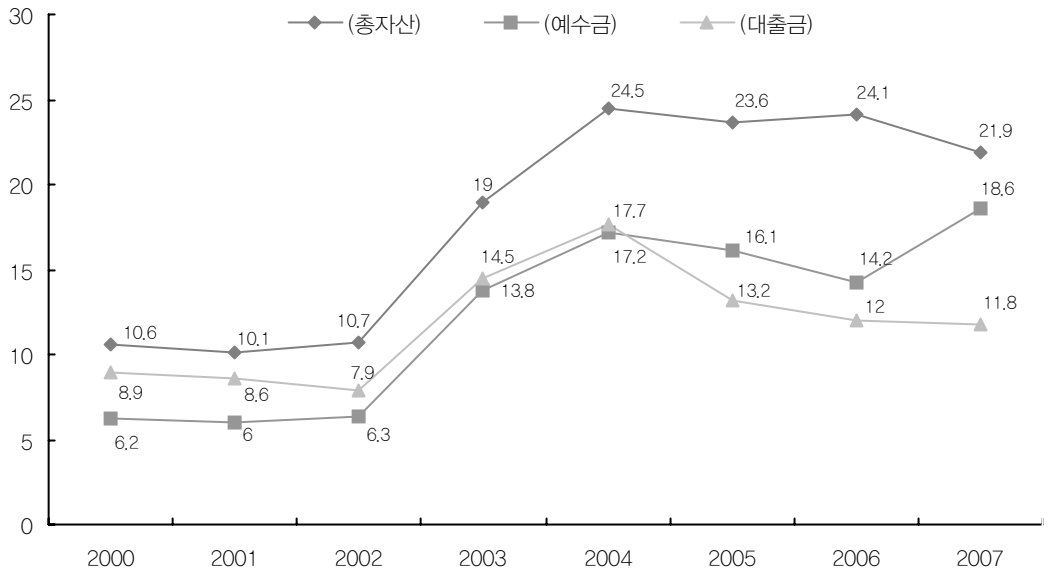
〈표 8-8〉 국내은행의 외국인 지분율 추이

(단위: %)

은행명	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
신한	49.36	52.33*	46.27*	51.94*	62.88*	57.06*	58.9*	58.14*
우리	0	0*	0.63*	4.6*	11.58*	11.44*	9.52*	13.69*
SC제일	50.99	50.99	50.99	48.56	48.6	100.0	100.0	100.0
하나	32.17	52.14	28.71	43.16	68.3	78.15*	80.21*	75.11*
외환	33.50	33.53	33.53	71.04	68.3	73.24	76.0	80.51
한국씨티	61.49	53.22	66.39	89.59	99.9	99.9	99.9	99.95
국민	58.15	71.11	70.23	73.56	76.1	85.68	82.88	81.32
대구	0.786	3.77	20.13	31.31	55.8	57.76	66.56	69.67
부산	7.02	10.64	12.04	38.46	59.2	60.21	56.06	64.21
광주	0	0*	0.63*	4.6*	11.58*	11.44*	9.52*	13.69*
제주	0	0	0	0	0.04	0.12	0.11	0.23
전북	0.05	0.05	0.10	0.25	12.1	29.08	28.12	21.63
경남	0	0*	0.63*	4.6*	11.58*	11.44*	9.52*	13.69*

주: *는 지주회사 지분을 나타내며, 우리지주에 속하는 광주은행과 경남은행은 우리지주와 동일한 외국인 지분율로 표시.
자료: 금융감독원. 윤덕룡 외(2008)에서 재인용.

[그림 8-1] 외국계 은행의 은행산업 시장점유율 추이



주: 은행계정 말잔 기준.
자료: 금융위원회. 채희율(2008)에서 재인용.

첫째, 현행 「은행법」은 외국은행 국내지점의 본점자본금을 인정하지 않고 있다. 이는 외국은행의 본점이 우리 정부의 감독권 밖에 위치하여 본점자본금에 대한 청구권 행사가 곤란하므로 예금자 보호 차원에서도 본점자본금을 외은지점 자본금으로 인정하기 곤란하다는 데 근거한다. 이 사안과 관련하여 일관된 국제 기준은 없다. 대부분의 국가에서 외은지점에 대한 감독은 해당국 금융산업의 규모나 발전 정도 등에 따라 달리 하고 있기 때문이다.[250]

현행 한국의 감독법규에 따르면, 외국은행 국내지점들은 영업활동상 필요한 재원조달이나 운용상 한도가 지점자본금을 기준으로 정해져 있어서 제약요인이 된다. 최근 정부는 외은지점의 영업상 애로를 완화할 수 있도록 외은지점의 자본금으로 인정되는 영업기금의 범위를 확대하는 등 제도 개선을 추진하였다. 그러나 근본적으로 지점자본금 제도의 철폐는 예금자 보호 측면에서 곤란하다고 볼 수 있다.

둘째, 현행 '은행업감독규정'은 외국은행 국내지점이 자본금 성격의 갑기금을 감액하는 경우 금융위원회로부터 인정을 받도록 하고 있다. 이는 국내은행의 자본금 감액 시 금융위원회에 신고만 하도록 하고 있는 것과 비교하여 차별적이라는 비판의 소지가 있다. 그러나 이 규정은 외국은행이 자의적으로 갑기금을 감액할 경우 국내 금융시장의 안정성 확보 및 예금자 보호에 어려움을 야기할 수 있음을 감안한 것이라고 할 수 있다.

셋째, '중소기업 의무대출비율'이 외국은행 국내지점에 상대적인 불이익을 야기할 수 있다. 국내은행들은 중소기업 의무대출비율제도로 인해 금융자금대출 증가액에 대해 '중소기업 의무대출비율' 이상으로 중소기업대출을 늘려야 한다. 이 제도는 중소기업이 금융시장에서 신용이나 담보 측면에서 상대적으로 불리한 점을 감안하여 금융기관의 중소기업대출 확대를 유도하기 위해 도입되었다. 이 제도가 국내 중소기업에 대한 정보획득에 상대적으로 불리한 외국은행 국내지점에게는 부담으로 작용할 소지는 있다. 하지만 외국은행 국내지점의 의무대출비율은 35%로 시중은행의 45%나 지방은행의 60%에 비해서는 낮은 수준임을 감안하면 외국지점의 부담 정도가 강하다고 하기는 어렵다.

3. 증권부문의 개방

우리나라 증권시장에 대한 외국증권회사의 진출 제1호는 1980년 서울에 사무소를 연 노무라증권이었다. 그러나 외국증권사의 국내 진출이 본격적으로 시작된 것은 국내 증권업에 대한 외국 증권사의 국내지점의 설립이 허용된 1990년 11월 이후이다. 1991년 10월

250) 바젤위원회의 은행감독 핵심준칙(Basle core principles)에서도 외은지점에 대한 감독상의 차별성을 인정하고 있다. 이에 따라 독일, 프랑스, 싱가포르, 대만 등 많은 국가들이 외은지점에 대해 지점자본금제도(branch capital system)를 운용하고 있다. 본점자본금을 인정하더라도, 미국의 경우 외국계 은행들은 일정 산식에 따라 예탁금(Pledge Asset)을 Banking Department Superintendent가 인정하는 은행들에 예치해야 하는 제약이 있다. 예를 들면, 뉴욕 주의 경우 지점총부채의 5% 또는 백만US$ 중 큰 금액을 예치하도록 하고 있다. 또는 외은지점이 일정금액 이상의 소매예금 수취를 제한(미국)하거나, 아예 금지하고(호주) 있는 경우도 있다.

영국계 쟈딘플레밍(Jardine Fleming) 사와 배어링스(Barings) 사가 종래의 국내사무소를 국내지점으로 전환하였으며, 미국계 JP Morgan 등 6개사가 신규로 국내 진입하면서 모두 8개의 외국 증권사 국내지점이 개설되었다.

1990년대 중반부터는 외국인의 국내 증권업 참여 제한조치가 속속 완화·철폐되기 시작했다. 1995년 5월에는 외국 증권사 국내지점의 최소영업기금기준이 축소되었고, 지점 설치에 대한 사무소 전치주의가 폐지되었다. 그 밖에 외국 증권사의 복수지점 설치 허용, CD 매매 및 중개업무 취급 허용 등이 실시되었다.

1996년에는 외국 증권사의 국내 진출에 대한 경제적 수요심사제가 폐지되었으며, 1997년 1월에는 외국금융기관의 기존 국내 증권사에 대한 지분참여비율제한(10%)이 폐지되었고, 국내사무소 설치가 허가제에서 신고제로 전환되었다. 그 이후 1998년 4월에는 현지법인 설립이 허용되었다. 2000년 말로 예정되었던 주식투자에 대한 외국인투자 제한이 예정보다 빨리 1998년 5월 철폐되었다. 비거주자의 종목당 및 개인당 주식투자한도에 대한 제한은 1998년 5월에 폐지되었다. 공기업의 종목당 투자한도도 15%에서 1998년 5월에 30%[251]로 상향조정되었다.[252] 이와 같이 외환위기 이후 외국투자자에 대한 제한조치가 거의 철폐되었다.

2008년 12월 말 현재 국내의 증권사 61개 중 외국계 증권사는 모두 21개이며, 그중 현지법인은 7개, 지점은 14개이다. 외국계 증권사의 진출 형태는 외환위기 이전에는 소규모 자본의 지점 형태로 국내에 진출하였으나 외환위기 이후 자본자유화의 진전으로 국내 증권사 인수 등을 통한 현지법인 형태로 전환하는 추세를 보이고 있다. 1998년 3월 이후 2008년 3월까지 외국 증권사의 국내지점은 8개사가 감소한 반면, 현지법인은 5개사가 증가하였으며, 국내계 증권사는 1개사가 감소하였다. 주식위탁매매수수료로 본 외국계 증권사의 시장점유율도 같은 기간 6.7%에서 25.5%로 증가하는 성장을 보였다(표 8-9 참조).

증권부문과 관련하여 현재 잔존하는 제한들로는 다음과 같은 내용들이 대표적인 사항들로 지적된다.

첫째, 외국 증권사 국내지점 자산의 국내 보유 및 결손 보존 조치요구이다. 외국 증권사 국내지점은 영업기금과 부채의 합에 상당하는 자산을 국내에 보유하여야 하며 부족분이 있을 경우 60일 이내에 보전하여야 한다.[253] 이 조치는 국내 고객 및 채권자 보호를 위해 만들어진 규제이다.

둘째, 거주자가 비거주자로부터 증권을 취득할 경우 국내 증권회사를 이용하도록 요구하는 규정이다. 「외국환거래규정」에 의하면 기관투자가가 아닌 일반투자자가 외화증권을 취득하는 경우에는 투자중개업자를 통해야 하며[254] 그렇지 않으려면 한국은행총재에게

---

251) 「공기업민영화법」 제18조 및 제19조. 현재 이에 따른 제한을 받는 회사는 한국가스공사이다.

252) 한편, 「자본시장법」 제168조 및 동법 시행령 제187조에 따르면, 한국전력과 같은 공공적 법인은 40%까지 소유가 가능하다.

253) 「자본시장법시행령」 제65조 제3항.

254) 「외국환거래규정」 제7-33조.

〈표 8-9〉 외국계 증권, 자산운용사 및 생명보험사의 시장점유율

(단위: %)

	1997회계연도	2007회계연도(잠정)
증권사[1]	6.7	25.5
자산운용사[2]	0.2	28.3
생명보험사[3]	1.0	21.4

주: 1) 2007년은 주식위탁매매거래대금을 기준으로 산정하였으나 1997년은 자료가 미흡하여 손익계산서상 위탁수수료수익을 이용.
2) 수탁고 기준.
3) 수입보험료 기준.
자료: 금융위원회. 채희율(2008)에서 재인용.

신고하여야 한다.[255] 이 규제는 일반투자자들의 과도한 해외투자나 환투기를 방지하는 것이 목적인 것으로 추정된다. 그러나 이 규제는 보기에 따라 해외소비를 제한하는 시장접근의 제한에 해당할 수도 있다. 또한 국내 증권회사를 통하도록 규정하는 것도 형평성의 문제를 야기할 수 있다.

셋째, 비거주자의 국내증권 거래 시 거래소(코스닥 포함) 상장증권에 대해서는 장내거래를 원칙으로 하고 있다.[256] 이 제약으로 인해 외국인투자가들은 증권거래의 다양성에 일부 제한을 받을 수 있다.

4. 보험부문의 개방

국내 보험업에 대한 시장 개방은 보험업의 종류에 따라 서로 상당한 편차를 보인다. 손해보험업의 경우 이미 1945년에 지점 설립이 허용되었다. 그러나 생명보험은 1987년에 와서야 외국인 지점, 현지법인 및 합작법인 설립이 허용되었다. 수입적하보험, 항공보험에 대한 국경 간 공급은 1995년에야 허용되었다. 생명보험회사로는 1987년 4월 LINA사가 최초로 국내지점을 설치하였으며, 손해보험회사로는 당시 이미 AHA와 CIGNA[257] 등 2개사가 진출하고 있었다.

1996년 5월에는 외국인의 국내 생보사에 대한 49% 지분소유 제한이 폐지되었고, 1997년 1월에는 외국 보험사의 국내법인 설립에 대한 경제적 수요심사제도가 폐지되고, 생명보험업의 국경 간 공급 서비스가 일부 허용되었다. 또한 손해보험업에 대한 외국인 현지법인 및 합작법인의 설립이 허용되었으며, 장기상해보험, 여행선박보험 등의 국경 간 공급이 허용되었다. 1999년 2월에는 외국 보험사의 국내사무소 설치에 대한 허가제도가 폐지되었다.

---

255) 「외국환거래규정」 제7-31조 제2항.

256) 이에 대하여는 예외가 있음. 「자본시장법시행령」 제188조 및 동 규정 제6-7조 참조.

257) 현재는 ACE로 사명이 바뀌었다.

거주자와 외국의 보험회사 간 국경 간 거래가 가능한 보험업종도 확대되었다. 생명보험은 국내에 소재한 보험회사와만 계약체결이 가능했으나 1996년 12월「보험업법시행령」개정을 통해 1997년부터 국경 간 거래가 일부 자유화되었다. 1997년부터 자유화된 대상에는 생명보험, 장기상해보험, 여행보험 및 선박보험 등이 있다. 또한 거주자가 해외에 체류하는 동안 비거주 보험회사와 계약을 체결할 수 있으며 국내에서의 잔여계약기간 동안 보험계약을 지속할 수 있도록 허용하였다.

2008년 말 기준, 생명보험사 총 22개 가운데 외국계 회사는 8개이고 수입보험료 기준 외국계 회사의 시장점유율은 1997회계연도 1.0%에서 2007회계연도에는 21.4%로 크게 늘어났다(표 8-9 참조).

현재 남아 있는 보험분야의 대표적 규제로는 다음과 같은 사항들이 지적된다.

첫째, 외국 보험사가 국내 지점 및 법인을 설립코자 할 때, 이미 본국에서 생명보험업 및 손해보험업을 영위하고 있는 외국사업자에게만 상업적 주재를 허용하고 있다. 이는 국내 보험업계에 진출하려는 외국사의 전문성을 일정 수준 요구하는 조치에 해당한다.

둘째, 외국 보험사의 영업기금은 30억원 이상이어야 한다. 영업기금의 최소기준을 설정한 것은 고객의 안전을 보장하기 위한 간접적 조치에 해당한다.

5. 투자신탁업부문의 개방

외국기업들의 국내 투자신탁업 진출이 허용된 것은 1996년 12월부터이다. 외국기업의 투자신탁업 지점 설치 및 외국인 지분 50% 미만의 합작법인 설립이 처음으로 허용되었기 때문이다.

이어서 1997년 1월에는 외국투신사의 국내사무소 설치를 허가제에서 신고제로 전환하였다. 투자신탁회사에 대한 경제적 수요심사제도 1997년에 폐지되었다. 또한 외국의 투자신탁회사나 투자자문회사가 국내에 지점 설립을 인가받기 위해서는 먼저 대표사무소를 1년 이상 설치(전치요건)해야 하나 동 규제는 1997년 초와 1998년 말에 각각 폐지되었다.

동년 12월에는 국내 투신사들에 대한 외국인의 지분참여 제한이 폐지되었다. 그리고 1998년 5월부터는 현지법인 설립이 허용되었고 같은 해 12월에 외국인 지분 50% 이상의 합작법인 설립이 가능하게 되었다.

외국계 자산운용사의 숫자는 1997년 말 2개사에서 2007년 말 16개사로 늘어났으며, 수탁고로 본 시장점유율도 같은 기간 동안 0.2%에서 28.3%로 크게 늘어났다(표 8-9 참조).

현재 투자신탁업부문에 잔존하고 있는 규제는 거의 없다. 다만 외국인은 국내에 상업적 주재 없이 내국인을 상대로 증권업, 증권투자신탁업 또는 자산운용업을 영위하지 못하도록 금지하고 있다. 이 규제는 투자신탁업과 자산운영업부문에서 상품의 국경 간 공급을 제한하는 내용을 담고 있다. 그러나 외국에서 기발행된 수익증권은 상업적 주재가 없어도 국내기업이 대행할 경우 판매가 가능하다. 이 경우에 외국 투자신탁회사에게는 추가적인 비용이 발생하게 된다.

제4절 | 금융 개방의 거시적 · 미시적 영향

1. 금융 개방과 주요 쟁점

현 자본자유화와 자본시장의 개방은 국내 자본시장에서 해외자본의 영향력을 급속히 증대시켜왔다. 국내 주식시장의 외국인투자 비중은 2007년 42%까지 증가하였다가 2008년에는 금융위기의 영향으로 27%까지 감소하여 외국인투자가 한국시장에서 차지하는 영향력을 단적으로 보여주는 실례가 되고 있다. 대규모 해외투자의 이동은 국내 금융시장으로의 투자를 확대하여 성장을 촉진한다는 의견과 안정성을 해친다는 비판을 함께 불러왔다. 뿐만 아니라 해외 유명투자자본의 유입으로 한국기업들의 대외 신인도를 제고하게 된다는 찬성과 국부유출이라는 비판적 시각이 함께 제기되어 왔다. 미시적으로는 경영의 투명성을 제고하고 기업가치를 증가시킨다는 주장과 적대적 M&A로 경영안정성을 해친다는 주장이 대립되어 왔다. 특히 1997년 외환위기 이후 국내 금융시장 위기를 극복하기 위해 외국자본을 적극적으로 유치할 필요가 있다고 하던 시각이 시장의 안정화 이후에는 오히려 외국자본이 경제성장, 자본시장 발전, 기업지배구조 등의 측면에서 부작용이 더 많다는 목소리에 압도되는 측면도 보이고 있다.

외국자본을 둘러싼 주요 쟁점을 정리하면 〈표 8-10〉과 같다.

〈표 8-10〉 외국자본의 영향 관련 주요 쟁점

이슈	긍정	부정
경제성장	– 해외투자 유입으로 투자와 저축 간의 격차 해소로 성장 촉진 – 대외신인도 제고	– 급격한 자금회수(sudden reversal)로 성장성 훼손 – 국부유출 – 외부불경제
자본시장	– 유동성 확대 – 신속한 금융 및 기업 구조조정 – 증시수요기반 확충 – 금융기관 건전성 및 효율성 제고 – 국제적 정합성 제고	– 환율, 주가 변동성 확대 – 금융의 공공성 훼손 – 약탈적 주주이익 추구로 기업 훼손 – 산업자금 공급기능 위축
지배구조	– 경영투명성 및 기업가치 제고	– 적대적 M&A로 경영권 위협

자료: 유재원 · 임혜준 편(2005), p.232.

2. 자본자유화의 거시경제적 효과

신고전학파 성장이론에 따르면, 금융 개방으로 자본이동이 자유롭게 되면 신흥국들은 자본이 풍부한 국가의 자본유입을 유발하여 경제성장을 촉진한다. 이는 자본이 상대적으로 풍부한 국가로부터 높은 자본수익률을 좇아 새로운 투자가 가능한 자본자유화 국가로 유입되어 자본조달비용이 감소하고 자본조달의 용이성이 확대되며 투자가 증가하기 때문이다. 그러나 자본자유화가 경제성장에 긍정적 효과를 미친다는 이론에 대한 실증적 증거는 그다지 확정적이지 않은 실정이다. 예를 들어, Edison et al.(2004)과 Prasad et al.(2003)의 서베이 결과 각각 기존의 실증분석 10개 중 3개, 14개 중 3개만이 금융 개방이

경제성장에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 그런데 Henry(2007)는 기존의 실증분석에서 금융 개방과 경제성장률 간에 유의한 양의 관계를 발견하지 못한 것은 이들 실증분석이 매우 심각한 오류를 범하고 있기 때문이라고 주장한다. 금융 개방이 확대된 후 재원조달이 용이해져 그 이전에 비해 투자가 증가하고 경제성장률이 상승하는 현상은 금융 개방이 확대된 이후 단기에서만 발생하는 것임에도 불구하고 기존의 실증연구는 금융 개방 확대 이후 장기적인 경제성장효과를 검증하기 때문에 자본자유화가 경제성장에 유의한 영향을 미치는 결과를 얻지 못한 것이라는 지적이다.

또한 Henry(2007)는 기존 실증분석에서 사용하고 있는 자본자유화 대리변수의 문제점도 크다고 지적하고 있다. 기존의 실증분석은 주로 더미변수의 형태인 자본자유화지수를 활용하고 있는데, 이와 같은 대리변수는 자본자유화로 인한 자본유입의 증가와 투자의 증가 시점을 정확히 식별하지 못한다는 것이다. 따라서 이보다는 주식시장 개방과 같은 대표적인 자본자유화 시점을 이용하여 개방 이전과 이후의 경제성장 행태를 비교함으로써 자본자유화의 효과를 조사해야 한다고 주장한다.

윤덕룡 외(2008)는 이와 같은 측면을 감안하여 1982년 1/4분기부터 2007년 4/4분기까지의 전체 표본기간을 금융 개방화의 정도에 따라 다음과 같이 4개의 기간으로 구분하고 분기시계열 자료를 이용하여 자본자유화가 투자 증가율에 미친 효과를 분석하였다.

① 1기: 1982년 1/4분기~1984년 3/4분기
② 2기: 1984년 4/4분기~1991년 4/4분기
③ 3기: 1992년 1/4분기~1997년 4/4분기
④ 4기: 1998년 1/4분기~2007년 4/4분기

위와 같은 구분은 3개의 대표적인 자본자유화 확대사례를 감안한 것이다. 즉, 1984년 6월 29일 국내 주식시장에 대한 외국인 간접투자 허용, 1992년 1월 3일 국내 주식시장에 대한 외국인직접투자 허용, 1998년 초 금융위기 이후 대대적인 자본자유화 확대 등 3개의 분기점이 그것이다.

이들의 실증분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 자본자유화가 확대될수록 투자가 장기적으로 증가한다는 증거를 찾을 수가 없었다. 이는 전 세계 패널자료를 이용한 기존의 연구 결과와 부합하는 면이 있다. 둘째, 외국으로부터의 자본유입 증가는 투자율 확대에 단기적으로는 유의한 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 외환위기 이후의 기간에서는 전체적으로 투자율과 외국자본의 순유입 간 연관성이 약해진 것으로 나타났다. 셋째, 외국인직접투자나 포트폴리오 투자보다는 해외차입의 증가가 투자율 확대에 더욱 중요한 역할을 한 것으로 보인다. 이는 과거 해외차입의 증가가 가계대출의 확대를 초래하기도 했지만 기업투자 증가에 유의한 기여를 한 것을 의미한다. 위의 결과는 투자확대가 단순히 자본자유화 폭의 확대보다는 이로 인하여 증가하는 외국자본의 종류와 더욱 깊은 관련을 가지고 있음을 시사한다.

3. 자본자유화의 미시경제적 효과

자본자유화와 투자 간 관계를 패널자료가 아닌 일국의 거시 시계열자료를 사용해서 분석하는 것은 관측치의 제약으로 근본적인 한계가 있다고 할 수 있다. 이에 기업 차원의 데이터를 사용하여 외국인 주식소유의 증가와 기업의 투자 간 관계를 알아볼 필요가 있다. 그런데 기업 차원의 논의에 있어서 외국인투자의 증가가 단기성과 위주의 경영을 부추기기 때문에 오히려 기업의 투자에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 주장이 일각에서 제기된 점을 주목할 필요도 존재한다(이찬근 외[2004]). 이러한 주장을 뒷받침하는 실증분석으로 박현수(2004)를 들 수 있는데, 그는 외국인 주식지분 비중의 증가가 기업의 고정자산 증가율과 유형자산 증가율에 부(−)의 영향을 초래한 반면 배당성향을 증가시키는 결과를 가져왔다고 주장한다. 이에 반해 빈기범・조성훈(2005)은 외국인 주식보유 비중과 배당성향, 그리고 투자 증가율(고정자산 증가율과 유형자산 증가율) 간의 관계를 분석하였는데, 외국인 주식보유 비중의 부정적인 효과가 근거 없음을 밝히고 있다. 송원호 외(2005)의 연구도 외국인 주식보유 비중이 높은 기업은 수익성이 좋지만 배당성향이 반드시 높은 것은 아니며, 설비투자가 감소하는 것도 아니라는 점을 밝히고 있다. 윤덕룡 외(2008)가 2001~07년간 기업 자료를 통해 엄밀한 실증분석을 한 결과도 외국인 주식투자 증가가 기업의 투자에 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있는 근거를 발견하지 못하였다. 또 외국인 지분율 상승이 기업의 배당성향을 증가시킨다는 증거도 발견되지 않는 것으로 나타났다.

결국 거시자료와 미시자료를 이용한 연구 결과들을 종합할 때 외국인의 국내 주식투자 증가는 장기적으로 투자에 긍정적 효과를 보이지도 않지만 역으로 기업의 단기성과 위주의 경영을 확산시키면서 기업투자에 부정적으로 작용하지도 않은 것으로 보인다. 다만 유입자금의 성격 면에서 주식자금 유입보다는 해외차입의 확대가 투자에는 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다.

그러나 해외차입의 증가는 1997년과 2008년의 금융위기에서 경험하였듯이 금융기관의 자금조달과 운영의 만기 및 통화 불일치 문제를 심화시킬 수 있으며, 금융기관의 자산 팽창과 국내 부실채권의 확대 등을 통해 경제의 위험도를 증가시킬 수 있다. 따라서 해외차입이 방만하게 증가하는 것은 경계해야 할 것이며, 이에 대한 엄격한 규제와 감독이 동반되어야 하는 점을 유의해야 할 것이다.

4. 금융시장 개방의 경제적 효과

금융시장 개방의 경제적 효과에 대해서는 주로 은행산업에 대한 연구 결과가 발표되고 있다. 이병윤(2002)은 1987~2000년간 외국은행의 국내 진입이 국내은행의 자산수익률(ROA)과 자본수익률(ROE) 등 수익성에는 유의한 영향을 미치지 않았으나 운영경비나 총비용은 유의하게 감소시킨 것으로 보고하고 있다. 강종구・김현의(2005)는 2000~04년까지의 기간을 대상으로 외국계 사모펀드를 통한 국내 은행산업의 진입은 국내은행의 대기업 대출비중을 낮추고 자기자본비율을 높였을 뿐만 아니라 영업비용을 증가시킨 것

으로 보고하고 있다. 그러나 국내은행의 수익성이나 건전성, 성장성 등에는 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 보고하고 있다.

최근에는 변현수(2007), 전용일・이인실(2008), 윤덕룡 외(2008) 등에 의해 더욱 상세한 실증연구가 이루어지고 있다. 우선 변현수(2007)의 연구는 1998~2005년까지의 패널자료를 사용하여 외국인 지분율이 높은 은행일수록 국내 대출시장의 금리스프레드를 축소시킴으로써 국내 은행산업의 효율성을 제고했다고 지적하고 있다. 전용일・이인실(2008)은 2001년부터 2006년까지의 국내은행 패널자료를 분석한 결과 다음과 같은 몇 가지 결과를 보고하고 있다. 첫째, 이들은 외국자본의 국내 은행산업에 대한 진입 확대가 기업대출에 있어 대기업 비중을 축소한다고 하는 강종구・김현의(2005)의 실증분석 결과를 반박하고 있다. 둘째, 외국인 지분율의 증가가 금융기관의 자산수익률에는 유의미한 영향을 보이지 않으나 자본수익률에는 부정적 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 셋째, 경영효율성 측면에서 종업원 감축 및 지점 정리를 통한 비용절감에 대해서는 유의한 결과를 보이지 않았다. 넷째, 총수익 중 비이자소득 비중이 증대할 것으로 예상했으나 유의한 결과를 보이지 않았다. 윤덕룡 외(2008)는 외국인에 대한 국내 은행시장의 개방이 국내 은행산업의 효율성, 생산성 및 건전성을 높였다는 실증분석 결과를 제시함으로써 금융시장 개방이 바람직한 정책임을 시사하고 있다. 다만 중소기업 대출 감축 등 부작용이 발생하고 이에 따른 공공성의 상실 등 문제점에 대한 대응이 필요할 것으로 보고 있다.

이상의 연구들이 모두 은행산업에 국한하여 외국자본의 진입효과를 분석하고 있는 데 반해 이근영・이대기(2007)는 은행, 증권, 보험 등 제 금융기관에 대해 포괄적으로 외국자본 진출의 효과를 다루고 있다. 이들은 2001~06년을 대상으로 은행, 증권 등 국내 금융기관에 대한 외국인 지분 추이와 이들 기관들의 자본적정성, 여신건전성, 수익성, 유동성, 생산성 등 제 지표와의 간단한 상관관계결과를 제시하고 있다. 이 연구에 따르면, 우선 은행산업의 경우 외국인 지분율이 생산성과는 같은 방향으로 움직이는 반면 자본적정성, 여신건전성, 수익성과는 상관관계가 부분적으로만 유의하며 그 결과도 분석기간에 따라 달라지는 것으로 나타난다. 증권산업의 경우 자본적정성, 유동성, 수익성 등이 모두 외국인 지분과 음의 상관관계를 가지고 있으나 통계적으로 대체로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 금융시장 개방의 경제적 효과에 대한 분석은 모형의 설정, 고려된 변수, 분석 시기 등에 따라 상당한 정도로 상이한 결과를 보여주고 있다. 향후 자료의 축적과 분석방식의 개선을 통해 진일보된 연구 결과가 도출될 수 있을 것이다.

금융시장 개방의 효과와 관련해서 계량적인 분석 이외에도 질적인 평가와 분석도 제시되고 있는데, 특히 은행산업에 있어서 '투기적' 외국자본의 국내은행 진출, 더 일반적으로 외국자본의 국내기업 인수의 효과는 상당한 논란의 대상이 되고 있다.[258] 외환위기

---

258) 단기 시세차익을 목적으로 하는 사모투자펀드 또는 헤지펀드 형태의 자본들은 기본적으로 불확실성이 매우 큰 상황에서의 과감한 의사결정을 통해 성공할 경우 높은 수익을 거두는 반면 실패할 경우 큰 손실을 감수해야만 하는 사업구조를 지니고 있다. 이러한 관점에서 이들 자본은 투기적 자본

이후 기업 및 금융기관의 구조조정을 위해 필요한 자금의 공급원으로서 외국자본은 그 형태에 관계없이 환영받았었다. 그러나 국내에 투자된 외국자본 가운데 장기적 투자를 통해 기업과 금융기관의 건실한 성장과 고용창출에 기여하기보다는 단기적으로 대규모 시세차익을 거두고 철수하려는 경우가 다수 출현하면서 외국자본을 마냥 '고마운' 자본으로 인식할 수 없다는 일반의 인식이 확산되었다(KDI 설문조사(2006), 중앙일보 설문조사(2007)). 뉴브리지 캐피탈의 제일은행 인수,[259] 론스타의 외환은행 인수, 그리고 소버린의 SK 인수 시도, 칼 아이칸의 KT&G 인수 시도 등이 대표적인 투기적 외국자본의 국내 진출 사례이다. 특히 국내 제도의 허점을 통한 시장교란, 세금회피 행태, 단기적 수익추구 치중 등이 투기적 외국자본의 문제점으로 지적되고 있다.

첫째, 외환위기 이후 투기적 외국자본이 국내에서 중요한 역할을 하였던 것은 국내 제도의 허점을 교묘하게 이용한 측면이 있다. 소버린은 5% 룰, 느슨한 공시조건, 감사선임에 관한 상법 규정, 그리고 경영권 보호장치의 미비 등 국내 제도의 허점을 최대한 이용하여 국내기업을 공격할 수 있었다. 론스타의 외환은행 인수, 칼라일과 JP 모건의 한미은행 인수 등 사례는 모호한 은행대주주 자격심사요건의 허점을 이용한 사례라고 볼 수 있다. 아울러 출자총액제한제도나 금산분리와 같이 국내 자본의 형성을 저해하는 제도와 사모투자펀드의 미발달 등으로 외국자본의 공격에 대항할 수 있는 경쟁자(competing bidder)가 없었던 것도 투기적 외국자본의 국내기업 인수나 경영권 공격을 용이하게 한 중요한 요인이었다. 투기적 외국자본이 국내 제도의 허점을 이용하여 이윤을 추구한 것에 대해 도덕적 비난의 잣대로 평가하는 것은 옳은 태도는 아니지만 이들이 시장을 교란시켰다는 점은 지적할 수 있다.

둘째, 투기적 외국자본은 조세피난처, 조세조약 등을 최대한 이용하여 세금 납부를 회피하는 행태를 보여 왔다. 국내에 진출했던 론스타의 (주)스타타워 매각건이 대표적 사례이다.[260]

(speculative capital)이라고 지칭할 수 있을 것이다. 여기서 투기란 그 단어가 지니고 있는 규범적 측면이 아니라 행태적 측면을 묘사하는 것임에 주목할 필요가 있다. 즉, 투기란 불확실한 미래를 상대로 하는 일종의 게임이라는 의미를 지니는 용어이고, 도덕적으로 비난받을 만하든지 경제를 교란시키는 원인이 되는지 여부에 무관하게 설정된 개념이다.

259) 이에 대한 자세한 분석과 평가는 정형찬・이명철(2006) 참조.

260) 2001년 6월 론스타펀드 III는 벨기에에 설립한 스타홀딩스를 통해 한국에 (주)스타타워라는 100% 출자 부동산법인을 설립하였다. 2001년 9월 스타타워는 역삼동 소재 스타타워빌딩을 6,200억원에 인수하였다. 이후 2004년 12월에 스타타워는 자사주식 100%를 싱가포르투자청(GIC)에 9,000억원에 양도하여 2,800억원의 양도차익을 실현하였다. 본 건은 국제거래에서의 매각차익에 대한 과세여부에 대해 논란을 불러일으켰다. 론스타는 과세주체가 (주)스타타워의 100% 출자법인인 벨기에 국적의 스타홀딩스이므로 한-벨기에 간 조세조약을 적용해야 한다고 주장하였다. 스타타워의 매각은 건물의 매각이 아니라 스타타워의 주식을 매각한 것이므로 주식양도차익에 대해 과세조항이 없는 한-벨기에 조세조약에 따라 비과세되어야 한다는 주장이다. 이에 반해 국세청은 과세주체가 도관회사(conduit company)에 불과한 벨기에 스타홀딩스가 아니라 실제 소득을 향유하는 주체인 미국 론스타 본사가 되어야 하며, 따라서 한-미 조세조약이 적용되어야 한다고 주장하였다. 따라서 자산의 50% 이상이 부동산인 외국기업의 주식 양도차익은 소득원천지인 한국이 과세할 수 있다고 보았다. 2007년 7월 국세심판원은 매각차익 2,368억원에 대해 국세청의 과세 추징은 정당하다는 판결을 내렸으며, 론스타는 이에 불복해 행정소송을 제기하고 있는 상태이다.

셋째, 투기적 외국자본은 그 속성상 시계(time horizon)가 짧기 때문에 중장기적으로 인수기업의 성과를 극대화하는 전략보다는 단기적으로 가치를 극대화하는 전략을 쓰게 된다. 뉴브리지는 제일은행에서 대규모 해고와, 기업금융에서 소매금융으로의 급격한 전략 전환을 실시하여 기업가치를 제고하는 데 기여했으나 제일은행이 전통적으로 치중했던 기업금융의 질적 개선을 위한 노력은 미흡했으며, 이는 제일은행의 중장기적 성장기반을 약화시킨 것으로 볼 수 있다. 론스타의 경우도 대규모 구조조정과 함께, 외환카드 현금서비스 거부, LG카드에 대한 지원 거부 등 외환은행의 수익성과 안전성에 기여하는 행태를 보였지만 외환은행의 강점을 극대화하면서 중장기적 성장기반을 다지는 노력은 미흡했던 것으로 평가된다. 그 밖에 유상감자나 배당 요구 등을 통해 단기간에 투자금을 회수하려는 사례들도 투기적 외국자본의 본질을 보여주고 있다. 브릿지증권을 인수한 BIH 등이 대표적 사례이다.

그러나 투기적 외국자본이 한국경제에 미친 긍정적 효과도 과소평가해서는 곤란하다. 이들 자본은 국내 금융구조조정에 적지 않게 기여하였으며, 기업지배구조 개선과 기업가치 상승에도 기여한 것으로 평가된다(박영석 외[2008]).

첫째, 투기적 외국자본이 한국에 투자를 결정하기로 한 상황은 한국경제 혹은 해당 기업의 미래가 매우 불투명한 상황이었으며, 국내 부실기업을 인수할 국내자본이 거의 없는 상황이었다. 정부가 해당 부실기업을 정리하기 위해 청산하거나 해외에 매각하는 방법밖에 없는 상황에서 청산이 초래할 제반 사회경제적 파급효과를 감안해 외국자본에 매각한 것으로 볼 수 있다. 해외자본에 대한 매각은 공개매각의 형식을 취했으며, 투기적 자본이 인수주체가 된 것은 그들 외에는 인수희망자가 없었거나 그들이 가장 유리한 조건을 제시했기 때문이다. 따라서 외국자본이 사후적으로 막대한 시세차익을 남겼다는 사실만으로 이들 자본에 대해 비판을 가하는 것은 적절한 평가라고 보기 어렵다. 그보다는 오히려 이들 자본이 인수하지 않았으면 청산될 가능성이 높은 기업을 인수하여 회생시킴으로써 금융위기 극복에 기여한 것으로 보는 것이 타당하다.

둘째, 외국자본이 국내기업을 인수하고 가장 먼저 한 작업은 불투명한 기업 지배구조를 개선하는 것이었다. 뉴브리지는 독립된 이사회 중심의 지배구조 구축을 위해 은행장을 제외한 모든 이사들을 사외이사로 재구성하였으며, 은행장과 이사회 의장을 분리하였다. 소버린은 이사회의 독립성을 강화하는 안을 제시함으로써 SK 측이 한층 강화된 지배구조개선안을 제시할 수밖에 없는 상황을 형성하였다. 좋은 지배구조가 기업가치 극대화의 필요충분조건은 아니나 외국자본에 의한 기업지배구조의 개혁 시도는 국내에 신선한 충격을 주었고, 많은 기업들이 지배구조 개선에 노력을 기울이는 계기가 되었다.

셋째, 외국자본이 인수하거나 경영권 공격의 대상이 된 기업들은 대부분 인수 혹은 경영권 공격 이후 기업가치가 큰 폭으로 상승하였다. 외국자본이 인수한 기업의 가치가 상승한 것이 외국자본의 경영성과인지 아니면 정부에 의한 손실보전약정과 같은 외부적 요인의 결과인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 예를 들어, 제일은행의 경우 막대한 정부의 손실보전이 기업가치 상승에 큰 기여를 하였음은 의심의 여지가 없다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 제일은행이나 외환은행 등 피인수기업의 수익성과 안전성이 모두 크게 상승한 것은 지배구조를 개선하고 성과 중심의 기업문화를 구축하도록 외국자본이

중요한 역할을 했다는 점을 부정하기는 어렵다.

한편, 외국자본의 경영권 공격의 대상이 된 기업에 있어서 기존 국내기업의 비관련다각화 또는 비핵심 부동산의 과다 보유로 인한 저평가 문제를 부각(칼 아이칸의 공격 대상이 된 KT&G)했거나, 내재가치에 비해 과도하게 저평가된 주가왜곡의 문제를 부각(SK의 경우)하는 등의 방식으로 해당 기업의 주가를 상승시키고, 나아가 국내기업들의 주가를 한 단계 '레벨-업'시키는 데 기여한 것으로 평가할 수 있다.

이상의 논의를 통해 볼 때 투기적 외국자본의 국내 진입에 대해 지나치게 비판적인 시각을 지닐 필요는 없다고 본다. 다만 투기적 외국자본의 국내 진출이 일깨워 준 국내 제도의 문제점을 개선하기 위한 노력은 필요할 것이다. 특히 한국의 M&A시장에서 외국자본이 주도하고, 외국자본에 대한 헐값매각 논란, 단기이익추구 논란의 근본적 원인은 이들 외국자본과 경쟁할 수 있는 국내 자본이 취약하다는 사실을 인식하고 국내 사모투자펀드 및 헤지펀드를 육성하는 방안이 추진될 필요가 있을 것이다.

제5절 | 금융 개방의 영향과 대응: 금융위기와 금융협력

한국은 1997년 사상 초유의 외환위기를 맞아 경제적, 사회적으로 심대한 충격을 경험하였다. 외환위기를 극복하는 과정에서 한국은 이전보다 더 적극적인 금융 개방정책을 수행하여 해외자본의 국내유입에 대한 제도적 장애를 제거하였다. 그러나 한편에서는 1997년 외환위기의 원인이 제도적 대비 없이 과도하게 금융 개방을 추진하였기 때문이라고 주장하며 위기 후 개방을 더 확대한 것에 대한 우려를 제기해왔다. 이러한 우려는 2008년 하반기 미국에서 시작된 글로벌 금융위기가 다시 한국을 비롯한 세계 금융시장을 불안에 빠뜨리고 경제 전반을 침체시키면서 더욱 높아지게 되었다. 이를 기화로 금융개방에 대한 안전장치의 필요성이 강조되기 시작했다. 현실적으로 가능한 대안으로 부상한 것이 국제공조를 통한 금융시장의 안정화방안이다.

1. 금융 개방과 1997년 외환위기

1997년 발생한 한국의 외환위기를 초래한 원인에 대해서는 많은 경험적 분석과 이론적 설명이 제시되어왔다. 그중에서도 급속한 자본자유화가 위기를 촉발한 원인이라는 주장이 광범위하게 받아들여지고 있다. 1992년 이후의 자본자유화조치로 인해서 외부로부터 방대한 자본이 유입되었고 그로 인해 소비와 투자가 늘어나 경제 전반에 버블이 조성되었다. 이는 과잉생산과 과소비로 연결되어 결국 경상수지 적자를 초래함으로써 궁극적으로 외환위기를 촉발했다는 주장이다.

그러나 윤덕룡 외(2008)에서는 금융 개방이 문제의 핵심이라기보다는 오히려 자본을 방만한 투자에 사용한 투자자들의 책임을 지적하고 있다. 1992년의 외환자유화조치 이후

1997년 외환위기까지 경제주체별 및 자본유형별 자본 흐름을 살펴보면 1994~96년 기간 동안 해외에서 차입한 한국의 단기자본은 300.4억달러에서 610억달러로 3년 사이에 거의 두 배 증가하였다. 이 가운데 약 200억달러의 증가가 금융기관의 차입으로부터 발생한 것이었다.

당시 금융기관의 단기차입은 1994년부터 확대되기 시작한 경상수지 적자를 보전하기 위해 발생하였다. 〈표 8-11〉에 의하면, 경상수지는 1994년에 적자로 반전하여 1996년에는 GDP의 4.4%까지 확대되었다. 경상수지 적자의 확대를 유발한 주요 요인으로는 대기업의 과도한 중복투자가 원인으로 지적되었다. 한국 정부가 1993년에 기업들의 투자를 통제하던 선별적 산업정책을 폐지한 후 기업들이 무분별한 투자 확대에 나섰기 때문이다. 정부가 기업들의 중복투자에 대한 조정을 중단하자 기업들이 그동안 진출하지 못했던 분야로 진출하려는 욕구가 분출되었다. 그 결과 반도체, 조선, 석유화학과 같은 중공업분야에서 대규모 중복투자가 발생하였다.

대기업을 중심으로 한 투자 확대는 당시 해외시장의 단기이자율이 장기이자율보다 훨씬 낮았기 때문에 은행의 해외차입을 통하여 이루어졌다. 은행은 소위 '대마불사'라는 조어가 유행할 만큼 대기업의 규모에 의존한 안일한 대출정책을 시행하였다. 그 결과 대기업들의 투자에 대한 정확한 신용평가도 없이 대출이 이루어졌다. 1996년 후반부터 대기업의 부도가 발생하자, 정부는 더 이상 방만한 기업투자에 대하여 무제한적 지원을 지속할 수 없게 되었고 결국 국내 은행들의 신인도 하락과 해외차입의 연장중단이라는 상황을 초래하여 외환위기를 촉발하였다.

당시 발생한 사실들을 근거로 판단해보면 1992년 이후의 자본자유화조치가 해외차입이 용이한 환경을 조성하긴 했지만 그 자체가 1994년부터 급작스럽게 늘어난 은행의 해외차입을 초래한 원인은 아니었다. 은행들은 이미 그 이전부터 수익 증가와 정책협조를 위해 해외차입을 늘려왔다. 게다가 1992년부터 해외의 이자율이 낮아짐에 따라 외국기관투자자들의 개도국 투자가 확대되기 시작하였고 국내에서는 대기업의 과잉투자로 인한 자금수요가 증가하게 되었다. 이에 대응하여 국내 금융기관들은 낮은 이자율로 해외에서 단기자금을 차입하여 장기로 기업들에게 대출하는 것을 확대하였다. 이런 면에서 한국의 외환위기는 자본자유화조치가 원인이라기보다는 기업부문의 방만한 투자와 금융기관의 안일한 대출관행, 그리고 단기외화차입 증대에 따른 외채구조의 악화를 사전에 예방하지 못한 감독의 실패 등이 초래한 결과라고 할 수 있다.

경험적 연구들에서도 이러한 주장의 근거가 제시되고 있다. 유재원·김태준(2004)은 자본자유화정책과 외환위기 간의 관계를 금융위기지수, 외환위기지수, 금리자유화 그리고 자본자유화의 4개 변수를 가지고 오차수정모형을 이용하여 분석하였다. 이 연구는 자본자유화와 외환위기 간에는 뚜렷한 인과관계가 없다는 결론을 제시하고 있다. 동 연구에서 외환위기를 상징하는 지수인 외환위기지수는 자본자유화가 이루어질 경우 처음에는 증가하는 것으로 나타나지만 그 효과는 시간이 경과하면서 사라지는 것으로 나타났다. 초기의 불안정이 시장주체들의 적응에 의해 안정을 찾게 되기 때문이다. 따라서 자본자유화가 위기 가능성을 제고한다는 명확한 효과를 찾기 어렵기 때문에 외환위기를 자본자유화와 연결지을 만큼 뚜렷한 증거 역시 찾을 수 없다는 결과를 보여주고 있다.

〈표 8-11〉 외환위기 전후 한국의 주요 경제지표(1992~96년)

	1992	1993	1994	1995	1996
경상수지/GDP	-1.25	0.29	-0.96	-1.74	-4.42
실질실효환율	98.8	100.9	98.3	98.0	96.0
실질성장률	5.4	5.5	8.3	8.9	6.8
중장기민간 외화차입(10억달러)	0.1	-	-	0.04	0.05
민간부문 총외채현황(10억달러)	13.7	15.6	25.2	31.2	40.9
민간부문 단기부채현황	7.2	7.8	9.3	13.2	20.3
금융부문 총외채현황(10억달러)	23.5	24.4	33.7	49.2	65.6
금융부문 단기부채현황	11.0	11.4	19.5	29.7	39.2

자료: 윤덕룡 외(2008), 〈표 6-6〉에서 인용.

2. 금융 개방과 2008년 글로벌 금융위기

2008년 들어 미국의 주택금융 부실에서 시작된 금융위기는 미국만이 아니라 유럽과 아시아 전 지역의 금융위기를 초래했고 한국도 피해를 입기에 이르렀다. 미국에서 시작된 금융위기는 미국의 저금리기조 장기화로 인한 과잉 유동성 공급이 주택가격을 지나치게 상승시킨 것이 시발점이었다. 주택가격 상승으로 인한 이득을 추구하려는 시민들의 주택구매 수요가 증가하자 모기지 회사들이 과당경쟁을 벌여 과도한 레버리지를 일으켰고 방만하게 대출을 제공하였다. 그러나 미국 정부가 인플레 우려로 저금리정책을 중단하자 주택가격이 하락하였고 모기지 대출자들이 대출금을 갚지 못하는 현상이 발생하였다. 그로 인해 주택가격은 더 급속히 하락하였고 주택금융기관은 부실화되었다. 모기지 관련 유동화 증권에 투자한 여타 금융기관들이 함께 부실화되면서 부실은 미국의 금융부문 전체로 확산되기에 이른다.

미국 금융기관에 투자한 해외 금융기관들의 자산도 부실화되는 문제가 발생하였고 미국 달러화의 급격한 유동성 위축은 전 세계의 금융부문에 유동성 위기를 초래하고 특히 달러화 부족으로 인한 외환시장의 문제를 야기하였다. 그 결과 세계적인 금융위기로 확대되었고 금융부문의 부실이 실물부문의 수요 축소와 교역 감소를 야기하여 세계경제를 침체에 빠지게 한 것이 2008년 미국발 금융위기의 줄거리다.

물론 한국도 이러한 세계적 금융위기로부터 자유롭지 못하였다. 외국인투자자금이 유출되어 금융시장의 자산가격이 하락하고 변동성이 심화되었으며 외화차입여건이 악화되어 환율이 급등하는 등 거시경제적 불안이 야기되었다. 실물 측면에서도 유동성 축소로 인한 경기하락과 수출 감소로 인한 경제둔화를 피할 수 없었다.

2008년의 금융위기는 1997년의 외환위기와 달리 원인이 외부에 있었다. 그리고 한국은 미국 금융기관에 투자한 자금이 많지 않아서 그로 인한 충격보다는 달러화 유동성의 감소와 국내에 투자되었던 해외자금의 유출로 인한 충격이 더 큰 문제가 되었다. 금융시장을 통한 한국 내 달러화의 공급은 기본적으로 차입과 해외자본의 국내투자에 의해 이루어진다. 그러나 미국의 금융위기로 해외의 차입이 어렵게 된 상황에서 해외자본까지 유출되어 특히 외환의 공급에 어려움을 겪었다. 금융 개방정책은 이처럼 급격한 해외자

본의 유출 가능성을 예상할 수 있는 문제점으로 상정하고 있다. 그러나 정상적인 경제상황에서는 그 가능성이 희박하다. 투자자들이 급격하게 자본을 유출시킬 경우 투자자산의 가치를 하락시키기 때문에 금융위기와 같은 비상사태가 아니면 스스로의 수익을 해치는 선택을 하기 어렵다. 그러나 유의해야 할 점은 급격한 유출이 비상사태하에서 일어나면 국내경제에 더 심대한 충격을 줄 수 있다는 점이다. 글로벌 금융환경의 변화로 인한 비상사태는 한국이 단독으로 대응할 수 있는 성격의 문제가 아니므로 유사한 사례에 대해서는 국제사회가 공동으로 대응하는 방안 외에는 적절한 해결책을 찾기가 어렵다.

한국정부는 글로벌 금융위기가 초래한 외환공급의 부족으로 야기된 외환시장의 불안정성 문제를 해결하기 위해 국제공조를 통한 해법을 모색하였다. 2008년 10월, 한국 정부가 미국정부와 300억달러에 해당하는 통화스와프계약을 체결하자 급격한 상승세를 보이던 원/달러 환율이 급격히 하락하는 현상을 보이게 된다. 뒤이어 중국, 일본과도 동일한 규모의 통화스와프계약을 체결함으로써 외환시장은 완전히 안정을 회복하게 되었다. 이러한 사례는 금융 개방으로 인한 문제를 해결하는 또 다른 방안을 실제로 보여주었다는 의미에서 중요한 시사점을 제공하였다.

3. 금융위기와 대응방안

한국의 경우 1997년 외환위기 이전에 지속적인 경제성장을 이룩하고 선진경제에 진입하기 위해서는 무엇보다도 생산요소의 양적인 축적과 더불어 금융시장의 개방 및 외국자본의 국내투자 등을 통한 효율적인 분배에 따른 생산성 증대가 절실히 필요하다는 것을 인식하고 있었다. 이러한 상황에서 미국의 시장 개방과 맞물려서 1980년대 후반부터 금융자유화와 자본자유화를 확대하기 시작하였다. 그러나 개방에 걸맞은 시장기능의 확대나 금융기관의 자율성 확대 그리고 금융감독 능력의 전문화는 미흡하게 진행됨에 따라 후진적인 금융시스템에서 탈피하지 못했다. 그 결과 기업의 부실을 금융이 감독하지 못하고 이로 인한 금융권의 부실을 우려한 외국금융기관의 국내금융기관에 대한 대출연장 거부로 인하여 1997년 외환위기가 발생한 것이다. 이러한 위기 재발을 막기 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 금융 개방을 본격적으로 추진하거나 추진하는 과정에서 금융위기의 발생을 억제하기 위해서는 무엇보다도 먼저 금융발전을 위한 다양하고 적절한 국내의 제도적 기반 구축이 요구된다.[261] 먼저 외국인들의 국내 투자재산에 대한 확실한 보호제도가 필요하다. 정치적 환경이나 여론에 의해 휘둘리지 않고 재산권보장이 확실하게 이루어져야 금융을 활성화하기 위한 재산담보를 가능하게 하고 금융시장에서 정보의 비대칭 문제를 완화하여 금융의 활성화를 유도할 수 있기 때문이다. 이와 더불어 계약이 효율적으로 집행되기 위한 법률시스템의 강화, 자원배분의 효율성을 왜곡하는 부정부패의 척결, 금융시장의 정보비대칭 문제를 완화하기 위한 금융정보제공시스템의 질적 개선, 주식시장 활성화를 위한

261) Mishikin(2006), 8장, 9장 참조.

기업지배구조의 개선, 시장기능을 무시하는 정부의 일방적인 자원배분의 억제 등이 개도국의 금융시장 발전을 위해서 무엇보다도 우선적으로 요구되는 제도적 기반이다.

둘째, 개도국의 경우 외국으로부터의 자본조달은 자국통화로 이루어지기보다는 주로 국제통화인 달러로 이루어지는 반면 채무자의 자산 및 생산물의 가치는 국내통화로 표기된다.[262] 따라서 채무자 자산과 부채 간의 통화불일치가 발생하고 이러한 불일치는 금융위기시 달러표시자산의 엄청난 상환부담으로 작용하여 위기가 확대될 수 있다. 따라서 통화불일치가 지나치게 발생하지 않도록 외화표시 부채를 감독하고 경우에 따라서는 그 규모 자체를 조정할 필요가 있다. 더 근원적으로는 무역결제 시 원화결제의 비중을 확대하는 노력이 필요하다. 더 나아가서 자본의 거래에서도 원화계약과 결제가 가능하도록 원화의 국제화를 위한 기반 확충이 필요하다.

셋째, 유착금융(connected lending)을 최소화하여 금융기관으로 하여금 차입자의 경제행위를 감독, 감시하고 모럴해저드의 동기를 억제하여 위험한 투자가 과대하게 발생하지 않도록 해야 한다.[263] 이러한 유착금융을 감시하기 위한 기본적인 장치로는 유착금융을 포함한 금융기관의 대출에 대한 더욱 투명하고 세부적인 정보의 공개와 감독당국의 감독능력 제고 및 독립성 확보가 요구된다.

넷째, 금융기관의 충분한 자기자본금 확보와 금융기관의 위험관리에 대한 감독 강화 그리고 금융기관의 영업활동에 대한 정보공개의 강화 등이 요구된다. 금융기관이 적절하게 자기자본을 유지하고 있을 경우에는 과도한 대출을 하려는 모럴해저드를 줄일 수 있으며 차입자에 대한 감시, 감독을 효과적으로 집행하려는 인센티브가 주어진다. 한편, 현재의 급속한 금융혁신은 새로운 금융기법의 개발을 촉진하고 이러한 상황은 금융기관으로 하여금 위험한 투자를 증대시키는 경향이 있다. 따라서 금융감독당국은 전통적인 금융기관의 대차대조표에 대한 적절성 여부에 대한 검토뿐만 아니라 금융기관이 위험관리를 어떻게 효율적으로 수행하고 있는지에 대한 면밀한 감독이 필요하다. 금융기관의 영업상황에 대한 정보공개는 금융기관에 대한 일반투자자들의 감시를 강화하고 금융기관으로 하여금 스스로 건전성을 높이기 위한 자본확충이나 위험투자에 대한 신중한 검토 등을 유발한다. 최근 연구 결과들은 정보공개를 통한 투명성 제고가 금융시스템의 건전성 제고를 위해서 매우 효과적인 방안이라는 점이 강조되고 있다.[264]

---

262) 이러한 통화불일치(currency mismatch) 현상을 개도국의 원죄(original sin)이라고 부른다.

263) 유착금융은 금융기관을 소유하고 있거나 경영진과 밀착된 기업이나 친족들에게 상환능력이상으로 자금을 제공하는 것을 의미한다. 한국의 1997년 금융위기의 핵심적인 요인으로 Mishkin은 산업자본에 의해서 소유된 비은행금융기관의 관련 그룹 내의 기업에 대한 유착금융의 급속한 확대와 이를 감독, 감시하지 못한 금융감독당국의 무능력을 지적하고 있다. 한편 한국의 경우 금융위기 이후 금융기관의 경쟁력 강화 및 금융시장의 선진화가 매우 효과적으로 추진되어지만 여전히 유착금융의 가능성이 높고 감독당국의 능력에 대한 객관적 신뢰 부족 그리고 금융감독당국이 정치적 압력으로부터 자유로울 수 없는 상황이 여전히 존재한다는 점이 금산분리의 완화에 반대하는 논자들의 핵심 근거이다.

264) 그러나 지나친 투명성 제고는 투자자들로 하여금 해당 금융기관의 전반적인 재정 및 영업상황에 대한 확신을 갖게 함으로써 위기에 둔감해질 수 있다는 우려가 있다는 점이 지적되고 있다. Aizenman (2004) 참조.

다섯째, 금융감독당국이 효율적으로 감독업무를 수행할 수 있는 여건을 마련하는 것이다. 이를 위해서는 더욱 빨리 위기금융기관에 대한 조치가 가능하도록 하는 시스템을 구축해야 할 것이다. 그리고 대형금융기관이라도 부실이 심각할 경우에는 과감하게 퇴출시키는 정책적 결단이 필요하다. 즉, 더 이상 '대마불사(too big to fail)'가 용납되지 않는 환경조성이 요구된다. 이와 더불어 정부의 간섭과 압력을 최소화함으로써 금융감독당국의 독립성을 보장하고 금융감독당국의 신뢰도를 강화해야 한다.

여섯째, 경제의 기초여건을 강화하는 작업이다. 대표적으로 재정건전화를 달성하고 물가안정을 달성하기 위한 통화정책의 확립이다. 재정의 과다한 적자는 결국 민간금융의 부담으로 전가되고 이것은 금융기관의 부실화와 국가신용등급의 하락으로 연결되어서 결국 급격한 자본유출입과 투기적 공격을 초래하게 된다. 또한 물가안정은 저금리와 이로 인한 투자 증대와 경제성장으로 연결되고 이 과정에서 금융발전이 빠르게 진행될 수 있기 때문에 금융위기의 가능성을 줄이는 역할을 하게 된다. 반면 물가가 불안정할 경우에는 외국에서 자본조달 시 외화표시로 차입하게 되고 이것은 앞에서 설명한 통화일치를 초래하여 위기의 가능성과 그 피해를 증대시킨다.

일곱째, 지역국가 간의 통화금융협력방안을 강화해야 한다. 특히 동아시아 국가처럼 역내무역이 증대되고 있는 상황에서 이들 국가 간의 환율안정이 무엇보다도 필요하므로 이를 위해서 이들 국가 간의 환율안정시스템을 구축하는 것이 요구된다. 현재 초보적인 단계로 진행 중인 역내 위기대응 금융협력체인 CMI(치앙마이 이니시어티브)를 효율적으로 개선하고 역내 금융협력기금의 설립이나 아시아 공동통화의 창설 등에 대해서도 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다.

마지막으로 우리의 입장에서는 21세기의 미국의 금융위기로 시작된 글로벌 금융위기와 같이 외부에서 초래된 충격의 피해를 최소화하기 위해서 국제금융기구나 주요국들과 통화스와프 등 정책협력을 위한 공조체제를 갖추는 것이 필요하다. 외화유동성에 대한 최종대부자(lender of last resort)기능이 부재한 상황에서 이를 보완하는 대안이 필요하기 때문이다.

4. 국제 금융협력

가. 글로벌 금융위기와 국제공조

2008년 미국발 글로벌 금융위기는 글로벌화된 국제금융시스템이 지니는 리스크와 이를 해결하기 위한 방안 모색의 중요성을 확인하는 계기가 되었다. 무엇보다도 글로벌 금융위기의 재발을 방지하기 위해서는 자국의 금융규제제도뿐만 아니라 다른 나라의 제도도 매우 중요하다는 점이 인식되었다. 즉, 금융시스템에 대한 위험을 전 세계적 차원에서 감시, 감독해야 한다는 점이 확인되었다. 그리고 전염효과에 따른 위기확산을 최소화하기 위한 전 세계적 차원의 유동성 공급장치가 강화되어야 한다는 교훈을 얻게 되었다. 특히 기축통화국의 금융위기 시 기축통화에 대한 최종대부자 역할을 할 수 있는 제도가 마련되어야 한다는 점이 부각되었다. 현재는 대부분의 국가가 미국의 개별국가에 대한

통화스와프에 의존하고 있는 형편이지만 IMF의 기금 확대나 새로운 국제기구의 신설과 같은 장치가 필요하다는 점에 공감하게 된 것이다.

또 다른 사전적 위기억제장치로는 은행 등과 같은 대부자나 차입자에게 위험자산을 감안한 준비자산을 부과하는 방안 또는 최소자본비율을 부과하는 방안이 제시되고 있다. 또한 칠레의 경우처럼 단기자본의 흐름을 억제하기 위해서 세금을 부과하는 방안도 제안되었다.[265] 이 밖에도 국제예금보험공사를 설립하거나 국제위기보험기금의 설립 그리고 위기경보시스템의 구축 등이 제시되었다.[266]

한편, 위기 이후 더욱 효과적인 위기극복을 위해서는 외화표시 부채에 대해 차입자가 위기 시 일정 조건으로 부채를 연장할 수 있는 옵션을 사전에 부여하는 방안이 제안되었다.[267] 그리고 더욱 신속하게 위기상황을 해결하기 위하여 국내파산절차와 유사한 국제파산절차를 채택하는 방안과 채무자가 위기 이후에도 경제활동을 지속할 수 있도록 하는 국제적 워크아웃 프로그램의 도입 그리고 채권자가 다수인 채권채무계약에서 채권자 중 일정 요건을 충족하는 다수가 기존 채무의 조건변경에 합의하면 이에 반대하는 다른 채권자들도 이에 따르도록 강제하는 내용을 포함하는 조항을 의미하는 집단행동조항(collective action clauses)의 도입 등이 있다.[268] 또한 채무국과 채권자 간 시장원리에 의해 성실한 협상을 함으로써 채권자 간 동등대우를 확보하고, 채무국의 금융시스템을 보호하는 것을 목표로 하는 국가채무재조정을 위한 실행규범(code of good conduct) 제정 등이 제시되고 있다.

미국발 금융위기 이후 국제금융시장의 안정성을 제고하고 위기의 재발을 방지하기 위한 논의들은 2008년 11월 미국의 워싱턴DC에서 시작된 G-20 정상회담을 중심으로 전개되었다. G-20 국가들은 기존의 금융시장 감독을 담당하던 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision: BCBS)와 금융안정포럼(Financial Stability Forum: FSF)을 통합하여 금융안정위원회(FSB: Financial Stability Board)를 새로 출범하여 향후 금융시장 안정에 필요한 모든 논의를 주도하게 하였다. 또한 IMF가 FSB와 협력하여 금융 및 거시경제 안정에 대한 관리를 하도록 합의하였다.

한국은 금융안정화를 위해서는 국제공조가 중요한 축이 된다는 사실을 인식하고 G-20 재무장관회의의 차기 의장국 지위를 적극적으로 활용하여 G-20 정상회담에서 주도적인 역할을 수행하였다. 이 과정에서 한국은 BCBS와 FSF의 회원국이 되었고 이어서 새로 설립된 FSB의 회원으로 참가하게 되는 성과를 올렸다. 한국은 G-20 정상회담을 통해 국제금융기구가 국제금융구조를 더 효율적으로 안정화시키고 국제적 수요에 부응할 수 있도록 개혁프로그램 제시에 기여하였으며 글로벌 금융위기 해소를 위한 다양한 정책대안 제시에 참여하였다. 특히 한국은 글로벌 금융위기가 지속되는 기간 동안 계

265) Eichengreen(1999) 참조

266) Soros(1998), Jeanne(2003), Kaminsky et al.(1998) 참조

267) Buiter and Sibert(1999) 참조

268) Sachs(1995), Krueger(2001), Portes(2000) 참조

속하여 G-20 의장국의 일원으로 위기 극복과 관련된 모든 논의를 적극적으로 주도하며 국제공조를 통한 국제금융시장의 안정화와 한국 금융시장 안정화에 기여하였다. G-20의 주도로 국제금융기구의 개혁과 글로벌 차원에서의 금융시장 안정방안이 모색되고 있는 것은 큰 성과이나 실질적인 대안과 그 영향을 확인하기에는 아직 시간이 더 필요한 상황이다.

나. 역내금융협력: 치앙마이 이니셔티브(CMI)의 도입과 다자화

CMI의 출범

아시아 지역이 함께 고통을 겪었던 1997년의 외환위기 이후 아시아 국가들은 외환위기의 재발을 방지하기 위해 역내에서 공동으로 대처시스템을 만들기 위한 노력을 기울였다. 이 노력의 결과로 만들어진 대표적인 업적이 치앙마이이니셔티브(Chinagmai Initiative: CMI)이다. CMI는 아시아 국가들이 위기에 처하게 될 때 역내 국가들이 통화스와프를 통해 위기를 막아주자는 취지에서 'ASEAN+3' 국가의 재무장관들이 태국의 치앙마이에서 2000년에 합의한 금융협력제도이다.

〈Box 8-1〉 CMI의 재정공급형태

CMI의 협정에 따르면 세 가지의 재정공급 형태를 가지고 있다. 첫째는 아세안 국가들이 기존에 설치한 ASA이며, 둘째는 13개 국가들이 합의한 통화스와프협정(BSAs)이며, 셋째는 환매조건부채권(Repo)을 통해 10억달러를 조달할 수 있도록 한 협정이다. ASA는 10억달러 규모이며 어느 국가건 이행거부를 선언할 수 있도록 허용하고 있다. 그리고 13개국이 참여하는 통화스와프협정(BSA)의 규모는 양자 간 협정에 의해 결정되고 제공국들이 단체협의를 통해 자금의 요청국에게 실제 자금제공의 여부를 결정할 수 있도록 규정하였다. 그러나 총공여금액의 20%까지만 CMI의 결정으로 제공하고 나머지 80%는 IMF의 거시경제에 대한 진단과 안정화프로그램의 수용 이후에 공여하도록 규정하였다.[269]

통화스와프협정에 의해 공급되는 자금의 조건은 일반적인 금융시장 규칙에 기반하여 작성되었다. 자금공여가 결정되면 일단 90일간 자금이 제공되고 6번에 한해 갱신이 가능하며 최대 2년간 사용할 수 있도록 하였다. 이자율은 첫 자금제공 시 리보(Libor) 금리에 150bp를 추가하되 갱신하는 횟수에 따라 2번 갱신마다 50bp를 추가하도록 하였다. 따라서 최대한도는 리보금리에 300bp를 추가한 수준까지 이자율이 상승할 수 있다. 통화스와프에 사용되는 통화는 미국 달러화를 기본으로 하고 있으나 중국과 일본 간에는 위안화와 엔화를 사용하는 것으로 합의하였다. 그 외의 환율리스크나 신용리스크 등에 대한 규정은 양자 간 합의에 의해 결정하도록 맡겨졌다.

---

269) 초기에는 공급금액의 90%가 IMF 조건(conditionality)에 구속을 받도록 규정되었으나 2005년도 터키의 이스탄불에서 개최된 'ASEAN+3' 재무장관회의에서 80%로 조정하여 역내 국가들의 결정권이 10%에서 20%로 확대되었다.

CMI의 기본적인 구도는 양자 간 통화스와프협정이지만 통화스와프망을 공동으로 관리하는 방식을 선택함으로써 역내 금융협력의 한 형태가 되었다. 아세안 국가들 사이에는 CMI이전에 이미 상호 간 통화스와프 협력망이던 ASEAN Swap Arrangement(ASA)가 존재하였다. 그러나 ASA는 통화스와프 규모가 10억달러에 불과하여 세계화된 금융시장에서 실질적으로 금융위기를 막기에는 턱없이 부족한 수준이었다. 1997년의 외환위기를 계기로 국제금융시장의 새로운 환경에 대처하기 위하여 펀드 규모의 확대가 필요한 아세안 국가들이 한국, 중국, 일본과 협력하여 지역 통화스와프 규모를 확대하도록 제안하였고 이 제안에 ASEAN+3 재무장관들이 합의함에 따라 CMI가 출범하게 되었다.

한국이 이 협정에 참여한 주요 동기는 두 가지다. 첫째는 외화유동성의 부족으로 인한 긴급한 외환수요를 충족시킬 수 있는 방안이 필요하였고, 둘째는 동아시아 국가들과의 경제적 연계관계를 고려할 때 위기의 전이를 막기 위해서라도 역내 경제의 안정이 함께 필요하였기 때문이다. 높은 외환보유액과 통화의 호환성을 가진 일본이나 자본시장을 통제하고 있는 중국의 경우 자국의 외환위기 발생 가능성은 낮으나 역내 경제의 안정성 유지가 자국경제에 영향을 주는 것과 역내 리더십의 확보 문제가 참여동기가 된 것으로 추정된다.

CMI의 도입은 아시아 국가들이 최초로 국제협력을 통해 국제금융불안을 해소하기 위한 대안을 마련하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 CMI에 대하여 도입 직후부터 여러 가지 한계점이 지적되었다. 대표적인 문제들은 다음과 같다: 첫째, 자금규모가 너무 작다는 것이다.[270] 여러 국가 간의 통화스와프 규모를 다 합하면 규모가 늘어나긴 하지만 실제로 한 국가가 다른 국가로부터 제공받을 수 있는 자금은 양자 간 통화스와프의 특성상 자국이 제공하는 자금에 의해 제약을 받으므로 위기 시 이를 막기에 충분치 않다는 것이다. 둘째, 자금공여의 불확실성이다. ASA에서는 개별 국가가 자금제공을 거부할 수 있고 통화스와프협정에서도 단체협상과정을 통해 자금제공을 거부할 수 있기 때문이다. 셋째, IMF 조건(conditionality)의 제약이다. IMF의 동의 여부에 의해 CMI가 제공할 수 있는 금액의 80%에 해당하는 금액의 제공 여부가 결정된다. 또한 자금공여를 위해서는 IMF의 안정화프로그램을 수용해야 한다는 제약이 존재하므로 역내 금융협력의 의미가 상실된다는 것이다. 넷째, 시의성의 문제다. CMI의 도입은 IMF가 공식적으로 위기관리에 나서기 전에 역내 국가들이 긴급자금을 제공하여 위기를 방지하는 데 목적을 두고 있다. 그러나 IMF가 나서서 거시경제를 감독하고 안정화프로그램을 제공한 후에야 자금의 80%가 제공된다면 긴급자금으로서의 기능을 수행할 수 없기 때문이다.

CMI가 가지는 이러한 문제들을 극복하기 위해 2006년도 인도 하이드라바드에서 개최된 제9차 ASEAN+3 재무장관회의에서는 양자 간 통화스와프를 기반으로 하고 있는 CMI를 다자화체제로 전환하는 데 합의하였다. 그리고 2009년 6월, 인도네시아 발리에서 개최된 제12차 ASEAN+3 재무장관회의에서 CMI의 다자화에 합의함으로써 CMI가 역내 금융협력체제로 기능할 수 있도록 전반적인 개혁이 이루어졌다.

---

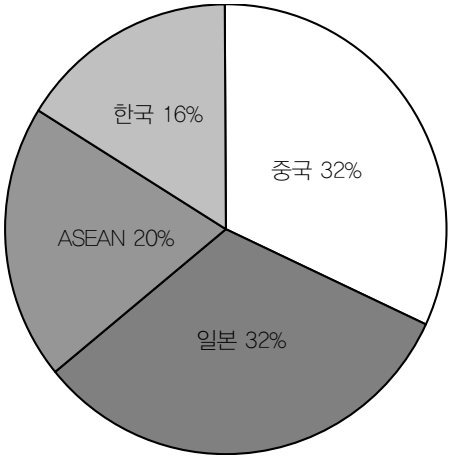
270) CMI에서 합의된 자금은 BSA의 확대로 점차 증가하여 2004년 395억달러에서 2005년 790억달러로 증가하였으며, 2009년에는 총규모가 1,200억달러로 증가하였다.

CMI의 다자화(Multilateralization): CMIM[271]

CMI의 다자화(Multilateralization)는 양자 간 통화스와프 형태가 아니라 공동의 펀드를 조성하여 이 펀드를 기반으로 하여 위기 시 역내 국가들에게 자금을 제공하는 형태로 전환하는 것을 의미한다. 따라서 그동안의 양자 간 합의에 기반한 금융협력체제가 공동결정에 의한 협력체제로 근본적인 변화를 겪게 되었다. 이를 위해 제도적으로 결정되어야 할 주요 사안들로는 펀드의 규모, 각국의 기여 비중, 관련 이슈들의 공동결정 규칙 등이 있으며, 이에 대한 합의가 2009년의 재무장관회의에서 이루어졌다.

펀드의 규모는 1,200억달러로 결정되었으며 그중 한국이 16%, 중국과 일본이 32%를 부담하여 도합 960억달러를 제공함으로써 총금액의 80%를 3국이 부담하게 되었다. 한국, 중국, 일본은 역내 영향력 확대를 위해 더 많은 자금을 부담하려고 경합하였으나 국내총생산, 외환보유액, 수출입액 등을 반영하여 분담금 산출기준을 결정하였고 최종적으로 정치적 합의과정에서 일부 조정이 이루어져 한국은 경제규모에 비하여 더 높은 비율의 기여를 하게 되었다.[272]

[그림 8-2] CMIM 기금분담 비율



자료: 기획재정부.

〈표 8-12〉 한 · 중 · 일 주요 경제지표의 상대적 비중

	GDP	외환보유액	수출입액
한국	9%	7%	18%
중국	43%	61%	55%
일본	48%	32%	27%

주: GDP와 수출입액은 2008년 말 기준, 외환보유액은 2009년 3월 기준.

271) 다자화된(Multilateralized) CMI를 이전의 CMI와 구별하기 위해 일반적으로 CMIM으로 표기하고 있다.

272) 일본의 경우 GDP 기준, 중국의 경우 외환보유액 기준의 분담비율 결정을 주장하였다.

기존 CMI의 자금공여 기준과 달리 기금에서 자금을 인출할 수 있는 금액은 해당국의 수요를 충족시킬 수 있는 수준으로 결정되었다. 분담금 대비 인출배수[273]는 대규모 자금을 부담하는 중국과 일본은 제공한 금액의 50%까지만 인출할 수 있으며 한국은 제공금액의 100%까지 인출이 가능하다. 그러나 적은 금액을 부담하는 아세안 국가들의 경우 상대적으로 큰 5개국[274]은 2.5배, 아직은 경제규모가 작은 5개국[275]에 대해서는 5배까지 인출이 가능하도록 함으로써 자금규모의 과소에 대한 논란을 부식시키게 되었다. 이 합의에 따르면 한국은 192억달러를 분담금으로 제공하고 위기 시 이 금액을 인출할 수 있게 된다.

〈표 8-13〉 국가별 분담금 및 인출비율

국가	분담금(10억달러)	인출비율
브루나이	0.03	5
캄보디아	0.12	5
중국	중국(홍콩 제외): 34.2	0.5
	홍콩: 4.2	2.5*
인도네시아	4.77	2.5
일본	38.4	0.5
한국	19.2	1
라오스	0.03	5
말레이시아	4.77	2.5
미얀마	0.06	5
필리핀	3.68	2.5
싱가포르	4.77	2.5
태국	4.77	2.5
베트남	1.00	5

주: * 홍콩의 경우 IMF 회원국이 아니므로, IMF 비연계자금만 지원받을 수 있음.
자료: 기획재정부.

양자 간 합의가 다자간 합의를 중심으로 하는 공동결정방식으로 전환됨에 따라 사안별 의사결정방식도 합의되었다. CMIM의 구조에 변화를 초래할 정도의 영향을 미칠 수 있는 근본적인 요소인 기금규모나 분담금의 조정, 인출배수의 변화, 새로운 회원국의 가입, 탈퇴한 회원국의 재가입, 그리고 자금지원조건 등은 만장일치제를 채택하여 모든 국가의 동의를 필요로 하도록 만들었다. 그리고 자금지원과 연관된 지원 여부나 만기연장, 그리고 공여국의 디폴트 선언 수용 등은 다수결의 원칙에 의해 결정될 수 있도록 하였다.

273) 위기 시 인출가능금액 = 분담금 × 인출배수(borrowing multiple).
274) 태국, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 필리핀.
275) 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 브루나이.

〈표 8-14〉 의사결정방식

	구체적 결정 대상	의사결정방식
근본적인 사안 (Fundamental Issues)	재검토(총규모, 분담금, 분담금 대비 수혜금액 배수), 재가입, 회원가입, 자금지원조건 등	합의제 (만장일치)
자금지원 관련 사안 (Lending Issues)	자금지원, 만기연장(Renewal), Default 선언	다수결

자료: 기획재정부.

비록 다자화로 전환하는 것에 합의하기는 하였으나 CMIM은 다음과 같은 문제점들을 가지고 있다: 첫째, 유효성의 문제이다. 현 체제에서는 각국이 기금을 미리 출자하는 것이 아니라 각국이 외환보유액 중에 일부를 CMIM의 출자금으로 따로 책정(ear-mark)하여 두었다가 필요시 제공하도록 하고 있기 때문이다. 기금이 외부에서 따로 관리되지 않는 이상 공여국의 외환사정이 어려워지면 다른 나라를 위해 분담금을 제공할 수 있을지의 문제가 존재한다. 둘째, IMF 제약조건에 여전히 80%의 자금이 제한되어 있다. 이는 역내 기금의 특성을 살리지 못한다는 비판과 시의성의 문제를 여전히 노출하고 있다. 셋째, 위기 시 효율적인 예방기능이 작동하기 어렵다는 점이다. 독자적인 단기자금 제공이 이루어지기 어려운 탓으로 위기대응 기금의 역할이 작동되기에 한계가 있기 때문이다.

CMIM은 아직 다자화된 기구로서 충분히 위기대응 기금의 역할을 하기에는 한계가 존재하지만, 아시아 국가들이 독자적인 기금을 설립하여 금융시장의 안정을 도모하기 위한 단계로 금융협력의 내용이 개선되고 있다는 측면에서 역내 금융협력의 중요한 성과로 간주되고 있다. CMIM이 독자적인 감독(surveillance)기능을 도입하고 더 나아가 사무국 기능까지 갖추게 될 경우 상설화된 기금으로서 AMF(Asian Monetary Fund)의 탄생을 기대할 수 있다는 것이 전문가들의 판단이다.

한국은 CMI의 도입에서 CMIM으로의 전환까지 적극적인 역할을 수행해왔다. 다른 나라와 달리 1997년도에 외환위기를 겪은 경험이 있었으며 그 충격을 극복하는 과정에서 지역적 안전장치의 필요성을 절감했기 때문이다. 한국은 CMIM이 위기대응 기금으로서만이 아니라 역내의 다양한 금융수요를 충족시킬 수 있는 명실상부한 역내 금융협력장치로서 기능할 수 있기를 기대하고 있다. 더 나아가 역내기금이 역내환율 안전장치로서의 기능도 수행할 수 있도록 환율협력에 필요한 재정공급원의 역할도 겸할 수 있어야 한다는 요구까지 제기되고 있으므로 CMIM의 향후 성과에 대한 역내외의 관심이 집중되고 있는 상황이다.[276]

다. 아시아 채권시장 이니셔티브(Asian Bond Market Initiative: ABMI)

동아시아의 금융시장 안정을 위해 역내 국가들이 추진한 또 다른 대안은 동아시아 채권시장 이니셔티브(Asian Bond Market Initiative:ABMI)이다. ABMI를 구상하게 된

276) Chai and Yoon (2008) 참조.

동기는 동아시아에서 축적된 자금을 동아시아에서 직접 활용하자는 취지이다. 동아시아 국가들은 세계에서 가장 많은 자금을 저축하고 있는 지역이면서 가장 활발한 투자가 이루어지는 지역이다. 그러나 이 지역에서 저축된 자금이 대부분 안전한 투자처로 생각되는 뉴욕 등 금융시장이 발달한 곳으로 투자되고 있으며 이 자금들이 다시 글로벌 투자기관들에 의해 동아시아에 투자되고 있다. 즉, 동아시아 국가들은 자신들의 자금을 안전한 해외금융기관에 낮은 이자에 공급해주고 이 기관들에게 높은 이자로 다시 자금을 빌려쓰고 있다. 이러한 자금의 흐름이 발생하는 이유는 아시아 지역에 금융상품이 발달하지 못하였을 뿐 아니라 환율의 변동성도 높기 때문이다. ABMI는 이러한 여건을 변화시켜서 아시아 지역에서 축적한 자금을 아시아 지역에 직접 공급함으로써 금융비용을 낮추고 자금의 역외 의존도를 줄임으로써 금융시장의 안정성과 효율성을 제고한다는 목적으로 추진되었다.

특히 1997년 아시아 금융위기 당시 대부분의 아시아 기업들은 은행에서 단기자금을 대출받아 장기투자인 설비투자에 이용하였고 역내 은행들은 국제상업은행들에게서 단기자금을 조달하여 기업들에게 제공하고 있었다. 그 결과 만기불일치의 문제와 통화불일치의 문제가 구조적인 리스크 요인으로 상존하게 되었다. 아시아 채권시장의 육성을 통해 역내통화표시 채권을 발행하고 막대한 외환보유액을 역내에서 운용한다면 금융시장 개방의 리스크를 금융협력을 통하여 해결할 수 있다는 것이 아시아 채권시장 육성을 위한 동기가 되었다.

아시아 채권시장 육성 논의가 표면화되던 2002년 말, 아시아 채권시장 규모는 8조 650억달러로 전 세계 채권시장 규모인 43조 6,389억달러의 18% 규모에 불과하였다. 그 중 85%는 일본이 차지하였고 중국과 한국이 그 뒤를 따르고 있었으나 미미한 규모에 불과하였다. 아시아 채권시장의 발전을 위해서는 일반적인 금융시장 발전과 마찬가지로 풍부한 유동성 확보와 시장인프라 구축이 전제가 된다. 아시아의 경우 풍부한 외환보유액과 보험 및 연기금의 투자수요, 국제금융시장의 아시아 신흥국 채권수요 등을 고려하면 잠재적인 수요는 충분히 존재한다. 다만 공급 측면에서 신용평가 및 보증기관의 결여, 청산결제기구 등 채권거래에 필요한 인프라 미비 등이 제약요인으로 파악되었다. 또한 채권발행 및 유통시장에 대한 각종 규제와 장벽의 제거, 조세 문제, 법적 인프라와 감독시스템 등의 상호조화가 요구되었다.

ASEAN+3에서는 2002년 11월 동경에서 개최된 ASEAN+3 재무차관회의에서 한국이 '아시아 채권시장 발전방안'에 대한 논의를 역내 금융협력과제로 제안하면서 역내 채권시장 발전 문제를 공식의제로 다루기 시작했다. 주요 이슈로는 증권화를 통한 역내통화표시 채권발행, 신용보증제도 활성화 및 담당기구 설립, 외환결제에 대한 규제완화, 역내 신용평가기관의 설치와 역량강화 등이 제기되었다. 이러한 이슈들을 다루기 위해 6개의 실무그룹(working group)이 만들어졌다. 이 실무그룹은 2005년 터키의 이스탄불에서 개최된 ASEAN+3 재무장관회의에 그동안의 활동 결과를 보고하고 향후 채권시장 발전을 위한 새로운 연구를 시작하였다. 새로운 과제로는 아시아 채권시장 발전을 위한 로드맵 도입, 아시아 채권 표준(Asian Bond Standard) 설정, 필수적 시장인프라의 파악, 그리고 아시아 통화바스켓을 이용한 채권발행 등이 제시되었다.

2009년 인도네시아 발리에서 개최된 ASEAN+3 재무장관회의에서는 오랫동안 논의되어온 ABMI의 역내신용보증투자기구(CGIM)[277]의 설립에 대한 합의가 이루어졌다. CGIM의 초기자본금은 5억달러 규모로 하여 일단 ADB 내의 독립적인 펀드형식으로 설립하기로 결정되었다. 구체적인 사업방식 및 리스크 관리 등 세부사안은 실무추진팀에서 결정하도록 함으로써 채권시장 육성을 위한 오랜 논의가 마침내 구체화되는 결실을 가져왔다.

CGIM은 국제금융시장에서 신용등급이 낮아서 거래가 저조한 아시아 채권에 대하여 보증을 제공함으로써 역내 채권의 거래활성화에 기여하도록 도입되었다. 그동안 아시아 국가들이 대규모의 외환보유고를 축적하고 있으면서도 소버린 펀드의 특성상 신용등급이 일정 수준 이상인 경우에만 투자를 할 수 있도록 제한하고 있어서 역내 기업들에 대한 투자가 사실상 불가능한 상황이었다. 그러나 CGIM의 설립으로 역내 채권의 신용등급이 보강되어 아시아 자본의 역내 투자가 활성화되는 기반을 확보하게 되었다.

ASEAN+3가 주로 채권시장 활성화를 위한 제도적인 인프라를 구축하고 장애물을 제거하는 측면에 노력을 기울인 반면, 동아시아와 태평양지역 11개국의 중앙은행 모임인 EMEAP[278]에서는 역내 채권에 투자하기 위한 아시아채권기금(Asian Bond Fund: ABF)을 설립하였다. 그동안 ABF Ⅰ과 Ⅱ가 설립되었으며, ABF Ⅰ은 달러화로 표시된 역내 국채들을 중심으로 투자되었으며 총규모는 10억달러에 달한다. ABF Ⅱ는 두 개의 하부펀드로 구성되어 있다. 하나는 범아시아 채권인덱스펀드(Pan-Asian Bond Index Fund: PAIF)로서 EMEAP 국가들이 지역통화로 발행한 채권 인덱스에 투자하도록 설립되었다. 다른 하나는 채권펀드들의 펀드(Fund of Bond Funds: FoBF)로 EMEAP 국가들의 지역통화로 발행된 채권에 투자하는 여러 국가들의 펀드에 부자하는 모펀드의 기능을 하도록 설립되었다. ABF Ⅱ의 자본금은 20억달러이며 두 개의 하부펀드에 각각 50%씩 할당되었다.

ABF Ⅰ은 자본금이 너무 적어서 별 의미가 없다는 비판이 있으며, ABF Ⅱ의 경우 EMEAP 국가들의 정치적 동기에 영향을 받을 수 있는 여지와 역내 환율에 대한 잘못된 신호를 줄 수 있다는 우려가 제기되기도 했다.[279] 그럼에도 불구하고 아시아 채권시장의 발전을 위한 역내 국가들의 노력이 점차 구체화되고 있으며 실제 시장에 활용되기 시작했다는 것은 역내 금융협력이 역내 국가들의 금융시장 개방에 대한 리스크를 감소시키는데 실질적인 역할을 수행하는 방향으로 진전되고 있음을 시사한다. 한국도 이러한 이유로 역내 채권시장 육성을 위해 적극적으로 참여하며 주도적인 역할을 수행해 오고 있다.

---

277) Credit Guarantee Investment Mechanism: 아시아 역내 자금이 지역 내로 환류할 수 있도록 역내에서 발행된 채권에 대한 신용보증을 제공하기 위한 기구.

278) 회원국으로는 한국, 중국, 일본, 홍콩, 싱가포르, 태국, 말레이시아, 필리핀, 인도네시아, 호주, 뉴질랜드가 있다.

279) Park and Yang(2006), p.75.

제6절 | 소결론

지금까지 소개된 것처럼 한국은 1999년대 중반 OECD 가입과 외환위기를 거치면서 어느 국가보다 빠르고 급격하게 금융 개방을 단행해왔다. 그 결과 객관적인 측면에서도 한국의 대외 금융 개방이 선진국 못지않은 수준으로 진전을 이루어 왔다.

한국이 이처럼 급속한 대외개방과 자유화를 확대해온 것은 시장 간 국경의 의미가 퇴색해가고 있는 새로운 금융환경에서 적극적으로 이를 수용하여 금융선진국으로 도약하는 발판을 마련하자는 동기가 배경이 되었다. 외환위기를 맞은 것도 금융의 낙후성 때문으로 자성하면서 당시 IMF의 권고를 더 적극적으로 수용하여 OECD 가입 당시 약속했던 것보다 더 빨리 금융 개방의 진척을 보였다. 그러나 급속한 개방의 진전은 양날의 칼처럼 장점과 단점을 동시에 내포하고 있다.

자본자유화를 통해 해외자금이 유입되면 국내 기업은 저리자금을 활용하여 생산비용을 절감할 수 있는 기회를 누릴 수 있다. 특히 고도성장 시에는 국내 저축이 부족해도 생산을 확대할 수 있게 되어 국내 부존자원의 한계를 극복할 수 있다. 그러나 과도한 자본의 유출입은 거시경제의 불안정을 초래할 수 있다. 과도한 자본유입은 경제에 버블을 형성할 수 있을 뿐만 아니라 급속한 유출은 경제침체와 더불어 자칫 국가부도를 초래할 우려도 있다.

미시적인 측면에서도 장점과 단점이 교차한다. 외국 금융기관의 국내 진출은 새로운 금융기법과 효율성 제고를 위한 계기를 제공한다. 그러나 이를 충분히 활용할 수 있기 위해서는 금융산업 내의 경쟁을 촉진하고 시장기능이 원활하게 작동될 수 있어야 한다. 국내 금융시장에 대한 외국 금융기관의 진출은 국내 금융산업의 선진화에 기여할 것으로 기대되었다. 즉, 외국 금융기관의 국내 진출 및 다양한 서비스 제공이 국내 금융산업의 효과적인 발전으로 이어져야 한다. 이러한 측면에서 외국 금융기관의 진출이 국내 금융 규제의 선진화 및 금융 하부구조 개선에 긍정적인 영향을 미치도록 유도하여야 할 것이다. 더욱이 외국 금융기관의 국내 진출의 효과를 극대화하면서 점진적으로 국내 금융기관의 해외 진출의 효과도 고려되어야 한다. 이는 근본적으로 국내 금융기관의 국제경쟁력이 제고되어야 가능할 것이나, 일부 자본거래제한조치와 감독체제의 선진화가 필요하다.

2008년 들어 전 세계로 확산된 미국발 금융위기는 금융 개방과 미국형 투자은행을 모델로 금융허브를 추진하던 우리나라의 개방정책을 다시금 되돌아보게 하는 계기를 제공하였다. 금융 개방이 적절한 감독체제를 구비하지 않으면 엄청난 위험을 초래할 수 있음을 보여준다. 따라서 개방은 해외자금의 급격한 유출입에 대비한 조기경보제도 등의 위험관리수단과 위험관리기법의 확보가 병행되어야 그 목적을 달성할 수 있다.

한국의 경우 현재 상업적 주재를 통한 금융서비스 제공은 전 업종에 걸쳐 개방되어 있지만 국경 간 거래를 통한 금융서비스 제공은 대부분 개별 입법을 통한 제약이 존재한다. 향후 각 금융서비스에 대해 개방이 더 진전되기 위해서는 각국의 감독당국이 국제적 협력 및 정보 공유를 통해 신뢰도를 높이는 노력을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

한국과 같은 소국경제의 금융시장 개방에 대한 리스크는 글로벌 금융시장의 규모를 고려할 때 일국의 노력만으로 감당하기에는 한계가 있다. 한국은 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 국제공조를 통한 금융시장 안정성 확보를 위해 G-20 등 국제 모임에서 적극적인 노력을 기울이고 있다. 뿐만 아니라 상호 연계된 금융시장으로 인해 한 국가의 위험이 다른 국가로 전이되는 위험을 방지하고 조기에 위기 가능성을 차단하기 위해 한국이 역내 국가들과 공동으로 안전장치를 마련하자는 차원에서 CMI와 ABMI가 중요한 의미를 가지고 추진되었다. 그러나 실제로 기대한 효과가 나타날 수 있기 위해서는 더욱 적극적인 협력이 필요한 실정이다.

개방은 국민경제에 외부적 충격을 가함으로써 내부적 구조조정을 추진하는 전략적 선택이기도 하다. 이러한 전략적 선택이 어떠한 결과를 가져올 것인가는 일차적으로 그 개방의 영역과 수준에 의해 좌우될 것이지만 궁극적으로는 개방에 따른 위험과 갈등을 조정하는 역량에 달려 있다. 결국 금융분야에서도 외부적 충격을 내부적 효율성 증가로 전환할 수 있는 역량의 존재 여부가 개방의 효과를 결정하는 핵심 조건이 될 것이다.

참고문헌

강종구・김현의, 「외국 자본의 은행산업 진입이 국내 경제에 미친 영향」, 『금융경제연구』, 제219호, 한국은행 금융경제연구원, 2005.

박영석・박상용・신광식・양수길・최도성, 『외국자본과 한국경제 무엇이 문제인가?』, 국가경영 전략연구원, 2008. 3.

박해식, 『자본자유화와 우리의 과제』, 한국금융연구원, 2005.

박현수, 「외국인 주식투자가 국내기업의 성장에 미치는 영향」, 이슈페이퍼, 삼성경제연구소, 2004.

변현수, 「외국자본 진입과 은행산업 집중화가 국내은행의 효율성에 미친 영향」, 『산은조사월보』, 제610호, pp.1~31.

빈기범・조성훈, 「외국인주주가 배당 및 투자의사결정에 미치는 영향분석」, 이슈페이퍼 05-02, 한국증권연구원, 2005.

송원호・오용협・양두용, 「외국인주식투자의 경제적 효과분석과 평가」, 유재원・임혜준 편, 『세계화와 개방정책: 평가와 과제』, 대외경제정책연구원, 2005, pp.229~258.

유재원・김태준, 「한국의 금융・자본자유화가 금융・외환위기에 미친영향에 대한 실증분석」, 『국제통상연구』, 제9권 제3호, 2004.

유재원・임혜준 편, 『세계화와 개방정책: 평화와 과제』, 대외경제정책연구원, 2005.

윤덕룡・김태준・문우식・송치영・유재원・채희율, 『금융개방의 경제적 효과와 과제』, KIEP중장기통상전략연구 08-01, 2008.

이근영・이대기, 「금융허브로의 발전과 금융 FDI의 역할」, 『우리나라 FDI의 현황과 과제』, 한국은행 금융경제연구원, 2007, pp.197~247.

이병윤, 「외국은행 국내진출의 결정요인 및 국내은행 경영성과에 미치는 영향」, 『경제분석』, 제8권 제1호, 한국은행, 2002, pp.66~99.

이종덕・박경훈, 「우리나라의 자본자유화 현황과 향후 과제」, 『외환국제금융리뷰』, 제6호, 한국은행, 2005. 12.

이찬근 외, 『한국경제가 사라진다』, 21세기북스, 2004.

재정경제부, 「외환자유화 추진방안」, 2006.

재정경제부, 「시장친화적 외환거래시스템 구축을 위한 외환제도 개선방안」, 2007.

전용일・이인실, 「The Effect of Increased Foreign ownership on Korean Domestc Banking Industry」, 한국금융학회 정기학술대회 발표논문집, 2008.

정형찬・이명철, 「외국은행의 국내은행 인수와 은행산업의 구조변화: 뉴브리지캐피털의 제일은행 인수사례」, 『금융학회지』, 제11권 제1호, 2006.

『중앙일보』 특집기사, 「외환위기 10년 한국경제 '큰손' 외국자본」, 2007. 11. 20.

차동세・김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.

채희율, 「한국금융의 현황과 구조개혁과제」, 『ITBI리뷰』, 제14권 제2호, 국제무역경영연구원, 2008, pp.119~160.

한국개발연구원, 「외국자본에 대한 인식조사」, 2006.

한국증권업협회, 『세계로 가는 한국자본시장: 한국증권업협회 55년사』, 2008.

BIS, "Triennial Central Bank Survey: Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in 2007," 2007.

Edison, H., M. Klein, L. Ricci, and T. Sløk, "Capital Account Liberalization and Economic Performance: Survey and Synthesis," IMF Staff Papers, Vol. 51, 2004.

Henry, B., "Capital Account Liberalization: Theory, Evidence and Speculation," *Journal of Economic Literature*, Vol. 45(4), 2007. 12, pp.887~935.

Prasad, E., K. Rogoff, S. Wei, and M. A. Kose, "Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence," IMF Occasional Paper, No. 220, 2003.

Park, Y. C., and D. Y. Yang, "Prospects for Regional Financial and Monetary Integration in East Asia," Policy Reference 06-06, Korea Institute for International Economic Policy, 2006.

편찬위원회

사공일 편찬위원장
무역협회 회장
G20정상회의 준비위원회 위원장
현오석 한국개발연구원 원장
김석준 과학기술정책연구원 원장
김영용 한국경제연구원 원장
김용하 한국보건사회연구원 원장
김태준 한국금융연구원 원장
김태현 한국여성정책연구원 원장
김학소 한국해양수산개발원 원장
박기성 한국노동연구원 원장
박양호 국토연구원 원장
박태주 한국환경정책평가연구원 원장
방기열 에너지경제연구원 원장
방석호 정보통신정책연구원 원장
송병준 산업연구원 원장(현)
오상봉 산업연구원 원장(전)
오세익 농촌경제연구원 원장
진동섭 교육개발원 원장
채 욱 대외경제정책연구원 원장
최성규 한국철도기술연구원 원장
원윤희 한국조세연구원 원장
황기연 한국교통연구원 원장

총괄자문위원회

김광석 경희대학교 경제학과 명예교수
남종현 세계경제연구원 원장
고려대학교 경제학과 명예교수
송희연 아시아개발연구원 이사장
연하청 명지대학교 국제통상학부 교수
정창영 삼성언론재단이사장
연세대학교 경제학과 명예교수
조정제 경원대학교 석좌교수

대외경제 집필진

집필총괄
이준규 대외경제정책연구원 미주팀장

대외경제정책의 전개와 발전과정
최낙균 대외경제정책연구원 FTA팀 선임연구위원
김정곤 대외경제정책연구원 WTO팀 전문연구원
안충영 규제개혁위원장 / 중앙대 국제대학원 석좌교수

무역정책
이준규 대외경제정책연구원 미주팀장
정 철 대외경제정책연구원 WTO팀 연구위원
강인수 숙명여대 경제학부 교수
이홍식 고려대 경제학과 교수
한홍렬 한양대 경제학부 교수

대내외 직접투자의 개방
김준동 대외경제정책연구원 무역투자정책실장
현혜정 대외경제정책연구원 WTO팀장
강준구 대외경제정책연구원 WTO팀 전문연구원
박성훈 고려대 국제대학원 교수

경제협력
김상겸 대외경제정책연구원 WTO팀 선임연구위원
권 율 대외경제정책연구원 개발협력팀장
김한성 대외경제정책연구원 FTA팀장
정성춘 대외경제정책연구원 일본팀장
조미진 대외경제정책연구원 FTA팀 부연구위원
이장규 대외경제정책연구원 중국팀 선임연구위원
김균태 대외경제정책연구원 유럽팀 전문연구원
김종혁 대외경제정책연구원 미주팀 전문연구원
오태현 대외경제정책연구원 유럽팀 전문연구원
성극제 경희대 국제대학원 원장

농업 개방
서진교 대외경제정책연구원 연조실장
박지현 대외경제정책연구원 WTO팀 전문연구원

서비스 개방
송영관 대외경제정책연구원 WTO팀 연구위원
강준구 대외경제정책연구원 WTO팀 전문연구원
양주영 대외경제정책연구원 WTO팀 연구원
송유철 동덕여대 국제경영학과 교수
이한영 중앙대 경제학과 교수

금융 개방
윤덕룡 대외경제정책연구원 국제거시팀 선임연구위원
채희율 경기대 경제학과 교수

대외경제 자문위원회

김기환 서울 파이낸셜 포럼회장
김영봉 세종대 경제학과 석좌교수
김완순 고려대학교 명예교수
김적교 한양대학교 명예교수
김철수 Lee International 상임고문
김학수 연세대학교 국제대학원 교수
남종현 세계경제연구원 원장/고려대학교 경제학과 명예교수
박태호 서울대학교 국제대학원 원장
양수길 국가경영전략연구원 원장
유재원 건국대학교 경제학과 교수
홍원탁 경실련 공동대표

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

III

대외경제

편자
한국경제 60년사 편찬위원회

발행인
현오석

발행처
한국개발연구원

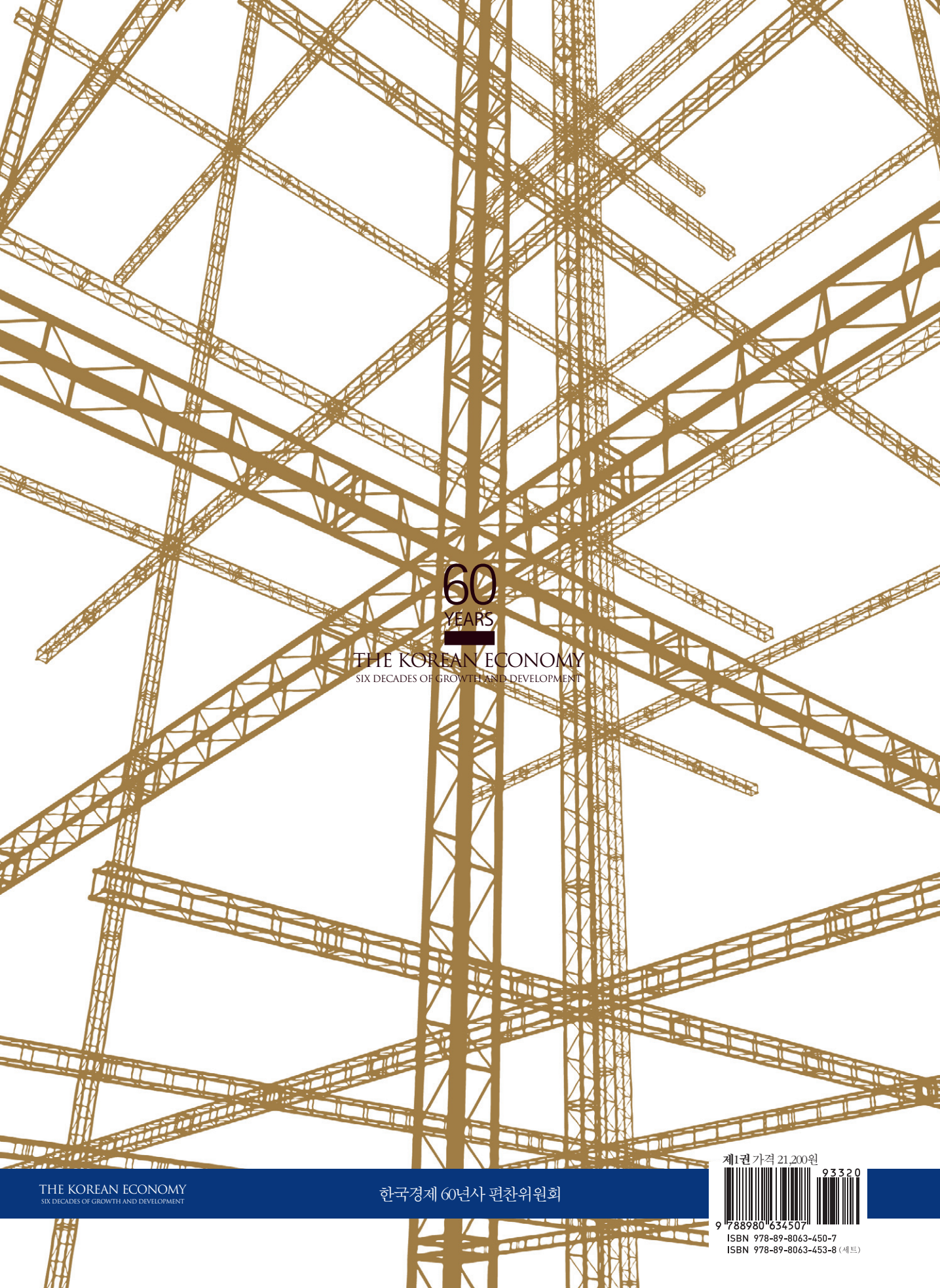
인쇄일
2010년 9월 15일

발행일
2010년 9월 30일

ISBN 978-89-8063-450-7
ISBN 978-89-8063-453-8(세트)

가격 9,200원

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development



THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

한국경제 60년사 편찬위원회

제1권 가격 21,200원
9 788980 634507 93320
ISBN 978-89-8063-450-7
ISBN 978-89-8063-453-8 (세트)



한국경제 60년사

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

국토·환경

한국경제 60년사 편찬위원회

한국경제 60년사

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

Ⅳ
국토 · 환경

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development

발간사

우리나라는 건국 이래 지난 60년간 세계에서 보기 드문 경제성장을 일구어냈다. 1960년대 초반에 이를 때까지도 우리나라는 세계의 최빈국 가운데 하나였다. 그러나 현재 우리나라는 선진국들의 모임인 OECD(경제협력개발기구)의 일원일 뿐 아니라 세계적 경제대국 반열로 발돋움하였다. 이와 함께 민주화되고 다원화된 정치 · 사회구조를 정착시켰다. 세계 제2차 대전 이후 출범한 수많은 개발도상국 중 유일하게 우리나라만이 경제적 성공과 정치적 민주화를 동시에 이룩해 냈다고 말할 수 있다.

이러한 우리나라의 성공은 흔히 '기적'으로 묘사된다. 이러한 성공의 원인이 무엇이었는지에 대해서는 그동안 많은 논의가 있어 왔다. 이는 학문적으로 중요한 연구주제일 뿐 아니라 현실적으로도 많은 의미를 갖는다. 실제로 다른 많은 개발도상국은 그들의 경제발전전략을 수립하는 데 있어 우리의 경험을 참고하고 있다. 우리도 우리 경제가 당면한 문제를 파악하고 새로운 성장경로를 설계하기 위해서는 지금까지의 역사를 제대로 이해할 필요가 있다.

우리 경제는 그동안 양적 · 질적으로 정말 큰 변화를 겪었다. 국내총생산(GDP) 통계가 처음 집계된 1953년부터 2009년까지의 56년 동안 경제규모는 46배 증가하였다. 특히, 제1차 경제개발5개년계획이 시작된 1962년부터 성장이 본격화됨에 따라 1962년부터 2009년까지 경제규모는 33배 증가하였다. 산업구조에 있어서는 이 기간 중 농어업의 비중이 약 40%에서 3% 미만으로 하락하였고, 그 대신 제조업의 비중이 14%에서 28%로, 서비스업 등 여타 산업의 비중이 47%에서 70%로 상승하였다. 제조업 중에서는 초기에 섬유 · 가죽제품 등의 경공업이 70%를 차지하였으나 이제는 전기 · 전자 등의 중화학공업이 85%를 차지하고 있다. 세계경제와의 통합도 가속화되어 GDP 대비 수출입은 16%에서 80~90%로 상승하였다. 길지 않은 시간에 우리나라는 농업국가에서 산업국가로, 폐쇄경제에서 개방경제로 변신한 것이다. 이 과정에서 중요한 역할을 하였던 요소로 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면함, 기업가들의 개척정신, 정부의 리더십과 꾸준한 경제 · 사회개발 투자 등을 자주 꼽는다.

그동안 정부의 정책기조는 크게 바뀌어 왔다. 광복 이후 국가체제를 제대로 정비하기도 전에 6 · 25 전쟁을 맞아 혼란이 가중되면서 1950년대 중에는 경제성장에 전념할 수 없었다. 그 후 1960년대에는 본격적으로 정부주도 성장전략을 추진하기 시작하였는데, 당시에는 수출지원에 초점을 맞추어 수출만 잘 한다면 누구에게나 차별 없이 지원을 제공하였다. 그러나 1970년대에는 중화학공업이라는 특정 부문을 육성하기 위해 정책지원의 차별성을 높였고, 금융부문에 대한 광범위한 통제를 통해 정책지원에 필요한 자금을 조달 · 배분하였다. 1980년대에 들어와서는 시장에 대한 정부개입이 낳은 부작용에 대한 인식이 높아지면서 민간주도의 경제체제를 확립하기 위한 노력을 시작하였다. 또 복지제도를 확충하는 데 관심을 두기 시작하였다. 이러한 추세는 1990년대

말의 외환위기 이후 강화되어 시장에 대한 직접적 정부개입은 대폭 철회되고 복지지출은 크게 증가하였다.

물론 경제성장과 사회발전이 아무 문제없이 순조롭게만 이루어진 것은 아니었다. 예컨대, 1970년대 들어 정부가 중화학공업을 육성하면서 자원배분의 왜곡이 심해지고 물가불안이 고착되었으며 소득분배가 악화되었다. 또한 정부가 인위적으로 금리를 낮추고 기업의 투자위험을 공유해 줌에 따라 차입경영이 일상화되어 기업들의 평균적인 부채비율은 1960년대 말부터 외환위기 이전까지 300~400%의 과도한 수준을 유지하였다. 이로 인해 부실채권이 늘어나고 금융시스템의 불안정성이 커졌다. 1980년대에 들어와 금융자율화의 노력과 함께 금융기관의 부실채권 부담 완화 노력이 있었지만 오래 지속되지 못하고 결국 1990년대 말에 외환위기를 발생시킨 한 요인이 되었다. 또한 정부가 금융기관을 정책자금의 배분창구로 활용함에 따라 금융산업은 자율과 창의, 그리고 자기책임의 원칙에 입각하여 독자적인 서비스업으로 성장할 기회가 봉쇄되었다. 이와 더불어 외자도입과 배분, 중화학공업 육성, 산업합리화 등의 과정에서 대기업 집단으로 경제력이 집중되고 중소기업의 입지가 상대적으로 약화되었다. 노사관계에 있어서는 노동시장 여건 변화에 맞는 노사관계와 노사간 상생(相生)을 위한 협조적 노사문화가 자리잡지 못하고 노사간 대립과 투쟁의 관행이 생겨났다.

외환위기는 우리 경제가 안고 있던 여러 문제를 결과적으로 외부충격에 의해 해결하는 계기가 되었다. 많은 대기업이 파산하면서 정부와 기업 간의 위험공유체제가 해소되었고, 정부주도의 적극적 구조조정으로 금융부문의 건전성이 크게 높아졌다. 또한 자본시장을 중심으로 대외개방이 대폭 진전되면서 세계경제와의 통합이 가속화되었다. 또 전반적인 자율화 조치에 따라 정부의 직접적 시장개입은 줄어드는 대신, 금융시스템의 건전성을 확보하고 공정한 경쟁규칙을 수립 및 집행하는 정부의 역할은 강화되었다. 본격적으로 시대적 여건에 부합하는 선진형의 경제운영시스템이 도입된 것이다.

그러나 다른 한편으로는 1990년대 초에 시작된 성장잠재력 둔화와 소득분배 악화가 2000년대에도 지속됨에 따라 우리 경제의 앞날에 대한 우려도 커지고 있다. 인구구조 변화에 따라 고용증가율과 저축률이 하락하면서 성장률은 뚜렷한 하향추세에 들어섰다. 또한 세계화의 심화와 함께 지식기반경제가 확산되면서 저숙련 근로자들의 입지가 약화되고 상대적 빈곤이 심화되고 있다. 이러한 가운데 수출산업과 내수산업, 제조업과 서비스업, 중화학공업과 경공업, 대기업과 중소기업 사이의 비대칭성이 확대되어 양질의 고용창출이 어려워지고 있다.

이와 같이 간략하게 요약될 수 있는 우리나라의 경제발전사는 많은 질문을 제기한다. 예컨대, 우리나라와 산업화에 성공하지 못한 다른 개발도상국을 구별 짓는 가장 중요한 특징은 무엇인가? 유사한 경제적 성과를 거둔 다른 동아시아 국가와 우리나라 사이의 차이점과 공통점은 무엇인가? 금융억압(financial repression), 중화학공업 육성, 노동시장 왜곡 등은 고속성장을 위한 불가피한 선택이었는가? 시장자율과 자기책임을 보다 더 중시하는 정책을 좀 더 일찍 택하였더라면 어떤 결과가 초래되었을 것인가? 우리 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면성, 기업가들의 개척정신은 어디에서 연유하였는가? 정부정책은 여기에 얼마나 기여하였는가? 이러한 여러 질문은 현 시점에서 다른 개발도상국이나 우리 자신에게도 많은 정책적 함의를 가지기 때문에, 그 해답을 찾기 위한 논의가 지속되고 있다.

『한국경제60년사』는 그동안 발표된 수많은 국내외 문헌들을 집대성하고 정리함으로써 이러한 여러 가지 의문에 대한 해답을 찾는 데에 큰 도움이 될 것으로 본다. 『한국경제60년사』 편찬의 또 다른 주요 목적은 국내외 정책담당자들에게 과거 우리의 경험을 통해 얻을 수 있는 유용한 교훈을 제공하자는 것이다. 『한국경제60년사』는 경제일반(거시 · 금융 · 재정 · 조세 · 경쟁정책), 산업, 대외경제, 국토 · 환경, 사회복지 · 보건의 5개 분야별로 지난 60년간의 발전과정을 서술하고 주요 논점을 정리하였다. 이 과정에서 최대한 중립적이고 객관적 시각에서 상황을 평가하고 논의하고자 노력하였다.

5개 분야의 집필책임은 각각 한국개발연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 국토연구원, 한국보건사회연구원이 맡았다. 이들을 중심으로 각 분야마다 여러 연구기관과 각계의 전문가들이 집필에 참여하였다. 전체 작업을 지휘하기 위해 '한국경제60년사 편찬위원회'가 설치되었고, 편찬위원은 집필에 참여한 20여개 연구기관의 원장으로 구성되었다. 그리고 총괄자문위원단 및 각 분야별 자문위원단이 구성되어 집필자들에게 조언을 제공하였다. 작업에 필요한 예산은 기획재정부가 제공하였고, 전체 편찬작업의 간사 역할은 한국개발연구원이 담당하였다.

편찬작업은 2008년에 시작되어 약 2년 동안 진행되었다. 그동안 모든 집필자, 편찬위원, 자문위원, 그리고 정부관계자 모두가 한마음으로 열심히 각자 맡은 바 임무를 적극적으로 수행해 온 결과 총 5권, 약 3,500쪽에 이르는 방대한 분량의 책이 완성되었다. 물론 이 책의 영문 요약본과 함께 일반 독자들과 학교 경제교육용으로 국문보급판도 곧 출간될 것이다. 모쪼록 이렇게 발간된 『한국경제60년사』가 앞으로 국내외에서 관심있는 모든 이들에게 가장 유용한 자료로 활용되기를 기대한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

감사의 글

많은 분들이 『한국경제60년사』 편찬작업에 직 · 간접적으로 참여하였다. 이들 모두에게 감사를 드린다. 누구보다 먼저 2년 전에 기획재정부 장관으로서 편찬작업을 제안하고 동 작업을 직 · 간접으로 지원해 온 강만수 대통령 경제특별보좌관 겸 국가경쟁력강화위원장에게 감사를 드린다.

편찬위원장의 부탁을 받고 기꺼이 총괄자문위원으로 봉사해준 정창영 교수(연세대학교), 김광석 교수(경희대학교), 송희연 원장(아시아개발연구원), 남종현 원장(세계경제연구원), 조정제 교수(경원대학교), 연하청 교수(명지대학교)에게도 큰 감사를 드린다. 이들 자문위원 모두는 집필자에 못지않은 뜨거운 열정으로 후배들의 연구에 값진 조언을 아끼지 않았다. 이들의 조언은 책의 깊이를 더하고 관점을 넓히는 데 무엇보다 크게 기여했다.

각 분야별로 집필작업을 지휘하였던 현오석(한국개발연구원), 오상봉 · 송병준(산업연구원), 채욱(대외경제정책연구원), 박양호(국토연구원), 김용하(한국보건사회연구원) 원장의 노고 역시 매우 컸다. 특히, 현오석 원장은 간사 역할을 맡아 전체 작업을 총괄하고 관리하느라 더욱 많은 수고를 했다.

아울러 편찬작업에 재정 · 행정적 지원을 제공하였던 윤증현 기획재정부 장관을 비롯한 관계자들의 노고에 깊은 감사를 드린다. 특히, 작업의 시작단계부터 지원업무를 맡았던 박철규 실장과 최상목 국장의 역할이 컸다. 최상목 국장은 기획재정부에서 금융위원회로 자리를 옮긴 후에도 끝까지 작업을 지원하는 적극성을 보였다.

마지막으로, 분야별 집필자들에게 깊은 감사를 드린다. 이들의 명단은 이 책의 마지막에 기록되어 있다. 그 가운데에서도 각 분야별로 원고를 정리하는 책임을 맡았던 고영선(한국개발연구원), 김도훈(산업연구원), 이준규(대외경제정책연구원), 김영표(국토연구원), 김승권(한국보건사회연구원) 박사에게 특별한 감사를 드린다. 더욱이 고영선 박사는 이 모든 분야별 집필을 총괄하느라 더욱 많은 수고를 했음을 빼 놓을 수 없다.

그리고 편찬위원회는 2010년 8월 30일에 '한국경제60년사 국제컨퍼런스'를 개최한 바 있다. 컨퍼런스에 참여하여 유익한 조언을 주신 앤 크루거 교수(존스홉킨스 대학교) 등 국내외 석학들에게 감사드린다.

이 외에도 수많은 분들의 정성이 『한국경제60년사』에 깃들여져 있으나, 이들에게 일일이 감사를 표시하지 못하는 것을 안타깝게 생각한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

Ⅳ

국토 · 환경 목차

1 제1장 총괄

7 제2장 국토개발

제1절 한국의 경제발전과 국토개발 7
1. 전후복구와 국토개발: 1945~50년대 9
2. 경제성장과 국토개발의 태동: 1960년대 10
3. 국토개발의 계획적 추진기반 구축: 1970년대 11
4. 경제성장의 부작용 해소와 균형개발: 1980년대 15
5. 세계화 · 지방화에 대응한 지방분산형 국토개발: 1990년대 17
6. 국토개발의 범역 확대와 위상 변화: 2000년대 20
7. 국토개발의 성과와 과제 23

제2절 지역개발 27
1. 전후 기반시설 복구: 1945~50년대 28
2. 경제성장 촉진과 특정지역개발: 1960~70년대 29
3. 지역균형발전과 수도권 집중억제: 1980년대 33
4. 세계화 · 지방화에 대응한 지역경쟁력기반 구축: 1990년대 39
5. 지역혁신역량과 글로벌 경쟁력의 강화: 2000년대 43
6. 지역개발정책의 성과와 과제 47

제3절 도시개발 51
1. 전후복구 및 도시 재건: 1948~50년대 53
2. 도시개발의 확산과 관리: 1960~70년대 54
3. 도시개발의 중흥기: 1980~90년대 57
4. 살기좋은 도시조성: 2000년대 60
5. 도시개발정책의 성과와 과제 67

제4절 농촌개발 72
1. 농촌지역사회 재건: 1945~60년대 74
2. 새마을운동 추진: 1970년대 76
3. 농촌지역의 종합개발: 1980~90년대 82
4. 살기 좋은 농촌가꾸기: 2000년대 85
5. 농촌개발정책의 성과와 과제 88

제5절 토지 90
1. 농지개혁과 전후 복구: 1948~50년대 92
2. 도시화 및 산업화 대응: 1960년대 94
3. 고도성장과 토지투기 대응: 1970년대 98
4. 공영개발과 토지공개념 도입: 1980년대 101
5. 토지시장 투명화기반 구축: 1990년대 105
6. 선계획-후개발체제 정립: 2000년대 107
7. 토지정책의 성과와 과제 112

제6절 주택 119
1. 광복 이후 국가경제 재건과 주택문제: 1945~61년 121
2. 경제개발기의 주택: 1962~79년 126
3. 주택 대량공급 시대의 전개: 1980~97년 130
4. 경제위기 극복과 저성장기의 주택: 1998~2007년 138
5. 주택정책 60년의 성과와 과제 144

제7절 산업단지 148
1. 산업화 기반의 구축과 산업단지개발의 시작: 1960년대 149
2. 국가지원체계의 확립과 대단위 임해산업기지 조성: 1970년대 153
3. 국토 균형발전을 위한 산업단지의 개발: 1980년대 159
4. 지방산업단지개발의 활성화: 1990년대 162
5. 외환위기 극복과 산업단지개발의 재활성화: 2000년대 167
6. 산업단지개발의 성과와 과제 170

제8절 수자원 179
1. 근대적 수자원개발: 일제강점기~1950년대 180
2. 유역별 수자원종합개발: 1960~70년대 182
3. 유역종합개발 및 다목적댐건설: 1970~90년대 초반 185
4. 수자원의 통합관리: 1990년대 후반~2000년대 188
5. 수자원개발의 성과와 과제 190

제9절 국토정보화 194
1. 근대 이전의 국토정보화 194
2. 국토정책 기초자료 확보기: 1945~60년대 196
3. 국토개발을 위한 국토공간정보 구축기: 1970년대 199
4. 디지털 국토공간정보 도입기: 1980년대 200
5. 국가GIS사업 추진기: 1990년대 202
6. 국토정보 통합을 위한 공간정보인프라 구축기: 2000년 이후 207
7. 국토정보화의 성과와 과제 211

223 제3장 교통 · 물류

제1절 경제 성장동력으로서 교통 · 물류정책 223

1. 교통 · 물류정책의 태동: 1945~60년대 223
2. 기간시설로서의 교통 · 물류망 골격 형성: 1970년대 225
3. 교통 · 물류산업의 성장과 시설 확충: 1980년대 227
4. 간선망의 형성, 시설의 확충: 1990년대 228
5. 글로벌화, 친환경 · 인간중심 체계의 시동: 2000년대 230
6. 교통물류정책의 성과와 과제 232

제2절 도로교통 236

1. 신작로 정비기: 1948~50년대 236
2. 고속도로 건설기: 1960~70년대 238
3. 고속도로 양적 확대기: 1980년대 242
4. 7×9 간선도로망 추진기: 1990년대 245
5. 친환경 도로 및 첨단도로교통체계 구축기: 2000년대 251
6. 도로교통정책의 성과와 과제 255

제3절 철도교통 258

1. 전후 복구기: 1948~50년대 말 260
2. 산업철도의 발달: 1960~70년대 중반 263
3. 지하철 확충: 1970년대 중반~80년대 267
4. 고속철도 구축: 1990년대 274
5. 신개념 철도시대: 2000년대 279
6. 철도교통의 성과와 과제 284

제4절 해상교통 298

1. 해운 · 항만산업의 태동: 1948~50년대 298
2. 해상교통수단의 대형화와 컨테이너선 수용체제 정비기: 1960~70년대 301
3. 해상교통산업의 글로벌화 및 종합항만개발시기: 1980~90년대 309
4. 선진해운 · 항만운영 제도의 도입 324
5. 해운 · 항만 여건의 변화와 국제 물류수송체계의 확립 327
6. 해상교통정책의 성과와 과제 333

제5절 항공교통 339

1. 항공교통 태동기: 1913~70년 340
2. 민항 성장기: 1970~88년 341
3. 복수민항시대: 1989~2000년 346
4. 공항의 새로운 패러다임을 연 인천국제공항 시대: 2001~05년 352
5. 항공운송산업 저변 확대: 2006년 이후 357
6. 항공교통정책의 성과와 과제 360

제6절 도시교통 362

1. 대중교통 태동기 364
2. 지하철 도입기 370
3. 승용차 대중화기 373
4. 친환경 · 인간중심 교통체계 구축 379
5. 도시교통정책의 성과와 과제 381

제7절 물류산업 및 시설 384

1. 물류산업 태동기: 1948~70년대 384
2. 물류기반시설 건설기: 1980~90년대 중반 389
3. 물류 운영효율기반 확충기: 1990년대 중반~2000년대 중반 393
4. 글로벌 물류강국 육성기: 2000년대 중반 이후 397
5. 물류정책의 성과와 과제 402

409 제4장 해양 개발 · 관리

제1절 미래 성장의 보고, 해양개발 및 관리 409
1. 수산업과 해양영토 보호 410
2. 갯벌과 연안관리 410
3. 원양어장의 개척과 해양 진출 413
4. 해양환경 414
5. 미래의 해양영토 417
6. 성과와 과제 418

제2절 연안관리 및 도서개발 421
1. 공유수면 개발기 424
2. 연안관리기 427
3. 도서개발 431
4. 연안관리 및 도서개발정책의 성과와 과제 434

제3절 해양개발 438
1. 연근해 활동기: 1948~60년대 439
2 해양개발 태동기: 1970년대 442
3. 해양개발의 성장 · 발전기: 1980년대 445
4. 국제적 해양개발 추진기: 1990년대 448
5. 지구적 차원의 해양 진출기: 2000년 이후 453
6. 해양개발의 성과와 과제 460

제4절 해양환경 463
1. 해양환경관리 태동기: 1977~89년 466
2. 해양환경관리 조성기: 1990~96년 469
3. 해양환경관리 전환기: 1997~2005년 472
4. 해양환경관리 성숙기: 2006년~ 476
5. 해양환경정책 성과와 과제 478

제5절 해양영토 480
1. 연안해역 관리: 1948~70년대 482
2. 해양영토 개척: 1980년대 485
3. 신해양관리시대: 1990~2000년대 490
4. 해양영토정책의 성과와 과제 498

507 제5장 환경보전

제1절 경제발전과 환경보전 507
1. 경제발전의 기반 확충과 환경문제의 태동: 1948~60년대 507
2. 중화학공업의 육성과 환경오염의 심화: 1970년대 509
3. 산업구조의 고도화와 환경문제의 다원화: 1980년대 512
4. 친환경 경제발전의 촉진 및 환경관리 효율화: 1990년대 515
5. 환경과 경제의 상생, 지속가능발전과 녹색성장: 2000년대 519
6. 환경정책의 성과와 과제 520

제2절 자연생태 및 국토환경 보전 522
1. 환경의식 부재기: ~1950년대 522
2. 환경오염문제 대두기: 1960년대 524
3. 환경오염 심화기: 1970년대 525
4. 국토환경보전기반 조성기: 1980년대 527
5. 개발과 보전의 조화: 1990년대 530
6. 국토환경자산의 체계적 관리: 2000년대 535
7. 자연생태 · 국토환경보전정책의 성과와 과제 540

제3절 산림녹화 543
1. 산림의 황폐 · 정체기: 1945~72년 543
2. 산림녹화기: 1973~87년 546
3. 산림성장기: 1988~2007년 553
4. 성과와 과제 554

제4절 대기환경관리 558
1. 경제개발과 원초적 대기환경관리: 1948~70년대 558
2. 대기환경관리 정착의 전환기: 1980년대 561
3. 대기환경관리의 선진화 단계: 1990~2000년대 563
4. 대기환경관리의 성과와 과제 566

제5절 수질환경 571
1. 치수 · 이수 중심의 물관리: 1945~60년대 571
2. 수질오염문제의 대두: 1960~70년대 571
3. 수질오염의 적극적 관리: 1980~99년 574
4. 건강 및 생태 중심의 물 환경 관리: 2000년대 이후 581
5. 수질환경의 성과와 과제 584

제6절 상 · 하수도와 지하수 585
1. 정부수립 이전의 상 · 하수도: ~1960년 585
2. 경제개발시대의 상 · 하수도: 1960~70년대 587
3. 도시성숙기의 상 · 하수도: 1980~90년대 590
4. 상 · 하수도 서비스의 형평성 제고: 2000년 이후 594
5. 지하수 관리 601
6. 상수도 및 지하수 정책의 성과와 과제 605

제7절 폐기물관리 및 자원순환의 촉진 606
1. 도시 쓰레기 수거 중심의 청소행정: 1945~60년대 606
2. 폐기물 처리기반의 확충: 1970~80년대 610
3. 폐기물의 적정처리 및 자원순환 촉진: 1990~2000년대 614
4. 폐기물 관리정책의 성과와 과제 624

제8절 지구환경보전 627
1. 국제적 환경논의의 태동: 1948~60년대 627
2. 지구환경보전을 위한 국제적 규범의 형성: 1970년대 초~80년대 628
3. 국제 환경규제의 강화와 지속가능발전의 이념 확산: 1990년대 이후 630
4. 지구환경보전정책의 성과와 과제 633

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

Ⅳ

국토 · 환경 표목차

〈표 2- 1〉 경제개발계획의 목표 · 전략과 주요 국토개발사업 8
〈표 2- 2〉 국토계획의 변천과 개발전략 13
〈표 2- 3〉 인구의 수도권 집중도 추이 20
〈표 2- 4〉 국토 모습의 변화(1946~2005년) 24
〈표 2- 5〉 국토개발 여건과 국토계획의 시대별 변화 25
〈표 2- 6〉 수도권 집중 현황 27
〈표 2- 7〉 수도권 및 지역개발정책 목표와 전략 변화 28
〈표 2- 8〉 특정지역 지정현황(1965~70년대) 31
〈표 2- 9〉 광주권 및 전주권 개발계획 사업내용 32
〈표 2-10〉 수도권시책의 기조 변화와 주요 시책 37
〈표 2-11〉 성장거점도시의 인구증가 추이(1980~95년) 38
〈표 2-12〉 공장총량규제: 공장건축 총량 설정 및 집행 실적 41
〈표 2-13〉 수도권 정비계획의 목표와 전략 변화 42
〈표 2-14〉 수도권과 지방의 경제 · 생활 여건 기회지수 변화 48
〈표 2-15〉 서울과 수도권의 인구 추세치, 계획치 및 실적치 비교 49
〈표 2-16〉 개발제한구역 지정 현황(2006년 말 기준) 69
〈표 2-17〉 우리나라 농촌개발의 변천과정 73
〈표 2-18〉 농촌새마을운동의 주요 실적 80
〈표 2-19〉 농촌지역 종합개발사업의 추진 실태 84
〈표 2-20〉 유형별 농촌개발 수준 비교 85
〈표 2-21〉 농어촌 및 낙후지역 개발정책의 새로운 접근 90
〈표 2-22〉 간척사업 추진실적(1946~2007년) 97
〈표 2-23〉 토지이용규제기본법상 지역 · 지구 지정 현황(2007년 말) 111
〈표 2-24〉 6 · 25 전쟁 이후 국가경제 재건기의 주택건설실적(1951~61년) 125
〈표 2-25〉 경제개발계획기의 주택건설실적(1962~81년) 127
〈표 2-26〉 주택공급 규모별 분양가 상한액과 변동 130
〈표 2-27〉 주택 수 및 주택보급률(1980~86년) 133
〈표 2-28〉 주택 200만호 건설계획과 실적 135
〈표 2-29〉 주택 200만호 건설 전후의 주택보급률 추이 135
〈표 2-30〉 신경제계획 기간 동안의 주택공급실적 137
〈표 2-31〉 외환위기 전후의 주택 매매 및 전세가격 변화율 139
〈표 2-32〉 지역별 · 계층별 PIR 현황 142
〈표 2-33〉 산업입지정책과 관련 제도의 변화 148
〈표 2-34〉 전국 대비 시 · 도별 광공업 종사자 수 비중 151
〈표 2-35〉 지방공업개발 장려지구와 도심과의 적정거리 기준 153
〈표 2-36〉 중화학공업추진위원회의 업종별 임해산업단계계획 156
〈표 2-37〉 1974~84년간 산업단지 지정 현황 158
〈표 2-38〉 시 · 도별 광공업 종사자 수 변화 추이 158
〈표 2-39〉 1980년대 권역별 공장용지의 연평균 증가율(1981~90년) 160
〈표 2-40〉 1990년대에 지정된 산업단지 중 지정 해제단지 현황 167
〈표 2-41〉 도시첨단산업단지 지정 현황 169
〈표 2-42〉 우리나라 산업단지 현황(2008년 말 기준) 170
〈표 2-43〉 주요 산업단지의 고용 및 생산 현황 171
〈부표〉 산업단지개발 연표 177
〈표 2-44〉 4대강 유역조사사업의 주요 내용 184
〈표 2-45〉 우리나라 생활용수 공급 현황 187
〈표 2-46〉 우리나라의 수자원 이용 현황 187
〈표 2-47〉 수자원 패러다임의 변화 189
〈표 2-48〉 측량기준점의 표석 현황(1960년) 197
〈표 2-49〉 국가공간정보 구축 현황 208

〈표 2-50〉 우리나라 공간정보산업 규모 추이(전망) 210

〈표 3- 1〉 시대별 교통 · 물류 정책 변화 232
〈표 3- 2〉 7×9 격자형 국가간선망 계획 246
〈표 3- 3〉 1990년대 도로부문 투자 변화 추이 248
〈표 3- 4〉 국가기간교통망계획 단계별 추진전략(도로부문) 249
〈표 3- 5〉 1990년대 도로부문 투자 변화 추이 250
〈표 3- 6〉 시대별 도로정책 변화 251
〈표 3- 7〉 21세기의 도로정책 방향과 주요 내용 252
〈표 3- 8〉 도로정비 기본계획 및 수정계획 비교 252
〈표 3- 9〉 국가기간교통망 기본계획 및 수정계획 비교 252
〈표 3-10〉 철도 열차속도 변천(서울~부산 구간) 259
〈표 3-11〉 철도교통 수송분담률 259
〈표 3-12〉 철도교통의 시대적 주요 정책 · 사업 260
〈표 3-13〉 경제개발계획 기간별 교통부문별 투자 비중 266
〈표 3-14〉 지하철 개통 및 운영 현황(개통일 기준) 270
〈표 3-15〉 철도 및 지하철 영업킬로 변천 271
〈표 3-16〉 고속철도 건설 사업비 및 기간 조정 현황 276
〈표 3-17〉 한국철도의 구조개혁 추진과정 286
〈표 3-18〉 GDP 대비 교통혼잡비용 추이 288
〈표 3-19〉 교통시설 확충 추이 288
〈표 3-20〉 한국의 육상교통수단별 CO2 배출량 비교 292
〈표 3-21〉 부문별 연간 이산화탄소 배출량 293
〈표 3-22〉 2019년 철도계획 지표 294
〈표 3-23〉 1947년 5월의 등록선박 현황 300
〈표 3-24〉 연도별 계획조선 발주물량 및 소요자금 305
〈표 3-25〉 제1, 2차 경제개발5개년계획 기간의 항만건설실적 308
〈표 3-26〉 제3, 4차 경제개발5개년계획 기간의 항만건설실적 309
〈표 3-27〉 국제선박 및 제주선박에 대한 세금감면 내용 314
〈표 3-28〉 국제선박 및 제주선박의 추이 314
〈표 3-29〉 우리나라 외항해운산업의 주요 지표 315
〈표 3-30〉 외국인선원 고용 시행 추이 316
〈표 3-31〉 외항해운업계 외국인선원 고용 현황 추이 316
〈표 3-32〉 항만체선 추이 320
〈표 3-33〉 경제개발5개년계획 기간별 항만시설 투자실적 추이 321
〈표 3-34〉 시설확장의 연평균 증가율 321
〈표 3-35〉 우리나라 컨테이너 체선비용 추정 322
〈표 3-36〉 선박펀드 조성 현황(2008년 8월) 325
〈표 3-37〉 톤세제 시행에 따른 외항해운기업의 주요 지표 326
〈표 3-38〉 전국 항만 총화물량 전망 328
〈표 3-39〉 연도별 컨테이너 물동량 전망 329
〈표 3-40〉 전국 항만의 중장기 투자계획 329
〈표 3-41〉 2005~20년 기간 중 수출물동량 증가 전망 330
〈표 3-42〉 2005~20년 기간 중 수입물동량 증가 전망 330
〈표 3-43〉 중장기(2006~11년) 항만개발사업비(대상사업별) 331
〈표 3-44〉 항만배후단지개발 종합계획상 단계별, 항만별 개발계획 333
〈표 3-45〉 인천공항의 Sea & Air 복합운송 화물처리실적 338
〈표 3-46〉 시대별 항공정책 변화 339
〈표 3-47〉 1970년대의 항공수송실적 343
〈표 3-48〉 1970년대 항공기 보유 변동 현황 344

〈표 3-49〉 B707과 B747 제원 비교 345
〈표 3-50〉 고속도로 및 고속철도 개통 전 · 후의 공항별 내륙노선 여객 변화 350
〈표 3-51〉 고속철도 개통에 따른 주요 공항의 내륙노선 항공실적 변화 351
〈표 3-52〉 인천국제공항 개항까지의 연혁 353
〈표 3-53〉 인천국제공항의 1, 2단계 사업 개요 354
〈표 3-54〉 2009년 ACI 선정 인천공항 수상 항목 354
〈표 3-55〉 자가용승용차 증가와 버스승객 감소 추이 366
〈표 3-56〉 서울시 대중교통체계 개편 주요 내용 369
〈표 3-57〉 전국 택시 등록대수 및 수송인원 변화 추이 370
〈표 3-58〉 전국 지하철 노선연장 변화 추이 372
〈표 3-59〉 승용차 증가 추이 373
〈표 3-60〉 차량 부제운행 사례 376
〈표 3-61〉 화물자동차운송사업 관련 주요 법령 연혁 387
〈표 3-62〉 경제개발5개년계획 기간 중 SOC 시설투자 추이 388
〈표 3-63〉 화물자동차 및 철도의 화물운송분담률 추이 388
〈표 3-64〉 철도물류시설 현황(2007년) 390
〈표 3-65〉 내륙화물기지 조성 현황(2009년 1월 기준) 392
〈표 3-66〉 경제자유구역별 개발전략 401
〈표 3-67〉 육상물류 관련법의 변천 401

〈표 4- 1〉 원양어업의 연도별 어선척수 및 생산량 추이 413
〈표 4- 2〉 원양어업의 연도별 수출 현황 414
〈표 4- 3〉 해양 분야의 연도별 R&D 투자 현황 421
〈표 4- 4〉 조선시대 강화도의 제방 축조 현황 423
〈표 4- 5〉 서 · 남해안에서의 대규모 국책사업 추진 현황 427
〈표 4- 6〉 국토개발과 연안관리정책의 전개과정 431
〈표 4- 7〉 연안의 기지정 및 신규 개발수요 435
〈표 4- 8〉 전후 연근해 활동기의 연도별 어획량 추이 442
〈표 4- 9〉 원양어업의 연도별 어획량 추이 443
〈표 4-10〉 해양개발 분야 인력배출 현황(2000년) 449
〈표 4-11〉 해양에너지개발 장기목표 458
〈표 4-12〉 수자원의 수요 및 공급 전망 459
〈표 4-13〉 국내 해양심층수개발 현황 459
〈표 4-14〉 해양 분야의 GDP 대비 비중 및 연구개발투자 전망 462
〈표 4-15〉 연도별 · 해역별 연안오염 변화 추이(COD 기준) 466
〈표 4-16〉 1970~90년대까지 주요 간척지구 468
〈표 4-17〉 폐기물의 해양투기 현황 468
〈표 4-18〉 우리나라의 연안통합관리 발전 단계 474
〈표 4-19〉 해양보호구역 지정 현황 478
〈표 4-20〉 우리나라 해양영토 관리 입법(협정) 일지 481
〈표 4-21〉 우리나라 심해저 자원개발 추진 현황 489
〈표 4-22〉 유엔해양법협약이 만들어지기까지 491
〈표 4-23〉 유엔해양법협약의 해양영토 관련 사항 491
〈표 4-24〉 우리나라 해양과학기지 건설 현황 495
〈표 4-25〉 주요국의 해양영토 관리역량 강화 동향 499

〈표 5- 1〉 산업폐수의 COD 부하량(1963년) 509
〈표 5- 2〉 1980년대의 에너지 이용 지표 513
〈표 5- 3〉 상 · 하수도 보급률 및 도시화율(1980년대) 514

〈표 5- 4〉 산성비 추이(1985~87년) 515
〈표 5- 5〉 우리나라와 주요 선진국의 환경부하량 지표(1992년) 515
〈표 5- 6〉 환경행정기구의 변화와 공무원 수 변화 518
〈표 5- 7〉 국토개발전략 및 환경보전 542
〈표 5- 8〉 1945년 남북한 지역 인구, 산림자원 비교 544
〈표 5- 9〉 남북한 지역 인구, 산림자원 비교 545
〈표 5-10〉 서울시 대기오염도(1965~67년) 559
〈표 5-11〉 서울시내 소음측정도(1967년 8~12월) 560
〈표 5-12〉 1960~70년대 대기 관련 주요 법령 변천 내용 560
〈표 5-13〉 「환경보전법」의 주요 개정 내용 561
〈표 5-14〉 대기오염물질 배출량 추이 564
〈표 5-15〉 황함유량기준 적용 전후 주요 도시의 아황산가스 농도 변화 추이 567
〈표 5-16〉 자동차 보급 추이 568
〈표 5-17〉 한강수질오염도(1967~70년) 572
〈표 5-18〉 전국 주요 지천의 연평균 수질(1968년) 572
〈표 5-19〉 4대강 평균수질오염도(1975~77년) 573
〈표 5-20〉 4대강 주요 지점의 오염도 추이 575
〈표 5-21〉 전국 주요 호소의 수질 추이(1985~93년) 576
〈표 5-22〉 조선시대 말기의 수도시설 586
〈표 5-23〉 수도시설 보급(1948~59년) 586
〈표 5-24〉 수도시설 보급(1960~79년) 588
〈표 5-25〉 상수도 사업의 시기별 변천 추세 591
〈표 5-26〉 수도시설 보급(1980~99년) 591
〈표 5-27〉 수도 종류별 개소 수의 추이 591
〈표 5-28〉 제6차 경제사회개발계획과 상수도정책 방향 593
〈표 5-29〉 상수원보호구역 지정 현황(2006년) 593
〈표 5-30〉 하수도 보급률 및 관거 확충(1991~2000년) 594
〈표 5-31〉 상수도서비스 균형 공급을 위한 개발사업별 투자계획 595
〈표 5-32〉 소규모 수도시설의 변천 597
〈표 5-33〉 설치연도별 소규모 수도시설 현황(2005년 말 기준) 597
〈표 5-34〉 마을하수도 설치 현황(2006년) 599
〈표 5-35〉 하수관거 정비 소요 600
〈표 5-36〉 하수관거 정비 투자계획 601
〈표 5-37〉 지하수 관리 관련 기관별 개별 법률 601
〈표 5-38〉 연도별 지하수 이용량 602
〈표 5-39〉 지하수 수질관리 기준 602
〈표 5-40〉 지하수 수질기준 초과지점 수 603
〈표 5-41〉 지하수 수질측정망 업무 분담 603
〈표 5-42〉 지하수 측정망 603
〈표 5-43〉 정부 수립 이후의 초기 폐기물 관련 신문기사 제목 607
〈표 5-44〉 쓰레기 발생 및 처리 현황(1963~69년) 608
〈표 5-45〉 쓰레기 처리방법(1963~69년) 609
〈표 5-46〉 분뇨처리 현황(1963~69년) 609
〈표 5-47〉 분뇨처리방법(1963~69년) 609
〈표 5-48〉 도시 쓰레기 배출 추이(1964~79년) 611
〈표 5-49〉 산업폐기물 발생 추이(1980년대) 611
〈표 5-50〉 난지도 매립지의 시설 결정 연혁 612
〈표 5-51〉 국내 생태산업단지 성공 사례 623

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

Ⅳ

국토 · 환경 그림목차

[그림 2- 1] 제1차 국토종합개발계획과 제2차 국토종합개발계획도 14
[그림 2- 2] 제3차 국토종합개발계획 및 제4차 국토종합계획도 19
[그림 2- 3] 지역생활권 계획도 34
[그림 2- 4] 광역권의 지정 및 개발 40
[그림 2- 5] 노무현 정부의 국가균형발전 비전과 전략 44
[그림 2- 6] 이명박 정부의 지역발전정책 기본 방향과 전략 46
[그림 2- 7] 수도권과 지방의 인구비중 추이 47
[그림 2- 8] 우리나라 도시화 추세 51
[그림 2- 9] 수도권 신도시의 위치도 60
[그림 2-10] 수도권 난개발 현황(화성 · 용인시의 시가화 추이) 61
[그림 2-11] 행정중심복합도시 위치와 현황 65
[그림 2-12] 혁신도시 건설개요 및 위치도 66
[그림 2-13] 박정희 대통령이 직접 작사 · 작곡한 새마을노래 친필 78
[그림 2-14] 농가소득의 변화 추이(1971~82년) 79
[그림 2-15] 국 · 공유지 추세(1975~2007년) 92
[그림 2-16] 토지구획정리사업 추진실적(1950~2008년) 96
[그림 2-17] 지가변동률 추이(1964~2007년) 101
[그림 2-18] 공영개발사업 추진실적(1981~2008년) 102
[그림 2-19] 가계 부(富)의 토지자산 비중(1965~2007년) 104
[그림 2-20] 도시용지의 공급 추이 및 도시화율(1975~2007년) 109
[그림 2-21] 부동산 관련 조세 징수 추이(1965~2007년) 112
[그림 2-22] 토지정책의 형태 및 패러다임 변화 113
[그림 2-23] 주택정책과 주택시장의 작동체계 120
[그림 2-24] 주택 60년: 주요 주택정책과 주택가격 변동 추이 121
[그림 2-25] 주택 200만호 건설 전후의 주택 매매 및 전세가격 상승률 추이 134
[그림 2-26] 서민임대주택 건설실적(1982~2007년) 140
[그림 2-27] 역대 정부별 주택보급률 141
[그림 2-28] 주택가격과 주요 주택수요관리정책 143
[그림 2-29] 주택스톡 및 주택보급률 변화 추이 145
[그림 2-30] 중화학공업 육성계획 추진체계도 157
[그림 2-31] 농공단지 지정 현황 161
[그림 2-32] 1980년대 말 지정된 국가산업단지의 분양률 추이 165
[그림 2-33] 지방산업단지 지정 추이(1966~99년) 166
[그림 2-34] 산업단지 지정 및 산업시설용지 면적 추이 168
[그림 2-35] 유형별 산업단지 조성 현황(2007년 현재) 170
[그림 2-36] 1970년대 우리나라 산업기지개발사업 추진체계 172
[그림 2-37] 1인당 국민소득과 수자원이용 추이 191
[그림 2-38] 국토정보 생산수단의 다양화 212

[그림 3- 1] 국가기간교통망계획(도로) 250
[그림 3- 2] GDP 대비 철도와 도로투자 비교 289
[그림 3- 3] GDP 대비 도로와 철도의 연장 추이 289
[그림 3- 4] GDP 대비 수송수단별 여객수송량 비교(도로, 철도, 지하철) 290
[그림 3- 5] 도로와 철도의 연장 대비 화물수송량 수요 추이 290
[그림 3- 6] 철도예산 추이 291
[그림 3- 7] 정부지원 철도재정 292
[그림 3- 8] 국가간선 철도망계획 295
[그림 3- 9] 유라시아 횡단철도 노선도 297
[그림 3-10] GDP와 내륙노선 항공수요 변화 351
[그림 3-11] 우리나라 공항체계 및 지방공항 현황 352

[그림 3-12] LCC의 국내선 시장점유율 변화 추이 359
[그림 3-13] 시대별 도시교통정책 개관 363
[그림 3-14] 세계 대도시 버스공급대수 비교(1995년) 367
[그림 3-15] 남산 혼잡통행료 징수 이후 교통량 변화 추이 376
[그림 3-16] 수도권의 광역화와 통행지수 변화 추이 377
[그림 3-17] 수도권 주요 교통축별 버스 운행현황 379
[그림 3-18] 내륙물류기지 배치도 391

[그림 4- 1] 연안공간의 다양한 이용 형태 411
[그림 4- 2] 연안관리법상 연안공간의 범위 422
[그림 4- 3] 이승만 대통령이 선포한 평화선 440
[그림 4- 4] 우리나라의 심해저 광구등록증 451
[그림 4- 5] 해양과학기술(MT) 개발계획의 개념 461
[그림 4- 6] 정부 R&D 예산에서 차지하는 해양과학기술(MT)예산의 비중 462
[그림 4- 7] 해양환경정책의 발전과정 465
[그림 4- 8] 연도별 1인당 GNI 및 연안오염(COD) 변화 추이 466
[그림 4- 9] 남극 킹조지 섬의 각국 과학기지 487
[그림 4-10] 우리나라 심해저 자원개발 위치도 489
[그림 4-11] 이어도 해양과학기지 단면도 495

[그림 5- 1] 환경예산의 변화 추이(GDP 대비 비율) 521
[그림 5- 2] 우리나라의 산림 변화(1927~2007년) 546
[그림 5- 3] 조림실적 추이(1946~2000년) 551
[그림 5- 4] 광복 이후 산림 변천과 주요 특징 (1952~2007년) 554
[그림 5- 5] 광복 이후 산림 변천과 주요 특징(1952~2007년) 555
[그림 5- 6] 우리 산림의 영급 구성(2007년) 557
[그림 5- 7] 1990~2000년대 대기환경정책의 단계별 추진 성과 566
[그림 5- 8] 서울의 PM10 농도 변화 추이 569
[그림 5- 9] 우리나라 4대강 수질(BOD와 COD) 추이 582
[그림 5-10] 수질관리 주요 정책 변화 585
[그림 5-11] 연도별 수인성 전염병(장티푸스) 발생 감소 596
[그림 5-12] 물 절약 종합대책 추진에 따른 절수 실적 598
[그림 5-13] 연도별 하수처리율 변화 599
[그림 5-14] 폐기물 발생량 증감률의 변화 616
[그림 5-15] 자원순환형 폐기물관리체계 617
[그림 5-16] 생산자책임재활용제도 추진체계 619
[그림 5-17] 우리나라 국내 총물질소비량의 변화 622
[그림 5-18] 자원생산성 국제 비교 623
[그림 5-19] 매립 · 소각 · 재활용 추이 625
[그림 5-20] 폐기물 변화 추이 626

제1장 총괄

국토는 우리 국민에게 하나밖에 없는 삶의 터전이자 국민과 국가, 사회의 각종 활동이 벌어지는 공간으로서 국가를 형성하는 3대 요소 중 하나이다.

우리나라 「헌법」 제3조는 한반도와 그 부속도서를 우리나라의 영토, 즉 국토로 규정하고 있다. 그리고 「국토기본법」 제2조는 국토를 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이라고 선언하고 있다. 이러한 국토를 잘 가꾸면서 효율적으로 고르게 이용할 수 있도록 「헌법」 제35조에 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다."고 명시하고 있다. 아울러 제120조에서 "국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다."고 규정하고 있다.

한편, 연안과 해양은 국토에 버금가는 미래의 활동공간이자 자원의 보고(寶庫)이며 기후 등 환경의 조절 기능을 한다. 그래서 연안과 해양의 이용과 개발은 복합적이고도 다각적으로 이루어지고 있으며 연안과 해양의 관할 문제는 국제적 관심사이다.

지난 60여 년간 우리나라의 국토공간과 관할 해양의 개발과 보전 그리고 국민의 활동에 대한 발자취와 성과를 종합적으로 살펴보았다. 구체적으로는 상전벽해의 국토 60년, 전국 반나절 생활권으로 바뀐 교통·물류 60년, 연안에서 남극까지 뻗은 해양 60년, 산림녹화에서 지구환경까지 지평을 넓혀온 환경 60년을 개관하고, 지구를 무대로 뻗어갈 국토와 해양의 미래과제를 살펴보았다.

상전벽해의 국토 60년

상전벽해(桑田碧海). 뽕나무 밭이 바뀌어 푸른 바다가 된다는 뜻이다. 광복 후 지난 60년 동안 우리 국민이 가꾼 우리 국토의 변천 모습에 꼭 들어맞는 고사성어이다.

현재 우리나라의 국토 면적은 10만 32㎢로 1948년에 비해 5,803㎢ 늘어났다. 지난 60년 동안 국토 면적이 6.2% 늘어난 것인데, 주로 바다를 메워 육지로 만든 간척사업의 결과이다.

국토 크기에 비해 사람이 많이 살고 있어 인구밀도가 높은 우리나라는 1946년에 2,017만명이던 인구가 60년이 지난 2008년에는 약 4,900만명으로 2.4배 늘어났다. 그래서 지금은 인구밀도가 싱가포르, 방글라데시, 대만에 이어 세계 4위이다. 특히 전국 인구의 7.2%가 살던 서울에 지금은 21.5%가 살고 있다. 서울 시민이 145만명에서 1,040만명으로 7배 이상 늘어나면서 세계적인 도시로 바뀌었다. 특히 1949년에는 전국 인구의 20.7%가 수도권에 살고 있었으나 2007년에는 전 국민의 절반 가량인 48.6%가 살고 있다. 전국 인구 가운데 도시지역에 거주하는 사람의 비율을 나타내는 도시화율이 1946년의 17.0%에서 1970년에 절반을 넘어선 50.1%를 거쳐 2005년에 90.2%로 늘어나 우리나라 열 사람 중 아홉 사람은 도시지역에 살고 있다. 반면에 산업화와 도시화에 따라 농가인구는 전국 인구의 75%에서 6%대로 크게 줄어 농촌지역의 공동화현상이 그 도를 넘어선 지 오래다.

1970년에 시작된 새마을운동으로 당시 35만 6천원이던 농가소득(도시근로자 소득의 78.8%)이 1982년에 446만 5천원(도시근로자 소득의 103.2%)으로 12.5배나 늘어났다. 같은 기간에 농촌 새마을운동으로 새 농로가 6만 4,686㎞ 개설되었고, 마을회관이 3만 9231동 건립되었으며, 농촌주택이 25만 8천동 개량되었다. 이러한 새마을운동으로 농촌사회는 지게·촛불·초가집에서 해방되었다.

1960년대 이후 우리나라는 주로 수출로 먹고 사는 나라가 되었다. 그래서 수출산업 육성을 통한 경제성장을 위해 1962년에 울산공업단지를 개발하기 시작했고, 1966년에는 서울시에 구로수출산업공업단지를 건설하였다. 그 후 동·서남권에 대규모 산업단지를 개발하였고, 전국 각 지역에 농공단지를 개발한 데 이어, 테크노파크, 도시첨단산업단지 등의 이름으로 각종 유형의 산업단지를 개발해 운영해오고 있다. 2008년 말 기준으로 전국에는 742개의 산업단지가 지정되어 있는데, 그 면적은 1,278㎢에 이른다. 산업단지 내에는 모두 4만 8871개 업체에 전체 140만명이 취업하고 있으며, 생산액은 665조원에 이른다.

한편, 국민의 보금자리인 주택은 1960년대까지 농촌은 초가집, 도시는 판잣집이 대부분이었다. 그러나 지금은 아파트가 절반을 넘어섰다. 그동안 정부의 꾸준한 주택건설 촉진정책에 따라 1950년에 328만호이던 주택 수가 2007년에는 1,379만호로 4.2배 늘어났다. 주택공급은 1950년대에 연간 10만호 수준이었으나 2005년에는 46만호 수준으로 늘었다. 그 결과 주택보급률은 1962년에 82.4%에서 인구증가와 핵가족화로 1987년에는 가장 낮은 69.2%까지 떨어졌다가, 다시 오르기 시작하여 2000년에 100%를 넘어섰고, 2007년에는 108.2%에 이르렀다.

산업화와 도시화의 과정에서 울산, 창원, 반월(안산)을 비롯하여 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등 많은 신도시들이 탄생했다.

이처럼 국토가 상전벽해로 바뀌면서 국가경제는 빠르게 성장했고, 그 덕분에 국민의 삶도 풍요로워졌다. 너무도 숨 가쁘게 달려온 60년이다. 그동안 우리가 이룩한 국토발전과 그에 따른 사회변화는 세계적으로 유례를 찾을 수 없는 괄목할 만한 것이었다.

전국 반나절 생활권으로 바뀐 교통 · 물류 60년

광복 당시 서울을 기준으로 전국은 2~3일 생활권이었다. 그러나 60여 년이 지난 지금은 교통과 물류 체계의 발전으로 전국이 반나절 생활권으로 바뀌었다. 시간거리가 1/5 수준으로 줄어든 셈이다. 그동안 자동차 보유대수가 늘어나고 전국에 사통팔달 고속도로가 뚫리면서 마이카(my car)시대가 되었다. 그만큼 국민의 삶이 윤택해졌다.

자동차는 광복 직후 7천여 대, 1948년에 1만 4,703대에 불과했으나 2007년에 1,643만대로 2,350배 이상 늘어났다. 이는 자동차 1대당 인구수가 2,881명에서 2.9명으로 바뀐 것을 뜻한다. 이처럼 자동차가 늘어날 수 있었던 것은 그만큼 소득이 늘고 도로 사정이 좋아졌기 때문이다.

도로는 1945년에 전국적으로 2만 4,031㎞가 개설되어 있었는데, 2008년에는 10만 3,019㎞로 4.3배 늘어났다. 도로 포장률은 0.03%에 불과했으나 지금은 98%로 비약적으로 늘어났다. 경인고속도로(1968)와 경부고속도로(1970)의 개통으로 우리나라에 고속도로시대가 활짝 열렸고, 현재 전국적으로 연결된 3,368㎞의 고속도로망이 국가의 대동맥 역할을 하고 있다.

철도는 광복 당시 여객과 화물을 수송하는 데 가장 중요한 운송수단이었다. 남북한으로 분단되기 전 철도 길이는 모두 6,362㎞였으나, 남북이 갈라서면서 남한의 철도 길이는 2,642㎞만 남았다. 지금은 3,399㎞로 지난 60년 동안 28.7% 늘어나는 데 그쳤다. 1974년 서울역 ~ 청량리 사이에 지하철이 개통되면서 지하철시대가 열렸다. 2004년에는 시속 300㎞의 고속철도시대(KTX)가 열려 서울에서 부산까지 2시간대에 주파하고 있다.

해운산업의 경우, 광복 당일 외항선이라고는 중국 칭다오에서 회항한 부산호뿐이었다. 그런 상황에서 1960년대 초 정부가 해운산업 육성지원정책을 추진하면서 비로소 해운산업이 싹트기 시작했다. 이후 해운산업도 비약적으로 발전하여 2007년에는 외항상선대 규모가 1,810만톤에 이르렀다.

항만은 1978년에 처음으로 컨테이너 전용부두를 갖췄던 부산항이 2000년에 세계 3위의 항만으로 부상하는 비약적인 발전을 거듭했으나, 최근에는 중국 항만들의 성장으로 5위권으로 밀려났다.

항공부문은 일제강점기부터 비행기가 여객수송에 이용되고 있었는데, 1946년에 대한국민항공사가 설립되어 1948년에 국내선 운항을 시작한 것이 우리나라 항공산업의 시작이었다. 초창기에 국내선은 서울 ~ 부산, 서울 ~ 광주, 서울 ~ 군산, 부산 ~ 대구, 부산 ~ 제주 등 5개 노선이 있었고, 국제선은 1948년 노스웨스트 오리엔트 항공사를 필두로 1952년에는 중국민항공사, 1953년에는 대한국민항공사가 서울~홍콩 간에 운항하기 시작했다. 1962년 파산한 대한항공공사를 모태로 설립된 대한항공이 26년간 우리나라 항공산업을 이끌다가 1988년부터 아시아나항공의 등장으로 양대 항공사 체제가 확립되었다. 이러한 양대 항공사 체제는 2005년부터 저가의 제3민항이 취항하면서 항공운송산업의 저변이 확대되고 있다. 현재 대한민국 국적 항공사의 운송실적은 세계 10위에 든다.

공항은 일제강점기부터 있던 여의도국제공항이 막을 내리고 1958년부터 김포국제공항이 오랫동안 그 역할을 대신하다가 2001년 개통한 인천국제공항이 개장 7년 만에 국제

화물 세계 2위, 국제여객 10위권으로 세계 정상급 공항으로 성장하였다.

물류산업은 초창기에 철도화물운송이 대부분을 차지하였다. 1990년대 군포·의왕 등 5대 내륙화물기지가 건설되면서 우리나라 물류 분야에 큰 변혁이 일어났고, 2000년대에는 출발지에서 도착지까지 완벽히 서비스를 제공하는 Sea & Air 복합운송이 자리를 잡았다.

도시교통은 전차에서 비롯했다. 1960년대 버스산업이 빠르게 발전하면서 전차의 시대가 막을 내렸다. 1974년 지하철시대가 열리면서 버스, 택시, 승용차와 더불어 지하철이 도시 내 대중교통의 큰 축을 담당하고 있다. 최근에는 저탄소 녹색성장의 흐름 속에서 자전거도로, 보행환경 개선사업 등이 활발히 이루어지고 있다.

이처럼 우리나라 교통·물류 체계는 지난 60년 동안 도로, 철도, 해운, 항공 등 모든 부문에서 비약적으로 발전하여 오늘날 세계적인 교통·물류망을 구축하였다.

연안에서 남극까지 뻗은 해양 60년

우리나라 서해안과 남해안은 리아시스식 해안으로 굴곡이 심하고 수심이 낮아 간척과 매립이 쉬워 오래전부터 소규모 간척사업이 이루어져 왔다. 1962년에 간척자원조사를 통해 71개 지구, 매립면적 2,250㎢, 간척농지 1,650㎢의 적지를 선정한 후, 몇 차례 간척자원조사가 뒤따랐다.

1970년대에는 간척기술의 발달을 바탕으로 식량증산을 위한 농경지 확보뿐만 아니라 산업입지 개발을 위해 대규모의 매립 및 간척사업이 시행되었다. 그중 대표적인 간척사업으로 1973년 남양방조제, 1977년 아산방조제, 1979년 삽교천방조제, 1980년 서산간척지 등을 들 수 있다. 국민소득 1만달러 수준에 이른 1990년대 들어 갯벌과 연안생태계의 중요성을 인식한 정부와 국민은 무분별한 매립과 간척을 자제하기 시작하였다.

해양개발은 광복 전후 어업활동 중심의 수산자원개발의 형태로 출발하였다. 1948년 정부 수립 당시 무동력선이나 소형 동력선을 이용해 연근해 어업활동을 했다. 1970년대 해양개발의 태동기를 거쳐, 1985년 남극탐사[1]에 성공한 후 1988년 남극세종과학기지를 건설하였다. 1990년대부터 국제해양개발을 본격적으로 추진하기 시작하여 현재는 전 세계로 진출하고 있다.

해양환경과 해양오염에 대한 국민적 인식은 1970년대까지는 거의 전무한 실정이었다. 1977년 '선박에 의한 해양오염 방지에 관한 국제협약'에 가입한 이후 정부는 「해양오염방지법」을 제정하였다. 전국 연안의 '화학적 산소요구량(COD)' 지표는 경제성장과 더불어 계속 증가하다가 1994년에 1.89를 정점으로 점차 개선되어 2006년에는 1.40으로 낮아졌다.

해양영토는 「헌법」 제3조의 영토 조항과 「영해법」 제1조에 따라 기선으로부터 12해리

1) 1985년 11월 16일부터 12월 10일까지 24일간에 걸쳐 남극을 탐사한 남극관측탐험대는 윤석순 단장, 홍석하 대장 등 산악인 7인, 해양연구소 과학자 2인, 대원 및 보도진 7인 등 모두 17인으로 편성되었다.

까지를 영해로 하는데, 남극기지 등은 또 다른 해양영토이다.

해양은 생산과 생활의 공간이자 자원의 저장고이면서 지구환경과 생태의 조절자이다. 우리의 관할권에 있는 해양영토를 지키면서 새로운 해양을 찾아 개발하는 것이 앞으로 국가 성장의 큰 힘이 될 것이다.

산림녹화에서 지구환경까지 지평을 넓혀온 환경 60년

정부와 국민이 환경문제에 관심을 가지기 시작한 것은 빠른 도시화와 산업화가 추진된 1960년대 후반부터이다. 그 이전까지는 보건위생의 문제에 머물렀다. 1970년대부터 공해문제가 대두되었고 공장지역과 도시지역의 폐수와 폐기물 등 환경문제가 사회적으로 심각해지면서 정부의 중요 정책 중 하나로 부상하였다. 1980년대부터 환경에 대한 수요가 빠르게 확대되기 시작했다. 빈번한 환경오염사고로 환경에 대한 국민의 의식이 바뀌어 갔다. 1990년대에는 "공공의 이익에는 부합하더라도 내 뒷마당에는 혐오시설을 둘 수 없다"는 님비(NIMBY)현상이 팽배해졌고, 오염물질 발생 자체를 예방하기 위한 다양한 환경·경제 통합형 정책 그리고 개발과 보전의 조화를 위한 각종 제도가 도입되었다. 2000년대 들어서는 양적 성장과 더불어 삶의 질 향상에 대한 국민적 수요가 높아지면서 국토환경자산을 체계적으로 관리하기 위한 선계획·후개발 원칙의 국토환경관리제도를 도입하고 자연생태계를 보전하고 녹색성장을 이루기 위한 정책을 대폭 강화하고 있다.

산림녹화는 우리나라가 세계적으로 인정받는 성공사례의 하나이다. 광복 이후 가정용 연료는 대부분 나무에 의존했다. 1970년대에 접어들면서 장작 대신 석탄을 연료로 사용하면서 나무 수요가 줄기 시작했고, 치산녹화사업에 대한 박정희 대통령의 강력한 의지로 산림이 푸르러지기 시작했다. 산림의 양적 상태를 나타내는 헥타르(ha)당 나무부피(임목축적)는 1952년 5.6㎥에서 2007년에는 97.8㎥로 17.5배 늘어났다. 특히 인구가 증가했음에도 불구하고 일인당 임목축적은 같은 기간에 1.7㎥에서 12.9㎥로 7.4배 증가하였다.

지구환경문제는 화석연료로 인한 지구온난화현상에서 비롯한다. 인류의 생존까지 위협하는 이 문제를 극복하기 위해 저탄소 녹색성장이라는 기치하에 우리의 환경문제를 지구환경에 이르기까지 지평을 넓히고 있다.

우리나라의 환경문제는 단순한 보건위생 차원의 문제에서 출발하여 헐벗은 산을 푸르게 녹화시켰고, 산업화 과정의 공해와 오염을 치유하고 국토를 건강하게 회복시켜 오면서, 이제는 전 지구적 관심사인 온실가스 배출을 줄이고 녹색성장을 이루려는 국민적 노력으로 이어지고 있다.

지구를 무대로 뻗어갈 국토와 해양

1945년에 고작 45달러 수준에 지나지 않던 일인당 국민소득은 이후 6·25 전쟁 등으로 별로 나아지지 못하고 1955년에 65달러, 1960년에 80달러 수준에 불과했다. 1960년대부터 시작된 경제성장정책으로 1996년에 1만달러를 넘어섰고 2008년에는 2만달러에 이르렀다. 이처럼 괄목할 만한 경제성장을 이루는 과정에서 우리는 국토를 효율적으로

이용하고 개발하는 데 온 힘을 쏟아왔다. 그래서 국토의 상전벽해를 이루었다. 그러나 이제는 숨을 길게 고르고 앞으로 60년 뒤의 국토 모습을 한번 그려볼 때이다.

첫째, 생산적이고 경쟁력 높은 국토도 좋지만 아름다운 국토, 살기 좋은 국토를 가꾸면서 그 속에 사는 국민들의 행복감을 높이는 길이 무엇인지를 곰곰이 살펴야 한다. 그것이 바로 진정한 의미의 국토경쟁력이다.

둘째, 지구의 환경과 생태에 부담을 줄이는 국토와 해양으로 가꾸어 나가야 한다. 국토경쟁력을 오래도록 지속시키기 위해서는 이산화탄소의 배출을 줄이고 생태와 환경의 소비를 줄이면서 훼손된 부분을 복원하는 국토의 개발, 그리고 연안과 해양의 개발이 가능한 길을 모색해야 할 것이다.

셋째, 지구와 전 세계를 무대로 뻗어가는 데 편리한 국토와 해양개발에 힘써야 한다. 우리나라가 전 세계로 약진하기 위해서는 글로벌 네트워크의 중심지로서 역량 구축이 필수적이다. 이미 자리 잡아가고 있는 해운과 항공의 중심항(Mega & Super Hub Ports)과 태평양 관문의 위상을 더욱 확충하고, 아울러 남북한을 잇는 한반도 종단철도망(TKR)이 중국횡단철도(TCR)와 시베리아횡단철도(TSR)에 연결되면, 우리나라는 바다로, 항공으로, 그리고 대륙으로 뻗어가는 중심 위치에 뿌리내릴 수 있을 것이다. 지금은 남북 분단으로 우리나라가 대륙에 붙어 있는 섬과 같은 지위에 머물러 있으나, TKR이 대륙횡단철도에 접속되고 앞으로 시속 700㎞의 초고속 자기부상 열차가 개발되면, 서울에서 프랑스까지 8,991㎞ 구간을 12시간에 주파할 수 있게 될 것이고, 우리 한반도는 대륙횡단철도(Land Bridge)의 시발역이자 종착역으로서 또 다른 기능적 중심지로 약동하게 될 것으로 예상된다.

이러한 다각적인 노력으로 2025년까지 국민소득 5만달러를 달성하고 국민의 행복지수를 높이는 데 있어 국토와 해양 분야가 뒷받침해야 할 부문을 모색해야 한다. 긴 역사적 안목으로 다가올 60년 동안 우리나라를 세계인들이 가장 살고 싶은 나라로 가꾸어 가야 한다. 마치 16세기의 베네치아, 1920년대의 파리, 1940년대의 뉴욕처럼 문화의 꽃이 그득하고 향기가 물씬 풍기는 나라로 가꾸어나가는 데 힘을 모아야 한다. 그러면 우리 국토는 지구촌 사람들이 주목하는 새로운 무대, 떠오르는 신천지로 도약해갈 수 있을 것이다.

제2장 국토개발

제1절 | 한국의 경제발전과 국토개발

지난 60년간 우리나라의 경제발전은 '한강의 기적'이라 불릴 정도로 놀랄 만한 성과를 보였다. 광복 당시 세계 최빈국 중의 하나였던 나라가 정치적 혼란과 3년여에 걸친 6·25 전쟁을 거치면서 세계 유수의 무역대국으로 성장하였고, 1960년대 100달러 미만에 불과하던 1인당 국민소득도 2008년 2만달러에 육박하였다. 이러한 우리나라의 경제발전을 가능케 한 중요한 요인의 하나로 사회간접자본에 대한 꾸준한 확충과 국토개발사업의 계획적인 추진을 들 수 있다.[2)]

국토개발정책은 국가발전정책의 실현수단이라는 차원에서 국가경제 발전단계와 밀접한 상관성을 지닌다.[3)] 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 1962년 이후부터 정부가 추진해온 경제개발계획에서 국토개발사업은 사회간접자본 확충을 통한 경제성장기반의 조성이라는 측면에서 중요한 역할을 수행해왔음을 알 수 있다(표 2-1 참조).

우리나라 국토개발정책의 기조는 정부의 경제발전정책기조 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 경제성장과 수출촉진을 제일의 정책기조로 삼았던 1960~70년대의 국토개발은 경제성장과 수출촉진을 위한 보조적 지원수단으로서 도로·산업단지 조성 등 물적 인프라 개발 위주의 정책기조를 유지하였다. 그러나 경제성장 위주의 개발정책 추진에 따라 과밀·혼잡 및 지역 격차 등이 사회문제로 부각되면서 1980년대에는 경제성장에 따른 부작용 해소와 균형발전 논리가 국토개발정책의 기조로 작용하였다. 1990년대에는 세계화와 지방화에 대비해 국토의 경쟁력기반 확보가, 2000년대에는 지역혁신역량 강화와

---

2) 미국의 경제학자 허쉬만(Hirshmann)은 경제개발의 전제 조건으로서 사회간접자본의 중요성을 역설하였다(국토개발연구원[1996]).

3) 프리드만(Friedmann)은 국가 발전단계와 지역정책 목표 간의 상관관계를 실증 분석하여, GNP에서 차지하는 산업 비중이 10% 미만인 산업화 이전 단계에는 국가 경제정책에서 지역개발정책의 필요성이 크지 않으나, GNP에서 차지하는 산업 비중이 10~25%인 산업화 초기 단계에는 지역개발정책의 중요성이 커진다고 주장하였다. 그러나 GNP에서 25~50% 수준인 산업화 성숙 단계에 이르면 국가 경제정책에서 지역개발정책의 중요성은 줄어들고 종국에는 흔적만 남는 상태에 이른다고 주장하였다(Friedmann[1973]).

〈표 2-1〉 경제개발계획의 목표 · 전략과 주요 국토개발사업

	제1차 경제개발계획 (1962~66)	제2차 경제개발계획 (1967~71)	제3차 경제개발계획 (1972~76)	제4차 경제개발계획 (1977~81)	제5차 경제사회발전계획 (1982~86)	제6차 경제사회발전계획 (1987~91)	신경제5개년계획 (1992~96)
목 표	– 사회경제적 악순환 시정 – 자립경제기반 구축	– 산업구조 근대화 – 자립경제 촉진	– 성장, 안정, 균형	– 성장, 능률, 형평	– 안정, 능률, 균형	– 능률, 형평을 토대로 경영 선진화 · 복지화	– 경쟁력을 갖춘 자율적 경제체제 구축
정 책 과 제	– 농업생산력 증대 – 에너지공급원 확보 – 기간산업 육성 – 사회간접자본 확충 – 국제수지 개선	– 식량자급 달성 – 수자원 개발 – 공업고도화 기반 조성 – 국제수지 개선 – 가족계획 추진, 인구 팽창 억제	– 주곡 자급화 – 중화학공업 건설 – 사회간접자본 확대 – 국토자원의 효율적 개발과 산업 · 인구의 적정 분산	– 투자재원 자립조달 – 산업구조 고도화 – 새마을사업 확대 – 과학기술투자 확대	– 물가안정 달성 – 비교우위산업 육성 – 시장경쟁 촉진 – 대외개방 적극화 – 사회개발 확충	– 적정 성장의 지속 – 국제수지 흑자기조 정착 – 산업구조 조정과 기술입국 – 지역간 균형발전 – 국민복지 증진	– 경제개혁(제도, 의식) – 성장잠재력 확충 – 국제시장기반 확충 – 국민생활여건의 개선
공업화 전 략	– 기초산업 육성 – 전력, 비료, 정유, 시멘트, PVC – 사회간접자본 정비	– 대외지향 공업화 – 합성섬유, 전기기계 (TV, 냉장고) – 자본재 수입화 – 경공업 수출화	– 산업구조 고도화 – 중화학공업 육성 – 철강, 수송용 기계, 가정용 전자기계, 석유화학 콤비나트	– 기술, 고용집약적 산업개발 – 철강, 산업용 기계, 전자기기, 조선	– 선진국형 공업화 – 지식 · 정보집약 산업개발 – 정밀기계, 전자공업, 지식정보산업	– 개방체제하에서 산업구조 조정 – 기계, 자동차, 전자 중심 – 중소기업 육성	– 개방화, 국제화 – 기술개발 촉진 – 사회간접자본 확충
주요 국토개발사업	– 울산 개발사업	– 고속도로사업	– 새마을사업	– 중화학공업단지 조성	– 아시안게임과 올림픽 준비 인프라조성사업	– 200만호 주택건설사업	– 인천국제공항, 경부고속전철사업
1인당 GNP (달러)	87(1962) 125(1966)	278(1971)	803(1976)	1,734(1981)	2,505(1986)	6,757(1991)	10,548(1996)
상품수출액 (억달러)	0.5(1962) 2.5(1966)	11(1971) 10(1971)	77(1976)	213(1981) 100(1977)	347(1986)	719(1991)	1,297(1996)
경제성장률	7.1%	9.3%	9.2%	5.4%	10.5%	9.5%	6.7%

자료: 김용웅 외(2009); 국토개발연구원(1996).

글로벌 경쟁력이 국토개발정책의 기조를 이루고 있다. 이와 같이 경제발전단계에 따라 국토개발정책도 경제성장 지원을 위한 물적 기반 조성정책에서 점차 경제성장에 따른 부작용을 치유하고 선도하는 종합정책으로 위상이 변하고 있으며, 이러한 추세는 지속될 것으로 전망된다.

본 절에서는 광복 이후 60년간 우리나라의 경제발전과정과 연계하여 국토개발정책의 흐름을 개관하였다. 특히 경제개발계획과 국토계획 간의 관계를 통해 우리나라 국토개발정책의 위상 변화와 과제를 살펴보았다.

1. 전후복구와 국토개발: 1945~50년대

1945년의 광복과 함께 이루어진 남북한 간의 국토분단은 수백 년 동안 이어져온 한반도의 일체성을 무너뜨렸다. 남한은 지하자원과 산림자원, 에너지자원이 부족하게 되었고, 산업구조가 왜곡되어 경제와 산업기반이 붕괴되었다. 이어 1950년에 발발한 6·25 전쟁으로 전국의 산업시설과 공공시설은 물론 수많은 주택이 파괴되고 사망자 수가 100만명에 이르는 등 피해가 막대하였다. 그 결과 1953년 휴전 이후 이승만 정부(1948~60)는 전쟁의 피해를 복구하는 데 주력할 수밖에 없었다. 주로 외국의 원조로 철도, 도로, 항만 등의 공공시설 복구사업이 진행되어 1961년에는 이들 시설의 수준이 전쟁 이전으로 회복되었다. 이와 같이 우리나라의 국토개발은 전쟁에 따른 국토분단으로 단일 국가의 경제체제가 붕괴되고, 남한의 농업중심 구조와 북한의 공업중심 구조로 분리되는 '남농북공(南農北工)'이라는 지역 간 격차와 이의 해소를 위한 국토의 재편성이라는 측면에서 출발하였다.

전후 복구기간 당시 우리나라의 인구증가율은 2.9%였고, 경제성장률은 1959년에 4.4%, 1960년에 2.3%에 불과하였다. 그리고 당시 1인당 국민소득은 83달러 수준에 지나지 않았고 실업률은 15.0%를 기록하였다. 이러한 여건 속에서 국민들 사이에는 좌절감과 패배의식이 팽배해 있었다.[4] 국토개발이 국토자원개발과 만성적인 실업해소 대책으로 논의되기에 이르렀다. 이에 정부는 경제개발3개년계획(1960 ~ 62)을 수립하였다. 이승만 정부 말기인 1960년에 완성된 이 계획은 채택되자마자 발생한 4·19 혁명으로 실행되지는 못하였다. 그러나 이후 국토건설사업[5]과 박정희 정부에 의해 1962년부터 시작된 제1차 경제개발5개년계획의 모체가 되었다.

---

4) 국토개발연구원(1996).

5) 1960년 민주당 정부에 의해 착수된 국토건설사업은 박정희 정부에서도 승계되었다. 1961년 5월 18일 군사혁명위원회는 포고 제12호에서 "국토건설사업은 민족적인 과업이며 어떤 권력이나 정치력에 지배되어서는 안 되므로 국토건설사업은 예정대로 계속 진행한다."는 것을 천명하였다. 그리고 동년 5월 27일 정부조직 개편으로 부흥부를 폐지하고 건설부를 신설하였다가 7월 22일 내각에 경제기획원을 신설하고, 그 산하에 국토건설청을 설치하여 국토건설사업을 관장토록 하였다(김의원[1987]).

2. 경제성장과 국토개발의 태동: 1960년대

가. 경제성장 촉진과 국토개발 추진

1960년대 박정희 정부(1961~79)의 국토개발은 자원개발과 기간산업 육성을 이용한 경제성장과 지역발전에 초점을 두었다. 정부는 식량의 자급과 공업성장을 위한 기반 조성이라는 정책 방향을 설정하고 계획대로 체계적인 접근을 시도하였다. 그 결과 농업기반 조성을 위한 수자원 개발과 사회간접자본시설에 집중적인 투자가 이루어졌다.

1960년대 초반에 직면한 저성장, 고실업 등 총체적인 경제난국을 타개하기 위한 종합대책으로 국토개발을 포함한 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)이 착수되었다. 1960년대의 국토개발은 별도의 국토계획을 수립하지 않고 경제개발계획에 통합하여 추진되었다.[6] 제1, 2차 경제개발5개년계획에서 국토개발사업은 중요한 부문으로 추진되었다(표 2-1 참조). 이후 산업화가 진행되면서 국토개발의 계획적 추진에 대한 필요성이 제기되었다.

박정희 국가재건최고회의 의장의 지시에 따라 1962년 11월 시달된 「내각수반지시각서」 제53호는 역사적으로 우리나라의 국토계획이 제도적 틀을 갖추는 계기가 되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 「내각수반지시각서」는 1963년 7월까지 국토종합개발계획을 수립·공포하고, 계획 수립을 위한 근거법으로 「국토건설종합계획법」을 1962년 말까지 제정하도록 되어 있었다. 이에 1963년 10월 「국토건설종합계획법」을 제정하였고, 다음 해인 1964년 3월 국토건설종합계획심의회가 구성되었다. 그러나 국토종합개발계획이 완성된 것은 「내각수반지시각서」가 시달된 지 9년이 지난 1971년 10월이었다.[7]

나. 大국토건설계획과 국토계획 기본구상 수립

1960년대 중반부터는 페루(F. Perroux)의 성장거점이론[8]에 의거해 개발효과가 큰 지역을 특정지역으로 지정하여 개발하였다. 1965년 서울-인천을 특정지역으로 지정한 이

---

6) 1960년에 발표된 경제개발3개년계획은 당초 5개년계획으로 짜여졌으나 전반기 3년을 실시해보고 운용의 경험을 얻은 다음 재조정하는 것이 바람직하다는 의견에 따른 것이다. 경제개발3개년계획은 자립경제의 토대 구축을 목표로 1958 ~ 62년을 계획기간으로 하고, 사회간접자본시설(SOC)부문에 큰 비중을 두었다. 그 이유는 부흥부 내 산업개발위원회의 부위원장이 이후 건설부장관이었기 때문이다. 이 계획은 정부에서 채택하자마자 4·19 혁명으로 실행되지 못하였으나, 민주당 정부에 의한 국토건설사업에 활용되었으며 1962년부터 시작된 제1차 경제개발5개년계획의 모체가 되었다(국토개발연구원[1996]).

7) 김의원(1984).

8) 성장거점(growth pole)은 1950년 페루(F. Perroux)에 의해 제시된 개념으로 국가경제의 비공간적 극화현상을 의미하는 것이다. 국가경제에서 성장거점은 동태적 성장을 유발하는 상호 투입산출의 연계로 밀접히 연관되어 있는 일련의 산업집단이 경제적 힘의 방향타 또는 경제적 힘의 장을 의미한다. 성장거점이론은 선도산업(leading industries), 집적경제(agglomeration economy), 확산 및 역류효과(spread and backwash effect) 등 3대 개념으로 구성되어 있다. 페루에 의해 제시된 개념은 보드빌(Boudeville)에 의해 공간적인 측면에서 성장중심지 이론으로 발전하였다.

후 1967년까지 모두 7개의 특정지역이 지정되었다. 그리고 1966년까지 제1차 경제개발5개년계획을 성공리에 마친 정부는 1967년에 최초의 국토계획인 대국토건설계획(안)을 수립하였는데, 이는 경제의 지속적인 성장을 위해서 운송문제와 수자원개발이 필요하다는 이유에서였다. 대국토건설계획(안)의 주요 내용은 제2차 경제개발5개년계획기간 중 주택 100만호 건설, 한강・낙동강・금강・영산강 등 4대강 유역을 종합 개발, 동・서・남해안에 10대 항만 개발, 4대 고속도로 건설, 동・서・남해안을 연결하는 철도를 건설한다는 것이었다. 그러나 대국토건설계획(안)은 토목시설계획에 가까운 성격과 과다한 투자규모, 졸속 수립 등의 문제를 안고 있어 공식계획으로 확정되지는 못하였다.[9)]

그 대신 장기적인 국토개발의 기본방향과 지침으로서 20년을 계획기간으로 하는 국토계획 기본구상이 1968년 국무회의에서 확정되었다. 국토계획 기본 구상은 1986년을 목표로 국토의 미래상을 설정하고 공단 조성, 고속도로 건설, 다목적댐 건설, 항만개발, 수리간척, 공업용수 및 생활용수 개발 등의 사업을 계획하였다. 국토계획 기본 구상은 제1차 국토종합개발계획(1972~81)의 선행 작업으로서 기본 구상의 정신과 주요 내용은 제1차 국토종합개발계획에 대부분 승계되었다.

3. 국토개발의 계획적 추진기반 구축: 1970년대

1970년대는 국토개발이 본격적으로 시행된 시기였다. 1972년에 우리나라에서 최초로 전국을 대상으로 하는 종합적이고 장기적인 국토계획인 제1차 국토종합개발계획(1972 ~ 81)이 수립・시행되었고, 이를 뒷받침하는 각종 제도와 정책이 도입되었다. 우리나라의 국토정책은 1970년대에 마련된 제도적 틀을 모태로 한다. 그 이후 시대가 흐르면서 새롭게 부각된 정책요소들을 그때그때 추가・반영하면서 현재의 모습에까지 이르렀다.

제1차 국토종합개발계획은 1960년대 이후 모색되어온 국토개발전략을 집약한 계획이다. 급속하게 진행되는 공업화와 도시화에 따라 발생하는 국토문제를 해결하기 위한 정책방안을 담고 있다. 경제개발5개년계획의 추진과정에서 발생한 부작용을 개선해야 하는 시대적인 현안과제들이 제기되었다.[10)] 첫째, 1960년대 우리나라의 경제개발은 생산성이 높은 공업부문에 역점을 두고 있었다. 따라서 서울과 부산을 중심으로 한 도시지역에만 대규모 공업단지가 건설되었다. 둘째, 경제개발에 따라 수송, 전력, 통신 등 주요 사회간접자본이 부족하게 되었고, 이들 시설의 확대가 시급하였다. 셋째, 1960년대부터 공업화가 전개되면서 대도시의 인구집중이 가속화되었다. 특히 서울의 인구집중현상이 심각하여 대책 수립이 필요하였다. 넷째, 국민소득의 증대와 수출 확대로 사회경제적인 여건이

9) 대국토건설계획은 1967 ~ 76년까지의 10년간을 계획기간으로 잡고 총투자규모는 6,145억원(1966년 가격)으로 상정했었다. 투자규모가 큰 것은 이 당시의 제2차 경제개발계획을 3년 반으로 단축 시행하려는 정부의 의도가 투영된 결과라고 볼 수 있다. 대국토건설계획(안)은 비록 3개월이란 짧은 기간에 작성된 것이기는 하지만 내각수반의 성문 지시 후 5년 만에 최초로 작성된 전국계획이란 점에 의의가 있다(김의원[1987]).

10) 김영모(1989).

변하였다. 1971년 우리나라의 1인당 국민소득은 278달러였고, 수출은 11억달러, 도시화율은 50%를 넘어서고 있었다.

당시의 사회경제적 상황을 고려하여 제1차 국토종합개발계획은 네 가지의 목표를 설정하였다(표 2-2). 첫째는 경제의 능률적인 성장을 위한 국토의 효율적 활용이며, 둘째는 경제성장을 뒷받침하기 위한 국토개발기반의 확립이고, 셋째는 국토가 보유하는 자원의 개발과 대규모 공업단지개발에 따라 발생하는 환경을 보전하는 것이며, 넷째는 도시문제의 개선과 문화적인 생활을 위한 생활환경 개선 등이었다. 그리고 이들 목표를 달성하기 위해 세 가지 전략을 채택하였다. 첫째는 국민경제 발전을 선도할 대규모 공업단지를 개발하고, 둘째는 대도시와 각 지역 및 산업중심지를 연결하는 교통통신 및 에너지 공급망을 확충하고 생산의 능률화를 기하며, 셋째는 개발의 편중으로 발생하는 농어촌 등 부진지역의 기능을 강화하고자 하였다.[11]

제1차 국토종합개발계획에서는 거점개발과 권역별 개발 방식을 채택하였다. 성장거점개발이란 성장의 잠재력이 있는 도시에 투자를 집중하여 도시의 성장을 유도하고, 그 후 점차적으로 도시의 성장이 주변 지역으로 확산하여 결국 전체 지역이 성장되도록 하는 개발방식을 의미한다.[12] 이 계획에서는 서울과 인천, 부산과 울산 등의 도시를 성장거점으로 지정하고 성장거점개발의 이점들을 활용코자 하였다. 그러나 현실은 이론과 같이 되지 않았다. 그 결과 국토는 불균형하게 성장되고 지역 간 소득격차는 심화되었다. 따라서 성장거점개발은 투자의 효율성은 가져왔으나 지역 간의 불균형 성장을 초래하였던 것으로 평가되고 있다.[13]

권역별 개발 방식은 전국을 4대권 8중권 17소권으로 구분하고, 이 중에서 8중권을 개발 단위로 하여 사업을 추진하는 것을 의미한다. 여기서 4대권은 한강, 금강, 영산강, 낙동강을 중심으로 한 지역으로서 주로 수자원개발을 중시하였다. 8중권은 도 단위 행정구역을 중심으로 구분하였다. 17소권은 경제적 결절성, 자치성, 면적 등을 중심으로 구분하여 지역별로 특색 있고 자립적인 개발이 이루어지도록 하였다. 그러나 권역개발의 이론적 배경에도 불구하고 중심지인 도시와 주변 지역인 농촌 간에 불균형 성장이 계속되었고, 시가지의 평면적 확산이 무질서하게 이루어졌으며 농경지의 잠식과 자연훼손이 심각하게 나타났다.[14]

1970년대에는 제1차 국토종합개발계획에서 제시된 정책대안을 실천하기 위해 다양한 법률과 제도가 마련되었다.[15] 그리고 정부는 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위해

---

11) 대한민국정부(1972).

12) Myrdal(1957).

13) 국토개발연구원(1996).

14) 대한민국정부(1972).

15) 이 시기에 만들어진 법률과 주요 계획은 「지방공업개발법」(1970), 대도시인구분산대책(1972), 「국토이용관리법」(1972), 「산업기지개발촉진법」(1973), 서울시인구소산계획(1975), 반월신공업도시건설계획(1976), 「도시재개발법」(1976), 「공업배치법」(1977), 수도권인구재배치기본계획(1977), 「임시행정수도건설을위한특별조치법」(1977), 「환경보전법」(1977), 「주택건설촉진법」(1977), 「국토개발연구원육성특별법」(1978) 등이다.

〈표 2-2〉 국토계획의 변천과 개발전략

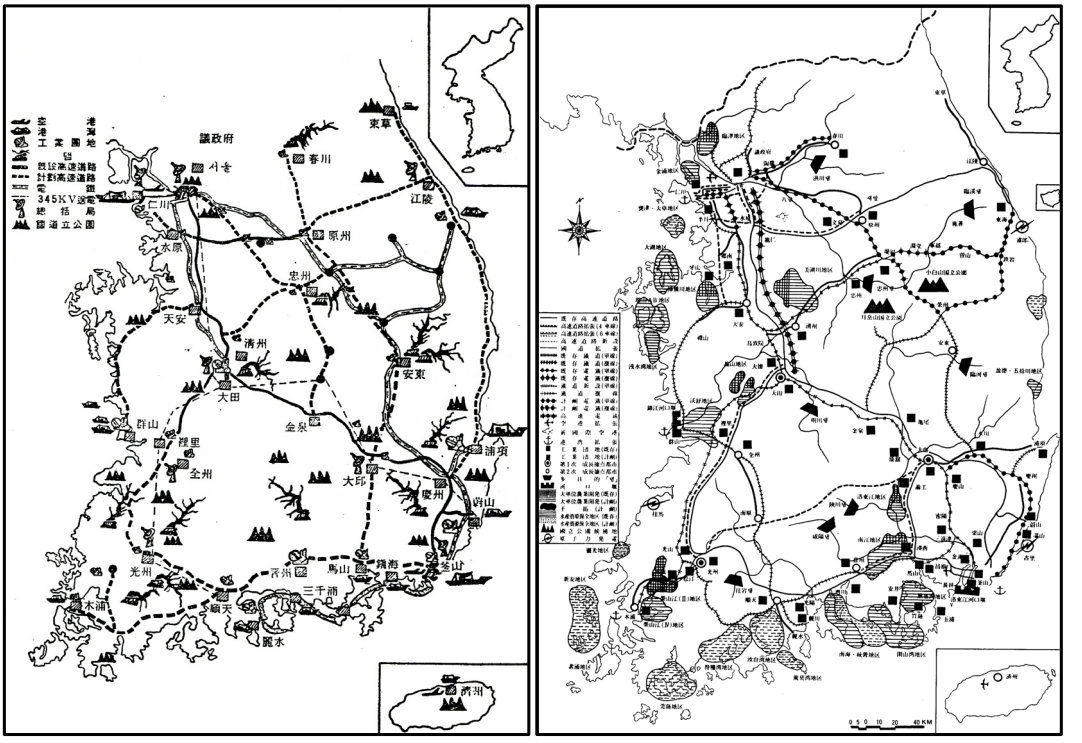
	제1차 국토종합개발계획 (1972~81)	제2차 국토종합개발계획 (1982~91)	제3차 국토종합개발계획 (1992~2001)	제4차 국토종합계획 (2000~20)	제4차 국토종합계획 수정계획 (2006~20)
기본목표	– 국토이용관리 효율화 – 국토개발기반 확충 – 국토자원개발과 자연보전 – 국민생활환경의 개선	– 인구의 지방정착 유도 – 개발 가능성의 전국적 확대 – 국민복지수준의 제고 – 국토자연환경의 보전	– 지방분산형 국토골격 형성 – 생산적 · 자원절약적 국토이용체계 구축 – 국민복지 향상과 국토환경 보전 – 남북통일 대비 기반 조성	– 계획의 기조 • 21세기 통합국토의 실현 – 계획의 목표 • 균형국토 • 녹색국토 • 개방국토 • 통일국토	– 계획의 기조 • 약동하는 통합국토 – 계획의 목표 • 상생하는 균형국토 • 경쟁력 있는 개방국토 • 살기 좋은 복지국토 • 지속 가능 녹색국토 • 번영하는 통일국토
1인당 GNP	319달러(1972)	1,824달러(1982)	7,007달러(1992)	10,841달러(2000, GNI)	12,030달러(2003, GNI)
수도권 인구 집중도	28.3%(1970)	35.5%(1980)	42.8%(1990)	46.3%(2000)	47.6%(2003)
개발전략 및 정책	– 대규모 공업기반의 구축 – 교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비 – 부진지역 개발을 위한 지역기능 강화	– 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성 – 서울, 부산 양대 도시의 성장억제 및 관리 – 지역기능 강화를 위한 교통 · 통신 등 사회간접자본 확충 – 후진지역의 개발 촉진	– 지방 육성과 수도권 집중 억제 – 신산업지대 조성과 산업구조의 고도화 – 종합적 고속교류망 구축 – 국민생활과 환경부문 투자 증대 – 남북교류지역의 관리	– 개방형 통합국토축 형성 – 지역별 경쟁력 고도화 – 건강하고 쾌적한 국토환경 조성 – 고속교통 · 정보망 구축 – 남북한 교류협력기반 조성	– 자립형 지역발전기반 구축 – 동북아시대 국토경영과 통일기반 조성 – 네트워크형 인프라 구축 – 아름답고 인간적인 정주환경 조성 – 지속 가능한 국토 및 자원 관리 – 분권형 국토계획 및 집행체계 구축
공간개발 전략 및 이론배경	– 성장거점 개발방식 • 서울 · 인천 · 부산 · 대구 – 권역별 개발방식 • 4대권, 8중권, 17소권	– 분산형 거점 개발방식 – 지역생활권 방식 • 28개 지역생활권 설정(생활권별로 성장거점 포함)	– 다핵 개발방식 – 지역경제권 개발방식 • 수도권, 동남권, 서남권, 중부권 등 4개 지역경제권	– 개방형 통합국토축 • 연안국토축, 동서내륙축 – 광역개발방식 • 10대 광역권(신산업기지, 대도시, 연담도시형)	– 3개 국토축 • 남해안, 서해안, 동해안 – 7+1 경제권역 설정 → 다핵연계형 국토구조
특징 및 문제점	– 거점 개발방식의 채택 – 경부축 중심의 양극화 초래	– 양대 도시의 성장억제 및 성장거점도시 육성에 의한 국토균형발전 추구 – 구체적 집행수단 결여로 국토의 불균형 지속	– 세계화 · 개방화 · 지방화 등 여건 반영 미흡 – WTO 출범 등 국토개발의 기조 변화	– 개방형의 π 형 연안국토축과 10대 광역권을 개발하여 지역균형개발 촉진 – 국토환경의 적극적 보전을 위해 개발과 환경의 조화전략 제시	– 국토균형발전정책 추진 • 분산형 국토개발(행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시) –경제자유구역, 특구 등

자료: 건설교통부 국토균형발전본부(2007); 김용웅 외(2009).

1971년부터 1977년까지 서울을 포함한 전국의 주요 도시지역을 대상으로 개발제한구역을 지정하였다.[16]

1970년대의 국토개발 투자실적은 1975년 가격으로 총 17조 3,790억원이었다. 이는 당초의 투자계획보다 24.0%가 늘어난 금액이었다. 이것은 1970년대에 국토개발을 위하여 국민 1인당 50만원을 투자하였다는 의미이다. 구체적으로 살펴보면, 주택, 전력, 도로, 통신의 4개 부문에 대한 투자가 전체의 70%를 차지한 반면, 치수사업이나 환경오염 방지, 도시민을 위한 상·하수도 분야의 투자비중은 매우 낮아, 당시의 국토개발 정책이 시급한 주택문제 해결과 전력공급, 도로 건설 등 기반시설의 확충에 주력하였음을 알 수 있다.[17]

[그림 2-1] 제1차 국토종합개발계획과 제2차 국토종합개발계획도



자료: 대한민국정부, 『국토종합개발계획(1972 ~ 81)』, 1972.
대한민국정부, 『제2차 국토종합개발계획(1982 ~ 91)』, 1982.

16) 김의원(1987); 국토개발연구원(1996).

17) 국토개발연구원(1982).

1970년대의 국토개발정책은 성장거점과 같은 불균형 개발정책을 통하여 공업화 기반을 구축하는 데는 어느 정도 성공하였으나, 수도권과 동남권에 개발이 집중되어 국토의 불균형 구조를 고착화시키는 결과를 초래하였다. 아울러 서울과 부산 등 대도시 인구집중을 억제하기 위해 다양한 분산정책을 취한 결과 대도시 자체의 인구증가 추세는 완화되었으나, 주변 지역의 인구가 급속하게 증가하여 이후 대도시권 차원의 성장관리정책이 필요하게 되었다.[18)]

4. 경제성장의 부작용 해소와 균형개발: 1980년대

1980년대는 1960～70년대에 축적된 경제력과 산업 및 사회구조의 기반 위에서 국토를 더욱 체계적으로 개발·관리할 필요성이 대두된 시기였다. 특히 도·농 간의 불균형 성장, 토지이용의 무질서와 부동산투기, 도시 시가지의 무질서한 평면적 확산, 농경지의 지나친 잠식과 자연자원의 훼손 등이 이 시기 국토개발의 문제점으로 지적되었다. 이들 문제를 해소하기 위해 각종 정책과 제도가 정비되면서 1980년대 우리나라의 국토개발정책은 좀 더 성숙한 단계로 접어들었다.[19)]

한편, 국제화시대가 전개되기 시작하면서 정치, 경제, 사회, 문화 등 제반 분야에서 변화가 나타나 새로운 국토개발 수요를 야기했으며, 국내적으로는 정치·사회적 격변과 민주화로 요약되는 전환기였다. 따라서 1980년대의 국토개발에서는 지역 간 격차 문제에 대한 대응, 심화되는 수도권의 경제 및 인구집중 억제, 토지공개념 도입, 서해안개발의 필요성 등이 중요한 정책과제로 등장하였다.[20)]

1980년대의 국토개발정책은 인구의 지방정착을 통한 국토의 균형발전에 역점을 두었다. 이에 따라 제2차 국토종합개발계획(1982～91)[21)]에서는 인구의 지방정착 유도, 개발가능성의 전국적 확대, 국민복지 수준의 제고, 국토자연환경의 보전이라는 목표를 설정하였다. 이를 달성하기 위한 개발전략으로 국토의 균형개발을 위한 다핵구조화, 중심도시와 배후지역을 통합하는 광역개발방식, 지역격차 완화를 위한 공공투자의 적정 배분, 낙후지역의 중점 개발, 지방분권과 주민참여 확대를 제시하였다(표 2-2).

제2차 국토종합개발계획의 특징은 지역생활권 구상과 분산된 거점개발방식을 도입한 것이다. 지역생활권 개발방식은 거점개발 방식에 의한 공업화정책에 따라 대도시와 입지조건이 유리한 지역에 인구와 산업이 집중되는 불균형 문제를 시정하고 인구의 지방정착을 유도하려는 전략이다. 지역생활권은 생산·생활·자연환경을 동시에 조성하는 개발권

18) 국토개발연구원(1996).

19) 1980년대에도 국토계획을 뒷받침하는 많은 법률과 제도가 도입되었다. 「특정지역종합개발촉진에관한특별조치법」(1980), 「수도권정비계획법」(1982), 수도권정비기본계획(1984), 「농어촌지역개발기본법」(1986), 지역경제권개발계획(1987), 수도권 신도시개발(1988), 지역균형발전기획단 설치(1989), 토지공개념 3개 법률 제정(1989), 주택 200만호 건설계획(1989) 등이 대표적이다.

20) 국토개발연구원(1996).

21) 1978년에 설립된 국토개발연구원(현 국토연구원)이 주관하여 제2차 국토종합개발계획을 수립하였다.

역이며 각종 편익시설의 공동 이용권역이다. 지역생활권의 설정은 먼저 전국을 28개의 생활권으로 나누고, 그 성격과 규모에 따라 5개의 대도시생활권, 17개의 지방도시생활권, 6개의 농촌도시생활권으로 세분하였다.

그리고 거점개발을 위해 성장 잠재력이 크고 지역서비스 기능을 갖춘 주변 낙후지역 개발에 선도적 역할을 수행할 수 있는 15개 도시를 성장거점으로 선정하였다. 대전, 광주, 대구는 국토의 다핵적 발전을 위한 3대 핵으로서 서울과 부산을 지향하는 인구수용 및 국제적·국가적 차원의 중추관리기능을 담당하는 1차 성장거점도시로 선정하였다. 도청 소재지와 지역 중심도시로서 성장 잠재력이 크고 중심성이 강한 12개 지방도시를 제2차 성장거점도시로 선정하여 지방발전과 서비스 기능의 중심지 역할을 담당토록 하였다.

1982년에는 수도권에 대한 인구와 산업의 과도한 집중을 억제하고 선별적 분산을 통하여 국토의 균형 있는 개발을 유도하기 위해 「수도권정비계획법」이라는 강력한 정책수단을 마련하였다. 대도시의 과밀문제에 대한 정책적 대응은 1964년 대도시 인구집중 방지대책이 발표된 이래 1970년의 수도권 인구과밀 억제에 관한 기본 지침, 1973년의 대도시 인구분산책, 1977년의 수도권 인구재배치계획 등으로 지속되었다. 「수도권정비계획법」을 제정하기 위해 1970년대 초반부터 여러 차례의 시도가 있었는데, 1982년에 비로소 법률을 제정·공포함으로써 수도권 과밀억제시책을 법정계획에 의해 추진할 수 있게 되었다. 1984년에 수도권정비기본계획(1984~96)이 수립되었다.[22]

1980년대 후반 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~91)이 수립·시행되었다. 이 수정계획을 수립한 것은 지속적인 수도권 집중억제시책의 추진에도 불구하고 인구와 산업, 그리고 각종 중추기능이 수도권에 계속 집중되는 반면, 지방의 중소도시와 농어촌 지역은 침체되는 지역 간 불균형이 심화되었기 때문이다. 그에 따라 수정계획에서는 기존의 수도권 중심의 공간구조를 개편하고 국토의 다핵적 이용을 유도하기 위하여 수도권에 대응하는 중부권, 동남권, 서남권, 기타권 등의 지역경제권을 형성하고, 여기에 산업과 행정, 업무, 교육, 문화, 정보, 금융, 국제교역 등 중추기능을 분산 수용토록 하였다. 각 권역의 대도시인 부산, 대구, 광주, 대전을 중심으로 광역적으로 개발하고자 하였다. 지역경제권에 포함되지 않은 지역은 특정지역으로 개발하여 전 국토를 균형 있게 발전시키고자 하였다.[23]

제2차 국토계획의 투자실적은 1985년 가격으로 총 137조 7,510억원이었다. 이는 1980년대에 1985년 인구를 기준으로 국민 1인당 국토개발을 위해 약 340만원을 투자하였음을 나타내는 것이다. 이 기간 동안에 투자가 가장 많이 이루어진 분야는 1970년대와 마찬가지로 주택 분야였다. 주택 분야는 총투자액의 38.5%에 해당하는 53조 870억원이 투입되었고, 다음은 에너지, 통신, 도로, 도시개발의 순이었다. 이들 5개 부문이 전체 투자의 71%를 차지하였다.[24] 이 기간 동안에 국토개발은 주택, 에너지, 통신, 도로, 도시개

22) 건설부(1987).

23) 대한민국정부(1987).

24) 국토개발연구원(1992).

발사업에 역점을 두어왔다.

그러나 1980년대 국토개발정책이 추구하였던 균형개발 목표는 실제 정책추진 과정에서 제대로 구현되지 못하였다. 국토개발 투자가 경제적 효율성과 대도시 위주로 이루어져 인구의 지방분산과 지역균형개발을 위한 성장거점도시의 육성정책이 제대로 추진되지 못하였기 때문이다. 결과적으로 지역발전 수준이 투자가 이루어진 지역과 그렇지 못한 지역으로 양분되어 국토의 불균형이 개선되지 못하였다. 아울러 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 개최에 따라 수도권에 대한 투자가 집중되어 수도권과 지방의 격차는 좁혀지지 않았다. 이 밖에 지가 상승과 땅투기의 문제가 심화되어 국토를 개발하는 데 있어서 각종 공공사업의 투자비를 상승시키는 결과를 초래하자, 정부는 토지공개념을 도입하고 토지투기를 억제하려는 노력을 기울였다. 또한 도시화와 공업화가 가속화되면서 환경오염이 전국적으로 확산되고 국토환경의 쾌적성이 낮아졌다. 특히 하천, 호수, 해양 등의 수질오염이 심각하게 나타났고 공장, 생활하수 등 내륙 오염원이 증가하였으며, 임해공업단지의 건설로 수질오염은 더욱 심각해졌다. 이는 이후 국토개발에서 환경오염에 대한 인식을 강화하는 계기가 되었다.

5. 세계화 · 지방화에 대응한 지방분산형 국토개발: 1990년대

1990년대의 시대적 상황을 특징지을 수 있는 개념은 개방화 · 지방화 · 첨단화이다. 개방화는 우리나라 경제가 개발도상국에서 벗어나 선진 경제체제에 편입하려면 세계화의 조류에 적극적으로 대응하는 것이 필수적이라는 상황 인식에 바탕을 두었다. 아울러 우루과이라운드(Uruguy Round: UR) 체결과 사회주의 경제체제의 자본주의 경제체제 편입 등 세계적으로 경제적 · 정치적 개방화가 가속화되면서 우리나라에서도 그에 대한 대응책이 필요하게 되었다. 특히 동서 진영 간 이념대립이 종식되고 소련 · 중국의 개방화가 가속화되면서 과거 적성국이었던 소련, 중국, 동유럽과 우리나라의 교역이 급속하게 증가할 것으로 전망되었다.

우리나라에서 본격적인 지방화시대가 열리게 된 것은 1994년 지방지치단체장의 선거를 포함한 4대 지방선거를 1995년 6월 27일에 실시한다는 내용이 포함된 「지방자치법」이 제정되고, 이듬해에 4대 지방선거가 실시되면서였다. 지방화시대의 개막은 국토개발정책의 입안 및 집행 방식에 큰 변화를 초래하였다. 이전에는 중요한 국토개발정책이나 사업을 지방의 의견이나 주장을 크게 의식하지 않고 중앙정부 단독으로 추진할 수 있었으나, 지방화시대가 전개되면서 지방의 참여와 역할이 중요하게 인식되었다. 지방화시대의 개막으로 국토개발 추진방식도 하향식에서 점차 상향식으로 전환을 모색할 수밖에 없었다.

1960년대 이후 추진된 경제성장전략이 중화학공업 육성을 기치로 대규모 자본투자에 의존하여 외형적인 확대는 이루었으나, 한 세대에 걸쳐 진행된 경제발전으로 국민경제가 양적, 질적으로 성숙단계에 접어들면서 산업구조를 첨단화하여 효율성과 경쟁력을 증진할 필요성이 제기되었다. 그에 따라 지방의 주요 지역에 새로운 첨단산업단지를 조성하고 기존의 주요 산업단지는 구조 재편을 통하여 생산성을 강화시키려는 정책이 추진되었다.

1990년대는 1980년대에 일어났던 정치, 경제, 사회적 변동을 극복하여 국가 전반이 한층 안정화되고 성숙되는 시기였다. 그러나 경제활동은 여전히 '경부축'에 집중되는 등 국토의 불균형발전이 지속되어 지역 간 격차를 해소하는 것이 국토개발정책의 주요 목표가 되었다. 아울러 경제규모가 확대되고 국민소득이 증가함에 따라 교통, 통신, 정보, 환경 분야에서 기반시설의 부족문제가 발생하였다. 1990년대의 국토개발정책은 1980년대의 정책기조를 이어받아 국토의 균형발전을 촉진하는 한편, 세계화와 첨단화라는 시대적 조류에 대응하여 국토의 경쟁력을 강화하는 데 역점을 두었다.

1990년대 국토개발정책의 골격은 제3차 국토종합개발계획(1992~2000)에 잘 나타나 있다. 제3차 국토종합개발계획은 1980년대 국토개발 추진상의 문제점으로 지적된 수도권의 인구집중, 지역 간 소득격차, 기반시설 부족, 지가 상승, 환경오염 확산을 해결하는 데 역점을 두었다. 이를 위해 지방분산형 국토골격의 형성, 생산적이고 자원절약적인 국토이용체계의 구축, 국민복지 향상과 국토환경의 보전, 남북통일에 대비한 국토기반의 조성을 목표로 설정하였다(표 2-2).

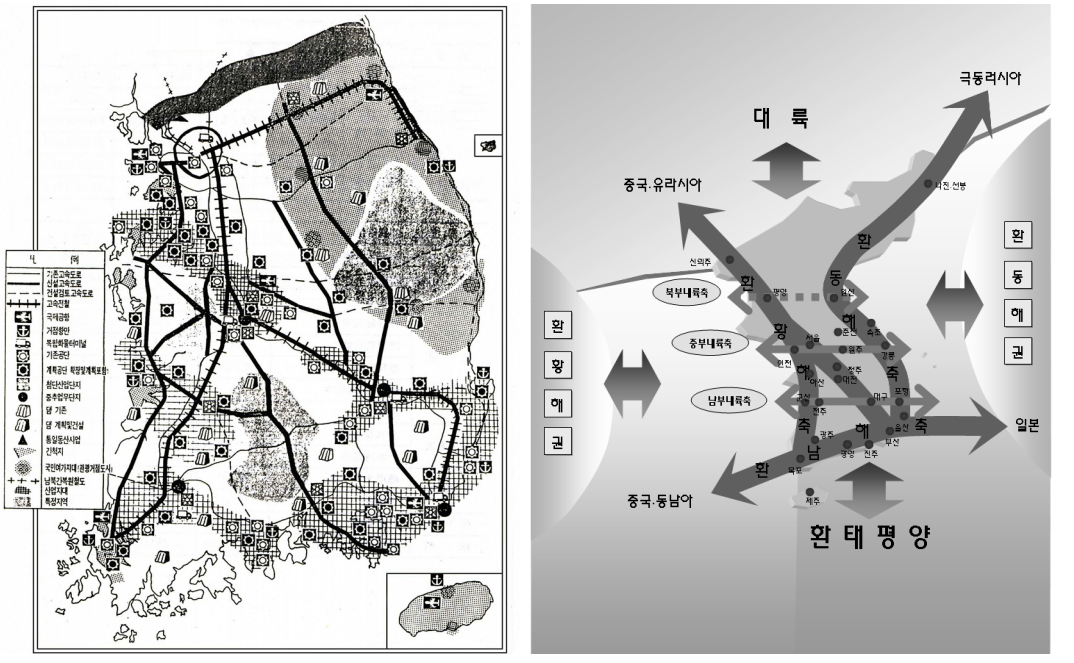
이러한 목표를 달성하기 위해 여섯 가지 개발전략을 채택하였다. 첫째는 지방의 육성과 수도권 집중의 억제였다. 기존에 추진해왔던 수도권 집중의 억제에 의한 소극적 균형개발방식에서 지방 중심의 적극적인 개발방식으로 전환하는 한편, 지방도시와 농어촌, 그리고 낙후지역을 지역 특성에 맞게 육성하고 수도권 집중을 지속적으로 억제하였다. 둘째는 신산업지대의 조성과 산업구조의 고도화였다. 국토의 중부·서남부지역에 신산업지대를 조성하여 균형개발을 촉진하며, 첨단기술산업단지와 연구단지 조성 및 산·학·연 연계체제를 구축하여 산업구조를 고도화하였다. 셋째는 통합적 고속교류망의 구축이었다. 국내외 간선 교류망을 확충하여 물동량과 정보를 신속하게 흐르도록 유도하고 지방발전을 선도하며, 교통·유통·통신 시설 상호 간의 연계체제를 확립하여 유통의 효율성을 높이도록 하였다. 넷째는 국민생활과 환경부문에 대한 투자 확대였다. 주택, 상하수도, 여가시설 등에 대한 투자 확대로 국민생활의 질을 향상시키며, 환경부문의 투자를 확대하기 위해 관련 제도를 정비하여 국내외 환경문제에 대처하도록 하였다. 다섯째는 국토계획의 집행력 강화와 국토이용 관련 제도의 정비였다. 국토개발 투자재원을 확대하고, 지방자치제 실시에 부응해 자율적인 계획 수립과 집행체계를 정비하며, 국토개발에 민간 참여를 확대하면서 중앙과 지방, 민간 간의 역할 분담과 조정·통합체계를 구축토록 하였다. 또한 국토이용과 토지투기 방지를 위한 제도를 확립하여 국토의 합리적 이용을 도모토록 하였다. 여섯째는 남북 교통지역의 개발 및 관리였다. 접경지역에 남북교통공간의 조성과 주민생활환경 개선을 추진하고, 남북 교통망의 복원·개발과 수자원·관광자원의 공동개발기반을 구축토록 하였다.

제3차 국토종합개발계획에서는 국토의 균형개발을 위해 지방도시의 중추기능 강화와 신산업지대 조성전략을 채택하였다. 지방도시의 중추관리 기능을 특화, 육성함으로써 수도권의 비대화를 견제하고자 하였다. 대도시인 부산은 국제무역·금융산업, 광주는 첨단산업·예술·문화산업, 대구는 업무·첨단기술·패션산업, 대전은 행정·과학연구·첨단산업을 육성하고, 다른 지역별 중심도시에 대해서도 도시 특성에 맞게 중추기능을 육성하도록 하였다. 그리고 아산만~대전~청주, 군장~이리~전주, 목포~광주~광양만

등 국토의 중부·서남부 지역에 신산업지대를 개발하여 상대적으로 낙후된 지역의 성장을 촉진토록 하였다.

1990년대는 국내외 여건의 변화에 효율적으로 대응하고 국토개발 추진과정에서 야기된 문제점을 보완하기 위해 각종 법률과 제도가 도입되었다.[25] 1995년 후반에는 제3차 국토종합개발계획의 수정안이 검토되었다. 이 시기에 수정안이 검토된 것은 국내외 사회·경제적 여건이 급격히 변화하고 있었기 때문이었으며, 특히 세계무역기구의 출범과 OECD 가입, 남북 간 경제협력 강화 등 대외적 여건변화에 따른 국토 전반의 대응 필요성이 커졌기 때문이었다. 이에 따라 수립된 제3차 국토종합계획 수정안의 목표는 세계화를 촉진하는 개방지향적 국토골격의 형성, 국가경쟁력 강화를 위한 지역경제기반의 조성, 풍요로운 삶을 위한 생활의 질 향상, 다음 세대를 고려한 친환경적인 국토자원의 관리, 통일을 지향하는 국토기반의 구축으로 설정하였다. 그리고 이를 위한 개발전략으로 세계화에 부응하는 새로운 국토개발축을 형성하고, 국가의 간선교통망을 체계적으로 구축하며, 광역적 지역개발로 지역경쟁력을 강화하도록 하였다.[26]

[그림 2-2] 제3차 국토종합개발계획 및 제4차 국토종합계획도



자료: 대한민국정부, 『제3차 국토종합개발계획(1991~2001)』, 1992.
대한민국정부, 『제4차 국토종합개발계획(2000~20)』, 2000.

25) 「농어촌개발촉진법」(1990), 「산업입지및개발에관한법률」(1990), 「공업배치및공장설립에관한법률」(1990), 「환경정책기본법」(1990), 「자연환경보전법」(1991), 「수도권신공항건설촉진법」(1991), 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법」(1994), 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법」(1994), 「고속철도건설촉진법」(1996) 등이 제정되어 국토개발정책의 추진을 뒷받침하였다.

26) 국토연구원(2008).

〈표 2-3〉 인구의 수도권 집중도 추이

(단위: 천명)

	1970	1980	1990	2000
전 국(a)	30,882	37,436	43,411	46,136
수도권(b)	8,730	13,298	18,587	21,354
b/a (%)	28.3	35.5	42.8	46.3

자료: 대한민국정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~20)』, 2005.

제3차 국토종합개발계획의 추진실적 평가는 전반기인 1992～96년에 대해서만 이루어졌는데, 그 기간 동안에 전체 투자계획의 49.2%가 진행된 것으로 나타났다. 분야별로는 주택, 상하수도, 에너지, 통신, 공업단지, 하천정비 등에서 추진성과가 높았으며 고속도로, 철도 전철화, 댐 용수공급 등은 상대적으로 부진하였다.[27]

제3차 국토종합개발계획을 비롯한 각종 지역균형발전정책의 추진에도 불구하고 인구뿐만 아니라 중앙정부를 비롯한 민간 각 부문의 중추기능과 취업기회가 수도권에 집중되는 국토의 불균형 심화는 지속되었다.[28] 2000년 기준으로 국토 면적의 11.8%에 불과한 수도권이 전국 인구의 46.3%, 국가공공기관의 84%, 100대 기업 본사의 91%를 차지하였다. 국가공공기관과 대기업의 본사 같은 중추기능이 수도권에 과도하게 집중되는 양상은 우리나라 국토구조가 수도권 절대지배체제로 고착화되고 있다는 우려를 낳았다.[29] 수도권의 과도한 지배력과 지방의 공동화 문제는 2000년대 들어와 강력한 지방분산정책을 추진하게 되는 배경이 되었다.

6. 국토개발의 범역 확대와 위상 변화: 2000년대

2000년대에 들어와 국토개발은 정책적으로 고려해야 할 요인들이 한층 많아졌다. 이는 우리 사회가 그만큼 성숙하고 복잡한 구조로 변모하였다는 사실과 국토개발정책의 위상 변화를 반증한다. 2000년대 국토정책의 근저에는 국경 없는 세계화, 지구환경문제와 지속 가능성, 삶의 질, 혁신, 지식경제화, 분산, 분권과 같은 키워드(keyword)가 자리하고 있다. 이러한 시대적 조류는 과거의 국토개발정책에서도 언급하고는 있었지만 2000년대에 들어와 우리나라의 경제·사회 전반에 걸쳐 직접적인 영향을 미치게 됨에 따라 더욱 강조되었다.

2000년대에는 세 차례의 국토계획이 수립되었는데, 계획 수립 시기와 정책기조가 정부 교체와 일치하는 특징을 보였다.[30] 제4차 국토종합계획(2000~20)은 21세기의 개막과 더

27) 서창원·양진홍(1997).

28) 인구의 수도권 집중도는 1970년 28.3%에서 2004년 47.9%로 계속 높아졌고, 농산어촌 인구는 1980~2000년 기간 동안 1,247만명에서 568만명으로 1/2 미만으로 감소하였다. 도시근로자가구 소득 대비 농가소득은 1990년 97.4%에서 2003년 76.2%로 감소하여 격차가 확대되었다(대한민국정부[2006]).

29) 국토연구원(2003).

불어 국토의 장기발전전략을 제시하기 위해 제3차 국토종합개발계획을 조기에 종료시키면서 2000년부터 2020년까지의 20년을 계획기간으로 하였다. 제4차 국토종합계획에서 중요하게 고려한 시대적 요구는 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 체제를 필두로 진행되는 세계경제의 자유화와 동북아의 경제성장에 적극적으로 대응하는 국가경영전략의 수립, 지방자치시대에 걸맞은 개발전략으로의 전환, 지식정보화시대에 적합한 국토여건의 조성, 경제 및 인구의 안정성장기 전환에 대응한 국토 정비 등이었다.

제4차 국토종합계획에서는 2020년을 향한 국토발전의 기본 이념이자 계획기조로서 '21세기 통합국토의 실현'을 설정하였다. 여기서 통합국토는 국내의 지역 간 통합, 개발과 환경의 통합, 우리나라와 동북아지역과의 통합, 그리고 남북한의 통합을 포함한다. '21세기 통합국토'를 실현하기 위한 기본 목표는 더불어 잘사는 균형국토, 자연과 어우러진 녹색국토, 지구촌으로 열린 개방국토, 민족이 화합하는 통일국토였다. 이들 목표를 달성하기 위해 차세대 국토골격의 형성[31], 지역별 경쟁력 고도화, 친환경적 국토관리 강화, 고속교통・정보통신망 구축, 선진생활공간 확립, 문화관광 국토 구현, 남북한 교류협력기반 조성 등 7개 전략을 제시하였다(표 2-2).

제4차 국토종합계획은 이전에 수립된 국토계획과 비교해 대상 범역과 위상, 추진방식에 있어서 차별화된다. 첫째, 그동안 대내적인 발전에만 국한되었던 데에서 탈피해 동북아시아에서 차지하는 한반도의 잠재력을 충분히 살릴 수 있도록 공간적 범역을 확대하였다. 둘째, 국토계획의 모든 부문에서 환경을 우선적으로 고려하는 국토그린 플랜으로서의 성격을 강화하였다. 국토를 '개발'보다는 '관리'라는 관점에서 지속 가능성을 보장하도록 사업을 이끌어가기 위한 방안을 제시하였다. 셋째, 생활 수준의 향상에 따라 높아지는 삶의 질에 대한 국민적 기대를 수용하였다. 넷째, 과거의 국토계획이 물리적 수단 공급에 주안점을 두어온 데 반해 제도적 측면과 운영의 소프트웨어, 그리고 수요자 측면을 강조하였다. 이상에서 언급한 내용상의 변화와 함께 계획의 명칭을 국토종합개발계획에서 국토종합계획으로 변경하고, 계획기간을 10년에서 20년으로 확대하여 거시적이고 장기적인 국토관리 및 발전구상을 담고자 하였다. 그리고 계획 수립과정을 중시하여 계획 수립에서부터 민・관・연(民・官・硏)이 동참하여 미래 국토를 함께 설계토록 하는 참여계획의 성격을 강조하였다.[32]

2003년 노무현 정부(2003 ~ 08)가 출범하면서 제4차 국토종합계획은 수정의 필요성이 제기되었다. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006 ~ 20)을 수립하게 된 가장 중요한 배경은 첫째, 정부의 새로운 국토정책 패러다임을 국토계획에 반영하기 위해서였다. 정부가 핵심 국정과제로 추진하는 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방 이전 등 국가중추기능의 지방분산과 혁신 주도형 지역발전을 위해 추진하는 지역혁신체계(Regional Innovation

30) 제4차 국토종합계획(2000~20)이 2001년에, 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~20)이 2005년에 수립되었으며, 현재 제4차 국토종합계획 재수정계획(2009~20)이 수립 중이다.

31) 차세대 국토골격으로서 연안국토축(환남해축, 환동해축, 환황해축), 동서내륙축(중부, 남부, 북부)을 제시하였다. [그림 2-2]의 제4차 국토종합계획도를 참조.

32) 박양호(1999).

System: RIS) 구축에 따라 예상되는 국토공간구조의 변화를 반영할 필요성이 제기되었다. 이 수정계획의 수립에 영향을 미친 두 번째 요인은 2005년부터 본격적으로 시행하고 있던 주 40시간 근무제에 따른 국민의 여가와 생활시간·공간의 확대, 세계 최고 수준의 초고속 정보화시대의 진전, 급속한 고령화 사회로의 변화, 국민의 시·공간적 활동패턴을 변화시키고 있는 경부고속철도 등에 대응하여 국민의 삶의 질을 높일 수 있는 방안 마련의 필요성이었다. 그리고 세 번째 요인은 국경 없는 세계화시대의 진전으로 요구되는 미래지향적이고 개방적인 국토기반 구축의 필요성이었다. 중국을 포함한 동아시아의 급속한 경제성장, 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 체결의 확산, 도하개발어젠다(Doha Development Agenda: DDA) 협상, 지역 단위 경제공동체 확대 등 대외적인 경제환경 변화에 대응하는 국토경영전략의 필요성이 높아졌다. 또한 남북관계와 관련해 2000년 6·15 공동선언 이후 남북한 교류협력을 한 차원 진전시켜 한반도 공동번영을 앞당길 수 있는 국토기반을 형성하는 것이 중요하게 인식되었다.[33]

이에 제4차 국토종합계획 수정계획의 기조를 '약동하는 통합국토'의 실현에 두었다.[34] '약동하는 통합국토'를 실현하기 위한 목표는 다음과 같다. 첫째는 상생하는 균형국토였다. 이는 다핵분산형 국토구조를 형성하고 지역별로 특화된 발전기반을 구축하여 국토의 균형발전을 촉진하는 한편, 지역 간 연계와 협력을 통해 상생적 발전체제를 구축하고, 참여와 합의를 바탕으로 하는 국토정책 추진체계를 정립하는 것이었다. 둘째는 경쟁력 있는 개방국토였다. 우리나라가 동북아의 물류·금융·교류 중심지로 도약하기 위해 국토의 개방거점을 확충하고 상생적 국제협력을 선도하는 기반을 조성하면서, 지역혁신체계를 구축하고 산업단지와 농·산·어촌의 혁신클러스터를 육성하여 혁신주도형 국토발전기반을 확립하는 것이었다. 셋째는 살기 좋은 복지국토였다. 도시와 농촌의 정주환경을 개선하여 국민 모두가 풍요롭고 쾌적한 삶을 누리는 국토를 조성하며, 취약계층과 사회적 약자의 삶의 질을 배려하여 주거복지를 증진하고 도시환경과 교통시설을 개선하는 것이었다. 넷째는 지속 가능한 녹색국토였다. 국토의 지속 가능성을 고려하여 환경친화적인 개발을 강화하고 국토생태망 구축과 연결성을 강화하여 아름다운 국토를 조성하는 한편, 깨끗한 물의 안정적인 공급체계를 확보하고 전방위 재난관리체제를 구축하여 안전한 국토를 조성하는 것이었다. 다섯째는 번영하는 통일국토였다. 한반도의 평화와 공존을 위한 접경지역의 평화벨트 조성과 북한지역 개발을 통해 남북 간 협력체제를 정립하는 동시에 남북한 경제협력과 국토통합을 촉진할 수 있도록 한반도 통합인프라와 국내외 지원체제를 구축하는 것이다. 이상의 목표를 달성하기 위해 자립형 지역발전기반의 구축, 동북아시대의 국토경영과 통일기반 조성, 네트워크형 인프라 구축, 아름답고 인간적인 정주환경 조성, 지속 가능한 국토와 자원관리, 분권형 국토계획과 집행체계 구축 등 추진전략을 설정하였다. 그리고 국토정책 추진을 지원하기 위해 관련 법률과 제도를 도입하였다.[35]

---

33) 건설교통부(2005); 대한민국정부(2005).

34) 여기에는 두 가지 이념이 담겨 있는데, 첫째는 국가의 도약과 지역의 혁신을 유도하는 국토를 창조하는 것이며, 둘째는 지역 간 균형발전과 남북이 상생하는 국토를 만드는 것이었다.

2008년 출범한 이명박 정부(2008. 2~현재)는 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조'를 비전으로 하고, 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축, 지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구, 지방분권과 자율을 통한 지역주도적 발전체제로 전환, 지역 간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구를 기본 방향으로 설정하였다. 그리고 국토의 성장잠재력 극대화, 신성장동력 발굴 및 지역특화발전, 중앙권한의 지방이양 등 분권 강화, 수도권과 지방의 동반·상생발전, 기존 시책의 발전적 보완 등을 5대 개발전략으로 제시하였다.[36]

이들 정책기조와 방향, 전략을 계획적으로 추진하기 위하여 정부는 제4차 국토계획재수정계획(2009~20) 수립을 추진 중이다.[37] 지금까지 국토정책의 최우선 목표와 가치를 국토균형발전에 두었다면, 앞으로는 국토균형발전과 국가경쟁력 제고를 동시에 추구하는 방향으로 정책을 전환하였다. 특히 지역발전을 통한 글로벌 경쟁력을 강화하기 위하여 단일의 행정구역을 초월하여 규모의 경제성과 연결의 경제성을 극대화할 수 있도록 하는 '5+2 광역경제권 발전전략'의 추진과 규제 일변도에서 벗어나 수도권의 잠재력을 활용하여 국가경쟁력을 제고하기 위한 정책기조의 전환을 모색하고 있다.[38]

7. 국토개발의 성과와 과제

가. 국가경제발전의 계획적 추진과 기반시설 확충

광복 이후 60년간 우리의 국토는 급속한 변화를 겪었다. 1946년 약 2천만명이던 인구는 2005년에는 약 4,814만명으로 약 2.4배가 늘어났으며, 도시화율도 17%에서 90%로 가히 급속한 변화를 경험하였다.

간척사업을 통하여 국토면적이 확대되었으며, 공업용지, 도로포장률, 상수도 시설 등 국토의 기반시설이 상당히 개선되었다. 도로포장률은 1946년 4.0%에 불과하였으나 2005년 76.9%로, 공업용지는 10㎢에서 1,278㎢로 기반시설이 획기적으로 확충되었다. 이러한

---

35) 국토계획 수립의 법적 기반이 되는 「국토기본법」(2002)을 비롯해 글로벌시대의 국가 및 지역경쟁력 강화를 위한 「자유무역지역의지정등에관한법률」(2000), 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」(2002), 「산업집적활성화및공장설립에관한법률(2002)」, 「국토의계획적개발과질서있는이용을위한국토의계획및이용에관한법」(2002), 「국토의균형발전과지역의자립적발전을촉진하기위한국가균형발전특별법」(2004), 「기업도시개발특별법」(2004), 「신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법」(2005), 「공공기관지방이전에따른혁신도시건설및지원에관한특별법」(2007), 「낙후지역의개발을촉진하기위한동·서·남해안권발전특별법」(2007), 「신발전지역육성을위한투자촉진특별법」(2008) 등이 제정되었다.

36) 지역발전위원회(2008).

37) 제4차 국토종합계획 재수정계획의 수립은 2008년 이명박 정부의 출범 이후 새로운 국정철학에 따라 국가경쟁력 강화와 국토균형발전을 위한 다양한 국가의제를 수용하고, 국토공간구조 변혁과 지역발전의 전기가 될 주요 국정과제와 공간정책상의 변화를 국토계획에 반영할 필요성에서 검토되었다(국토연구원[2009]).

38) 지역발전위원회(2008).

〈표 2-4〉 국토 모습의 변화(1946~2005년)

	단위	1946	1960	1981	1991	2003	2005
국토면적	㎢	94,299	98,431	99,016	99,300	99,601	99,646
총인구	천명	20,167	24,989	38,723	43,520	47,849	48,138
1인당 GNI	달러	–	79	1,741	6,757	13,460	17,5311
수출(경상가격)	억달러	0.2	0.3	209	650	1,938	2,844
산업용지	㎢	10	39	332	475	1,172	1,278
도로포장률	%	4.0	4.1	34.1	76.4	76.8	76.9
상수도시설	천톤/일	240	517	6,756	16,891	28,252	–
도시화율	%	17.0	39.2	67.9	79.6	89.0	90.2

주: 1) 2003년, 2005년의 1인당 국민총소득은 2005년 기준, 2) 2005년은 한국산업단지공단 자료.
자료: 국토개발연구원, 『국토50년』, 1996; 대한민국정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~20)』, 2006; 국토해양부, 『지적통계』, 2006; 통계청, 『장래인구추계』, 2006; 한국은행, 『경제통계연보』, 2006.

국토의 변화는 경제개발과 함께 국토개발을 주도해온 국토개발정책 및 국토계획의 지속적인 추진과 집행에 따른 성과로 볼 수 있다.

이제까지 국토계획의 변화과정을 통해 우리나라 국토개발정책의 여건과 정책 대응과정을 시대별로 살펴보았다(표 2-5 참조). 우리나라 국토개발정책의 기조와 주요 정책수단은 경제발전단계와 밀접하게 관련되어 있다. 1945년 전후복구와 1960~70년대 경제발전이 국가의 현안 목표였던 시기에 국토개발정책은 경제발전을 촉진하고 지원하기 위한 정책수단으로서 역할을 수행하였다. 그리고 1980년대 들어서면서 경제성장시책의 추진으로 인한 과밀·혼잡과 환경오염 등 부작용을 치유하는 데 정책적 초점을 두었다. 1990년대 중반 이후는 세계화 등 대외적인 여건변화에 신속히 대응하여 국토의 경쟁력기반을 확충하고, 이러한 추세가 2000년대에도 이어지면서 지역의 경쟁력과 혁신역량을 강화하여 글로벌 경쟁력을 갖춘 국토기반을 조성하는 데 정책적 초점을 두고 있다. 이와 같이 경제발전단계에 따라 국토개발정책의 기조와 역할은 변화를 거듭해오고 있다.

우리나라에서 정부의 계획을 통해 공식적으로 국토개발을 추진한 것은 제1차 국토종합개발계획이 수립된 1970년대였다. 그러나 그 이전에도 1950년대의 전쟁피해 복구와 1960년대의 경제개발을 뒷받침하기 위한 국토개발사업이 추진되었다. 〈표 2-1〉은 우리나라의 경제개발계획 추진에 있어서 국토개발사업이 시기별로 경제발전 목표에 부합하는 기반시설의 확충 위주로 추진되어 왔음을 보여주고 있다. 국토개발정책의 역사는 우리나라 경제발전의 역사와 궤를 같이하고 있으며, 우리나라의 경제발전과정에서 국토계획은 경제개발계획과 함께 국가발전계획의 쌍두마차로서 중요한 역할을 담당해왔다고 해도 과언이 아니다.[39]

39) 국토연구원(2008).

〈표 2-5〉 국토개발 여건과 국토계획의 시대별 변화

구분 (시대특성)	시대 상황	국토계획의 추진상황	국토계획의 지향점(목표)
1950년대 (혼란기)	– 광복과 6 · 25 전쟁으로 국토의 피폐 – 지역 불균형 시작	– 50년대 말에 국토개발정책이 논의된 정도	
1960년대 (발아기)	– 빈곤 및 실업 해소를 위해 체계적 국가발전전략 수립 착수	– 「국토건설종합계획법」 제정 – 제1, 2차 경제개발5개년계획 실시 – 특정 지역 지정 · 추진	– 경제의 고도성장 – 산업구조의 근대화 – 사회간접자본 확충
1970년대 (부흥기)	– 60년대에 추진한 산업구조의 변화로 효율성 증대는 있었으나 사회적 불균형 노정	– 제1차 국토종합개발계획 실시 – 제3, 4차 경제개발5개년계획 실시	– 국토의 효율적 이용 – 환경보전 – 대도시 인구집중 억제
1980년대 (성숙기)	– 고도경제성장 달성 – 대도시 인구집중 – 난개발, 부동산투기 심화	– 제2차 국토종합개발계획 실시 – 제5, 6차 경제사회발전5개년계획 실시	– 개발 가능성의 확대 – 인구의 지방 분산 – 자연환경 보전
1990년대 (안정기)	– 국토개발의 불균형 심화 – 지가 상승 – 환경오염의 확산 – 기반시설 취약	– 제3차 국토종합개발계획 실시 – 제7차 경제사회발전5개년계획 실시	– 수도권 과밀억제 – 지역격차 해소 – 환경보전 – 국가경쟁력 고도화 – 국토기반시설의 확충
2000년대 (총체적 융합기)	– 다양성의 시대 – 첨단화 및 지식정보화 시대 – 세계화의 시대 – 환경 및 삶의 질 중시 – 지방화 본격화 – 남북교류의 확대	– 제4차 국토종합계획 실시 – 제4차 국토종합계획 수정계획 실시 – 제1차 국가균형발전5개년계획 실시	– 세계 경쟁 자유화와 동북아 성장에 적극 대응 – 지방화에 부응하는 개발전략 마련 – 지식정보화에 적합한 국토여건 조성 – 안정성장기로 전환에 대응한 국토정비
	– 글로벌 경쟁력 요구 증대 – 지구환경문제와 에너지, 자원위기 도래	– 제1차 국가균형발전5개년계획 추진 – 지방분권, 분권시책 추진(행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등) – 제4차 국토종합수정계획 재수정계획 수립	– 글로벌 개방국토 실현 – 창의적 선진국토 실현 – 저탄소 녹색국토 실현

자료: 건설교통부, 『2007년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2007; 국토연구원, 『제4차 국토종합계획 재수정계획 수립(기초자료)』, 2009.

나. 사회적 · 환경적 여건 변화와 국토의 대응력 확대

지난 60여 년간 우리나라 국토개발의 성과는 기반시설의 획기적인 확충뿐만 아니라 생활공간으로서 국민의 가치관 변화에 부응해 질적인 변화를 모색해왔다는 점이다. 이러한 측면에서 '상전벽해'는 우리나라의 국토개발 60년을 가장 잘 대변한다.

6 · 25 전쟁으로 남북한의 단절과 폐허상태에 있던 우리의 국토는 급격한 산업화와 도시화현상을 겪으면서 서울 집중과 경부축 위주의 왜곡된 국토공간구조가 지속되어 왔다. 이에 지역 간 격차문제가 사회적 · 정치적 현안과제로 대두되면서 균형발전을 위한 강력한 시책과 정책수단을 도입하여 운용하게 되었다. 그러나 1990년대 이후 국토공간구조는 폐쇄적인 국내공간을 초월하여 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해 동북아, 더 나아가 전 세

계를 포괄하는 개방형 국토공간구조로 변모하고 있다. 개방형 국토공간은 물리적 측면에서 뿐만 아니라 정보기술의 발전에 힘입어 유비쿼터스(ubiquitous) 국토공간의 실현을 가능케 하는 단계에 이르고 있다.

그동안 국토개발정책은 사회적 여건과 국민 가치관의 변화에 대응하여 국토를 쾌적하고 편안한 생활공간으로 조성하는 데 초점을 두었다. 따라서 성장과 개발지향적인 정책기조는 점차 환경·생태적 가치를 중시하는 방향으로 변해왔다. 향후 국토개발은 경제성장 촉진을 위한 보조적·지원적 역할에서 벗어나, 글로벌 경쟁력과 지구환경문제 대응, 국민의 삶의 질과 가치관 다양화에 대해 선제적으로 대응하고 구현할 수 있도록 국토의 잠재력을 확대하는 데 치중해야 한다.

다. 국토계획의 위상·역할 재정립과 변화

국토개발의 방향타와 청사진 역할을 해온 국토계획은 우리나라가 전쟁의 폐허를 딛고 오늘날 세계 유수의 산업국가로 변모하는 데 크게 기여하였다.

초창기 국토계획은 경제개발을 지원하는 사회간접자본시설 투자에 역점을 두면서 도시화와 산업화에 따르는 부작용을 해결하는 데 역점을 두었다. 이후 경제규모가 확대되고 사회·정치적으로 저출산, 노령화 및 가치의 다원화와 민주화, 분권화가 진전되면서 국토개발에서 고려해야 할 요소들이 한층 복잡해지게 되었다. 최근에는 남북관계의 진전, 중국을 중심으로 하는 동북아경제권의 성장, 경제의 글로벌화와 국가 간 자유무역협정 확산, 지구온난화 및 기후변화 등 우리나라의 영토 밖에서 영향을 미치는 요인들까지 종합적으로 고려해야 하는 상황이다.

국토계획에서 다루는 내용적·시간적 범위 등이 확대됨에 따라 계획의 역할과 정체성이 모호해지고 있다. 과거의 국토계획은 비교적 제한된 분야를 대상으로 구체적인 개발계획을 담고 있어 계획의 수립과 집행, 그리고 평가가 효율적으로 이루어질 수 있었다. 그러나 시간이 지나면서 계획의 성격이 구체적인 개발사업보다는 중장기 정책 방향을 제시하는 데 중점을 두면서 계획의 성격과 실천력에 대한 비판이 제기되고 있다.

국토계획이 내용적으로 다양한 분야를 다루게 되면서 복잡한 국토문제를 해결하는 데 어떤 역할을 해야 하는가에 대한 근본적인 문제제기와 함께 국토 및 지역개발과 관련한 중앙부처들에 의한 계획들이 개별적으로 수립·추진되면서 공간계획체계의 난맥상과 연계 미흡에 따른 문제점들이 빈번히 지적되고 있다. 글로벌시대의 국가경제 발전과 지구온난화에 대응하여 지속 가능한 국토공간의 조성을 위해서는 국토계획과 각종 관련 계획을 통합 조정·연계할 수 있도록 국토계획의 위상과 역할 변화가 필요하다.

제2절 | 지역개발

우리나라에서 지역개발정책의 대두는 급속한 산업화와 도시화에 따른 인구 및 산업활동의 수도권 집중과 지역 간의 격차문제 발생, 그리고 이에 대한 정책적 대응의 필요성에서 비롯되었다. 광복 이후 격변기와 6·25 전쟁의 발발, 농촌의 피폐화는 지역 간의 급격한 인구이동을 야기했고, 서울을 중심으로 한 수도권의 과밀집중은 우리나라의 압축적인 경제성장을 공간적으로 투영해 놓은 결과이자 불가피한 현상이었다. 더군다나 1960년대 이후 중앙정부 주도형의 공업화를 통한 급속한 경제성장은 향도이촌(向都離村)현상을 가져왔고, 이러한 현상은 대부분 서울로의 인구유입으로 나타났다. "사람을 낳으면 서울로 보내라"는 전통적 가치관과 함께 모든 일자리와 자원, 인력의 서울 집중은 수도권 비대화의 동인으로 작용하였다.[40] 수도권 인구 집중은 취업, 재원조달, 교육, 문화활동 등 제반 기회의 격차를 야기하는 중요한 요인이 되는 한편, 다시 인력과 기회를 끌어들이는 작용을 하였다.

산업화 초기단계인 1960년대 초 우리나라 전체 인구의 64.2%는 농촌에 거주했고, 63.1%는 농·어업 등 1차산업부문에 종사하여 농촌이 주도적인 정주 및 생산 공간이었다. 그러나 산업화와 도시화로 인구의 균형적인 공간분포가 급격히 와해되기 시작하면서 서울 등 수도권 집중현상이 나타나기 시작하였다. 1960~2005년 기간 동안 전국 인구는 1.9배인 2,229만명이 순증가했으나, 공간적 집중현상으로 수도권은 519만명에서 2,277만명으로 4.38배가 증가한 것으로 나타났다.

따라서 수도권 집중억제정책과 지역개발 촉진정책은 균형 있는 국토공간구조를 달성하기 위한 지역개발정책의 양대 축을 이루어왔다. 급격한 산업화와 도시화의 전개로 나타난 수도권과 지방 간 격차문제를 해소하여 국토의 균형적인 발전을 달성하기 위해서

〈표 2-6〉 수도권 집중 현황

		전 국	수도권	수도권 비중(%)
인구주택	면적(㎢) (2007)	99,720	11,745	11.8
	인구(천명) (2007)	49,269	23,963	48.6
	주택보급률(%) (2006)	107.1	96.9	–
지역경제	지역총생산액(10억원) (2005)	851,789	286,324	33.6
	제조업체(개소) (2005)	117,205	67,079	57.2
	금융 예금(10억원) (2006)	592,721	407,361	68.7
기능	4년제 대학 수 (2006)	175	68	38.9
	공공기관 수(개소) (2003)	403	344	85.4
	의료기관(개소) (2005)	49,566	25,488	51.4

자료: 지역발전위원회, 『이명박 정부의 지역발전정책 연차보고서』, 2008.

40) 국토개발연구원(1996).

인구의 집중과 과밀현상을 겪는 수도권에 대해서는 집중억제 및 규제 위주 시책을, 인구 유출과 침체현상을 겪는 지방에 대해서는 지원 및 촉진 위주의 시책을 지속적으로 추진해왔다.

우리나라 지역개발정책 추진에 있어서 일관된 정책목표는 지역격차 해소와 지역균형발전이었다. 그러나 중점 추진전략과 정책수단은 사회·경제여건의 변화와 시대별 정책기조에 따라 변해왔다. 1960~70년대는 경제성장과 산업발전 촉진, 1980년대는 지역격차 해소와 지역균형발전, 1990년대는 지역경쟁력 제고, 그리고 2000년대는 지역의 자립적·내생적인 발전을 위한 혁신역량 제고와 국가경쟁력 강화를 전략적인 목표로 삼았다. 그리고 이들 목표를 달성하기 위해 수도권과 지방에 대해 차별적인 개발전략과 시책을 추진해왔다.[41]

〈표 2-7〉 수도권 및 지역개발정책 목표와 전략 변화

		1960~70년대	1980년대	1990년대	2000년대
목적		산업화/경제성장 촉진	지역 간 불균형 해소	지방의 국제경쟁력 강화	국가균형발전, 지역혁신역량 강화, 국가경쟁력 강화
투자기준		효율성	형평성	효율성과 형평성 (지방경쟁력 강화)	형평성, 효율성
공간전략		상대적 우위지역 집중형 거점개발	지방대도시 중심도시 위주/ 분산형 거점개발	대규모 집적경제 구축/ 지방광역권 개발	공간적 분산전략(혁신도시 등)/ 5+2 광역경제권 발전전략
공간개발 전략	수도권	대도시 집중억제 (1960년대 중반)	지역균형발전	대도시권 정비 및 성장관리	대도시권 정비 및 성장관리
	지역 개발	특정지역 개발	지역균형발전	광역개발방식	선택과 집중 개발, 광역경제권 개발

자료: 김용웅·차미숙·강현수, 『新지역발전론』, 한울아카데미, 2009.

1. 전후 기반시설 복구: 1945~50년대

서울의 인구 증가가 심각한 사회문제로 대두하기 시작한 것은 1945년 광복 이후부터다. 해외 동포의 귀국과 지방인구의 급격한 유입으로 1945년 말 약 90만명에서 1950년 169만명으로 증가하였다. 급격한 증가를 보이던 서울의 인구는 6·25 전쟁을 거치면서 1953년 100만명으로 줄어들었으나, 북한지역 피난민의 유입과 농촌 주민의 이주로 서울 인구는 1955년 143만명, 1960년 244만명으로 7년 만에 150만명 정도가 새로이 증가하였다.[42] 특히 외국의 원조에 의해 사회간접자본시설이 복구되면서 서울로의 인구 집중은 가속화되었다.[43]

41) 수도권시책의 시대적 구분은 목표의 복합성과 다원성으로 인해 중복과 불일치가 불가피하다. 이를테면, 수도권 집중억제시책은 1970년대 대도시 집중억제수단에서 1980년대 지역균형발전수단으로 전환되었는데, 이러한 전환의 조짐은 1970년대 중반 이후 부분적으로 나타났다.

42) 서울특별시, 『서울통계연보』, 각년도.

1950~53년 기간 동안에 걸친 6・25 전쟁으로 인한 도로, 철도 등 사회간접자본시설의 피해에 대해 'NATHAN보고서'는 "한국정부의 추계에 의하면 6・25 전쟁 초년도의 산업피해는 3억 5,400만달러에 달한다. 이 추계는 당시 환경으로 보아 그리 정밀한 것은 못되지만 전 공업시설의 43%, 발전설비의 41%, 탄광시설의 50%의 피해를 포함하고 있다. 이 피해에 다시 민간주택, 공공시설, 선박, 차량 및 기타 시설을 가산하면 피해재산 총액은 18억달러에 달한다. 이것은 전쟁 전년도 한국의 GNP에 필적하는 금액이다"라고 언급하였다.[44] 이 시기는 전쟁으로 파괴된 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본시설의 복구를 위해 미국 및 기타 국가와 민간단체 등에 의한 무상 원조에 의존할 수밖에 없는 실정이었다.[45]

2. 경제성장 촉진과 특정지역개발: 1960~70년대

1960년대 박정희 정부(1961~79)는 자원개발과 국가기간산업 육성을 통한 경제개발에 총력을 기울이면서 국토개발사업을 본격화하였다. 저성장과 고실업 등 경제난국을 타개하기 위한 종합대책으로 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)이 착수되었고, 국토개발은 경제개발5개년계획의 부문 계획으로 추진되었다. 당시는 빈곤퇴치와 식량의 자급자족 달성을 목적으로 근대화에 의한 국력 증강이 최고 목표였기 때문에 국토개발도 기간산업 육성, 공업기반 조성, 간척사업 조성[46] 등 경제활동 지원에 초점이 맞추어졌다. 제1차 경제개발5개년계획 기간 동안의 국토개발사업은 경제성장의 기초가 되는 사회간접자본 형성에 큰 기여를 했다.[47] 이 시기에 국토개발을 담당할 건설부의 설립(1961), 울산공업단지 건설사업의 착수(1962), 국토건설종합계획 수립・공포(1963), 「국토건설종합계획법」

---

43) 1947년 우리나라의 실업률은 15.0%였다. 정치적, 사회적 혼란과 함께 식량부족과 공장의 가동 위축은 많은 실업자를 배출하였다(김의원[1987]).

44) 부흥부의 『부흥백서』(1957)에서는 "공익시설을 제외한 일반공업시설의 11.7%를 잃고 주택의 16.9%를 잃었으며 총액 30억달러로 추진되는 전화를 입었다"고 발표하였으나, 'NATHAN보고서'의 피해규모는 공보처 통계국의 '6.25사변 종합피해조사표'와 일치하고 있다(김의원[1982]).

45) 1950~53년 기간 동안 우리나라가 받은 해외원조액은 62만 2250달러에 달한다. 이는 미국의 직접 군사원조를 포함하지 않은 것이고, 이 기간 동안 미국은 상기 원조 외에 도로, 교량, 철도, 통신 및 공공사업 부문에 군사비 중에서 2억 9900만달러에 이르는 물자와 서비스를 제공하였다(김의원[1982]).

46) 1961년 5・16 군사정변 이후 박정희 정부는 국토종합개발사업을 수행하기 위한 목적에서, 특히 농업분야에서 수리권 중심개발사업에서 벼농사를 위한 관개사업과 개간, 간척, 목야지 등 종합개발 차원의 농지기반 조성사업을 수행하였다. 이를 위해 UN특별기금 간척조사 협정체결, 「공유수면매립법」 제정, 「토지개량사업법」 공포, UN 특별기금 한국간척사업기구(UNTID) 발족, UNTID 등에 의한 간척자원조사, 동진강수리간척 방조제 준공, 금강・평택지구 등 대단위 농업종합개발사업을 추진하였다. 이 시기에 제1차 경제개발5개년계획 추진과 외국 원조양곡의 지원 등으로 대규모 동진강간척사업(1963)이 시작되어 4000ha의 간척지가 조성되었다(국토연구원[2008]).

47) 제1차 경제개발5개년계획 기간 동안 실제 투자액에 있어서 댐과 공업단지 조성사업이 가장 높은 비중을 차지하였고, 농업생산력과 직접 관계되는 수리간척, 치수, 댐 공사에 총투자액의 37%가 투자되었다(국토연구원[1998]).

제정(1963) 등이 이루어졌다.

1960년대 우리나라의 주요 국가정책 목표는 경제성장의 촉진이었고, 수출산업 육성이 주요 전략적 수단이었다. 이 시기 우리나라 국토개발정책의 우선순위는 경제개발계획의 효율적인 추진을 위해 산업입지 및 생산활동에 필요한 도로, 항만, 용수 등 사회간접자본을 효과적으로 공급하는 데 두었다. 지역개발은 국가의 산업화를 촉진하여 경제성장을 이루는 수단으로 이해되었다. 산업화 초기단계에는 투자 자원이 부족하였으므로 투자의 효율성 증대가 가장 중요한 판단기준이 되었다. 이러한 투자의 효율성 기준은 공간전략에도 그대로 적용되었다. 정부는 산업육성을 위한 사회간접자본시설 투자의 효율성을 높이기 위하여 산업입지와 개발잠재력이 높은 지역에 대한 집중투자전략을 채택하였다. 이에 따라 노동력 확보, 제품판매, 원부자재 확보의 용이성 등 접근성과 기반시설 측면에서 상대적인 우위성이 있는 지역을 특정지역으로 지정·개발하였다.

특정지역 개발전략은 자원의 한계, 지역문제나 개발목적의 특수성 때문에 한정된 지역만을 대상으로 지역개발 투자나 지원을 제공하는 공간전략을 의미한다. 특정지역 개발전략은 1950년대 주창된 지역개발이론인 성장거점 이론과 중심-주변부 이론과 맥락을 같이하고 있다. 성장거점(growth pole)은 페루(F. Perroux)에 의해 제시된 개념으로 국가경제의 비공간적 극화현상을 의미하며, 국가경제에 있어 성장거점은 동태적 성장을 유발하는 상호 투입산출의 연계로 밀접히 연관되어 있는 일련의 산업집단인 경제적 힘의 방향타 또는 경제적 힘의 장(場)을 의미한다. 이후 허쉬만(Hirschmann[1958]) 등에 의한 '집중화된 분산화 전략'으로 발전하였다.

가. 경제성장 촉진과 특정지역개발 추진

1960~70년대의 지역개발은 간선교통망, 다목적댐, 항만 등 전국적 규모의 사회간접자본시설과 산업입지기반을 확충해 경제성장과 산업화를 촉진하는 데 치중하였다. 산업성장을 위한 물적 기반을 효율적으로 공급하기 위해 투자를 공간적으로 집중하는 집중개발 및 특정지역 개발전략을 활용하였다.

정부는 지역발전 투자를 전국적으로 분산하기보다는 산업화와 국토개발의 잠재력이 높은 지역에 집중하는 전략을 채택하였다. 서울-인천 등 도시 집적경제와 기반시설이 갖추어진 지역과 항만, 산업입지 여건이 유리한 울산을 산업화를 위한 특정지역으로, 태백, 영산강 지역은 자원개발 투자를 위한 특정지역으로 지정·개발하였다. 1963년 제정된 「국토종합개발계획법」에 의하면 특정지역은 첫째, 자원이용이나 개발이 충분히 되어 있지 않은 지역, 둘째, 산업의 조성이나 재해방지가 특별히 필요한 지역, 셋째, 기타 국가의 특별한 경제적·사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역이다. 특정지역의 성격이나 사업내용은 국가의 정책목표에 따라 달라질 수 있다. 그러나 대부분의 특정지역 개발사업은 접근성 개선을 위한 도로, 항만 등 교통시설, 상·하수도 및 전력 등 공급처리시설, 산업단지 등 산업입지 시설 등 물적 기반의 구축에 치중하였다. 이 시기에 추진된 지역개발사업으로는 전국적인 차원의 사회간접자본시설인 고속도로, 용수개발을 위한 대규모 댐, 그리고 산업입지의 우위성이 높은 지역에 대한 국가 및 지방산업단지

의 조성이 있다.

산업화와 경제성장을 위한 물적 기반의 구체적인 실현을 위해 제1차 경제개발계획 기간 동안에 서울~인천 특정지역(1963), 울산 특정공업지역(1966), 제주도 특정지역(1966)이 지정되었으며, 제2차 경제개발계획 기간에는 태백산 특정지역(1967), 영산강 특정지역(1967), 아산~서산 특정지역(1967), 그리고 1970년대에는 영동~동해 특정지역이 지정・추진되었다. 여기서 서울~인천 특정지역과 울산 특정지역은 산업화 촉진을 위한 특정지역으로 지정되어 도로, 항만, 상하수도 등 사회간접자본시설과 공업단지 조성이 추진되었다. 제주도, 태백산, 영산강, 아산~서산, 영동~동해 특정지역은 관광, 지하자원, 영농자원 등 국토자원의 개발과 효율적인 이용을 위하여 지정・개발되었다.

〈표 2-8〉 특정지역 지정 현황(1965~70년대)

특정지역	지정일자(사업기간)	지정범위(면적)	비 고
서울-인천	1965. 1. 11(30년)	서울시 전역, 경기도 일부(3,325㎢)	1982. 12. 18 해제(수도권정비계획 반영)
울 산	1966. 7. 20(7년)	경남 울산시 및 울산군(1,006㎢)	1973. 7. 20 해제
제주도	1966. 10. 26(30년)	제주도 일원(추자도 제외, 1,792㎢)	1982. 12. 18 재지정(구역확대)
태백산	1967. 2. 1(30년)	강원 남부, 충북 북부, 경북 북부 일부 (9,488㎢)	1976. 4. 12 구역조정, 1982. 12. 18재지정(구역축소)
영산강	1967. 2. 1(30년)	전남도 일부 지역(2,322㎢)	1982. 12. 18 구역정비 / 명칭변경(다도해특정지역)
아산-서산	1967. 2. 1(30년)	경기 및 충남도 일부 지역(3,914㎢)	1982. 12 .18 해제
영동-동해	1976. 4. 16(7년)	강원도 일부 지역(4,479㎢)	1982. 12. 18 해제

자료: 김용웅・차미숙・강현수, 『新지역발전론』, 한울아카데미, 2009.

1970년대 중반부터는 낙후지역의 개발촉진사업이 착수되기 시작하였다. 대표적인 사업으로는 광주권 개발사업이다.[48] 그리고 사회간접자본시설인 고속도로, 국가공단 및 지방공단, 용수개발을 위한 다목적댐 건설 등 대규모 사업이 활발히 전개되었다. 이 기간 중에 착공 또는 건설된 대규모 사회간접자본시설은 우리나라의 물적 시설기반 구축의 기초가 되었다. 그리고 지역개발사업을 제도적으로 뒷받침하기 위해 이후 국토 및 지역개발의 근간이 된 「국토종합건설계획법」(1963)을 제정하였고, 수출산업육성과 산업단지조성 등 개별적인 사업 추진을 위한 제도적 장치가 마련되었다.[49]

48) 지역개발사업의 추진을 위하여 세계은행(IBRD)차관 1,500만달러와 동일 규모의 내자를 동원하였다. 광주권 개발사업은 주민소득 및 생활환경 개선을 위한 주택단지 조성, 상하수도 등 도시개발, 어항, 농수산물 유통센터의 건설 등 경제기반구축을 위한 개발사업이 전개되었다. 세계은행은 광주권 개발사업의 추진이 지역의 경제・사회적 조건의 개선뿐만 아니라 지역발전계획 수립과 집행에 관한 집단적 학습과정을 통해 지역의 제도적 역량을 높였다고 평가하였다(김용웅 외[2009]).

49) 「수출산업공업단지개발조성법」, 「수출자유지역설치법」, 「철강산업진흥법」, 「석유화학공업육성법」, 「산업기지개발촉진법」의 제정이 포함된다. 댐 건설 등 용수개발을 위하여 수자원개발종합계획이 수립되었고 「다목적댐법」이 제정되었다.

〈표 2-9〉 광주권 및 전주권 개발계획 사업내용

	광주권 개발사업		전주권 개발사업	
	제1단계(1975~78)	제2단계(1979~84)	제1단계(1984~88)	제2단계(1989~99)
사업비 –내자 –외자	140억 6,200만원 6,710 7,352 (1,500만달러)	1,133억 4,700만원 78,245 35,102 (5,120만달러)	1,220억원 – 34,127 (4,073만달러)	5,777억원
사업 내용	– 주택단지: 380,000㎡ (광주, 목포, 여수) – 어항건설: 안벽 1,358m – 여수상수도: 30천톤/일 – 순천농산물유통 센터: 3,450평	– 연륙교: 2개소 (진도 및 돌산교) – 주택단지: 682천㎡ (광주, 목포, 여수) – 공업단지: 1,482천㎡(광주) – 상수도: 25,500톤/일 (목포, 여수, 나로도) – 도로: 9㎞(여수) 등	– 도로: 128㎞ – 배수시설 개량: 관로 4.3㎞ – 도서개발: 선착장 3개소 연도교 2개소 – 공업단지: 1,184㎡ (전주, 이리) – 관광단지: 427천㎡(남원)	– 공단 조성: 3개소, 192만평 – 공단지원시설: 도로 11.1㎞ 용수관 16.5㎞ – 도로 및 오지도로 정비: 93.6㎞ – 생활환경개선사업 – 관광지 조성 – 어항개발

주: 1971년 말 제1차 국토종합개발계획을 공표한 다음 정부는 수도권 정비와 낙후지역개발사업을 IBRD에 지원 요청했으나, 사업효과 등을 고려하여 IBRD는 낙후지역인 광주권 개발사업을 지원하기로 결정하였다. 이 IBRD 차관으로 진도대교와 돌산교가 가설되었다. 광주권 개발사업 1단계에 지원된 1,500만달러는 IBRD 설립 후 낙후지역개발을 위한 최초의 지원이었다.
자료: 건설교통부, 『1997년도 국토이용에 관한 연차보고서』, 1997.

나. 서울의 인구집중 억제와 수도권 시책의 도입

이 시기에 수도권 시책은 대도시 집중억제의 일환으로 추진되었다. 서울의 인구는 광복 이후 25년간 100만명에서 554만명으로 5.5배 이상 증가하였다. 6·25 전쟁으로 파괴된 주택, 상·하수도, 도로 등 시설의 복구가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 서울의 인구 증가는 사회적인 위기의식을 불러일으켰다. 특히 서울의 인구 및 중추관리기능 집중은 군사와 안보 차원에서도 심각한 문제로 인식되었다.

1964년 정부는 '대도시 인구집중 방지책'을 통하여 서울의 인구집중 억제를 시도하였다. 그러나 서울의 집중억제시책은 경제성장 위주의 투자시책에 몰려 집행이 이루어지지 못하였다. 이 당시 수도권 시책의 기본 목표는 서울로 집중되는 인구와 산업활동의 유입을 방지하고, 서울에 입지한 산업 및 공공기능을 다른 지역으로 분산하여 서울의 성장을 억제하는 데 있었다. 특히 서울의 인구집중이 군사 및 안보 차원에서 문제시됨에 따라 수도권 집중억제시책은 최고 통치권자의 주요 관심사가 되었다.

1969년 4월 박정희 정부는 을지연습 종합강평에서 수도방위를 위해 수도권 인구 집중억제를 위한 법을 제정하고, 같은 해 12월에는 수도권 인구집중 억제 방안을 직접 작성하였다. 1970년에는 안보상 취약한 한강 북쪽의 인구증가를 억제하고, 인구의 강남 유치를 위하여 과감한 도시계획을 수립하였다. 1976년에는 서울의 산업과 공공기능의 분산을 위하여 수도권 내 신공업도시 건설과 서울에서 남쪽으로 1시간 반 거리에 신행정수도를 건설하고자 하였다. 1969~79년까지 9년간 15회에 걸친 대통령의 지시로 서울의 인구집중 억제를 위한 각종 대응책이 마련되었다. 이 시기의 수도권 인구집중 억제시책은 공간계획 차원의 입지규제를 넘어 정치, 경제, 사회, 행정 등 종합적인 규제정책의 성격을 띠었다.

다. 국토의 불균형구조 고착화와 지역불균형 초래

이 시기는 성장거점에 의한 특정지역 개발시책의 추진으로 잠재력이 높은 일부 지역에 대한 집중적인 투자전략을 채택하여 제한된 자원으로 급속한 경제성장을 달성하는 데 크게 기여한 것으로 평가된다. 특히 특정지역 개발은 산업입지 조성과 자원개발 측면에서 상당한 효과를 달성하였다. 제1차 국토종합개발계획에 대한 평가(1982)에 의하면, 1970년대 국토개발에 실제로 투자된 총액은 계획에서 제시된 투자계획보다 24% 초과하였다. 주택, 전력, 도로, 통신 등 4개 부문에 대한 투자가 전체의 70%를 차지한 반면, 치수사업이나 환경오염 방지, 도시민을 위한 상하수도 분야의 투자비중은 매우 낮게 나타나 당시의 국토정책이 시급한 주택문제의 해결과 기반시설 확충에 주력하였음을 알 수 있다.

이 기간 중에 수립된 제3차 경제개발5개년계획(1972~76)에서도 국토의 균형개발에 대한 필요성이 제기되었다. 수도권 집중억제시책은 1964년에 처음으로 나타났으나 서울의 인구집중 억제시책은 경제성장 위주의 투자시책에 몰려 집행이 이루어지지 못하였다. 당시 수도권 집중억제시책의 기본 목표는 서울로 집중되는 인구와 산업활동의 유입을 방지하고, 서울에 입지한 산업 및 공공기능을 다른 지역으로 분산하여 서울의 성장을 억제하는 데 있었다.

1969~79년의 9년 동안 15회에 걸쳐 서울의 인구집중 억제를 위한 각종 대응책이 마련되었으나 집행은 미진하였다. 1969년 수도권 인구집중 억제방안에서는 서울의 공간적 확산을 방지하기 위한 개발제한구역(greenbelt) 설정, 조세에 의한 인구집중 억제, 학교증설 및 증원 억제, 중앙관서의 지방이전 및 권한이양 등이 제시되었다. 그리고 1970년대는 수도권 정책의 형성기로서 청와대의 대도시 인구분산시책(1972), 경제기획원의 대도시 인구분산시책(1973), 서울시 인구분산계획(1975) 등 수도권 인구집중 억제를 위한 법령과 시책이 추진되기 시작하였다.

3. 지역균형발전과 수도권 집중억제: 1980년대

1980년대 들어서면서 경제개발5개년계획을 비롯한 국가정책 목표의 전환이 이루어졌다. 지속적인 경제성장으로 절대적 빈곤문제가 어느 정도 해소되고 산업기반이 정착단계에 이르면서 국가의 정책목표도 경제성장 위주에서 사회발전의 상대적 중시로 전환되었다. 경제성장 위주의 산업화 과정에서 초래된 환경훼손과 지역격차 문제에 대하여 사회적인 관심이 증대하였기 때문이었다. 이에 따라 제5차 경제사회개발계획(1982~86)의 명칭도 기존의 경제개발계획을 「경제사회개발계획」으로 개칭하고 안정과 능률에 형평을 추가하였다.[50] 정책의 우선순위도 공업생산의 확대 및 물적 기반 구축 등 양적 성장에서

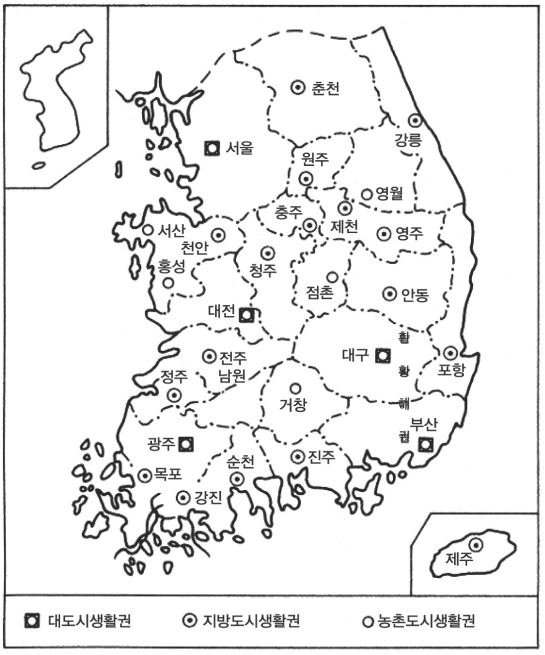
50) 1970년대 두 차례에 걸친 석유파동 등의 원자재가격 폭등과 무리한 중화학공업 투자부담으로 1980년대 초 우리 경제는 높은 인플레와 경기후퇴를 겪었다. 1980년 도매물가상승률이 39%에 달하였으며, 물가상승은 국민생활을 어렵게 하고, 특히 저소득층의 가계를 위협하여 사회불안의 원인이 되었다. 이에 정부는 "안정 없이 더 이상의 경제발전은 바랄 수 없다"는 판단하에 「종합안정화시책」을 펼치게 되었다.

비교우위 산업의 육성, 물가안정, 사회서비스 개선, 시장경제활동 촉진 등 질적·사회적 개발에 치중하였다. 이러한 정책기조는 제6차 경제사회개발계획(1987~91)으로 이어졌으며 산업구조 조정, 지역 간 균형발전, 국민복지 증진을 주요 정책과제로 삼았다.

이 시기의 지역개발정책은 인구의 지방정착을 통한 국토의 균형발전에 역점을 두었다. 제2차 국토종합개발계획(1982~86)에서는 인구의 지방정착 유도, 개발 가능성의 전국적 확대, 국민복지수준의 제고, 국토자연환경의 보전이라는 네 가지 목표를 설정하였다. 국토의 균형개발을 위한 공간개발전략으로 지역생활권 구상과 성장거점개발방식[51]을 채택하였다.

지역생활권은 산업화 과정에서 초래된 지역 간 불균형을 주민의 일상적인 삶의 조건 차원에서 시정하고, 인구의 지방정착을 유도하기 위하여 제시된 개발전략이다. 지역생활권은 모든 주민이 자기가 거주하는 지역에서 취업, 교육, 사회, 문화, 복지서비스를 공급받을 수 있는 자족적인 공간 단위이다. 지역생활권은 전국을 28개 생활권으로 나누고, 성격과 규모에 따라 5개의 대도시생활권, 17개의 지방도시생활권, 6개의 농촌도시생활권으로 세분하였다.[52] 지역생활권은 도시와 농촌이 포함된 지역의 지형, 하천유역 등 공간적 등질성, 교통·통신의 기능적 연계성, 통근, 통학, 구매 등 사회경제적 관련성을 기초로 설정하였다. 이러한 차원에서 지역생활권은 보드빌(Boudeville[1968])의 계획권역(planning region)의 성격을 띤다. 그러나 제2차 국토종합개발계획에서 제시한 성장거점전략이 입법화 추진의 실패로 무위로 돌아갔다. 1986년 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~91)을 마련하면서 지역생활권을 포기하고 전국을 경제권 개념에 기초하여 수도권, 중부권, 서남권, 동남권 등 4대 권역으로 구분된 지역경제권 전략을 도입하였다. 이후 1987년에

[그림 2-3] 지역생활권 계획도



자료: 대한민국정부 『제2차 국토종합개발계획(1982~91)』 1982.

51) 성장거점도시는 페루(Perroux)의 성장거점이론과 보드빌(Boudeville)의 성장중심지이론(Growth center theory)을 토대로 성장을 선도하는 산업군이나 투자를 집적경제의 이익을 지닌 도시에 집중시켜 경제성장을 촉진하고 성장효과가 주변으로 확산되도록 하는 지역개발전략이다. 성장거점전략은 지역의 균형발전 및 낙후지역 개발을 위한 공간전략으로 투자재원이 한정된 개발도상국에서 많이 사용되어 왔다(김용웅 외[2009]).

52) 대도시생활권은 서울, 부산, 대전, 광주, 대구 등 중심도시 인구가 100만명이 넘거나 목표연도인 1992년에 100만명으로의 증가가 예상되는 지역이며, 지방도시생활권은 전주, 청주, 춘천 등 시급도시가 중심을 이루는 지역이고, 농촌도시생활권은 서산, 당진, 거창 등 읍급 도시가 중심을 이루는 지역이다.

동남권, 서남권, 중부권 종합개발계획이 수립되었으나 행정구역과의 불일치 및 제도적인 후속조치 미흡으로 구체적으로 실행되지는 못하였다.

가. 성장거점의 지정・개발과 분산적 집중발전전략 채택

1980년대는 지역발전을 촉진하기 위해 지방의 성장거점도시를 중심으로 투자를 집중하는 '분산적 집중발전전략(decentralized concentration strategy)'을 채택하였다. 이러한 개발전략의 채택은 국가의 목표가 경제성장에서 복지위주의 균형적 발전전략으로 전환된 데에 기인한다. 국가의 정책목표 전환은 사회간접자본시설에 대한 투자전략의 변화를 초래하였다. 그동안에는 도로, 상하수도 등 경제적 하부구조에 치중하였으나 1980년대에 들어와서는 주택, 의료, 교육, 사회복지 등 주민복지와 생활개선을 위한 사회적 하부구조를 개선하는데 치중하였다.

제2차 국토종합개발계획(1982~91)에서는 지역불균형을 시정하고 지방의 자생적인 경제기반을 구축하기 위한 전략으로 거점도시를 육성하는 성장거점 개발전략을 제시하였다. 그리고 성장거점도시의 보완책으로 인구의 자율적인 지방정착기반 조성을 위하여 지역생활권의 조성을 제시하였다.

성장거점도시의 육성을 위한 주요 시책으로 첫째, 지방공업개발 장려지구의 지정 및 확대와 공장유치에 필요한 세제상의 혜택을 부여하였다. 둘째, 행정권한을 지방에 대폭 이양하여 중추관리기능을 성장거점도시에 분담토록 하였다. 셋째, 대학 및 연구기관 유치에 필요한 용지 확보용으로 녹지전용 등 토지이용상의 혜택을 부여하였다. 넷째, 시책의 실효성을 확보하고 일괄적 통제와 관리를 가능하도록 하기 위해 「성장거점도시육성법」 제정을 시행토록 하였다. 이들 성장거점도시 전략과 지역생활권 조성전략이 체계적으로 집행되지는 못하였지만, 지역개발 추진과정에서 지방대도시 및 주요 성장거점에 대한 집중적인 투자와 개발사업이 이루어졌다.[53]

이 시기의 대표적인 지역개발사업은 산업단지의 조성이었다. 대전3, 전주, 군산2, 군장산업기지, 대불산업기지, 광양산업기지를 비롯하여 20여 개의 산업단지가 지정・개발되었다. 그리고 농어민의 취업기회와 소득 증대를 위하여 농공단지 개발사업이 1980년대 중반 이후 활발하게 전개되었다.[54] 그러나 농공단지는 대부분 영세업체가 입주하여 1998년 국제금융기금(IMF)의 구제금융 지원 이후에 경기침체로 쇠퇴하는 어려움을 겪었다. 다음으로 낙후지역을 위한 지역종합개발사업과 특정지역개발사업이 추진되었다. 1970년대 후반 세계은행의 차관으로 추진된 광주권 사업의 2단계 추진과 전주권 1단계 사업이 착수되었으며, 제주도, 태백산, 지・덕・산, 다도해, 88고속도로 주변이 특정지역[55]으로 지

53) 지역별 성장거점도시는 상대적 낙후도, 지방도시의 중심성 계수, 성장잠재력, 투자의 경제적 효율성 등 네 가지 지표를 기준으로 선정되었다. 이에 따라 50개의 시급도시 가운데 성장잠재력이 크고 지역서비스 공급기능을 갖춘 15개 도시가 성장거점도시로 선정되었다. 그리고 2차 성장거점도시로 선정된 12개 도시는 지역발전과 지역서비스 공급을 위한 중심지 역할을 수행하도록 하였다.

54) 1997년까지 총 266개의 농공단지가 조성되어 33.9㎢(약 1,120만평)의 공장부지가 공급되고, 3,650여 개의 중소기업과 125,700명의 고용이 이루어졌다(유영휘[1998]).

정되어 지역개발사업이 추진되었다. 생활환경 개선사업으로 주택 200만호 건설과 수도권 5개 신도시 개발, 도로 확·포장, 상·하수도 사업이 추진되었다.

나. 「수도권정비계획법」 제정과 수도권 정비를 위한 제도기반 구축

수도권의 인구와 산업의 과도한 집중을 억제하고 선별적 분산을 통하여 국토의 균형있는 개발을 유도하기 위해 「수도권정비계획법」(1982)이라는 강력한 정책수단을 마련하고, 1984년에 수도권정비기본계획(1984~96)을 수립하였다. 1970년대의 수도권시책은 정부의 행정적 조치의 성격이 강한 반면, 1980년대는 법적 지위가 보장되면서 제도적인 틀이 마련되었다.

1980년대 수도권 시책의 명시적인 목표는 수도권 내의 인구와 산업성장을 억제하여 대도시권의 과밀과 혼잡비용을 최소화하고 지방의 발전을 촉진하는 것이었다. 이를 위해 첫째, 수도권 집중억제 효과가 지방의 발전과 연계되도록 규제의 공간적 범위를 서울, 경기, 인천을 포함한 수도권 전역으로 확대하였다. 둘째, 수도권 내 공장[56], 대학[57], 공공기관[58]의 이전을 권역 내로 분산하기보다는 지방이전에 우선하였다. 1970년대 후반부터 수도권에서 지방으로 이전하는 기업에 대해 조세감면 혜택을 제공하였다. 이 시기의 수도권 시책은 지역균형발전의 실현과 함께 수도권 내 과밀·혼잡 해소를 위한 공간정비

---

55) 1980년대의 특정지역개발은 1970년대의 정책을 답습하였으나 개별 법과 행정제도에 의한 낙후지역의 개발은 증가하였다. 1980년대 특정지역개발은 국가정책목표의 변화에 따라 축소, 해제되었다. 서울, 인천은 1982년에 수도권정비계획에 포함되면서 해제되었고, 아산·서산, 영동·동해 특정지역도 해제되었다. 이와 같이 「국토건설종합계획법」에 의한 기존의 특정지역 개발계획은 상대적으로 위축되었으나 지역균형발전을 위한 낙후지역 개발사업은 활발하게 전개되었다.

56) 정부는 대도시 내 용도지역 위반업체에 대한 이전계획(1969)을 발표하면서 서울에서 지방으로 이전하는 업체에 대해 조세감면혜택을 부여하였다. 공장이전시책은 무임소장관실에 의한 대도시인구재배치기본계획(1977)에 의해 구체화되었다. 「공업배치법」(1977)을 제정하여 기업의 지방입지 촉진책이 제공되었고, 서울의 이전공장을 수용하기 위해 반월 신공업도시 건설이 추진되었다. 그럼에도 불구하고 1,000여 개에 달하는 이전대상 공장의 극히 일부만이 서울 외곽이나 지방으로 이전하였다(김용웅 외[2009]).

57) 서울의 인구집중억제시책 추진의 초기 단계에는 서울과 지방 간 교육서비스의 격차를 해소하는 데 주력하였다. 그러나 실행을 전제로 한 대학의 분산 및 이전계획은 1972년 청와대에서 마련한 대도시 인구분산시책이다. 이 계획에 의해 서울에 소재한 3개 대학을 이전하고, 12개 대학은 타 지역에 분교를 설치토록 하였다. 그러나 이들 대학 가운데 5개 대학은 분교를 모두 수도권 내에 입지함으로써 수도권의 집중억제와 지역균형발전에는 큰 기여를 하지 못한 것으로 평가된다. 한편, 대학 이전계획과 함께 수도권 내 대학 정원의 규제시책이 추진되었다. 대학 정원규제는 수도권집중억제시책의 추진 초기부터 채택되어 제도화되었다. 수도권 내 대학 증원규제시책은 수도권시책 중 가장 효과적이고 일관되게 추진된 시책으로 평가되고 있다. 수도권 내 대학정원비율은 1980년 43.3%에서 1990년 54.7%, 1995년에는 32.2%로 감소해 지방과의 역차별현상마저 발생하고 있다. 그러나 수도권 대학은 학생 수에 비해 교원 수의 증가비용이 2~3배 정도 높아 지방대학과의 질적 격차가 점차 커지고 있다. 이는 수도권 인구집중억제 차원에서 수행하고 있는 대학정원규제시책의 실효성에 대한 재검토가 필요함을 제시하고 있다(김용웅 외[2009]).

58) 공공기관의 분산 및 지방 이전은 수도권 집중억제를 위한 핵심적인 정책수단으로서 수도권시책 초기 단계부터 채택되었으나 실현되지 못했으며, 구체적으로 실행된 공공기관의 지방이전시책은 네 차례(1973년, 1980년, 1985년, 1998년)였다.

제도를 도입함으로써 1990년대 수도권시책의 기틀을 마련하였다. 즉, 수도권 집중억제시책의 지속적인 추진에도 불구하고 인구집중 추이가 감소되지 않고 오히려 광역적으로 확산되었으며, 성장위주의 시책으로 환경오염, 생활환경 저하, 소득계층 및 지역 간 불균형 심화가 사회문제로 등장하면서 국토의 균형발전이 국가공간정책의 기본목표로 등장하였다. 이에 수도권시책은 단순히 수도권 내에 한정된 문제의 해결이라기보다는, 전국적인 차원에서 지역 간 균형발전을 촉진하는 데 초점이 맞춰졌다.

1980년 중반 이후 우리나라의 경제는 소위 '3저(低)현상'에 의해 빠른 속도로 회복되었다. 이러한 국제경제 여건의 변화로 국내 물가와 부동산 가격의 상승 등 부작용이 나타나기 시작하였다. 정부는 부동산시장 및 주택가격을 안정시키기 위해 분당, 일산 등 수도권 내 5개 신도시 건설을 통한 주택 200만호 건설계획을 발표(1989)하였고, 토지시장에 대한 투기적 수요를 억제하기 위해 토지공개념제도(1989)를 도입하였다.

1980년대의 수도권 시책은 지역균형발전을 위해 청와대 대통령 비서실에 '지역균형개발기획단'을 설치하는 등의 노력에도 불구하고 공공기관의 지방이전 부진, 주택 200만호 건설을 위한 수도권 내 5개 신도시 건설 등 일관성 없는 정부시책 추진으로 인해 소기의 정책목적을 달성하지는 못하였다.

〈표 2-10〉 수도권시책의 기조 변화와 주요 시책

정책기조	연 도	시 책 명	주 관 부 처
대도시 집중억제	1964	대도시 인구집중 방지책	건 설 부
	1969	대도시 인구 및 시책의 조정 대책	무 임 소 장 관
	1970	수도권 인구과밀억제에 관한 기본 지침	건 설 부
	1970	제1차 국토종합개발계획(1972~81)	건 설 부
	1972	대도시 인구분산 시책	대 통 령 비 서 실
	1973	대도시 인구분산책	경 제 기 획 원
	1975	서울시 인구소산계획	서 울 시
	1977	수도권 인구재배치 기본계획	무 임 소 장 관
	1977	「공업배치법」 제정	상 공 부
지역균형발전	1981	제2차 국토종합개발계획(1982~91)	건 설 부
	1982	수도권 내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획	〃
	1982	「수도권정비계획법」 제정	〃
	1984	제1차 수도권 정비기본계획(1984~96)	〃
	1992	제3차 국토종합개발계획(1992~2001)	〃
대도시권 정비 및 성장관리	1994	「수도권정비계획법」 및 시행령 전면 개정	건 설 교 통 부
	1997	제2차 수도권 정비계획(1997~2011)	〃
	2000	제4차 국토종합계획(2001~20)	건 설 교 통 부
	2001	「수도권정비계획법」 시행령 개정	〃
	2004	「수도권정비계획법」 및 시행령 개정	〃
	2004	「산업집적활성화및공장설립에관한법률」 시행령	〃
	2005	제4차 국토종합계획 수정계획(2006~20)	〃
	2006	제3차 수도권 정비계획(2006~20)	〃
	2008	국가경쟁력 강화를 위한 국토이용효율화방안 발표	국가균형발전위원회

자료: 국토연구원, 『상전벽해 국토 60년』, 2009.

다. 성장거점 개발정책의 구체적인 실행 미흡

1980년대 지역균형개발 목표는 정책추진과정에서 제대로 구현되지 못하였다. 국토개발 투자가 경제적 효율성과 대도시 위주로 이루어져 인구의 지방분산과 지역균형개발을 위한 성장거점도시 육성정책이 제대로 추진되지 못하였다.

1980~90년간 1, 2차 성장거점도시의 인구성장 결과를 보면, 연평균 인구성장률이 각각 2.99%와 1.55%에 불과해 성장거점시책의 목표치인 4.8%와 4.4%에 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 제2차 국토종합개발계획에 의한 성장거점도시 육성전략이 매우 규범적이고 비현실적이었음을 시사한다. 그러나 1980~95년 기간 동안 서울과 부산의 인구증가에 비해 1, 2차 성장거점도시의 인구증가가 상대적으로 높게 나타난 점은 성장거점시책의 부분적인 성과로도 볼 수 있다.

1980년대 지역개발정책 목표와 전략의 전환에 대해서는 평가가 엇갈리고 있다. 긍정적인 차원에서 성장위주 전략이 인간과 사회적 가치 증진에 기여하지 못하였고, 환경오염과 훼손, 지역 간 불균형 초래 등 부작용을 노정시켰기 때문에 시의적절한 선택이라는 평가가 있다. 반면, 당시의 분배와 형평에 우선순위를 둔 정책 전환이 우리나라의 경제성장 단계나 과정을 고려할 때 지나치게 성급하여 국가의 지속적인 발전을 저해하였다는 평가도 있다.

〈표 2-11〉 성장거점도시의 인구증가 추이(1980~95년)

(단위: 천명, %)

	1980	1990	1995	연평균 증가율(%)	
				1980~90	1990~95
전국 인구	37,436.3 (100.0)	43,410.9 (100.0)	44,606.2 (100.0)	1.49	0.54
서울 · 부산	11,612.0 (31.0)	14,467.5 (33.3)	14,043.1 (31.5)	2.22	-0.59
1차 성장거점도시	3,361.5 (9.0)	4,511.4 (10.3)	4,978.8 (11.2)	2.99	1.99
서울 · 부산 대비 비중	28.9%	31.2%	35.5%	-	-
2차 성장거점도시	2,862.5 (7.6)	3,337.8 (7.7)	3,495.2 (7.8)	1.55	0.93
서울 · 부산 대비 비중	24.7%	23.1%	24.9%	-	-

자료: 김용웅 · 차미숙 · 강현수, 『新지역발전론』, 한울아카데미, 2009.

4. 세계화 · 지방화에 대응한 지역경쟁력기반 구축: 1990년대

1990년대 수도권 및 지역개발시책은 경제의 세계화에 대비하여 국가경쟁력 강화에 우선순위를 두었다. 이 시기의 지역개발정책은 모든 지역을 평준화한다는 획일적 · 경직적인 균형발전 논리를 극복하고 세계화와 지방화 등 급변하는 여건에 능동적으로 적응해나

갔다. 국토의 균형발전을 도모한다는 차원에서 형평성만 강조되던 1980년대 균형발전정책과는 구별된다. 이에 수도권에 대한 기존의 경직적이고 물리적인 규제를 유연화하기 위해 과밀부담금 부과 등 경제적 규제시책을 도입하였고, 지방에 대규모 집적경제기반을 구축하기 위한 광역권을 지정하여 개발하였다. 광역권개발은 대내적으로 수도권과 경쟁할 수 있는 지방의 대응거점(counter-magnet)을 형성하고, 대외적으로 세계 경제와의 통합을 증진하는 지역단위 협력체계 구축과 경쟁체제를 갖추는 데 목적을 두었다. 1990년대 중반 이후 세계화와 지방화 등 대내·외 여건 변화에 따라 민간주도적인 경제체제 구축을 위한 규제완화와 민간부문의 경쟁력 강화가 주요 정책과제로 등장하였다. 공급자 중심의 지방 산업입지의 개발, 경제성을 무시한 지역개발투자의 축소, 비현실적인 입지규제와 토지이용규제에 대한 완화 조치가 이루어졌다.

가. 지역의 국제교류기반 구축과 지방광역권개발

1990년대는 지역균형발전과 지역경쟁력 강화를 위해 지역별로 대규모 집적경제기반을 구축하는 데 초점을 두었다. 이를 위하여 서해안 중심의 대규모 신산업단지 조성, 전국 8대 광역권[59] 지정 등을 들 수 있다. 지역기술혁신 및 첨단산업의 육성을 위한 첨단산업기지, 멀티미디어단지, 정보산업단지 조성시책을 추진하였다. 광역권 개발방식은 대규모 집적경제기반을 구축하여 지역성장을 선도한다는 차원에서는 성장거점도시 전략과 유사하다. 그러나 단일도시 성장거점과 달리 중심성이 강한 지방의 대도시나 대규모 산업단지와 주변의 거점을 포함하고 있다는 점에서 차이가 있다.[60]

1990년대 추진된 대표적인 지역개발사업은 첫째, 1980년대 후반부터 추진되어온 서해안 개발사업이다. 충남, 전남·북을 중심으로 한 서해안지역은 생산 및 생활기반이 상대적으로 취약하여 국토의 균형발전과 주민복지의 증진을 위하여 제6공화국의 주요 정책으로 추진되었다. 서해안 개발사업에는 대중국 교역의 전진기지 구축을 위한 군산공단, 군장산업기지 등 대규모 산업기지 조성과 353㎞에 달하는 서해안고속도로 건설사업 등이 있다.[61]

둘째, 첨단산업단지 조성사업의 추진이다. 이 시기에 지정 또는 조성된 첨단산업단지와 지방산업단지 등 70여 개의 산업단지와 1980년대부터 추진되던 전주권개발 2단계 사업과 통일동산, 백제문화권 등 새로운 특정지역 개발사업이 추진되었다. 그리고 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법」에 의해 도입된 개발촉진지구가 1990년대 중반부터 지정되어 추진되었다.

---

59) 2000년대에 중부내륙광역권과 제주도가 추가되어 10대 광역권이 지정·추진 중이다.

60) 건설교통부(2002).

61) 서해안고속도로는 1990년 12월부터 추진되어 2004년 완공을 목표로 하였다. 이 밖에 서해안개발사업에는 지방공단, 수송체계, 수자원 및 간척사업, 상하수도, 통신, 전원개발, 관광문화 등 총 126개 사업에 22조 3천억원이 소요될 것으로 추정되었으며, 1996년 18조 1천억원이 투입되었다(건설교통부[1997]).

셋째, 대규모 사회간접자본시설 확충 사업을 들 수 있다. 인천국제공항, 경부고속전철, 부산 가덕항, 광양항 확장사업, 시화지구, 새만금 간척사업, 군장국가산업단지 조성사업 등이 있다.

넷째, 민자유치사업을 들 수 있다. 인천국제공항 고속도로, 천안~논산 간, 대구~대동 간 고속도로, 서울외곽순환 고속도로, 경인운하, 부산 가덕항, 인천 북항, 인천 화물터미널 건설사업 등이 있다. 이들 민자유치사업은 대상사업의 선정이 타당성, 수익성, 우선순위 차원에서 사전 분석과 검토가 미흡할 뿐만 아니라 민간자본을 지속적으로 유치할 수 있는 유인 요인을 갖추지 못한 것으로 지적되고 있다.[62]

[그림 2-4] 광역권의 지정 및 개발



자료: 대한민국정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~20)』, 2006.

지역개발사업을 추진하기 위한 제도적 조치로는 1994년에 제정된 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」과 「민자유치촉진법」 제정, 그리고 「국토이용관리법」의 개정을 들 수 있다. 「국토이용관리법」의 개정은 복잡한 용도제의 단순화와 경직적이고 복잡한 정부규제 완화라는 차원에서는 긍정적 평가를 받았다. 그러나 계획적인 통제장치가 마련되지 않은 상황에서 개발수요가 높은 수도권 등 일부 간선도로 주변 지역의 난개발, 환경오염, 토지자원의 비효율적 이용 등 부작용을 초래하였다.

나. 국가경쟁력 확보와 수도권 규제시책의 전환 모색

1990년대의 수도권시책은 지역균형발전보다는 국가경쟁력 확보에 높은 비중을 두었다. 이에 수도권시책은 집중억제를 위한 규제수단을 합리적으로 개선하고, 수도권 내 불균형 해소와 공간 정비에 치중하였다. 규제 합리화를 위한 수단으로 과밀부담금제, 공장총량제[63] 도입, 수도권 정비권역의 단순화를 들 수 있으며, 수도권 내 공간정비를 위해 권역 내 다핵구조의 형성, 광역교통체계 구축 등 대도시권의 광역적인 관리방안이 제시되었다. 이와 같은 수도권시책의 기본 방향은 제3차 국토종합개발계획(1992~2001), 신경제5개년계획(1992), 1994년에 개정된 「수도권정비계획법」 및 1998년 개정된 「수도권정

62) 김정호(1998).

63) 공장총량제는 공장건축물의 신·증축 또는 용도변경 면적을 기준으로 적용하며, 제도의 적용절차는 국토해양부 장관이 공장건축허가, 공업단지 등 대상지역을 감안해 수도권정비위원회 심의를 거쳐 서울, 인천, 경기도의 공장 신증축 또는 용도변경의 총허용량을 결정해 관보에 고시해야 한다(「수도권정비계획법」 제18조 제2항 및 시행령 제21조)(건설교통부[2007]).

비계획법」 시행령에 잘 나타나 있다.

제3차 국토종합개발계획에 제시된 수도권시책은 세 가지다. 첫째, 물리적 규제방식의 지속적 추진이다. 신규 공업용지 조성억제, 대기업의 입지규제와 지방분산 유도, 고등교육 및 서비스시설의 신·증설 억제, 공공기관 및 대학의 지방분산 촉진을 들 수 있다. 둘째, 수도권의 입지규제를 위해 경제적 억제수단 도입과 지방이전 기관이나 기업에 대한 지원제도의 강화이다. 대표적인 경제적 억제수단으로는 공장, 업무, 판매, 서비스시설의 신·증설 시 부과하는 과밀부담금이 있다. 지방분산의 지원을 위하여 과밀부담금을 사용하고 지방이전 시설에 대한 세제와 금융지원을 강화하였다. 이에 수도권 내에서 대규모 시설물의 신·증설이 가능하게 되었다. 셋째, 수도권 내 공간구조의 재편과 국제기능의 보강이다. 공간구조의 재편을 위해 권역 내 산업시설의 재배치, 광역교통체계의 구축, 5대 권역의 재조정 추진과 국제기능의 보강을 위해 신국제공항, 국제전시장, 국제회의장 건설을 허용하였다.

제3차 국토종합개발계획에서 제시된 수도권시책의 방향은 1993년에 수립된 신경제5개년계획에 의해 구체화되었다.[64] 신경제5개년계획은 국토종합계획의 방향을 구체화하여 실천방안을 마련하였으며 이를 수렴하여 수도권정비계획법을 대폭 개정하였다. 1994년 개정된 「수도권정비계획법」에서는 수도권 5대 권역을 3대 권역으로 재조정하였으며, 권역별로 인구집중유발시설 및 개발사업에 차등을 두어 규제토록 하였다. 대형건축물에 대한 규제방식을 물리적 방식에서 경제적 방식으로 바꾸어 과밀부담금제를 도입하였고 공장·대학[65]에 대한 개별 규제방식을 총량규제방식 〈표 2-12〉로 전환하였다.

1998년에 「수도권정비계획법」 시행령이 개정되었다. 성장관리권역에서 대학 이전에 대한 심의를 폐지하는 등 각종 심의절차를 간소화하는 한편, 벤처기업 집적시설을 인구집중유발시설에서 제외하여 과밀부담금을 면제하고, 영종·용유·무의도와 송도매립지를 과밀억제권역에서 성장관리권역으로 변경하였다. 또한 서울도심 내 학원규제를 폐지하였고, 자연보전권역 내 창고 및 주차시설에 대한 규제를 완화하는 조치가 취해졌다. 아울러 수도권의 국제경쟁력 확보 차원에서 국제기능의 과밀억제권역 입지를 허용하는 대신에 중소규모 제조업과 교육기능은 성장관리권역에 배치하여 수도권 내의 균형 있는 기능배치를 도모토록 하였다.

---

64) 신경제5개년계획의 수도권시책 내용은 권역정비, 과밀부담금, 총량제의 도입 등을 들 수 있다. 여기서는 정비권역을 5개 권역에서 3개 권역으로 통·폐합하고, 인구집중 유발시설에 대한 물리적 규제를 철폐하는 대신 과밀부담금을 부과하여 불필요한 대규모 시설의 건설을 자율적으로 제한하도록 하고, 총량제를 도입하여 불가피한 중소규모 공장의 신·증설에 대한 규제를 대폭 완화토록 하였다. 아울러 수도권 입지가 필수적이지 않은 시험, 연구, 연수시설의 입지는 계속 규제하고, 청 단위 공공청사의 지방 이전을 촉진토록 하고 있다. 대학신설도 종래처럼 계속 금지하되 1995년까지는 예외적으로 이공계 대학에 한해 연간 2,000명 범위 내에서 정원 증원을 허용토록 하였다. 전문대학의 정원은 그 해 증원 규모의 20% 범위 내에서 수도권 내의 증원을 제한하도록 기준을 세웠다.

65) 대학에 대한 총량규제는 수도권 대학입지규제와 입학정원 총량규제로 구분된다. 수도권 입학정원 총량규제는 수도권 내 입학 가능한 대학생의 총수를 규제하는 제도로 1994년에 도입되었다.

〈표 2-12〉 공장총량규제: 공장건축 총량 설정 및 집행 실적

(단위: 천㎡)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
공장총량 설정(a)	4,204	4,226	3,990	2,746	4,705	2,942	2,766	2,766	3,426	3,006	5,095
– 계획입지	1,902	1,944	1,995	1,225	2,400	–	–	–	–	–	–
– 개별입지	2,302	2,282	1,995	1,521	2,305	2,942	2,766	2,766	3,426	3,006	5,095
공장총량 집행(b)	1,981 (47.1)	1,696 (40.1)	703 (17.6)	1,342 (48.9)	2,115 (45.0)	2,680 (91.1)	2,756 (99.6)	2,718 (98.3)	3,337 (97.4)	2,300 (71.7)	3,871 (76.0)
– 계획입지	1,227	867	198	1,097	2,117	–	–	–	–	–	–
– 개별입지	2,447	1,890	802	1,565	2,531	2,680	2,756	2,718	3,337	2,300	3,871

주: 괄호 안은 집행실적(b/a, %).
자료: 건설교통부.

〈표 2-13〉 수도권 정비계획의 목표와 전략 변화

		제1차 수도권정비계획	제2차 수도권정비계획	제3차 수도권정비계획
계획기간		1984~96년(13년)	1997~2011년(15년)	2006~20년(15년)
목표		수도권 집중억제	수도권 집중억제, 국제기능 강화, 균형발전	삶의 질 제고, 국제경쟁력 향상, 균형발전, 지속 가능한 성장
공간구조 (권역)		– 서울 중심 단핵구조 – 5대 권역(조정)	– 다핵분산형 구조 – 3대 권역(과밀억제, 성장관리, 자연보전)	3대 권역 유지 – 단기: 불합리한 규제 완화 – 중기: 권역조정 또는 세분 – 장기: 계획관리체제로 전환
정비전략		– 집중규제 – 개발유보–특수개발	– 과밀방지와 도시문제 완화 – 이전기능 수용 및 자족기능 확충	– 수도권 인구 안정화 – 수도권 경쟁력 강화 – 주민 삶의 질 개선 – 규제의 합리적 개선
시책수단		– 직접적 물리적 규제	– 간접적, 경제적 규제	– 물리적, 경제적 규제
세부 규제 내용	업무시설	– 수도권정비위원회 심의	– 총량관리	– 일정 규모 이상 과밀부담금 부과
	공공시설	– 법정 허용용량에 한해 심의	– 일정 규모 이상 과밀부담금 부과	– 일정 규모 이상 과밀부담금 부과(서울 주변 지역으로 확대 검토)
	공장	– 업종별 규제, 원칙금지 제한 허용	– 일정 규모 이상 과밀부담금 부과	– 총량관리: 산업단지 이외의 공업지역은 개별입지 공장의 집단화를 유도하기 위해 공장총량규제로 전환하여 관리
	대학	– 수도권정비심의위원회 심의	– 총량관리	– 총량관리: 정원을 증가시키지 않는 것을 전제로, 3년제 간호전문대의 4년제 대학 승격을 검토

자료: 국토연구원, 『수도권의 계획적 관리를 위한 제도개선방안 연구』, 2008.

1980년대에 제도화된 수도권시책의 추진을 토대로 1990년대에는 제2차 수도권정비계획을 수립하는 등 세계화·지방화·정보화라는 새로운 여건변화에 대응하기 위해 다양한 규제완화시책을 추진하였다. 이에 따라 수도권 내 입지 및 개발규제를 위한 인구집중유발시설 신·증설 규제와 대학·공장에 대한 총량관리제는 개별적인 개발행위를 규제하는 데는 기여했으나, 수도권의 인구나 경제규모의 성장을 막는 데는 한계가 있었다. 무리한 억제는 오히려 불법과 탈법을 조장했고, 일정규모 이상의 건축물이나 토지이용에 대한

규제는 상대적으로 규모가 작은 건축물이나 토지의 이용을 양산하여 난개발 문제를 초래하였다.[66]

5. 지역혁신역량과 글로벌 경쟁력의 강화: 2000년대

2000년대 들어서면서 국경 없는 세계화, 지구환경문제와 지속 가능성, 삶의 질, 지식경제화, 혁신, 분산과 분권 등과 같은 시대적 조류가 경제, 사회 전반에 걸쳐 직접적인 영향을 미치게 되어 지역정책에서 고려해야 할 변수가 확대되었다. 또한 정치적 민주화가 진전되면서 사회적 요구가 분출되고 가치관의 다양화가 심화되었다.

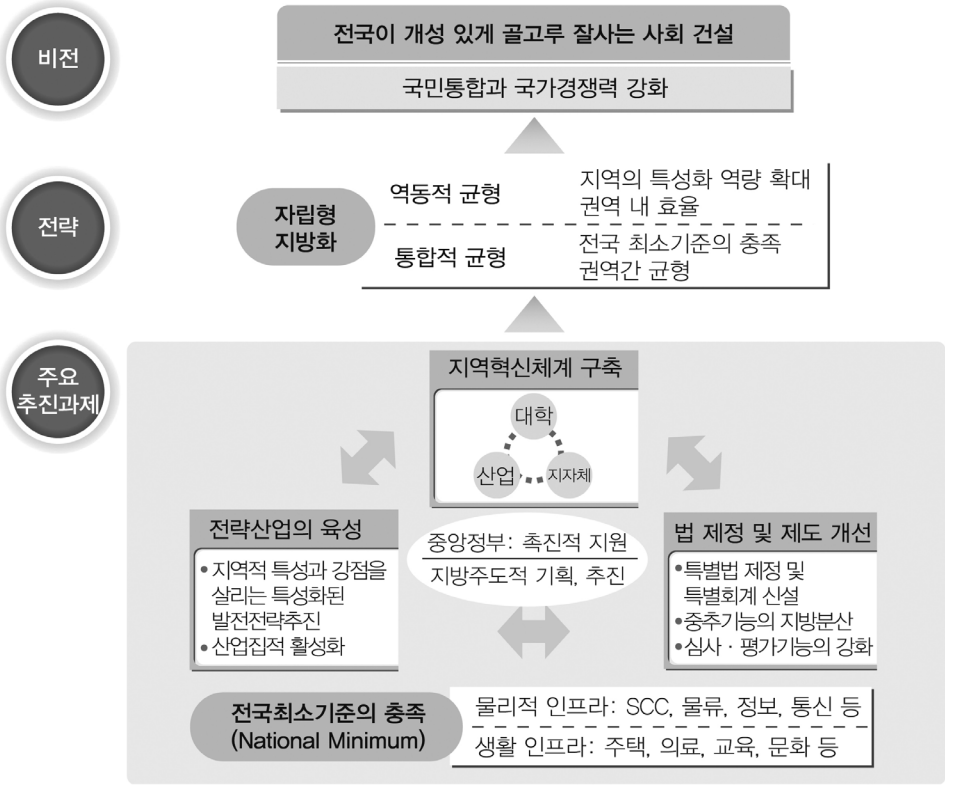
2003년 출범한 노무현 정부는 국가균형발전을 국정과제(national agenda)로 삼고, 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권-분산 발전모델로의 패러다임 전환을 모색하였다. 지방분권・지방분산・분업 등 3분(分)정책을 통해 수도권과 비수도권이 함께 번영할 수 있는 상생전략(win-win strategy)을 추구하며, 내생적인 발전전략을 통해 지방이 스스로의 힘으로 일어설 수 있는 '자립형 지방화' 실현을 정책목표로 설정하였다.

노무현 정부는 과거 정부의 지역발전정책과 차별성을 강조하기 위하여 출범 초기에 사회간접자본시설 건설에 초점을 맞추는 기존의 지역개발정책보다는 지방 스스로 지역경쟁력을 높이기 위한 지역혁신정책에 의한 산업발전과 고용창출을 강조하였다. 지역 간 불균형발전의 폐해를 극복하기 위해 혁신주도형 지역발전으로의 정책 전환을 강조하였다. 이에 중앙정부는 분권-분산정책을 통해 지방의 자립적 발전을 지원하고, 전국의 모든 지역은 지역혁신체계(regional innovation system) 구축, 지역전략산업 육성 등을 통해 내생적 지역발전을 모색하였다.

그러나 2008년 출범한 이명박 정부는 그간의 균형발전정책이 산술적・결과적 균형에 집착하여 실질적인 지역발전과 국가경쟁력으로 이어지는 데 한계가 있었다고 평가하였다. 그리고 일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역을 창조하는 비전 실현을 위해 첫째, 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축, 둘째, 지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구, 셋째, 지방분권 및 자율을 통한 지역주도적 발전체제 전환, 넷째, 지역 간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구 등 지역발전정책 방향을 제시하였다.

66) Kim and Lee(1995).

[그림 2-5] 노무현 정부의 국가균형발전 비전과 전략



자료: 국가균형발전위원회, 『국가균형발전의 비전과 과제』, 2003.

가. 지역혁신역량 강화와 국가균형발전

2002년 「국토건설종합계획법」을 새로운 체계와 내용으로 재구성한 「국토기본법」을 제정하고 「국토이용관리법」과 「도시계획법」을 통합한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하였다. 「국토기본법」은 지속 가능한 발전을 위한 국토관리의 기본 이념과 이의 체계적인 실천에 필요한 국토계획체계를 확립하고, 국토의 난개발을 근원적으로 방지하기 위하여 제정하였다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 준농림지역을 중심으로 난개발이 사회문제로 되자 이를 근본적으로 해소하고자 국토이용 및 관리체계를 선(先)계획-후(後)개발 체계로 전면 개편하기 위해 제정되었다. 특히 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 종래 용도 중심의 토지이용제도가 갖는 한계를 극복하기 위해 계획을 다양하게 접목시키고, 도시와 비도시 지역을 이원적으로 관리해오던 것을 일원화하여 비도시지역에도 도시계획기법을 도입하였다. 전 국토를 4개의 용도지역으로 개편하여 관리지역을 세분하여 관리하고, 비도시지역에는 도시기본계획 및 관리계획을 수립하도록 하며, 비도시지역의 개발이 집중적으로 이루어지도록 하기 위해 제2종 지구단위계획을 제도화하였다. 또한 도시지역에만 운용되던 개발행위 허가를 비도시지역으로 확대하고, 기반시설의 설치 없이 난개발이 이루어지는 것을 방지하기 위해 기반시설 연동제를 도입하였다.

2000년대 초 대표적인 지역개발정책은 노무현 정부(2003. 2～08. 2)의 국가균형발전정책이다. 국가균형발전정책에서는 자립형 지방화를 핵심전략으로 채택하고, 지역혁신체제(RIS) 구축, 전략산업 및 지역향토산업 육성에 치중하였다.

정부는 국가균형발전정책의 추진을 위해 「국가균형발전특별법」을 제정하였다. 「국가균형발전특별법」에서는 국가균형발전의 추진체계와 관련하여 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회를 설치토록 하였다. 국가균형발전위원회는 중앙정부 차원에서 균형발전에 관한 주요 사항을 조정・심의하는 대통령 자문기구 역할을 수행하였다. 지역혁신협의회는 지역 차원에서 지역발전과 혁신을 추진하는 주체로서 지역혁신발전계획의 검토 및 지역혁신주체 간 네트워킹을 목적으로 하였다. 그리고 '국가균형발전특별회계(이하 균특회계)'를 신설하였다. 균특회계는 중앙부처별로 특정용도로 지원되는 지역개발 관련재원을 통합하여 지방의 우선순위에 따라 포괄적으로 지원함으로써 지방재정 운용의 자율성과 효율성 제고를 목적으로 하였다. 균특회계는 지역 간 불균형 시정에 쓰일 지역개발사업계정과 지역혁신 및 특성화 발전에 쓰일 지역혁신사업계정으로 구분하여 운용하였다. 또한 균형발전을 위한 분산정책으로 행정중심복합도시 건설, 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 건설, 기업도시 건설정책을 추진하였다.

이명박 정부는 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 개편하고 광역화・효율화・포괄화의 원칙에 의거하여 '지역・광역발전특별회계'를 확대・신설하였다. 그리고 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대를 맞아 내국적 균형에서 탈피하여 세계화에 대응하는 경쟁력 있는 지역을 창조하기 위해 규모의 경제성을 고려하여 '5+2 광역경제권 발전전략'을 추진하고 있다. 아울러 대외경쟁력 및 지역주민의 삶의 질 확보 차원에서 초광역개발권과 기초생활권 개발구상을 구체화함으로써 '3차원 공간개발전략'을 제시하였다.

나. 수도권의 성장관리와 국가경쟁력 강화

국가균형발전을 주요 국정과제로 채택한 노무현 정부는 국토공간구조를 근본적으로 바꾸기 위해 신수도권 발전방안(2004. 8), 수도권발전종합대책(2005. 6), 제4차 국토종합계획수정계획(2006~20)을 수립하여 수도권 관리에 대한 새로운 정책기조 전환을 제시하고, 이를 구체화하기 위해 제3차 수도권정비계획(2006~20)을 앞당겨 수립하였다.

제3차 수도권정비계획은 인구유발시설에 대한 규제 위주의 기존 계획과 달리 성장관리(growth management)가 강화된 것이 특징이다. 선(先) 지방육성, 후(後) 수도권의 계획적 관리라는 단계별 원칙[67]을 천명한 정부는 당시 LG필립스 파주공장 신설 허용(2003), 성장관리지역 내의 14개 첨단 업종 신・증설 허용범위 확대(2004), 「평택지원특별법」에 의한 61개 업종의 외국인투자 신・증설 허용(2005), 국내 대기업 8대 첨단업종 공장 신・증설 허용(2005), 자연보전권역 개발허용면적 확대(2006), 수도권 내 3개 업종

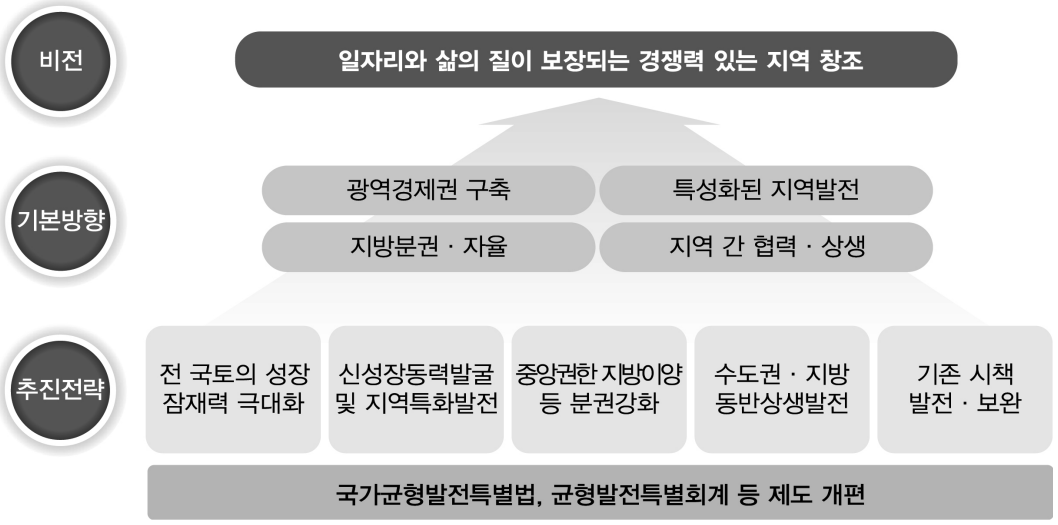
67) 정부가 제시한 수도권과 지방의 상생발전을 위한 4단계 연동화 전략은 ① 수도권 인구의 안정화(신행정수도 건설, 공공기관의 지방이전) 및 적정화 ② 수도권 규제개혁 ③ 수도권의 과학적 도시계획 및 관리 ④ 수도권 경쟁력 증진 등이다.

공장증설 허용(2007) 등 10여 차례에 걸쳐 총량규제와 자연보전권역에 대한 규제완화 조치가 이루어졌다.

이명박 정부는 그동안 집중억제와 정비 위주의 수도권시책 추진으로 수도권의 집중추세는 다소 둔화되거나 완화되었으나, 획일적인 규제 위주 시책의 추진으로 대내외 여건 변화에 탄력적으로 대응하지 못하는 한계점을 노출하였다고 평가하였다.

그리고 국가경쟁력 강화 차원에서 수도권을 세계적 대도시권으로 육성하기 위해 수도권 규제의 합리적 개편을 광역경제권 발전정책과 연계하여 추진할 것을 천명하였다.[68] 정부는 '선(先) 지방발전 후(後) 수도권 규제완화' 원칙을 제시하면서 2008년 10월 30일 '국가경쟁력 강화를 위한 국토이용 효율화방안'을 통하여 수도권 규제완화를 제시하였다. 그리고 기존 수도권 규제시책의 기본 틀에 있어서 근본적인 전환을 시도하였다. 즉, 단기적으로는 기존의 정책 틀 속에서 과도하고 불합리한 규제를 개선하고 기업투자 활성화로 일자리 창출과 경기회복을 지원하는 한편, 중장기적으로는 규제 중심의 경직적 관리체제를 근본적으로 개선하여 수도권의 글로벌 경쟁력 극대화를 위한 기반 조성 및 수도권 내 삶의 질, 공간의 질 제고를 위한 계획적 관리방식의 도입을 모색하였다.[69]

[그림 2-6] 이명박 정부의 지역발전정책 기본 방향과 전략



자료: 지역발전위원회, 『이명박 정부 지역발전정책 연차보고서』, 2008.

68) 2008년 10월 30일 정부는 수도권 과밀억제 효과에 비해 기업활동 및 주민생활을 과도하게 규제하는 불합리한 수도권 규제의 정비를 발표하였다. 중장기적으로 광역경제권 구축 등 지방발전기반 조성계획과 병행하여 기존의 획일적인 규제에서 계획에 의한 관리로 전환할 것을 제시하였다.

69) 지역발전위원회(2009).

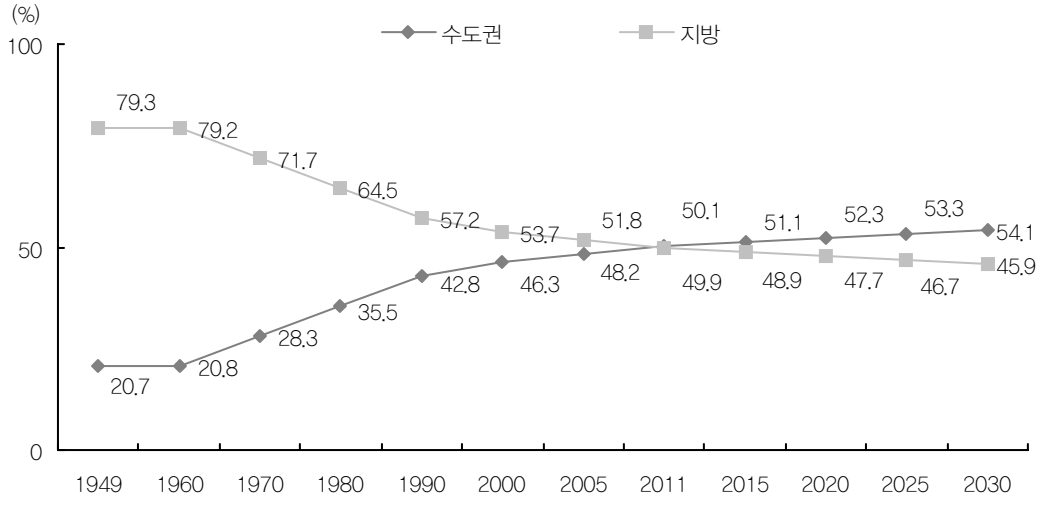
6. 지역개발정책의 성과와 과제

가. 수도권과 지방 간의 양적 격차 완화

우리나라의 지역개발정책 추진에 있어서 일관된 정책목표는 지역격차 해소와 지역균형발전이었다. 1970년대 중반 이후부터 성장위주 경제정책의 부작용이 급격히 증대하면서 지역격차 해소와 지역균형발전이 주요 정책목표가 되어왔다. 이에 따라 수도권 집중억제 위주의 시책과 지역발전 촉진지원시책 추진으로 수도권으로의 집중 추세는 다소 둔화되거나 완화되었다. 전국 인구에서 차지하는 수도권 비중은 [그림 2-7]과 같이 관행적인 구조를 유지하기는 하나, 순인구유입에 의한 사회적 증가분은 지속적으로 감소하고 있다.[70] 제조업 사업체, 종사자 및 지역 내 총생산비율의 전국 대비 비중도 1990년까지 증가세를 유지하였으나, 이후부터는 둔화하는 추세를 나타내고 있다.

우리나라 지역 내 총생산(GRDP)의 지역 간 격차를 나타내는 지니계수(2003년 기준)는 0.18로 OECD 국가평균인 0.15보다 다소 높으며, 1인당 국내총생산(GDP)이 전국 평균에 미달하는 지역의 인구비중도 OECD 평균(52%)보다 높은 57% 수준으로, 지역 간 격차는 선진국에 비해 높은 수준이다.[71] 그러나 경제성장과 산업화 과정에서 나타나는 지역 간의 소득격차는 어느 정도 자연스러운 현상일 수 있다는 지적이다.[72]

[그림 2-7] 수도권과 지방의 인구비중 추이



자료: 통계청, 『시도별 장래인구추계』, 2007; 지역발전위원회, 『이명박 정부의 지역발전정책 연차보고서』, 2008.

70) 수도권 인구증가분 가운데 사회적 인구증가분이 차지하는 비중은 1975~80년 58.3%였다가 1995~2000년 14.1%, 2000~05년 46.9%로 감소하는 추세이다(통계청[2007]).

71) 지역발전위원회(2008).

72) 스웨덴 0.192(1961), 독일 0.191(1960), 영국 0.071(1960), 미국 0.192(1960) 등이다(Williamson[1975]).

〈표 2-14〉 수도권과 지방의 경제 · 생활 여건 기회지수 변화

	1960	1970	1980	1995
수도권(a)	210	189	147	115
지방(b)	71	65	76	88
a/b	3.0배	2.9배	1.9배	1.3배

주: 기회지수는 단위 인구당 제조업고용자 수, 서비스업고용자 수, 전문직고용자 수, 대학생 수, 의사 수, 1인당 예금액, 수세식화장실 구비율, 상수도 보급률 등 8개 지표를 종합하여 산출하였으며, 전국을 100으로 했을 때의 지수를 나타냄.
자료: 국토연구원, 『제4차 국토종합계획 시안: 부문별 보고서 제1권』, 1999.

지역 간 경제활동의 격차는 다양한 취업기회, 재원조달, 교육 및 문화활동 등 제반 기회의 격차를 야기하는 요인이다. 소득수준이 향상되고 의식수준이 향상됨에 따라 단순한 기회보다는 질적 수준에 대한 욕구가 강해지고 있다. 〈표 2-14〉는 수도권과 지방 간에 제반 경제 및 생활여건 기회지수의 완화 경향을 나타내고 있다. 1960년에는 수도권과 지방 간의 기회지수 격차가 3배에 달했으나 1995년에는 1.3배로 격차가 해소되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 여전히 수도권은 양적 · 질적 측면 모두에 있어서 지방보다 우수하여 인력과 경제력을 끌어들이는 유인작용을 일으키는 반면, 지방은 유출의 악순환을 경험하고 있어 국가경쟁력의 약화요인으로 작용하고 있다.

나. 지방의 자립적 경제기반 구축과 수도권-지방의 상생발전

수도권과 지방 간의 인구 및 산업활동을 나타내는 제조업 사업체 수와 종사자 수는 1990년대 이후부터 수도권의 비중이 둔화하는 추세이다. 인구 및 산업활동의 양적 격차 완화와 함께 고려해야 할 점이 질적 격차 문제이다. 지방의 수도권에 대한 의존성을 완화시키기 위해서는 지방의 자립적 경제기반 구축이 급선무이다. 그리고 획일적인 잣대에 맞추어 균등하게 발전된 지방을 만들기보다는 지방이 독창적으로 발전할 수 있도록 잠재력 배양에 노력을 기울여야 한다.

그동안 우리나라의 지역개발정책 목표는 실현 가능성보다 규범성에 치중해온 경향이 있었다. 대표적인 사례로 제2차 국토종합개발계획에 의한 생활권별 인구목표를 들 수 있다. 생활권 계획에 의하면, 1970년대 연평균 4.3%로 증가하던 서울과 부산권의 인구집중 추이를 1980년대에는 연평균 1.6%로 감소시키고, 연평균 1.4%에 불과하던 대전, 대구, 광주 등 지방 대도시 생활권의 인구증가를 2.4%로 증가시키도록 계획하고 있다. 이와 함께 인구의 절대수가 감소해온 지방도시생활권의 경우, 1980년대에는 연평균 1.0%의 성장을 목표로 하고 있어 실현 가능성보다는 규범성을 지나치게 강조해왔음을 보여주고 있다.[73] 지역 간 인구이동은 개별 가구나 개인들이 취업, 기대소득, 교육 등 복합적인 기회요소와 인구이동으로 인한 위험부담 및 비용의 교량(較量)

73) 대한민국정부(1982).

속에서 이루어지기 때문에 단기적으로 추세를 변경하거나 반전시키는 것은 불가능한 것이 일반적이다.

지역균형발전의 일환으로 추진해온 수도권 인구집중 억제시책의 목표와 실적치의 비교도 좋은 증거이다. 1970년대 수도권 인구집중 억제시책에서는 제2차 국토종합개발계획이 완료되는 1981년의 서울과 수도권 인구를 각각 630만명, 1,098만명으로 억제한다는 시책 목표를 제시하였다. 그러나 1981년 서울과 수도권의 실제 인구는 868만명, 1,475만명에 달해 당시 예상하던 서울과 수도권 인구의 추세치인 750만명, 1,380만명을 초과함으로써 수도권 시책의 목표 달성에는 거의 기여하지 못하였다. 이와 같은 현상은 제2차 국토종합계획 기간 중인 1980년대에 지속되었다. 이러한 계획치와 실적의 괴리는 계획이 과도하고 추진수단이 미흡한데서 원인을 찾을 수도 있으나, 다른 한편으로는 현실적인 추세를 과도하게 규제함으로써 사회적 비용을 야기하고 성장잠재력을 잠식시켰다는 평가를 면하기도 어려운 것으로 볼 수 있다.

〈표 2-15〉 서울과 수도권의 인구 추세치, 계획치 및 실적치 비교

(단위: 만명)

	제1차 국토계획 목표연도(1981)		제2차 국토계획 목표연도(1991)	
	서 울	수도권	서 울	수도권
추세치[1]	750	1,380	1,190	1,885
계획치[2]	630	1,098	960	1,575
실적치[3]	868	1,475	1,090	1,902

자료: 1) 건설부, 『수도권집중억제시책 연구』, 1977
2) 대한민국정부, 『제3차 국토종합개발계획』, 1991.
3) 국토개발연구원, 『제1, 2, 3차 국토종합개발계획 자료집』, 각년도.

그동안의 지역개발정책이 급격한 경제성장과 산업화 과정에서 야기된 부작용을 해소하는 데 치중해왔다면, 앞으로의 지역개발정책은 세계화에 대비해 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역을 조성하는 데 치중해야 한다. 이를 위해서는 우선 지역문제를 보는 시각과 정책수단의 선택에 있어 더 균형적이고 현실적인 대응이 요구된다.

이제 우리나라의 지역개발 과제는 수도권의 집중과 지역격차라기보다는 수도권 내 혼잡과 과밀, 환경오염 등 경제·사회적인 차원에서 부작용을 초래하는 대도시의 문제와 지방 자원의 비효율적인 이용, 경제 및 생활환경과 복지수준의 악화 등 지방의 취약한 경제·사회적 기반 마련이라고 할 수 있다. 수도권은 국내 차원의 지역개발전략에서 벗어나 글로벌 차원에서 기존의 불합리하고 경직적인 규제를 유연화하여 글로벌 경쟁력을 극대화하는 데 주력할 필요가 있다. 그리고 지방은 지역고유 자원을 활용하여 특성화함으로써 경쟁력기반을 갖추고 생활의 질, 공간의 질 수준을 높이는 데 치중할 필요가 있다. 이제 수도권과 지방은 대립적인 관계가 아니라 상생 발전할 수 있는 지역개발전략의 구체적인 실천이 과제이다.

다. 수도권의 국제경쟁력 함양과 효율적 관리

1990년대 중반 이후 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대를 맞아 세계 각국은 지역경쟁력 확보를 위해 광역화와 분권화를 동시에 추진하고 있다.[74] 소수의 거대 경제집적지(mega region)가 세계 경제성장과 기술혁신을 주도하고 있으며, 세계 40대 거대지역이 세계 총생산의 66%, 기술혁신의 85%를 차지할 정도로 거대 경제집적지의 중요성이 높아지고 있다.[75] 우리나라의 수도권은 국내 여타지역에 비해 국제기능, 정보, 지식, 연구기능과 인력, 생활편익시설 등 제반 여건에서 우수한 편이다. 우리나라가 국제경쟁력에서 뒤쳐지지 않기 위해서는 수도권의 우위성을 활용하여 세계의 거대 경제집적지와 경쟁할 수 있도록 정책수단의 실행이 요구된다.

그동안 수도권은 공장총량제 등 입지규제 위주의 시책 추진에 치중해왔다. 그러나 수도권 집중문제를 해결하는 데 개인과 민간부문의 자율적인 선택과 생산활동에 직접적인 규제를 가하는 기존 방식만을 고집하는 경우, 국제경쟁력 강화라는 소기의 정책목표 달성이 어려울 뿐만 아니라 사회비용의 손실을 초래할 가능성이 크다.[76] 그렇다고 기존 시책을 준비 없이 완화한다면 더 큰 부작용을 초래할 수도 있다. 수도권의 난개발을 막는 장치와 지방이 자생력을 갖출 수 있는 사전 대책 없이 수도권 규제를 완화하면 난개발과 과밀 혼잡은 더욱 악화[77]되어, 사회적인 고비용・저효율 구조를 심화시키고 수도권은 물론 지방의 자생력마저도 저하시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

수도권 시책은 국가의 장기적인 공간정책으로 국가의 경쟁력을 강화하고 지속 가능한 발전과 국가발전 잠재력 확대라는 차원에서 개선방안을 모색해야 한다. 수도권의 과밀・혼잡을 방치하고서는 우리나라의 국제경쟁력 강화와 발전잠재력 확대는 불가능하다. 수도권이 경쟁력 있는 세계도시(global city)로 도약하려면 계획적 관리를 통해 정보, 지식, 국제업무, 교역, 여가, 문화 등 고부가가치 산업의 육성, 환경기준의 선별적인 첨단산업 허용, 그리고 고품격의 도시기반 구축 및 환경과 삶의 질 향상에 주력해야 할 것이다.

---

74) 영국, 프랑스, 일본 등 선진국에서는 수도권의 규제시책을 폐지 내지 완화하는 경향이다. 영국은 1980년대 들어 주요 규제시책이었던 공장건설허가제와 사무실개설허가제를 폐지하였고, 프랑스는 2000년대에 수도권 내 기업체 신・증설허가제도인 아그레망(agrement)제도를 폐지하였다. 일본도 「공업등제한법」(2000), 「공업재배치촉진법」(2006)을 폐지하는 등 수도권 규제 및 산업 재배치에 의한 기존 지역정책을 완화 내지 폐지하고 있는 추세이다.

75) 지역발전위원회(2008).

76) 수도권의 입지규제와 총량규제는 인위적인 토지이용의 과밀규제보다 객관적인 기준의 제시가 가능한 환경오염 규제와 난개발을 방지하는 계획기준으로 대체하고 필요하다면 환경부담금을 부과하는 게 상책이다(조정제[2002]).

77) 김용웅 외(2009).

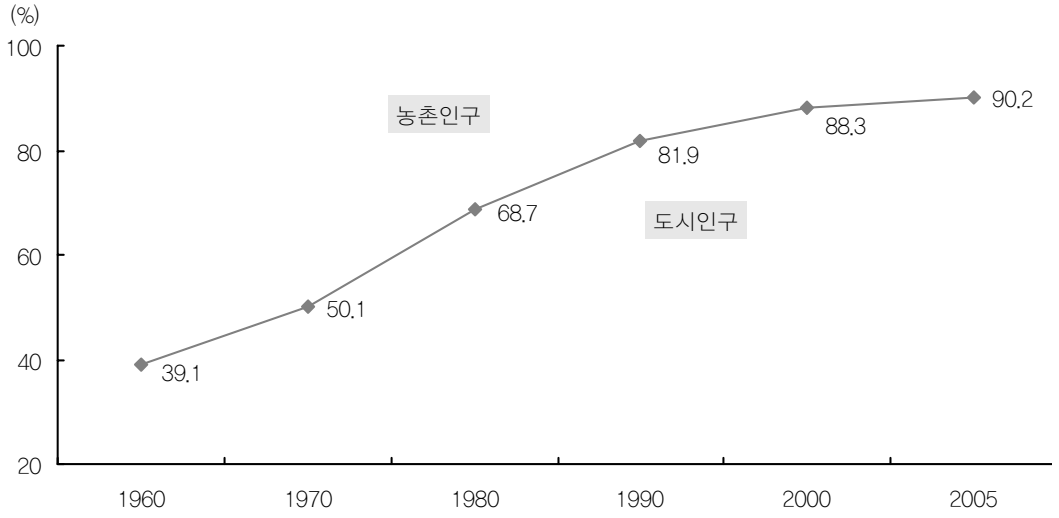
제3절 | 도시개발

지난 60년 동안 우리나라의 도시는 급속한 성장을 이루었다. 농촌에서 도시로 이주하는 인구를 수용하기 위해 도시지역의 외연적 확산이 빠르게 이루어졌고, 도시인들의 생활 모습도 많은 변화가 있었다. 농촌에서 도시로의 인구이동 과정인 도시화로 인해 발생되는 다양한 문제점들에 대한 대응방안을 마련하는 과정에서 우리나라 도시개발정책이 발전해왔다.

우리나라의 급격한 도시화현상은 경제개발이 적극적으로 추진된 1960년대 이후 본격적으로 이루어졌다. 도시화율이 1960년 39.1%에 불과하였으나 1970년에는 50.1%로서 도시인구와 농촌인구가 동일한 시점을 지나, 2005년 말 기준으로 90.2%에 이르렀다. 우리나라는 이제 전국 인구의 대부분이 도시에 거주하는 시대를 맞이하게 되었으며, 그에 따라 복잡하고 다양한 도시 문제들이 발생하고 있다.

우리나라의 도시개발정책을 시기별로 보면, 1960~70년대는 '경제성장'이라는 패러다임이 주요하게 작용하였다. 중앙정부 주도하에 경제성장을 최우선 과제로 인식하고 토지

[그림 2-8] 우리나라의 도시화 추세



	1960	1970	1980	1990	2000	2005
전국인구	2,498.9	3,143.5	3,744.9	4,339.0	4,796.4	4,878.3
도시인구	978.4	1,575.0	2,573.8	3,555.8	4,237.5	4,398.2
농촌인구	1,520.5	1,568.5	1,171.1	783.2	557.9	480.1
도시화율(%)	39.1	50.1	68.7	81.9	88.3	90.2

주: 도시인구는 2000년까지는 도시계획구역 내에 거주하는 인구, 이후는 도시지역 내에 거주하는 인구.
자료: 건설교통부, 『2007년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2007.

구획정리사업 등 도시개발사업이 이루어졌다. 대도시의 인구집중문제 특히, 수도권의 집중문제를 해결하는 것이 도시정책의 주요 과제였다. 도시문제에 대처하기 위해 1962년 「도시계획법」이 제정되었다. 이 법의 제정이 지닌 역사적 의미는 일제하에 만들어진 「조선시가지계획령」이 비로소 우리나라의 현실에 맞추어 개정되었다는 데 있다. 그 법에 따라 도시개발사업은 탄력을 받게 되었고, 경제발전을 선도하거나 지원하는 도시정책이 마련되었다.

1980~90년대는 도시정책에 있어 사회적 배려와 환경에 대한 관심이 높아진 시기였다. 저소득층의 불량주거지에 대한 주거문제가 사회적으로 부각되기 시작하였고, 기성시가지 관리정책이 대두되었다. 저소득층이 거주하는 불량주거지에 대한 도시재개발이 본격적으로 이루어졌다. 1990년대는 주택가격을 안정시키고 서민층의 주택난을 해소하기 위해 신도시를 본격적으로 개발한 시기였다. 수도권 내 신도시 건설로 수도권의 인구 집중을 완화하고 국민주거생활을 안정시키고자 하였다. 그런데 무분별한 신도시 개발로 자연훼손 문제가 사회적으로 크게 부각되었고, 도시개발에 있어 자연환경에 대한 관심과 고려가 한층 높아진 시기였다.

2000년대의 도시정책 패러다임은 지속 가능성이었다. 1990년대 말 수도권을 중심으로 한 도시의 무질서한 성장은 난개발[78]이라는 부작용을 낳았고, 그 결과 도시문제는 정치·사회적 주요 관심사로 부각하였다. 난개발 문제를 제도적으로 방지하고 도시와 농촌지역을 통합적으로 관리할 수 있도록 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합하여 「국토의계획및이용에관한법률」을 제정하였다. 2000년대는 다양한 주체가 참여하는 새로운 공공 공간이 창출되기 시작한 시기이다. 서울 도심에 새로운 활력을 불러일으켰던 '청계천 복원사업'과 '살고 싶은 도시 만들기' 등 시민이 직접 도시환경의 조성에 참여하는 시대로 바뀌었다.

우리나라 도시환경은 아직도 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 저출산, 고령화, 기후변화, 다문화 등 미래도시에 영향을 줄 수 있는 요소가 다양하게 존재하거나 새로이 생겨나고 있다. 그러한 미래의 변화에 대비하기 위해서는 종합적인 도시정책이 필요한 시기이다. 미래에 대해 정확히 예측하고 그것에 대비하는 도시정책을 수립할 때 지속가능한 도시발전을 이룰 수 있을 것이다. 과거 60년 동안 우리나라의 도시정책은 빠른 압축성장 과정에서 패러다임 변화에 따라 독특한 발전을 이루어왔다. 이제는 과거의 성과를 바탕으로 도시정책에 대한 새로운 패러다임을 수용하는 선진적 도시정책을 마련해야 한다. 나아가 미래 세대에도 지속 가능한 도시개발정책을 펼쳐야 할 시점이다.

---

78) 1990년대 후반 학교·도로 등 기반시설을 갖추지 않고 우후죽순같이 생겨난 '나홀로 아파트'의 개발을 언론에서 사회적인 문제로 삼아 '난개발' 또는 '막개발'로 정의하면서 일반적으로 확산되어 사용되었다. 난개발은 우리나라 도시정책 전환의 촉매제 역할을 하였다. 과거 「국토계획법」의 비도시지역 준농림지역을 중심으로 생겨난 난개발은 도시지역과 비도시지역을 통합하여 관리하는 통합적인 도시정책체계의 변화를 일으키는 주요한 사회적 배경이었다.

1. 전후복구 및 도시 재건: 1948~50년대

가. 시대적 여건 및 배경

광복 이후 6・25 전쟁을 계기로 전후 복구와 더불어 급격한 도시화가 이루어지기 시작하였다. 그 과정에서 농촌에서 도시로 이주하는 인구를 수용하기 위해 도시지역의 외연적 확산이 빠르게 이루어졌고, 도시인들의 생활 모습에서도 많은 변화가 뒤따랐다.

6・25 전쟁 이전에 서울에는 모두 19만 1,000여 동의 주택이 있었다. 그런데 전쟁으로 완전 파괴된 주택이 3만 4,742동, 반쯤 타버린 주택이 2만 340동이었으며, 피해 연면적은 약 600만㎡로 나타났다. 서울시내 주택의 약 30%가 소멸되거나 파괴되었다.[79] 1953년 6・25 전쟁이 끝난 후 도시공간에 대한 개조작업이 본격적으로 이루어졌다.

6・25 전쟁 이후 도시화는 피난민과 전재민이 도시지역에 집중적으로 대량 유입되는 현상을 보였다. 1950년대의 도시화는 약 30% 내외를 나타냈고, 구직난과 빈곤의 만연을 비롯하여 도시생산기반의 취약성과 인구의 높은 유동성을 나타내게 되었다.

나. 도시개발정책[80]의 태동

전후 도시를 복구하기 위한 유일한 도시법제는 일제강점기에 만들어진 「조선시가지계획령」이었다. 일제에게 물려받은 도시법제는 사회혼란과 전쟁의 후유증으로 인한 무질서로 아무런 발전 없이 그대로 존속되고 있었다. 국가발전을 위한 수단으로서 「도시계획법」이나 「건축법」의 정비 필요성에 대한 인식은 느끼고 있었으나 법으로 제도화하여 발전하기에는 여건이 마련되지 못하였다. 그럼에도 불구하고 전쟁으로 파괴된 도시기반시설을 복구하고 도시로 인구가 빠르게 집중하는 현상에 대처하기 위해 도시계획의 필요성은 커지고 있었다. 도시화현상은 산업화가 없는 가운데 진전되었고, 다른 한편으로는 과밀화와 더불어 교육열[81]이 생겨났다. 그래서 학교시설에 대한 정비가 사회적 이

---

79) 손정목(2005).

80) 1950년대까지의 도시개발정책은 토지구획정리사업으로 대변된다. 일제강점기의 도시법제를 바탕으로 경부철도의 주요 거점을 중심으로 도시의 발전이 형성되었고, 그 핵심은 토지구획정리방식이 주도하였다. 전후 복구사업을 위해서 실시된 토지구획정리사업은 토지의 합리적인 효용증진과 생활환경개선 도모가 주요한 목적이었다. 종래의 부정형한 토지를 상호교환, 분합하여 정형의 토지로 구획해 줌으로써 건축대지로서의 효율적인 이용을 가능하게 된 것이었다. 토지구획정리사업제도가 우리나라에 도입된 이래 1982년 6월 말까지의 실적은 전국 392개 지구 4만 3,355ha에 지정・고시되었고, 그중 259개 지구 2만 5,721ha가 완료되고 114개 지구 1만 6,683ha가 시행 중이다. 이러한 실적은 우리나라 시가화면적 중 약 1/4이 토지구획정리사업으로 개발・정비되고 있다고 말할 수 있다. 일제강점기뿐만 아니라 전후 복구를 위한 주요한 도시개발수단으로서 토지구획정리사업이 주요하게 활용되었으며, 향후에도 도시개발에 있어서 주요한 수단으로 작용하게 될 것이다(박병주 명예교수 인터뷰, 관련 내용 요약, 2009. 8. 6).

81) 인구증가는 경쟁을 유발했고 교육열을 무섭게 팽창시켰다. 전쟁이 끝나고 사회가 어느 정도 안정되자 베이비붐이 일어나 출산율이 크게 증가하였다. 교육열과 경쟁의식, 기대의식의 상승은 이농현상을 촉발하여 도시로의 인구 유입이 커졌다. 산업화 없는 도시화현상이 일어난 것인데, 도시화현상은 또한 과도한 교육열을 부추켰다(서중석[2007]).

슈로 부각되었다.

1950년대 후반에 들어서 미국의 무상원조에 힘입어 주택과 공공시설을 제외한 농·공업의 생산기반시설에 대한 재건·복구 사업이 일단락되면서, 경제활동도 전쟁 이전의 수준으로 회복되었다. 그와 함께 경제발전에 대한 각성과 도시계획제도 정비의 필요성에 대한 인식이 태동하기 시작하였다. 1958년에는 '국토계획학회'가 발족되었고 1960년 8월에 수립된 제2공화국은 부흥부의 '산업개발위원회' 주관하에 경제개발 3개년계획을 작성하고, 부흥부 대신에 건설부를 신설함으로써 계획 추진을 위한 준비에 착수하게 되었다.

이러한 정책적 시도와 더불어 여러 도시에서 전쟁복구를 위한 도시계획 업무가 시작되었고, 1962년 새로운 「도시계획법」이 제정되어 시행되기 이전까지 25개의 도시에 대한 도시계획이 마련되었다. 우리나라에서 최초로 시행된 도시계획이며, 전후복구를 시행하는 구체적인 도시계획적인 시도였다.

2. 도시개발의 확산과 관리: 1960~70년대

1960년과 1970년대는 경제성장을 최우선 과제로 인식하고 그것을 구현하기 위한 수단으로 도시정책을 바라보는 시기였다. 그 시기에 일제 강점기부터 지속되어온 기반시설의 구조를 개혁하는 근대적인 하부구조(예: 청계고가도로)의 설치나 구획정리사업에 따른 계획적 주거단지의 조성(예: 강남개발)과 같은 대규모 도시개발이 이루어졌다. 그러한 개발정책과 더불어 도시의 외연적 확산을 관리하는 정책으로 개발제한구역제도의 도입이 동시에 이루어졌다. 이 시기의 도시정책은 한마디로 경제성장을 공간적으로 뒷받침[82] 하면서 도시의 무분별한 외연적 확산을 관리하고 녹지를 보전하는 도시개발과 관리의 상호보완적인 정책이 펼쳐진 시기로 요약할 수 있다.

가. 「도시계획법」과 「건축법」의 제정

1962년 「도시계획법」과 「건축법」이 함께 제정되면서 우리나라에도 도시개발 및 관리를 위한 제도적 수단이 비로소 마련되었다. 새롭게 제정된 도시계획법은 「조선시가지계획령」과 여러 측면에서 차이점이 많았다.

첫째, 「조선시가지계획령」에 통합되어 있던 도시계획법적 내용과 건축법적 내용을 분

82) 도시개발은 기반시설의 개발과 불가분의 관계를 맺고 있다. 일제강점기의 경부철도개발과 1970년대의 경부고속도로는 도시개발을 촉진하는 계기가 되었다. 경부고속도로의 개발로 인해 주요 IC와 도시중심부를 연계하는 도로망이 정비되었고, 도로망의 정비는 도시개발을 촉진하는 계기가 되었다. 1969년의 경북 구미 도시계획은 공업도시의 건설이 대표적인 사례라 할 수 있다. 경제개발의 기틀을 마련한 공업도시는 이외에도 다양하게 추진되었다. 주거부문에서는 우리나라의 최초의 고층아파트인 여의도 시범아파트가 있었는데, 단지구성을 보면 사람이 자동차도로를 횡단하지 않도록 루프형 패턴을 사용한 것이 특징이었다. 그 이후 다양한 시범아파트들이 건설되기 시작되었으나, 서강시민아파트의 붕괴사건은 급속하게 진행되었던 주거단지 건설을 돌이켜보는 계기가 되었다. 이후 잠실, 영동, 반포지구 등 다양한 형태의 주거단지들이 개발되기 시작되었다(박병주 명예교수 인터뷰, 관련 내용 요약, 2009. 8. 6).

리한 점이다. 또한 새로운 도시계획의 결정 절차를 도입한 점을 들 수 있다. 둘째, 지역지구제를 세분화하여 보완한 점이다. 셋째, 불량지구개량사업을 신설하고 건축부지조성사업을 폐지했으며, 유원지・녹지・학교시설 등 본격적인 도시화시대에 공익성이 요구되는 도시계획시설을 추가하였다. 넷째, 토지구획정리사업의 절차 규정을 보완하고 국공유재산 처분을 제한했으며, 정밀한 도시조사를 시행하도록 하였다.

1963년「도시계획법」은 1차 개정작업을 거쳤다. 대도시 특히, 서울의 인구 집중 문제를 하나의 정책과제로 인식하고, 인구 분산정책과 관련된 일부시설을 도시계획에 포함시키기 위한 것이었다. 그리고 고속교통로와 교통시설을 도시계획시설로 결정할 수 있는 규정이 포함되었다. 또 도시계획구역 밖에서 도시계획시설을 설치하고자 할 경우, 필요한 범위 안에서 건설부장관의 인가를 받아「도시계획법」일부를 준용할 수 있는 규정을 신설하였다. 그와 함께「도시계획법」제정시 폐지된 혼합지역을 부활시켜 경직된 용도지역제에 융통성을 부여하는 조치도 있었다.

1966년 급속하게 진행된 도시화로 급증하는 택지 수요에 대응하기 위해「토지구획정리사업법」이「도시계획법」에서 분리 제정되었다.「토지구획정리사업법」이「도시계획법」으로부터 분리・확대 제정된 것은「도시계획법」과「농지개발사업법」의 준용에서 오는 사업절차 상의 혼란을 방지하기 위한 것이었다.

1971년「도시계획법」이 전면적으로 개정되었다. 개정된「도시계획법」은 도시 내 토지이용에 관한 규제를 강화하였다는 점에서 구도시계획법과 대비된다. 개정법은 지구를 17개로 세분화하는 한편 토지형질변경을 포함한 모든 개발행위에 시장・군수의 허가를 얻어야 하는 규정을 두었고, 시가지개발사업을 체계적으로 추진하기 위해 특정시설제한구역, 개발제한구역, 도시개발예정구역의 3개 구역을 신설하였다. 그 때까지만 하더라도 구도시계획법이「조선시가지계획령」의 골격을 유지하고 있었던 데 반해, 새롭게 개정된 신도시계획법은 체제를 대폭 확대 개편하여 새로운 도시계획적 수요에 대응하였다.[83]

나. 공업도시 건설

정부는 1973년「산업기지개발촉진법」을 제정하였다. 1970년대에 들어와 공업화정책이 중화학공업 위주로 전환되면서 대규모 공업단지 조성사업을 일사불란하게 추진할 수 있는 체제가 필요하게 되었다. 국영기업인 산업기지개발공사에 공단 조성사업을 전담하게 하는 한편, 공사에 강력한 권한과 기능을 부여한「산업기지개발촉진법」을 제정하였다. 이 법은 허가・승인에 관한 의제규정이 특징이었다. 이 법에 따라 산업기지개발사업 실시계획에 의한 승인만 얻으면 그 시점부터「도시계획법」,「수도법」,「하수도법」,「공유수면매립법」,「항만법」,「하천법」,「도로법」,「농지보전 및 이용에 관한 법률」,「산림법」,「임산물단속에관한법률」등에 의한 일체의 허가・인가・동의・승인을 받은 것으로 간주하였다.

1960년대와 1970년대는 개발관련 법체제를 정비하여 공영개발방식을 정착시키고 대

83) 국토개발연구원(1996).

규모 도시개발사업을 확대한 시기로 요약된다. 1973년 「산업기지개발촉진법」이 제정되자 도시개발에 있어 공공이 적극적으로 참여하고 또 참여범위가 확대되는 계기가 마련되었다. 그동안 토지구획정리사업에만 의존해 왔던 시가지조성사업이 공공이 주체가 되어 대규모 토지를 매입하고 개발하여 분양하는 공영개발방식으로까지 확대되었다. 그에 따라 도시적 면모를 갖춘 대규모 신시가지가 짧은 기간에 건설될 수 있었고, 상당한 수준을 갖춘 도시환경도 조성될 수 있었다. 그러나 공단조성이라는 특정사업을 효과적으로 추진하기 위해 기존 법체계가 의제규정 때문에 무시된 점은 하나의 평가 과제로 남았다.

「산업기지개발촉진법」의 뒷받침으로 반월, 여천, 구미, 창원, 포항, 광양 등의 공업단지와 배후도시를 비롯하여 울산, 옥포, 미포의 3개 조선소, 고리, 월성 등 원자력발전소, 대덕연구단지 등이 조성되었다. 특히 반월과 창원의 공업단지 배후도시는 계획적 신도시로서는 국내 최초라 할 수 있다. 반월은 서울의 인구와 공업을 분산시키기 위한 목적으로 1976년 7월에 계획이 시작되어 이듬해 7월에 착공되었다. 초기의 목표 인구는 20만명이었으나 현재는 50만명을 상회하는 도시로서의 모습을 갖춰나가고 있다. 그러한 공업도시의 개발은 경제성장을 견인하는 주요한 역할을 수행했지만, 그 이면에는 심각한 공해문제와 환경문제가 도사리고 있었다. 이는 향후 도시계획에 있어서 큰 변화를 가져오는 요인으로 작용하게 된다.

다. 개발제한구역제도의 도입[84]

개발제한구역은 일명 그린벨트(greenbelt)라고 불리는데, 시가지 외곽에 띠 모양의 개발이 제한된 지역을 말한다. 개발제한구역의 모체인 그린벨트제도는 영국에서 시작되었지만 이 제도를 채택한 나라마다 제도가 갖는 구속력이나 집행방법은 다르다[85]. 우리나라에서 제도화된 그린벨트의 개념은 「도시계획법」상 도시계획으로 지정하는 몇몇 구역 중의 하나로서 도시의 평면적 확산을 방지하고, 도시 주변의 자연환경을 보전하는 등의 목적으로 무분별한 도시성장을 관리하는 특별지역이다.

이 제도의 도입배경은 1960년대 이후 급격한 도시화와 산업화 과정에 따른 인구와 산업의 대도시 집중현상에서 찾을 수 있다. 1963년 말 서울시의 인구가 300만명을 넘어서자 문제의 심각성을 인식한 정부는 인구와 산업시설이 서울과 부산 등 대도시에만 집중하는 것을 막기 위해 다각적으로 노력하기 시작하였다. 그러나 1970년까지 수도권의 인구와 산업시설을 분산하기 위해 시도된 갖가지 시책들이 별 효과를 거두지 못하자, 1970년 1월 대통령이 서울시 연두순시 자리에서 직접 개발제한구역을 지정하도록 지시하였다.

1971년 1월 「도시계획법」 개정에 따라 개발제한구역제도가 확립된 지 6개월 후인 7월

---

84) 국토개발연구원(1996).

85) 영국을 제외하고 우리나라의 개발제한구역은 세계 어느 나라에서도 찾아보기 힘들 정도로 엄격하게 관리되어 오고 있다. 다만, 토지소유권에 대한 일부 부정적인 측면이 있어 2000년대에는 개발제한구역을 일부 해제하기는 하였으나, 쾌적한 도시환경의 보호라는 측면에서는 세계적으로 내세울 만한 도시정책이라고 볼 수 있다. 쾌적한 도시환경을 조성하는 정책으로서의 개발제한구역은 쾌적한 녹지환경의 제공이라는 측면에서 장점이 크다 할 수 있다.

30일 최초의 개발제한구역이 서울 주변 지역에 지정되었다. 그 후 1977년까지 6년 동안 8차에 걸쳐 추가로 지정되면서 전국 14개 도시권에 개발제한구역이 지정되었다.

수도권의 경우 1971년에서 1976년까지 4차에 걸쳐 지정되었고 부산권은 1971년에, 대구권은 1972년에, 1973년에는 광주권, 제주권, 대전권, 춘천권, 전주권, 울산권, 마산·진해권, 진주권, 충무권 등 10개 권역에 지정되었으며, 1977년 여천권이 마지막으로 지정되었다. 이는 도시성장을 계획적으로 관리하고, 아울러 쾌적한 정주환경을 보호하기 위한 수단으로 도시정책에 있어서는 역사적인 사건이라 할 수 있다. 그 후 김대중 정부(1998. 2. 25~2003. 2. 24)시기에 일부 개발제한구역의 조정이 있어 왔지만 현재에도 개발제한구역과 관련된 도시정책은 도시환경을 보호하는 중요한 수단으로서 자리매김하고 있다.

3. 도시개발의 중흥기: 1980~90년대

1980년대의 도시정책은 불량주거지의 정비 등 주거문제가 도시문제로 크게 부각되면서 저소득층의 주거에 대한 관심과 인식이 커진 시기였다. 도시정책은 주거문제를 신도시 건설 등 공급정책으로 해결하고자 하였다. 노태우 정부(1988~93)가 추진한 분당·일산 등 5개 신도시의 건설은 그 시기를 대변할 수 있는 가장 큰 도시정책이다. 그러한 신도시의 건설은 '주택 200만호 건설'라는 목표하에 이를 달성하기 위한 법과 제도를 보완하고 그 목표를 실현함으로써 얻은 정책의 결과이다. 1980년대 초 전두환 정부(1980~88)는 「택지개발촉진법」(1980)의 제정으로 주택공급의 양적 목표를 단기간에 달성함으로써 시급한 주택난을 해소하고 주택이 없는 저소득 국민의 주거 생활 안정을 기하고자 하였다. 「택지개발촉진법」의 제정으로 주택건설에 필요한 택지 가능지를 대량으로 취득하고, 저렴한 택지를 개발하여 공급할 수 있게 되면서 주거생활의 안정과 복지향상에 크게 기여할 수 있었다. 이를 통해 우리나라의 신도시 개발사업은 바야흐로 중흥기를 맞이하게 되었다.

1981년 「도시계획법」 개정은 계획체계의 확립과 시민참여의 제도화 측면에서 종전보다 한층 발전된 모습으로 탈바꿈한 것으로 평가된다. 지침적이면서 종합계획 성격의 도시기본계획과 연차별 집행계획체제가 도입됨으로써 도시계획은 그 체계를 새롭게 확립하게 되었다. 도시계획과정의 민주화와 투명성 제고를 위해 그 입안과 결정에 앞서 공청회 등을 통해 지역 주민에게 의견을 개진할 기회를 마련하여 주민의 요구가 도시계획에 반영되도록 하였다.

가. 기성 시가지의 관리

기성도시를 체계적으로 관리하기 위하여 도시설계제도(1980)가 도입된 것은 우리나라 도시정책에 있어서 획기적인 일이었다. 도시설계제도는 「건축법」 제8조에 '도심내부의 건축물에 대한 특례규정'으로 도입되었다. 도시설계의 정의, 구역지정, 작성기준, 결정과정 등에 관한 사항을 포함한 이 규정은 도시설계를 도시의 기능과 미관을 증진하기 위한

장기종합계획으로 규정하고, 그 대상구역을 도심부 또는 간선도로변에 한하여 최소한 1만 5천㎡ 이상으로 지정하도록 하였다. 또 도시설계의 내용으로는 도시계획에 따른 도시계획시설과 토지이용계획을 구체화하고, 건축물과 공공시설의 위치, 규모, 용도, 형태, 대지 안의 공지 등에 관한 사항을 포함하도록 하였다.

그와 같은 법적 기반이 마련된 직후보다 세분되고 구체적인 도시설계 작성기준에 관한 연구에 착수하게 되었다. 건설부가 1981년에 완료한 연구[86]가 그것이다. 그 연구를 바탕으로 건설부에서는 1983년 도시설계 작성기준에 관한 규정을 만들었다. 도시설계의 작성지침이 되는 계획기준과 도시설계작성도서의 종류, 표시 내용과 도시설계의 요소들을 상세하게 정한 규정이 마련되었다. 그에 따라 도시설계는 제도적인 틀을 갖추게 되었다.

1983년 서울 4대문 안 고층건물의 통제 조치에 대한 개선방안으로 서울 도심부 주요 간선도로변에 도시설계가 최초로 적용된 것을 시작으로 1988년까지 서울에서만 20개 구역에 대한 도시설계가 작성되었다. 그중 5개 구역이 민원 등 장애에 부딪혀 지정이 해제되었고 2개 구역은 타 개발계획에 포함됨으로써 실제로 시행된 구역은 13개 구역이었다. 서울에서 시행된 주요 도시설계는 주거단지의 질적 수준을 제고하기 위한 가락·개포지구, 공영개발에 의한 신시가지 개발사업과 병행하여 지정된 고덕·목동지구, 전통가옥 및 역사환경보존을 위해 지정된 율곡로, 인사동 한옥보존지구, 간선도로변의 미관 증진을 위한 김포가로, 테헤란로지구 등이 있다. 서울 외에 지방에서도 상당수의 도시설계가 적용·시행되었다. 광명시 철산지구(1985), 서귀포 신시가지(1986) 등은 신시가지 조성에 도시설계가 적용된 예이다. 그 밖에 공업도시로 개발된 창원시(1983)와 안산시(1986)에도 시행되었다.

그 후 도시설계에 관한 규정이 대폭 손질되어 「건축법」 제60조와 63조에 걸쳐 도시설계의 목적, 도시설계지구의 지정, 도시설계의 재정비 등에 관한 내용이 새롭게 규정되었다. 특이할 만한 사항은 특별사업구역 안에서의 계획적 개발에 관한 규정이다. 특별사업구역은 「건축법」 제64조에 주택건설사업 및 기타 대통령령이 정하는 대규모 개발사업의 시행구역으로서 계획적 개발은 주거환경의 개선과 토지의 효율적인 이용을 위해 지정·공고한 구역 내의 건축물을 대상으로 하였다. 이에 대해 「건축법」과 대통령령이 정하는 건축기준의 일부를 건설부장관의 승인을 얻어 완화할 수 있도록 하였다. 이 제도는 질 높은 환경을 조성하는 데 사업자가 적극적으로 참여하도록 유도하기 위해 일정한 사업구역 내 건축행위에 대해 「건축법」이 정하는 일반적 규제를 완화할 수 있게 하는 일종의 예외 인정제도이다.

도시설계와 상세계획으로 발전된 기성시가지 관리제도는 2000년대에 들어와서는 지구단위계획제도로 통합됨으로써, 도시와 건축차원의 종합적인 관리제도로서 발전된다.

86) 한국건설기술연구원(1981).

나. 신도시[87] 개발

우리나라에서 신도시라는 명칭이 처음 공식적으로 사용된 것은 창원과 반월이지만 이 도시들보다 먼저 개발된 울산신시가지, 성남시, 포항신시가지, 서울의 강남지역 등도 규모나 성격상 광의의 신도시로 분류될 수 있다. 이들은 모도시와 연담화되어 있는 까닭에 처음부터 신도시라고 명명되지 않았다는 점에서 창원이나 반월과 구별될 뿐이다. 따라서 이름에 구애받지 않고, 신도시의 범위를 조금 광범위하게 잡는다면, 주변지역과 생활권이 분리되거나 성격이 완전히 구별되는 대규모 신시가지도 신도시의 범주에 포함시킬 수 있다.

「택지개발촉진법」의 제정은 1980년대 이후 오늘날까지 도시관리와 개발행태에 지대한 영향을 주고 있다. 이 법은 주택공급의 양적 목표를 단기간에 달성하고 필요한 택지를 효과적으로 공급하기 위해 제정되었다.

이 법의 주요 목적이 주택용지의 대량공급에 두고 있다는 점에서 효율적인 개발계획과 그에 따른 조속한 사업추진이 특성이다. 또한 이 법은 사업주체로서 국가・지자체・토지공사・주택공사 등으로 다원화되었으며, 국가 주도에 의한 공사의 활용이 중심이었다는 점에서 사업방식 측면의 특성을 지니고 있다. 또한 「도시계획법」, 「토지구획정리사업법」, 「주택건설촉진법」, 「국토이용관리법」, 「농지확대개발촉진법」, 「산업기지개발촉진법」 등을 포함한 18개의 법률이 정하는 허가・규제・동의・승인 등의 절차를 관계기관 사전협의라는 간소화된 절차로 배제할 수 있었다.

우리나라에서 본격적인 신도시 건설이 이루어진 것은 수도권 5개 신도시의 개발이라 할 수 있다. 수도권 5개 신도시가 건설되기 직전인 1987년 말 전국 주택보급률은 69.2% 수준이었으며, 특히 서울은 50.6%에 불과한 실정이었다. 당시 가구 수는 연간 3.3%씩 지속적으로 증가하는 등 주택수요의 증가율은 인구증가율을 압도하는 상황이었다.[88] 그러한 주

---

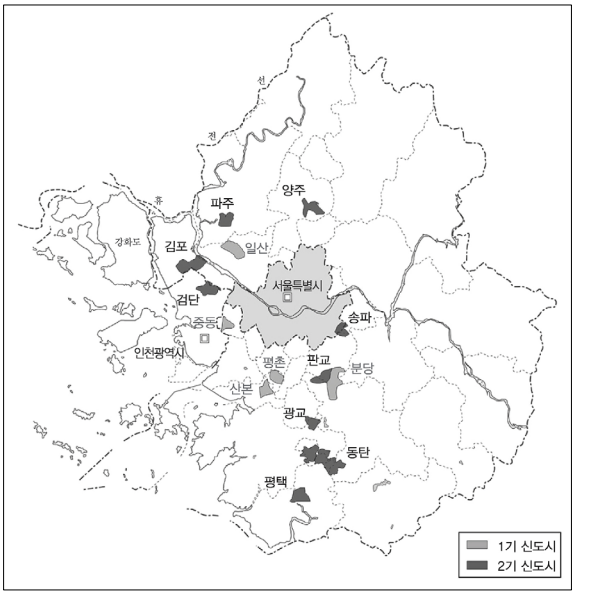
87) 신도시란 계획적으로 개발되는 신시가지 유형의 하나로서 자족성을 어느 정도 유지할 수 있는 인구규모와 기능을 수용하는 신시가지를 말한다. '자족성' 이라는 의미는 나라마다 다르며, 규모와 입지여건에 따라서도 달라진다. 자족성의 첫 번째 조건은 독립적 행정기구를 갖는 것이다. 신시가지가 독립된 도시로서의 행정기능을 갖는다면, 다른 자족적 도시기능이 다소 부족하더라도 신도시라 할 수 있다. 두 번째 조건은 경제적 자족성이다. 이는 도시경제 측면에서의 독립성 확보를 의미하는데, 도시재정의 자립성, 산업구조의 균형, 고용의 자족성 등이 판단 근거가 된다. 세 번째 조건은 주변 시가지와의 차별성을 들 수가 있는데, 거리상으로 떨어져 있거나 물리적으로 격리되어 있어, 생활권이 분리되는 경우를 말한다. 그러나 그러한 요건을 모두 갖춘 신도시를 찾기란 쉽지 않다. 처음부터 신도시로 계획되었다 하더라도 개발 초기에 그러한 요건들이 모두 만족되기는 사실상 어려우므로 신도시인가 아니면 확장도시 성격의 신시가지인가를 구별하기는 쉽지 않다. 신도시를 구별하기 어려운 또 하나의 이유는 신도시가 갖추어야 할 자족성의 기준이 유동적이라는 점에 있다. 그런 이유 때문에 실제로는 정부나 개발주체가 초기에 어떻게 명명하는가에 따라 신도시인가 아닌가가 구별되는 경우가 많다. 우리나라의 경우, 신시가지와 신도시를 구별하는 데 별다른 원칙은 없으며, 대체적으로 모(母)도시로부터 분리 독립되어 개발된 신시가지를 신도시라 부르는 경향이 있다.

88) 주택수요를 구체적으로 파악할 수 있는 지표로, 1989년 5월 주택청약예금 및 청약저축 가입자 수가 141만 구좌에 이르렀으며 청약예금 가입자의 85%, 청약저축 가입자의 56%가 수도권에 집중되어 있었다(서울은 각각 65%, 38%). 그 외에도 주택 마련을 위한 각종 부금 또는 저축에 가입한 가구들 또한 104만 가구로서 주택청약예금과 청약저축 가입자와 함께 약 245만 가구가 예비 또는 잠재적 주택수요자로 대기하고 있는 상황이었다.

택부족이 사회적인 문제로 대두되면서 그것을 해결하기 위한 대안으로서 수도권 5개 신도시의 개발이 시작되었다.

수도권 5개 신도시는 서울시 외곽의 대규모 개발 가능지 중 1시간 이내 출퇴근이 가능한 20~25㎞권에서 기존 도시기반시설과 연계가 용이하며, 쾌적한 환경유지가 가능하고 지가가 저렴한 지역이라는 입지 기준에 의해 선정하였다. 분당·일산신도시는 자족적인 도시형성이 가능한 약 15~20㎢(450~600만평) 규모로서 각각 서울 동남부 및 서북부의 중심도시를 목표로 하였고, 평촌·산본·중동 신도시는 기존 도시 연계형 신도시로서 4~6㎢(120~170만평) 규모로 개발하였다.

[그림 2-9] 수도권 신도시의 위치도



자료: 국토연구원, 『국토60년사』, 2008.

1988년 9월 평촌·산본 신도시, 1989년 4월 분당·일산·중동 신도시개발계획이 발표된 이후 1995년 1월 산본 신도시로부터 1996년 12월 분당신도시까지 5개신도시 개발사업이 초단기간에 완료되었다. 5개 신도시 사업은 1989년 2~6월 사이에 택지개발예정지구 지정으로부터 출발하였는데, 택지개발예정지구 지정으로부터 택지 개발계획 승인까지는 신도시별로 불과 4개월에서 9개월의 기간밖에 소요되지 않았고, 1989년 11월 분당 신도시로부터 1990년 7월 일산 신도시까지 택지조성공사에 착수하였다. 그와 같이 급속하게 추진된 신도시개발사업은 1989년 11월 분당 신도시 시범단지를 최초로 분양하였고 1991년 9월에 입주를 시작하였다.[89] 수도권 5개 신도시개발사업이 착수된 지 약 20년이 경과된 2008년 말 주민 입주는 물론 대부분의 기반시설 조성이 완료되었다.

4. 살기좋은 도시조성: 2000년대

2000년대는 무분별한 난개발을 방지하고 지속 가능한 도시공간을 창출하기 위한 도시정책이 추진되고 있다. 국토관리 차원에서 비도시지역의 난개발을 통합적으로 관리하기 위해 도시계획체계에 일대 전환이 이루어졌다. 기존의 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합하여 「국토의계획및이용에관한법률」로 일원화하였다. 이는 도시계획의 패러다임 변화를 의미한다. 새로운 도시계획은 농촌과 도시를 통합적으로 관리함으로써, 무분

89) 초단기간에 급속하게 추진하는 과정에서 신도시개발사업은 많은 시행착오와 부작용을 낳기도 했으며, 개발계획도 신도시별로 6차에서 11차에 이르는 변경과정과 평균 6회에 걸친 지구변경과정이 있었다. 1995년 1월 산본 신도시가 준공된 이후 1996년 12월 분당 신도시까지 모든 개발사업이 완료되었고, 정부에서도 1996년 6월 정부에서 공식적으로 신도시개발사업의 완료를 선언하였다.

별한 준농림지역의 난개발을 방지하자는 개념이 제도화되어 나타난 것이다.

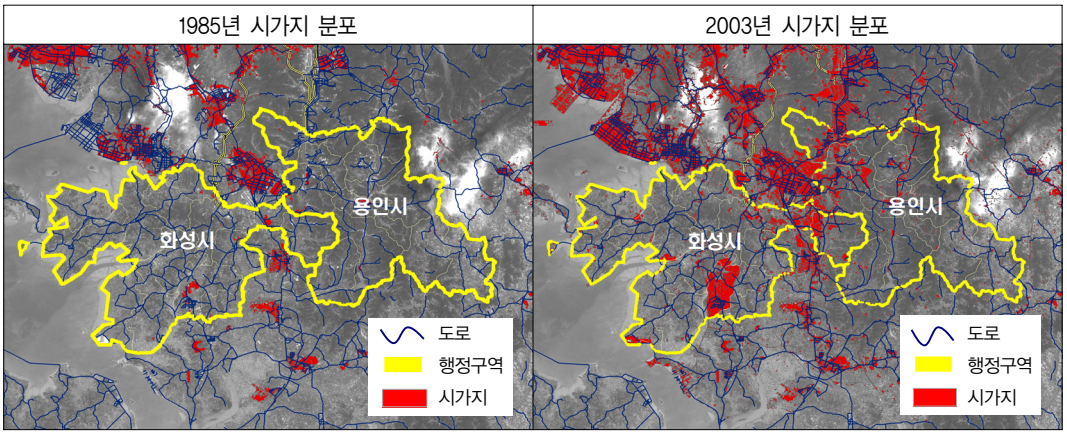
또한 2000년대는 도시환경에 대한 의식수준이 한층 발전된 시기이다. 청계천의 복원으로 대변되는 도심부 공공 공간에 대한 개선정책은 도시의 지속 가능한 발전에 대한 패러다임 변화의 계기가 되었다. 고가도로로 대변되었던 서울시 도심환경이 자연적인 하천으로 재생(regeneration)되어 재활성화가 이루어지고 있다. 이렇듯 도시 내부공간에서도 환경과 개발이 조화를 이루는 공공 공간(public space)이 창출되고 있다. 청계천의 복원은 주민이 만들어가는 '살고 싶은 도시'로 이어져 지속 가능한 도시정책의 가능성을 보여주고 있다. 쇠퇴하는 도시환경에 대한 복원과 재생 활성화라는 '도시재생'으로의 패러다임 전환이 이루어지고 있다.

가. 난개발관리정책

1990년대부터 준농림지역은 난개발의 온상이었다. 토지이용규제의 완화로 인해 '나홀로 아파트'로 대변되는 난개발의 부작용이 사회적인 문제로 대두되었다. 난개발현상을 극복하기 위해 제4차 국토종합계획에서 '선계획·후개발' 체계가 제시되었고 난개발방지종합대책(2000)이 발표되었다. 김대중 정부(1998~2003)는 2002년 2월 4일 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합한 「국토의계획및이용에관한법률」을 제정·공포하여 토지이용관리체계를 일원화였다. 이 법은 2002년 시행령과 그 하위 지침을 새로이 제정하여 2003년 1월 1일자로 본격적으로 시행되었다. 그에 따라 비도시지역에도 도시계획적인 관리기법을 적용할 수 있게 되었다.

「국토의계획및이용에관한법률」은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립과 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 하고 있다. 이러한 법체계의 변화과정은 과거 40년간 도시와 비도시로 구분되었던 이분법적 국토공간관리체계에서 벗어나 일원화된 통합적 국토공간관리체계로의 전환을 의미한다.

[그림 2-10] 수도권 난개발 현황(화성·용인시의 시가화 추이)



자료: Landsat 위성영상 자료.

도시와 농촌지역이 통합되어 도농복합적인 도시관리체계로 전환되었고, 이는 도시정책에 있어서 중요한 전환점이 되었다. 도시와 농촌의 통합적인 관리체계는 지속 가능한 도시로 한걸음 다가서는 역할을 하였다. 그에 따라 도시 단위의 미래 비전을 제시하는 도시기본계획도 내용과 틀이 바뀌게 되었다. 동시에 시행되어진 개발행위허가제도, 기반시설연동제도 등의 세부적인 제도운영은 시행착오를 겪고 정비가 이루어지고 있다.

나. 도시재활성화정책[90]

1945년 광복에 즈음하여 청계천에는 토사와 쓰레기가 하천 바닥을 뒤덮고 있었으며, 천변을 따라 어지럽게 늘어선 판잣집들과 거기에서 쏟아지는 오폐수로 심하게 오염되어 있었다. 1949년 광통교에서 영도교까지 청계천을 준설하는 계획을 세우기는 하였지만, 이마저도 1950년 6월 6·25 전쟁의 발발로 중단되고 말았다. 더구나 6·25 전쟁이 끝난 다음 생계를 위하여 서울로 모여든 피난민들 중 많은 사람들이 청계천변에 정착하게 되었다. 그들은 반은 땅 위에, 반은 물위에 떠 있는 판잣집을 짓고 생활하였다. 천변을 따라 어지럽게 형성된 판자촌과 여기에서 쏟아내는 생활하수로 청계천은 더욱 빠르게 오염되어 갔다.

1950년대 중반 청계천은 식민지와 전쟁을 겪은 나라의 가난하고 불결한 상황을 보여주는 대표적인 슬럼지역이었으며, 위생 면에서나 도시경관 면에서 청계천을 그대로 두고 서울의 발전은 기대할 수 없었다. 기초적인 생활필수품을 스스로 해결하기 어려웠던 당시 우리나라의 경제상황 속에서 청계천 문제를 해결할 수 있는 가장 손쉬우면서도 유일한 방법은 '복개(覆蓋)'였다.

청계천 주변에 어지럽게 늘어선 판잣집은 헐리고 대신 현대식 상가건물이 들어섰으며, 토사와 쓰레기, 오수가 흐르던 하천은 깨끗하게 단장된 아스팔트 도로로 탈바꿈하였다. 시원하게 뚫린 복개도로와 고가도로 위에는 자동차가 쏜살같이 달렸다. 불과 몇 년 전만 해도 서울의 가장 부끄러운 곳이었던 청계천은 근대화·산업화의 상징으로 서울의 자랑거리가 되었다. 반면, 청계천 복개로 주변에 살던 많은 사람들은 봉천동, 신림동, 상계동 등으로 강제로 이주를 당하여 또 다른 빈곤의 상징인 달동네를 형성하였다. 또한 광통교와 같은 우리의 소중한 문화유산도 함께 훼손되었다.

복개 이후 약 40년이 지난 청계천은 도심산업의 중심지로서 도로 양편으로 공구상, 조명가게, 신발상회, 의류상가, 헌책방, 벼룩시장 등 크고 작은 상가들이 밀집해 있었다. 그러나 청계천을 서울의 자랑거리로 더 이상 생각하는 사람은 없었다. 오히려 서울에서 가장 복잡하고 시끄러운 곳의 대명사가 되었으며, 청계천 주변을 낙후시키고 서울의 이미지를 해치는 주범으로 지적받았다. 또한 청계고가도로를 이루고 있는 거대한 콘크리트 덩어리는 근대화·산업화의 상징이 아니라 개발시대의 무지가 낳은 흉물로 인식되었다. 2003년, 당시 이명박 서울시장에 의해 지난 40년간 덮여있던 청계천이 다시 열리는 '복

90) http://www.visitseoul.net/visit2006.

개(復開)'가 구체화되었으며, 2005년 10월에 '청계천 복원사업'은 완공되었다. 이는 도심의 흉물이었던 고가 구조물과 복개 구조물을 제거하고, 매력적인 도심 수변공간을 새롭게 조성하는 사업으로 도심의 도시환경을 재창조하는 사업이었다. 그러한 청계천의 복원은 청계천에 인접 주변지역에 많은 변화를 가져오고 있다. 가장 많은 사람들이 이동하는 서울의 도심환경을 살아 숨 쉬게 만들어주고 있다.

청계천의 하천 복원사업은 도시정책의 패러다임 변화에 미친 영향이 지대하다. 그동안 대수롭지 않게 여기던 문화·역사자원에 대한 인식변화를 가져왔고, 공공 공간 창출이라는 인식전환에 큰 영향을 미친 정책사업이었다. 이로 인해 지방정부에서 그동안 무심코 이루어졌던 다양한 하천관련 사업도 재검토하게 되었으며, 도시환경이 한층 개선되는 계기가 되었다.

도시계획 측면에서는 2004년 청계천 복원에 따른 청계천 주변 지역의 토지거래 및 건축동향을 살펴본 결과, 전반적인 경기하락의 영향으로 강남 테헤란로 주변의 토지거래 및 건축행위가 급격하게 감소한 것과 비교하면 도심부 및 청계천 주변지역은 경기에 상대적으로 영향을 덜 받으면서 기존 추세를 유지하고 있어 상대적인 경쟁력이 우세한 것으로 나타났다[91].

복원 전·후 바람길 변화 측면에서 고밀 도시개발은 원활한 바람의 흐름을 차단하여 오염물질이 대기에 정체됨으로써 대기환경이 악화되는 간접요인으로 작용한다. 청계천지역은 청계고가 및 노면도로 이용 교통량의 집중, 도로 주변 상업 및 업무시설 집중, 불투수 토양피복 등에 따라 도심 온도가 높게 나타나는 도시 열섬(heat islands)현상이 관찰되었다. 청계천 복원사업은 수변공간을 만들고, 서늘한 바람이 불어오는 효과를 가져다주기 때문에 도시 열섬의 진행을 완화시키는 소위 바람길 대안으로서 기대효과가 있다.

청계천 복원 전후 바람길 변화 면에 의하면, 청계4가의 경우 전반적으로 복원 전에 비해, 복원 후에는 풍속이 다소 빠르게 나타나고 있으며 이는 청계천 도로변이나 청계천 수변 모든 지역에서 공통적으로 나타나고 있다. 평균 풍속은 최소 2.2%, 최대 7.1%가 증가한 것으로 분석되었다. 그리고 청계8가 바람길 변화에서는 평균 풍속은 최대 7.8% 증가한 것으로 나타났다.

다. 균형발전도시정책[92]

국토의 균형발전을 위해 지방과 수도권이 상생 발전하는 국가 시스템을 구축하는 문제는 오랫동안 제기되어 온 국토과제 중의 하나이다. 그것을 극복하기 위해 2000년대 이전에도 다양한 제도와 정책이 제시되었지만, 가시적인 효과는 거의 나타나지 않았다. 그러한 상황에서 노무현 정부(2003~07)는 수도권의 행정기능을 지방으로 이전하는 정책

91) 청계천 복원에 따른 청계천 주변 지역의 산업활동에 미친 영향을 분석한 결과 영업손익 변화에 미친 영향이 가장 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 사업방식이나 사업규모, 물류 방식 등에서의 변화는 비교적 미미한 것으로 조사되었다.

92) 건설교통부(2005); 건설교통부(2006).

을 제시하였고, 국가적으로 큰 논쟁을 불러일으켰다.

우리나라 「헌법」 제123조 제2항에서 국가는 지역 간 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 규정하고 있으며, 제120조 제2항과 제122조에서도 국토의 균형 있는 개발을 위한 국가의 계획 수립과 이에 필요한 제한과 의무를 강조하고 있다. 이에 따라 정부는 골고루 잘사는 지역 건설을 표방하고 그것을 해결하기 위해 행정중심복합도시·기업도시·혁신도시를 건설하여 수도권에 집중되었던 행정 및 기타 중심기능을 지방으로 이전하는 계획을 수립하였다.

행정중심복합도시는 충청남도 연기군 남면·금남면·동면 일원, 공주시 장기면·반포면 일원의 약 72.9㎢(220.5만평)에 2030년까지 50만명이 거주하는 신도시로 건설될 계획이다. 행정중심복합도시의 주변 지역으로 지정된 충청남도 연기군, 공주시 및 충청북도 청원군 일원의 약 223.8㎢(6,769만평)에는 예정지역 개발과 관련하여 필요한 범위 내에서 광역교통시설 등의 광역기반시설을 포함하여 계획하도록 되어있다.

행정중심복합도시의 개발정책은 행정기능의 이전이 핵심으로 노무현 정부의 핵심 사업 중에 하나였다. 국민의 다양한 의견수렴 절차를 거쳐 진행되어진 사업이었지만, 다분히 정치적인 측면이 강하게 작용한 사업 중에 하나였다.[93] 도시개발계획 및 기본계획의 수립과정에 대한 내용을 중심으로 소개하겠다.

정부는 행정중심복합도시의 도시구조와 도시형성에 대한 아이디어를 폭넓게 구하기 위하여 국제공모[94]를 실시하였으며, 총 5개 팀의 공동수상작을 결정하여 작품별로 제시된 독특한 아이디어를 포괄적으로 수용해 기본계획과 개발계획의 수립에 적극 반영하였다.

공동 당선작들 중 특기할 만한 것은 도시의 중심부를 비워놓는 제안이었다. 'The city of the thousand cities'라는 작품은 강과 언덕을 사용하여 '환상형 도시(ring city)'를 제안하였다. 또 하나의 작품 'The orbital road'은 다층적인 구조를 가지는 도시 형태를 제안하였다. 이 두 작품이 제시한 아이디어는 심사위원들에게 좋은 평가를 받았다.

당선작을 바탕으로 본격적으로 행정중심복합도시 기본계획과 개발계획이 수립되었다. 2005년 5월 국토연구원·대한국토도시계획학회 등 다양한 연구기관이 참여하여 공동연구단을 구성하였다. 공동연구단은 작품별로 좋은 아이디어를 선별하여 계획을 작성하였다. 특히 도시중심부를 비워둔 당선작에 초점을 맞추어 계획을 작성하였다. 그 과정에서 도시민의 편익시설의 이용 편의성과 도시형태를 우선시하는 시각[95]이 상충되기는 했지만,

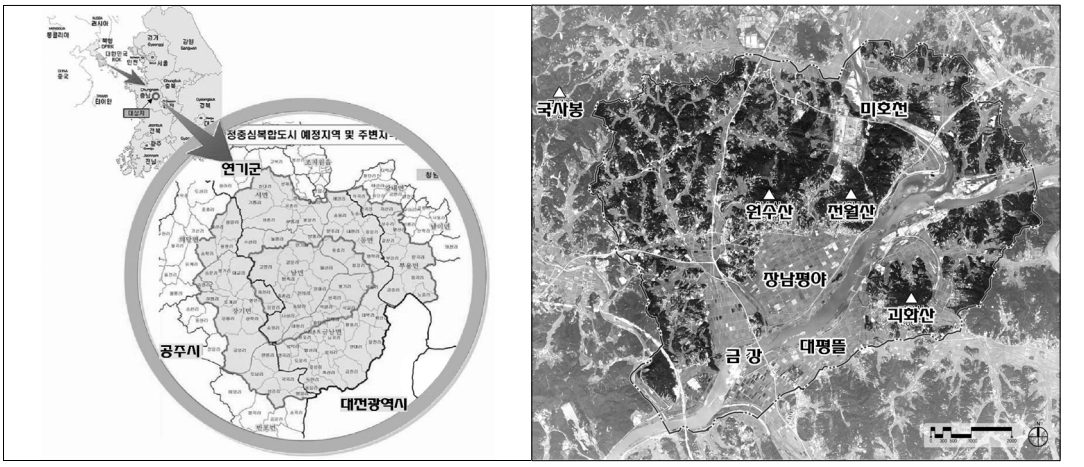
---

93) 행정중심복합도시는 세종시로 명칭을 바꾸어 사업을 추진 중에 있으며, 2009년 11월 '세종시 민간합동추진위원회'를 구성하여 계획 내용을 논의 중에 있다.

94) 2005년 5월 27일, '행정중심복합도시 도시 개념 국제공모'를 공고하고, 2005년 11월 15일에 수상작을 발표하였다. 전 세계에서 총 351개 팀, 국내 169개 팀, 국외 182개 팀이 참가등록을 하였으며 그 중 25개 국 121개 팀이 국내 57개 팀, 국외 64개 팀 작품을 제출하였다. 121개의 작품들에서 제시된 풍부한 아이디어를 활용하기 위하여 이례적으로 5팀의 공동당선자를 선정하였다.

95) 전통적인 도시계획이론인 크리스탈러의 '도시중심지이론'은 중심부에 각종 편익시설을 입지시켜 도시민의 고른 접근성을 고려하는 도시공간구조 이론이다. 중심지에 대한 도시민의 접근성은 고르게 확보되어야 한다. 하지만, 도시 중심부를 비워놓고 오픈스페이스로 활용한다면, 백화점 등 도시에 하나밖에 입지할 수 없는 시설이 외곽으로 치우치게 된다. 그 경우 일부 도시민은 이를 이용하는 데 불편을 감소해야 한

[그림 2-11] 행정중심복합도시의 위치와 현황



자료: 행정중심복합도시건설청, 『행정중심복합도시 건설기본계획』, 2006.

결국 도시형태를 우선시하여 원형의 도시공간구조로 계획이 완성되었다. 2~3만명 규모의 기초생활권을 기본으로 하고 정부행정기능, 대학기능, 의료복지기능 등 6개의 지역생활권이 원형으로 배치된 구조로 계획되었다.

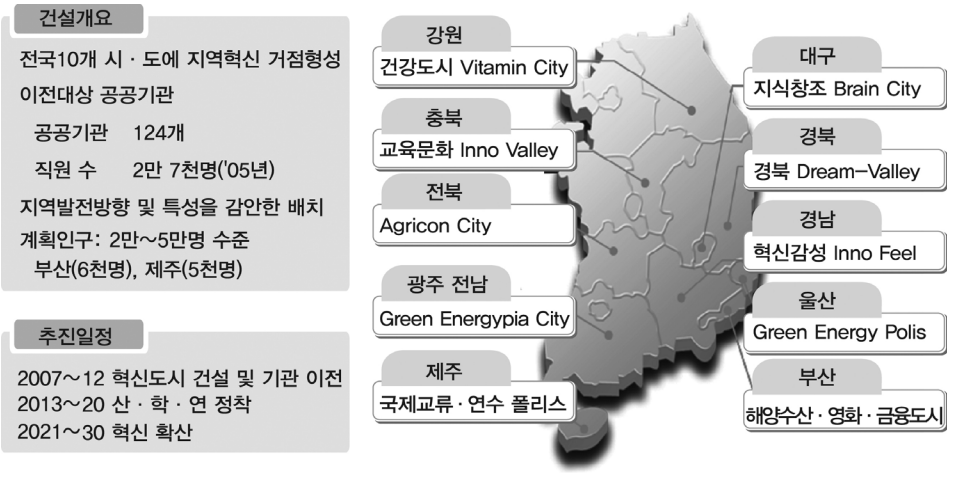
지역적으로 골고루 잘사는 나라를 만들기 위해 행정중심복합도시뿐만 아니라, 공공기관이 이전하는 혁신도시와 기업이 주체가 되는 기업도시가 동시에 추진되었다. 혁신도시는 '공공기관 지방이전'을 통해 골고루 잘사는 도시를 만들기 위해 추진된 사업이다. 정부는 국가균형발전위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 2005년 6월 24일 공공기관 지방이전계획을 발표하고 이전대상기관을 선정하여 시·도별 공공기관 이전방안을 수립하였다. 이를 구현하기 위한 수단으로서 혁신도시개발이 이루어지게 되었다.

정부는 2006년 4월에 혁신도시를 개발하기 위한 기본원칙과 방향인 혁신도시 기본구상을 마련하였다. 2007년 2월 「혁신도시건설및지원에관한특별법」을 제정하여 혁신도시 지구지정을 마무리함에 따라 2007년 9월부터 공사에 착수하여 2012년까지 공공기관의 지방이전을 완료할 계획이다.

기업도시는 지방의 경제적인 자립도를 확충하고 민간자본을 활용한 도시개발을 통해 기업의 국내투자를 확대하며 지역경제를 활성화하고자 추진하게 되었다. 2003년 10월 전국경제인연합회는 기업의 투자의욕 고취와 일자리 창출을 위해 기업도시 개발을 정부에 제안하였다. 이에 정부는 민간기업의 국내투자를 촉진하고 지역발전을 통한 국가균형발전을 이룬다는 차원에서 특별법 제정을 추진하여 2004년 6월 「기업도시개발특별법안」을 마련하였고 관계기관·전문가·시민단체 등과 협의 및 의견수렴 과정을 거쳐 2004년 12월 31일 제정·공포하였다.

다. 형태적·이념적 측면에서 원형도시, 열린 공간으로서의 모습은 가치 있게 평가될 수 있으나, 도시민의 이용시설에 대한 고른 접근성·편리성 측면에서는 최상의 도시공간구조는 아니다. 이에 대한 평가는 향후 2030년 도시가 완성되는 시점에 거주하게 될 세종시 시민에 의해 판단될 문제이다.

[그림 2-12] 혁신도시 건설개요 및 위치도



자료: 건설교통부, 『공공기관 지방이전과 혁신도시 건설』, 2007.

라. 살고 싶은 도시정책[96]

2000년을 기점으로 우리나라는 도시정책 수립과정에 주민을 직접 참여시킴으로써 더 주민 중심의 도시환경을 조성하려는 노력을 진행해 왔다. 주민참여가 자발적이거나 또는 시민단체가 주도하거나 상관없이 주민참여는 계획의 정당성을 확보하는 데 중요한 역할을 한다. 이러한 주민주도의 자발적인 계획기법이 더 나아가 '살고 싶은 도시' 사업으로 발전하게 되었다.

2005년 4월 정부는 마을이나 도시의 기초생활기반과 환경적·문화적 취약점을 개선하고, 그 특성과 장점을 활용하여 '살고 싶은 도시'를 만들고자 하는 시범사업을 발굴하여 지원하기로 하였다. 시범사업은 '시범마을사업'과 도시 특화발전을 추진하는 '시범도시사업'으로 분류하여 진행되었다. 시범마을사업은 주민, 마을 소규모 연합회, 시민단체 등이 주도적으로 참여하여 마을가꾸기 및 만들기를 진행함으로써 마을에 대한 관심과 교육·학습 기회를 제고시킬 수 있도록 하는 것을 목적으로 하였다. 그리고 시범도시사업은 시·군·구의 도시환경정비사업을 지원하는 것으로 지방자치단체와 주민의 참여로 진행되면서, 공공연구기관, 지방대학·연구소, 시민단체와의 네트워크를 구축하여 추진하고 지원하는 사업이었다.

---

96) 정부는 우리 도시의 한계를 극복하고 도시민의 삶의 질을 한 단계 더 높이는 '살고 싶은 도시만들기'를 추진 중이다. 살고 싶은 도시는 어울려 사는 건강한 도시, 일하기 좋고 활력 있는 도시, 여유 있는 문화도시를 지향하는 도시로 주거·교육·안전·교통 등의 기초 생활환경과 쾌적한 환경·경관을 조성하고, 다양하고 개성 있는 도시문화를 창출하는 도시이다. '살고 싶은 도시만들기' 정책의 목표는 공간의 질과 삶의 질을 함께 높이고자 하는 것으로 지역의 환경적·문화적 발전을 통해 지역경제 활성화를 도모하고 이를 통해 국가 전체의 발전을 추구하고자 하는 사회·경제발전 전략이다. 즉, '살고 싶은 도시만들기'는 "공간의 질과 삶의 질 개선을 통해 지역을 새롭게 만든다는 비전을 갖고 주민, 기업, 지자체 정부 3자가 주체가 되어 쾌적하고 아름답고, 특색 있는 지역공동체를 만드는 것"이라 할 수 있다(http://www.city.go.kr. 도시포털).

‘살고 싶은 도시만들기’ 사업은 주민 스스로가 도시를 만들어가는 사업이다. 조그만 실천을 통해 주민 스스로가 살기 좋은 마을을 만들어 갈 수 있다. 앞으로의 도시정책은 주민이 만족하고 행복감을 느낄 수 있어야 한다. 그러므로 ‘살고 싶은 도시만들기’는 도시정책이 궁극적으로 지향해야 할 도시환경 조성방식이면서 지속 가능하게 추구해야 할 방향이다.

5. 도시개발정책의 성과와 과제

가. 도시개발정책의 성과

지난 60년 동안의 도시정책은 경제성장을 중점적으로 지원하기도 했고, 저소득층 등 사회계층에 대한 고려를 우선하기도 했으며, 자연환경의 보전에 우선적으로 관심을 두기도 하는 등 시대적인 패러다임 변화에 따라 그 패러다임이 갖는 철학과 이념을 반영하면서 성장하고 발전해왔다.

특히, 우리나라 도시개발의 특색을 가장 잘 나타내고 있는 신도시개발은 현재도 다양한 형태로 진행되고 있다. 단순한 주거단지의 성격을 벗어나, 자족성을 지닌 형태로 개발이 이루어지고 있다. 향후 신도시개발은 적정수요에 맞게 이루어져야 할 것이며, 미래의 패러다임을 반영한 형태로 발전되어야 할 것이다. 최근에 이루어지고 있는 녹색성장의 패러다임과도 보조를 맞추어 신도시의 계획이 이루어져야 할 것이다. 또한, 과거의 급속한 도시인구의 증가가 이루어지지 않는 인구저성장시대에 대비하여 신도시의 개발보다는 기존 도시 재활성화정책에 초점을 맞추어 도시개발정책이 이루어져야 할 것이다. 과거에 시행되었던 다양한 정책적 수단에서 교훈을 삼고 발전시켜나가는 시야가 필요한 시기이다. 최근 개발제한구역(green belt)에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있다. 무분별한 도시의 확장을 억제하고자 도입되었던 개발제한구역제도는 도시 주변부의 쾌적한 녹지공간을 제공하는 등 순기능도 있었지만, 과도한 토지 재산권의 침해라는 측면도 상존하고 있었다. 하지만, 결과론적으로는 일부나마 양호한 녹지공간을 보존하고 부족한 도시공간의 토지수요를 충족해주는 기능을 담당하고 있다. 영국을 제외하고는 전 세계적으로 유일하게 지속되어온 녹지환경 보존의 주요한 수단으로 작용되어 왔다. 이렇듯 도시개발정책은 동전의 양면과 같이 순기능과 역기능이 상존하고 시대적인 패러다임 변화에 따라 진화하고 발전하는 것이다.

도시 경쟁력이 곧 국가 경쟁력을 결정하는 시대이다. 인구의 90% 이상이 도시에 거주하는 우리나라의 경우 도시의 모습이 곧 대한민국의 모습이라고 해도 과언이 아니다. 더구나, 세계화와 개방화가 가속화됨에 따라 국가보다는 지역 및 도시 간 경쟁이 심화되는 추세이다. 이에 따라 여건변화에 대비하는 도시개발정책이 필요하다. 첫째, 대내외 환경 변화에 대응한 새로운 도시정책의 방향제시가 필요한 시기이다. 인구감소, 고령화 사회 도래 등 사회적 여건 변화를 고려한 중장기적, 전략적 도시정책 방향 제시가 필요하다. 둘째, 지방정부의 도시계획 권한 강화에 따른 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립 및 도시계획 관리시스템 개선이 필요하다. 셋째, ‘저탄소 녹색성장’의 국가목표에 부응하는 도시정책 방향 수립이 필요한 시점이다. 세계는 농업・산업・정보혁명을 거쳐 환경우선 시대로 접어들고 있고 ‘녹색성장’의 시대를 추구하고 있다. 녹색성장시대를 이끌어갈

도시정책적 접근방향 모색이 필요하다.

이제는 과거의 발자취를 교훈 삼아 우리도 지속 가능한 도시정책을 꾸준히 가꾸어나가야 할 시기이다. 우리가 추구해야 할 가치관과 지향점은 결국 함께 살아가면 편리하다는 공동체 의식과 인간성의 회복에 있다. 삶의 현장 속에서 우러나오는 도시정책이 미래 세대에 도움을 줄 수 있는 지속 가능한 도시정책이다. 도시의 지속 가능성에 바탕을 둔 도시정책이 우리가 꿈꾸는 내일의 도시[97]를 만들고 가꾸어나갈 수 있다. 시대적 이슈와 지속 가능성을 고려하여 도시개발 정책과제를 제시하고자 한다.

나. 개발제한구역(Green Belt)의 공과

1) 도입배경

도시화가 급속히 이루어지면서, 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 「도시계획법」에 따라 개발제한구역(green belt)[98]이 지정되었다. 개발제한구역은 1971년 수도권지역을 중심으로 설정된 이후 1977년 여천시를 지정함으로써 구역 지정을 완료하였다. 총 8차례에 걸쳐 전 국토의 5.4%에 해당하는 5397㎢의 면적이 서울시와 5개 광역시, 28개 시, 36개 군에 지정되었다.[99] 그 시기는 개발제한구역의 지정과 소폭의 행위규제 완화만이 이루어져 구역경계의 불변성 원칙이 지켜진 채 강력한 규제가 이루어졌다.

2) 추진내용[100]

박정희 정부 시절 도입된 개발제한구역제도는 구역지정 및 규제시기(1971~97)와 구역조정 및 해제시기(1998년~현재) 등 크게 두 시기로 구분할 수 있다.[101] 초기에 개발제한구역제도는 강력한 규제를 통해 본래의 목적인 도시의 무질서한 확장을 방지하는 데 기여했지만, 과도한 재산권 침해에 따라 구역조정 및 훼손부담금, 토지매수제도 등 다양한 정책수단을 통해 기능 및 역할에 대한 재정립이 이루어졌다.

구역조정 및 완화를 위한 원칙으로는 첫째, 시가지 확산 압력이 낮고 환경훼손의 우려가 적은 춘천, 진주, 제주 등 7개 중소도시권의 개발제한구역은 우선 해제하고, 둘째,

---

97) 내일의 도시는 피터 홀(Peter Hall)의 저서 *CITIES of TOMORROW*를 인용하였다. 우리들이 꿈꾸는 이상적인 도시이며, 누구나 함께 어울려 살아갈 수 있는 도시로서, 미래 도시의 지향점이다.

98) 현대적 의미의 개발제한구역은 18세기 산업혁명이라는 시대적 상황이 유발한 각종 도시문제에 대한 대책의 일부로 처음 개념화되었다. 하워드(E. Howard)의 전원도시(garden city) 개념이 확장되어 도입된 것이다. 우리나라의 개발제한구역은 일단 지정되면 영구불변성(sacro-saint)을 원칙으로 여타 행위규제 제도에 비해 강력한 토지이용 규제를 받게 되었다.

99) 국토개발연구원(1997).

100) 국토해양부(2008).

101) 김선희 · 차미숙(2005).

수도권, 부산권, 광주권 등 7개 대도시권의 개발제한구역은 유지하되 환경평가와 광역도시계획을 수립하여 부분적으로 조정하는 것으로 설정하였다.[102]

2007년 제주(2001. 8), 춘천(2001. 12), 청주(2002. 1), 여수(2003. 1), 전주(2003. 6), 진주(2003. 10), 통영(2003. 10) 등 7개 중소도시는 전면 해제하였고, 부분 해제되는 7개 대도시권은 환경평가 결과 보존가치가 낮은 지역을 대상으로 조정가능지역을 설정하기 위한 광역도시계획 수립을 완료하였다.

광역도시계획의 세부적인 해제 원칙은 다음과 같다. 첫째, 시·군별 개발제한구역 조정총량의 범위 내에서 300호 이상의 집단취락은 결과와 무관하게 해제하도록 하였다. 둘째, 10만㎡ 이상의 규모이고, 보전가치가 낮은 4~5등급지의 포함비율이 60% 이상이 되는 조정가능지를 시·군별 개발제한구역 조정총량의 범위 내에서 설정하였다. 셋째, 시·군별 개발제한구역 조정총량과 무관하게 국가정책을 위해 필요한 국가정책사업지를 설정하였다. 넷째, 시·군별 개발제한구역 조정총량과 별도로 조정총량의 10% 범위 내에서 시·군의 정책상 수요를 반영한 해제지역을 설정하고 이를 지역현안사업으로 규정하였다. 이들 네 가지 유형의 개발제한구역 해제지역은 향후 광역도시계획에 대한 중앙도시계획위원회의 심의절차를 거쳐 최종 확정되므로 반드시 해제되는 것을 의미하지 않는다.[103]

〈표 2-16〉 개발제한구역 지정 현황(2006년 말 기준)

권역별	행 정 구 역	지정면적(㎢)		비 고
		당초	현재	
합계		5,397.1	3,980.0	
대도시		4,294.0	3,980.0	
수도권	서울, 인천, 경기도 21개 시군	1,566.8	1,472.9	서울, 인천, 경기
부산권	부산, 양산시, 김해시 일부	597.1	445.0	부산, 경남(김해 일부, 양산)
대구권	대구, 경산시, 칠곡, 고령군	536.5	522.5	대구, 경북
광주권	광주, 나주시, 담양, 화순, 장성군	554.7	525.8	광주, 전남
대전권	대전, 공주, 계룡시, 금산, 연기, 옥천, 청원군 일부	441.1	432.2	대전, 충남, 충북
울산권	울산시	283.6	277.1	울산
마창진권	마산, 진해, 창원시, 김해시 일부, 함안군	314.2	304.5	경남(마산, 진해, 창원 ,함안, 김해 일부)
중소도시		1,103.1	–	
춘천권	춘천시, 홍천군	294.4	–	
청주권	청주시, 청원군 일부	180.1	–	
전주권	전주, 김제시, 완주군	225.4	–	
여수권	여수시	87.6	–	
진주권	진주, 사천시	203.0	–	
통영권	통영시	30.0	–	
제주권	제주시, 북제주군	82.6	–	

자료: 국토해양부, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2007.

102) 진영환(2003).

103) 김태경(2008).

3) 개발제한구역의 성과와 과제

건설 일변도의 국토개발에서 개발제한구역을 도입한 것은 큰 의의가 있었다. 해외의 일반적 평가는 우리나라 개발제한구역제도를 20세기 지구상의 국토계획 성과 중 가장 주목할 만한 것이라고 언급하고 있다.[104]

대체로 개발제한구역은 어떠한 행위도 할 수 없다고 알고 있지만, 실제로 거주가 가능하며 직접 영농생활을 하거나 제한적 건축물의 개·보수가 가능하다. 대부분의 시설의 입지가 가능하도록 제도적 개선이 이루어져 왔다. 반면, 편익시설 등 인프라의 개선보다는 개발제한구역의 해제를 통해 대규모 도시개발사업이 이루어져 그 의미가 크게 훼손되고 있는 실정이다.

또한, 시·군이 자체적으로 시행하고 있는 지역현안사업은 수도권지역에서만 총 15개소가 진행되고 있는데, 공익적 목적보다는 환경적 훼손이 우려되고 있는 실정이다.

해제지역인 조정가능지의 경우, 광역녹지축 등과 관계없이 불합리하게 설정되어 있는 경우가 많아 향후, 이 지역에서의 개발을 추진할 시 불필요한 개발과 보존에 대한 논란을 낳게 하고 도시의 공간구조를 왜곡할 가능성이 존재한다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 개발제한구역제도는 합리적으로 활용될 필요성이 높다. 개발제한구역 내에 거주하고 있는 주민의 불편을 최소화하는 등 지속적인 제도개선이 이루어져야 한다. 주거생활의 편익을 증진시키기 위한 다양한 정책적 수단이 병행되어야 할 것이다. 또한, 환경보존의 목적을 달성하기 위해서는 대규모 개발사업의 추진보다는 현재의 훼손된 환경을 복원하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

다. 도시개발정책의 과제

1) 인구저성장과 도시문화의 다양성을 고려하는 도시개발

도시가 지속적으로 번영하기 위해서는 꾸준히 도시의 경쟁력을 강화해야 한다. 그런데 출산율이 낮아지고 고령화가 빠르게 진행되면 그 도시는 쇠퇴하기 마련이다. 따라서 미래의 도시정책은 우리나라 도시들이 지속적으로 경쟁력을 유지할 수 있도록 인구저성장시대에 대비하는 정책을 마련해야 한다. 내용적으로는 도시민의 삶의 질을 높이고, 문화 공간적 콘텐츠를 업그레이드하며, 도시를 공동체적 공간으로 바꿀 수 있는 대안적인 수단이 강구되어야 할 것이다.

이를 위한 추진전략으로는 도시문화 공간을 효과적으로 재활용할 수 있도록 지역예술가와 시민이 참여하는 문화공간지도 작성 및 운영 프로그램을 마련하고, 창작스튜디오 건립, 세계적 도시문화축제 프로젝트 추진 등 창조적·예술적 자원의 확충이 요청된다.

---

104) 김의원(1983).

2) 녹색성장에 대비하는 도시개발

지금까지는 도시의 물리적인 현상을 주로 다루어 왔는데, 앞으로는 사회경제적인 구조를 종합적으로 고려하는 정책방식으로 전환되어야 한다. 경제적인 논리만으로 쾌적한 환경을 도외시해서도 안 되고, 환경보전 지상주의에 빠져서도 안 된다. 또한 다문화사회 및 녹색성장시대의 변화에도 대비하여야 한다.

그러기 위해서 도시개발정책은 시대적인 패러다임을 수용할 수 있는 유연성을 확보하여야 한다. 이를 위한 추진전략으로는 저탄소 생활을 실천하는 도시만들기를 지속적으로 추진하여야 한다. 도시녹화・에너지 절약을 통한 저탄소 생활, 에너지 절약형 건축자재 사용, 옥상 및 벽면 녹화, 건물주변 식재 등을 통하여 이산화탄소 발생을 저감・흡수하는 녹색생활환경을 조성해야 한다.

또한, 신・재생에너지시설 설치에 의한 에너지 자급도를 확대해야 한다. 상업시설, 주택단지 등에 태양광, 태양열, 지열, 바이오매스 등 신재생에너지 시설 확대 적용해야 한다. 건축물의 에너지 소비를 최소화하는 에너지 절감형 주택(passive solar house)을 확대 보급하여 신재생에너지 분담률을 확대하도록 노력해야 한다. 일정 규모 이상의 건축물 및 도시개발사업이 친환경건축물 인증 취득 시에 폭넓은 인센티브 제공하고 친환경건축물・단지 조성비용, 신・재생에너지 시설비용의 지원 확대를 추진해야 한다.

3) 다양성을 존중하는 도시개발

도시개발정책은 주민의 의견이 존중되고 주민이 주도하는 정책으로 발전해가야 할 것이다. 공공정책으로서 도시정책은 '정책의 소비자'에서 '정책의 생산자'로 바뀐 주민들이 개방적으로 참여하고 민주적으로 협력하는 절차구조로 변화되어야 한다. 즉, 주민이 계획과정에 참여하고 계획 수립과 집행에 의견을 반영하는 체제를 갖추는 것을 의미한다. 주민이 참여하는 도시정책은 사회적으로 합의되는 절차・방식・제도를 존중하고 지키는 방식으로 추진되는 것이기 때문에, 상향식 방식과 하향식 방식이 적절히 조화를 이루어야 한다.

이를 위해서는 주민참여를 유도하고 시행해나가는 공공행정조직과 주민조직 쌍방의 접촉채널을 유지해나갈 수 있는 조직체계가 갖춰져야 한다. 이러한 조직체계를 중앙정부 중심의 통치체계에서 벗어나 정부, 시장, 시민사회가 상호 협력하는 '거버넌스'가 요청되고, 특히 지역공동체에서 주민참여와 지역발전을 모색할 수 있는 '로컬 거버넌스'의 중요성이 강조되고 있다.

주민이 직접적으로 커뮤니티 조직을 구성하여 지역의 계획과 시행을 관장하는 기관에 영향을 미치는 적극적인 거버넌스 체계부터 주민조직이 계획에 자신들의 의견을 표현하는 소극적인 형태의 거버넌스까지 계획의 규모에 맞는 적합한 거버넌스 조직의 구성 및 활용이 필요하다.

4) 종합적 가치를 추구하는 공생(共生)적 도시개발

도시개발정책은 성숙기 도시에 대해서는 안정적 발전을 이룰 수 있도록 뒷받침해야 한다. 인구와 산업집중에 따른 '외연확장적인 도시화'에서, 도시적 삶의 관계가 정착되는 '내부형성적인 도시화'로 이행됨에 따라, 도시정책도 기존의 물리적 확장을 위한 것에서 도시의 안정적 발전을 도모하는 방향으로 설정되어야 한다.

이를 위한 추진전략으로는 도시권 차원에서 성장을 통합적 방식으로 관리하고, 도시 내부 차원에서는 공간구조나 인프라를 재구축하는 등의 세부적인 정책목표와 방안이 강구되어야 한다. 미래의 도시개발정책은 도시활성화와 가치 재창조에 매진하고 안정적인 성장의 기틀을 마련해야 한다. 미래에는 새로운 가치를 수용하는 유연한 형태의 공생(共生)적인 도시개발정책을 펼쳐나가야 할 것이다.

제4절 | 농촌개발

농촌개발이란 농어촌지역의 소득과 생활환경을 포함한 경제, 사회, 문화 전반을 포함하기 때문에 대상과 범위가 매우 넓다. 일반적으로 농촌 또는 농어촌지역이란 "군지역 혹은 「국토계획법」상 도시지역을 제외한 지역" 등으로 사용해 왔으나 「농업농촌식품산업기본법」 제3조에서는 "군의 지역과 시의 지역 중 대통령령이 정하는 지역[105]"으로 규정하고 있다. 한편, 농촌개발의 내용과 범위를 규정하기 위해서는 궁극적인 농촌개발의 목적이 무엇인지 짚고 넘어갈 필요가 있다. 여기서는 농민을 비롯하여 농촌에 살고 있는 주민들이 농촌을 떠나지 않고서도 안정된 일자리와 소득을 가지고, 도시 못지않은 생활환경 속에서 미래에 대한 희망은 물론 보람과 긍지를 가지고 살 수 있도록 '풍요롭고 쾌적한 복지농촌'을 만들어가는[106] 다소 포괄적인 개념을 전제로 출발한다.

우리나라는 1960년대 이후 산업화 과정에서 농업과 농민이 유기적으로 통합되어 있던 농촌지역사회가 해체되면서 농촌은 단지 도시에서 제외된 '나머지 지역'으로서 식량생산기지의 역할만 남고, 농촌개발은 곧 식량증산을 위한 농업개발로 전락하게 되었다. 그 후 고도성장기에도 농촌개발은 주로 식량생산에 정책적 관심을 집중해왔다. 1980년대 중반부터 농촌을 도시와 농촌이 결합된 주민들의 생활의 장으로 인식하는 시도가 이

105) 「지방자치법」 제2조 1항 2호의 규정에 의한 시의 지역 중 농림수산식품부장관이 농촌소득 증대를 위하여 필요하다고 인정하여 중앙농정심의회의 심의를 거쳐 농촌으로 고시한 지역을 말하는데, 여기에는 시지역 중 읍·면의 전 지역과 시지역 중 「도시계획법」에 의해 지정된 주거, 상업, 공업지역을 제외한 지역을 농어촌지역으로 규정하고 있다.

106) 이동필 외(2006).

루어지면서 농촌정주생활권개발사업을 추진하게 되었다. 그러나 재원조달과 개발방식에 대한 충분한 논의가 부족하여 시범사업에 그치고 말았다. 이러한 과정을 겪으면서 농림수산식품부와 행정안전부 등이 마을 단위를 주 대상으로 하는 면정주권개발사업과 읍을 대상으로 하는 소도읍육성사업, 그리고 농어촌주거환경개선사업이나 도로정비사업 등 개별 사업들을 부처별로 산발적으로 추진하고 있는 것이 현재 농촌개발정책의 실정이다. 이러한 상황 속에서도 1999년 「농업농촌기본법」, 2004년 「농어업인의삶의질향상특별법」(이하 삶의질향상특별법) 및 「국가균형발전특별법」 등을 제정하는 등 농촌개발에 대한 정책적 관심이 높아지고, 정책대상 또한 지속적으로 확대되고 있다. 최근에는 생활권 차원에서의 통합적 접근과 포괄보조금제 등 새로운 농촌개발방식이 계획·추진되고 있다.

〈표 2-17〉 우리나라 농촌개발의 변천과정

	정책목표	주요 정책 · 사업	특 징	비 고
1945~60년대	- 농촌사회 재건 - 기초환경 개선	- 지역사회개발사업(농촌진흥운동) - 농지개혁 · 개량사업	- UN원조에 의한 지역사회 재건 - 식량증산 · 소득증대 · 생활환경 개선	- 제1, 2차 경제개발5개년 계획
1970년대	- 농촌 근대화 - 생산 · 생활 인프라 구축	- 농촌 새마을운동	- 상 · 하향식 혼합의 종합개발방식 - 마을 단위 주민조직의 활성화와 지도자 육성	- 제3, 4차 경제개발5개년 계획 - 제1차 국토종합개발계획
1980년대	- 지역종합개발	- 농어촌지역종합개발사업 - 오지 · 도서 개발사업	- 군 단위 농촌정주생활권 개발 - 중심도시 육성, 배후마을 개발 등 도농통합개발	- 제5, 6차 경제사회발전 5개년계획 - 제2차 국토종합개발계획
1990년대	- 정주권 단위 종합개발	- 정주권개발사업	- 마을 단위 농촌정주생활권 개발 - 중심마을 개발	- 신경제5개년계획 - 제3차 국토종합개발계획
2000년대	- 삶의 질 향상 - 지역 특성화 발전	- 소도읍육성사업 - 농촌마을종합개발 - 신활력사업 - 녹색농촌체험마을	- 지방의 소도읍 육성 - 농촌주민 삶의 질 향상 - 도 · 농 교류와 체험공간 조성	- 제4차 국토종합계획 - 제4차 국토종합계획 수정계획

자료: 국토연구원, 『상전벽해: 국토60년』, 2008; 농림부, 『한국농업·농촌 100년사』, 2002.

우리나라 농촌지역은 광복 이후 60여 년간 농촌인구 감소와 혼주화(混住化), 생활환경 등 많은 변화를 경험하였다. 농촌변화의 주요 시기는, 대표적인 농촌개발사업을 기준으로 다음과 같이 구분할 수가 있다. 계획적·종합적인 지역개발이 이루어지기 이전 단계의 지역사회개발, 1970년대의 새마을운동, 1980~90년대의 농어촌지역종합개발, 그리고 2000년대의 부처별 및 분야별 다양한 농촌개발사업을 통한 살기 좋은 농촌가꾸기를 추구하는 있는 것이 그것이다. 지역사회개발과 새마을운동은 마을 단위의 공간을 대상으로 종합적인 개발을 시도하였다는 점에서 1980~90년대의 지역종합개발은 사실상 정주생활권 위주의 농촌개발로 특징지어진다. 2000년대 이후의 농촌개발은 삶의 질 향상을 통한 도·농 간 격차해소와 지역특성화 발전을 통한 경쟁력 있고 살기 좋은 농업 및 농촌개발을 지향하고 있다는 특징을 가지고 있다.

1. 농촌지역사회 재건: 1945~60년대

가. 농촌개발의 추진배경과 경과

농촌지역사회의 재건을 위한 개발은 대한민국 정부 수립 이후 6·25 전쟁이 발발하는 등 사회적 혼란을 거쳐 1970년대 초 새마을운동이 시작되기까지의 1950~60년대의 농촌개발을 포함한다. 이 시기에는 사회적으로 여러 가지 변화가 있었으나 지역개발이란 관점에서 농촌개발은 1933년부터 5개년계획으로 추진해 오던 농산촌진흥운동[107]의 연장에 있었다고 할 수 있다. 그 후 1950년대 중반 지역사회개발운동이 시작되었다. 6·25 전쟁 이후 피폐해진 농촌경제의 재건과 지역개발을 위하여 1958년도에 농촌진흥운동을 국가사업으로 채택하였고, 1962년도 이후에는 농촌진흥청의 농촌지도사업에 통합하여 추진하였다.

8·15 광복을 맞아 식민지 경제체제하에 일본과 맺어져 있던 경제적 연계가 단절됨으로써 한국경제는 자본, 기술, 시장 등 제반 측면에서 새로운 재생산구조를 모색해야 했다. 하지만 남북분단과 월남 및 귀환 인구의 유입 등으로 인해 극심한 인플레이션과 만성적인 적자재정, 국제수지 역조 등으로 매우 어려운 시기를 겪었다. 당시 농촌정책은 토지제도의 개혁과 식량수급 및 가격안정에 초점이 맞추어졌는데 1946년 1월 「미곡수집령」, 1950년 2월 「양곡관리법」을 제정하는 등 양곡관리정책의 기반을 마련하였다. 또한 1949년 6월 「농지개혁법」을 제정하고, 이에 기초하여 기생지주제[108]의 전면적 철폐를 목표로 한 농지개혁을 추진하게 되었다. 특히, 6·25 전쟁은 수리시설이나 가옥의 파괴 등 농업·농촌 분야에 많은 피해를 초래하였는데 이를 극복하기 위해 1953년을 기점으로 산미증산5개년계획, 축산부흥5개년계획, 사방사업5개년계획, 속성조림3년계획 등을 수립·추진하였다. 하지만 기상조건, 기술 및 투자 부족 등으로 이들 계획이 별다른 성과를 얻지 못한 채 1958년에는 제2차 농업증산계획을 수립하게 되었다.[109] 이 밖에도 1957년 5월에는 「농업교도법」에 의해 농사원이 발족하고, 1958년 4월에는 농업금융 전담 기구인 농업은행이, 같은 해 11월에는 경제사업을 전담할 농협중앙회가 출범하였다.

---

107) 농가경제의 자력갱신, 건전한 농민정신 함양, 건실한 농촌건설을 목표로 설정하고 농가 단위의 식량증산계획, 농가부채 청산, 현금수지 균형개선, 생활개선, 마을공동시설 건립 등을 추진하였다. 이를 위해서 중앙에서는 총독부 농촌진흥위원회, 도·군·읍·면에 각급 농촌위원회를 구성하여 마을 단위의 농촌진흥운동을 지도·감독하였다(농림부[1999]).

108) 봉건제도하에서 소작인에게 받는 소작료와 이자수입 등의 불로소득으로 생활하는 지주이다. 우리나라에서는 호족(豪族)이 득세하고 귀족사회가 형성된 10세기 이후 나타나기 시작하여, 20세기 초 일제강점기에 가장 성행하였다. 이때 전 농지에 대한 소작지 비율은 약 40%였고, 전 농가에 대한 소작농(겸(兼)소작농을 포함) 비율은 45%였으며, 소작료율(率)은 5할 또는 6할의 고율이었다. 1949년 농지개혁이 단행될 때까지 존속하였다(출처: 두산백과사전(www.encyber.com)).

109) 그 이전에도 ① 국민식량의 확보와 잉여식량의 점차적인 수출, ② 각종 농산의료원료의 증산 및 자급자족, ③ 비료·농약 등은 잠정적으로 우수 제품의 수입, ④ 각종 특산물의 증산장려 및 외화획득방안 강구, ⑤ 공업원료농산물의 증산 장려 등을 목적으로 하는 농업증산3개년계획(1949~51)을 수립하고 개간·간척을 통한 농경지의 확장, 종자개량 등을 통한 단위당 수확량 증가 등을 추진하였으나 6·25 전쟁 발발과 자연재해 등으로 뚜렷한 성과를 얻지 못하였다.

1962년에는 농업생산력 증대에 의한 농업소득 상승과 국민경제의 구조적 불균형 시정 등을 주요 목표 중의 하나로 하는 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)을 수립하였다. 농업부문에 대해서는 식량산 목표를 달성하기 위해 ①농지확대를 위한 개간·간척사업, 생산기반 조성을 위한 경지정리, 관배수사업, ②농업생산성 증대를 위한 연구·지도·보급사업을 추진하였다. 1961년에는 「토지개량사업법」, 1962년에는 「개간촉진법」을 제정하고, 같은 해 3월에는 「농촌부흥법」을 제정하여 농촌진흥청을 출범시켰다. 1967년에는 제2차 경제개발5개년계획이 수립되었는데 식량의 자급자족과 함께 농가소득 증대와 농업근대화를 위한 농공병진을 강조하게 되었다. 1967년 1월 「농업기본법」을 제정하고, 같은 해 12월에는 농어촌개발공사가 출범하여 농산물의 가공, 저장업무를 지원하도록 하였다. 1968년부터 농어민소득증대특별사업이 추진되었으며, 1967~68년의 가뭄을 계기로 대대적인 지하수개발사업과 농업종합개발사업이 추진되었다.

나. 농촌개발사업의 주요 내용과 성과

이 시기의 농촌개발은 광복과 함께 무너진 농업생산 및 유통기반을 재정비하고, 6·25 전쟁으로 파괴된 주택과 도로를 다시 건설하는 데 초점이 맞추어졌다. 농업 분야에서의 성과를 들자면 1949년에 제정된 「농지개혁법」에 따라 농지개혁사업을 수행한 것과 1950년에 제정한 「양곡관리법」에 의해 근대적 양곡관리제도를 마련한 것, 그리고 산미증식과 축산부흥, 사방사업과 조림 등 중장기계획을 수립·추진한 것을 들 수 있다. 농업증산을 위해 개간이나 간척, 경지정리 등 농경지 확장에도 많은 관심을 기울였다. 이 밖에도 1957년에 제정된 「농사교도법」에 의해 이후 농촌지도사업의 출발점이 되는 농업기술시험연구사업을 추진하게 되었다.

5·16 군사정변 이후 제1차 경제개발5개년계획(1962~67)을 수립·추진한 결과, 1967년에 국민총생산액은 연평균 8.5%의 높은 성장을 하였고, 산업구조에 있어서도 3차산업이 42.6%로 조금 감소하는 대신 제1차산업과 제2차산업이 각각 전체의 31.7%와 25.7%로 확대되었다. 이 시기에는 「토지개량사업법」과 「개간촉진법」, 「공유수면매립법」에 의거하여 농지확대를 위한 개간·간척사업과 생산기반 조성을 위한 경지정리 및 배수사업, 그리고 농업생산성 증대를 위한 연구·지도보급사업을 중점적으로 추진하였다.

제2차 경제개발5개년계획(1968~72)에서는 '산업구조를 근대화하고 자립경제를 확립'하기 위해 외자(外資)에 의존한 수출주도형 공업화정책을 본격적으로 추진하였는데, 그중 농업부문에서는 제1차 계획의 식량자급 목표를 지속적으로 추진하는 한편, 농가소득 증대와 농업근대화를 위한 농공병진(農工竝進)을 강조하였다. 이를 위해 농어촌개발공사를 발족하여 농산물가공, 저장 및 처리 부문을 육성하고, 1968년부터 452억원을 투입하여 43개 품목 90개 단지에서 41만호의 농어가를 참여시킨 제1차 농어민소득증대특별사업계획(1968~71)을 수립·추진하였다. 같은 해 8월, 항구적인 한해대책을 위해 「농업용수개발지침」을 통해 지하수개발사업을 강력히 추진하고, 1971년부터는 4대강 유역의 종합개발을 목표로 대단위농업용수개발사업을 본격적으로 추진하게 되었다.

2. 새마을운동 추진: 1970년대

가. 새마을운동의 추진배경과 경과

1960년대에 제1, 2차 경제개발5개년계획을 추진하여 수출 주도의 공업화가 어느 정도 성공을 거두면서 도·농 간의 발전 격차가 심화되자 정부는 농업정책의 방향을 농공병진과 농민소득 증대에 두었다. 1968년부터 농어민소득증대특별사업을 추진하여 경제작물을 중심으로 한 상업적 영농과 주산단지 조성에 의한 지역 위주의 종합지역개발정책으로 전환하였다. 또한 고미가정책에 의한 증산의욕 고취와 주곡자급 달성을 통해 낮은 노임에 의한 지속적인 수출기반을 조성하는 것이 중요한 과제가 되었다. 이 같은 상황에서 시작된 새마을운동은 ① 공업화 중심의 경제개발과 도·농 간 성장격차, ② 경기침체와 수출주도형 경제성장정책의 한계, ③ 정치지도자의 신념과 지도력 등에서 그 추진배경을 찾아볼 수 있다.

경제개발5개년계획의 추진으로 한국은 고도의 경제성장을 기록하고 있었지만 공업화 중심의 경제개발로 도·농 간의 격차는 갈수록 심화되었다. 따라서 이농이 급증하고, 농민들의 불만감이 고조되어 정치적인 부담으로 작용하게 되었다. 도시의 발전과 취업기회 증가에 비해 농촌인구의 도시유입이 지나치게 증가하게 되면서 도시는 교통·주택·상하수도·교육 등에서 문제가 발생하고, 실업과 빈곤이 사회문제로 등장하게 되었다. 농업부문에서는 노동력 부족 문제가 발생하여 농업생산비가 증가하고, 농업생산은 정체될 가능성이 있었다. 따라서 농업소득을 증대시키고 농촌인구를 농업부문에 취업시켜 농촌지역에 정착할 수 있는 기반을 구축하는 전략이 필요하게 되었다. 낙후된 농촌마을의 도로·주택·상하수도·농로·경지기반·하천 등 농촌의 주거환경과 생산기반의 정비, 사회간접자본을 조성하는 새마을운동은 공업화 중심의 불균형 성장을 시정하기 위해 추진할 수밖에 없었던 시대적 선택이었다.

새마을운동을 통한 마을개발 시기에는 농촌마을을 대상으로 자조·자립·협동정신에 기초한 농촌의 생활환경과 소득원개발 등을 추진하고, 나중에는 도시 및 공장 새마을운동으로 발전하였다. 1960년대까지 농정에서 다루어 오던 생활개선이나 마을회관 건립 등 농촌개발 업무의 상당부분을 당시 내무부에서 담당하고, 농림부는 「농촌근대화촉진법」(1970)을 근거로 농업용수와 경지정리, 개간 및 간척 등 생산기반정비사업을 중심으로 추진하게 되었다. 이 시기에 제1차 국토종합개발계획(1972~81)이 수립되었는데 농수산업부문에서는 주곡자급 달성을 위한 항구적인 식량공급기지 확보와 우량농지 보전, 농업생산성 제고를 위한 농업용수개발과 경지정리사업, 주산단지 조성, 그리고 농업기계화와 농산물 유통체제를 원활하게 하기 위한 농로건설 등을 적극 추진하였다.

제1차 국토종합개발계획과 함께 제3차 경제개발5개년계획(1972~76)이 추진되었는데, 여기서는 성장·안정·균형의 조화와 자립경제구조의 달성, 지역 간 균형발전을 강조하였다. 1970년대에는 계획적인 경제개발을 통해 빠른 성장을 하였지만 한편으로 도·농 간, 산업 간, 지역 간 불균형이 심화되고 인구의 대도시 집중, 투자재원의 과도한 외국의존, 식량자급도 저하, 국제수지 적자 등의 새로운 문제에 봉착하게 되었다. 따라서 식량증산으로 주곡을 자급하고 농어민소득 증대, 농어촌의 보건·문화시설의 확충과 농어

촌 전화 및 도로망 확충 등 농촌개발을 추진하였다. 이 시기에 농업 분야에서는 ① 다수 확품종의 개발과 보급, ② 농업생산기반의 확충과 농업기계화 추진, ③ 양곡의 적정가격 유지와 식량소비의 절약 등에서 성과를 거두었으며, 새마을운동을 통해 농어촌의 소득증대와 생활환경개선을 대대적으로 전개하였다.[110]

새마을운동은 지금으로부터 약 40년 전인 1970년 4월 22일 부산에서 열린 '한해대책 지방장관회의'에서 박정희 대통령께서 "새마을 가꾸기"란 말을 처음으로 사용하면서 본격적으로 추진되었다. 한해지역을 순방하시던 중 1969년 여름 경북 청도읍 신도1리에 들리게 되었다. 그런데 그 마을은 다른 곳과는 달리 수해복구뿐만 아니라 마을안길이 넓혀져 있었고 지붕도 개량되어 있는 등 몰라보게 바뀌어 있었다. 박 대통령께서 경위를 물어보니 '이왕 복구할 바엔 좀 더 깨끗하고 살기 좋은 마을을 만들어 보자고 마을 총회에서 결의하여 마을주민들의 자발적인 노력으로 이루었다.'는 것이다. 이에 박 대통령께서는 커다란 감명을 받고서 '스스로 하고자 하는 의지'로 똘똘 뭉쳐 열심히 땀 흘려 일한다면 우리도 '잘 살 수 있다'는 신념과 자신감을 갖는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 강조하였다.

이것이 바로 새마을운동의 시작이었다. 처음부터 거창한 계획에 의해 추진되었던 다른 어떤 정부시책과는 달리 단지 전국 34,665개 마을에 시멘트 300포대를 무상으로 공급하는 것으로 새마을가꾸기 사업을 이듬해인 1971년 3월까지 시험적으로 실시하였다. 그 결과 절반 정도인 16,000여 마을은 상당한 성과를 거둔 반면, 나머지 마을에서는 시멘트를 부뚜막이나 쥐구멍 막는 데 사용하거나 야적 상태로 방치하여 비를 맞히는 등 무용지물이 된 곳도 많았다.

1971년도에는 가시적 성과를 거둔 16,000여 마을만을 대상으로 시멘트 500포대와 철근 1톤씩을 지원하는 이른바 '장학금'지원 방식을 채택하였다. 그 결과 "해보니 되더라."는 자신감과 "하면 된다.", "할 수 있다."는 신념을 갖게 되었고, "우리도 한 번 해보자."는 선의의 경쟁심을 불러일으키면서 새마을운동은 드디어 요원의 불길처럼 불붙기 시작하였다.

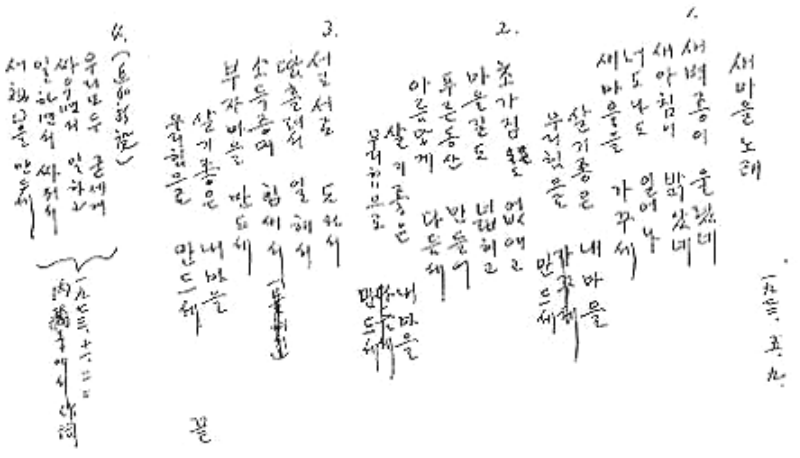
새마을운동은 종래의 농촌부흥운동과는 기저와 이념, 그리고 지표를 달리하는 것이다. 정신혁명운동인 동시에 실천운동이다. 마을 안길을 넓히고 주택을 개량하였다는 외형적 성과가 새마을운동의 전부는 아니다. 마을주민들의 응집된 힘과 가난극복에 적극 도전해온 굳건한 의지와 자조적 노력이야말로 국가발전의 원천적인 힘이며 새마을운동의 진실이다.[111]

자료: 김수학(전 경상북도지사새마을운동중앙회장), 「남기고 싶은 이야기들」, 『지방행정』, 제46권 제527호, 1997.

110) 새마을운동은 당초 마을 안길 넓히기, 소하천 가꾸기, 지붕개량, 상수도시설, 마을회관 건립 등 환경개선사업으로 추진되었으나 소득증대에도 역점을 두었다. 특히, '제2차 농어민소득증대특별사업(1972~76)'을 통해 수요증가 품목과 수출가능 품목을 주로 증산하되, 주산단지 조성방식으로 지역농업을 개발하고 생산성 향상과 유통지원으로 농어민소득증대를 도모하였다.

111) 내무부(1983).

[그림 2-13] 박정희 대통령이 직접 작사 · 작곡한 새마을노래 친필



1. 새벽종이 울렸네. 새아침이 밝았네. 너도나도 일어나 새마을을 가꾸세.
   살기좋은 내 마을 우리 힘으로 만드세.
2. 초가집도 없애고 마을길도 넓히고 푸른동산 만들어 알뜰살뜰 다듬세.
   살기좋은 내 마을 우리 힘으로 만드세.
3. 서로서로 도와서 땀흘려서 일하고 소득증대 힘써서 부자마을 만들세.
   살기좋은 내 마을 우리 힘으로 만드세.
4. 우리모두 굳세게 싸우면서 일하고 일하면서 싸워서 새 조국을 만드세.
   살기좋은 내 마을 우리 힘으로 만드세.

자료: 국토연구원, 『상전벽해: 국토60년』, 2008, p.138.

나. 새마을운동의 주요 내용과 성과

새마을운동은 '근면, 자조, 협동정신을 함양하여 농가소득 증대와 농촌마을의 생활환경과 생산기반 정비 등을 이루어가는 운동'으로 정의[112]하고 있어, 1970년대의 새마을운동은 농촌개발의 성격을 강하게 지니고 있다. 농촌 새마을운동은 초기 단계에서 정부 주도로 우리 농촌사회의 세 가지 해방운동, 즉 '지게로부터의 해방', '촛불로부터의 해방', 그리고 '초가집으로부터의 해방'이라는 가시적 성과를 통하여 농촌의 근대화를 이룩하려는 마을 단위의 개혁운동으로 시작하였다. 그러나 우리나라 농촌사회가 갖고 있는 공동체 조직과 정신을 농촌지역개발에 활용하여 주민소득의 향상을 이루기 위한 상향식 개발이라는 사실도 부정할 수 없다. 또한 새마을운동은 마을 중심의 지역단위 개발에 한정되지 않고 농업, 축산, 수산, 부업, 가공산업 개발 등 모든 부문을 망라한 종합개발 방식이었다.[113]

112) 농림부(1999).

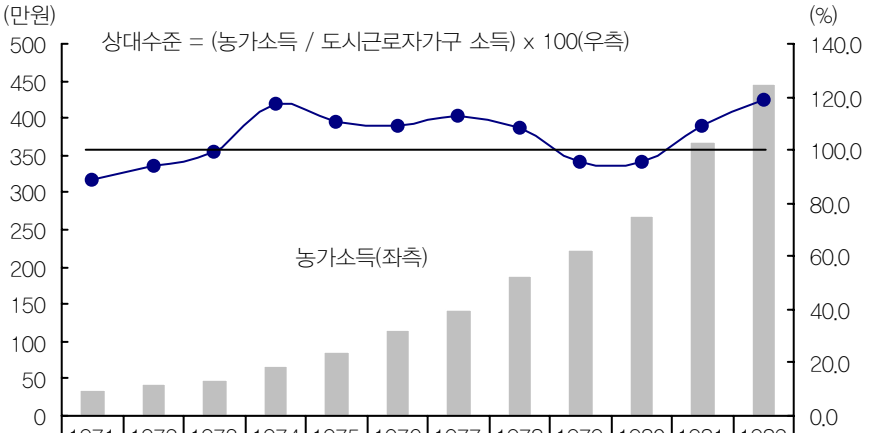
113) 내무부(1983).

1971년부터 시작된 농촌새마을운동은 주거환경 등을 정비하고, 소득증대사업을 전개하는 '잘 살기운동'으로 대변된다. 새마을사업은 초기에 시멘트 지원 등 지방행정을 통하여 이루어졌기 때문에 내무부가 주관하였다. 그러나 농어민 소득증대 종합사업, 농한기 생산화사업, 쌀·보리 등 단지 생산 협동사업 등은 농수산부, 농어촌 전화사업은 동력자원부, 새마을공장 건설은 상공부, 철도연변 정비사업은 철도청 등 사업의 종류가 늘어나면서 관련 부서가 다양해졌다. 이들 여러 부처의 새마을운동을 조정하기 위한 중앙협의회와 도·군·면 단위의 단계적인 조직이 필요하게 되었다. 이처럼 정부 주도하에 이루어진 새마을운동이 초기에는 농촌의 환경개선사업에서 시작하여 생산과 소득증대사업으로 넓혀가면서 1972~76년까지 추진하던 '제2차 농어민소득증대특별사업'도 1974년에 '새마을소득증대특별사업'으로 통합되었다.

새마을운동사업은 주민의 참여도에 따라 우수마을부터 우선 지원한다는 원칙을 세우고, 전국의 마을을 참여도가 낮은 순서로 기초마을, 자조마을, 자립마을의 3단계로 구분하였다. 정부의 지원은 자조마을과 자립마을에만 이루어졌다. 새마을운동은 초기에는 농촌의 마을 중심으로 이루어졌으나 점차 공장이나 학교 등 그 영역이 확대되어 비농민의 참여가 늘어나게 되었다.

새마을운동이 초기 단계를 지나면서 역점을 둔 것은 소득증대사업이었다. 소득증대사업은 제1차 농어민소득증대특별사업을 통하여 주산단지 조성에 의한 종합지역개발, 상업영농화 등 종래의 식량작물 위주의 농업에서 상업적 영농으로 전환하고, 가공공장의 유치로 농외소득을 높이는 방향으로 추진되었다. 이후 새마을운동사업의 추진과정에서 소득증대사업의 일환으로 소득작목 개발, 영세농자립시범사업, 기계화영농단, 초지조성, 농특사업, 농어촌저축활동 등 다양한 사업을 전개하였다.

[그림 2-14] 농가소득의 변화 추이(1971~82년)



	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
농가소득(만원)	36	43	48	67	87	116	143	188	223	269	369	447
상대수준(%)	89.1	94.0	99.2	117.6	111.0	109.2	112.7	108.7	95.3	95.9	109.4	118.7

자료: 통계청, 국가통계포털(www.kosis.kr).

1982년까지 새마을운동에는 총 5조 2,583억원이 투자되었다. 이 중에서 정부가 51%에 해당하는 2조 7,987억원을 투자하고, 주민들이 49%에 해당하는 2조 4,596억원을 투자하였다. 새마을운동에 투자된 자원 중 4.0%에 해당하는 2,176억원이 도시의 공장새마을운동에 투입되었다. 1982년까지 새마을운동은 총투자액의 96.0%가 농촌에 투자된 것으로 나타나 농촌개발에 초점을 맞추었음을 알 수 있다. 부문별로 가장 비중이 큰 분야는 소득증대 분야로서 총투자액의 44.0%를 차지하며, 복지환경 분야에 29.0%, 생산기반 분야에 21.0%가 투자되었다. 정신계발 분야에는 총투자액의 4.0%가 쓰였다.[114]

이와 같은 투자에 힘입어 농가의 소득은 1971년도의 35만 6천원에서 1982년도에는 446만 5천원으로 무려 12.5배나 증대되었다. 1971년 당시 농가의 소득은 도시근로자 소득의 78.8%에 불과하였으나, 1982년도에는 도시근로자 소득의 103.2%를 차지하여 농가소득이 도시근로자 소득을 초과하게 되었다. 부문별 새마을운동의 주요 추진내용과 성과는 다음과 같다.[115]

〈표 2-18〉 농촌새마을운동의 주요 실적

세부사업명	단위	총목표	실적(1971~82)	진도(%)
농로 개설	km	67,691	64,686	95.2
새마을도로 포장	km	51,956	6,187	11.9
소교량 가설	개소	87,324	82,596	94.6
도수로	km	6,756	5,502	81.4
소류지	개소	15,034	13,463	89.6
보시설	개소	40,433	33,364	82.5
마을회관	동	49,143	39,231	79.8
마을창고	동	28,915	22,468	77.7
공동작업장	동	34,665	6,323	18.2
공동축사	동	32,729	5,099	15.6
소득작목개발	단지	1,643	1,616	98.4
영세농자립시범사업	호	11,000	4,100	37.3
새마을기계화영농단	개소	20,000	1,622	8.1
초지조성	ha	34,000	1,088	3.2
새마을소득종합개발	지구	421	421	100.0
농특사업	단지	2,195	2,185	99.5
농어촌저축	억원	26,876	21,109	78.5
농촌주택 개량	천동	569	258	45.3
취락구조 개선	마을	5,347	3,047	57.0
농촌변소 개량	천동	1,229	48	3.9
하수구 설치	km	19,293	17,202	89.2
새마을유아원	개소	4,581	1,871	40.8
간이급수시설	개소	39,302	31,264	79.5
벽지노선개발	노선	1,225	1,062	86.7
농어촌 전화	천동	2,834	2,777	98.0
농어민후계자 육성	명	52,033	39,600	76.1

자료: 내무부, 『새마을운동』, 1983.

114) 농림부(1999).

115) 농림부(2002).

1) 환경개선사업

1971년 출범 당시의 농촌 새마을운동은 내용 면에서 주로 새마을가꾸기사업에 주력하였다. 마을에서는 정부가 지원하는 시멘트와 철근을 이용하여 마을회관 건설, 마을안길 확장 등 공공적인 사업을 우선 추진하고 지붕・부엌・화장실 등 개인의 주거환경개량사업에 착수하게 되었다. 1976년부터는 그동안 개별 새마을사업으로 추진해오던 도로・주택・공동시설・농로・생산기반・소득개발사업을 '취락구조개선사업'이라는 하나의 계획 속에 종합적으로 추진하게 되었다.

1974년부터 2~3개 마을이 공동으로 추진하는 협동권사업으로 추진되었고, 1982년부터는 생산기반시설이나 문화・복지사업과 같이 하나의 사업이 여러 마을의 이해에 관계되는 경우 5~10여 개의 마을이 공동으로 추진하는 광역권사업을 추진하게 되었다.

2) 소득증대사업

새마을소득증대사업은 농수산부가 1969년부터 추진해 왔던 농어민소득증대특별사업과 부업단지조성사업이 중심이 되었다. 그 후 1973년부터는 농수산부와 농촌진흥청, 수산청, 산림청 등 관련 부처에서 추진하는 사업 중 농림어가와 농어촌지역의 소득증대와 관련되는 거의 모든 사업이 새마을소득증대사업에 포함되었다.

1975년부터는 7천여 개의 자립마을 중 4천개 마을을 선정하여, 마을별로 '소득증대7개년계획'을 수립하고, 마을의 농가 평균소득 140만원 달성을 목표로 하는 농촌새마을운동을 추진하였다. 이 계획에서 평야마을은 특작과 축산・채소가, 중산간 마을은 축산과 임업・과수・특작, 산간마을은 임업과 축산・특작・과수가 장려되었다. 근교마을은 채소와 과수 및 축산 등이 장려되었다.

사업실적을 보면, 1982년까지 1천 616개 단지에 소득작목 입식을 지원하였으며, 1천 622개소의 새마을기계화영농단 조성, 1천 88ha의 초지조성, 421개소의 새마을 소득증대 종합개발사업지구 조성, 4천 100호의 영세농 자립시범사업 등을 추진하였다. 특히 농수산부가 추진한 새마을 소득증대 종합개발사업지구에 대해서는 농촌진흥청과 농협이 상호 긴밀히 협조하여 추진하였다. 농촌진흥청에서는 154개소의 새마을 소득증대 시범지역을 조성하여 지도하였으며, 농협은 종합개발사업지구에 소요되는 자금을 공급하고 유통시설 및 판매사업 등을 지원하였다. 농협은 이외에도 각종 작목의 생산협동사업, 영농단지조성 등을 새마을사업으로 추진하였다. 산림청에서는 마을조림사업, 유휴지 사후관리사업, 마을양묘사업, 사방사업용 종자채취사업, 농촌임산연료림사업 등을 새마을사업으로 추진하였다.

3) 생산기반정비사업

초기에는 농수산부가 추진해온 경지정리나 수리사업만 생산기반정비사업으로 지정되었으나 1970년대 중반 이후에는 정부 각 부처에서 실시하는 사업 중 농촌지역의 생산기반과 관련되는 모든 사업이 여기에 포함되었다. 사업 중에는 내무부의 교량가설과 소하

천정비사업, 동력자원부의 농촌전화사업, 건설부의 새마을회관 건립사업, 수산청의 수산물유통시설 및 생산시설 지원사업, 농협의 농산물유통구조 개선사업, 수협의 양식장 부대시설이나 어촌연쇄점 설치 등이 포함되었다. 1971년부터 1982년까지 소류지 1만 3,463개소, 보 시설 3만 3,324개소가 농촌새마을사업으로 추진되었다. 또한 유통구조사업으로 농협창고 1만 2천개소를 건립하고 유통에 필요한 차량 1만 5천대를 공급하였다.

4) 정신계발사업

초기에는 주로 새마을정신교육이었으나 1970년대 후반에 이르러서는 정부에서 실시하는 거의 모든 교육·훈련사업, 심지어 정부의 홍보사업까지 정신계몽사업으로 구분하였다. 특히, 농촌진흥청은 겨울철 농한기를 통하여 전국의 농민을 대상으로 새마을영농교육을 실시했으며, 1982년까지 58만 4,560명에 대한 농기계 훈련, 3만 9,298명의 영농후계자 및 지도자에 대한 영농기술자 훈련을 실시하였다. 이 밖에도 농촌진흥청은 농촌새마을청소년회 육성을 통하여 건전한 새마을후계지도자를 육성하였고, 농협은 새마을영농회와 새마을부녀회 육성을 위하여 협동적 영농지도, 부녀자의 저축과 영농개선 및 합리적인 가정생활을 지도하였다.

5) 복지환경사업

정부에서 추진하는 새마을협동권사업, 마을진입로사업, 농촌주택개량사업, 취락구조개선사업, 소도읍가꾸기사업, 상하수도사업, 의료보호사업, 국토보존 및 녹화사업, 전화보급사업, 이동통신망설치사업, 농번기탁아소설치·운영사업, 농촌영양개선시범마을 육성, 구판장 설치, 철도연변 정비, 농어촌문화시설 설치 등이 모두 새마을복지환경사업으로 추진되었다.

농촌진흥청에서는 1960년대부터 실시해오던 농번기탁아소사업을 1973년부터 새마을사업으로 추진하여 4,577개소의 농번기탁아소를 운영하였으며, 1,847개 마을에 대해 농촌영양개선시범사업을 실시하였다.

3. 농촌지역의 종합개발: 1980~90년대

가. 농촌종합개발의 추진 배경과 경과

도·농 간 발전격차문제 등 농업 중심과 마을 단위 농촌개발방식이 가져온 한계점을 극복하기 위해서는 새로운 개발전략으로의 전환이 필요하다는 논의가 1980년대에 들어서면서 활발하게 전개되었다. 이러한 논의과정에서 농촌개발의 기본 목표는 '삶의 질 제고'라는 데 인식을 같이 하고 이를 위해서는 정주생활권 전체, 즉 배후지인 농촌마을은 물론 중심지까지를 포괄하는 권역을 대상으로 종합개발이 이루어져야 한다는 정주권 개발전략

이 광범위한 공감대를 형성하기에 이르렀다. 종합개발방식에 의한 농촌개발시기는 1980년대 초 정주권개발 구상에서 2000년대 초 지역균형발전정책이 도입되기까지를 의미한다. 이 시기의 농촌개발은 군단위 농촌정주권개발(1980년대), 마을 단위 농촌정주권개발(1990년대)을 통하여 농촌을 종합적으로 개발하려고 한 것에서 큰 흐름을 찾을 수 있다. 1982년 당시 내부무가 '정주생활권개발'이란 새로운 정책개념을 도입, 전국 5개 시·군에 대한 연구를 수행하고 이를 기초로 1985년부터는 시범적으로 시·군 단위 농어촌지역 종합개발사업을 실시하였다. 시·군 단위 종합개발을 위해서는 너무 많은 예산이 소요되었기 때문에 결국 이를 실천하지 못하고 페이퍼플랜에 그치고 말았다. 그 후 「농어촌정비법」을 제정하면서 기존의 농촌 종합개발사업계획을 '면 단위 정주권개발사업'으로 대체하였다.

이 시기에 제2차 국토종합개발계획(1982 ~ 91)에서는 농촌개발의 경우 노동력 부족과 과소화현상에 대처하기 위한 농어민 소득향상과 생활환경개선이 주요한 과제가 되었다. 이를 위해 경지정리사업과 영농기계화를 추진하며 종자개량 등 기술혁신에 의해 농업생산성을 높이고, 도시인근 등에서는 과실류와 특용작물을 재배하여 농업소득을 높이는 것으로 구상하였다. 이 밖에 농촌중심지 부근에 농촌자원형 공업과 도시 및 인근 공업단지의 계열공업 유치를 위한 소규모 농촌형 공업단지를 조성하고, 국도 및 지방도로의 포장을 추진하여 재촌형 취업기회를 확대하여 농외소득을 증대시킨다는 계획을 수립하였다.

한편, 1980년대 중·후반 「도서개발촉진법」(1986)과 「오지개발촉진법」(1988)에 의해 도서 및 산간오지지역에 생활환경 개선과 소득 증대를 이루어 국토의 균형발전을 도모하려는 시도가 있었다. 하지만 농촌개발정책과는 긴밀한 연계성이 없이 행정안전부(당시 내무부)가 독자적으로 추진한 낙후지역대책이었다.

그 후 「제3차 국토종합개발계획」(1992~99)에서는 ① 균형적인 국토골격의 형성, ② 효율적인 국토기반시설체계 확립 등을 위해 수도권 성장을 억제하고 지방도시 및 농어촌을 집중 육성하고자 하였다. 농어촌 관련 내용으로는 도·농 통합적 농어촌개발이란 틀 속에서 ① 농어업의 생산성 및 경쟁력 제고, ② 취업기회 다양화 및 서비스시설 확충, ③ 농어촌주거환경 개선 및 복지시설의 정비·확충, ④ 토지이용 합리화 및 계획과 집행체제 정립을 중점적으로 추진하였다.

이 기간 중에는 WTO체제 출범 등 농업에 개방화의 위기감이 짙게 드리워지면서 농림부에서 농업의 생산성 향상과 더불어 면 단위 정주권개발, 문화마을조성 등의 농촌개발에 정책적 관심을 갖기 시작하였다. 이 무렵에 「농어촌발전특별조치법」(1991)과 「농어촌정비법」(1994)을 제정하고, 농림부가 농촌개발에 정식으로 참여하게 되었다. 또한 「농어촌도로정비법」(1991), 「농어촌주택개량촉진법」(1995), 「지방소도읍지원육성법」(2001) 제정과 「산림법」 시행령 개정(1995) 등에 의해 행자부와 산림청 등 여타 부서의 농촌지역 개발에 대한 참여도 확대되어 부처별 농촌개발사업이 크게 늘어났다.

나. 농촌종합개발의 주요 내용과 성과

1980 ~ 90년대의 정주생활권이론에 기초한 농촌개발사업으로는 1990년에 시작한 농어촌정주기반확충사업과 1994년에 시작한 어촌종합개발사업, 1994년에 시작한 마을 단위

〈표 2-19〉 농촌지역 종합개발사업의 추진 실태

(단위: 개, 억원)

사 업 명	기간	계획(개, 억원)		실적(2006)		담당부서
		사업량	사업비	사업량	사업비	
농촌마을 종합개발사업	2005~2009	160	7,468	36	752	농림부
어촌 종합개발	1994~2013	225	8,795	23	328	해수부
산촌 종합개발	2005~2010	311	1,224	45	204	산림청
소도읍 육성사업	2003~2012	194	120,000	7	3,013	행자부
농산어촌 주거환경개선	1976~2014	–	146,217	–	3,701	행자부
마을 단위 생활용수개발	1994~2014	7,751	12,951	346	589	농림부
오지 종합개발사업	2005~2009	3,382	9,204	1,153	1,571	행자부
도서 종합개발사업	1998~2007	3,963	10,717	396	1,286	행자부
농어촌 정주기반 확충사업	1990~2013	800	46,858	–	1,639	농림부

자료: 이동필 외, 『농어촌지역개발·복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2006.

생활용수개발사업, 1998년에 시작한 도서종합개발사업 등이 있다. 이와 유사한 사업으로 2003년에 시작한 소도읍육성사업, 2005년에 시작한 산촌종합개발사업과 농촌마을종합개발사업 등이 있는데 관련사업의 추진실태는 〈표 2-19〉에서 보는 바와 같다.

그중에서 정주생활권개발의 경우 정부는 1998년까지 492개 면에 대한 면 단위 정주권개발계획을 수립, 2004년까지 1단계 정주생활권개발사업에 대한 투자를 완료하였다. 정주생활권개발사업은 크게 일반정주생활권개발, 문화마을조성, 마을하수도사업으로 구분된다. 일반정주생활권개발사업은 1998년까지 계획이 수립된 451개 면 중 282개 면에 대한 투자를 완료하였다. 문화마을조성사업은 105개 지구에 대해 사업을 착수하여 72개 지구를 완료하였고, 마을하수도사업은 68개 사업지구를 완료하였다.[116]

정주권개발사업은 농촌지역의 인구감소 완화, 소득 및 생활수준의 향상에 일정 수준 기여하였다. 1990년부터 2000년 사이 정주권개발사업 대상 면의 인구감소율은 18.2%로 전체 농촌지역의 인구감소율(21.0%)보다 낮은 수치를 나타냈다. 특히, 오지면, 도서면과 비교하면 인구감소율이 현저히 낮은 편이다. 소득의 대리 지표인 1인당 지방세부담액은 오지면이나 도서면에 비해 월등히 높을 뿐만 아니라 읍 평균 수준을 상회하였다. 교통부문과 생활환경부문에서도 그러한 양상을 나타내었다. 이는 사업의 내용이나 개발방식의 차이에 기인하는 바가 크지만 전국의 면 단위 지역 중에서 오지와 도서지역보다 상대적으로 조건이 유리한 지역을 정주생활권개발사업 대상으로 선정하였던 점에도 일부 기인하는 것으로 이해된다.

116) 농림부(2002).

〈표 2-20〉 유형별 농촌개발 수준 비교

(단위: %)

	정주권면	오지면	도서면	읍	전체
– 인구부문					
• 인구증감률(1990~2000)	▽18.2	▽33.7	▽48.6	0.8	▽21.0
• 65세 이상 인구비율(2000)	20.1	24.9	22.3	12.3	20.5
– 고용 · 소득 부문					
• 비농업고용비율(2000)	45.2	33.0	42.0	73.4	79.5
• 1인당 지방세(천원)	279	236	154	277	263
– 교통부문					
• 농가 차량보유율(2000)	40.6	33.3	16.0	44.3	38.4
– 생활환경부문(농가, 2000)					
• 상수도 보급률(간이상수도 포함)	52.8	57.4	62.8	58.9	55.2
• 컴퓨터 보급률	22.6	15.9	6.5	27.7	20.9

자료: 농림부 · 농업기반공사, 『정주권개발사업의 성과분석 및 향후 추진방안 연구』, 2005.

4. 살기 좋은 농촌가꾸기: 2000년대

가. 살기 좋은 농촌가꾸기의 추진 배경과 경과

면 단위 정주권개발을 중심으로 한 종합개발전략의 추진에도 불구하고 도시와의 상대적 격차 지속, 분산투자에 따른 총체적 효과의 미흡, 중심마을 등 도시형 개발의 성과 미흡, 무분별한 농지전용과 난개발에 따른 농촌다움과 쾌적성의 저하 등과 같은 문제점이 나타나게 되었다. 이에 따라 새로운 농촌개발의 기본방향으로서 농촌공간을 도 · 농이 함께 할 수 있도록 편리하고 쾌적한 공간으로 정비하고, 또한 농촌다움을 보전하며 전통 · 문화 · 휴양 등 농촌의 다원적 기능을 증진하는 것을 추구하게 되었다.

살기 좋은 농촌가꾸기를 지향하는 농촌개발시기는 노무현 정부가 들어서면서부터 최근에 이르기까지 균형발전을 강조하여 과거 어느 때보다 지역개발에 많은 관심과 투자가 이루어졌다. 이 시기에는 농촌 현지주민들의 삶의 질 향상을 도모하고, 지역특성화 발전을 통하여 도시민의 농촌 유치와 정착을 유도함으로써 농촌주민에겐 살기 좋고 도시민들에겐 매력 있는 농촌을 가꾸려고 한 것에서 큰 흐름을 찾을 수 있다. 하지만 소관부처별로 제각기 마을 단위의 소규모 농어촌지역개발사업을 중복 추진한 결과 투자의 효율성 문제가 심각하게 제기되었다.

제4차 국토종합계획(2000~20)이 2000년도부터 추진되었는데, 농어촌개발과 관련해서는 ① 농수산업의 고부가가치화와 수출산업화 유도, ② 농촌의 지역경제기능 다양화와 복합산업공간화 추진, ③ 농산어촌 정주여건 개선을 통한 주민복지 증진 등을 강조하였다. 2005년 말에는 노무현 정부에서 도입한 국가균형발전전략을 담기 위해 제4차 국토종합계획수정계획(2006~20)을 발표하였다. 농촌개발부문에서는 농산어촌과 낙후지역 활력증진을 목표로 ① 농업구조의 재편과 친환경 · 고품질농업 육성으로 경쟁력 강화, ② 지역특성을 고려한 농림어업발전을 통한 부가가치 제고, ③ 농산어촌에 체육 · 관광 · 레저 · 노인복지시설 유치와 특성화된 관광마을 조성, ④ 교육환경 개선, 보건 · 의료 인프라

확충, 대중교통체계 구축 등을 통한 농촌기초생활여건 개선, ⑤ 개발촉진지구·신활력지역 등 낙후지역에 대한 지원확대, ⑥ 지역특화발전특구제도를 통한 선별적 규제특례를 적용함으로써 기초자치단체의 자립적 특화발전 유도 등을 포함하고 있다.

국토종합계획의 추진과 함께 2004년도에는 농림부의 농림사업은 물론 보건복지부 및 교육인적자원부 등 여러 부처의 농촌 및 농업인 관련 사업까지 포함한 '농업농촌종합대책(119조 예산사업)'과 국가균형발전위원회의 '국가균형발전계획'이 발표되었다. 그리고 15개 부처가 공동으로 참여하는 삶의 질 향상추진위원회가 마련한 '농림어업인의 삶의 질 향상기본계획'이 발표되면서 농촌개발과 농어민복지 관련정책을 본격적으로 추진하게 되었다.

최근에는 이명박 정부가 들어서면서 광역경제권 개발이란 새로운 패러다임을 구축하고 이러한 지역개발정책의 기조하에서 농촌에 대하여 기초생활권 접근방식을 취하고 있다. 기초생활권 접근방식의 핵심은, 인간생활에 필요한 기본수요를 충족할 수 있도록 농촌정주환경을 정비하고, 국가균형발전특별회계 지역개발계정사업부터 지방자치단체에 포괄적으로 재원을 보조함으로써 지역개발에 있어서 지방자치단체의 자율성을 제고하려는 것이다.

나. 농촌개발의 주요 내용과 성과

2000년대에 들어 새롭게 시도된 사업들을 중심으로 주요 추진성과를 살펴보면 다음과 같다.[117] 먼저 지방소도읍 육성사업인데, 이는 읍지역을 경제·사회·문화적 거점기능을 갖춘 농촌의 중심도시로 육성하고자 하는 사업이다. 2001년도에 전국 194개 소도읍을 지정·고시하고, 2003년부터 2012년까지 10년간 국비 2조원 등 총 12조원을 투입 육성할 계획이다. 2006년까지 66개 읍에 국비 3,008억원 등 총 1조 1,195억원을 투자하였다. 대상지로 선정되면 1개 읍당 4년간 국비 50억원, 교부세 50억원 등 총 100억이 지원된다. 개발잠재력이 높은 거점 소도읍 및 테마를 선정하여 집중 지원하는 '선택과 집중' 방식을 채택하였다는 점과 시·군에서 자체적으로 수립 제출한 제안서를 심사하는 '상향식 공모제' 방식으로 대상지역을 선정한다는 점, 단체장의 책임 추진과 안정적 재정지원을 약속하는 '육성협약제도'를 도입하였다는 점이 특징적이다.

2003년에 최초로 선정·지원하여 2006년에 완료된 14개 소도읍을 대상으로 사업의 추진 성과 및 파급효과를 살펴보았다. 소도읍 육성사업을 통한 도로개설 및 전기통신시설 지중화로 걷고 싶은 거리 조성, 친환경 근린공원 조성 등의 생활환경시설이 확충되었다. 그리고 지역 내에 잠재해 있던 다양한 역사·문화 및 관광자원을 새롭게 발굴하여 지역브랜드화함으로써 세계화시대의 소도읍 경쟁력을 강화하였다. 또한 재래시장 리모델링 및 재정비를 통한 지역상권의 활성화를 도모하였다. 소도읍육성사업 추진 이후 경쟁

117) 사업이 시행된 지 얼마 되지 않아 그 성과를 측정하는 데에는 한계가 있으므로 사업의 주요 목적과 추진 내용 그리고 최근까지의 추진실적을 중심으로 한다.

력을 지닌 소도읍은 인구가 증가세로 반전하였다. 한 예로 홍성 소도읍을 보면, 인구는 2003년도 3만 7,108명에서 2006년도에는 4만 358명으로 연평균 2.1%씩 4년 동안 3,250명이 증가하였다.

농촌마을종합개발사업은 생활권이 같고 발전 잠재력이 있는 여러 개 마을을 소권역으로 설정하고, 지역의 특성과 잠재자원을 활용하여 생활환경 정비, 경관 정비, 소득기반 확충, 지역역량 강화 등을 종합적으로 지원하는 주민참여형 상향식 사업으로 2004년부터 농림수산식품부가 '농업·농촌종합대책'과 '농림어업인 삶의 질 향상대책'의 일환으로 역점적으로 추진하고 있다. 무엇보다 지역주민과 지자체, 지역 내 관련 전문가 등이 주도적으로 참여해 상향식으로 추진하고자 하는 점이 특징적이다. 전국적으로 1천개 권역을 개발할 계획이며, 5조 8천여 억원의 예산을 배정하였다. 2008년까지 총 176개 권역이 선정되어 사업이 추진되고 있다. 권역당 3~5년간 70억원 범위 내에서 국고 80%, 지방비 20%로 사업비가 지원되며, 권역 여건과 사업계획에 따라 차등 지원된다. 지역실정에 따라 담장 정비, 빈집 철거 등의 농촌마을 경관 개선, 마을도로, 상·하수도, 주택 신·개축 등의 기초생활환경 정비, 농산물가공시설, 공동집하시설 등 소득기반 확충 등의 세부사업으로 이루어진다. 특히, 마을주민 공동으로 5인 이상이 결성한 전문생산자 법인 조직의 소득기반시설에는 보조 80%, 자부담 20%로 사업비가 지원되는 등 소득기반확충 사업을 강조하고 있다.

최우수 권역으로 선정된 전라남도 강진군 성전면 송월권역을 살펴보면, 권역 내에 30호 규모의 한옥 전원마을조성사업을 추진하는 등 인구유치와 지역활성화를 위해 노력한 결과, 사업 착수 전(2005)보다 7가구, 29명이 증가하는 등 인구증가 효과를 나타냈다. 그리고 권역 내 전통한옥마을과 연계한 민박 및 각종 체험행사를 활발히 운영하여 주민의 사업 참여를 통한 소득증대[118]에 기여하였으며, 권역활성화센터를 활용하여 권역 공동축제를 개최하는 등 공동체 활동이 활발하게 전개되었다.

신활력사업은 근대화·산업화·도시화 과정에서 소외되고 낙후된 농산촌 지역을 선정하여 특별 지원함으로써 새로운 활력을 되찾기 위한 사업이다. 지난 30여 년 동안 기존의 농산촌지역 개발사업이 도로·상하수도 건설 등 사회간접자본시설 건설, 생활·정주환경 개선 등의 물리적 인프라 구축에 치중했던 점과 하향식 개발방식으로 사업을 추진해 왔던 점을 한계로 지적하고, 소득 및 일자리 창출을 위해 지역이 주도하는 상향식 사업을 추진하는 '새로운' 접근방식을 강조하였다.

제1기 신활력사업으로 3년간(2005~07) 총 8,200억원(국비 5,800억원, 지방비 1,325억원, 민자 1,096억원)을 투입하였다. 전국에서 낙후도가 심한 70개 시·군에 3년간 평균 120억원이 투입된 셈이다. 이러한 재정지원으로 향토자원 특성화, 지역 문화·관광, 지역 이미지 마케팅, 건강·교육 부문의 사업들이 지자체의 자율적인 계획을 통해 추진되었다. 신활력사업을 통하여 지역의 여건과 특성에 맞는 사업을 추진하게 된 것이다. 이로써 몇몇 시·군에서는 눈에 띄는 성과를 나타내었다. 인제군에서는 72명의 마을리더

118) 실제로 농가소득이 2005년 700만원에서 2008년 3,800만원으로 증가하게 되었다.

를 육성하고, 모험레포츠나 황태산업 등 분야별 연구회를 구성하는 등 주민 주도의 혁신 분위기를 조성하였다. 청도군은 지역특산물인 반시[119]를 활용하여 생산・가공・유통・관광을 연계한 6차 산업화를 꾀하였다. 이 과정에서 신활력혁신센터를 중심으로 농가・지자체・농협・협회(조합)・지방대학이 유기적인 협력네트워크를 구축하였다. 특히, 하동군은 야생녹차를 테마로 기업가적 마케팅과 농촌관광을 연계시켜 생산과 고용에 있어 눈에 띄는 성과를 보였다. 2005년도를 기준으로 생산액은 전년도에 대비해 55% 증가하였고, 고용자수는 전년도에 대비해 69%가 증가하였다.[120]

5. 농촌개발정책의 성과와 과제

가. 평가와 과제

그동안 우리나라의 농촌개발과정은 다음과 같이 평가될 수 있다. 먼저 광복 이후 1960년대에 걸쳐 추진된 농촌지역사회 재건을 향한 농촌개발은 마을을 대상으로 한다는 점과 생활환경 개선 및 생산기반 정비, 소득증대, 정신계발, 복지환경사업 등 종합적인 접근을 하였다는 점이 특징이다. 이 시기에는 우리나라 농업・농촌분야의 기본적인 제도적 기반을 마련하고, 기초를 다지는 정책이 추진되었다. 그런 가운데서 1960년대의 지역사회개발사업은 외국에서 도입된 계몽운동으로 몇 차례 중단을 거듭하는 우여곡절을 겪었지만 그럼에도 불구하고 농촌을 재건하고자 시도한 새로운 움직임으로, 이후 새마을운동의 모태가 되었다고 평가를 할 수 있을 것이다.

1970년대의 새마을운동은 농촌의 생활환경개선, 생산기반정비, 소득개발, 주민조직과 의식개혁 등에 걸쳐 광범위하게 추진되면서 강력하게 농촌사회를 변화시켰다. 물론 농가소득 증대나 농촌의 변화가 오로지 새마을운동에 의하여 이루어졌다고 보기는 어렵지만 이를 통해 그동안 침체되었던 농촌에 활기를 넣고, 환경개선이나 소득증대에 가시적인 성과를 보였다는 사실은 부인할 수 없다. 특히, 새마을운동은 종합개발방식이었다는 점과 상향식과 하향식 개발방식의 조화, 인센티브방식과 벤치마킹방식의 도입, 헌신적인 지도자의 노력과 교육, 그리고 범부처적인 추진체계 구축 등에서 중요한 특징을 찾을 수 있다. 농촌 새마을운동은 농로개설이나 소교량 가설과 같은 농촌의 도로개발, 농촌주택 개량, 취락구조 개선, 하수구설치 등 주거환경 개선, 도수로・소류지・보시설과 같은 생산기반 정비, 마을회관이나 마을창고와 같은 공공이용시설, 농어촌전화・이동통신 등 전기통신사업 등에서 큰 성과를 거두었다. 이 밖에도 국민들은 새마을운동을 통하여 성취가능성에 대한 자신감을 얻게 되었고, '하면 된다'는 신념과 의욕이 고취된 것으로 평가된다. 새마을운동은 잠재된 협동심과 공동체 의식을 발현시키고 국민화합의 공감대를 형성하는 데에 크게 기여하였다. 또한 실증적 사고와 합리적인 가치관을 형성하게 되었고,

---

119) 씨 없는 감을 말한다.

120) 생산액은 2004년 130억원에서 2005년 201억원으로, 고용자 수는 2004년 97명에서 2005년 164명으로 증가하였다.

자발적 참여를 통하여 민주적 자율역량을 배양하게 된 것 역시 중요한 성과로 평가될 수 있다.

1980년대와 1990년대의 종합개발방식에 의한 농촌개발정책의 효과로는 무엇보다 농촌지역개발정책의 법제화와 지역개발의 분권화, 그리고 밑으로부터의 계획제도 도입을 들 수 있을 것이다. 하지만 이 시기의 정주생활권개발사업은 개발 단위를 면 단위로 한정하여 농어촌정주생활권의 중심도시와 농촌마을 간의 연계개발이 고려되지 않아 정주성 향상과 인구정착에 별로 기여하지 못하였다. 또한 「농어촌발전특별조치법」, 「농어촌정비법」 등을 통해 유사한 사업이 동시에 다발적으로 추진됨으로써 사업추진 절차를 복잡하게 하고 비효율성을 초래하는 사례가 적지 않았다. 결국 1990년대의 농촌지역개발은 사업의 명칭과는 달리 정주생활권을 중심으로 하는 농촌지역정책이 아니라 실제로는 마을 단위 개발사업 성격이 강하며 당초 농촌지역 종합개발은 그 의미를 상실하게 되었다는 평가를 받고 있다.

2000년대에 들어서는, 그동안 농촌지역 및 낙후지역의 개발을 위해 농림수산식품부를 비롯하여 행안부와 국토해양부・복지부・환경부 등 여러 부처에서 다양한 사업을 추진해 오고 있다. 그렇지만 전체적, 유기적으로 통합된 인간 정주공간으로서 농촌지역에 대한 종합적인 접근을 하지 못하여 뚜렷한 성과를 얻지 못하고 있는 실정이다. 농촌지역에 대한 종합적인 비전과 전략이 없는 상태에서 유사한 목적을 위해 여러 부처가 각기 개별적인 사업을 단편적으로 추진함으로써 중복투자로 인한 비효율은 물론 농촌공간을 대상으로 한 개발사업 투자의 시너지효과를 제대로 얻지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 농촌이란 하나의 생활권 내에서 산업경제의 활성화는 물론 생활환경과 문화・복지 수준을 개선하는 등 지역주민들의 삶의 질을 향상함으로써 농촌 현지에서도 인간으로서 기본수요를 충족시킬 수 있는 종합적이고 체계적인 농어촌정책의 도입이 향후 농촌개발의 큰 과제가 되고 있다.

나. 광역경제권시대의 기초생활권적 접근

이러한 정책과제에 대응하기 위하여 이명박 정부는 새로운 지역개발방식의 도입을 추진하고 있다. 새로운 개발전략에서는 크게 동, 서, 남해안과 남북교류・접경지역 등 4대 벨트를 중심으로 한 초광역 개발과 소위 5+2로 알려진 7대 광역경제권 개발, 그리고 대도시를 제외한 전국 163개 시・군 중심의 기초생활권 개발이 핵심이 되고 있다. 기초생활권은 공간적으로 중소도시뿐만 아니라 소도읍・농촌・낙후지역을 모두 포함하며, 전국 어디에 살든지 최저한의 삶의 질을 보장받을 수 있는 기본적인 생활공간으로 구상하고 있다.

새로운 정책하에서는, 광역경제권의 하부구조를 형성하는 국토공간의 모세혈관 구조로서 시・군단위 기초생활권을 재생하는 것이 중요한 과제이다. 즉, 기존의 농어촌지역에 대한 산만한 투자를 조정하여 읍・면소재지 등 농어촌지역 중심지를 중점 육성하여 지역산업의 거점이자 고급서비스 공급기지의 역할을 담당하도록 하고, 동시에 도・농통합적 관점에서 배후마을의 기초생활여건을 개선하는 등 공간적 위계에 따라 사업의 내용과 우선순위를 재설정할 필요가 있다.

이를 위해서는 ① 읍·면소재지 등 농촌중심도시와 그 배후지인 마을을 하나의 생활권으로 삼는 정주생활권을 기본 단위로, 경제개발을 비롯해 생활환경개발과 교육·의료·문화시설 개발을 포괄하되, ② 부처별로 분산 추진되고 있는 개별사업을 시·군 단위 지방자치단체에서 통합·조정하고, 포괄적으로 국고보조금을 지원하여 지자체의 자율성을 확대하며, ③ 조세지원 및 규제완화와 지역의 혁신역량 강화 등을 통해 지역의 부존자원을 활용한 특화산업을 전략적으로 육성하는 것이 중요하다.

광역경제권시대의 새로운 농촌개발방식에서는 정주권 이론을 기초로 지속 가능한 생활권을 개발하되, 농어촌지역 중심지를 대상으로 농업뿐만 아니라 지역의 부존자원을 활용한 고유한 지역특화산업을 육성하여 지역 자체의 경쟁력을 높이고, 교육·의료·문화 등 공공서비스 공급에서 효율성을 높인다는 점에서 기존 정주권 개발 방식과는 차이가 있다.

〈표 2-21〉 농어촌 및 낙후지역 개발정책의 새로운 접근

	기존의 개발정책	새로운 접근방식
정책목표	소규모 분산지원을 통한 균형발전	지속 가능하고 경쟁력 있는 커뮤니티 건설
대상지역	마을 및 지구 위주의 소규모 분산개발	중심지 육성 및 인근지역과 협조, 연계
정책수단	중앙정부의 사업별 재정보조	포괄적 재정보조 및 규제완화, 투자유치
사업주체	중앙정부	지자체와 주민 등 다양한 이해관계자
추진방법	개별사업 위주 임시방편적 사업 추진	계획제도에 기초한 종합적, 체계적 접근
사업내용	회관, 도로, 상하수도 등 기초생활시설	지역자원을 활용한 일자리와 소득원 창출

새로운 지역개발정책을 위해서는 지방자치단체가 더욱 많은 권한과 책임을 가지고, 지역 스스로의 역량강화와 규제완화, 조세감면 등을 통한 투자유치를 병행함으로써 농어촌지역의 경쟁력을 높이고 주민들의 참여를 바탕으로 지속 가능한 커뮤니티를 건설하도록 하는 것이 중요하다. 기존의 정책에서와는 달리 농촌공간을 경쟁력 있는 성장거점과의 연계를 통해 지역특화산업의 육성은 물론 교육·의료·문화 등 서비스의 질을 높이는 데에 초점을 두는 것이 중요한 정책 방향 중의 하나이기도 하다.

제5절 | 토지

토지는 한 국가를 형성하는 3대 요소 중 하나이다. 우리「헌법」제3조는 한반도와 그 부속도서를 영토로 규정하고 있다. 이 영토는 모든 국민의 삶의 터전이고 후손에 물려줄 민족의 자산이라고「국토기본법」제2조는 천명하고 있다.

토지는 한 나라의 정치, 경제, 사회, 문화 제반 요소의 특성을 결정하는 요소이다. 때문에 새로운 국가가 들어서면 맨 처음 토지제도를 개편한다. 1945년 광복 직후에 미군정이 발표한 포고문 중 하나도 토지개혁과 관련된 일이었고, 1948년 대한민국 정부를 수립

하면서 처음 한 일도 농지개혁이었다. 또한 토지는 한 나라의 경제 및 사회체제를 결정하는 기반이다. 공산주의는 토지소유권을 국유화하는 사회체제이고, 자본주의는 토지를 비롯한 생산수단의 사유화를 전제로 하는 사회·경제체제를 말한다. 1948년 대한민국 정부 수립을 뒷받침한 「제헌헌법」에서는 토지사유권을 보장함으로써 우리나라가 자본주의적 시장경제 체제임을 분명히 밝혔다. 이 때문에 우리의 농지개혁은 무상몰수-무상분배 방식을 택한 북한과 달리 유상매입-유상분배의 방식으로 추진되었다.

1960년 우리나라는 1인당 국민소득이 79달러에 불과한 대표적인 절대빈곤국가 중 하나였으나, 2008년 1인당 국민소득은 2만달러로 늘어났다. 1962년부터 시작된 경제개발5개년계획에서는 노동집약적 경공업을 중심으로 한 수출지향적인 산업화정책을 추진하였다. 이러한 산업 및 경제정책의 물리적 기반은 토지정책이었다. 1973년부터 시작된 자본집약적 중화학공업을 중심으로 한 수출지향적인 산업화정책 역시 그 물리적 토대는 토지정책이었다.

토지는 다른 한편으로 사회질서를 유지하고 공동체 의식을 창출하는 기반이다. 1960년대부터 시작된 경제개발은 적지 않은 부작용을 낳았다. 빠른 속도로 성장하던 개발시대를 거치면서 토지에서 많은 개발이익이 발생하였고, 정보의 비대칭성 등에 의하여 토지자산이 특정 계층에 집중되었다. 때문에 토지문제는 사회·정치문제로 비화되어, 1970년대 후반에 토지공개념이 논의되었고, 1980년대 말에 토지공개념 관련법이 제정되었다. 2000년대 중반에는 심화된 양극화문제를 대처하는 과정에서 토지공개념제도가 부동산공개념제도로 확대되었다.

토지는 공간적으로 고정되어 있는 것처럼 보이지만, 4방8면의 세계로 뻗어가는 연결고리이기도 하다. 1990년대 초반에 밀어닥친 세계화는 규제완화(deregulation)와 민영화(privatization) 그리고 개방화(openness)를 요구하였다. 토지정책 역시 이러한 세계적인 추세에 따르지 않을 수 없었다. 국토이용관리체계가 변하였고 준농림지역제도가 도입되었다. 그런데 1990년대 말에 외환위기가 발생하자 외환위기를 극복하는 과정에서 토지공개념 관련 제도가 완화 또는 폐지되었고, 외국인에 대한 토지시장 개방도 뒤따랐다. 준농림지역 운용과정에서 국토의 난개발문제가 나타나자 국토관리방식을 선계획-후개발체제로 전환하여 난개발문제를 해소하고자 하였다.

토지는 민주화와 정보화의 실현공간이기도 하다. 새천년이 시작되면서 토지를 둘러싼 주변 환경이 급변하였다. 민주화와 지방분권화, 정보화와 지식산업화 등은 다양한 방향에서 토지정책에 영향을 미치고 있으며, 토지정책 수립 및 집행과정에 다양한 주체가 참여하고 있다. 새로운 거버넌스가 자리 잡아가면서 주민참여와 환경보전을 둘러싼 갈등이 부각되고 있다. 정보화와 지식산업화의 진전은 토지시장의 투명성을 높여주면서, 한편으로 토지이용규제체계의 재정립을 현안과제로 던져주고 있다.

마지막으로, 토지는 새로운 시대의 비전을 담아주는 매개체이다. 우리 국토는 미래에 동북아의 평화와 번영을 실현하는 역할도 담당하여야 한다. 2000년대 중반 이후 우리가 담당하여야 하는 시대적 과제는 남북한의 사회·경제·정치적인 통합을 점진적으로 추진하면서, 동북아시아의 사회·경제·정치적인 갈등을 조정하고 화해와 번영을 담당하는 일이다. 토지정책의 향후 과제는 이러한 시대적 요청에 대응하고 선도하는 비전을 보여주는 것이다.

1. 농지개혁과 전후 복구: 1948~50년대

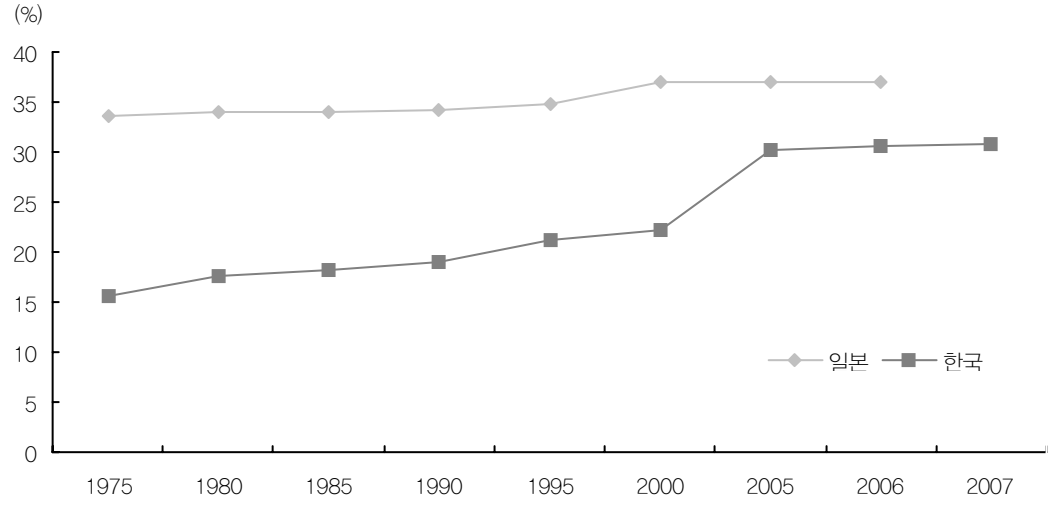
가. 「제헌헌법」과 토지의 사유재산권제 도입

1948년 7월에 제정된 「제헌헌법」은 토지의 사유재산권 보장을 천명하였다. 재산권의 보장과 제한이라는 자본주의적 경제·사회질서 근간이 마련되자, 수천 년 유지되었던 이른바 왕토사상(王土思想)에서 벗어나 토지의 사적 지배권이 우리 사회에 정착하였다. 지금까지 우리 헌법이 아홉 번 개정되었으나, 토지의 사유재산권 보장원칙은 이후 단 한 번도 수정되지 않았다.

그 결과 우리 국토 대부분을 개인이 소유하고 있다. 국공유지는 1975년에 전 국토의 15% 수준에 불과하였다. 이후 도시개발이 진행되면서 도로·공원·학교 등 공공용지가 늘어났고 국공유지 비율도 2000년에 전국토의 23%, 2007년에 31%로 늘었다. 우리나라의 이러한 국공유지 비율은 다른 어느 나라와 비교하여도 극히 낮은 수준이다. 토지투기로 유명하였던 일본에서도 국공유지 비율은 37%에 달한다. 그러나 [그림 2-15]가 보여주고 있는 바와 같이 한국의 국공유지 비율이 2005년 이후 일본 수준에 접근하고 있는 추세를 보이고 있기는 하나 그 격차가 상당히 오래 유지될 것으로 보인다.

우리 사회에 발생한 다양한 토지문제, 예컨대 고지가, 개발이익의 사유화, 공공사업에 필요한 수용보상가격의 급등, 도시용지 난개발 등의 원인 중 하나는 대부분의 국토가 사유지인 데에 있었다. 이에 따라 이명박 정부는 2009년 2월 6일 「공공토지의비축에관한법률」을 제정하였고, 7월에 토지은행을 설치하여 앞으로 매년 평균잔액 10조원 규모의 공공토지 비축제도를 운영하기로 하였다.

[그림 2-15] 국 · 공유지 추세(1975~2007년)



자료: 행정안전부, 『지적통계연보』, 각년도; 日本 國土交通省, 『土地白書』, 각년도.

나. 농지개혁

광복 당시 농민은 자작농민과 소작농민으로 구분되어 있었다. 그러한 사회경제적 상황에서, 광복 직후 우리 사회가 당면한 과제는 당시 전 국민의 대다수를 차지하였던 농민의 봉건주의적인 사회적 관계를 해결하는 데 농지개혁이 가장 시급한 과제였다.

북한에서는 1946년 2월 8일 임시인민위원회가 수립되어 3월 「북조선토지개혁법령」을 공포하였고, 가족별 점수제를 기초로 무상몰수・무상분배에 의한 토지개혁을 25일 만에 종결하였다.[121] 북한의 토지개혁 완결 1주년을 즈음한 1947년 2월 전국농민조합총연맹의 북한식 토지개혁 요구는 결국 전국 경향 각지에 소요를 확산시켰다. 그러나 과도입법의회에서는 토지개혁 방식에 합의하지 못하였다. 이에 따라 1948년 3월 미군정은 법령 173조 「귀속농지매각령」과 법령 174조 「신한공사해체령」을 긴급히 공포하여, 우리 정부가 수립되기 이전에 우선 처분하기 쉬운 신한공사 보유 귀속농지에 대하여 유상분배 방식으로 농지개혁을 추진하였다.

1948년 5월 10일 선거에 의하여 구성된 제헌국회는 7월에 「헌법」을 공포하였고, 이 헌법 제86조에서 경자유전(耕者有田)의 원칙과 농지개혁 방향을 제시하였다. 제헌국회의 농지개혁법 확정, 이승만 대통령의 거부권 행사, 국회의 재확정, 정부의 공포, 개정안 상정 등의 우여곡절 끝에 1950년 3월 유상매입・유상분배 원칙의 「농지개혁법개정(안)」이 통과되었다. 농지의 매입과 분배를 보리 수확기 이전인 7월 말까지 끝내기 위하여 6월 8일부터 지가증권의 발행과 지급이 시작되었다. 그러나 6・25 전쟁 등으로 중단과 재개를 거듭하다가 1966년에 농지 분배업무가, 1970년에 농지 상환업무가 비로소 종료되었다.[122]

농지개혁은 1960년대 이후 자본주의체제의 정착과 경제발전에 적지 않은 영향을 미쳤다. 예컨대, 농지개혁은 그 당시 북한의 토지혁명 공세에 의한 농민의 사상적 동요를 최소화하여 자본주의체제를 지켜주었다. 농지에 대한 소유권 보장은 다른 생산수단에 대한 사유재산권 보장을 확고하게 하였다. 농지개혁으로 소작농의 절대적 빈곤이 해소된 것은 아니었으나, 농지개혁은 자작농을 창출하여 농업생산력을 증대시켰고 농업경제의 자립기반을 마련하였다. 끝으로, 농지개혁은 우리나라 지주계층의 지위를 하락시켰다. 보상으로 받았던 지가증권이 6・25 전쟁 기간의 인플레이션으로 가치를 잃게 되자 지주의 몰락이 재촉되었다. 그 자리에 자본가 계층이 형성되었다. 적산산업시설(敵産産業施設)의 구매대금으로 실질적인 가치가 하락하였던 지가증권을 이용하도록 허용하자, 우리 자본가들은 초기에 거의 부담 없이 자본의 원시적 축적을 달성할 수 있었고, 이후 경제성장의 주역인 대기업집단을 형성할 수 있는 토대가 되었다.

---

121) 손전후(1983).

122) 김성호 외(1989).

다. 전후 복구와 토지정책

6·25 전쟁은 도시의 기반시설과 산업시설을 잿더미로 만들었다. 도로·철로·교량·전기 등 도시기반시설의 반 이상이 훼손되었고, 전쟁 이전에 있었던 주택 328만호 중 66만호가 파괴되었다.[123] 피해는 서울·인천·대전 등 도시에서 더욱 컸다.[124] 200만명 이상으로 추산되는 광복 후 해외에서 귀국한 해외교포와 전쟁 중 남하한 월남인 그리고 전국 각지의 피난민들은 주로 도시에 자리 잡았다. 이미 파괴되었던 도시지역의 문제가 더욱 악화되었고, 결국 우리의 자본축적을 더디게 하였다. 이승만 정부는 전후 복구사업 지원에 토지정책의 1차 목적을 두었다.

첫째, 전후 복구를 위해서는 정부재원 확보가 필요하였다. 1950년 11월 「지세법(地稅法)」을 제정하여 전쟁피해가 상대적으로 적었던 농촌지역에서 세수를 확보하고자 하였다. 지세법은 1951년 9월 제정된 「임시토지수득세법」으로 폐지되었고 지세는 농지수득세(農地收得稅)로 전환되었다. 농지수득세가 1951~59년에 정부의 직접세에서 차지하였던 비중은 곡물의 공정가격 기준으로 연평균 40%, 시장가격 기준으로 60%에 달하였다.[125]

둘째, 1950년 12월에 「지적법」을 제정하였다. 1912년의 「토지조사령」을 대체하여 제정된 「지적법」은 토지행정의 기초가 되는 토지대장, 임야대장, 지적도 등의 지적공부를 정비할 수 있는 토대를 제공하였다. 이후 2002년 「지적법」 시행규칙을 개정하여 4개의 지목(주차장, 주유소, 양어장, 창고용지)이 신설되었고 현재는 28개 지목으로 전 국토를 관리하고 있다.

셋째, 전쟁의 폐허를 복구하는 과정에 토지구획정리사업이 활용되었다. 토지구획정리사업은 토지소유자의 부담으로 도시개발을 할 수 있기 때문에 정부의 재정지출을 최소화할 수 있다는 장점이 있었다. 전후 복구사업과 구(舊)시가지 내 도로 신설 등을 위하여 1952~59년까지 서울·부산·대구·인천 등 전국 23개 도시에서 16.5㎢(500만평)의 토지구획정리사업지구가 지정 및 개발되었다.[126]

2. 도시화 및 산업화 대응: 1960년대

1950년대 말에 정치·경제적인 위기가 닥쳤다. 흔히 3백 산업(3白: 밀, 설탕, 섬유)으로 불렸던 수입대체산업을 통한 자본축적이 한계에 달하였고, 실업과 절대 빈곤이 전국에 만연하였다. 대외원조 역시 1950년대 후반부터 줄어들기 시작하였다. 이러한 경제적 위기와 함께 3·15 부정선거 등 이승만 정부의 정치적 위기는 결국 1960년 4·19 혁명과 1961년 5·16 군사정변으로 이어졌다.

박정희 정부는 1962년 의욕적인 경제개발계획을 수립하였고, 이 계획은 유능한 관리

123) 이대근(1984); 김의원(1984).

124) 손정목(1988).

125) 공제욱(1992).

126) 서울시(1990).

의 지원을 받은 중앙집권적인 정부체제 아래에서 추진되었다. 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)의 기본 방향은 저임금을 이용하는 경공업 중심의 수출기반산업을 다지는 것이었다. 이러한 정책목적을 위하여 다양한 방면에서 토지정책이 활용되었다.

가. 경제개발과 토지법

경공업 중심의 산업구조 개편에 필요한 도시개발과 정비를 지원하기 위하여 토지법들이 순차적으로 마련되었다. 1934년의 「조선시가지계획령」을 개편하여 1962년 1월 「도시계획법」과 「건축법」을 제정하였다. 도시계획시설과 기반시설 관련 법 등도 순차적으로 제정되었다. 1961년에 「철도법」, 「사도법」, 「도로법」, 「수도법」, 「하수도법」이 제정되었고, 1962년에 「사방사업법」이 제정되었다.[127]

「도시계획법」에 따라 소규모 경공업단지가 우선 조성되었다.[128] 곧 이어 공업단지조성 관련 법들이 제정되었다.[129] 이러한 산업정책의 기반은 1963년 10월 제정된 「국토건설종합계획법」이 담당하였다. 이 법에 따라 공업화와 도시화를 지원하는 사회간접시설, 즉 공업용수와 발전을 위한 댐건설, 수리간척사업, 재해방지를 위한 치수사업, 도로・항만・상하수도 등 사회간접자본이 집중적으로 건설되었다. 예컨대 1962~86년 중 총 2만 6,485㎞의 도로가 신설되었는데, 이 중 일반도로의 62%와 고속도로의 72%가 1962~73년 중에 건설된 것이었다.[130] 국토건설은 1967년 4월 대통령선거 공약으로 내세운 대국토건설계획에 따라 고속도로・철도・항만・4대강 종합개발계획 등으로 구체화되었다. 이후 대국토건설계획은 1971년 제1차 국토건설종합계획(1972~81)으로 발전되었다.[131]

둘째, 공업단지 및 공공시설용지를 매입하기 위하여 1962년 1월에 「토지수용법」이 제정되었다.[132] 「토지수용법」은 이후 경제개발사업을 원활히 수행하기 위하여 필요하였던 공공시설과 산업시설 용지를 구입하는 데 활용되었다. 1차 경제개발5개년계획의 최초 사업은 1962년 2월에 시작한 울산공업지구 건설이었다. 이 사업의 기공식 2주 전인 1월 20일에 「토지수용법」과 별도로 「토지수용특례법」이 제정되었고, 이 특례법은 울산공업지구의 토지수용이 거의 완료된 1963년 12월에 폐지되었다.

셋째, 부족한 투자재원을 조달하기 위하여 토지 관련 조세제도를 정비하여 1961년 12

---

127) 정희남(1995).

128) 서울의 영등포기계공단, 부산의 사상・신평공단, 인천의 기계공단, 서대구공단, 그리고 성남공단 등 대도시 주변의 공단이 이 당시의 「도시계획법」으로 조성되었다.

129) 1964년 9월 「수출공업단지개발조성법」, 1967년 3월 「기계공업진흥법」, 1969년 1월 「전자공업단지조성을위한전자공업진흥법」, 그리고 1970년 1월 「석유화학공업육성법」, 「수출자유지역설치법」 및 「지방공업개발법」 등을 들 수 있다.

130) 건설부(1988).

131) 국토건설종합계획은 이후 1981년의 제2차(1982~91), 1991년의 제3차(1991~2001), 2000년의 제4차(2000~20), 2004년의 제4차 국토종합계획 수정계획으로 이어졌고, 2009년 제4차 국토종합계획의 재수정계획이 수립 중에 있다.

132) 「토지수용법」 제정으로 1911년의 「조선토지수용령」은 폐지되었다.

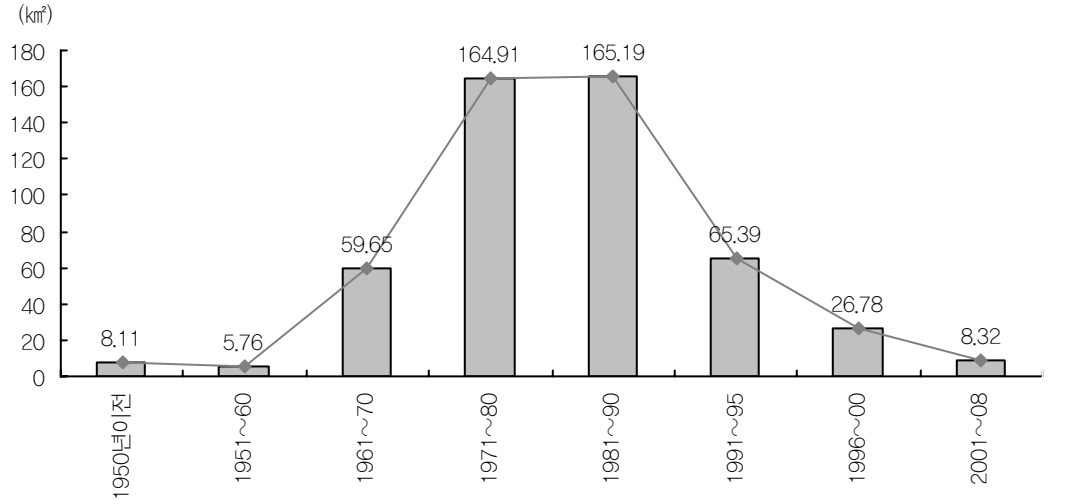
월 재산세를 지방세로 신설하였다. 1962년부터는 전·답 등 농경지의 기준 수확량과 기타 토지의 임대가격을 조사하였고, 그 결과를 토지과표로 사용하였다. 1968년부터는 기타 토지의 과표기준을 임대가격에서 토지가격으로 변경하였다. 그 결과 토지세의 징세능력이 신장되었다. 국세청을 신설한 1966년에 부동산소득세가 4억원이었으나 6년 뒤 1972년에는 47억원으로 12배 늘어났다.[133]

나. 급속한 도시화와 토지구획정리사업

경제개발계획의 성공적인 추진과 함께 산업구조가 크게 바뀌었다. 국민총생산에서 차지하는 1차산업 비중이 1962년의 37.0%에서 1972년에는 26.8%로 줄어든 반면, 2차산업 비중은 16.4%에서 23.5%로 늘어났다. 고용구조 면에서도 1차산업 고용이 63.1%에서 50.6%로 줄어든 반면, 2차산업 고용은 8.7%에서 14.2%로 늘어났다.[134] 이러한 공업화는 도시화를 동반하였다. 1960년 인구조사에서 37%였던 도시화율은 1970년에 51%로 크게 늘었다.

급속한 도시화에 부응하기 위하여 대규모 도시개발사업의 추진이 필요하였다. 정부는 그에 대응하기 위하여 1966년 8월 「도시계획법」에서 분리하여 「토지구획정리사업법」을 별도로 제정하였다. 대단위 주택단지 조성과 도로 등 도시계획시설의 확충에 활용된 토지구획정리사업은 1970년대와 1980년대에 꽃을 피웠다. 예컨대 1970년대의 영동지구(12.7㎢), 영동2지구(13.1㎢), 잠실지구(11.2㎢) 그리고 1980년대의 개포지구(6.5㎢), 가락지구(7.5㎢) 등 이른바 서울의 강남3구 전체가 토지구획사업을 통하여 이 당시 조성되었다.

[그림 2-16] 토지구획정리사업 추진실적(1950~2008년)



자료: 서울시, 『서울토지구획정리백서』, 1990; 국토해양부, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 각년도.

133) 재무부(1979).

134) Sakong(1993).

다. 식량자급과 간척사업

산업화와 도시화현상이 진행되면서 식량의 자급자족문제를 해결하고 국토이용 구조를 개편하는 일이 불가피해졌다. 도시용지 공급으로 농경지 면적이 계속 감소하였기 때문이었다. 간척사업이 대안으로 떠올랐다. 공유수면을 간척 또는 매립하여 국토를 확장함으로써 산업화·도시화에 따른 도시용지 수요를 충족시키고, 농경지 감소에 대처하여 우량농지를 조성함으로써 식량 자급자족과 농업경쟁력을 강화하며, 임해산업단지 조성·해안정비 및 항만개발 등을 통하여 국가기간시설을 확충하고, 담수호를 조성하여 농업·공업·생활용수를 확보한다는 다목적이 간척사업에 부여되었다.

이를 위하여 1962년 「공유수면매립법」을 제정하여 대규모 간척사업은 건설부가, 농업용지 조성사업은 농림부가 추진하도록 하였다. 1963년 동진강간척사업으로 4,000ha의 간척지를 조성하는 등 1960년대에 모두 1,136개 지구에서 간척사업이 추진되었다. 1970년대에는 대규모 중화학공업단지를 조성하면서 정부주도의 간척사업이 잠시 중단되었다. 그 자리를 서산간척지, 김포간척지 등 민간기업이 대규모 간척농지 개발사업을 추진하였다. 1980년대에는 농지조성 위주에서 벗어나 공업지구에 관개용수 제공 등 다목적 개발목적으로 간척사업이 추진되었다.[135] 평택지구에 관개용수를 공급할 목적으로 인공 담수호를 조성하려던 아산방조제와 남양간척지 방조제 공사가 준공된 것이 계기가 되었다. 1990년대 이후에는 간척사업이 지역별 농어촌 광역종합개발 차원의 거점개발로 추진되었다(시화지구, 새만금지구 등). 다만, 이전부터 시행해오던 간척사업, 예컨대 금강하구둑, 김포, 서산A·B지구, 영산강Ⅲ-Ⅱ지구 등이 준공된 이후로는 신규 간척사업을 하지 않고 있다. 현재는 종전에 계획된 화옹·홍보·고흥지구 간척사업이 마무리 공사 중이다. 광복 이후 실시하였던 간척사업 총면적은 13만 4,778ha이며, 이 중 8만 2,250ha가 2007년 완료되었고 5만 2,528ha가 사업이 진행 중이다.

〈표 2-22〉 간척사업 추진실적(1946~2007년)

	계		정부 시행		민간 시행	
	지구 수(개)	면적(만ha)	지구 수(개)	면적(만ha)	지구 수(개)	면적(만ha)
1946~60	177	0.6	39	0.4	138	0.3
1961~69	1,136	1.7	58	0.7	1,078	1.0
1970~79	233	1.9	50	0.8	183	1.1
1980~89	63	0.9	25	0.5	38	0.4
1990~97	16	2.2	11	0.9	5	1.3
1998~2007	3	0.9	3	0.8	–	–
계	1,628	8.2	186	4.1	1,442	4.1

자료: 국토연구원, 『상전벽해 국토60년: 사업편』, 2008; 농림수산식품부, 『농림수산식품 주요통계』, 2008.

135) 삽교천방조제(3,360m), 영산강하구둑(4,350m), 대호방조제(97,800m), 금강하구둑(1,841m), 시화지구방조제(12,676m), 영산강 영암방조제(2,219m), 영산강 금호방조제(2,120m) 등을 들 수 있다.

라. 부동산투기

공업화와 도시화가 빠른 속도로 진전되었지만 도시용지 수요를 단기간 내에 충족시킬 수 없었다. 도시용지에 대한 수요와 공급 간의 불일치에서 초래된 토지투기는 1962년 울산공업단지 주변에서 처음 발생하였다. 1967년 12월 경부고속도로 건설계획과 1970년 1월 강남개발계획이 발표되자, 말죽거리를 시발로 토지투기가 전국 대도시 지역으로 확산되었다. 1969년 1년 동안 토지가격은 전국 평균 80.8% 상승하였다.

국회는 1964년부터 토지투기 억제방안을 논의하였고, 그 결과 1967년 11월 「부동산투기억제에관한특별조치법」이 제정되었다. 특별조치법에도 불구하고 토지투기는 지속되었다. 1971년 1월 정부가 「도시계획법」을 전면 개정하여 대도시 주변지역에 개발제한구역을 지정하자 토지시장은 비로소 안정되었다.[136] 투기억제세는 1975년 양도소득세로 발전되었다.

대한민국 정부수립 직후인 1950년대의 토지정책이 농지개혁 등 주로 사회경제적 형평성을 강조하였다면, 1960년대의 토지정책은 자본축적을 강조하는 방향으로 운용되었다. 급속한 경제개발이 국가목표로 상정되었기에 토지정책은 경제개발을 지원하고 보조하는 하위수단으로 다루어졌다. 따라서 토지정책은 개발과 성장을 위하여 효율적이면서 능률적인 토지자원의 이용과 개발을 강조하였다. 이들 토지정책이 사회와 경제 전반에 미치는 부정적인 영향은 거의 고려되지 못하였다. 그 결과 1960년대 후반에 지가가 앙등하고 토지투기가 나타났다. 이것은 급격한 임금상승과 산업투자의 기피로 이어졌고, 이후 원만한 자본축적을 달성하는 데 커다란 장애요인으로 작용하였다.

3. 고도성장과 토지투기 대응: 1970년대

1960년대 말부터 1970년대 초에 걸쳐 한국의 정치·경제는 다시금 위기를 맞았다. 1962년부터 정부가 의욕적으로 추진하여 온 노동집약적 경공업중심의 산업구조를 통하여 자본축적을 이루는 일이 한계에 달하였다. 그러한 국내 여건은 국제시장의 변동으로 더욱 악화되었다. 1971년 브레튼우드체제로 불리던 국제금융시장이 갑작스럽게 붕괴되자 지속적인 경제성장을 위하여 외국자본이 필요하였던 우리의 자본시장은 크게 위협을 받게 되었다. 수출이 둔화되었고 국제수지는 악화되었다. 박정희 대통령은 1973년부터 시작된 중화학공업 중심의 산업구조 개편으로 이들 위기를 극복하고자 하였다.

가. 계획적인 국토관리체계 시작

제1차 및 제2차 경제개발5개년계획이 성공적으로 추진되면서 공업화와 도시화가 전국에 걸쳐 진전되었다. 도시지역뿐 아니라 비도시지역의 체계적인 관리가 급선무로 대두되었다.

---

136) 정희남(1995).

그러한 상황에 대처하기 위하여 정부는 먼저, 1972년 10월 제정된 「유신헌법」에 국토계획의 필요성을 명시하였다. 이어서 제3차 및 제4차 경제개발5개년계획의 물리적 토대인 제1차 국토건설종합계획(1972~81)을 본격적으로 추진하였다. 끝으로 1972년 12월 「국토이용관리법」을 제정하여 도시지역뿐 아니라 비도시지역을 체계적으로 관리하고자 하였다. 이로써 전국을 6개 용도지역과 11개 용도지구로 구분하고 각 용도지역・지구마다 행위를 규제하는 국토이용계획제도가 도입되었다. 그중 도시지역은 1962년의 「도시계획법」에 의한 도시계획으로 관리하였고, 농업지역은 1972년에 제정된 「농지보전및이용에관한법률」에 따라 관리하였다.

나. 자본집약적 중화학공업 육성 지원

정부의 산업전략은 자본집약적인 중화학공업 중심의 수출지향적인 산업으로 전환되었다. '중화학공업 건설계획'은 1973년 5월 확정되었다. 그런데 중화학공업 단지를 「도시계획법」의 공업지역으로 조성할 수 없었다. 기존 도시지역에서 조성하기에는 중화학공업단지의 규모가 너무 컸고, 보상비가 엄청났으며, 도시환경 문제가 있었기 때문이었다.

그러한 문제를 해소하기 위하여, 정부는 첫째 1973년 12월 「산업기지개발촉진법」을 제정하였고, 산업기지개발공사가 설립되었다. 이 법에 따라 산업기지개발사업의 실시계획이 확정되면 「도시계획법」 등 관련법에 따라 인가・허가・동의 및 승인 등을 받은 것으로 간주하였다. 산업단지들을 배치하고 관리하기 위하여 1975년에 「공업단지관리법」, 1977년에 「공업배치법」이 제정되었다. 1990년대 이후 '공업단지'는 '산업단지'로 명칭이 바뀌게 되었다.

둘째, 중화학공업단지의 용지보상 규모는 경공업단지와 비교할 수 없을 정도로 컸다. 이 문제는 1972년 12월 제정된 「국토이용관리법」을 통하여 해소되었다. 이 법 제29조에서 지가의 적정한 유지와 토지이용의 증진을 위한다는 취지로 기준지가제도를 도입하였다. 기준지가는 시가보다 현저히 낮은 가격이었음에도 공공사업을 위한 수용보상가격의 기준으로 사용되었다. 기준지가 평가를 위하여 토지평가사 제도가 도입되었다. 한편, 1973년 12월에 금융기관의 담보평가를 위하여 「감정평가에관한법률」이 제정되었고 공인감정사 제도가 도입되었다. 토지평가사와 공인감정사는 1989년 「지가공시및토지등의평가에관한법률」 제정과 함께 감정평가사로 일원화되었다.[137]

셋째, 산업단지 조성 및 기반시설 설치 등을 원만히 추진하기 위하여 1975년 12월 「공공용지취득및손실보상에관한특례법」을 제정하였다. 특례법은 토지수용에 많은 특례를 부여함으로써 협의매수를 촉진하고자 하였다. 이후 95% 이상의 공공용지가 수용단계 이전에 협의매수 방식으로 확보됨으로써 공공사업의 시행기간이 대폭 단축되었다.

---

137) 채미옥(2009).

넷째, 중화학공업을 육성하는 데 당면한 또 다른 문제는 기업집단의 재무상태가 나쁘고 국내 여유자금이 부족하다는 것이었다. 1973년 중동전쟁과 제1차 석유파동이 일어나자 기업의 자금난은 더욱 악화되었다. 기업은 주식시장에서 기업공개를 통하여 자금을 조달하기보다는 정부에 긴급자금 지원을 요청하였다. 정부는 1974년 5월 '기업의 체질개선과 자금동원에 관한 특별조치'를 발표하여 기업이 보유하고 있는 비업무용 토지를 처분하도록 하고, 여기에서 생긴 자금으로 금융기관 부채를 상환하거나 중화학공업 투자자금으로 사용하도록 하였다.[138] 그 당시 토지시장 불황으로 기업들이 비업무용 토지를 시장에서 처분할 수 없게 되자 1975년 4월 토지금고를 설립하여 비업무용 토지를 매입하도록 하였다.

다. 제1차 투기억제종합대책

이러한 산업정책 및 토지정책에 힘입어 1973년의 석유파동 등 어려운 여건을 극복하고 경제성장을 지속적으로 달성할 수 있었다. 제3차 경제개발5개년계획이 성공적으로 추진되어 가는 과정에 도시화는 더욱 가속화되었다. 1975년의 센서스에서 도시화율이 59%를 넘었다. 급속한 산업화와 도시화로 도시지역 내 부동산에 대한 수요가 늘어났고 결국 토지와 아파트에 대한 투기로 이어졌다.

부동산투기 억제를 위하여 정부는 1974년 1월 긴급조치 제3호를 발표하여 사치성재산과 기업의 비업무용 토지, 공한지에 세금을 무겁게 매기는 공한지(空閑地) 세제를 도입하였다. 5월에는 기업에 대한 비업무용 토지 강제매각조치를 취하였다.[139] 그 결과 1974~76년에 지가가 안정되었다. 그러나 1977년 말 비업무용 토지정책이 종료되고, 중동 건설 붐에 따른 해외자본이 유입되는 한편, 중화학공업에 대한 투자로 일반경기가 살아나자 1978년에 제2차 부동산투기붐이 절정에 달하였다.

그러한 투기상황에 대처하기 위하여 정부는 1978년 8월 8일 투기억제 종합대책을 발표하였다. 토지거래 허가제 및 신고제 등 각종 투기억제 수단들이 도입되었다. 이해 12월에는 「국토이용관리법」을 개정하여 "토지는 모든 국민의 삶의 터전이면서 후대에 물려줄 자산이기 때문에 공공복리를 우선하여 이용 및 관리되어야 한다."는 국토이용의 기본 이념도 선언하였다.[140] 이처럼 토지수요를 억제하는 한편, 도시용지의 공급은 크게 늘리고자 하였다. 그것을 위하여 1975년에 설립된 '토지금고'를 1979년에 '한국토지개발공사'로 확대 발전시켰다. 1996년 한국토지개발공사의 이름은 '한국토지공사'로 바뀌었다.

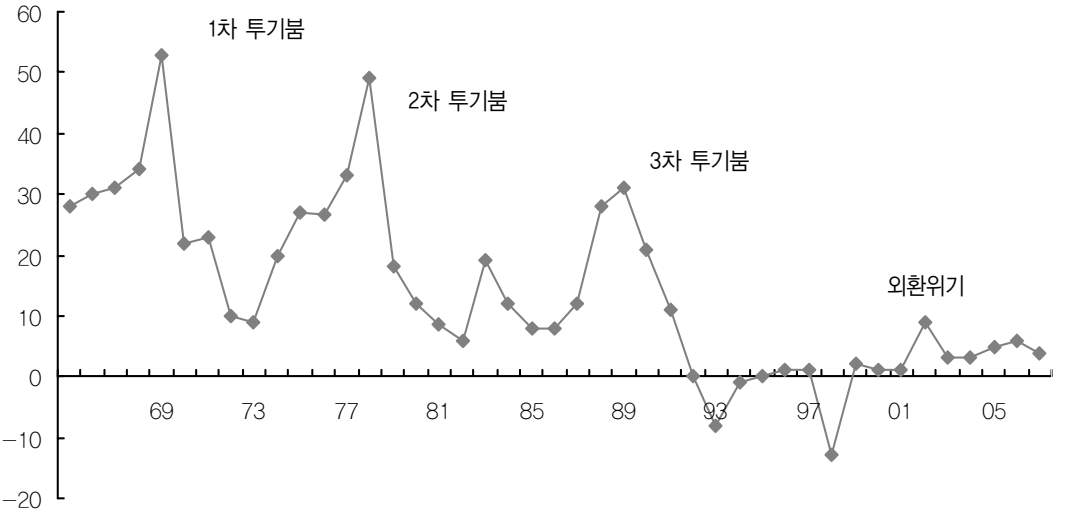
---

138) Jones and Sakong(1980).

139) 공한지(空閑地)는 개인이 가지고 있는 대지 중에 건물이 들어서 있지 않은 빈땅을 말하며, 비업무용토지(非業務用土地)는 기업이 가지고 있는 토지 중에서 직접 업무에 사용하지 않는 빈 땅을 말한다.

140) 이 선언은 2002년 「국토건설종합계획법」과 「국토이용관리법」의 일부 조항을 통폐합한 「국토기본법」 제2조 국토관리의 기본 이념으로 이어졌다.

[그림 2-17] 지가변동률 추이(1964~2007년)



자료: (1974년 이전) 한국감정원, 『전국 주요도시의 지가』, 1974; (1975년 이후) 국토해양부, 『지가동향』, 각년도.

4. 공영개발과 토지공개념 도입: 1980년대

1970년대 중반의 중화학공업에 대한 과잉투자는 부실기업 양산으로 이어졌다. 1979년 말 제2차 석유파동은 국내 경제상황을 악화시켰고 경상수지 적자가 늘어났다. 물가상승과 함께 실업률도 급증하였다. 쌀농사 역시 냉해로 대흉작을 기록하였으며, 북한에서 우리에게 쌀을 지원하여 주기까지 하였다. 중화학공업 투자에 사용된 외채가 급증하면서 외채망국론마저 나타났다. 경제적 위기는 1979년의 10·26 사태와 12·12 사태, 1980년 5월의 광주 민주화운동으로 이어지는 정치적 위기로 더욱 악화되었다. 전두환 정부에게 경제회복과 안정화는 정치적 안정을 위해서도 시급히 필요하였다.

가. 제2차 기업의 비업무용 토지 강제처분

기업의 과도한 부동산투기는 부동산시장을 교란시킬 뿐 아니라 기업의 건전한 투자를 왜곡하여 기업 경쟁력을 약화시킨다는 문제가 지적되어 왔다. 전두환 정부 출범 직후인 1980년 9월에 실시된 제2차 기업의 비업무용 토지정책은 1978년 토지투기 붐 기간에 기업이 과도하게 매입한 토지를 강제 처분하도록 한 것이었다. 그것은 한편으로는 지가안정을 도모하고, 다른 한편으로는 침체된 경제를 활성화하기 위하여 그 토지들을 처분해서 생긴 자금으로 기업의 산업투자에 이용하도록 촉구하는 데 목적이 있었다.

나. 공영개발방식의 도입

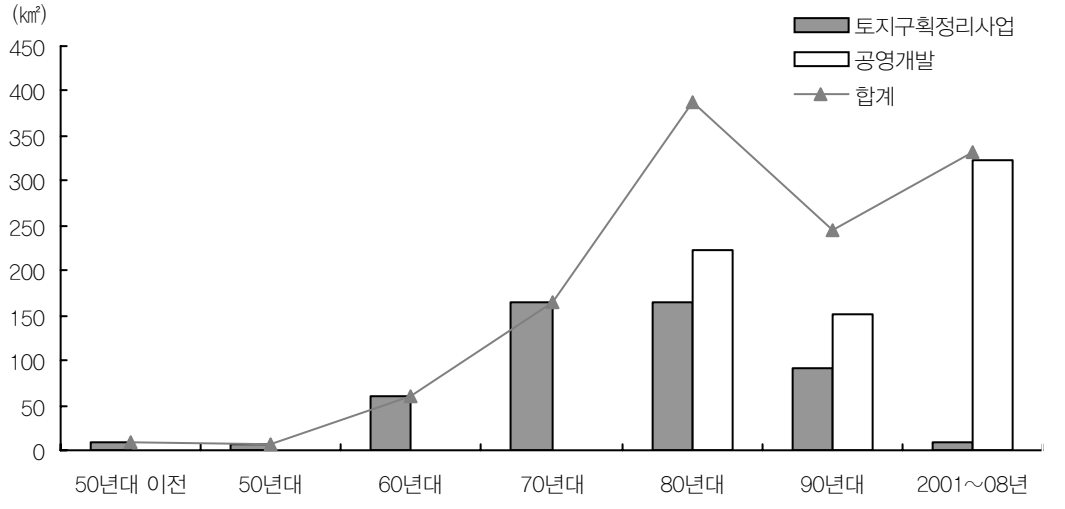
1980년대 초 우리나라의 당면과제는 경제회복이었다. 고용증진과 경기부양에 효과가

있는 대규모 토지개발사업이 필요하였다. 그런데 종전의 토지구획정리사업방식은 지가상승 유발, 원토지소유자의 개발이익 사유화, 단독주택 중심의 토지이용으로 도시의 주택난을 해소하는 데 미흡하다는 한계가 지적되었다. 토지개발에 공공의 역할을 증대시켜야 한다는 대안이 제시되었다. 그에 따라 정부는 1980년 12월 「택지개발촉진법」을 제정하여 공영개발방식을 도입하였다.

택지개발사업에 대한 실시계획이 인가되면 1973년의 「산업기지개발촉진법」에 따른 개발사업과 유사하게 「도시계획법」 등 18개 법률에서 규정한 허가·인가·승인·동의 등을 받은 것으로 의제되었다. 그 때문에 공영개발방식은 기존의 도시계획체계와 도시의 공간구조를 왜곡시키고 환경파괴의 부작용을 초래하였다는 지적을 받았다. 그러나 대도시 주변에서 대규모 주택단지를 조성하고 공동주택을 공급함으로써 주택난을 해소하는 데에는 상당한 효과를 발휘하였다. 이후 대부분의 주택단지와 신도시가 공영개발방식으로 추진되었다.

이 당시 대규모 토지개발사업은 고용증진과 경기부양에 다른 어떤 정책보다 효과가 있었다. 외자도입 사상 최초로 택지개발을 위한 세계은행차관 3,300만달러가 도입되었고, 그 후 2차, 3차 차관사업이 실시되었다. 경기부양에 효과가 있는 주택건설에도 활용되었다. 1981년 '5백만호 주택건설계획'이 발표되었고 이를 위하여 주택기금을 설립하였다. 주택건설사업에 기업인들이 적극 참여하도록 투자심리를 회복하기 위한 정책들이 뒤따랐다. 부동산 양도세율을 5~20% 내렸고, 토지 등 부동산 투자자에게 최소한 물가상승분 만큼의 이익을 보장하는 특별공제제도가 양도소득세제에 도입되었다. 더 나가서 1981년 6월에는 양도소득세율을 기존 30~75%에서 15~75%로 인하하였고, 1982년 1월에는 신규아파트 분양자에 대한 양도소득세를 완전 면제하였다.

[그림 2-18] 공영개발사업 추진실적(1981~2008년)



자료: 서울시, 『서울토지구획정리백서』, 1990; 국토해양부, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 각년도.

토지공영개발방식에 의한 신규 개발사업이 대부분 공공부문에서 이루어진 반면, 도심재개발사업은 민간부문에서 주로 담당하였다. 정부는 1976년 「도시계획법」에서 분리하였던 「도시재개발법」을 1982년 12월에 개정하여 민간기업의 도심재개발사업 시행요건을 완화하였다. 1983년 2월에는 정부의 내부방침에 따라 도심재개발 촉진방안이 마련되었고 1984년 7월 도심재개발구역 내 건축행위 기준을 완화하였다. 이들 조치들은 외견상 1984년 IMF 총회, 1986년 아시안게임, 1988년 서울올림픽 등 국제행사를 준비하기 위한 조치로 이해되었으나, 결국 각종 규제완화와 지원으로 대기업집단이 보험・증권・건설회사 등을 통하여 도심재개발사업에 적극 참여하도록 유인하였다.[141]

다. 토지공개념제도 도입

1980년대 중반에 이른바 3저 호황(저금리, 저환율, 저유가)으로 발생하였던 무역흑자 및 여유자금, 1987~88년의 대통령 및 국회의원 선거 중 발행되었던 과다한 통화량 등이 물가를 상승시켰다. 부동산가격 역시 상승하면서 1980년대 후반에 제3차 토지붐이 재발하였다. 그런데 1987년 6월에 민주화항쟁을 거치고 1988년에 대통령선거법 개정을 통한 평화적 정권이양을 경험한 이후, 한국사회는 더욱 민주적으로 변하였다. 국민의 움직임도 더욱 조직적으로 변하여 1989년 설립된 경제정의실천연합과 같은 시민단체들이 나타났다. 시민단체들은 토지투기가 사회병폐의 주요 요인이라고 지적하면서 토지공개념제도의 도입과 대기업집단의 과도한 토지투자 억제 등을 촉구하였다.

1988년 8월 노태우 정부는 토지수요 억제와 주택공급 확대를 근간으로 하는 부동산종합대책을 발표하였다. 1988년 9월 '토지공개념연구위원회'가 국토연구원(당시 국토개발연구원)에 설치되었다. 그 위원회의 최종보고서를 바탕으로 1989년 12월에 제정된 토지공개념 관련 3개 법률, 즉 「택지소유상한에관한법률」에 의한 택지소유상한제, 「토지초과이득세법」에 의한 토지초과이득세제, 「개발이익환수에관한법률」에 의한 개발부담금제가 각각 도입되었다.[142] 토지공개념 3개 법률 제정과 함께 1989년 「지방세법」을 개정하여 종합토지세제를 도입하였다. 「지가공시및토지등의평가에관한법률」도 제정하여 토지관련 제반 조세와 부담금의 산정기준이 되는 공시지가제도를 도입하였다.[143]

1990년 4월에는 4・13 부동산투기억제대책을 발표하고, 「부동산등기에관한특별조치법」을 제정하여 부동산 등기의무제를 도입하였다. 4・13조치에 따라 토지거래허가제와 신고제를 확대 실시하는 한편, 5・18조치를 통하여 기업의 비업무용부동산 판정기준을 강화하고 기업의 부동산 과다보유를 억제하고자 하였다.

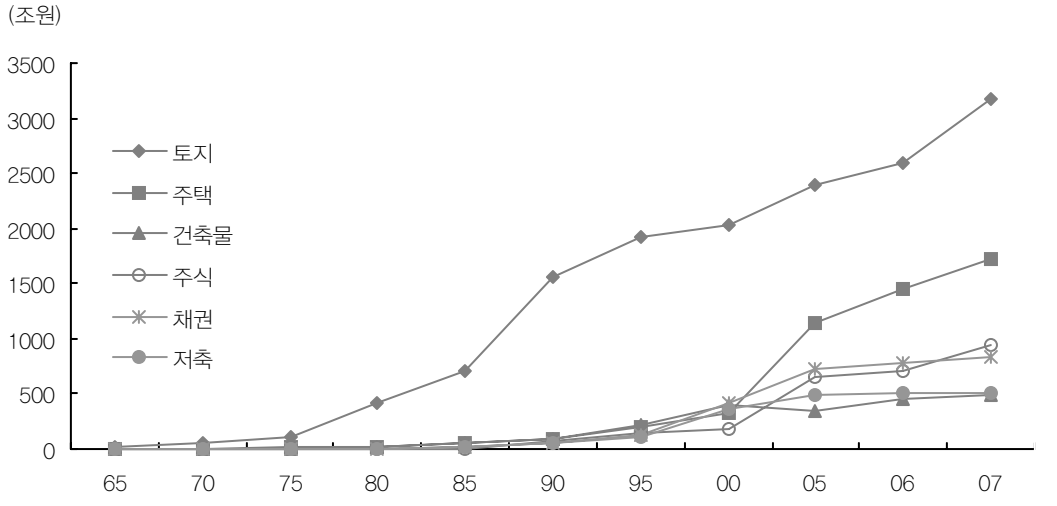
---

141) 이종상(1993).

142) 국토개발연구원(1989).

143) 토지의 적정가격을 평가・공시하여 지가산정의 기준이 되게 할 목적으로 건설부장관(현 국토해양부장관)이 조사・평가하여 표준지의 단위면적당 가격(공시지가)을 공시하는 제도이다(채미옥[2009], 채미옥・문경희[1999]).

[그림 2-19] 가계 부(富)의 토지자산 비중(1965~2007년)



자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도; 행정안전부, 『지방세정연감』, 각년도; 국토해양부, 『부동산가격공시에 관한 연차보고서』, 각년도.

정부는 이와 같은 토지공개념제도를 통하여 토지에 대한 가수요를 억제하는 한편, 신도시개발정책을 통하여 도시용지의 공급을 확대하고자 하였다. 1989년의 200만호 주택건설 및 1992년부터 시작된 5개 신도시개발을 통하여 정부는 짧은 기간 내에 주택공급을 대폭 확대할 수 있었다. 그 과정에서 자재난 등의 부작용도 있었지만, 1990년대 초반의 부동산시장 안정에는 크게 기여하였다.[144]

토지공개념제도 도입 배경[145]

1988년에 제3차 투기가 발생하자 노태우 대통령은 내각에 특별대책 마련을 지시하였다. 1988년 8월 나웅배 부총리는 경제사회적으로 큰 문제가 되고 있는 토지투기를 막을 수 있는 획기적인 방안을 9개월 이내에 만들라는 지침을 국토개발연구원에 내렸다. 학계, 연구소, 중앙부처 공무원 및 투자기관 직원 등이 참여한 토지공개념연구위원회가 구성되었다.

근본적인 대책을 만들려면 토지소유실태를 우선 알아야 함으로, 당시 내무부에 있었던 전국 토지대장 전산자료를 활용하여 토지소유 실태를 분석하였다. 놀랍게도 토지소유자의 5%가 전체토지의 65.2%를 가지고 있었다. 여론조사 결과 응답자의 87%가 토지공개념제도 도입을 찬성하였다.

144) 정희남(1995); 박헌주 · 정희남 외(1998).

145) 허재영 당시 토지공개념연구위원회 위원장 인터뷰(2009. 4. 15. 11:00, 국토정책연구소).

토지공개념제도의 하나로 고려한 택지소유상한제 사례를 외국에서 찾을 수 없었다. 다만, 인도에서 25개 주 중 17개 주에서 택지소유상한제를 한 번 실시한 바 있었다. 이를 참작하여 설문조사를 실시하였더니 응답자의 약 절반 정도가 100평이 좋겠다고 하였으나 도시의 쾌적성과 향후 소득이 향상되었을 경우 등을 종합적으로 고려하여 200평을 택지소유 상한으로 결정하였다. 토지개발과정에서 방생하는 개발이익의 환수가 중요한 정책과제였다. 영국에서 1948~53년까지 개발이익의 100%를 환수하였지만, 개발업자의 의욕을 지나치게 저해하는 부작용이 있었다. 싱가포르는 개발이익의 50%를 환수하고 있었다. 그래서 개발이익의 환수 수준을 50%로 정하였다. 당시 투기가 제일 심하였던 토지가 임야였다. 일본 사례를 참작하고 농지매매증명제도를 적용하여 도시근교에서 임야를 매매할 경우에 허가받도록 하였다. 마지막으로, 당시 기업이 영업활동보다 토지투자에서 더 많은 이득을 얻고 있다는 지적에 따라, 기업의 비업무용 토지규제를 강화하였다.

토지공개념제도는 토지 및 주택시장 안정에 상당히 기여하였다는 평가를 받았지만, 자본주의적 시장원리에 어긋나는 측면도 있었다. 토지공개념제는 헌법불합치 또는 위헌결정을 받았고 외환위기를 거치면서 토지초과이득세와 택지소유상환제 등이 폐지되는 등 역사적으로 나름대로 기능을 다하고 사라졌다.

5. 토지시장 투명화기반 구축: 1990년대

1989년 말 동구권의 몰락과 함께 세계경제 및 정치질서가 크게 변하였다. 자본의 범세계화가 시작되었다. 1993년 12월 우루과이라운드가 타결되면서 출범한 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 체제는 미국식 기준을 세계적인 기준으로 받아들이게 하였다. 세계화와 정보화가 진전되면서 정부 주도의 양적(量的) 성장보다 구조개혁을 통한 민간 주도의 질적(質的)인 생산성・경쟁력 제고가 중요해졌다. 규제완화와 민영화가 대세로 나타났고 토지정책에서도 이 추세를 거스를 수 없었다.

가. 세계화와 토지규제 완화

먼저, 도시용지 공급을 늘리고 민간의 토지개발 규제를 완화한다는 취지에서 김영삼 정부는 1993년 8월 「국토이용관리법」을 전면 개정하였다. 전국의 용도지역이 10개에서 5개로 단순화되면서 준도시지역과 준농림지역이 도입되었다. 개발 가능한 토지가 종전의 국토면적 15%에서 42%로 대폭 확대되었다. 용적율과 용도규제가 크게 완화되는 한편, 규제방식도 종전의 허용행위 열거방식에서 제한행위 열거방식으로 전환되었다.

수도권정비계획체계도 함께 개편하였다. 1994년 1월 「수도권정비계획법」을 전면 개정하여 종래의 5개 권역을 3개 권역으로 바꾸었다. 이로 인하여 개발 가능한 권역이 종전의 37%에서 50%로 크게 늘었다. 행위규제 체계도 종전의 물리적 규제에서 부담금 형태의 간접 규제로 바뀌었다. 과밀억제권역 내에서 건설비용의 5~10%의 과밀부담금만 납부하면, 대형건물의 신・증축이 가능하게 되었다. 수도권 내 공장신설의 규제는 공장총량제가 허용하는 한도 내에서 더 유연하게 적용되었다.

종전에 공공이 주도하였던 토지개발에 민간이 참여할 수 있도록 허용하였다. 준농림지역 안에서는 민간이 국토이용계획 변경을 통하여 손쉽게 토지개발사업을 추진할 수 있게 되었다. 민간자본에 의한 공업단지 개발은 이미 1991년부터 허용되었다. 사회간접자본 조성에 민간자본을 유치하고자 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」을 1994년 8월에 제정하였다. 해외자본의 투자유치를 위하여 경제특구 지정방안도 강구되었다. 외국자본이 국내 토지를 자유롭게 취득할 수 있도록 1994년 1월 「외국인의토지취득및관리에대한법률」이 제정되었다.

기업의 국제경쟁력 강화를 위하여 토지규제는 완화되었다. 1993년 6월 「기업의활동규제완화에관한특별법」을 제정하여 기업활동과 관련한 토지이용규제를 완화하였다. 1994년 7월 「공업배치및공장설립에관한법률」 시행령을 개정하여, 컴퓨터・전자산업 등 7종의 첨단산업을 운영하고 있는 11개 대기업에게 수도권의 성장관리권역 내에서 30% 이하의 증설을 허용하였다. 기업의 비업무용 토지 판정기준으로 사용되던 공장의 기준면적률 역시 크게 낮추었다.

기업의 과다한 토지 취득을 억제하기 위하여 1974년 이래 추진되었던 기업의 비업무용 토지정책은 완화되었다. 재무부는 1993년 12월 '계열기업군에 대한 기업투자 및 부동산 취득 승인제도 개선대책'을 발표하였고, 1994년 1월부터 11~30대 재벌기업들에 대한 주거래은행의 부동산매매 승인제가 폐지되었다.

농지규제 역시 완화하였다. 우루과이라운드 타결로 농산물시장의 개방 압력이 커지면서 국내 농업의 경쟁력 제고 필요성이 재인식되었기 때문이었다. 1996월 1월 「농지법」을 개정하여 농업진흥지역 내 농지에 대해서는 3정보(9천평)의 농지소유상한제가 폐지되었고, 농업진흥지역 밖 농지도 소유상한이 5정보(1만 5천평)로 확대되었다. 1948년의 「제헌헌법」 이래 유지된 경자유전의 원칙과 농지상한제를 완화 또는 폐지함으로써, '형평성' 우선의 농지정책에서 '효율성' 중심의 농지정책으로 전환하게 되었다.[146]

나. 토지규제 완화에 대응하는 부동산시장 투명화 조치

토지이용규제 완화 그리고 1994년 7월의 토지초과이득세에 대한 헌법불합치판정 이후 부동산가격이 상승하는 조짐이 나타났다. 정부는 투기억제대책의 효과를 제고하는 한편, 부동산시장의 투명성 확보를 추구하였다.

건설교통부의 토지거래 전산화 자료와 공시지가 전산화 자료, 내무부의 지적전산화 자료와 주민등록 전산자료를 통합하여 종합토지전산망을 구축하였다. 이 정보망은 1995년 2월부터 가동하여 부동산관련 정보를 투명하게 확보하고자 하였다. 특히 그 과정에서 1995년 5월에 '국가지리정보체계 구축계획'이 수립되어 국토정보의 관리체계에 지리정보체계(Geographic Information System: GIS) 기법과 기술이 도입되었다.[147]

---

146) 채미옥・정희남・송하승(2006).

147) 1987년부터 국토개발연구원(현재 국토연구원)은 국내 최초로 국토정보 관리에 GIS 기법과 기술을 활용하기 시작하였고, 축적된 기술을 바탕으로 국가GIS사업을 주도적으로 추진하였다.

다른 한편, 1995년 3월 「부동산실권자명의의등기에관한법률」을 제정하여 1995년 7월부터 부동산실명제를 실시하였다. 부동산실명제는 일제 강점기부터 시작된 명의신탁을 금지하고 실거래자 명의를 등기하도록 의무화함으로써 부동산 소유관계를 투명하게 하고자 하였다.

6. 선계획-후개발체제 정립: 2000년대

1990년대 중반 OECD에 가입하면서 부동산시장뿐 아니라 자본시장의 대외개방이 가속화되었다. 세계화 추세 속에 규제완화와 민영화에 대한 의욕은 강하였으나 이를 실질적으로 조정할 수 있는 능력은 미치지 못하였다. 그 결과 1990년대 후반에 외환위기가 닥쳤고, 규제완화에 따른 무분별한 토지개발로 난개발과 환경파괴 등 심각한 사회문제가 초래되었다.

가. 외환위기 극복과 토지공개념제도 완화

1997년 11월 외환위기가 발생하였다. 경제구조조정을 원활히 추진하기 위해서는 부동산시장 안정이 선결되어야 하였고 이를 위하여 각종 규제완화가 불가피하였다.

먼저, 김대중 정부는 실수요자의 원활한 토지거래를 촉진하기 위하여 거래 관련 규제를 폐지하였다. 1997년 12월 20일자로 토지거래 신고구역을 전면 해제하였고, 1998년 4월에 토지거래 허가구역도 해제하였다. 공공기관에서 분양받은 택지 및 상업용지 등은 매입일로부터 3년 이내에 건축의무가 있었으나, 건설업체의 구조조정을 지원하기 위하여 1998년 6월 말까지 분양받은 토지에 대해서는 다른 업체에 양도하는 것을 허용하였다. 1999년 2월에는 비업무용 토지 관련 규제를 대폭 완화하였다. 토지공개념 관련 제도 역시 완화하거나 폐지하였다. 이에 따라 택지소유상한제와 토지초과이득세제가 폐지되었고, 개발부담금은 1999년 말까지 한시적으로 면제된 후, 2000년부터 부과율을 50%에서 25%로 낮추었다.

민간의 토지수요를 촉진하기 위하여 부동산 관련 조세를 완화하였다. 우선, 농어촌특별세·교육세 등 부가세를 폐지하였다. 소형 신규주택과 기업용 부동산인 경우 취득세·등록세와 국민채권 매입의무를 면제하였다. 법인 설립, 사무실 설치 및 공장의 신·증설을 위하여 토지를 취득할 경우에도 취득세·등록세를 과세대상에서 제외하였다. 부동산에 대한 여신금지제도 역시 폐지하여 민간부문의 토지수요를 장려하고자 하였다.

민간부문의 수요 위축을 대신하여 공공의 토지비축 기능을 강화하였다. 금융기관의 부실채권 담보부동산을 매입할 수 있도록 1997년 11월에 성업공사에 33조 5천억원의 부실채권정리기금을 설치하여 금융기관의 부실채권을 매수하였다.[148] 기업의 자금난을 완화하고 기업구조조정을 원활히 지원하기 위하여, 한국토지공사로 하여금 3조 5천억원의

148) 성업공사는 1999년에 자산관리공사로 명칭이 바뀌었다.

재원으로 기업이 보유한 미매각토지 20.2㎢(610만평)를 매입하도록 하였다.

경제위기 상황에서 시장에 쏟아져 나온 과잉공급 토지를 국내자본으로 모두 해소하는 데는 한계가 있었다. 그래서 외국인에게 토지시장을 전면 개방하였다. 1998년 4월에 건축물의 분양공급업과 임대업, 토지개발 공급업과 임대업을 외국인 투자자에게 전면 개방하였고, 1998년 5월에 「외국인토지법」을 제정하여 외국인의 토지취득에 대한 규제도 전면 폐지하였다.

끝으로, 부동산의 유동화를 촉진하기 위하여 새로운 부동산금융기법을 도입하였다. 1998년 9월 「자산유동화에관한법률」을 제정하여 자산담보부채권 유동화제도(ABS)를 도입하였다.[149] 1999년 1월에는 「주택저당채권유동화회사법」을 제정하여, 주택시장 안정과 주택금융의 기반을 확충할 목적으로 주택저당채권 유동화제도(MBS)를 도입하였다.[150] 부동산 간접투자제도를 촉진하기 위하여 2000년 4월 「부동산투자회사법」을 제정하여 부동산투자신탁제도(REITs)를 도입하였다.[151] 이러한 조치에 힘입어 2000년 초부터 부동산시장이 안정을 찾았다.

나. 선계획-후개발체제 구축

2000년대 초 외환위기가 극복되면서 점차 준농림지역의 난개발이 사회문제로 대두되었다. 친환경적으로 국토를 관리하기 위해서는 통합적인 접근이 필요하였다. 2002년 2월 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」을 제정하여 '선계획-후개발' 원칙에 입각한 친환경적 국토관리 체계를 구축하였다.

먼저, 종전에는 도시지역의 도시계획구역에 대해서만 도시계획을 수립하였지만 도시지역과 비도시지역 구분 없이 모든 시·군이 행정구역 전역에 대하여 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획을 수립하도록 의무화하였다. 용도지역 체계를 전면 개편하였다. 난개발이 주로 발생하였던 준농림지역과 준도시지역을 관리지역으로 통합하고, 관리지역은 토지적성평가 결과에 따라 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역으로 세분하도록 하였다.[152] 도시용지 개발은 기본적으로 계획관리지역에서만 가능하도록 하였다.

제2종 지구단위계획제도를 도입하여 비도시지역에서도 도시지역의 개발계획과 유사한 수준으로 도로·경관·획지규모 등에 대한 계획을 사전에 수립한 후 개발·관리하도록 하였다. 개발행위허가제(종전의 형질변경사업)는 비도시지역으로 확대되었다. 기반시설

149) Asset Backed Security(ABS)는 금융기관·기업 등이 보유하고 있는 자산을 담보로 발행하여 제3자에게 매각하는 증권을 말한다.

150) Mortgage Backed Security(MBS)는 주택금융기관이 주택자금을 빌려주고 받은 저당권을 매각하거나 증권을 발행하여 새로운 주택자금을 마련하는 제도를 말한다.

151) Real Estate Investment Trusts(REITs)는 주식이나 사채 등을 발행하여 투자자들의 자금을 모집한 후 이를 부동산에 투자하거나 부동산을 담보로 하는 대출 등에 운영한 후 그 운용수익을 투자자에게 배분하는 제도이다.

152) 토지적성평가는 토지의 물리적 특성, 사회경제적 특성, 입지적 특성 등을 고려하여 토지의 적정한 이용 가능성을 평가하고 계량화하는 것이다(채미옥·지대식[2001].

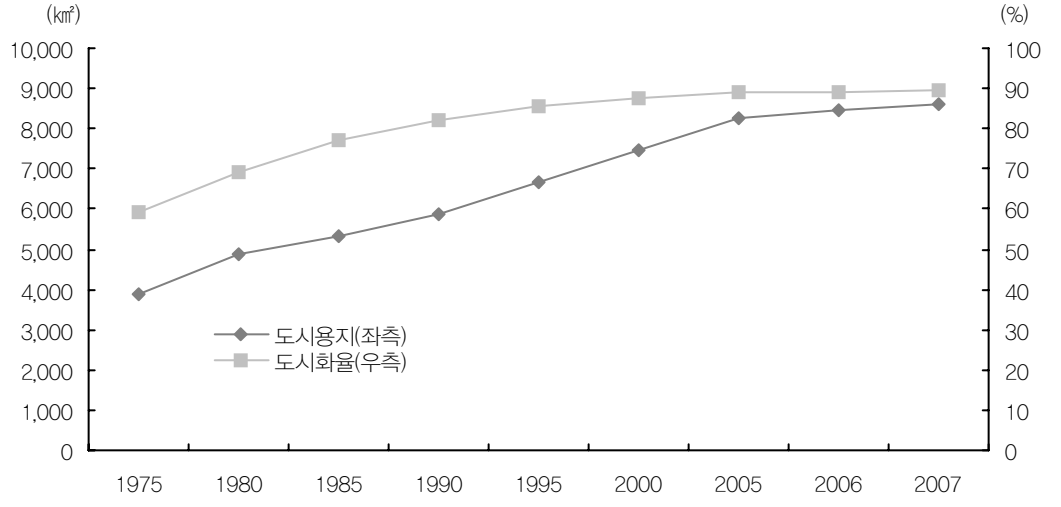
확보 여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위 허가 여부를 결정하도록 함으로써 개발허가의 객관성과 투명성을 확보할 수 있게 하였다.

기반시설연동제는 기반시설을 확보하기 위하여 도입하였다. 개발이 완료되어 더 이상 기반시설을 추가로 설치하기 어려운 지역에서는 개발밀도를 제한하고, 새로운 개발지역에서는 당해 지역과 주변지역에 필요한 7대 필수기반시설[153]의 설치비용을 개발업자가 부담하도록 하였다. 끝으로, 토지의 물리적 환경, 사회경제적 환경, 자연환경을 종합적으로 검토하여 개발할 곳과 보존할 곳을 판단할 수 있는 토지적성평가제도를 도입하였다.

다. 토지개발에서 도시개발로 전환

1960년대 초부터 대규모 개발사업이 추진되었지만 대부분은 주택단지개발사업이었다. 그 때문에 과거의 토지개발은 베드타운(bedtown)에 머물렀고 자족성을 갖추지 못하였다는 지적이 많았다. '토지개발'을 자족성이 갖춰진 '도시개발'로 전환할 필요가 있었다. 그러기 위하여 「도시계획법」에 의한 도시계획사업과 「토지구획정리사업법」을 2000년 1월 「도시개발법」으로 통합하였다. 다양한 토지개발방식이 도시개발방식으로 통합되었고, 공공 및 민간의 도시개발 기준 역시 동일하게 적용되도록 통일하였다.

[그림 2-20] 도시용지의 공급 추이 및 도시화율(1975~2007년)



주: 대, 공장용지, 학교용지, 도로, 철도용지 + 구거, 수도용지, 공원, 체육용지 + 주차장, 주유소용지, 창고용지, 종교용지 등 13개 지목.
자료: 행정안전부, 『지적통계연보』, 각년도; 국토해양부, 『국토해양통계연보』, 각년도.

153) 7대 필수기반시설은 도로, 공원, 녹지, 상수도, 하수도, 학교, 폐기물처리장을 말한다.

도시개발과정에서 요구되는 토지수용 관련 법도 통합하였다. 「토지수용법」과 「공공용지의취득및손실보상에관한특례법」을 2002년 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」로 통합하였다.

개발 관련 각종 부담금 관련 법은 일부 정비하여 2001년 「부담금관리기본법」을 제정하였다. 농지전용부담금, 산지전용부담금 등이 폐지되었고, 개발부담금은 2004년 1월부터 부과가 중지되었다. 그중 개발부담금은 2005년 부동산시장 안정대책의 일환으로 2006년부터 다시 부과되고 있다.

라. 농지규제 완화

WTO체제 이후 급변하는 농업환경을 반영하여 농지보전정책이 크게 변하였다. 먼저, 농지에 대한 이용 및 소유의 규제를 완화하였다. 2002년 4월부터 농지전용허가 권한을 지자체에 위임하였고, 농업진흥지역 안에서 설치가 가능한 시설물을 확대하였으며, 주식회사 형태의 영농법인도 농지를 소유할 수 있게 하였다. 그 외에도 도시민의 1,000㎡까지의 농지소유 허용, 농업진흥지역 밖의 농지소유상한제 폐지, 한계농지의 용도변경 허용 등이 뒤따랐다. 종전에는 용도지역 변경 등으로 농업진흥지역이 변경 또는 해제되는 경우 그 면적에 상응하는 새로운 지역을 농업진흥지역으로 지정하여야 했으나, 2008년부터 이러한 농업진흥지역 대체지정제도가 폐지되었다.

마. 토지규제개혁 로드맵

우리나라는 일제 강점기의 1934년 「조선시가지계획령」 이래 지역지구제를 통하여 국토를 관리하여 왔다. 1962년의 「도시계획법」, 1972년의 「국토이용관리법」, 2002년의 「국토의계획및이용에관한법률」에서도 지역지구제를 중심으로 국토이용·관리체계를 형성하여 왔다.

그런데 경제사회 발전과 함께 각 부처의 고유업무가 늘어나면서 정책적 필요에 따라 수시로 개별법을 제정하여 다양한 지역·지구를 신설하여 왔다. 2007년 12월 기준으로 13개 부처에서 관리하는 74개 법률에서 지정한 지역·지구는 397개에 이른다. 지역·지구의 중첩 지정은 토지이용규제를 복잡하게 하고 도시용지개발을 어렵게 하는 등 적지 않은 문제를 낳았다.

그 때문에, 노무현 정부는 2003년 2월에 발표한 신국토구상의 실천과제로서 2004년 1월 토지관련 규제를 원점(zero-base)에서 전면 재검토하고, 상반기 중 '토지규제개혁 로드맵'을 마련하겠다고 발표하였다. 토지규제합리화 개선방안의 주요 정책목표는 토지이용규제를 관리자(官) 중심에서 이용자(民), 즉 국민 중심으로 전환하자는 것이었다. 그러기 위하여 「토지이용규제기본법」이 2005년 12월 제정되었고, 토지이용규제를 수반하는 지역·지구를 단순화, 투명화 그리고 전산화하는 작업이 추진되었다.

〈표 2-23〉 토지이용규제기본법상 지역 · 지구 지정 현황(2007년 말)

	소관 부처	관계법령 수	지역 · 지구 수
합계	13개 부처, 16개 시 · 도	113	397
법률	13	74	212
대통령령	3	3	48
부령	4	4	11
조례	16	32	126

자료: 국토연구원, 『상전벽해: 국토60년』, 2008, p.99.

바. 부동산투기 억제와 부동산공개념 확대

외환위기가 극복되면서 규제완화의 틈새를 노리고 부동산시장이 다시 과열되었다. 부동산투기로 인한 소득 양극화가 사회적 문제로 대두되자, 노무현 정부는 토지공개념제도를 부동산공개념제도로 확대하였다.

먼저, 부동산 조세제도를 개편하였다. 세제개편 핵심은 거래 투명성을 확보하고 보유과세를 강화하여 부동산시장의 장기적인 안정기반을 마련하자는 것이었다. 종합부동산세가 당초 계획보다 1년 앞당겨 2005년부터 시행되었고, 보유과세의 과표현실화계획도 구체화되었다. 양도소득세 역시 강화하여 과세기준을 종전의 기준시가에서 실거래가격 기준으로 전환하였다. 다만, 거래위축을 우려하여 취득세 · 등록세는 세율을 인하하였다.

부동산금융시장에 대한 관리는 강화하였다. 부동산을 담보로 한 무분별한 대출을 억제하고, 금융기관의 대출위험을 줄이고자 하였다. 투기지역에서는 주택가격 대비 담보대출비율(Loan to Value: LTV)을 주택가격의 40%로 낮추었고, 투기지역에서 시가 6억원을 초과하는 아파트를 구입하는 경우에는 소득 대비 담보대출 규모(Debt to Income: DTI)를 연간 소득의 40% 이내로 제한하였다.

투기 억제를 위하여 직접적인 규제도 강화되었다. 2002년의 「부담금기본법」에 따라 2004년부터 부과를 중지하였던 개발부담금을 2006년부터 다시 부과하도록 하였다. 부과대상 지역은 당초 수도권에서 비수도권으로 확대하였다. 종전의 기반시설연동제를 폐지하고 200㎡ 이상의 건축행위에 대하여 7대 기반시설의 설치비용의 일부를 부과하는 기반시설부담금제도를 도입하였다.[154] 부동산투기가 우려되는 지역에 대해서는 토지거래허가구역, 투기지역, 투기과열지구 등을 지정하였다.[155]

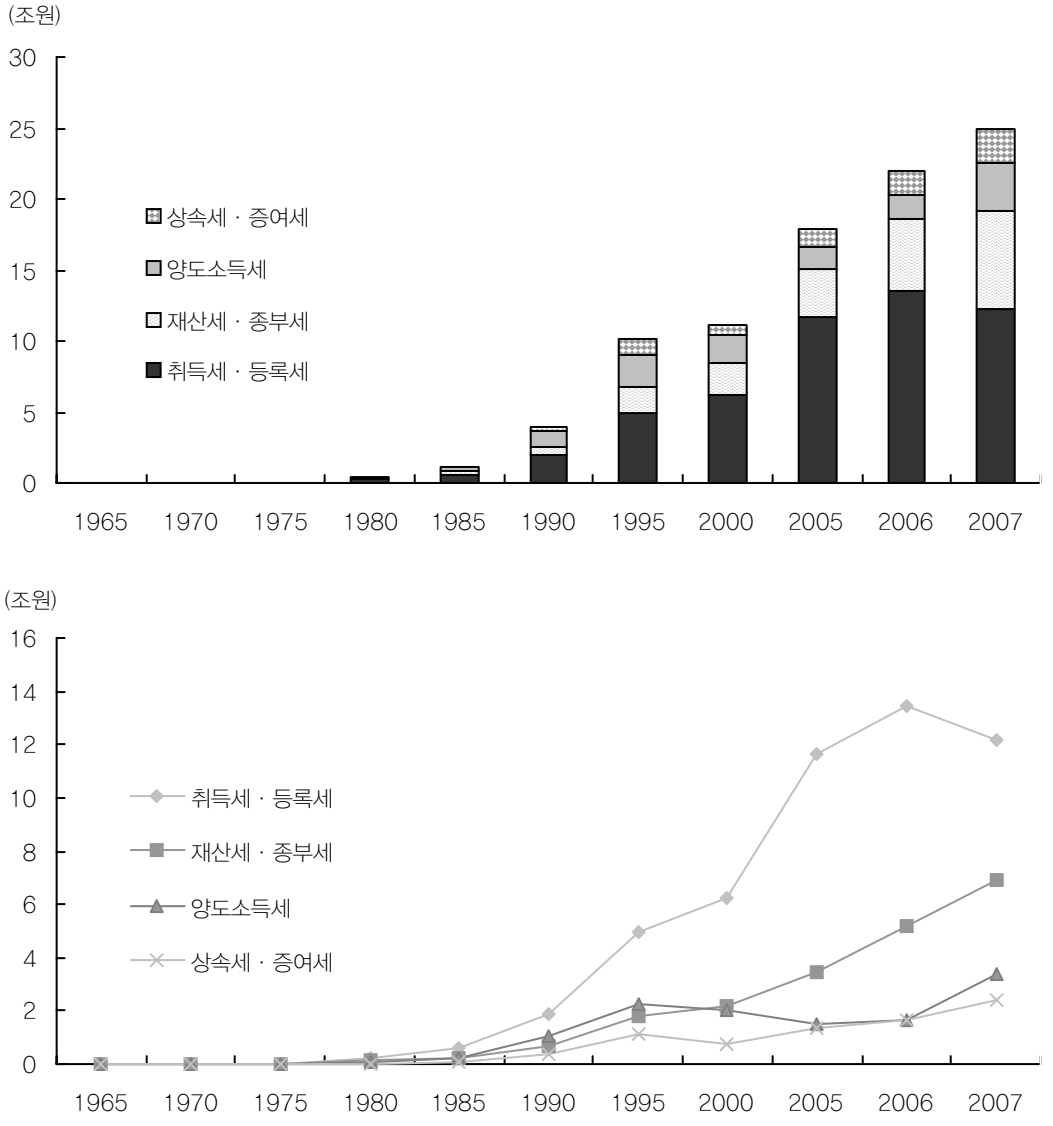
부동산시장의 투명성을 높이기 위한 여러 정책이 발표되었다. 「부동산중개업법」을 2005년에 「공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률」로 전면 개정하여 부동산 실거래가격 신고를 의무화하는 한편, 신고된 실거래가격을 부동산 등기부에 기재하도록 명시하였다. 아울러 실거래가격을 기준으로 과세하기 위하여 전자신고시스템을 구축하고, 부동산 정보망을 보완하였으며, 부동산 관련 통계지표 등을 정비하였다.

---

154) 국정브리핑 특별기획팀(2007).

155) 기반시설부담금제는 이명박 정부가 출범한 2008년 3월 폐지하였고 난개발 방지라는 원래 취지를 살리기 위하여 「국토의계획및이용에관한법률」에 기반시설부담구역제도를 재도입하였다.

[그림 2-21] 부동산 관련 조세 징수 추이(1965~2007년)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도; 행정안전부, 『지방세정연감』, 각년도.

7. 토지정책의 성과와 과제

대한민국 정부 수립이후 현재까지 우리나라의 토지정책을 요약하면 다음과 같다. 토지정책의 주된 대상은 농지에서 도시용지로 변하였고, 정책목표는 부동산경기의 부침에 따라 경제적 효율성과 사회적 형평성이 교대로 강조되었다. 토지정책에서 추구하였던 가치는 경제개발시기 초반의 개발 우선에서 2000년대 이후에는 개발과 보전의 조화로 변하고 있으며, 토지시장은 폐쇄적 시장에서 개방적 시장으로 변하고 있다.

[그림 2-22] 토지정책의 형태 및 패러다임 변화



자료: 채미옥 · 정희남 · 송하승, 『선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(I)』, 국토연구원, 2006, p.ix.

토지정책수단도 토지시장 여건과 사회적 수요에 따라 변천하여 왔다. 그 대표적인 정책수단은 도시용지 개발 · 공급방식으로서 토지구획정리사업과 공영개발사업, 그리고 토지시장 안정을 위한 토지공개념제도였다.

가. 토지구획정리사업과 공영개발사업의 통합운영

토지구획정리사업은 질서 있고 계획적이면서도 쾌적하게 시가지를 재구성할 수 있는 도시개발기법으로서, 토지소유자의 부담으로 도시개발을 할 수 있기 때문에 정부의 재정지출을 최소화할 수 있다는 장점이 있었다. 이 때문에 토지구획정리사업은 6 · 25전쟁의 폐허를 복구하는 과정에서, 그리고 1960년대 이후 급속한 도시화에 대응한 주택용지 공급과 신시가지 조성을 위한 대규모 도시개발사업에서 적극 활용되었다. 서울 등 대도시의 구시가지 대부분이 토지구획정리사업을 통하여 개발되었다.

그런데 토지구획정리사업방식은 지가상승 유발, 원토지소유자의 개발이익 사유화, 단독주택 중심의 토지이용으로 도시의 주택난 해소에 미흡하다는 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 1980년 「택지개발촉진법」을 제정하여 공영개발방식을 도입하였다.

공영개발방식은 개발사업으로 인한 지가상승을 억제하고 토지투기를 방지하기 위하여 공공에서 사업용지를 전면 매수한 뒤, 조성용지를 일반인과 주택건설업체 등 실수요자에게 저렴한 가격으로 공급한다는 것이 주된 목적이었다. 그리하여 1980년도 이후로는 토지구획정리사업 대신에 공영개발방식이 도시개발을 주도하였다.

공영개발방식과 토지구획정리사업은 여러 면에서 차이가 있었다. 먼저, 공영개발방식

은 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공부문만이 사업시행자가 될 수 있었다. 그 때문에 개발이익의 사회적 환수가 가능하고, 환수된 재원으로 다른 공공사업에 재투자할 수 있다는 장점이 있었다. 하지만, 재산권의 상대적 박탈감에서 나온 토지소유자의 반발과 민원은 해결하기 어려운 문제로 남았다. 둘째, 공영개발방식은 도시계획구역 밖의 녹지지역에서도 개발사업을 추진할 수 있었다. 그 때문에 저렴한 가격으로 택지를 공급할 수 있다는 장점이 있었다. 다만, 이 과정에서 기존의 도시계획체계와 도시의 공간구조를 왜곡시키고 환경파괴의 부작용을 초래하였다는 지적을 받았다. 셋째, 공영개발방식은 사업시행자의 재원으로 공사비뿐 아니라 사업용 토지 전부를 매입하였다. 그 때문에 사업시행 전·후의 권리조정 절차가 간단하고 사업기간도 단축시켰다는 장점이 있었다. 하지만, 방대한 규모의 보상비 지출로 현금유동성이 증가하면서 주변지역의 토지가격을 올린다는 문제도 있었다.

공영개발사업은 추진과정에서 이와 같은 일부 부작용도 있었지만, 대도시 주변에서 대규모 주택단지를 빠른 기간 내에 조성하고 공동주택용지를 저렴하게 공급함으로써, 불과 20년이라는 짧은 기간 동안에 주택보급률을 100% 이상 높이는 등 서민의 주택난을 해소하는 데에는 상당한 효과를 발휘한 것으로 평가받아 왔다. 그 때문에 급속한 도시화를 거치면서 주택문제, 토지문제, 도시문제가 나타나기 시작한 베트남과 캄보디아 등 동남아시아를 거쳐 몽골과 우즈베키스탄 등 중앙아시아, 그리고 리비아 등 아프리카까지 공영개발방식의 기법과 운영체계가 현재 전수되고 있다.

그럼에도 불구하고 다양한 주변여건이 변하면서 공영개발방식이 해결해야 할 과제가 적지 않다. 우리 사회가 더욱 민주적으로 변하면서 공익을 강조하던 과거와 달리, 토지소유자의 사적 이익이 폭넓게 인정되기 시작하였다. 그 과정에서 공영개발사업을 추진하는 데 필요한 토지보상비가 기하급수적으로 늘어났다. 높은 보상비는 조성용지의 분양가격을 높였고, 그것은 결국 주택 분양가격 인상으로 이어졌다. 부동산시장 안정을 위해서도 토지매입비가 필요하지 않는 토지구획정리사업방식의 필요성이 재인식되었다. 이러한 이유로 2000년「도시개발법」제정 당시 전면매수방식과 함께 토지구획정리사업을 다시 활용할 수 있도록 제도적 계기가 마련되었다.

세계화에 따른 민영화 바람 역시 거세다. 공영개발방식은 지금까지 모두 공공부문에서 주도하여 왔지만, 도시개발에 민간의 자본과 창의력을 활용해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 이에 따라 새로 출범한 이명박 정부는 공영개발사업에 공공과 민간의 경쟁체제를 도입하겠다고 발표한 바 있다.

인구가 거의 성장하지 않으면서 주택보급률은 이미 100%를 넘었다. 새로운 신도시 개발로 인한 장점보다는 신도시 개발에 소요되는 막대한 기반시설 설치비 등 경제적 효율성 측면이 강조되고 있다. 그 때문에 최근에는 공영개발방식을 통한 신도시 개발보다 구획정리방식을 통한 기존도시의 재개발, 재건축, 도시재생사업 등에 대한 관심도 점차 커지고 있다.

이러한 여건변화를 반영하여 공영개발사업과 토지구획정리사업을 통합 운용하는 제3의 방안을 검토해야 한다는 필요성이 최근 제기되고 있다. 구획정리방식은 특히 두 가지 장점이 인정되고 있다. 원토지소유자와의 갈등을 근본적으로 해결하는 데 탁월하고, 토

지매입이 필요하지 않아 높은 보상비가 필요하지 않다는 것이다. 다만, 구획정리방식은 원토지소유자의 개발이익 사유화, 단독필지 중심의 저밀도 토지이용으로 개발할 수밖에 없는 근본적인 한계가 내재해 있다. 따라서 종전에 구획정리방식이 안고 있었던 문제를 개선할 수 있는 방안을 동시에 모색하여야 할 것이다. 현재 인천 영종경제자유구역과 화성 남양택지개발사업지구에서 공영개발방식과 구획정리방식을 병행하는 이른바 혼합방식을 통하여 사업을 추진하고 있다. 따라서 이들 시범사업지구를 대상으로 조정평가 등을 실시한 후 양 개발방식의 단점은 최소화하면서 장점은 극대화할 수 있는 제3의 개발방식을 도출할 필요가 있을 것이다.

나. 토지공개념제도의 평가

도시화가 급속도로 진전되면서 도시용지에 대한 수요와 공급 간에 불일치가 불가피하였고, 이 때문에 토지투기가 주기적으로 재발하였다. 토지투기는 토지소유권 편중과 개발이익의 사유화로 사회적 안정을 저해하였고, 물가와 임금의 인상요인으로 작용하여 경제적 안정을 위협하였다. 결국 여유자금의 생산적인 부문에 대한 투자기피와 함께 토지보상비 증가로 사회간접자본 및 국민생활편익시설 확충을 어렵게 하여 국가경쟁력을 저하시키는 요인이 되었다.

토지시장을 근본적으로 안정시키기 위해서는 도시용지 공급을 확대하는 것이 지름길이었을 것이다. 하지만 도시용지가 수요-공급 간 균형상태에 도달하기까지의 과도기 동안에 토지의 가수요를 억제하는 것이 불가피하였다. 택지소유상한제, 토지초과이득세, 개발부담금제 등으로 구성된 토지공개념제도는 이러한 가수요를 억제하기 위하여 도입되었다. 토지공개념제도를 지원하기 위하여 공시지가제도(1989), 종합토지세제(1990), 부동산 등기의무제(1990), 기업의 비업무용 토지 과다보유 억제대책(1990) 등도 동시에 마련되었다.

토지공개념제도는 토지투기 심리를 억제함으로써 1990년대 초반에 토지 및 부동산시장 안정을 도모하고 그 당시 토지투기의 심각함으로 초래되었던 정치사회적인 불안정을 해소하는 데 큰 기여를 한 것으로 평가받았다.

하지만 토지공개념제도는 토지시장에 지나치게 개입한 조치라는 평가도 없지 않았다. 택지소유상한제도는 일정 규모[156] 이상의 택지소유를 제한하고 2년 이내에 초과분 택지를 처분하지 않을 경우 초과소유부담금을[157] 부과하였다. 이 제도는 시장경제원리를 제한하고 경제주체의 자율성을 저해한다는 문제가 지속적으로 제기되었고 외환위기 극복과정에서 1998년 9월 폐지되었다.[158] 토지초과이득세제는 지가상승을 기대하여 보유하고

156) 서울시와 광역시는 660㎡, 그 밖의 시급지역은 990㎡, 읍면 도시계획구역은 1,320㎡였다.

157) 부과대상일부터 2년 이내는 연 6%(주택이 건축된 택지는 4%), 2년을 초과한 후로는 연 11%(주택이 건축된 택지는 7%), 의무기간 내 처분・이용・개발하지 않은 택지는 연 11%가 부과되었다.

158) 다른 토지공개념제도와 달리 택지소유상한제도만은 헌법재판소의 헌법불합치 판정을 받지 않았다(1995. 1. 20, 94헌마27).

있는 유휴토지에서 발생한 토지초과이득을 환수하는 제도였다.[159] 이 제도는 미실현이득에 대한 과세이면서 동일 물건에 대한 이중과세 등의 문제점이 제기되었다. 유휴토지의 기준이 어디까지인지를 두고 소송도 잇달았다. 마침내 1994년 7월 헌법재판소의 헌법불합치 결정[160]을 받은 뒤 1998년 12월 폐지되었다. 개발부담금제도 역시 1998년 6월 헌법재판소의 위헌 결정을 받았다.[161] 이러한 위헌결정 내용을 수용하여 이 해 9월 관련 법률을 개정하였다. 다시 말해 토지공개념제도는 그 당시 심각했던 토지투기로 발생했던 정치사회적 불안을 해소하기 위하여 불가피한 측면이 있었지만, 초법적인 과잉대응이었다는 평가도 없지 않았던 것이다.

다. 부동산실명제와 토지시장의 투명화

토지정책은 기본적으로 토지시장에서 발생한 문제가 토지시장 안에서 해소되지 않을 경우 그 문제를 완화하거나 해소하기 위하여 정부가 토지시장에 개입하는 활동이라고 정의할 수 있다. 따라서 토지정책의 성패 여부는 토지시장에 대한 제반정보를 얼마만큼 정확하게 알고 있느냐가 중요하다. 이러한 측면에서 지난 60여 년간 꾸준하게 한국정부는 토지시장의 제반정보를 투명하게 확보할 수 있는 토대를 마련하여 왔다.

먼저, 1950년 12월 「지적법」을 제정하여 토지대장 및 임야대장 등 지적공부와지형도 및 지적도 등 토지관련 도면을 정비해 왔다. 1987년에 지리정보시스템(GIS)이 도입된 이후에는 1995년부터 순차적으로 국가 GIS사업을 추진하여 디지털 국토와 유비쿼터스 국토 실현을 위한 기반을 조성하였다.[162] 이로써 국토관련 정보를 각종 지도와 함께 전산화하여 국토개발 및 환경보전 등 각종 정책수립과 시설물 관리 및 대국민 행정서비스 등에 널리 활용할 수 있게 되었다. 이와 별도로 1995년 2월에 구축된 종합토지정보망을 2005년부터 한국토지정보망(Korea Land Information System: KLIS)으로 확대하여 지적, 도면, 지가, 거래, 용도지역 등 토지관련 제반 정보체계로 발전시켜 운영하고 있다.

둘째, 토지소유권의 등기제도를 정착시켜왔다. 1960년 1월 「부동산등기법」을 제정하여 토지를 포함한 부동산의 등기제도를 도입하였고, 1990년 8월에는 「부동산등기특별조치법」을 제정하여 미등기 전매를 방지함으로써 부동산투기를 억제할 수 있도록 하였다.

---

159) 토지초과이득세의 세율은 과세표준이 1천만원 이하인 경우 30%, 1천만원을 초과한 경우 300만원+1천만원을 초과하는 금액의 50%였다.

160) 헌법불합치의 주된 이유로는 ① 기준지가 산정기준을 시행령에 포괄적으로 위임하는 것은 조세법률주의에 위배되며, ② 토지보유기간 중 지가가 하락한 경우에 대한 보완규정이 없고, ③ 단일 비례(50%)는 소득규모별로 실질적인 평등을 저해하며, ④ 양도소득세와 토지초과이득세는 사실상 이중과세라는 것이었다.

161) 헌법재판소는 "개발부담금 관련조항이 구체적인 기준이나 원칙 없이 실제 매입가액에 의해 부과 개시시점의 땅값을 산정하는 경우를 포괄적으로 시행령에 위임한 행위는 납부의무자의 재산권을 침해하고 있어 헌법상 평등의 원칙에 어긋난다."고 위헌결정을 내렸다.

162) 제1차 국가GIS사업(1995~2000년)은 수치지도화 사업을, 제2차 국가GIS사업(2001~05)은 디지털 국토실현을, 그리고 제3차 국가GIS사업(2006~10)은 유비쿼터스 국토 실현을 사업비전으로 제시하였다.

1995년 3월에는「부동산실권리자명의등기에관한법률」제정을 통하여 타인명의의 소유권 이전등기를 금지하고 명의신탁을 금지하는 부동산실명제를 도입하였다. 더 나가서 2005년 7월에는「공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률」제정을 통하여 모든 부동산 거래의 실거래가격을 신고하고 신고된 가격을 등기부에 등록하는 부동산거래신고제와 부동산가격 등기의무제를 도입하였다.

셋째, 이들 신고가격 등이 투명하게 운영될 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위하여 1989년 4월「지가공시및토지등의평가에관한법률」을 제정하여 공시지가제도를 도입하였다. 공시지가는 이후 재산세 및 취·등록세 등 제반 조세의 과표로 사용하였다. 공시지가제도는 2005년 2월에 주택 및 건축물까지 확대 적용하는 부동산가격 공시제도로 발전하였다.

이와 같이 토지시장에 대한 제반 정보체계가 갖춰지면서 토지시장에서 일어나는 제반 활동이 더욱 투명해졌다. 토지시장이 투명해지면서 토지시장 안정시책이 종전의 직접규제에서 점차 조세정책과 금융정책 등을 통한 간접규제로 변하게 되었다. 토지시장이 투명해지고 토지정책이 간접규제로 전환되자 토지시장에서 부동산부문과 금융부분의 연계성이 강화되었다. 그리하여 2000년대에 들어서면서 자산유동화(ABS), 주택저당채권유동화(MBS), 부동산간접투자(REITs) 등 제반 자산유동화 상품들이 시장에 나타나고 있다.

라. 토지정책의 일관성과 유연성 간의 조화

각 시대마다 토지정책은 그 시기에 당면한 토지시장과 국민경제 전반의 문제를 완화하고 해소하는 데 상당한 기여를 해왔다고 평가할 수 있다. 다만, 경기가 호황인 경우에는 토지투기 억제대책을 발표하고 경기가 불황인 경우에는 규제완화대책을 발표하는 등, 부동산경기 변동에 따라 서로 상반되는 정책이 주기적으로 반복되면서 토지정책에 일관성이 부족하였다. 그 때문에 토지정책에 대한 국민의 신뢰가 훼손되었다는 지적이 많았다. 토지정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 그 정책에 대한 국민의 신뢰도가 뒷받침되어야 한다. 따라서 시대적 상황에 따라 규제정책의 강도를 유연하게 적용하더라도 제도 그 자체를 폐지하거나 신설하는 것 등은 신중을 기할 필요가 있었다.

한편, 우리 국토는 기본적으로 용도지역지구제(zoning)를 통하여 이용·개발·보전·관리해 왔다. 지역지구제는 서로 상충되는 토지용도 간에 일정한 질서를 부여함으로써 토지이용의 효율성과 공익성을 높이는 데 기여한 바가 매우 컸었다. 다만, 다음과 같은 문제점들이 부수적으로 제기되고 있다. 먼저, 토지용도를 몇 개의 유형으로 구분하고 이를 일률적으로 적용하기 때문에 인간생활의 다양성을 반영하지 못한다는 한계이다. 도시계획가 또는 정부가 특정토지의 장래용도를 사전에 결정하여 고시하기 때문에 계속 진보하고 있는 기술과 과학, 그에 따른 산업구조 변화에 유연하게 대처하지 못한다는 측점도 있다. 본래 지역지구제는 상충된 토지용도가 인접토지에 미치는 악영향을 최소화하기 위한 목적을 가지고 있었지만, 복잡한 규제 등으로 민간의 창의와 혁신이 충분히 발휘되는 것을 억제한다는 약점도 있다.[163]

따라서 최근에는 전통적인 용도지역지구제의 큰 틀은 살리면서 이들 문제점에 신축

적으로 대응할 수 있도록 지역지구제를 운영해야 한다는 지적들이 제기되고 있다. 구체적으로 계획단위개발제(planned unit development), 특별허가제(special permits), 상여용도지역제(incentive zoning), 유동용도지역제(floating zoning)[164], 성과용도지역제(performance zoning) 등이 제시되었다. 이를 일부 반영하여 개발행위허가제, 제2종 지구단위계획제도 등이 운영되고 있지만 유연한 용도지역지구제를 실현한다고 말하기에는 아직 다소 미흡하다. 향후 지속적인 연구를 통해 보완할 필요가 있을 것이다.

마. 간척사업의 공과

도시용지 공급 확대와 식량 자급자족을 위하여 1960년대에 간척사업을 집중적으로 추진한 바 있다. 간척사업은 국토의 외연적인 확장과 우량농지의 집단화 도모, 낙후된 서해안과 남해안의 권역개발과 해안시설의 보전 및 재해방지 등 나름대로의 긍정적인 역할을 수행해온 것으로 평가되고 있다. 그러나 국민경제가 발전하고 국민의 환경의식 수준이 높아지면서 간척사업으로 인한 연·근해 어장의 황폐화, 수산부문의 손실 및 생태계 변화 등 각종 환경적 문제가 정치·경제·사회적 현안 이슈로 대두되면서 농지 확보와 식량자급을 목적으로 한 간척사업에 대한 수요가 줄어들었다. 따라서 현재는 진행중인 간척사업 위주로 추진되고 있다. 게다가 간척사업을 위해 투입되는 재정규모를 고려할 때 농업용지 조성을 위한 간척사업은 사실상 경제적 타당성이 적은 경우가 많았다. 이 때문에 김포 매립지, 시화지구, 새만금지구 등은 결국 당초 농업용지에서 산업용지로 개발목적이 전환되었다. 그 과정에서 공공 간척지인 경우 생태계 보전을 둘러싸고, 민간 간척지인 경우 개발이익의 사회적 환수를 둘러싸고 사회적 갈등과 비용이 적지 않았다. 다른 한편 민간의 간척사업은 해외건설사업의 실적과도 상호 연관이 있었다. 중동개발 등 해외건설시장이 활발할 경우에 민간기업은 국내의 매립공사를 보류하였다가 해외건설시장이 침체되면 매립공사를 다시 진행함으로써 건설산업의 균형을 유지하고자 하였다.

김포 동아매립지는 1980년 중동에 나가있던 중장비를 간척 등의 목적으로 국내에 반입할 경우 관세를 물리지 않겠다는 정부의 특별대책과 농림부가 쌀 자립기반 확충을 위해 대규모 간척농지 개발사업 후속대책을 마련한 때 추진되었다. 11년 만인 1991년 37.2㎢의 간척농지 사업이 완료되었다. 하지만 1988년에 수도권 매립지로 20.8㎢가 환경처에 넘겨졌고 18만㎡는 서인천복합화력발전소로, 7만㎡는 공공하수처리장으로 이미 용도를 달리하였다. 농지로 남아있던 12.2㎢의 용도전환 과제가 개발이익환수라는 정치적 사회적 문제로 진전되지 못하였다. 1999년 정부가 이 매립지를 매입하고, 2002년 인근지역과 통합하여 총 17.9㎢의 청라경제자유구역으로 지정한 후, 2004년부터 2009년까지

163) 조정제(2002).

164) 전통적인 용도지역제가 특정지역을 특정용도로 사전에 설정하는 것과 달리, 유동지역지구제는 특정지역을 개략적인 지역 단위의 PUD로 지정하고서 입지 등 주요 내용을 개발 행위의 인허가 단위에서 구체적으로 지정하는 방법이다(조정제[1990]).

경제특구로 개발되고 있다. 결국 동아매립지는 1991년 매립이 완료된 후 사업주가 희망하던 타 용도로 전용되기까지 무려 10여 년을 허송하면서 정부예산을 투입하는 등 많은 사회적 비용을 지불하고 말았다.

시화매립지는 1987년 착공 후 8년 만인 1994년에 12.7㎞의 방조제 공사가 완공되었다. 1997년 정부는 2006년까지 49.6㎢의 농지를 조성하겠다는 계획을 발표했지만, 수질환경 악화로 2001년 시화호의 담수화정책을 공식적으로 포기하였다. 이후 시화호 북측 간석지는 2001년 멀티테크노벨리(MTV) 사업지구로 변경되었고, 남측 간석지는 2007년 국제 테마파크 중심의 송산그린시티로 용도가 변경되었다. 방조제에는 2009년 조력발전소를 설치하기로 하였다.

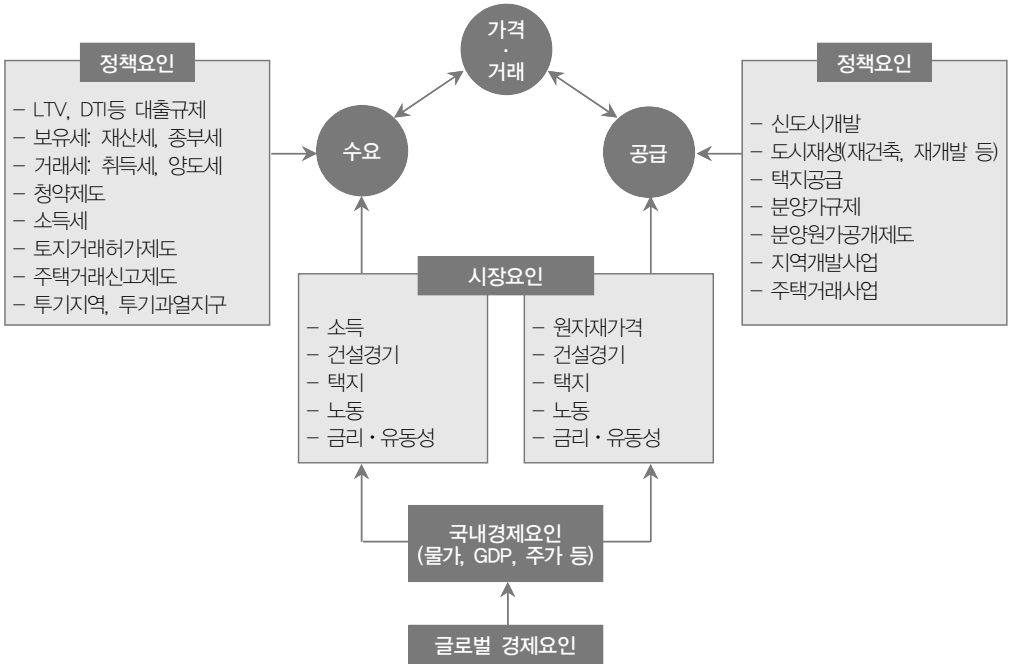
새만금간척사업지도 유사한 경로를 밟았다. 1991년 착공한 새만금간척사업은 2004년까지 33.4㎞의 세계 최장의 방조제 공사를 완공한 후 4만ha의 농지를 조성하고 용수를 개발하는 것이 당초 목적이었다. 생태계 파괴와 경제적 타당성을 둘러싼 오랜 논란 끝에 착공 후 18년 만인 2009년 새만금간척사업은 명품복합도시 건설로 방향을 선회하였고, 농지비율은 당초 70%에서 30%로 축소하는 대신, 산업단지 및 관광단지는 대폭 증가하였다. 새만금간척사업이 세계적인 명품복합도시로 거듭날 것인지의 성공 여부는 그 지역이 청정수역을 유지할 수 있는가에 달려 있을 것이다. 만경강과 동진강 하류의 하수처리도 필요하지만 시화호의 전철을 밟지 않도록 전주천과 익산천 등 상류에 있는 지천에서부터 수질오염을 철저하게 막을 수 있는 대책을 마련하는 것이 큰 과제로 남아 있다.

제6절 | 주택

경제적 측면에서 볼 때 우리나라의 주택산업은 건설투자, 경기, 물가, 금융 및 재정 등과 밀접한 연관을 갖고 있다. 일례로 주택건설투자의 경우, 1990년대에는 GNP(국민총생산) 대비 7~8% 그리고 2000년대 들어서는 GDP(국내총생산)의 5% 내외를 차지하고 있다. 그만큼 경제성장과 고용창출 등 국민경제에 미치는 영향이 크고, 동시에 경기조절 효과도 크다.

주택산업의 이 같은 파급효과로 인해 주택정책은 경기불황기에는 경기회복대책으로 그리고 물가앙등기에는 물가대책의 일환으로 종종 이용되어 왔다. 물가와 관련해 볼 때, 주택가격은 주택수요 및 기업의 주택공급에 영향을 미쳐 인플레이션을 유발할 수도, 반대로 인플레이션이 수요를 자극해 주택가격을 상승시킬 수도 있다. 또한 주택구입과 건설에는 많은 자금을 필요로 하기 때문에 주택수요와 공급은 금융시장의 자금수급 상황과 주택금융정책, 그리고 최근에는 글로벌경기 상황과도 밀접한 관계를 갖고 있다.

[그림 2-23] 주택정책과 주택시장의 작동체계



사회문화 · 정치적 차원에서도 주택문제에 대한 접근은 지난 60년간의 선성장 후분배(growth first, distribution later)정책으로 심화된 사회계층 간 불평등 해소에서 한걸음 나아가 주거안정과 주거서비스 향상으로 진보하고 있다. 이 과정에서 공공주택 및 서민주택건설 확대, 자가보유 촉진과 주거비 부담 경감을 위한 국가 재정의 투입이 확대되었고, 주택투기 방지를 위해 강력한 주택 조세정책이 이루어졌다. 이처럼 주택은 개인 혹은 가계나 거시경제, 그리고 사회문화 · 정치적으로도 매우 중요한 위상을 차지하고 있다.

우리나라의 주택정책은 가격의 안정과 주거복지수준 향상을 주요 목표로 시행되어 왔다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 수요 측면에서는 세제, 거래 규제, 주택금융 등이 수요억제와 확대를 위한 수단으로, 그리고 공급 측면에서는 주택 및 택지 공급, 세제와 금융, 토지이용과 건축 규제 등의 정책수단을 시장 여건에 맞춰 적절히 이용하여 왔다.

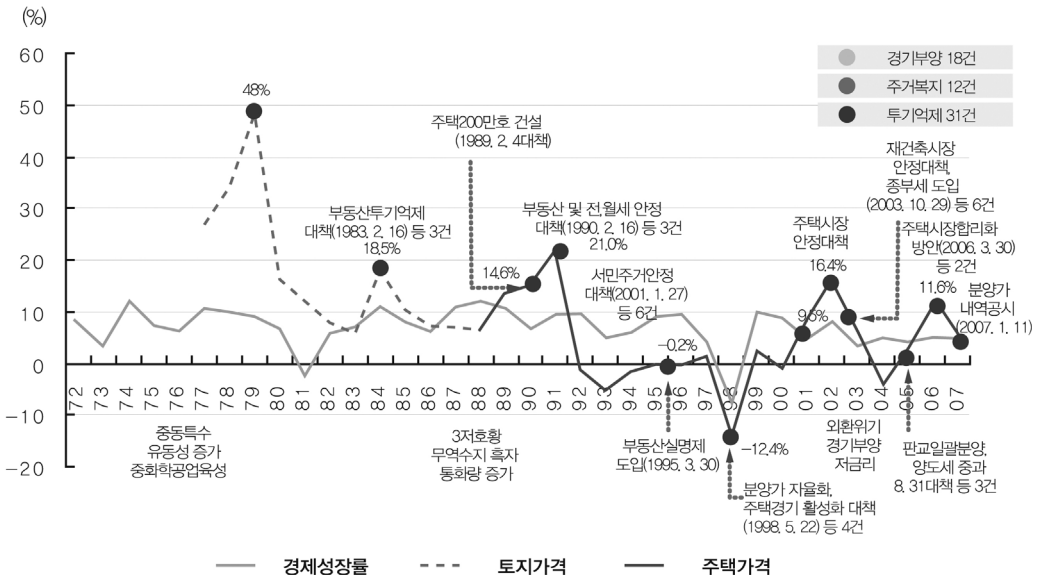
그러나 시대상황에 따라 경제 활성화와 안정을 위한 수단으로 주택정책이 이용되면서 정책의 일관성과 신뢰성에 대한 의문이 제기되었다. 1970년대 말 투기억제대책, 1980년 초반 경기부양대책, 1980년대 후반 투기억제대책, 1990년대 말 경기부양대책과 같이 정책이 시장상황에 따라 단기대응적으로 시행되면서 안정대책이 시행되더라도 다시 경기활성화 조치에 의해 주택가격이 재상승할 것이라는 학습효과를 심어주게 되었다.

따라서 여타의 경제부문과는 다른 복합적 성격을 지니고 있는 주택부문이 지난 60년 동안 우리 경제와 사회발전에 기여한 공과(功過)를 살펴보기 위해서는 주택시장과 함께

주택정책과 제도를 함께 바라보는 시각이 필요하다. 유럽의 복지정책이나 미국의 자율적 시장기능과는 달리 우리나라 주택정책의 경우, 공급은 민간자금에 크게 의존하면서도 시장실패 방지를 위해 정부가 주택시장을 직접 통제함으로써 주택정책의 목표를 달성하고자 하는 이중적 성격을 유지해 왔기 때문이다.

본 절에서는 지난 60년간 양적・질적으로 발전한 주택부문의 발자취를 체계적으로 정리하였다. 주택정책 60년을 4개 시기로 구분하여 양적・질적 성장의 관점에서 시대별 상황, 주요 정책과 사업을 살펴보았으며, 미래 주택부문이 나가야 할 방향도 제시하였다.

[그림 2-24] 주택 60년: 주요 주택정책과 주택가격 변동 추이



주: 주택가격 통계가 1986년부터 본격 생산되었기 때문에, 그 이전 시기는 1970년대 중반부터 생산된 토지가격 자료를 적용하였음.
자료: 국토해양부(국토해양통계누리); 통계청(KOSIS-국가통계포탈); 한국은행.

1. 광복 이후 국가경제 재건과 주택문제: 1945~61년

가. 전후복구기의 주택문제

광복 후 1950년대 우리나라의 산업구조는 농업이 주를 이룬 농경사회로, 1960년까지는 전 인구의 80%가 농촌에 거주하는 농촌 중심의 국가였다. 광복 당시 45달러였던 1인당 국민소득은 6・25 전쟁이 발발하면서 별반 나아지지 못한 채 1955년 65달러, 1960년 80달러 수준으로 상승하는 데 그쳤다. 이에 반해 1953년 2월 14일에 있은 1차 통화개혁[165] 이후, 1961년까지 달러 환율은 매년 급등해 쌀값, 연탄, 전기, 버스 등 타 물가가

165) 화폐단위 100:1로 평가절하, 공정환율 1달러=60환으로 조정되었다.

연쇄 상승하는 인플레이션 속에서 살아야 했다.

주택부족 문제는 광복 전인 1930년대 후반부터 대륙침탈을 위한 일제의 군수산업화로 도시인구가 급증하고, 그 영향으로 도시의 주택이 부족해지면서 생겨났다고 보는 것이 일반적인 시각이다. 1930년 약 10만명 수준이던 공장근로자가 1943년경에는 55만명으로 늘어나면서 도시인구가 크게 증가한 것이다. 이에 따라 주택부족률도 1925년 5.5%, 1931년 10.6%이던 것이 1944년에는 40.3%로 크게 늘었다.[166]

광복 전과 달리 광복 직후에는 일본, 만주 등지에 거주하던 동포들의 귀환과 북한으로부터의 이주 등이 발생하면서 주택난은 더욱 심화되었다. 1944년 1,624만명이던 남한의 인구가 일시에 200만명 이상 증가하여 1949년 2,000만명을 넘어선 것이다.

1950년 발발한 6·25 전쟁은 모든 상황을 더욱 악화시켜 놓았다. 수많은 인명과 주택, 도로, 산업시설 등 대부분의 가용자원이 파괴되는 피해를 입었다. 모든 산업수급체계가 붕괴된 일대 혼란이 발생했고, 다른 한편에서는 전쟁수행을 위한 국방재정수요가 급팽창해 가뜩이나 취약한 경제구조에서 재정적자가 급증하였다. 전쟁으로 실물 부분에서의 산업성장이 큰 타격을 받았고, 주택도 60만호 가량이 파괴되어 주택부족난은 더욱 악화되었다.[167]

그러나 1962년 경제개발5개년계획이 시작되기 이전, 우리나라에서는 뚜렷한 주택정책이 계획적으로 추진된 적이 없었다.[168] 또한 주택과 관련된 제도도 제대로 갖추어지지 않았으며, 정부의 주택행정 기구도 정비되지 못한 상태였다. 주택건설을 전담하는 부처가 별도로 존재하지 않아 주택건설실적이 미미하였을 뿐 아니라, 이 시기의 주택문제는 주로 사회후생적 측면에서 발생하고 있었던 관계로 보건사회부 원호국의 주관으로 정책이 다루어졌다.[169]

광복 직후에는 다수의 주거환경이 열악했기 때문에 실업이나 식량 그리고 위생문제에 비해 상대적으로 주거문제에 대한 사회적 관심은 그다지 크지 않았다. 따라서 광복 후 1960년대까지는 주택문제가 전국 단위의 보편적 문제였다기보다는 서울과 같은 대도시에 한정된 문제였고, 해외로부터 귀국한 동포와 북한에서 월남한 난민의 문제였다고 할 수 있다.

서울시 주택자료[170]에 따르면 1960년 서울시는 44.7만 가구 그리고 25.3만 가구가 자가소유를 하고 있어 56.5%의 자가소유율을 보이고 있다. 이에는 창고, 판자집, 천막 등 가건물과 불량 무허가 건물이 포함된 것이다. 무허가 건물은 1953년부터 본격 증가하

---

166) 대한주택공사(2002).

167) 귀환민 수는 219~250만까지 여러 추정치가 있다(대한주택공사[2002]).

168) 주택건설계획이 현실적 여건이 갖춰지지 않아 적극적으로 추진되지는 못하였지만, 계획이 전혀 없었던 것은 아니었다. 1945년 11월 24일 미군정의 지시로 1946년도에 주택1만호 건설계획이 발표되었고, 1954년 100만호 주택건설안, 1955년 부흥부의 주택건설5개년계획 등이 있었다.

169) 광복 후 주택행정체계는 1948년 사회부 내의 주택국이 담당했으며, 그 후 1950년 보건부 내의 사회국으로 업무가 이관되었다. 1955년 정부기구개편에 따라 보건부와 사회부가 통합되면서 주택행정을 보건사회부 내의 원호국이 담당하게 되었다.

170) 1960년 10월 1일 센서스: 국세조사.

기 시작해 1960년에는 용산구 용산동(해방촌), 성동구 금호동, 옥수동 일대에 약 6만동 규모가 형성되었던 것으로 나타났다.

전후 복구기에 해당하는 1954년에서 1961년까지 한국경제는 저소득(1인당 국민총생산 7~80달러 수준), 낮은 저축(3.7%) 및 저투자(12.0%), 저성장(3.9%), 다시 저소득이라는 빈곤의 악순환에 시달렸으며,[171] 만성적인 인플레이션과 대외 원조에 의존하는 소비경제를 벗어나지 못하고 있었다. 그러나 빠른 인구증가와 높은 실업률은 경제성장에 대한 국민적 관심을 높여 주었으며, 전쟁으로 쉼터를 잃은 전재민에게 주거와 식량을 공급하는 일이 국가적 당면과제가 되었음은 당연하다.

나. 미군정기의 주택정책과 주택건설

광복 후 정부수립 이전까지 식량·연료와 같은 필수품 품귀에 따른 물가앙등, 전염병 만연 등의 위생문제 해결, 그리고 주택문제의 부족은 우리나라를 신탁통치한 미군정이 해결해야 할 당면과제였다고 할 수 있다.

주택보급과 관련해 미군정은 1946년 1만호의 주택을 건설한다는 계획을 세우기도 했고, 시급한 주택문제에 대한 진상파악을 위해 거주자 실태조사를 실시하기도 하였으나, 적산가옥(敵産家屋)이나 일본인 소유의 고급요정 등을 전쟁피해자와 이재민(罹災民), 귀환민 등에게 제공하는 이상의 체계적인 대책은 없었다.

1946년 초부터는 도시의 주택 등에 대한 민간불하를 결정하고, 1947년부터 본격적으로 귀속재산의 불하를 시작하였다. 적산처리과정에서 주택에 대한 관리를 위해 재산관리단이 일단 임대조치를 취하고 그 업무는 조흥은행 등의 각 금융기관이 대행하도록 하였다. 최종적으로 당시 국회를 통과한 귀속재산처리법안에서 확정된 주택불하에 관한 원칙은 '주택에 있어서는 특히 국가에 유공한 무주택자, 그 유가족, 주택없는 빈곤한 근로자 또는 귀속주택 이외의 주택을 구득하기 곤란한 자에게 우선적으로 매각(제15조)'하도록 하였다.[172]

다. 정부수립과 6·25 전쟁기의 주택공급

주택문제에 대한 뚜렷한 해결책이 없기는 1948년 8월 15일 수립된 이승만 정부(1948. 8. 15 ~ 1960. 6. 15)도 마찬가지였다. 이승만 정부는 정부수립과 동시에 주택정책 기구인 주택국을 사회부에 설치해 주택정책을 수립하고, 주택의 건립과 분배·처분 등을 담당하도록 직제를 개편했으나 실제 사회부의 예산이 식량배급 등의 구호사업에 집중되어 주택부문에는 별반 투자가 이루어지지 못한 것으로 알려져 있다.[173]

이는 이승만 정부가 당면한 국정과제로 일제 잔재 청산과 함께 만성적인 인플레이션

171) 유광호 외(1999).

172) 박광작(1999).

173) 대한주택공사(2002).

을 진정시킴으로써, 민생안정의 기초가 되는 경제안정화 및 경제재건 등을 제시하고 있는 것이다. 정부가 식량증산, 동력 확보, 교통 및 통신시설 복귀, 물가통제, 토지개혁, 양곡수집 등을 당면과제로 삼은 당시로서는 먹고 사는 문제가 더 시급해 주택문제는 부차적으로 밀려날 수밖에 없었다.

이승만 정부가 직접 주택공급에 나선 것은 6·25 전쟁 이후부터라 할 수 있다. 전쟁의 파괴력은 대단해 일부지역을 제외하고는 거의 모든 도시가 처참하게 파괴되었다. 1950년 전쟁직전 남한의 주택재고는 328만 4천호였으나 전쟁 기간 동안 이의 약 1/5에 해당하는 59만 6천호가 파괴되었다.[174] 그 때문에 전쟁 후 주택문제가 가장 시급한 사회문제가 되었다.[175] 이때부터 주택정책은 6·25 전쟁으로부터의 회생을 목표로 긴급 주택수요에 대처하기 위한 구호성 주택 건설을 중심으로 이루어졌다.

6·25 전쟁 기간 중 정부는 전재민(戰災民)을 위한 수용소, 월동용 간이주택, 후생주택, 복구농민주택, 수복지구 간이주택 등 총 8만 2,658호를 건설하였으며, 이는 그 기간 중 건설된 총 주택 수 21만 6,344호의 38.4%에 해당하는 양이다.

라. 6·25 전쟁 후 경제재건기의 주택공급

6·25 전쟁 전 인구 5만명 이상의 도시에 거주하던 인구비율은 전체의 1.3% 정도에 불과했으나 1955년에는 전체의 25.5% 그리고 1960년에는 28.5%로 급격히 늘어났다. 그러나 주택의 공급은 도시인구 증가에 크게 못 미쳐 도시의 주택난을 더욱 가중시켰다. 체계적인 주택공급 대책이 없는 상황에서 국민은 스스로가 주거를 마련할 수밖에 없었고, 그 결과 형성된 것이 변두리지역의 판자촌(板子村)이었다.[176]

부족한 주택난 해소를 위해 정부는 1950년 9월 28일 주택공사의 전신인 대한주택영단(大韓住宅營團)을 설립하고, 희망주택[177] 건설로 본격적인 주택건설사업에 참여하게 되었다. 희망주택은 대지와 공사비를 입주자가 부담하고 건축자재를 영단에서 배정 분양하는 주택이다. 1954년 제1차로 대현동에 107호, 정릉동에 54호, 휘경동에 39호 등 총 200호의 희망주택이 건설되었다.

폐허가 된 도시에서의 주택공급은 6·25 전쟁 이후 정부와 해외원조로 희망주택, 재건주택, 부흥주택, 국민주택 등의 소규모 단지가 조성되면서 본격화되었다. 주택난 해소를 위해 정부가 국제연합한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency: UNKRA, 1950.12~1958.6) 등의 외국원조로 무상 제공되었던 건축자재를 이용해 긴급 구호주택건설에 박차를 가하게 된 것이다.[178] 여기에 1953년 7월 27일 휴전협정조인 이

---

174) 1995년 보건사회부 발표에 따르면 6·25 전쟁 이전의 우리나라 총 주택 수는 328만 4,000호였으며 이 중 전쟁으로 파괴된 주택은 59만 6,000호에 달한다고 하였다.

175) 건설부(1987); 대한주택공사(2002).

176) 대한주택공사(2002).

177) 희망주택은 총 200호 건설을 목표로 추진되었다(서울육백년사: http://seoul600.visitseoul.net).

178) 1953년 12월에 안암동 재건주택 49호 준공식이 있었으며, 당시 대통령과 국회의장이 참석하였다. 이

후 전국에 100만호의 주택건설안이 계획되었고, 1954년 4월 1일에는 재정자금에 의한 주택금융을 담당하는 산업은행을 통해 대한주택영단 및 지방자치단체에 주택건설자금을 융자하였다. 그 결과 1951~56년 동안 수용소 1만호, 월동용 간이주택 1만 4,700호, 후생주택 3만호, 복구농민주택 1만 3,700호, 수복지구 간이주택 1만 4,800호, 난민 정착용 주택 10만 6,700호 등 총 19만여 호가 건설되었다.[179]

1955년에는 대한주택영단, 한국산업은행 및 서울시를 비롯하여 여러 공공단체・금융기관・외원단체(外援團體) 등에서도 주택을 지어 공급하기 시작하였다. 이들 주택들을 일괄하여 공영주택(公營住宅)이라고 불렀으나 형태・자금 출처 그리고 건축목적에 따라 부흥주택・재건주택・도시A형・도시B형・도시C형・난민주택・자조주택・시범주택・수재민주택・공영주택・간이주택・ICA주택・희망주택・인수주택・아파트・개량주택・외인주택・시험주택・상가주택・자료공급주택 등 다양한 명칭으로도 불렸다.[180]

1951년부터 1956년에 이르기까지, 전국적으로 매년 8만 7천호, 모두 52만 2천여 호의 주택이 지어졌다. 그 가운데 14만 3천여(27.4%) 호의 주택은 정부가 직접 투자해 건설한 것이다. 그 후 주택의 긴급수요 문제는 어느 정도 해결되어 정부의 정책이 정착형 주택건설로 전환되면서, 공공부문의 역할도 현저하게 축소되어 전체 물량 중 공공부문 건설비율이 1956년 연평균 38%에서 1961년에는 15%로 감소하였다.

1957년 이후부터는 종래의 정부 직접투자에 의한 주택건설을 지양하고 산업자금 및 대충자금 등 재정자금을 재원으로 하는 모든 주택자금은 산업은행의 융자를 통해 공급되었다. 건설업자에 대한 융자와 병행하여 중・저소득층을 실수요자로 하는 주택건설자금 융자도 이 시기부터 국책은행을 통해 본격화되었다고 할 수 있다.[181]

〈표 2-24〉 6・25 전쟁 이후 국가경제 재건기의 주택건설실적(1951~61년)

(단위: 천호)

기간	공공부문	민간부문	합계
1951~56	197(38%)	323(62%)	520(100%)
1957~61	62(15%)	336(85%)	398(100%)

자료: 건설부, 『주택정책방안에 관한 연구(2)』, 1985; 국토연구원, 『국토50년』, p.638에서 재인용.

후 1954년 5월 24일에는 제2차 후생주택(신촌 50호, 정릉 50호)에 대한 추첨이 있었으며, 1955년 12월 28일에는 육군 공병대가 건설한 부흥주택 100호(청량리, 신당동)가 완공되었다(대한주택공사[1979]).

179) 보건사회부, 『통계연감』. 난민정착용으로 건설된 주택은 이 기간 공급된 주택의 33%를 차지하였다. 1980년대 말 영구임대주택을 공급하기 이전까지 정부가 직접 재정을 투입해 일반국민을 위한 주택을 공급한 것은 이 시기뿐이다.

180) 손정목(1982).

181) 「한국의 주택산업 50년의 기록」: http://www.khba.or.kr.

2. 경제개발기의 주택: 1962~79년

우리 사회는 1962년부터 시작된 경제개발5개년계획으로 고성장과 급속한 도시화, 산업화를 이루었다. 빠른 사회·경제적 변화과정에서 1965~69년에는 총통화량(M2)이 매년 61.8%나 증가하며 인플레이션이 발생하였다.

지가도 덩달아 급등하였다. 1960년에 35.8%였던 도시화율이 1975년에는 58.3%로 급진전되면서 도시용지와 도시지역의 주택이 크게 부족한 현상이 발생하였다. 또한 댐·도로·항만·상하수도 등 사회간접자본이 집중적으로 건설되면서 형성된 자본이 산업화의 조속한 추진을 위하여 부동산시장으로 유입되면서 가격을 상승시키기도 하였다.[182]

특히 '경부고속도로 건설계획(1967. 12)'과 '강남개발계획(1970. 1)'이 발표되면서 부동산투기는 극에 달하였다. 이로 인해 1969년에는 전국의 지가상승률이 80.7%, 서울은 84.1%에 이르는 극심한 투기현상이 발생하였다. 이에 정부는 1967년 서민주택 자금의 자조적 조성을 뒷받침하기 위해서 「한국주택금고법」을 제정하였고, 이 법에 근거하여 한국주택금고(현 국민은행)가 설립되었으며 주택금융제도도 정비되었다.

부동산투기로 인하여 택지가격이 폭등하자, 「부동산투기억제에관한특별조치법」(1967. 11)에 따라 1968년 1월에 오래전부터 토지투기 억제대책 중 하나로 논의되어 오던 '부동산투기억제세'를 도입하여 주택가격 안정을 위한 조세적 기반을 마련하기 시작하였다. 그러나 부동산투기억제세는 개발사업에 따른 수요증가에 밀려 지가를 안정시키는 데는 별반 효과를 보지 못하였다.

부동산시장은 1970년 「도시계획법」 개정을 통해 도입된 개발제한구역이 1971년 지정되고, 1971~73년 사이에 경기불황을 겪으면서 하향안정세를 유지할 수 있었다. 안정을 보이던 부동산시장은 1974년 오일쇼크 이후 경제불황 극복을 위해 '부동산투기억제세'를 폐지하는 등 투기억제 조치를 완화하는 정책이 시행됨에 따라 다시 변화가 일어나기 시작하였으며, 화폐개혁 루머(1974)와 함께 '강남개발계획(1975. 3)'과 '서울시청 이전계획(1975. 8)' 발표 등으로 서울의 지가는 무려 30% 이상 상승하였다.

또한 1973년 이후 중화학공업 육성을 지원하기 위해 발행된 통화팽창으로 인한 인플레이션, 1970년대 중반 중동건설 붐에 따른 외화 유입으로 시중의 유동성이 급증하면서 1977~78년에는 극심한 토지투기가 재발되었다. 이로 인해 1978년 전국 지가는 49%, 6대 도시는 79%, 서울은 136%나 상승하는 결과를 초래하였다.

가. 공영주택 공급과 민간주택건설 확대

1960년대 초의 주택문제는 주택의 양적 부족문제와 질적 불량문제를 모두 내포하고 있었다. 그러나 제1차 계획기간 동안에는 질적 개선보다는 양적으로 부족한 주택을 건설하는 데 중점을 두고 저소득층을 위한 공영주택 건설에 주력하였다.

이를 위해 정부는 5·16 군사혁명 이후 주택정책을 총괄하던 국토건설청을 건설부로

182) 손경환·이수욱·박천규·김민철(2006).

승격시키고, 1962년에는 대한주택영단을 확대 개편해 대한주택공사를 설립하게 되었다. 또 1963년「공영주택법」,「토지수용법」,「건축법」,「도시계획법」등을 제・개정함으로써 향후 공공부문의 역할 증대를 위한 기반도 조성하였다.

그 결과 제1차 경제개발5개년계획 기간 중 모두 32만여 호의 주택이 건설되었다. 이 가운데 민간부문이 88%에 해당하는 28만호를 건설하였다. 주택건설투자가 부족한 가운데서도 이 같은 실적을 올릴 수 있었던 것은 저소득층을 위한 공영주택 건설에 주력한 결과라 할 수 있다.[183]

제2차 경제개발5개년계획 기간에도 모두 54만여 호의 주택이 건설되었다. 그중 87%에 해당하는 47만여 호가 민간에 의해 건설되었기 때문에 당시 신규주택의 대부분이 민간부문에 의해 공급받는 생산체계였음을 보여주고 있다.[184] 이 당시 공공부문의 주택정책은 주로 아파트를 중심으로 하는 도시주택 건설과 불량 무허가 주택의 정비에 정책의 주안점이 맞추어져 있었다.

제3차 경제개발5개년계획 기간 동안에는 총 76만 1천여 호의 주택이 건설되었으며, 그 중 70%에 해당하는 53만 1천여 호가 민간에 의해 건설되었다. 제4차 경제개발5개년계획 기간에도 모두 111만 6천여 호의 주택이 건설되었는데 민간이 61만 8천여 호를 건설해 그 비중이 56%로 하락하였다. 이 시기 동안 주택건설 물량은 대폭 늘어났지만 도시화에 따른 도시인구 증가, 핵가족화 등의 영향으로 주택보급률은 1970년 78.2%에서 1980년 72.7%로 오히려 하락하였다.

4차에 걸친 경제개발계획 기간을 지나면서 주택건설시장에서의 공급주체도 민간 절대우위에서 공공의 역할이 강화되는 방향으로 변화가 이루어졌다. 제1차 경제개발계획기만 하더라도 전체 주택건설실적의 12%, 4만호 수준의 생산능력을 지녔던 공공부문은 제4차 경제개발계획 기간에는 44%, 49만 8천호를 공급할 수 있는 수준으로 건설능력이 향상되었다. 공공부문의 생산능력 향상은 국민주택 우선 공급이나 신도시개발 등을 통해 주택부족 문제를 완화하겠다는 정부의 강한 의지가 작용한 결과라 할 수 있다.

〈표 2-25〉 경제개발계획기의 주택건설실적(1962~81년)

(단위: 천호, %)

	공공부문	민간부문	합계
1962~66	40(12)	286(88)	326(100)
1967~71	70(13)	471(87)	540(100)
1972~76	229(30)	531(70)	761(100)
1977~81	498(44)	618(56)	1,116(100)

자료: 국토개발연구원,『주택자료편람』, 1981; 국토개발연구원,『국토50년』, p.640, p.643에서 재인용・재작성.

183) 대한건설협회(2007).

184) 공공과 민간의 구분은 건설주체의 개념이며, 공공부문의 통계에는 공적자금의 지원으로 건설된 민간주택을 포함하고 있다(국토개발연구원[1996]).

나. 주택건설10개년계획의 수립

1960년대 고도경제성장을 경험한 한국경제는 1970년대 들어 국토의 효율적 이용에 대한 필요성을 인식하게 되어 제1차 국토종합개발계획(1972~81)을 수립하게 되었다.[185] 그 시기에는 인구의 자연증가, 핵가족화에 따른 가구 수 증대, 그리고 급격한 산업화로 인한 인구의 도시집중 현상 등으로 주택수요가 크게 늘어나 주택부족률이 심화되었다.

이때부터 건설부의 주도로 작성한 건설계획이 경제개발계획과 분리·운영되었으며, 특히 제1차 국토건설종합계획(1972~81)과 더불어 별도의 주택건설10개년계획이 수립되었다. 또한 이를 강력하게 뒷받침할 수 있는 「주택건설촉진법」(1972)을 제정 공포하면서 본격적인 주택공급에 대한 의지를 천명하였다.

1972년 작성된 주택건설10개년계획에는 1981년까지 10년간 250만호의 주택을 건설해 사회문제화되고 있던 주택난을 근원적으로 해결하고자 하는 내용이 담겨 있었다.[186] 이의 실현을 위한 정책수단으로는 첫째, 주택산업, 자재개발 및 생산업, 그리고 유통업의 육성으로 주택산업을 진흥하는 것이고, 둘째 신도시 개발, 아파트 지구 지정 및 도시 내 공장부지의 택지화로 대규모 주택공급을 시도하는 것이었다. 이에 맞춰 1973년부터 국민주택 자금과 외국차관[187]에 의한 계획적 주택공급에 주력하였다.

그러나 1973년 석유파동 등 국내외 경제여건의 변화로 1974년 당초 목표의 수정작업을 거쳐 1975년에는 목표치가 계획보다 48만호 가량 줄어든 203만호를 공급하는 수정안을 확정하였다. 이 수정안은 당초 계획했던 물량보다 축소되기는 했지만 1981년까지 주택보급률을 도시지역 82.8%, 전국 88.4%로 높이는 것을 목표로 세웠다.[188] 이를 위해 「도시재개발법」(1976), 주택공급에 관한 규칙(1978) 등을 제정하고, 주택건설관련 제도를 강화하였다. 그와 더불어 주택의 양적 부족문제를 해소하기 위해 민간주택산업의 육성과 같은 좀 더 적극적인 정책을 도입하기 시작하였다.

이러한 정책은 1970년대 말 주택가격이 급격히 상승하기 시작하면서 변화가 일어났다. 주택가격 안정이 가장 중요한 정책과제로 대두되었고, 그에 따라 1978 '주택가격 안정과 투기억제를 위한 주택공급에 관한 규칙'을 제정하여 주택의 공급 조건과 방법을 정부가 규제하였다.

같은 해 8월에 8·8조치라는 '부동산투기 억제 및 공급대책'을 마련하여 토지거래허가 및 신고제 도입, 기준지가 고시지역 확대, 토지개발공사 설립 등 일련의 투기억제대책을 수립하였다. 또 그 시기에 신규주택의 가격을 일정 수준 이하로 억제하는 분양가상한제를 도입하여 시행하였다.[189]

---

185) 대한건설협회(2007).

186) 1972년 장기계획 이후 1980년에도 장기계획이 수립되었다. 그 내용은 1981년부터 1991년까지 11년 동안 총 500만호의 주택을 건설하여 주택보급률을 90% 이상 제고시키는 것을 목표로 했는데, 세부시행계획을 수립할 때 기간이 5년 연장되어 계획기간은 1995년까지로 하였으나 후에 폐기되었다.

187) 1973~78년 기간에 AID 차관 9천만달러가 도입되어 주택건설에 사용되었으며, 1980년대에는 ADB 차관이 사용되었다(대한주택공사[1995]).

188) 국토개발연구원(1996).

다. 주택투기억제를 위한 주택 분양가격 규제

주택 분양가격에 관한 규제는 1963년 11월에 제정된 「공영주택법」에 근간을 두고 있으나 1977년까지는 정부의 권장사항에 불과하였다.[190] 그러나 이 법에 따라 지방자치단체와 대한주택공사가 정부로부터 대부 또는 보조를 받아 건설한 주택은 무주택 서민에게 저렴한 가격으로 임대 또는 분양하고 있었다. 반면, 민간의 경우는 권장사항이기 때문에 주택건설사업자가 자율 결정하여 분양하였다.

1970년대 중반부터 주택가격이 크게 상승하면서 전국적으로 투기가 확산되었다. 부동산투기 열풍이 사회적 문제가 되자 민간 주택건설 사업자가 공급하는 신규 분양아파트의 분양가격을 규제하여야 한다는 여론이 형성되기 시작하였다.

1977년 8월 '국민주택 우선공급에 관한 규칙' 제정으로 본격 시행된 분양가상한제는 주택가격 상승 억제, 무주택자 주거안정, 그리고 호화 사치성 주택건설을 방지하기 위해 규모에 관계없이 모든 신규 분양주택을 대상으로 시장가격 이하의 일률적인 상한가로 분양가격을 직접 규제하는 '포괄적 상한 가격제'의 형태로 운영되었다.

주택 분양가격 규제는 1979년 제2차 석유파동, 1980년의 정치적 혼란 등으로 1980년 우리 경제성장률이 마이너스 성장을 기록하자 제도에 일대 변화가 일어나기 시작하였다. 전두환 정부(1980. 9. 1～88. 2. 24)가 안정이라는 정치적 목적뿐 아니라 마이너스 성장세를 보이는 경제를 회복하기 위해 건설경기를 부양시키고자 하였기 때문이다.

그 일환으로 수립된 것이 '주택 500만호 건설계획', 양도소득세 탄력세율 적용을 골자로 하는 '부동산경기 활성화 대책(1980)', 그리고 1981년 1월부터 6월까지 모두 3차례에 걸쳐 발표된 '주택경기 활성화 대책'이었다. 이 가운데 1981년 6월에 발표된 '제3차 주택경기 활성화대책'에는 분양주택 공급가격통제를 해제하는 내용을 담았다.

이 발표로 정부는 한때 국민주택 규모를 초과하는 민간아파트에 대해 분양가격을 자유화하고, 주택건설 지정업체의 소형 주택 건설 의무규정을 폐지하였다. 이에 따라 1977년 전격 도입된 신규주택 분양가격 통제가 1981년 6월부터 1982년 12월까지 약 1년 반 동안 일시적으로 자유화되었다.[191]

이후 분양가 규제는 초기의 상한가 규제방식에서 1989년 11월 이후에는 원가연동방식으로 전환되었다. 원가연동제가 도입되기 이전까지의 분양가격은 행정지도 방식으로 운영되었으며, 지방단체장이 20호 이상의 주택을 건설하고자 하는 민간주택건설업자의 사업계획을 승인하는 과정에서 가격을 통제하였다.

---

189) 김정호・김근용(1998).

190) 동 법 시행규칙(1966.7 제정)에서 공영주택건설에 소요되는 실비를 대지조성비, 공영주택 및 복지시설의 건축비, 건설부대비용으로 규정하고 있다. 1972년까지는 주택건설사업자가 분양가를 자율 결정하였고, 1973년부터는 국민주택 규모의 분양가에 대해 건설부장관의 승인을 얻도록 하였다.

191) 그러나 주택가격이 다시 상승하면서 1982년 12월에 분양가 상한제를 재도입하였다. 대신 규제를 다소 완화하여 주택 규모별로 상한가격을 차등화하였다. 즉, 주거 전용면적이 25.7평(85㎡) 이하인 국민주택 규모의 아파트 가격은 1981년 당시 규제가격인 평당 105만원으로 하고, 25.7평 초과 아파트는 평당 134만원으로 일률적으로 규제하였다.

〈표 2-26〉 주택공급 규모별 분양가 상한액과 변동

(단위: 만원/3.3㎡)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1985~89
25.7평 이하(85㎡ 이하)	55	68	78	90	105	105	126.8
25.7평 초과(85㎡ 초과)						134	134.0

자료: 국토해양부.

3. 주택 대량공급 시대의 전개: 1980~97년

1979년 말부터 1980년 초에는 시민사회의 민주화 요구시위와 저임금에 시달리던 노동자들의 임금인상을 요구하는 노사분쟁 등으로 사회적 소요가 잇따라 발생하였다. 경제적으로도 1980년은 정국혼란 속에 정부예산 동결, 긴축통화 정책으로 1962년 경제개발5개년계획 추진한 이래 처음으로 마이너스 성장을 기록하였다.

이에 전두환 정부(1980. 9. 1～88. 2. 24)는 정치적 안정을 도모하고 마이너스 성장세를 보이는 경제를 회복하기 위해 건설경기를 부양시키고자 하였다. 노동자와 저소득층의 주거안정이라는 정책적 필요에 더해 마이너스 성장으로 돌아선 경제의 조기회복을 위해 주택건설을 촉진하고자 한 것이다.

1980년 8월, 국가보위비상대책위원회 입법회의에서 수립한 '공공주택 건설 및 택지개발계획안'[192]과 1981~82년에 이루어진 양도소득세 인하, 부동산자금 출처조사 중단, 금리인하 등이 이 같은 목적을 달성하기 위해 취해진 조치라 할 수 있다.

그러나 전두환 정부는 박정희 정부로부터 높은 인플레와 중화학공업에 대한 과도한 투자로 경쟁력이 약화된 기업들, 그리고 수출둔화에 따른 무역적자를 물려받았다. 세계은행으로부터는 차관제공의 조건으로 중화학 공업 재편, 시장 개방, 임금동결 등 경제구조조정을 요구받았고, 이의 실행을 위한 정부예산 동결과 긴축통화정책은 노동자와 저소득계층을 위한 장기주택건설계획을 사실상 불가능하게 하였다.

1980년 이후 1995년까지 우리나라 인구는 연평균 1.5%씩 증가하고 있었다. 특히 50대 이상 연령층의 비중이 1995년에 18.2%로 1990년에 비해 2.2% 포인트 증가하였다. 저출산 장려대책의 영향으로 10~20대의 인구비중이 감소하였으나, 30대 이상의 비중은 뚜렷한 증가세를 보였다. 가구 수도 연평균 2.8% 증가한 것으로 나타났으며, 특히 5인 이상의 가구 수는 지속적인 감소 경향을 보였고 1인 가구가 차지하는 비중이 크게 높아졌다.

1985년경에는 우리나라 인구 4,044만명 가운데 77.2%인 3,126만명이 도시에 거주하고 있었으며, 특히 전국토의 0.6%에 불과한 서울에는 전체 인구의 1/4이나 몰려 있었다. 또한 1979년 25%이던 금리를 1982년 6월 10% 수준까지 내리는 등 경기부양을 위한 자금운용을 적극 추진하였다. 그 결과 1981년 4.6%선에서 억제되었던 통화(M1) 증가율이

192) 이 계획(안)의 주요 내용은 1981~91년의 기간 동안 총 5백만호의 주택을 건설해 주택보급률을 77%에서 90%까지 높이는 것을 목표로 하고 있었으나, 이후 몇 차례의 수정을 거치다 김주남 당시 건설부장관의 보고 및 요청에 의해 계획안이 폐기되었다.

1982년에는 45.6%로 급격히 증가하는 통화팽창을 불러왔다. 그러한 팽창위주의 경제정책은 경제 성장과 함께 주택가격의 단기 급등현상을 초래한 원인이 되었다.[193]

인구의 도시집중 및 핵가족화의 가속화, 통화팽창, 국민소득의 증대와 생활의 질 향상 욕구 등으로 1980년~97년의 기간 동안 주택에 대한 수요는 가히 폭발적이었다. 특히 민주화 요구 시위가 벌어질 때마다 단골 메뉴로 주택문제 해결이 등장할 정도로 심각한 사회적 이슈였다.

가. 주택의 대량공급시대 개막

주택에 대한 수요는 곧 공급의 확대로 이어졌다. 제4차 경제개발5개년계획(1977~81)기간의 116만 6천여 호에 이어 제5차 경제사회발전5개년계획(1982~86)기간 중에도 115만 5천여 호의 주택이 건설되었다. 제1차 경제개발부터 3차 경제개발계획까지 15년간에 126만여 호를 공급하였는데 그 후에는 5년 만에 할 수 있는 주택공급능력을 지니게 된 것이다.

부족한 주택난을 조기 해소하기 위해 일시에 대규모 주택을 공급할 수 있는 아파트가 본격 건설되면서 주택유형에서 아파트가 차지하는 비중이 빠르게 높아지기 시작한 것도 이 시기부터라 할 수 있다. 주거생활의 편리성을 갖춘 아파트에 대한 선호도 증가로 이 시기에 공급된 주택유형 중 아파트가 차지하는 비중은 1980년 36.3%에서 1985년 58.1%, 그리고 1990년에는 56.7%로 급격히 증가하였다. 아파트는 새로운 주거문화의 한 유형을 창출함과 동시에 아파트 붐을 불러왔고, 시기적으로 물가상승, 주택수급 불균형 등과 맞물리면서 주요 투기 대상이 되어 주택가격 상승을 주도하게 되었다.

아파트를 중심으로 한 주택의 대량공급 추세는 3저 호황으로 국내경기가 활성화된 1987년부터 1989년의 기간에도 이어져 3년 사이에만 102만 3천여 호의 주택이 새로 건설되었다.[194] 신경제5개년계획(1993~97) 기간에도 당초 목표했던 285만호를 초과하는 313만호가 공급되어 가히 주택 대량 공급시대의 서막을 열었다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이 기간 중 이루어진 주택정책의 목표가 중산층과 서민층의 주거안정을 위해 주택공급 확대에 두어진 것은 사실이지만 동시에 주택가격 안정이라는 정책목표도 중시되어 부동산실명제, 토지공개념 도입 등 투기 단속을 위한 각종 규제도 더욱 다양화되고 강화되었다.[195]

나. 택지가격 규제와 공영개발

경제개발5개년계획(1962~81)의 성공적 추진으로 우리 경제는 고도성장을 달성했으나,[196] 국민의 주거환경 여건은 그다지 개선되지 않았다. 당시 미흡했던 주거환경개선사

193) 손경환・이수욱・박천규・김민철(2006).

194) 대한건설협회(2007).

195) 국토개발연구원(1996).

196) 1962~81년까지 4차에 걸쳐 경제개발계획이 실시되었으며, 1982년부터는 그 명칭이 경제사회발전계획으로 바뀌어 1982~96년까지 제5~7차 경제사회발전5개년계획으로 이어졌다.

업에 대한 반성은 양적 성장 위주에서 탈피해 질적 성장을 추구하고, 사회복지 차원에서 주거문제를 인식하게 하는 계기가 되었다.

주택을 사회복지와 질적 성장 차원에서 접근하려는 시도는 전두환 정부 초기부터 시작되었다. 1980년 노동자들과 저소득 계층에 의한 사회적 동요로 같은 해 8월 국가보위비상대책위원회 입법회의에서는 도시 주택부족 문제 해소를 위해 '공공주택 건설 및 택지개발계획(안)'을 수립하였다.[197] 이때 그 실현방안으로 논의된 것이 공영개발방식이었다.

반포지구 개발(1977)과 과천신도시(1979) 건설에 이어 개포단지(1981), 목동신시가지(1983), 광명 철산지구(1984), 상계 신시가지(1985), 수도권 5개 신도시(1989) 등이 공영개발 방식으로 건설되었다.

공영개발방식은 1970년대 후반기 주택건설을 위한 토지매수가 어려워지면서 택지를 강제매수하기 시작한 데서 출발하고 있다. 1960년대와 1970년대 중반까지는 주택건설에 필요한 대부분의 택지를 토지구획정리사업을 통해 확보해 왔다.

그러나 1970년대 후반들어 부동산 붐이 일기 시작하면서 토지매수가 점점 어려워지게 되었고, 주택건설도 점차 외곽으로 옮겨가게 되면서 정부와 지방자치단체 간에는 도로나 상하수도와 같은 간선시설을 설치하는 문제를 놓고 첨예한 대립이 발생하게 되었다. 이 같은 상황을 극복하기 위해 정부가 도입한 것이 1977년 12월 개정된 「주택건설촉진법」의 대지조성사업, 그리고 1980년에 제정된 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업이었다. 이 두 사업은 모두 공영개발로 주택건설의 원활한 추진을 지원한 강력한 택지확보책이 되었다고 할 수 있다.

공영개발방식은 목동 신시가지 건설과정에서 문제에 봉착하게 되었다. 낮은 가격에 토지가 수용되는 것을 반대한 토지소유자들의 개발계획 반대운동에 무허가주택 소유자와 세입자들이 가세하면서 소요가 발생하였다. 특히 세입자들의 경우, 보상을 전혀 받지 못했기 때문에 더욱 강렬한 저항이 있었다. 이 사건은 정부의 택지개발 관행에 대한 사회적 비판을 불러왔고, 이후 토지보상에서 보상비가 증가하는 계기로 작용하였다.

보상비 상승은 공영개발지구에서 새로운 투기의 등장을 불러 왔다. 현금보상 외에 아파트 분양권이 추가로 주어지면서 공영개발을 위해 매수될 토지나 주택 등에 대한 투기가 시작된 것이었다. 상계 신시가지 건설과정에서 투기문제가 등장했고, 정부는 이에 강력 대처해 상계지구를 토지거래신고지역과 동시에 재산세를 중과하는 투기억제지역으로 지정하였다.[198] 그러나 공영개발을 통한 저렴한 택지 확보 방식은 이후 수도권의 분당과 일산 신도시 건설과정에서 다시 한번 한계를 맞게 되었다. 이후 보상을 노린 무허가 주택의 건축이나 지장물의 설치는 주택건설 사업을 더욱 더디게 하는 요인으로 작용하고 있다.

공영개발 방식을 보완하기 위한 정부와 정치권의 다각적인 노력은 1989년 「택지개발촉진법」 개정 발의, 「도시개발법」 입안, 토지보상금 지급방식의 개선[199] 등으로 검토되

197) 1980년에 마련된 장기계획에서는 1981년부터 1991년까지 11년 동안 총 500만호의 주택을 건설하여 주택보급률을 90% 이상 제고시키는 것을 목표로 했으나, 세부시행계획을 수립할 때 기간을 5년 연장해 1995년까지 달성하는 것으로 수정되었다가 이후 폐기되었다(국토연구원[1996]).

198) 대한주택공사(2002).

었으나 1990년 주택대량 공급에 따라 주택 및 토지가격이 안정되면서 그 시급성이 사라져 공영개발방식의 대안에 대한 논의는 수그러들게 되었다.

다. 주택 200만호 건설: 1기 신도시의 등장

주택을 대량으로 공급하기 위한 노력은 박정희 정부(1963.12.17~79.10.26) 시절 '250만호 주택건설10개년계획(1972)'[200] 그리고 전두환 정부 시절의 '주택 500만호 건설계획(1980)'으로 계속 이어졌다. 그러나 이 계획들은 당시 안정우선의 경제정책으로 원활한 주택공급을 실현하지 못해 주택수급 불균형의 심화와 주택보급률 저하와 주택가격 급등이라는 문제만을 남긴 채 마무리되었다.

주택수급 불안정 문제와는 달리 1980년대 중반부터 한국경제는 아시안게임과 올림픽 개최, 3저(저유가, 저달러, 저금리) 호황 등에 힘입어 1986년 12.2%의 경제성장률을 기록하는 등 1988년까지 3년 연속 연평균 12%를 상회하는 경제성장을 이룩하고 있었다. 당시 수출은 28.1%나 증가했고, 무역수지도 만성적자에서 벗어나 흑자를 기록하며 1988년에는 100억달러를 상회하는 기록을 세웠다.[201]

경제호황으로 발생한 부동산가격 급등의 영향은 1988년 출범한 노태우 정부(1988. 2. 25~93. 2. 24) 기간에도 계속돼 서울 28%, 전국과 6대 도시는 27%나 토지가격이 상승하였다. 여기에 그동안 주택분양가격 억제로 신규주택공급이 원활치 못했던 수급불안정 문제까지 겹치면서 주택시장은 일대 혼란에 빠져들어 사회안정 측면에서 주택문제 해결에 대한 중요성이 또 다시 부각되기 시작하였다.[202]

〈표 2-27〉 주택 수 및 주택보급률(1980~86년)

연도	주택 수		주택보급률(%)
	주택 수(만호)	증가율(%)	
1980	531.9	2.1	71.2
1981	546.0	2.7	70.5
1982	564.0	3.3	70.2
1983	585.2	3.8	70.2
1984	606.1	3.6	70.1
1985	610.4	0.7	69.8
1986	630.3	3.3	69.7
1987	645.0	2.3	69.2

자료: 통계청.

199) 보상금의 일부를 채권으로 지급하고 최대 5년간 매년 상환하는 방법도 고려되었다.

200) 임서환(2002).

201) 전국경제인연합회(1987); 엄지도(1992).

202) 국정브리핑 특별기획팀(2007).

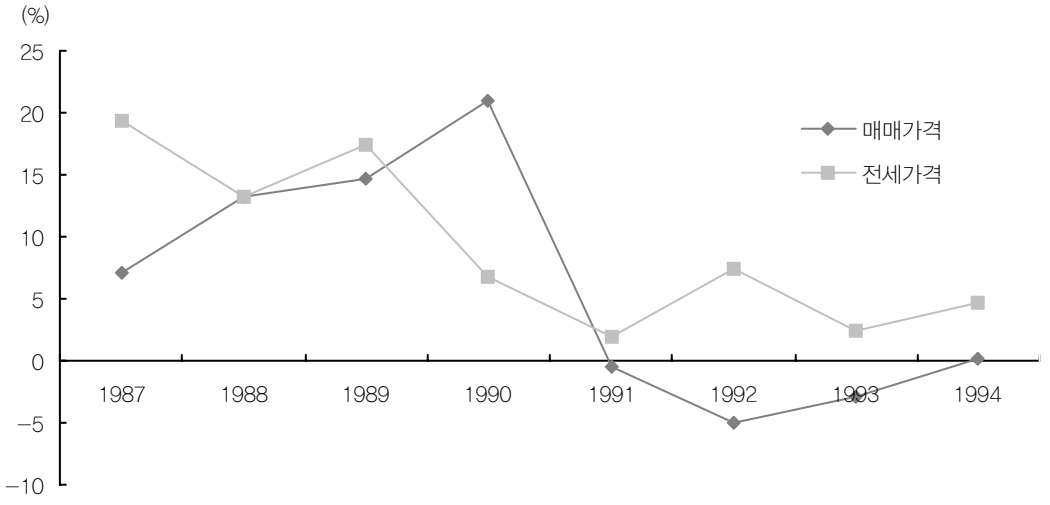
노태우 정부 출범 전후 주택시장은 수요가 지속적으로 증가하고 있었음에도 불구하고, 주택부문에 대한 투자는 낮은 수준에 머물러 매년 평균 20만호 정도의 공급수준으로는 수요를 따라가지 못하는 형편이었다. 그로 인해 1980년 71.2%였던 주택보급률이 1987년에는 69.2%로 하락하였고, 주택가격도 급등하였다. 특히 수도권 지역의 아파트가격이 단기간에 급등하는 현상이 나타났다.[203] 주택 매매가격과 전세가격 급등으로 이어진 경제호황은 저소득층의 주거비 부담을 가중시키며, 서민층의 내 집 마련 꿈을 가로막는 요인이 되었다.

주택가격 급등으로 사회 전반의 분위기가 악화됨에 따라 주택문제 해결은 정부의 주요 현안과제가 되었다. 이에 정부는 공급을 획기적으로 확대하는 것만이 문제를 근본적으로 해결할 수 있다는 판단하에 막대한 재원이 수반되는 주택 200만호 건설계획을 수립하고, 1988년 5월 주택정책사에 큰 전환점이 된 '주택 200만호 건설계획(1988~92)'을 발표하였다.

주택 200만호 건설계획의 주요 내용은 국민총생산액(GNP)의 6.5%에 해당하는 65조원을 투자하여 국민주택 85만호, 민영주택 48만호, 민간주택 67만호를 건설하고, 주택보급률은 1987년 69.2%에서 1992년 72.9%까지 높이는 것이었다.[204]

주택건설 소요 자금은 입주자가 67.7%를 부담하고, 나머지 22.3%는 국민주택기금과 민영주택자금으로부터 융자받아 충당하도록 계획하였다. 세부적으로는 총 25조원의 소요자금을 정부재정, 국민주택기금, 한국주택은행의 민영주택자금을 통해 지원하였고, 소요

[그림 2-25] 주택 200만호 건설 전후의 주택 매매 및 전세가격 상승률 추이



	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
매매가격(%)	7.1	13.2	14.6	21.0	−0.5	−5.0	−2.9	−0.1
전세가격(%)	19.4	13.2	17.5	16.8	1.9	7.5	2.4	4.6

자료: 국민은행.

203) 서울 강남 아파트는 1989년 1월과 4월 사이 23%나 가격이 상승하였다.

204) 국토개발연구원(1996).

택지 5,700여 만평 중 80%이상을 한국토지공사, 대한주택공사, 지방자치단체 등 공공부문을 통해 공급하였다.[205]

주택 200만호 공급을 달성하기 위해서 정부는 ①주택 재정투자와 주택금융 확대(주택건설투자비율을 연평균 4.6% → 6.5% 수준인 약 65조원 규모로 확대) ②5개 신도시 건설계획 수립과 공공에 의한 택지 대량 공급 ③중저소득층을 위한 주택배분체계 재정립 ④투기적 가수요 억제와 주택공급방법 재정비를 위한 청약제도 정비 등 실수요자 중심의 주택공급 체계 확립 등을 주요 전략으로 채택하였다.

200만호 건설계획은 주택정책에서는 처음으로 도시 영세민과 중산화 가능 계층, 중산층, 중산층 이상 등 소득계층별로 주택을 차등화하기로 한 것을 큰 특징으로 들 수 있으며,[206] 그 건설과정은 국민 주거복지 향상에 크게 기여하였다. 무주택자 우선 분양과 전매행위 금지 등 실수요자 중심의 주택공급제도를 확립함으로써 주택투기를 근본적으로 차단하였으며, 주택배분의 불균형을 어느 정도 제거할 수 있었다. 또한 자금지원, 세제혜택 등 다양한 지원책을 통해서 저소득층 위한 주택공급기반을 마련하였다.

〈표 2-28〉 주택 200만호 건설계획과 실적

	주택건설실적(만호)		택지공급 (만평)
	계획(1988~92)	실적(1988~92)	
총계	200	272	5,095
공공부문	90	91	3,680
민간부문	110	181	1,415

주: 1평 = 3.3㎡
자료: 국토해양부, 『주택백서』, 2002.

〈표 2-29〉 주택 200만호 건설 전후의 주택보급률 추이

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
가구 수(만가구)	903.7	932.0	961.2	992.0	1,016.7	1,058.4	1,135.7
주택 수(만호)	630.3	645.0	667.0	703.2	735.7	785.3	863.1
주택보급률(%)	69.7	69.2	69.4	70.9	72.4	74.2	76.0

자료: 통계청.

205) 택지개발예정지구 지정을 143개, 89,895천㎢(1981~87) → 248개, 161,121천㎢(1988~92)로 확대하였다. 이에 따라 택지공급실적도 84,204천㎢(1983~87) → 159,197천㎢(1988~92)로 대폭 증가하였다. 또한 5개 신도시는 분당 569만평, 일산 472만평, 중동 163만평, 평촌 149만평, 산본 126만평 등 총 1,480만평(4,924ha)에 29만 3,000호, 117만 6,000명을 계획하여 추진하였다.

206) 정부가 사회복지차원에서 주택문제를 인식하고 기존 총량 위주의 주택정책에서 탈피해 소득계층별 주택공급계획 및 빈곤층 주택지원책 마련이라는 긍정적 결과를 낳았다. 도시영세민의 주거환경 개선을 위해 사회복지 차원에서 영구임대주택이 건설·공급되었고, 기업의 생산성 향상 도모를 위해 저소득 무주택근로자를 대상으로 근로복지주택과 사원임대주택을 건설·공급하였다. 그리고 도시영세민보다는 소득이 많지만 주거문제를 해결하지 못한 중산화 가능 계층을 위해 장기임대주택 및 소형분양주택을 건설·공급하였다.

주택 200만호 건설사업의 추진으로 1980년에서 1987년까지 연평균 22만호였던 주택 건설량이 1988년에는 32만호, 1989년에는 46만호로 급증하였고 1990년에는 사상 최고치인 75만호를 건설하게 되었다.[207] 주택 200만호 건설사업은 당초계획보다 앞선 1991년 8월말에 200만호 건설 목표치를 초과한 214만여 호를 건설함으로써 종결되었다. 이는 1987년의 우리나라 주택재고 645만호의 33%에 달하는 양이었던 점을 감안하면 매우 획기적인 주택공급방식이라 할 수 있다.[208] 특히 공공부문은 당초 계획대로 78만여 호를 건설하였으나 민간부문에서는 목표를 초과한 143만여 호를 공급하였다. 그 배경에는 분양가상한제를 원가연동제로 전환하고, 용적률과 건폐율 등 건축규제 완화, 세금과 금융상의 지원 등에 힘입은 바 크다.[209]

주택 200만호 건설로 주택보급률은 크게 향상되었다. 또한 1991년 주택건설 61만여 호, 1992년 57만여 호, 1993년부터 1995년까지는 연평균 60만여 호 그리고 1996년과 1997년에는 50만여 호 수준의 공급능력을 유지할 수 있었던 계기가 되었다.

라. 투기와의 싸움

1980년대는 부동산투기와의 싸움이 본격화된 시기이다. 1980년대 초반은 우선 위축된 주택경기를 활성화하려는 정책으로 출발하였다. 그러나 1982년부터 1986년의 기간 동안에는 주택정책은 주로 가격안정 측면에서 이루어졌다.

1980년대 초반 주택경기 활성화를 위해 1982년 1월 4일에는 주택투자를 촉진하기 위하여 양도소득세 면세기간을 연장하고, 주택자금융자 개선을 통한 경기활성화조치를 단행하였다. 또한 1982년 5월 1일에는 이를 보완해 양도소득세를 대폭 완화하였으며, 5월 20일에는 국민주택 전매제한 기간을 2년에서 6개월로 단축하였다.

그러나 이 같은 대책의 여파로 부동산가격이 다시 불안 양상을 보이자 1982년 12월 22일에는 주택투기억제대책을 다시 도입하여 분양주택가격에 대한 층별 차등화, 전매제한 기간 연장 및 강화, 민간건설업체의 소형 및 임대주택 건설을 장려하였다.

또한 1983년 2월 16일에는 특정지역 양도소득세 과세표준으로 실거래가 적용, 채권입찰제 도입, 아파트 분양가 실세화, 지적 전산화 촉진 등이 시행되었다. 대도시 택지공급 확대방안으로 공영개발 적극 유도, 기업 비업무용 토지취득 억제를 위한 행정지도 강화, 양도소득세 탄력세율 적용시한 단축, 공공주택 분양제도 개선, 통화의 안정 운용을 위한 부동자금 흡수 등을 담은 '4·18 토지 및 주택문제 종합대책(1983)'도 이시기에 이루어졌다.

부동산투기를 막기 위한 정부 노력은 노태우 정부에서도 계속되었다. 1988년 8·10조치를 통해 부동산검인계약서제도를 도입하였고, 비슷한 시기에 지가공시제도를 실시하였다. 1988년부터 5년간 200만호의 주택을 건설하는 계획을 수립하는 등 본격적으로 주택공급 확대정책을 추진하였다. 그러나 이를 정부 주도로 추진하면서 정부개입이 더욱 심

207) 국토개발연구원(1996).

208) 임서환(2002).

209) 국토개발연구원(1996).

화할 수밖에 없었다.

1980년대 말 도입된 부동산투기억제 시책들은 1990년도에 더욱 강화되었다. 토지공개념제도의 도입, 부동산등기특별조치법 시행, 산림법 개정에 의한 임야매매증명제 도입, 5·8조치에 의한 비업무용 부동산 보유억제 등 강력한 투기 억제 장치들이 수립되어 시행되었다.

마. '신자유주의' 시장경제와 주택공급

1993년부터 시작된 신경제5개년계획(1993~97)은 공공부문의 직접적인 개입을 줄이고 민간부문을 지원하여 경제 활성화를 도모하는 것을 정책의 기조로 삼았다. 정책목표는 여전히 주택공급의 확대, 주택가격의 안정, 저소득층의 주거안정기반 확립과 재고주택의 질 향상에 두었다.

계획추진을 위한 전략은 민간부문을 지원하는 데 맞춰져 있었다. 경제의 활성화를 도모하기 위하여 인·허가 등 각종 행정절차를 간소화하고, 재개발, 재건축 등에 관한 규제완화와 더불어 민간부문의 전문임대업을 육성토록 하였다. 민간부문의 활성화와 더불어 공공부문의 직접적 개입을 감소시키기 위한 조치도 병행하였다.

공공부문의 개입축소 방침에 따라 영구임대주택 프로그램은 이미 계획된 부분에 대해서만 예산지원토록 하고 실질적으로 영구임대주택 프로그램을 종료하였다. 또한 5년 및 50년제 공공임대주택의 공급목표는 당초 10만호로 설정하였으나, 추진과정에서 3만호로 축소 조정하였다. 공공임대주택에 대한 재정지원도 축소되어 당초 호당 70% 재정지원계획에서 50% 수준으로 줄었다.[210]

계획기간 동안 주택건설목표는 285만호였으나, 실제로는 312만호를 건설하여 목표를 초과 달성하였다. 부문별로는 공공부문이 116만호, 민간부문이 196만호를 건설하였으며, 지역별로는 수도권에 137만호(44%), 기타지역에서 175만호(56%)를 건설하였다. 이 결과 주택보급률은 1985년에 69.8%에서 1995년에는 85.1%, 1997년에는 92%로 상승하였다.

〈표 2-30〉 신경제계획 기간 동안의 주택공급실적

(단위: 만호)

	계획(1993~97)	실 적			대비(%)
		1993~96	1997	계	
계	285.0	252.9	596	312.5	109
공공부문	135.0	94.5	219	116.4	86
민간부문	150.0	158.4	377	196.1	131

자료: 대한주택공사, 『21세기 주택정책의 발전방향』, 1998; 김정호·김근용, 『주택정책의 회고와 전망』, 국토연구원, 1998, p.117에서 재인용.

210) 김정호·김근용(1998).

4. 경제위기 극복과 저성장기의 주택: 1998~2007년

김대중 정부(1998. 2. 25 ~ 2003. 2. 24) 출범 직전인 1997년 말 발발한 외환위기는 고금리와 실업증가, 금융기관의 자금회수와 신용부족 등으로 일반경제 부문뿐 아니라 주택부문도 시장거래 자체가 마비되는 시스템 붕괴라는 초유의 사태를 가져다주었다.

외환위기하에서 주택시장 상황은 급변하였다. 소득감소, 고금리 등으로 가계의 경제여건이 악화되면서, 주택수요가 크게 감소하고 주택가격도 급락하는 현상이 나타났다. 서울의 경우, 1997년 말과 비교해 주택가격이 20~30%나 하락하였다. 주택공급 역시 외환위기 이전까지만 하더라도 연간 주택공급은 50~60만호를 웃돌고 있었으나 주택경기가 급속히 침체되고, 주택수요가 감소함에 따라 연간 주택생산은 30만호 수준으로 낮아졌다.

따라서 주택건설업자의 70~80%가 주택건설을 중단하는 사태가 발생하였고, 파산과 부도를 내는 기업들도 연이어 생겨나 주택산업은 최대 위기를 맞게 되었다. 등록업체의 약 10%만이 주택사업을 계속 수행할 수 있을 정도였으나 그들 역시 주택시장의 상황이 당장 호전되지 않는 한 사업을 계속하기 어려운 실정에 놓이기는 매한가지였다.

급기야 1998년 주택시장에서는 매매가격이 전년 대비 −12.4% 그리고 전세가격이 −18.4%라는 전대미문의 가격 폭락을 맞게 되었다. 1995년 11월 이후 감소세를 보이던 미분양 주택도 1998년 7월에는 11.6만호로 급증하여 경영난에 직면한 건설업체들의 부도 도미노현상을 가속시켰다.

가. 경기부양과 주택시장 규제완화

외환위기로 정부는 붕괴된 경제시스템을 최단기간 내에 재건하고, 국민경제 안정과 국가경쟁력을 확보하는 데 역점을 둔 정책들을 추진할 수밖에 없는 상황으로 몰리게 되었다. 급격히 위축된 시장에서 금융부실이 심화되면서 자산디플레이션 우려까지 제기되는 상황에서 정부가 뽑아든 카드는 건설경기부양을 통한 경기회복이었다.

김대중 정부 초기 2년 동안 이루어진 10여 차례의 규제완화 시책은 주택정책에도 커다란 변화를 불러왔다. 위축된 주택시장에 바람을 불어넣어 침체된 경기를 활성화하기 위해 1998년부터 1999년까지 분양가 전면 자율화, 양도세의 한시적 면세, 분양권 전매의 한시적 허용, 아파트 중도금 대출, 외국인의 부동산 소유 자유화, 민영아파트 재당첨 제한기간 폐지, 무주택 우선공급제도 폐지 등 주택 관련 규제를 상당 부분 완화 또는 폐지하는 정책들을 시행하였다.[211]

정부 노력의 결과 주택시장은 점차 회복되기 시작하였다. 유동성 부족에 따른 거래마비, 소득감소와 실업증대에 따른 수요위축, 건설업체의 부도와 미분양주택 등의 문제가 차츰 해소되면서 수요가 증가하고 시장이 되살아나기 시작한 것이었다.

그러나 규제완화의 긍정적 정책효과는 그리 오래가지 못하였다. 경기부양을 위한 잇

211) 손경환 · 이수욱 · 박천규 · 김민철(2006).

단 규제완화 조치로 2002년 이후 주택시장은 서울의 일부지역과 아파트를 중심으로 가격이 급등세를 보이며 부동산투기, 서민주거 불안, 가격거품 논란 등 많은 문제를 일으키기 시작하였기 때문이다.

이 같은 현상이 나타나게 된 데는 금융요인과 주택시장 내부요인이 가장 큰 영향을 미쳤다. 특히 IT 붐과 경기확장기에 취해진 저금리의 영향은 매우 컸다. 이에 더해 과도한 토지보상비와 주택가격 상승 기대심리가 강하게 작용한 결과 유동성 과잉문제를 초래하고 있었다.

금리하락으로 금융기관에서 이탈한 자금이 주택시장으로 유입되었으며, 내수경기 위축과 저금리는 시중 부동자금의 안전자산 선호도를 높여 자금의 부동화현상을 심화시켜 2002년 400조원이었던 단기유동성은 2006년 8월에는 520조원을 상회하게 되었다. 또한 대규모 개발사업으로 토지수용보상비가 2000년부터 2005년까지 약 50조원 이상이 지급되었으며, 금리(3년만기 국고채 기준)의 하락추세가 마무리되고 있음에도 부동산가격 상승에 대한 기대심리 요인이 강하게 작용하였다.

이에 더해 시장 내부적으로는 주택수급 불안정, 분양가 자율화와 분양권 전매허용 등의 내부적 문제가 부동산시장 불안을 가중시켜 서민생활안정에 직결되는 집값과 전세가격을 상승시키는 부작용을 초래하게 되었다. 또한 불로소득 발생에 따른 소득구조의 양극화도 심화되었다.

〈표 2-31〉 외환위기 전후의 주택 매매 및 전세가격 변화율

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
매매가격	-0.2	1.5	2.0	-12.4	3.4	0.4	9.9	16.4	5.7
전세가격	3.6	6.5	0.8	-18.4	16.8	11.1	16.4	10.1	-1.4

자료: 국민은행.

나. 서민주택건설 확대

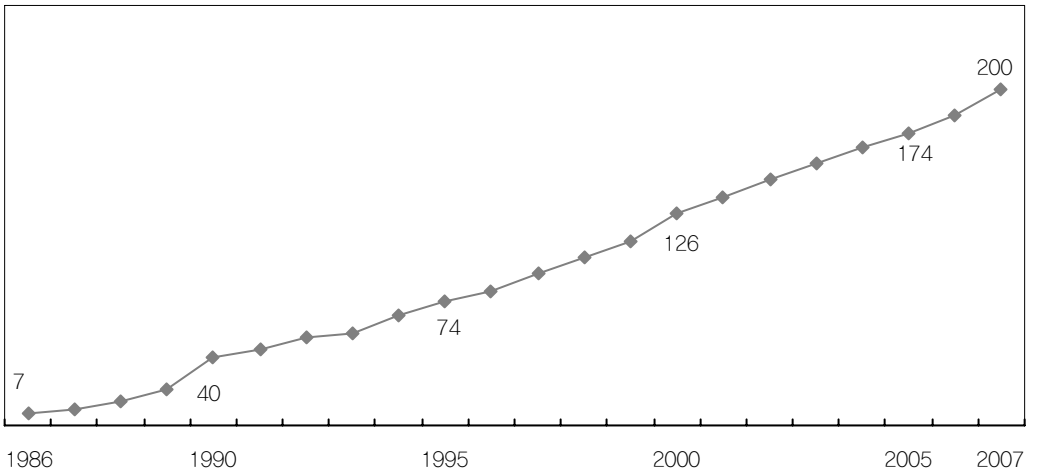
경제개발계획 도입 이후 급속한 도시화로 주택 부족이 심각해지자 주택가격은 지속적으로 상승하였고, 그에 따라 임차가구의 비율도 점점 늘어났다. 임차가구의 비율 상승은 임차인의 자금부담을 가중시켰으며, 특히 경제적으로 열악한 저소득층이나 영세민의 주거비 부담을 상승시켰다.

서민주거복지 향상을 위한 임대주택 공급에 대한 정부의 관심은 1981년 「주택임대차보호법」(1981) 제정, 「임대주택건설촉진법」(1984) 제정, 주택 200만호 건설 당시 총 60만호에 달하는 임대주택 건설, 영구임대주택제도(1989)의 도입, 「임대주택건설촉진법」의 「임대주택법」(1993. 12)으로의 개편 등으로 계속되어 왔다.[212]

212) 건설교통부(2007).

[그림 2-26] 서민임대주택 건설실적(1982~2007년)

(단위: 만호)



주: 그래프상의 수치는 공공, 국민, 영구, 사원임대 주택의 합을 5년 단위로 표기한 것이고, 공공임대 1982~91 장기임대, 1992~현재 공공임대, 2004년 이후의 국민임대실적은 다가구매입임대를 포함.
자료: 국토해양부, 『임대주택업무편람 · 매뉴얼』, 2008.

그 후 1998년 임대기간이 10~20년인 국민임대주택이라는 새로운 유형의 임대주택제도가 도입되었다. 기존 임대주택정책에 변화를 주어 소득계층별 특성에 맞게 주택을 건설하고자 한 것으로 2003년부터 2012년까지 모두 100만호를 공급하는 것으로 계획되었다. 국민임대주택은 공공임대주택의 한 유형으로 주택면적에 따라 입주자격이 정해지나 임대의무기간은 30년으로 통일되었다. 정부의 노력 결과, 그동안 무주택 저소득층의 주거안정을 위하여 대한주택공사와 지방자치단체 등 공공부문은 영구 · 50년 · 국민임대를, 민간부문은 5년 임대주택 위주로 건설하는 등 총 200만여 호(2007년 기준)의 소형 임대주택을 건설하여 공급하는 성과를 올렸다.

서민주택공급정책은 노무현정부(2003. 2. 25~08. 2. 24)가 출범하면서 새로운 전환기를 맞게 되었다. 소득수준 맞춤과 부정적 이미지 개선 그리고 시장에서의 가격안정을 위한 가격조절 기구로서의 역할이라는 두 측면에서 추진되었다.

그 예가 2003년 5월 발표된 '주거복지 로드맵'이다. 주거복지 로드맵은 소득 수준에 따라 맞춤형 주택을 공급한다는 큰 틀에 따라 소득 7분위 이상 중산층은 시장기능에 맡기고, 소득 4분위 이하 저소득층에 대해서는 국민임대주택 공급을 확대한다는 내용을 담고 있다. 그러나 맞춤형 주택공급정책의 핵심인 국민임대주택의 공급확대에는 두 가지의 커다란 난관이 기다리고 있었다. 하나는 재정확보와 택지공급의 문제이고, 또 다른 하나는 지방자치단체와 해당 지역주민의 반대였다.

지역주민의 반대를 극복하기 위해 당시 건설교통부는 임대주택에 대한 인식을 바꾸는 데 초점을 맞춰 2004년 12월 '명품단지' 건설계획을 발표하였다. 경기도 의왕시 청계지구, 안양시 관양지구 등 총 3곳에 각각 테마공원과 완충녹지, 생태학습장 등이 들어선 환경친화단지, 문화공간과 다양한 공원시설이 들어서는 문화주택단지 등 명품단지를 만

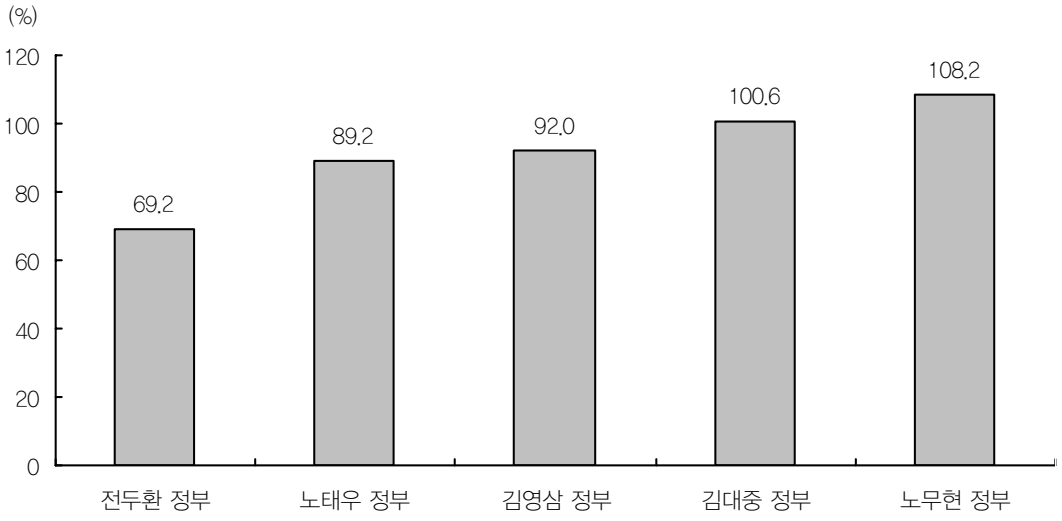
든다는 내용이었다. 그 첫 작품인 경기도 의왕시 청계지구에서부터 2007년에 입주가 이루어졌다.[213] 또한 임대아파트와 일반분양 아파트를 같은 단지에 섞어 짓는 사회적 통합(social mix) 논의가 2004년 11월에 결정돼 2007년 경기도 군포시 당동2지구 내 2개 단지에서 시범사업이 추진되었다.

다. 주택보급률 108%와 주거비 부담

1990년 164.9호에 불과하던 인구 1,000명당 주택 수가 2007년에는 293호로 증가하였다. 주택보급률 역시 1987년 69.2%에서 2007년에는 108.2%로 크게 향상되었다. 이 기간 동안 무려 39% 포인트나 증가한 것이다. 그러나 분양가 자율화 등의 규제완화와 저금리 추세, 도심주택 공급부족 등으로 수도권 주택가격은 크게 상승한 것으로 나타났다.

주택가격과 밀접한 연관이 있는 PIR과 RIR은 주택을 보유하거나 임차할 수준을 연/월 소득과 비교해서 나타낸 지수이다.[214] 이 지수가 작을수록 주택 구입이나 임차가 용이하다는 것을 의미한다. 지난 40여 년 동안 정부의 가격안정을 위한 노력에도 불구하고 우리 국민의 주거비 부담 수준은 점점 높아지고 있다. 이에 따라 내 집 마련 기간도 점차 길어지고 있는 실정이다.

[그림 2-27] 역대 정부별 주택보급률



주: 전두환 정부(1987), 노태우 정부(1991), 김영삼 정부(1997), 김대중 정부(2002), 노무현 정부(2007).
자료: 국토해양부, 『국토이용연차보고서』, 각년도.

213) 국정브리핑 특별기획팀(2007).

214) PIR(Price to Income Rate)은 소득 대비 주택가격 비율로 PY 비율(주택가격P/가구당 연소득Y)이라고도 한다. 그리고 RIR(Rent to Income Ratio)은 임대료가 월 소득에서 차지하는 비율을 말한다. RIR이 21.3이라고 하는 것은 월소득 가운데 21.3%를 임대료에 사용한다는 것이다. 따라서 PIR 비율이 증가할수록 가구의 내 집 마련 기간은 길어지게 되고, RIR 비율이 커질수록 임대료 부담이 커짐을 의미한다.

2002년과 비교해 우리나라 수도권의 경우, 주택가격의 급격한 상승에 따라 가구의 주택구입능력을 나타내는 PIR값이 2002년 5.0배, 2006년 5.7배, 2008년 6.9배(중위수 기준)로 증가하였다. 2002년 수도권에서 집을 장만하는 데 5년이 걸렸다면 2008년에는 6.9년으로 기간이 늘어난 것이다. 반면, 수도권 가구의 월소득 대비 임대료 부담을 보여주는 RIR(중위수 기준)값은 2002년 21.3%에서 2006년 19.9%로 하락하였다가 다시 2008년 22.3%로 상승하였다.

이러한 요인 외에도 1990년대 말로 접어들면서 아파트의 고급화 및 브랜드화, 초고층 고급 주상복합 아파트의 건설이 부상하면서 1990년대 주택시장은 공급에만 주력하던 이전과는 달리 일정수준 이상의 질적 수준 확보라는 명제와 상품으로서 경쟁시대를 맞게 된 것도 주택가격 상승의 한 원인으로 작용하였다. 인텔리전트, 환경친화 등 주택의 특징을 강조하는 시대로 들어섰으나 분양가자율화와 맞물리면서 그만큼 국민들의 주거비 부담도 커졌다고 할 수 있다.

〈표 2-32〉 지역별 · 계층별 PIR 현황

	전국	수도권	저소득층	중소득층	고소득층
2002	–	5.0(4.6)	6.1(6.1)	5.8(4.9)	4.5(4.5)
2006	4.2(6.0)	5.7(8.1)	6.3(10.9)	3.4(5.4)	3.6(5.3)

주: ( ) 안은 평균값, 중위수 값은 미국 전국부동산중개사협회(NAR)가 발표하는 주택취득비용 지불능력 지표(Housing Affordability Index)에서 사용하는 방식을 적용.[215]
자료: 국토해양부, 『주택종합계획(2003~2012) 수정보완을 위한 연구』, 2006.

라. 주택수요관리정책

부동산투기와의 전쟁은 역대 정부별로 다양한 형태로 이루어졌지만, 주택보급률이 100% 미만이던 시대에는 주로 주택공급 확대와 양도소득세 조절을 통해 이루어졌다. 박정희 정부, 노태우 정부, 김영삼 정부 시절 이루어졌던 주택의 대량 공급은 주택공급 확대를 통해 투기와의 전쟁을 수행한 대표적인 사례라 할 수 있겠다.

2003년 출범한 노무현 정부는 주택수요관리에 초점을 맞춘 '10 · 29종합대책(2003)', 서민주거안정과 투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안을 담은 '8 · 31대책(2005)'과 '3 · 30대책(2006)', 그리고 '11 · 15대책(2006)'과 '1 · 31대책(2007)' 등을 발표하며 부동산투기억제와 시장안정을 위한 정책을 추진하였다.

투기에 대한 정부의 강력한 대응은 출범 초기부터 모습을 보여 온 것이었다. 2003년 '5 · 23 부동산가격안정대책'을 시작으로 모두 13회에 걸쳐 크고 작은 대책들을 연이어

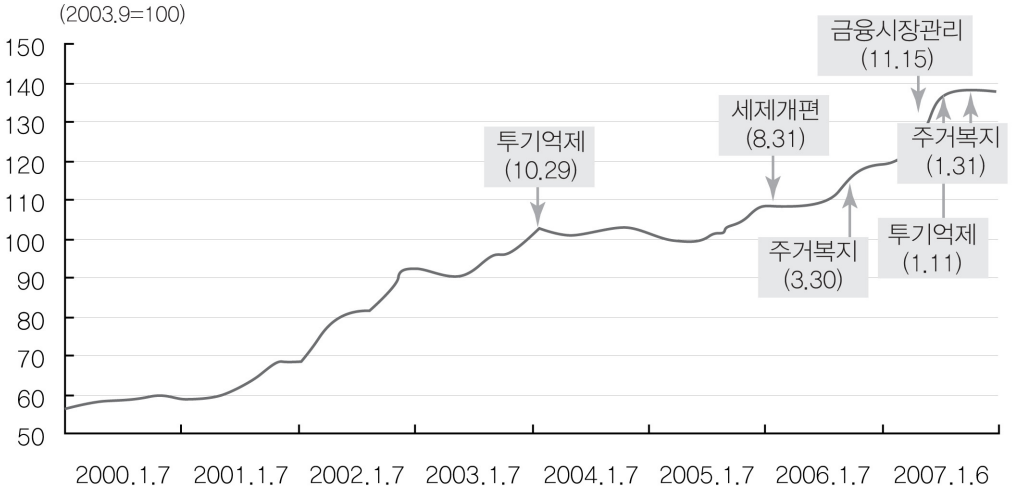
215) 미국 NAR에서 매달 발표하는 HAI는 주택가격이 그 지역의 소득수준에 비해 적당한 지를 상대적으로 나타내는 경제지표이다. 지역의 소득수준을 나타내는 지표인 가계소득대표값(median family income)을 일반적인 주택(median priced home)을 대출을 통해 매입하여 상환이 가능하려면 필요한 소득(qualifying income)과 비교하여, 이를 백분율로 표시한 것으로 100 이상일 경우 'affordable(구입이 가능하다)'는 판정을 내릴 수 있다.

발표하며 수요억제정책을 강화하였다. 그 대책들을 통해 주택거래신고제, 실거래가 신고제, 재건축규제, 주택담보대출 실태점검, 투기과열지구 확대, 토지거래허가제 강화, 신도시와 강북뉴타운 개발, 가격과 수요에 대한 직접적인 개입 형태로 분양가 상한제, 분양원가 공개, 가점제 청약제도 등이 시행되었다.

그 가운데 주택시장 선진화와 투명화를 위해 주택 실거래가격 기재를 의무화한 실거래가 등기부 기재제도, 주택보유세 강화와 개발이익환수로 주택수요를 효율적으로 관리하기 위해 도입한 종합부동산세와 양도소득세, 그리고 주택담보대출비율(Loan to Value Ratio: LTV), 부채상환비율(Debt to Income Ratio: DTI)에 따른 금융규제 강화가 투기에 의한 주택가수요를 억제하는 대표적 정책수단으로 이용되었다.

[그림 2-28] 주택가격과 주요 주택수요관리정책

(단위: 전국, %)



자료: 국민은행.

강력한 수요관리정책 결과에 대해, 주택 관련 전문가들은 정부의 주택정책이 시장안정과 투기억제 그리고 서민주거안정 실현으로 주택시장의 선진화와 투명화에 어느 정도 기여했지만, 주택공급 측면에서는 필요한 곳에 원활한 공급이 이루어지지 못해 오히려 2006년 주택가격 상승을 초래한 것으로 평가되고 있다.[216]

216) 주택가격 상승의 요인은 다양하지만 고소득자의 수요를 충족시켜 줄만한 고급주택의 공급부족 역시 가격상승의 한 요인으로 작용하였다. 즉, 고급주택 공급위축 → 기존 대형주택, 양호한 입지의 주택가격 상승 → 주변지역 가격상승 → 일반주택 가격상승 → 서민 주거비부담 가중 → 서민층 '조바심 수요' 형성 → 가격 재상승이라는 악순환 고리가 일시적으로 발생하기도 한다. 주택가격 상승을 막기 위해서는 충분한 공급 특히, 고소득자를 겨냥한 고급 대형주택의 원활한 공급이 이루어져야 한다는 주장이 있다. 대표적으로 필터링다운(filtering down)효과를 들 수 있다. 대형 고급주택의 공급을 우선적으로 늘려 단계별 소득 수준에 따라 주택 이동이 이루어지도록 하는 것이 필터링다운효과

5. 주택정책 60년의 성과와 과제

지난 60여 년간 주택부문의 각종 계획에서 제시하고 있는 우리나라 주택정책의 목표는 '국민의 주거안정'으로 요약될 수 있다. 정책목표 달성을 위한 정부의 꾸준한 노력은 주택시장을 내·외형적으로 크게 성장시켰다.

가. 성과

1) 주택의 양적 문제 완화 및 질적 수준 제고

주택스톡, 주택보급률 등 양적·질적 지표의 괄목할 만한 성장이 있었다. 1950년에 328만여 호 수준이던 총 주택 수는 2005년에는 1천 250만여(빈집 제외) 호로 4배 가량 늘었다.

주택재고의 급격한 증가로 1980년 71.2%였던 주택보급률도 1995년 86% 그리고 2007년에는 108.2%로 크게 향상되었으며, 1천명당 주택 수 역시 1980년 142.2호에서 2007년에는 293호로 두 배 이상 증가하였다.[217] 그러나 미국, 일본, 영국 등 선진국들이 모두 1천명당 주택 수가 400호 이상인 것과 비교하면 아직까지는 양적으로 부족한 수준이라 할 수 있다.[218]

광복 이후 지난 60년 동안 주택의 질적 수준 역시 크게 개선되었다. 1인당 주거 면적이 1975년 7.9㎡에서 1990년 14.0㎡ 그리고 2005년 26.2㎡로 증가하였고, 평균 주택사용면적도 69.29㎡로 2006년에 비해 1.96㎡ 커졌다.[219] 1인당 주거면적은 미국(2005)의 68.2㎡과 일본의 38㎡[220] 등 선진국에 비하면 아직까지 낮은 수준이지만, 정부가 추진중인 보금자리주택 등 서민을 위한 맞춤형 주택공급이 안정적으로 이루어진다면 더 큰 개선이 이루어질 것으로 기대된다.

이다. 이론상으로는 대형 고급주택으로 이사하는 사람들이 살다가 떠난 집에는 그 다음 수준의 경제력을 지닌 사람들이 들어가게 되고, 또 그들이 떠난 집에는 그들보다 재산이 적은 사람들이 거주하게 된다. 이처럼 고급수요자가 빠져나간 주택은 가격이 하락하고, 가격이 떨어진 주택은 저렴하게 임대되거나 좀 더 가난한 내 집 마련 수요자들에 의해 채워지게 된다는 것이다. 그러나 이 같은 주택이론에 대해 도심 슬럼화, 양극화를 양산하였다는 비판도 있다.

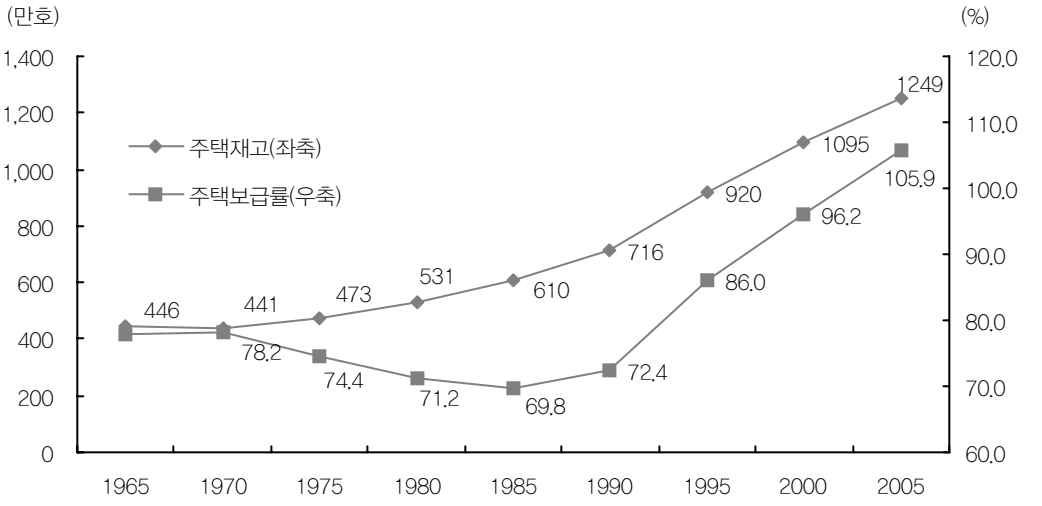
217) 국토해양부(국토해양통계누리); 통계청(KOSIS-국가통계포탈).

218) 미국(2005), 424.0호, 영국(2004), 418.3호, 덴마크(1998), 467.2호.

219) 평균 주택면적은 국토해양부·국토연구원이 공동으로 조사한 '2008년 주거실태조사'의 결과치이다. 주거실태조사는 2006년부터 본격화되어 격년으로 일반 가구조사가 이루어지고 있다.

220) 일본의 1인당 주거면적이 우리나라보다 큰 것은 인구 수(1억 2,800여 명) 대비 주택 수(5,400만호, 2003)가 훨씬 많고, 가구당 인원 수는 적은 탓임. 또한 1인당 주거면적의 개념은 통상 우리가 알고 있는 '개별주택 크기와는 다른 개념'이다.

[그림 2-29] 주택스톡 및 주택보급률 변화 추이



자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.

2) 주택공급능력의 급성장과 시장안정

주택 200만호 건설 등 주택의 대량공급을 통해 주택시장의 수급 불안심리가 해소될 수 있었다는 것은 시장안정 측면에서 매우 중요한 시사점을 남겨 주었다. 만성적인 공급부족이 주택시장을 불안하게 하는 가격상승을 초래한 주범격이라 할 수 있었기 때문에 신시가지 건설, 주택 500만호 건설 그리고 200만호 건설 등이 가시화되면서 가격안정을 찾았다는 점에서 시사하는 바가 크다 할 것이다. 특히 200만호 건설 이후 우리의 연간 주택공급능력이 50만호 이상의 수준으로 향상된 것은 공급부족에 따른 시장위기에 조기 대처할 수 있는 능력을 갖추었음을 의미하는 것이라 할 수 있다.

나. 과제

주택시장을 불안하게 만드는 요인은 다양하다. 단순히 집을 많이 지어 공급한다고 주택문제가 해결되지는 않을 것이다. 물론 공급이 시장안정에 크게 기여하지만 정책의 일관성이나 주택시장의 투명성 그리고 시장에 대한 예측 가능성이 뒷받침 될 때 비로소 시장 안정은 달성될 수 있을 것이다.

주택시장 안정과 선진화를 위해 1960년 이후 역대정부는 국민 주거복지향상과 주택시장 안정을 위해 다양한 정책적 노력을 기울여왔다. 1967년 「부동산투기억제에관한특별조치법」으로 부동산투기억제세(現 양도소득세)가 도입된 이후, 2008년 2월 이명박 정부가 출범하기 이전까지 투기억제책 31회, 경기부양책 18회, 서민주거복지책 12회 등 모두 61회에 걸쳐 시행된 정책들이 이 같은 노력의 단면을 보여주고 있다.[221]

과거 60년을 되돌아보고 미래를 준비해야 하는 시점에서 중요한 것은 더 이상 투기

등에 따른 주택문제와 국민의 왜곡된 주거에 대한 인식이 선진국 대열에 합류하고자 하는 우리 사회의 발목을 잡게 해서는 안 된다는 것이다. 따라서 앞으로 주택정책은 보다 합리적이고 안정적이며, 주택시장과 주거복지, 소득계층별 주거격차 완화, 주택문화 등을 망라하는 미래지향적 관점에서 수립될 필요가 있다.

1) 주택정책의 일관성 유지

광복 이후 60년간 우리나라의 주택정책은 국민주거안정과 주택시장의 안정이라는 목표를 달성하기 위해 노력해 왔으나 경기조절 보조수단의 역할에도 충실했음을 부정할 수 없다. 그로 인해 국민의 인식 속에 '정책은 언젠가 변할 것'이라는 '부동산불패의 신화'가 광범위하게 자리 잡게 되었다.

정책 일관성은 무조건적 제도의 유지를 의미하는 것은 아니다. 주택정책을 정책기조와 시장대응책으로 구분하고, 일관성 있는 정책기조를 바탕으로 경기변동에 탄력적으로 대응할 수 있는 시장관리대책을 시행해 나가는 것이다. 이를 통해 시장에 대한 신뢰성을 높여 나가야 한다.[222]

2) 주택의 양적 · 질적 지표의 성장을 위한 노력 지속

주택스톡과 주택보급률 등 양적 · 질적 지표가 크게 개선되었다고는 하나 국민 주거안정이라는 정책목표를 달성하였다고 보기는 힘든 상황이라 할 수 있다. 주택가격 상승에 따라 서민층의 주택구입부담은 지속적으로 증가되고 있으며, 질적으로 양호해진 서민주택공급도 더욱 확대될 필요가 있다. 또한 시장안정을 위해 안정적 주택공급이 가능한 기반을 구축하여 인구 천명당 주택수도 선진국 수준으로 올려나가야 한다.

3) 저소득 · 실수요자층을 위한 지분형 주택공급 확대

실수요자의 주택마련 기회를 박탈하는 요인 중 하나는 높은 주택 분양가격이라 할 수 있다. 실수요자층의 내 집 마련 촉진을 위해서는 초기 구입비용에 대한 부담을 대폭 낮춘 주택을 지속적으로 공급할 필요가 있다. 과거 추진되었던 토지임대부 분양주택이나 환매조건부 분양주택 제도는 아니더라도 지분의 부담 수준을 낮추거나 다양화한 주택마련 방안이 적극 검토되어야 한다.

이명박 정부에서 추진하고 있는 보금자리 주택 중 지분형 임대주택은 저소득층과 실

---

221) 61회의 정책은 언론을 통해 공표되었거나 법제화가 이루어진 것들이다.

222) 정책기조는 저소득층 · 무주택자 등 실수요자 중심의 시장형성정책에 맞추어져야 하며, 이를 위해서는 부동산시장의 안정기반을 구축하기 위한 정책적 노력이 뒷받침되어야 한다. 저렴한 저소득층 주택의 안정적 공급, 세제(다주택자 보유세 강화) 등을 정책수단으로 활용할 수 있을 것이다. 반면, 시장관리대책은 탄력적 시장대응을 의미한다. 원활한 거래 촉진, 부동산경기의 변동성 완화, 적정 수준의 투자 유지 등을 목적으로 한 세제(거래세 완화)와 금융적 정책수단을 활용할 수 있다.

수요자층을 위해 금융 및 세제지원을 통한 주택구입 및 주거비 부담 완화를 추진하고 있다는[223] 점에서 적극 활용하면 매우 양호한 성과를 나타낼 수 있을 것이다.[224] 재원 등의 측면에서 아직 해결해야 할 많은 과제가 남아 있지만, 제도의 조기 정착을 위한 적극적인 노력으로 국민주거 안정과 주거의 질적 수준을 높여 나가야 할 것이다.

4) 주택금융 선진화를 통한 국민의 내 집 마련 기회 확대

주택가격과 밀접한 연관이 있는 PIR과 RIR은 주택을 보유하거나 임차할 수준을 연/월 소득과 비교해서 나타낸 지수이다.[225] 이 지수가 작을수록 주택 구입이나 임차가 용이하다는 것을 의미한다. 지난 40여 년 동안 정부의 가격안정을 위한 노력에도 불구하고 우리 국민의 주거비 부담 수준은 점점 높아지고 있다. 이에 따라 내 집 마련 기간도 점차 길어지고 있는 실정이다.

2002년과 비교해 우리나라 수도권의 경우, 주택가격의 급격한 상승에 따라 가구의 주택구입능력을 나타내는 PIR값이 2002년 5.0에서 2006년에는 5.7배(중위수 기준)로 증가하였다. 2002년 수도권에서 집을 장만하는 데 5년이 걸렸다면 2006년에는 5.7년으로 기간이 늘어났다는 이야기다. 이 수치만으로 보면, 서민이 내 집을 마련하기가 용이치 않음을 알 수 있다. 서민이 주택을 구입하는데 있어 초기 부담을 경감해주는 것은 매우 중요하다. 미국은 무주택자가 주택을 구입할 경우 집값의 10~30% 가량만 내고 구입한 뒤, 20~30년 동안 매월 원금과 이자(고정금리)를 함께 매월 원리금 균등분할상환방식으로 갚아나가는 모기지 제도가 일반화되어 있다. 우리나라도 미국과 유사하게 무주택자를 대상으로 하는 모기지론을 도입하여 서민층의 내집 마련 꿈을 조기에 실현시켜주는 노력이 필요하다.

5) 시장에 대한 예측력 제고 및 미래지향적 주택문화 구현

미래 주택 수요를 정확히 예측하여 공급대책과 규제완화를 추진하는 것이 필요하다. 최근 주택시장의 변동은 특정지역을 중심으로 한 지역적이고 국지적인 변화로 변화해가는 양상을 보이고 있다. 이는 향후 주택시장에 대한 예측이나 대응이 국지적・지역적으

---

223) 주택구입비용이 자기소득의 30~40%를 넘지 않도록 주택금융지원을 확대하고, 영구임대주택은 시중 전세가의 30% 수준, 국민임대주택은 시중 전세가의 60~70% 수준으로 공급하는 것을 추진하고 있다.

224) 2008년 9월 19일, 이명박 정부는 저소득층의 주거불안 해소 및 무주택 서민의 내 집 마련을 촉진하기 위해 '보금자리주택 150만호 건설계획'을 발표하였다. 보금자리주택이란 공공이 짓는 85㎡ 이하의 중소형 분양주택, 10년 임대, 장기 전세, 국민임대, 영구임대 등 서민을 위해 짓는 주택을 모두 아우르는 개념으로 국토해양부에서는 2018년까지 총 150만 가구(수도권 100만가구) 공급하기로 하였다. 150만호 가운데 80만호는 영구임대・전세형・지분형 등 다양한 유형의 임대주택으로 그리고 70만호는 기존 분양가보다 15% 저렴한 중소형 주택으로 공급을 계획하고 있다.

225) PIR(Price to Income Rate)은 소득대비 주택가격 비율로 PY 비율(주택가격P/가구당 연소득Y)이라고도 하다. 그리고 RIR(Rent to Income Ratio)은 임대료가 월 소득에서 차지하는 비율을 말한다. RIR이 21.3이라고 하는 것은 월소득 가운데 21.3%를 임대료에 사용한다는 것이다. 따라서 PIR 비율이 증가할수록 가구의 내 집 마련 기간은 길어지게 되고, RIR 비율이 커질수록 임대료 부담이 커짐을 의미한다.

로 이루어져야 함을 의미하는 것인 만큼 이에 맞는 정책대응시스템을 갖추어나가야 할 것이다. 시장을 예측하고 진단할 수 있는 과학적이고 시스템적인 기제(機制)를 개발 및 구축하는 것이 한 방안이 될 수 있을 것이다.

주택공급에 있어서도 아파트나 공동주택 위주의 획일성에서 벗어나 다양한 주택문화를 고려한 주택건설이 이루어져야 한다. 한옥개량부터 유비쿼터스 주택, 녹색 주택 그리고 새로운 생활양식으로 자리 잡은 웰빙 트렌드를 반영하고, 건강·환경·문화로 대변되는 소프트한 주택인프라까지 고려해나가는 것이 바람직할 것이다.

제7절 | 산업단지

우리나라의 산업단지 개발은 반세기 전인 1960년대 초부터 시작되었다. 1962년의 울산공업지구 개발과 1964년 서울 구로동의 한국수출산업 공업단지 개발을 효시로 하여 그동안 우리나라는 경제성장과 산업발전단계에 따라 다양한 산업단지 개발정책을 추진하여 왔다.

1960년대에는 수출산업 육성을 위한 산업단지를, 1970년대에는 중화학 공업육성을 위한 대규모 임해산업단지를 개발하였으며, 1980년대에는 지방의 육성을 통한 균형발전을 도모하기 위해 지방산업단지와 농공단지를 개발하였다. 1990년대에는 첨단산업단지의 개발 등 더욱 다양한 형태의 산업단지 개발을 추진하였으며, 2000년대 들어서는 주력 기간산업과 차세대 성장동력산업 등 국가 주력산업의 핵심 집적지로서 역할을 담당하고 있다.

〈표 2-33〉 산업입지정책과 관련 제도의 변화

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
정책대상	– 수출산업의 육성과 산업화 기반의 구축	– 중화학공업 육성기반의 구축	– 국토균형발전과 산업의 지방분산	– 첨단산업 육성을 위한 기반 구축	– 지식기반 산업입지기반 확충
정책기조	– 수출 위주의 경공업 입지 – 1도 1산업단지 개발	– 대규모 임해산업단지 조성 – 대도시 산업입지의 억제	– 산업단지 내실화 – 농공단지 개발 – 산업입지의 분산	– 입지유형 다양화 – 입지규제 완화	– 전문화된 집적 지구 – 지식기반경제 구축 지원
관련법규	– 「공업지구조성을위한 토지수용특례법」 – 「도시계획법」 – 「수출산업공업단지 개발조성법」 – 「국토건설종합계획법」	– 「지방공업개발법」 – 「산업기지개발 촉진법」 – 「공업배치법」	– 「수도권정비계획법」 – 「중소기업진흥법」 – 「농어촌소득원개발촉진법」 – 「공업발전법」	– 「산업입지법」 – 「공업배치법」 – 「기업활동규제완화법」 – 「산업기술단지지원법」	– 「국토계획및이용법」 – 「산업단지개발인허가 절차간소화법」
비고	– 울산공업지구 조성 – 수출산업단지 조성	– 지방공업개발 장려지구제도 도입 – 동남권 대규모 임해산업단지 조성 – 수출자유지역개발	– 서남권 대규모 산업단지 조성 – 농공단지 개발 – 아파트형 공장 조성	– 산업단지 명칭 변경 – 개발절차 간소화 – 개별입지 증대 – 테크노파크 조성	– 도시첨단산업단지 – 문화산업단지 등 전문화된 단지의 증가

자료: 건설교통부, 『산업입지제도개편방안 연구』, 2005에서 재구성.

1. 산업화 기반의 구축과 산업단지개발의 시작: 1960년대

가. 「토지수용특례법」의 제정과 울산공업지구의 개발

우리나라의 산업단지 개발은 1960년대 초엽부터 시작되었다. 1962년 1월 13일 당시 정부는 제1차 경제개발5개년계획을 발표하였다. 그로부터 1주일 후인 1962년 1월 20일 정부는 법률 제982호로 「공업지구조성을위한토지수용특례법」을 제정하여, 산업단지 개발을 신속히 추진할 수 있는 기초를 마련하였다.[226]

이와 더불어 같은 날인 1월 20일 정부는 일제시대에 만들어진 「조선시가지계획령」을 대체하는 법률로 「도시계획법」(법률 제983호)을 제정하였다. 이 법은 산업단지 개발을 목적으로 하는 것이 아니었다. 그러나 이 법은 도시계획의 범위 내에 '일단의 공업용지 조성사업'을 포함하고 있으며, 도시계획사업의 추진방식으로 구획정리사업에 대해 정하고 있다. 1960년대에 조성된 산업단지가 대부분 도시계획법에 의한 일단의 공업용지 조성사업으로 추진된 것은 이에 근거하여 이루어진 것이었다.

「공업지구조성을위한토지수용특례법」에서는 적용대상 공업지구를 각령(閣令)으로 정하도록 규정하고 있다. 정부는 1962년 1월 27일 각령 제403호로 '특정 공업지구 결정의 건'을 통해, 공업지구 조성을 위한 「토지수용특례법」 제2조 제2항의 규정에 의하여 특정 공업지구의 명칭을 울산공업지구로 하고, 그 대상지역을 당시의 경상남도 울산군 울산읍과 방어진읍을 포함하는 지역으로 지정하였다. 우리나라 최초의 산업단지인 울산공업기지가 처음으로 공개석상에 그 모습을 드러낸 것이다.

울산공업기지는 정유, 비료, 종합제철, 발전 및 관련공업시설의 입지를 위한 종합공업지대로 계획되었다. 지정연도를 기준으로 본다면 우리나라의 산업단지개발은 경공업보다는 중화학공업을 위한 산업단지개발이 먼저 추진된 것이다[227].

이와 동시에 정부는 각령 제404호로 '울산지구 종합공업지대 조성 추진위원회 규정'을 제정하였다. 이 위원회는 경제기획원에 설치되었으며 울산지구에 있어서의 기간산업종합건설을 위한 지대의 선정, 건설될 공장의 우선순위 결정, 공업지대의 도시건설 등에 대한 사항을 심의하였다. 이에서 나아가 4개월 후인 1962년 5월 31일 정부는 법률 제1080호로 「울산개발위원회및울산공업개발계획본부설치법」을 제정하여 내각 수반을 위원장으로 하고, 경제기획원장을 부위원장으로 하는 '울산개발위원회'를 설치하였으며, 울산공업지구 개발을 위한 종합계획을 수립·추진하기 위하여 내각 수반 소속으로 '울산개발계획본부'를 신설하였다. 또한 울산공업지구의 개발사업 추진을 위해 1962년 3월 7일 각령 제504호로 '울산특별건설국'을 설치하였다. 울산특별건설국은 국토건설청장 소속하에 설치되었으며

---

226) 동법 제1조에서는 이 법의 목적이 특정공업지구를 조성하기 위하여 필요한 토지의 수용 또는 사용에 관하여 토지수용법을 특례를 규정함에 있다고 밝히고 있다. 기존의 토지수용법이 주로 개별 시설에 대해 수용권을 행사할 수 있는 데 비해 이 특례법은 일정 구역 내 모든 토지와 시설을 대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

227) 울산을 공업지구로 선정한 이유는 유영휘의 『한국의 공업단지』(국토연구원. 1998) 및 울산광역시의 『울산광역시사』를 참조.

울산공업지구의 조성 및 도시건설사업을 시행하는 데 목적을 두었다.

하나의 공업지구 개발사업에 범국가적인 관심이 집중되었던 것이다. 돌이켜보면 오늘날 울산이 우리나라를 대표하는 산업도시의 하나로 우뚝 설 수 있었던 것은 1960년대 초엽부터 이루어진 숨 가쁠 정도로 몰아친 국가의 노력이 있었기에 가능하였을 수도 있다. 물론 울산이 우리나라의 산업화를 이끌어올 수 있었던 힘의 원천은 당시 열악한 여건에서 세계를 헤매며 고군분투한 기업가들의 존재에 있었다. 고 정주영 현대건설 회장이 허허벌판인 조선소 부지 사진 몇 장과 오백원권 지폐의 거북선 그림을 내밀며 해외투자가를 설득한 이야기는 지금도 전설처럼 회자되고 있다. 그러나 이만큼은 못하였지만, 위에서 본 것 같은 범국가적인 노력이 없었다면 울산산업단지가 연간 108조원의 생산액과 550억달러의 수출액[228]을 기록하는 세계적인 산업도시로 성장하기에는 좀 더 긴 시간이 필요하였을 것이다.

나. 수출공업 육성과 수출산업단지개발

울산공업기지가 우리나라 최초의 산업단지이고, 중화학공업의 입지를 위해 개발되었다고 하나 1960년대에 건설된 산업단지는 대부분 경공업에 중심을 두고 있었다. 실제로 1차 경제개발5개년계획은 외화 획득과 기술향상을 위해 경공업 중심의 수출 드라이브 정책을 추진함을 핵심으로 하였다.

그러나 수출상품이 다양하지 못하고 질이 낮았기 때문에 이를 극복하기 위한 방안으로 정부는 재일교포 자본과 기술을 유치하고자 하였다. 1963년 3월 설치된 '수출산업촉진위원회'는 정계와 재계가 협력하여 재일교포 기업의 자본과 기술을 유치하는 데 목적을 두고 있었다. 이에 재일교포 기업가들은 모국 진출을 희망하면서, 이를 실현하기 위한 조건으로 대정부 관계 등 행정적 뒷받침을 할 창구의 마련과 보세가공이 가능한 산업단지 조성을 요구하였다.

경공업 육성과 관련하여 당시 우리나라가 보유한 자원은 저렴한 노동력이 전부였다. 따라서 산업단지의 개발은 노동력 확보가 용이하고, 다른 자원이 집중한 서울을 중심으로 이루어지게 되었다. 1964년 6월 14일 제정된 「수출산업공업단지조성법」은 이를 목적으로 하고 있으며 이 법에 근거하여 한국수출산업공업단지 제1단지가 서울 구로동에 조성되었다.[229] 수출산업 공업단지 제1단지는 총면적이 14만평으로 1964년 12월에 착공하여 1966년 2월에 완공하였다.

수출산업 공업단지 제1단지는 예상보다 많은 관심을 끌었으며, 기업유치 또한 목표치

228) 울산・미포국가산업단지의 2008년도 생산액 및 수출액(한국산업단지공단[2008]).

229) 1960년대 초 구로동 산업단지 예정지역은 논과 밭, 야산으로 이루어져 있었고, 야산에는 미국 공군 탄약고 126개동이 자리 잡고 있었다. 또한 서울 중심가 재개발 때 도심에서 이주한 난민촌이 있었을 뿐 원주민이 별로 없는 한적한 곳으로 토지가격도 평당 300~800원 정도였다. 또한 영등포에서 수원으로 통하는 1번 국도가 근접해 있고 경부선 영등포역까지 5㎞에 불과하였으며, 용수공급을 위한 취수장을 건설할 수 있는 안양천과 도림천이 인접해 있다. 부지의 확보가 용이하면서도, 교통접근성이 매우 양호할 뿐 아니라 노동력 확보가 용이하다는 장점을 지니고 있었던 것이다.

를 초과하였다. 이에 힘입어 정부는 총면적 12만평의 제2단지와 총면적 36만평의 제3단지를 추가 지정하였으며, 나아가 인천의 부평과 주안에 제4, 5, 6 단지를 개발하기에 이르렀다. 수출산업단지개발의 가장 큰 특징은 두 가지로 요약할 수 있는데, 하나는 해외교포의 투자유치를 위해 산업단지를 개발하였다는 사실이며, 다른 하나는 산업단지의 개발뿐만 아니라 산업단지를 관리하고, 해외투자를 유치하기 위한 관리기구의 설치를 병행하여 추진하였다는 점을 들 수 있다. 1964년 5월 20일 설립된 '한국수출산업공단'이 바로 그것이었다.[230]

1960년대에는 수출산업단지 외에 지방도시에서의 산업단지개발 또한 이루어졌다. 그러나 수출산업단지는 다른 산업단지와 비교할 수 없는 큰 효과를 유발하였으며, 이는 전국 제조업에서 서울시가 차지하는 비중의 증가에 중요한 영향을 미쳤다. 실제도 광공업 종사자의 시·도별 비중을 보면 서울시가 1960년 전국의 22.5%에서 1970년에는 31.4%로 급증하였음에 비해 다른 대부분의 지역은 비중이 낮아진 것을 알 수 있다.

〈표 2-34〉 전국 대비 시·도별 광공업 종사자 수 비중

(단위: %)

	전국	서울	부산경남	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	제주
1960	100.0	22.5	21.0	9.3	8.7	3.3	7.8	5.9	6.0	14.9	0.6
1970	100.0	31.4	21.4	11.9	5.2	2.7	5.7	4.0	5.6	11.4	0.6

자료: 통계청 KOSIS.

다. 1도 1산업단지 조성과 지방도시의 산업단지 개발붐

'수출산업 공업단지' 제1단지의 성공은 지방자치단체가 산업단지개발에 참여하는 기폭제가 되었다. 정부는 제1차 경제개발5개년계획을 추진하면서 지방도시에 산업단지 조성이 필요함은 이미 인식하고 있었으나 이를 전국 규모로 일제히 추진한다는 것은 재정능력상 어렵기 때문에 그 시행을 미루어 왔다.

그러나 수출산업공업단지가 선을 보인 1966년, 상공부가 앞장서고 각 광역지방자치단체가 주도하여 지방도시에 산업단지를 개발하기 시작하였다. 1967~69년에 광주·대전·전주·청주·대구·춘천 등 도청 소재지급 도시에 산업단지가 조성되었으며 이것이 자극이 되어 1970년부터는 이리, 원주, 목포 등 지방 중소도시로까지 산업단지 개발이 확대되었다.

이 시기에 지방도시에서 산업단지 개발붐이 나타난 것은 크게 두 가지 요인에 기인

230) 「수출산업공업단지조성법」은 해외투자의 유치 등을 목적으로 하는 기구의 설치를 규정하고 있으며, 이에 의거하여 1964년 5월 20일 '한국수출산업공단'이 설립되었다. 한국수출산업공단은 산업입지 관련 제도의 변천과 경제여건의 변화에 따라 수출산업단지뿐만 아니라 국가산업단지 전체를 관리하는 대규모 기관으로 성장하였다. 1997년 1월 10일에는 그 명칭을 지금의 '한국산업단지공단'으로 변경하였으며, 산업단지 관리와 더불어 산업단지 클러스터화사업 및 공장설립지원업무 등까지 담당하는 우리나라의 대표적인 산업단지 관리기관이자 기업지원기관으로 성장하였다.

하였다. 첫째 지방자치단체의 주도적 역할과 지방 중소토착기업의 적극적인 참여가 있었다. 정부는 수출드라이브정책의 일환으로 도(道) 단위 수출산업육성을 독려하였으며, 각 도청은 도내 산업기반의 구축과 수출산업의 유치를 위해 산업단지의 조성에 경쟁적으로 나서게 되었다. 둘째 1960년대 후반 대도시지역을 중심으로 한 부동산투기 붐이 지방도시까지 확산되면서 산업단지가 조성되기도 전에 선분양이 이루어지는 결과를 낳았다. 초기자본 확보의 부담없이 지방자치단체가 산업단지개발을 추진할 수 있었던 것이다.

한편, 지방 중심도시에서의 산업단지개발과 더불어 민간기업에 의한 집단화 단지의 개발이 추진되기 시작하였다. 이는 자유입지의 부작용에 대한 인식이 증가함에 따른 것이다. 1960년대 중반까지 우리나라 기업들은 필요한 곳이면 어디에서든 공업용지를 개발하고 공장을 세울 수 있었다. 이러한 현상은 기존의 공업지대인 경인지방과 부산, 대구 등 대도시지역에서 활발하였다. 그러나 1960년대 후반에 이르러 민간기업의 자유입지에 대한 부정적 시각이 대두되었다.

공장용지의 무질서한 개발은 국토의 난개발을 초래하여 효율적인 국토이용을 저해할 것이므로 산업단지를 조성하여 공업을 특정지역으로 집단화해야 한다는 주장이 당시 건설부를 중심으로 제기되었다. 이에 비해 당시 상공부는 제조업 육성을 위한 산업정책 차원에서 자유입지는 허용되어야 한다고 주장하였다. 이러한 두 주장의 타협안으로 등장한 것이 '민간산업단지 조성방안'이었다.

이는 민간기업이 공업용지개발의 주도권을 지닌다는 점에서 상공부와 기업 측의 주장을 수용하였고, 공업을 특정지역에 집단화하여 국토의 계획적 이용을 도모한다는 점에서 건설부의 의견을 받아들인 것이었다. 그 결과 1960년대 후반 경인지방에서 유사업종의 기업들이 민간공단을 조성하기 시작하였다. 서울의 영등포기계공단, 한국합성수지공단, 인천시의 인천기계공단, 인천비철금속공단, 한국제재공단 등이 그 대표적인 사례들이다.

이들 산업단지는 대부분 「도시계획법」에 의한 '일단의 공업용지' 조성사업으로 개발되었다. 당시 산업단지를 개발할 수 있는 근거 법률로는 「도시계획법」과 「수출산업공업단지조성법」이 있었다. 이 중 「수출산업공업단지조성법」은 문자 그대로 수출산업단지를 조성하기 위한 특별법이었다. 따라서 1960년대 후반 각 도청소재지 도시에서 일제히 개발된 산업단지와 경인지역에서 유사업종의 기업들이 집단적으로 조성한 민간산업단지는 「도시계획법」에 의한 일단의 공업용지 조성사업으로 추진할 수밖에 없었다.

일단의 공업용지 조성은 도시 토지개발사업이기 때문에 그 입지는 도시계획구역 내의 공업지역이거나 도시개발 예정지역이 대상이 되었다. 이는 대부분의 산업단지개발이 도시지역 중심으로 이루어질 수밖에 없음을 의미한다.

실제로 일단의 공업용지 조성사업이 지방경제 활성화의 계기를 제공할 수 있었던 것은 이들이 기성 시가지에 근접하여 입지하였다는 사실과 관련된다. 그러나 시간이 경과하여 도시가 외연적으로 확장됨에 따라 이 시기에 조성된 기존 산업단지들은 주택과 상업기능으로 둘러싸이게 되었다. 1990년대 들어 많은 지방자치단체가 도시 내 산업단지의 이전 재배치를 검토하는 것은 이러한 이유에 기인하는 것이다.

2. 국가지원체계의 확립과 대단위 임해산업기지 조성: 1970년대

가. 지방공업장려지구의 지정과 국가지원체계의 구축

산업단지개발은 막대한 자금을 필요로 한다. 따라서 원활한 산업단지개발을 위해서는 행정적·재정적 지원이 있어야 하지만 당시는 이러한 제도장치가 마련되지 않았다. 「도시계획법」은 토지개발에는 유용하나 재정지원 장치는 아니었다. 따라서 산업단지개발 주체는 많은 어려움을 겪었다.

경인지방에서 유사업종의 기업들이 모여 조성한 민간산업단지는 물론 시·도지사가 조성한 산업단지도 중앙정부의 지원이 미약하였기에 입주기업체에 선분양금을 받고 부족분은 지방정부 재원을 동원해서 개발하는 방식을 택하였다. 이런 방식은 토지 투기 붐이 일어났던 1960년대 후반기에는 잘 적용되었으나 1970년대에 들어와 투기 붐이 가라앉으면서 상황은 달라졌다. 산업단지 개발에 대한 기업들의 참여가 감소함에 따라 선분양·후개발 방식의 재원조달계획이 차질을 받게 되었다. 이는 결국 산업단지 조성의 지연과 중단 및 미분양 사태를 유발하였으며, 지방자치단체의 재정은 극도로 악화되었다.

〈표 2-35〉 지방공업개발 장려지구와 도심과의 적정거리 기준

도시규모	도심과의 적정거리
1. 인구 300만 이상의 도시	22km 이상(시가지 구역 외)
2. 인구 100만～300만의 도시	17km 이상(시가지 구역 외)
3. 인구 50만～100만의 도시	12km 이상(시가지 구역 외)
4. 인구 20만～50만의 도시	8km 이상(시가지 구역 외)
5. 인구 10만～20만의 도시	6km 이상(시가지 구역 외)
6. 인구 10만 이하의 도시	4km 이상(시가지 구역 외)

자료: 지방공업개발법 시행규칙 별지 4: 도시와의 적정거리에 대한 기준.

1970년대 초엽 지방 산업단지가 맞이한 시련에 대처하기 위해 정부는 「지방공업개발법」을 제정하여 행정, 조세 및 재정지원 등을 강화하였다. 「지방공업개발법」은 '지방공업개발 장려지구'의 지정을 규정하고 있다. 이 지구는 공업개발이 낙후된 지역으로서 다음의 요건을 충족하는 지역에 지정하였는데, 첫째는 공장 및 주택용지의 확보가 용이한 지역(임해지역의 경우 66만㎡ 이상, 내륙지역의 경우 33만㎡ 이상)이며, 둘째는 용수 및 전력의 확보와 수송 및 기타 공공시설의 확보가 용이한 지역, 셋째는 도시와의 적정거리로 노동력 공급과 시장조건이 유리하며 공해의 위험이 적은 지역, 넷째는 산업의 계열화가 유리한 지역 등이다.

「지방공업개발법」의 가장 큰 특징 중 하나는 국가지원을 의무화한 것이었다. 이 법의 제5조는 "정부와 지방자치단체는 개발지구를 지정한 때에는 용지의 정리, 진입도로 및 용수 등 필요한 지원을 하여야 한다."고 규정함으로써 공공에 의한 지원을 의무화하고 있다. 오늘날 대부분의 법규가 정부지원과 관련하여 "지원할 수 있다."고 정한 것에 비해 보면 큰 차이를 느낄 수 있다.

한편, 제정 당시 「지방공업개발법」은 개발지구 지정 이후에 설립한 신설기업에 한해서만 조세를 감면하게 되어 있어 서울특별시 등 대도시에 있는 공장을 개발지구안으로 이전시킬 경우 조세감면의 혜택을 부여할 수 없도록 되어 있었다. 이러한 문제를 해소하기 위해 정부는 1973년 「지방공업개발법」을 개정하여 신설기업은 물론 다른 곳에서 이전한 기업에 대해서도 조세를 감면하도록 하였다.

또한 법 시행 당시 국가 또는 지방자치단체가 조성 중에 있거나 조성을 완료한 산업단지로서 개발지구로 지정할 필요가 있는 것은 위에서 서술한 지정요건에 다소 적합하지 않은 점이 있어도 지방공업개발 장려지구로 지정할 수 있도록 허용하였다. 이러한 조치를 통해 「도시계획법」에 의한 일단의 공업용지사업으로 조성된 대부분의 산업단지가 사후적으로 '지방공업개발 장려지구'로 지정되었으며, 입주기업들은 조세감면의 혜택을 누릴 수 있게 되었다.

'지방공업장려지구'의 지정과 중앙정부의 투자를 바탕으로 그동안 지지부진했던 산업단지의 기반시설이 정비되었고, 입주업체에 대한 각종 세제 및 금융 지원을 강화했으며, 공업용지 분양가격을 대폭 인하함으로써 미분양 공업용지 분양을 촉진시켰다. 그러나 지방자치단체 주도로 이루어지던 산업단지 개발에 재정지원을 이유로 정부가 개입하기 시작하면서 지방자치단체 주도의 지방 산업단지 개발정책은 1970년대 초반에 사실상 중단되었다.

나. 중화학공업 육성을 위한 대단위 임해산업기지의 개발

1970년 「지방공업개발법」 제정으로 국가지원체제를 확립함으로써 1970년대 초반에는 서울을 비롯한 12개 내륙도시가 산업단지를 보유하게 되었다. 이로써 도시 중소기업들은 입지확대의 기틀을 마련할 수 있었다. 그러나 경공업을 통한 국가 산업화에는 한계가 있다는 인식하에 박정희 대통령은 1973년 연두기자 회견에서 중화학공업의 육성을 국정의 최대 과제로 제시하였다. 1970년대 국정의 지상 목표는 '1980년의 수출 100억불, 1인당 GNP 1,000불 달성'이었다. 이를 위해 국력이 총동원되었는데 '중화학공업정책선언'은 바로 일종의 국력 동원령이라고 할 수 있다.

중화학공업을 육성하기 위해서는 막대한 투자와 고도의 기술이 필요하다. 그러나 당시 우리나라의 상황은 자본과 기술이 크게 부족한 실정이었다. 실상이 이러한데도 불구하고 당시 최고통치권자의 중화학공업 개발 의지는 확고부동하였다. 중화학공업 건설 없이는 자립경제 달성과 상위 중진국으로의 진입이 불가능하다고 믿었기 때문이었다. 그래서 정부는 중화학공업 추진기구를 설치하고 이를 통해 모든 지혜를 모으기로 하였다.

당시 정부기구상 공업개발 전담부서는 상공부였다. 그러나 당시 여건 속에서 중화학공업정책을 상공부만의 힘으로 추진하기는 어려웠으며, 여러 관련 행정 부서를 관장하고 일사불란한 정책을 추진하기 위해서는 강력한 새로운 기구가 필요하였다. 이에 따라 정부는 1973년 2월 국무총리를 위원장으로 하고 각 부처의 장관과 관계전문가로 구성된 '중화학공업추진위원회'를 설립하였으며, 그 산하에 실무작업을 맡은 '중화학공업기획단'을 설치하였다. 기획단 단장은 청와대 경제수석비서관이 담당토록 하였다. '중화학공업

추진 위원회'의 기능은 중화학공업정책을 최종 심의하는 것인데, 주요 내용은 중화학공업 육성을 위한 종합계획, 중화학공업의 입지계획, 중화학공업의 부문별 추진계획, 중화학공업의 육성에 관한 제반 지원계획 등으로 구성되었다.

'중화학공업기획단'은 중화학공업추진의 총괄·조정, 관련 부처 계획 취합·조정, 위원회 안건 작성, 중화학공업 관련 국내·외의 자료 수집 등의 업무를 담당하였으며 가장 큰 성과는 '중화학공업육성 기본계획' 수립이었다. '중화학공업육성 기본계획'은 1973년 6월의 시안발표와 그 후 1개월간의 평가작업 후 대통령의 재가를 얻어 확정되었는데, 이에는 중화학공업의 개발·육성방향, 전략기지화 계획, 인력개발과 기술혁신, 소요자금의 조달 등이 담겨 있다.

중화학공업개발을 위해서는 공장이 입지할 장소와 공장 가동을 위한 용수, 원료와 제품 운송을 위한 항만, 도로 등 기반시설이 필요하다. 이 업무는 건설부 소관이었는데 당시 여러 국에 분산되어 있었다. 따라서 건설부는 1973년 3월 14일 직제를 개편하여 중화학공업 입지개발 업무만을 담당할 산업입지국을 신설하였다.[231] 산업입지국은 우선 중화학공업 건설을 위한 제도정비에 착수하였다. 당시 산업입지 제도장치로 「지방공업개발법」이 있었지만, 이 법은 지방산업단지 개발을 위한 것이었기 때문에 대규모 임해 중화학산업단지 개발에는 유용하지 못하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 1973년 12월 「산업기지개발촉진법」을 제정·공포하였다.

산업기지는 국가가 개발주체인 산업단지이므로 분양 수입 이외의 일체의 투자비는 국고에서 충당하였다. 이는 가능한 한 분양가를 낮추어 입주업체에 부담을 경감하기 위해서였다. 또한 산업단지 개발시 인·허가가 필요한 다른 법률의 의제 처리가 가능하도록 하였는데, 이것이 계기가 되어 그 후 산업단지개발에 의제 처리의 길이 열리게 되었다.

한편, 정부는 산업기지 개발 전담기구로써 자본금 1,000억원을 전액 정부가 출자하는 산업기지개발공사를 1974년 2월 1일 설립하였다.[232] 공사의 주요 임무는 산업단지의 조성과 관리 및 처분, 항만, 공업용수 시설, 도로의 건설 및 관리 등이었으며, 이외에 도시건설, 자원비축시설 건설 등도 포함하였다. 이러한 역할 수행을 지원하기 위해 정부는 산업기지개발공사에게 세제감면과 토지수용권을 부여했고, 업무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 건설부장관의 승인을 얻어 외국차관도 도입할 수 있도록 허용하였다.

중화학공업육성을 위한 체제 정비 후 정부는 대규모 임해산업단지의 개발에 착수하였다. 1970년대에 건설된 이들 임해산업단지는 내륙 산업단지에 비하여 규모가 크고, 신산

231) 산업입지국은 입지계획과, 단지조성과, 공업항과, 공업용수과 등 4개 과로 구성되었다.

232) 산업기지개발공사 설립의 법적 근거는 「산업기지개발촉진법」 제4장 제30조이지만, 이보다 앞서 1973년 9월 19일자 대통령지시 각서에서 공사의 설립을 지시하고 있다. 즉, 당시 박정희 대통령은 창원기계공업기지 건설에 관한 지시에서 "건설부는 기지조성을 위한 기구로서 현 한국수자원개발공사 기능에 산업기지 건설을 할 수 있는 기능을 추가 부여하여 '산업기지개발공사(가칭)'로 개편하고 산업기지별로 건설 사무소를 설치하여 시행토록 할 것"이라는 지시를 한 것이 그것이다.

업도시 개념으로 개발된 것이 특징이다. 대규모 개발을 추진한 이유로는 다음 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 종합제철공장, 정유 및 석유화학공장, 비철금속공장 등은 규모가 크면 클수록 규모경제 이익을 도모할 수 있다. 그래서 가능한 한 대규모 공장을 목표로 하였다. 둘째, 항만, 용수, 배후도시 등 입지조건 면에서 유리한 임해공업단지 후보지가 국가적으로 제한되어 있기 때문에 좋은 입지조건을 갖춘 곳은 공업입지 자원의 효율적 이용을 위해 가능한 한 대규모로 개발하는 것이 유리하다. 셋째, 내륙공업도시처럼 기존 도시 부근에서 기존 도시의 기반시설을 활용한 것이 아니라 도로, 항만, 용수 등 기반시설을 구비한 신공업 도시개발을 목표로 하였기 때문에 대규모 개발이 불가피하다. 창원은 완전히 신공업도시로 개발되었고 여천은 배후도시 개념으로 개발되었으나 신공업도시임은 분명하다. 울산은 기존에 소도읍이 있는 곳이었으나 신공업도시로 재생했고, 포항 또한 그렇다.

이러한 대규모 입지는 도시지역 등 기개발지역에서는 찾을 수 없다. 입지선정은 국토개발상 장차 거점도시로 성장할 수 있는 지역의 농산어촌을 대상으로 선정하였다. 이러한 곳은 광대한 공장용지를 값싸게 구입할 수 있는 장점이 있는 반면 도로, 철도, 항만, 용수, 동력 등 기반시설정비에 막대한 투자가 소요되는 것이 문제점이었다. 그러나 기반시설은 언젠가는 갖추어야 했고, 다만 앞당겨 갖추는 데 어려움이 뒤따를 뿐이었다.

1970년대 임해산업단지개발의 또 다른 특징은 철강, 정유 및 석유화학, 비철금속, 조선, 종합기계 등 업종별 전문산업단지를 조성한 것이었다. 중화학공업은 대부분 소재 생산기능이 강하기 때문에 주도 업종별로 전문산업단지를 조성하여 지역별로 공업을 특화하고자 한 것이다. 이러한 업종별 전문산업단지 조성은 전용부두 건설에 유리하다. 문제는 어느 지역에 어떤 업종을 배치할 것인가 하는 것이었는데, 이때의 기준으로는 전문업종별 공장 생산규모에 대응하는 항만조건, 용수조건, 용지 등 주로 물리적 조건을 기초로 삼았으며 최종적으로는 중화학공업추진위원회에서 확정하였다. 최종 선정한 주도업종별 전문 산업단지 개발계획은 〈표 2-36〉과 같다.

〈표 2-36〉 중화학공업추진위원회의 업종별 임해산업단지계획

	임해산업단지 명칭	대상지역	비고
1	제1화학공업기지	울산	기존 확장
2	제2화학공업기지	여수	신설
3	제3화학공업기지	삼척-북평	유보
4	제1수출자유지역	마산	기존 확장
5	제2 · 제3수출자유지역	비인-군산	신설
6	제1철강기지	포항	기존 확장
7	제2철강기지	낙동강 하류	신설 후보지
8	전자공업기지	구미	기존 확장
9	기계공업기지	창원	신설
10	조선공업기지	울산, 부산, 거제	-
11	중화학공업(제련 포함) 수출자유지역	온산	신설

자료: 산업기지개발공사, 『산업기지건설의 오늘과 내일』, 1978, p.28.

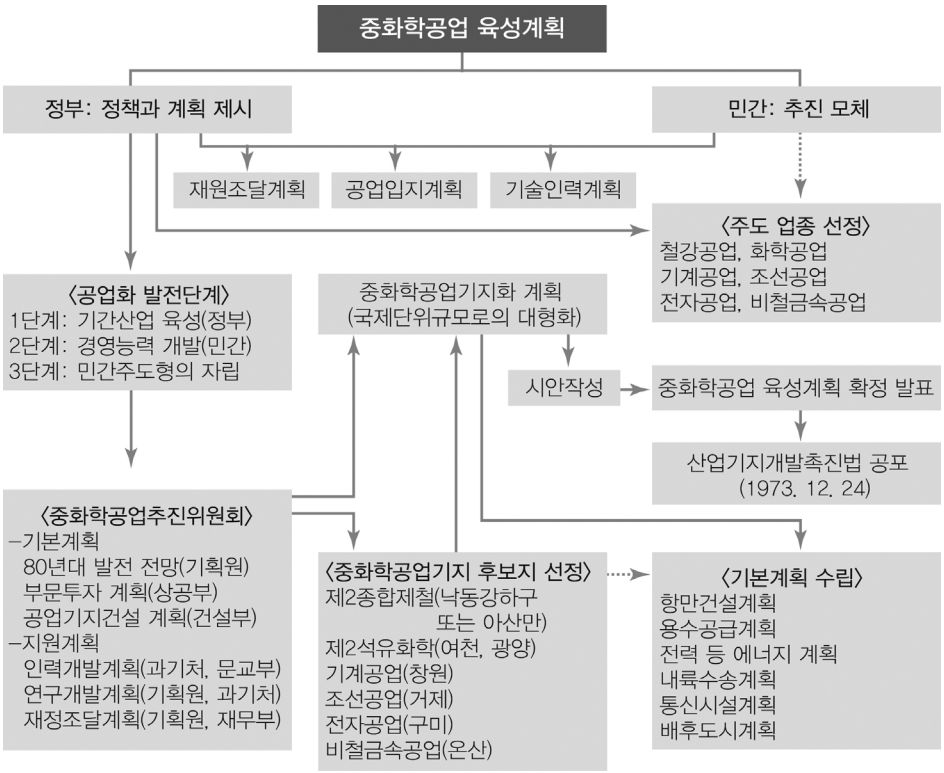
이들 중 계획대로 추진되지 못한 곳은 비인·군산지구의 제2수출자유지역, 낙동강하류의 철강기지 등이었으며, 온산은 제련산업단지로 개발되고 수출자유지역으로 개발되지는 못하였다.

이러한 계획과 정책에 따라 동남권의 해안 지역을 중심으로 대단위의 임해산업단지가 개발되었다. 즉, 경상북도의 포항을 시발로 하여 그 남쪽의 울산, 온산, 옥포, 죽도, 창원 그리고 남해안의 중앙부에 위치한 여천(광양만)에 이르는 동남해안 일대와 동해안의 북평, 서해안의 아산만 일원이 산업기지 개발구역으로 지정되고 국가 주도의 대규모 임해 중화학 산업단지 개발이 일제히 추진되었다.

1970년대 초까지만 해도 앞에서 열거한 포항, 울산, 온산, 옥포, 죽도, 창원, 여천, 북평, 아산만 등은 한가한 농·어촌에 불과하였다. 이러한 지역에 1960년대에서 1970년대에 걸쳐 국가가 앞장서서 대규모의 임해산업기지를 조성하게 되었고 이 결과 이들 지역은 각종 제조업에 소재를 생산·공급하는 중화학 공업지대를 형성하게 되었다. 그리하여 각 지역은 공업기능이 강한 신산업도시로 성장·발전하고 있다. 이런 현상들이 1970년대 중반에서 1980년대 중반까지 불과 10년 동안에 그 기초가 다져진 것이다.

물론 이 시기에 내륙도시지역에도 1960년대에 이어서 공업단지개발이 계속되지만 산업단지 지정 면적, 정부의 관심과 개발 붐 등에서 임해지역과는 큰 차이가 있었다. 「산

[그림 2-30] 중화학공업 육성계획 추진체계도



자료: 한국토지개발공사 특별기획단(1988).

업기지개발촉진법」이 제정된 이후 10년간(1974~84) 산업단지 지정 현황을 임해지역과 내륙지역으로 구분하여 보면 지정건수는 임해지역과 내륙지역이 각각 14개 지구와 15지구로 유사하나 공업지역 지정면적에 있어서는 임해지역이 총 315.02㎢ 인 데 반해 내륙도시 지역은 총 16.81㎢로서 내륙지역이 임해지역의 5% 수준에 불과하였다. 이 시기를 '임해지역 산업단지 개발기'라 부르는 이유가 여기에 있다.

동남권 해안지역에 걸친 임해산업단지의 조성 결과 경상남도는 우리나라의 대표적 공업지역으로 성장하였다. 1966년부터 1980년까지 우리나라의 광공업 고용은 연평균 9.0%가 증가하였다. 시·도 지역 중 이를 초과하는 지역은 경기도와 경상남도 2개 지역에 불과하며, 이외에 경상북도가 평균 수준을 기록하였다. 경상남도의 연평균 광공업 종사자 증가율은 15.0%로 경기도의 16.8%와 유사하며, 특히 1975~80년간에는 경기도보다 높은 증가율을 기록하였다. 이 결과 경남은 1966년 당시 전국 광공업 종사자 수의 비중이 전남이나 충남보다 낮은 5.2%에 불과하였으나 1980년에는 11.1%로 서울, 부산, 경기, 경북에 이어 전국의 5위 지역으로 급성장하였다.

〈표 2-37〉 1974~84년간 산업단지 지정 현황

(단위: ㎢)

	지정연도	지정 당시 규모	
		총면적	공업지역면적
임해산업단지	14개소	1,344.32	315.02
내륙산업단지	15개소	27.69	16.81

자료: 유영휘(1998).

〈표 2-38〉 시 · 도별 광공업 종사자 수 변화 추이

(단위: %)

	전국에서 차지하는 비중				연평균 증가율			
	1966	1970	1975	1980	1966~80	1966~70	1970~75	1975~80
서 울	28.8	31.4	28.9	21.2	6.6	12.9	8.1	0.5
부 산	16.3	14.7	16.7	15.2	8.4	7.5	12.7	5.0
경 기	8.7	11.9	17.2	23.1	16.8	19.3	18.3	13.4
강 원	7.3	5.2	4.1	3.1	2.6	1.8	4.8	1.1
충 북	3.2	2.7	2.3	2.1	5.8	5.8	6.2	5.5
충 남	6.2	5.7	4.3	4.5	6.6	8.2	3.6	8.2
전 북	4.8	4.0	2.8	2.7	4.6	5.5	2.3	6.0
전 남	6.3	5.6	3.8	3.6	4.8	7.4	1.6	5.8
경 북	12.6	11.4	11.4	13.0	9.2	7.6	9.9	9.8
경 남	5.2	6.7	8.2	11.1	15.0	17.7	14.3	13.5
제 주	0.6	0.6	0.3	0.2	0.6	7.6	-3.3	-0.8
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	9.0	10.4	9.9	6.9

자료: 통계청.

3. 국토 균형발전을 위한 산업단지의 개발: 1980년대

1970년대 중반 대규모 산업단지를 중심으로 하는 거점개발정책이 지역 간 불균형을 초래한다는 인식이 증가하기 시작하였다. 경부축 중심의 개발에 대한 비판적 시각이 증가하기 시작하였으며, 1970년대에 구축된 산업화의 역량을 국토전반으로 파급시켜야 한다는 주장이 점차적으로 증가하였다.

이에 따라 정부의 산업입지정책은 성장의 촉진을 위한 특정지역에의 집중투자보다는 국토의 균형발전과 지역 간의 형평성 제고에 초점을 두기 시작하였다. 1980년대에 들어 기존의 동남 임해공업지대를 벗어나 서해안권과 낙후지역을 중심으로 산업단지 개발이 추진된 것은 이러한 정책전환에 따른 것이다.

가. 수도권 산업입지의 규제와 낙후지역의 개발

서울의 과밀문제에 대처하기 위한 인구와 산업의 분산시책은 1960년대 중반부터 추진되기 시작하였다. 그러나 이러한 움직임이 구체적으로 정책화한 것은 1970년대 후반부터라고 할 수 있다. 수도권 집중의 억제는 1977년 '수도권 인구 재배치 기본계획'에 의거 실행되기 시작하였다. 그 후 1980년대에 들어와서는 「수도권정비계획법」(1982) 제정 등 제도적 장치를 마련하였으며, 이에 근거하여 수도권의 공업을 분산시킬 권역과 유도할 권역으로 구분하고 공업의 분산 재배치를 추진하였다.

또한 1977년에는 공업의 집중으로 인해 발생하는 비효율성을 제거하고 전국적 차원에서 공업입지정책을 더욱 체계적으로 추진할 수 있는 근거를 마련하기 위하여 「공업배치법」을 제정하였다. 「공업배치법」은 1977년부터 시작되는 제4차 경제개발5개년계획에 따라 공업부문 간의 불균형 시정, 산업관련도 제고, 기술혁신을 목표로 설정하고, 대도시 지역의 공업집중 억제와 지방분산정책의 추진을 규정하고 있다. 또 처음으로 공업의 분산 개념이 도입되어 전국을 공업의 집적도에 따라 이전촉진지역, 제한정비지역, 유치지역으로 구분하였다.

이러한 정책 방향에 의거하여 서울시 및 그 인근지역의 산업입지가 제한된 반면 수도권의 개발유도권역에는 1970년대 후반부터 많은 산업단지가 개발되었다. 그중에서 서울의 인구와 공업을 분산시키기 위한 대표적 산업단지는 1976년에 산업기지개발구역으로 지정된 반월특수지역과 남동산업단지이다. 이들은 공해성 공업과 대도시 부적격 공장의 이전・재배치를 목적으로 개발되었다.

대도시 내 산업입지의 규제 및 수도권 규제가 본격적으로 적용됨에 따라 1980년대부터 충청권의 산업화가 급속도로 촉진되었다. 특히 충청권 북부지역과 강원도 원주를 중심으로 산업화가 급속히 진행되었는데 이러한 현상은 지금까지 지속되어 충청권 북부지역은 국토의 새로운 산업성장축을 형성하기에 이르렀다.

이와 더불어 전통적인 낙후지역을 중심으로 산업단지의 개발이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 1970년대의 산업단지개발이 중화학공업 육성을 위한 산업입지기반 구축에 중점을 두었다면 1980년대의 산업단지개발은 낙후지역개발을 통해 국토의 균형발전을

달성하는 데 주목적을 두고 있었다.

1960년대부터 1970년대까지 우리나라의 산업단지개발은 국가의 산업화 기반 구축에 중점을 두었으며, 국가의 재정역량이 부족하였기에 소수의 지역을 선정하여, 투자를 집중하는 개발정책을 사용하였다. 그러나 1980년대의 산업단지개발은 국가전체의 산업화 기반 구축이라는 측면에서가 아니라 낙후지역개발을 통한 국토의 균형발전이라는 목표하에 추진되었다. 이는 거점개발을 통해 구축한 산업화 역량을 낙후지역으로까지 파급시킴으로써 국토 전반의 산업화 역량을 강화하고자 하는 것이기도 하였다.

물론 1980년대에도 임해산업단지개발은 계속되었다. 중화학공업기지 건설을 진두지휘했던 박정희 대통령의 서거와 중화학공업에 대한 과잉투자문제가 제기됨에 따라 1980년대 중반까지 우리나라의 임해지역 산업단지개발은 일시적으로 주춤거렸다. 그러나 서해안의 아산만지구, 군장지구, 목포지구 및 동해안의 북평지구 등이 1980년대 후반에 와서 개발되었는데 명지·녹산지구를 제외한 대부분 지역은 산업화 기반이 취약한 낙후지역이거나 기존의 동남 임해공업지대에서 벗어난 지역이었다. 즉, 1980년대 후반의 임해산업단지개발은 낙후지역개발과 서해안개발이라는 차원에서 추진되었으며, 따라서 중화학공업 육성을 강조하였던 1970년대의 임해산업단지 개발과는 그 추진배경이 달랐던 것이다. 단지 이들 중 동해 북평을 제외한 대부분은 서해안권에 집중되었으며, 이는 서해안시대의 개막을 알리는 신호탄이자 원동력이 되었다.

국가에 의한 서해안지역 개발과 더불어 지방자치단체 주도로 중소규모 산업단지개발이 다시 추진되기 시작하였다. 1980년대에 지방정부가 개발을 주도한 산업단지는 총 15개소이며, 지정면적은 29.5㎢로 산업단지당 평균 면적은 2㎢에 약간 미치지 못하였다. 이들 중 최대 규모는 1~3차 단지로 나뉘어 추진된 광주 하남산업단지로 지정면적은 약 6㎢이며, 15개 산업단지 중 9개소는 지정면적 1㎢ 미만의 소규모 단지들이었다.

〈표 2-39〉 1980년대 권역별 공장용지의 연평균 증가율(1981~90년)

	전국 평균	수도권	충청권	호남권	영남권	그 외 지역
증가율(%)	4.55	4.08	7.31	8.98	2.91	8.05

자료: 통계청.

낙후지역 중심의 산업단지 개발은 통계를 통해서도 확인할 수 있다. 위 표는 1980년대 권역별 공장용지의 연평균 증가율을 살펴본 것이다. 표에서 알 수 있듯이 1980년대 공장용지의 연평균 증가율은 4.55% 수준이다. 그러나 우리나라의 최대 공업집적지역인 수도권과 동남권의 연평균 증가율은 4.08%와 2.91%에 불과하여 우리나라의 평균에 크게 미치지 못하고 있다.

이에 비해 호남권은 전국 평균의 2배에 가까운 8.98%의 성장률을 기록하였으며, 충청권 또한 7.31%라는 높은 증가율을 기록하였다. 물론 호남권의 공업규모가 작기 때문에 단순히 공장용지의 연평균 증가율이 높다는 사실만으로 호남권의 산업기반이 크게 향상되었다고 말하기 어려우며, 국토의 균형발전이 이루어졌다고 말하기도 곤란하다. 그러나 적어도 1980년대부터 기존의 수도권과 동남권 중심 성장정책에서 벗어나는, 경

부축을 벗어난 새로운 산업화 지대의 등장 가능성을 알려주는 자료로서의 의미는 충분할 것이다.

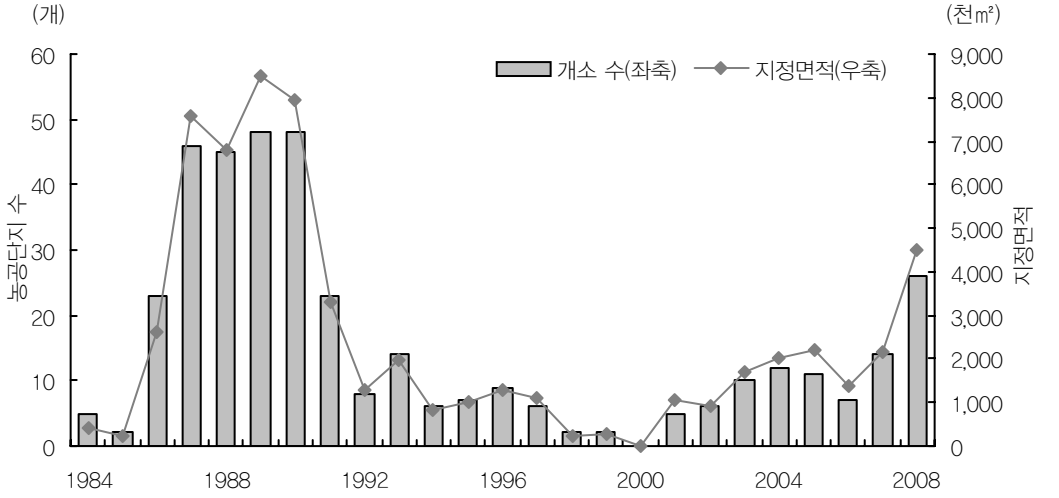
나. 농외소득원의 창출과 농공단지의 개발

1980년대 산업단지 개발의 또 다른 특징으로는 농공단지의 개발을 들 수 있다. 농공단지는 지방의 산업화보다는 농촌지역에서의 농외소득원 창출에 주목적을 둔 것으로, 1968년 시작된 농가부업단지 조성사업과 1973년 시작된 새마을 공장 건설 사업을 보완하기 위한 것이었다.

농가 부업단지는 농촌지역의 부존자원을 이용해 가공제품을 생산하여 농가 소득을 제고하고자 하는 사업이었으며, 새마을 공장은 농촌지역에서 생산되는 원료와 농촌의 유휴노동력을 활용하여 농외소득을 증대시키고자 하는 사업이었다. 농가부업단지나 새마을 공장의 건설은 개별적이고 분산적으로 이루어졌을 뿐 아니라 기반시설과의 연계 부족 등으로 인하여 많은 문제점을 낳았다. 따라서 정부에서는 농어촌지역에 중소규모 산업단지를 조성하고 기업을 유치하기 위하여 저렴한 공업용지 제공, 조세 및 금융지원, 각종 인허가 절차의 간소화와 같은 지원 조치를 추진하였다.

이를 위하여 1981년 정부에서는 '농외소득원 개발 기획단'을 설치하고 1983년 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하였다. 이러한 제도적 기반하에 1984년 시범사업 단지를 지정하여 농공단지개발을 시작하였다. 시범단지는 대도시와 제주도지역을 제외하고 도별로 1개소씩 지정되었다. 시범사업에는 국가의 전폭적인 지원이 있었다. 7개 단지의 개발에 소요된 총비용은 95억 5,200만원이었다. 그중 국비 보조금이 38억 4,500만원으로 전체의 43%를 차지하였으며, 이외에 지방비로 4억 8,600만원이 보조되어 총개발비용 중 정부의 예산보조금은 전체의 45%에 달하였다.

[그림 2-31] 농공단지 지정 현황



자료: 산업입지정보망.

시범사업 이후 농공단지의 본격적 개발은 1986년부터 시작되었다. 1986년 정부에서 총 17개소, 79만 1,299평의 농공단지를 지정하였으며 1987년에는 이의 두 배에 가까운 46개소, 226만여 평의 농공단지를 지정하였다. 농공단지 지정은 1987~90년 중 가장 활성화되었으며, 그 후 점진적으로 감소하여 1990년대 말 외환위기 시기에는 거의 신규 지정이 이루어지지 않았다. 특히 이 기간 중 낙후지역에 개발된 일부 농공단지는 입주업체의 휴·폐업 등으로 인하여 한계 기업의 일시적 피난처라는 오명을 듣기도 하였다. 그러나 제조업 경기가 살아남에 따라 2000년대 중반 전국적인 산업용지 부족현상이 나타나기 시작하였으며, 이 결과 농공단지의 신규 지정 또한 점진적으로 증가하고 있다. 2008년 전국의 농공단지는 385개소가 지정되어 있으며, 지정면적은 61㎢, 그중 공장설립이 가능한 산업시설용지 면적은 약 48㎢이다.

4. 지방산업단지개발의 활성화: 1990년대

1990년대에 들어 우리나라의 산업단지개발은 긍정적, 부정적 측면에서 모두 새로운 계기를 맞이하게 된다. 1990년대에 들어서면서 산업단지개발과 관련된 다양한 법률들이 산업단지 조성 및 지원에 관한 사항을 규정한 「산업입지및개발에관한법률」과 산업단지의 관리에 관한 사항을 규정한 「공업배치및공장설립에관한법률」로 단순화·체계화되고, 산업단지의 유형 역시 지금과 같은 체계를 지니게 되었다. 또한 다양한 유형의 산업단지가 지방자치단체에 의해 전국 각지에서 개발되어 우리나라는 산업단지개발의 새로운 전기를 맞이하게 되었다.

그러나 1990년대 우리나라 산업단지개발은 그동안 경험하지 못하였던 시련을 겪기도 하였다. 1990년대에는 1980년대 말 국토균형발전을 목적으로 지정한 대규모 국가산업단지의 미분양과 지방자치단체의 과잉 개발열기로 인한 지방산업단지의 장기 미분양 문제가 사회적 이슈로 제기되었다. 또한 1994년 준농림지역제도가 도입되면서 산업단지보다는 개별입지의 급격한 증가가 나타나 국토의 난개발이 사회적 이슈로 제기되기도 하였다. 따라서 1990년대는 산업단지개발에 있어 새로운 기회이자 위기의 시간이었다고도 할 수 있을 것이다.

가. 산업입지개발제도의 정비

1990년대 들어 다기화되어 있던 산업입지 관련 법률의 통폐합이 이루어졌다. 현행 산업입지제도는 이를 통해 이루어진 것이다. 「산업기지개발촉진법」과 「농어촌소득원개발촉진법」, 「지방공업개발법」 등이 「산업입지및개발에관한법률」로 통·폐합되었으며, 기존의 「공업배치법」과 「공업단지관리법」 등은 「공업배치및공장설립에관한법률」로 통·폐합되었다.

「산업입지및개발에관한법률」은 국가단지, 지방단지, 농공단지 등 모든 산업단지의 효율적인 개발을 위하여 1990년 1월 13일 제정된 것으로 지정에서 개발이 완료되어 분양에 이르기까지의 일체의 절차를 규정하고 있다. 이 법은 산업단지 사업시행자가 국가나 지

방자치단체로부터 사업비의 일부를 보조받을 수 있도록 규정하고 있으며 이외에 국가나 지방자치단체는 항만, 도로 등 기반시설을 우선 설치해주도록 하고 있다. 또「도시계획법」,「국토이용관리법」등 관련 법률에 의한 인·허가 절차를 의제하고 있으며 입주기업은 지방세 감면의 혜택을 받도록 하고 있다. 다만, 실제 산업단지에 대한 지원은 진입도로와 용수공급시설 등 일부에 한정하고 있다.

제정 이후 이 법은 수차의 개정을 거쳐 현재와 같은 제도로 발전해왔다. 입주기능의 복합화를 위해 공업단지라는 명칭을 산업단지로 변경하고, 산업단지 내에 입주 가능한 지원시설의 범위를 확대하였으며, 도시 내 소규모 첨단단지의 개발을 위한 도시첨단산업단지 제도의 도입, 노후산업단지 재정비 제도의 도입 등은 이의 한 예가 될 것이다.

한편, 1993년 정부는 경제개발5개년계획을 대체하는 신경제5개년계획을 수립하였다. 이에서는 각종 규제완화를 통해 정부주도하의 개발과정에서 대두된 문제점을 시정하고 민간부문의 적극적인 참여를 유도하고자 하였다. 이러한 과정에서 산업단지 분양가 인하와 규제완화가 현안으로 대두되었다. 따라서 정부는 1995년「기업활동규제완화에관한특별조치법」을 제정하면서 각종 인허가의 간소화 조치와 산업단지 내 녹지율 특례제도 등을 도입하였다.

나. 첨단산업단지의 개발

1990년대에 들어 우리나라에서는 전통적인 산업단지 외에 신산업 육성을 위한 새로운 유형의 산업단지를 개발하고자 하는 움직임이 나타났다. 첨단산업단지가 그것이었다. 우리나라의 첨단산업단지는 산업의 첨단화를 촉진하기 위한 목적으로 1990년 이후 전국적으로 조성되기 시작하였다.

기존의 산업단지는 대부분 생산기능이 주가 되었으나 첨단산업단지는 생산기능뿐만 아니라 연구기능, 주거기능 등 복합개발을 유도하여 첨단산업의 입지조건을 만족하는 개발유형으로 제시된 것이었다.

첨단산업단지의 개발에 대한 관심이 제고되기 시작한 것은 1990년대부터로 볼 수 있다. 실제로 1980년대 초반까지 우리나라는 첨단산업 및 연구개발기능의 입주를 위한 수요조차 극히 미미하였다.

그러나 1980년대 중반 들어 첨단기술개발 및 이를 통한 국제경쟁력 강화를 위하여 첨단기술산업의 육성에 대한 필요성이 부각되면서 첨단산업단지개발에 관한 논의가 본격적으로 진행되었다.[233] 이에 따라 건설교통부에서는 '광주첨단과학 산업기지[234] 개발계획'

---

233) 중앙정부 차원에서 볼 때 첨단산업단지의 개발 필요성 및 이에 대한 정책 방향의 제시는 과학기술부와 산업자원부, 건설교통부 등을 중심으로 이루어졌다. 과학기술부는 1986년 '고도기술 집적도시의 건설방향', 1989년 '전(全) 국토의 기술 지대망 구상' 등을 제시하였으며 1990년에는 광주, 전주, 부산, 대구, 강릉 등 권역별 중심 단지의 개발을 표방한 '과학산업연구단지 조성방향'을 제시하였다. 또 산업자원부에서는 1989년 광주, 대구, 춘천 등지에의 첨단종합단지 개발 및 대전, 청주, 전주, 진주 등지에의 첨단산업단지를 건설을 표방한 '첨단산업발전5개년계획'을 발표하였다. 경제기획원 역시 '산

을 수립하고, 이외에 대구, 전주, 대전, 부산, 강릉, 춘천, 청주, 청양, 사천 등 9개 지구를 첨단단지로 개발하고자 추진하였다.

1990년대 초 정부에서 발표한 이러한 계획들은 실행과정에서 구체적인 정책적인 지원을 받지 못하였다. 이후 정부는 정책추진과정에서 지역선정의 문제 및 중앙정부의 재원조달 문제 등을 이유로 첨단산업단지를 지방산업단지 차원에서 자율적으로 개발토록 조치하였다. 이 결과 국가산업단지로 개발된 광주첨단산업단지를 제외한 대부분의 첨단산업단지는 재원부족과 수요미흡으로 개발이 지연되고 있으며, 분양중인 일부 단지의 경우도 미분양으로 인해 기존 업종의 변경이나 용도지역 변경 등을 추진하고 있다.

특히, 대부분의 단지들이 지역의 첨단산업입지 여건이 취약하고, 기업 입지선호가 높지 않음에도 불구하고 기존의 대단위 산업단지와 같이 대규모 개발을 추진하였다. 첨단산업단지개발은 대부분 100만평 이상의 대규모로 지정되어 실제 첨단기업의 입주수요에 비해 면적이 과다하였다. 첨단산업의 경우 수도권 내 입지 규제가 완화되어 적용되며, 실제로 대부분의 첨단산업이 수도권 지역에 집중하여 있었다. 그러나 신규로 지정된 첨단산업단지는 지방에 소재하고 있었을 뿐만 아니라 그나마 대규모 개발용지 확보가 가능한 지역을 입지로 선정한 결과 첨단기업의 입지수요와 괴리된 지역이 선정되는 결과를 야기하였다.

이 결과 대부분 첨단산업단지가 실제 첨단산업의 입주를 유도하지는 못하였으며, 광주첨단산업단지를 제외한 다른 산업단지는 분양과정에서 유치업종 변경 등을 통해 기존 산업단지와 다름없는 모습으로 변모하였다.

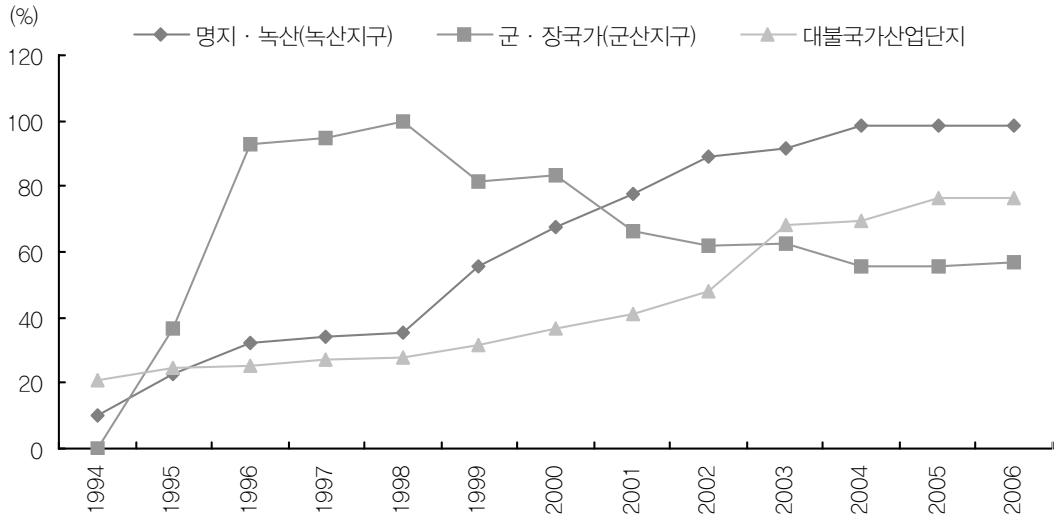
다. 산업단지 미개발 · 미분양 문제의 심화

1980년대까지 우리나라의 산업단지개발이 국가에 의해 주도되었다면 1990년대는 지방산업단지 개발의 붐으로 표현할 수 있다. 1980년대 말 국토균형발전을 목적으로 지정된 국가산업단지의 상당수는 장기 미분양을 경험하였다. 특히 대불과 북평국가산업단지의 장기 미분양은 국정감사의 연례적인 질문요지의 하나가 될 정도로 현안과제가 되었다. 이는 정부가 신규 국가산업단지의 지정을 기피하는 주요한 요인의 하나로 작용하였다.

업기술발전 기본계획(1990)'을 통하여 첨단단지의 개발은 지방정부 주도로 기업의 입주수요와 지역특성에 맞게 추진하며, 중앙정부는 산업입지 관련 법률에 따라 계획의 승인 및 사업지원을 담당할 것이라는 점을 밝히고 있다.

234) 광주첨단산업단지는 과학기술처가 1988년도 4월 13일 대통령 업무보고에서 광주첨단과학산업단지 건설 필요성을 보고하였다. 대통령은 제2, 3의 연구단지는 대덕단지의 건설 및 운영상의 문제점을 거울 삼아 시행착오가 없는 세계적 연구단지가 되도록 하며, 연구에 전념할 수 있는 환경과 제위기를 조성하고 복지후생 등에도 관심가지고 추진토록 지시하였다. 과기처의 보고 이틀 후인 4월 15일 광주 순시에서 대통령은 광주발전을 위해 첨단과학산업단지의 건설을 약속하였다.

[그림 2-32] 1980년대에 말 지정된 국가산업단지의 분양률 추이



자료: 산업입지정보망.

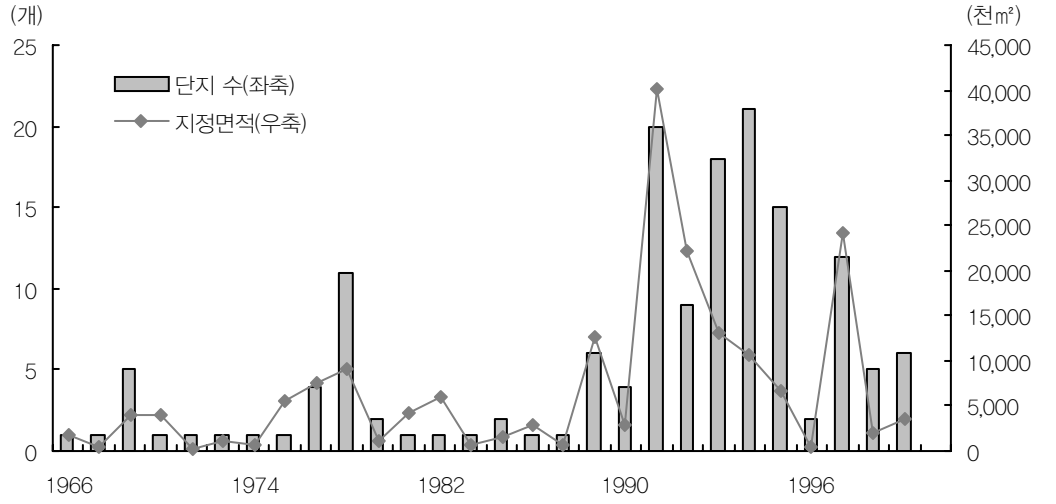
이 결과 1990년대는 국가산업단지의 신규 지정이 거의 이루어지지 않았다. 1990년대 광주첨단산업단지와 석문국가산업단지, 1990년대 중반 오송생명과학단지와 파주출판문화단지 등이 신규 국가산업단지로 지정되었으며, 그 외의 경우 대부분 기존 국가산업단지의 확장사업에 그치고 있다.

국가산업단지의 개발이 침체기를 맞이하였음에 비해 지방 산업단지의 신규개발은 과열이라고 할 정도로 급격히 증가하였다. 특히, 민간기업의 산업단지개발에 대한 규제완화로 인해 지방자치단체뿐만 아니라 민간기업들 또한 경쟁적으로 산업단지개발에 참여하기 시작하였다. 1989년까지 지정된 지방산업단지는 42개소이며 그 지정면적은 64㎢였다. 그러나 1990~99년 중에 지정된 지방산업단지는 112개소, 125㎢에 달하고 있다.

지방산업단지 지정이 전례 없는 활황을 맞이하였다고 하여 이를 산업단지개발의 과열이라고 할 수는 없다. 1990년대 우리나라의 공장용지 수요는 산업단지개발 면적을 크게 초과하는 것이었다. 1990년대 우리나라의 공장부지는 연평균 3.25% 증가하였으나 산업단지의 분양대상면적은 연평균 1.1%가 증가하였으며, 개발면적은 2.5%가 증가하는 데 그쳤다. 이는 개별입지가 계획입지(산업단지)에 비해 빠른 속도로 증가하였음을 의미하며, 역으로 산업단지의 공급이 오히려 수요에 비해 부족하였음을 의미한다.

실제로 1991~94년 이전 전체 산업용지 공급에서 산업단지가 차지하는 비중은 51.4%였으나 준농림지역 제도의 도입 이후인 1994~98년 중 공업용지 공급에서 산업단지가 차지하는 비중은 34.8%로 감소하였다. 개별입지는 특히 수도권 남부와 인근 지방에서 급격히 증가하여, 용인시나 음성군 등은 개별입지에 의한 난개발의 상징처럼 떠올랐다.

[그림 2-33] 지방산업단지 지정 추이(1966~99년)



다만, 1990년대 산업단지개발에서 문제가 되는 것은 지방자치단체들이나 민간 실수요 기업이 급작스럽게 산업단지개발에 뛰어들면서 기업의 입지희망지역에 대한 고려나 지역의 기업유치 역량에 대한 객관적 평가 없이 무리하게 산업단지의 개발을 추진하는 지방자치단체가 증가하였다는 사실이다. 더욱이 산업단지의 분양가격이 개별입지보다 높은 수준인 상황에서 준농림지역 제도를 도입함으로써 기업의 입지수요가 급격히 개별입지로 이전되었다. 이 결과 지정된 산업단지 중 다수가 지정 후 미개발과 미분양 문제를 경험하였으며, 이는 1990년대 후반의 외환위기와 경기불황에 따라 더욱 심화되었다.

산업단지의 지정 후 미개발은 민간기업의 요청으로 지정된 산업단지에서 특히 심각하게 나타났다. 신경제5개년계획은 산업단지개발에 민간기업의 참여를 강조하였다. 그러나 산업단지를 지정함에 있어 민간기업의 개발능력을 객관적으로 평가하기 위한 기준 등이 미비하여 역량이 부족한 기업이 산업단지개발에 참여함으로써 지정후 미개발되는 산업단지들이 나타나게 되었다.[235] 이러한 현상은 1990년대 후반 외환위기의 도래로 인해 더욱 심화되었다. 이 결과 해당 지역 안에 토지 등을 보유한 주민의 재산권 행사만 장기간 제한되는 문제를 야기하였다.

기존 산업단지의 지정 후 미개발·미분양과 외환위기의 도래로 인해 신규 산업단지개발은 침체기를 맞이하게 되었다. 1997년부터 2002년까지 5년간 우리나라의 산업단지는 35개소가 신규 지정되었으며, 이에서 공급할 수 있는 공장용지(산업시설용지) 면적은 8㎢에 불과하였다. 그러나 이와 같은 산업단지개발의 침체는 경기회복 이후 공장용지의 부족을 야기하였으며, 이 결과 2000년대 중반에 들어서는 개별입지 증가로 인한 국토의 난개발이 또 다시 산업입지정책의 현안과제로 대두되기도 한다.

---

235) 민간기업의 요청에 의해 1991~2002년에 지정된 산업단지는 48개소(면적 39㎢)이며, 그중 6개 단지가 수요 부족, 신청기업의 사업타당성 결여, 업체의 재정능력 부족 등으로 사업을 추진하지 못한 상태에서 지정·해제되었다(감사원[2003]).

〈표 2-40〉 1990년대에 지정된 산업단지 중 지정 해제단지 현황

(단위: 천㎡)

단지명	지역	해제면적	지정연도	해제연도	해제사유
전주제2단지(확장)	전주	1,434	1992	1995	분양 전망 불투명
남원지방산단	남원	290	1992	1995	분양 전망 불투명
주문진지방산단	강릉	123	1993	1996	실시계획 미신청
와촌지방산단	경산	128	1993	1997	사업시행자 추진 포기
고창지방산단	고창	3,357	1995	1998	주민과의 보상비 갈등
옥성지방산단	구미	365	1991	1998	개발전망 불투명
안중지방산단	평택	2,638	1993	1999	도시계획상 입지 부적합
금암지방산단	진천	137	1993	1999	실수요기업의 입주 포기
대벽지방산단	김포	60	1993	2000	개발지연으로 인한 해제
목포지방산단	목포	295	1995	2000	도시계획상 입주 부적합
송현농공단지	김해	126	1997	2000	입주업체의 실제 입주 불투명
감천지방산단	부산	344	1999	2001	관련산업의 불황
성거지방산단	천안	943	1998	2001	장기간 사업 미착수
대산지방산단	서산	1,660	1998	2001	사업시행자의 포기
횡성지방산단	횡성	850	1993	2002	입주예정업체 부도
구성지방산단	김천	810	1990	2006	개발 후 장기 미분양
괴산일반산단	괴산	331	1994	2008	타 사업지구 편입으로 개발 불능

자료: 산업입지정보망.

5. 외환위기 극복과 산업단지개발의 재활성화: 2000년대

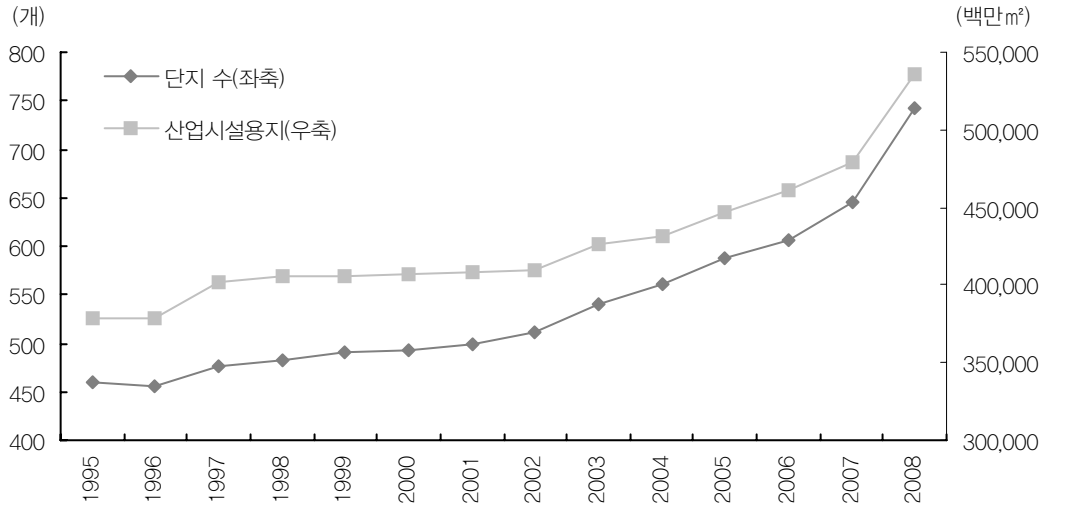
2000년대에 들어서면서 산업입지정책은 제도적으로나 산업단지 개발 측면에서 중요한 변화를 맞이한다. 제도상의 가장 큰 변화는 산업단지 개발절차의 간소화가 대폭적으로 이루어졌다는 점을 들 수 있다. 산업단지 개발의 측면에서는 다양한 형태의 전문화된 산업단지 조성이 활성화되기 시작하였으며, 경기회복에 따라 산업단지 개발이 급격하게 증가하고 있다는 점을 들 수 있다.

가. 산업단지개발의 재활성화

1990년대 후반부터 2000년대 중반까지 산업단지개발은 정체상태에 놓여 있었으나 2000년대 중반 이후 급격히 증가하였다. 수요 면에서 기업은 준농림지 등 개별입지를 선호하였으며, 공급측면에서는 기 개발된 산업단지의 장기 미분양 등에 따라 국가와 지방자치단체가 신규 개발을 기피하였다. 경제위기는 이러한 현상을 더욱 심화시켰다.

[그림 2-34] 산업단지 지정 및 산업시설용지 면적 추이

(단위: 백만㎡)



자료: 산업입지정보망.

그러나 외환위기에서 회복되고 기업투자가 증가함에 따라서 전국에서는 산업용지가 부족하게 되었다. 산업단지의 공급이 원활하게 이루어지지 않음에 따라 기업들의 개별입지는 급격히 증가하였으며, 많은 지역이 개별입지의 증가로 인한 국토의 난개발 문제를 경험하게 되었다. 이에 따라 지방자치단체가 중심이 되어 전국 각지에서 산업단지의 개발이 2000년대 중반 이후 급증가하고 있으며, 정부 역시 새로운 국가산업단지의 개발을 추진하고 있다.

외환위기 이후 산업단지개발의 재활성화는 2000년대 중반부터 본격화되었다. 특히 2008년도의 경우 1990년대 이후 최대의 증가 규모를 기록하고 있다. 2008년 우리나라의 산업단지는 742개소가 지정되어 있는데 이는 2007년에 비해 무려 96개소가 증가한 것이다. 또한 2008년도에 신규 지정된 산업단지의 산업시설용지 면적은 56㎢에 달한다. 이러한 현상은 2009년도에도 계속될 것으로 전망되고 있다.

1990년대 후반 거의 정체상태에 있던 산업단지의 개발이 외환위기에서 회복된 2000년대 중반에는 오히려 산업단지개발의 이상과열을 걱정해야 할 정도로 급변한 것이다. 실제로 최근의 산업단지 개발규모는 중화학공업 육성기의 그것을 초과하는 것이다.

나. 전문화된 산업단지개발의 활성화

산업구조가 고도화됨에 따라 지식경제부 등 여러 부처들이 담당 산업의 육성을 위한 입지개발에 적극적인 관심을 보이며, 1990년대부터 시작된 첨단산업 입지개발이 본격화되었다. 1990년대 중반부터 IT 등 신산업 또는 지식기반산업에 대한 기대가 모아지면서

〈표 2-41〉 도시첨단산업단지 지정 현황

시도	시군구	단지명	지정면적(천㎡)	지정연도	사업기간	사업시행자
		도시첨단 6개	731			
부산	해운대구	석대2도시첨단산업단지	122	2008	2007~11	부산광역시
	금정구	석대1도시첨단산업단지	106	2008	2007~11	부산광역시
강원	춘천시	춘천도시첨단문화산업단지	196	2008	2008~10	춘천시
충북	청주시	청주도시첨단문화산업단지	51	2002	2002~11	청주시
전북	전주시	전주도시첨단산업단지	110	2004	2004~08	전주시
경남	마산시	경남지능형홈산업단지	145	2005	2005~10	(재)마산밸리 등

자료: 산업입지정보망.

세계적으로 신산업육성을 위한 각종 지원책들이 쏟아졌다. 우리나라에서도 신산업에 대한 관심이 높아지면서 이를 지원하는 정책들이 양산되고 있다. 신산업의 성장은 제조업과 서비스업의 경계를 모호하게 하고 있다. 가령 정보통신산업이나 문화산업 등은 제조업과 서비스업의 여러 분야에 걸쳐 광범위하게 존재한다. 따라서 이들 산업의 성장은 제조업 중심 아닌 더욱 포괄적이면서도 유연한 입지정책을 필요로 한다.

이에 따라 벤처기업전용단지, 소프트웨어진흥단지, 정보통신산업단지, 과학연구단지, 문화산업단지 등 수많은 제도가 새롭게 만들어졌으며, 다양한 지원책이 강구되었다. 이러한 여건변화 속에서 식품·의약품 관련 공공기관의 이전과 병행하여 개발되는 오송생명과학단지(1997년 지정, 지정면적 약 4.6㎢)를 필두로 부산센텀시티 등과 같은 산업단지들이 전문화된 첨단단지로서의 면모를 갖추고 개발되었다.

이러한 추세에 적극적으로 대응하기 위하여 2001년 1월 정부는 「산업입지및개발에관한법률」을 개정하여 도시첨단산업단지 제도를 도입하였다. 도시첨단산업단지는 지식산업과 문화산업 및 정보통신산업 등 도시의존도가 높은 산업의 입지를 제공하는 데 목적이 있으며, 이를 위해 서울시를 제외한 수도권 내의 과밀억제권역이나 일정규모 이상의 택지개발지구 내에도 지정이 가능하도록 허용하고 있다.

또한 2007년에는 법률의 개정을 통해 산업단지 내의 종사자나 이용자를 위해서만 설치 가능하도록 규정되어 있던 지원시설을 산업단지 활성화를 위해서 필요할 경우 설치할 수 있도록 허용함으로써 복합단지의 개발이 가능하도록 하였다. 또한 산업단지 개발사업의 범위를 토지조성뿐만 아니라 공장의 건축까지 포함하는 것으로 확대하여 사업시행자가 직접 표준공장을 건설할 수 있도록 하였다. 다만, 제도 도입의 역사가 짧아 아직까지 복합단지의 개발이나 사업시행자에 의한 표준공장의 건설 등은 아직까지 활성화되고 있지 못한 실정이다.

6. 산업단지개발의 성과와 과제

가. 산업단지개발의 성과

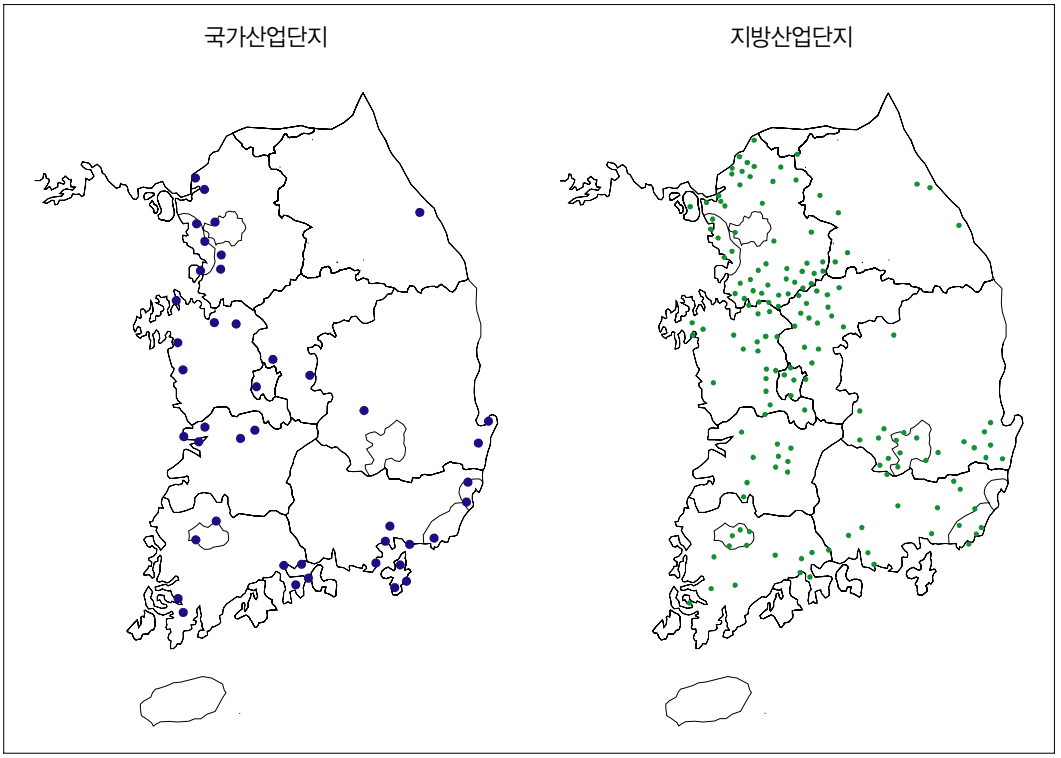
2008년 말 우리나라에는 총 742개소의 산업단지가 지정되어 있으며, 지정면적은 1,228㎢(그중 공장설립이 가능한 산업시설구역 면적은 총 528㎢)에 달하고 있다. 이들 산업단지 내에는 총 4만 8,871개 업체가 총 140만 3,175명을 고용하고 있으며, 생산액은 약 665조원에 달한다.

〈표 2-42〉 우리나라 산업단지 현황(2008년 말 기준)

단지유형	단지 수(개)	지정면적(㎢)	산업시설 구역면적(㎢)	가동 업체(개)	고용(명)	생산액(억원)
국 가	35	843,628	256,023	30,207	802,887	4,516,641
일반 지방	316	372,249	224,564	13,949	479,453	1,814,221
도시 첨단	6	730	376	60	664	620
농 공	385	61,343	48,002	4,655	120,171	319,207
계	742	1,277,950	528,965	48,871	1,403,175	6,650,689

자료: 한국산업단지공단.

[그림 2-35] 유형별 산업단지 조성 현황(2007년 현재)



자료: 국토해양부.

이들 산업단지의 중심에는 1980년대 이전에 지정・개발된 대규모 산업단지들이 자리잡고 있다. 1960년대와 1970년대가 국가 산업화의 틀을 구축하는 시기였다면, 1980년대 이후는 그러한 틀을 바탕으로 하여 활성화하고, 결실을 거두는 시기였다. 실제로 1960년대와 1970년대에 걸쳐 지정・개발된 산업단지의 성과는 세계에서 유례를 찾기 어려울 정도다.

2008년 말 울산미포국가산업단지에는 691개의 업체가 조업 중이며, 총고용규모는 8만 8,427명에 달한다. 산업단지 입주기업의 연간 생산액은 108조원, 연간 수출액은 약 550억달러에 달하고 있다. 산업생산이라는 점에서만 본다면 울산은 우리나라에서는 물론 세계 그 어디에도 뒤지지 않는 규모로 성장하였으며, 구미와 창원 또한 그렇다. 무역수지는 어떠한지 구미국가산업단지의 예를 살펴보자. 2009년 4월까지 4개월간 구미시의 누계 흑자액은 58억 5,600만달러에 달한다. 4월 말까지 전국의 누계흑자액이 93억 2,200만달러이므로, 구미시 하나의 무역수지 흑자가 국가 전체의 63%를 차지하는 것이다.

〈표 2-43〉 주요 산업단지의 고용 및 생산 현황

산업단지명	가동업체 수(개소)	종사자 수(명)	생산액(조원)	수출액(억달러)
울산 미포	691	88,427	108.0	550
여수	185	13,622	61.4	227
구미 1	901	66,544	55.3	364
창원	1,660	79,977	44.3	207
포항	89	11,164	15.0	39
서울디지털	6,784	108,791	5.7	14

자료: 한국산업단지공단, 『전국산업단지현황통계』, 2008년도 4/4분기 기준.

산업단지개발의 역사 40여 년이란 결코 긴 시간이 아니다. 세계는 말할 것도 없이 아시아에서도 우리나라의 산업단지 개발역사는 그렇게 긴 편에 속하지 않는다. 그럼 50년에도 미치지 못하는 짧은 기간 동안 어떻게 이러한 성과가 가능하였는가? 이러한 급속한 성장의 일차적 동력이 우수한 기업에 있음은 말할 필요가 없을 것이다. 그러나 이러한 기업활동을 효과적・효율적으로 지원하기 위한 정책적 노력 또한 결코 간과할 수 없다. 산업입지정책이란 관점에서 우리나라의 산업단지정책이 성공을 거둘 수 있었던 이유를 살펴보면 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

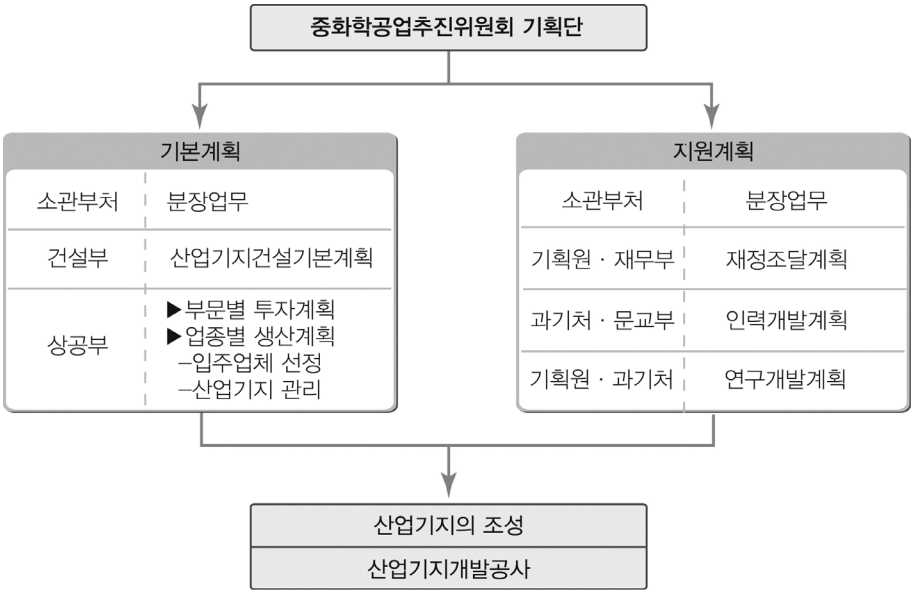
산업단지 개발정책이 성공적으로 추진될 수 있었던 가장 중요한 요인으로는 정부의 강력하고도 일관된 지원을 들 수 있다. 산업화 초기 우리나라의 산업단지개발은 중앙정부의 범부처적인 참여를 통해 추진되었다. 강력한 대통령 중심제의 행정체제 아래 박정희 대통령은 직접 산업단지 개발을 진두지휘하였으며, 중화학공업육성계획은 중화학공업추진위원회 기획단이 총괄・조정하고, 집행은 부처별로 분담하는 등 모든 행정력이 동원되었다.

또한 1970년대 우리나라의 산업기지 개발은 현재 국가산업단지와 같이 공기업이 자체적으로 자금을 조달하여 사업을 추진하는 것이 아니라 단위사업별 개발비용을 중앙정부

에서 특별회계사업으로 편성하고, 산업기지개발공사는 특정정부사업을 수탁하여 집행하는 형태로 추진되었다.[236] 이는 사업자가 초기자금 확보 부담이나 투자회수 부담 없이 사업을 추진할 수 있게 하는 중요한 배경이 되었다.

또 하나의 중요한 사실은 정부에 의해 강력하고도 신속하게 추진되었지만, 우리나라의 산업단지 개발정책은 장기적이면서도 구체적인 비전을 잊어버린 적이 없었다는 것이다. 1970년대 추진된 대단위 산업기지를 생각하면, 대부분 엄청난 규모로 개발되었다는 사실만 기억하는 경향이 있다. 그러나 1970년대 우리나라의 산업기지는 수년간에 걸쳐 사업을 추진하는 지금의 산업단지와 달리 수십 년에 걸쳐 추진하고자 한 초장기 사업이었다. 포항국가산업단지는 사업기간을 1975년부터 2020년까지로 하고 있다. 창원국가산업단지는 2015년이 목표연도이며, 여수는 2010년, 대덕연구단지는 2007년이 목표연도로 책정되어 추진되었다. 이들은 공장부지만이 아닌 신산업도시를 만들고자 하는 의도로 추진된 것이며, 그 개발계획들은 재정적인 부담으로 인해 지금도 적용하기 어려운 확장용 유보지 개념을 이미 반영하고 있었다.

[그림 2-36] 1970년대 우리나라 산업기지개발사업 추진체계



자료: 한국토지개발공사특별기획단(1988).

1970년대 중반에 지정된 구미국가산업단지 제2단지는 반도체와 컴퓨터 산업의 국산화 및 정밀기기산업의 육성을 목표로 개발되었다. 대덕연구단지는 연구개발역량을 강화함으로써 국가 산업의 기술경쟁력 강화를 지원하고자 하는 시도로 개발되었다. 당시 우리나라의 경제여건이나 산업구조를 생각할 때 이는 박정희 정부의 강력한 리더십 없이는 추

236) 한국토지공사 특별기획단(1988).

진이 결코 쉽지 않았을 것이다.

경제발전단계에 부합하는 적절한 개발전략을 채택하고 적용하였다는 점 또한 우리나라의 산업단지 정책이 효율적으로 추진되는 데 결정적 역할을 하였다. 1960년대와 1970년대에 걸쳐 우리나라는 소수의 지역에 대규모 투자를 집중하는 성장극 개발방식을 적용하였다. 산업입지기반이 극도로 취약한 당시의 상황을 생각하면, 중화학공업의 육성을 위한 산업입지개발은 소수의 장소에 집중하는 것이 불가피하였다. 이러한 접근이 동남권 지역의 집중개발이라는 비판을 야기한 것 또한 사실이다. 그러나 1980년대 이후 국토균형발전을 위해 저개발지역에 개발한 대단위 산업단지들이 대량의 미분양 문제를 야기한 것을 생각할 때 만약 1970년대 우리나라에서 지역 간 균형을 고려한 개발방식을 채택하였다면, 그 결과는 쉽게 낙관하기 어려웠을 것이다.

우리나라 산업단지정책의 성공적 추진을 가능하게 한 마지막 배경으로는 잘 정비된 제도적 장치를 들 수 있다. 정부의 리더십만으로 하나의 정책을 수십년간 일관되게 추진하기 어렵다. 우리나라의 경우 산업단지의 개발과 지원을 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정책의 일관된 추진이 가능하였다.

흔히, 우리나라 산업단지정책의 개선방향을 설정하기 위해 외국의 산업단지 관련 제도 등을 찾아보고는 한다. 그러나 예상 외로 우리나라와 같은 제도적 장치를 마련하여 산업단지개발을 추진하는 나라를 찾기 어렵다. 구미 선진국의 경우 산업단지와 직접 연관된 법률을 보유한 국가는 찾기 어려우며, 아시아에서 일본의 「공장입지법」이나 대만의 「산업고도화촉진법(促進產業升級條例)」 등이 산업단지개발과 지원에 대해 일부 규정하고 있으나 우리나라와 같은 체계적인 모습을 갖추고 있지는 못한 실정이다.

이에 비해 우리나라에서는 1970년대 「지방산업개발법」과 「산업기지개발촉진법」을 제정하고, 그 후 시대적 여건변화에 따라 제도를 개편하여 적용함으로써 산업단지가 국가정책적 도구로 자리매김할 수 있었다. 인·허가 절차의 간소화와 개발에 대한 지원을 법률로 명문화함으로써 산업단지의 개발이 더욱 쉽고, 효율적으로 추진될 수 있도록 한 것이다. 물론 산업단지개발 절차의 간소화가 환경훼손의 문제를 야기한다는 지적이 일각에서 제기되는 것도 사실이다. 그러나 개별입지의 난개발에 의한 문제와 비교할 때 어떤 것이 국토환경의 지속 가능한 발전에 도움이 되는가는 명확하다고 할 수 있을 것이다.

나. 산업단지개발의 과제

산업단지개발정책이 그동안 거둔 괄목할 만한 성과에도 불구하고, 우리나라의 산업단지정책이 안고 있는 과제 또한 결코 적지 않다. 지난 50년의 산업단지개발 역사를 되돌아보면 많은 시행착오가 있었던 것도 사실이다. 일부 산업단지는 현실보다 의욕이 앞선 결과 장기 미분양문제를 야기하기도 하였다. 일부 산업단지는 심각한 환경오염 문제를 유발하기도 하였다. 국가경제가 성장하고, 산업구조가 고도화됨에 따라 과거와 같은 산업단지개발 방식이 앞으로도 지속 가능할 것인가에 대해서도 의문이 제기되고 있다.

경제성장과 산업구조의 고도화, 사회의 다원화, 지방자치제도의 정착, 녹색성장이라는 새로운 패러다임의 등장 등은 앞으로 우리나라의 산업단지정책 방향에 중요한 영향을 미칠 것이다. 지난 반세기에 걸친 산업단지개발 역사와 발전과정을 살펴볼 때 앞으로 우리나라 산업단지개발정책이 고려하여야 할 주요한 과제는 크게 다섯 가지로 요약할 수 있다.

1) 산업입지 수요와 지역의 기업유치 역량에 기초한 산업단지개발

지난 반세기 동안 우리나라의 산업단지개발이 항상 성공적 결과만 있던 것은 아니다. 엄밀히 살펴보면 그동안 우리나라의 산업단지개발은 주기적으로 산업용지의 과잉공급 문제를 경험해왔다.[237] 우리나라 산업단지개발에서 최초로 과잉공급 문제가 발생한 것은 1960년대 후반이었다. 당시 지방자치단체는 충분한 재정역량이나 기업입지를 유도할 수 있는 수단이 없는 상태에서 서울시에 입지한 한국수출산업공업단지의 성공을 근거로 지방중심도시에 산업단지에 개발하기 시작하였다. 이는 결국 산업단지 미분양과 지방자치단체의 재정압박을 야기하였다. 두 번째의 산업단지 과잉공급 논란은 1980년대 들어 나타났다. 이는 제2차 석유파동과 같은 국제환경의 변화와 중화학공업의 과잉 육성, 기업의 입주 선호에 대한 사전조사 없는 산업단지의 개발에 기인하였다.

세 번째의 산업단지 과잉공급은 복합적 요인에 의해 발생하였다. 1980년대 말 정부는 국토의 균형발전을 위해 서해안을 중심으로 하는 낙후지역에 대한 산업단지개발을 추진하였다. 이와 더불어 1990년대 중반 지방자치제도가 시작되면서 전국의 지방자치단체들은 지역의 기업입지 여건에 대한 고려 없이 경쟁적으로 산업단지를 개발하기 시작하였다. 반면에 정부는 준농림지 제도를 도입하여 기업의 자유입지를 대폭적으로 허용하였다. 이 결과 1990년대 중반 우리나라의 산업단지는 전례 없는 미분양 상황을 경험하였다.

산업단지의 개발은 개발 그 자체가 목적이 아니라 기업의 입지와 생산활동을 지원하는 데 목적이 있다. 따라서 산업단지개발이 경제적 여건과 지역의 입지조건 등을 기초로 하여 추진되어야 함은 재차 언급할 필요가 없는 당연한 것이다. 그러나 경제여건에 대한 부적절한 평가와 정치적 논리에 의한 공급 중심의 산업단지개발 등으로 인해 때로는 이러한 당연한 사실이 왜곡되기도 한다. 더 중요한 사실은 미래에도 이러한 상황이 계속적으로 반복될 수 있다는 점이다. 산업단지 개발이 장기발전 전략의 일환으로 추진될 수 있기 때문에 단기적인 미분양을 무조건 옳지 않다고 단언할 수는 없다. 따라서 앞으로의 산업단지개발은 단기적인 개발 가능성과 장기적인 정책목표를 어떻게 조화시킬 것인가에 대해 더 많은 관심을 기울일 필요가 있을 것이다.

---

237) 여기에서 과잉공급이란 말은 우리나라 산업발전 규모에 비해 과잉이라는 의미가 아니라 기업의 산업 단지 입지수요에 비해 과잉이라는 의미이다. 가령, 기업들이 산업단지보다 개별입지를 선호함에도 불구하고, 이에 대한 대책 없이 산업단지를 개발할 경우 국가 전체의 산업용지 수요 측면에서는 과잉공급이 아니나 산업단지개발이라는 측면에서는 과잉공급이 되는 것이다.

2) 신산업의 육성을 위한 지원수단으로서 산업단지의 역할 강화

앞으로의 산업단지개발정책이 고려하여야 할 또 하나의 과제는 산업구조의 고도화에 부응하고, 이를 견인하기 위한 새로운 유형의 산업단지개발이 될 것이다. 우리나라의 산업육성정책은 중화학공업 중심에서 첨단·지식산업과 신성장동력 산업 중심으로 이행하고 있다. 중화학공업의 육성을 위해 항만과 철도를 구비한 대단위 산업단지가 필요하였다면, 앞으로의 산업단지는 지식산업의 수요에 부합하는 그러한 것이 되어야 할 것이다.

이를 위해서는 연구개발 기능의 확충, 기술의 상용화 지원과 창업의 촉진, 산·학·연 간의 연계 강화, 고급인력의 확보, 기능의 복합화 등과 문제에 대해 산업단지정책이 답할 수 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 특히 중요한 과제는 2000년대 이후 지역산업정책의 화두가 되고 있는 산업클러스터정책과 산업입지정책 간의 조화를 달성하는 것이다. 산업클러스터정책은 산·학·연 연계, 기술개발 성과의 기업체 이전 등을 강조한다. 따라서 산업단지의 개발은 산업클러스터정책이 추구하는 기능들을 수용할 수 있어야 할 것이다.

이미 정부는 서로 연관된 다양한 기능의 산업단지 입지를 촉진하기 위해 산업단지 내 제조업의 입지비율을 분양면적의 50% 수준으로 조정한 바 있다. 그러나 아직까지 복합단지는 활성화되지 못하고 있다. 이는 복합단지의 활성화가 단순한 토지이용 비율 규제만의 문제가 아니라 산업단지의 입지 등과도 밀접히 관계되기 때문이다. 따라서 앞으로의 산업단지정책은 산업단지 내부의 토지이용이나 유치기능뿐만 아니라 산업단지의 입지 등에서 더유연하면서도 합리적인 대안을 제시하여야 할 것이다.

3) 녹색성장시대에 부합하는 지속 가능한 산업단지의 개발

앞으로의 산업단지정책이 해결하여야 할 또 다른 과제는 환경과 조화를 이룬 산업단지의 개발이 될 것이다. 그동안의 산업단지개발도 환경적으로 민감한 지역의 보전, 환경시설과 녹지의 확대 등을 추진하여 왔다. 그러나 앞으로의 산업단지개발에서 환경문제는 매연과 폐수를 어떻게 줄일 것인가에 국한되어서는 안 된다.

기술혁신을 주도할 수 있는 고급인력의 중요성이 증가함에 따라 산업단지는 양질의 생활환경을 확보할 수 있는 도시지역을 선호하게 될 것이다. 앞으로의 산업단지는 매연과 폐수뿐만 아니라 경관상으로도 도시와 조화를 이룰 수 있어야 할 것이다. 또한 앞으로의 산업단지는 저이산화탄소 사회와 조화를 이루어야 할 것이다. 산업단지 내 에너지 사용의 효율화와 발생하는 폐자재의 재활용 등 산업생태학적 접근의 필요성이 증가할 것이다.

지속 가능한 산업단지의 개발은 산업단지의 계획단계에서부터 지금과는 다른 접근을 요구한다. 에너지와 원료의 재활용과 기업 간 교환은 계획단계에서부터 반영되어야 하기 때문이다. 또한 지속 가능한 산업단지개발은 산업단지의 관리 단계에서도 지금까지와는 다른 접근을 요구할 것이다. 기존의 산업단지 관리는 대부분 입주기업의 관리와 시설물 관리에 주안점을 두어 왔다. 그러나 앞으로의 산업단지 관리는 환경기준 등에 대한 정보의 제공, 에너지와 자재의 재활용과 관련한 정보제공, 기업 생산공정의 에너지 효율성

제고에 대한 지원 등의 역할을 포함하여야 할 것이다. 이는 결국 산업단지 관리가 시설물의 관리자에서 중개자와 지원자로 거듭나야 함을 의미한다.

4) 노후산업단지의 재생 및 재활성화

앞으로의 산업단지개발은 녹지나 임야를 산업단지로 신규 개발하기에 앞서 이미 오래 전에 개발된 산업단지를 재정비하고, 새로운 산업의 수요에 부합하도록 개편하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 산업단지개발의 역사가 반세기에 달함에 따라 많은 산업단지들이 시설의 노후화를 경험하고 있으며, 일부 산업단지는 주변지역의 도시화에 따라 지역사회와 갈등을 경험하고 있다.

노후산업단지의 재생은 녹색성장시대의 산업입지정책에서 특히 중요한 의미를 지닌다. 노후산업단지의 대부분은 도시지역 내에 위치하고 있다. 따라서 도로나 녹지 부족, 주차장 부족 등과 같은 현안문제를 해소할 경우 이들 산업단지는 도시입지를 원하는 신산업에게는 최적의 입지가 될 수 있다. 또한 이는 신규 부지의 개발 일변도에서 벗어나기 개발지를 우선적으로 활용함으로써 신규개발 수요를 감축할 뿐 아니라 임야나 전답 등 산업용지로 전환되어야 할 다른 용지를 보전할 수 있게 한다. 이와 더불어 노후산업단지의 재생은 산업단지가 입지한 도시지역과 환경적·경관적으로 조화를 이룸으로써 도시 공간환경의 개선에 기여할 뿐만 아니라 산업단지와 도시공간의 통합된 발전을 가능하게 한다. 이미 일부 노후 산업단지는 도시 내의 기피시설로 인식되고 있다. 이들을 재생하는 것은 산업단지 그 자체로서뿐만 아니라 도시환경의 질적 수준을 제고함으로써 산업단지와 도시의 공동발전을 가능하게 할 것이다. 따라서 앞으로의 산업단지 개발정책은 노후산업단지의 재생을 촉진하기 위한 방안의 마련, 특히 지속 가능한 재생 사업모델의 개발과 이에 대한 공공의 지원방안 마련 등에 대해 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

5) 개별입지의 계획적 관리

우리나라의 산업입지정책은 개별입지의 억제와 계획입지의 촉진을 근간으로 하고 있으며, 산업단지는 계획입지의 핵심적 위치를 차지하고 있다. 그러나 현실적으로 모든 기업입지를 산업단지에서 수용하는 것은 현실적으로 불가능하다. 개별입지를 전적으로 차단하고, 모든 산업입지를 계획입지로 공급하기 위해서는 토지이용제도의 근본적 개편 등과 같은 조치가 선행되어야 하나 이는 매우 긴 기간을 필요로 할 것이다. 따라서 궁극적으로 계획입지를 지향한다고 할지라도, 차선책으로 개별입지를 집단화하고 기업활동에 필요한 각종 기반시설을 공급함으로써 기업의 생산활동을 지원함과 더불어 개별입지에 대한 계획적 관리를 통해 국토의 난개발을 최소한으로 억제할 필요가 있다.

이러한 점에서 볼 때 앞으로의 산업단지정책은 산업단지 그 자체만이 아니라 개별입지를 어떻게 계획적으로 관리할 것인가의 문제까지 망라하는 포괄적인 것이 되어야 할 것이다. 이와 관련하여 정부는 이미 공장입지유도지구제도와 준산업단지제도를 도입하였다. 그러나 이들 제도는 구체적 지원방안과 관리방안의 미비 등으로 인해 실제 적용되지

는 못하고 있으며, 이러한 와중에 개별입지지역의 상황은 점차적으로 더욱 악화되고 있다. 따라서 정부는 개별입지의 계획적 관리를 위해 마련된 기존 제도의 실효성을 제고함과 더불어 더 장기적인 관점에서 이들 개별입지를 계획입지화하기 위한 방안의 강구 등에 대해 관심을 기울일 필요가 있을 것이다.

〈부표〉 산업단지개발 연표

	주요 정책 및 법률	조직(기구) 및 산업단지
1962	– 제1차 경제개발5개년계획 발표(1월) – 「공업지구조성을위한토지수용특례법」 제정(1월) – 「도시계획법」 제정(1월) – 「울산개발위원회및울산공업개발계획본부설치법」 제정(5월)	– 「토지수용특례법」 대상지로 울산공업지구 지정(1월) – 울산지구 종합공업지대 조성 추진위원회 설치(1월) – 울산특별건설국 설치(3월)
1963	– 「국토건설종합계획법」 제정(10월)	– 수출산업촉진위원회 설치(3월) – (주)한국수출산업공단 설치(10월)
1964	– 대도시 인구집중 방지책 발표 – 「수출산업공업단지개발조성법」 제정(6월)	– 수출확대회의 설치(4월) – 한국수출산업공단 설치(5월) – 한국수출산업공업단지 착공(12월)
1965		– 한국수출산업공단 예정지 지정(4월)
1967		– 종합제철공장 입지 포항 확정(6월) – 포항제철소 부지, 도시계획법상 일단의 공업용지조성사업지 지정(7월) – 한국수출산업공업단지 제2단지 착공(9월)
1968		– 구미공업단지 제1단지 착공
1969	– 「전자공업진흥법」 제정(1월) – 대도시 인구 및 시설의 조정대책(무임소장관실)	
1970	– 「지방공업개발법」 제정(지방공업개발 장려지구 제도 도입)(1월) – 「수출자유지역설치법」 제정(1월) – 수도권 인구과밀억제에 관한 기본지침 수립(건설부)	– 마산수출자유지역 지정(3월) – 전자공업단지 입지, 구미 결정(8월)
1971	– 제1차 국토종합개발계획 수립	
1973	– 1월: 중화학공업 입국정책 선언(1월) – 「정부조직법」 개정(중앙행정기관으로서 위원회 설치 근거 마련)(3월) – 「중화학공업추진위원회령」 제정(5월) – 중화학공업육성 확정계획 발표(8월) – 창원공업기지 건설에 관한 대통령 지시(산업기지개발공사 및 한국기계공업공단 설립 지시)(9월) – 「산업기지개발촉진법」 제정(12월) – 「특정연구기관육성법」 제정(대덕연구단지 관련 법률)(12월)	– 중화학공업추진위원회 및 중화학공업추진기획단(2월) – 건설부 산업입지국 설치(3월) – 여수 제7비 기공(10월) – 대덕, 교육연구단지지구 지정(11월)
1974		– 산업기지개발공사 설립(2월) – 한국기계공업공단 설립(4월) – 창원, 여천, 온산, 옥포, 안정, 죽도 산업기지 개발구역 지정 고시(4월) – 이리수출자유지역 지정(12월)
1975	– 「공업단지관리법」 제정(12월)	– 토지금고 설립(한국토지공사의 전신)(4월) – 울산 미포 및 포항 산업기지 개발구역 지정(6월) – 북평, 산업기지개발구역 지정(12월)
1976	– 박정희 대통령 국무회의에서 수도권 내 신산업도시 후보지 선정지시(7월)	

〈부표〉의 계속

	주요 정책 및 법률	조직(기구) 및 산업단지
1977	– 수도권 인구 재배치 기본계획 수립(제1무임소장관실) – 12월: 「공업배치법」 제정(12월)	– 반월특수지역, 산업기지개발구역 지정(4월) – 구미 제2단지 산업기지개발구역 지정(7월) – 구미 제2단지 수출산업공업단지 지정(10월) – 대덕연구단지, 산업기지개발구역 지정(12월)
1979		– 한국토지공사 설립(토지금고 확대 개편)(3월) – 아산국가산단 산업기지개발구역 지정(12월)
1980		– 남동국가산단, 산업기지개발구역 지정(9월)
1981	– 제2차 국토종합개발계획 수립	– 농외소득원 개발 기획단 설치 및 농외소득증대를 위한 종합대책 수립(11월)
1982	– 「수도권정비계획법」 제정(12월)	– 광양국가산단, 산업기지개발구역 지정(4월)
1983	– 「농어촌소득원개발촉진법」 제정(12월)	
1984	– 제1차 수도권정비 기본계획 수립	– 농공단지 시범사업단지 지정(5월)
1986	– 고도기술 집적도시의 건설방향 발표(과기처)	– 농공단지 개발사업 본격 추진
1988		– 대불국가산단, 산업기지개발구역 지정(7월) – 군산국가산단, 산업기지개발구역 지정(8월)
1989	– 전 국토의 기술지대망 구상(과기처) – 첨단산업발전 5개년계획(상공부)	– 군장국가산단, 산업기지개발구역 지정(8월) – 명지 · 녹산국가산단, 산업기지 개발구역 지정(10월)
1990	– 「산업입지및개발에관한법률」 제정(1월) – 「공업배치및공장설립에관한법률」 제정(1월) – 산업기술발전 기본계획(경제기획원) – 과학산업연구단지 조성방향(과기처)	– 광주첨단과학산업단지, 산업기지개발구역 지정(7월)
1992	– 제3차 국토종합개발계획 수립	
1993	– 신경제5개년계획 수립 – 「기업활동규제완화에관한특별조치법」 제정(6월)	
1994	– 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」 제정(8월)	
1995	– 「기업활동규제완화에관한특별조치법」 전면 개정(산업단지 특례 제도 등 도입)(1월) – 「산업입지및개발에관한법률」 일부 개정(공업단지를 산업단지로 명칭 변경)(12월) – 산업단지 재정비 제도 도입(12월)	
1996		– 한국산업단지관리공단 설치(5개 국가산업단지관리공단 통폐합)
1997	– 제2차 수도권정비계획 – 영세중소기업전용산업단지제도 도입	– 파주출판문화정보산업단지 지정(3월) – 오송생명과학단지 지정(9월)
2001	– 도시첨단산업단지제도 도입(「산업입지및개발에관한법률」 일부 개정)(1월)	
2002	– 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」 제정(12월) – 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 개정(「산업집적활성화및공장설립에관한법률」)(12월)	
2004		– 제주첨단과학기술단지 지정(10월)
2005	– 산업단지 클러스터 구축사업 착수(창원 등 7개 산업단지)	– 대덕연구개발특구 지정(7월)
2008	– 「산업단지인허가절차간소화를위한특례법」 제정(6월)	– 산업단지 인허가 모니터링 시스템 구축

제8절 | 수자원

일찍이 우리 민족은 항상 물과 하천을 끼고 그 주변에 나라를 세웠다. 하천변에는 각 씨족 집단들이 살았고, 그들이 사는 곳엔 어김없이 '나루'를 두어 생업과 외부와의 교통의 중심지로 삼았다. 단재 신채호 선생의 역사서인 『조선상고사』에 의하면 우리말 '나라'는 옛말의 '라라'이니, '라라'는 '나루'를 가리키던 말로서 국가를 가리키는 명사가 되었다고 한다. 또 현재까지도 우리 문화에 영향을 주고 있는 풍수사상에서도 배산임수(背山臨水)를 명당의 중요 잣대로 삼고 있다. 비단 우리 민족뿐 아니라 역사상 세계 4대 문명도 모두 하천을 기반으로 태동하였으니, 물과 하천을 제외하고서는 인류의 문화와 역사를 논하기 어렵다 해도 과언이 아닐 것이다.

하천은 단순히 물길 이상의 의미를 지니고 있다. 하천이 인간에게 필요한 물을 공급해 줄 뿐만 아니라 문명을 만드는 공간이기도 하기 때문이다. 하천이 문명과 깊이 관련되는 이유는 다양한 기능을 수행하기 때문이다. 즉, 예나 지금이나 하천은 '용수'로서의 물을 공급해주는 취수원이며, 그 자체의 자정작용으로 인해 물에 섞여 유입되는 각종 오염물질을 정화하는 역할도 한다. 또, 홍수 시에는 단기간에 많은 양의 물을 바다로 유출시키는 배수로의 역할을 하며, 평상시에는 배가 지나다니는 주운 기능도 담당한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 하천과 물이 자연을 즐기고 휴식을 취할 수 있는 공간이며, 인간과 자연이 어우러지는 문화를 형성시켜준다는 것이다.

이렇듯 사람과 밀접한 관계에 있는 하천은 모든 생명의 근원이 되는 물을 끊임없이 공급함으로써 다양한 생물을 키워내는 귀중한 생태공간이기도 하며, 각 지역의 특징적인 생태계 형성에 큰 역할을 하고 있다. 사람들은 이처럼 광범위한 하천환경과 더불어 각종 수렵 및 농업의 역사를 발달시켜 왔으니, 사람이 하천을 이용하는 것이 아니라 오히려 사람 또한 하천생태계의 일부분이라고 해야 가히 옳은 표현이 될 것이다.

물은 생명과 문명의 필수요소로서 토지와 함께 가장 자연적인 자원이라 할 수 있다. 그러나 물과 토지, 이 두 가지 자연자원은 개별적으로 존재할 때에는 자원으로서의 가치를 갖지 못한다. 즉, 물이 수자원으로서 이용되기 위해서는 인간활동이 가능하여 그 물을 필요로 하는 토지가 있어야 하며, 토지 또한 물이 수반되지 않으면 생존기반으로서의 가치가 없다. 중앙아시아의 몽골이 한반도의 7배에 달하는 넓은 국토를 가졌으면서도 인구는 남북한의 4%도 채 안 되는 소국인 이유도 국토의 대부분이 사막이어서 '쓸만한' 국토가 없기 때문이다. 이처럼 토지자원, 즉 국토는 수자원의 부존상태에 따라 자원으로서의 가치가 크게 달라질 수 있는 것이다. 그러나 자연적으로 수자원이 풍부하더라도 이를 적절히 개발하고 관리하지 않는다면 국토의 잠재적 가치를 충분히 활용할 수 없으며, 반대로 수자원 여건이 불리하더라도 적절한 개발에 의해 국토의 가치를 높일 수도 있다. 이스라엘이나 미국 캘리포니아는 적극적인 수자원개발에 의해 사막지대에서도 생활과 생산에 필요한 물을 충분히 확보하였고, 그 결과 국토의 가치를 높여 오늘날과 같이 농업 및 관광산업을 발전시키게 된 좋은 사례이다.

수자원을 개발한다는 것은 물 자체를 다른 형질의 상태로 변화시키는 것이 아니라 순환

과정에 있는 물의 시·공간적 부존상태를 이용에 유리하도록 개량하는 활동을 의미한다. 즉, 국토를 개발하여 수자원의 부존상태를 이용에 적합하도록 변화시키는 것이다. 이러한 개발은 댐건설, 하천정비, 용수로 설치, 간척사업 등 물 이용을 위한 구조물의 건설과 이를 체계적으로 계획하고 운영하기 위한 수문, 지형 정보의 수집 및 관리기술의 구축이 모두 포함된다. 이와 같이 국토가 국민생활과 산업생산의 기반으로서 역할을 다하기 위해서는 수자원개발이 필수적이며, 이러한 수자원개발은 곧 국토의 개발 및 보전을 의미한다. 이러한 의미에서 수자원의 개발은 국토개발의 종합적인 범주 내에서 가능한 것이다.

수자원 분야의 60년사를 개관하여 보면, 일제시대에서부터 광복 후 그리고 6·25 전쟁 이후의 시기에 있었던 근대적 수자원개발의 시기, 1962년부터 시작된 경제개발5개년계획을 수립·추진하는 시점에 맞추어 수자원부문에서도 필요한 전력의 공급, 생활용수의 공급, 홍수방지 등의 다목적댐의 건설이 지속적으로 추진되는 본격적인 수자원개발의 시기, 1980년대 이후부터 현재까지의 새로운 패러다임으로의 전환시기로 대별해 볼 수 있다.

I. 근대적 수자원개발: 일제강점기~1950년대

가. 일제강점기

1) 하천조사에 의한 치수사업

구한말과 일제강점기는 근대적 개념의 수문조사와 토목기술이 도입된 시기로서, 일제는 한반도의 식량생산기지화와 북한지역의 중공업기지화를 위하여 관개 및 수력개발을 위한 조사를 국가사업으로 실시하였다. 우리나라에서 수자원개발을 전제로 하여 본격적으로 근대적 개념의 하천조사가 시작된 것은 1910년대 초반 일제하이다. 이 시기에는 처음으로 하천개발의 기본이 되는 수문관측을 체계적으로 시행하기 위해 전국 주요 하천에 수문관측시설을 설치하였다. 1914년부터 1927년까지에는 전국 14개 주요 하천에 대한 하천조사를 실시하고 이 조사 성과를 토대로 하천개수계획을 수립하였다. 이에 대한 결과로서 1928년 8월에 조사결과를 종합하여 『조선하천조사서』를 발간하였으며, 이 자료는 오늘날에도 유효하게 사용되고 있다.

전체적으로 1940년대 이전까지의 수자원개발사업은 일제의 식량문제를 해결하고 군량미를 확보하기 위하여 홍수피해가 극심한 중요하천에 대하여 농경지 보호를 위한 치수위주의 사업이 추진되었다. 따라서 1910년도에 시작한 하천조사사업은 치수 위주의 하천개수계획 조사단계로 볼 수 있다. 『하천조사서』에 의거 하천개수계획을 수립하여 도시에서는 홍수로부터 위험을 막기 위하여 한강·낙동강 등 제방축조사업을 활발히 전개하고 농촌에서는 농지를 보호하기 위하여 사업을 전개하였다.

2) 댐건설사업

일제는 한반도를 대륙침략의 병참기지로 삼기 위하여 여러 가지 시책을 펼치는데, 그

가운데 두 가지가 우리나라에 댐건설을 촉진시키는 계기가 되었다. 첫째는 북한지역의 중공업화시책으로서 자연조건이 유리한 북한지역에 많은 수의 대규모 수력발전용 댐이 건설된 것이다. 둘째는 한반도의 식량생산기지화 시책으로서 비록 규모는 크지 않았으나 쌀 증산을 위하여 많은 관개용 댐을 만들었다는 사실이다. 일제는 1915~39년 사이에 2차에 걸쳐 한반도 전체 25개 주요 하천에 대한 조사사업을 수행하였으며, 1911~45년 사이에는 3차에 걸친 한반도 전역의 포장수력조사를 실시하였다. 1945년까지 남한지역에 건설된 댐의 총수는 135개소였는데 그중 관개용이 125개소(92.6%)로 대부분을 차지하고 수력발전용 3개소, 용수전용이 7개소였다. 특히, 1937년 북한지역의 수풍댐(높이 106m, 길이 899.5m)은 미국 후버댐(Hoover Dam)의 기술을 도입하여 당시 세계적 기술 수준에 접근한 것으로 평가되는데, 건설에 앞서 토목, 기계기술자 9인을 미국의 볼더댐(Boulder Dam) 및 그랜드쿨리댐(Grand Coulee Dam) 현장에 파견하여 기술을 습득하고 돌아와 전파하기도 하였다.

한편, 일제는 식량증산시책으로 토지개량사업을 활발히 추진하여 많은 관개용 댐을 건설하였다. 1941년도 통계에 의하면 1920~41년 사이에 건설된 관개용 댐은 남북한지역을 통틀어 256개이며, 그 가운데 높이 15m 이상의 대댐도 63개로 되어 있다. 일제치하 1945년까지 남한에서 건설된 높이 15m 이상의 관개용 댐은 87개이다. 87개 댐 가운데 48개 댐은 1920~41년 사이에 건설되었고, 3개 댐은 1915~19년 사이에, 36개 댐은 1942~45년 사이에 건설된 것으로 집계된다.

나. 광복 및 6・25 전쟁 전후

1940년 2차 세계대전이 시작되면서 수력발전, 관개 및 생・공용수 공급 등 이수면의 수요가 증대되어 하천을 부분적으로 산업개발에 활용하게 되었다. 비록 침략전쟁의 병참기지 목적으로 시작된 수자원개발이었으나, 그동안 한반도 식량 기지화를 위한 치수 위주의 정책에서 중공업을 위한 목적, 즉 수력발전, 용수공급 등의 이수 측면에 대해서 하천을 이용하게 되었다는 것은 의미가 있다.

1950년대 중반부터는 전후 후유증과 정치사회적 혼란 속에서도 UNKRA, FAO 및 ICA 등 국제원조기관의 원조를 바탕으로 전재복구, 동란으로 중단된 사업이 재착공 혹은 신규사업의 형태로 추진되었다. 이 시기에는 관개용 댐을 중심으로 한 농업용수 개발이 괄목할 만한 양적 팽창을 이룩하였는데 충남 보령의 청천댐(높이 20m, 흙댐, 1960)을 비롯하여 169개의 관개용 댐이 흙댐으로 건설되었다. 수력발전용 댐으로는 괴산댐 건설과 화천, 청평댐 등 기존 댐의 복구 개수공사가 이루어졌다. 생활용수 댐으로는 대구의 가창댐과 연천의 중리댐(높이 26m, 중력식 콘크리트댐, 1960) 등이 이 시기에 완공되었다. 특히, 1957년 완공된 괴산댐(높이 28m, 길이 171m, 중력식 콘크리트댐)은 콘크리트 부피 약 5만㎥로서 당시의 우리나라 국력으로는 힘겨운 공사였으나, 오직 국내기술만으로 이를 극복하면서 준공시켜 한국 수자원개발사에 한 획을 그은 것으로 평가할 수 있다.

어려운 상황 속에서도 광복 전 중단된 사업의 준공뿐만 아니라, 미래를 대비해 새로운 댐 건설을 위한 조사도 수행되었는데, 1954년부터 1960년대 초까지에는 당시 상공부

와 조선전업(현 한국전력) 주관으로 몇 차례에 걸쳐 전국 하천에 대한 수력자원조사를 시행하였다. 당시 거론되었던 주요 댐 개발계획 지점으로는 춘천댐, 소양강댐, 충주댐, 여천댐, 영월댐, 단양댐, 섬진강댐, 용담댐 등이 망라되어 오늘날 이미 건설이 완료되었거나 계획되었던 지점들은 모두 이 당시 조사에서 발굴된 것들이었다.

2. 유역별 수자원종합개발: 1960~70년대

전쟁의 상흔이 치유되어 가던 1960년대부터는 수자원 개발 및 관리를 위한 전국 단위의 본격적 계획 및 지원체계가 시작되었다. 1961년 제3공화국이 성립되면서 국가경제 발전을 위한 제1차 경제개발5개년계획이 수립되고, 정부 주도의 적극적인 경제개발정책이 수행되었다. 수자원부문에서도 수자원의 개발 및 관리를 위한 법·제도와 조직이 정비되었다.

또한 1966년 7월 국회 본회의에서 「한국수자원개발공사법」이 통과되는 등 본격적인 수자원 개발을 위한 지원체계가 갖추어지기 시작하였다. 또한 섬진강댐과 춘천댐 건설을 착수하여 제1차 5개년계획 기간 내에 완공하였고, 남강댐은 1962년에 착공하여 제2차 계획기간인 1970년에 완공하고 동양 최대의 소양강다목적댐의 건설공사가 착공하는 등 이전보다 활발한 수자원사업이 이루어졌다.

가. 수자원개발 및 관리체계의 정비

1) 수자원종합개발 10개년계획: 1966~75

'수자원종합개발 10개년계획'은 수자원개발의 장기 비전과 정책목표의 정립 작업을 조속히 완성하기 위하여 1965년 초부터 전담작업팀으로 구성, 운영되어 성안되었다. 건설부 수자원국이 창설된 이듬해인 1966년에 경제계획의 전략부문인 식량증산을 위한 한발방지, 공업의 고도화를 위한 용수공급, 홍수량 조절에 의한 국토의 유효이용과 생산증대 및 민생안정 도모, 첨두전력공급면에서의 대용량 저수지를 가진 수력발전소 건설, 실업인구 흡수를 위한 고용 면에서의 효과 등에 목표를 두고 계획이 수립되었다.

수자원종합개발 10개년계획상에 포함된 하천개수, 하천유지관리 및 방재, 홍수저류시설, 용수수급, 주운, 발전, 간척, 조사 등에 관한 주요한 내용을 정리하면 다음과 같다.

① 식량증산 7개년계획, 수출 진흥을 포함한 공업화계획, 장기전원개발계획, 기타 정부 각 부처 사업 및 국민경제 각 부문에서 요청되는 이수 면의 수요가 증대됨에 따라 요청되는 치수 및 이수 면의 유효수요를 시차에 부합되도록 충족시킨다.
② 한강 및 낙동강 등 주요 하천의 홍수방어 및 갈수량 보급에 의한 한해방지에 중점을 두되, 홍수조절, 수력발전, 농업용수, 공업용수 및 도시용수 등 치수 및 이수면의 유효수요를 경제적으로 동시에 충족시킬 수 있는 중점적인 다목적 개발을 촉진한다.
③ 연안지역에 대한 치수면의 중요도, 안전도 및 이수 면의 용수수요를 충분히 고려하여 수원지부터 하구까지 이수상호 간 또는 이수와 치수와의 이해상충을 통제하

여 수자원이용의 고도화를 기한다.

④ 수방시설 개량 및 하천기능관리사업에 철저를 기한다. 특히 재해예방을 위한 수방통신시설의 근대화와 하천유지관리사업에 정상화를 기함으로써 하천 및 하천부속물의 보전과 재해방지에 주력한다.

⑤ 수자원개발을 위한 기초작업으로 수문 및 유사량 조사, 유역 및 하도의 지형·지질·토질조사, 하구조사, 지하수조사, 이수현황 및 수요조사, 홍수 피해조사, 특정사업에 대한 예산조사 등의 수계별 기본조사사업을 체계적으로 추진한다. 또한 본조사를 위한 관측시설의 증설 및 근대화를 기하며 하천조사소를 설치하여 집중적인 조사를 실시한다.

⑥ 수자원의 효율적 개발이용, 사업의 경제성 제고, 재원확보문제 및 사업집행의 원활화 등을 제도화하기 위하여 「수자원개발촉진법」, 「특정다목적댐법」, 「한국수자원개발공사법」, 「간척사업촉진법」, 「재해대책기본법」, 「공공용지취득에관한특별조치법」, 「수자원개발특별회계법」 등의 제 법령을 제정한다.

⑦ 외화조달을 위해서는 재정 면의 압박이 적은 외국정부의 공공 재정차관을 획득하기 위하여 노력할 것이며, 내자조달에 있어서는 자금의 순환화 및 독립화를 기하고 아울러 민간자본을 동원할 수 있는 제도를 확립하는 동시에 재정차관 및 재정융자 등 상환을 요하는 자금에 대하여는 시설에서 발생하는 수입으로 상환조치를 취한다.

2) 건설부 승격 및 한국수자원개발공사 창립

1962년 제1차 경제개발5개년계획이 시작되면서 정부는 그해 6월 국토건설청을 건설부로 승격시켰다. 건설부는 경제개발에 있어서 수자원개발의 중요성을 인식하고 1965년 3월 수자원개발 전담기구를 설립하기 위해 관련 법안을 국회에 제출하였다. 이 법안은 정부 관련 부처 간 심의와 조정을 거친 후, 1966년 7월 국회 본회의에서 「한국수자원개발공사법」이란 이름으로 의결되었다. 정부의 법률 공포에 이어 1967년 5월 동법 시행령이 제정·공포됨으로써 한국수자원개발공사 설립에 따르는 법체계가 완비되었다.

나. 4대강 유역조사사업

1) 사업의 시행 및 과정

제1차 경제개발5개년계획이 성공적으로 진척됨에 따라 당시 정부의 경제정책의 목표였던 자립경제 달성, 식량 자급자족, 공업의 고도화 및 민생안정을 위한 기반 조성을 위해서는 효율적이고 종합적인 수자원개발의 필요성이 대두되었다. 이러한 인식하에 1965년에 수자원개발 10개년계획을 수립하고, 4대강 유역에 대한 전반적인 유역조사를 실시하게 되었다. 이 같은 4대강 유역조사사업은 1966년 3월 한강유역조사사업의 착수를 필두로 하여 1972년 2월까지 약 6년에 걸쳐 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강 유역에 대해 수자원과 관련된 전 분야에 대한 광범한 조사를 시행하였고, 그 후 유역별 종합개발계획을 구체화하기 위한 지원조사가 2~3년에 걸쳐 유역별로 실시되었다.

〈표 2-44〉 4대강 유역조사사업의 주요 내용

유 역	내 용
한강	– 1966년 12월~1972년 3월 – 사업비: 99억 3,600만원 – 건설부와 미국 내무부 개척국 및 지질조사소 합동조사 – 1968년 5월 건설부 산하 한 · 미 합동유역조사단 가운데 한강유역조사단을 인수하여 '한국수자원개발공사 한강유역합동 조사단' 출범 – 수문, 토지이용, 경제, 용수공급, 홍수조절, 어류 등 10개 분야 조사
낙동강	– 1966년 12월~1972년 3월, 1972년 8월 완료 – 사업비: 8억 3,230만원 – 수자원공사와 유엔개발계획 및 국제식량농업기구가 합동조사 – 토양, 하구염도조절, 항공사진 측량 등 10여 개 부문 조사
금강	– 1966년 12월~1972년 2월, 1972년 4월 완료 – 사업비: 4억 7,740만원 – 수자원공사와 (주)일본공영 합동조사 – 수문, 기상 등 10개 분야 조사
영산강	– 1968년 7월~1971년 12월, 1971년 12월 완료 – 조사비: 9억 9,700만원 – 수자원공사 단독수행 – 주운 · 하구 개발 등 9개 분야 조사

자료: 한국수자원학회, 『한국의 수자원 개발30년』, 1997.

한강 유역조사는 1965년 미국국제개발처(USAID)와 건설부가 공동으로 예비조사를 시행하여 지표수와 지하수를 포함하는 유역 전체에 대한 종합적인 조사가 필요한 것으로 결론 내리면서 시작하게 되었다. 이에 따라 미국정부의 특별지원을 얻어 1966년 3월 미국개척국(USBR) 및 미국지질조사국(USGS) 소속의 기술진과 한국 측 기술요원들이 공동으로 조사에 착수하여 1971년 12월에 완료하게 되었다.

낙동강 유역조사는 1966년 9월 한국정부와 UNDP/FAO 간에 서명한 운영계획에 의거 1967년 3월 FAO에서 선정한 세계 각국의 전문가와 국내요원으로 조사단을 구성하여 조사에 착수하였으며 1972년 3월에 조사가 완료되었다. 금강 유역조사는 1968년 3월 한국수자원개발공사가 일본 기술진과 공동으로 착수하여 1972년 2월에 완료하였고, 영산강 유역조사는 1968년 7월에 한국수자원개발공사 단독으로 상기 유역조사에 참여하였던 국내 기술진만으로 착수하여 1971년 12월에 완료하였다. 1972년에서 1973년에는 4대강 유역조사 이후 각 하천유역권을 이웃 하천유역까지 확대하였는데, 이의 일환으로 영산강 유역의 이웃에 위치한 섬진강의 유역조사를 포함한 영산강유역권 개발 지원조사를 시행하였다.

2) 유역조사사업의 성과

1966년부터 1972년까지 4대강에 걸쳐 실시된 유역조사사업은 한강, 낙동강, 금강 및 영산강 등 국토의 핵심부를 이루는 4대강 유역이 지니고 있는 수자원, 토지자원 등 부존

자원의 특성과 개발 가능성을 조사하는 것이 일차적 목표였으나, 궁극적으로는 산업의 안정적 성장에 긴요한 용수를 경제적이고 효율적으로 확보하기 위하여 4대강 유역 단위의 일관되고 종합적인 수자원개발계획을 수립할 목적으로 시행되었다. 4대강 유역조사사업은 당시 전 세계적으로 하천개발방식의 큰 조류를 형성하고 있던 유역종합개발개념이 국내에서 처음으로 도입되는 계기가 되었다.

본질적으로 수자원의 개발·이용 및 보존의 목표는 계절적 또는 지역적으로 편중된 수자원을 효율적으로 조절하여 각 목적별로 예상되는 장래수요를 충족시킴으로써 산업의 안정적 성장과 주민의 생활 수준을 향상시키는 데에 있다. 4대강 유역조사사업 시 한정된 수자원으로 이러한 목표를 달성하기 위한 기본 방향은 다음과 같다. 국민경제의 장기목표와 수요를 고려한 장기적인 수자원개발계획, 수계를 일관한 유역 단위의 수자원개발계획, 수자원과 관련된 모든 요소를 포함하는 종합적이며 통합된 수자원개발계획, 개발목적을 동시에 달성할 수 있는 다목적 수자원개발계획 등이다.

3. 유역종합개발 및 다목적댐건설: 1970~90년대 초반

가. 4대강 유역종합개발계획

정부에서는 유역조사에서 건의된 유역별 종합개발계획의 시안을 기초로 하여 4대강 유역종합개발계획(1971~81)을 수립하였다. 1971년 8월에는 부총리를 위원장으로 한 4대강 유역종합개발위원회를 설치하여 부처별 사업의 총괄, 조정, 통제 등으로 사업의 목표를 대부분 달성함으로써 우리나라 경제발전의 성공적인 기틀을 마련하게 되었다. 이러한 4대강 유역종합개발계획의 주된 목적은 국토의 핵심부를 이루는 한강, 낙동강, 금강, 영산강등 4대강 유역에 대하여 제1차 국토종합개발계획과 연계하는 데 있었다. 다목적댐 건설, 하천개수와 관개시설 및 하구언 건설 등, 수계의 일관된 개발을 추진함으로써 해마다 되풀이되는 한·수해를 근원적으로 해결하기 위한 출발점이 되었다. 용수의 안정적 공급으로 토지 이용의 고도화와 식량 증산 및 영농의 안정화를 기하며 공업의 지속적인 발전과 생활향상을 도모하도록 하였다. 마지막으로, 악화되는 수질오염을 방지하여 전체적으로 국토 이용의 종합적 효율성을 증대하는 데에 주안점을 두었다.

4대강 유역종합개발계획에서는 이·치수 측면에서 각각 구체적으로 달성해야 할 목표를 제시하여 추진되었다. 이에 따르면 치수대책으로서 연평균 홍수피해액을 48억원에서 50% 절감하는 24억원으로 감소시키는 것을 목표로 하였다. 동시에 197개소 수해상습지에 대한 대책수립, 주요 하천 연장 6,349㎞ 중에서 하천개수연장을 현재 3,277㎞에서 5,769㎞로 연장하여 하천개수율을 90%로 증대시키는 것을 목표로 삼았다. 이수 측면에서는 전국의 논 경작지 68만 3천ha 중 59만 8천ha를 수리안전답화하고, 상수도 보급률을 30.6%에서 65.0%로 올리며, 공업용수를 3.8배 증산 공급하는 것으로 하여 상수도 공급능력을 175만 7,900㎥/일에서 527만 6,900㎥/일, 공업용수도 공급능력은 91만 2천㎥/일에서 350만㎥/일로 증산하는 것을 목표로 하였다.

나. 다목적댐의 건설

1970년대부터 1980년대 초반까지는 1960~70년대 4대강 유역을 조사하며 쌓은 경험과 기술력을 바탕으로 소양강, 안동, 대청, 충주, 합천, 주암, 임하 등의 다목적댐과 낙동강 하구둑 등 많은 수의 다목적댐이 건설되었다. 전국적인 다목적댐의 건설은 4대강 유역 하류에 위치한 대도시들의 치수안전도를 증대시켜 원활한 도시개발이 가능하도록 하였으며, 인구증가와 경제개발 가속화에 따른 생활 및 공업용수 수요에 부응하는 용수공급을 가능하게 하여 유역 차원의 수자원 이용을 위한 전기를 마련하였다는 점에서 우리나라 수자원 개발사에 중요 업적으로 기록되고 있다. 또한 개별 하천 단위의 소규모 관개시설개발에 그치던 종래의 수자원개발 개념을 이치수를 포괄한 유역 단위의 종합적 국토개발 개념으로 확장시켰으며 경제개발의 기본 인프라를 확보하는 데 결정적 기여를 하였다.

1) 아시아 최대 규모의 소양강댐 건설

소양강에는 1950년대 초부터 당시 상공부 주도 아래 수력발전용 댐을 건설하기 위한 기초조사가 진행되었다. 그러나 1962년 국토건설청에서 승격된 건설부는 소양강에 다목적댐을 건설하기로 방향을 바꾸어 1962년부터 1964년까지 유역조사를 비롯한 기초조사를 진행했고, 이를 토대로 1967년 4월 소양강댐 건설에 착수하였다. 소양강다목적댐의 건설은 먼저 진입도로 개설 등 기초공사를 마친 뒤 1968년 3월 제1호 가배수로 터널공사, 1969년 11월 제2호 가물막이 공사에 착수했으며, 1972년 11월 11일 본댐 축조를 완료하고 담수를 개시하였다. 이어 1973년 9월에는 당시 한국전력과 전력 수급계약을 체결한 뒤 모든 공사를 완료하고 11월 1일부터 상업발전을 개시하였다.

소양강댐의 저수량은 이전에 건설된 화천, 춘천, 의암, 청평, 팔당 등 5개 댐을 모두 더한 저수총량의 1.7배인 29억㎥, 수력발전 시설용량은 20만kW로서 연간 발전량은 353GWh에 달하였다. 또한 소양강댐의 방류수는 하류의 의암, 청평, 팔당댐의 발전량을 3만 4,000kW 증가시키는 부수적 효과도 유발하였다. 이와 함께 소양강댐은 연간 12억㎥의 생활용수 및 공업용수 공급능력과 수도권 총계획홍수량의 52%에 해당하는 5억㎥의 홍수조절 능력을 갖추었다. 당시로는 아시아 최대의 소양강댐은 실로 국내 수자원관리의 시금석이었으며, 우리 경제 발전의 기반이 되었다.

2) 4대강 유역의 다목적댐 건설

본격적인 수자원계획이 수립되기 이전인 1960년대 초반까지는 농업용수 확보와 수력개발을 위주로 하는 단일목적댐이 몇 개 있었을 뿐이고, 대규모 다목적댐은 전무한 상태였으나 1960년대 말부터 활발한 수자원사업의 결과, 현재 전국적으로 15개에 다목적댐이 운영 중이며, 총저수용량 합계는 125억 8,010만㎥, 유효저수용량의 합계는 88억 2,520만㎥이다. 또 용수공급능력의 합계는 연간 108억㎥이고, 홍수조절용량의 합계가 24.6억㎥, 연간발전량합계는 2,193GWh이다. 이렇게 대규모 다목적댐 건설과 함께 농업용 저수지(17,760개소) 및 상수도 시설의 보급이 이루어지면서 우리나라의 수자원 이용량은 1965

년 총이용량 51억㎥에서 2003년 337억㎥으로 확대되었다(표 2-45 참조).

이와 같은 지속적인 수자원계획 수립 및 시행의 결과로 2003년 국제대댐학회(ICOLD)의 대댐 기준인 댐 높이 15m 이상, 댐 높이가 5~15m이면서 저수량이 300백만㎥ 이상인 우리나라 대댐의 수는 1,207개소이며, 이 중 다목적댐 15개소, 용수전용댐 16개소, 수력발전댐 10개소, 그리고 농업용 저수지는 1,166개소에 이르고 있다. 또한 건설된 다목적댐의 효율적인 운영을 수행함으로써 연평균 30억㎥의 홍수를 조절하였으며, 갈수 시 28억㎥의 물을 추가로 공급함으로써 홍수조절 및 안정된 용수공급의 역할과 함께 하천의 수질개선에 크게 기여하였다.

이처럼 경제개발5개년계획의 성공적인 추진은 유역별로 부족한 수자원의 개발을 통한 안정적인 용수의 확보, 홍수방어 등에 크게 기여하였고, 수자원의 안정적인 확보는 동시에 지속적인 경제성장의 견인차 역할을 담당하였다.

한편, 생활용수 공급량을 총인구로 나눈 1인당 1일 공급 가능량은 1980년에 111리터에서 2005년 450리터를 공급할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 실제 환경부의 상수도 통계를 보면 2007년 말 상수도를 이용하고 있는 인구 대비 1인당 1일 물사용량은 340리터이다. 이는 2000년 이후의 상수도부문의 노후관 교체, 유수율 제고, 물값 현실화를 통한 물 수요관리정책 등에 힘입어 2000년 이후에는 1인당 물 사용량이 정체 또는 감소추세를 보이고 있다.

〈표 2-45〉 우리나라 생활용수 공급 현황

	1965	1970	1980	1990	1995	2000	2005	연평균 증가율(%)
총인구(천명)	28,705	32,241	38,124	42,869	45,974	47,977	49,268	1.4
생활용수 이용량(백만㎥/일)	877	1,274	3,087	5,903	7,110	7,450	7,723	5.6
1인당 생활용수 이용량(ℓ/인/일)	84	108	222	377	424	425	429	4.2
1인당 급수량(ℓ/인/일)	106	158	256	369	398	380	351	3.0

자료: 국토해양부, 『전국유역조사 특별조사보고서』, 2008; 환경부, 『한국상수도 백년사』, 2008.

〈표 2-46〉 우리나라의 수자원 이용 현황

(단위: 억㎥/년)

	1965	1980	1990	1994	1998	2003	연평균 증가율(%)
수자원 총량	1,100	1,140	1,267	1,267	1,276	1,240	–
총 이 용 량	51 (100)	153 (100)	249 (100)	301 (100)	331 (100)	337 (100)	5.1
생 활 용 수	2 (4)	19 (12)	42 (17)	62 (21)	73 (22)	76 (23)	9.6
공 업 용 수	4 (8)	7 (5)	24 (10)	26 (8)	29 (9)	26 (8)	5.0
농 업 용 수	45 (88)	102 (67)	147 (59)	149 (50)	158 (48)	160 (47)	3.4
유 지 용 수	–	25 (16)	36 (14)	64 (21)	71 (21)	75 (22)	4.9

자료: 수자원장기종합계획(2006).

다. 치수사업

우리나라는 1970년대에 이르러 하천관리방식의 근대화를 도모하였다. 제1차 국토개발종합계획과 연계하여 4대강 유역종합개발계획(1971~81)을 수립하여 국토의 핵심부를 이루는 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강 유역에서 치수와 다목적댐 건설, 하천 개수와 관개시설 및 하구언 건설 등 수계가 일관된 개발을 추진하였다. 1980년대에는 국토개발정책이 지역 간 균형 개발을 정책의 기조로 삼고, 하천개수사업정책도 투자효율성 제고와 지역 간 균형 유지를 위해 지구별 분산개수 방식에서 수계별 일괄개수 방식으로 전환하여 추진하였다. 또한 수해상습지 개선 1단계 사업, 1987년 대홍수로 인한 피해 이후에 홍수에 대비한 방재대책 중장기계획(1988)을 수립하고 시행하였다. 1980년대에는 2,549.1㎞ 하천을 개수하여 개수율을 1979년에 48.3%에서 1989년 55.4%로 제고하였다.

1990년대에는 하천 개수 투자가 저조한 지방하천과 준용하천의 개수율 제고를 기본목표로 설정하고, 1990년 12월 '수자원장기종합계획(1991~2001)'을 수립하여 하천 유역개발 및 관리의 기본방향을 제시하였다. 또한 1996년에 보완된 수자원장기종합계획(1991~2001)에서는 다목적댐 홍수조절능력을 18억㎥에서 2011년까지 31억㎥으로 높이도록 하였다. 1990년대 하천 개수실적은 개수율이 55.4%(1989)에서 70.3%(1999)로 제고되었다.

2000년대 치수사업의 주요 특성은 유역종합치수계획의 시행으로 볼 수 있다. 2001년 하천법 개정으로 유역별 종합치수계획의 수립이 의무화되면서 우리나라에서 본격적으로 유역종합치수계획이 수립되기 시작한 것은 우리나라 치수역사에서 중요한 분수령이라고 할 수 있다. 기존의 하천 제방 위주의 선(線)적인 치수대책의 한계를 극복하기 위해 유역 내의 저류기능을 확충하고, 유역 전체 차원에서 홍수를 분담할 수 있도록 면(面)적인 계획을 수립하는 것이 이 계획의 핵심이라고 할 수 있다. 유역종합치수계획은 2001년 8월에 수립지침을 제정한 후 11월에 안양천 유역에 대한 계획을 착수하였다. 2002년에는 섬강, 안성천, 삽교천, 황룡강 유역에 대한 계획 수립을 착수하였으며 2009년 전국 13대강에 대한 계획을 모두 수립 완료한 상태이다.

4. 수자원의 통합관리: 1990년대 후반~2000년대

1980년대 들어서면서 우리나라의 수자원사업은 기본적인 수자원의 확보나 배분 문제에 있어서 양적인 성장을 어느 정도 달성하게 된다. 따라서 이 시기에는 수자원개발이 질적으로 다양화되면서 물이용의 성숙기에 접어들게 된다. 유역 단위의 수자원개발과 관리, 하천 개수율 제고, 광역상수도의 도입, 관개면적의 증가, 하수처리시설의 증가, 지하수 및 해수의 개발 등 수자원사업의 영역이 한층 넓어지게 된다.

한편으로는 그동안의 공급 위주의 수자원개발로 인하여 국지적으로는 여전히 물 부족이 예상되지만 다목적댐이 있는 하천을 중심으로 한 용수공급은 어느 정도 안정화되어 가는 단계이다. 소득 수준의 향상에 따른 삶의 질에 대한 요구가 점증하면서 댐의 건설 등에 따른 하천환경의 황폐화 등에 대한 우려의 목소리가 점증하는 시점이 되었다. 영월

의 동강댐건설의 무산, 한탄강댐의 건설에 따른 지역사회와 환경단체의 반발 등이 좋은 사례이다. 2000년대에 들어오면서 수자원의 유역별 통합관리라는 새로운 하천관리제도에 대한 도입의 목소리가 커지고 있다. 여기에는 유역별로 수량·수질의 이원적 관리, 지방상수도와 광역상수도의 이원적 관리, 유역 또는 수계별 종합치수관리 등에 대한 통합적 관리에 대한 요구가 지속되고 있다.

가. 수계별·부문별 통합관리

흔한 것의 대명사로 여겨졌던 물이 점점 희소자원의 하나가 되어가고 있다. 물은 과거와 달리 상대적으로 늘어난 수요에 비해 공급이 부족하고, 더욱이 수질오염으로 하천의 하류지역에 위치한 지역에서는 깨끗한 물의 확보가 점점 어려워지고 있다. 특히 산업구조변동에 따른 용수이용 패턴의 변화는 농업용수가 주를 이루던 것이 사회·경제적 발전과 의식 수준이 높아짐에 따라 생활용수, 공업용수 및 레크리에이션 용수로 수요패턴이 바뀌어 가고 있다. 특히, 최근에는 하천유지용수에 대한 수요가 급증하고 있다. 이와 같이 맑은 물 부족현상은 물의 경제적 가치와 사회적 인식의 변화를 가져오게 하였다. 물이 풍족했던 과거에는 용수를 생산하기 위해 자본의 투입이 필요하지 않았기 때문에 물은 가치개념이 없는 자유재였다. 하지만 물의 공급부족으로 용수에 경제적 가치를 부여하게 됨으로써 준경제재와 준공공재적 성격을 지닌 일반상품화가 되고 이 단계를 넘어 자원으로 상품화한 경제재로 자리를 굳히게 되었다. 물 수요관리 차원에서 물값의 현실화를 지속적으로 추진한 것도 이러한 맥락에서 시작되었다. 〈표 2-47〉은 이러한 일련의 패러다임 변화를 보여주고 있다.

수자원정책에서 중요한 정책의 변화 중의 하나는 하천의 수질관리를 위하여 4대강별로 오염총량제와 물이용부담금제도를 도입한 것이다. 환경부는 그동안의 지속적인 수질개선 투자에도 불구하고 하천의 수질을 획기적으로 개선하는 데 한계를 극복하기 위하여 오염총량제를 도입하여 각 지자체별로 오염총량을 초과할 경우에는 더 이상의 개발행위를 하지 못하도록 하고, 상수도요금에 일정액의 물이용부담금을 부과하여 이 기금으로 수계별로 필요한 상류지역의 수질개선투자에 역점을 두고 있다. 수계별로 수계위원회를 두고 매년도 기금의 활용방안, 지자체별 배분방안 등을 중앙정부, 지방정부, 관련 기관과 협의하여 결정하고 있다.

건설교통부에서는 치수사업과 관련하여 기존의 방식과 달리 습지생태형 홍수저류지 등과 같은 환경친화적인 치수방식을 2004년에 도입하였다. 농경지 등을 천변 저류지로

〈표 2-47〉 수자원 패러다임의 변화

	1960~70	1970~90	1990~2000	2000년 이후
재화의 종류	자유재(가격 = 0)	준경제재(저가격)	경제재(중가격)	경제재(고가격)
자원	무한자원	일반상품화	자원상품화	희소자원화
수자원 관리	수력발전 및 농업용 수자원 확보	댐 개발을 통한 생·공·농 용수의 확보 및 홍수관리	종합치수계획 수계별 수질관리	수계별·부문별 통합관리
정책	농업토목정책	수자원개발정책	수량·수질 관리정책의 병행	통합수자원관리

조성하여 홍수가 날 때에는 홍수터로 활용하고 평상시에는 생태공원으로 활용할 수 있게 하고자 하였다. 치수방식의 전환 외에 유역을 단위로 하는 종합적인 치수계획의 마련안도 개선방안에 포함된다. 하천을 하나의 선으로 파악하고 관리하는 방식에서 유역, 즉 면으로 파악하고, 하류에서 집중적으로 홍수방지에 힘쓰기보다 전 구간에서 분산적으로 홍수를 방어하는 방식이다. 이와 함께 도시와 농촌에 대한 선택적인 방어 개념을 도입하였다. 이처럼 수량·수질에 대한 유역차원의 통합적 관리는 아니지만 수계 또는 유역단위로 부문별 통합적 관리가 추진되고 있다.

나. 유역별 통합수자원관리에 대한 요구의 증대

서로 다른 의견을 가진 집단 간의 사회적 합의 과정이 미흡한 상태에서의 수자원사업의 추진은 수많은 갈등을 발생시켜왔으며, 갈등 발생으로 인해 예기치 않은 사회적 비용이 지출되고 있다. 이러한 문제를 해결하고자 통합수자원관리가 요구되고 있다. 선진국을 중심으로 점점 복잡다기해지는 물 관리를 더 효율적으로 이행하기 위하여 통합수자원관리가 도입되고 있다. 통합수자원관리의 핵심은 유역 내의 문제가 무엇인가를 유역 내의 관련 지자체, 중앙정부, 지역주민이 모두 인식하고, 이러한 문제의식에 대한 공감대 위에서 해결의 방안을 유역 전체적 차원에서 접근하고 해결하자는 것이다.

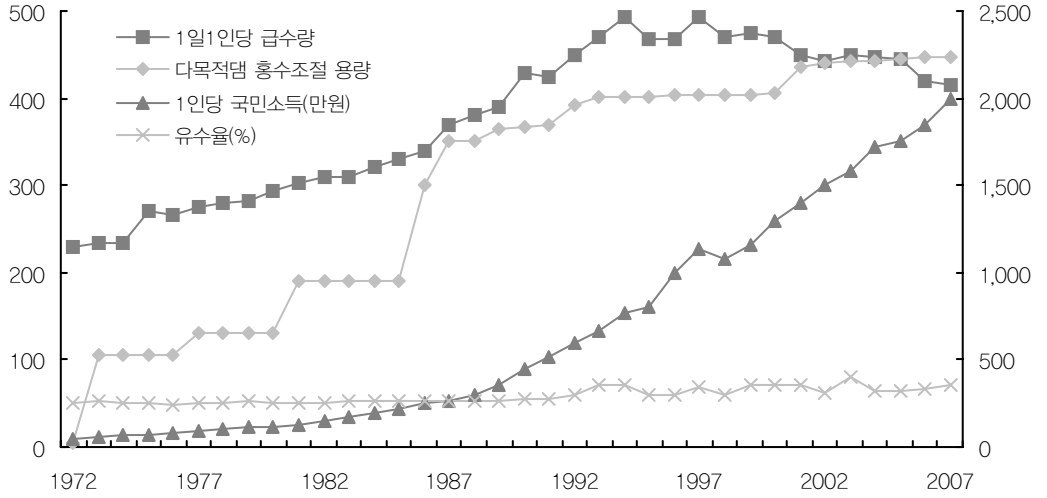
하지만 우리나라의 통합수자원관리에 대한 논의는 해당 유역별로 당면한 문제를 해결하기 위한 접근이 아니라 중앙정부 중심의 물 관리가 핵심으로 논의되고 있다. 여기에는 국토해양부와 환경부에 흩어져 있는 물 관련 기능을 하나의 부처로 통합하자는 것이다. 이러한 논의에 대하여 그동안 수많은 논의가 있었지만 각자의 논리로 방어함으로써 조금의 진척도 없는 상황이다. 단지, 현재 어느 정도 공감대가 형성된 부분은 「물관리기본법」을 제정하여 물 관련 부처의 이해관계를 조정하고 국가수자원계획을 수립하자는 방향으로 가고 있다. 하지만 여전히 지자제를 비롯한 환경단체 등을 중심으로는 유역별 통합관리로의 전환을 지속적으로 요구하고 있다.

5. 수자원개발의 성과와 과제

1950년대 전후복구기를 거치고, 경제개발5개년계획의 지속적인 추진과정에서 필요한 수자원을 확보하고 동시에 홍수방어를 위하여 정부는 다목적댐의 개발, 유역조사사업 등을 지속적으로 전개하면서 1965년에 수자원이용량이 51.2억㎥에서 2008년 337억㎥으로 증가하였고, 1인당 생활용수공급량도 82리터/일에서 450리터/일로 크게 증가하였다. 다목적댐의 건설로 댐의 홍수방어능력이 2008년 2,197.6백만㎥으로 증대하였고, 상수도 보급률도 90%를 상회하고 있다. 하지만 근래에는 기상이변에 따른 극심한 이상 가뭄 및 홍수, 각종 오폐수의 증가로 인한 수질개선의 어려움 등으로 인해 물 관리의 새로운 도전에 직면하고 있다.

여기에는 환경친화적 수자원개발, 하천의 친수기능에 대한 수요에 부응한 하천유지용수 및 환경개선용수의 확보, 이상기후에 대비한 가뭄과 홍수에 강한 국토환경의 조성을 위한 기반시설투자 등이 수자원부문이 안고 있는 과제이다.

[그림 2-37] 1인당 국민소득과 수자원이용 추이



자료: 환경부, 『상수도통계』, 각년도; 국토해양부, 『건설통계편람』, 각년도.

가. 환경친화적 수자원 확보

21세기 들어서 환경에 대한 국민들의 관심과 이해도는 더욱 높아졌으며, 이에 따라 수자원 사업에서도 환경적 영향을 반영하고, 나아가 하천환경 개선을 목적으로 하는 수자원 사업들도 추진되기 시작하였다. 특히, 도시하천의 경우 건천화를 예방하거나 청계천 복원사업과 같이 이미 건천화 되어버린 하천을 되살리는 사업이 주목받고 있으며, 수변환경 개선과 레크리에이션 활동을 위한 공간 마련 등이 국민들에게 큰 호응을 얻고 있다. 한편으로는 습지나 자연하천을 있는 그대로 보존하여 후손들에게 물려주기 위한 노력도 다양하게 전개되고 있다.

1) 말라가는 하천, 하천 환경과 유지용수

예나 지금이나 하천은 우리에게 용수를 공급하기 위한 취수원(取水源)으로 이용되고 있다. 또한 더러운 것은 쓸어서 바다로 내보내는 청소부 역할도 하고 배가 다니는 물길로도 이용되고 있다. 다른 한편으로는 폭우가 쏟아지면 넘치는 물을 빨리 바다로 흘려보내 인명과 재산을 보호하는 배수로(排水路) 역할도 한다. 하지만 자연을 즐기고 휴식을 취할 수 있는 수변(水邊)공간을 제공하여 인간과 자연이 어우러지는 하천문화를 형성하는 게 최근 주목받고 있는 하천의 이용이다.

그러나 근래에 하천은 말라가고 있다. 조금만 비가 오지 않으면 하천은 강바닥을 드러낸다. 이러한 건천화(乾川化)현상이 지속되면 도시지역 및 농경지는 취수할 물이 부족하여 어려움을 겪게 된다. 특히 중소 하천은 하천 유량의 부족과 수질오염마저 겹쳐서 경제적인 측면에서 막대한 손실을 초래할 뿐 아니라 사회적으로도 심각한 문제를 야기하게 된다. 하천수의 부족은 심각한 수질오염을 수반하기 때문에 마시는 물의 부족으로 이

어진다. 게다가 더 이상 휴식공간으로서 하천의 역할을 기대하기란 어려운 실정에 이른다. 하천이 하천다운 모습을 갖추고 시민들에게 수변공간을 제공하기 위해서 안정적인 하천 유지용수의 확보는 반드시 해결되어야 할 중요한 문제다.

건천화현상을 해결하기 위해서는 지하수의 함양이 필요하고, 때에 따라서는 인공 저류시설을 상류에 설치하여 하천에 유량이 흐르도록 조절할 필요가 있다. 평소에 안정적으로 물을 공급하기 위해서는 이러한 넘치는 물을 모을 수 있는 중·소규모 댐이 필요하나, 환경·생태적 측면과 사회적 문제 등으로 인하여 댐건설은 어려운 상황이다. 한강과 같은 대하천은 상류에 있는 대규모 저수용량의 다목적댐이 평시에 조절 방류하고 있으므로 건천화 문제는 비교적 적은 편이라 할 수 있다. 최근에는 하수종말처리장의 처리수를 상류로 펌핑하여 하천 유지용수로 이용하는 사례가 있다.[238]

하천유지용수의 일반적 정의는 주운, 어업, 경관, 하천시설물의 보호, 하천의 수량·수질관리 측면 등을 종합적으로 고려하여 갈수 시에도 유지되어야 할 최소한의 하천유량을 뜻한다. 하천의 건천화나 수질오염 문제가 중요하고 하천공간의 활용이 높아질수록 하천유지용수의 중요성과 가치는 점차 증가될 것으로 예상된다. 이러한 하천 유지용수를 확보하기 위해서는 천변저류지에 의한 유지용수 확보, 하천의 인공적 사행화(蛇行化)를 통한 유출시간 연장 등 다양한 형태의 친환경적 수자원사업도 고려될 수 있을 것이다.

하천에 항상 맑고 깨끗한 물을 안정적으로 흐르게 할 수 있다면, 물 부족 문제를 해결할 수 있을 뿐 아니라 시민들의 정서함양과 휴식공간 마련 및 수변 친수활동이 가능해 건전하고 활발한 하천문화를 정착할 수 있을 것이다. 우리의 후손들에게 아름다운 강, 늘 푸른 물이 흐르는 강을 넘겨주어야 한다.

2) 수변공간과 레크리에이션

2000년대 중반부터 우리 사회에 주 5일 근무가 정착되면서 참살이(well-being)와 레크리에이션에 대한 관심이 높아지고 있다. 물은 우리 생활뿐만 아니라 레크리에이션 활동에 직·간접적으로 큰 역할을 하고 있다. 수영, 낚시, 보트 놀이 및 수상스키 등은 물과 관련한 직접적인 활동이고, 소풍, 산보, 캠핑, 하이킹이나 자연경관의 감상 등은 간접적인 활동이라 할 수 있다. 이러한 수자원사업에 의한 레크리에이션 활동은 개인뿐만 아니라 사회 전반적으로 광범위하게 그 영향이 미치게 된다. 어떤 것은 직접적으로 사회 전체에 영향을 주고 또 다른 어떤 것은 가족, 작은 그룹 또는 한 지방에 국한하여 영향을 미친다. 또한 지역사회 전반적으로는 휴양이용자가 소비할 수 있는 재화 및 서비스의 생산으로 지역발전을 도모할 수 있다. 그리고 이로 인하여 지역 전체의 생산가치가 증가하여 세입 증대 등의 그 부차적 편익이 파생된다.

댐건설로 형성되는 인공 호수와 수변지역은 친수공간이라는 새로운 레크리에이션 장소를 제공하게 된다. 새로운 수익창출에 따라 관리기관과 지역사회의 더 철저한 감시와

238) 대구 신천에서는 하수처리수를 펌핑하여 신천의 상류로 방류하고 고무보 등을 이용하여 수위를 조절하고 있다.

관리가 따르고 이용객들의 자연보호 인식이 유도된다면, 오염물질과 쓰레기 등의 저수지 유입을 차단하게 되어 결과적으로 저수지의 수질관리에 도움이 될 수도 있다. 이는 결과적으로 국민들에게 다양한 종류의 레저 기회를 제공하는 것이 가능해질 뿐만 아니라 댐 인근의 수원지역의 활성화와 지역의 균형발전에도 기여하게 될 것이다. 댐에 대한 반환경적 인식이 강한 현실에서 이와 같이 환경친화적 수자원개발이라는 정책적 의지가 중요한 이유이다.

도시하천을 중심으로 한 하천복원사업이 또 하나의 새로운 하천관리정책으로 대두되고 있다. 삶의 질에 대한 요구가 점증하면서 각 지자체마다 도시하천의 복원을 통하여 지역주민들에게 친수공간의 제공, 수생태계의 복원을 추진 중에 있다. 환경부에서는 지난 1987년 6월 부산 수영만 88올림픽 요트경기장 수질정화사업을 계기로 하천복원사업에 착수하였다. 국토해양부는 자연친화적 하천정비기본계획 수립지침을 마련(2004. 12)하여 하천정비와 관련한 기본계획에서는 자연친화적 개념을 도입하는 계획을 수립하고자 생태보전지구, 복원지구, 친수지구 등으로 분류하여 각 지구별로 관리체계를 도입하였다.

나. 수자원개발의 당면과제

"좋고도 그칠 뉘 없기는 물뿐인가 하노라." 고산 윤선도의 시조에 나오는 한 구절이다. 그러나 그칠 줄 모르던 물이 줄어들고 있다. 세계적 기상이변으로 물의 순환이 바뀌고 있기 때문이다. 물의 전체 총량은 같더라도 사용할 수 있는 물이 점점 줄고 있는 것이다. 유엔환경계획(UNEP)은 2003년 발간된 보고서에서 물 부족을 겪는 인구가 현재의 4억 인구에서 2050년쯤에 세계 인구의 절반이 넘는 40억명 이상이 물 부족사태로 고통받을 것이라고 우려하고 있다. 또한 현재와 같은 수자원 낭비와 부적절한 관리가 개선되지 않으면 지구촌은 물 부족과 함께 농작물 수확량 감소, 해안오염, 기후변화에 따른 해수면 증가, 수자원을 둘러싼 국제 분쟁 등의 어려움을 경고하였다. UNEP는 수년 전 '지구환경전망 2000'이란 보고서에서도 가장 중요한 환경과제로서 '물 부족'과 '지구 온난화'를 지적한 바 있다. 이렇듯 가까운 미래에 전 세계적인 물 부족 현상이 예견되고, 기후변화로 인한 수자원 이용의 불확실성이 증대되고 있는 상황에서, 이제 물 문제는 지역이나 특정 국가에 국한된 문제가 아니라 세계적인 논제이다. 우리나라의 경우 물이용 패턴의 변화와 용수수요의 계속적인 증가, 지역 간 물 분쟁과 수리권, 하천복원, 개발과 보전, 댐건설에 따른 지역사회와 주민의 반발, 환경보존과 관련한 NGO와의 갈등 등 전반적으로 여건은 어려워지고 있는 추세이다.

이러한 상황에서 현재 전국적으로 '4대강 살리기 사업'이 진행 중에 있다. 이 사업은 기후변화로 인한 가뭄과 홍수에 대한 방어 능력을 제고하여 수량과 수질문제를 동시에 해결하고 녹색수변공간을 확보하는 데 주안을 두고 있다. 그동안 하천수의 생활용수, 농업용수 등 인간의 경제활동을 위한 이용에 중점을 둠으로 인하여 하천의 생태계를 유지하는 데 필요한 유량이 부족하고, 하수 및 폐수의 방류로 인한 하천수질 저하를 겪고 있다. 이처럼 하천에 필요한 맑은 물을 충분히 확보함으로써, 사람과 도시와 하천이 어우러지는 수변공간의 조성으로 삶의 질 향상을 도모하는 데 목적을 두고 있다. 지금까지의

좁은 개념의 하천관리에서 탈피하여 하천의 쾌적성을 활용한 지역경제의 활성화에 전기로 삼고 하천주변도시와 연관 속에 더욱 광역적인 수변도시의 계획적 개발에 주안점을 두어야 할 것이다.

수자원부문에서 해결해야 할 또 하나의 과제는 유역별 수자원 통합관리시스템으로의 전환이다. 여기에는 유역별로 맑은 물을 안정적으로 확보하고 원활하게 공급하기 위해서는 기존 저수지의 효율적 운영과 신규 댐건설, 안전급수체계 확립, 지하수 및 대체 수자원의 개발 등 여러 가지 하드웨어적, 소프트웨어적 정책대안들을 종합적으로 검토하고 시스템적으로 의사결정을 할 수 있어야 한다. 여기에는 물 수요 및 공급의 유역별 합리적 계획의 수립, 물이 부족한 유역으로의 용수의 이전, 지속적인 수요관리를 통한 효율적 물이용을 위한 대안이 유역의 특성에 맞게 추진되어야 할 것이다.

우리는 이제 지구환경 변화에 의한 미래 물 위기에 적극적으로 대비해야 한다. 물 문제는 지구생명의 구성요소이고 우리 삶의 질을 결정짓는 필수 요소이기 때문에 수자원의 효율적인 개발, 공급 및 관리를 위해서 단계별 대비책을 마련해야 한다. 물 문제는 환경보전뿐만 아니라 생존차원으로서 우리 후손들에게 맑고 깨끗한 수자원을 넘겨주어야 할 것이다.

제9절 | 국토정보화

국토정보화부문을 통시적으로 살펴보기 위해 국토정보화정책의 역사적 시기를 6개 기간으로 구분하였다. 우선 국토정보 개념에 대한 우리나라 고유의 인식체계를 살펴보기 위해 광복 이전 조선시대와 일제강점기시대를 구분하고 광복 이후에서 국가 경제개발이 본격화하기 이전인 1960대까지를 구분하였다. 그 이후의 국토정보화정책의 시기는 경제개발계획 및 국가GIS기본계획 등을 기준으로 1970년대, 1980년대, 1990년대, 2000년대 이후로 구분하였다.

1. 근대 이전의 국토정보화

국토정보[239]란 국토공간의 모습과 국가와 국민의 생산 및 생활공간을 객관적으로 파악하게 해주는 데이터라 할 수 있다. 국토정보란 대외적으로 국가영토의 경계를 의미하는 것에서부터 대내적으로는 국토의 자연적, 사회경제적, 문화적 그리고 정책적 현황을 파악할 수 있는 중요한 자료가 된다.

국토정보의 연원은 옛날 우리 조상들이 전통적으로 가져왔던 땅에 대한 믿음에 뿌리

239) 국토정보란 자료특성 기준으로는 국토에 대한 통계정보, 대장정보뿐만 아니라 공간정보를 포괄한다. 정보화 단계별로는 아날로그 국토정보와 디지털 국토정보로 구분할 수 있으며, 정보대상 범위별로는 자연지리정보, 사회경제정보, 정책정보 등으로 구분할 수 있다(김영표 외[2003]).

를 두고 있다. 풍수지리사상으로 대변되는 전통적 국토관은 고려시대부터 도읍지 선정과 생활에 많은 영향을 미쳤으며, 조선시대에 와서는 유교사상과 결합하여 묘지선정에 활용되고 배산임수(背山臨水)라는 촌락의 입지유형을 발달시켰다.

전통적인 풍수지리사상은 주거, 생산 등의 활동에 대한 적지(適地) 선정을 통해 국토의 합리적인 이용에 기여하였지만 적극적인 개발과 활용에 장애가 되기도 하였다. 특히 주민들의 그릇된 기복관(祈福觀)[240]을 형성하는 폐단을 낳기도 하였다. 하지만 전통적 국토관은 서양보다 앞서 장소를 선정하는 입지(立地)의 개념을 고안해내었다는 데 큰 의미가 있다. 우리의 전통적 국토관은 입지를 선정하는 데 자연적 여건이나 환경과 같은 현대적 의미의 국토정보를 고려하고 있다는 측면에서 국토정보의 효시라고 할 수 있다.

우리가 살고 있는 국토공간을 이해하고, 이를 활용하고자 하는 노력은 근대 국가가 성립되기 이전에도 찾아볼 수 있다. 국토의 모습과 국토통계 등을 포함한 각종 지리서가 발간되거나, 조세징수를 위한 국토 관련조사가 실시되기도 하였다. 또한 지도는 국토공간 자료로서 중요한 의미를 갖는데, 일부 국경과 영토에 관한 국경지도가 고대 삼국시대에서 만들어진 흔적[241]을 찾아볼 수 있다. 그러나 국토에 대한 통계 이외에 국토공간에 대한 현황을 전국적이고 체계적으로 파악하고 접근할 수 있게 된 것은 19세기 중반 이후였다.

군사(軍事)상의 목적으로 조선시대 초기부터 국경지역의 군사요충지에 대한 관방지도와 행정구역을 기준으로 한 군현지도 등이 제작되기 시작하였으나 조선 후기 1861년에 고산자 김정호가 60여 장의 목판[242]으로 대동여지도를 제작하면서부터 국토공간정보가 구축되었다고 볼 수 있다. 물론 이전에도 다양한 형태의 지도가 제작되었으나 경위도와 체계적인 지도도식을 도입한 최초의 전국 지도로서 종전의 군현지도 수준의 대축척 지도는 대동여지도가 최초라 할 수 있다.

대동여지도가 갖는 우수성은 조선시대에 만들어진 가장 정확하고 정밀한 과학적 실측지도라는 점이다. 당시 대축척 지도는 도별지도와 군현지도에 한정된 데 반해 대동여지도는 도별지도와 군현지도를 종합한 군현지도 수준의 대축척 전국지도[243]로 제작된 것이다.

국토정보로서 대동여지도가 갖는 의미는 복제가 자유롭다는 점이다. 당시의 지도는 수기로 제작된 종이지도로서 복제가 어려웠으나 대동여지도는 인쇄용의 목판지도로 제작되어 복사, 소장, 휴대, 열람이 매우 편리하였다. 과거 절대 왕권사회나 신분제 사회에서

---

240) 풍수사상은 음양오행설과 결합되어 발전되었으며 인간, 물, 방위, 산의 네 가지 요소를 바탕으로 살아있는 사람의 주거지를 다루는 양택(陽宅)풍수와 죽은 사람의 거주지를 다루는 음택(陰宅)풍수로 구분된다. 조선시대에는 조상의 묘지 입지가 후손의 발복의 근원이 된다는 음택풍수에 대한 믿음이 지나치게 강조되기도 하였다.

241) 고구려 요동성총(遼東城塚) 벽화에 그려진 '요동성도'엔 성곽의 유형, 시설, 도로 등이 그려져 있고 민가와 산천이 적, 청, 보라, 백색 등의 색깔로 묘사돼 있다.

242) 오상학(2001).

243) 김정호는 전국지도로서 '청구도(1834)', '동여도(1857)', '대동여지도(1861)'를 제작하였다. 물론 대동여지도의 제작에 앞서 18세기 중엽 정상기의 '동국지도(東國地圖)'가 제작되기는 하였으나 축척이나 정밀성이 크게 떨어졌다.

는 국토공간정보가 지배계층과 일부 소수 엘리트 집단에 의하여 독점되었으며, 복제 등의 어려움으로 인하여 일반 국민이 국토정보에 접근할 수 있게 된 지는 그 역사가 얼마 되지 않는다.

그러나 대동여지도가 제작됨으로써 비로소 지도와 지도에 담겨진 국토에 대한 정보가 소수의 관리, 학자 등 엘리트 계층에게만 필요한 것이 아니라, 일반 국민들이 공유할 대상으로 인식하게 되었던 것이다. 따라서 대동여지도는 그 제작과 편찬을 통해 일반에게 보급됨으로써 19세기 조선시대 국토정보를 대중화하는 데 크게 기여하였다. 또한 대동여지도는 당시의 국토에 관한 광범위한 데이터를 포함하고 있다는 측면에서 국토정보를 종합하고, 체계화하였다고 볼 수 있다.

이후 일제강점기하에서는 침략과 수탈의 도구로 토지조사사업이 실시되었다. 일제는 조선토지조사사업을 통해 필지별 토지소유권과 토지가격 등 국토에 대한 속성정보와 측량기준점 설치, 지형도와 지적도 등의 국토정보를 수집하였다. 그러나 이 사업의 주요 목적은 일제의 식민지 수탈을 위한 것으로서 토지조사사업의 결과 소유권을 주장하지 않았거나 소유권이 불명확한 토지는 일제의 소유로 넘어가게 되는 등 토지수탈의 도구로 악용되었다.

2. 국토정책 기초자료 확보기: 1945~60년대

가. 광복과 6·25 전쟁 이후 국가재건을 위한 국토정보화

광복 이후 일부 국토에 대한 대장 정리와 통계조사를 통해 국토정보가 수집되었으나, 시대적 여건상 본격적인 국토정보의 구축이나 자료의 수집은 이루어질 수 없었다. 그러나 당시 토지소유권 및 토지제도 개혁 등으로 국토정보에 대한 수요는 크게 증대되었다. 1945년 광복과 함께 대한민국정부가 수립되면서 국가발전 및 개발을 위해 농지개혁, 토지개혁, 시가지계획, 하천제방의 구축, 관개·수리공사 등을 활발하게 추진하게 되자 자연히 토지이동이 빈번해졌다. 이에 따라 대한지적협회가 발족되어 지적측량업무를 수행하게 되었다. 특히 1950년 6·25 전쟁으로 인하여 상당수의 지적이 망실되거나 훼손되어 지적도의 재제작 등을 불가피하게 하였다.

1948년 이승만 정부(1948~60)가 수립됨에 따라 새로운 국가건설을 위해 필요한 인적자원현황, 부존자원, 산업활동, 고용 등 국토상의 사회경제활동에 관한 정보가 시급하게 요구되었다. 이에 따라 정부는 50년대 초반부터 인구조사, 한국통계연감 발간, 산업총조사 등 국토관련 통계조사를 실시하였다.

그에 앞서 1945년 광복과 더불어 미 군정청은 일제강점기에 제작되고, 일본군이 사용하던 1/5만 지도원판을 인수하였다. 이 지도는 1948년 대한민국 정부수립 후 육군부로 이관되어 군용으로 활용되었으며, 남한지역에 대해서는 일부 내용수정을 거쳐 민수용으로 공급되기도 하였다. 1950년 6·25 전쟁으로 군용지도의 수요가 급격히 증가되었을 뿐만 아니라 기존 지도의 지속적인 갱신이 요청되었다. 따라서 육군에서는 구판 1/5만 지도를 단색에서 다색으로 재편집하는 한편 지명을 한자에서 한글로, 지도투영을 TM좌표계에서 UTM좌표계로 변환하는 등 일부 수정하고 보완하였다.

〈표 2-48〉 측량기준점의 표석 현황(1960년)

	1등	2등	3등	4등	계
총점수	189	1,102	3,045	11,753	16,089
사고점수	131	756	2,275	8,770	11,929
비율(%)	69	69	75	75	74

자료: 국토지리정보원, 『측량 및 지형공간정보 백서』, 2003.

6・25 전쟁 당시 미 육군은 전쟁을 수행하기 위하여 우리나라 전역을 대상으로 항공사진 측량방법으로 1954년까지 1/5만 축척 지형도 720도엽을 제작하였다. 한편, 6・25 전쟁으로 측량기준점 대부분이 파손되었다. 우리나라의 측량기준점[244]은 1910~18년 전국에 걸쳐 총 3만 4,447점(남한 1만 6,089점)이 설치되었으나 6・25 전쟁 등으로 그중 약 75%인 1만 2,000여 점이 망실되었다. 그에 따라 지도 제작이나 지적도 관리에 어려움을 겪게 되는 등 국토공간정보부문에서 큰 혼란이 초래되었다.

1953년 휴전 후 육군은 파손된 측지기준점 복구, 재설치를 위한 정비계획을 수립하여 각종 기준점 정비에 주력하였다. 육군은 1956년부터 기준점에 대한 현지조사를 실시하고 1957년부터 1등, 2등, 3등, 4등 삼각점의 복구사업에 착수하였다.

그 후 1958년 국방부 산하기관으로서 지리연구소[245]가 창설되어 측지 관련 국가기구로서 국가기본도 제작, 측지기준점, 삼각점 및 수준점의 조사, 복구, 재설, 지명조사, 정비 등의 사업을 추진하였다.

광복 이후 1950년대에는 광복과 뒤이은 6・25 전쟁으로 인한 혼란으로 국토정보를 체계적으로 수집・구축할 수 없었다. 전쟁으로 파손된 측지기준점의 복구와 정비계획을 수립하였을 뿐 국토공간정보 수집을 위한 기술이나 재원 부족으로 실질적인 국토공간정보정책을 추진할 수가 없었다.

나. 경제개발을 위한 국토통계조사와 공간정보기술의 자립기반 구축

1) 경제개발을 위한 국토통계기반 구축

박정희 정부(1961~79)는 1960년대 초반 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)에 착수하는 등 공업화정책을 강력히 추진하였다. 공업화정책과 더불어 경제개발계획을 수립하기 위해 국토 전반에 관한 다양한 기초자료가 필요하였다. 그러한 필요에 부응하기 위해 국토공간정보와 국토상의 사회경제활동에 대한 통계자료 수집이 활발하게 이루어졌다. 국

244) 국가기준점은 삼각점, 다각점, 고저기준점을 포함한다. 국가기준점은 도로, 항만, 댐, 공항 등 국가기반시설의 시공과 관리, 군사시설물과 군사적 목적, 지적측량, 지도제작의 기준 등 각종 국토개발사업을 위한 위치기준점으로 활용되고 있다. 또한 국토개발계획과 각종 인프라 설계에 필요한 대축척 국토정보를 구축하기 위한 기준점 역할을 수행한다. 국가기준점은 급속하게 변화하는 현실 국토공간의 변화상황을 반영하여 국토정보를 갱신하도록 하는 기초 자료로서 그리고 공사유지(公私有地)의 지적 분쟁의 해결에 있어서도 매우 중요하다.

245) 국방부 지리연구소는 1961년 내무부 국립건설연구소로 이관되었으며, 그 후 건설부 소속 국립지리원으로 변경되었다.

토공간에 관한 정보로서 국토조사가 실시되었고 사회경제활동에 대한 각종 통계자료를 수집하기[246] 위한 조사가 이루어졌다.

1963년 제정된 「국토건설종합계획법」은 국토조사[247]를 실시하도록 규정하였다. 그에 따라 정부는 1964년부터 매년 국토공간현황과 국토개발사업에 대한 전반적인 조사를 실시하였으며, 그 결과 1967년부터 『국토조사총람』이라는 책자를 발간하기 시작하였다. 국토조사 건수는 1963년 44건을 시작으로 1964년 1,690건 등 연평균 11.7%씩 증가하였으며, 32년간(1963~95) 국토조사 물량은 총 1만 4,516건에 달하였다.

한편, 국토공간정보 측면에서는 과거에 설치된 측량기준점 상당수가 6·25 전쟁으로 훼손된 데다 당시 지도를 제작할 수 있는 전문 인력이 거의 없었으며, 측량기술 수준도 크게 떨어져 실질적인 지도 제작과 갱신을 할 수 없었다. 그에 따라 민간부문에서 급속하게 증가하여온 정밀지도에 대한 수요에 대응할 수 없음은 물론 기존 1/5만 및 1/2만5천 지도의 갱신도 불가능하였다. 하지만 1960년대 후반 정부는 선진 항공측량 기술을 보유하고 있던 네덜란드와 항공측량부문의 국제협력 사업을 체결함으로써 그러한 어려움을 극복하고 국토공간정보를 한 단계 도약시킬 수 있는 계기를 만들었다.

2) 공간정보기술의 자립: 한 · 화 측량협력사업

고산자 김정호 이후 우리 손으로 우리 국토지도를 만들 수 있게 된 것은 한국·네덜란드 협력사업의 결과였다. 정부는 1960년대 제1, 2차 경제개발5개년계획을 수립하고 도로건설, 도시계획, 농경지정리 등 다양한 국토개발사업을 추진하였다. 당시 국토개발을 위한 지도수요가 크게 늘어났으나 기존 1/5만 축척의 군용지도는 정확도가 떨어져 각종 개발계획 수립에 제대로 활용할 수 없었다.

특히 도로와 산업단지 건설 등을 목표로 하는 제2차 경제개발5개년계획(1967~71)에서는 국토와 지형에 대한 정확한 기초자료 조사 및 수집 여부가 성공적인 사업추진을 위한 관건이 되었다. 정부는 산업화와 국토개발사업을 추진하기 위해 1/2만5천 축척의 지도 정비와 항공사진 측량이 불가피함을 인식하게 되었다. 그러나 당시 국내에서는 항공측량 장비는 물론 항공측량을 수행할 수 있는 전문 인력도 없었기 때문에 항공측량에 의한 정밀한 지도제작은 사실상 불가능하였다.

그것을 돌파할 수 있게 된 계기가 바로 1965년부터 착수된 한국·네덜란드 협동 항공사진측량사업이었다. 이 사업은 한·화 경제협력사업의 일환으로 추진되었다. 한국의 국립건설연구소와 네덜란드 국제공간정보과학 및 지구관측연구소(International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation: ITC)가 1965년부터 1971년까지

246) 1961년 『농업총조사』, 1962년 『농가통계조사』, 1963년 『경제활동인구연보』, 1968년 『광업·제조업 통계조사보고서』를 발간하였다.

247) 「국토건설종합계획법」에 따른 국토조사는 측량과 분류 중심의 기초조사, 토지이용 현황에 관한 토지분류조사, 천연자원의 분포현황을 나타내는 자원조사, 각종 개발계획을 보여주는 계획조사 등으로 구분되어 실시되었다.

한국 전역의 1/2만5천 지도를 공동으로 제작하였다.

네덜란드 측은 항공사진 촬영과 사진제작, 사진기준점 측량, 정밀도화기 등 항공사진 측량용 장비를 공여하고 기술자의 교육과 훈련을 담당하였다. 한국 측은 지상기준점을 측량하고 도화와 지도제작 등의 실무를 담당하였다. 이 사업을 통해 한국은 네덜란드의 선진 항측방법과 지도 제작기법 그리고 관련 경험을 습득한 전문기술자를 양성할 수 있게 되었다. 전문기술자 교육은 1966~67년 동안 네덜란드 ITC에서 사진측량, 사진해석, 사진제작, 비행, 촬영, 지도제작부문을 중심으로 총 11명에게 실시되었다.

네덜란드는 KLM-Aerocrato사의 항공기를 활용하여 남한지역을 대상으로 1966년 9~12월 동안 약 1만 9,000㎢를 그리고 1967년 1만 1,000㎢를 항공 촬영하였다. 그와 함께 '서울-부산 고속도로 노선 타당성 조사'와 '포항제철단지 조사'를 위하여 450㎢를 추가로 촬영하였다. 한·네덜란드 협동 항공사진 측량사업의 도화작업은 1968년에 착수되었는데, 그 성과품으로 1/2만5천 지도가 제작되었다. 1968년 이후에는 연차별 계획에 따라서 지형도를 제작하여 1974년에 남한 전역의 1/2만5천 지형도 762도엽이 제작 완료되었다. 그 후 국립지리원, 현 국토지리정보원은 1/5천 대축척 지형도 제작에 착수하여 1998년까지 총 1만 5,992도엽의 지형도를 제작 완료하였다.

3. 국토개발을 위한 국토공간정보 구축기: 1970년대

1960년대에 시작한 제1, 2차 경제개발계획의 성공적인 추진으로 우리나라는 급속한 산업화를 경험하게 되었다. 산업화는 국토개발사업이 활발하게 추진된 결과로 나타났다. 그 과정에서 수도권지역과 동남권 등 일부 공업도시를 중심으로 급격한 도시화가 수반되었다. 산업화·도시화 과정에서의 지역 간 인구이동, 산업부문 간의 격차는 지역 간의 성장격차를 초래하였다. 이러한 지역격차 해소를 위하여 정부는 국토공간을 효율적으로 이용하고 계획적으로 개발하며 지역균형발전을 추구해야 할 필요성을 절감하게 되었다.

경제성장과 지역균형발전을 동시에 추진하기 위해 정부는 1970년 4대강 종합개발계획과 국토종합개발계획 수립, 「건설업법」 개정, 「하천법」과 「산업기지개발촉진법」 제정 등 다양한 국토개발계획과 개발사업의 법적 근거를 마련하였다. 교통부문에서는 1970년 경부고속도로 개통 이후 호남고속도로, 영동고속도로, 남해고속도로, 구마고속도로 등의 고속도로가 개통되었다. 1973년 중앙선의 전철개통을 시작으로 서울 지하철1호선, 1978년 호남선 복선 개통 등의 철도건설사업도 활발하게 이루어졌다. 산업단지의 물류수송을 원활하게 하기 위한 산업항 개발도 활발하게 이루어져 울산항, 포항신항, 인천항 등의 항만개발도 빠르게 추진되었다.

정부는 1971년 10월 국토의 효율적인 이용과 개발의 필요성에 체계적으로 대응하기 위해 제1차 국토종합개발계획(1972~81)을 수립하였다. 1972년에는 국토이용계획, 토지거래규제, 기준지가조사 및 토지평가제도 등을 규정한 「국토이용관리법」을 제정하여 국토의 효율적 이용과 체계적 관리를 위한 제도적인 토대를 마련하였다. 또한 1970년대에는 공업단지건설, 전국 수송망정비, 농업근대화, 하천유역 관리, 수자원개발, 항만개발과 도시계획 등 다양한 분야에서 국토이용계획이 수립되었다.

이러한 국토·도시·지역 차원의 각종 공간계획을 수립하기 위해서는 세밀한 국토공간현황에 대한 정보가 필요하였다. 따라서 기존의 1/2만5천 지도보다 세밀하며, 국토의 자세한 세부현황을 파악할 수 있는 대축척 지형도가 절실하게 요구되었다. 당시 중앙정부, 지자체, 정부투자기관은 각종 국토개발사업을 추진하기 위해 개별적으로 공사설계 측량과 조사를 수행하였다. 그에 따라 정부는 개별 공공기관에서 요구하는 1/5천 대축척의 지형도 수요를 효과적으로 충족시키면서도 중복투자를 방지해야 할 필요성을 인식하게 되었다. 한편, 민간부문에서도 국토이용의 고도화와 국민생활 수준 향상을 위하여 세밀한 국토정보를 필요로 하게 되었다.

이에 따라 국토지리정보원의 전신이었던 당시 국립건설연구소는 남한 전역을 대상으로 1/2만5천, 1/5만, 1/25만의 소축척 지형도를 제작함은 물론 1974년부터 항공사진 측량을 기반으로 한 1/5천 대축척 지형도를 제작하기 시작하였다. 그와 함께 국립건설연구소는 측량기준점 정비사업을 추진하여 1974년까지 1등 수준점 815점, 2등 수준점 2828점을 신설하는 등 다양한 분야에서 국토정보를 구축해 왔다.

한편, 지적측량부문에서는 일제시대에 제정된 지적법을 1975년 개정하여 종래 척관법(평 또는 보)의 면적단위를 미터법(㎡)으로 전환하였다. 이와 함께 지적측량에 수치측량 방법을 도입하여 필지단위 공간정보 구축을 위한 디지털화를 추진하는 등 국토공간정보의 정밀성 확보를 위해 노력하였다.

1970년대는 국토개발과 지역균형발전을 위한 기초자료로서 국토정보 수요에 대응하기 위하여 다양한 통계조사와 지도가 제작되었으나 국토공간정보는 종이지도 등의 아날로그 정보였다. 따라서 1970년대까지의 국토정보화는 지도 등 공간정보와 통계, 대장 등 속성정보 모두 종이지도와 문서 중심의 아날로그 정보에 한정되었다고 할 수 있다.

4. 디지털 국토공간정보 도입기: 1980년대

1980년대에 들어 전화와 디지털기기의 보급·확산으로 정보라는 용어가 보편적으로 사용되었으며, 우리나라에서도 국토정보라는 용어가 본격적으로 등장하기 시작하였다. 그전까지는 국토정보가 주로 일부 통계나 대장 등 아날로그 형태로 나타났으나 1980년대 들어서 비로소 디지털 데이터베이스[248]로 구축되기 시작하였다. 또한 초보적 형태이긴 하지만 국토공간데이터를 디지털화한 사례가 나타나기 시작하였다. 1980년 전산프로그램을 사용하여 국토공간 현황을 수치가 아닌 디지털 이미지로 표현할 수 있는 국토정보 전산화[249]가 시도된 이후 공간정보의 디지털화가 본격적으로 연구·개발되기 시작하였다. 1980년대 초반의 국토정보 전산화는 공간정보로서 국토정보의 개념을 확대시키는

248) 국토개발연구원(1983).

249) 국토개발연구원은 1980~83년의 4개년에 걸쳐 『국토정보관리체계개발연구(Ⅰ),(Ⅱ),(Ⅲ),(Ⅳ)』를 수행하였고, 건설부는 1980년 『국토조사자료의 전산화방안 연구』를 수행하였으며, 한국과학기술연구원은 정보시스템을 통하여 제주도의 수자원관리를 수행하는 연구로서 『국토정보시스템 개발에 관한 연구: 제주도 수자원의 효율적 관리』 연구를 수행하였다.

계기가 되었다.

1980년대에는 국토정보의 양적 확대와 자료처리의 복잡성이 가중됨에 따라 행정 각 분야에서 세밀한 공간영역에 대한 정책이 요구되고, 그에 따라 메쉬(mesh)[250] 방식의 지도전산화 방식이 대두되었다. 1980년 당시 건설부는 국토계획이나 지역개발과 관련된 국토조사를 전산화하는 방안으로서 메쉬 데이터 시스템(Mesh Data System), 지리정보시스템(Geographic Information System: GIS)[251] 그리고 도시정보시스템에 의한 개발방안에 관한 연구를 수행하였다.[252]

한편, 우리나라에서 1980년대 중반 국토개발연구원, 국립지리원, 경제기획원 조사통계국, 한국토지개발공사, 한국통신 등 공공기관이 중심이 되어 GIS시스템을 도입하기 위한 논의를 본격화하였다. 국토개발연구원은 1987년 각종 국토계획의 수립에 필요한 국토자료를 체계적으로 관리하고 분석하기 위하여 우리나라 최초로 Arc/Info, Oracle 등 상용 GIS시스템을 도입하였다. 이를 통해 서울시 강남구 논현동과 영등포구 영등포 역전 일대를 대상지역으로 토지정보시스템 데이터베이스를 구축하고 활용시스템 개발 실험사업을 실시하기도 하였다. GIS 도입의 초기였던 당시 상황을 비추어볼 때 비록 실험적 사업이긴 하였지만 토지정보시스템 개발은 많은 기관과 관련자들의 이목을 끌기에 충분하였다.

국립지리원은 1988년 '지도제작 전산화기본계획'에서 항공사진과 기존 지형도의 데이터베이스 구축계획을 수립하였다. 그러나 실제로 지도제작 전산화사업이 추진된 것은 1990년대 중반 이후 국가GIS사업이 본격화되면서부터였다. 당시 경제기획원 조사통계국, 현 통계청은 방대한 분량의 각종 통계자료를 수집, 처리하고 이를 지역별로 분석하여 지도화하기 위하여 다양한 전산시스템을 도입하여 활용하였다. 또한 통계지도와 메쉬(Mesh)지도를 작성하기 위하여 1983년 STRINGS시스템을 도입하였으며, 1989년 Arc/Info로 시스템을 교체하였다. 각종 통계를 공간적으로 처리하기 위하여 Arc/Info를 이용하여 전국 시군 단위 행정구역도를 작성하고 수치화하였으며, 기존 메쉬(mesh)지도를 Arc/Info의 자료형태로 변환하여 활용하였다.

한국토지개발공사(현 한국토지주택공사)는 택지개발, 신도시 건설, 공업단지 조성 등의 단지설계 업무를 CAD기반으로 수행하였다. 실시설계를 할 때 1/5천 지형도와 1/1,200 현지측량 자료, 지적도 등의 다양한 자료를 활용하였다. 농업기반공사(현 한국농촌공사)는 1980년대 후반 농어촌종합개발, 산지종합개발 그리고 방조제, 간척, 농업용수

---

250) 메쉬(mesh)란 격자망을 의미하는 것으로서 국토 위에 일정한 형태와 같은 크기의 면적으로 소구획한 것을 말하며, 이 방법에 의하여 작성된 지도를 메쉬(Mesh)지도라 하며, 하나의 소구획을 단위 메쉬(Mesh)라 한다.

251) 1960년대 캐나다는 자원관리를 위해 세계 최초로 지리정보시스템(CGIS)을 개발하였으며, 이후 미국 하버드대학의 컴퓨터그래픽과 공간분석연구실에서 공간자료 관리를 위한 소프트웨어가 개발되고, US the Bureau of Census는 거리 네트워크와 통계구를 반자동으로 편집할 수 있도록 하는 DIME(Dual Independent Map Encoding) 데이터 포맷을 개발하였으며, 민간 GIS 전문업체인 ESRI사가 설립되는 등 60년대부터 GIS가 개발되어 왔다(Wahadj[2004]). 그러나 한국에서는 80년대 후반 GIS 도입이 본격적으로 논의되었다.

252) 건설부(1980).

로 등 농업기반시설 건설을 수행하면서, GIS를 도입하여 업무에 활용하였다. 정부 각 부문에서도 간척자원, 지하수개발, 기상정보 등의 데이터베이스 구축을 위하여 AutoCAD, Arc/Info, Informix 등의 GIS 관련 소프트웨어를 도입하였다. 이를 통해 전국 해안을 대상으로 1/5천, 1/2만5천, 1/5만 축척의 지형도를 수치화하여 데이터베이스로 구축하는 등 지형도 수치화 실험사업을 추진하였다.

한국통신은 1986년 '선로도면 및 시설관리전산화 장기계획'안을 마련하여 1989년까지 선로시설 관리시스템을 개발하였다. 그 과정에서 연구용 매핑(Mapping)시스템을 선정하여 사용하였다.

1980년대는 기존 지형도를 전산도면화하여 국토관리 업무에 활용하는 등 GIS를 통하여 국토정보를 관리하고 운용한 최초의 시기였다고 할 수 있다. 그러나 1980년대의 국토정보화는 기존 종이지도를 디지털화한 것으로서 국토공간정보가 속성정보와 유기적으로 연계되지 않아 초보적인 수준의 국토정보화가 진전된 시기라 할 수 있다. 또한 국토공간정보를 디지털화한 기관도 주로 일부 중앙부처와 공공기관에 한정되는 등 공간정보화 수준이 초기 단계에 머물러 있었던 시기였다. 그러나 비록 1980년대의 국토정보화는 본격적 디지털정보가 구축된 것은 아니지만 지도제작 및 활용을 기존의 아날로그 방식에서 디지털 방식으로 전환한 것에서 큰 의미가 있다. 또한 이 시기는 1990년대 이후 디지털 국토공간정보를 크게 확산시키는 계기를 마련하였다는 측면에서 의의를 찾을 수 있다.

5. 국가GIS사업 추진기: 1990년대

가. 국토정보의 핵심으로 부상하는 국가GIS

국토정보로서 GIS가 우리나라에 처음 소개된 것은 1980년대 후반이었다. 통계청 등 중앙기관과 국책연구기관, 국립지리원 등 지도제작 기관, 일부 지방자치단체, 공기업 등 공공기관을 중심으로 국토정보의 관리와 분석, 수치지도 제작, 도시시설물관리 등을 위해 GIS를 도입하기 시작하였다. 1980년대 후반 우리나라에서는 국토정보 자료수집에 대한 통일된 제작방법과 절차 그리고 표준이 제정되지 않은 상태에서 각 기관이 개별적으로 GIS사업을 추진하였다. 그 결과 개별 기관이 각기 상이한 기준, 방법 및 절차로 수치지도를 제작함에 따라 국토공간정보의 품질저하와 중복투자 문제가 발생하고 기관 간의 데이터 공동 활용이 어렵게 되는 등 많은 혼란이 초래되었다.

이에 따라 개별 기관에서 국토공간정보로 구축되고 있는 GIS사업에 대한 국가적 조정과 체계정비가 필요하다는 인식이 증대되고 그에 대한 논의가 진전되었다. 특히 1993년 당시 통계청 조사통계국에서 인구분석을 위한 방법으로 GIS 도입을 검토하면서 국가 차원의 GIS사업 추진 필요성에 대한 공감대가 형성되기 시작하였다.[253]

253) 1993년 당시 국토개발연구원, 통계청 등의 주도로 수차례의 회합 후 국가차원의 GIS사업을 본격적으로 추진하기 위한 준비작업에 착수하였다.

특히, 당시의 여건으로 볼 때 개별 부처사업으로 국가GIS를 추진하기에는 예산규모, 추진력, 효율성 등의 측면에서 많은 어려움이 있어 범 정부사업으로 국가GIS사업 추진의 필요성이 논의되었다.

1994년 5월 경제장관회의에서 '국가지리정보체계 구축방안'이 보고되면서 국가지리정보체계 구축기본계획 수립을 위한 작업이 본격적으로 추진되었다. 당시 재정경제원과 건설교통부 산하 국토개발연구원의 주관하에 국가지리정보체계 구축계획 수립을 위한 실무적인 작업이 추진되었다. 1994년 9월 제1차 민간자문위원회를 개최하고 이어 제1차 국가지리정보체계 추진위원회를 개최하였다. 이 회의에서 국가GIS기본계획 수립을 위한 추진 현황이 보고되었고 기본도 전산화를 위한 재원조달 방안이 확정되었다. 국가GIS기본계획(안)은 1995년 3월 제2차 민간자문위원회에서 분과위원회별로 검토되었다. 1995년 4월 제3차 민간자문위원회에서 건의안이 확정되고 관련부처의 의견조회를 거쳐 1995년 5월 총괄분과위원회에서 국가지리정보체계구축 기본계획이 최종 확정되었다.

한편, 범정부 차원의 국가GIS 구축방안이 한창 논의 중이던 1994년 12월 서울시 마포에서 도시가스 폭발사고[254]가 발생하였고, 이듬해인 1995년 4월에는 대구지하철가스 폭발사고[255]로 인하여 대규모 인명손실이 발생하였다. 이들 두 사건을 수습하는 과정에서, 도시가스 등 지하시설물을 과학적이고 체계적으로 관리하기 위한 수단으로 GIS의 역할이 부각되었다. 정부는 기 논의되었던 국가GIS기본계획을 범정부 차원에서 조기에 수립·추진하도록 하였으며, 이를 계기로 1995년 5월 제1차 국가GIS기본계획이 출발하게 되었다.

정부는 제1차 국가GIS기본계획(1995~2000)을 추진하기 위하여 당시 건설교통부 차관을 위원장으로 하는 '국가GIS추진위원회'를 구성하였다. 추진위원회 산하에 총괄분과 건설교통부, 지리정보분과 국립지리원, 토지정보분과 행정자치부, 기술개발분과 과학기술부 그리고 표준화분과 정보통신부 등 5개 분과위원회를 설치하고, 총괄분과 간사기관 국토개발연구원과 민간자문위원회 등의 조직을 구성하여 사업을 추진하였다.

80년대까지 통계나 문서 등 속성정보 중심으로 구축되었던 국토정보는 1990년대 중반 제1차 국가GIS기본계획 수립을 계기로 공간정보 데이터베이스로 구축되었다. 따라서 국토정보 개념은 1990년대 들어 디지털 공간정보를 포함하는 국토공간정보화 개념으로 확대되었다. 특히 산발적으로 추진되어온 GIS사업을 중앙정부 주도로 추진함으로써 국토공간정보화의 체계적 구축이 가능하게 되었다.

---

254) 1994년 12월 7일 오후 2시 50분쯤 서울 마포구 아현동 지하철 공사장에서 하수관 파쇄 작업을 하던 포클레인 기사가 하수관 바로 밑에 있던 가스관을 포클레인으로 잘못 건드려서 일어났다. 주변 지역인 시민공원에서는 지축이 흔들릴 정도의 폭발음과 함께 거대한 불기둥이 치솟아 도시가스 중간공급기지 위에 조성된 200여 평의 공원에는 벤치 등 각종 시설물이 형체도 찾아볼 수 없었으며, 사망 12명, 실종 1명, 부상 65명 그리고 600여 명의 이재민이 발생하였다.

255) 1995년 4월 28일 대구광역시 상인동(上仁洞) 지하철 1호선 제1~2구간 공사장에서 인근 대구백화점 신축공사 과정에서 지름 100㎜의 가스관을 파손함으로써 발생한 가스폭발 사건으로 사망 102명, 부상 117명 등 220여 명의 인명피해가 발생하고, 차량 파손 150대, 주택과 건물 80여 채가 파괴되는 등 대규모 인명과 재산의 손실이 발생하였다.

나. 국가GIS정책으로 추진한 주요 국토공간정보화사업

1) 수치지형도 및 지적도제작사업

국가GIS추진위원회 지리정보분과는 제1차 국가GIS사업 기간인 1995년부터 2000년까지 산악지역을 제외한 전 국토를 대상으로 1/5천 수치지형도는 제작하였으며, 산악지역을 대상으로 1/2만5천 수치지형도 제작을 완료하였다. 그 후 지리정보분과는 전국을 대상으로 한 1/5천과 1/2만5천 축척 수치지형도 제작을 완료하였으며, 또한 2000년 말 기준으로 전국 78개 시 중 68개 도시지역의 1/1,000의 대축척 수치지도 제작을 완료하였다.

제1차 국가GIS기본계획에 따라 정부는 1/5천 축척의 수치지형도 제작에 착수하였으나 중앙정부의 예산부족으로 계획 물량의 수치지형도 제작이 어려웠다. 정부는 부족한 수치지형도 제작비용을 충당하기 위해 1996년부터 수치지형도 제작사업에 한국전력공사, 한국토지개발공사, 대한주택공사, 한국도로공사, 한국전기통신공사, 한국가스공사, 한국수자원공사 등 7개 정부투자기관의 공동참여를 유도하였다. 그 결과 국토지리정보원은 정부재정으로 1/5천 수치지형도를 제작하였으며, 국토개발연구원은 7개 정부투자기관이 공동으로 출연한 재원을 바탕으로 수치지형도를 제작하는 등 수치지형도 제작에 공동으로 참여하였다.

기술분과위원회는 취약한 국내 GIS기술을 획기적으로 향상시키기 위하여 맵핑기술, 기본소프트웨어개발, 데이터베이스 툴(tool) 개발, 시스템통합기술 분야를 중심으로 국가GIS사업을 추진하였다. 표준화분과위원회에서는 지형도, 지적도, 해도 등 국가기본도의 공통데이터 교환포맷을 중심으로 그리고 토지정보 분과위원회에서는 기존 지적도면 전산화사업을 지속적으로 추진하였다.

1990년대 이후 도로, 건물 및 지하시설물 등의 효율적 관리를 위한 토지정보시스템 구축이 지자체 간에 크게 확대되었다. 이들 사업을 위해 수치지적도에 대한 공공의 수요가 크게 증가하였으며, 이에 대처하기 위해 지적도면 전산화사업의 필요성이 제기되었다. 행정자치부는 1996년 대전 유성구를 대상으로 지적도면 전산화사업을 시범으로 실시[256]하였다. 당시 행정자치부는 이 사업을 통해 유성구의 지적·임야도면 1960매를 디지타이징하여 좌표를 독취한 후 수치파일화 과정을 거쳐 데이터를 구축하였다.

제1차 국가GIS기본계획에서 지적도면 전산화추진계획이 확정됨에 따라 전국 74만 8천장의 지적도면 전산화사업이 본격적으로 추진되었다. 이 사업은 행정자치부가 총괄하고 대한지적공사가 전담하여 수행하되, 각 시도가 주관하고, 시군구가 지적공사 지사와 계약하여 집행하였다. 사업절차는 도면정비, 도면수치파일 작업, 경계점좌표등록부 전산입력, 지적측량기준점데이터 작성, 변동자료 정리, 도면 수치파일에 대한 보정 및 정비, 일람도 및 행정구역 데이터 작성, 도면 데이터베이스 구축 등의 과정을 거쳐 수행되었다.

이와 함께 그동안 수작업으로 처리했던 지적도면 정리를 자동화하고 토지 및 지적행정업무를 효율화하기 위하여 전산화된 지적도면 수치파일을 데이터베이스화하여 이들 정보

256) 대한지적공사(2005).

를 검색하고 관리하는 필지중심토지정보시스템(Parcel Based Land Information System: PBLIS)[257]이 개발되었다.

2) 정보화근로사업을 통한 국토공간정보 데이터베이스 구축

제1차 국가GIS사업기간인 1997년 말 우리나라는 외환부족으로 인한 사상초유의 IMF 외환위기 사태를 경험하게 되었다. IMF체제하에서 대량 실업사태가 발생하고, 수많은 청년 실업자가 생겨났다. 정부는 1998년부터 청년실업자의 재취업과 고학력 미취업근로자의 취업을 돕고 산업구조조정을 촉진하기 위해 범정부 차원에서 정보화근로사업을 추진하였다. 국토정보 분야에서도 정보화근로사업을 통해 약 2천억원의 예산을 확보하여, 다양한 공공기관들이 디지털 국토공간정보 데이터베이스를 구축하게 되었다. 특히 1998~2000년 기간에는 주제도 전산화사업의 일환으로 1/1,000 및 1/5,000 축척의 연속지적도 기반의 토지특성도, 토지이용현황도, 도로망도 등 다양한 분야의 공간정보 구축사업이 추진되었다.

이와 함께 현재의 국토해양부는 정보화근로사업의 일환으로 상하수도시설물관리를 위한 지하시설물 전산화사업을 수도권과 전국의 도시지역을 중심으로 추진하였다. 지하시설물도 전산화사업은 단순한 지하시설물 도면의 디지털화에 그친 것이 아니라 성과품의 품질 확보를 위하여 현장 확인 절차도 체계적으로 진행되었다.

정보화근로사업은 건설, 환경, 농림, 산림, 해양, 등 정부 각 부처가 관할하는 국토관련 주제 분야의 공간정보를 데이터베이스로 구축하는 것을 주요 내용으로 하였다. 그러나 당시 구축된 상당수의 국토공간정보 데이터베이스는 IMF체제가 극복된 2000년 이후 추가적인 자금 지원을 받지 못해 데이터베이스 갱신이 제때 이루어지지 않는 등 문제점도 노출하였다.

1998년 주제도전산화와 지하시설물도 전산화사업은 각각 연 30만명의 이상의 청년층 미취업자에게 일자리를 제공하였다. 이와 같이 정보화근로사업은 IMF 외환위기 당시의 청년층 고용창출을 위한 사업으로서 큰 역할을 수행하였다. 또한 고용기회 창출뿐만 아니라 국내 중소기업의 GIS기술력 향상에 크게 이바지하는 등 GIS산업과 GIS시장규모를 확대하는 계기를 마련하였다. 정보화근로사업의 GIS교육훈련에 참여한 다수의 청년들이 사업완료 이후 해당 GIS업체의 정규 사원으로 채용되는 등 GIS 분야의 전문기술 교육으로서도 상당한 성과를 보여 주었다.

3) 국토공간정보 활용시스템 개발사업

제1차 국가GIS계획 기간에는 국토공간정보화사업과 함께 다수의 공공GIS활용체계 구축사업이 병행 추진되었다. 건설교통부는 1998년부터 토지관리정보체계(LMIS)를 추진하

257) PBLIS는 2006년에 건설교통부의 토지관리정보체계와 통합하여 한국토지정보시스템(Korea Land Information System: KLIS)으로 구축・운용되고 있다.

였으며, 행정자치부는 필지중심토지정보시스템(PBLIS)을 별도로 구축하였다. 토지관리정보체계는 지형도, 지적도, 주제도 등 공간정보와 토지거래, 지가, 개발부담금 등 속성자료를 통합 활용하여 토지거래관리, 지가관리, 개발부담금관리, 외국인토지거래관리, 부동산중개업소 관리 등의 공공행정업무에 활용될 수 있는 GIS활용시스템을 개발하는 사업이었다.

필지중심토지정보시스템은 지적도면을 관리하는 GIS활용시스템으로서 토지관리정보체계와 각각 별도로 구축됨으로써 공간정보의 중복 구축·유지관리와 토지관리업무의 효율적 추진이 어렵게 되었다. 따라서 정부는 국토공간정보의 효율적 이용과 유지관리를 위하여 2003년 이들 두 사업을 한국토지정보시스템(KLIS)으로 통합하였다. 이에 따라 토지 관련 각종 행정업무가 필지기반으로 처리 가능하게 되었으며, 국토공간정보 활용의 고도화가 가능하게 되었다.

4) 1990년대의 국토공간정보화의 의미

1990년대 제1차 국가GIS사업은 2000년까지 수치지형도 제작을 비롯한 10대 부문의 공간정보 데이터베이스를 구축하는 등 나름대로 성과를 거두었다. 이를 통해 다양한 분야의 GIS데이터베이스가 구축되었으며, 이를 기반으로 한 다양한 GIS활용시스템은 사용자 측면에서 수준 높은 공간정보 서비스 접근을 가능하게 하였다. 그러나 1990년대의 국토공간정보화는 일부 중앙부처를 비롯한 공공부문에 한정되었다. 공간정보화 수준 또한 기존 아날로그 도면의 디지털화, 즉 국토공간정보의 데이터베이스 구축을 중심으로 하였다.

그 결과 제1차 국가GIS사업은 공간정보에 대한 표준이나 프레임워크데이터가 구축되지 않은 상태에서 각기 다른 기관에서 국토공간정보화를 개별적으로 추진함에 따라 기관간의 공간정보 공유와 통합활용이 어렵게 되었다. 이에 따라 공간정보의 중첩이나 공동활용을 통한 각종 국토공간계획 수립이나 공간분석 등 GIS활용은 상당 부분 제약되었다.

이에 따라 정부는 다양한 GIS활용시스템 간의 공간정보 공유 및 활용을 위하여 2000년 이후 한국토지정보시스템을 기반으로 다양한 분야의 GIS활용시스템을 연계·통합하는 국토통합정보시스템[258]을 추진하였다.

한편, 미국, 영국 등 구미의 GIS 선진국들은 1990년대 중반 이미 국가공간정보인프라(National Spatial Data Infrastructure: NSDI)를 구축하고 있었다. 구미 선진국들은 1960~70년대부터 개별적으로 전자화된 국토공간정보를 구축하기 시작하였다. 1980년대 중반 개인용 컴퓨터와 인터넷 등 IT가 급속하게 발전하기 시작하자 공간정보 사용자는 인터넷을 통해 다양한 기관에서 생산되는 국토공간정보를 활용할 수 있게 되었다. 그러나 기관 간의 공간정보 표준화가 제대로 이루어지지 않아 데이터의 공동활용 및 공유의 필요성을 절감하게 되었다. 이에 따라 개별 기관 간의 표준, 데이터 유통 등에 대한 정책적 대응이 요구되자 구미 GIS 선진국들은 1990년대 중반 이후 국가공간정보인프라 구

258) 국토통합정보시스템은 2008년 이후 국가공간정보체계로 명칭이 변경되어 사업이 추진되고 있다.

축을 위한 정책을 본격적으로 추진하기 시작하였다.

우리나라는 1990년대 중반 이후 국가GIS사업을 통하여 중앙정부 주도로 GIS사업을 추진함에 따라 구미 선진국에 비하여 국토공간정보화에 대한 출발이 뒤늦었다. 뿐만 아니라 국가GIS사업도 기존의 아날로그 국토지도를 디지털 지도로 구축하는 수준에 머물러 있게 되어 공간정보의 공유 및 공동활용을 위한 공간정보인프라는 매우 취약한 상태였다. 제1차 국가GIS계획에서도 지형도와 지적도와 같은 주요 공간정보를 데이터베이스로 구축하는 데 집중되었으며, 1990년대 후반 IMF사태를 계기로 수행된 정보화근로사업도 주요 주제부문의 GIS데이터베이스 구축에 한정되었다.

1990년대 국토공간정보화정책은 비록 대규모의 GIS데이터베이스가 구축되기는 하였으나 전문인력 부족과 함께 프레임워크데이터와 표준 등 국가공간정보인프라의 미비와 제도적 뒷받침 부족으로 구축된 공간정보를 효과적으로 활용하기에는 한계가 있었다. 따라서 1990년대의 국토정보화는 공간정보 데이터베이스 구축을 통하여 GIS가 국토정보의 핵심으로 부상하였으나 다양한 기관 간의 GIS데이터의 공유가 불가능하여 국토정보로서 공간정보의 효용성은 한계를 보인 것으로 판단된다.

6. 국토정보 통합을 위한 공간정보인프라 구축기: 2000년 이후

1990년대 구축한 디지털 국토공간정보를 기반으로 2000년대 이후에는 각 분야별로 GIS활용시스템이 활발하게 구축되었다. 그러나 기관 간의 공간정보 공동 활용이나 공유가 어려운 점에 대한 논의가 본격화되었다. 정부는 효과적인 공간정보화 추진과 공간정보인프라 구축을 위해 2000년에 「국가지리정보체계구축및활용등에관한법률」과 시행령을 제정하였다.

제2차 국가GIS기본계획(2001~05)은 디지털국토 실현을 기조로 하여 국가공간정보인프라 구축을 위해 기본지리정보 구축, 표준화, GIS기술개발, 산업육성, 인력양성 등의 국가GIS사업을 주요 내용으로 담고 있었다. 기본지리정보 구축사업은 국토지리정보원과 중앙부처가 주축이 되어 국가기준점 정비, 지적, 도로, 하천, 건물, 문화재, 해양 등 각 부문별로 추진되었다. 이 사업으로 항공사진과 위성영상 등의 영상정보도 데이터베이스로 구축되었다. 이와 더불어 그동안 구축한 국가GIS사업의 데이터베이스의 활용과 유통을 위하여 국가지리정보유통체계가 구축되어 운용되고 있다.

특히 기존의 수치지형도와 지적도 등을 토대로 하여 토지이용, 지하시설물, 수자원, 환경, 농림, 해양 등 다양한 주제부문에서 GIS활용시스템이 활발하게 구축되었다. 한국토지정보시스템(KLIS), 새주소사업, 도로와 지하시설물 공동구축사업, 농지정보화사업, 항만지하시설물 GIS DB구축사업, 통계GIS 등이 대표적인 GIS활용시스템 구축사업이라 할 수 있다. 그와 함께 개방형GIS, 고해상도 위성영상처리기술, 3차원 GIS기술 등 기술개발사업도 병행되었다. 또한 2000년대 이후에도 국토지리정보원, 국립해양조사원, 통계청 등 정부 각 기관에서 다양한 분야의 국토정보를 디지털화하고 있다.

이와 같이 제2차 국가GIS기본계획 기간 동안 정부는 국가GIS사업을 추진하면서 수치지형도에 기반한 기본지리정보와 국가지리정보유통센터 구축 및 운영 등 나름대로 국가

공간정보인프라(National Spatial Data Infrastructure: NSDI) 구축 및 활용에 많은 노력을 기울여 왔다. 하지만 지금까지 국가GIS사업은 대부분 다양한 데이터베이스 및 이를 활용한 시스템 구축 중심으로 추진되어 국가공간정보인프라(NSDI) 본래 개념 및 목표와는 거리가 있었다. 이는 국가GIS 출범 초기부터 국가GIS가 곧 국가공간정보인프라(NSDI)라는 잘못된 인식으로 출발함으로써 국가공간정보인프라(NSDI)를 제대로 구축하지 못한 데 그 원인이 있다.

따라서 2005년 이후 추진 중인 제3차 국가GIS기본계획은 제1, 2차 기본계획기간 동안에 이루지 못했던 공간정보인프라를 구축하는 데 역점을 두고 있다. 이를 달성하기 위하여 제3차 국가GIS기본계획에서는 기본지리정보의 구축완료, 공간정보간의 연계·통합을 위한 데이터모델 표준화, 공간정보 유통망 고도화, 공간정보 전문인력양성 등과 같은 공간정보인프라 구축계획을 수립하여 추진하고 있다. 그리고 개별 GIS활용시스템 간의 공간정보 공유와 통합 활용을 강조하는 국토통합정보체계[259] 구축계획을 수립하여 사업을 추진하고 있다.

국가공간정보통합체계는 국가공간정보인프라의 핵심 구성요소인 프레임워크데이터를 구축하고 데이터모델 표준을 개발하여 정부 각 부처에서 개별적으로 구축·운영 중인 공간정보기반의 국토정보시스템을 연계·통합하여 운용하고자 하는 시스템이다. 그동안 통계와 대장 등의 속성정보는 전자정부 구축사업을 통하여 분야별 국토정보를 연계·활용할

〈표 2-49〉 국가공간정보 구축 현황

	사업명	주관기관	공간정보화사업 내용
국가공간정보구축	해양정보 구축사업	국립해양조사원	– 사업기간: 2001~15년 – 사업규모: 437억 6,700만원 – 해양지리정보 공간DB 구축, 연안해역해저정보조사, 해안선 DB구축, 조류 등 해양정보 제공시스템 구축
	국가기준점 정비사업	국토지리정보원	– 사업기간: 2001~10년 – 사업규모: 1,003억 1,600만원 – 국가기준점 성과를 현재의 지역좌표계(일본기준좌표계)에서 세계좌표계로 전환
	공간영상 구축사업	국토지리정보원	– 사업기간: 2001~10년 – 사업규모: 306억 6,400만원 – 국토 영상정보 데이터 베이스 구축
	기본지리정보 구축갱신사업	국토지리정보원	– 사업기간: 2001~10년 – 사업규모: 146억 5,000만원 – 기본지리정보(도로 · 철도 · 하천 · 건물) 구축 · 갱신
	공간통계 지식체계 구축사업	통계청	– 사업기간: 2007~10년 – 사업규모: 436억 2,300만원 – 지식사회에서 요구되는 통계자료 및 다양한 서비스를 범정부 · 대상업체 · 대국민에게 제공하기 위한 지식기반 조성

자료: 사공호상 외, 『지자체 공간정보화 수준 분석 및 역량제고 방안』, 국토연구원, 2008.

259) 국토통합정보체계는 2008년 국가공간정보통합체계로 명칭을 변경하여 사업을 추진하고 있다.

수 있도록 중앙정부에서 표준을 정하여 추진하여 왔다. 그러나 공간정보를 공유하거나 공동 활용하기 위해서는 공간정보인프라를 구축해야 한다. 즉, 개별 기관에서 생산되는 주제데이터의 기본이 되며, 공통 요소인 기본공간정보를 구축하고, 공간데이터의 공유를 위한 메타데이터, 표준, 유통체계가 구축되어야 한다. 이와 함께 이들 프레임워크데이터, 표준, 유통과 관련된 개별 기관 간의 공동 노력을 위한 자발적 협력이 전제되어야 한다.

물론 제2차 국가GIS기본계획에서도 공간정보인프라를 구축토록 하였으나 추진체계의 한계와 개별 기관의 공간정보인프라 구축에 대한 참여부족 등 다양한 요인에 의하여 공간정보인프라 구축이 제대로 이루어지지 않았다. 이에 따라 정부는 공간정보의 공유와 공동 활용을 위하여 건설교통부, 환경부, 농림부, 산림청 등 여러 중앙부처에서 개별적으로 구축・운영 중인 국토정보관련 GIS활용시스템을 연계・통합하여 운용하고자 국가공간정보통합체계를 구축하고자 하였다.

국가공간정보통합체계 구축사업은 한국토지정보시스템에서 제공하는 연속지형도 및 각종 용도지역지구도면와 토지이용규제정보에 국토환경성평가지도, 생태자연도, 임상도 등의 환경, 산림, 농림정보를 연계하여 통합정보시스템을 구축하도록 되어 있다. 국가공간정보통합체계가 구축될 경우 개별 기관은 기본공간정보를 공유하고, 주제도 성격의 공간데이터를 연계 활용할 수 있게 되며, 일반 국민도 온라인을 통하여 여러 기관의 국토정보를 동시에 활용할 수 있게 될 것이다. 국가공간정보통합체계 구축사업은 단계별로 추진될 예정이며, 2007년의 실험사업을 거쳐 현재 구축사업이 추진 중에 있다.

제3차 국가GIS기본계획 기간 중에는 이와 함께 국토공간계획지원체계(KOrea Planning Support System: KOPSS) 구축사업을 추진하고 있다. 국토공간계획지원체계란 국토를 효율적으로 이용하고 관리하기 위한 다양한 국토공간계획을 수립할 때 나타날 수 있는 공간계획의 부작용, 접근방법의 한계, 이해관계자의 갈등 등의 문제에 대해 더 객관적, 과학적으로 대응하기 위한 계획지원체계를 말한다.

중앙정부 또는 지자체에서 수립된 국토공간계획이 시행될 경우 그 결과는 당초 계획 목표와 비슷하게 나타나기도 하지만, 국토난개발, 자연환경파괴, 중복 및 과잉개발 등의 문제를 발생시키기도 한다. 또한 국토공간계획은 전문가의 영역으로 인식되어 일부 전문가 집단이 중심이 되어 공간계획이 비공개적으로 수립되기도 한다. 이에 따라 이해관계자들 사이의 조정과 합의가 미비하여 계획의 시행단계에서 갈등이 표출되고 사업을 지연시키는 결과를 초래하기도 한다. 이러한 국토공간계획의 수립, 시행, 평가를 효과적으로 수행하기 위해서 공간의사결정지원체계 기술을 계획 분야에 적용할 수 있다. 국토공간계획지원체계는 공간정보기술을 계획 분야에 적용한 정보시스템으로서 정책 및 계획 수립에 필요한 다양한 정보를 제공해줄 수 있으며 결과적으로 의사결정을 지원할 수 있게 된다.[260]

2009년 국토공간정보지원체계는 토지관리, 건축행정, 토지이용규제 등의 국토정보를 GIS와 결합하여 개발・보전지 분석, 3차원 경관분석, 도심재정비구역 탐색 등의 분야를

260) 최병남・임은선(2009).

대상으로 국토공간계획 업무를 지원하도록 시스템을 개발 중에 있다. 국토해양부는 현재 개발된 국토공간정보지원체계를 지자체 및 공사 등 공공기관에 배포하여 공간계획업무에 활용할 수 있도록 확산사업을 추진하고 있다.

2000년대 후반 정보기술이 급속하게 발전함으로써 국토정보화 사업은 다양한 IT기술과 융합되고 있다. GIS가 속해 있는 정보기술은 현재 어느 분야 못지않게 빠른 속도로 성장하고 있다. GIS는 GPS(Global Positioning System)[261] 등과 융합하여 위치기반서비스(Location Based Service: LBS), 내비게이션(Navigation) 등의 부문에 활용되고 있으나 앞으로 그 활용범위는 크게 늘어날 것으로 전망된다. 더구나 세계적인 인터넷 검색업체인 구글(Google)과 마이크로소프트 그리고 애플의 아이폰 등에서 지도기반의 다양한 정보서비스를 제공하고 있으며, 최근에는 3차원 공간정보의 구축 및 활용이 늘어나고 있어 IT와 융합한 공간정보의 활용범위는 크게 확장될 것으로 전망된다.

이에 따라 1990년대까지 측량과 공간정보 데이터베이스 구축 및 이를 기반으로 한 공공부문의 GIS활용시스템 개발에 머물렀던 공간정보산업은 2000년대 이후 기존 제조업 및 서비스산업의 공간정보화와 함께 IT와 융합한 새로운 공간정보 서비스가 다양하게 나타날 것으로 전망된다. 따라서 앞으로는 공간정보산업이 공공부문뿐만 아니라 민간부문에서 새로운 성장동력산업으로 자리매김할 것으로 전망된다. 우리나라 공간정보산업 규모는 1990년과 1995년에 각각 약 140억원, 450억원에 불과하였으나 앞으로 그 규모가 크게 성장하여 2000년 3,500억원, 2005년 1조 9,300억원, 그리고 2010년에는 5조 2,273억원으로 그 규모가 크게 늘어날 것으로 전망된다.

〈표 2-50〉 우리나라 공간정보산업 규모 추이(전망)

(단위: 억원)

	1990	1995	2000	2005	2010
금액	140	450	3,500	19,300	52,273

자료: (1990년 및 1995년) 과학기술부, 『GIS선진모니터링 및 확산』, 2000년; (2000년 및 2005년) 김영표 · 한선희, 『GIS시장과 산업의 실태분석』, 2001; (2010년) 국토해양부, 『공간정보산업현황분석자료』, 2008.

2000년 이후 추진된 제2차, 제3차 국가GIS사업은 총예산의 50% 이상을 GIS활용체계 구축사업에 투자하였으며, 표준, 유통, 기술개발 등에 대한 투자는 일부에 그치고 있다. 이것은 제2차, 3차 국가GIS사업은 개별 정부부처의 GIS활용시스템개발에 주력한 반면 다양한 공간정보생산기관이 구축한 GIS데이터를 공유, 공동 활용하게 하는 국토공간정보 인프라 구축은 아직도 미흡한 것으로 평가된다. 따라서 앞으로의 국토공간정보화정책은 기 구축한 공간정보데이터의 공유를 위한 국가공간정보인프라 구축을 위하여 정책적 역량을 결집시켜야 할 것으로 판단된다.

261) GPS는 중궤도를 도는 24개 이상의 위성 중 최소한 4개의 위성에서 발생하는 마이크로파를 GPS수신기로 수신하여 수신된 신호의 시간차를 측정함으로써 위성과 수신기 간의 거리와 수신기의 위치를 파악할 수 있게 하는 시스템이다(위키백과사전).

7. 국토정보화의 성과와 과제

가. 국토정보화의 성과

광복 이후 국토정보화사업은 국토통계 중심의 속성정보 데이터베이스 구축에서 GIS에 기반한 공간정보 데이터베이스 구축으로 전환하였다. 그 결과 도시, 환경, 농림, 산림 등 국토 전반의 디지털화가 급속하게 추진되었다. 1995년부터 출발한 제1차 국가GIS사업은 2000년까지 수치지형도 제작을 비롯한 10대 부문의 공간정보 데이터베이스를 구축하는 등 국토의 정보화, 디지털화라는 양적 측면에서는 큰 성과를 거두었다.[262] 또한 제2차 국가GIS사업(2001~05)과 제3차 국가GIS사업(2006~10)에서는 기존 국토의 디지털화뿐만 아니라 다양한 분야의 GIS활용시스템을 개발함으로써 국토정보가 공공행정업무의 효율화뿐만 아니라 국민의 일상생활에서도 편리하게 활용됨으로써 국민생활의 질적 수준을 향상시키는 데 크게 기여하여 왔다.

국토정보의 디지털화정책은 중앙부처가 기획하고 이를 지자체에 전파하는 하향식(Top-down)으로 추진하였다. 따라서 국토정보의 디지털화는 전국을 대상으로 빠른 속도로 사업이 추진되어 단시간에 국토정보를 디지털화하여 사업의 효율성도 비교적 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 지자체 행정정보화사업과 연계하여 토지행정과 지하시설물 관리 그리고 도시계획 등 다양한 분야의 지자체 행정업무는 공간정보를 토대로 한 활용시스템을 통하여 수행됨으로써 지자체의 행정업무 효율화는 물론 대민 행정서비스의 수준을 크게 향상시켰다.

그동안의 국토정보화정책 방향은 언제 어디서나 어떠한 매체를 통해서라도 네트워크에 접속이 가능한 유비쿼터스시대를 맞아 사회 각 부문에서 나타나는 공간정보 공동활용 수요에 대응하기 위한 것이라는 측면에서 적절한 것으로 평가된다. 2000년대 이후의 제2, 3차 국가GIS기본계획에서는 공공행정업무의 효율화와 생산성 향상을 위해 관련 기관 및 시스템 간의 정보공유와 연계·통합활용에 정책적 역점을 두었다. 이에 따라 국가GIS사업에서 기본지리정보, 표준화, 유통, GIS지원정책 및 제도 등의 공간정보인프라 구축을 위한 핵심사업을 추진하여 왔다. 하지만 아직도 데이터 공유라는 측면에서 공간정보인프라 구축을 위한 프레임워크데이터 구축, 표준, 유통, 메타데이터 구축 등을 위한 세부적인 방법론, 절차, 구체적인 정책집행은 미흡한 형편이다. 따라서 앞으로의 국토정보화정책은 공간정보인프라의 조기 구축에 모든 정책적 역량을 결집시켜야 할 것이다.

나. 국토정보화의 과제

1) 미래 유비쿼터스 국토를 위한 국가공간정보 인프라 조기 구축

21세기 들어 빠른 속도로 발전하고 있는 컴퓨터를 비롯한 유무선 통신기술, 모바일, 공간정보 관련 IT기술로 인하여 우리 사회는 고도정보사회로 재편되고 있다. 고도정보사회로

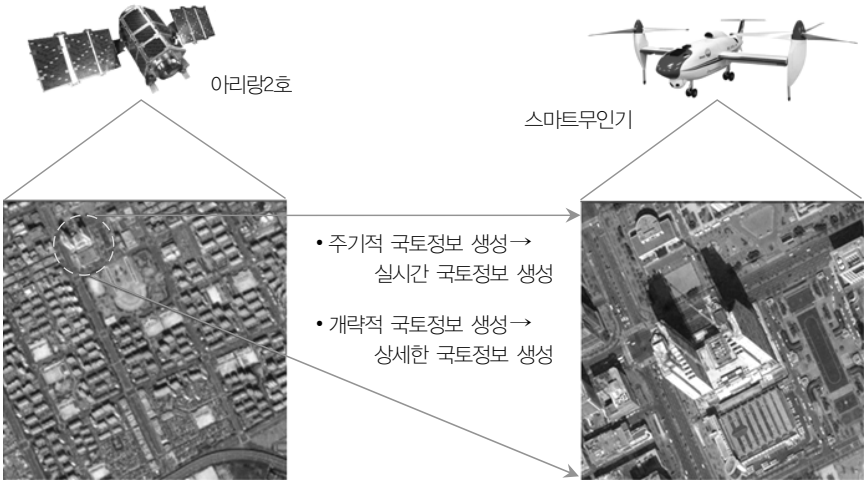
262) 국토해양부(2008).

변화함에 따라 국토와 관련된 정치, 경제, 사회, 문화의 활동양식은 급속하게 디지털화되고 있으며, 그에 따라 국토정보의 생산방식과 국토정보의 수요도 더욱 다양해지고 있다.

급속하게 변화하고 있는 IT발전에 따라 국토정보의 생산방식은 과거 항공측량 및 현지조사 중심의 아날로그 방식에서 영상과 모바일 기기를 활용한 실시간 생산방식으로 전환되고 있다.

또한 국토공간정보에 대한 수요도 다변화되고 있다. 과거 공공행정부문 중심의 국토공간정보는 산업부문과 민간부문에서 그 수요가 크게 늘어나고 있다. 국토공간정보를 효과적으로 운영, 유지관리하기 위해서는 공간정보가 표준화된 형태로 생산·활용·유통되어서 행정, 산업, 민간부문에서 공동으로 활용될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 프레임워크데이터 구축, 표준, 유통, 메타데이터 구축 등 공간정보인프라(SDI)[263]가 조기에 구축되어야 한다.

[그림 2-38] 국토정보 생산수단의 다양화



2000년대 이후 제2, 3차 국가GIS기본계획 수립과 국가공간정보에 관한 법률 제정 등을 통하여 공간정보인프라 구축을 위한 기본 정책 방향은 설정되었다. 그러나 아직도 공간정보인프라의 구축은 크게 미흡하다. 따라서 향후 국토정보화정책은 공간정보인프라의 조기 구축을 위해 그 구성요소인 프레임워크데이터, 표준, 유통, 메타데이터 구축을 위한 구체적인 방법, 기준, 절차를 마련하여야 한다. 또한 이들 공간정보인프라의 각 구성요소 간의 유기적 연계 및 협력을 위한 조직 및 추진체계 등에 대한 정책방안도 강구되어야 한다.

263) 공간정보인프라(Spatial Data Infrastructure)는 협의로는 공간정보(spatial data) 공유를 위하여 상호 연계된 공간정보, 메타데이터(metadata), 사용자(users) 및 활용도구(tools)에 대한 기본적인 틀로 정의할 수 있으며, 광의로는 기술, 정책, 표준, 인적자원과 공간정보를 취득, 처리, 배포, 사용, 유지관리 및 저장하는 데 필요한 활동을 포괄적으로 공간정보인프라로 정의한다.

최근 공간정보는 IT와 융합하여 위치기반서비스나 내비게이션 등 공간정보기반의 다양한 융복합 서비스를 제공하고 있다. 이에 따라 국토공간정보의 수요대상 및 수요형태가 다양화되고 있다. 이러한 다양한 국토공간수요에 따라 지금까지의 2차원 평면에 입각한 국토 디지털화는 앞으로는 3차원, 4차원 GIS를 토대로 한 국토정보화가 전망된다. 3차원의 디지털 국토는 현실국토의 지상과 지하공간을 기반으로 하여 지형・지질・토양・하천・해안과 같은 물리적 환경과 주택・도로・각종시설물 등의 인공적 환경으로 구성된다. 이러한 3차원 국토공간정보에 향후 실시간 통신에 필요한 시간개념을 추가하면 4차원 국토공간정보가 현실화된다. 또한 현실 국토공간과 그 위의 각종 시설물은 전자칩과 센서 등을 이식한 지능화가 추진되고 있다.

최근 유무선 통신을 비롯한 정보인프라가 고도화됨에 따라 언제 어디서나 그리고 어떠한 단말기를 통해서도 정보네트워크에 대한 접근이 가능한 시대가 되었다. 3차원, 4차원의 국토공간정보가 각종 유무선 통신망을 통해 지능화된 국토와 연계될 경우 사람과 사람, 사람과 사물 간의 유비쿼터스 네트워킹이 가능하게 된다. 앞으로 국토정보화는 단순히 국토정보의 디지털화와 국토정보의 연계 및 통합활용 차원을 넘어 3, 4차원의 사이버국토 구축과 지능화된 국토[264]가 통합되는 방향으로 나아갈 것이다.

따라서 유비쿼터스시대의 국토정보화정책은 지형과 지세, 주택과 건축물, 도로, 각종 도시시설물 등 주요 장소와 시설물에 전자칩 또는 센서를 내장시키는 현실국토의 지능화 작업을 우선적으로 추진하여야 한다. 이를 통해 물체의 위치와 내용 그리고 움직임을 실시간으로 파악할 수 있게 된다. 그리고 현실국토를 컴퓨터에 그대로 옮기는 3, 4차원의 디지털국토화를 조기에 구축 완료하여 지능화된 국토와 효과적으로 연계될 수 있도록 하여야 한다.[265]

미래의 국토는 유비쿼터스 네트워크(ubiquitous network)를 통해 정보교류가 실시간으로 이루어질 수 있는 지능적 환경을 가지게 될 것이다. 따라서 유비쿼터스 국토 구축을 위해서는 4차원 개념의 지형지물 고유식별자(Unique Feature Identifier: UFID)[266]를 활용하여 현실국토 환경에 존재하는 지형지물에 대한 정보가 3차원 국토에서 정의・저장・관리될 수 있도록 하여야 한다. 또한 국토 상에 존재하는 이러한 다양한 지형지물의 이력관리는 전파식별자(Radio Frequency Identification: RFID)[267]와 SoC(System

---

264) 여기서 사이버국토는 구체적으로 지상과 지하 그리고 바다를 포함한 국토 전체를 현실세계와 유사하게 디지털화해 놓은 가상현실에서 국토를 체계적으로 관리하고 공공기관의 디지털행정과 정책을 실현하며, 기업의 경제활동과 국민의 일상생활까지 담을 수 있는 역동적인 제2의 국토로서 유비쿼터스 세상을 열기 위한 국가정보기반시설이라 정한다. 사이버국토는 사이버공간에 담은 현실국토의 내용범위에 따라 협의, 광의, 최광의의 세 가지로 구분하여 정의할 수 있다.

265) 김영표 외(2004).

266) UFID는 GIS에서 지형지물에 부여하는 고유번호로서, 건물, 도로, 하천, 교량 등 인공 지형지물과 자연 지형지물에 숫자조합으로 구성된 고유번호를 부여하고, 지리적 식별자로서 지형지물의 지도상 위치는 물론 행정구역별, 지도도엽별, 관리기관별 각종 속성정보를 확인・출력하는 데 사용하며, 위치기반서비스LBS의 기 정보로 활용되어 지형지물 데이터베이스와 통합하는 연결자 역할을 하게 된다(한국정보사회진흥원, 『정보통신용어사전』).

267) IC칩과 무선인식기술을 이용하여 기존의 바코드 기능 수준의 인식기술을 뛰어 넘어, 비접촉식으로

on Chip)[268]네트워크, USN(Ubiquitous Sensor Network)[269]을 통해 언제, 어디서나 원하는 정보를 다양한 전자기기를 통해 제공받을 수 있도록 유비쿼터스 환경을 구축하여야 한다. 이러한 사이버국토, 지능국토 그리고 이를 통합한 유비쿼터스 국토 구축기술을 선점하여 세계정상의 정보기술 강국으로 발돋움하는 것이 새로운 국가안보과제가 된다.

한편, 유비쿼터스 국토는 긍정적 측면뿐만 아니라 부정적 측면을 갖게 될 것이다. 언제 어디서나 누구나 네트워크에 접속할 수 있기 때문에 개인정보가 네트워크 상에 노출될 수 있으며, 이러한 개인정보 노출로 인한 프라이버시 침해문제가 심각한 문제가 될 수 있다.[270] 또한 개인과 조직의 모든 활동이 기록되기 때문에 유비쿼터스 사회에서는 모든 것이 조작될 수 있고 감시도 가능하게 된다. 특히 네트워크를 통한 국민과 기업에 대한 정부의 감시와 통제가 심화될 수 있다. 사이버 공간에 대한 시민들의 과잉참여로 인한 여론의 왜곡현상이나 특정 개인에 대한 사이버 폭력 등의 현상이 나타날 수 있다. 그리고 해킹이나 사이버 시스템의 오류로 교통, 전력 등 사회기반이 마비되는 사태가 발생할 수 있는 등 유비쿼터스 사회의 역기능이 심화될 수 있다. 따라서 이러한 역기능 방지를 위한 정책·제도적 방안이 유비쿼터스 사회를 구축하기 위한 인프라가 된다.

정부의 국가정보화기본계획[271]의 기조는 e-KOREA는 u-KOREA에서 첨단 디지털융합인프라로 흐름이 바뀌듯이 GIS도 언제, 어디서나 필요한 정보를 제공할 수 있도록 u-GIS로 그리고 IT와 융합한 공간정보 신산업 사회로 진화하고 있다. 급속한 정보기술 발전으로 정보수요자의 욕구는 단일 기술이 아닌 융·복합 기술에 근거한 서비스로 변하고 있다. 이러한 정보수요자의 욕구 충족을 위해서는 공간정보산업의 활성화와 이를 통한 융·복합형 공간정보 신산업이 창출되어야 한다. 이에 따라 공간정보정책도 GIS, GPS, 센서(sensor) 등의 개별적인 정보화 기술들을 고품질 융합서비스를 제공할 수 있는 네트워크 고도화 및 RFID/USN 등 u-ICT 인프라와 융합할 수 있도록 산업정책 측면이 강조되어야 한다.

사물의 위치와 정보내용을 자동으로 인식하고 무선으로 정보를 저장, 입출력, 공유할 수 있는 차세대 인식기술을 의미한다.

268) SoC란 원래 정보, 통신기기의 핵심기능을 수행하는 부품으로서 여러 가지 기능을 가진 시스템을 하나의 칩에 집적하는 기술 및 제품을 의미한다. 그러나 여기서는 도시의 공간과 환경 그리고 도시정부의 공공시설을 구성하는 모든 사물에 감지, 추적, 감시, 행동화 역할을 수행하는 칩을 식재하여 네트워크로 구축하는 개념을 의미한다(김영표 외[2004]).

269) 유비쿼터스 컴퓨팅 기술의 핵심 기술 중 하나로서 다양한 센서 디바이스를 결합하여 생성된 데이터를 응용서비스 서버와 연동하는 기술이다(정문섭 외[2007]).

270) 한국정보화진흥원(2009).

271) 정부는 2008년 12월 소통과 융합·활용을 중심으로 한 국가정보화기본계획을 확정하였다. 이 계획에서는 첨단 ICT기술과 지식을 창의적이고 생산적으로 활용하는 창의적 정보화로 경제적으로 부강한 나라를 건설하고, 신뢰의 정보화를 통하여 안전하고 성숙한 지식정보사회 문화를 조성하며, 이를 통해 선진 지식정보사회를 이룩하고, 궁극적으로 국정비전인 '선진일류국가' 실현을 비전으로 제시하였다. 이러한 비전을 실현하기 위하여 창의적 소프트파워, 첨단디지털융합인프라 등을 중심으로 하는 5대 목표와 20대 어젠다, 72개 과제를 수립하였다.

2) 남북한 간의 국토정보 통합

1995년부터 출발한 제1차 국가GIS사업은 2000년까지 수치지형도 제작을 비롯한 10대 부문의 공간정보 데이터베이스를 구축하는 등 나름대로 큰 성과를 거두었다. 그러나 국토정보화는 향후 통일을 대비한 남북 간의 국토정보통합이라는 측면에서 많은 과제를 안고 있다.

북한의 폐쇄적인 정치체제로 인하여 북한지역 국토정보 현황에 대한 자료는 크게 미흡하다. 분단 이전까지 남북한은 동일한 측량기준점을 활용하였으나 분단 이후 북한의 측량기준점[272]은 달라져 남북한 간의 공간정보 연계 활용은 쉽지 않을 것으로 짐작된다.

특히 북한에서는 1958년 이후 토지의 사적 소유권 개념이 더 이상 존재하지 않아 일제시대에 작성한 지적공부를 사용하지 않고 있다. 따라서 국토이용과 보존을 위한 남북한 간의 국토정보의 연계활용이 쉽지 않다. 하지만 다양한 부문에서 북한지역의 공간정보를 필요로 하고 있다. 매년 거듭되고 있는 북한지역의 홍수와 산사태 등 자연재해를 방지하고 산림 및 농업생산, 공장입지 등 다양한 산업활동을 지원하기 위해 북한지역의 공간정보를 필요로 하고 있다.

특히 최근 북한지역에는 홍수 등 대규모 자연재해가 빈발하고 있다. 2007년 유엔 기후변화협약 총회에서 공개된 '국제기후 위험지수 보고서'에서 북한은 2006년 자연재해 위험이 세계 2위이며 이에 따라 자연재해에 대비한 사회적 역량을 확충하는 등 적절한 대책 마련이 시급하다고 지적되었다. 이는 오랜 기간 동안 북한이 식량난과 에너지난을 겪으며 다락밭개발과 땔감 마련 등으로 산림생태계가 심각히 훼손됐고, 산림의 재해 완충능력이 약화된 데 따른 것이다. 북한 산림생태계의 황폐화와 계속되는 재해발생은 북한의 경제를 더욱 악화시킬 뿐 아니라 남북경제협력에 부정적 영향을 초래할 수 있고, 남북통일 비용을 가중시킬 수도 있다. 따라서 남북 기상정보 공유 및 남북한 간 국토정보부문의 협력체계 구축을 통한 자연재해 취약지역도 제작 및 홍수 예경보시스템 개발 등 자연재해 최소화를 도모해야 한다.

이와 함께 원격탐사를 활용한 위성영상을 통해 북한지역 전반의 농작물 생산규모를 파악하고, 이를 통해 북한지역의 식량부족 상황을 파악할 수 있다. GIS를 활용하여 북한지역의 토양도를 작성하여 농작물 적지분석 등에 활용할 수 있으며, 다양한 부문의 공간정보 활용이 가능하다.

현재 남북한 간에는 산업활동 및 관광 분야에서 제한적 규모의 상호협력이 이루어지고 있으나 공간정보 분야의 협력은 거의 이루어지지 않고 있다. 물론 국내에서 위성영상을 이용한 북한지역 공간정보 구축이 부분적으로 시도되고 있으나 북한과의 협력을 통한 국토정보 활용이 시급한 실정이다. 이를 통해 남북한 간의 국토보전 및 국토이용의 효율화를 도모하고 공간정보의 공유가 이루어져야 할 것이다.

---

272) 북한은 1958년부터 1966년 사이에 새로운 국가삼각망을 설치하여 1/25,000지형도를 작성하였으며, 1976년부터 1989년에는 항공측량과 실측으로 1/50,000 지형도를 제작하였다(조병헌[2002]).

참고문헌

감사원, 『지방 산업단지 및 농공단지 조성사업 추진실태 감사결과』, 2003.
건설교통부, 『산업단지 지원제도 개선방안 연구』, 국토연구원, 1997.
건설교통부, 『광역권개발계획 추진실적 평가』, 2002.
건설교통부, 『주택백서: 국민주거안정을 위한 노력과 발자취』, 2002.
건설교통부, 『서민주거안정을 위한 주택백서』, 2003.
건설교통부, 『2005년 국제수문개발계획(IHP) 연구보고서』, 2005.
건설교통부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020): 부문별 보고서 제1권』, 2005, pp.7~8.
건설교통부, 『행정중심복합도시 기본계획』, 2005.
건설교통부, 『행정중심복합도시 개발계획』, 2006.
건설교통부, 『수자원장기종합계획(2006~2020)』, 2006.
건설교통부, 『주택업무편람』, 2007.
건설교통부, 『2007년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2007.
건설교통부, 『산업입지 공급계획 수립을 위한 지침작성 연구』, 국토연구원, 2007.
건설교통부, 『임대주택업무편람』, 2007.
건설교통부 국토균형발전본부, 『국토업무편람』, 2007.
건설교통부 · 한국토지공사, 『산업단지제도 개편방안 연구』, 국토연구원, 2005.
건설부, 『국토조사자료의 전산화방안 연구』, 제1권, 1980.
건설부, 『국토건설 25년사』, 1987.
공제욱, 「1950년대 한국자본가의 형성과정」, 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 한국사회학회, 1992.
과학기술부, 『GIS선진모니터링 및 확산』, 2000년.
국정브리핑 특별기획팀, 『대한민국 부동산 40년』, 한스미디어, 2007.
국토개발연구원, 『제1차 국토종합개발계획의 평가분석』, 1982.
국토개발연구원, 『국토정보 data bank 자료목록 및 사용지침서』, 1983.
국토개발연구원, 『토지공개념연구위원회 연구보고서』, 1989.
국토개발연구원, 『토지공개념 백서』, 1990.
국토개발연구원, 『제2차 국토종합개발계획의 추진실적평가(IX)』, 1992.
국토개발연구원, 『국토 50년사』, 서울 프레스, 1996.
국토개발연구원, 『국토정책의 평가와 발전방향』, 1998.
국토개발연구원, 『지역개발정책의 이론과 실제』, 1998.
국토개발연구원(편), 『국토50년: 21세기를 향한 회고와 전망』, 서울프레스, 1996.
국토연구원, 『제4차 국토종합계획 시안: 부문별 보고서(제1권)』, 1999.
국토연구원, 『제1차 국가GIS사업 백서』, 2002.
국토연구원, 『통합 · 선진국가 실현을 위한 국토정책과제(I권 총괄 · 요약)』, 2003.
국토연구원, 『상전벽해 국토60년』 정책편, 2008.
국토연구원, 『상전벽해 국토60년』 사업편, 2008.

국토연구원, 『제4차 국토종합계획 재수정계획 수립연구(안)』, 2009.
국토지리정보원, 『측량 및 지형공간정보 백서』, 2003.
국토지리정보원, 『외국 고지도에 표현된 우리나라 지도 변천과정 연구』, 2007.
국토해양부, 「행정중심복합도시 기본계획』, 2005.
국토해양부, 『지적통계』, 2006.
국토해양부, 『행정중심복합도시 개발계획』, 2006.
국토해양부, 『2006년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2007.
국토해양부, 『2007년 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2008.
국토해양부, 『2008년 국가GIS지원연구-국가GIS사업 평가 및 시행계획 수립 연구』, 2008.
국토해양부, 『공간정보산업현황분석자료』, 2008.
국토해양부, 『미래도시비전 2020』, 2008.
국토해양부, 『수자원업무편람 2008』, 2008.
국토해양부, 『임대주택업무편람・매뉴얼』, 2008.
김경환, 「재산세가 부동산가격과 임대료에 미치는 효과분석」, 『재정논집』, 제5권, 한국재정학회, 1991.
김경환 외, 『부동산정책이 나라경제에 미친 영향 분석: 주택정책을 중심으로』, 건설교통부, 2005.
김병도, 『농촌개발론』, 선진문화사, 1998.
김선희・차미숙, 『개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트의 도입방안 연구』, 한경정책연구, 2005, p.89.
김성수, 『한국경제의 이해』, 학문사, 2007.
김성호 외 3인, 『농지개혁사연구』, 농촌경제연구원, 1989.
김수학, 『이팝나무 꽃그늘: 보리고개 넘어 온 눈물의 민족사』, 나남, 2008.
김영모, 『새마을운동연구』, 고헌출판부, 2003.
김영모, 『지역개발학 개론』, 1989, p.210.
김영표 외, 『국토종합정보체계 구축 및 활용방안에 관한 연구』, 국토연구원, 2003.
김영표・임은선, 「시공자재 시대의 사이버국토 구축방향과 전략」, 『국토』, 제274호, 2004. 8.
김영표・임은선・신동빈, 『시공자재의 세상을 향한 사이버국토 창조방안(Ⅰ)』, 국토연구원, 2004.
김영표・한선희, 「GIS시장과 산업의 실태분석」, 『한국GIS학회지』, 제9권 제3호, 2001.
김용웅, 「인구분산시책의 재조명」, 『국토개발연구원 월간소식』, 국토개발연구원, 1985. 8.
김용웅・차미숙・강현수, 『新지역발전론』, 한울아카데미, 2009.
김의원, 『한국국토개발사 연구』, 대학도서, 1982.
김의원, 『국토이력서』, 매일경제신문사, 1984.
김의원, 『한국국토개발사연구』, 대학도서, 1987.
김정렴, 『최빈국에서 선진국문턱까지』, 랜덤하우스코리아, 2006.
김정호, 『21세기 교통 SOC 투자정책방향: 21세기 선진국토를 향한 정책과제』, 국토개발연구원, 1998, pp.693~729.
김정호・김근용, 『주택정책의 회고와 전망』, 국토개발연구원, 1998.
김종원, 『수리권거래제도 도입방안 연구』, 건설교통부, 2000.
김태경, 「그린벨트의 활용 및 관리: 개발제한구역의 합리적인 활용방안」, 『도시문제』,

대한지방행정공제회, 2008, p.27.
김형국, 『국토개발의 이론 연구』, 박영사, 1983.
내무부, 『새마을운동』, 1983.
노성호, 『산업단지 정책성과와 보완방안』, 한국산업단지공단, 1998.
농림부, 『한국농정 50년사』, 1999.
농림부, 『한국농업·농촌 100년사』, 2002.
농림부·농업기반공사, 『정주권개발사업의 성과분석 및 향후 추진방안 연구』, 2005.
농림수산식품부, 『농림수산식품 주요통계』, 2008.
대한건설협회, 『한국건설60년』, 2007.
대한국토도시계획학회, 『서양도시계획사』, 2004.
대한국토도시계획학회, 『도시계획론』, 5정판, 2008.
대한민국정부, 『경제개발5개년계획』, 각년도.
대한민국정부, 『국토종합개발계획(1972~1981)』, 1972.
대한민국정부, 『제2차 국토종합개발계획(1982~1991)』, 1982.
대한민국정부, 『제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~2001)』, 1987.
대한민국정부, 『제3차 국토종합개발계획(1992~2001)』, 1992.
대한민국정부, 『제4차 국토종합계획(2000~2020)』, 2000.
대한민국정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)』, 2006.
대한주택공사, 『대한주택공사20년사』, 1979.
대한주택공사, 『한국주택정책의 변천』, 1991.
대한주택공사, 『임대주택건설 22년』, 1993.
대한주택공사, 『주택정책 반세기』, 2002.
대한지적공사, 『지적 100년사』, 2005.
류승한, 『우리나라 산업단지 개발의 역사와 전개과정』, 국가기록원(미간행), 2009.
류해웅 외, 『토지시장 안정시책의 평가와 개선방안 연구』, 국토개발연구원, 1997.
민경국, 『헌법경제론』, 강원대학교 출판부, 1999.
박광작, 「미군정과 한국정부의 귀속재산 처리정책」, 『한국 제1·2공화국의 경제정책』, 한국정신문화연구원, 1999, p.54.
박병주, 『한국도시개발계획론』, 1985.
박양호, 「제4차 국토계획의 기본방향」, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, 2000.
박양호, 「21세기 통합국토 실현의 청사진: 제4차 국토종합계획의 목표와 전략」, 『월간국토』, 국토연구원, 1999년 10월호.
박영철·장철순, 『IT산업발전에 따른 지역산업구조재편과 육성방안』, 국토연구원, 2001.
박진환, 『THE SAEMAUL MOVEMENT』, 연구총서 S22, 한국농촌경제연구원, 1979.
박헌주·정희남 외, 『토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후 과제』, 국토연구원, 1998.
부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961.
사공호상 외, 『지자체 공간정보화 수준분석 및 역량제고 방안』, 국토연구원, 2008.
산업기지개발공사, 『산업기지 건설의 오늘과 내일』, 1978.
산업연구원, 『한국의 산업비전 2020』, 2005.
서승환, 「부동산 경기변동의 결정요인과 부동산정책」, 『지역연구』, 제19권 제3호, 한국지역학회, 2003.
서승환·김갑성, 「IMF 이후의 부동산시장의 구조변화」, 『지역연구』, 제15권 제3호, 한국지역학회, 1999.

서울시, 『서울토지구획정리백서』, 1990.
서울시, 「서울육백년사」(http://seoul600.visitseoul.net).
서울시사편찬위원회, 『서울육백년사』, 1983.
서울시정개발연구원・서울시립대학교, 『서울, 20세기 100년의 사진기록』, 1997.
서울신문, 「정치적 예언의 집대성」, 『백승종의 정감록 산책(47)』, 2005.
서울특별시, 『서울통계연보』, 각년도.
서중석, 『사진과 그림으로 보는 한국현대사』, 2007.
서창원・양진홍, 『제3차 국토종합개발계획 추진성과 분석 연구』, 국토개발연구원, 1997.
설봉식, 『박정희와 한국경제』, 중앙대학교출판부, 2007.
손경환・강미나, 『부동산시장 동향 및 전망체계 구축』, 국토연구원, 2003.
손경환・이수욱, 『부동산정책의 성과와 과제』, 국토연구원, 2007.
손경환・이수욱・박천규・김민철, 『부동산정책의 효과분석체계 구축 연구』, 국토연구원, 2006.
손경환・지대식・최수・김승종・박천규, 『부동산시장의 선진화를 위한 기반정비 방안 연구』, 국토연구원, 2004.
손전후, 『우리나라 토지개혁사』, 평양: 과학백과사전출판사, 1983.
손정목, 「6・25를 전후한 대도시주택사정-1945~1960년의 서울 주택사정을 중심으로」, 『서울시립대학교부설 수도권개발연구소 연구논총 제10집』, 1982.
손정목, 『한국현대도시의 발자취』, 서울: 일지사, 1988.
손정목, 『한국개항기 도시변화과정연구: 開港場・開市場・租界・居留地』, 1994.
손정목, 『일제강점기 도시화과정연구』, 1996.
손정목, 『한국 도시 60년의 이야기』, 2005.
신윤표, 『지역개발과 새마을운동』, 대영문화사, 2007.
심명필, 『미래의 물 이용과 가치』, 서울대학교 출판부, 2008.
엄지도, 「실록, 재벌과의 전쟁」, 『월간조선(6월호)』, 조선일보사, 1992.
오상학, 「고산자 김정호의 지도제작과 그 의의」, 『고산자 김정호기념사업 연구보고서』, 국토지리정보원, 2001.
유광호 외, 『한국 제1・2공화국의 경제정책』, 한국정신문화연구원, 1999.
유병용 외, 『근대화전략과 새마을운동』, 백산서당, 2001.
유영휘, 『한국의 공업단지』, 국토개발연구원, 1998.
윤정섭, 『도시계획사개론』, 1994.
윤주현 외, 『주택시장구조 변화와 신주택정책 방향』, 국토개발연구원, 1998.
윤주현 외, 『한국의 주택』, 통계청, 2002.
윤호섭, 『대단위 매립간척실태분석 및 제도개선방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 1989.
이대근, 『6・25 전쟁과 50년대의 자본축적』, 서울: 까치, 1987.
이동필 외, 『농어촌지역 생활여건개선사업 추진체계의 문제와 개선방안』, 2008~12 국가재정운용계획, 2008.
이동필 외, 『농어촌지역개발・복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2006.
이정식 외, 『토지정책의 발전방향에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1996.
이종상, 「서울시 도심재개발사업의 향후 정책방향에 관한 연구」, 『국토계획』, 제67권, 대한국토도시계획학회, 1993.
이중희, 『주택경제론』, 박영사, 1992.

이진순 외, 『한국의 토지세제』, 한국조세연구원, 1996.
이질현 외, 『한국농업의 발전과 농정』, 서촌 이질현교수정년기념사업추진위원회, 2000.
이현석, 「공간시장과 자본시장의 연결관계를 고려한 부동산시장 구조분석」, 『부동산학연구』, 제7권 제1호, 한국부동산분석학회, 2001.
임서환, 『주택정책반세기: 정치경제환경 변화와 주택정책의 전개과정』, 대한주택공사, 2002.
임재만, 「부동산시장과 금융시장의 통합에 관한 연구」, 『부동산학연구』, 제8권 제1호, 한국부동산분석학회, 2002.
재무부, 『한국세제사』 상권, 1979.
전국경제인연합회, 『한국경제개발개관』, 1987.
정교관, 『새마을운동의 서천』, 나무와 숲, 2006.
정문섭 외, 『국토정보화 혁신을 위한 지능형국토 추진방안(Ⅰ)』, 국토연구원, 2007.
정아선 외, 「청량리 부흥주택의 특성 및 변화에 관한 연구」, 『대한건축학회논문집(계획계)』, 제20권 제1호, 2004.
정희남, 「광복후 한국 토지정책의 변천에 관한 소고: 1945~1995」, 『국토연구』, 제23권, 국토연구원, 1995.
정희남, 『부동산시장 대외개방의 평가와 파급효과』, 국토연구원, 2003.
조병헌, 「통일 후 북한지역에 적용할 지적제도 모형 연구」, 『북한경제포럼』, 2002.
조정제, 『도시경영』, 법문사, 1990.
조정제, 『좁은땅 넓은 바다』, 한울, 2002.
지대식 · 최수, 『부동산 관련 세제의 정비 · 개선방안 연구』, 국토연구원, 2003.
지역발전위원회, 『이명박 정부 지역발전정책 연차보고서』, 2008.
진영환, 『국토발전의 성과와 정책과제: 개발제한구역 조정과 전국토에 도시계획제도 도입』, 월간국토 특집, 2003, p.17
채미옥, 『토지정책 및 토지제도』, 국토해양인재개발원, 2009.
채미옥 · 문경희, 『공시지가 제도의 선진화 방향에 관한 연구』, 국토연구원, 1999.
채미옥 · 정희남 · 송하승, 『선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(Ⅰ)』, 국토연구원, 2006.
채미옥 · 지대식, 『국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가에 관한 연구』, 국토연구원, 2001.
최병남 · 임은선, 「국토공간계획의 과학적 수립을 위한 한국형 계획지원체계 구축 과제와 전략」, 『국토정책브리프』, 제213호, 국토연구원, 2009.
통계청, 『시도별 장래인구추계』, 2007.
통계청, 『장래인구추계』, 2006.
표학길, 『한국의 산업별 · 자산별 자본스톡추계(1954~1996)』, 한국조세연구원, 1998.
피터 홀, 『내일의 도시: 20세기 도시계획 지성사』, 임창호 · 안건혁 옮김, 2005.
한국4-H연맹, 『한국4-H운동 50년사』, 1998.
한국감정원, 『전국 주요도시의 지가』, 1974.
한국건설기술연구원, 『도시설계의 작성기준에 관한 연구』, 1981.
한국건축역사학회, 『한국건축사연구1: 분야와 시대』, 2003.
한국공동주택연구회, 『한국공동주택의 역사』, 1999.
한국농촌경제연구원, 『근대 농업 · 농촌 사진자료』, 한국농업 · 농촌 100년사 자료집 제3집, 2002.

한국농촌경제연구원, 『한국농정 40년사』, 1989.
한국농촌경제연구원, 『한국농촌경제연구원 30년사』, 2008.
한국대댐회, 『한국대댐회 20년사』, 1992.
한국산업단지공단, 『산업단지 구조고도화의 효율적 추진방안 연구』, 산업연구원·국토연구원, 2008.
한국수자원공사, 『한국의 댐』, 2000.
한국수자원학회, 『한국의 수자원 개발 30년』, 1997.
한국수자원학회, 『한국수자원학회 40년사』, 2007.
한국은행, 『경제통계연보』, 2006.
한국정보사회진흥원, 『정보통신용어사전』.
한국정보화진흥원, 『디지털위험사회 대응방안』, 2009.
한국토지개발공사 특별기획단, 『산개공 업무인수에 따른 보고(안): 공업단지 조성업무 방향설정을 위한 자료』, 1988.
행정안전부, 『지적통계연보』, 각년도.
행정자치부·소도읍육성정책심의회, 『지방소도읍육성사업 성과평가결과 종합보고서』, 2007.
환경부, 『상수도통계』, 각년도.
황병철, 「국내·외 댐 현황 및 앞으로의 방향」, 『한국수자원학회지』, 제37권 제4호, 한국수자원학회, 2004.

日本 國土交通省, 『土地白書』, 각년도.

Barrett, G. Vincent and John P. Blair, *How to Conduct and Analyze Real Estate Market and Feasibility Studies*, 2nd ed. N.Y.: Van Nostrand Reinhold, 1988.
Clapp, John M., *Handbook for Real Estate Market Analysis*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987.
Contact Group on Asset Prices, *Turbulence in Asset Markets: The Role of Micro Policies*, Paris: OECD, 2002. 9.
Douglass, M., "Turning Points in the Korean Space-Economy: From the Developmental State to Intercity Competition, 1953-2000," The Urban Dynamics of East Asia(Project Discussion Paper), October 2000.
Friedmann, J., *Urban, Planning and National Development*, London: Sage Publications, 1973.
Hendershott, Ratrio H., "Adjustments in the Real Estate Market," *Real Estate Economics*, Vol. 16, No. 4, Blackwell Publishers, 1988. 12.
Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University, 1958. 3.
Inland Revenue(UK), *National Statistics*(www.inlandrevenue.gov.uk/stats/index.htm).
Internal Revenue Service, Department of the Treasury(USA). *Tax Statistics* (www.irs.ustreas.gov/taxstats/index.html).
Jones, Leroy and Il Sakong, *Government, Business and Enterpreneurship in*

Economic Development: The Korean Case, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Kim, B. H., *Structural Adjustment Policies Under External Shocks: a Computable General Equilibrium Analysis for the Case of Indonesia*, Cornell University Ph.D Dissertation, 1990.

Kim, Y. W. and G. Y. Lee, "Globalization and Spatial Implications," in G. Y. Lee and Y. W. Kim (eds.), *Globalization and Regional Development*, KRIHS, 1995.

Lincoln Institute of Land Policy, *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy*, Cambridge: LILP, 1991.

Myrdal, G., *Economic Theory and Undeveloped Regions*, London: Gerald Duckworth, 1957, pp.10~20.

Park, Chung Hee, *Our Nation's Path: Ideology for Social Reconstruction*, Seoul: Dong-A, 1962.

Perroux, F., "Note on the Concept of Growth Poles," in Ian Livingston (ed.), *Development Economics and Policy: Readings*, George Allen & Unwin, 1955.

Proudhomme, R., "A Study on Regional Policy in Korea," The World Bank Sector Study Mission (mimeograph). Washington, D.C.: The World Bank, 1985.

Robinson, S., "Multisectoral Models," in Hollis Chenery and T. N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 2, Amsterdam, North-Holland, 1989.

Sakong. Il, *Korea in the World Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1993.

Shin, D. C., "The Effects of an Environmental Tax on Trade: A CGE Approach to the Korean Case," *The Korean Economic Review*, Vol. 11, No. 1, 1995, pp.5~15.

Wahadj, Reza, *Geographic Information Systems(GIS) History; Software Review; Data Capture*, Cyberinfrastructure Summer Institute for Geoscientists (Presentation Paper), La Jolla, CA, August 2004.

Wang, Peiji, *Econometric Analysis of the Real Estate Market and Investment*, London: Routledge, 2001.

White, Joy M., *Real Estate Market Analysis: Supply and Demand Factors*, Appraisal Institute, 1993.

Williamson, J. G. "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns, Regional Policy," in J. Friedmann and William Alonso (eds.), *Regional Policy: Reading in Theory and Applications*, The MIT Press, 1975, pp.180~181.

제3장

교통·물류

제1절 | 경제 성장동력으로서 교통·물류정책

국토개발이 국민의 삶의 공간을 구성하는 골격을 만드는 것이라고 하면, 교통·물류는 경제활동과 국민생활을 지원하는 이동체계를 만드는 일이다. 국토개발이 국토에 대해 살과 뼈를 만드는 일이라면, 교통·물류는 국토의 핏줄과 순환계통을 만드는 일이다.

우리나라의 교통·물류 체계는 지난 60년간 도로, 철도, 해운, 항공 등 모든 부문에서 비약적인 발전을 거듭하여, 오늘날 세계적으로 손색 없는 교통·물류망을 구축하게 되었다. 이러한 교통·물류망의 발전은 국가 경쟁력을 높이고, 국민의 삶의 질을 높이는 데 크게 기여하였다. 단순히 사람 및 화물을 공간적으로 이동시키는 기능을 넘어 시간적, 공간적으로 가치를 높여 줌으로써 경제를 활성화시키고 사회생활의 질을 높여 말 그대로 '행복을 이어주는 네트워크' 역할을 하게 되었다. 앞으로 국가경제가 더욱 성장하고 국민생활이 더욱 고양될수록 교통·물류의 중요성은 더욱 커지고 그 기능은 더욱 강화될 것으로 전망된다.

여기서는 경제성장과 국민생활 동력으로서 도로, 철도, 해운, 항공, 도시교통, 그리고 물류의 각 부문에 걸쳐 교통·물류 60년을 국가발전을 촉진시키는 정책변화에 따라 시대별로 구분하여 개관한다.

1. 교통·물류정책의 태동: 1945~60년대

광복 이후 우리나라는 미군정, 대한민국 정부 수립, 6·25 전쟁으로 이어지는 과도기적 과정을 거치면서 사회·경제적으로 매우 혼란스러운 시기였다. 경제·사회활동에 동력이 되는 교통·물류 기간시설이 제대로 갖추어지지 못한 상황에서 6·25 전쟁을 맞게 되어 경제성장과 사회발전의 기틀을 마련하는 데 매우 어려움을 겪었다. 이 당시의 시급한 교통·물류정책 현안은 경제성장과 국민생활의 동력이 되는 교통·물류시설의 복구와 건설이었다. 1960년대 초반부터 시작된 경제개발5개년계획은 교통·물류부문을 포함한 사회간접자본 건설의 토대를 마련하는 기초가 되었고, 이후 연속된 경제개발5개년계획은 도로, 철도를 비롯한 해운, 항공, 물류, 도시교통 등 교통·물류 사회간접자본 시설을 비

약적으로 확충시켜 고도경제성장의 발판을 마련하였다.

1945년 광복 당시 도로 총연장은 24,031㎞에 불과하였고 포장률은 약 0.03%에 지나지 않았다. 도로의 폭원도 국도 6.0~7.0m, 지방도 약 4.0~5.5m로 매우 협소하였다. 1948년 정부가 수립되자, 미국의 경제협력국 지원 자금을 받아 전국 주요 도로의 교량개선사업을 시작하였으나 곧이어 일어난 6·25 전쟁으로 중단되고 말았다. 이후 1954년부터 미국과 UN 등의 복구자금 원조로 도로 및 교량복구사업이 시작되어 1958년 한강 인도교가 복구되었고, 이어서 서울~부산 간 국도포장공사, 서울~인천, 부산~마산 등의 도로 확·포장 공사가 이루어졌다.

제1차 경제개발5개년계획(1962~66) 기간 동안에는 산업철도 건설에 치중하여 간선도로건설은 상대적으로 부진하였지만, 대도시 지역의 도로포장사업, 지역 간 도로의 선형개량사업 등이 추진되었다. 당시 박정희 대통령의 결단으로 시작된 고속도로 건설은 이후 우리나라 도로망의 골격을 형성하는 토대가 되었다. 1967년 3월에 우리나라 최초의 고속도로인 경인고속도로가 착공되어 1968년 12월 개통되었고, 1970년 7월에는 경부고속도로가 완공되었다.

1960년대 후반에는 도로 관련 세입 중 자동차 통행세와 유류세를 도로 사업에 투자하도록 하는 「도로정비촉진법」과 「도로정비사업특별회계법」을 제정하여 도로부문의 예산을 안정적으로 확보하는 제도를 만들었다. 이 제도는 이후 교통시설특별회계로 확대되어 교통·물류시설의 확충에 필요한 투자재원을 확보하는 토대가 되었다.

광복 당시 철도는 여객과 화물을 수송하는 중추 기간운송수단이었다. 영업거리는 총 6,362㎞이고 이 중 남한 철도는 총연장 3,378㎞, 영업거리 2,642㎞였다. 정부수립 직후인 1948년 12월에 철도망 구축을 골자로 하는 수송부문 부흥계획을 시작하였으나 6·25 전쟁으로 중단되었다. 전쟁 동안에도 철도는 응급복구로 경부선을 비롯한 주요 구간에서 운행이 유지되었다. 이 시기에 도입된 디젤전기기관차는 우리나라 철도의 동력을 증기에서 디젤로 전환하여 철도의 현대화를 획기적으로 앞당긴 상징적인 전환점이었다.

1962년부터 시작된 경제개발5개년계획으로 경제규모가 커지면서 여객과 화물수송 수요는 크게 늘어났지만, 철도의 수송능력 부족으로 큰 어려움을 겪었다. 수송난으로 나주비료공장의 가동이 중단되고 시멘트와 밀가루 값이 폭등하기도 하였다. 1967년에는 주요 간선에 디젤기관차를 운행하였고 1969년부터는 산업선의 전철화를 시작하여 화물수송 능력은 크게 늘어났다. 선로용량과 안전도를 향상시키는 열차집중제어장치(CTC), 자동폐색장치(ABS), 열차자동정지장치(ATS) 등을 설치하고 간선에 특급열차를 신설하여 운행시간을 단축하였다.

해운산업은 광복 이후 사회적 혼란과 6·25 전쟁의 발발 등으로 선박의 대부분이 멸실되어 반환선, 미국의 대여선 등을 활용할 수밖에 없는 상황이었다. 전후에야 산업부흥국채자금과 미국 경제개발처(Agency for International Development: AID)의 외자로 선박건조 융자, 항만시설의 복구 및 건설, 평화선 선포, 선원 및 해운전문가의 양성을 위한 해양대학 설립 등 해운발전의 기틀을 마련하였다. 1960년대 초에 해운산업 육성지원책이 경제개발5개년계획에 포함되어 해운업 진흥, 선박확보, 선원의 양성과 해외취업,

자국선 확보정책, 원자재의 국적선 운송 유도, 정기선항로의 정비, 계획조선 등을 추진하였다. 원양 컨테이너선의 취항도 이 시기에 시작되었다.

비행기로 여객수송이 시작된 때는 광복 전이지만, 1946년에 민간자본으로 대한국민항공사가 설립되어 1948년에 국내선 운항을 개시한 것이 우리나라 항공 산업의 시작이었다. 6·25 전쟁으로 큰 피해를 입었지만, 국내선은 부산～제주, 부산～대구, 서울～부산, 서울～광주, 서울～군산 노선에 운항을 하였고, 국제선은 1948년부터 노스웨스트 오리엔트항공사와 1952년 중국민항공사가 운항하였다. 대한국민항공사는 1953년 12월부터 1954년 1월까지 서울～홍콩 구간을 임시 시험 운항하여 국제선 운항을 시작하였으나 적자운영을 계속하다가 1962년에 해산되었다. 김포국제공항은 1958년 여의도국제공항의 기능을 김포공항으로 이전하면서 개항하였다. 국제민간항공기구(ICAO)에는 1952년에 가입하였으나 「항공법」은 1961년 3월에 가서야 마련되었다.

국내 도시교통의 시작은 전차에서 비롯된다. 전차는 1899년에 운행을 시작하여 1968년 운행이 정지될 때까지 서울시의 중요한 대중교통수단이었다. 시내버스는 1928년에 첫 선을 보인 이후 1960년대 초에 자동차운수사업법 등 여객운송 관련 각종 법령 및 제도가 정비되면서 발전의 기틀을 마련하였다. 영세한 규모의 운수산업이 대형화, 기업화가 추진되고, 시영버스를 도입하여 서비스 수준 제고를 시도하였다. 비록 성과는 크지 않았지만 이후 버스산업 선진화의 중요한 계기가 되었다.

초창기 물류산업은 해운을 제외하면 철도화물운송이 거의 대부분이었다. 그나마 1960년대에 들어 와서야 철도화물운송을 위한 법적 기반이 마련되고, 경제개발5개년계획으로 화물량이 증가하면서 철도화차공급이 따라가지 못해 체화현상이 발생하자 화물자동차운송산업과 관련된 법령들이 제정되었다.

2. 기간시설로서의 교통 · 물류망 골격 형성: 1970년대

1960년대가 교통·물류 기간시설의 토대를 구축한 시기였다면, 1970년대는 기간시설망의 골격을 형성하고 확충한 시기였다. 도로부문에서는 국도 포장사업이 확장되고 고속도로망이 확충되었다. 경인 및 경부고속도로의 완공에 이어 제3차 경제개발5개년계획(1972~76) 기간 동안에도 고속도로망은 지속적으로 확충되었다. 이 기간 동안 착공되거나 완공된 고속도로 사업은 총연장 1,138㎞의 9개 노선에 이른다. 아울러 국제부흥개발은행(IBRD) 및 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB) 등 국제금융기관의 장기, 저리 차관자금으로 국도 17개 노선 1,351㎞를 건설·개수·포장 하였고 지방도 4개 노선 38.0㎞를 포장하였다.

1970년대 후반기에 들어오면서 고속도로망이 어느 정도 갖추어지자 도로교통부문 정책은 고속도로 건설보다는 중·단거리 구간의 도로수송시설 확보로 방향을 바꾸었다. 산업지원도로와 고속도로의 건설사업도 주변 산업·공업단지를 연결하는 산업연계형 도로건설에 치중하였고, 통행량 증가에 대비하여 국도의 포장사업과 확장 사업을 강화하였다.

철도는 대량 수송능력 때문에 1970년대에 집중 투자하면서 이 시기에 경제발전과 사

회개발의 대동맥으로 기능하였다. 1969년 9월부터 시작된 산업선 전철화는 1972년 6월에 고한~증산 구간 10.7㎞가 완공됨으로써 전기철도시대를 여는 계기가 되었다. 1973년 6월에는 중앙선 청량리~제천 155.2㎞의 전철화가 완공되었고, 1974년 8월에는 서울시지하철 1호선 건설이 완공되어 지하철시대의 문을 열었다. 이어서 1974년에 서울~수원, 인천 등의 기존 철도노선을 지하철과 연결한 수도권 전철이 개통되었다. 이후 과천선, 분당선, 안산선, 일산선 등 수도권 전철망 확장과 간선 전철망 확충 등 전기철도 시스템은 철도 현대화의 큰 밑거름이 되었다. 특히 이로 인해 전철전력, 통신, 신호 분야의 기술이 놀라울 정도로 발전하였다.

이 기간 중 해운산업은 정부의 지원을 받아 급성장하였다. 민간 해운기업이 급속히 성장하고 대한해운공사도 민영화되었다. 이 시기는 세계경제가 저가의 석유공급으로 중화학공업이 성장을 하던 시기로 원자재 운송용 대형전용선의 수요가 급증하고, 컨테이너화가 급속하게 진행되었다. 이러한 과정에서 국제경쟁력의 강화가 시급해지자 외국선사들은 임금이 상대적으로 낮은 제3국 선원을 고용하게 되어 우리나라 선원의 해외진출이 활발해졌다. 1970년대 후반이 되면서 정부의 적극적인 지원으로 선박의 확보, 선원의 양성과 해외취업, 자국화·자국선 정책, 원자재의 국적선 유도, 원양컨테이너 정기선 체제가 정비되자 해운산업은 급속한 발전을 이루게 되었다. 1976년에는 대미항로에 컨테이너선을 배선하고, 유럽항로에도 참여 준비를 하였다.

1962년 민영항공사인 대한항공공사가 파산하게 되자 이를 모태로 대한항공이 설립되었다. 대한항공은 운항노선을 확장하기 시작하여 1971년 말에는 9개 도시에서 15개 도시로, 8개 노선을 17개 노선으로 항로를 확장하였다. 이어 한·일 노선을 대폭 증편하고 동남아노선을 확장하였다. 1979년 3월에는 국제 노선망을 15개국 23개 도시로 확장하였다. 이 시기의 연간 수송실적은 1979년 국제민간항공기구(ICAO) 가입국 145개국 중 국제선 총수송실적 순위에서 10위에 해당하는 규모로 증가하였다. 국제선 화물수송도 이 시기에 급속히 증가하여 연평균 53.5%의 놀라운 증가율을 보였다.

도시교통부문에서는 지하철시대가 열렸다. 1974년 8월에 서울시지하철 1호선 개통 당시 하루 열차운행 횟수는 210회에 불과하였으나 1978년에는 526회로 증가하였다. 서울시는 지하철 중심으로 도시개발 방향을 수정하여 지하철 2호선은 강북도심, 영등포, 강남의 3핵을 연결하는 순환형 노선으로 건설하였고 주요 간선축을 따라 방사형으로 지하철 노선망 확장을 계획하였다.

1970년대 초부터 고속도로가 건설되고 도로화물운송이 늘어나자 철도화물운송도 전면 개편되었다. 호남선, 전라선에 급행소화물열차가 운행되었고, 용산화물센터가 건설되었으며, 차급화물에 대하여 도착예보제를 실시하였다. 1972년 9월에는 국제해상컨테이너 화물운송규칙이 제정되어 철도의 컨테이너 화물운송이 시작되었다. 1979년 5월에는 경인ICD 제1터미널이 착공되었다. 이 시기부터 화물자동차운송산업이 물류산업의 중심으로 등장하게 되었고, 특히 화물자동차운송사업을 직영화, 대형화하려던 정책의도와 달리 영세사업자가 늘어나면서 위수탁제도(지입제)가 성행하였다. 도로 화물운송의 컨테이너화도 이 시기에 시작되었다.

3. 교통 · 물류산업의 성장과 시설 확충: 1980년대

1980년대는 교통 · 물류산업이 크게 성장하고 시설이 확충된 시기였다. 급증하는 통행수요와 화물운송수요를 흡수하기 위한 각 부문 시설의 지속적 확충과 함께 상호 연계성을 강화하여 수송효율을 향상시키고 투자사업의 효율성을 증대시키려 노력하였다.

경부고속도로는 1980년대에 들어오면서 극심한 교통혼잡 구간이 발생하기 시작하였다. 특히 그 정도가 매우 심한 서울~대전 구간 교통량 분산을 위해 중부고속도로가 건설되고, 남부내륙지역의 연결망 개선을 위해서는 대구~광주를 연결하는 총연장 182.9㎞의 88올림픽고속도로가 1984년 6월 개통되었다. 이 밖에 신갈~안산 간 고속도로와 판교~구리 간 고속도로가 1991년 12월에 완공하였고, 제2경인고속도로 및 서해안고속도로를 착공하였다. 또한 경부고속도로의 양재~청원 구간 확장 공사와 남해 및 영동고속도로를 확장하는 등 고속도로망을 확충하여 1991년 말에는 고속도로 총연장이 1,597㎞로 늘어났다.

또한 국도 92%, 지방도 72.6%가 포장되어 도로 포장률은 1986년 54.2%에서 1991년에는 76.4%까지 높아졌다. 그러나 자동차대수의 급격한 증가로 교통 혼잡이 극심해졌다. 부족한 도로시설 투자재원 마련을 위해 1988년에 휘발유, 대체유류의 특별소비세 등을 재원으로 「도로사업특별회계법」이 제정되었다.

도시철도도 집중적으로 건설되었다. 서울에 이어 부산 · 대구 · 인천 · 광주 · 대전 등 모두 5개 지방 도시철도가 잇따라 개통되었다. 기존 철도의 복선전철화사업도 진행되어 1986년 9월 수원~천안 간 55.6㎞의 복선철도 2복선 전철화사업이 시작되었다. 철도차량은 1964년부터 국산화되기 시작하여 1975년 새마을 객차, 1976년 전기동차, 1978년 디젤전기기관차, 1980년 새마을 디젤동차, 1986년 전기기관차가 각각 국산화되었다. 철도승차권도 전산화되었다.

해운산업은 1980년대부터 전 세계로 항로 서비스를 확장하여 글로벌 시장에서 선진해운국과 어깨를 나란히 할 정도가 되었다. 이러한 성장은 1990년대까지 지속되었다. 그러나 1980년대 초에는 1970년대의 오일 쇼크 여파로 해운업 불황이 심각하여 해운업체의 집단도산방지를 위한 해운산업합리화조치가 단행되었다. 1980년대 후반부터는 규제완화 정책에 따라 해운산업 관련 각종규제와 지원제도가 철폐되었다. 해운업 면허제도가 대폭 완화되고, 대리점 및 포워딩 면허제가 등록제로 전환되었다. 계획조선제도도 없어졌고, 항만에 대한 각종 규제도 철폐되거나 완화되었다. 그 대신 해운산업 지원정책이 육성정책으로 전환되어 국제선박등록제, 외국인선원 고용 허용 등 선진국과 유사한 지원조치가 시행되었다.

항공부문에서는 1980년 이후에도 꾸준한 국내선 노선 확충을 하여 대한항공 이용 승객은 매년 30%씩 증가하여 1985년 말에는 이용 승객이 340만명을 넘었다. 서울을 경유하는 제3국 간 수송으로 미국~동남아 간 운항을 증가시켜 태평양노선에서 항공화물 수송시장 점유율을 높였고, 화물 예약-운송 전산시스템(ACE)을 확장하여 화물운송 사업의 기반을 한층 강화시켰다. 1974년에는 서울~도쿄 노선에 B-747-200C 화물기가 투입되면서 대형 항공기 시대가 열렸다. 이 시기에 한국공항공단이 설립되어 전문 공항 운영기

관의 기틀을 마련하였으며, 김포국제공항은 1988년 4월에 활주로 확장, 국제선청사 건설, 계류장 확장 공사를 마무리하여 수용능력은 약 2배로 확장되었다.

1980년대 이후 소득 증가와 대도시권 택지개발로 늘어나는 도시교통 수요를 흡수하기 위해 시내버스노선을 개편하고 확충하였으나 교통난을 완화하지는 못하였다. 서울시는 지하철망 확충을 계속하여 1985년 10월에는 서울 4대문 안을 X축으로 교차하는 3, 4호선을 개통하였다. 이 시기에 전국 대도시에 지하철이 건설되어 지하철이 도시교통의 기저수단으로 자리 잡았다.

승용차 이용이 대중화되기 시작하면서 도시교통정책에도 변화를 가져왔다. 대도시 교통난 해소를 위한 교통체계관리, 교통수요관리 등 다양한 교통혼잡관리시책이 추진되었으며, 남산터널에 혼잡통행료 징수제도가 도입되었다. 1987년부터 도시교통정비기본계획, 주차장정비계획, 대중교통개선계획, 도시철도건설, 지구교통개선사업 등 전반적인 교통정책이 시행되어 도심 교통혼잡을 완화하고 차량통행을 원활히 하는 데 크게 기여하였다.

물류부문에서는 핵심기반시설인 복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지 등 주요 물류기반시설이 건설되었다. 철도는 화물을 가정에까지 배달하기 위해 철도화물기지를 건설하고, 화물의 컨테이너화 추세에 맞추어 컨테이너 기지를 준공하였다. 1980년대 중반부터 국내외 물동량의 증가와 효율적인 물류시스템 구축을 위한 내륙화물기지(복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지)의 건설이 논의되기 시작하여 1990년대 초반에는 5대 물류거점인 군포・의왕(수도권), 양산(부산권), 장성(호남권), 청원・연기(중부권), 칠곡(영남권)에 내륙화물기지를 건설하기 시작하였다.

4. 간선망의 형성, 시설의 확충: 1990년대

1990년대의 도로교통부문의 정책기조는 전국 반나절 생활권 형성을 촉진하는 교통망을 구성하는 것이었다. 또한 지방 분산형 국토 골격 형성을 통해 국토의 균형발전을 도모하고, 지속적인 경제성장을 할 수 있도록 시설 확충을 통한 교통애로구간 해소가 핵심사항이었다. 이러한 정책을 구체화하기 위해 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서는 전 국토를 남-북 방향 7개축과 동-서 방향 9개축으로 나누어 고속도로간선망 체계를 구축하는 이른바 '7×9'이라는 전국 격자형 국가간선도로망 체계를 수립하고, 대도시 권역에 방사・순환형 간선도로망을 계획하였다.

전반적인 교통시설 투자재원의 안정적인 확보가 시급해지자 1988년부터 운용되던 「도로사업 특별회계법」은 도로뿐만 아니라 철도, 항만 등 교통시설 투자사업의 재원조달을 위해 「교통시설 특별회계법」으로 변경하였다. 이 특별회계의 도입으로 교통시설 투자규모는 크게 늘어났는데 도로부문에서는 1989년 5.3%에 불과하던 재정 대비 도로 부문 투자규모가 1999년에는 10.5%로 2배 가량 늘어났다. 1997년에는 체계적인 도로망 구축의 장기 비전을 제시하는 도로정비기본계획(1998~2011)을 수립하고, 아울러 교통수단 간 투자와 운용을 도모하는 국가기간교통망기본계획(2000~19)과 「교통체계효율화법」(1999)이 수립되었다.

1981년 6월에 수립된 제5차 경제사회개발5개년계획(1982~86)에 반영되었던 서울~대

전 간 160㎞ 구간의 고속전철 건설은 1990년 6월 경부 고속철도 기본계획 발표 이후, 수차례에 걸친 사업계획의 변경을 거쳐 1999년 12월에 시험운행 구간이 완공되어 시험운행을 함으로써 고속철도시대를 열었다. 이를 계기로 고속철도 운영 노하우와 고속철도 차량을 국내 순수기술로 설계·제작할 수 있는 기술자립의 기틀을 갖추게 되었고 국내 독자기술로 한국형 고속철도차량(최고속도 350㎞/h)의 연구개발이 시작되었다.

해운은 컨테이너화의 발전과 컨테이너전용선의 대형화로 인한 항로 개편과정이 「허브 앤 피더」(Hub & Feeder) 체제로 전환하자 이에 발맞추어 항만의 민영화가 이루어졌다. 이제까지 국내에만 머물던 택배업을 전 세계 모든 지역으로 확대해 나가는 국제종합물류기업들이 나타나고, 국제복합운송의 하나인 Sea & Air 운송방식도 급속하게 발전되게 되었다.

한편, 소련, 중국 등 사회주의 국가들이 시장경제로 돌아서자 구소련과의 항로, 중국과의 항로, 그리고 남북한 간의 항로가 개설되었다. 비록 한국과 구소련 간에는 괄목할 만한 성과를 거두지는 못하였지만, 한·중 항로에는 거의 매년 항로가 늘어나 2008년 10여개 항로가 개설·운영되고 있다. 남북한 간에도 동해항로와 서해항로 각 1개 항로씩 정기항로가 개설되었으나, 북측의 잦은 방침변경 등으로 어려움을 겪었다. 그 후 남북한 간에 정부 간의 해운협정이 체결되는 등 남북한 간 항로도 활성화되는 듯이 보였으나 여러 가지 정치적인 상황 때문에 큰 실적을 올리지는 못하고 있다.

1980년대 후반부터 '저유가, 저달러, 저금리'의 3저 호황과 1986년 서울아시안게임, 1988년 서울올림픽을 계기로 국민들의 해외여행이 자유화되면서 항공수요가 급격히 증가하여 항공산업은 지속적인 성장을 거듭하였다. 1988년에는 경쟁체제에 의한 항공산업의 효율성을 추구하려는 정부의 의도에 따라 아시아나항공이 설립되어 복수 민항시대가 시작되었다. 한국공항공단은 공항시설의 효율적인 관리운영과 공항수익의 재투자로 전국 공항의 균형발전을 꾀하고자 국내 9개 지방공항을 인수하여 관리 운영하게 되었다. 1990년부터는 지방공항 건설 및 시설 확충이 추진되고 수도권 신공항 건설계획이 착수되었다.

서울시지하철은 1990년대에 들어서 3, 4호선 연장구간과 5호선부터 8호선이 개통되어 수도권 광역지하철망을 형성하게 되었다. 자동차 대수의 증가는 교통시설 확장만으로는 교통혼잡을 완화할 수 없다는 경험을 주었고, 1990년 중반부터는 교통시설 이용의 효율을 증진시키거나 교통수요 자체를 억제하는 정책적 전환이 이루어져 교통체계관리(TSM)와 교통수요관리(TDM)정책이 도입되었다. 1990년대 중반부터는 도시의 광역화가 더욱 확산되면서 광역교통계획의 중요성이 대두되었고, 광역교통개선대책을 마련하는 계기가 되었다.

물류부문에서는 이 시기에 대규모 시설투자가 이루어졌다. 수도권의 군포복합물류터미널은 1995년 5월에 착공되어 1998년 12월에 준공되어 철도망과 연계한 대량화물운송으로 운송비와 운송기간이 크게 줄었다. 수도권의 내륙컨테이너기지인 의왕ICD는 내륙컨테이너 통관기지의 역할과 수출입 연계수송을 위한 일시적인 장치·보관·수송 등을 담당하는 시설로 1993년 7월에 제1터미널, 1997년 1월에 제2터미널을 개장하였다. 이로 인해 소형 화물자동차와 중대형 화물자동차 및 철도의 역할분담이 이루어져 수송리드타임의 단축, 유류비 절감 등 물류비용의 절감과 규모의 경제를 실현하는 물류시스템을 구축하게 되었다.

5. 글로벌화, 친환경 · 인간중심 체계의 시동: 2000년대

2000년대에 들어와 사회 · 경제가 다변화되고 이용자들의 요구가 다양해져 이용자 중심의 효율적 도로망 체계 구축이 필요하게 되었다. '국민 삶의 질적 향상'이라는 정책목표를 달성하기 위해 1990년대 말 수립되었던 도로정비기본계획 및 국가기간교통망계획을 수정하여, 투자규모를 축소하고 수송수단 간 투자 비율을 재조정하였다. 수정계획에서는 양적 시설확충과 함께 질적 수준 향상도 꾀하였다. 서해안고속도로와 서울외곽순환고속도로가 건설되고 국내 최장대교인 서해대교(총연장 7,300m)가 완공되었다. 2000년에 2,131.2㎞였던 고속도로 연장은 3,367.8㎞로 1.6배가 늘어났다.

도로의 운영 효율성을 향상시키기 위해 지능형교통체계(ITS)가 1997년 9월 국가ITS기본계획에서 도입된 이래 서울을 비롯한 대도시는 물론이고 전국의 주요 지방자치단체들도 ITS 구축사업에 나서게 되어 다양한 ITS구축기반 조성 사업이 활성화되고 있다. 지구온난화로 인한 기후변화 대책이 시급한 정책현안이 되면서 도로의 경제성뿐만 아니라 환경적 가치도 중요시되기 시작했다. 그리고 도로 건설에는 사회적 비용 절감을 지향하여 공공참여(Public Involvement: PI)기법이 도입되었다.

2004년 4월에 경부선과 호남선에 KTX가 운행되면서 시속 300㎞의 고속철도시대에 들어섰다. 이로서 우리나라도 일본 · 프랑스 · 독일 · 스페인에 이어 세계 다섯 번째로 고속철도를 운행하는 국가가 되었고, 전국이 2시간대 생활권으로 연결돼 국민생활과 경제 · 사회 · 문화 등 사회 전반에 큰 변화를 몰고 왔다. 고속철도 운행을 계기로 2004년 1월 철도청은 시설과 운영부문이 나누어져 한국철도시설공단과 한국철도공사로 발족되었다.

남북 분단 이후 끊어진 철길을 이으려는 시도는 이 시기의 중요한 정책 사안이었다. 1980년대 남북 경제회담 이후 서울~신의주를 연결하는 경의선 철도 중 단절된 문산~개성 간 24㎞를 연결하기로 합의하고 2000년 9월 문산~군사분계선 간 12㎞ 구간의 철도연결 공사를 시작하여 2007년 5월 남북열차 시험운행을 실시하였다. 2007년 12월부터는 남북을 오가는 화물 열차 운행을 시작했으나 2008년 12월 다시 멈춰 섰다.

중국을 중심으로 동아시아의 국제물류수요가 높아져 항만개발 등 물류인프라가 정비되자 해상운송은 항공운송까지 연계하는 국제물류복합운송 시스템을 갖추기 시작하였다. 국적선사를 세계적 기업으로 육성하기 위해 2002년 2월에 선박투자회사제도를 도입하였고, 해운산업의 공동화를 방지하기 위해 2005년 국가전략물자는 국적선대로 운송해야 하는 국가필수선대제도와 해운업수입에 부과되는 법인세를 정액화하는 톤세 제도를 도입하였다.

국제물류운송시장의 경쟁이 치열해지면서 도로운송 ~ 항만 ~ 해상운송 ~ 항만 ~ 내륙운송 ~ 공항 ~ 항공운송 ~ 도로운송을 통해 출발지에서 도착지에 이르는 물류서비스를 제공하는 Sea & Air 운송이 자리를 잡았다. Sea & Air 복합운송은 1973년에 개시되었지만, 당시에는 북미서안을 환적항으로 하는 유럽행 서비스가 제공되었다. 1980년대 후반 들어와서는 북미지역의 공항을 경유하는 한국 ~ 유럽/미주 화물운송 경로와 인천공항을 경유하는 중국 ~ 유럽/미국 화물운송 경로가 활성화되어 국내업체들이 Sea & Air 전문회사와 제휴하여 서비스를 제공하고 있다. 2000년대 이후 해운산업은 글로벌 캐리어(carrier)로서의 면모를 갖추어 가고 있으며, 이제는 단순히 해상운송업자로서의 지위에 머물지 않고 육상,

항공운송 서비스 제공까지 포괄하는 글로벌 종합물류업자로서의 위상을 확립하게 되었다.

항공부문에서는 신국제공항이 건설되었다. 1990년 6월에 영종도가 신공항 건설입지로 최종 확정되어 2001년 3월 완공되었다. 2단계 사업은 2008년 6월에 마무리되었고, 3단계 사업은 2009년부터 본격적으로 시작하고 있다. 서비스 만족도 제고를 위해 꾸준히 노력하여 2006~09년 동안 4년 연속 세계 공항 서비스평가에서 최우수공항으로 선정되었다. 한편, 이 시기에는 ICAO 이사국에 진출하고 항공안전 강화를 위해 항공안전본부도 신설되어 항공선진국으로 한 단계 도약하는 계기를 마련하였다.

항공운송에서는 양대항공사 체제에서 제3민항의 취항으로 항공운송사업 저변이 확대되었다. 2005년부터 국내노선에 저비용항공 시장이 열려 점차 국제노선으로 시장영역을 넓혀가고 있다. 저비용항공사의 운항은 양대항공사 위주에서 다양한 규모를 갖춘 항공사의 진입으로 항공운송시장 저변확대라는 평가를 받고 있지만 안정적인 정착을 위한 노력도 풀어나가야 할 과제이다.

지구온난화는 도시교통정책에도 큰 영향을 주게 되었다. 대부분의 교통정책에는 '개발과 보존', '지속 가능한 교통' 등 환경적 이슈가 핵심쟁점이 되고 있다. 그동안 신속하고 편리한 교통수단으로 각광받던 승용차는 적색교통수단(Red Mode)으로 규제의 대상이 되고, 반면 도시교통정책에서 소홀히 취급되던 녹색교통(Green Mode)인 자전거, 보행 등이 서서히 도시교통의 핵심으로 변화하고 있다. 특히 최근에는 '저탄소 녹색성장'이 국가비전으로 설정되어 대도시 내 자전거 도로, 보행환경 개선 등이 활발히 진행되고 있다.

도시교통수요 자체를 줄이려는 교통수요관리(TDM)정책은 더욱 강화되어 '교통혼잡특별관리구역 및 시설'을 지정할 수 있고, 주차수요 관리, 혼잡통행료 징수, 차량부제 운행, 재택근무 등 다양한 정책들을 종합적으로 시행할 수 있도록 하였다. 광역버스가 도입되어 서울 도심과 외곽지역을 직통 운행하여 기존 버스와 차별화하고, '버스전용중앙차로제'를 도입하여 버스운행의 신속성을 보장하였다. 특히 김포공항과 강남지역을 연결하는 지하철 9호선은 중간역에 서지 않고 직결 운행하는 방식을 도입하여 지하철 운행방식의 새로운 전기를 마련하고 있다.

물류부문에서는 고객의 수요행태가 다품종·소량으로 변화되면서 적기수송을 위한 공급망관리(Supply Chain Management: SCM)의 중요성이 커졌다. 전문 물류기업이 등장하여 물류서비스의 수요자인 화주 중심의 서비스로 서비스 형태가 변모하고, 종합물류정보망기본계획이 국가기간망사업으로 수립되었다. 2000년 4월 호남권 고속택배화물열차가 군포복합화물터미널~임곡역 사이에 첫 운행되었고, 2001년 2월 부산진역 CY게이트 자동화시스템이 가동되었으며, 철도화물의 위치추적, 열차운행정보, 인터넷 EDI 등 철도화물수송과 관련된 정보를 제공하는 철도물류정보시스템(Logistics Information System: KNF)이 운영되었다.

이 시기에 추진된 물류정책의 특징은 물류정책이 다른 산업을 지원하는 기능에서 중심정책으로 위상이 강화되었다는 것이다. 각 부처별 물류정책을 동북아 물류허브화 관점에서 통합·조정하여 범정부적 정책추진체제를 구축하게 되었다. 글로벌 물류강국이 정책목표가 되면서 물류부문의 중요성이 크게 강조되어 러시아, 중국 등을 겨냥한 국제적인 안목에서 많은 정책들이 추진되었다. 동북아 물류중심 로드맵(2003.8), 국가물류기본계획

(2006~20), 수정계획(2006. 8) 및 국가기간교통망(2007~19), 수정계획(2007. 11)과 같이 국가 차원의 중장기적 물류정책들이 수립·추진되었다.

6. 교통물류정책의 성과와 과제

우리나라의 교통·물류망은 지난 60년간 비약적인 발전을 하여 세계적인 경쟁력을 갖춘 네트워크를 형성하게 되었다. 도로, 철도, 해운, 항공, 물류, 도시교통 등 모든 부문에서 급격한 양적·질적 변화를 겪으면서 발전하여 경제성장에 절대적인 기여를 하였다. 도로부문에서는 국가 기간도로망의 형성으로 반나절 생활권시대가 되었으며, 고속도로망은 국가수송체계의 중심으로 자리 잡았다. 철도부문에서는 경부고속철도의 운행으로 고속철도시대를 열게 되고 호남고속철도의 건설이 추진되고 있다. 항공부문에서는 세계적인 항공운송망을 갖추고 국제경쟁력 있는 운송서비스를 제공하고 있다. 해운산업은 동

〈표 3-1〉 시대별 교통 · 물류 정책 변화

	정책 방향	사업 방향
1960년대	– 경제성장을 위한 기반도로망 구축 – 산업철도 확충, 수송력 제고 – 해운산업 육성 지원 – 항공법제도 정비 – 도시교통수단 확보 육성 – 물류운수 관련 제도 정비	– 주요 간선국도 포장 – 철도시설 복구 및 산업철도 건설 – 선박 건조 및 항만시설 복구 – 공항시설 복구 및 국내선 운항 – 전차, 시내버스 시설 확장 – 철도화물 운송시설 정비
1970년대	– 지방역균형개발 중심 – 철도시설 근대화, 수송력 강화 – 해운산업 경쟁력 강화 – 국적항공사 육성 – 대중교통시설 확장 – 화물유통 근대화 추진	– 국도포장 및 고속도로 건설 – 디젤기관차 산업철도 전철화 – 국적선 확보 및 컨테이너선 운항 – 대한항공 국내노선 확장 – 도시지하철 건설 – 도로운송사업제도 정비
1980년대	– 국민생활환경 개선 – 광역도시철도망 구축 – 해운산업 합리화 추진 – 공항시설 확충 및 운영체제 개편 – 도시철도망 확충 – 물류기반시설 확충	– 지방도 포장 및 확충 – 도시철도망 구축 – 해운산업 관련 규제완화 – 국제항공화물 운송력 강화 – 광역도시철도망 확충 – 화물터미널 시설 건설
1990년대	– 국가기간도로망 확충 – 고속철도망 구축기술 개발 – 해운산업의 국제화 – 복수민항으로 경쟁력 강화 – 승용차 이용 억제 – 물류정보화 시설망 구축	– 국도 및 고속도로망 확장 – 고속철도 건설 개통 – 국제복합물류기업 육성 지원 – 아시아나항공 운항 및 지방공항 건설 – 시내버스 운영지원 – 복합화물터미널 건설
2000년대	– 친환경 인간 중심 첨단도로 건설 – 고속철도 중심 교통체계 확충 – 국제복합물류 글로벌화 추구 – 신국제공항건설 및 제3민항 개방 – 교통수요관리정책 강화 – 동북아 물류강국 육성	– 간선도로망 연계, 환경보호시설 확충 – 한국형 고속철도망 확충 – 국가필수선대제도 및 톤세제도 도입 – 인천국제공항 건설 및 저비용 항공사 운항 – 버스중앙차로제 도입 및 확장 – 물류시설 네트워크 확장

북아물류중심적인 항만시설을 갖추고 국제복합물류시장으로 뻗어 나가고 있다. 도시교통 부문에서는 녹색교통인 지하철 중심도시교통망을 형성하고 버스전용중앙차로를 확장해 가고 있다. 물류부문에서는 동북아물류 허브화의 관점으로 시야를 넓혀가고 있다. 그럼에도 불구하고 교통·물류부문이 앞으로도 국가경제발전의 동력으로 작동하기 위해 개선해야 할 부분과 지향해야 할 과제를 각 부문별로 요약하면 다음과 같다.

가. 도로부문

1990년대 초부터 전국간선도로망 계획이 수립되었음에도 불구하고, 투자재원의 부족으로 건설이 계획대로 진행되지 못하고 있다. 이에 더하여 도로건설은 통행수요 흡수보다는 균형발전정책을 우선시하여 지방부에 치중함으로써 통행수요가 큰 대도시권을 중심으로 전국의 도로교통혼잡구간은 매년 증가하고 있다. 교통혼잡을 완화하기 위해서는 대도시권의 혼잡구간을 완화하는 데 도로투자를 집중해야 하고, 아울러 도로용량을 효율적으로 이용할 수 있는 첨단교통체계(ITS)가 광범위하게 활용되어야 한다.

자동차가 반환경적이라는 이유로 도로투자가 위축될 우려가 있지만, 교통문제의 근원인 통행지체를 해결해나가는 투자는 앞으로도 중요하다. 이제 도로정책은 투자재원조달의 한계와 환경개선이라는 두 가지 제약하에서 투자의 효율성도 높이면서 지구온난화 개선에도 대응해야 하는 과제에 직면해 있다. 미래의 도로정책의 과제는 인간과 지구환경이 공존할 수 있는 지속 가능한 도로체계를 구축하는 것이다. 저탄소사회에 적합한 친환경 도로, 스마트 도로를 건설해나가야 할 것이다.

나. 철도부문

교통체계는 각 교통수단 간의 연계가 효율적이고 원활하게 이루어지는 「인터모달」(Inter-modal) 체계여야만 진정한 의미의 교통체계라고 할 수 있다. 철도는 1960년대 초까지 화물은 80% 이상, 여객은 50% 이상의 수송을 분담하며, 인적 및 물적 수송에서 산업경제발전에 지대한 역할을 해왔지만, 자동차 이용의 확산에 밀려 점차 투자가 소홀해졌었다. 그럼에도 불구하고 철도는 증기기관차에서 고속철도까지 발전하여 9시간 30분 걸리던 서울~부산 구간을 2시간 40분으로 단축하게 되었다. 비록 자동차의 편리함 때문에 철도의 역할이 줄어들긴 하였지만, 이제는 가장 에너지 효율적이고 대량수송이 가능한 '에코그린(eco-green)' 교통수단으로서 다시 각광을 받기 시작하고 있다.

철도는 자가용 승용차보다 CO_2 배출량이 1/8 수준으로 적다. 에너지 효율성도 6배나 높고, 약 30배 정도 안전도가 높다. 에너지 소비절감과 지구온난화 방지를 위해 획기적인 교통체계의 변화가 요구되는 현 상황에 가장 적합한 교통수단이다. 전국 주요 도시를 2시간대에 접근할 수 있는 고속철도망과 도시철도 및 버스를 연계하는 네트워크를 구축하여 승용차 이용을 줄이면서 국민들이 편리하게 이용할 수 있는 친환경교통서비스망의 구현이 필요하다.

동북아시아의 중심에 위치한 우리나라는 국가간선철도망 확충과 함께 인접 국가들과 종

합적인 글로벌 교통네트워크를 구축함으로써 동북아 및 유럽과 연계할 수 있는 광역교통네트워크를 준비해야 할 때다. 한국형 고속철도의 개발과 운영으로 고속철도 운영 노하우와 고속철도 차량을 국내 순수기술로 설계·제작할 수 있는 기술자립의 기틀을 갖췄다. 이를 계기로 우리나라가 동북아 물류중심으로 확고한 위치를 확보할 수 있도록 한반도종단철도(TKR)는 물론 TCR과 TSR을 최대한 활용하는 장기적인 방안을 수립해야 할 것이다.

다. 해운부문

광복 이후 60여 년 동안 해운산업은 비약적 발전을 이룩하였다. 선박의 확보를 위한 국적취득조건부나용선제도, 계획조선제도, 선박투자회사제도 등 다양한 수단과 방안을 효율적으로 강구·실천해왔고, 많은 해운인력을 양성·배출해왔다. 이러한 성장을 바탕으로 2000년대 이후에는 글로벌시장에서 점유율을 높여 글로벌 캐리어(carrier)로서의 면모를 갖추어 왔다. 이제는 단순히 해상운송업자로서의 지위에 머물지 않고 육상, 항공운송 서비스 제공까지 포괄하는 글로벌 종합물류업자로서의 위상을 확립하게 이르렀다.

그러나 아직까지도 부족한 점이 적지 않다. 우선, 고부가가치 해운서비스 활동이 부족하고, 선박운항 이외에 선박의 매매, 중개, 해사중재, 법률서비스, 선박금융 등 부가가치가 높은 서비스와 관련된 활동은 아직 미약하다. 우리 해운산업도 이제는 이러한 고부가가치 해운서비스에 대한 연구·개발이 요구된다.

2003년 이후 해운산업은 중국의 특수로 유례없는 장기간의 호황을 맞이하고 있다. 대규모 용선과 신조선에 가장 공세적 투자를 해온 우리 해운업계는 이러한 호황이 지속되지 않을 경우에 대비한 대책을 마련할 시기에 있다. 과잉투자로 야기될지도 모르는 위기사태를 앞으로 어떻게 극복해 나가느냐는 것이 당면 과제가 되고 있다.

라. 항공부문

항공운송산업은 1988년 복수항공사체제 이후 크게 발전하였다. 국적항공사의 운송실적 규모만 보아도 2005년 세계 10위에 들을 정도로 비약적인 성장을 이루었다. 항공협상을 통한 노선확대와 국적항공사들의 경쟁력 강화로 항공운송산업의 대외경쟁력은 크게 늘었으며, 인천국제공항의 허브화로 글로벌 네트워크의 구축이 가능해지고, 국제협력을 통한 ICAO 이사국 진출 등 항공산업의 발전은 비약적이다. 2000년대에 들어와 항공운송산업과 공항부문은 획기적인 환경변화를 맞이하고 있다. 항공운송시장 점유를 위한 시장경쟁은 치열해졌고, 에너지 가격상승으로 비용절감 요구는 거세지고, 각국의 허브공항 개발 경쟁과 대형항공기 공급으로 서비스 수준 제고 압력은 더욱 커졌다. 이러한 환경변화의 속도는 항공정책이 이에 대처하기 어려울 정도로 급격히 변화되고 있다.

지난 10년 동안 제1, 2차 공항개발 중장기 기본계획에서는 지방공항의 건설 및 시설확충에 역점을 두었다. 그러나 국내선 항공수요는 1997년을 기점으로 감소하고, 고속도로망의 확장과 고속철도의 운행으로 지속적인 수요침체가 이어지면서 지방공항의 과잉투자 문제가 발생하고 있다. 국제항공시장의 환경변화에 대한 대응과 더불어 인천국제공항

허브화의 지속적인 추진, 지방공항 수요 감소에 따른 과잉투자 문제, 국내선 항공수요 진작 및 지방공항 활성화 방안 마련 등 앞으로 해결해야 할 과제는 여전히 많다.

마. 도시교통부문

도시교통정책은 교통혼잡을 야기하는 승용차 이용의 억제와 대중교통이용 활성화로 압축된다. 승용차 이용이 확산되기 이전에는 대중교통시설의 확충과 운영이 우선 과제였다. 시내버스가 대도시 핵심교통수단으로 발전하였고 지하철망이 확충되었다. 1990년대부터 자동차가 급속히 늘어나면서 도로확충으로는 이를 수용하기 어렵게 되자 도심의 교통혼잡을 근본적으로 줄이려는 교통수요관리정책이 중요해졌다. 그러나 교통수요관리시책은 아직도 미흡하다. 혼잡통행료의 징수 확대, 차고지증명제 시행 등과 같은 강력한 교통정책은 제대로 추진되지 못하고 있다. 상습적인 교통정체지역을 관리할 수 있는 교통혼잡특별관리제도는 마련해 놓고도 도시민의 통행 불편을 이유로 시행도 못하고 있다.

수도권 신도시의 개발은 광역교통문제를 발생시켰다. 지하철망은 버스노선과 연계되지 않아 시내버스 이용수요 감소를 가져왔다. 시내버스 이용수요의 감소는 적자운영으로 연결되고 서비스 수준의 감소는 다시 시내버스 이용수요를 줄이는 악순환을 가져왔다. 비록 버스준공영제 도입으로 대도시를 중심으로 시내버스 기능이 회복되고 있지만, 준공영 버스에 대한 재정지원은 지자체 재정악화를 야기하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 민간에 의해 운영되는 효율적인 버스시스템의 성공사례로 평가받고 있지만 장래의 재정악화에 대한 대비가 필요하다.

바. 물류부문

그동안의 물류산업부문에 대한 지원정책으로 물류시설뿐만 아니라 물류서비스제도에도 많은 발전이 이루어졌다. 5대 거점물류시설 투자로 지역 간 연계수송을 통한 국가 물류비용 절감과 규모의 경제를 실현하는 물류시스템 구축이 가능해졌다. 화물자동차와 철도의 역할분담으로 수송리드타임의 단축, 유류비 절감, 친환경적이고 비용효율적인 물류체계가 구축되고 있다. 글로벌물류강국육성정책으로 물류정책이 다른 산업을 지원하는 기능에서 중심 정책으로 위상도 강화되었다. 각 부처별로 수립되던 물류정책이 통합·조정되는 범정부적 정책추진체제가 구축되었고, 동북아 물류중심 추진, 국가물류체계 개선대책, 물류전문기업 육성방안, 「물류정책기본법」 제정 등 다양한 정책 및 제도 개선 노력을 기울였다.

뿐만 아니라 물류시설 투자 중심의 정책에서 물류산업육성 중심의 정책으로 전환하여 물류산업의 고부가가치화를 지향하였고, 공항·항만 배후물류단지 조성, 물류 정보화 등을 통한 인프라의 양적 확충뿐만 아니라 물류산업 육성을 위한 인력육성 등 제도적 기틀을 마련하였다. 이제는 물류인프라 구축 일변도의 개발정책에서 물류서비스 환경 개선으로 정책 변화가 요구된다. 물류산업의 구조개편과 물류기업의 체질개선, 혁신적인 물류기술개발 및 물류정보화 체계 정비, 효율적인 국가 물류네트워크 구축, 저탄소 녹색성장 구현을 위한 녹색물류체계 구축 등에 대한 대책이 필요하다.

제2절 | 도로교통

1. 신작로 정비기: 1948~50년대

광복 이후 1950년대의 우리나라는 광복, 미군정, 대한민국 정부 수립 및 6·25 전쟁으로 이어지면서 사회·경제적으로 매우 혼란스러운 시기였다. 그 시대의 성장 및 발전을 가늠할 수 있는 도로 또한 그 규모가 매우 빈약하고 정비되지 못한 상태로 전후 복구와 재건에 주력한 시기였다.

1945년 광복을 맞이할 당시 우리나라의 도로연장은 국도 5,263㎞, 지방도 9,997㎞, 시·군도 8,771㎞로 총연장 24,031㎞, 포장률은 약 0.03%에 불과하였다. 도로의 폭원도 국도가 6.0~7.0m, 지방도의 경우 약 4.0~5.5m로 매우 협소하였고, 일제의 수탈정책과 대륙침략의 교두보 목적의 도로였다.[273]

가. 미군정의 신작로 정비

광복 이후 3년간의 미군정, 1948년 대한민국 정부수립, 1950년에서 1953년까지 6·25 전쟁 등의 7년간은 우리나라 도로건설부문의 좌절기라 할 수 있다. 미군정 3년 동안의 도로사업은 실업자 구호사업의 일환으로 일제침략기 동안 개수·신설된 신작로의 재정비였다.

미군정은 재정비 사업의 효율화를 위해 우선 관련 행정부서를 개편하였다. 중앙정부의 상무부 토목국을 토목부로 승격시켜 그 아래 도로국, 이수국, 도시국, 측지국, 총무국의 총 5개국을 만들고 도로국을 계획과와 공사과로 구성하여 도로사업에 매진할 수 있는 행정적 기틀을 만들었다. 또한 1946년 7월 수원에 도로사무소를 설치하고 이어 대전, 대구, 부산에도 설치하였는데 이것이 지방국토건설국의 전신이었다.

처음으로 재정비사업이 실시된 구간은 1946년 8월의 국도 1호선(시흥~부산) 포장공사였다. 이는 우리나라 최초의 아스팔트 포장공사로 두께 15㎝의 침투식 마카담공법[274]의 아스팔트 포장작업이었다. 착공 다음 해인 1947년 7월 일단 공사를 마친 국도 1호선 공사에 소요된 총공사비는 1억 3,000만원, 동원된 연인원은 85만명에 달하였다.

그러나 미군정 주도의 도로건설사업에서의 문제는 동원인력의 기술 부족이었다. 당시만 해도 국내 기술자와 기능공들의 아스팔트 도로포장 공법에 대한 이해도가 매우 낮았다. 따라서 미군이 직접 포장기술을 시범해 보이면서 기술 전수 및 공사를 진행해야 하는 진풍경이 연출되었다.

---

273) 노관섭(2005).

274) 한 층의 마무리 두께와 거의 같은 입경의 부순 돌을 살포해서 이들이 서로 충분히 얽힐 때까지 다짐하고, 공극을 채움 골재로 충진하여 마무리하는 공법이다.

나. ECA 지원자금과 6・25 전쟁 동안의 도로사업

1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립과 함께 미군정은 종식되었다. 정부는 미군정 관리하에 있던 모든 재산을 넘겨받았고 극도로 혼란했던 사회・경제 상황을 수습하기 위해 경제계획을 수립하였다. 이의 일환으로 우리나라는 미국과 1948년 12월 한・미 경제원조 협정을 체결하여 미국은 우리나라의 경제부흥을 위한 장기적인 원조를 약속하게 되었다.

이때부터 미국의 경제협력국(Economic Cooperation Administration: ECA)[275] 지원자금으로 도로사업이 시행되게 된 것이다. 당시 약 8억원의 예산을 들여 전국 주요 도로상의 교량사업을 1950년부터 본격적으로 전개하였다. 이와 같은 교량 공사들은 일제강점기에도 기술 및 예산상의 문제로 계획조차 하지 못했던 일이었으나 광복 후 불과 4년 만에 국내 기술진의 손으로 설계되고 시공 준비까지 하는 등 매우 의욕적인 추진이었다. 그러나 정부 수립 1년 10개월 만에 6・25 전쟁이 발발하여 도로사업다운 사업이 더 이상 전개되기 어려웠다.

1950년 6월 발발한 6・25 전쟁 당시 우리나라의 도로사정은 매우 열악하였다. 당시 참전했던 미 육군 레이 중령이 남긴 기록에 의하면 그는 "전쟁 초기 한국의 도로 여건은 많은 중무기로 무장된 미군의 작전에 적합하지 못하였다."[276]라고 기술하고 있다. 이처럼 당시 도로의 상태는 노폭이 매우 협소하였고 비포장 자갈길이었다. 우리 육군은 군작전의 원활한 수행을 위해 주보급로인 4대 간선도로 1,309㎞의 확장 개수 작업을 불과 6개월(1951년 7~12월) 동안 완성하였다.

또한 UN군은 작전, 병참을 위하여 국토의 남북 및 동서 방향 도로 등을 최신 장비와 기술을 이용하여 신속히 건설하였는데 이들 도로가 현재 국도 및 지방도의 기본 골격을 형성하게 되었다. 민족 상쟁의 비극을 불러온 6・25 전쟁은 우리나라 사회간접자본의 막대한 파괴를 불러왔지만 건설기술 측면에서 볼 때, 아이러니하게도 UN군과 선진국들의 도로건설 기술, 각종 중장비 등은 우리나라 도로, 토목 건설기술에 새로운 지평을 여는 계기가 되었다.

다. 전후 복구 도로사업

3년 동안의 전쟁이 휴전으로 마무리되었으나 그 피해는 사회・경제적으로 이루 말할 수 없었다. 도로부문에서는 6・25 전쟁으로 인하여 도로연장의 약 60%와 대부분의 교량(총 1,319개, 32,545㎞)이 파괴되어 거의 폐허에 가까웠다. 따라서 정부는 휴전 후 도로 인프라의 전후 복구를 위해 우방국들에게 전후 복구를 요청하였다.

그 결과, 1954년부터 미국 국제협조처(International Cooperation Administration: ICA)의 원조가 실현되어 UN 한국재건청(UN Korea Reconstruction Agency: UNKRA) 등으로부터 지원된 원조는 1955년에 2억 3,670만달러, 1956년에는 3억 2,670만달러,

---

275) ECA는 1948년도에 설립된 미국의 대외원조기구로 미국을 주축으로 하는 세계경제체제의 확립을 위한 마셜 플랜(Marshall Plan)의 일환으로 피 원조국의 통화안정과 원조제공을 주목적으로 하고 있다.

276) 남인희(2006).

1957년에는 3억 8,280만달러에 이르게 되었고 이는 1962년까지 계속되었다.

이와 같은 원조자금으로 도로 및 교량복구사업을 진행시킨 결과 1958년 한강 인도교 복구사업을 완공하였고 1957년부터 복구사업과 병행하여 서울~부산 간 국도포장공사를 서울, 대전, 대구, 부산 등지에서 착공하였다. 또한 서울~인천, 부산~마산선 등의 확·포장 공사를 실시하였다.

그러나 공사를 진행하는 데 있어서 큰 어려움도 있었다. 도로관계 관리자와 기술진의 경험이 일천하였고 인력 또한 매우 부족하였기 때문이었다. 따라서 현대적인 기계화 시공법을 익힐 목적으로 1954년부터 미국의 원조자금 일부를 할애하여 도로 기술자 양성 교육을 실시하기로 하였다. 그 결과 선진 건설기술 습득의 발판을 마련하게 되었다. 그들은 훗날 우리나라 도로건설 기술향상에 핵심적 역할을 수행하게 되었다.

2. 고속도로[277] 건설기: 1960~70년대

1960년대와 1970년대까지 약 20년 동안의 우리나라는 비약적인 경제발전으로 우리 국토의 모습도 하루가 다르게 바뀌어 상전벽해란 고사성어가 실감나는 시기였다. 특히 고속도로시대의 개막과 더불어 경제발전이 이루어진 시기라 말할 수 있다.

도로교통정책 측면에서 본다면 1960년대에는 자족적인 국가 경제의 틀이 마련되어 고속도로 건설 및 기간도로망 구축과 같은 기반시설의 건설에 역점을 두었다. 1970년대는 '경제부흥을 위한 기반시설 확충 및 현대화'라는 기조하에서 국도 포장사업이 본격화되었고 고속도로망이 확충되는 시기였다.

가. 제1차 경제개발계획과 도로건설

1962년 수립된 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)은 도로부문을 포함한 사회간접자본 건설에 지대한 역할을 하였다. 이 계획은 '기간산업과 사회간접자본의 확충을 통한 국토 건설사업의 지속적 추진'을 목표로 하여 우리나라 도로, 철도 등 사회간접자본을 비약적으로 발전시켰다. 또한 정부는 이를 효율적으로 추진하기 위해 기존의 「조선도로령」을 폐지하고 1961년 말 최초의 「도로법」을 제정하였다. 그리고 관련 행정조직도 개편하여 1961년 국토관리청산하 국토보전국 도로과에서 도로행정을 담당하도록 하였다가 1962년에는 국토건설청을 건설부로 승격시키고 국토보전국의 도로과 및 공로운송과 2개 부서에서 도로행정을 담당토록 하였다.

그러나 제1차 경제개발5개년계획(1962~66) 기간 동안에는 산업철도 건설에 치중하여 상대적으로 도로개발은 부진하였다. 대부분의 도로사업이 대도시지역의 도로포장사업, 지역 간 도로의 선형개량사업 등에 한정되었다. 그 결과로 우리나라의 경제는 계획보다

277) 우리가 일반적으로 쓰는 용어인 '고속도로'의 법적 용어는 '고속국도'이나 여기에서는 일반인들의 이해를 돕고자 일반적으로 통용되는 고속도로란 용어를 사용하였다. 도로(사도를 제외한 공로)는 「도로법」에 의하면 고속국도, 일반국도, 지방도, 특별, 광역시도, 일반시도, 군도 등으로 구분된다.

초과 성장한 데 반해 도로부문의 저조한 투자로 수송문제가 경제발전의 걸림돌이 되기 시작하였다.

같은 기간 동안 정부의 도로사업 투자실적은 총고정자본의 1.0%, 재정투융자의 2.5%에 불과하였고 이는 계획기간 이전 5년(1957~61)의 평균 투자율보다도 낮은 수준이었다. 그 원인은 자립경제 구축을 목적으로 제한된 자본을 광공업 등 2차산업에 집중 투자를 하였을 뿐, 도로투자가 경제발전에 미치는 영향을 충분히 인식하지 못하였기 때문이었다.

그 결과 경제발전으로 인한 산업생산과 인구증가에 따라 수송수요와 물동량이 급증하게 되었으나 이를 감당하지 못하는 육로수송애로가 시급한 문제로 대두되었다. 해결책을 마련하기 위하여 도로교통부문의 투자계획 수립을 목적으로 1965년 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)에 의뢰하여 「한국교통조사보고서」를 작성하도록 하였다.[278] 이는 우리나라 최초의 전국종합교통조사로서 큰 의의를 지닌다. 또한 이 보고서 결과에 기초하여 도로의 중요성이 인식되고, 정부의 투자정책에 반영되기 시작하였다.

나. 우리나라 고속도로시대의 서막

지속적 고도성장에 따른 육로수송문제를 해결하기 위해 1968년도에는 교통부문 예산 중 특히 도로사업 규모를 당초 300억원[279]에서 약 270% 증가된 821억원 규모로 예산계획을 수정하였다. 이처럼 증액된 도로부문의 막대한 예산 확보를 위하여 정부는 자동차 통행세와 유류세를 도로사업에 투자하도록 하는 「도로정비촉진법」(1967. 2)[280]과 「도로정비사업특별회계법」(1968. 7)을 제정하게 되었다.

충원된 재원을 기반으로 이 기간 중 도로부문의 가장 획기적인 사업인 고속도로가 탄생하게 되었다. 우리나라 최초의 고속도로인 경인고속도로(총연장 29.5㎞)가 1967년 3월 착공되어 1968년 12월 개통되었다. 1968년 2월 기공한 후 만 2년 5개월 만에 완공된 경부고속도로(총연장 428.0㎞)는 우리나라 고속도로시대의 서막을 알리는 사업이 되었다.

---

278) IBRD의 『한국교통조사보고서』: 교통부는 선진기법의 교통조사 업무를 수행하기 위해 세계적 권위를 지니고 있는 한편 향후 차관도입 문제까지를 고려하여 IBRD와 1965년 9월 20일 용역협정을 체결하였다. 연구 수행팀은 IBRD에서 추천한 SOFRERAIL, BECOM, NEI, NEDECO의 4개 업체로 결정되었다. IBRD 교통조사단은 1965년 11월부터 1966년 6월까지 약 7개월간 관계부처 관련자들과 접촉하면서 조사활동을 벌였다. 이 보고서는 총 11부로 구성되었는데 이 중 도로교통 관련 부문은 제7부 도로 및 제8부 공로운수 편이었다. 특히 제7부 도로편은 전체 보고서 분량의 1/3에 해당되는 중심 사항이었다. 이 조사보고서에서는 우리나라는 매년 화물 10.2%, 여객 11.5%의 수송수요 증가가 예상되므로 철도 중심의 현 체제를 공로 중심으로 전환하여야 한다고 결론지었다. 이 보고서 결과를 토대로 제2차 경제개발5개년계획(1967~71) 시기부터 우리나라의 도로건설의 투자비중이 철도를 능가하게 되었다.

279) 당초 제2차 경제개발5개년계획에서는 도로투자예산은 300억원, 철도부문 투자예산은 465억원으로 책정되었다.

280) 이 법은 도로 재원 확보 및 효율적 운영을 목적으로 제정되었으며, 국가 및 지자체는 매년 세입예산액 합산액(국가: 휘발유 세액의 75/100 + 통행세액, 지자체: 자동차세액 및 부가세 + 면허세액 및 부가세액의 2/100) 이상을 국가재정 도로사업의 비용으로 세출예산에 계상하도록 하였다. 이 법은 1978년 7월 「도로사업특별회계법」으로 변경되어 1976년 12월까지 운영되었다.

1964년 박정희 전 대통령이 서독을 방문하였을 당시 에르하르트 서독 수상은 "경제발전은 공장 건설뿐만 아니라 도로나 항만 등 사회간접자본 기반시설이 정비되어야 한다."고 하면서 "나는 아우토반을 이용할 때 마음속으로 감사 경례를 한다."고 역설하였다. 서독의 "라인 강의 기적"이 고속도로 건설에 기반을 두었다는 사실에 주목한 박 전 대통령은 본~쾰른' 구간을 수차례 왕복하면서 고속도로를 관찰하였다고 한다.[281]

경부고속도로의 공사비 승인 시에도 당초 330억원으로 확정된 사업비가 공사 시작 후 109억원 증액이 필요한 것으로 나타났다. 당시 야당의 반대에 부딪혀 사업이 불투명해질 즈음 박 전 대통령이 쉽게 승인을 해준 점은 경부고속도로 건설에 대한 신념이 매우 굳었다는 점을 알 수 있는 대목이다. 또한 추풍령 터널이 포함되어 있는 대전~대구 구간 공사 시 박 전 대통령은 직접 사업 담당 직원들과 함께 헬기를 타고 현장 답사를 예닐곱 번 다니셨을 정도로 경부고속도로에 대한 열정이 남달랐다.[282]

경부고속도로 건설사업은 총예산 428억원으로 1㎞당 1억원의 비용이 소요된 단군 이래 최대의 역사였다. 고속도로건설 관련 장비, 인력 및 경험 등이 턱없이 부족한 1인당 국민총생산 164달러의 최빈국에서는 상상하기 힘든 대역사임에도 불구하고 성공적으로 완공하였다. 그러나 무리한 공사일정과 경험 부족으로 공사 기간 중에 77명의 인부가 사망하는 등의 악재를 포함하는 시대적 고통을 수반한 사업이었다.

산업대동맥이라 할 수 있는 경부고속도로의 개통으로 운송체계가 갖추어짐으로써 산업 생산성이 증대되었고 전국 1일 생활권시대로 진입하여 국민의 삶의 질이 향상되었다. 또한 주요 도로의 포장개선사업으로 도로이용률이 높아져 호남선 철도 여객수송의 42%가 공로로 전환하게 되는 등 본격적인 '주도종철(主道從鐵)'의 시대를 열었다.[283]

다. IBRD 차관도로사업

제2차 경제사회발전5개년계획(1967~71) 기간 동안 경인 및 경부고속도로의 건설로 공로수송력이 크게 증가하게 되었고 경제발전에 대한 파급효과가 크다는 경험을 얻게 되었다. 그 결과로 제3차 경제사회발전5개년계획(1972~76) 기간 동안에도 고속도로망은 지속적으로 확충하게 되었다.

고속도로의 지속적 확충에 수반되는 건설비용을 충당하기 위해서 정부는 1971년 6월 국제부흥개발은행(IBRD)과 5,450만달러의 차관도입 협정을 체결하였다. 또한 차관도로사업의 효율적 수행을 위해 도로국장을 단장으로 하는 도로조사단을 1972년 발족시켜 이후 10년 동안 유지, 운영하였다.

281) 김광득(2000).

282) 한국교통연구원(2006).

283) 국토연구원(2008).

그 결과로 이 기간 동안 착공되거나 완공된 고속도로사업은 총연장 1,138㎞의 9개 노선이었다. 주요 노선으로는 호남고속도로(전주~순천, 172.3㎞), 남해고속도로(순천~부산, 176.5㎞), 영동고속도로(새말~강릉, 97.0㎞), 동해고속도로(동해~강릉, 30.0㎞), 구마고속도로(마산~구미, 84.2㎞) 등이 있다.

고속도로의 지속적 확충과 더불어 정부에서는 고속도로와 연계성이 높은 국도의 포장사업도 함께 진행하여 국가 기간교통망의 수송능력을 제고하고자 하였다. 1970년 당시 국도의 포장률은 23.7%에 불과하여 이에 대한 개선이 없이는 수송능력의 효율화를 달성하기에 문제가 크다고 판단한 것이다.

정부는 이에 대한 재원 확보 방안으로 내자 동원은 물론 국제부흥개발은행(IBRD) 및 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB) 등 국제금융기관의 장기, 저리 차관자금을 공여받아 도로포장사업에 투자하였다. IBRD 및 ADB 차관으로 양수~횡성, 인천~수원, 광주~충주 등 국도 17개 노선 1,351㎞를 건설・개수・포장하였고 성남~광주 등 지방도 4개 노선 38.0㎞를 포장하였다.

위와 같은 차관사업은 타당성조사에서 실시설계에 이르는 일련의 도로건설사업 과정이 외국의 기술용역회사 주관하에 이루어졌으며 이때 우리나라 기술용역회사도 함께 참여할 기회를 얻게 되었다. 이때부터 우리나라에서도 선진 외국의 기술을 받아들여 도로계획 및 설계 기법이 선진화되는 계기를 만들었다.

또한 산업 발전에 따른 교통량 및 대형차량의 증가와 함께 국도의 포장률 또한 높아져 육로수송에 대한 비중은 더욱 높아지게 되었으나 한편으로는 도로의 파손이 빈번히 발생하게 되었다. 이에 대한 효율적 대책이 필요하게 되자 정부는 각 도에서 담당하던 국도 유지보수 임무를 1975년부터 건설부 산하 9개 지방국토관리청과 19개 국도유지사무소를 신설하여 유지보수를 전담토록 하였다.

라. 도로 중심으로 수송체계 변화

성공적인 도로망의 확충은 국가 수송구조를 크게 변화시켰다. 그동안 3차에 걸친 경제개발사업의 성공으로 종래 철도 중심의 수송체계에서 벗어나 도로 등 다른 수송수단의 발달이 이루어졌고, 수송수단 간 상호 경쟁과 보완이 이루어졌다.

이로 말미암아 여객수송의 분담률은 1962년에는 철도와 공로가 각각 51.0%와 47.5%로서 철도의 비중이 약간 높았으나 1976년에는 상태가 현저히 역전되어 공로가 73.3%로 매우 증가한 반면 철도는 24.9%로 약 50% 이상 감소하였다. 화물수송분담률은 1962년 철도와 공로의 수송분담비율이 각각 87.2%와 8.5%였던 상황이 크게 변화하여 1976년에는 50.7%와 22.1%로 나타났다.

이와 같이 도로의 여객・화물 수송비중이 증가하게 된 것은 고속도로망의 확충으로 통행시간이 대폭 단축되어 이용자 편익이 증가하였기 때문이다. 그리고 국도 및 일반도로의 개・보수로 고속도로와의 연결이 용이해졌고 도로의 포장률 또한 향상되어 공로이용 증가에 영향을 미쳤다.

마. 산업연계형 도로 건설과 도시고속도로의 출현

1970년 후반기에 들어오면서 우리나라는 높은 경제성장률로 경제규모가 확대되었고 1차산업 중심의 후진적 산업구조에서 공업 중심의 개발도상국으로 발전하는 시기였다. 이 시기의 도로교통부문 정책은 1960년대 후반 및 1970년대 전반기와는 그 특성을 달리하고 있다. 제2차 및 3차 경제사회발전5개년계획 기간에는 고속도로의 건설에 주력하였다면, 1970년대 후반기 제4차 경제사회발전5개년계획(1977~81)에는 공로의 종합수송이란 관점에서 수송체계를 정비하고 중·단거리 구간의 수송에 초점을 맞추기로 방향을 설정하였다.

더 구체적으로 살펴보면 중화학공업 육성책의 일환으로 산업지원도로사업과 고속도로의 건설도 주변 산업·공업 단지를 연결하는 산업연계형 도로를 건설하기 시작하였다. 또한 경제발전과 지역개발이 활발해짐에 따라 교통량은 큰 폭으로 증가하게 되었다. 따라서 국도의 통행량이 급격히 증가될 것을 예상하여 국도의 성능제고 방안으로 포장사업을 적극 추진키로 하였고 신설 노선의 건설보다는 기존 노선 2차로 노선을 4차로로 확장하는 사업에 매진키로 한 것이다. 또한 일반국도의 유지·보수·관리 체제를 강화하기로 하였다.

또한 이 시기 도로건설의 한 가지 특징은 도시고속도로의 출현이라 할 수 있다. 1977년 5월부터 1980년 10월까지 3년 5개월에 걸쳐 총연장 15.3㎞의 도시고속도로가 부산에서 완공되었다. 이 사업은 1972년 국제부흥개발은행(IBRD)이 국토개발사업의 일환으로 제안한 것이 받아들여진 것으로 대도시권 교통 혼잡 완화 및 안정적인 물류 수송을 보장하는 기능으로 건설되었다. 이 도시고속도로의 등장은 서울을 비롯한 대도시권 지역으로 파급되어 도시 간선도로망 체계의 고속화에 영향을 주게 되었다.

3. 고속도로 양적 확대기: 1980년대

제5차 및 제6차 경제사회발전5개년계획 기간에 해당되는 1980년대는 경제개발계획의 성공적 수행으로 우리나라 공업화와 산업기술의 획기적 발전, 경제규모의 급신장, 산업구조의 고도화에 힘입어 공공부문의 수송효율도 크게 신장된 시기였다. 도로부문에서 본다면 국가경제의 안정적 운용으로 1980년대 초반에는 도로투자가 위축 되었으나 후반부에는 고속도로 및 국도의 건설에 박차를 가하였다.

1981년 당시 고속도로는 대구~마산 고속도로가 완공되어 총연장 1,245㎞에 이르렀고 일반국도는 12,247㎞, 지방도가 10,013㎞, 특별시도 9,403㎞, 시·군도가 17,428㎞가 되었다. 도로 포장률은 일반국도가 55.3%, 특별시도 62.3%, 지방도 11.0% 등으로 전체 평균 포장률이 불과 34.1%에 불과하여 도로 유지·보수·관리가 매우 중요한 현안 과제로 대두하게 되는 시기였다.

가. 도로의 유지·보수를 통한 낙후지역 개발

제5차 경제사회발전5개년계획 기간 중의 도로부문의 기본 정책 방향은 급증하는 통행수요에 대처하기 위한 도로시설의 지속적 확충과 함께 각급 도로의 상호 연계성을 강화

하여 수송효율을 향상시키고 도로의 유지・보수를 강화하여 도로사업의 투자효율성을 증대시키자는 것이었다.

고속도로에서는 상대적으로 교통망 체계가 빈약한 남부내륙지역의 연결망 개선을 통한 기간도로망 체계 강화를 목적으로 대구~광주를 연결하는 총연장 182.9㎞의 88올림픽고속도로가 착공되어 1984년 6월 개통되었다. 지형적 여건으로 소통이 힘들었던 영・호남을 최단거리로 연결하는 도로로서 산업 교류가 가속화되고 지리산, 덕유산, 가야산 국립공원을 중심으로 한 관광개발이 촉진되었다.

그러나 88올림픽고속도로는 표면적인 건설 목적 이외에 또 다른 의도가 포함된 고속도로였다. 당시 정부는 취약한 정통성과 명분을 회복하기 위하여 동・서 지역 간 갈등을 해소한다는 목적으로 고속도로를 건설하게 되어 지역의 교통량이나 실효성보다는 상징성이 우선시된 도로였다.

또한 정부는 초기 건설비 절약으로 4차로 전제 2차로로 건설되었던 호남고속도로의 일부 구간이 수송수요가 급증하여 용량한계에 도달함에 따라 4차로로 확장하였다. 경인, 경부, 구마 및 남해 고속도로의 교통애로구간도 확장공사를 실시하여 소통문제를 해소하였다.

이처럼 고속도로의 건설 및 확장뿐만 아니라 국도포장사업을 통하여 지방 숙원을 해소하고 낙후지역의 개발에도 박차를 가하였다. 총 1,540억원이 투입된 아시아개발은행(ADB) 5차 차관도로 사업은 전주~울주 구간을 포함하여 포장 364.5㎞, 확장 32.7㎞ 교량 27개소에 2.3㎞를 신설, 개축하였다. 결과적으로 1981년 말 기준 34.0%에 불과했던 도로 포장률이 1986년에는 54.2%(구도 77.1%, 지방도 37.2%, 특별시도 72.4%, 시・군도 34.9%)까지 향상되었다.

나. 교통량조사 선진화

이 시기에 도로부문에서 주목할 만한 점은 도로 건설의 기초자료로 활용하기 위해 1955년 11월부터 실시되고 있는 교통량조사가 전산화되었다는 점이다. 교통량조사는 3년 주기로 실시되었다가 1964년부터 본격적으로 매해 조사가 이루어지면서 도로의 확장과 더불어 조사 범위 및 지점도 지속적으로 확대되어 왔다.

교통량조사는 일반교통조사(전역조사)와 루프식 자기교통량측정기조사로 구분되는데 루프식의 경우, 1982년에 처음 도입되어 1984년까지 경기지역에서 시험운영을 거쳐 1985년부터 전국적으로 확대, 사용되고 있다. 이 같은 상시조사체제를 갖추게 되어 교통량 측정은 물론 계절별, 요일별, 시간대별 변화 등 다양한 교통량자료가 수집, 생산 가능하게 되었고 이를 토대로 도로교통 관련 다양한 연구의 기초자료로 활용이 기능하게 되었다.

다. 소통애로구간의 도로용량 확충

1980년 후반부의 우리나라는 25년간 5차례에 걸친 경제개발계획의 성공으로 세계에서 주목받는 신흥공업국으로 변모하였다. 경제성장도 10%대의 높은 성장률을 보였고

1인당 GNP도 2,500달러에 달하였다. 사회적으로는 급격한 자동차화(Motorization)가 시작되어 1970년 자동차 대수가 약 6만대 수준에서 1985년에는 111만 3천대에 이르게 되었다.

이와 같은 사회·경제적 여건을 반영하여 제6차 경제사회발전5개년계획(1987~91) 기간에는 수송수요 증가에 대비하는 한편 지역 간 균형발전을 위해 도로 등 기반시설을 지속적으로 확충하기로 하였다. 또한 도로포장을 확대 시행하여 포장률을 제고시키고 특히 농어촌 지역의 소득 증대 및 생활환경 개선을 위해 지방도 포장사업을 중점 과제로 설정하였다.

우리나라에서 자동차 고속교통체계의 중추적 역할을 담당해오던 경부고속도로는 1980년대에 들어오면서 소화불량 증세를 보이기 시작하였다. 1980년 중반기부터 일부 구간의 교통량이 도로의 교통처리 한계능력인 도로용량을 초과하는 현상이 발생하게 된 것이다. 특히 서울~대전 구간은 그 정도가 매우 심각하여 고속도로로서의 기능을 수행하지 못하는 지경에 이르렀다. 이에 대한 대책으로 정부는 서울~대전 구간 교통량 분산 방안으로 중부내륙을 통과하는 중부고속도로를 건설하게 되었다.

서울시와 경기도, 충청남북도에 걸쳐 있는 중부고속도로는 총연장 145.3㎞로서 3,926.3억원을 투자하여 1987년 12월에 완공되었다. 우리나라에서 열 번째로 개통된 중부고속도로의 완공으로 고속도로 총연장은 1,500㎞를 넘어서게 되었다.

경부고속도로가 1970년대를 대표하는 제1세대 고속도로라면 중부고속도로는 1980년대를 대표하는 제2세대 고속도로라 할 수 있다. 현재 시점에서 본다면 중부고속도로 영향권 내의 인구만도 1,200만명에 달하고 1일 이용차량만 하여도 약 33만대에 이르는 국가대동맥의 일부로 그 기능을 다하고 있다.

그러나 처음 중부고속도로가 논의될 당시만 하여도 일각에서는 건설에 회의적인 사람들이 많았다. '과연 누가 얼마나 이용하겠는가?', '비싼 공사비를 들여 건설해 놓았는데 수요가 발생하지 않으면 어떻게 하느냐?' 등의 우려들이었다. 그러나 이런 걱정은 기우에 불과하였다. 수요가 없기는커녕 몰리는 이용객들로 개통한 지 얼마 지나지 않아 심한 정체현상을 나타내기 시작한 것이다. 특히 1990년대 들어 정체현상이 심화되어 만 10년이 안 되어 확장을 검토하기에 이르렀다.

중부고속도로 건설에는 다른 고속도로 건설과는 다른 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 환경을 고려했다는 점이다. 남한산성과 검단산 통과 시 험준한 산악지형이 아님에도 불구하고 자연경관의 보호를 위해 터널 및 장대교로 처리하였다. 둘째, 도로구조 측면에서 설계속도가 시속 100~120㎞로 당시 국내 최고급 수준이다. 국내 대단위 시멘트 콘크리트 포장기법을 적용하여 국내 시멘트 콘크리트 포장기술을 정착시키는 밑거름이 되었다. 마지막으로 우리나라 고속도로 건설공사 역사상 처음으로 전문기술인력으로 구성된 책임시공감리제도를 도입하였다. 감리제도란 공공 및 민간 발주 건축·토목공사의 시공이 설계도에 맞게 시공되는지를 감독하는 설계중심의 자문으로 통상 그 당시까지는 설계자가 감리업무를 담당하였다. 그러나 1980년대 들어서면서 부실공사 문제가 사회적 이슈로 대두되자 정부는 감리기능을 강화하는 방향으로 제도 개선을 추진하였다.[284]

이 밖에도 신갈~안산 간 고속도로(23.2㎞)와 판교~구리 간 고속도로(23.5㎞)가 1991년 12월에 완공되었고, 소통애로구간이었던 서울~인천 구간의 원활한 소통을 위해 제2경인고속도로 및 서해안고속도로가 착공되었다. 또한 경부고속도로의 양재~청원 구간 확장 공사와 남해 및 영동고속도로가 확장되는 등 고속도로망이 확충되어 1991년 말에는 고속도로 총연장이 1,597㎞로 증가되었다.

또한 동 계획기간 중 가장 역점을 둔 도로포장사업이 전방위적으로 실시되었다. 고속도로 182㎞, 국도 169㎞, 지방도 3,893㎞가 포장되어 도로 포장률이 1986년 54.2%에서 1991년에는 76.4%까지 획기적으로 높아졌다. 도로 유형별로는 92%의 국도가 포장되었고 지방도의 경우 1986년 37.2%에 불과한 포장률이 1991년에는 72.6%까지 제고되었다. 그 외에도 노면 보수, 교차로 정비 등 교통안전사업에 6,200억원이 투입되어 국민의 교통안전 증진에도 노력을 하였다.

그러나 이와 같은 도로의 건설 및 보수에도 불구하고 고도 경제 성장으로 인한 급격한 자동차대수의 증가는 도로용량의 부족으로 이어졌고 결국 교통 혼잡이라는 사회·경제적 문제가 발생하게 되었다. 이와 같은 용량 부족 및 교통 혼잡 문제를 해결하기 위해 1988년에 휘발유, 대체유류의 특별소비세 등을 도로건설 재원으로 하는 「도로사업특별회계법」[285]을 제정하여 도로용량 증대 및 건설사업에 소요되는 막대한 비용을 충당키로 하였다. 이 회계는 1980년대 말부터 더 과감한 도로시설 투자의 원동력이 되었다.

4. 7×9 간선도로망 추진기: 1990년대

과거 30년간 수행해온 경제개발계획의 성공적 수행과 88서울올림픽의 개최를 통해 우리나라는 '한강의 기적'을 이룩하였다. 이런 기적적 성공은 도로를 비롯한 사회간접 기반시설의 힘 때문에 가능하였다는 것은 누구도 부인하지 못할 것이다. 고도성장으로 말미암아 경제활동을 위한 교통의 중요성은 더욱 강조되었고, 그중 도로는 가장 중요한 기반시설물의 하나로 그 위상을 견고히 하였다. 또한 1980년대의 지속적인 유지·보수 사업으로 도로의 질적 수준도 향상되었다.

1990년대에 들어오면서 도시의 외연적 확산(urban sprawl)과 자동차화(motorization)의 급속한 진전은 수도권 및 지방 대도시 권역을 중심으로 교통 혼잡문제를 유발시켰다. 특히 도심 우회기능 도로가 부족하여 장거리 간선통행과 도시 내부통행이 혼재[286]되어

---

284) 남인희(2006).

285) 도로사업특별회계는 건설부장관이 관리·운용하도록 규정되어 있으며 도로건설, 정비, 관리 및 운영에 필요한 경비 마련이 주요 목적이다. 재원은 「특별소비세법」에 의하여 휘발유와 이와 유사한 대체유류에 대하여 부과하는 특별소비세액의 100분의 90 및 경유에 대하여 부과하는 특별소비세액과 승용자동차에 부과하는 특별소비세액의 일반회계로부터의 전입금과 그 외에 예산이 정하는 바에 따른 일반회계로부터의 전입금 등으로 조달된다. 세출재원이 부족할 경우에는 국회 의결을 얻은 범위 내에서 장기차입이 가능하며 재원 확보를 위해 회계 부담으로 도로국채를 발행할 수 있다.

286) 1990년 당시 국도의 21.6%인 2,628㎞가 도시 내 구간을 통과하고 있었다.

교통효율을 감소시키고 혼잡을 더욱 심화시키고 있었다. 서울시의 경우 차량 평균주행속도가 1980년 30.8㎞/h에서 1990년에는 18.7㎞/h로 약 40% 감소하였다.

가. 격자형 국가간선도로망 7×9: 전국을 반나절 생활권으로

1990년대의 도로부문의 정책기조는 수도권 과밀화 해소를 통한 지역 간 균형발전 달성 및 날로 심각해지는 도시부의 교통 혼잡문제 완화에 초점이 맞춰졌다. 주요 정책 방향은 전국 반나절 생활권 형성을 촉진하는 교통망을 구성하도록 하는 것이다. 또한 지방분산형 국토 골격 형성을 통해 국토의 균형발전을 도모하고, 지속적 경제성장을 할 수 있도록 시설 확충을 통한 교통애로구간 해소가 핵심사항이었다.

정책 방향을 구체화하기 위해 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서는 이른바 '7×9'이라는 전국 격자형 국가간선망 체계의 구축, 대도시 권역에 대한 방사·순환형 간선도로망 구축을 계획하였다. 전 국토를 남북 방향 7개축과 동서 방향 9개축으로 나누어 고속간선망 체계를 구축하도록 한 것이다.

7×9 국가간선망 구축을 위해서 고속도로 1,500㎞를 4차로 이상으로 신설하고 기존 고속도로 및 국도 5,500㎞ 구간에 대한 확장을 추진하여 국토의 균형발전을 도모키로 하였다. 또한 서울을 비롯한 부산, 대구, 광주, 대전 등의 대도시권은 고속 우회기능을 수행할 수 있는 방사·환상형 간선망을 갖추도록 계획하였다.

〈표 3-2〉 7×9 격자형 국가간선망 계획

		주요 경유지(경유 고속도로 노선)
남북축	제 1 축	강화～인천～군산～목포(서해안)
	제 2 축	문산～서울～천안～광주～완도(경부, 천안～논산, 호남)
	제 3 축	동두천～서울～대전～진주～충무(중부, 대전～진주)
	제 4 축	포천～여주～구미～마산(중부내륙, 구마)
	제 5 축	철원～춘천～원주～대구～김해(중앙, 대구～부산)
	제 6 축	양구～봉화～영천～부산(경북의 영천～부산)
	제 7 축	간성～강릉～울진～부산
동서축	제 1 축	인천～서울～춘천～간성
	제 2 축	인천～서울～홍천～양양(속초)
	제 3 축	시흥～여주～원주～강릉(영동)
	제 4 축	안중～음성～제천～삼척
	제 5 축	당진～천안～영주～울진
	제 6 축	서천～공주～상주～안동～영덕
	제 7 축	군산～함양～대구～영천～포항
	제 8 축	고창(영광)～남원～고령～대구(88올림픽고속도로)～울산
	제 9 축	목포～순천～마산～부산
대도시권 순환고속도로		수도권, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산

자료: 건설교통부, 『도로백서』, 2003.

도로건설 효과와 국토균형발전

1970년대 이후 정비되기 시작한 간선도로망은 국가 경제력 강화와 경제성장의 견인차 역할을 수행하여 왔다. 국회예산정책처 보고에 의하면 1993~2002년 동안 도로부문에 투자된 국가 사업비는 총 64조 8,000억원으로 이로 인한 생산유발 효과는 144조 8,000억원으로 나타났다. 또한 사업비 대비 총 생산유발 효과는 2.23배로 분석되었다.[287]

산업발전 측면에서 살펴 볼 때 고속간선도로망의 건설로 인하여 제조업의 성장과 거점도시 발전에 기여하였고 도시지역보다는 농촌지역으로 갈수록 제조업 성장속도가 빠르게 나타나 지역균형발전에 이바지한 것으로 분석되었다.[288] 또한 고속도로건설로 인하여 연간 139조원의 비용절감 효과가 발생하며 지역경제 활성화와 균형발전에도 기여한 것으로 분석되었다.[289]

구 분	직 접 효 과	통행시간 절감	차량주행거리 절감
효 과[1]	139조 2,641억원	2,141만대-시간/일	8,000만대-㎞/일

주: 1) 2005년까지의 고속도로 노선에 대한 효과임.

나. 재정확보의 대안: 교통시설특별회계

7×9의 국가간선망 구축을 완성하기 위해서는 막대한 재정이 필요하게 되었다. 그러나 1970년대부터 시작된 부동산투기현상은 토지가격을 급격히 상승시켜 도로 건설비용도 기하급수적으로 상승시키는 효과를 발생시켰다.[290]

따라서 기존의 재원확보 방식으로 이 같은 사업을 추진하기는 불가능하였다. 이에 따라 정부는 도로뿐만 아니라 철도, 항만 등 교통 관련 재정사업의 원활한 추진 및 재정운용을 위해 1988년부터 운용되었던 「도로사업특별회계법」을 「교통시설특별회계법」으로 확대하여 운용하게 되었다.

교통시설특별회계[291]의 도입으로 교통세의 67.5%와 승용차 특소세 전액을 도로재원

---

287) 국회예산정책처(2004).

288) 국토연구원(2007).

289) 한국도로공사(2006).

290) 외환위기 전인 1974년과 1996년 사이 GNP는 7배, 소비자 물가와 도매 물가는 각각 7.2배, 4.7배 증가한 반면 지가는 17.6배 증가하였다(건설교통부 내부자료, 2003. 9).

291) 교통시설특별회계는 도로계정 · 철도계정 · 공항계정 · 광역교통시설계정 · 항만계정으로 구분하며, 해양수산부장관이 관리 · 운용하는 항만계정 이외의 계정은 모두 건설교통부장관이 관리 · 운용한다. 각 계정의 세입은 일반회계로부터의 전입금을 비롯하여 유료도로의 통행료 중 국고전입금, 공항이용료, 차입금, 차관수입금 등 계정마다 다양하다. 또, 세출은 도로 · 철도 · 공항 등의 관리 · 운영, 조사 · 연구를 위한 비용, 차관 · 차입금의 원리금 상환, 각종 출연과 융자, 기타 계정 운영에 필요한 경비 등이다. 일반회계로부터의 전입금은 「교통세법」에 의한 교통세 전액, 「특별소비세법」에 의하여 승용차에 부과하는 특별소비세액, 「관세법」에 의하여 철도 또는 궤도용 외의 차량 및 그 부분품과 부속품에 대하여 부과하는 관세액 금액에 해당하는 세입예산액이다.

〈표 3-3〉 1990년대 도로부문 투자 변화 추이

(단위: 조원, %)

		도로사업특별회계			교통시설특별회계		
		1989	1991	1993	1995	1997	1999
도로투자규모	총 액	1.4	2.5	3.2	4.2	6.1	9.3
	국 도	2.2	1.5	2.0	2.4	3.9	4.9
	고속도로	0.3	1.1	1.2	1.8	2.2	4.4
재정 대비 투자규모 비율		5.3	7.6	7.9	7.6	8.9	10.5

자료: 건설교통부, 『도로백서』, 2003.

으로 활용하게 됨으로써 도로 분야 투자는 매우 활성화되었다. 1989년 5.3%에 불과한 재정 대비 투자규모가 1999년에는 10.5%로 2배로 증대되었다. 이를 재원 규모로 비교한다면 무려 약 6.8배 증가한 것이다.

증대된 도로부문 재원을 바탕으로 체계적이고 계획적인 도로망 구축을 위한 본격적인 도로투자사업이 전개되었다. 먼저 1992년부터 1996년까지 교통혼잡구간 개선에 주안점을 두고 고속도로와 일반국도의 시설 확충을 추진하였다. 제2중부고속도로도 이 시기에 계획되고 건설되었다. 1993년 하남~호법 구간 타당성조사를 시행한 후 1997년 착공하여 2001년 개통된 41.7㎞의 도로로 최초의 장거리 자동차전용도로[292] 개념이 도입된 사업이었다.

제2중부고속도로의 건설을 포함하여 1990년대 전반기 5년간 총도로연장은 58,847㎞에서 82,342㎞까지 급격히 향상되었고, 고속도로는 과거 5년 전 대비 286㎞가 증가한 1,886㎞까지 확대되었다. 특히 시·군도의 확충이 두드러져 5년 전 대비 68.2% 증가한 35,989㎞에 달하였다.[293] 그 외에도 국가간선도로망이 21개로 확대 개편되어 1999년 말 2,041㎞까지 증가하였으며 국도 역시 4차로 비율이 30%까지 확장되어 국가 전체 수송량의 90% 이상을 도로가 담당하게 되었다.

다. 장기종합계획의 도입: 도로정비계획과 국가기간교통망계획

1997년에는 급증하는 교통수요와 국토공간 여건의 변화에 능동적으로 대응하고 계획적 도로망 구축에 대한 장기 비전을 제시하는 도로정비기본계획(1998~2011)이 수립되었다. 이 장기 기본계획은 2002년을 단기목표연도로, 2011년을 장기목표연도로 설정하고 목표연도까지의 필요한 도로물량과 수송분담률을 과학적 추정기법에 의거하여 전망하였다. 또한 도로정보, 운영 및 관리 등을 포함하는 도로망 종합관리방안을 제시하였고 도로의 건설 및 개선사업에 필요한 소요비용 및 재원조달방안까지 마련하도록 하

292) 여기에서 말하는 장거리 자동차전용도로는 기존 중부고속도로의 경우 60% 이상이 장거리 이용객이라는 점에 착안하여 출입시설의 설치를 매우 제한하여 진·출입 차량들의 방해를 받지 않고 계속 주행할 수 있는 장거리용 고속도로를 의미한다.

293) 조용주(1999).

여 더욱 종합적이고 계획적인 도로건설 및 관리체계를 구축하게 되었다.

한편, 정부는 그동안 개별노선 또는 개별수단 위주의 계획 및 건설에 따르는 도로망 체계의 불합리성 문제를 개선하기 위하여 모든 교통수단을 망라하는 국가기간교통망기본계획(2000~19)을 「교통체계효율화법」(1999.2)[294] 제3조에 근거하여 수립하였다. 이 계획에서는 2019년까지 6,160㎞의 간선망 마스터플랜을 구상하고 지역균형발전과 국가간선망 구축 시 효율성에 입각한 우선순위를 결정하여 순위에 따라 도로를 확충하는 발판을 마련하였다.

〈표 3-4〉 국가기간교통망계획 단계별 추진전략(도로부문)

구 분	1단계 (1998~2002)	2단계 (2003~07)	3단계 (2008~12)	4단계 (2013~20)
구 축 방 향	– 확충사업 완공 – 수송애로 해소 – 국가기간교통망 구축기반 조성	– 국가기간교통망 골격 형성 – 고속/고급 교통서비스 확대	– 국가기간교통망 저변 확대 – 고속/대량수송 간선교통망 구축	– 국가기간교통망 완성 – 교통체계 첨단화, 고도화 지속 추진
주 요 사 업	– 서해안고속도로 – 중앙고속도로(대구~춘천) – 대전~진주 고속도로 – 천안~논산 고속도로	– 청주~상주 고속도로 – 서울~춘천 고속도로 – 공주~서천 고속도로 – 대구~포항 고속도로 – 진주~통영 고속도로 – 중부내륙(여주~상주)	– 동서1축(춘천~간성) – 동서4축(평택~제천) – 동서6축(상주~영덕) – 남북1축(서울~강화) – 남북2축(서울~문산, 광주~완도) – 남북3축(연천~퇴계원)	– 동서4축(제천~삼척) – 동서5축(당진~울진) – 동서7축(대구~무주) – 동서9축(나주~순천) – 남북4축(포천~양평) – 남북5축(춘천~철원)

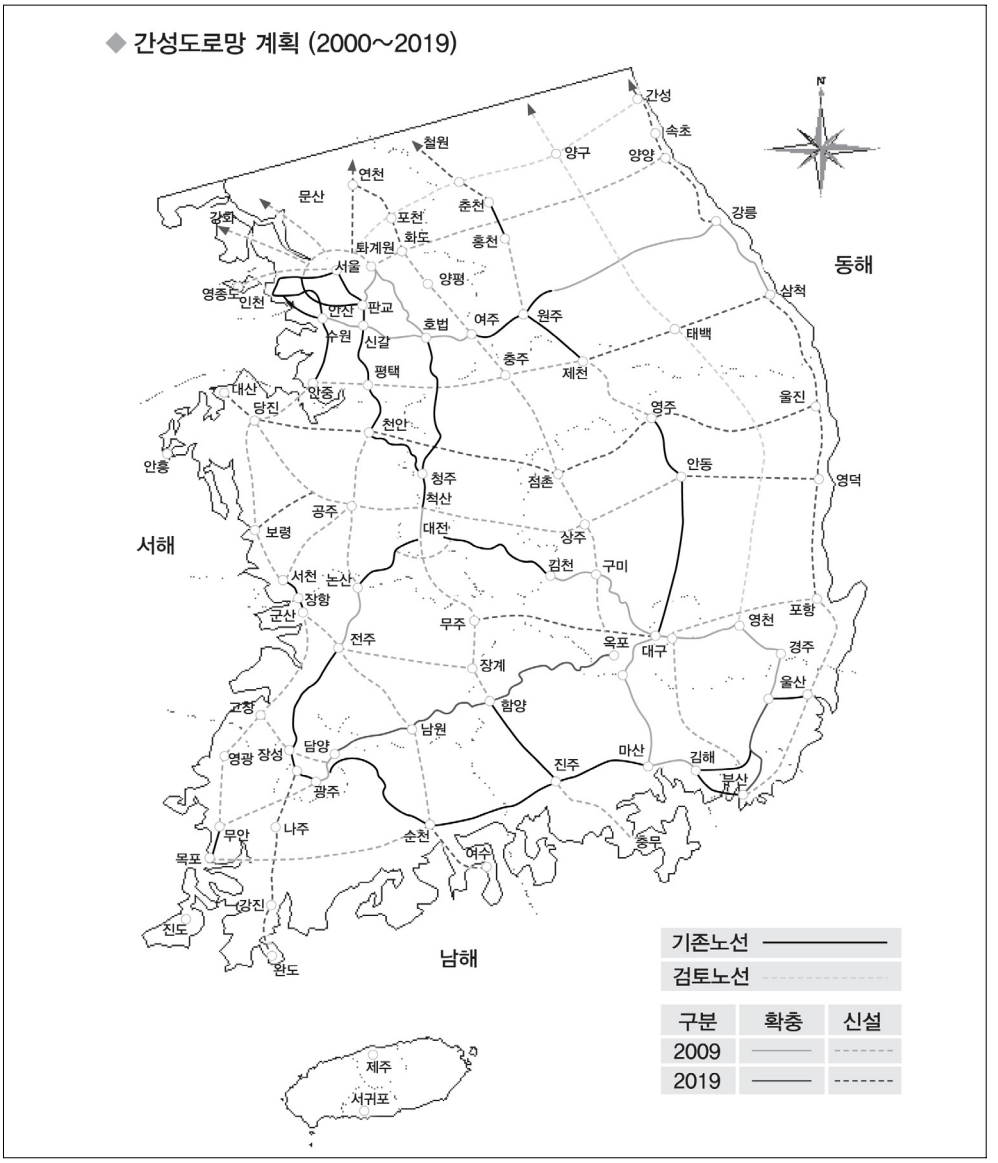
자료: 건설교통부, 『국가기간교통망계획』, 2000.

1990년대는 도로교통부문 국가 단위의 기본계획 및 시설투자계획을 기반으로 전반적인 교통시설 투자를 확대한 결과 1994~2000년 동안 사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC) 투자는 평균적으로 매년 19.1%씩 증가하였다. 특히 도로연장은 1990년에서 2000년까지 10년 동안 매년 4.6%의 증가 추세를 보였다. 동 기간 동안 4차로 이상 도로연장은 연평균 11.4%의 증가율로 증가하여 양적 측면에서 비약적 성장을 달성하였다.

그러나 이와 같은 지속적인 도로부문 투자에도 불구하고 간선도로(고속도로 및 국도)의 53%가 2차로 구간이다. 자동차 보유대수의 연평균 증가율은 11.8%로 도로 연장 증가율 4.6%를 훨씬 상회하고 있다. 자동차 1천대당 도로연장도 1990년 16.7㎞에서 7.4㎞로 55.7% 포인트나 감소하였다. 그 결과 우리나라의 교통혼잡비용이 2000년 기준 약 20조원에 달하게 되었다. 이 시기에 교통 혼잡문제 이외에도 국민들의 다양한 요구가 표출되어 환경, 안전 등의 문제도 함께 고려되기 시작하였다.

294) 「교통체계효율화법」은 교통시설투자의 효율화를 위하여 국가기간교통망계획의 수립, 중기교통시설투자계획의 수립, 투자평가지침, 연계교통체계, 지능형교통체계기본계획 수립 등에 관련된 사항을 규정하고 있다.

[그림 3-1] 국가기간교통망계획(도로)



자료: 건설교통부, 『국가기간교통망계획』, 2000.

〈표 3-5〉 1990년대 도로부문 투자 변화 추이

(단위: ㎞, %)

	도로연장 및 비율				
	총연장	≧ 4차로	비 율	포장도로	비 율
1990	56,715	4,823	8.5	40,545	71.5
2000	88,775	14,227	16.1	67,266	76.0
연평균 증가율	4.6	11.4		5.2	

자료: 건설교통부, 『도로업무편람』, 2000, 2008.

5. 친환경 도로 및 첨단도로교통체계 구축기: 2000년대

도로교통부문에서도 광복 이후 약 24,000㎞에 지나지 않았던 도로연장이 2000년 말 88,775㎞로 증가되었고 포장률도 0.03%에서 83%로 경이적인 신장률을 보여 주었다.

가. 교통정책 패러다임의 변화: 양적 팽창 → 질적 향상

도로부문의 놀라운 양적 팽창은 정부의 지속적인 성장 중심의 정책에 기인하였다. 〈표 3-6〉에서도 알 수 있듯이 정부의 과거 도로교통부문 정책 및 사업 방향은 국가경제 발전에 이바지하도록 도로의 건설 및 확장에 무게 중심을 두었다.

그러나 그동안 유지해온 공급 중심의 정책만으로는 폭발적으로 증가하는 교통수요를 감당하기 힘들게 되었다. 그리고 2000년대 들어오면서 사회·경제가 다변화되고 이용자들의 요구 또한 다양해져 공급자 중심의 수요 대응형 도로정책에 근본적 변화가 필요함을 깨닫게 되었다.

〈표 3-6〉 시대별 도로정책 변화

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
정책 방향	고도 경제성장의 기반도로망 구축	지역균형개발 중심	국민생활환경 개선	국가기간망 확충과 교통애로구간 해소
	⇩	⇩	⇩	⇩
사업 방향	주요 간선국도 포장	국도포장 본격화 고속도로 건설	주요 국도 및 지방도 포장 완료	고속도로망 2배 확충 국도 확장 본격 추진

자료: 건설교통부, 『도로정비기본계획수정계획(2006~2010)』, 2005.

따라서 정부는 다양한 시대적 요구를 반영하고 이용자 중심의 효율적 도로망 체계 구축을 위해 '국민 삶의 질적 향상'이라는 정책목표를 수립하여 21세기를 대비한 도로정책을 새롭게 수립하였다.[295] 정책의 기조를 '쾌적한 도로', '편리한 도로', '안전한 도로'로 설정하고 이를 달성하기 위해 미래사회에 부응하는 도로정책 개발, 효율적 도로정책의 추진으로 삶의 질 향상, 지속발전 가능한 도로정비정책의 추진, 도로행정의 대국민 신뢰 구축 등 네 가지 추진목표를 수립하였다.

새롭게 수립된 정책목표를 달성하고 빠르게 변화하고 있는 사회·경제적 여건을 반영하기 위해 1990년대 말 수립되었던 국가의 도로정비기본계획 및 국가기간교통망계획은 수정이 불가피하게 되었다. 「도로정비기본계획수정계획」은 주요 사회·경제지표의 변화를 반영하고 재원조달 규모 축소에 대비한 투자계획을 수립하였다. '국가기간교통망수정계획'은 혼재된 추진전략과 세부과제를 더욱 명확히 함과 동시에 수송수단 간 투자비중을 재조정한 점이 특기할 만한 사항이었다.

---

295) 노관섭(2003).

〈표 3-7〉 21세기의 도로정책 방향과 주요 내용

정책 목표	국민 삶의 질적 향상		
정책 형성	국민 참여 ⇒ ⇧ ⇐ 평가시스템 도입		
주요 내용	쾌적한 도로	편리한 도로	안전한 도로
	⇧	⇧	⇧
	– 환경친화적 도로설계기법 개발 – 교통혼잡구간 정비 및 우회도로 건설 – 30분 이내 고속도로 접근(반나절 생활권 실현)	– ITS 확대로 교통생활 편익 증진 – 이용자 중심의 도로표지관리 선진화 – 삶의 질 향상에 대비한 미래형 도로 구상	– 유지관리 과학화로 안전성 확보 – 보행자 및 장애자를 위한 보행공간 확대 – 교통안전시설 확대 설치로 교통사고 예방

자료: 건설교통부, 『도로정비기본계획수정계획(2006~2010)』, 2005의 내용은 재구성.

〈표 3-8〉 도로정비 기본계획 및 수정계획 비교

	기 본 계 획	수 정 계 획
목표연도	1998~2011	2006~10
여건변화	자동차보유대수: 1,950만대(2011년) 도로수송분담률(인-㎞): 72.1%(2011년)	자동차보유대수: 2,331만대(2020년) 도로수송분담률(인-㎞): 70.1%(2020년)
목표연도 도로연장	고속도로: 5,740㎞ 일반국도: 9,272㎞	고속도로: 4,797㎞ 일반국도 9,569㎞
투자계획	56.3조원(2008~12, 5년간)	40.3조원(2006~10, 5년간)

주: 수정계획의 도로지표는 4차로 능력기준 연장임.
자료: 건설교통부, 『도로정비수정계획』, 2005.

〈표 3-9〉 국가기간교통망 기본계획 및 수정계획 비교

	기 본 계 획	수 정 계 획
목표연도	2000~19	2007~19
추진전략	– 수송애로구간 해소 – 지역 간 수송수요 분산 조정 – 국가기간교통망 완성 – 교통체계 첨단화 및 고도화	– 육상간선교통망 이동성/접근성 향상 – 연계성/효율성 강화 – 지속 가능한 교통체계 실현 – 국가교통체계 지능화 및 기술개발
투자계획 종합조정	– 시설 간 투자비중(%): 도로(55.5), 철도(28.1), 항만(11.0), 공항(4.2), 물류(1.2)	– 시설 간 투자비중(%): 도로(47.9), 철도(32.3), 항만(12.6), 공항(4.5), 물류(1.4), 교통기술(1.3)

자료: 건설교통부, 『국가기간교통망수정계획』, 2007.

나. 도로사업의 효율성 강화: 예비타당성조사와 중복투자 방지

1990년대 후반부터 중요성이 인정되기 시작한 '효율성(efficiency)'은 2000년대 들어와서는 도로교통부문의 핵심 키워드로 자리 잡았다. 1998년 IMF 경제위기 극복을 계기로 국가재정 투자사업의 효율성을 개선하기 위해 「예산회계법시행령」 제9조의 2에 의거하여 1999년부터 예비타당성조사[296]를 도입하여 총사업비 500억원 이상의 신규 공공건설사업 및 공공개발사업에 대한 예비타당성조사를 수행해오고 있다. 1999년부터 2005년까지 교통시설의 약 70%를 차지하는 224건의 예비타당성조사 수행사업 중 약 55%의 사업만 타당성이 있는 것으로 분석되었다. 예비타당성조사는 대형 공공투자사업의 신중한 착수와 재원의 효율성을 제고하는 데 기여하였다.[297]

이와 같은 노력에도 불구하고 국가간선도로의 무리한 고기능·고규격화는 간선도로의 비효율성 논란을 야기시켰다.[298] 도로투자에 있어서 중복성 문제를 해소하기 위해 정부는 국가간선도로망에 대해 전면적인 노선 재검토를 하였다. 중복투자로 판정되는 총 6개 구간 251.5㎞에 대해 수요 재검토, 도로기능 및 공사기간 조정 등의 대책을 마련하였다.[299] 또한 민간이 참여하는 '도로정책심의회'에 도로중복투자 검토기능을 부여하였으며[300] 「공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침」(2007. 12, 건설교통부)에도 도로의 중복투자 방지를 위한 기법을 적용토록 명시하여 중복투자에 대한 사전예방 조치를 취하였다.

다. 도로의 IQ를 높이는 지능형교통체계(ITS)와 스마트하이웨이

2000년대는 재정적 투자효율성뿐만 아니라 도로의 운영 측면에서도 효율성을 향상시키기 위해 지능형교통체계(Intelligent Transport Systems: ITS)를 적극 도입하기 시작하였다. 지능형교통체계란 교통체계의 지능화를 통해 교통운영의 효율성 극대화, 이용자 편의 및 안전 제고, 환경친화적 교통체계 구현을 목표로 하는 21세기형 교통체계이다.

정부는 1997년 9월 국가ITS 기본계획을 확정하고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 1999년 8월 「교통체계효율화법」을 제정하기에 이르렀다. 그러나 IMF 경제위기로 인하여

---

296) 예비타당성조사제도 도입을 둘러싸고 공공부문 개혁을 주도한 기획예산처와 대형 공공건설사업의 주무부처 간에 치열한 찬반 논란이 있었다. 기획예산처는 기존 타당성조사의 문제가 주무부처가 조사를 관장하는 데 있다고 판단하여 예산당국이 조사를 담당하는 방안을 제시하였다. 반면, 사업의 주무부처는 기존 타당성제도의 보완만으로도 문제를 해결할 수 있다는 입장이었다. 결국 타당성조사는 기존대로 하되 예비타당성제도를 새로이 도입하여 예산당국이 담당하는 것으로 확정되었다. 기획예산처는 그 임무를 한국개발원(KDI)에 위탁하였고 2001년 1월 예비타당성조사 수행을 총괄하기 위한 기구로 KDI 공공투자관리센터를 설립하였다. KDI는 한국교통연구원, 해양수산개발원 등 국책연구기관, 대학교수, 엔지니어링회사 등 다양한 부문의 전문가들로 조사팀을 구성하여 예비타당성제도를 수행하고 있다(한국교통연구원[2006]).

297) 국토연구원(2008).

298) 비효율적 중복·과잉투자란 도로의 외형적 요소가 유사하며 기능적으로도 동일한 역할을 수행하나 시기적으로 적절치 못한 시기에 건설되는 투자사업으로 정의될 수 있다.

299) 박준석 외(2007).

300) 건설교통부(2007).

국가ITS기본계획은 수정·보완되어 2000년 12월 'ITS기본계획21'이라는 이름으로 재수립되었다.

전국의 주요 지자체들은 자체 ITS계획을 수립하여 ITS 구축사업에 나서게 되었고 정부는 다양한 ITS 구축기반 조성 및 활성화 사업을 추진해오고 있다. 국토해양부의 국도교통관리시스템과 첨단교통모델 도시 구축 지원 및 고속도로의 하이패스카드, 정보통신부(현 교육과학기술부)의 FM DARC(Data Radio Channel) 및 텔레매틱스 사업, 경찰청의 무인단속시스템, 대중교통요금 전자지불카드 개발 등이 대표적인 사업이다.

한발 더 나아가 정부는 고속도로의 지능화를 통해 도로의 이동성과 안전성을 획기적으로 개선하기 위해 미래의 도로라 명명되는 '스마트하이웨이(smart highway)' 연구개발사업을 추진하고 있다. 이 사업의 특징은 설계속도는 시속 120㎞까지 수준이지만 도로기반기술과 IT기술을 융합하여 주행 중인 운전자와 도로관리자가 교통정보를 실시간으로 주고받을 수 있는 유비쿼터스 정보통신환경을 구현하는 것이다.

라. 도로의 EQ도 높이는 친환경도로 건설

2000년대 들어서면서 지구온난화 등 대기 환경이 세계적 관심사로 되면서 이용자들도 도로를 보는 관점이 변화하기 시작하였다. 도로의 경제성뿐만 아니라 환경적 가치도 중요시되기 시작한 것이다. 서울외곽순환고속도로의 사패산 터널 공사처럼 환경문제로 인해 도로건설이 중단되거나 지연되는 사태가 발생하는 등 환경성과 경제성을 조화하는 상생의 방안으로 친환경도로 건설이 대두되었다.

서울외곽순환고속도로 건설의 교훈

당초 2006년 완공을 목표로 사업을 진행했던 서울외곽순환고속도로는 사패산 터널구간이 북한산국립공원의 자연환경과 사찰의 수행환경이 훼손된다는 이유로 환경 및 불교단체의 반대에 부딪히게 되어 장기간 공사가 중단되었다. 상호 대화를 통한 사회적 합의점을 도출하고자 2002년 8월 노선조사위원회 구성을 시작으로 2003년 4월 검토위원회, 동년 7월 국무총리실 주관의 공론조사 등 여러 노력을 하였으나 합의점 도출에는 실패하게 되었다. 결국 2003년 12월 역사·문화·환경보전을 위한 제도개선 추진, 종교·문화보존지구의 신설, 「전통사찰보존법」 적용지구의 사전환경성 검토대상에 포함, 사전의견수렴 및 참여확대 등을 약속하고 공사가 재개되었다.[301]

사패산 터널공사 갈등을 통해 얻은 성과는 성장위주의 가치관에서 역사와 문화적 환경과 같은 무형가치를 중시하는 패러다임의 변화를 인정하고 개발과 보존의 조화를 이룰 수 있도록 제도를 개선하는 정책적 배려가 필요하다는 점이다. 또한 대형국책사업의 경우 사업 초기단계부터 국민 의견을 충분히 수렴(Public Involvement: PI)하여 사업추진을 해야 한다는 인식을 각인시켰다는 점이다.

301) 권영인(2006).

친환경도로(ecological road)란 도로건설정책 결정 및 계획 단계부터 설계 및 건설, 유지단계에 이르기까지 환경영향을 고려하여 건설되는 '인간과 환경에 쾌적한 도로'라 할 수 있다. 즉, 생태계를 포함한 자연의 감정을 이해하고 인간의 삶을 풍요롭게 하는 방향으로 건설방향을 정한다는 측면에서 감성지수(Emotional Quotient: EQ)[302]를 제고하는 도로라 말할 수 있다.

친환경도로 건설이라는 사회적 요구에 따라 정부는 환경민원에 따른 공사 지연으로 발생하는 사회적 비용[303]을 절감하고자 공공참여(Public Involvement: PI)기법을 포함한 도로의 환경성강화제도를 도입하기 시작하였다. 우선적으로 신설 도로의 경우, 환경친화적인 '도로건설지침'(2004. 12, 건설교통부)을 마련하고 지침에 따라 계획단계부터 환경성을 고려하기 시작하였다. 따라서 노선 선정 단계부터 환경 및 도로전문가가 참여하여 환경과의 조화를 고려하게 되었다.

기존 도로는 환경성 강화를 위해 2007년 2월부터 '환경친화적인 도로유지・관리 잠정지침'을 수립하여 적용 중에 있다. 또한 도로에 의한 생태계 단절을 최소화하기 위해 생태통로정비계획(2004. 9, 건설교통부)을 수립하였고, 그 결과 2008년 생태통로 30개소를 신설 및 정비하였다.

6. 도로교통정책의 성과와 과제

지금까지 기술한 대로 우리나라의 교통・물류망은 지난 60년간 비약적인 발전을 이룩하여 세계적인 경쟁력을 갖춘 조밀한 네트워크를 형성하게 되었다. 그러나 아직까지 완벽한 수준에 도달하였다고 할 수는 없고, 앞으로 더욱 발전할 여지가 있으며, 그동안의 추진과정에서도 여러 가지 시행착오와 미흡한 점이 있었다.

가. 성과

과거 60여 년간 우리나라의 도로는 양적・질적으로 괄목할 만한 성장을 해왔다. 우마차가 겨우 다니던 비포장도로가 신작로로, 다시 신작로가 포장도로로 바뀌면서 도로의 틀이 잡혀갔으며, 고속도로의 등장으로 도로가 국가수송체계의 중심으로 자리 잡기 시작하였다. 1968년 경인고속도로, 1970년 경부고속도로의 개통은 철도 중심의 우리나라 교통체계를 급격하게 변화시켰다. 당시 고속도로는 산업도로로서 임해지역의 물자수송에 중요한 역할을 담당하였으며, 국가경제의 부흥에 절대적인 기여를 하였다.

1980년대부터 국민소득의 증가로 자동차가 증가하면서 도시 내는 물론 지역 간 도로의 혼잡이 증가하면서 적정한 도로의 공급은 국가적 관심이 되었다. 자동차로 인해 도로혼잡이 가중되자 자동차화시대에 대응하는 전국 간선도로망 계획이 수립되었다. 전국에

302) 감성지수(EQ)는 다른 사람의 감정을 이해하는 능력과 삶을 풍요롭게 하는 방향으로 감정을 통제할 줄 아는 능력을 의미한다.

303) 2년 동안의 사패산 터널 공사의 지연으로 약 5,200억원의 사회적 비용이 발생한 것으로 추정되었다.

7×9 축을 기본으로 하는 간선도로망이 1992년부터 본격적으로 건설되어 지금 전국에는 수준 높은 도로망이 거미줄처럼 얽혀있다. 웬만한 곳에서는 30분 이내에 고속도로 접속이 가능할 정도로 접근성이 향상되었다.

자동차를 보유하고 이용하는 국민이 늘어나면서, 도로의 서비스 수준이 삶의 질의 척도가 되었다. 출퇴근과 같은 일상에서, 주말의 여행에 이르기까지 도로의 교통혼잡은 사회문제로서, 경제문제로서 논의되었다. 교통혼잡으로 인한 사회적·경제적 비용은 도로의 투자 필요성을 인식시켰으며, 도로건설의 타당한 이유로서 거론되었다.

우리나라의 국제교역 규모는 세계 13위이다. 이러한 경제규모가 달성되고 유지되는 데는 국내 수송체계가 한몫을 하고 있다. 특히 물류수송의 대부분이 화물차에 의존하므로 도로의 기여도가 거의 절대적이라는 것을 알 수 있다. 과거 60년 동안 도로가 국가 경제력의 원천이었으며, 국민의 삶을 더욱 윤택하게 만들어주었다고 해도 과언이 아니다.

나. 과제

1) 간선도로망의 원활한 추진

1992년 전국간선도로망 계획이 수립되었음에도 불구하고, 투자재원의 부족으로 인해 2009년 간선도로건설이 계획대로 진행되지 못하고 있다. 그동안 재원문제, 혹은 예비타당성 조사 등에 의한 투자기준의 엄격성, 환경문제 등으로 인해 건설이 지연되는 일도 있었다.

특히 국가기간교통망계획이 수립되면서 다수단 간의 융합을 기반으로 하는 교통계획이 요구되고 있어 간선도로망 계획 자체가 흔들리면서 계획 대비 실행율이 둔화되고 있는 실정이다.

아울러 2000년대에 들어서면서부터 재정사업이 위축되면서 민간투자사업이 이루어지게 되었지만, 고수익을 노리는 투자사업이 수도권과 일부 지방대도시권에 집중되면서 간선도로망의 틀이 일부 흔들리는 일도 발생하였다.

전국 간선도로망이 체계적으로 추진되지 못하는 배경에는, 고속도로, 국도, 민간투자도로 등으로 시행주체를 구분하는 행정체계에도 있다. 간선도로가 하나의 계획체계 아래에서 검토되고 건설되어야 하는데, 계획 및 시행, 관리하는 주체가 도로유형에 따라 각각 다르다 보니 고속국도와 일반국도의 병행노선, 재정사업도로와 민간투자사업도로의 병행노선 등이 논란의 대상이 되기도 한다. 따라서 간선도로의 체계적 건설 및 효율적 집행을 위해 모든 도로계획을 총괄하여 검토하고, 집행하는 방안이 모색될 필요가 있다.

2) 교통혼잡 구간의 완화

매년 십수조원의 도로사업 투자가 이루어지고 있음에도 불구하고, 안타깝게도 전국의 도로교통혼잡구간은 매년 증가하고 있으며, 이로 인한 사회경제적 손실은 매년 수조원에 달한다.

간선도로의 혼잡구간은 대부분 대도시권에 집중되어 있다. 교통혼잡구간은 첨두시간

대와 주말 혹은 휴가 시즌 등에 반복적, 지속적으로 발생하는 특성을 보이고 있다. 이러한 문제의 원인은 우리나라의 도시화가 이미 90% 이상 진행되었고, 수도권을 비롯하여 지방대도시권으로 인구가 집중되었기 때문이다. 특히 수도권 및 지방대도시권의 신규 택지개발지가 모도시의 중심지로부터 멀어지면서 통행거리가 늘어나고, 통행수요가 증가하였기 때문이다.

이처럼 교통혼잡의 원인과 문제의 근원이 분명함에도 불구하고, 그동안 도로건설은 균형발전정책에 의해 지방부에 치중함으로써 도로교통 서비스의 수준을 악화시켜온 것으로 판단된다. 따라서 대도시권의 도로교통문제를 완화하기 위해서는 도로교통문제의 실상을 직시하고, 대도시권의 혼잡구간을 완화하는 데 도로투자를 집중할 필요가 있다.

3) 녹색성장시대의 도로정책 방향

국민의 삶의 영역이 자동차 없이는 영위되지 않을 정도로 도로가 필수적인 기반시설이 되고 있지만, 도로건설이 충분하게 이루어지기 어려운 상황이다. 무엇보다도 2012년부터는 우리나라도 기후변화협약에 가입할 가능성이 높아지면서 '친환경' 정책이 강화되고 있기 때문이다. 이에 따라 지금까지 반환경적인 요소가 많았던 도로의 건설이 위협받고 있다.

녹색교통시대에 자전거도로가 확충되면, 도시 내의 단거리 통행은 일부 전환될 수 있을 것이다. 도시 간 통행도 철도(고속철도, 전철 등)의 확충으로, 혹은 BRT와 같은 고속대중교통시설의 공급으로 승용차 통행이 일부 전환될 수는 있을 것이다. 그렇지만, 현재의 도시와 국토공간의 패턴과 이동패턴이 하루아침에 변하기는 어렵다. 따라서 승용차와 화물차를 이용하는 이동패턴은 상당 기간 지속될 것이며, 도로의 공급은 필요한 만큼 확충되어야 한다.

더욱이 국가경제를 주도하고 발전시키는 기반시설로서 도로의 중요성은 간과하지 못할 것이다. 비록 녹색성장시대이지만, 도로가 갖는 접근의 용이함, 이용의 편리함, 시설의 경제성 및 내구성 등으로 판단해 볼 때, 도로는 앞으로도 국민생활을 발전시키고, 삶의 질을 향상시키며, 국가경쟁력을 제고시키는 데 주도적인 역할을 수행할 것이므로 도로의 역할증대를 위해 더 노력해야 할 것이다.

기후변화에 대응하기 위해서도 도로의 교통혼잡구간은 절대적으로 감소되어야 하며, 이를 위해서는 차량의 통행 감소도 유도되어야 하지만, 도로의 절대적 공급도 필수적이다. 국민의 생활이 유지되고 지속될 수 있도록 도로를 공급하거나 혼잡구간을 해소해야 한다.

한편, 도로교통부문 투자 감소에 따른 효율적인 투자요구에도 대응해야 한다. 그리고 고령화와 소득증가에 따르는 다양한 교통서비스 제공에 대한 사회적 요구에도 부응해하여야 할 것이다. 한 예로 그간 자동차 중심의 정책에서 환경친화적이며 복지적인 자전거 및 보행자우선도로에도 더 많은 노력을 할애하여야 할 것이다.

도로투자의 효율성 및 기후변화에 대응하여 도로에 대한 투자가 위축될 수 있지만, 교통문제의 근원을 해결해나가는 투자는 앞으로도 중요하다. 대도시이든 중소도시이든 통과교통을 분리할 수 있는 순환도로의 건설이 시급하고, 교통혼잡구간을 완화할 수 있는 첨단교통체계(ITS)가 광범위하게 활용될 필요가 있다.

이제 도로정책은 투자재원의 제약과 환경개선이라는 두 가지 제한적 여건하에서 투자의 효율성도 높이면서 기후변화의 개선에도 대응해야 한다. 따라서 기존의 도로 개선뿐만 아니라 신규 도로개설시에도 투자의 적격성을 엄밀히 하고, 효율성을 높여야 하며, 저탄소사회에도 환영받는 친환경도로, 스마트도로를 건설해나가야 할 것이다.

제3절 | 철도교통

지게, 조랑말, 우마차, 인력거 등에 의한 운송수단이 전부였던 1899년, 국내 최초로 서울에 전차와 함께 철도가 개통됐다. 철도는 험난했던 우리의 근·현대사 속에서 국민과 애환을 함께하면서 국가 물류·교통의 대동맥으로서 정치·경제·사회·문화·군사 등의 발전 및 삶의 질 향상에 크게 기여해왔다.

1897년 3월 22일 인천 우각리(牛角里, 창영동)에서 착공된 경인선 인천(제물포)~서울(노량진) 구간이 1899년 9월 18일 개통된 데 이어 경부선 영등포~초량(431㎞) 구간이 1901년 8월 20일 착공하여 3년 3개월 만인 1905년 1월 1일에 개통됐으며, 경의선, 경원선, 호남선, 함경선이 차례로 건설되었다.

철도는 1948년에 철도영업킬로 2,642㎞로 연간 6천만명(1일 16만 5천명)을 수송하여 영업킬로 1㎞당 하루에 62명(1일/㎞)을 수송하였고, 2008년 철도영업킬로(지하철 포함) 3,870㎞로 연간 30억명(지하철 570만명을 포함하여 하루에 850만명)을 수송하고 있다. 철도영업거리는 40% 증가에 그쳤으나 수송량은 영업킬로 1㎞당 하루에 2,500명(1일/㎞)으로 1948년에 비해 40배나 증가하였다.

철도의 역사는 속도향상에 의한 시간단축의 역사라 할 수 있다. 110여 년 전 20㎞/h에 그쳤던 저속열차는 1948년 70㎞/h로 향상되었고, 이제 300㎞/h를 넘는 경이로운 속도까지 높아졌다. 경부선이 개통된 1905년 1월 1일 초량(부산) ~ 영등포(서울) 간을 30시간 동안 운행했던 완행열차가 점점 빨라지면서, 1905년 5월 1일 14시간, 1963년 6시간, 1985년 4시간 10분, KTX가 운행된 2004년에는 2시간 40분으로 단축되었다. 2010년 경부고속철도가 완전 개통되면 1시간 56분 만에 서울 ~ 부산을 달리게 된다.[304] 1948년 열차 최고속도 70㎞/h에서 2008년 350㎞/h 한국형 고속철도열차 개발로 60년간 매년 4.6㎞/h씩 속도를 업그레이드하며 철도기술이 발전해온 것이다.

철도는 정부수립 이후 6·25 전쟁과 전쟁복구기는 물론, 경제발전 초기였던 1960년대까지 화물 80%, 여객 50% 이상의 수송을 담당하면서 여객 및 물자수송에 크게 기여해 왔다.

304) 한국철도기술연구원(2007).

〈표 3-10〉 철도 열차속도 변천(서울～부산 구간)

운행연월일	열차 명칭	운행 소요시간	평균속도(km/h)	최고속도(km/h)	차량 종류
1905. 05. 01	융희호	14시간 00분	31	50	증기기관차
1936. 12. 01	아까스끼호[1)]	6시간 45분	67	90	증기기관차
1955. 08. 15	통일호	7시간 00분	50	70	디젤기관차
1962. 05. 15	재건호	6시간 10분	72	100	디젤동차
1969. 02. 10	관광호	4시간 50분	92	110	디젤기관차
1985. 11. 16	새마을호	4시간 10분	107	140	디젤기관차
2004. 04. 01	KTX	2시간 40분	165	300	전기기관차
2010(예정)	KTX	1시간 56분	210	300	전기기관차

주: 1) 아까스끼호는 서울~부산 구간을 대전, 대구역만 정차하고 운행.
자료: 한국철도기술연구원, 『과학기술로 달리는 철도』, 2007.

〈표 3-11〉 철도교통 수송분담률

(단위: 100만명 · ㎞, 100만톤 · ㎞)

연도	총여객 수송량	철도여객		지하철 여객		총화물 수송량	철도화물	
		수송량	분담률(%)	수송량	분담률(%)		수송량	분담률(%)
1966	20,380	8,665	42.5	–	–	6,680	5,449	81.6
1976	58,617	14,305	24.4	388	0.7	19,637	9,728	49.5
1986	112,505	23,562	20.9	7,228	6.4	33,910	12,813	33.8
1996	125,907	29,579	23.5	14,621	11.6	78,647	12,946	16.5
2006	161,281	31,416	19.5	24,651	15.3	–	10,554	–

자료: 철도청, 『철도통계연감』, 각년도.

이후 자동차 및 항공기의 급속한 보급으로 철도의 역할이 줄어들었다. 그러나 최근 들어 도로정체에 따른 물류비의 증가, 지구 온난화와 자원 고갈 등 환경 · 에너지 문제로 에코그린(eco-green) 수송수단인 철도가 다시 주목받기 시작하고 있다.

철도는 1인당 1㎞ 수송할 때 발생하는 CO_2 배출량이 승용차의 8분의 1, 에너지 효율성도 승용차의 6배나 된다.[305] 철도의 수송분담률을 1%만 올려도 물류비 8천억원, 환경비용 6천억원 모두 1조 4천억원을 절감할 수 있게 된다. 따라서 21세기 교통물류시스템은 지구온난화 방지는 물론 지속성장이 가능한 고속철도를 기반으로 한 전국을 1시간대 생활권으로 연결하는 철도 중심 교통체계로의 획기적인 변화가 요구되고 있다.

정부수립 이후 60년간 철도가 발전해온 역사를 시대적으로 분류하면 ▲전후복구기 ▲산업철도발달기 ▲지하철확충기 ▲고속철도구축기 ▲신개념철도시대로 구분할 수 있다. 철도는 6 · 25 전쟁 때 물자수송, 경제개발 산업물자수송의 대동맥 역할을 했으며, 전국을 1일 생활권으로, 다시 반나절 생활권으로 단축시켜 국가의 경제, 사회, 문화를 대변혁시키고 있다.

305) 일본국토교통성(2008).

〈표 3-12〉 철도교통의 시대적 주요 정책 · 사업

	1948~50년대	1960~70년대 중반	1970년대 중반~80년대	1990년대	2000년대
시대 구분	전후 철도복구기	산업철도발달기	지하철 확충기	고속철도 구축기	신개념 철도시대
주요 정책 · 이슈	-6 · 25 전쟁 발발 -전쟁물자 수송 -전후 철도복구 -철도 현대화	-화물의 폭주 -산업철도 확충 -자립경제기반 -전기철도 구축	-지하철 개막 -도시철도 확장 -차량국산화 개발 -승차권전산시스템 구축	-고속철도계획 -고속철도 건설 -고철기술훈련 -철도연구개발	-고속철도 개막 -고속철도 확충계획 -철도운영 상하분리 -남북철도 연결 -신철도교통시스템 개발
경제사회에 미친 영향	-철도축 중심의 도시성장 -산업자원 수송, 공업화	-경제재건 견인차 -산업기술발전 리더	-전국 1일 생활권 -도심교통체증 해소	-수출입물량 조달 -첨단기술 개발	-전국 반나절 생활권 -지역균형발전
관련 제도	교통기술연구소 직제	「조선사설철도폐지법」 「철도법」 「철도소운송업법」 AID차관협정	「도시철도법」 「삭도 · 궤도법」 「공공철도건설촉진법」	「국유철도운영에 관한특례법」 「교통체계효율화법」	「철도산업발전기본법」 「한국철도시설공단법」 「한국철도공사법」 「철도안전법」 「철도사업법」

자료: 철도청, 『한국철도사』, 해당 연도.

1. 전후 복구기: 1948~50년대 말

가. 대한민국 건국 초기의 철도[306]

광복 다음날인 1945년 8월 16일부터 우리나라는 일제가 운영했던 철도 일체를 즉각 접수하기 시작하였다. 당시 7만 9천명의 철도 종사원 중 일본인은 2만 3천명에 달하였다. 그러나 광복의 기쁨이 채 가시기도 전에 국토가 분단되고 철도마저 두 동강이 났다. 1945년 9월 11일부터 남북의 모든 철도 운행이 전면 중단되었다. 설상가상으로 1946년 5월 1일 연료와 부속품 등이 고갈돼 경부선 36개 열차와 전국 127개 열차가 운행을 중단하는 비운을 겪었다.

당시 한반도 철도 영업거리는 총 6,362㎞. 이 가운데 남한 철도는 총연장 3,378㎞, 영업거리 2,642㎞였다. 남북한 합쳐 1,166대였던 기관차 중 남한에는 488대, 객차 1,280량, 화차 8,424량, 역 300개, 종업원 56,960명이 전부였다. 광복 전의 절반 수준이었다. 이 같은 어려움 속에 철도는 1946년 경부선에 특급 '조선해방자호'를 운행하였다. 우리 손으로 처음 만든 열차가 서울~부산을 9시간 만에 주파한 것이다. 1947년 2월 협궤철도[307] 등 사설철도회사를 국유화 조치 후 남한만 운행하는 열차시각표를 정하였다.

남북으로 분단된 채 1948년 8월 15일 남한에 대한민국 정부가 수립되었다. 정부수립

306) 철도청(1999).

307) 협궤철도: 기존 철도의 궤간(레일 사이 간격)보다 훨씬 좁은 선로를 달리는 열차를 말한다. 기존 표준궤간은 1435㎜인데 반해 협궤열차는 절반밖에 안 되는 762㎜이었다. 수여선(수원~여주 간 73.4㎞)은 1930년 12월 조선경동철도주식회사가 여주지역의 쌀을 수송하려는 목적으로 부설한 사철이었다. 광복 이후 국유화되었다가 1972년 3월 31일에 폐선되었다. 수인선은 1937년에 개통된 후 59년간 운행되다 1995년 12월 31일에 폐선되었다.

직후 우리나라와 미국은 철도부터 손질하였다. 1948년 12월 한국경제부흥5개년계획을 수립한 뒤 철도망 구축을 골자로 하는 수송부문 부흥계획을 시작하였다. 이 계획에 따라 지하자원 채굴과 수력·화력발전 개발, 시멘트, 비료, 유리, 철강 산업의 초석을 닦기 위한 영암선(榮巖線)·함백선·문경선 등 3대 산업철도 건설을 추진하였다.

영암선은 건국 후 우리 손으로 건설한 최초의 철도였다. 영암선은 영주～태백산맥～철암～삼척선을 잇는 총연장 86.4㎞의 동서횡단 철도였다. 영암선은 6·25 전쟁으로 공사가 중단되는 우여곡절 끝에 1955년 12월 30일 완공되었다. 영암선 개통으로 삼척지구는 경인지역과 1일 생활권으로 가까워졌다. 영암선은 무연탄과 충북·강원·경북 산간오지에 문화를 실어 나르는 '문명열차' 구실도 톡톡히 해냈다. 영암선은 1963년 5월 17일 철암선·삼척선·동해 북부선과 통합, '영동선(嶺東線)'으로 개칭되었다.

이 밖에 함백선(제천~함백) 60.7㎞, 문경선(점촌~가은) 22.8㎞는 산업철도로 흑연·동·형석 등의 지하자원 개발을 촉진시켰다. 1948년 정부 수립 후 경인선에 6개 열차와 각 선에 12개 열차를 신설하는 도중에 6·25 전쟁이 터지고 말았다.

나. 6·25 전쟁 시 수송 주역, 철도

6·25 전쟁이 일어나자 철도는 즉각 전시체제로 전환되었다. 1950년 6월 27일 오전 9시 정각에 서울역을 발차한 경부선 열차를 끝으로 모든 철도의 운행이 중단되는 비상사태를 맞았다. 정부는 수송본부를 설치, 비상차량 동원체제에 돌입하였다. 전쟁이 치열해질수록 수송본부는 영등포→대전→부산으로 남하하였다. 북한의 탱크가 한강을 넘지 못하도록 1950년 6월 28일 새벽 한강 인도교와 한강철교를 폭파하였다. 미군 전투기들은 서울과 용산 지구 철도시설들을 북한군이 사용하지 못하도록 집중 폭격하였다.

6·25 전쟁은 교통 동맥인 기존 철도망과 철도시설도 철저하게 파괴함으로써 광복 후 간신히 구축한 철도운영이 어려운 국면을 맞게 되었다. 6·25 전쟁 중에 철도는 객차 3,354량과 11,755량의 화차를 동원해 200만명 이상의 피난민을 실어 날랐다. 7월 21일에는 전쟁 병참물자 수송을 위해 부산 구내사무소에 수송본부를 설치하였다. 철도로 많은 병참물자 수송이 이루어졌다. 물자수송에 기여한 공로로 8월 10일 미8군 워커 사령관이 교통부 종사원들에게 감사장을 전달한 데 이어 8월 22일에는 이승만 대통령이 교통부 종사원을 치하하는 담화문을 전달하기도 하였다. 1950년 9월 15일 인천상륙작전에 맞춰 철도복구대가 북상하면서 파괴된 철교와 선로를 복구하기 시작하였다. 같은 해 10월 8일 서울～부산 구간에 제112열차가 운행을 재개했고 10월 25일에는 평양에 공작창 파견대를 설치하였다. 11월 12일에는 서울～대동강 구간에 열차운행이 재개되었다. 전쟁의 참혹한 비극 속에서도 민족과 생사고락을 함께한 것은 언제나 철도였다.

다. 6·25 전쟁 후 철도복구[308]

전쟁은 민족의 비극이었지만 철도의 비극이기도 하였다. 6·25 전쟁은 국토의 신경망

인 철도를 철저하게 파괴시켰다. 철도 종사원 153명의 아까운 목숨을 잃은 것은 물론 기관차 61%, 객차 69%, 화차 57%, 건물 50%, 공장설비 27%, 전력설비 56%, 교량 13%가 파괴되는 큰 상처를 남기고 말았다. 전쟁은 광복 후 가까스로 구축한 철도망과 철도시설, 철도운영의 자립체계까지 처참하게 무너뜨렸다. 도로망이 발달되지 않았던 전시(戰時)의 철도는 군대와 물자를 움직이는 최상의 동맥이었다. 북한군이 탄약집적소나 대피소로 이용하던 철도교량과 터널도 폭격의 주된 목표였다.

1950년 9월 28일 서울 수복 후 피해는 경부선의 지천 이남, 동해선 경주 이남, 진주선 함안 이남을 제외한 대부분의 철도가 파괴되었다. 전쟁으로 329㎞의 선로와 163개소의 교량, 29개의 터널이 파괴되었다. 4,470여 량의 차량이 철로 변에 뒹굴고 170여 량의 기관차가 파손되었다. 철도의 응급복구는 UN군의 반격과 함께 왜관의 낙동강 교량 상행선이 가설되었다. 철로복구대가 복구한 경부선은 20일 만에 부산~서울 구간이 정상화되었다.

1950년 11월 중국군의 개입으로 다시 전선이 오산, 원주로 후퇴하자 완전개통을 보지 못했던 충북선·충남선·경북선 등이 UN군의 지원으로 응급 복구되었다. 전쟁 후 1952년 7월까지 전체 피해의 78%를 복구하였다. 부산까지 밀린 전선을 지키기 위해 UN군이 파괴했던 왜관 낙동강 교량 총연장 506.9m는 1952년 4월 30일 우리 기술과 자본으로 완전 복구한 첫 사례였다.

서울로 진입하는 큰 관문이자 가장 긴 다리인 한강교량은 전쟁 발발 후 서울을 재탈환할 때까지 3개월 동안 가장 치열한 공격 목표였다. 전쟁 중 파괴된 3개선의 한강교량은 군사작전상 매우 중요해 서울 탈환 직후 임시로 개통시킨 뒤 본선교량 복구를 개시하였다. 노량진 방향의 왼쪽 선로인 A선 교량 복구공사는 공사기간 65일, 연 인원 67,759명이 투입되었다. B선 교량은 A선 복구 후 1년 뒤 착수돼 연인원 53,695명을 투입, 141일 만에 완공하였다. 노량진 방향의 맨 오른쪽 선로인 C선 교량 복구공사는 연 인원 102,634명을 투입, 공사 중 4명이 숨지는 악조건 속에서 착공 7년만인 1957년 완전 복구하였다.

중앙선의 북한강과 길아천, 경원선의 한탄강 교량, 경의선 전장 701.84m의 임진강 교량, 진주선 낙동강 교량이 차례대로 복구되었다. 휴전 후 10여 년 동안 철도인들의 피땀 어린 노력과 UN군의 지원으로 처참했던 한국철도는 말끔히 단장돼 정상적으로 운행할 수 있었다.

라. 철도 현대화의 전환점[309]

6·25 전쟁이 한창이던 1951년 7월 15일 UN군이 전쟁 물자를 수송하기 위해 디젤기관차 35대를 들여와 운행하였다. 이것이 디젤기관차 운용의 시초이며, 1952년 16대, 1954년 2대를 더 들여와 모두 53대가 운행되었다.

---

308) 철도청(1999).

309) (사)철도차량기술검정단(1999).

6・25 전쟁 당시 UN군에 의해 운행되던 디젤기관차 53대 중 49대는 미국으로 반송되고, 1955년 3월 SW8형 기관차 4대를 인수하였다. 이 디젤기관차 4대는 중앙선(풍기~단양) 구간에서 운행되었다. 이후 1957년부터 1978년까지 ICA(미 국제협력처)와 AID(미 국제개발처) 차관 및 수출입은행자금 차관 등으로 디젤기관차 406대가 도입되었다. 디젤기관차는 미국 GM에서 357대, ALCO에서 49대 등 모두 428대를 도입해 철도수송 동력을 통째로 디젤기관차로 대체하기에 이른다. 1955년 8월 경부선 등에 디젤기관차를 투입해 서울~부산 특급 통일호 운행을 기존 9시간에서 7시간 만에 주파하였다. 1985년 11월 새마을호가 서울~부산을 4시간 10분까지 단축시켰다.

디젤기관차의 등장은 1967년 8월 31일 마지막으로 운행한 증기기관차의 퇴장을 의미한다. 디젤기관차는 철도의 동력을 증기에서 디젤로 전환, 철도현대화를 획기적으로 앞당긴 상징적인 전환점이었다.

2. 산업철도의 발달: 1960~70년대 중반

가. 경제개발기 화물의 폭주[310]

정치・사회적으로 큰 혼란을 겪었던 1960년대는 1962년부터 제1차 경제개발5개년계획(1962~66년)이 시작돼 경제 발전의 속도가 매우 빨라지는 시기였다. 경제개발5개년계획 추진과 함께 철도는 경제발전과 사회개발의 대동맥으로 기능하였다. 정부는 자주・자립경제의 기반 구축을 위해 전력・석탄 등 에너지 공급원을 확보, 대규모 기간산업을 집중 육성하였다. 특히, 철도는 우리 경제의 성장을 견인하는 최고의 사회간접자본이었다. 경제개발5개년계획 추진에 따라 철도의 여객과 화물수송은 비약적으로 증가하였다. 당시 정부가 추정했던 철도화물 수송수요는 경제개발계획 1차연도인 1962년 1,800만톤이던 것이 마지막 연도인 1966년에는 2,700만톤으로 67%나 껑충 뛰었다.

월동물자 수송에 급급했던 우리 철도에 화물수송 수요가 늘기 시작한 것은 1963년 이후이다. 당시 철도의 최대 관심사는 폭주하는 생활필수품과 산업물자를 최우선으로 수송하는 것이었다. 잇따른 경제개발계획의 성공으로 1966년 화물수송량은 당초 2,586만톤으로 예측됐지만 실제로는 예정량의 90% 수송에 그쳤다. 나머지 10%인 69만톤의 화물은 수송하지 못해 쌓여가기 시작하였다. 체화물이 늘자 수송지연에 따른 보관비・인건비가 증가하고, 도산하는 중소기업이 늘어났다. 당시 철도청은 화물 수송을 이유로 철도를 이용한 학생들의 수학여행 자제를 호소할 정도였다. 날이 갈수록 전국에는 비료・시멘트・구호양곡들이 쌓여갔다. 1966년에 이처럼 체화물량이 갑자기 늘어난 것은 1965년 이후 공업생산이 25% 이상 급증했기 때문이었다. 해마다 4~5월이면 철도 수송난이 되풀이 되었다. 제1차 경제개발5개년계획의 예상 밖 성공으로 물동량이 폭주했지만 철도의 수송능력은 미처 따라가지 못하였다. 박정희 대통령이 관계 장관을 불러 모든 수단을 강

310) 철도청(1999).

구해 수송난을 반드시 해결하라고 호통칠 정도였다.

비료수송이 차질을 빚자 나주비료공장의 가동이 중단되고 시멘트와 밀가루 값이 폭등하였다. 1966년 10월은 철도화물 수송의 절정이었다. 전국 무연탄 공급의 71%를 차지하는 황지·고한·도계 방면 철도역들은 전쟁을 방불케 하는 비상수송 작전을 펼쳤다. 철도청은 하루 평균 840량의 화차를 석탄 수송에 투입하였다. 그러나 석탄에 치중하다보니 목재·시멘트·원면 수송이 안 돼 방직공장 가동률이 떨어지고 시멘트공장은 생산중단 사태가 빚어졌다. 1960년대 화물수송이 경제적·사회적으로 크게 이슈화되었던 것은 당시 철도가 차지하는 수송비중 때문이었다.

1962년 수송분담률은 자동차가 10%, 해운·항공이 6%에 그친 반면 철도는 84%에 달하였다. 1966년은 '수송전쟁의 해'였다. 우리나라 경제가 11.9%라는 사상 최고의 성장률을 기록하자 생산과 수출의 증가·연료 혁명·월남파병에 따른 병력·물자 긴급수송 등이 겹쳐 철도수송능력은 한계에 달하였다. 1966년 3월 21일 경부선에 화물열차 '수출호' 운행을 시작으로 4월 1일 중앙선에는 '건설호', 호남선에는 '증산호' 특별 화물열차가 투입되었다. 1966년 철도는 시련과 성취를 동시에 맛본 도전의 한 해였다.

수송난 해소를 위해 교통부(현 국토해양부)는 결국 1969년 3월 26일 철도의 화물 집중 억제를 골자로 하는 비상대책을 내놓았다. 그러나 이 대책에도 물가가 치솟자 물가앙등의 원인을 화물수송 지연에서 찾는 분위기가 팽배하였다. 같은 해 7월 11일 정부는 또다시 장·단기 긴급수송대책을 발표하였다. 단기적으로는 ▲물자수송의 우선순위 결정 ▲비료·시멘트·무연탄 등 계절물자 최우선 수송 ▲군수물자의 선박·항공수송 강화 ▲화차·기관차의 증강 배치 ▲절대 부족한 화차·기관차의 긴급 도입 ▲화차 운행 증가 방안 검토 ▲고의적인 체화 화주 처벌 등의 내용이었다.

1969년에 들어서자 수송분담률이 도로 12.6%, 해운 15.4%, 철도 72%로 철도가 1960년대 중반보다는 다소 낮아졌지만 철도 수송비중은 여전히 높았다. 때문에 산업선 신설이나 전철화·복선화 같은 수송난 해결을 위한 대안을 마련하자는 움직임이 일어났다.

나. 경제부흥기 산업철도 구축

6·25 전쟁 후 혼신적인 노력에 힘입어 1960년대 초까지 대부분의 철도시설은 복구되었다. 그러나 그것으로는 부족하였다. 철도를 더 건설해야만 했다. 경제개발5개년계획 기간 중에 계획된 철도망은 전기와 후기로 나눠 건설되었다.

산업철도는 간선보다는 강원·영남·호남권 간선과의 연결선들이 집중 건설되었다. 전기에는 황지선·경북선·정선선·동해북부선·망우선, 후기에는 경전선·경인복선·진삼선·광주선·북평선·문경선·제천조차장선·광주공업단지선·전주공업단지선·여천선·포항종합제철선·충북복선·호남복선·광양제철선 등이 건설되었다.

황지선은 황지와 삼척지구에서 생산된 연간 200만톤의 무연탄을 수송하기 위한 산업철도였다. 경북선은 중앙선과 경부선을 결합, 태백산맥 서남지역 직송이 가능해 물류비용을 획기적으로 줄이는 데 기여하였다. 동해안을 따라 북평~경포대 사이 50.3㎞의 동해북부선은 태백산지구 지하자원과 동해안의 수산자원, 외지 관광객을 수송하고 휴전선과 인접한

특성상 국방 강화의 효과까지 지니고 있었다. 망우선은 중앙선의 망우와 경원선의 성북 사이 4.9㎞를 연결하는 철도로 이문동에 무연탄 저탄장을 설치, 서울시민에게 무연탄을 원활하게 공급하였다. 경상도와 전라도를 잇는 경전선은 경부선의 삼랑진과 호남선의 송정리를 직접 연결한 본격적인 동서횡관선이다. 경전선은 인구・경제・문화 면에서 앞선 영남과 호남을 연결, 두 지역의 경제・문화 발전과 지역균형 개발을 목적으로 건설되었다.

전국 공업단지를 연결하는 산업선도 잇따라 건설되었다. 광주와 전주 공업단지 인입선이 부설되고, 덕양～호남정유를 연결하는 10.2㎞의 여천선이 1969년 5월 1일 완공되었다. 연간 300만톤의 철강을 생산하는 포항제철의 물동량을 수송하기 위해 동해남부선 효자~영일 괴동 구간 6.5㎞의 철도 인입선도 연결되어 한국의 산업발전에 제 역할을 톡톡히 해내었다.

다. 자립경제기반 구축과 철도

1960년대 한국경제는 역사상 처음 경제개발계획을 수립, 자립경제의 발판으로 삼았다. 국가예산 절반 이상을 외국원조에 의존하던 상황에서 벗어나기 위해 정부는 공업화에 몰두하였다. 제1차 경제개발5개년계획(1962~66) 기간 동안 국민경제는 모든 부문에서 급속히 성장하였다. 특히, 산업생산과 수송부문・사회간접자본시설이 급변하였다.

경제발전에 발맞춰 철도화물수송도 1960년 33억t·㎞에서 1966년 50억t·㎞로 53.6%가 증가하였다. 화물수송의 증가는 무연탄・시멘트・유류 등 광공업을 중심으로 하는 기간산업의 물량 증산에 따른 것이었다. 무연탄의 철도수송량은 1960년 4,800만t·㎞에서 1965년 9,500만t·㎞로 88%나 급증하였다. 하루 원유처리 능력 3만 5천BBL의 울산정유공장이 가동을 개시한 1965년부터 568t·㎞의 정유가 철도로 수송되었다. 식량・농작물 증산은 1961년보다 4배 이상 늘어났다. 수출・건설공사・에너지 자원 개발 등에 따른 활발한 투자활동은 철도수송의 획기적인 수요를 유발하였다. 제1차 경제개발계획 중반 철도가 수송한 미곡・양곡・비료・석회석과 석탄・광석・목재・시멘트・유류 등 7개 품목이 전체의 75%를 점유하였다. 이들 품목들은 자립경제기반을 구축하는 데 필수적인 요소로 산업생산 현장에 즉시 공급되어야 하는 특성을 지니고 있었다. 광공업 중심의 지속적인 성장・발전은 철도수송량을 증가시켜 제1차 경제개발5개년계획에서 설정한 수송목표를 훨씬 능가하였다.

특히, 1965년 1월 베트남 파병 결정 때부터 1973년 3월까지 8년에 걸친 전쟁 동안 한국경제는 꾸준히 발전하였다. 제1차 경제개발5개년계획 기간 동안 화물폭주를 경험한 정부는 1967년 시작된 제2차 경제개발5개년계획에서 철도・도로・해운 수송능력을 향상시키는 것을 중요과제로 설정하였다.

1960년대 중반부터 폭증하기 시작한 철도화물 수송수요는 철도가 감당할 수 없는 지경까지 늘어났다. 어쩌면 철도가 대한민국의 자립경제기반을 구축한 유일한 교통수단이었지만, 그 기반을 토대로 생산된 막대한 물동량을 실어 나르기에는 덩치가 너무 커져 버린 셈이었다. 가난한 나라의 국토를 누비며 자립경제의 견인차 역할을 했던 철도가 이번에는 막대한 물동량을 빨리 실어 날라야 하는 능력을 요구받고 있었다. 1960년대 초반 철도 수송분담률은 전체 운송수단의 88%까지 차지하였다. 이 시기는 '철도의 청년기'였다.

라. 운행시간 단축을 위한 속도 향상

철도의 개통은 새로운 철도중심도시를 탄생시켰다. 경부선이 개통된 부산은 도매상 집결지로 번성했고, 1914년 호남선이 개통된 목포와 군산 또한 빠른 속도로 성장하였다.

1960년대 이후 경제개발5개년계획에 의한 강력한 산업화정책으로 산업선이 잇따라 부설되고, 또한 전철화가 진행되면서 철도의 운행속도는 놀라울 정도로 발전을 거듭하였다. 탁월한 수송능력 덕분에 1960~70년대까지 집중 투자를 하면서 철도는 최대의 부흥기를 맞는다.

제1차 경제개발계획 기간 동안 전체 교통투자에서 철도가 차지하는 비중은 60%인 반면, 도로는 17%에 그쳤다. 철도가 당시 국가 주도의 경제개발과정에서 핵심적인 역할을 하였다는 대목이다. 황금기를 구가했던 1960년대 초 철도여객과 철도화물의 수송분담률은 각각 53%와 88%에 달하는 등 철도가 절대 우위를 차지하였다.

1960년대 철도는 물자수송의 주도적인 역할을 담당하는 최고의 수송수단이었으며, 영동지방 석탄을 생산지와 소비지로 연결하는 데 핵심역할을 담당하였다.

철도는 제1차 경제개발5개년계획 때 60.6%이던 투자비중이 제6차 계획 때는 10.1%까지 낮아진 반면, 도로는 제1차 계획 때 17.2%에서 제6차 계획 때는 79.6%까지 높아졌다.[311]

1960~70년대의 경인·경부고속도로 개통으로 수송수요가 철도에서 도로교통 쪽으로 옮겨가자 철도는 양보다 질적인 발전으로 선회, 속도와 서비스 향상에 주력하였다. 1967년에는 주요 간선에 디젤기관차가 등장한 데 이어 1969년 산업선은 전철화의 시동을 걸었다. 1960년대는 선로용량과 안전도를 향상시키는 열차집중제어장치(CTC)[312], 자동폐색장치(ABS)[313], 열차자동정지장치(ATS)[314] 등을 설치하고 간선에 특급열차를 신설, 운행시간 단축을 시도하였다. 그 결과 1969년 '관광호'가 최고속도 110㎞를 기록, 서울~부산을 4시간 50분에 주파할 만큼 빨라졌다.

〈표 3-13〉 경제개발계획 기간별 교통부문별 투자 비중

(단위: %)

	1차 계획 (1962~66)	2차 계획 (1967~71)	3차 계획 (1972~76)	4차 계획 (1977~81)	5차 계획 (1982~86)	6차 계획 (1987~91)
철도	60.6	28.7	29.4	21.7	12.1	10.1
도로	17.2	52.0	51.6	47.1	46.7	79.6
항만/항공	22.2	15.5	16.3	15.0	10.6	9.2
지하철	–	3.8	2.7	16.2	30.6	1.1

자료: 재경원, 『예산개요』, 1992.

311) 이상건 외(1999).

312) 열차집중제어장치(Centralized Traffic Control system: CTC)는 열차운행상황을 관제소에서 집중감시하고 열차운행을 자동으로 제어하는 장치이다.

313) 자동폐색장치(Automatic Block System: ABS)는 신호등의 지시에 따라 여러 대의 열차를 안전하게 운행시켜 선로용량을 최대화하기 위한 블록시스템이다.

314) 열차자동정지장치(Automatic Train Stop system: ATS)는 열차가 정지신호를 무시하고 진입하면 자동적으로 비상브레이크가 작동하여 열차를 정지시키는 장치이다.

마. 고도산업화시대의 전기철도

1970년대의 급격한 고도성장 및 대도시 인구 과밀화에 따른 교통시설 확충과 공해문제는 정책적인 화두였다. 이 화두를 가장 효율적으로 수행하기 위해 시작한 것이 바로 철도 전철화사업이었다. 전철화는 환경오염·안전성·쾌적성·신속성을 모두 해결할 수 있는 최적의 수단이었다. 아울러 철도의 전력·통신·신호 분야 기술이 놀라울 정도로 발전하였다.

유럽차관으로 1969년 9월 12일 착공된 산업선 전철화는 1972년 6월 9일 고한~증산 구간 10.7㎞가 완공돼 시운전에 들어감으로써 전기철도시대가 본격화되었다. 1973년 6월 20일 중앙선 청량리~제천 155.2㎞를 전철화하고, 영업운전을 개시하였다. 산업선 전철화와 함께 수도권으로 몰려드는 인구 집중화에 따른 교통문제 해소 대책으로 1974년 서울~수원, 인천 등을 지하철과 연결한 수도권 전철을 개통하였다. 이후 과천선, 분당선, 안산선, 일산선 등 수도권 전철망 확장과 간선 전철망 확충 등 전기철도 시스템은 철도 현대화의 큰 밑거름이 되었다.

전기철도는 철도의 수송능력을 대폭 증강하는 데 기여하였다. 철도 수송능력에 필수적인 견인력 증대와 가·감속 특성이 우수한데다 점착성능이 높아 고빈도, 고속운전이 요구되는 구간과 오르막 경사구간에서도 높은 속도를 낼 수 있었다. 전기기관차는 디젤기관차보다 10~40% 이상 수송력을 높일 수 있을 뿐만 아니라 에너지 소비율을 50% 이상 절감할 수 있었다.

전기철도는 수송원가와 유지보수비 감소에도 기여하여 디젤기관차보다 유지보수 비용을 40%정도 줄였다. 차량 또한 가벼워 궤도 보수비용과 수송원가를 낮추고, 철도경영 개선에도 기여하였다. 전기철도는 소음·진동이 적고 매연과 환경오염이 없는 환경 친화적인 대중교통수단으로 급부상하였다.

전기철도는 고속철도와 기존선의 통합 운영도 가능하다. 2008년 12월 한국철도의 총거리 3,381㎞ 가운데 전철화 거리는 1,817.8㎞에 달하였다. 고속철도 신선 구간 238.6㎞, 수도권 및 일반철도 구간 1,579.2㎞가 전철화되어 53.5%의 전철화율을 기록하고 있다. 이것은 독일의 53%, 일본 60%, 스웨덴 77%, 프랑스 49%, 북한 70%에 비해 다소 낮은 수준이지만, 우리나라 전철화 속도 역시 점차 빨라지고 있다는 것을 보여주고 있다.

3. 지하철 확충: 1970년대 중반~80년대

가. 도시철도 네트워크 구축 [315]

우리나라 전기철도의 효시는 1899년 5월 17일 서대문~홍능 구간을 운행한 전차였다. 서울시내 전차는 원래 경성전기㈜에서 운영해온 것으로 1961년 7월 1일을 기해 조

315) 서울특별시(1994).

선전업㈜, 남선전기㈜, 한성전기㈜ 등 전력 3사가 통합, 한국전력㈜이 운영하였다. 1960년 말 전차 보유대수는 197대, 1일 평균 전차운행 횟수 2,489회, 1일 평균 승차인원 34만 950명이었다. 서울시내 전차는 1968년 11월 29일 마지막 운행을 끝으로 모두 철거되었다.

그 후 수도권 지하철 건설을 1950년대부터 구상해오다 1962년 제1차 경제개발5개년계획 보완작업 때 현 서울역과 청량리역 서쪽 하차장까지 지하철로 연결하는 계획을 추진하였으나 예산이 없어 포기하였다. 이어 1965년 2월 서울시는 서울시정10개년계획에 지하철건설 구상을 마련, 중앙정부에 요청했지만 성사되지 못하였다.

1970년 2월 서울시는 서울시 지하철건설계획안을 다시 수립, 건설부(현 국토해양부)에 제출하자 서울 인구집중과 교통문제의 심각성을 인식, 적극 검토하기에 이르렀다. 결국 1970년 6월 9일에 '서울시지하철건설본부'가 발족되었고, 정부는 서울시 지하철 1호선 건설 및 수도권전철건설계획을 발표하였다. 서울시는 곧바로 측량·설계에 들어가 1971년 3월 서울시 지하철 1호선 건설계획을 확정하였다.

서울지하철 1호선은 서울~청량리 구간을 지하로 건설하면서 기존 철도와 연결하여 지하철(직류 1,500V)·수도권전철(교류 25,000V)을 직통운행하기 위한 무전원 구간을 만들기로 하였다. 당초 일본 조사단은 타당성 조사에서 종로선(1호선)을 교류 25,000V 전기방식을 추진키로 했으나 이미 매설된 통신선에 유도장애가 발생하는 이유 때문에 관계기관이 30회에 걸친 협의 끝에 지하철은 직류방식으로, 철도청 수도권전철화는 교류방식으로, 차량은 직·교류 겸용 방식으로 채택되었다. 서울지하철 1호선의 전동차 60량은 1972년 4월 10일 체결한 대일 재정차관 협정의 차관자금으로 들여왔다. 지하철 1호선 건설공사비는 내자 199억원, 외자 1,940만달러가 투입되었고, 당시 화폐가치로 건설비는 1㎞당 30억원(외국의 경우 50~90억원)이 소요돼 '최소 공사'라는 기록을 세웠다.

나. 수도권전철 및 지하철시대 개막

농촌인구의 도시 집중현상은 수도 서울의 심각한 교통문제를 야기하는 주요 원인 중의 하나였다. 제2, 3차 경제개발계획이 진행 중이던 1970년대 초 출·퇴근 시간의 서울은 교통지옥을 방불케 하였다. 이에 정부는 심각한 서울의 교통난 해소방안으로 수도권철도 전철화를 모색하였다. 결국, 1971년 4월 7일 경인선 전철화가 시작됐다. 이때부터 수도권 전철화사업은 경인선의 구로~인천 간 27㎞, 경부선의 서울~수원 간 41.5㎞, 경원선의 용산~성북 간 18.2㎞를 포함 총 86.7㎞로 확대되었다. 지하철 1호선의 개통과 때를 맞추어 경인 구간, 경수 구간, 청량리~성북 구간 등 수도권 철도 98.6㎞의 전철화 구간이 개통되었다.

서울~천안, 서울~인천, 청량리~소요산 구간의 수도권 전철화가 이루어져 2008년도에 하루 평균 250만명의 승객을 수송하게 됐다. 수도권 전철화는 교통난 해소와 서울로 집중될 가능성이 있는 인구를 수도권 주변으로 분산시켰으며, 관련 분야의 기술도 발전시켰다. 1977년 1월에 수도권 전철을 통제하는 열차집중제어(Centralized Traffic Control:

CTC)시스템의 완공에 이어 국내에서 새로 개발한 국산전동차가 운행하기 시작하였다.

역사적인 한국의 지하철 1호선 개통일은 1974년 8월 15일 광복절이었다. 개통 후 하루 316개 열차로 운행하였고, 수도권 전동열차는 1976년 11월 1일부터 380개 열차로 증설·운행하였다. 2008년 1~8호선 총연장 340㎞가 넘는 서울지하철은 도쿄·뉴욕·런던에 이어 세계 4위를 자랑하는 세계 속의 지하철로 자리 매김하고 있다.

대도시 인구 분산을 위해 건설한 우리나라의 도시철도들은 인구 및 경제활동의 분산, 도심도로 혼잡 완화에 큰 역할을 하고 있다. 도심에 집중된 도시기능을 외곽으로 분산 배치하여 도시의 균형발전에도 기여하고 있다. 1974년 8월 15일부터 지하철시대를 연 서울의 뒤를 이어 부산·대구·인천·광주·대전 등 모두 5개 지방 도시철도가 잇따라 개통됐다.

지방도시 가운데 최초로 도시철도가 개통된 곳은 부산이었다. 1985년 7월 19일 개통한 부산도시철도는 9,751억원을 투입, 1호선 노포동~신평 구간 34개 역, 총연장 32.5㎞를 운행하고 있다. 부산에 이어 1997년 개통한 대구도시철도는 1조 5,187억원을 투입, 1호선 대곡~안심 구간 30개 역, 총연장 28.3㎞를 운행 중이다. 1999년 10월 6일 개통한 인천도시철도는 1조 6,755억원을 투입, 1호선 귤현~동막 구간 22개 역, 총연장 24.6㎞를 운행하고 있다. 2004년 4월 28일 개통한 광주도시철도는 1조 440억원을 투입, 1호선 녹동~상무 구간 14개 역, 총연장 12㎞로 서울지하철 1호선 10㎞에 이어 전국에서는 두 번째로 짧고, 지방 도시철도 중에서는 가장 짧은 도시철도로 기록되고 있다. 2006년 3월 16일 개통한 대전도시철도는 1조 9,078억원을 투입, 1호선 판암~반석 구간 22개 역, 총연장 20.5㎞를 운행 중이다.

2007년 6월 전국 도시철도는 총 24조 177억원을 투입해 건설, 도시별로 평균 498.3억원/㎞가 소요됐다. 서울을 포함 전국에는 모두 489㎞ 구간 447개 역이 있다. 6개 도시의 도시철도는 650편성 5,000량으로 최대 3분 간격으로 운행한다. 수도권전철을 포함한 도시철도는 1일 수송인원 820만명으로 이제 지하철 없는 도시는 상상할 수 없을 정도이다.

이 외에도 민간투자사업으로 공항철도(주)가 1단계로 인천국제공항역~김포공항역까지 40.3㎞ 구간을 2007년 3월 23일 개통하여 운행 중에 있다. 서울역까지 61㎞ 구간을 총사업비 3조 9,490억원이 투입되어 전 구간이 2010년 말에 개통할 예정으로 건설 중이다.

대도시 교통난 증가와 환경오염으로 몸살을 앓고 있는 각 도시들은 도시철도를 경쟁적으로 확장하고 있다. 서울의 경우 1974년 8월 15일 역사적인 지하철 1호선을 개통한 이후 22년 동안 모두 8개의 도시철도 노선을 확장, 건설하였다.

도시 교통난을 해결하기 위해 지방 도시들도 앞 다퉈 도시철도 확장 경쟁을 벌이고 있다. 1985년 1호선을 개통한 부산의 경우 3호선 미남~반송까지 이어지는 3호선 지선(반송선)은 경전철로 건설 중이다. 2호선을 운행 중인 대구도시철도는 북구 동호~수성 범물 구간 총 연장 23.95㎞의 3호선을 2008년 12월 전 구간에서 동시 착공해 2014년 개통할 계획이다. 대구도시철도 3호선은 모노레일, 전 구간 지상화로 건설된다.

〈표 3-14〉 지하철 개통 및 운영 현황(개통일 기준)

(2008. 12)

운영기관	개통연도	구간	연장(㎞)
서울메트로	1974. 08. 15	1호선(서울~청량리) 2호선(성수~성수) 3호선(지축~수서) 4호선(당고개~남태령)	134.9
부산교통공사	1985. 07. 19	1호선(노포동~신평) 2호선(호포~송정) 3호선(대저~민락)	95.8
서울도시철도공사	1995. 11. 15	5호선(방화~상일동) 6호선(응암~봉화산) 7호선(장암~온수) 8호선(암사~모란)	152.0
대구도시철도공사	1997. 11. 26	1호선(대곡~안심) 2호선(문양~사월)	53.9
인천메트로	1999. 10. 06	1호선(계양~국제업무지구)	29.4
광주도시철도공사	2004. 04. 28	1호선(녹동~평동)	20.5
대전도시철도공사	2006. 03. 16	1호선(판암~반석)	20.5

자료: 각 지하철공사 홈페이지 운영 현황.

인천시는 인천 오류 ~ 남동구 인천대공원 간 29개 역 총연장 29.2㎞를 잇는 인천도시철도 2호선을 건설한다. 2호선은 인천국제공항철도(검암), 경인전철(주안), 인천 1호선(인천시청)과 연결되는 환승시스템을 갖추게 된다. 인천도시철도 2호선은 2009년 상반기 착공, 공촌사거리 ~ 인천대공원 구간 19.4㎞는 2014년 상반기에 우선 개통하되 서구 오류 ~ 공촌사거리 구간은 2018년 개통 등 2단계로 나눠 개통키로 하였다.

1호선만 운행 중인 광주도시철도는 광산구 옥동 ~ 나주 금천 혁신도시와 동구 용산 ~ 화순까지 1호선 연장을 검토 중이다. 경전선 폐선구간인 광주역 ~ 효천역 구간의 폐선부지를 재활용하는 고가 지상의 무인자동궤도주행시스템인 AGT 경전철 방식의 2호선 건설을 구상중이다. 대전도시철도 2호선은 당초 도시철도로 건설될 예정이었지만 경전철 건설로 변경되어 추진 중이다. 2호선은 대덕테크노밸리 ~ 관저지구 ~ 갤러리아 ~ 중리4거리 구간 총 26.19㎞로 본선과 지선으로 나누어 운행할 예정이다. 현재 착공 시기와 완공 시기가 잡혀있지 않은 상태이다.

2008년 말 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전에서 총 489㎞ 지하철이 건설되어 도시철도가 운행 중이며, 역 간 평균거리는 1.04㎞이다. 정부는 2018년까지 전국의 도시철도를 총연장 602.1㎞까지 확대하기 위해 7조 6,148억원의 투자계획을 세워 놓고 있다.

〈표 3-15〉 철도 및 지하철 영업킬로 변천

(단위: ㎞)

연도	철도	지하철	계	비고
1948	2,753	–	2,753	남북분단
1950	2,776	–	2,776	
1960	2,976	–	2,976	
1970	3,193	–	3,193	
1975	3,144	8	3,152	지하철 개통(1974)
1980	3,135	22	3,157	
1990	3,091	150	3,241	
2000	3,123	362	3,485	
2008	3,381	489	3,870	

자료: 철도청, 『철도통계연감』 및 지하철 운영 현황.

다. 복선 및 전철화 구축 316)

철도는 단선(1개 선로)일 경우 열차교행 등으로 도달시간이 길어져 수송효율이 낮기 때문에 수송력 증강을 위해 복선화를 추진하였다. 경부선은 1936년 복선을 착공, 1944년 10월 완료되었다. 수송인구가 많은 경인선을 1963년 11월 20일 복선화를 착공, 1965년 1월 12일 개통하는 것을 시작으로 호남선(대전~목포 간, 253㎞)은 1968년 1월 4일 복선공사 착공, 33년 만인 2002년 12월 17일 개통되었다. 경부선과 영동선을 연결하고 태백·영동지구와 전국을 잇는 기능과 함께 증대되는 산업자원 수송을 위해 충북선(조치원~제천 113.2㎞)의 복선화가 1975년 10월 20일 착공, 1980년 10월 17일에 완공되었다.

구로~수원 간 2복선은 1974년 8월 15일 서울시 지하철과 함께 개통하고, 수원~천안 간 2복선 55.6㎞는 1996년 9월 6일 착공, 2005년 1월 20일 완공되었다. 경인선(27㎞) 2복선은 1991년 11월 23일 착공, 14년 만인 2005년 12월 21일 개통되었다. 2복선 개통으로 직통전철이 운행하기 시작했으며 운행횟수 증가와 함께 1990년 중반 이후 출퇴근시 승객들을 전동차 안으로 밀어 넣었던 일명 '푸시맨(push-man)'이라는 보조원도 사라지게 되었다.

철도는 도로와는 달리 단선(하나의 선로)으로 열차운행이 가능한 것도 특징적이다. 지난날 수송량이 적고 건설비가 부족하여 단선으로 건설된 철도는 수송량 증대를 위해 복선화가 필요하다. 그러나 아직도 단선이 약 50%에 달하고 단선을 복선화하는 기간마저 오래 걸려 친환경 국가철도수송망 구축에 어려움을 겪고 있다.

1980년대에 들어서자 도시교통난 해소와 여객 및 화물 수송능력제고를 위해 기존 철

316) 철도청(1999).

도의 복선전철화사업이 일제히 시작되었다. 1986년 9월 경부축 수송난 해소를 위해 제6차 5개년계획사업으로 수원~천안 간 55.6㎞의 복선철도 2복선 전철화사업이 확정돼 1996년 9월 6일 착공, 2005년 1월 20일에 개통되었다. 2006년 12월 8일에 경부선 전 구간이 전철화되었다. 이 사업은 추진 10년 만의 개통과 경부선 개통 100년 만의 완전 전철화를 이뤄낸 의미를 지니고 있다.

호남선 복선 전철화사업은 서·남권 개발 촉진과 수송능력 향상을 위해 2004년 3월 24일 준공되었다. 호남선 복선화사업은 1968년 시작된 후 서대전~익산 구간 1968~78년, 익산~송정리 구간 1981~1988년, 송정리~목포 구간 1991~2004년이 소요돼 완공까지 30년 이상이 걸렸다. 열차운행 횟수가 단선일 때 1일 35회이던 것이 복선 후 70회로, 새마을호의 경우 서울~광주 구간 운행시간을 1985년 4시간 35분에서 3시간 40분으로 단축시켰다. 승객수도 단선일 때 570만명이던 것이 복선 후 1,114만명으로, 화물은 269만톤에서 509만톤으로 늘었다. 전라선 익산~순천 복선전철화 사업은 2010년 완공 예정이다. 사업이 완공되면 용산~순천은 고속열차로 3시간 3분에 운행할 예정이다.

조치원~봉양 구간 115㎞ 충북선 전철화사업은 중부 내륙을 관통, 남한 중심부를 동서로 횡단하는 철도다. 중앙선에서 충북선을 통해 우회, 경부선으로 연결되므로 수송거리가 13.7㎞ 단축되는 효과까지 거두고 있다. 단선 구간인 장항선 천안~온양온천 간 16.5㎞를 복선전철화 사업, 장항선 온양온천~장항 구간 126.6㎞를 직선화하고 군산~장항 구간 17㎞의 철도를 신설하는 장항선 개량사업, 망우~금곡 간 17.2㎞, 금곡~춘천 간 64.2㎞의 단선을 복선전철화하는 경춘선 복선전철화 사업 등이 진행 중이다.[317]

라. 철도차량 국산화

국내 철도차량 제작은 1960년대 당시 철도청 자체시설인 인천 공작창에서 신조하기 시작하였으며, 민간생산시설은 미진한 상태였다. 1964년부터 철도차량용 주강품을 비롯하여 차륜, 연결기 등을 국산화하기 시작하였다. 그 후 화차와 보통객차, 1975년 새마을객차, 1976년 전기동차, 1978년 디젤전기기관차, 1980년 새마을디젤동차, 1986년 전기기관차가 각각 국산화로 개발되었다.[318] 경부선 운행시간 단축을 위하여 디젤전기기관차의 치차비(62:15 → 57:20)를 변경하고 연료탱크를 줄이는 등 중량을 감소시켜 최고 속도를 120㎞/h에서 150㎞/h로 높였다. 시운전을 통해 4시간 50분에서 4시간 10분으로 시간을 단축하였다. 그 후 국산개발차량 새마을 디젤동차(MTU엔진탑재)를 투입하여 운행하였다. 한국철도기술연구원이 설립된 1996년 이후 국내 운영 철도차량은 100% 국산화 개발이 이루어지고 있다.

1998년까지 3개(대우, 현대, 한진)였던 철도차량회사를 통합하여 'KOROS'라는 업체가 탄생하였다. 이후 '로템' 다시 '현대로템'으로 회사 이름이 바뀌었으며, '현대로템'은 국내

317) 삼랑진~진주 구간 2002~11년, 부산~울산 구간 1993~2015년, 동순천~광양·순천~여수·덕소~원주·제천~도담·제천~쌍용·신분당선 복선전철화가 2011년까지 완공 예정으로 추진 중이다.

318) (사)철도차량기술검정단(1999).

유일의 철도차량 전문 제작업체로 기관차, 전동차, 객차 등 철도차량 분야와 전차, 장갑차 등을 생산하고 있다. 철도차량 분야의 생산제품은 각종 철도차량을 비롯 전동차, 디젤기관차, 전기기관차, 고속철도 차량까지 연간 전동차 760량, 기관차 100량의 생산 가능 설비를 갖추고 있다. 캐나다, 아일랜드, 미국, 터키, 브라질, 카자흐스탄 등 전 세계 33개국에 전동차와 기관차를 수출하고 미국과 터키, 인도에 현지 생산기지를 갖추고 있다. 브라질 전동차 66%를 현대로템이 점유하고 있다.

국토해양부의 연구개발사업에 의해 한국철도기술연구원, 한국생산기술연구원 및 현대로템이 공동 연구하여 2005년 시속 350㎞의 고속철도 기술개발에 성공하였고, 이어 시속 400㎞ 동력분산형[319] 고속전철을 개발 중이다. 전동차는 2004년 4월 광주도시철도에서 운행하기 시작한 차량부터 100% 국산화가 이루어져 국내 철도차량기술이 업그레이드되었으며, 2008년 현대로템은 전동차 분야에서 세계 3위 수준에 이르렀다.

현대로템이 2008년 말 미국 필라델피아에서 현지 전동차 시장 최초로 국산전동차를 공개해 눈길을 끌기도 하였다. 이 전동차는 2006년 5월 일본과 캐나다 등지의 세계적인 철도차량 메이커를 제치고 미국 필라델피아 전동차와 2억 7,000만달러 상당의 전동차 120량을 수주한 후 2년 이상 설계・엔지니어링을 거쳐 공개한 모델이었다.[320]

철도차량 국산화가 꿈이었던 우리 철도는 세계 3~4위의 철도차량 제작수출국으로 부상하고 있다. 꿈의 철도라고 일컬어지는 고속철도까지 우리 손으로 직접 개발해 브라질, 베트남, 미국 등 세계시장을 공략하기 위한 연구개발이 한창이다.

마. 철도승차권 전산시스템구축[321]

1899년부터 철도에서 오랫동안 사용해온 승차권인 '에드몬슨방식'이 105년 만인 2004년 11월 20일 전산발매로 전환되면서 사라졌다. 1981년 10월 1일 최초로 경부선, 호남선, 전라선 새마을호 승차권이 전산발매 후 1983년 통일호・무궁화호・침대 승차권 전산발매로까지 확대됐다. 전산발매로 어느 역에서나 열차표를 구입할 수 있게 되자 명절 때마다 귀성표를 사기 위해 장사진을 이루던 모습은 자취를 감췄다.

2005년 10월 7일부터 모바일폰의 IC칩과 KTX패밀리카드를 이용해 집이나 사무실 또는 이동 중에 철도승차권을 예약・예매・발권을 받을 수 있는 'e-티켓서비스'가 KTX부터 시행되었다. 하나의 카드로 버스와 지하철, 전철을 이용할 수 있는 교통카드가 세계 최초로 사용 중이다. 2008년 이후 인터넷과 휴대폰으로 승차권을 구입할 수 있게 되었고, 역 출입 시에는 승차권 검사를 아예 생략하고 있다. 승객에 대한 좌석 체크는 온라인 PDA단말기를 사용하여 검사하고 있다.

---

319) 기관차가 객차를 견인하는 형태를 '동력집중형', 전동차와 같이 추진동력이 분산되어 있는 형태를 '동력분산형'이라고 분류한다.

320) 헤럴드경제, 「현대로템 美서 국산전동차 최초 공개」, 2008. 9. 11.

321) 코레일(2007).

여객운임 변천

서울~부산 간 최저운임은 보통여객 3등 운임이 1946년 91원(지금의 화폐단위 1/1,000로 환산하면 0.091원)이었다. 2008년 최저운임 보통열차인 무궁화호가 27,700원이므로 30만 배나 올랐으며, 무궁화호 운임을 1976년(2,170원)과 2008년(27,700원)을 비교하면 32년 동안 약 13배 올랐다. 어른 1인당 1km 임률은 1947년에 보통 3등실이 1원(지금의 화폐 단위 1/1,000로 환산하면 0.001원), 지금의 화폐 단위를 쓰기 시작한 1962년은 0.52원, 1993년은 9.54원, 2008년의 무궁화호 임률은 62.83원이었다.

여객운임 추이

(요금 단위 기준: 1인 1km 임률, 원)

연도	보통열차 (무궁화호)	비고
1962. 06. 10	0.52	
1965. 01. 01	0.81	
1967. 10. 16	1.22	
1977. 01. 06	2.51	보통열차(통합)
1980. 01. 10	3.89	
1985. 05. 01	7.80	
1990. 12. 30	8.42	
1993. 02. 10	9.54	
2007. 07. 01	31.11(62.83)	

4. 고속철도 구축: 1990년대

가. 고속철도의 꿈[322]

서울(노량진)~인천(제물포)을 잇는 33.2㎞의 경인선에 철도의 첫 기적을 울린 것이 1899년 9월 18일. 우리 국토에 철도가 처음 들어온 지 100년이 지나자 우리도 세상에서 가장 빠른 열차를 꿈꾸기 시작하였다. 경제성장과 인구증가에 따른 경부 축의 수송애로를 해결할 근본대책이 필요하였기 때문이다.

그러던 중 1973년 12월 철도 차관 도입과 관련, 세계은행(IBRD)의 조사와 국내 한국과학기술원이 '대량화물수송체계개선 및 교통투자최적화 방안' 연구에서 고속철도 건설 필요성을 제기하였다. 마침내 1981년 6월 '제5차 경제사회개발5개년계획(1982~86년)' 속에 서울~대전 간 160㎞ 구간 고속전철 건설계획이 반영되기에 이른다. 그 후 타당성검토를 거쳐 1986년 9월 '제6차 경제사회개발5개년계획(1987~91년)에 경부 고속철도 기술조사계획을 반영한 데 이어 1989년 5월 경부고속철도 건설 방침이 결정되었다.

경부고속철도 건설 방침이 결정된 뒤 곧바로 1989년 7월 24일 부총리 겸 경제기획원장을 위원장으로 하는 '고속전철 및 신공항건설추진위원회'가 발족되고, 이어서 1990년 6월 경부 고속철도 기본계획을 발표, 본격화되었다. 당시 발표된 계획상 총투자비는 5조 8,462억원, 열차 최고속도는 350㎞로 서울~대전~천안~대구~경주~부산 간을 1시간 40분에 주파하는 것으로 설계하되 1991년 8월 착공해 1998년 8월까지 완공한다는 계획이었다.

이를 위해 정부는 1991년 3월 4일 고속전철 기획실을 고속전철 사업기획단으로 확대 개편하였다. 기획단은 1991년 6월 서울~부산 간을 14개 설계구간으로 나누어 노반 실시설계용역업체로 17개 업체를 선정하였다. 1991년 8월 26일에는 고속철도 차량형식 선정

322) 한국고속철도공단(2000).

을 위한 제의서를 일본, 독일, 프랑스에 발송하였다. 설계와 건설 경험이 없는 우리 기술로 추진한다는 데 대한 불신과 논란 끝에 토목부문만 국내 기술진에 의해 계획, 설계 및 시공을 하기로 결정하였다. 시방서, 공사품질지도관리서 등을 작성하기 위해 대한토목학회와 한국강구조학회 등 113인의 국내 최고 기술진이 투입되었다.

50㎞의 천안~대전 간 시험운행 구간에 대한 착공 시기를 1992년 6월로 정하고 해당 구간에 대한 측량과 지질조사, 구조물 설계 등에 박차를 가하였다. 사업집행에 필요한 전문인력 확보를 위해 철도청의 고속철도추진기획단을 확대 개편하여 '한국고속철도건설공단'을 발족하였다. 공정계획을 감안, 차량기종의 결정 이전에 시험선 구간 7개 공구 중 4개 공구를 우선 착공키로 하고 같은 해 6월 17일 공구별 시공업체를 선정하였다.

그런데 우리는 왜 고속철도에 대한 꿈을 갖게 되었을까? 철도청의 철도부문별 장기발전계획(1993)과 기존선전철화 및 철도시설정비추진계획(1996. 6) 등에 따르면 가장 먼저 경부축의 교통·물류난 해소가 시급하다는 것이었다. 경부축은 전체 인구·지역생산의 70%가 집중돼 전국의 교통량 중 여객의 66%, 화물의 70%를 담당하고 있다. 화물 역시 전국적으로 하루 123만톤/일 가운데 경부축 86만톤/일을 차지하였다. 1995년 전국 4,500만의 인구 중 경부축에 3,200만명, 71%가 살고 있는 것으로 분석되었다. 여객 및 화물은 매년 3.6%, 4.3%씩 늘어날 전망이어서 새로운 교통시설 건설이 시급하였던 것이다.

고속철도가 필요한 또 다른 이유는 그 당시의 교통시설로는 교통·물류난 해소에 한계가 있다는 것이다. 급격한 자동차 증가로 고속도로의 신설·확장에도 불구하고, 애로구간은 더욱 늘어날 것으로 예상되었다. 1988년 240만대이던 자동차수가 1997년 1,000만대로 4.9배가 늘었다. 사람과 화물이 매년 3.6%, 4.3%씩 늘어날 것에 대비, 새로운 교통시설이 필요하였다.

철도의 경우 수원~대전 구간(125.3㎞)은 이미 용량한계에 도달한 것으로 분석되었다. 기존선을 전철화한 후 선로용량을 15%를 늘린다 해도 2000~03년에는 한계에 도달할 것으로 예측되었다. 결국 고속철도는 4차선 고속도로나 재래식 복선철도보다 건설비가 약간 높다고 해도 단위 건설비·시간당 수송효율이 2~3배 뛰어나므로 고속철도 건설을 통한 경부축의 교통·물류난 해소가 시급하다는 것이 결론이었다. 고속철도를 도입하면 경제·사회·문화적, 기술·산업적 파급효과와 일반철도, 지하철, 경전철 등 대중, 대량 교통수단의 종합설계 능력이 향상될 것으로 판단한 것이다.

나. 고속철도 건설[323]

경부고속철도 건설은 논란을 거듭한 끝에 1998년 7월 경부고속철도건설기본계획변경(안)을 1단계와 2단계로 구분, 건설하는 방향으로 최종 확정되었다. 최초 1990년 건설계획은 총사업비 5조 8,462억원, 사업기간 1991~98년으로 추진됐다.

1992년 6월 30일 오전 10시 30분 천안~대전 57.2㎞ 시험선 구간 4개 공구가 연결되

323) 한국고속철도공단(2000).

는 충남 아산군 배방면 장재리 현장에서 시험선이 착공되었다. 이날 착공식에는 노태우 대통령 등이 참석, 고속철도 건설의 첫 삽을 뜨는 역사적인 순간을 경축하였다. 단군 이래 최대 역사(役事)라는 고속철도 건설공사의 막이 오른 것이다.

당초 1989년 불변가격으로 산출된 공사비가 물가상승 등으로 현 시세와 큰 차이를 보여 1993년 불변가격으로 재산정하고, 지하로 건설하려던 대전·대구역을 지상 건설로 바꾸고, 당초 사업비 5조 8,642억원(1990년)을 10조 7,400억원으로, 건설기간을 1991~98년에서 1992~2002년으로 수정하였다.

고속철도차량 선정을 위해 프랑스 등 3개국에서 제의서가 접수된 것은 1993년 1월 말이었다. 그 후 6차례 수정 제의서 접수 및 평가를 통해 1993년 8월 프랑스 알스톰사(GEC-Alsthom)를 우선협상 대상자로 선정, 8개월의 협상 끝에 1994년 6월 14일 차량 도입계약을 체결하였다. 차량선정 협상과 함께 재원조달을 위한 협상도 진행, 1994년 8월 프랑스 앵도수웨즈(Indosuez) 은행을 주간사로 하는 23억달러 상당의 공공차관 도입계약을 체결하였다.

1995년 4월 대전·대구 역사의 지상 건설계획은 다시 원안대로 지하 건설로 되돌아갔다. 지하에서 지상으로, 다시 지상에서 지하로 변경된 2년 반 동안 공사 지연으로 막대한 경제적 손실을 입었다. 또한, 경주문화재와 남산 경관을 훼손한다는 문화계, 불교계, 학계 의견이 제기되어 1996년 6월 5일 경주노선 68㎞ 구간은 당초 노선을 폐지하고 새로운 노선 신설방침이 결정되었다. 이후 안전진단을 거쳐 1997년 1월 사회간접자본건설추진위원회에서 새로운 경주노선으로 경북 경산시 압량면~경남 울산시 두동면 간 58.9㎞의 화천리 노선을 확정, 발표하였다.

경부고속철도 건설사업은 사업추진과정에서 공사물량변동, 물가상승, 지자체 및 관련기관 요구사항 이행을 위한 투자비 반영, 차량선정 후 노반설계 전면 보완 등으로 사업계획의 현실화 필요성이 제기되어 1993년 7월 한국교통연구원에 기본계획변경을 위한 용역을 의뢰하였다. 용역결과 당초 사업비 10조 7,400억원을 17조 6,294억원으로 조정하고, 서울~대구 구간은 고속철도로 건설하되 대구~부산 간은 기존 경부선을 전철화한 후 2003년 7월 서울~부산 간을 조기 개통하는 방안과 경주 경유노선을 포함한 전 구간 개통 시기도 2002년 5월에서 2005년 11월로 연장하도록 보고되었다.

그러나 1997년 IMF 경제위기가 고속철도 건설의 발목을 잡았다. 1998년 4월 출범한 국민의 정부는 고속철도 건설 사업을 전면 재검토하여 당초 건설기본계획을 단계별로 나누어 건설하기로 결정하였다.

〈표 3-16〉 고속철도 건설 사업비 및 기간 조정 현황

구분(조정연도)	총사업비	사업기간
1차(1989년)	5조 8,642억원	1991~98
2차(1993년)	10조 7,400억원	1992~2002
3차(1998년)	18조 4,358억원	1992~2010

자료: 한국고속철도건설공단, 『경부고속철도 건설사』, 2000.

경부축 교통문제 해소 및 정책의 일관성을 감안, 노선과 통과방법 등 전체 사업의 틀은 유지하되 초기 투자비가 적고 조기 개통이 가능하도록 단계적으로 건설한다는 방침이었다. 물가상승과 설계변경에 따라 1998년 총사업비를 18조 4,358억원, 사업기간을 1992~2010년으로 재조정하였다.

다. 차량설계 검증과 제작

한국고속철도차량(KTX)은 기존 TGV열차보다 1.5배 정도 강력한 출력과 국내 운행환경에 적합하도록 개발하기 위해 1994년 6월 계약체결 후 국제품질규격인 ISO 9000 규격에 따라 설계검토 및 성능시험, 각종 규격시험 등을 거쳤다. 설계검토는 기본설계와 상세설계로 나눠 기본설계는 차량시스템을 16개 분야로 세분화, 국내와 해외 현지에서 총 94회에 걸쳐 기술토론회의를 개최한데 이어 기본설계도면 984매와 기술자료 196건을 검토하였다.

상세설계검토는 차량시스템을 30개 시스템으로 세분화하여 계약자가 현지공장에서 설계관련사항을 설명하고 국내 관계자와 협의를 거쳐 설계도면 32,910매 기술자료 1,395건을 검토하였다. 설계검토과정에서 확보한 각종 기술자료 및 설계도면은 TGV 기술을 우리 기술진에 의해 모두 소화한 뒤 완벽한 고속철도 운영 노하우와 고속철도 차량을 국내 순수기술로 설계・제작할 수 있는 기술자립의 기틀을 갖추었다.

1995년 3월 4일 객차 분야를 시작으로 차량시스템 설명회가 잇따라 개최되었다. 차량 및 부품의 상세설계가 사양에 설정된 설계요구조건을 만족하는지를 30개 분야로 나누어 검토하였다. 1996년 4월 15일부터 1997년 6월 25일까지 현지공장에서 차체 등 30개 분야의 설계 관련 사항 등을 점검하였다. 1996년 3월~1997년 3월까지 차량을 차체 등 30개 분야로 세분화, 도면과 기술시방서를 검토하였다.

기존 TGV차량 성능시험 중 환경시험은 오스트리아 빈 차량시험소에서, 차체강도 및 진동시험은 프랑스 파리 인근 비트리시험소 등의 전문시험기관에서 실시되었다. 공장시험을 마치고 우리에게 인도된 차량(KTX 1, 2호)은 시험선에서 300㎞/h의 고속으로 4만㎞를 주행하며 소음, 압력파 방지 등 66개 항목을 시험하였다. 1996년 12월 16일 시험선 개통과 함께 본격 시운전을 통해 성능시험과 인수시험은 물론 국내 환경조건에 적합하도록 각종 기기 및 기능을 점검하는 열차조정시험을 거쳤다.

12편성의 차량제작에는 알스톰 수송사, 프랑스 소재 벨포 동력차 공장 등 8개 공장, 벨기에의 샤를로와 보조인버터공장, 영국 프레스톤의 인버터 및 충전기공장 등 총 10개 공장이 참여했고 주요 부품은 스페인의 스톤이베리카사 등 8개 회사가 참여하였다. 국내에서는 한국철도차량(현대로템)의 창원・의왕・부산공장에서 1998년 10월부터 동력차, 객차, 동력객차 및 관절형주행장치 등이 제작되었다. 부품은 공기조화장치, 제동장치, 기어드라이브장치, 의자 등도 해당기술 전수업체가 제작하였다.

경부고속철도는 국산화에도 심혈을 기울여 이전되는 TGV의 기술을 바탕으로 국내차량업체 및 부품업체가 직접 제품을 생산하되 국산화 목표비율은 총계약가를 기준으로 제조가 대비 50%를 달성하도록 의무화하였다. 차량은 3단계, 전차선은 2단계, 열차제어는 3단계로 정해 단계별로 국산화 진행 여부가 검증되었다.

국내분 차량제작은 총 34편성(KTX13~KTX46) 열차 중 3개 열차편성(제13~제15호 열차)에 대해 동력차, 동력객차, 객차 차체를 국내기술로 제작하되 해외분 8편성(104세트)에 조립될 관절링에 대해서는 부산과 창원공장 등 국내 2개 공장에서 조립하였다. 차량, 전차선 및 열차제어장치의 국산화 단계에 따라 과업이 완료되면 30일 이내에 상세내역을 제출하도록 하였다. 계약조건에 대한 계약자의 이행상태를 검증하는 것은 물론 국산화 달성율에 미달할 경우 미달금액의 20%를 범칙금으로 납부하도록 의무화하였다. 1994년 6월 14일 정부와 한국TGV컨소시엄 간에 차량 등 핵심기자재 공급계약을 맺고 계약자가 보유한 프랑스 TGV차량, 전차선 및 열차제어장치 기술 등을 이전받아 미래 고속철도 건설의 밑거름으로 활용하고 있다. TGV기술을 이전받기 위해 한국형 고속철도기술개발사업 프로젝트를 수행한 바 있다.

라. 철도기술 연구 및 기술인력

철도기술연구는 1949년 12월 19일 교통부 조직으로 교통기술연구소가 활동을 시작한 후 1963년 9월 20일 철도청 창설과 함께 철도기술연구소로 개칭되었다. 1970년대에는 IBRD 차관으로 연구 장비를 도입, 철도 안전성을 높였다. 이후 한국철도기술연구원은 프랑스로부터 고속철도기술 전수 및 개발 등 철도기술연구의 새 장을 열기 위해 1994년 7월 16일 철도청에서 독립하였다.

정부 출연 연구기관으로 변신한 한국철도기술연구원은 국가가 요구하는 연구를 차질없이 수행해 괄목할 만한 성과를 거두었다. 고속철도기술 자립을 위해 수행한 350㎞/h의 '한국형 고속철도기술개발사업(1996. 12~2007. 10)', 고무 바퀴식 경량전철 개발을 비롯 도시철도 표준전동차 개발, 유지·보수 정보화 시스템 개발, 바이모달 트램, 기존선에서도 속도를 높일 수 있는 틸팅열차 등 막중한 프로젝트들을 진행, 실용화를 이루어내는 성과를 올렸다.

한국형 고속열차는 2004년 12월 16일 시운전에서 최고 속도인 352.4㎞/h를 기록한 바 있으며, 2007년까지 20만㎞ 시운전을 통해 기술개발 수준을 업그레이드하였다. 한국형 고속열차는 가격 대비 86.7%, 부품 수 대비 92%의 국산화가 이루어졌다. 이 개발기술을 KTX에 적용해 2004년 KTX개통부터 운영에 이르기까지 크게 기여하였다. 일반철도·지하철 및 경전철 등 대중·대량교통수단의 종합설계 및 운영능력 향상에도 이바지하고 있다. 고속철도는 토목·기계·전기 등 각종 첨단기술이 총동원된 종합시스템으로 발전하면서 기술이전과 기술개발, 기존기술의 고도화 등 과학·기술·산업 전반에 큰 파급효과를 유발하고 있다.[324]

철도를 운영해온 철도 인력양성 변천과정을 보면 1945년 10월 중앙교통종사원양성소를 개교 한 후 1967년 3월 30일 철도고등학교, 1979년 한국철도대학이 설립되어 많은 인력을 배출하였다.[325] 이 인재들이 한국경제성장과 함께 철도를 발전시켜 왔으며, 오늘

324) 한국철도기술연구원(2006).

날 고속철도까지도 운행하기에 이르렀다. 고속철도 건설과 지자체 지하철 운행 등으로 철도가 각광을 받기 시작해 각 대학에 철도 관련 학과 또는 대학들이 설치되었다. 한국철도대학 외에도 13개 대학이 철도인력을 양성하고 있다. 2008년 서울산업대학교 철도전문대학원, 우송대, 경일대, 송원대, 경북전문대, 동양대학, 청운대학, 국제대학, 대구전문대, 김천과학대학, 가톨릭 상지대, 순천제일대학, 대구공업대학 등이 철도를 이끌어 갈 인재를 키우고 있다.

5. 신개념 철도시대: 2000년대

가. 고속철도시대 열리다[326]

1999년 12월 16일. 숱한 우여곡절을 겪으며 7년여 만에 경부고속철도 시험운행 구간이 완공되었다. 이날 충남 연기군 소정면～충북 청원군 현도면 간 34.4㎞ 구간에서는 김대중 대통령 등이 참석한 가운데 경부 고속철도의 첫 시험운행이 시작되었다. 우리 땅에 꿈의 고속철도가 첫 시동을 거는 감격적인 순간이었다.

노반부터 궤도, 전력, 신호, 통신 등 모든 공사가 완료된 1999년 10월 30일부터 1개월간 실제차량을 투입, 프랑스 국영철도(SNCF) 등 전문가들이 시스템 간 상호 연계성 등을 검증하였다. 시험운행을 통해 설계 성능시험 전의 조정시험과 정적인 상태의 설계성능 입증시험, 유지보수성 시험 등이 속도 단계별로 실시되었다.

천안～대전 간 시험선 구간 57.2㎞가 2000년 10월 완공된 데 이어 2004년 4월 1일 대구～부산, 대전～목포 간 기존선을 전철화해 경부선과 호남선에 KTX가 달리기 시작한 것이다. 고속철도 KTX가 개통됨에 따라 우리나라도 시속 300㎞의 고속철도시대에 들어서면서 한국 철도 역사와 대한민국 현대교통발달사에 큰 획을 긋게 된 고속철도 'KTX(Korea train express)'가 최고 시속 300㎞의 속도로 힘찬 첫걸음을 내딛는 순간이었다.

레일에 이음매가 있는 일반 열차와는 달리 고속철도 레일은 이음매가 없어 소음과 진동이 매우 적고 편안하다. 고속철도 개통 후 전국이 2시간대 생활권으로 연결돼 국민생활과 경제・사회・문화 등 사회 전반에 큰 변화를 몰고 왔다. 빠르고, 안전하고, 편안하고, 친환경적이며 첨단 기술의 집약체인 고속철도는 차세대 대표 교통수단으로 새로운 철도의 시대를 열어가고 있다. 고속철도 개통에 따라 일본・프랑스・독일・스페인에 이어 우리나라도 세계 다섯 번째 고속철도의 나라가 되었다. 300㎞/h의 속도로 영업하는 철도운영 선진국 대열에 합류한 것이다. 특히, KTX는 '시간편익'과 '수송혁명'으로 물류비용을 획기적으로 줄이는 첨단교통수단으로 부상하고 있다.

1단계 사업이 완료된 2004년부터 대구~경주~부산 간 118.3㎞를 경유하는 신선 건설에 착수, 2010년 서울~부산 전 구간 개통을 앞두고 있다.

---

325) 철도청(1993).

326) 한국고속철도공단(2000).

나. 고속철도 확충계획

경부고속철도건설에 이은 고속철도계획은 1990년 국토개발연구원의 '호남고속철도 타당성조사'와 1996년 한국교통연구원의 '호남고속철도기본계획 수립을 위한 조사'로 구체화되었다. 우리나라 양대 축인 경부축과 호남축 개발에 따른 수송수요 증가에 대처하고 지역균형개발을 위해 서울~목포까지 고속철도를 건설함으로써 수도권과 주요권역을 연결하는 X자형 한반도 종단 고속철도망을 구축하려는 국가기간교통망 구축계획의 일환으로 접근한 것이다.

호남고속철도 건설사업은 2004년 4월 1일 경부고속철도 개통 이후 지지부진한 상태가 계속되다가 국토연구원(2006)의 '호남고속철도 기본계획 조사연구 보완용역' 후 기본계획에 따라 2006년 11월부터 2년여의 기간에 걸쳐 총 36곳의 지방자치단체 등 공청회를 통해 지역주민 의견을 수렴하였다. 이후 호남고속철도 건설사업 기본설계는 2008년 11월 완료되었고, 이명박 대통령이 선거공약으로 재차 약속함에 따라 가속화되었다.

2009년 5월 착공을 목표로 추진 중인 오송역과 익산역 턴키공사 구간을 제외한 오송~광주(190㎞) 구간은 2009년 12월 기공식을 거행하였다.

당초에는 오송~광주 2015년, 광주~목포 2017년 완공을 목표로 했으나 호남지역에 고속철도 서비스를 더 빨리 공급하기 위해 기본계획을 변경하였다. 경부고속철도 분기역인 오송~광주 구간은 2014년까지 완공하고, 광주~목포 구간은 2017년까지 완공한다는 계획이다. 호남고속철도가 완공되면 서울~목포까지 KTX의 운행 시간이 1시간 46분으로 단축된다. 호남축이 완공되면 또 다른 한 축인 경부축과 함께 한반도를 대표하는 고속철도의 양대 축이 될 것이다.

다. 철도청의 공사화(公社化)

해묵은 철도 구조개혁의 논의는 1980년대 까지 거슬러 올라간다. 전두환 대통령은 1985년 교통부(국토해양부) 업무보고 때 "철도공사화 방안을 검토하라."고 지시했고, 노태우 대통령도 1987년 대통령 선거에서 철도구조개혁을 대선공약으로 내세웠다. 그러나 정부의 철도개혁 방침은 철도청과 철도노조의 반발, 정부의 추진동력 부족 등으로 번번이 실패하였다.

결국 1995년 12월 철도공사화 방침을 공식 포기하기에 이르지만 「국유철도운영특례법」을 제정, '철도청경영개선5개년계획(1997~2001)'을 추진했고 이마저 철도청의 '밑 빠진 독에 물 붓기'식 경영 개선에는 한계가 있다는 결론에 따라 국민의 정부는 다시 철도 시설과 운영을 분리, 운영부문을 민영화하는 쪽으로 선회한다. 2001년 12월 철도개혁법안이 국회에 제출됐으나 처리는 차일피일 미루어졌다.

참여정부 출범과 동시에 철도의 시설·운영 분리기조는 유지하되 민영화 대신, 공사화로 가닥을 잡게 된다. 철도청은 자체 경영개선5개년계획이 추진된 지난 1997~2001년 사이 3조 194억원의 영업적자를 냈다. 같은 기간 적자보전 등을 위해 3조 1,384억원의 정부 예산이 지원되었다. 이 추세대로라면 2020년에는 누적 부채 28조원과 운영지원금 22조원 등 모두 50조원의 국민 부담이 발생하는 것으로 분석되었다. 이 같은 영업적자

악순환의 고리를 끊기 위해 철도구조개혁은 반드시 필요하였다.[327]

정부는 2003년 5월 「철도산업발전및구조개혁에관한법률안」과 「한국철도시설공단법안」, 「한국철도주식회사법안」 등 국회에 제출된 철도구조개혁 관련 3개 법안의 국회통과를 추진하였다. 이들 법안에 철도청의 시설부문은 철도시설공단을 설립해 국가소유로 하되, 운영부문만 떼어 내 철도운영공사를 설립, 공사화한다는 내용이 담겼다.

이러한 취지에 따라 마침내 2004년 1월 7일 철도청과 한국고속철도공단을 시설과 운영부문으로 분리해 '한국철도시설공단(KR)'과 '한국철도공사(KORAIL)'로 발족시켰다. 한국철도시설공단은 옛 철도청의 건설부문 인력과 옛 한국고속철도건설공단의 인력을 합쳐 새롭게 발족한 정부 산하기관으로, 운영부문이 2005년 1월 1일부터 '한국철도공사'로 전환되었다. 한국철도공사는 2005년 공사전환 과정에서 고속철도 부채 등 구조적인 어려움을 떠안고 있었다.

그러나 공사화 직후 경영성과와 청렴도에서 꼴찌를 면치 못하던 한국철도공사가 2008년 6월 기획재정부가 발표한 '공기업·준 정부기관 경영실적 평가 결과'에서 3위와 1위를 각각 기록하는 성과를 내 화제가 되었다. 민영화 논의를 끝내고 공기업으로 탈바꿈한 한국철도공사 직원들은 공무원 신분에서 공사 직원으로 바뀐 만큼 저항도 적지 않았다. 이 같은 갈등은 2005년 말 파업으로 폭발했고 전국적인 물류대란이라는 큰 홍역을 치르기도 하였다.

이후 만성적자, 청렴도 꼴찌 등 위기 의식을 느낀 직원들이 앞서 혁신을 외쳤고, 성과는 경영부문에서부터 나타나기 시작하였다. 수천억원의 빚덩이 회사를 수익 다변화 등으로 3년여 만에 흑자 회사로 만들었다. 2007년도 철도경영은 KTX 운영으로 인한 철도영업수익과 용산역세권 개발로 인한 토지처분대금 3,700억원의 수입으로 2008년도에 처음으로 1,333억원에 이르는 흑자경영이 이루어졌다.

한국철도 약사(略史)

1899. 9. 18	한국철도의 탄생
1945. 9. 11	남북철도 운행 중지
1949. 1. 1	경제부흥에 수반한 산업개발철도 및 철도망건설계획 수립
1959. 9. 17	태풍 '사라'의 영향으로 경부 · 중앙 · 영암 · 진해 · 전라선 등 불통
1967. 8. 31	증기기관차 퇴역
1969. 6. 10	새마을호(관광호 서울~부산, 4:50) 운행
1974. 8. 15	수도권 전철 및 서울지하철 1호선 개통
1979. 9. 18	국산디젤전기기관차 생산 운행
1981. 10. 1	새마을호 승차권 전산발매 실시
1992. 6. 30	경부고속철도 기공식
2004. 4. 1	고속철도 개통(서울~부산, 2:40)
2005. 1. 1	철도청을 한국철도공사(KORAIL)로 개편

327) 이용상(2006).

라. 남북한 철도 연결

6·25 전쟁 후 남과 북을 연결하던 경의선·경원선 등 간선철도 역시 군사분계선을 경계로 단절되었다. 단절된 철도는 서울~신의주를 연결하는 경의선 가운데 남측 구간 문산~군사분계선(12.0㎞)과 북측 구간 군사분계선~개성(15.3㎞)이다. 서울~원산을 연결하는 경원선은 남측 구간 신탄리~군사분계선(16.2㎞)과 북측 구간 군사분계선~평강(14.8㎞) 사이다. 서울~금강산을 연결하는 금강산선은 남측 구간 철원~군사분계선(32.5㎞)과 북측 구간 군사분계선~내금강(84.1㎞)과 강릉~원산을 연결하는 동해북부선 가운데 남측 구간 강릉~분계선(127㎞)과 북측 구간 분계선~온정리(18.5㎞) 등이다.

남북 분단 이후 끊어진 철길을 이으려는 시도는 1970년대까지도 아무런 움직임이 없었다. 그러던 중 1980년대 남북경제회담 때 남북은 경의선 철도를 연결하자는 의견 접근을 이루었다. 그러다 1991년 '남북기본합의서의 교류협력 부속합의서(1992.9.17)'에서 다시 확인되었다. 남북관계가 악화되면서 남북의 철도를 잇는 노력은 한동안 중단되다 2000년 '6·15남북공동선언'을 계기로 다시 구체화되었다. 남북한은 같은 해 7월 개최된 제1차 남북장관급회담에서 서울~북한 신의주를 연결하는 경의선 철도 중 단절된 문산~개성 간 24㎞를 연결하기로 합의하였다. 이 합의에 따라 남한은 2000년 9월 18일 문산~군사분계선 간 12㎞ 구간의 철도연결 공사를 시작하였다.

착공 후 2001년 임진강까지 개통하고 2002년 4월에는 도라산까지 열차운행을 개시했으나 북측은 2년여의 공백기를 거쳐 2002년 9월 경의선과 동해선을 동시에 착공하였다. 이어 2003년 6월 남북 공동으로 궤도 연결식을 거쳐 2007년 5월 17일 남북열차 시험운행을 실시하였다.

경의선 문산역~개성역은 남측에서 문산역~임진강역~도라산역~군사분계선(MDL)까지 12㎞, 북측에서는 MDL~판문역~손하역~개성역까지 15.3㎞ 구간을 복원해 놓은 상태이다. 2007년 12월 11일부터 남북을 오가던 화물 열차는 분단 이후 한반도의 동맥을 잇는 상징물로 자리 잡았다. 그러나 1년도 못 돼 2008년 12월 9일 다시 멈춰 섰다. 그러나 언젠가 개성~신의주 철로를 공동 이용하는 문제가 진전될 경우 경의선은 중국횡단철도(TCR) 또는 시베리아횡단철도(TSR)와 연결될 수 있을 것으로 기대되고 있다. 경의선은 환동해경제권과 환황해경제권의 교집합지역인 한반도를 종단하고 있어 동북아지역의 간선교통망으로서의 역할을 수행하게 될 것이다.

마. 신철도교통시스템

고속철도 이외에도 신철도교통시스템인 경전철, 연료전지를 이용하는 바이모달차량, 모노레일, 트램, PRT(소형궤도열차),[328] 리니어추진전철, 무가선 전철시스템, 하이브리드차량, 배터리 추진차량, 자기부상열차, 튜브열차 등이 개발될 것으로 보인다.[329]

328) 송달호(2006).

우리나라는 한국철도기술연구원 주관으로 프랑스・일본・캐나다에 이어 세계 4번째로 무인운전 경량전철(K-AGT) 개발에 성공하였다. 1999년부터 제작사인 우진산전㈜을 중심으로 30여 개 기관이 참여해 총 503억원을 투입, 2005년 개발에 성공한 것이다. 2005년 국내 21개 노선, 총연장 325.6㎞의 경량전철 건설사업이 진행 또는 추진 중이며, 경전철은 도시철도 시스템의 한 획을 긋게 될 전망이다.

경량전철은 중량전철인 지하철과 달리 시간당 5천~3만명을 운송하는 대중교통수단으로 총연장 10㎞ 안팎의 짧은 노선을 주로 운행한다. ㎞당 건설비가 300~800억원으로 지하철의 2/3 수준이면서도 무인운행이 가능해 운영・유지・보수비가 저렴하다. 무인운전은 승무원 및 역무원을 대폭 줄일 수 있어 도시철도의 운영비를 획기적으로 절감할 수 있는 유일한 대안으로 평가받고 있다.[330]

2010년 6월 용인경전철(구갈~에버랜드, 18.4㎞)이 한국 최초의 경량전철로 개통될 예정이다. 용인 외에도 2010년 12월 부산 반송선, 2011년 4월 김해 경전철, 2011년 8월 의정부 경전철 등이 개통되는 등 본격 경량전철시대가 열리고 있다.

철도기술 발전의 미래는 환경 측면에서는 열차를 추진하는 데 필요한 동력을 전기로부터 얻어 모터를 돌리거나 자력에 의한 부상방식으로 철도기술이 발전할 것으로 예상하고 있다. 이에 부응하여 한국기계연구원이 도시형자기부상열차를 개발 중이다. 총사업비 4,500억원이 투입되는 도시형자기부상열차 개발사업에서 한국기계연구원은 총괄 기능, 로템은 차량개발, 한국철도시설공단은 선로건설을 담당하며 2012년 11월까지 영종도에 시범노선 6.1㎞를 구축 중에 있다.

최고 속도 350㎞/h의 고속전철과 무인운전경량전철시스템도 국내 기술로 개발하였다. 도로교통의 한계로 인해 철도 역할의 중요성이 더욱 높아지고 있는 지금이야말로 철도기술을 한 차원 높일 수 있는 기회이기도 하다. 게다가 중국철도의 부상과 일본 및 유럽의 질주는 우리에게 위협이자 새로운 기회를 찾아야 하는 절박함을 주는 모티브이기도 하다. 향후 철도기술은 복합화・융합화되고, 교통수단은 더욱 지능화될 것이다.[331]

철도의 발전은 상상을 초월한다. 시속 500㎞가 넘는 놀라운 속도로 달리는 미래의 환상 초고속열차, 초고속자기부상열차로 일본은 2003년 12월 시험선에서 시속 581㎞를 기록하는 등 놀라운 속도를 자랑한다. 한국철도기술연구원의 우수 인력들도 시속 400㎞ 동력분산 차륜구동식 차세대고속철도차량을 개발하는 등 세계를 선도할 철도핵심기술개발 연구에 전념하고 있다.

---

329) 한국철도학회(2008).

330) 김정태(2008).

331) 한석윤・정종덕 외(2008).

6. 철도교통의 성과와 과제

가. 성과

1) 고속철도시대의 개막과 파급효과

고속철도는 1990년 6월 경부고속철도 기본계획 발표 후 3차례에 걸쳐 사업비를 조정해가며 공사를 진행 중이다. 2004년 4월 1일 1단계 개통에 이어 서울~부산 전 구간이 2010년 말 개통예정이다.

서울~부산 간은 2003년 4시간 10분에서 1단계가 개통 후 2004년에는 2시간 40분으로 단축된데 이어 2010년 2단계가 개통되면 1시간 56분으로 단축된다. 호남고속철도를 비롯 고속철도망, 광역철도망, 도시철도망 연계 구축으로 전국 어디서나 출발지에서 목적지까지 1시간대에 도달하는 '1시간 생활권' 시대에 접어들 것으로 보인다.

서울~부산 고속철도 건설비는 총 412㎞ 구간의 공사비와 차량구입비 3.5조원을 포함 총사업비 18.5조원이 들어 1㎞당 449억원이 소요됐다. 차량구입비 및 기존시설비를[332] 제외한 건설비는 1㎞당 364억원. 2000년 기준으로 고속도로 건설비 4차선 320억원[333], 6차선 366억원, 8차선 500억원[334]이 소요되는 것과 비교하면 고속철도는 6차선 고속도로와 비슷하고, 8차선보다는 훨씬 건설비가 적게 드는 것을 알 수 있다.

경부고속철도 1단계 개통 후 철도의 속도와 서비스가 크게 향상돼 공로와 항공 등 경쟁수단으로부터 수요 전환과 함께 철도수요가 큰 폭으로 증가하였다. KTX 개통 후 철도 통행량이 급속히 증가한 서울~대구축의 경우 개통 전(2003. 4~2004. 3) 10,565명/일이던 철도 통행량이 개통 후(2004. 4~2005. 3) 18,483명/일로 74.9% 증가했고 고속철도 수송분담률은 52.2%를 차지하였다.[335]

고속철도 차량시스템에 대한 국내 기술개발과 산업 전반에 걸친 설계와 건설기술 향상과 대기오염, 지구 온난화를 방지하는 저탄소 녹색성장 및 지속 가능 개발을 기조로 한 교통정책 방향과 부합하는 교통수단이라는 평을 받고 있다.[336]

2) 지하철 및 도시철도시대의 개막

1974년 8월 서울시 지하철 1호선 개통 이후 35년 역사의 지하철은 최근 2009년 6월에 9호선이 개통되었다. 서울지하철 외에도 부산, 대구, 인천, 광주, 대전지하철이 잇따라 개통되었다.

지하철은 대도시의 대표적인 교통수단으로 대량수송과 정시성 확보라는 장점과 함께

---

332) 차량구입 및 기존시설비: 열차구입비 2조 7,100억원+기존시설 정비비 7,833억원.

333) 이상건 외(1999).

334) 이용상(2003).

335) 이용상 · 문대섭(2007).

336) 방연근(2006).

대기오염이 거의 없고 소음도 지상으로 노출되지 않는 친환경교통수단으로 각광받고 있다. 지하철 이용이 늘어남에 따라 유동인구가 많아지고 교통이 편리해 상권 활성화와 지하철 역사 내부가 미술 전시 및 문화공연 등으로 활용되기도 한다. 운행시설 측면에서 기술적으로는 부분 또는 완전하게 자동열차운전이 가능하다.

따라서 도시철도는 도시 내 타 교통시스템과의 연계·환승시스템을 고려한 역사 설비, 향후 수송수요 등을 복합적으로 고려해야 한다. 도시철도는 수도권 전철망과 서울지하철 1호선을 시작으로 발전을 거듭, 서울과 지방 5개 대도시에서 총영업거리 773㎞, 전동차 7,177량, 1일 이용 승객 820만명 수송이라는 핵심 교통수단으로 자리 잡고 있다.[337]

3) 철도승차권과 IT기술 발전

명절 등 '대수송기간' 하루 평균 철도는 45만 3천여 명을 수송하고 있다. 특히, 2004년 개통한 KTX가 연간 10% 증가한 하루 평균 15만명을 수송하면서 명절 최고의 이동수단으로 자리 매김하고 있다.

그러나 철도가 이런 역할을 하기까지는 수많은 시행착오가 따랐다. 1980년 이전에는 예매시스템이 없어 귀성열차 승차권을 사려는 예매객들이 각 역에 나와 장사진을 이루는 모습은 익숙한 풍경이었다. 2000년대 들어 인터넷 예매를 실시했으나 10분 만에 10만여 명이 일시에 접속을 시도, 사용자 폭증으로 서버가 마비돼 네티즌들의 항의가 빗발치기도 하였다.

결국, 예매기간 중 인터넷 예매시스템의 과부하를 줄이기 위해 왕복 동시예약, 입력간소화 등 예약기능을 보강한 '명절 승차권 전용예약시스템'을 가동하였다. 예매 분산을 위해 날짜별로 예매 가능 노선을 구별, 시간대별 인터넷과 창구 예매로 나누어 진행한 것이다. 고속철도 2단계 개통 및 기존선 고속화를 통해 더욱 많은 승객이 열차를 이용해 안전하고 빠르게 귀성할 수 있을 전망이다.

세계에서 1위를 달리고 있는 IT기술을 초고속 광대역정보통신망기술에 적용하여 고속열차는 물론 일반열차에서도 열차 내 초고속 음성·영상·인터넷 서비스를 제공하고 열차제어 운행시스템, 지능형 역무자동시스템 구축 등 선진화된 철도운행시스템을 통해 한층 차별화된 서비스를 제공·준비 중에 있다.

4) 철도공사와 철도시설공단 출범

2003년 6월 30일 국회에서 「철도산업발전기본법」과 「한국철도시설공단법」이 통과되면서 1985년 이후 18년 동안 철도노조의 격렬한 반대 속에 지지부진하던 철도운영의 민영화 논의는 공사화로 결론지었다. 오랜 진통 끝에 철도를 시설과 운영으로 분리해 2004년 1월 7일 '한국철도시설공단(KR)'이 출범하였고, 철도청은 2005년 1월 1일 '한국철도공사(KORAIL)'로 새 출발하게 된 것이다.

---

337) 한국철도기술연구원(2008).

철도구조개혁은 국가와 민간의 책임과 역할을 명확히 구분하고 '선택과 집중'을 통해 효율성이 극대화되도록 철도산업의 경영과 소유구조를 개선하는 것이다. 이 때문에 기반시설은 국유화하여 국가의 책임을 강화하되 운영은 정부 전액출자 공기업에 맡겨 경영책임하에 자주적으로 운영되도록 한 것이 '상하분리'였다.

공사화 후 공기업 민영화 때마다 철도가 거론될 만큼 한국철도공사는 차별화된 경영혁신으로 다른 공기업들의 성공 모델이 되고 있다. 그러나 민영화 과정의 시련을 딛고 공사가 된 만큼 한국철도공사는 공공성이 강한 기간산업이라는 점을 인식, 더욱 경쟁력 있는 체질을 키워 나가야 할 것이다.

〈표 3-17〉 한국철도의 구조개혁 추진과정

	정부	관계법령(제정연도)	비 고
공사화 추진 실패 (1990~95)	노태우 정부 (1988~92)	「철도공사화법」 (1989)	– 1992년 김영삼 정부가 공사 전환 시기를 1993년에서 1996년으로 연기 – 1993년 철도청 장기부채 1조 5천억원 탕감
상업화 (1996~98)	김영삼 정부 (1993~97)	「국유철도경영개선에관한특별법」 (1995)	– 1998년 초 김대중 정부가 공사화를 재검토하였다가 민영화로 결정
민영화 실패 (1999~2002)	김대중 정부 (1998~2002)	「철도산업구조개혁기본법」 (2001년 입법예고)	– 노동조합의 반대투쟁으로 2002년 말까지 민영화 추진 차질
공사화 (2003년 이후)	노무현 정부 (2003~07)	「철도산업구조개혁기본법」 (2003. 6)	– 2003년 노무현 정부가 철도구조개혁의 방향을 민영화에서 공사화로 다시 변경 – 2003년 7월, 12월 철도구조개혁 관련법 국회통과 – 2005년 1월 1일 한국철도공사로 전환

자료: 임상훈 외, 『공공부문구조조정과 노사관계안정화』, 한국노동연구원, 2004.

나. 반성

1) 철도안전사고

철도는 타 교통수단보다 안전성이 높지만 대량수송 때문에 한번 사고가 나면 대형사고가 될 가능성이 높다. 철도의 대형 사고들은 수해 등의 재난을 제외하면 대부분 인재로 기록되었다.

1960년 설 명절 이틀 전인 1월 26일 열차를 타려던 승객들이 계단에서 넘어져 31명이 숨지고 40여 명이 중경상을 입은 서울역 사고를 비롯해 1974년 9월 28일 용산역에서 똑같은 이유로 4명이 사망하고 39명이 다친 용산역 사고가 일어났다. 1977년 11월 11일 이리(익산)역 화약폭발 참사로 59명이 숨지고 1,343명 중경상, 1만여 동의 건물 파괴와 1만여 명의 이재민이 발생하였다. 2003년 2월 18일엔 방화로 192명이 사망하고 151명 부상, 전동차 12량이 전소한 대구지하철 참사 등 주요 사고들은 대부분 인재에 의한 것들이었다. IT기술의 발달로 안전사고가 많이 줄었지만 이 같은 대형 사고는 시설 및 안전대책을 강화하고, 재발하지 않도록 하는 노력이 요구되고 있다.

2) 철도차량 3사 합병

1998년 외환위기 직후 정부는 중복 과잉투자로 인한 적자 누적 및 경쟁력 저하를 극복하기 위해 7대 업종 빅딜 정책을 수립하였다.

1999년 7월 구조조정 1호 기업으로 현대정공㈜, 대우중공업㈜, 한진중공업㈜ 3개 회사의 철도차량 사업부문을 통합해 '한국철도차량(Korea Rolling Stock Corporation: KOROS)'이 출범하였다.

한국철도차량㈜은 출범 당시 막대한 부채와 부실자산을 보유하였다. 그러나 강력한 구조조정 등을 통해 출범 2년 만에 흑자로 돌아섰고 경영 정상화 및 국제 경쟁력 확보를 위해 지속적인 노력을 기울였다. 2001년 한진중공업 부산 다대포공장을 폐쇄하고, 의왕, 창원 2공장 집중운영체제를 유지해왔다. 그러나 2004년부터 무수익 자산 매각, 각종 경비 예산 절감, 의왕 공장 폐쇄 등 강도 높은 구조조정으로 매출과 영업이익이 대폭 향상되었다. 한국철도차량㈜은 2002년 1월 1일 ㈜로템(ROTEM)으로 다시 태어났다.

국내 철도차량 3사의 통합은 알스톰, 봄바르디아, 지멘스 등 철도 분야 세계 3대 기업과 경쟁이 가능한 세계적 수준의 철도차량 제작 기업으로 도약할 수 있는 기반을 마련하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 또한, 현대자동차 그룹 편입을 통한 국내 철도산업의 대외 인지도를 향상하고, 자동차와 철도차량 사업을 병행함으로써 자동차 기술과 철도차량 기술의 시너지 효과 및 유가변동에 따른 위험을 분산하는 등의 효과를 거두기도 하였다.

반면, 독자적인 노조를 가지고 있던 3사를 통합하면서 기업 내 세 개의 노조가 공존하는 기형적인 노조형태로 각 노조가 자신들의 입장만을 대변, 지속적으로 사측과의 갈등을 야기하는 문제점이 발생하고 있다. 국내 철도차량 시장이 사실상 독점화됨에 따라 차량 가격이 상승, 국내 철도 운영사의 차량 구입비 부담을 증가시키는 역효과를 야기시켰다. 이는 전동차 부품을 주로 생산하던 중소기업인 우진산전㈜ 등의 회사가 철도차량 제작에 뛰어드는 등 새로운 철도차량 제작업체들이 재등장하는 결과를 초래하기에 이르렀다.

3) 철도 중심 교통정책

우리나라는 1970년대 개발시대를 시작으로 도로 중심의 교통인프라 건설이 붐을 이루었고 1980년대 이후 지속적인 국가 경제력의 확대와 국민소득 증가로 자가용차량이 급속하게 보급되었다. 차량 증가로 인한 교통체증은 또 다른 도로의 건설을 부추기며 승용차의 수송분담률이 꾸준히 증가하는 도로중심교통체계로 이어져 교통 혼잡에 따른 사회적 비용의 증가라는 부작용을 낳고 있다.

1990년대에 이르자 유럽 등 선진국에서는 '지속가능개발(sustainable development)'이라는 정책적 패러다임이 대두돼 환경과 삶의 질을 유지하기 위한 철도 중심의 교통체계로 전환을 추진하고 있다. 철도 중심 교통체계는 철도의 장점인 신속성, 대량수송, 정시성, 친환경성, 안전성 등 장점을 최대한 활용할 수 있는 편리한 교통체계이다. 주요 도

시 및 거점 간을 연결하는 지역 간 교통수단이 철도 위주로 재정비되어야 하며 도시 내 교통체계도 도로중심에서 탈피, 철도수단이 중심이 되도록 교통체계를 구축하는 것을 의미한다.

철도 중심의 교통체계는 철도수단의 기능적 고려를 통한 노선계획과 투자가 지속적으로 이루어져야 하며, 철도 수단 간 및 타 수단과의 연계가 효율적이고 원활하게 이루어지는 인터모달(Inter-modal) 체계여야만 진정한 의미의 철도 중심 교통체계를 수립할 수 있다.[338]

지속적인 도로 중심의 교통정책으로 1990년 이후 고속도로 통행량은 매년 14.4%, 화물수송량은 6.4%, 혼잡비용과 물류비용도 각각 9.5%, 6.2%증가하였다. 교통혼잡비용은 1996년 16조원에서 2006년에는 24조원으로 급증하였다.

1970년대 이후 국가교통시설 투자현황을 보면 1970년대 4만㎞이던 도로 연장은 2008년 기준 104,236㎞로 2.5배 이상 증가했으나 철도연장은 1962년의 3,032㎞에서 2008년 3,399㎞로 변화가 거의 없다.

〈표 3-18〉 GDP 대비 교통혼잡비용 추이

(단위: 10억원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
비용	15,920	18,539	12,193	17,113	19,448	21,108	22,135	22,769	23,116	23,540	24,621
(GDP 대비 비중)	(3.55)	(3.77)	(2.52)	(3.23)	(3.36)	(3.39)	(3.23)	(3.14)	(2.97)	(2.94)	(2.90)

자료: 국토해양부, 『국토해양통계연보』, 2007.

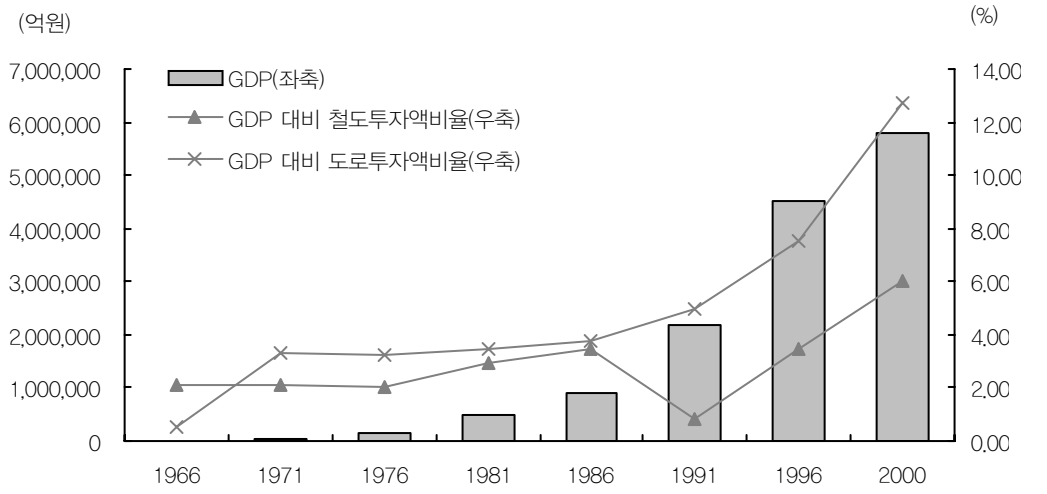
〈표 3-19〉 교통시설 확충 추이

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	연평균 증가율
도로	계	87,534	88,775	91,396	96,037	97,252	100,278	102,293	2.6%
	고속국도(㎞)	2,041	2,131	2,637	2,778	2,778	2,923	2,968	6.4%
	일반국도(㎞)	12,418	12,413	14,254	14,232	14,234	14,246	14,224	2.3%
	지방도 등(㎞)	73,076	74,230	74,506	79,027	80,240	83,109	85,101	2.6%
철도	계	3,119	3,123	3,125	3,129	3,140	3,374	3,392	1.4%
	고속철도	–	–	–	–	–	239	240	–
	일반철도	3,119	3,123	3,125	3,129	3,140	3,150	3,168	0.3%
항공	운항횟수(천회)	247	274	284	303	310	314	314	4.1%
항만	하역능력(천톤)	409,205	410,135	422,642	461,652	478,049	501,319	578,145	5.9%

자료: 국토해양부, 『국가기간교통망계획(2000~19)』, 2007.

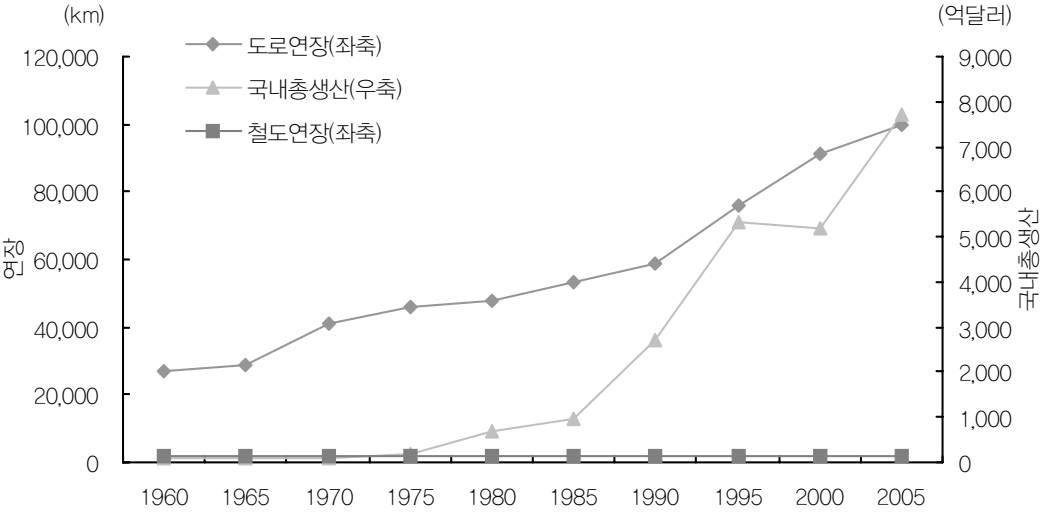
338) 안우희(1998).

[그림 3-2] GDP 대비 철도와 도로투자 비교



자료: 철도통계연보, 『국토해양통계연보』, 해당 연도.

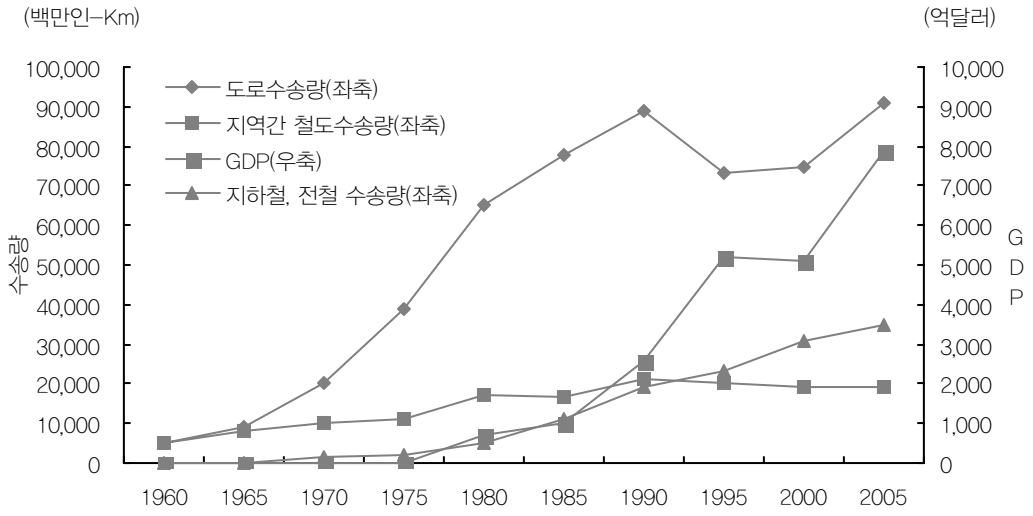
[그림 3-3] GDP 대비 도로와 철도의 연장 추이



자료: 철도통계연보, 『국토해양통계연보』, 해당 연도.

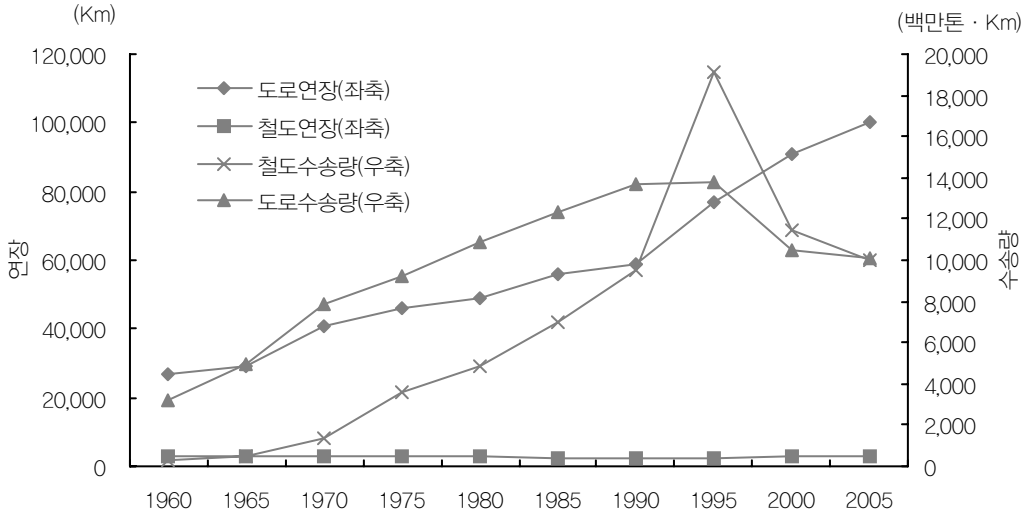
교통시설확충 추이를 보면 1999~2005년간 우리나라의 도로·공항·항만부문이 각각 2.6%, 4.1%, 5.9% 증가하였으나, 철도부문은 고속철도의 개통에도 불구하고 1.4% 증가에 불과하다. 도로 중심의 교통정책을 통해서는 혼잡비용, 물류비용, 환경비용 등의 문제를 해결할 수 없다. 제3차 중기교통시설투자계획은 총 교통시설투자 예산의 37% 이상을 철도부문에 투자할 것을 담고 있다. 또한, 국가녹색성장위원회의 교통부문 온실가스 감축방안에 포함된 SOC 예산 중 철도투자비율을 2009년 29%에서 2020년까지 50%로

[그림 3-4] GDP 대비 수송수단별 여객수송량 비교(도로, 철도, 지하철)



자료: 철도통계연보, 『국토해양통계연보』, 해당 연도.

[그림 3-5] 도로와 철도의 연장 대비 화물수송량 수요 추이



자료: 철도통계연보, 『국토해양통계연보』, 해당 연도

확대할 방침이다. 그러나 문제는 철도부문에 예산집행비율을 높이는 것을 어떻게 실천하느냐가 열쇠라 하겠다.

4) 철도 경영성적과 철도 민자사업

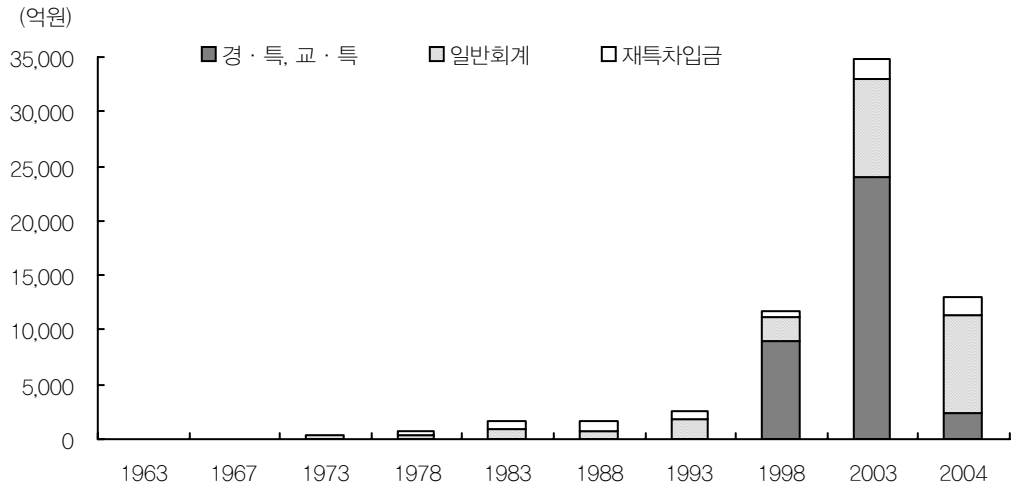
1960년대 철도청이 교통부에서 독립한 이래 제1,2차 경제개발5개년계획(1962~66, 1967~71) 동안 철도 근대화를 위한 경영개선이 꾸준히 진행되었다. 이러한 결과 1964년부터 1970년까지 총 18,159백만원의 흑자경영을 이룩하였다.

1970년대 경부고속도로 개통으로 철도의 수송분담률은 떨어지고 매년 적자와 흑자경영이 교차되는 시기로 총 42,962백만원의 적자경영이 이루어졌다. 1980년대 총 179,751백만원, 1998년에는 적자가 321,171백만원에 이르렀다.

우리나라의 민자철도는 1998년 「사회간접자본시설에관한민간투자법」이 재정된 이후 건설사들의 적극적인 참여로 급속하게 확산되었다. 이는 당시 IMF 외환위기로 실물경기가 위축된 상황에서 최소수익보장(Minimum Revenue Guarantee: MGR)이라는 좋은 투자여건이 형성되어 건설 경기 회복에 일조하는 역할을 하게 되었다. 그러나 이와 같은 최소수익보장제는 최근 제1호 민자철도 노선인 공항철도에서 문제가 되고 있다. 개통 후의 수요가 예측된 수요에 비해 현저하게 낮은 수준에서 형성되고 있어, 이에 대한 막대한 손실보상금이 국고로부터 지불되고 있는 상황이다.[339]

이와 같은 문제점을 해결하기 위해 민자사업에서는 2006년 이후 MRG를 폐지하였고, 사업방식도 수익형 민자사업(BTO)에서 임대형 민자사업(BTL) 등으로 다변화하였다. 서울시 9호선은 2009년에 개통되었고, 지방자치단체에서는 광명, 의정부 및 용인 경전철 등이 개통을 준비 중에 있다.

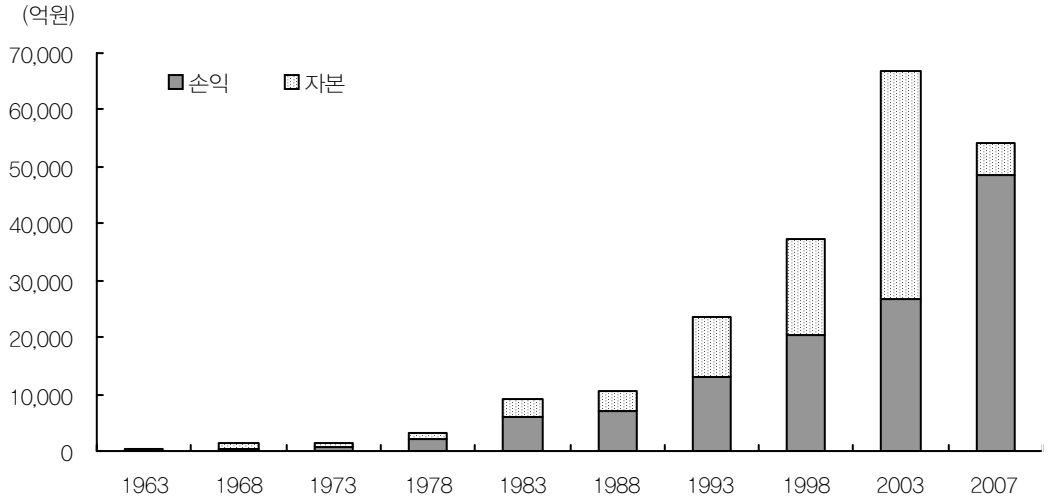
[그림 3-6] 철도예산 추이



자료: 철도통계연보, 『국토해양통계연보』, 각년도.

339) 한국개발연구원(2006).

[그림 3-7] 정부지원 철도재정



자료: 철도통계연보, 『국토해양통계연보』, 각년도.

다. 저탄소 녹색성장의 주역, 철도교통정책의 과제

1) 철도교통의 우수성

수송수단인 자동차, 철도, 비행기, 선박 등의 수송부문 CO_2 배출량은 총 CO_2 배출량의 20% 정도를 차지한다. 국토해양부에서 발표한 2007년 기준 수송수단별 CO_2 배출량은 도로 77.7%, 해운 12.7%, 항공 8.9%, 철도 0.7%로 나타났다. 육상교통의 경우 1인을 1㎞ 수송할 때 배출하는 교통수단별 CO_2 배출량 비율은 전철이 1일 때, 일반철도가 2배, 버스(승합차)가 3.5배, 승용차가 8.4배 더 배출한다. 국내 육상교통 현황을 보면 CO_2 총 배출량의 3%만 일반철도와 도시철도일 뿐 90% 이상을 자동차가 차지한다. 특히, 승용차는 70%에 달한다. 수송규모도 승용차와 버스가 90%를 차지한다.[340]

〈표 3-20〉 한국의 육상교통수단별 CO_2 배출량 비교

	단 위	승용차	승합차	일반철도	지하철
총수송규모	백만인-km	234,776	231,018	29,172	30,269
	%	45	44	6	6
CO_2 배출량	천톤(CO_2)	35,386	14,379	1,008	542
	%	69	28	2	1
배출 원단위	CO_2g/인-km	150.7	62.2	34.6	17.9
	비율(전철=1)	8.4	3.5	1.9	1

자료: 권태형 · 박정옥 · 김건영, 『고유가 대비 교통 부문 영향분석 및 에너지 절감방안 연구』, 한국교통연구원, 2005.

340) 홍용기(2009).

에너지 효율성도 철도가 뛰어나다. 여객수송의 경우 1인을 1㎞ 수송하는 데 드는 에너지는 철도 111kcal, 버스 186kcal, 비행기 386kcal, 승용차 627kcal로 비행기가 철도의 3.5배, 승용차가 철도의 5.8배나 된다. 철도가 안전성도 높다. 「2006년 교통안전연차보고서」에 따르면 2004년 자동차와 열차가 100만㎞를 달렸을 때 도로교통사고 0.6건, 철도교통사고 0.02건으로 도로에 비해 철도가 30배 이상 안전하다.

2) 저탄소 녹색철도 중심 정책

우리나라는 그동안 온실가스 감축대상국에서 제외되었으나 국가규모 대비 이산화탄소 배출량이 세계 9위를 차지해 2013년부터 선진국과 동등한 규제를 받게 된다. 온실가스배출량의 20%는 수송부문에서 발생하고 승용차의 이산화탄소 배출량이 타 교통수단보다 높기 때문에 '저탄소 녹색성장'을 위해 승용차 이용을 획기적으로 억제하는 교통정책이 필요하다.

도로 중심의 투자는 철도의 경쟁력을 약화시켜 '저탄소 녹색성장'의 정부정책에 부응하기 위한 철도 중심 교통체계로의 전환을 어렵게 하고 있다. 철도 중심의 정책 전환을 위해서는 현재의 교통인프라 투자불균형을 해소하는 것이 시급하다. 철도투자의 확대를 위한 「철도의확충및이용촉진에관한특별법(가칭)」을 조속히 제정해야 할 필요성이 여기에 있다.

이처럼 교통부문에서 교통수단에 대한 요금에 사회적 비용 반영 등의 제도개선과 배출량이 적은 철도이용의 장려, 그린성장기술개발 등의 배출량 감소시책을 펼친다면 CO_2 배출량을 현저히 줄여 지구온난화방지에 기여할 수 있을 것으로 보인다.[341]

〈표 3-21〉 부문별 연간 이산화탄소 배출량

(단위: 백만 CO_2톤)

	1990	2000	2002	2003	2004		증가율
					금액	비율	
산업	87.6	153.1	160.1	161.1	158.1	32.25	4.31
수송	42.4	87.1	94.9	97.9	96.6	19.71	6.06
가정상업	67.2	64.0	62.1	61.4	60.1	12.26	−0.79
공공기타	7.0	4.0	4.3	4.9	4.7	0.96	−2.81
전환[1)]	38.0	125.9	146.8	151.2	165.0	33.66	11.06
탈루[2)]	5.4	4.4	4.8	5.0	5.7	1.16	0.39
합계	247.6	438.5	473.0	481.5	490.2	100.0	5.00

주: 1) 에너지전환 부문(발전, 가스제조, 열에너지).
2) 에너지생산, 처리, 수송, 저장과정에서 발생하는 자연배출.
자료: 한국교통연구원, 『기후변화협약 대비 교통부문 온실가스 저감정책의 효과 분석: 2단계』, 2006.

341) 한국교통연구원(2006).

3) 고속화된 철도교통망 구축[342]

정부는 국가기간교통망계획(2000~19)과 국가철도망구축계획(2006~19)을 통해 철도망에 대한 장기투자계획을 수립하였다. 전국 주요 도시를 1시간대에 접근할 수 있는 고속철도네트워크를 구축, 편리하게 이용 가능한 친환경 교통서비스가 필요하다. 기존선에서 운행속도를 200㎞/h 이상으로 향상시키고, 주요 철도역에 30분 이내 접근할 수 있는 교통시스템이 필요한 것이다.

경부고속철도와 호남고속철도를 골격으로 X자형 고속철도망[343]을 연결하고 향후 유라시아 대륙철도망 등과도 연결할 계획이다. 정부는 고속철도와 연계한 고속화 간선철도망은 '日자형'[344]을 주축으로 국토 순환형 남북6축과 동서6축[345]으로 구축하는 계획도 세워놓고 있다.

고속철도를 주축으로 하는 철도망을 확충해 빠르고, 안전하고, 효율적인 선진국형 친환경 교통서비스체계를 구축해야 통행시간 및 차량운행비 절감효과를 높일 수 있다. 기존선의 경우 복선화해서도 효율이 떨어질 경우 과감히 신선(新線) 건설을 추진해야 한다. 특히, 고속철도와 지하철의 신선건설은 3선으로 구축하여 출퇴근 시에 또는 명절 때에 승객이 많은 방향으로 동시에 2개선을 활용(도로의 가변차선)해서 열차를 집중 배차함으로써 교통난을 해소할 수 있다. 보통 때 1개 선로는 선로보수 및 점검, 차량시운전 등으로 활용할 경우 별도의 열차운행 중지 없이 24시간 운행이 가능하기 때문에 설날과 추석에 벌어지는 교통전쟁을 없앨 수 있다.

이러한 인프라 구축으로 수송거리별 버스, 전철, 고속철도 등 공공교통수단의 역할을 재조명할 필요가 있다. 앞으로 고속철도는 고속도로에 비하여 2배 이상 빠른 속도로 비행기와 경쟁하며 전국을 1시간대로 연결하는 국가교통의 간선역할을 충분히 해낼 수 있을 것이다.

〈표 3-22〉 2019년 철도계획 지표

	2001(A)	2004	2009	2014	2019(B)	비고(B/A)
영업거리(km)	3,125	3,374	3,613	4,118	4,792	1.53
복선화율(%)	32	39	59	62	65	2.03
전철화율(%)	21	47	65	71	78	3.71

자료: 국토해양부, 『국가기간교통망계획(2000~2019)』, 2007.

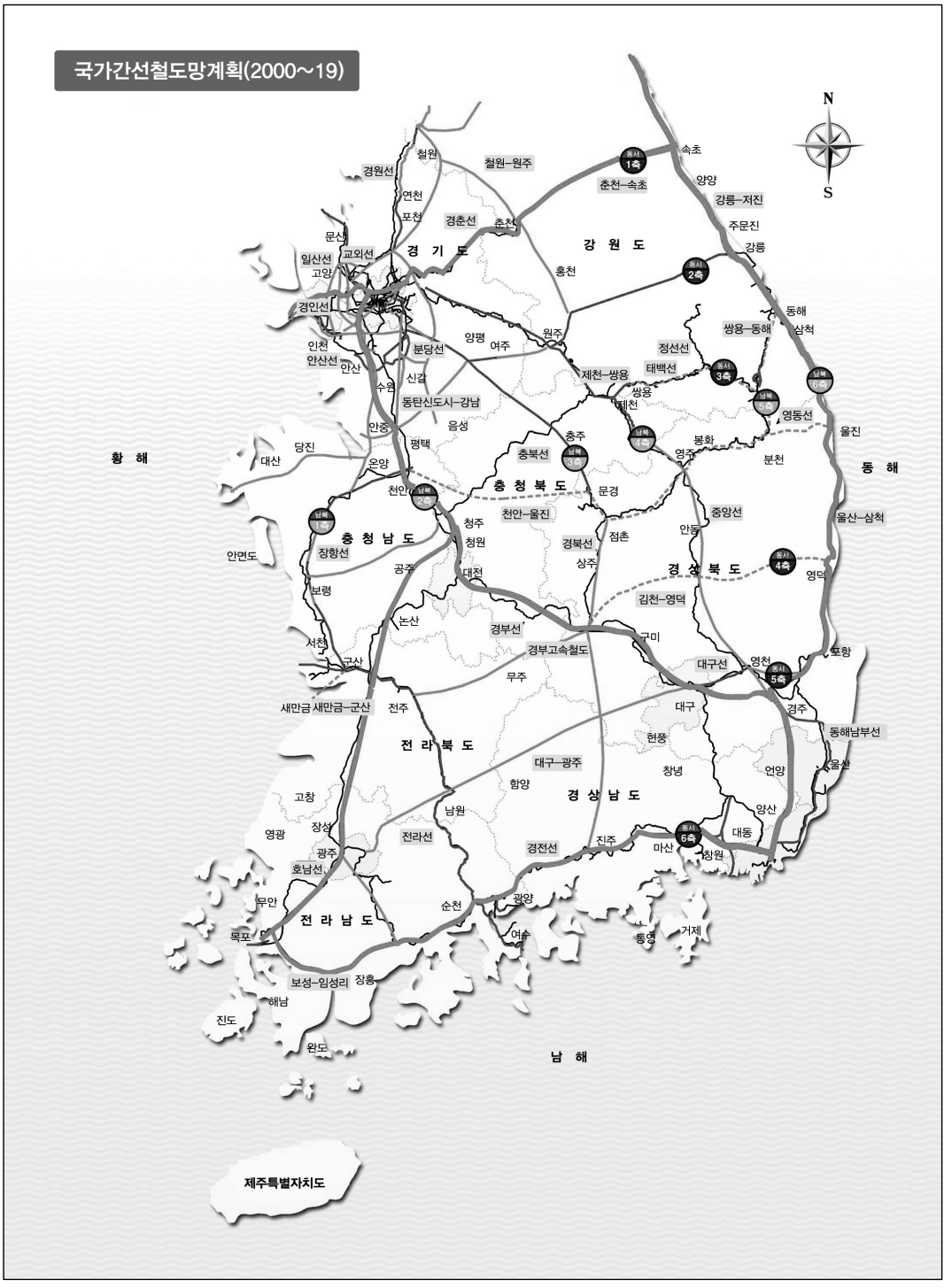
342) 국토해양부(2007).

343) ×자형 고속철도망: 부산~서울~평양~신의주축, 목포~서울~원산~나진축을 연결하는 철도망구축계획.

344) 日자형 간선철도망: 호남축(서울~목포), 동서축(서울~속초), 동해축(속초~부산), 경부축(서울~부산), 남해축(목포~부산)을 잇는 간선철도망. 국가간선철도망계획 그림 참조.

345) 국토 순환형 남북 6축과 동서 6축 간선철도망 : 남북 6개 축[서해·전라축(인천~여수), 호남축(서울~목포), 경부축(서울~부산), 중부내륙축(수서~진주), 중앙축(청량리~경주), 동해축(속초~부산)] 동서 6개 축[동서 1축(서울~속초), 동서 2축(평택~강릉), 동서 3축(보령~동해), 동서 4축(익산~영덕), 동서 5축(광주~포항), 남해축(목포~부산)]을 잇는 간선철도망.

[그림 3-8] 국가간선 철도망계획



자료: 국토해양부, 『국가철도망구축계획』, 2007.

4) KTX경제권 성장촉진[346]

영국은 1804년 증기기관차와 철로를 건설하면서, 미국은 1869년 대륙횡단 철도건설과 더불어, 그리고 일본은 1964년 신간선 건설과 더불어 국가가 비약적인 발전을 하고 국력이 치솟았다. 아담 스미스는 『국부론』에서 국부는 생산성에 따라서 결정되고, 생산성은 분업, 그리고 분업은 수송에 따라서 결정된다고 하였다. 그런데 한국은 세계 4대 KTX 기술보유국이지만 KTX건설을 국가발전으로 잘 연결시키지 못하였다.

존 퀸리(John Quigly) UC버클리대학 교수는 한국은 결국 하나의 도시로 되어 갈 것이며, 영국의 세계적인 전문가인 피터 홀(Sir Peter Hall) 교수도 한국은 전 국토가 하나의 거대한 도시처럼 되는 것이 불가피할 것이라고 하였다.

서울에서 부산까지 1시간대로 갈 수 있기 때문에 서울외곽지역에 가는 것보다 빠를 수 있다. KTX로 보면 전국이 하나의 도시 같은 생활권이 될 것이다. 앞으로 교통카드 하나로 전국의 대중교통수단을 이용할 수 있게 한다고 한다. 휴대폰으로 보면 서울과 지방의 차이가 없다.

전국을 1시간대로 연결하는 '日자형' KTX고속철도망을 구축할 경우 한국은 전 국토를 하나의 도시, 생활권으로 만들어 서울과 지방 간의 격차를 없앨 수 있을 것으로 본다. 이로써 한국은 전국이 하나의 도시로 KTX경제권 성장 촉진이 가속화될 것으로 전망한다.

5) 글로벌 철도네트워크 구축

증기기관차의 등장으로 '수송혁명'을 주도한 철도는 20세기 중반까지 지상교통의 절대강자로 군림했다. 이후 항공·선박·자동차 등 다른 교통수단의 발달로 철도의 역할은 상대적으로 급속히 줄어들었다. 철도는 급기야 사양 산업으로까지 전락하면서 존폐 위기를 맞기도 하였다. 그러나 철도는 다시 부활하고 있다. 고속열차의 등장으로 철도는 항공기와 경쟁할 만큼 첨단기술이 집약된 고부가가치 산업으로 떠오르고 있다. 이제 철도는 21세기 핵심 운송수단으로 각광받고 있다.

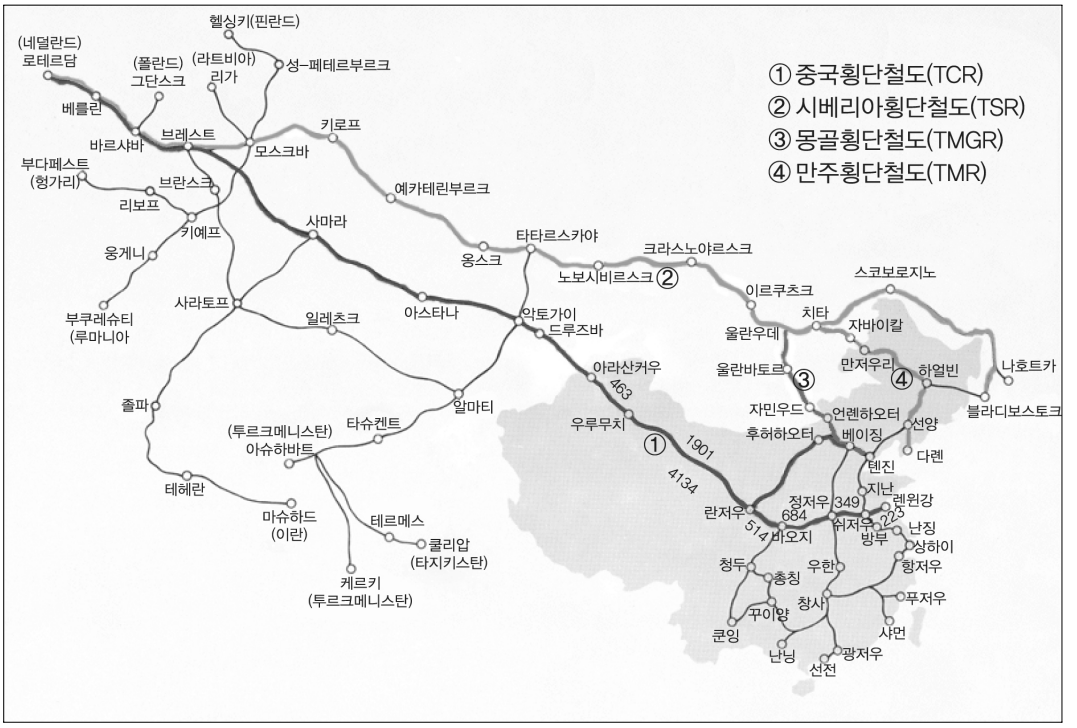
철도는 그동안 회생이 어려울 정도로 만성 적자에 시달렸다. 시속 300㎞의 고속철도가 개통된 후 철도는 불사조처럼 지상 교통의 주역으로 또다시 부활하고 있다. 철도는 국경까지 무너뜨리고 있다. 지구촌을 하나로 묶는 최첨단 교통수단인 글로벌 철도네트워크 구축을 준비해야 할 때다.

첫째, 기존 철도를 이용한 물류수송 철도네트워크 구축하는 것이다. 한반도 종단철도망(Trans-Korea Railway: TKR)과 대륙철도망을 연계하기 위해 한반도 서해안축은 목포·광양~서울~신의주~단동, 만포~즙안, 남양~길림 등 중국대륙횡단철도(Trans-China Railway: TCR)[347]와 연결하고 동해안축은 부산~서울·동해~중국 길림성~청진·나진~

346) 송병락 서울대학교 경제학 명예교수 글 중에서 발췌, 2008.

347) TCR(Trans-China Railway): 중국의 렌윈항에서 시작하여 카자흐스탄과 러시아를 거쳐 유럽(로테르담)까지 이어진 중국대륙횡단철도.

[그림 3-9] 유라시아 횡단철도 노선도



자료: 국토해양부, 『국가기간교통망계획(2000~2019)』, 2007.

핫산~하바로프스크 노선을 통해 시베리아횡단철도(Trans-Siberia Railway: TSR)[348]를 연결하는 것이다.[349] 이 경우 우리나라는 동북아 물류센터로서 확고한 위치를 확보할 수 있을 것이다.

대륙연계노선 중 중국대륙횡단철도는 총연장이 8,613㎞이다. 중국, 한국, 일본, 대만, 홍콩 및 동남아국가들을 배후권으로 화물이 주로 해상수송 후 중국의 연해항구에서 철도를 이용, 중국내륙 및 시베리아를 거쳐 유럽 주요 지역으로 수송되는 복합운송경로다. 총연장 9,288㎞의 시베리아횡단철도는 극동의 블라디보스톡항 등으로 해상 수송된 컨테이너를 철도를 통해 유럽·중동으로 수송하고 있다. 전 구간이 1,522㎜의 광궤철도다. 북한철도와 연결하는 문제를 비롯해서 TKR도 다단적재 및 표준궤와 광궤를 달릴 수 있는 선로가변차량 등의 기술개발이 필요하다.

둘째, 아시아·유럽 대륙까지를 연결하는 고속철도네트워크 구축하는 것이다. 세계적으로 고속철도네트워크는 한국을 비롯한 9개국에서 16,013㎞에 이른다. 일본, 독일, 프랑스의 고속철도가 11,079㎞로 약 69%를 차지하고 있다. 그러나 중국이 5,457㎞의 고속

348) TSR(Trans-Siberia Railway): 러시아의 모스크바부터 블라디보스톡을 가로지르는 9,288㎞의 세계 최장의 시베리아 횡단철도.

349) 철도청(1999).

철도를 2020년까지 건설계획을 추진하고 있다. 한국도 그린성장동력을 국가전략으로 국내 고속철도망을 적극적으로 구축할 계획이다.

한반도와 중국대륙을 잇는 고속철도망의 구축은 개발 중인 400㎞/h용 고속철도기술 활용과 500㎞/h 및 700㎞/h의 초고속자기부상철도 등의 기술 개발로 유라시아 대륙을 연결할 수 있을 것이다.[350] 고속철도가 프랑스와 영국의 유럽 국가들을 하나의 대륙으로 연결했듯 한국~중국~러시아~유럽을 철도로 이어간다면 유라시아를 하나의 지구촌으로 만들 수 있을 것이다.

제4절 | 해상교통

광복 이후 오늘에 이르기까지 해상교통은 크게 4기로 분류할 수 있다. 1948~50년대의 해상교통산업의 태동기, 1960~70년대의 해상교통수단의 대형화와 컨테이너선 수용체제 정비기, 1980~90년대의 해상교통산업의 글로벌화 및 종합항만개발시기, 2000년대 이후 복합운송의 진전과 국제물류수송체계의 확대기 등이다

1. 해운 · 항만산업의 태동: 1948~50년대

가. 경제의 기반 구축과 해상교통 개관

1945년 8월 15일 광복을 맞이하였으나, 당시 국내 경제는 모든 것이 취약한 상황이었다. 일제치하에서 일부 민족자본이 형성되었으나, 잉여생산물은 대부분 수탈되고, 기간산업은 일본인 기업의 소유하에 있었다. 그런데 광복과 더불어 남은 것은 일부 노후화된 장비와 공장 정도에 불과했다. 더구나 정부 수립 후 2년밖에 되지 않은 상태에서 6·25 전쟁이 발발하여 국가경제 수립을 위한 기반이 조성될 여유가 없었다.

그럼에도 불구하고 식량과 기타 산업자원이 부족하였기 때문에 해외로부터 이를 운반해올 수송수단과 피폐해진 사회기반시설의 복구가 최우선적으로 필요한 상황이었다. 그러나 광복 직후였기 때문에 정상기능을 수행하는 선박이 거의 없는 상황이었고, 어느 정도의 해기사는 있었으나, 화물량이나 해운경영 노하우가 충분하지 않은 상황이었다. 사실상 무에서 유를 창조해야 할 상황이었다고 할 수 있다. 이에 따라 이 시기에는 수출입 및 국내 화물을 수송할 수 있는 선박의 조달, 해운기업의 설립 및 항만시설의 재건에 중점을 둘 수밖에 없었다. 이러한 기반의 정비는 산업화를 위한 기반 조성이라기보다는 국민의 필수생활을 지원하는 차원에서 시급하게 요구되었다.

---

350) 최성규(2008).

한편, 정부 수립 당시 우리나라의 항만은 신의주항, 진남포항, 군산항, 목포항, 청진항, 웅기항, 제주항, 인천항, 부산항, 원산항, 성진항 등 11개 항에 연간 하역능력은 1,500만톤에 불과하였으며 국토의 분단으로 인하여 남한 소재의 전체 하역능력은 1,000만톤 정도였다. 이러한 항만시설은 사실 1876년 부산항 개항 이후 일제시대에 일본의 전략물자 수송과 양곡수송을 위하여 개발된 시설이었다. 광복 후 우리 정부는 국내 경제실정과 예산의 부족으로 항만시설의 정비 확장은 물론 유지보수조차 제대로 하지 못하고 있었다. 더구나 6·25 전쟁으로 인하여 부산항, 마산항, 제주지역 항만을 제외한 많은 항만시설이 파괴되어 연간 하역능력이 1,000만톤에서 450만톤으로 급격히 저하되었으며 계획된 항만사업도 중단하게 되었다.

이와 같은 극심한 피해를 입은 항만시설의 복구가 시급한 과제로 등장하게 되었으며 휴전을 계기로 한국경제의 부흥을 위한 국제연합(UN)의 유엔한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency: UNKRA) 및 ICA(International Cooperation Administration)의 원조에 의하여 항만시설의 복구에 상당한 원조자금이 투입되었다. 이에 따라 1953년에서 1954년까지 2개년에 걸쳐 항만하역능력은 670만톤으로 증가되었다. 1955년부터는 처음으로 항만사업5개년계획을 마련하여 본격적인 항만투자를 진행하여 1959년에는 항만 능력을 902만톤까지 끌어올림으로써 정부 수립 당시의 하역능력을 회복하였다.

나. 국가기능 수행에 필요한 선박 확보

1947년 우리나라에 등록된 선박현황은 〈표 3-23〉과 같다. 총톤수로 25만톤 가량 되지만 대부분이 소형 범선이고 기선은 5만톤이 채 못 되었다. 이에 따라 국가기능 수행에 필요한 최소한의 선박을 확보하는 데 온 힘을 기울였다. 광복 후 1950년대 말까지는 민간기업의 능력으로는 선박을 확보할 수 없었기 때문에 다음과 같은 방법으로 선박을 확보하였다.

① 귀속선박: 미군정법령 제33호에 의하여 조선치적선박과 항복 당시 한국수역에 있던 일본치적선박을 미군정에 귀속시켰다. 그러나 실제로는 대형선의 대부분이 징발되어 침몰하였고, 잔존 선박이 일부 있었으나 일본인들이 귀환하면서 타고 가서 돌려주지 않는 등으로 인해 우리 선박이 될 수 있는 것은 침몰선 등 수 척에 불과하였다.
② 미군대여선: 미국의 전시표준형선 중 일부를 무상 대여받아 운영하였다.
③ 미국의 경제원조자금을 일부 활용하여, 전시표준형선 3~4척을 1952년에 유럽시장에서 구입한 후 대한해운공사에 대여하여 운항하였다. 이 방식에 의한 선박의 도입은 그 후에도 계속되었으나 괄목할 만한 내용은 되지 못했다.

〈표 3-23〉 1947년 5월의 등록선박 현황

	기선	기범선	순범선	부선	합계
척수	229	3,626	1,501	334	5,690
척수	46,571	109,479	32,344	58,526	246,920

자료: 교통부 해운국, 『해운10년약사』, 1955년.

다. 한국해양대학의 창립과 해기사 양성의 기반 조성

광복 정국에서 해운에 관한 가장 중요한 첫 번째 움직임은 해기사들이 주축이 되어 한국해양대학을 설립한 것이었다. 그러나 미군정과 정부당국의 이해부족으로 많은 고난을 겪었다. 그 한 예로서 해양대학은 일제치하 진해에서 해원양성소로 사용되던 시설을 접수하여 교사로 사용하였으나 곧이어 해안경비대(지금의 해군) 간부양성소로 사용되는 바람에, 부득이 인천으로 이전하였다. 그때 군산 유지들의 유치활동을 받아들여 군산으로 이전하여, 겨우 안정기를 맞이하였으나, 6·25 전쟁으로 교사가 불타버리자, 다시 부산에서 천막교사를 이용하기도 하였다.

일반적으로 선진국에서는 해군사관의 양성교육과 상선 해기사의 양성교육은 같은 수준에서 같은 정도의 국가적 인식하에 이루어지는 것이 관례인데 건국 초기 우리나라에서는 해군에 대한 국가적 관심에 비하여 해운에 대한 국가적 인식이 매우 낮았다.

시설뿐만 아니라 예산 면에서도 마찬가지였다. 국립학교로 전원 기숙사 수용과 숙식의 무상제공, 학비 면제를 약속받았으나 정부예산이 확보되지 않아 많은 어려움을 겪기도 하였다. 다행히 휴전 후의 유엔한국재건단(UNKRA) 자금으로 영도에 학교의 면모를 갖추어나갔다. 이렇게 어려운 환경하에서도 해양대학은 열심히 고급해기사를 양성해냄으로써 한국해운의 고도성장을 견인하는 인력을 양성해내었다.

라. 국영 대한해운공사의 설립

정부수립 후 민간자본이 형성되지 않았기 때문에 정부는 해운발전을 위해 국영해운회사를 설립하기로 하고, 국유화되어 있던 조선우선(朝鮮郵船)을 흡수합병하여 1950년 1월 1일 대한해운공사를 설립하였다. 대한해운공사는 비교적 경영을 잘하여 한국해운발전을 이끄는 견인차 역할을 하였다. 대한해운공사가 한국해운 발전에 끼친 영향은 지대한바, 이는 다음과 같은 점에 나타나고 있다.

첫째, 해운 경영노하우를 개발한 점이다. 일제시대에는 해운경영에 필요한 노하우를 일본인이 독점하였기 때문에 국제해운경영의 기초 기법조차 모르는 상황에서 하나하나 착실하게 배워나가면서 국제해운경영에 필요한 노하우를 축적시켜 나갔다.

둘째, 해기사와 육상직원을 유능한 사람으로 공개 채용하여 전문가로 육성함으로써 해운경영 전문 인력을 양성해 1960년대 이후 한국해운의 급속한 성장을 이끄는

주도세력을 길러냈다.

셋째, 대한해운공사는 우리나라의 선도 해운업체로서 해운업계를 주도하여 한국해운을 이끄는 리더 기능과 동시에 해운인들의 실질적인 모임장소 기능을 수행함으로써 한국해운의 사랑방 역할을 하고 한국해운의 독특한 문화를 창출하는 주역이 되기도 하였다.

2. 해상교통수단의 대형화와 컨테이너선 수용체제 정비기: 1960~70년대

가. 국제해상교통의 신조류와 정부의 대응 개관

1961년 들어와 비로소 국가가 계획적으로 경제개발5개년계획을 수립하게 되었다. 경제개발의 목표는 공업화를 통한 소득 수준의 증대에 두었다. 그런데 당시 우리나라는 자원이 빈약하고 기술도 부족한 상태였으나, 노동력은 저렴하고 풍부하였다. 이에 따라 원재료를 수입하여 국내에서 제조·가공한 후 이를 수출하는 가공무역형 경제구조를 구축하는 것이 불가피하였다.

이러한 경제사회구조의 변혁에 부응하기 위해서는 수출입화물의 안정적인 운송을 뒷받침하는 선박의 확보가 필수불가결하였다. 그러나 당시에는 선박 확보 재원 마련 및 경쟁력 제고가 용이하지 않았다. 이에 따라 해운산업의 육성지원이 경제개발5개년계획에 포함되었다. 이러한 과정을 통하여 어느 정도 선박이 확보됨에 따라 다음으로는 선박운항의 효율화 및 경쟁력 강화가 요구되어 국영해운기업이 민영화되었다.

아울러 1960년대 후반 들어와 세계경제는 저가의 석유공급에 지탱되어 중화학공업이 성장을 거듭하던 시기로 원자재 운송용 대형전용선의 수요가 급증하였다. 특히 1967년 중동전쟁으로 인하여 수에즈 운하가 폐쇄되자, 원유운반선이 희망봉을 경유하게 되어 대형원유운반선(Very Large Crude oil Carrier: VLCC) 붐이 일어났다. 한편, 정기선 분야에서는 컨테이너화가 급속하게 진행되어, 국제물류 구조와 체계를 완전히 혁신시키는 소위 제3차 교통혁명이 일어났다. 정부는 컨테이너 혁명이 향후 지속될 것을 예견하여 1970년대 초반에 새로운 해상교통 수단인 컨테이너선박을 조달하고, 컨테이너항만을 건설하여 컨테이너시대를 열기에 이르렀다.

나. 경제개발을 뒷받침하는 외항선대의 확보

해상교통체계의 구축에 가장 먼저 필요한 것이 선박이다. 5·16 군사정변정부는 경제개발5개년계획을 시행하면서 선박확보에 강한 의욕을 보였는데, 다음과 같은 다양한 선박확보방안에 잘 나타난다.

첫째, 「조선장려법」에 의한 신조선 건조이다. 1958년에 제정된 「조선장려법」에 의하여 1962년 조선장려책이 수립되어 당시로서는 대형선인 1,500~2,600GT급 선박을 건조하였다. 자금조달조건은 선가의 10%가 자기자금, 50%가 산업은행융

자(금리 6%, 상환기간은 건조 후 15년), 40%가 정부보조금이라는 파격적인 조건이었다. 이 계획에 의하여 사상 처음으로 우리나라 기술에 의하여 대형 강선을 수 척 건조하였다.

둘째, 외화 대부에 의한 대형 중고선 도입이다. 1960년대 초기 정부는 정부보유외화 500만달러를 대한해운공사에 대출해주어 대형 중고선 4척을 도입, 북미 서해안 정기항로를 개설하였다.

셋째, 중소형 중고선의 도입이다. 1965년 이후 일본에서 중고선을 외국차관 및 자기자금으로 도입하는 중소 해운선사들이 많이 나타나 우리나라 해운발전에 크게 기여하게 되었다.

넷째, 해외상업차관에 의한 대형선의 도입이다. 정부는 대형선박의 도입을 위한 상업차관을 허용하였다. 이를 통해 삼양항해는 13만DWT급 대형 원유운반선 3척, 대한해운은 대형벌크선 6~7척, 범양전용선(현 STX 팬오션)은 5만DWT급 원유운반선 4척 등 도입하였다.

다섯째, 대일청구권자금과 민간협정차관에 의한 신조이다. 1965년에 한·일 간 국교가 정상화되자 대일청구권자금에 의하여 대한해운공사의 중형선 2척과 해양대학교의 실습선 한바다호 등을 신조하였다. 또 3,000만달러의 대일민간협정차관을 활용하여 대한해운공사의 대형 일반화물선 4척과 극동해운의 5만DWT급 벌크선 2척을 건조하였다.

다. 해운산업 지원정책

서구 선진 해운국의 선사들은 시장에 대한 기득권을 확보하고 있었으므로, 이를 바탕으로 해운자유의 원칙을 주장하여 왔으나, 그 속뜻은 기득권 보호를 통하여 해운에 대한 시장지배력의 유지에 있었다. 이 때문에 개발도상국들은 세계해운 시장진입이 어려웠다. 그리하여 대항조치의 의미로 자국 관련 수출입화물은 자국선에 의해서만 운송하도록 하는 자국화자국선정책을 강력하게 시행하는 국가가 나타나게 되었다. 우리나라도 그중의 하나로 1950년대부터 이 정책을 시행하였다. 그러나 당시에는 국적선이 많지 않았고, 수입화물의 대부분이 원조물자였기 때문에 정부의 정책 의지와는 달리 제대로 시행하지 못하였다.

1960년대 들어서면서 정부의 강력한 수출드라이브정책으로 인하여 수출입화물량이 증가하자, 자국화자국선정책을 시행하기 위하여 웨이버(waiver) 제도를 마련하였다.[351] 이 제도는 법적으로는 한국 관련 전 항로에 적용되는 것이었으나 여건의 미비로 한·일 항로에서만 실질적으로 적용되었다. 동남아항로에서는 주요 수입품이 원목 등 원자재로서,

351) 이 정책은 우리나라 수출입화물을 전량 한국선박으로 운송하도록 의무화하고, 운송에 적합한 한국선박이 없을 경우에 한하여 한국선주협회가 발행하는 웨이버를 발급받아 운송하도록 하는 정책이다. 그리고 이 웨이버제도의 유효성을 보장하기 위하여 웨이버를 발급받아 외국선으로 운송하는 경우에만 운임용 외화를 환전할 수 있도록 하였다.

원자재 수출국의 영향력을 무시할 수 없어, 큰 위력을 발휘하지는 못했다. 이 제도의 영향으로 한・일 항로에서는 95~100%, 동남아항로에서는 50~60%나 되는 높은 국적선 적취율을 보여, 이 제도를 발판으로 한국해운이 크게 발전하게 되었다.

원양정기선 항로에서는 컨테이너화에 뒤늦게 참여하였고(1970년대 후반), 수입원자재의 경우 차관선이 원자재 운송권을 장악해버렸기 때문에 웨이버가 기능할 수 있는 공간이 좁아져 사실상 유명무실하였다. 그러나 1970년대 후반 원양컨테이너 정기선 체제를 정비하고, 정부의 적극적 지도로 원자재 운송권을 우리 해운업계가 어느 정도 확보하게 되면서 웨이브제도가 제대로 이능하게 되었다. 이에 따라 해운산업이 급속히 발전하였다.

라. 원양 컨테이너 정기항로의 정비와 원자재의 국적선 운송 유도

외항해운시장에 컨테이너선이 취항한 것은 1966년이며 태평양항로에는 다음해인 1967년에 취항하였다. 컨테이너선은 당초 예상보다 훨씬 빠르게 발전을 거듭하였다. 국영기업이었던 대한해운공사는 재래정기선으로 미서안에 이어 뉴욕항로까지 개설한 상태였으나 민영화 직후는 바로 다시 컨테이너 체제로 전환을 서둘러야 하는 과제를 안게 되었다. 그러나 대한해운공사는 컨테이너선의 도입에 적극적이지 않았다.[352]

한편, 공업화에 따른 수입원자재(원유, 철광석 및 원료탄, 비료원료 등) 수요가 급격하게 증가하였으나 차관선이 운송권을 가짐으로써 우리나라 선박의 원자재 운송 참여기회가 제약되었다. 이러한 상황을 알게 된 박정희 대통령은 적극적이고 대담한 해운발전계획을 수립·시행하라는 강력한 지시를 내각에 하게 된다.

당시 컨테이너부문에서는 대한해운공사가 원양 컨테이너시장에 진출하지 못했을 뿐만 아니라, 다른 외국 컨테이너전용선도 우리나라에 기항하지 않고, 피더선으로 일본의 고베항을 중심으로 환적하는 상황이었다. 그 이유는 컨테이너전용터미널이 없었기 때문이다.

대통령의 지시 이후 정부의 강력한 지도와 지원을 바탕으로 마침내 대한해운공사는 1976년에 대미항로에 컨테이너선을 배선하고, 유럽항로에도 참여 준비를 진행시켰으나, 자세는 여전히 소극적이고 수동적이었다. 이에 해운항만청은 대통령에게 건의하여 대한

352) 당시 대한해운공사가 민영화되었는데 민영화와 관련하여 다음의 점이 특기할 만하다. 제1차 경제개발5개년계획의 성공으로 자신감을 얻은 정부는 1967년에 국영기업인 대한해운공사, 대한조선공사, 대한항공 및 대한통운의 4대사를 민영화하기로 하였다. 이 4개사 중 내실이 가장 좋았던 대한해운공사가 재벌들의 표적이 되었다. 이를 알게 된 직원들은 알차게 키워온 회사가 민간소유로 헐값에 넘어갈 것을 저지하기 위하여 우리사주조합운동을 전개하여 해운인들과 힘을 합쳐 대한해운공사 불하 움직임을 보였다. 박정희 대통령까지 이 운동에 참여하도록 유도하였으나 정경유착이라는 정치적인 힘에 밀려 수포로 돌아가고 말았다. 이 운동은 비록 실패로 끝났지만 당시로서는 상상하기 어려웠던 '우리사주조합'의 효시였다는 점에서 우리나라 경제사에 기록될 만한 일이다. 직원들이 염려했던 대로 대한해운공사는 어느 재벌에게 헐값에 불하되었고, 불하받은 오너가 소극적인 투자자세를 견지함으로써, 고도성장기에 들어서서 도약을 거듭하던 한국해운이 원양해운에서는 정체되는 결과를 낳았다.

해운공사 이외에 한진해운, 고려해운(이상 대미서안항로), 그리고 조양상선(유럽항로)의 3사를 원양 컨테이너선사로 선정하여 소위 원양 정기선 4사 체계를 출범시켰다. 그 후 우리나라 원양 컨테이너항로는 발전을 거듭하게 되었다.

한편, 원자재 운송에도 박대통령의 관심 속에서 정부의 적극적인 국적선 운송체제로의 유도로 상당한 성과를 거두었다. 당시 정부는 원양의 원자재 운송에서는 범양전용선(현 STX팬오션)을 선정하여 중점 육성하기로 하였다. 그런데 원자재의 실수요자들이 국적선운송체제의 정비라는 대의명분에는 수용 자세를 보였으나, 1사의 독점에는 강하게 반발하였고, 기존 해운업계도 이에 동조하여 당초 예정하였던 범양전용선으로의 일원화는 일부만 성공하였다. 그러나 국적선 운송체제만은 확실하게 다지는 성공을 거두었다.

마. 계획조선제도의 시행

1962년 「조선장려법」에 의하여 대형신조선의 건조를 시작한 우리나라 조선업계(주로 대한조선공사, 현 한진중공업)는 그 후, 한·일 국교정상화로 제공된 협정차관 3천만달러 등으로 대형선의 신조활동을 계속하였으나, 그리 활발한 편은 아니었다. 조선기술은 있었으나 장기저리자금의 공급이 여의치 않았기 때문이다.

그러던 중, 현대조선(현 현대중공업)이 VLCC붐을 타고 조선소 건설과 동시에 VLCC의 건조를 시작하자 조선경기는 급상승하였고, 한국 조선산업은 세계 해운업계의 관심의 초점이 되었다. 그러나 1973년의 석유파동으로 인해 VLCC 시장이 붕괴되었고, 조선산업은 위기를 맞게 되었다. 특히 갓 출범한 현대조선은 생사의 기로에 서게 되었다.

이를 타개하기 위해 전술한 박대통령의 지시에 의한 해운의 획기적인 발전계획은 조선발전까지 포함시키는 정책으로 전환하였다. VLCC 발주 선사의 인수 거부로 갈 곳을 잃은 VLCC는 정부의 적극적인 개입(전술한 국적선 운송체제 정비)으로 한국정유(현 SK에너지) 소요원유를 운송하도록 유도하여 아세아상선(현 현대상선)이 탄생하였다.

한편, 일감 마련을 위해 정부는 당시 중화학공업 육성을 위한 재원으로 조성된 국민투자기금을 조선 수요에 중점 배정하기로 하고, 이 사업을 '계획조선제도'라고 명명하여 시행하였다. 조건은 10~20%의 자기자금에 약 50% 전후의 국민투자기금 융자(국산원자재와 건조작업비 상당액), 외국상업차관 30~40%(주로 수입 조선기자재 가격 상당)였고, 국민투자기금의 상환조건은 2년 6개월(건조기간 포함) 거치 8년 상환, 금리는 10~17%이였다. 조선자금으로서는 금리가 높은 편이었으나, 당시 우리나라 경제는 인플레이션이 심하였으므로 선주들의 계획조선 선호는 매우 높았다. 계획조선제도에 의해 1975년부터 1985년까지 10차례에 걸쳐 실수요자 선정이 이루어졌다. 이 제도에 의해 발주된 선박규모와 자금지원실적은 다음과 같다.

〈표 3-24〉 연도별 계획조선 발주물량 및 소요자금

	계획물량	발주물량		소요자금(억원, 만달러)			
	천GT	천GT	척수	자기자금	내자융자	외자	합계
1차	68	68	8	31	176	2,000	306
2차	175	177	17	75	369	4,500	662
3차	277	246	18	77	533	6,400	925
4차	220	205	17	123	775	5,600	1,217
5차	180	183	14	130	860	3,600	1,220
6차	200	274	12	154	1,347	4,100	1,781
7차	203	169	8	87	849	2,200	1,093
8차	205	263	12	206	1,144	2,600	1,552
9차	230	290	6	95	1,059	2,300	1,338
10차	260	796.9	14	497	1,983	3,600	2,796
합계	2,018	2,672	126	1,475	9,095	36,900	12,890

자료: 해운항만청, 『해운항만청 10년사』, 1986.

이렇게 해서 중고선 수입일변도였던 우리나라 해운업을 위한 선박공급체계가 처음으로 국내신조와 연계되었고 우리 조선산업도 위기를 극복할 수 있었다. 그러나 시간이 지나면서, 경제가 안정되고 인플레이션이 진정되며 자금공급원도 다양화되면서 국민투자기금의 인기도 낮아지다가 없어지고, 계획조선제도도 사라지게 되었다.

바. 연안운송기반의 확충

1970년대 이전 국내 도서교통은 여객선이 주당 1회 서비스에 불과한 매우 낙후된 상황이었다. 1960년대부터 추진된 경제개발계획의 성공적 수행으로 인한 소득 수준의 향상으로 1970년대 들어와서는 안전하고 신속하며 쾌적한 여객선 수요가 발생하기에 이르렀다. 이에 대응하기 위해서는 여객선의 현대화가 급선무였다. 이에 해운항만청은 1977년 부산～제주 항로에 3,800톤급 카페리선 투입을 기점으로 1985년 말까지 카페리선 7척에 18,495GT, 쾌속선 25척에 3,870GT를 투입하였다. 이에 따라 여객운송실적도 1976년 599만명으로부터 1985년 말에는 853만명으로 늘어났다.

그런데 당시 채산성이 없어 운항이 기피되고 있는 유인도서가 많았기 때문에 도서주민의 생활교통이 매우 불편하였다. 이에 따라 낙후된 도서의 개발 촉진 및 생활교통을 제공하기 위해 1956년 12월부터 낙도항로에 대해 정부지원이 개시되었으나, 지원 수준은 미미하였기 때문에 해운항만청은 1978년 이후 지원을 확대하였다. 그 결과 1978년 이후 22척의 국고 신조선이 투입되어 1985년 말 189개 도서를 연결하는 42개 낙도보조항로로 확충되었다. 그리고 낙도보조항로의 여객운송실적이 1976년 17만 700명에서 1985년 53만 9000명으로 증가하였다.

한편, 1970년대 초반까지만 하더라도 연안여객선터미널은 지나치게 낙후되어 있었다. 그러다 연안여객이 계속 증가하였기 때문에 1973년 교통부는 한국해운조합으로 하여금 부산항 연안여객선종합터미널을 운영하도록 하고 1977년 이후에는 제주, 부산, 목포, 서귀포, 여수, 완도, 마산, 흑산도, 충무, 장승포 등에 국고로, 인천, 포항 및 군산 등에는

민자로 현대식 여객선종합터미널을 건설하였다.

경제개발계획의 성공적인 추진에 따라 국내화물의 지역 간 이동물량이 증가하였으나, 당시에는 철도 이용률이 매우 높았다. 이에 철도의 부담률을 낮추고 운송의 효율화를 위해 정부는 연안운송을 강화하기로 하였다. 이를 위해 1979년 해운항만청은 ① 연안운송사업의 면허 기준 상향을 통한 운송업체의 집약화 ② 계획조선 및 전용선 도입을 통한 선복량 확충 ③ 금융조건 개선과 조세감면을 통한 내항해운 지원강화 등을 주요 내용으로 하는 연안운송력 강화방침을 수립·추진하였다.

그 결과 석유류, 시멘트, 무연탄, 철강재 등 정책물자의 연안운송이 증대되었다. 1976년도에 1,353만톤이었던 연안운송물량이 1985년에는 3,374만톤으로 10년 만에 2.49배 연평균 11.43%나 증가하였다. 그리고 위의 4대 정책물자가 1976년도에는 90.6%의 높은 비중을 차지하였으나, 1985년에는 73.5%로 다소 완화되어 여타 물류의 연안운송이 증가하였다.

연안운송물량의 증가에 따라 국내 화물량에 대한 연안해송 분담비율이 1976년 9.1%에서 1985년 14.3%로 5·2% 포인트 개선되었다. 이와 같이 연안운송물량의 증대에 따라 연안화물선의 확충이 시급한 과제로 대두되었다. 이에 해운항만청은 계획조선제도에 연안선도 포함시켜 1985년 말 계획조선으로 건조된 연안화물선은 142척 14만 2,513GT에 이르렀다. 이는 1985년 말과 비교하여 척수에서 25.3%, 톤수에서 36.2%에 상당하는 규모였다.

아울러 정부는 연안해운기업의 지원을 위하여 1974년 12월부터 일부 연안여객선으로 시행해온 석유류 면세조치를 1977년 12월에는 모든 여객선으로 확대·실시하였다. 그리고 18년으로 규정되어 있던 연안여객선의 감가상각 기간을 1980년 2월 수중익선은 8년으로, 1981년 2월 공기부양선 및 카페리선은 8년과 11년으로 각각 조정하여 연안해운기업을 간접적으로 지원하였다.

사. 제1세대 항만의 개발

항만물류산업 태동기인 1960년대와 1970년대에는 우리나라에 경제개발계획이 추진되는 동시에 항만의 건설도 경제계획과 맞물려 계획적으로 개발되기 시작하였다. 1960년대에는 제1차, 제2차 경제개발5개년계획이 추진되었으며 70년대에는 3차, 4차 경제개발5개년계획이 추진되었다.

항만을 발전단계별로 제1세대 항만과 제2세대 항만, 제3세대 항만, 제4세대 항만으로 구분하는 이론에 따르면 이 시기의 우리나라 항만의 개발은 제1세대 항만의 개발에 해당한다고 할 수 있다.[353] 즉, 항만건설은 주로 접안시설과 야적장을 개발하는 것에 집중됨

353) UNCTAD에서 발간한 *Port Marketing and the Challenge of the Third Generation Port*, 1992, p.23에 따르면 1960년대 살물을 주로 취급하던 항만을 제1세대 항만으로 1970년대에서 80년대까지 살물, 건화물, 액체화물을 취급하던 항만을 제2세대 항만, 1980년대 이후 컨테이너화물을 주로 처리하는 항만을 제3세대항만으로 구분하고 있다. 더 자세히 언급하면 제1세대 항만의 경우는 항만의

으로써 항만은 단순한 해상과 육상의 결절점 역할에 머물러 있었다. 항만개발의 법적근거를 마련한 것도 이 시기에 이루어졌다. 1961년 12월 「개항질서법」이 법률로서 공포되고 1969년 11월에 시행령이 공포되어 부산항, 인천항을 비롯한 11개항만이 개항항으로 지정되었다. 이어서 1967년 3월에는 「항만법」을 제정하였고 시행령은 1970년 7월에 공포되어 항만개발의 법적인 근거가 확립되었다. 「항만법」에 의하여 항만의 지정, 사용 및 보전과 비용에 관한 사항을 규정함으로써 항만의 개발이 촉진되었으며 항만의 이용과 관리가 체계화되었다.

1960년대의 항만건설은 국제경제협력과 국내 경제개발계획사업에 힘입어 활발한 건설과 항만능력의 획기적인 증대를 가져왔다. 건국 이래 지속되어오던 과도기적인 현상이 점차 탈피되고 전후복구사업이 완료되는 시점과 때를 같이하여 정부에서는 경제개발계획을 수립, 추진함으로써 항만건설도 항만물동량 증가에 대처하기 위하여 활발한 투자가 이루어졌다. 1970년대의 항만개발의 특징은 급격히 증가하는 항만물동량의 처리를 위한 집중적인 항만 개발을 추진함으로써 획기적인 항만 능력이 증가되었음은 물론 대형선박의 입항을 고려하여 최대 접안 가능한 선석인 80,000톤급 선석을 개발하였다.

제1차 경제개발5개년계획 기간인 1962년에서 1966년 동안 항만사업에 투자된 총사업비는 52억 3,100만원으로서 안벽 713m, 방파제 2,131m, 물량장 1,201m를 건설하였다. 같은 기간 하역능력은 1961년의 902만천톤에서 1966년에는 1,465만천톤으로 증가하였고, 동시접안 능력은 66척을 확보하였다. 이 기간 중에 정부는 안정된 기반 위에서 경제성장을 도모하기 위하여 농수산업의 생산증대에 목표를 두었다. 농업생산의 증대를 위하여 진해에 제4비료공장, 울산에 제3, 제5 비료공장을 건설하고 비료원료의 하역을 위한 대형부두 건설에 착수하게 되었다. 제1차 경제개발5개년계획 기간에는 울산항, 진해항, 부산항, 묵호항, 인천항의 개발이 진행되었다. 대표적인 건설사업으로는 울산항에 처음으로 공업항의 개발이 착수되어 2만톤급의 선박이 접안 가능한 부두건설이 착수된 것이다. 또한 진해 제4비료공장 지원부두로서 2만톤급 1선석과 부대시설이 투자되었으며 부산항, 묵호항의 시설확장사업이 추진되었다.

제2차 경제개발5개년계획 기간인 1967년에서 1971년에는 제1차 계획기간의 6배가 넘는 328억원을 투입하여 안벽 5,083m, 방파제 4,794m, 물량장 2,295m를 건설하였다, 그 결과 1971년 말 하역능력은 1,870만 5천톤, 접안능력은 91척으로 대폭 증가하였다. 이 계획기간의 전반적인 특징은 제1차 5개년계획의 성공적인 수행을 바탕으로 생산규모의 확장에 중점이 두어진 기간으로서 단순 노동집약적인 경공업중심의 공업화전략이 추진되어 높은 수출 신장세를 시현할 수 있었다. 특히 항만개발에 대한 법적인 근거를 마련하기 위하여 1967년에는 항만법을 제정하였으며 정식으로 항만개발정책이 시행되기 시

역할이 주로 단순하역작업과 보관업무에 치중되어 있는 특성을 지니고 있으며 제2세대 항만은 국제수송의 거점이자 지역상공업의 중심지로 역할이 확장된 항만을, 제3세대 항만은 항만을 이윤의 원천으로 인식하고 복합일관운송체계의 중심지 및 국제물류의 거점으로 인식하기 시작하여 항만이 화물, 정보 및 물류의 중심지로 역할이 크게 확대된 항만을 지칭하고 있다.

작하였다. 이 기간 중 포항신항, 인천항 선거내항, 울산항 2, 3부두, 부산항 7부두, 목포항 삼학도부두 등이 건설되었다. 중점사업으로는 인천항의 선거공사가 본격적으로 착수된 것을 들 수 있다. 인천항의 입지조건은 조석간만의 차가 9~10m로서 간조 시 대형선박의 접안이 불가능하여 5만톤급 대형선박의 자유로운 항행과 접안이 가능하도록 동양최초, 최대의 갑문시설을 갖춘 선거공사가 착수되었다. 또한 포항종합제철 지원항만인 포항신항이 1968년 착공되었으며 울산항 2, 3부두가 완공되어 공업항만으로서의 면모를 갖추게 되었다.

제3차 경제개발5개년계획 기간인 1972년에서 1976년 기간에는 총 1,134억원의 사업비가 투자되어 연간하역능력 1,878만톤에서 3,400만톤으로 제고되고 동시접안능력은 81척에서 129척으로 증대되었다. 이 기간 동안에는 주요 항에 대한 집중적인 투자가 이루어져 실질적인 항만시설의 확충과 현대화가 추진되었고 부산항, 인천항, 군산항 등 13개 항만과 부산항과 인천항의 컨테이너부두 건설이 시작되었다. 주요 사업실적으로는 1966년에 착공된 인천항의 선거공사가 1974년 5월 준공된 것과 부산항에 최초의 차관사업인 부산항개발 1단계사업이 IBRD 및 SFD 차관사업으로 착공된 것이다. 또한 군산외항이 1974년 착공되고 마산, 울산항, 제주항, 삼척항의 공사가 속속 완공되었다.

〈표 3-25〉 제1, 2차 경제개발5개년계획 기간의 항만건설실적

	내역	실 적	
		제1차 계획기간	제2차 계획기간
사업량	방파제(m)	2,130	4,794
	안벽(m)	713	5,083
	물양장(m)	1,201	2,295
	준설(천㎥)	15,663	31,197
사업비	억원	52.31	328.05
사업효과	하역능력(만톤)	902→1,465	1,465→1,878
	동시접안능력(척)	63→67	67→81

자료: 해운항만청, 『해운항만청 10년사』, 1986.

아. 해운항만청의 설립과 본격적인 항만건설

제4차 경제개발5개년계획 기간인 1977년에서 1981년에는 총 4,402억원을 투입하여 하역능력이 34백만톤에서 88.4백만톤으로, 동시접안능력도 129척에서 199척으로 증대되었다. 이 기간 동안에는 1976년 해운항만청이 신설됨에 따라 전국의 주요 항에 대한 투자가 본격적으로 이루어져 항만건설에 가속이 붙기 시작하였다. 즉, 부산항 1, 2단계사업, 인천항 1, 2단계 차관사업, 인천항, 목포항, 울산항의 석탄부두, 군산외항, 완도카페리부두, 울산항, 제주항, 포항항 3기, 북평항 1단계, 묵호항 등이 투자되었다. 이 시기의 주요 사업으로 첫째, 부산항에 1,090억원을 투입, 1978도에는 부산항 제1단계 차관사업을 완공하여 부산항의 하역능력을 700만톤에서 1,400만톤으로 증대시키고 5만톤급 컨테이너 전용부두 2선석을 비롯하여 제 7부두, 8부두와 국제 및 연안여객부두를 완공함으로

써 부산항을 국제 규모의 대형항만으로 승격시켰다. 이어서 1979년에는 부산항 제2단계 사업으로 컨테이너 전용부두 2선석인 제 6부두를 착공하였다. 둘째, 포항종합제철 지원 항만인 포항신항에 총 554억원을 투자하여 국내 최대 선석인 10만톤급 3선석으로 완공하였다. 셋째, 인천, 목포, 울산항에 석탄부두건설을 착공하였으며 동해항에 시멘트 전용부두의 착공 및 완공 등 항만개발사업이 가장 활발하게 진행되었다.

〈표 3-26〉 제3, 4차 경제개발5개년계획 기간의 항만건설실적

	내역	실 적	
		제3차 계획기간	제4차 계획기간
사업량	방파제(m)	9,340	8,147
	안벽(m)	6,151	7,667
	물양장(m)	3,004	2,940
	준설(천㎥)	25,041	12,423
사업비	억원	113,423	454,136
사업효과	하역능력(만톤)	1,878 →3,400	3,400 →88,423
	동시접안능력(척)	81 →129	129. →199

자료: 해운항만청, 『해운항만청 10년사』, 1986.

3. 해상교통산업의 글로벌화 및 종합항만개발시기: 1980~90년대

가. 해상교통산업의 글로벌화 및 체계적 항만개발정책의 수립 개관

이 시기의 초반에는 석유파동으로 인한 세계경제의 침체영향에서 우리 경제도 벗어나기는 힘들었다. 그 영향으로 1980년대 초에는 해운업 불황이 심각하여, 해운업체의 집단도산방지를 위한 해운산업합리화조치가 단행되었다.

1980년대 후반 들어와 세계경제에는 극적인 변화가 초래되었다. 우루과이라운드로 대표되는 규제완화, 자유화, 개방화의 물결이 그것이었다. 규제완화 내지 자유화는 1994년에 기존의 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 체제를 대체한 세계무역기구(World Trad Organization: WTO) 체제를 출범시키게 되었다. 아울러 국경 없는 경제시대의 개막, 다국적기업의 출현 등으로 인해 글로벌 소싱(global sourcing)이 확산되기에 이르렀다. 소위 지구촌 경제 내지는 세계경제체제가 형성된 것이었다.

이러한 현상은 해상교통부문으로도 파급되어 해상교통산업 관련 각종 규제와 지원제도가 철폐되고 무한경쟁체제가 시작되었다. 아울러 1990년대 이후 경제의 글로벌화에 대응하기 위해 해상교통은 복합운송체제로 확대 발전하였다. 또한 민간기업은 글로벌 캐리어(carrier)의 면모를 갖추어 글로벌 종합물류업자로서의 위상을 확립하기에 이르렀다.

이러한 발전이 기반이 되어 1980년대 후반에는 역사적인 서울올림픽이 개최되었다. 서울올림픽으로 인해 각종 사회기반시설, 주택 등 산업 전반에 걸친 수요의 폭증이 초래되었다. 이에 따라 만성적인 시설부족을 해소하기 위한 대대적인 항만개발계획을 수립하

게 되었다.

특히, 항만개발과 관련하여 1970년대까지를 중화학공업 지원을 위한 전용항만 건설기인 제1세대, 제2세대 항만건설기라고 한다면 1980년대에서 1990년대의 항만건설은 제3세대 현대적 항만시설의 건설기라고 할 수 있다. 왜냐하면 이 시기에는 우리나라 항만개발계획이 상대적으로 계획적이고도 체계적으로 이루어졌으며 단순한 해상운송의 지원시설이나 하역 위주의 보관장소로서의 항만이 아니라 국제물류 중심항만의 개발을 목표로 개발계획이 수립되어 추진되었기 때문이다. 즉, 국내외 해운항만의 환경변화를 고려하고 항만물동량의 과학적인 예측을 바탕으로 선석당 표준하역능력의 산정에 의한 전국 항만 및 개별 항만별 개발계획을 품목별, 단계별로 구체적인 계획을 수립하기 시작하였다. 장래 20년간의 전국 항만 기본계획을 10년 단위로 수립하여 항만개발을 추진하기 시작하였던 것이다. 이는「항만법」제5조 및 7조를 근거로 하고 있다. 동 조항에서는 항만의 개발을 촉진하고 그 운영의 효율성을 높이기 위하여 지정항만에 관한 항만기본계획을 10년을 단위로 수립·시행하여야 하고, 항만기본계획이 수립된 날부터 5년을 단위로 그 타당성 여부를 검토하여야 한다고 규정되어 있다.

그리하여 1992년에는 우리나라 최초로 제1차 전국항만개발기본계획이 수립되었으며 이전까지 산발적이고 비체계적으로 추진되었던 항만개발계획이 전국적인 단위에서 종합적이고 체계적인 개발정책이 수립되었다.[354] 제1차 전국항만개발기본계획의 기간은 1992년에서 2001년으로 항만물동량의 추정량은 2001년 기준으로 924백만톤이었으며 중장기적인 투자규모는 10조원으로 계획되었다.

또한 1996년 7월에는 대규모 신항만개발에 대한 우선순위를 결정하기 위하여 '신항만개발 투자우선순위평가' 보고서를 작성하였다. 이 용역을 바탕으로 우리나라의 9대 신항만개발사업이 본격화 되었던바 부산신항, 광양항, 아산항은 3대 국책사업으로 추진되었으며 울산신항, 새만금신항, 인천북항, 목포신항, 포항영일신항, 보령신항이 6대 신항만사업으로 지정되어 추진되었다. 오늘날 우리나라 항만의 골격을 형성하는 초석이 이루어진 것은 바로 이 시기라고 할 수 있다.

이 시기에 우리나라의 해운항만산업은 비약적인 발전을 거듭하여 선박량, 항만물동량 처리실적, 항만처리능력 등 양적인 면에서 세계 10위권 국가로 성장하였다. 이 시기에는 항만시설능력이 항만수요를 따라가지 못하여 항만체선·체화현상의 심화로 엄청난 경제적 손실을 경험하기 시작하였다. 또한 제5차, 제6차, 제7차 경제사회발전5개년계획의 추진과 연계된 항만개발계획을 추진한 시기로서 지속적인 고도 경제성장을 지원하기 위한 대대적인 항만개발이 이루어진 시기였다.

나. 해운산업합리화 조치의 실시

1979년 제2차 석유파동으로 인한 경기침체는 예상보다 오래 지속되었다. 특히 우리나

354) 항만적정능력산정 및 개발기본계획구상 1차(1992년 6월) 및 2차(1993년 8월) 용역을 해운산업연구원에 의뢰하여 시행하였다.

라 해운은 세계 다른 해운국보다 더욱 어려운 상황이었다. 그 이유는 첫째, 1979년 10·26사건 이후 국내정치가 매우 불안하였고, 국제적으로도 석유파동이 겹쳐 국내경기는 완전히 얼어붙었다. 이에 따라 국내경제가 침체되었으나, 거의 유일하게 해운업만 국제해운시황의 반짝 호경기로 투자자를 유혹하였고, 투자할 곳을 찾던 자금이 중고선 도입으로 집중되게 되었다. 둘째, 이러한 추세로 시중은행이 외국은행으로부터 도입한 상업차관의 국내 수요가 갑자기 격감하자 상업차관을 중고선 도입부문으로 더 많이 배정하여 중고선 도입을 부추겼다. 셋째, 당시 한국전력이 화력발전용 연료를 석유에서 석탄으로 전환하면서 발전용 석탄의 안정적인 수송을 위해 운송업자를 선정하기로 하였다. 선정조건으로 적정선박 보유자에게 우선권을 주기로 하였고, 정부에서도 해운업체의 대형화를 유도한다는 명분으로 일정 규모 이상의 해운업체에만 원자재 수송권을 부여한다는 정책을 발표하여, 우리나라 해운기업의 무리한 선박확충을 부추기는 결과를 초래하였다.

이러한 요인들로 해외로부터 중고선을 많이 도입하게 되었는데 선박을 인도받기도 전에 해운시황이 악화되어 운임이 폭락하였다. 그대로 방치할 경우 우리나라 해운업체의 연쇄도산이 명약관화할 뿐만 아니라, 이들 해운업체에 많은 여신을 제공한 은행의 부실화도 불가피한 상황이 되었다.

이에 대처하기 위해 정부는 해운산업합리화조치를 마련하였다. 그 요지는 ① 정부가 제시한 기준에 따라 업체를 통폐합한다. ② 이러한 통폐합에 참여한 선사에게는 선가원리금 상환을 2년 거치 3년 상환 조건으로 유예한다. ③ 비경제선 처분을 위한 금융지원 등이었다. 이 계획에 따라 해운업계의 개편작업이 개시되어 66개 선사 중 63개 선사가 참여하여 17개 그룹 선사로 통합하기로 결정하였다.

그러나 합리화조치 이후에도 해운불황이 회복되지 않자 선사의 재무구조 및 경영수지가 계속 악화되었고, 통폐합의 내실화도 진척되지 않았다. 이에 정부는 1985년 7월 19일 해운산업합리화 보완대책을 마련하였다. 이 대책의 주요 내용은 첫째, 참여선사에 대한 금융지원조건을 개선하여 상환기일 도래 차입금을 최장 3년 거치 후 5년 분할 상환조건으로 대환하고, 둘째 국적선 이용률 제고를 위해 곡물류, 철강제품 및 원염 등은 국적선사와 장기운송계약을 체결하도록 하며, 셋째 운영선사의 조기합병을 유도한다는 것이었다.

이 같은 보완조치로 인해 회생이 불가능한 19개사가 해운업을 정리하였고, 당초 17개 그룹선사는 20개 그룹선사로 재정비되었다. 해운산업합리화조치는 1988년 12월 말에 종료되었다. 이 조치 후 해운시장에서의 과당경쟁은 어느 정도 해소되고, 불용자산 등도 처분하여 재무구조가 점차 개선되고 기업의 체질이 강화되기에 이르렀다. 아울러 부실기업이 정리됨으로써 우리나라 해운산업의 국제적인 공신력도 제고되었다.

다. 해운산업 규제완화

1980년대 후반, 미국발 규제완화정책이 전 세계로 확산되면서, 정부의 해운에 대한 보호 및 보조제도가 전면 금지되고, 규제가 대폭 완화되거나 폐지되었다. 특히 미국은 1984년의 「신해운법」과 1997년의 「외항해운개혁법」에 의하여 종전까지 제한적으로 허용해 오던 해운동맹에 의한 정기선시장의 독과점체제를 전면 부정하기에 이르렀다. 그러자

100여 년 이상 지배해온 해운동맹 기능이 극단적으로 축소되었다. 이러한 새로운 시장환경에 대응하기 위한 정기선사 간의 전략적인 제휴가 일반화되어, 원양정기선사가 4~5개의 전략적 제휴 그룹으로 재편되었다.

미국발 규제완화의 물결은 우리나라에도 영향을 끼쳤다. 첫째, 정부의 해운에 대한 규제완화였다. 1980년대 말까지 정부는 해운부대사업(해운대리점업, 포워딩업, 해운중개업 등)과 항만 관련 사업(항만하역업과 항계내 영업)의 면허를 내국인에게만 부여하고 외국인의 진출을 극단적으로 억제해왔다. 그러다 규제와 보호정책을 전면 자유화하였다. 그 결과 외국선사가 국내로 진출하게 되었다. 항만 분야도 규제완화조치로, 예를 들어, 허치슨사가 부산항의 터미널 운영에 직접 참가하는 등 외국선사의 진출이 활발해졌다.

둘째, 해운업에 대한 내국인의 진입기준은 오히려 높였다. 80년대 초반에 해운산업합리화를 실시하면서 정부는 해운이 너무 커질 경우, 불황기에 손실이 너무 커지기 때문에 해운업의 규모는 작을수록 좋다는 잘못된 인식을 갖게 된 것이었다. 그리하여 개방을 한다고 하면서도 신규진입기준을 높게 책정하는 등 실질적인 진입장벽을 만들었다. 그 결과 의욕적인 신규사업자들이 설 곳을 잃었다. 이들은 외국에 회사를 설립하고 국내에는 대리점을 설립하여 영업을 하였다. 이러한 선사들이 늘어나자 우리나라 해운업은 국내에 본사를 두고 정부에 등록한 제도권 해운회사와 비제도권 해운회사로 이원화되게 되었다. 비제도권 해운회사는 규모는 작지만 경영기법이 거친 면도 있고, 노후선으로 원가가 저렴한 이점을 찾아 제도권 해운회사의 영업망을 뚫고 덤핑을 하기도 하였다. 이에 제도권 해운회사들이 이들을 해적선이라 부르면서 정부에 집중단속을 요청하는 해프닝도 있었다. 이들은 2000년대 들어와 정부가 진입장벽을 실질적으로 걷어치우고, 톤세 제도를 도입하자 세제상의 이점을 찾아 제도권으로 흡수되었다.

셋째, 1960년대 이래 우리나라 해운업에 있어서 전가의 보도로 사용되던 웨이버제도와 지정화물에 대한 국적선우선운송제도가 전면적으로 철폐되었다.

넷째, 우리 선사도 시장환경의 변화에 적응하여 해운동맹으로부터 탈퇴하고 새로운 길을 찾게 되었다. 그 과정에서 원양 컨테이너의 4사체제가 2개사로 축소되기에 이르렀다.[355]

라. 북방정책의 추진과 북방항로의 정비

1980년대 후반에 구소련의 지도자로 고르바초프가 등장하면서 개혁·개방정책을 폭넓게 시행하자, 종래의 냉전체제가 붕괴되고, 사회주의체제 자체도 붕괴되어 지구를 하나의 경제 공동체로 보는 지구촌경제시대가 개막되었다. 한반도와 아시아대륙을 연결하는 철의 장막, 죽의 장막이 걷히고, 휴전선의 긴장도 완화되면서 이들 해역에 새로운 해운시장이 형성되었다.

---

355) 1970년대 말 대한선주, 한진해운, 고려해운, 조양상선의 4사체제로 출범하였다가, 해운산업합리화 과정에서 대한선주가 한진해운에 흡수합병되었고, 고려해운의 원양부문이 현대상선으로 양도되었으며, 2000년대 초에는 조양상선이 파산하였다.

소련, 중국 등 사회주의 국가들이 시장경제로 돌아서면서 우리나라에서도 소위 북방정책이라는 이름으로 이들 국가와 교역을 시작하였다. 교역이 있는 곳에 해운수요는 생기게 마련이었다. 시장은 3개 항로였다. 구소련과의 항로, 중국과의 항로, 그리고 남북한 간의 항로였다.

구소련 및 중국과의 관계는 우선 정부 간 협의에 의하여 항로개설에 대한 원칙을 정하고 이러한 합의를 바탕으로 양국 해운업체 간의 협의를 거쳐 양국업체가 50 : 50으로 출자하여 해운회사를 설립하였다. 그리고 이 업체가 선박을 확보하여 항로를 개설하는 방식을 취하였다. 한국과 구소련 간에는 이 방식에 의하여 '한소해운'이 설립되어 운항을 개시하였으나, 괄목할 만한 성과를 거두지는 못하였다.

구소련과는 달리 한·중 간에는 많은 양국 합작선박회사가 설립 운영되었고, 많은 선사들이 활발한 영업활동을 전개하였다. 한·중 간의 정기선 항로는 다시 화객선 항로와 컨테이너 항로로 나뉘는데, 카페리 항로는 처음부터 오늘날까지 한국과 중국의 특정 항간을 1개 단위로 하여 한·중 합작의 1개 선사를 투입, 운항하는 것을 원칙으로 하고 있다. 한·중 카페리 항로는 처음 인천항과 산둥성(山東省)의 웨이하이(威海) 항 간에 한 척을 투입하였는데, 이 항로가 성공하자 지금은 10여 개 항로가 개설, 운영되고 있다. 컨테이너선 항로도 초기에는 한·중 합작회사로 출발하였으나 교역이 급속하게 확대되면서 변화와 조정을 거듭하다가, 궁극에는 자유경쟁시장으로 전환하게 되었다. 한·중 간 항로가 이와 같이 활발해지자 거의 매년 한·중 해운회담이 개최되어 현안문제를 그때그때 합의, 처리하고 있다.

남북한 간 항로는 민간기업이 북한당국과 협의하여 배선하였고, 동해항로와 서해항로 각 1개 항로씩 정기항로가 개설되었으나, 북측의 잦은 방침 변경 등으로 성공하지 못하고, 서해안에 정기항로를 개설하였던 회사는 파산하기도 하였다. 그 후 남북한 해운협정이 체결되는 등 남북한 항로도 활성화되는 듯이 보였으나 여러 가지 정치적인 상황 때문에 큰 실적을 올리지는 못하고 있다.

마. 국제선박등록제 및 제주특구선박등록제

1980년대는 1970년대의 두 차례의 석유파동으로 고유가시대를 맞이하면서 국제해운경기는 장기불황의 늪 속으로 빠져들어 구조적인 조정과정을 거치게 되었다. 특히 전통해운국[356]들이 선원인건비의 부담을 크게 느끼게 되었다. 불황으로 운임이 폭락하여 선원비도 감당할 수 없게 되자, 임금이 높은 선진국 선원들을 해고시키고, 저렴한 임금의 제3국 선원을 배승시키기 위하여 보유선을 편의치적국으로 대량 이적(flagging out)하게 되었다. 이로 인하여 전통해운국에 선박의 공동화현상이 나타나자 각국 정부가 당황하여 대책 강구를 서둘렀다. 그중의 하나로서 편의치적제도와 유사한 선박등록제도를 자국 내

356) 서구제국은 대항해시대 이래 그들의 경제가 해운을 바탕으로 비약적으로 발전한 점에 착안하여 그들 스스로를 전통해운국(traditional shipping country)라고 부르며, 해운을 중시해왔다.

에 새로 마련하여 등록선의 이탈을 방지하고자 한 소위 제2선적[357]제도가 채택되었다. 1984년 영국에서 도입된 제2선적제도는 1989년 노르웨이, 1990년 덴마크·홍콩, 1998년 일본에 각각 도입되었다. 우리나라도 선진국과의 경쟁력 격차를 해소하기 위해 1997년 8월 '국제선박등록제도'를 도입하였다. 국제선박으로 등록할 수 있는 대상선박은 500GT 이상 선령 20년 이하의 ① 대한민국 선박과 ② 국적취득조건부 나용선(BBCHP)으로 한정하였다. 그리고 이들 국제선박에 대해 등록관련 각종 세금감면 및 선원에 대한 국적 규제를 완화하였다. 세금감면에 대한 구체적인 내용은 〈표 3-27〉과 같다.

한편, 이 제도를 도입하기는 하였으나, 세금감면효과가 적었다. 이에 따라 국제선박에 대한 우대조치를 강화하기 위해 2002년에 '제주특구선박등록제도'를 도입하였다. 이 조치에 의해 비로소 국적선대의 조세 및 선원인건비는 외국과 유사한 수준으로 되어 국적선대 규모가 증가하기 시작했다.

〈표 3-27〉 국제선박 및 제주선박에 대한 세금감면 내용

	농특세	등록세	취득세	재산세	지방교육세	공동시설세
세율	– 취득세감면액의 20% 또는 취득세납부액의 10%	선박가액의 0.02%	선박가액의 2%	선박가액의 0.3%	– 등록세의 20% – 재산세의 20%	선박가액의 0.6~0.16%
부과시기	취득 시	취득 시	취득 시	매년	– 등록세는 취득 시 – 재산세는 매년	매년
국제선박	부과	부과	100% 면제	50% 감면	부과	100% 면제
제주선박	100% 면제	부과	100% 면제	100% 면제	100% 면제	100% 면제

자료: 제주특별자치도 내부 자료 인용.

〈표 3-28〉 국제선박 및 제주선박의 추이

(단위: 척)

연도	국제선박			국제선박 · 제주선박		
	국적선	BBCHP	소계	국적선	BBCHP	소계
2003	25	–	25	294	148	442
2004	19	–	19	330	125	455
2005	10	–	544	396	138	434
2006	8	–	591	435	148	583
2007	10	–	679	513	156	669
2008	17	–	17	575	224	799

주: '국제선박'은 국제선박으로만 등록한 선박, '국제선박·제주선박'은 국제선박 중 제주선박으로 동시에 등록한 선박을 의미한다.
자료: 국토해양부 해운정책과.

357) 새로운 등록제도는 기존의 등록제도를 그대로 두고 추가로 만든 것이므로 원 등록제도를 제1선적, 새로운 선적을 제2선적제도라고 부르게 되었는데, 이 제도는 다시 역외치적과 국제선박등록제도로 나뉜다.

〈표 3-29〉 우리나라 외항해운산업의 주요 지표

(단위: 척)

연도	외항상선대 규모(천GT)	국적선사 운임수입(억달러)	외항선 국적선원		
			해기사	부원	소계
1980	5,138	18.9	4,577	5,988	10,559
1990	9,052	39.7	4,251	5,304	9,555
1995	10,536	102.5	3,899	3,994	7,893
2000	12,104	148.6	4,014	2,652	6,666
2002	11,908	126.0	4,248	2,584	6,832
2004	13,213	214.3	4,716	2,216	6,932
2005	13,959	241.8	5,147	2,255	7,402
2006	15,105	262.2	5,301	2,144	7,445
2007	18,102	365.6	5,836	2,206	8,042

자료: 한국선주협회.

위와 같은 정책을 시행한 결과 우리나라 외항상선대 규모는 2007년 말 1,810만GT로 증가하였고, 국적선사의 운임수입도 2007년에는 365억달러를 상회하였다.

바. 외국인선원 고용의 제한적 허용

1980년대 후반 들어와 우리나라 경제가 중진국 수준으로 진입하게 되었다. 경제성장으로 인해 소득수준이 증가했고 그와 함께 선원비도 증가하였다. 원래 한국선원은 해외취업이 활발하게 이루어졌고, 이들 해외취업선원들은 국제 수준의 임금을 받았기 때문에 국내 선사도 덩달아 국제 수준의 임금지급이 불가피하였다. 그 결과, 다른 산업에 비하여 높은 임금을 받게 되어 해상에서의 장기근무라는 악조건에도 선원직이 매력을 가지고 있었다.

그러나 경제가 발전하면서 국내 타 산업 임금이 상승하게 되자 선원임금과의 격차가 작아지고, 일반시민의 해외여행 기회 또한 증가하여, 선원직에 대한 매력이 감소하게 되었다. 그 결과 선원인력난이 발생하였고, 이는 구조적인 문제로 대두되었다. 불과 10여년 전까지만 하더라도 한국인 선원은 한국해운기업의 경쟁력 강화요인이었으나, 이제는 경쟁력 약화요인으로 변화해버린 것이다.

이에 따라 외국선원 고용을 위해 외항노사가 협의를 개시하였다. 노사 간의 협의는 원만하게 진행되어 1991년 7월에 노사합의가 이루어지고 1991년 11월 정부의 승인을 받아 제한적인 범위 내에서 외국인선원 고용이 이루어졌다. 외국인선원 고용 규모는 처음에는 척당 3인 이내의 범위에서 혼승이 이루어졌으나 점진적으로 확대되었다(표 3-30 참조).

한편, 2008년 1월에는 국제선박 300척을 필수 및 지정선박으로 관리하여 국적선원을 최소한 5,000명 이상 유지하기로 하였다. 나머지 선박에는 2010년부터 선장과 기관장을 제외한 외국인선원의 고용을 자율화하기로 하였다.

〈표 3-30〉 외국인선원 고용 시행 추이

시기	일반선박	국제선박	필수선박
1991. 8. 1	원직급 3인	–	–
1995. 3. 31	부원 6인	–	–
2001. 6. 20	부원 6인	–	–
2003. 6. 26	부원 6인	시범선박 대상 부원 7인 또는 해기사 2인 + 부원 5인	–
2004. 8	부원 6인	부원 6인 + 사관 1인	부원 6인
2005. 8. 18	부원 6인	부원 7인 + 사관 1인	부원 6인
2008. 1. 1	부원 6인	① 지정선박: 부원 8인 또는 해기사 1인 + 부원 7인 ② 일반선박: 해기사 2인 + 부원 8인	부원 6인
2009. 1. 1	부원 6인	① 지정선박: 부원 8인 또는 해기사 1인 + 부원 7인 ② 일반선박: 해기사 4인 및 부원 9인	부원 6인
2010. 1. 1	부원 6인	① 지정선박: 부원 8인 또는 해기사 1인 + 부원 7인 ② 일반선박: 선 · 기장 제외 전원 외국인 고용 가능	부원 6인

자료: 한국선주협회 및 전국해상산업노동조합연맹.

〈표 3-31〉 외항해운업계 외국인선원 고용 현황 추이

(단위: 명)

국별 / 연도	중국	필리핀	미얀마	인도네시아	베트남	인도	합계
1992	354	–	–	–	–	–	354
1993	338	–	–	–	–	–	338
1994	316	–	–	–	–	–	316
1995	400	23	–	–	–	–	423
1996	258	377	153	79	–	–	867
1997	109	690	217	122	–	–	1,138
2000	480	380	204	181	–	–	1,245
2005	696	784	501	304	30	–	2,315
2006	603	918	929	390	21	–	2,861
2007	638	1,162	640	347	1	–	2,788
계	7,206	7,182	4,365	2,531	94	6	21,384

자료: 한국선주협회.

외항상선부문의 외국인선원 고용은 원양어선부문에도 영향을 주었다. 원양어선부문에서는 외항상선보다 1년 늦은 1992년 7월 13일 노사합의가 이루어져 중국의 조선족에 한해 척당 3명을 고용하기로 하였고, 현재에는 국적에 관계없이 부원의 55%까지 외국인 선원의 고용이 가능하게 되었다.

사. 연안해상교통 사업자의 성장

1990년대 들어와 연안여객운송사업은 과거의 양적성장으로부터 질적인 발전단계에 접어들었다. 연안여객선업체가 1995년 145개사로부터 2004년 154개사로 6.2% 증가에 그쳐 연안여객수요가 정체상태에 있음을 알 수 있다. 그러나 선대규모는 57,029GT에서 70,147GT로 23.0%나 증가하여 쾌적한 공간이 확대된 것이었다. 당시에는 금강산 관광이라는 특수가 창출되었는데 이것도 연안여객운송사업의 질적 발전을 촉진시킨 계기로 작용하였다.

이와 함께 여객운송실적도 1995년의 870만명에서 2004년에는 1,065만명으로 증가하였다. 그런데 낙도보조항로의 여객운송실적은 계속 감소한 반면, 일반항로에서는 증가하는 현상이 나타났다. 이는 도서주민의 수요는 감소하는 반면 관광수요가 증가하고 있음을 의미한다.

이에 따라 연안해운의 여객수송분담률도 미미하기는 하지만 늘어났다. 1995년에 연안해송의 분담률은 0.06%였으나 2004년에는 0.09%로 다소 증가했다. 인・㎞ 분담비율에 있어서도 1995년 0.40%에서 2004년에는 0.48%로 미증하였다.

연안화물운송사업은 이 시대에 들어와서도 양적성장을 지속하였다. 1995년과 2004년을 단순 비교해보면 사업체는 440개사로부터 916개사로 108.2%, 선대규모는 102만GT에서 151만GT로 48% 각각 증가하였다.

아. 부두운영회사제 실시

해운항만청은 1978년도에 소위 '개발부두제도'를 도입하였다. '개발부두'란 일반부두와는 달리 고정하역장비를 정부가 설치한 부두를 의미한다. 종래의 부두건설 방식에서는 안벽, 야드, 게이트, 운영건물, 창고 등 인프라 시설을 정부가 건설하고 하역회사는 하역장비를 투자・소유하여 고객의 선박이 접안해있는 부두로 이동하여 하역작업을 수행하였다.

그런데 양곡부두, 석탄부두, 컨테이너부두 등 소위 전용부두에서는 일반부두와는 달리 대규모 고정장비가 설치되었다. 그리고 이러한 고정장비는 특정 단일업체가 관리해야만 효율적인 관리가 가능하다고 판단되었다. 그리하여 정부는 개발부두에 대해서는 부두별로 특정 하역회사를 지정하여 운영하는 방식을 도입하였다. 대상부두는 부산항의 양곡부두, 자성대컨테이너부두, 고철・광석부두, 석탄부두, 인천항의 석탄부두, 묵호항의 석탄부두 등이었다. 당시에는 제도가 '지정하역회사제'라고 불려졌다. 오늘날의 관점에서 보면 일종의 '부두임대제도'라고 보아야 할 것이다.

그 후 개발부두 명칭은 사라지고 '임대부두' 또는 '부두운영회사제(TOC)부두'로 바뀌게 되었다. 임대부두는 컨테이너부두의 개장과 함께 비약적으로 증가하였다. 1991년에 개장된 부산항의 신선대부두, 1996년 우암부두, 그리고 1998년 부산항 감만부두와 광양항 제1단계 부두가 민간기업에 각각 임대되었다. 이러한 임대부두는 기존의 일반 부두와는 여러 가지 점에서 운영시스템을 다르게 가져가지 않으면 안 되었다. 일원화된 운영시스템으로 운영해야만 효율적인 운영이 가능하다는 점 때문이었다.

1997년에 들어오면 일반 부두도 임대・운영되었다. 소위 '부두운영회사(TOC)제도'가 시행된 것이었다.[358] 부두운영회사제도는 선석을 포함한 야드, 창고 및 하역장비 등을

일괄 특정 부두운영회사(Terminal Operating Company: TOC)에 장기 임대하는 방식이었다. 임대기간을 3년 또는 5년으로 장기화하여 부두시설의 확충계획, 부두의 운영계획, 마케팅계획 등을 부두임차인이 직접 수립할 수 있게 하였다. 이로써 우리 항만도 선진국 항만과 같이 정부는 항만시설의 지주(landlord) 역할만 하고, 실제 운영은 민간이 수행하는 '지주형항만'으로 발전하게 되었다.

자. 제2세대 산업 및 공업항 전용부두시설의 집중 개발

제5차 경제개발5개년계획 기간인 1982년에서 1986년에는 항만개발 수요가 폭발적으로 증가되기 시작한 시기로서 전국적인 항만개발계획이 추진되었다. 즉, 부산, 인천, 목포, 제주 및 울산항 등 주요 항을 계속적으로 확장하였으며 국가에너지 수급계획에 따른 대형 수입석탄부두의 완공, 신항만개발계획을 위한 기본계획의 수립, 연안화물부두, 여객부두 및 터미널의 확장 등의 과제가 강력하게 대두되었다. 이 기간 중 총 8,319억원을 투입되어 하역능력은 1981년도의 87.4백만톤에서 1986년에는 150.7백만톤으로 증가되었으며 동시접안 능력은 199척에서 263척으로 대폭 증가되었다.

이 기간 동안에는 부산 2단계, 부산 3단계, 감천항, 인천항 2단계, 목포항 석탄부두, 울산항 석탄부두, 완도항 1단계, 군산항 2부두, 울산항 2, 3부두, 6부두, 목포항 3만톤급부두 등이 완공되거나 착공되었다. 이 기간의 중요사업으로서는 첫째, 부산항 2단계 사업이 총사업비 1,061억원을 투입하여 1983년에 준공되었고 1985년에 부산항 3단계 개발사업과 감천항 차관사업이 착공되었다. 둘째로 인천항 제2단계 차관사업이 1985년에 준공되었으며, 셋째로 목포항과 울산항에 석탄부두가 각각 1983년, 1984년에 완공되었으며 기타 군산외항 2부두, 울산항 2, 3부두 연결과 목포항 3만톤급 부두, 충무도남지구 방파제 등이 착공되었다. 넷째로는 온산항과 북평항이 준공되는 동시에 평택항에 액화천연개스(LNG)항이 준공되었으며 중요한 사항으로서 광양항의 착공이 이루어졌다.

이상에서 살펴본 바와 같이 제5차 경제개발5개년계획 기간 중의 항만개발은 석탄부두, 여객부두, 잡화부두 등 벌크화물 위주의 항만시설 개발이 주류를 이루는 제2세대 항만의 건설시기라고 할 수 있다. 이는 우리나라가 근본적으로 부존자원의 부족 속에서 무역주도형 경제개발과 성장을 추구함에 따라 자동적으로 해외로부터의 엄청난 자원의 수입이 불가피하였기 때문이다. 또한 이러한 원자재를 가공하여 수출을 하여야 하는 상황에서 대형 벌크부두와 잡화부두를 건설할 수밖에 없었다고 판단된다. 따라서 전국적으로

---

358) 부두운영회사제 도입은 1993년부터 추진되었으며 1996년 도입이 확정되기까지 가장 핵심적인 쟁점은 항운노조 문제였다. 이 제도의 도입 목적은 부두를 하역회사가 자율적으로 운영하고 기계화를 촉진하는 것인데 이와 가장 크게 이해관계가 있는 당사자는 항운노조였다. 기계화가 신속하게 진행되면 하역작업에 있어 인력수요가 감소하게 되고 그로 인해 항만근로자들의 실업과 임금감소가 예상되었기 때문이었다. 또한 하역업체 및 정부 입장에서도 하역업체가 부두를 완전히 자율적으로 운영하기 위해서는 항만인력에 대한 합리적인 관리가 필요했으므로 항만인력공급체제 개편 논의가 진행될 수밖에 없었던 것이다. 부두운영회사 도입을 위해 1993년부터 약 3년간 노사정 간의 협의가 진행되었다. 항운노조는 처음에 강하게 반발하였으나 결국 부두운영회사제도를 도입하되 기존 인력공급체제는 그대로 유지하기로 1996년 11월 합의하기에 이르렀다.

산업단지를 지원하기 위한 항만시설과 임해공단의 산업항, 공업항의 건설이 항만개발의 최우선 과제로 등장하였던 시기였다고 할 수 있다.

차. 컨테이너 양항체제 및 서해안시대 항만개발 추진

제6차 경제사회발전5개년 기간인 1987년에서 1991년에는 대외적으로 달러화의 약세, 저유가, 저금리 등 세계경제 환경이 유리하게 전개되고 대내적으로는 80년대 초부터 추진해온 안정화시책에 힘입어 우리 경제가 경상수지흑자를 기록하는 등 전반적인 경제여건이 호전되는 상황에서 항만개발계획이 수립되었다. 그러나 1989년 이후에는 수출의 성장기여도가 낮아지고 민간소비, 건설투자 등 내수 위주로 성장이 이루어짐에 따라 물가 및 국제수지상의 애로요인이 나타나기 시작하였다.

이 시기에는 총 8,952억원의 예산이 투입되어 하역능력이 1987년의 50.7백만톤에서 1991년에는 243.6백만톤으로 대폭 증가되었으며, 동시접안능력도 263척에서 421척으로 획기적인 증가를 기록하였다. 이 시기의 가장 큰 특징을 들자면, 우리나라 컨테이너항만을 동북아 중심 항만으로 개발하기 위한 시도로서 컨테이너터미널의 양항개발체제(Two-Port System)를 구축하여 추진하기로 하였다는 것이다.

주요 사업으로서는 부산항 3단계 차관공사로 총사업비 2,796억원을 투입하여 신선대부두가 1991년 6월에 완공되어 연간 96만TEU의 컨테이너를 취급할 수 있게 되었으며 자성대부두와 함께 부산항은 연간 222만TEU를 처리할 수 있는 세계 제6위의 컨테이너항만으로 부상하였다. 한편, 부산항과 함께 컨테이너 양항체제를 구축하기 위하여 광양항의 대대적인 개발이 추진되었다. 광양항의 컨테이너 전용부두는 1987년에 착공되어 총사업비 7,826억원을 투자하여 2000년까지 5만톤급 10선석을 건설하여 연간 240만TEU를 처리할 수 있는 대규모 컨테이너항을 조성할 계획으로 추진되었다.[359]

특히, 6차 경제개발5개년계획 기간의 또 하나의 특징은 부두시설과 배후수송시설을 항만사업으로 동시에 건설할 수 있는 기틀을 처음으로 갖추게 되었다는 것이다. 이에 따라 부산항 3, 4단계 배후도로 및 철도, 광양항 배후수송시설 등을 항만예산으로 추진하게 됨으로써 항만시설과 물류체제가 동시에 추진될 수 있는 획기적인 변화가 일어났다.

또한 이 시기에는 서해안시대가 도래할 것으로 예측됨에 따라 대규모의 군산신항과 평택(아산)항의 개발이 착수되었다. 군산신항만은 1987년부터 2011년까지 총사업비 6,255억원을 투입하여 최대 5만톤급 선박 62척을 접안할 수 있는 부두시설과 하역능력 2209만톤을 제고시킬 계획으로 추진되었다. 평택항은 1989년부터 1996년까지 총사업비 3,691억원을 투입하여 10만톤급 13선석을 건설, 하역능력을 1,500만톤을 갖추기 위하여 계획되었다. 특히 평택항의 경우는 아산국가공단의 지원항의 역할뿐만 아니라 체선체화 문제로 몸살을 앓고 있던 인천항의 물동량을 분산처리함으로써 명실공히 수도권 항만으로 발전시켜나갈 계획을 수립한 것이었다.

---

359) 광양항은 1997년 「신항만건설촉진법」의 제정으로 개발 규모가 더욱 확장되어 추진되었다.

카. 전국 항만의 종합적 · 체계적인 개발정책의 수립

제7차 경제사회발전5개년계획 기간인 1992년부터 1996년까지는 우리나라 항만개발의 역사가 새롭게 쓰인 시기였다고 할 수 있다. 장기적인 전국물동량의 예측과 항별, 권역별 물동량 예측을 근거로 한 전국 항만개발 마스터 플랜의 작성에 의하여 지역균형발전전략과 집중개발 전략을 체계화하여 종합적인 항만개발정책을 추진하기 시작한 시기였다.

이와 같이 획기적인 항만개발계획을 수립하게 된 배경에는 제6차 경제사회발전5개년계획 기간까지 지속적인 항만개발을 추진하여 왔음에도 불구하고 급격한 물동량의 증가추세로 인하여 1996년에 들어 최악의 체선체화현상을 겪게 되었기 때문이었다. 이 당시 항만시설의 확보율은 65.4%에 불과하였으며 컨테이너의 경우는 49.8%에 불과하던 시기였다. 이로 인하여 인천항의 경우 체선율이 32.3%, 군산항의 경우 40.%, 동해항 26.3% 등 전국 항만이 체선으로 몸살을 앓았다.

〈표 3-32〉 항만체선 추이

(단위: 척, %, 시간)

	1989				1990				1991			
	입항	체선	체선율	평균대기시간	입항	체선	체선율	평균대기시간	입항	체선	체선율	평균대기시간
인천	3,006	1,016	33.8	2.04	3,381	1,627	48.2	96	4,060	1947	48.0	51.8
부산	12,414	655	5.3	62.4	12,185	953	7.8	58	14,386	1792	12.5	6.2
컨테이너	1,873	151	8.06	36.0	4,077	325	8.0	38	3,940	942	23.9	7.9
마산	–	–	–	–	–	–	–	–	1,087	16	1.5	0.6
울산	–	–	–	–	2,273	172	7.6	n.a	4,967	203	4.1	2.6
동해	–	–	–	–	–	–	–	–	328	126	38.4	20.6
광양	–	–	–	–	–	–	–	–	2,624	359	13.7	9.6
군산	–	–	–	–	376	71	18.9	n.a	529	304	57.5	65.9
목포	–	–	–	–	–	–	–	–	166	14	8.4	6.6
포항	–	–	–	–	1,626	556	34.2	n.a	1,716	244	14.2	12.5

	1993				1995				1996			
	입항	체선	체선율	평균대기시간	입항	체선	체선율	평균대기시간	입항	체선	체선율	평균대기시간
인천	4,769	1,366	28.6	15.0	4,961	2,020	36.8	21.0	5,909	1,908	32.3	12.5
부산	15,079	556	3.7	2.3	17,065	1,601	8.8	3.8	19,300	1,621	8.4	3.6
컨테이너	3,721	191	5.1	1.5	4,520	822	11.9	4.1	7,894	743	9.4	2.8
마산	1,162	32	2.8	1.4	1,146	24	1.7	1.6	1,617	8	0.5	0.5
울산	5,220	241	4.6	2.9	5,620	527	7.9	4.2	6,787	679	10.0	4.5
동해	371	118	31.8	19.3	323	98	29.3	19.9	281	74	26.3	19.3
광양	3,151	276	8.8	3.3	3,248	281	7.6	3.1	4,099	571	13.9	6.1
군산	1,074	90	8.4	3.6	733	265	29.0	13.5	1,090	446	40.9	30.7
목포	618	9	1.5	0.6	281	10	2.5	1.2	393	14	3.6	1.5
포항	1,882	181	9.6	4.9	1,881	59	2.9	0.9	2,296	31	1.4	0.5

주: 체선선박은 12시간 이상 대기한 선박을 대상으로 함.
자료: 해운항만청 내부자료 종합정리.

〈표 3-33〉 경제개발5개년계획 기간별 항만시설 투자실적 추이

투자 / 실적기간	안벽(m)	물양장(m)	하역능력(천톤)	접안능력(척)
제1차(1962~66)	713	1,201	5,630	4
제2차(1967~77)	5,083	2,295	4,131	14
제3차(1972~76)	6,151	3,007	15,219	48
제4차(1977~81)	10,188	2,624	53,423	70
제5차(1982~86)	10,722	1,524	63,253	64
제6차(1987~91)	17,395	5,279	73,677	133
제7차(1992~96)	15,759	1,553	46,892	99

자료: 해운항만청, 『항만적정능력 산정 및 개발기본계획 구상』, 1992; 해양수산부, 『해양수산통계연보』, 1997.

〈표 3-34〉 시설확장의 연평균 증가율

(단위: %)

	1967~71	1972~76	1977~81	1982~86	1987~91	1992~96
접안시설	6.58	6.00	9.28	4.92	9.09	2.95
안 벽	8.75	7.18	5.97	8.08	8.39	4.64
물양장	4.25	4.50	13.28	1.37	10.01	0.63
연간하역능력	5.09	12.60	20.79	11.50	10.51	3.52
동시접안능력	3.87	9.75	9.06	5.74	9.87	4.31
총화물량	31.37	10.19	12.46	8.86	12.65	11.71
GNP 실질 성장률(%)	9.50	9.10	5.70	9.80	10.00	6.97

주: GNP 자료는 경제기획원 내부 자료임.
자료: 해양수산부, 『해양수산백서』, 1997.

제5차 경제개발5개년계획 기간인 1982년 1986년 사이에 항만투자를 게을리한 것이 엄청난 비용손실을 가져왔던 것이다.[360] 해양수산부에서는 이러한 시설부족에 따른 항만체선체화현상을 타개하기 위하여 단기적으로는 항만운영의 효율성 증진을 통하여 적체현상을 완화하는 한편 장기적으로는 적극적인 항만시설 투자를 통해 해결하는 전략을 추진하였다.

우선, 체선체화현상이 가장 극심했던 1995년 1월 해운항만청 대회의실에서 정부의 항만 관련 부서와 선사, 하역업계, 컨테이너 부두공단, 연구소 등 20인의 대표들이 부산항 컨테이너 화물처리 비상대책위원회를 조직하였다. 이러한 부산항컨테이너 화물처리비상대책위원회의 활동은 부산항의 체선율이 1995년 초의 25.2%에서 연말에는 2.0%까지 감소할 정도의 효과를 나타내었다. 중요한 시책으로는 컨테이너 전용부두의 갠트리 크레인을 당초의 14기에서 22기로 확충하였으며 육군과 미군 사용부두의 민간공동

360) 1987년에서 1990년 4년 동안 우리나라의 컨테이너 시설 부족으로 인한 체선비용은 1조 870억원인 것으로 추정되었다(해양수산부[1997]).

사용, 수출 4일 수입 5일의 무료장치기간을 3일과 4일로 축소조정, 수영비행장의 컨테이너 장치장화 등이었다. 이러한 단기적인 효과에 고무되어 1996년 7월에는 인천항에서도 적체해소를 위한 비상대책이 추진되어 어느 정도의 효과를 거두게 되었다. 이어서 전국적으로 체선체화현상을 보이고 있는 항만에 대하여 항만의 특성에 맞는 운영효율화 대책을 수립하여 시행함으로써 일시적으로나마 항만의 적체현상이 해소될 수 있었다.

〈표 3-35〉 우리나라 컨테이너 체선비용 추정

	연도	체선비용(억원)			기타비용 (억원)	합계 (억원)
		부산	인천	계		
1987	354	36.1	18.0	54.1	2,234	2,288.1
1988	387	39.4	19.7	59.1	2,442	2,501.1
1989	450	45.8	22.9	68.7	2,839	2,907.7
1990	563	222.0	–	222.0	2,952	3,174.0
		343.3	60.6	403.9	10,467	10,870.9

주: 1) 1987~88년의 체선비용 수치는 1989~90년의 산출금액을 기준으로 재추정한 것임.
2) 기타비용은 재고관리 및 납품지연 등으로 인한 손실규모임.
자료: 해양수산부, 『해양수산백서』, 1997.

타. 해양수산부의 발족과 제3세대 중추항만의 개발

이 시기는 김영삼 정부가 들어선 시기로서 1996년 8월 해양수산부의 발족을 통하여 항만개발에 대한 신기원을 이룬 시기였다. 해양수산부에서는 1992년도에 수립되었던 '전국항만개발기본계획' 구상을 더욱 구체화하여 1996년도에 항만개발기본계획의 골격을 마련하였으며 신항만개발 투자 우선순위 평가 용역을 통해 우리나라의 항만개발정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 시작하였다. 1999년에는 1997년의 외환위기로 인한 국내경제사정의 악화 상황을 반영하여 항만물동량을 재예측하고 이를 바탕으로 1999년 항만기본계획재정비계획을 수립하였다. 이 시기의 주요항만개발정책은 동북아 중심항만을 위한 제3세대 중추항만의 건설, 권역별 거점항만의 개발, 종합화물유통기지 항만의 개발, 종합항만공간의 창출 등 4가지로 요약할 수 있다.

이 시기의 가장 큰 특징의 하나는 우리나라가 동북아 중심항만을 개발하기 위한 정책을 처음으로 수립하기 시작하였다는 것이다. 부산항과 광양항에 대형 컨테이너 중추항만을 개발하는 양항체제를 갖추어 우리나라가 동북아지역의 물류중심국가로 거듭나게 하는 항만개발정책을 반영하기 시작한 것이었다. 부산항의 경우 1998년 1월 완공목표로 하고 있던 4단계 개발 완료 후에도 2000년대 물동량 소요에 대처할 수 있도록 부산신항만을 본격 개발하는 정책을 수립하였으며 광양항의 경우 1998년 완공목표로 추진하고 있던 1단계 5만톤급 4선석의 개발 이후 2단계 5만톤급 개발계획을 추진하는 내용의 컨테이너 양항체제정책이 수립된 것이었다. 이러한 컨테이너 양항체제는 대형 중추항만의 개발을 통하여 물류, 금융, 정보 등의 중심기능을 수행할 수 있도록 함은

물론 동북아 물류중심기능을 확보하기 위하여 환적화물의 유치를 통한 부가가치를 창출하고자 하였다.

이를 위하여 항만의 기반시설(Infra-Structure), 하역장비, 창고, 배후물류단지 등의 기능시설(Super-Structure), 정보시스템(Info-Structure)을 갖춘 제3세대 항만을 개발하고자 하였다. 이는 선박의 대형화추세에 대응한 수심, 접안시설, 철도, 도로 , 항공 등 배후교통시설이 완비된 항만을 개발하되 정보, 통신, 금융, 무역센터 등 항만 관련 산업이 항만구역내 혹은 인접지역에 집적되어 고도의 서비스를 제공하는 종합적인 항만을 개발한다는 신개념의 항만개발계획이었다.

파. 권역별 거점항만의 개발

이 시기의 항만개발계획은 제3차 국토종합개발계획의 지역 간 균형개발계획에 맞추어 항만의 개발도 권역별 거점항만을 중심으로 기존 항만의 확장, 정비를 추진하되 신항만의 개발도 역시 권역별 거점항만 체계 속에서 추진하는 것이었다. 따라서 수도권은 인천항, 평택항, 중부권은 군장항, 새만금항, 보령항, 서남권은 광양항, 목포항, 동남권은 부산항, 포항항, 울산항, 태백권은 동해항, 속초항, 제주권은 제주항, 화순항을 권역별 거점항으로 지정하여 중점적으로 개발하는 것이었다.

권역별 거점항만정책의 구체적인 내용을 소개하면 다음과 같다. 우선 국가적 컨테이너 항만수송시스템의 확립을 하였다. 부산항과 광양항을 집중적으로 개발하여 컨테이너 양항체제를 구축하는 동시에 인천항, 평택항, 군산항, 목포항, 마산항, 울산항, 포항항 등의 권역별 거점항만에 피더선 컨테이너처리시설을 확보함으로써 국가적인 컨테이너 수송체계를 확립하였다. 다음으로는 서해안시대 및 북방교역확대를 대비한 거점항만의 개발로서 중국과의 교역증대에 대비하기 위하여 인천항, 평택항, 군산항, 목포항을 개발하고 두만강개발과 러시아와의 교역증대에 대비하기 위하여 동해항의 항만시설을 확충하는 계획을 수립하였다. 또한 신산업지대의 배후항만개발계획을 수립하였는바 평택항, 군산신항, 새만금신항, 목포신항의 개발계획을 수립하였다. 이외에도 기능별 특화항만개발계획으로서 유류는 울산항, 광양항, 대산항에서 집중처리하고 석탄은 인천항, 광양항, 목포항, 울산항, 포항항, 동해항에서, 양곡은 인천항, 군산항, 울산항에서, 목재는 인천항, 부산항, 군산항에서, 자동차는 인천항, 울산항, 평택항에서 전용처리할 수 있도록 특화개발하고 제주항, 속초항의 경우는 관광항만으로 집중 개발하는 계획을 수립하였던 것이다.

하. 종합화물유통기지 및 항만공간의 창출

세계적인 국제물류시스템의 진전에 대응하기 위하여 우리나라의 항만개발계획도 단순한 항만시설을 개발하는 데서 벗어나 종합화물유통기지를 건설하는 계획을 수립하기 시작하였다. 광양항, 부산신항, 울산항, 인천항, 마산항 등 권역별 거점항만에 대하여 광역개발기본계획을 새롭게 수립하기 시작하였으며 항만배후부지 및 인접지역에 대규모 유통

단지를 개발하는 계획을 수립하기 시작하였다. 이에 따라 부산신항의 경우 417만㎡(126만평)의 화물유통단지를 확보하는 것으로 계획되었으며 광양항의 경우 340만㎡(103만평), 울산신항의 경우 239만㎡(72만평), 인천신항의 경우 132만㎡(40만평)의 배후물류단지를 갖추는 것으로 계획을 수립하였다.

또한 항만과 도시가 조화를 이루도록 하기 위하여 항만을 폐쇄된 공간의 개념에서 탈피하여 친수성 항만공간을 확보하는 동시에 마리나, 임해공원, 녹지, 해양박물관 등을 개발하며 국제화, 정보화의 진전에 대응할 수 있는 새로운 항만공간인 국제회의장, 전시장, 무역센터 등의 시설이 입지할 수 있도록 하여 화물, 사람, 정보가 집중될 수 있는 종합항만공간을 개발하도록 계획을 수립하기 시작하였다.

4. 선진해운·항만운영 제도의 도입

가. 선박투자회사제도

1997년 말 외환위기가 발생하자 해운기업은 부채비율을 200%로 맞추도록 요구받았다. 자본집약적 산업으로서 선박의 구매를 자기자본으로만 충당하기 힘든 해운업계로서는 이 요구를 수용하기가 힘들었다. 그러나 국가경제의 존망이 위태로운 외환위기 상황이었기 때문에 해운업계는 125척(336만GT)을 매각하는 등 기업의 규모 축소를 불사하면서 정부의 정책에 부응하였다.

그리하여 선박구입이 곤란하여 해운기업은 성장기반을 거의 상실한 상황이 되었다. 당시로서는 선대확충이 가능한 자금조달 체제를 마련하는 것이 무엇보다도 급선무였다. 이러한 상황을 인식한 정부는 선박금융을 통한 해운산업의 발전을 위해 2002년 2월, 「선박투자회사법」을 제정, 5월부터 시행하였는데, 이로써 자본시장을 통한 선박투자자금의 확보에 숨통이 트이게 되었다.

선박투자회사제도는 선가의 20% 내외에 상당하는 자금을 펀드상품을 개발하여 시중에서 조달하고, 나머지는 금융기관의 차입금 및 운항선사의 임차료 등으로 메우는 방식이다. 그런데 선박조달을 위한 자금을 금융기관이 아닌 개인의 자금으로 확보한다는 아이디어는 매우 참신한 것으로서 종래와 다른 획기적인 선박금융제도로 평가되었다. 선박투자회사제도는 세계적으로 유명한 독일의 KG펀드, 노르웨이의 KS펀드제도를 도입한 것이나 크게 성공하지는 못하였다. 그것을 한국에서 아시아 최초로 도입한 제도로서 싱가포르가 2005년도에 유사한 제도(Maritime Finance Initiative: MFI)를 도입하는 기초가 되기도 하였다.[361]

---

361) 선박펀드제도가 도입됨으로써 국민 개개인이 직접 선박을 소유할 수 있게 되었다. 개인이 증권회사를 통해 선박펀드상품을 구입하면 펀드투자회사의 주주가 되고, 그 자금은 펀드를 운용하는 회사로 흘러 들어감. 선박운용회사는 이 자금으로 조선소에 선박을 발주한다. 건조된 선박은 해운기업에 임대료를 받고 임대(용선)하며, 해운기업은 운항소득으로 임대료를 지급한다. 이 임대료는 선박펀드 투자자에게 배당금 및 이자로 지급된다. 이렇게 건조된 선박은 나중에 매각할 수도 있다. 매각 시에 해운시장이 좋으면 건조가격보다 높은 가격으로 매각이 가능하다. 이때 투자가들은 매각차익을 향

〈표 3-36〉 선박펀드 조성 현황

연도	2004	2005	2006	2007	2008	합계
펀드 수	17	17	15	13	10	72
조성금액(억원)	9,598	11,152	6,360	10,505	10,492	48,107

주: 환율 1,000원/1달러.
자료: 국토해양부 해운정책과.

이 제도 시행 이후 2004년 2월 최초의 선박펀드인 '동북아 1호' 판매 이후 2008년 8월까지 총 72개의 펀드가 인가되어 총 4조 8,107억원의 선박금융을 확보하였고, 총 97척의 선박을 확보하였다. 선박펀드제도가 도입됨으로써 우리나라 선박금융제도가 선진화되었을 뿐만 아니라 국민 개개인이 선박을 소유하는 구조로 발전되어가고 있다.

나. 톤세제 도입

1980년대의 해운업의 구조적 불황 이후 서구 전통해운국의 보유선박들이 편의치적국으로 대량 이적했을 뿐만 아니라 본사 및 영업거점을 전통적인 연고지에 연연하지 않고, 더 경제적으로 유리한 곳으로 이전하고자 하였다. 이러한 현상은 해운산업의 공동화뿐만 아니라 해운산업을 중심으로 형성되었던 해사관련산업까지 쇠퇴시킬 것이 명확하였다. 그래서 일어난 것이 해운업 및 관련 산업의 본사와 영업거점은 자국에 계속 머무르게 하는 '해사 클러스터 운동'이 전개되게 되었고, 그 지원책의 하나로 해운업수입에 부과되는 법인세를 정액화하는 톤세제도가 도입되게 되었다.

톤세제도는 1995년 이후 네덜란드, 노르웨이가 도입하였는데, 도입 후 신속하게 유럽각국으로 확산되었다. 2004년까지 세계 주요 해운강국 12개국이 톤세제를 도입하였기 때문에, 이 제도는 외항해운 분야의 글로벌 표준으로 정착되었다. 톤세제도는 법인세의 과세표준을 변형한 제도로서 법인세 과세표준이 기업의 영업이익에 사후 과세하는데 반해, 톤세제는 선박의 순톤수당 간주이익을 설정하고 운항일수를 곱하여 과세표준을 정하며 과세하는 방식이다. 이때 선박의 순톤수당 간주이익을 매우 낮게 설정함으로써 과세표준을 낮추어준다. 따라서 톤세제를 적용할 경우 해운기업에게는 호황 시에 많은 이익이 발생하게 되며, 세금규모를 사전에 알 수 있게 되어 선박투자 의사결정에 대한 불확실 요인의 하나를 제거할 수 있다. 반면, 불황 시에도 호황 시와 동일한 세금을 지불하지 않으면 안 되는 단점도 있다.

각국은 톤세제도를 자국 해운기업의 경쟁력 강화수단으로 활용하여 순톤수당 간주이익을 낮게 설정하고 있다. 이에 따라 톤세제도를 채택하지 않는 국가의 해운기업은 상대적으로 불리한 결과가 발생하게 된다. 이에 정부는 세계 주요 해운국과 동등한 해운세제

유할 수 있다. 그러나 불황으로 인해 매각가격 또는 임대가격의 총합계가 건조가격보다 낮아진다면 손실을 감수할 수밖에 없다. 그런데 선박펀드는 해운회사가 도산하지 않는 한 배당수익과 원금이 보장되도록 설계되어 있어 수익률이 안정적이며, 펀드투자회사는 증권시장에 상장되어 있기 때문에 만기 이전에도 현금화가 가능하다.

를 실현하기 위해 2005년부터 톤세제도를 시행한 것이다.

톤세제도는 외항해운기업만의 '해운소득'을 대상으로 한다. 비해운소득은 법인세 체계를 그대로 적용하고 있다. 톤세제도의 선택권은 선사에게 부여하고 있으나, 일단 선택한 경우에는 5년간은 변경할 수 없도록 되어 있다. 이 제도는 해운기업에게 매우 유리하게 작용하여 시행 이후 3년 만에 적용 선사수는 82개사로 증대되었고, 2007년 말 GT기준으로 96.2%의 선복량이 적용대상에 포함되었다. 외항해운기업의 절세규모는 3년간 7,130억원으로 나타났고, 운항이익은 매년 1조 6,000억원 이상으로 증대하였다. 그리고 절세금액의 대다수는 선박에 재투자되어, 우리나라 보유 상선대규모가 2008년 초에 세계 7위로 상승하는 데 큰 역할을 하였다.

그 외에도 외국에 본사를 둔 해운기업이 국내로 돌아와, 국내 선원 고용도 증가시키는 일석삼조의 효과를 거두고 있다.

〈표 3-37〉 톤세제 시행에 따른 외항해운기업의 주요 지표

항목	2005	2006	2007
해운수입	235,820	234,988	331,516
해운비용	208,072	197,673	297,966
세후당기순이익	16,349	18,689	17,684
톤세제로 인한 세금절감분	3,275	1,599	2,256
톤세 적용선사 수	46	62	82
톤세적용선대(만GT) (비중, %)	5,830 (97.9)	6,318 (98.0)	7,526 (96.2)

자료: 한국선주협회.

다. 항만 노동인력의 상용화

그동안 컨테이너화, 기계화 등에 의해 항만생산성은 혁신적으로 제고되고, 항만기능도 대폭 향상되었으나, 항만노동인력공급제도의 전근대성은 여전히 해결되지 않은 구조적인 문제로 남아 있었다. 물론 선진제국에 있어서도 이러한 항만노동공급관행이 오랜 기간 유지되었다. 컨테이너화의 보편화와 함께 이 제도는 항만의 발전에 질곡요인이 되고 기계화·정보화시대에 부합하지 않는 제도로 평가되어 1980년대 들어와 대대적으로 개혁되었다. 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서 개시된 항만노동개혁은 중남미, 남부유럽을 거쳐 동아시아지역까지 영향을 미쳐 1997년에는 타이완에서도 항만노동개혁이 마무리되었다. 세계적으로도 미국과 우리나라에만 구제도가 남아 있는 상태로 되었다. 항운노조의 단단한 결속력과 조합원 관리능력, 외부세력에 대한 강력한 저항 등으로 인해 개혁으로까지 연결되지는 못했다. 그러던 중 2005년 3월 부산항에서 항운노조의 채용비리 사태가 터지고, 약 3개월간 언론에 집중 보도되면서 항운노조의 노무공급독점과 그로 인한 문제점 및 개편방안이 공론화되기 시작했다.

이 사건으로 노조는 사태수습을 위해 '항만하역노동관행의 혁신과 자정을 위한 결의문' 등을 발표하는 등 안간힘을 쏟았다. 하지만 검찰의 수사가 본격적으로 개시되자, 문

제점들이 일천하에 명백하게 밝혀지게 되었다. 같은 시기에 인천항운노조에서도 금품수수에 관한 인사비리사실이 고발됨에 따라 항운노조에 대한 수사는 확대되어 나갔다.

항운노조 채용비리사건이 국민들에게 알려지면서 언론은 이러한 사태가 발생하게 된 원인을 기존 체제의 구조적인 문제로 지적하면서 근본적인 문제해결을 요구하기 시작했다. 그 과정에서 항운노조도 노사공동인력관리, 상용화, 공개채용 등의 내용을 담은 성명서를 발표하기도 하였다. 이러한 상황에 따라 정부는 이 문제를 근본적으로 해결하기로 방침을 정하고, 2005년 3월 중순부터 청와대와 국무조정실을 중심으로 해양수산부, 노동부, 재경부, 기획예산처 등 관련 부처가 개선방안을 논의하기 시작했다. 그리고 해양수산부에 전담팀을 구성하여 개편안을 마련하였다.

2005년 5월 상용화의 기본원칙이 포함된 '항만노무공급체계 개편을 위한 노사정 협약'이 체결되었다. 이로써 노사정이 최초로 상용화를 도입하겠다는 합의를 이루게 되었다. 이는 우리나라 항만역사상 100년 이상 지속되어오던 노무공급체계를 개편하는 역사적인 계기가 되었다.

그 후 상용화를 추진하기 위한 「항만인력공급체계개편을위한지원특별법」이 2005년 11월 2일 국회를 통과하였다. 이 법안을 바탕으로 2006년 6월 시행령이 공포・시행되었다. 이를 기초로 부산항, 인천항 및 평택항의 3개 항만을 대상으로 항만인력공급체계가 개편되기에 이르렀다. 부산항에는 2006년 7월, 인천항과 평택・당진항에는 9월 개편위원회와 실무개편위원회가 각각 구성되고 개편대상 인력규모, 회사별 인력배분문제, 임금 수준, 작업방식, 근로조건, 퇴직금 지급 관련사항 등에 대하여 논의와 협상이 개시되었다.

수십 차례에 이르는 뜨거운 공방과 논의 결과 상용화 대상인력, 퇴직인력규모 등이 결정되었다. 부산항의 경우 개편 대상 1,224명 중 상용화 인력 879명은 2006년 12월 31일 날짜로 항운노조에서 퇴직하고, 2007년 1월 1일 해당 부두운영회사에 고용되었다. 희망퇴직자 345명은 2006년 12월 31일 날짜로 항운노조를 완전히 탈퇴하였다.

인천항의 경우 개편대상 1,741명 중 753명이 희망퇴직하고 나머지 988명이 업체별로 정해진 직능별로 구분되어 각 고용기업을 선택하여 2007년 9월 말 항운노조를 퇴직하고 10월 1일부터 상용화 체계로 접어들었다. 평택항의 경우 개편대상 275명 중 80명이 희망퇴직했다. 나머지 195명이 업체별로 배분된 인력규모에 따라 채용절차를 마치고 2007년 9월 1일부터 상용화 체제로 전환하였다. 이로서 3개 대형항만을 대상으로 상용화 체제가 가동하게 되었다.

5. 해운・항만 여건의 변화와 국제 물류수송체계의 확립

가. 중국특수와 해운경기의 부침

외환위기로 인한 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 관리시대를 극복한 우리나라 해운산업은 2003년 이후 호황을 맞이하였다. 이때의 호황은 벌크선, 유조선뿐만 아니라 컨테이너선 등 3대 해운시장 전체에 파급되었다. 이 호황은 중국의 특수로 인해 유례없이 장기간 지속되었다. 특히 중국의 경제성장으로 인한 에너지 물량수입,

원자재수입이 늘어나 벌크 물량이 대폭적으로 증가하였는데, 이때 물량·거리도 함께 증가하였다. 물량·거리의 성장세 지속으로 선박수요 및 용선료가 지속적으로 상승하였다. 이와 아울러 세계적인 과잉 유동성은 석유 등 에너지 자원에 대한 매점투자뿐만 아니라 해운호황이 지속되고 있던 벌크선 선물시장으로도 흘러들어갔다. 그리하여 2008년 중반 들어와 벌크선 운임지수는 상식을 초월하는 수준으로 뛰고, 특히 케이프사이즈(capesize) 선박의 1일 용선료는 운항비의 10배를 넘는 250,000달러로까지 치솟아 올랐다. 누가 보더라도 투기가 만들어낸 이상 현상이었다.

호황의 정도가 급상승하면 할수록 반전 시 하락폭은 클 수밖에 없다. 2008년 10월 미국의 서브프라임 대출자금에 대한 회수불능으로 세계적 금융기관이 도산되는 현상이 발생하자 유동성 과잉현상은 순식간에 유동성 부족으로 반전되어 해운 선물시장에서 지수가 100분의 1 수준으로 떨어지는 믿기 어려운 상황이 나타났다.

중국의 특수로 인해에 대규모 용선과 신조선에 가장 공세적 투자를 시행해온 우리나라는 중국과 함께 몰아닥친 불황을 정면으로 맞이할 수밖에 없는 상황이 되었다. 5년간 유지되어온 이상할 정도의 호황 분위기에 편승하여 선박투자에 일시적인 성공을 획득한 미숙한 해운인들의 무모한 투자가 야기한 위기사태를 극복해나가야 할 상황에 직면해 있다.

나. 제2차 항만기본계획의 수립

1999년에 수립된 제1차 항만기본계획의 재정비계획은 1997년의 외환위기로 인한 국내경제의 악화 상황을 반영하여 항만물동량을 재예측하여 수립된 계획이었다. 그러나 우리나라는 IMF를 단기간에 슬기롭게 극복하였으며 이로 인하여 우리나라의 컨테이너물동량은 1999년과 2000년에 당초 예측치를 각각 3.5%, 11.7%를 초과하는 현상이 발생하게 되었다. 이에 따라 2001년에는 IMF 외환위기 이후의 경제반등현상을 반영하여 제2차 전국무역항기본계획을 수립하였다.

이러한 제2차 항만기본계획의 계획기간은 2002년에서 2011년이다. 2011년 목표 항만물동량은 1,513백만톤이었으며 중장기적인 투자계획규모는 약 33조원이었다. 전국적으로 총 367개 선석을 개발하는 것으로 당시 추정된 물동량은 총물동량의 경우 2001년의 8.87억톤에서 2011년에는 15.13억톤으로, 컨테이너 물동량은 같은 기간 동안 998만TEU에서 2,967만TEU로 증가될 것으로 예측되었다.

〈표 3-38〉 전국 항만 총화물량 전망

(단위: 천톤)

	1998	2000	2006	2011	2020	연평균 증가율(%)	
						1998~2011	2011~20
수 입	333,432	418,821	573,604	715,944	952,761	6.05	3.23
수 출	141,320	150,778	207,013	266,597	417,952	5.00	5.12
연 안	226,258	263,980	401,618	530,353	718,404	6.77	3.43
계	701,010	833,579	1,182,235	1,512,894	2,089,117	6.10	3.65

자료: 해양수산부, 『제2차 전국무역항 항만기본계획』, 2001.

〈표 3-39〉 연도별 컨테이너 물동량 전망

(단위: 천TEU)

		1998	2000	2006	2011	2020	연평균 증가율(%)	
							1998~2011	2011~20
수출입	수 입	2,508	3,195	5,119	7,214	12,396	8.47	6.20
	수 출	2,650	3,193	5,455	7,650	13,035	8.50	6.10
	소 계	5,158	6,388	10,574	14,864	25,431	8.48	6.15
환 적		1,268	2,454	8,005	13,176	20,928	19.73	5.28
연 안		306	274	687	1,628	3,966	13.72	10.40
계		6,732	9,116	19,266	29,668	50,325	12.09	6.05

주: 1998, 2000년의 물동량은 실적치임.
자료: 해양수산부, 『제2차 전국무역항 항만기본계획』, 2001.

〈표 3-40〉 전국 항만의 중장기 투자계획

(단위: 억원)

	계		중기계획(2002~06)		장기계획(2007~11)	
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비
계		331,344		161,744		169,600
접안시설(선석)	367	156,902	202	69,524	165	87,378
외곽시설(km)	132	59,953	100	33,777	32	26,176
준설 및 투기장	1식	49,699	1식	22,955	1식	26,744
배후수송시설	1식	10,526	1식	6,614	1식	3,912
환경 개선 등	1식	54,264	1식	28,874	1식	25,390

주: 1) 28개 무역항에 대한 재정 및 민간투자 소요액.
2) 민간투자 소요액은 항만시설 민간투자 중장기계획, 2001.8 반영.
3) 연안항건설, 유지보수 비용은 제외(총투자비의 약 15%, 4조 9천억원 규모).
자료: 해양수산부, 『제2차 전국무역항 항만기본계획』, 2001.

다. 물동량 성장세의 둔화와 항만개발 여건의 변화

1) 항만물동량 증가세의 둔화현상 전망

1990년대부터 2000년까지 추진되어온 우리나라의 항만개발계획은 21세기를 주도하기 위하여 수립·추진되었던 웅대하고도 종합적인 계획이었다. 그러나 제2차 전국 항만 개발기본계획은 2001년 이후 우리나라의 경제성장이 5%대로 둔화되는 현상과 더불어 국내기업의 해외이전현상, 중국항만의 급속한 개발 등으로 항만물동량의 증가세가 둔화되면서 항만개발계획에 대한 각계의 비판과 회의를 받기 시작하였다. 특히 항만물동량 증가세의 둔화현상 외에도 환적화물 유치의 불확실성 등으로 인하여 동북아 물류중심기지 건설과 항만 경쟁우위의 확보 전략이 과연 현실성이 있는 것인가에 대한 강한 회의론이 대두되기 시작한 것이다.

〈표 3-41〉 2005~20년 기간 중 수출물동량 증가 전망

수출물동량(천RT[1])				연평균 증가율(%)		
2005	2011	2015	2020	2005~11	2011~15	2015~20
197,782	263,214	307,638	363,052	4.9	2.5	1.8

주: 1) RT=Revenue Ton.
자료: 해양수산부, 『전국컨테이너 물동량 재점검 용역』, 2005.

〈표 3-42〉 2005~20년 기간 중 수입물동량 증가 전망

수입물동량(천RT)				연평균 증가율(%)		
2005	2011	2015	2020	2005~11	2011~15	2015~20
464,248	595,204	657,312	719,668	4.2	2.5	1.8

자료: 해양수산부, 『전국컨테이너 물동량 재점검 용역』, 2005.

영국의 OSC(Ocean Shipping Consultants)가 예측한 국내항만의 중장기 물동량전망에 의하면 이러한 물동량 증가세의 둔화현상이 예측되었다. 수출물동량의 경우 2001~05년 기간 중 연평균 6.7% 증가하였으나 2005~11년 기간 동안에는 4.9%, 2011~15년 기간 동안에는 2.5%, 2015~20년에는 1.8%로 둔화될 것으로 전망하였다. 수입물동량 증가율도 수출물동량과 비슷하게 둔화되는 것으로 전망하였다.

2) 항만의 기능과 역할 변화

항만의 역할과 기능이 크게 변화하고 있는바, 2000년 이전의 항만기능은 수출입화물 또는 단순 환적 화물의 처리에 항만의 기능과 역할이 주어졌으나 이제는 항만은 하나의 클러스터로서 고부가가치 창출의 중심지 기능으로 전환되어 가고 있다.

고부가가치 창출형 항만을 위해서는 항만 배후에 대규모 물류단지 확보가 우선 과제이나 국내항만에는 배후단지가 체계적으로 개발, 확보되지 못하였다. 항만배후단지는 환적화물의 조립, 재가공, 라벨링 등을 통하여 단순히 항만의 부가가치를 극대화시키는 역할을 할 뿐만 아니라 항만 배후의 산업단지와 연계하여 고용창출, 외자유치 및 지역경제 활성화 등에도 크게 기여할 수 있다.

라. 제2차 전국 무역항 기본계획 수정계획 수립: 2006~11년

1) 2006년 경제여건 및 항만기술발전의 반영

2006년 들어 앞에서 언급한 항만물동량 증가세 둔화추세와 항만의 기능변화 등의 여건변화를 감안하여 2001년에 수립된 제2차 전국 항만 기본계획을 수정하였다. 이는 「항만법」 7조에서도 5년마다 항만기본계획을 재검토하도록 되어 있기도 하여 시기적으로나 여건의 변화상으로 필요성이 대두되었기 때문이다. 제2차 전국 무역항 기본계획 수정계

획은 대내외 물류환경변화에 능동적으로 대응하고 항만경쟁력을 강화하기 위하여 추진된 것으로서 영국 OSC의 국내 물동량 예측결과(2005.11)를 감안하여, 단계별, 항만별 개발 및 투자계획을 수립하였다. 장래예측 물동량 감소 및 항만처리능력 개선 등을 반영하여 기본계획을 수정한 결과, 항만개발 수요는 2011년 기준으로 2001년의 기본계획에 비해 60선석이 감소하였다. 부산항 신항 30선석은 당초 2011년에서 2015년까지로 순연[362]되었으며, 광양항 34선석은 당초 2011년에서 2020년까지로 순연[363]되었다. 반면, 대중국 화물 증가 등으로 인천항 및 평택·당진항 등의 컨테이너항만 개발수요는 증가[364]하였다.

〈표 3-43〉 중장기(2006~11) 항만개발사업비(대상사업별)

(단위: 억원)

		사업비	비고
계		219,341	
항만 개발	소계	169,984	
	접안시설(선석)	91,405	주로 민자에서 개발
	방파제, 준설	23,460	주로 재정에서 개발
	기타	55,119	민자분담금, 항만운영시설 등
배후교통망, 배후단지 등		49,357	재정 및 민자 활용

자료: 해양수산부, 『제2차 전국무역항 기본계획 수정계획』, 2006.

이 외에도 고부가가치 물류거점으로의 발전을 위하여 항만배후단지개발 종합계획의 반영, 복합물류거점으로서 항만발전을 위하여 도로, 철도 등 배후교통망 계획 등도 단계별 항만개발계획에 반영하였다. 아울러, 항만의 다목적 활용과 부가가치 창출을 위하여 유휴항만의 재개발 및 준설토 투기장의 효과적 활용방안, 크루즈, 마리나 등 레저포트 개발계획 등을 반영하였다. 제2차 전국무역항기본계획수정계획에 따르면, 2006~11년 기간 중 재정, 민자 등을 합친 항만투자규모는 총 21조 9천억원이다.

2) 주요 거점항만 인프라 구축

가) 부산항 신항개발

1995년부터 추진되어온 부산항 신항 컨테이너터미널 건설은 2008년까지 1단계, 2~1단계(4선석), 2~2단계(4선석) 개장을 통해 총 18선석을 확보하고, 2011년까지 27선석, 2013년까지 30선석 규모로 개발하는 것으로 계획되었다. 웅동에서 남해고속도로 진례JC까지 연결되는 배후 도로II(17.1㎞)는 민자사업 우선 협상 대상자를 선정하고 2013년까지

362) 부산항 신항: 30선석(2011) → 27(2011), 30(2015)

363) 광양항: 33선석(2011) → 202011), 25(2015), 34(2020)

364) 2011년 기준 인천항 3선석↑(9→12선석), 평택·당진항 5선석↑(4→9선석)

개통할 계획이며, 경전선과 직접 연결되는 배후 철도(38.8㎞)는 2011년까지 최종 완공할 수 있도록 추진 중에 있다. 항만배후물류단지도 2006년까지 북측 배후단지 중 73만㎡를 확보한 바 있으나 2008년 142만㎡, 2011년까지 465만㎡를 확보하고, 2015년까지는 총 670만㎡ 규모로 확충할 계획이다.

나) 광양항개발

2007년까지 운영 중인 컨테이너 부두 총 16선석 외에, 2011년까지 개발 중인 3~2단계 4선석을 완공, 총 20선석을 운영하고, 2015년까지 25선석을 확보할 계획이다. 배후물류단지 확충을 통한 고부가가치 창출형 항만기반을 마련하기 위하여 동측 항만 배후단지(195만㎡)는 2007년까지 76만㎡를 조성, 2008년까지 개발을 완료하고, 서측 배후 단지(193만㎡)는 2011년까지 조성(2007년 착수)할 계획이다.

다) 주요 권역별 거점항만개발

권역별로 거점항만을 개발하여 항만수요에 대응하기로 하였는바, 수도권의 경우 대중국 수출입 화물의 안정적인 처리를 위하여 인천북항, 인천신항 및 평택·당진항 개발을 지속 추진하게 된다. 인천북항은 계획된 전체 17선석이 2009년 완공되어 가동 중에 있다. 또한, 인천신항은 2015년까지 17선석, 2020년까지 30선석을 개발할 계획이 수립되어 있다. 한편, 평택·당진항은 수도권 화물의 분담처리 및 대중국 교역의 전진기지로 개발하게 된다. 외항 동측 컨테이너 부두 등 6선석 준공, 내항 컨테이너 부두 3선석 등 11선석이 당초 계획대로 추진되고 있다.

마. 제1차 항만배후단지개발 종합계획 수립: 2006~15

항만에서의 고부가가치 화물 창출을 위한 기반 마련을 위하여 항만배후단지에 대한 체계적인 개발계획이 수립 되었다. 그동안 싱가포르, 로테르담항과 같은 선진항만의 경우 항만배후물류단지 및 항만과 연계된 산업단지(Port Industrial Complex: PIC) 등을 통하여 항만에서 창출되는 부가가치를 높이는 데 주력해오고 있었다. 국내 항만의 경우 물동량 기준으로는 세계 5위권에 진입하였으나, 부가가치 측면에서는 세계적인 항만에 비해 부족한 상황이었다. 이에 따라, 기존에 진행되어온 부산항, 광양항, 평택·당진항 등을 포함한 항만배후단지에 대한 종합적이고 체계적인 계획인 항만배후단지개발 종합계획을 수립·고시(2006. 12. 27)하였다.

〈표 3-44〉 항만배후단지개발 종합계획상 단계별, 항만별 개발계획

(단위: 천㎡, 괄호 안은 '천평')

	2011	2015	2020(장래)
합 계	15,759 (4,766)	20,306 (6,143)	26,671 (8,068)
부산항 신항	4,650 (1,406)	6,703 (2,028)	7,890 (2,387)
광양항	3,878 (1,173)	3,878 (1,173)	5,465 (1,653)
인천항	4,143 (1,253)	5,147 (1,557)	6,665 (2,016)
평택 · 당진항	1,405 (425)	2,628 (795)	4,479 (1,355)
울산항	456 (138)	456 (138)	456 (138)
목포항	473 (143)	473 (143)	473 (143)
포항항	423 (128)	690 (209)	912 (276)
마산항	331 (100)	331 (100)	331 (100)

자료: 해양수산부, 『항만배후단지개발 종합계획』, 2006.

이 종합계획에 따르면, 부산항, 광양항, 인천항, 평택·당진항, 목포항, 마산항, 울산항, 포항항의 8개 항만에 대해 2015년까지 총 2,031만㎡(614만평)의 배후 단지를 개발하고, 이를 위하여 총 5,800억원을 투자할 계획이 수립되어 있다.

6. 해상교통정책의 성과와 과제

가. 성과

광복 이후 60여 년의 세월을 거쳐 오면서 비약적 발전을 이룩한 우리나라 해상교통산업에 대해서는 다음과 같은 평가를 내릴 수 있을 것이다.

1) 선복량의 성공적 확충

해상교통서비스의 핵심 생산요소인 선박의 확보를 위한 다양한 수단과 방안을 효율적으로 강구·실천해왔다. 여기에는 국적취득조건부나용선제도, 계획조선제도, 선박투자회사제도 등이 포함된다. 이러한 다양한 방안을 불과 60여 년이라는 짧은 기간을 통해 충분히 활용해온 점은 높이 평가된다. 특히 선박투자회사제도는 아시아에서 최초로 도입된 선박금융제도로서 해운선진국인 일본이나 홍콩, 싱가포르보다도 일찍 실현하여 이들 국가에서 유사제도 도입에 중요 사례로 활용되고 있다.

2) 우수한 해사인력과 해운경영자 배출

해상교통 관련 수많은 인력을 양성·배출해 왔다. 해상교통인력은 단순히 선박을 운항하는 해기사뿐만 아니라 선박건조기술자, 선박수리기술자, 선박검사기술자, 선박용선·

매매전문가, 선박보험전문가, 해사법률전문가 등 다양한 방면의 전문가들로 구성된다. 더구나 이러한 인력은 국내에서만 활용되고 있는 것이 아니라 세계 각국에서 활발히 활동하고 있다. 특히 한국 해기사의 숙련도는 세계적으로도 높게 평가받고 있으며 글로벌 비즈니스맨으로서의 자긍심을 확보한 지 오래된다. 그리고 이제는 동남아 개도국 선원들을 양성하는 선도적 지위를 확보하고 있다.

아울러 뛰어난 경영자를 배출해왔다. 우리나라 해운은 광복 당시 세계 해운에서 점하는 비중이 거의 전무에 가까웠으나 오늘날 세계 제6위로 도약하였는데 이는 뛰어난 해운경영자에 기인한 바가 크다고 하겠다. 특히 이들은 기업을 경영하면서 오늘날 한국 해운기업이 세계에 우뚝 설 수 있도록 많은 노하우를 몸소 체득하였다. 그리고 이제는 해운 제2세대 경영자들에게 바통을 넘겨주고 있다.

3) 전근대적 항만노동고용구조의 개혁을 통한 기계화 및 효율화 기반 구축

고질적 문제였던 항만노동인력공급 제도의 개혁에 성공했다. 항운노조에 의한 독점적 노무공급 문제는 우리 근대 항만역사와 뿌리를 같이 하는 오랜 사안으로서 항만의 고유한 특성에 의해 자생적으로 형성된 체제이지만 그동안 탄력적인 항만운영의 걸림돌이 되고 항만기계화를 저해하여 개선이 절실했다. 이러한 체제가 그대로 유지된다면 미국의 항만노조와 같이 강력한 정치집단화되어 향후 개혁은 사실상 불가능해질 수 있다는 인식으로 강하게 개혁을 추진하게 되었다. 물론 개혁과정에서 어려움이 많았다. 그러나 노사정이 함께 머리를 맞대고 생존의 길을 찾아 해결하였다. 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등의 항만에서는 기존 체제를 폐지하고 강제적으로 인력을 구조조정하여 많은 갈등을 낳았으나 우리나라는 개편의 내용, 조건, 절차 등을 모두 노사정 간의 합의를 통하여 결정하고 기존 근로자의 고용안정을 최우선하였다. 즉, 강제적인 구조조정 없이 개혁을 하여 소위 '한국형 항만인력개혁모델'로 평가받고 있다.

항만인력공급체제의 개편으로 인건비 절감효과는 부산항, 인천항, 평택항에 연간 731억원으로 예상되고, 하역생산성 향상으로 인한 접안료 감소 및 용선비용 절감효과가 연간 약 202억원으로 예상되었다. 또한 항만노동자가 일용근로자 신분에서 항만물류기업의 정규직원으로 전환됨에 따라 법적·사회적 지위 향상 효과가 발생하고 신규 부두 개장 시 항운노조와의 협상으로 인한 부두개장 지연현상도 사라지게 되었다. 이는 외국 선사의 신규 유치는 물론 다국적 물류기업의 투자유치에도 크게 기여할 것이며 장기적으로 동북아 물류허브의 토대가 될 것으로 기대된다.

4) 초현대적 항만의 개발

지난 60년간 우리나라 항만에서 괄목할 성과를 거둔 것을 들자면 여러 가지가 있겠으나 가장 중요한 것은 다음과 같다. 초현대적인 컨테이너터미널을 확보하여 운영함으로써 세계 5위의 컨테이너 처리실적을 자랑하고 있다는 점을 들 수 있다. 향후 부산신항만과 광양항이 계획대로 추진되는 경우 우리나라는 항만선진국으로서 동북아물류중심국가로

거듭날 것이다. 현재 계획되어 있는 부산항신항과 광양항, 인천항, 평택항, 포항항, 울산항 등 컨테이너터미널이 완성되어 운영되는 경우 우리나라는 세계적인 항만시설의 확보로 글로벌 물류의 첨단을 걷게 될 것이다

5) 항만공사제도 및 부두운영회사제의 도입

항만관리운영에 있어서는 국제적인 추세에 능동적으로 적응하기 위한 부두운영회사제의 도입과 항만공사제를 성공적으로 도입하여 항만관리운영의 신기원을 달성하고 있다는 점이다. 부두운영회사제의 도입으로 항만 민영화정책의 완성을 가져오게 되었으며, 특히 항만공사제의 도입은 항만이 지역주민과 지역경제에 직접적으로 기여할 수 있는 기반이 마련된 것이라고 할 수 있다. 항만공사제가 도입됨으로써 항만은 이제 지역의 경제발전과 지역의 실정에 맞는 운영과 관리를 추진할 수 있게 되었다.

6) 고부가가치 물류를 위한 항만배후물류단지의 개발 및 자유무역제도의 도입

비록 늦기는 하였으나 우리나라도 항만배후물류단지의 개발을 착수하여 글로벌 물류체제의 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 기초를 마련해오고 있다. 항만배후물류단지는 현대적인 국제물류에 있어 필수적인 시설이라고 할 수 있는바, 항만이 국제물류의 중심에 서서 고부가가치를 창출하는 시설이다. 이러한 배후물류단지의 개발은 우리나라가 국정과제로 삼고 있는 동북아물류중심국가정책을 실현시킬 수 있는 구체적이고도 현실적인 수단이다.

이에 더하여 항만에 대한 자유무역지대화에 대한 기초를 마련하여 시행하고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 특히 산업자원부에서 추진하고 있는 「자유무역지대법」이 통합됨으로써 더욱 더 추진력을 갖추게 되었다. 항만의 자유무역지대화는 현재 세계적으로 급성장하고 있는 대부분의 항만들이 갖추고 있는 제도로서 우리나라의 항만에서도 이제 세계 선진항만들과 어깨를 나란히 하고 다국적기업의 유치나 국제적물류기업의 물류본부를 유치할 수 있는 근거를 갖추게 된 것이다. 앞으로 항만배후물류단지를 자유무역지역으로 지정하는 경우 많은 다국적기업이 성공적으로 유치될 것으로 기대되고 있다. 이 경우 우리나라의 항만물동량 증가세 둔화현상의 해소는 물론 항만의 부가가치 창출활동의 극대화를 통하여 항만이 국가경제성장의 견인차로서의 역할을 수행하게 될 것으로 기대되고 있다.

나. 과제

1) 고부가가치 해운서비스 비중확대

고부가가치 해운서비스 활동에 대한 비중이 아직까지는 부족하다. 우리나라는 여태까지 선박의 운항과정에서 획득되는 운항소득을 중시한 나머지, 선박운항 이외의 서비스와 관련된 활동은 다소 미약하다. 선박의 매매, 중개, 해사중재, 법률 서비스, 선박금융 등은 지식기반 서비스로서 부가가치가 매우 높다. 영국이 오늘날 세계 상선대 보유규모에

서는 10위권으로 물러나 있지만 아직까지도 세계 해운의 중심지 역할을 수행하고 있는 이유는 선박운항 이외 서비스에 대한 경쟁력이 강하기 때문이다. 따라서 우리 해운산업도 이제는 이러한 고부가가치 해운서비스에 대한 연구·개발이 요구된다.

2) 선박금융전문기관의 육성

대규모 자금이 소요되는 선박 구입의 원활화를 위한 금융 조달의 획기적 방법인 선박투자회사제도를 도입하기는 하였으나, 선박투자회사는 영세하여 자금조달 규모가 기대수준에 미치지 못하는 실정이다. 더구나 이들 회사가 자발적으로 선박투자를 실행하고 용선자를 발굴하는 등의 역할을 주도적으로 수행하고 있는 상태도 아니다. 이와 같이 아직은 선박금융을 전문으로 하는 기관이 미약한 상태이다. 우리나라는 2009년 들어와 세계 제6위의 운항선대규모를 보이고 있으나, 그럼에도 불구하고 선박금융업무를 주종으로 하고 있거나 전담하고 있는 금융기관을 확보하고 있지 못하다. 그로 인한 허약함은 2008년 후반 들어와 몰아닥친 금융위기 및 세계경제의 침체라는 직격탄에서 헤어나고 있지 못한 데서 잘 드러나고 있다. 만약 선박금융전문기관이 설립되었고 선박금융전문가 그룹이 육성되어 있다면 해운구조조정 문제도 비교적 용이하게 해결할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 선박투자에 대한 시기선택을 조정하여 이렇게 심각한 상황의 도래를 사전에 상당부분 제어할 수 있었을 것이다. 따라서 향후에는 선박금융전문가 그룹 및 선박금융기관의 육성에 더욱 많은 관심과 노력을 기울여나가야 할 것이다.

3) 항만인력공급체제의 확대

항만인력공급체제를 전체 항만으로 확대해나가야 한다. 현재 상용화체제는 대형 3개 항만에서만 실시되고 있고, 더구나 상용화된 인력에 대한 인사권 등 노무관리를 상용화 기업이 완전히 보유하고 있는 상태는 아니다. 이에 따라 상용화를 정착시키는 방안이 요구된다. 구체적으로는 평화적인 노사관계의 구축, 경쟁력 및 생산성 제고, 이익의 공유방안 등을 강구해나가야 할 것이다.

4) 항만물류통합시대의 대비

최근 글로벌 물류시장에서 일어나고 있는 환경변화 중의 하나는 화주의 SCM과 물류기업의 로지스틱스가 통합되고 있는 것은 물론 항만배후물류단지로 집중되고 있다는 사실이다. 우리나라가 동북아물류중심국가라는 국가 목표를 달성하기 위해서는 이러한 글로벌물류시장의 환경변화에 대응할 수 있도록 항만배후물류단지를 대대적으로 개발하고 여기에 다국적기업이나 물류기업을 유치하여야 한다. 이에 따라 최근 국제적인 선진항만들의 경우 항만배후물류단지를 개발하여 다국적기업의 물류본부, 글로벌 물류기업을 유치하고 부가가치를 창출함으로써 국가 및 지역경제를 활성화시키고 있다. 항만 및 배후물류단지는 우리나라가 동북아지역의 물류중심국가로 성장하는 데 반드시 필요한 시설이

라는 국민적 공감대 형성이 가장 시급하게 필요하다. 현재 우리나라의 항만은 국제물류적인 관점적인 볼 때 배후물류단지를 갖추지 못한 절름발이 항만이라고 할 수 있다. 외국기업들에게 우리나라가 다국적기업에게 가장 최적의 물류기지를 제공할 수 있다는 인식을 심어주고 이들에게 비즈니스 수요를 증대시켜 줄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 광양항과 부산신항만의 항만배후물류단지를 조속히 완공하고 여기에 외국의 다국적기업들을 유치하여야 한다.

5) 항만개발정책과 운영정책의 조화

항만의 개발과 운영에 대한 확신과 소신의 부족으로 여론 및 지역의 논리에 이끌려다니는 항만정책을 추진해왔다는 점이다. 즉, 컨테이너 터미널의 개발과 관련하여 양항체제의 논란에 휘말려 광양항의 개발과 부산항신항의 개발이 예정보다 상당한 차질을 빚어왔다는 사실을 들 수 있다. 또한 항만개발과 운영정책의 괴리로 인하여 항만 간의 물동량처리 불균형현상이 발생하게 되었다는 점을 들 수 있다. 이는 컨테이너 처리시설의 부족현상을 타개하기 위하여 광양항과 부산항신항이 개장하였음에도 불구하고 부산북항에 집중되어 처리되고 있는 컨테이너화물이 주변의 항만으로 분산 처리되지 못하고 있는 현상을 말하는 것이다. 이러한 원인의 하나는 부산시내에 산재해 있는 ODCY의 단계적 폐지라는 정책이 민원에 밀려 추진되지 못하고 있기 때문이며, 두 번째는 부산북항의 컨테이너 임대제도가 고정임대료 체제로 유지되어 오고 있기 때문이라고 판단되고 있다. 이는 현재 부산북항의 컨테이너터미널 운영사들의 경우, 연간 일정 수준의 고정적인 임대료를 지불하면 임대료 수준을 초과하는 물량의 처리가 운영회사의 순수한 수입이 되므로 최대한의 물동량을 처리하고자 노력함으로써 신항만으로의 물동량 전배가 쉽게 이루어지지 않고 있다. 두 번째로는 항만개발과 운영정책을 연계시키는 차원에서 부산북항의 컨테이너터미널 임대료 체제를 고정임대료 체제에서 이익공유제체제로 시급히 바꾸어야 한다. 이와 동시에 부산항의 ODCY를 당초의 계획대로 단계적으로 폐지하여야 한다. 이러한 정책이 추진되지 못하는 경우 우리나라의 항만개발정책은 항만 간의 물동량 불균형현상에 시달리게 될 것이다.

6) 새로운 항만수요에 대비

새로운 시대의 새로운 항만수요에 대처하기 위하여 항만의 기능과 역할에 대한 기존의 고정관념을 탈피할 필요가 있다. 이제까지 항만은 물동량을 처리하는 장소로 간주하는 입장에서 항만정책이 추진되어 왔던 것이 사실이다. 그러나 새로운 시대의 항만의 역할은 항만이 사회경제적인 국가 문제를 해결할 수 있는 방향으로 나가야 한다. 즉, 항만이 경제성장의 견인차 역할을 할 수 있다는 새로운 개념, 항만이 워터프론트의 개발 및 해양관광인프라의 구축을 통하여 국가관광산업의 견인차 역할을 수행할 수 있다는 개념, 항만에 리사이클링센터를 도입하여 항만의 육상폐기물 처리장의 부족문제와 환경 개선에 기여할 수 있다는 개념 등을 도입하여 항만의 역할을 확대해나가야 할 것이다.

7) Sea & Air 운송의 확대

Sea & Air 운송이란 도로운송 ~ 항만 ~ 해상운송 ~ 항만 ~ 내륙운송 ~ 공항 ~ 항공운송~도로운송을 통해 출발지에서 도착지에 이르는 물류경로를 의미한다. 일반적인 국제물류경로와 상이한 것은 중간 운송단계에 항공운송이 추가되어 있다는 점이다. Sea & Air 운송은 해상운송의 저렴성과 항공운송의 신속성을 결합하여 출발지에서 종착지까지 가장 비용효과적으로 일관운송을 행하는 복합운송이라고 할 수 있다.

우리나라에서 Sea & Air 운송은 처음에 한국~유럽/미주 화물로서 북미지역의 공항을 경유하는 경로가 주로 이용되었다. 이 물류경로는 1973년에 개설되어 북미서안을 환적항으로 하는 유럽행 서비스로서 1980년대 후반 들어와 상당히 활성화되었다.

그 후 중국~유럽/미주 화물로서 우리나라 공항을 경유하는 물류경로가 1990년대에 활성화되었다. 이 경로에서는 주로 국내 항공사의 항공편이 이용되고 있는데, 운송과정은 다음과 같다. 먼저 중국에서 화물을 집화하여 한·중 간 정기항로나 카페리 항로를 통하여 부산항, 인천항 또는 평택항으로 해상 운송한다. 그 후 트럭으로 국내 보세운송하여 김해공항, 김포공항 또는 인천공항으로 운송한다. 여기에서 항공편으로 북미, 유럽의 목적지 공항까지 운송한다. 과거 김포공항이 대다수를 점했으나 2001년 인천공항 개장 이후에는 거의 대다수 물량이 인천항 경유 인천공항을 이용하고 있다. 물량규모는 1999년 당시 2만톤 내외였으나, 인천공항 개장 이후 계속 증가하여 2008년에는 61,006톤을 처리하였다(표 3-45 참조).

〈표 3-45〉 인천공항의 Sea & Air 복합운송 화물처리실적

(단위: 톤)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
20,483	18,782	16,760	24,977	33,436	39,783	44,945	45,679	47,452	61,006

자료: 1999~2003년간은 KTNET 및 인천공항세관 자료; 2004년 이후는 인천공항공사 및 관세청 자료.

중국발 수출화물의 우리나라 경유 Sea & Air 물량이 증가하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국의 항공화물 운송능력 부족에 기인한다. 중국은 자국선·자국기 위주의 운송정책을 고수하고 외국 항공사에 대한 영업을 규제하여 항공화물 운송능력이 확충되고 있지 못하다. 둘째, 관세청의 규제완화정책 등 적극적인 노력에 기인한다. 1992년 1월 관세청이 제3국 화물의 국내보세운송 문제를 해결함으로써 Sea & Air 복합운송이 본격적으로 확대되었다. 셋째, 한·중 카페리 및 중소형 컨테이너 항로서비스의 증대에 기인한다. 중국발 Sea & Air 운송화물의 대다수는 상하이, 칭따오, 웨이하이, 텐진, 다롄 등 인천과 근거리에 위치해 있고 개설된 항로 수도 많다. 넷째, 인천공항 경유 Sea & Air 복합운송의 신속성에 있다. 인천공항 경유 시 중국에서 북미까지는 3~4일, 유럽까지는 4~5일밖에 소요되지 않는다.

인천공항 경유 Sea & Air 운송사업은 틈새시장 개척 전략의 결과 맺어진 성과라고 할 수 있다. 이는 중국에 있어서 중국발 항공편 공급의 절대부족과 일본 공항 이용시의 고운임이라는 틈새를 겨냥한 운송형태이다.

제5절 | 항공교통

1950~60년대는 전후 항공운송산업이 태동할 수 있도록 기초적인 정지 작업을 한 기간으로 정부 내의 조직 정비, 항공사의 시장진입, 항공법의 입법화, 공항 인프라의 운용 등을 구축한 시기였다.

1970년대 들어서서 경제개발5개년계획에 의한 본격적인 산업화와 수출 드라이브정책 영향으로 항공운송산업은 높은 성장을 지속할 수 있었으며, 이를 뒷받침하기 위해 1971년 1월 12일 「항공운송사업진흥법」과 1973년 시행규칙을 공포하였다. 그러나 「항공운송사업진흥법」은 항공운송사업의 진흥을 위해 제 역할과 기능을 충분히 하지 못한 것으로 판단된다. 1981년 6월에 정부는 해외여행 자유화 확대방안과 1982년 3월부터는 해외여행 알선업을 허가제에서 등록제로 바꾸는 조치를 단행함으로써 그동안 억제되어 왔던 항공수요가 폭발적으로 증가하게 되었다.

1988년 2월 제2민항인 아시아나항공의 시장진입 허가와 1988년 12월 국내선의 첫 운항은 국내 항공운송산업이 새로운 경쟁체제에 돌입하는 시작점이 되었다. 1990년대에는 복수항공사에 의한 과점체제가 자리를 잡을 수 있도록 기반을 다지는 시기였다. 동 시기는 경쟁체제에 의한 공급력의 확대로 이용객들의 편익이 증진된 기간이기도 하다.

이와 함께 폭발적인 항공수요의 증대와 함께 21세기를 대비한 새로운 공항 건설이 요구됨에 따라 21세기 동북아중심국가로서 역할을 수행할 수 있는 인천국제공항을 건설하였다. 또한 수도권 대체공항으로서 청주국제공항이 1997년 4월 28일 새롭게 개항하였으며, 김포, 김해, 제주공항 등도 국제공항의 면모를 갖추기 위해 시설 확충을 도모하였다. 지방공항(광주, 대구, 울산, 포항 등)도 중형기급 이상이 취항할 수 있도록 시설을 개량하였다.

〈표 3-46〉 시대별 항공정책 변화

	1940~88	1989~2000	2001~현재
시대 구분	태동 및 성장기	복수민항 시기	안정 성장 및 도약 준비기
항공정책	– 경제개발5개년계획에 의한 본격적인 산업화와 수출드라이브정책에 따른 초기 성장기 – 여행 자유화 및 국제대회의 유치로 여행자 수 급성장	– 항공협정 체결 가속화 – 국제노선 확충 및 국내 공항의 국제화에 대비한 시설 보완	– 대체교통수단 및 경기 침체로 항공수요 감소 – 항공안전과 항공정책 기능의 분리 – 항공안전정책의 국제기준 도입
규제체제	– 국내 항공운송시장의 도약기	– 경쟁체제 도입에 따른 복수 항공사 시대 – 국내선 요금 신고제로 변경	– 안전정책 강화 – 항공사 및 공항에 대한 상시적인 감독기능 도입
시대 특징	– 대형제트기의 등장(B707, B747) – 미국의 항공자유화 – 유럽의 단계적 항공자유화	– 유럽공동시장 결성 및 항공자유화 – 국제민간항공기구에서 체약국에 대한 안전감시체제 도입	– 급격한 세계 항공운송시장의 환경변화 (9.11, SARS, 유가상승) – 항공안전 2등급 – 국내 실정에 적합한 저비용항공사 서비스 제공

자료: 한국교통연구원, 『항공부문 중장기 발전전략 수립 연구』, 2006.

1997년 IMF 이전까지 국내선 항공수요는 최고의 증가세를 기록하였으나, 2000년에 들어오면서 국내선은 고속도로망의 연속적인 확충과 2004년 고속철도 개통 등으로 인한 고속교통수단 공급이 원활해짐에 따라 항공실적이 크게 위축되었다. 1990년대의 폭발적인 국내선 수요 증가에 따라 추진되었던 지방공항 시설 확충은 현 시설의 효율적인 활용과 안전성 증대 그리고 타 육상고속교통수단과의 효율적 연계 위주로 선회하였다. 반면, 국내 실정에 적합한 항공운송서비스를 제공할 수 있는 소형 지역항공사가 출현하고, 국제선의 경우는 1998년 이후에도 국민소득 수준의 향상과 국제교역량의 증대에 힘입어 높은 성장세를 유지하면서 항공수요는 지속적으로 증가하는 추세에 있다.

1. 항공교통 태동기: 1913~70년[365]

가. 항공운송의 시작

한국에 최초로 비행기가 등장한 때는 1913년 9월이며, 1916년 3월에는 여의도에 한국 최초의 간이 비행장이 건설되었다. 1920년에는 평양, 대구, 신의주, 함흥, 청진 및 울산에도 비행장이 만들어졌다. 1922년 12월에는 한국인 안창남이 한국 상공에서 최초로 비행을 하였다. 1929년 4월 도쿄~대련 간 정기우편 수송이 개시되었고, 같은 해 9월에는 여객수송도 시작되었다.

김포공항은 1942년에 건설되었다. 당시의 활주로는 1,197×16m의 소형 활주로 3개가 삼각형 형태로 건설되었다. 활주로를 3개나 건설한 것은 항공기가 소형이어서 조금만 측풍이 불어도 운항이 불가하였으므로 바람 방향에 맞추어 항공기를 운항하기 위한 것이었다. 1945년에는 미국의 노스웨스트 오리엔트(Northwest Orient)가 김포공항에서 동경까지 운항을 시작하였고, 1946년에는 C-47기 8대로 김포를 기점으로 대구, 부산, 광주, 제주 등에 주 2회 국내선을 운항하기 시작하였다.

우리나라의 민간항공은 1952년 국제민간항공기구(ICAO)에 가입하면서 본궤도에 오르기 시작하였다. 1958년 「항공법」 초안을 작성하게 되었고, 이 법안은 1961년도에 국회를 통과하여 1961년 3월 7일 공포하였으며 6월 7일부터 시행되었다.

나. 대한국민항공사의 설립과 항공운송산업의 시작

1948년 항공 관계 업무가 교통부 시설국 항공과로 이관되면서 그 해 10월에는 민간자본으로 구성된 대한국민항공사(KNA)가 국내선을 운항하고, 같은 해 9월 1일에는 노스웨스트 오리엔트항공사가 미국의 시애틀~도쿄~서울 간 국제선에 주 2회 취항했다. '항공의 날'이 10월 30일로 지정된 것은 KNA가 1948년 서울~부산 노선에 첫 취항한 날을 기념하기 위해서이다.

---

365) 한국항공진흥협회(2000).

1946년 순수 민간자본으로 설립되었던 대한국민항공사는 6・25 전쟁 전에는 3개 노선에서 1회 취항에 4명의 승객을 확보하는 것조차 힘들어 항공기가 비행을 하는 시간보다 지상에 체류하는 시간이 더 많았다. 1950년의 6・25 전쟁은 겨우 걸음마 단계이던 항공업계에도 큰 피해를 입혔다.

KNA는 보유하고 있었던 스티슨기 3대를 모두 공군에 징발당했으나 9・28 서울수복을 계기로 미국 더글러스사로부터 DC-36인승 항공기 2대를 차관 도입하여 부산~제주, 부산~대구 노선에 취항하였다. 이어 1951년 9월 22일부터 서울~부산, 서울~광주, 서울~군산 노선을 증설하여 운항을 시작하였다.

1952년 3월 우리나라와 대만 사이에 항공협정이 체결되면서 중국민항공사(Air China)가 그해 5월부터 타이페이~도쿄~서울 노선을 개설하였고 주 2회 운항에 돌입하면서 국내 취항 항공사는 미국의 노스웨스트 오리엔트항공사와 함께 2개사로 늘어났다. 대한국민항공사는 1952년 7월에 합명회사에서 주식회사 체계로 전환하였고 1953년 10월 국제선 취항을 위해 더글러스 항공기 제작회사로부터 장거리용 72인승 DC-4기 1대를 도입하였다. 이 비행기는 처음 서울~부산 노선을 매일 왕복 취항하다가 같은 해 12월 25일부터 1954년 1월 3일까지 서울~홍콩 구간을 임시 시험 운항하여 성공을 거두었다. 그러나 1961년까지 적자운영을 계속 하다가 1962년 대한국민항공사는 해산되었다.

다. 김포국제공항 개항

김포국제공항은 1958년 1월 27일 여의도국제공항의 기능을 김포국제공항으로 이전하면서 개항하였다. 개항 당시 김포국제공항을 이용한 국제선 여객은 2만 2,000명, 국내선 여객은 5만 6,000명, 국제선 화물은 800톤에 불과하였다.

개항 당시 2,468×45m 규모의 활주로 1개와 콘세트 막사 8동의 시설이 고작이었던 김포국제공항은 1969년 활주로 확장공사를 시작하여 1971년 10월 2,468m를 3,200m로 연장 완공하였을 뿐만 아니라, 1971년 4월 20일 국내선 청사(지하 1층 지상 4층)를 준공하였고, 1973년 12월 국제선 종합청사(현 국내선 청사)도 확장하여 청사 연면적은 10,909㎡(3,300평)에서 20,760㎡(6,380평)으로 약 2배로 늘어났다. 이후 1973년 B-747 점보여객기 등장을 계기로 공항시설은 더욱 확장되었다.

2. 민항 성장기: 1970~88년[366]

가. ㈜대한항공의 설립과 민영항공사의 정착

1962년 100% 정부출자의 대한항공공사가 설립되었으나 경영악화로 인해 정부는 1968년 대한항공공사를 한진상사에 매각하여 국영항공사시대를 마감하였다. 대한항공공사

366) 대한항공(1991).

를 인수한 한진상사는 회사명을 ㈜대한항공으로 바꾸고 1971년 말에는 9개 도시에서 15개 도시로, 8개 노선을 17개 노선으로, 일일 30회 운항을 49회 운항으로 항로를 확장하였다.

이어 대한항공은 한·일 노선을 대폭 증편하고 동남아 노선에 대한 확장작업에 착수하여 1968년 월 30,000명 수송인원을 민영화 4개월 만인 1969년 6월에는 2배가 늘어난 월 60,000명을 수송하였으며, 민영화 4년째인 1972년에는 처음으로 흑자를 기록하였다.

1979년 3월에는 국제 노선망이 급격히 확장되어 15개국 23개 도시에 취항하였으며, 연간 수송실적은 여객의 경우 1978년에 비해 4.5배에 달하는 315만 7천명, 화물은 25배에 달하는 8만 5천톤을 수송하였다. 이는 1979년 국제민간항공기구(ICAO) 가입국 145개국 중 국제선 총수송실적 순위에서 10위에 해당하는 것으로 민영화 10년 만에 급신장을 이루었다.

1969년 민영화 당시의 대한항공 보유기는 DC-3, DC-4, F27, FC27 등 구형 프로펠러기 7대와 유일한 제트기 DC-9 1대 등 8대에 불과했다. 이들 8대의 총 공급좌석 수는 399석이었는데 이는 현재의 B747 한 대의 좌석수에도 미치지 못하는 것이다. 이후 수요에 부응할 수 있는 항공 교통수단을 제공하고자 F27 4대, YS-11 3대, B720 1대 등 8대의 신형기를 도입하고 구형기 DC-3, DC-4는 폐기 처분하였다.

신형기 도입과 국내 및 국제 노선망 확충을 통해 대한항공의 생산성은 급격히 증가했다. 대한항공공사 시절이던 1968년 말의 월간 비행시간은 평균 1,100시간이었는데 대한항공이 인수한 지 10개월이 지난 1969년 말에는 1,712시간으로 55.6% 늘어났다. 또한 종업원 1인당 연간 수입과 수송실적도 비약적으로 늘어났다.

나. 국내 및 국제 노선망 확장

대한항공공사 민영화 이후 가장 두드러진 특징은 국내 노선망 확장이었다. 민영화 이전의 대한항공공사는 서울을 중심으로 부산, 대구, 제주, 전주, 광주, 목포, 강릉, 속초, 삼척을 연결하는 9개 도시 8개 노선망을 갖추고 있었다. 대한항공공사가 민간기업인 (주)대한항공으로 전환되면서 1969년 7월 20일 서울-포항 노선의 신설을 시발로 국내선이 급격히 확장되기 시작해 1971년 말에는 15개 도시, 17개 노선에 취항하는 순환 노선망을 형성할 수 있게 되었다. 그러나 1973년부터 불어닥친 제1차 석유파동으로 국내선 수송실적이 크게 줄어 1974년에는 991천명, 1975년에는 928천명, 1976년에는 786천명으로 급격히 줄어드는 양상을 보였으나 1977년 1,092천명을 고비로 회복되기 시작하여 이후 안정적인 증가를 보였다.

국제선 여객은 석유파동에도 불구하고 지속적인 증가를 보여 1969년에는 8만 9천명에 불과하였으나 1971년 31만 3천명, 1973년 93만 6천명, 1975년 114만 5천명, 1977년 138만 5천명, 1978년 166만 2천명 등으로 연평균 38.44%의 매우 높은 증가율을 나타내었다. 국내선 화물 수송량은 국내선 여객과 비슷한 추세를 나타냈으며, 국제선 화물은 1970년대 초반에 급속한 증가율을 보였지만 후반기에 접어들수록 증가율이 둔화되는 양상을 나타냈다. 그러나 국제선 화물의 연평균 증가율은 53.49%로 놀라운 신장세를 보였다.

〈표 3-47〉 1970년대의 항공수송실적

연도	국내선				국제선			
	여객		화물		여객		화물	
	실적(천명)	(L/F)	실적(천명)	(L/F)	실적(천명)	(L/F)	실적(천명)	(L/F)
1969	607	68.0	1,045	74.1	89	50.1	1,589	52.1
1970	967	67.3	1,497	64.0	241	54.9	3,563	58.4
1971	1,150	64.5	1,370	61.9	313	51.4	7,676	52.9
1972	1,130	70.3	979	64.1	510	64.2	13,839	46.2
1973	1,278	80.0	1,196	66.3	936	63.5	25,739	44.5
1974	991	64.9	2,155	54.1	933	58.9	39,025	48.1
1975	928	82.4	2,714	65.5	1,145	61.1	50,952	50.4
1976	786	74.8	2,579	55.5	1,291	62.7	55,921	50.6
1977	1,092	74.2	3,352	61.2	1,385	64.4	60,184	52.2
1978	1,448	81.5	4,277	60.2	1,662	66.3	75,116	57.4
연평균 증가율(%)	10.14		16.80		38.44		53.49	

자료: 대한항공, 『대한항공20년사』, 1991.

제1차 석유파동 이후 갤런당 12센트에 불과했던 항공유 가격은 1974년 갤런당 45센트로 폭등했다. 이로 인해 항공사들의 연료비 부담은 3배 이상으로 증가했다. 그러나 대한항공은 노선 임시 감편과 재조정, 시설과 장비의 이용률 및 효율 극대화, 부정기 사업 강화를 통한 항공기 가동률 증대, 1인당 수입률 및 생산성 제고, 비용관리제도 등의 도입을 통해 오히려 석유파동이 체질 개선 강화의 계기가 된 것으로 평가되고 있다.

1980년 이후에도 대한항공은 꾸준한 국내선 노선 확충과 공급 증대를 추진하여 1984년과 1985년 두 해 동안에만도 대한항공 이용 승객은 매년 30%씩 증가하였고 1985년 말에는 이용 승객이 340만명을 상회하게 되었다.

다. 화물수송의 확대

1969년 이전의 국제 교역 물량은 대부분 선박으로 수송되었기 때문에 항공화물 수요는 1차산업 상품 및 일부 견본품, 우편물이 여객기의 화물칸에 실려 나가는 것이 고작이었다. 그러나 1970년대에 들어와 개발도상국의 수출진흥정책으로 항공 화물 수요는 지속적으로 증가하였다. 1980년대에 들어와 신흥 공업국들의 전자제품류와 자동차 부품 등의 수출 증가로 이를 수송하기 위한 항공 수요가 급증함으로써 항공화물시장의 구조적 변화가 이루어졌다.

이러한 항공화물시장의 변화에 따라 대한항공은 서울 경유 제3국 간 수송 방법(제6의 자유운수권)을 이용하여 미국~동남아 간 항공 수송에 집중적으로 운항을 증가시킴으로써 태평양 노선이 항공 화물 수송에서 주요한 위치를 차지하게 되었다. 또한 대한항공은

유럽 지역에 대한 공급도 대폭 증가시켰다.

화물 수송업계가 호황기를 누렸던 1984년에는 서울~도쿄 노선에 B-747 화물기가 투입되면서 물동량의 급격한 증가가 있었다. 이를 소화시키기 위하여 대한항공은 나리타공항에 연간 화물처리 능력 5만톤, 연건평 750평 규모의 전용 화물 터미널을 확보하고 이듬해인 1985년 1월 운영을 개시했다. 이로 인해 일본 출발, 도착 화물이 원활하게 처리되었으며, 나리타 화물터미널은 일본 지역의 화물기지로 자리 잡게 되었다.

한편, 1983년 김포공항을 시작으로 도쿄, 오사카, 부산, 타이페이, 홍콩, 로스앤젤레스, 뉴욕 등으로 확장되기 시작한 화물 예약-운송 전산시스템(ACE)은 1984년에는 7개국 16개 도시, 1985년에는 13개국 32개 도시로 확장됨으로써 화물운송 사업의 기반을 한층 강화시켰다. 아울러 국내 화물시장에서도 화물 대리점 및 혼재 화물업자의 급속한 성장이 이루어지게 되었다.

1985년 대한항공은 국제선 화물 톤킬로미터를 기준으로 한 국가별 순위에서 미국, 일본, 프랑스, 서독, 영국, 네덜란드에 이어 세계 7위의 화물수송실적을 기록하였다.

라. 대형여객기시대의 개막

항공기 도입계획은 대량수송체계가 이루어지면서 본격화되기 시작했다. 특히 민영화 이후 항공여객이 급격한 증가를 보이면서 대형 여객기에 관심을 갖기 시작했다.

〈표 3-48〉 1970년대 항공기 보유 변동 현황

기종	좌석 수	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
B747	401					2	3	3	3	3	4
DC-10	310							3	3	4	5
A300B	238							3	5	6	7
B707	150			2	4	4	4	4	3	6	7
B727	118				3	3	3	3	3	3	5
F-27	52	6	6	5	5	5	5	5	5	5	5
B720	135	1	2	2	2	2	2	2			
DC-8	204				1	4	4	1			
DC-9	91	1	2	2	1						
YS-11	64	3	7	8	8	7	1	1	1		
DC-3	30	3	3	3	3	1					
DC-4	72	1	1	1	1						
L-1649	110	1	1	1	1	1					
계		16	22	24	29	29	22	25	25	27	33

자료: 한국항공진흥협회, 『항공연감』, 2000.

1973년 우리나라에 처음 도입된 B747은 같은 해 5월 16일부터 미주 노선에 취항했다. 이후 B747-200B 2번기가 도입되어 미주 노선과 한·일 노선에 투입되었다. 이듬해인 1974년 6월 12일에는 B747-200C 화물기를 도입하여 6월 18일부터 서울~동경 노선에 투입하였고, 9월 10일부터는 서울~로스엔젤레스 노선에 투입하였다.

이후 대한항공은 미주, 동남아, 러시아, 중국, 오세아니아, 유럽으로 노선을 확대하여 2008년 12월말 18,600명의 직원과 항공기 124대로 국내선 13개 도시, 국제선 38개국 103개 도시에 운항하고 있으며, 연매출 10조원이 넘는 대기업으로 성장하였다.

〈표 3-49〉 B707과 B747 제원 비교

	B707	B747
순항속도(마일/시간)	575	625
엔진	JT3D-3B(4대) 대당 추력 18,000파운드	JT9D-3W(4대) 대당 추력 43,500파운드
공급좌석 수	18(일등석)+127(일반석)	58(일등석)+304(일반석)
전장(m)	44.60	70.51
전폭(m)	44.42	59.64
연료적재량(갤런)	23,855	46,770
최대이륙중량(1,000파운드)	333	712
유상적재량(1,000파운드)	42	124
최대항속거리(마일)	6,000	6,700

자료: 대한항공, 『대한항공20년사』, 1991.

마. 한국공항단의 설립[367]

1979년 12월 28일 「국제공항관리공단법」이 제정 공포됨에 따라 국제공항관리공단(이후 한국공항공단)은 김포국제공항의 구국내선 청사를 인수받아 운영하게 되었다.[368] 김포국제공항의 관리운영을 시작한 지 4년여 만에 1984년 5월 16일 한국공항공단은 정부로부터 김해국제공항을 인수하게 되었으며 이로써 한국공항공단은 우리나라의 2대 국제

367) 한국공항공단(2000).

368) 국제공항관리공단 설립과 공항 관리 운영체계의 변화: 우리나라는 1970년대 중반부터 공항 운영의 민영화 문제가 제기되어 1977년 공항 관리 운영의 문제점을 개선하기 위한 국제공항 관리 운영의 민영화에 대한 기본 지침이 마련되었다. 1978년에는 1980년 개관 예정인 김포국제공항 신국제선 여객청사 준공과 함께 우리나라 국제공항관리운영제도 개선 방안을 모색하고 2000년대 수도권 국제공항 장기개발계획의 기본 방향을 설정하고 공항 관리 운영의 민영화사업 추진에 적극적으로 착수하였다. 계획의 주요 내용은 활주로 등 공항 기본 시설은 정부에서 직접 투자해 운영하고 청사 등 이용시설은 터미널 운영 주식회사 형태를 설립하여 투자 운영하는 회사 운영체계로의 전환이다. 교통부에서는 국제공항 운영체계를 공항관리공단체계, 주식회사 체계, 정부 직영 체계 등 다양한 방안을 검토한 결과 국제공항의 여객 및 화물 시설에서 발생하는 수익은 공항 발전을 위해 재투자함으로써 최대한의 공익성과 자율성을 확보하고 정부 예산회계법의 규제를 받지 않음으로써 예산을 탄력적으로 운영하며 공항 자산을 정부에서 무상 대부하는 것 등을 주요 내용으로 특별법을 제정하여 국제공항관리운영공단을 설립하기로 하였다.

공항을 관리 운영하게 되었다.

이어 1985년 9월 1일 제주국제공항을 인수하여 우리나라 3대 국제공항을 한국공항공단에서 모두 운영하게 되었다. 이에 따라 국제공항 운영을 일원화하고 공항시설 유지보수의 적기 시행과 개량, 개선 그리고 확장, 새로운 장비의 도입 및 우수 기술요원의 확보 등 공항의 서비스를 국제수준화하였다.

정부에서는 경제적 발전과 더불어 급속히 증가하는 항공수요에 대비하고자 김포국제공항 확장(안)과 신국제공항 건설(안)의 타당성을 검토하였고, 그 결과 1986년 이후의 항공수송 수요와 1988년 서울올림픽 등을 감안할 때 우선 김포국제공항을 확장하고 그 다음 단계로서 신국제공항을 건설하는 것이 더 효율적이라는 판단하에 김포국제공항에 대한 대규모 확장공사를 추진하게 되었다.

1981년 7월부터 1982년 2월까지 기본계획을 수립하고 1983년 10월부터 확장사업에 착수하여 신 활주로 확장공사, 확장지역 용지매입에 따른 주민 522가구의 이주, 신국제선청사(현재 국제선 2청사)건설, 계류장 확장공사 등을 착공하였다. 공사착공 4년 3개월만인 1987년 12월에 완공하여 1988년 4월 20일 김포국제공항 확장공사의 준공식을 가졌다. 김포국제공항의 확장사업으로 수용능력은 약 2배에 가까운 규모로 크게 확장되어 1990년대 항공수요를 충족시킬 수 있게 되었다.

한국공항공단은 3개의 국제공항지역 개념의 특성을 살려 각각 균형적으로 발전시키면서 공항운영 선진화를 계속 추진하였다. 한때 김해 및 제주국제공항의 인수 시 일시적인 재원의 압박을 받기도 하였으나 수익의 다변화를 모색한 결과 크게 신장하였다. 1989년에는 수익 708억원, 비용 602억원으로 1980년 창설 당시의 수익 49억원과 비용 39억원에 비하면 약 15배에 달하는 규모로 성장 발전하였다.

3. 복수민항시대: 1989~2000년

가. 아시아나항공 출범에 따른 복수민항시대의 도래

정부는 1987년에 늘어나는 항공수요에 효율적으로 대응하고 경쟁체제에 의한 효율성을 추구하고자 제2민항사업자를 선발하게 되었다. 사업권을 획득한 금호그룹은 1988년 2월 (주)서울항공을 설립하여 본격적인 복수민항시대를 시작하게 되었다. 이후 서울항공은 아시아나항공(Asiana Airlines: AAR)으로 이름을 바꾸게 된다. 1980년대 후반에는 '저유가, 저달러, 저금리'의 3저 호황과 1986년 서울아시안게임, 1988년 서울올림픽을 계기로 국민들의 해외여행이 자유화되어 항공수요가 급격히 증가하였다.

아시아나항공은 1988년 12월 서울~부산, 서울~광주 국내선 취항을 시작으로, 1990년 1월에는 서울~도쿄 노선을 취항하게 되면서 2년 만에 국제노선에 참여하게 되었다. 이후 아시아나항공은 미주, 동남아, 러시아, 중국, 오세아니아, 유럽으로 노선을 확대하여 2007년 12말 8,200명의 직원과 항공기 65대로 국내선 12개 도시 15개 노선, 국제선 17개국 61개 도시에 89개 노선(여객 기준)을 운항하고 있으며, 연매출 3조원이 넘는 대기업으로 성장하였다.

1988년 아시아나항공은 국내선 및 국제선의 정기항공운송사업 면허를 받았으나, 항공운송사업이 실제로 가능하기 위해서는 해당 노선별 면허를 받아야만 했다. 설립 당시 아시아나항공은 국제선 운항이 가능한 지역으로 미국과 일본을 지정하여 면허를 받았으나, 운항할 수 있는 노선면허는 추후 따로 받았다. 이런 이유로 정부는 제2민항에 대한 국제선 노선면허 부여를 위한 정책 방향을 수립해야 할 필요성이 절실하게 되었다.

이에 따라 정부는 제2민항이 사업 초기에는 능력이나 경험적 측면에서 위험부담이 큰 장거리 노선에 참여하기보다 단거리 노선에 치중하여 자생력을 갖추는 것이 바람직하다는 의견을 기초로 1990년 10월에 '정기항공사 지도육성 지침'을 제정하였다. 동 지침의 주 내용은 첫째, 대한항공의 사업영역은 전 세계로 하되 아시아나항공의 사업영역은 미주를 비롯하여 일본, 동남아 등의 근거리로 한정하고, 둘째, 근거리 노선의 운항지점과 운항횟수는 아시아나항공 2, 대한항공 1의 비율로 배정한다는 것이 기본 골격이었다.

이후 이 지침은 1994년 8월 '국적항공사 경쟁력강화 지침'으로 변경되어 아시아나항공의 지역 제한을 완화시키게 되었다. 그러나 1998년에는 한·미 항공자유화협정의 체결과 세계 항공운송시장의 자유화 추세 및 국내의 규제완화정책 등에 따라 이러한 지침은 폐지되었다. 현재 정부가 복수민항체제하에 시행하고 있는 양 항공사의 국제선 노선권 조정은 우리나라 국가이익의 수호와 항공운송산업의 발달 및 소비자보호라는 목표를 달성하기 위해 정부의 정책적 판단에 따라 이루어지고 있다.

나. 전 국민 해외여행 자유화에 따른 항공수요의 폭발적인 증가

1988년 하계 올림픽이 우리나라에서 열린 그 이듬해 전 국민 해외여행 자유화가 이루어지면서 사회·경제 분야뿐만 아니라 국민의식과 생활 전반에 걸쳐 엄청난 변화를 가져왔다. 1988년까지 100만명에 미치지 못한 내국인 출국자 수는 해외여행 자유화 원년인 1989년에는 121만 3,110명으로 약 167%가 증가하였다. 관광 목적으로 출국한 한국인은 13만 3,850명에서 44만 8,720명으로 늘어나 전년 대비 약 335% 성장하였다. 1988년의 관광 목적 출국자는 전체 여행객의 10%에도 미치지 못하였으나 이듬해에는 40%로 늘어나면서 상용·공용·방문·회의참가 등 다른 목적 출국을 제치고 제일 큰 구성비를 차지하였다.

한편, 해외여행 자유화가 시작된 지 10년이 지난 1998년 외국인 입국자는 218만 7,200명(선원 제외)으로, 이 중 관광 목적의 입국은 약 38.5%인 158만명을 차지하였다. 1990년대 초부터 연평균 약 20% 이상 성장률을 보인 내국인 총출국자는 1995년에 381만 8,700명에 이르러 외국인 입국자 375만 3,200명을 앞서게 되었다. 그러나 2005년에는 내국인 총출국자가 1,000만명을 넘어 1,007만 7,620명에 이르게 됨에 따라 전체 인구의 20%가 해외여행을 한 것으로 나타났다.

이는 일본의 경우, 2004년 약 1억 2,746만명 인구 중 13.2%인 1,683만 1,600명이 해외로 여행한 것보다 더 높은 비율로 나타났다. 한편, 관광여행 출국도 약 552만 8,400명(전체의 54.8%)에 이르러 외래 관광객 434만 6,780명을 100만명 이상 앞질렀다.

다. 한국공항공단의 공항운영 전문 공기업체제로의 전환 모색

김포공항은 1990년 「국제공항관리공단법」을 개정·공포하고 명칭도 한국공항공단으로 변경하면서 교통부에서 운영하고 있던 국내 9개 지방공항을 공단에서 인수하여 관리 운영하게 되었다. 이는 비행장시설의 효율적인 관리운영과 공항수익의 재투자로 실질적인 전 공항의 균형적 발전을 꾀할 수 있다는 국가적 방침에 따른 것이다.

성장을 거듭한 김포공항은 조직의 효율성과 생산성을 높이고 자율적인 책임경영체제를 갖추기 위하여 2002년 3월에는 정부재산으로 되어 있던 김포공항의 토지와 건물 및 시설물을 현물 또는 관리권으로 공사에 출자하여 주식회사 형태의 공사체제로 전환하였다. 이에 따라 정부가 수행하던 램프 콘트롤, 공항보안 및 공항건설 업무를 인수하여 명실상부한 공항운영전문기관으로 발돋움하였다. 공항경영에 있어서도 전문성을 높이기 위하여 외부에서 공항운영 및 경영전문가를 임원으로 공개 채용하여 급변하는 경영 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 공항경영의 혁신을 도모하였다.

라. 한·미 항공자유화협정 체결

1957년 체결된 이래 대표적인 불평등 협정으로 꼽혔던 한·미 항공협정은 1998년 항공자유화 협정으로 갱신되면서 한·미 양국 간 대등한 항공관계가 시작되었다.

1957년의 한·미 항공협정은 미국 항공사들이 국내의 모든 지점에 취항할 수 있도록 허용하였고, 우리나라를 경유하여 북한을 제외한 전 세계 모든 지점으로 이원 운수권을 무제한적으로 행사할 수 있도록 되어 있었다. 이에 반해 우리 국적 항공사들은 미국의 12개 지점에만 취항이 가능하고, 이원지점도 3개로 제한되어 있었다. 또한, 지금까지 항공협정 개정 시 미국은 자국 항공사의 전용 화물청사 건립 임대, 공항이용료 조정의 사전 협의 등 불합리한 조건을 요구해왔다.

1998년 한·미 항공자유화협정 체결 당시에도 미국은 항공기 기종 변경, 제3국 항공사와 영업협력 허용, 항공기 임대차 허용, 화물기의 제7자유 운수권[369] 허용 등 무리한 사안을 요구하였으나, 우리는 타국과 비교 시 차별적인 특혜를 부여할 수 없음을 분명히 하고 미국 측의 요구사항을 수용하지 않았다. 이에 따라 그동안 불평등 협정으로 대표되었던 한·미 항공협정이 막을 내리고 '항공자유화협정'이 체결되면서 양국 항공관계가 대등한 상태를 이룰 수 있게 되었다.

한·미 항공자유화협정 체결로 '목적지점과 이원지점에 대한 제한 철폐'를 통해 국적 항공사들의 미국 내 운항기회가 확대되었고, 제5자유 운수권[370] 사용이 가능하게 되어 활동범위를 크게 넓혔다. 또한 항공사 간 영업 협력이 명문화되면서 전략적 제휴에 적극

---

369) 제3국으로 가는 여객, 화물 및 우편물을 상대국의 영역에서 탑재하고 내릴 수 있는 자유(단, 항공기는 자국에서 출발 또는 도착 필요).

370) 자국의 영토 밖에서 항공사가 운항할 수 있는 권리로서 제3국에서 상대국으로 들어가고 나오는 여객, 화물, 우편물을 상대국에서 내리거나 탑재하고 비행할 수 있는 자유(항공기가 자국에서 출발 또는 도착하지 않고 3국과 상대국 간에만 운항),

동참할 수 있는 기회가 확대되었고, 상대국 내 복합운송 허용 등을 통해 국적 항공사들의 화물운송 경쟁력을 높일 수 있는 기반을 마련하였다.

마. 수도권신공항건설계획 착수

아·태지역의 항공교통량은 국제간의 인적·물적 교류의 증가로 항공수요가 급격히 증가하여 1980년 이후 연평균 약 8%의 신장세를 기록하였다. 이러한 환경 속에서 우리나라의 항공산업은 1989년 전 국민 여행 자유화 및 생활 수준의 향상으로 항공수요가 급격히 증가하게 되면서 1990년대 중반 김포공항의 수용능력이 한계에 도달될 것으로 전망되었다. 그러나 김포공항 주변지역의 장애구릉, 주거지역 밀집 등 입지여건상의 문제로 인하여 더 이상 추가확장이 불가한 것으로 판단되었다.

김포공항은 활주로 주변에 있는 계양산(360m)과 주거지역이 좌우로 둘러싸여 있어 활주로를 추가로 건설할 수 없는 실정이고, 활주로 남측 항로에는 주거 밀집지역이 위치하여 약 10만 가구가 항공기 이착륙 시 발생하는 소음에 시달리고 있었다. 북측은 DMZ와 근접(27㎞)하여 있으며, 동측은 서울도심으로 인하여 이착륙하는 항공기 공역이 크게 제한받고 있어 더 이상의 시설확장은 불가능함에 따라 신공항 건설이 본격화되었다.

이와 함께 세계 항공운송 패턴이 Hub & Spoke화되고, 주변국들의 경쟁적 대규모 신공항 개발 추세에 따라 정부는 우리나라의 지정학적 우위성 등을 감안하여 21세기 동북아 허브(Hub) 공항화를 목표로 수도권신공항건설사업을 추진하게 되었다.

수도권은 서울을 중심으로 주변 도시까지 합하여 면적은 전 국토의 약 12%에 불과하지만 인구, 경제 면에서는 전국의 약 40% 이상을 차지하고 있으며 정치, 경제 등 중추기능을 수행하고 정부 및 공공기관이 집중되어 있다. 김포공항이 서울 도심에서 서측에 있는 점을 감안할 때 서울 도심에서 동측에 신공항을 건설하는 것이 공항 이용객에게 편리할 수 있을 것으로 볼 수 있으나, 우리나라는 특유의 산악형 지형으로 인하여 동측에서 공항건설이 가능한 지역은 여주~이천 평야지대 이외에는 찾아보기 힘들었다. 또한 남측은 공항개발이 가능한 평탄지역으로 수원, 오산, 평택 등이 있으나, 동 지역에는 군용 비행장이 이미 건설되어 있어 서울 도심까지 1시간 이내에 도달할 수 있는 서해안 지역을 신공항 후보지로 검토하게 되었다.

인천공항이 탄생하기까지 과정은 결코 순탄하지 않았다. 갯벌과 파도만 가득한 바다를 메워 여의도 면적의 19배에 달하는 광대한 면적에 수백톤에 달하는 항공기 이착륙을 견딜 수 있도록 탄탄한 부지를 만든다는 것이 무모하게 보였다. 그러나 21세기 국가의 관문으로 '동북아 허브'라는 국가적 비전을 담아 8년 4개월의 대역사를 성공적으로 마무리함으로써 단순한 공항 이상의 의미를 부여할 수 있게 되었다.

바. 지방공항 운영 및 당면과제

1994년 제1차 공항개발중장기기본계획 수립 이후 10년 동안 공항계획은 지방공항 건

설 및 시설 확충에 역점을 두었다. 이는 1990년 이후 경제성장과 함께 항공수요의 폭발적인 증가가 새로운 지방공항 건설 및 확장에 당위성을 불러 넣을 수 있는 기반이 되었기 때문이다. 그러나 이후 2001년 고속도로의 확장 및 개통, 2004년 고속철도의 개통으로 국내선 항공수요는 1997년을 기점으로 감소되었고, 지방공항은 침체의 늪에서 벗어나지 못하고 있다. 2001년 말 고속도로[371] 및 고속철도 개통 후의 2001년과 2008년의 내륙노선실적 변화를 살펴보면 〈표 3-50〉과 같다.

고속도로 및 고속철도 개통 이후 대부분의 공항의 내륙노선은 50% 이상 감소하였으며, 여수공항만이 유일하게 증가하였다. 울산공항은 17% 감소하여 상대적으로 감소폭이 적다. 또한 〈표 3-50〉과 〈표 3-51〉을 비교하면 알 수 있듯이 김해, 대구, 광주 등 주요 공항들의 내륙노선 항공수요는 고속도로보다 고속철도 개통의 영향을 크게 받은 것으로 나타났다.

〈표 3-50〉 고속도로 및 고속철도 개통 전 · 후의 공항별 내륙노선 여객 변화

(단위: 명, %)

	여객운송실적		증감률
	개통 전(2001년)	개통 후(2008년)	
김포	12,785,363	5,164,061	-60
김해	6,023,925	2,678,959	-56
대구	1,611,598	82,725	-95
광주	1,509,878	558,433	-63
무안	-	24,381	-90
청주	0	0	0
여수	555,866	616,519	11
울산	1,327,202	1,104,924	-17
사천	747,641	176,387	-76
포항	716,116	267,686	-63
예천	86,293	0	-100
군산	65,067	0	-100
원주	73,491	0	-100
양양(강릉+속초)[1]	485,850	7,633	-98
전체	26,237,050	10,681,708	-59

주: 1) 강릉공항과 속초공항은 양양공항의 개항(2002. 4. 3)으로 민간공항을 폐쇄하여 각각 2002년 4월 및 12월을 기준으로 군 전용공항으로 바뀜에 따라 양양공항 개항 전은 '강릉공항 수요+속초공항 수요'를 고려하였으며, 개항 이후는 세 공항 모두를 고려하였음.

자료: 한국공항공사, 『항공통계』, 각년도.

371) 2001. 11. 21: 대전~진주 간 고속도로(181㎞) 개통.
2001. 11. 23: 제2중부고속도로 개통(하남~호법, 40.7㎞) 개통.
2001. 11. 28: 횡계~강릉 간 영동고속도로 확장(21.9㎞) 개통.
2001. 12. 14: 중앙고속도로(대구~춘천, 280㎞) 개통.
2001. 12. 21: 서해안고속도로(인천~목포, 353㎞) 개통.

〈표 3-51〉 고속철도 개통에 따른 주요 공항의 내륙노선 항공실적 변화

(단위: 명, %)

공항	여객운송실적		증감률
	개통 전(2003년)	개통 후(2008년)	
김해	5,526,087	2,678,959	-52
대구	1,501,632	82,725	-94
광주	1,195,682	558,433	-53

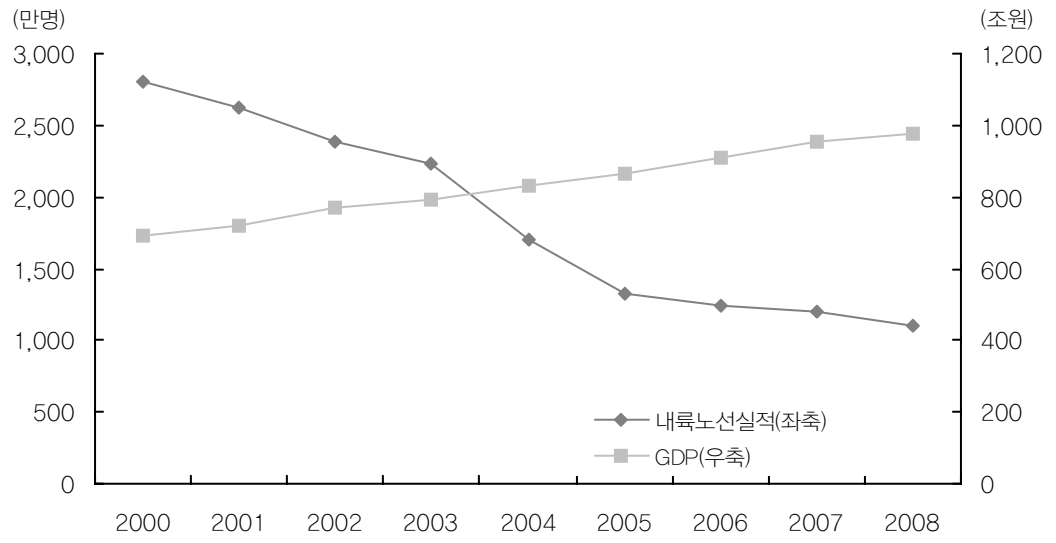
자료: 한국공항공사, 『항공통계』, 각년도.

국내선 항공수요에 긍정적인 영향을 주는 GDP 증가에도 불구하고 고속도로 및 고속철도 개통의 영향이 크기 때문에 국내선 수요는 거의 정체 또는 감소하고 있다. 실제 전국 공항의 국내선 내륙 수요와 GDP와의 관계를 살펴보면 [그림 3-10]과 같이 상관성이 점차 낮아지고 있다. 이에 반해 국제선은 GDP 증가율에 비례하여 계속적으로 증가하고 있는 추세이다.

1998년 이후 유가인상 등의 이유로 항공운임이 급격히 인상되었는데, [그림 3-10]의 승객감소와 관련이 있다. 1990년부터 2004년까지 주요 노선의 항공운임은 연평균 10% 이상 인상된 것으로 나타난 반면, 평균 물가 상승률은 4.6%인 것으로 나타나 평균 물가 상승률의 두 배 이상 인상되었다.

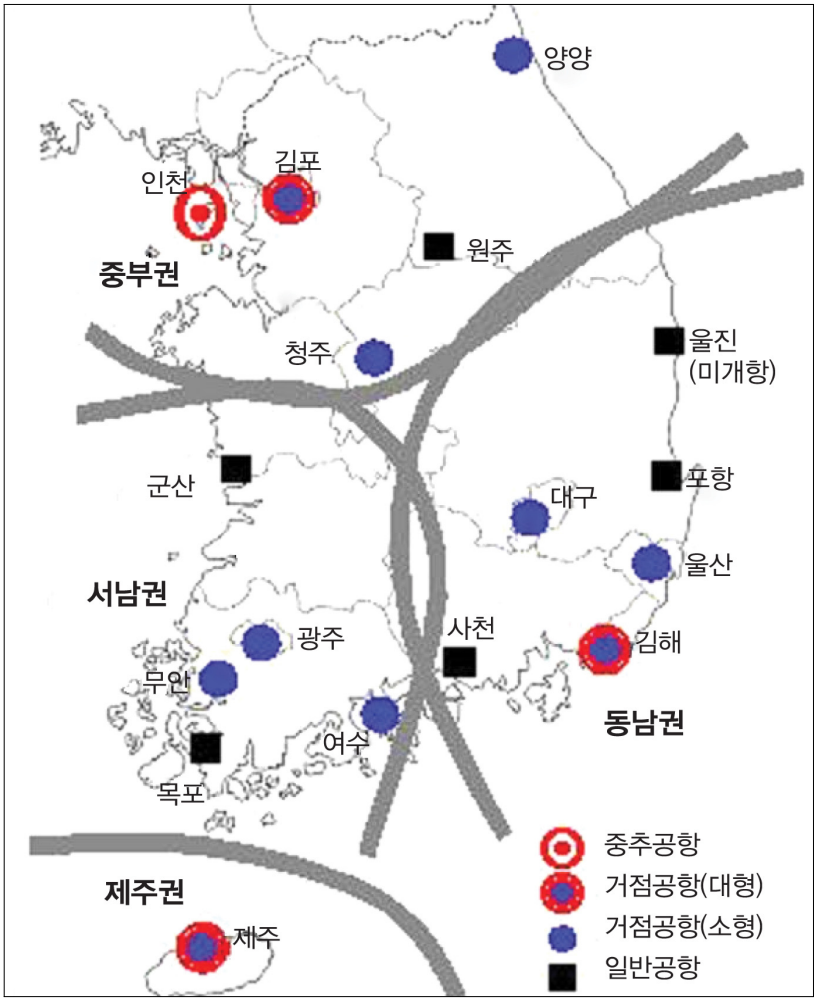
국내선 항공수요 진작 및 지방공항 활성화를 위해서 지방공항에 대한 신규 취항, 증편지점 확대, 전세편 허용 등 중·단거리 국제선을 확대해왔으며, 이와 함께 정부와 공항공사는 공항 주변지역의 관광시설 확충과 손실 항공사에 대한 재정지원, 모객여행사에 대한 인센티브 제공, 공항시설사용료의 감면 등의 조치를 취하였다.

[그림 3-10] GDP와 내륙노선 항공수요 변화



자료: 국토해양부, 『제3차 공항개발 중장기 종합계획 보고서』, 2006.

[그림 3-11] 우리나라 공항체계 및 지방공항 현황



자료: 국토해양부, 『제3차 공항개발 중장기 종합계획 보고서』, 2006.

4. 공항의 새로운 패러다임을 연 인천국제공항시대: 2001~05년[372]

가. 인천국제공항의 개항과 성공적인 운영

1980년대 말 항공 여객은 고속으로 성장하는 반면 김포공항의 용량은 한계에 도달하여 이를 해결해줄 새로운 공항이 필요하게 되었다. 1989년 1월 수도권 신공항 건설 방침이 정부에 의해 결정된 이후 1989년 6월부터 1990년 4월까지 서울을 중심으로 반경 100㎞

372) 인천국제공항공사, 『A World Best Air Hub 그...꿈과 도전』, 2008.
인천국제공항공사, 『인천국제공항 건설 마스터플랜(2단계 이후) 재정비 용역』, 한국교통연구원, 2008.

〈표 3-52〉 인천국제공항 개항까지의 연혁

연도	연혁
1990. 06. 14	영종도 신공항 건설입지로 최종 확정
1990. 11. 16 ~ 1991. 12. 24	인천국제공항 기본 설계 수립
1992. 01. 31	한국공항공단 내 신공항건설본부 신설
1992. 11. 12	인천국제공항 기공식
1994. 09. 01	구신공항 건설본부 신공항건설공단으로 분리
1999. 02. 01	「인천국제공항공사법」 제정
2000. 06. 30	인천국제공항 주요 기본시설물 준공 마침
2001. 03. 29	인천국제공항 개항

자료: 인천국제공항공사, 『A World Best Air Hub 그...꿈과 도전』, 2008.

이내 지역을 대상으로 입지조사를 시행하였다. 공역·장애물 제한요건, 기상조건, 지형조건, 공항으로의 접근성, 환경적 영향, 토지이용, 장래확장 가능성, 지원시설 확보의 용이성, 공항건설 비용 등 10개의 주요 항목에 대한 4차례 타당성 조사를 실시하여 후보지를 압축하였고, 1990년 6월 14일, 영종도가 신공항 건설입지로 최종 확정되었다.[373]

인천 영종도가 최종 후보지로 결정된 후 정부는 기본 설계를 수립하고 한국공항공단 내에 건설을 시행할 신공항건설본부를 신설하였다. 인천공항 건설은 1992년 바다를 막는 방조제 공사 착공 이후 무려 8년여의 기간이 소요되었고 연인원 1,400만명, 총공사비 5조 6,323억원이 투입된 단군 이래 최대의 공사였다.

많은 시행착오와 정부의 전폭적인 지원하에 2001년 3월 29일 인천국제공항으로 방콕발 아시아나항공 OZ3424편이 제2활주로에 안착하면서 인천국제공항이 동북아 중추 공항을 향한 웅비의 첫 나래를 펼치게 되었다.

2001년 개항 당시 인천국제공항은 단일 건물로는 동양 최대 규모의 여객터미널을 비롯하여 완벽한 정보통신시스템, 서울과 영종도를 잇는 전용 고속도로, 안전한 활주로, 최고 설비를 갖춘 관제탑 등 어떤 공항과 비교해도 손색이 없는 공항으로 건설되었다.

인천국제공항의 1단계 시설은 공항 개항을 위한 기본 시설 위주로 2005년도의 항공수요를 처리하는 것을 목표로 건설되었다. 그러나 곧바로 수년 내에 증가하는 항공수요를 감당하기 어려운 지경에 이르게 되는 상황이 되었으며, 이에 2단계 건설 사업이 발빠르게 추진되었다. 2단계 건설은 초대형 여객기의 이착륙이 가능한 4,000미터급 활주로와 화물터미널, 탑승동 건설을 주요 골자로 하며 2002년부터 시작하여 2008년 6월 성공적으로 마무리하였다. 이로써 주변 공항과의 경쟁에서 한발 앞서 나갈 수 있는 미래 성장 동력을 마련한 셈이었다.

373) 인천국제공항 관련 글, 그림, 사진 등은 『A World Best Air Hub, 그... 꿈과 도전』(인천국제공항공사 발행, 2008)에서 그대로 인용되거나 일부 편집.

〈표 3-53〉 인천국제공항의 1, 2단계 사업 개요

	1단계	2단계(순증)
부지조성	11,724천㎡	9,568천㎡
활주로	2본	1본
여객터미널	496천㎡	–
탑승동	–	166천㎡
화물터미널	130천㎡	129천㎡
여객계류장	60개소	48개소
화물계류장	24개소	12개소
연간 처리능력	운항 24만회, 여객 3천만명, 화물 228만톤	운항 17만회, 여객 1천4백만명, 화물 152만톤
사업비	5조 6천억원(1992~2000)	3조 1천억원(2002~08)

자료: 인천국제공항공사, 『인천국제공항 건설 마스터플랜(2단계 이후) 재정비』, 2008.

〈표 3-54〉 2009년 ACI 선정 인천공항 수상 항목

순위	세계 최고 공항상	아시아 · 태평양 최고공항상	중대형 공항 중 최고공항상	이용객이 뽑은 최고공항
1위	인천	인천	인천	아시아: 인천 유럽: 사우스햄튼 북미: 핼리팍스
2위	싱가포르	싱가포르	싱가포르	
3위	홍콩	홍콩	미네아폴리스	

자료: 인천국제공항공사, 보도자료, 2009.

개항 이후 꾸준한 외형적 성장을 지속하면서 내부적으로는 만족하는 분위기가 형성되었지만 외부적으로는 세계의 고객들로부터 중위권 수준의 서비스라는 저조한 평가를 받았다. 개항 초기 출입국 절차가 지나치게 까다롭고 고객을 대하는 직원들의 태도가 딱딱하고 사무적이라는 것이었다. 시설은 세계 최고 수준의 최첨단을 자랑하는데 그것을 운영하는 사람들의 마인드가 고객에 집중되어 있지 못했던 것이다. 이러한 문제점은 세계 공항 서비스 평가에서 극명하게 드러났다. 각종 최첨단 서비스 시스템을 구비하고도 세계의 고객들로부터 중위권 수준의 서비스라는 저조한 평가를 받은 것이다.

이 같은 문제점을 인식한 인천국제공항공사는 운영체계를 고객에 중심을 둔 CS (Customer Satisfaction) 경영체계로 전환하고 다양한 주체들 간의 화합을 유도할 수 있는 방안을 모색하게 되었다. 550여 개의 상주기관과 3만여 명의 상주직원이 합심이 되어 노력한 결과 2006~09년 동안 4년 연속 세계 공항 서비스평가에서 최우수공항으로 선정되는 영예를 안았다.

인천국제공항은 당초 2008년이 지나야 가능할 것으로 예상한 당기순이익을 불과 4년만인 2004년에 실현하였다.

중국과 신흥개발도상국을 발판으로 한 항공시장의 꾸준한 성장세에 따라 정부는 2015년 전에 현 2단계 시설에서 혼잡이 발생할 것으로 판단하고 건설기간을 감안하여 3단계 사업을 2009년부터 본격적으로 시작하고 있다. 3단계 사업은 북측에 여객터미널을 새롭게 건설하는 것으로 우리나라 항공사에 또 하나의 역사적인 일로 기록

될 것이다.

한편, 인천국제공항의 개항으로 인해 수도권의 공항으로 인천과 김포 2개 공항이 운영되고 있다. 인천국제공항 개항과 동시에 김포공항의 국제선 기능은 모두 인천으로 이전되어 국내선은 김포국제공항, 국제선은 인천국제공항으로 역할이 분담되었다. 김포국제공항은 2003년부터 일본 하네다 노선, 2007년 중국 상해 홍차오, 2008년 일본 오사카 등 특정 노선에 대해 제한적으로 운영되고 있다. 국내선 수요가 정체된 데 따른 시설 여유분을 충분히 활용하고 도심 비즈니스 승객의 편의성을 위해 제한된 범위 내에서 신규 노선 취항을 더욱 더 확대시키고 있다. 김포의 국제선 취항 확대에도 불구하고 인천국제공항은 허브공항으로서의 위상을 계속 유지해나갈 것으로 예상된다.

나. 대한민국 항공의 국제 위상을 높인 ICAO 이사국 진출

우리나라는 2001년 ICAO 이사국 Part Ⅲ[374]에 진출함으로써 ICAO 가입 50여 년 만에 역사적 쾌거를 이루었다. UN을 비롯한 많은 국제기구와 마찬가지로 세계 민간항공업계의 UN과 같은 국제 민간항공기구(ICAO)도 3년마다 한 번씩 개최되는 총회가 명목상 최고의결기관이지만 실제로는 상설기구인 이사회(Council)가 대부분의 주요 역할을 수행한다. 따라서 세계 항공계의 지도국가로서 주요 역할을 수행하려면 이사회에 진출하는 것이 필수적이다.

우리나라는 1952년에 ICAO에 가입한 이래 항공 분야에서 실적이 미비하여 이사국에 진출할 수가 없었다. 1970년대에 들어서면서부터 국적항공사인 대한항공이 미주, 유럽에 취항하게 되고, 1980년대 말에는 아시아나항공도 출범하여 운항영역을 전 세계로 확대해 나갔으며, 1990년대 들어서는 운송실적 세계 10위권에 이르자 1992년 제29차 총회에서 이사국 진출을 위한 선거에 입후보하였으나 실패하였다. 이후 2001년 10월 제33차 총회에 다시 입후보하여 진출에 성공하였다.

우리나라의 ICAO 이사국 진출 배경은 첫째, 국제민간항공분야 제반 규범, 기준 제정 등 결정 과정에 직접 참여하여 우리나라 항공 권익의 적극적인 옹호 및 신장을 도모하기 위함이고 둘째, 우리나라가 ICAO 8대 재정 기여국이자 항공 운송량 세계 8위 국가로서 위상과 역할을 담당해야 했기 때문이다.

2004년 9월에 열린 제35차 총회 때에는 125표로 Part Ⅲ에 재선되었으며, ICAO 본부에 이사국 대표부를 설치하고 활약하며 오늘에 이르게 되었다. 현재는 지역대표 성격의 Part Ⅲ에서 나아가 세계 8위 운송국과 8위 재정 기여국에 합당한 주요 운송국인 Part Ⅰ에 진출하기 위한 노력을 기울이고 있다.

---

374) ICAO 이사국은 Part Ⅰ(주요 항공운송국), Part Ⅱ(주요 항공시설 기여국), Part Ⅲ(지역적 대표국) 등 3개로 구성되어 있다. 이사국은 모두 36개국으로 Part Ⅰ은 11개국이며 중국과 일본이 포함되어 있고 Part Ⅱ는 12개국으로 싱가포르가 포함되어 있으며, Part Ⅲ는 13개국으로 우리나라가 진출해 있다.

다. 항공안전본부의 신설과 항공안전 조직의 강화

1997년 괌 사고 등 연이은 항공사고의 발생으로 정부의 항공사 안전감독・사고조사 기능이 강화되어야 한다는 의견이 많았으나, 정부조직 및 공무원 정원 동결정책에 밀려 조직 보강이 이루어지지 못하였다. 다만, 공무원의 전문성 보강을 위해 조종사 자격증 소지자에 한해 상대적으로 높은 급여를 주는 전문계약직 공무원을 2~3명 채용할 수는 있었다.

한편, 국제 항공 관계 기관에서는 우리나라의 항공사고 빈발에 주목하여, 국제민간항공기구(ICAO)에서 2000년 6월 건교부 항공국 및 지방항공청을 대상으로 항공안전평가검사를 실시하였으며, 28개 항목 지적사항의 개선・이행 계획을 제출토록 요구하였다. 주 내용은 항공안전기능 및 전문 인력의 부족, 법령 미비 등이었다.

미국연방항공청(FAA)은 미국에 취항하는 항공사 소속 국가의 항공 안전을 평가하는 IASA프로그램(International Aviation Safety Assessments Program)에 따라 2001년 5월에 항공 안전등급 재평가를 위한 검사를 실시하였다. 항공안전 관련 인력 및 예산의 부족(lack of resources), 항공종사자 자격관리, 교육 훈련 미흡, ICAO 국제 기준에 적합한 법령의 미비 등 8개 점검 분야에서 모두 ICAO 기준에 미달 또는 확인 곤란이라는 결과를 통보받고, 재검사를 받았으나 법령 정비 및 시행에 기간 필요, 교육 훈련 미흡 등을 이유로 항공안전 2등급 국가 통보를 받았다.

정부는 이에 따라 2001년 7월 운항기술과를 운항과, 항공기술과, 자격관리과로, 항공안전과를 사고조사과로 조직 개편하여 일반직 공무원 27명 및 조종・정비・사고조사 전문직 공무원 18명을 증원하였다. 항공 조직에 관한 ICAO의 최소 권고 기준(ICAO 매뉴얼 Doc 9734)에 따라 국제민간 항공협약부속서 1・6・8권의 자격관리, 항공기 운항, 감항성 분야별로 3개 과를 두게 되었다.

항공안전 1등급 회복을 위해 정부는 항공안전과 관련된 모든 법령, 제도, 인력, 조직, 예산을 획기적으로 ICAO 국제기준에 맞추는 작업을 외국 컨설턴트의 자문을 받아 추진하였다. 또 국회와 행정자치부, 기획예산처, 외교통상부 등 관련 부처의 전폭적 지원으로 신속하고 정확하게 시행할 수 있게 됨으로써, 그 결과 100여 일 만인 2001년 12월 항공안전 1등급 국가로 복귀할 수 있었다.

한편, 2001년 9월 감사원은 특감 결과에 따라 항공청 신설을 건의하여 동년 12월 국회에 항공청 신설을 내용으로 하는 정부 조직법 개정안이 제출되었다. 그러나 정당 간 이견으로 국회에서 법안은 장기 계류되었고, 시급성을 느낀 정부는 2002년 8월 12일 법 개정 없이 가능한 준 독립적 기관인 항공안전본부(본부장 1급)를 신설하고 여기에 2국 1기획관 10개 과를 두고 안전본부 산하에 2개 지방항공청과 항공교통 관제소, 비행점검소를 소속기관으로 정부 항공조직을 대폭 개편하였다.

항공안전본부 신설에 따라, 항공기술직 하위직 공무원의 채용 인사권, 고시 등 자체 규정의 제정, 항공안전보안정책 결정 등에서 항공안전본부의 독립적인 권한행사와 전문 인력 확보가 가능해졌다. 빈번한 인사이동으로 인한 전문성 저하 폐해가 많이 감소하였으며, 정책・업무의 연속성 및 일관성 있는 관련 정보 축적 등이 가능해졌다.

라. 대한항공 화물운송 세계 1위 도약

2006년 7월 1일 국제항공운송협회(IATA)가 발표한 2005년 세계 항공수송 통계의 국제 항공화물수송실적부문에서 대한항공이 79억 8,200만톤－㎞를 기록해 2004년에 이어 연속 1위를 차지하였다. 그 이전까지는 국내 항공사가 주요 국제 항공수송실적부문에서 세계 1위를 차지한 적이 없었다.

1969년 국영 대한항공공사에서 민영화된 이래 대한항공의 화물사업은 연평균 27% 이상 초고속 성장을 거듭해왔다. 1974년 태평양노선에 보잉 747 점보 화물기를 세계 최초로 투입하고 LA, 도쿄, 오사카, 뉴욕 등 해외 주요 거점 공항에 전용 화물터미널을 확보하였다. 2000년대 들어서는 대형 화물기인 보잉 747－400F로 기종을 단일화하고, 2000년 9월 세계 최초로 항공화물 동맹체인 '스카이팀 카고'의 출범을 주도하는 등 국제 협력 강화에도 힘써왔으며, 중국, 인도, 동유럽 화물 노선 개설 등 신흥 시장 진출에 노력해왔다.

이와 같은 성과가 가능했던 것은 첫째, 수출지원정책 및 인천국제공항과 같은 대규모 항공 인프라 구축 등 적극적인 정부의 정책 지원, 둘째 국내 기업들의 수출 경쟁력 강화와 이에 따른 수출 물량 및 해외 시장의 확대, 마지막으로 대한항공의 화물사업 강화 노력 등과 맞물린 것으로 평가되고 있다.

5. 항공운송산업 저변 확대: 2006년 이후

가. 제3민항 출범과 항공운송 서비스의 다양화

2006년 6월 5일 제주도와 애경그룹이 공동출자한 민관합작회사인 (주)제주항공이 출범하였다. 당시 제주를 운항하던 대한항공과 아시아나항공이 거의 매년 10~20%씩 항공요금을 인상해왔고, 연초 또다시 대폭적인 인상계획을 발표하자 제주도가 자구책으로 직접 항공사를 설립하여 운영하겠다고 나선 것이다. 예산 낭비, 도민 부담 가중, 터보프롭 기종에 대한 막연한 불안감 때문에 내부의 반대 의견이 만만치 않았다.

그러나 2002년 8월 제주도는 '지역항공사 설립추진행정지원단'(이하 행정지원단)을 발족하고 본격적인 작업에 돌입하였다. 도 내외 전문가 11명으로 자문단을 구성하고 도민과 중앙정부에 대한 설득 작업에 매달렸다. 그 결과 2003년 11월 부정기항공운송사업에 사용할 수 있는 항공기의 크기에 대한 제한이 기존 50인승 이하에서 80인승 이하로 대폭 완화되었다. 제주도민도 앞장서서 지역항공사 설립의 필요성을 외쳤다. 행정지원단에서도 목표를 한층 끌어올려 정기 항공운송사업으로 추진 방향을 바꾸었다. 2004년 7월 도 출자금에 대한 도의회의 예산 승인이 떨어졌다.

나. 국내 최초의 저비용 지역항공사

제주도가 도민을 설득하고 의회로부터 예산을 따내기 위해 씨름하던 2004년 3월, 청주에서는 (주)충청항공이 청주시와 충청지역항공사를 설립하기 위한 협약을 맺고, 그해 10월부터 국내선과 국제선에서 부정기항공운송사업(전세운항)을 시작한다는 계획을 발표

하였다. 약간의 우여곡절 끝에 충청항공은 상호를 (주)한성항공으로 변경하고 2005년 8월 31일 국내선을 취항하였다.

프랑스에서 66석 규모의 ATR72 터보프롭 항공기를 도입하여 청주와 제주 간을 하루 2회 왕복 운항하기 시작한 것이다. 항공요금을 기존의 70% 수준으로 하여 취항, 첫 두 달의 탑승률은 80%를 넘었고, 지상 주행 중 타이어가 터져 운항이 일시 중단된 일이 생긴 다음 달에도 탑승률은 75%를 웃돌았다. 이와 함께 침체된 지방 항공의 잠재 수요를 약 10% 이상 발생시키며 활성화에 대한 가능성을 높여주었다.

그러나 유가 불안과 고환율 등으로 인해 2008년 10월 한성항공의 운항중단 사태가 발생하였고 제주항공도 누적적자의 심화 등으로 어려움을 겪기도 하였다.

다. 규제완화 통한 항공운송사업의 발전

1969년 국영인 대한항공공사가 (주)대한항공으로 민영화된 후 20년 동안 독점체제를 유지해 왔던 우리나라 항공운송산업은 면허제로 진입이 제한되어 왔다. 1988년 2월 아시아나항공이 제2민항으로 면허를 취득한 이후로도 10년 이상 동안 고정익항공기, 소위 비행기를 이용하는 운송 사업은 항공기의 크기와 사업 종류에 관계없이 면허를 받아야만 했다.

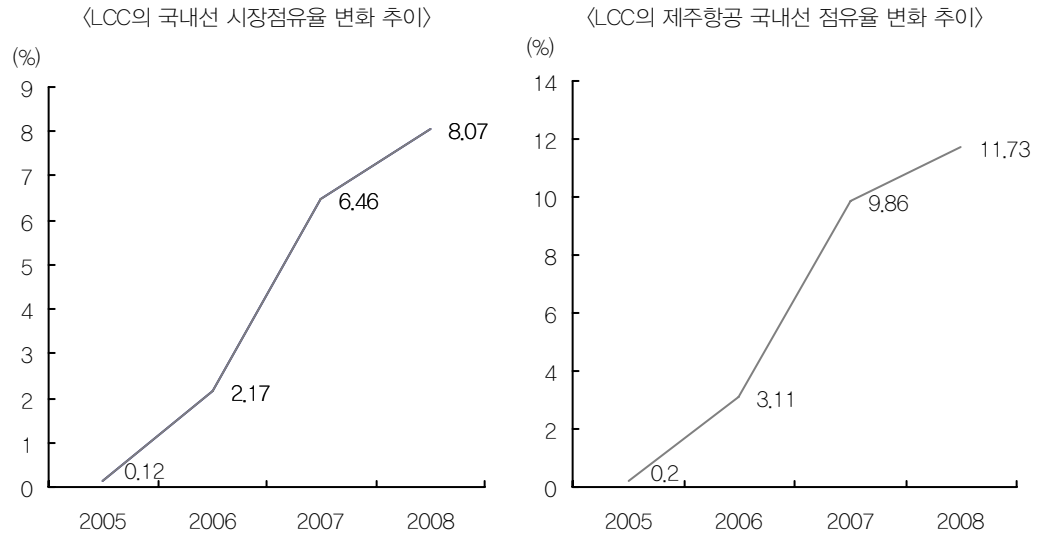
1990년대에 들어와서 항공운송사업을 하고자 하는 시도가 여러 번 있었으나 면허를 받지 못하여 번번이 좌절되었다. 한때 (주)서울항공이라는 회사는 부정기항공운송사업을 하기 위해 항공기까지 들여왔으나 끝내 국내에서 운항하지 못하고 동남아에서 사업을 해야만 했다. 그러다가 1990년대 말 규제완화의 물결을 타고 「항공법」이 개정되어 2001년 1월 1일부터 고정익항공기를 이용하는 부정기항공운송 사업이 등록제로 바뀌었다. 이로 인해 한성항공이 청주에서 운항할 수 있게 된 것이다.

한성항공과 제주항공으로 시작된 저비용항공사 시장에 대한항공의 자회사인 진에어, 아시아나항공이 투자한 에어부산, 전북, 부산 및 인천을 기반으로 한 이스타항공, 인천타이거항공 등이 최근 시장에 참여하였다. 에어부산은 아시아나항공이 대주주로서 2008년 10월 27일 김해공항을 모기지로 하여 첫 운항을 시작하였으며, 아시아나항공으로부터 현재 항공기 3대를 임차하여 운용하고 있다. 이스타항공은 새만금관광개발이 최대주주로서 2009년 1월부터 김포~제주, 군산~제주 간 운항을 시작하였으며, 3호기가 들어오면 취항노선을 청주~제주 등으로 확대할 계획에 있다.

2009년 1월을 기준으로 하여 제주항공은 김포~제주 등 3개 노선, 진에어는 김포~제주 1개 노선, 이스타항공은 김포~제주, 군산~제주 2개 노선, 에어부산은 아시아나와 공동으로 김포~부산 등 2개 노선을 운항 중에 있으며, 처음 시장에 참여한 저비용 항공사인 한성항공은 경영난으로 인해 2008년 10월 운항을 중단하였다.

국내 저비용항공사 운항은 주로 제주 노선에 집중되어 있으며 현재는 약 7~8%의 시장점유를 하고 있지만 점차 증가하는 추세에 있다. 저비용항공사가 주로 취항하는 제주공항의 시장점유율은 노선 취항 2~3년 후인 2007년과 2008년에 각각 9.9%, 11.7%로 집계되었으며, 현재 지속적인 증가추세를 나타내고 있다.

[그림 3-12] LCC의 국내선 시장점유율 변화 추이



자료: 국토해양부, 『전북지역 항공수요 재검토 조사 연구』, 2009.

정부는 국내외 항공시장의 환경변화에 능동적으로 대처하고 항공산업의 경쟁력을 제고하고자 항공운송사업 면허체계 개편을 단행하였다. 면허를 소형과 대형으로 크게 나누어 20석 미만의 소형 항공운송시장의 활성화를 유도하고자 하고 있으며, 대형은 국내선과 국제선으로 나누되 국제선에 대한 운항 경험 요건을 부과하지 않음으로써 불필요한 규제는 과감히 완화하는 내용으로 2009년 「항공법」을 개정하였다.

이에 따라 저비용항공사의 국제선은 중・단거리 위주의 항공자유화지역에 집중될 것으로 보이며, 한・중・일 완전 항공자유화는 LCC[375]의 국제선 취항을 가속화할 것으로 예상된다. 최근의 신규 항공사의 취항은 새로운 수요창출과 시장점유율의 변화를 가져올 것으로 전망되며, 지방공항의 활성화에도 상당한 기폭제가 될 것으로 기대된다.

라. 한국공항공사의 공항선진화 방안 모색

2001년 3월 29일 인천국제공항 개항과 함께 국제선이 이전된 한국공항공단은 2002년 1월 14일 「한국공항공사법」을 제정하여 3월 2일부터 공단에서 공사체제로 운영체제가 전환되었다. 공사체제 전환 이후 국내선의 항공수요는 2001년 고속도로의 확장 개통과 2004년 고속철도 개통 등으로 급격한 감소를 보여 공사체제 운영을 어렵게 하였다.

더불어 항공수요 감소와 함께 새롭게 건설된 양양공항, 무안공항, 울진공항 등이 제기능을 발휘하지 못함에 따라 지방공항을 포함한 공항의 새로운 활로를 모색하기 위한 민간경영기법 도입을 검토하게 되었다. 소위 '공항선진화'로 명명된 동 방안은 그동안

375) LCC(Low Cost Carrier): 저비용항공사.

100% 공기업 전담 운영에 따른 경쟁 유인 미진과 운영 효율성 저하를 극복하는데 있다. 이에 따라 현재 공사가 운영하고 있는 14개 공항 중 1~2개 공항의 운영권을 민간에 매각하여 다양한 운영주체에 의한 경쟁을 통해 공항을 활성화시키는 데 그 목적이 있다.

6. 항공교통정책의 성과와 과제

1988년 복수항공사 체제 이후 국적항공사는 2005년 운송실적 규모 면에서만 보더라도 비약적인 성장을 기록하였다. 이는 정부, 공항공사, 항공사의 적극적인 항공협상을 통한 공급력 증대와 항공사들의 경쟁력이 뒷받침되었기 때문에 가능한 결과였다. 2000년 시작과 함께 항공운송산업과 공항부문은 획기적인 환경변화를 맞이하고 있으며, 실로 이러한 환경변화의 속도는 항공정책이 이에 대처하기 어려울 정도로 급작스럽게 변화되고 있다. 지금까지 항공운송산업부문의 평가는 크게 항공운송산업의 대외경쟁력 강화, 인천국제공항 허브화를 위한 글로벌 네트워크의 구축, 국제협력을 통한 ICAO 이사국 진출 등으로 요약해볼 수 있다.

공항계획 및 운영부문의 평가와 반성은 인천국제공항 허브화의 지속적인 추진, 지방공항 수요 감소에 따른 과잉투자 문제, 국내선 항공수요 진작 및 지방공항 활성화 방안 마련 등으로 요약해 볼 수 있다. KTX 등 대체교통수단 개통에 따른 국내선 감소와는 달리 국제선 항공수요는 1999년 이후 지속적으로 증가해왔고, 이에 발맞추어 인천국제공항이 2001년 개항하게 되었다. 인천국제공항은 1990년대 중반 이후 주변국들인 중국, 일본, 홍콩, 싱가포르, 말레이시아 공항들과의 지역거점 혹은 허브 공항화를 지향하는 경쟁공항으로 건설되기도 하였지만, 우리로서는 김포공항의 수용능력을 대체할 수 있고, 21세기 동북아지역의 물류중심지화를 위한 전략적 목표 달성에 무게를 두고 있다.

항공안전 및 보안과 관련해서는 9·11 테러와 저비용항공사의 시장참여가 본격화되면서 점차 중요성이 높아지고 있다. 2001년 8월 FAA로부터 항공안전 2등급 판정 이후 항공안전을 소홀히 할 경우, 국가적 불명예와 함께 항공사의 존패와 직결된다는 위기의식에서 시작되어 항공종사자 자질향상, 항공교통안전시설의 정비·확충, 항공안전관리의 강화, 항공안전 항행시스템의 구축 등의 노력이 이루어지고 있다.

가. 항공운송산업의 대외경쟁력 강화

정부는 전략적 제휴에 따른 제도 개선, 9·11 테러와 SARS(Severe Acute Respiratory Syndrome) 등에 따라 공항시설사용료 감면 등 한시적 항공사의 지원, 최근 유가변동에 따른 할증료 부과, 부정기 항공운송사업의 등록기준 완화, 「항공법」의 부분적 정비 등을 추진하였다. 또한 신규 국제선의 노선 발굴 및 수익노선의 지속적인 확충은 국적항공사 성장의 원동력이 되었다. 그리고 한·중·일 항공자유화와 지역블록 형성을 위해서 공식, 비공식 회의를 통한 기반을 구축해왔으나 가시적인 성과를 거두지는 못하였다. 특히 항공협상에서는 전략적·점진적 자유화를 원칙으로 경쟁력 있는 항공화물 분야에 대한 우선 자유화를 추진해왔다.

나. 인천국제공항 허브화를 통한 글로벌 네트워크 구축

인천국제공항 허브화를 위해 외국항공사의 적극적인 유치 전략과 함께 2단계 확장사업을 조기에 추진하여 기반시설 제약에 따른 항공정책 시행의 장애요인을 극복하고자 노력하였다. 인천국제공항 허브화 추진은 항공수요유발 기반 조성, 공항지원 인프라 확충, 공항운영 서비스 개선 등 크게 3분야로 추진되고 있다. 항공수요유발을 위해서는 외항공사의 유치와 대륙 간 간선망과 다양한 중단거리 지선망을 확대해왔다. 공항지원 인프라는 관세자유지역 투자자 유치 등 주변 지역 개발과 함께 제2연륙교 건설 및 공항철도 건설을 통한 접근교통망 확충사업이 착실히 추진되고 있다. 공항운영 서비스 개선을 위해서는 국가차원의 '공항운영협의회' 구성을 통한 출입구 및 세관 절차의 간소화, 고객서비스 외부평가를 정기화하였다.

다. 국제협력을 통한 ICAO 이사국 진출

국제협력 증진과 국제역량 강화는 2001년 ICAO 이사국 진출 이후 ICAO 7대 재정 분담국으로서 위상에 걸맞은 역할과 지위 향상이 요구되었고, 무엇보다 장래 항공선진국으로서의 항공권익을 대변할 수 있는 신장 도모가 필요하였기 때문에 더 적극적인 항공외교에 전력하게 되었다. 이를 위해 그동안 개도국 항공전문가 초청을 통한 무료교육 실시, 아프리카, 중남미, 중동 등 지역항공위원회의 참석과 교류협력 증진, 국제항공세미나 개최를 통한 회원국 간 교류 및 협력을 강화시켜왔다.

라. 지방공항의 과잉투자 문제 및 활성화대책

지난 10년 동안 제1, 2차 공항개발중장기기본계획에서의 공항계획은 지방공항의 건설 및 시설 확충에 역점을 두었다. 이는 1990년 이후 경제성장과 함께 항공수요의 폭발적인 증가가 새로운 지방공항 건설 및 확장에 당위성을 불어넣을 수 있는 단초가 되었기 때문이다. 그러나 국내선 항공수요는 1997년을 기점으로 감소되었고, 이후 2001년 고속도로의 확장 및 개통, 2004년 고속철도의 개통으로 지속적인 침체가 이어지면서 지방공항의 과잉투자 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 지방공항의 새로운 활로를 모색하기 위한 민간경영기법, 소위 '공항선진화' 방안이 추진되었고 구체적으로 현재 한국공항공사가 운영하고 있는 14개 공항 중 1~2개 공항 운영권의 민간으로의 매각을 추진 중에 있다.

국내선 항공수요 급감 이후 지방공항에 대한 신규 취항, 증편지점 확대, 전세편 허용 등 중·단거리 국제선을 확대해왔으며, 이와 함께 정부와 공항공사는 공항 주변 지역의 관광시설 확충과 손실 항공사에 대한 재정지원, 모객여행사에 대한 인센티브 제공, 공항시설사용료의 감면 등의 조치를 취하였다. 그러나 이와 같은 지원방안은 지방공항의 활성화에 크게 기여하지 못하였으나, 최근 지방공항의 국제선 확대는 공항운영에 상당한 변화를 주고 있다.

마. 안정적 공항 운영 방안

안정적인 공항 운영을 위해서는 먼저 국내 실정에 적합한 지역항공사들의 시장참여를 통해 단거리 수요 창출을 유도할 필요가 있으며, 공항별 지역 특성을 살린 공항 활성화 대책이 요구된다.

다음으로 중요한 것은 공항까지의 접근시간과 편의성을 제고시켜야 한다는 것이다. 기존의 공항 이용객들에게는 신속한 체크인(check-in) 절차 및 IT기술을 통한 편의성을 증대시켜야 하고, 신규 이용객을 위해서는, 특히 고속철도와 경쟁관계를 고려한다면 공항까지의 접근교통시설의 확충과 다른 교통수단과의 연계망 구축은 매우 중요한 요인이 된다.

아울러 민간의 참여 확대를 통해 공항 수익사업 및 효율성을 제고시켜야 할 것이다. 구체적으로 공항 운영을 '핵심 분야'와 '임대수익 분야'로 구분하여 핵심 분야는 공항의 안전 및 기술부문을 중점 관리하고, 임대수익 분야는 다양한 아웃소싱을 통해 공항 수익을 창출하여 공항 서비스를 향상시켜야 할 것이다. 이를 위해 민간공항에 대한 외국자본의 유치와 함께 신규 공항에 특화 운영을 시범적으로 도입하는 방안을 고려해야 한다.

바. 항공운송시장의 확대

항공운송사업 분야에서는 한·중·일 통합 항공운송시장에 대한 지속적 논의, 경비행기 및 레저항공기 등 항공운송산업의 저변 확대, BRICs 등 새로운 해외시장의 개척이 요구된다. 공항개발 및 운영 분야에서는 공항운영의 선진화 추진, 지방공항의 구조조정, 출입국 절차를 간소화하는 U-Airport 구축, 해외 공항개발사업의 적극적 추진 등이 요구된다.

한편, 기존의 공급자 위주의 정책에서 이용자 보호정책으로의 전환, 여성 및 고령화 시대 도래에 따른 공항이용자 니즈 다양화에 부응하는 정책에 대비해야 한다. 마지막으로 녹색성장시대에 걸맞은 환경친화적 항공환경의 조성을 위해 항공 분야 배출가스 저감 대책 수립, 자유비행(free flight)을 통한 직선항로 개발 등을 추진해야 한다.

제6절 | 도시교통

우리나라의 도시교통은 전차가 등장하면서 시작되었으나 1960년대부터는 경제성장과 더불어 늘어나는 생활교통수요를 시내버스가 전담하면서 시내버스가 대중교통수단의 중심이 되었다. 특히 1970년대 산업화가 한창이던 시기에는 버스구간 가운데 '콩나물 버스'가 늘어났다. 이처럼 버스사업은 '황금 알'을 낳는 사업이라 할 정도로 수요가 많았으나, 민간버스업체의 수익 극대화를 위한 버스운행으로 버스노선 간 경쟁이 심하였다. 이로

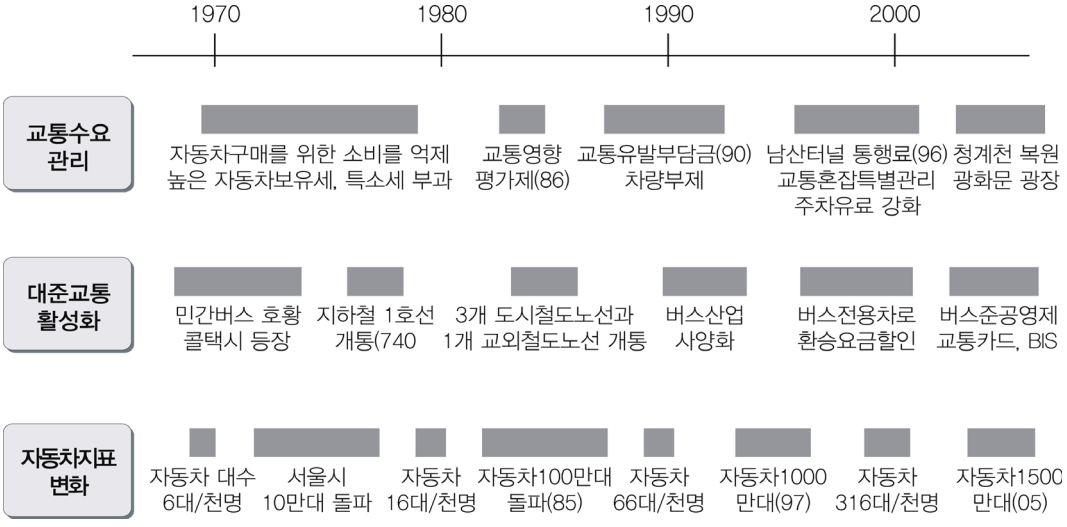
인해 버스 내 혼잡, 난폭 운전, 낙후된 차량 등으로 버스 운송 서비스가 떨어져 버스 이용수요를 떨어뜨리는 요인이 되었다.

이후 자가용의 증가와 지하철 건설로 버스의 이용 승객이 늘어나지 않게 되면서 버스 산업은 재정난을 겪게 되고 이것이 다시 운송 서비스 저하로 연결되는 악순환을 되풀이하게 되었다. 대도시 교통수요를 버스로만 처리하려는 정책이 한계에 부딪히자, 1970년대 중반 이후 서울시를 시작으로 대도시에서는 지하철을 건설하기 시작하였다. 이후 지하철이 대도시의 기저교통수단으로 형성되면서 버스노선체계의 개편, 환승요금할인제의 도입 등 지하철·버스 간 역할분담도 점차 이루어졌다. 특히 국내 IT기술의 획기적인 발전으로 교통 분야에 적용되기 시작하면서 서울을 비롯한 대도시에 교통카드의 도입으로 이용편의 증진은 물론 경영개선에도 많은 기여를 하고 있다.

1980년대 이후 대중교통 중심의 도시교통정책이 강화되었으나, 지속적으로 늘어나는 자가용승용차로 대도시 교통난은 더욱 심화되었다. 이에 따라 자가용승용차의 통행을 억제하기 위한 차량부제 운행, 혼잡통행료 부과, 교통유발부담금제도 등 다양한 교통수요관리제도(TDM)가 추진되었다. 또한 수도권 주변에 신도시 개발로 통행거리가 길어지면서 광역교통문제가 발생되자, 「대도시광역교통특별법」을 제정하여 광역교통시설에 대한 재정분담 기준을 마련하였고, 도시철도서비스가 부족하거나 제공되지 않는 지역을 중심으로 광역버스를 운행하였다.

2000년대에 들어와서는 도시교통정책의 패러다임이 교통시설 공급보다는 교통환경, 안전, 복지 등 지속 가능성으로 바뀌면서 인간과 환경을 고려하는 정책이 추진되기 시작하였다. 교통약자의 이동편의를 증진하기 위한 법령 제정과 함께 대중교통시설도 개선되었고, 광화문지역에 보행광장이나 차 없는 거리를 조성하는 등 차량보다 인간 중심의 교통시설 환경 조성으로 정책변화가 진행되고 있다.

[그림 3-13] 시대별 도시교통정책 개관



자료: 교통개발연구원, 『아시아 대도시에서의 지속가능한 도시교통정책에 관한 연구』, 2005.

1. 대중교통 태동기

가. 근대 교통수단으로 전차의 등장과 퇴장

1) 전차의 등장

우리나라의 도시교통은 1899년 전차 운행에서 시작되었다. 당시 서울의 교통여건은 우마차가 유일한 교통수단일 정도로 열악한 상황이었다. 이러한 상황에서 1896년 미국인 사업가 콜부런(Henry Collbran)과 보스트윅(H. R. Bostwick)이 전차를 들여와 고종의 홍릉행차를 위해 1898년 초부터 서대문과 청량리 사이 8㎞에 전차궤도 부설공사를 시작하여 1년 반 동안의 공사 끝에 1899년 5월 17일 국내 최초로 전차가 서울에 등장하게 되었다.

전차에 전기를 공급할 발전소는 동대문 안 앞쪽에 세우고 75Kw짜리 직류 600V 발전기 1대와 보조용으로 100마력짜리 증기 발전기를 설치했다. 전차운행구간은 서대문~화신앞, 화신앞~동대문, 동대문~청량리의 3개 노선이었다. 요금은 한 구간당 5전이었다. 당시 자장면 한 그릇에 3전, 쌀 한 가마니에 4원이었던 것에 비하면 비교적 높은 요금이었다. 이후 전차는 서울의 도시 확장과 통행인구의 증가에 따라 전차노선이 확장되어 하왕십리, 원효로, 마포, 영천, 효자동, 돈암동 그리고 한강을 건너 영등포지역까지 연결되는 노선체계를 갖추었다.

2) 전차의 철거

1960년대 들어서면서 시내버스의 등장으로 운행노선이 제한된 전차의 이용은 감소하게 되었다. 전차는 속도가 낮아 교통체증을 유발하였고, 도시 미관을 저해하였을 뿐만 아니라 교통사고의 위험성도 야기했다. 또한 전차의 노후화[376]에 대응한 투자가 필요하였으나, 전차요금이 동결되어 전차의 운영 적자는 늘었다. 여기에 인건비, 도로점용료의 증가는 사업의 적자폭을 더욱 증가시켰다.

1966년 서울시는 교통난 해결을 위하여 장기적으로 지하철망을 건설한다는 방침하에 전차를 철거하였다. 1966년 6월부터 전차사업이 한국전력에서 서울시로 이관되었고, 이후 1966년 9월에 세종로 지하도 공사로 시내 구간에서 운행이 중단되었다. 1967년 9월에 발표된 전차현대화5개년계획에서는 외곽으로 이설한다는 계획이 나왔으나 폐기되고, 1968년 11월 30일 전 노선이 운행이 정지되었다. 이후 1974년 수도권 전철이 운행되기까지 서울시의 대중교통은 버스가 그 중심역할을 하였다. 그러나 늘어나는 자동차통행으로 교통혼잡은 심해지고, 버스의 정시성은 저하되고, 대기오염도 심화되었다.[377]

---

376) 차량의 경우 213대의 전 차량 중 196대가 내구연한인 20년을 초과한 상태였다.

377) 유럽에서는 전차가 활성화되고 있는데, 버스와 달리 소음이 적고, 매연도 없기 때문에 신교통수단으로 재인식되고 있다. 저상차량이어서 교통약자 및 장애인 등도 이용에 불편이 적기 때문에 프랑스 등 유럽에서는 활성화되고 있다. 특히 미국에서도 노면전차가 운행되면서 대중교통 중심의 도시를 형성하는 데 기여하고 있다.

나. 시내버스, 도시교통의 중심으로 발전

1) 시내버스의 운행 시작

버스운송사업은 1912년에 시작되었으나 지역 간 노선에서만 버스가 운행되고 도시에서는 운행되지 않았다.[378] 시내버스는 1928년 4월 10일자로 경성부에 검은색 상자형 시내버스 10대와 운전수, 차장 15명으로 영업이 시작되었다.

운행노선은 서울역을 기점으로 남대문, 총독부, 창덕궁, 필동, 을지로를 경유하여 서울역으로 다시 돌아오는 구간으로 이용승객이 많았다. 운행 간격은 30분~1시간 정도로 비교적 길어 승객의 불만이 높아지자 차량 10대를 증차하고 운행노선도 확장하였다. 버스요금은 당초 7전이었다. 당시 쌀 1가마니에 6~7원 정도였으니, 당시와 현재의 쌀값으로만 비교하면 현재 버스요금보다 2배 이상 비싼 셈이다. 영업시간은 하절기에는 6~22시, 동절기에는 8~19시까지였다.

시내버스 도입 후 승객이 늘어 버스 증차와 노선 확장을 하였으나, 예상과 달리 승객이 늘지 않자 경영난에 봉착하게 되었다. 그 결과 전차를 운행하던 경성전기주식회사(이후 '경전'으로 지칭)가 버스 54대를 인수하고 '경전버스'를 운행하게 되었다. 경전은 버스노선과 전차노선 간 경합되지 않도록 조정하는 등 버스를 전차의 연계보조수단으로 운영하였다. 그리고 전차와 버스를 한 장의 승차표로 환승이 가능하도록 하여, 이른바 대중교통통합요금제가 시행된 셈이었다.

2) 시내버스산업의 발전

버스운송사업이 활성화되면서 이를 위한 각종 법령 및 제도 정비가 이루어졌다. 1961년 「자동차운수사업법」과 「도로운송차량법」이 제정되었고, 1963년 「자동차손해배상보장법」, 1967년 '자동차정기점검제도' 등이 각각 마련되어 버스교통이 발전할 수 있는 제도적 기틀이 마련되었다.

법령 정비와 더불어 버스산업의 기업화도 추진되었다. 기업화정책의 목적은 버스의 직영화와 대형화로 그중에도 직영화에 중점을 두었다. 이와 같은 버스사업의 직영화정책은 초기에 정책효과가 미흡했으나 이후 기업선진화의 중요한 계기가 되었다. 1966년 5월 '서울시 운수사업소 설치조례(제440호)'를 제정하여 버스사업자들이 적자로 운행을 기피하는 변두리 오지와 서울 시내를 운행하는 시영버스가 도입되었다. 서울 시영버스는 1967년 초기 17대로 운행을 시작하여 이후 200대까지 늘어났다.

---

378) 1927년 당시 서울의 인구수는 31만 5,000명이었고 행정구역 면적도 36㎢에 불과하였다. 따라서 전차와 약 1,000대의 자전거, 1,200대의 인력거로도 도시 내 교통수요를 감당할 수 있어 그때까지 시내버스가 도입되지 않았던 것 같다.

3) 시내버스 운영 효율화 노력

1968년 교통부의 일시 면허개방정책에 의하여 버스의 수가 거의 2배로 늘어나면서 노선경쟁이 치열하게 나타났다. 이로 인하여 대부분의 회사들이 수익성이 큰 노선만을 운영하게 됨으로써 그렇지 못한 노선에선 서비스 저하를 초래했다. 게다가 교통사고를 불러일으키게 돼 이를 해결하기 위한 대책으로 공동배차제[379]를 실시하게 되었다.

대전은 1970년 6월 우리나라에서 처음으로 시내버스 공동배차제를 도입하여 노선별 순환배차방식으로 운영하였다. 이후 시내버스 공동배차제는 광주, 대구, 인천 등으로 확대되었다. 공동배차제 시행으로 버스회사들 간에 수입이 균등해졌으며 합리적인 노선망 수립이 용이해졌다. 또 회사의 노선소유권에 영향을 미치지 않으며 회사 간의 노상 경쟁운행이 감소하고 노선인가취득을 위한 분쟁도 없어지는 등 긍정적인 효과가 있었다.

그러나 순환운행을 하여 각 노선의 기종점까지 공차로 운행하였고, 기존의 회사차고지에서 벗어나 별도로 기종점을 선정하는 경우에는 추가로 운행비용이 증가할 수밖에 없었다. 또 운영상의 문제점으로 운전기사 및 안내원이 전 노선을 숙지해야 하는 것과 버스회사들의 담합으로 신규가입을 허용하지 않고 독점하게 되는 것 등도 부정적 효과였다.

4) 시내버스산업의 사양화

자가용승용차의 대중화와 더불어 대도시 내 도로정체가 심화되면서 버스의 운행시간이 길어지자 승객은 버스이용을 기피하고 정시성이 확보되는 지하철과 편리한 자가용을 선호하게 되었다.

이에 따라 도로통행량이 증가하여 도로교통은 더욱 정체되고 이로 인한 버스승객 이탈현상이 가속화되었다. 1990년대 중반까지 급격히 증가하던 자가용승용차는 1990년대 후반 외환위기 이후 증가세가 다소 완화되었으나 버스승객 감소 추세는 지속되었다.

자가용승용차 증가로 대중교통수단 이용수요가 줄어드는 상황에서 대도시 지하철 중심의 교통정책을 추진한 것도 노선버스의 수송분담률을 크게 감소시켰다.

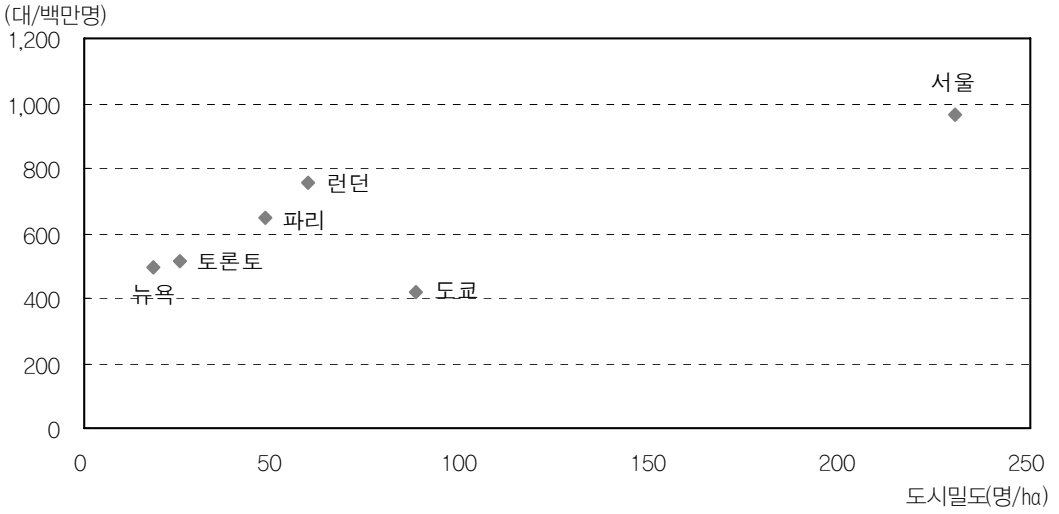
〈표 3-55〉 자가용승용차 증가와 버스승객 감소 추이

		1980	1990	1995	2000	2005
자가용 승용차	대수(천대)	179	1,902	5,778	7,798	8,834
	증감률(%)	–	324	204	35	13
버스 수송인원	수송인원(백만명)	6,090	8,145	6,274	5,241	4,820
	증감률(%)	–	8	△23	△16	△8

자료: 건설교통부, 『교통통계연보』, 각년도.

379) 공동배차제는 당시 버스를 운영하고 있던 대표자 회의에서 결의한 것으로 기존 노선망을 무시하고 새로운 합리적인 노선망을 구축하는 것과 회사 간의 수입을 균등 분배하기 위해서 새로운 노선을 순환제로 운행하게 하는 것을 기본 골격으로 하고 있었다.

[그림 3-14] 세계 대도시 버스공급대수 비교(1995년)



자료: 교통개발연구원, 『도시규모와 특성에 맞는 대중교통체계의 선택기준』, 2004.

특히 버스수요는 급감하는 반면, 버스대수는 거의 그대로 유지됨으로써 버스공급이 과잉상태가 되어 경영부실을 초래하였다. 이는 현행 「여객자동차운수사업법」에 의하여 시내버스운송사업의 진입과 퇴출이 인가제로 엄격히 제한받고 있어, 적자상태에서도 버스운행을 하는 영세한 버스업체가 그대로 존재하기 때문이었다. 세계 대도시의 인구 백만명당 버스대수를 살펴보면, 서울은 966명으로 이는 도시밀도를 고려하더라도 버스공급규모는 상대적으로 과잉 공급되고 있음을 나타내고 있다.[380]

버스업체의 경영난은 운송비용의 증가와 운임수입의 감소에서 비롯된다. 시내버스 운송비용 중 가장 비중이 큰 인건비가 총비용의 50%를 상회하고, 인건비 다음으로 비중이 큰 유류비도 지속적으로 상승하였다. 반면, 운임수입은 정부의 물가정책, 버스이용승객 부담증가 등을 이유로 운임이 규제되어 적정원가 보상을 받지 못하는 실정이었다. 이러한 경영여건에서 버스운송업은 경영적자를 벗어날 수가 없으며 누적적자는 점점 확대되고, 정시성과 신속성에서 지하철에 비해 뒤떨어져서 경쟁력이 점점 저하되어 갔다.

5) 시내버스 구조개혁 추진

1990년대에 들어서 시내버스는 운송수지 적자 증가로 경영악화가 가중되었다. 또한 만성적인 시내 주요 도로 구간의 정체는 버스운행 환경을 악화시켰다. 서울시내 통행속도가 승용차가 19.5㎞/h인 반면 버스는 18.8㎞/h로 승용차보다 낮고, 불규칙한 배차간격

380) UITP(International Union of Public Transport)와 ISTP(Institute for Sustainability and Technology Policy)에서 2001년 발행한 *The Millennium Cities Database for Sustainable Transport*의 데이터를 이용하여 각 대륙의 세계 100여 개 도시의 도시규모별 대중교통수단 사례 분석을 수행하였는데, 자료의 기준시점은 1995년이다.

과 운행시간의 증가, 노선의 중복 등 운행상의 문제점이 나타났다.

이를 해소하기 위하여 버스우선정책의 일환으로 1992년 '버스전용차로제'가 시행되어 버스통행속도가 다소 향상되었지만, 교통정체 등 여러 요인으로 인하여 운행속도 개선은 한계에 이르렀다. 지하철망 확충은 막대한 재정 부담과 장기간 공사로 인한 교통혼잡 발생으로 반론이 많았다. 따라서 버스를 위주로 하는 대중교통개혁이 불가피하였다. 그 결과, 2004년 7월 1일 시내버스의 대중교통 서비스 산업으로서의 역할과 기능을 강조하여 버스 준공영제[381]를 중심으로 하는 버스교통체계 개편을 시행하였다.

버스개편사업의 주요 내용에는 버스준공영제 도입, 간선과 지선으로 구분 운영하는 방식의 버스노선체계 개편, 환승할인 확대 등 대중교통요금제도 개편, 중앙버스전용차로의 설치 등 버스관리체계 및 인프라 개선 등이 포함되었다. 사업추진을 위하여 서울시는 2004년 2월 서울시 버스운송사업조합과 '10개 주간선노선축에 대한 입찰제 시행', '적정사업이윤의 제도적 보장' 등 5개항으로 구성된 협약을 체결하였다.

그러나 버스노선입찰제는 버스업체의 반발로 도입이 무산되었지만 버스개편사업의 추진을 위해 수입금은 일정 수준 보장하되, 버스노선 조정 등 공공성을 보장하는 이른바 '제3의 길'을 선택한 셈이다. 결국 버스준공영제는 민간버스업자가 소유하고 있는 노선을 개편하기 위한 하나의 방편이었다. 민간버스업자와 노동조합의 버스체계 개편에 대한 수용성을 높이기 위해 '수입금공동관리제'를 제안한 것이다. 만약 이 방안이 제안되지 않았다면, 서울시의 버스 개혁은 아예 처음부터 불가능했을 것이다.

버스준공영제로 서울시, 대전시, 대구시의 경우 시내버스 재정지원금이 약 2배에서 5배 정도 증가하여 재정보조금의 증가가 지속될 가능성이 큰 것으로 나타나고 있지만, 효과성 측면에서는 긍정적인 평가를 얻고 있다. 버스 이용 승객 수의 감소추세가 멎었거나 일부에서는 이용승객 수가 늘었으며, 노선효율성의 개선, 이용자 만족도의 증가 등이 효과로 지적되고 있다.

서울시 버스체제 개편으로 1990년을 정점으로 지속적으로 감소하던 시내버스 수송실적은 2004년부터 증가하기 시작했다. 특히 버스준공영제 도입 이전보다 버스노선 조정도 대폭 용이해져 합리적 노선체계 개편이 가능해졌다. 또한 버스준공영제를 도입하면서 맺은 협약에 의거하여 버스업체는 일정 수준의 버스 서비스(Bus・㎞ 등)를 제공하면 수입금을 보장받기 때문에 난폭 운행 등 업체 간 과당경쟁이 사라졌다. 시내버스 교통사고의 감소와 이용승객에 대한 서비스 개선효과도 나타났다. 이후 버스 준공영제는 대전, 대구, 부산, 광주, 인천, 마산 등 대도시에도 도입되었다.

서울시 버스운영체계 개편은 국내뿐 아니라 해외에서도 많은 관심을 갖기 시작하였다. 2005년 5월 메트로폴리스 베를린총회에서는 서울시가 대중교통개편으로 메트로폴리스상을 수상했다. 같은 해 7월에는 세계대중교통연맹(UITP)으로부터 우수 정책으로 인증도 받았다. 2006년 6월 제5차 UITP 아태총회에서는 지속 가능한 도시교통을 위한 혁신사례로 'UITP 혁신정책상'을 수상했다.

---

381) 버스준공영제는 노선버스 운영에 공공개념을 도입한 형태로 운영은 민간, 관리는 공공 영역에서 담당하게 함으로써 안정적 버스운행을 통하여 버스교통의 활성화와 이용자 편의 증진을 도모하기 위한 제도이다.

〈표 3-56〉 서울시 대중교통체계 개편 주요 내용

	교통체계 개편 추진방법	
버스 중심의 대중교통체계 구축	버스노선체계 개편	– 버스노선의 체계를 간선 · 지선 형태로 구분 – 기능별 버스유형과 운행체계 조정 – 버스번호체계 개편
	버스운행지원시스템 구축	– 중앙버스전용차로 설치 확대 – 가로변 버스전용차로 기능 개선 – 버스종합사령실(BMS) 구축 및 운행 관리
	버스운영체계 개편	– 준공영제 개념의 도입 – 버스운영체계 개편 내용 – 버스의 서비스평가 및 운수 종사자의 복지 개선
	버스의 고급화	
대중교통 통합요금체계	합리적인 요금체계 개편	
	새로운 교통카드시스템 구축(T-Money)	
대중교통 기반시설 확충	도시철도 서비스 확충	
	환승센터 설치	

자료: 서울시에서 발표한 대중교통체계 개편 내용을 부문별로 요약, 정리.

서울시 버스준공영제 도입 후 당면한 문제는 버스에 대한 재정지원 금액이 늘어나고 있다는 것이다.[382] 서울시내 68개 버스 회사가 대체로 수입보다 비용이 과다하게 많이 나오고 있는 상황이어서 2009년에도 지원금이 약 2100억원에 이를 것으로 추정된다. 이는 운전자 인건비 상승과 버스업체 적정원가보상에 따른 비용증가 요인도 있지만, 환승할인요금제도의 도입에 따른 운송수입금 저하로 인해 재정지원 소요금액이 커진 측면이 매우 크다. 이러한 재정부담 증가문제가 기타 지역의 버스준공영제의 확대 시행에 걸림돌이 되고 있다. 따라서 버스의 공익적 기능을 확보하면서 버스업체의 경영합리화를 촉진하기 위한 버스준공영제에 대한 제도 개선이 요구된다.

다. 택시, 준대중교통수단으로 성장

우리나라 최초의 택시회사는 1919년 12월 서울에서 설립한 '경성택시'였다. 이 무렵의 택시는 주로 시간제 임대형식으로 운행되었다. 소규모로 운영되던 택시업계는 6 · 25 전쟁 등 역경을 딛고 1960년대 산업화시기를 거치면서 끊임없는 변화를 거듭하였다. 1955년 국내 최초의 제작 차량인 '시발택시'가 선보이면서 자동차 운송업이 비약적으로 발전할 수 있는 기회를 얻었으나, '산유국도 아닌 나라의 자동차 증가는 사치'라는 여론에 몰려 정부는 자동차 운송업의 신규면허와 증차인가를 중지하였다. 드디어 1961년 12월 「자동차운수사업법」이 제정 · 공포되면서 택시운수산업의 기업화 및 면허제도의 도입이 추진되어, 택시운송사업이 활발히 이루어지게 되었다. 2008년 서울의 택시수송분담률은 9%

382) 서울시는 버스업체에 2004년 467억원을 지급한 것을 시작으로 2005년 2,262억원, 2006년 1,978억원, 2007년 1,636억원, 2008년 1,894억원 등 막대한 보조금을 지원하였다.

를 상회하고 있다.

개인택시제도가 도입되면서 법인택시는 기업화와 대형화의 방향으로 발전하였고, 개인택시는 법인택시에서 오랜 운전경력을 쌓은 모범운전자에게 인센티브의 기회를 제공하였다. 그러나 개인택시를 양도하는 경우, 과도한 프리미엄이 발생되어 오히려 개인택시 제도의 취지가 무색하게 되었다. 결국 택시는 자가용 증가, 지하철 확충에도 불구하고 택시공급규모는 정작 줄이지 못하여 공급과잉의 문제를 안고 있다.

택시공급과잉에도 불구하고 외국인을 위한 통역을 갖춘 택시, 장애인의 이동권 증진에 기여하는 장애인 콜택시 등 택시 서비스의 다양화가 추진되었다. 국내의 택시는 교통수단분담률에서 나타나듯 외국과 달리 준대중교통수단(para transit)의 역할을 넘어 대중교통수단으로서 일정 부분을 담당하고 있다.

〈표 3-57〉 전국 택시 등록대수 및 수송인원 변화 추이

		1986	1990	1995	2000	2005
택시 (대)	총계	106,406	155,612	204,389	229,254	246,339
	개인	50,802	71,875	83,808	90,982	92,515
	법인	55,604	83,737	120,581	138,272	153,824
일일대당수송인원(명)		86	79	66	60	43
연택시수송인원(백만명)		3,353	4,503	4,920	5,038	3,824

자료: 전국택시운송사업연합회.

2. 지하철 도입기

가. 지하철건설의 배경

1960년대 후반기는 서울의 인구가 1950년대 101만명에서 433만명으로 증가하는 등 인구집중이 시작되는 시기였다. 비록 버스노선이 확충되었으나 한계에 부딪히고 말았다. 결국 이에 대한 서울시의 해결방안은 지하철 건설이었다. 최초의 지하철노선은 서울역~종로~청량리 간 약 9㎞ 구간이었다. 지하철 건설비용은 국가와 시가 공동 부담하되, 13백만달러 상당액은 차관에 의존하였다. 서울시는 1965년 2월, 시정10개년계획안을 발표하면서 향후 10년 내 연 51.5㎞를 건설하는 계획도 발표했다.

이와 같은 10개년계획안의 시행을 위해 수요예측 및 노선계획을 구체화시키고, 1966년 9월에 '고속지하철도 건설사업 차관신청서'를 작성하여 정부와 협의하였으나, 재원문제로 중단되었다.

1970년 5월에 박정희 대통령의 지시에 따라 1970년 6월에 '서울특별시 지하철건설본부'를 정식으로 발족시켰다. 지하철건설본부는 일본의 기술진과 합동으로 '지하철 건설 및 수도권 전철사업 계획서'를 작성하였다. 1970년 10월에 정부는 지하철 1호선 및 수도권 전철화 계획을 발표하였고 11월에는 지하철 설계 용역에 착수하였다. 지하철 1호선은 1971년 3월 건설부의 승인을 얻어 15개 공구로 나누어 단계적으로 착공되었다.

나. 최초의 지하철 개통

1974년 8월 15일 지하철 1호선이 개통되었다. 개통 당시 하루 열차운행 횟수는 210회에 불과하였으나 이후 지속적인 증가로 1978년에는 526회로 증가하였다. 지하철 1호선 개통 후에도 도시인구 집중에 따른 과밀화현상은 여전하였고, 새로운 도시교통 대책이 요구되었다. 이러한 현상의 타개책으로 지하철 2, 3, 4호선의 계획이 구체화되었다. 서울시는 도시개발 방향을 단핵도심 기능중심에서 다핵도심 기능 중심으로 분산하는 '도시기본계획'을 수립하여 지하철 2호선은 강북도심, 영등포, 영동의 3핵을 연결하는 순환형으로 노선을 수정·확정하였다.

서울시 지하철 건설 단계에서 발생하였던 문제점은 지하철의 건설기술 수준, 소요자재의 조달, 투자재원의 조달이었다. 철도건설과 운영의 경험을 토대로 국산전동차의 제작, 소요자재 국산화 등은 어느 정도 해결이 기대되었으나, 투자재원의 조달은 가장 어려운 문제였다. 외국차관을 얻고자 하였으나 성공하지 못하여, 추정 소요외자 1억달러는 정부보유 외자를 사용하고, 내자는 지하철 공채, 시비, 정부의 재정투융자, 국고보조금 등으로 충당키로 하였다.

순환선인 2호선은 차관도입 없이 우리 자본으로만 사업비를 조달하였다. 특히 2호선은 강남북을 순환함에 따라 한강을 횡단하여야 하는 등 기술적 어려움이 있었다. 이를 극복하기 위한 다양한 공법이 개발·시공됨에 따라 지하철의 건설기술이 크게 발전하는 계기가 되었고 시설과 설비도 현대화되었다.

1980년 2월에 착공된 3, 4호선은 기존의 도심운행 1호선과 환상형태의 2호선만으로는 도시과밀과 혼잡을 해결할 수 없다는 판단하에서 도시의 균형 있는 발전과 근본적인 도시교통의 대중교통수단 체계개편을 위해 서울 4대문 안을 X축으로 교차하는 노선으로 구축되었다. 1981년 8월에는 서울특별시지하철공사를 설립하여 지하철 3,4호선의 건설사업을 전담토록 하였다. 마침내 1985년 10월 지하철 3, 4호선 전 구간 54.5㎞를 개통하여 지하철대중교통시대의 막을 열었다.

다. 지하철망의 전국 확장

서울시는 지하철 1단계 개통 이후 1990년대에 들어서 3, 4호선 연장구간이 개통되었다. 이후에도 지하철 5호선부터 8호선까지 개통됨으로써 서울지역에서는 지하철이 버스와 더불어 명실상부한 대중교통수단으로 자리매김하였다. 특히 최근 개통된 김포공항과 강남지역을 연결하는 9호선은 개화역에서 신논현역까지 총 25.5㎞로 환승역은 모두 6곳으로 특히 몇몇 정거장을 건너뛰며 9개 역에만 정차하는 급행열차도 도입되었다. 그 결과 김포공항에서 서울 강남권까지 30분이면 이동이 가능해졌고, 역세권 주변의 지가가 상승하는 등 서울 강서권과 강남권의 통근통행에 영향을 주고 있다.

지방 대도시의 경우, 부산지하철은 1호선 총거리 32.5㎞로 남북을 종단하는 노선으로 1981년에 착공에 들어가서 1994년에 전 구간이 개통되었다. 이후 2호선과 3호선 1단계 구간(18.3㎞)이 2005년 11월에 개통되었다. 인천광역시는 1993년 7월 1호선 착공에 들어가 2007년 말 계양역~동막역 구간 24.1㎞이 개통되었다. 인천지하철 1호선은 부평역에

서 수도권지하철 1호선과 계양역에서 공항철도와 연결되며, 인천국제공항철도는 김포공항역과 인천국제공항을 잇는 전철로 2007년 3월 1단계 구간(40.3㎞)이 개통되어 이용객의 편의를 제고하였다.

대구광역시는 1991년 12월 1호선 착공을 시작으로 1998년 5월 1호선 전 구간이 개통됐다. 2호선은 문양역~사월역을 연결하는 28㎞ 구간이 2005년 10월 개통되었다. 광주광역시는 1996년 1호선을 착공하여 2004년 4월 1구간(상무역~녹동역 11.96㎞)을 개통하였고, 2008년 4월에 2구간(상무역~평동역 8.14㎞)을 개통함으로써 1호선 전 구간이 개통되었다. 대전지하철은 1996년 10월 1호선 1단계 공사가 착공되어 2007년 4월 2단계 구간(판암역~반석역 10.2㎞)이 개통됨으로써 1호선 전 구간이 개통되었다.

〈표 3-58〉 전국 지하철 노선연장 변화 추이

(단위: ㎞)

	1985	1996	2000	2008
서울	118	216.5	278.1	286.9
부산	16.2	32.5	54.9	96
대구	–	–	25.9	28
인천	–	–	22.9	22.9
광주	–	–	–	20.1
대전	–	–	–	20.5

자료: 각 지하철공사 홈페이지.

도시교통난 해결을 위한 지하철 건설은 매우 필요한 대책임이 분명하다. 그러나 일부 지자체의 재정능력을 넘어선 지하철투자로 재정악화를 초래하여 주민복지 등에는 소홀하게 되는 결과를 초래하였다. 또한 당초 예상보다 적은 이용승객으로 지하철 운영부채도 증가하였다. 그래서 최근에는 지하철보다는 처리용량은 적지만 투자비가 적게 소요되는 경전철이나 노면전차를 건설하는 것이 오히려 적절하다는 주장도 제기되었다. 현재 서울시 외곽의 지하철연결노선이나 경기도 용인을 비롯하여 신도시에는 경전철 건설이 추진되고 있다.

라. 지하철-버스 간 대중통합요금체계 마련

대중교통체계 개편 이전 서울시의 대중교통 요금체계는 버스나 지하철을 갈아탈 때마다 요금할인제도는 있었지만 할인 폭이 적어 환승을 유도하지 못하였다. 이러한 문제를 개선하기 위해 서울시는 2004년 7월 1일 대중교통체계의 개편과 동시에 개선된 대중교통통합요금제도를 시행하여 운영 중이다. 현재 수도권에서는 단독 통행 시 버스는 균일요금, 지하철은 거리비례요금제를 적용하지만, 환승 시에는 환승요금은 무료이고 통합거리비례요금을 적용하고 있다.

대중교통통합요금제 시행과 더불어 교통카드를 전면적으로 활용하게 되었다. 그동안

버스카드와 지하철 카드가 개별적으로 발급되어 관리되었으나, 버스체계 개편과 더불어 교통카드(T-Money)를 보급하여 카드보급률은 2008년 90% 수준에 이르고 있다. 교통카드는 대중교통뿐만이 아니라 택시, 고속도로통행료에도 적용하고 있고, 점차 전국에서 하나의 교통카드로 각종 요금을 지불할 수 있도록 준비 중에 있다.

또한 알고가(www.algoga.org)라는 수도권대중교통정보시스템을 구축하여 수도권 버스와 지하철의 운행시간, 통행비용 등 대중교통이용에 필요한 정보를 인터넷으로 확인할 수 있게 하였다. 수도권 버스의 경우, 배차시간이나 운행간격을 인공위성을 통하여 실시간으로 관리하는 버스관리시스템(BMS)과 버스이용에 필요한 각종 정보를 제공하는 버스정보시스템(BIS) 등 국내 IT 기술을 이용한 교통정보관리체계를 구축함으로써 버스, 지하철, 택시 등 대중교통이용을 촉진하는 데 기여하고 있다.

3. 승용차 대중화기

가. 1가구1차량시대의 도래

우리나라의 자동차대수는 1970년 12만 8천대였으나, 1980년대 중반 국민소득의 향상으로 자동차대중화 단계로 진입한 후 1985년 처음으로 자동차 보유대수 100만대를 넘어섰다. 특히 1988년 서울올림픽을 계기로 200만대를 돌파했다. 1998년 이후 매년 100만대씩 증가하여 1990년에 300만대, 1992년 500만대, 1997년 말 최초로 1,000만대를 돌파하였다. 1980~90년대에 보인 연평균 증가율 20.5%는 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 기록이다. 2008년 1,680만대가 등록되어 있는데 이 중 승용차가 1,250만대(74%)로 승용차 1대당 인구가 3.9명 수준으로 더욱 낮아졌다.

자동차의 폭발적인 증가는 1962년부터 1991년까지의 6차례에 걸친 경제개발5개년계획의 성공으로 국민소득이 10배 가까이 증가하고 도로시설이 대폭적으로 확충된 것에서 기인한다고 볼 수 있다. 또한 자동차 산업의 발전과 내수시장의 확보를 위한 정부의 자가용승용차 보급정책의 영향 또한 큰 것이었다. 당시 채택했던 공무원 자가용차량 운전 보조금 지급은 전대미문의 승용차 보유 장려정책이었으며 운전자들이 사고를 내더라도 11개 중대 교통법규를 위반하지 않았다면 형사처벌을 면하도록 한 「교통사고처리특례법」은 2009년 위헌판결이 나면서 중상해를 입힌 경우에는 처리를 할 수 있도록 개정되었다.

〈표 3-59〉 승용차 증가 추이

(단위: 천대)

	1970	1980	1990	1997	2000	2008(11월)
전체	127	528	3,395	10,413	12,059	16,799
승용차	61	249	2,075	7,586	8,084	12,481
승용차비율(%)	48	47	61	73	67	74

자료: 한국교통연구원, 국가교통DB센터.

나. 자동차 대중화에 따른 경제사회적 비용 증가

자동차의 보급은 자동차산업발전과 수송체계의 근대화를 통한 여타산업의 발전을 가져왔을 뿐만 아니라 일일 생활권이 넓어지고 도시영역이 확대되는 등 도시권 발전에 엄청난 변화를 가져왔다. 그러나 자동차의 보급으로 수도권은 물론이고 지방도시에서도 주요 도로마다 심각한 교통혼잡을 야기하였다. 이로 인한 교통혼잡비용의 발생은 2007년을 기준으로 할 때 전국 7대도시 총교통혼잡비용이 16조 4,885억원에 이르고 그중 서울이 7조 1,037억원이나 되는 것으로 추정되었다.

이와 같은 교통혼잡현상이 하루 종일 발생하고 있다는 점에서 문제의 심각성을 더하고 있다. 교통혼잡과 함께 도심의 상업지뿐만 아니라 주택지 골목까지 주차문제로 골치를 앓고 있다. 이러한 주차장 부족 문제는 그렇지 않아도 부족한 도로의 용량을 잠식하고 소방도로를 차단하며 지역 주민들 간의 불편을 넘어 마찰을 야기하는 등 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

승용차 의존도가 높아져 나타나는 심각한 문제는 대중교통발전에 지장을 주고 보행과 자전거 이용을 위험하게 만들었다. 시민들은 단거리 통행까지 차량에 의존하려는 경향이 높아지고 승용차를 이용한 쇼핑 및 소비문화가 일반화되었으며 교통사고발생률이 OECD 국가 중 최고 수준에 이르고 있다.

2008년 전국에서 발생한 교통사고는 총 21만 5,822건으로 사망자와 부상자는 각각 5,870명과 33만 8,962명에 달한다. 이로 인해 발생하는 도로교통사고비용은 인적 및 물적 피해비용과 행정비용, 교통비용 등을 모두 고려할 경우 2008년 한 해 동안 10조 3천억원으로 국내총생산(GDP)의 1.1%에 이르는데, 도로교통사고가 대부분을 차지한다.

이처럼 자동차는 신속한 통행, 안락한 통행 등을 제공하나, 여러 가지의 경제사회적 비용을 초래하였다. 향후 소득증가로 늘어날 자동차 증가를 억제하지 않고서는 삶의 질 저하는 물론 국가경쟁력 저하라는 피해도 예견된다.

다. 교통혼잡정책의 추진 및 평가

국내 도시교통문제를 해결하기 위한 최초의 시도는 1960년대 중반에 수립된 '경인지역 종합개발계획'이었고, 본격적인 것은 1975년 KIST가 수립한 '서울시 종합 교통계획'이라고 볼 수 있다. 1982년부터는 KIST 부설 지역개발연구소가 세계은행 차관을 받아 해외 기술진과 함께 국내 5대 도시의 교통개선계획을 수립하게 되었다.

1985년 이후 교통개발연구원(현 한국교통연구원)은 「도시교통정비촉진법」에 의거하여 각종 정책과 교통계획을 마련하였다. 1986년에는 대대적으로 서울시 간선도로의 교통체계관리사업을 일으켜 자동차 소통을 개선시켰으며, 1987년부터 도시교통정비기본계획, 주차장정비계획, 대중교통개선계획, 도시철도건설, 지구교통개선사업 등이 교통 전반에 걸쳐 시행되어 도시교통의 질적 수준을 크게 높이는 데 기여하였다. 1990년대 중반부터는 도시의 광역화 진전으로 광역교통계획의 중요성이 대두되었고, 이에 대응한 광역교통개선대책을 마련하여 추진 중이다.

1) 교통혼잡에 대한 대응책

1970년대 중반에 이미 세계은행 자문단은 서울의 도시교통문제를 예견하고 정부에 대도시 교통종합대책을 세울 것을 조언하였으나 정부는 버스노선확대와 버스 운행이 집중되는 간선도로의 확장으로 대응하였다.

1980년대에 처음으로 5대 도시 교통개선계획이 수립되었으나 방치되었고, 1990년대까지 도로확장과 버스노선 확대로 이어졌다. 그러나 이후 토지보상 문제로 도로확장이 점차 어려워지자 버스노선을 확충하고 지하철을 건설하는 등 대중교통에 의한 대책이 강화되기 시작하였다.

교통부(현 국토해양부)는 도시교통체계를 체계적으로 구축하기 위하여 1985년 「도시교통정비 촉진법」을 제정하고 이에 따라 도시교통기본계획을 수립하도록 하여 지자체별 도시교통문제에 적극 대응하는 제도적 기반을 마련하였다. 아울러 교통영향평가제도를 마련하여 대규모 교통수요를 야기할 시설에 대한 교통영향평가를 통하여 교통혼잡예방책을 마련하는 제도적 기반도 마련하였다. 그러나 이러한 조처에도 불구하고 대도시 교통여건은 크게 개선되지 않았다.

1990년 중반부터는 교통정책의 방향이 교통시설을 늘리는 것보다는 교통효율을 증진시키거나 아예 교통수요 자체를 억제하는 등 정책전환이 이루어졌다. 주요 정책으로 교통체계관리(Transportation Systems Management: TSM)[383]와 교통수요관리(Transportation Demand Management: TDM)를 꼽을 수 있다.

교통체계의 효율화를 위한 노력은 이후 ITS사업의 추진으로 더욱 확대되었다. 1993년 4월 청와대의 '사회간접자본 투자기획단'에서 ITS 국내 도입 문제를 검토하면서 ITS를 '범부처 과제'로 정하여 추진토록 하였다. 1997년 9월에는 국가ITS기본계획을 확정한 후 연차별로 ITS 사업 추진에 나섰고, 이를 법적으로 뒷받침하기 위하여 1999년 8월 「교통체계효율화법」을 제정하였다. 그러나 교통흐름을 원활히 하려는 ITS사업도 한계에 부딪히자 교통수요 자체를 관리하는 TDM을 시행하게 되었으며, 주차수요 관리, 혼잡통행료 징수, 차량부제 운행, 재택근무 등 다양한 정책들을 종합적으로 시행하였다.

2) 교통정책의 시행효과 평가

1988년 서울올림픽 당시 도입되었던 차량 2부제는 1994년 10월 21일 성수대교 붕괴 이후 교량 보수에 맞추어 4개월간에 걸쳐 10부제로 이어졌고 ASEM 회의 등 단기간 내 승용차 운행억제책으로 쓰였다. 그 후에도 고유가에 따른 국민운동차원에서 자율적인 부제운행이 실시되고 있다. 그러나 부제운행은 자가용승용차를 생계수단으로 이용하는 시민의 반발이 많았고, 고소득층은 예비차량을 구입하는 등 시행효과가 기대 이하였다.

---

383) TSM은 기존 교통시설을 최대한 효율적으로 운영 관리하여 교통수요와 시설공급의 조화를 꾀하는 방안으로 1980년대 말 서울시에서 대대적으로 추진되었고 이후 전국 주요 도시가 답습하여 도시 가로의 기하학적 구조를 현대화시키고 교통소통 개선에 기여하였다.

〈표 3-60〉 차량 부제운행 사례

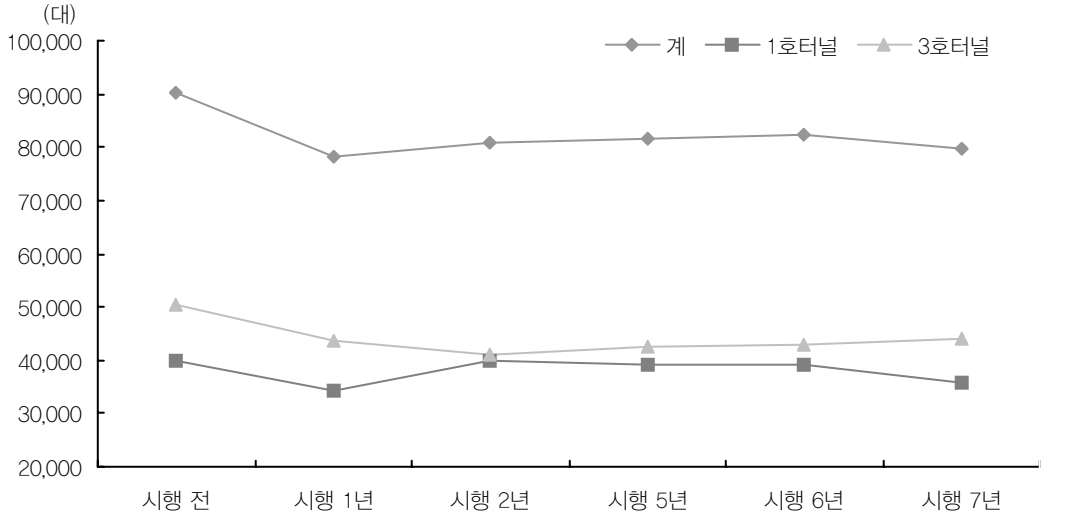
	서울올림픽	걸프전	성수대교 붕괴
부제종류	승용차 2부제	자동차 10부제	승용차 10부제
목 적	원활한 교통소통	유류소비 절약	교통체증 완화
법적근거	자율	「자동차관리법」	「자동차관리법」
기 간	88.9.15～88.10.2	91.1.18～91.3.17	95.2.3～95.5.30

자료: 교통개발연구원, 『교통수요관리의 종합적 추진방안』, 2001.

혼잡통행료 부과제도는 지불의사능력에 따른 통행규제라서 부작용이 덜한 장점이 있다. 그동안 1980년대 후반부터 여러 차례 혼잡통행료의 부과방안이 제시되었으나, 시행여건 미비 등으로 시행되지 못하다가 1996년 11월 11일부터 남산 1, 3호 터널에 이를 시범적으로 실시하였다. 시행결과, 남산 1, 3호 터널에 대한 혼잡통행료 부과는 이들 터널에 대한 통행량을 크게 감소시켰으며, 통행 속도도 크게 개선되었다. 시행 전 1일 14시간 동안 9만대에 달하였던 통행량은 시행 1년에는 7만 8,000대로 크게 감소하였다. 그러나 승용차 운행억제를 위한 혼잡통행료 징수는 터널 통과 교통량 감소효과를 볼 수 있었지만 시간이 흐를수록 당초의 효과를 유지하지 못했다. 시행 7년 후부터는 통행량이 8만대 수준으로 유지되고 있어, 서울시 교통혼잡완화를 위해선 현재 남산터널에만 부과하는 것보다는 서울 도심이나 강남지역 혼잡구역로 확대하자는 주장도 제기되고 있다.

한편, 대도시 교통혼잡 완화대책으로 '차고지증명제'가 시도되었지만 각종 이유로 실시가 곤란하여 무산되었으며 유료주차장 확대, 거주자주차우선제도 등의 주차대책도 시행되었지만 주차문제도 교통혼잡문제도 만족스럽게 해결할 수는 없었다. 차고지증명제 등 효과적 주차대책은 자동차대중화의 초기 단계에서 시행되었어야 했는데, 행정력의 부족과 불이익집단의 반발 등으로 무산된 점은 아쉬움으로 남는다.

[그림 3-15] 남산 혼잡통행료 징수 이후 교통량 변화 추이



자료: 손의영, 『교통, 발전의 발자취 100선』, 한국교통연구원, 2006.

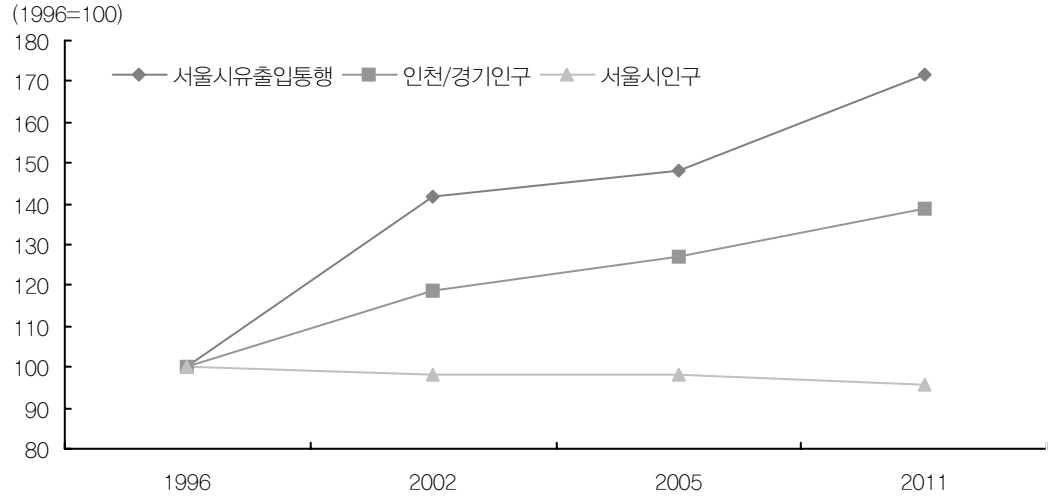
라. 생활권 광역화에 따른 광역교통대책

1) 난개발과 광역교통 문제

그동안 도시의 행정구역 경계선 안에 머물던 도시통행은 자동차의 보급으로 광역화가 이루어져 도시 주변의 신도시건설이 가능해졌다. 1990년대 중 후반 수도권 5개 신도시 개발에서 비롯한 신도시 개발은 2000년대에도 지속되고 있으며 당초에는 서울 도시기능의 일부를 유치하여 서울의 과밀현상을 완화시켜 교통 및 주택문제를 해결하려는 의도였다.

그러나 수도권의 인구집중을 지속시키고 교통거리의 증가로 광역교통문제를 초래하게 되었다. 1996년에서 2011년 사이의 수도권 통행지수를 비교하면, 서울시 인구변화는 약간 감소한 반면, 인천과 경기의 인구는 증가하여, 결국 서울시 유출입통행은 1996년에 비하여 70% 이상 증가될 것으로 추정되었다. 이는 신도시들이 자족기능을 충분히 갖추지 못해 침상도시(bed town)를 벗어나지 못한 때문이었다. 게다가 도로 위주의 신도시 교통시설 공급, 대중교통서비스 부족 등으로 광역교통 문제는 점차 심화되었다. 이에 더하여, 신도시 계획구역 주변의 무분별한 소규모의 택지개발은 제도적 제약을 받지 않음으로써 마치 포도송이 형태의 난개발이 따랐으며 이로써 광역교통문제는 더욱 악화되었다.

[그림 3-16] 수도권의 광역화와 통행지수 변화 추이



자료: 한국교통연구원, 『수도권 철도망 개선방안연구』, 2007.

2) 대도시권 광역교통관리를 위한 제도적 대응책

수도권의 광역교통문제에 대해 정부는 「대도시권광역교통관리에관한특별법」(1997. 4)을 제정하여 광역교통계획을 의무화하였다. 광역교통계획은 기존의 도시 단위의 도시교

통정비계획과 전국 단위의 국가기간 교통망계획의 중간적 성격으로 대도시권 또는 광역도시권 단위의 계획이라고 할 수 있다. 광역교통계획이 처음 수립된 것은 1999년 제1차 수도권광역교통5개년계획이며, 2000년에 지방5대도시권광역교통5개년계획이 수립되었다. 또한 2002년부터 대도시권의 대규모 개발사업에 대한 광역교통개선대책[384]이 본격적으로 마련되기 시작하였다. 광역교통계획이 대도시권을 공간적 범위로 수립하는 광범위한 계획이라면, 광역교통개선대책은 개별 사업에 대해 수립하는 것이라고 할 수 있다. 2006년 「대도시권광역교통관리에관한특별법」의 개정을 통해 20년 단위의 '기본계획'과 5년 단위의 '시행계획'으로 구분하여 수립토록 하였다. 이에 따라, 2007년 서울과 지방 대도시권별로 대도시권광역교통기본계획(2007~26)과 시행계획(2007~11)이 수립되었다.

2007년부터는 사전광역교통체계검토제도가 도입되었다. 이것은 기존의 광역교통개선대책의 한계점을 보완하여 대규모 개발사업의 지구지정 단계에서 광역교통체계를 사전에 검토하여 지구지정의 타당성을 광역교통 측면에서 검증하는 데 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

3) 광역버스, 광역전철 등 광역대중교통서비스의 확대

수도권지역에는 서울, 경기도, 인천 등 지자체별로 면허를 받은 버스가 운행하고 있다. 그러나 지자체 간 버스운행 노선에 대한 이해상충으로 버스노선 조정이 어렵고 상당한 시간이 필요하기 때문에 대부분 시경계나 부도심지역에서 회차하고 있다. 그 결과 통행목적지가 도심인 버스승객에게는 불가피하게 환승불편을 초래하였다.

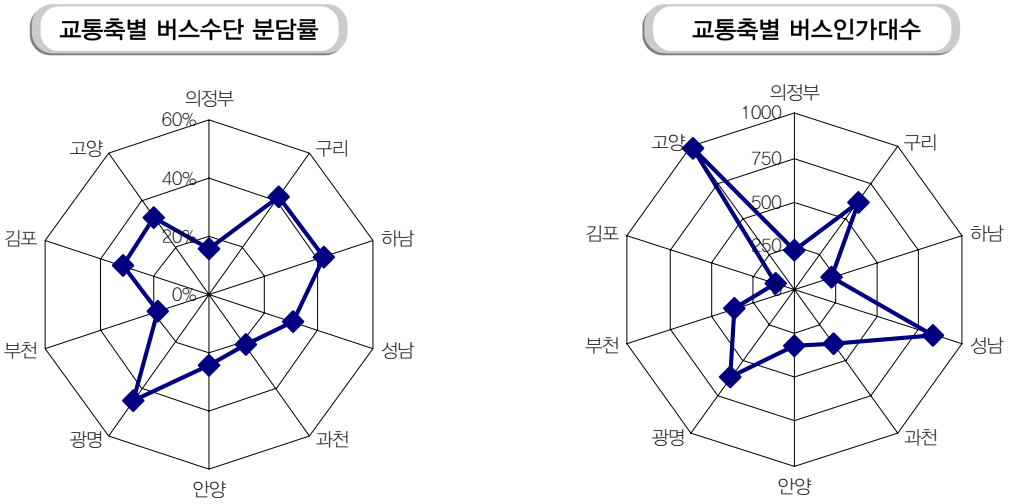
장거리 통행이 요구되는 수도권 외곽주민을 위해서는 지하철 노선 연장이나 광역전철을 건설해야 하지만, 이용수요가 부족한 구간이 많기 때문에 추가 건설이 용이하지 않으며, 설사 건설을 한다 해도 많은 시간과 재원이 소요되기 때문에 별도의 광역대중교통서비스가 요구되는 상황이었다.

이에 따라 1998년에 광역버스가 도입되어 서울 도심과 분당 간을 대상으로 우선적으로 시범운행하게 되었다. 광역버스는 서울시 외곽지역에서 도심지역까지 직통으로 운행하여 기존 버스와 차별하였다. 서울 도심의 주요 지역은 순환하되, 가급적 중간 경유지에서 정차수를 최소화하였다. 차별화된 서비스로 광역버스의 운행이 성공적으로 평가되자, 그동안 버스인가대수는 많지만 운행속도가 낮아 버스이용이 저조했던 성남축의 분당과 북서축의 일산에 광역버스운행이 확대되었다. 이후 광역버스는 수도권 신도시와 도심간을 연결하는 노선 외에 외곽 위성도시를 연결하는 노선도 늘어나고 있다.

---

384) 광역교통개선대책은 대도시권의 광역교통에 영향을 미치는 대규모 개발사업(면적 100만㎡ 이상이거나 수용인구 또는 인원이 2만명 이상인 사업)에 대해 그 사업이 시행되는 시, 도지사가 수립하여 광역교통정책위원회의 승인을 받도록 되어 있다.

[그림 3-17] 수도권 주요 교통축별 버스 운행현황



자료: 교통개발연구원, 『수도권 광역버스의 노선계획 및 운영체계 개선에 관한 연구』, 2000.

4. 친환경·인간중심 교통체계 구축

가. 청계천 복원, 녹색교통체계의 출발

2003년 7월 1일 청계천복원 공사가 시작되어, 2년 3개월의 기간 동안 5.84㎞에 이르는 고가구조물 철거 및 하천 정비 공사를 마치고 2005년 10월 1일 완공되었다. 청계천 복원사업이 추진된 배경은 다음의 세 가지로 크게 요약될 수 있다. 첫째, 2001년에 시행된 청계고가의 구조안전성 진단 결과, 보수를 위해 1,000억원 가까운 돈을 새로이 투자해야 하고 보수기간 중 최소 2년 이상 고가구조물 사용이 불가능하며, 그 이후에도 끊임없이 보수되어야 한다는 점이다. 둘째, 도심 한가운데 위치한 고가구조물로 인해 도심의 청계천 주변 구간의 재개발이 전혀 진행되지 않고 따라서 강북도심의 발전에 큰 저해요인으로 작용하고 있다는 점이다. 셋째, 서울시 강남권과 강북권 간의 경제, 집값, 교육, 문화 등의 불균형의 주요한 원인이 강북권에 밀집된 고가구조물 등 환경비친화적 도시시설 때문이라는 인식이다.

이러한 추진배경에도 불구하고 청계천복원사업은 추진과정상 많은 어려움이 있었다. 특히 서울 도심에서 대표적인 간선도로 역할을 하는 청계천 고가도로의 철거로 교통대란을 우려하는 비판이 많았다. 그러나 청계천복원사업은 기존의 시설공급 및 차량중심적 교통패러다임이 대중교통과 보행 중심의 수요관리형 패러다임으로 급격하게 변화하는 이정표가 되었다. 서울시의 과감한 버스개혁과 시청 앞 광장 교통순환체계 개선, 교차로 고가구조물 철거 등 그동안 차량교통의 원활화에 밀려 시도하지 못했던 사업들을 가능케 했다. 지방에서도 대구의 두산오거리 고가도로를 비롯해 전국적으로 도심 내에서의 고가도로 철거 또는 신설거부 운동을 촉진시켰으며 국제적으로는 동경의 일본교 철거운동도 촉발시켰다.

환경 분야에 끼친 사회적 영향은 도심에서 하천복원으로 인해 얻게 되는 많은 편익 때문에 서울시에서는 곧이어 성북천, 정릉천도 복원을 시작했고, 기타 지천에 대해서도 복원타당성 조사에 착수했다. 또한 부산의 동천1구간을 비롯해서 전국 대도시에서 하천정비 또는 복원사업이 진행되고 있고, 국제적으로는 일본 동경시의 시부야천, 오사카시의 물의 도시사업 등의 도심하천정비사업에도 지대한 영향을 끼쳤으며 전 세계로부터 전문가와 정책수립가들의 시찰단을 불러들였다.

청계천복원사업의 성공을 토대로 2009년에는 광화문광장도 개통되었다. 광화문광장은 우리 전통의 광장이자 서울의 심장부였음에도 불구하고 일제에 의해 중요 기관이 철거되고 차로 덮여 버렸었다. 서울시는 대한민국의 600년 상징적 가로를 비로소 역사와 문화가 살아 숨 쉬는 인간 중심의 광화문광장으로 시민 품에 돌려주게 되었고 차량 중심에서 인간 중심의 교통환경을 조성하였다는 데 큰 의의가 있다.

나. 고령화시대에 대비한 교통약자대책 마련

우리나라에서 장애인 등 교통약자의 이동편의에 관한 법률 조항이 처음으로 도입된 것은 1981년 제정된 「심신장애자복지법」이나, 편의시설이나 이동권에 대한 자세한 지침이나 규칙이 없어서 단지 선언적인 내용에 불과하였다. 그 후 1989년 12월에 이르러 「장애인복지법」을 개정하면서, 국가 및 지방자치단체가 장애인의 편의시설에 대한 대책을 강구하도록 규정하였고, 편의시설이나 설비의 기준에 관하여 대통령령으로 정할 수 있도록 하였다.

1994년 12월에는 장애인 편의시설에 대한 종류와 기준을 명시한 세부 지침으로 '장애인 편의시설 및 설비의 설치기준에 관한 규칙'이 제정되었다.

1997년 3월에 이르러 「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」(이하 편의증진법)을 제정하고 1998년 4월부터 시행하였으며, 이때부터 편의 증진의 대상이 과거의 장애인에서 고령자와 임산부 등에까지 확대되었고, 이들의 접근권이 법적 권리로 보장받는 계기가 되었다.

2005년 1월에는 「교통약자이동편의증진법」이 제정되어 2006년 1월부터 시행되고 있다. 이 법의 시행으로 그동안 지적되어 왔던 교통부문의 편의시설 설치 대상 종류와 시설 설치 기준이 대폭 강화되어, 앞으로 분명한 법적 근거하에 각종 여객시설 및 교통수단, 도로 등에서 무장애화 사업을 체계적이고 의무적으로 추진할 수 있는 발판이 마련되었다. 이 법에 의하여 건설교통부 장관은 5년 단위의 교통약자이동편의증진계획을 수립하여야 하며, 그에 따라 시장 및 군수도 지방교통약자이동편의증진계획을 수립하도록 규정하였다. 이처럼 여러 가지 정책추진에 힘입어 과거에 비하여 장애인들의 교통이 편리해진 것은 사실이나, 앞으로도 교통수단의 개발, 제도의 개선 등이 요구되고 있다. 특히 노약자와 장애인에 대한 기본권적 교통권이 요구되고 있는 시점에 와 있다.

프랑스에는 '국민 누구나 신체적, 경제적, 지리적 차이로 교통서비스를 제공받는 데 차별이 없도록 하는 교통기본권'을 법으로 규정하고 있다. 국내에서도 교통약자 관련 법

령과 제도가 마련됨으로써 교통약자의 이동문제를 담당하는 전담 부서의 설치가 이루어지고 있으나, 상당수의 법령은 아직도 선언적 수준에 그치고 있어 이에 대한 후속대책도 마련해야 할 과제로 남아 있다. 최근 청와대 '사회통합위원회'기 신설되어 교통 부문에서의 사회통합을 지원하기 위한 논의가 진행되고 있다. 이처럼 교통편의시설의 무장애화와 더불어 장애인 및 거동이 불편한 고령자에 대한 정책적 지원과 더불어 이들에 대한 좋지 못한 편견을 없앨 수 있는 '마음의 벽 허물기'도 범사회적으로 추진해야 할 시점에 와있다.

5. 도시교통정책의 성과와 과제

국내 도시교통정책은 교통혼잡을 야기하는 과도한 자가용승용차 이용의 억제와 대중교통 이용 활성화로 압축된다. 자가용 대중화가 발생되기 이전에는 늘어나는 생활교통수요를 효율적으로 처리하기 위한 대중교통시설을 확충하는 것이 주요 성과였다면, 자가용 대중화 이후에는 과도한 차량 통행을 억제하기 위한 교통수요관리와 녹색교통체계의 구축이 정책적 성과였다.

우선, 전차는 최초의 대중교통수단으로서 1899년 운행을 시작한 이후 시내버스가 등장하기 전까지는 대중교통수단으로 역할을 다하였다. 전차가 철거된 이후 새로운 대중교통수단으로 등장한 시내버스는 정부의 재정지원 없이 순수 민간이 운영하는 민영체계 생활교통수단으로 많은 기여를 하였다. 특히 시내버스는 1960~70년대 산업근대화 시기에 급속히 증가하는 통학 및 출퇴근 통행을 처리하는 데 큰 역할을 하였다.

가. 버스준공영제의 공과

1990년대 이후 자가용 증가와 지하철 확충으로 적자운영에 허덕이던 버스업체는 상당수가 파산위기에 처해 있다가 버스준공영제 도입으로 활기를 되찾고 있다. 서울시의 경우, 버스개혁을 위하여 다양한 시도가 있었다. 지하철 개통을 대비하여 간선·지선체계의 도입, 버스전용차선제, 마을버스 등 다양한 버스정책이 추진되었다. 그럼에도 불구하고 버스경쟁력은 저하되었고 많은 버스업체는 면허반납이라는 극단적인 조치를 취하기도 하였다. 결국 정부는 버스노선에 대한 조정권한을 강화하는 대신, 노선운행에 따른 운행비용을 보조하는 버스준공영제를 도입하였다. 서울시의 경우, 버스체계 개편 시 버스준공영제 도입으로 버스노선을 간선과 지선으로 구분하였고, 수입금을 공동으로 관리하는 등 그동안 지적되던 버스노선의 독점적 사유화(私有化)를 없앴다.

버스준공영제의 도입으로 버스 운송 서비스는 향상되었지만, 지자체의 재정부담도 늘어나 해결해야 할 과제로 남아 있다. 특히 지방 대도시의 경우, 버스준공영제 도입 후 재정악화로 시민단체로부터 버스공영제의 무용론이 제기되기도 하였다. 특히 버스업체의 원가절감이나 서비스 향상을 담보하지 않는 재정지원은 '밑 빠진 독에 물 붓기'로 차라리 공영제로 전환하자는 주장도 있다.

그러나 버스준공영제의 도입이 없었더라면 서울시의 대중교통체계 개편도 성공하기 어려웠고 낮은 수준의 버스 서비스가 지금까지 유지될 가능성이 높기 때문에 버스공영제는 개선할 사항도 있지만 지속적으로 추진해야 할 정책임에는 분명하다. 지금과 같이 재정지원을 통하여 버스업체에게 금전적 혜택은 물론, 원가절감 노력을 유도하고 지하철과 연계 등 업계의 경영개선과 교통체계의 개편도 달성되도록 보완책이 요구된다. 따라서 버스준공영제는 단순한 버스재정지원에서 운행효율성을 제고하는 방안과 병행되어야만 진정한 성공으로 평가받을 수 있을 것이다.

나. 첨단 IT기술을 활용한 교통카드개발 등 첨단대중교통 서비스의 제공

버스준공영제의 시행으로 버스와 지하철 간 연계가 수월해지자 통합요금제의 시행도 가능하였다. 특히 국내의 IT기술을 활용한 교통카드의 개발로 대중교통 이용이 훨씬 수월해졌다. 교통카드는 처음에는 버스에서 도입되었으나, 지하철, 택시에도 적용이 가능해졌고, 앞으로는 전국의 모든 대중교통수단을 이용할 때 하나의 교통카드로 이용이 가능할 전망이다. 교통카드의 도입과 더불어 버스관리시스템(BMS), 버스정보시스템(BIS) 구축 등으로 버스배차간격 조정, 버스수입금 관리는 물론 대중교통이용에 필요한 각종 정보가 실시간으로 제공되는 등 국내의 대중교통서비스 향상에 크게 기여하였다.

다. 지하철 중심의 도시교통체계 구축과 광역버스의 도입

한편, 자가용대중화가 시작되는 단계에서 지하철을 건설하여 도시교통의 주요 수단으로 구축한 것도 효과적인 정책대응이었다고 평가된다. 국내의 대도시는 인구밀도가 높고 통행량이 많기 때문에 대용량 수송수단인 지하철 건설은 대도시 교통난을 완화하는 데 결정적인 역할을 하였다. 최근 냉난방고, 좌석, 스크린 도어, 에스컬레이터 등 지하철 시설의 지속적인 개선으로 국내 지하철서비스는 높은 평가를 받고 있다. 다만, 일부 도시를 제외하고는 교통수요나 지방재정 여건을 감안할 때, 과도한 투자가 추진되어 지자체 재정여건을 악화시킨 것이라든지, 장기적이고 종합적인 지하철노선계획에 따라 구축하기보다는 단기적으로 수요 위주나 민원해결 차원에서 형성된 굴곡노선은 흠으로 남는다. 현재 이런 단점을 극복하기 위한 급행전철의 건설이 추진되고 있어 도시철도에서도 간선과 지선으로 역할이 분담될 것으로 전망된다.

또한 수도권 외곽 위성도시나 신도시에 광역급행버스가 도입되어 외곽주민에 대한 대중서비스를 제공한 것도 바람직한 정책이었다고 평가된다. 지하철 건설을 위해서는 기본적으로 교통수요가 있어야 하고, 실제 운행에는 많은 시간과 예산이 필요하다. 그러나 위성도시나 도심 외곽에 위치한 주민은 대중교통 서비스의 부족으로 자가용 이용이 불가피하여 광역교통문제가 발생되었다. 광역급행버스는 기존 버스와 달리 소수의 정류장에만 정차하고 목적지까지 급행으로 운행함으로써 일부 지역에서는 지하철과 같은 역할을 수행하고 있다.

라. 사전 교통영향평가, 사후 혼잡통행료 부과 등 체계적 교통수요관리 시행

대중교통서비스 개선에 대한 정책 시행과 더불어, 과도한 승용차 이용으로 발생되는 대도시 교통혼잡 완화를 위한 교통혼잡 완화대책도 추진되었다. 특히 늘어나는 교통수요에 비례하여 도로와 같은 교통시설을 확충하는 것은 재정확보의 어려움과 환경문제 등으로 추진에 어려움이 많았다.

교통수요 자체를 줄여서 교통혼잡을 완화하려는 교통수요관리정책은 서울시를 중심으로 추진되었다. 대표적인 교통수요관리정책으로 '혼잡통행료의 징수'와 '차량 부제운행' 등이 시행되었다. 특히, 1988년 올림픽이나 ASEM회의와 같은 국제적 행사기간에는 홀짝제가 시행되어 교통혼잡 완화를 위해 노력하였다. 아울러 국내 최초로 혼잡통행료가 남산 터널에 도입되어 서울 도심의 교통난을 완화하는 데 기여하였다. 또한 교통영향평가제도를 도입하여 일정 규모 이상의 건물이나 시설을 건축할 때, 발생되는 교통문제를 해소하기 위한 제도를 마련하여, 사전에 교통영향을 평가하고 이에 대한 대책을 마련하도록 하였다. 아울러 교통시설물이 입지한 이후에 발생되는 교통문제를 완화하기 위해서 '교통유발부담금제도'를 마련하여 개별건물단위에서 교통량을 감축할 경우, 교통유발부담금을 감면하는 등 다각적인 시도가 있었다.

교통혼잡의 발생시간이나 지역이 점차 확대되자, 상습적인 교통정체지역을 관리할 수 있는 '교통혼잡특별관리제도'와 주차시설이 부족하여 발생되는 주거지 주차난을 해소하기 위한 '차고지증명제' 등 더욱 근원적인 처방책을 마련하거나 제안되었다. 그러나 강력한 법과 제도가 마련되었음에도 불구하고 각종 민원제기나 이해상충으로 아예 제도 마련 자체가 중단된 사례도 있어 이에 대한 보완책도 과제로 남는다.

마. 인간과 환경을 중시하는 교통체계로 전환 시도

2000년에 들어서면서 도시교통정책의 방향은 녹색교통체계의 확대와 차량보다는 인간 중심의 교통정책으로 전환되었다. 자동차를 위한 교통시설물이 철거되어 보행자나 대중교통이용자를 위한 시설로 탈바꿈하고 있다. 대도시 내 '걷고 싶은 거리의 조성'과 보행환경의 개선, 서울시 청계천복원사업과 버스체계개편사업과 같은 대중교통 위주의 시설개선은 대표적인 사례이다. 아울러 21세기 고령화시대를 대비하여 「교통약자이동편의증진법」 등 관련 법령과 제도를 정비하여 장애인은 물론 정상인도 교통시설 이용에 불편함을 해소하는 이른바 보편적 서비스 제공을 추진한 것도 교통부문의 사회통합을 이루기 위한 새로운 진전으로 평가할 수 있다.

제7절 | 물류산업 및 시설

1. 물류산업 태동기: 1948~70년대

가. 화물운송산업 태동

정부가 수립된 1948년 당시 물류산업(해운 제외)은 운송산업이 전부였다. 국내 화물운송산업은 크게 철도화물운송과 화물자동차운송으로 구분되었다. 이 기간의 주축 운송수단은 철도였다. 정부도 이러한 점을 인식하여 정부수립 직후 교통부가 설치(1948년 11월)되면서 '국유철도화물운송규칙'과 동 보칙을 제정하였고(교통부 공고 제1호), 이를 근간으로 1949년 1월 '국유철도 화물운송규정'이 제정·실시되었다.

광복과 정부 수립 사이의 기간에는 철도의 운영은 미군정 및 과도정부가 관할하였다. 광복 당시의 철도총량은 영업길이 6,362㎞, 역 762역소, 기관차 1,166량, 객차 2,027량, 화차 15,352량, 종사원 100,527명이었다. 그중 38도선 이남의 남한의 철도총량은 선로연장길이 3,738㎞, 영업길이 2,642㎞, 역 300역소, 기관차 488량, 객차 1,280량, 화차 8,424량, 동차 29량, 종사원 56,960명이었다. 미군이 최초로 파악한 실태 자료에 의하면 이 중 약 50%가 사용할 수 있는 시설이었다. 이 당시 철도수송의 문제는 연료부족이었다. 남한의 탄광은 일본인들이 파괴하여 채탄할 수 없는 형편이었고, 일본에서의 석탄 선적은 여의치 않았기 때문이었다. 극심한 유연탄 부족으로 철도서비스를 75%까지 줄여야 하는 상황에서 철도화물수송의 최우선순위는 미군정 임무에 꼭 필요한 쌀, 기타 식량, 석탄, 군용화물, 군병력, 피난민 수송이었다.

반면 화물자동차운송의 역할은 미미하였다. 광복 직전인 1945년 4월경 화물자동차운송업체수는 60개에 면허대수는 1,772대 수준이었다. 일제강점기에 화물자동차운송산업은 자유경쟁이 극도로 제한되었기 때문이었다. 광복과 더불어 각종 통제에서 벗어난 화물자동차운송업은 다시 활발히 발전하게 되어 1950년 6·25 전쟁 직전에는 업체수 242개, 면허대수 3,120대로 크게 증가하였다. 화물자동차운송도 운송산업의 하나로서 등장하게 되었다.

나. 1949년 3대 산업철도선 건설 등 추진

자립기반이 약한 우리나라 정부는 미국 정부와 1948년 12월 원조협정을 체결하였고, 이에 따라 한국에 파견된 ECA[385] 사절단은 대한민국 정부와 협의하에 한국의 경제부흥계획을 입안하였다. 1949년 제1차 5개년부흥계획에는 경제부흥에 따른 산업경제개발에 필요한 철도 및 철도망의 건설사업, 수송력 강화를 위한 수송 기구의 정비, 주요 간선을 비롯한 각 지선 직통여객열차의 부활, 자재난 극복을 위한 철도국산부속품생산계획이 포함되어 있었다. 이와 같은 수송부문의 계획에 따라 대한민국정부는 우선 3대 산업철도인

385) ECA = Economic Cooperation Administration.

영암선, 함백선, 문경선의 건설을 추진하였는데, 이들 철도는 지하자원의 채굴, 수력 및 화력발전소의 건설, 시멘트, 비료, 유리, 철강 공업의 개발을 위한 것이었다.

1950년 6월 25일 민족상잔의 전쟁이 발발하고 1953년 7월 종전이 이루어지는 와중인 1953년 3월 교통부 내에 철도건설국이 설치되어 전후 철도피해복구를 위한 철도5개년건설계획이 수립되었다. 6·25 전쟁은 온갖 난관을 무릅쓰고 추진되던 산업철도의 건설을 모두 중단시켰으며, 기존의 철도망과 철도시설을 철저하게 파괴함으로써 전후 철도를 복구하는 데 외부의 도움이 크게 필요하게 되었다.

1954년 FOA[386] 원조계획으로 화차 1,540량을 전량 발주하여 입화를 개시하였다. 유개차 825량, 무개차 565량, 석탄차 50량, 협궤화차 100량이었다. 1955년 6월 그동안 UN군이 관리하던 철도운영권을 인수하였고, 12월에는 화물열차가 영암선에서 처음으로 무연탄을 싣고 청량리에 도착하였다. 1956년 1월 영월선, 57년 3월 함백선 60.7㎞ 전 구간, 동년 7월 한강교량(복선) C선, 1961년 5월 동해북부선(북평~옥계 간 17.4㎞)이 개통되었다. 1959년 3월 처음으로 화물(소급) 집배제를 실시하였고, 동년 5월 ICA[387] 원조에 의하여 유조차 64량이 도입되었다.

다. 1960년대 철도화물운송업 및 화물자동차운송업의 법적 기반 구축

1961년 「철도법」이 제정됨으로써 여객 및 화물의 철도운영을 위한 법적 기반이 정비되었다. 같은 해 화물운송의 알선 또는 수취, 화물의 집하 또는 배달, 화차하역 등의 사업 질서 확립 및 효율을 증진하기 위한 「철도소운송업법」이 제정됨으로써 일제 통치하 1939년에 제정된 「조선 소운송업령」이 폐지되었다. 1962년 2월에는 「철도소운송업법시행령」이 공포되었다.

1962년 8월 교통부 육운국에 화물과가 설치되었고, IDA[388] 차관 1,400만달러를 받아 객차 115량, 화차 800량의 도입 계약을 체결하였다. 10월에는 디젤기관차 30대 도입을 위한 AID(Act for International Development)-1 차관협정을 맺었다. 1963년 9월 인천공작창에서 처음으로 국산 강제화차(석탄차) 10량이 완성되었다.

1964년에는 AID 차관에 의해 도입된 디젤기관차가 운용을 시작하였고, 민간기업으로서는 처음으로 대한통운이 소운송업 면허를 취득하였다. 같은 해 10월 수출을 촉진하기 위해 수출광석 15종에 대한 철도운임저감 조치가 있었다. 1965년 3월 AID-2 차관으로 디젤기관차 65대를 도입하는 협정을 체결하였다. 11월에는 쌍용양회공업주식회사 전용화차 운송취급이 개시되었고, 이후 1970년대 중반까지는 시멘트 운송이 빠른 속도로 급증하였다.

1966년 3월 수출물자 수송열차가 지정되었고, 서울과 부산 간에 화물열차(수출호)가 처녀 운행되었다. 4월에는 중앙선에 건설호, 호남선에 증산호 특별화물열차가 운행되었다. 5월에는 화물사고처리규칙이 제정되었고, 12월에는 서울역에 소화물발송센터가 신설

386) FOA = Foreign Operation Administration.

387) ICA = International Cooperation Administration.

388) IDA = International Development Association.

되었다. 1967년 3월에는 경제개발로 늘어나는 화물수요를 화차공급이 따라가지 못해 체화현상이 증대되면서 화차운영의 투명성을 높이기 위해 화차공개배차제가 실시되었고, 전국 각역에 수송협의회가 신설되었다. 동년 9월에는 서울, 부산진 간 소화물 전용 급행열차가 운행되었다. 1969년 3월에는 철도로 화물이 집중되는 것을 억제하기 위해 50㎞ 미만의 단거리 철도화물 취급을 중지하였고, 5월에는 소형 컨테이너가 화물운송에 사용되었으며, 철도화물의 등급을 3개 등급에서 5개 등급으로 확대하였다. 6월에는 경부선에 급행화물열차(10시간대)가 운행되었다.

한편, 화물자동차운송의 양적 규모가 증가하면서 1960년대 초부터 화물자동차운송산업과 관련된 법령들도 제정되었다. 그러나 철도와는 달리 화물자동차운송 관련 법령의 제정 동기는 운송시장의 혼란에 기인하였다. 1953년 휴전 후 징발되었던 화물자동차가 해제되고 미군의 잉여차량을 불하받는 경우가 많아 1954년 말에는 화물자동차가 전쟁전에 비해 약 2배에 달하였다. 운송시장에서는 운송사업 면허만 가진 사업자에 화물자동차를 지입하는 형태로 군소차주들이 화물자동차운송사업의 영업에 참여하게 되었다. 이때부터 지금까지도 화물자동차운송시장의 정책 현안이기도 한 위수탁제(지입제)가 본격적으로 성행하였다.[389] 이러한 지입운영은 개인차주와 운송업 면허만을 가진 운송업자 간에 알력을 가져와 화물자동차운송시장을 비롯한 전체 운송시장의 질서는 혼란해졌고, 분규도 격심해갔다. 1960년대 이전은 전후(戰後)의 사회·경제여건상 운송업계는 정부의 정책지원 또는 재정적 보조를 받지 못하였다.

이와 같이 지입제의 폐해가 장기화, 고질화됨에 따라 정부는 1961년 7월 운송사업의 공익을 보장하고 사업질서를 확립하기 위하여 고시 제654호를 공표하였다. 이 고시는 화물자동차운송사업의 육성을 위해 상법에 의한 주식회사체제로 전환하려는 것을 목적으로 운송업체의 규모를 대형화하고, 지입제를 금지하였다. 화물자동차운송업체는 최소 10~30대의 화물차량을 회사소유로 보유하고, 차고, 사무소 등 기타 시설을 확보해야 하며, 이후 이행하지 못한 업체에 대해서는 면허취소가 가능하도록 규정하였다.

이어 같은 해 12월에는 새로운 「자동차운수사업법」을 제정하고, 화물자동차운송업의 업종을 노선화물과 구역화물로 구분하였으며, 사업자가 갖추어야 할 시설, 최저면허대수, 자본금 등의 기준을 마련하였다. 그러나 이러한 조치를 취했음에도 불구하고 지입제

---

389) 지입제는 화물자동차를 소유하고 있는 차주가 외형적으로 화물자동차를 운송사업 면허를 가진 운송사업자 명의로 등록하여 운송사업자에게 귀속시키고 실질적으로는 각 차주(지입차주)들이 독립된 관리 및 계산으로 영업을 행하며 운송사업자에 대하여는 지입료를 지불하는 운송사업 형태를 말한다. 요컨대 지입제는 운송사업자 입장에서는 위탁차량·위탁경영이며, 지입차주 입장에서는 수탁차량·수탁경영이라 할 수 있다. 운송업체로부터의 위·수탁차량은 개인차주 자신은 물론 제3자가 운행관리를 위임받아 지입차량을 직접 운행·관리할 수 있는데, 이 경우 지입차주는 지입차량의 운행관리에 대리권을 가지며, 상법상에 근거한 상(商)행위가 성립된다. 지입제는 8·15 광복 이후 자동차운송사업면허를 취득한 자가 차량을 타인에게 위·수탁운영하게 하는 형태로 시작된 것이 오늘에 이르고 있다. 과거 면허제시기에서 화물자동차운송사업을 하기 위해서는 일정 수의 차량(예: 20대)을 보유해야 했고 개인차주는 운송업 면허를 취득할 수 없었으므로 개인차주가 화물자동차운송시장에 진입하기 위해서는 기존 운송업체의 명의를 빌려야 했다. 현재 5톤 이상 차량을 운행하는 일반화물차주의 경우 90% 이상이 지입차주로 추정된다.

는 여전히 성행하였다. 대다수의 영세차주들은 외형상으로 운송회사에 차량을 현물출자하는 형태로 대응하였으므로 사실상 기존 지입제와 달라진 점이 없었기 때문이다.

지입제를 금지하고 기업화하는 방안이 성과를 얻지 못하자, 정부는 획일적인 기업화 방안을 재조정하고 업종별 유형을 감안하여 효율성을 높이기 위한 보완조치로 1965년 9월 교통부 고시 제1111호를 공포하였다. 이 고시에서는 노선화물자동차운송업을 직영 또는 준직영 형태로 운영하도록 강제하는 대신 최저 면허기준대수는 20대에서 10대로 완화하였으며, 화물자동차를 10대 이상을 보유한 차주에 대해서는 일정 부대시설을 확보하면서 소속업체에서 분리하여 면허를 받을 수 있도록 허용하였다. 구역화물자동차운송업에 대해서는 5대 이상 보유 차주에 대해 일정 부대시설의 확보를 조건으로 분리면허를 허용하였다. 인사·차량 및 회계관리 등은 운송업체에서 일괄관리하도록 의무화하였다. 이러한 조치들은 1970년대에도 큰 변화 없이 추진되었으나, 화물운송업체의 이러한 일련의 기업화 내지 직영화정책은 현실 여건의 불비로 실효를 거두지 못했다.

〈표 3-61〉 화물자동차운송사업 관련 주요 법령 연혁

연도	관련 법령	의의 및 주요 내용
1915	「자동차취체규칙」(조선총독부령)	– 최초의 자동차운수사업법령 – 화물자동차운송업을 규정
1933	「조선자동차교통사업령」	– 화물자동차운송업체 통합 및 정리(사설 철도회사가 경영)
1961(7월)	고시 제654호 공표	– 화물자동차운송사업의 주식회사체제 전환 – 지입제 금지
1961(12월)	「자동차운수사업법」 제정	– 일제하의 법령 무효화
1965	고시 제1111호 공표	– 화물자동차운송사업의 기업화 및 직영화 유도

자료: 교통신문사, 『교통연감』, 각년도.

라. 1960년대 중반 화물자동차운송의 약진 시작

1961년 5월 동해북부선(북평~옥계 간 17.4㎞)이 개통되고, 10월 객화차 신조를 위해 인천공작창이 문을 열었다. 1962년부터 1966년까지 제1차 경제개발5개년계획이 수립되었고, 비록 규모는 크지 않았지만 유일하게 철도에 대한 투자가 도로보다 많았던 시기였다. 지금은 철도화물의 운송분담률(톤 기준, 2007)이 6.2%에도 미치지 못하지만, 그 시기에는 철도화물운송이 중요한 역할을 수행하였다. 예를 들어, 1962년의 철도화물운송분담률(톤 기준)은 48.6%에 달하였다.

그러나 도로에 대한 투자가 급증하면서 1960년대 중반부터 화물자동차운송의 분담률 증가는 뚜렷하게 나타났다. 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)의 시작연도인 1962년의 화물자동차운송 분담률(톤-㎞)은 8.5% 수준이었으나, 이후 제1차 계획이 마무리된 이후부터 화물자동차운송 분담률은 급속한 증가를 기록하였다. 1972년에는 18.3%, 1980년에는 21.2%에 이르렀다. 이와 같이 화물자동차운송 분담률이 크게 증가한 요인은 경부고속도로 건설 등 도로망이 크게 확충되면서 화물자동차운송의 경쟁력이 철도화물운송에 비해 우위에 섰기 때문이다.

〈표 3-62〉 경제개발5개년계획 기간 중 SOC 시설투자 추이

(단위: 억원(경상가격), %)

	교통시설						총계
	도로(A)	철도(B)	지하철(C)	A/B	A/(B+C)	계	
1차 (1962~66)	61 (17.2)	215 (60.6)	– (–)	0.28	0.28	355 (100)	481
2차 (1967~71)	1,147 (52.0)	634 (28.7)	83 (3.8)	1.81	1.60	2,207 (100)	2,373
3차 (1972~76)	4,674 (51.6)	2,669 (29.4)	248 (2.7)	1.75	1.60	9,064 (100)	9,604
4차 (1977~81)	16,302 (47.7)	7,434 (21.7)	5,532 (16.2)	2.19	1.26	34,188 (100)	37,840
5차 (1982~86)	37,191 (46.7)	9,647 (12.1)	24,379 (30.6)	3.86	1.09	79,626 (100)	89,674
6차 (1987~91)	115,225 (79.6)	14,620 (10.1)	789 (0.5)	7.88	7.48	144,710 (100)	156,600
7차 (1992~96)	344,046 (58.3)	75,353 (12.8)	98,146 (16.6)	4.57	1.98	589,824 (100)	–

주: 도로에는 지방도 포함, 교통시설의 계에는 항공, 항만 포함, 총계에는 수자원 등 포함.
자료: 정부조직 개편 이전의 경제기획원, 『예산개요』; 내무부, 『지방재정연감』.
철도청, 『철도통계연감』; 건설교통부, 「제6차 경제사회발전5개년계획」.

〈표 3-63〉 화물자동차 및 철도의 화물운송분담률 추이

(단위: %)

		1962	1964	1966	1972	1976	1980
톤	공로	45.9	45.4	47.8	59.2	62.0	60.5
	철도	48.6	49.3	46.9	31.9	28.9	28.4
	연안해운	5.5	5.3	5.3	8.9	9.1	11.1
	계	100	100	100	100	100	100
톤-km	공로	8.5	9.7	8.4	18.3	22.3	21.2
	철도	87.2	86.2	81.5	53.1	49.5	46.6
	연안해운	4.3	4.1	10.1	28.6	28.2	32.2
	계	100	100	100	100	100	100

자료: 교통부, 『교통통계연보』, 각년도.

마. 1970년대 고속도로 개통과 철도의 컨테이너운송 시작

1970년 2월 인천공작창에서 국산화차 125량이 생산되었다. 7월에는 서울남부 저탄장이 준공되었고, 7월7일 경부고속도로가 전 구간 개통됨에 따라 이에 따른 철도운영개선책이 마련되었다. 1971년 2월 호남선, 전라선에 급행소화물열차(18량 편성)가 운행되었고, 9월에는 용산화물센터가 건설되었으며, 10월에는 화차 단위로 운송되는 차급화물에 대하여 도착예보제를 실시하였다.

컨테이너 화물의 증가에 대처하여 1972년 9월에는 국제해상컨테이너 화물운송규칙이 제정되었고(고시 제55호), 컨테이너 화물운송이 개시되었다. 1973년 12월에는 월동용 무연탄 수송을 위해 전용열차 16개가 증설되었다. 1974년 2월 우편전용열차가 운행되었고, 1975년 3월 중앙선에도 우편전용열차가 운행되었다. 9월 국산 컨테이너 열차가 서울, 부산 간을 처녀 운행하였다. 1978년 12월 경부선 영등포~부산진 간 컨테이너 전용열차가 1왕복 증설 운행되었는데, 기존의 대한통운, 고려, 세방에 이어 한진컨테이너회사가 참여하였기 때문이었다. 1979년 5월 경인ICD 제1터미널이 착공되었다.

1970년대에는 벙커C유, 철재류(steel)의 운송이 1971년에, 컨테이너 화물운송이 1972년에, 벌크 형태의 양회 운송이 1979년에 각각 시작되었다. 그러나 경제성장으로 늘어나는 화물수요를 철도로만 감당할 수 없어 도로운송, 해운의 역할이 증대되는 시기였고, 도로운송의 역할 증대로 철도화물운송에서 화차가 남아 노는 것을 경험한 시기이기도 하다. 1977년 이리역 폭발사고는 화물운송 안전관리의 중요성을 모든 사람에게 각인시키는 계기가 되었다.

2. 물류기반시설 건설기: 1980~90년대 중반

1970년대까지를 물류산업의 태동기라고 분류한다면 1980년대 이후는 물류부문의 핵심기반시설이 건설되는 시기라고 볼 수 있다. 일반적으로 물류시설은 화물취급장, 일반물류터미널, 집배송센터, 농수산물유통시설, 공항, 복합물류터미널, 내륙컨테이너기지(Inland Container Depot: ICD) 등 여러 가지 형태로 구분되며, 그중 물류거점 기반시설은 복합물류터미널과 내륙컨테이너기지를 의미한다. 이러한 물류기반시설이 갖추어져야 화물의 운송, 보관, 하역, 상·하차 등 물류산업에 필요한 활동들이 유기적으로 물 흐르듯이 수행될 수 있다.

가. 컨테이너 철도화물기지 등장

1983년 6월 수원 컨테이너 화물기지가 준공되었다. 1984년 7월에는 남부화물기지 내 컨테이너기지(후일 (주)의왕ICD)가, 9월에는 성북역에 연간 200만톤 취급 규모의 동부화물기지가 준공되었으며, 12월에는 남부화물기지 내 양회기지(250만톤 규모)가 착공되었다. 1985년 7월 남부화물기지에서 컨테이너 크레인이 가동되기 시작하였으며, 1986년 8월 남부화물기지 내 양회기지가 완공되었고, 9월에는 광양제철선(광양~제철소 간 19.7㎞)이 개통되었다.

1980년대 철도는 화물을 가정까지 연결하는 등 고객을 중시하는 체계로 전환되는 가운데 물류의 기반시설인 화물기지들이 준공되었으며, 화물의 컨테이너화 추세에 맞추어 컨테이너 기지가 준공되었다. 화물운송에서는 쌀, 잡곡, 목재, 소금의 운송량이 격감하고 벼의 운송은 1987년에 종료되었다. 그러나 운송톤수를 기준으로 한 전체 실적은 철도운송의 역사에서 정점을 기록하고 있다.

〈표 3-64〉 철도물류시설 현황(2007년)

	세부 내용
인입철도	– 항만 9개소, 총연장 60㎞ – 산업단지 7개소, 총연장 79㎞
철도 CY	– 부산진역 외 27개역 – 총 86만㎡(연간 처리능력 286만TEU)
양회 SILO	– 오봉역 외 27개역 – 총 43만㎡, 69기(저장능력 43만톤)
지류센터	– 용산역 외 3개역(약 2만㎡)
기타	– 자동차하치장(2만 8천㎡) – 철강기지(8,300㎡) – 기타(석탄, 비료, 광석, 하치장 등)

자료: 한국철도시설공단, 『고속철도 개통 시너지효과극대화를 위한 철도시설개량방안 연구』, 2008.

1990년 3월 적량~전주 간 컨테이너 노선이 신설 운행되었고, 1991년 5월 경기도 의왕, 경남 양산에 내륙컨테이너기지(ICD)를 조성하기로 사회간접자본투자조정위원회에서 의결되었으며, 1992년 4월 철도컨테이너내륙기지를 운영할 주식회사 경인ICD[390]가 설립되었고, 5월에는 자동차 생산제품의 철도수송이 의왕역~신창원역 사이에서 이루어졌다. 1994년 11월에는 현대자동차의 출고 차량을 철도로 운송하기 시작하였다. 1994년 2월 컨테이너 화물에 대한 운임할인을 단행하였는데 화물 종류별로 9~12%가 할인되었다.

1995년 7월 철도청, 대구광역시 및 (주)청구와 공동으로 사업추진 협약을 체결한 대구복합화물터미널 사업에 대구지역의 상공인 21명이 공동출자하여 동년 12월에 대구복합화물터미널(주)를 설립하였다.

1995년 10월에는 소비자보호원과 공동으로 고객에게 불합리한 20여 건의 화물운송 관련 규정을 개선하였다. 전세화물열차 예납금 수수기준을 20%에서 10%로 낮추고, 도착화물에 대한 도착통지를 수화인에게 할 수 없을 때 역에 게시하던 것을 송화인에게 즉시 통지하도록 하였고, 화주에게 사전 예고하여 일방적으로 수수료를 징수하던 모순을 개선하였다. 동년 11월에는 철도경영을 개선하기 위해 「국유철도운영에관한특례법」이 제정되었고, 12월에는 소화물 취급 업무가 전산화되었는데, 소화물 꼬리표를 없애고 바코드 형식의 스티커를 부착하였다.

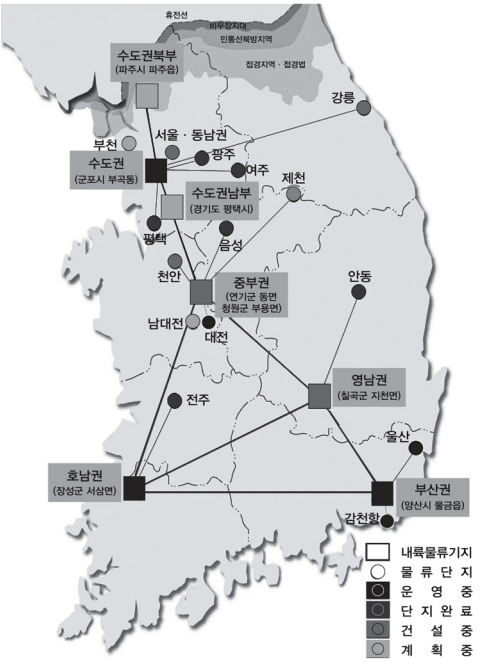
나. 복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지(ICD)의 건설

복합물류터미널[391]은 화물자동차와 철도 등 두 개 이상의 수단을 이용하여 화물의 집하, 하역, 분류, 정보처리, 포장 등의 종합적인 물류서비스를 제공하는 시설로 배송센터,

390) (주)경인ICD는 2009년 6월 (주)의왕ICD로 명칭이 변경되었다.

391) 당시에는 '복합화물터미널'로 명명되었으나 2007년 8월 법 개정과 함께 '복합물류터미널'로 개명되었다.

[그림 3-18] 내륙물류기지 배치도



자료: 국토해양부 물류항만실 홈페이지, 2009.

화물취급장, 야적장, 철송장 등으로 구성된다. 1980년대 중반부터 국내외 물동량의 증가와 효율적인 물류시스템 구축을 위해 그 필요성이 제기되기 시작하였으며, 국내 물류거점시설에 대한 정비 및 시설확충에 대한 논의가 이루어지기 시작하였다. 아울러 1986년 정부는 동북아 물류중심국가로 발돋움하기 위해 내륙물류시스템 구축방안의 일환으로 국제부흥개발은행(International Bank of Restructure and Development: IBRD)의 내륙화물기지의 건설이 필요하다는 제안을 받아들였다.

정부의 사회간접자본(SOC)시설 확충정책 및 물류의 합리화정책의 일환으로 건설된 내륙컨테이너기지(ICD)는 육로화물수송을 철도화물수송으로 전환(modal shift)하고, 항만 부두 밖에 위치하는 컨테이너 야드(Off-Dock Container Yard: ODCY)와 항만 간의 셔틀운송 교통수요를 줄여 단일 개별운송보다 효율적인 복합운송을 활성화시키기 위해 도로 및 철도의 이용이 가능한 최적의 입지에 건설되는 물류거점이다.

1987년 정부는 내륙화물기지(복합물류터미널 및 ICD)의 건립안을 유통근대화 방안으로 정하였고, 1991년 5대물류거점으로 수도권에는 군포, 부산권에는 양산, 호남권에는 장성, 중부권에는 청원·연기, 영남권에는 칠곡에 복합물류터미널을 건설하는 것을 골자로 한 내륙화물기지 조성계획을 사회간접자본투자조정위원회에서 수립·확정하였다. 수도권의 군포복합물류터미널은 약 38만 2천㎡의 부지에 1995년 5월에 착공되어 1997년 3월에 부분 개장하였고, 1998년 12월에 준공되어 주요 철도망의 연계로 대량화물운송이 가능하게 되어 운송비와 운송기간이 크게 절감되었다.

수도권의 내륙컨테이너기지인 의왕ICD는 수도권의 내륙컨테이너 통관기지의 역할과 수출입 연계수송을 위한 일시적 장치·보관·수송 등을 담당하는 시설로 1991년 조성계획이 확정되었으며, 다음해 ICD 조성공사 실시설계를 완료하였고, 당시 건설교통부로부터 화물터미널 사업면허를 취득하여 1993년 7월부터 제1터미널의 운영이 개시되었다.

제1터미널만으로는 수도권 화물수요를 처리하기에 부족함에 따라 제2터미널을 1994년 12월에 착공하여 1996년 10월에 완공하고 1997년 1월에 개장하게 되었다. 의왕ICD는 75만 3천㎡의 부지에 건설되어 수출입화물 통관, 화물집하, 보관, 분류, 간이보세운송, 관세환급, 철도수송기지, 선사 B/L발급, 식물검역 등의 기능을 수행하고 있으며 경부간의 철송 및 관세환급과 B/L발행 등을 내륙컨테이너기지에서 처리할 수 있도록 세관, 은행, 선사 등이 ICD 내에 입주하여 관련 업무를 일괄처리하고 있다.

내륙컨테이너 기지는 항만의 부두를 내륙까지 연장한 개념으로 부두에서 ICD 내 세관

관내까지의 철도운송은 간이보세운송 형식으로 취급되고 있어 부두 또는 세관관내에서 화물이 처리되는 것과 같은 기능을 수행한다. 의왕ICD에 반입되는 수출화물은 수출신고를 받은 후 ICD에서 발급하는 ICD 반입확인서에 근거하여 조기 관세환급을 실시하고 있어 특히 철송을 이용하는 중량화물의 운송에 유리하여 의왕ICD의 이용률이 증가하고 있다. 이처럼 의왕ICD는 국내 최초의 내륙컨테이너 기지로서 국가물류의 중추적인 역할뿐만 아니라 통관, 철도수송기지 등 내륙허브로서 국가물류비 절감 및 국제물류 경쟁력 제고에 큰 역할을 수행하고 있다.[392]

군포복합물류터미널은 1990년대 말 이후 수도권의 화물수요 증가에 따라 2002년 10월 군포복합물류터미널 운영업체인 한국복합물류(주)[393]의 복합물류터미널 확장 제안을 건설교통부가 받아들여 약 34만 7천㎡의 부지에 건설 중이다.

〈표 3-65〉 내륙화물기지 조성 현황(2009년 1월 기준)

		사업명	위치	면적(만㎡)	사업비(억원)	기간	비고
합 계				501	26,922		
운영 중 (3)	수도권	군포복합물류터미널 및 의왕내륙컨테이너기지	경기군포 경기의왕	38 75	2,457 331	1992~98 1992~96	
	부산권	양산복합물류터미널 및 양산내륙컨테이너기지	경남양산 〃	32 95	2,543 2,782	1992~99 1992~2000	
	호남권 (1단계)	장성복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지	전남장성	28	1,881	1998~2005	
공사 중 (4)	호남권 (2단계)	장성복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지	전남장성	24	1,442	2007~10	
	중부권	중부권복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지	충북청원 충남연기	48	2,028	2003~09	
	영남권	영남권복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지	경북칠곡	45	2,421	2004~09	
	수도권 (확장)	군포복합물류터미널 확장	경기군포	35	4,478	2003~10	2008. 12 착공
계획 중 (2)	수도권북부	파주복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지	경기파주	39	2,452	2005~11	인허가 절차
	수도권남부	평택복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지	경기평택	42	4,107	2009~14	제안서 접수 (2008. 10)

자료: 국토해양부 물류항만실 홈페이지(http://logistics.mltm.go.kr).

392) (주)경인ICD는 2009년 6월 (주)의왕ICD로 명칭을 변경하였다. 1977년 3월 국가기본계획에서 ICD 조성을 결정하고 1979년 5월 제1터미널을 착공, 1984년 7월 약 49만 2천㎡의 터미널을 조성하여 완공된 남부화물기지 내 컨테이너기지는 터미널의 확대가 필요하고 전문적 운영관리가 요구됨에 따라, 기존에 제1기지를 이용하고 있는 운송업체 및 기타 업체 등 20여 개 업체와 철도청이 공동으로 총 50억원을 출자하여 제2터미널 건설과 제1, 제2터미널을 함께 관리할 제3섹터 형태의 출자회사인 (주)경인ICD를 1992년 5월 1일 설립하였다. 1994년 12월 약 26만 2천㎡의 제2터미널을 착공하여 1996년 12월 완공하였으며, CY 약 38만㎡, 건물 13동, 궤도 6㎞의 시설로 연간 100만TEU(철도수송능력은 75만TEU)의 컨테이너 처리능력을 갖추었다. 1997년 1월 1일 전면 영업을 개시하였다.

393) 수도권의 군포복합물류터미널과 부산권의 양산복합물류터미널을 운영하는 사업자로 1992년 설립되었다.

부산권의 양산복합물류터미널은 1994년 12월에 착공되었고 1999년 6월부터 운영되기 시작하였으며, 총부지면적 31만 7천㎡에 조성되었다. 부산지역의 부산항과 김해공항 근처에 입지하여 특히 수출입화물의 운송거점으로서 역할을 수행하고 있다. 부산지역의 내륙컨테이너기지는 양산ICD로 총 95만 2천㎡의 부지에 조성되었으며 2000년 4월부터 운영을 시작하였다.

호남권의 경우는 전라남도 장성군에 건설된 장성내륙화물기지가 1단계 사업이 2005년 6월에 완공되어 운영을 시작하였고 공사 중인 2단계 사업이 완료되면 총 52만 9천㎡에 이르는 규모로 전라남·북도의 물류허브의 역할을 수행하게 된다. 수도권과 부산권 터미널의 경우 복합물류터미널과 내륙컨테이너기지가 별도로 건설·운영되고 있으나 호남권 내륙화물기지 조성 이후부터는 복합물류터미널(Integrated Freight Termina: IFT)과 내륙컨테이너기지(ICD)가 함께 조성되어 운영될 예정이다. 따라서 두 개의 터미널을 동시에 명명하기 위해 '내륙물류기지'라는 이름을 사용하게 되었다.

중부권 내륙물류기지는 준공되었으며, 영남권 내륙물류기지는 현재 마무리 공사 중이다. 충남 청원군과 연기군에 건설될 중부권 내륙물류기지는 총 48만 1천㎡의 부지에 화물취급장, 배송센터, 컨테이너 작업장 등의 시설이 건설되었다. 경상북도 칠곡군에 건설되고 있는 영남권 내륙물류기지는 부지면적 총 45만 6천㎡에 조성될 예정이며 지난 2007년 2월에 착공되었다.

이러한 복합물류터미널 및 내륙컨테이너기지의 건설로 인해 소형 화물자동차와 중대형 화물자동차 및 철도의 역할 분담이 이루어져 소형차량의 경우는 인근 소비지역과 터미널 간을 운행하고, 중대형 차량 및 철도의 경우 거점 터미널 간 및 장거리운송에 투입되므로 수송리드타임의 단축, 유류비 절감 등 물류비용의 절감을 통해 친환경적이고 비용 효율적이며 규모의 경제를 실현하는 물류시스템을 구축하게 되었다. 또한 내륙컨테이너기지(ICD)의 건립으로 수입컨테이너화물이 수요지에 운송된 이후 공컨테이너를 ICD에 보관하는 것이 용이하게 됨에 따라 화주업체들은 최단거리에서 수출화물 컨테이너를 공급받을 수 있게 됨으로써 물류비 절감에 크게 기여하고 있다.

3. 물류 운영효율기반 확충기: 1990년대 중반~2000년대 중반

가. 화물운송효율화 노력

육상도로운송의 만성적인 체증현상 해소를 위해 1996년 4월 컨테이너 화물운임 할인제도가 개선되었으며, 그 결과 부산지역에서만 적용되던 공(空)컨테이너 화물운임이 전국 모든 항만으로 확대 적용되기 시작하였다. 같은 해 6월에는 사유화차의 운임제도가 개선되면서 사유화차 소유주의 차량 검수비를 경감시켰다. 1997년 2월 대구복합화물터미널이 착공되었고, 같은 해 7월에는 화물운임의 기준구간제(50㎞)를 거리비례제인 1㎞당 요율로 조정하였다. 같은 해 11월에는 냉동·냉장컨테이너 열차가 의왕역~부산항 신선대역 간에 1일 1왕복 편성되어 운행되기 시작하였다.

1998년 7월에 화차회송료 수수제도가 폐지되었으며 이에 따라 국유철도화물영업규칙

등 관련 규정도 개정되었다. 같은 달 수소화물업무위탁취급규정도 개정되어 시행되었는데 철도소화물위탁업무 시장개방에 대비하여 「철도소운송업법」에 의한 일반사업등록자로 한정된 위탁대상기준을 소운송업자까지 확대한 것이다. 부곡역~부산진역 간에 1왕복 2개 택배컨테이너 열차를 투입하여 철도택배수송을 본격적으로 개시한 것도 같은 해 9월의 일이었다.

나. 물류정보망 운영

IT부문의 발달은 대부분의 산업에 널리 영향을 미쳤지만, 특히 물류 부문에서도 e-비즈니스(e-business)가 큰 흐름으로 자리 잡기 시작하였다. 전자상거래의 발달은 도소매 개념을 파괴하면서 생산자-물류센터-소비자라는 형태로 거래단계를 축소시키기 시작하였다. IT기술에 입각한 물류정보화는 주문, 공차조회, 물동량 중개 등과 같은 종합적인 물류서비스를 가능케 하였으며 물류전문기업의 활용영역도 크게 신장시켰다. 1996년에 발표된 종합물류정보망 기본계획은 당시 「화물유통촉진법」 제48조(「물류정책기본법」 제29조)와 「전산망보급확장과이용촉진에관한법률」 제16조에 근거하여 물류활동에 수반되는 정보흐름을 전산화, 자동화하는 국가기간망사업으로 수립되었다.

2000년 4월 호남권 고속택배 화물열차가 군포복합화물터미널~임곡역 사이에 첫 운행되었고, 2001년 2월 부산진역 CY 게이트 자동화시스템이 가동되었으며, 철도화물의 위치추적, 열차운행정보, 인터넷 EDI 등 철도화물수송과 관련된 정보를 제공하는 철도물류정보시스템(Logistics Information System: KNR)이 운영되었다.

다. 물류산업 효율화 도모

물류산업 내부에도 많은 변화의 계기가 마련되었는데 구미 선진국에서 물류산업에 대한 각종 규제가 완화 또는 철폐되면서 기업 간 경쟁이 더욱 치열하게 전개되었다. 이로 인하여 운임과 이윤이 하락하였으며, 때맞춰 불어닥친 IMF 위기와 맞물리면서 많은 기업들이 폐업위기에 몰렸다. 이와 같은 경영여건의 변화에 대한 대응으로 물류기업들은 물류 서비스의 고도화와 합리화에 관심을 기울이게 되었다. 즉, 기존의 단순한 수송 서비스에서 벗어나 고객기업에 대한 물류컨설팅, 정보관리 등의 부가 서비스를 제공하기 위한 기업물류부문의 아웃소싱을 추구하였다. 제조·유통업체들은 비주력부문인 물류 부문에 대한 아웃소싱을 통하여 물류부문의 전문화와 합리화를 달성하는 한편, 이 시기에 새롭게 생겨난 물류전문기업은 시장확대, 이윤창출과 더불어 물류선진화에 성공하기 시작하였다.

2003년 12월 수출입 컨테이너의 복합일관운송 서비스에 대한 수요에 대응하여 철도 분야에서 코레일로지스(주)가 설립되었다. 철도, 도로, 해상, 항공 등 수송수단을 연결하는 일관운송 서비스와 보관·저장 서비스(창고업)를 제공하는 종합물류기업으로 국내 복합일관운송 서비스뿐만 아니라 현재는 한·일 복합일관운송 서비스도 제공하고 있다.

2005년 1월 물류전문기업육성을 위해 종합물류업육성방안을 법제화하고 이들에게 통관업을 허용하며 산업단지 공장시설 용도지역에도 물류기업 입주를 허용하며 물류아웃소싱 기업에 대해 3년간 세액공제와 종합물류업에 대한 종합토지세 분리과세 등 세제상의 지원책도 마련되었다.

2004년 4월 대망의 고속전철인 KTX가 개통되었고 2005년 1월 철도청이 폐지되고 한국철도공사(현 코레일)가 발족되었으며, 같은 해 8월에는 KTX 특송 서비스가 실시되었다.

라. 물류의 글로벌화 대응노력 가속화

1990년대 중반부터 2000년대 중반의 시기는 국내에 정보화에 대한 중요성이 널리 확산되어 국가적으로 정보화 기반이 마련되고 정보화를 통해 기업 내 생산원가를 낮출 수 있다는 인식이 확산된 때였다. 마침 불어 닥친 IMF 금융위기 때문에 다른 제조업이 어려움을 겪을 때에도 벤처기업을 중심으로 한 정보산업부문은 확대를 거듭하던 때였기도 하다. 그러나 무엇보다도 물류의 관점에선 효율적인 공급망관리(Supply Chain Management: SCM)를 통해 공급원가를 낮추고 이것이 곧 기업이윤과 직결된다는 물류에 대한 새로운 인식이 싹트기 시작하는 시기였다. 따라서 기업 간 거래에서 조달과 재고비용을 절감하는 데 모든 기업들의 역량이 모아졌다. 또한 생산자와 소비자를 연결하는 고도화된 물류활동이 고객에게 수준 높고 다양한 서비스를 제공함으로써 기업경쟁력을 강화시킬 수 있다는 사고가 확산되기 시작하였다.

이 시기에 기업들은 생산요소와 생산기술 그리고 시장을 확보하기 위하여 각 기업들은 투자와 생산을 급속히 글로벌화하고 생산시설을 세계 각지로 분산하기 시작하였으며, 이로 인해 생산물의 이동거리와 이동빈도가 증가하였다. 이 시기에 들어 급속도로 발달한 교통 및 정보통신기술은 기업의 글로벌화의 토대를 제공하였다.

교통수단의 대형화 및 고속화는 생산시설 간 또는 생산지와 소비지 사이의 공간적 거리를 좁혀주었으며, 정보통신기술의 발달은 복잡한 유통활동을 유기적으로 통합함으로써 물류활동의 효율성을 획기적으로 증대시키는 계기가 되었다.

생산활동의 글로벌화로 인한 국제 분업의 확산과 국제 물동량의 급증은 글로벌기업들에게 효율적인 생산과 판로 네트워크의 구성을 위하여 최적의 입지를 선정해야 할 필요성을 요구하였다.

우리나라에서도 국내 타 지역과 차별화된 제도와 여건조성을 통하여 외국인 투자가의 기업활동과 자유로운 경제활동이 보장되는 지역을 지정함으로써 외국인 투자를 유치하려 노력하였다. 이에 2003년 8월에 인천경제자유구역이 국내 최초로 지정되었다.

마. 적기수송을 위한 물류시설 건설

생산자가 생산비용을 줄이기 위해서 원자재의 재고를 최소화하려는 것과 마찬가지로 중간 도매상이나 소매상 역시 판매용 물품과 소비재의 재고를 최소화하기 위하여 유통단계를 축소하고 유통거리를 단축해야 할 필요가 있었다. 이를 위하여 최종 소비지에 인접

하여 상품의 최종 단계를 마무리하는 조립·가공 과정 및 검사·포장·유통·서비스 기능을 고루 갖춘 부가가치 물류센터 내지는 물류거점의 확충이 일반화되기 시작하였다. 우리나라에서도 1990년대 중반 이후 대기업 물류자회사의 등장과 자가물류시설의 확충, IMF사태와 장기적인 경기침체 등으로 인한 물동량 감소와 주선업체의 급증으로 인해 1970년대부터 건설되어온 트럭터미널 이용이 눈에 띄게 줄어들었다.

한편, 늘어나는 유통기능을 갖춘 부가가치 물류센터의 건설을 촉진하기 위해 1995년 12월에 「유통단지개발촉진법」이 최초로 제정되었으며, 1997년 10월에 「제1차 유통단지개발종합계획」이, 2002년 2월에는 「제2차 유통단지개발종합계획」이 각각 수립되면서 전국에 유통단지가 잇달아 지정되었다.

2004년 3월 건설교통부(현 국토해양부) 내에 철도정책국이 설치되었고, 대량수송망구축과 물류시장선진화를 중심으로 하는 국가물류개선대책이 발표되었다. 국가물류개선대책의 내용은 수송·물류시설 측면에서 도로 위주의 수송체계를 철도 중심의 대량·장거리 수송체계로 전환하고, 시설 간 연계를 통해 물류시스템 전반의 효율성을 제고하기 위해서 같은 해 4월 개통된 고속철도를 계기로 기존 경부·호남선 철도의 화물수송기능 제고와 서부, 남부, 동부 물류간선 철도망을 구축하는 것이었다. 특히 부산(신)항~광양항 간의 연계와 수출입화물의 내륙거점으로의 신속한 수송을 위해 2006년까지 전라선 전철화 및 2008년까지 경전선(삼랑진~마산) 복선전철화 사업을 완료하기로 하는 계획도 이때 수립되었다.

또한 부산항, 광양항, 5대권역복합화물터미널, 공단 등 18개소 물류거점시설 내부까지 직접 철도 인입선을 연결하여 대량화물이 발생지에서 수요지까지 막힘 없이 수송될 수 있도록 하는 연계수송망 구축도 본 계획에 포함되어 있었다.

바. 물류정책의 종합화·시스템화의 추진

일부 경쟁적인 시장형성과 진입기준의 강화와 더불어 환경 및 안전관련 규제를 강화하기도 하였지만, IMF 경제위기를 겪으면서 글로벌기업의 유치와 생산성 향상을 위하여 전반적인 규제완화정책이 추진되었다.

1991년 12월 국가물류정책의 골간을 이루는 「화물유통촉진법」이 제정되었고 1994년 7월에 화물유통체제개선기본계획이 확정·공고되면서 정부의 초기 물류계획의 기틀을 잡았다. 다음해인 1995년 교통부와 건설부가 건설교통부로 통합되면서 통합·조정 기능이 강화되었다. 1995년 「화물유통촉진법」이 개정될 당시 선진 물류시스템을 효과적으로 운영하고 물류문제를 해결할 수 있는 전문인력의 확보가 중요시되면서 물류관리사 자격제도가 도입되기도 하였다.

2000년 1월 「화물유통촉진법」이 다시 개정되면서 종전 10년 단위로 수립되던 화물유통기본계획이 20년 단위의 '국가물류기본계획'으로 명칭이 변경되었다.

한편, 정부의 규제개혁의 일환으로 창고업 등록의무를 폐지하는 등 물류 분야의 각종 규제가 대폭 완화된 시기도 이때였는데, 이로 인한 차량공급과잉현상과 경기침체, 노사문제가 맞물리면서 2003년 5월 초 화물자동차 운송부문에서는 그동안 경험해보지 못했던 화물자동차 운전자들의 운송거부사태가 발생하였다. 그 결과, 「화물운송자동차운송사

업법」과 이와 관련된 각종 제도가 개편되는 등 큰 변화가 일어났으며 그러한 변화의 여파는 오늘날까지도 계속되고 있다.

사. 물류표준화 노력의 가속화

급격히 늘어난 물동량의 원활한 처리를 위해 물류효율화가 강조되면서 일관운송 및 파렛트화 추진이 필요하게 되어 1995년 12월 1,100×1,100㎜를 규격 파렛트로 체계화하기 위한 유닛로드시스템(Unit Load System: ULS) 통칙이 제정되었다. 당시 우리나라의 물류표준화율은 선진국에 비해 매우 낮았다. 예를 들어 2000년을 기준으로 국내 표준파렛트 사용률은 26.7%로서 일본 40%, 미국 60%, 유럽 90% 등 선진국들에 비해 매우 낮은 수준이었다.

4. 글로벌 물류강국 육성기: 2000년대 중반 이후

2000년대에 들어서는 과거에 비해 물류부문의 중요성이 크게 강조되어 많은 정책들이 추진되었다. 이러한 배경에는 1990년대 우리나라 항만에서 중국발 환적화물이 급증한 것이 크게 작용하였다. 부가가치가 높은 환적화물을 많이 유치하고, 단순환적화물의 처리에서 더 나아가 공항과 항만의 배후단지에서 조립・가공・포장 등과 같은 고부가가치 물류활동을 촉진하여 경제적 이득을 확대하기 위한 정책들이 추진되었다. 이를 위하여 광양항 건설, 부산신항 건설과 같은 인프라 개발사업이 추진되었고, 2001년 3월에는 인천국제공항이 건설되어 항공화물도 크게 증가하였다. 공항과 항만의 배후에는 물류단지가 조성되어 자유무역지역으로 지정되었으며, 환적화물 유치와 부가가치물류활동을 촉진하기 위한 여러 가지 관련정책이 시행되었다. 이 시기에는 '동북아 물류중심 로드맵(2003.8)', '국가물류기본계획(2006~20) 수정계획(2006.8)', 그리고 '국가기간교통망(2007~19) 수정계획(2007.11)'과 같은 물류부문의 중장기적 성격을 갖는 계획들이 많이 수립되었다.

가. 물류부문 중장기 기본계획의 주요 내용

1) 동북아 물류중심 로드맵(2003. 8)

2003년 8월에 수립된 '동북아 물류중심 로드맵'은 그동안 부처별 및 부문별로 추진되어 오던 많은 정책들이 하나의 종합계획안에 체계적으로 통합・보완되면서 우선순위와 추진시기가 정해졌다. 이 로드맵에서는 '인천공항 및 부산・광양항'을 세계의 화물・정보・사람이 모이는 동북아의 관문으로 육성하겠다는 비전의 실현을 위한 범정부적 정책추진체계를 정립하였다.

주요 추진과제로 ① 투자배분 조정, ② 물류시설 확충, ③ 물류거래 투명화 및 물류제도 개선, ④ 물류정보시스템화, ⑤ 물류인력・기업 육성 등과 같은 과제를 제시하였다.

2) 국가물류기본계획(2006~20) 수정계획(2006. 8, 물류정책위원회)

법정계획인 국가물류기본계획은 20년을 단위로 수립되고 5년마다 타당성을 검토하여 수정보완하도록 되어 있는데 2001년에 수립된 이후의 물류환경변화와 참여정부의 동북아물류중심전략을 반영하기 위하여 2006년에 수정계획이 발표되었다. 동 계획에서는 국가물류의 비전을 '2020년 글로벌 물류강국의 실현(2020년 GDP 대비 국가물류부가가치 11%, 매출액 대비 기업물류비 6%)'으로 설정하였다.

구체적인 추진전략으로 ① 글로벌 물류체계 강화, ② 물류산업 활성화, ③ H/W 인프라 구축, ④ S/W중심 물류체계 강화, ⑤ 국가물류기반체계 확립의 5개 과제를 정하였다.

3) 국가기간교통망(2007~19) 수정계획(2007. 11)

또 하나의 주요 법정계획인 국가기간교통망계획은 1999년 수립 후 국가균형발전 및 물류중심전략 등 여건변화에 대응하기 위하여 2019년을 목표로 한 수정계획이 2007년에 수립되었다.

이 계획은 글로벌시대에 대응하는 교통기반시설 확보 및 제도 정비, 효율적·지속 가능한 종합교통체계 구현, 교통·물류산업의 경쟁력 제고를 목표로 하고, ① 대외변화에 대응하는 국제교통체계 구축, ② 육상간선교통망 접근성 향상, ③ 국가종합교통체계 구축, ④ 지속 가능한 교통체계 실현, ⑤ 국가교통체계의 지능화 ⑥ 교통·물류산업경쟁력 강화를 추진전략으로 정하였다.

나. 물류부문 정책의 주요 특징

이 시기의 물류정책은 다른 산업을 지원하는 기능에서 중심정책으로 위상이 강화되었다는 특징을 가진다. 각 부처별 물류정책을 동북아 물류허브화 관점에서 통합·조정하여 범정부적 정책추진체제를 구축하기 위하여 노력하였고 '동북아 물류중심 추진 로드맵(2003. 8)', '국가물류체계 개선대책(2004. 3)', '물류전문기업 육성방안(2004. 8)', 「물류정책기본법」 제정(2008. 2 시행) 등 다양한 노력을 기울였다.

또한 과거 시설(H/W) 위주의 정책에서 산업 위주의 정책으로 전환하여 물류산업의 고부가가치화를 지향하였고, 공항·항만 배후물류단지[394] 조성, 물류정보화[395] 등을 통해 인프라의 양적 확충뿐만 아니라 질적 향상을 제고하였다는 특징이 있다. 물류산업 육성을 위한 인력육성과 제도적 여건도 조성되었다.[396]

국내적 관점에서 벗어나 국제물류를 지향하는 점도 달라진 점이다. 해외거점 확보 및

---

394) 인천공항 물류단지(992천㎡, 2006. 3), 부산항 신항 물류단지(730천㎡, 2006).

395) 세계최초 100% 전자통관체제(2006. 3), 항만 Single Window(2005. 6) 구축.

396) 종합물류기업 인증제 도입(2006. 1), 물류전문대학원 개원(2006. 7), 네덜란드 해운물류대학 한국분교(STC-K) 개설(2007. 9), 자가물류시설 처분 시 세제혜택(2007. 3) 등.

물류기업 해외진출을 통한 우리 항만과 연계된 글로벌 물류네트워크를 구축하였고, 한・중・일 물류장관회의(2006), 남・북・러 철도회의(2006. 3) 및 UNESCP 교통장관회의(2006. 11) 등 양자・다자간 교통물류 협력이 강화되었다.

다. 주요 추진실태 및 성과

대량 간선 수송체계와 물류공동화를 도모하기 위해 정부에서 주도하여 조성하고 있는 5대 권역별 내륙화물기지와 13개 유통단지 등의 내륙 물류거점이 확충되었다. 2007년 3월 영남권과 같은 해 5월 중부권 내륙화물기지를 착공하고, 수도권 확장사업으로 2006년 12월 군포와 수도권 북부인 파주는 2007년 4월 사업시행자를 지정하였다.[397] 2005년에는 감천항, 2006년에는 대전, 울산・진장 등의 유통단지가 준공되었고, 음성 등 10개소는 건설 중이다.

화물자동차 운송시장의 경우 2003년 화물연대의 운송거부 집단행동 이후 매년 같은 행태가 재발되고 있어 정부에서 근본적인 대책을 마련하고 있는 중이다. 화물자동차의 공급과잉으로 운임이 하락하자 공급량 조절을 위해 2004년 4월 등록제에서 허가제로 전환하고, 2005년 10월 종합육성대책을 마련하였으나 2008년 6월 또 다시 대규모의 집단운송거부사태로 화물운송에 큰 어려움을 겪은 바 있다.

철도의 경우 화물수송 능력을 증대하기 위한 시설확충과 다양한 경영혁신을 도모하였다. 2006년 매포・청주 철도컨테이너 장치장(CY, 87천㎡) 등을 확충하고, 2007년 부산진역 하역장비 현대화 등으로 컨테이너 수송능력을 43% 증대하였다. 2004년에는 화물전용열차를 도입하여 서울~부산 간 운행시간을 8시간에서 6시간으로 대폭 단축하였다. 분산된 화물역을 거점역 체제로 전환(2002년 332개→2006년 232개)하고, 2003년 12월에는 물류전문기업인 코레일로지스를 설립하는 등 화물사업의 전문경영 기반을 마련하였다.

이어 2006년 3월 한국과 러시아 간에 철도운영 양해각서가 체결되었으며, 다음 날 남・북・러 철도운영에 관한 의장성명 채택이 있었다. 2007년 6월 남북한 간에 민족의 염원을 담은 개성공단을 연결하는 열차가 운행되었다. 남북철도의 연결은 향후 TCR,[398] TSR[399] 등 대륙철도와의 연결을 통해 글로벌 물류강국으로 가기 위한 첫걸음이라고 할 수 있다. 2009년 2월에는 중국과 무선전파인식(RFID) 기반 화물위치정보 확인, 전자문서교환(EDI), 물동량인식코드정보 등 물류정보표준화, 물류전문인력양성교류에 관한 논의가 이루어졌다. 동년 3월에는 극동러시아에 우리 기업을 위한 전용부두와 물류단지개발을 협의하는 한・러 관계장관회의가 열렸고, 한・러 교통차관회의에서는 극동러시아 항만・물류단지개발협력, TKR-TSR 연결, 장관회의 정례적 개최 등을 골자로 하는 공동성명서가 채택되었다.

항공부문에서 인천국제공항은 세계적인 물류허브공항으로 성장하였다. 2단계 사업을

397) 현재 수도권(1998)과 부산권(2000), 호남권(2005) 운영 중.

398) TCR= Trans-China Railway.

399) TSR= Trans-Siberia Railway.

추진하여 2008년에는 계류장(1,477천㎡), 활주로(1본), 화물터미널(129천㎡) 등의 시설을 확충하였다. 2006년 3월에는 공항 배후물류단지(992천㎡)를 개장하여 1년 만에 63.6%의 입주율을 기록[400]하는 등 물동량을 창출하고 고부가가치 물류활동을 할 수 있는 여건을 마련하였다. 2006년 이래 3년 연속 국제화물 운송실적 세계 2위를 기록하였고, 2008년 10월 61개의 항공사가 49개국 157개 도시에 취항[401]하고 있다. 인천공항은 계속적인 운영 효율화를 통해 국제공항협회(ACI)가 시행하는 서비스 평가에서 2005~08년 4년 연속 세계 1위를 기록하였다.

국제경쟁력을 갖춘 물류전문기업을 육성하기 위한 정책도 추진되었는데, 2004년 8월 물류전문기업 육성방안을 확정하고 종합물류기업 인증제를 도입하여 2006년 이래 총 31개의 기업(군)이 인증을 받았다. 한편, 2007년 3월에는 제3자물류 지원센터 개설을 통한 컨설팅 서비스를 제공하고, 자가 물류시설 처분 시 양도소득세를 3년간 과세이연하는 세제혜택을 2007년 3월에 도입하였다.

전문지식과 국제감각을 갖춘 물류전문인력을 양성하기 위해 2006년 9월 물류전문대학원이 설립되고, 2007년 9월 네덜란드 해운물류대학 한국분교가 설립되었다. 현장의 실무인력을 양성하기위해 2006년 3월에는 영종국제물류고등학교와 2007년 3월에는 한국항만물류고등학교가 설립되었다.

통관의 경우 실시간 화물관리시스템과 24시간 상시 통관체제 등을 구축하여 통관 소요시간을 선진국 수준으로 단축하였다. 화물통관은 2003년 9.6일에서 2006년 4.4일로 단축하였으며, 여행자 통관은 2003년 40분에서 2006년 21분으로 단축되었다. 휴대품 즉시통관·세금 사후납부제, 휴대 반출제도 간소화 등의 제도도 시행되었다. 제조업이 관세자유지역에 입주할 수 없는 문제점을 극복하기 위해 2003년에는 「관세자유지역법」과 「자유무역지역법」을 통합하고, 2004년 12월에는 부산항과 광양항 등에 자유무역지역을 지정하였다.

물류정보화의 경우, 2006년 2월 세계 최초로 100% 전자통관단일창구 시스템을 구축 완료하는 등 분야별 물류정보시스템을 연계하기 위한 노력이 진행되고 있다. 2007년 1월 '국가물류통합정보센터' 구축 전략을 마련하였고, 2007년 7월 항공물류주체를 연계·포괄 지원하는 항공물류정보시스템을 개발하여 운영하고 있다. 한편, 무선전파인식(RFID) 장비의 도입 확산에 대비하여 시범사업을 추진하고, 2007년 7월 RFID 기반 물류거점 정보시스템 구축 기본계획을 마련하였다.

제조업 중심의 성장한계를 극복하고 외국인 투자유치뿐만 아니라, 부가가치·일자리 창출을 통한 국내 경제의 '선진화·신성장 전략'의 일환으로 인천, 부산·진해, 광양만권 경제자유구역을 지정(2003. 8~10)하였고, 2008년 4월에는 황해, 대구·경북, 새만금·군산 등 3개 지역이 추가로 지정되었다.

---

400) 2008년 12월에는 39개 필지 중 25개 필지에 15개 기업이 입주를 결정하여 임대율 76%를 기록.
401) 2008년 7월에는 70개 항공사가 49개 국가, 169개 도시에 취항.

〈표 3-66〉 경제자유구역별 개발전략

구역명	개발전략
인천	송도(국제업무, IT · BT 등 첨단산업), 청라(국제업무, 레저), 영종(항공물류, 관광) 3개 지구(209㎢)
부산 · 진해	부산항 신항(해운물류), 과학산단(기계 · 자동차 부품 클러스터) 등(104㎢)
광양만권	광양항(해운물류), 율촌산단(소재산업), 여수 화양지구(해양레저) 등(90㎢)

자료: 경제자유구역기획단(2008. 9).

〈표 3-67〉 육상물류 관련법의 변천

시 기	물류 관련법
1948~50년대	「조선소운송업령」(1939~61) 「조선자동차교통사업령」(1933~61) 국유철도운임요율개정의건(재정긴급처분 제4호, 1955)
1960년대	「철도법」(1961~2004, 「철도사업법」) 「철도소운송업법」(1961~2003, 「한국철도공사법」) 「자동차운수사업법」(1961~97, 「여객자동차운수사업법」, 「화물자동차운수사업법」)
1970년대	「창고업법」(1970~91, 「화물유통촉진법」) 「농산물유통및가격안정에관한법률」(1976~현재)
1980년대	「유통산업근대화촉진법」(1980~97, 「유통산업발전법」)
1990년대	「국유철도운영에관한특례법」(1995~2003, 「한국철도공사법」) 「화물유통촉진법」(1991~2007, 「물류정책기본법」) 「유통단지개발촉진법」(1995~2007, 「물류시설의개발및운영에관한법률」) 「유통산업발전법」(1997~현재) 「화물자동차운수사업법」(1997~현재) 「교통체계효율화법」(1999~현재)
2000년대	「철도산업발전기본법」(2003~현재) 「한국철도공사법」(2003~현재) 「철도사업법」(2004~현재) 「철도안전법」(2004~현재) 「물류정책기본법」(2007~현재) 「물류시설의개발및운영에관한법률」(2007~현재)

자료: 철도청, 『한국철도100년사』, 1999; 교통신문사, 『교통연감』, 각년도.

이명박 정부가 출범한 2008년에는 건설교통부와 해양수산부로 분산 추진되어오던 물류행정체계가 통합되어 2008년 2월 국토해양부가 출범하였다. 물류부문의 양대 법률인 「물류정책기본법」과 「물류시설법」이 제정되고, 「신항만건설촉진법」과 「수도권신공항건설촉진법」의 통합이 추진되고, 육상·해상·항공교통의 통합시너지 제고를 위해 「교통체계효율화법」의 전면 개정도 추진되는 등 법적인 기반도 마련되었다. 또한 그동안 항공, 해운 등 국제물류에서의 세계적인 성과에도 불구하고 여전히 낙후되어 있던 국내 화물운송시장도 개선의 큰 전기를 마련하고 있다.

5. 물류정책의 성과와 과제

가. 성과

정부가 수립된 당시 우리나라 물류(해운 제외)는 철도화물운송을 기반으로 하는 운송기능이 전부라고 해도 과언이 아니었다. 운송수단의 주축인 고속도로는 70년대에 들어와 개통되었고 내륙화물기지는 1980년대 들어와 기능을 발휘하였다. 그러나 부인할 수 없는 것은 경제개발과 함께 물류부문도 양적, 질적으로 크게 성장하였다는 점이다.

우선 화물지역 간 연계수송을 통해 국가 물류비용을 절감하고 규모의 경제를 실현하는 물류시스템 구축의 일환으로 추진된 5대 거점물류시설 계획으로 화물자동차뿐만 아니라 철도의 역할분담이 이루어졌고 수송리드타임의 단축, 유류비 절감, 친환경적이고 비용효율적인 물류체계가 구축·추진되어 왔다.

최근에는 물류정책이 다른 산업을 지원하는 기능을 넘어 중심 정책으로 위상이 강화되었다. 주요성과를 보면, 첫째 각 부처별 물류정책을 동북아 물류허브화 관점에서 통합·조정하여 범정부적 정책추진체제를 구축하기 위하여 노력하였고, '동북아 물류중심 추진 로드맵(2003. 8)', '국가물류체계 개선대책(2004. 3)', '물류전문기업 육성방안(2004. 8)', 「물류정책기본법」 제정(2008. 2 시행) 등 다양한 노력을 기울였다. 둘째, 과거 시설(H/W) 위주의 정책에서 산업 위주의 정책으로 전환하여 물류산업의 고부가가치화를 지향하였고, 공·항만 배후물류단지 조성, 물류 정보화 등을 통해 인프라의 양적 확충뿐만 아니라 물류산업 육성을 위한 인력육성과 제도적 여건 마련 등 질적 향상을 제고하였다. 셋째, 국내적 관점에서 벗어나 해외거점 확보 및 물류기업 해외진출을 통한 우리 항만과 연계된 글로벌 물류네트워크를 구축하였고, 2006년 한·중·일 물류장관회의, 2006년 3월 남·북·러 철도회의 및 같은 해 11월 UNESCP 교통장관회의 등 양자·다자 간 교통물류 협력이 강화되었다. 넷째, 새 정부가 출범한 2008년에는 건설교통부와 해양수산부로 분산 추진되어 오던 물류행정체계가 국토해양부로 통합된 이후, 물류부문의 양대 법률인 「물류정책기본법」과 「물류시설법」이 제정되고, 「신항만건설촉진법」과 「수도권신공항건설촉진법」의 통합이 추진되고, 육상·해상·항공교통의 통합시너지 제고를 위해 「교통체계효율화법」의 전면개정도 추진되는 등 법적인 기반도 마련되었다.

나. 과제

상기의 성과에도 불구하고 물류산업의 구조개편과 물류기업의 체질개선, 혁신적인 물류기술개발 및 물류정보화 체계 정비, 효율적인 국가 물류네트워크 구축, 저탄소 녹색성장 구현을 위한 녹색물류체계 구축 등 물류부문에서의 당면한 현안들이 아직도 많다.

물류산업의 경우 1950년대부터 본격적으로 시작된 화물자동차운송시장에서의 위수탁제(지입제)문제는 지금도 주요 현안 중 하나이다. 지입제 개선 대책으로 정부는 1980년대까지 직영화 및 대형화정책을 꾸준히 추진하였으나 산업특성과 추진정책의 부조화로 그 성과는 미미하였다. 결국 화물자동차운송산업시스템에 대한 철저한 이해에 기반하여 규제제도, 거래구조, 서비스생산구조 등을 근본적으로 개선하기 위한 중장기 대책인 요

구된다. 또한 범정부 차원에서의 물류산업 대형화, 종합화, 글로벌화를 위한 많은 정책들을 추진한 결과, 매출 3조원대 물류기업이 출현하는 등 규모 면에서 일부 성장하였으나, 물류기업의 업체당 연평균매출은 4.23억원(2006년) 수준으로 여전히 영세적 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 특히 최근의 금융위기 등 글로벌 경제위기를 기회로 물류산업의 구조적 재편과 물류기업의 체질 개선 필요성이 대두되고 있다.

물류기반시설과 관련해서는 공급 중심의 물류인프라 구축 일변도 정책을 탈피하여 물류서비스 환경의 변화를 고려한 이용자 관점에서 개발과 이용이 활성화될 수 있도록 정부기조가 전환되어야 할 것이다. 물론 정부는 국가 전반적인 물류체계 효율화를 추구하는 범위 내에서 5대 물류거점을 적극 활용하는 것은 바람직하다. 그러나 최근 물류서비스가 화주의 요구를 중심으로 다변화되고 있으므로 물류인프라 정책은 국가 물류비 절감 측면만을 지향하는 물류기반시설 개발에서 기존 거점시설과의 연계 또는 다양한 운송수단의 활용 등을 통해 고객의 요구를 최대한 충족시키고 서비스를 중시하는 방향으로의 전환이 필요한 시점이다.

글로벌 경쟁환경과 IT기술환경을 활용하는 물류발전 노력도 중요한 과제 중 하나이다. 복잡하고 광범위한 경쟁환경에서는 물류비용 절감과 새로운 물류 부가가치 창출에 있어 단기적 제도개선이나 물류개선만으로는 한계가 있다. 한계를 극복하기 위해서는 결국 혁신적인 물류기술을 개발하고 물류정보화체계를 정비하는 노력이 필요하다.

마지막으로 기후변화에 따른 물류부문에서의 지속 가능성 제고 문제도 시급히 대응할 과제이다. 국가 물류네트워크가 양적으로 크게 늘어났으나 거점시설 개발·운영주체 다원화와 거시적인 통합운영 전략 부재로 물류인프라 간 기능 불균형 및 운영 효율성 저하가 빈번하게 지적되고 있다. 저탄소 녹색성장 패러다임에 부응하기 위해서는 효율성만 추구하는 정책 방향에서 탈피하여 안전성, 친환경성도 동시에 반영하는 새로운 물류정책 패러다임 – 가령 물류 분야 온실가스 저감 목표치 설정과 실천계획 수립, 물류분야의 환경부하 저감사업 개발, 녹색물류기업 육성 등 – 을 모색하여야 할 시점이다.

참고문헌

강종희, 『국적선대 확보를 위한 재원조성 정책방안』, 해운산업연구원, 1993.
강종희, 『국제경쟁력 제고를 위한 외항해운기업의 환경 분석: 설문에 의한 실태조사를 중심으로』, 해운산업연구원, 1994.
강종희, 『외항해운의 대외개방에 따른 영향과 대책』, 해운산업연구원, 1995.
강종희 · 마문식, 『금융시장의 개발과 선박금융제도의 개선방안』, 해운산업연구원, 1995.
강종희 · 황진희, 『남북경제교류 촉진을 위한 해상운송활성화 방안』, 해운산업연구원, 1996.
건설교통부, 『도로정비기본계획』, 1998.
건설교통부, 『국가기간교통망계획』, 2000.
건설교통부, 『도로업무편람』, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.
건설교통부, 『ITS기본계획21』, 2000.
건설교통부, 『국가물류기본계획』, 2001.
건설교통부, 『물류시설통합조정방안연구』, 2001.
건설교통부, 『도로백서』, 2003.
건설교통부, 『21세기 국제 항공정책 방향 연구』, 2005.
건설교통부, 『도로정비기본계획수정계획(2006~2010)』, 2005.
건설교통부, 『국가 간선도로망 투자효율화 방안』, 2006.
건설교통부, 『국가물류기본계획 수정계획』, 2006.
건설교통부, 『제3차 공항개발 중장기 종합계획』, 2006.
건설교통부, 『국가기간교통망수정계획』, 2007.
건설교통부, 『미래지향적인 항공협상 추진방안 연구』, 2007.
건설교통부, 『교통통계연보』, 각년도.
건설교통부 · 한국철도기술연구원, 『철도물류체계의 경쟁력제고방안』, 2003.
교통개발연구원, 『21세기의 교통』, 2001.
교통개발연구원, 『고령운전자의 운전행태 고찰 및 안전운전대책 연구』, 2001.
교통개발연구원, 『도시교통수요관리의 종합적 추진방안』, 2001.
교통개발연구원, 『국가주요교통통계』, 2003.
교통개발연구원, 『도시규모와 특성에 맞는 대중교통체계의 선택기준 연구』, 2004.
교통개발연구원, 『장애인 · 노약자의 복지교통 서비스 개선방안』, 2004.
교통개발연구원, 『지속가능한 도시교통체계 구축방안(2단계)』, 2004.
교통부, 『교통통계연보』, 각년도.
교통부 해운국, 『해운 10년 약사』, 1955.
교통신문사, 『교통연감』, 각년도.
국가교통DB센터, http://www.ktdb.go.kr/.
국민경제자문회의, 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략(증보판)』, 2007. 5.
국민경제자문회의, 『참여정부 물류정책 백서』, 2007. 12.
국토연구원, 『전국 도로망체계 발전방안 연구(1)』, 2007.
국토연구원, 『국토 60년 – 사업편』, 2008.

국토연구원, 『국토 60년 – 정책편』, 2008.
국토해양부, 『국가철도망구축계획』, 2007.
국토해양부, 『도로업무편람』, 2008.
국토해양부, 『국토해양통계연보』, 각년도.
국회예산정책처, 『국가 재정의 SOC 투자 규모 및 효과』, 2004.
권영인, 「사패산 터널공사와 환경갈등」, 『교통, 발전의 발자취 100선』, 한국교통연구원, 2006, pp.151~152.
권태형 · 박정옥 · 김건영, 『고유가 대비 교통부문 영향분석 및 에너지 절감방안 연구』, 교통개발연구원, 2005.
김광득, 「도로발달 이야기」, 『월간 교통』, 교통개발연구원, 2000. 10.
김기환, 『G7고속전철사업자체평가보고서』, 한국철도기술연구원, 2003. 3.
김재승, 「1945~1952년까지 우리나라 외항선의 현황」, 『해운물류연구』, 제40호, 2004. 3.
김정태, 『기술자립형 도시철도시스템기술개발기획』, 홍익대학교, 2008. 11.
김형태, 「톤세제 도입의 경제효과분석(2005~2007)」, 『해운물류연구』, 제25권 제2호 (통권 61호), 2009. 6.
남인희, 『남인희의 길 이야기』, (주)삶과 꿈, 2006.
노관섭, 「도로이야기(4) – 우리나라의 고대도로에서 현대도로까지」, 『한국도로학회지』, 한국도로학회, 2005. 12.
노관섭, 「한국의 도로, 그 장래」, 『대한토목학회지』, 제51권 제1호, 대한토목학회, 2003.
대한항공, 『대한항공20년사』, 1991.
박준석 외, 「도로중복투자의 평가기준 개발」, 『대한교통학회 학술발표지』, 대한교통학회, 2007.
방연근, 「친환경 교통수단으로서 KTX의 역할과 기대」, 『한국철도학회지』, 2006. 6.
백영현, 「서울지하철 건설 연혁」, 『한국철도학회지』, 제3권 제4호, 2000. 12.
법제처, 「사회간접자본시설에 관한 민간투자법」.
(사)철도차량기술검정단, 『철도차량 100년사』, 1999.
산업자원부 · 한국무역협회, 『한 · 중 · 일 유통물류보고서』, 2006.
서울특별시, 『서울 600년사』, 1994.
서울특별시, 『서울교통사』, 서울특별시, 2000.
송달호, 「소형궤도차(PRT) 주요기술특성의 비교 분석」, 『한국철도학회 춘계학술대회 논문집』, 2006. 6.
신동선, 『2001 국가물류비 산정 및 추이 분석』, 교통개발연구원, 2003.
안우희, 『철도중심의 교통체계』, 한국철도학회지, 1998. 3.
예충열, 「육해공 통합물류체계의 구축」, 『월간 교통』, 한국교통연구원, 2009.
유석형 · 임종관, 『북방정책과 해운산업부문의 대응방향』, 해운산업연구원, 1991.
윤기선, 『한국해운 25년사』, 1973.
이상건 외, 『21세기국가 수송분담의 효율성제고를 위한 연구』, 국토연구원, 1999. 2.
이용상, 『철도구조개혁의 정책과정에 관한 연구』, 한국철도기술연구원, 2006.
이용상, 『해외의 고속철도발전 동향』, 한국철도기술, 2003. 9.
이용상 · 문대섭, 「고속철도의 발전과 영향력」, 『한국철도학회지』, 2007. 3.
이재민 · 서상범, 『2002 국가물류비 산정 및 추이 분석』, 교통개발연구원, 2004.
이헌석, 「21세기 한국교통체계개편에 관한 연구 – 교통투자와 교통체계분석을 중심으로」, 경원대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 2001.

이혜은, 「전차가 서울시 발달에 미친 영향에 관한 인지연구」, 『문화역사지리』, 제2호, 1990. 8.
인천국제공항공사, 『인천국제공항 건설 마스터플랜(2단계 이후) 재정비 용역』, 한국교통연구원, 2008.
인천국제공항공사, 『A World Best Air Hub 그...꿈과 도전』, 2008.
일본 특정비영리법인 기후네트워크, 「地球温暖化防止の視点から都市間交通を問い直す」, 2006. 8.
일본국토교통성, 『교통관계에너지요람』, 2008.
임종관, 『선박투자회사제도 도입방안연구』, 한국해양수산개발원, 2001.
임종관, 『남북해운협력체제 구축방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2003.
전국버스운송사업조합연합회, 『대한민국 버스교통사』, 전국버스운송사업조합연합회, 2009.
전국해상산업운송노동조합연합, 『외국인선원 고용관련 법령 및 노사합의서』, 2008. 4.
전영선, 『최초의 전차운행, 교통, 발전의 발자취 100선』, 한국교통연구원.
정봉민, 『우리나라 항만민영화 추진성과와 정책방향』, 한국해양수산개발원, 2003.
정봉민, 『우리나라 근해 정기선사의 성장전략 연구』, 한국해양수산개발원, 2007.
조용주, 「도로정책의 회고와 향후 전망」, 『월간 교통』, 교통개발연구원, 1999. 12.
철도청, 『한국철도 요람집』, 1993.
철도청, 『사진으로 본 한국철도 100년』, 1999.
철도청, 『한국철도100년사』, 1999.
철도청, 『사진으로 본 한국철도 100년사』, 1999.
철도청, 『철도창설 제103주년 기념 철도주요연표』, 2002.
철도청, 『철도통계연보』, 각년도.
철도청, 『한국철도사 제1권』~『한국철도사 제5권』, 각년도.
최성규, 「초고속자기부상튜브열차 개발의 필요성」, 『한국철도학회지』, 2008. 12.
코레일 사진DB, http://photo.korail.com/
코레일, 『한국철도 승차권도록』, 2007.
통계청, www.nso.go.kr(통계청)/www.kosis.kr/기관별통계(국토부)
한국개발연구원, 『임대형 민자사업(BTL) 주민참여 활성화방안 연구』, 2006.
한국고속철도건설공단, 『경부고속철도 건설사』, 2000.
한국공항공단, 『한국공항공단20년사』, 2000.
한국공항공사, 『김포공항 중장기 마스터플랜』, 한국교통연구원, 2009.
한국교통연구원, 『교통, 발전의 발자취 100선』, 교통개발연구원, 2006.
한국교통연구원, 『항공부문 중장기 발전전략 수립연구』, 2006.
한국교통연구원, 『기후변화협약 대비 교통부문 온실가스 저감정책의 효과 분석』, 2006.
한국교통연구원, 『수도권 철도망 개선방안연구』, 2007.
한국교통연구원, 『물류시설개발종합계획 수립연구』, 2007.
한국교통연구원, 『버스준공영제의 평가와 적용방안 연구』, 2008.
한국교통연구원, 『화물운송산업 지입제도 개선방안』, 2008
한국교통연구원, 『공항선진화를 위한 대상공항 선정기준과 성공전략』, 2009.
한국도로공사, 『고속도로 사업효과 조사연구』, 2006.
한국도로공사, 『세계도로 정책과 기술』, 2008.
한국선주협회, 『한국선주협회 30년사』, 1990.
한국선주협회, 『한국해운 60년사』, 2007.

한국선주협회, 『해운연보』, 각년도.
한국어 위키백과사전, '노면전차,' 〈http://ko.wikipedia.org/wiki/〉, 2008. 12. 8.
한국어 위키백과사전, '부산전차,' 〈http://ko.wikipedia.org/wiki/〉, 2008. 12. 8.
한국철도기술연구원, 『고속전철기술개발사업 자료집』, 2003.
한국철도기술연구원, 『한국철도기술연구원 10년사』, 2006.
한국철도기술연구원, 『과학기술로 달리는 철도』, 2007.
한국철도기술연구원, 『고속철도기술개발사업 성과보고서』, 2007. 12.
한국철도기술연구원, 『도시철도시스템기술의 이해』, 2008.
한국철도기술연구원 · 국토해양부, 『한국형고속철도관련 연구보고서』, 1996~2008.
한국철도기술연구원 · 국토해양부, 『도시철도표준화관련 연구보고서』, 2001~2008.
한국철도기술연구원 · 국토해양부, 『경량전철개발관련 연구보고서』, 2004~2008.
한국철도기술연구원 · 국토해양부, 『틸팅열차개발관련 연구보고서』, 2004~2008.
한국철도기술연구원 · 국토해양부, 『고속철도교육훈련 매뉴얼』, 2007.
한국철도시설공단, 『한국철도건설백년사』, 한국철도시설공단, 2005.
한국철도시설공단, 『고속철도개통 시너지효과 극대화를 위한 철도시설개량방안 연구』, 2008.
한국철도학회, 『알기 쉬운 철도용어 해설집』, 2008. 5.
한국항공진흥협회, 『항공연감』, 2000.
한국해사문제연구소, 『잃어버린 항적(航跡)』, 2001.
한국해양수산개발원, 『항만노동생산성 향상방안 연구』, 1999. 12.
한국해양수산개발원, 『선박확보재원조달기금 설치방안연구』, 2000.
한국해양수산개발원, 『21세기 글로벌해운물류』, 2000. 3.
한국해양수산개발원, 『동북아시아의 물류중심국가 구축-OK21의 구체적 실천방안』, 2000. 11.
한국해양수산개발원, 『항만산업의 해외진출 기반구축방안 연구』, 해양수산부, 2000. 12.
한국해양수산개발원, 『해운산업 중장기 발전계획 수립』, 2000. 12. 15.
한국해양수산개발원, 『지구촌 해운물류 제5집』, 2001. 12.
한국해양수산개발원 · 청주대학교 · 한국해양대학교, 『항만노무공급체계 개편방안연구』, 2002. 6.
한국해양수산개발원, 『우리나라 해운업의 선박톤세제도 도입방안 연구』, 2002. 11.
한국해양수산개발원, 『국제물류촉진 및 육성전략수립방안 연구』, 2002. 12.
한국해양수산개발원, 『우리나라 선박등록제도 개편방안연구』, 해양수산부, 2003.
한국해양수산개발원 · 한국개발연구원 · 국토연구원 · 교통개발연구원, 『한반도의 글로벌 물류중심지화 방안 및 추진전략연구』, 2003. 10.
한국해양수산개발원, 『부두운영회사제 정착을 위한 장기임대를 산정 및 평가모델 구축방안 연구』, 2003. 12.
한국해양수산개발원, 『국가필수선대제도 타당성분석 및 정책대안 연구』, 2004.
한국해양수산개발원, 『주요국 해운산업 보호지원정책과 대응방안 연구』, 한국해사재단, 2005.
한국해양수산개발원, 『무역·해운·조선 동반발전을 위한 대량화물 수송체제 구출방안 연구』, 2006.
한국해양수산개발원, 『글로벌항만투자의 실효성 제고방안』, 2008. 12.
한국해양수산개발원 · 한국조세연구원, 『해운산업 발전을 위한 해운세계 개선방안 연구』,

2009. 2.
한석윤 · 정종덕 외, 「일본의 철도기술개발 동향과 시사점」, 『한국철도학회지』, 2008. 6.
해양수산부, 『신항만개발 투자우선순위 평가』, 1996. 7.
해양수산부, 『해양수산백서』, 1997. 12.
해양수산부, 『전국 항만 적정하역능력 산정』, 1998. 7.
해양수산부, 『항만기본계획재정비』, 1999. 12.
해양수산부, 『신항만개발사업투자재원조달 및 민자유치활성화방안』, 2000. 6.
해양수산부, 『수정 항만개발계획』, 2001. 1.
해양수산부, 『항만업무편람』, 2001. 2.
해양수산부, 『전국무역항항만기본계획수립』 중간보고서, 2001. 5.
해양수산부, 『항만개발투자방향연구』, 2001. 6.
해양수산부, 『해운기업의 법인세제 개선 및 선박톤세제 도입방안연구』, 2002. 12.
해양수산부, 『해양수산백서』, 2004. 5.
해양수산부, 『항만인력공급체제 개편백서』, 해양수산부, 2007.
해운산업연구원, 『우리나라 컨테이너항만의 국제경쟁력 제고방안에 관한 연구』, 1993. 12.
해운산업연구원, 『항만하역사업의 합리적 발전방향에 관한 연구』, 한국항만하역협회, 1993. 12.
해운산업연구원, 『2020년을 향한 해운항만의 비전과 과제』, 1995.
해운산업연구원 · 한국전략문제연구소, 『국가안보와 국민경제 안전을 위한 한국상선대의 유지 확보 대책에 관한 연구: 한국상선대의 해외이적 방지대책을 중심으로』, 1999.
해운항만청, 『항만건설사』, 1978. 12.
해운항만청, 『해운항만청 10년사』, 1986.
해운항만청, 『해운항만청 10년사』, 1986. 12.
헤럴드경제, 『현대로템 美서 국산전동차 최초 공개』, 2008. 9. 11.
홍용기, 「지구온난화방지를 위한 교통시스템」, 『한국철도학회지』, 2008. 9.
홍용기, 「지속가능한 그린교통의 실현」, 『한국철도기술지』, 2009.
UIC, 『세계철도통계연감』, 각년도.

UITP, *The Millennium Cities Database for Sustainable Transport*, 2002.

제14장

해양 개발·관리

제1절 | 미래 성장의 보고, 해양개발 및 관리

해양은 지구표면적의 71%, 지구 생물의 80%가 서식하는 중요한 환경이자 자원의 보고이다. 특히 해저에 부존된 각종 광물자원은 지하자원의 고갈로 인하여 생산의 한계가 예상되는 육상광물을 대체할 수 있는 인류 최후의 미개척지로서 선진국을 비롯한 세계 각국은 해양개발을 위해 총력을 기울이고 있다.

해양의 중요성은 세 가지이다. 첫째는 공간적 측면이다. 해양공간은 과학기술의 발전에 따라 그 사용방법과 용도가 다양해질 것으로 예상된다. 현재까지는 해로, 항만, 어장 및 매립을 통한 토지 이용이 주된 방식이었지만 앞으로는 해저 비축기지, 해저 공장 및 생활공간까지 그 용도가 다양해질 것이다. 둘째는 해양은 자원의 무한한 저장고라는 점이다. 해저의 바닥은 토지이며, 그 하층토에는 육상과 같은 각종 자원이 매장되어 있고, 이를 개발하는 것은 해양과학기술의 발전에 달려 있다. 셋째는 해양환경이다. 광대한 면적의 바다와 그 바다를 구성하는 바닷물은 지구의 중요한 기후조절자로서 역할을 하기 때문에 해양환경의 메카니즘을 알고, 그 변화를 모니터링하는 것은 중요한 일이다. 그리고 현실적으로 가장 중요한 것은 우리가 살고 있는 해안지역의 해양환경이다. 청정한 해양환경에서 안심하고 먹을 수 있는 수산물이 나오고, 최근 급증하는 관광휴양공간으로 활용이 필요하기 때문이다.

이에 해양을 실효적으로 지배하기 위한 국가적 차원의 노력이 요구된다. 우리 주변의 황해 및 동중국해의 경우만 해도 강대국인 일본, 중국과 해양관할권 경쟁을 피할 수 없는데, 그 이유는 해저에 부존된 자원의 개발권 확보 때문이다. 따라서 해양은 그동안 경제에 기여한 실적보다는 앞으로 우리 민족이 새롭게 개척해야 할 중요한 영역이기 때문에 해양개발은 국가정책 우선순위에서 재평가되어야 할 것이다.

광복 이후 우리나라의 해양개발 및 관리를 위한 정부의 노력은 바다에 대한 국민적 관심의 부족에도 불구하고 꾸준히 지속되어 왔으며, 현재는 해양관리정책 및 해양과학기술 분야에서 선진국 수준에 근접해 있다고 볼 수 있다.

1. 수산업과 해양영토 보호

1945년 광복 이후 우리나라의 해양 여건은 열악하였다. 해양영토에 대한 개념이 정립되지 않은 데다, 바다를 삶의 터전으로 삼고 있는 어업환경은 악화일로를 걷고 있었다. 미 군정기에 정치적 상황이 악화되면서 수산행정은 취약하였고, 제도 또한 정비되지 않아 시행착오를 겪었다. 어선 등 어업 생산수단이 절대적으로 부족한 것은 물론 어업 자금마저 제대로 융통되지 못하였다. 모든 것이 어렵고 부족한 시대 상황을 그대로 반영하고 있었다.

우리나라 수산업의 경영 악화는 일본 어선의 어로활동으로 더욱 가속화되었다. 일본은 제2차 세계대전 이전부터 월등한 어선 세력을 바탕으로 세계 주요 어장에서 수산자원을 남획하고 있었다. 종전이 된 이후에도 일본 어선은 우리나라 연근해 어장에서 마구잡이로 조업하였다. 당시 맥아더 연합군 사령부는 1945년 8월 20일에 일본의 전체 어선에 대해 어로활동을 전면적으로 금지하는 조치를 취한 뒤, 9월에 목선에 한해서 일본 12해리 이내에서만 조업을 허용하였다. 같은 해 9월 27일에는 어로제한구역을 설정하는 이른바 '맥아더 라인'을 발표하였다. 그 후 맥아더 라인은 일본의 강력한 요청에 따라 몇 차례 완화되었는데, 6·25 전쟁으로 사실상 관리가 불가능하게 되었다.

문제는 이 같은 조치에도 불구하고, 일본 어선들이 우리나라 어장을 침범해 불법 조업을 일삼았다는 점이다. 당시 일본 어선들은 선단을 편성, 맥아더 라인을 넘어 제주도와 흑산도 등 우리나라 황금어장까지 진출하는 무분별한 어업활동을 계속하였다. 이에 우리나라는 일본 어선을 단속하는 한편, 불법어업을 규탄하는 범국민 궐기대회가 1949년 6월부터 일어났다. 미군 또한 해안 경비를 강화하고, 일본도 불법 조업 감시에 나서는 등 사태 진화에 나섰다. 당시 우리나라에 나포된 일본 어선은 300척이 넘을 정도로 일본 어선의 불법 어업은 널리 행해졌다.

1952년 이승만 대통령의 대한민국 '인접해양에 관한 주권선언'이 선포되었다. 평화선으로 불리는 이 선언은 우리나라의 해양영토 관리를 한 단계 끌어올린 획기적인 조치로 평가된다. 유엔해양법협약이 나오기 전에 한반도 연안 70~150해리 수역에 걸쳐 주권을 선언하였기 때문이다. 이를 통해 우리나라는 대륙붕 관리는 물론 일본이 어선의 불법 조업을 규제하는 등 어업자원을 보호할 수 있는 기틀을 다졌다. 평화선은 이후 1965년에 체결한 '한·일 어업협정'에서 12해리 어업전관 수역을 설정하고, 1977년 제정된 「영해법」에 의한 직선기선을 설정하는 데 중요한 토대가 되었다.

2. 갯벌과 연안관리

가. 갯벌·연안 공간의 중요성

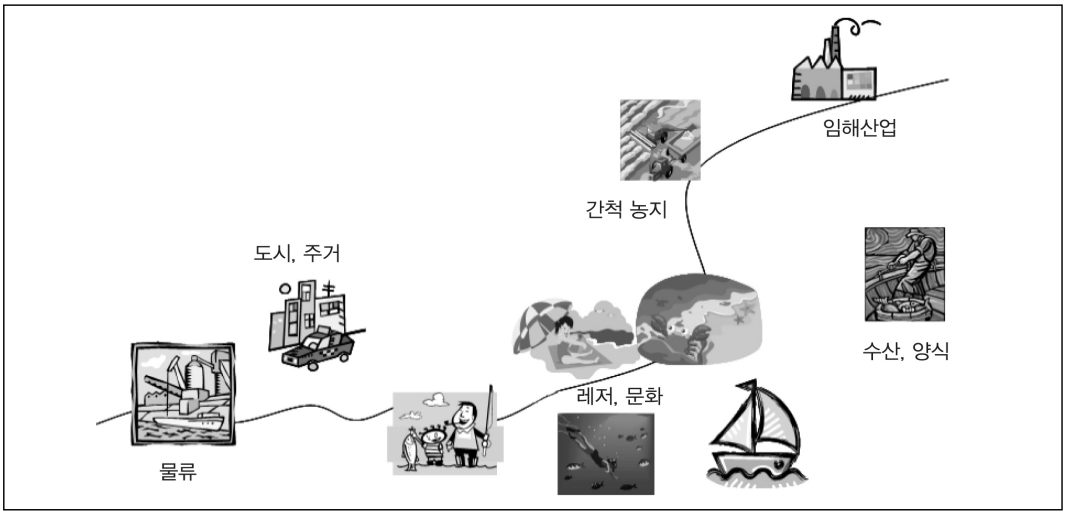
갯벌을 포함하는 연안공간은 생활공간, 수산 및 해운의 중심지 역할을 시작으로 간척을 통한 농산물 생산의 공간, 임해산업단지를 통한 산업기지로서의 공간, 국민들의 해안레저 및 문화의 공간으로 기능이 확대되었으며 이용의 형태가 점차 다양화되고 있다. 연

안은 항만, 발전 등의 경제적·상업적 의미가 큰 시설들이 입지하기 좋은 곳이며, 여가를 위해서도 매력적인 공간이다. 또한 담수와 해수가 만나는 곳으로서 풍부하고 생산적인 해양생물 서식지를 제공해주기도 한다. 이처럼 연안공간은 경제적인 가치와 환경 생태적 가치에 있어서 중요한 공간이다.

자연환경적 측면에서 연안공간은 생태계의 보고라 할 수 있다. 갯벌을 중심으로 한 간석지에서는 많은 생물들이 서식하고 있다. 다양하고 풍부한 생태적 자원을 보유하고 있으며, 수산자원의 산란·서식을 위한 중요한 터전으로서의 기능을 가지고 있다. 기수역을 비롯한 연안 해역에서는 근해 및 원양에 비해 훨씬 풍부한 수산 및 생태자원을 보유하고 있다. 하지만 해일 등 해안재해와 육지로부터 생활하수, 폐기물, 농약 등의 오염원 유입으로 환경오염에 취약한 지역이기도 하다.

사회적인 측면에서 연안공간은 심미적·경관적 가치의 중요성이 부각되고 있다. 우리나라도 생활패턴의 변화로 인하여 연안공간이 과거의 산업적 활용에서 관광·휴양·레크레이션 공간으로서의 이용도가 증대되고 있으며, 연안관리문제는 도시, 산업, 휴양, 환경 등 인간생활의 모든 영역이 복합된 문제로 발전하고 있다.

[그림 4-1] 연안공간의 다양한 이용 형태



연안의 특성은 다음과 같다.

첫째, 해양과 육지 환경계의 공존성이다. 해양의 환경계와 육지의 환경계가 각각 존재하면서 동시에 접하는 지역에서의 기수역과 같은 새로운 환경계가 공존하고 있다.

둘째, 사회적인 수요 및 이용형태의 다양성이다. 환경보전, 항만, 수산, 도시, 여가 및 휴양, 관광, 산업 등 연안공간을 대상으로 다양한 형태의 수요가 일어나고 있다.

셋째, 풍부한 생산성이다. 간석지를 비롯한 천해의 해역은 다양한 종의 생물체가 산

란・서식하는 생태적 생산성이 높은 지역이다. 특히 수산자원의 경우 원양 및 근해에 비해서 훨씬 많은 자원이 분포하고 있다.

넷째, 각종 환경오염원이 많이 유입되어 환경적 피해에 많이 노출되어 있는 취약성이다. 육지에서 발생된 오염원들이 해역으로 유입되기 전에 집결되는 곳이기도 하고 해안선과 인접한 연안지역의 각종 개발에 따른 환경피해가 발생되어 환경의 건전성이 훼손될 우려가 높은 지역이다. 특정지역 해안선의 조그만 인위적 변화에도 주변 해안지형이 영향을 받아 변형되기도 한다.

다섯째, 자연정화능력에 의한 자연복원성이 비교적 크다. 연안지형 가운데 대표적인 갯벌의 경우 환경정화능력이 뛰어나다고 알려져 있으며, 실제로 미국 조지아대학교 오덤(Odum) 교수의 연구조사 결과에 의하면 갯벌 1㎢가 하루에 BOD기준 2.17톤의 오염물을 정화할 수 있다고 한다. 이는 도시 하수처리장 1개소의 유기물 처리능력과 맞먹는다. 이처럼 연안은 오염원들이 집중되기도 하지만 스스로의 정화능력 또한 갖추고 있는데, 연안오염의 문제는 정화능력을 초과하는 오염원의 유입에 기인하는 것이라 할 것이다.

나. 갯벌・연안 이용방식의 변천

우리나라는 간척・매립을 통하여 고려시대 고종 22년(1231) 몽고침입 시부터 강화도에 제방을 축조한 기록이 있다. 이후 일제 강점기까지 굴곡이 심하고 수심이 얕은 서해 바닷가를 간척하여 농지로 이용하였다.

1960년 이후 박정희 대통령의 중공업육성정책에 따라 바닷가를 매립하여 조성되는 산업입지정책도 농경지확장정책과 더불어 우리나라 연안매립에 기폭제가 되었다. 「국토건설종합계획법(1962)」, 「수출산업공업단지조성법(1964)」이 제정됨에 따라 대규모 '공업단지'가 연안지역에 건설되었다. 대표적 사례로는 울산 석유화학단지 및 조선소, 포항제철, 여수 화학공업단지와 이들 공업단지에 관련된 수출입 화물 처리를 위한 공업항이 있다.

1970년대 말에는 대규모 간척기술이 발달됨에 따라 남양방조제, 아산방조제, 삽교천방조제가 건설되었으며, 1980년대에는 서산 A・B지구, 김포지구, 영산강 Ⅱ단계지구, 대호방조제, 금강 Ⅰ지구 하구둑, 해남지구, 시화지구, 석문지구 및 영산강 Ⅲ단계 지구 등 대규모 간척지가 개발되었다.

그러나 1987년 「해양개발기본법」의 제정으로 시작된 우리 국민의 해양에 대한 인식 제고는 해양환경의 중요성을 주장해온 해양생물학자를 중심으로 한 과학자들의 주장에 힘을 실어주는 계기가 되었으며, 연안매립의 부작용을 우려하여 연안관리의 새로운 패러다임이 도입되었다. 당시에는 연안역 관리라는 새로운 패러다임을 가지고 대규모 매립・간척을 막을 수는 없었지만, 이때 축적된 성과는 1990년대 이후 제도 정립 및 국민 인식 확대를 통하여 연안 이용에 대한 국가정책 방향을 변화시키는 데 크게 기여한 것으로 평가된다.

1992년 6월 정부 대표가 중심이 된 UN환경정상회의(UNCED: Earth Summit)에서는 인류의 지속 가능한 성장을 위한 12대 정책과제의 하나로 '해양 및 연안자원보호'를 선정

하고 각 연안국이 연안관리를 시행하도록 권고하였으며, 우리나라도 연안통합관리를 제도적으로 수용하여 1992년 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서는 연안역 이용수요의 증대에 대비한 연안역 이용 효율 제고와 체계적 관리방안을 수립하도록 계획하였다.

1997년 해양수산부에 연안역 관리과가 신설되었으며, 1999년 「연안관리법」이 제정되었다. 2000년에는 「연안관리법」을 근거로 연안통합관리계획이 수립되어 기존의 육지 중심의 연안개발을 지양하고 '해양 중심의 연안관리'로 패러다임 전환을 시도하여 오늘에 이르고 있다.

3. 원양어장의 개척과 해양 진출

1950년대 말에 태동되기 시작한 원양어업은 해양자원개발의 일환으로서 지난 50여 년 동안 괄목할 만한 성장을 거듭하여 식량공급의 한 축을 담당하는 산업으로서 국가경제의 고도성장에 기여해왔다. 특히, 원양어업은 광복 이후 정치적인 혼란과 절대적 빈곤에서 탈피하려는 정부의 수산물 생산 증대 및 수출정책의 선봉에서 성장해왔으며, 우리나라 역사상 최초의 해양개발이라는 측면에서 의미가 크다.

국내 최초의 원양어업은 1957년 지남호가 인도양에서 참치조업을 시작한 이래 1960년대 경제개발5개년계획에 의해 부족한 외화획득을 위한 수출산업으로 육성되면서 본격적인 성장기를 맞이하게 되었다. 또한 정부는 1962년 4,600만달러의 어업차관으로 어선 91척을 도입하여 한국수산개발공사를 설립하여 어선어업을 육성하기 시작하면서 발전의 전기를 맞이하게 되었다.

정부의 적극적인 지원으로 1966년 대서양 라스팔마스 근해와 북태평양 베링해 시험조업을 시작으로 트롤어업이 추진됨에 따라 참치연승어업과 트롤어업을 중심으로 점차 조업구역을 확대하여 5대양 6대주로 진출하면서 수산물의 국내 공급뿐만 아니라 수출산업으로 확대되었다.

〈표 4-1〉 원양어업의 연도별 어선척수 및 생산량 추이

(단위: 척, M/T)

	1957	1967	1977	1987	1997	2006
허가척수	1	180	850	712	602	393
생 산 량	50	40,844	595,927	882,660	829,395	639,184

자료: 한국원양어업협회, 『통계로 본 한국원양엉업 50년 변천사』, 2007.

특히 1970년대는 우리나라 원양어업이 지속적인 성장과 발전을 이룩한 시기였다. 1967년에 이어 1971년과 72년에 각각 참치 채낚기어업 개발을 위해 태평양 해역과 대서양의 가나 근해 등에서 시험조업을 실시하여 성공하였으며, 1973년 알라스카만의 은대구 저연승어장 개발, 1975년 이란해역의 트롤어장 개발, 1979년 북태평양 공해상 오징어 유자망 어장 등 지속적인 어장개발이 추진되었다.

1970년대에 불어 닥친 두 차례의 석유파동과 연안국들의 자원국유화정책, 그리고 200

해리 배타적 경제수역(EEZ)의 선포 등으로 인하여 주요 어장을 잃거나 축소되면서 난관에 봉착하기도 하였다. 또한 1990년대의 정체기를 거쳐 2000년대에 접어들면서부터는 어선의 노후화 등 고비용 구조, 시장자유화에 따른 수산물 수입의 증대, 연안국의 조업규제 강화 등으로 원양어업을 둘러싼 조업환경은 날로 악화되고 있는 실정이다. 원양어업 허가척수는 1977년 850여 척에 달하였으나 그 이후 점차적으로 감소하여 2006년에는 393척으로 감소하였으며, 어획량은 1992년 1,023,926M/T에서 2006년에는 639,184M/T로 37.6%나 감소하였다. 이에 따라 원양어업의 수출액도 1988년 634,044천달러에서 점차 감소하기 시작하여 2006년에는 410,424천달러로 크게 감소하였다.

〈표 4-2〉 원양어업의 연도별 수출 현황

(단위: 천달러)

	1958	1967	1977	1988	1997	2006
참치업종	68	12,344	191,269	329,994	346,007	282,007
트롤기타	–	238	122,218	304,050	215,007	128,417
합 계	68	12,582	313,487	634,044	561,014	410,424

자료: 한국원양어업협회, 『통계로 본 한국원양엉업 50년 변천사』, 2007.

이러한 원양어업의 어려움에 적극적으로 대처해나가기 위해서는 연안어업국들의 어업정책 변화에 능동적으로 대처하여 연안국과의 기존 어업협정을 효율적으로 운영하고 새로운 어업협정을 체결하는 한편, 장기적인 관점에서 주요 연안국들의 어업제도를 최대한 활용하여 단순한 어로활동 차원에서 벗어나 공동어로 및 합작투자 등을 통한 현지화 방안이 추진되어야 할 것이다. 정부에서도 국제환경 변화에 적극적으로 대응하여 우리나라 원양어업의 국제경쟁력을 향상시키고, 더 나아가 선진 원양어업국으로 발전해나가기 위해서는 양자간 또는 다자간 국제 어업협력을 강화해나가야 할 것이다.

4. 해양환경

가. 해양오염사건과 해양환경관리

1) 토리캐년호 유류오염사고와 MARPOL 협약 제정

국제적으로 해양환경관리는 대형 유조선의 유류오염사고로 인한 해양환경 피해의 심각성을 인식하면서 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 1967년에 발생한 토리캐년(Torry Canyon)호 유류오염사고[402]는 막대한 해양환경오염을 초래한 최초의 사고였다. 이 사고

402) 1967년 3월 18일에 영국 남서단 외항 시리(Cirry) 부근의 세븐스톤(Seven Stones) 암초에 12만톤급의 유조선 토리캐년(Torrey Canyon)호가 좌초하여 원유 약 6만톤이 유출되었다. 유출유는 영국 해안은 물론 프랑스 노르망디 해안까지 도달하여 어업 및 관광자원에 막대한 피해를 입혔다.

를 계기로 해양환경오염을 사전에 예방하기 위한 국제적인 노력이 시작되었고, 그 결과 '선박으로부터 해양오염방지에 관한 협약(MARPOL 73/78)[403]'이 제정되었다. 우리나라의 해양환경관리도 이 협약을 수용하여 「해양오염방지법」을 제정한 1977년 이후부터 시작되었다.

2) 씨 프린스호 오염사고와 해양환경관리

1980년대와 1990년 초까지 해양환경정책의 중심은 여전히 선박의 유류유출에 의한 해양오염방지였다. 1980년대에는 연안지역에 산업단지 조성이나 도시 형성을 위한 매립이나 대규모 개발로 연안수질이 오염되어 양식어업이나 수산자원에 악영향을 미쳤다. 이때부터 해양오염방지법의 개정을 통해 수질기준을 설정하고, 해양환경 보전을 위한 특별관리해역 지정 등 육상으로부터 오염방지를 위한 근거 규정을 만들기 시작하였으나 연안오염원의 사전 규제 및 해양오염방지를 위한 종합시책은 마련되지 않았다.

그러던 중 1995년에 씨 프린스호 유류오염사고가 발생하였다. 이 사고로 해양환경보전에 관한 최초의 범정부적 종합계획인 해양오염방지5개년계획(1996~2000)이 수립되었다. 이 계획은 해양오염사고 방제기능 강화를 위해 해양경찰청에 방제대책본부 및 기동방제단을 설치하고, 일정 규모 이상의 유조선 및 기름저장시설에 방제선 및 방제장비 배치 의무화, 민간방제조합 발족 등 방제조직과 역량의 획기적인 개선에 초점을 두었다. 동시에 269개 연안지역 환경기초시설 신·증설, 어장정화사업 추진, 적조경보 조기발령 시스템 구축 등 적조방지 종합대책 추진, 갯벌 생태계우수지역 등을 해양생태계 보호지역으로 지정 등을 포함하여 해양환경관리를 위한 종합대책으로서 위상을 갖추고 있었다.

한편, 씨 프린스호 오염사고로 통합 해양행정의 필요성이 부각되어 이듬해인 1996년 8월 해양수산부가 발족하는 계기가 되었다. 이전에 수산청, 해운항만청, 과학기술처의 해양과학 연구개발 업무, 농림수산부의 수산정책, 환경부의 해양환경 업무, 건설교통부의 공유수면 매립·관리 업무 등 13개 부처에서 기능을 이관받아 통합 해양행정부서로 출범하였다.

나. 해양환경 관련 국제 동향

해양오염에 대하여 국제적으로 1970년대부터 이미 육상폐기물 해양투기규제협약(London

---

403) 정식 명칭은 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto(MARPOL 73/78)이다. MARPOL은 선박에 의한 해양오염을 방지하기 위한 국제 협약으로 1973년과 1978년의 조약을 근간으로 지속적으로 개정되어 왔다. 1973년의 MARPOL 조약은 기름(oil), 화학제품(chemical), 포장된 상태의 유해물질(Harmful Substances in packaged form), 쓰레기(garbage)와 오수(sewage)에 의한 오염에 대하여 규정하였다. 1978년의 조약에서는 그 당시 발생하였던 일련의 사고들에 대한 대책으로 유조선의 안전과 오염방지를 위해 밸러스트의 분리(Segregated Ballast) 요건을 강화하는 내용을 채택하였다. 1973년 조약이 아직 발효되기 전에 1978년 조약이 채택되었으므로, 이 두 조약은 하나로 흡수되어 MARPOL 73/78로 불리게 되었다.

Convention)과 선박의 해양오염방지협약(MARPOL) 등 국제협약을 발효시켜 문제의식을 고취시켰다. 1990년대에 접어들면서 육상기인(起因) 오염원에 대한 중요성을 인식하고 1992년 '지속 가능한 발전에 관한 리우선언' 이후 1995년 정부 간 회의에서 '육상활동으로부터 해양환경보호를 위한 범지구적 실천계획(GPA)'을 발족하여 육상기인오염원에 대한 관리를 강화하기 시작하였다. 그리고 2002년 8월 개최된 '지속 가능한 발전 세계정상회의(WSSD)'에서는 해양환경 분야의 비중이 확대되었다.

해양투기로 인한 해양오염을 막기 위하여 선박, 항공기 등으로부터 폐기물 등의 해양투기를 규제하는 '폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양오염방지협약(런던협약)'의 1996년 의정서가 2006년에 발효되었다. 1996년 의정서(이하 런던협약의정서)는 사전배려원칙(precautionary principle)을 천명하고, 예외적인 경우를 제외하고는 원칙적으로 모든 물질의 해양투기를 금지하는 강력한 규제를 담고 있다.

기후변화협약[404]은 1992년 6월 리우회의(유엔환경개발회의: UNCED)에서 채택되었고 1994년 3월 발효되었다. 기후변화협약은 ① 각국의 온실가스 배출, 흡수 현황에 대한 국가통계 및 정책이행에 관한 국가보고서 작성, ② 온실가스 배출 감축을 위한 국내 정책 수립 및 시행, ③ 온실가스 배출량 감축 권고 등을 주요 내용으로 하고 있다. 기후변화협약과 함께 채택된 생물다양성협약[405]은 생물다양성의 보전, 생물자원의 지속 가능한 이용, 생물자원을 이용하여 얻어지는 이익의 공정하고 공평한 분배를 목적으로 제정된 협약이다.

한편, 유엔환경계획(UNEP)은 해양오염방지를 위한 지역협력체제 수립을 위해 1974년부터 지역해양보전사업(Action Plan for the Regional Seas Programs)을 추진하였으며, 1994년에 우리나라가 포함된 동북아 역내 최초의 환경협력사업인 북서태평양보전실천계획(NOWPAP)[406]이 설립되었다. 북서태평양보전실천계획은 최근 사업영역을 확대하여 해양쓰레기 국가 간 이동문제에 관한 대응도 다루고 있다.

다. 우리나라 해양환경법제의 발전

1977년에 MARPOL 73/78을 수용한 「해양오염방지법」 제정 이후 해양환경법제의 발전은 거의 없었고 「수질환경보전법」 등 육상 환경법에서 해양환경에 관한 일부 내용을 규정하고 있었다. 그러다가 1996년 해양수산부의 발족으로 해양환경법제는 비약적인 발전을 하였다. 「해양오염방지법」이나 「공유수면매립법」에 해양환경보전에 필요한 새로운 제도가 도입되었고 「연안관리법」, 「습지보전법」 등 새로운 법률 제정으로 해양환경관리

404) 정식명칭은 기후변화에 관한 기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)이다.

405) 정식명칭은 생물다양성협약(The convention on biological diversity: CBD)이다.

406) 북서태평양보전실천계획(North-West Pacific Action Plan)의 참여국가는 한국, 일본, 중국, 러시아 4개국이며, 데이터베이스 및 정보관리체제 구축, 해양환경모니터링, 해양오염방제센터, 특별모니터링 및 연안환경평가 등이 주요 사업이다.

의 대상을 연안해역에서 연안육역으로 확대하였고, 그동안 매립대상이었던 갯벌이 보전대상으로 전환되었다.

2006년에는 「해양생태계의보전및관리에관한법률」(이하 「해양생태계보전법」)을 제정하였다.[407] 이를 계기로 해양생태계의 보전 및 관리가 기본계획에 근거하여 종합적이고 체계적으로 수립·시행될 수 있는 기반이 마련되었다.

2007년에는 환경친화적 해양자원의 지속 가능한 이용·개발을 도모하고 해양환경의 효과적인 보전·관리를 위한 제도적 기반 구축을 목적으로 「해양환경관리법」을 제정하였다. 「해양환경관리법」은 「해양오염방지법」을 전면 개편한 법으로 기존의 「해양오염방지법」의 해양오염방지 및 해양환경보전을 위한 제도에 오염원인자 책임원칙의 적용, 해양환경개선부담금의 부과, 해양유입 또는 해양발생 오염원 등에 대한 관리강화, 바다골재 채취 등 각종 해양이용행위에 대한 환경영향평가 등을 추가하여 해양환경의 종합적 관리 기반을 구축할 수 있도록 입법체계를 정비하였다.

5. 미래의 해양영토

이제까지 해양영토의 개념은 국제법적인 측면에서 해양관할권의 개념으로 정의되어 왔다. 그러나 향후의 영토 개념은 법적인 측면에서 단순한 해양관할권 개념에서 벗어나 해양자원의 확보라고 하는 경제적인 측면의 개념을 포함하여 더욱 포괄적으로 정의되어야 한다. 즉, 육상자원의 고갈과 부족한 국내 부존자원 문제에 대비한 해양자원의 개발 및 확보는 경제적인 측면에서 미래의 해양영토를 확보하는 것이라고 할 수 있다.

해양에서는 1980년대부터 개발되기 시작한 심해저 망간단괴를 비롯하여 망간각, 해저열수광상 등의 광물자원과 석유, 가스, 메탄하이드레이트 등 에너지자원, 수산자원 등 다양한 자원이 개발되고 있다.

다양한 해양자원의 개발 중에서 준(準)해양영토를 확보한 사례는 다음과 같다. 먼저 태평양 하와이 동남쪽 공해상의 C-C(Clarion-Cliperton Fracture Zone)광구 심해저에 남한 면적과 비슷한 7.5만㎢의 배타적 광구를 설정하여 독점적으로 개발할 수 있는 심해저 망간단괴 광구를 확보하였다. 이로써 향후 망간단괴의 상업생산을 통하여 망간, 니켈, 코발트, 구리 등 전략 금속광물자원을 안정적으로 확보할 수 있게 되었다.

둘째는 남태평양 도서국가인 퉁가의 배타적 경제수역(EEZ) 내에서 해저열수광상을 독점적으로 탐사할 수 있는 탐사권 확보를 들 수 있다. 해저열수광상은 수심 약 2,000m 정도의 바다에서 뜨거운 광액이 해저지형을 통해 방출되는 과정에서 생성되는 광물자원으로 금, 은, 아연, 납 등을 다량으로 함유하고 있다. 우리나라는 2008년에 다국적기업과의 경쟁을 통해 퉁가의 EEZ 내에서 19,056㎢의 독점탐사권을 확보함으로써 본격적으로 열수광상을 개발할 수 있는 계기를 마련하였다.

---

407) 「해양생태계의보전및관리에관한법률」은 부칙 제1조에 따라 공포 후 6개월이 경과한 날인 2007년 4월 5일부터 시행되었다.

마지막으로는 남극자원의 확보를 위한 남극기지 건설 및 진출을 들 수 있다. 남극은 남극조약에 의하여 향후 50년간 자원개발이 금지되어 있으나, 남극에는 석유, 가스 등 막대한 자원이 부존되어 있는 것으로 알려져 있다. 우리나라는 세계 18번째로 남극기지 보유국이 됨으로써 향후 자원개발 시 일정한 권리를 주장할 수 있는 기틀을 마련하였다.

경제적 의미에서 준 해양영토의 확보는 해양에 부존된 무한한 해양자원을 개발하여 안정적인 공급원을 확보한다는 측면에서 큰 의미가 있다. 따라서 육상자원의 고갈과 국내 부존자원의 부족 문제를 해결하고 미래세대에 대비해나가기 위해서는 해양자원개발을 위한 대양 및 남북극 진출을 통해 미래의 해양영토를 확보하기 위한 노력이 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 또한 다양한 해양자원개발을 뒷받침하기 위한 해양 분야에 대한 기술개발투자도 더욱 확대되어야 할 것이다.

6. 성과와 과제

가. 바다의 날 제정으로 해양강국 도약

1996년 바다의 날(5월 31일) 제정은 우리나라가 해양강국으로 진입하는 전기를 마련하였다. 통합 해양행정을 실현할 수 있는 해양수산부 출범과 함께 해양문화를 창달하고, 해양사상을 고취할 수 있는 기반이 구축되었기 때문이었다. 해양 선진국들은 전통적으로 해양을 중시하면서 바다의 날 제정을 통해 국민의 해양사상을 높여 왔다. 일본의 경우 1941년에 매년 7월 20일을 바다의 날로 지정한 이후 1996년부터는 공휴일로 선포하여 국민축제로 승화시켜오고 있다. 미국도 1994년에 5월 22일을, 영국과 중국은 각각 6월 8일(1992년)과 7월 11일(2005년)을 바다의 날로 지정하여 다채로운 행사를 하고 있다.

우리나라는 구해운항만청 당시 각계의 의견을 수렴하여 바다의 날 제정 작업에 들어갔다. 1996년 11월부터 관계 전문가들을 대상으로 의견을 청취하는 등 종합적인 검토 작업에 착수하여 장보고 대사가 청해진을 설치한 5월 31일을 바다의 날로 제정하기로 결정하였다. 김영삼 대통령이 1996년 3월 13일 바다의 날 제정 방침을 천명함에 따라 관련 규정의 개정 작업에 들어가 같은 해 5월 28일 국무회의 의견을 거쳐 최종 확정되었다.

우리나라가 바다의 날을 제정한 것은 당시 시대상황과도 무관하지 않다. 유엔해양법협약이 1994년에 발효됨에 따라 각국은 해양 패권 경쟁에 돌입하게 되었다. 배타적 경제수역과 대륙붕 등 해양영토를 확보하기 위해 치열하게 각축하는 한편, 해양 자원 선점에 나서는 등 해양분할시대가 본격 개막되었다. 우리나라는 육지 면적보다 4.5배가 넘는 경제수역을 갖고 있을 뿐만 아니라 대륙과 해양을 연결하는 물류 통로에 위치하고 있다. 역사적으로도 백제의 해상활동, 장보고 대사의 해상국가 건설 등 진취적인 해양사상을 갖고 있다. 바다의 날 제정은 우리나라가 21세기 해양강국으로 성장하고, 세계 바다를 경영할 수 있는 비전이자 희망으로 자리 잡았다.

나. 연안통합관리제도의 정착

연안관리(coastal management)는 1960년대 미국에서 시작된 수계를 중심으로 하는 유역관리 방식으로서, 우리나라에 소개된 것은 1984년이다. 처음에는 연안역(coastal zone) 관리[408] 개념으로서 해안지역 일정 공간을 환경영향권으로 구분하여 관리하는 방식이었다. 그 후 1992년 6월 정부 대표가 중심이 된 UN 환경정상회의에서 연안관리가 112대 정책과제의 하나로 채택되면서 연안통합(Integrated Coastal Management: ICM)으로 그 개념이 변화되었다.

연안통합관리는 관리방식의 혁신으로서 연안 이용에 관계되는 모든 이해관계자와 관리기관, 전문가가 한 자리에 모여 의견을 조정하고 종합적인 관리계획을 수립하여 이용하는 방식으로서, 여기에는 학제 간의 통합, 미래세대의 이용을 고려한 배려 등이 포함된다.[409] 즉, 통합의 의미는 과거 선점적 이용에서 오는 부작용을 개선하고자, 사전에 장기적이고 종합적인 보전・이용 개발계획을 수립하여 시행하자는 것이며, 이 계획 수립과 시행의 평가 및 피드백 과정을 모든 행정 분야와 계층의 이해관계자의 합의를 기반으로 하는 것이다.

우리나라의 연안은 연안관리제도가 정착되기 전까지는 공유수면으로 관리되었다. 공유수면이라는 명칭이 처음 사용된 것은 1921년 일본이 「공유수면매립법」을 제정하고 이와 연계하여, 총독부가 1923년 「조선공유수면매립령」을 제정하여 시행하면서 공식화되었다. 이후 공유수면매립 및 관리에 관한 법제도는 수차례 수정을 거쳐 오늘날에 이르고 있으며, 「연안관리법」과 함께 동일 영역을 규율하는 법체계 내에서 공존하고 있다.

연안관리와 공유수면 관리의 차이는 다음과 같다. 첫째, 연안관리는 연안의 범위는 공유수면을 비롯하여 일정 부분의 육역을 포함하는 광역적 개념이다. 둘째, 연안관리는 「공유수면관리법」에서 규율하는 점사용 행위를 포함하여 매립, 수산 및 항만 등 연안에서 발생하는 모든 행위를 조정하는 포괄적 내용을 담고 있다. 이에 따라 「연안관리법」과 공유수면 관련법은 그 관장 범위와 내용을 달리하고 있다.

해양수산부는 「연안관리법」을 제정하고, 연안관리과를 설치하였다. 연안통합관리계획을 수립하여 연안관리의 기본 이념인 '지속 가능한 개발'을 실제에 적용하면서 사업 실현성 및 경제성이 없음에도 불필요한 유휴토지를 양산해온 지역 차원의 무분별한 매립을 억제한 것은 연안관리의 큰 성과라 할 수 있다. 그러나 연안관리의 이념을 강력히 실현하기에는 기존의 개발 관련 제도, 특히 건설 주무부처인 건설교통부와의 입장 차이로 어려움이 많았다. 그러나 이제는 국토해양부의 출범으로 과거 부처 간 입장 차이를 극복해야만 가능했던 협의가 이제는 동일 부처 내에서 정책조율을 통하여 가능하기 때문에 앞으로 연안관리는 과거보다 더 강력한 추진력을 갖고 효율적으로 실행될 것으로 기대된다.

---

408) USA(1972).

409) Cicin-Sain(1993).

다. 해난사고 대응체제의 정립과 국제공조

2007년 12월 7일 발생한 허베이 스피리트호 유류유출사고는 유출된 기름의 양이 12,547㎘(10,900톤)로 국내 최대 규모이며, 이는 1995년 발생한 씨 프린스호 유출량인 5,035㎘보다 2배 이상 많다. 이 사고로 인하여 충남 태안과 전북 군산 앞바다 섬 259개 가운데 59개(22.8%) 섬에서 원유 피해가 발생하여 충남 및 전남 9개 시·군이 특별재난지역으로 선포되었다. 또한 2008년 2월에는 「허베이스피리트호유류오염사고피해주민의 지원및해양환경복원등에관한특별법」이 제정되었다. 그동안 자연재해에만 제정·발효되었던 특별법이 해양오염사고에도 국민적 관심과 지지 속에서 제정되어 시행된 것은 해양환경에 대한 관심 증대를 보여주는 사례라 할 수 있다.

우리나라는 1995년 씨 프린스호 사고 후, 범국가적 차원의 방제체제 개선이 요구되어 2000년 「국가방제기본계획」을 수립하였고, 전국 13개 해양경찰서 관할 해역별로 지역방제실행계획을 수립하였다. 그러나 허베이 스피리트호 해양오염사고는 대응 과정에서 여러 가지 문제점이 나타나 향후 유사 사고에 대비한 선진방제체제 구축을 위한 중장기전략의 수립이 절실히 요구되었다. 이는 사고 후 방제활동에 대한 평가뿐만 아니라 대형 유류오염사고를 경험한 국가들과 주요 선진국의 국가방제체제 등에 대한 다각적인 검토를 통해 마련해가야 할 것이다.

사고발생 직후, 미국 해안경비대(USCG), 일본 해상보안청, 유엔(UN), 유럽위원회(EC), 캐나다 환경부 해안평가팀(SCAT) 등 해외의 방제전문가들이 방문하여 오염현장을 살펴보고 방제작업에 대한 자문활동을 펼쳤다.

대형 해양오염사고는 직·간접적으로 인접 국가에 영향을 주고, 단일 국가의 대응 능력으로는 역부족인 경우가 많기 때문에 지역 간 공동대응이 필요하다. 이를 위해 한국, 일본, 중국, 러시아 등 4개국은 북서태평양보전실천계획(NOWPAP)을 수립하였으며, 4개국 간 상호 방제지원을 위한 NOWPAP지역 방제긴급계획을 채택하여 운영하고 있다. 허베이 스피리트호 사고 초기에 NOWPAP 회원국인 일본·중국 등으로부터 유흡착재(66톤)를 지원받아 부족한 자재를 충당하였으며, 싱가포르 방제회사(EARL社)의 방제항공기(C-130)를 지원받아 활용하였다. 향후 NOWPAP을 중심으로 해양오염사고에 대응하기 위한 지역 간 공조체제를 더욱 강화할 필요가 있다.

라. 해양 R&D 투자의 확대

세계 각국은 21세기 생존을 위해 해결해야 할 인류 공동의 과제인 자원고갈과 지구환경 변화 문제를 해양에서 해결하려는 노력이 확대되고 있는 가운데 해양을 실효적으로 관리하고 보호하기 위한 해양영토의 주권 강화를 가속화하고 있다. 뿐만 아니라 선진국은 자국의 기술적 우위를 지속적으로 유지하고자 R&D 투자의 지속적인 확대 및 기술보호에 주력하고 있다. 또한, 중국을 비롯한 후발 개발도상국 등은 저임금을 바탕으로 한 가격경쟁력 우위로 맹렬히 추격하고 있으며, 꾸준한 R&D 투자를 통하여 향후 5년 이내에 우리나라와 대등한 수준에 도달할 것으로 전망되고 있다.

이러한 해양선진국의 노력에 비해 우리나라의 해양개발 R&D 투자는 매우 미흡한 수준이다. 1996년 이전에는 주로 과학기술처를 중심으로 한 출연금 예산에 의해 해양 분야의 연구가 추진되었으나 미약한 수준이었다. 1996년 해양수산부가 신설되고 2000년대 들어오면서 해양개발의 중요성이 점차 부각됨에 따라 1998년부터 2007년까지 해양개발을 위한 연구개발사업이 약 7.6배 증가하였다. 그러나 이러한 양적인 투자의 확대는 초기의 연구투자비가 너무 적었기 때문이며, 아직도 국가 전체 R&D 예산에서 차지하는 비중은 2% 수준에도 미치지 못하는 실정이다. 따라서 현안문제로 대두되고 있는 자원고갈문제를 해양에서 해결하기 위해서는 지속적인 R&D 투자의 확대와 연구 활성화가 필요하다.

〈표 4-3〉 해양 분야의 연도별 R&D 투자 현황

(단위: 억원, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
해양 R&D 예산	237	602	723	867	993	1,081	1,086	1,405	1,649	1,795
증가율	–	254.0	20.1	19.9	14.5	8.9	0.5	29.4	17.4	8.9

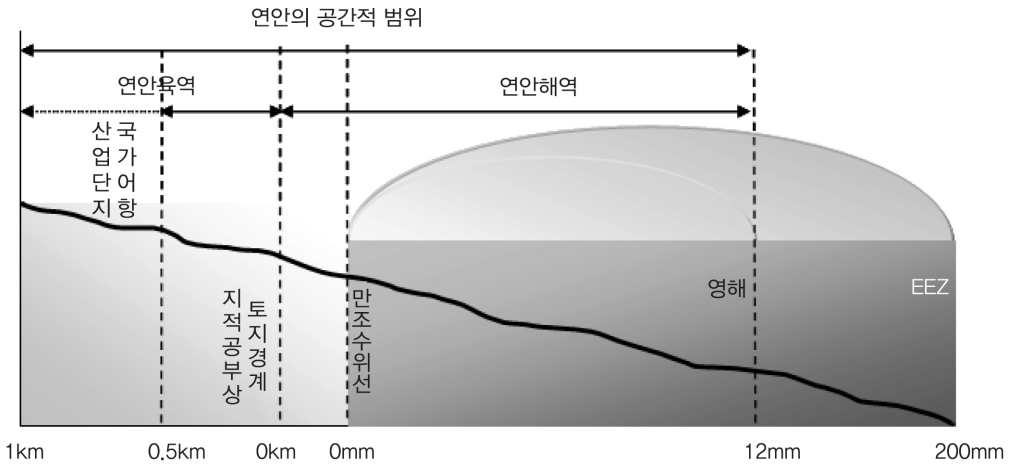
해양광물자원 개발, 해양생명공학기술 개발, 해양수자원 개발, 전통산업(조선 및 수산업 등)의 고부가가치화, 친환경 해양에너지 개발, 호화유람선 개발 등을 통한 미래 성장동력의 창출로 현재 국내 GDP의 7%를 차지하는 해양산업이 2020년에는 10% 이상을 점유할 것으로 예상되고 있다. 따라서 이러한 성장잠재력을 뒷받침하기 위해서는 해양 분야의 R&D 연구개발 예산도 현재 2%에서 2020년에는 10% 정도로 대폭 증액되어 할 것이다.

제2절 | 연안관리 및 도서개발

연안의 일반적 개념은 '물가'이며, 바닷가를 비롯하여 강, 내륙에 있는 호수 등의 물가를 기준으로 일정한 공간을 지칭한다. 물가는 과거로부터 현재까지 인류의 중요한 활동 무대이자 가장 필요한 생활공간으로 이용되어 왔다. 강을 중심으로 인류의 4대 문명이 탄생했으며, 과거 세계를 지배했던 국가의 주요 도시가 대부분 물가에서 발전했음이 역사를 통해 입증되고 있다. 이는 연안도시가 생활에 필요한 용수를 확보하기 쉽고, 해운을 통하여 다량의 물자를 쉽게 운반할 수 있으며 타국과 교역하거나 대양으로 진출하기 위한 교두보인 항만이 물가에 위치하고 있기 때문이다.

그러나 우리나라의 「연안관리법」은 법의 관리 목적상 연안의 범위를 바다의 해안선을 중심으로 하는 공간으로 한정하였으며,[410] [그림 4-2]와 같이 연안은 연안 해역과 연안 육역을 말한다.

[그림 4-2] 연안관리법상 연안공간의 범위



연안 해역은 바닷가와 만조 수위선으로부터 영해 외측 한계까지의 바다를 말한다. 연안 육역에는 모든 무인도서가 포함되며, 육지 측 범위는 해역의 육지 경계선(지적경계선)으로부터 500m(항만, 어항, 산업단지의 경우 1㎞)까지 범위 안의 육지지역을 말한다. 이에 따라 연안관리 행정에서 내륙의 호수, 강 등에 인접한 연안은 그 관할범위에서 제외되기에 이 글에서는 해안선을 중심으로 한 연안, 즉 해안을 중심으로 다루고자 한다.

우리나라 서해안과 남해안은 리아시스식 해안으로 굴곡이 심하고 수심이 낮아 간척·매립이 용이하기 때문에 소규모 간척사업이 오래전부터 시작되었으며, 최초의 간척·매립은 고려 때부터 진행되어온 것으로 기록되어 있다.[411] 고려 고종 22년(1231)에는 몽고 침입에 대비하여 강화도에 연안제방을 축조하였으며, 1248년에는 청천강 하구에 간척농지를 조성하여 백성들에게 경작하게 하였다.[412] 이후 조선시대 말기까지 강화를 중심으로 많은 둑이 축조되어 간척농지로 조성되었다.

지형적으로 볼 때 강화도는 조선시대 간척사업에 의하여 5~6개의 섬이 하나로 연결되어 큰 섬이 된 것으로 추정되며, 이는 강화도 내 지형을 잘 살펴보면 북쪽으로부터 양사면, 내가면, 양도면, 화도면, 길상면 등이 각각 독립적인 섬의 형태로 분리될 수 있음을 알 수 있다. 마찬가지로 강화도 서측의 석모도와 북측의 교동도도 각각 3개 이상의 섬이 간척사업으로 연결되어 현재의 큰 섬이 되었다.

---

410) 「연안관리법」 제2조는 연안의 범위를 바다와 바닷가로 한정하여 강, 호수 등의 내륙 연안을 제외하고 있다.

411) 고려시대 몽골의 침략으로 삼별초가 강화도에서 항쟁하면서 군량미 확보를 목적으로 간척사업을 하였다는 기록이 있다(농어촌진흥공사[1996]).

412) 농어촌진흥공사(1996).

〈표 4-4〉 조선시대 강화도의 제방 축조 현황

연 도	주 요 사 항
1636(인조 14)	삼간포둑 축조
1650~59(효종 1~10)	굴곶둑 축조
1660~74(현종 1~15)	대청둑 축조
1665(현종 6)	장지둑 축조
1680(숙종 6)	굴간포둑 개척
1696(숙종 22)	기포둑 축조
1706(숙종 32)	선두둑 축조
1715(숙종 41)	선두중둑 축조
1777~1800(정조 1~24)	사곡남북둑 외 21개소 축조

자료: 농어촌진흥공사, 『한국의 간척』, 1996.

조선시대의 간척사업은 식량 확보를 위한 국가의 중요한 사업이었음을 알 수 있으며, 산지가 많아 가용 농경지가 부족한 우리나라는 백성이 굶지 않도록 식량을 확보하는 것이 매우 중요한 국가정책이었다. 조선 말기 서화가인 백송(白松) 지창한(池昌翰)의 시(詩)는 당시 국가와 백성들의 농지에 대한 염원이 얼마나 큰지를 엿볼 수 있게 한다.

銷天下鐵一錐成 (온 세상의 쇠를 모아서 큰 망치 하나 만들어)
打碎千山萬壑平 (이것으로 모든 산과 골짜기를 두들겨 부수어 평평히 하고)
茫茫四海塡爲陸 (망망 사해를 육지로 바꾸어)
移屬黃人任意耕 (백성들에게 나누어주어 마음대로 갈아먹게 하자)

70년대부터 우리나라는 식량자급을 목표로 국가계획에 의한 대규모 간척사업을 시행하였다.[413] 그러나 대규모 간척·매립 사업은 주변의 사회적 여건 및 자연환경을 대규모로 변화시켜 그 영향을 직접적으로 받는 어촌사회 및 자연생태계에 대한 충격이 매우 컸기 때문에 환경적 부작용 문제가 제기되었다. 그러나 이러한 문제는 식량증산과 수출주도 경제성장을 위한 교두보로서 공업항 및 배후 연안공업단지 건설이 당시 국가의 최우선 과제였기 때문에 무시될 수밖에 없었으며, 간척·매립 사업이 당시 우리나라의 경제발전에 반드시 필요한 사업으로서 추진되었기 때문에 환경문제는 정책 우선순위에서 크게 비중을 두고 고려할 대상이 아니었다.

대규모 간척·매립 사업에 의한 연안지역의 환경 문제는 1980년대부터 해양생물학자들을 중심으로 꾸준히 제기되어 왔으나 그다지 주목받지 못하였다. 간척·매립 사업이

413) 1970년 정부는 간척사업주체로서 농업진흥공사를 창립하고 1973년 평택지구 아산, 남양방조제를 준공하면서 계획적인 대규모 간척사업을 추진하였다.

사회적인 환경문제로 인식된 계기는 1994년 방조제 끝막이 공사가 완료된 시화지구사업에서였다. 인공 방조제에 의하여 조성된 시화호 내에는 반월공단, 시화공단의 산업폐수와 인구가 팽창하는 안산시의 하수가 유입되어 수질이 급속히 악화되어 시화호의 물을 농업용수로 사용할 수 없게 되었으며, 결국에는 사업의 목적인 농지조성을 포기할 수밖에 없었다.

이와 더불어 미곡의 자급한도를 넘어선 초과생산, 산업단지의 중국 이전 등 사회경제적 환경의 변화는 더 이상 농지 및 산업용지 확보를 위한 간척·매립이 필요하지 않다는 환경보호론자들의 주장을 강화시켰다. 농업용지 확보를 위해 추진된 세계 최대의 새만금 사업도 본래의 목적인 농지조성보다는 산업단지 및 관광용지로 그 용도를 전환하고 있으며, 사업추진과정에서 환경보호론자들의 사업중단 요구 등 매우 큰 사회적 갈등이 있었음도 주지의 사실이다.

1999년「연안관리법」제정 이후 연안의 지속 가능한 개발이 해양수산부에 의하여 추진되면서 공유수면 매립이 많이 억제되었으나, 최근의 상황은 다시 해양관광을 중심으로 해안개발이 활발하게 추진되어 소규모 공유수면 매립이 증가하는 추세이다. 최근 해안지역의 지방자치단체는 새로운 해양공간 이용 분야로서 해양관광개발에 주력하고 있다. 2007년 12월 27일 제정·공포된「동서남해안권발전특별법」은 해안지역의 개발을 제약하는 35개 법률에 의한 인·허가를 의제함으로써 개발에 필요한 공유수면 매립, 산림개발 및 농지 전용을 용이하게 하였다. 이 때문에 지속 가능한 개발이라는 연안관리의 명제는 앞으로도 쉽게 해결하기 어려운 숙제로 남게 되었다. 그러나 연안관리 담당부서가 과거 해양수산부에서 국토해양부로 일원화됨에 따라 부처 간의 갈등이 해소되어 일관되고 강력한 정책 집행으로 우리나라의 연안을 더 효율적으로 관리할 수 있을 것으로 기대된다.

우리나라의 연안관리는 1999년「연안관리법」이 제정되기 전까지는 공유수면으로 관리되었다. 공유수면은「연안관리법」에서 정의하는 연안에서 육역을 제외한 부분으로서 바다와 바닷가[414]를 의미하였다. 이 글에서는 크게 공유수면개발시대와 연안관리시대로 구분하여 서술하며, 도서문제는「도서개발촉진법」에 의하여 추진되어 왔기 때문에 별도로 다루었다.

1. 공유수면 개발기

가. 광복 이후 1960년대까지

광복 이후 초기(1945~60)에는 일본 기업인들에 의하여 시행되어 왔던 간척사업지의 기존 시설물 유실 및 손실 방지와 소규모 간척지 개발에 역점을 두었다. 1959년에는 UN

414) 바닷가는 당시에 해빈(海濱)이라 불리었으며, 바다의 만조선과 육지의 지적경계선 사이의 토지, 습지, 모래사장 등을 의미한다. 1999년「연안관리법」이 제정되면서 우리말인 바닷가로 정의하였다.「연안관리법」제2조 참조.

에 개간 간척사업을 위한 특별기금 지원을 요청하였다.

1960년대는 우리나라 공유수면 간척・매립에 있어서 중요한 시기였다. 이 시기에 간척・매립에 관련된 법제도 및 행정체제가 구축되었으며, 70~80년대 대규모 간척・매립을 위한 기반 조성으로서 간척 적지 기초조사가 이루어졌다.

1960년 2월에 농경지 확장을 위한 5개년계획을 수립하였다. 같은 해 12월에는 UN특별기금에 의한 간척조사 사업계획안이 국회를 통과했으며, 그 이듬해 5월에는 개간계획이 국회에서 통과되었다.

1961년 9월에는 정부, FAO, UN특별기금기구 3자 간에 UN특별기금에 의한 간척 및 개간조사 사업협정이 체결되었다. 1961년 10월 정부는 행정권한 조정을 통하여 국토건설청으로 하여금 공유수면관리 사무 및 특별지역의 수리간척사업을 관장하도록 하였으며, 같은 해 12월 18일 「공유수면관리법」과 12월 31일 「토지개량사업법」을 공포하였다.

1962년은 공유수면 간척 및 매립을 위한 법제도 및 행정체제가 완성된 해였다. 1월에는 UN 특별기금에 의한 간척조사사업이 착수되었으며 「공유수면매립법」이 공포되었다. 이 법에 의하면 공유수면 매립면허는 국토건설청장이 관장하되, 농업 및 수산업에 관한 사항은 농림부장관이 관장하도록 하였다. 2월에는 UN특별기금 '한국간척사업기구'가 발족되었다. 3월에는 「공유수면매립법시행령」이, 12월에는 「공유수면매립법시행규칙」이 공포되어 정부 주도의 체계적인 매립을 위한 법제도가 완비되었다.

1962년에는 한국간척사업기구에 의한 간척자원조사가 완료되어 71개 지구, 매립면적 225천ha, 간척농지 조성 165천ha의 적지가 선정되었다. 1965년에는 건설부에서 간척자원 조사를 실시하여 116개 지구, 259천ha, 간척농지 161천ha를 선정하였으며, 1966년에는 제2차 간척자원 조사를 실시하여 182개 지구, 262천ha, 간척농지 조성 163천ha의 적지가 선정되었다.

이 시기에 제정・공포된 「공유수면관리법」과 「공유수면매립법」은 그 골격이 오늘에 이르고 있다. 「공유수면매립법」은 법령을 통하여 매립을 관리한다는 데 의미가 있으며, 공유수면을 매립하여 효율적으로 이용한다는 취지를 가지고 주로 개발측면이 강조되었다. 농경지확장정책과 더불어 우리나라 연안매립에 큰 기폭제가 된 정책은 산업입지정책이었다.

1960년대 이전에는 기업이 공장의 입지를 자유롭게 선정하여 개별입지 위주로 공장용지를 개발하였으나 1962년에 「국토건설종합계획법」, 1964년 「수출산업공업단지조성법」을 제정하여 공업입지의 제도적 근거를 마련하였으며, 이에 따라 대규모 '공업단지'가 연안지역에 건설되기 시작하였다.

나. 1970년대 이후: 대규모 간척・매립 사업기

1970년대 이후에는 간척기술의 발달과 함께 1973년 남양방조제, 1977년 아산방조제, 1979년 삽교천 방조제, 1980년 서산간척지 등 대규모 간척지 개발이 시행되었다. 갯벌을 주로 수산물 생산에 이용하기 위한 「수산업법」(1953), 간척・매립을 원활히 하기 위한 「방조제관리법」(1963), 「농지의보전및이용에관한법률」(1975) 등이 연안간척 및 매립에

활용되었다.

특히 1970년대에는 제3차 경제개발계획의 중화학육성시책과 제1차 국토건설종합개발계획의 대규모공업기지구축정책에 따라 중화학 산업단지 개발을 서둘렀는데, 이에 따라 수출자유지역[415]과 동남해안 중화학 공업벨트[416]가 조성되었다. 아울러 지역균형발전을 위한 제도적 기틀을 마련하기 위하여 1970년 「지방공업개발법」, 1977년 「공업배치법」을 제정하였다.

특히 1973년 「산업기지개발촉진법」 제정으로 「공유수면매립법」에 의한 별도의 매립면허를 받지 않아도 산업기지 개발이 가능하게 됨으로써 1975년부터 1992년까지 506㎢의 국토 확장을 가져왔고 군장산업기지, 명지·녹산, 여천공단 등을 용이하게 조성하도록 법적 기반을 제공하였다. 이러한 어항·항만개발과 간척지 개발사업은 전후복구사업의 일환으로 시작되어 1960년대에 추진된 경제개발과 식량증산에 크게 기여하였고 연안의 이용방식이 바뀌는 전환점이 되었다.

1980년대는 연안매립의 부작용을 해소하기 위하여 연안관리의 새로운 패러다임이 도입되고 시도된 시기이지만 그 어느 때보다도 대형 간척 및 매립사업이 많이 이루어진 시기였다.

1980년에 서산 A, B지구 외곽시설공사를 착공하였으며, 1995년에 준공하였다. 1980년에 김포지구 외곽시설공사를 착공했으며, 영산강 Ⅱ단계지구 하구둑 배수갑문공사가 완공되었다. 1981년에 대호방조제 공사가 착공되어 1984년 준공되었으며, 영산강 Ⅱ단계 하구둑 공사는 1981년에 준공되었다. 1983년에 금강 Ⅰ지구 하구둑 공사를 착공했으며, 1985년에 해남지구 외곽시설공사를 착공하였다. 1987년에 시화지구 외곽시설공사와 석문지구 외곽시설공사를 착공하였다. 영산강 Ⅲ-1지구는 1987년에 기공했으며, 외곽시설공사는 1988년에 착공하였고, 영산강 Ⅲ-2지구 외곽시설공사는 1989년에 착공하였다.

1980년대는 UN해양법협약(1982년 12월 10일)이 체결되고 UNEP를 비롯한 IAEA, ILO, IMO, FAO, WHO, WMO, UNESCO 등 환경보전을 위한 각종 국제기구의 활동이 활발히 진행되었다. 이러한 여건 속에서 우리나라도 해양오염의 방지를 위하여 폐유 등의 투기방지를 위한 감시체계를 강화하고, 오폐수 및 잔류농약, 비료 등의 유입을 강력히 규제하는 동시에 선상선박의 사고 방지 오염물질 처리시설의 확충을 통한 해양오염의 원인을 사전에 제거하도록 하였다.

그리고 연안지역의 적절한 토지이용을 유도하기 위하여 연안지역에서의 주요 개발사업에 대하여서는 환경영향평가를 실시하도록 하였으며, 양식적지의 타 목적 전용규제와 아울러 도시지역으로부터의 해양오염을 방지하기 위하여 수산자원보전지역을 확대 지정하였다.

---

415) 「수출자유지역설치법」(1970) 제정에 의해 추진.

416) 「산업기지개발촉진법」(1973) 제정에 의해 추진.

〈표 4-5〉 서 · 남해안에서의 대규모 국책사업 추진 현황

방조제	공사기간	방조제연장(m)	매립면적(ha)	농지조성(ha)
동진	1963~67	12,810	3,968	2,500
남양	1971~73	2,060	3,650	2,285
아산	1970~73	2,564	3,197	397
삽교천	1976~79	3,360	2,594	989
영산강Ⅱ	1978~82	8,630	10,820	5,500
부사	1986~97	3,474	1,244	646
남포	1985~97	3,694	666	489
해남	1985~88	1,874	3,021	1,842
석문	1987~98	10,600	3,740	2,050
서산	1980~95	7,686	15,409	11,114
김포	1980~89	9,203	3,800	1,725
금강	1983~90	1,841	3,650	–
대호	1981~85	7,800	7,648	3,700
고흥	1991~96	2,853	3,100	1,860
시화*	1987~94	12,676	17,300	4,990
영산강Ⅲ-1	1988~93	2,219	12,816	7,960
새만금*	1991~2006	33,000	40,100	28,300

주: 시화 및 새만금 지구는 물 끝막이 공사완료시점까지의 공사기간이며 농지조성 역시 당초 계획된 규모임.
자료: 농어촌진흥공사, 『한국의 간척』, 1996.

한편, 제2차 국토종합개발계획(1982~91)에서는 국내외의 여건변화와 정책 방향에 부응하기 위하여 다음과 같은 정책 방향을 제시하였으나 이에 대응할 수 있는 제도적 장치가 마련되지는 못하였다.

첫째, 각국의 자원보호 경향에 대응하여 해양의 생물자원과 해저의 광물자원 및 해양천연자원의 중점탐사를 통한 개발 가능성을 검토 · 발전시킨다. 둘째, 대륙붕 및 연근해 지역은 국토자원으로서의 중요성을 감안하여 합리적인 이용과 보전대책을 강구한다. 셋째, 해양공간에 대한 산업별 수요증대로 야기된 공간이용의 경합에 대응하여 해양공간의 지구별 용도를 지정한다.

2. 연안관리기

가. 연안관리 이론의 도입기: 1980년대

1980년대는 경제개발과 식량증산이 최우선 정책인 시기로서 갯벌이나 환경의 보전에 관한 인식은 희박했던 시기였다. 연안 갯벌은 우리나라의 부족한 공간자원을 넓혀주는 토지 공급원으로서 역할만 강조되었고, 갯벌 그 존재가치에 대한 인식은 해양과학기술의 발달과 함께 점차 증대되었다. 또한 해양환경 및 생태계 파괴, 수산업의 위축은 갯벌의 경제적 가치에 대한 연구와 함께 그 자원적 가치에 대한 규명이 일부 환경경제학자 및

해양생물학자들을 중심으로 진행되었다.

그러나 국외에서는 이미 간척·매립의 피해가 속속 보고되고 갯벌의 보전가치를 중요하게 인식하기 시작하였다. 미국에서는 1972년「연안역관리법」제정을 필두로 다양한 습지 관련 법령이 제정되었다. 이러한 국제사회의 패러다임은 우리나라에도 확산되어 갯벌 보전 인식과 더불어 제도적인 전환이 이루어지게 되었다.

1984년 과학기술연구소(KIST) 산하 해양연구소 정책연구실은 당시 미국에서 시행되고 있는 연안역 관리제도에 대한 이론적 검토를 시작했는데, 이는 미국의 사례를 통하여 연안개발에 따른 환경문제 발생을 예기할 수 있었기 때문이었다. 즉, 우리나라에서 활발히 이루어지는 대규모 연안 매립 및 간척사업의 부정적 효과를 예견하고, 그 문제 해결방안을 강구하기 위한 것이었다.

이를 위하여 해양연구소 정책연구실에서는 1984년 미국에서 시행되던 연안역관리제도(Coastal Zone Management)[417]를 우리나라에 처음으로 벤치마킹하여 '한국연안역 종합개발연구 보고서'를 1985년 3월 과학기술처에 제출함으로써 우리나라의 연안관리가 태동되었다.[418] 이 연구는 1987년까지 3차연도에 걸쳐 수행되었으며, 그 결과 1987년 제정된「해양개발기본법」에서도 연안역 관리를 정부의 중요한 해양개발시책의 하나로 추진할 것을 규정하였다.

연안관리정책 연구는 과학기술처, 건설교통부 등의 지원으로 계속되었으며, 이때 축적된 연구성과는 1992년 리우 환경정상회의에서 세계 모든 연안국에 권고한 연안관리를 국내적으로 수용하고 효과적 정책 방향을 수립하는 데 결정적으로 기여하였다. 비록 80년대 당시에는 연안역 관리라는 새로운 패러다임을 가지고 대규모 간척·매립을 막을 수는 없었지만, 이때 축적된 성과는 90년대 이후 제도 정립 및 국민 인식 확대를 통하여 연안 이용에 대한 국가정책 방향을 변화시키는 데 기여한 것으로 평가된다.

나. 1990년대 이후의 연안관리정책

1990년대는 국민소득 1만달러시대의 진입과 함께 삶의 질을 추구하는 가치관의 변화가 크게 나타난 시기로서 우리나라 해양과 연안에 대한 정책 및 제도에도 많은 변화를 가져왔다. 국제적으로는 1992년 6월 정부 대표가 중심이 된 UN 환경정상회의에서 인류의 지속 가능한 성장을 위한 12대 정책과제의 하나로 '해양 및 연안자원보호'를 선정하고 각 연안국이 적절한 조치를 취하도록 권고한 바 있다.

리우 정상회의에서는 '리우선언', '의제 21(Agenda 21)', '기후변화협약', '생물다양성보존협약' 등이 채택되었다. '의제 21'은 지구환경보전과 지속 가능한 성장을 위한 행동계획을 담은 일종의 지침서로서 전문, 지속 가능한 성장을 위한 사회·경제적 과제, 자원의 보존과 관리, 주요 단체들의 역할강화, 집행을 위한 수단 등 다섯 부문 총 40장으

417) USA(1972).

418) 홍승용·이원갑 외(1985).

로 이루어져 있다. 아울러 지구환경보전을 위한 행동강령(agenda)을 채택하고 오존층 보호, 생물다양성 보호 등 지구환경보호와 선박의 안전운항 및 해양오염 행위의 엄격한 감시・감독 등 국제협약 기준의 준수와 국제적 협력강화를 천명하였다.[419]

리우환경회의의 권고사항은 세계 모든 연안국이 연안관리를 시행해야 한다는 것으로서, 이 시기에 연안관리의 개념 및 방식이 연안역 관리(Coastal Zone Management)에서 연안통합관리(Integrated Coastal Management)의 개념 및 방식으로 발전되었다. 연안통합관리는 연안에서 발생하는 행위와 관련된 모든 행정조직, 학문, 이해관계자가 모여 의견 및 이해의 조정을 통해 연안의 장기적 이용 방안을 계획의 형식으로 정하고 이에 따라 추진하고자 하는 방식이다.[420] 이에 따라 연안통합관리를 제도적으로 수용하여 1992년 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서는 연안역 이용수요의 증대에 대비한 연안역 이용 효율 제고와 체계적 관리방안을 수립하도록 계획하였으며, 1993년 국무총리실이 주축이 되어 추진한 세계화 추진 해양부문 8대 과제의 하나로 연안통합관리를 채택하였으며, 그 세부 추진과제는 연안통합관리를 위한 법제 정비, 연안통합관리계획 수립・시행, 전국연안실태 조사 등이다.

법・제도적 측면에서는 환경에 관한 국민적 인식을 새롭게 하면서 1990년 기존의 「환경보전법」을 분리하여 「환경정책기본법」(1990)을 제정하고, 「수질환경보전법」(1990), 「자연환경보전법」(1991), 「해양오염방지법」(1991) 개정, 「환경영향평가법」(1993) 등을 신설하였고, 「습지보전법(1999)」이 제정되어 보전가치가 있는 연안해역 보호를 위한 중요한 수단을 확보하였다.

연안공간적 측면에서는 연안의 지역특성과 환경용량을 고려한 용도지역을 설정하여 연안 환경보전, 이용 및 개발지역 등을 지정하도록 하였다. 그리고 이 중에서도 생태적으로 민감한 지역은 환경보전지역으로서 블루벨트(blue belt)를 지정하는 등 해양과 연안을 특별 관리토록 하였다. 이는 서남해안의 주요 갯벌과 다양한 동・식물 서식해안 등 생태적으로 보전가치가 큰 지역은 보전지역으로 지정하는 동시에 생태공원 등을 조성하는 것이었다. 반면에 대규모 간척・매립 등은 가급적 지양하도록 하였다. 또한 연안오염의 방지와 연안환경의 보전을 위하여 적조발생 및 오염심화 해역을 특별관리해역으로 지정・관리하고 침수・침식연안의 재해방지를 위한 관리계획을 마련하였다.

1996년에는 「해양개발기본법」에 따라 해양개발기본계획을 수립했는데, 여기서도 앞에 언급한 세계화 추진과제의 내용을 수용하여 8대 주요 시책 중 네 번째로 '연안의 종합개발로 국토공간의 이용효율 극대화'를 천명하였다. 연안역 통합관리체제를 구축하기 위한 동 계획 시행계획의 주요 시책방향은 다음과 같다.

---

419) 1992년 리우UN환경회의 '의제 21' 중 해양 및 연안관리 부분은 17장에 편재되어 있으며 주요 내용으로는 ① 경제전관수역을 포함한 연안수역의 통합관리 및 지속적 개발 ② 해양환경보호 ③ 공해 해양생물자원의 지속적 이용 및 보존 ④ 해양환경 및 기후변화 관리에 있어서 주요 불확실성 극복 ⑤ 지역을 포함한 국제적 협력 및 조정강화 ⑥ 소규모 도서의 지속적 개발 등에 관한 목표, 정책 방향, 실행 방안을 규정하고 있다.

420) Cicin-Sain(1993).

- 연안역 관리를 위한 국가정책 수립
- 「연안역관리법」 제정
- 연안역 관리담당 행정조직 보강
- 연안역 관리를 위한 국가 및 지역계획 수립
- 연안역 관리계획의 실행 및 모니터링 프로그램 구축
- 연안역 관리를 위한 전문인력 훈련

또한 1996년에 추진할 주요 시책으로 연안역 기본계획 수립을 위한 연안역 실태조사 시행과 「연안역관리법」 시안 마련을 제시하였다. 이에 따라 1997년 해양수산부에 연안역관리과[421]를 신설하였으며, 1999년 「연안관리법」이 제정되었는데 이를 근거로 하는 연안통합관리계획(해양수산부 2000-58/2000. 8. 23)은 기존의 육지 중심의 연안개발을 지양하고 '해양 중심의 연안관리'로의 패러다임의 전환을 시도한 것이다. 연안통합관리계획은 연안의 보전·이용·개발에 관한 기본계획으로서 연안의 이용과 관리를 계획에 의한 관리(planning control) 방식을 도입하였다.

그러나 연안의 모든 지역을 계획에 의하여 관리한다는 것은 한계가 있기 때문에 후속조치로 연안관리지역계획을 통하여 연안용도지역제를 사실상 운영하였다. 여기에서는 연안관리를 위하여 육역의 범위를 별도로 설정함과 동시에 관리구역안의 연안을 절대보전연안, 준보전연안, 이용연안, 개발조정연안, 개발유도연안으로 구분하여 관리하도록 연안관리지역계획 수립지침을 마련하였다. 그러나 이 지침은 2009년에 폐지되었고, 해역에만 연안용도구역제를 실시하는 것으로 변경되었다.

일련의 연안 관련 법제도의 변화는 차츰 연안을 보전하기 위한 법제도로 변화되어 가고 있음을 보여준다. 이러한 변화는 국제사회의 인식 변화와 맥락을 같이하며, 국내적으로는 그동안의 과다한 개발로 인하여 발생한 문제점에 대한 대응차원으로서 보전 개념이 대두된 시기라 할 수 있다.

이 시기에는 방조제 공사로 인해 막혀 있던 저수지들의 수질오염 문제가 대두되면서 시화호 방류 결정을 시작으로 「습지보전법」의 제정, 「공유수면매립법」의 환경친화적 방향으로의 전문개정, 국토 관련 법률을 환경 시대에 적합한 국토관리의 패러다임으로 전환하여 재편한 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」 제정 등 환경친화적 법령 정비가 이루어졌다. 이와 함께 환경보전해역, 습지보호지역, 해양보호구역 등 다양한 보호구역이 지정되었고, 이들을 국제적으로 인정받기 위한 노력을 기울여 습지보호지역의 람사르 등록을 추진하였으며, 2008년에는 람사르 당사국회의를 경상남도 창원에서 개최하기에 이르렀다.

1999년에는 「공유수면매립법」이 전면 개정되었다. 법의 목적이 환경친화적인 매립과 합리적인 이용으로 전환되었고, 2007년의 개정 법률에서는 환경을 우려하여 공유수면을 지속적인 이용이 가능하도록 환경친화적으로 보전·매립하고 매립지의 효율적인 이용이라는 목적으로 변하였다. 이는 국제사회의 환경에 대한 인식 변화와 국내로의 확산을 반영한 것이다.

421) 현재 국토해양부 해양정책국 소속의 연안계획과이다.

〈표 4-6〉 국토개발과 연안관리정책의 전개과정

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
국토정책 (공간개발)	국민소득 증대 자립기반 조성	총량경제성장 (거점개발방식)	안정기반 조성 (지역생활권 방식)	세계화 · 개방화 (광역권개발 방식)
연안관리	소규모 간척개발 항만 · 어항 정비	대단위 간척지개발 특정지역개발	연안 이용률 제고 어장보전 · 정화	신해양시대에 대응 연안의 통합관리
국제동향	UNESCO 해양과학위원회 (1960) 생태적 개념 태동	런던협약(1972) MARPOL협약(1978)	환경법회의(1981) 몬트리올가이드라인 채택(1985)	UN환경개발회의(1992) 해양법협약발효(1994)
국 내 관 련 법	「공유수면관리법」(1961) 「공유수면매립법」(1962) 「수산업법」(1963)	「해운진흥법」(1971) 「국토이용관리법」(1972) 「영해 및 접속수역법」(1977) 「해양오염방지법」(1977) 「환경보전법」(1977)	「공유수면매립법」(1986) 「해양개발기본법」(1987)	「해양오염방지법」(1991) 「환경영향평가법」(1993) 「연안관리법」(1999)
정책단계	개발 위주의 소극적 연안관리	연안개발 규모의 확대로 연안환경문제 태동	연안용도지역제 검토 등 관리정책의 전환	연안통합관리체제 및 제도의 도입

자료: 국토개발연구원, 『국토총서 제7장 자원 및 환경관리정책의 변화와 과제』, 1998.

수차례의 개정작업을 통하여 지속 가능한 이용이 가능하도록 환경친화적으로 매립해야 한다는 「공유수면매립법」의 취지 전환에도 불구하고 「공유수면매립법」에서 의제 처리되는 법률이 약 61개에 달할 정도로 동법에서 미처 관리하지 못하는 매립이 상당히 추진되고 있어 갯벌 훼손은 여전히 가속화되고 있는 실정이다. 특히 「새만금개발사업촉진을 위한특별법」과 다른 35개 법률에 의한 인허가 절차를 의제하면서 연안해역의 개발을 촉진하는 「동 · 서 · 남해안권발전특별법」과 같이 강력한 법률이 제정되는 등 연안통합관리 취지에 상반되는 제도가 나타나고 있는 현실을 우려하지 않을 수 없다.

3. 도서개발

가. 도서개발 초창기

우리나라의 도서개발정책은 「도서개발촉진법」에 의한 도서종합개발10개년계획에 의하여 추진되고 있으며, 제1차 도서종합개발10개년계획은 1972년에 시작되었다. 그 이전의 도서개발은 전국계획, 특정지역계획, 개발촉진지구개발계획 등에 의하여 단편적으로 추진되었으며, 국토계획 차원에서의 도서개발은 1967년 특정지역의 개념으로 전국 계획의 일환으로 시작되었다.[422] 그러나 그 대상 도서가 영산강 특정지역, 아산~서산 특정지역이라고 하는 연안개발 범위에 포함된 것으로서 독자적인 도서개발정책은 아니었다.

전국 차원의 도서개발은 제1차 국토종합개발계획(1972~81)에 반영되었는데, 그 내용은 육지에 가까운 큰 섬을 교량으로 연육화하는 것, 도서 간 정기항로 확충, 도서주민의 생

422) 엄기철 외(1996).

활환경 개선 등이었다. 이후 정부는 국토의 균형개발과 낙후지역 환경개선을 위하여 해상관광, 수산양식장 확대 등을 목적으로 1981년 다도해 해상국립공원을 지정하였으며, 1982년에는 다도해 특정지역을 지정하고 개발사업을 추진하였다. 다도해 특정지역의 개발목표는 인구정착, 개발가능지 확대, 자연환경 보전, 격절성 해소 등이며, 연육·연도시설의 확대, 일정 수준 이상의 개발 가치 있는 도서개발, 생활권 체계에 따른 개발 등이었다.

개발촉진지구 개발 계획은 1994년 「지역균형개발및중소기업육성에관한법률」에 따라 시행되었다. 이 계획은 2000년을 목표로 도서 등 낙후지역 개발을 촉진하기 위한 것으로서 도서와 관련해서는 암태~팔금, 완도~신지 간 연도교 건설 및 청해진 국민관광지 개발, 명사십리 집단시설지구 개발 등이 추진되었다.

한편, 내무부는 행정주체별 개별사업 위주의 추진방식을 지양하고, 종합적이고 합리적인 개발을 모색한다는 방침으로 제1차 도서종합개발계획(1980~84)과 제2차 도서종합개발계획(1985~89)을 수립한 바 있다. 제1차 도서종합개발계획은 도서민의 기본수요 확충을 목표로 총 462억원을 투자하여 식수문제 해소, 60호 이상 도서의 자가발전과 유인도서 통신시설 확충(89% 추진), 여객선 취항 확대 등의 실적이 있었다.

제2차 도서종합개발계획은 모도(母島) 중심의 거점개발을 목표로 149억원이 투자되었는데, 면 소재지 도서를 중심으로 300명 이상의 도서 중 14개 모도를 선정하여 중점개발이 추진되었으며 선착장, 도로개설 등 기반시설 확장을 추진하였다. 그러나 부처별 소관권한과 업무의 상이에서 오는 협조문제 및 재원 부족 등으로 당초의 목표를 실현하는 데는 미흡하였다. 이에 정부는 도서개발의 문제점을 해소하고, 도서의 생산·소득 및 생활 시설 정비·확충으로 생활환경을 개선하고 도서주민의 소득증대와 복지향상을 도모한다는 취지하에 1986년 「도서개발촉진법」을 제정하였다.

나. 제1차 도서종합개발10개년계획

1988년 4월 「도서개발촉진법」 시행령에 따라 개발도서가 지정되었고, 1997년을 목표로 하는 도서종합개발10개년계획이 확정되었다. 이 계획은 군사(軍事), 「국토건설종합계획법」, 「국토이용관리법」 등에 의한 개발계획을 제외하고는 타 법령에 의한 개발계획에 우선하는 지위가 부여되었다.

이 계획의 목표는 생활기반시설을 정비하여 도서 주민의 생활 편익을 도모하는 것, 생산·소득시설 투자로 소득증대 실현, 주민이 떠나는 섬에서 돌아오는 섬으로 만들기 위한 정주여건 개선이었다. 이를 위해 총 20개 사업에 3,886억원의 투자가 계획되었으나 165% 초과 투자되었으며, 급수·전기·도로 등 생활기반시설에 1,330억원, 어항·방조제·농업용 배수갑문 등 생산기반시설에 2,128억원, 하수도 및 하천 정비 등 환경개선사업에 539억원이 투입되었다.

도서종합개발10개년계획은 정부의 강력한 의지와 함께 전기, 통신시설 확충 및 어항개발에는 성과가 있었지만 환경개선사업에는 미흡하였다. 이는 육지 지역이 급속히 발전하였음에도 불구하고 도서개발의 목표는 계획 당시의 육지 수준으로 잡았기 때문에 상대적으로 미흡한 개발이 된 것으로 판단된다.

다. 제2차 도서종합개발10개년계획

제2차 도서종합개발10개년계획의 계획기간은 1998~2007년이며 개발대상 도서는 8개 시・도, 37개 시・군・구, 410개 도서이다. 총투자실적은 9,793억원이며, 국비가 6,855억원, 지방비가 2,938억원이다. 사업건수는 총 4,282건으로 행정자치부 3,963건, 타 부처 319건이다. 사업내용은 전기・급수・교통 등 생활기반시설이 1,896건, 어항시설・농업기반시설・저장시설 등 생산기반시설이 2,088건이며, 기타 사업이 298건이다.

이 계획의 시행을 통하여 도서의 도로포장률 52.1%, 상수도 보급률 40.8%, 하수도 보급률 13.9%의 실적을 거두어 도서의 낙후성을 해소하는 데 기여하였다고 판단되나 전국적 평균에는 미치지 못하였다. 이 계획이 지표상 성공적으로 평가되었음에도 불구하고, 몇 가지 문제점이 지적되었다. 이는 제3차 도서종합개발10개년계획에 반영되었다. 첫째는 사업이 민원 위주의 소규모로 분산 투자되었으며, 둘째, 부처 간의 협력 미흡, 셋째, 도서의 개별적 특성에 대한 이해 부족, 마지막으로 주민 참여의 확대 미흡이다.

라. 제3차 도서종합개발10개년계획

제3차 도서종합개발10개년계획(2008~17)에서 개발대상 도서는 10명 이상의 인구가 상주하는 도서를 중심으로 372개가 선정되었고, 총투자계획은 약 25,208억원이다.[423]

계획의 기본방향으로는 중앙정부 간 협력체계를 구축한 협력적 종합계획, 도서의 특성을 고려하여 유형화하고 그에 따라 계획을 수립하는 유형화・특성화 종합계획, 계획의 수혜자인 도서주민의 주도적 참여를 유도하는 주민참여 종합계획으로 추진하고 있다. 또한 연육・연도교 사업을 지속적으로 추진하여 도서의 낙후성을 해소하며, 개발 졸업제를 도입하여 개발의 필요성이나 효과 없는 도서를 제외하여 투자의 효율성을 제고하고 있다. 시설별 개발방향은 급수시설, 도로시설, 도선건조 등 생활 기반시설 확충, 농업기반시설, 소득증대 및 관광기반시설 등 생산기반시설 확충, 기타 의료・복지시설 및 환경위생시설의 확충에 중점을 두고 있다.

이 계획은 매력 있고 살기 좋은 섬 창출을 목표로 도서의 고유한 쾌적성이 유지되도록 환경친화적으로 개발하여 주민의 삶의 질 향상을 추구하고 있으며, 도서 고유의 문화・자원・역사 등을 고려한 특성적 개발을 추진하고 있는 점에서 과거의 계획보다 진일보한 계획이라 할 수 있어 그 성과가 기대된다. 그러나 연도교 사업은 주민의 제1숙원사업이지만, 그것이 주민의 정주여건 향상이라는 효과가 있지만 주민의 도서 이탈을 조장하는 측면을 동시에 지니고 있다. 따라서 노령화현상과 함께 주민이 거주하지 않고, 경제활동의 터전으로만 존재하는 섬이 늘어날 것으로 예상되기 때문에 중앙 정부 및 지방자치단체는 이러한 점을 고려하여 관광・휴양기능의 강화 등 시대변화에 부응한 섬의 새로운 개발철학을 정립해나가야 할 것이다.

---

423) 행정자치부(2008).

4. 연안관리 및 도서개발정책의 성과와 과제

가. 성과

우리나라 연안은 국가경제 발전에 기여한 바가 매우 크다. 환경과 개발에 대한 정책적 판단은 그 시기의 사회경제적 여건에 따라 그 우선순위가 정해질 수밖에 없는 일이다. 특히, 수출 주도의 경제성장과 식량 확보를 위한 토지공급원으로서 대규모 해안매립은 그 시대에 있어서는 피할 수 없는 결정이었으며, 수산업의 위축을 초래하는 등 연안환경에 대한 위해가 컸지만 전체적인 결과를 경제적 관점에서 본다면 연안공간의 이용이 경제발전에 기여한 공이 매우 크다고 볼 수 있다.

공유수면 매립을 통하여 민족의 숙원이던 쌀의 자급이 이루어졌고, 포항제철, 광양제철, 현대중공업 및 여천석유화학공단을 비롯하여 대규모의 임해산업단지가 건설되어 막대한 경제적 성과를 창출하여 우리나라를 선진국 반열에 가깝게 한 기반도 연안 해역에서 이루어졌다.

이제는 시대상황이 많이 변하였다. 현재의 과학기술은 과거에 이용가치를 활용하지 못했던 갯벌이나 환경을 경제적으로 이용할 수 있는 정도로 발달했으며, 새로운 공간 이용 수요인 해양관광은 깨끗한 환경과 좋은 경관을 필요로 한다는 점에서 과거와는 다른 이용 방식을 모색해야한다.

나. 과제

1) 연안 이용 간의 상충에 의한 갈등의 해소

한정된 연안공간을 다양한 형태로 이용하면서 자원가치가 높은 특정지역에 대해서는 많은 이용형태가 집중되고 이로 인한 중복 및 상충에 따른 갈등이 발생한다. 이러한 현상은 연안도시지역을 중심으로 연안자원의 개발·이용을 위한 수요가 많은 지역에서 주로 발생한다. 특히 연안 도시지역에서는 해안선에 인접한 개발·이용 수요에 비하여 육상공간이 부족하여 공유수면의 매립을 통하여 부족한 공급을 충족하기도 한다. 하지만 이용형태가 상호보완적이거나 연계성이 있는 경우가 아니라 상호 대립적 이용형태라면 갈등의 양상이 심각해질 수 있다. 예를 들면 임해산업단지를 조성하기 위한 공유수면 매립과 수산자원의 증대는 상반된 이용형태이다.

반면에 평범한 어촌지역을 비롯한 개발·이용에 대한 수요가 적은 연안지역에서는 지역의 공동화가 진행되고 있다. 이러한 현상은 도서지역을 비롯한 어업만을 기반으로 형성된 어촌지역에서 두드러지게 나타나고 있다. 지역적 산업구조가 1차산업에 치중된 지역에서 새로운 수입구조를 만들지 못한 지역은 주민의 고령화에 따라, 자연적인 인구의 감소로 이어진다.

연안지역의 부분적인 집중화 및 난개발과 공동화의 양극화현상은 우리나라의 지역별 인구의 변화추세를 살펴보면 확인할 수 있다. 인천, 울산, 경남지역에서의 인구는 증가하고 있는 반면에 전북, 충남, 전남 등에서는 감소추세이다. 전통적으로 도시와 공업이 발달한 지역은 인구가 증가하고 수산자원에 의존도가 높은 지역에서는 인구가 감소하는 경향을 나타내고 있다.

〈표 4-7〉 연안의 기 지정 및 신규 개발수요

(단위: ㎢, %)

	이용대상 면적		기 지정계획		신규계획	
	지구 수	면 적	지구 수	면 적	지구 수	면 적
계	1,451	3,969.27	1,253	3,576.23	198	393.04
– 간척 · 매립지	411	837.86	375	724.33	36	113.53
· 간 척 지	57	346.06	46	271.95	11	74.11
· 매 립 지	354	491.80	329	452.38	25	39.42
– 항만수역	51	1,517.30	45	1,517.30	6	
– 산업단지	76	423.63	63	359.95	13	63.68
– 원자력발전소	10	27.36	3	8.21	7	19.15
– 염 전	111	132.00	111	132.00	–	–
– 해안관광지	157	164.32	57	81.17	100	83.15
– 해수욕장	224	28.94	224	28.94	–	–

자료: 국토연구원, 『연안통합관리계획수립을 위한 연구용역』, 1999.

연안에 기존 및 신규 계획이 난립되어 있거나 상충 · 경합의 가능성이 높은 지역을 보면 전국 76개 시 · 군 · 구 중에서 부산 연안과 인천 연안, 순천-여수연안 등이 제시되고 있는데 이들 지역은 도시 · 산업화지역으로 도시 · 산업형 매립지 수요가 많음으로써 기존 입지와 신규 입지 간 및 신규입지 상호 간의 경합과 상충을 야기할 가능성이 매우 높은 것으로 평가되고 있다.

오늘날의 연안공간은 인간의 생활과 생산활동의 증가 그리고 도시화의 진전과 산업개발 등으로 인하여 연안공간의 이용 · 개발 등이 각종의 개별법에 의해서 추진되거나 개별적 사안으로 인 · 허가되고 있어 임해(연안)지향적 개발압력이 더욱 가중될 것으로 전망되고 있다. 따라서 개발압력을 해결하여 지속 가능한 개발이 이루어지도록 갈등조정시스템의 확립이 요청된다.

2) 대규모 개발사업에 대한 검토

우리나라는 이용 가능한 국토가 부족하다는 이유로 1970년대부터 연안지역에서 대규모의 간척 · 매립이 진행되었고, 국가경제발전을 위한 초석으로 중화학공업의 육성을 위해 대규모 임해산업단지를 건설하였다. 또한 임해산업단지 및 국가물류체계 개선을 위한 항만의 건설 등 대규모 국책사업들이 서남해안에서 이루어졌다. 이러한 대규모의 국책사업들은 개발논리가 우세하던 시절이었기에 환경문제를 비롯한 장기적인 관점에서의 문제점에 대한 제대로 된 검토절차가 없이 계획되고 추진되었다.

가장 활발하게 진행되었던 사업은 간척 · 매립인데 대부분 농지조성을 목적으로 하구에 방조제를 건설함으로써 해안선을 인공화하고 간척지를 조성하였다. 이러한 대규모의 간척은 식량자원이 안정화된 현재 시점에서는 많은 환경적인 문제와 사회적 문제들을 부각시키고 있다. 이러한 문제는 간척뿐만이 아니다. 임해산업단지의 경우도 계획 수준에 훨씬 미치지 못하는 이용률을 보임으로써 그 심각성을 더하고 있다.

연안에서의 대규모 개발사업은 지형적인 여건으로 인해 투입되는 사업규모에 비해 생성되는 토지의 규모가 크기 때문에 서해안을 중심으로 이루어졌고 이로 인해 서해안의 해안선은 상당한 변화를 가져왔다. 연안 해안선에서 이루어지는 대규모의 간척, 산업단지 조성 등은 자연해안선을 상실하게 하고 해당지역의 다양한 잠재적 이용 가능성을 소멸시킨다. 특히, 간척의 경우 기계화 영농을 함으로써 생산성은 향상되지만 수산인구를 비롯한 지역 인구의 이탈로 연안지역의 공동화를 가져왔다.

3) 어촌경쟁력의 회복

연안은 육지에서 발생한 각종 오염원이 해양으로 유입되는 공간으로 환경피해에 취약한 특성을 가지고 있다. 우리나라의 연안환경 현황을 살펴보면 해양환경 개선 노력에도 불구하고 연안으로 유입되는 오염물질의 증가로 1996년 대비 2004년 Ⅰ등급 수질 연안 비율이 줄어들었고, 일부 오염우심해역은 수질 Ⅲ등급 이상으로 악화되어 개선되지 않았다. 특히, 특별관리해역은 대규모 산업단지 및 배후 도시가 입지해 있어 오염물질유입량이 많아 대부분 COD 기준 Ⅱ등급, Ⅲ등급, 등급외 수질을 보이고 있다.[424]

이러한 해역환경 문제는 해양생태계에 악영향을 미치고 수산자원의 감소를 야기한다. 이 밖에도 수산자원 감소의 영향을 주는 요인은 연근해 해수온도의 변화, 자연해안선의 인공구조물화, 어구·어법의 발전에 따른 수산자원의 남획 등이 있다. 이러한 수산자원 감소는 연안공간의 대표적 지역인 어촌의 인구이탈을 가져왔으며, 전체적인 연안인구의 감소와 노령화현상으로 이어져 노동력 부족문제가 발생하여 주거공간으로서 활력이 감소되었다.[425] 어촌지역은 소득 및 인구감소와 더불어 도시지역에 비해 주거·교통·복지·의료·교육 등 정주환경이 열악하여 삶의 터전으로서의 경쟁력은 더욱 악화되고 있다.

4) 연안관리제도의 구체성 확립

연안의 개발압력과 연안공간의 합리적 이용과 관리문제는 당면한 문제인 동시에 미래의 과제가 되고 있다. 따라서 연안의 무질서한 개발의 억제와 이용형태 간의 갈등조정 및 연안환경의 보전을 위한 각종 조치를 강구할 필요성이 커지고 있다. 이러한 현실에 대응하기 위하여 2000년 8월에 고시된 '연안통합관리계획'(해양수산부 고시 2000-58호, 2000.8.23)에서는 '계획에 의한 관리(planning control)' 방식을 도입하였다.

그러나 연안의 모든 부문과 특히 지역공간을 '계획에 의해서 관리'한다는 것은 현실적인 한계가 있을 뿐 아니라 다른 계획과의 관계에서도 수용을 전제로 하고 있어 연안의 경합·상충 문제는 앞으로도 제기될 가능성이 매우 높다.[426]

연안에서의 경합·상충의 현상에 대한 연안 시·군의 관계공무원을 대상으로 한 설문

---

424) 해양수산부(2006).

425) 해양수산부(2002).

426) 이원갑 외(2006).

조사결과에 의하면 「연안관리법」 및 연안통합관리계획의 문제점으로서 응답자의 50.5%가 「연안관리법」 및 계획의 구체성 결여를 지적하고 있다.[427]

연안개발 방식에 있어서도 개별 시설중심, 입지자원중심, 단일목적 위주로 개발되어 왔던 연안개발의 방식을 재검토하고 연안개발의 효율성 제고 및 국토의 균형발전차원에서 '거점개발 방식'의 일환으로 연안복합공간의 개발방식을 도입할 필요가 있다. 여기에는 연안지역의 환경보전을 위하여 연안개발에 따른 개발부담금제도를 도입하여 해양·연안개발에 따라 파생되는 각종 오염원의 증가와 이에 수반된 공공적 부담증가에 대비할 필요가 있다.

한편, 연안통합관리를 위한 OECD 이사회의 권고를 보면 다양한 연안자원의 이용과 상충에 대응하여 연안계획 및 관리에 있어 개별적으로 혹은 상호 협력하여 정책수단을 선택하도록 하고 있다.[428] 그 방법으로서 ① 연안에서의 활동 등을 기획하고 모니터링하는 연안환경에 관한 지표의 개발 ② 토지이용계획 및 용도지정 ③ 경제 사회적 척도를 포함하는 환경성 평가 ④ 정책형성 및 프로젝트 평가의 초기 의사결정단계에서의 일반시민 참여 ⑤ 오염자 부담원칙에 입각한 규제 및 경제적 수단의 강구 ⑥ 연안관리 목표를 강제화할 수 있는 중앙의 입법화 조치 등을 들고 있다. 이러한 연안관리의 원칙들을 적용하기 위해서는 ① 연안 용도지역제 및 건축규제 ② 연안환경의 보전 ③ 연안경관의 보전 ④ 해안 건축선의 후퇴 등 다양한 형태의 프로그램 개발이 필요하다.

연안관리의 효율성을 제고하기 위해서는 연안 용도지역별 관리의무의 부여와 함께 당해 연안 용도지역의 행위규제 및 인·허가 규정과 지침을 구체화하여야 할 것이다. 여기에는 외국 사례에서 보는 바와 같이 같은 용도지역이라고 할지라도 연안에 있어서는 연안환경 및 경관의 보전을 위하여 용적율, 건폐율, 경관 등 시계 확보에 따른 규정을 육지부와는 차등적으로 마련하는 것이 필요하다.[429]

다. 국토해양부로의 통합 효과

새로운 시대 변화에 따른 연안관리의 방향전환과 이를 위해 해결해야 할 많은 과제를 효과적으로 해결하기 위해서는 무엇보다도 관련 행정 단위 간의 원만한 협의를 통한 정책조정이 필요하다. 과거 해양수산부 시절에는 육상 공간 관리의 주무부처인 건설교통부와 해양만을 담당하는 해양수산부 간에 육지와 해양의 경계선상에 있는 연안관리와 관련하여 부처 간 업무분장 문제가 걸림돌이 되어 협의가 어려웠다. 그러나 해양수산부와 건설교통부가 국토해양부라는 하나의 단일부서로 통합되어 과거 부처 간에 해결해야 할 과제가 이제 부 내부에서 의견조율로 해결할 수 있게 되었다. 따라서 연안관리의 목적을

---

427) 엄기철 외(2001).

428) OECD 이사회는 1976년 연안의 관리원칙에 관한 이사회 권고를 한 데 이어, 1992년 연안자원의 이용수요 충돌로 야기되는 압박이 환경과 생태계에 악영향을 끼침을 고려하여 자원의 통합관리와 토지이용종합 계획의 정책통합을 더 강력히 추진하도록 하였다.

429) 미국 시애틀시의 경우, 해수면이 도시지역에 접하고 있을 경우 항해, 보전, 휴양, 위락, 수도, 주거, 상업, 항만, 공업지역 등으로 지정되었다 할지라도 해안의 영향을 고려하여 허용과 금지 용도를 별도로 규정하고 있으며 용도별 고도와 건폐율, 시계(視界)확보율 등을 차등적으로 규제하고 있다.

달성하기가 과거보다 훨씬 용이하게 되었으며, 국가의 중요한 공간인 연안이 그 어느 때보다도 합리적으로 관리될 것으로 기대된다. 또한 정부가 추진하는 녹색성장이 연안의 지속 가능한 개발과 그 이념적 기반을 공유하고 있기에 향후 우리나라 국토관리 및 경제발전에 연안의 역할이 중요해질 것으로 기대된다.

제3절 | 해양개발

해양에 대한 생각과 가치는 인류의 역사와 함께 변화하여 왔다. 고대의 해양은 인간에게 있어 공포와 경외의 대상이었으며, 중세로 접어들면서 미지의 해양에 대한 호기심은 곧 해양을 개척의 대상으로 변화시키면서 항로 개척과 과학적 탐험을 중심으로 해양을 향한 인간의 도전이 끊임없이 이어졌다. 인간은 이러한 탐험과 도전을 통해 해양에 대한 공포에서 점차 벗어나게 되었으며 동시에 해양이 지니고 있는 다양한 가치를 발견하면서 해양에 대한 이용과 개발의 행위가 형성되었다.

고대의 해양에 대한 이용과 개발은 대부분 인간의 낭만적인 감정을 충족시키는 심미의 대상이거나 식량자원으로서의 생물자원 이용 등 일차적인 수준이었다. 그러나 인류는 진화와 함께 눈부신 과학과 경제의 발전을 거듭하면서 해양에 대한 가치와 이용의 형태 또한 큰 변화를 맞게 되었다.

오늘날 해양에 대한 이용과 개발은 예전에는 상상할 수 없었을 정도로 더 복합적이고 다각적인 측면에서 이루어지고 있다. 이는 해양의 개발과 이용이 현 세기에서 요구되는 인류의 생존과 발전을 위한 다양한 수요에 의해 진화되고 있음을 의미한다.

이제 해양은 배를 타고 다니는 단순한 항해의 대상에서 석유와 석탄 등 화석에너지를 대체할 조력, 파력, 풍력 등의 청정 해양에너지와 메탄수화물 등 미래의 인류를 지탱해줄 에너지원의 개발 대상으로서 심장부 역할을 하게 된 것이다. 또한 해양은 전 지구 생물의 80%가 살고 있는 자원의 저장고이자 지구기후의 최대 조절자로서 미래 인류의 생존을 위협하고 있는 지구온난화의 문제를 해결할 열쇠를 쥐고 있는 마지막 보루로 인식되고 있다. 이러한 인식은 해양의 이용·개발의 패러다임에 있어 또 다른 방향을 제시해주고 있다.

21세기의 해양은 육상자원의 고갈을 대체할 수 있는 미래의 자산으로 인식되면서 세계 각국은 해양을 자원개발 측면에서는 물론이고 인류가 안고 있는 환경 문제를 해결하기 위한 다각적인 개발 노력을 경쟁적으로 확대하고 있다.

우리나라 해양개발 역사는 광복 전후를 기점으로 어업활동 중심의 수산자원개발의 형태에서 출발하였다. 1948년 대한민국정부 수립 당시 무동력선이나 소형 동력선을 이용한 연근해 어업활동에서부터 1970년대 해양개발의 태동기와 1990년대의 국제 해양개발 추진기를 거치면서 우리나라의 해양개발은 세계적 수준의 위상을 다지고 있다. 해양자원 분할권 시대의 도래, 해양영토와 권익의 등장, 해양광물 자원과 에너지 개발의 경쟁 등 해양개발 패러다임의 큰 변화의 기류 속에서 우리나라 해양개발의 여정은 또 다른 전환

기를 맞고 있으며 이는 우리의 미래 도약의 갈림길이 될 수 있을 것이다.

역사는 현재를 지탱해주는 기준이 되며, 미래를 비춰주는 거울이다. 우리의 근대사와 함께 역사의 현재와 미래를 여는 중요한 원동력으로 발전해온 해양 개발의 패러다임이 새롭게 정비되고 있는 지금, 역사와 함께 발전해온 우리의 해양의 개발과 이용의 변천사를 재조명하고 21세기가 요구하는 새로운 이정표를 설계하기 위한 작업은 중요한 의미를 지닐 것이다.

1. 연근해 활동기: 1948~60년대

광복을 전후로 하여 불안정한 사회적 분위기가 지속되고, 6·25 전쟁으로 파괴된 사회기반시설에 대한 복구의 노력이 국내 산업·경제에 집중되어 있어 해양으로 진출하기 위한 국내 분위기가 형성되지 못하였다. 연근해를 중심으로 목선(木船)을 이용한 어업활동이 해양의 개발과 이용의 한 형태로 이루어지고 있었을 뿐 해양개발 또는 해양진출이라는 개념 자체가 존재하지 않았던 시기였다.

이 시기는 '해양개발'이라는 개념보다는 바다를 대상으로 하는 수산활동, 즉 바다는 단순한 어업활동에 필요한 대상으로 간주되었던 시기였다. 또한 수산업에 활용되던 선박은 연근해에서 활용되는 목선과 소형의 동력선이 대부분이었으며, 외해에서 어업활동을 추진할 수 있는 대형 동력선은 거의 전무한 실정이었다.

가. 광복 전후의 연근해 어업활동

광복 이전에는 일제의 식민지 정책하에서 저인망어업 등 우리나라의 주요한 기업적 어업은 완전히 일본인의 수중에 있었으며, 원양어업도 거의 일본인들이 독점하고 있었다. 따라서 광복 후 선박이 일본으로 철수되거나 일본인의 귀국에 이용되어 대부분의 동력선을 상실하게 됨으로써 광복 후의 연근해 어업은 선박과 기술, 그리고 자금 부족으로 치명적인 타격을 입게 되었다. 이러한 어려움은 1944년과 1945년의 어획량의 통계에서도 잘 나타나고 있는데, 1944년 29만 5,803M/T이던 것이 1945년에는 22만 8,188M/T로 22.9%나 감소한 것으로 집계되고 있다.

1948년 수립된 정부의 최대 현안은 8·15 광복 후의 혼란을 극복하고 경제적 안정과 경제발전의 기반을 마련하는 것이었다. 이를 위해 이승만 정부는 미군정시대에 혼란했던 어로행정을 바로잡기 위해 1949년 4월 「어업에관한임시조치법」을 공포하였고, 1950년 3월에는 「수산물검사법」을 공포하였다. 다른 한편으로는 ECA[430]와 한·미 선박기술협력을 체결하여 어선의 도입과 국내 건조 및 선박 보수 등 적극적인 정책을 추진하였다. 그

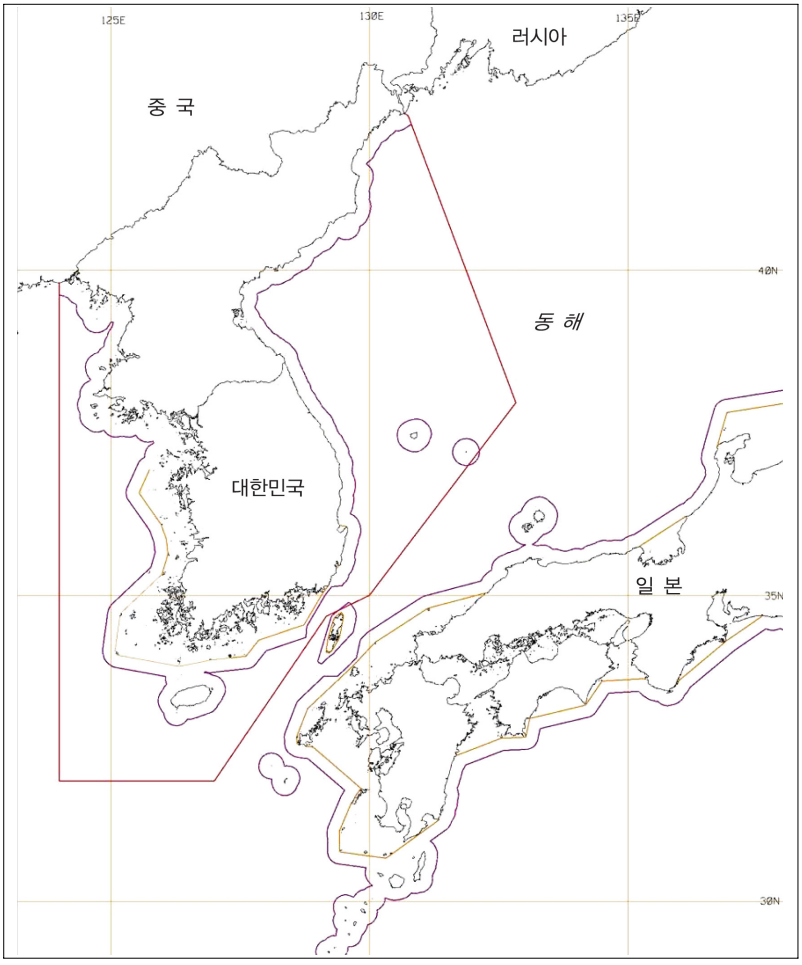
430) 미국의 대외 원조기구로 제2차 세계대전 후 유럽의 전재부흥으로 대소(對蘇)동맹 세력을 유지하며 미국을 주축으로 하는 세계 경제체제의 확립을 위한 '마셜 플랜'의 일환으로 1948년 성립한 「경제협력법(Economic Cooperation Act)」에 의거, 이른바 ECA원조를 담당하였다. 1951년 「상호안전보장법(Mutual Security Act)」에 의한 MSA원조로 전환할 때까지 ECA는 쌍무협정에 의한 피원조국의 통화안정과 경제재건을 위하여 약 120억 달러의 원조를 제공하였다.

러나 이러한 정책이 성과를 나타내기 전인 1950년, 6·25 전쟁으로 인한 어선의 파괴로 연근해 어업은 또 다시 심각한 피해를 입게 되어 1950년에는 어획량이 21만 6,191M/T로 격감하여 명맥을 유지하기도 힘든 상황에 직면하였다.

나. 연안자원 보호를 위한 평화선의 설정

1951년 4월 대일강화조약(일명 샌프란시스코강화조약)의 발효로 우리나라 연근해 어업자원의 보호 역할을 담당했던 맥아더 라인의 철폐가 확정되자 당시의 정부는 일본정부에 어업협정체결을 위한 교섭을 제안하였으나 일본은 준비 부족을 이유로 이를 거절하였다. 당시 정부는 일본의 뛰어난 기술력과 많은 어선에 대응하여 연안어업자원의 지속적인 보호와 합리적인 개발을 위하여 1952년 1월 18일 대한민국 국무원 고시 제14호로 '인접 해양의 주권에 관한 대통령 선언'을 선포하였다. 이는 당시 이승만 대통령의 강력한 주장에 의해 선포되었다는 점 때문에 이승만 라인 또는 평화선이라고 불린다.

[그림 4-3] 이승만 대통령이 선포한 평화선



자료: 한국해양연구원.

평화선의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 정부는 국가의 영토인 한반도 및 도서의 해안에 인접한 해붕(海棚)의 상하에 이미 알려진 것과 또 앞으로 발견될 모든 자연자원·광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호·보존·이용하기 위하여 그 심도 여하를 불문하고 인접 해붕에 대한 국가의 주권을 보존하며 행사한다. 둘째, 평화선 안에 존재하는 모든 자원을 보유·보호·보존·이용하는데 필요한 다음과 같은 연장해안에 걸쳐 그 심도 여하를 불문하고 인접 국가에 대한 국가의 주권을 보지(保持)하며 행사한다. 셋째, 상술한 해양에 존재하는 모든 자원을 감독·보호할 수역을 한정할 경계선을 선언하여 유지한다.

이와 같은 내용을 담고 있는 평화선의 선포 배경은 다음과 같다. 첫째, 한·일 간의 어업 기술격차가 심하여 일본 선박에 의한 수산자원 남획이 발생하고 있었으며 둘째, 수산자원의 남획을 방지하기 위한 어업자원 및 대륙붕 자원의 보호가 시급하였으며 셋째, 세계 각국 영해의 확장 및 주권적 선언 추세에 대처하기 위한 것이며 넷째, 맥아더 라인의 철폐에 따른 보완방안의 하나로 설정된 것이라고 할 수 있다. 이러한 의미를 가진 평화선은 1965년 한·일 양국 간 어업협정의 체결로 폐기될 때까지 일본의 뛰어난 기술력과 대규모 선대에 대응하여 국내 연근해 수산자원보호에 크게 기여한 것으로 평가되었다.

다. 경제개발의 추진과 중고 어선의 도입

1960년 3·15 부정선거로 자유당 정권이 붕괴되고 1960년 8월에 구성된 장면 내각은 경제제일주의를 표방하고 재정투융자의 증대, 국토건설사업 등을 추진하였으나 뜻을 펴지 못하고 1961년 군사쿠데타를 맞이하게 되었다.

이러한 정치적·사회적 환경에 영향을 받아 수산업 분야도 1961년을 고비로 일대 전환기를 맞이하게 되는데 우선, 1962년 5·16 군사정권의 집권에 따른 제1차 경제개발5개년계획에 포함된 수산업 발전계획을 그 예로 들 수 있다. 이 계획의 성과는 계획 집행기간인 5년간의 어획량 증가에서 가시적으로 나타나고 있다. 1960년에 34만 2,479M/T(포경 및 원양어업 제외)에 불과하던 연근해 어획량이 제1차 계획이 끝난 1966년에는 61만 82M/T로 178.1%라는 높은 증가율을 기록하였다.

또한 1962년에는 수산업의 영세성과 후진성을 탈피하기 위한 어업구조 개선을 추진하여 이탈리아와 프랑스에서 어업차관을 도입하기로 결정하였고, 이를 체계적으로 관리하기 위하여 1963년 7월에는 한국수산개발공사가 설립되었다. 동 공사는 어업차관과 정부의 적극적인 지원을 바탕으로 1965년 54척, 1966년 37척 등 모두 91척의 어선을 도입하였다.

1965년 4월 한·일 양국 대표 간에 청구권, 교포의 법적지위 및 어업문제 등 3대 현안문제에 대한 합의가 이루어져 6월에는 한·일 어업협정이 체결되었다. 이에 따라 평화선은 철폐되었고, 새로운 어업협정에 의해 국내 수산업은 청구권자금에서 1억달러, 어업협력자금에서 9천만달러 등 1억 9천만달러의 자금투자를 받게 되었다.

〈표 4-8〉 전후 연근해 활동기의 연도별 어획량 추이

(단위: M/T)

연 도	어획량	연 도	어획량	연 도	어획량
1948	285,148	1956	340,916	1964	521,796
1949	300,149	1957	403,157	1965	553,384
1950	216,191	1958	395,193	1966	610,082
1951	264,637	1959	382,126	1967	652,045
1952	277,618	1960	342,470	1968	738,194
1953	258,036	1961	435,567	1969	775,027
1954	249,536	1962	451,384	1970	815,853
1955	259,234	1963	444,271		

주: 포경 및 원양어획량은 제외(단, 66년부터는 원양어획량 포함).
자료: 한국수산기술협회, 『수산연감』, 각년도.

이러한 자금을 바탕으로 일본 등에서 해양개발 또는 원근해 어업에 활용될 수 있는 중고선 도입이 적극적으로 추진되어 60년대 및 70년대 수산발전의 전기를 마련하게 되었다. 이러한 결과는 1948년 어획량이 28만 5,148M/T에서 1970년에는 81만 5,853M/T로 286.1%나 대폭 급증하였다는 사실에서도 알 수 있다.

2 해양개발 태동기: 1970년대

1960년대의 경제개발 경험을 발판으로 70년대에는 적극적인 경제개발이 추진된 시기라고 할 수 있다. 이 시기에는 경제개발을 위하여 막대한 양의 외화가 필요했는데, 이를 해결하기 위하여 원양어업이 적극 육성되었다. 뿐만 아니라 미국, 일본, 프랑스 등 선진국이 일찍부터 해양의 중요성을 인식하고 해양개발에 막대한 자금과 인력을 투입하기 시작하면서 해양개발의 중요성이 확산되기 시작하였다. 우리나라도 이러한 선진국의 정책에 자극을 받아 해양개발의 중요성을 인식하기 시작하면서 해양개발연구소와 선박연구소가 설립되고 해양개발 시설 및 장비 등 연구기반이 구축되는 시기였다.

가. 원양어업체계 구축과 도약

우리나라의 원양어업은 1957년 6월 제동산업(주)의 참치어선 지남호가 부산항에서 출항식을 갖고 8월 15일 인도양에서 참치 0.5톤을 어획함으로써 시작되었고,[431] 1962년

431) 최초의 원양어선 지남호의 선장이었던 윤정구(80, 전 오양수산 사장) 씨의 증언에 따르면, 1957년 6월 26일 출항한 지남호에는 동승한 외국인 기술고문관이 허리를 다쳐 도중에 배에서 내리는 바람에 선원 17명 가운데 참치를 구경한 사람이 한 명도 없었으며, 미끼를 끼우는 방법도 책을 보고 연구할 정도로 열악한 실정이었다. 최초의 어업활동으로 대만해역, 필리핀과 싱가포르 근해로 옮겨 시험 조업을 하였으나 실패했으며, 출항한 지 47일 만인 8월 15일 인도양 니코발 아일랜드 해역에서 0.5톤짜리 새치를 잡는 데 성공하였다. 이를 시작으로 약 10톤의 참치와 새치를 잡아 97일 만인 10월 4일 부산항으로 돌아옴으로써 새로운 원양어업시대를 개척하게 되었다(2007. 6. 28. 『중앙일보』 기사 재인용).

5척의 어선이 남태평양 참치어장에 진출함으로써 본격적인 발전기를 맞게 되었다.

그러나 원양어업의 발전은 1962년에 정부가 46백만달러 규모의 어업차관으로 어선 91척을 도입하여 한국수산개발공사를 설립한 것을 비롯하여 경제개발5개년계획에 의해 어선어업을 적극 육성하면서부터 시작되었다고 할 수 있다.

1970년대는 60년대 원양어업의 기반구축을 바탕으로 원양어업이 전 세계 오대양을 누비는 원양어업국으로 발돋움하면서 비약적인 성장과 발전을 거둔 시기였다. 1967년에 이어 1971년과 1972년에 각각 참치 채낚기어업 개발을 위해 태평양과 대서양의 가나 근해 등에서 시험 조업을 실시하였으며, 1972년에는 명태 필렛(어육)을 개발하여 수출하게 됨으로써 북태평양 트롤어업이 수출산업으로 전환되어 원양어업의 비약적인 발전기반이 마련되었다.

그러나 원양어업은 1973년과 1979년 두 차례에 걸친 석유파동으로 인한 유류비 부담의 과중과 세계적인 경기침체라는 복병을 만나 심각한 경영위기에 직면하기도 하였다. 또한 1974년 이래 세계 연안국의 연안 해역에 대한 규제 확대에 따라 1976년에는 사하라어장의 75%가 모리타니아에 귀속되고 1977년에는 미국과 소련이 200해리를 선포함에 따라 황금어장인 사하라어장 및 캄차카어장 등에서 철수하는 어려움에 처하게 되었다. 이를 계기로 미국, 모리타니아를 비롯한 각 연안국이 조업규제와 입어료 인상을 요구하여 원양어업의 어장이 상실되거나 어장에서 축출되는 등 새로운 위기에 직면하게 되었다.

이러한 어려운 여건하에서도 1973년에 알래스카 만의 은대구 저인망 어장개발, 1975년에 이란해역 트롤어장 개발, 1978년 오만해역의 트롤어장 개발, 1979년 북태평양 공해상 오징어 유자망 개발 등 새로운 어장 개척을 위한 노력이 활발하게 이루어졌다.

외화 획득을 위한 정부의 적극적인 지원과 원양 업계의 노력으로 1960년에 3척, 1970년에 278척에 불과하던 원양어선은 급성장하기 시작하여 1977년에는 사상 최고인 850척 규모로 성장하였고, 원양어업의 생산량도 1960년에는 914M/T 정도에 불과하였으나 1976년에는 72만 4,260M/T로 성장하여 눈부신 발전을 이룩하였다.

이러한 급속한 발전에는 정부의 적극적인 지원의 영향도 있었지만 원양어업의 구조적 특성에서도 그 원인을 찾아볼 수 있다. 즉, 전 세계 수산업 생산량 추이를 보면 60년대 초까지는 선진국 중심의 생산구조를 이루고 있으나 70년대 들어서는 개발도상국을 중심

〈표 4-9〉 원양어업의 연도별 어획량 추이

(단위: 척, M/T, 백만원)

연 도	어선 수	어획량	생산액	연 도	어선 수	어획량	생산액
1957	1	50	–	1974	757	418,380	81,448
1960	3	914	16.4	1975	838	565,593	128,345
1965	65	8,536	693	1976	849	724,260	187,243
1970	278	89,621	12,336	1977	850	595,927	215,346
1971	351	159,307	23,336	1978	816	566,223	167,289
1972	455	224,135	32,550	1979	779	486,083	203,057
1973	552	360,636	55,572	1980	750	458,209	219,046

자료: 한국원양어업협회, 『통계로 본 한국원양어업 50년 변천사』, 2007.

으로 급격하게 재편되는 경향을 보이고 있는데, 그 이유는 어업의 특성에 따른 것이다. 선진국에서의 어업생산은 일반적으로 타 산업에 비하여 자본생산성이 낮고, 어업종사자들의 소득 수준이 다른 산업부문에 비하여 훨씬 낮을 뿐만 아니라, 노동환경도 열악한 해상작업이라는 조건 때문에 정체 또는 감소현상을 나타내고 있었다. 반면에 풍부한 노동력과 유휴자원을 가지고 있는 개발도상국에서는 양질의 유휴노동력의 흡수, 동물성 단백질의 확보가 상대적으로 수월할 뿐만 아니라, 부족한 외화획득이 가능하여 정부에 의한 적극적인 투자가 촉진되었기 때문이었다.

나. 해양개발 개념의 등장과 연구소의 설립

1960년대에 들어서면서 세계 선진국들은 미래에 닥쳐올 육상자원의 고갈에 대비하여 해양개발에 막대한 자금과 인력을 투입하기 시작하면서 해양개발의 중요성이 확산되기 시작하였다.

미국의 케네디 대통령은 취임사에서 3대 거대과학으로 우주, 해양, 원자력 개발을 천명했으며, 다른 선진국들도 해양을 체계적이고 효율적으로 개발하기 위하여 범국가적 협의기구나 심의기구를 설치할 수 있도록 관련법을 제정하고 해양개발체제를 정비하였다. 이러한 예로 일본은 1961년에 해양과학기술심의회, 미국은 1966년에 해양자원심의회, 프랑스는 1967년에 국가해양개발위원회를 각각 설치하였고, 그 밖의 나라들도 해양개발을 추진하기 위한 기구를 설치하고 이를 지원하기 위한 연구소 설립을 추진하면서 해양개발의 개념과 중요성은 전 세계로 확산되기 시작하였다.

우리나라 정부도 이러한 국제적 인식과 흐름을 파악하여 1970년 3월 국가적 차원에서 바다를 조사·연구하고 자원을 개발하기 위하여 과학기술처가 해양조사연구 장기종합계획을 수립하였다. 이 계획에서는 1971년부터 1980년까지 10년 동안에 해양자원을 효율적으로 개발하기 위한 조사·연구, 투자 및 인력양성정책 등 제반사항을 제시하였다. 또한 이 계획에 따라 한국과학기술연구소가 '한국해양개발연구소 설립 및 운영계획에 관한 연구보고서'를 작성하여 과학기술처 장관에게 제출함에 따라 1973년 10월 한국과학기술연구소(KIST) 부설로 해양개발연구소와 선박연구소가 설립되었다.

당시에는 해양개발 개념이 매우 부족했던 시기였기 때문에 국내에서 해양학을 전공한 전문 인력은 극소수에 불과한 실정이었으며, 외국에서 해양관련 학문을 전공한 학자를 유치하기도 쉽지 않을 정도로 매우 열악한 상황이었다. 따라서 연구소의 개설에도 불구하고 인적자원은 유치과학자 1명에 소수의 위촉연구원 정도만 확보된 실정이었으며, 실험실은 물론 바다를 조사할 만한 연구선이나 장비조차 없는 형편이었다. 한국정부는 이러한 어려움을 해결하기 위하여 프랑스정부와 과학기술협정을 맺고 1973년부터 프랑스 정부장학생으로 교육을 실시하는 한편 해양을 전공한 과학자 유치를 적극 추진하였다.

그러던 중 1973년 제1차 석유파동으로 세계적인 에너지 위기를 맞게 되자 정부에서는 서해안의 조력을 이용한 발전소 건설에 관심을 갖게 되었고, 연구소에 '조력발전 기초조사 연구'를 의뢰하는 등 정부 차원의 적극적인 지원과 함께 정부와 산업계에서 위탁한 10여 개 과제들을 수행하면서 해양개발을 위한 역량을 축적해나가기 시작하였다.

다른 한편으로는 과학기술처가 출연연구소의 연구장비 및 기기 도입을 위해 1978년부터 아시아개발은행(ADB)에 차관을 신청했고, 해양개발연구소도 전자계산기를 비롯한 최신장비 구입을 위해 차관을 신청하여 1979년 3월 323만달러를 배정받음으로써 연구에 필요한 시설 및 장비의 확충이 이루어지게 되었다.

해양개발연구소의 설립은 제1차 석유파동으로 국내외 경제상황이 매우 어려운 시기였음에도 불구하고 해양개발에 대한 정부의 확고한 의지표명이라는 점과 해양개발을 본격적으로 추진할 수 있는 계기가 마련되었다는 측면에서 의미가 있는 것으로 평가된다.

3. 해양개발의 성장 · 발전기: 1980년대

해양개발의 발전과정을 볼 때 1970년대가 해양 관련 인재양성과 연구시설 및 장비의 확보 등 해양개발을 위한 기초를 다지는 기간이었다면, 1980년대는 이에 대한 확충과 함께 첨단 연구선의 건조, 남극과학기지의 건설 등 연구기반을 확충하는 데 역점을 둔 시기라고 할 수 있다. 또한 해양개발을 위한 국책연구개발사업의 추진으로 연구가 활성화되기 시작하였으며, 이를 바탕으로 연구영역도 연안연구의 수준에서 벗어나 태평양 지역과 남극으로까지 확대되었다.

정부는 1987년 「해양개발기본법」을 제정한 데 이어 1989년 9월에는 시행령을 제정하여 공포함으로써 해양 및 해양개발·이용과 보전에 대한 정부의 역할과 시책을 법제화하였다. 이는 해양개발을 국가적인 차원에서 체계적이고 효율적으로 추진할 수 있는 법적 근거를 마련하였다는 데 그 의미가 있다.

가. 해양개발을 위한 연구기반의 확충

1980년대에 접어들면서 70년대 초반부터 배출되기 시작한 해양학 관련 인재들이 국내외에서 학위를 받고 연구소, 대학 등으로 본격적으로 진출하기 시작하였고, 해외에서 거주하던 해양 관련 고급 전문 인력들이 정부의 해외과학자 유치계획에 따라 국내로 유치되면서 관련 연구를 추진하기 시작하였다. 또한 국제연합개발계획(UNDP) 자금, 아시아개발은행(ADB) 차관 및 특별외화대출자금 등을 통해 첨단 해양과학장비가 국내 연구기관 및 대학에 본격적으로 도입되기 시작하였다.

해양개발연구소는 해양개발을 위한 해양조사에 필수적인 소형연구선 건조사업을 정부예산으로 추진하여 1980년 9월에는 우리나라 최초의 해양연구선인 반월호(후에 인천801호로 개칭)를 건조·진수하였다. 반월호는 총톤수 83톤에 불과한 소형 연구선이었으나, 각종 해양연구를 수행할 수 있도록 설계·건조된 국내 최초의 해양연구선이라는 점에서 큰 의미가 있다.[432] 동 연구선은 1980년부터 본격적인 운항을 시작하여 1992년 온

---

432) 반월호는 소형선으로 20해리 내에서만 항해가 가능하여 활동범위가 매우 제한적이고 흘수가 깊어 천해에서 해양조사가 불가능하였을 뿐만 아니라 정원이 15명에 불과하여 선원 7명을 제외하면 연구원은 8명밖에 승선할 수 없는 문제점을 가지고 있었지만, 당시로서는 첨단장비인 위성항법장치,

누리호와 이어도호가 건조되기 전까지 연평균 100일 이상 연안 해역을 조사·탐사하는 등 연구에 활용되었다.

한편, 1987년 「해양개발기본법」을 제정하여 해양개발을 국가적 차원에서 체계적이고 효율적으로 추진할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 이 법은 해양개발실무위원회의 구성을 규정하였고, 이에 따라 해양개발실무위원회가 구성·운영되기 시작하였다. 또한 구성된 위원회는 이 법 제17조 '정부는 해양개발을 위한 조사 및 과학기술개발을 위하여 연구기관을 설치하고, 육성에 필요한 시책을 강구하여야 한다.'는 조항을 근거로 하여 해양연구소 발전계획[433] 및 해양개발계획 등을 수립함으로써 해양개발을 본격적으로 추진할 수 있는 기틀을 마련하게 되었다.

나. 해양개발을 위한 국책연구개발사업의 추진과 활성화

전술한 바와 같이 1980년대 접어들면서부터 해양개발을 위한 전문 연구인력과 첨단장비 및 시설이 지속적으로 확충되어 대형 연구 과제를 수행할 정도로 기반이 구축되었으며, 이를 바탕으로 해양개발을 위한 국책연구과제가 추진되었다. 이 기간 중에 대표적인 과제로는 한국해역종합환경(자원)도 작성, 심해저 광물자원 개발, 고급어종 증·양식 개발, 남극연구 등이 있다.

종합환경도(이후 자원도(資源圖)로 명칭이 변경)는 황해를 시작으로 남해와 동해 남부 해역을 종합적으로 조사하여 해양도(atlas)를 발간하기 위해 작성된 것이었다. 심해저 광물자원 개발은 1982년 4월 유엔해양법협약이 체결된 직후부터 추진되기 시작하여 1983년 가을, 하와이대학의 조사선(Kana Keoki호)을 임차하여 처음으로 태평양 심해저를 탐사하는 성과를 거두었다. 이 사업은 심해저광물자원 개발에 관한 해양법상의 불확실성(선행 투자가의 요건, 투자시한, 중복광구의 조정 문제 등)으로 인해 일시 중단되기도 하였으나, 이후 재추진되면서 1994년 8월에는 우리나라가 세계 7번째로 심해저 광물자원 개발 선행투자가 자격을 인정받아 태평양 심해저에 배타적 개발권을 갖는 7.5만㎢의 광구를 확보하는 개가를 올리게 되었다.

1984년부터는 '고급어종 증·양식기술 개발'과 '인공진주양식 기술개발' 사업이 착수되어 통영군 한산면에 진주양식 시험어장을, 경남 기장에 전복진주양식 시험어장을, 통영군 산양면에 충무시험어장을 개설하여 고급어종인 방어와 참돔의 양식 연구가 시작되었다. 또한 1986년에는 인공진주 양식기술의 일환으로 인도네시아산(産) 대형진주조개(silver lip pearl oyster)를 수입하여 삼천포 시험어장에서 6개월간 시험육성 하였으며, 은연어

LORAN-C 수신기, 수중 TV 촬영장치 및 자동유속계 등을 갖추고 있는 순수 연구선으로 해양개발을 추진할 수 있는 연구기반을 구축하였다는 점에서 그 의미가 큰 것으로 평가된다.

433) 당시 과학기술처는 해양 및 해양자원의 합리적인 개발, 이용과 보전에 필요한 정부의 기본 정책 방향을 결정하기 위하여 '해양개발실무위원회'(위원장 최영환 차관)를 개최하였다. 이때 상정된 4건의 안건 중 하나인 「기본법」 제17조에 의한 '연구기관 발전계획'이 원안대로 의결됨으로써 재단법인 한국해양연구소가 출범하게 되었는데, 한국해양연구소의 설립은 해양개발에 대한 연구 활성화의 초석이 되었다는 점에서 큰 의미가 있다.

양식기술 개발을 위하여 미국 오리건산 은연어 알 5만개를 수입하여 양식장에서 부화시키는 등 수산자원 개발을 위한 활발한 연구가 진행되었다.

1987년에 종료된 이 두 과제는 과학기술처의 우수 과제로 선정되었고, 이러한 연구결과를 토대로 산・학・연 공동연구사업인 고급어종 대량종묘생산 기업화 연구가 성지실업과 공동으로 추진되었다. 또한 연어・송어류 양식기술 개발, 어류 신품종 개발 등을 추진하여 방어를 비롯하여 참돔, 넙치, 연어, 송어 및 조피볼락 등의 양식기술 개발은 물론 연어 양식기술을 기업에 이전함으로써 기업화에 성공하였다.

양식기술의 개발은 발전소 온・배수를 이용한 고급어류의 양식, 대량종묘의 생산, 황복 및 참게의 종묘 생산, 바다목장화 사업 추진 등으로 이어지면서, 수산업의 구조가 기존의 '잡는 어업'에서 '기르는 어업'으로 전환되는 계기가 되었다.

다. 해양개발 범위의 확대

전술한 바와 같이 원양어업을 중심으로 한 어업활동과 원양어장의 개발 노력은 1970년대에 이미 전 세계 해역을 대상으로 이루어지고 있었으나, 수산자원 개발을 제외한 대부분의 해양개발은 초기 연구단계를 벗어나지 못하고 있었다.

그러나 1980년대로 접어들면서, 해양개발의 범위는 연안 연구의 수준에서 벗어나 심해저 광물자원 개발을 중심으로 한 태평양 진출이 적극적으로 추진되기 시작하였다. 또한 1988년 2월에는 남극세종과학기지가 건설되어 세계에서 18번째로 남극과학기지 보유국이 되었으며, 13명으로 구성된 제1차 남극과학연구단을 파견하기 시작함으로써 남극기지 주변의 해양과 육상, 고층 대기에 이르기까지 남극의 자연환경 및 자원에 대한 조사가 추진되었다. 1980년대의 이러한 일련의 해양개발의 변화와 발전은 개발의 범위와 활동을 태평양과 극지로까지 확대・발전되는 계기를 마련해 주었던 것이다.[434]

또한 1980년대는 원양어업이 점차 한계에 봉착하고 국내 연안자원이 점차 고갈되어감에 따라 잡는 어업에서 기르는 어업으로 전환된 시기라고 할 수 있다. 연안자원의 무분별한 남획, 경제개발의 추진 및 환경오염의 심화로 인한 연근해 수산자원의 감소, 연안국의 EEZ 확대로 인한 원양어장의 축소 등으로 수산업의 생산량이 갈수록 감소하자 정부에서는 방어를 비롯하여 참돔, 연어 및 송어류 등을 양식하기 위한 가두리 양식기술을 도입하였고, 이로써 양식산업이 비약적으로 발전할 수 있는 전기가 마련되었다.

1980년대에는 연구개발 인력 확충, 연구선 확보를 비롯한 유인잠수정 '해양 250' 등 연구장비의 개발과 심해저 망간단괴 사업을 포함한 국책연구사업의 추진, 남극 세종과학기지의 건설 등 해양개발에 대한 지속적인 노력을 경주한 시기로서 해양개발 및 이용의

---

434) 남극기지의 개설・운영과 연구활동의 추진 결과로 1989년 10월에는 남극조약협의당사국(Antarctic Treaty Consultative Party: ATCP) 지위를 획득하였다. ATCP 지위의 획득은 남극에 기지를 설치하고 실질적 남극 과학활동을 수행하는 나라에 한하여 기존 협의당사국이 만장일치로 결정하는데, 당시 소련, 중국, 폴란드, 동독 등 우리나라와 외교관계가 없었던 공산권 국가로부터 모두 찬성표를 얻었다는 데 큰 의미가 있다.

범위가 대양과 남극으로까지 확장되는 등 가시적인 성과를 거둔 시기이다. 뿐만 아니라 기술적인 측면에서도 연구능력의 질적 수준의 향상은 물론 연구 분야의 다각적인 변화가 이루어졌다는 점에서 큰 의미를 부여할 수 있다.

4. 국제적 해양개발 추진기: 1990년대

1990년대에 접어들면서 국가의 과학기술정책 방향에도 많은 변화가 일어났다. 그중에서도 가장 괄목할 만한 정부 정책의 변화는 거대과학기술 개발에 대한 정부의 투자가 적극적으로 이루어지기 시작하였다는 것이다. 이전에는 주로 국가 경제의 현안문제 해결이나 이와 관련된 분야를 중심으로 추진되던 정부정책이 90년대로 접어들면서부터는 미래 에너지원의 개발이나 새로운 영역에 대한 기술 확보를 중심으로 추진되기 시작하였다. 정부의 이러한 정책의 변화로 거대과학기술로 분류되는 원자력, 해양, 항공우주 등의 분야가 중점 기술개발 분야로 각광을 받기 시작하였다. 이에 따라, 해양개발도 점차 전면으로 부상하게 되었으며, 해양개발에 대한 정책이나 제도 면에서도 많은 진전과 개선이 이루어졌다.

또한 제정 이후 역할을 하지 못하고 있던 「해양개발기본법」이 정착되기 시작하였고, 1995년 1월에는 「해양과학조사법」이 제정되었다. 아울러 1996년 1월에는 해양개발위원회의 개최를 통해 국가 해양개발기본계획의 수립과 함께 심해저 광물자원탐사 개발, 황해종합조사연구, 해양과학기술 개발사업 등의 추진이 의결되어 본격적으로 추진되기 시작하였다.

한편, 우리나라 해양개발사에 큰 변화와 성장을 가져다준 계기 중 하나는 1996년의 해양수산부의 설립으로 볼 수 있다. 21세기 해양강국으로 발돋움하기 위한 구조적 개선의 방안으로서 1980년대 중반부터 해양연구소를 비롯하여 학계, 산업계, 언론계 등의 인사들이 끊임없이 제기해왔던 해양수산행정의 일원화가 1996년에 결실을 맺게 된 것이다. 같은 해 5월 부산항에서 열린 제1회 바다의 날 기념식에서 당시 김영삼 대통령은 '21세기 일류 해양국가' 건설을 위해 해양개발 및 이용과 그 보존을 효과적으로 추진할 수 있도록 9개 부처 산하에 분산되어 있는 해양 관련 기능을 통합하여 관장하는 해양부를 신설하겠다고 발표하였다. 이에 따라 정부에서는 해양부 발족 준비위원회를 구성·운영하였으며, 이어서 「정부조직법」이 개정됨에 따라 1996년 8월에 해양수산부가 정식으로 발족함으로써 기존에 각 부처로 분산되어 추진되던 해양개발업무와 기능이 일원화되었다.

해양수산부가 신설됨에 따라 해양수산행정의 일원화와 더불어 해양 관련 연구기능도 재정립되었다. 국립수산진흥원, 교통부 수로국, 한국해양연구소 등 주요 해양 관련 연구기관이 해양수산부 산하로 이관되어 국내 해양개발 관련 연구기능이 재정립되었고, 해운항만, 수산, 해양정책 등을 담당하는 한국해양수산개발원이 설립됨으로써 해양정책 및 연구개발, 환경보전 등을 종합적으로 수행할 수 있는 기틀이 마련되었다.

이와 같은 정부의 해양개발 추진을 위한 확고한 의지는 1997년 말에 불어 닥친 금융외환위기(IMF) 타개를 위한 사회 전반의 구조조정과 경영혁신 조치 등 어려운 경제상황에서도 해양개발을 위한 조치들이 중단 없이 추진될 수 있는 원동력으로 작용하였다.

가. 연구 장비 · 시설 및 해양과학의 국제화

1980년대가 해양연구나 개발을 위한 기본 시설의 건설과 해양연구선의 건조추진, 연구기기 및 장비의 확보, 우수한 해외인력의 국내 유치 등을 통한 연구기반 구축의 단계였다고 한다면, 90년대는 해양개발을 위한 시설 및 장비의 획기적 보강, 최첨단 장비를 갖춘 종합해양연구선의 확보, 우수 연구요원의 지속적인 확충 등을 통한 국내의 해양개발 역량의 세계화 및 국제화 단계였다고 할 수 있다.

이러한 역량의 확대를 바탕으로 해양자원의 탐사 · 개발, 국제협력의 다변화, 연구범위의 확대 등을 통하여 세계적 수준의 해양개발활동이 적극적으로 추진되었다. 특히 1990년대에는 해양개발에 필수 요소라고 할 수 있는 연구선의 확보가 이루어졌는데, 온누리호 등 연구선의 건조와 운영은 해양에 대한 종합적인 조사와 연구 능력을 확보하였다는 측면에서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

국내에서는 대형연구선 건조 경험이 없었기 때문에 온누리호는 노르웨이 M&K조선소에서 건조되었다. 온누리호는 총톤수 1,422톤으로 미국, 일본 등 선진 해양국들이 대양탐사용으로 보유하고 있는 3,000톤급 이상의 연구선에 비해 작은 규모이나 운동 성능과 조정 성능이 매우 우수하고 내빙구조로 설계되어 지구상의 전 해역을 조사할 수 있으며, 특히 고가(高價)의 최첨단 장비들이 장착되어 있어 종합적인 해양조사가 가능하였다. 또한 1989년부터 특별외화대출자금, 일본해외경제협력기금(OECF) 차관자금과 1996년부터의 세계개발은행(IBRD) 차관자금 등으로 '대양 및 심해저 음향탐사장비(deep tow side scan sonar)' 등 각종 첨단 정밀장비들이 대학과 연구소에 대량으로 도입되면서 해양개발에 획기적인 전기가 마련되었다.

이러한 시설 및 장비의 확충뿐만 아니라 1980년대 후반부터는 해양개발의 원동력이라고 할 수 있는 젊고 유능한 해양개발 인력이 본격적으로 사회에 진출하기 시작하였다. 1967년 서울대 해양학과 설치를 시작으로 1970년대 후반에 인하대, 충남대 등 대학에 해양학과 및 연구소가 설치되기 시작하였으며, 전국 10여개 대학에 조선공학과 및 민간연구소 설치가 적극 추진되었다. 이 시기에 배출된 인력들이 국내외에서 석 · 박사를 마치고 학계, 연구계, 산업계 등 다방면으로 진출하여 해양개발을 적극 추진하고 있다. 참고로, 2000년 전국에는 6개 해양학과와 49개의 해양수산학과가 설치되어 있으며, 매년 1,000명이 넘는 고급인력을 배출하여 해양개발을 주도할 원동력을 제공하고 있다.

〈표 4-10〉 해양개발 분야 인력배출 현황(2000년)

	학부			석사			박사		
	입학	재학	졸업	입학	재학	졸업	입학	재학	졸업
해양학과	–	592	190	46	77	38	22	65	11
해양수산 관련 학과	2,060	5,863	680	211	415	136	69	189	25

주: 해양수산 관련 학과에는 수산학, 해양공학, 해양생물학 등 해양 관련 학과 포함.
자료: 교육인적자원통계서비스(cesi.kedi.re.kr).

우리나라는 이러한 인력, 시설 및 장비의 확충으로 국내 해양과학기술 수준이 크게 향상되면서 '개발도상국 해양학자 훈련프로그램(APEC Marine Environmental Training and Education Center: AMETEC)[435]'을 운영할 만큼 역량을 갖추게 되었다. 1980년대 중반까지는 국내의 해양과학자들이 해외에 나가 교육훈련을 받아 왔으나 1994년부터는 역(逆)으로 개발도상국의 해양과학자 수십 명을 초청하여 단기 교육훈련을 실시하고 있다. 이러한 상황의 변화는 우리나라의 과학기술 수준이 세계적으로 인정받고 있음을 시사하고 있을 뿐만 아니라, 과학기술 선진국으로서 개발도상국의 기술역량 제고에 기여하고 있다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

나. 국내 연안 수산자원 조성 추진

1990년대에 접어들어 국민소득이 증가하면서 1인당 연간 수산물 소비량은 매년 큰 폭으로 증가하여 1980년에 27㎏/년이던 것이 1990년에는 36.2㎏/년으로, 1997년에는 43.6㎏/년으로 증가하였다. 반면에 연안의 수산자원은 갈수록 고갈되어 생산량이 감소함에 따라 정부는 연안 지역의 수산자원을 조성하기 위한 방안의 하나로 바다목장화 사업을 추진하였다.

여기서 바다목장이란 연안 생물자원의 생산, 제어 등에 필요한 제반의 해양생물 및 공학기술 등을 유기적으로 결합한 제조업적 생산시스템으로, 단순한 체포어업이 아니라 계획적 생산과 기업적 경영시스템을 도입한 양식시스템을 의미한다. 또한 현재의 증·양식사업이나 자원조성사업보다 높은 생산력을 유지하고 이용을 고도화하기 위하여 다양한 분야의 기술을 종합적이고 효율적으로 적용한 바다 이용시스템이라고 할 수 있다.

정부에서는 바다목장화 조성을 위해 1994~97년 동안 해양목장화를 위한 기반연구를 수행하여 대상생물 및 대상해역을 선정하고, 시범사업으로 통영 해역 바다목장 연구를 추진하였다. 이러한 사업을 추진할 수 있었던 배경에는 1980년대 중반부터 우리나라 연안의 수산자원 생산력 증대를 위한 연어류, 볼락류 등 고급 어종 생산기술의 개발과 함께 연안역 환경관리, 자원증대를 위한 신형 인공어초 개발 등 다양한 분야에서의 기초 및 응용분야 연구를 통해 개발된 기술과 노하우의 축적이 뒷받침이 되었다.

통영바다목장 시범사업에서는 자원조성을 위한 주 대상 어종으로 선정된 볼락, 조피볼락, 감성돔, 참돔, 전복 등의 종묘를 방류하고, 방류된 종묘의 빠른 적응과 정착을 위한 중간 육성기법 개발, 각종 신형 인공어초의 개발 및 설치를 통하여 목장 해역에서의 획기적인 자원증대 효과가 입증되었으며, 2030년까지 전 연안을 바다목장화한다는 계획으로 추진되고 있다.[436]

---

435) 정부 간 해양학 위원회(Intergovernmental Oceanographic Commission: IOC)와 아·태경제협력기구(APEC)가 인정하고 지원하는 프로그램.

436) 국토해양부(구 해양수산부)가 계획한 바다목장화 사업은 3단계로 계획되었는데, 1단계는 1998년부터 2010년까지 전국에 5개소의 시범 목장을 선정하여 바다목장의 기반을 조성하고, 2단계는 2005년부터 2014년까지 전국에 50개소로 바다목장을 확대시키며, 그 후 2030년까지는 전 연안을 바다목장화한다는 계획을 수립한 바 있다.

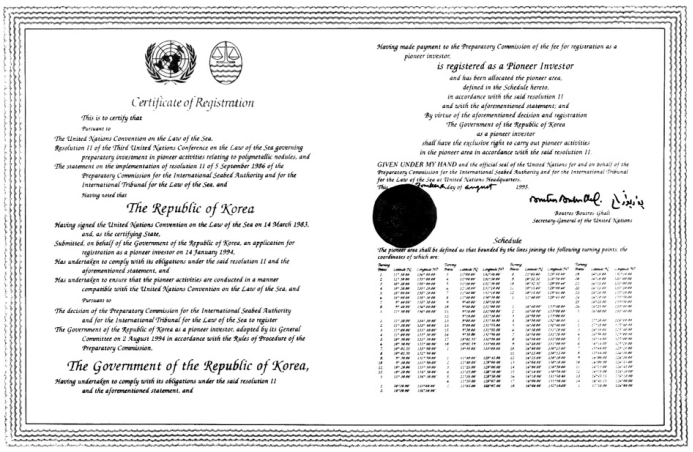
이러한 바다목장화 계획의 추진은 연안의 높은 생산력 유지를 통한 수산자원의 안정적 확보로 어업소득의 증대를 기대할 수 있음은 물론, 환경친화적 수산자원의 조성으로 환경오염으로부터 연안 해역을 보호하고 국내 수산물의 국제경쟁력 강화와 수입대체 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다. 또한 1차산업인 수산업을 제조업의 개념이 가미된 2차산업 또는 관광·레저 등의 3차산업으로 확대·발전시켜 지역경제를 활성화하고 바다목장을 해양박물관, 자연학습장, 낚시터 등과 연계시킨다면, 미래 우리나라 해양의 개발과 이용에 새로운 비전을 제시할 수 있을 것으로 전망된다.

다. 대양자원 개발과 심해저 광구 확보

자원의 확보라는 국가적 현안문제 해결을 위한 정부의 적극적인 정책추진에 따라 해양 분야에서의 자원개발도 활발하게 추진되었다. 80년대에 추진되기 시작한 해양광물자원 개발로는 심해저 망간단괴,[437] 망간각,[438] 해저열수광상 개발 등이 있는데, 이 중 태평양 심해저 망간단괴 개발이 대표적인 예라고 할 수 있다.

망간단괴는 망간, 니켈, 코발트, 구리 등 주요 전략 금속광물자원이 다량 함유되어 있어 산업적 중요성이 매우 크기 때문에 '바다의 검은 노다지' 또는 '검은 황금'으로 비유되고 있으며, UN은 심해저에 부존된 이 망간단괴 자원을 '인류 공동의 유산(Common Heritage of Mankind)'으로 천명하여 관리하고 있다.

[그림 4-4] 우리나라의 심해저 광구등록증



Certificate of Registration

The Republic of Korea

The Government of the Republic of Korea,

자료: 한국해양연구원, 『한국해양연구원 30년사』, 2003.

1994년 8월 UN본부에서 개최되었던 'UN 해양법 준비위원회'에서 우리나라는 세계 7번째 선행투자가(先行投資家)로 등록되고 하와이 동남쪽 약 2,000㎞ 공해상의 C-C광구(Clarion-Clipperton Fracture Zone) 심해저에 15만㎢의 광구를 공식 승인받는 쾌거를 이룩하였다.[439] 우리나라가 확보한 15만㎢의 광구에 대해서는 8년간의 정밀탐사

437) 해수에 용해된 금속성분이 평균수심 5,000m인 해저면 퇴적물 위에 100만년에 수 ㎜ 정도의 속도로 침전하여 지름 3~10㎝ 정도의 크기 형태로 분포하는 검은색 광물 덩어리로 망간 15~30%, 철 5~15%, 니켈 0.5~1.5%, 구리 0.4~1.4%, 코발트 0.1~0.3%를 비롯한 40여 종의 금속성분으로 구성되어 경제성이 높은 것으로 평가되고 있다.

438) 해저산 암반 위를 껍질처럼 피복하고 있다고 하여 이름 붙여진 망간각은 대양저 전체를 통해서 심해저 암반 위에 형성되는 광물로 주로 800~2,500m의 수심에 분포하며, 해수에 녹아 있는 망간, 니켈, 구리, 백금 등 30여 종의 금속이 침전하여 수 ㎜에서 최고 25㎝ 정도로 성장한 광물이다.

를 거쳐 최적 개발광구 7.5만㎢를 선택·확정하고 나머지 7.5만㎢는 UN에 기탁하도록 되어 있다. 등록된 광구에 대해서는 상업적 생산을 위한 연구를 지속적으로 수행하여 최종적으로는 상업생산을 추진하게 될 것이다.

이는 1983년 첫 탐사를 시작한 이래 연 180만㎢의 광대한 해역탐사를 통한 심해저 광물자원 탐사사업의 결과로 수심 5,000m 이상, 수압 500기압이라는 극한환경에서 고난도의 탐사기술에 의해 이루어진 한국 해양개발의 개가였다. 이와 같은 태평양 심해저 광구 확보는 해양개발 60년 동안에 가장 큰 획을 긋는 일대 사건으로서 우리나라 정부의 적극적인 지원과 투자에 의해 만들어진 큰 성과라고 할 수 있을 것이다.

우리나라의 심해저 광구확보가 갖는 의미를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 태평양 공해상에 남한 면적과 거의 비슷한 7.5만㎢의 배타적 광구를 설정함으로써 배타적 개발권을 행사할 수 있는 경제적 의미에서의 준해양영토를 확보하게 되었다는 점이다. 둘째, 수심 5,000m 이상의 심해저 망간단괴를 개발할 수 있는 해양개발기술을 보유할 수 있게 됨과 동시에 망간각, 열수광상 등 또 다른 광물자원 개발에 도전할 수 있게 되었다는 것이다. 셋째, 망간단괴의 상업생산을 통하여 망간, 니켈, 코발트, 구리 등 첨단산업에 필수적인 전략금속광물의 장기·안정적인 공급원을 확보하였다는 것이다. 넷째, 심해저 광물자원 개발과 연관된 조선산업, 기계공업, 전자산업 및 로봇산업, 해중 통신산업 등에 대한 파급효과와 더불어 해양방위산업에 대한 기술축적과 활용을 기대할 수 있게 되었다는 점이다.

이러한 노력에 힘입어 우리나라는 심해저 광물자원 탐사 및 광구확보와 관련하여 1996년 3월 자메이카 킹스턴에서 개최된 '국제해저기구(ISA) 총회'에서 2년 임기의 이사국으로 피선된 데 이어, 1998년 3월 총회에서는 다시 4년 임기의 이사국으로 재선되었다. 이로써 우리나라는 심해저 광구등록 선행투자가의 의무이행에 대한 감독, 탐사 및 개발사업계획서의 심사·승인, 개도국 연구요원에 대한 훈련, 심해저 광물자원 개발과 관련된 규칙의 제정 등의 역할을 수행하는 등 국제사회에서의 위상이 크게 향상되었다.

라. 해양개발 대상의 다변화와 국가위상 제고

1990년대는 1980년대에 이루어진 연구기반을 바탕으로 해양개발의 범위가 연안에서 대양으로, 천해에서 심해로 확대되는 시기이다. 이 시기에는 많은 우수 연구요원의 배출과 확보, 국제적 수준의 연구시설 및 장비의 확충, 최첨단 장비를 갖춘 종합해양연구선의 확보 등의 연구역량을 갖추게 되면서 해양개발 관련 연구활동의 국제화가 다각적으로 추진되었다.

---

439) 심해저개발사업을 처음부터 추진해온 강정극 박사는 "지난 20여 년간 사업추진의 역경과 태평양의 파도를 넘으며 심해저 자원개발에 도전해온 결과, 태평양 한복판에 7.5만 ㎢의 기름진 밭을 일구었다. 머지않아 이 밭에서 값진 수확을 거두는 기쁨을 함께 할 수 있는 기회를 갖게 되기를 기대한다. 자원이 부족하고 육지 영토면적이 협소한 우리나라는 21세기 일류국가로의 도약을 위해 제2의 국토인 해양의 적극적인 개척이 필요하다."고 해양자원개발의 중요성을 강조하고 있다(한국해양연구원[2003]).

1990년대의 해양개발은 한층 세분화되고 다양화되기 시작하였다. 해양개발의 대상은 연안개발이나 수산자원의 확보 차원에서 벗어나 다양한 해양생물 자원에 대한 개발이 추진되었으며, 전술한 바와 같이 망간단괴, 망간각 등 해양광물 자원은 물론 해저석유와 가스, 해수에 용존되어 있는 유용 광물자원 개발이 추진되었다. 또한 화석에너지 고갈과 온실가스로 인한 기후변화에 대비하기 위한 조류, 조력, 파력 등 해양에너지 개발과 장래 물 부족에 대비한 해양 수자원 개발을 비롯해, 각종 연안개발뿐만 아니라 해상공항이나 인공섬 등을 만들기 위한 해양공간자원 개발 등으로 더욱 다양화된 양상을 보였다.

해양개발의 범위에서도, 연안 중심으로 이루어지던 해양개발이 태평양 심해저는 물론 남서태평양, 동남아시아, 남극으로까지 확대되는 성과를 올렸다. 이러한 해양개발 영역과 범위의 확대는 세계화된 국가 경쟁력을 자랑하며 경쟁과 협력을 통해 국가의 위상을 제고하는 데 일익을 담당하게 되었다. 이러한 국가위상의 제고의 예는 해양 관련 국제기구에서의 주도적 역할 수행에서도 잘 나타나고 있는데, 1994년 이후 IOC 집행이사국 진출, 1996년 동양에서 최초로 북태평양해양과학기구(PICES) 의장국 피선 및 서태평양해양학위원회(WESTPEC) 의장국 진출 등이 그 좋은 예라고 할 수 있다. 또한 ARGO, GOOS 등 많은 해양개발 관련 국제프로그램에 참여하여 주도적인 역할을 수행함으로써 해양개발 선진국으로서의 국제적 위상 제고에 큰 역할을 담당하였다.

5. 지구적 차원의 해양 진출기: 2000년 이후

2000년대에 접어들면서 해양개발은 더욱 활발하게 추진되기 시작하였으며, 2004년에는 해양과학기술 개발계획(MT)이 수립되어 국가과학기술위원회를 통과함으로써 해양과학기술이 IT, BT 등과 같이 첨단과학기술로 발전하기 위한 기틀이 조성되기에 이르렀다. 뿐만 아니라 이전에 조성되었던 해양개발을 위한 제반의 인프라는 해양개발 선진국으로서의 성장을 가능케 하였고, 이를 바탕으로 한 해양개발의 지속적인 추진은 미래의 국가 성장동력으로서 국가발전에 이바지하게 될 것이다.

특히, 기후변화협약에 대응하기 위한 조류, 조력, 파력 등 해양에너지의 실용화 추진, 물 부족에 대비한 해양수자원의 개발, 전 세계 대양 및 남·북극 진출을 위한 쇄빙선과 무인잠수정의 개발, 인공섬 및 해상공항 등 해양의 복합적 개발을 통해 부족한 자원의 확보뿐만 아니라 국가의 위상 제고에도 기여할 것으로 전망된다.

가. 전 세계적 연구영역의 확대와 해양 진출

2000년대는 1990년대에 이룩한 해양개발의 성과를 기반으로 오대양 육대주를 누비는 적극적인 해양 진출기 또는 도약기라고 할 수 있을 것이다. 우선 한·남태평양 해양연구센터의 개설을 바탕으로 남태평양 도서국에 진출하여 해양자원개발이 추진되고 있으며, 남·북극 연구기지의 활성화를 통해 전 지구적 차원의 해양개발이 본격적으로 추진되고 있다.

1) 남태평양 해양연구센터 개설을 통한 태평양개발

남태평양을 대상으로 하는 해양개발계획은 신해양질서에 따른 해양분할시대에 대응하기 위한 해양개발의 세계화 거점을 확보하고, 국가경쟁력 제고를 위한 주요 광물자원 및 식량자원의 공급원 확보, 그리고 새로운 해양 경제활동 영역의 확보 등 복합적인 목적으로 수립되었다.

남태평양지역은 지구상에서 가장 양호한 참치어장으로 알려져 있으며, 지구과학적 측면에서 볼 때, 기상현상에 가장 중요한 영향을 미치는 해류의 발원지로서 엘니뇨, 라니냐로 인한 기상이변 및 지구 기후변화에 대한 연구에 가장 적합한 지역이다. 뿐만 아니라 다양한 해양자원이 부존된 지역으로 21세기 우리나라가 필요로 하는 주요 생물자원과 해저광물자원을 공급할 수 있는 유망 개발지역으로 부각되고 있다.

남태평양지역 진출은 1996년 2월 한국해양연구원과 남태평양 응용지구과학위원회(South Pacific Applied Geoscience Commission: SOPAC) 간에 해저광물자원 공동탐사 및 자료와 인력교류를 내용으로 하는 양해각서를 체결하면서 시작되었다. 이후, 1998년 4월 해양수산부의 대통령 업무보고 시 해양 전진기지 개발을 통한 해양경제 영역의 확장 방안의 일환으로 남태평양에 해양과학연구센터를 설치한다는 내용의 계획이 발표되면서 본격 추진되었다.

마이크로네시아 축(Chuuk) 주에 위치한 동 연구센터에서는 2001년 4월에 수립된 한·남태평양 연구센터 운영 기본계획에 의거하여 현재까지 남태평양개발을 위한 다양한 사업이 수행되고 있다. 이 센터는 향후 남서태평양 지역을 중심으로 생물·수산자원, 광물자원개발 등을 위한 글로벌 해양 전진기지로서 큰 역할을 담당할 것으로 기대된다.

2) 남 · 북극 연구의 확대 및 개발

남극 연구를 위한 한·칠레 공동연구센터의 설치는 1994년과 1996년 두 차례의 한·칠레 정상회담에서 '한·칠레 해양과학기술 및 남극공동협력'의 추진이 합의되면서 본격 추진되기 시작하였다. 이의 후속조치로 한국해양연구원과 칠레남극연구소(INACH) 간에 공동연구센터 설치에 대한 논의가 진행되었고, 그 결과 1996년 7월 양 기관 간 협력 약정서가 체결되었다.

칠레와의 공동협력은 여러 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 먼저 칠레는 남극조약의 최초 서명국으로서 남극의 영유권을 주장하는 나라로 남극 전용 쇄빙선과 3개의 상주기지를 운영하고 있으며, 대한민국 남극연구사업과 세종과학기지 보급지원의 관문 역할을 담당하고 있는 나라이다. 또한 세계에서 가장 긴 해안선을 가지고 있는 칠레는 풍부한 수산자원과 발달된 양식기술을 보유하고 있다. 따라서 우리나라 입장에서 볼 때, 칠레와의 공동협력은 칠레 연근해와 남극해 수산자원개발에 대한 양국 간 협조체제 구축을 통한 개발이익의 확보 면에서나, 건설이 추진 중인 남극 대륙기지 지원을 위한 교두보 확보 면에서 등 많은 효과를 기대할 수 있을 것으로 전망된다. 아울러, 남극 대륙기지 건설의 추진과 쇄빙연구선의 건조를 바탕으로 하는 남극연구의 활성화는 칠레와의 교류를 더욱더 촉진시킬 것으로 기대된다.

반면에 북극은 남극과는 달리 북극해 중앙부를 제외하고는 경제적 관심지역이 대부분 북극권 주변 연안국의 주권지역에 속하기 때문에 단독 개발이 불가능하여 북극해 주변국들과의 협력이 불가피한 지역이다.

1990년대에는 북극개발에 필수 요건인 쇄빙연구선이 미비했고, 북극권 거점이 확보되지 않은 상태에서 자원탐사나 연구를 목적으로 북극권 국가들과의 활발한 공동탐사는 사실상 많은 어려움이 있었기 때문에 자원탐사나 개발보다는 과학연구를 표방한 공동연구를 추진하는 등의 우회적인 접근이 바람직하다고 판단하였으며, 이를 근거로 국제북극과학위원회(International Arctic Science Council: IASC)를 중심으로 북극권 국가들과의 공동연구 활성화에 중점을 두었다.

그러나 2000년대에 접어들면서부터는 본격적인 북극연구와 개발을 추진하기 위하여 2001년 10월 노르웨이령 스발바드 군도 스피츠베르겐 섬에 육상과학기지를 설치하기 위한 현지답사를 수행함과 동시에 IASC 가입을 위한 신청서를 노르웨이 오슬로에 소재한 사무국에 제출하였다. 그 결과 우리나라는 2002년 4월 네덜란드에서 개최된 IASC 총회에서 만장일치로 18번째 회원국이 되었으며, 4월 29일에는 스발바드 군도 니알슨 과학기지촌에서 북극 다산과학기지 개소식을 가짐으로써 북극에서의 연구활동과 자원개발을 위한 기반을 갖추게 되었다.

이러한 노력으로 세계에서 6번째로 남북극 과학기지를 동시에 운영하게 되었고, 한국극지과학위원회[440]를 창설하여 더 체계적이며 적극적인 극지탐사와 연구를 수행할 수 있는 기틀을 조성하였다.

나. 전세계 해양개발을 위한 쇄빙연구선 건조와 심해무인잠수정개발

1990년대 후반부터 해양개발 및 연구를 위한 조사활동이 날로 대형화·심해화되면서 남·북극에서 항해가 가능한 대형 쇄빙선의 건조 및 심해탐사에 필수적인 심해무인잠수정 개발에 대한 필요성이 대두되기 시작하였다.

2001년 7월 해양수산부, 과학기술부, 기획예산처 등이 합동 수립한 극지과학기술개발계획이 국가과학기술위원회에 정식으로 상정되어 통과됨에 따라 해양수산부는 7,000톤급의 쇄빙능력을 갖춘 종합해양과학조사선의 건조를 추진하게 되었다. 2003년도에 총사업비 1,000억원의 쇄빙능력을 갖춘 종합해양과학조사선 설계 및 건조 기본계획이 해양수산부 사업으로 시작되었고, 2009년 최종 시운전과 쇄빙능력시험을 마치면, 2010년부터 본격적인 임무를 수행하게 되어 남·북극 연구 및 개발에 중추적인 역할을 담당하게 될 것으로 전망된다.

한편, 대양 및 심해를 탐사하기 위한 6,000m급 심해무인잠수정 '해미래'가 2006년 5월 미국, 일본, 프랑스에 이어 세계에서 네 번째로 개발·진수되었다. 독자적으로 개발된

---

440) 한국남극과학위원회와 한국북극과학위원회는 우리나라의 국제북극과학위원회(International Arctic Science Council) 가입과 북극 다산과학기지 개소에 즈음한 2002년 6월에 두 위원회를 통합한 한국극지과학위원회를 설립하여 남·북극 업무를 통합 수행하게 되었다.

무인잠수정 '해미래'는 우리나라가 광구권을 갖고 있는 태평양 해역을 포함한 태평양 공해상을 탐사할 수 있게 될 것이다.[441]

특히 '해미래'는 심해저 망간단괴를 비롯한 광물자원 탐사와 채취에 활용 가능하며, 해저화산대 주변에 분포하는 열수광상, 열수분출구 주변에 서식하는 심해생물의 생태계 조사 등에 직접 활용될 예정이어서 우리나라 심해저 탐사 및 개발 활동에 일익을 담당할 수 있을 것으로 보인다. 뿐만 아니라, 심해생물 및 미생물 시료의 확보로 심해생명과학의 베일을 벗겨 심해연구가 더욱 활성화될 것이며, 침몰한 선박의 탐사, 해저 광케이블의 매설, 해저관측기지의 건설 및 유지보수 등에 다양하게 활용되어 해양개발에 또 다른 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

다. 선진국과 경쟁하는 해양자원개발

육상자원의 고갈에 따른 해양자원에 대한 개발 및 확보의 중요성이 증대되면서 해양자원개발을 위한 각 국가 간의 경쟁도 점차 치열해지고 있다. 이러한 추세를 반영하는 대표적인 사례는 우리나라가 해저열수광상[442]의 탐사권 획득을 위해 선진국의 광물자원 회사들과 벌인 치열한 경쟁에서 찾을 수 있다. 국토해양부가 전략광물자원 확보를 위해 추진해온 '심해저광물자원 개발을 위한 탐사 사업'의 성과로, 우리나라는 2008년 3월 남서태평양지역 국가인 통가의 배타적 경제수역(EEZ)에서 경상북도 면적에 해당하는 19,056㎢ 규모의 해저열수광상의 독점 탐사권을 확보한 바 있다.

정부는 지난 2000년부터 2007년까지 61억원을 투입하여, 한국해양연구원을 통해 통가 해역 내 열수광상 조사를 수행하고 남서태평양과학기구에 적극 참여하여 활동하는 등 통가 정부의 신뢰를 확보하기 위해 노력해왔으며, 그 결과, 막대한 자본력을 무기 삼아 남서태평양 도서국 주변 광구를 독식하려던 외국 민간기업들과의 경쟁을 뚫고 당당히 독점 탐사권을 획득하는 자원외교의 개가를 올리게 된 것이다.

이번에 탐사권을 확보한 통가 EEZ에는 약 900만톤 이상의 해저광맥이 형성되어 있는 것으로 예측되고 있으며, 본격적인 개발이 이루어질 경우, 향후 30년 동안 연간 30만톤 정도의 채광(採鑛)으로 연간 1억달러(2005년 런던금속거래소(LME) 가격기준) 정도의 수입대체 효과가 기대되고 있다.

해저열수광상 자원은 수심 약 2,000m 정도의 바다에서 뜨거운 광액이 해저 지각을 통해 방출되는 과정에서 형성된 광물자원으로 구리, 아연 등과 함께 특히 금, 은 등의

441) 국내에서 자체 개발한 심해무인잠수정 '해미래'와 '해누비'는 2006년 해저 2,050m의 울릉분지 탐사에 성공한 데 이어 2006년 11월에는 필리핀 해역에서 5,775m 해저 성능실험에 성공하여 우수한 성능을 입증한 바 있다.

442) 해저 지각으로 해수가 스며들면 마그마의 영향으로 유용 금속을 다량 함유한 열수광상용액으로 변화하고, 이 용액이 해저면으로 분출되면 차가운 해수와 혼합되면서 유용 금속이 침전되어 검은 굴뚝 형태의 유화물이 형성되는데 이렇게 형성되는 광상을 해저열수광상이라 한다. 열수광상에는 아연 17~20%, 납 0.5~12%, 바륨 13%, 은 1.1% 이외에 톤당 평균 1.2~2.8g의 금을 함유하고 있는 것으로 밝혀져 있다.

귀금속이 다량 함유되어 있어 개발 시 경제성이 높은 자원으로 평가되고 있다. 최근 국제 금속 가격의 인상과 더불어 높은 경제적 가치를 가진 열수광상 자원 확보를 위한 세계적인 전문 해저채광업자들의 움직임도 빨라지고 있는 추세다. 캐나다의 노틸러스사와 영국의 넵튠미네랄스(Neptune Minerals)사는 파푸아뉴기니와 뉴질랜드 등에서 2010년 상업생산을 목표로 한 집중 탐사와 함께 채광선(採鑛船)을 건조하고 있어 머지않아 본격적인 해저광물자원의 확보 및 개발시대가 도래할 것으로 예상된다.

금번 통가지역에서의 해저열수광상 탐사권 확보는 첫째, 자원에 대한 권리를 주장할 수 없는 해양과학조사의 차원에서 벗어나 자원개발의 우선권을 가질 수 있는 '탐사권'을 취득하였다는 점과, 둘째, 심해저 광물자원의 상업적 개발을 위한 선발국으로서의 입지를 공고히 하였다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.

한편, 우리나라는 탐사권을 확보한 해역을 대상으로 2010년까지 광체 추적, 광상 규모, 정밀한 매장량과 경제성 평가에 관한 조사·연구를 민·관 합동으로 추진할 예정이며, 이를 바탕으로 2012년 이후에는 참여기업 주도로 별도의 해저금속자원개발회사를 설립하여 상업 개발을 가속화하게 된다. 뿐만 아니라, 금번 독점 탐사권 확보를 통하여 우리나라는 자원개발 이외에도 지구판구조 운동 규명, 해양신물질 개발, 해양환경변화 등에 관한 해양과학적 지식도 축적할 수 있을 것으로 기대되어 해양과학의 학술적 연구의 발전에도 좋은 기회를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

라. 기후변화에 대응하기 위한 해양에너지개발

점차 심화되고 있는 전 지구적 환경오염과 지구 기후변화에 효과적으로 대응할 수 있는 방안의 하나로서 해양에너지 자원 개발의 중요성이 점차 증대되고 있다. 이에 따라 우리나라도 오래전부터 해양에너지를 이용하여 전력을 생산하기 위한 노력을 경주해오고 있다. 특히, 최근 들어 우리나라 연안에 부존량이 풍부한 것으로 알려져 있는 조력,[443] 조류,[444] 파력 등을 중심으로 실용화기술 개발이 활발하게 진행되고 있다.

이러한 기술개발 노력을 바탕으로 국토해양부에서는 2011년까지 민자 유치를 통해 총 810㎿의 조력·조류 상용발전소 건설 추진에 대한 계획을 발표한 바 있다. 현재 민간회사와 공공부문에서 추진 중인 구체적인 해양에너지 개발계획을 살펴보면, 2009년에 준공을 목표로 건설 중인 시설용량 254㎿의 시화조력발전소를 중심으로 가로림만 조력발전(2013년 준공계획, 시설용량 520㎿), 그리고 울돌목조류발전소(2013년 준공계획, 시설용량 50㎿) 등이 있다. 이들 발전소에서는 연간 1,600GWh의 전기를 생산할 수 있을 것으로 전망되며, 이는 연간 약 34만 가구에 공급이 가능한 전력량에 해당된다. 또한 타당

443) 바다의 밀물과 썰물, 조석현상을 이용하여 전력을 생산하는 방식으로 조석현상이 큰 만의 입구나 하구에 방조제를 설치하여 방조제의 내측과 외측의 수위 차를 이용하여 발전하는 형태로 기본 원리는 일반 수력발전과 거의 동일한 방식이다.

444) 조류의 흐름이 빠른 곳에 수차발전기를 설치하고, 자연적인 조류 흐름을 이용하여 설치된 수차발전기를 가동시켜 발전하는 방식이다.

성 조사가 진행되고 있는 강화조력(시설용량 약 800MW)과 인천조력(시설용량 1,400MW) 등이 계획대로 추진된다면, 2018년까지 약 3,420MW의 조류 및 조력에너지가 개발될 전망이다.

파력발전은 입사(入射) 하는 파랑에너지로 터빈을 돌려 발전하는 방식으로 기술적인 문제의 해결과 발전 단가의 저감을 통한 경제성의 확보가 관건이라고 할 수 있으나, 실용화 기술개발의 추진으로 타 에너지원에 비해 발전 단가가 빠르게 하락하고 있어 경제성이 점차 개선되고 있다. 특히 파력에너지는 우리나라에도 광범위하게 분포하고 있기 때문에 향후에는 기술개발을 통해 발전효율이 개선되어 경제성이 제고될 것으로 예상되며, 2015년 이후에는 상업적 개발이 가시화될 것으로 전망되고 있다. 파력과 해상풍력을 복합적으로 이용하는 복합발전은 대규모 단지형 개발보다는 소규모 분산형으로 개발될 경우 파력발전이 더욱 활성화될 것으로 기대된다.

이 밖에도 해양의 표층수와 심층수의 온도차를 이용하여 전력을 생산하는 온도차 발전(Ocean Thermal Energy Conversion: OTEC)과 해수 열에너지를 이용한 냉난방시스템 개발 등의 해양에너지 개발이 추진되고 있으며, 기후변화협약과 함께 새로운 에너지원으로 대두되고 있는 해양에너지의 개발은 향후 실용화를 위한 기술개발과 이에 따른 발전시설의 건설이 더욱 활발해질 것으로 전망된다.

〈표 4-11〉 해양에너지개발 장기목표

(단위: 천kW)

	1단계(2010)	2단계(2011~20)
조력에너지	720	1,320
조류에너지	90	200
파력 및 온도차 에너지	–	50
총계	810	1,570

자료: 해양수산부, 『해양한국(OCEAN KOREA) 21 연동계획』, 2004.

마. 물 부족에 대비한 해양 수자원개발

해양 수자원의 개발은 낙도 등 일부 도서지역에 대한 수자원 부족문제를 해결하기 위하여 일찍부터 소규모 해수담수화 기술개발이 추진되어 왔으며, 이를 통해 식수, 농업용수 등의 부족을 해결하고자 하는 노력이 이루어져 왔다. 우리나라의 경우, 1인당 활용 가능한 물의 양은 과거 1950년 3,247㎥, 1995년 1,472㎥이던 것이 2025년에는 1,258㎥로 줄어들 것으로 예측되면서 UN이 분류한 물 부족 국가에 속하게 되었다. 이러한 물 부족 현상은 갈수록 심각해질 것으로 전망되고 있어 수자원의 확보는 식량과 더불어 국가안보와도 직결되는 사안으로 부각되고 있다.

특히, 도시화로 인한 인구의 집중과 증가, 상수도 보급의 확대, 지속적인 경제성장 등의 요인으로 국가의 용수(用水) 수요가 급증하고 있어 물 부족 국가로서의 환경친화적 신규 수자원 개발이 절실히 요구되고 있다. 또한 집중화 및 지형특성 등에 의해 물

〈표 4-12〉 수자원의 수요 및 공급 전망

(단위: 억톤/년)

	2001	2006	2011	2016	2020
용수 수요량	337.4	347.3	367.0	374.4	377.9
용수 공급량	338.0	346.3	351.6	351.7	351.6
과부족량	0.6	△ 1.0	△ 18.4	△ 22.7	△ 26.3

자료: 건설교통부, 『수자원 장기종합계획(Water Vision 2020)』, 2001. 7.

〈표 4-13〉 국내 해양심층수개발 현황

업 체 명	사업주체	시설용량(톤/일)	개발방안	추진 현황
(주)강원심층수	민관합작법인	3,000	먹는 물 제조	취수시설 완공
(주)글로벌심층수	민간법인	15,000	수산물 축양	MOU 체결
(주)워터비스	민간법인	2,400	해양심층수 제품	15개 제품 생산
(주)해봉	민간법인	3,000	활수산물 축양	취수시설 설치 중
울릉미네랄(주)	민간법인	3,000	생수 및 제염	4개 제품 생산
울릉군	기초지자체	1,800	수산물 세척 및 제빙	기본계획 수립

자료: 국토해양부.

부족에 취약한 도서나 연안역은 육상 수자원 개발에 의한 물 공급에 한계를 드러내고 있다.

이에 따라 21세기에 접어들면서부터 심화되고 있는 물 부족 문제를 해결하기 위한 해양 수자원 개발에 초점을 맞춰지기 시작하였다. 이러한 측면에서 최근 들어 해양심층수가 주목을 받고 있는데, 이는 부족한 수자원과 환경문제를 동시에 해결할 수 있는 청정 순환재생형 자원이라는 점이 크게 작용했기 때문이다.

우리나라도 동해에 부존된 무한한 해양수자원에 대한 개발의 일환으로서 동해심층수의 개발 및 이용을 위한 시범사업이 2000년부터 국토해양부에 의해 시행되기 시작하여 2010년까지 국책사업으로 추진될 예정이다. 해양심층수의 육상형 시범개발은 심층수를 취수하여 ① 담수를 제조하고 유용물질 추출을 통한 기능성 생수 및 음료수, 식품 등을 제조하는 것이며, ② 저온 에너지를 이용한 냉장 및 냉방, 냉동(제빙)에 활용하며, ③ 해양심층수를 이용한 심해성 혹은 냉수성 수산자원을 관리하고 축양 및 양식 등에 다목적으로 활용하기 위한 것이다.

이러한 기술개발의 결과로 강원과 경북 등 동해안지역에서 해양심층수를 개발하여 산업화하기 위한 노력들이 점차 가시화되고 있다. 특히 일부 업체에서는 해양심층수를 개발하고, 이를 이용하여 먹는 해양심층수를 비롯한 혼합음료, 주류, 식품류, 제과류, 화장품 등의 관련 제품들을 개발하여 시판하고 있다. 또한 정부는 실용화가 추진되고 있는 해양심층수 시장의 건전한 육성을 위하여 「해양심층수개발및관리에관한법률」을 제정・시행하고 있다.

한편, 현재까지는 심층수를 활용한 수자원의 개발이 주를 이루고 있으나, 최근 들어 속초를 비롯한 일부 지방자치단체에서는 해수를 대량으로 담수화하여 부족한 상수원을 대체하기 위한 사업들을 추진하고 있어 수자원 확보를 위한 노력이 다각적으로 추진되고 있는 양상이다.

21세기 물 부족 문제를 해결하기 위해서는 해수자원의 다각적 활용방안의 수립과 적극적인 기술개발이 요구된다. 특히, 해수자원의 실용화를 위해서는 해양심층수의 다목적 개발기술, 해저 용출수의 수자원화 기술, 자연에너지(태양, 해수에너지 등)를 이용한 대용량 해수담수화 기술, 해수용존 산업소재 및 해수동력원 이용기술, 해수열의 유효이용(냉난방, 급탕) 및 관리기술 등을 개발을 통한 적극적인 대처가 필요할 것이다.

6. 해양개발의 성과와 과제

가. 미래의 중심이 될 해양개발의 성과와 과제

21세기에 인류가 해결해야 할 공동의 과제는 육상자원의 고갈 문제와 지구기후변화 문제로 집약될 수 있으며, 이러한 뜨거운 이슈 속에서 지구표면의 약 71%를 차지하고 있는 해양의 개발이 문제해결에 위한 유일한 대안으로서 주목받고 있다. 이러한 인식이 확산되면서 해양광물자원을 포함한 청정 해양에너지자원, 생물자원, 해양수자원 등의 개발과 이에 대한 실용화 및 연구개발이 더욱 강화되고 있다.

21세기에 접어들면서 망간단괴, 망간각, 메탄수화물, 해저열수광상 등 해양광물자원의 개발, 조류 및 조력, 파력 등 해양에너지자원의 실용화 개발, 심층수 및 해수 담수화를 통한 해양수자원 개발 및 해양공간자원 개발 등은 이제 본격적인 실용화 단계로 진입하게 되었다. 특히 UN으로부터 독점개발권을 획득한 7.5만㎢의 태평양 심해저 망간단괴 개발과 남태평양 도서국 통가로부터 2008년에 독점탐사권을 획득한 해저열수광상 개발은 부존자원이 빈약한 우리나라의 전략금속광물자원의 자급률을 크게 향상시킬 것으로 전망되고 있다. 또한 서해안 및 남해안의 해양에너지 자원개발, 마그네슘, 브롬, 소금 등 해수용존 자원 개발, 물 부족에 대비한 해양수자원의 개발 등이 적극 추진될 전망이다.

한편, 국내총생산의 약 3%를 차지하고 있는 국내 조선산업은 세계 1위의 기술력과 가격경쟁력을 바탕으로 지속적인 성장세를 유지하고 있다. 특히, 기술개발을 통한 초호화 유람선, 쇄빙선, 심해 석유시추선 등 특수선과 다목적선의 건조기술을 확보함으로써 향후에도 지속적인 경쟁력을 유지하여 해양개발의 원동력이 될 것으로 전망된다.

21세기 해양개발의 개념은 '해양'이라는 개념의 복합적 확대와 함께 우리 생활과의 거리를 좁히고 있다. 해양은 단순한 항로 및 심미적 대상의 차원을 넘어 해상공항, 인공섬, 해중공원, 해상도시 등 육상공간의 부족문제를 해결하기 위한 대체수단으로서의 기능과 역할을 수행해나가고 있는 것이다. 즉, 해양은 실질적으로 우리 '국토'의 구성요소로 자리매김하면서 자원의 보고로서뿐만 아니라 생활과 산업활동의 장(場)으로 활용되고 있다. 이러한 인간의 생활과 더욱 밀착된 해양의 역할과 개발 추세는 세계 1위의 조선기

술력을 바탕으로 초대형 부유식 해양구조물이나 신개념 복합 해양플랜트의 등장으로 더욱 가시화되고 있다.

21세기의 해양개발은 인간, 공간, 자연, 문화, 에너지, 자원, 미래의 개념이 하나로 융합된 복합적인 측면으로 접근되고 있다. 우리가 살고 있는 현재와 다가올 미래에서의 '해양과 우리'라는 그림은 우리가 상상하는 것 이상으로 더 가까운 거리를 두고 그려지게 될 것이며, 미래 해양의 개발 또한 그것이 우리의 생활과 생존의 일부로서 함께 공생할 수 있는 미래의 그림으로 설계되어 갈 것이다.

그러나 해양개발은 깊은 수심과 높은 압력 등 해양이 갖고 있는 극한 환경으로 인하여 육상개발보다는 장기간의 시간과 노력을 필요로 한다. 따라서 현재 추진되고 있는 해양개발이 더욱 효율적이고 체계적으로 추진되어 해양광물자원의 선행적 확보 및 해양에너지자원과 해양수자원 등을 조기에 실용화하기 위해서는 무엇보다도 정부의 지속적인 관심과 투자의 확대가 절실히 필요할 것으로 전망된다.

[그림 4-5] 해양과학기술(MT) 개발계획의 개념

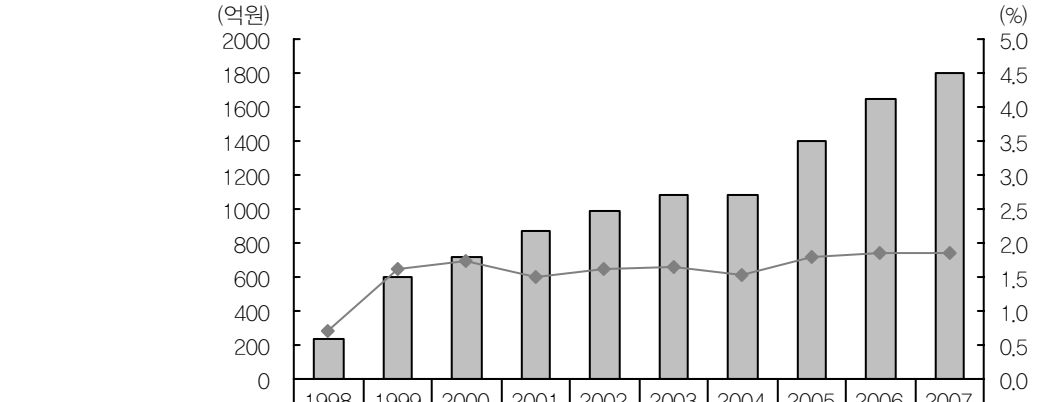


자료: 해양수산부, 『해양과학기술(MT) 개발계획』, 2004. 7.

나. 해양개발투자 확대의 성과와 향후 과제

전술한 바와 같이 해양개발이 체계적으로 추진될 수 있는 계기가 된 것은 바로 1996년 해양수산부의 신설이라고 할 수 있다. 9개 부처에 분산되어 수행되던 해양개발 업무를 전담하기 위한 해양수산부가 신설됨에 따라 해양수산행정의 일원화와 더불어 해양 관련 기능도 재정립되었다. 국립수산진흥원, 교통부 수로국, 한국해양연구소 등 주요 해양관련 연구기관이 해양수산부 산하로 이관되어 국내 해양개발 관련 연구기능이 재정립되었고 해운항만, 수산, 해양정책 등을 담당하는 한국해양수산개발원이 설립됨으로써 해양정책개발, 환경보전 등을 종합적으로 수행할 수 있는 기틀이 마련되었다.

[그림 4-6] 정부 R&D 예산에서 차지하는 해양과학기술(MT)예산의 비중



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
해양 R&D 예산(억원)	234	602	723	867	993	1,081	1,086	1,405	1,649	1,795
국내 R&D 대비 비중(%)	0.7	1.62	1.73	1.51	1.62	1.66	1.53	1.8	1.85	1.85

자료: 교육과학기술부 · 한국과학기술기획평가원, 『과학기술 통계백서』, 2009. 1.

특히, 해양수산부가 설립됨에 따라서 해양개발을 위한 연구개발사업이 본격적으로 추진하기 시작하였다는 점이다. 해양수산 분야의 연구개발은 1998년 정부 총 R&D 예산 3조 3,226억원의 약 0.7%인 230억원 수준에 불과하였으나 해양개발을 위한 적극적인 R&D 확보 노력으로 2007년에는 1.8%인 1,795억원 수준으로 증가하였다. 이러한 증가에도 불구하고 국내 GDP에서 해양산업이 차지하는 비중이 약 7% 수준이라는 점을 감안할 때 아직도 매우 낮은 수준이다.

그러나 해양개발을 위한 기술은 '해양'이라는 가혹한 환경과 조건하에서 구현되는 특수·극한기술로서 열악한 환경조건을 극복해야 할 뿐만 아니라 장기적인 투자를 필요로 하는 첨단과학기술이며, 해양학뿐만 아니라 대기기상학, 정보통신과학, 생명과학, 환경과학, 인문사회과학이 복합되어 추진해야 할 다학제적인 학문 분야이다. 따라서 장기적인 비전과 꿈을 갖고 지속적인 투자가 필요한 분야라고 할 수 있다.

효율적인 해양개발정책이 추진된다면 타 분야의 기술과 해양과학 기술이 접목되어 국토해양부에서 추진중인 해양광물자원, 해양생명공학, 해양심층수, 전통산업(조선 및 수산업 등)의 고부가가치화 등 신해양산업의 창출과 친환경 에너지개발, 호화유람선 등 고부가가치 선박개발을 통한 미래 성장동력의 창출로 현재 GDP의 7%를 차지하는 해양산업이 2020년에는 10% 이상을 점유할 것으로 예상된다. 또한 이를 뒷받침하기 위한 해양과학기술의 연구개발 예산도 현재의 2% 수준에서 2020년에는 10% 정도로 대폭 증가해야 될 것으로 전망된다.

〈표 4-14〉 해양 분야의 GDP 대비 비중 및 연구개발투자 전망

	2000	2010	2020
해양산업의 GDP 대비 비중(%)	7	8.6	10.0
해양과학기술예산의 국가 R&D 대비 비중(%)	2	6	10

자료: 해양수산부, 『해양과학기술(MT) 개발계획』, 2004. 7.

해양개발을 위한 정부의 노력과 투자가 차질 없이 진행된다면 해운산업, 항만, 수산업, 조선산업, 해양관광산업 등 해양산업의 총부가가치 생산규모는 불변가격 기준으로 2003년 27조 3,800억원 수준에서 2020년에는 86조 2,600억원 수준으로 약 3.2배가 증가하고, 간접효과까지 포함하면 143조원 수준으로 크게 증가하여 차세대 성장동력으로서의 역할뿐만 아니라 세계 5위의 해양강대국으로 성장하여 해양선진국과 당당하게 경쟁하고 협력하는 해양선진국으로 발돋움할 수 있을 것으로 전망된다.

제4절 | 해양환경

건국 이후 1970년대까지는 해양오염에 대한 인식이 전무한 상태였으며, 오히려 해양은 무한한 자정능력을 가진 것으로 인식되었던 시기였다. 실제로 이때는 우리나라에서 해양오염이라는 현상이 발생하지도 않았고, 세계적으로도 미국 등 일부 국가를 제외하고는 심각한 해양오염이 발생하지 않아 해양환경의 보전에 관한 논의도 활발하지 않았던 시기였다. 그러나 초대형유조선(Very Large Crude oil Carrier: VLCC)에 의한 원유의 해상운송이 본격적으로 시작된 시기였다.

1967년에 발생한 토리캐년(Torrey Canyon)호 유류오염사고는 세계를 놀라게 하였고, 이를 계기로 유류오염방지를 위한 국제적인 노력이 시작되어 '선박으로부터 해양오염방지에 관한 국제협약(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 73/78, 이하에서 'MARPOL 73/78 협약'이라 한다)'[445]이 탄생하였다.

우리나라도 1977년에 MARPOL 73/78 협약에 가입하면서 이 협약의 국내 이행 법률인 「해양오염방지법」을 제정하였다. 이때부터 해양에 직접적인 영향을 미치는 배출행위, 주로 선박에서 발생한 오염물질의 배출관리가 시작되었다. 한편, 1978년 환경보전법의 제정으로 육상오염원에 대한 관리도 시작되었으나 주로 사업장의 배출규제 중심으로 이루어졌다. 그러나 이 시기에는 육상 하천에 비해 환경용량이 큰 것으로 생각되었던 연안의 수질관리에 대하여는 정부가 특별한 관심을 기울이지 않았다.

1980년대에는 연안지역에 많은 산업단지 및 연안도시가 형성되고 인구가 집중되기 시작한 시기로 육상오염원의 유입으로 인하여 해양환경의 오염이 심화되기 시작하였다. 또한 매립 및 간척 등 대규모 개발로 해양환경 및 생태계가 파괴되었으나 이에 대한 정부대책은 수립되지 않았다. 즉, 법률의 제정 및 개정이나 국가계획 수립 등을 통한 해양환경보호정책은 이루어지지 않았다. 정부 및 일반국민의 해양환경에 대한 인식부족과 더불

445) 1973년에 선박으로부터 해양오염방지에 관한 국제협약이 채택되었으나 협약 부속서 Ⅱ(분쟁해결을 위한 중재재판판정 절차)에 대한 각 국가들의 부담으로 협약 참여가 부진하였다. 이에 일정 기간 부속서 Ⅱ의 효력을 중단시키는 한편 협약 일부도 수정한 1978년 MARPOL 의정서를 채택하였다. 그러나 1978년 MARPOL 의정서에 가입하는 경우 1973년 협약도 수락하도록 되어 있어 이 양 협약을 합쳐서 'MARPOL 73/78'이라 한다.

어 해양환경보전을 위한 정부의 전담부처가 없었던 것도 해양환경 보호를 위한 대책이 마련되지 못한 이유 중의 하나였다. 보건사회부 외청인 환경청이 육상 및 해양환경업무를 담당하고 있었는데, 해양환경에 관한 유일한 법률은 선박으로부터 유류유출방지가 주된 내용인 「해양오염방지법」이었다.

1990년에는 환경청이 환경처로 확대되고, 환경법제 정비도 이루어졌다. 1990년에 「수질환경보전법」, 이듬해인 1991년에는 「오수·분뇨및축산폐수처리에관한법률」이 「환경보전법」에서 분리 입법되어 수질관리의 기반이 마련되었다. 그러나 이 시기는 정부정책의 우선순위가 전적으로 맑은 물 공급에 있었기 때문에 연안 및 해양환경에 대한 정부와 국민의 인식 수준은 매우 낮은 상태에 머물러 있었다. 연안 및 유역의 오염원 관리는 「수질환경보전법」에 의한 사업장 배출수 규제, 「오수·분뇨및축산폐수처리에관한법률」에 의한 오수 및 축산폐수 배출규제에 근거하여 수행되었다. 특별히 수질악화가 심해 사회문제가 되었던 마산만을 해역 준설을 통하여 개선하려고 노력한 것을 제외하면 해역에 대한 특별한 관리가 이루어지지 않았다. 또한 연안수질 관리도 일상적인 모니터링과 해안 도시지역의 환경기초시설 설치가 주를 이루었고, 해양환경 업무는 환경부내 1개 부서에서 담당하고 있었을 뿐이었다.

그렇지만 1994년 시화호매립사업의 완성 후 시화호의 오염, 1995년 씨 프린스호 유류오염사고에 의한 전 남해안의 해양오염 등으로 일반국민의 해양환경에 대한 인식이 달라지기 시작하였다. 1992년 리우정상회담과 1994년 유엔해양법협약의 발효 등 국제적인 사건도 일반국민의 인식제고에 기여하였다.

이러한 인식변화로 그동안 9개 관련 행정부처에서 분산 수행하던 해양환경관련 사업을 포괄하기 위해 종합계획인 해양오염방지5개년계획이 수립되었고, 1996년에는 종합해양행정기관인 해양수산부가 창설될 수 있었다. 해양수산부의 발족 이후 해양환경 관련 부서가 3개로 확대되고, 연구개발비가 24배로 증가하였으며, 「연안관리법」 및 「습지보전법」 등의 신규 법률 제정 및 「해양오염방지법」과 같은 기존 법률의 개정 등에 의해 외형 및 내실 측면에서 우리나라 해양환경관리에는 큰 변화가 나타났다.

특히, 「연안관리법」의 제정, 「공유수면매립법」 및 「해양오염방지법」의 개정을 통해 해양환경과 관련하여 비록 제한적인 형태지만 연안 육지부 일부를 관리할 수 있는 제도적 근거를 확보하였다는 점에 주목할 필요가 있다.

2001년 4월 국무총리실 주관으로 해양수산부가 주무부처가 되어 해양환경보전종합계획(2001~05)을 확정·시행하였다. 이 계획에서는 사후처리 중심의 한계를 극복하기 위해 오염물질의 해양유입을 효과적으로 통제할 수 있는 사전예방적 관리체제를 도입한 것이 특징이다.

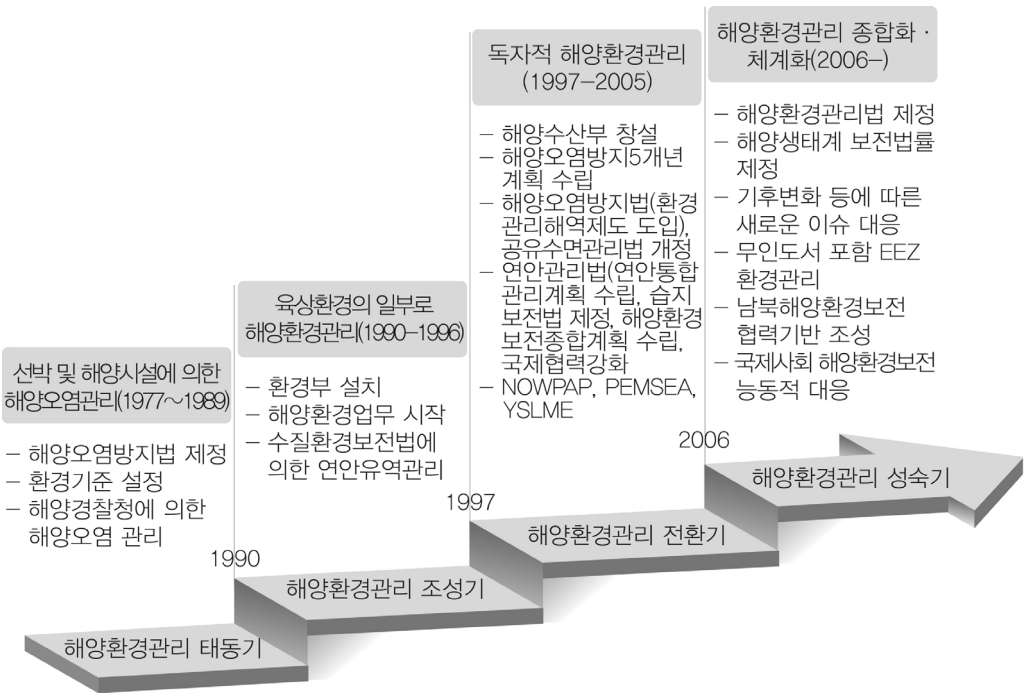
2005년에 수립되어 1996년부터 시행되고 있는 해양환경보전 종합계획(2006~10)은 '수질환경개선'에서 '해양생태계보전'으로, '영해 및 접속 수역'에서 'EEZ'로, '해면부'에서 '수중과 연안육역'으로 확대되는 정책의 수요에 적극 대응할 수 있는 새로운 패러다임의 해양환경보전정책 방향을 설정하고 있다. 더불어 생물다양성협약(CBD), 런던협약 1996 의정서, 육상활동으로부터 해양환경보호를 위한 범지구실천계획(GPA), 지속가능발전세계정상회의 이행계획, 스톡홀름협약, 기후변화협약 등 변화하는 국내외적 해양환경정책의

새로운 패러다임은 해양오염관리체계의 인간 중심적 해양환경관리의 개념을 넘어서 포괄적 해양생태계보전에 그 궁극적 목표를 두고 있다.

우리나라 경제성장 지표와 해양환경 상태와의 관계를 보면 〈표 4-15〉에 나타난 바와 같이 전국연안의 COD 지표[446]는 경제개발 이후 지속적으로 증가하여 1994년에 1.89로 정점에 이른 후 점차 개선되고 있다. 1994년은 우리나라의 1인당 국민총소득(GNI)이 1만 달러를 넘는 시기로 일반 환경과 마찬가지로 해양환경도 경제 수준이 어느 수준에 이르러서는 개선되고 있음을 보여주고 있다.[447]

해역별로는 동해가 1992년 2.05로 정점을 이른 후 점차 개선되어 현재는 전 연안 중 가장 양호한 상태이다. 남해는 전국 평균과 같이 1994년 1.85로 정점을 이룬 후 지속적으로 개선되고 있고, 서해도 1992년 1.81로 정점을 이룬 후 2004년을 제외하고는 개선되고 있다.

[그림 4-7] 해양환경정책의 발전과정



446) 해양환경 상태는 용존산소량(DO), 화학적산소요구량(COD), 총질소(T-N), 총인(T-O), 부유물질, 투명도 등으로 나타내고 있는데 일반적으로 연안수질의 상태를 종합적인 지표로 사용하고 있는 것이 화학적산소요구량(COD)이다.

447) 경제성장과 환경오염을 국민총소득(GNI)과 이산화탄소 배출량과 관계로 분석한 논문에 따르면 소득수준이 13,000~16,000달러 정도를 넘어서면 소득이 증가함에 따라 이산화탄소 발생이 하락한다(최충익 · 김지현[2006]).

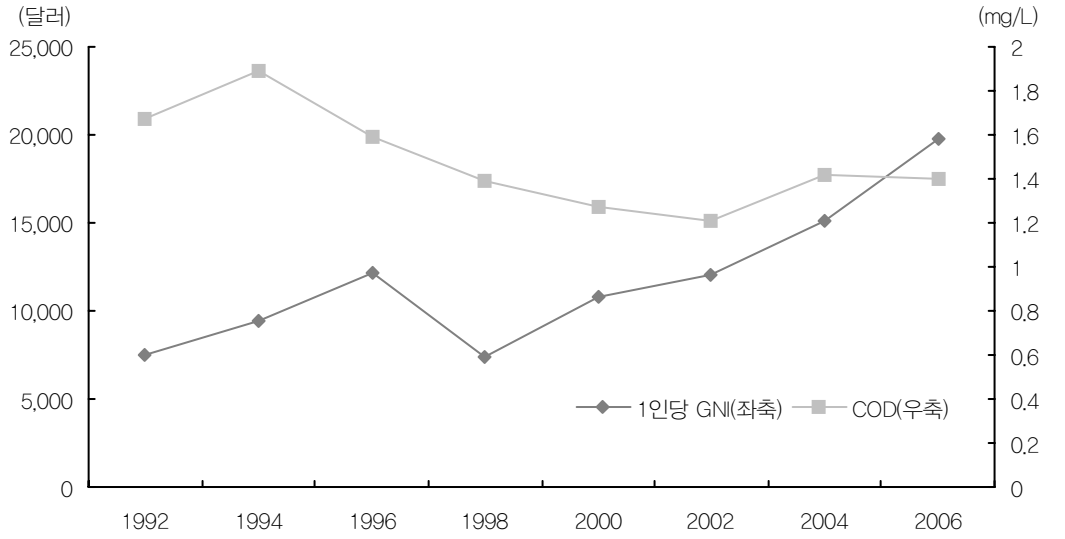
〈표 4-15〉 연도별 · 해역별 연안오염 변화 추이(COD 기준)

(단위: ㎎/L)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
전국연안	1.67	1.89	1.59	1.39	1.27	1.21	1.42	1.40
서해	1.81	1.16	1.58	1.23	1.25	1.33	1.91	1.17
남해	1.41	1.85	1.64	1.63	1.40	1.35	1.34	1.11
동해	2.05	1.91	1.69	0.95	0.97	0.81	1.07	0.75

자료: 국립수산과학원.

[그림 4-8] 연도별 1인당 GNI 및 연안오염(COD) 변화 추이



자료: 한국은행(2008) 및 국립수산과학원.

1. 해양환경관리 태동기: 1977~89년

제1차 세계대전 후 유류에 의한 해양오염방지를 위한 방안이 국제연맹에서 처음으로 논의되기 시작하였다. 1926년 워싱턴의 국제해사회의에서 유류에 의한 해양오염에 관한 최초의 국제협약안이 작성되었으나 어느 국가도 비준하지 않아 협약으로 채택되지 못하였다. 제2차 세계대전 후 석유수요의 증가에 따라 유류오염에 대한 논의가 다시 시작되었으며, 1954년 유류오염방지에 관한 국제협약(OILPOL[1954])[448]이 런던에서 채택되었다. 이 협약은 1958년에 발효되었으며, 특정(特定)한 해상지역에서 선박으로부터 유류 등의 배출을 금지하였다. 그러나 이 협약은 자국 국기를 게양한 선박(旗國籍船舶) 이외에는 강제력이 없었다.

448) International Convention for the Prevention of the Sea by Oil, 1954.

그러던 중 1967년 3월 18일 초대형 유조선 토리캐년호가 영국의 서남해안에서 좌초되어 약 6만여톤의 원유가 유출되는 대형 유류오염사고[449]가 발생하였다. 이 사고는 초대형유조선에 의한 세계 최초의 사고로 전 세계인을 경악케 하였으며, 유류에 의한 해양오염방지와 해양환경 보호를 위한 여론이 전 세계로 확대되었다. 이에 정부간해사협의기구(IMCO)[450]는 MARPOL 73/78 협약을 채택하였다. MARPOL 73/78 협약은 본문과 5개의 부속서로 구성되어 있는데, 부속서Ⅰ(기름)과 부속서Ⅱ(산적유해액체물질)는 가입이 강제되어 있었다.[451]

우리나라는 1977년에 선박의 해양오염방지를 목적으로 채택된 MARPOL 73/78 협약을 수용하여 해양환경보호를 위한 법률인 「해양오염방지법」을 제정하였다. 이 법률은 우리나라의 해양환경보호정책의 효시이지만 법률의 명칭과는 달리 선박으로부터의 유류오염방지가 주된 내용이었다.

「해양오염방지법」은 내무부 산하 해양경찰대에서 해양오염방제업무를 관장하고, 교통부 산하 해운항만청은 선박운용으로 기인하는 유류오염 및 항만 내 오염방제를, 수산청은 어선으로부터의 오염규제를 각각 담당하도록 규정하고 있었다.[452] 해양경찰대는 해양오염방지를 위한 집행기관으로 지정되자, 1978년 8월 9일에 해양오염관리실을 신설하여 해양오염감시, 오염방제, 시험연구에 관한 제반업무를 관장하였다. 또한 지구해양경찰대 내에 해상공해과를 신설하고, 해양오염감시 및 방제를 위하여 건조한 50톤급 유회수선 1척(방제1호)과 60톤급 오일펜스 전장선(展張船) 1척(방제2호)을 부산지구해양경찰대에 배치하였다.[453]

「해양오염방지법」은 1980년에 개정되면서 수질기준 설정, 해양환경의 보전을 위한 특별관리해역 지정, 국무총리실 소속하에 해양오염방지심의위원회에 관한 규정을 추가하였다. 이는 내륙오염원에 의한 임해공단지역 등의 연안오염현상이 양식어업 및 수산자원보호와 연안어민의 생계유지에 중대한 위협이 되고 있다는 판단하에 연안오염원의 사전규제 및 해양오염방지시책을 종합적이고 효과적으로 추진할 수 있는 법적토대가 필요했기 때문이었다. 이 개정으로 유류오염 이외의 해양환경에 대한 오염관리가 시작되었으며, 1980년에 발족한 환경청이 해양환경에 대한 총괄행정업무를 담당하게 되었다.

---

449) 1967년 3월 페르시아만으로부터 원유를 만재하고 영국 밀포드 하벤으로 항해 중인 라이베리아 선적 유조선 토리 캐년호(11만 8,285DWT)가 영국 남서단 외항 시리(Cirry) 부근의 암초에 좌초하여 18개의 탱크 중 14개에 파공이 생겨 약 6만톤의 원유가 유출되었다. 이에 대하여 직접 피해국인 영국은 3일간에 걸쳐 폭격기 및 전투기 54기를 동원 총 28톤의 폭탄을 투하하여 본선을 폭파하였고, 관·민을 동원하여 해상소각과 대규모의 청소작업을 전개하였으나 이미 기름 띠가 영국해안은 물론 프랑스 노르망디 해안에까지 달하여 어업, 관광자원에 막대한 피해를 입혔다(목진용, 『선박연료유 오염손해배상 협약 대책 연구』, 2000. 11, p.15.)

450) 정부간해사협의기구(IMCO)는 후에 국제해사기구(IMO)로 변경된다.

451) 김석기(1982).

452) 김석구(2002).

453) 건조비는 방제1호가 2억 1,953만원, 방제2호는 2억 1,656만원이었다(해양경찰대[1984]).

〈표 4-16〉 1970~90년대까지 주요 간척지구

	미면	동진강	평택		삽교천	대호	남포		해남	석문
			남양	아산			남포	부사		
매립면적(ha)	596	3,968	3,650	3,197	574	7,648	666	1,234	3,020	2,841
공사기간	1971~72	1974~79	1974~77	1975~76	1977~82	1987~95	1988~	1989~	1989~	1994

자료: 농어촌진흥공사, 『한국의 간척』, 1996.

1980년대는 연안해역의 오염관리를 위한 제도적 틀 마련이 시작된 시기였지만 1960년대부터 시작된 경제개발5개년계획이 제5차(1982~86) 및 제6차(1987~91)로 계속되던 시기였다. 따라서 이와 같은 경제개발에 필요한 산업용지는 주로 연안 갯벌 및 공유수면의 간척·매립을 통해 공급되었다. 1960~70년대의 공유수면매립은 주로 식량증산을 위한 농경지 확보가 목적이었던 반면, 1980년대 이후는 농경지, 도시 용지, 공단 용지, 발전 용지, 환경오염 처리시설 용지 등 그 목적이 매우 다양하였다.

연안의 인구증가 및 산업활동의 증가는 필연적으로 해양환경 오염을 초래하였으나 1980년대는 경제개발에 필요한 연안매립은 당연한 것으로 인식되었다. 당시까지만 해도 연안갯벌, 해양환경, 해양생태계 등에 대한 국민의 가치인식이 높지 않았고, 국제적으로도 해양환경에 대한 논의가 활발하지 않았다. 1972년 스웨덴 스톡홀름에서 유엔인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)가 개최된 후 1992년 브라질 리우에서 '환경과 개발에 관한 UN 회의(UNCED)'가 개최될 때까지 이렇다 할 국제행사도 없었다. 1982년에 유엔해양법협약(UNCLOS)이 채택되었으나 국제적으로 발효한 것은 12년이 지난 1994년이었고, 그나마 주요 관심은 관할해역을 둘러싼 해양경계문제였다.

국민들의 해양환경에 대한 인식 부족으로 연안매립과 연안개발이 해양환경에 미치는 악영향에 대한 정밀한 검토가 없었던 대표적인 예가 시화호 매립[454]이다. 동 사업은 완성되자마자 인근 산업 및 농업단지로부터 오염물질이 유입되어 시화호 내의 용수를 심각하게 오염시켰다. 결과적으로 당초 목적인 농업용수로 이용하기 어렵게 되어 해수를 유통시키지 않을 수 없게 되었다.

〈표 4-17〉 폐기물의 해양투기 현황

연도 / 해역	연간 해양배출량(천톤)								
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
계	552	837	1,068	1,990	2,466	2,466	3,291	4,170	5,014
서해(병)	547	738	896	989	727	727	868	1,049	1,614
동해(병)	5	99	172	343	707	707	1,236	1,739	1,997
동해(정)				658	1,032	1,032	1,187	1,382	1,403

자료: 국무총리실 수질개선기획단·해양수산부, 『1999년도 해양환경 업무편람』, 1999.

454) 시화호 매립은 12.7㎞의 댐을 건설하여 1억 8,000만톤의 농업용수를 저장하고 110㎢의 농업 및 산업 용지를 공급하는 사업으로 1987년에 시작되어 1994년에 완성되었다.

또한 육상에서 발생한 폐기물을 해양에 투기하는 정책도 1980년대부터 시작되었다. 1988년에 55만톤의 육상폐기물을 동해 및 서해의 특정해역에 투기하기 시작하여 그 양은 매년 급속히 증가하였다.

2. 해양환경관리 조성기: 1990~96년

1980년대에 이어서 1990년대에도 우리나라의 경제는 지속적으로 성장하였다. 이러한 경제성장은 특히 연안지역을 중심으로 이루어졌기 때문에 자연히 연안해역 및 갯벌지역의 간척 및 매립 수요가 증가하였다. 이는 수산서식지의 파괴와 해양생태계에 악영향을 가져왔으며, 주로 산업시설의 유치와 연안도시의 건설로 이어진 연안지역 개발은 각종 육상의 오염물질의 연안해 유입으로 해양환경오염을 초래하였다.

1990년에는 환경처가 설치되고, 「환경보전법」의 수질보전관련조항에 오염이 심화된 호소의 특별관리 등에 관한 규정이 추가된 「수질환경보전법」이 제정되었다. 또한 1991년에는 오수·분뇨 및 축산폐수에 의한 환경오염을 효과적으로 방지하기 위하여 「폐기물관리법」 등 관련 법규에서 오수·분뇨 및 축산폐수에 관련되는 조항을 분리·보완하여 「오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률」을 제정하였다. 이러한 법률에 근거한 사업장 배출수 규제나 환경기초시설 설치 등은 연안해역의 오염방지에 크게 기여하였다. 나아가 1991년 「자연환경보전법」 제정으로 해양생태계보호지역을 지정·관리할 수 있는 근거를 마련하기도 하였다. 반면에 1990년 「산업입지및개발에관한법률」 제정으로 농촌진흥공사에서 전환된 농어촌진흥공사가 주체가 되어 산업단지 조성을 위한 공유수면 매립공사에 박차를 가하던 시기였다. 1991년에는 새만금 방조제 공사, 홍보지구 홍성 방조제 공사, 보령 방조제 공사 등이 착공되는 등 간척사업으로 인한 갯벌 훼손이 계속되고 있었다.

그러나 1992년 리우정상회담과 1994년 유엔해양법협약의 발효 등 국제사회의 노력과 1994년 시화호 매립 사업의 완성 후 시화호의 오염, 1995년 씨 프린스호 유류오염사고에 의한 전 남해안의 해양오염 등은 정부와 일반 국민의 해양환경에 대한 인식을 바꾸게 하였다. 일반 국민들의 해양의 자정능력 한계에 대한 인식은 해양환경 보전 운동으로 발전하게 되었으며, 연안매립 및 간척사업을 둘러싸고 개발과 보전 간에 갈등이 대두되기 시작하였다.

1992년 브라질 리우에서 개최된 '환경과 개발에 관한 UN 회의'(UNCED)[455]에서는 지속 가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)을 다짐하는 '리우 선언'과 그 행동강령인 '의제 21(Agenda 21)'이 채택되었다.

'의제 21'의 17장(연안 및 해양의 통합관리와 지속적 개발)은 연안국으로 하여금 연안 및 해양의 통합관리를 요구하고 있다. 17장의 주요 내용은 다음과 같다.

---

455) 동 회의는 브라질의 리우에서 개최되었기 때문에 일명 '리우정상회의'라고도 한다.

- 통합 연안 관리
- 해양환경 보호(육상, 해상기인 오염원 포함)
- 공해상 생물자원의 지속적 이용과 보존
- 국가관할권하의 해양생물자원의 지속적 이용
- 해양환경과 기후변화 관리의 중요한 불확실성의 언급
- 지역을 포함한 국제적인 협력과 조정의 강화
- 도서의 지속적 개발

'의제 21'은 연안국에게 필요하다면 연안과 해양에 영향을 미치는 활동의 환경영향평가를 포함하여 자원의 지속적 이용을 위한 정보의 수집·분석·평가 및 활용능력을 높일 것을 권고하고 있다. 이러한 목적 달성을 위한 능력 증진 및 연안과 해양의 통합관리와 지속 가능한 개발을 촉진하기 위하여 국제적 또는 국가 간에 가능한 지역에서의 협력과 조정이 강화한 것을 요구하고 있다. 또한 연안 각국에게 필요한 연안의 체계적 관측과 조사 및 정보관리시스템의 개발에 상호 협력과 국내 관련자들의 인식전환을 위한 교육과 훈련 실시를 권고하고 있다.

리우선언 이후 각국의 동향을 살펴보면 북미, 중미, 아시아, 남미, 오세아니아, 서남아시아 등에서 연안통합관리(ICM) 활동 등이 두드러지게 나타나고 있다. 미국이 「연안역관리법(CZM)」을 만든 1972년경에는 전세계 13개국에서 50여 개의 연안통합관리 프로그램이 운영되고 있었으나 1990년경에는 42개 국가에서 86개 프로그램이 운영되었다.[456]

1990년대 해양과 관련한 가장 획기적인 사건 하나가 1994년 11월 16일 UN 해양법협약(UNCLOS)[457]의 국제적 효력 발생이다.[458]

UN 해양법협약은 지리적으로 배타적 경제수역 및 심해저뿐만 아니라 영해, 접속수역, 대륙붕, 공해 등을 포괄하고 있으며, 해양환경, 해양과학조사, 해양기술 이전 그리고 해양 관련 분쟁 발생 시 그 해결 제도까지 해양에 관한 모든 분야를 총망라하고 있다. 특히 UN 해양법협약은 12부 '해양환경의 보호와 보전'의 192조부터 237조까지의 해양환경 보호에 관한 상세한 조항을 두고 있고, 심해저와 대륙붕 및 어족자원 관련조항에도 많은 환경보호조항을 두고 있다.

1989년 미국 알라스카에서 초대형유조선(VLCC) 엑슨발데즈(Exxon Valdez)호가 좌초되어 원유 3만 5천여 톤이 유출되는 사고가 발생하여 미국은 물론이고 전 세계를 경악하

456) 해양수산부(1997).

457) 흔히 '해양의 자유(Mare Liberum 또는 Freedom of Seas)'로 표현되는 과거의 해양질서는 1940년대 이후 해양과학기술의 급격한 발전과 연안국 관할권의 확대 추세로 더 이상 지탱하기 어려워졌다. 이에 따라 1973년부터 개최된 제3차 유엔해양법회의는 10년에 걸친 협상 끝에 1982년 12월 10일 자메이카에서 전문 320개 조항과 9개의 부속서를 포함하는 유엔해양법협약을 채택하였다. 유엔해양법협약은 해양 및 해양자원의 이용과 보전 등을 포괄적으로 규정하고 있지만, 가장 중요한 특징은 해양을 연안국이 배타적 권리를 행사할 수 있는 해역과 그 이원의 해역으로 분할하고, 후자의 경우 공동관리(collective management)의 개념을 도입한 것이다(백진현[2009]).

458) 우리나라는 1983년에 이 협약에 서명하였으며, 1997년 1월 29일부터 국내 발효하였다.

게 하였다. 이 사고를 계기로 유류오염사고에 신속하고 효과적으로 대응하지 못할 경우 그 오염피해가 더욱 확산되므로 범국가적 유류오염 대비 · 대응 및 협력이 필요하다는 국제적인 인식이 있었다. 이에 국제해사기구는 1989년 10월 제10차 총회에서 대형 유류오염사고에 대비하기 위한 협약을 작성토록 결의서를 채택했다. 이렇게 탄생한 것이 1990년 유류오염 대비 · 대응 및 협력에 관한 국제협약(이하 'OPRC 협약'이라 한다)[459]이다. 1995년 5월 13일 국제적으로 발효된 동 협약의 주요 내용은 다음과 같다.

- 각 당사국은 선박, 해양시추선, 유류취급시설 및 항만 당국이 유류오염비상계획을 수립 · 비치토록 조치하여야 한다(제3조).
- 선장, 항만 및 유류취급시설의 책임자 등은 오염사고를 당사국 또는 연안국에 보고하여야 한다(제4조).
- 각 당사국은 유류오염사고에 신속하고 효과적으로 대처할 수 있는 국가적 방제체제를 구축하여야 한다(제6조).
- 중대한 오염사고로 인한 영향을 받을 수 있는 국가의 지원 요청 시 각 당사국은 방제에 협력하고 기술이나 장비지원에 동의하여야 한다(제7조).
- 각 당사국은 양자 및 다자간 협정을 체결하여 유류오염사고에 관한 지역방제체제 구축에 노력하여야 한다(제10조).

동북아 해양의 지속 가능한 보전, 관리 및 개발을 위한 지역협력프로그램인 북서태평양보전 실천계획(Northwest Pacific Action Plan, 이하 'NOWPAP'이라 한다)[460]은 1994년 9월 서울에서 개최된 제1차 정부 간 회의에서 정식 출범하면서 활동계획(action plan)을 채택하였다. NOWPAP은 북서태평양 해양환경을 보호하기 위한 인접국 간 협력 강화를 목적으로 설립되었으며, 정부 간 회의 개최, 회원국 간 정보 공유, 해양오염 공동대응 등의 업무를 맡고 있다.

이와 같이 1990년대에 들어 해양환경 보호를 위한 주요한 국제협약 및 국제협력 체결은 일반 국민들의 해양환경에 대한 인식을 높이는 계기가 되었다.

이 시기에는 국내적으로도 해양환경의 중요성을 인식시키는 사건들이 발생하였다. 먼저 문제가 발생한 것은 1987년부터 시작된 시화호 매립[461]이었다. 1994년 방조제 공사

459) International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990.

460) NOWPAP은 유엔개발계획(UNEP)이 연안 및 해양자원의 현명한 이용개발 및 관리를 위하여 1974년부터 추진해온 13개 지역해양 프로그램의 하나로 추진되고 있다. 세계에는 13개 지역해양프로그램(서-중앙 아프리카, 홍해-아덴만, 북서태평양, 남태평양, 카리브해, 동아프리카, 동아시아해, 남아시아해, 남동태평양, 지중해, 쿠웨이트, 흑해, 남서태평양)이 있으며, 140여 개국이 이들 지역프로그램에 참여하고 있다. 1991년 5월 UNEP 제16차 집행이사회 기간 중 한국, 북한, 일본, 중국, 러시아 5개국 대표가 모여 북서태평양지역협력프로그램을 추진키로 합의하였다. 그리고 1994년 9월 서울에서 제1차 정부 간 회의를 개최하고 활동계획(action plan)을 채택함으로써 정식으로 출범하였다.

461) 동 사업은 시화호 입구에 12.7㎞의 방조제를 건설, 내부에 110㎢의 담수 호수를 조성하여 매립지의 농업용수 등에 사용한다는 것이었다.

가 완료되자마자 시화호 상류로부터 유입되는 각종 오폐수 등 오염물질로 인하여 시화호는 심각하게 오염되기 시작하였다.[462] 이에 동 공사에 반대하지 않던 시민들이 나중에는 해양환경의 중요성을 인식하고 심하게 반대하면서 커다란 사회적인 갈등을 야기하였다. 또한 지역의 해양환경보호를 기치로 많은 지역 NGO들이 설립된 것도 이 시기였다.

한편, 1991년은 정부가 새만금 매립사업을 계획한 해이다. 새만금 매립사업은 시화호 매립사업보다 약 3배 정도 더 큰 규모[463]로 처음부터 많은 시민들이 반대하였다. 이는 시화호 매립사업의 실패를 경험한 교훈 때문이었다. 반면에 지역주민 및 정부당국은 동 사업을 찬성하여 전국적으로 찬반의 갈등이 야기되었다.[464]

시화호 및 새만금 매립사업은 사회적으로 심한 갈등을 야기하였으나 이로 인해 일반 국민들이 해양환경의 중요성을 깨닫는 계기가 되었다.

3. 해양환경관리 전환기: 1997~2005년

우리나라 본격적인 해양환경정책은 1996년 8월 8일에 해양업무의 전담부서인 해양수산부 설립[465] 이후에 시작되었다고 하여도 과언이 아니다.

1990년대에 임해 중심의 산업입지와 배후 해안도시의 증가로 각종 오염물질의 연안해역 유입이 급증하였다. 1995년 경남 통영·고성 해역 등에서 유독성 적조가 발생하여 남해안 전역과 동해안으로 확산되어 어패류가 폐사하는 등 막대한 수산피해가 발생하였다. 또한 1995년 전남 여천군 소리도 앞바다에서 발생한 씨 프린스호 유류오염사고와 전남 여수시 낙포부두에서 발생한 호남사파이어호 유류오염사고는 초대형유조선(VLCC)에 의한 발생한 사고로 막대한 수산 및 해양환경 피해를 야기하였다.

이와 같이 다양한 오염물질이 육지로부터 해양으로 유입되고 유류오염사고도 빈발하게 되자 정부는 1995년 해양오염방지5개년계획(1996~2000)을 수립하게 되었다. 해양오염방지를 위한 근본대책 차원에서 수립된 이 계획은 해양수산부의 설립으로 그 이행에 탄력을 받게 되었다. 계획의 주요 내용은 적조방지종합대책, 해양오염사고 방제기능 강화, 해양생태계 보전대책, 어민피해보상 등 지원제도 개선, 해양환경보전을 위한 국제협력 등이었다.

---

462) 2001년 정부는 시화호의 오염이 심각하여 농업용수로 사용할 수 없게 되자 방조제의 갑문을 열어서 해수를 유통시키도록 결정한다.

463) 방조제의 길이 33㎞, 매립 및 간척 면적 28,300ha, 5억 3천만톤의 담수호를 건설하는 세계 최대 규모의 매립사업이다.

464) 찬반의 갈등의 골이 너무 깊이 새만금 매립사업은 정부당국 및 이해당사자의 자발적인 노력으로는 조정이 되지 않아 결국 2006 대법원까지 가서야 사업을 계속하는 결정이 이루어진다.

465) 1996년 5월 31일 제 1회 '바다의 날' 기념식 행사시 김영삼 대통령이 '해양수산부'를 신설하겠다는 방침을 밝힘에 따라 동년 8월 8일 신설되었다. 해양수산부 신설 배경에는 1994년 UN 해양법 협약의 발효로 해양경영의 주도권을 둘러싼 세계 각국의 경쟁은 피할 수 없게 되었고, 연안 수산자원의 고갈 등을 초래하는 무분별한 연안 간척 및 매립사업 등 육상 중심의 개발에서 벗어나 해양중심의 미래지향적인 국가전략의 수립이 필요하였기 때문이다(해양수산부[1997]).

우리나라의 서해안 갯벌은 세계 5대 갯벌의 하나로 중요성이 국제적으로 인정되고 있다. 그러나 1962년 「공유수면매립법」의 제정으로 농지나 산업단지의 조성을 위한 간척·매립 사업이 본격적으로 시작되어 1970년대 이후 전체 갯벌의 약 40%가 훼손·상실되었다. 이와 같이 보전보다 개발대상이었던 갯벌이 생물다양성의 보고인 동시에 오염물질정화기능을 가진 것으로 알려지면서 갯벌을 보전하기 위한 정책과 제도 변화가 이루어졌다. 1999년에는 공유수면매립기본계획의 수립 시 공유수면매립이 환경에 미치는 영향을 엄격하게 심사하도록 하는 규정을 신설하는 등 「공유수면매립법」을 친환경적 방향으로 개정하였다. 또한, 습지 및 연안갯벌을 체계적으로 보전·관리하기 위해 환경부와 공동으로 「습지보전법」을 제정하였다.[466] 무안갯벌(2001), 진도 갯벌(2002), 순천만, 보성벌교, 옹진 장봉도 갯벌(2003), 부안 줄포만 갯벌(2006) 등은 이 법에 의한 지정·관리되고 있는 습지보호구역이다.

1990년대까지 우리나라의 해양환경 관리정책은 수질오염물질을 대상으로 하였으며, 공간적으로는 연안해역을 대상으로 하였다. 그러나 2000년대에 들어 수질오염물질을 고형폐기물(예: 해양쓰레기) 등 모든 오염물질로 확대하고, 대상 공간도 연안해역에서 연안육역으로 확대하여 통합관리체제로 전환하였다. 이는 해양오염원의 80% 이상이 연안육역으로부터 유입되고 연안개발로 인하여 해양생태환경이 급속히 악화되고 있기 때문이었다.

1999년에 제정된 「연안관리법」은 연안에서 발생하는 모든 개발 행위와 보전 행위를 통합적으로 조정·관리함으로써 연안을 체계적으로 관리하기 위한 목적으로 제정된 법이다.[467] 이 법은 연안의 범위에 연악육역(500m~1㎞)을 포함하고 있는데, 이는 연안해역에 직접 영향을 미치는 육역도 함께 관리하기 위한 것이었다.[468]

우리나라는 연안육역을 고도로 개발 및 이용[469]하고 있기 때문에 연안의 해양환경을 보호하기 위해서는 연안해역뿐만 아니라 연안육역도 통합적으로 관리하여야 한다. 연안해양환경을 보호하기 위해 연안육역도 포함한 통합관리정책의 대표적인 정책으로 연안통합관리와 해양환경특별관리가 있다.

연안통합관리는 해양수산부 설립과 더불어 가장 역점적으로 추진한 정책 중 하나이

---

466) 「습지보전법」의 주요 내용은 습지의 효율적인 보전·관리를 위하여 5년마다 습지조사를 실시하고 이를 토대로 습지보전기본계획을 수립·시행토록 하고 있다. 또한 효과적인 습지보전 수단으로 보전가치가 우수한 갯벌에 대하여는 습지보호구역으로 지정·관리하여 개발 및 이용행위를 제한함으로써 지속적으로 습지를 보호함과 동시에 훼손된 습지를 복원하는 등 습지를 효율적으로 보전·이용·관리하도록 규정하고 있다.

467) 「연안역관리법」의 제정 필요성은 이 법이 제정되기 13년 전인 1986년에 수행된 정책보고서에서 최초로 제안되었다. 이 보고서는 장기적인 관점에서 연안역의 개발과 보전의 조화에 의한 연안역 생산성 제고와 연안지역의 균형발전을 위한 기본방향으로 국토종합개발계획 수립 시 연안역 개발과 보전계획을 중요 분야로 다룰 것과 「연안관리법」을 제정할 것을 건의하였다(과학기술처[1989]).

468) 이것은 미국의 환경성(EPA)의 해역오염관리방식을 도입한 것이다.

469) 연안지역에는 총인구의 27.7%가 거주하고 연안에 위치한 시·군·구의 면적은 국토의 32%나 된다. 그리고 GRP(Gross Regional Product)의 42%가 연안에서 창출되고, 국가 산업단지의 75%가 연안에 위치하고 있으며, 28개 무역항, 24개의 연안항과 2,254개의 어항이 연안에 연안지역에 있다. 생태적으로는 2,393㎢의 갯벌이 분포되어 있으며, IUCN에 기록된 우리나라의 습지 중 11개가 연안에 위치하고 있고 국립공원 총면적의 41%도 습지지역이다(해양수산부·Arthur D. Little[2006]).

다. 1996년 8월 해양수산부의 창설에 따라 해양환경업무와 수산업무를 종합적으로 수행할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 해양수산부 내 해양환경업무 담당 부서의 증설, 연안계획과의 신설과 함께 연안통합관리계획의 수립, 갯벌생태계 조사 및 보전전략 수립 등 과거의 육지 중심적 연안개발을 지양하고 해양가치 보전 지향적 연안관리로 국가정책이 전환되었다.

본격적인 연안통합관리가 시작한 시기는 1996년부터 1998년까지의 연안 실태조사를 토대로 연안통합관리계획이 수립된 2000년 8월 이후부터였다.[470] 아울러 2003년 2월 충청남도 서산시가 연안관리지역계획을 수립·고시한 이후 각 연안지역 지방자치단체에서 연안관리지역계획을 수립하였다. 이에 따라 자치단체에서 자체적으로 수립한 구체적인 계획에 의한 연안관리가 본격화 될 것으로 예상된다. 또한 제1차 연안정비10개년계획을 수립할 당시와 변경된 연안상황을 반영하기 위하여 2003년도에 연안정비계획10개년계획을 변경고시 하였다.[471]

〈표 4-18〉 우리나라의 연안통합관리 발전 단계

발전단계	개념 도입기	성장기	제도 도입기	시행기
연대	1980년대 중반~1991	1992~96	1997~99	2000 이후
주요 내용	– 한국 연안역 종합 개발연구 – 해면부 기초조사 및 이용계획 수립 용역 – 해안편람 작성 – 해양개발기본계획 수립에 관한 연구	– 「연안관리법」 제정 요청 – 연안통합관리 사례연구 – 해양개발기본계획에 연안 통합관리체제 구축 포함 – 서해안연안 관리실태 조사	– 해양수산부 내 연안역관리과 신설 – 남·동해안 연안 관리실태 조사 – 「연안관리법」 제정 (시행: 1999. 8. 9)	– 연안정비계획 고시 – 연안통합관리계획 고시 – 제2차 공유수면 매립 기본계획 고시 – 연안실태에 관한 기초 조사연구 – 연안관리지역계획 수립

한편, 1999년 「공유수면매립법」 개정, 「습지보전법」 및 「연안관리법」 제정으로 그동안 매립대상이었던 갯벌이 보전대상으로 전환되었다. 2000년에는 「해양오염방지법」 개정을 통해 환경보전해역[472] 및 특별관리해역[473]에 관한 규정을 신설하였다. 환경관리해역의 지정은 적정 수준의 규제와 관리대책이 요구되는 해역을 집중 관리함으로써 효율적인 해양환경보전을 도모하자는 목적이다.

환경관리해역의 지정은 국제적인 추세이기도 하다. 연안국은 UN 해양법협약 및 유엔환경개발회의(UNCED) 등 국제규범을 통하여 해양의 지속적 개발을 위해 해양환경의 보호의무를 지속적으로 강화하도록 촉구되고 있어 많은 연안국들이 과거의 육지 중심적 연안개발을 지양하고 해양가치보전 지향적 연안관리를 도모하고 있다.

---

470) 제2차 연안통합관리계획 수립을 위한 제2차 연안 실태조사가 2008~09년에 걸쳐 실시되고 있다.

471) 2009년에 제2차 연안정비10개년계획이 수립·고시되었다.

472) 환경보전해역이라 함은 해양환경의 상태가 양호하여 지속적으로 보전할 필요가 있는 해역을 말한다.

473) 특별관리해역이란 해역별 해양환경기준의 유지가 곤란하고, 해양환경의 보전에 현저한 장애가 있거나 장애를 미칠 우려가 있는 해역이다.

해양수산부도 2000년 가막만, 득량만, 완도 도암만, 함평만 등 4개소의 환경보전해역과 부산연안, 울산연안, 광양만, 마산만, 시화호 및 인천연안 등 5개소의 해역을 특별관리해역으로 지정한 데 이어 2002~03년에는 환경관리해역의 종합관리계획 및 세부시행계획을 수립하여 해양환경 및 오염원 조사, 해양오염 저감대책, 주변지역의 주민지원대책 등에 대한 정책을 수립하였다.[474]

2001년 4월에는 해양오염방지5개년계획(1996~2000)의 종료에 따른 새로운 중장기계획으로 「해양환경보전종합계획(2001~05)」을 수립하였다. 이 계획은 기존의 소극적이고 사후관리적인 해양오염방지 위주에서 적극적이고 사전예방관리적인 해양환경보전으로 정책 방향을 전환하였고, 해양환경을 육상환경의 일부분으로서가 아닌 독자적인 영역으로서 해양중심적 환경관리전략을 설정하고 있다.

'쾌적하고 생명력 넘치는 해양환경조성'을 계획 목표로 하여 5대 정책 분야, 82개 세부실천과제를 제시하고 있는데, 5대 정책 분야는 ① 해양오염의 약 80% 이상을 차지하는 육상기인 오염원의 해양유입의 근원적인 차단, ② 유류오염 등 해양에서 발생하는 오염원의 철저 관리, ③ 오염되고 파괴된 해양수질 및 생태계의 복원(전국 연안의 수질을 Ⅱ등급 이상으로 개선), ④ 다자간·개별국가 간 해양환경보전을 위한 국제협력 강화, ⑤ 해양오염의 사전예방을 위한 법령, 제도개선 및 투자재원 마련 등 해양환경관리기반 강화 추진으로 구성되어 있다.

이 시기에는 1995년에 발생한 씨 프린스호 유류오염사고에 대응하는 과정에서 우리나라의 유류오염사고에 대비·대응 및 협력체제에 많은 문제점이 노출되어 이를 근본적으로 개선하기 위한 후속조치들이 취하여졌다.

첫째, 유류오염방제 책임기관을 해양경찰청으로 일원화하였다. 당시 해양방제 업무에 있어서 주관부서가 유출량에 따라 200리터 이상은 해양경찰청, 200리터 미만은 그 해역을 관할하는 주무관청(해운항만청, 수산청 또는 시·군청)으로 다원화되어 있어 방제에 관한 책임한계가 불명확하였다. 이에 따라 「해양오염방지법」을 개정하여 해상에서 발생되는 해양오염행위에 대한 감시·단속과 발생된 사고의 방제조치 등 현장집행 업무 총괄을 해양경찰청으로 일원화하였다.

둘째, OPRC 협약을 비준하고, 국가방제기본계획을 수립하였다. 국제해사기구(IMO)는 해양오염의 효과적인 처리를 목적으로 범세계적인 대비·대응 및 협력이 필요하다고 인식하여, 1990년 11월에 OPRC 협약을 채택하였다. 이 협약은 1995년 5월에 국제적으로 발효하였는데, 우리나라는 1999년 11월 9일 이 협약을 비준하였다.[475] 또한 대형 유류오염사고에 대한 신속하고 효과적으로 대응하기 위하여 2000년 1월 11일에 국가방제기본계획을 작성하였다.

셋째, 방제전문기관을 설립 근거를 마련하였다. 1997년 4월 10일에 개정된 「해양오염방지법」은 한국해양오염방제조합[476]의 설립 근거조항을 신설하였다.

---

474) 해양수산부(2004).

475) 이 협약은 2000년 2월 9일부로 국내에 발효되었다.

4. 해양환경관리 성숙기: 2006년~

해양환경관리정책은 해양수산부 발족을 계기로 전환기를 맞이하기 시작하여 제3차 해양환경보전종합계획(2006~10)이 시행되는 2006년부터 성숙기에 접어들었다. 그동안의 해양환경 관리 대상은 주로 연안 수질이 중심이었으나 2000년대에 들어서는 해양서식처를 포함한 해양생태계로 확대되었다. 관리수단도 과거의 사후관리방식에서 사전관리방식으로 전환되고 연안육역과 연안해역을 포함한 통합적인 방식으로 확대 전환되었다.

1990년대까지 우리나라의 해양환경정책은 주로 육지오염물질 및 선박의 유류 등 연안수질을 오염시키는 오염물질을 대상으로 관리하였다. 그러나 2006년 이후에는 연안수질관리에서 해양생태계를 보전하는 관리체제로 변화하고 있다.

해양환경은 오염, 생물(생태계), 기후의 상호작용을 통하여 형성되는 특성상 해양환경정책도 이 세 가지를 중심으로 다루어져야 한다. 해양오염 분야에서는 육상 및 선박으로부터의 오염원 배출관리, 오염물질 방제, 오염해역 정화 및 해양오염 예방정책을 강구하여야 한다. 해양생물 분야에서는 해양생물 종 다양성 유지, 해양생태계 관리 및 수산생물의 개체수 유지를 다루어야 한다. 해양기후 분야에서는 해양기인 자연재해에 대한 분석, 이상기후 및 지구 온난화가 문제가 된다.

해양환경정책은 오염, 생물(생태계) 및 기후를 전반적으로 고려하여 하나의 정책 틀 안에서 관리하는 통합적인 접근 방식이 요구된다. 이러한 방식을 '생태계기반 접근방식(Ecosystem-based Approach)'이라고 한다. 이는 인간을 포함한 전체 생태계 단위의 구성요소 간 종합적인 관계를 고려하는 접근방법이다. 생태계기반 접근 방식은 세계적인 추세이며 이미 미국과 캐나다를 비롯한 해양 선진국에서도 이미 이러한 방식을 채택하고 있다.[477]

그동안 지속적인 연안개발로 인하여 해양생태계가 크게 훼손되고 있으며, 특히 연안습지(갯벌)의 경우 간척·매립으로 인하여 큰 폭의 면적 감소가 나타났고, 해양생물서식지 파괴와 이로 인한 지역사회 갈등이 심화되고 있다.[478] 기후변화로 인하여 지난 36년간 한반도 주변 해역 해수온도는 0.79~0.93도가 상승하는 등 해양생태계의 심한 변화가 나타나고 있다. 또한 해양자원의 무분별한 이용으로 인한 자원의 감소와 환경영향 범위가 확대되고 있다.[479] 따라서 정부는 해양환경보전 종합계획(2006~10)에서 지속 가능한 연안습지생태계 이용방안 마련, 해양보호구역 관리강화 및 지정확대, 하구 관리체계 구축, 해양생태계 보전·관리 방안 수립, 해양생태계 유해화학물질 관리기반 구축, 해양생

476) 이 조직은 「해양환경관리법」(2008. 1. 20 시행)에 근거하여 해양환경관리공단(2008. 1. 21)으로 조직을 확대·개편(3본부·2처·1센터, 17팀·12개 전국지사)하여 운영 중이다. 현재 해양환경관리공단의 주요 업무는 해양환경 보전·관리·개선사업, 해양오염방제사업, 해양환경·해양오염 관련 기술개발 및 교육·훈련사업 수행 등이다.

477) 해양수산부·Arthur D. Little(2006).

478) 연안갯벌은 1987년 3,204.5㎢에서 2005년 2,550.2㎢로 20.4%가 감소되었다.

479) 2000년 이후 일반해면어업 어업생산량은 2000년 1만 189천톤에서 2005년 1만 97천톤으로 감소되었으며, 해사채취량은 1995년부터 2004년까지 약 3억㎥에 이름.

물 종다양성 보전대책 수립, 해양생태계 기본조사 실시 등 해양생태계 보전 및 관리사업을 중점적으로 추진해 왔다.[480]

해양수산부는 2006년 10월 4일 해양생태계의 특성과 여건에 맞는 효율적인 보전·관리를 위하여 독자적인 법체계로 「해양생태계의보전및관리에관한법률」(이하 해양생태계보전법이라함)을 제정하였다.[481] 해양생태계보전법의 제정을 계기로 해양생태계의 보전 및 관리가 기본계획에 근거하여 종합적이고 체계적으로 수립·시행될 수 있는 기반이 마련되었고, 해양보호구역의 지정·관리, 혼획(bycatch) 등 해양의 특성을 반영한 생물보호 및 규제제도의 운영이 가능해졌다.

해양생태계보전법은 총 65개 조문으로 구성되어 있으며, ① 해양생태계 보전 및 관리에 관한 국가의 책무, ② 해양생태계 보전·관리 기본계획의 수립, ③ 해양생태계 기본조사의 실시, ④ 해양생태도 작성 및 보호 대상 해양생물의 보전, ⑤ 해양생태계 교란생물 및 유해해양생물의 관리, ⑥ 해양보호구역의 지정·관리, ⑦ 해양생물 다양성 보전 대책 수립, ⑧ 해양생태계 보전협력금의 부과·징수 등에 대하여 규정하고 있다. 국토해양부장관은 10년마다 해양생태계 관리정책의 기본이 되는 해양생태계보전·관리기본계획을 수립·시행하여야 하며, 해양생태계의 현황을 파악하고 효율적인 관리정책의 기반이 되는 해양생태계기본조사를 실시하여야 한다.

2000년대의 해양환경정책의 가장 큰 특징 중의 하나는 사전관리체제로 전환한 점이다. 즉, 개별 해양환경보전정책 및 사업 추진에 따른 이슈 발생 후 대처하는 '사후관리' 방식에서 정책·사업추진 전에 발생 가능한 잠재 이슈를 분석하고 이를 반영하는 '사전예방적 관리' 방식으로 정착하고 있다. 이러한 해양환경의 보전을 위한 '사전예방적 관리'의 대표적인 정책으로는 해양환경영향평가의 강화이다.

사전예방적 환경정책의 필요에 따라 환경영향평가제도가 시행되고 있는데, 환경영향평가는 자연환경과 인간 삶의 질에 부정적인 영향을 줄 우려가 있는 어떤 사업이나 계획을 추진하는 과정에서 과학적 기법을 동원하여 환경영향을 예측·평가함으로써 부정적 요소를 제거 또는 최소화하는 기능을 한다. 환경영향평가제도는 「환경·교통·재해등에 관한영향평가법」에 근거하여 환경부의 주관으로 시행되고 있는데, 해양환경에 영향을 미치는 대상사업의 경우 해양수산부장관의 의견을 듣도록 하고 있다. 이러한 환경영향평가제도의 해양환경에 대한 평가를 강화하기 위하여 「해양환경관리법」은 '해역이용영향평가제도'를 도입하였으며, 해역이용영향평가서의 전문검토기관으로 해양환경영향평가센터 설치·운영하고 있다.

해양환경의 사전 예방적 관리를 위한 또 다른 정책은 해양보호구역의 지정이다. 국토해양부장관은 「해양생태계보전법」 제25조에 따라 해양생태계 및 해양경관 등을 특별히 보전할 필요가 있는 구역을 해양보호구역으로 지정·관리할 수 있다. 해양보호구역은 해

480) 관계부처 합동, 해양환경보전 종합계획(2006~10), 2006, p.79~82.

481) 「해양생태계의보전및관리에관한법률」은 부칙 제1조에 따라 공포 후 6개월이 경과한 날인 2007년 4월 5일부터 시행되었다.

양생태계의 특성에 따라 세부구역으로 구분하여 지정·관리할 수 있다.

해양보호구역으로 지정된 지역 내에서는 보호 대상 해양생물의 포획, 건축물의 신·증축행위 등 해양생태계를 훼손하는 행위가 금지된다. 해양보호구역으로 지정·관리되고 있는 지역은 신두리 사구해역, 문섬 등 주변 해역, 오륙도 및 주변 해역, 대이작도 주변 해역 등 모두 4개소, 70.373㎢에 이른다.

한편, 오염총량관리제도도 사전 예방적 관리의 하나로 발전하고 있다. 환경관리해역 제도 중 특별관리해역에 대하여 개발압력을 지역 스스로가 조정하기 위한 오염총량관리 제도가 마산만을 대상으로 실시되고 있다.

〈표 4-19〉 해양보호구역 지정 현황

명칭	위치	면적(㎢)	특징	지정일시
신두리 사구 해역	충남 태안군 원북면 신두리 일원	0.639	다양한 식생과 특이한 지형	2002. 10. 9
문섬 등 주변 해역	제주 서귀포시 강정동, 법환동, 서귀동, 토평동, 보목도 일원	13.684	국내 유일의 산호 군락지, 다양한 해조류 군락 존재	2002. 11. 5
오륙도 및 주변 해역	부산 남구 용호2동 936~941번지 및 주변 해역	0.35	기암괴석의 무인도서 및 수직암반 생물상 보호	2003. 12. 31
대이작도 주변 해역	인천 옹진군 이작리 및 승봉리 일원 해역	55.7	뛰어난 자연경관 및 수산생물과 저서생물 주요 서식지	2003. 12. 31

자료: 해양수산부 내부자료, 2007.

5. 해양환경정책 성과와 과제

가. 유류오염사고 대응체제

우리나라의 해양환경정책은 1977년 「해양오염방지법」 제정으로 시작되었다. 「해양오염방지법」은 주로 선박에서 배출되는 오염물질의 관리, 특히 유조선으로부터 유류유출 예방 및 유출유의 제거가 주된 내용이었다. 1980년 이후 우리나라의 급격한 산업발전은 석유소비량을 증가시켰다. 1980년에 1억 6,800만배럴이던 원유수입량이 1990년에는 3억 만배럴, 2000년에는 8억 9,400만배럴로 가속화된 증가세를 유지하였다.[482] 이에 따라 유조선에 의한 유류오염사고로 인한 해양오염 위험은 증대되었다. 이러한 상황에서 1995년에 발생한 씨 프린스호 유류오염사고는 해양오염사고에 대한 종합적인 대비·대응능력을 갖추는 계기가 되었다. 우선 각 부처로 분산되어 있던 해양오염방제 업무를 해양경찰청으로 단일화하고, 대형유류오염사고에 신속하고 효과적으로 대응하기 위한 국가방제긴급계획 및 지역방제실행계획을 수립하였다. 동시에 유류오염사고에 대응하기 위한 전문 민간 방제기관으로 한국해양오염방제조합을 설립하고, 방제능력 확보 목표를 2만톤으로 설정하여 부족한 방제장비 등을 확충과 전문인력 양성을 양성하였다. 또한 사고를 사전에 예방하기 위하여 유조선 전용항로 설정, 연안운항 유조선 항행관제시스템 도입, 연안

482) 대한석유공사, 「원유수입량 통계」.

유조선 안전사고 예방체계 구축 등 다양한 노력을 진행하였다.

이러한 해양오염사고 대비 및 대응체제 구축으로 씨 프린스호 사고 이후 유조선에 의한 사고 예방 및 사고시 방제에 효과적으로 대응할 수 있었다.

그러나 2007년 말에 발생한 허베이 스피리트호 오염사고는 우리나라 유류오염 대응체제에 새로운 과제를 안겨주었다. 씨 프린스호 오염사고 이후에 유류오염방제업무를 해양경찰청으로 일원화하였으나 내용상으로는 해상방제는 해양경찰청, 해안방제는 지방자치단체로 이원화되어 있어 통합 대응체제에 대한 재검토가 필요하게 되었다. 국가 방제능력은 2만톤이라는 목표에 근접하게 달성하였으나 악천후나 해역별 특성이 고려되지 아니한 목표 설정으로 국가방제능력에 대한 개념 재정립도 요구되고 있다. 특히 그동안 정부는 주로 해상방제를 위한 방제능력(전문인력, 선박, 장비, 자재 등) 확충에 치중하여 해안방제를 위한 방제능력의 확충은 등한시하였다. 앞으로 해상방제 및 해안방제를 통합한 관리체계의 구축과 더불어 해안방제를 위한 방제능력의 확충과 정보체계의 구축이 요구된다.

한편, 허베이 스피리트호 오염사고 방제작업에 백만명이 넘는 자원봉사가가 참여하여 체계적인 자원봉사자 관리 대책 수립의 필요성이 제기되었고, 해양환경이나 해양생태계 회복도 중요한 이슈로 등장하여 해양환경이나 생태계를 고려한 방제전략 수립도 향후 해결해야 할 중요한 과제이다.

나. 연안통합관리제도

1990년 이전에는 중앙정부의 연안정책은 주로 이용 측면에 중점을 두고 있었다. 1996년 창설된 해양수산부는 1999년에 「연안관리법」 제정으로 육지에 인접한 해양자원과 해양환경을 효과적으로 관리하기 위하여 연안육역과 연안해역을 통합적으로 관리해야 한다는 '연안통합관리제도'를 법제화하였다. 2000년에 수립된 연안통합관리계획은 전국을 10개 권역으로 나누고 각 권역별로 '보호지역의 지정과 관리를 통한 연안 생태계 보호', '연안개발계획의 축소·폐지 등 재조정' 등의 연안통합관리의 정책 방향을 제시하고 있다. 이를 통해 강화도 남동 갯벌, 순천만 등이 습지보호구역으로 지정되어 연안생태계에 대한 집중관리가 가능하였고, 공유수면매립기본계획 재검토를 통해 환경용량을 고려한 연안개발을 유도할 수 있게 되었다. 또한 5년마다 실시되는 연안실태조사는 연안관리정책 수립을 위한 기초자료로서 활용되고 있다.

그러나 연안해역과 연안육역의 관리주체가 달라서 실질적인 연안통합관리를 수행하기에는 어려움도 있었다. 연안해역 관리는 해양수산부가 전담하였으나 연안육역 관리는 환경부, 건설교통부, 농림부 등으로 다양한 부처가 관련되어 있고, 각 부처별로 각기 상이한 법률과 계획에 의해 연안육역을 관리하고 있어서 효율적인 통합관리에는 한계가 있었다.

2008년에 연안해역 관리주체인 해양수산부와 연안육역의 주된 관리주체였던 건설교통부가 통합하여 국토해양부가 탄생하였다. 이와 같이 해양환경 행정체제에 변화에 의해 연안육역과 연안해역을 동일한 부처에서 관장함에 따라 연안 이용이나 개발계획 수립 단계부터 연안의 해양환경관리도 시작되도록 실질적이고 효율적인 연안통합관리제도 이행을 위한 제도 개선이 요구된다.

다. 육상오염원 관리

육상오염원의 해양유입방지도 연안지역 하수처리장 설치나 폐수종말처리시설 설치 등 환경기초시설 확충을 통한 연안수질 개선 도모에 초점을 맞추었다. 이러한 육상 중심의 수질관리대책의 추진으로 육상기인오염원에 의한 해양오염부하는 어느 정도 저감되었으나 반폐쇄성 내만 해역의 해양환경을 개선하는 데 한계가 있었다.

이에 따라 해역으로 유입하는 오염물질의 허용부하량을 산정하여 유역에서 배출하는 오염물질의 총량을 허용부하량 이내에서 관리하는 연안오염총량관리제를 도입하였다. 마산만을 대상으로 시범 실시하고 있는 이 제도는 현재와 미래의 환경부 부하 변화, 해양의 환경용량과 육상활동을 종합적으로 고려하여 오염물질을 능동적으로 관리하기 위해 정부부처 및 지방자치단체가 합동으로 마산만 특별관리해역 관리기본계획을 수립하여 시행하고 있다.

연안오염총량관리제는 연안육역과 해역의 실질적인 통합관리제도이며, 관련 이해관계자의 참여와 협력에 의해 자치단체별 삭감부하량 달성계획과 조치 사항이 마련된다는 특징이 있다. 현재 부산연안 특별해역으로의 확대를 추진하고 있는 연안오염총량관리제를 전 해역으로 확대, 추진할 필요가 있다.

제5절 | 해양영토

해양영토는 열려 있는 바다 공간이다. 유엔해양법협약에 따라 연안국가는 물론 내륙국가 또는 군도 국가들이 일정한 권한을 행사할 수 있다. 영해와 접속 수역, 배타적 경제수역, 대륙붕까지 연안국은 최대 350해리를 사실상 자국의 해양영토로 이용할 수 있다.[483] 그동안 세계 각국은 해양영토를 확보하기 위해 치열하게 각축전을 벌여왔다. 해양의 역사는 공해의 자유를 주장하는 입장과 연안국의 관할권을 주장하는 입장이 팽팽하게 대립하면서 조화를 이끌어왔다. 해양의 자유가 확대되면 연안국의 해양 관할권은 상대적으로 축소된다. 영해의 폭이 3해리를 거쳐 유엔 해양법 협약을 통해 12해리로 확정된 것도 이 같은 투쟁과 조화를 그대로 반영한 것이다.

우리나라의 해양영토 관리 또한 이와 별반 다르지 않다. 1977년에 제정된 「영해법」에 따라 영해의 폭을 12해리로 설정하고, 대한해협의 일부 수역에 대해서는 예외적으로 3해리로 규정되었다. 1996년 8월에 제정된 「영해및접속수역법」도 이 같은 내용을 그대로 담고 있다. 유엔 해양법 협약의 발효는 우리나라뿐만 아니라 세계 각국에 대해 자국이 관리할 수 있는 해양영토를 보다 분명히 한 것이 사실이다. 그러나 우리나라의 해양영토

483) 연안국은 12해리 영해에 대해서만 영토와 마찬가지로 모든 권리를 갖고 있으나 배타적 경제수역 등에 대해서는 영해와 같은 권리가 인정되지 않고, 해양 자원의 탐사·조사, 개발 등 경제적인 이용권한을 가진다.

관리는 남다른 역정을 거쳐 왔다. 광복 이후 찾아온 남북 분단의 고착화, 일본과 중국 등과의 해양 경계 미획정, 그리고 이 같은 문제를 잠정적으로 봉합하기 위해 채택한 한·중, 한·일 어업협정 체결 등이 그렇다. 특히 앞으로 이뤄질 유엔 대륙붕한계위원회의 대륙붕 한계 확장 심사는 우리나라 해양영토 관리는 물론 세계 해양질서에 상당한 영향을 줄 것으로 판단된다. 북한이 중국, 러시아와 맺은 해양협정이나 중국의 서해 영해 직선 기선 기준의 인정 문제도 향후 우리나라가 떠안아야 할 부담이다.

1945년 광복 이후 60년은 우리나라가 해양영토를 체계적으로 정립하고, 해외 해양영토를 확보하는 중요한 시대적 배경이자 공간이었다. 1948년 5월 10일 제정된 「미군정법령」 제189호에 처음으로 우리나라의 영해가 규정되었다. 1952년에 나온 대한민국의 '인접해양에 관한 주권 선언'은 우리나라의 해양영토관리는 한 단계 끌어올린 획기적인 조치로 평가된다. 유엔해양법 협약이 나오기 전에 한반도 연안 70~150해리 수역에 걸쳐 주권을 선언하였기 때문이다. 이를 통해 우리나라는 대륙붕 관리는 물론 일본이 어선의 불법 조업을 규제하는 등 어업자원을 보호할 수 있는 기틀을 다졌다. 1965년에 체결된 '한·일 어업협정'은 12해리 어업전관 수역을 설정하고, 1977년 제정된 「영해법」에 의한 직선기선을 설정하는 데 기초를 제공하였다.

그 이후 우리나라는 1970년 「해저광물자원개발법」 제정과 '한·일 대륙붕 협정(1974)'을 통해 대륙붕 관리에 나서는 한편, 1977년 「영해법」 제정으로 해양영토를 더 확실히 관리할 수 있는 기반을 다졌다. 이뿐만 아니다. 1996년에 「배타적경제수역법」을 제정하여 해양영토의 외연을 넓히는 한편, 남극과 북극에 해양과학조사 기지를 설치하는 등 해외 해양영토 확충에도 심혈을 기울이고 있다. 최근 우리나라는 국제적으로 확산되고 있는 지구 온난화 방지에 동참하고, 녹색성장정책을 착실하게 추진하기 위해 필리핀과 인도네시아와 적도 수역을 잇는 '글로벌 해양생명자원 벨트'를 구축하고 있다. 즉, 국내 해양영토 관리에 머물지 않고, 해외 해양자원 개발 등으로 그 지평을 더욱 넓혀가고 있다. 우리나라 해양영토 관리제도가 어떻게 반석에 올라서게 되었는지 그 과정을 추적해본다.

〈표 4-20〉 우리나라 해양영토 관리 입법(협정) 일지

	법률명	비고
1948년	「미군정법령」 제189호	대한민국의 최초 영해 규정
1952년	대한민국의 인접해양에 관한 주권 선언	한반도 연안 70~150해리 주권 선언
1965년	한 • 일어업협정 체결	직선기선 사용, 12해리 어업전관 수역
1970년	「해저광물자원개발법」	한반도 주변 수역에 7개 광구 설정
1974년	한 · 일 간 2개 대륙붕 협정 체결	북부대륙붕 경계협정, 남부대륙붕 공동개발 협정(2028년까지 유효)
1977년	「영해법」 제정(1995년, 2002년 개정)	영해 폭 12해리, 대한해협 3해리 규정
1996년	「배타적경제수역법」 제정	영해직선 기준 200해리, 인접국과의 경계 획정은 합의로 결정
1996년	한 · 일, 한 · 중 해양경계 획정 회담 착수	해양 경계 획정 회담 성과 미도출
2005년 및 2007년	「독도의지속가능이용에관한법률」 「무인도서보전및관리에관한법률」 제정	독도를 포함한 무인도서관리제도 도입

자료: 한국해양수산개발원, 2009. 8.

1. 연안해역 관리: 1948~70년대

가. 광복과 분단

광복 조국의 해양영토는 불안정하였다. 일본 제국주의 잔재가 청산되지 않은 가운데 연안해역관리제도는 제자리를 찾지 못하였다. 해상 화물을 운송하는 해운 인프라 역시 극도로 열악한 상태였다. 일제하에서 한국인은 해운경영에서 배제되었다. 이 뿐만 아니다. 일본인이 우리나라에서 운항하던 선박마저 제2차대전 중에 징발당해 침몰되거나 파괴되었다. 이 바람에 광복 조국의 공간에는 소형 선박을 제외하고, 선박다운 선박은 거의 남아 있지 않았다. 고장 나 인천항에 묶여 있던 부산 마루호(1632 GT)가 그나마 한국 수역에 남아 있던 외항 선박의 전부였다. 부산항 인천항 군산항은 무역 물류 기능보다 전쟁을 지원하는 후방기지로서의 역할이 더욱 컸다.

광복과 함께 진행된 한반도 분할은 연안해역 관리에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 일제 항복 이후 남북한으로 진주한 연합군(미군과 소련군)은 1945년 9월 2일 38도선을 기준으로 한반도를 남과 북으로 분할 점령하였다. 광복 2주 만에 한반도 해역이 갈라지는 어처구니없는 일이 벌어진 것이다. 그 이후 대한민국 정부가 들어서기 이전까지 3년 군정시대의 연안해역 관리는 현상 유지에 그쳤다. 당시 연안해역 관리는 사실상 거의 불가능하였다. 그나마 다행스런 일은 군정 치하 1946년 6월 16일에 연안경비대가 창설됐다는 점이다. 이 연안경비대는 오늘날 국토해양부 소속 해양경찰청으로 성장해 우리나라 연안해역 관리에 최첨병 역할을 하고 있다.

나. 「헌법」과 「영해법」 제정

우리나라의 연안해역 관리는 3년 군정이 종식되면서 새로운 전환기를 맞이하게 되었다. 1948년 사상 처음으로 대한민국 정부가 들어서고, 「헌법」이 제정되면서 연안해역을 관리할 수 있는 초보적인 기반이 구축되었기 때문이다. 특히 대한민국 「헌법」 제정으로 우리나라가 연안해역을 관리할 수 있는 실질적인 권한을 확보하였다는 점에서 의미가 크다. 대한민국 「헌법」 제4조에 '대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다'고 규정하고 있다. 이 규정이 「헌법」에 신설됨에 따라 우리나라는 이를 근거로 실질적으로 연안해역을 관리할 수 있는 제도적인 근거를 더욱 확보할 수 있게 되었다.

이 같은 「헌법」 규정은 그대로 이어져 오늘에 이르고 있다. 1977년 12월에 제정된 「영해법」은 우리나라가 관할하는 해역에 대한 범위를 더욱 명확하게 제시하고 있다. 즉, 「영해법」 제1조는 우리나라의 주권적 권리가 미치는 해역으로서의 영해를 '기선으로부터 측정하여 그 외측 12해리의 선까지에 이르는 수역으로 한다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 일정 수역에 있어서는 12해리 이내에서 영해의 범위를 따로 정할 수 있다'고 규정하였다.[484] 우리나라가 「영해법」을 제정한 것은 당시 유엔해양법 회의에서 논의 추

484) 우리나라 「영해법」은 1978년 4월 30일부터 시행되었으며, 1996년 「영해및접속수역법」(1996년 8월 1일 시행)으로 일부 개정되어 오늘에 이르고 있다.

세와 주변 국가들이 12해리를 영해로 선포하는 관례에 따른 것이었다.

「영해법」은 우리나라의 영해 범위를 12해리라고 천명한 데 그치지 않고, 연안해역을 관리하는 기본원칙을 명시하고 있다는 점에서 의미가 크다. 이 법률은 영해의 범위를 12해리로 하되, 일정 수역에는 12해리 이내에서 대통령령으로 정하도록 하였다. 그리고 영해의 폭을 측정하기 위한 기선은 해안의 저조선으로 하는 한편, 인접 또는 대향국과의 경계선은 별도의 합의가 없는 한 중간선으로 규정하였다. 또한 영해에서 외국선박의 무해통항을 원칙적으로 보장하되, 안전보장상 일정한 수역에 대하여 무해통항을 일시 정지할 수 있도록 하였다. 특히 외국선박이 유해활동을 한 때에는 정선, 검색, 나포 기타 필요한 명령이나 조치를 취할 수 있도록 규정하는 등 연안해역을 엄격하게 관리할 수 있게 하였다. 더 나아가 이 법률은 외국선박의 승무원 기타 승선자가 통항 시 유해활동을 한 때에는 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하고, 당해 선박은 몰수하도록 하는 규정까지 신설하여 명실상부한 연안해역 관리가 이루어질 수 있도록 제도적인 장치를 두었다.

다. 평화선 선포와 해역 관할권 확보

우리나라 연안해역 관리와 관련된 획기적인 전기는 이른바 '평화선'이 마련해주었다. 6·25 전쟁이 한창이던 1952년 1월 18일 발표된 '인접해양의 주권에 관한 대통령 선언'이 그것이다. 본래 이 선언은 한반도 주변 해역에서 일본 어선들의 남획에서 비롯되었다. 일본은 제2차대전 이전까지 세계에서 가장 많은 어획량을 올릴 만큼 수산업이 발달한 나라였다.

일본은 1952년 샌프란시스코 강화조약 체결 이후 다른 나라와 어업협상을 진행하는 한편, 발달된 어업 기술과 어선·어구 등을 활용하여 한반도 주변 해역에서 과도한 어업활동에 나섰다. 당시 이승만 정부는 이 같은 문제점을 해결하기 위해 일본과 어업협상을 추진하였다. 한·일 예비회담에서 일본 측은 한·일 어업협정 체결에 미온적인 자세를 보였다. 예비회담 결과 우리나라는 협상 주도권을 잡기 위해서는 어업자원 보호 수역의 선포뿐만 아니라 대륙붕 자원과 안보·국방의 측면도 포함한 포괄적인 해양주권선언이 필요하다는 판단을 내리게 되었다.[485]

이에 따라 우리나라는 일본이 '어업회담'을 거절한 지 2주가 지나자마자 평화선을 선포하였다.[486] 1952년 1월 18일에 국무원 고시 제14호로 발표된 '인접해양의 주권에 관한 대통령 선언'이다.[487] 또한 우리나라는 1953년 2월 8일 이 선언이 한·일 양국의 충돌방지와 평화유지에 목적이 있다는 내용의 성명을 발표한 후, 이승만 대통령의 지시에 따라

---

485) 김동조(1986).

486) 평화선 선포 등으로 중단된 우리나라와 일본의 어업협정은 한·일 국교정상화 회담의 가장 핵심적인 의제의 하나였는데, 14년 동안의 끈질긴 협상 끝에 1965년 6월에 정식으로 서명된 이후 같은 해 12월 비준서가 교환됨으로써 효력을 발휘하게 되었다. 1947년부터 이 협상이 종결된 1965년까지 평화선 침범으로 나포된 일본 어선은 326척에 선원 3,904명이 억류되었던 것으로 알려진다(小田 滋, 「바다의 자원과 국제법」, 『경제수역시대와 동북아 국제어업관계』, 有斐閣, 1971(최종화, 『국제법 평론』, 1996에서 재인용).

487) 정인섭(2006).

‘평화선(平和線)’이란 이름을 붙였다.[488]

평화선 선언은 총 4개 항으로 구성되어 있다. 전문에는 국가의 복지와 방어를 보장하기 위하여 이를 선언한다는 취지가 들어 있다. 제1항은 인접 대륙붕 자원을 보호·보존·이용하기 위해 국가의 주권을 보존하고 행사한다고 규정하고, 제2항은 어족자원 등 인접 해양의 자원에 대한 주권을 보전하고 행사한다고 명시했다. 제3항은 위와 같은 주권 행사의 대상이 될 수역의 경계선을 규정한다는 내용이 포함되어 있는데, 이 지점을 연결하는 선이 평화선이다. 제4항에서는 이 수역 내에서 공해상의 자유 항해권을 방해하지 않는다는 원칙을 천명하였다.

평화선에서 주목해야 할 점은 제1항에 연안해역 관리에 관한 우리나라의 입장이 분명하게 반영되어 있다는 점이다. “국가의 영토인 한반도 및 도서의 연안에 인접한 해붕(海棚)의 상하에 기지(旣知)되고, 또는 장래에 발견될 모든 자원광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호·보존 및 이용하기 위하여 그 심도 여하를 불문하고 인접 해붕에 대한 국가의 주권을 보존하며 또 행사한다.”는 내용이다.

평화선 선언에서 사용한 해붕은 오늘날 유엔해양법협약에 규정되어 있는 대륙붕을 의미한다. 유엔해양법협약이 발효되기 30년 전에 우리나라 정부는 대륙붕과 그 상부수역의 생물 및 무생물 자원에 관한 보호, 보존 및 이용을 위해 한반도와 도서 연안에 인접한 해붕의 상하에 대한민국의 주권을 선포한 것이다.[489] 해붕이 영해를 의미하는 것으로 해석되지는 않는다. 다만, 해양자원의 보호, 보존 및 이용을 관한 관할권과 통제 권한이 우리나라에 있다는 점을 평화선을 통해 널리 알린 것은 분명하다.[490][491]

라. 통합과 분산의 해양영토 관리

우리나라 해양행정의 역사는 1950년대로 거슬러 올라간다. 1955년 2월 2일 법률 제354호로 설립된 해무청이 효시이다. 해무청은 수산국과 해운국, 시설국 등 3개국을 두고, 중앙 수산검사소와 중앙수산시험장을 관장하는 부서로 출범하였다. 해무청은 중앙에 본청을 두고, 인천, 장항, 군산, 목포, 여수, 부산, 포항, 제주에 지방 해무청을 두고 업무를 처리하였다. 해무청은 오늘날 해양경찰업무까지 관장하는 통합행정기구로 기능하였으나 명맥을 오래 이어가지 못하였다. 1961년 5·16 군사정부의 제11차 기구개혁에 따라 해무청이 해체됐기 때문이다.[492]

이에 따라 해무청이 갖고 있던 기능도 각 부처로 분산되었다. 해운국과 시설국의 표지과는 교통부로 넘어 가고, 조선과는 상공부로 이관되었다. 시설국은 건설부, 수산국은

488) 오제연(2005).

489) 신창훈(2006).

490) 신창훈(2006).

491) 이상의 내용은 박기갑·김자영, 『영유권 취득 상실에 있어서 국가의 일방적 행위가 갖는 국제법적 효력에 관한 연구』(한국해양수산개발원, 2008. 12)의 평화선 관련 사항을 수정한 것이다.

492) 해운항만청(1986).

농림부, 그리고 해양경찰대는 내무부로 흡수·통합되었다. 일원화되었던 해양행정이 다원화된 조직으로 변한 것이다. 이에 따라 해운, 조선, 항만이 각기 독자적인 영역을 구축하면서 성장하여 왔다. 다만, 문제는 기능이 각 부처에 나누어짐에 따라 오늘날 견지에서 보는 통합해양행정을 통한 시너지 효과는 사실상 기대할 수 없게 되었다.

우리나라 해양행정은 1976년에 또 한번 변곡점을 맞게 된다. 수산청과 항만청이 신설되면서 각 부처로 분산됐던 기능이 일정 부문 다시 통합됐기 때문이다. 전자는 농림수산부, 후자는 교통부 외청으로 각각 재탄생하였다. 항만청이 출범할 당시 정부는 항만 기능을 특화하는 부서로 꾸릴 계획이었던 것으로 알려졌다. 그러나 해운행정을 항만운영 기능과 분리하는 것은 타당하지 않다는 의견이 제시됨에 따라 교통부가 관장하고 있던 해운국의 기능도 항만청으로 넘어 오게 되었다. 그리고 그 해 12월 정부는 정부조직법을 개정해 항만청을 해운항만청으로 변경하였다. 본격적인 해운항만청 시대가 열렸다.

1990년대 들어 글로벌 해양 질서는 급변하기 시작하였다. 1984년에 제정된 유엔 해양법 협약이 1994년 11월에 발효됨에 따라 해양을 선점하기 위한 해양 강대국의 각축전이 치열하게 전개되었다. 유엔해양법협약의 시행에 따라 지금까지 공해로 남아 있던 바다의 일정 부분이 배타적 경제수역(EEZ)으로 분할되었다. 연안국은 사실상 배타적 경제수역에 대한 거의 독점적인 관할권을 행사할 수 있게 되었다. 이에 따라 해양의 자유이용시대는 사실상 종막을 고하게 되었다. 1990년 들어서는 국제적으로 해양환경에 관한 관심도 커졌다. 1992년 '리우 환경선언'과 '어젠다 21'의 채택 등으로 연안의 통합관리가 새로운 글로벌 어젠다로 자리 잡았다.

해양수산부 출범은 이 같은 시대 상황을 반영한 것이다. 해양수산부 출범은 각 부처에 흩어져 있던 해양 기능을 물리적인 측면뿐만 아니라 화학적으로도 통합하였다는 점에서 의미가 크다. 수산청과 해운항만청 등 두 외청(外廳)의 통합에 그치지 않고, 당시 과학기술처의 해양과학 기술과 관련된 연구개발(R&D) 기능과 산업자원부의 심해저 광물 등 해양자원 개발 기능까지 흡수한 정부부처로 발족되었다. 또한 산하에 해양경찰청을 설치, 지금까지 경찰청이 담당하던 해양경찰 기능까지 넘겨받았다. 해양행정 기능이 외청에서 벗어나 부 단위로 격상된 것은 이때가 처음이다.[493] 해양수산부는 2008년 정부조직 개편과정에서 농림수산식품부와 국토해양부로 기능이 각각 이원화되었다.

2. 해양영토 개척: 1980년대

가. 또 다른 해양영토, 남극 기지

남극 해양기지는 우리나라의 또 다른 해외 해양영토이다. 남극은 최첨단 해양과학 기술을 토대로 우리나라의 미래를 열 자원의 보고이기 때문이다. 우리나라가 1980년대부터

493) 해양수산부는 2007년 기준으로 1차관보 1실 2본부 3국 8관 49개과(팀)에 49개 소속 기관에 정원 4255명으로 성장하였으며, 2008년 총예산(지출예산 기준)은 4조 305억원으로 편성되었다.

발을 디딘 남극에는 지구 담수의 68%에 달하는 수자원과 철, 구리, 니켈, 금, 은 등 각종 자원이 묻혀 있다. 미래 석유와 석탄을 대체할 수 있는 에너지 자원으로 각광받는 고체 메탄이 풍부한 것으로 알려지고 있다. 또한 한국해양연구원에 따르면, 가스 매장량만 해도 우리나라가 현재 소비 기준으로 300년은 거뜬히 사용할 수 있다.

세계 여러 나라는 이러한 극지에서의 주도권을 선점하기 위해 남극과 북극에 과학기지를 세우고 있다. 우리나라는 1986년 남극조약에 가입한 후, 1988년 킹조지 섬에 세종과학기지를 세웠다. 남극의 사우스셰틀랜드 군도의 섬 가운데 킹조지 섬과 넬슨 섬으로 둘러싸인 맥스웰 만에 위치한 세종과학기지는 55억 1,000여만원의 건설비를 투입해 착공 2개월 만인 1988년 2월 17일 문을 열었다. 연면적 2,820.1m²로 연구동, 숙소, 발전시설 등 모든 건물은 땅 위로 솟아 있다. 건물이 땅에 붙어 있으면 눈이 쌓였을 때 문을 열 수 없기 때문이다. 우리나라는 세종과학기지 이외에 제2의 남극기지를 건설하고 있다. 킹조지 섬에 있는 현재의 과학기지가 인근의 해류, 대기 및 기상연구에는 유리하나 남극대륙 자체를 연구하기에는 한계가 있기 때문이다. 우리나라는 2014년까지 1,000억원 이상을 투입해 제2남극대륙기지를 테라노바 베이에 건설할 예정이다.[494]

한편, 남극조약에는 2005년 기준으로 총 45개국이 가입해 있으며, 상주 연구기지는 20개국에 총 47개이다. 이 가운데 우리나라 남극 세종기지가 있는 킹조지 섬에는 중국, 러시아, 폴란드, 브라질, 아르헨티나, 우루과이 및 칠레 등 총 12개의 기지가 있다.

현재 남극에 과학기지를 설치한 국가 중 남극 대륙의 지질과 지구물리 분야에 가장 앞서 있는 국가는 미국이다. 1970년에 이미 전문가로 구성된 위원회를 발족시켰으며, 남극점 근처에 아문젠-스콧기지를, 동남극과 서남극 접경 남쪽 해안에 맥머도기지를, 서남극 동편 반도지역에 팔머기지를 건설하여 운영하고 있다. 미국은 이곳에서 주로 지구과학, 빙하학, 생물학, 의학, 해양학, 기상학, 초고층 대기물리학, 천체 물리학 등 광범위한 분야에 걸쳐 활발한 연구활동을 진행하고 있다.[495]

미국은 국내적으로도 1990년에 해양관측 시스템 개념을 정립하고 1991년부터 해양관측의 경제적 편익을 연구하였다. 1996년 이후에는 해양대기청(NOAA)을 중심으로 해양관측시스템을 구축하기 위해 노력을 기울였다. 2001년에는 통합 해양관측시스템 구축을 위한 NOAA의 10개년계획을 작성하였다.[496] 미국은 최근 들어 남극과 북극 등에 대한 관심이 더욱 고조되고 있어 유엔해양법협약에 가입하는 방안을 적극 검토하고 있다.

유럽에서는 독일, 영국, 러시아, 프랑스가 극지의 해양과학기지 구축뿐만 아니라 국내에서의 해양과학기지 건설에 가장 적극적이다. 독일은 미국에 이어 예산 투입 규모가 두 번째로 모두 1,200억원을 투입해 상설기지 2곳을 운영하고 있다. 헬륨홀츠연구회 산하 알프레드베게너연구소(AWI)를 중심으로 남·북극에서 연구를 진행 중에 있으며, 2009년부터 남극대륙에 노이마이어 기지를 운영하고 있다. 영국은 최근 기후변화에 대한 해법을 찾기 위해

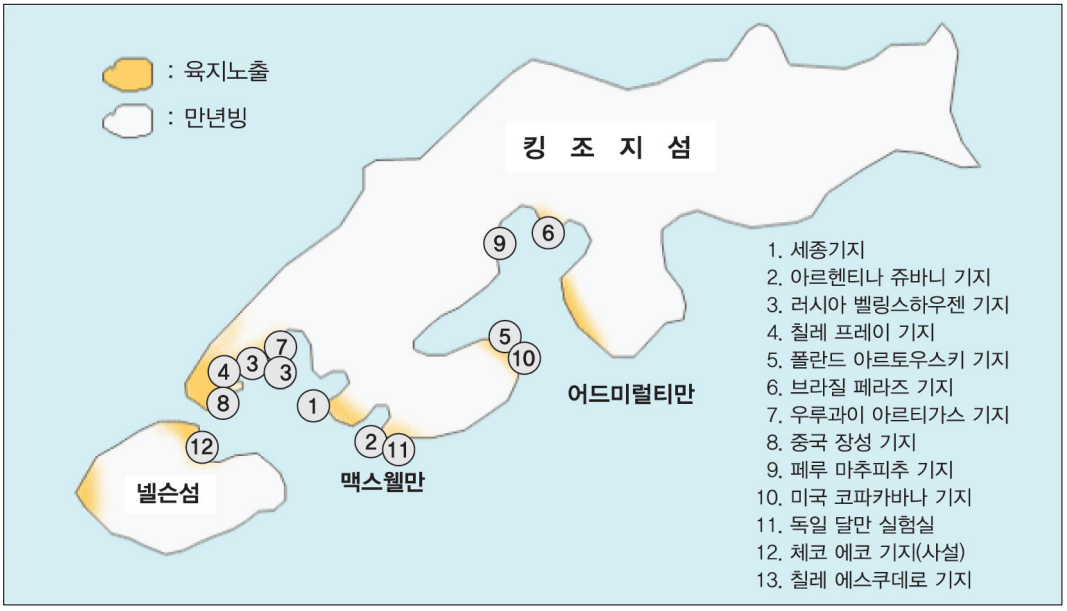
494) 한국해양연구원 극지연구소(2009. 12. 30).

495) 『사이언스 타임즈』, 2006. 11. 24.

496) 국립수산과학원 동해수산연구소(2005).

고심하고 있다. 지구 온난화로 해수면이 상승할 경우 자국 연안에 심각한 피해가 발생할 것이라는 연구보고를 바탕으로 남극 연구에 더욱 적극적이다. 러시아는 1970년대 남극기지를 통해 3,700m 빙원 아래 '보스토크 호수'라는 얼음호수를 발견하여 주목을 받았으며, 1998년에는 3,623m 깊이의 얼음을 시추해 지구에서의 빙하기와 간빙기의 주기를 밝혀내 주목을 끌었다. 프랑스는 총 6개 기지를 운영하고 있다. 이 가운데 뒤몽 뒤르빌(Dumont d'Urville) 기지가 연구활동의 핵심 지역이다. 프랑스가 특히 심혈을 기울이는 분야는 우주과학과 생물학이다. 지구의 기온과 기압, 습도, 지진학, 지구의 자기활동, 남극에 서식하는 해양조류 및 발광 생물들의 분포 등에 집중적으로 연구하고 있는 것으로 알려졌다.[497]

[그림 4-9] 남극 킹조지 섬의 각국 과학기지



자료: 한국해양연구원 극지연구소.

한편, 아시아의 중국, 일본 및 호주도 남극 및 북극에 해양과학연구를 두고 있어 우리나라와 직접적인 경쟁관계를 유지하고 있다. 중국은 국가해양국 산하 극지연구소와 극지 연구국을 중심으로 연구를 진행하고 있다. 2004년에 북극 '황허연구기지'를 개설하였고, 남극에서는 킹조지 섬에 과학기지를 설치하였다. 대내적으로는 지구과학, 생물, 자원조사 등의 기초 연구자료를 수집하고, 대외적으로는 국제협력과 자원공동개발을 위한 임무를 수행하고 있다. 일본은 국가연구기관인 국립극지연구소가 극지연구를 주도하고 있다. 1980년대 지질연구의 형식을 빌려 남극대륙의 1차 지질조사 및 지하자원 조사를 마쳤다. 일본은 국내적으로 연안에 7개의 소규모 관측 기지를 설치하여 운영한다. 호주는 환경부 산하 호주 남극 연구국이 남극 정책 및 연구를 관장하고 있는데, 총 765억원의

497) 화학공학연구정보센터(2002).

예산을 투입해 4곳의 기지를 운영하고 있다. 아르헨티나, 칠레, 우루과이, 페루 등 남미 국가들도 남극기지를 운영하고 있는데, 남극연구보다는 영유권 문제에 더 많은 관심을 가지고 있다. 남미국가가 운영하는 남극기지의 책임자는 모두 군인이라는 점이 특이하다. 남극이 단순한 해양과학기지가 아닌 이유가 바로 여기에 있다.

남극과 북극에 설치한 과학기지 이외에 우리나라 연안에도 해양과학기지가 설치되고 있다. 우리나라는 1989년 최남단 수중암초인 이어도에 해양과학기지를 건설하였다. 황해 남부수역의 해양 및 기상상태를 실시간으로 모니터링하여 해양예보, 기상예보, 어장예보의 적중률을 높이고, 지구환경문제 및 해상교통안전 및 해난재해방지에 필요한 자료를 수집하는 것이 시급하였기 때문이다. 이어도기지는 헬기 착륙장 및 관측 장비를 구비한 약 400평 규모, 수면에서 높이 36미터의 규모이며, 무인자동화 운영시설을 갖추고 있다.[498]

나. 심해저 자원개발과 해양영토 확보

유엔해양법협약이 불러온 변화 중의 하나는 체약국에 대해 공해 심해저 자원 개발에 관한 권한을 부여하고 있다는 점이다. 유엔해양법협약에서 공해는 연안국의 주권적 권리가 미치지 않는 곳을 의미한다. 유엔은 공해에 있는 심해저 자원이 함부로 개발되는 것을 방지하고, 특히 개발도상국의 참여를 보장하기 위해 심해저개발제도와 이를 관리하는 데 필요한 기구로 심해저 기구를 설치·운영하고 있다.

우리나라의 경우 유엔해양법협약 제정 작업이 한창이던 1980년 초반부터 심해저 자원 개발을 추진하였다. 제3차 유엔해양법 회의에서 개발도상국에게도 선행투자자제도 등을 통해 심해저 자원 개발에 참여할 수 있는 기회를 열어 놓은 점을 십분 활용하는 전략이었다. 이 사업을 밑받침하기 위해 정부는 당시 과학기술처 주도로 주요 전략광물 자원을 안정적으로 확보하다는 차원에서 심해저 광물 자원의 개발사업에 참여하는 연구를 1982년에 시행하였다. 이 연구는 심해저 광물 자원에 대한 제반 사항, 이를테면 유엔해양법협약, 심해저 광물의 경제성 분석, 탐사 및 기술 개발 등에 관한 국내외 동향을 분석한 최초의 연구인 셈이다. 이 연구 이후 1983년부터 태평양 클라리온 클리퍼튼 서부 해역 20만㎢에 걸쳐 망간 단괴 탐사작업이 처음으로 시작되었다. 당시 우리나라는 해양 탐사를 실시할 수 있는 선박이 없었기 때문에 미국 하와이대학의 조사선과 탐사장비를 임대해 활용하였다.[499] 그 후 우리나라는 1992년에 심해저 전용 탐사선인 온누리호(1,400톤)를 건조하여 심해저 자원인 망간단괴[500] 탐사작업에 본격적으로 나설 수 있게 되었다.

---

498) 해양수산부(2003).

499) 홍승용·강정극(1993).

500) 대표적인 심해저 자원인 망간단괴와 망간각은 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 즉, 망간단괴(-團塊/Manganese Nodules)는 수심 4,000~6,000m 해저 면에 부존하며, 직경 1~15㎝ 크기의 구상(球狀) 모양으로 망간, 니켈, 구리, 코발트 등을 함유하고 있는 반면, 망간각(-殼/Crust): 수심 800~2,500m의 해저산(海底山)에 10㎝ 정도의 두께로 피복(被覆)되어 있으며, 코발트, 망간, 니켈, 구리 등을 포함하고 있다.

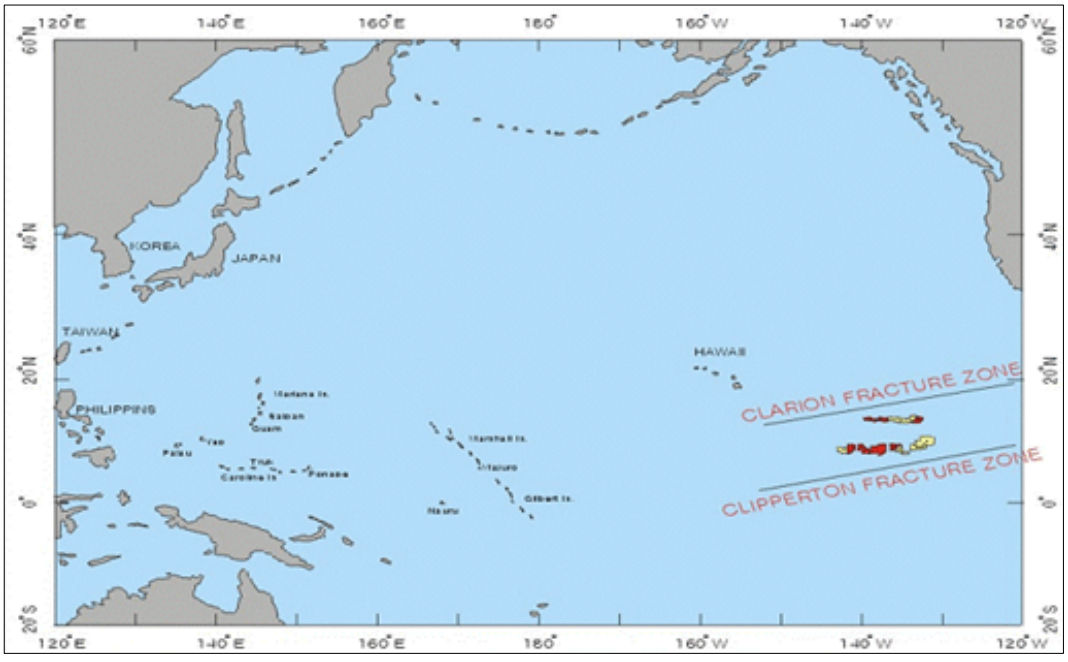
우리나라는 이 같은 조사 과정 등을 통해 1994년 8월과 2001년 4월에 걸쳐 유엔에 태평양 심해저 망간단괴 광구등록(15만㎢, 1994. 8)과 2015년까지 탐사계약을 체결(국제해저기구, 2001. 4)하는 한편, 2002년 8월에는 단독광구를 확보(7.5만㎢, 2002. 8)하였다. 현재 우리나라는 정밀탐사 및 채광(집광, 양광)제련 등 관련 기술을 개발하고 있어 심해저 자원 개발을 상용화는 날이 멀지 않다.[501] 정부는 앞으로 심해저 광물자원 상업화를 위한 채광지역(2.0만㎢)을 선정하고, 관련 기반기술을 확보하는 데 총력을 기울인다는 방침이다.

〈표 4-21〉 우리나라 심해저 자원개발 추진 현황

	주요 내용
면 적	7.5만㎢(우리나라 면적의 약 3/4)
위 치	하와이 동남방 약 2,000km 떨어진 태평양 C-C(Clarion-Clipperton) 해역(수심 4,800~5,200m)
추정매장량	510백만톤(회수 가능량 300백만톤, 평균 5.6kg/㎡)
채광기간	약 100년(연간 3백만톤)
경제가치	1,500억달러(연간 15억달러, 2010년 예상가격 기준)

자료: 국토해양부(2009).

[그림 4-10] 우리나라 심해저 자원개발 위치도



자료: 국토해양부.

501) 국토해양부(2009. 4. 20).

3. 신해양관리시대: 1990~2000년대

가. 유엔해양법협약체제 정착

1994년 11월 16일부터 바다에 관한 새로운 역사가 창조되고 있다. 강대국과 개발도상국 사이에 처절한 힘의 논리가 지배되던 해양의 질서가 공존과 평화의 바다로 정착되고 있다. 1982년 12월 10일 자메이카에서 채택된 '유엔해양법협약(UNCLOS)'이 국제적으로 공식 발효되면서 신해양질서가 형성되고 있다. 유엔해양법협약이 제정되기 이전까지 바다에서 생기는 모든 국가의 권리와 의무관계 등은 기본적으로 「해양에관한국제관습법」이 지배하고 있었다. 네덜란드의 그로티우스가 주장한 '자유해론'을 비롯해 영해의 거리를 3해리로 한정한 '착탄 거리설' 등이 이 같은 해양관습법에 뿌리를 두고 있다. 영해 거리를 3해리로 한정한 국제관습법은 20세기 중반까지 이어졌다.

제1차 세계대전이 끝난 이후 해양관습법을 성문화하려는 노력이 이루어졌다. 1930년에 주요 국가들이 네덜란드 헤이그에서 만나 해양에 관한 문제뿐만 아니라 다른 국제법에 관한 사항을 논의한 것이 해양법을 성문화하는 첫 시도였다. 이 회의는 아무런 성과를 내지 못하고 결렬되었다. 그 후 제2차 세계대전이 끝나면서 「유엔해양법협약」 제정 작업이 본격화되었다. 1958년에 개최된 제1차 유엔해양법 회의에서는 오늘날 유엔해양법협약을 근간을 이룬 네 가지 중요한 합의가 도출되었다. ① 영해와 접속수역에 대한 협약, ② 공해 협약, ③ 어업과 공해 생물자원 보전협약, ④ 대륙붕 협약이 그것이다.

그러나 이 회의에서는 각국의 입장이 첨예하게 대립된 영해의 폭에 대해서는 합의를 이끌어 내지 못하였다. 어업이 발전하고, 해운세력이 강한 나라들의 경우 3해리설을 주장한 반면, 다른 나라들은 가능하면 영해의 거리를 늘리려는 입장을 표시하였기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해 1960년부터 다시 제2차 해양법 회의가 개최됐으나 이 회의 또한 3해리와 6해리, 12해리를 주장하는 국가들의 의견이 나누어지는 바람에 결론을 이끌어내지 못하였다.

이 논의 이후 해양에 관한 새로운 관행도 형성되고 있다는 인식이 확산됨에 따라 1973년부터 제3차 해양법 회의가 시작되었다. 제3차 해양법 회의는 무려 9년 동안 마라톤 회담을 계속하면서 오늘날 바다의 헌장 또는 바다의 권리장전이라고 하는 유엔해양법협약을 만들어냈다. 거의 10년 동안의 논의를 거쳐 제정된 유엔해양법협약은 그보다 더 많은 기간을 보낸 후에 비로소 국제규범으로 빛을 보게 되었다.[502] 1994년 11월에 새로운 바다의 시대가 시작된 셈이다.

유엔해양법협약은 현재 발효되고 있는 국제협약 중에서 가장 방대한 협약의 하나다. 전문을 포함, 모두 17개 부, 320개 조항으로 이루어져 있다. 부속서도 무려 9개나 된다.

---

502) 유엔해양법협약 발효가 늦어진 또 다른 이유 중의 하나는 제11부에 규정된 심해저 자원 개발 등을 둘러싸고 선진국과 개발도상국 사이의 견해 차이가 심화되었기 때문이다. 협약 제정 당사국들은 이 문제를 해결하기 위해 별도의 이행협정을 만들어 협약 발효를 촉진시켰다. 그럼에도 불구하고 미국은 제11부의 심해저 제도가 자국의 해양 권익을 침해한다는 이유 등을 들어 유엔해양법협약을 비준하지 않고 있다.

〈표 4-22〉 유엔해양법협약이 만들어지기까지

	주요 내용
1930년 헤이그 국제 회의	해양문제를 포함한 국제회의를 개최하였으나 성과 없음
1958년 제1차 해양법 회의	영해와 접속수역에 대한 협약 등 4종류의 협약 제정
1960년 제2차 해양법 회의	영해의 폭 설정에 관한 회의를 개최하였으나 이견만 확인
1973년 제3차 해양법 회의	9년 만에 12해리 영해를 포함, 유엔해양법협약 채택

자료: 한국해양수산개발원.

〈표 4-23〉 유엔해양법협약의 해양영토 관련 사항

	주요 내용
제2부 영해와 접속수역	총칙, 영해의 한계, 영해의 무해통항, 접속수역
제3부 국제항해 해협	총칙, 통과 통항, 무해통항
제4부 군도국가	군도국가의 영해, 접속수역, EEZ와 대륙붕 폭의 측정 등을 규정
제5부 배타적 경제수역	EEZ에서의 연안국의 권리와 관할권, 의무, 인공섬, 시설, 생물자원 보전
제6부 대륙붕	대륙붕의 정의, 사추, 대향국 사이의 경계획정, 굴착 등을 규정
제7부 공해	공해의 자유, 항해의 자유, 선박의 국적, 기국의무, 노예수송 금지, 해적행위, 공해 무허가방송, 임검권, 추적권, 해저 전선 부설권 및 공해 생물자원 관리 · 보전
제8부 섬 제도	섬 제도에 관한 일반 규정

자료: 유엔해양법협약에서 정리.

협약이 이와 같이 길어지게 된 이유는 해양에 관한 모든 사항에 담으려는 노력과 함께 실제 협약의 실행에 반드시 필요하지 않는 규정까지 포함하였기 때문이다. 관습법으로 통용되던 규정까지 협약에 모두 삽입해야 한다는 의견이 거듭 제기되는 바람에 협약이 필요 이상으로 커지게 되었으며, 그 내용이 반영되었다.

그러나 규모가 어떻든지 간에 유엔해양법협약은 새로운 해양질서를 만들어가는 중요한 내용을 포함하고 있다. 유엔해양법협약은 제1부 총칙에 이어 제2부 영해 등 모두 17개부에서 해양에 관한 포괄적인 규정을 두고 있다. 국제해협의 통항 문제, 군도 수역 문제, 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ), 심해저개발제도, 해양과학조사, 그리고 해양분쟁해결제도 등이 포함되었다. 또한 유엔해양법협약을 실질적으로 집행할 수 있는기구로 국제심해저기구와 해양법재판소, 대륙붕한계위원회 등이 설치되어 활동하고 있다.

유엔해양법협약의 가장 두드러진 특징은 연안국에 대해 대륙붕제도나 EEZ설정 등을 통해 상당히 넓은 해역까지 주권적인 권리나 배타적인 관할권을 부여하고 있다는 점이다. 이 협약에 따라 연안국은 주변 200해리(370.4㎞)는 물론 대륙붕 한계를 연장하는 경우 최대 350해리(648.2㎞)까지 관할 해역으로 둘 수 있게 되었다.

이와 같이 연안국이 영해(12해리, 22.2㎞) 측정 기선으로부터 200해리까지 배타적 경제수역(EEZ)을 설정할 수 있도록 하고, 이와 더불어 대륙붕 한계 또한 연장할 수 있도록 규정한 「유엔해양법 협약」은 연안국의 해양영토 확장 경쟁을 촉발시켰다. 전문가들의 의

견에 따르면, 세계 150 개국이 모두 EEZ를 선포할 경우 세계 해양 면적의 35%는 연안국의 관할권에 포함되는 것으로 나타났다.[503] 또한 주요 어장과 해저 석유 부존량의 90%가 이 해역에 들어 있는 것으로 분석되어 연안국의 해양영토 확장은 더욱 치열해질 수밖에 없다. 유엔해양법협약은 2008년 7월 16일 모두 156개국이 비준하였다. 우리나라는 1996년 1월 26일, 일본은 같은 해 6월 20일에 각각 가입하였다.

나. 글로벌 해양영토 확보 경쟁

해양을 둘러싼 강대국과 주변국의 행보가 심상치 않다. 바다를 갖고 있는 거의 모든 나라가 해양영토를 한 치라도 더 확보하기 위해 치열하게 경쟁하고 있다. 이 같은 움직임은 세계 곳곳에서 감지되고 있다. 북극과 남극은 물론 한반도 주변 수역 등에서 동시다발적인 현상으로 나타나고 있다. 전문가들은 2009년 5월 13일로 대륙붕 한계 연장 신청이 일단 마감됨에 따라 앞으로 글로벌 해양영토 확보 경쟁이 더욱 본격화될 것으로 전망하고 있다.

글로벌 해양영토 전쟁은 2007년 러시아가 북극 해저에 국기를 설치하면서 촉발되었다. 이 일이 있은 후 북극해를 둘러싼 영유권 분쟁이 가시화되었다. 남극 주변 해역을 차지하기 위한 강대국 및 주변국의 움직임도 빨라지고 있다. 영국이 2007년 이 해역에 대한 관할권을 주장한 데 이어 호주는 지난 4월 남한면적의 40배 해당하는 250만㎢의 해양 관할권을 확보하였다.

한국해양수산개발원이 조사한 자료에 따르면, 대륙붕 연장을 통해 해양영토를 확대할 의도를 갖고 있는 나라는 모두 77개국에 이르는 것으로 나타났다. 바다에 국가의 미래가 달려있기 때문에 너 나 할 것 없이 거의 모든 나라들이 해양영토를 넓히기 위해 혼신의 노력을 경주하고 있는 셈이다. 각국의 해양영토 팽창 전략은 이 같은 움직임으로 그치지 않고 있다. 미국이 2004년에 '21세기 해양전략'을 발표한 이후 최근 들어 중국・일본・유럽연합도 같은 대열에 합류하였다.

일본의 경우 2007년 4월에 「해양기본법」을 제정한 이후 종합해양정책본부를 설치하고, 해양 기본계획을 수립하는 등 국가 해양력 확충에 적극 나서고 있다. 중국 또한 사상 처음으로 제11차 5개년경제개발계획에 해양발전 청사진을 제시한 이후 올해 초 해양영토 확장과 해양자원 개발 등을 핵심으로 하는 '해양산업 발전 요강'을 확정하였다. 유럽연합도 2008년 10월 통합 해양전략을 수립, 최근의 해양 환경 변화에 적극 대처하기 시작하였다. 영국은 2008년 4월 초에 해양관리법 초안을 확정하고, 늦어도 2009년까지는 해양수산 조직을 확대・개편하는 등 국가 해양력(sea power)을 한데 모으고 키워나간다는 계획이다.

이 같은 현상은 1994년에 발효된 유엔해양법협약이 세계 해양질서를 개편하는 국제규범으로 자리 잡으면서 나타났다. 협약 발효 이후 10여 년이 지나면서 각국이 해양 관

503) 김재철・박춘호・이정환・홍승용 공편(2008).

련 법률과 조직을 정비하는 등 내부 역량을 강화한 뒤 자국의 해양 주권과 해양관할권을 확립하는 조치를 취하고 있다. 이 같은 경향은 최근 유가 급등과 국제 원자재 가격 폭등, 자원 확보경쟁 등과 겹쳐 더욱 가열되고, 노골화되고 있다.

현재와 같은 제도에서 해양영토를 확보할 수 있는 방법은 이론상 여러 가지가 있다. 무주지 선점과 할양, 도서 영유권 분쟁 등에서의 승소, 해양 경계가 서로 중첩되는 지역의 경계 획정, 그리고 유엔해양법협약 제76조에 규정된 대륙붕 한계의 연장 등이 모두 넓은 의미의 해양영토를 넓히는 한 방법에 든다.

이 가운데 무주지 선점은 '지리적 발견'이 다 끝난 오늘날 사실상 가능하지 않다. 할양의 경우도 전쟁 패배에 따른 항복 조건 등으로 부수될 수 있으나 전쟁 자체를 불법화하고 있는 국제법의 입장에서는 타당한 방법이 아니다. 결국 유엔해양법협약에 명시된 나머지 3가지 방법이 해양영토를 확장할 수 있는 거의 유일한 대안이다. 특히 대륙붕 한계 연장을 통한 해양영토 확장이 현재 활용할 수 있는 마지막 카드라고 해도 과언이 아닐 것이다.

유엔해양법협약에 따르면, 연안국은 자국의 대륙붕에 대한 주권적 권리(sovereignty rights)를 향유할 수 있다. 다만, 영해기선으로부터 200해리 이원으로 대륙붕을 연장할 경우, 연안국은 유엔해양법협약 제2부속서 제4조에 따라 이를 입증할 수 있는 과학적·기술적 자료를 대륙붕한계위원회에 제출하고 심사를 받아야 한다. 이와 관련, 2009년 5월 13일까지 신청서를 제출한 국가는 모두 77개국이다. 이 가운데 정식 문서를 제출한 국가는 일본을 비롯한 39개국(제출 문서 51건)이며, 예비문서를 낸 나라는 우리나라를 포함해 모두 38개국(제출 문서 43건)이다.[504]

이와 관련하여 2009년 5월 13일 이전에 문서를 제출한 11개국 가운데, 최근 아일랜드와 호주 등이 제출한 문서 8건이 최종 심사를 통과하였다. 호주의 경우 남한의 20배에 해당하는 총 250만㎢의 대륙붕 연장을 승인받았다. 2000년에 처음으로 문서를 제출한 러시아는 유엔대륙붕한계위원회 심사에서 내용이 정확하지 않다는 권고가 나옴에 따라 추가 자료를 제출하도록 되어 있다. 일본은 2008년 12월에 태평양 지역의 도서 4곳을 중심으로 자국 국토면적(37만 8,000㎢)보다 넓은 38만㎢에 대해 대륙붕 연장 신청을 하였다. 당초 일본은 한반도 전체 면적(22만㎢)의 3배에 해당하는 65만㎢의 해양영토를 확보하는 계획이었으나 최종 단계에서 이와 같이 축소한 것으로 알려졌다.

일본이 대륙붕 경계를 연장할 가능성이 크다고 보는 곳은 태평양 쪽으로 미나미도리시마(南鳥島)와 오키노도리시마(沖ノ鳥島)가 포함되어 있다. 이곳은 우리나라와는 직접적인 이해충돌이 일어나지는 않는다. 다만, 일본이 태평양 해저의 대륙붕 연장을 추진하는 과정에서 적용한 유엔해양법협약의 해석과 적용은[505] 앞으로 우리나라는 물론 국제 해양법 질서에 적지 않은 영향을 줄 것으로 보인다.

---

504) 2009년 5월 13일에 예비문서를 제출한 쿠바는 2009년 6월 1일에 정식문서를 제출하였다.

505) 이는 섬의 지위를 규정한 유엔해양법협약 제121조 제1항 및 제3항의 해석 여부에 따라 향후 일본이 주장한 오키노도리시마의 대륙붕 한계 연장에 큰 영향을 미칠 가능성이 있기 때문이다.

한편, 유엔대륙붕한계위원회에 신청한 문서는 내부 처리 규정에 따라 심사에 들어간다. 통상 문서에 대한 심사는 해당 국가가 정식 문서를 제출한 이후 3개월 동안의 공개기간을 거쳐 논의를 진행한다. 지금까지 심의를 종료한 8건의 대륙붕한계위원회 심의 결과 약 2년 동안 총 4회의 심사시간을 거쳐 최종 권고가 이뤄지는 것으로 나타났다. 그리고 문서가 복잡한 경우는 2회 정도의 회기가 추가되어 3년 만에 심의가 끝난 사례도 있다. 이 같은 업무 처리 관행으로 미루어 볼 때 2009년 5월 13일까지 제출된 문서를 모두 심의하는 데는 28년 정도의 기간이 걸릴 것으로 예상된다. 그 이후에는 예비문서가 정식으로 제출되는 경우 순서에 따라 30년 동안의 심사기간을 거쳐 2067년 경에는 모든 작업이 끝난다는 것이 유엔대륙붕한계위원회 의장단의 판단이다.

다. 국내 해양과학기지 건설과 해양영토 관리 체계화

해양영토 확장과 관련하여 이 시기에 이루어진 또 하나의 획기적인 변화는 해양국토를 종합적으로 이용하고, 관리하기 위한 해양과학기지가 건설되기 시작하였다는 점이다. 그 첫 번째 테이프는 1995년에 착공된 이어도 해양과학기지이다.[506] 이 공사는 사업 착수 8년 만인 2003년 6월 완공되었는데, 총 212억원의 사업비가 투입되었다. 한국해양연구원이 사업을 총괄적으로 수행하였으며, 현대엔지니어링과 현대중공업이 설계와 시공을 담당하였다. 총면적은 400여 평, 총높이는 수중 암반으로부터 76m(수상 36m)이다. 2층 자켓 구조물 외에 헬리콥터 이·착륙장, 등대·관측탑·통신탑·태양광발전장치·풍력발전장치·공기정화기·담수탱크 등의 시설을 갖춘 옥상·디젤발전기·화재경보시설·연료탱크·오폐수처리시설 등이 있다. 특히 구조물은 지난 100년간 국내에 피해를 입힌 태풍 가운데 가장 강력하였던 1998년 7월의 셀마(파고 18.2m)와 2000년의 프라피룬(풍속 58.3m)과 같은 A급 태풍에도 견딜 수 있도록 건축된 것이 특징이다.[507]

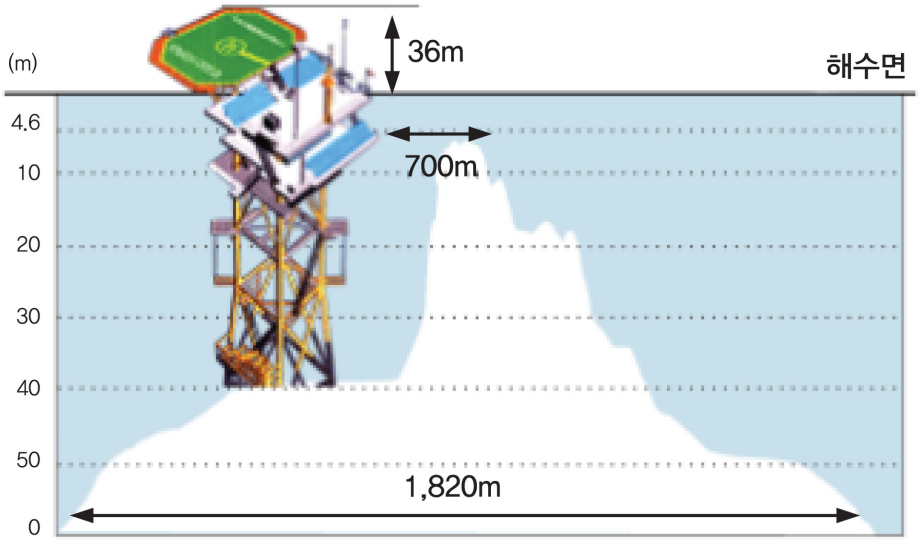
특히 이어도 해양과학기지는 또한 해양과학자료 수집 목적 이외에 향후 인접국과의 배타적 경제수역(EEZ)이나 대륙붕 경계획정 협상 시 유리한 고지를 선점하기 위한 목적도 있다. 원래 이어도는 수중암초로 섬이 아니기 때문에 국제법상 영해, 접속수역, EEZ 또는 대륙붕을 가질 수 없다. 특히 이어도는 그 위치상 한·중·일 3국의 EEZ나 대륙붕의 권원이 중첩되는 수역에 있어 향후 경계 획정에 있어 주요 쟁점이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 이어도 기지를 건설함으로써 대륙붕에 과학기지를 설치할 수 있다는 국제해양법상 권리를 행사한 것으로 볼 수 있어 향후 경계획정협상에서 우리나라가 이니셔티브를 가질 수 있다.

---

506) 위치는 북위 32.07°, 동경 125.10°이며, 한국의 최남단 마라도 서남쪽 149㎞, 일본의 나가사키 현 도리시마(鳥島)에서 서쪽으로 276㎞, 중국의 서산다오(余山島)에서 동북쪽으로 287㎞ 지점에 위치하고 있다.

507) 한국해양연구원 제공 자료.

[그림 4-11] 이어도 해양과학기지 단면도



자료: 한국해양연구원.

〈표 4-24〉 우리나라 해양과학기지 건설 현황

해양과학기지	위치	운영방식	완공
이어도기지	마라도 남서쪽 149㎞	무인	2003년 6월
가거초기지	가거도 서쪽 47㎞	무인	2009년 예정
백령도기지	백령도 동쪽 15㎞	무인	2010년 예정
왕돌초기지	경북 울진군 후포면 동쪽 25㎞	유인	2012년 예정
중뢰타워	제주도 북쪽 35㎞	무인	2009년 예정
독도기지	독도 북서쪽 1㎞	무인	검토 중

자료: 한국해양연구원.

한편, 이어도 기지 외에 현재 5개의 해양과학기지가 설립 또는 검토되고 있다. 독도 인근 해저암반 위에 이어도 해양과학기지와 유사한 해상플랫폼을 통한 과학기지 건설도 추진하고 있다. 독도해양과학기지는 독도의 실효적인 지배를 강화하는 조치가 되는 것은 물론 해양·기후에 대한 과학적인 데이터를 제공하는 등 연안해역 관리에 크게 기여할 것으로 보인다.

라. 북극지역 다산기지 설치

유엔대륙붕한계위원회 심사를 통하지 않고도 해양영토를 넓히는 방법은 또 있다. 지구 온난화로 국제적으로 문제가 되고 있는 북극해 비즈니스를 개발하는 것이 그것이다. 북극해는 빙하가 예상보다 빠른 속도로 녹으면서 새로운 기회를 안겨주고 있다. 기후변화를 국가 성장동력으로 활용할 수 있는 여건이 북극해에서 형성되고 있다.

첫째, 북극해 자원개발이다. 북극해 해저에 막대한 석유자원 등이 매장된 것으로 속속 드러나자 러시아와 노르웨이 등 주변국이 본격적인 해저 조사에 나서면서 북극해 관할권을 확보하기 위해 적극 나서고 있다. 미국 지질조사소(USGS)는 2008년 7월 북극해 주변 해저지역에 원유와 천연가스가 각각 900억배럴과 440억배럴이 매장되어 있다고 발표하였다. 지금까지 알려진 세계 석유 매장량의 13%, 가채 천연자원의 30%에 이르는 막대한 양이다.[508] 이 같은 추정치는 예측 기관마다 각각 차이가 있다. 에너지 컨설팅 업체인 영국의 우드 맥켄지는 '북극의 미래'라는 보고서에서 이보다 적은 233억 배럴로 산정하였다. 북극해에는 석유뿐만 아니라 천연가스와 가스 하이드레이트, 그리고 다른 광물자원이 상당하게 분포한 것으로 알려지고 있어 주변국의 집중적인 표적이 되고 있다.

둘째, 북극해는 새로운 어장으로도 부각되고 있다. 해수면 온도 상승으로 대구·연어 등의 서식지가 점차 북상하면서 이 지역에 어장이 형성되고 있기 때문이다. 수산 전문가들은 현재와 같은 지구 온난화가 계속 이어질 경우 2020년을 기준으로 북극해가 세계 수산물 생산량의 37%를 차지할 것으로 분석하고 있다.

셋째, 북극해 항로개발이다. 북극해를 지나 유럽과 극동을 잇는 항로에 관심을 기울인 것은 15세기로 거슬러 올라간다. 유럽 열강이 극동 무역에 관심을 보인 시기와 거의 일치한다. 그 후 북극해 항로 개척은 이 지역에 서식하는 포유류의 포획과 천연자원의 탐사 등 경제적인 목적과 결합되면서 더욱 구체화되었다. 당시만 해도 수에즈 운하가 개통되기 훨씬 전의 일이라 유럽에서 아시아로 나오는 길은 남아프리카 희망봉을 돌고 도는 길이 유일하였기 때문에 운항거리 단축이 지상 최대의 과제로 등장하였다. 수에즈 운하가 개통된 이후에도 사정은 크게 변하지 않았다. 베링 해에서 러시아 북방 연안, 바렌츠 해, 북해를 통과하기 때문에 지금의 아시아-유럽 항로보다 항해 거리를 40% 이상 줄일 수 있다는 이점이 크게 부각되었다. 해빙이 가속화되고 있는 지금도 첨단 조선기술과 쇄빙선 활용, 항해 지원 시스템 등을 기반으로 북극해 항로를 개척하기 위한 노력이 계속되고 있다. 2007년 여름에 3개월 동안 북서 항로가 뚫린 데 이어 2008년 여름에는 북동항로 또한 일시적으로 얼음이 완전히 녹은 것으로 알려져 해운업계에는 새로운 항로 이용 가능성에 크게 주목하고 있다.

우리나라는 북극해 자원을 선점하기 위해 다산기지를 운영하는 한편, 한국해양연구원 내에 극지 연구소를 두고 있다. 이 연구소는 북극해뿐만 아니라 남극에 설치되어 있는 세종과학기지를 운영하는 연구기관으로 우리나라 극지 연구의 총본산이다. 특히 북극해 연구를 본격적으로 수행하기 위해 설치된 다산기지는 우리나라 극지 연구의 새 지평을 열고 있다. 우리나라는 2002년 4월 29일 노르웨이령 스발바드 군도(Svalbard Islands), 스피츠 베르겐 섬(Spitsbergen Island)의 니알슨(Ny-Alesund)에 다산기지를 개설하였다. 니알슨은 원래 탄광촌이었으나, 현재에는 북극 환경연구를 위한 국제 기지촌으로 운영되고 있다. 기지촌에는 현재 노르웨이, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 이탈리아, 한국 등

508) 미국 지질 조사원(2008).

7개국이 진출해 있다. 우리나라 다산기지의 건물은 프랑스와 공동으로 사용하고 있다. 이 기지촌의 모든 시설에 대한 관리와 유지 보수는 킹스 베이(Kings Bay)사와 계약에 의거, 임대하여 사용되므로 경제적인 기지 운영이 가능하다. 현재 시설물의 관리를 위한 상주인원은 없으며, 연구원들이 연구 목적상 원하는 기간만 체류하며, 현장조사와 연구를 진행하고 있다.[509]

우리나라는 극지 연구를 수행하기 위해 다산기지 등을 설치 운영하는 한편, 쇄빙선[510]도 건조하고 있다. 현재 한국해양연구원이 한진중공업에 발주해 건조하고 있는 쇄빙선 아라온호는 2009년에 진수에 들어갔다. 이 선박은 6,950톤급에 길이 111m로 극지 연구에 필요한 60여 가지의 첨단 장치를 갖추고 있다. 아라온호는 오는 8월 시운전을 거쳐 연말쯤 남극으로 출항한다. 이 쇄빙선은 남극 대륙에 건설되는 제2해양과학기지에서 주로 사용하게 된다.

마. 글로벌 해양자원개발기지 건설

우리나라 해양영토 확장은 극지뿐만 아니다. 남태평양에도 우리나라 해외영토가 있다. 글로벌 자원 전쟁이 심화됨에 따라 산업생산에 필요한 원자재를 확보하기 위해 2008년 남태평양 통가(Tonga)에 진출하였다. 우리나라는 통가의 배타적 경제수역에서 제주도 10배 크기의 해저 열수광상 독점 탐사권을 확보하였다. 우리나라는 2009년부터 3년 동안 정부와 참여 기업이 출연한 240억원을 투입, 본격적인 탐사와 매장량 및 경제성 평가 등을 민관 합동으로 시행하게 된다.[511] 2012년 이후에는 참여 기업 주도로 별도의 해저금속자원개발회사를 설립하여 상업 개발을 가속화하게 된다. 우리나라는 이 지역에 대한 광상 탐사를 '온누리호'(1,422톤)와 우리나라가 독자 개발한 심해 무인잠수정 '해미래'를 투입하여 활용한다는 방침이다.

우리나라의 해저 열수광상 개발사업은 2000년부터 시작되었다. 국가과학기술위원회에서 의결된 '심해저광물자원개발사업 추진계획'에 따라 국가 R&D 사업으로 추진되었다. 2002년과 2003년에는 북피지 분지에서, 2004년부터 2007년까지는 통가 해역에서 탐사가 이루어졌다. 2007년 9월에는 통가 정부에 5개 구역에 대한 탐사권 신청서를 제출하

---

509) 한국해양연구원 극지연구소.

510) 쇄빙선(Icebreaker)과 내빙선(Ice strengthed vessel): 쇄빙선은 쇄빙능력을 보유하고 있어 남극대륙 주변이나 북극해처럼 얼어 있는 바다에서도 독자적인 항해가 가능한 선박을 말한다. 따라서 극지를 포함한 어느 곳에서라도 자력으로 항해할 수 있을 뿐 아니라 일반 선박이 항해할 수 없는 결빙된 해역에서 항로를 개척해줌으로써 화물선 선단을 이끌어 화물수송이 가능하도록 돕거나 운항하던 선박이 얼음에 갇힐 경우 이를 구조하는 역할을 수행하기도 하다. 또한 쇄빙선과는 달리 독자적인 쇄빙능력은 보유하지 않더라도 선체의 외벽 철판을 강화시켜 빙산과 유빙이 산재한 지역을 운항할 수 있는 내빙선(Icestrengthed vessel)도 있는데, 이러한 내빙선은 제한된 기간과 해역에서 쇄빙선 대용으로 이용되거나 쇄빙선의 인도에 따라 극지역을 운항하기도 한다(한국해양연구원 극지연구소).

511) 우리나라 국토해양부는 이 사업을 본격적으로 추진하기 위해 2009년 3월 17일 '대우조선해양, 삼성중공업, SK 네트웍스, LS-Nikko 동제련' 등 4개 기업 간 '해저열수광상개발에 관한 협정'을 체결한 후 이 사업을 전담 추진하게 될 사업단을 공식 출범시켰다.

여, 2008년 3월에 4개 구역 1만 9,056㎢에 대한 탐사권을 획득하였다. 한국해양연구원의 분석에 따르면 통가 EEZ의 우리 광구 지역에 약 900만톤 이상의 열수광상이 부존하는 것으로 예측하고 있으며, 상업 개발이 시작되면 30억달러 정도의 수입대체 효과가 있는 것으로 분석되고 있다.

최근 국제적으로 해저열수광상 개발에 적극 추진되고 있다. 캐나다의 민간기업인 노틸러스사와 영국의 넵튠사 등은 남태평양 파푸아뉴기니와 뉴질랜드 등에서 2010년 이후부터 상업생산을 목표로 채광선을 건조하고 있는 것으로 알려졌다. 캐나다의 블루 워터 메탈사는 주식시장에 기업을 공개하는 한편, 해저열수광상 광구의 선점을 위해 개발가능 지역 대상 국가 4개국 EEZ에서 탐사면허 취득 및 신청 작업을 진행하고 있는 것으로 알려졌다.

일본 경제 산업성도 2009년 3월 발표한 해양에너지·자원개발 계획에서 해저열수광상의 개발 일정을 제시하였다. 이 계획에서 일본은 2009년에서 2012년까지 해저열수광상에 대한 부존 자원량 파악과 채광 시스템 개발 등 기초적인 연구를 시행한 다음 2018년까지 채광에 필요한 모든 작업을 끝내기로 하였다. 해외 EEZ 등에서 해양 자원 개발 사업을 진행하는 글로벌 해양영토 확보 전쟁이 치열하게 전개되고 있는 것이 오늘의 현실이다.

4. 해양영토정책의 성과와 과제

가. 해양영토 관리역량 강화

우리나라 해양영토 관리는 두 가지 큰 문제에 직면해 있다. 내부적인 문제 해결과 외생변수에 대한 대응이 그렇다. 내부적인 문제도 사실은 외생변수와 서로 연계되어 있다. 유엔대륙붕한계위원회에 신청한 예비 정보의 정식문서화 문제, 북한이 중국 등과 체결한 각종 해양영토 관련 국제규범의 한반도 통일 후 승계문제, 한·중, 한·일 해양경계(배타적 경제수역) 협상, 이어도와 독도 문제, 그리고 해외 해양자원 개발기지 확충 등과 같은 문제는 지금은 물론 앞으로 우리나라 해양영토 관리 측면에서 여러 가지 문제를 야기할 가능성이 크다. 이 같은 문제들은 일본이나 중국과 같은 주변국의 이해관계나 일방적인 주장과도 서로 얽혀 있을 뿐만 아니라 일부는 국제적인 현안으로 부각되어 있는 것이 특징이다.

문제는 이것으로 그치지 않는다. 동북아를 포함한 글로벌 해양강국의 경우 최근 몇 년 사이에 국가 해양력을 강화하기 위해 다양한 정책을 도입하고 있다. 해양영토 관리를 강화하고, 해양정책을 강력하게 추진하는 동력을 확보하기 위해 조직을 확대하거나 통합하는 작업도 동시에 추진하고 있다.

미국의 오바마 행정부는 기존의 해양정책을 전면 손질하는 작업에 착수하였다. 오바마 대통령은 2009년 6월 '해양의 달'을 맞아 잇달아 발표한 대통령 각서와 선언을 통해 기후변화와 미래에 대비한 새로운 해양정책의 필요성을 강조하였다. 미국은 새로운 해양정책을 수립하기 위해 해양대기청 등 모든 관련 부처 고위급 공무원과 전문가

들이 참여하는 작업단을 설치하였다. 미국 환경관리위원회 위원장이 의장을 겸하게 되는 이 작업단은 앞으로 180일 이내에 새로운 해양정책 보고서를 작성한다는 방침이다. 미국 해양정책위원회는 2004년 9월에 '21세기 해양정책 청서(Blueprint)'를 수립·시행해왔다. 새로 구성된 해양정책 작업단은 기존 정책을 토대로 해양환경의 보호와 자원 개발, 해양정책 집행기관의 통합과 기능 조정, 주요 정책의 이행방안을 마련하고 있다.

미국이 새로운 해양정책 수립을 추진하고 나선 것은 오바마 정부의 해양 중시 의지가 그대로 반영된 것으로 풀이된다. 즉, 미국은 이를 통해 지금까지 미온적이었던 기후변화 문제 등에 적극 대처하고, 국제적인 현안으로 부각된 북극해 등 해양영토 경쟁 등에 공세적으로 대응하기 위한 전략이다.

중국 정부도 해양관할권 강화에 본격 나서고 있다. 2007년 해양 정기순찰 체제를 구축한 데 이어 2008년 해양조직 확대 개편, 그리고 2009년 들어서는 해양집법(海洋執法) 체제[512] 강화에 힘을 쏟고 있다. 중국이 해양관할권 관리를 크게 강화하는 것은 유엔해양법협약의 발효와 1998년 「배타적경제수역과대륙붕법」의 제정에 따라 관할 해역이 기존의 38만㎢에서 육지 국토면적의 1/3에 달하는 300만㎢로 대폭 확대되었으나, 이 가운데 120만㎢가 해양 분쟁 해역으로 남아있어 효과적인 해양주권 수호가 최대 현안으로 부각되었기 때문이다.

〈표 4-25〉 주요국의 해양영토 관리역량 강화 동향

국가	주요 내용
미국	유엔해양법협약 가입 추진, 새로운 해양정책 수립(2009년 중)
중국	국가해양국 조직 개편(2008), 「해도보호법」 제정 추진(2009년 중)
일본	「해양기본법」 제정 및 종합해양정책본부 신설(2007), 해양기본계획 수립(2008), 해양에너지·광물개발계획 수립(2009), 낙도관리지침 제정(2009년 중)

자료: 한국해양수산개발원.

특히, 중국의 경우 2008년에 국가해양국의 조직을 개편하면서 기존의 해역관리사를 해역·해도관리사로 확대함으로써 해양에 산재해 있는 섬(무인도서 포함) 관리를 크게 강화하고 있다. 이에 그치지 않고, 중국은 외무부의 조직도 개편, 국경과 해양영토 문제를 전담하는 부서를 신설하였다. 중국 외무부는 2009년 3월 육지와 해양 경계 문제 등을 담당하는 국경·해양사무국을 설치하고, 4월부터 운영에 들어갔다. 중국은 또 올해 안에 「해도보호법」을 제정해 영해 기점 도서 및 이웃 나라와 영유권 분쟁을 빚고 있는 도서에 대한 관리를 더욱 강화한다는 방침이다.

일본은 2007년에 「해양기본법」을 제정한 이후 2008년 4월 해양기본계획을 발표하는 등 해양관리역량을 크게 확충하고 있다. 일본은 「해양기본법」과 해양기본계획에서 해양

512) 중국은 아직 우리나라와 같은 해양경찰제도가 도입되지 않았으며, 해양집법체제(Marine Law Enforcement System)라고 표현한다.

입국을 실현한다는 비전을 제시하면서 앞으로 5년 동안 추진할 중점 정책과제를 설정하였다. 그리고 이 같은 정책을 강력하게 추진할 동력을 확보하기 위해 2007년 7월에 「해양기본법」을 제정하면서 동시에 내각 총리를 위원장으로 하는 종합해양정책본부를 설치하였다. 2009년 3월에는 해양자원을 효율적으로 개발한다는 취지에서 이른바 '해양에너지·광물 자원 개발계획'을 수립하고, 시행에 들어갔다. 2009년까지는 무인도서를 포함한 낙도(이도)에 관한 종합 관리 지침을 제정한다는 계획도 갖고 있다. 2008년 11월 유엔대륙붕한계위원회에 대륙붕 한계 연장 신청을 한 것도 일본의 해양영토 확대 전략의 하나로 이해하면 거의 틀림이 없다.

이 같은 각국의 대응에 우리나라는 어떤 자세를 견지해야 하는가? 우리나라의 통합해양행정체제는 10년의 시험으로 끝난 것으로 보인다. 2008년 이명박 정부가 출범하면서 기존 해양수산부의 기능은 국토해양부과 농림수산식품부 등으로 분산되어 집행되고 있다. 기존의 기능은 그대로 각각 수행하고 있으나 정책의 통합·조정 기능은 미약해졌다는 평가가 나오고 있다. 특히, 해양부문의 경우 조직의 기능을 강화하고 있는 중국이나 일본과는 다른 길을 걷고 있다는 분석이다. 일부 전문가 그룹에서는 기존의 조직을 그대로 둔다는 전제하에 일본의 경우처럼 각 부처에 산재되어 있는 해양정책을 총괄·조정하는 기능이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.[513]

나. 일본의 독도 문제 국제 분쟁화 대비

일본의 독도 영유권 주장을 강화하고 있는 것도 향후 우리나라가 풀어야 할 숙제의 하나다. 일본 시마네 현이 2005년 2월 이른바 '다케시마의 날'을 제정한 이후 독도 문제는 한·일 두 나라 사이에 주요 현안으로 등장하였다. 일본의 독도 영유권 주장은 지방정부뿐만 아니라 중앙정부도 같은 입장을 견지하고 있다. 일본 문부과학성은 2008년 7월 중학교 사회과 신학습지도요령 해설서에 '독도가 일본 영토'라는 점을 명기하기로 하였다고 밝혔다.[514] 이 같은 발표가 나온 이후 한·일 관계는 크게 냉각되었다. 일본에 대한 비판적 여론이 비등한 가운데, 주일대사가 사실상 소환되고, 당·정·청이 마련한 '독도 수호 대책'도 7월 20일 발표되었다. 독도에 대한 실효적인 지배를 확실히 한다는 차원에서 독도의 유인화 방안 등 여러 가지 대책이 마련됨으로써 일단 급한 불은 끄게 되었다.

한·일 간에 얽혀 있는 독도 문제를 정확하게 이해하기 위해서는 양국의 입장을 파악하는 것이 중요하다. 일본 외무성은 지난 3월 독도 홍보자료인 '다케시마(竹島, 독도의

513) 예컨대 국무총리가 위원장이 되는 해양정책위원회를 설치·운영하는 방안을 검토할 필요가 있다는 것이다. 타이완의 경우 독립적인 해양수산부를 신설하는 전 단계로 국가해양위원회를 2009년 봄에 설치하였다.

514) 일본 문부과학성은 2008년 3월 28일에 개정·고시한 학습지도요령 사회과 해설서를 7월 14일 공식 발표하였는데, 그 사회과 편에 다케시마(竹島, 독도의 일본 명)에 대해 처음으로 기술하면서 북방 영토와 같이 일본의 고유 영토인 독도를 둘러싸고 한국과 일본이 서로 다른 주장을 하고 있다는 점을 이해시킬 필요가 있다고 되어 있다.

일본 명) 문제를 이해하기 위한 10가지 포인트'를 펴냈다. 이 자료는 일본이 독도가 일본 영토라는 점을 공식적으로 외무성 홈페이지를 통해 처음 밝혔다는 점에서 비상한 관심을 불러일으켰다. 그동안 일본의 독도 연구결과와 논리를 모두 담고 있어 일본이 독도 영유권을 주장하는 근거를 분석할 수 있는 가장 최근의 자료로 평가되고 있다.

일본은 이 자료에서 다음과 같은 점을 집중적으로 강조하고 있다. 첫째, 독도가 일본의 고유 영토라는 점은 역사적·국제법적인 근거가 있다. 둘째, 우리나라가 독도를 불법적으로 점유하고 있고 있어 항의하고 있다. 셋째, 일본이 독도 영유권 문제를 해결하기 위해 국제사법재판소에 회부할 것을 제의하였으나 우리나라는 이를 거부하고 있다. 일본이 이 같은 입장을 갖고 있는 것은, 첫째 우리나라보다 독도의 존재를 먼저 알고 있었다는 전제하에 1905년 시마네 현의 고시를 통해 자국 영토로 편입시켰을 뿐만 아니라, 둘째 1952년에 체결된 샌프란시스코 강화조약에서 일본이 포기해야 할 섬에는 독도가 들어있지 않다는 이유 때문이다.

이에 대해 우리나라는 일본의 독도 편입 결정은 제국주의적 침략 행위의 연장선상에서 이루어졌고, 1945년 광복과 더불어 한국 영토로 회복됐다는 점을 내세우고 있다. 독도가 우리나라 고유 영토라는 점은 세종실록 지리지 등 여러 문헌에 나타나 있다. 특히 1900년에 나온 대한제국 칙령 41호는 독도가 울릉도의 관할 구역이라는 점을 분명히 밝히고 있다. 일본 또한 17세기와 19세기에 독도가 우리나라 영토라는 점을 공식적으로 인정하였다. 1696년의 다케시마 일건, 일본 최고 통치기관인 1877년 태정관 문서 등이 그렇다.

독도가 우리나라 영토임에도 불구하고 일본이 영유권을 지속적으로 주장하는 이유는 영토적인 가치뿐만 아니라 해양 안보, 해양 자원, 그리고 지정학적 측면에서 가치가 워낙 크기 때문이다. 특히 일본의 경우 독도문제는 북방 4개 도서와 동중국해 센카쿠(중국명 조어도) 문제 등과 연관되어 있어 강경 모드를 고수할 수밖에 없다. 가스하이드레이트 등 해양자원이 풍부하고, 군사적인 측면에서도 미국과 손잡고, 러시아의 남진정책을 저지할 수 있는 요충지라는 점도 무시할 수 없는 매력이다. 앞으로 일본은 시마네 현이 지속적으로 주장하는 바와 같이 독도 문제를 중앙정부 차원의 주요 현안으로 끌어올리고, 국제적인 판단이 내려질 때까지 우리나라가 독도를 '불법적으로 점거'하고 있다는 주장을 강화할 것이 분명하다. 즉, 향후 일본은 독도 문제에 대해 국제사회에 이슈화하면서 국내적으로는 '홍보와 계몽활동'에 적극 나설 것이므로 이에 대한 대책이 필요하다.

다. 일본·중국 해양경계협상 타결 추진

글로벌 해양 질서가 재편되고 있는 가운데, 교착상태에 빠진 일본과 중국과의 해양경계협상의 타결도 중요한 과제로 지적되고 있다. 우리나라는 1996년에 「배타적경제수역법」을 제정하면서 영해의 직선 기준으로 200해리를 배타적 경제수역으로 선포하였다. 1982년 제정된 유엔해양법협약에 국제적으로 발표됨에 따라 이 협약에 입각해 한반도 주변 수역을 우리나라 관할권으로 확보하였다. 문제는 우리나라를 둘러싸고 있는 중국과 일본

도 동일한 조치를 취하고 나섬에 따라 서로 중복되는 수역에 대한 경계를 획정할 필요성이 대두되었다는 점이다.

유엔해양법협약은 연안국에 대해 자국 연안에서 200해리까지 배타적 경제수역을 선포할 수 있다고 규정하고 있으나(제57조), 한·중, 한·일은 모두 마주 보는 수역의 폭이 400해리 미만이라는 문제를 안고 있다. 따라서 이 경우 유엔해양법협약 제74조에 의거해 해양경계협정을 체결해 문제를 해결해야 한다. 우리나라 「배타적경제수역법」도 이 같은 원칙을 그대로 반영하고 있다.[515] 우리나라는 1996년 8월과 12월에 각각 일본 및 중국과 해양경계획정회담에 착수하였다. 중국과는 황해와 제주 남부 수역이, 그리고 일본과는 동해와 제주 남부 수역이 각각 경계 미획정 수역으로 남아 있다.

이에 앞서 우리나라와 중국은 2000년 8월에 황해와 제주 남부 수역에서 과도 수역과 잠정조치 수역, 현행 조업 질서 유지 수역 등의 설정을 주요 내용으로 하는 어업협정을 체결하였다. 그리고 일본과는 해양경계협상과는 별도로 동해와 제주 남부 수역을 적용대상으로 하는 '한·일 어업협정'을 1999년 1월 타결하였다. 두 나라는 어업협정을 체결하면서 독도가 동해 수역에 있는 점을 감안, 협정 수역에서는 어업에 관한 양자의 법률이 서로 적용되지 않는 중간 수역(일본의 경우 잠정 수역)을 설정하여 독도 문제와 어업협정과는 별개라는 점을 분명히 하였다.

한·중 및 한·일 해양경계 획정은 협상에 착수한 지 10년 이상 지났으나 현재까지 만족할 만한 성과를 이끌어내지 못하고 있다. 중국과는 2008년 7월 회담까지 모두 13차, 그리고 일본과는 2009년 5월 동경 회의까지 모두 9차례 협상을 가졌다. 그럼에도 불구하고, 협상이 교착상태에 빠진 이유는 독도 문제와 중국의 직선기선 설정 문제 등이 첨예하게 얽혀 있기 때문이다. 특히 일본과의 해양경계협상에서 일본은 배타적 경제수역의 경계를 독도와 울릉도의 중간선으로 주장하였다. 우리나라의 경우도 2006년 4월 일본에서 열린 제5차 협상에서 기점을 종전의 울릉도~오키 중간선에서 독도~오키 중간선으로 변경하였다. 일본이 독도 영유권을 지속적으로 주장하고 나섬에 따라 일본과의 EEZ 해양경계협상은 타결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 중국과의 협상도 중국이 설정한 영해 직선기선의 적법성 문제가 걸림돌로 작용하고 있다. 중국은 1996년 5월 영해 직선기선 기점 77개를 설정하였다. 문제는 중국의 기점 가운데, 대륙 연안 기점 1~14번까지가 유엔해양법협약의 직선기선 설정 요건에 맞지 않는 것으로 우리나라는 판단하고 있다. 따라서 이 같은 문제가 해결되지 않는 한 한·중 EEZ 해양경계협정도 쉽게 타결되지 않을 것으로 보인다. 따라서 앞으로 이 같은 난제를 푸는 것이 협상을 매듭짓는 관건이다.

---

515) 제2조(배타적 경제수역의 범위) 대한민국과 대향하거나 인접하고 있는 국가(이하 '관계국'이라 한다) 간의 배타적 경제수역의 경계는 제1항의 규정에 불구하고 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정한다.

라. 해외 해양자원 개발기지 확보

우리나라 해양영토 관리뿐만 아니라 해외 자원 개발기지 등 해외 해양영토를 확보하는 것도 시급한 과제로 등장하고 있다. 주요국은 육상 자원이 고갈되고, 가격이 폭등함에 따라 해양자원개발에 눈을 돌리고 있다. 해양에는 지구 전체 동식물의 80%에 해당하는 총 30여 만 종의 생물이 서식하고 있으며, 해저에는 다양한 에너지 자원과 광물자원이 매장되어 있다. 석유의 경우 전 세계 매장량의 32.5%가 부존되어 있으며, 천연가스는 15%가 매장되어 있는 것으로 조사되었다. 파력, 조력, 풍력 등 신재생 에너지도 무궁무진하다. 구리나 니켈, 망간 등의 매장량은 앞으로 200~1만년 동안 사용할 수 있을 정도로 풍부하다. 특히 심해저에는 이 같은 희귀 광물이 많이 분포하고 있는 것으로 알려졌다.

해양 선진국들은 자원을 확보하기 위해 자원보유국과 다양한 협력체제를 유지하고 있다. 그 대표적인 예가 태평양 도서 국가를 둘러싼 각국의 자원 확보 경쟁이다. 최근 중국과 일본 등 해양 강국들이 태평양 도서국가에 대한 지원을 확대하고, 외교협력을 강화하고 있다. 경제협력을 전제로 태평양 도서국가들에 대한 영향력을 확대하는 한편, 이들 국가의 자원 개발권을 선점하고 항로 이용 등을 극대화하기 위한 사전 포석으로 분석된다. 해양 선진국들이 태평양 도서국가에 진출을 서두르는 이유는 전체 배타적 경제수역이 2,000만㎢에 달하는 등 개발 잠재력이 크고, 참치 등 수산자원이 풍부해 일본, 대만, 한국, 미국 등의 어업거점으로 활용되고 있기 때문이다. 또한 해양자원 개발권 획득은 물론 해상 수송로 확보에도 유리하다는 평가가 나오고 있다. 이 지역에는 현재 '태평양 도서국가 포럼(PIF)'과 '태평양 도서국가 포럼 대화상대국 회의(PFD)'가 만들어져 다양한 활동과 사업이 이뤄지고 있다.

이 지역뿐만 아니다. 인도네시아와 필리핀 등 동남아시아 주요국은 해양 바이오 에너지 자원은 물론 해양 유전 자원 등이 매우 풍부한 지역으로 평가되고 있다. 우리나라 기업이 이 지역에 방대한 해조류 양식장을 건설하고 있는 것도 이 같은 이유 때문이다. 아프리카의 마다가스카르는 세계 생물의 보고라는 명성을 얻고 있다. 지구 온난화로 해빙이 가속화되고 있는 북극해 지역도 석유·가스 등 에너지 자원뿐만 아니라 항로 개설 추진 등에 따라 신성장지역으로 떠오르고 있다. 해외자원 개발시장에 참여하는 것은 국내 해양영토를 관리하는 것만큼 중요하다. 이에 덧붙여 우리나라 원양산업 전진기지인 공해 어장을 확보하는 것도 더 이상 늦출 수 없는 일이다.

참고문헌

건설교통부, 『수자원장기종합계획』, 2001.
과학기술처, 『한국 연안역 종합개발 연구』, 1989. 6.
관계부처합동, 『해양오염방지5개년계획(1996~2000)』, 1996.
관계부처합동, 『해양개발기본계획 – 해양한국21』, 2000.
관계부처합동, 『해양환경보전 종합계획(2001~2005)』, 2001.
교육과학기술부 · 한국과학기술기획평가원, 『과학기술 통계백서』, 2009. 1.
국립수산과학원 동해수산연구소, 『왕돌초 해양과학기지 건설 경제성 분석 및 타당성 조사』, 2005.
국무총리실 수질개선기획단 · 해양수산부, 『1999년도 해양환경 업무편람』, 1999.
국제법출판사, 『국제법평론』, 1996.
국토개발연구원, 『국토총서』, 1998.
국토연구원, 『연안통합관리계획수립을 위한 연구용역』, 1999.
국토해양부 인터넷 검색 자료(2009. 4, 2009. 8).
김광수, 『공유수면매립과 해양환경보전」, 한국해양환경공학회 추계학술대회, Hot Issue Session, 2000.
김극천, 「한국 연안어업구조의 실태」, 『대한조선학회지』, 제6권 제1호, 1969. 5.
김동조, 『回想 30년 韓日會談』, 중앙일보사, 1986.
김석구, 『21세기 청색혁인과 해양환경정책론』, 서울기획문화사, 2002.
김석기, 『기름 유출에 의한 해양오염의 대책과 처리』, 한국해운항만정보센터, 1982.
김웅서 · 강성현 편저, 『해양개발의 현재와 미래』, 한국해양연구원 해양과학총서 1 개정판, 2005. 12.
김재철 · 박춘호 · 이정환 · 홍승용 공편, 『신해양시대 신국부론』, 나남, 2008.
김찬규 · 이규창, 『북한 국제법 연구』, 한국학술정보, 2009.
농어촌진흥공사, 『한국의 간척』, 1996.
목진용, 『선박연료유 오염손해배상 협약 대책 연구』, 2000. 11.
미국 지질 조사원, 『북극해의 석유 · 천연가스 매장량에 관한 보고서』, 2008. 7. 23.
박종성, 『해양법 연구』, 단국대학교 출판부, 1978.
박춘호 · 유병화, 『해양법』, 민음사, 1999.
백진현, 「유엔해양법협약의 최근 동향과 향후 전망」, 『글로벌 해양영토 확보 경쟁과 대응방안』, 2009. 6. 17, p.37.
서현교, 「두께 1m 얼음 깨며 나가는 북극 첨병」, 『과학동아』, 2008. 8.
성기만, 「원양어업의 경쟁력 강화」, 『나라경제』, 제121호. 2000. 12.
수산업협동조합중앙회, 『연차보고서』, 각년도.
신창훈, 「대한민국의 대륙붕 선언의 기원과 1974년 한일대륙붕공동개발협정의 의의」, 『국제법 연구』, 제13권 제2호, 2006.
엄기철 외, 『도서지역의 유형별 개발전략에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1996.
엄기철 외, 『지속가능한 연안관리 모형 및 기준설정에 관한 연구』, 국토연구원, 2001.

오위영,「해양강국을 향한 선진국의 정책 및 시사점」,『나라경제』, 제175호, 2005. 6.
오위영 · 강길모,「해양과학기술(MT) 후속조치 및 활성화 방안」,『한국해양학회 2005년도 추계 학술발표대회 요약집』, 2005.
오제연,「평화선과 한일협정」,『역사문제연구』, 2005.
이광수,「해양에너지 자원개발 현황 및 전망」,『경상북도 해양에너지 세미나 자료집』, 2008. 11.
이원갑 외,『연안공간의 효율적 이용방안』, 2006.
이판묵,「6천m 해저탐사 도전, 심해무인잠수정 해미래」,『과학과 기술』, 통권 445호, 2006. 6.
정인섭,「국제법 발전에 대한 한국 외교의 기여; 1952년 평화선 선언과 해양법의 발전」,『서울국제법연구』, 제13권 제2호, 2006.
조동오,『연안통합관리론』, 해양환경안전학회, 2001.
조동오 · 최재선 외,『동북아 주요국의 해양관할권 확대전략과 우리나라 대응전략』, 한국해양수산개발원, 2008.
최충익 · 김지현,「경제성장과 환경오염간의 관계에 대한 국제비교연구」,『국토계획』, 제4권 제1호, 대한국토 · 도시계획학회지, 2006. 2.
한국수산기술협회,『수산연감』, 각년도.
한국원양어업협회,『통계로 본 한국원양어업 50년 변천사(1957~2007)』, 2007.
한국해양연구원,『한국해양연구원 30년사』, 2003. 10.
한국해양연구원,『한 · 남태평양 해양연구센터 운영보고서』, 2005.
한국해양연구원 극지연구소.
해양경찰대,『해양경찰대30년사』, 1984.
해양수산부,『해양수산백서(1993~1997)』, 1997.
해양수산부,『통영해역의 바다목장화 개발연구 용역(1998~2006)』, 각년도.
해양수산부,『해양개발기본계획』, 2000.
해양수산부,『해양개발자원 중 · 장기 실천계획』, 2000.
해양수산부,『미래형 해양복합생활공간 조성방안 연구』, 2002.
해양수산부,『해양수산백서(2002~2003)』, 2004.
해양수산부,『해양한국(OCEAN KOREA) 21 연동계획』, 2004.
해양수산부,『해양과학기술(Marine Technology, MT) 개발계획』, 2004. 7.
해양수산부,『해양환경보전종합계획(안)』, 2006.
해양수산부,『해양심층수의 다목적 개발』, 2007.
해양수산부 외,『해양환경보전 종합계획(2006~2010)』, 2006.
해양수산부 해양정책실,『해양정책 업무편람』, 2006.
해양수산부 해양정책실,『해양환경분야 국제협력 동향』, 1997.
해양수산부 · Arthur D. Little,『미래 국가해양전략』, 2008.
해양연구원 · 국토연구원,『연안통합관리계획 수립을 위한 연구용역』, 1999.
해운항만청,『해운항만청 10년사』, 1986.
행정자치부,『제3차 도서종합개발10개년계획('08~'17)』, 2008.
홍승용 · 강정극,『심해저 자원개발론』, 서울프레스, 1993.
홍승용 · 이원갑 외,『한국연안역 종합개발 연구』, 과학기술처, 1985.
화학공학연구정보센터,『해외과학기술동향』, 2002. 4. 4.

Cicin-Sain, Biliana, "Introduction to the Special Issue on Integrated Coastal Management: Concept, Issues and Methods," *Ocean & Coastal Management*, Vol. 21, 1993.

USA, *Coastal Zone Management Act*, 1972.

제5장 환경보전

제1절 | 경제발전과 환경보전

지난 60년간 우리 경제는 세계가 주목할 만한 급속한 발전을 이루어 왔으나, 예기치 않았던 사회적 부작용과 갈등이 초래된 것 또한 사실이다. 농업 중심의 산업구조에서 탈피하여 광공업과 서비스업 중심의 선진국형 산업구조로의 이행 과정에서 환경오염이 누적되어 왔으며 자연생태계의 훼손이 심화되어왔다.

다른 한편에서는 경제성장의 과실을 공정하게 분배하는 효과적인 수단의 필요성이 높아졌으며, 사람들의 가치관에도 많은 변화가 나타났다. 빈곤 탈피와 더불어 소득 수준이 향상되면서 '삶의 질'에 대한 욕구가 다양하게 분출되고 있으며, 경제성장과 환경보전의 조화를 요구하는 환경의식도 확대되고 있다. 환경보전을 위한 정부의 정책도 경제개발5개년계획과 국토종합개발계획 등의 주요 경제개발정책의 전개과정과 궤를 같이 하면서 발전해왔다.

건국 60주년을 돌이켜 보는 시점에서 이제까지의 경제발전과 환경보전을 위한 노력에 대한 고찰은 환경과 경제의 상생 발전을 추구하는 '저탄소 녹색성장'이라는 새로운 국가발전 비전을 실현해야 하는 우리에게 중요한 교훈이 될 수 있을 것이다. 본 절에서는 우리 경제의 변천과정에서 환경보전과 경제발전이 어떻게 상호 작용을 해 왔는가를 시대별로 구분하여 개관하였다.

1. 경제발전의 기반 확충과 환경문제의 태동: 1948~60년대

1953년 우리 경제의 GNP는 약 479억원(경상 시장가격 기준)이었고, 1인당 GNP는 67달러[516]에 불과하였다. 전후 복구기간의 경제상황은 외국의 원조에 상당 부분 의존하는 구조였으며,[517] 전쟁으로 파괴된 주요 사회간접자본과 산업시설의 복구, 특히 경제 재건

516) 경상 시장가격으로서, 1990년 불변가격 기준으로는 757달러에 해당.

517) 6·25 전쟁 중에도 미국의 여러 기관과 UN 한국부흥단으로부터 원조를 받았으며, 전후 복구기에는

의 동력 공급을 위한 전력 및 석탄의 개발이 적극 추진되었다. 그러나 1950년대까지만 해도 경제개발정책이 장기적인 국가계획에 입각하지 않고 전후 복구에 급급한 단기적 정책이 주를 이루었다. 산업 구조는 농림업의 비중이 전체의 50%에 육박하였으며, 가정용 연료 등의 에너지원 확보 문제가 중요한 과제였다. 환경문제의 관점에서 보면, 농업의 비중에 비해 비료나 농약의 사용량은 적었지만, 일제강점기부터 이어져온 벌채와 6·25 전쟁으로 인한 산림 파괴와 토양침식의 문제가 심화되었다. 그러나 조림이나 육림에 대한 뚜렷한 정책이 마련되지 못했으며, 산림보전에 대한 국민들의 환경의식 부재로 가정용 연료 확보를 위한 벌채가 무분별하게 이루어졌다.

우리나라의 근대적 환경행정기구는 19세기 말 국내에 살고 있었던 외국인들이 자체 조직한 한성위원회가 최초인 것으로 알려지고 있다. 우리나라의 전통적인 친환경 생활방식에 익숙하지 못한 외국인들이 생활쓰레기의 처리가 곤란하여 조직한 쓰레기 처리조직이다. 이 시기의 우리나라는 공해를 유발하거나 환경을 파괴할 만한 경제활동이 많지 않았고 공해산업이 사실상 존재하지 않았기 때문에 환경 분야에 대해서는 거의 관심을 기울이지 않았다.

4·19 혁명과 5·16 군사정변으로 이어지는 1960~63년간의 정치적 격동기를 겪은 후 출범한 박정희 정부는 그동안의 경제안정화정책을 지양하고, 공업화를 통한 고도성장 전략으로 정책 방향을 전환하였다. 1962년의 화폐개혁과 예산·외환관리제도의 부분적 개혁과 더불어 자립경제의 기반 확충을 위한 소비재 수입대체, 중간재 및 기간산업의 기반 확대, 사회간접자본의 확충 등을 골자로 하는 제1차 경제개발5개년계획(1962~67)이 추진되었다. 시멘트, 비료, 정유, 화학공업과 섬유공업 등의 분야를 중심으로 본격적인 공업화가 이루어졌으며, 발전용 댐 등 발전설비가 대폭 확충되었다.

이러한 공업화의 진전에 따라 인구의 도시 집중화와 산업단지의 개발이 본격적으로 추진되었고, 도시 및 산업단지의 환경 기반시설 설치의 필요성이 증가하는 등 환경문제가 대두하기 시작하였다. 특히 대규모 공장의 입지를 위한 도로, 항만, 용수시설 등의 사회간접자본의 투자 소요 증가로 공공부문이 주도하는 지역 계획의 필요성이 제기되었다. 1962년의 「도시계획법」과 「건축법」, 1963년 「국토건설종합계획법」이 제정되었으나, 환경문제나 국토의 균형개발에 대한 고려보다는 자연자원의 이용 및 개발을 위한 기반시설의 입지 조건 최적화와 기능 체계화에 초점이 두어졌다. 특히 공단 등이 조성되는 경우, 오염물질의 배출에 대한 대책이나 환경보전 기능에 대한 고려는 거의 이루어지지 않았다. 1967년부터 울산공단에 중화학공업단지가 조성되어 조업을 시작하였으나, 불과 몇 년이 지나지 않아 인근 지역에서 벼 수확의 감소와 과수원의 나무가 말라죽는 공해피해가 나타나기 시작하였다. 하지만 인근 지역에서 공해오염으로 인한 피해를 호소할 만한 여건이 조성되어 있지 않아 이러한 문제들은 피해당사자와 가해기업 간에 소액의 보상비로 무마되곤 하였다.

외국으로부터의 원조 수입이 절정에 달하게 되었다. 이러한 원조자금은 거의 대부분 무상원조 형태로 제공되었으며, 당시 일반 재정지출의 반 이상을 차지하는 가운데 국방비 지원과 복구사업 등을 위해서 사용되었다.

이 시기의 환경오염 문제는 주로 농업부문에서 가시적으로 나타났는데, 비료공장의 증설과 함께 농약과 화학비료 사용에 따른 환경 문제가 대두하였다. 1967년 농촌진흥청의 조사에 의하면, 전국 주요 하천 유역에 있는 30개 시·군에서 생산된 쌀의 평균 수은 잔류량이 0.131ppm으로 검출된 것으로 나타났다.[518] 1971년부터 시행된 유기수은제의 사용금지 조치 이후부터는 1970년대부터 수은함유량이 상당히 내려갔지만, 카드뮴이나 수은 등 중금속의 하천유입에 대한 문제 인식이 부족하였다. 이 외에도 공업활동의 확대에 따른 산업폐수의 배출 문제도 나타나기 시작했다. 특히 대규모 공단이 들어선 해안지역에서는 중금속을 함유하고 있는 산업폐수 문제가 다른 지역보다 심했다. 1974~77년에 걸쳐 조사된 자료에 의하면, 부산, 마산, 울산에서 수은이 각각 0.016ppm, 0.012ppm, 0.013ppm이 검출된 것으로 나타났다(기준: 0.005ppm).

〈표 5-1〉 산업폐수의 COD 부하량(1963년)

업종	폐수량		COD(O_2ppm)	COD 총배출량 (102톤 O_2/연)
	톤/일	106톤/년		
화학공업	373,171	136.2	500	68.1
식품공업	50,497	18.4	1,000	18.4
섬유공업	94,598	34.5	500	17.3
펄프 · 제지업	30,235	11.0	500	5.5
고무 · 피혁	3,044	11.1	1,000	1.1
기계 · 전기업	330,412	120.6	5	0.06
광업	42,706	15.6	5	0.08
의복제조업	790	0.3	100	0.03
철강	12,385	4.5	5	0.02
요업	12,775	4.7	5	0.02
인쇄 · 출판업	315	0.1	100	0.01
비철금속공업	1,112	0.4	5	0.02
계	952,000	347.5	3,725	111.16

자료: 김세권, 「산업공해의 대책과 전망」, 『한국의 국토·도시·환경』, 한국개발연구원, 1979. 한국환경기술개발원, 『한국의 환경 50년사』, 1996에서 재인용.

2. 중화학공업의 육성과 환경오염의 심화: 1970년대

1970년대의 우리 경제는 1960년대의 경제 도약의 기반 확충을 발판으로 중화학공업을 흡수, 발전시킬 수 있는 여건을 구비하게 되었다. 교육수준이 높은 양질의 노동력이 풍부했으며, 선진국 경제발전의 과정에서 문제가 되었던 환경기초시설의 입지와 공해가 사회 문제로 부각되지 않았던 시기였다. 또한 1960년대 말부터 일부 선진국에서 시작된

518) 김무염 외(1969)의 「쌀 중의 수은 잔유량에 관한 연구」의 내용 재인용(한국환경기술개발원, 『한국의 환경 50년사』, 1996).

첨단산업으로의 산업구조 전환에 따른 새로운 국제 분업의 질서 형성도 경제에 활력을 주는 요소로 작용하였다. 이와 같은 시기적 강점을 바탕으로 하여 추진된 제2차 경제개발5개년계획(1972~76)과 제3차 경제개발5개년계획(1977~81)에서는, 1960년대 물량 위주의 성장뿐만 아니라 국민경제의 질적인 요소를 가미하여 자립경제체제를 확립하는 데도 상당한 중점을 두게 되었으며, 철강공업, 각종 기계공업, 석유화학공업 등을 중심으로 하는 중화학공업 육성에 총력을 기울였다.[519]

이 시기에 이루어진 선별적 산업육성정책으로 중화학공업이 육성되었으며 이 과정에서 창원기계공업단지, 여천석유화학단지, 구미전자공업단지 등의 대규모 중화학공업단지가 조성되었다. 농림어업과 광업을 포함한 1차산업의 GDP 대비 비중이 1965년의 40%에서 1979년에는 20% 수준으로 반감한 반면, 제조업의 비중은 동 기간 동안 18%에서 29%로 증가하여 공업화가 상당히 진행되었다. 이와 더불어 경제활동을 효율적으로 뒷받침하기 위한 국토·교통체계 정비 등 사회간접자본의 확충도 이루어졌는데, 총도로연장은 1962년의 27,169㎞에서 1979년에는 46,333㎞로 대폭 증가하였으며, 특히 경부고속도로, 호남고속도로, 영동고속도로가 개통되어, 제조품의 원활한 수송을 가능케 하는 발판을 마련하였다.

그러나 1970년대 중반까지 중화학공업 중심의 거점개발 전략은 수도권과 동남권 일부 지역에 공업시설 및 인구를 집중시키는 결과를 야기하고, 도시 및 산업단지의 과밀화와 환경문제를 초래하는 원인이 되었다. 이에 대응하기 위해 정부는 「공업배치법」에 따라 수도권 및 부산지역을 이전촉진지역과 제한정비지역으로 지정하여 공업입지를 억제시키는 등의 노력을 기울였지만, 수도권의 인구·산업 집중을 근본적으로 해결할 수 있는 정책은 제시되지 못하였다. 그 결과 인구의 도시 집중률이 1960년대 초 30% 수준에서 1980년대 초에는 60% 수준으로 상승하게 되었고, 주택, 환경, 교통, 치안 등 여러 분야에서 다양한 문제가 나타나기 시작했다. 1960년대만 해도 별 관심을 끌지 못했던 아황산가스, 부유분진, 일산화탄소, 질소화합물 등의 오염물질들에 대한 경계수위가 높아졌다. 예컨대 SO_2의 대기 내 농도 역시 1967년부터 계속 상승하여 1969년부터는 미국의 당시 연방 환경기준인 0.02ppm과 일본의 0.04ppm을 상회하였다. 또한 수도권 인구가 730만을 넘기 시작하자 다른 세계 주요 공업도시에서 나타난 바와 같이 서울의 일 최저기온의 연평균치가 지속적으로 상승하는 추세를 보이기 시작했다.[520] 토양오염문제로서 한강 근처의 농경지에서 재배된 채소가 함유하고 있는 납, 카드뮴, 망간, 철 등의 중금속 검출량이 기준을 초과하는 것으로 나타난 경우도 있었다. 폐기물 문제는 당시까지 다른 환경문제와 비교하여 상대적으로 심각한 문제로 부각되지는 않았으나,[521] 난방용 연탄사용이 증가하면서 연탄쓰레기가 주변의 대기를 오염시키는 주요인으로 등장하게 되었고, 연탄재는 폐기물의 상당 부분을 차지하였다.[522] 아울러 연탄을 제조, 취급, 연소시키는 과정

519) 한국환경기술개발원(1996).

520) 1920년대에 6℃ 정도였던 평균 일최저 기온이 50년 후인 1975년에는 8.6℃까지 상승하였다.

521) 저임의 노동력을 동원하여 플라스틱 조각, 나무토막, 폐휴지, 캔, 빈병 등의 상당수가 재활용되었다.

에서 연간 약 3만톤에 달하는 먼지가 생성됨에 따라 연탄재를 처리할 적당한 입지를 물색하는데 어려움을 겪게 되었다. 도시와 공업단지의 영향에 따른 주요 하천의 오염도 문제가 되기 시작했다. 서울의 경우 청계천, 중랑천은 하류로 갈수록 급격히 오염도가 높아지기 시작하였고, 안양천 역시 오염도가 높아 이들과 합류하는 한강의 수질은 전반적으로 악화될 수밖에 없었다.

전국적으로 공해방지구역으로 지정된 지역은 32개 도시와 14개 읍면으로서 동구역 내 인구는 전 인구의 40%인 1,200만에 달했다. 동지역에 법적 의무로 신고된 공장 또는 산업장의 총수는 1967년 9,267개소이며 이 중 서울과 부산에 60%인 5,804개소가 집중되어 있었다. 공해 발생원인을 보면 총공해건수는 13,752건이며 이 중 소음 54.6%, 분진 15.4%, 매진 0.2%, 진동 7.9%, 폐수 6.1%, 가스 2.6%의 순으로, 소음이 가장 큰 비중을 차지했다.

이 시기에 환경 관련 정책업무를 관장하던 보건사회부(사회보장심의위원회)에서 작성한 「15개년 보건계획(1972~86)」에서 환경관련 사업의 내용은 환경위생사업부문에서 찾아볼 수 있는데, 이를 통해 경제성장 초기 환경정책의 방향을 짐작할 수 있다. 환경위생사업의 내용은 음료수 관리, 급수시설 개선, 구충・구서, 오물 청소, 이・미용 관리, 위생 검사, 위생사 교육, 공해 방지 등이 포함되었다. 이들 중 특히 안전한 물의 급수, 진개 및 분뇨처리, 공해방지 등을 우선적인 과제로 지적하고 있다. 또한 공해는 도심지공해와 산업장공해로 구분했으며, 도시의 공해는 경제발전에 따른 각종 산업시설의 증가, 농촌인구의 이농현상에 따른 인구의 도시집중과 교통량 등으로 인하여 도시주민보건을 위협하는 중요한 현안문제로 지적되었다.

보건계획상의 환경 관련 정책목표는 다음과 같다. 첫째, 도시인구의 80%에게 1일 1인당 200ℓ의 상수도를 공급, 둘째 간이급수시설의 확대(급수인구 1,200만명, 기타 1,000만명은 위생적인 우물로 급수), 셋째 도시의 진개 60%는 위생적인 소각, 30%는 추비 및 사료화, 10%는 위생처리, 넷째 도시 분뇨는 수세식 변소 30%, 기타 분뇨저장탱크와 분료소화처리장을 통해 전부 위생처리한다는 것이다. 각 시・도에서 취해야 하는 대책으로는 대기오염방지, 소음방지, 하천오염의 3개 부문으로 구분하여 장・단기 대책을 제시하고 있다.[523] 당시의 환경정책은 보건위생, 상수도 보급의 차원이었으나, 앞으로 환경오염문제가 크게 확대될 것임을 시사하고 있다.

환경행정을 위한 법・제도 및 조직의 관점에서 보면, 1970년 환경위생과가 차관 직속 위생관리관(3급)으로 승격되면서 그 소속하에 공해담당관(4급)을 두었으며, 1973년에는 차관 직속의 위생관리관을 위생국으로 개편하여 공해과를 신설함으로써 공해 행정담당부서의 지위가 높아지게 되었다. 1975년에는 위생국을 환경위생국으로 개편하고 그 소속하에 기존의 공해과를 대기보전과와 수질보전과로 각각 분리하여 환경위생국장을

522) 장재식(1979)에 의하면, 서울에서는 매일 평균 7,000톤(1973년 기준)의 고체폐기물이 수거되는데, 그중 약 77.6%가 연탄재라고 기록되어 있다.

523) 자세한 내용은 보건사회부, 『15개년 보건계획』, 1969를 참조.

보좌하게 하여 공해문제의 전반적인 사항을 관리할 수 있도록 공해관리관(3급)을 신설하게 되었다. 1977년 3월에는 환경행정의 효율화를 위해 공해관리관을 환경위생국으로부터 분리하여 차관 직속의 환경관리관(2급)으로 개편하고 그 아래에 환경기획담당관, 대기보전담당관, 수질보전담당관을 두는 등 환경행정기구의 괄목할 만한 발전을 가져왔다. 그러나 여전히 경제개발우선정책에 밀린 환경정책은 타 경제부처의 반대 등으로 독자적인 정책의 수립과 집행이 어려웠다. 또한 환경부처 내부적으로도 경제개발에서 발생되는 여러 가지 공해 문제를 정부의 입장에서 대변하고 관리하는 업무를 수행하는 경향이 있었다.

1977년 국회는 기존의 유명무실하였던 「공해방지법」을 폐지하고 새로이 「환경보전법」을 제정하였다. 이 법을 통해 공해라는 용어가 아닌 환경오염이란 용어가 법률적으로 사용되기 시작하였다. 이 법 제2조에서는 '환경오염이란 사람의 건강에 위해를 주거나 환경을 저해하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음·진동 또는 악취 등'이라고 정의하였다. 이후 1979년과 1981년 두 차례에 걸쳐 개정되었고 개정 과정에서 환경보전위원회의 설치, 특별대책지역의 지정, 환경기준의 설정, 환경분쟁조정위원회 설립, 환경영향평가, 배출 기준, 배출 부과금, 자동차 오염규제 등 환경과 관련한 기본적 사항이 추가되어 환경정책의 기본 골격을 갖추게 되었다. 이 법은 환경오염문제가 정부의 실제적인 정책사안으로 인식되었음을 의미하므로 우리나라 환경정책의 실질적인 출발점이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 이 법의 제정만으로 환경보전정책을 다른 정책에 우선하거나 대등하게 추진되는 여건을 조성한 것으로 보기 어려우며, 여전히 환경정책은 개발을 위한 보완수단으로 인식되었다. 1970년대의 시기는 환경보전이 경제발전과 대립하는 갈등관계를 보였던 시기라고 할 수 있다.

3. 산업구조의 고도화와 환경문제의 다원화: 1980년대

1980년대의 우리 경제는 경제개발계획이 시작된 이래 처음으로 마이너스 경제성장을 보인 1980년대 초를 비롯하여 1980년대 후반 국제수지의 연속 흑자와 3년 연속 12%를 상회하는 고성장을 달성하면서도 물가안정의 성과를 이룩하는 등 다양한 경험을 하였다. 이 과정에서 한국 경제는 과거 1960년대와 1970년대의 성장과정을 답습하기도 했지만, 다른 한편으로는 산업구조의 고도화를 위한 여러 가지 경제적 조정을 위한 노력을 강구하였다. 이러한 노력의 결과, 한국경제는 1970년대의 사상 유례가 없는 고도성장과 뒤이은 저성장을 경험한 뒤에도 불구하고, 1983년에 다시 12.6%의 고도 경제성장을 이룩할 수 있었다. 그 뒤 1984년과 1985년에는 각각 9.3%와 7.0%의 안정적 성장을 보인 후, 소위 3저 경기에 힘입어 1986년부터 3년 연속 12%를 초과하는 고도 경제성장을 다시 재현했다. 산업구조도 변화되어 농림어업 비중의 지속적인 하락, 광공업 및 3차산업 부문의 비중 증가라는 산업구조고도화현상을 나타냈다. 이에 따라 농림어업부문이 국민총생산에서 차지하는 비중은 1980년의 14.9%에서 1987년에는 10.5%로 감소하고, 같은 기간 중에 광공업부문의 비중은 31.0%에서 33.0%로, 3차산업의 비중은 54.1%에서 56.4%로 각각 증가하였다.

〈표 5-2〉 1980년대의 에너지 이용 지표

	에너지 소비(백만TOE)	1인당 에너지 소비(TOE)	에너지/GDP(TOE/백만원)	탄력성(에너지/GDP)
1981	45.7	1.18	1.12	1.31
1985	56.0	1.36	1.02	0.67
1986	61.1	1.47	1.00	0.70
1987	67.4	1.60	0.99	0.85
1988	75.4	1.80	0.99	0.98

자료: Chin-Seung Chung et al., *Economic Policies for Sustainable Development*, KDI, 1990.

한편, 한국경제는 산업화 과정을 통해 더욱 에너지 집약적인 산업구조로 변모하게 되었다. 특히 에너지 사용량의 증대와 함께 에너지 이용구조도 크게 변화하였다. 에너지는 1970년대 중반까지만 해도 주로 주거와 상업용으로 쓰였지만 급속한 속도로 진행되었던 산업화의 결과 1980년대에는 제조업 용도로 더 많이 쓰였다.[524] 특히, 수송용으로 사용되는 에너지의 사용량이 크게 증대하였으며, 산업구조 고도화의 결과로 석유와 화학산업의 비중은 증가한 반면, 섬유, 음식, 기계 및 장비산업부문의 비중은 오히려 줄어들었다.

지역 균형개발의 차원에서 살펴보면, 1970년대까지 지역 균형개발에 대한 인식이 부족하여 지역의 불균형발전이 계속 심화되어 왔지만, 1982년부터 추진된 제2차 국토종합개발계획(1982~91)은 지역 간 균형발전을 통한 국민복지 향상에 정책적 우선순위를 두었다. 따라서 인구를 지방으로 분산 정착시키기 위해 지방 대도시 중심의 지역경제권을 육성하고, 지역생활권 형성을 도모하기 위해 중심 도시와 배후 지역을 연계하여 개발하는 소위 광역개발정책이 시도되었다. 이와 같은 기본방향에 따라 정부의 공업입지정책은 대규모 공업단지의 개발을 지양하고 중소공업단지를 지방에 분산 배치하는 한편, 수도권으로의 집중 억제와 대도시 기능의 지방분산을 도모하는 방향으로 전환되었다. 그리고 이를 위해 1982년에 「수도권정비계획법」을 제정하여 시행하였으며, 1983년에는 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하여 농촌지역에 일반 및 특별 농공단지의 조성을 적극적으로 추진하여 공업단지의 전국적인 확산을 유도하였다.

1970년대 후반기부터 시작되어 1980년대까지 시행되었던 공업입지의 분산정책은 의욕적인 계획에 비해 구체적인 정책수단의 개발이 뒤따르지 못함으로 인해 계획상의 목표와 실제 추진 성과 사이에 상당한 괴리가 있었다. 지방생활권에 연계되는 사회간접자본시설이 미비하였고, 여전히 수도권을 중심으로 하는 산업정책으로 인해 지역 간 균형발전을 위한 종합적인 투자계획도 소기의 성과를 달성하지 못했다. 수도권은 더욱 거대화되어 1990년에는 전체 인구의 43%가 수도권에 거주하게 되었고, 전국 자동차의 53%, 금융기관 대출금액의 63%가 수도권에 집중되는 등 지역 간 불균형 문제가 심화되었다.

524) 1975년에는 주거 및 상업 용도로 45.3%, 제조업 용도로 38.5% 쓰였지만, 1988년에는 각기 32.2%, 46.3%로 사용비중이 바뀌게 되었다.

〈표 5-3〉 상 · 하수도 보급률 및 도시화율(1980년대)

연도	상수도 보급률(%)	하수도 보급률(%)	도시화율(%)
1980	32.4	–	54.6
1981	35.3	8.3	57.0
1982	36.6	8.2	59.4
1983	38.0	7.6	62.0
1984	40.6	6.3	64.9
1985	42.4	6.3	66.6
1986	50.0	6.6	68.6
1987	51.0	29.6	71.0
1988	51.5	31.7	74.1
1989	52.8	31.7	77.7

자료: 건설부, 『상수도』; 내무부, 『한국도시연감』.

1980년대는 1960~70년대의 고도성장 과정에서 누적되어온 환경 문제가 많은 매체와 경로를 통해 가시적인 문제로 다양하고 복잡한 형태로 나타나기 시작한 시기로 볼 수 있다. 산업 및 생활폐기물의 배출이 급증했고, 이에 따른 환경 피해가 많은 문제를 야기하였다. 인구의 증가로 생활하수와 폐기물, 분뇨 등의 배출이 늘면서 각 하천의 수질상태가 악화되었으며, 대기의 오염정도도 심화되었다. 대기오염의 대부분은 화학, 석유화학, 금속제련 업체와 발전소 등에서 배출되는 오염물질들로 인해 초래되었는데, 황산화물, 부유분진, 일산화탄소, 중금속 등이 문제가 되었으며, 특히 황산화물이 크게 주목을 받았다. 공단지역에서 발생하는 아황산가스는 주거지역에서 발생하는 배출량보다 3~15배 이상 높아 이들 지역에 대한 특별대책의 필요성이 제기되었다.

석탄과 석유 등 화석연료의 사용이 증가함에 따라 이들 연료에 함유되어 있던 황산화물의 배출이 함께 급증했고, 1980년대 들어서서는 산성비 문제를 초래하는 원인이 되었다. 황산화물과 질소산화물을 통해 대기 중에 형성되는 산성비는 강과 호수의 어류에 피해를 미쳤을 뿐 아니라 건물, 교량 및 구조물 등의 부식, 식물의 수분흡수 억제, 토양의 유기물 분해를 방해하는 등 생태계에도 영향을 미쳤다.

제5차 경제개발5개년계획(1982~86)부터는 환경부문과 관련된 계획이 별도로 수립되었다. 환경보전부문 계획의 주요 골자는 환경영향권별 환경관리 대책 추진, 오염규제제도의 실효성 제고, 환경보전업무의 종합조정기능의 강화, 지방환경관리조직의 정비 등으로 요약된다. 이처럼 경제개발의 계획 수립 시 환경보전에 대한 고려가 구체적으로 반영된 데는 환경과의 조화를 고려한 개발이 아니고서는 지속적인 경제성장이 불가능하다는 정책적인 판단도 있었겠지만, 환경보전에 대한 국민의식이 크게 강화된 데에 따른 것으로 판단된다.

환경보전업무의 활성화를 위하여 1980년 환경청이 발족한 이후 몇 차례에 걸쳐 기구의 확대 개편이 이루어졌다. 특히, 전국 6개 지역(서울, 부산, 광주, 대전, 대구, 원주)에 영향권별 환경관리를 위한 환경지청을 설치함으로써 환경청은 지방행정조직을 갖춘 환경보전담당 행정기구로서의 기능을 더욱 강화하게 되었다. 1981년에는 「환경보전법」의 개정으로 환경오염 사전예방의 원칙과 환경 문제의 해결에 경제 원칙이 적용될 수 있는 기틀을 마련하여 환경영향평가제도와 배출부과금제도의 도입 그리고 환경오염방지기금 조성 등이 추진되었다.

〈표 5-4〉 산성비 추이(1985~87년)

(단위: pH)

	1985	1986	1987
서울	5.5	5.3	5.1
부산	5.1	5.2	5.4
대구	5.4	5.4	5.3
인천	5.8	5.5	5.2
울산	5.0	5.2	4.9

자료: 한국환경기술개발원, 『한국의 환경 50년사』, 1996.

1986년에는 「환경보전법」이 개정되어 환경영향평가가 민간사업에까지 확대되었다. 특히 제5공화국 「헌법」 제33조에서는 "모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다."라고 규정하여 국민이 깨끗한 환경을 누릴 권리와 깨끗한 환경을 보전해야 할 의무를 가지는 환경권을 인정하였다. 이는 국민의 기본권으로서 환경권을 헌법상에 보장함으로써 환경권을 실현하기 위한 구체적인 법률안을 제정하는 데에 기여하였을 뿐 아니라 환경문제에 대한 정부와 국민의 시각과 인식을 바꾸어 놓는 계기가 되었다. 제도 개선의 주요내용 중에는 환경선진국들이 시행하고 있는 여러 가지 제도를 도입하고 있는데 그중 대표적인 것으로 환경영향평가제도, 배출부과금, 환경오염방지기금 등을 들 수 있다. 이들 제도는 오염물질을 배출하는 원인자에 대한 경제적 의무 부과를 내용으로 하는 원인자 부담 원칙의 적용(배출부과금 등)과 개발사업으로 인한 환경피해의 사전 예방의 원칙이 제도화된 최초의 사례라 할 수 있다.

4. 친환경 경제발전의 촉진 및 환경관리 효율화: 1990년대

1990년대에는 1970년대부터 본격적으로 시작된 중화학공업 육성정책, 인구의 도시 집중, 그리고 1980년대 이후 자동차 보급의 증가, 소비 규모의 증가, 생활양식의 변화 등으로 인한 새로운 소비문화가 조성되기 시작하였다. 특히, 경제발전의 과정에서 쓰레기 매립지, 소각시설, 하수종말처리시설 등의 환경 기초시설 인프라에 대한 투자가 충분히 이루어지지 못해 폐수와 폐기물의 처리 문제가 정치·사회적인 문제로 대두되는 경우가 많아졌다. 1990년대 들어 우리나라의 환경부하는 이미 주요 선진국들과 비교할 수 없는 수준으로 악화되었던 것으로 확인된다.

〈표 5-5〉 우리나라와 주요 선진국의 환경부하량 지표(1992년)

	인구밀도(인/㎢)	GNP(백만달러/㎢)	석유소비(bbl/일/㎢)	쓰레기 배출(g/㎢/일)	BOD 배출(g/㎢/일)
한국	438	2.8	11.94	510	19,329
미국	27	0.6	1.73	51	370
영국	234	4.1	7.21	198	378
일본	327	8.9	14.02	264	11,557

자료: 한국환경기술개발원, 『21세기를 향한 환경정책의 과제와 추진방향』, 1996.

국제적으로는 지구 온난화, 산성비, 오존층 파괴 등이 생태계에 미치는 영향이 과학적으로 증명되고 환경 문제가 점차 광역화·심화되면서 국경을 초월하는 전 지구적인 문제로 인류의 생존을 위협하는 중요한 도전 요인이라는 인식이 확대되었다. 이에 따라 지구 환경 문제의 해결을 위한 국제사회의 공동 대응 노력이 구체적인 협약의 형태로 경제활동을 제약하기 시작하였다. 특히 1992년 6월 브라질의 리우데자네이루에서 개최된 UN 환경개발회의에서의 '리우선언'과 '의제 21(Agenda 21)'에서는 경제발전과 환경보전, 사회통합을 균형 있게 달성하는 '지속가능발전'의 이념을 구체화하는 기본 원칙과 실천 전략을 담고 있다. 이는 환경과 개발의 문제가 조화를 이루지 않고는 인류의 생존과 지속적인 경제발전을 담보하기 어렵다는 국제사회 공동의 메시지로 볼 수 있으며, 국내 환경 문제의 해결과 더불어 국제 환경 문제에의 대응을 동시에 고려해야 하는 새로운 정책환경이 조성되었음을 의미한다. 이와 연계하여 환경보전을 명분으로 하는 무역규제 움직임이 가시화되기 시작했으며, 환경·경제 통합적 고려가 정부의 정책은 물론 개별 기업의 의사결정에서 중요한 과제로 대두되기 시작했음을 의미하는 것이기도 하다. 특히 환경 문제의 주범은 경제활동으로 인해 발생하는 인위적인 오염물질(anthropogenic pollutants)이라는 입장에서, 경제발전에 따른 환경부하의 효율적, 효과적 저감이 환경정책은 물론 경제, 개발 관련 정책에서도 중요한 과제로 대두하였다.

환경보전의 관점에서 1990년대의 경제발전은 1980년대의 산업구조 조정에 이어 경쟁력 강화와 규제완화의 조치에 역점을 둔 점에 주목할 필요가 있다. 1980년대 말의 3저 호황을 경험하였지만 국내 산업의 전략적 긴장을 이완시킨 결과를 초래, 경공업부문의 산업조정 지연 등 산업 경쟁력 약화의 계기가 되기도 하였다. 이에 경쟁력 강화가 중요한 경제적 화두가 되었으며, 기업활동의 효율성 증대를 명분으로는 하는 다양한 규제 완화가 이루어졌다. 국토환경의 보전과 관련한 각종 규제도 완화되면서 난개발을 조장한 측면이 있었다. 1993년의 「국토이용관리법」 전면 개정을 통해 10개의 용도지역을 5개로 단순화하고, 토지 이용 행위 제한을 개발 목적과 보전 목적으로 구분하여 개발지역의 행위 규제를 완화한 사례는 난개발을 조장한 대표적인 규제완화 사례로 지적되기도 한다. 이 조치 이후 전 국토에서 개발 가능한 토지의 비중이 개정 전 15.6%에서 41.7%로 확대되었다.[525]

이와 같은 여건에 효과적으로 대처하고 경제발전에 따른 환경부하를 효율적으로 저감하기 위한 일환으로, 1990년대에는 친환경 경제발전체계의 구축을 촉진하기 위한 다양한

525) 「국토이용관리법」은 1993년 8월 법률 제 4572호로 개정, 1994년 1월부터 시행되었다. 개정된 「국토이용관리법」의 주요 내용은 기존의 10개 용도지역(도시, 공업, 취락, 관광휴양, 개발촉진, 농경지, 산림보전, 자연환경보전, 수산자원보전, 유보지역)을 도시지역(전 국토면적의 13.9%), 준도시지역(1%), 준농림지역(27.3%), 농림지역(18.8%), 자연환경보전지역(7.0%)등 5개 지역으로 단순화(「국토이용관리법」 제6조)하고 토지 이용 행위 제한을 개발 목적과 보전 목적으로 구분하여 개발지역의 행위 규제를 완화함으로써, 전 국토의 15.6%를 차지하고 있는 개발 가능지의 면적을 실질적으로 41.7%로 확대하는 것이다. 또한 기존 보전임지와 준보전임지로 구분해온 산림을 생산임지, 공익임지, 산업임지로 재편하고, 산업임지를 준농림지역으로 지정해서 개발을 유도하고 있고, 수도권권역도 과거 5개 권역에서 3개 권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)으로 조정하고 있다.

정책과 제도가 도입되었을 뿐만 아니라 환경관리의 효율성 제고를 위한 환경 기반시설의 확충 노력이 확대되었다. 특히, 친환경적인 생산 및 소비체계를 구축하고 환경투자를 위한 재원을 마련하기 위한 취지에서 환경오염의 배출 규제 및 배출된 오염의 처리 효율을 제고하기 위한 다양한 유형의 경제적 규제수단들이 많이 도입·강화되었다.

우선 환경오염의 직접적인 원인이 되는 시설물의 소유자 또는 점유자와 자동차의 소유자로부터 환경개선을 위한 투자재원을 조달하기 위해 1992년부터 환경개선부담금을 시행하였다. 이 제도는 과거의 환경규제정책이 주로 생산활동과 관련된 오염물질의 저감에 치중하여온 데 반해 환경책임을 소비·유통 부문으로까지 확대 적용한 것으로서, 여러 가지 논란에도 불구하고 국민의 환경인식 제고와 환경투자재원의 확충에 적지 않은 기여를 한 것으로 평가된다.

이와 더불어 폐기물의 재활용을 촉진하고 친환경적인 소비행위를 구축하기 위해 1991년 폐기물예치금, 1994년 폐기물부담금제가 각각 실시되었으며, 친환경상품에 대한 정보제공 제도인 환경마크제가 시행되었다. 1995년에는 쓰레기의 배출자에게 배출량에 비례하여 요금을 부과하는 쓰레기종량제가 전면 실시되었다. 폐기물부담금제도는 환경에 부하가 되는 폐기물의 원생산자에게 배출량에 비례한 부담금을 부과하는 제도로서 전형적인 환경세의 한 형태로 볼 수 있다. 폐기물예치금제도의 경우 환경에 유해한 폐기물 또는 다량으로 배출되는 폐기물이 배출되는 제품을 제조하거나 수입하는 자에 대하여 동 폐기물의 회수·처리 의무를 부과하였다. 이 의무의 이행을 보증하기 위하여 회수·처리 비용을 사전에 예치하게 하고, 의무자가 이를 적정한 방법으로 회수·처리하는 경우에 한하여 예치금을 반환토록 하는 제도로서, 생산자에게 재활용에 대한 경제적 의무를 명확하게 부과하는 대표적인 제도이다. 환경마크제는 제품의 전 주기 평가와 관련하여 지속 가능한 생산·소비를 위한 발판을 마련한다는 입장에서 도입되었으며, 소비자의 참여를 직접 요청한다는 점에서도 긍정적으로 평가되었다. 쓰레기종량제의 경우 폐기물 분야의 정책혁신의 대표적 사례로서, 쓰레기의 배출량을 한 차원 낮추는 데에 결정적인 기여를 한 제도로 평가된다.

한편, 1990년대 들어서면서 사회간접자본시설의 투자 부족이 경제에 심한 부담을 미치게 되자 이에 대한 투자를 대폭 강화하였다. 환경 분야에서도 소득 수준의 증대로 삶의 질 향상에 대한 욕구를 반영하기 위해 상하수도, 여가시설 등에 대한 투자 확대를 위해 노력하였다. 환경투자는 공공부문과 민간부문에서 공히 이루어졌지만, 선진국의 경험과 마찬가지로 초기에는 공공투자가 주도적이었다. 공공부문이 환경기초시설의 공급에 있어서 주요한 역할을 맡는 이유는 시설이 지니는 특성에 기인한다. 그러나 시설의 양적 확충에도 불구하고 국민복지와 직결된 생활환경의 질 향상을 위한 투자는 여전히 국민수요를 충족시키는 수준에 이르지 못하였다. 예컨대 상수도의 보급률의 경우 1981년 57%에서 1993년에는 80%로 크게 증가한 것으로 나타났지만, 상수원 관리의 소홀과 노후화된 수도 관거 등 수질에 대한 불신이 많이 제기되었다. 또한 쓰레기 매립시설, 소각시설 등은 2차 환경오염에 대한 우려와 지역이기주의현상이 결합하여 부지 확보와 관련한 어려움이 증폭되어 시설의 설치가 상당히 지연되었거나 취소된 사례가 많았다.

1990년대의 또 다른 중요한 변화는 환경행정의 위상 및 기능 강화라고 할 수 있다.

〈표 5-6〉 환경행정기구의 변화와 공무원 수 변화

조 직 변 천	연도	기구	중앙공무원 수				
			정무직	별정직	일반직	고용직	총계
보사부 환경위생과 공해계	1967. 2			4			4
보사부 위생관리관 공해담당관	1970. 2			9			9
보사부 환경위생국 공해관리관	1975. 8	2과		16			16
환경청	1980. 1	3국 13과 4담당관	1	6	198	48	253
환경처	1990. 1	2실 4국 21과 9담당관	2	6	295	79	382
정책심의관 신설	1991.12		2	6	314	85	407
국제협력관, 자연보전국신설	1993.10		2	6	314	83	405
상하수도국신설	1994. 5		2	6	346	78	432
환경부	1994.12	2실 5국 30과 12담당관	2	6	343	78	429

자료: 환경부, 『한국환경연감』, 각년도.

우선 1990년 1월 환경청이 환경처로 승격되었다. 환경처로의 승격은 완전히 독립된 행정부서로서 국무회의에 참여할 수 있고 단독으로 정책을 입안하고 시행할 수 있게 되었다는 것을 의미하는데 환경부서 권한의 수직적 상승을 의미하는 것이다. 또한 지방 환경지청이 지방 환경청으로 확대 개편되어 환경정책을 독자적으로 개발·집행할 수 있는 체제를 갖추게 되었다. 또한 지방 환경청이 소재하고 있지 않은 지역 중 공장밀집지역 또는 환경오염심화가 우려되는 9개 지역인 서울북부, 춘천, 울산, 부산, 전주, 제주, 포항, 구미, 청주에 환경출장소를 설치하여 운영하여 지방환경보호를 위한 조직체계를 갖추게 되었다. 1992년에는 자연보전국이 신설되고, 이후 낙동강 수질오염사건을 계기로 건설부, 보사부 등의 수질 관련 기능이 '환경처'로 이관되었다. 환경처의 발족과 함께 환경행정은 외형적으로는 물론 내용적으로 많은 발전을 하였으며, 이후 단순한 공해방지업무에서 탈피하여 지구환경문제를 포함한 포괄적인 환경보전업무를 체계적으로 수행할 필요가 높아지면서 1994년 12월 환경부로 승격되어 지금의 체제를 갖추게 되었다.

이러한 노력의 결과, 1990년대부터는 대기 분야와 폐기물 분야의 주요 환경지표가 상당히 개선되는 성과를 보였다. 대기오염의 경우, 매년 유류 등 연료의 사용량은 증가하고 있지만, 저공해 연료의 공급 확대(청정연료 및 저황유), 저공해자동차 보급 촉진 등으로 총 오염물질 배출량이 감소하는 경향을 보였다. 폐기물의 경우도 쓰레기종량제의 실시를 기점으로 1인당 하루평균 배출량이 1kg 수준으로 안정화되는 계기가 마련되었으며, 매립 및 소각처리되는 비율이 급격하게 감소하는 대신 재활용률이 급격하게 증가한 것으로 나타났다.

이와 같은 적지 않은 성과와 각종 노력은 1990년대 초의 크고 작은 환경오염사고의 발생에 따른 국민의 환경의식 향상이 중요하게 작용한 측면이 많다. 특히 1991년의 낙동강 페놀 오염사고, 1994년에 두 번에 걸쳐 발생한 낙동강 권역의 상수원수 오염사고는 국민생활에 직결되는 먹는 물의 안정성 확보와 같은 환경보전의 중요성을 전 국민에게 환기시킨 중요한 계기가 되었다. 이들 사건으로 환경행정에 대한 불신과 비난이 높아졌으며, 국무총리실 주관의 각종 수질 관련 대응체계 구축 노력이 확대되게 되었다.

5. 환경과 경제의 상생, 지속가능발전과 녹색성장: 2000년대

환경과 경제의 관계도 경제성장의 단계마다 많은 변화가 있어 왔다. 환경 문제가 정책영역에서 관심사로 부각된 것은 급속한 도시화와 산업화가 추진된 1960년대 후반 이후부터로 볼 수 있으며, 1970년대 중반 이후 환경 문제가 심화되기 시작하면서 정부의 중요 정책의 하나로 부상하게 되었다. 1980년대를 거치면서는 급속한 경제성장의 과정에서 누적되어온 환경오염 문제가 심화되면서 국민 건강과 생태계 훼손을 위협하는 문제로 대두되었다. 1990년대에는 경제 구조가 다원화·고도화하고 국제 환경 문제가 심화되면서 경제시스템과 환경시스템, 국제 문제와 국내 문제를 구분하는 것이 불가능해지기 시작하였다. 다른 한편으로는 소득증가에 따른 생활양식 변화와 국민의 환경의식이 제고되면서 환경에 대한 수요도 고도화·다원화되게 되었다. 경제발전을 지속하면서도 환경을 고려하지 않는 성장을 생각하기 어려워지는 이중의 과제를 안게 되었다. 이에 따라 환경과 경제를 통합적으로 고려하는 '지속가능발전'의 이념이 정책에 반영되기 시작했으며, 환경 문제의 효율적 해결을 위한 사전 예방, 경제적 원칙의 적용 등이 강조되기 시작했다. 이러한 경향은 2000년대 들어서서 더욱 강화되었으며, '지속가능발전'의 구현을 위한 다양한 정책이 추진되어 왔다.

특히, 양적 성장과 더불어 삶의 질적 향상에 대한 국민적 수요가 높아지면서 국민의 건강에 직결되는 '환경보건' 정책과 물·생태자원 등과 같은 환경자원의 지속 가능한 이용과 보전을 위한 정책을 강화하여왔다. 이와 더불어 환경과 관련이 있는 경제활동과 관련 정책에 환경 문제를 고려하고, 오염의 사전 예방을 촉진하면서도 경제활동을 저해하지 않는 효율적이고 통합적인 환경관리체계 구축을 위한 노력도 확대하였다. 최근 들어서는 '녹색성장'의 비전 실현을 위한 환경과 경제의 상생체제 구축을 위한 온실가스 관리체제의 구축, 자원 순환의 촉진, 환경산업과 기술의 육성, 기후변화 적응 역량 강화 등의 분야에 대한 정책 개발과 투자 확대를 위해 범정부적으로 많은 노력을 기울이고 있다.

삶의 질에 대한 국민적 욕구에 능동적으로 부응하기 위해 환경 영역에서도 종래의 양적 관리, 최소 기준의 관리 틀에서 벗어나 환경의 질적 수준을 향상하기 위한 다양한 정책이 개발, 추진되어 왔다. 기존의 오염 배출원 중심의 관리시스템을 지속적으로 강화하면서도 국민의 건강에 직결되는 환경위해요인에 대한 체계적 관리를 위해 2008년 「환경보건법」을 제정하였으며, 환경성질환 대응, 어린이용품 위해성 관리 방안 마련, 화학물질 관리체계 선진화 등 수용체 중심의 위험관리체계를 정비해 왔다.

도시환경의 질적 수준 향상을 위해 오염물질에 국한된 관리에서 탈피, 생태적으로 건강하고 쾌적한 도시 환경을 조성하기 위한 다양한 조치들이 시행되었다. 도시의 환경생태를 진단하고 목표를 제시하여 도시 내 토지이용계획에 환경을 우선 고려하도록 도시환경성 평가지표를 개발, 비오톱지도의 작성 지침 마련, 에코시티 조성사업 추진 등 도시계획 수립 시 생태녹지공간이 충분히 조성될 수 있도록 다양한 시책을 추진해 왔다. 아울러 도심 내 주요 대기오염물질인 황산화물, 질소산화물, 먼지의 저감을 위해 대기오염총량관리제도를 도입하는 한편, 2007년부터는 배출권거래제도를 도입하여 기업들의 자발적 감축 노력을 유도하였다. 또한 저공해 자동차의 조기 상용화 유도를 위해 하이브리

드 등 저공해 자동차(2007년 1,289대) 및 천연가스 시내버스(2007년 3,109대) 보급을 지속적으로 추진하였다.[526]

자연자원을 보전하고 훼손된 생태계를 복원함으로써 국토의 생태적 기반을 확충하기 위해 생태보전지역의 지정을 지속적으로 확대해왔으며, 국립생물자원관의 개관을 통해 선진국형 생물자원의 관리를 위한 기반을 마련하였다. 또한 환경계획과 국토계획의 연계를 강화하기 위해 주요 개발 계획에 대한 사전 환경성 검토의 확대 시행 등 전략환경평가를 위한 제도 정비도 지속적으로 이루어졌다. 물환경관리의 경우도, 전통적인 수질 관리의 틀에서 벗어나 수생태 건강성을 회복하고 공공수역의 위해성 관리체계를 강화하는 것을 내용으로 하는 생태하천 복원 등 선진국형 물환경관리체계로의 전환을 시도하고 있다. 자원의 절약과 순환 촉진을 통한 녹색성장의 비전 실현을 위해 제4차 자원재활용기본계획(2008~12), 폐기물 에너지화 종합대책 등을 마련, 폐자원의 순환 이용과 에너지화를 촉진하기 위한 기본 골격 및 실행 계획을 마련하여 추진하고 있다.

최근 들어서는 기상이변, 지구온난화 등 범지구적인 대처가 필요한 기후변화에 대응하고 녹색성장의 기반 확충을 위해 다양한 대책을 마련하고 있다. 매립·소각, 하폐수처리 등 온실가스 배출계수 개발 및 온실가스 배출 통계 구축사업을 추진하는 한편, '기후변화 적응 마스터플랜'을 바탕으로 지자체의 기후변화 대응정책 수립을 지원하고, 기후변화 시범도시 조성 등의 사업을 확대하고 있다. 이와 더불어 녹색성장의 기반산업이라 할 수 있는 환경기술과 환경산업을 육성하고 해외진출을 촉진하기 위한 노력을 확대하고 있다.

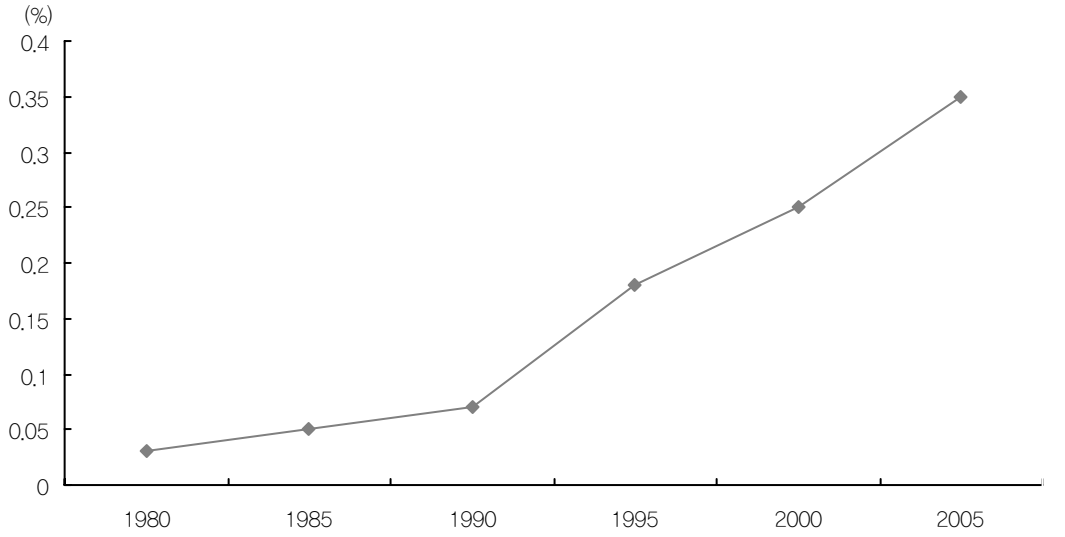
6. 환경정책의 성과와 과제

환경정책도 시대별 환경수요의 변화와 밀접하게 관련을 갖고 변화되어 왔다. 1960년대까지의 환경에 대한 수요는 보건위생의 범위를 벗어나지 못한 것으로 보이며, 따라서 환경정책도 독립적인 법·제도적 체계를 갖추지 못한 상태였다. 공업화가 본격 추진되고 도시화가 급속하게 진행되었던 1970년대에 와서야 '공해' 문제가 대두되었으나 여전히 환경정책은 절대 빈곤의 탈피와 경제성장이라는 경제적 요구에 묻혀 있었던 단계였다.

환경정책이 독자적인 행정조직을 갖추고 환경문제에 본격적으로 대응하기 시작한 것은 경제성장 과정에서 누적되어온 환경문제가 심화되어 환경오염사고가 빈번해지기 시작한 1980년대와 1990년대를 거치면서라고 할 수 있다. 이러한 노력의 결과로 대기, 수질, 폐기물 등의 전통적인 환경 문제는 상당 수준 해결된 것으로 평가된다. 2000년대 들어서는 '지속가능발전'의 이념을 구현하기 위한 다양한 노력이 확대되어 환경과 경제의 조화와 균형을 담보하기 위한 제도적 정비가 활발하게 추진되고 있다. 환경정책의 강화는 환경예산의 비중 변화를 통해서도 확인되는바, 1980년 초 국내총생산(GDP)이 0.03% 수준에 머무르던 환경예산의 비중이 2000년대 중반에는 0.35%로 0.3%포인트 이상 증가하

526) 전국 시내버스 대비 천연가스버스 비율이 2004년 20%에서 2007년 50%로 높아졌다.

[그림 5-1] 환경예산의 변화 추이(GDP 대비 비율)



자료: 환경부, 『2008 환경통계연감』, 2009.

였다. 특히 2008년에는 환경과 경제의 상생을 내용으로 하는 '녹색성장'의 패러다임이 국가발전의 새로운 비전으로 제시되었으며, 향후 국가 발전의 중요한 중심축의 하나로서 환경정책의 역할과 책임이 더욱 확대될 것으로 전망된다.

그러나 국내 환경여건은 아직 개선할 부분이 많이 남아 있다. 대다수의 국민이 거주하는 도시지역의 생활환경 개선이 무엇보다 시급한 과제로 대두되고 있다. 도시의 녹지와 공원이 선진국에 비해 현저히 부족하며, 특히 생활 주변에서 쉽게 이용할 수 있는 근린공원·녹지는 4.9㎡로 워싱턴(50㎡), 빈(25㎡), 런던(9㎡)에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 또한 인구의 대도시 집중에 따른 도시열섬현상, 교통 혼잡, 에너지 소비 등 도시환경 문제 악화로 도시민의 삶의 질이 점차 저하되고 있다.

환경오염으로 인한 국민건강 보호 및 취약계층 배려 정책도 아직 초기단계에 불과하다. 위해성 결과를 활용한 통합 환경기준 마련과 배출원 관리가 필요하며, 유해대기오염물질이나 실내 공기질 등 국민건강 보호를 위한 종합대응체계는 아직 미흡한 상황이다. 또한 질소산화물(NOx), 휘발성유기화합물(VOC)로 인해 대도시뿐 아니라 광양만지역 등 산단 주변의 오존오염이 심화되고 있어 조속한 개선 대책 마련이 필요하다.

경제성장과 도시화로 인한 국토개발로 동·식물 서식공간이 지속적으로 감소하고 있으며, 환경계획을 토대로 한 국토이용체계 구축이 미흡해 이에 대한 개선이 시급하다. 각종 국토 개발로 인한 생태계 교란 요인이 증가하여 하천 및 해양·연안 생태계의 파괴가 가속화되고 있다.

상수도 보급 확대에 비해 노후 수도관 개량, 옥내 급수관 관리 등 수돗물 품질 개선을 위한 노력은 아직까지 상대적으로 미약하다. 또한 축산분뇨, 산업폐수 등 난분해성 오염물질에 대한 관리미흡으로 COD, 총인(T_P) 등은 지속적으로 증가하고 있으며, 4대

강 중 다른 강과는 달리 한강지역은 수질오염총량제가 임의제로 시행되고 있어 효과적인 수질관리에 한계가 있다.

전 세계적으로 자원, 에너지 소비 확대와 기후변화 등 환경비용의 증가에 따라 심각한 자원위기와 환경위기를 맞고 있다. 이러한 환경위기는 우리에게 기존의 자원 및 에너지 다소비형, 기후 파괴형, 물량 위주의 경제·사회 체제에서 자원절약형, 에너지 저소비형, 기후친화형 경제·사회 체제로의 전환을 요구하고 있다. 이에 대응하여 EU, 일본, 미국 등 환경선진국들은 자원절약과 친환경적인 에너지 이용체계로 경제구조를 급속히 개편하고 있으며, 자국의 앞선 환경기술을 바탕으로 강력한 환경규제를 신설하여 신흥개도국을 견제하면서 세계 환경시장의 선점을 추진하고 있다. 우리나라 또한 녹색성장을 국가 발전의 새로운 비전으로 제시함으로써 국제적인 기후변화 문제와 국내 경제, 환경의 문제를 동시에 해결하기 위한 저탄소 경제·사회체제로의 전환을 촉진하기 위한 다양한 정책이 마련되고 있다. 녹색성장이 성공적으로 실현되기 위해서는 녹색성장의 시장 조성과 관리자로서의 환경정책의 역할이 중요할 것이다. 이를 위해서는 지금까지 추진해온 그간의 환경정책 성과와 경험을 바탕으로, 환경과 경제의 상생을 가능하게 할 수 있는 능동적인 정책 개발과 규제 혁신이 선행되어야 할 것이다. 특히 환경에 영향을 주는 사회 각 부분의 운영·행동양식을 환경친화적으로 변화시켜 녹색성장의 생활양식을 정착시켜나가야 할 것이며, 기후변화에 대한 대응과 함께 각종 국제협약의 이행 및 새로운 국제 환경협력을 적극 추진하여 성숙한 세계국가로서의 역할 확대에 능동적으로 기여해야 할 것이다.

제2절 | 자연생태 및 국토환경 보전

1. 환경의식 부재기: ~1950년대

가. 일제 강점기의 국토 훼손

일본이 36년간 한반도를 강점하는 동안 우리 국토는 일본의 대륙진출을 위한 병참기지로서 이용당하였으며, 우리 국토에 대한 일본의 자원 수탈은 광복 이후에도 그 후유증이 극심하였다. 한반도의 울창한 산림은 대량으로 벌채되어 광복 전후를 비교할 때, 산림자원의 약 70%가 감소하였으며 많은 양의 지하자원이 반출되었다. 1910년에 이미 우리나라의 산림자원은 7억㎥, 산림밀도로는 46㎥/ha로 줄어들어 있었고 광복되기 이전인 1945년에는 2억㎥, 산림밀도는 13㎥/ha로 35년 만에 거의 7할이 없어졌다. 이러한 산림의 급속한 감소는 목조주택을 선호하는 일본인들이 대부분 일본으로 목재를 가져간 결과이며, 특히 2차대전 말기에는 군수물자인 목탄을 만들기 위하여 산림자원을 수탈해갔기 때문이다.

광복 후 약 3년간의 6·25 전쟁으로 그나마 남아있던 국토의 환경자산이 더욱더 피폐해져 국토에 회복하기 어려운 상처를 남기게 되었으며, 이 시기에 대부분의 국민은 주린 배를 채우기 위해 초근목피로 하루하루를 연명하는 생활을 보냈다. 이러한 암담한 현실

속에서 환경을 생각한다는 것은 크나큰 사치였다. 그러나 이보다 더 큰 문제는 아직 '환경'이라는 개념이 알려지지 않았다는 점이다. 산등성이의 수목은 땔감으로 벌채되었으며, 야생동물은 식량으로 사라져갔다. 산림의 훼손은 주기적인 장마와 홍수로 이어졌고, 이는 다시 비옥한 표토의 유실을 초래하였으며, 궁극적으로는 농업생산량의 증가를 저해하는 악순환이 계속되었다.

일본의 강점기와 6·25 전쟁을 거치면서 우리 국토에서 삶의 터전을 마련하였던 많은 야생동물이 그 자취를 감추었다. 특히 한반도 전역에서 서식하던 호랑이는 1924년 2월 1일자 매일신보에 "1월 21일 강원도 횡성 산중에서 팔 척짜리 암컷 호랑이가 송선정이라는 자에 의해 포획되었다."는 기사를 마지막으로, 이후 공식적으로 남한땅에서 목격되었다는 증거는 나오지 않았다.

지난 1996년 4월 환경부는 '멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)' 사무국에 제출한 보고서에 따르면, 19세기 말까지 호랑이가 남한에 서식했으나 1943년 이후 완전 멸종되었으며, 북한의 백두산 일원에 10여 마리가 서식하는 것으로 기술되어 있다. 호랑이 이외에도 우리 국토에는 표범, 늑대, 여우 등 생태계에서 포식자의 위치를 차지하는 많은 동물이 멸종되었거나 멸종되었다고 추정되고 있다. 광복 이후 그나마 남아 있을 것으로 추정됐던 표범도 3년간의 6·25 전쟁을 거치면서 멸종의 길로 들어섰다. 전쟁 중 어마어마한 규모의 산림이 초토화되었으며, 대형 육식동물들의 서식지는 급감하게 되었다. 더욱이 전후 궁핍한 국민에 의한 수목벌채는 그나마 명맥을 유지하던 숲을 사라지게 했으며, 한국의 생태계는 그 자체가 괴멸되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

나. 전후복구와 국토환경

1953년 남한의 GNP는 약 479억원(경상 시장가격 기준)이었고, 1인당 GNP는 67달러(경상 시장가격으로서, 1990년 불변가격 기준으로는 757달러에 해당)에 불과하였다. 전후 복구가 개시된 1953년의 경제는 이와 같이 열악하여서 구조적으로 외국의 원조 없이는 지탱할 수 없는 상태에 있었다. 전쟁으로 파괴된 주요 사회간접자본과 산업시설이 점차 복구되기 시작했는데, 우선 공업화 전에 필연적으로 선행하여야 할, 원활한 동력공급을 위해 전력 및 석탄의 개발을 적극 추진하여 화천발전소 제3호기를 준공하는 등 사회간접자본에 대한 투자를 강화하였다.

당시의 산업구조는 노동집약적인 소비재 산업으로서의 경공업 중심이었다. 중소공업을 육성하는 것은 단기간에 생산증가와 고용증대를 가져오고, 장기적으로는 대공업 육성의 토대를 마련할 것이라는 견지에서 중소업체를 지원하기 위한 정책도 강화하였다. 하지만 당시의 경제개발정책은 장기적인 국가계획을 통해 추진되기보다는 전후 복구에 급급한 단기적 정책이었다. 비록 50년대 후반에 제1차 경제개발7개년계획의 일환으로 3개년계획을 수립하였지만, 그것조차도 5·16 군사정변으로 이행되지 못했던 혼란의 시기였다.

경제개발정책이 그렇듯이 환경정책 역시 당시에는 구체적으로 계획된 것이 없었다. 이 시기에는 농림업의 비중이 전체의 50%에 육박하였으나 농업에서 사용하는 비료나 농약의 규모도 대단하지 않았다. 당시 주요한 환경 문제는 산림파괴와 이에 따른 토양침식

문제였다. 앞서 언급하였듯이 지속적인 자원 침탈, 전쟁에 의한 산림의 파괴, 무분별한 수목벌채는 벌거숭이산을 만들었고 빈번한 홍수의 발생으로 이어졌다. 계속된 표토의 유실은 산림의 식생환경을 더욱 열악하게 만들어 식물의 자연적 천이가 일어나기 어려운 지경에 이르렀다. 그러나 조림이나 육림에 대한 뚜렷한 정책을 세울 수 없었던 것이 당시의 실정이었다.

2. 환경오염문제 대두기: 1960년대

본격적으로 국토개발이 추진된 것은 1960년대부터라고 할 수 있다. 전쟁의 잿더미 위에서 근대화의 기치 아래 1962년부터 제1차 경제개발5개년계획[527]을 추진함으로써, 그 기초가 되는 국토개발의 청사진이 필요하게 되었다. 이에 정부는 1963년 「국토건설종합계획법」을 제정·시행하였는데 그 당시는 국토에 대한 체계적인 정보는 물론 전문가도 충분히 확보되지 않아 종합적인 국토종합개발계획의 수립보다는 서울~인천, 울산, 제주도, 태백산, 영산강, 아산~서산, 영동~동해 등 개발 효과가 큰 7개 특정지역개발계획을 중심으로 국토개발이 진행되었다. 또한 서울~부산 간 고속도로와 울산, 포항 등 대규모 공업기지 개발이 추진되었다.

당시 실업과 빈곤에서 탈피하는 것이 국가의 최우선 과제였으며, 자본과 부존자원의 빈약, 국내시장 협소 등의 불리한 여건 속에서 수출주도형 성장정책으로 자립경제의 기반을 위해 총력을 기울인 시기였다.

가. 공해의 발생

당시 산업화가 우리보다 앞선 선진국은 공업발전의 반작용으로 각종 환경오염 사고를 경험하고 있었다. 이미 1930년에 벨기에의 뮤즈 계곡에서는 대규모 산업공장에서 발생한 대기오염물질 정체에 의한 스모그현상이 발생해 6천여 명이 호흡기 질환을 겪었으며, 63명이 사망하였다. 이어 1940년 미국 LA, 1948년 미국 노도라, 그리고 1952년 런던에서도 스모그현상이 발생하여 수천명이 만성 심폐질환을 겪었다. 이처럼 환경오염의 폐해의 증가는 산업체 오염물질과 환경오염에 대한 경종을 울렸다. 하지만 국내에서는 공장의 굴뚝에서 나오는 시커먼 매연이 경제발전의 상징으로만 인식되었을 뿐, 오염물질이 자연생태계와 인체에 미치는 영향에 대한 우려는 별로 없었다.

그러던 중 1965년 5월 부산 감천화력발전소 주변의 주민 25만명이 화력발전소로부터 나오는 매연의 분출 가처분 명령신청을 제출하였다. 주로 이 시기의 환경 문제는 경제성장을 위해 설립된 환경오염공장으로부터 배출되는 환경오염물질로 주민들의 피해가 속출하기 시작한 것에서 찾을 수 있었다. 특히, 환경오염공장을 중심으로 특정 지역에 국한

527) 제1차 경제개발5개년계획의 주요 골자는 에너지원과 기간산업을 확충하고, 사회간접자본을 충실히 하여 경제개발의 토대를 만드는 것이었다. 이를 통하여 경제성장률은 7.8%에 이르렀으며, 1인당 국민총생산은 83달러에서 125달러로 증가하였으나 많은 공해배출업종의 건설을 야기하는 계기가 되었다.

하여 피해가 일어난 것이 이 시기 환경사건의 특징이라고 할 수 있다.

1960년대 말부터 울산지역에 한국알루미늄, 한국비료 등의 공장이 본격 가동되면서 울산 삼산평야의 벼가 말라 죽는 등 주변 지역 농작물의 생산량이 급격하게 감소하는 피해가 발생하기 시작하였다. 여천, 광양지역의 경우 1969년 호남정유가 가동되고 중화학공단이 들어서면서 광양만이 오염되고 어패류의 몰살 등의 피해가 발생하였다.

우리나라 환경운동의 발아기라 할 수 있는 이 시기는 환경운동에 대한 개념이나 인식이 거의 없는 시기로서 주요 사회운동의 흐름은 유신체제에 반대하는 학생과 지식인 중심의 민주화운동, 민중운동이었다. 반면에 환경오염으로 인한 피해보상 중심의 주민운동은 비조직적이고 단발적으로 일어나는 경우가 대부분이어서 사회적 여론의 관심이나 외부의 지원은 없었다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

나. 국토환경의 보전을 위한 움직임

1963년 11월 5일 국민보건의 향상을 위하여 공장, 사업장, 기계, 기구의 조업으로 발생하는 대기오염·소음진동으로 인한 보건위생상의 위해를 방지하기 위하여 「공해방지법」이 제정되었다. 이는 우리나라 최초의 환경법이나 전문이 21개조에 불과해 법적으로 내용이 매우 미흡하였으며, 시행령 등 후속 입법도 미비하여 경제개발을 우선으로 여기던 당시 사회적 분위기 속에서 거의 사문화되다시피 하였다. 그러나 법 제2조 1항에서 '공해라 함은 대기를 오염하는 매연, 분진, 악취 및 가스와 화학적, 물리적, 생화학적 요인에 의하여 하천을 오염하는 공장폐수, 사업장폐수 및 일반하수와 소음 또는 진동으로 인하여 발생하는 보건위생상에 미치는 위해를 말한다.'라고 규정하였고 이는 향후 환경오염을 인식하는 데 매우 의미 있는 정의가 되었다.

「공해방지법」의 제정이 인간의 건강한 생활환경을 위한 것이었다면, 한국 자연 및 자연자원보전 학술조사위원회의 설립은 자연보호의 필요성을 국민들에게 보급하기 위함이었다. 위원회는 1948년 발족한 국제자연보전연맹(IUCN)에 가입 후, 1974년 한국자연보전협회로 개칭하여 현재까지 활동하고 있다. 자연보전협회는 자연자원의 보전 및 연구, 자연자원 보호에 관한 계몽, 자연실태 학술조사, 멸종위기에 처한 동식물의 복원사업 등을 사업 목적으로 하고 있다.

또한 1967년 12월 29일 지리산국립공원 지정을 시작으로, 1960년대에 지리산·경주 등 4개소의 국립공원을 지정하였다. 국립공원은 우리나라를 대표하는 자연생태계 보유지역 또는 수려한 자연경관지로서 국민의 휴식은 물론 한반도 자연생태계의 거점적 역할을 수행하게 되었다. 1969년에는 탐조활동과 야생동물 먹이주기 등의 활동을 수행하는 한국야생동물보호회가 발족되기도 하였다.

3. 환경오염 심화기: 1970년대

1972년부터 시작된 제1차 국토종합개발계획은 국토 이용의 효율화와 개발 기반의 확충 등을 기본 목표로 하여 대규모 공업기지의 구축과 교통·통신·에너지공급망 정비,

자원의 적극적 개발 등을 중심으로 추진한 국토인프라 계획이었다.

1960년대 조성된 울산, 포항, 마산 등 임해공업단지와 함께 창원, 여천 등 신공업기지 개발로 동남해안공업지대의 골격을 형성하였으며 청주, 군산, 광주 등 24개의 지방공업개발장려지구를 지정·개발하였다. 이 시기에 공업용지가 3.3배 증가하였고, 경제개발을 위한 철도, 도로 등도 활발히 건설되었다. 총연장 1,225㎞에 이르는 호남, 남해, 영동 고속도로가 건설되었으며, 서울을 중심으로 수도권지역에 전철망이 형성되었다. 수자원개발에 있어서는 4대강 유역 종합개발계획이 추진되었고, 한강 유역에 소양강댐, 금강 유역에 대청댐, 낙동강 유역에 안동댐 등이 건설되었으며, 영산강 하구언이 건설되었다.[528]

가. 개발과 보전의 불균형

좁은 국토에 늘어나는 인구와 산업개발에 필요한 토지수요를 적절히 수용하고 국토자원의 효율적인 관리를 위하여 「국토이용관리법」을 비롯한 「지방공업개발법」, 「산업기지개발촉진법」, 「농지보전및이용에관한법률」, 「도시재개발법」, 「공업배치법」, 「자연공원법」, 「환경보전법」 등이 이 시기에 제정되었다.

특히 주목할 것은 국방안보상 필요에 의해 「도시계획법」에 의거하여 개발제한구역(green belt)을 지정·관리한 일이다. 이는 도시의 무질서한 시가지 확산을 방지하고, 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하고자 함이었다. 이들 구역은 1944년 영국의 런던 주변 지역을 최소폭 8㎞의 환상녹지로 설정한 그린벨트를 모방한 것으로서 설정 기준은 다음과 같다. 첫째, 서울·부산·대구·광주·대전 등 이미 시가지가 팽창되어 지금부터 인구집중을 억제할 필요성이 크게 대두된 대도시 주변 지역, 둘째, 춘천·청주·전주·제주 등 가까운 장래에 시가지가 팽창할 우려가 있는 도청소재지 주변 지역, 셋째, 마산·창원·진해·울산·여천 등 정부의 추진 아래 중화학공업단지가 형성되고 있는 지방공업도시 주변 지역, 넷째, 충무·진주 등 관광자원과 자연환경을 보전할 필요가 있는 도시 주변 지역이다. 이들 지역은 1971~78년에 총면적 5,397㎢가 지정되어 국토면적의 5.5%에 이르는 광대한 면적을 차지하게 되었다.

세계 국토계획 전문가들은 20세기 지구상에서 국토계획 성과 중 가장 특필할 만한 일로 한국의 그린벨트 제도를 뽑고 있다.

나. 환경영향평가제도의 발아

1971년에 개정된 「공해방지법」(1963년 제정)은 '도시개발, 산업입지의 선정·조성 및 정비에 관한 시책의 책정과 실시를 함에 있어 그 부근의 지리·기상·수리·산업분포 등

528) 제1차 국토종합개발계획(1972~81).

의 사항을 조사한다.'는 규정[529]을 신설하였다. 이것이 우리나라 환경영향평가제도 도입의 효시가 되었다. 그러나 그 규정은 시행령, 시행규칙 등 후속 법령과 규정이 마련되지 않아 유명무실하였다.

「공해방지법」을 대체하여 1977년에 제정된 「환경보전법」은 '도시의 개발이나, 산업입지의 조성, 에너지 개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 당해 계획에 관하여 미리 보건사회부장관과 협의하여야 한다.'는 규정(제5조: 사전협의)을 두어 1978년 7월 1일부터 환경영향평가제도를 시행하도록 되어 있었으나 이 역시 후속 조치가 따르지 않아 시행되지 못하였다.

1979년에 개정된 「환경보전법」은 환경영향평가 관련 제5조의 명칭을 '사전협의'에서 '환경영향평가 및 협의'로 변경시켰을 뿐 구체적인 시행지침이 마련되지 않아 환경영향평가가 실제로 이루어지지 못하였다.

다. 자연보호헌장의 선포

본격적인 자연보호운동은 1977년 정부 주도로 자연보호 범국민운동을 제창하면서부터였다. 정부는 자연보호를 위한 범국민운동을 전개하기 위하여 정부 안에 필요한 기구를 설치하고 민간단체 결성을 지원했다. 이 시기 자연보호협의회가 민간단체로 결성되었고 전국의 통·반에 이르는 자연보호회를 조직하였다. 1977년 전국에서 일제히 열린 자연보호 범국민운동 궐기대회에는 24,199개의 자연보호회와 131만 8천여 국민이 참여하였다.

1978년 정부는 자연보호운동의 의지를 담은 '자연보호헌장'을 선포하였다. 자연보호헌장은 '자연을 사랑하고 환경을 보존하는 일은 국가나 공공단체를 비롯한 모든 국민의 의무'라고 규정하고 '개발은 자연과 조화를 이루도록 신중히 추진되어야 하며 자연의 보전이 우선되어야 한다.'는 자연보호 우선의 원칙을 천명하였다. 그러나 이러한 원칙이 개발사업에 미치는 영향은 미미하였으며 자연보호운동은 새마을운동[530]의 연장선상에서 국민 개개인의 국토청결운동의 의무를 강조하는 것에 머물렀다고 할 수 있다.

4. 국토환경보전기반 조성기: 1980년대

80년대는 과거 20년간 공업화 촉진을 위한 거점개발정책으로 발생한 지역 간, 도농간 성장의 격차를 완화하는 지역 간 균형개발정책의 기조하에서 출발하였다. 양적인 경제성장만으로는 크게 향상된 국민의 의식 수준과 급증하는 생활복지에 대한 욕구를 충족시킬 수 없었기 때문이었다. 제2차 국토종합개발계획(1982~91)에서는 인구의 지방정착

529) 공해방지법 제16조 공해사전대책.

530) 새마을운동은 1970년 4월 22일 전국지방장관회의에서 박정희 대통령이 제창해 '우리 마을은 우리 손으로 가꾸어 나간다.'는 의미의 새마을가꾸기 운동에서 출발했다. 새마을운동의 당초 지향하는 바는 정신개발, 생산소득증대, 환경개선으로 대별할 수 있다.

유도, 개발 가능지의 확대, 국민복지수준의 제고와 함께 개발에 따른 국토환경의 오염과 자연훼손의 최소화를 추구하였다.

가. 민간 환경운동의 태동

1970년대 중반 이후 환경오염 문제가 점차 심각해지고, 국민들의 의식 수준이 높아지면서 환경보전을 위한 여러 가지 노력이 나타나기 시작하여, 본격적인 환경교육이 시작되었다.

1980년대부터 싹트기 시작한 환경운동은 민족·민주화 운동과 같은 사회운동과 이념적 맥락을 함께 하면서 국민들로부터 광범위하게 지지받지 못하는 한계를 지니고 있었다. 1980년대 초 환경운동을 중요한 사회운동으로 인식하는 일부 지식인들에 의해 '공해문제연구소'가 탄생하였고, 민족·민주운동의 부문운동으로서 반공해운동이 전개되었다.

1987년 민주화 대투쟁으로 민주적인 정치체제가 시도되고 각계각층 사회운동이 활성화되면서 다양한 부문운동을 준비하는 주체들이 성장하기 시작하였다. 몇몇 지식인들에 의해 전문 환경운동 조직이 생겨나고 지역주민운동과 연계되기 시작하였다. 이 시기 운동의 특징은 피해자와 가해자를 엄격하게 구분하는 공해 문제라는 개념을 사용하여 반공해운동 또는 공해추방운동으로 진행되었다. 그리고 공해반대운동의 새로운 철학적 모색보다는 민족민주운동의 부문운동으로서 그 이념과 전략적 맥을 같이하였다.

이 시기 운동의 특징은 공해피해에 대한 피해보상 차원의 주민운동이 여전히 중심이 되었으나, 공해문제연구소와 같은 조직이 주민운동과 결합함으로써 주민운동을 조직적이고 지속적으로 발전시키는 데 기여했다. 그리하여 온산병의 경우처럼 언론을 통한 여론을 활성화시키고 소극적 보상에서 집단이주라는 목표를 달성할 수 있었다. 이 시기의 환경운동은 민족민주운동의 부문운동으로서 역할을 수행하고 있었음에도 불구하고 다른 민간운동세력에게는 주요한 운동 목표로 공유되지 못하고 전국민적인 관심사에도 크게 미치지 못하는 한계를 가지고 있었던 시기라고 할 수 있다.

1987년 민주화대투쟁 이후 국민들의 민주의식이 급속하게 성장하고 사회정의와 민주주의 정착을 위해 다양한 사회운동 세력이 성장했다. 사회운동이 합법적인 틀과 내용을 보장받기 위해 노력하면서 전 국민적이고 전국적인 단위의 운동단체를 조직화해나가기도 하였다. 특히 이 시기는 기존의 재야운동세력과 독립성을 가지면서 사회정의·경제정의·환경정의 등의 목표를 세우고 새로운 시민사회를 만들어갈 시민운동의 영역이 새롭게 성장하는 때였다. 이러한 시대적 분위기는 환경운동을 독자적인 사회운동 영역으로 성장·확산시키는 데 크게 기여하였으며, 환경운동은 시민운동의 중요한 영역으로 자리 잡을 수 있었다. 특히 1989년 수돗물 중금속오염파동, 1990년 수돗물에서 발암물질인 트리할로메탄 검출 사건, 1991년 두산전자 페놀원액 유출사건 등을 겪으면서 환경문제가 사회문제로서 보편화되고 전 국민적인 문제로 인식되었다.

이러한 배경을 바탕으로 환경운동은 새로운 시민사회를 열어갈 시민운동의 중요한 영역으로 자리 잡을 수 있었다. 이 시기는 공단지역의 공해피해를 중심으로 한 피해주민들의 반공해운동에서 전 국민적인 관심과 전 지구적인 관심 영역인 환경운동으로 확대되는

특징을 나타내기 시작하였다. 모든 국민의 건강을 위협할 수 있는 수돗물 파동을 겪으면서 우리나라 국민들의 환경의식은 크게 성장하고 환경문제는 국민 개개인의 주요 관심사이자 중요한 사회문제로 부각되었다.

나. 국토환경보전을 위한 관리체계의 구축

경제성장에 비중을 둔 제1차 국토개발계획의 추진은 경제성장을 효율적으로 지원하였으며, 이와 함께 수차례에 걸친 경제개발계획의 성공적 추진으로 산업구조가 변화하고 국민소득이 증대하였다. 그러나 거점개발 방식의 추진으로 대도시에는 인구가 집중하고 지역 간 격차가 심화되는 등 부작용이 수반되었다. 거점개발의 중심이 되었던 대도시 및 공단지역에서는 다양한 환경문제가 제기되었으며, 점차 국민들도 환경오염에 대해 관심이 높아지게 되었다.

이에 2차 국토계획에서는 환경오염이 국민생활 면에서 많은 문제를 야기하고 있다고 지적하고 보전과 개발의 조화 유도, 입지선정 시 환경보전대책 강구, 처리대책 강화, 생태계의 자기조절기능 유지를 기본 방향으로 제시하였다. 이와 함께 5개 공업지역과 24개 지방도시에 하수처리장 건설을 계획하는 등 환경기반시설 확충에 많은 노력을 기울였다. 그러나 이들 환경보전계획은 전체 계획과 융화되지 못한 채 여전히 개발과 보전 사이의 불균형을 보이고 있었다. 그 단편적인 예로 제2차 계획 중 산림전용면적은 860㎢나 되고, 환경과 개발과의 조화 지표인 산림률(산림면적/국토면적)이 연평균 0.15%씩 감소하고 있어, 여전히 환경보전보다는 개발이 우위에 섰다.

특히, 수도권의 인구와 산업의 집중을 억제하고 기능을 분산하려는 수도권정비시책이 적극적으로 추진되지 못하여 인구, 공업, 고용이 크게 집중하는 결과를 초래하였다. 남동공단, 반월공단, 시화공단 등 대규모 공단이 수도권에 조성되어 수도권인구억제정책과 조화를 이루지 못하였다. 수도권에 입지가 가능한 도시형 업종에 관한 예외 조항도 크게 늘려 1977년 14개에서 1988년 190개로 도시형 공업입지 조항이 확대되었고, 결과적으로 수도권 내 전체 공장의 42%가 무등록공장으로 이들에 의해 환경문제가 야기되었다. 인구의 지방정착기반 조성과 지역경제권 형성을 목표로 중부권, 서남권, 동남권계획을 수립하여 추진하였으나 국토의 균형발전 유도에는 미치지 못하였다. 인구 100만 이상 대도시는 1980년에 서울, 부산, 대구, 인천 등 4개였으나 1990년에는 대전, 광주가 포함되어 6개 도시가 되었고, 이들 도시에 동 기간 중 전국 인구증가의 81.6%가 집중되었다. 인구의 유출이 심하고 낙후된 지역에 대한 개발을 위해 1970년대에 지정한 제주도, 다도해, 88올림픽 고속도로 주변, 태백산 등 4개 특정 지역 개발을 계속 추진하였고, 「도서개발촉진법」(1986년), 「오지개발촉진법」(1988년)을 제정하여 낙후지역에 대한 생활기반시설 확충, 주택개량사업 등을 추진하였다. 그리고 서울시 내 공장을 분산 수용하기 위하여 반월신도시가 건설되었고, 주택 200만호 건설계획에 따라 수도권에 5개 신도시(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동)가 건설되었다.

또한 폭발적인 에너지 수요에 대비하고 안정적인 에너지 공급을 위해 이 시기에 발전설비가 대폭 확충되었다. 고리(2~6호기), 월성(3호기), 계마(7, 8호기), 영광(1, 2호기),

부구(9, 10호기), 울진(1, 2호기) 등 14기의 원자력발전시설이 건설되었다. 그리고 낙동강, 임진강, 남강, 미호천, 서산지구, 김포지구에 대단위 농업종합개발사업이 추진되어 식량생산기지가 조성되었다.

1960~70년대 중화학공업단지가 조성되었던 울산, 온산 등 공단지역에서 서서히 심각한 환경오염문제가 발생하였고, 이에 따른 지역주민의 건강상, 재산상의 피해가 속출하기 시작하였다. 이에 따라 정부는 1986년 3월 울산·온산공업단지지역을 '공해특별대책지역'으로 지정하였고, 총 7,153세대 주민 34,533명에 대해 1991년까지 3,337억원을 들여 주민이주와 보상을 실시한 바 있다. 이는 성장 위주의 경제개발정책이 때로는 지역주민의 생존에 많은 부작용을 주며, 돌이킬 수 없는 환경파괴를 가져온다는 교훈을 주었다.

다. 자연생태계보전구역 및 국립공원의 지정

1980년에 환경청이 설치된 후 자연환경 분야에서 당면한 과제는 매우 많이 있었으나 예산과 인력 등 주어진 여건의 제약때문에 우선적으로 우리나라 자연생태계에 대한 실태조사[531]를 시작하였으며, 이를 바탕으로 낙동강하구 철새도래지(34.20㎢), 지리산 극상원시림(20.20㎢), 대암산 고층습원(1.06㎢) 등 3개 지역을 자연생태계보전구역으로 최초로 지정하였다. 이것은 우리나라에서 자연 생태계를 보전하기 위한 최초의 법적 조치라는 데 그 의미를 찾을 수 있다.

또한 수려한 자연경관의 보전과 국민의 휴양 공간 확보를 위하여 지리산 등 기존의 국립공원 외에 신규로 덕유산, 가야산, 주왕산, 오대산, 서산해안 등이 추가 지정되어 총 14개의 국립공원이 지정되는 등이 국토 및 자연환경 보전적 측면에서 성과가 보이기 시작하였다.

5. 개발과 보전의 조화: 1990년대

가. 환경보전원년의 선포

1990년 정부는 환경청 발족 10년 만에 환경청을 환경처로 승격시키고 환경 원년을 선포하였다. 그리고 「환경정책기본법」을 비롯하여 6개 법안을 개편하여 공표하고 1991년부터 시행에 들어감으로써 오염자부담원칙, 환경영향평가, 주민의견수렴원칙 등이 강조되었다. 또한 정부는 1990년에 펴낸 『환경백서』에서 1980년대 환경정책이 사후관리행정에 치중하여 종합적인 접근과 근본 대책이 미흡했다는 평가와 함께 향후 환경정책은 '환경오염을 사전에 근원적으로 감소시켜 나가는 정책에 중점을 두겠다.'는 환경오염 사전예방의 원칙을 밝히기도 하였다. 또한 '경제성장은 지속적인 성장이어야 한다.'는 입장을 밝히고 있다. 이러한 정부의 입장은 1992년 6월 5일 '세계 환경의 날'을 맞아 발표한 '환

531) 제1차 전국자연환경조사(1986~90).

경보전을 위한 국가선언문'에서도 동일하였다. 이 선언문에 따르면 '환경보전 우선의 시각에서 국토이용 계획을 수립해야 한다.'고 하고 '개발은 환경보전과 조화를 이루도록 힘써야 한다.'고 지속 가능한 개발의 입장을 밝히고 있다.

정부의 환경정책이 강화되어야 한다는 여론과 함께 국민들의 환경의식도 크게 성숙해지기 시작하였다. 국민들의 환경에 대한 의식은 경제성장에 앞서 환경을 우선으로 강조하는 의식으로 성장하고 다양하게 만들어지는 환경단체에 회원으로 참여하여 활동하거나 자구적인 차원의 개인 실천활동을 모색하던 시기라고 할 수 있다. 즉, 국민들이 드디어 환경문제를 자신의 문제로 받아들이기 시작하였다는 것을 의미하는 것이다.

환경행정 초기에 정책의 비중을 환경오염의 방지 및 제거에 두었다가 제1차 전국자연환경조사(1986~90)를 시작으로 우리나라의 주요 생태계와 야생동식물 분포상황을 파악하여 학술적 가치가 높고 보호 가치가 큰 지역을 보호 지역으로 지정하였고, 보호 대상 야생동식물 조사를 통해 멸종 위기에 있거나 멸종의 우려가 있는 생물종을 보호종으로 지정하여 관리하는 조치를 취하였다.

나. 자연생태계 보전정책 시행

1990년대에 들어오면서 국가환경정책에서 생태계보호의 중요성이 강조되어, 1992년 9월 「자연환경보전법」을 제정・시행되었으며, 이어서 1993년에 자연보전국이 신설되어 본격적인 자연환경보전정책의 수립과 시행에 힘이 실리게 되었다.

「자연환경보전법」은 자연환경을 체계적으로 보전함으로써 자연환경의 지속적 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 할 수 있도록 하기 위하여 1991년 12월 31일 법률 제4492호로 제정되었다.[532]

멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약과 생물다양성협약에 한국이 가입함에 따라 협약 이행을 위한 국내법 정비가 필요하였고, 야생동식물의 보호 대책을 구체화하기 위하여 1997년 8월 28일 법률 제5392호로 전문 개정되었다. 「야생동식물보호법」의 제정에 따른 체계정비와 생태계보전지역을 생태・경관보전지역으로 확대하면서 이 지역을 핵심・완충・전이구역 등으로 세분하여 보전과 이용이 균형을 유지하도록 하기 위하여 2004년 12월 31일 법률 제7297호로 전문이 개정되었다.

또한 자연환경의 구성요소가 생태계, 자연경관, 야생동・식물이라는 토대 위에서 자연환경보전의 기본 원칙과 국가・지방자치단체 및 사업자의 책무를 정하고 자연환경보전시책의 추진을 위한 10년 단위의 기본계획 수립, 중앙행정기관의 장이 자연환경보전과 직접 관계되는 시책 또는 계획을 수립・시행하고자 하는 경우 환경부와 사전협의제, 생태・경관보호지역지정과 관리를 위한 토지 등의 확보와 관리계획의 수립 및 행위 제한 등을 규정하고 있다.

---

532) 자체 내용 개정이 6회, 타법 개정에 의한 법문 정비가 14회로 2차례의 전문 개정을 포함하여 총 20회의 개정이 있었다.

자연경관 및 생물다양성의 보전을 위하여서는 관계중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 자연경관 보전의 책무를 부여하고, 개발사업 등이 자연경관에 미치는 영향 및 보전 방안을 사전환경성 검토와 환경영향평가 내용에 포함하여 협의하도록 하였으며, 자연환경조사 결과를 기초로 하여 전국의 자연환경에 관한 생태·자연도를 작성하여 각 조의 개발계획 수립이나 개발사업 시에 활용하게 하였다.

한편으로는 생물다양성의 보전 및 지속 가능한 이용, 생물자원의 관리와 생물다양성 협약, 멸종위기종의 국제거래협약, 물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약의 이행을 위하여 생물다양성 대책을 수립·시행하도록 하고, 연구기술개발 및 생물다양성관리계약에 관한 사항을 규정하고 있다. 자연자산의 관리를 위해 자연환경보전·이용시설의 설치·운영, 자연휴식지의 지정·관리, 생태관광의 육성, 생태통로의 설치와 생태계의 복원 등에 관한 규정을 두고, 자연환경 또는 생태계에 현저한 영향을 미치거나 생물다양성의 감소를 초래하는 개발사업을 하는 자에게 생태계보전협력금을 부과·징수토록 규정하고 있다.

1993년에 특정야생동식물 집단 서식지인 대덕산·금대봉(4.20㎢, 1993년 4월), 자연원시림인 광양 백운산(9.74㎢, 1993년 4월), 희귀곤충 서식지이면서 자연원시림인 조종천 상류 명지산·청계산(21.84㎢, 1993년 9월) 등 3개 지역을 자연생태계보전지역으로 추가 지정하였다. 이들 보전지역은 「자연환경보전법」 제정(1991년 12월) 이후 동 법에 의해 최초로 지정된 자연생태계보전지역이다. 1995년 10월 2일에 거제시 고란초 집단자생지 0.002㎢를 자연생태계보호지역으로 지정(1995년 10월)하였다. 동 보전지역은 특정야생동식물이 집단으로 서식하는 지역으로 특정 야생동식물을 보호하기 위해 최초로 지정한 자연생태계보호지역으로 평가받고 있다. 1997년 개정된 「자연환경보전법」의 전면 시행에 따라 1998년부터 그동안 국가에서 관리하던 8개의 생태계보전지역이 국가와 시·도로 구분하여 관리하게 되었다. 즉, 낙동강하구, 지리산, 대암산, 우포늪 등 4개소는 국가 생태계보전지역, 광양 백운산, 대덕산·금대봉, 조종천 상류 명지산·청계산, 거제시 고란초 집단서식지 등 4개 지역은 시·도 생태계보전지역으로 변경되었다.

1993년 7월 9일 '멸종위기에 처한 야생동·식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)'과 1994년 10월 3일 '생물 다양성 협약'에 가입하면서 보호대상 야생동·식물의 지정을 확대하고, 외래동·식물의 도입을 규제하는 등 야생동·식물의 보호활동을 강화하였다. 자연환경 관련 법제도 보강과 확충이 이루어지면서 「독도등도서지역의생태계보전에관한특별법」(1997), 「습지보전법」(1999) 등의 법률이 제정되었다. 「환경영향평가법」(1993)이 제정되면서 환경청 시대부터 시행되어 왔던 환경영향평가제도가 그 법제를 바탕으로 각종 개발사업으로 인한 생태계의 파괴와 환경오염을 경감하고 국토 훼손을 방지하는 데 일조하였다.

다. 환경영향평가의 제도적 보완

1993년 6월 「환경정책기본법」에 있던 환경영향평가 관련 규정을 분리하여 단행법인 「환경영향평가법」을 제정하여 같은 해 12월부터 시행하게 되었다. 「환경영향평가법」은

체육시설설치, 산지개발, 특정지역개발, 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설설치, 군사시설사업, 토석·모래·자갈·광물채취사업 등 6개 사업을 추가하여 환경영향평가 대상 사업을 15개 분야, 47개 단위 사업에서 17개 분야, 59개 단위 사업으로 확대하였다. 「환경영향평가법」은 「환경정책기본법」에서 규정되었던 것 외에도 대상 지역(제31조), 환경영향의 중대성 평가기준(제30조), 환경영향평가서 작성의무(제8조), 환경영향평가서 초안 작성(제6조), 환경영향평가서의 협의(제17조) 등에 관한 규정을 보완·신설하였다. 그리고 주민 참여와 관련하여 설명회 개최와 일정 수 이상의 주민이 요구하는 때에 공청회 개최를 의무화하였다.

한편, 지방자치제도의 실시, OECD 가입 등 환경영향평가를 둘러싼 국내외 여건이 크게 변화함에 따라 1997년 3월 7일 개정된 「환경영향평가법」은 시·도 조례로 환경영향평가 대상을 확대할 수 있도록 하여 현재 8개 시·도가 환경영향평가조례를 제정하여 환경영향평가 대상 사업을 확대하였다. 또한, 환경영향평가 및 협의 당시에 예측하지 못한 중대한 환경영향이 발생하여 주변 환경에 심각한 영향을 미칠 경우에는 환경영향 재평가를 실시할 수 있도록 하였으며, 평가서의 전문적 검토, 평가기법의 개발·보급 등을 위하여 기존의 한국환경기술개발원을 한국환경정책평가연구원(KEI)으로 확대 개편하였다. 그리고 폐수배출시설 등의 배출농도에 관한 협의 내용을 위반한 경우 협의기준초과부담금을 부과·징수하도록 하여 협의 내용 이행을 담보하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 기타 평가서를 허위로 작성한 자에 대하여 형사처벌을 할 수 있도록 하고 협의 내용 관리대장을 비치하지 아니하는 등 제반 의무사항을 이행하지 아니한 사업자에 대한 과태료 부과 규정을 신설하고 사업계획 등의 변경에 따른 재협의대상범위의 확대, 또는 재협의대상이 아닌 사업의 변경 시 환경부장관의 사전 의견 청취의 범위를 확대하였다.

라. 영월댐 건설 백지화와 동강 생태계의 보전

1990년대 말부터 2000년대 초에 걸쳐 환경 분야에는 큰 변혁이 일어났다. 속칭 동강댐이라고도 하는 영월댐의 건설 계획이 백지화되는 사건이었다. 동강은 강원도 영월군, 평창군, 정선군을 유역권으로 정선군 가수리에서 영월군 하송리에 이르는 유로길이 51㎞의 대표적인 사행하천(蛇行河川)이며, 상류에는 본류인 조양강과 지천인 동남천, 송천, 오대천 등이 분포하고, 송천 상류에는 도암댐이 위치하고 있다. 영월댐 건설 논의의 시발은 1990년에 있었던 대홍수라 할 수 있다. 영월군은 서강과 동강이 만나 남한강이 되는 합수(合水) 지점에 위치해 있어 수해가 잦았으며, 특히 1990년 9월 10일에서 12일 사이에 393㎜의 집중호우가 내려 31명의 인명피해와 1,485억원의 재산피해를 당한 후부터 댐 건설 논의가 본격화되었다. 건설교통부와 한국수자원공사는 1990년 12월부터 1992년 8월까지 댐 건설 타당성 조사를 완료하였고, 지역주민 및 환경단체 등의 많은 논란 속에 1997년 9월 22일에 '영월댐 건설 예정지역 지정'을 고시하였다. 그러나 댐 건설의 찬반을 놓고 지역주민, 자치단체, 환경단체 등 이해당사자 간에 갈등의 골이 깊어지면서 마침내 정부는 국무총리실이 주관이 되어 1999년 9월에 '댐 건설 타당성 재검토를 위한 민

관공동조사단'을 구성하여 2000년 5월까지 재검토 과정을 거쳤으며, 조사결과는 "댐 건설보다는 보전이 바람직"하다는 결론이 도출되었다. 이후 영월댐 건설을 둘러싼 논란과 갈등은 2000년 6월 5일 환경의 날을 맞이하여 대통령의 '영월댐 건설 백지화 선언'을 계기로 종식되었다. 아울러 정부는 영월댐 건설 백지화 이후 환경보전 방안과 지역주민의 생활여건 개선 등을 포함하는 종합대책을 2000년 10월에 확정·발표하였다. 종합대책의 주요 내용은 환경보전대책으로 자연휴식지와 생태계보전지역을 단계적으로 지정·추진하고, 지역주민의 삶의 질 향상을 위하여 농가부채 부담완화와 도로, 교량 등 정주기반시설 등을 확충하는 방안 등을 담고 있다.

강원도와 지자체(영월군, 평창군, 정선군)는 정부대책 중 단기대책인 자연휴식지 지정을 성수기인 2001년 5월 이전까지 지정하여 관리한다는 목표로 추진하였다. 그러나 자연휴식지 지정은 보전 이전에 선 보상을 요구하는 지역주민과 래프팅 활동의 규제를 반대하는 이해당사자의 이해관계로 인해 오랜 논란 과정을 거쳐 2001년 12월에야 지정되었다. 자연휴식지 제도는「자연환경보전법」제43조에 그 법적 근거를 두고 있으며, 생태적 또는 경관적 가치가 뛰어난 지역에 대하여 자치단체의 조례로 필요 시 출입통제 또는 환경관리 등의 조치를 할 수 있는 제도이다. 보전정책이 지연되면서 동강은 그 유명세로 인하여 음식점, 숙박시설 등 각종 오염시설이 들어섰으며, 성수기(6~8월)에는 20만명이 넘은 행락객의 집중 방문과 하천변의 취사 및 야영 행위, 도로 등 각종 개발사업이 복합적으로 진행되면서 하천 생태계가 급속히 훼손되었고, 수질(BOD)은 2001년에도 한때 2급수까지 악화되기도 하였다.

정부는 동강이 더 이상 훼손되는 것을 막기 위하여 2001년 10월 국무총리실 '물관리민간정책조정위원회'를 개최하여 생태계보전지역을 조기에 지정하기로 하였다. 이에 따라 환경부는 2001년 10월부터 '동강유역 생태계조사단(7개 분야 32인)'을 구성하면서 본격적인 생태계보전지역 지정활동에 들어갔다. 이후 지역주민, 자치단체, 관계 행정기관 등과 오랜 협의를 거쳐 2002년 8월 9일자로 생태계보전지역을 지정·고시하였다. 동강유역은 천연기념물 10종과 멸종위기종 19종 등 모두 1,840종의 동물과 희귀종 188종 등 956종의 식물이 서식하고 있으며, 천연기념물인 백룡동굴 등 석회암 동굴 71개와 모래톱 50여 개, 뱀 모양의 사행하천 등을 두루 갖추고 있어 국내 최고의 생태계 보고로 평가받는다.

동강유역 생태계보전지역은 정선군 정선읍 광하대교에서 영월군 영월읍 섭새까지 46㎞ 구간 중 동강 수면을 포함하여 생태적·경관적 가치가 뛰어나 특별관리가 시급한 국·공유지 64.97㎢를 대상으로 하고 있으며, 사유지는 토지매입 과정을 통해 연차적으로 생태·경관보전지역으로 확대·지정할 계획이다. 참고로 2003년부터 매입되는 토지는 개발 가능성이 큰 하천변 토지를 중심으로 우선적으로 매입하고 있다. 그러나 청정 동강을 유지하기 위하여 생태·경관보전지역 내 사유지의 개발압력과 도로, 교량 등 정주기반 조성사업 등의 개발사업으로 인한 동강유역의 환경훼손을 최소화하고, 동강 상류의 도암댐, 카지노단지 등 개발사업장 또는 생활하수 등의 오염원으로 인해 발생되는 수질오염 문제를 어떻게 관리하고 해결해나갈 것인가는 여전히 과제로 남아 있다.

6. 국토환경자산의 체계적 관리: 2000년대

가. 선계획-후개발원칙의 국토환경관리

1) 국토환경성평가지도의 구축

국민의 삶의 질 향상과 국토자원의 효율적 이용을 동시에 충족시키면서 보전과 개발의 적절한 조화를 통해 국토의 지속 가능성을 제고해나가기 위한 다양한 정책수단과 제도의 발전에 대한 요구가 날로 증가하고 있다. 환경부는 그간 각종 개발사업이나 개발관련 행정계획을 수립할 때 친환경적 개발사업 추진 지침이나 국토환경관리계획을 수립하고 활용될 수 있도록 함으로써 개발사업자나 관계 행정기관이 개발사업의 추진과정에서 환경적인 측면을 고려한 계획 수립이 이루어질 수 있도록 유도해왔다. 또한 개발계획 수립에 앞서 예측 가능한 계획의 수립을 지원하여 난계획과 난개발을 사전예방하고 친환경적인 국토 이용을 유도하기 위해, 국토의 다양한 환경정보(총 67개 항목)를 종합·평가하여 환경적 가치에 따라 전국을 5개 등급으로 구분하였다. 또한 이를 지도화한 '국토환경성평가지도'를 인터넷을 통해 공개하고 기본 정보의 변화 내역을 반영하여 지도를 갱신함으로써 개발사업의 추진 시 국토환경에 관한 정보를 손쉽게 활용할 수 있도록 하였다. 아울러 국토환경정책의 입안 및 평가, 개발계획의 수립에 따른 과학적인 기초 및 응용 자료로 활용 가능한 국토환경 기초 정보와 국토환경성평가지도, 네트워크지도, 비오톱지도, 환경계획 및 공간계획 등 관련 정보를 체계적이고 종합적으로 제공하는 국토환경 정보 통합시스템을 구축하여 효율적인 국토의 이용과 개발을 위한 정보지원 서비스를 강화해왔다.

2005년에는 생태 면적률 적용지침을 개발, 자연 순환기능이 살아있는 신도시 건설에 시범 적용하고 도시별 생태현황을 조사하여 도면화하는 생태현황지도(Biotope Map)의 확산을 유도하여 왔다. 개발사업으로 인하여 더 이상의 습지가 훼손되지 않도록 습지총량제를 도입하기 위한 방안을 본격 검토하고 대체습지의 원활한 조성을 위한 습지은행 및 습지거래제도 등의 도입타당성을 위한 연구도 병행하여 추진해왔다.

2) 사전환경성검토제도의 도입

현재 개발사업의 유형과 개발계획에 따라 별도의 법적 근거를 갖고 운영되고 있는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 단일의 통합법으로 규정하고 거시적인 환경성평가제도의 틀 안에서 운영될 수 있는 방안을 마련하였으며, 전략환경평가제도 시행을 통해 개발계획의 수립 단계에서부터 계획의 적정성 등에 대해 개발사업을 시행하거나 승인하는 기관 스스로 환경적인 측면을 고려하고 반영할 수 있는 시스템을 정착시켜왔다.

사전환경성검토제도는 환경영향평가제도와 함께 대표적인 사전 예방적 환경정책 수단에 속한다. 양 제도 모두 환경에 미치는 영향을 사전에 고려하고 검토·평가하여 친환경적인 개발이 되도록 한다는 점에서 유사하나, 환경영향평가제도는 「환경영향평가법」에

근거하여, 대규모 개발사업을 대상으로 계획이 확정된 후에 사업 실시 단계에서 개발사업 시행에 따른 환경영향 저감 방안을 중점 검토하는 제도인데 비하여 사전환경성검토제도는 「환경정책기본법」과 개별법에 근거하여 행정계획과 환경 민감 지역의 소규모 개발사업을 대상으로, 계획이 확정되기 이전 단계에서 입지나 개발의 적정성 및 타당성을 환경적 측면에서 사전 검토한다는 점에서 엄격한 차이가 있다.

이 제도는 환경영향평가제도가 사업 실시 단계에서 환경영향 저감 방안을 위주로 평가하여 환경친화적인 개발을 유도하는 데 본질적인 한계가 있음에 따라 계획 단계에서 사업의 적정성과 입지의 타당성 등 환경성을 사전 평가함으로써 환경평가의 효율성을 높이기 위한 제도이다.

2006년 6월「환경정책기본법」 및 동법 시행령 개정을 통해 검토 대상 행정계획을 환경영향평가 대상이 되는 개발사업의 상위 행정계획으로 확대하여 입지의 적정성, 계획의 타당성을 미리 검토할 수 있도록 하였다. 검토과정에서 주민, 전문가, 시민단체 등 이해관계자의 의견수렴을 거치도록 하는 전략환경평가체제로 개편함으로써 환경갈등을 예방할 수 있는 기반이 더욱 강화되었다.

사전환경성검토제도는 1993년 1월「환경정책기본법」 시행령 규정에 따라 제정된 행정계획 및 개발사업의 환경성검토에 관한 규정(국무총리훈령 제299호)에 의해 최초로 도입·시행되었다. 1994년 6월에는 동 규정을 개정하여 협의절차를 간소화하였다. 총리 훈령에 의한 사전환경성검토제도는 ① 그 대상을 공공사업에 국한하고 있어 난개발이 주요 원인인 민간 개발사업에 대하여 비록 입지가 부적정하다 할지라도 이를 제한할 수단이 없었으며, ② 환경영향평가 대상 사업은 제외되어 있어 사전예방적 수단으로서의 취지를 살리는 데 한계가 있었고, ③ 다른 법령의 규정에 의거, 환경부와 미리 협의하는 행정계획과 개발사업 또한 제외하고 있어 환경에 더 큰 영향을 줄 수 있는 주요 계획이나 개발사업에 대하여 심도 있는 환경성검토가 이루어질 수 없는 문제를 지니고 있었다.

즉, 국토이용계획이나 관광개발기본계획과 같이 환경에 영향을 미치는 행정계획에 대하여는 당해 법령의 규정에 따라 환경행정기관과 미리 협의하여 왔으나, 환경성검토에 필요한 구비서류 등에 대한 세부 규정이 없었을 뿐만 아니라 사전협의 근거 규정이 없는 행정계획도 많아 환경성검토가 제대로 이루어질 수 없었다.

국민에게 의무를 부과하는 사전환경성검토가 법률적인 근거가 아닌 국무총리 훈령에 의해 시행되고 있다는 논란이 있어 1999년 12월 31일「환경정책기본법」 개정 시 사전환경성검토제도를 도입하였다. 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 환경 기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 ① 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정할 때, ② 개발사업을 승인·인가·허가·면허·결정·지정하고자 할 경우, 당해 행정계획 및 개발사업의 확정·승인 전 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 미리 협의하도록 하는 의무를 부과하였다. 행정계획으로는 ㉮ 국토·지역·도시의 개발, ㉯ 농공단지의 조성, ㉰ 수자원 개발, 하천의 이용·개발, ㉱ 체육시설의 설치 및 수련지구 조성을 규정하고 있다. 개발사업으로는 ㉮「국토이용관리법」 적용 지역(산림법에 의한 산림 제외), ㉯「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」 적용 지역, ㉰「자연환경보전법및조수법」 적용 지역, ㉱「산림법」 적용 지역, ㉲「자연공원법」

적용 지역, ㉱「습지보전법」 적용 지역, ㉲「수도법」, 「하천법」, 「소하천정비법및지하수법」 적용 지역을 규정하였다.

「환경정책 기본법」에 이어 시행령 개정을 통하여 ① 사전환경성 검토 대상 행정계획 및 개발사업을 대폭 확대하고, ② 사전환경성 검토 시의 구비서류를 구체화하는 한편, ③ 협의의 절차, 협의기간을 정함으로써 환경성검토제도가 사전예방적 의사결정 수단으로 제 역할을 다 할 수 있도록 하였다.

3) 백두대간의 보전

환경청과 환경처에서의 자연환경보전업무가 자연환경 중 기초 분야와 주요 분야에 대한 대책의 시행이었다면, 환경부는 아직 더 해야 할 부분의 보완과 이를 토대로 하여 체계화를 이룩하는 데에 노력을 기해왔다. 특히 이 시기에 백두대간보호를 위하여 3년간의 실태조사를 통해 2005년 백두대간보호 기본계획을 수립하였다.

현재 백두대간에는 72개의 도로가 평균 9㎞ 간격으로 관통하고 있어 우수한 자연생태계가 단절되거나 야생동·식물의 주요 서식처가 훼손되고 있다. 이에 따라 환경부는 단절된 생태계의 복원을 위하여 지리산(시암재)과 오대산(구룡령)에 시범사업으로 생태통로를 설치한 바 있으며, 건설교통부(현 국토해양부)는 환경부의 요청에 따라 전문기관의 연구를 거쳐 2003년 12월에 일반국도 13개 노선 중 생태통로 설치가 불필요한 3개소를 제외한 10개소에 생태통로를 설치하였다.

이와 더불어 환경부는 백두대간을 통과하는 지방도로 14개 노선에 생태통로 설치가 필요한 7개소의 위치를 선정(7개소는 설치 불필요, 설치가 필요한 7개소 중 국도로 승격한 2개 노선은 건설교통부가 설치)하여 2003년 11월에 행정자치부와 해당 지방자치단체에 생태통로 설치를 요청하였으며, 2004년 5월에는 행정자치부에서 특별교부세(40억원)를 3개도(강원, 전북, 경북)에 지원하여 5개 노선에 대한 생태통로 설치를 추진하였다. 둘째, 산불통제나 임산물 수송을 위해 개설된 임도(林道) 역시 백두대간 훼손의 주요 원인이 되고 있다. 백두대간을 비롯한 주변 산림권역에 약 80개 가까이 되는 임업도로망이 개설되어 있으며, 자연경관 및 생태계에 대한 충분한 검토 없이 7부 또는 8부 능선까지 개설되어 생태계 훼손을 부추기고 있다. 뿐만 아니라 임업도로 개설 후 절개면을 그대로 방치하거나 사후관리가 미흡하여 산사태, 절개면의 붕괴, 토양침식 등이 발생하고 있다. 셋째, 리조트·댐 건설·광산개발 등의 대규모 개발사업은 야생동·식물의 서식지를 훼손하고 있다. 현재 산청양수댐, 고기리댐, 도암댐, 점봉산 양수댐 등 4개의 댐이 공사 중이거나 완성되어 운영 중인 상태로서 야생동·식물의 서식지 및 생태계 훼손을 초래하고 있고, 광산개발은 생태계 및 자연경관을 크게 훼손시키고 있으며, 사업 완료 후의 폐광에 대한 복구와 복원이 제대로 이루어지지 않아 심각한 환경문제로 대두되고 있다. 또한 위락단지 조성도 백두대간 훼손에 일조하고 있는데 무주리조트 및 알프스리조트 등 대형 위락단지가 설치되어 있으며, 문장대-용화지구 온천개발이 진행 중에 있는 등 자연경관이 수려한 백두대간 내에 레저타운 개발 등의 욕구가 심화되고 있다. 넷째, 송전탑의 설치로 인한 자연경관 및 생태계 훼손이 심각

하다. 송전탑이 들어서는 곳의 나무는 모두 벌채되며 송전탑은 일차적으로 생물서식처에 영향을 주고 있고 숲의 갑작스런 노출로 인해 간접적으로 숲환경을 변화시키는 요인이 되고 있다. 더 큰 문제는 송전탑 건설과정에 있다. 송전탑 건설을 위한 진입로 및 부대시설의 설치과정에서 생태계훼손이 심화되고 있다. 백두대간의 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지하며, 국토를 건강하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성하기 위해 「백두대간보호에관한법률」이 환경부와 농림부(산림청) 공동소관 법령으로 2003년 12월에 제정·공포되었으며 동법 시행령이 2004년 12월 제정·공포되어 2005년 1월부터 시행되었다.

이에 앞서 환경부는 관계 전문가, 시민사회단체 및 지방자치단체 등 이해당사자와 협의과정을 통하여 「백두대간보호에관한법률」이 정하는 바에 따라 '백두대간보호지역 지정에 관한 원칙과 기준(2004년 5월)' 및 '백두대간보호 기본계획 수립에 관한 원칙과 기준(2004년 10월)'을 마련하여 산림청에 통보하였다. 이에 따라 산림청에서는 240여 차례의 설명회·간담회를 개최하는 등 지자체 및 지역주민들의 의견을 충실히 반영하여 2,634㎢(핵심구역 1,699㎢, 완충구역 935㎢)에 달하는 백두대간보호지역 지정안을 마련하였고, 이를 국무총리가 위원장인 백두대간보호위원회의 심의를 거쳐 2005년 9월 지정·고시하였다. 또한 2005년 12월에는 백두대간보호 기본계획(2006~15)과 2006년도 백두대간보호 시행계획(1년)이 환경부와 산림청의 협의를 통하여 수립됨으로써 명실상부하게 백두대간의 무분별한 훼손 방지가 가능한 제도적 체계를 완비하였다.

백두대간보호 기본계획·시행계획의 시행 첫해인 2006년도에는 각종 정책들을 차질없이 추진하여, 환경부에서는 야생동·식물 보전을 위한 백두대간보호지역 지정(2005년) 이후에 최초의 자연환경조사 결과로 야생동·식물 총 929종(월악산) 및 771종(덕유산~지리산)이 분포되어 있고 수달, 산양, 솔나리 등 총 13종의 멸종위기종 서식 현황을 파악하였다. 또한, 오대산 장수하늘소와 백두대간 및 민통선지역 인근의 주요 멸종위기 포유류(5종: 시라소니, 반달가슴곰, 여우, 표범, 사향노류) 등 멸종위기종의 서식 실태조사와 함께 멸종위기종 복원사업을 추진하였다. 지리산 반달가슴곰 복원사업은 2004년 이후 지속적으로 추진하여 20마리 중 13마리가 현재 야생상태에서 활동 중인 것으로 확인되고 있으며, 2006년도에는 월악산 산양복원과 소백산·덕유산 멸종위기식물원 조성방안을 수립(2006년 12월)하여 멸종위기종 서식지 보전·관리 방안을 마련하였다. 또한 백두대간 내 도로에 설치된 야생동물 생태통로 12개소에 대한 모니터링을 실시하여 멧토끼(구룡령), 너구리·다람쥐·두더지·유혈목이(진부령), 노루·멧비둘기·고라니·삵·담비·어치(시암재) 등의 활동을 확인하는 등 백두대간의 자연환경 및 생태계 보전을 위한 구체적인 성과를 거두었다.

백두대간보호지역의 행위 제한이 엄격하게 이루어져 일부 국방·군사 등 불가피한 개발사업을 제외하고는 개발사업의 상당 부분이 제한될 전망이다. 아울러 이를 위해 국토이용계획 변경, 환경영향평가 및 사전환경성검토 등이 더욱 강화될 전망이다. 또한 지형적인 여건상 불가피하게 백두대간을 관통하는 도로 등은 터널형으로 설치하거나 생태통로를 설치토록 의무화하는 등 백두대간의 생태계보전에 크게 기여할 것으로 기대된다.

백두대간보호구역 지정 현황

○ 지정일 : 2005. 9.
○ 관련 근거 :「백두대간보호에관한법률」 제6조
○ 면적 : 2,634㎢(핵심구역 1,699㎢(65%), 완충구역 935㎢(35%))
○ 위치 : 향로봉(강원 고성)~지리산 천왕봉(경남 산청)
○ 소유형태 : 국공유지 86.8%, 사유지 13.2%
○ 토지이용 현황 : 임야 99.6%, 목장용지 0.13%, 도로 0.16%, 전 0.1%
○ 범위 : 6개도, 32개 시 · 군(12개 시, 20개 군), 103개 읍 · 면 · 동

나. 자연생태계의 보전

학자들은 우리나라에 존재하는 생물종 수를 약 5~6만종으로 추정한다. 그중 우리가 파악하고 있는 국내 생물종은 동물 16,700여 종과 식물 8,300여 종으로 약 25,000여 종이다. 환경부는 2005년까지 원시림, 고산초원 등을 중심으로 자연생태계 보전지역을 전 국토의 5%로 확대하고, 생물상이 다양하여 철새들의 서식처가 되는 습지를 중점 보호하는 것을 목표로 하고 있다.

담수생물종에서는 현재 어류 4종만이 천연기념물로 보호되고 있으며, 1996년 3월 6일 천연기념물 3종을 포함한 총 24종의 물고기가 특정물고기로 고시되어 포획, 채취, 이식, 음출, 가공, 유통 및 보관이 금지되어 있다. 한편, 우리나라의 야생동 · 식물 보호관리는 각기 개별법에 따라 천연기념물은 「문화재보호법」에 의거 문화재관리국에서, 조류와 포유류 동물에 관하여는 「조수보호및수렵에관한법률」에 의거 산림청에서, 어류는 「수산업법」 및 「내수면보호법」에 의거 수산청 및 시 · 도에서, 파충류, 양서류, 곤충류, 식물류 등에 관하여는 「자연환경보전법」에 의거 환경부에서 보호 · 관리하고 있다.

2001년 12월 멸종위기 야생동물인 수달이 서식하고 있는 전남 구례군 문척면, 간전면, 토지면 일원 1.8㎢를 수달 서식지로는 최초로 생태계보전지역으로 지정하였다. 2002년 5월 멸종위기 야생동물인 붉은박쥐가 집단 서식하고 있는 전남 함평군 대동면 고봉산 일원 8.78㎢를 생태계보전지역으로 지정하였다.

앞서 언급한 바와 같이 환경부는 강원도 영월 · 평창 · 정선군 동강 유역, 즉 정선군 광하교에서 영월군 섭세까지 46㎞ 구간 중 동강 수면을 포함하여 생태 및 경관적 가치가 뛰어나 특별 관리가 시급한 국 · 공유지 64.97㎢(2천여만평)를 생태계 보전지역으로 지정하였다. 2005년 10월 해안사구이면서 희귀 야생동식물이 다수 서식하고 있는 충남 보령시 웅천읍 소황리, 독산리 일원 0.121㎢를 생태 · 경관보전지역(생태계보전지역)으로 지정 · 고시하였다. 또한 2005년 10월 14일 우리나라 최대 원시지역인 경북 울진군과 영양군의 왕피천 유역 일대 102.84㎢를 생태 · 경관보전지역으로 지정하였다. 이 지역은 울진군의 왕피천 유역과 통고산과 천축산, 대령산 자락을 포함하는 102.84㎢(약 3천만평)로 이는 지금까지 지정된 생태계보전지역 중 최대 규모이며, 지난 2002년에 지정된 동강 생태계보전지역의 1.6배에 달한다. 왕피천 유역은 녹지자연도 8등급 이상 지역이 전체의 95%가 넘을

정도로 식생이 우수하고 계곡과 하천이 어우러진 빼어난 자연경관을 보유하고 있는 지역으로, 수달·산양·매·삵·담비 등 다수의 멸종위기종과 희귀 동식물이 서식하고 있다. 이에 따라, 민간 환경단체인 녹색연합은 2002년에 환경부에 대하여 보전대책 수립을 요청하였으며, 이를 환경부가 수용하고 해당 지자체인 울진군과 영양군에서 적극적으로 협조함으로써 생태경관보전지역 지정이 추진되어왔다. 환경부는 산지가 90% 이상인 왕피천 유역에 대한 체계적 보전을 위해서 부처 기능의 상호 조화와 보완의 원칙하에 산림청과 공동으로 보전대책을 추진하기로 하고, 왕피천 유역 생태계보전지역 관리기본계획을 산림청, 울진군, 영양군 등과 협의하여 수립·시행하기로 하였다. 또한 산림청은 왕피천 유역 생태경관보전지역 주변의 산지전용제한지역, 통고산·검마산 자연휴양림 등을 산림관계법령에 따라 체계적으로 보전·관리하고, 왕피천 유역에 분포하는 우수한 산림자원이 건강하고 가치 있게 보호·육성되도록 산불과 병충해 등 재해방지와 구역 특성을 반영한 숲가꾸기 등 지속적인 조성·관리 활동을 펼치기로 했다. 왕피천 유역 보전을 위한 환경부와 산림청의 이 같은 업무협조는 각기 다른 기능을 가진 관계 부처가 공동의 정책목표 달성을 위하여 부처 이기주의를 극복하고 손을 맞잡은 혁신적인 사례로 평가되고 있다.

7. 자연생태·국토환경보전정책의 성과와 과제

그동안 약 60여 년의 우리나라의 국토개발정책을 국토환경보전적 측면에서 볼 때, 다음과 같은 반성을 할 수 있다.

첫째, 환경용량을 감안하지 않은 성장 위주의 개발정책이 추진되어왔다. 그동안 우리 경제는 짧은 기간 내 선진국 수준에 도달하였지만 이러한 성장 과정에서 환경보전은 경시되어 환경오염은 양적으로 팽창, 질적으로 다양화되었으며 전국적으로 확산되었다. 이는 환경보전 필요성의 인식 결여로 국토 용량을 감안하지 않은 결과이다.

둘째, 환경보전대책과 개발계획이 상호 밀접한 관계없이 별도로 추진되어왔다. 따라서 계획단계부터 연계되지 못하고 문제의 근본원인에 접근하기보다는 결과만을 다스리는 사후관리행정에 치중하는 등 개발계획의 부수적인 수단으로 여겨졌다. 특히 환경보전부문이 계획 전체 속에 용해되지 못하고 하나의 부문별 계획으로 취급되었다.

셋째, 환경영향평가 등 사전영향이 충분히 고려되지 못하였다. 울산, 온산공단의 주민이주는 이에 대한 좋은 예이며, 오염·배출업체의 상류 입지로 하류지역의 수질오염, 간척·매립에 따른 해안생태계의 변화는 당연한 것으로, 이에 대한 영향평가가 충분히 이루어지지 못하였으며 형식적이었다.

넷째, 자원·에너지가 부족함에도 불구하고 그동안의 우리의 토지이용 구조나 개발계획은 너무나 자원·에너지 소비형으로 추진이 되어왔다. 도시의 개발에 있어서 신도시 건설이라는 쉬운 방법으로 추진이 되었으며, 물의 절약적 이용과 재활용보다는 새로운 댐의 건설로 대응하여 왔다.

다섯째, 환경 기반시설에 대한 투자가 너무나 미약하였다. 쓰레기 매립장이나 하·폐

수처리시설은 주택이나 공장건설 시 당연히 들어가야 하는 필수 시설임에도 불구하고 이에 대한 투자는 등한시하였다

이에 향후 국토환경보전을 위하여 우리가 나아가야 할 과제를 다음의 세 가지로 집약할 수 있다.

가. 개발과 보전의 상생

일본의 수탈과 6·25 전쟁은 한반도를 불모의 땅으로 만들었고, 불모의 한반도는 한 민족의 시련을 한층 가중시켰다. 초근목피의 생활에서 탈피하기 위하여 경제성장에 매진한 결과 우리나라는 빠른 시간 내에 선진국으로 도약할 수 있었지만 그만큼 국토환경의 훼손과 공해로 인한 폐해는 컸다.

환경의식의 불모지에서 현재에 이르기까지 국민의 환경 의식 수준의 변화는 개발과 성장의 속도만큼 빠르게 진행되었으며, 이제는 저탄소 녹색성장의 트랜드를 선도할 수 있을 만큼 성장하였다. 그간 환경정책의 패러다임이 많이 변화하여 왔지만 근래의 지속가능한 개발과 저탄소녹색성장은 결국 동일한 의미임을 되새겨본다면 개발과 보전이 적절히 조화를 이루는 국토정책의 수립은 필연적이라 할 것이다.

나. 복원과 보전의 융합

환경부에서는 2007년에 '광역생태축 구축을 위한 연구용역'을 실시하여 광역생태축 구축 기본계획을 수립하고, 한강 수도권지역을 대상으로 광역생태축 구축 기준을 시범 적용하여 광역생태축을 제시하였다. 앞으로도 주요 생태거점(보호지역, 정맥, 도시 소생태계 등), 생태적 연결성 등 생태축 범위 설정을 위한 구체적인 현황 및 실태를 파악하여 권역별로 광역생태축을 설정해나갈 계획이며, 이에 따른 관련 법령의 정비 및 제도적 지원 방안을 강구해 나갈 예정이다. 또한 한강, 금강, 영산강, 낙동강 등 '4대강 살리기 사업'을 추진함에 따라 잃었던 생태의 장이 다시 태어날 수 있으며, 강과 대간·정맥이 연결되는 블루-그린 네트워크(Blue-Green Network)가 형성된다면 개발사업으로 인한 환경영향의 충격에도 견뎌낼 수 있는 튼튼한 국토생태축 기반이 형성될 것이다. 이를 토대로 핵심 생태축 및 도시 생태축과의 네트워크가 형성되면 자연생태계의 통합적이고 체계적인 보전 및 관리가 이루어질 것이며, 인간과 자연이 함께 하는 한반도 생태네트워크가 구축될 것으로 기대된다. 이를 위해서는 우선 그간 개발의 여파로 훼손된 자연환경을 신속히 복원하여야 할 것이며 일관성 있는 환경정책의 추진이 이루어져야 할 것이다.

다. 생물다양성의 제고

지난 30년간 국토환경보전 또는 자연생태계 보호의 성과로는 임목축적량의 3배 증가, 야생동물 개체 수의 급증 등 양적인 면에서 적지 않았지만 각종 개발사업 추진의 결과로

발생한 국토의 훼손과 생태계의 단절과 단편화, 멸종위기 생물종의 증가와 외래생물종의 우리나라 고유 생태계 위협, 유전자변형생물체(LMO)의 유입 등 새로운 생태계 보전 등은 앞으로 해결해야 할 중요한 자연환경정책의 과제이다.

〈표 5-7〉 국토개발전략 및 환경보전

	국토개발전략 및 실적	환경보전	
		제 도	실 적
1945~71	– 전후복구 및 근대화 ・실업과 빈곤 탈피 – 수출주도형, 자립기반 – 부문적 개발 추진 – 특정지역 개발, 경부고속도로 건설, 울산 · 포항공단 건설	– 62년 상수보호구역 지정 – 63년 「국토건설종합계획법」 – 63년 「공해방지법」 – 67년 「보사부 환경위생과 공해계」 – 68년 지리산국립공원 지정	– 환경문제 비고려, 심각하지 않았음 – 62년 한강수영 금지 – 환경행정 부재
1972~81 (1차 계획)	– 국토이용 효율화, 개발기반 확충 – 대규모 공업기지 구축, 교통통신망 정비, 자원의 적극 개발, 거점개발 – 경제성장 뒷받침, 대도시 인구집중, 지역 간 격차, 환경문제 대두 – 방재 · 재해대책	– 72년 「국토이용관리법」 – 72년 그린벨트 지정 – 77년 「환경보전법」 제정 ・위생법적 성격 – 80년 환경처 발족 – 81년 「환경보전법」 개정 ・EIA, 배출부과금제, 권역별 환경관리보전계획	– 환경오염문제 심화 시작 – 환경문제 인식, 제도적 행정기반 마련 – 하수처리장 2개소; 투자 미흡 – 성장우선정책 유지
1982~91 (2차 계획)	– 인구의 지방정착, 수도권 과밀 완화, 개발 가능지 확대, 국토자연환경보전 – 지역생활권 조성, 대도시 성장 억제 관리, 후진지역 개발 촉진 – 성장일변도 → 균형개발, 생활환경, 환경보전 중시	– 81년 「환경보전법」 개정 ・보전대책 구체화 – 84년 「해양오염방지법」 개정 – 86년 「환경보전법」 개정 ・EIA 대상 확대 – 90년 상수원 특별대책지역 지정 – 91년 16개 환경 관련 법률 제정 – 91년 「자연환경보전법」 제정 – 91년 「환경개선비용부담법」 제정	– 환경보전을 위한 체계적 · 제도적 접근 – 환경기반시설 확충; 22개소 처리장; 수도권 매립지 – 환경오염 심화, 사후관리 및 결과 중시 – 82년 자연생태계 조사 및 3대강 유역 환경보전 장기계획 수립조사 – 물금 · 매리상수원 특별관리계획 수립
1992~2001 (3차 계획)	– 지방분산형 국토골격 형성 – 생산적 · 자원절약적 국토 이용체계 구축 – 사회간접자본 확충 – 국민복지향상과 국토환경의 보전 – 남북통일 대비 국토기반 구축	– 제도: 「폐기물관리법」 개정(1992), 「자원의절약과재활용추진에관한법률」(1982), 「환경영향평가법」 제정(1993) → 환경영향 평가대상 확대 및 내실화 – 환경비전21 발표(1992)	– 계획: 환경보전 목표 설정, 녹색계획의 수립 · 추진, 환경시범도시 건설, 환경오염예방기능 강화 및 관리체계 개선
2000~20 (4차 계획)	– 차세대 국토골격 형성 ・연안국토축, 환동해축, 환황해축 – 지역별 경쟁력 고도화 – 친환경적 국토관리 – 고속교통 · 정보망 구축 – 선진생활공간 확립 – 남북한교류협력기반 조성	– 사전환경성검토제도 도입(2003) – 「백두대간보호에관한법률」 – 「야생동식물보호법」(2004) – 「환경보건법」(2008) – 전략환경평가의 시행	– 선환경계획 후개발계획의 선언 – 지속 가능한 개발 – 생태도시 및 환경친화적 도시 유도 – 저탄소녹색성장

자료: 한국환경기술개발원, 『한국의 환경 50년사』, 1996; 국토개발연구원, 『환경보전적 국토개발정책연구』, 1993.

제3절 | 산림녹화

지난 60년 동안 우리나라의 국가경제는 놀랍게 변화하였다. 1953년에 비해 2007년 국내총생산은 746배, 무역규모는 1948년에 비해 3,167배나 성장하였다.[533] 2007년 무역규모는 7,283억달러로 세계 11위다. 1996년에는 개발도상국을 지원하는 OECD 회원국으로 가입하였다.

변한 건 국가경제만이 아니다. 육상 생태계의 대부분을 차지하는 산림의 변화는 경제성장의 추세와 거의 일치하였다. 산림의 양적 상태를 잘 보여주는 헥타르(ha)당 나무부피(임목축적)는 6·25 전쟁 기간인 1952년 최저 수준인 5.6㎥에서 2007년에는 97.8㎥로 17.5배 증가하였다. 특히, 인구의 꾸준한 증가에도 불구하고 1인당 임목축적은 같은 기간 1.7㎥에서 12.9㎥로 7.4배 증가하였다. 헐벗은 무입목지(無立木地)가 감소하고 1인당 임목축적이 50년 이상 장기간 증가하였다면 산림녹화에 성공하였다는 평가를 내려야 할 것이다.

쿠즈네츠는 인구가 증가하면서 1인당 생산의 지속적 성장이 이루어지는 상태를 근대적 경제성장(modern economic growth)의 한 특성으로 정의하였다.[534] 이런 정의를 원용한다면, 지속적 성장의 '지속기간'이 어느 정도인가에 대해서는 의문이지만 50년간 지속적인 경제성장과 더불어 무입목지가 감소하고 1인당 임목축적이 계속 증가한 우리나라는 근대적 경제성장하에서 산림성장을 보인 모범적인 사례라고 평가할 수 있을 것이다.

본 절에서는 20세기 초 식민지를 경험하고 남북 분단과 3년간의 6·25 전쟁을 겪은 개발도상국이 짧은 기간에 산림녹화에 성공한 이유, 즉 광복 이후 60년간의 산림녹화과정과 녹화 성공의 원인 및 그 영향을 다루었으며, 특히 장기간의 산림황폐화를 반전시킨 1970년대에 초점을 맞추었다.

1. 산림의 황폐·정체기: 1945~72년

1945년 남북한 지역의 인구, 산림면적 및 임목축적 자료는 명확하지 않다. 하지만 광복 이전 우리 산림의 모습을 명확히 하기 위해 1945년 당시 남북한 지역의 인구, 산림면적 및 임목축적을 〈표 5-8〉과 같이 추정하였다. 인구는 남한이 북한에 비해 약 1.6배 많았으나 산림면적 및 임목축적은 각각 북한의 70%, 57%로 낮았다. 1945년 남한의 헥타르(ha)당 평균 임목축적은 10.9㎥로 2007년에 비해 11% 수준이었다. 상대적으로 인구가 많고 산림자원이 빈약한 남한의 1인당 임목축적은 4.7㎥로, 같은 시기 북한의 36%에 불과하였다. 산림자원 통계가 정비된 1927년부터 1941년까지 북한지역의 임목축적은

533) 통계청(2008).

534) Kuznets(1966).

〈표 5-8〉 1945년 남북한 지역 인구, 산림자원 비교

	인구 (천명)	산림면적 (천ha)	임목축적 (천㎥)	평균 임목축적 (㎥/ha)	1인당 임목축적 (㎥/인)
남한지역(A)	15,879	68,342	743,722	10.9	4.7
북한지역(B)	10,021	97,003	1,308,003	13.5	13.1
(A/B)×100	158	70	57	81	36
계	25,900	16,534	205,172	12.4	7.9

주: 1) 남한지역과 북한지역의 1945년 인구는 1944년 인구와 동일하다고 가정.
(1944년 남한 인구) 산림청, 『임업통계요람』, 1980; (북한인구) 통계청, 『경제통계연보』, 1970.
남북한 총인구에서 남한 인구를 빼서 구함.
2) 1945년 남한 산림면적과 임목축적은 1943~48년 산림면적과 임목축적의 연평균 변화율을 적용하여 추정.
(1943년 산림면적과 임목축적) 조선총독부, 『조선총독부통계연보』, 1943.
강원도는 남북한 분단 면적 비율 63%, 37%를 적용하여 동일 비율로 산림면적과 임목축적을 남한지역과 북한지역에 포함.
(1948년 남한의 산림면적과 임목축적) 한국임정연구회, 『치산녹화30년사』, 1975.
3) (북한지역의 1945년 산림면적과 임목축적) UNDP, *DPR KOREA: State of the Environmental*, 2003.

32.3%가 감소한 반면, 남한은 1.3%만 감소하였다.[535] 당시 상대적으로 풍부한 산림을 보유한 압록강, 두만강 유역의 국유림이 이 시기 조선총독부의 식민재정 충당을 위해 벌채되었기 때문이다.[536]

분단은 우리 경제뿐만 아니라 산림에도 커다란 영향을 미쳤다. 먼저 남한 인구의 급격한 증가는 산림에 부정적 영향을 주었다. 1945년 약 1,588만명이었던 남한 인구는 1949년 2,019만명으로 급격히 증가하였다. 광복 이후 해외 귀환동포와 북한 주민의 남한 이주로 인한 증가였다. 더군다나 남북 분단으로 가용할 목재 자원은 부족하였다. 인구 증가와 이로 인한 목재수요의 압력은 그대로 남한 산림자원의 감소로 이어졌다.

인구의 급격한 증가, 빈약한 산림자원, 목질 연료재를 화석연료로 대체할 수 없었던 빈약한 경제력, 혼란한 사회질서 등으로 우리 산림은 더욱 황폐되어갔다. 1950년 발발한 6·25 전쟁은 1927년 전국 단위 산림자원통계가 만들어지기 시작한 이후 최악의 산림 상태를 만든 결정적인 원인이었다. 1948년 정부 수립 이후 헐벗은 산림을 녹화하기 위해 임정의 방향을 ① 애림사상(愛林思想)을 고취하여 임목의 도·남벌 방지, 보호의 확립을 기하며, ② 임목벌채를 극력이 단속하고 식수조림을 장려하여 오식일벌주의(五植一伐主義)를 견지하며, ③ 임산연료 이외의 연료를 보급하기 위하여 토탄(土炭) 생산을 추진하여 우선 도시 연료에 대치한다는 3대 지표를 결정하였다.[537] 그러나 정책을 제대로 추진하기도 전에 발발한 6·25 전쟁으로 모든 사업은 좌절되었다. 6·25 전쟁 기간이었던 1952년에는 임목축적이 1945년의 약 48% 정도에 불과한 3,600만㎥[538]로 감소하였다.

535) 朝鮮總督府(1927~43).
536) 배재수(1997).
537) 한국임정연구회(1975).
538) 한국임정연구회(1975).

이후 산림녹화를 위한 많은 노력에도 불구하고 제1차 치산녹화10년계획이 착수되는 1973년이 되어서야 겨우 1945년 수준의 총임목축적을 회복할 수 있었다. 다음의 기록은 광복 이후 갑작스러운 인구의 이주와 연료난이 산림황폐화에 미친 상황을 잘 짐작할 수 있게 해준다.

"해방 이후 일반 가정용 연료는 거의 대부분 나무(장작)에 의존하였다. 서울시내에 장작 공급을 위해 청량리역 근처에는 거대한 장작 집하장이 마련되어 있을 정도였다. 일반 가정에서 필요한 장작은 트럭을 동원해 아무 산이나 들어가 마구 남벌하여 대도시로 실어 오는 것이었다. 이 때문에 산림은 하루가 다르게 황폐해지기 시작하였다. 전경련이 발간한 『한국경제정책 40년사』에 의하면 해방 이후 일본과 만주로부터 약 320만명의 해외 귀환동포가 귀국했고 이북에서 내려온 월남민은 1945년부터 한국전쟁 이후까지 약 250만명으로 추산하였다. 이러한 민족의 대이동이 남한의 연료사정을 더욱 절박한 상황으로 몰아넣었다. 북한 지역에서 대량의 피난민이 월남해 오는 바람에 대도시 지역에서 땔감의 소요는 날이 갈수록 증가하였다. 그러나 대체 연료가 준비되지 못했기 때문에 장작 외에는 대안이 없었다."[539]

1945~70년 동안 인구는 2배, 조림면적은 1946~50년 평균 약 5만ha에서 1966~70년 평균 19만ha로 약 4배, 1인당 국민소득(GNI)은 1953년 67달러에서 1970년 254달러로 3.8배 증가하였다. 반면, 총임목축적 및 평균 임목축적은 1952년 이후 더디게나마 증가하고 있었으나 1970년까지도 1945년 수준을 회복하지 못하였다. 산림녹화를 위해 나무를 많이 심었으나 인구증가로 인한 목재수요 증가와 농산촌의 가정용 연료재 사용 및 도·남벌로 인해 기대만큼 빠른 회복은 이루어지지 못하였다.

광복 직후 우리가 당면한 산림문제는 1960년대까지도 해결되지 못하였다. 화전, 황폐지 등 무입목지의 증가와 임목축적의 감소로 대표되는 산림황폐화 문제를 해결하기 위해

〈표 5-9〉 남북한 지역 인구, 산림자원 비교

	인구 (천명)	산림면적[1] (천ha)	임목축적[1] (천㎥)	평균 임목 축적(㎥/ha)	1인당 임목 축적(㎥/인)	조림면적[2] (ha/년)	1인당 GNI(달러)
1945	15,879	6,834	74,372	10.9	4.7	–	–
1950	20,412	6,811[1]	52,157[1]	7.7	2.6	51,034	–
1955	21,526	6,756[1]	49,429[1]	7.3	2.3	62,914	–
1960	25,012	6,701	55,144[1]	8.2	2.2	118,988	79
1965	28,705	6,669	61,746	9.3	2.2	114,028	–
1970	32,241	6,611	68,773	10.4	2.1	190,276	254

주: 1) 1950~55년 산림면적, 1950~60년의 임목축적 자료는 추정치임.
2) 5년 평균 조림면적임.

자료: (인구) www.kosis.kr; (산림면적, 임목축적, 조림면적 자료) 산림청, 『임업통계연보』, 각년도; (1인당 GNI) http://ecos.bok.or.kr.

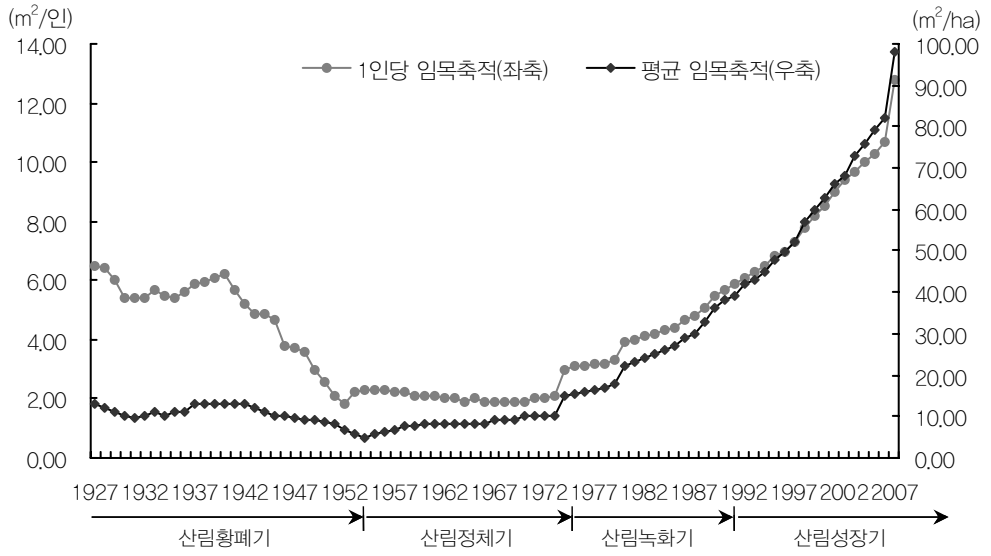
539) 정인욱 전기편찬회(2000).

서는 대규모 조림, 화전정리사업 등을 통한 무립목지의 재조림과 더 이상의 산림황폐화가 이루어지지 않도록 연료재의 화석연료 대체가 절실하였다. 그러나 '황폐의 윤회(輪廻)'[540]라는 말이 함축하고 있듯이 무입목지에 나무를 심는다고 해도 해당 지역주민이 연료재로 이용하기 위해 채 자라지도 못한 나무를 벌채한다면 언젠가는 또 황폐될 수밖에 없었다. 황폐의 윤회를 풀기 위해서는 보다 근본적인 변화가 필요하였으며, 1970년대 드디어 그 해결책을 찾았고 실행하였다.

2. 산림녹화기: 1973~87년

평균 임목축적 및 1인당 임목축적은 1973년을 기점으로 급속히 증가하기 시작하였다. 평균 임목축적은 1927년 이후 45년간 지속되어 오던 감소·정체 추세에서 반전되어 장기간 순증가 추세로 전환되었다. 1인당 임목축적 역시 꾸준한 인구 증가 추세를 추월하였다. 1973년에 반전된 이러한 증가 추세는 현재까지 이어오고 있고 향후 인구의 정체·감소 추세와 임목축적의 증가로 인해 장기간 이어질 것으로 전망된다.

[그림 5-2] 우리나라의 산림 변화(1927~2007년)



자료: 배재수, 『한국의 산림 변천: 추이, 특징 및 함의』, 2009.

540) "A지역에서 사방조림 기타로 성림되면 그 성림된 임목을 연료로 사용하여 황폐화되게 하고 그동안 B지역이 황폐되고 있었으므로 사방조림으로 성림하게 된다. 부락민은 A지역의 성림을 파괴하고 B지역의 성림을 기다리고 또 파괴하게 된다. 국가에서는 B지역의 황폐지를 복구하고, 또 A지역이 황폐되면 또 복구하게 되어 전임분의 성림을 볼 사이 없이 임산물채취는 계속되어 산림이 복구를 볼 사이가 없게 되는 것이다."(한국임정연구회[1975]).

더군다나 이 시기에 많은 개발도상국이 겪었던 급격한 산림감소 없이 1950년대 산림면적의 거의 절반에 가까운 무입목지를 입목지로 바꾸었다. 그 전환의 핵심은 1960년대 중반 이후의 경제성장을 바탕으로 산림녹화를 이루어내려는 통치자의 강력한 의지, 가정용 연료재의 화석연료 대체, 농산촌민의 도시로의 이주와 같은 임업 외적인 요인과 대규모 조림사업 및 화전정리사업의 성공과 같은 임업 내적인 요인 때문이었다.

가. 고도경제성장

1960년대 이후 경제개발5개년계획으로 대표되는 경제정책 추진과 고도경제성장은 이미 잘 알려져 있다. 1953년 국내총생산(GDP)인 11억달러에 비해 1973년엔 약 11배, 1987년에는 108배나 성장하였다. 당시 산림황폐화의 가장 큰 요인이었던 가정용 연료재의 화석연료 대체가 성공할 수 있었던 가장 큰 원인도 산에 나무를 하러가는 것보다 그 시간에 품을 팔아 그 임금으로 연탄을 구입하는 것이 훨씬 유리[541]하게 상황이 조성되었기 때문이었다. 화전정리사업이 성공할 수 있었던 원인 역시 화전민의 안정적 이주를 위한 정부 재정이 투입되었기 때문에 가능하였다. 또한 급격히 증가하는 국내 목재 수요를 수입으로 충당할 수 있었던 것 역시 목재무역 자유화의 진전과 지속적인 경제성장이 바탕이 되었기에 가능하였다. 이런 측면에서 지속적인 경제성장은 산림황폐화를 막는 기본 토대가 되었다.

나. 치산녹화사업 추진과 통치권자의 강력한 의지

광복 이후 산림녹화정책의 전환점은 제1차 치산녹화10년계획(이하 '제1차 계획')의 수립과 함께 시작되었다는 데 큰 이견이 없을 것이다. 제1차 계획 이전 시기에도 약 78만 ha의 연료림조성사업이 수행되었고 헐벗은 황폐지를 복구하기 위한 사방사업과 전국에 산재되어 있던 화전을 정리하고자 노력하였으나 큰 실효를 거두지는 못하였다. 1959년부터 1967년까지 조성한 연료림 784,239ha에 대해 1972년 연료림 실태조사를 실시한 결과 그동안 조성한 연료림의 47%가 실패하였다는 보고가 이를 잘 보여준다.[542] 황폐지복구사업 역시 예산과 농촌연료의 부족으로 사방지에 조림된 묘목이 가정용 연료로 채취되지 않을까를 걱정할 처지였다.[543] 또한 1966년 화전정리에 관한 법률을 제정하고 강원도를 중심으로 화전을 정리하고자 노력하였으나 정확한 화전실태도 파악하지 못하였다.[544] 1970년대 들어 경제개발5개년계획으로 대표되는 고도경제성장이 지속되고 다

541) "1960년에는 농촌의 하루 임금으로 연탄 14개밖에 살 수 없었다. 그러나 65년에는 하루 임금으로 연탄을 22개 살 수 있었으며 70년에는 32개를 살 수 있었다. 연탄 가격으로 환산한 농촌임금은 계속 증가하여 79년에는 하루 임금으로 97개의 연탄을 살 수 있었다."(오호성[1993]).

542) 한국임정연구회(1975).

543) 한국임정연구회(1975).

544) 산림청(1980).

른 산업의 눈에 띄는 발전에 비해 헐벗은 산림은 크게 변하지 않았다. 산림황폐화를 막고 산림녹화를 이끌어낼 새로운 정책 대안이 필요한 시기였다. 산림황폐화의 근본 원인이었던 농촌연료 문제를 해결하기 위하여 연료림을 조성하고 황폐된 산림을 신속히 복구하며 더 이상 추가적인 산림 황폐가 일어나지 않도록 하는 강력한 자원조성정책이 필요하였다. 이러한 시대적 상황 인식이 반영되어 만들어진 최종 결과물이 1973년에 수립된 제1차 계획이었다.

제1차 치산녹화사업이 수립되기 직전인 1972년에 우리나라가 당면한 산림문제는 ha당 평균 임목축적 11㎥, 총산림면적의 약 12%에 해당하는 82만ha의 무입목지로 대표되는 산림황폐화였다. 당시 정부는 산림녹화의 효율적인 수행을 위하여 산림청을 농림부에서 내무부로 이관하였다.[545] 뒤이어 국가와 지방정부가 주체가 되어 국가 재정과 행정력 및 경찰력을 동원하여 신속히 100만ha를 조림한다는 제1차 계획을 1973년 3월에 수립하였다.[546] 제1차 계획이 3월 27일 국무회의에서 재검토하라는 결정이 내려졌다고는 하나 당시 헐벗은 산림을 녹화하기 위해서는 어느 정도 불편함을 감수해야 한다는 사회적 인식과 이를 추진해야 한다는 당시 박정희 대통령의 강한 의지로 인해 몇몇 시책을 수정하여 6월 21일 제1차 계획은 최종 확정되었다. 수정된 제1차 계획의 추진 방향, 목표 및 수단에 대해서는 제1차 계획 첫머리에 다음과 같이 네 가지로 제시하고 있다.

첫째, 우리나라 전 국토의 67%인 산림자원을 소득화하기 위하여 모든 국민으로 하여금 애국지성으로 푸른 유신 치산녹화에 참여케 한다. 둘째, 조림이 필요한 임야 2,637천ha(전 임야 면적의 39%) 중 1차 10년 계획으로 1,000천ha, 나머지는 2차 계획을 통해 빠른 녹화를 완성한다. 셋째, 산림을 배경으로 모든 마을의 산림소득을 주식화하여 산지에 새로운 국민경제권을 조성한다. 넷째, 모든 주민 조직, 모든 지방행정 조직, 모든 경찰조직, 모든 산림요원과 임계학교(林系學校)를 산지개발에 일체적으로 집결시킨다.[547] 둘째부터 보면, 조림이 필요한 2,637천ha의 산림을 1~2차로 나누어 녹화하고 제1차 계획기간 동안 100만ha 조림이라는 정량적 목표를 제시하였다. 이 목적을 달성하기 위하여 첫째로 제시한 국민식수와 넷째로 밝힌 이용 가능한 행정력 및 기술력을 모두 동원한다는 수단을 제시하고 있다. 또한 산지경제권을 형성하여 농산촌 주민의 소득을 올리겠다는 추진 방향도 함께 제시하고 있다. 이 네 가지 항목 중 100만ha라는 정량적 조림 목표와 이를 달성하기 위해 국민식수와 행정력 동원이라는 실행 카드를 선택했다는 것이 본 제1차 계획의 핵심이라고 할 것이다. 이후 1차 계획은 1978년까지 108만ha의 조림실적을

---

545) 김연표(1999).

546) 제1차 계획기간 동안 산림청장을 역임하였던 손수익(1973. 1. 16. ~ 1978. 9. 10.)은 농림부 외청이던 산림청을 내무부로 이관하였던 이유에 대해 "복잡다기한 산림에 관한 정책을 강력하고 효율적으로 추진하고 국토의 조속한 녹화를 위해 새마을과 지방행정 및 경찰을 관장하고 있는 내무장관 소속하의 외청으로 옮겨 전지방행정과 치안역량을 치산녹화에 집주(集注)"하고 "종합적인 산림보호관리는 도지사·시장군수가, 보호 단속은 경찰서장이, 기술지도는 산림공무원이 맡은 삼위일체의 체제를 확립"하기 위해서라고 말하고 있다(손수익[1999]).

547) 내무부(1973).

근거로 제1차 계획은 4년을 앞당겨 완료되었다.

그동안 연료림조성보다는 용재림조성을, 마을주민을 활용한 마을양묘보다는 기술자를 활용한 기술양묘를 요구하는 임학계의 요구가 있었으나 받아들여지지 않았다. 박 대통령은 헐벗은 산림을 단기간 내에 녹화하기를 원하였다. 기술자를 양성하고 건전한 묘목을 생산하여 나무를 심자는 데 반대하였다기보다는 그렇게 하는 데 걸리는 시간을 기다릴 수 없었을지도 모른다. 빠른 시간 내에 헐벗은 산림을 녹화해야 한다는 '시간적 제약' 문제는 산주의 경영의사를 고려한 조림정책보다 신속한 녹화정책을 선택하게 만든 보이지 않는 변수였다. 최고 통치권자인 대통령이 제1차 계획의 조림실적을 항상 점검하는데, 모든 산림정책이 조림에 집중되지 않을 수 없었다. 제1차 계획의 정해진 기간을 4년이나 앞당긴 데는 이러한 최고 통치권자의 강력한 의지와 이를 뒷받침하는 행정부의 노력이 작용하였을 것이다. 이 과정에서 산주의 자발성에 근거한 산림경영의 일환으로서의 조림이 아닌 헐벗은 산림을 국민과 함께 녹화한다는 측면을 지나치게 강조하여 결국 "산림사업은 국가의 몫이고 공익사업이라는 관념"[548]이 발생하는 이면이 있었다.

이런 측면에서 본다면 제1차 계획은 100만ha 조림이라는 목표를 달성하기 위하여 다양한 시책을 종합화한 독자적인 사업계획이라고 할 수 있다. 그러나 제1차 계획은 여느 다른 산림계획과는 달랐다. 제1차 계획은 당시 정부의 중점 계획이었던 경제개발계획, 새마을계획, 국토종합개발계획 등과 직접 연결되어 있었고, 농촌의 임산연료 시책은 상공부, 산지묘 시책은 보건사회부와 연결되어 있는 범정부적 사업(cross-sectoral program)이었다. 여러 계획 및 부처와 연결된 사업이 성공하기 위해서는 이를 조정할 수 있는 능력과 부처 간 협력이 필수적이었다. 조정 역할의 정점에 최고 통치권자인 박정희 전 대통령이 자리 잡고 있었다. 개도국일수록, 산림처럼 외부효과에 비해 직접 편익이 적은 자원을 다룰 때 최고 통치권자의 인식과 역할이 더욱 중요하다. 이런 측면에서 당시 최고 통치권자의 강한 리더십은 산림녹화사업을 성공으로 이끄는 매우 중요한 요인으로 작용하였다. 물론 그 이면에는 기술행정인 산림관리가 임업기술과 법치보다 경험과 인치(人治)로 다루어지는 부작용도 있었다.[549]

제2차 치산녹화사업(1979~87)은 제1차 계획과 달리 내무부의 계획이 아닌 산림청의 자체 계획으로 수립되었다. 제1차 계획의 성과를 바탕으로 연료림이 아닌 장기수 위주의 경제림 조성과 국토녹화 완성을 목표로 삼은 제2차 계획은 106만ha의 조림과 황폐산지의 복구를 주요 정책으로 추진하였다. 제2차 계획이 완료되는 1987년엔 조림면적이 약 5만ha로 감소하고 무입목지가 전체 산림면적의 2.8%로 줄어들었다. 치산녹화기 15년은 오랜 기간 지속되어오던 산림 황폐의 윤회로부터 벗어나는 임정사적(林政史的) 전환기였으며 우리나라 국토 환경의 토대인 산림 환경을 바꾼 변화의 시기였다.

548) 김장수 · 배중순(1978).

549) 김연표(1999).

다. 가정용 연료재의 화석연료 대체

경제성장과 강력한 정책 지원은 분명 우리나라 산림녹화의 성공 요인이었다. 이러한 배경하에 산림황폐화의 직접적인 원인이었던 가정용 연료재의 화석연료 대체와 화전정리사업이 실행되었다. 특히, 우리나라가 직면한 산림황폐화의 가장 큰 원인은 도시와 농촌을 불문하고 산에서 나무를 베어 아궁이에서 태워버리는 막대한 연료재 소비에 있었다. 1960년에도 우리나라는 전체 1차 에너지의 62.5%를 신탄(薪炭)으로 충당할 정도로 연료재는 중요한 에너지원이었다. 1955년 당시 연료재의 소비량이 그대로 이어졌다면 10년이 채 지나지 않아 우리나라 산림 대부분은 황폐되었을 것이다. 이런 측면에서 본다면 1950년대 중반의 상공부의 에너지정책과 농림부의 산림녹화정책을 연결한 부분간 협력(inter-sectoral cooperation)은 효과적인 선택이었다. 상공부는 1956년 연료재의 화석연료 대체를 위해 우리나라의 거의 유일한 부존 에너지 자원인 무연탄 생산을 늘리는 정책을 강력히 폈다. 농림부는 1958년 도시지역으로 유입되는 임산연료 반입을 금지하고 상대적으로 연료재의 압박이 덜한 농산촌에는 연료림을 조성하는 정책을 수립·시행하였다. 영암선, 태백선 등 석탄철도 부설이 확장됨에 따라 무연탄 생산은 급속하게 증가하였고, 상대적으로 교통이 편리하고 인구가 밀집된 도시지역부터 연료재의 대체가 이루어졌다. 특히, 1960년대 도시의 가정연료는 무연탄이 연료재를 대체하는 데 큰 역할을 하였다. 이런 영향으로 1970년에는 이미 도시지역의 단 7%만이 가정용 난방 및 취사 에너지로 임산연료를 사용할 뿐이었다. 게다가 1970년대 들어서면서 농촌지역도 서서히 석탄이 임산연료를 대체하기 시작하였고, 1980년대에 들어서면 취사용은 가스에 의해, 난방용은 주로 석탄에 의해 대체되었다. 가정용 연료의 화석연료 대체는 산림자원의 조성 등과 함께 1960년대부터 1980년대까지 산림자원을 지속적으로 증가시키는 주요 요인이었다.[550]

이러한 화석연료의 연료재 대체정책이 성공을 거두기 시작하자 전통적인 자원조성정책 및 산림보호정책도 효과를 발휘하기 시작하였다. "연탄이 대도시를 비롯하여 1970년대 초에는 농촌에까지 보급되면서 어느새 푸른 산이 되었다"[551]는 지적처럼 1970년대 가정용 연료재의 화석연료 대체는 산림녹화에 커다란 영향을 주었다.

라. 대규모 조림

산림녹화를 위한 이상과 같은 토대가 마련된 다음에야 대규모 조림정책이 효과를 발휘하기 시작하였다. 조림은 산림녹화 성공의 필요조건이었다. 조림은 자연의 힘에 주로 의존하여 산림을 재조성하는 천연갱신과 인위적인 힘에 의존하는 인공조림이 있는데, 1960년대 우리나라가 직면한 극심한 산림황폐화 문제를 해결하기 위해서는 자연력에 의존한 천연갱신보다 단기간에 직접적인 피복 효과를 얻을 수 있는 인공갱신

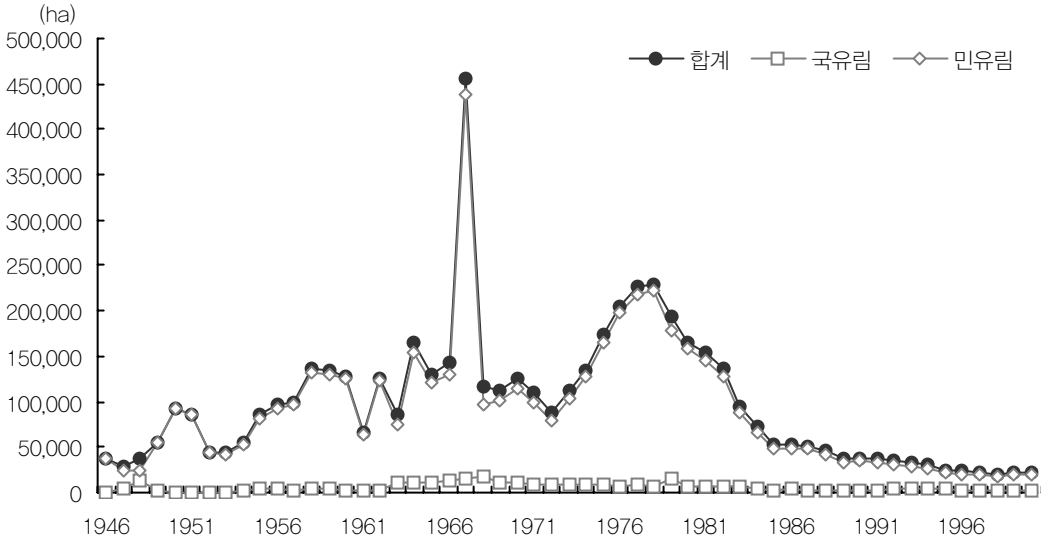
550) 자세한 사항은 다음의 논문을 참조(배재수·이기봉[2006]).

551) 서중석(2006).

이 중심이 될 수밖에 없었다. 1960년 무입목지는 우리나라 산림면적의 약 42%인 280만ha였으며, 시급하게 조림이 필요한 황폐지는 무입목지의 19%인 52만ha나 존재하였다.

1946~2000년간 조림실적 추이를 나타낸 것이 [그림 5-3]이다. 55년간 연평균 9만 7천ha를 조림하여 2000년 산림면적의 약 83%에 해당하는 532만ha라는 막대한 조림실적을 보였다. 소유별로 보면, 상대적으로 산림황폐지가 더 많았던 민유림에서 94%의 조림이 이루어져 민유림 중심의 조림이 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 보식(補植) 면적에다 자연재해, 활착 실패, 사후관리 실패 등의 이유로 중복 조림이 이루어져 실제 조림대상 면적은 이보다 적다고 할지라도 이 시기의 인공조림이 현재 우리나라의 임상을 이루는 데 큰 영향을 미쳤다는 점에는 이의가 없다.

[그림 5-3] 조림실적 추이(1946~2000년)



자료: 배재수・이기봉, 『우리나라의 산림녹화 성공 요인-가정용 연료재의 대체와 대규모 조림』, 2006.

이를 5년 단위로 나누어 시기별로 보면, 산림청 개청과 함께 그동안 계획대로 이루어지지 않았던 잔여 연료림 대상 면적 36만ha를 포함한 총 45만ha를 일거에 조림하였던 1967년을 예외로 하면 제1, 2차 치산녹화10개년계획이 포함된 1976~80년에 연평균 20만ha를 조림하여 가장 높은 실적을 보였다. 다음으로 1966~70년에 연평균 19만ha를 조림하여 그 다음을 차지하였는데, 그 이유는 1967년의 대규모 조림실적 때문이었다. 1961~80년간 조림실적은 전 기간 조림실적의 59%를 차지하였는데, 제1차 치산녹화사업이 포함된 1971~80년이 1961~70년에 비해 다소 많은 31%를 차지하였다. 1980년대 이후는 연료재 대체 및 화전정리사업의 성공과 지속적인 조림사업으로 인해 조림실적은 계속 줄어들었다. 1983년 연평균 조림실적이 10만ha 미만으로 떨어진 이후 급속히 조림실적이 감소하여 2007년에는 약 2만ha로 줄어들었다.

물론 1970년대 이전에 비해 상대적으로 조림기술이 발전하고 철저한 사후관리가 이루

어지는 1980년 이후 조림 활착률이 더욱 높았을 것으로 보인다. 하지만 양적 측면에서만 본다면 1960~70년대 조림이 우리나라 산림녹화의 주춧돌이 되었으며, 특히 1976~80년, 1966~70년 동안 수행된 조림실적이 가장 큰 기여를 하였다고 볼 수 있다. 이와 더불어 치산녹화의 상징으로 여겨지는 영일지구 사방[552]의 성공은 아무리 헐벗고 불가능해 보이는 황폐지일지라도 녹화가 가능하다는 희망을 일깨워주었다. 제1차 계획기간 동안 사방사업 목표치인 84천ha의 50%인 42천ha밖에 이행하지 못하였지만 영일지구 사방 성공의 의미는 그 이상이었다.

마. 화전정리사업

산림황폐화의 또 하나의 원인이 되었던 화전 역시 1970년대에 완전히 정리되었다. 1973년 제1차 치산녹화사업을 수립할 당시에도 약 12만 5천ha의 화전과 30만호의 화전민이 존재하였다. 면적으론 당시 산림면적의 1.3%에 불과했지만 화전호수는 농가호수의 13~14%를 차지하였다. 화전은 불을 놓아 나무를 비롯한 지표의 모든 식물을 태운 후 시비를 하지 않은 채 농사를 짓는 토지이다. 이러한 약탈적이고 조방적인 화전 농법은 산림황폐화의 주요 원인이었다. 불이 번져 산불로 확대될 경우 발생할 막대한 산림피해는 충분히 예상할 수 있다. 이와 같이 중요한 산림문제 중 하나였던 화전이 1974~79년간 완전히 사라졌다. 제1차 치산녹화사업의 31개 중요 시책과 별도로 단일 정책으로 진행된 국가의 강력한 화전정리사업의 성공 때문이었다.

화전정리사업이 치밀한 계획과 국가의 강력한 사업 추진으로 인해 성공을 거둘 수 있었다는 것은 어느 누구라도 부정하기 어렵다. 하지만 아무리 치밀한 계획을 세우고 국가적 사업으로 추진하였다고 하더라도 화전민을 발생시키는 사회경제적 조건이 제거되지 않는 한 쉽게 성공하기 어려웠을 것이라는 점도 분명하다. 화전민이 발생하는 핵심 원인인 농촌인구의 토지에 대한 압력이 1970년대부터 해소되기 시작한 것은 화전정리사업이 성공하게 된 중요한 요인이었다. 1970년대의 농촌인구의 급격한 도시 이주는 농산촌민의 목질 연료의 사용 감소와 추가적인 화전민 발생을 막는 요인이 되었으며, 이는 결국 산림녹화에 긍정적인 영향을 미쳤다. 또한 식민지기와 달리 지주·소작 관계가 해체되고 농민 소득이 증가된 것 역시 화전정리사업 성공의 필요조건이라 할 수 있다. 이런 근본적인 사회경제적 변화를 바탕으로 국가의 강력한 화전정리사업이 효과를 발휘한 것이다. 특히 화전민의 이주 및 이전을 안정적으로 추진할 수 있도록 한 국가재정의 투입은 무엇보다 중요한 화전정리사업의 성공 요인이었다. 덧붙여 항공측량 기술의 발전과 지방까지 확장된 도로 건설은 화전민의 은닉성을 제거하였다.[553] 또 하나 중요한 요인으로 대통령의 조정 능력을 들 수 있다. 화전정리 후 조림을 할 경우 농지가 줄어들어 식량자급에 영향을 받을 수 있었다. 내무부와 농림부의 갈등 요소가 있었

552) 자세한 사항은 산림청, 『荒廢地復舊史』, 1988을 참조.

553) 이기봉·배재수(2007).

지만 대통령의 확고한 의지와 조정 능력이 반영되어 경사 20도 이상의 산지는 녹화가 이루어졌다.

바. 농산촌민의 도시 이주

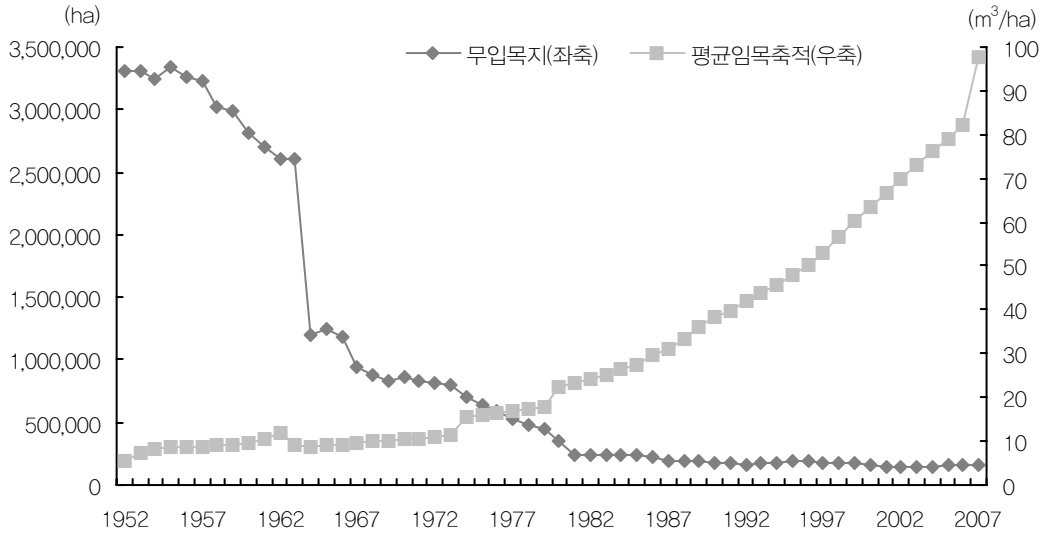
가정용 연료를 땔감으로 사용하는 농산촌민의 도시로의 이주 역시 산림이 회복하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다. 1960년대 도시지역에서 발생한 무연탄 중심의 가정용 연료재 대체가 곧바로 신탄 소비량의 급격한 감소를 동반한 것은 아니었다. 1955년의 우리나라 총 인구는 약 21.5백만명이었는데, 1970년 인구는 32.2백만명으로, 무려 50%에 해당되는 10.7백만명이 증가하였다. 이 기간 도시 인구는 각각 3.5백만명에서 17.8백만명으로 증가하였다. 그러나 이러한 도시의 인구 증가가 농촌인구의 급격한 감소를 초래하였던 것은 아니었다. 농촌인구는 1955년 16.2백만명에서 1970년에는 180만명이 감소한 14.4백만명이었다. 도시인구의 지속적인 증가에도 불가하고 농촌인구는 오히려 1967년까지 증가 경향을 보였으며, 1968년이 되어서야 감소하기 시작하였다. 이것은 이 당시에 농촌에서 도시로의 인구 이동이 지속적으로 발생했지만 농촌에서 도시로 이동하는 인구 비율 못지않게 농촌인구의 자연증가율이 높았다는 것을 의미한다. 1970년까지 농촌지역의 대부분이 가정용 연료로 임산연료와 농업부산물을 사용하였다. 그리고 1960년대 중반까지만 해도 도시인구 전부가 가정용 연료로 석탄을 사용한 것도 아니었다. 따라서 1955년의 총인구가 21.5백만명이었다는 점을 고려하면 거의 대부분 농업부산물과 임산연료를 사용했을 농촌인구가 15백만명 안팎이었던 1960년대의 신탄 소비량 사이에 큰 차이가 발생하였다고 볼 수는 없는 것이다.

이런 맥락에서 1970년대 전반기 이후 신탄의 소비량이 서서히 줄어들다가 1980년대 이후 급격히 줄어든 것과 같은 기간 평균 임목축적의 증가 경향은 신탄 소비 인구의 감소라는 측면에서 이해할 필요가 있다. 1967년부터 줄어들기 시작한 농촌인구는 이후 지속적으로 감소하였다. 1967년을 기준으로 했을 때 농촌인구는 1975년에 82.4%로, 1980년에는 67.3%로 급격하게 감소하였다. 이러한 경향은 이후에도 계속되어 1985년에는 53.0%, 1990년에는 41.4%로 감소하였다. 도시는 1970년경에 이미 가정용 연료로서 임산연료를 거의 사용하지 않았기 때문에 그 이후 신탄 사용량에는 그다지 영향을 미치지 못하였다. 따라서 임산연료를 가정용 연료로 사용하는 농촌 인구의 절대적 감소는 임산연료의 소비량을 줄이는 데 긍정적인 역할을 하였다.

3. 산림성장기: 1988~2007년

치산녹화기 이후 지금까지 산림자원 증가 추세를 크게 변화시키는 요인은 없었다. 도리어 인구증가율의 둔화, 산림의 공익 기능에 대한 인식 확산, 임목 생장량의 20% 수준에 머무는 벌채량 등으로 산림은 계속 증가하였다. 더군다나 2000년대 초반까지 우리 산림은 청년기에 해당하여, 임목 생장률이 가장 높은 시기였다. 2007년 ha당 평균 임목축적은 1987년에 비해 3배나 증가하였으며, 1인당 임목축적 역시 같은 기간 4.8㎥에서

[그림 5-4] 광복 이후 산림 변천과 주요 특징(1952~2007년)



12.9㎥로 2.7배 상승하였다(그림 5-4).

향후 산림이 장년기에 진입함에 따라 점차 임목 생장률은 줄어들고 나무가 커짐에 따라 벌채량은 증가할 전망이다.[554] 그러나 인구 증가율 역시 계속 감소하다 2019년부터 절대인구조차 감소하게 될 것이다.[555] 또한 우리나라 목재 생산량은 국제 경쟁력 약화가 지속되어 임목축적의 증가량만큼 크게 늘지는 않을 전망이다.[556] 이런 추세가 유지된다면 산림은 장기간 성장 추세를 유지할 것이다.

4. 성과와 과제

가. 성과: 근대적 산림성장의 모범 사례

국토 면적의 64%를 차지하는 산림은 우리나라의 국토를 대표한다. 국토가 헐벗은 상태로 지속적인 경제성장과 국민의 삶의 질을 높인다는 것은 기대하기 어렵다. 이런 측면에서 산림녹화는 곧 국토녹화였으며 산림녹화의 성공은 경제성장과 국민 삶의 질을 높이는 토대가 되었다.

지난 60년간 우리나라의 산림 변천과정과 산림녹화의 결과를 구체적으로 살펴보면, 1945년 683만ha를 차지했던 산림면적은 2007년 638만ha로 약 45만ha가 감소하였다. 광복 이후 현재까지 연평균 0.1%의 산림감소가 발생하고 있으나 높은 산림률을 유지

554) 주린원 외(2007).

555) 통계청(2009).

556) 주린원 외(2007).

하고 있는 국가로서 같은 기간 동안 매우 가파른 경제 성장과 인구 증가를 고려하면 그리 큰 감소라 할 수는 없을 것이다. 산림의 질적 상태를 잘 보여주는 ha당 임목축적은 이미 살펴보았듯이 최저 수준이었던 1952년 5.6㎥에서 2007년에는 97.8㎥로 17.5배 증가하였다. 특히, 인구의 꾸준한 증가에도 불구하고 같은 기간 1인당 임목축적은 1.7㎥에서 12.9㎥로 7.4배나 증가하였다. 같은 기간 무립목지는 331.5만ha에서 16.5만ha로 감소하였다. 쿠즈네츠의 근대적 경제성장 이론을 원용할 경우, 50년 이상 지속적인 경제성장과 더불어 산림면적의 큰 감소 없이 무입목지가 감소하고 평균 임목축적이 계속 증가한 우리나라는 앞서 가정한 '근대적 경제성장하에서 산림성장'을 하였다고 평가할 수 있을 것이다.

임목축적은 1970년대 초에 극적으로 본격적인 성장기에 접어들었다. 1960년대 중반 이후의 고도경제성장, 1973년 제1차 치산녹화사업으로 대표되는 산림녹화정책 및 통치자의 강력한 녹화 의지, 가정용 연료재의 화석연료 대체, 농산촌민의 도시로의 이주와 대규모 조림사업 및 화전정리사업 등이 결합되어 이루어낸 결과였다. 이런 이유로 미국의 레스터 브라운 지구정책연구소장은 "한국의 산림녹화(reforestation)는 세계적 모델[557]"이라고 평가하였다. 이와 같은 우리나라의 산림녹화 성공 경험은 미래 우리 산림 관리와 북한의 황폐 산림 복구, 개발도상국의 산림 복구를 위한 국제협력 차원에서 기여할 자산이 될 것이다.

[그림 5-5] 광복 이후 산림 변천과 주요 특징(1952~2007년)



자료: 배재수, 『한국의 산림 변천: 추이, 특징 및 함의』, 2009.

557) "South Korea in many ways a reforestation model for the rest of the world,"(L.R. Brown [2006]).

나. 과제

1) 지속 가능한 산림경영의 실현

미래 우리 산림의 관리 방향은 산림의 다양한 기능을 국민 수요에 맞추어 지속 가능하게 경영하는 것이다. 1990~2005년간 189개 개도국 중 우리나라는 중국, 인도, 베트남, 칠레에 이어 임목축적량이 5번째로 증가한 국가였다.[558] 이는 1970년대 이후 산림녹화와 산림관리의 노력을 반영한 결과라 할 수 있다. 이를 바탕으로 우리 산림의 임령(林齡), 수종 등 산림 상태와 국민의 수요를 고려한 100년 후 우리 산림을 전망하고 이를 실현할 수 있는 영급 구조 전환, 수종 갱신 등 미래지향적 산림정책을 추진하여야 할 것이다.

미래지향적 산림정책의 핵심은 산림의 생태적, 사회적, 경제적 지속성을 유지·증진하는 것이다. 지금까지 중점을 두고 보았던 산림면적, 임목축적과 같은 산림의 물리적, 경제적 지표에만 중점을 두는 것이 아니라 산림이 지닌 다양한 기능의 지속성을 평가할 수 있는 기준 및 지표를 개발하고 모니터링을 강화해야 한다. 특히 지난 60년과 달리 새롭게 부각되는 지구적 이슈인 기후변화로 인한 산림생태계의 영향 평가, 적응 전략도 산림정책의 방향을 바꾸는 새로운 과제라 할 수 있다. 무엇보다 기후변화에 취약한 산림생태계를 찾아 보존 대책을 수립하고 점차 대형화되고 있는 산불, 산사태, 산림 병해충 등을 예방하고 최소화할 수 있는 대책을 수립하여야 한다. 또한 산림생태계의 건강성을 대표하는 생물다양성을 유지·증진할 수 있는 정책 수립 역시 새로운 과제에 포함된다.

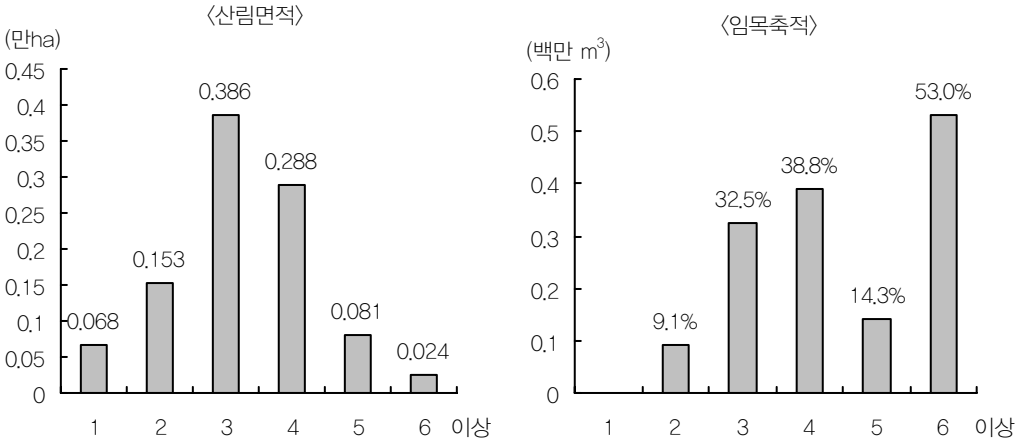
덧붙여 산림생태를 고려하면서도 지속 가능한 산림경영의 핵심 구성인 목재 생산의 지속성을 확보해야 한다. 과거 60년 동안 나무를 잘 심고 가꾸어 현재와 같은 산림을 만드는 데 온 힘을 쏟았다면 지금부터는 생산력이 떨어진 산림을 갱신하고 나무의 연년 생장량을 고려한 목재 생산을 추구해야 한다. 나무가 재생 가능한 자원이며 우리나라 산림의 약 70%가 사유림으로 구성되었다는 것을 충분히 고려해야 한다. 무엇보다 2000년을 정점으로 우리 산림의 임목축적 증가율은 점차 감소하고 있다. 1970~80년대 대규모 조림의 영향으로 현재 우리 산림은 임목 순생장량이 가장 높은 Ⅲ~Ⅳ영급[559](21~40년생) 산림이 면적 기준으로 67%를, 임목축적 기준으로 71%를 차지하고 있다. 즉, 연간 순생장량의 정점을 통과한 Ⅲ~Ⅳ영급 중심의 산림 구성(age structure of forests)과 연간 생장량이 인공림에 비해 상대적으로 떨어지는 천연림 비중이 높아 점차적으로 연간 생장량이 감소할 전망이다.

---

558) FAO(2006).

559) 1영급은 10년 단위로 구성.

[그림 5-6] 우리 산림의 영급 구성(2007년)



자료: 산림청, 『임업통계연보』, 2008.

따라서 현재와 같이 너무 낮은 국산재 생산은 도리어 산림 투자를 저해하여 방치된 산림이 증가하게 되고, 상대적으로 더 많은 에너지와 온실가스를 발생시키는 수입 목재를 사용할 수밖에 없다. 이런 측면에서 지속 가능한 산림경영과 연간 생장량을 고려한 국산재 증산정책을 양립하여 추진해야한다.

덧붙여 지속 가능한 산림경영을 이행하기 위한 산림자원정보 인프라와 산림경영 인프라가 구축되어야 한다. 산림자원정보 인프라를 강화하기 위해 현재의 임목자원 위주의 국가산림자원 조사 체계를 산림생태계의 이해 및 생물다양성의 변화를 파악할 수 있는 체계로 강화하여야 한다. 또한 산림경영의 인프라를 강화하기 위해 생산성 증진과 산불, 산림병해충 관리를 위한 기반 시설인 임도 확대가 필요하다. 친환경적인 임도 건설은 향후 목재 생산의 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 점차 대형화되고 있는 산림재해를 조기에 예방하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

2) 북한 산림황폐지 복구 및 개도국 산림녹화에 기여

다음으로 우리의 산림녹화 성공 경험은 일국적 관점에서 북한의 황폐산림을 녹화하는 데 적용될 수 있다. 북한의 산림녹화 사업은 다른 부문과 달리 정치·군사적인 불확실성은 낮은 반면 남북한 산림 생태축을 이어나가야 한다는 당위성은 매우 높다. 지난 60년간 헐벗은 산지를 녹화하는 데 온 힘을 집중하였다면 향후 60년간은 남북한이 한반도의 완전한 국토 녹화를 위해 노력해야 한다. 즉, 남북한 협력을 위해 인도적인 산림황폐지 복구 사업뿐만 아니라 기후변화협약에서 논의되고 있는 조림 CDM[560] 사업과 개도국 산

560) 교토의정서 12조와 마라케쉬합의문 LULUCF 결정문(16/CMP.1)에서 정의한 신규조림(afforestation) 및 재조림(reforestation) CDM 사업을 뜻한다.

림전용에 의한 온실가스 배출량 감축활동(REDD)[561]에 대한 인센티브 메커니즘을 보완적으로 이용할 수 있을 것이다.

또한 향후 과제 중 하나는 1970년대 우리가 직면하였던 산림문제를 겪고 있는 개도국에게 우리의 산림녹화 성공 경험과 기술을 지원할 수 있는 국제협력을 강화하는 것이다. 현재도 인도네시아, 미얀마, 몽골, 중국 사막화지역 등에 황폐지 복구 및 사막화 방지 사업 분야에 국제협력을 추진하고 있다. 이를 더욱 강화하여 아시아 산림협력을 지속적으로 추진할 수 있는 국제기구 신설 및 이를 거점으로 한 기술·재정, R&D 등 종합적인 협력체계를 구축할 필요가 있다.

제4절 | 대기환경관리

1. 경제개발과 원초적 대기환경관리: 1948~70년대

우리나라 대기오염이 아주 옛날부터 심했을 것이라고 생각하는 사람은 아무도 없을 것이다. 8·15 광복 이후 1950년대까지의 대기오염문제는 취약한 가옥구조에서 비롯된 실내공기오염의 연탄중독문제와 비포장도로·나대지(裸垈地)에서 난무한 먼지문제가 거의 전부였다. 대기오염문제와 관련된 D일간지의 기사를 보면, 1946년 6월부터 1962년 11월까지 연탄중독부문이 12건, 소음·악취가 6건이며, 마산 화력발전소에서 비산되는 매연이 위생상 큰 위협임을 언급한 것이 1957년 4월 19일의 일이었다. 또 인체에 이상을 초래한다며 쌍크락션의 사용금지를 국무회의가 의결한 것은 1959년 5월 19일이었다. 주택가 공장의 소음·악취에 대한 이전(移轉) 진정은 1959년 9월 7일에 있었다. 이 당시만 해도 대기오염은 분명 사회적 관심사는 아니었다.

우리나라의 대기오염은 공업화의 기치아래 국토개발과 산업화를 이룩한 1960~70년대 들어서 서서히 나타나기 시작하였다. 4·19 혁명, 5·16 군사정변을 비롯한 1960~63년 사이의 정치적 격동기를 거치면서 새로운 정부에 의하여 공업화를 통한 고도성장 전략이 수립되었고, 제1차 경제개발5개년계획(1962~66)이 추진되었다. 이 시기는 주로 기간산업과 사회간접자본 확충 등 소비재를 수입대체공업으로 육성하고 자력 공급력을 증대하였다. 그 결과 정유, 자동차조립 등이 신규공업형태로 나타났고 정유시설이 건설되었으며, 석유화학공업 개발이 착수되었다. 1960년대는 이러한 시설들이 건설 단계에 있거나 소규모였기 때문에 대기오염문제는 그다지 부각되지 않았다고 볼 수 있다. 1962년 울산시 공업탑 탑문내용[562]을 보면 그 당시 대기오염에 대한 사회적 인식의 단면을 알 수 있다.

---

561) Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in developing countries. 현재 Post-2012 기후변화체제를 논의하는 협상에서 주요 의제로 다루어지고 있다.

562) 2차산업의 우렁찬 건설의 수레소리가 동해를 진동하고 공업생산의 검은 연기가 대기 속에 뻗어나가는 그날엔 국가민족의 희망과 발전이 눈앞에 도래하였음을 알 수 있는 것입니다(1962년 2월 3일).

공장에서 배출되는 검은 연기를 경제발전의 상징으로 여겼던 것이다. '여름에는 식중독, 겨울에는 연탄중독'이라고 일컬어질 만큼 엄청났던 연탄중독 사고는 1965년부터 1976년까지 총 발생 수 4,912건, 총 중독자 수 8,032명, 총 사망자 수 5,429명(연평균 493명)을 기록함으로써 '안방사신(死神)'이라는 별명까지 받았다. 먼지로 인한 피해문제는 이문동 소재 저탄장 인근 풍하 측 주민 중 규폐증 환자 발생사건 이외에는 방관적일 수밖에 없었던 원초적 시기를 보냈다고 볼 수 있다. 따라서 이 무렵의 연구조사도 먼지에 관한 것이 주류를 이루었다.

이후 제2차(1967~71), 제3차(1972~76), 제4차(1977~81) 경제개발5개년계획이 추진되는 20년 동안 우리나라는 에너지, 연료를 다량 사용해야만 하는 중화학공업국가로 크게 전환하여 발전하는 계기가 되었다. 이 과정에서 일부 생태계의 파괴와 인구집중에 따른 도시화, 교통량의 급증은 필연적이었다. 우리나라 대도시는 화석연료 사용으로 인한 아황산가스, 일산화탄소, 부유먼지 등의 오염이 조금씩 심화되어가고 있었다. 대기오염문제가 나타나기 시작한 것은 경제개발을 본격적으로 시도한 1970년대부터이다. 주로 산업단지를 중심으로 한 주변 지역 주민에 대한 피해와 주변 환경의 파괴현상으로 나타났으며 공장으로부터 배출되는 유해한 화학물질과 연료 연소에 의해 배출되는 배출가스가 주된 원인이었다. 도시지역에서는 무연탄이나 중유에 의한 난방과 고황연료가 산업용 연료로 사용되면서 저질 연료의 연소결과 발생되는 아황산가스나 먼지 등이 일차적인 문제의 오염물질이었다.

가. 1960년대 당시 대기오염 및 소음 수준

1965년부터 1967년까지 2년간 서울시 대기오염도에 의하면 아황산가스는 공업지구와 주택지구에서 무려 5배 이상 증가하였고 이산화질소 역시 공업지구에서 2배, 주택지구에서 3배나 증가하였으며, 평균 강하 분진은 도심에서 72.32t/㎢/월로서 대기오염의 위험도는 1960년대 후반에 급격한 증가 추세에 있었다. 가두소음은 평균 90폰인데 이는 최대 허용도인 65폰을 훨씬 상회하는 것이다.

〈표 5-10〉 서울시 대기오염도(1965~67년)

조사항목	조사연도	공업지구	준공업지구	상업지구	주택지구	공원지구
아황산가스 (SO_2), (ppm)	1967	0.043	0.030	0.015	0.017	0.013
	1965	0.011	0.0048	0.0046	0.0024	0.0017
이산화질소 (NO_2), (ppm)	1967	0.16	0.218	0.164	0.089	0.079
	1965	0.085	0.0447	0.058	0.029	0.024
분진(개/cc)	1967	5,200	5,506	4,215	4,409	4,342
	1965	1,202	834	664	418	3,595

자료: 보건사회부, 『도시와 농촌환경위생 행정의 방향』, 1968; 국립보건연구원, 『대기오염에 관한 연구』, 1970.

〈표 5-11〉 서울시내 소음측정도(1967년 8~12월)

(단위: 폰)

지역	소음
공업지역	56.9 (40~75)
준공업지역	57.4 (40~70)
상업지역	66.2 (55~95)
주택지역	59.4 (40~85)
공원지역	54.0 (40~78)

자료: 권숙표, 『서울시 대기오염도와 소음도에 관한 조사』, 1968.

나. 1960~70년대 대기 관련 법령 변천

1963년 환경과 관련하여 최초로 「공해방지법」을 제정한 것으로 보아 환경문제에 대하여 당시 정부가 전혀 생각이 없었던 것은 아닌 것으로 보인다. 하지만 1970년대 말까지 이 법은 거의 시행되지 못하고 사문화되었다. 1970년대 후반 대기오염에 대한 사례가 언론을 통해 발표되고 심각한 사회문제가 대두되면서 「공해방지법」을 이어 받은 「환경보전법」이 제정(1977. 12. 31)되고 본격적인 환경관리가 시작되었다. 이 법에 따라 국립환경연구소(현 국립환경과학원)가 보사부 소속으로 설립(1978. 7)되었다. 이 시기 대기 관련 주요 법령 변천 내용을 요약하면 〈표 5-12〉와 같다.

1977년 12월 31일 제정된 「환경보전법」 중 대기환경관리상 중요 사항은 아황산가스(SO_2)에 대한 대기환경기준의 설정이었다. 유일하게 SO_2만이 기준오염물질(0.05ppm/년)로 지정되면서 관리를 받게 되었다. 아울러 지역 특성에 적합한 지역 환경기준을 자치단체의 장이 설정할 수 있도록 하는 제도적 장치도 동 법에 담고 있다.

본격적인 경제개발기에 들어서는 1970년대 초 우리나라의 1인당 국민소득은 500달러 내외에 불과하였다. 식량자급이 어려워 봄철 보리고개로 고통을 받는 국민이 상당수일 정도로 먹고사는 것이 힘든 시기였다. 따라서 끼니를 해결할 수만 있다면 어떤 산업이라도 도입 내지 유치하여 육성하는 것이 불가피한 시기였다. 런던 스모그, LA 스모그 등

〈표 5-12〉 1960~70년대 대기 관련 주요 법령 변천 내용

시기	제 · 개정된 법령	주요 내용
1963	「공해방지법」 제정	
1969. 11	「공해방지법」 시행령 제정	
1970. 1. 22	「공해방지법」 재구성	– 배출시설, 배출허용기준 중심으로 설치 허가, 취소, 이전 법령 조항 추가 – 행정부 담당과 설치 인정, 공해방지협회 조직(연구, 기술개발 기능 부여)
1977. 12. 31	「환경보전법」 제정	– 환경기준 설정, 환경오염 상시 측정, 특별대책지역 지정, 사업자의 환경오염방지비용 부담제 도입
1978. 7	「환경보전법」 시행	– 「공해방지법」 폐지
1979. 12. 28	제1차 「환경보전법」 개정	– 환경청 발족(1980. 1), 연료별 황함유기준 설정, 배출시설 자가측정대행제도 도입, 자동차 배출허용기준 초과 시 정비 등 명령

대기오염사건으로 인해 심각한 인명피해를 이미 경험한 선진국에서는 이러한 피해를 줄이기 위해 1970년대 들어 아황산가스 등의 대기오염물질에 대한 배출규제를 더욱 강화하고 있었다. 그 결과 에너지를 많이 소비하는 중화학공업은 규제 강화 및 생산비 증가로 자국 내에서 생산보다는 개발도상국으로의 공장 이전을 검토하게 되었다. 비록 그것이 공해유발산업이라고 할지라도 먹고사는 것을 해결하는 것이 급선무였던 우리나라로서는 선진국의 중화학공업을 적극 유치하게 된 것이다. 선진국과 우리나라의 이해관계가 일치된 결과라고 할 수 있다. 그때까지 우리나라에서는 대기오염물질에 대한 규제는 생각해볼 수도 없는 시기였기 때문이다.

2. 대기환경관리 정착의 전환기: 1980년대

환경청이 보사부 외청으로 1980년 1월 창설되었고 1980년대 들어서는 경제규모의 확대와 함께 에너지 사용량의 급격한 증가가 이어졌으며, 산업시설과 발전시설 등의 규모와 수가 급격하게 늘어났다. 헌법에도 환경권 구현이 마련되었는데, 제5차 경제개발5개년계획(1982~87)에 환경보전부문의 정책목표를 '경제성장과 환경보전의 강화'라고 하였다. 1981년 개정(2차)된 「환경보전법」 제1조에서는 "환경오염으로 인한 위해를 예방하고 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리 보전함"을 그 목적으로 선언하였다. 주요 내용으로는 사업자에게 방지시설 설치의 의무를 부여하고 배출부과금 제도를 도입하는 것이 포함되어 있다.

1980년대의 대기환경관리정책은 아황산가스와 부유먼지 저감 대책이 중심이 되었다. 80년대 초부터 중점 관리를 하였으나 88서울올림픽 개최 직전까지 대기 중 농도가 계속적으로 증가하여 더욱 청정한 연료 사용정책 및 자동차에서의 대기오염물질 관리가 한층 강화되었다.

〈표 5-13〉 「환경보전법」의 주요 개정 내용

	제 정 (1977. 12. 31)	1차 개정 (1979. 12. 28)	2차 개정 (1981. 12. 31)	4차 개정 (1986. 12. 31)
주요내용	– 환경기준의 설정 – 환경영향평가제 실시 – 환경오염도 상시 측정 및 환경 연구소의 설치 – 특별대책지역 지정	– 연료의 황함유기준 설정 – 자동차로부터 배출되는 매연 등의 배출허용기준 초과 시 발산(發散)방지장치의 정비·대체 등을 명함 – 자동차연료의 대체 등 필요한 조치사항을 정함 – 자가측정업무 대행	– 환경영향평가의 대상범위 확대 – 사업자에게 방지시설 설치 의무 부여 – 환경기술감리단 설치 – 배출부과금제도 도입 – 방지기금 설치 등	– 환경영향평가 대상을 민간사업까지 확대 – 배출시설 설치 허가제한규정 신설 – 비산먼지발생사업자에 대한 조치사항 신설 – 자동차연료첨가제 제조·수입 신고 신설

자료: 나진균, 『대기환경20년사』, 한국대기환경학회, 2003.

가. 아황산가스 저감 대책

아황산가스 배출을 줄이기 위해서는 연료정책이 핵심이다. 1981년 7월부터 실시한 저황유 공급 의무화와 1988년 9월부터 시행한 액화천연가스(LNG) 사용 의무화가 대표적인 것이었다. 1981년 7월부터 수도권을 시작으로 저황연료유의 공급을 확대하여 왔으며, 1986년 당시까지 19개시 10개군에 공급하였다. 이 당시 저황유 기준은 중질유의 경우 황함량 1.6% 이하, 경질유는 0.4~1.0%였다. 또한 액화석유가스(LPG) 등의 가스연료가 가정에 보급되어, 1982년 당시 전국 가구 수의 10%에 달하였고 해마다 증가하였다. 이후 더욱 청정한 LNG 도입을 위해 수도권지역부터 업무, 영업용 및 공공빌딩의 시간당 2톤 이상 열공급 시설에 LNG 사용 의무화 계획을 수립하여 1986년 4월부터 시행하도록 고시하였으나 원활하게 공급되지는 못하였으며 1988년 올림픽을 계기로 1988년 9월 1일부터 의무화가 시행되었다.

저황유 공급만으로 SO_2 오염 저감이 어렵다는 판단하에 1985년 3월에는 수도권과 대도시권을 '연료사용 규제지역'으로 고시하여 고체연료사용을 규제하기 시작하였다. 지역에 따라 연료사용의 종류를 규제한 것으로 예를 들어 수도권과 대도시의 대형 배출시설에는 고체연료 사용 승인을 받도록 하였다.

나. 자동차 배출가스, 비산먼지 저감 대책

자동차 대수는 1965년 4만대, 1980년도 50만대, 1988년도 200만대로 증가 추세가 기하급수적이었다. 하지만 자동차 배출가스에 대한 관리는 매우 소홀하였다. 자동차에 사용되는 유연휘발유로 인해 1980년대 자동차 오염은 납이 문제가 되었다. 아울러 강화된 연료 규제에도 불구하고 일산화탄소, 질소산화물 등의 또 다른 대기오염이 증가하면서 1987년 7월부터 신규 제작 자동차에 대해서 배출가스를 줄일 수 있는 삼원촉매장치가 부착된 저공해자동차를 생산 보급하도록 하였고 자동차 연료를 무연휘발유로 대체하도록 하였다. 이 당시 자동차 제작사와 정유사의 반대에도 불구하고 추진한 무연휘발유 공급과 저공해저감장치 장착은 자동차 대기관리에 있어 하나의 역사로 기록된다.

골재야적상, 비포장토로, 나대지 등에서 발생하는 비산먼지 대책으로 1987년 4월 비산먼지 발생원 시설관리기준을 제정·고시하였고 특히 산업공정에 대해서는 공정시설 개량과 적정 방지시설설치 등을 통하여 저감하도록 하였다.

이 시대 대기환경관리에 있어 가장 특징적인 것은 황함유기준제도(1981), 고체연료사용금지제도(1985), 청정연료사용의무화제도(1988) 등의 연료규제 제도를 도입한 것이다. 대기환경관리의 대표적인 정책수단으로 배출허용기준제도가 있지만, 이것만으로는 오염물질의 배출을 적정 수준으로 관리하는 데 한계가 있었다. 통상 오염물질의 배출을 규제하기 위해서는 그 오염물질의 인체위해성이 판명되고, 기술적으로 저감이 가능해야 하며, 저감비용도 적절해야 하는 등의 조건이 모두 만족해야 하였다. 다시 말해서 인체위해성이 판명되었다고 하더라도 저감기술이 개발되어 있지 않거나 저감비용이 너무 많이 소요될 경우 현실적으로 규제하기는 어려웠다. 사후규제 수단만으로는

적정 배출 규제가 곤란하였기 때문에 이를 해결하기 위한 대안으로 도입된 것이 연료규제였다. 이는 과다 오염배출 연료 사용을 규제하거나 상대적으로 청정한 연료의 사용을 의무화하기 때문에 오염물질 배출이 원천적으로 감소하는 효과와 대기질 개선에 실질적으로 기여하였다. 이 중에서도 특히 청정연료사용의무화제도는 개최 도시의 대기질을 개선하여 88올림픽을 성공적으로 개최하기 위해 도입된 제도였다. 반면, 배출허용기준제도를 통해 사후적으로 규제함과 동시에 연료규제를 통해 사전적으로 규제하기 때문에, 산업계에서는 연료규제가 중복 내지 이중규제 또는 과다한 규제라고 비판하여왔다.

3. 대기환경관리의 선진화 단계: 1990~2000년대

자동차 배출가스 증가로 인한 새로운 대기오염물질의 오염증가로 날로 대기문제가 다양화, 복잡화됨을 인식하고 1990년 8월에는 「환경보전법」을 매체 또는 분야별 개별법으로 개편하였다. 이에 따라 「대기환경보전법」이 제정・공포되었는데 「대기환경보전법」에는 특별대책지역 내의 대기오염방지를 위하여 특별배출허용기준을 정하고 총량규제를 할 수 있는 제도적 근거를 마련하였다. 제작차 배출가스 인증제도, 운행자동차에 대한 결함시정명령 등 자동차의 증가로 인한 대기오염 심화를 예방하는 등 종전의 「환경보전법」의 미비점을 보완하였다. 5년 단위로 정책의 특징을 살펴보면 아래와 같다.

1990~94년(대기보전정책 본격 도입) 기간에는 급격한 경제발전과 산업의 확대 등으로 산업 배출시설 및 자동차부문에서의 직접 규제가 강화되었으며, 동시에 경제적 유인제도 등 간접 규제의 필요성이 서서히 제기되기 시작하였다. 1991년에 도입된 배출허용기준 예시제 및 기준 강화, 1993년부터 강화된 저황연료 사용정책 등이 대표적이며 초과부과금제도가 1991년에 강화되었다. 이때는 자동차 오염저감을 위해서도 배출기준 및 연료품질 기준 항목의 일부가 강화된 시기이다. 그러나 이 시기에도 여전히 사업장 주변의 국부적인 대기관리가 중심이었고, 대기관리의 관심 대상 오염물질 또한 일반대기오염물질이 주(主)였으며, 먼지도 총부유먼지(TSP)가 주요 관리대상이었다.

1995~99년(대기오염관리 기반 마련) 기간은 대기관리를 더 효율적, 효과적으로 수행하기 위한 제도의 도입과 이행의 시기이며, 지역적으로 달리 나타나는 대기현상에 기초한 더욱 과학적인 접근으로 대기문제를 해결하려는 노력이 시작된 시기이다. 따라서 이 시기의 가장 특징적인 것은 지역 대기질 관리가 본격적으로 시작되었다는 것이다. 1996년 여천국가산업단지를 대기보전특별대책지역에 추가 지정하면서 울산, 미포지역과 함께 석유화학산업단지의 특징적인 대기문제 해결이 본격화되었고 1997년에는 서울특별시, 인천광역시, 경기도, 1999년에는 부산권, 대구권, 광양만권이 대기환경규제지역으로 지정되면서 대도시의 특징을 반영한 대기관리가 시작되었다. 대도시 대기오염으로 사회적 이슈가 되었던 '오존' 문제와 관련하여 휘발성유기화합물질에 대한 관심이 커졌고, 공단지역의 대기물질 유해성 논란 등으로 특정대기유해물질에 대한 관심

또한 커졌다. 이로 인해 휘발성유해화학물질(VOCs) 관리 대책이 처음으로 도입되었고, HAPs 물질이 25종으로 확대되었다. 특히 HAPs 물질에 대한 조사는 1999년 고시된 화학물질배출량 조사제도(Toxic Release Inventory: TRI) 도입과 함께 관심이 더해지기 시작하였다. 일반대기오염물질 중에서도 인체 유해성 차원에서 대표적인 미세먼지(PM)인 PM10에 대한 관심이 증대되어 측정되기 시작하였다.

규제방식에 있어서도 사업장 인·허가제도의 완화, 기본부과금의 도입 등 간접 규제가 개선되는 등의 변화가 부분적으로 나타나게 되었고, 공단지역의 대기오염문제가 사회적으로 가시화되면서 굴뚝자동측정장치(TMS) 설치 등 사업장 배출 정보관리를 위한 측정망체계가 중요시되었다.

1990년대 대기오염물질 배출량은 〈표 5-14〉에서 알 수 있듯이 총량 면에서는 점차 감소하는 경향을 보이고 있는데, 이는 에너지 소비구조변화와 함께 1981년 이래 꾸준히 추진되어온 청정연료 및 저황유공급의 확대정책으로 아황산가스(SO_2)와 일산화탄소(CO)의 배출량이 점차 감소한 데 기인한다. 1990년과 비교하여 1998년에는 에너지소비량이 약 76% 증가하였음에도 오염물질 배출량이 감소한 것은 에너지를 환경친화적인 것으로 전환하고, 배출허용기준을 효과적으로 강화해온 노력의 결과로 분석된다. 그러나 오염물질 중에서 이산화질소(NO_2)의 총배출량은 증가하는 추세이며, 부유먼지(TSP)는 거의 일정한 수준을 보이고 있다.[563] NO_2의 증가추세는 자동차 운행 증가에 기인하는 것으로 추정된다. 탄화수소(HC)의 배출량은 연료사용량에 따른 배출량만이 고려된 것으로 불특정 배출원에서의 탄화수소 배출량이 포함되어 있지 않아 과소평가된 값이다.

2000~05년(자동차 오염저감 본격화, 광역대기관리체제 도입, 수용체 중심의 대기관리 개념 도입) 기간은 대도시 대기오염문제가 사회적 이슈가 되면서 자동차 오염저감을 위한 자동차 저공해화가 본격 추진된 시기이다. 자동차 배출 허용기준을 미국, 유럽 등의 선진국 수준과 대등하게 맞추고 하이브리드 자동차 등의 저공해자동차 보급 추진의 방향이 정해지게 되었다.

〈표 5-14〉 대기오염물질 배출량 추이

(단위: 톤/년)

오염물질 / 연 도	계	아황산가스 (SO_2)	이산화질소 (NO_2)	부유먼지 (TSP)	일산화탄소 (CO)	탄화수소 (HC)
1990	5,169,119	1,610,960	926,065	420,318	1,991,065	220,711
1992	4,867,637	1,613,549	1,067,001	392,243	1,630,378	164,466
1994	4,526,250	1,602,764	1,191,533	429,398	1,156,464	146,091
1996	4,424,546	1,500,260	1,257,993	423,694	1,088,788	153,811
1997	4,364,723	1,356,395	1,278,348	438,531	1,129,092	162,357
1998	3,768,473	1,146,005	1,083,774	420,034	977,263	141,397

자료: 환경부, 『환경통계연감』, 1997, 1998, 1999.

563) 이러한 배출량은 부문별 연료사용량과 연료별 배출계수를 적용하여 산정된 수치로써 연소 또는 공정 후 대기 중으로 배출되는 실제 배출량과 다를 수 있다.

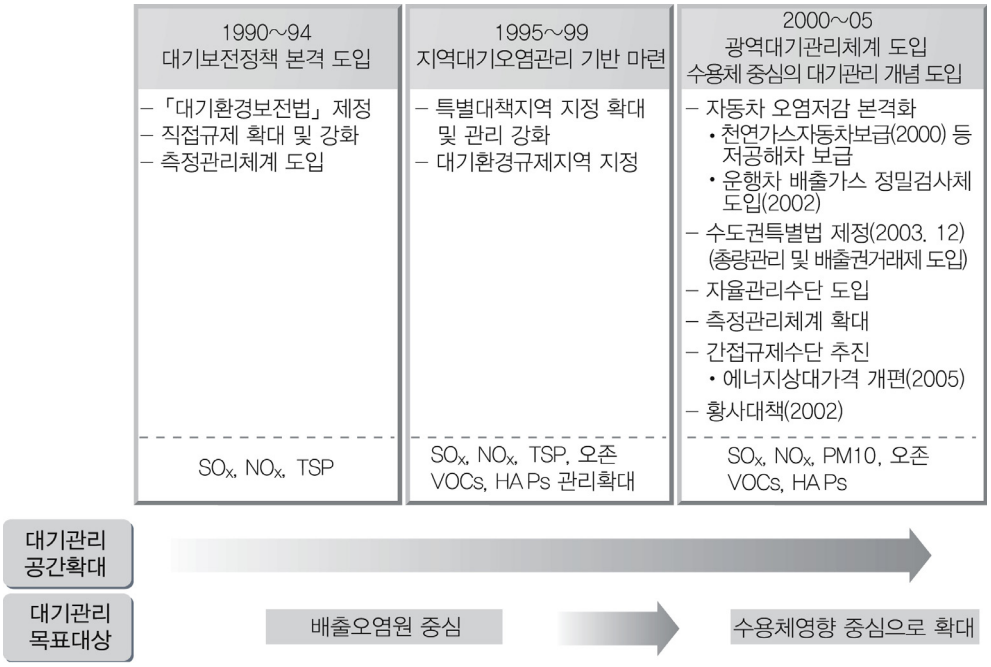
특히 2000년부터 시행된 천연가스(CNG)버스 도입정책은 다분히 2002년 월드컵 개최를 의식한 정책이라고 할 수 있다. 당시 월드컵 경기가 치러질 예정이었던 서울을 포함한 5대 광역시의 아황산가스 및 PM 등의 농도는 선진국 주요 도시 수준을 상당히 초과하였기 때문에 이를 그대로 방치하고서는 개최지 적격 여부 심사에서 좋은 평가를 받을 수 없는 입장이었다. 이를 단기간에 해결하거나 또는 최대한의 노력을 기울였다는 가시적인 증거의 좋은 대안의 하나로 대두된 것이 경유 노선버스를 가스 노선버스로 교체하는 것이었다. 당시 경유버스는 미세먼지 오염의 주범으로 인식되고 있었기에, 이를 가스차로 교체할 경우 미세먼지 오염이 상당 수준 개선될 수 있었다. 정부는 당초 서울 포함 5대 광역시의 경유 노선버스를 LPG 버스로 교체할 계획이었으나, LPG 업계의 반대로 LPG 버스 대신 CNG 버스로 교체하게 된 것이다. CNG 버스 교체사업의 경우 초기에는 충전소 확보의 어려움 때문에 다소 지체되기는 하였으나, 충전소 문제가 어느 정도 해결되고 안정성에 대한 우려가 사라짐에 따라 정상적으로 시행되고 있는 실정이다.

아울러 행정구역 단위의 대기환경규제지역의 대기관리를 효과적으로 추진하기 위해 수도권 특별대책 수립을 통해 광역대기관리체제로 발전시킴으로써 대기 영향권역 관리라는 더 과학적이고 현실적인 체계가 만들어지게 된 시기이다. 즉, 2003년에 제정된 「수도권대기환경개선에관한특별법」을 통해 지역의 환경용량을 고려한 배출총량과 배출권 거래(cap and trade) 방식이 도입되었고, 에너지・교통・도시계획 및 환경정책의 통합적 접근을 통한 사전 예방적 배출관리, 그리고 인센티브의 기능 강화로 대기환경관리시스템이 선진화되기 시작한 것이 특징이다. 이는 향후 대기정책의 근간을 광역대기관리체제로 전환하고 관리를 지자체로 이양하며 제도의 효율성을 극대화하기 위해 경제적 유인 제도를 강화한다는 기본 방향에 기초가 된다. 특히 배출총량 제도 도입으로 인해 배출오염원의 배출 자료가 정책 지원의 주요 정보자료로 인식되었고 이로 인해 측정관리체계가 IT산업과 연계하여 전국적으로 확대되는 계기가 되었다. 규제 방식에 있어서는 대기관리 차원에서 산업체와의 자발적 협약이 시작되었는데 휘발성유기화합물질 함량 저감을 위한 협약과 화학물질 배출저감을 위한 자발적 협약이 그것이다.[564] 아울러 이 시기에는 법적으로 실내공기와 악취 등 국민의 건강과 체감에 직결되는 오염관리의 기반이 구축되었다.

1990~2000년대 대기환경정책의 단계별 추진 성과를 나타내면 [그림 5-7]과 같다.

564) 산업체와의 자발적 협약은 1999년 산업자원부에서 도입한 '에너지절약 및 온실가스 배출저감을 위한 자발적 협약'이 대표적이며 최초 자율관리의 개념으로 볼 수 있다.

[그림 5-7] 1990~2000년대 대기환경정책의 단계별 추진 성과



4. 대기환경관리의 성과와 과제

가. 성과

대기오염물질의 대부분은 화석연료 소비로부터 배출된다. 부문별로 보면, 울산, 여천 등 산업단지가 밀집된 도시지역의 경우 산업부문이 대기오염물질의 주 배출원이지만, 서울 등 그 외 지역의 경우는 자동차가 주 배출원이다. 따라서 대기보전정책도 오염물질의 최종 배출을 줄이는 사후관리에서 화석연료 소비를 줄이거나 청정연료로 대체하는 사전예방 위주로 전환되어 왔으며, 배출원관리도 산업부문에서 자동차부문 위주로 전환되고 있는 추세이다.

대기환경관리에 있어 사전예방의 대표적인 수단이 고체연료사용금지제도, 황함유기준제도, 청정연료사용의무화제도 등의 연료 규제제도이다. 고체연료사용금지제도는 지정된 지역에서 일정량 이상의 에너지를 사용하는 시설은 원칙적으로 고체연료 사용을 금지하는 제도이다. 황함유기준제도는 연료의 황함유량에 대한 최대치를 설정한 후 이를 초과한 연료는 원칙적으로 생산·유통을 금지하는 제도이다. 청정연료사용의무화제도는 청정지역으로 고시된 지역에서 일정량 이상의 연료를 사용하는 시설의 경우 의무적으로 청정연료를 사용하도록 하는 제도이다.

이들 연료 규제제도의 경우 대기오염물질 배출이 많은 연료는 사용하지 못하도록 하거나 또는 대기오염물질 배출이 적은 연료를 의무적으로 사용하도록 함으로써, 대기오염물질의 배출 저감 및 도시 대기질 개선에 크게 기여하여 왔다. 예를 들어, 황함유기준제

〈표 5-15〉 황함유량기준 적용 전후 주요 도시의 아황산가스 농도 변화 추이

(단위: ppm)

지역	적용내용		적용 전		적용 후		2007
	적용시기	적용대상	연도	오염도	연도	오염도	오염도
서울	1981. 7. 1	대형배출시설	1980	0.094	1998	0.008	0.006
부산	1984. 7. 1	전체배출시설	1981	0.061	1998	0.015	0.006
대구	1984. 7. 1	전체배출시설	1981	0.046	1998	0.014	0.006
인천	1982. 2. 1	인천화력, 경인화력	1981	0.043	1998	0.009	0.008
울산	1981. 7. 1	울산화력, 영남화력	1981	0.057	1998	0.015	0.008

자료: 환경부, 『환경백서』, 각년도.

도는 근본적으로 아황산가스 배출 저감에 효과가 커서 제도의 도입 후 전국 주요 도시의 아황산가스 농도가 획기적으로 개선된 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 서울의 경우 황함유기준제도는 1981년 7월에 도입되기 시작하였는데, 이 제도가 도입되기 전인 1980년의 아황산가스 농도는 0.094ppm이던 것이 제도 도입 후에는 농도가 0.006 내지 0.008 정도로 대폭 개선되었다. 그리고 이러한 현상은 전국 대도시에서 모두 공통적으로 나타나고 있다.

울산・여천・인천 등의 산업단지를 제외한 주요 대도시의 경우 자동차가 대기오염물질의 주 배출원이 되고 있다. 그런데, 현재 자동차 연료로는 휘발유, 경유, LPG, CNG 등이 사용되고 있다. 따라서 자동차로부터 배출되는 오염물질을 줄이기 위해 각각 연료 사용 차량의 배출허용기준을 강화하고 있다. 예를 들어, 휘발유 및 가스 차량의 경우 ULEV(Ultra Low Emission Vehicle) 수준이 이미 적용되고 있고 SULEV(Super Ultra Low Emission Vehicle) 수준이 곧 적용될 예정이며, 경유차량의 경우는 2009년부터 EURO Ⅴ 수준이 적용될 예정이다. 이처럼 제작차의 배출허용기준을 강화하게 되면, 오염물질 배출은 원천적으로 저감하게 된다.

한편으로, 자동차에 사용되는 연료 자체를 청정연료로 교체하는 것만으로도 자동차부문의 오염물질 배출은 상당 수준 감소하게 된다. 이를 적극 유도하기 위해 정부는 2000년과 2005년 두 차례에 걸쳐 수송용 연료에 대한 가격구조 개편을 단행하였다. 주요 내용은 휘발유에 대한 경유의 상대가격은 대폭 인상하고, 휘발유에 대한 LPG의 상대가격은 점진적으로 인상하되 경유에 대해서는 상대적으로 유리하도록 하는 것이었다. 2005년에 단행된 제2차 가격구조 개편이 완료되는 2007년 7월 기준으로 볼 때 휘발유: 경유 : LPG의 상대가격비는 100 : 85 : 50이다. 자동차의 보급 추이를 보면 전반적으로 경유차량이 빠르게 증가하는 추세에 있는데, 이러한 가격구조 개편으로 인하여 경유차 보급 속도는 주춤해지는 반면, LPG차량의 보급은 빠른 속도로 증가하고 있다. 인체에 가장 유해한 대기오염물질이 미세먼지이고, 자동차 중 미세먼지의 거의 대부분을 배출하는 것이 경유차량인 점을 감안하면, 경유의 상대가격을 인상하는 것을 주요 골자로 하는 두 차례의 수송용 가격구조 개편이 도시 대기질 개선에 일정 부분 기여한 것도 사실이다.

〈표 5-16〉 자동차 보급 추이

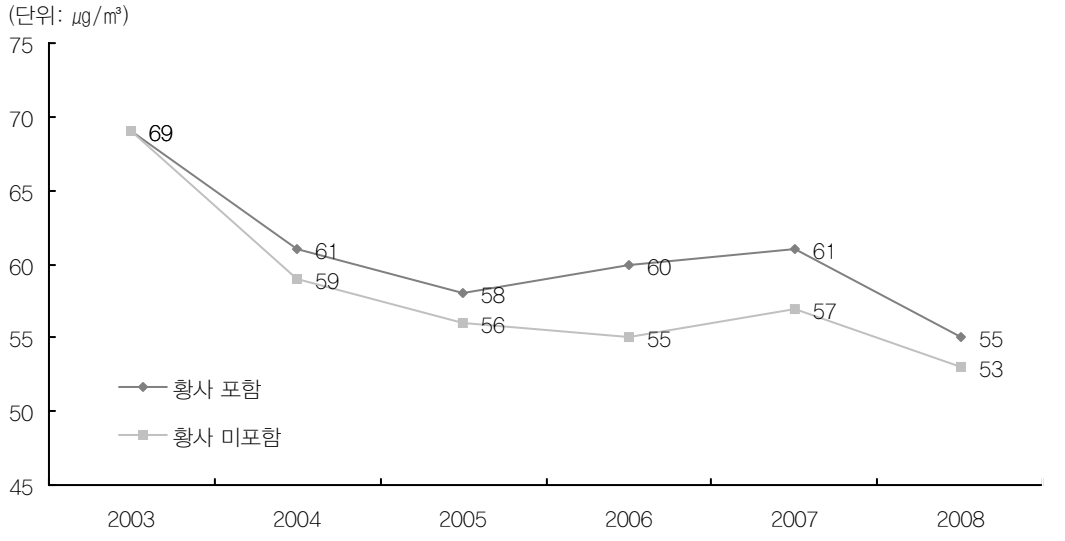
	1997	2000	2005	2008. 7	연평균 자동차 증가율(%)			
					1997~2008. 7	1997~2000	2000~05	2005~2008. 7
휘발유	7,028 (67.5)	7,214 (59.8)	7,802 (50.8)	8,227 (49.2)	1.4	0.9	1.6	1.5
경유	2,946 (28.3)	3,594 (29.8)	5,620 (36.6)	6,144 (36.7)	6.5	6.9	9.4	2.5
LPG	401 (3.9)	1,214 (10.1)	1,879 (12.2)	2,289 (13.7)	16.2	44.7	9.1	5.6
기타	38 (0.4)	37 (0.3)	57 (0.4)	76 (0.5)	6.1	−0.9	8.8	8.4
계(천대)	10,413	12,059	15,357	16,736	4.2	5.0	5.0	2.4

대기오염물질의 대부분은 에너지 소비로부터 배출되며, 에너지의 대부분은 산업 및 수송부문에서 소비된다. 대기보전정책이 에너지정책, 자동차대책, 산업정책 등과 무관할 수 없는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 예를 들어, 물가안정 및 산업의 가격경쟁력 제고를 위해 저에너지가격정책을 지속할 경우 에너지는 적정 수준 이상으로 소비된다. 따라서, 대기오염물질은 과다 배출되어 대기오염 피해를 누적시키게 된다. 그렇다고 하여 대기오염 피해를 최소화하기 위해 대기 배출규제를 강화하거나 연료규제를 강화할 경우 산업뿐만 아니라 일반 소비자의 경우도 규제 준수비용이 늘어나게 된다. 대기질도 보전하고 경제도 살릴 수 있는 적정한 규제 수준을 찾아내는 것이 중요한 이유가 바로 여기에 있다.

대기보전정책, 에너지정책, 자동차정책 나아가 기후변화대책 등을 종합적으로 연계·고려하는 소위 통합관리정책이 세계적인 추세이다. 우리나라에서 이러한 통합관리정책의 대표적인 성공 사례로 평가할 수 있는 것이 '수도권 대기환경개선을 위한 특별대책(이하 특별대책)'이다. 서울특별시, 인천광역시, 경기도를 포괄하는 수도권은 광역교통망으로 연결되어 있어 단일 생활권화된 지 오래이며, 이러한 수도권에 인구가 집중되고 자동차 보급대수가 급속히 증가함에 따라 대기질이 악화되어 대기오염 피해가 날로 커지고 있는 실정이었다. 특히 인체유해성이 가장 큰 미세먼지의 오염도는 연평균 60㎍/㎥ 정도에 이르러 선진국 수준뿐만 아니라 WHO 권고 수준을 훨씬 상회할 정도에 이르렀다. 이러한 대기오염 문제를 기존의 「대기환경법」 체계 내에서 서울, 인천, 경기도 각각의 지자체가 대책을 수립하여 독자적으로 추진할 수도 있었으나, 그렇게 하기에는 여러 한계가 있었다. 이미 광역화된 교통체계하에서 지자체별로 상이한 대책을 추진할 경우 오히려 혼란만 가중시킬 우려가 있었다. 또한 산업정책과 대기보전정책이 상충될 경우 기존 체계 내에서는 이를 효과적으로 해결하는 것이 쉽지 않았다. 이처럼 대기보전정책과 관련된 유관 정책을 통합하고 광역화된 지역을 통합하여 효과적이고 강력한 대기보전정책을 추진하기 위해 범부처의 합의하에 도입된 것이 특별대책인 것이다.

이러한 특별대책을 효과적으로 추진하기 위해 2004년 12월 「수도권대기환경개선에관한특별법」을 제정하고, 이를 바탕으로 2005년부터 2014년까지 10년 동안의 특별대책을 추진하게 되었는바, 주요 내용은 제작차 배출허용기준 강화, 운행경유자동차 배출가스

[그림 5-8] 서울의 PM10 농도 변화 추이



저감사업, 산업시설에 대한 오염물질 총량관리제 및 배출권거래제 시행 등이다. 10년 동안 약 7조원의 예산을 투입하여 2014년에는 미세먼지 PM10의 경우 40㎍/㎥, NO_2의 경우 22ppb 수준까지 개선하는 것을 목표로 하고 있다.

이러한 특별대책을 꾸준히 추진한 결과 오염물질의 오염도는 상당히 개선되고 있다. 특히 운행경유자동차 배출가스 저감사업의 추진으로 이제 수도권에서 시꺼먼 매연을 내뿜고 다니는 자동차는 거의 볼 수 없게 되었으며, 미세먼지의 농도도 상당한 속도로 개선되고 있다. 예를 들어 서울특별시의 경우 특별대책의 추진으로 PM10의 농도가 2008년의 경우 53㎍/㎥까지 하락한 것으로 나타나고 있다.

나. 과제

이러한 성과에도 불구하고 더 나은 대기환경 조성을 위해 대기환경관리도 다음과 같은 점이 보완·개선될 필요가 있다. 첫째, 연료규제제도를 합리적으로 개선할 필요가 있다. 고체연료사용금지제도, 황함유기준제도, 청정연료사용의무화제도 등 연료규제제도는 고체연료사용승인제도, 저황유 외 사용승인제도 등 나름대로 예외 조항을 두어 제도를 융통성 있게 운용하고는 있지만, 피규제자 입장에서는 여전히 강력한 규제 제도이다. 배출허용기준제도를 통해 사후규제를 하고 있는 상황에서 연료규제를 통해 사전규제까지 시행함으로 이중 내지 중복규제라는 것이 이들을 대표하는 산업계의 오래된 주장이다. 즉, 배출허용기준을 강화하는 한이 있어도 연료규제는 폐지되어야 한다는 것이 그들 주장의 핵심이다. 이러한 주장은 다양한 분야의 규제를 완화해야 한다는 시대의 흐름에 편승해 더 강해지는 경향이다.

배출허용기준은 기술적·경제적 수준에 맞게 실현 가능한 수준에서 설정될 수밖에 없다. 대기질 목표관리를 책임지고 있는 정부의 입장에서는 산업계의 요구를 그대로 수용할 수도 없고 그렇다고 그들의 요구를 무시할 수도 없는 입장이다. 효과적인 대기질 관리도 수행하면서 산업계의 부담도 일정 수준 덜어줄 수 있도록 연료규제제도를 더 융통성 있게 운용할 필요가 있으며, 그 구체적인 방안이 무엇인지에 대해서는 더 심도 깊은 연구 및 논의가 필요하다.

둘째, 수도권 특별대책에 대한 평가가 필요하다. 특별대책의 핵심은 운행경유자동차 배출가스 저감사업과 사업장에 대한 총량관리이다. 이 중 운행경유자동차 배출가스 저감사업은 미세먼지 배출이 심한 경유자동차에 매연 후처리장치를 부착토록 하거나 LPG엔진 등으로 엔진 자체를 교체토록 하는 사업이며, 비용의 상당 부분을 정부 보조로 충당하고 있다. 그런데 이 사업은 초기 부적격차량에게 장치를 부착하는 등의 시행착오를 범해 2008년 감사원의 감사를 받게 되고, 해당 사업에 대한 예산이 축소됨에 따라 사업 자체가 상당히 위축되어 있는 실정이다.

오염물질 총량관리의 경우 당초 계획에 의하면 수도권에 입주한 제1종 사업장에 한해 2007년부터 PM10, SO_2, NOx 등에 대해 총량관리 및 배출권거래제를 시행하고, 2009년부터는 제2종 사업장에도 동 제도를 확대 시행할 예정이었다. 그런데 최근 들어 경기가 침체되고 따라서 기업 우호적으로 규제가 완화되는 추세에 맞춰 오염물질 총량관리도 제1종 사업장에 한해 시행하되 오염물질도 PM10은 제외하는 것으로 대폭 수정되었다.

이처럼 수도권 특별대책이 당초보다 상당히 완화된 형태로 추진됨에 따라 당초 세웠던 목표를 주어진 기간 내에 달성할지 여부도 불투명해지고 있는 실정이다. 그렇다면 이 시점에서는 목표를 수정하든지 아니면 특별대책을 원안대로 다시 강력하게 추진하든지를 결정하는 것이 필요하다.

셋째, 대기질은 수도권뿐만 아니라 부산, 울산, 대전, 대구, 광주 등 5대 광역시에서도 역시 심각한 수준이다. 환경부는 수도권 특별대책이 성공적으로 정착될 경우 이들 5대 광역시에서도 수도권 특별대책과 유사한 정책을 2009년부터 시행할 예정이었다. 그런데, 2008년 이후부터 수도권 특별대책 자체가 흔들리면서 수도권 외 사업도 영향을 받게 되었다. 당초의 사업 추진 여부가 불투명해진 것이다. 수도권에 버금갈 정도로 대기질 문제가 심각한 5대 광역시에 대해서 이들 도시의 대기오염문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 근본적인 해답이 마련되어야 한다.

마지막으로, 대기보전정책과 기후변화정책은 연계·통합되어야 한다. 대기오염물질과 지구온난화의 대표적인 물질인 이산화탄소의 대부분은 에너지 소비로부터 배출되기 때문이다. 그런데, 대기보전정책은 환경부 소관이며, 에너지정책은 지식경제부 소관이다. 부처 간의 이해관계가 다를 경우 대기보전정책과 에너지정책 나아가 기후변화대책이 각기 다른 방향으로 나아 갈 수 있는 소지가 있을 수 있다. 세계적인 화두가 되어 있는 기후변화대책에 효과적으로 대응하기 위해서는 기후변화대책, 나아가 대기보전정책과의 통합 및 연계를 책임질 소관부처를 조속히 지정하는 것이 필요하다.

제5절 | 수질환경

우리나라 수질관리정책은 1963년 「공해방지법」에서 수질오염을 정의함으로써 시작되었다. 이후 1977년 「환경보전법」이 제정되면서 처음으로 수질환경기준과 배출허용기준이 설정되었고, 1980년 환경청이 신설되면서 체계적인 수질환경관리가 이루어지기 시작하였다. 1990년대 들어 각종 음용수 수질사고로 수질오염문제의 심각성이 증대되면서 정부 차원의 다양한 수질관리 대책이 추진되었다. 1990년대 후반부터 '4대강 물관리종합대책'이 수립되었으며 이는 우리나라 물관리정책을 선진화하는 데 큰 기여를 하였다. 2000년대에는 유역에 바탕을 둔 4대강 대책이 추진되었고, 총량관리・비점오염원관리・수변구역 지정 등 수질환경보전과 개선을 위한 예방 대책이 중점적으로 추진되었다. 최근에는 지구기온 상승에 따른 국가 물 안보시스템 구축과 수생태계 복원을 위한 다양한 수질환경 관리정책이 수립, 추진되고 있다. 시대별 수질실태 및 정책의 변화는 다음과 같다.

1. 치수・이수 중심의 물관리: 1945~60년대

정부수립 후 1950년대까지 우리나라에서 수질오염문제는 크게 대두되지 않았다. 이는 도시・농촌에서 분뇨가 경작지의 비료로서 환원・이용되고 하천에 방류되지 않았기 때문이며, 공장도 그 수가 적어서 폐수에 의한 하천오염이 심하게 나타나지 않았다. 수질오염으로 인한 수인성 전염병의 대유행도 없었으며, 환경오염에 대한 국민의 인식도 저조하였다. 하천관리에 있어서도 하천구역 내에서 하천수 취수관리를 위해 하천감시원을 두어 감시하는 등 지금까지 치수 위주의 하천관리에서 이수에도 관심을 두었으나, 수질은 문제로 대두되지 않았다.

2. 수질오염문제의 대두: 1960~70년대

1960년대 들어와 조국 근대화의 기치로 공업화의 필요성이 대두되었고 본격적인 경제개발시대로 돌입하였다. 1962년 우리나라에서 최초로 「공해방지법」이 공포되어 소위 공해행위를 규제하게 되었다. 「공해방지법」은 이미 방출된 오염물질을 적발하는 규제 형식이고 환경 수준의 유지 목표가 규정되어 있지는 않았다. 1970년에 들어 국가적으로 추진한 중화학공업을 위주로 한 근대화정책 추진으로 전국에 공장이 수없이 건설되고 산업활동이 더욱 활발해지면서 전국 도시・산업단지에서 심각한 환경오염이 발생하기 시작하였으나, 공해 또는 환경문제의 연구나 보도를 정부에서 산업발전에 위배되는 것으로 간주하고 적극적으로 억제하였다. 따라서 국민들의 환경오염에 대한 인식도 극히 저조하였고 환경행정을 적극적으로 추진하는 데는 여러 저항을 피하기 어려웠다.

가. 오염실태

전국 하천의 수질오염상태를 조사한 것은 1960년대 후반이다. 그 이전에는 보건사회부 중앙화학연구소에서 한강(제1한강교)수영장의 위생학적 목적으로 조사한 내용으로 도시하수 등에 의한 대장균 수 오염도 정도였다. 이화학적 수질오염도 조사는 1967년 이후에 보건사회부 국립화학연구소와 서울시 토목시험소에서 매년 한강유역에 대해 수질조사를 실시하였고, 그 결과를 종합하면 다음 표와 같다.

한강수질은 도시 상류에 있는 구이수원지 취수장 부근에서 1967년에 BOD 14.2ppm을 나타냈고 1969년에는 BOD 20.3ppm로 상승하였으며 보광동수원지 취수장부근에서도 1968~69년에 BOD 44.3~34.9ppm을 나타내서 고도로 오염되어 있음을 알 수 있다. 한강 이외의 전국 하천에 대하여 각 도 위생시험소에서 1968년도에 조사한 수질은 다음 표에서 나타나듯이 예외 없이 극심하게 오염되어 있는 것을 알 수가 있다.

각 지방에 공업단지가 조성되면서 배출된 폐수가 하천에 유입되어 수질을 더욱 악화시키고 그로 인하여 하천변 농토와 하구 부근의 양식어업에도 악영향을 미치고 있었다. 1969년 6월부터 11월에 걸쳐 보건사회부가 대구·부산 위생시험소를 통해서 조사한 낙동강하류의 수질은 비교적 양호하였으나 1971년도에는 오염도가 증가하여 김해연해(하구부근)의 해태양식이 불가능할 정도로 오염피해를 입었다.

〈표 5-17〉 한강수질오염도(1967~70년)

(단위: BODmg/L)

연도	구이수원지	뚝도수원지	보광동수원지	노량진수원지	제2한강교
1967	14.2	29.7	26.3	23.2	–
1968	18.0	17.9	44.3	26.9	29.2
1969	20.3	24.2	34.9	30.7	34.6
1970	6.2~18.6	6.3~19.2	18.8~50.6	15.6~39.5	36.7
1971	–	–	40.2	30.2	29.2

자료: 한국환경기술개발원, 『한국의 환경50년사』, 1996.

〈표 5-18〉 전국 주요 지천의 연평균 수질(1968년)

	BOD(㎎/L)	COD(㎎/L)	대장균군(MPN/100㎖)
부산 · 낙동강	185.3	35.3	9,200
부산 · 수영강	253.3	45.5	16,000
춘천 · 소양강	–	3.2	540
청주 · 금강	132	–	10,000
충주 · 한강	124	–	10,000
전주 · 전주천	–	63.0	470,000
이리 · 만경강	–	21.8	680,000
광주 · 극낙강	18.5	–	10,400
대구 · 금호강	8.3	–	9,200

자료: 한국환경기술개발원, 『한국의 환경50년사』, 1996.

〈표 5-19〉 4대강 평균수질오염도(1975~77년)

(단위: ㎎/L)

항목별, 연도별 / 수계별	생물화학적산소요구량(BOD)			수소이온 농도(PA) 1977. 7	용존산소(DO) 1977. 7	비고
	1975	1976	1977			
한강(서울 근교)	(1.2~8.5) 5.4	(1.3~8.5) 4.8	(1.2~9.4) 4.2	3.8~7.3	3.6~8.0	WHO: 상수원수 권장치 6㎎/ℓ
낙동강(부산 근교)	(1.8~3.1) 2.4	(1.8~2.6) 2.1	(4.1~5.4) 3.6	7.0~7.6	6.1~6.5	
금강(신탄진, 부여 근교)	(1.9~7.9) 4.0	(1.8~4.0) 2.7	(1.8~2.0) 1.9	7.2~7.3	5.2~6.0	
영산강(나주 근교)	(2.2~4.3) 3.4	(3.4~6.8) 3.7	(4.5~5.9) 5.2	7.6~7.7	6.1~6.7	

자료: 보건사회부, 공해관리관실 내부 자료.

이와 같은 오염문제가 서서히 대두되기 시작하였고, 1967년 한강유역에서 검출된 일반 세균 및 대장균 오염도는 1963년도에 비하여 무려 150배나 증가하였다. 1969년 보건사회부[565]가 작성한 보건계획의 환경위생부문에서는 도시의 공해는 공해안전기준을 상회하고, 그 위험도가 증가추세에 있기 때문에 공해는 국민보건의 위험과 위생적 생활환경 조성을 저해하는 큰 요인으로 작용할 것이라고 전망하기도 하였다.

특히 1970년대로 진입하면서 우리나라 주요 하천의 수질오염도는 생물화학적산소요구량(BOD)에 있어 한강, 낙동강, 영산강 등 유역에 공업단지와 같은 산업시설이 밀집돼 있는 곳이나 대도시에 있어서 산업폐수 또는 도시하수 등으로 인한 수질이 악화되고 있었다. 1975~77년도 4대강 하류 수질오염도(BOD)를 보면 한강과 영산강 수질은 당시 WHO 상수도원수 권장치 6ppm를 상회하는 경우도 나타나는 등 상수도용으로서 부적합한 오염도를 나타내고 있었다.

이와 같은 실태를 반영해 시민의식조사[566]에서 응답자 1,193명 중 '수돗물을 그대로 마신다'는 11%에 불과하고 87%는 '꼭 끓여서 먹는다'고 대답하였다. '약품으로 소독하거나 별도 기구로 정수해서 먹는다'는 시민도 0.2%나 되는 것으로 나타났다. 또 시민의 62%가 '수돗물에서 냄새가 난다'고 호소하고 77%는 '불순물이 섞여 나온 것을 보았다'고 응답하였다. 응답자의 91%가 한강이 많이 오염 또는 매우 심각할 정도로 오염되었다고 비관적인 반응을 보이고 있었다.

나. 「공해방지법」과 공해안전기준

1963년 11월 5일에 「공해방지법」이 법률 제1435호로 공포되고 1964년 10월 16일자로 「공해방지법」 시행령이 공포되면서 공해의 정의에서 "화학적, 물리학적, 생물학적 요인

565) 보건사회부(1969).

566) 한국환경보호협의회가 1977년 7월 7일부터 8월 5일까지 1개월간 서울시 전역에 걸쳐 한강물에 대한 시민의식을 조사한 결과이다.

에 의하여 하천을 오염하는 공장폐수, 사업장폐수 및 일반하수로 인하여 발생하는 보건위생상에 미치는 위해"를 규제하게 된 것이다. 이 법은 공해방지구역과 공해안전기준을 정하고 공장이나 사업장의 경영자는 그 지역이 공해방지구역으로 지정된 날로부터 30일 이내에 공장이나 사업장의 조업 내용과 기타의 사항을 보건사회부장관에게 신고하도록 하였다. 그리고 보건사회부장관이 지정하는 기간 안에 그 공장이나 사업장에서는 특별유해물질의 배출이 공해안전기준을 초과하는지 여부를 확인받아야 하였다. 만약 공장이나 사업장이 공해안전기준을 초과하여 배출할 때 공장·사업장의 경영자는 공해방지조치를 하여야 한다. 「공해방지법」에서 정했던 수질에 관계되는 공해안전기준 항목으로 일반하수처리장 방류수수질기준은 수소이온농도(pH), BOD, SS, 대장균군의 4항목이었고, 공장·사업장의 폐수 수질기준은 pH, 대장균 등과 수은 등 중금속이 포함된 21항목이었다.

다. 하수처리장 건설 시작

1960년대 후반 수도권의 인구 증가로 청계천을 비롯한 18개 지천에서 처리되지 않고 방류되는 하수로 인해 한강의 수질은 정수처리가 곤란할 정도로 오염되었다. 수도권의 유일한 상수원인 한강의 수질오염이 심화되자, 서울특별시는 1966년(착공) 25만톤/일의 활성오니법에 의한 청계천 하수처리장을 국내에서 처음으로 건설하게 되었다. 동 사업의 재원은 AID차관 도입에 의한 것이었다.

라. 「환경보전법」의 제정과 수질관리

1977년 「환경보전법」에서는 '수질환경기준'이 설정되었으며, 수질 배출허용기준도 과거 「공해방지법」의 '공해안전기준'과는 달리 시설의 종류별·물질별로 세분화되었다. 그리고 수역의 범위를 가, 나, 다의 3개로 구분하여 배출허용기준을 달리 적용하였으며, 업종도 19개 시설로 구분하였다. 즉, 가지역은 상수보호구역, 음료수의 수원정도로 수질을 보전해야 한다고 인정하는 수역이고, 나지역은 농업 또는 수산자원 및 여가선용정도로 수질을 보전해야 한다고 인정하여 지정하는 수역이다. 다지역은 환경 및 국민의 일상생활에 불쾌감을 주지 않을 정도의 수질을 보전해야 한다고 인정하여 지정하는 수역이다. 경제성장으로 인한 환경오염을 관리하던 시기로서 오염매체별 사후처리에 치중하고, 환경시설 투자를 본격화한 것으로 평가된다. 즉, 경제발전을 우선적으로 추진함에 따라 발생되는 수질오염의 사후처리에 초점을 둔 시기이다.

3. 수질오염의 적극적 관리: 1980~99년대

한강을 중심으로 4대강 유역의 도시지역을 중심으로 인구증가, 산업발전, 토지이용증가는 하수·산업폐수의 배출량을 증가시키고 이것이 4대강에 유입되므로써 하천의 수질오염을 가중시켰다. 특히 수도권 내의 용수수요가 증가하면서 팔당호에서 대량의 용수를 주변도시, 공업지역에 공급함으로써 한강의 유량이 감소하고, 오염이 더욱 증가되는 경향이었다.

가. 4대강의 수질 변화

1960~70년대의 개발시대를 거치면서 하수처리 등의 오염저감대책을 적극적으로 추진하였으나 제거량보다 배출량이 많아 4대강의 수질 악화는 지속되었다. 그리고 이를 반영한 각종 수질오염사고도 빈발하였다. 한강의 경우 한강종합개발이 완료된 1986년부터 급격히 개선되었으나 1990년부터 다시 악화되는 경향을 보였다. BOD는 1976~86년간에 가양에서 17~18ppm로 높았고, 한강종합개발계획이 완료된 1986년부터는 4~8ppm로 개선되었으나 1990년에는 다시 악화되는 경향을 나타내었다.

낙동강은 1994년부터 하류지역의 경북달성, 경남마산, 부산 등의 수돗물에서 악취가 발생되었는데, 이 사고는 소위 '낙동강 수질오염사고'로 불리게 되었다. 이어서 1994년 3월과 6월 중 낙동강 본류의 수질에서 디클로메탄의 농도가 WHO 권고기준인 20ppb를 초과하는 등 휘발성 유해화학물질에 의한 수질오염사고가 연이어 발생하였다. 아울러 1994년 6월부터 9월의 전국 평균 강수량이 390㎜로 평년의 46% 수준에 불과하여 전국의 중하류 수계의 오염도가 커졌다. 낙동강수계는 대구시의 생활하수 및 공단폐수가 유입되는 금호강 합류 이후 고령과 남지지점에서 가장 높은 오염도를 나타내고 있었다.

금강수계 중 대전을 비롯한 중부권의 광역상수원인 대청호는 1990년 이래 같은 수준으로서 상수원수 Ⅱ급수 이내로 비교적 양호한 수질이나 중류수계인 청원 이후 하류까지는 오염지천인 갑천과 무심천의 합류로 상수원수 Ⅱ급 수질에 못 미치고 있었다. 영산강은 농업용수 확보를 위해 나주호, 장성호, 광주호 등 인공호소의 축조로 하천유지용수가 절대 부족하고 또한 광주시의 생활하수, 공단폐수가 유입되어 나주대교까지는 오염도가 극심하나 그 이하에서는 희석과 자정으로 무안지점의 유기오염도는 비교적 낮았다.

〈표 5-20〉 4대강 주요 지점의 오염도 추이

(단위: BODmg/L)

수계명	지점명	1984	1985	1990	1993	1994
한 강	가 양	19.3	11.4	4.7	4.0	4.3
낙동강	구 포	3.0	4.2	3.3	3.9	4.6
금 강	부 여	2.9	2.5	3.1	3.1	3.7
영산강	무 안	2.9	1.9	1.2	1.5	1.9

자료: 환경부, 『환경백서』, 1995.

나. 호소 현황과 부영양화

특히 1980년에 들어서면서 수자원 확보를 위해서 주요 하천에 댐이 건설되고 이것을 주요 도시의 상수원으로 이용하면서 저수지에 부영양화가 심하게 나타나기 시작하였다. 그 원인이 폐·하수와 농지에서 유입하는 질소와 인분이라는 것이 알려졌으나 이것을 규제하는 것이 거의 불가능한 상태에서 1980년에 들어서서 호소의 부영양화 방지대책을 연구하기에 이르렀다. 전국의 주요 호소 대부분이 1980년부터 이미 중영양상태이며 1993년 이후에는 5~6월부터 조류발생이 심하게 나타나고 있어 상수원 이용에 지장이 있

〈표 5-21〉 전국 주요 호소의 수질 추이(1985~93년)

(단위: ㎎/L)

호소명	항목	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	영양상태
팔당댐	COD	3.0	2.5	2.1	2.3	2.3	2.1	2.2	2.2	2.1	중-부영양
	T-N	1.899	1.355	1.106	0.871	0.917	1.448	1.353	1.485	1.903	
	T-P	0.052	0.016	0.081	0.046	0.056	0.060	0.094	0.067	0.046	
안동댐	COD	-	2.2	1.7	1.3	1.4	2.4	2.9	2.0	2.1	중영양
	T-N	-	1.035	1.356	0.582	0.380	1.248	1.184	1.048	1.734	
	T-P	-	0.037	0.054	0.082	0.069	0.163	0.025	0.022	0.021	
대청댐	COD	1.4	1.7	1.9	1.8	1.7	1.8	2.0	2.1	2.0	중영양
	T-N	0.062	0.161	1.156	1.064	0.993	0.892	1.151	1.002	0.832	
	T-P	0.028	0.018	0.025	0.052	0.021	0.018	0.030	0.026	0.023	
영산호	COD	4.8	3.3	3.0	3.8	6.1	5.6	5.0	4.7	5.3	중-부영양
	T-N	1.489	1.257	1.681	1.846	1.337	2.254	2.288	2.255	2.086	
	T-P	0.062	0.047	0.076	0.085	0.058	0.077	0.099	0.101	0.092	

주: 영양상태는 R.V. Vollenweider 기준에 의한 1993수질의 판정결과이다.
자료: 한국수질보전학회, 『수질보전』, 제1권 제1호, 1995. 3, p.53.

었다.[567] 전국 각 수역 376개 지점과 48개 호소를 조사한 결과 BOD 3.0㎎/L를 초과하는 하천수역은 125개 지점(33.2%)이고 호소 20개소(41.7%)가 2급수 이상으로 오염되어 있었다. 또 전국 각 하천, 호소의 질소·인이 수질기준을 초과하여 하절기에 심각한 부영양상태가 발생하였다.

다. 수질오염 방지시설 설치

1990년 이후의 각종 오염부하의 증가에 대비하고 이미 오염이 심한 하천수질을 개선하기 위한 오염방지 시설을 건설해오고 있다.

1) 하수처리장

1980년 말 이전에 가동하고 있는 하수처리장은 11개소이고 대부분은 1990년 초에 준공가동하고 있다. 비교적 빠른 기간에 착공되고 1980년 초에 가동한 하수처리장은 제주도 서귀포 중문하수처리장이었고, 다음은 달서천·과천 하수처리장 등이다. 1994년 이후에 40개소의 하수처리장을 건설하였고 12개소의 하수처리장을 증설하게 되었으며, 1차처리시설만을 갖춘 곳이 3개소가 있다. 1995년 말을 기준으로 전국 71개 하수처리장에서 하루에 965만톤의 하수를 처리하여 수치상으로는 45%의 하수처리를 기록하고 있으나 하수관거 불량 등으로 실질적인 하수처리율은 28% 수준이다.

567) 권숙표(1995).

2) 공단폐수 종말처리시설

전국 17개 공단에 폐수종말처리시설을 건설 운영하고 있다. 이 중 경남 양산공단은 1980년에 착공하였고 상평공단, 대구남천공단 그후 청주공단(1988), 이리공단(1985), 여천공단(1986) 등이 1980년대, 기타는 1990~93년에 설치된 것이다.

3) 농공단지 폐수처리시설

농공단지개발에 의한 환경오염영향을 최소화하기 위하여 1988년부터 전체 농공단지에서 발생되는 오·폐수를 BOD 30ppm 이하로 처리하여 방류토록 하였으며, 오·폐수처리에 따른 개별기업의 비용부담을 경감하기 위하여 폐수종말처리시설을 국고보조사업으로 설치하고 있다. 전국 각지에 농공단지가 증가하면서 농공단지에서 배출되는 폐수가 그 지역 소하천은 물론 대하천까지 폐수가 방류되어 하천오염을 유발하자 환경처와 농수산부는 주요 농공단지 82개소에 농공단지 폐수종말처리시설을 설치하였다.

4) 수질관리기구

1980년대는 지난 1960년대부터 실시된 고도성장의 과정에서 나타난 많은 환경문제들에 대한 대책방안이 종래 소극적인 자세에서 적극적인 자세로 문제를 해결하려는 기반을 조성한 시대였다. 1980년 1월 15일에 보건사회부 외청으로 환경청이 신설되었다.

이후에 시·도 보건연구소와 환경청의 지방환경 측정관리사무소의 기구를 대폭 개편, 보강하여 환경오염문제를 해결하려 하였으나 각 지역의 특성에 맞는 근본적인 대책의 수립·시행 및 환경영향권별 환경보전계획을 수립하고, 오염관리업무를 효율적으로 수행하기는 어려웠다. 이러한 지역의 문제를 더 효율적으로 해결하기 위해 1986년 10월에 6개의 환경지청(서울, 부산, 광주, 대구, 대전, 원주)이 설치되었다. 1994년 5월 4일 건설부의 수도정책과, 하수도과, 수도관리과와 보사부의 음용수관리과가 환경부로 이관되면서 상·하수도국이 신설되었다. 6개 지방관리청을 4개 환경관리청 및 3개 지방환경관리청으로 개편하여 공단 등의 배출업소 지도단속권한이 시·도에서 환경관리청으로 바뀌었다. 1994년 12월 환경부로 승격되어 2실 5국 2협력단 30과 7담당관으로 바뀌었다.

5) 수질규제의 강화

수질환경기준은 1978년 7월부터 적용되었는데, 생활환경기준과 사람의 건강보호기준으로 나누었으며, 전자는 주로 유기물질 오염도를, 후자는 중금속 오염도를 기준으로 하고 있다. 배출허용기준은 전국의 하천을 물의 이용 목적에 따라 115개로 구분하고 이에 따라 네 가지로 구분된 배출허용기준을 적용하였다(환경청[1984]). 또한 환경기준 달성을 위해 하천 주변의 오염원분포, 지형, 이수현황, 수역의 동질성 등을 고려하여 전국 195

개 하천구간 및 40개 주요 하천을 대상으로 수질목표등급과 목표달성기간을 설정하여 수질관리 목표로 삼고 관리하고 있다. 호소의 환경기준은 1989년 1월에 개정되었고 그때까지도 BOD로 표시한 것을 COD로 개정하고 질소 및 인이 추가되었다. 1987년 12월에는 수질환경기준의 전면적 검토가 이루어졌고 전국의 주요 하천과 호소가 173개의 수역으로 구분되고, 각 수역마다 환경기준이 지정되었다. 우리나라 「환경정책기본법」으로 규정한 하천의 수질기준은 14개항목이고 호소는 16개항목이다. 이에 비해서 일본은 하천 29개 항목, 호소 31개 항목, 미국은 하천·호소 다같이 28개 항목이다.

배출허용기준은 개별배출업소에 적용하는 규제기준으로서 환경기준과 하천의 자정능력을 감안하여 설정하고 있다. 우리나라는 「수질환경보전법」에서 28개 항목에 대하여 폐수배출허용기준을 설정하고 있다. 지역별로 4단계(청정, 가, 나, 특례지역)로 구분하여 적용하고 있으며, 또한 BOD, COD, SS의 경우 폐수배출량 2,000㎥/일 이상과 미만으로 구분 설정함으로써 폐수배출허용기준을 지역별, 규모별로 차등 적용하고 있다. 폐수배출허용기준의 단계별 강화를 위하여 BOD, COD, SS에 대한 배출허용기준을 1996년 1월 1일부터 최고 40%까지 강화하였으며, 폐수배출허용기준 적용지역 중 '청정', '가'지역의 적용면적에 대해서도 연차적으로 확대하도록 되어 있다. 1993년 7월에는 하수종말처리장 방류수수질기준에 COD항목을 추가로 설정하여 규제를 강화한 바 있다.

방류수수질기준이란 하수·폐수 및 분뇨종말처리장과 같은 종말처리시설에 적용되는 기준으로 BOD, COD, SS등 3개 항목을 적용하고 있으며, 1996년부터는 총질소, 총인 항목에 대해서도 환경부장관이 지정한 지역에 대하여 추가로 적용되었다.

6) 맑은 물 공급 종합대책

1990년대에는 페놀사고, 수돗물 악취사고, 물고기 집단폐사 등 사회적 이슈가 제기될 때마다 환경기초시설 설치 위주의 대책을 수립하였고 1989년 9월 수립된 '맑은 물 공급종합대책'을 시초로 1996년까지 총 6차례 정부 차원의 물관리종합대책이 수립 추진되었다. 1990년대의 물 문제에 대한 대책은 국무총리실과 각 부처가 협조하여 수립한 '맑은 물 공급 종합대책'에서 출발하였다. 이 대책에 의하여 1996년까지 하수처리장 84개소의 건설 등이 추진되었고, 1990년에는 팔당댐과 대청호 주변 지역이 상수원 보호를 위한 특별대책지역으로 지정되었다. 또한 1991년 3월과 4월에 발생한 '낙동강 페놀오염 사고'에 따라 지방 상수도 종사 인력 확충과 공장 단속권을 모두 시·도로 이관하는 내용 등이 포함되는 '전국 상수도 정화대책'이 수립되어 '맑은 물 공급종합대책'과 함께 추진되었으며, 김영삼 정부가 수립된 후인 1993년 7월 22일 개최된 환경보전위원회에서 다시 '맑은 물 공급 종합대책'이 광역상수도와 댐 건설 등을 포함하여 확대되었다.

1989년 초 수돗물 수질오염이 사회문제화되면서 1989년 9월 '맑은 물 공급 종합대책'이 수립된 이래 1996년까지 총 6차례의 정부 차원 물관리 종합대책이 수립·추진되었다. 이 시기에 수돗물 중금속오염 문제(1989), 페놀사고(1991), 수돗물 악취사고(1994), 물고기 떼죽음 등이 사회적 문제로 제기되었다. 다소 역설적이기는 하지만 환경사고는 환경

정책의 선진화를 이루는 방아쇠 역할을 하였다. 이 중에서도 가장 큰 영향을 준 것이 1991년의 낙동강 페놀사고이며 당시 이 사건이 환경정책에 끼친 영향을 유재근 박사(전 국립환경과학원 원장)는 다음과 같이 회고하고 있다.

"낙동강페놀오염사고는 1991년 3월 14일 경상북도 구미시에 있는 두산전자공장의 페놀원액 저장탱크에서 페놀수지 제조공정으로 연결된 관에서 흘러나온 30톤 가량의 페놀원액의 하수도관을 통해 옥계천을 거쳐 대구시 상수원으로 흘러든 것이다. 두산전자 구미공장의 페놀원액은 14일 밤 10시경부터 이튿날 아침 6시까지 새어나왔으나 발견되지 못했고, 수돗물에서 악취가 난다는 대구시민들의 신고를 받고 대구시상수도사업본부가 그 원인을 파악한 것은 17일 오후였다. 1991년 3월 18일, 조간신문에는 '낙동강 페놀오염사고' 기사가 모든 신문의 1, 2, 3… 면을 덮었다.

우리나라 환경오염역사에서 지워질 수 없는 사고가 터진 것이다. 이 사고로 환경부장관이 물러나고 대구지방환경청 공무원 7명과 두산전자 관계자 6명 등 13명이 구속되었고 국회에서는 진상조사위원회가 구성되었다. 문제는 사고의 결과가 미치는 영향의 범위다. 페놀유출사고는 우선 그 피해자가 '대구시민'과 '낙동강하류 주민'이다. 피해의 성격도 '심한 악취', '발암성 물질', '임산부 유산' 등 사람들을 자극하기에 충분하였다. 또한 그것은 '중요한 환경문제'로 국민의 뇌리에 각인되었다. 이렇게 영향의 범위가 넓어지고 성격이 규정되면 그것은 '전국적인 사건'이 되고 만다.

낙동강페놀오염사건 이후 정부는 수돗물과 상수원수 및 공장폐수방류수 등 모든 물의 수질기준항목에 페놀을 포함시켰다. 낙동강페놀오염사고로 중앙환경부서도 조직이 늘어나 '환경처'에서 '환경부'로 승격되어 위상이 강화되었다. 이 사건을 계기로 환경에 대한 국민들의 인식이 제고되고 정부에서는 적극적인 물환경관리를 시작하기도 하였다. 환경부는 그 '사고'로 인해 마음고생과 일부직원들의 희생이라는 고통을 겪기도 했지만 환경에 대한 국민의 관심과 조직 확대라는 반사이익을 얻기도 하였다."[568]

이에 따라 1994년 1월 상수원 상류지역에 대한 환경기초시설의 조기건설, 고도정수시설의 설치, 광역상수도의 건설 및 수질감시 철저 등이 추진되게 되었다. 수질을 담당하는 환경부와 수량을 담당하는 건설부의 하부조직 간에 유기적인 협조를 하도록 하였으며, 종전에 보건사회부와 건설교통부에서 담당하던 수질관리기능 모두를 환경부로 이관하도록 하였다.

7) 오염하천정화사업으로 생태하천 복원 시작

오염하천정화는 1986년 7월, 88올림픽 요트경기장으로 사용될 부산수영만의 수질정화사업(퇴적오니 준설)을 계기로 시작하게 되었다. 이후 하천정화사업이 확대 발전되어 생태하천복원사업으로 추진되었다. 생태하천복원사업은 저수로 등 하천의 물리적 기반을 자연형으로 복원하여 하천이 수질개선을 위한 자정기능, 동·식물 서식처로서 생태적 기

568) 유재근 전 국립환경과학원 원장 회고 중.

능, 심미적 공간으로서 친수기능을 유지할 수 있도록 하여 '물고기가 뛰놀고 아이들이 멱 감을 수 있는 하천환경'을 조성하는 것을 목적으로 한다. 즉, 생태하천복원사업은 이·치수의 관점에서 하천 구역의 정리 정돈을 추진해 오던 여타의 정비사업과는 달리 하천의 자연성을 최대한 살리고, 하천이 가지고 있는 다양한 기능과 가치가 균형을 이룰 수 있도록 물리적 구조와 생물적 기반을 회복해주기 위한 다양한 사업들로 구성되어 있다. 1987년부터 2007년까지 856개 하천[569]을 대상으로 퇴적오니 준설, 자연형 하안 조성, 수생식물 식재 등 생태하천복원사업을 추진하였다. 기존의 생태하천복원사업은 정비된 하천구역 내에서 콘크리트를 자연형 재료로 대체하는 수준에 머무를 수밖에 없어 직강화된 정비하천이 가지는 생태적인 측면과 치수 측면에서의 문제점을 극복하는 데 한계를 가질 수밖에 없었다.

8) 상수원 관리를 위한 적극적인 토지규제

「환경정책기본법」에서는 상수원수질보호를 위해 특별대책지역의 지정에 따른 환경관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 수질보전 특별대책지역은 수도권 및 중부권 2,000여만 주민의 식수 공급원인 팔당·대청호 광역상수원의 수질 보전을 위하여 1990년 7월 경기 3시·4군, 43개 읍·면과 대전 동구 및 충북 3군, 11개 읍·면을 대상으로 「환경정책기본법」 제22조에 의거 '상수원 수질보전특별대책지역'으로 지정·고시하여 이 지역 내 오염원에 대한 각종 규제 조치를 시행하고 있다.

주요 규제 내용으로는 특정수질유해물질 배출시설의 입지금지 및 1일 500㎥ 이상 폐수배출시설의 입지 제한, 건축연면적 800㎡ 이상의 일반 건축물 및 400㎡ 이상의 숙박·음식점의 입지 제한, 대규모 축산시설(우사 450㎡ 이상, 돈사 500㎡ 이상)의 입지 제한, 가두리양식장의 신규 입지 및 면허기간 연장 불허, 기타 국토이용계획상의 용도지역 변경 억제 등이다.

9) 4대강 물관리종합대책

4대강 물관리대책 이전에는 주로 안전한 상수원 확보를 위해 환경기초시설 투자 위주의 수질정책을 시행하여 유기물지표인 BOD를 개선하는 성과를 거두었으나, 물을 생태계를 지탱하는 요소로 인식하고 수생태계 건전성을 회복시키고 증가하는 유해화학물질로 인한 위해성으로부터 국민건강을 지키기 위한 근본적인 정책적 접근은 미비하였다. 환경에 대한 국민의 수준 향상으로 과거의 BOD 개선을 위한 수질정책으로부터 그동안 노출되지 않았던 개별물질별 관리와 생태독성 관리 등 물의 위해성 관리정책으로의 전환이 요구되고 있었다.

이에 1998년부터 수립된 한강을 비롯한 4대강 대책에서는 상수원보호를 위한 사전예

569) 연도별 지원하천수를 누적한 개소이다.

방적 제도로 수변구역을 지정하고 토지매수를 시작하는 등 제도를 도입하였고 이를 통해 수질개선과 수생태계 복원에 도움이 되도록 관리하기 위한 정책을 시작하였다. 수질오염총량관리제도를 도입하여 오염총량범위 내에서 개발과 보전이 조화되도록 하는 기틀을 마련하였다. 그리고 환경기초시설이 확충되면서 점오염원에 의한 수질영향이 상대적으로 감소하고 비점오염원에 대한 정책 비중이 커지고 있음을 파악하고 비점오염원 관리의 필요성을 제시함으로써 이후 비점오염원 관리를 위한 정부종합대책 마련을 위한 토대를 제공하였다. 4대강 물관리대책 추진을 위해 수계관리위원회, 유역환경청을 설치하여 유역관리체제의 토대를 형성하였다. 재정 분야에서 환경문제 해결을 위해 반드시 지켜야 할 오염원인자부담원칙과 수혜자부담원칙에 따른 물이용부담금제도를 도입함으로써 물관리를 위한 상하류 상생의 기반을 구축하였다.

4대강 물관리대책은 수질 예측을 통한 목표 설정, 수질총량관리제 등 수질오염 사전예방정책의 강화, 중앙정부, 상·하류 지자체, 지역주민의 참여 속의 정책수립 등 과학적이고 선진적인 유역관리 종합대책으로 세계 최고 수준의 선진적인 물관리정책으로 우리나라 물관리정책의 선진화를 이룬 획기적인 대책이었다.

4. 건강 및 생태 중심의 물 환경 관리: 2000년대 이후

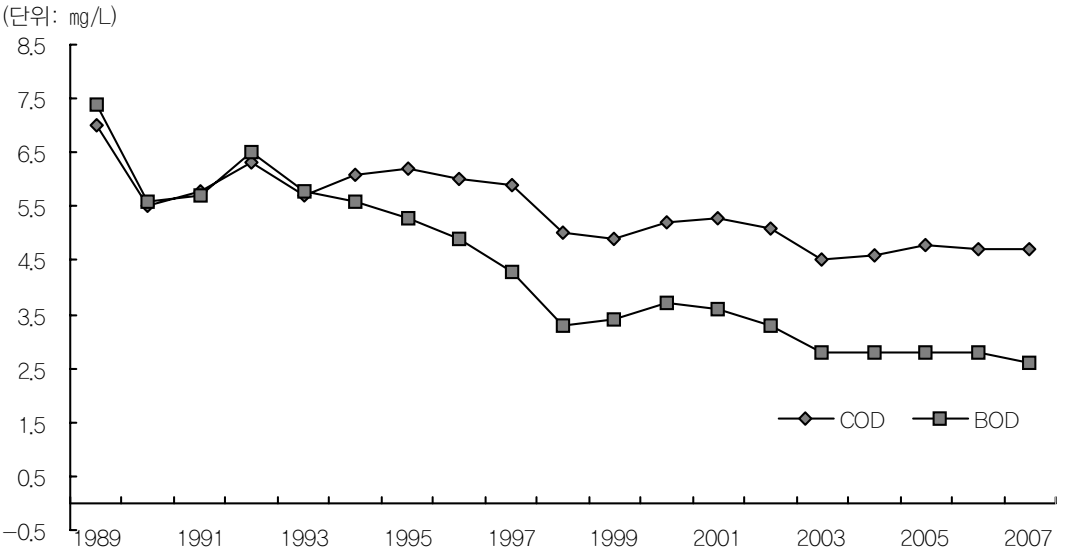
2000년대 이후 물관리정책은 1990년대후반에 시작된 4대강 대책의 내실을 다지고 실행하는데 중점을 두고 있다. 4대강 대책은 사전 예방 중심의 선진 환경정책을 본격 도입한 시기이다. 즉, 사후처리대책으로는 국민들이 요구하는 수준의 환경개선을 이룰 수 없으며, 개발로 인한 국토환경악화에 대응이 어려워 총량제 등 사전 예방적 환경정책, 정책 형성과정에서 이해당사자의 참여 확대, 경제적 유인제도 등 선진 환경정책을 본격 도입하였다.

가. 4대강 물관리종합대책과 수질 추이

2000년 초반에는 '4대강 물관리종합대책'의 효율적 수행을 통해 우리나라 물관리정책의 선진화에 큰 기여를 하였다. 이와 같은 물관리정책의 효율적 추진을 통해 전국 하천의 목표수질 달성률이 2000년의 27.8%에서 2005년에는 42.3%로 향상되었다. 2000년대부터 환경을 '지속가능발전'의 필수적 요소로 인식, 국민참여와 협력, 수용체 중심으로 환경정책 패러다임을 근본적으로 전환시켜 수질오염총량제, 수변구역 설정, 그리고 비점오염원 대책 관리 등을 수립하여 기존의 사후처리 중심의 물관리정책을 사전예방적인 수질관리로 더욱 확고히 하였다.

4대강의 오염도에 대한 연도별 특성 검토결과 BOD 중심의 공공수역 유기물질 관리의 지속적인 시행은 생분해 가능한 유기물에 대한 감소(BOD)가 4대강 전체에서 이루어졌다. 그러나 BOD 감소에 비해 COD 감소는 매우 저조하거나 일부 수계 및 지점에서는 COD가 증가하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다.

[그림 5-9] 우리나라 4대강 수질(BOD와 COD) 추이



자료: 환경부, 『전국 수질측정망 자료』, 1989~2007.

물 공급의 지속 가능성 제고를 위해서도 2000년 전반부 5년 동안 중앙정부에서는 선진화된 유역기반의 물환경 제도를 개발하고 국민의 마실 물을 안전하게 확보할 뿐만 아니라, 물순환구조 개선으로 수생태의 건전성 증진을 목표로 유역의 비점오염원과 가축분뇨에 대한 체계적인 관리대책을 본격적으로 추진하였다. 이뿐 아니라 수질오염총량제도 정착과 수변구역 설정 등을 추진하여 한 차원 높은 유역관리의 선진화를 유도하였고 통합적 유역관리 시스템의 발판을 마련하였다.

나. 수생태 중심의 수질환경기준 개선

2007년부터 「환경정책기본법」을 개정하여 기존의 이·화학 중심의 '수질환경기준'이 생태적 건강성 평가를 반영하는 '수질 및 수생태계 환경기준'으로 개선되었다. 생태계 건전성을 확보하기 위한 물 등급별 생물지표종을 도입하여 물환경에 대한 생물학적 평가를 추가하고, 건강보호항목도 종전 9개에서 17개로 대폭 확대하였다. 위생지표인 분원성대장균도 추가하여 안전하고 생태적으로 건강한 물환경 조성에 초점을 두었다.

「환경정책기본법」 시행령에서 개정되는 수질 및 수생태계 환경기준의 주요 개편 내용은 첫째, 물의 상태에 따라 서식하는 어류와 저서생물(하천·호소의 하부에서 주로 서식하는 생물)을 조사하고 생태계의 건전성을 평가하도록 하여 기존의 이·화학 중심의 수질평가한계를 극복할 수 있도록 하였다. 둘째, 사람의 건강 보호를 위한 물환경기준에 8개 항목을 새로이 추가하고 2개의 기존 항목을 강화하였다. 셋째, Ⅰ등급을 제외한 수질은 좋지 않은 수질이라 생각하는 오해를 해소하고 국민이 등급별 물환경 여건을 바르고 쉽게 이해할 수 있도록 물의 상태를 체계화, 구체화하기 위해 기존 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ 등으로 표현되는 수치형 등급명칭은 '매우 좋음', '좋음', '약간 좋음', '보통' 등 서술형 등급 명

칭으로 바꾸었다. 이와 같이 위해물질 항목과 생물학적 지표조사가 확대됨에 따라 물의 환경정책과 상수원 관리목표도 국민건강과 생태계 건전성 중심으로 크게 바뀌었다.

다. 물환경관리 기본계획

물환경관리 기본계획은 1998년부터 추진되어온 '4대강수질물관리종합대책'의 진단과 평가를 토대로 달라진 여건을 반영하여 2015년까지의 물환경정책 방향을 제시하였다. 물환경관리 기본계획의 차별성은 종전에 수계별·유역별 구분 없이 전국 하천을 194개 구간으로 임의적으로 구분·관리하던 것을 소하천까지 관리하는 '면' 개념으로 변경하였다. 권역 구분은 대권역, 중권역, 소권역으로 하였고 대권역은 수계영향권 규모가 큰 4대강과 인접수계, 중권역은 총량관리단위유역 범위를 고려하여 설정(159개)하였고, 소권역은 부처 간 물관리 정보의 공유를 목표로 설정된 표준유역(813개)을 바탕으로 하였다.

물환경관리 기본계획의 목표는 2015년까지 물고기가 뛰놀고 아이들이 멱 감을 수 있는 물환경 조성에 두고, 전국 모든 하천의 수질을 '좋은 물' 이상으로 개선, 인공적으로 훼손된 전국 하천의 25%를 자연형 하천으로 복원, 상수원 상류 수변지역 30%를 수변생태벨트(Riverine Ecobelt)로 조성하는 것을 목표로 하고 있다. 대책의 주요 내용은 생태적으로 건강한 물환경 조성, 유해물질로부터 안전한 보건정책 강화, 위해성과 생태성 중심의 물환경평가 방법 도입, 소하천에서 연안까지를 통합적으로 고려한 순환적 수질 개선, 개발과 보전이 상생하는 수질오염총량제도의 본격 시행, 비점오염원과 가축분뇨에 대한 체계적 관리 시스템 가동, 환경기초시설 효율적 운영과 기술 기반 확충, 유역통합관리체제의 구축 등이다.

라. 생태하천 복원

1990년대 후반에 시작된 생태하천 복원은 2000년대 들어와 더욱 발전되어 수질 개선에 중점을 두던 것에서 나아가, 하천의 자연적 경관을 회복하고, 훼손된 하천 생태계를 복원하는 방향으로 전환하였다. 2002년에는 '하천복원 가이드라인'을 제시하였고 2007년에는 생태하천만들기 10년계획을 수립하여 변화된 정책 방향을 이행하기 위한 본격적인 채비를 갖추었다.

생태하천이란 "하천이 지닌 본래의 자연성과 생태적 기능이 최대화될 수 있도록 조성된 하천"을 의미하는 것으로 생태하천복원이란 하천 내외의 인공적인 생태계 교란 요인을 제거하여 자연에 가깝게 복원하고 건강한 생태계가 유지될 수 있도록 관리해나가는 활동을 의미한다. 2000년대의 생태하천복원사업은 이·치수의 관점에서 하천 구역의 정리 정돈을 추진해오던 이전의 정비사업과는 달리 하천의 자연성을 최대한 살리고, 하천이 가지고 있는 다양한 기능과 가치가 균형을 이룰 물리적 구조와 생물적 기반을 회복해주기 위한 다양한 사업들로 구성되어 있다. 생태하천복원사업의 대표적인 성공사례로 울산의 태화강이 있으며 '4대강 살리기 사업'도 태화강의 사례를 많이 활용하고 있다.

5. 수질환경의 성과와 과제

우리나라의 물관리정책의 변천과정을 시기별로 보면 정부 수립 이후부터 1960년대까지는 오염관리보다는 용수공급이나 수력발전 등 이수위주의 수자원 개발이 중심을 이루었다. 1963년 「공해방지법」에서 수질오염은 "화학적·물리학적·생물학적 요인에 의해 하천을 오염시키는 공장폐수·사업장폐수·일반하수"로 정의하고 공장이나 사업장 폐수와 하수처리장 방류수의 수질기준을 공해안전기준으로 제시함으로써 수질오염을 관리하기 위한 법적 근거가 처음으로 마련되었다.

1970년대 이후 중화학공업을 위주로 한 급격한 도시화와 산업화로 인한 오염물질의 배출로 환경문제가 심화되자 1977년 「환경보전법」이 제정되면서 처음으로 수질환경기준이 마련되었다. 또한 배출허용기준도 19개 업종에 대해 수역을 3개로 구분하여 각기 달리 설정되고 수질오염관리 대상물질도 확대되었다. 그러나 이런 법 제도를 집행할 행정기구는 확대되지 못하고 있었다. 1980년 환경청이 신설되면서 실질적인 수질관리가 이루어지게 되었다.

1990년대 들어 음용수 각종 수질사고와 수질오염문제의 심각성이 증대되면서 수질관리에 대한 다양한 대책이 추진되었다. 특히 1990년대는 「환경보전법」이 개별법으로 분법화되고, 개발 부서에서 가지고 있던 상하수도 업무가 환경부로 이전/통합되는 등 물의 개발과 이용 및 보전이라는 통합적 관리의 중요성에 대한 시각의 변화가 일어났다. 이 시기에는 '맑은 물 공급종합대책'을 시초로 총 6차례 정부 차원의 물관리종합대책이 수립, 추진되었다.

2000년대에는 유역에 바탕을 둔 4대강 대책이 본격적으로 추진되었고, 총량관리, 비점오염원관리, 수변구역 지정 등 수질환경보전을 위한 예방대책이 중점적으로 추진되는 등 수질관리정책의 선진화가 구축된 시기였다.

과거의 물관리정책이란 물의 개발과 이용이 대부분이었으나, 최근에는 수질오염이 물관리에 있어 가장 핵심적인 사안이다. 더 나아가 지구기온 상승에 따른 국가 물 안보시스템 구축과 수생태계 복원을 위한 다양한 수질관리정책이 요구되고 있다. 우리나라는 2000년대 이후 이와 같은 여건변화에 대응하여 수질오염총량관리, 비점오염원관리, 수생태복원 등 적절한 수질관리정책을 개발하여 추진 중에 있다. 수질오염총량관리와 비점오염원 관리는 물관리 선진제도로 정착되어 각국에서 수질관리 우수 정책으로 벤치마킹하고 있으며, 울산 태화강의 생태복원은 획기적인 수질개선으로 인해 수영대회 개최, 연어 회귀 등 가시적인 성과를 보여주고 있다.

특히 2008년부터 본격적으로 대두된 기후변화에 대한 문제가 수질관리에 있어서도 주요 정책으로 대두되고 있다. 수질관리정책은 기후변화에 따른 극한 홍수와 가뭄에 대비한 국가물안보 등과 연계하여 추진할 필요성이 대두되었다. 기후변화에 대비한 물 문제 해결과 국민 삶의 질 제고, 지역발전을 동시 달성하기 위한 4대강 사업이 2009년에 시작되었다. 동 사업은 2000년대 후반부터 각국에서 본격적으로 추진하고 있는 녹색뉴딜사업의 핵심 사업으로 추진될 수 있도록 정부 역량을 집중해나가고 있다. 4대강 살리기 사업은 생태 및 수질개선뿐만 아니라 수량 확보, 지역발전 및 문화전략 등을 융합하기 위한 범정부적으로 추진하고 있음이 이전의 수질개선정책과는 차이가 있다. 4대강 살리기 사업을 비롯해 앞으로 물환경관리를 위한 핵심과제는 다음과 같다.

[그림 5-10] 수질관리 주요 정책 변화

1950~60년대	⇒	1970~80년대	⇒	1990년대	⇒	2000년대 이후
– 이수 위주의 수자원 개발		– 이수 · 치수 위주의 수자원 개발		– 수질 환경보전 및 이수 · 치수		– 수생태 및 하천환경 복원, 총량관리
– 하천법 제정(1961) – 건설부 수자원국 신설(1961) – 「특정다목적댐법」 제정(1966)		– 환경청(1980) 승격 – 건설부에 하수도국 신설(1984)		– 환경정책기본법/수질환경보전법 제정(1991) – 환경처(1990) 승격 – 환경부(1994) 승격		– 「수질및수생태보전에 관한 법률」(2007)
– 도시지역 식수난		– 상수도 보급 확대로 물사정 개선		– 수질오염 심화 – 수돗물 불신 고조		– 수생태 복원 – 비점오염원관리 – 총량관리

첫째, 향후 물 부족(2011년 8억㎥, 2016년 10억㎥)과 기후변화에 따른 이상가뭄에 대비하기 위해, 하도 정비, 농업용 저수지 증고, 중소규모 댐 건설 등을 통해 충분한 용수를 확보해야 한다. 둘째, 기후변화로 인해 빈발하는 홍수에 선제적으로 대응하기 위해 200년 빈도 이상의 홍수에 대응할 수 있도록 퇴적토 준설, 노후제방 보강, 댐 건설 등을 포함한 종합적인 대책을 마련해야 한다. 셋째, 중점 · 핵심 관리유역 지정과 관리, 하수처리시설 확충 등으로 4대강 본류를 2급수(BOD 3ppm 이하) 수준으로 개선하고, 생태하천 및 습지 조성, 농경지 정리 등을 통해 생태를 복원해야한다. 넷째, 하천을 생활 · 여가 · 관광 · 문화 · 녹색성장 등이 어우러지는 다기능 복합공간으로 개조하여 주민의 접근도를 높이고 강 살리기로 확보되는 인프라와 수변경관을 활용한 다양한 연계사업 추진으로 지역발전에 기여토록 한다. 마지막으로 이러한 사업을 추진함에 있어 하천별 특성을 살리고, 하천의 본질적인 기능을 회복하는 것과 함께, 쾌적한 국토공간의 창조에 초점을 맞추어야 한다.

제6절 | 상 · 하수도와 지하수

1. 정부수립 이전의 상 · 하수도: ~1960년

인류 문명의 기원이 강을 중심으로 발달된 것은 물을 쉽게 얻을 수 있기 때문이다. 상하수도를 인체에 비유하면 상수도는 동맥, 하수도는 정맥이라 말할 수 있는데, 인체가 정상적인 활동을 유지하려면 동맥에서 깨끗한 피를 잘 공급해주고, 활동과정에서 생성된 탄산가스 등 불순물을 정맥을 통해 폐와 신장으로 보내 정화한 후 다시 인체에 골고루 공급해야 한다. 상수도와 하수도의 공급과 배제 기능은 인류가 공동체를 이루면서 살아가기 위한 가장 기본적인 시설이라 할 수 있다.

정부 수립 이전, 도시에는 일부 상수도가 공급되었으나 오수 · 오물은 하수처리시설과 분뇨처리시설이 없는 상태에서 하천으로 무제한 방류되었다. 이로 인해 각지에서 하천수

를 이용하는 수산, 양식, 농경은 물론 음료수, 상수도 수원, 수영, 관광 등에 지장을 초래하는 예가 늘어났다. 또 하천의 최종 하구인 항만의 해산물에 악취 또는 세균오염 등의 지장을 가져오기도 하였다.

가. 상수도의 도입

상수도시설은 조선시대 말엽인 1894년 부산의 보수천 상류에 집수거를 설치하고 자연여과장치 및 대청동 배수지를 설치하였던 것이 현대식 상수도 시설의 최초였다. 이어 1902년 구덕수원지에 2,000톤/일 규모의 완속여과지를 건설하여 최초의 근대적 정수법이 도입되었다. 서울에서는 1908년 서울 뚝도수원지에 완속여과공법을 적용하여 시민들에게 급수를 시작하였다. 이후 일제강점기에 대도시를 중심으로 도시상수도 공급이 확대되어 광복 전까지 전국 계획급수인구가 200만명에 달하였다.

광복 이후 40개 도시의 소규모 상수도시설이 1950년의 6·25 전쟁으로 많은 피해를 입어 기능을 상실하였다. 이후 1954년부터 5개년에 걸쳐 국제원조기관(FOA, ICA)의 도움으로 시설을 복구하고 확장하여 1959년에는 급수도시는 58개, 급수인구는 360만명으로 늘어났다.

수도에 관한 법은 1909년의 수도급수 관련 규정이 처음 만들어졌으며, 1910년에는 상수 보호 규정이 만들어졌다.

〈표 5-22〉 조선시대 말기의 수도시설

지역명	계획급수인구(명)	1일 최대급수량(㎥/일)
서 울	12,500	12,500
인 천	70,000	7,800
목 포	5,000	417
부 산	45,000	5,000
평 양	60,000	6,678
계	302,500	32,395

〈표 5-23〉 수도시설 보급(1948~59년)

연도	총인구 (천명)	급수인구 (천명)	보급률(%)	시설용량 (천톤/일)	1인 1일당 급수량(ℓ)	급수 도시 수
1948	17,800	3,280	18	240	66	40
1949	20,167	–	–	250	54	49
1954	–	3,451	–	240	65	50
1955	21,526	3,475	16.1	270	71	50
1957	21,321	3,321	15.6	385	87	50
1958	21,910	3,325	15.2	436	90	56
1959	22,974	3,604	15.7	469	98	58

자료: 환경부, 『상수도 통계』, 1995.

나. 하수도의 도입

세계적으로 하수도는 멀리 고대까지 거슬러 올라가지만, 하수도가 도시의 위생시설로 자리매김한 근대적 의미의 하수도시설로 그 정비를 본격화한 것은 유럽도시에 있어서도 19세기 중반에 들어서부터이다. 당시 유럽 도시가 하수도 정비에 본격적으로 나서게 된 것은 사회적인 큰 문제였던 콜레라 대책의 일환으로 하수도와 상수도의 정비가 필요하게 된 때문이다. 당시에는 콜레라의 발병 원인도 과학적으로 규명되지 않았고 많은 사람들이 콜레라가 집 주변 시궁창에서 나는 지독한 냄새 때문이라고 생각하였다.

우리나라 최초의 하수도사업은 청계천 확장사업이라고 말할 수 있다. 태조 이성계가 한양을 도읍으로 정한 조선 초기에는 자연하천 그대로였다. 당시 홍수가 나면 민가가 침수되고 물난리가 일어나 태종 12년인 1412년에 최초의 개거(開渠)공사를 벌이며 치수사업을 하였다. 그러나 청계천의 본격적인 치수사업은 1760년(영조 30년)이었다. 당시 청계천 준설사업은 오염하천의 정화와 홍수방지 및 실업자 구제대책의 일환이었다.

일제강점기에는 일본인들의 도시 거주가 늘어나면서 그들의 생활 편의상 상·하수도, 전기, 도로포장, 통신, 보건 위생 등의 도시기반시설들을 갖추면서 1911년까지 서울시내에 6,832m의 암거가 건설되었고, 1918~43년까지 225㎞의 합류식 하수관망이 건설되었다.

2. 경제개발시대의 상·하수도: 1960~70년대

가. 상수도 보급과 법령 제정

1961년 「수도법」이 제정·공시되었다. 「수도법」 제정 당시 우물물(지하수), 수도수의 수질검사에 적용되는 수질 기준이 병원미생물 오염 물질, 시안, 수은 기타 유독물질, 동, 철, 불소 등의 물질, 산도와 알칼리도, 이취미, 탁도 등에 대해 설정되었다.

1960년대에 와서 정부의 제1, 2차 경제개발5개년계획 중 상수도부문에 막대한 투자를 통해 시설의 확충 및 개량사업을 실시하여 제1차 경제개발5개년계획의 시작 전년도인 1961년도에는 전국 64개 급수도시에 시설용량 60만㎥/일로 급수인구 440만명에 1일 1인당 102ℓ를 급수하였다. 1966년에는 시설 용량은 114만㎥/일로 배증되었고, 급수도시는 83개 도시로 증가되어 총인구의 22%에 해당되는 647만명에게 1일 1인당 110ℓ를 급수하게 되었다.

안전수 급수상황을 보면 1967년에 전 국민의 23%인 660만의 도시인구에게만 상수가 급수되며 잔여인구는 공동우물 16만개, 사설우물 41만개, 합계 57만개의 우물(72%)과 용천수(5%)를 급수원으로 하였다. 이에 따라 전 인구의 주 급수원은 우물이지만 우물에 소독기가 가설된 곳은 17%에 불과하여 위생적인 안전급수는 전 인구의 40%에만 보급되고 나머지 60% 인구는 비위생적인 급수원에 의존하였다.[570]

---

570) 상수도 보급률이 65% 이상이며, 인구 100,000명 이상 되는 도시에서 수질 및 시설운영실태가 지역

〈표 5-24〉 수도시설 보급(1960~79년)

연도	총인구 (천명)	급수인구 (천명)	보급률(%)	시설용량 (천톤/일)	1인 1일당 급수량(ℓ)	급수 도시 수
1960	25,012	4,210	16.8	517	99	58
1961	25,766	4,400	17.1	600	102	64
1962	26,512	4,800	18.1	622	102	70
1963	27,262	5,000	18.3	630	104	70
1964	27,984	5,200	18.6	660	104	73
1965	28,705	6,000	20.9	750	106	78
1966	29,436	6,474	22.0	1,140	110	83
1967	30,131	7,436	24.7	1,226	110	86
1968	30,838	8,150	26.4	1,606	128	94
1969	31,544	9,184	29.1	1,870	135	110
1970	32,241	10,430	32.4	2,166	158	117
1971	32,883	11,600	35.3	2,670	173	144
1972	33,505	12,250	36.6	2,803	177	149
1973	34,103	12,944	38.0	2,980	179	155
1974	34,692	14,089	40.6	3,466	182	160
1975	35,281	14,961	42.4	3,842	216	172
1976	35,849	17,910	50.0	4,409	220	181
1977	36,412	18,582	51.0	4,820	228	193
1978	36,969	19,053	51.5	5,286	232	210
1979	37,534	19,834	52.8	6,186	235	232

자료: 환경부, 『상수도 통계』, 1995.

1970년대까지 전국 여러 도시의 용수원은 대부분 하천수에 의존하고 있었다. 도시상수도는 침사, 응집, 침전, 여과, 염소소독을 하여 도시에 급수하고 있으나 증가하는 하천수 오염으로 인하여 정수과정은 더욱 복잡해지고 정수 소요경비가 상승하고 있다.

한강에서 취수하고 있는 구의, 뚝도, 보광, 노량진, 영등포(공업용), 금표, 부평정수장에서 사용하고 있는 정수용 약품(석회, 응집제, 염소 등)의 투입량은 각각 오염도에 비례하여 증가하고 있다.

전국적으로 산업화·도시화가 이루어지면서 도시 인구집중이 가속화되고 도시·농촌

사회의 보건에 미치는 영향은 다음과 같다. ① 상수도의 월간 1일 1인당 급수량은 216.1L~74.4L이고 대도시일수록 크다. ② 도시에서 소화기 질병의 발생은 5, 6, 7월에 발생률이 상승하고 8월부터 감소하는 경향이 있다. ③ 1일 1인당 급수량이 클수록 소화기 질병은 감소한다. ④ 상수도 보급률이 높으면 소화기 질병은 뚜렷이 감소하지만 일반 질병 발생률은 변화가 없다. ⑤ 상수도의 경우 공동수도전 이용자중 질병 발생률은 상설 수도 이용자보다 약 2.4배 발생비율이 높다. ⑥ 상수도의 단수율(斷水率)이 높으면 질병 발생률이 높아진다. ⑦ 상수도 원수의 수질이 좋을수록 질병 발생률이 높은 반대현상이 나타나는데 이것은 원수의 수질이 좋을수록 정수처리가 불완전하다는 것을 말해준다. ⑧ 1인당 송배수관이 길수록 질병 발생률이 높아진다. ⑨ 정수장에서 소독용 염소의 사용량이 높아지면 일반 질병 발생률이 감소한다(보건사회부[1968]).

의 인구비율이 57 : 43으로 바뀌었다. 이때부터 농어촌지역에서는 우물 대신 간이상수도(簡易上水道)가 보급되기 시작하였다. 또 중화학공업의 집중적 추진으로 공업용수의 수요가 급증하였고, 인근 하천의 수원 부족과 수질오염이 점차 심해짐에 따라 양질의 안정적 수원 확보를 위해서 광역상수도(廣域上水道)가 도입되기 시작하였다.

취수원의 오염을 방지하기 위해 상수원보호구역을 지정・관리하고 있다. 상수원보호구역은 상수원의 수질을 보호하기 위하여 수질오염물질의 발생・방류를 규제하는 구역을 말한다. 최초에 상수보호구역으로 지정[571]된 곳은 포항시 제2수원지 0.3㎢였다.

나. 위생관리를 위한 하수도 도입

1962년 우리나라에서 최초로 「공해방지법」이 공포되어 소위 공해 행위를 규제하게 되었다. 「공해방지법」은 이미 방출된 오염물질을 적발하는 규제 형식이고 환경의 유지 목표가 규정되어 있지는 않았다.

하수도 보급률은 도시에서 10%에 그치고 농촌은 전혀 보급되지 않아 1967년 말 도시와 농촌의 하수처리는 공공수역의 수질보건과 각종질병 예방이라는 면에서 중요하게 취급되었다. 한편, 진개 및 분뇨는 대부분이 위생적으로 처리되지 못하여 전염병 전파 매개체의 온상이 되었다. 특히 분뇨처리 상황은 전 배출량의 5.3%만이 위생적으로 처리되며 잔여 전량은 아무데나 버려지거나 또는 농촌에 환원되어 높은 기생충 감염률과 전염병 발생의 주요 원인이 되었다.

1960년대 이전까지는 농촌지역에서는 분뇨를 대부분 농사용 거름으로 사용하는 곳이 많았기 때문에 처리의 필요성을 크게 느끼지 않았다. 그러나 시민들의 위생 관념이 높아지고, 화학비료의 보급 등 분뇨의 사용이 줄어들면서 하수도 시설이 제대로 갖춰지지 아니한 농촌이나 중소도시지역을 중심으로 수거 처리하는 시설들이 필요하게 되었다. 오수분뇨는 도시화가 진행되면서 가장 시급하게 해결해야 할 도시문제가 되었다. 우리나라도 산업화와 더불어 도시화가 진행되기 시작한 1960년대로부터 관련 법을 제정하기 시작하였다.

1962년 1월 하수도를 도시구역 내의 위생시설의 하나로 규정하였다. 도시가 형성되면서 가장 먼저 발생하는 문제는 매일 사용하는 물을 버리면서 주변에 시궁창이 생기고, 이로 인하여 악취, 불결한 위생으로부터 발생하는 전염병 등을 방지하기 위하여 하수도 설치가 급선무였다. 그 후 1963년 「공해방지법」이 제정되면서 생활하수를 보건위생에 미치는 위해로 규정하였고, 하수종말처리시설을 설치할 때에는 보건사회부장관의 인가를 받도록 하였다. 1960년대 후반에는 도시화로 상수사용량이 증가하고, 수세식변소가 증가하면서 하수도 정비의 제도적 장치가 필요하여 1966년 8월에는 「하수도법」을 제정하게 되었다.

1960년대 후반 수도권의 인구 증가로 청계천을 비롯한 18개 지천에서 처리되지 않고

571) 국토건설청 고시 제109호, 1963. 3. 24.

방류되는 하수로 인해 한강의 수질은 정수처리가 곤란할 정도로 오염되었다. 수도권의 유일한 상수원인 한강의 수질오염이 심화되자, 서울특별시는 1966년(착공) 25만톤/일의 활성오니법에 의한 청계천 하수처리장을 국내에서 처음으로 건설하게 되었다. 동 사업의 재원은 AID차관에 의한 것이었다.[572] 1976년 우리나라 최초의 도시하수종말처리장으로 시설용량 150천톤/일 규모의 청계천하수처리장(중랑 제1처리장)이 건설되었고, 1978년에는 시설용량 210천톤 규모의 중랑천 하수처리장(중랑 제2처리장)이 건설되어 총 360천톤의 하수처리능력을 갖게 되었다.

1960년대 후반 경제개발의 성과가 나타나 산업화와 도시화가 급격하게 진행되기 시작하고, 1966년 8월 「하수도법」이 제정되면서 하수도 행정의 체계가 확립되어 많은 물량의 하수도가 건설되었는데 1981년까지 17,751㎞의 하수도(우수관 17,535㎞, 오수관 216㎞)가 확충되었다. 1981년 당시의 하수도는 대부분 도시의 침수를 방지하거나 오수를 배제하여 위생적인 환경을 갖추기 위한 합류식 우수관이었고 또한 거의가 관거 형태였다. 1970년대에 들어와 한강의 수질오염문제가 제기되자 서울시의 경우에는 지방비를 투입하여 하수종말처리장 건설 및 분류식 하수관거 건설에 대한 관심이 높아졌으며, 일부 대규모 신시가지 조성 시 분류식 하수관거가 도입되기도 하였다.

3. 도시성숙기의 상 · 하수도: 1980~90년대

1980년대에는 산업화·도시화가 급속히 진전되면서 용수 수요가 크게 증가되었고 한편으로는 상수도수원의 오염이 심화되면서 각종 수질오염사고와 수도사고(水道事故)가 발생하기 시작하였다. 이에 따라 국민적 관심이 높아져 기존 수도시설의 개량과 고도 정수처리시설의 필요성이 증대되었다. 이때 도시와 농촌의 인구비율은 73 : 27로 도시화현상이 크게 두드러졌다.

가. 광역상수도의 보급과 정수기, 먹는 물의 등장

1990년대의 수도사업은 국민복지·지역 간 균형발전정책과 병행하여 용수의 양적·질적 수요증대에 따른 대응능력을 갖출 수 있는 방향으로 발전하였다. 특히 광역상수도사업에 대처하기 위하여 취수·정수·가압시설 등을 정비하여 한쪽으로는 다목적댐(多目的댐)과 연계·운영함으로써 일관된 용수공급체계를 구축하는 한편 낙동강 하류 등 수질오염이 심한 지역에서는 취수원을 다변화하는 방향으로 전개되었다.

수도의 시설용량은 1948년 240천톤/일이었던 것이 1994년에는 87배에 달하는 20,967천톤/일로 확대되었으며 동 기간의 인구는 2.5배가 증가되었다. 지방상수도의 증가 추이를 보면 〈표 5-27〉에서 보는 바와 같이 특·광역시 및 시급에서 새로운 수도사업의 증가는 거의 없으며, 읍면에서는 증가되고 있다.

572) 한국토목학회(1973).

〈표 5-25〉 상수도 사업의 시기별 변천 추세

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
특성	도시의 소규모(농업사회) 산업, 낮은 용수 수요	산업화 · 도시화 진전, 공업용수 수요 증대, 용수 수요의 양적 증대	산업화 · 도시화 가속, 단위급수량 증대, 수질에 대한 관심, 용수 수요의 양적 증대	산업화 및 도시화 가속(복지사회), 수원시설의 대체, 수질의 중요성 가중, 고도의 질적 개선 수요
상수원	자연수 하천수원	광역상수도 도입	광역상수도 확장	수질을 고려, 광역상수도 및 취수원 다변화

〈표 5-26〉 수도시설 보급(1980~99년)

연도	총인구 (천명)	급수인구 (천명)	보급률(%)	시설용량 (천톤/일)	1인 1일당 급수량(ℓ)	급수 도시 수
1980	38,124	20,809	54.6	6,756	256	243
1981	38,723	22,088	57.0	7,508	264	262
1982	39,326	23,363	59.4	8,076	270	314
1983	39,910	24,728	62.0	8,386	273	364
1984	40,406	26,211	64.9	9,498	280	407
1985	40,806	27,188	66.6	10,214	282	446
1986	41,214	28,289	68.6	11,505	295	472
1987	41,622	29,556	71.0	12,613	311	489
1988	42,031	31,161	74.0	14,442	325	504
1989	42,449	32,968	77.7	15,725	339	524
1990	42,869	33,631	78.4	16,274	369	551
1991	43,268	34,665	80.1	16,870	376	572
1992	44,569	35,639	80.0	18,787	385	585
1993	45,077	36,568	81.1	20,093	394	625
1994	45,512	37,351	82.1	20,967	408	654

주: 1991년 이전의 인구는 추계 인구이며, 1992년 이후의 인구는 주민등록 인구임.
자료: 환경부, 『상수도 통계』, 1995.

〈표 5-27〉 수도 종류별 개소 수의 추이

종 별	사업주체	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
지방상수도	소 계	504	524	551	572	585	625	654
	특별 · 직할시	6	6	6	6	6	6	6
	시	67	67	67	67	68	68	69
	읍	173	175	176	178	174	178	174
	면	258	276	302	321	337	377	405
간이상수도							26,660	26,363
전용상수도							272	320
광역상수도	수자원공사					835	877	946
계		504	524	551	572	1,420	28,434	28,283

주: 간이상수도 및 전용상수도는 1993년부터 조사 수록; 광역상수도는 1992년부터 조사.

우리나라 수도관의 총연장은 1995년 말 총 103,422㎞로 이는 서울·부산 간 고속도로의 242배, 지구 둘레의 2.5배에 해당되는 길이이다. 이 중 20년 이상의 노후수도관의 길이는 전체의 6%인 6,248㎞로 나타나 있다. 상수도의 노후 관중 20년 이상 경과한 노후관은 개량하고 있으며 1992년 이후는 아연도강관을 사용하지 않고 내식성이 큰 스테인레스관 또는 동관을 사용하고 있다. 서울시의 수도관은 18,169㎞이며 15년 이상된 노후관은 5,585㎞이다.

1989년 수돗물의 중금속과 세균 문제가 발생하고, 1990년 낙동강 수계에서의 수질오염 사고 발생으로 먹는 물에 대한 불신이 나타나기 시작함에 따라 본격적인 고도정수시설의 도입이 이루어졌다.

1994년 1월 15일 국무총리실 주관하에 관계부처 합동으로 '수질관리개선대책'이 발표되어 1994년도부터 고도정수처리시설 도입 및 설치지원 방침이 세워졌다. '수질관리개선대책'은 기존의 정수공정으로는 처리가 어려운 용존 유기물질들을 제거함으로써 국민이 안심하고 마실 수 있는 수돗물 공급을 목적으로 1994년부터 2008년까지 총사업비 약 4,575억원을 들여 19개 정수장에 4,926.5천톤/일 규모의 고도정수처리시설을 설치하기 시작하였다.

정부의 수도정책은 제6차 경제사회개발계획(1987~91)에 나타난 바와 같이 수원 확보, 시설 확충, 수도요금의 적정 수준, 업무의 전문화에 역점을 두었다.

지방자치단체장 또는 자치구의 구청장이 관할구역 주민들에게 양질의 수돗물을 공급하고 있으나, 오래된 건물의 수도관 노후 또는 저수조 관리 부실 등으로 인하여 사람이 음용하는 수도꼭지에서는 녹물과 이물질이 발생되어 국민들로 하여금 수돗물에 대한 불안감을 갖게 하였다. 수도계량기 설치 이후 수도시설의 세척·갱생 또는 교체 등에 대한 책임은 건축물 또는 시설의 소유자에게 있으나 많은 비용이 소요되고, 당시 우리나라 기술로서는 치유하기가 어려운 실정에 있어 1970년대부터 정수기업계에서 수돗물을 한 번 더 여과·흡착하고, 미생물 등을 제거하여 더 좋은 물에 대한 국민의 욕구를 충족하고자 개발된 제품이 가정용 정수기로서 각 가정에서나 직장에서 없어서는 안 될 위생 공산품으로 자리매김하고 있다.

1980년대 초반까지 미국·일본·스위스 등 선진국에서 수입하거나 모방한 자연 여과식과 필터여과방식이 주로 시판되었으나 1990년대 들어 맞벌이 부부와 여성 사회진출 활동 증가로 냉·온 정수기의 수요가 서서히 증가하여 2000년대에 들어서는 국내 정수기 시장은 연평균 100만대로 자연여과식이 2%, 필터여과식이 45%, 역삼투압방식이 53%로 시장이 형성되고 있다.

마시는 물로서 공공수돗물 이외에 개인이 직접생산, 판매하는 먹는 샘물의 개념이 도입된 것은 1974년도였으나, 그간 정치·사회적 상황에 따라 먹는 샘물에 관한 정부의 정책은 일관성을 유지해오지 못하였다.

먹는 샘물 제도는 1974년 8월에 개정한 「식품위생법」 시행령에서 허가 업종으로서 '보존 음료수' 제조업을 신설함으로써 도입되었다. 1974년 9월에 보건사회부 고시로 보전음료수 제조업은 전량 수출 조건으로만 허가토록 제한되었고 1976년 1월에 '다이아몬드 정수'가 최초의 허가를 받았다.

〈표 5-28〉 제6차 경제사회개발계획과 상수도정책 방향

문제점	상황	정책 방향	추진계획
수원 확보난	하천표류수에 의존	시설확충 지속, 안정된 취수원 확보	상수도 보급률 향상
수원 수질오염 심화	원수 오염으로 수원 확보 곤란	상수원 보호구역 관리의 효율화	수질기준 확보
시설용량 부족	용수 수요의 증가, 배수지, 가압시설의 미비로 급수불량지역 상존	기존시설 확충개량, 신규시설 설치	광역상수도 건설
낮은 수도요금	저렴한 요금으로 낭비적 물 사용 조장, 재투자 여력 부족	광역상수도는 정부투자, 지방상수도는 정부지원으로 추진	상수도의 유지관리비 확보

1991년 3월, 보존음료의 명칭이 '광천음료수'로 변경되었고, 1994년 12월에는 다시 '먹는 샘물'로 개칭되었다. 먹는 샘물의 시판은 공공수돗물의 신뢰성을 떨어뜨릴 우려가 있다는 관점에서 국내 판매가 허용되지 않았으나 소득 수준의 향상과 1989년 이후 거듭된 수돗물 오염사고 등으로 먹는 샘물을 마시는 인구가 증가하면서 먹는 물 관리제도는 법과 현실 사이에서 표류해왔다. 먹는 샘물 국내 시판 불허는 위헌이라는 행정소송에 대해 정부가 먹는 샘물의 국내 시판을 금지하는 것은 국민의 행복추구권에 반(反)하므로 위헌이라는 판정을 내려졌으며, 이후 1994년 3월 16일 먹는 샘물의 국내 시판을 허용한다는 발표와 함께 기존 허가업체에 대하여는 전량 수출이라는 허가조건을 철회하고 신규 참여 업체는 관련 제도를 정비한 후에 허가한다는 방침을 정하였다.

깨끗한 상수원수를 확보하고 상수원수의 수질을 오염과 유해물질로부터 보호하여 국민들에게 맑은 물을 공급하기 위한 상수원보호구역지정은 1961년 최초 제정된 「수도법」 제3조(상수보호구역)의 규정에 의해 법제화되었으며, 현재 「수도법」과 유사한 상수원보호구역지정제도는 1991년 개정된 「수도법」 제5조, 제6조, 제7조에 의한 환경부 장관의 지정, 보호구역의 관리권자, 보호구역 지정에 따른 보호구역 내 관리, 수질오염방지시설 운영에 대한 비용부담 규정 등을 마련하면서부터이다.

이후 1994년 개정 「수도법」에서는 상수원보호구역 내 주민지원사업과 그 소요재원에 대한 규정을 신설하여 현재에 이르고 있다. 낙동강, 금강, 영산강, 섬진강 유역은 「낙동강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률」 등 3대강 특별법에 따라 상수원 보호구역을 지정하고 있으며, 한강유역과 그 외의 지역은 「수도법」 제7조(상수원보호구역의 지정 등)에 따라 지정 및 변경하고 있다. 전체 상수원보호구역의 관리는 「수도법」 제8조(상수원보호구역의 관리)에 따른다.

〈표 5-29〉 상수원보호구역 지정 현황(2006년)

보호구역 수(개소)	지정 면적(㎢)	취수 능력(천톤/일)	거주 인구(명)
351	1,279	27,331	47,053

나. 하수도의 보급 확대

1980년 말 이전에 가동하고 있는 하수처리장은 11개소이고 대부분은 1990년 초에 준공, 가동하고 있다. 비교적 빠른 기간에 착공되고 1980년 초에 가동한 하수처리장은 제주도 서귀포 중문하수처리장이었고 다음은 달서천·과천하수처리장 등이다. 한편, 제5차 경제사회발전5개년계획기간 동안에 공업도시 4개소(구미, 반월, 울산, 창원)에 815천톤/일, 7개 대도시(대구, 대전, 전주, 광주, 인천, 부산 수영, 부산 장림)에 1,580천톤/일, 수도권 9개소(서울 탄천, 중랑천, 안양천, 난지도, 의정부, 과천, 성남, 안양, 춘천)에 3,072천톤/일 규모의 하수처리장을 건설(사업기간 1984~88)하는 것으로 추진하였다. 투자재원으로는 서울, 부산지역의 경우에는 지방비 예산으로, 반월, 구미, 창원, 울산 등 국가공단이 있는 곳은 전액 국비로, 기타 도시에 대하여는 국고보조금을 지원하였다. 이후로 하수종말처리시설에 대한 국고보조사업은 시급도시를 중심으로 지속적으로 시행되었다.

1994년 이후에 40개소의 하수처리장을 건설하였고 12개소의 하수처리장을 증설하게 되었다. 이들 가동 중인 하수처리장은 대부분(49개소)이 활성슬러지법을 사용하고 있고, 일부는 장기폭기법(2개소), 회전원판법(2개소), 산화구법(1개소)을 사용하고 있다. 1차 처리시설만을 갖춘 곳이 3개소가 있다. 이후 1990년대 중반 이후 하수처리장 건설을 본격화하여 1999년 말 하수처리장 용량은 17백만톤/일 보급률은 68.4%에 달하였다.

1991년 이래 하수도 보급률은 35.5%에서 70.5%로 2배 증가한 반면 하수관거 길이는 41천㎞에서 68천㎞로 1.6배 정도 증가하는 데 그쳤다. 그 이유는 발생원에 대한 하수처리시설 설치를 우선 추진하였기 때문이었다. 2000년 말까지 하수처리장 및 하수관거에 투자된 비용은 총 16조 3,718억원으로 하수처리장에 69%인 11조 2,248억원, 하수관거에 31%인 5조 1,470억원이었다.

〈표 5-30〉 하수도 보급률 및 관거 확충(1991~2000년)

	1991	1995	1999	2000
하수처리장(개소)	22	71	150	172
하수처리인구(백만명)	15	21	33	34
하수도 보급률(%)	35.7	45.4	65.4	70.5
하수관거(천㎞)	41	53	65	68

자료: 환경부, 『하수관거정비 종합대책』, 2002.

4. 상·하수도 서비스의 형평성 제고: 2000년 이후

가. 농어촌 상수도 보급과 서비스 확대

2006년 말 기준 전국 평균 상수도 보급률은 91.3%이고, 특·광역시 99.1%, 일반 시지역은 97.5%에 이르고 있으나, 지방 재정여건이 열악한 읍지역이 84.3%, 면 단위 농어촌지역이 41.1% 수준에 불과하여, 조그마한 가뭄에도 상습적인 식수난을 겪고 있다. 즉,

지형적 여건, 농어촌, 도서지역 등 산재된 인구분포 여건 등으로 인한 상수도 공급에 있어 지역적 불균형을 보이고 있다.

이에 따라 정부는 농어촌지역의 생활용수공급을 확대하기 위하여 1994년부터 2006년까지 총 7,251억원(국고 5,801억원)을 투자하여 전국 214개소 농어촌 지방상수도 개발사업을 추진하였고, 2014년까지 농어촌지역의 상수도 보급률을 75%로 향상시키기 위하여 전국 339개소에 16,069억원(국고 12,855억원)을 투자할 계획이며, 도서지역에는 1997~2006년까지 4,604억원(국고 3,223억원)을 투자하여 수원지개발, 해수담수화 시설 설치 등 140개 사업을 추진하였으며, 2010년까지 도서지역의 상수도 보급률을 75%로 향상시키기 위하여 전국 102개소 도서지역에 4,124억원(국고 2,887억원)을 투자할 계획이다. 또한, 1996~2006년까지 12,482억원(환경개선특별회계융자 4,602억원)을 투자하여 중소도시 지방상수도를 확충하는 등 생활용수난을 해소하였다.

〈표 5-31〉 상수도서비스 균형 공급을 위한 개발사업별 투자계획

(단위: 억원)

	전 체		2006년까지		2007년		2008년 이후	
	개소	투자액	개소	투자액	개소	투자액	개소	투자액
농어촌 지방상수도(국고)	553	18,656	214	5,801	26(84)	1,380	313	11,475
도서지역 식수원개발(국고)	242	6,110	140	3,223	17(28)	526	85	2,361
중소도시 지방상수도(융자)	81	5,330	78	4,602	1(3)	92	2	636

주: ( ) 안은 계속사업, 농어촌 지방상수도사업의 경우 2005년부터 종전의 환경개선 특별회계에서 균형발전특별회계로 전환.

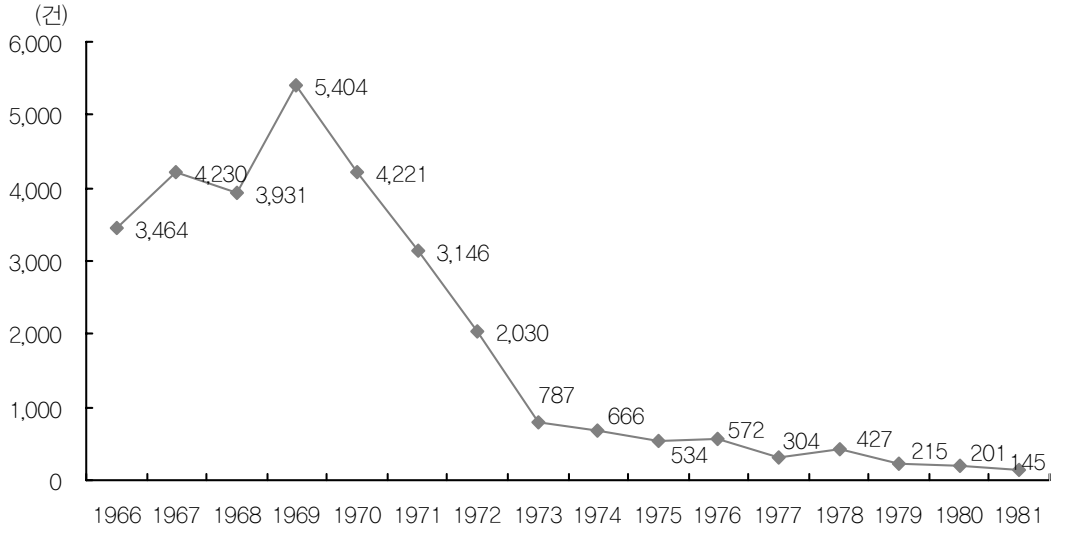
나. 소규모 수도시설의 보급

우리나라는 비교적 지하수위가 높아 우물을 파거나 펌프의 설치가 용이하고 환경상태가 양호하여 1960년대 초반까지 농·어촌지역의 생활용수는 농·어촌 인구의 30%가 개인우물, 그리고 나머지 70%는 공동우물에서 두레박이나 펌프로 생활용수를 해결하고 있었다. 그러나 이들 우물은 위생상 많은 문제점에 노출되어 수인성 전염병의 집단 발생 원인으로 작용하게 되었으며, 보건사회부는 이와 같은 농·어촌 주민의 수인성 전염병 예방차원에서 위생적인 생활용수를 공급하기 위하여 관망(管網)에 의한 급수시설인 간이급수시설 설치사업을 추진하게 되었다.

보건사회부는 간이급수시설 설치사업의 타당성과 주민의 호응도 등을 조사하기 위하여 1967년 가구 수 50호 정도의 7개 부락을 선정하여 수원개발·양수(혹은 자연 유하)·저수조(염소 소독기 포함)·배수관·가정 수도전의 일관된 시설형태를 갖춘 간이급수시설을 시범적으로 설치하였다.

이 결과 시설물의 설치 및 유지관리에 별 어려움이 없었고 주민 호응도가 아주 좋게 나타났다. 특히, 가정주부들이 부엌까지 생활용수가 공급되자 그 편리함에 크게 만족하게 되었으며 보건사회부는 이에 고무되어 시범사업을 계속하여 1970년까지 418개 부락에 간이처리시설을 시범적으로 설치하게 되었다.

[그림 5-11] 연도별 수인성 전염병(장티푸스) 발생 감소



보건사회부는 그동안의 시범사업을 토대로 법적 근거 없이 주요 정책 사업으로 1971부터 1989년까지 도시 상수도가 보급 되지 않는 20가구 이상의 농·어촌 부락, 46,824개소에 간이급수시설 설치계획을 수립하고 본격적인 사업 추진에 착수하였다. 농어촌 간이처리시설 설치로 가정 내 수도전이 설치됨에 따라 첫째, 주부들의 노동시간이 하루 약 92분 절약된 것으로 나타났고 둘째, 생활환경과 위생 수준의 향상을 가져와 수인성 전염병 발생건수가 현저히 감소했으며 참고로 농어촌 간이급수시설 설치로 인하여 28.5% 가구가 부엌개량을 하게 되었다.

시설물 설치 당시에는 수질이 기준에 적합하고 충분한 수량 확보가 가능하였다. 그러나 시간이 경과함에 따라 지하수 흐름의 변동, 갈수기 등에는 충분한 수량의 확보가 곤란하고 주변에 오염원이 등장하면서 안전하고 충분한 수량 확보가 어렵게 되는 등, 수원으로 이용할 수 없는 상태가 많이 발생하게 되었다.

간이급수시설의 설치비용은 국가와 지방자치단체가 지원하고 공사감독은 지방자치단체에서 수행하여, 법적 근거는 없었으나 시설의 설치에는 별문제가 없었다. 그러나 설치 후에 부락 주민 스스로 구성한 '유지관리위원회'에서 시설물을 관리하게 됨에 따라 유지보수에 소요되는 비용의 징수가 어려워 시설물의 파손, 기계고장 등이 발생할 경우 정상가동이 어렵게 되는 사태가 번번이 발생하게 되었으며 농·어촌지역 인구의 지속적인 감소로 시설의 효용성이 떨어져 유지관리에 어려움이 발생하게 되었다.

1970~80년대에 집중적으로 설치된 농어촌 간이급수시설은 농어촌지역의 지형적 특성을 관리하여 도시상수도의 보급이 어려운 지역에서 도시상수도와 유사한 수준의 관련 법제의 보완, 몇 개의 부락을 묶어 적정 규모로의 광역화, 최소한의 안전 수준을 담보할 수 있는 시설 설치 및 수질관리 강화, 시설물의 유지관리를 위한 적정비용을 징수하여 적정 관리능력을 가진 유급관리책임자로 하여금 관리토록 하는 것이 필요하였다. 이에 2005년「수도법」개정으로 간이상수도를 마을 상수도로 규정하여 현재에 이르고 있다.

〈표 5-32〉 소규모 수도시설의 변천

	1967~91	1992~2005	2006~현재
명칭	간이급수시설	간이상수도	마을상수도
근거법	「공중위생법」(1987~91) – 1967~86까지는 행정지침	「수도법」	좌동
설치대상	20호 이상 부락	급수 인구 100명 이상 2,500명 이내	좌동
설치 · 관리 주체	시장, 군수, 구청장 – 행정지침하에서는 정부 + 지자체 + 주민 공동설치, 주민자율 관리	시장 · 군수 · 구청장	좌동

〈표 5-33〉 설치연도별 소규모 수도시설 현황(2005년 말 기준)

(단위: 개소)

	계	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대 이후
계	22,725	9,046	5,832	5,249	2,598
마을상수도	10,656	4,334	2,301	2,536	1,485
소규모 급수시설	12,069	4,712	3,531	2,713	1,113

자료: 환경부 · 농림부 합동, 『소규모수도시설 개선대책』, 2007.

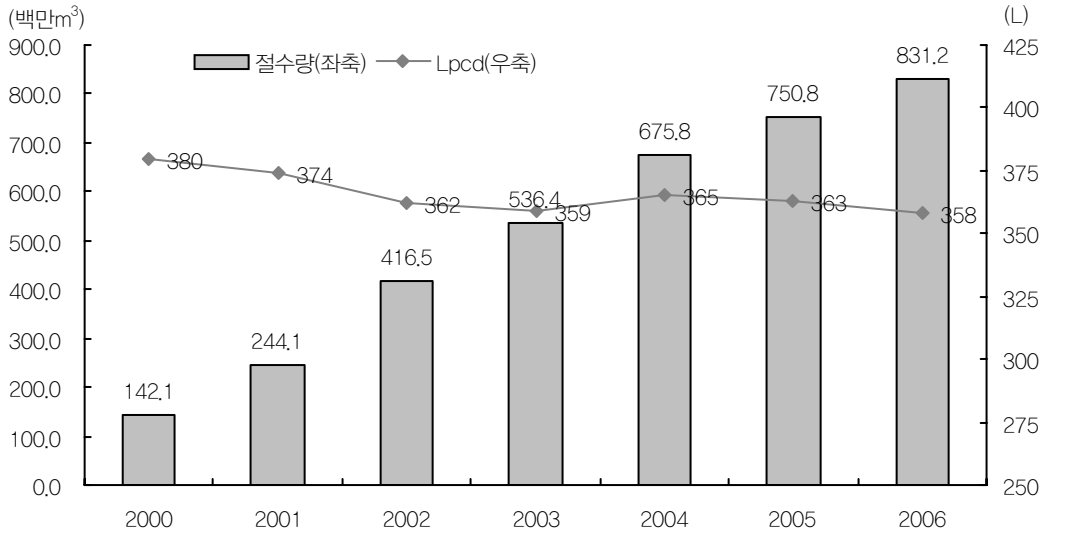
다. 물 수요관리정책

환경부는 향후 물 부족 사태의 대비책으로 댐 건설 등 기존 공급 위주 정책의 한계를 극복하고자 물 낭비 요소를 줄이는 등 물 수요관리를 위하여 2000년 3월 '물 절약 종합대책'을 수립하여 2007년까지 시행하였다. 2007년 9월에는 '물 절약 종합대책'의 목표연도(2006)까지의 성과를 평가하고, 이의 문제점을 보완 및 신규 물 낭비요소 해결을 위한 정책으로 2016년까지 시행할 '국가 물 수요관리 종합대책'을 수립하여 추진 중이다.

'물 절약 종합대책'에 수립된 주요 물 수요관리정책은 물 부족에 대비하여 수자원 관리정책을 공급 위주에서 수요관리정책으로 전환시켜 절수기기 설치, 절수형 수도요금체계 도입, 노후수도관 교체, 중수도시설 설치, 하 · 폐수 처리수 재이용, 절수기술 개발 촉진 등 물 절약 시책을 체계화하여 종합적으로 추진하고, 국민의식 제고를 위한 인터넷 홈페이지 등을 이용한 홍보, 민간단체 주도의 물 절약 범국민 운동 등 다양하다.

이와 같은 물 절약수단을 적용하여 시행된 '물 절약 종합대책'은 당초 목표 790백만㎥을 약 41백만㎥ 초과한 831.2백만㎥ 절수(105.2%)실적을 달성하였으며, 절약목표 달성으로 2005년 말 기준 수돗물 생산비용 5,652억원, 하수처리비용 3,017억원, 총 8,669억원의 예산을 절감(2005년 기준)하는 실적을 나타내었다. 1인당 1일 물사용량(Lpcd)은 380ℓ(2000년)에서 358ℓ(2006년)로 22ℓ 감소하였다.

[그림 5-12] 물 절약 종합대책 추진에 따른 절수 실적



자료: 환경부, 『국가 물 수요관리 종합대책』, 2007. 9.

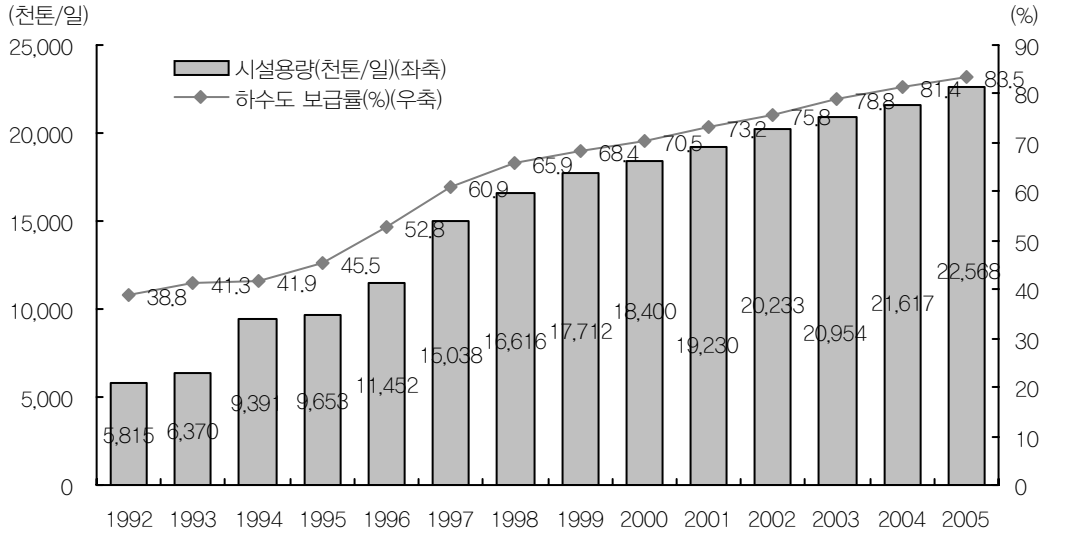
라. 하수처리시설의 성숙기와 하수관거 투자 본격화

1996년 관계부처 합동으로 '물관리종합대책'을 세워 모든 상수원의 수질을 Ⅱ급수 이상으로 개선하기 위해 1996년부터 2006년까지 14조 7,267억원을 투자함으로써 하수처리장 279개소(시설용량 20,770천 톤/일)을 확충하여 하수도 보급률을 80%까지 제고하는 것으로 계획하였다. 맑은 물 공급 종합대책에 의한 하수처리장 건설사업이 활발하게 추진되던 1996년도에는 시설용량 11,452천 톤/일, 하수처리율 52.8%로 급격히 증가하였다. 물관리종합대책(1996. 8)에 의하여 2005년까지 80%의 하수처리율을 달성하고자 하는 정부의 노력이 결실을 맺어 2005년 말 기준으로 하수처리율 83.3%, 시설용량 22,588천톤/일을 달성함으로써 하수처리율은 1.5배, 시설용량은 약 2배로 증가하였다.

그간 농촌지역의 생활환경 개선을 위하여 농림부의 농어촌 생활환경정비사업, 행정자치부의 농어촌 주거환경개선사업으로 마을하수도 정비사업을 추진하였으나 농어촌지역 재정지원사업 업무조정의 일환으로 관계장관 합의에 의하여 2007년에 마을하수도 업무 모두가 환경부로 이관되었다. 「하수도법」 개정에 따라 「농어촌정비법」 또는 「농어촌주택개량촉진법」에 의해 설치된 규모 50㎥/일 미만의 마을하수도는 2010년부터 공공하수도로 관리하게 되었다. 이에 따라 소규모 마을하수도 정비계획을 수립하여 지자체에 시달하고, 지자체별로 시설을 정비하여 법정시설로 전환 관리하기 위해 2007~08년 마을하수도의 개보수 사업비로 총 303개소에 839억원을 국고로 지원하였다.

그동안 하수관거 정비사업에 상대적으로 투자를 적게 한 것은 우리나라 대부분의 도시가 이미 시가화한 상태에서 하수처리사업을 시작한 데 그 원인이 있다. 기존 도심지의

[그림 5-13] 연도별 하수처리율 변화



자료: 환경부, 『국가하수도종합계획』, 2007.

〈표 5-34〉 마을하수도 설치 현황(2006년)

	합 계	50㎥/일 미만	50㎥/일 이상~ 500㎥/일 미만	500㎥ 이상
합 계	2,474(100%)	1,519	944	11
행자부 지원	1,949(78.8%)	1,250	687	2
농림부 지원	97(3.9%)	18	79	0
환경부 지원	56(2.3%)	11	42	3
지자체 등 기타	372(15.0%)	230	136	6

주: 기타는 지자체사업, 국립공원사업, 관광지개발사업, 수계기금 주민지원사업, 원전주변지원사업 등.

경우 하수관거를 새로이 설치하여 오수만을 수집 처리하는 분류식의 하수관거는 설치하기가 매우 어렵기 때문에 결국 빗물과 오수를 함께 모으는 합류식 관거를 채택할 수밖에 없는 실정이었다(합류식 하수관거 비율 63%, 2000년). 또한 이미 설치된 하수관거를 정비하는 데에도 많은 비용(1m당 평균 110만원)이 소요되기 때문에 단기간 내에 하수도 보급률을 획기적으로 개선시키기 위하여 하수처리장의 확충에 우선 투자할 수밖에 없었다.

166개 시·군을 대상으로 실시한 하수관거 타당성조사보고서(2004)에 의하면 이미 매설된 조사대상 5,332㎞ 중 8.6m당 1개소의 불량이 발생하여 보수가 필요한 것으로 제시되었다. 일본은 40년 이상된 노후관에 대하여 실시한 조사결과에 의하면 40m당 1개소의 불량이 발견되어 우리나라와 대조를 이룬다.

하수관거의 불량시공 이유로는 첫째, 생활하수를 자연스럽게 하수처리장으로 이송하기 위하여 도로부지보다 낮은 하천부지에 하수 차집관거를 설치하는 것이 효과적이지만, 하천부지는 홍수나 하천이 범람하여 유실되거나 부등침하가 일어나 관거의 이음부위가

파손되는 경우가 많이 발생하고 있기 때문이며, 둘째, 빗물과 생활하수를 분리하여 차집하는 신도시지역에서 시공 부주의 등에 의하여 생활하수를 빗물관에 연결하거나 반대로 빗물관을 오수관에 연결하는 사례가 많이 발생하였고, 하수관거의 접합이 불량하여 불명수가 유입되는 사례도 많이 발생하고 있기 때문이다. 셋째, 구도심지역 등의 합류식 하수관거에 하천수, 농업용수와 같은 불명수가 유입되지 않도록 하여야 하지만 이러한 노력이 미흡했기 때문이다.

정부에서는 하수관거의 정비 및 확충을 위하여 2002년을 하수관거 정비 원년으로 선포하고 중장기 투자계획을 수립하고, 팔당 상류 9개 시군에 대한 하수관거 정비 시범사업 등을 포함한 중점 과제를 추진하였다. 2001년부터 166개 시군을 대상으로 실시한 타당성 조사결과(256억원 소요)에 의하면 관거 정비 소요량 및 소요액은 50,607㎞에 25조 9,747억원이 소요되는 것으로 나타났으며, 이 중 가동 중인 하수처리장(184개소)에 32,963㎞, 19조 2,204억원, 신설(384개소)에 17,644㎞, 6조 7,543억원이 소요되는 것으로 나타났다.

정부는 타당성조사 결과를 토대로 4대강 수질개선대책의 목표 연도에 맞추어 2005년을 목표 연도로 정하여 1차 하수관거 정비사업을 추진하였다. 사업추진 목표는 가동 중인 하수처리장에 대하여 2001년도에 설계 기준 대비 72%인 유입수질을 2005년까지 80% 수준으로 제고시키고, 신설된 하수처리장의 유입수질도 2003년도에 50%인 것을 20005년까지 80% 수준으로 제고하는 것이었다.

계획기간 중의 투자계획은 2005년까지 총 3조 3,665억원을 투자하여 가동중인 하수처리장(184개소)에 4,306㎞를 정비(기존 관거길이 68,195㎞의 6.3%)하고, 신설 하수처리장(348개소)에 2,974㎞를 신설하는 것으로 하였다.

〈표 5-35〉 하수관거 정비 소요

	처리장 (개소)	정비물량 (㎞)	소요액(억원)		
			계	양여금	지방비
계	532	50,607	259,747	113,773	145,974
가동 중	184	32,963	192,204	74,067	118,137
– 4대강 수계	95	13,402	66,035	35,238	30,797
– 연안지역	40	10,410	54,572	24,947	29,625
– 기타지역	14	3,076	14,039	6,744	7,295
– 팔당시범	31	1,529	11,368	7,138	4,230
– 서 울 시	4	4,546	46,190	–	46,190
신 설	348	17,644	67,543	39,706	27,837
– 4대강 수계	230	8,253	29,856	19,132	10,724
– 연안지역	92	8,409	32,977	17,422	15,555
– 기타지역	19	914	4,261	2,919	1,342
– 팔당시범	7	68	449	233	216

자료: 환경부, 『하수관거정비 종합대책』, 2002.

〈표 5-36〉 하수관거 정비 투자계획

	2004	2005	2006	2007
사업물량(㎞)	1,718	3,266	5,510	5,605
– 재정사업	1,718	1,696	1,883	1,978
– BTL사업	–	1,570	3,627	3,627
투자금액(억원)	8,687	18,587	32,602	33,084
– 재정사업	8,687	8,587	9,532	10,014
– BTL사업	–	10,000	23,070	23,070
집행금액(억원)	8,687	9,087	14,186	23,243
– 재정사업	8,687	8,587	9,532	10,014
– BTL사업	–	500	4,654	13,229

주: BTL(Built Transfer Lease)사업의 투자금액은 2005년 계획기준.
자료: 환경부, 『하수관거정비 종합대책』, 2002.

5. 지하수 관리

가. 체계적 지하수 관리의 시작

1993년 12월 무분별한 지하수 개발로 인한 수원 고갈, 폐공 방치에 따른 지하수 오염 등 각종 지하수 장해 사례를 사전에 방지하고, 효율적인 지하수 조사 및 개발, 이용 보전을 위하여 「지하수법」이 제정되었다. 그 후 「지하수법」 시행상의 문제점을 보완하고 지하수의 공(公) 개념 도입을 통한 지하수 관리체계를 강화하기 위하여 1997년 1월 「지하수법」이 전면 개정되었다.[573] 지하수 관리는 국토해양부가 관장하는 「지하수법」을 중심으로 이용 목적별로 9개 관련 법률에서 관리되고 있다.

〈표 5-37〉 지하수 관리 관련 기관별 개별 법률

	관련 법률
환경부	「지하수법」(수질 규정), 「먹는물관리법」, 「수도법」
국토해양부	「지하수법」, 「제주도개발특별법」, 「하천법」, 「주택건설촉진법」
농림수산식품부	「농어촌정비법」
행정자치부	「온천법」, 「민방위기본법」
국방부	「국방 · 군사시설사업에대한법률」

나. 지하수개발 현황

지하수 이용량은 꾸준히 증가하는 추세로 2006년 개발관정 1,304천개에서 37억톤을 이용하여 지하수개발 가능량 총 117억톤의 31.6%에 이르고 있다.

573) 주요 내용으로는 지하수 개발・이용 허가제 도입, 지하수 영향 조사, 지하수 개발・이용 시공업 등록제 도입 등이다. 2001년 1월에는 지하수 보전・관리 정보화 규정 신설, 지하수관리기본계획의 기능 강화, 지하수 개발・이용허가, 신고제도 개선, 유출 지하수의 이용방안, 토지굴착 행위 사전신고제 도입, 지하수보전구역제도 신설, 지하수 오염 유발시설 관리 강화, 지하수 정화업제도 신설 등이다.

〈표 5-38〉 연도별 지하수 이용량

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지하수개발 가능량(억톤)	133	133	133	133	133	133	117	117	117	117	117
지하수 이용량(억톤)	26	33.8	–	39	31	32	35	37	37	37	37
지하수 개발관정 수(천개소)	787	946	974	889	1,077	1,110	1,195	1,228	1,234	1,270	1,304

다. 지하수 수질 · 관리

지하수 오염 시 정화의 기준과 지하수의 이용 목적에 따라 지하수 수질 기준을 설정하여 관리하고 있다. 기준은 지하수의 이용 목적에 따라 생활용수, 농업 · 어업용수, 공업용수로 구분하며, 지하수를 먹는 물로 사용하는 경우는 「먹는물관리법」에 의한 먹는 물의 수질 기준을 준수하도록 하고 있다. 먹는 물의 수질기준은 수돗물, 먹는 샘물, 우물, 샘터 등 공동시설의 기준으로 구분되며, 먹는 샘물의 경우는 총 51개 항목으로 미생물, 유해영향무기물, 유해영향유기물 및 심미적 영향물질로 나누어진다.

지하수 개발 이용신고자는 매년 1회 지하수 수질 검사를 받도록 하는 책임이 있다. 지하수 수질검사는 음용수 및 생활용수 연 1회, 공업용수 2년에 1회, 농업용수 3년 1회 실시하고, 지하수 수질기준에 불합격한 경우 지하수 개발이용시설에 오염을 방지하기 위해 필요한 조치를 취하여야 한다.

〈표 5-39〉 지하수 수질관리 기준

		생활용수	농어업용수	공업용수
일반 오염 물질 (5개)	pH	5.8 ~ 8.5	6.0 ~ 8.5	5.0 ~ 9.0
	대장균군 수	5,000 이하(MPN/100ml)	–	–
	질산성 질소(mg/L)	20 이하	20 이하	40 이하
	염소이온(mg/L)	250 이하	250 이하	500 이하
	일반세균	1m 중 100 CFU 이하	–	–
특정 유해 물질 (15개)	카드뮴(mg/L)	0.01 이하	0.01 이하	0.02 이하
	비 소(mg/L)	0.05 이하	0.05 이하	0.1 이하
	시 안(mg/L)	불검출	불검출	0.2 이하
	수 은(mg/L)	불검출	불검출	불검출
	유기인(mg/L)	불검출	불검출	불검출
	페 놀(mg/L)	0.005 이하	0.005 이하	0.01 이하
	납(mg/L)	0.1 이하	0.1 이하	0.2 이하
특정 유해 물질 (15개)	6가 크롬(mg/L)	0.05 이하	0.05 이하	0.1 이하
	트리클로로에틸렌(mg/L)	0.03 이하	0.03 이하	0.06 이하
	테트라클로로에틸렌(mg/L)	0.01 이하	0.01 이하	0.02 이하
	1.1.1 – 트리클로로에탄(mg/L)	0.15 이하	0.3 이하	0.5 이하
	벤 젠(mg/L)	0.015 이하	–	–
	톨루엔(mg/L)	1 이하	–	–
	에틸벤젠(mg/L)	0.45 이하	–	–
	크실렌(mg/L)	0.75 이하		

1993년부터 지하수 수질 개황조사를 위해 매년 2회, 전국 260지역 780지점을 영농지역, 폐기물매립지역 및 금속광산지역, 도시지역, 유류저장시설 설치지역을 카드뮴 등을 위시한 특정유해물질과 질산성질소 등 일반오염물질 오염정도를 조사하였다. 오염도 조사지점 확대는 1998년 주거지역 462지점 추가, 1999년 농림지역 492지점 추가, 2000년 자연환경보호지역을 대상으로 220개 지점을 확대하여 2003년 3,984개소에 이르고 있다. 2003년 지하수 수질조사 결과 전국 3,884천개 시료 중 144개(3.7%)가 기준을 초과하였다.

전국적인 지하수 수질현황과 변화추세를 정기적으로 파악하여 정책 수립을 위한 기초 자료로 활용하기 위해 2005년부터 「지하수법」 제18조(수질오염의 측정) 및 지하수 수질보전 등에 관한 규칙 제9조(수질측정망 설치 계획의 수립 고시)에 근거하여 지하수 수질측정망을 운영하고 있다. 지하수 수질측정망은 환경부, 건교부, 지방환경청 및 시도 협력체제로 운영하며, 공단지역, 폐기물매립지역, 저장탱크시설지역 등 오염우려지역의 측정은 유역환경청을 통해 실시하고 있으며 일반지역은 시도에서 조사하여 분석하고 있다. 특정유해물질 중 유기인은 영농지역 및 골프장지역에서만 측정하며 벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌은 생활용수만 측정한다. 일반오염물질 중 오염우려지역에서는 대장균 수 대신 전기전도도를 측정하고 일반 세균은 생활용수에서만 측정하고 있다.

〈표 5-40〉 지하수 수질기준 초과지점 수

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
조사 지점 수	1,546	1,513	2,333	3,323	3,890	3,816	3,882	3,984
초과 지점 수	156	153	184	230	184	189	143	144

〈표 5-41〉 지하수 수질측정망 업무 분담

	내 용
환경부(토양수질관리과)	측정자료의 대외 공포, 측정기법 개발 및 표준화, 수질오염 공정시험방법 운영, 측정자료의 전산처리 및 통계처리
건교부	지하수 관측정 설치운영 총괄(지하수 수질 측정 포함)
지방 환경청 및 시도	측정망 설치운영 및 유지관리, 측정분석장비 관리, 측정자료 분석 보고

〈표 5-42〉 지하수 측정망

	오염우려지역	일반지역
측정망 수	781개소	1,240개소
대상지역	공단지역(240), 폐기물매립지(194), 저장탱크시설 등(347)	도시(715), 농림(346), 자연환경보전지역(179)
운영주체	환경부(지방환경청)	시, 도(보건환경연구원)
조사항목	20개 항목(특정유해물질 15개, 일반오염물질 5개)	

2003년도 지하수 수질조사 결과, 전국 3,984개소 중 144개소(3.6%)가 기준을 초과하였으며, 2005년 수질조사 결과에 따르면, 총시료 4,760개 중 4.8%인 230개가 기준을 초과하였다. 측정항목별로는 일반 세균 32%, 질산태 질소 24%, 염소이온 13%, 매 10%, TCE 6% 등의 순서로 기준을 초과하였다. 2005년에는 지하수 수질측정망체계는 국토해양부 국가 관측망 44개소가 편입되었으며, 2006년도 지하수 수질측정망 운영 결과 총 4,740개 중 6.3%인 299개가 수질 기준을 초과하였다.

라. 지하수 수질보전 종합대책

환경부는 2005년 5월 지하수 수질보전 종합대책을 수립하였다. 그 내용은 첫째, 지하수 환경 및 실태 파악과, 오염정화 우선순위 목록 작성, 둘째 용도별 지하수 수질기준 강화, 셋째 건교부의 관측정 441개를 지하수 수질 측정망에 편입, 넷째 지하수 수질 관리 및 정화기준 합리적 개선방안 연구 추진, 다섯째 산업단지, 공장밀집지역 등 오염우려지에 대한 정밀조사 실시 및 정화 대책 강구 등이다. 이에 따라 2004년 반월국가산업단지, 2005년 온산 산업단지에 대한 토양 및 지하수 오염실태 조사, 2006년 여수 및 창원 산업단지 정밀조사를 실시하였다.

2005년 지하수 수질관리 및 정화기준 합리적 개선 방안 연구결과에 따라 지하수 수질관리 로드맵을 작성하였다. 2006년에는 지하수 수질측정망 운영실태 및 개선 방안 연구결과에 따라, 국가 지하수 수질 측정망 설치사업을 확충하여 신규 3개소, 기존 관정 대체 10개소와 민방위 급수시설을 수질 측정망으로 편입하였다. 또한 2004년부터 2007년 3월까지 연료 첨가제(MTBE)에 대해 토양 및 지하수 중 오염 실태조사 실시하였다. 2007년에는 2016년까지 자연방사성물질 함유실태 및 정밀조사 실시하여 방사성물질 고함량 지역에 대한 종합관리대책을 마련하였으며, 반복적으로 수질기준을 초과한 지역에 대한 정밀조사 실시하여 오염지도 작성, 수질 적합성 판단 기준 제공하였다. 또한 생산유통량이 많은 화학물질과 노로 바이러스 등 관심실시목록을 작성·조사하고 울산 미포·시화·청주·익산 산업단지의 토양 및 지하수오염실태 조사를 지속적으로 추진하고 있다.

마. 지하수 오염유발시설의 관리와 지하수질의 보전

지하수를 오염하거나 현저하게 오염하게 할 우려가 있는 시설을 '지하수오염유발시설'로 규정하여 특별한 오염방지 조치를 하도록 하고 있다. 현재 정하고 있는 시설로는 「토양환경보전법」에서 정하고 있는 주유소 탱크 등 특정토양오염관리대상시설, 「수질환경보전법」에서 정하고 있는 폐수배출시설, 「폐기물관리법」에 의한 매립시설 등과 특별히 관리할 필요가 있어 환경부 장관이 정하여 고시하는 시설을 말한다. 시설의 설치자는 지하수 오염물질 누출방지시설의 설치, 지하수 오염물질의 누출 여부를 확인할 수 있는 시설의 설치 및 지하수 오염유발시설의 상·하류 구간에 대한 지하수 오염관측정의 설치와 지하수 수질의 정기적 측정 및 시장·군수에 대한 수질측정 결과의 보고 등의 조치를 하여야 한다.

지하수 개발이용시설 설치자 및 시설 이용 종료 및 폐쇄자는 오염방지시설을 설치할 책

임이 주어졌다. 2001년부터 실시된 폐공 찾기 운동 결과 2001년 839공, 2002년 931공, 2003년 1,303공, 2004년 1,858공을 처리하였다. 2002년 7월에 정부에서는 폐공관리지침을 마련하여 사용이 종료된 지하수 관정 및 실패 공에 대한 원상복구를 이행하도록 하고 있다.

지하수 정화업을 하고자 하는 자는 자본금・기술능력・시설 등을 갖추어 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시도지사에게 등록하여야 한다. 국가 및 지자체가 직접 정화하는 경우나 농업기반공사, 대한광업진흥공사 등 법령에서 정하는 정부투자기관이 사업을 하는 경우, 그리고 경미한 정화사업을 하는 경우는 등록 없이 지하수정화업의 시행이 가능하다.

6. 상수도 및 지하수 정책의 성과와 과제

우리나라는 지난 20년간 수돗물의 생산 및 공급체계의 전반에 대하여 혁신적인 제도개선과 수돗물실명제 등 정보공개를 통해 국민들이 안심하고 마실 수 있는 깨끗한 수돗물을 공급하는 데 큰 성과를 이루었다. 그리고 옥내급수관 관리체계 개선을 위해 수도사업자와 수돗물을 공급받는 자가 서로 옥내급수관의 검사 또는 수질검사를 요구할 수 있도록 하여 이송 중 수질저하를 막기 위해서도 많은 노력을 하였다. 「수도법」을 개정하여 수도사업자는 매년 수돗물품질보고서를 발행하여 인터넷에 공개하고, 수요자에게 제공하도록 의무화하는 등 수돗물실명제를 도입하였다. 수돗물 수질 초과시에 그 초과 항목 또는 정도에 따라서 긴급 공지, 30일 내 공지 등으로 지역주민에게 알리고, 시설개선대책을 수립・시행은 수돗물 수질기준 위반 시 공지토록 하였다.

먹는 물 수질관리 강화를 위해 먹는 물 수질기준 신설과 먹는 물 수질감시항목제도도 운영하고 있다. 먹는 물의 수질기준에서는 정수처리공정 중 여과와 소독처리를 강화하여 바이러스 등 병원성 미생물을 안전한 수준까지 제거토록 하는 정수처리기준을 새롭게 도입하고, 병원미생물의 지표수 수질기준과 소독부산물 5종에 대해 새로운 수질기준을 신설(2002.7)하였다. 그리고 2004년까지 연차별 계획에 따라 전국 주요 수돗물에서의 총 333개 미량유해물질에 대한 함유실태를 조사하는 등 수돗물에서의 미량유해물질 함유실태 등을 지속적으로 조사하여 그 결과를 토대로 감시항목을 지정하거나 수질기준을 강화하였다. 상수도 공급의 지속 가능성 제고를 위해서도 상수원보호구역과 수변구역 지정 등 선진화된 유역기반의 물환경 제도를 개발하고 국민의 마실물을 안전하게 확보하였다.

향후 과제로 상수원수 수질개선 및 먹는 물 수질검사체계를 강화하여 병원성 미생물 및 유해물질로부터 안전한 먹는 물 공급체계를 구축을 지속적으로 추진하여야 한다. 수계별 특성에 따라 유해물질 관리를 위한 원・정수 모니터링 체계 강화 및 수돗물 수질기준을 선진국 수준으로 단계적 확대・강화하여야 한다. 동시에 막여과 정수처리시스템 도입 및 고도처리시설 확충 방안 마련으로 수돗물 품질 고도화도 지속적으로 추진하여야 한다. 그리고 지속적인 수질 개선을 통하여 깨끗한 하천환경을 조성하고 국민에게 안전한 물을 지속 가능하게 공급할 수 있도록 도입된 선진수질관리정책의 추진에 만전을 기해야 한다.

지하수는 한번 오염되면 원상태로 복원하는 데 많은 시간과 노력이 필요하다. 그러나 그에 대한 인식이 다른 매체에 비해 부족하였고, 이를 관리하기 위한 대책도 미흡하였다. 도시지역의 지하수가 감소하여 그 흐름이 차단되어 있다. 도시의 아스팔트, 시멘트

포장, 건축물 등에 의하여 빗물이 지하로 스며들지 못하고 바로 하천으로 흘러 들고 만다. 도시지역의 지하가 사막화되고 있는 것이다. 이에 대처하여 선진국에서는 토지용도 지역별로 비가 스며들어가지 않는 지표의 비율(Impervious Surface Ratio: ISR)[574]을 정하여 규제하기 시작하였다. 우리나라는 건폐율로 대처하고 있으나 토지용도상 ISR로 보완하는 등 비가 지하로 흘러들게 하는 대책이 요구된다.

1993년「지하수법」제정과 함께 토양과 지하수 관리에 대한 정부 차원의 노력이 시작되었다고 볼 수 있다. 이는 점차 발전하여, 근래에 들어서는 기존 법의 대폭적인 개정, 중장기 계획 수립, 측정망 확충 등 더욱 체계적인 관리대책 마련을 위한 노력이 활발하게 이루어지고 있다. 2003년 6월에 개정된 '지하수의 수질보전 등에 관한 규칙'에서는 지하수를 음용수로 사용하는 경우에는 먹는 물의 수질기준을 준수하도록 규정하였으며, 생활용수에 일반 세균 및 BTEX(벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌), 1,1,1-트리클로로에탄 등의 항목이 추가되었다. 양질의 지하수를 보전하고 오염된 지하수를 정화하기 위해, 2005년 1월 4일 '지하수 수질보전 종합대책'이 수립되었다. 이는 수량 관리에만 치중되고 수질 보전에는 미흡했던 지하수 관리를 보완하기 위한 대책이다.「지하수법」에 명시된 지하수 수질기준 및 먹는 물 수질기준을 개정하여 국민들의 안전을 보장하고자 하였다.

향후 과제는 토양보전기본계획의 주요 내용인 토양오염기준 재설정, 국가 우선 정화대상 목록 작성, 오염토양 정화 재원 마련, 토양 및 지하수 관리 로드맵 작성 등을 우선적으로 시행하여야 한다. 지하수 수질을 좌우하는 토양관리도 철저히 하여야 한다. 이를 위해 토양의 배경농도, 토지용도 및 지하수 수질기준, 위해성 평가기법 등이 고려된 합리적인 토양오염기준이 재설정되어야 한다. 또한 다이옥신, POPs 등의 미규제 토양오염물질 기준을 설정하고 전국적인 토양오염도 조사 등 기초 자료를 확보할 필요가 있다.

제7절 | 폐기물관리 및 자원순환의 촉진

1. 도시 쓰레기 수거 중심의 청소행정: 1945~60년대

가. 폐기물의 발생 및 처리 현황

정부 수립 이후의 초기 청소행정의 주안점은 도시지역에서 발생하는 분뇨와 오물 등 액상 폐기물을 수거하고 처리하는 데에 두어졌다. 당시의 경제 수준이나 생활양식에 비추어 볼 때, 농어촌지역의 폐기물은 고형 폐기물이나 액상 폐기물 모두 배출 단계에서 거의 대부분 재활용될 수 있었던 것으로 보인다. 도시지역의 경우에도 고형 생활폐기물은 배출 단계에서 대부분 재활용되는 것이 보통이었다. 이와는 달리 도시지역에서 배출

574) 조정제(1990).

되는 쓰레기 중 분뇨 등의 액상 폐기물은 지역 특성상 배출 단계에서의 자체적인 처리나 재활용이 불가능한 구조였기 때문에 배출된 폐기물의 적정 수거와 처리 문제가 중요한 과제로 대두되었다.

처리 방법의 측면에서는 정부 수립 이후의 초기 단계인 1950년 말까지의 시기와 경제개발이 본격화되기 시작한 1960년대와 약간의 차이를 보였다. 우선 초기 단계에서는 도시지역의 액상폐기물을 적기에 수거하는 데에 행정역량이 집중되었으며 수거한 폐기물의 처리문제에 대해서는 상대적으로 소홀하게 취급한 면이 있었던 것으로 보인다. 이는 적정처리를 위한 인프라를 갖출 만한 재정적 여력이 부족했기 때문인 면도 있지만, 수거된 쓰레기를 도시 외곽지역 등에 얼마든지 버릴 수 있고, 버려도 된다는 인식에서 비롯된 현상일 수 있다. 그러나 이러한 비위생적인 분뇨처리는 기생충질환 및 각종 전염병을 야기하였고, 생활쓰레기의 경우도 대부분은 비위생적으로 처리되어 질병매개체인 쥐와 파리의 서식 및 번식처가 되면서 많은 사회적 문제를 야기했다. 1950년대까지의 신문 등 언론에서도 방치되어 있는 도시 분뇨와 오물에 관한 기사가 자주 등장하고 있음을 확인할 수 있다.

이와 같은 문제에 대처하기 위해 1960년대에 들어서는 분뇨 및 쓰레기의 위생적 처리를 위해 특별청소구역을 지정하는 등의 다양한 조치가 시행되었다. 1963년에서부터 1969년까지의 처리실적을 보면, 처리 대상 구역 수와 청소 대상 인구, 기본 배출량 등이 매년 급격하게 증가했으며, 배출되는 쓰레기의 처리율 역시 1963년 57.4%에서 1969년 95.3%로 지속적으로 개선된 것으로 나타났다.

쓰레기 처리에 투입된 장비와 인력의 규모도 매년 증가하여 연간 사용 인력이 1963년 136만명에서 1969년 225만명으로 증가하였다. 수거장비 중 자동차는 1963년 210대에서 1969년 1,090대로, 수거차는 1963년 1,656대에서 1969년 6,814대로 각각 5.2배, 4.1배로 증가하였다. 그러나 1960년대 이후의 처리율의 양적 개선에도 불구하고, 수거 여건,

〈표 5-43〉 정부 수립 이후의 초기 폐기물 관련 신문기사 제목

일 자	신 문 기 사 제 목
1946. 11. 12	넘쳐 흐르는 분뇨(糞尿)는 누가 치우나? 나는 책임(責任)질 수 없다. 김 市長의 무성의한 답변
1946. 11. 19	김市長 회견담(會見談): 미(美) 쓰레기는 동회(洞會)서 명기처리(名其處理)
1948. 12. 12	新 尹市長: 쓰레기부터 연구(硏究)
1948. 12. 12	부족한 후생사업(厚生事業): [쓰레기분뇨] 못치고 해 넘기나
1950. 4. 14	분뇨처분(糞尿處分)에 새 방안
1953. 8. 11	두통(頭痛)꺼리 분뇨: 제거부진(除去不振)
1954. 2. 22	오염제거 경비 염출(汚染除去 經費 捻出): 늘어만 갈 시민의 부담
1954. 3. 4	오물제거 경비
1954. 3. 5	오물제거 적극추진: 8조 원조 추럭동원
1954. 8. 1	지정외의 곳에 인분버리지말라: 시경(市警)서 엄중경고(嚴重警告)
1957. 9. 24	코를 찌를 때마다 당국 원망 안쳐가는 쓰레기에 서울시민의 소리: 대중위생에 나쁜 영향
1959. 4. 28	마음대로 못받는다 오물처리료에 지시

자료: 동아일보, 『서울 6백년사』에서 재인용.

수거된 폐기물의 처리 방법과 내용의 측면에서는 여전히 많은 문제를 안고 있었던 것으로 확인된다. 법적 규제 기준과는 달리 실제 수거, 운반, 매립작업에 있어서는 장비와 인력의 절대수가 부족했으며, 무질서한 무허가 건물의 난립 및 협소한 도로 등 도시여건의 문제로 적절한 수거가 이루어지기 어려운 경우가 많았던 것으로 분석되고 있다.

처리 측면에서 일반 쓰레기의 경우, 수거된 쓰레기의 대부분인 80%가 매립되고 6%가 소각된 것으로 나타났다. 분뇨처리는 총배출량의 불과 5.3%만이 위생적으로 처리될 뿐 대부분의 분뇨는 비위생적으로 미처리 또는 그대로 농촌으로 환원되었던 것으로 나타난다. 그러나 농촌환원은 교외지역의 택지화로 분뇨처분지가 감소하고 기생충 예방에 의한 청정채소재배 운동의 일환으로 생분시비 단속이 강화되어 농촌환원이 점차 어렵게 되었다. 이에 대도시에서는 간이저장탱크를 설치하여 저장·처리하였다. 1963~69년간의 분뇨처리실적을 보면 특별청소구역의 연도별 인구증가와 기본 배출량의 증가에도 불구하고, 분뇨의 수거처리율은 1963년 57.4%에서 1969년 89.7%로 대폭적으로 증가하였다. 분뇨처리방법 중 농촌환원이 1963년 97.4%로 거의 대부분을 차지하였으나, 연도별로 감소 추세를 보여 1960년 말에 이르러서는 17.3%로 상당 수준 감소한 것으로 나타났다. 이같은 사실은 분뇨저장소에 의한 처리가 1963년 0.2%에서 1969년에 55.9%로 개선된 것을 통해서도 확인될 수 있다. 관련해서 수세식 변소에 의한 처리가 포함된 기타의 처리방법에 의한 처리가 1969년에 14.2%로 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 5-44〉 쓰레기 발생 및 처리 현황(1963~69년)

(단위: 톤)

연도	대상 구역 수	대상 구역		기본	수거처리
		인구	청소대상 인구	총배출량(A)	계
1963	36	6,943,594	5,177,441	2,502,227	1,436,693
1964	41	8,506,604	6,633,309	2,852,603	1,675,326
1965	41	8,829,947	7,137,368	3,086,210	2,153,412
1966	50	8,012,336	6,198,294	3,443,945	2,570,702
1967	51	10,064,267	7,203,876	3,679,505	3,032,125
1968	51	10,882,645	8,166,290	3,815,504	3,677,817
1969	57	11,686,225	8,790,772	4,218,760	4,021,692

연도	수거처리(B)				수거처리율(%)
	매몰	소각	비료	기타	(B)/(A)x100
1963	1,398,985	3,197	28,665	5,846	57.4
1964	1,554,551	9,904	51,064	59,807	58.7
1965	1,960,992	12,790	66,632	112,998	69.8
1966	2,341,513	15,612	86,464	127,113	74.6
1967	2,905,418	10,625	77,189	38,893	82.4
1968	3,581,973	5,759	51,076	39,009	96.4
1969	3,927,595	5,922	48,045	40,130	95.3

자료: 보건사회부, 『보건사회 행정의 실적과 전망』, 1977.

〈표 5-45〉 쓰레기 처리방법(1963~69년)

(단위: %)

연도	계	매몰	소각	비료	기타
1963	100.0	97.4	0.2	2.0	0.4
1964	100.0	92.8	0.6	3.0	3.6
1965	100.0	91.1	0.6	3.1	5.2
1966	100.0	91.1	0.6	3.4	4.9
1967	100.0	95.8	0.4	2.5	1.3
1968	100.0	97.3	0.2	1.4	1.1
1969	100.0	97.7	0.1	1.2	1.0

자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

〈표 5-46〉 분뇨처리 현황(1963~69년)

(단위: 톤)

연도	기본 총 배출량(A)	수거처리					수거처리율(%) (B)/(A)
		계(B)	농촌환원	분뇨저장소	해양투기	기타	
1963	2,502,227	1,436,693	1,398,985	3,197	28,665	5,846	57.4
1964	2,851,603	1,675,326	1,554,551	9,907	51,064	59,807	58.8
1965	3,086,210	2,153,412	1,960,992	12,790	66,632	112,998	69.8
1966	1,401,574	1,135,777	740,144	254,926	12,666	128,041	81.0
1967	1,514,936	1,243,763	610,870	481,569	93,572	57,752	82.1
1968	2,179,587	1,889,957	501,326	1,020,178	234,124	134,329	86.0
1969	2,269,955	2,036,150	352,636	1,137,115	256,500	289,899	89.7

자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

〈표 5-47〉 분뇨처리방법(1963~69년)

(단위: %)

연도	계	농촌환원	분뇨저장소	해양투기	기타
1963	100.0	97.4	0.2	2.0	0.4
1964	100.0	92.8	0.6	3.0	3.6
1965	100.0	91.1	0.6	3.1	5.2
1966	100.0	65.2	22.4	1.1	11.3
1967	100.0	49.1	38.7	7.5	4.7
1968	100.0	26.5	54.0	12.4	7.1
1969	100.0	17.3	55.9	12.6	14.2

자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

나. 폐기물의 관리체계 및 행정조직

1960년대 이전까지의 폐기물 관리의 초점은 앞서 살펴본 바와 같이 '환경보전'의 관점보다는 분뇨, 생활쓰레기 등 오물로 인한 위생적 관점에서 생활환경 피해를 방지하기 위해 이들 물질을 도시지역으로부터 근교의 일정 매립지역에 최종 처분하는 것이 주요

쓰레기 관리정책이었으며, 산업폐기물은 법적으로 규제되고 있지 않았다. 폐기물 관리의 법적 근거로는 우리나라 청소행정의 효시로 평가되고 있는 1961년 제정된 「오물청소법」을 대표적으로 거론할 수 있다. 이 법은 오물을 위생적으로 처리하여 생활환경을 청결하게 함으로써 국민보건 향상에 기여하는 것을 주요 목적으로 하고 있으며, 도시 관할 구역을 '오물'의 특별청소지역으로 지정하여 규제 및 관리 기준을 명확하게 설정하고 있다. 이와 더불어 독극물에 의한 보건위생 및 환경보전상의 위해를 방지하기 위하여 독극물관리자의 자격 기준, 생산 및 판매량 등록 등에 관한 규제와 관리 기준을 설정하고 있는 「독물및극물에관한법률」이 1963년 제정·운용되었다.

청소행정의 조직 측면에서는, 중앙부처의 경우 보건사회부 보건국 위생과(1967년 환경위생과로 개편, 공해계 신설)가 전반적인 환경 관련 문제를 전담하는 최초의 환경행정 단위 조직으로서 정책을 총괄했다. 오물의 수거 및 처리에 관한 집행업무는 서울특별시와 각 시의 청소관련 행정조직(청소국 등)에서 담당했으며, 실제 수거 및 처리업무는 민간조직에 의한 대행이 일반화되었던 것으로 보인다. 분뇨처리의 경우 처리방식은 대행업자제, 직영제, 반관반민제를 채택하고 있으나 실제로는 대행업자에게 처리를 일임하는 대행업자제를 실시했다.[575]

2. 폐기물 처리기반의 확충: 1970~80년대

가. 폐기물의 발생 및 처리 현황

1960년대 후반 이후 1980년대에 이르기까지의 고도 경제성장을 시현하는 과정에서 경제활동의 부산물인 폐기물의 발생도 양적으로 급격하게 증가했을 뿐만 아니라 내용적으로도 다양화되는 특징을 보였다. 도시쓰레기의 경우 1964년 이후부터 1979년까지의 도시쓰레기 배출 추이는 1인당 배출량이 1964년 1.2kg/일에서 5년마다 0.1kg/일씩 증가하는 추세를 보이며, 1979년에는 1.5kg/일에 달했다. 이와 같은 추세는 1980년대 들어 더욱 심화되었다. 1980~82년 사이 10~15%의 급격한 증가 추세를 보여, 1인당 1일 쓰레기 배출량이 1.54kg에서 1.95kg으로 급증하였고, 이후로 2.0~2.3kg 수준에 이른 것으로 나타났다. 다른 특징으로는 산업화가 급속하게 진행되면서 산업폐기물의 발생량이 1970년대 말부터 증가하는 것으로 나타났으며, 그에 따라 유해폐기물의 발생량도 증가하기 시작했다.

쓰레기의 배출은 지리적 여건과 계절, 주민생활 수준 등에 따라 배출량의 차가 있는데 동절기가 하절기에 비해 약 2배 정도가 많이 배출되었다. 성분별로는 가정, 식당, 음식점에서 나오는 생활쓰레기류, 상가, 빌딩에서 배출되는 종이류, 초목류, 플라스틱류 등의 가연성 쓰레기와 산업체, 주택가 등에서 나오는 금속류, 유리 전기용품, 탄회, 토사

575) 이는 농촌 환원에 의존하고 있는 상황에서 매각과 야간노무관리의 어려움이 많았기 때문인 것으로 풀이된다.

〈표 5-48〉 도시 쓰레기 배출 추이(1964~79년)

	청소대상 인구 (천명)	총배출량 (천톤/년)	1인당 배출량 (kg/인 · 일)	총배출량 증가율 (전기 대비)
1964	6,633	2,853	1.2	–
1969	8,791	4,219	1.3	48%
1974	14,013	7,162	1.4	70%
1979	20,386	11,044	1.5	54%

자료: 정남조, 「우리나라의 고형폐기물 현황 및 처리방향」, 『고형폐기물관리에 관한 국제세미나』, 국립환경연구원, 1983. 7. 4.

〈표 5-49〉 산업폐기물 발생 추이(1980년대)

(단위: 톤/일)

		1985	1986	1987	1988	1989	1990	증가율(%)
총계 (증가율, %)		33,349 (100)	37,065 (111)	40,307 (121)	51,230 (154)	57,645 (173)	61,412 (184)	13.2
특정 산업	계	1,020	1,558	1,505	2,013	2,310	2,653	22.5
	특정유해물질	67	87	104	127	162	225	27.5
	폐유	228	290	321	434	434	519	18.6
	폐합성수지	189	306	372	546	682	828	35.3
	폐산 · 폐알카리	536	875	708	906	1,032	1,081	18.2
일반 산업	계	32,329	35,507	38,802	49,217	55,335	58,759	12.9
	유기물류	6,140	6,365	7,797	15,170	15,953	17,325	26.9
	무기물류	26,189	29,142	31,006	34,047	39,382	41,434	9.7
배출업소 수(개수)		10,272	11,633	6,675	8,015	9,822	11,850	

자료: 한국환경기술개발원, 『한국의 환경 50년사』, 1996. 12.

등 불연성 쓰레기로 대별된다. 서울시에서는 1974년 불연성 쓰레기가 86.02%를 차지하는 것으로 나타났으나, 1981년에는 불연성 쓰레기의 비중이 62.80%로 감소, 종이류, 플라스틱류 등의 가연성 쓰레기가 증가한 것으로 나타났다. 이러한 경향은 부산시의 쓰레기 조사결과에서도 비슷하여 1970~80년대의 대도시 쓰레기의 성상(性狀) 변화를 특징짓는 하나의 추세로 볼 수 있을 것으로 판단된다. 한편, 1970년대 연간 쓰레기 배출성상은 연탄소비 및 음식물의 특성상 월별변동이 대단히 심했으며, 쓰레기 중 불연성 물질의 구성비가 높은 것은 연탄재가 차지하는 비중이 높기 때문에 나타난 현상이다(1974년 85%).

폐기물의 처리 측면에서도 폐기물의 대량 발생에 부합하는 새로운 시스템이 필요하게 되었다. 1970년대 초까지만 해도 가정에서 배출된 쓰레기 중 헌신문, 쇠조각 등은 회수업자에게 매각하고 종이·나무 등의 가연분은 부엌 등에서 연료로 사용하며, 주방쓰레기, 분뇨 및 축산폐기물, 농촌의 농산폐기물 등은 퇴비로 사용하는 등 가정 내에서의 유효 이용, 지역 내에서의 유효 이용 또는 재이용을 해왔다. 그러나 경제성장이 본궤도에 오르면서 도시지역에 인구가 집중됨에 따라서 쓰레기의 배출량 증가로 계획적인 쓰레기의 처리·처분이 불가피하게 된 것이다. 이에 따라 폐기물의 최종 처리를 위한 시설이 대폭 확대되었다.

분뇨처리시설의 경우 공중화장실의 확충과 수세식으로의 전환이 본격적으로 이루어졌으며, 수거된 분뇨를 최종 처리하기 위한 분뇨종말처리시설의 확충을 위한 노력이 확대되었다. 1985년 기준 설치된 공중변소는 수세식이 2,529개소, 수거식이 1,988개소로서 총 4,517개소였다. 전국에 설치된 분뇨종말처리시설은 1983년 기준 128개소 7,902kl/일의 처리능력을 갖추게 되어 수거분뇨의 종말처리율을 71% 수준까지 제고하였다. 생활폐기물의 최종 처리를 위한 매립시설의 확충도 지속적으로 이루어졌는데, 시·군별로 소규모 쓰레기 매립지를 조성·사용하도록 함에 따라 1987년 말 전국에 500여 개소의 소규모 매립지가 운영되었으며, 총매립면적은 400만평에 달했던 것으로 나타났다.

1) 난지도 매립지

난지도 매립지는 서울시 서북부의 한강변(마포구 상암동 482번지 일대)에 위치하며, 원래 한강과 매립지 북쪽 샛강 사이의 저지대로서 습지였으며, 쓰레기 매립장으로 지정 이전에는 주로 농지로서, 비옥한 토지였다. 시설결정 면적은 2,995,578㎡(906,158평)이며, 실시계획 인가면적은 2,941,474㎡(889,792평)이다.

〈표 5-50〉 난지도 매립지의 시설 결정 연혁

고시번호	고시일	위치	면적(㎡)	비고
제264호	1977. 8. 3	마포구 상암동 482 일대	2,903,385 (878,270평)	시설 결정 및 지적 승인
제62호	1987. 2. 24	마포구 상암동 482 일대 및 성산동 540 일대	3,020,038 (913,557평)	성산동 540 일대 116,635(35,287평) 추가
제107호	1978. 3. 18	마포구 상암동 482-5 부근	2,941,474 (889,792평)	실시계획 인가
제144호	1980. 4. 22	마포구 상암동 482-5 및 540 일대	132,561 (40,100평)	실시계획 인가 한국경화벽돌(주)
제618호	1983. 11. 18	마포구 상암동 1536 일대	90,800	쓰레기 처리공장
제644호	1983. 11. 29	마포구 상암동 1536 일대	8,000	변경 결정 및 지적 승인(하수도)
제72호	1986. 2. 3	마포구 상암동 1536 일대	24,460	변경 결정 및 지적 승인(하수도)

자료: 한국환경기술개발원, 『한국의 환경 50년사』, 1996.

2) 김포 수도권 매립지

김포 매립지는 수도권의 폐기물 처리문제를 근원적으로 해결하기 위해 위생매립장으로 설계·시공되어 현재까지 이용 중에 있다. 서울, 인천, 경기도 등 3개 광역지자체가 공동으로 참여하여 조성한 시설로서 위치는 인천광역시 서구 검단면 검암동 및 경기도 김포군 양촌면 해안간척지이며, 부지면적은 627만평이다. 매립용량 278백만톤으로 예정하고 있다. 주요 시설은 침출오수처리장, 지하수 오염방지시설, 계량관제시설, 가스처리시설 등이다. 사업기간은 1989년 9월~2015년 12월이며, 매립기간은 1992년 2월~2015년 12월(25년간)로 5개 공구로 구분하여 단계별로 시행하고 있다.[576]

나. 「폐기물 관리법」의 제정

제3차 경제개발5개년계획의 추진과 함께 환경문제는 점차 심각화되기 시작하였으며, 그 양상도 복잡・다양하여 일부 특정 기업의 사업활동으로 인한 오염물질의 배출뿐만 아니라, 자동차 배출가스, 밀집된 사업장의 집단적 연료사용으로 인한 매연・먼지 및 대도시 주위의 생활하수, 기타 대단위 개발사업 등으로 인한 환경오염의 문제가 대두되었다. 이와 같이 인과관계가 불분명하고 불특정다수에 의한 피해 등으로 오염이 집단화・집적화되는 현상은 경제성장과 도시화가 진전됨에 따라 가속화되었으며, 환경보전적 측면에서 더 적극적인 대처를 요하게 되었고, 종전의 「공해방지법」에 의한 사업장의 오염물질 배출 규제만으로는 소기의 성과를 기대하기 어렵게 되었다.

이를 보완하여 환경영역 전반에 걸친 폭넓은 관리가 요구되었으며 환경자원을 사전에 적절히 보전・이용・관리하는 데에 역점을 두는 종합적인 환경보전대책의 수립이 필요하게 되었다. 이에 따라 1977년 「환경보전법」이 제정되어 산업폐기물의 처리를 업으로 하는 자는 등록 또는 허가를 받도록 하였고, 1979년의 개정을 통해 산업폐기물과 분뇨종말처리장에 대한 규제를 강화하였으며 1981년의 개정을 통해서는 사업자에게 산업 폐기물 처리 의무를 부과하였다.

이후 기존의 오물청소법의 한계를 극복하고 「환경보전법」과 「오물청소법」으로 이원화되어 있는 법체계를 일원화하여 1986년 「폐기물관리법」이 제정되었으며, 쓰레기, 산업폐기물, 분뇨 및 축산분뇨에 대한 발생에서부터 최종처리 까지의 관리 기준과 책임 문제를 명확하게 설정, 폐기물을 일반폐기물과 산업폐기물로 구분하고 폐기물의 성상 및 특성에 따른 관리를 강화하는 계기를 마련하였다. 「폐기물관리법」의 주요 내용은, 첫째 시장・군수가 일반폐기물 처리시설의 설치와 운영 등 일반폐기물처리 사업을 수행토록 하였다.

---

576) 1970년대 이웃 일본 동경도가 약 700만㎡의 중앙방파제 건설에 의한 대단위 해안매립지를 확보한 것이 결정적인 자극이 되어 시작된 김포 수도권매립지 조성사업은 1980년대 초 박준익 환경청장의 재임시에 당시 환경청의 예산규모로는 막대한 재원을 투입하여 수도권지역의 매립후보지 조사에 대한 연구용역을 토대로 이루어졌다. 김포, 영종, 화성 등 5~7개의 가능지역이 검토・선정된 가운데 1985년 1월에 전두환 대통령이 난지도매립장의 사용종료 후 폐기물처리장기대책의 수립을 지시하였고, 1986년과 1987년에 서울특별시, 경기도, 인천시의 대단위 광역매립지의 확보 요청이 이어졌다. 이런 가운데 박판제 청장 재임 시 타당성조사 결과 김포지구 간척지를 최적 후보지로 선정하고, 1987년 6월에서 11월간에 매립면허권자인 동아건설에 면허양도 요청을 하는 한편, 해안매립지건설계획을 2차에 걸쳐 대통령에게 보고하면서 국무회의 의결을 통해 대상지역 면적을 630만평으로, 매입가를 450억원으로 하면서 동아건설과의 수의계약사업대상을 명시한 간척지 양도・양수를 위한 협약을 동아건설, 환경관리공단 간에 체결하였다. 매입비용 450억원은 환경오염방지기금 150억원과 환경관리공단의 채권발행 300억원으로 충당하였으나 채권액 300억원 및 이자 73억원의 예산책정이 거부됨에 따라 서울시에서 373억원을 부담하고 매립 종료 후 취득 토지 지분의 공단과 서울시 간의 배분은 면허권매입비의 부담비율에 따르도록 하였다. 1988년에 공유수면의 매립면허권 양도・양수계약과 해안매립지 건설 설계 및 김포 해안매립지 건설 관련 환경영향평가가 있었고 1989년에는 환경청과 3개 시・도 간에 해안매립지 건설 및 운영에 관 협정체결과 평가협의완료 및 매립지 1공구 건설이 착공되어 1992년 2월 10일 경기도의 쓰레기 반입이 일부 개시되면서 동년 2월 말 1공구건설공사가 준공되어 수도권매립지의 1차 건설이 완료되었다. 이러한 1차 건설공사의 완료와 함께 수도권해안매립지 건설 및 운영업무가 환경처에서 3개 시・도 자치단체조합에 인계되어 운영되다가 2000년 1월 환경부 산하에 국가공사를 설립하는 「수도권매립지의설립및운영등에관한법률」이 공포되어 동년 7월 22일 수도권매립지관리공사가 설립되어 지금까지 운영되고 있다(윤서성 환경부 전차관의 인터뷰 내용 정리).

둘째, 환경청장과 시·도지사가 폐기물처리 기본계획을 수립토록 하였다. 셋째, 수집운반 등의 일반폐기물 처리업을 하고자 하는 자는 시장·군수의 허가를 받고, 쓰레기 처리시설을 설치하는 경우는 환경청장의 승인을 얻어야 한다. 넷째, 산업폐기물 배출자의 신고의무, 일정 규모 이상의 축산시설 설치자는 축산폐수 정화시설을 설치하도록 하였다.

다. 폐기물 관리 행정기구의 확대

1980년 보건사회부 외청으로서 환경청이 업무를 개시하게 되면서, 초기에는 수질보전국 내에 폐기물처리과에서 폐기물관리업무를 담당하였다. 이후 1986년 각종 폐기물의 증가와 다양화로 인하여 날로 심화되고 있는 폐기물 처리 문제를 효율적으로 해결하기 위하여 수질보전국 소속의 폐기물처리과를 폐기물관리국으로 확대 개편하고 그 밑에 3개과를 신설하였다. 폐기물관리국의 주요 기능으로는 폐기물관리기본계획 및 종합대책 수립, 폐기물 관리기금의 운용관리·감독, 폐기물처리 기준 및 방법 등의 설정, 폐기물 재활용 촉진 및 산업의 지원 육성, 유해화학물질 관리대책 수립·추진, 그리고 토양 및 농작물의 오염방지 등이었다.

한편, 환경 관련 업무는 각 관계부처별로 관장하고 있었는데, 환경보전 종합계획에 따른 환경보전관련 투자계획은 건설부·상공부·동력자원부에서 관장하였고, 토지 이용계획 및 해면 매립은 건설부, 원자력 시설 주변 환경영향평가는 과기처, 공업단지 산업공해관리는 상공부, 토지보전에 관한 농약 사용규제 등은 농림수산부에서 담당하였다. 특히 폐기물 관리 분야 중에서 폐자원의 재활용은 동자부, 특별청소지역 내 일반 폐기물 수집·처리와 공동변소 설치·관리는 내무부, 병원에서 발생되는 적축물의 관리는 보건사회부, 핵물질 및 방사능 폐기물 운송·처리·처분은 과기처에서 관장하였다.

3. 폐기물의 적정처리 및 자원순환 촉진: 1990~2000년대

가. 폐기물의 발생 및 처리 현황

경제성장이 성숙 단계에 접어들기 시작한 1990년대 이후의 폐기물 발생은 양적 증가추세를 지속하는 한편으로 폐기물의 물적 특성이 다양화되고 복잡해지는 경향을 보였다. 소득 증가에 따른 다소비 문화의 확산과 과학기술의 발달에 따른 상품 종류의 다양화에 기인한다고 볼 수 있다. 이에 따라 폐기물의 처리 여건에도 근본적인 변화가 나타나기 시작하였다. 특히, 소득 증가에 따라 국민들의 환경의식이 높아지면서 폐기물 처리의 질적 완성도를 높여야 한다는 사회적 수요가 증가함과 동시에 폐기물 처리시설의 운영에 따른 2차 환경오염문제에 대한 관심도 높아져 님비현상이 확산되었다.[577]

577) 도시의 팽창과 토지가격의 상승으로 폐기물 처리시설의 설치에 따른 비용도 급증하게 되었다. 발생된 폐기물을 적기에 효율적으로 수거하여 처리하는 방식으로는 폐기물의 효율적 관리를 기대하기 어려운 상황에 직면한 것이다.

이러한 여건 변화에 대응하기 위하여 폐기물 관리의 방향도 '발생된 폐기물의 처리'라는 기본 골격에서 벗어나, '사전 예방과 재활용 촉진을 통한 처리대상 폐기물의 저감'과 '폐기물의 안전 처리'를 강조하는 쪽으로 근본적인 변화를 모색하였다. 2000년대 들어서도 1990년대 이후 지속되어 온 폐기물의 감량과 재활용의 촉진, 폐기물 처리의 효율성과 안정성 제고라는 폐기물정책의 큰 틀을 유지하였다. 다만, 내용적으로는 중요한 변화가 나타나기 시작했는데, 1990년대의 발생 방지와 재활용 촉진정책이 '처리대상 폐기물을 최소화'하기 위한 소극적 동기에서 추진된 정책이었던 데 반해, 2000년대의 정책목표는 국민경제 거시적인 맥락에서의 '자원의 효율적 이용과 순환 촉진'이라는 환경·경제 통합적 시각에 바탕을 두고 있다는 점이다. 이는 폐기물을 처리해야 하는 대상으로 인식하는 것이 아니라 경제활동에 활용가치가 높은 중요한 '자원'으로 인식하게 된 것을 의미한다고 볼 수 있다. 폐기물 에너지화의 촉진과 재활용의 부가가치 향상이 폐기물관리의 중요한 한 축으로서 더욱 강조되기 시작하였다.

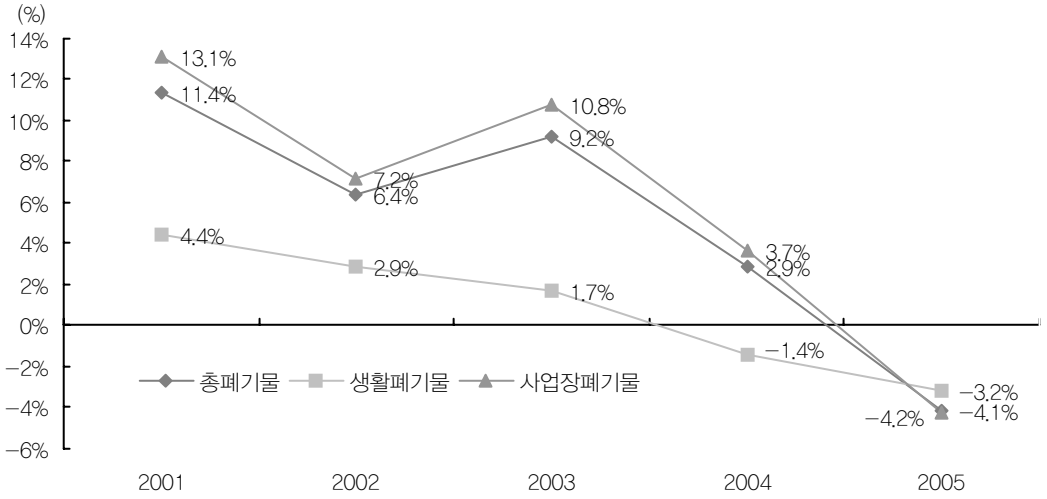
1990년대 이후 폐기물의 총발생량은 지속적으로 증가하는 추세에 있었으나 2002년 이후 증가세가 둔화되는 경향을 보이고 있다. 생활폐기물의 경우 쓰레기종량제가 전면 실시된 1995년을 기점으로 1인당 폐기물의 배출량이 감소하였고, 감소된 수준을 지속적으로 유지하는 형태를 보이고 있는 반면, 사업장폐기물은 재활용률의 증가에도 불구하고 발생량 자체는 지속적으로 증가하는 추세를 견지하고 있다. 이와 같은 폐기물의 발생량 둔화는 경제의 저성장구조로의 전환에 기인하는 바 큰 것으로 보이지만 상당 부분은 자원의 절약과 폐기물의 감량을 위한 정부와 시민들의 노력에 힘입은 결과인 것으로 판단된다.

발생된 폐기물의 처리방법 변화를 보면, 전체적으로 재활용이 크게 확대되고 매립 또는 소각 처리되는 폐기물의 비율이 낮아지고 있다. 생활폐기물의 경우 재활용의 비중이 2002년 44%에서 2005년 56.3%로 꾸준히 확대되고 있는 추세이며, 매립의 비중은 줄고 소각의 비중이 약간씩 증가하는 추세로서, 전체적으로 처리의 효율성이 증진되고 있는 추세로 볼 수 있다. 사업장폐기물은 폐기물의 유형별로 다소의 차이를 나타내고는 있지만, [그림 5-14]와 같이 2002년 이후 큰 감소세를 보이고 있다.

나. 주요 정책의 추진 배경 및 내용

폐기물 관리는 폐기물의 발생을 원천적으로 예방함으로써 발생량 자체를 줄이는 것을 최우선으로 하되, 발생되는 폐기물은 최대한 재활용하고, 처리가 불가피한 폐기물에 한해 환경적으로 안전하게 처리한다는 기본 방향에 입각해서 추진해왔다. 2000년대 들어서는 폐기물관리의 문제를 경제·사회시스템과 연계한 국가의 총체적인 자원관리의 관점에서 파악하려는 노력이 더욱 강조되었다. 특히 폐기물관리의 문제를 '자원순환형 사회의 형성'이라는 거시적인 목표를 달성하기 위한 핵심 수단의 하나로서 인식, 정책의 내용이 국가 자원관리의 선진화를 강조하는 방향으로 추진되어 왔다.

[그림 5-14] 폐기물 발생량 증감률의 변화



자료: 환경부, 『2007 환경백서』, 2008.

폐기물관리의 정책목표와 내용은 '자원순환관리'를 정책추진의 기본 방향으로 설정하고 있는 제2차 폐기물관리종합계획(2002~11) 및 수정계획을 통해 구체화되어 추진되어 왔다. 동 계획에서는 폐기물의 감량과 재활용의 확대를 통해 매립 또는 소각 처리되는 폐기물의 감량 계획이 정량적으로 제시되어 있다. 우선 생활폐기물의 경우 2011년 예상 잠재발생량 47,982톤/일의 5%를 감량, 45,583톤/일로 낮춤으로써 1인당 1일 발생량을 0.91톤/인,일 수준으로 하향 조정한다는 것을 주 내용으로 하고 있다. 이러한 감량 계획과 병행하여 재활용 기반시설의 확충과 재활용기술 개발, 재활용산업 육성 등에 대한 집중적인 투자를 통해 발생되는 폐기물의 재활용률을 2011년까지 60%로 향상시키는 것을 목표로 하고 있다.

사업장폐기물의 경우 역시 2011년 잠재발생량 403,996톤/일의 11.5%를 감량하고 재활용률을 발생량 대비 85% 수준으로 상향 조정하는 것을 목표로 하고 있다. 이와 같은 내용은 1990년대 들어 본격적으로 추진된 폐기물의 감량과 재활용 촉진정책[578]으로 이미 폐기물의 감량과 재활용이 상당 부분 이루어져 추가적인 감량과 재활용 여력이 충분하지 않은 상황에서 설정된 것으로서 다소 도전적인 목표일 수 있다. 이는 생산자책임재활용제도의 도입, 품질 중심의 순환이용 촉진, 폐기물의 사전 감량정책 강화 등의 다양하고 체계적인 정책을 지속적으로 강화, 자원순환 관리를 본격화한다는 정부의 강력한 정책 의지를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 자원순환관리의 본격적 추진과 더불어 폐기물의 효율적이고 안전한 처리를 담보하기 위한 기반 조성에 주력해왔다. 우선 폐기물 처리의 효율성을 제고하고 폐기물로 인한 사회적 위험을 최소화하기 위해 매립 위주의 처리방법을 개선하여 소각처리 및

578) 1990년대에는 1992년의 폐기물예치금제도 실시를 포함하여, 1995년 쓰레기종량제의 전면 실시 등 재활용 촉진을 위한 중요한 정책이 추진되었다.

[그림 5-15] 자원순환형 폐기물관리체계



자료: 환경부, 『2007 환경백서』, 2008.

재활용의 확대를 도모해 왔다. 제2차 국가폐기물관리종합계획에서 설정한 목표에 따르면 생활폐기물의 경우 2011년까지 소각처리 비중을 23%로 높이고 매립은 17% 수준까지 낮추어 나가며, 사업장폐기물은 2011년까지 해양투기의 비율을 0.2% 수준으로 낮추고 소각처리의 비율을 5% 이상의 수준으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

이와 더불어 폐기물의 안전관리를 위한 기반 확충을 정책의 핵심 목표로 설정하여 추진해왔다. 위생매립처리시설의 확충 등을 통해 폐기물 처리의 환경적 안정성 확보를 위한 노력을 지속하는 한편 폐기물, 특히 유해폐기물의 안전처리를 담보할 수 있는 제도적 · 기술적 기반을 구축하는 데에 정책 역량을 집중해 왔다.

다. 국가 폐기물처리 종합계획: 1993~96

1993년 폐기물의 적정처리와 자연환경 및 생활환경을 청결히 하여 국민생활의 질적 향상이라는 궁극적인 목표를 달성할 수 있도록, 가장 바람직한 폐기물 관리의 정책 방향을 설정하고, 이를 뒷받침하기 위한 추진사업을 제시하는 데 그 목적을 두고 제1차 국가폐기물처리종합계획은 수립되었다. 국가폐기물 처리종합계획은 「폐기물관리법」 제8조의 규정에 근거한 장기종합계획(1993~2001)으로서, 「환경정책기본법」에 의한 환경보전장기종합계획 중 폐기물 분야 계획인 동시에, 자원재활용기본계획 및 시 · 도의 폐기물 관리기본계획의 상위 계획에 해당된다.

본 계획은 대내적인 국토환경의 제약 요인을 극복하고 대외적인 환경규제에 능동적으로 대처하기 위한 국가의 장기적인 정책 방향을 제시함으로써, 환경권의 주체로서의 국민, 생산주체로서의 기업, 그리고 지역환경대책의 주체인 지방자치단체가 폐기물 환경문제를 해결해나가는 데 있어 지침을 제공하는 데 의의가 있다.

본 계획은 폐기물 최소화 및 자원화의 목표와 정책 방향을 제시하고, 지방화시대의 갈등 요인을 효과적으로 해소하며, 세계화시대의 정책 변화를 수용하면서 폐기물을 더욱 효과적으로 관리하기 위한 각 경제주체 간의 역할 및 책임 분담 체계를 확립하는 데 역점을 두었다.

라. 쓰레기 종량제 실시

가정쓰레기와 소규모 사업장의 일반쓰레기에 대한 수수료종량제가 1995년 1월 1일부터 전국 시·군·구에서 동시에 실시되었다. 종량제는 기존의 건물면적이나 재산세에 기초한 고정율에 의한 수수료 부과방식과 달리 쓰레기의 수거 처리비용을 배출자에게 배출량에 비례하여 부담시키는 제도이다. 종량제가 적용되는 폐기물은 가정쓰레기와 다량배출자가 아닌 소규모 사업장의 일반쓰레기로 한정되었으며, 연탄재, 대형폐기물, 재활용 가능한 폐기물은 제외되었다.[579]

종량제의 실시에 따라 일반폐기물의 배출량이 제도의 시행 전과 비교하여 약 36% 감소한 것으로 나타났으며, 재활용품의 분리수거량도 시행 전과 비교하여 평균 40% 정도 증가한 것으로 분석되었다.[580]

마. 폐기물예치금제도 및 생산자책임재활용제도의 도입

폐기물예치금제도는 제품생산자로 하여금 폐용기의 회수 및 재활용에 참여하도록 유도하려는 목적에서 제정되었다. 폐기물예치금이 적용되는 대상 용기는 종이팩, 유리병, 페트병, 금속캔을 사용하는 음식료품, 주류, 의약품이며 예치금의 부과대상자는 제병업자 및 용기 사용업자이다. 1991년 3월「폐기물관리법」1차 개정 시 폐기물예치금제도가 도입될 당시의 대상 품목은 총 17개였으며, 최초 시행연도인 1992년에 부과된 폐기물 예치금은 297개 업체에 총 290억원이었고, 환불액은 55개업체 5.5억원(총납입액의 1.9%)에 불과했다. 예치금의 반환 비율은 이후 지속적으로 개선되는 추세를 보였으나 큰 실효를 거두지

---

579) 종량제 적용 대상에서 배제된 폐기물은 위탁처리 또는 자체처리를 해야 하며 연탄재는 정기수거일을 지정하거나 별도로 수거하는 등 시·군·구의 조례에 따른다. 쓰레기 봉투에 담기 어려운 폐기물 즉, 깨진 유리, 스티로폼 등이나 건축폐기물과 같이 일시에 다량으로 배출되는 폐기물은 대형폐기물의 수집·운반·처리에 관한 사항에 의해 조례에서 정하도록 되어 있다.

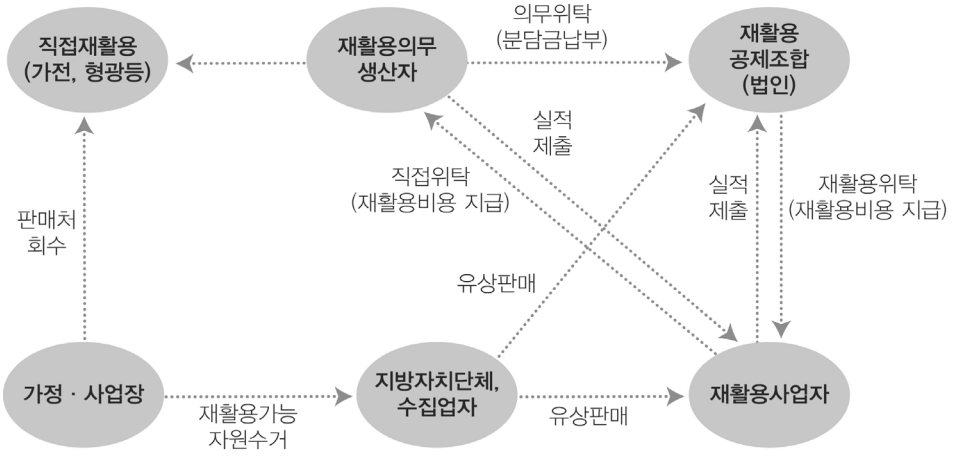
580) 일반폐기물 배출량은 전국적으로 시행 전 1일 평균 53,000여 톤에서 시행 후 34,000여 톤으로 감소하였다. 지역별로 보면, 특별시, 광역시의 경우 33%, 일반시 지역은 38%, 군지역은 47% 정도 감소한 것으로 나타났다. 재활용품 분리수거량도 시행 전 전국적으로 1일 평균 8,000여 톤이었으나 시행 후 11,000여 톤으로 대폭적으로 증가하였다.

못하였다. 예치금의 반환 비율이 높아져서 재활용정책의 중요한 역할을 하기 시작한 것은 쓰레기종량제 실시 등 제도적인 인프라가 갖추어지기 시작한 1990년대 중반 이후였다.

2000년대 들어 자원순환형 경제시스템의 구축을 위해 생산자의 책임을 확대하는 방향으로 재활용체계를 대폭적으로 정비, 시장 기능에 의해 자원순환이 이루어지도록 하기 위한 체계를 구축하는 데에 정책역량을 집중해왔다. 구체적으로, 기존의 예치금제도의 문제점을 개선하고 재활용에 있어서의 생산자의 책임을 명시·확대하는 것을 골자로 하는 생산자책임재활용제도를 2003년부터 도입·시행하여 왔다. 생산자책임재활용제도는 생산자들이 제품의 설계, 제조, 유통·소비 및 폐기의 전 과정에 걸쳐 자원의 절약과 폐기물의 감량·재활용을 촉진하게 하기 위한 제도로서, 독일, 프랑스 등의 유럽 15개국과 일본, 호주 등 대부분의 선진 국가들에 의해 운용되고 있다. 우리나라에서는 생산자책임재활용제도의 변형된 형태인 생산자 중심의 폐기물예치금제도를 지난 1992년부터 시행, 관련 품목 재활용율의 대폭적 증가 등 소기의 정책목표를 달성해온 것으로 평가된다. 그러나 예치-반환 형태로 운영되어야 하는 제도의 속성에 따라 적용 대상 품목이 일부 품목에 제한적일 수밖에 없으며 반환되지 않은 예치금의 활용 문제 등에 대한 논란의 지속으로 본격적인 생산자 책임 시스템의 확립 수단으로는 발전하기 어려운 점이 많았다.

생산자책임재활용제도에서 생산자는 원료의 제조·가공업자, 제품의 제조업자, 포장재의 제조업자, 유통·판매업자 등으로 폭넓게 규정할 수 있으나, 이들 생산자 간의 책임을 정책당국자가 명확하게 구분하여 각각의 책무를 구체화하는 것이 용이하지도 않을 뿐 아니라 비효율적이다. 이러한 문제를 감안하여 우리나라에서는 기존의 예치금제도에서의 예치금의 납입의무 적용 대상 선정과 같은 논리로 주 책임자 방식을 채택, 주 책임자에게 일차적이고 명시적인 책임을 부여하되 시장 기능에 의해 역할과 책임이 효율적으로 분담되도록 하였다. 즉, 관련 생산자 중 시장에서 제품, 포장재의 디자인 및 설계의 실질적인 권한을 갖는 생산자를 주 책임자로 하여 재활용의무를 부여, 관련 비용이 시장기능에 의해 분배될 수 있도록 하였다.

[그림 5-16] 생산자책임재활용제도 추진체계



자료: 환경부, 『2007 환경백서』, 2008.

바. 폐기물의 감량 촉진

자원순환형 경제 시스템의 구축을 위해서는 경제주체들로 하여금 생산이나 유통・소비 등 경제활동의 전 과정에서 자원의 절약 유인을 갖도록 사회적 유인체계를 정착시켜 나가는 것이 중요하다. 이와 관련해서는 1990년대 초 이래 쓰레기종량제, 폐기물부담금, 포장폐기물 규제, 1회용품 사용 규제, 사업장폐기물 감량제도 등의 중요한 직・간접적인 규제 장치와 유인 제도가 대폭 강화되어왔다. 1990년대 말 이후부터는 사업자단체와의 협약 체결 등을 통해 경제주체의 자발적 참여 유인을 제고함으로써 폐기물 감량정책의 실효성을 높이기 위한 다양한 노력을 기울였다. 특히, 생활폐기물에서의 비중이 높아지고 있는 포장폐기물의 감량을 위한 정책이 지속적으로 강화되었다.[581]

사. 재활용시장의 활성화・다원화

1990년대 초반 이후 다양한 재활용 촉진정책과 1995년의 쓰레기종량제 전면 실시 이후 재활용품의 분리 배출이 대폭적으로 확대되면서 재활용제품의 1차 원료인 재활용 가능 자원의 공급 여건은 획기적으로 개선되었다. 그러나 이와 같은 노력으로 확보된 1차 원료 형태의 재활용 가능 자원을 재활용제품 제조에 사용할 수 있도록 고품질의 원료 수준으로 가공하기 위한 기술 및 시설 등의 공급 역량이 취약했을 뿐 아니라, 시장수요의 안정적 확보 실패로 재활용의 가치를 적극적으로 창출하는 데에는 한계가 있었다. 이와 같은 문제를 극복하기 위해 2000년대 들어 재활용의 공급 및 수요 여건을 개선하여 재활용시장을 활성화・다원화하기 위한 노력을 확대해왔다.

재활용의 공급 역량 확충을 위해 지방자치단체 재활용선별시설의 확충과 현대화에 소요되는 재원의 일부를 국고로 보조해주는 재정투자사업을 지속적으로 확대, 추진하여왔다. 재활용품의 선별은 재활용품이 배출된 이후 단계에서 재활용 가능 자원을 추출하기 위한 초기 전처리 활동으로서 지방자치단체가 주도적인 역할을 수행하며, 재활용 가능 자원의 품질 수준 향상에 중요한 역할을 하였다.[582]

이와 같은 물질 회수에 초점을 맞춘 공공 재활용기반시설의 확충 지원과 병행하여 2000년대 들어서는 폐기물을 이용한 에너지 회수・이용을 촉진하기 위한 시설 확충 노력이 확대

---

581) '포장폐기물의 발생억제를 위한 상품의 포장방법 및 포장재의 재질 등에 관한 규정'을 통해 사업자가 판매를 목적으로 제조하거나 수입하는 상품 중 국내에서 유통되는 것으로서 최종 소비자가 구매하는 최소 단위의 상품의 포장에 대해서 규제를 강화하였다. 이 규정에서는 사업자의 폐기물 감량화 및 재활용 노력을 촉진하기 위하여 상품의 포장 방법 및 포장재의 재질 등에 관한 사항을 정하고 있으며, 1993년 1월 1일부터 시행되었다. 적용대상 용기 중 음료와 주류 등의 공간비율이 10% 이하로 제한하고 있으며, 포장횟수도 음료의 경우에는 1차 이내로, 주류의 경우에는 2차 이내로 제한하고 있다. 1993년 9월 1일부터는 난분해성 포장재의 사용을 금지하고 있는데, 완구류 및 인형류, 종합세트 등에 발포 폴리스틸렌 포장재의 사용 금지와, 폴리비닐클로라이드(PVC)를 사용하여 접합 및 도포한 포장재질의 사용을 금지하고 있다.

582) 지방자치단체가 설치・운영을 주관하고 있는 재활용선별시설의 설치에 소요되는 비용의 일부(30%)를 국고보조를 통해 지원하였으며, 2000년부터 2006년까지 지원된 국고보조금이 총 70,852백만원으로 나타났다.

되었다. 수도권매립지 매립가스 발전사업(50MW급)을 2007년 1월부터 시작, 2007년 총 11개의 매립가스 자원화시설을 운영하고 있으며, 향후 이를 지속적으로 확대할 계획이다.[583] 이와 더불어 소각시설에서 발생하는 여열의 회수·이용 촉진을 위해 소각시설의 지역난방 및 발전원으로서의 역할을 확대해왔다. 2006년 기준으로 전국 42개 대형 소각시설에서 5,521천 Gcal 폐열(발생량의 88.6%)을 회수하여 지역난방 및 발전용 등으로 이용하고 있다.

가연성폐기물의 고형연료화와 유기성폐기물을 이용한 바이오가스 생산을 촉진하기 위해 수도권매립지, 강릉, 부천, 부안 등 4개 지역에 전처리시설(MBT)시설의 시범사업을 추진하고 있으며, 2012년까지 전체 가연성 폐기물의 47%와 전체 유기성폐기물의 26%를 에너지화할 계획이다.[584] 또한 차세대 핵심 환경기술 개발사업 중 Eco-Star 프로젝트의 일환으로 '폐자원에너지화 및 Non-CO_2감축사업단'을 구성·운영(2007~11년, 650억원)하여, 가연성폐기물, 유기성폐기물, 폐목재 등의 각종 폐기물을 이용한 에너지 회수 및 이용 관련 기술개발을 적극 추진하여 기술적 기반도 강화해나갈 계획이다.

자원순환의 흐름이 경제 시스템에 안정적으로 내재화되기 위해서는 재활용의 최종 단계, 즉 재활용제품에 대한 시장 수요가 충분한 수준에서 안정적으로 확보되어야 한다. 이러한 인식을 바탕으로 공급되는 재활용제품이 시장에서 충분하게 소비될 수 있도록 하기 위한 수요 확대정책을 강화해왔다. 대표적인 정책으로는, 공공기관의 재활용제품 소비 확대, 재활용제품의 유통·판매망 확충, 재활용제품에 대한 품질인증제도 확대 실시 등을 들 수 있다. 특히 2005년부터는 「친환경상품구매촉진법」의 제정·시행으로, 친환경상품의 인증제도가 정착되고 있으며, 공공기관의 재활용제품 구매실적이 대폭적으로 향상되고 있는데, 조달청의 나라장터를 이용한 공공기관의 재활용제품 구매실적을 보면 2005년 16.5억원에서 2006년 341억원으로 20배 가까운 상승을 보이는 것으로 나타나고 있다.

아. 폐기물의 안전관리기반 조성 및 유해화학물질의 관리 강화

2000년대 들어 나타난 또 다른 특징은 국민의 건강에 직접적인 위험이 될 수 있는 환경적 위해성에 대한 관리를 강화하고 있다는 점을 들 수 있다. 폐기물관리의 영역에서도 폐기물에 대한 안전관리가 강조되어 왔다. 대표적인 정책으로는 폐기물적법처리시스템의 구축·운영, 의료(감염성)폐기물, 전기·전자 및 자동차 폐기물, 방치폐기물 관리 강화를 들 수 있다.

공업화와 과학기술 발전이 지속되면서 사용량이 증대되고 있는 화학물질에 대한 관리도 점진적으로 강화되어 왔다.[585] 화학물질은 성상 및 이용 목적에 따라 「산업안전보건법」, 「고압가스안전관리법」, 「농약관리법」 등 개별 법령에 의하여 관리되고 있으며, 화

583) 수도권매립지 매립가스 발전 사업의 경우 CDM 사업으로 UNFCCC에 등록하였는데, 향후 10년간 1,210만 CO_2톤을 저감하여 약 1,200억원(톤당 10달러 기준)의 CER을 확보할 것으로 예상된다.

584) 환경부 외, 『폐자원 및 바이오매스 에너지대책 실행 계획』, 2009. 7.

585) 우리나라에서 사용되는 화학물질의 종류는 1만 7천여 종으로 생활 수준의 향상과 화학공업의 발달로 그 종류가 매년 증가하고 있다.

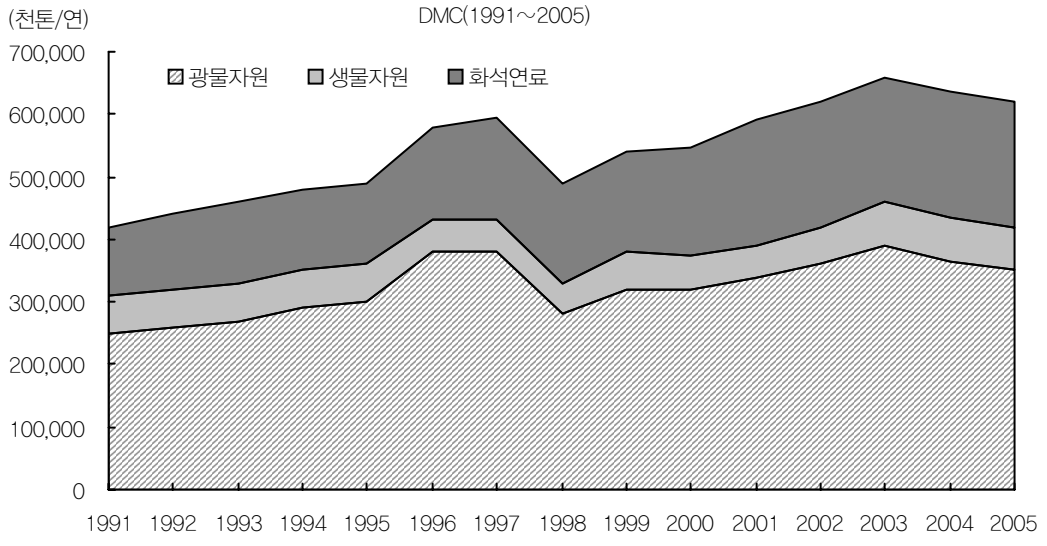
학물질을 체계적으로 관리하여 화학물질로 인한 국민보건 및 환경위해를 사전 예방할 수 있는 종합적 관리체계를 구축하기 위해 「유해화학물질관리법」을 제정·공포하여 1991년부터 시행하고 있다. 2010년부터는 산업계의 화학물질 배출량에 대한 정보를 일반에 공개하도록 하는 배출량정보공개제도를 시행할 예정으로, 동 제도가 정착될 경우 시장 자율적인 유해화학물질 규제·관리 기능이 강화될 전망이다.

자. 자원생산성의 향상과 자원순환형 생태경제의 태동

경제활동에서의 자원집약도가 점차 낮아지고 있는 것도 1990년대 이후 나타난 중요한 변화이다. 국민경제 전체적으로 소비하고 있는 물질자원의 총소비량(Domestic Material Consumption: DMC)은 지속적으로 증가하는 추세를 보이다가 2003년을 기점으로 감소하고 있으며, 국내총생산(GDP)을 총물질소비량(DMC)로 나누어서 측정하는 국민경제 전체적인 자원생산성도 1990년대 이후 지속적으로 개선되는 추세이다. 이는 1990년대 이후 국내·외적으로 강화된 자원 재활용정책의 강력한 추진, 국제적인 자원가격 상승 및 불안정성 확대, 디지털경제의 확산과 제품의 경량화·소형화 추세 등에 따른 탈물질화(dematerialization) 추세 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 공업화·산업화의 근간이 되었던 자원집약적 경제활동의 효용성이 낮아지면서, 자원의 효율적 활용과 순환이용이 경제활동에 내재화되기 시작하고 있음을 보여주는 것으로도 볼 수 있다.

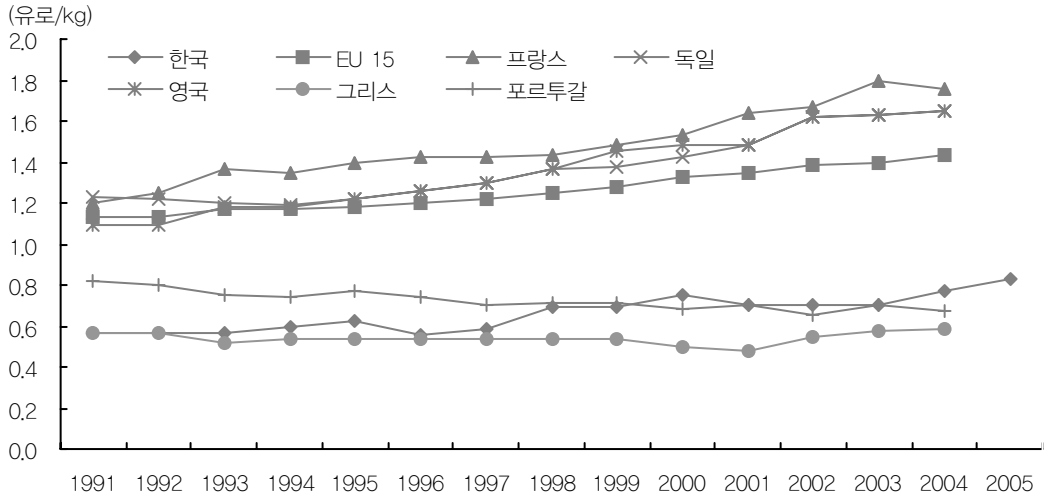
자원 문제가 경제활동의 중요한 변수로 대두하면서, 자원과 에너지의 순환 이용을 활성화하기 위한 기업과 소비자의 자발적인 노력도 확대되었다. 특히 2000년대 이후 경제성장의 과정에서 중추적인 역할을 담당했던 국가 및 지방의 산업단지를 중심으로 자연생

[그림 5-17] 우리나라 국내 총물질소비량의 변화



자료: 김종호, 「국민경제의 환경경제효율성 분석」, 『KEI 개원 15주년 기념세미나 자료집』, 한국환경정책·평가연구원, 2008.

[그림 5-18] 자원생산성 국제 비교



자료: 김종호, 「국민경제의 환경경제효율성 분석」, 『KEI 개원 15주년 기념세미나 자료집』, 한국환경정책・평가연구원, 2008.

〈표 5-51〉 국내 생태산업단지 성공 사례

분 야	과 제 명	경제적 효과	기타 효과
에너지 교환	울산성암소각장 스팀공급사업	71억원/년	CO_2 55,500톤/년 절감, MOU 체결
	울산 (주)유성 소각폐열활용사업	36억원/년	CO_2 14,810톤/년 절감, MOU 체결
부산물 재활용	슬러지고화제	30억원/년	지자체사업화
	유기부산물(BDO)	16억원/년	특허출원, MOU 체결

자료: 한국환경정책・평가연구원, 『저탄소・자원순환형 사회 구축을 위한 환경정책』, 2009.

태계의 먹이사슬과 순환체계에 비견되는 '생태산업단지(Eco-Industrial Park: EIP)'로의 전환 움직임이 활발하게 전개되었다.[586] 울산, 포항, 여수, 청주, 시화・반월 산업단지에서 부산물, 폐기물 및 폐에너지의 재자원화를 위한 순환네트워크 구축사업을 추진하고 있고, 대기업이 밀집되어 있는 울산, 여수 등을 중심으로 상당한 성과를 거두기 시작한 것으로 평가된다. 특히 국가산업단지 2개소와 지방산업단지 9개소 등이 밀집되어 있는 울산공업단지의 경우 2005년부터 단지 내 기업 간 자원과 에너지의 순환이용을 구조화하는 생태산업단지로의 전환을 모색하여 환경오염물질의 배출 저감과 경제적 편익을 동시에 거두는 가시적 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 우리나라의 경우 제조업 중심의 집적도가 높은 산업단지가 형성되어 있어 생태산업단지 조성을 위한 잠재력이 매우 높다는 점을 감안할 때 자원순환형 생태경제로의 전환을 위한 중요한 변화로 평가된다.

586) 산업단지 내에서 발생하는 폐・부산물이나 에너지, 오염물질을 산업단지 내에서 다시 원재료나 에너지로 순환 이용하는 개념의 산업단지를 지칭하는 개념으로 생태산업단지가 정착될 경우 산업단지의 오염이나 폐기물 문제를 해소함은 물론 자원 및 에너지 비용의 절감 효과를 거둘 수 있다.

4. 폐기물 관리정책의 성과와 과제

가. 성과

정부 수립 이후의 우리나라 폐기물관리는 1960년대까지는 도시쓰레기 수거 위주의 초보적인 청소행정의 개념에서 벗어나지 못했으며, 도시지역에서 발생하는 분뇨 등 액상 쓰레기의 수거에 정책의 주안점이 두어졌다. 이 시기에는 대부분의 쓰레기가 배출 단계에서 자체 처리 또는 재활용될 수 있었으나, 도시지역에서 배출되는 분뇨 및 생활오수 등의 액상 쓰레기의 처리에 어려움이 있었다는 것을 반영한다. 쓰레기 관리의 초점도 배출된 액상 쓰레기를 적기에 수거하는 데에 두어졌으며, 수거된 쓰레기는 농촌 등의 도시 외곽지역에 환원하는 형태가 주를 이루었다. 환경적으로는, 적기에 수거되지 못하고 방치된 도시지역의 분뇨쓰레기에 따른 위생문제가 사회적으로 논란이 된 사례가 많으며, 수거된 쓰레기의 비위생적 처리에 따른 문제가 지속적으로 제기된 시기이기도 하다.

폐기물관리의 관점에서 1970년대부터 나타난 가장 특징적인 변화는 폐기물의 '적정처리'를 위한 노력이 확대되기 시작했다는 점이다. 1960년 이후의 본격적인 경제개발 추진에 따라 1970년대 들어 경제가 급속하게 성장하면서, 경제활동의 직접적인 부산물인 폐기물의 배출이 급격하게 증가, 농촌 환원, 단순 매립 등의 자연 환원방식이 근본적 한계에 직면했기 때문이다. 자연환원 방식에 따른 2차 환경오염의 증가에 적절하게 대처함은 물론, 도시 생활쓰레기와 산업폐기물의 증가를 수용할 수 있는 적정처리시설의 확보가 중요하게 된 것이다. 이에 따라 1970년대와 1980년대를 거치면서 폐기물의 안정적 처리를 위한 적정 처리시설의 확보를 위한 노력이 대폭 확대되었으며, 폐기물의 수거, 처리에 이르는 전 과정을 효율적으로 관리하기 위한 법·제도적 기반 구축작업이 본격적으로 이루어진 것으로 평가된다.

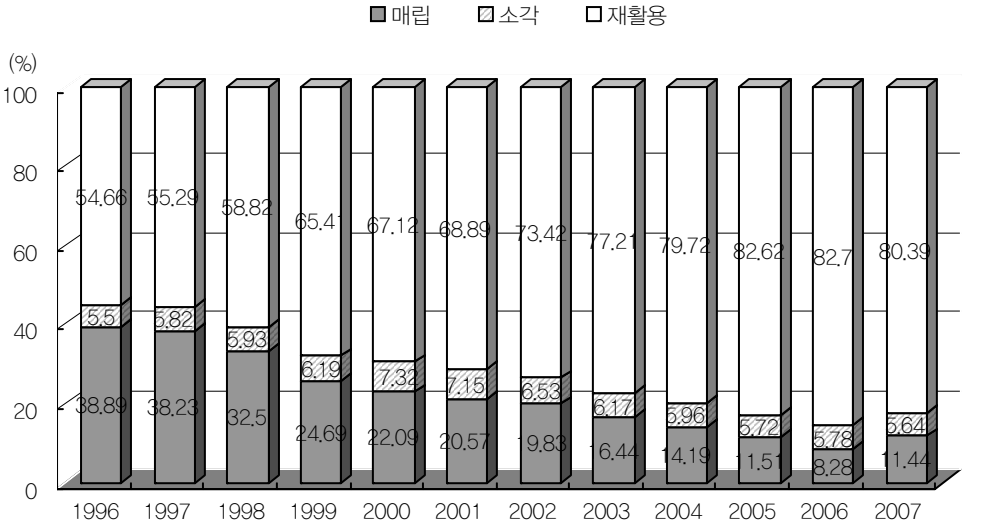
경제성장이 성숙 단계에 접어들기 시작하는 1990년대 이후에는 소득 증가와 산업구조의 고도화에 따라 대량생산-대량소비의 생산소비양식이 확대되면서, 폐기물 문제도 양적, 질적으로 더욱 심화되는 경향을 보이게 된다. 특히 처리시설에 대한 님비(NIMBY)현상이 확산되면서 쓰레기의 증가 속도를 처리시설 확보의 불균형이 심화되었으며, 화학물질의 사용 확대 등으로 유해폐기물의 처리 문제가 사회적 현안으로 대두하게 되었다. 이에 따라 폐기물관리의 패러다임도 발생된 폐기물의 수거와 처리라는 소극적 대응에서 탈피하여 사전 예방과 재활용, 소각 등의 중간처리를 강화하는 방향으로 전환되기 시작하였다. 쓰레기종량제의 실시로 상징되는 각종 감량 유도정책과 재활용 촉진을 위한 다양한 제도가 도입되었으며, 유해폐기물의 과학적, 안정적 관리를 위한 다각적인 정책이 추진되었다.

2000년대 들어서는 1990년대 이후 지속되어온 폐기물의 발생 저감과 재활용 촉진, 폐기물 처리의 효율 제고와 안정성 확보라는 폐기물정책의 기본적 틀을 유지하면서, 국민경제의 거시적 자원관리의 맥락에서 환경·경제 통합적인 정책을 강화하고 있다. 이와 같은 정책기조의 변화는 '폐기물'을 처리해야 할 대상으로 보는 시각에서 벗어나 경제활

동에 필요한 '새로운 자원'으로 파악하는 인식 변화를 반영한다. 특히 2008년 이후 청정자원의 확보와 자원의 효율적 이용을 매개로 하는 '녹색성장'의 패러다임이 국가발전의 새로운 비전으로 제시되면서, '물질' 활용방식의 재활용과 더불어 재활용되지 못하고 버려지는 폐기물로부터 에너지를 회수하는 '에너지순환'까지를 포괄하는 본격적인 '자원관리형' 정책으로의 전환을 시도하고 있다.

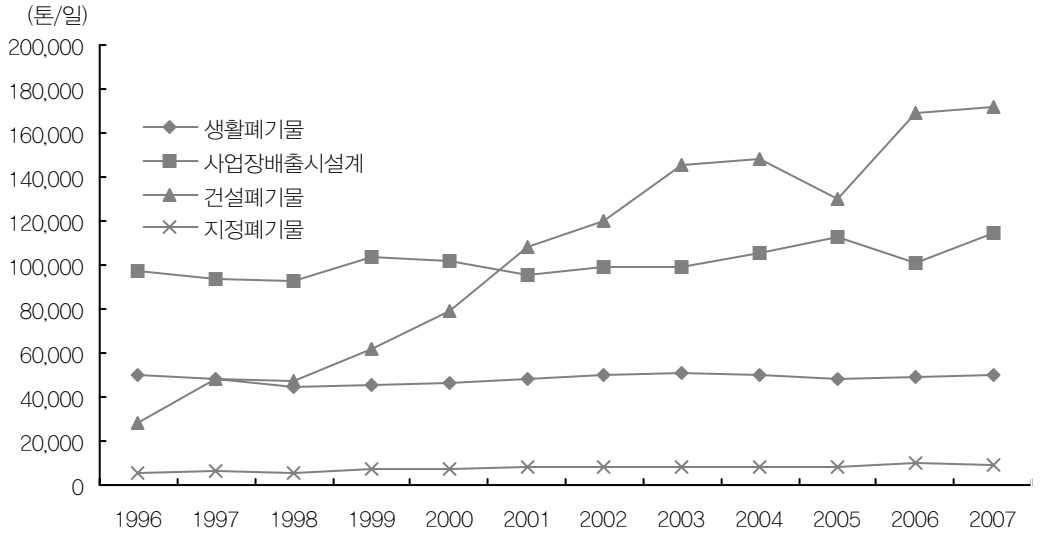
이러한 노력의 결과, 인구증가 및 경제성장에 따른 폐기물 발생량의 증가 요인이 상존함에도 불구하고 1990년대 중반 이후 생활폐기물과 사업장폐기물의 발생량이 안정적으로 관리되고 있다. 또한 건설폐기물의 발생량 증가 등으로 폐기물의 전체적인 배출량이 증가하고는 있으나, 재활용비율이 지속적으로 확대되고 있어 매립이나 소각 등에 따른 환경부하는 적정하게 관리되고 있다. 최근 들어서는 녹색성장의 실현과 폐기물 처리비용의 절감을 위해 재활용되기 어려운 매립 대상 쓰레기를 에너지로 전환하기 위한 종합대책이 마련되어 폐자원의 순환 활용은 향후 더욱 확대될 전망이다. 종합해 보면, 단기간에 고밀도의 경제활동을 수용해 오는 그간의 경제성장 과정에서 발생해온 부산물인 폐기물의 증가 문제를 발생량의 억제와 재활용 촉진이라는 접근을 통해 비교적 성공적으로 해결해온 것으로 평가된다. 이러한 성공의 배경에는 쓰레기종량제와 생산자책임 확대로 상징되는 오염자 부담 원칙의 적극적 구현이 크게 작용한 것으로 판단되나, 폐기물처리시설의 설치 제약 등에 따른 불가피한 선택이었던 측면도 있으며, 과학기술과 산업발전으로 재활용기반을 효과적으로 구축할 수 있었던 것이 뒷받침이 되었다고 할 수 있을 것이다. 다만, 폐기물의 발생부하를 양적으로 관리해오는 과정에서 유해폐기물의 적정처리, 재활용의 부가가치 창출 등 질적인 관리기반이 충분히 마련되지 못한 점은 아쉬운 점으로 남는다.

[그림 5-19] 매립 · 소각 · 재활용 추이



자료: 환경부, 『2008 환경통계연감』, 2009.

[그림 5-20] 폐기물 변화 추이



자료: 환경부, 『2008 환경통계연감』, 2009.

나. 과제

녹색성장의 발전 패러다임이 정착되기 위해서는 폐기물 관리의 선도적 역할이 더욱 중요할 것으로 판단된다. 특히 이제까지의 양적 관리에서의 성공 경험을 바탕으로 그간 제기된 문제점을 보완하면서 폐기물의 적정 처리와 더불어 국가 부존자원의 효율적 이용과 관리라는 양동 전략의 기조를 바탕으로 해야 할 것이다. 이를 위해서는 재활용의 양적 비율과 감량 목표 등 양적 관리의 틀을 기반으로 위해성, 경제성 등 질적 측면에서의 관리 효율성이 제고될 수 있도록 정책목표와 제도를 정비하고 관련 인프라를 확충, 현대화할 필요가 있다.

국가 부존자원의 관리라는 측면에서는 범국가적 자원관리의 관점에서 폐자원에 대한 종합 관리가 이루어질 수 있도록 거시적 정책목표의 설정과 환경·경제 통합적 자원관리 체계를 구축할 필요가 있다. 특히 폐자원의 순환 이용이 폐기물 처리의 시각에서 매립과 소각을 회피하기 위한 소극적 대안이 아니라 생산 및 소비활동에서의 효율성까지를 고려하는 자원생산성의 향상이라는 목표하에서 관리될 수 있어야 한다.

이를 위해서는 자원의 순환이용이 생산 및 소비, 국민 생활양식에 내재화될 수 있도록 환경정책은 물론 경제사회 각 분야에서의 정책 개발과 혁신, 정책 간 연계와 조정이 이루어져야 한다. 자원순환성과 생산성을 고려한 통합적 정책목표가 설정될 필요가 있으며, 목표관리를 위한 지표의 개발과 모니터링, 관리가 유기적으로 연계되어 실행되어야 한다. 이와 더불어 자원순환이 촉진될 수 있도록 시장가격 구조 및 경제 기반을 개선해 나가야 한다. 자원의 순환 이용이 촉진될 필요가 있는 분야에 대해서는 발전차액지원제도 등과 같은 초기 시장 형성을 위한 한시적 성격의 인센티브 부여 방안이 전향적으로 모색될 필요가 있다. 재활용 및 에너지화가 가능한 폐기물의 단순 매립 등이 억제될 수

있도록 매립 및 소각 관련 규제를 선진화하고, 폐자원의 순환 이용을 억제하는 법·제도적 제약 요인에 대한 검토도 요구된다.

산업단지와 지역사회, 대기업과 중소기업의 공급체인 등을 중심으로 자원순환형 네트워크 구축을 초점으로 하는 생태경제시스템을 더욱 활성화하는 것도 자원순환형 경제·사회로의 이행을 위해 중요한 과제라 할 수 있다. 이를 위해서는 기업의 참여 활성화와 지역사회와의 협력 증진이 긴요하며, 자원의 수급 정보에 대한 체계적인 관리와 보급 등 유·무형의 인프라를 갖추는 것이 중요하다.

폐기물의 적정 처리를 통해 국민 건강과 생태계의 건전성을 담보하기 위해서는 유해폐기물의 안정적, 효율적 처리를 위한 관리체계의 구축과 더불어 기반시설·산업의 확충 및 현대화가 필수적이다. 화학물질, 산업폐기물 등 위해성이 높은 물질 및 폐기물에 대한 국가 인벤토리의 구축을 토대로 유해물질의 발생과 이용, 폐기 및 처리의 전 과정에 대한 관리가 과학적, 체계적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이며, 위해성이 높은 물질이나 폐기물에 노출될 수 있는 환경을 근본적으로 차단하려는 노력이 필요하다.

제8절 | 지구환경보전

1. 국제적 환경논의의 태동: 1948~60년대

현대적 의미의 지구환경보호를 위한 국제적 노력은 제2차 세계대전 이후에 이루어졌다.[587] 특히 UN의 창설과 더불어 지구환경보호 문제를 다루기 위한 국제기구의 설립과 국제적 환경협약의 체결 등 국제사회의 환경보전 노력이 규범화되기 시작했다. 이 시기의 국제기구는 환경문제를 전담하여 다루지는 않았지만 UN을 중심으로 자원의 보전과 이용에 관한 논의가 이루어지기 시작했으며, 제한적이긴 하지만 경제개발과 환경보호의 관계에 대한 인식을 공유가 이루어졌다.

우선 1954년 UN 총회는 '해양생물자원의 보전에 관한 회의(Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea)'를 개최하여 1958년 4개의 제네바 해양법협약을 채택함으로써 해양생물자원의 보전에 관한 일반 규칙을 규범화하였다. 이후 UN 총회는 관심의 폭을 넓혀 대기권에서의 핵실험과 유류에 의한 환경오염 문제에 대해서도 논의를 시작하였는데, 이는 산업활동 및 군사활동과 연계된 환경보호 문제도 논의의 대상에 포함시키기 시작했다는 것을 의미한다.[588]

---

587) 19세기에도 어족을 보호하기 위한 국제협약이 있었으나 사실상 조업관할구역의 결정에 중점을 둔 것이었다.

588) 한국환경정책·평가연구원(2004).

초기의 국제적 협력이 두드러진 분야는 공유하천 또는 경계수자원의 보호에 관한 것이었다. 모젤 강, 콘스탄스 호, 레만 호, 라인 강 등의 수질을 보호하기 위한 관련 국가들의 협정이 모두 이 시기에 체결되었다. 해양오염 방지를 위한 국제적 노력도 확대되기 시작했는데, 1954년 국제해사기구(International Maritime Organization)의 주도로 선박으로부터의 해양오염을 규제하기 위한 최초의 조약인 '해양 유류오염 방지조약(Convention for the Prevention of the Pollution of the Sea by Oil)'이 런던에서 체결되었다. 1967년에 발생한 영국의 토리캐년호 좌초 사고 이후에는 유조선의 사고로 인한 피해를 구제하기 위한 협약(The Civil Liability Convention, the Fund Convention)과 사고 발생 시 연안국이 개입할 수 있는 권한에 관한 협약(The Intervention Convention)이 체결되면서 해양오염사고에 대한 경각심이 더욱 높아졌다.[589] 이후 1960년대 말에는 유럽 등을 중심으로 지역 단위에서의 국제적 환경오염 방지 노력도 구체화되기 시작했다. 1968년 유럽이사회의 '대기오염규제에 관한 선언(The Declaration on Air Pollution Control)'과 '유럽물헌장(The European Water Charter)' 채택, 아프리카통합기구(OAU)에 의한 '자연과 천연자원을 보존하기 위한 아프리카 협약(The African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources)'의 체결 등이 대표적 사례로 꼽힌다.

2. 지구환경보전을 위한 국제적 규범의 형성: 1970년대 초~80년대

20세기 중반 이후 환경문제가 전 지구적인 관심의 대상으로 떠오르고 지구환경문제의 해결을 위한 국제사회의 공동 대응의 필요성이 높아지면서 1968년 UN 총회에서는 국제환경회의를 개최할 것을 결의하였다. 이후 4년에 걸친 준비 끝에 1972년 6월 스톡홀름에서 'UN 인간환경회의(The UN Conference on the Human Environment)'가 개최되었으며, 이는 지구환경문제를 국제적인 관심사로 부상시킨 결정적인 계기가 되었다. 7개의 선언문과 26개의 원칙으로 구성된 '유엔인간환경선언(The United Nations Declaration on the Human Environment)'에서는 "인간은 품위 있고 행복한 생활을 가능하게 하는 환경 속에서 자유, 평등 그리고 적정 수준의 생활을 가능하게 하는 생활조건을 향유할 기본적 권리를 가지며 현세대 및 다음세대를 위해 환경보호 개선의 엄숙한 책임을 진다"는 점을 분명하게 하였다. 아울러 "각국은 자국의 자원을 개발할 주권적 권리를 가지며, 자국 내에서의 행위가 타국이나 자국의 국가 관할권 외부의 환경에 피해를 초래하지 않도록 할 책임이 있다"는 원칙을 분명하게 함으로써 이후의 국제환경법 발전의 기틀을 제공하였다. 또한 채택된 26개의 원칙에서는 대기·수질·토양은 물론 산성비를 포함한 인접 국가 간 환경문제, 해양오염, 야생동식물의 국가 간 거래, 개발과 환경보전의 융합, 과학과 기술, 환경문제에 관한 교육 등 환경문제 전반에 관한 주제를 폭넓게 다루고 있다.

589) 이상돈(1993).

‘유엔인간환경회의’는 지구환경문제에 관한 최초의 국제회의가 되었으며, 이 회의에서 채택된 ‘유엔인간환경선언’은 지구환경문제를 해결하기 위해 국제사회가 채택한 최초의 선언으로서 이후 지구환경에 관한 국제적 논의의 기틀을 제공한 것으로 평가된다. 이 회의 이후 1973년 UN은 지구환경문제 논의의 중심기구로서 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP, 이하 ‘UNEP’)을 설치하였는데, UNEP는 오존층 보호를 위한 몬트리올의정서를 비롯한 많은 국제환경협약의 체결을 지원하고 다양한 지구환경 보전사업을 수행, 지구환경문제의 해결을 위한 국제적 노력을 주도하는 기구로 발전하였다.

1970년대 국제사회의 환경문제에 대한 대처는 다양한 영역에서의 환경협약 체결 노력으로 요약될 수 있다. 특히 1973년에 개시되어 10년 후인 1982년에 조인된 ‘해양법에 관한 국제협약(United nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)’은 해양환경과 해양생물자원의 보호에 관한 국제적 규칙의 수립을 위한 광범위한 기본 골격을 마련한 것으로 ‘인간환경선언’의 정신을 반영한 최초의 지구적 차원의 글로벌 협약으로 평가된다. 이 협약에서는 해양환경의 보호와 보전에 관한 상세한 사항을 별도로 규정하고 있을 뿐 아니라 심해저와 대륙붕 및 어족자원 관련조항에도 많은 환경보호조항을 두고 있어, 이후 채택된 다른 환경 분야에서의 국제협약 발전에 중요한 영향을 미쳤다.

이 시기에는 특히 국제기구의 활동이 국제적 환경협력을 촉진하는 데에 중요한 역할을 했다. UNEP를 비롯한 국제기구들은 국제적 환경규범의 제안 및 논의의 장을 마련하였으며, 결정, 결의, 권고 등의 다양한 형식으로 국제사회의 환경규범을 형성하는 데에 직·간접적으로 영향을 미쳤다. 국제적 환경규범 형성에 중요한 역할을 한 국제기구 주도의 대표적인 논의 사례로는 1978년의 UNEP 자연자원 보호 및 이용에 관한 정책가이드라인(UNEP Draft Principle), 1981년의 몬테비데오 프로그램, 1982년의 세계자연헌장(World Charter for Nature) 등을 들 수 있다. 이들 문서들은 국제법상 국가를 규율하는 조약은 아니지만 국제환경규범으로서의 일반적인 개념과 기본방향을 제시했다는 데에 중요한 의의가 있다.

1980년대 이후에는 오존층 파괴에 대응하기 위한 노력이 확대되었다. 1985년 UNEP의 노력에 힘입어 오존층 보호를 위한 비엔나협약이 체결되었으며 이후 1987년에는 최초의 범지구적 국제환경규제 체제로 평가받고 있는 몬트리올의정서(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)가 채택되었다. 오존층의 파괴 문제는 1974년에 셔우드 롤런드(F. Sherwood Rowland)에 의해 제기된 이후 비교적 짧은 시간 내에 국제적 규제체계를 확립한 국제환경보호에 있어서의 중요한 이정표를 이룩한 분야이다. 이 의정서에서는 오존층 파괴물질을 구체적으로 규정(CFC-11 등 95종)한 후 물질별로 규제 일정(예: CFC는 1996년부터 사용금지)을 정하고 있으며, 무역규제 조항을 이용해 가입 및 이행을 강제하고 있다.

경제활동으로 인한 환경문제가 국제적인 사안으로 부각되면서 1980년대 이후 들어 환경과 개발의 관계에 대한 문제가 국제사회의 주요 의제로 부각되었으며, 1983년 UN 총회의 결의에 따라 구성된 ‘세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)’를 중심으로 논의가 본격화되었다. WCED의 임무는 2000년대를 향한 장기적 지구환경보전전략을 수립하는 것이었는데, 당시 노르웨이의 수상 브룬

트란트(Brundtland)가 위원장이 되고 20인의 세계환경전문가가 위원이 되어 작업한 결과를 종합, 1987년에 『Our Common Future』(일명 '브룬트란트 보고서')라는 제목의 지구환경보고서를 발간하였다. 이 보고서는 '지속가능발전'의 개념을 최초로 정리한 것으로 유명하며, '공동 관심사(Common Concern)', '공동의 도전(Common Challenges)', '공동의 노력(Common Endeavours)'의 3개 주제로 나누어서 '지속가능발전'의 개념과 실천에 관한 사항을 정리하고 있다.

3. 국제 환경규제의 강화와 지속가능발전의 이념 확산: 1990년대 이후

1990년대 들어 기후변화, 오존층 파괴, 생물다양성 훼손 등 지구적 차원의 환경오염과 자연자원의 훼손이 심화되면서 이를 극복하기 위한 국제사회의 노력도 점차 구체화되었다. 특히 1972년 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 UN 인간환경회의의 개최 20주년을 기념하여 '지속가능발전'을 범세계적으로 실현하기 위한 지구 정상들의 대규모 국제회의인 UN 환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Developmen)가 1992년 6월 브라질의 리우데자네이루에서 개최되었다. 이 회의는 국가정상급 및 행정수반을 포함한 178개국의 정부대표 8,000여 명이 참가하는 사상 최대 규모의 환경회의로서, 지구환경질서의 기본 원칙을 규정하는 '리우선언'과 환경보전 실천계획인 '의제 21(Agenda 21)'을 채택하였다. '리우선언'은 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발의 구현을 위한 지구환경질서의 기본 규범으로서 27개 원칙을 제시하고 있으며, '의제 21'은 리우선언의 구체적인 실천 계획으로서, 지구환경문제의 원인이 되고 있는 각종 사회·경제적 요인 등에 대한 대책과 대기·해양·폐기물·토양 등 부문별 환경문제에 대한 대책, 재정·기술 이전 및 제도문제 등 지구환경보전을 위한 광범위하고 포괄적인 사항을 규정하고 있다. '리우선언'과 '의제 21'은 환경과 개발이 조화를 이루는 '지속가능발전'의 이념적 방향을 설정하고 지구환경보호를 위한 기본적 원칙과 대책을 제시하였다는 점에서 의미가 크다. 아울러 이 회의를 전후하여 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)을 포함하여 많은 수의 국제환경협약이 잇달아 채택되었다.

2000년대 들어와서는 기후변화로 인한 기상이변 증가, 자원의 고갈 등 지구환경문제가 심화되면서 지구생태계 및 인류의 생존, 경제발전의 지속에 대한 위기감이 세계적으로 확산되었다. 이에 따라 환경문제가 국제적 정치·경제의 핵심 의제로 대두하였으며, 국제사회의 대응 노력도 더욱 규범화·구체화되기 시작하였다. 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전세계정상회의(World Summit for Sustainable Development: WSSD)에서는 '지속가능발전'의 이념 실천을 위한 정상선언문이 채택되었으며, 이행 계획을 마련하였다. 특히 이 회의에서 합의한 사항 중에는 교토의정서의 이행 강화, 재생에너지의 공급 확대, 에너지보조금 폐지, 화학물질의 안전관리 강화, 지속 가능한 생산·소비체제로의 전환 등 산업구조의 근본적 전환을 수반하는 내용들을 많이 담고 있다. 또한 선진국들을 중심으로 무역과 연계된 환경규제를 강화하는 움직임이 가시화되기 시작하였다. EU의 화학물질 안전관리 강화 등 많

은 선진국들이 제품 관련 환경기준을 강화하고 있다. 생물자원을 이용한 제품의 개발과 이용이 확대되면서 생물자원을 둘러싼 국가 주권의 침해 문제 등 국제적 논란도 확대되고 있다. 세계무역기구(WTO)를 중심으로 무역과 환경의 연계 문제에 대한 논의도 본격화되기 시작하였다.

우리나라도 경제활동의 규모가 확대되고 국제교역에서 차지하는 비중이 높아지면서 국제사회에서의 정치, 경제적 지위가 향상됨에 따라 그간의 소극적 대응에서 탈피하여 지구환경보전을 위한 국제사회의 움직임에 능동적으로 참여하였다. 기후변화 방지, 오존층 보호, 생물다양성 보호 등을 위한 다양한 국제협약의 체결에 참여했으며, 중요한 협약에 대해서는 국내 입법을 통하여 국제협약상의 준수 사항을 국내법으로 수용하기 위한 노력을 확대하였다. 우선 '지속가능발전'의 이념을 구현하고 범정부적인 종합적인 대응방안을 모색하기 위해 1992년 지구환경관계장관대책회의(위원장: 국무총리), 지구환경실무대책회의 및 지구환경대책기획단을 설치하였다.[590] 1992년 8월 제1차 지구환경관계장관대책회의에서는 유엔환경개발회의 후속조치를 추진하고 환경보전과 조화를 이루면서 국내 산업정책이 추진될 수 있도록 산업대책, 환경대책, 협상대책 등 3개 분야 44개 세부추진과제로 구성된 '지구환경종합대책'을 마련하였다. 1993년에는 기획단회의에서는 국내외 여건변화와 세부과제별 시급성을 반영하여 기존의 44개 세부대책과제를 35개 과제로 조정하였으며, 1994년 이를 다시 27개 과제로 재조정하였다.

아울러 '리우선언'의 실천을 위해 '의제 21'의 이행상황을 점검하고 후속 방안을 마련하기 위해 UN 총회의 결의에 따라 경제사회이사회 산하에 설치된 고위급위원회인 UN 지속가능발전위원회(UNCSD)에 세 차례에 걸쳐 이사국으로 선정되어 능동적으로 활동해 왔다. 특히 '의제 21' 제28장의 권고 사항인 지방정부의 역할 확대를 위하여 '지방의제 21'을 적극적으로 추진하여 2007년 12월말 16개 광역단체를 포함한 전국 246개 자치단체의 89%인 218개 자치단체가 '지방의제 21'을 작성하여 실천하고 있다.[591]

다자간 국제환경협약의 체결 및 이행을 위한 노력에도 능동적으로 참여하였다. 먼저 유해폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리를 국제적으로 규제하기 위한 바젤협약[592]을 국내에서 이행하기 위해 1992년 12월에 「폐기물의국가간이동및그처리에관한법률」을 제정하였다. 이 법률에서는 35개 수입규제 품목 등을 포함하여 총 118개 품목에 대하여 관계기관의 사전협의, 승인 등을 받도록 정하고 있다. 또한 규제 대상 폐기물 이동시 갖추어

590) 지구환경관계장관회의는 이후 1995년 작지만 강한 정부의 구현과 국정 각 분야의 책임행정체제 확립 및 부처의 자율성 제고를 위하여 지구환경관계장관회의는 국무회의로 대체되었다.

591) 세계지속가능정상회의(WSSD) 사무국 및 국제지자체환경협의회(ICLEI)의 공동 조사 결과에 따르면 우리나라는 호주와 함께 아시아태평양지역에서 '지방의제 21'의 참여율이 가장 높은 국가의 하나로 나타났다.

592) 유해폐기물에 대한 자국내 규제를 피하여 아프리카 후진국, 동구권 등 개도국에 불법투기, 매립함에 따른 국제분쟁이 증가하면서 국가 간 유해폐기물의 이동 통제 및 처리감시체계를 구축할 필요성을 절감한 국제사회는 UNEP를 중심으로 1987년 6월 유해폐기물 안전관리를 위한 카이로지침과 원칙을 마련, 협약의 토대를 마련하였다. 그리고 1989년 3월 22일 바젤협약(Basel Convention)이 공식적으로 채택되어 1992년 5월 5일 발효되었다.

야 할 절차 및 수출·입국의 의무 등을 규정하고 있다.

멸종위기에 있는 야생동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES, 1993)과 생물다양성협약[593]에 대처하기 위해 1994년에는 「자연환경보전법」을 개정하여, 1994년부터는 여행자 휴대품 신고서에 CITES 규제 대상 품목을 필수 신고 대상물품으로 명기하도록 하였으며, 1995년 3월부터는 호골을 함유한 제품의 국내유통을 금지시켰다. 2000년대 들어서는 국가 생물자원의 체계적인 보전·관리를 위한 정책을 능동적으로 추진해왔는데, 2005년에는 국가생물자원보전 종합대책(2005~14)을 수립하여 실행하고 있으며, 2007년에는 국립생물자원관을 건립하는 등 선진국형 생물자원 관리체계를 갖추기 시작하였다.

국제환경협약 중 매우 경성적인 협약의 하나로 볼 수 있는 '오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서(1987)'는 1992년 2월 비엔나협약 및 원의정서, 1992년 12월 1차 개정의정서에 가입하였고 가장 강화된 2차 개정의정서에 1994년 12월 가입하였다. 몬트리올 의정서를 준수하기 위해 1993년부터 국민 1인당 연간 사용량을 0.3㎏으로 제한하였으며, 「오존층보호를위한특정물질의제조규제등에관한법률」을 제정하여 온존층 파괴물질의 수급을 조절하고 있다. 이와 더불어 특정물질 사용합리화 지침을 제정하여 사용업자로 하여금 특정물질의 배출억제 및 사용합리화를 위해 노력하도록 하고 있으며, 대체물질 개발을 위해 노력해왔다.

또한 물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지를 보전하기 위해 1971년 체결되어 발전되어왔던 '람사르협약'에 1997년 가입하였으며, 1999년에는 습지 및 철새 보호를 위한 람사협약의 취지를 반영하여 「습지보전법」을 제정하여 국내 이행 상황을 규율하고 있다. 2008년에는 경상남도 창원에서 '건강한 습지, 건강한 인간'이라는 주제로 제10차 람사르 습지보호협약 당사국 총회를 유치하여, 140여 개 당사국 정부, 국제기구, 민간단체 대표 약 2,300명이 참석한 역대 최대 규모의 대회를 개최하였다.

기후변화협약 관련 국제협상에서는 리우에서 체결된 기후변화협약[594]에 가입하였으나 감축의무를 포함한 이행계획을 담고 있는 1997년의 교토의정서에는 개도국 지위로 가입

593) 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)은 생물다양성의 보전과 지속 가능한 이용 및 유전자원의 활용에서 얻어지는 이익의 관계국 간 공평한 분배를 목적으로 1992년 5월 채택되어 1993년 12월 29일 발효되었고 현재 163여 개국이 가입하였으며 우리나라는 1994년 10월 3일에 가입하여 1995년 1월 1일에 발효되었다. 협약은 전문과 42개 조항의 본문 및 2개의 부속서로 되어 있으며 주요 내용은 크게 가입국의 자국 내 생물다양성 보전 의무와 생물다양성 보전을 위한 가입국 간 협력 부분으로 구분할 수 있다. 먼저 국내적 의무로는 생물다양성의 보전과 지속 가능한 이용을 위한 국가전략의 수립, 생물다양성 구성요소의 조사 및 감시, 보호지역 설정 등 현지내(in-site) 보전 조치와 종자은행 설립 등 현지외(ex-site) 보전조치의 시행, 생물다양성 보전을 고려한 환경영향평가의 수행 등이 있다. 가입국 간 협력사항으로는 타국보유 유전자원에의 접근 시 해당국의 사전승인을 받도록 하는 제도(PIC) 도입, 생명공학 등 생물다양성 보전기술의 이전 촉진, 유전적으로 변형된 살아있는 생명체(LMOs)의 안전관리를 위한 생명공학 안전성의정서 채택검토, 개도국의 협약이행을 위한 재정지원 조항 등이 있다.

594) 이 협약은 전문과 본문 26개 조항으로 구성되어 온실가스를 안정화시키기 위한 기본 방향과 책무를 규정하고 있으며, 2000년까지 온실가스의 배출을 1990년 수준으로 안정화시켜야 한다는 원칙하에 무선진국과 개도국 모두의 공통의 의무를 규정하면서도 선진국의 과거 책임에 대한 차별적 의무도 동시에 강조(common but differentiated responsibility)하였다.

함으로써 1단계 온실가스 감축의무 대상국에서는 제외되었다.[595] 우리나라는 2001년 기후변화 관련 대책을 범정부적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속으로 '기후변화대책위원회'를 설치하였고, 2008년 9월에는 '저탄소 녹색성장[596]'의 국가비전 구현을 위하여 범정부 차원의 기후변화대응 종합기본계획(2008~12)을 수립하여 추진하고 있다. 이 종합기본계획에서는 기후친화산업을 육성하기 위하여 에너지 효율 향상, 신재생에너지 개발, 기후변화 예측 및 적응능력 향상 등의 대책을 포함하고 있다. 2009년 11월에는 범정부대책으로서 2020년까지 이산화탄소의 배출전망 대비 30%를 감축하는 것을 골자로 하는 국가 온실가스 감축목표를 설정하여 대외적으로 공표함으로써 기후변화 방지를 위한 우리 정부의 확고한 정책 의지를 천명하였다. 이후 2009년 12월에는 '저탄소 녹색성장'의 국가 비전을 실현하고 온실가스 감축목표의 효율적 달성을 위하여 「저탄소녹색성장기본법」을 제정함으로써 녹색성장과 온실가스 감축을 위한 법적 토대를 갖추었다.

4. 지구환경보전정책의 성과와 과제

국제적·범지구적 환경문제의 해결을 위하여 세계 모든 국가가 공동의 노력을 다하여야 한다는 데에는 의견을 같이 한다. 이러한 인식과 노력을 반영하여 다양한 형태의 다자간 국제환경협약이 체결되어 왔다. 그러나 최근까지는 일부 협약을 제외하고는 협약의 구체적 이행과 관련하여 나라마다 이해관계가 엇갈리면서 선언적 수준을 벗어나지 못한 것으로 평가된다. 개도국들의 경우 지구환경문제의 책임을 선진국에게 돌리면서 선진국의 책임을 강조하고 개도국에 대한 재정 및 기술 지원을 요구해왔다. 반면, 선진국들은 경제피해 등을 우려하여 책임을 지연·회피하면서 개도국의 참여를 촉구하는 자세를 보여왔다. 최근 들어서는 환경을 경제성장의 새로운 동력으로 인식, 환경경쟁력을 갖춘 선진국들을 중심으로 국제환경협약의 실효성 확보를 위한 움직임이 확대되고 있다. 특히 기후변화의 경우 인류의 생존과 경제활동을 근본적으로 위협하는 문제라는 인식이 확대되면서 선진국을 중심으로 선언적 형태에서 탈피한 구속력을 갖춘 규제 패러다임을 갖추기 위한 노력이 활발하게 전개되고 있다.

지구환경보전을 위한 그간의 우리나라의 대응은 국제사회의 일원으로서 우리의 위상과 능력에 맞는 책임을 다한다는 기본 원칙에 입각하여, 1990년대 이후 기후변화협약, 오존층보호협약 등 국제협약에 적극 참여하여왔다. 이와 더불어 1992년 UNCED, 2002년 WSSD 등 지구환경문제의 해결을 위한 국제사회의 주요 논의에 적극 참가함은 물론 '지속가능발전'의 구현을 위한 실행전략인 '의제 21'의 실천을 위한 UN 기구 및 관련 국제기구의 활동에 능동적으로 참여, 국제사회의 일원으로서의 책임을 수행해왔다. 동북아 지역의 환경문제 해결을 위해서는 한·중·일 환경장관회의 등을 통하여 각종 환경협력

595) 우리나라는 1996년 선진국의 경제협력기구인 OECD에 가입하였으나 기후변화와 관련한 국제협상에서는 개도국의 지위를 요구하여 멕시코와 함께 교토의정서상의 의무감축 대상 국가에서 제외되었다.

596) 2008년 8월 15일 건국 60주년을 즈음한 경축사에서 이명박 대통령은 '온실가스와 환경오염을 줄이는 지속 가능한 경제성장'을 핵심 내용으로 하는 '저탄소 녹색성장'의 새로운 국가발전을 제시하였다.

사업에 주도적인 역할을 담당하여 왔으며, 개도국의 환경개선 노력을 지원하기 위하여 ASEAN+3, GEF 등을 통한 협력사업에도 적극 동참하였다. 특히 2000년대 이후에는 ESCAP환경각료회의, 유엔 아·태환경과 개발 장관회의, UNEP 특별이사회, 최근의 람사르 총회 등 대규모 UN 국제회의와 기타 지역·지구환경에 관한 크고 작은 회의를 능동적으로 유치함으로써 국제환경 협력 분야에서의 국가위상을 제고하는 데에 많은 성과를 거둔 것으로 평가된다. 2008년 이후에는 '저탄소 녹색성장'의 국가비전을 제시하고 기후변화 대응을 위한 국제사회의 노력에 능동적으로 참여하고 환경친화적인 경제발전을 달성하기 위한 다양한 정책이 개발되어 추진되고 있다. 이를 위해 국가 온실가스 중기감축 목표를 설정하였고 「저탄소녹색성장기본법」을 제정하는 등 기후변화에 종합적·체계적으로 대응하기 위한 법·제도적 기반을 조성하였다.

이와 같은 성과에도 불구하고 국가위상에 부합하는 역할과 책임을 다하고 있다고 보기는 어려운 것이 사실이다. 일본의 경우 1980년대의 개도국 환경공무원 초청 연수를 시작으로 1990년대 이후에는 중국 등 환경연수기관의 현지 설립, 운영 지원 등을 토대로 개도국 환경시장에서의 자국 산업 점유율을 지속적으로 향상시키고 있다. 최근 들어 우리나라도 개도국 환경협력사업을 확대하고 있으나, 국제사회에서의 환경 논의를 주도하고 국제환경시장으로의 진출 확대를 위한 더 능동적이고 적극적인 역할을 수행해나갈 필요가 있다. 특히 녹색성장의 비전 실현을 위해서는 국제적인 녹색시장의 기반 확충이 전제되어야 한다는 점을 감안할 때, 온실가스 감축 등 환경문제의 국제적 공동 해결을 촉진하기 위한 선진국과 개도국의 가교 역할 확대가 중요할 것으로 판단된다. 아울러 환경과 경제의 상생을 골자로 하는 녹색성장의 선도적 추진국가로서 개도국 등을 대상으로 새로운 발전 모델과 성공 경험을 확산시킴으로써 해외시장 진출 잠재력을 제고해나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 기존 산업의 녹색화와 더불어 새롭게 성장하는 녹색기술과 산업 역량 확충이 병행되어야 하며, 국제적인 협상 및 회의전문가의 양성을 통하여 우리의 의견이 국제사회에 적극 반영될 수 있도록 국제전문능력을 향상시켜나가야 할 것이다.

기후변화의 문제와 관련해서는 교토의정서에 의한 의무 이행기간이 종료되는 2013년 이후의 온실가스 감축 의무와 관련한 협상이 진행 중이다. 이 논의에서는 그동안 감축 의무국이 아니었던 미국 등의 선진국은 물론 우리나라를 포함한 중국·인도 등의 개도국의 감축 이행 문제가 중요한 과제로 논의될 전망이다. 국제적인 경제 패러다임도 크게 달라질 것으로 예상된다. 신재생에너지 등의 청정에너지를 기반으로 하는 저탄소 사회로의 전환 경쟁이 치열해질 전망이며, 이러한 과정에서 친환경정책을 기반으로 성장을 지속하는 국가·기업군과 변화에 적응하지 못하고 탈락하는 국가·기업군으로 명암이 갈리게 될 것으로 보인다. 특히 우리나라의 경우 세계 10위권의 이산화탄소 배출량을 기록하고 있는 OECD 가입국으로서 선진국들로부터 온실가스 감축 의무부담 참여에 대한 압력이 가중될 것이며, 2012년 이후에는 어떠한 형태로든지 온실가스 감축에 능동적으로 나서야 할 상황에 직면해있다. 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 에너지절약형 산업구조로의 개편과 청정에너지의 개발, 녹색 생활양식의 정착 등 녹색성장의 비전 실현을 위한 실천적 노력과 더불어 대외적으로는 우리의 입장을 충분히 반영하여 국제적 논의를 주도할 수 있는 능동적인 전략을 강구하여야 할 것이다.

참고문헌

건교부, 『상수도』, 각년도.
경기개발연구원, 『녹지네트워크형성에 관한 연구』, 1996.
관계부처합동, 『4대강 비점오염원관리종합대책』, 2004.
구자건 외, 『생태계위기와 한국의 환경문제』, 따님, 1992.
국립보건연구원, 『대기오염에 관한 연구』, 1970.
국토개발연구원, 『환경보전적 국토개발정책연구』, 1993.
국토연구원, 『상전벽해 국토60년사』, 2008.
권숙표, 『서울시 대기오염도와 소음도에 관한 조사』, 1968.
권숙표, 『수질행정 및 제도』, 1995.
김갑수, 「서울시 하수도 21세기 비전」, 하수도연구회 논문 97-7, 1997.
김무염 외, 『쌀중의 수은 잔유량에 관한 연구』, 농촌진흥청, 1969.
김세권, 「산업공해의 대책과 전망」, 『한국의 국토·도시 환경』, 한국개발연구원, 1979.
김승우 외, 『환경계정체계 구축방안 연구』, 한국환경기술개발원, 1994.
김연표, 『산림청의 내무부 이관과 환원』, 한국농정50년사 별책 농정반세기증언, 1999.
김응호, 「21세기형 도시하수도 정비를 위한 문제점과 개선방향」, 하수도연구회 논문(제105회), 2001.
김응호, 『하수처리수의 지역순환형 중수도 이용방안』, 하수도연구회 논문(제138호), 2004.
김장수·배증순, 『제1차치산녹화 10년계획의 성과분석과 제2차 계획의 정책방향』, 한국임정연구회 임정연구보고서(1978년도-Ⅰ), 1978.
김학주, 「하수관거정비 종합계획」, 하수도연구회 논문 2002-10, 2002.
나진균, 『대기환경20년사』, 한국대기환경학회, 2003.
내무부, 『제1차치산녹화10년계획세부실행지침』, 1973.
내무부, 『푸른 유신 제1차치산녹화10년계획』, 1973.
내무부, 『자연보호 10년사』, 1988.
내무부, 『한국도시연감』, 각년도.
녹색연합, 『96 한국환경보고서』, 1996.
배재수, 「日帝의 朝鮮 山林政策에 관한 硏究-國有林政策을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 1997.
배재수, 「한국의 산림 변천: 추이, 특징 및 함의」, 『한국임학회지』, 제98권 제6호, 2009, pp.659~668.
배재수·이기봉, 「해방 이후 가정용 연료재의 대체가 산림녹화에 미친 영향」, 『한국임학회지』, 제95권 제1호, 2006, pp.60~72.
법제처, 종합법령정보센터(www.klaw.go.kr), 2008.
변병설, 『국토환경정책의 발전방향에 대한 연구』, 2001.
보건복지부, 『보건사회통계연보』, 각년도.
보건사회부, 『도시와 농촌환경위생 행정의 방향』, 1968.
보건사회부, 『15개년 보건계획』, 1969.

보건사회부, 『보건사회 행정의 실적과 전망』, 1977.
산림청, 『임업통계연보』, 1968~2008.
산림청, 『제2차 치산녹화10년계획(요약)』, 1979.
산림청, 『화전정리사』, 1980.
산림청, 『황폐지복구사』, 1988.
서울시, 『서울 6백년사』, 1983.
서중석, 『사진과 그림으로 보는 한국현대사』, 2006.
손수익, 『治山綠化(國土開發과 山林綠化)』, 미간행.
오호성, 『우리나라 산림정책의 변천과 미래의 산림자원』, 산과 한국인의 삶, 1993.
이기봉 · 배재수, 「1970년대 화전정리사업의 성공요인」, 『한국임학회지』, 제96권 제3호, 2007, pp.325~337.
이상돈, 『환경위기와 리우회의』, 대학출판사, 1993.
정남조, 「우리나라의 고형폐기물 현황 및 처리방향」, 고형폐기물관리에 관한 국제세미나, 국립환경연구원, 1983.
정인욱 전기편찬회, 『선각자 정인욱』, 도서출판춘추각, 2000.
조정제, 『도시경영』, 성문사, 1990.
주린원 외, 『산림부문의 추세 및 장기 전망』, 국립산림과학원 연구보고 07-19, 2007.
통계청, 『경제통계연보』, 1970.
통계청, 『장래인구추계 결과』(www.kosis.kr), 2009.
통계청, 「통계청 보도자료(8월 18일): 통계로 본 대한민국 60년의 경제 · 사회상 변화」, 2008.
한국교회환경연구소, 『92~93년 환경과 평화문제 신문기사 모음』, 1993, 1994.
한국대기환경학회, 『대기환경20년사』, 2003.
한국분뇨청소협회, 『분뇨처리실태와 개선방안』, 1981.
한국수질보전학회, 『수질보전』, 제11권 제1호, 1995, p.53.
한국은행, 『국민소득』(http://ecos.bok.or.kr/), 2009.
한국임정연구회, 『치산녹화30년사』, 1975.
한국환경과학연구협의회, 『오수정화시설 및 정화조의 합리적 개선방안에 관한 연구』, 1993.
한국환경기술개발원, 『21세기를 향한 환경정책의 과제와 추진방향』, 1996.
한국환경정책 · 평가연구원, 『2004 국제환경협약 편람』, 2004.
홍정섭, 「하수관거 BTL 사업의 정책방향」, 하수관거정비사업 효율성제고 특별심포지엄, 하수도연구회, 2005.
환경부, 『국내생물종문헌조사연구』, 1996.
환경부, 『새천년 국가환경비전과 추진전략』, 2000.
환경부, 『상생의 강으로, 화합의 강으로』, 2002. 1.
환경부, 『수도권 대기질개선 특별대책에 대한 경제성 평가』, 2003.
환경부, 『연료사용규제의 보완 발전방안 연구』, 2003.
환경부, 『중장기 대기보전 종합대책 수립 연구』, 2005.
환경부, 『물환경관리기본계획』, 2006.
환경부, 『물환경종합평가방법개발 조사연구』, 2006.
환경부, 『수도권 사업장 대기오염물질 배출량 산정 및 시범사업 실시(Ⅱ)』, 2006.
환경부, 『수질관리개선대책 자료집』, 2006.

환경부, 『국가하수도 종합계획(2007~2015)』, 2007.
환경부, 『한국수도100년사』, 2008.
환경부, 『환경30년사』, 2009.
환경부, 『상수도 통계』, 각년도.
환경부, 『하수도 통계』, 각년도.
환경부, 『한국환경연감』, 각년도.
환경부, 『환경백서』, 각년도.
환경부, 『환경통계연감』, 각년도.
환경부・국토부 외, 『4대강 살리기 추진방안』, 2009.
환경부・한국환경정책평가연구원, 『환경 50년사』, 1996.
환경부・환경정책평가연구원, 『환경 50년사』, 1996.
환경처, 『수환경정책 자료집』, 1993~1994.
환경처, 『환경백서』, 각년도.
환경청, 『환경보전』, 각년도.

朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報』, 1927~1943.
Brown, L. R., *Plan B 2.0: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble*, 2006.
Chung, Chin-Seung et al., *Economic Policies for Sustainable Development*, KDI, 1990.
FAO, *Global Forest Resources Assesment*, 2006.
Kuznets, S., *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, Yale University, USA, 1966.
UNDP, *DPR KOREA: State of the Environmental 2003*, 2003.

편찬위원회

사공일 편찬위원장
무역협회 회장
G20정상회의 준비위원회 위원장
현오석 한국개발연구원 원장
김석준 과학기술정책연구원 원장
김영용 한국경제연구원 원장
김용하 한국보건사회연구원 원장
김태준 한국금융연구원 원장
김태현 한국여성정책연구원 원장
김학소 한국해양수산개발원 원장
박기성 한국노동연구원 원장
박양호 국토연구원 원장
박태주 한국환경정책평가연구원 원장
방기열 에너지경제연구원 원장
방석호 정보통신정책연구원 원장
송병준 산업연구원 원장(현)
오상봉 산업연구원 원장(전)
오세익 농촌경제연구원 원장
진동섭 교육개발원 원장
채 욱 대외경제정책연구원 원장
최성규 한국철도기술연구원 원장
원윤희 한국조세연구원 원장
황기연 한국교통연구원 원장

총괄자문위원회

김광석 경희대학교 경제학과 명예교수
남종현 세계경제연구원 원장
고려대학교 경제학과 명예교수
송희연 아시아개발연구원 이사장
연하청 명지대학교 국제통상학부 교수
정창영 삼성언론재단이사장
연세대학교 경제학과 명예교수
조정제 경원대학교 석좌교수

국토 · 환경 집필진

집필총괄
김영표 국토연구원 국토계획 · 지역연구본부 선임연구위원

국토개발
차미숙 국토연구원 국토계획 · 지역연구본부 연구위원
이범현 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 책임연구원
류승한 국토연구원 국토계획 · 지역연구본부 연구위원
유영휘 (전)국토연구원 선임연구위원
정희남 국토연구원 주택토지 · 건설경제연구본부 선임연구위원
이수욱 국토연구원 주택토지 · 건설경제연구본부 연구위원
김종원 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 선임연구위원
심명필 인하대학교 사회기반시스템공학부 교수
이동필 한국농촌경제연구원 농업농촌정책연구본부 선임연구위원
김창현 국토연구원 국토계획 · 지역연구본부 연구위원
박종택 국토연구원 국토인프라 · GIS연구본부 연구위원

교통 · 물류
조남건 국토연구원 국토인프라 · GIS연구본부 선임연구위원
박준석 한국교통연구원 도로 · 교통안전연구본부 연구위원
홍용기 한국철도기술연구원 도시철도표준화연구단 수석연구원
김형태 한국해양수산개발원 연구감리단 연구위원
김연명 한국교통연구원 항공교통연구실 선임연구위원
김민정 한국교통연구원 항공교통연구실 부연구위원
오재학 한국교통연구원 녹색성장실천연구본부 선임연구위원
한상용 한국교통연구원 녹색성장실천연구본부 연구위원
예충열 한국교통연구원 종합물류연구실 연구위원
정승주 한국교통연구원 종합물류연구실 연구위원
노홍승 한국교통연구원 종합물류연구실 부연구위원
이태형 한국교통연구원 종합물류연구실 연구위원
방연근 한국철도기술연구원 물류표준화연구단 수석연구원
김학소 한국해양수산개발원 원장
황상규 한국교통연구원 광역 · 도시교통연구실 선임연구위원

해양 개발 · 관리
이원갑 한국해양수산개발원 해양정책연구본부 연구위원
오위영 한국해양연구원 해양정책연구실 책임연구원
조동오 한국해양대학교 교수
목진용 한국해양수산개발원 해양정책연구본부 연구위원
최재선 한국해양수산개발원 미래전략연구본부 연구위원

환경보전
장기복 한국환경정책평가연구원 환경전략연구본부 선임연구위원
유헌석 한국환경정책평가연구원 환경평가검토센터 연구위원
최지용 한국환경정책평가연구원 환경전략연구본부 선임연구위원
이병국 한국환경정책평가연구원 환경전략연구본부 선임연구위원
현인환 단국대학교 토목환경공학과 교수
장기복 한국환경정책평가연구원 환경전략연구본부 선임연구위원
배재수 국립산림과학원 기후변화연구센터 연구사

국토 · 환경 자문위원회

조정제 (전)해양수산부 장관, (전)한국해양수산개발원 원장
권원용 서울시립대학교 도시행정학과 교수
(전)서울시정개발연구원 원장
김의원 (전)국토연구원 원장, (전)경원대학교 총장
김형철 누리환경경영원 회장
박병주 홍익대학교 도시공학과 명예교수
박창호 서울대학교 건설환경공학부 교수
박현규 한국해사문제연구소 이사장
송달호 우송대학교 철도차량시스템학과 교수
송병락 서울대학교 경제학부 명예교수
신부용 교통환경연구원 원장, (전)한국교통연구원 원장
유 완 연세대학교 도시공학과 명예교수
윤서성 (전)환경부 차관, (전)한국환경정책평가연구원 원장
최우석 (전)삼성경제연구소 소장 · 부회장
하성규 중앙대학교 부총장
허형택 (전)해양연구소장
홍승용 (전)인하대학교 총장

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

Ⅳ

국토 · 환경

편자
한국경제 60년사 편찬위원회

발행인
현오석

발행처
한국개발연구원

인쇄일
2010년 9월 15일

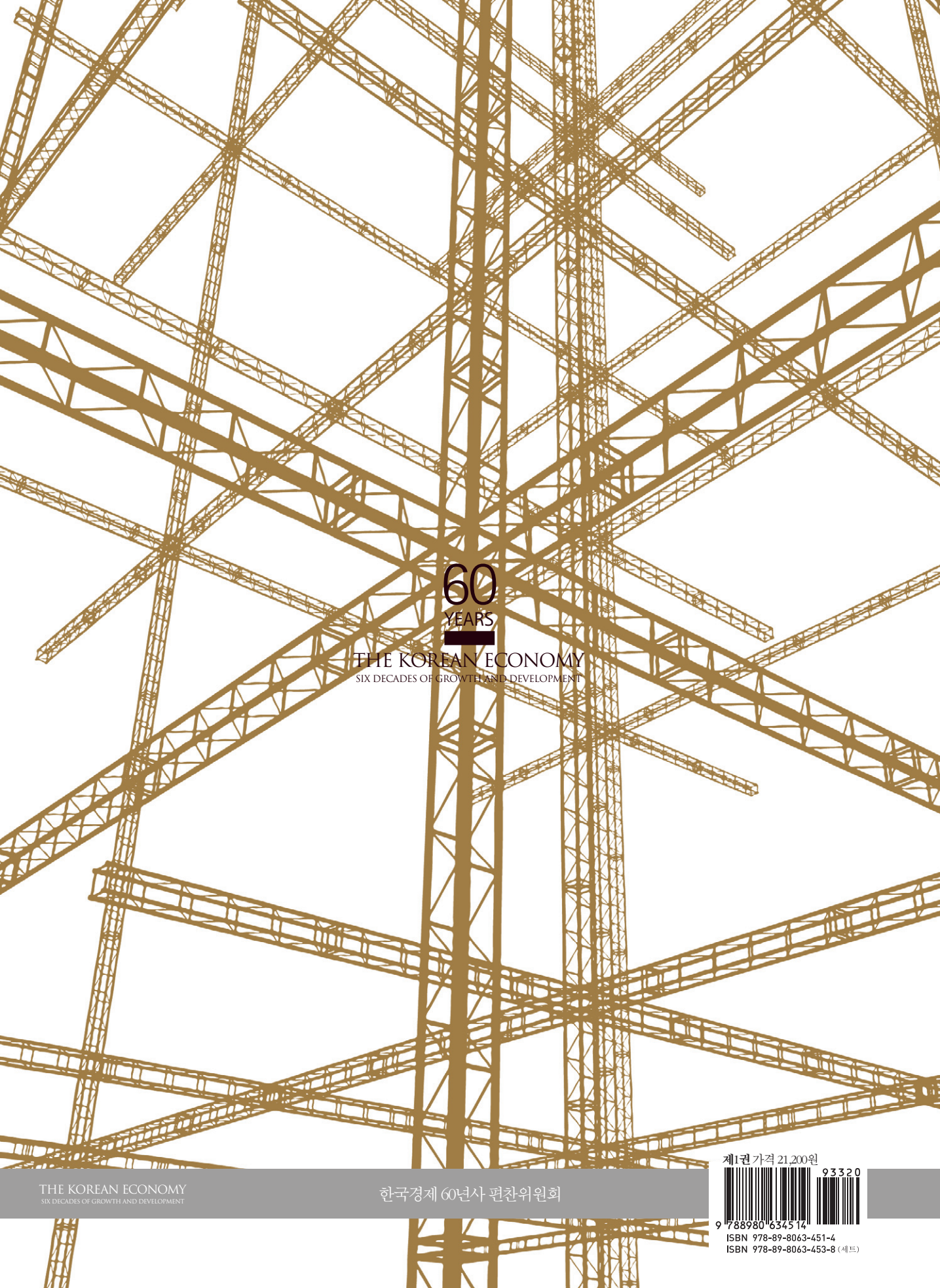
발행일
2010년 9월 30일

ISBN 978-89-8063-451-4
ISBN 978-89-8063-453-8(세트)

가격 15,300원



한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development



제1권 가격 21,200원

9 788980 634514 93320

ISBN 978-89-8063-451-4

ISBN 978-89-8063-453-8 (세트)

THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

한국경제 60년사 편찬위원회



한국경제 60년사

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

사회복지 • 보건

한국경제 60년사 편찬위원회

한국경제 60년사

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

V
사회복지 · 보건

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development

발간사

우리나라는 건국 이래 지난 60년간 세계에서 보기 드문 경제성장을 일구어냈다. 1960년대 초반에 이를 때까지도 우리나라는 세계의 최빈국 가운데 하나였다. 그러나 현재 우리나라는 선진국들의 모임인 OECD(경제협력개발기구)의 일원일 뿐 아니라 세계적 경제대국 반열로 발돋움하였다. 이와 함께 민주화되고 다원화된 정치 · 사회구조를 정착시켰다. 세계 제2차 대전 이후 출범한 수많은 개발도상국 중 유일하게 우리나라만이 경제적 성공과 정치적 민주화를 동시에 이룩해 냈다고 말할 수 있다.

이러한 우리나라의 성공은 흔히 '기적'으로 묘사된다. 이러한 성공의 원인이 무엇이었는지에 대해서는 그동안 많은 논의가 있어 왔다. 이는 학문적으로 중요한 연구주제일 뿐 아니라 현실적으로도 많은 의미를 갖는다. 실제로 다른 많은 개발도상국은 그들의 경제발전전략을 수립하는 데 있어 우리의 경험을 참고하고 있다. 우리도 우리 경제가 당면한 문제를 파악하고 새로운 성장경로를 설계하기 위해서는 지금까지의 역사를 제대로 이해할 필요가 있다.

우리 경제는 그동안 양적 · 질적으로 정말 큰 변화를 겪었다. 국내총생산(GDP) 통계가 처음 집계된 1953년부터 2009년까지의 56년 동안 경제규모는 46배 증가하였다. 특히, 제1차 경제개발5개년계획이 시작된 1962년부터 성장이 본격화됨에 따라 1962년부터 2009년까지 경제규모는 33배 증가하였다. 산업구조에 있어서는 이 기간 중 농어업의 비중이 약 40%에서 3% 미만으로 하락하였고, 그 대신 제조업의 비중이 14%에서 28%로, 서비스업 등 여타 산업의 비중이 47%에서 70%로 상승하였다. 제조업 중에서는 초기에 섬유 · 가죽제품 등의 경공업이 70%를 차지하였으나 이제는 전기 · 전자 등의 중화학공업이 85%를 차지하고 있다. 세계경제와의 통합도 가속화되어 GDP 대비 수출입은 16%에서 80~90%로 상승하였다. 길지 않은 시간에 우리나라는 농업국가에서 산업국가로, 폐쇄경제에서 개방경제로 변신한 것이다. 이 과정에서 중요한 역할을 하였던 요소로 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면함, 기업가들의 개척정신, 정부의 리더십과 꾸준한 경제 · 사회개발 투자 등을 자주 꼽는다.

그동안 정부의 정책기조는 크게 바뀌어 왔다. 광복 이후 국가체제를 제대로 정비하기도 전에 6 · 25 전쟁을 맞아 혼란이 가중되면서 1950년대 중에는 경제성장에 전념할 수 없었다. 그 후 1960년대에는 본격적으로 정부주도 성장전략을 추진하기 시작하였는데, 당시에는 수출지원에 초점을 맞추어 수출만 잘 한다면 누구에게나 차별 없이 지원을 제공하였다. 그러나 1970년대에는 중화학공업이라는 특정 부문을 육성하기 위해 정책지원의 차별성을 높였고, 금융부문에 대한 광범위한 통제를 통해 정책지원에 필요한 자금을 조달 · 배분하였다. 1980년대에 들어와서는 시장에 대한 정부개입이 낳은 부작용에 대한 인식이 높아지면서 민간주도의 경제체제를 확립하기 위한 노력을 시작하였다. 또 복지제도를 확충하는 데 관심을 두기 시작하였다. 이러한 추세는 1990년대

말의 외환위기 이후 강화되어 시장에 대한 직접적 정부개입은 대폭 철회되고 복지지출은 크게 증가하였다.

물론 경제성장과 사회발전이 아무 문제없이 순조롭게만 이루어진 것은 아니었다. 예컨대, 1970년대 들어 정부가 중화학공업을 육성하면서 자원배분의 왜곡이 심해지고 물가불안이 고착되었으며 소득분배가 악화되었다. 또한 정부가 인위적으로 금리를 낮추고 기업의 투자위험을 공유해 줌에 따라 차입경영이 일상화되어 기업들의 평균적인 부채비율은 1960년대 말부터 외환위기 이전까지 300~400%의 과도한 수준을 유지하였다. 이로 인해 부실채권이 늘어나고 금융시스템의 불안정성이 커졌다. 1980년대에 들어와 금융자율화의 노력과 함께 금융기관의 부실채권 부담 완화 노력이 있었지만 오래 지속되지 못하고 결국 1990년대 말에 외환위기를 발생시킨 한 요인이 되었다. 또한 정부가 금융기관을 정책자금의 배분창구로 활용함에 따라 금융산업은 자율과 창의, 그리고 자기책임의 원칙에 입각하여 독자적인 서비스업으로 성장할 기회가 봉쇄되었다. 이와 더불어 외자도입과 배분, 중화학공업 육성, 산업합리화 등의 과정에서 대기업 집단으로 경제력이 집중되고 중소기업의 입지가 상대적으로 약화되었다. 노사관계에 있어서는 노동시장 여건 변화에 맞는 노사관계와 노사간 상생(相生)을 위한 협조적 노사문화가 자리잡지 못하고 노사간 대립과 투쟁의 관행이 생겨났다.

외환위기는 우리 경제가 안고 있던 여러 문제를 결과적으로 외부충격에 의해 해결하는 계기가 되었다. 많은 대기업이 파산하면서 정부와 기업 간의 위험공유체제가 해소되었고, 정부주도의 적극적 구조조정으로 금융부문의 건전성이 크게 높아졌다. 또한 자본시장을 중심으로 대외개방이 대폭 진전되면서 세계경제와의 통합이 가속화되었다. 또 전반적인 자율화 조치에 따라 정부의 직접적 시장개입은 줄어드는 대신, 금융시스템의 건전성을 확보하고 공정한 경쟁규칙을 수립 및 집행하는 정부의 역할은 강화되었다. 본격적으로 시대적 여건에 부합하는 선진형의 경제운영시스템이 도입된 것이다.

그러나 다른 한편으로는 1990년대 초에 시작된 성장잠재력 둔화와 소득분배 악화가 2000년대에도 지속됨에 따라 우리 경제의 앞날에 대한 우려도 커지고 있다. 인구구조 변화에 따라 고용증가율과 저축률이 하락하면서 성장률은 뚜렷한 하향추세에 들어섰다. 또한 세계화의 심화와 함께 지식기반경제가 확산되면서 저숙련 근로자들의 입지가 약화되고 상대적 빈곤이 심화되고 있다. 이러한 가운데 수출산업과 내수산업, 제조업과 서비스업, 중화학공업과 경공업, 대기업과 중소기업 사이의 비대칭성이 확대되어 양질의 고용창출이 어려워지고 있다.

이와 같이 간략하게 요약될 수 있는 우리나라의 경제발전사는 많은 질문을 제기한다. 예컨대, 우리나라와 산업화에 성공하지 못한 다른 개발도상국을 구별 짓는 가장 중요한 특징은 무엇인가? 유사한 경제적 성과를 거둔 다른 동아시아 국가와 우리나라 사이의 차이점과 공통점은 무엇인가? 금융억압(financial repression), 중화학공업 육성, 노동시장 왜곡 등은 고속성장을 위한 불가피한 선택이었는가? 시장자율과 자기책임을 보다 더 중시하는 정책을 좀 더 일찍 택하였더라면 어떤 결과가 초래되었을 것인가? 우리 국민들의 높은 교육열과 저축성향, 근로자들의 근면성, 기업가들의 개척정신은 어디에서 연유하였는가? 정부정책은 여기에 얼마나 기여하였는가? 이러한 여러 질문은 현 시점에서 다른 개발도상국이나 우리 자신에게도 많은 정책적 함의를 가지기 때문에, 그 해답을 찾기 위한 논의가 지속되고 있다.

『한국경제60년사』는 그동안 발표된 수많은 국내외 문헌들을 집대성하고 정리함으로써 이러한 여러 가지 의문에 대한 해답을 찾는 데에 큰 도움이 될 것으로 본다. 『한국경제60년사』 편찬의 또 다른 주요 목적은 국내외 정책담당자들에게 과거 우리의 경험을 통해 얻을 수 있는 유용한 교훈을 제공하자는 것이다. 『한국경제60년사』는 경제일반(거시 · 금융 · 재정 · 조세 · 경쟁정책), 산업, 대외경제, 국토 · 환경, 사회복지 · 보건의 5개 분야별로 지난 60년간의 발전과정을 서술하고 주요 논점을 정리하였다. 이 과정에서 최대한 중립적이고 객관적 시각에서 상황을 평가하고 논의하고자 노력하였다.

5개 분야의 집필책임은 각각 한국개발연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 국토연구원, 한국보건사회연구원이 맡았다. 이들을 중심으로 각 분야마다 여러 연구기관과 각계의 전문가들이 집필에 참여하였다. 전체 작업을 지휘하기 위해 '한국경제60년사 편찬위원회'가 설치되었고, 편찬위원은 집필에 참여한 20여개 연구기관의 원장으로 구성되었다. 그리고 총괄자문위원단 및 각 분야별 자문위원단이 구성되어 집필자들에게 조언을 제공하였다. 작업에 필요한 예산은 기획재정부가 제공하였고, 전체 편찬작업의 간사 역할은 한국개발연구원이 담당하였다.

편찬작업은 2008년에 시작되어 약 2년 동안 진행되었다. 그동안 모든 집필자, 편찬위원, 자문위원, 그리고 정부관계자 모두가 한마음으로 열심히 각자 맡은 바 임무를 적극적으로 수행해 온 결과 총 5권, 약 3,500쪽에 이르는 방대한 분량의 책이 완성되었다. 물론 이 책의 영문 요약본과 함께 일반 독자들과 학교 경제교육용으로 국문보급판도 곧 출간될 것이다. 모쪼록 이렇게 발간된 『한국경제60년사』가 앞으로 국내외에서 관심있는 모든 이들에게 가장 유용한 자료로 활용되기를 기대한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

감사의 글

많은 분들이 『한국경제60년사』 편찬작업에 직 · 간접적으로 참여하였다. 이들 모두에게 감사를 드린다. 누구보다 먼저 2년 전에 기획재정부 장관으로서 편찬작업을 제안하고 동 작업을 직 · 간접으로 지원해 온 강만수 대통령 경제특별보좌관 겸 국가경쟁력강화위원장에게 감사를 드린다.

편찬위원장의 부탁을 받고 기꺼이 총괄자문위원으로 봉사해준 정창영 교수(연세대학교), 김광석 교수(경희대학교), 송희연 원장(아시아개발연구원), 남종현 원장(세계경제연구원), 조정제 교수(경원대학교), 연하청 교수(명지대학교)에게도 큰 감사를 드린다. 이들 자문위원 모두는 집필자에 못지않은 뜨거운 열정으로 후배들의 연구에 값진 조언을 아끼지 않았다. 이들의 조언은 책의 깊이를 더하고 관점을 넓히는 데 무엇보다 크게 기여했다.

각 분야별로 집필작업을 지휘하였던 현오석(한국개발연구원), 오상봉 · 송병준(산업연구원), 채욱(대외경제정책연구원), 박양호(국토연구원), 김용하(한국보건사회연구원) 원장의 노고 역시 매우 컸다. 특히, 현오석 원장은 간사 역할을 맡아 전체 작업을 총괄하고 관리하느라 더욱 많은 수고를 했다.

아울러 편찬작업에 재정 · 행정적 지원을 제공하였던 윤증현 기획재정부 장관을 비롯한 관계자들의 노고에 깊은 감사를 드린다. 특히, 작업의 시작단계부터 지원업무를 맡았던 박철규 실장과 최상목 국장의 역할이 컸다. 최상목 국장은 기획재정부에서 금융위원회로 자리를 옮긴 후에도 끝까지 작업을 지원하는 적극성을 보였다.

마지막으로, 분야별 집필자들에게 깊은 감사를 드린다. 이들의 명단은 이 책의 마지막에 기록되어 있다. 그 가운데에서도 각 분야별로 원고를 정리하는 책임을 맡았던 고영선(한국개발연구원), 김도훈(산업연구원), 이준규(대외경제정책연구원), 김영표(국토연구원), 김승권(한국보건사회연구원) 박사에게 특별한 감사를 드린다. 더욱이 고영선 박사는 이 모든 분야별 집필을 총괄하느라 더욱 많은 수고를 했음을 빼 놓을 수 없다.

그리고 편찬위원회는 2010년 8월 30일에 '한국경제60년사 국제컨퍼런스'를 개최한 바 있다. 컨퍼런스에 참여하여 유익한 조언을 주신 앤 크루거 교수(존스홉킨스 대학교) 등 국내외 석학들에게 감사드린다.

이 외에도 수많은 분들의 정성이 『한국경제60년사』에 깃들여져 있으나, 이들에게 일일이 감사를 표시하지 못하는 것을 안타깝게 생각한다.

2010년 9월
한국경제60년사 편찬위원장
사공 일

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

V

사회복지 · 보건 목차

1 제1장 총괄

제1절 전반적 변화 1
1. 사회복지 · 보건 분야의 개관 1
2. 시대별 사회복지 · 보건의 발전 15

제2절 평가 및 분석과 전망 및 향후 과제 30
1. 평가 및 분석 30
2. 전망 및 향후 과제 33

37 제2장 인구변동과 경제발전

제1절 인구변동과 경제발전의 개관 37
1. 인구변동의 개관 37
2. 시대별 인구변천 38

제2절 경제성장과 인구정책 43
1. 인구정책의 개관 43
2. 시대별 인구정책의 발전과정 44
3. 평가 및 정책과제 63

제3절 수도권 인구집중과 인구의 국제 이동 64
1. 인구이동의 개관 64
2. 산업화와 수도권 인구집중 64
3. 경제성장과 국제 인구이동 70
4. 평가 및 정책과제 76

제4절 평가 및 향후 정책방향 77

85 제3장 보건의료와 경제발전

제1절 보건의료와 경제발전의 개관 85
1. 개관 85
2. 시대별 보건의료정책의 변화 92

제2절 공공보건의료 108
1. 공공보건의료정책의 개요 108
2. 연대별 주요 의료정책 도입 · 전개 109

제3절 보건의료자원 122
1. 보건의료자원 개관 122
2. 보건의료자원 시대별 변화 123

제4절 건강증진 152
1. 건강증진의 개관 152
2. 시대별 건강증진사업의 발전 155
3. 평가 및 정책과제 163

제5절 식품안전 165
1. 개관 165
2. 시대별 변화 165
3. 평가 및 정책과제 189

제6절 의약품 191
1. 의약품분야의 개요 191
2. 연대별 의약품분야의 발전과 주요 정책 도입 및 전개 192
3. 평가 및 정책과제 215

제7절 평가 및 향후 정책방향 216

229 제4장 사회복지와 경제발전

제1절 사회복지와 경제발전의 개관 229
1. 사회복지의 개관 229
2. 시대별 사회복지의 변화 239

제2절 국민연금 248
1. 연금제도 개관 248
2. 국민연금제도의 시대별 발전과정 250
3. 평가 및 정책과제 269

제3절 건강보험 278
1. 건강보험의 개관 278
2. 시대별 건강보험의 변화 279
3. 주제별 정책발전과정 288
4. 평가 및 정책과제 299

제4절 기초보장 309
1. 기초보장의 개관 309
2. 기초보장제도 변천사 310
3. 평가 및 정책과제 325

제5절 노인복지 333
1. 노인복지정책 개관 333
2. 연대별 노인복지정책의 특징 344
3. 평가 및 정책과제 356

제6절 장애복지 358
1. 장애인복지정책의 개관 358
2. 연대별 장애인복지정책의 특징 362
3. 평가 및 정책과제 375

제7절 영유아보육 377
1. 보육정책의 개관 377
2. 연대별 보육정책의 특징 380
3. 평가 및 정책과제 406

제8절 평가 및 향후 정책방향 409

419 제5장 교육과 경제발전

제1절 교육과 경제발전의 개관 419
1. 개관 419
2. 시대별 교육의 변화 420
3. 교육과 경제발전의 관계 425

제2절 초 · 중등교육 427
1. 초 · 중등교육 개관 427
2. 시대별 변화 431
3. 평가 및 정책과제 463

제3절 대학교육 470
1. 대학교육 개관 470
2. 시대별 변화 474
3. 평가 및 정책과제 491

제4절 평생교육 499
1. 평생교육 개관 499
2. 시대별 변화 501
3. 평가 및 정책과제 520

제5절 평가 및 향후 정책방향 522

529 제6장 노동과 경제발전

제1절 서론 529

제2절 노동공급과 경제발전 530
1. 개관 530
2. 시대별 노동공급의 변화 531

제3절 노동수요와 경제발전 562
1. 노동수요의 개관 562
2. 시대별 노동수요의 변화 568

제4절 임금 변화 574
1. 임금 변화 개관 574
2. 시대별 임금수준 변화 575
3. 임금격차 581
4. 임금체계 585
5. 최저임금제도 589

제5절 근로시간과 경제발전 591
1. 근로시간의 개관 591
2. 시대별 근로시간의 변화 592
3. 평가 및 정책과제: 근로시간 단축의 효과 607

제6절 사회보험제도 도입과 발전 610
1. 사회보험의 개관 610
2. 시대별 사회보험제도의 변화 612
3. 평가 및 정책과제 642

제7절 노사관계와 경제발전 644
1. 노사관계의 개관 644
2. 시대별 노사관계의 변화 645
3. 평가 및 정책과제 695

제8절 평가 및 향후 정책방향 696

705 제7장 여성과 경제발전

제1절 여성과 경제발전 개관 705
1. 개관 705
2. 시대별 여성의 참여와 역할 707

제2절 여성인력 양성의 양적 · 질적 발전 709
1. 여성인력 양성의 개관 709
2. 시대별 변화 711
3. 평가 및 정책과제 729

제3절 여성의 노동시장 참여 확대 733
1. 여성의 노동시장 참여 개관 733
2. 시대별 변화 734
3. 평가 및 정책과제 754

제4절 여성의 다양한 사회참여 755
1. 여성의 다양한 사회참여 개관 755
2. 시대별 여성의 사회참여 758
3. 평가 및 정책과제 772

제5절 여성경제활동 지원 관련 법제의 발전 774
1. 개관 774
2. 여성경제활동 지원 관련 법제의 시대별 변화 775
3. 평가 및 정책과제 789

제6절 평가 및 향후 정책방향 790

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

V

사회복지 · 보건
표목차

〈표 1- 1〉 주요 의료시설 및 의료인력의 인구 10만명당 수(1949~60년) 6
〈표 1- 2〉 한국인의 신장 및 체중(1965~70년) 7
〈표 1- 3〉 사회보장예산의 변화 추이 8
〈표 1- 4〉 건강보험 적용인구 추이 9
〈표 1- 5〉 최저생계비의 연도별 추이 10
〈표 1- 6〉 보육시설과 보육아동의 변동 추이 10
〈표 1- 7〉 각급 학교의 변동 추이 11
〈표 1- 8〉 각급 학교의 학급당 학생 수 변화 추이 12
〈표 1- 9〉 주요국의 노동생산성 13
〈표 1-10〉 최저임금수준 변화 추이 14
〈표 1-11〉 고등학교 졸업 여학생의 대학진학률 추이(1980~2008년) 15

〈표 2- 1〉 한국의 인구성장(1945~2 000년) 38
〈표 2- 2〉 한국의 연도별 인구구성비의 변화(1925~44년) 39
〈표 2- 3〉 한국의 연도별 인구구성비의 변화(1944~60년) 41
〈표 2- 4〉 한국의 연도별 인구구성비의 변화(1960~85년) 42
〈표 2- 5〉 한국의 연도별 인구구성비의 변화(1985~2005년) 43
〈표 2- 6〉 남북한의 인구성장(1945~60년) 45
〈표 2- 7〉 인구구조(1945~60년) 45
〈표 2- 8〉 연도별 총인구 및 성비(1960~95년) 46
〈표 2- 9〉 연도별 인구구성 및 부양비의 변화(1960~95년) 47
〈표 2-10〉 이혼 사유(1980~95년) 50
〈표 2-11〉 연도별 총인구 및 성비(1995~2025년) 55
〈표 2-12〉 연도별 인구구성 및 부양비의 변화(1995~2025년) 56
〈표 2-13〉 이혼사유(1995~2005년) 58
〈표 2-14〉 출산장려를 위한 정부 지원시책 현황(2005년 9월 현재) 61
〈표 2-15〉 출산장려를 위한 정부 지원정책 현황(2009년 11월 현재) 62
〈표 2-16〉 도시화 추세 65
〈표 2-17〉 지역별 순인구이동률 65
〈표 2-18〉 서울 중심의 인구억제대책(1964~82년) 66
〈표 2-19〉 제1차 수도권정비계획 67
〈표 2-20〉 제2차 수도권정비계획의 변화 68
〈표 2-21〉 제3차 수도권정비계획 69
〈표 2-22〉 지역별 해외이주의 규모(1990~2000년) 72
〈표 2-23〉 목적별 해외이주 신고자 수(1980~2003년) 72
〈표 2-24〉 국제결혼 74
〈표 2-25〉 현행 결혼이민자 통합정책: 7개 정책과제와 26개 단위과제 76
〈부표 2-1〉 합계출산율 및 출생아 수(1960~2007년) 82
〈부표 2-2〉 평균수명 추이(1948~2007년) 82
〈부표 2-3〉 평균 초혼연령 변화 추이(1960~2005년) 83
〈부표 2-4〉 평균 이혼연령 변화 추이(1995~2005년) 83
〈부표 2-5〉 수도권의 인구집중(1960~2005년) 83

〈표 3- 1〉 출생 시 기대여명 및 건강수명 86
〈표 3- 2〉 국민의료비 및 건강보험 재정과 GDP의 추이(1985~2006년) 88
〈표 3- 3〉 주요 국가의 의료서비스산업 부가가치 및 GDP 비율 89
〈표 3- 4〉 의료기관 수 변화 추세(1980~90년) 98
〈표 3- 5〉 소득계층별 연령보정 만성질환 유병률(65세 이상) 101
〈표 3- 6〉 중앙 공공보건행정조직 변천 111
〈표 3- 7〉 중앙 보건행정조직 변천 112

〈표 3- 8〉 국가별 폐결핵 환자 유병률(1968~70년) 113
〈표 3- 9〉 연도별 보건진료소, 보건진료원, 공중보건의 현황 117
〈표 3-10〉 연도별 산업재해 발생 현황 118
〈표 3-11〉 산업보건 관련 주요 정책 변화 118
〈표 3-12〉 주요 의료인력의 변화(1949~60년) 124
〈표 3-13〉 의료시설 및 병상 수의 변화(1949~60년) 125
〈표 3-14〉 주요 의료인력의 변화(1960~80년) 126
〈표 3-15〉 의사의 고용상태(1962, 1969년) 127
〈표 3-16〉 의료시설 및 병상 수의 변화(1960~80년) 127
〈표 3-17〉 소유형태별 병원 수와 병상 수 128
〈표 3-18〉 연도별 의료기관 수 130
〈표 3-19〉 소유형태별 · 병상규모별 의료기관 수 130
〈표 3-20〉 재원의 확충사업 대상과 내용 131
〈표 3-21〉 의료시설 및 병상 수의 변화(1980~90년) 133
〈표 3-22〉 소득 1만달러 시점의 인구 10만명당 의사 수 비교 133
〈표 3-23〉 의과대학 신설인가 현황 133
〈표 3-24〉 주요 의료인력의 변화(1990~2000년) 135
〈표 3-25〉 의사 취업 현황 136
〈표 3-26〉 의료시설 및 병상 수의 변화(1990~2000년) 137
〈표 3-27〉 공공과 민간병원의 병상 수 137
〈표 3-28〉 주요 의료인력의 변화(2000~07년) 139
〈표 3-29〉 의과대학 및 간호대학 입학정원 변화 추이 142
〈표 3-30〉 주요 전문과목 전문의 구성 비중 142
〈표 3-31〉 보건의료인력의 취업률(2006년) 143
〈표 3-32〉 의료시설 및 병상 수의 변화(2000년~현재) 143
〈표 3-33〉 지역별 입원병실 및 병상 수 분포 144
〈표 3-34〉 지역별 인구 10만명당 입원병실 수 및 입원병상 수 분포 145
〈표 3-35〉 우리나라 급성병상 수 및 장기요양병상 수 146
〈표 3-36〉 보건기관의 의료인력 현황(2006년 12월) 150
〈표 3-37〉 주요 인력의 지역별 불균형 지수(지니계수) 150
〈표 3-38〉 국민건강증진사업의 연대별 실시 현황(1995~2008년) 154
〈표 3-39〉 건강증진기금에서 건강증진분야 재정 지원 추이(1998년) 156
〈표 3-40〉 건강증진기금에서 건강증진분야 재정 지원 추이 (2003~09년) 158
〈표 3-41〉 연도별 식품 수입실적 169
〈표 3-42〉 지방자치제 실시 이후에 지방정부로 이관된 주요 업무 현황 170
〈표 3-43〉 축산가공품의 구분관리 현황 171
〈표 3-44〉 연도별 식약청예산 증감 현황 171
〈표 3-45〉 식품진흥기금 운용 현황 173
〈표 3-46〉 1인 1일 식품섭취량을 통한 열량구성비(PFC Ratio) 추이 174
〈표 3-47〉 가구별 식료품비 지출 추이 175
〈표 3-48〉 도시가계 월평균 가공식품비 및 외식비 지출 추이 176
〈표 3-49〉 국가별 식중독 발생 현황 177
〈표 3-50〉 섭취장소별 식중독 발생 현황 178
〈표 3-51〉 연도별 HACCP 지정업소 현황 179
〈표 3-52〉 대두와 옥수수의 수입량 현황 180
〈표 3-53〉 식품위해물질에 의한 식품사고 현황 181
〈표 3-54〉 유해물질 모니터링체계 및 대상 품목 182
〈표 3-55〉 건강기능식품 관련 업소 현황 183
〈표 3-56〉 식품위해요소 분류 184

〈표 3-57〉 단계별 이물관리방안 185
〈표 3-58〉 기후 변화 예측 186
〈표 3-59〉 기후온난화에 따른 식중독 발생 전망 186
〈표 3-60〉 식사대용 어린이 기호 식품 187
〈표 3-61〉 간식용 어린이 기호식품 중 고열량 · 저영양 식품 187
〈표 3-62〉 1953~60년의 의약품 수입실적 현황 193
〈표 3-63〉 1954~61년의 의약품 판매업소 현황 194
〈표 3-64〉 1960년대 의약품 등 생산실적 196
〈표 3-65〉 1970년대 의약품 등 생산실적 196
〈표 3-66〉 연도별 제약기업의 KGMP 적격업체 지정 현황 200
〈표 3-67〉 연도별 제약업체 수와 의약품 생산실적(1995~99년) 203
〈표 3-68〉 연도별 국내 산업 대비 제약산업의 비중(1995~99년) 203
〈표 3-69〉 연도별 신약 등 재심사 지정 현황(1995~99년) 204
〈표 3-70〉 1999년 국내 제약기업의 신약개발 진행 현황 205
〈표 3-71〉 약가협상 결과 212
〈표 3-72〉 기등재 의약품 연도별 평가대상 212

〈표 4- 1〉 최저생계비의 연도별 추이 232
〈표 4- 2〉 건강보험 적용인구 추이 232
〈표 4- 3〉 의료비 본인부담률 추이 232
〈표 4- 4〉 공적연금 가입자 추이 234
〈표 4- 5〉 국민연금 가입자 추이 235
〈표 4- 6〉 국민연금 수급자 및 수급금액 추이 235
〈표 4- 7〉 한국의 노후소득보장제도의 발전사 249
〈표 4- 8〉 「국민복지연금법」과 「국민연금법」 비교 253
〈표 4- 9〉 국민연금 급여구조 255
〈표 4-10〉 확대 단계별 국민연금 가입자 현황 262
〈표 4-11〉 납부예외율 추이 263
〈표 4-12〉 신 · 구 개인연금저축에 대한 세제 지원 264
〈표 4-13〉 국민연금 재정 전망(1차 재정재계산) 264
〈표 4-14〉 퇴직연금제도 도입 사업장 현황 266
〈표 4-15〉 사업장규모별 퇴직연금제도 도입 현황 266
〈표 4-16〉 국민연금의 기본연금 변천과정 267
〈표 4-17〉 연도별 가입자 현황 270
〈표 4-18〉 공적연금 가입자 추이 271
〈표 4-19〉 연도별 · 급여종별 연금수급자 현황(1988년 1월 1일~2009년 4월 말 누계 기준) 272
〈표 4-20〉 연금종별 월평균 지급액 272
〈표 4-21〉 기금 조성 현황 272
〈표 4-22〉 국민연금 재정수지 전망(2차 재정재계산) 273
〈표 4-23〉 한국의 연금기금 적립금 추이 277
〈표 4-24〉 시기별 주요 정책 281
〈표 4-25〉 재정공동기금 수지 현황 285
〈표 4-26〉 연도별 조합 수의 변화 추이(1978~99년) 285
〈표 4-27〉 공단의 관리운영비 현황 286
〈표 4-28〉 연도별 건강보험 적용인구 현황 288
〈표 4-29〉 의료보험 적용 확대 단계별 가입자 비율 289
〈표 4-30〉 건강보험 재정의 기간별 연평균 증가율 비교 290
〈표 4-31〉 급여기간의 변화 296
〈표 4-32〉 보험급여 항목의 확대 297

〈표 4-33〉 국민의료비 중 공공재원 비율 302
〈표 4-34〉 보험 재정 현황 305
〈표 4-35〉 연도별 보험료 체납 현황 307
〈표 4-36〉 기간별 체납 현황 307
〈표 4-37〉 건강보험 재정에서 국고 지원의 위치 308
〈표 4-38〉 연도별 사회복지전담공무원 정원의 증원 추이 314
〈표 4-39〉 기초보장제도 시행 전후 실업률 추이 315
〈표 4-40〉 기초보장제도 시행 전후 전국 빈곤 추이 317
〈표 4-41〉 「생활보호법」과 「국민기초생활보장법」의 비교 321
〈표 4-42〉 근로장려세제 수급요건(2009년 현재) 324
〈표 4-43〉 소득수준별 근로장려세제 수급금액(2009년) 324
〈표 4-44〉 GDP 대비 기초보장예산 비율 329
〈표 4-45〉 부양의무자 기준으로 탈락한 가구의 사적이전소득 유무 332
〈표 4-46〉 연도별 자활성공률 332
〈표 4-47〉 인구구성의 변화(1970~2020년) 334
〈표 4-48〉 노인일자리 관련 정책 343
〈표 4-49〉 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입 관련 각 당의 입장 비교 349
〈표 4-50〉 전국 장애인 추정 수 및 출현율(1995, 2000, 2005년) 361
〈표 4-51〉 보육시설과 유치원 이용 및 미이용 아동 현황 378
〈표 4-52〉 소득수준별 · 연도별 보육료 · 유아교육비 차등 지원 396
〈표 4-53〉 연도별 보육료 지원규모 396
〈표 4-54〉 연도별 만 5세아 보육료규모 396
〈표 4-55〉 연도별 장애아 무상보육 지원규모 396
〈표 4-56〉 보육료 지원 아동(2008년) 397
〈표 4-57〉 연도별 예산규모 405

〈표 5- 1〉 초등학교의 변화 추이 428
〈표 5- 2〉 중학교의 변화 추이 429
〈표 5- 3〉 고등학교의 변화 추이 429
〈표 5- 4〉 초 · 중등학교 학급당 학생 수 변화 추이 430
〈표 5- 5〉 초 · 중등학교 교원 1인당 학생 수 변화 추이 430
〈표 5- 6〉 한국과 OECD 국가의 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 비교 431
〈표 5- 7〉 학생 1인당 교육예산 변화 431
〈표 5- 8〉 제1차 의무교육 시설확충5개년계획의 추진실적 443
〈표 5- 9〉 제2차 의무교육 시설확충5개년계획의 추진실적 443
〈표 5-10〉 평준화 정책 실시지역 450
〈표 5-11〉 현행 교원평가 제도와 개선방안 비교 462
〈표 5-12〉 초 · 중등교육 연령대의 취학률 국제비교 464
〈표 5-13〉 성인인구(25~64세) 대비 초 · 중등교육 이수율 국제비교 465
〈표 5-14〉 초 · 중등교육 취학률 시 · 도별 비교 465
〈표 5-15〉 한국 학생들의 OECD PISA 순위 466
〈표 5-16〉 연도별 · 설립별 대학학교 수 472
〈표 5-17〉 연도별 · 설립별 대학학생 수 472
〈표 5-18〉 대학교육의 진학률 추이(남 · 여/일반계 · 전문계 고등학교) 473
〈표 5-19〉 5 · 31 교육개혁의 대학교육부문 내용 486
〈표 5-20〉 2000년대 대학교육 개혁 핵심 사업 488
〈표 5-21〉 연도별 · 유형별 대학교육기관 학생 구성비 493
〈표 5-22〉 대학교육 단계 연도별 국내 외국인 유학생 현황 495
〈표 5-23〉 OECD 회원국 학생 1인당 공교육비(2005년) 496

〈표 5-24〉 평생교육의 영역 500
〈표 5-25〉 방송통신학교 설치상황 및 학생 수 추이 502
〈표 5-26〉 연도별 국문보급상황(만 12세 이상 인구) 504
〈표 5-27〉 문맹교육 진행상황 505
〈표 5-28〉 기술학교 및 고등기술학교 학교 수 · 학생 수 추이 506
〈표 5-29〉 산업체 부설학교 설치 현황 508
〈표 5-30〉 대학 부설 평생교육원 현황(2007년 5월 기준) 517
〈표 5-31〉 평생교육사업 현황 518
〈표 5-32〉 평생교육 연수 개최 및 참가인원 현황 520

〈표 6- 1〉 주요 인구구조 지표의 추이 및 전망 532
〈표 6- 2〉 주요 연령계층별 인구 증가율의 추이 및 전망 539
〈표 6- 3〉 생산가능인구의 추이(1991~2002년) 540
〈표 6- 4〉 각 연령대별 생산가능인구의 연평균 증가율(1991~2002년) 542
〈표 6- 5〉 연령계층별 생산가능인구의 비중(1991~2009년) 543
〈표 6- 6〉 연령계층별 생산가능인구의 비중(1991~2002년, 남성) 544
〈표 6- 7〉 연령계층별 생산가능인구의 비중(1991~2002년, 여성) 545
〈표 6- 8〉 교육수준별 생산가능인구와 비중 추이(1993~2002년) 546
〈표 6- 9〉 교육수준별 생산가능인구와 비중 추이(1993~2002년, 남성) 546
〈표 6-10〉 교육수준별 생산가능인구와 비중 추이(1993~2002년, 여성) 547
〈표 6-11〉 경제활동인구와 경제활동참가율 추이(1963~2009년) 548
〈표 6-12〉 연령대별 경제활동참가율 추이(1991~2009년) 553
〈표 6-13〉 연령대별 경제활동참가율 추이(1991~2002년, 남성) 555
〈표 6-14〉 연령대별 경제활동참가율 추이(1991~2002년, 여성) 555
〈표 6-15〉 교육수준별 경제활동인구 추이(1991~2002년) 557
〈표 6-16〉 교육수준별 경제활동인구의 추이(1991~2002년, 남성) 559
〈표 6-17〉 교육수준별 경제활동인구의 추이(1991~2002년, 여성) 560
〈표 6-18〉 산업별 취업자 분포 563
〈표 6-19〉 청년층과 고연령층의 고용률 변화 563
〈표 6-20〉 직능수준 및 직종별 취업자 수 변화 564
〈표 6-21〉 ICT 투자율과 ICT 지출률 571
〈표 6-22〉 임금 및 근로시간 증가율 추이 575
〈표 6-23〉 임금, 노동생산성 및 물가상승률 추이 578
〈표 6-24〉 주요국의 단위노동비용 및 관련지표의 증가율 추이 580
〈표 6-25〉 임금소득 불평등도 추이 582
〈표 6-26〉 순임금격차 추이 583
〈표 6-27〉 임금구성체계(2002년) 587
〈표 6-28〉 특별급여 지급률 및 지급 기준(2001년) 587
〈표 6-29〉 연봉제 및 성과배분제 도입 사업체 비율 및 적용 근로자 비율 추이 588
〈표 6-30〉 최저임금제도 관련 주요 지표 추이 590
〈표 6-31〉 최저임금의 상대적 수준 국제비교(2002년) 591
〈표 6-32〉 연간 총근로시간의 국제비교: 전체 취업자 기준 593
〈표 6-33〉 연간 총근로시간의 국제비교: 피용자 기준 593
〈표 6-34〉 우리나라의 근로시간 변동 추이: 10인 이상 사업체 기준 594
〈표 6-35〉 연간 휴일 · 휴가일수의 국제비교 597
〈표 6-36〉 규모별 월평균 총근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준) 598
〈표 6-37〉 규모별 월평균 정상근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준) 600
〈표 6-38〉 규모별 월평균 초과근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준) 601
〈표 6-39〉 산업별 월평균 총근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준) 601
〈표 6-40〉 산업별 월평균 정상근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준) 602

〈표 6-41〉 산업별 월평균 초과근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준) 603
〈표 6-42〉 근로시간 단축의 효과 607
〈표 6-43〉 제도 시행 당시의 기본급여의 소정급여일수 618
〈표 6-44〉 고용보험료율의 변화 622
〈표 6-45〉 고용보험제도의 적용범위 확대과정 622
〈표 6-46〉 구직급여의 소정급여일수: 2000년 1월 이후 623
〈표 6-47〉 비정규집단 규모 632
〈표 6-48〉 산재보험 적용산업 및 사업장에 관한 규정 633
〈표 6-49〉 산재보험 보상 확대 634
〈표 6-50〉 보상 수준에 대한 국제비교 636
〈표 6-51〉 산재장해인의 직업복귀율: 실태조사 결과 636
〈표 6-52〉 주요국 재해통계 산출범위 638
〈표 6-53〉 2000년 우리나라 업무상 질병발생 현황 638
〈표 6-54〉 주요국의 업무상 질병의 종류 640
〈표 6-55〉 1987년 이후 노사관계의 변화과정 669
〈표 6-56〉 연대별 정부의 산업재해예방정책 변천과정 692

〈표 7- 1〉 고등학교 전공분야별 여학생 비율 추이(1995~2008년) 725
〈표 7- 2〉 고등교육기관 유형별 · 전공계열별 여학생 분포(2008년) 726
〈표 7- 3〉 고등교육 유형별 여성 학위 취득자 비율(2005년) 730
〈표 7- 4〉 OECD 국가의 고등교육기관 전공분야별 신입생의 여학생 비율 (2006년) 732
〈표 7- 5〉 5인 이상 사업체 근로자의 직종 분포(1948년) 735
〈표 7- 6〉 5인 이상 사업체 근로자의 업종 분포(1957년) 735
〈표 7- 7〉 1948년 5월~1950년대에 조직된 여성단체 760
〈표 7- 8〉 1960~70년대에 활동한 여성단체: 설립 시기와 목적 762
〈표 7- 9〉 국회의원 입후보자 및 당선자 수(1981~94년) 763
〈표 7-10〉 지방의회 입후보자 및 당선자 수(1991년) 763
〈표 7-11〉 행정부 직급별 일반직 여성 공무원 수(1983, 1989, 1990년) 764
〈표 7-12〉 지방의회 입후보자 및 당선자 수(1995~2008년) 767
〈표 7-13〉 고시 및 공무원 시험 여성합격률 추이(1992~2008년) 769
〈표 7-14〉 한국의 남녀평등지수 및 여성권한척도 추이(1995~2007년) 770
〈표 7-15〉 여성단체 증가 추이(1985~2006년) 771
〈표 7-16〉 주로 참여하는 사회단체(통계청 사회통계조사: 1999, 2003, 2006년) 772
〈표 7-17〉 여성관련법의 주요 제 · 개정 내용(1948~59년) 776
〈표 7-18〉 여성관련법의 주요 제 · 개정 내용(1960~79년) 777
〈표 7-19〉 여성관련법의 주요 제 · 개정 내용(1980~94년) 778
〈표 7-20〉 여성관련법의 주요 제 · 개정 내용(1995~2008년) 781
〈부표 7-1〉 중등학교 여학생 수 및 여학생 비율(1960~2008년) 796
〈부표 7-2〉 각급 학교의 신규 여성인력 양성규모(1965~2008년) 797

60
YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

V

사회복지 · 보건 그림목차

[그림 1- 1] 사회복지 · 보건 발전과 경제발전을 통한 지속가능한 국가발전모형 2
[그림 1- 2] 한국의 인구변동 추이 4
[그림 1- 3] 인구피라미드의 변화 추이 4
[그림 1- 4] 한국의 인구밀도 변동 추이 5
[그림 1- 5] 한국의 출산율 변동 추이 5
[그림 1- 6] 한국인의 평균수명 추이 7
[그림 1- 7] 국민연금 가입자 변동 추이 8
[그림 1- 8] 국민연금 수급자 및 수급금액 추이 9
[그림 1- 9] 국민의료비 변화 추이 9
[그림 1-10] 연도별 고등교육인구의 추이 12
[그림 1-11] 사회복지 · 보건 태동기의 주요 요소 18
[그림 1-12] 사회복지 · 보건 기반 조성기의 주요 요소 20
[그림 1-13] 사회복지 · 보건 확충기의 주요 요소 23
[그림 1-14] 사회복지 · 보건 성숙기의 주요 요소 26
[그림 1-15] 사회복지 · 보건 정립기의 주요 요소 30

[그림 2- 1] 인구피라미드의 변화 추이 47
[그림 2- 2] 합계출산율 변화 추이(1960~95년) 48
[그림 2- 3] 평균수명 추이(1948~95년) 49
[그림 2- 4] 평균 초혼연령 변화 추이(1960~95년) 50
[그림 2- 5] 합계출산율 변화 추이(1995~2007년) 57
[그림 2- 6] 평균수명 추이(1995~2007년) 57
[그림 2- 7] 평균 초혼연령의 변화 추이(1995~2005년) 59
[그림 2- 8] 평균이혼연령의 변화 추이(1995~2005년) 59
[그림 2- 9] 수도권정비계획의 권역 69
[그림 2-10] 국제결혼 비율과 건수 75

[그림 3- 1] 1인당 국민총소득 변화 추세 85
[그림 3- 2] OECD 국가와 우리나라의 영아 사망률(출생아 1,000명당) 변화 추이 87
[그림 3- 3] OECD 국가의 국민의료비 비교 88
[그림 3- 4] 합계출산율 및 노인인구 비율 추이 90
[그림 3- 5] 암 사망자 및 만성질환 유병률 90
[그림 3- 6] 약제비 비중의 변화 추이 106
[그림 3- 7] 우리나라 정부수립 시 보건분야 기구표 111
[그림 3- 8] 폐결핵 유병률의 변화 추이 113
[그림 3- 9] OECD 국가의 인구 천명당 활동 의사 수(2006년) 140
[그림 3-10] OECD 국가의 인구 천명당 치과의사 수(2006년) 140
[그림 3-11] OECD 국가의 인구 천명당 활동 간호사 수(2006년) 141
[그림 3-12] OECD 국가의 인구 천명당 약사 수(2006년) 141
[그림 3-13] OECD 국가의 인구 천명당 급성병상 수(2006년) 146
[그림 3-14] OECD 국가의 65세 이상 인구 천명당 장기요양병상 수 146
[그림 3-15] 건강증진종합계획 2010의 기본 틀(2002년도 수립) 160
[그림 3-16] 새국민건강증진종합계획 2010의 기획 모형 162
[그림 3-17] 연도별 1995년 대비 수입실적 현황 168
[그림 3-18] 연도별 식품진흥기금 추이 172
[그림 3-19] 현 식중독 발생 보고체계 178
[그림 3-20] 유전자재조합 농작물 재배면적 추이 180
[그림 3-21] 소비자 클레임 현황 185
[그림 3-22] 연도별 의약품 품목 수와 생산실적 현황(1980~94년) 197

[그림 3-23] 연도별 완제의약품의 수출입 현황(1990~99년) 204
[그림 3-24] 연도별 원료의약품의 수출입 현황(1990~99년) 204
[그림 3-25] 연도별 일반의약품 및 전문의약품 생산실적 209
[그림 3-26] 연도별 임상시험 현황 214

[그림 4- 1] 의료비 본인부담률 추이 233
[그림 4- 2] 공적연금 가입자 추이 234
[그림 4- 3] 국민연금 가입자 추이 235
[그림 4- 4] 공적연금 연계방법 269
[그림 4- 5] 공적연금의 사각지대 275
[그림 4- 6] 공적연금과 사적연금 지출(2006) 276
[그림 4- 7] 2002년의 지역보험료 부과체계 292
[그림 4- 8] 건강보험 보장성 강화전략 298
[그림 4- 9] 주요 국가별 전 국민 건강보험 달성기간 301
[그림 4-10] 건강보험 적용률 301
[그림 4-11] 건강보험 적용인구 1인당 연간 급여비와 전년도 대비 증감률 302
[그림 4-12] 유병자 중 미치료율 303
[그림 4-13] 건강보험 가입자의 1인당 내원일수 304
[그림 4-14] 도시 · 농촌 가계의 연간 의료비 지출(불변가격 기준, 1992년=100) 304
[그림 4-15] 사각지대 규모 325
[그림 4-16] 기초보장예산 및 정부예산 증가율 비교 327
[그림 4-17] 기초보장 및 GDP 증가율 비교 327
[그림 4-18] 예산 대비 기초보장예산 비율 비교 328
[그림 4-19] 개발도상국의 GDP 대비 공공부조예산 비율 328
[그림 4-20] 근로능력 · 경제활동유형별 탈수급유형 333
[그림 4-21] 연도별 고령화율과 노인복지예산 338
[그림 4-22] 연도별 예산규모 405
[그림 4-23] 연도별 예산의 GDP 대비 비율 406

[그림 5- 1] 1951년「교육법」개정에 의한 학제 437
[그림 5- 2] 1945~61년의 대학교육인구 증가 추이 477
[그림 5- 3] 대학교육기관 졸업생의 분야별 비율 추이 479
[그림 5- 4] 연도별 대학교육인구의 추이 483
[그림 5- 5] 고교 졸업생 수와 대학입학정원 추이 484
[그림 5- 6] 고교 졸업생 수 대비 대학입학정원의 비율 추이 484
[그림 5- 7] 평생교육의 비전 및 추진과제 502
[그림 5- 8] 독학학위 취득시험 지원자 현황 512
[그림 5- 9] 독학학위제에 의한 학사학위 취득자 현황 512
[그림 5-10] 학점은행제 학습자 등록 현황 514
[그림 5-11] 학점은행제에 의한 학위수여자 현황 515
[그림 5-12] 평생교육정책사업 519
[그림 5-13] 성인문해교육 예산 지원 현황 519
[그림 5-14] 소외계층 평생교육 프로그램 지원 현황 520

[그림 6- 1] 인구증가율의 추이 및 전망(1960~2050년) 533
[그림 6- 2] 인구의 추이 및 전망(1960~2050년) 533
[그림 6- 3] 인구 피라미드의 변화 535
[그림 6- 4] 전체 인구에서 65세 이상 인구의 비중(1960~2000년) 537
[그림 6- 5] 전체 인구에서 65세 이상 인구의 비중(2000~50년) 537

[그림 6- 6] 노령화지수의 추이 및 전망(1960~2050년) 537
[그림 6- 7] 부양비의 추이 및 전망(1960~2050년) 538
[그림 6- 8] 생산가능인구의 추이(1991~2002년) 541
[그림 6- 9] 생산가능인구의 증가율과 여성 비중의 추이(1991~2002년) 541
[그림 6-10] 연령계층별 생산가능인구의 연평균 증가율(1991~2002년) 543
[그림 6-11] 생산가능인구의 연령계층별 비중(1991~2002년) 544
[그림 6-12] 경제활동참가율 추이(1963~2001년) 549
[그림 6-13] 연령대별 경제활동참가율 추이(1991년과 2002년) 553
[그림 6-14] 연령대별 경제활동참가율 추이(1991년과 2002년, 남성) 554
[그림 6-15] 연령대별 경제활동참가율의 추이(1991년과 2002년, 여성) 554
[그림 6-16] 고용형태별 취업자 비중 564
[그림 6-17] 그룹 간 임금격차: 시간당 실질임금의 로그값 565
[그림 6-18] 그룹 내 임금격차: 남성 시간당 실질임금 로그값의 표준편차 566
[그림 6-19] 환율 및 무역수지의 변화 571
[그림 6-20] 정보통신기술의 확산과 노동시장 변화 573
[그림 6-21] 지니계수 추이를 통해 살펴본 소득분배구조의 변화 573
[그림 6-22] 외환위기 이후의 노동시장 변화 574
[그림 6-23] 임금총액에 대한 임금내역별 기여율 추이 576
[그림 6-24] 명목임금상승률 및 명목GDP증가율 추이 577
[그림 6-25] 임금소득 불평등도 추이(지니계수) 582
[그림 6-26] 학력 간 순임금격차 추이 584
[그림 6-27] 우리나라의 근로시간 변동 추이: 10인 이상 사업체 기준 594
[그림 6-28] 제도 시행 당시의 고용보험사업의 개요 614
[그림 6-29] 산재보험 급여 625
[그림 6-30] 재해자 수 626
[그림 6-31] 재해율 626
[그림 6-32] 중증장해자 수 추이 627
[그림 6-33] 사망자 수 628
[그림 6-34] 업종별 사망자 수 추이 629
[그림 6-35] 업종별 1~3급 장해자 수 630
[그림 6-36] 업종별 4~7급 장해자 수 630
[그림 6-37] 산재보험에 대한 연금형태의 수급자 수 증가 추이 641
[그림 6-38] 산재환자 요양기간 추이 641
[그림 6-39] 보험급여액 642
[그림 6-40] 연도별 취업자 수 및 실업률 656
[그림 6-41] 월평균급여 및 제조업 월근로시간 657
[그림 6-42] 조합원 수 및 노동조합 수 659
[그림 6-43] 연도별 취업자 수 및 실업률 665
[그림 6-44] 월평균급여 및 제조업 월근로시간 665
[그림 6-45] 조합원 수 및 노동조합 수 666
[그림 6-46] 노동손실일수 및 쟁의행위 건수 667
[그림 6-47] 평균임금 및 임금인상률 변화(월단위 급여기준) 677
[그림 6-48] 주당 평균 근로시간 변화 677
[그림 6-49] 노동조합 수 및 조합원 수 변화 679
[그림 6-50] 쟁의발생 빈도 680
[그림 6-51] 파업으로 인한 노동손실일수 및 생산차질액 변화 680
[그림 6-52] 파업발생 시 분쟁 지속일수 및 불법파업 빈도 수 변화 682
[그림 6-53] 불법노동쟁의의 원인 변화 추이 682
[그림 6-54] 노동쟁의의 쟁점 변화 추이 683
[그림 6-55] 고용보험사업의 개요 694

[그림 7- 1] '여성과 경제발전'의 정책영역별 시기 구분 707
[그림 7- 2] 각급 학교의 여성 졸업자 비율(1952년) 711
[그림 7- 3] 각급 학교 여학생 비율(1960, 1975년) 713
[그림 7- 4] 신규 여성인력 중 초등학교 졸업자 비율(1966~80년) 714
[그림 7- 5] 각급 학교 여자 비진학자의 취업실태(1972년) 715
[그림 7- 6] 초 · 중등학교 여자 졸업자의 진학률(1975, 1985, 1995년) 717
[그림 7- 7] 고등학교 및 고등교육기관의 여학생 비율(1975~95년) 717
[그림 7- 8] 각급 학교가 양성한 여성인력 중 중등학교 졸업자 비율 (1971~99년) 718
[그림 7- 9] 실업계 고등학교 남녀 학생의 전공계열별 분포 (1975, 1985, 1995년) 719
[그림 7-10] 고등교육기관별 여학생 비율 추이(1979~95년) 720
[그림 7-11] 고등학교와 고등교육기관 졸업자의 취업률 추이(1975~95년) 721
[그림 7-12] 중등학교와 고등교육기관 여자 졸업자의 직종별 취업자 분포 (1976, 1991년) 722
[그림 7-13] 고등학교 졸업자의 대학 진학률 추이(1980~2008년) 724
[그림 7-14] 각급 학교가 양성한 여성인력 중 고등교육기관 졸업자 비율 (1986~2008년) 724
[그림 7-15] 고등교육기관 졸업자의 졸업연도별 취업률 추이(1993~2008년) 727
[그림 7-16] 고등교육기관 졸업자의 취업 직종별 분포(1995, 2008년) 728
[그림 7-17] 성별 · 고등교육기관 유형별 졸업자 중 취업자의 종사상 지위 (2008년) 728
[그림 7-18] 15세 이상 인구의 성별 ? 학습유형별 평생학습 참여율(2004년) 729
[그림 7-19] 각급 학교의 여성인력 양성규모 추이(1966~2008년) 731
[그림 7-20] 성별 경제활동참가율 추이(구직기간 1주 기준, 1963~2008년) 738
[그림 7-21] 여성취업자의 업종 분포 추이(1963~79년) 739
[그림 7-22] 여성취업자의 직종 분포 추이(1963~79년) 740
[그림 7-23] 성별 취업자의 종사상 지위 분포 추이(1963~79년) 741
[그림 7-24] 여성취업자의 연령 분포 추이(1963~2008년) 742
[그림 7-25] 여성취업자의 산업별 분포 추이(1980~2008년) 744
[그림 7-26] 여성취업자의 직업별 분포 추이(1980~2008년) 744
[그림 7-27] 여성의 연령별 경제활동참가율 추이(1980~2008년) 745
[그림 7-28] 여성취업자의 학력 분포 추이(1980~2008년) 746
[그림 7-29] 성별 임금근로자 중 비정규직 비율의 변화(1989~2008년) 749
[그림 7-30] 우리나라 성별 임금격차의 추이 및 국제비교(1995~2007년) 750
[그림 7-31] 대졸 여성의 경제활동참가율 국제비교(2006년) 751
[그림 7-32] 기업 내 여성관리자 비율의 추이(2000~06년) 752
[그림 7-33] 지역구 · 전국구 국회의원 중 여성 비율(후보자, 당선자별) 767
[그림 7-34] 국회의원 · 행정관리직 · 전문기술직 여성 비율 국제비교 (2007년) 771

제1장 총괄

제1절 | 전반적 변화

1. 사회복지·보건 분야의 개관

사회복지·보건과 경제는 불가분의 관계를 갖는다. 사회복지·보건의 발전에는 많은 재원이 필요하기 때문에 경제발전의 초기 단계에서는 성장(成長)이 선행되어야 할 필요가 있다. 그렇지만 지속적인 경제발전은 사회복지·보건의 발전이 함께하지 않으면 이룩하기 어렵다. 즉, 사회복지·보건과 경제는 반드시 병행·발전되어야 최대효과를 거양할 수 있다.

지난 60여 년 동안 한국은 일제강점기, 6·25 전쟁, 부존자원의 부족, 정치적 불안, 두 차례의 경제위기 등 온갖 시련을 딛고 급속한 경제성장을 이룩하였다. 무엇보다도 '한강의 기적'은 경제개발과 사회개발의 병행에서 찾을 수 있다. 즉, 1960년대 초에 추진한 경제개발과정에서 사회개발을 병행하지 않으면 안 된다는 인식을 하게 되었고, 이는 경제사회발전5개년계획으로 전환되면서 한국경제가 급속히 발전할 수 있었던 견인차 역할을 하게 되었다. 또한 한국인의 근면성과 높은 교육수준을 가진 양질의 풍부한 노동력이 큰 몫을 담당하였다.[1)]

다시 말해 한국경제의 발전은 사회복지·보건의 발전이 병행되었기 때문에 가능하였으며, 이러한 기저(基底)에는 풍부하면서도 높은 교육수준과 보건의료수준의 향상에 기초한 양질의 노동력, 여성의 적극적 참여 등이 크게 기여한 것이다. 더군다나 산업화 과정에서 어쩔 수 없이 양산되는 소외계층에 대한 사회안전망(social safety net)을 충분하지는 않지만 갖추고, 지속적으로 보완해나감으로써 대다수의 국민이 동참하는 경제발전을 이룩하였다. 이는 사회 통합적 측면에서의 경제성장을 이룩하였음을 의미하는 것이다.

---

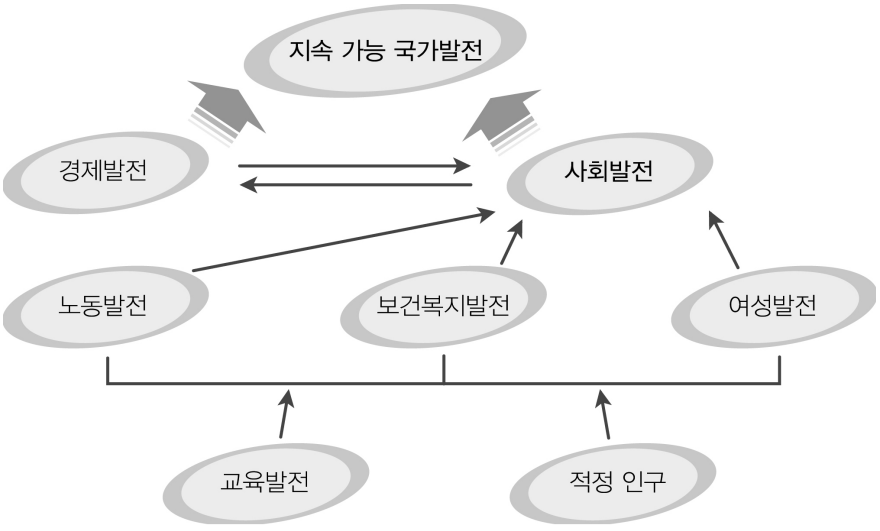
1) 한국의 고등교육 진학률은 83.8%(2008년)로 세계에서 가장 높은 수준이며, 이는 고등교육의 대중화 단계(mass access)를 넘어 보편화 단계(universal access)를 보여주는 것으로 최근 30년 동안에 이루어진 것이다. 고등교육의 선도적 국가로서 고등교육의 보편화 단계에 있는 미국이 이런 단계에 이르기까지의 기간은 반세기라고 평가된다. 결국 한국이 세계 11위의 경제규모를 갖는 국가로 발전할 수 있었던 핵심 요인의 하나는 고등교육의 발전일 것이다.

과잉인구는 경제발전의 장애요인이라는 측면에서 인구증가억제정책을 추진한 결과 전 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 빠른 속도로 인구 증가의 감소를 기록하였으며, 사회복지에 대한 투자와 사회보험제도의 도입은 복지발전의 원동력이 되었다.

국민의 높은 교육열을 충족시키기 위한 교육발전이 급속하게 추진되어 한국인의 교육수준은 단기간에 세계적 수준으로 향상되었으며, 이는 높은 노동생산성으로 연결되어 경제발전의 원동력으로 작용하였고, 향후 지속적인 국가발전에 기여할 것으로 판단된다.[2)]

산업화 초기부터 한국 여성이 경제발전에 이룩한 공로는 지대하다. 특히, 산업화 중반에는 고학력의 풍부한 노동력과 자녀에 대한 무한한 교육열을 주도하면서 한국 여성의 위력이 거침없이 발휘되었다.

[그림 1-1] 사회복지 · 보건 발전과 경제발전을 통한 지속 가능한 국가발전모형



일반적으로 부존자원의 부족으로 경제발전을 위해 허리띠를 졸라매야 하는 사회에서의 복지는 경제성장의 뒷전에 밀릴 수밖에 없는 한계를 분명히 가지게 된다. 더군다나 민주주의의 역사가 짧고, 권위주의시대가 압도적으로 길었던 한국의 정치상황을 고려한다면 사회복지·보건의 발전이 현재의 수준을 유지할 수 있었던 것도 기적이라 하지 않을 수 없다.

물론 정권창출이 정당화되기 어려워 국민을 회유하려는 목적에서 시혜적 측면의 많은 복지 측면의 제도와 정책이 출현되었으므로 한국 사회의 복지가 발전될 수 있었다는 의

2) 물적자원이 부족하면 인적자원에 의존할 수밖에 없다. 이러한 측면에서 우리나라는 교육을 국가경쟁력의 원천으로 인식하고, 2003년 중학교까지 완전 무상의무교육을 실현하였고 전체 고등학생 중 87%가 대학을 진학하는 등 세계에서 유례를 찾아보기 어려울 만큼 짧은 기간에 양적으로 성장하여 왔다. 이는 국가사회발전에 필요한 각 분야의 고급두뇌와 산업인력을 양성할 수 있었던 원동력이 되었다. 이런 성과 덕분에 경제발전과정에서 산업인력을 적기에 양성·공급함으로써 '한강의 기적'으로 일컬어지는 산업화를 실현할 수 있었다고 판단된다.

견이 있다. 반면, 이러한 정치적 목적의 졸속 입법은 복지의 발전에 기여하였다고 볼 수 없는 분명한 한계를 가지며, 결국 절름발이 복지제도일 수밖에 없다는 비판적 의견도 많이 있는 것이 사실이다(신섭중 외[1999]; 윤찬영[1998]; 곽효문[2000] 참조).

한국은 경제성장 중심의 국가정책을 추진하였기 때문에 많은 사회적 부작용을 낳았다는 비판을 완전히 부정할 수는 없다. 즉, 경제발전에 걸맞지 않은 복지투자, 두 차례의 경제위기 경험, 무리한 인구증가억제정책 등이 복합적으로 작용하면서 소외·취약계층이 대량 발생되었고, 낮은 출산율이 사회문제화되었으며, 인구고령화와 인구 감소를 극히 우려하게 되었다.

또한 노동시장의 구조적 모순에 의하여 학벌·학력 중심의 사회구조를 조성하게 되었다. 이는 소위 망국병으로 일컬어지는 '사교육'에 소요되는 비용이 엄청난 가계부담으로 나타났으며, 자녀양육에 대한 부담이 저출산 문제로 연결되고 있다. 또한 성장과 분배에 대한 논쟁은 노사관계에도 영향을 주어 여전히 갈등관계의 틀을 벗어나지 못하는 경향을 가지고 있다. 그리고 성차별적 요소가 잔존하고 있을 뿐만 아니라 여성의 '일과 가정의 양립'의 장애물이 광범위하게 존재하고 있어, 여성발전을 지속화하는 데 걸림돌이 되고 있음이 사실이다.

이와 같은 문제점과 부작용에 대한 지적은 건전한 비판으로 받아들여질 수 있다. 많은 선진국에서도 사회정책의 수립과 추진과정에서 이러한 고민이 있었음은 물론이다. 현재 한국 사회에서 '성장과 분배'를 어떻게 조화롭게 가져가느냐에 대한 정치적·학문적·정책적 논쟁이 계속되고 있음은 또다시 도약적 발전을 이룩하기 위한 고민이라고 판단된다.

지난 60년간 사회복지·보건의 발전을 살펴보면 경제발전에 미치지는 못하지만 상당한 수준의 성과를 거양하였다. 본 절에서는 이 분야의 주요 지표를 중심으로 성과와 의미를 논의한다.

가. 인구분야의 주요 성과

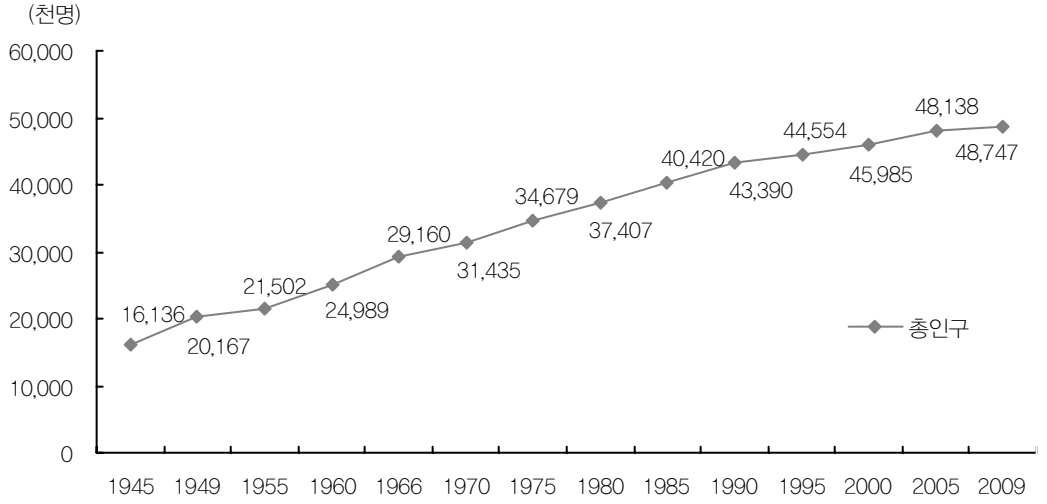
과잉인구는 경제발전의 장애요인이라는 측면에서 인구증가억제정책을 추진한 결과 전세계적으로 유례가 없는 빠른 속도로 인구 증가의 감소를 기록하였다. 물론 현재도 여전히 인구 증가가 이루어지고 있지만 인구 증가율이 매우 낮아 인구증가억제정책은 성공을 거두었다고 판단된다.

한국의 인구는 광복 당시인 1945년 16,136천명에서 1970년 31,435천명으로 25년 만에 약 2배 증가되었으며, 2005년 48,138천명으로 약 3배 증가되었다.

출산율 저하, 평균수명 연장 등 다양한 요인에 의하여 인구구조가 급속히 변화하였다. 이는 유년인구의 감소, 노인인구의 증가를 의미하는 것이다. 인구구조를 나타내는 인구피라미드는 선진국형인 항아리형으로 변화해나갔다.

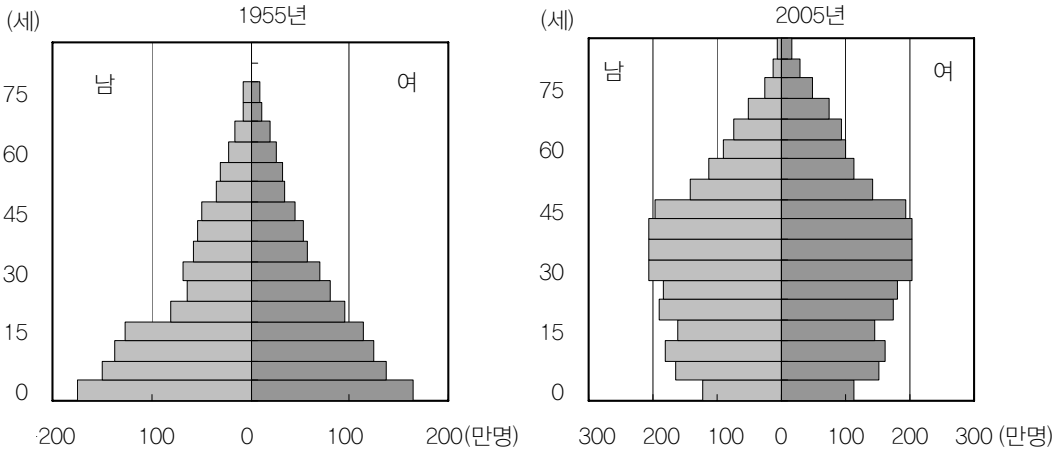
그렇지만 이와 같은 인구 증가는 1983년 합계출산율이 인구대체수준(Total Fertility Rate, TFR 2.1명)에 도달한 이후 지속적으로 낮아진 데 기인하여 2018년 49,340명으로 정점(peak)에 도달할 것으로 전망되며, 그 후부터는 급속하게 감소될 것으로 예상된다(통계청[2006. 11]).

[그림 1-2] 한국의 인구변동 추이



자료: 통계청, 『인구센서스』, 각년도; 통계청, 『장래인구추계』, 2006. 11.

[그림 1-3] 인구피라미드의 변화 추이



국토면적 대비 인구수를 의미하는 인구밀도(명/㎢)는 1970년 328명에서, 지속적인 인구 증가로 인하여 2005년 483명에 달하였다. 이는 세계 세 번째로 인구조밀국가를 나타내는 것이다.[3)]

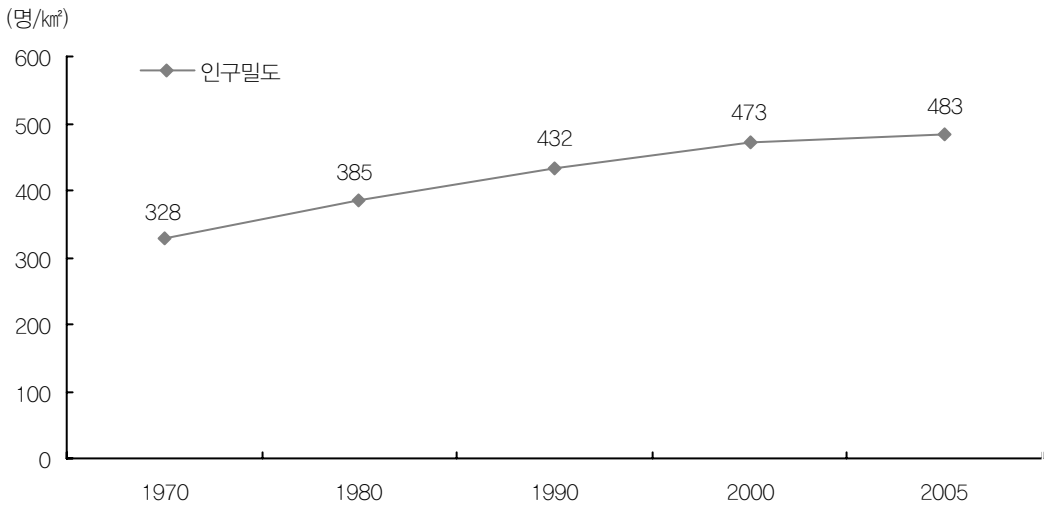
그렇지만 출산행태의 기본속성을 인식하지 못한 오류와 국민의 사회복지·보건 요구를 충족하지 못한 정책적 미비로 인하여 인구의 재생산을 나타내는 대표적 지표인 합계

3) 2005년 기준. 도시국가 및 소규모 섬 국가를 제외하면 인구조밀국가 1위는 방글라데시(985명/㎢), 2위는 대만(632명/㎢)으로 나타났다.

출산율(Total Fertility Rate)이 세계에서 가장 짧은 기간에 가장 낮은 수준으로 낮아져 당장 인구구조상의 문제점이 노출되고 있음은 성과의 부작용이라고 하겠다.

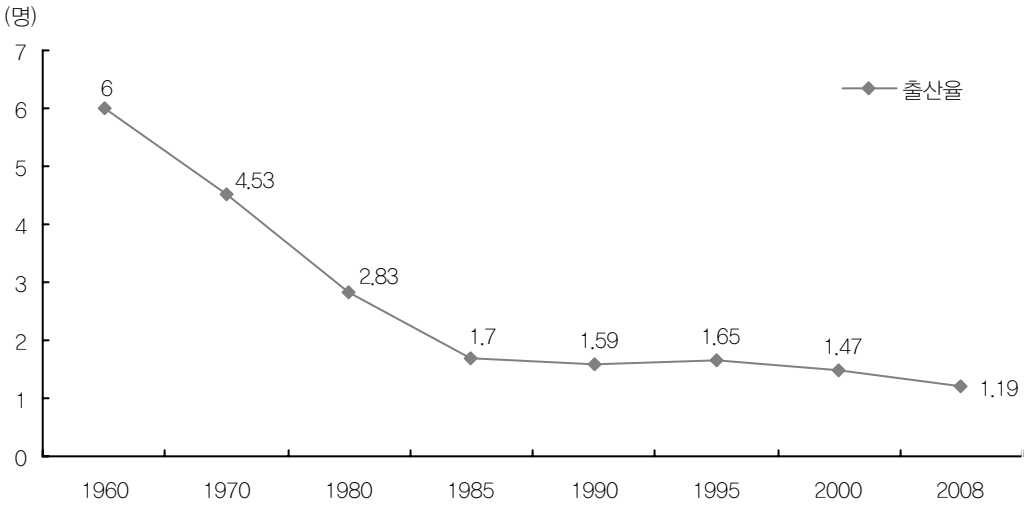
생산성이 가장 높은 연령층인 25~49세 인구는 1970년 9,179천명에서 지속적으로 증가하여 1990년대 말에는 약 2배로 증가하였고, 2007년에는 20,660천명으로 증가하여 정점에 달하였다. 그렇지만 2008년에는 20,588천명으로 감소하였고, 2009년에는 20,426천명으로 감소하였으며, 이후에도 지속적으로 감소할 것으로 전망된다.

[그림 1-4] 한국의 인구밀도 변동 추이



자료: 통계청, 『인구센서스』, 각년도.

[그림 1-5] 한국의 출산율 변동 추이



나. 보건분야의 주요 성과

지난 60년간 의료시설의 확충과 의료인력의 양성이 획기적으로 이루어졌다. 인구 10만명당 의료시설의 병상 수는 1955년 37.1에서 2007년 928.9로 무려 25배 증가하였다. 의료인력 중 의사는 1949년에 비하여 2007년에는 약 9배 증가하였고, 약사는 약 24배 증가하였으며, 간호사는 약 63배 증가하였다.

한국인의 신장은 1965년 남자 163.7cm, 여자 156.9cm에서 2004년 남자 173.6cm, 여자 161.1cm로 약 40년 만에 남자는 9.9cm, 여자는 4.2cm 더 커졌다. 체중은 1965년 남자 54.3kg, 여자 51.0kg에서 2004년 남자 68.1kg, 여자 55.8kg으로 약 40년 만에 남자는 13.8kg, 여자는 4.8kg 더 증가하였다.

보건의료수준의 향상, 건강에 대한 관심의 증대, 영양개선 등으로 인하여 국민의 평균수명은 지속적으로 증가하였다.[4] 1948년 광복 당시 46.8세에 불과하던 평균수명이 2007년에는 79.6세로 선진국 평균보다 높아졌다. 같은 기간에 남자는 31.6세, 여자는 33.7세가 상승한 것이다.

〈표 1-1〉 주요 의료시설 및 의료인력의 인구 10만명당 수(1949~60년)

(단위: 개소, 개, 명)

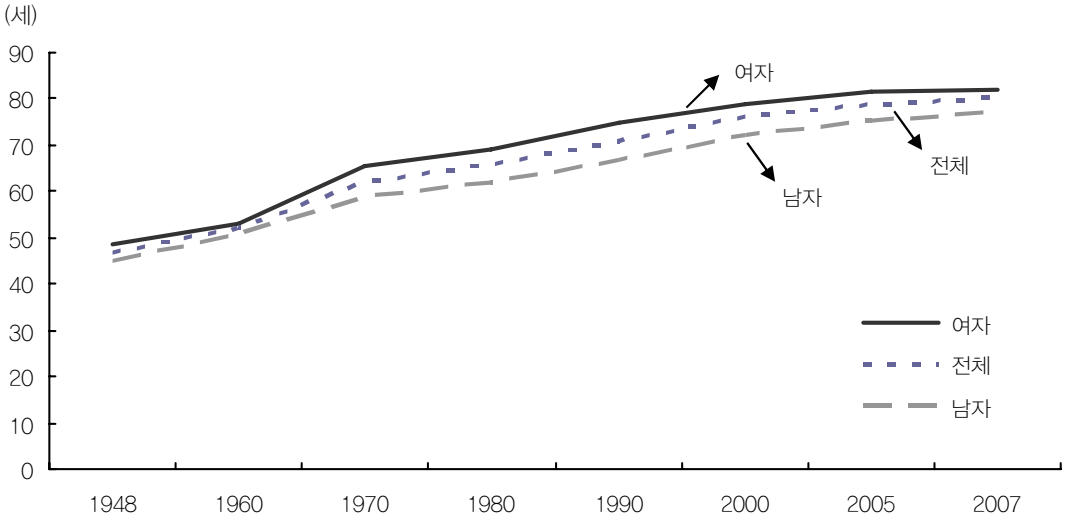
	1949	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2007
의료시설 및 병상 수								
병의원 수	–	12.6 (1953)	16.1	17.9	17.8	26.5	44.2	58.0
치과병의원 수	–	2.5 (1953)	3.0	4.3	5.4	12.2	22.9	27.7
한방병의원 수	–	4.2 (1953)	7.1	7.8	6.2	9.9	16.1	22.8
총 의료기관 수	–	23.4 (1953)	30.8	33.4	31.5	50	84.1	109.2
총 병상 수	–	37.1 (1955)	39.8	52.6	173.9	309.2	624.2	928.9
의료인력								
의사	21.7	22.3	31.1	47.5	60.3	98.1	157.7	188.8
치과의사	3.7	3.7	5.5	6.8	9.7	22.2	39.2	47.7
한의사	8.2	8.0	11.7	10.3	8.1	13.3	26.3	34.5
약사	5.0	5.1	18.8	46.6	65.1	85.5	110.1	118.0
간호사	7.7	7.7	19.4	46.1	107.9	205.2	348.6	486.4

4) 2005~10년의 기대수명은 선진국 평균 76.2세(남 72.6세, 여 79.9세)였다. 일본은 82.8세(남 79.1세, 여 86.4세), 스웨덴 80.8세(남 78.6세, 여 83.0세), 중국 72.6세(남 70.8세, 여 74.6세), 미국 77.9세(남 75.2세, 여 80.6세) 등이다(UN[2005]).

〈표 1-2〉 한국인의 신장 및 체중(1965~70년)

		단위	1965	1970	1980	1990	2000	2004
신장	남	cm	163.7	165.9	167.4	170.1	173.0	173.6
	여	〃	156.9	156.5	157.2	158.6	160.5	161.1
체중	남	kg	54.3	56.6	58.5	61.3	65.3	68.1
	여	〃	51.0	52.2	52.4	53.5	54.9	55.8

[그림 1-6] 한국인의 평균수명 추이



다. 복지분야의 주요 성과

사회보장예산은 빠른 속도로 확충되었다. 1993~2007년 기간의 정부예산 대비 사회보장예산은 6.3%에서 12.0%로 약 2배 증가하였다. GDP 대비 사회보장예산은 같은 기간에 0.9%에서 12.0%로 약 13배 증가한 것이다.

2008년 말 현재 국민연금 총가입자는 1,833만명으로 그 구성을 보면 사업장가입자 52.4%, 도시지역 36.8%, 농어촌 10.4%로 나타났으며, 임의가입자와 임의계속가입자는 0.4%인 65,000명 수준이다.

실제로 국민연금 수급자는 급증하고 있다. 1993년에 전체 수급자가 584,206명에 불과하였지만, 이후 수급자가 증가하여 2008년에는 2,534,114명으로 증가하였다. 수급금액도 1993년 333,130,850천원에서 2008년 6,180,803,696천원으로 엄청난 증가를 나타냈다.

건강보험 적용인구는 제도 초기인 1977년에는 320만 269명으로 전체 인구의 8.79%에 불과하였으나 전 국민 건강보험이 도입된 1989년에는 3,999만 2,389명으로 전체 인구의 88.53%가 적용되었으며, 2006년에는 4,740만 9,600명으로 전체 인구의 98.16%에 달하고 있다.

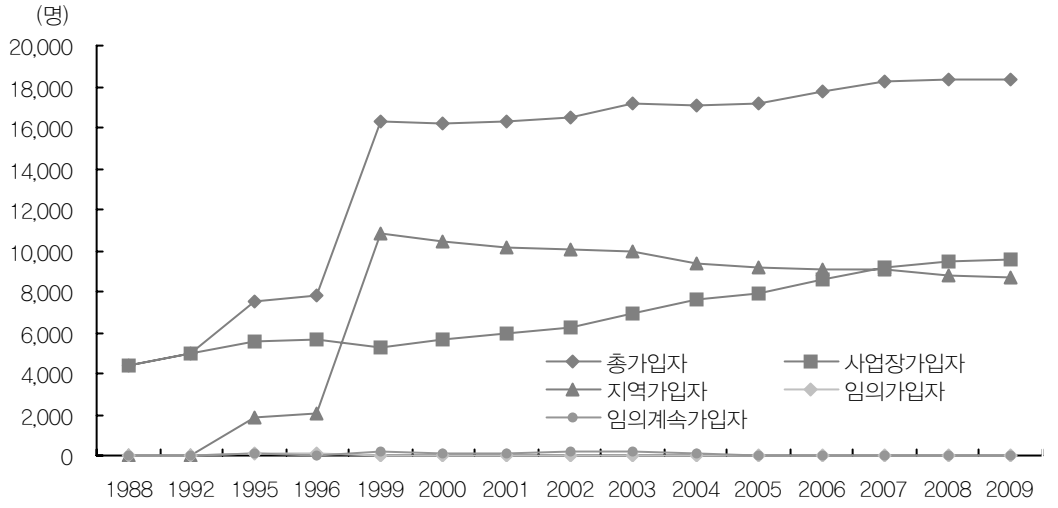
〈표 1-3〉 사회보장예산의 변화 추이

(단위: 억원, %)

연도	정부예산액	사회보장	정부예산 대비	GDP 대비
1993	380,500	24,150	6.3	0.9
1994	432,500	26,140	6.0	0.8
1995	518,810	29,250	5.6	0.8
1996	588,228	35,279	6.1	0.8
1997	675,786	42,071	6.2	0.9
1998	755,829	45,761	6.1	6.1
1999	836,851	61,051	7.3	7.3
2000	887,363	80,737	9.1	9.1
2001	991,801	107,460	10.8	10.8
2002	1,096,298	106,768	9.7	9.7
2003	1,181,323	115,723	9.8	9.8
2004	1,201,394	128,298	10.7	10.7
2005	1,352,156	135,858	10.1	10.1
2006	1,469,625	151,560	10.3	10.3
2007	1,565,177	188,230	12.0	12.0

주: 2007년 GDP는 잠정치임.
자료: 보건복지가족부 재정운용담당관, 내부자료.

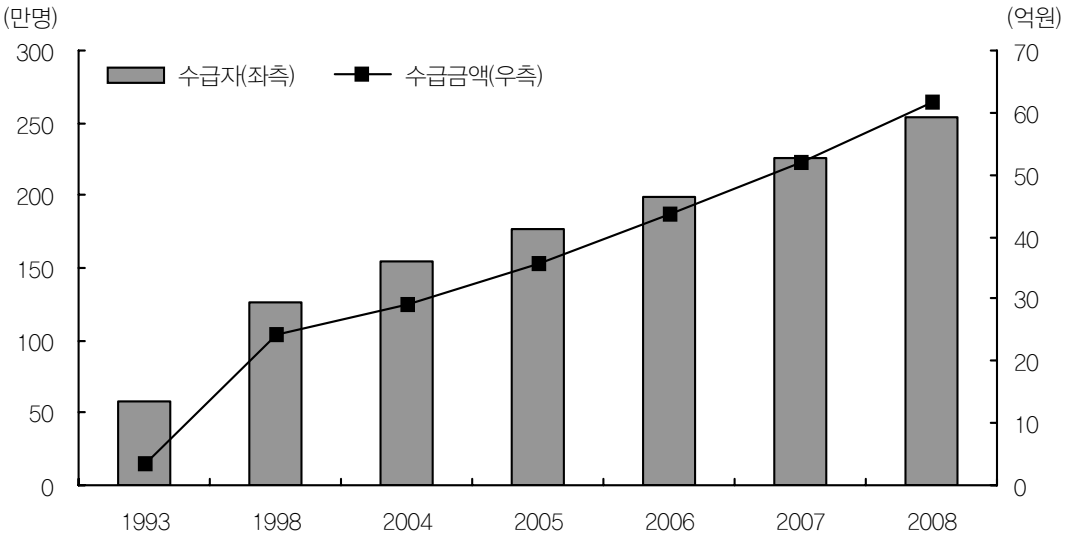
[그림 1-7] 국민연금 가입자 변동 추이



건강보험의 전 국민 적용에 힘입어 한국인의 의료이용 증가는 국민의료비의 증가에 의하여 짐작할 수 있는데, 1985년 3.4조원이던 국민의료비는 2006년 54조원으로 급증하였다. 결과적으로 GDP에서 국민의료비가 차지하는 비율은 1985년 4.0%에서 2006년 6.4%로 증가하였다.[5)]

5) 그렇지만 GDP 대비 국민의료비는 선진국에 비하여 낮은 수준이다. 즉, 동 비율은 OECD 평균 8.9%, 미국 15.3%, 영국 8.3%, 프랑스 11.7%, 독일 10.7%, 일본 8.0% 등으로 나타났다.

[그림 1-8] 국민연금 수급자 및 수급금액 추이



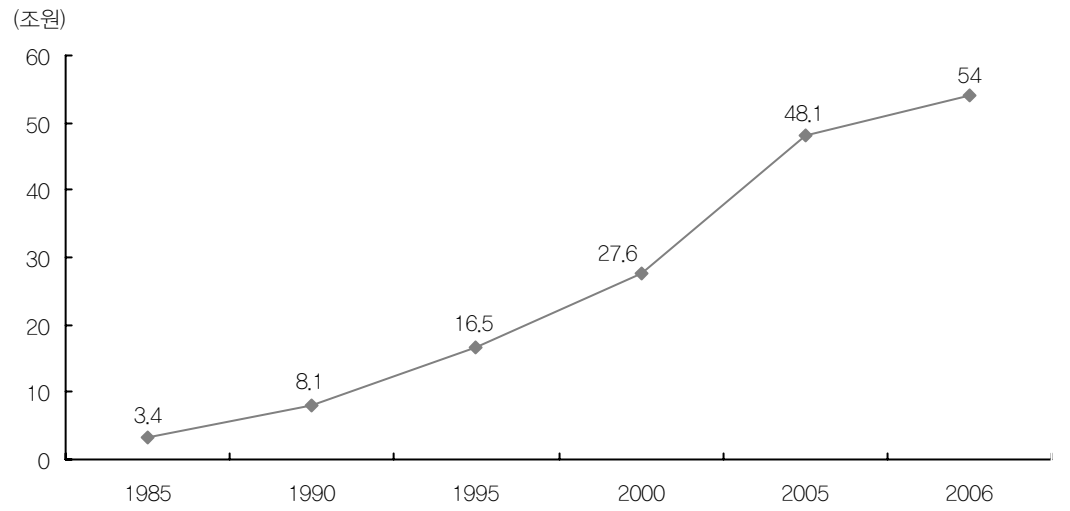
〈표 1-4〉 건강보험 적용인구 추이

(단위: 명, %)

	1977	1980	1985	1988	1989	2000	2005	2006
총인구	36,411,795	38,123,775	40,805,744	42,869,283	45,092,991	47,008,111	48,138,077	48,297,184
적용인구	3,200,269	9,226,365	17,994,913	28,906,339	39,992,389	45,895,749	47,392,052	47,409,600
적용률	8.79	24.20	44.10	67.43	88.53	97.63	98.45	98.16

자료: 통계청, 『통계로 본 건강보험30년』, 2007.

[그림 1-9] 국민의료비 변화 추이



공공부조제도의 발전은 최저생계비 수준에서 엿볼 수 있다. 4인가구를 기준으로 최저생계비를 보면, 2000년의 92만 8,398원에서 2009년에는 132만 6,609원으로 약 43%가 증가하여 연평균 상승률 약 4.8%를 보였다.

기혼여성의 경제사회활동 증가와 아동의 보육·교육에 대한 관심의 증대로 보육시설의 이용 욕구가 증대되었다. 보육시설은 1990년 1,919개소에 불과하였으나 2007년 3만 856개소로 증가하였다. 이에 따라 보육시설 이용 아동은 1990년 4만 8,000명이었으나 2006년에는 100만명을 돌파하였고, 2007년에는 109만 9,933명으로 증가하였다.

〈표 1-5〉 최저생계비의 연도별 추이

(단위: 원)

연도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2000	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2001	333,731	552,721	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868
2002	345,421	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809
2003	355,774	589,219	810,431	1,01,9411	1,159,070	1,307,304
2004	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680
2005	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
2006	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630
2008	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010	504,000	858,000	1,100,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435

〈표 1-6〉 보육시설과 보육아동의 변동 추이

(단위: 개, 명)

연도	보육시설 수	보육아동 수
1990	1,919	48,000
1991	3,690	89,441
1992	4,513	123,297
1993	5,490	153,270
1994	6,975	219,308
1995	9,085	293,747
1996	12,098	403,001
1997	15,375	520,959
1998	17,605	556,957
1999	18,768	640,915
2000	19,276	686,000
2001	20,097	734,192
2002	22,147	800,991
2003	24,142	858,345
2004	26,903	930,252
2005	28,367	989,390
2006	29,233	1,040,361
2007	30,856	1,099,933

라. 교육분야의 성과

급속한 경제발전에 발맞추어 한국 교육은 비약적으로 성장하였다. 초등교육은 1960년대 초에 이미 의무교육6개년계획의 성공적인 추진을 통해 거의 완전취학을 달성하여 교육기회의 확대는 물론 교육기회의 균등화까지 달성하였다.

그리고 중등교육 단계에서는 중학교까지의 9년제 의무교육의 시행과 중등교육의 평준화 정책으로 교육규모가 양적으로 급성장하게 되면서 교육기회의 확대와 동시에 균등화를 실현하였다.

결과적으로 우리나라는 선진국에 비해 공교육정책을 훨씬 늦게 시작하였음에도 불구하고 초·중등교육 이수율과 취학률은 선진국 수준을 앞서게 되었고, 전체 성인인구 중 중등교육을 이수한 인구의 비율도 선진국 수준에 육박하고 있다.

또한 초·중등교육 기회가 지역 간, 사회계층 간에 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이는 우리나라 초·중등교육 기회가 그동안 급속히 확대되었고, 그 과정에서 교육기회도 균등화되었음을 보여주는 것이다.

1970년 26.9%에서 1995년 51.4%가 진학하던 상황에서 2008년 83.8%가 진학하는 상황으로 고등교육이 대중화를 넘어 보편화의 단계로 들어섰다. 83.8%의 진학률은 세계 최고수준이다.

이처럼 한국의 고등교육은 '소수의 엘리트 양성'에서 '모든 사람을 위한 고등교육'으로 전환됨으로써 고등교육기회 문제에서 입학자의 계층별 토대가 넓어졌다.

여학생의 진학률에 있어 과거 여학생의 비율은 남학생에 비해 낮은 진학률을 보이다가 꾸준히 높아져 1985년 이후 성별 구분은 의미 없는 부분이 되었다.

〈표 1-7〉 각급 학교의 변동 추이

(단위: 개교)

연도	초등학교	중학교	고등학교
1945	3,037	297	–
1950	3,942	395	279
1955	4,205	949	578
1960	4,496	1,053	645
1965	5,125	1,208	701
1970	5,961	1,608	889
1975	6,367	1,967	1,152
1980	6,487	2,100	1,353
1985	6,519	2,371	1,602
1990	6,335	2,474	1,683
1995	5,772	2,683	1,830
2000	5,267	2,731	1,957
2005	5,646	2,935	2,095
2008	5,813	3,077	2,190

자료: 한국교육개발원, 『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005; 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

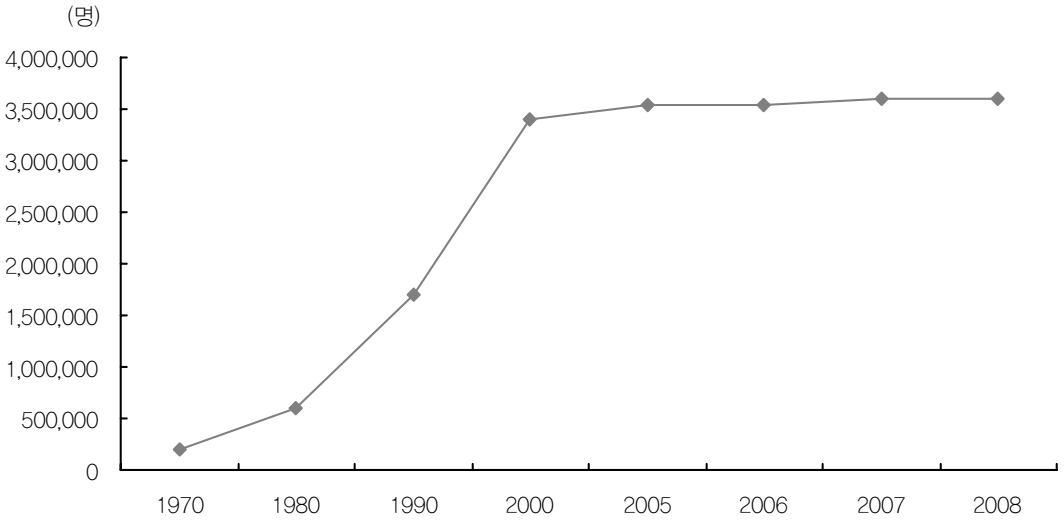
〈표 1-8〉 각급 학교의 학급당 학생 수 변화 추이

(단위: 명)

연도	초등학교	중학교	일반고	전문고
1965	65.4	60.7	59.8	53.5
1970	62.1	62.1	60.1	56.1
1975	56.7	64.5	59.8	57.0
1980	51.5	65.5	59.9	59.6
1985	44.7	61.7	58.0	55.5
1990	41.4	50.2	53.6	51.5
1995	36.4	48.2	48.0	47.9
2000	35.8	38.0	44.1	40.3
2005	31.8	35.3	33.9	30.0
2008	29.2	34.7	35.1	30.1

자료: 한국교육개발원, 『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

[그림 1-10] 연도별 고등교육인구의 추이



자료: 교육과학기술부, 『교육통계연보』, 2008.

마. 노동분야의 성과

한국의 노동생산성은 매우 높은 것으로 나타났다. 1985~2002년간 노동생산성 증가율을 다른 국가들과 비교하면, 우리나라는 연평균 9.1%로 비교대상 국가 중에서 가장 높았다. 다음은 대만(6.3%), 일본(3.5%), 미국(3.2%) 등의 순이었다.

그리고 기간별로 살펴보면, 우리나라의 노동생산성 증가율이 비교대상 국가들 중에서 2000~02년의 대만을 제외하고는 가장 높았다. 이는 상대적으로 높은 노동생산성 증가율이 우리나라 상품의 가격경쟁력을 상대적으로 높이는 방향으로 작용하고 있음을 의미하는 것이다.

최저임금제도란 국가가 노·사 간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 수준 미만의 임금을 지급하지 못하도록 법률로 강제함으로써 저임금근로자를 보호하는 제도이다.

한국은 1986년 12월 31일에 「최저임금법」을 제정하여 1988년 1월 1일부터 최저임금제도를 실시하고 있다. 「최저임금법」의 적용범위는 제도의 도입에 따른 경제적 충격을 고려하여 1988년에는 상용근로자 10인 이상 제조업에 한정되어 있었다.

하지만 그 후 점진적으로 사업체 규모 및 산업을 점진적으로 확대하여 2000년 11월 24일 이후에는 근로자를 고용하고 있는 모든 사업장으로 확대되었다. 그리고 현재 「최저임금법」은 「근로기준법」의 적용을 받는 모든 사업장에 원칙적으로 적용되고 있다.[6)]

최저임금은 매년 지속적으로 상승하고 있다. 시급의 경우 1988년 462~487원(그룹에 따라 상이함)이었으며, 2009년에는 4,000원으로 인상되었다. 또한 같은 기간에 일급은 5,520원에서 32,000원으로 인상되었다. 이는 물가상승률을 웃도는 수준으로 노동자의 생활안정을 엿볼 수 있다.

〈표 1-9〉 주요국의 노동생산성

(단위: %)

	1985~2002	1985~90	1990~95	1995~2000	2000~02
한국	9.1	8.2	9.7	11.1	5.2
미국	3.2	2.4	3.3	4.5	2.0
일본	3.5	4.3	3.3	4.1	0.7
대만	6.3	7.9	5.3	5.5	7.0

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호; 한국생산성본부, 『생산성리뷰』, 각호; 일본 노동성, 『노동백서』, 각년도; 대만 주계처, 『薪資與生産力年報』, 각년도; 미국 노동통계국, *Monthly Labor Review*, 각호.

6) 「최저임금법」은 「근로기준법」에 의한 근로자 모두에게 적용되고 있다. 다만, 취업기간이 6개월을 경과하지 아니한 18세 미만 근로자에 대해서는 시간급 최저임금액의 90%를 적용하며, 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자, 수습 사용 중에 있는 자, 「직업훈련기본법」에 의한 사업주가 실시하는 양성훈련을 받는 자, 감시 또는 단속적 근로에 종사하는 자로서 사업주가 노동부 장관의 사전 승인을 받은 경우에는 최저임금을 적용하지 않을 수 있다.

〈표 1-10〉 최저임금수준 변화 추이

(단위: 원)

적용연도	시간급	일급(8시간 기준)
2009	4,000	32,000
2008	3,770	30,160
2007	3,480	27,840
2005. 9 ~ 2006. 12	3,100	24,800
2004. 9 ~ 2005. 8	2,840	22,720
2003. 9 ~ 2004. 8	2,510	20,080
2002. 9 ~ 2003. 8	2,275	18,200
2001. 9 ~ 2002. 8	2,100	16,800
2000. 9 ~ 2001. 8	1,865	14,920
1999. 9 ~ 2000. 8	1,600	12,200
1998. 9 ~ 1999. 8	1,525	12,200
1997. 9 ~ 1998. 8	1,485	11,880
1996. 9 ~ 1997. 8	1,400	11,200
1995. 9 ~ 1996. 8	1,275	10,200
1994. 9 ~ 1995. 8	1,170	9,360
1994. 1 ~ 8	1,085	8,680
1993	1,005	8,040
1992	925	7,400
1991	820	6,560
1990	690	5,520
1989	600	4,800
1988	1그룹 462.50 2그룹 487.50	3,700 3,900

자료: 최저임금위원회 홈페이지.

바. 여성분야의 성과

지난 60년간은 여성발전의 역사라고 할 수 있다. 우선적으로 여성 관련 입법이 대거 이루어졌고, 양성평등을 위한 제도적 뒷받침이 본격적으로 추진되었다. 또한 여전히 부족한 수준이지만 여성의 경제활동 참여 및 공직 진출이 꾸준히 확대되었다. 실질적으로 여성분야의 발전은 무엇보다도 여성의 교육기회 증가와 그에 따른 여성인력의 고학력화가 핵심이라고 하겠다. 이는 여성인력 양성의 양적·질적 발전에서 가장 주목할 만한 변화이다. 1950년대에는 초등교육을 중심으로, 1960~70년대에는 중등교육을 중심으로, 1990년대 후반 이후에는 고등교육을 중심으로 교육기회가 크게 확대되었다. 여성의 교육기회 확대는 경제적·사회적 발전의 결과로 판단된다. 여성의 중등 및 고등 교육을 제한했던 요인은 가정의 경제형편, 남아선호사상, 성 역할 고정관념, 통학거리 등이었는데 사회적·경제적 발전에 따라 이러한 요인들이 약화되었기 때문이다.[7]

7) 이러한 결과 1990년대 후반부터 일반계 여고생의 진학률이 남자 고등학생보다 높아질 정도로 여성의 고등교육기회가 많아졌다.

〈표 1-11〉 고등학교 졸업 여학생의 대학진학률 추이(1980~2008년)

(단위: %)

졸업연도	일반계 고교 졸업자			전문계 고교 졸업자		
	여학생	남학생	전체	여학생	남학생	전체
1980	35.4	41.9	39.2	5.0	15.7	11.4
1995	75.8	70.3	72.8	17.2	21.4	19.2
2000	84.6	83.4	83.9	35.7	48.2	42.0
2005	88.8	87.8	88.3	62.0	72.7	67.6
2008	88.6	87.2	87.9	69.5	75.7	72.9

주: 1980년도 자료는 1995년 이후와 비교를 위해 제시하였음.
자료: 교육과학기술부, 『문교통계연보』, 1980~90; 『교육통계연보』, 1995~2008.

여성의 평생교육은 산업화 초기에는 주로 성인 여성의 문해교육과 취약계층의 직업기술교육이 중심이었으나, 1970년대 후반부터는 학령기에 중등 및 고등 교육기회를 놓친 성인 여성이나 취업과 학업을 병행하고자 하는 청년층 여성들에게 정규교육과 동일한 학력을 취득할 수 있도록 하는데 초점을 두었다.

1980년대부터는 성인 여성을 위한 직업기술교육과 교양교육이 크게 증가하였고, 2000년대부터는 여성인력의 활용도를 높이기 위하여 교양교육보다 직업기술교육이 더 강조되었다. 또한 직업기술교육의 대상이 취약계층만이 아니라 대졸 미취업 고학력자, 중산층 이상의 경력단절 여성으로 확대되었다.

2. 시대별 사회복지·보건의 발전

학자에 따라 견해의 차이가 있지만 한국의 사회복지·보건 발전의 시대별 구분을 다음의 5단계로 한다. 제1단계는 사회복지·보건 발전의 태동기라고 할 수 있는 1961년 중반까지의 기간, 제2단계는 사회복지·보건 발전의 기반 조성기라고 판단되는 1961~71년,[8] 제3단계는 사회복지·보건 발전의 외연을 넓힌 확충기로 간주되는 1972~87년, 제4단계는 사회복지·보건이 본격적으로 성장하게 된 성숙기라고 할 수 있는 1988~97년, 마지막으로 제5단계는 사회복지가 제자리를 잡으면서 성장과 분배에 대한 본격적 논의가 시작된 사회복지·보건 발전의 정립기에 진입한 1998년 이후이다.

가. 사회복지·보건 태동기: ~1961년 중반

광복이 이루어진 1945년부터 약 15년 동안은 경제적으로뿐만 아니라 사회복지·보건 분야에서도 매우 어려웠던 기간이었다. 인구변천사에 있어서 가장 혼란스러웠던 시기였다고 할 수 있다.

8) 이 단계는 유신체제 이전과 이후의 2단계로 구분하기도 하지만, 이렇게 함으로써 얻을 수 있는 장점이 있기보다는 구분할 수 없는 한계가 더 많기 때문에 본고에서는 구분하지 않는다.

광복 이후 급격한 인구 증가가 있었으며, 6·25 전쟁으로 많은 생산연령인구가 사망하였다. 국민들은 빈곤상태에 있었고, 보건의료수준은 낮아 필요한 의료서비스를 제공받지 못하였다. 6·25 전쟁 이후에는 고아와 전쟁미망인이 대량 발생되었으나 국가경제가 피폐하였기 때문에 복지제도는 모습을 갖추지 못하고 주로 외국원조에 의존하는 경향이었다. 따라서 국민들은 사회복지·보건에 대한 강한 욕구를 가지게 되었고, 정부는 국민의 요구를 충족시키기 위한 준비를 하기 시작하였다.

이의 대표적인 노력은 공공의료서비스 제공을 위한 근거 마련, 복지시설 설치 기준 제정, 교육학제 마련, 「교육법」 제정 등 사회복지·보건 발전을 위한 기초 작업을 추진하였다.

더군다나 「근로기준법」을 제정하여 향후 산업화 과정에서 국가발전의 원동력으로 근로자를 보호하는 기틀을 마련하였고, 여성의 정치적 참정권을 인정함으로써 여성이 국가발전의 동반자임을 분명히 하였다.

각 영역별로 이 시기의 주요 내용을 논의하면 다음과 같다.

전체 인구의 증가는 빈곤의 악순환으로부터 벗어나기 어렵게 하는 측면이 있었지만, 다른 한편으로는 저렴한 노동력을 제공함으로써 경제발전에 기여할 수 있었다. 광복과 함께 이루어진 남북한의 분단, 그리고 뒤이은 6·25 전쟁은 정치·사회·경제 분야뿐만 아니라 인구 현상에도 중대한 영향을 끼쳤다.[9] 광복 당시 남한인구는 1,613.6만명에 불과하였지만 광복 후 만주와 일본으로부터의 대규모 귀환이동과 6·25 전쟁기간에 북한으로부터의 피난민 유입에 기인하여 1945~49년 사이에 약 210만~250만명이 증가하였다.

6·25 전쟁 전후의 시기는 경제적으로 어려웠음에도 불구하고 출산수준은 거의 자연출산율[10]의 높은 상태를 유지하였을 뿐만 아니라 남아선호가 매우 강하였다. 유년인구는 감소하고, 생산연령인구는 증가하였으며, 노인인구는 유사한 수준에서 다소 등락하는 수준이었다.

산업화 이전 시기로 이 당시 한국인은 경제생활이 궁핍하기 그지없었으며, 갑자기 증가한 인구로 인하여 빈곤으로부터 벗어날 수 있는 기회를 박탈당하지 않을까 하는 우려를 낳았다.

1948년 탄생된 제1공화국은 국가의 목표를 "자유민주주의를 이념으로 하는 국가건설과 이의 기반을 형성하는 경제건설"에 두었는데, 이는 좌·우 이데올로기의 갈등과 정치적 분파 외에도 전체 인구의 약 20~30%인 110만명에 달하는 실업자와 사회적 불안, 인플레이션 등이 강하게 존재하였기 때문이다.

그럼에도 불구하고 제도로서의 복지는 별도로 존재하지 않았으며, 일제강점기에 일본

9) 분단 이후 북한의 인구자료는 매우 제한되고 신뢰성이 낮기 때문에, 1945년부터는 인구변천을 남한에 국한하여 살펴볼 수밖에 없는 한계가 있다. 또한 6·25 전쟁으로 인하여 남북한 간의 경계선이 위도 38선에서 휴전선으로 변하였다는 점도 한계라고 하겠다.

10) 자연성장은 '베이비붐' 현상으로 1950년대 후반에 다시 급상승하여 1955~60년에는 2.87%에 이르게 되었다. 이는 한국의 인구변천사에서 국제 이동을 배제한 인구성장률로는 가장 높은 수준으로 과잉인구와 인구억제에 대한 관심이 증대되는 계기가 되었다.

의 「구호법」[11]을 기초로 1944년 3월 1일에 공포・실시된 전문 33조의 '조선구호령'과 미군정시대인 1946년 1월 12일 발표된 '후생국보 제3호'에 의하여 유지되는 수준에 그쳤다. 따라서 이 시기는 국가 차원의 공공부조보다는 외국원조 및 민간구호에 의존하는 특성을 지닌다.

정부수립 이후 가장 긴급한 교육현안은 「헌법」과 「교육법」에 명시한 의무교육을 추진하는 것이었다. 「헌법」에서는 초등 무상의무교육의 원칙을 규정하였고, 부칙에서 1950년 6월 1일을 기하여 의무교육을 시행하는 것을 못박았으나, 6・25 전쟁이 발발함에 따라 의무교육 실시계획은 지연될 수밖에 없었다.

1952년 6월에 교육자치제를 실시하는 것을 계기로 의무교육계획을 다시 추진할 수 있게 되었는데, '의무교육6개년계획'을 수립하여 학령아동 전원을 취학시키기 위한 목표로 이를 강력하게 추진하였다.

1954년부터 실시한 '의무교육완성5개년계획'은 목표연도인 1959년까지 전체 학령아동의 취학률을 96%까지 향상시키며 부족한 교실을 신축하였고, 이 과정에 필요한 교육 재정을 확보하였다.

1950년대 후반기에는 고등교육의 질적인 발전을 위한 법적・제도적 노력이 전개되었다. 대학의 질관리가 소홀하게 된 사실에 비추어 대학 설치 시에 시설과 교원 등에 관한 소정의 기준에 도달할 것을 규정한 것이다. 결국 풍부한 노동력과 높은 교육열은 한국사회가 산업화로 이행되면서 매우 큰 역할을 담당하게 되었다.

이러한 경향은 보건의료영역에서도 유사하였다. 일제강점기에는 국가가 의료전달체계를 통제하였고, 광복 후에는 미국의 제도와 유사하게 보건위생정책 이외에는 시장기능에 맡기는 자유방임적 태도를 보였다(정무권[1996]).

6・25 전쟁 후 미국식 의료제도의 도입이 이루어졌다. 이것은 전문의제도를 가져왔고, 1951년 '의료업자 전문 과목 표방 허가제'를 시행하면서 「국민의료법」상 10개의 전문과목을 정하게 되었다.

제1공화국 말기인 1959년에 들어와 「공무원연금법」을 제정하였고, 1960년 1월 1일에 공포・시행함으로써 공무원이라는 특수직역을 대상으로 국가 책임하에 운영하는 공적연금제도인 공무원연금제도가 실시되었다.

제헌국회의 「헌법」 제17조는 근로의 권리와 의무를 규정하였고, 제18조는 노동3권과 사기업에 있어서의 이익균점권을 규정하였다.[12]

특히, 「헌법」 제18조의 노동3권의 보장은 근로자들의 단결권과 단체교섭권 및 단체행동권을 규정함으로써 이후 「노동법」의 원칙을 정립하는 법리적 기초가 되었다.

---

11) 일본은 1929년 「구호법」을 제정・공포하고, 1932년 1월 1일부터 실시하였다.

12) 제헌의회가 제정한 「헌법」에 규정되어 있던 사기업의 이익균점권은 1962년 제3공화국 「헌법」 개정 시 삭제되었다. 당시 제헌의회에서도 사기업의 이익균점권은 논란의 대상이어서 한민당에서는 반대하여 빠졌다가 본회의에서 다시 조문화되었다. 이러한 이익균점권의 법제화는 제2차 세계대전 직후 전 세계적으로 사상적 조류가 강해진 당시의 흐름을 반영한 것이다. 광복 직후 일본인이 두고 간 적산재산에 대한 근로자들의 관리참여 요구를 반영한 것이라고 할 수 있다(박종철 외, 『한국의 노동경제』, 문학과 지성사, 1980, p.262).

[그림 1-11] 사회복지 · 보건 태동기의 주요 요소



나. 사회복지 · 보건 기반 조성기: 1961년 중반 ~ 1971년

경제개발계획의 수립 및 추진과정에서 급격히 증가하는 인구가 경제발전의 장애요인임을 인식하면서 가난으로부터 탈피하고 자녀 양육부담을 줄이기 위하여 자녀 수를 조절하는 정책을 강력히 추진하였다. 또한 이 시기는 일제강점기의 조선구호령에 의존하던 저소득층에 대한 공공부조제도를 정립하였는데, 이는 「생활보호법」의 제정이다. 아울러 산업화로 인한 경제발전이 시작되면서 보건의료서비스를 확대할 수 있는 계기가 마련되었고, 노동시장에의 참여로 나타나는 육아에 대한 부담을 감소시키기 위하여 탁아사업이 개시되었다. 사회경제적으로 어려운 시기에 나타날 수 있는 여성인권 침해에 대한 관심을 갖기 시작하였고, 근로자의 안전과 재해에 대비하는 제도를 마련하였다.

한편, 국민의 인적개발을 위한 교육에 대한 관심이 증대하여 1960년대에 두 차례에 걸쳐 의무교육시설확충5개년계획을 경제개발5개년계획과 병행하여 수립 · 추진하였다. 특히, 1970년대까지 이어진 민주적 교육제도의 기반 조성으로 교육기회가 대폭 확대되면서 한국인의 교육열이 분출되기 시작하였다. 이는 부존자원이 부족한 한국사회의 산업화 과정에서 산업역군으로 자리매김하는 성과를 거두었다고 판단된다. 결론적으로 이 시기는 빈곤퇴치와 경제발전을 위한 동력으로 사회복지 · 보건의 발전을 위한 기반을 조성한 시기로 볼 수 있으며, 향후 급속한 경제성장의 밑거름이 된 시기였다고 하겠다.

각 영역별로 이 시기의 주요 내용을 논의하면 다음과 같다. 정부 차원의 인구억제정책을 수립하여 1962년부터 가족계획사업이 정부의 주도하에 매우 강력히 추진됨으로써 이 시기의 사회경제적 발전과 함께 출산력의 저하에 결정적인 역할을 하였다.[13] 또한

13) 이 시기는 근대화 · 도시화 및 경제성장과 병행하여 인구의 안정상태를 지향하는 후기 변천기(1960~85년)에 접어드는 단계로, 전통적으로 높은 수준을 유지하던 출산력이 급격하게 감소하기 시작하였고 사망력도 다시 낮아졌다.

1962년에 최초로 이민정책을 수립하였다. 1964년의 대도시인구집중방지책은 서울의 급격한 인구 증가를 문제 삼은 최초의 정부대책이며 이후의 시책도 주로 수도권 전체보다는 서울이 주된 관심의 대상이었다고 할 수 있다. 그 내용으로는 대도시와 관계가 적은 관공서의 타 지방 이전, 전원도시 및 신산업개발도시의 개발, 대도시에 인접한 중소도시와의 고속교통시설 촉구, 특정 지역에 국토건설사업의 추진 등이었다.

한국의 공공부조제도는 근대적 사회보장제도 가운데 가장 오랜 역사를 갖고 있다고 할 수 있는데, 1944년 조선구호령을 시작으로 1961년 「생활보호법」 제정을 통해 본격적으로 공공부조제도가 시작되었다. 1963년 12월 「의료보험법」을 제정하여 의료보장의 틀을 마련하였고, 이후 경제개발5개년계획 추진에 따라 국가경제력이 성장하게 되면서 의료보장제도가 실시되었다. 1962년에 「의료법」 전면 개정으로 의료업자의 도시집중을 억제하기 위하여 의료기관 개설허가제도를 마련하였으며, 1965년에는 신고제로 변경하여 발전을 꾀하였다. 본격적으로 탁아사업이 실시된 것은 1961년 「아동복리법」이 제정・공포되어 어린이집이 설치・운영되면서부터이다. 1961년 「아동복리법」이 제정・공포됨으로써 탁아사업은 법적 근거를 갖고 종래의 구빈사업적 성격을 벗어나 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 그 성격이 변화・발전되기 시작하였다. 노인보호에서 노인복지로의 전환을 위한 기반 조성을 시작한 것도 이 시기이다. 또한 여성의 인권보호와 여성복지 측면에서 사회적으로 문제시되어왔던 윤락행위(현재의 성매매행위)를 방지하기 위한 입법과 실천을 강력히 추진하였다.

정부는 의무교육 여건을 개선하기 위해 1960년대에 두 차례에 걸쳐 의무교육시설확충5개년계획을 경제개발5개년계획과 병행하여 수립・추진하였다.[14] 학생 수가 급증하면서 상급학교 진학을 위한 입시경쟁은 더욱 치열해져 급기야는 선발경쟁을 우회하는 진학제도로서 '중학교무시험 진학제도'와 '고교선발추첨 배정입시제도'를 선택하였다.[15] 1960년대의 경제개발 노선은 고등교육의 영역에도 영향을 미쳐 경제발전과 교육이라는 명제가 한국교육사상 처음으로 논의의 대상이 되었고, 교육을 국가수준의 발전과 직결시켜 계획적으로 정비하려고 하는 첫 시대가 등장하였다고 할 수 있다.[16]

---

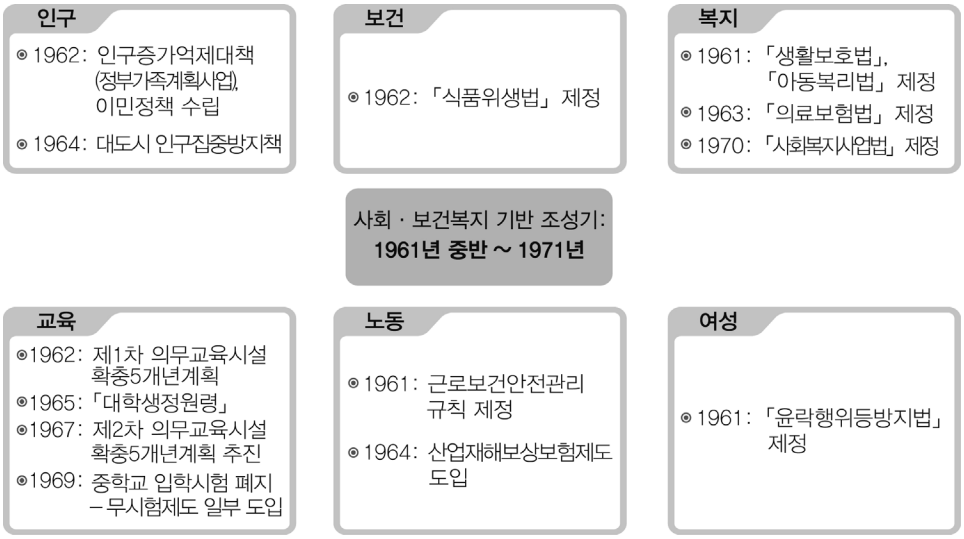
14) 이와 같이 의무교육의 시설을 확충하기 위한 5개년계획을 수립하여 강력하게 추진한 결과, 학교 증설 및 교실 신축은 당초 목표보다 초과 달성하였으며, 재정투자액도 2배 가까이 증가하였다. 이런 성과로 인해서 당시까지도 심각하였던 교실난은 차차 해소되었다. 그래서 의무교육시설확충5개년계획의 완성연도인 1971년에는 부족한 교실이 거의 해소되었고, 대도시지역의 저학년 2부제 수업을 제외하고는 전국적으로 2부제 수업을 폐지할 수 있었다.

15) 무시험 진학제는 1969년도에 서울특별시만 적용되었고, 1970년도에 부산・대구・광주・인천・전주・대전・춘천・청주・제주 등의 도시로 확대되었으며, 1971년도부터는 전국적으로 실시되었다. 중학교 입학시험의 폐지는 입시지옥과 과열과외에서 아동들을 해방시키기 위한 조치였기 때문에 학부모들을 비롯한 국민들의 적극적인 지지를 받았다.

16) 첫째, 엘리트 양성이라는 전통적인 고등교육관에서 국가건설을 위한 인재를 계획적으로 양성하는 국가주의 고등교육관으로의 변화를 가져왔다. 둘째, 국가경제발전계획에 따라 「대학생정원령」(1965년)을 통해 1968년을 경계로 문・이과의 비율을 역전시켜 이과계 우위의 인력구조를 만들어냄으로써 당시 경제계・산업계의 요구였던 이공계 인력의 확충을 이끌어냈다. 셋째, 1950년대의 대학붐을 통해 급격한 양적 확장을 이룬 대학들의 질적 저하와 난맥상을 정비하기 위한 대학정비안과 「사학법」 제정 등은 지나친 규제와 비현실적 기준으로 인해 수정・보완되었다. 그러나 대학에 대한 국가의 통

산업화 과정에서 반드시 필요로 하는 기능인력을 확보하기 위하여 직업기술교육이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 1960년대에는 이전에 마련된 기반에 기초하여 직업기술교육의 진흥이 이루어졌다.[17] 또한 근로자보호를 위한 보건안전관리를 추진하였고, 산업재해보상보험(이하, 산재보험)은 제도의 시행연도인 1964년에 광업과 제조업의 500인 이상 64개 사업장을 대상으로 처음 도입하였다.

[그림 1-12] 사회복지 · 보건 기반 조성기의 주요 요소



다. 사회복지 · 보건 확충기: 1972~87년

이 시기는 급속한 경제발전과 함께 사회복지 · 보건의 외연을 더욱 넓히게 된다. 경제발전과정에서 나타나는 다양한 사회문제를 개선하고 경제성장을 가속화하기 위해서는 사회복지 · 보건의 수준 향상이 반드시 뒤따라야 한다는 인식이 있었고, 시민사회의 성숙과 함께 국민들의 이에 대한 욕구도 급증하게 되었기 때문이다.

인구증가억제정책이 효과를 거두면서 인구대체수준 이하로의 출산율 저하가 달성되었다. 그렇지만 경제발전에 중점을 둔 국가정책의 부작용으로 대도시 중심, 특히 수도권 중심으로의 인구집중은 국토의 균형적 발전을 저해하는 요인으로 인식하게 되어 이를 개선하기 위한 노력이 더해졌다. 출산억제와 임산부와 출생아 대상의 서비스를 증대하기 위한 제도적 보완이 이루어졌으며, 의료보호와 특수직역 의료보험제도가 도입되면서 국민의료서비스를 대폭 확대해나가기 시작하였다. 점차 증가하고 있는 노인에 대한 복지서

제, 관리체제를 강화하는 출발점이 되었다.

17) 1950년대의 농업 및 수공업 시대를 넘어서 노동집약적인 경공업시대를 맞이한 이 시기에 직업기술교육의 역할은 더욱 중시되었다. '과학기술교육의 진흥(1964년)', '국가경제성장에 기여하는 교육(1965년)', 그리고 '생산하는 교육의 추진(1966년)' 등은 직업기술교육을 중시하는 정책의지를 엿볼 수 있다.

비스를 확충하기 위한 제도적 기반을 마련하였고, 노후보장을 위한 국민연금제도를 도입하였다. 또한 산업화 과정에서 여성인력의 중요성이 인식되었고, 역할이 증대되면서 여성발전을 확고히 추진하기 위한 제도적 뒷받침을 마련하였다.

다른 한편으로 학교교육에서 가장 큰 문제점으로 대두된 입시제도를 개선함으로써 학부모의 경제적 부담을 감소시키기 위한 조치들이 취해졌다. 또한 학문의 발전 추세와 국내외의 사회변동에 대처할 수 있는 다양하고 실험적인 고등교육 개혁사업이 시도됨으로써 오늘날 한국 고등교육의 모습을 결정지은 중요한 교육개혁의 시기라고 볼 수 있다.

전체적으로 이 시기는 본격적인 산업화 과정에서 나타나는 많은 사회경제적 문제를 보완・개선하고 지속적 경제발전을 위하여 요구되는 사회적 욕구를 해소하기 위한 제도를 갖추어나감으로써 선진국 형태의 사회복지・보건이 본격적으로 나타난 때였다.

각 영역별로 이 시기의 주요 내용을 논의하면 다음과 같다. 이 시기에 한국인의 사망력 감소가 많이 이루어졌는데, 이는 경제발전으로 인한 생활수준의 향상과 보건 및 의료시설이 확장된 결과로 볼 수 있겠다. 의료보험과 같은 보건제도의 도입도 사망수준의 저하에 기여하였을 것으로 판단된다. 인구구조의 변화를 보면 유년인구는 감소하고, 생산연령인구는 증가하며, 노인인구도 다소 증가하게 된다. 결과적으로 1985년의 인구부양비는 52.1로 1960년의 79.7보다 현저히 낮아졌다. 1976년에는 인구정책심의위원회를 구성하고 인구정책추진계획을 확정하였다. 또한 국토의 균형적 발전을 도모하기 위하여 「수도권정비계획법」을 1982년에 제정하였다.[18] 이 법안에 따라 1984년 제1차 수도권정비계획(1983~96년)이 수립되었는데, 이는 수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전을 유도한다는 기본목표를 가지고 있었다.

보건의료 측면에서 이 기간의 가장 중요한 정책적 변화는 의료보험제도의 도입과 이에 따른 의료이용의 대중화이다. 1977년 제4차 경제개발5개년계획의 일환으로 생활보호대상자에 대한 의료보호사업을 실시하면서 500명 이상의 사업장 근로자를 대상으로 의료보험제도를 도입하였다.[19] 경제발전과 새마을사업 등 범국민적 사회운동을 통해 식량부족이 해결되면서 음식물류 폐기물이 과다하게 배출되어 환경문제화되었다. 따라서 이를 효과적으로 줄이기 위한 정부 차원의 노력이 추진되었는데, 1982년 보건복지부가 주문식단제를 시행하였다.

1973년은 국민복지연금제도의 형성기에 진입하였다고 하겠다. 즉, 비록 시행은 유보되었으나, 1988년 시행된 국민연금의 모태가 되는 중요한 의미를 지닌다. 1977년 「의료보호법」 제정을 하며 「생활보호법」에서 의료보호를 분리하였다. 제5공화국이 들어서고 1980년 10월 27일의 제9차 「개정헌법」 제9조에서는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과

---

18) 이 법에서 수도권의 범위를 서울・인천・경기도의 3개 시・도를 포함하는 권역으로 규정하였고, 인구 및 산업의 집중억제와 적정 배치에 관한 사항을 담은 기본계획 및 시행내용을 담은 시행계획으로 나누어 수립하였다.

19) 1979년 공무원 및 사립학교 교직원에 대한 의료보험 도입과 함께 300인 이상의 사업장 근로자까지 적용대상 확대가 이루어졌다. 따라서 정책에서 의료보험 적용대상에서 제외되는 500인 미만의 사업장 근로자와 도시지역 자영자가 정책대상으로 남게 되었다. 1973년 의료기관의 편중을 막기 위하여 허가제가 다시 도입되었다.

가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다"라고 규정하였고, 그 외 국가의 사회복지 추진의무, 근로자의 적정임금 보장, 환경권, 소비자보호 등의 복지권을 강화하였다. 그리고 1981년 3월 3일 12대 대통령 취임사에서 3대 고통(빈곤·전쟁·탄압)으로부터의 해방을 주창하고, 제5공화국의 4대 국정지표 중의 하나로 복지사회건설이 포함되었다. 이러한 흐름은 기초보장에서 1981년 생활보호대상자에 대한 직업훈련사업과 1982년 '영세민 종합대책'으로 나타났다. 1982년 「생활보호법」을 전면 개정하여 영세민 종합대책을 추진하였다. 이는 경제발전과정에서 파생된 빈곤층을 위한 대책이라는 의미를 가진다.[20]

또한 유아교육이 정부의 주요 시책 중의 하나로 채택되어, 복지사회건설이라는 입장에서 어린이집 대신에 새로운 유아교육기관을 모색하였으며, 1982년 「유아교육진흥법」 제정으로 영유아를 대상으로 하는 보육·교육은 새로운 변화를 겪게 된 것이다.

특히, 이 시기에 중요한 실적은 1987년부터 공공복지 전달체계의 체계화 및 전문화를 기한다는 관점에서 공공부조 업무담당을 위해 사회복지전문요원(「국민기초생활보장법」 제정 이후 사회복지전담공무원으로 명칭 변경)을 일선 읍·면·동사무소에 배치하였다는 점이다.

1986년 8월 11일 전두환 대통령의 3대 복지정책 발표 이후 본격화된 연금개정 작업은 공청회, 당정협의회, 관계 부처 실무회의 및 수차에 걸친 개정안 보완과정을 거쳐 기본요강을 결정하였고, 1986년 12월 31일 법률 제3902호로 대통령에 의해 「국민연금법」이 공포되었다. 노후보장제도를 추진하기 위한 제도적 마련이 완성된 것이라고 볼 수 있다.

끊임없이 증대하는 고등교육인구의 양적 팽창압력 속에서 어떻게 학술적 수월성과 학생의 질적 수준 유지를 도모할 수 있는가 하는 것이 고등교육 개혁의 과제였다. 즉, 고등교육의 양적 성장과 제도 전체의 질적 균형을 어떻게 유지할 것인가 하는 어려운 과제에 직면하게 되었다. 이는 실험대학 운영 및 대학정원 억제정책, 대학입학예비고사의 도입, 전문대학의 대학 승격 및 방송통신대학 설립을 통한 고등교육체제의 다양화로 전개되었다. 1980년대 초에는 과외망국론까지 나오게 된 과열과외를 해소하기 위해 1980년 7월 30일 발표된 이른바 '7·30 교육개혁조치'는 당시의 사회문제였던 과열과외와 재수생 누적 문제를 직접적 계기로 하여 대학 본고사 폐지, 대학입학정원 확대, 졸업정원제 실시 등을 통한 고등교육의 전폭적인 양적 확대를 목표로 한 것이었다.[21]

1980년대 중반에는 국가교육개혁기구의 효시로서 교육개혁심의회가 발족되어 미래지향적 교육개혁안을 입안하였다. 다른 한편으로 1970년대에 정부는 공업구조의 고도화를 위해 중화학분야의 발전을 추구하였으며, 이 과정에서 필요했던 산업인력의 양성에 주력

---

20) 직업훈련사업은 생활보호대상자에게 무상훈련 또는 훈련비의 지원으로 취업에 필요한 소정의 직업훈련을 이수시켜 취업을 알선해주는 사업이고, 영세민 종합대책은 생활보호사업을 전반적으로 재평가하여 적극적이고 효과적인 영세민 생활보호대상을 마련하겠다는 마스터플랜이다.

21) 1986년 6월 소위 민주화선언 이래 장기간의 강권정치에서 국민합의의 정치로 전환이 시도되었으며, 고등교육정책은 이전 정부의 교육개혁방안을 심의·재구안하여 실행하였다. 1980년대 고등교육의 특색은, 첫째 대학입학정원 확대 및 졸업정원제 실시로 인한 급박한 양적 확대, 둘째 신헌법에 평생교육조항을 삽입함으로써 평생교육체제 확립을 위한 법적 기반을 마련하고 계속교육기회의 확대를 꾀하였다.

하였다. 실업계 고교를 중심으로 하는 직업기술교육은 이 시기에 크게 발전하였으며, 이를 기반으로 우리 경제는 고도성장의 시대를 맞이할 수 있게 되었다. 1980년대 고등교육의 또 다른 특징은 신헌법에 평생교육조항을 삽입함으로써 평생교육체제 확립을 위한 법적 기반을 마련하고, 계속교육기회의 확대를 꾀하였다는 점이다.[22)]

성공적인 산업화가 이루어지면서 근로자의 생활을 보장하고 권익을 증진시키기 위하여 최저임금제도가 도입되었으며, 전통적 가부장제하에서 배제되었던 여성의 권리를 실질적으로 신장하기 위한 성평등 사회확립을 위한 노력이 다각적으로 이루어졌다. 이는 「여성발전기본법」 제정, 개정 「헌법」에 양성평등과 모성보호규정 신설 등으로 가시화되었다.

[그림 1-13] 사회복지 · 보건 확충기의 주요 요소



라. 사회복지 · 보건 성숙기: 1988~97년

이 시기는 본격적으로 성장하게 된 성숙기로 서울올림픽의 성공적 개최와 함께 보다 성숙한 국민의식과 이 분야의 발전으로 한국인의 자긍심과 국가 브랜드가 한층 높아진 기간이라고 판단된다.

인구 증가억제가 완성되면서 인구의 자질 향상을 위한 정책을 본격적으로 추진할 수 있는 인구변천의 후기 과도기에 진입하였다. 국민의 건강증진과 의료보장을 위한 제도적 기반을 확립하였고, 사회복지의 기본법을 제정함으로써 명실상부한 복지국가의 위상을

22) 1980년에 개정된 「헌법」에 평생교육조항이 포함되어 교육이념으로서 평생교육이 언급되었고, 1982년 「사회교육법」이 공포되어 사회교육이 제도적 차원에서 보장되었다. 이는 자신의 삶의 질을 향상시키기 위한 계속교육의 요구와 맞물려 여가선용과 교양증진을 목적으로 하는 사회교육이 활성화될 수 있는 조건이 되었다.

갖추기 시작하였다. 여성발전을 더욱 가속화시키기 위한 제도를 확충하였으며, 그동안 민간 차원에서만 추진되었던 성폭력과 가정폭력의 피해자보호에 대한 입법을 완성하였다. 산업역군으로서 경제발전에 큰 기여를 한 근로자의 권익신장을 위하여 법정근로시간을 단축하였고, 고용보험제도를 도입함으로써 근로자의 생활안정과 함께 근로자 복지수준을 증진시켰다. 아울러 지역사회 중심의 교육을 강조함으로써 30년 만에 교육자치를 이룩하는 성과를 거두었다.

각 영역별로 이 시기의 주요 내용을 논의하면 다음과 같다. 출산수준은 1980년대 중반부터 약 10년 이상을 인구대체수준(2.1명) 이하인 약 1.6~1.7명 수준에서 안정상태를 유지하였다. 이에 따라 1960년대 초부터 견지해온 인구증가억제정책을 1996년에 공식적으로 폐지하고 인구의 자질 및 복지 향상을 강조하는 인구정책으로 전환하였다. 그런데 대체출산수준 이하의 급격한 출산수준 저하에도 불구하고 장기적인 안목에서의 적극적인 인구정책의 수립 및 추진은 미흡하였다. 더군다나 1997년 말 경제위기를 겪으면서 한국의 출산율은 급격한 저하를 거듭하게 되었다. 세계적으로도 극저출산국가라고 할 수 있는 수준인 1.2명 전후에 머물게 되었다. 수도권 인구집중이 지속됨에 따라 1994년 「수도권정비계획법」의 개정이 이루어졌으며, 1997년 제2차 수도권정비계획(1997~2011년)의 수립에 따라 5개 권역에서 3개 권역으로 통합·조정되었다.[23]

보건의료 측면에서 1989년 도시지역에 대해 의료보험제도를 도입함으로써 전 국민 의료보험이 달성되었다. 전 국민 의료보험제도의 도입으로 국민의 건강권 보장이라는 국가적 이념을 구현하기 위한 제도적 기틀이 마련되었다고 평가할 수 있다. 건강증진정책은 1992년 제7차 경제사회발전계획의 원년부터 시작되었다. 1995년 「국민건강증진법」의 도입, 1997년 건강증진기금 조성 등 건강증진정책의 기본체계가 구축됨으로써 1997년부터 본격적인 건강증진사업을 시작하였다.

국민연금제도의 안정적 정착과 행정관리능력의 향상에 따라 단계적으로 적용대상을 확대할 필요성이 제기되어 오던 중, 정부는 1988년에 제6차 경제사회발전5개년계획을 수정하여 1992년 1월 1일부터 5인 이상 사업장까지 당연적용범위를 확대하였다. 노후생활 안정을 위한 소득수준은 개인의 여건에 따라 다르기 때문에, 국가가 보장하는 공적연금만으로 풍요로운 노후를 예약하기에는 미흡할 수밖에 없다는 판단에 따라 개인연금제도를 1994년 6월 20일부터 실시하였다. 건강보험은 직장가입자를 중심으로 점진적으로 확대되어 1989년에 전 국민 의료보험을 달성하였다. 전 국민 건강보험제도 도입을 계기로 국민의 보건의료서비스 이용이 폭발적으로 증가하게 되었다.

주택가격 및 임대료 급상승으로 주택문제가 전면적이고 핵심적인 사회문제로 부각됨에 따라 정부는 1989년부터 저소득층을 대상으로 영구임대주택을 건설하여 공급하였다.

---

23) 이전촉진권역과 제한정비권역이 통합되어 과밀억제권역이 되었으며, 개발유보권역과 개발유도권역이 성장관리권역으로 통합되었다. 이에 따라 규제가 특히 엄격하였던 과밀억제권역과 개발유보권역의 규제가 상대적으로 완화되었다. 개정된 제2차 수도권정비계획의 목표는 수도권의 질서 있는 정비와 자족적인 지역생활권 육성, 세계화에 대비한 수도권 기능 제고와 통일을 대비한 기반 구축, 쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전 등이었다.

1995년 3월 23일 김영삼 대통령은 '삶의 질'의 세계화를 선언하였고, 이를 구체화하기 위한 국민복지기획단을 설립하였다. 동 기획단의 주요 임무는 21세기 복지선진화를 위한 비전을 제시하는 것이다.[24] 또한 1997년 제2차「생활보호법」개정을 통해 부양의무자의 범위를 축소하였으며, 자활사업을 대폭 개선하였다.

이전까지의 자녀양육지원은 '탁아'의 개념을 벗어나지 못하였는데, 아동의 건강한 성장과 발달이라는 측면이 배제되었던 것이다. 더군다나 산업화 과정에서 대량 발생된 기혼여성의 사회경제적 활동의 증가에 대비하는 '아동양육의 사회화'가 적극적으로 이루어지지 못한 한계를 가지고 있었다. 이에 따라 1991년 1월 14일에는「영유아보육법」을 제정하였다.[25] 보육사업 주관 부처를 보건복지부로 일원화하고 종전의 단순 '탁아'사업에서 교육부분이 부족하다는 인식하에 보호와 교육을 통합한 '보육'사업으로 확대・발전하게 되었다. 이처럼 우리 정부가 강력한 보육정책을 추진하게 된 데는 여성의 사회참여, 아동 조기교육 욕구, 급격한 출산수준의 감소 등이 원인이 되었으며 나아가 자녀양육지원정책을 강화하는 배경이 되었다고 할 수 있다.

1990년대 중반에는 교육개혁위원회가 교육수요자의 요구를 수용하면서 평생학습사회의 기반을 구축하기 위한 교육개혁방안을 입안하였다. 1991년 3월「지방교육자치에관한 법률」(법률 제4347호)이 제정되면서 교육자치제는 30년 만에 실질적으로 부활되었다.[26] 그리고 국제화・지구화 경향과 함께 새로운 지식습득의 요구는 증대되고 지식기반 사회라는 특징과 더불어 학교교육과 사회교육이라는 경계가 허물어지는 특성이 나타났다. 사회교육이라는 용어가 완전히 평생교육으로 대치되었고, 평생학습사회의 구현이라는 새로운 교육목표가 설정되었으며, 물질적 생활수준의 향상과 경제성장의 기반 조성에 따라 정부의 적극적 지원 아래 다양한 형태의 평생교육이 추진되었다.[27]

이 시기에 노동분야에서의 획기적인 사실은 근로자보호와 생활안정을 위하여 법정근로시간을 44시간으로 단축하였다는 점과 고용보험제도의 도입이다. 특히, 한국의 고용보험제도는 실업의 발생에 대하여 사후적으로 실업급여를 지급하는 소극적 차원이 아니라 고용조정의 원활화와 경제의 효율성 제고, 직업안정기능의 활성화와 인력수급의 원활화, 직업

---

24) 이를 위한 기본구상은, 첫째 성장과 복지가 상호대립적이 아닌 상호보완적이고, 상호상승적인 관계로 정립하며, 둘째 우리나라의 전통적 가치(가족 중시, 경로효친사상, 상부상조 등)와 서구의 보편적 사회보장제도를 조화시키고, 셋째 국민최저생활수준은 국가가 보장하되 가정・기업・지역・국가로 연결되는 다핵적인 복지공동체를 구축하고, 넷째 사후적 복지보다는 예방적 복지를 지향하며, 소비적 복지보다는 생산적 복지 기반 조성에 역점을 두고 있었다.

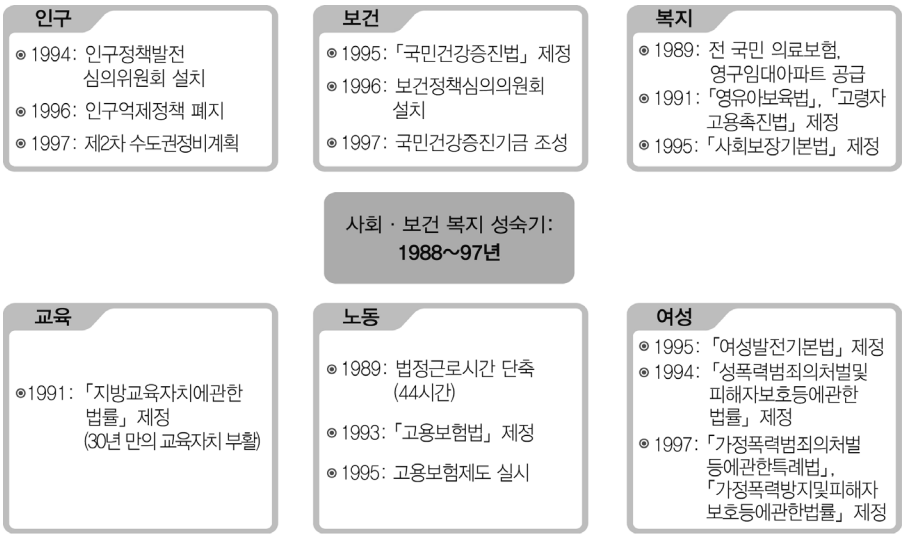
25) 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합일원화를 내용으로 한「영유아보육법」이 의원입법으로 추진되었다.

26) 이 법에서는 시・도 단위에서만 교육자치를 실시하고, 시・군・구 단위에는 시・도의 하급행정기관으로 교육청을 설치・운영토록 하였다. 교육・학예에 관한 위임형 의결기관인 교육위원회의 교육위원은 시・군・구의회의 추천에 의하여 시・도의회에서 선출하고, 교육감은 당해 교육위원회에서 선출토록 하였다.

27) 뿐만 아니라 성인계속교육의 영역을 통합하기 위한 학점은행제가 확대・정착되었으며, 학교를 중심으로 하는 평생교육 프로그램이 활성화되었고, 평생학습체제 구축을 지원하기 위한 사업이 다양하게 시행되기도 하였다.

훈련의 활성화와 경쟁력 강화 등 적극적 고용정책 측면과 실직근로자의 생활안정과 재취업의 촉진이라는 전통적 실업보험제도를 연계하여 인력의 형성·배분·활용·보존의 제 기능이 유기적으로 연계되도록 계획된 것이다. 고용보험의 목적을 달성하기 위하여 한국의 「고용보험법」은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여를 실시할 것을 규정하고 있다.

[그림 1-14] 사회복지 · 보건 성숙기의 주요 요소



마. 사회복지·보건 정립기: 1998년 이후

이 시기는 한국의 사회복지·보건이 비록 선진국 수준에 도달하지는 못하였지만 선진국의 사회발전 형태를 제대로 갖춘 사회복지·보건 정립기라고 판단된다. 인구는 당초 목표대로 증가율이 억제되었고, 국가의 인적자원에 직접적으로 영향을 주는 보건의료수준 향상을 위한 의약분업, 식품안전과 두뇌한국 21 사업(Brain Korea 21, 이하 BK21 사업)이 본격적으로 추진되기 시작하였으며, 인적자원개발을 위한 제도적 뒷받침이 강구되었다. 또한 전국민연금시대가 열려 한국인의 노후보장 문제의 해결 열쇠가 마련되었고, 한국 사회 가부장제의 대표적인 제도인 호주제가 폐지되었으며, 가족의 기능과 역할을 증진시키고 가족원의 삶의 질을 향상시키기 위한 「건강가정기본법」이 제정되었다. 특히, 날로 증대되고 있는 국제결혼가정에 의한 다문화 가족을 위한 복지를 대폭 확충하기 위한 제도 마련도 함께 이루어짐으로써 다문화사회로의 이행에 한 발 앞서 대응하는 모습을 보였다. 그런데 인구학적 측면에서 과거보다 더 심각한 문제점을 내포하고 있어 우려된다. 즉, 세계에서 가장 낮은 출산율이 장기간 지속되고 있으며, 출산행태의 속성상 이러한 경향은 쉽게 변화되지 않을 것이라는 점이다. 결국 급속한 인구 감소, 인구구조 변동에 의한 인구고령화와 핵심 생산연령인구의 감소가 이어질 전망이다. 따라서 이에 대한 적극적인 대책이 강구되지 않으면 지속적 경제발전이 어려울 가능성도 배제하지 못할 것으로 판단된다.[28]

각 영역별로 이 시기의 주요 내용을 논의하면 다음과 같다.

제2차 수도권정비계획을 조기에 종료하고, 수도권의 질적 발전을 추구하기 위해 새로운 비전과 발전방향을 담은 제3차 수도권정비계획을 2006년에 수립하게 되었다. 이는 「수도권정비계획법」(제4조)에 따라 수도권정비의 기본방향, 인구 및 산업의 배치, 권역의 구분 및 정비방향, 광역시설의 정비 등에 관한 내용을 담고 있는 장기종합계획이라고 할 수 있다.

2002년 출산율이 1.17명으로 하락하여 저출산 문제가 공론화되기 시작하였으나, 국민적 공감대를 얻을 수 있는 효과적인 대책을 마련하지 못하고 있는 실정이었다. 이 시기 각 부처의 출산양육지원정책이 개별적·단편적으로 추진되어 정책 간의 유기적 연계를 통한 출산율 제고효과를 발휘하지 못하는 경향이 있었다. 2005년 관련법 시행 및 관련 위원회가 설치되면서 「저출산고령사회기본법」이 시행되었다. 또한 대통령 직속 저출산고령사회위원회 및 저출산고령사회정책본부가 설치되었고, 국무조정실 중심 관계 부처 및 민간전문가 합동으로 저출산종합대책이 마련되었다. 2006년에는 저출산고령사회기본계획(2006~10년)이 수립되었다.

2000년 우리 나라 최초의 건강박람회 개최를 필두로, 2002년 국민건강증진종합계획 수립, 건강증진기금의 규모 확대 등 건강증진사업이 안정적인 재정을 기반으로 체계적인 정책을 전개시키는 2기에 들어섰다고 볼 수 있다.[29] 2005년 10월 5일 국무조정실 소속으로 '의료산업선진화위원회'를 구성·운영하였다.[30] 1993년 환경부는 대규모 집단급식소, 식품접객업소에 대해 '음식물류 폐기물 감량의무제'를 도입한 데 이어 1998년에는 환경부·농림부·보건복지부가 공동으로 음식쓰레기 감량 및 자원화를 위한 '음식물쓰레기 자원화 기본계획'을 수립하여 현재 추진 중에 있다. 정부주도의 대책 추진으로 국민들 스스로 남은 음식을 줄이도록 유도하는 데는 한계가 있어 식습관 개선운동 등 근본적인 문제해결을 위한 효과적인 종합대책 마련이 필요한바, 이에 음식문화 개선 범국민실천운동을 포함한 10개 관계 부처가 합동으로 추진하는 '친환경 음식문화 조성'이 2009년 4월 수립되어 추진되고 있다. 또한 정부는 2009년 5월 농수산식품부 장관과 민간위원의 공동대표체제인 한식 세계화 추진단을 발족시켰다.

이 시기는 복지국가의 위상에 걸맞은 사회보험제도와 공공부조제도를 완성하였다고

---

28) 이에 대해서는 반대하는 의견들도 있다. 즉, 일시적인 현상이며, 여성의 가정과 직장의 양립을 위한 사회적 지원이 이루어지면 출산율이 쉽게 상승할 것이라는 의견이 있다. 또 다른 반대의견은 현재 좁은 국토에 지나치게 많은 인구가 살고 있으므로 인구 감소에 의하여 국가발전과 삶의 질 향상이 이루어질 것이므로 인구의 자질 향상에 더욱 노력을 기울이면서 여성의 사회진출을 적극 유도하고 노인인력을 활용하는 방안을 강구하는 것이 바람직한 정책방향이라는 의견이다.

29) 건강증진사업은 양적·질적 확대를 거듭하여 현재 보건소건강생활실천사업은 전국의 모든 보건소에서 실시하고 있으며, 금연클리닉, 금연콜센터, 노인건강증진 허브보건소 등 다양한 영역을 확대하였다.

30) '의료산업선진화위원회'는 범부처적 발전대책을 마련하여 의료산업을 국가성장동력 산업으로 육성한다는 목표하에 국무총리를 위원장으로 하고 관련 부처 장관 9명과 민간위원 18명 등 총 28명으로 구성되었다. 2015년까지 세계 7위의 의약품 강국을 실현하고 세계 5위의 의료기기 강국으로 발돋움한다는 비전과 함께 1단계(2006~10년)와 2단계(2011~15년)에 걸친 발전목표를 제시하였다.

보겠다. 무엇보다도 획기적인 것은 국민연금제도의 적용대상을 확대함으로써 전 국민을 대상으로 한 사회보험이 되었다. 이와 아울러 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진시키는 것을 목적으로 하는 기초노령연금제도가 2007년 1월부터 도입되었다. 또한 국민기초생활보장제도를 도입함으로써 종전의 생활보호 차원에서의 공공부조가 아니라 국민의 정당한 권리로서의 공공부조로 인식하여 추진하였다.[31] 2008년 7월부터 제5의 사회보험인 노인장기요양보험제도가 도입되었다.

급속한 고령화 사회로의 이행을 인식하면서 노인의 삶의 질 개선, 인력개발과 일자리 창출, 장기요양제도의 도입 등 노인복지정책이 지속적으로 개발되어 추진됨으로써 노인복지가 사회적 어젠다로 확립되었다. 노인분야 정책의 원활한 수행을 위해 필수적인 제도적 기반 마련을 위하여 '고령사회대책 및 사회통합기획단(2003년)', '고령화 및 미래사회위원회(2004년)'를 설립하여 정책을 강구하기 시작하였다.

참여정부는 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회 작업으로 제1차 육아지원정책(2004. 6)과 제2차 육아지원방안(2005. 5. 4)을 마련하고, 각각 국정과제 보고회를 열어서 참여정부의 보육정책의 방향을 분명히 하였다.[32] 새싹플랜 내용의 대부분이 제1차 저출산·고령사회 기본계획인 '새로마지플랜 2010'에 반영되었다. 이명박 정부는 새싹플랜을 수정·보완하여 공청회와 중앙보육정책위원회 심의를 거쳐 아이사랑플랜을 수립하였다. 이는 저출산 심화, 보육수요 다양화 등 보육환경 변화에 따라 수정·보완한 것으로 국가 책임제 보육, 수요자 중심 보육의 철학을 담고 있다.[33]

이명박 정부는 미래세대 투자를 위한 '휴먼뉴딜' 정책을 추진하기로 결정하였다. 이 정책의 추진배경은 육아부담, 아동양육지원의 불형평성, 빈곤아동·위기 청소년에 대한 통합적 지원, 의료비용 절감을 통한 출산·육아의 경제적 부담 완화 등이다.[34] 주요 정

---

31) 1999년 제3차 「생활보호법」 개정을 통해 보호개시 시기를 복지부령으로 명시하고, 보호지시 불이행 시 보호중지기능조항을 삭제하는 등 보다 적극적인 노력이 이루어졌다. 같은 해 9월 현재의 「국민기초생활보장법」이 제정되었다. 특히, 노무현 정부는 기초보장의 사각지대를 축소하고 탈빈곤을 도모하였다. 주요 내용은, 첫째 부양의무자 기준 완화, 재산의 소득환산제 도입(2003년) 등을 통한 수급빈곤층의 확대 및 제도의 내실화, 둘째 비수급 빈곤층에 대한 욕구별·범주별 부분 급여의 확대, EITC 도입 추진 등으로 연결된다. 이명박 정부도 기초보장제도의 문제점을 지속적으로 개선하였는데, 부양의무자 기준 개선(2008년 11월 시행)과 재산의 소득환산제 개선(2009년 1월 시행) 등이 주요 내용이다.

32) 그러나 부모들은 여전히 보육서비스의 낮은 질적 수준으로 아이를 보낼 곳이 없다고 호소하는 등 재정투입에 비해 그 효과는 미흡하다는 평가를 받았다.

33) 아이사랑플랜에서 보육의 비전은 '아이와 부모가 행복한 세상'이다. 즉, "모든 아동이 안전하고 편안하게 보호받으며 전인적으로 성장·발달하여 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 사회"이며, "부모는 아이 기르는 어려움보다는 보람과 기쁨이 더 크다고 느낄 수 있는 사회"이다. 이를 달성하기 위하여 3대 추진전력과 6대 목표를 제시하였다. 3대 추진전략은 영유아보육, 국가책임제 확대, 신뢰회복[1]이며, 6대 과제는 부모 비용부담 완화, 수요자 맞춤지원, 서비스의 질적 수준 제고 및 균형 배치, 보육인력 전문성 제고, 전달체계 효율화, 보육사업 지원체계 확립이다.

34) 정책목표는 사회적 돌봄기능 강화로 여성 경제활동참여 확대 기여, 자녀양육의 국가책임 강화와 함께 부모의 자녀양육부담 경감, 아동·청소년 지역사회 보호 강화, 의료 지원을 통한 저출산 극복 등이다.

책내용은 보육료지원 확대 및 양육수당 도입, 아이사랑카드(보육전자바우처) 도입 및 보육통합정보시스템 구축, 취약계층 아동청소년에 대한 공평한 출발지원, 불임부부 시술비 지원 확대 및 12세 이하 필수예방 접종비용 국가부담 등이다.

국가의 인적자원개발 업무를 효율적으로 추진토록 하기 위해 「인적자원개발기본법」(법률 제6713호, 2002. 8. 26)을 제정하였다.[35] 2003년 중학교까지 완전 무상의무교육이 실현되었고, 전체 고등학생 중 약 87%가 대학을 진학하는 등 세계에서 유례를 찾아보기 어려울 만큼 교육은 양적으로 성장하여왔다. 또한 OECD 학업성취도 평가에 참여한 이래 한국 학생들은 수학・읽기・과학 등 전체 영역에서 최상위 수준을 받아 국제적으로도 한국 교육의 성과를 드높이고 있다.

1999년부터 시작된 두뇌한국 21(BK21, Brain Korea 21) 사업(1차 사업 1999~2006년 2월; 2차 사업 2006~12년)을 비롯하여 대학구조개혁사업(2004~09년),[36] 전문대학원체제 도입(2007년), 지역혁신을 선도하는 지방대학 육성사업(누리사업, 2005~09년), 산학협력의 실질화 등의 개혁조치를 실시하였다. '교육정보공시제(2008)', '광역경제권 선도산업 인재양성사업(2009년)', 누리사업과 전문대 특성화 사업을 통합한 '대학교육역량강화사업(2009년)' 역시 대학경쟁력을 높이기를 위한 사업으로서 첫발을 내딛었다.

더 나아가 이명박 정부는 학생들이 자신의 적성과 능력에 맞는 교육을 선택하도록 하기 위해서는 다양한 유형의 학교들이 설치되어야 한다는 관점에서 누구든 적성과 능력에 따라 고등학교를 선택할 수 있도록 '고교 다양화 300 프로젝트'를 국정과제로 선정하여 추진하고 있다. 2008년 1월 22일 대통령직 인수위원회에 의해 '대입 3단계 자율화 방안'이 발표되었고, 2008년 4월 16일과 2008년 9월 12일에 '대학자율화 1단계 추진계획'과 '대학자율화 2단계 추진계획'이 각각 발표되었다.

그러나 최근 발표되는 대입정책에서는 대입 자율화를 상당 기간 유예하는 방향으로 선회하고 있어서 당초의 자율화 의지를 흐리고 있다는 지적이 나오고 있다.

2001년 8월 14일의 「고용보험법」 개정과 2001년 10월 31일의 시행령 개정을 통해서 2001년 11월 1일부터 육아휴직급여와 산전후휴가급여제도가 고용보험사업에 새로이 추가되었다. 이는 「남녀고용평등법」의 규정에 의한 산전후휴가급여를 고용보험에서 지급할 수 있게 하고, 근로자가 육아휴직을 사용한 경우 그 휴직기간 동안 소득보전을 위하여 육아휴직급여를 고용보험에서 지급할 수 있도록 하여 근로자의 복지증진을 도모하기 위한 것이었다.[37] 2002년 12월 30일의 「고용보험법」 및 시행령의 개정을 통해 2004년

35) 이 기본법에 따라 정부는 5년마다 인적자원개발기본계획을 수립하도록 하였다. 기본계획에는 인적자원개발의 기본방향, 관계 행정기관의 주요 인적자원개발정책, 민간부문의 주요 인적자원개발정책, 국가 및 지방자치단체의 효율적 인력관리 및 운영 등에 관한 사항이 포함되도록 하였다.

36) 학생정원 감축, 대학 통합, 국립대 지배구조 개편이라는 방법을 통해 고등교육체제를 개혁하고 동시에 개별 대학의 내부구조 개혁을 유도하여 궁극적으로 고등교육의 경쟁력을 강화하고자 하는 목적에서 수행되었다.

37) 육아휴직급여는 「남녀고용평등법」에 의한 육아휴직을 30일(「근로기준법」 제72조의 규정에 의한 산전후휴가기간 90일과 중복되는 기간을 제외함) 이상 부여받은 피보험자 중 일정 요건을 갖춘 경우 월 20만원을 지급토록 하였다. 산전후휴가급여는 「남녀고용평등법」에 의하여 피보험자가 「근로기준

1월 1일부터 일용근로자에 대해서도 실업급여를 적용할 수 있도록 하였다. 또한 2003년 1월 1일부터 훈련연장급여의 지급기간을 2년에서 1년으로 단축하고 육아휴직급여액을 월 20만원에서 월 30만원으로 인상하였다. 이는 저출산대책의 일환으로서 빠른 속도로 발전한 것이다.

[그림 1-15] 사회복지 · 보건 정립기의 주요 요소



제2절 | 평가 및 분석과 전망 및 향후 과제

지난 60여 년 동안 남북대결, 6·25 전쟁, 그리고 권위주의 정권을 거쳐 지금의 정부에 이르기까지 한국 사회는 온갖 시련을 딛고 급속한 경제성장을 이루어왔으며, 정치·경제·사회 전 영역에 있어서 많은 변화를 겪어왔다. 1948년 국가건립을 위한 체계를 확립한 것은 「헌법」의 제정으로부터 시작되었으며, 이와 함께 각 분야의 제도 도입과 정책의 근거를 마련하기 위한 각종 법률의 제정이 이루어져왔다고 할 수 있다. 이를 각 분야별로 평가·분석하고, 미래를 전망하여 향후 정책방향을 제안하고자 한다.

1. 평가 및 분석

인구정책은 인구규모, 인구구조, 인구분포 그리고 인구밀도 등을 감안하여 결정하게

법」 제72조의 규정에 의한 산전후휴가를 부여받은 경우로 일정 요건을 갖춘 경우에 지급되며, 월지급금액의 하한액은 월최저임금액이고 상한액은 135만원이다.

되지만 보편적인 방향의 결정은 인구대체수준인 합계출산율 2.1을 기준으로 하여 방향을 결정한다. 우리나라의 인구정책은 인구변천과정 중 혼란기를 지난 1960년대 초반부터 시작하여 현재까지 지속되고 있다. 이는 1960년대의 높은 출산수준에서 최근 세계에서 가장 낮은 출산수준을 나타냄에 따라 인구증가억제정책에서 인구증가정책으로 갑자기 변화하여 추진되고 있다.

인구 감소에 대한 견해는 상반되어 있다. 후기산업사회에서 인구의 수(數)가 중요한 의미를 갖는 것이 아니라는 의견과 인구의 질적 측면도 중요하지만 생산과 소비의 주체로서 인구의 수(數)가 중요하다는 의견이다. 이러한 상반된 의견에 대한 논의를 하기에 앞서 문제의 심각성은 인구 감소, 인구구조 변화의 속도에 있다고 판단된다. 이러한 인구변동에 대응할 수 있는 체제를 한국 사회가 갖추었는지가 가장 큰 관건이 될 것으로 판단된다. 다시 말해 인구변동이 짧은 기간에 이루어졌기 때문에 우려된다는 것이다. 예를 들면, 이미 다가온 핵심 생산연령인구의 감소, 노인부양비의 증가에 따른 사회보험 및 복지서비스의 재정부담이 현실적인 문제이다. 출산율이 급격하게 반전된 내막에는 출산행태의 기본속성에 대한 이해부족과 여성의 사회활동 증대와 자녀양육에 대한 사회정책적 접근이 부족하였기 때문으로 판단된다. 따라서 일과 가정의 양립을 지원하는 정책이 다양하게 개발·추진되고 자녀양육부담을 완화시키는 정책이 추진되지 않는다면, 향후 더욱 심화되어 다가올 것으로 예견되는 인구변동으로 인한 사회적·경제적 충격에 직면하게 될 것이다.

우리나라의 보건의료는 양적인 측면에서나 질적인 측면에서 지난 60년간 경험한 사회적·경제적 발전만큼이나 빠르게 발전해왔다. 보건의료 인프라가 전무했던 광복 이후 상당 기간 동안에는 사회적인 필수 보건의료서비스를 확충하는 데 중점을 두어야 했으며, 전 국민 건강보험제도의 도입을 계기로 국민의 보건의료서비스 이용이 폭발적으로 증가하게 되었다. 국민들이 원할 때는 언제라도 비교적 저렴한 가격으로 서비스를 이용할 수 있다는 점에서 최소한 의료소비자 입장에서는 서구 선진국 수준의 보건의료체계를 구비하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 양적 성장에 더하여 질적으로도 변화를 시도하였으며, 비록 선진국 수준에 도달하지는 못하였지만 큰 성과를 거두었다고 판단된다. 이는 낮은 영아 사망률, 연장된 평균수명 등에 의하여 짐작할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 보건의료체계는 서비스의 전달, 비용조달, 서비스의 품질, 취약계층에 대한 보호, 수요자 욕구 부합서비스 공급 등의 측면에서 문제점을 갖고 있다. 아울러 인구고령화 및 만성질환의 증대 등 대내적인 여건이 반영된 보건의료정책을 추진해야 한다는 과제를 안고 있다.

사회복지는 크게 사회보험, 공공부조, 복지서비스로 구분된다. 어느 사회에서나 마찬가지로 공공부조제도는 일찍 발전하게 되어 있으며, 한국 사회에서도 마찬가지였다. 무엇보다도 생활보호사업에서 국민기초보장제도로의 이행은 획기적인 발전이라고 할 수 있다. 두 차례의 경제위기로 인하여 기초보장제도의 문제점이 나타났지만 이에 대처하기 위한 노력이 다각적으로 이루어지고 있고, 보장수준을 높이려는 작업이 진행되고 있다는 점을 감안하면 제도적·실질적 발전이 이루어졌다고 평가된다. 사회보험제도의 경우 국민경제에 다소 부담이 있었지만, 제도 도입이 적극 이루어진 점은 높이 평가된다. 다만,

재정안정화와 사각지대 문제 등이 여전히 과제로 남아 있는 것은 사실이다. 그러나 이는 전술한 인구변동에 의하여 나타나는 어쩔 수 없는 측면도 있고, 이에 대응하는 방안을 강구하고 있으므로 큰 우려는 없을 것으로 전망된다.

보다 구체적으로 사회보험제도를 살펴보면, 의료보장제도와 노후소득보장체계로서의 성격을 갖는 국민연금제도는 짧은 기간 동안에 괄목할 만한 발전을 이루었다. 상대적으로 낮은 건강보험료를 부담하면서 의료이용의 개선을 성취하였고 건강보험 통합 이후에는 취약한 보장성을 개선하기 위해 노력하고 있다. 또한 국민연금제도는 2007년 큰 폭의 연금개혁으로 재정불안정의 우려는 해소되는 것으로 평가된다. 또한 연금 수급권자가 지속적으로 증가하면서 제도의 기능 및 역할이 증대되고 있다.

그러나 사회보험제도의 위상을 높여 안정적 제도발전을 이루기 위해서는 해결해야 할 과제를 안고 있다. 건강보험제도는 보험 재정의 안정성을 담보해야만 제도의 건전성을 가진다. 지속적인 보장성 강화정책에도 불구하고 비급여부문은 여전히 큰 비중을 차지하고 있으므로 선진국 수준으로 보장수준을 높여 보편적 제도로서의 건강보험제도 확립이 되어야 할 것이다. 또한 국민연금제도는 재정안정의 지속적인 모니터링, 국민연금 균등부문과 비례부문 비중 조정, 급여 간 형평성 제고, 연금 사각지대 해소 등의 단기적 대책과 공·사연금제도의 보완적 발전, 국민연금과 기초노령연금 간 관계설정 적정화 등이 중장기 과제로 제시될 수 있다.

공공부조제도는 과거의 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 확대·발전되었으며, 내재된 제도의 모순과 문제점을 많이 개선하였다. 그럼에도 불구하고 보다 완성된 형태의 제도정착을 위해서는 비수급 빈곤층의 욕구별·범주별 급여도입 및 확충에 의한 사각지대(no-care zone)의 해소, 자활성공률 및 탈빈곤율의 증대 등 시급히 해결해야 할 과제가 남아 있다.

가장 문제가 되는 것은 복지서비스 영역으로, 공공부조와 사회보험 영역에 비하여 이 영역의 발전은 다소 지연되었다고 판단된다. 이는 국민의 복지체감도를 낮추는 요인으로 나타났으며, 삶의 질 향상을 위한 서비스 확충의 요구가 매우 증대되고 있다. 따라서 향후 복지발전은 국민의 다양한 욕구를 충족시켜줄 수 있는 복지서비스를 어떻게 개발하고, 양적 및 질적으로 보장하느냐에 달려 있다고 판단된다. 사회환경과 가족환경의 급격한 변화로 인하여 국민들은 서비스 유형의 다양화와 서비스 수준의 양적 확충 및 질적 향상을 기대하고 있다. 특히, 종전의 빈곤층, 취약계층, 요보호자에게 집중된 복지서비스가 이제는 보편적 복지 측면에서 중산층까지 포괄하지 않으면 안 될 것이다. 현재 추진하고 있는 다양한 유형의 사회서비스 바우처사업이 실효를 거둘 수 있는 방안을 적극 강구해나가야 할 것이다. 또한 저출산·고령화 사회로의 급속한 이행은 외국근로자의 본격적 유입을 앞두고 있고, 사회구조적 모순에서 주로 기인되는 다문화 가족의 급증도 복지서비스의 양적 확충이 있어야 함을 의미하는 것이다.

광복 이후 우리나라의 경제도약과 발전, 그리고 민주화의 성취는 교육을 통해 가능하였다고 판단된다. 교육은 전체 국민의 희망이고 꿈이었으며, 국가발전의 원동력이었다. 21세기 지식기반경제사회에서 교육경쟁력은 국가경쟁력의 핵심으로 여겨지고 있는 현 상황에서 우리나라의 교육은 지난 60년 동안 양적·질적으로 수준 높은 변화를 보였다고

할 수 있다. 취학률, 고등교육 진학률 등 교육을 받는 사람이 세계 최고수준에 도달하였다. 교육투자가 지속적으로 확대되었고 각종 교육 여건이 대폭 개선되었다. 그렇지만 제도권 교육이 많은 문제점을 낳으면서 대부분의 국민이 사교육에 의존하고 있는 실정이다. 이로 인하여 국가경쟁력이 약화될 것이라는 우려가 강하다. 따라서 이제는 양적인 도약을 넘어 질적인 도약이 필요하다. 교육을 통하여 개인의 행복과 삶의 질을 향상시키는 것이 가능해야 할 뿐 아니라, 국가와 사회의 품격이 높아져야 한다. 이것이 우리가 추구하는 명품 교육이요, 선진사회의 참모습이다.

임금노동자의 급속한 증가, 노동자의 권리보장, 최저임금제 정착 및 임금수준 향상 등 노동분야의 발전은 경제발전에 못지않게 큰 발전을 이룩하였다. 특히, 고용보험제도는 짧은 역사에도 불구하고 안정적으로 발전을 거듭하고 있다. 이 제도는 외환위기 이후의 고실업 극복에 크게 기여하였고, 노동시장의 상황 변화에 능동적으로 대처하여 신속한 제도개선을 단행하였으며, 고용보험 재정의 건실한 운용에 있어서도 성공하였다(유길상 외[2000]). 노사관계는 경제성장과 정치적 환경 변화에 민감하게 상호작용하며 현재의 노사관계 지형을 형성하고 있다. 특히, 1960년대 이후 경제성장과 함께 임금근로자 수가 증가하면서 노동조합이 증가하고 노사관계의 기본 틀이 형성되어왔다. 근로자들의 노동기본권이 신장되었고, 정치적인 영향력이 증대되었으며, 그동안 경제성장 성과를 토대로 근로자들의 임금 및 근로조건도 빠르게 향상되어왔다. 한편, 이러한 새로운 노사관계 지형의 형성과정에서 대립적인 노사관계가 심화되면서 향후 국가경쟁력의 잠재적인 위협요인으로 대두되었고, 비정규직 문제 등 계층 간 격차의 심화라는 새로운 정책과제가 등장하기도 하였다.

지난 60년간 여성의 발전은 획기적이었다고 평가된다. 이는 여성인력 양성, 노동시장 및 다양한 사회활동 참여, 양성평등의 전체 영역에서 이루어졌다. 그렇지만 여전히 많은 문제점을 안고 있다. 따라서 고등교육과 평생교육의 전문화, 산업 및 기업 현장에서 여성인력의 활용을 가로막은 장애요인 제거, 여성 경력단절의 해소, 여성들의 사회참여 증대, 여성의 빈곤화 대책 등이 우선적으로 해결되어야 할 문제점이다.

2. 전망 및 향후 과제

향후 한국 사회는 인구 감소와 본격적인 고령사회 진입으로 국가경제발전에 한계를 노출시킬 가능성이 높다. 특히, 핵심 생산연령인구의 감소와 결혼 가치관의 변화는 국제결혼의 증가와 외국근로자의 대거 유입을 초래하게 될 것이며, 이로 인하여 한국 사회는 다문화 사회로 본격적 이행을 할 것으로 전망된다. 따라서 이에 적극적으로 대비하는 자세가 요구된다. 따라서 양질의 교육과 보건의료서비스 수준의 고도화를 통한 인구의 자질 향상과 함께 다문화 사회에 적응할 수 있는 사회체계가 구축되어야 한다.

급속한 경제발전과정에서 사회복지·보건 분야의 발전이 지체되었다는 점은 부인할 수 없으며, 지속적인 경제발전으로 이어지기 위해서는 경제수준에 걸맞은 사회복지·보건 분야의 발전이 뒤따라야 한다. 이는 국민소득 3만~4만달러 국가가 되기 위한 필요요건으로 판단된다. 따라서 성장과 분배의 적절한 조화로 경제발전과 사회통합을 동시에

이룩하면서 국가발전에 기여하는 시스템을 구축해나가야 할 것이다.

먼저 보건의료체계에 내재하고 있는 각종 비효율을 제거하고 대·내외적인 환경 변화에 능동적으로 대처하기 위한 정책적 노력이 지속적으로 강구되어야 한다. 특히, 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) '도하개발어젠다(Doha Development Agenda: DDA)'의 서비스부문 협상 및 주요 교역국과의 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 체결 등 보건의료를 둘러싼 대외적인 환경이 급속하게 변화하고 있다. 이를 위해서는, 첫째 보건의료서비스가 효율적으로 전달될 수 있는 서비스공급체계를 확립해야 한다. 둘째, 질병예방과 건강증진 중심의 보건의료정책으로의 전환이 필요하다. 셋째, 보건의료서비스의 질 향상을 위한 제도적 장치가 강화되어야 할 것이다. 넷째, 사회 필수의료의 확충, 취약계층에 대한 의료 지원 확대, AI 및 신종인플루엔자 등 고위험 신종 전염병에 대한 대응체계 확립 등을 통해 보건의료안전망을 확립해야 한다. 다섯째, 암 등 중증질환에 대한 건강보험의 보장성을 강화하는 한편, 건강보험의 재정건전성을 확보하기 위한 대응책 마련이 절실하다. 여섯째, 보건의료산업을 미래형 고부가가치 성장주도 산업으로 육성하기 위한 적극적인 투자가 필요하다.

21세기의 국제환경은 세계화·지식화·정보화의 흐름 속에 형성되고 있다. 세계화·정보화 사회를 맞이하여 국가 간의 경쟁은 치열해지고 있어 새로운 국제환경 속에서 교육이 또다시 주목받고 있다. 세계화·정보화 사회에서는 글로벌 역량을 갖춘 인재가 중요하고, 교육이 인재개발을 담당하여야 하기 때문이다. 따라서 교육을 다시 디자인하고 교육발전에 역량을 투입하는 것이 국가적 과제가 되고 있다. 학교 교육을 포함하여 전 국민의 자질과 능력 및 품격을 한 단계 높이는 '평생학습사회'를 구현하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다. 지난 60년간의 한국 교육을 되돌아볼 때, 앞으로 지속적으로 발전하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 교육제도가 미래사회에 적합하도록 재설계되어야 한다. 둘째, 창의력을 키울 수 있는 교육체제가 확립되어야 한다. 셋째, 공교육의 경쟁력을 강화하여 사교육 의존도는 낮추어야 한다. 넷째, 고등교육의 경쟁력을 강화하여야 한다. 다섯째, 평생교육의 질적 향상이 필요하다.

고령사회의 문제를 해결할 수 있는 방안은 지속 가능한 성장이다. 지속 가능한 성장은 생산성 높은 노동력의 공급과 지속적인 기술진보에 의해서 가능할 것이다. 특히, 고용 없는 성장 추이 여부와 일자리를 만드는 미래 성장동력을 찾아야 한다. 생산성 높은 노동력의 공급은 교육수준의 향상과 경제활동참가율의 제고가 관건일 것이다. 국가의 지속적인 성장과 발전을 위해서는 국제적인 비전과 경쟁력을 갖춰나갈 수 있는 한국적 노사관계 모델과 정책, 노사관계 관행을 만들어나가야 할 것이다. 이를 위해 노사가 힘을 모아 경쟁력을 갖추어나가고, 노사관계가 민주적인 질서 위에 법과 원칙이 바로 설 수 있도록 하며, 대화와 타협을 통해 갈등을 해결해나갈 수 있는 법과 제도, 노사관계 관행을 정착시켜나가야 할 것이다.

고용보험제도의 성공적인 발전을 위해서는 다음과 같은 당면 과제들을 슬기롭게 극복하여야 할 것이다. 첫째, 실업자 사회안전망으로서의 역할을 강화하여야 한다. 둘째, 고용보험사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 효율적인 직업안정기관의 구축과 전문 인력의 확보, 양적으로 풍부하고 질적으로 우수한 노동시장 정보체계의 구축, 그리고 공공직

업안정기관이 활용 가능한 다양한 구직활동 지원 프로그램의 개발 등 노동시장 인프라의 확충이 이루어져야 한다(금재호 외[2001]; 유길상[2003]; 유길상 외[2000]). 셋째, 고용안정사업에 대한 지속적인 평가를 통해 그 효과를 분석하여 효과가 낮은 사업을 정비하고 사업 추진방식과 요건 등을 지속적으로 개선해나가야 할 것이다(금재호 외[2001]). 넷째, 새로운 환경 변화에 맞추어 직업능력개발사업을 개선하고 훈련 프로그램을 발전시켜 나가야 하며, 이를 위해 직업능력개발을 위한 투자가 더욱 확대되어야 한다. 다섯째, 수요자 중심의 고용보험서비스 전달체계를 구축하여야 한다.

많은 미래학자들이 지속 가능한 성장을 위한 잠재적 자원으로 여성인력을 주시하고 있는데, 다행히 우리나라는 고학력 여성인력의 풀이 풍부하다. 여성의 지속적 활용을 통해 저출산・고령화시대의 부양부담을 줄이고, 세원을 확보함으로써 가구소득의 안정을 도모할 뿐 아니라 기업의 경쟁력을 높일 수 있을 것이다.

그러기 위해서는, 첫째 여성이 지속 가능한 경제발전의 주역이 되도록 육성되어야 한다. 둘째, 여성의 고등교육과 평생교육 기회가 보다 전문화될 필요가 있다. 특히, 미래 유망산업으로의 진출을 준비하기에 적합한 분야로의 전문화가 필요하다. 셋째, 산업 및 기업 현장에서 여성인력의 활용을 가로막은 장애가 무엇이었는지를 찾아 해결하여야 한다. 여성의 경우 경력단절 현상이 심하므로 일과 가정의 양립 지원 등 기혼여성의 노동공급을 원활하게 하며 기업의 수요를 촉진하는 조치가 필요하다. 넷째, 여성의 사회참여 지원정책은 문화와 의식의 변화, 일상적 관행의 변화 등 미시적인 삶의 질에 관심을 기울일 필요가 있다. 다섯째, 여성 인권, 고용상의 남녀평등 등을 실질적으로 보장하기 위해서는 양성평등 의식을 정부나 여성단체뿐 아니라 기업과 시장・문화・과학기술분야 등 각계각층으로 확산하는 것이 중요하며, 아울러 일상생활 안에서 양성평등을 실천할 수 있는 성숙한 시민의식을 높이기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 여섯째, 여성단체들의 활동이 국가정책에 대한 제안이나 모니터링, 정책사업 참여에서 범위를 확대하여 생태환경・생활공동체・문화활동・나눔과 돌봄 등 여성들의 새로운 잠재력을 이끌어내고, 이를 사회발전의 새로운 지향점으로 제시할 수 있는 보다 창의적인 활동과 노력이 필요하다.

참고문헌

곽효문, 『사회복지법제론』, 제일법규, 2000.
교육과학기술부, 『문교통계연보』, 1980~90.
교육과학기술부, 『교육통계연보』, 1995~2008.
교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.
금재호 · 조준모, 「외환위기 전후의 노동시장 불안정성에 대한 연구」, 『노동경제논집』 제24권 제1호, 2001.
김수천, 「해방 후 우리나라 교육과정과 '교육과정 2000'」, 『교육과정연구』, 제15권 제2호, 1997.
노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.
대만 주계처, 『薪資與生産力年報』, 각년도.
미국 노동통계국, *Monthly Labor Review*, 각호.
박종철 외, 『한국의 노동경제』, 문학과 지성사, 1980.
보건복지가족부 재정운용담당관, 내부자료.
신섭중 외 5인, 『한국사회복지법제개설』, 대학출판사, 1999.
양재진, 「한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성」, 『한국행정학보』, 제42권 제2호, 2008.
유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000.
유길상 · 김복순 · 성재민, 『실업급여 수급자의 특성과 재취업행태』, 한국노동연구원, 2003.
윤찬영, 『사회복지법제론 I』, 나남출판, 1998.
일본 노동성, 『노동백서』, 각년도.
정무권, 「한국 사회복지제도의 초기형성에 관한 연구」, 『한국사회정책』, 제3권, 한국사회정책학회, 1996.
최저임금위원회 홈페이지.
통계청, 『장래인구추계』, 2006. 11.
통계청, 『통계로 본 건강보험30년』, 2007.
통계청, 『인구센서스』, 각년도.
한국교육개발원, 『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005.
한국생산성본부, 『생산성리뷰』, 각호.
UN, *World Population Prospects*, 각년도.

제2장

인구변동과 경제발전

제1절 | 인구변동과 경제발전의 개관

1. 인구변동의 개관

인구 증가와 인구 감소의 문제는 자연환경, 자연자원의 지속 가능성, 국민의 삶의 질 등과 연결되어 모든 사회에서 관심의 초점이 되고 있다. 한 개인이 살아가기 위해서는 많은 자연자원, 생산품, 사회간접자본을 필요로 하고 자연환경을 훼손하게 된다. 한 사회에서 인구가 많을수록 경제적 부담이 증가하는 것이기 때문에 빈곤국가에서는 인구를 감소시키기 위한 국가 차원의 대책을 강구하기도 한다.

물론 부유한 국가에서 한 개인이 자연자원을 사용하고 자연환경을 훼손하며, 편리한 기구와 설비를 필요로 하는 정도는 빈곤국가의 개인이 필요로 하는 정도와 비교하여 훨씬 높을 것이다. 그렇지만 국가경제가 여의치 않은 빈곤국가와 개발도상국가에서는 이를 감당할 만한 여유가 없고, 경제발전을 위하여 투자해야 하기 때문에 자원의 효율적 배분을 위해서는 인구를 감소시키기 위한 많은 노력을 하지 않을 수 없는 것이다.

개발도상국의 급속한 인구성장으로 인한 세 가지 문제가 제시되는데, 이는 경제발전의 둔화, 환경피해의 증가, 빈곤의 심화와 소득 불균등이다(Birdsall[1994]). 즉, 급속한 인구성장은 인적자본에 대한 투자 감소로 경제성장률을 감소시키게 되고, 지역 및 국가적 차원에서 자원의 가치를 저하시키고 환경을 오염시키는 등 환경피해를 증가시키며, 빈곤계층의 소득이 다른 계층에 비해 상대적으로 감소하게 되면서 빈곤과 소득 불균등이 심화될 것이라는 주장이다.

이와는 상반되게 인구가 급속하게 감소하는 것도 문제가 된다. 종전의 경제수준을 유지하고 기존의 갖추어진 인프라의 효율적 활용이 이루어지지 않을 것이다. 또한 사회가 필요로 하는 노동력이 부족하게 되고, 인구부양비의 급격한 변화로 인하여 각종 사회제도가 마비될 우려도 있다. 이처럼 인구와 경제는 매우 밀접한 관계를 가지며, 과잉인구와 과소인구는 부적절하므로 인구의 규모와 구조의 적절한 유지가 요구된다.

따라서 인구조절을 위한 국가적 개입은 경제발전, 환경보호, 국민의 삶의 질 향상이라는 측면에서 정당성이 부여되는 것이다. 이러한 측면에서 한국 사회의 인구를 조절하기

〈표 2-1〉 한국의 인구성장(1945~2000년)

(단위: 천명, %)

연도(월일)	인구	연평균 증가율		
		자연 증가	국제 이동	총증가
1945(9. 1)	16,136*	–	–	–
1949(5. 1)	20,167 19,904**	18.9	41.9	60.8
1955(9. 1)	21,502	7.0	5.3	12.3
1960(12. 1)	24,989	28.7	−0.1	28.6
1966(10. 1)	29,160	26.6	−0.1	26.5
1970(10. 1)	31,435	19.0	−0.2	18.8
1975(10. 1)	34,679	20.2	−0.6	19.6
1980(11. 1)	37,407	15.9	−1.0	14.9
1985(11. 1)	40,420	16.4	−0.9	15.5
1990(11. 1)	43,390	14.9	−0.7	14.2
1995(11. 1)	44,554	10.7	−5.2	5.3
2000(11. 1)	45,985	9.0	−2.7	6.3

주: 1) * 추정인구; 2) ** 1955년 경계 추정인구; 3) 이 표에서 외국인은 제외되었음; 4) 이 표에 제시된 인구는 해당 연도의 인구센서스 결과로 얻어진 것이며, 각 인구센서스의 완전도에 차이가 나기 때문에 연평균 증가율의 계산에 있어서 약간의 오차를 초래할 수 있음.

자료: Known et al.(1975. 7); 김두섭(1993); 통계청(1997, 2002).

위한 정책이 추진되어왔으며, 산업화 초기 단계에서부터 시작된 배경을 가지면서 현재도 인구변천의 충격을 완화시키기 위한 다양한 정책이 개발·추진되고 있는 것이다. 다만, 정책의 방향이 반대로 추진되고 있음은 한국 사회의 인구변천이 급속히 진행되었음을 의미하는 것이다.

2. 시대별 인구변천

한국 사회는 지난 100여 년간 겪어 온 출산력·사망력 그리고 인구이동 및 인구 증가의 수준과 주요 정치적·경제적·사회적인 요인들을 고려하여 몇 가지로 구분할 수 있다. 이 중 대표적인 두 가지를 제시하면 다음과 같다.

하나는 전통적 성장기(1910년 이전), 초기 변천기(1910~45년), 혼란기(1945~60년), 후기 변천기(1960~85년), 후기 과도기(1985년 이후) 등의 5단계로 구분하는 것이다(통계청[2006. 12]). 또 다른 하나는 변천 이전의 단계(1910년 이전), 고전적 변천단계(1910~85년), 제2의 변천단계(1985년~현재)로 구분하고, 고전적 변천의 단계를 다시 초기 변천단계(1910~45년), 인구학적 혼란단계(1945~60년), 후기 변천단계(1960~85년)로 구분한다. 그리고 제2의 변천단계는 1997년 IMF 금융위기를 기점으로 하여 제2변천의 초기 단계와 후기 단계 등으로 다시 구분한다(전광희 외[2005]).

본고에서는 정부수립 이전의 두 단계는 통합하고, 1985년 이후의 단계는 두 단계로 구분하는 것도 바람직하지만 거시적 측면에서는 구분하기 어려운 측면이 없지 않아 전체를 4단계로 구분하여 제시한다.

가. 정부수립 이전 단계: 전통적 성장기와 초기 변천기

1910년 일본의 국권 침탈 때까지는 높은 출산력과 사망력으로 특징지어지는 전통적 성장기에 해당된다고 할 수 있다. 조선 말기까지 우리나라는 대체적으로 정체된 전형적인 농업사회였으며, 인구의 증가는 매우 낮은 상태에서 안정되어 있었다. 조출생률(1,000명당, Crude Birth Rate)은 35~45 정도의 높은 수준을 유지하고 있었으며, 조사망률(1,000명당, Crude Death Rate)도 30~35 정도로 높았던 것으로 추정된다.

조선시대 전반기에는 사회경제적 안정과 기술개발이 이루어지며 비교적 빠른 인구 증가를 보였던 것으로 판단된다. 그러나 조선 중기 이후에는 전염병・기근・전쟁(난) 등의 경제적 곤란이나 사회적 혼란이 있으면 일정 기간 동안 사망률은 더욱 높아지고, 이에 따라 인구가 감소하기도 하였다. 또한 조선시대에는 인구의 국제 이동이 매우 미미한 폐쇄된 상태를 줄곧 유지하였으며, 결과적으로 인구의 증가는 낮은 수준에 머물러 있었다. 조선시대 500년간 인구는 연평균 2% 정도의 완만한 속도로 증가한 것으로 판단된다(권태환・김두섭[2002]). 하지만 근대적 의미에서 최초의 인구센서스가 이루어진 1925년 이전의 인구자료는 완전도가 매우 낮다고 하겠다.

초기 변천기(1910~45년)에 돌입하였다고 볼 수 있는 우리나라의 인구는 1910년 일본의 국권 침탈을 전환점으로 하여 조선시대 말기부터 도입되기 시작한 서구의 보건제도와 의술, 의약품이 경술국치 이후 전국적으로 확산되었고, 그 결과 1920년경부터는 사망력이 떨어지기 시작하였다. 보건개혁과 서양의술의 확산으로 인하여 조출생률은 1920년대 초반까지 오히려 약간 상승하는 경향을 보여주고 있다. 이에 따라 1910~45년의 기간 동안 조출생률은 38에서 42~45 정도로 상승하였던 것으로 추정된다. 이렇게 초기 변천기에 인구 증가의 속도는 급격히 상승하였는데, 전통적 성장기에 2~3 정도에 불과하던 인구의 자연 증가는 그 속도가 계속 빨라져서 1930년 이후에는 연평균 20%를 상회하게 된다.

〈표 2-2〉 한국의 연도별 인구구성비의 변화(1925~44년)

(단위: %)

연도	총인구	0~14세	15~64세	65세 이상
1925	100.0	39.7	56.4	3.9
1930	100.0	39.9	56.2	3.9
1935	100.0	40.9	55.3	3.8
1940	100.0	41.9	54.5	3.6
1944	100.0	43.2	52.9	3.9

자료: 조선총독부・경제기획원 및 통계청, 『인구센서스 보고서』, 각년도.

또한 초기 변천기에는 일제강점기 경제정책에 따라 농촌의 경제상태가 점점 악화되자 대규모의 이농 현상이 나타나게 되었다. 그런데 당시 한반도의 대부분 도시들은 산업화의 수준이 낮았으며, 주변지역으로부터 이농인구를 받아들일 수 있는 여력이 크지 않았다. 따라서 이 시기에 농촌을 떠난 농민들의 이동 목적지는 주로 만주와 일본이었다. 초기에는 함경도 지방의 농민들이 새로운 농토를 찾아 만주로 이동하였고, 1920년 이후에

는 일본으로의 노동이민이 이루어졌다. 이에 비해 1930년 이후 만주로의 이동은 남쪽의 이농민이 그 주류를 이루었다(권태환 · 김두섭[2002]).

인구구조 변화를 보면 유년인구는 증가하고, 생산연령인구는 감소하며, 노인인구는 정체되는 경향을 보인다. 결과적으로 1944년의 인구부양비는 89.0으로 1925년의 77.3보다 높아졌다.

나. 혼란기: 1945~60년

광복이 이루어진 1945년부터 약 15년 동안은 우리나라의 인구변천사에 있어서 가장 혼란스러웠던 시기였다고 할 수 있다. 광복과 함께 이루어진 남북한의 분담, 그리고 뒤이은 6 · 25 전쟁은 정치 · 사회 · 경제분야뿐만 아니라 인구 현상에도 중대한 영향을 끼쳤다.[38]

광복 당시 남한의 인구는 1,613.6만명으로 추정된다. 광복 후 및 6 · 25 전쟁기간 중의 정치적 · 사회적 혼란과 경제적 어려움에도 불구하고 이 혼란기(1945~60년대)에 남한의 인구는 급격히 증가하였다. 이는 우선 광복 후 만주와 일본으로부터의 대규모 귀환이동과 6 · 25 전쟁기간 동안 북한으로부터의 피난민 유입에 기인하는 것이다. 광복 후 1945~49년 사이에 일본, 만주 및 이북으로부터의 귀환이동자 총수는 추정방법에 따라 약 210만~250만명에 달하였으며 이는 1949년 당시 인구의 10~12%에 해당하는 규모이다.

인구의 연평균 증가율을 보면, 1945~50년의 기간에 6.08%로 사상 최고치를 기록하였다. 또한 자연성장은 '베이비붐' 현상으로 1950년대 후반에 다시 급상승하여 1955~60년에는 2.87%에 이르게 되었다. 이는 한국의 인구사에서 국제 이동을 배제한 인구성장률로는 가장 높은 수준으로 과잉인구와 인구억제에 대한 관심이 증대되는 계기가 되었다. 또한 광복 후의 귀환이동자들은 대부분이 농촌 출신이었지만, 귀국하여 농촌으로 돌아가지 않고 자기 출신지역의 도시에 정착하는 경향이 강하였다. 한편, 6 · 25 전쟁기간 동안의 피난민들은 대부분 서울과 경기 및 강원 지역의 도시에 정착하였다. 결과적으로 이들의 정착과정에서 서울을 비롯한 대도시들과 중부권 도시들의 급격한 인구성장이 이루어지면서 도시화를 촉진시켰다.

6 · 25 전쟁의 기간(1950~53년)에는 높은 사망률을 보였다. 전쟁으로 인한 추가사망은 165만명에 이르며, 조사망률은 1950~55년의 기간에 32‰ 정도로 추산된다. 전쟁기간에 북한으로 납치된 인구가 30만명, 그리고 북한으로부터의 피난민이 65만명으로, 결국 남한의 순 인구유입규모는 약 35만명에 달하는 것으로 추산된다(권태환 · 김두섭[2002]). 그런데 전쟁기간 중 항생제를 비롯한 새로운 의약품의 대량 반입과 6 · 25 전쟁 후 이들의 전국적인 확산은 1950년대 중반부터 사망률, 특히 영아 및 유아 사망률을 급속히 낮추는 데 기여하였음은 긍정적 결과이다. 조사망률은 1955~60년의 기간에 16.1‰를 나타내었는데, 이는 1950~55년에 비해 51.2%가 감소한 수준이다. 결과적으로 인구의 자연

38) 분단 이후 북한의 인구자료는 매우 제한되고 신뢰성이 낮기 때문에, 1945년부터는 인구변천을 남한에 국한하여 살펴볼 수밖에 없는 한계가 있다. 또한 6 · 25 전쟁으로 인하여 남북한 간의 경계선이 위도 38선에서 휴전선으로 변하였다는 점도 한계라고 하겠다.

증가율은 '베이비붐' 현상으로 1950년대 후반에 다시 급상승하여 28.7‰(1955~60년)에 달하게 된다.

출산력은 1945~60년 사이의 혼란기에 비교적 높은 수준을 그대로 유지하였다. 6·25 전쟁 동안 부부의 별거, 결혼의 연기, 그리고 사별자의 급증으로 영향을 받았음에도 불구하고, 출산력은 뚜렷한 감소를 보이지 않는 것으로 나타났다. 조출생률은 1945~50년과 1950~55년의 기간에 각각 42%와 40% 수준을 유지한 것으로 보인다. 출산력은 또한 1950년대 후반부터 1960년대 초까지 6·25 전쟁 후의 '베이비붐' 현상으로 급격히 상승하였다. 이는 6·25 전쟁 동안 별거하던 부부들이 재결합하고, 미루던 결혼이 동시에 이루어져 나타나는 현상으로 이해될 수 있다. 이 기간 중의 출산력 수준은 초기 변천기(1910~45년) 때와 비슷한 수준이거나 오히려 약간 더 높았던 것으로 판단된다(D. S. Kim[1992]).

인구구조 변화를 보면 유년인구는 감소하고, 생산연령인구는 증가하며, 노인인구는 유사한 수준에서 다소 등락하게 된다. 결과적으로 1960년의 인구부양비는 79.7로 1944년의 89.0보다 낮아졌다.

〈표 2-3〉 한국의 연도별 인구구성비의 변화(1944~60년)

(단위: %)

연도	총인구	0~14세	15~64세	65세 이상
1944	100.0	43.2	52.9	3.9
1949	100.0	41.6	42.8	3.6
1955	100.0	41.2	55.5	3.3
1960	100.0	40.6	55.6	3.7

자료: 경제기획원 및 통계청, 『인구센서스 보고서』, 각년도.

다. 후기 변천기: 1960~85년

1960년대 초반은 우리나라 인구변천의 새로운 장을 여는 시점으로 기록된다. 이 시기는 근대화·도시화 및 경제성장과 병행하여 인구의 안정상태를 지향하는 후기 변천기(1960~85년)에 접어드는 단계로 전통적으로 높은 수준을 유지하던 출산력이 급격하게 감소하기 시작하였고, 사망력도 다시 낮아졌다. 센서스 결과에 의하면 1980~85년 동안의 연평균 증가율은 1.55%로 추산되며, 이는 1960~66년 기간보다 11%나 감소한 수준이다.

후기 변천기 인구 현상의 특징 중 하나는 인구의 증가 추세가 정부의 인구정책에 의해 상당한 영향을 받았다는 점이다. 1960년대 초에 이르면 '베이비붐' 현상으로 인한 높은 출생률과 급속하게 저하하는 사망률로 인하여 인구 압력이 매우 높아졌다. 그리고 대규모의 이촌향도(離村向都) 현상은 도시지역에서의 사회적 불안과 빈곤문제를 야기하였다. 따라서 국가는 경제개발계획을 추진하는 과정에서 경제발전의 장애요인이 과잉인구임을 인식하고, 가난에서 탈피하고 자녀부양의 부담을 줄이기 위하여 자녀 수를 억제하기 위한 정책을 마련하게 되었다. 정부 차원의 인구억제정책이 수립되고, 1962년부터는 가족계획사업이 시작되었다. 가족계획사업은 정부의 주도하에 매우 강력히 추진되었으며,

이 시기의 사회경제적 발전과 함께 출산력의 저하에 결정적인 역할을 하였다. 합계출산율이 1960년의 6.0명에서 1983년에는 인구대체수준인 2.1명으로 낮아졌다(통계청[2001]).

후기 변천기에는 사망력도 상당한 감소를 보였다. 남녀의 평균기대수명은 1960~65년에는 각각 48.5세와 55.9세에 불과하였으나 1985년에는 65.9세와 72.7세로 증가하였다. 영아사망도 1960~65년에 1,000명당 87명의 수준이던 것이 1985년에는 23.7명으로 급격하게 떨어졌다(권태환 · 김두섭[2002], p.267). 이 시기의 사망력 감소는 경제발전으로 인한 생활수준의 향상과 보건 및 의료 시설이 확장된 결과로 볼 수 있겠다. 의료보험과 같은 보건제도의 도입도 사망수준의 저하에 기여하였을 것으로 판단된다.

인구구조의 변화를 보면 유년인구는 감소하고, 생산연령인구는 증가하며, 노인인구도 다소 증가하게 된다. 결과적으로 1985년의 인구부양비는 52.1로 1960년의 79.7보다 현저히 낮아졌다.

〈표 2-4〉 한국의 연도별 인구구성비의 변화(1960~85년)

(단위: %)

연도	총인구	0~14세	15~64세	65세 이상
1960	100.0	40.6	55.6	3.7
1966	100.0	43.5	53.2	3.3
1970	100.0	42.1	54.6	3.3
1975	100.0	38.1	58.4	3.5
1980	100.0	33.8	62.3	3.9
1985	100.0	29.9	65.7	4.3

자료: 조선총독부 · 경제기획원 및 통계청, 『인구센서스 보고서』, 각년도.

라. 후기 과도기: 1985년 이후

우리나라의 인구는 1980년대 중반부터 후기 과도기에 돌입하였다고 보겠다. 1995~2000년의 연평균 인구 증가율은 0.63%이며 이는 1955~60년보다 78.0% 감소한 수준이다. 그러나 우리나라 인구는 2000년 센서스 결과 4,598만명으로 집계되어 절대 수에 있어서는 지난 45년간 113.9% 증가하였다고 볼 수 있다.

한국의 출산수준은 1980년대 중반부터 약 10년 이상 인구대체수준(2.1명) 이하인 약 1.6~1.7명 수준에서 안정상태를 유지하였다. 그러나 1997년 말 경제위기를 겪으면서 한국의 출산율은 급격한 저하를 거듭하게 되었다. 세계적으로도 극저출산국가라고 할 수 있는 수준인 1.2명 전후에 머물게 되는 등 최저 기록이 1.17명이었다.

통계청(2001c, 2001k)의 최근 자료에 의하면 2000년 현재 우리나라의 조출생률은 13.4명, 그리고 합계출산율은 1.47명으로 추정된다. 이러한 출산력은 대체수준에 훨씬 못 미치는 것이며, 미국 등 일부 선진국보다도 낮은 수준이라고 할 수 있다. 이에 따라 1990년대에 들어오면서 그동안의 출산억제정책은 더 이상 지속되기 어려워졌다. 출산억제를 위한 대부분의 규제와 보상제도가 사장되었고, 1994년에는 소득세 인적공제범위에서 자녀제한제도가 철폐되었다. 정부는 1996년 인구성장억제정책을 공식적으로 폐지하

고, 인구의 자질 향상과 복지증진을 도모하는 인구정책으로 전환하였다.

사망률 또한 낮은 상태를 유지하였는데 이는 부분적으로는 인구의 연령구조가 바뀌어 노령인구의 비율이 높아진 데서 기인하였다고 볼 수 있다. 조사망률은 1985~2000년의 기간에 6.0명에서 5.2명의 수준으로 낮아졌다. 인구구조 변화를 보면 유년인구는 지속적으로 감소하고, 생산연령인구는 1990년대 후반부터 정체하며, 노인인구는 빠른 속도로 증가하게 된다. 결과적으로 2005년의 인구부양비는 39.5로 1985년의 52.1보다 현저히 낮아졌다.

〈표 2-5〉 한국의 연도별 인구구성비의 변화(1985~2005년)

(단위: %)

연도	총인구	0~14세	15~64세	65세 이상
1985	100.0	29.9	65.7	4.3
1990	100.0	25.7	69.4	5.0
1995	100.0	23.0	71.1	5.9
2000	100.0	21.0	71.7	7.3
2005	100.0	19.2	71.7	9.1

자료: 조선총독부・경제기획원 및 통계청, 『인구센서스 보고서』, 각년도.

제2절 | 경제성장과 인구정책

1. 인구정책의 개관

인구정책은 적정한 인구규모와 인구구조를 이루어 윤택한 삶의 질을 보다 높이기 위한 목적으로 추진된다. 즉, 사회경제발전을 통한 삶의 질 향상에 목적을 두고 추진되는 것이다. 이와 같은 인구정책은 경제적인 측면을 고려한 인구규모, 인구구조, 인구분포 그리고 인구밀도 등을 감안하여 결정하게 된다.

하지만 보편적인 방향 결정은 출생과 사망의 규모가 같아져 인구구조의 안정화를 가져오고 안정된 노동력의 공급과 각종 정책의 추진이 용이한 인구대체수준인 합계출산율 2.1명을 기준으로 하여 방향을 결정하게 된다.

우리나라의 인구정책은 인구변천과정 중 혼란기가 지난 1960년대 초반부터 시작하여 현재까지 지속되어오고 있다. 이는 1960년대의 높은 출산수준에서 최근 세계에서 가장 낮은 출산수준을 나타냄에 따라 출산억제정책에서 출산장려정책으로 변화하여 추진되어 왔다. 우리나라는 1960년대 후기 변천기의 고출산기에서 시작하여 적정출산기 그리고 저출산기의 과정을 거쳐왔으며, 이에 따른 인구정책은 출산억제정책기와 출산장려정책기로 구분할 수 있다.

우리나라의 인구정책은 경제와 밀접한 관련을 가지고 추진되어왔다. 출산억제정책기에는 높은 출산율로 인한 부양부담을 감소시키기 위한 목적으로 그리고 출산장려기에는

저출산으로 인한 노동인구의 급격한 감소와 노년인구의 급격한 증가로 인한 사회경제적 부담을 고려하여 적정 인구구조로 가기 위한 방안으로 출산정책이 추진되었다.

2. 시대별 인구정책의 발전과정

가. 인구정책 추진 이전기: ~1960년

인구구조의 변화과정 중 혼란기에 해당하는 1945~60년 기간은 우리나라에서 인구정책의 추진이 시작되기 전 단계로, 출산조절을 위한 아무런 정책적인 추진이 없던 시기이다. 광복 및 6·25 전쟁 이후 상처 치유와 경제적 어려움을 극복하기 위해 노력하였지만 경제적으로 별로 발전하지 못한 시기이다. 1953년의 우리나라 1인당 GNP는 67달러에서 1960년에는 79달러로 경제발전 속도가 매우 느린 시기였다.

그러나 이 시기는 경제적으로 어려웠음에도 불구하고 유교사상으로 인해 자녀가 많은 가정을 다복하다고 간주하였으며, 특히 남아에 대한 선호가 매우 강하였다.

따라서 출산수준은 거의 자연출산수준에 이를 정도로 높았으며, 언제 결혼하느냐와 출생해서 어느 정도 살아남느냐가 자녀의 생존 수를 결정하는 주요 요인이 되었던 시기라고 말할 수 있다.

남북한 인구규모의 변동을 살펴보면 1949년 남한의 인구는 20,167천명이었고, 북한의 인구는 9,622천명으로 남한이 전체의 67.7%, 북한이 32.3%를 차지하고 있었다. 즉, 남한에 전체 인구의 2/3가 거주하고 있어 북한의 배 이상이 되었던 것으로 나타났다.

1960년 남한의 인구는 24,989천명이었고, 북한의 인구는 10,789천명으로 남한이 전체의 69.8%, 북한이 30.2%로 1949년과 비교할 때 남한의 인구 비율이 약간 높아진 것으로 나타났으나 큰 변화는 아니었다. 인구 증가는 1949년에 비하여 남한이 23.9% 그리고 북한이 12.1% 증가하여 남한의 인구 증가속도가 북한보다는 빨랐던 것으로 나타났다. 이는 대부분 보건환경 및 영양섭취 등의 차이로 나타난 결과라고 보인다.[39]

인구구조의 변화를 동일한 연령구분 기준(0~14세, 15~59세, 60세 이상)으로 작성된 1949년과 1959년을 비교해보면 0~14세 연령층의 인구 비율은 41.6%에서 40.8%로 감소하고, 15~59세 연령층은 52.9%에서 53.5%로, 60세 이상 연령층은 5.5%에서 5.7%로 증가하였다. 이로 인해 총부양비[40]는 89.1에서 86.9로 감소하였으며, 노령화지수는 13.2에서 13.9로 증가하였다.

---

39) 보건상태를 비교할 수 있는 지표의 하나인 1981년 남북한의 영아 사망률을 비교해보면, 남한이 17.3명(출생 1,000명당), 북한이 38.7명으로 북한이 남한보다 훨씬 높았다(한국보건사회연구원[1992]). 1945~49년 남한의 영아 사망률이 132~166명으로 추정(보건복지부[1999])되지만 북한은 더욱 높았을 것으로 추정된다.

40) 총부양비는 {(0~14) + (65세 이상)} / 15~64세 × 100이나 여기서는 {(0~14) + (60세 이상)} / 15~59세 × 100으로 계산되었다.

〈표 2-6〉 남북한의 인구성장(1945~60년)

(단위: 천명)

연도	인구	
	남한(기준 월일)	북한(기준 월일)[4]
1945	16,136*(9. 1)[1]	–
1946	–	9,257
1949	20,167(5. 1)[2] [3]	9,622
1953	–	8,491(12. 1)
1955	21,502(9. 1)[2] [3]	–
1956	–	9,359(9. 1)
1960	24,989(12. 1)[2] [3]	10,789

주: 1) *추정인구.
2) 이 표에서 외국인은 제외되었음.
3) 이 표에 제시된 인구는 해당 연도의 인구센서스 결과로 얻어진 것임.
4) 구체적인 날짜를 밝히고 있는 경우를 제외하면, 각 해당 연도의 말 현재를 말함.
자료: 남한: Known et al.(1975. 7); 김두섭(1993); 통계청(1997, 2002).
북한: 한국보건사회연구원(1992).

〈표 2-7〉 인구구조(1945~60년)

(단위: 천명)

연도	0~14세	구성비	15~64세[1]	구성비	65세[2] 이상	구성비	총부양비	노령화지수
1949	8,392	41.6	10,663	52.9	1,111	5.5	89.1	13.2
1952	9,301	40.4	11,150	54.3	1,076	5.2	84.1	13.0
1955	8,865	41.2	11,924	55.5	714	3.3	80.3	8.1
1956	8,293	40.0	11,226	54.2	1,205	5.8	84.6	14.5
1957	8,542	40.1	11,591	54.4	1,189	5.6	84.0	13.9
1958	8,931	40.8	11,759	53.7	1,220	5.6	86.3	13.7
1959	9,376	40.8	12,292	53.5	1,307	5.7	86.9	13.9
1960	10,588	42.3	13,698	54.8	726	2.9	82.6	6.9

주: 1) 1949, 1952, 1957~59년은 15~59세이며, 1956년은 15~54세임.
2) 1949, 1952, 1957~59년은 60세 이상이며, 1956년은 55세 이상임.
자료: 통계청(1998).

나. 출산억제정책기: 1961~95년

출산억제정책기는 높은 출산수준이 급격한 인구 증가를 초래하여 경제발전의 저해요인이 된다고 판단하여 인구증가억제를 위한 가족계획사업을 추진하기 시작한 1960년대 초반부터 출산억제정책을 폐지한 1996년 이전까지를 말한다. 우선 1960년대부터 1995년까지 인구정책에 영향을 주는 인구규모, 인구구조, 출생규모, 사망수준, 결혼 및 이혼 양상의 변화를 살펴보고, 이와 관련된 인구정책을 살펴보면 다음과 같다.

1) 인구규모

우리나라는 지난 60년간 인구규모 면에서 많은 변화를 보여왔다. 1949년 약 2,019만 명에 불과하던 인구가 인구억제정책기가 끝나는 1995년에는 4,509만명으로 123% 증가하였다. 인구규모의 가장 큰 증가 원인은 높은 출산율에 기인한다. 우리나라의 1960년 합계출산율은 6.0명으로 1940년대의 높은 출산수준이 지속되었다. 6·25 전쟁 이후 베이비붐 시기였던 1955~60년 기간은 고출산과 베이비붐 영향이 겹쳐 높은 인구 증가를 나타내었다.

〈표 2-8〉 연도별 총인구 및 성비(1960~95년)

(단위: 천명, %)

인구규모	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995
총인구	25,012	32,241	35,281	38,124	40,806	42,869	45,093
남자	12,551	16,309	17,766	19,236	20,576	21,568	22,705
여자	12,462	15,932	17,515	18,888	20,230	21,301	22,388
성비	100.7	102.4	101.4	101.8	101.7	101.3	101.4
인구성장률	–	2.21	1.7	1.57	0.99	0.99	1.01

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

1960년대는 1962년부터 시작된 가족계획사업의 영향으로 출산력이 감소하기 시작한 시기이다. 이 시기의 합계출산율은 1960년 6.0명에서 1966년에는 5.4명으로 그리고 1968년에는 4.2명으로 감소하였다. 인구규모는 1960년 약 25백만명 수준에서 1970년에는 32백만명 수준으로 증가하였다.

1970년대는 보다 안정적인 경제성장을 위하여 계획된 제3차 경제개발5개년계획(1972~76년)과 제4차 경제개발5개년계획(1977~81년)에 포함된 인구증가억제 목표를 달성하기 위하여 지속적인 출산력의 저하를 위한 보다 강력한 가족계획사업이 추진되었다. 1971년 합계출산율은 4.7명이었으나 1976년에는 3.2명으로 감소하였다. 인구규모는 1970년 약 32백만명 수준에서 1980년에는 38백만명 수준으로 증가하였다.

1980년대는 6·25 전쟁 이후 베이비붐 시기에 태어난 세대가 가임기에 접어들면서 출산이 더욱 많아질 수 있다는 우려 속에 인구증가억제를 위한 보다 강력한 억제정책이 추진되었다. 1982년 합계출산율은 2.7명이었으나 점차 감소하여 1985년에는 인구대체수준인 2.1명으로 저하되었고, 1988년에는 이보다 낮은 1.6명으로 낮아졌다. 인구규모는 1980년 약 38백만명 수준에서 1990년에는 43백만명 수준으로 증가하였다.

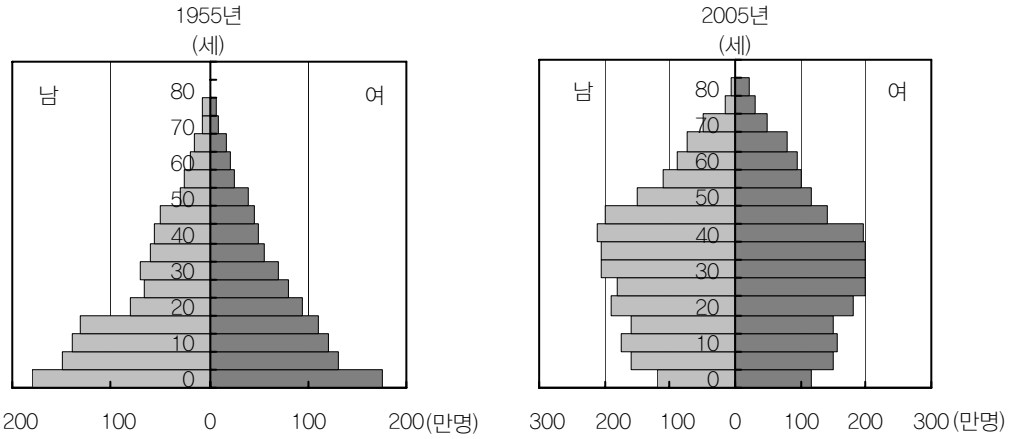
1990년대는 인구대체출산수준 이하로 떨어진 출산수준이 지속됨에 따라 인구증가억제정책을 폐지하고 인구자질 및 복지 향상을 위한 정책으로 전환한 시기이다. 1990년 합계출산율은 1.6명이었으나 1993년에는 다소 높아진 1.75명 수준을 보이기도 하였으며, 1999년에는 1.43명으로 매우 낮은 수준을 나타내었다. 인구규모는 1990년 약 43백만명 수준에서 1995년에는 45백만명 수준으로 증가하였다.

2) 인구구조

인구구조는 출생과 사망 그리고 이동에 따라 변화하게 된다. 과거 출산율이 높은 시기에는 저연령층의 비율이 높은 피라밋형 구조에서 점차 출산율이 낮아져 신생아 수가 줄어듦에 따라 종형, 호형으로 변화해왔다.

출산수준의 지속적인 저하와 소득수준의 향상 및 의료기술의 발달에 따른 영향으로 노년층의 사망률이 더욱 감소하여 저연령층의 인구 비율은 빠르게 낮아진 반면, 노인인구 비율은 급격히 증가하였다. 이로 인해 노인부양비가 빠르게 증가하여 국가 및 경제활동인구의 부담은 더욱 커졌다.

[그림 2-1] 인구피라미드의 변화 추이



〈표 2-9〉 연도별 인구구성 및 부양비의 변화(1960~95년)

(단위: %)

인구구조, 부양비별	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995
인구구성비							
0~14세	42.3	42.5	38.6	34.0	30.2	25.6	23.4
15~64세	54.8	54.4	58.0	62.2	65.6	69.3	70.7
65세 이상	2.9	3.1	3.5	3.8	4.3	5.1	5.9
총부양비(백명당)	82.6	83.8	72.5	60.7	52.5	44.3	41.4
유소년부양비(백명당)	77.3	78.2	66.6	54.6	46.0	36.9	33.0
노년부양비(백명당)	5.3	5.7	6.0	6.1	6.5	7.4	8.3
노령화지수(백명당)	6.9	7.2	8.9	11.2	14.2	20.0	25.2
중위연령(세)	19.0	18.5	19.6	21.8	24.3	27.0	29.3
중위연령-남자(세)	18.2	17.9	18.9	21.2	23.8	26.3	28.4
중위연령-여자(세)	19.8	19.2	20.3	22.4	24.9	27.7	30.2
평균연령(세)	23.1	23.6	24.5	25.9	27.5	29.5	31.2
평균연령-남자(세)	22.3	22.9	23.5	25.0	26.7	28.5	30.1
평균연령-여자(세)	23.9	24.3	25.4	26.9	28.4	30.6	32.3

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

1960년대는 높은 출산수준이 지속됨으로써 저연령층의 비율이 높은 시기이다. 1960년 0~14세 연령층의 비율이 42.3%로, 15~64세 연령층의 비율은 54.8%로 높았으며, 65세 이상 연령층의 비율은 2.9%로 낮았다. 이는 높은 출산율 및 사망률에 따른 결과이다. 1960년의 유소년부양비는 77.3으로 매우 높았으며, 노년부양비는 5.3으로 비교적 낮은 수준을 나타내었다.

1970년대는 출산율이 낮아지기는 하였으나 아직도 인구대체수준보다 높은 출산수준을 유지하고 있던 시기로 연령구조는 1960년대와 큰 변화 없이 0~14세 연령층이 42.5%, 15~64세 연령층이 54.4% 그리고 65세 이상 연령층이 3.1%의 비율을 점하고 있었다. 1970년의 유소년부양비는 1960년도와 비슷한 수준인 78.2를 보였고, 노년부양비도 5.7 수준을 보였다.

1980년대는 점차 출산수준이 낮아져 인구대체수준에 이르는 시기로 이에 따라 인구구조도 0~14세 연령층의 인구 비율이 낮아지는 대신 15~64세 연령층과 65세 이상 연령층의 비율이 높아지는 시기이다. 1980년 유소년부양비는 54.6으로 크게 낮아졌으며, 노년부양비는 6.1 수준을 보였다.

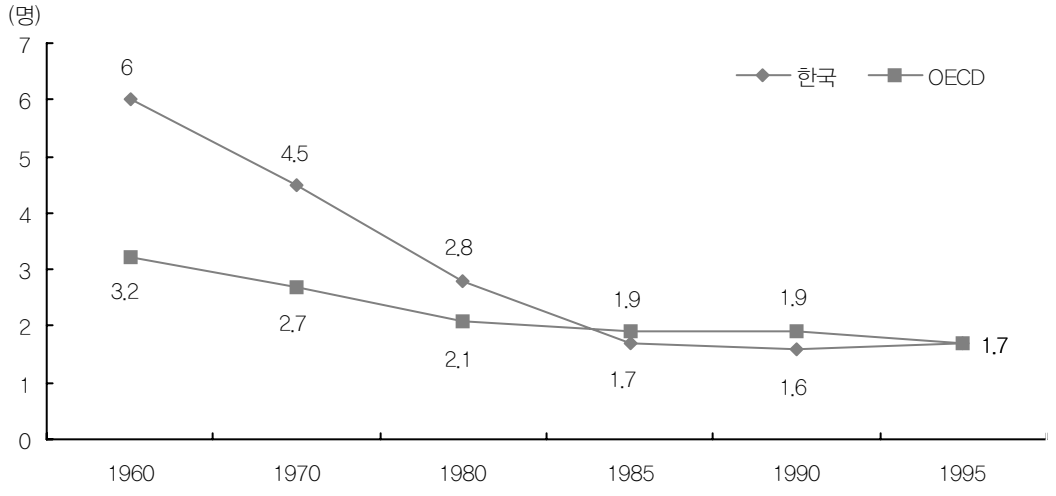
1990년대는 대체수준 이하의 출산수준이 지속되어 인구구조는 저연령층의 인구 비율이 빠르게 낮아진 반면 15세 이상 연령층의 비율은 더욱 높아졌다. 1990년 유소년부양비는 36.9로 더욱 크게 낮아졌고, 노년부양비는 7.4로 상승하였다.

3) 출생규모 및 수준의 변화

출생규모는 출산수준이 고출산에서 점차 낮아지면서 그 규모도 점차 감소해왔다. 출생규모는 전체적인 인구규모뿐만 아니라 인구구조의 변화에 가장 큰 영향을 미치는 요소이다.

우리나라는 1960년대 합계출산율이 약 6명으로 고출산국가였으나 1984년부터 2명을 채 못 낳는 저출산국가가 되었고, 1995년에는 1.7명의 낮은 출산수준이 지속되었다.

[그림 2-2] 합계출산율 변화 추이(1960~95년)

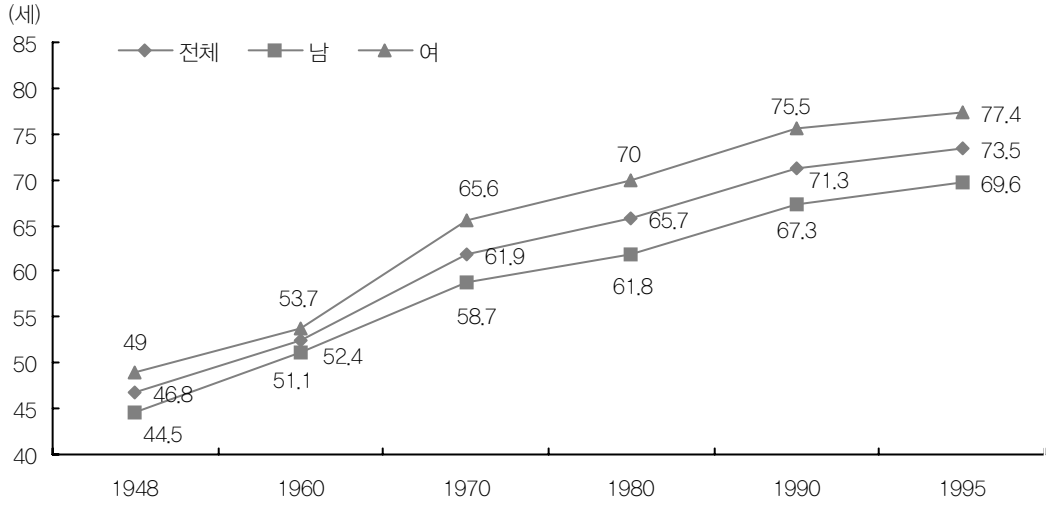


4) 사망규모 및 수준의 변화

사망규모는 인구의 전체적인 규모와 노령인구규모 그리고 의료수준 등에 따라 영향을 받게 된다. 경제사회발전에 따른 소득수준의 향상과 국민의 건강에 대한 관심 증대로 질병예방 및 질병의 조기발견이 증가하고, 의료기술 및 자원의 향상 등으로 평균수명이 연장되어왔다.

1948년 평균수명은 46.8세였으나 1960년에는 52.4세로 증가하였고, 1980년에는 65.7세로 그리고 1995년에는 73.5세로 증가하였다. 남녀 평균수명의 차이는 1948년에는 여성이 남성보다 4.5년 길었으며, 1995년에는 7.8년으로 증가하였다.

[그림 2-3] 평균수명 추이(1948~95년)



5) 결혼 및 이혼 행태의 변화

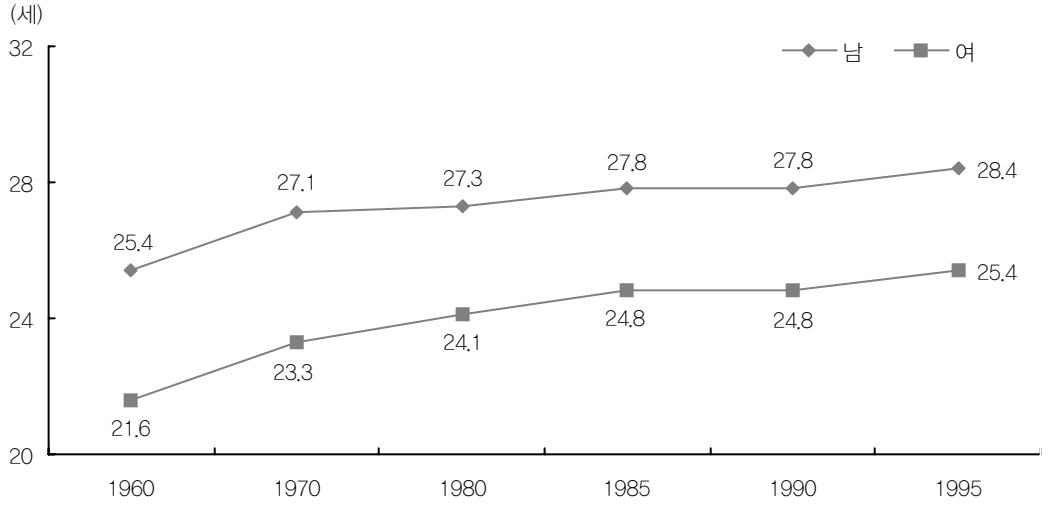
결혼은 경제수준 및 사회환경의 변화에 따라 많은 변화를 보여왔다. 점차적인 결혼연령 상승 등 많은 변화가 있었다. 학력수준 상승 및 여성의 취업 증가 등의 영향으로 초혼연령은 꾸준히 높아지고 있다.

1960년 남자의 초혼연령은 25.4세, 여자의 초혼연령은 21.6세였다. 하지만 점차 높아져 1980년에는 남자 27.3세, 여자 24.1세가 되었다. 초혼연령이 높아질수록 그만큼 아이를 출산할 수 있는 기간은 짧아져 출산율 저하로 이어지게 된다. 남녀 초혼연령의 차이는 1960년 남자가 3.8년이 높았으나 점차 감소하여 1995년에는 3.0년의 차이를 보였다.

경제사회가 점차 발전하면서 학력수준의 향상, 여성의 경제활동의 증가 등으로 초혼연령이 증가하면서 이혼연령도 점차 증가하는 추세를 보여왔다.

이혼 건수는 1980년 23.7천건에서 1990년에는 45.7천건으로, 1995년에는 68.3천건으로 꾸준히 증가하였다. 이와 같은 이혼의 이유를 살펴보면 부부 불화가 1980년에는 전체

[그림 2-4] 평균 초혼연령 변화 추이(1960~95년)



〈표 2-10〉 이혼 사유(1980~95년)

(단위: %)

연도	계	부부 불화	건강상	경제문제	기타
1980	100.0	79.7	3.3	3.6	13.4
1985	100.0	85.1	1.6	2.9	10.4
1990	100.0	84.9	1.5	2.0	11.5
1995	100.0	84.7	1.0	3.0	11.3

주: 부부 불화에는 배우자 부정, 정신적·육체적 학대, 가족 간 불화, 성격 차이 포함.
자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 각년도.
통계청, 『인구동태통계연보』, 각년도.

이혼 중 79.7%에서 1995년에는 84.7%로 증가하였으며, 건강상 이유는 3.3%에서 1.0%로 감소하였다.

6) 인구정책

1960년대에는 높은 출산율이 경제성장의 저해요인이 된다는 판단하에 인구증가억제 위주의 가족계획사업을 도입한 후 적극 추진하여 출산율이 급속히 하락한 시기였다. 1960년대 초반은 경제적으로 매우 어려운 시기로 모든 정책이 경제개발의 기반 조성에 맞추어졌고, 가족계획사업도 이를 위해서 도입되었다.

즉, 급격한 인구 증가가 경제발전에 저해요인이 된다는 판단하에 1961년 11월 13일 국가재건최고회의는 상임위원회 제69차 회의에서 가족계획사업을 경제개발5개년계획의 일환으로 추진한다고 결의하였다.[41][42] 같은 해에 인구억제정책으로 추진된 가족계획사업을 민간 차원에서 주도적으로 추진한 가족계획협회가 4월에 발족하였다. 가족계획협회

는 가족계획 교육과 피임방법 보급에 주력하였으며, 출산율이 대체수준 이하로 낮아진 이후에는 모자보건 등 인구의 자질 향상을 위한 사업에 주력해왔다.

전통적인 한국의 사회문화는 다산을 권장하고 대가족제를 이상적으로 생각하도록 되어 있었다. 모든 계층의 사람들에게 딸보다는 아들이 더 많은 대가족 형성이 이상적인 것으로 널리 받아들여지고 있었다.[43]

그런데 1960년대 초기에 접어들면서, 특히 소수의 정치적 지도층과 일부 학계인사들 가운데 이와 같은 신념이 밑바닥부터 서서히 변하기 시작하였다. 이는 정부가 가족계획 사업을 전국적으로 실시하겠다는 공식적 발표가 있기까지 아무런 억제 노력이 없었던 당시의 인구성장은 결국 국가경제개발을 저하시키게 된다는 견해를 소수의 정치지도자들이 받아들인 결과이다(한국개발연구원[1983]).

1961년에는 그동안 금지되었던 피임기구 수입 및 국내생산금지법규를 보다 원활한 가족계획사업의 추진을 위하여 폐지하였다. 그 당시 사회분위기에서 이는 획기적인 일이며, 이와 같은 결정은 피임방법 보급의 확산에 획기적인 전환점을 마련하는 계기가 되었다.

이전까지의 피임방법 이용실태를 살펴보면, 1930년대 말에는 일제강점기 정부가 다산주의자의 입장을 취하게 되면서 임신부 자신의 건강상 이유를 제외하고는 피임기구의 판매와 인공임신중절을 전면 금지시키는 법안을 통과시켰다. 제2차 세계대전 후 남한에 진주해 있던 미군들에게 배급되고 있던 남성 피임용 '콘돔' 등이 시중으로 흘러나와 일부 한국인들 사이에 사용되기도 하였다.

1945년 초에는 서울 세브란스병원에서 피시술자의 요청으로 난관절제수술을 최초로 한 것으로 기록되어 있다. 그리고 1946년에는 한국 군인들에게 '콘돔'이 배부되어 '콘돔'의 사용을 널리 보급시키는 역할을 하게 되었다. 1950년대 초에 피임방법의 사용이 제한되기도 했으나 적어도 일부 도시의 지식인과 자유분방한 사람들 사이에 피임방법이 전혀 알려지지 않은 것은 아니었다.

1950년부터 1953년까지의 6·25 전쟁기간에 출산억제가 필요하다고 느끼고 있던 사람들의 수가, 특히 피난민들로 들끓고 있던 항도 부산에서 늘어났다. 1950년대의 초·중기에는 개인 및 가족계획 차원의 이해관계에서 피임서비스가 베풀어지곤 하였다. 급속한 인구성장이 사회복지에 위협이 된다는 생각이 사회적으로 널리 받아들여지게 되고, 한 걸음 더 나아가 정부가 출산억제를 취할 수 있는 사회적 분위기가 조성된 것은 그 후 약 10년이란 세월이 흘러간 뒤의 일이다(한국개발연구원[1983]).

1962년에는 인구증가억제와 원치 않는 임신의 예방으로 여성 건강에 기여한 가족계획사업이 시작되어 가족계획요원 배치 및 피임방법의 보급이 다양화되었다. 보건소에는 가족계획사업의 효율적 추진을 위한 상담실 설치 및 가족계획요원을 배치하였으며, 가족계

---

41) 1961년 작성된 제1차 경제개발5개년계획(1962~66년)에 인구조절정책을 강조하고 있다(한국보건사회연구원[1991]).

42) 우리나라는 1951년 가족계획사업을 국가시책으로 채택한 인도, 1959년 채택한 파키스탄에 이어 세 번째로 가족계획사업을 국가시책으로 채택한 국가로 매우 획기적인 일이었다(대한가족계획협회[1991]).

43) Tai Hwan Kwon et al., *The population of Korea*, 1983, pp.10~11에서 재인용.

획사업에 새로운 피임방법인 정관수술・콘돔・젤리 등을 포함하여 보급하였다. 또한 일선에서 가족계획사업을 전담하는 가족계획 요원 및 남성 피임방법인 정관수술에 필요한 의사를 대상으로 훈련을 실시하였다.

1963년에는 보건소 지도원 및 읍・면 요원 2,059명을 배치하였으며, 중앙전담기구로서 보건국 모자보건과를 설치하였다. 여성 피임방법인 자궁 내 장치시술에 필요한 의사를 대상으로 하는 훈련도 실시되었다. 1964에는 여성 피임방법인 자궁 내 장치시술이 정부 보급 피임방법으로 도입되었다.

1965년에는 보건사회부가 주관하는 가족계획사업을 조사・평가하기 위하여 가족계획평가반을 설치 및 운영하도록 하였다. 이는 가족계획사업을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 정확한 실태를 파악하고, 추진사업의 효과를 측정하여 이에 근거한 사업 추진의 필요성이 인정되었기 때문이다.

1966년에는 오・벽지 주민들에게 피임방법 보급 등 가족계획사업의 효율적 추진을 위하여 이동 시술반 운영을 시작하였다. 1967년에는 읍・면에 모자보건요원 152명을 배치하여 모성보건과 영유아의 건강증진에 기여하도록 하였다.

1968년에는 가족계획사업의 운영 활성화를 위하여 가족계획협회에서 가족계획어머니회가 발족되었으며, 군지역의 가족계획에 대한 교육을 담당하는 군 간사 배치 및 가족계획과 관련된 내용의 홍보를 위한 『가정의 벗』을 창간하였다.

1969년에는 먹는 피임약이 보급되었고, 보건사회부와 스웨덴 국제개발처 간에 가족계획연구소 설립에 관한 협정 체결이 이루어졌으며, 국립가족계획연구소 직제 공포와 개소가 이루어졌고, 연말에는 가족계획에 대한 연구・평가・훈련 등을 담당할 「가족계획연구원법」이 공포되었다.

1960년대 슬로건으로는 '알맞게 낳아서 훌륭하게 기르자', '많이 낳아 고생 말고 적게 낳아 잘 키우자', '덮어놓고 낳다보면 거지꼴을 못 면한다', '3・3・35 운동(3명의 자녀를 3년 터울로 35세 이전에 단산하자)' 등으로 다자녀관 불식에 초점이 맞추어져 있었다.

1970년대의 주요 정책으로는 1971년에 가족계획사업을 지원하기 위하여 연구・평가・훈련 등을 강화하기 위한 반관・반민의 형태로 가족계획연구원이 설립되었다. 1972년에는 중앙전담기구를 모자보건관리관, 모자보건담당관으로 개편함으로써 과(課) 수준에서 국(局) 수준으로 강화되었다. 또한 가족계획협회에서는 예비군 가족계획사업을 시작하였다.

1973년에는 가족계획사업의 활성화를 위하여 의학적 이유의 인공임신중절 합법화를 위한 「모자보건법」이 공포되었다. 1974에는 「소득세법」이 개정되어 인적공제를 자녀 3명까지로 제한하였으며, 가족계획사업에 월경조절술이 도입되었다. 1975에는 산업장 가족계획사업이 착수되었으며, 불임수술의 증대를 위하여 불임수술 부작용에 대해 적극적으로 대처할 수 있는 대한불임시술협회가 설립되었다.

1976년에는 인구정책심의위원회를 구성하고 인구정책추진계획을 확정하였다. 피임방법 보급의 다양화 및 사업 강화를 위하여 피임효과가 높은 여성 피임방법인 난관수술(복강경시술)방법 보급을 시작하였다. 또한 군 보건소에 정관수술 등 남성 피임방법의 효율적인 보급을 위한 남성 가족계획 홍보요원이 배치되었다.

1977년에는 여성의 유산상속을 위한 「가족법」 개정, 도시가족계획사업 실시, 병원가족계획사업, 도시 저소득층 가족계획사업, 산업체 가족계획사업, 인구교육사업, 새마을부녀회에 가족계획어머니회 통합, 2자녀까지 소득세 면제, 근로자의 가족계획 경비에 대한 기업세 면제 등 「가족법」 개정 및 가족계획사업이 다양화되었다.

1978년에는 주택공급에 관한 규정을 제정하여 2자녀 이하 불임수술 수용자 공공주택 분양 우선권 부여, 피임기구 수입세 감면을 추진하여 가장 확실한 피임방법인 불임수술 수용을 촉진하였다.

1979년에는 화장품 외판원을 통한 콘돔 보급(태평양화학과 서흥산업이 계약하도록 하여 화장품 외판원을 통한 콘돔 유료보급 실시)을 실시하였다.

1970년대 슬로건으로는 '딸·아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자', '내 힘으로 피임하여 자랑스런 부모 되자', '하루 앞선 가족계획 십 년 앞선 생활안정' 등이 있었다.

1980년대에는 1980년에 공공병원에서 2자녀 출산 후 불임수술 수용자에 대한 출산비용 감면제도가 도입되었으며, 1981년에는 비정규직이었던 보건요원을 정규직화하였으며, 중앙전담기구가 보건국 가족보건과로 개편되었다. 경제기획원에서는 인구증가억제대책을 수용·발표하였으며, 한국보건개발연구원과 가족계획연구원을 통합한 한국인구보건연구원이 발족되었다.

1982년에는 불임수술, 자궁 내 장치시술 의료보험 적용, 2자녀 이하의 불임수술 수용자 주택자금/저소득층 생계비 우선 지원, 저소득층 불임수술 수용자 생계비 지원, 2자녀 이하 불임수술 수용자의 5세 이하 자녀에 대한 1차 무료진료 실시 등과 같은 가족계획사업 지원시책을 강화하였다.

고위정책결정자의 높은 관심으로 이와 같은 인구증가억제 보완대책이 청와대에 의해 직접 작성되어 인구정책이 더욱 힘을 받게 되었으며, 시·도의 정책사업 추진 우선순위에 영향을 줄 수 있는 시장 및 도지사의 높은 관심을 이끌어내었다.

1983년에는 2자녀 이하 가정의 지원시책 및 규제시책 보완, 2자녀 불임시술 가정의 자녀에 대한 무료진료기관 추가, 3자녀 이상 불임시술 영세민 특별생계비 인상 지급(3만원에서 10만원으로), 「근로기준법」 개정 시 여성노동자의 유급출산휴가 제한(3자녀 이상 출산 시 무급휴가) 등이 포함된 인구증가억제시책 실적 분석 및 향후 대책을 수립하였다.

한편, 가족계획협회에서는 대도시 시·구에 남성 홍보요원을 배치하였다. 또한 피임방법 보급의 다양화를 위하여 여성 피임방법인 카파-T의 보급을 시작하였다.

1984년에는 의료보험 피부양자의 범위에 출가한 자녀의 직계존속을 포함하였으며, 여성 선원채용 금지조항을 개정하였고, 중장기 복지주택자금 융자 시 1자녀 불임시술(34세 이하) 가정에 우대제도를 시행하였다.

1985에는 의료보험대상에 친정 부모·장인·장모까지 확대하였으며, 1자녀 단산 가정에 분만비 무료혜택제도를 실시하였다. 가족계획협회에서는 가족계획 부속의원을 11개소 건립하고 12개의 이동 홍보 시술반을 설치하였다.

1985년에 우리나라의 합계출산율이 1.7명으로 대체출산율 이하로 내려갔음에도 이와 같이 출산율 저하를 위한 정책이 지속되었던 것은 지속적인 출산억제의 필요성을 주장하

는 학자들의 견해가 정책에 반영되었기 때문이다.[44)45)]

1986년에는 「모자보건법」을 개정하여 가족계획사업의 법적 근거를 마련하고, 종래에 「민법」에 근거를 둔 대한가족계획협회의 설립 근거를 동법에 명시하였다. 또한 20대 여성 피임보급전략을 불임에서 일시적 피임방법으로 변경 추진하였으며, 저소득층 불임수술 수용자에 대한 생계보조금을 1자녀 단산 가정인 경우 생활보호자는 10만원에서 30만원으로, 의료부조 대상자는 지급하지 않았었으나 20만원을 지급하였다.

1987에는 남아선호사상으로 성감별에 의한 선택적인 출산으로 인한 출생성비의 불균형 해소를 위하여 성감별 행위 금지 및 성감별 의사의 자격 박탈을 위한 「의료법」이 개정되었다. 1988년에는 직할시 이상 5개 지역 40개 보건소에 5명씩 200명의 도시가족계획요원을 배치하였다. 1989에는 출산율이 낮아짐에 따라 정부 무료피임보급 축소 및 의료보험 상업망을 통한 피임수용 확대사업이 실시되었다.

1980년대 주요 슬로건으로는 '적게 낳아 엄마건강 잘 키워서 아기건강', '잘 키운 딸 하나 열 아들 안 부럽다', '신혼부부 첫 약속은 웃으면서 가족계획' 등이 있었다.

1990년대에 들어서서는 1994년에 성비 불균형 해소를 위한 「의료법」 개정을 통하여 성감별 의사에 대한 처벌을 강화(3년 이하 징역 또는 천만원 이하 벌금)하였으며, 인구정책의 발향 설정을 위한 인구정책발전심의위원회를 보건복지부 산하에 설치하였다.

세계적으로는 1994년 9월 13일 국제인구개발회의(ICPD)에서 각국 대표단과 참석자들은 '새로운 인구시대'의 개막을 환영하는 뜻 깊은 행동계획을 채택하였다(UN 인구기금 · 대한가족보건복지협회[2004]).[46)]

1990년대의 주요 슬로건으로는 '아들바람 부모세대 짝꿍 없는 우리세대', '사랑모아 하나 낳고 정성 모아 잘 키우자', '사랑으로 낳은 자식 아들 · 딸로 판단 말자', '생명은 하나, 선택이 아닌 사랑으로', '젊은 꿈을 아름답게 이성교제 건전하게' 등이 있었다.

---

44) 이와 같은 분위기는 2000년을 향한 국가 장기발전 구상에서도 잘 나타나고 있는데 여기에서 적정인구를 "인구성장을 가능한 한 적은 규모에서 억제 · 유지시킴으로써 ① 의 · 식 · 주의 기본수요 충족은 물론 정신적 · 신체적 건강과 품격 높은 문화생활을 향유하고, ② 국민 모두에게 적절한 교육의 기회가 보장되며, ③ 완전고용이 실현되어 원하는 사람은 누구나 취업과 기타 창조적 사회활동에 참여하여 자아실현을 도모할 수 있어야 한다"고 정리하고 있다(한국인구보건연구원[1985]).

45) 이시백 교수는 낮은 출산수준은 정부의 강력한 의지에 의해 나타난 결과로 정부의 추진력이 약해지면 용수철처럼 출산력이 다시 높아질 수 있다는 견해를 제시하며, 출산억제정책의 지속적인 추진을 주장하였다.

46) 이 계획에는 영아/모성 사망, 교육 및 생식보건과 가족계획의 분야에서 상호지원하도록 하는 명확한 목표와 권고사항을 담고 있다. 또한 부부와 개인들이 자유스럽게 자녀의 수, 출산 시기 및 터울조절을 결정할 수 있도록 합의하였다(UN 인구기금[2004]).

다. 출산장려정책기: 1996년~현재

1) 인구규모

높았던 출산수준이 인구대체수준으로 낮아져 계속 유지된다고 하여도 인구규모는 일정 기간 증가하게 된다. 인구대체수준이 반영되기까지 약 3세대의 기간이 걸리기 때문에 그 기간 이내에는 인구가 증가하게 된다.

우리나라도 1980년대 중반에 인구대체수준에 이르고 이후에는 더 낮은 출산수준이 지속되었음에도 인구규모가 계속 증가하여 1995년 4,509만명 수준이던 인구는 2010년에는 4,888만명으로 그리고 2018년을 정점으로 감소할 것으로 전망되고 있다.

인구규모는 절대적인 수만을 가지고 적정하다, 적정하지 않다고 말하기는 힘들다. 더 중요한 것은 인구구조적인 측면에서 보아야 하기 때문이다.

우리나라의 경우는 높은 출산수준에서 급격히 낮아진 출산수준으로 인하여 노령인구 비율의 증가가 전 세계 어느 나라보다 빠르게 진행되고 있다. 그런데 이와 같은 노령인구 비율의 빠른 증가는 사회경제적으로 국가에 큰 부담이 되고 있다.

〈표 2-11〉 연도별 총인구 및 성비(1995~2025년)

(단위: 천명, %)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
총인구	45,093	47,008	48,138	48,875	49,277	49,326	49,108
남자	22,705	23,667	24,191	24,540	24,707	24,680	24,506
여자	22,388	23,341	23,947	24,334	24,570	24,646	24,602
성비	101.4	101.4	101.0	100.8	100.6	100.1	99.6
인구성장률	1.01	0.84	0.21	0.26	0.1	−0.02	−0.12

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

2) 인구구조

출산수준의 지속적인 저하, 소득수준의 향상, 의료기술의 발달 등으로 저연령층 인구비율은 빠르게 낮아진 반면, 노인인구 비율은 급격히 증가하였다. 이로 인해 노년부양비도 빠르게 증가하여 국가 및 경제활동인구의 사회적 부담은 더욱 커졌다.

〈표 2-12〉 연도별 인구구성 및 부양비의 변화(1995~2025년)

(단위: %)

인구구조, 부양비별	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
인구구성비							
0 ~ 14세	23.4	21.1	19.2	16.2	13.7	12.4	11.8
15 ~ 64세	70.7	71.7	71.7	72.9	73.4	72	68.3
65세 이상	5.9	7.2	9.1	11	12.9	15.6	19.9
총부양비(백명당)	41.4	39.5	39.4	37.2	36.3	38.9	46.3
유소년부양비(백명당)	33	29.4	26.8	22.2	18.6	17.2	17.2
노년부양비(백명당)	8.3	10.1	12.6	15	17.6	21.7	29.1
노령화지수(백명당)	25.2	34.3	47.3	67.7	94.8	125.9	169.1
중위연령(세)	29.3	31.8	34.8	38	41	43.8	46.4
중위연령 - 남자(세)	28.4	30.8	33.8	36.9	39.7	42.3	44.9
중위연령 - 여자(세)	30.2	32.7	35.8	39	42.2	45.3	48
평균연령(세)	31.2	33.1	35.5	38	40.4	42.7	44.8
평균연령 - 남자(세)	30.1	31.9	34.3	36.8	39.2	41.4	43.5
평균연령 - 여자(세)	32.3	34.3	36.6	39.2	41.6	43.9	46.1

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

3) 출생규모 및 수준의 변화

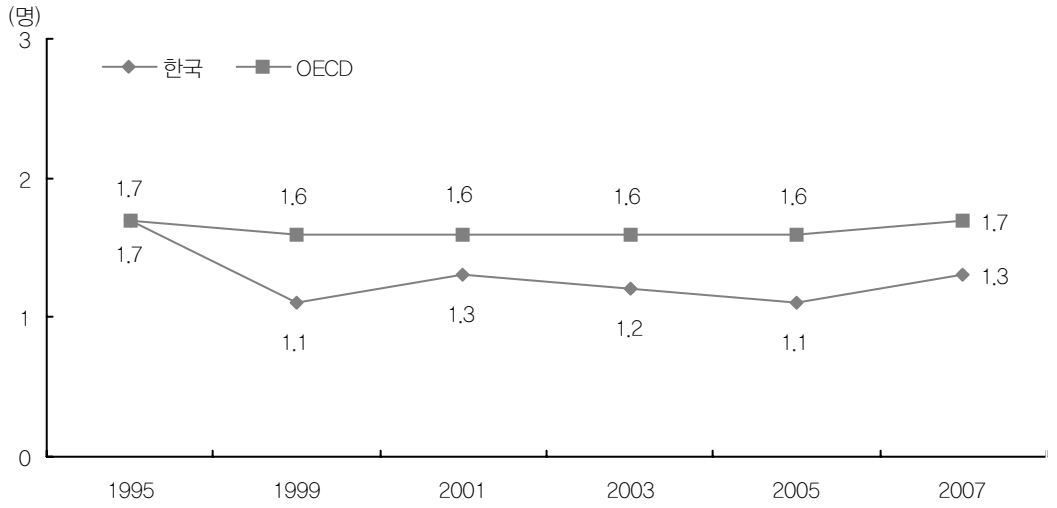
1980년대 중반에 대체출산수준 이하로 낮아진 출산수준은 그 후에도 계속 낮아져 1995년에는 1.65명 그리고 2005년에는 1.08명으로 세계에서 가장 낮은 수준의 출산수준을 나타내었다.

그러나 2005년 이후 혼인 건수의 증가, IMF 이후 경제안정 및 범국가적인 저출산·고령사회정책 추진의 영향으로 2007년에 1.26명으로 출산율 하락 추세를 반전시켰다. 하지만 2008년에는 1.19명으로 약간 저하되었다.[47]

이와 같은 상승 추세를 계속 이어가기 위해서는 여성의 경제활동 참여 증대에 따른 직장과 가정의 조화로운 양립에 친화적인 사회환경이 조성되어야 하며, 특히 사교육비의 부담을 해소할 수 있는 방안의 마련이 요구된다.

47) 통계청에서는 2008년에 465.9천명이 출생하여 합계출산율이 1.19명인 것으로 발표하였다(통계청, 『2008 인구동태통계연보』, 2009).

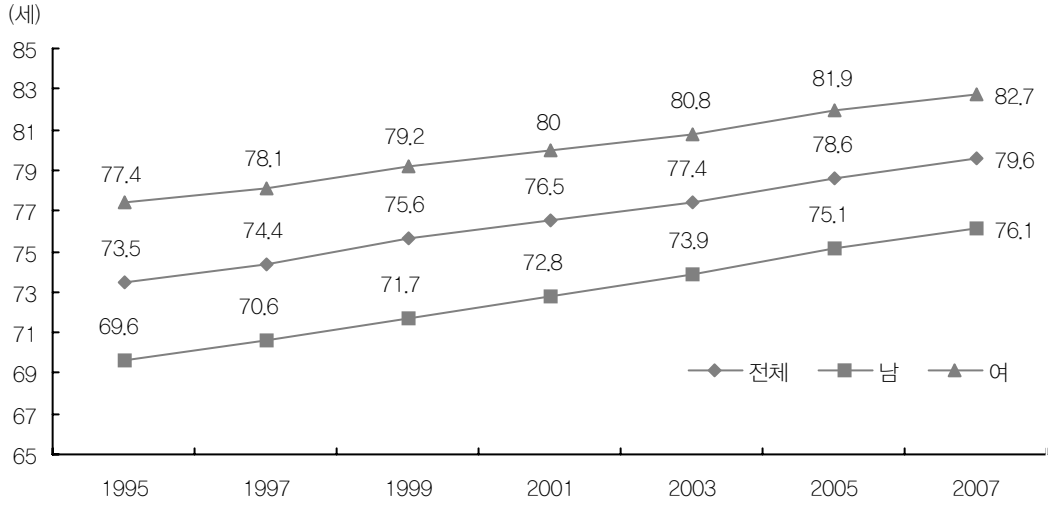
[그림 2-5] 합계출산율 변화 추이(1995~2007년)



4) 사망규모 및 수준의 변화

경제사회발전에 따른 소득수준의 향상과 국민의 건강에 대한 관심 증대로 질병예방 및 질병의 조기발견이 증가하고, 의료기술 및 자원의 향상 등으로 평균수명이 연장되어 2006년에는 OECD 평균을 상회하게 되었다. 1995년 평균수명은 73.5세였으나 2006년에는 79.1세로 증가하여, OECD 평균 78.9세(2006년)보다 높아졌다. 남녀 평균수명의 차이는 1995년 7.8년의 차이를 보였으나 점차 좁아져 2007년에는 6.6년의 차이를 보이고 있다.

[그림 2-6] 평균수명 추이(1995~2007년)



5) 결혼 및 이혼 행태의 변화

1995년 남자의 초혼연령은 28.4세, 여자의 초혼연령은 25.4세였으나 점차 높아져 2001년에는 남자 29.6세, 여자 26.8세가 되었다. 그리고 2005년에는 남자 30.9세, 여자 27.7세가 되었다.

이는 첫아이 출산 시기를 늦춰 결국 출산율 감소로 이어졌다. 남자와 여자의 초혼연령의 차이는 1995년에는 3.0년의 차이를 보였으나, 점차 줄어들다가 2005년에는 3.2년으로 증가하였다.

경제사회가 점차 발전하면서 학력수준의 향상, 여성의 경제활동의 증가 등으로 초혼연령이 증가하면서 이혼연령도 점차 증가하는 추세를 보여왔다. 1995년 평균 이혼연령은 남자가 38.3세, 여자가 34.5세로 남녀의 차이는 3.8년이었다. 그런데 2005년에는 남자가 42.1세, 여자가 38.6세로 높아져 남녀의 평균 이혼연령의 차는 3.5년으로 0.3년 감소하였다.

이혼 건수는 1995년 68.3천건에서 2000년에는 120.0천건으로, 2007에는 124.6천건으로 꾸준히 증가하였다.

이와 같은 이혼의 이유를 살펴보면 부부 불화가 1995년에는 전체 이혼 중 84.7%였으나 2005년에는 70.7%로 감소하였다. 반면, 경제문제로 인한 이혼은 3.0%에서 14.9%로 크게 증가하였다.

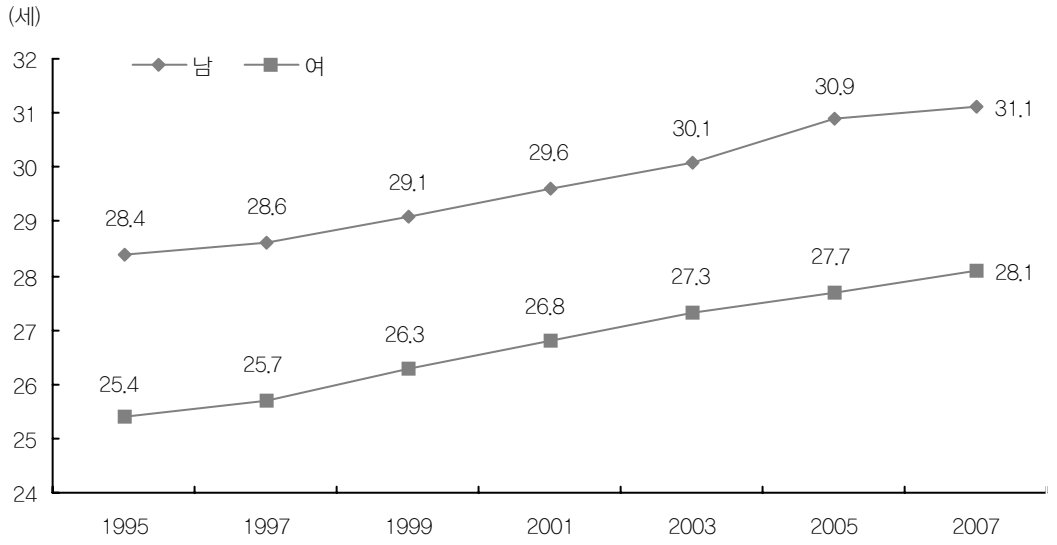
〈표 2-13〉 이혼사유(1995~2005년)

(단위: %)

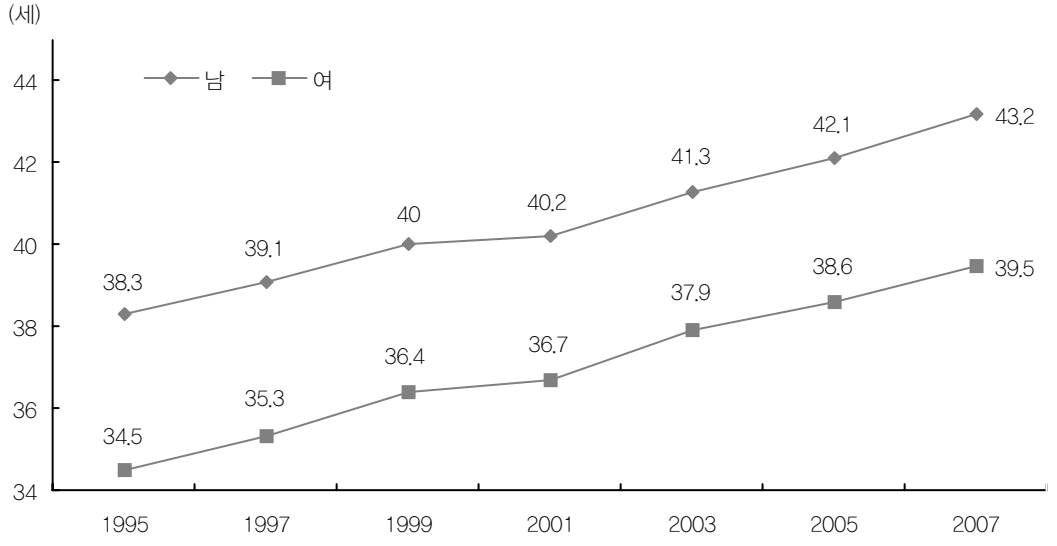
연도	계	부부 불화	건강상	경제문제	기타
1995	100.0	84.7	1.0	3.0	11.3
2000	100.0	74.4	0.9	10.7	14.0
2005	100.0	70.7	0.6	14.9	13.8
2007	100.0	67.5	0.7	13.7	18.0

주: 부부 불화에는 배우자 부정, 정신적·육체적 학대, 가족 간 불화, 성격 차이 포함.
자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 각년도.
통계청, 『인구동태통계연보』, 각년도.

[그림 2-7] 평균 초혼연령의 변화 추이(1995~2005년)



[그림 2-8] 평균이혼연령의 변화 추이(1995~2005년)



6) 인구정책

1996년 인구억제정책을 폐지하고 인구자질·복지 향상을 강조하는 인구정책으로 전환하였다. 그러나 대체출산수준 이하의 급격한 출산수준 저하에도 불구하고 장기적인 안목에서의 적극적인 인구정책의 수립 및 추진은 미흡하였다.

1990년대 중반부터 출산율이 본격적으로 감소(1996년 1.58명, 1997년 1.54명, 1998년 1.47명)한 이후에도 IMF 외환위기의 영향으로 인식되어 저출산이 심각한 사회 현상으로 인식되지 못하였다. 이미 저출산에 이르러 출산율 회복에 성공한 국가의 경우 대체출산 수준에 근접하였을 때 적극적인 대응책을 마련하여 추진한 것과 비교한다면 대조적이라고 할 수 있다.[48)]

저출산 문제를 예측하고 이의 영향과 대응방안을 강구하기 위한 정책연구가 공식적으로 추진된 것은 2001년부터였다(김승권 외[2002]). 더군다나 2002년 출산율이 1.17명으로 하락하여 저출산 문제가 공론화되기 시작하였다. 그렇지만 국민적 공감대를 얻을 수 있는 효과적인 대책을 마련하지 못하고 있는 실정이었다. 이 시기 각 부처의 출산·양육 지원정책이 개별적·단편적으로 추진되어 정책 간의 유기적 연계를 통한 출산율 제고효과를 발휘하지 못하는 경향이 있었다. 따라서 저출산 대비 인구정책을 개발하고 정부의 공식적인 인구정책의 방향을 결정하여 범정부추진체계를 마련하기 위한 고민이 보건복지부 차원에서 본격화되었다(김승권 외[2003]). 그럼에도 불구하고 성숙되지 않은 저출산에 대한 우려감은 정책개발에 장애가 되었다.

한편, 임신·출산 관련 비용 지원, 산전검사 보험급여 확대, 영유아 보육료 및 교육비 지원 확대, 소득세 공제한도 인상 등 출산·양육 관련 정책이 각각 다른 시기에 다른 목적으로 도입되었다.

또한 지자체에서도 다양한 형태의 결혼 및 출산장려 활동이 산발적으로 추진되었다. 농촌총각 결혼주선, 신혼부부 건강검진, 정·난관 복원 수술비 지원, 불임부부 검진 및 치료비 지원, 출산지원금 지급, 출산용품 지급, 신생아 건강보험 지원, 출산 시 도우미 지원, 보육료 지원, 양육비 지원 등을 그 예로 볼 수 있다.

2005년 관련법 시행 및 관련 위원회가 설치되면서 「저출산고령사회기본법」이 시행되었다. 또한 대통령 직속 저출산고령사회위원회 및 저출산고령사회정책본부가 설치되었고, 국무조정실 중심 관계 부처 및 민간전문가 합동으로 저출산종합대책이 마련되었다. 2006년에는 저출산고령사회기본계획(2006~10년)이 수립되었다.

2000년대 들어서의 주요 슬로건은 '아빠! 혼자는 싫어요. 엄마! 저도 동생을 갖고 싶어요', '하나의 촛불보다 여러 개의 촛불이 더 밝습니다', '결혼과 자녀 출산 인류에게 주어진 최고의 선물', '자녀에게 물려줄 최고의 유산은 형제입니다', '엄마 젖! 건강한 다음 세대를 위한 약속입니다', '엄마, 아빠! 들을수록 행복해지는 말입니다', '결혼은 행복의 시작, 출산은 희망의 시작입니다', '낳을수록 희망 가득, 기를수록 행복 가득', '아이가 행복한 세상 미래가 희망찬 나라', '불임 극복으로 임신·출산의 기쁨을!' 등으로 다자녀 출산을 유도하기 위한 다양한 내용이 있었다.

이와 같이 추진되고 있는 출산장려정책의 궁극적인 목적은 사회적인 안정 및 경제발전에 두고 있다. 경제발전을 도모할 수 있는 안정적인 노동력 공급과 사회적 부담의 최

48) 프랑스는 합계출산율이 1980년 1.95명으로 그리고 1990년에는 1.78명으로 낮아졌지만 1970년대 후반부터 1인 소득자 가족수당 폐지, 3자녀 여성 육아휴직 수당, 3세 미만 아동 부모휴직 연장 등 출산장려정책을 도입·추진하여 2000년 이후 1.9명 수준을 유지하고 있다(저출산고령사회위원회[2006]).

소화를 위하여 지금처럼 전 세계적으로 가장 낮은 출산수준은 결코 바람직하지 못하다는 데 대부분이 공감하고 있다. 다만, 정부와 국민이 적정출산수준의 달성이라는 목표에 공감하고 실행할 수 있는 분위기 조성이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

〈표 2-14〉 출산장려를 위한 정부 지원시책 현황(2005년 9월 현재)

분야별	정부 지원시책
임신 · 출산	– 정 · 난관 복원수술 보험 적용(2004. 7) – 주요 산전검사(기형아검사, 풍진검사) 보험급여 확대(2004. 12) – 피임 목적의 정 · 난관 중절수술 비급여로 전환(2004. 12) – 자연분만 시 본인부담 진료비 전액 면제(2005. 1) – 미숙아 선천성 이상아 본인부담 진료비 전액 면제(2005. 1)
임산부 · 영유아 건강	– 모든 신생아에 대해 선천성 이상검사 확대 실시(2004) – 미숙아 선천성 이상아 의료비 지원(2004 체중별로 700만원 차등 지원) – 임산부 · 영유아 건강검진 – 성장 발달검사(screening) 등 여성과 어린이 건강증진사업
세제 지원	– 자녀 1인당 공제액 2배 이상 증가(2004: 250만원→520만원) • 6세 이하 자녀 추가공제 확대: 50만원→100만원 • 출산 · 보육 수당 월 10만원 비과세 신설: 120만원 • 영유아 교육비 공제한도 확대: 150만원→200만원 ※ 영유아 교육비와 6세 이하 추가공제 중복 적용(종전 선택사항) • 기본공제 100만원 – 결혼비용 공제(2004: 100만원)
일 · 가정 양립 지원	– 출산휴가(2002): 출산 전후 90일(유급) – 육아휴직: 만 1세 이하 자녀에 대해 1년(부모 모두 사용 가능) • 근로자: 무급(2004 육아휴직수당 40만원) • 사업주: 육아휴직장려금(20만원), 대체인력채용 지원금(10만~15만원) – 공무원 부분근무제도, 대체인력뱅크제 및 업무대행수당 지급(2005. 3) – 공무원 육아휴직기간 근무경력 인정(2004) – 공무원 배우자 출산휴가 1일→3일 확대(2004) – 시차 출퇴근제, 재택근무제 등 탄력근무제 실시
육아	– 저소득층 차등 보육료 유아교육비: 도시근로자 가구 평균소득의 60% 이하에 대해 정부 보육료 단가의 30~100% – 만 5세 아동 무상보육료: 도시근로자 가구 평균소득의 80% 이하(월 153천원) – 2자녀 이상 시설이용 아동 추가 지원(3만원→6만원) – 농업인 영유아: 2ha 미만 농어업 가구에 대해 정부 보육료 단가의 50%

자료: 저출산고령사회위원회, 『5개년 저출산고령사회기본계획수립(1차)』, 2006.

〈표 2-15〉 출산장려를 위한 정부 지원정책 현황(2009년 11월 현재[49])

	정부 지원정책
아이 연령에 따른 지원	– 출산 축하금 지원 – 신생아 장애 예방검사 – 신생아 난청 조기진단 – 미숙아 · 선천성 이상아 조기진단 – 영유아 국가필수예방접종 지원 확대 – 영유아 건강검진 지원 – 차등 보육 · 교육비 지원 확대 – 만 5세아 보육 · 교육비 지원 – 2자녀 이상 보육 · 교육비 지원 – 보육시설 미이용 아동 양육수당 지원 – 아이돌보미 지원 – 방과 후 학교 자유수강권 지원
임산부를 위한 지원	– 불임부부 시험관 아기 시술비용 지원 – 출산 전 진료비 지원 – 임산부 철분제 지원 – 의료기관 외 출산 시 출산비 지원 – 임산부 · 영유아 영양플러스 – 산모도우미 서비스 – 출산 · 양육 정보 및 상담서비스 – 모유수유 지원
일하는 부모의 출산 · 양육 지원	– 출산 전후 휴가 – 배우자 출산휴가 – 육아휴직 – 출산 · 육아 이후 노동시장 복귀 지원
다자녀 가정 주거안정 지원	– 다자녀 가정 주거안정 지원 – 3자녀 이상 가구의 전기요금 감액 – 다자녀 추가공제 – 국민연금 출산크레딧 – 다자녀 우대카드 발급 – 자동차 취득세 · 등록세 50% 감면
다양한 가정을 위한 지원	– 무주택 신혼부부 지원 – 입양아 가정(입양수수료 및 양육수당 지급) – 장애아 가정(보육비 및 교육비 지원) – 농어업인 영유아 양육비 지원

자료: 보건복지가족부 홈페이지(http://www.mohw.go.kr).

49) 상세한 내용은 보건복지가족부 홈페이지(http://www.mohw.go.kr) 참조.

3. 평가 및 정책과제

우리나라의 인구정책은 인구 증가가 가져오는 경제성장의 부담 감소를 위해 추진되었으며, 1960년대 초에 시작된 가족계획사업의 성공적인 추진으로 전 세계에서 찾아볼 수 없는 출산율의 저하를 경험하였다. 그러나 출산율이 대체출산수준에 이른 후에도 정부정책이 약화될 경우 다시 출산율이 상승할 것을 우려한 일부 학자의 주장으로 인구정책의 전환 시점을 놓치게 되었다. 따라서 그 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 가장 낮은 출산수준을 경험하는 국가가 되었다.

출산율을 상승시키는 일은 저하시킬 때보다도 훨씬 어렵다는 것이 일반적인 생각이다. 그럼에도 불구하고 적정출산수준에 이른 후에도 지속적인 저하를 예상하지 못함에 따라 다시 적정출산수준으로 되돌리기에는 너무 어려운 시점에까지 이름으로써 많은 부정적인 요인이 발생하게 되었으며, 이제는 피하기 어려운 상황이 되어버렸다. 이와 같이 인구는 출생에서 경제활동이나 재생산에 돌입하는 시점까지, 그리고 인구구조에 영향을 미치기까지 상당 기간이 소요되기 때문에 근시안적인 안목으로 정책을 추진하는 것은 매우 위험한 일이다.

우리는 인구의 빠른 증가와 감소로 나타나는 성·연령별 인구구조의 변화가 경제사회개발에 부정적인 영향을 미친다는 점에서 인구의 '0' 성장이나 극히 더딘 성장을 고려하게 된다. 이와 같은 '0' 성장을 달성하게 해주는 출산수준이 대체출산수준이다(통계청[1993]).[50] 이는 장기적으로 볼 때 안정적인 인구구조가 가져다주는 이점이 크기 때문이다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 경우 대체출산수준에 이른 후에도 상당 기간 출산억제정책을 지속하였고, 질적인 개선이라는 목적 아래 상당 기간 무정책기를 겪었던 것도 그만큼 출산력을 다시 높이는 데 어렵게 만드는 요인이 되었다. 정부가 현재 추진하고 있는 인구정책은 출산수준을 무조건 과거로 되돌리자고 하는 것이 아니며, 적정출산수준으로 가자는 것이다.[51]

지금의 악화되는 상황을 최대한 빠르게 바꾸기 위한 정부의 노력은 매우 절실하다.[52] 조금도 늦출 이유가 없다고 판단된다. 결코 노동력 부족을 해소하기 위한 외국인 유입으로 해결할 수 있는 상황이 아니다. 올바른 방향이 무엇인지 적어도 30년 이상을 내다보고 정책을 추진하여야 할 것이다. 지금 출산연령층도 중요하지만 장기적으로 출산연령층에 들어서는 청소년에 대한 인구교육도 결코 소홀히 해서는 안 될 것이다.

지금까지 선진국의 예를 살펴볼 때 출산율 증가를 단기간에 성공적으로 달성한 국가

---

50) 김태헌 교수는 바람직한 인구규모와 구조 형성을 위한 목표인구로 고려할 수 있는 것으로 '0' 성장인구, 즉 대체출산수준을 주장하였다(통계청, 『한국의 인구규모와 구조』, 1993).

51) 이시백 교수는 출산력을 무조건 높이는 정책의 추진은 적절하지 못하며, 지금의 정책효과는 태어난 인구가 경제활동인구에 영향을 미치는 30년 후에나 기대할 수 있어 효과적이지 못함을 주장하였다.

52) 이시백 교수는 출산은 개인의 문제이므로 국가가 관여해서는 안 된다는 입장을 보이고 있다. 또한 노동력부족은 이민을 받아들이거나 외국인노동자의 활용으로 충분히 극복할 수 있는 문제라고 여기고 있다.

는 없다. 우리나라도 예외일 수 없으므로 저출산 극복을 위한 노력은 한동안 지속되어야 할 것이다. 지속적인 노력을 통해 조금씩 개선되어나가는 것을 기대할 수 있을 뿐이다. 특히, 우리나라는 보다 적극적인 노력으로 대체출산수준에 근접할 수 있는 시기를 조금 더 일찍 달성할 수 있도록 정책이 추진되어야 할 것이다.

제3절 | 수도권 인구집중과 인구의 국제 이동

1. 인구이동의 개관

인구이동은 결혼, 직업 및 구직, 교육, 정부의 정책, 교통, 기후, 인구의 팽창 등 문화적·사회적·정책적·경제적 요인과 같은 여러 요인에 의해 이루어지게 된다. 한국 사회는 대도시 위주의 거점개발방식을 통해 급속한 경제성장을 추진한 결과 대도시의 과밀과 농촌의 과소 등 지역적인 인구분포의 불균형 현상을 야기해 부족한 국토자원의 효율적인 이용을 저해하고, 인구 문제의 심각성을 더욱 가중시키고 있다. 따라서 대도시 인구편중을 방지하여 인구분포의 지역적 관계를 완화시키는 것이 바람직하겠다.

특히, 인구이동은 국가경제의 발전과 밀접하게 관련성을 가진다는 점에서 한국경제 60년사를 회고하고 국가발전을 위한 향후 제언을 하는 측면에서 매우 큰 의미를 갖는다. 즉, 산업화 과정에서 수반되는 도시화는 국내 인구의 1차적 발생 원인이 되었고, 서울을 비롯한 수도권이 경제 중심으로 부각되면서 수도권 인구집중이 뒤이어 발생되었다는 점이다.

또한 국가경제가 어려워지면서 야기된 서민들의 경제적 어려움은 잘사는 나라로의 이민자가 양산되었고, 취업을 위한 해외근로자가 많이 발생되었다. 그렇지만 한국경제가 본격적으로 발전되면서 외국인근로자가 유입되기 시작하였고, 사회구조적 모순에 기인하여 중국 및 동남아 출신의 여성과 결혼하는 한국 남성이 대량 발생되면서 국제결혼에 의한 인구유입이 증가하고 있다.

본 절에서는 인구의 이동을 크게 국내와 국외로 나누어 살펴본다. 국내 인구이동은 여전히 한국 사회의 인구분포 측면에서 문제점으로 지적되고 있는 수도권 인구집중에 초점을 맞추며, 국제 인구이동은 해외 이민과 근로자 이동을 중심으로 살펴본다,

2. 산업화와 수도권 인구집중

가. 산업화와 도시화 현상

우리나라는 산업구조의 변동에 따라 1960년대 이후부터 농촌부문에서 도시부문으로의 급속한 인구이동으로 도시화의 비율이 지속적으로 증가해왔다. 즉, 도시인구는 지속적으로 증가하는 한편 농촌인구는 감소하는 경향을 나타냈으며, 특히 서울을 비롯한 몇몇 대도시로의 인구이동이 현저하게 나타났다.

1970년 이후 전체적인 지역 간 인구이동의 절대규모는 1975년을 정점으로 점차 감소하였다. 지역별 유입인구의 추이에서 한 가지 특이한 것은 1975년에는 어느 지역에서나 유입인구가 상당히 높았다는 것이다(김성태 · 장정호[1997]).

또한 1970년 이후의 지역 간 인구이동의 중요한 특징 중 하나는 수도권 유입인구의 꾸준한 증가라고 할 수 있다. 서울 유입인구의 연평균 증가율의 추이를 보면 1970~75년에는 체증하다가 이후 체감하여 인구유입의 규모가 약간씩 감소하는 추세를 보였다.

지역별 인구유입의 추이를 보면, 수도권 이외의 지역은 인접지역보다는 수도권으로 50% 이상 유출되어 수도권의 인구집중에 커다란 영향을 주었다고 할 수 있다. 경기도

〈표 2-16〉 도시화 추세

(단위: 천명, %)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
도시지역 기준	도시지역 인구	40,839	41,200	41,579	42,375	42,805	43,256	43,713	43,852	43,960	44,233	44,610
	비도시지역 인구	5,974	5,896	5,867	5,579	5,436	5,162	4,980	4,942	4,822	4,759	4,658
행정구역 기준	도시인구	40,216	40,689	41,319	42,055	42,608	42,828	43,353	43,484	43,445	43,745	44,058
	농촌인구	6,597	6,407	6,127	5,909	5,624	5,589	5,341	5,311	5,337	5,251	5,210
도시화율	도시지역 도시화율	87.2	87.5	87.6	88.3	88.7	89.3	89.8	89.9	90.1	90.3	90.5
	행정구역 도시화율	85.9	86.4	87.4	87.7	88.3	88.5	89	89.1	89.1	89.3	89.4

주: 2005년부터 전국 인구는 행정자치부 주민등록 통계 인구를 기준으로 함(외국인 제외).
자료: 국토해양부 · 한국토지공사, 『도시계획현황』, 각년도.

〈표 2-17〉 지역별 순인구이동률

(단위: %)

	1960~66	1966~70	1970~75	1975~80	1980~85	1985~90	1990~95	1995~2000	2000~05
서울	16.6	19.5	10.3	6.8	3.2	−0.4	−8.7	−7.5	−4.7
부산	4.5	11.2	11.0	11.5	3.0	0.6	−6.0	−5.5	−5.2
대구	−	−	−	−	8.0	3.5	0.9	−2.1	−2.6
인천	−	−	−	−	15.4	13.1	8.9	2.7	−0.9
광주	−	−	−	−	−	5.7	4.7	1.7	−0.1
대전	−	−	−	−	−	9.8	12.8	4.7	2.3
울산	−	−	−	−	−	−	−	−0.1	−0.2
경기	−1.4	0.9	8.0	10.9	13.0	11.9	15.2	9.5	8.7
강원	0.5	−5.1	−6.9	−10.8	−8.9	−11.1	−6.7	−1.1	−2.0
충북	−4.1	−8.5	−6.2	−10.7	−7.9	−4.9	1.1	1.9	−0.3
충남	−5.8	−8.5	−6.2	−6.3	−5.8	−9.4	−4.1	3.7	2.5
전북	−3.1	−7.2	−6.3	−10.4	−9.4	−9.0	−4.5	−2.1	−4.7
전남	−2.7	−6.7	1.7	−10.2	−8.7	−11.9	−9.4	−3.1	−6.1
경북	−3.2	−4.0	−2.3	−3.1	−11.1	−7.3	−2.6	−0.2	−1.9
경남	−4.9	−7.7	−4.5	−3.0	−1.1	−0.3	2.3	0.8	1.0
제주	7.1	1.0	−4.3	−0.7	−1.6	−0.8	0.4	1.2	0.2

자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 각년도.

유입인구 역시 서울을 제외하면 여타 지역보다 월등히 높아 수도권 인구집중에 일조를 하였다고 볼 수 있겠다. 수도권 대 비수도권 인구이동을 살펴보면, 비수도권에서 수도권으로 전입할 경우, 최근에는 서울보다는 경기도로의 전입 비율이 높다. 이러한 수도권 인구집중 현상은 신도시의 주택공급물량 확대, 광역도로 확장 등 정부정책과 무관하지 않다고 볼 수 있겠다.

나. 시대별 수도권 인구집중 변화

1) 서울 중심의 인구 증가와 대책: 1982년 이전

정부는 경제개발5개년계획을 국가경제발전의 최우선과제로 선택함에 따라 제조업 기능이 서울 및 부산 등 대도시에 편중됨으로써 과도한 인구집중이 가져올 문제를 인식하기 시작하면서 대도시인구집중방지책을 제안하였다.

1964년의 대도시인구집중방지책은 서울의 급격한 인구 증가를 문제 삼은 최초의 정부대책이며 이후 시책도 주로 수도권 전체보다는 서울이 주된 관심의 대상이었다고 할 수 있다(이동우[2005]). 이 방지책의 내용으로는 대도시와 관계가 적은 관공서의 타 지방 이전, 전원도시 및 신산업개발도시의 개발, 대도시에 인접한 중소도시와의 고속교통시설 촉구, 특정 지역에 국토건설사업의 추진 등이 있다.

〈표 2-18〉 서울 중심의 인구억제대책(1964~82년)

	시기	주요 내용
서울 중심의 인구억제	1964~82	– 목표: 서울시 인구관리 • 대도시인구집중방지책(1964년) • 국토종합개발계획(1971년) • 대도시인구분산시책(1972년)과 개발제한구역 지정 • 대도시인구분산책(1973년) • 서울시인구소산계획(1975년) • 수도권인구재배치기본계획(1977년) • 제2차 국토종합계획(1981년)

건설부는 1971년 수도권인구과밀억제에 관한 기본지침의 내용을 반영한 국토종합개발계획을 수립하였는데, 이 계획에서는 서울 인구를 630만명으로 설정, 억제하고자 하였다. 그리고 인구 및 공업 분산을 촉진하기 위해 서울 광화문 중심 반경 10Km 내의 기성시가지에 특정 시설제한구역을 설정하고, 인천·수원·안양·의정부·소사·구리·덕소·신장·성남 등 10개 위성도시의 개발을 계획하였다. 이후 수도권정책을 종합적이고 실효성 있게 추진하기 위해서 1976년 수도권인구재배치기본계획을 수립하였으며, 1981년 제2차 국토종합계획을 통해 서울 지향성 인구의 지방정착 유도와 수도권의 정비 및 인구집중규제라는 두 가지 목적을 달성하고자 하였다.

대도시인구집중방지책이 나온 1964년부터 수도권정비계획이 제정된 1982년간의 시기에는 수도권정책이 나온 근거 법률이 없었기 때문에 주로 대통령 지시 등에 의하여 대책의 형태로 발표되었다(김현수[2007]).

그럼에도 불구하고 서울 인구는 1960년 244만 5천명에 불과하였으나 1970년에는 2배 이상 증가하였고, 1980년대 말에는 1천만명을 돌파하였다. 이와 같은 서울 인구의 빠른 증가로 인하여 전국 인구 대비 서울 인구의 비율이 1945년 5.6%에서 1990년 24.4%로 4배 이상 증가하였다.

2) 수도권의 인구 변화와 제1차 수도권정비계획: 1983~96년

1970년대 이후 서울을 비롯한 수도권 및 대도시의 인구성장은 기타 지역에 비하여 현저히 높았다. 수도권의 인구성장을 살펴보면, 1970년대와 1980년대의 경우에는 농촌에서 도시로의 이동이 컸던 시기로 인구이동에 의한 수도권 집중이 이루어졌다. 1990년대 이후에도 여전히 수도권의 인구성장률은 전국 평균보다 높게 나타나지만, 전반적으로 인구이동에 의한 인구성장은 둔화되었다.

이러한 수도권 인구집중의 심각성에 대처하기 위하여 정부는 「수도권정비계획법」을 1982년에 제정하였다. 이 법에서 수도권의 범위를 서울・인천・경기도의 3개 시・도를 포함하는 권역으로 규정하였고, 인구 및 산업의 집중억제와 적정 배치에 관한 사항을 담은 기본계획 및 시행내용을 담은 시행계획으로 나누어 수립하였다. 이 법안에 따라 1984년 제1차 수도권정비계획이 수립되었는데, 이는 수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전을 유도한다는 기본목표를 가지고 있었다. 또한 수도권을 이전촉진권역, 제한정비권역, 자연보전권역, 개발유보권역 및 개발유도권역의 5개 권역으로 구분한 다음, 타 권역의 인구와 기능을 개발유도권역으로 유도한다는 계획적 개념이 포함되어 있었다. 이와 같은 목표에 도달하는 1996년 수도권의 목표인구를 980만명으로 설정하였다. 실제적인 과밀 여부에 상관없이 수도권을 이처럼 광역적으로 규정한 배경에는 수도권정비계획을 통하여 수도권을 계획적으로 관리하겠다는 정책의도를 엿볼 수 있다(김현수[2007]).

〈표 2-19〉 제1차 수도권정비계획

	시기	주요 내용
제1차 수도권정비계획	1983~96	-「수도권정비계획법」 제정(1982년) 인구와 산업을 개발유도권역으로 유도하기 위하여 5개 권역, 즉 '이전촉진권역, 제한정비권역, 자연보전권역, 개발유보권역, 개발유도권역' 설정

3) 수도권 인구집중 가속화와 제2차 수도권정비계획: 1997~2001년

서울・인천・경기 지역을 포함한 수도권 인구는 2000년에 2천만명을 넘어서 수도권 인구집중 현상이 갈수록 심화하고 있음을 보여준다. 전체 인구의 87%가 전체 국토면적의 14%인 도시지역에 몰려 살고 있으며, 전체 인구 대비 수도권 도시인구 비율은 2005년 48.2%로 역대 최고수준이다.

즉, 좀 더 자세히 살펴보면 1997년 전체 인구 1백명당 87명이 전체 국토면적의 14%

에 불과한 도시지역에 몰려 살고 있는 것으로 나타났고(정관희[1997]), 건교부의 자료에 따르면 1997년 수도권 도시인구는 2,025만 3천명으로, 1996년(1,998만 5천명)보다 26만 8천명이 늘어나 수도권 인구집중 현상이 갈수록 심화되었음을 나타냈다.

특징적인 것은 서울의 인구는 1990년 이후 감소하였으나, 경기와 인천의 인구는 급속히 증가하여 수도권 집중은 여전히 계속되고 있다는 점이다. 즉, 2003년부터 경기 인구가 서울 인구를 상회하는 것으로 전환되었다. 이는 1990년대와 2000년대 들어서 신도시 건설 등으로 인한 도시의 외곽화가 주요 원인이라고 볼 수 있겠다.

2005년 기준 수도권의 면적은 국토의 11.8%에 불과하며 인구집중도는 48.3%에 달한다. 2006년 기준 수도권의 인구규모는 2,400만명이며 총인구의 48.6%에 해당한다. 이처럼 수도권 인구집중이 지속됨에 따라 1994년 「수도권정비계획법」의 개정이 이루어졌으며, 1997년 제2차 수도권정비계획의 수립에 따라 5개 권역에서 3개 권역으로 통합·조정되었다. 이전촉진권역과 제한정비권역이 통합되어 과밀억제권역이 되었으며, 개발유보권역과 개발유도권역이 성장관리권역으로 통합되었다. 이에 따라 규제가 특히 엄격하였던 과밀억제권역과 개발유보권역의 규제가 상대적으로 완화되었다.

개정된 제2차 수도권정비계획의 목표는 수도권의 질서 있는 정비와 자족적인 지역생활권 육성, 세계화에 대비한 수도권 기능 제고와 통일을 대비한 기반 구축, 쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전 등이었다.

주요 내용으로는 서울 – 인천 지역을 국제교류 중심지, 안산 – 아산만 축은 산업벨트, 파주 – 포천 축은 남북교류 및 경제협력 거점으로, 이천–가평 축은 자족적 전원도시 및 관광지대로 관리하는 공간구조 개편방안을 제시하였다. 그리고 교통시설, 물류유통, 정보통신, 용수공급 등의 광역시설을 재정비하고자 하였다. 또한 환경보전과 지역개발의 조화를 도모하여 통합적인 수도권정비계획을 수립하고자 하였다. 그렇지만 본래 1997~2011년(15년간)의 계획 기간을 가지고 추진되었던 제2차 수도권정비계획은 2005년 제3차 수도권정비계획 수립과 동시에 종료되었다.

〈표 2-20〉 제2차 수도권정비계획의 변화

구분	시기	주요 내용
제2차 수도권정비계획	1997~2011	– 「수도권정비계획법」 전면 개정(1994년) 5개 권역을 '과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역'의 3개 권역으로 개편

4) 수도권 인구집중 가속화와 제3차 수도권정비계획: 2006년~현재

행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등 국내적 여건이 변화하고, 중국의 급속한 성장과 경제 개방화의 진전에 따라 국가경쟁력 강화를 위한 수도권 혁신의 필요성이 증대되면서 추진 중이었던 제2차 수도권정비계획(1997~2011년)을 조기에 종료하고, 수도권의 질적 발전을 추구하기 위해 새로운 비전과 발전방향을 담은 제3차 수도권정비계획을 2006년에 수립하게 되었다. 이는 「수도권정비계획법」(제4조)에 따라 수도권 정비의 기본방향, 인구 및 산업의 배치, 권역의 구분 및 정비방향, 광역시설의 정비 등에 관한

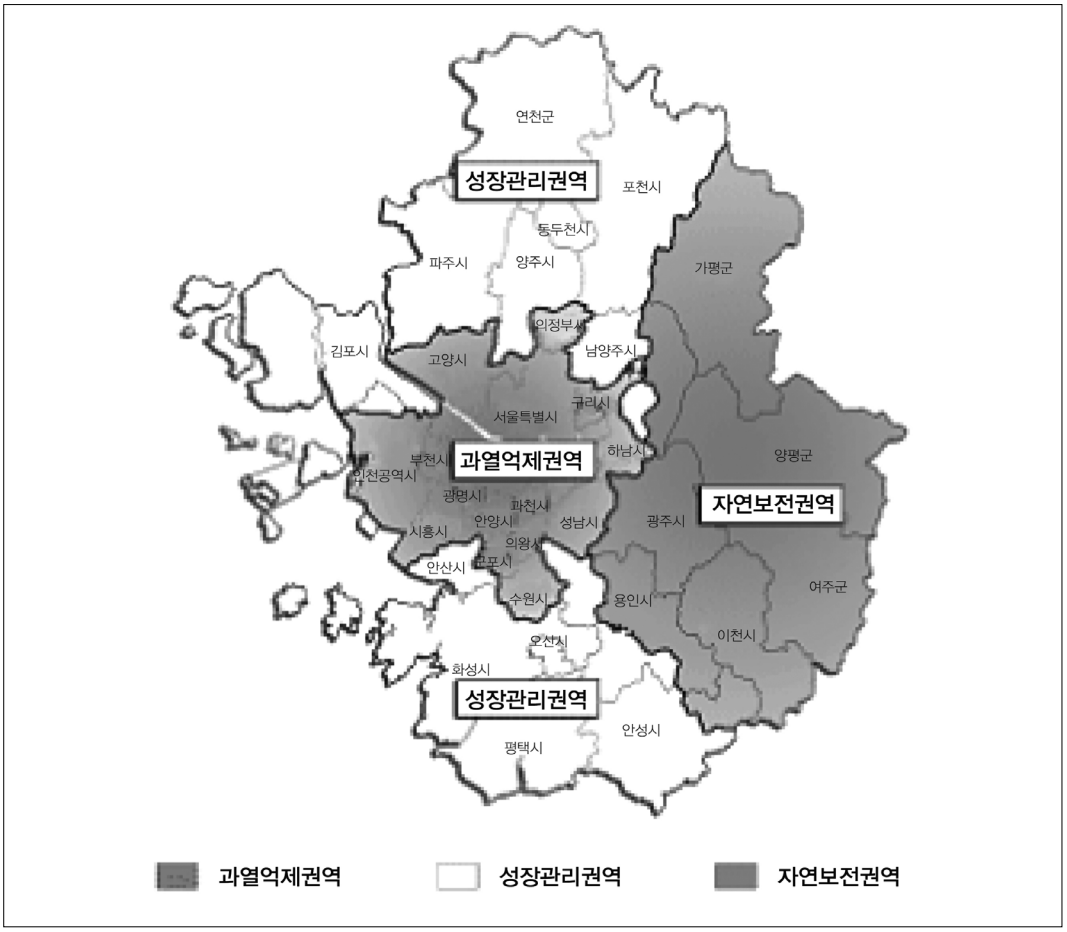
내용을 담고 있는 장기종합계획이라고 할 수 있다.

제3차 수도권정비계획(2006~20년)에 의하면 단기적으로는 현행과 같은 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 구분 및 권역별 규제시책을 유지하면서 일부 불합리한 규제에 대한 제한적 완화방안을 추진한다. 이와 아울러 특정 지역에 한정하여 제한적으로 수도권규제를 차등 적용하는 '정비발전지구'제도를 도입하여 경직적인 권역제도 운영의 부작용을 최소화하고자 하였다(건설교통부[2006]). 또한 수도권 인구 비중을 2020년까지 47.5%로 안정화(2004년 47.9%)함을 목표로 하고 있다.

〈표 2-21〉 제3차 수도권정비계획

	시기	주요 내용
제3차 수도권정비계획	2006~20	– 단기적으로는 현행과 같은 권역별 규제시책을 유지 공공기관 이전 부지, 노후 공업지역 등 계획적 정비가 필요한 지역을 대상으로 수도권규제를 차등 적용하는 정비발전지구제도를 도입하여 획일적 규제의 문제점 보완

[그림 2-9] 수도권정비계획의 권역



자료: 국토해양부.

3. 경제성장과 국제 인구이동

가. 국제 인구이동의 개관

한국 사회의 국제 인구이동은 정치적·경제적 이유에 의하여 주로 이루어져왔다. 일제강점기와 광복 전후에는 정치적 이유가 가장 큰 이유였고, 그 후에는 경제적 이유가 가장 큰 이유였다고 판단된다. 특히, 경제적 어려움은 일자리, 빈곤탈피 등을 이유로 해외로 유출되는 인구가 많았다.

한편, 경제발전을 이룩한 후에는 국내 일자리를 찾아 외국인근로자가 유입되는 경우와 경제발전에서 나타나는 후유증의 하나로 국내결혼이 쉽지 않은 계층에서의 국제결혼에 의한 인구유입, 즉 한국 남성과 외국 여성과의 혼인에 의한 인구유입이 많이 발생하고 있다.

전술한 바와 같이 최근에는 핵심 생산연령인구가 감소되고 있기 때문에 근로자 부족, 특히 3D 업종에서의 인력부족이 심화될 가능성이 높고, 남녀의 가치관 괴리(乖離)로 인하여 한계계층의 국내결혼이 더욱 어려워질 여지가 많아 외국인의 국내 유입은 지속적으로 증가될 것으로 예측된다.

물론 인구의 국제적 흐름은 세계적 추세지만 다문화 사회에 대비하지 못한 한국 사회에서는 많은 문제점이 발생할 소지가 있다. 따라서 다문화 가족의 자녀에 대한 사회정책적 관심이 증대되지 않으면 인구자질에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려되며, 이는 한국경제의 발전에 걸림돌이 될 가능성을 배제하지 못할 것이다.

이와는 반대로 긍정적인 측면에서는 이들 다문화 가족의 자녀들이 국제화시대의 훌륭한 일꾼으로 자리잡고, 외국인 출신 모(또는 부)의 본국과 한국의 가교역할을 충실히 할 수 있다면 한국경제의 발전에 든든한 기둥이 될 수 있을 것이다.

나. 시대별 국제 인구이동 변화

1) 일제강점기 전후의 국제 인구이동

국제 인구이동은 경제사회의 발전과 함께 많은 변화를 보이는 부문이다. 인구의 이산 또는 다이아스포라(diaspora)로 표현되는 인구이동의 확산은 세계화에 따른 자본주의 시장의 확대라는 의미뿐만 아니라, 문화와 지식 그리고 사상의 교류라는 의미도 함께 내포하고 있다. 따라서 이주 문제는 자본주의 시장의 세계적 확대의 결과로, 향후 지속적으로 국제정책의 주요 이슈가 될 것이다(윤형숙[2004]).

패쇄 사회의 특징을 지닌 전통 한국 사회에서 인구의 국제 이동은 특별한 경우가 아니면 발생하지 않았다. 이처럼 제한된 한국 인구의 국제 이동은 일제강점기하에서 징용·징병의 형태로 한반도를 넘어서는 인구이동과, 억압을 참지 못해 만주 등으로 이주하는 인구가 대규모로 발생하면서 본격적으로 나타나기 시작하였다.

즉, 이 시기에는 주권상실과 경제적 침탈 때문에 주로 고국을 떠난 경우가 대부분이

었다. 이와는 상반되게 1945년 광복 이후에는 고국을 떠났던 인구들이 대거 유입되기 시작하였다. 정치적 상황에 따라 인구의 국제 이동이 발생된 것이다.

2) 6 · 25 전쟁 이후 국제 인구이동: 1980년대 중반까지

1945년 광복 이후부터 1962년(한국 정부가 이민정책을 처음으로 수립한 해)까지 6·25 전쟁을 전후해서 발생한 전쟁고아, 미군과 결혼한 여성, 혼혈아, 학생 등의 입양, 가족재회, 유학 등의 목적으로 대부분 미국으로 이주하였다.

6·25 전쟁에 미국이 참전하는 것을 계기로 1951년부터 1960년까지 6,423명의 한인 여성들이 미국 군인과 결혼하여 미국으로 이주하게 되었다. 또한 1950년부터 1964년 사이에 6,293명의 한국 고아들이 미국으로 입양되었는데 이들 중 59%는 혼혈아였으며 41%가 한국인 고아였다.[53]

한국 정부가 이민정책을 처음으로 수립한 시기는 1962년 「해외이민법」이 제정되면서부터이다. 이때부터 체계적·자발적 해외이민이 다양하게 이루어졌으며, 1970년대 후반까지 선진국으로의 해외이민이 급속히 증가하였다. 즉, 1962년 「해외이민법」 제정에 따라 한국 정부가 남미, 서유럽, 중동, 북미로 집단이민과 계약이민을 시작하면서 한국인들의 해외이주가 본격적으로 추진되었다.

이 시기의 이민정책의 근본목적은 한반도 토지가 협소한 데 비해 과잉인구 현상이 심각해짐에 따라 정부는 잉여인구를 외국으로 내보냄으로써 인구 압력을 줄임과 동시에, 해외에서 일하는 교포들이 송금하는 외화를 벌어들이기 위한 것이었다. 이는 1962년 시작된 인구증가억제정책과도 연관이 있다고 할 수 있다.

이 시기의 특징은 광복과 6·25 전쟁의 종결 이후 한민족이 주권을 찾은 상태에서 이루어진 이민이기 때문에, 유민 혹은 난민적 성격에서 벗어나 체계적이고 정책적인 이민과 자발적인 이민이 결합하여 이루어진 것이라는 특징을 지닌다. 또한 산업국가로의 전환에 따른 한국의 경제성장 역시 이민을 발생시킨 큰 원인이 되었다.

해외이민은 1980년대부터 조금씩 둔화되는 추세를 보였다. 해외이민의 절정기인 1970년대와 1980년대에는 연간 3만~4만명의 인구가 주로 미국으로 이민을 떠났다. 하지만 1988년 서울올림픽을 정점으로 연 2만명 수준으로 감소하였고, 오히려 이주를 포기하거나 역이민하는 사람들이 증가하기 시작하였다.

한편, 1997년 IMF를 맞으면서 일시적으로 증가하는 양상을 보였다. 실업 문제가 심각한 사회문제로 대두되자 미국, 캐나다, 호주 등지로의 해외이민이 다시 증가한 것이다.

1997년에는 12,484명이 이주목적으로 해외로 떠났지만 1998년에는 해외이주자가 13,974명으로 증가했고, 1999년에는 12,655명으로 약간 감소했다가 2000년에는 15,307명으로 다시 증가하였다.

---

53) 그 밖에도 1945년에서 1965년 사이에 약 6천명의 유학생이 미국으로 떠났으며, 같은 기간에 약 2천~3천명의 한국인 의사들도 미국으로 이주하였다(박영수[1991]).

〈표 2-22〉 지역별 해외이주의 규모(1990~2000년)

(단위: 명)

연도	미국	캐나다	호주	뉴질랜드	중남미	기타	총계
1990	19,922	1,611	1,162	–	456	163	23,314
1992	11,473	3,407	1,093	–	594	1,360	17,927
1994	7,975	2,356	542	3,462	257	12	14,604
1995	8,535	3,289	417	3,612	–	64	15,917
1996	7,277	3,073	519	2,045	–	35	12,949
1997	8,205	3,918	216	117	–	28	12,484
1998	8,734	4,774	322	96	–	48	13,974
1999	5,360	6,783	302	174	–	36	12,655
2000	5,244	9,295	383	352	–	33	15,307

자료: 외교통상부, 『외교백서』, 2000.

〈표 2-23〉 목적별 해외이주 신고자 수(1980~2003년)

(단위: 명, %)

	해외이주 신고자 수	목적별				
		사업	취업	연고	국제결혼	기타
1980	33,358	70	1,130	25,938	6,220	–
1990	23,314	1,885	2,737	15,772	2,920	–
2000	15,307	2,402	8,369	3,345	1,187	4
2001	11,584	1,669	6,079	2,639	1,197	–
2002	11,178	1,667	6,317	2,058	1,136	–
2003	9,509 (100.0)	1,492 (15.7)	4,388 (46.1)	2,516 (26.5)	1,113 (11.7)	–
증감률 (2003/2002)	–14.9	–10.5	–30.5	22.3	–2.0	–

주: 국제 입양은 포함되지 않음.
자료: 외교통상부 재외국민이주과.

1999년 1월 해외 한민족은 세계 140여 개국에 560여 만명이 거주하고 있는 것으로 집계되었다. 이 규모는 남북한 총인구의 8%에 해당하는 큰 규모라고 할 수 있는데, 지역적으로 이들은 중국(204만 3,578명), 미국(205만 7,546명), 일본(66만 214명), 독립국가연합(48만 6,857명)에 집중되어 있는 것으로 추정된다.

2003년 해외이주 신고자 수는 9,509명으로 전년에 비해 14.9% 감소한 것으로 나타났다. 해외이주 목적별 구성비를 보면 취업이 46.1%로 가장 많았고, 전년도 대비 취업목적이 30.5% 감소, 사업목적과 국제결혼목적도 각각 10.5%, 2.0% 감소하였다.

3) 외국 인구의 본격적 유입: 1980년대 후반 이후

외국인노동자[54]가 국내 노동시장에 등장한 것은 불과 10여 년 전의 일이다. 1980년대 후반 이후 심각한 인력난과 1988년의 서울올림픽을 계기로 외국인노동자들이 본격적

으로 유입되었다(송장준 외[2001]). 즉, 1980년대 후반에 유입이 시작되어 현재 약 39.4만명으로 증가하였으며, 이는 우리나라 전체 경제활동인구의 1.63%에 달하는 규모이다(노동부[2006]).

비록 한국이 국제통화기금으로부터 구제금융을 받기 시작한 이후로 줄어들고 있다고는 하지만, 자신들의 출신국에 비해 상대적으로 높은 임금과 더 나은 취업기회 때문에 앞으로도 계속 한국으로 몰려올 것으로 예상된다(장인봉[2002]).[55]

가) 외국인노동자의 유입

국가 주도의 경제개발이 시작되면서부터 1980년대 후반에 이르기까지 한국경제는 연평균 8%를 넘는 높은 경제성장률을 자랑하면서 성장해왔고, 성장에 필요한 인력은 농촌에서 유입되던 유휴인력으로 충원할 수 있었다. 하지만 1987년의 민주화 이후 열악한 작업환경 아래 저임금의 장기노동을 야기한 '선성장 후분배'의 경제성장 모델이 한계에 이르면서 노동자들의 대투쟁이 시작되었다.

이에 의해 국내 대기업 생산직 노동자의 임금은 급속히 상승되었던 동시에 내국인 노동자의 '3D 직종 취업기피 현상'이 광범위하게 확산되면서 외국인노동자 유입을 위한 구조적 조건을 촉진시키는 계기가 되었다.

이렇게 국내 노동시장에 인력난이 심화되어가고 있는 와중에, 1980년대 이르러 국내기업의 동남아 인근 국가에 대한 자본투자가 활발해짐에 따라 한국의 인지도가 높아지게 되었고, 한국 시장에 대한 정보도 확산되었다. 또한 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 개최를 계기로 외국인의 한국 방문이 빈번해진 가운데 이들 방문객들의 상당수는 한국에서의 취업을 목적으로 입국하기 시작하였다. 여기에는 한국의 경제력 상승도 중요한 요인으로 작용한 것으로 보인다(장인봉[2002]).

이에 1980년대 후반에 이르러 우리 정부의 출입국관리정책은 개방전략을 구사하게 되었다. 즉, 외국인 방문객을 유치하기 위해 무사증 입국범위를 확대하고 사증발급 절차를 간소화한 것 외에도 중국교포를 상대로 '한국 방문의 해'와 같은 국가적 이벤트를 기획하는 등 외국인의 국내 입국에 대한 규제를 전반적으로 완화시켰다. 이러한 제 요인들이 서로 결합하여 1980년대 후반부터 동남아를 비롯한 저개발국가 출신의 외국인들이 한국으로 대거 입국하게 되었다고 볼 수 있겠다.

---

54) 자기 이외의 자를 위하여 고용될 목적으로 일국에서 타국으로 이주하는 자(ILO 조약 143호), 외국인으로서 국내 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하거나 제공하고자 하는 자(「고용허가제법」 제2조).

55) 중소기업연구원이 지난 2001년 9월 외국인노동자 1,129명을 대상으로 조사한 결과 취업 선호국 1순위로 한국을 꼽은 응답자가 66.4%였다. 이어 일본 13.0%, 미국 9.0%, 대만 3.0% 등의 순이었다(『동아일보』, 2002년 5월 29일자, A30면). 또한 2001년 11월 29일 헌법재판소가 「재외동포의출입국과법적지위에관한법률」 제2조 제2호 및 동법 시행령 제3조가 「헌법」에 합치하지 아니한다고 판결함에 따라 중국과 러시아 등에 사는 재외동포가 우리나라에 취업을 목적으로 대거 입국할 가능성도 높아지고 있다.

나) 국제결혼

1990년대 이래 한국 사회에서는 국제결혼이 급격하게 증가하고 있다. 특히, 우리나라에서는 한국인 남성이 외국인 신부를 맞이하는 형태의 국제결혼이 증가하고 있는데, 이는 이민 전이나 후에 이민자 동족끼리 결혼하는 일반적인 형태와는 다른 특이성을 가진다. 이러한 국제결혼의 증가는 이민정책의 본격화를 알리는 신호탄이 될 수 있으며, 다른 한편으로는 다양한 가족의 증가를 가져오는 의미를 가진다고 할 수 있다. 또한 최근 저출산·고령화 현상과 연계하여 다문화 국가로 이행해가고 있는 과정에서 국제결혼은 중요하게 다루어져야 한다.

한국의 국제결혼 형태는 국내에서 배우자를 찾지 못한 남성들이 결혼중개업체 등을 매개로 외국인 여성들을 배우자고 맞아들이고자 하는 수요 측면과, 동남아 등 아시아 저개발국의 여성들이 '코리안 드림'을 꿈꾸며 가난에서 벗어나기 위해 한국으로 이주하고자 하는 공급 측면이 일치하면서 발생된 새로운 이주 형태라고 할 수 있다. 또한 국제결혼 초장기인 1980년대 말부터 주도적인 역할을 해온 통일교[56]와 최근 국제결혼에 있어서 중요한 매개체로서의 역할을 수행하고 있는 지방자치단체는 1990년대부터 '농촌총각 결혼시키기' 사업이라는 '행정 주도형' 국제결혼을 장려했으며, 1992년 한·중 수교를 계기로 결혼중개업체를 통한 한국 남성과 조선족 여성 간의 국제결혼이 증가하였다.

국제결혼이 비약적으로 증가한 것은 2003년 이후인데, 그 원인은 국제결혼중개업체의 난립과 관련이 있는 것으로 여겨진다. 국제결혼규모의 증가에 따라 전체 혼인 건수 중 차지하는 비율도 급격하게 높아졌다. 2005년 총 결혼 건수 316,375건 중 국제결혼이 43,121건(13.6%)이었고, 그중 72.3%(31,180건)는 한국 남성과 외국인 여성의 결혼이고, 나머지 27.7%(11,941건)는 한국 여성과 외국인 남성의 결혼이다. 최근으로 올수록 국제결혼 중에서 한국 남성과 외국인 여성의 결혼이 차지하는 비율이 높아지고 있다.

〈표 2-24〉 국제결혼

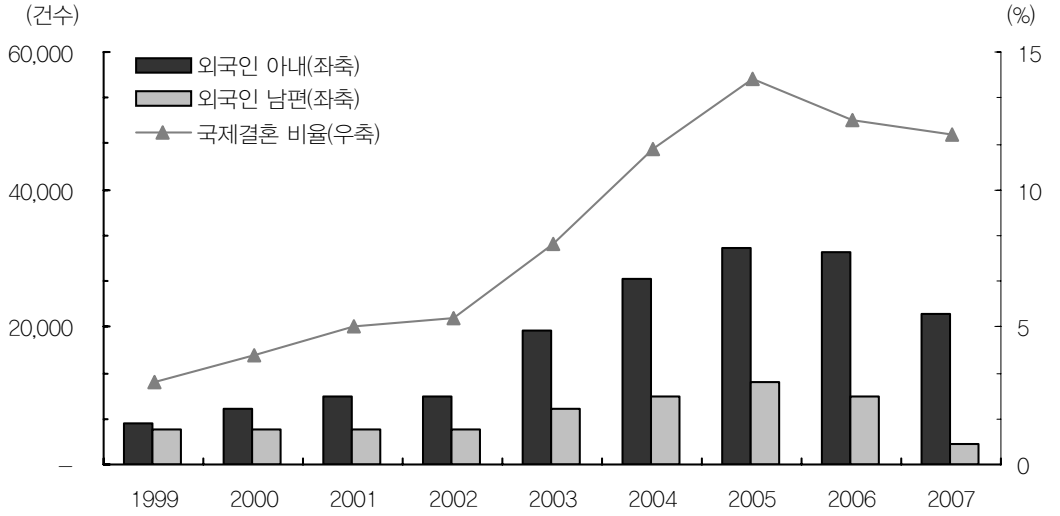
(단위: 명, %)

	총결혼	국제결혼		외국인 아내		외국인 남편	
		혼인 건수	구성비	혼인 건수	구성비	혼인 건수	구성비
1991	416,872	5,102	100.0	663	13.0	4,439	87.0
1995	398,484	13,494	100.0	10,365	76.8	3,129	23.2
2000	334,030	12,319	100.0	7,304	59.3	5,015	40.7
2005	316,375	43,121	100.0	31,180	72.3	11,941	27.7
2007	345,592	38,491	100.0	29,140	75.7	9,351	24.3

자료: 통계청, 『인구동태통계연보(혼인, 이혼편)』, 각년도.

56) 통일교는 아담이 실패한 이상적인 참가정을 만들고 세계 평화를 가져온다는 '종교적인 이유'를 내걸어 국제결혼을 추진하고 있다(윤형숙[2004]). 즉, 통일교는 천주 대가족을 형성함으로써 자유·평화·통일을 이룩하기 위하여 개개인 하나보다는 천일국 주인으로서 가정을 설정하고 있다. 그만큼 결혼을 통한 가정 일구기는 통일교의 핵심 사업이다.

[그림 2-10] 국제결혼 비율과 건수



다) 지원정책

정부는 결혼이민자 지원을 위한 대책을 3단계에 걸쳐 마련하였다. 2005년 8월 16일 정부는 제1차로 결혼이민자의 체류불안 문제를 해결하였다. 안정적 체류 지원, 생활정보 제공, 한국어・한국문화 이해 교육, 가족관계 증진 및 가정폭력피해자 지원, 기초생활보장, 취업을 위한 교육・훈련 및 일자리 연계 지원 등이 핵심 내용이다.

9월에는 「출입국관리법」 시행령을 개정하여, 거주(F-2) 체류자격을 가진 결혼이민자의 영주권 취득요건을 완화하고, 별도의 허가 절차 없이 취업도 자유롭게 할 수 있도록 제도를 개선하였다. 제2차 대책은 생활안정대책이다.

2005년 11월 25일 정부는 결혼이민자 가족의 사회적응 지원체계 구축, 자녀양육 지원 등 생활안정대책을 발표하였다.

제3차 대책은 결혼이민자의 사회통합지원에 맞추었다. 정부는 2006년 4월 26일 '혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향'과 '여성 결혼이민자 가족의 사회통합지원대책'을 확정・발표하였다. 즉, ① '탈법적인 결혼중개 방지 및 국제결혼 당사자보호', ② '가정폭력 피해자에 대한 안정적인 체류 지원 강화', ③ '한국 사회 조기적응 및 정착 지원', ④ '자녀의 학교생활 적응 지원', ⑤ '여성 결혼이민자 가족의 안정적 생활환경 조성', ⑥ '다문화에 대한 사회적 인식개선 및 업무책임자 교육', ⑦ '추진체계 구축' 등 7개 정책과제를 제시하였다. 그 각각을 세분한 26개 단위과제에 대하여 주무부처인 여성가족부를 비롯해 보건복지부・법무부・농림부・교육인적자원부・행정자치부・문화관광부 등 관련 부처가 모두 나서서 결혼에서부터 생활적응, 자녀의 출산・보육・교육에 이르기까지 결혼이민자와 그 가족・이웃들의 '사회통합'과정을 아우르는 정책체계를 구축한 것이다.

〈표 2-25〉 현행 결혼이민자 통합정책: 7개 정책과제와 26개 단위과제

1. 탈법적인 국제결혼 방지 및 국제결혼 당사자 보호
① 결혼중개업체 탈법행위에 대한 단속
② 국제결혼중개업 관리를 위한 입법 추진
③ 인신매매 등 중개행위에 대한 관리방안 검토
④ 재외공관에 여성 · 인권 담당관 배치 검토
⑤ 결혼사증 발급 서류 · 절차 표준화 및 사전 사증인터뷰제도 도입 검토
⑥ 외교채널을 통한 국가 간 협력체계 구축
⑦ 결혼 당사자에게 국제결혼에 대한 정보제공
2. 가정폭력피해자 등에 대한 안정적인 체류 지원 강화
① 배우자의 신원보증 해지신청요건 강화
② 혼인파탄 귀책사유에 대한 입증책임 완화
③ 이혼 이후 간이귀화 신청 시 입증요건 완화
④ 사실혼 부모 출생자녀 및 외국인 모에게 국적 또는 영주권 부여
⑤ 가정폭력피해자 지원체계 구축 및 보호
3. 한국 사회 조기적응 및 정착 지원
① 한국생활 적응에 필요한 정보제공시스템 구축
② 한국생활 적응 및 정착 지원
4. 아동의 학교생활 적응 지원
① 다문화교육추진체계 구축, 학교의 결혼이민자 자녀 지원기능 강화, 교사역량 강화, 집단 따돌림 예방
② 복지 및 상담서비스 제공
5. 결혼이민자 가족의 안정적인 생활환경 조성
① 기초생활보장 및 건강증진 지원
② 자녀출산 및 양육 지원
③ 직업상담 및 공공서비스 부문으로 진출 지원
6. 결혼이민자에 대한 사회적 인식개선 및 업무책임자 교육
① 정부정책 안내 및 일반국민 의식 제고를 위한 홍보
② 지역사회의 다문화 친화적인 분위기 조성
③ 공무원 교육 실시
④ 사회복지, 보건의료서비스 종사자 등에 대한 교육
7. 추진체계 구축
① 결혼이민자 가족실태조사
② 결혼이민자 가족 지원센터 운영
③ 자원봉사활동 인프라 구축 및 통역 · 상담 · 교육인력 양성
④ 범정부 추진체계 구축 및 중앙과 지방정부 간 정책네트워크 구축

자료: 대통령자문 빈부격차 · 차별시정위원회(2006).

4. 평가 및 정책과제

광복과 6 · 25 전쟁을 전후한 시기에 한국 사회에서의 인구이동은 정치적 · 경제적 요인에 의하여 주로 이루어졌다. 광복을 전후한 시기에는 정치적 요인에 기인하는 국제 인구이동이 많았고, 6 · 25 전쟁 후에는 정치적 요인에 의한 국내 인구이동과 국제 인구이동이 급격히 이루어졌다. 이는 나라를 구하기 위해서, 살아남기 위해서 인구이동이 많이 이루어진 어쩔 수 없는 불가항력적인 인구이동이었다고 하겠다.

산업화 과정에서는 보다 나은 삶을 위하여 외국으로 이주하는 인구이동이 이루어졌고, 안으로는 도시화 현상과 함께 수도권 인구집중이 대거 이루어졌다. 이 시기의 인구이동은 주로 경제적 요인에 의한 것이라고 할 수 있으며, 인구의 국제유출이 선행되었고, 국내 인구이동은 산업화 과정에서 지속적으로 진행되었다고 하겠다.

사실 이 당시의 국제 인구이동은 국가경제의 어려움을 극복하기 위하여 인구를 억제하기 위한 정책으로 국가 차원에서 추진되었다. 이를 뒷받침하기 위하여 「해외이민법」이 제정되었고, 많은 한국인이 해외로 이주하였다. 결과적으로 성공적인 해외이주정책이 추진되었다고 평가할 수 있으며, 이들은 현재 전 세계적으로 분포되어 각 국가에서 확고하게 자리 잡고 있다.

그렇지만 국내 인구이동은 정책의 추진방향과 다르게 나타났다. 특히, 수도권 인구집중을 차단하기 위한 대책이 범국가 차원에서 광범위하게 추진되었음에도 불구하고 이를 저지하지 못하였으며, 이러한 문제점은 여전히 강하게 잔존하고 있음이 사실이다.

산업화 성숙 단계에서 외국 인구의 국내 유입이 점차 증대되고 있다. 즉, 많은 외국인근로자가 유입되고 있고, 국제결혼에 의한 인구유입이 많이 이루어지고 있다. 더군다나 이러한 경향은 지속될 것으로 전망되며, 이에 기인한 다양한 사회문제가 발생할 가능성이 높은 것으로 짐작된다. 특히, 이러한 외국 출신의 인구가 한국 사회에 유입되는 경위를 살펴보면 인구자질 측면에서 심각하게 우려하지 않을 수 없다. 당사자뿐만 아니라 한국에서 태어난 2세 교육을 위하여 엄청난 정책이 투입되어야 할 것이다.

다른 측면에서 최근의 인구분산정책은 국토의 균형발전 측면에서 접근하고 있으며, 이는 바람직한 방향임에 틀림없다. 그렇지만 정책 결과를 지나치게 강조한 나머지 무리한 방식으로 추진함으로써 실효를 거두지 못하고 부작용을 낳을 우려가 제기되기도 한다. 전체 국민과 정책대상자의 의견을 수렴한 보다 객관적이고 설득력 있는 정책이 개발 및 추진되어야 할 것이다.

제4절 | 평가 및 향후 정책방향

우리나라의 인구정책은 경제발전과 밀접한 관련을 가지고 추진되어왔다. 인구는 경제활동의 주체로 생산과 소비의 양면성을 지니고 있으므로 경제적으로 가장 합리적인 규모 및 구조를 모색하여 정책이 추진된다면 우리가 목표로 하는 경제수준을 보다 용이하게 달성할 수 있을 것이다.

인구는 인구규모의 측면과 인구구조의 측면에서 그 적정성이 논의되고 있다. 그러나 인구규모 면에서의 적정성 논란은 쉽게 합의점을 도출할 수가 없다. 이는 국가의 제한된 면적과 환경 그리고 경제적·사회적인 면만을 고려하였을 때도 그 적정인구규모에 대한 합의를 보기 어려운 측면이 있었다. 게다가 이제는 경제사회가 세계화되면서 적정규모를 논의하는 일이 더 어려워졌다.

이는 학자에 따라 매우 상이한 견해를 가지는 경우가 많기 때문이다. 환경적인 측면에서 본다면 쾌적한 환경을 유지할 수 있는 면에서의 인구규모를 주장할 것이고, 경제학자의 측면에서는 경제활동인구와 이의 흡수 정도 등을 고려한 경제발전 측면에서, 특히 우리나라는 국방이라는 방위적 측면에서 인구규모가 고려되어야 하기 때문이다.

따라서 우리는 적정인구의 접근을 인구규모보다는 인구구조적인 측면에서 접근하려고 하는 경향이 있다. 적정출산수준과 연계한 적정인구구조는 현 상태의 인구규모를 유지할 수 있는 수준인 대체출산수준으로 보고 있다. 이는 장기적으로 안정된 인구구조를 가져다주기 때문이다.

그러나 우리나라의 경우 출산수준이 대체출산수준에 이른 후에도 상당 기간 출산억제 정책을 지속하였다. 질적인 개선이라는 목적 아래 상당 기간 무정책기를 겪었던 것도 그만큼 출산수준을 낮추는 요인이 되었고, 이제는 다시 출산율을 높이는 것을 어렵게 만드는 요인이 되었다. 정부가 현재 추진하고 있는 인구정책은 출산수준을 무조건 과거로 되돌려 매우 높은 수준으로 가자는 것이 아니며, 적정출산수준인 대체출산수준으로 가자는 것이다.

낮은 출산수준으로 인하여 어느 나라보다도 노령인구 비율이 급격히 증가하고, 이로 인한 경제활동인구의 사회경제적 부담은 날로 커지고 있다. 이와 같이 악화되는 상황을 최대한 빠르게 바꾸기 위한 정부의 노력은 매우 절실하다. 출산은 장기적으로 인구구조에 영향을 미치기 때문에 현재 정책의 추진효과를 단기간에 기대하기 힘들다고 생각하여 추진의 강도를 약화시키거나 늦춘다면 인구의 불균형으로 인한 사회경제적 부담의 해소는 그만큼 늦어질 수밖에 없을 것이다.

지금까지 선진국의 예를 살펴봐도 출산율 증가를 단기간에 성공적으로 달성한 국가는 없다. 우리나라가 단기간에 출산억제를 달성하였다고 해서 역시 예외적으로 단기간에 출산율 증가를 성공시킬 것으로 기대하기는 어려운 일이다. 단지 지속적인 노력으로 서서히 조금씩 개선시켜나가는 것을 기대할 수 있을 뿐이다. 따라서 우리나라는 보다 적극적인 노력으로 대체출산수준에 근접할 수 있는 시기를 조금 더 일찍 달성할 수 있도록 정책이 추진되어야 할 것이다.

우리나라는 출산조절정책과 함께 인구분산정책을 추진하였다. 인구이동은 경제적·문화적·사회적·정책적 요인 등에 의해 이루어지게 된다. 우리나라는 대도시 위주의 경제성장을 추진한 결과 대도시의 과밀과 농어촌지역의 과소 등 인구분포의 불균형 현상을 야기시켰고, 정부에서는 대도시의 인구편중을 해소하기 위하여 노력해왔으나 그 효과는 기대한 만큼 크게 나타나지 않았다.

특히, 수도권 인구집중 현상은 매우 심각하여 1960년에 20.8%에 불과하던 수도권 인구가 2005년에는 48.2%로 증가하여 수도권 인구집중 현상이 빠르게 진행되고 있다. 그동안 정부에서는 수도권정비계획이라든가 서울 중심의 인구집중규제시책 등을 추진하였으나 수도권 인구집중 현상이 지속된 것이다. 향후 이와 같은 수도권 인구집중에 따른 문제점이 무엇인지를 도출해내고 이에 대한 대체방안을 모색한 후 추진해야 할 것이다.

또한 국제 인구이동은 경제사회의 발전과 함께 많은 변화를 보여왔다. 일제강점기에는 주권 상실과 경제적 침탈 때문에 고국을 떠난 경우가 대부분이었으며, 1962년 「이민

법」이 제정된 이후에는 체계적·자발적 해외이민이 다양하게 이루어졌다.

한편, 최근에는 후진국에서 우리나라로 해외인구의 유입이 크게 늘어나는 추세를 보이고 있다. 1980년대 후반 이후 나타난 심각한 인력난과 1988년 서울올림픽을 계기로 외국인노동자들이 본격적으로 유입해 들어왔다. 주로 저개발국가로부터 유입되는 해외인구는 자신들의 출신국에 비해 상대적으로 높은 임금과 더 나은 취업기회 때문에 앞으로도 계속 우리나라로 몰려올 것으로 예상된다.

국제 인구이동의 한 형태인 국제결혼으로 인한 인구유입이 증가하고 있다. 특히, 우리나라에서는 한국인 남성이 외국인 신부를 맞이하는 형태의 결혼이 증가하고 있다. 이와 같은 국제결혼에 따른 외국인 여성의 대규모 국내 유입은 인구규모와 구조에 영향을 미칠 것이다. 2007년 총 결혼 건수 345,592건 중 국제결혼이 38,491건에 이르고 있다. 특히, 이들 중 외국인 아내를 맞이한 경우가 75.7%로 3/4를 차지하고 있으며, 이와 같은 비율은 최근에 이를수록 점차 증가해왔다. 이와 같은 국제결혼의 증가에 따라 결혼이민자들이 겪는 어려움을 최소화하기 위하여 정부에서는 다각적인 정책을 추진해왔다.

정부에서는 결혼이민자를 위한 대책을 3단계에 걸쳐 마련하였다. 2005년 8월 16일 정부는 1차로 결혼이민자의 체류불안 문제를 해결하였으며, 2005년 11월 25일에는 결혼이민자 가족의 사회적응 지원대책 구축, 자녀양육 지원 등 생활안정대책을 발표하였다.

2006년 4월 26일에는 혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향과 여성 결혼이민자 가족의 사회통합지원대책을 확정하여 결혼이민자의 사회통합 지원에 맞춘 방안이 발표되었다. 여기에는 ① '탈법적인 결혼중개 방지 및 국제결혼 당사자보호', ② '가정폭력피해자에 대한 안정적인 체류지원 강화', ③ '한국 사회 조기적응 및 정착 지원', ④ '자녀의 학교생활 적응 지원', ⑤ '여성 결혼이민자 가족의 안정적 생활환경 조성', ⑥ '다문화에 대한 사회적 인식개선 및 업무책임자 교육', ⑦ '추진체계 구축' 등 7개 정책 과제를 제시하였다.

그렇지만 현행 결혼이민자 가족통합정책은 각 부처에서 입안한 정책들을 분류하여 체계화한 것이라는 점에서 부처 간 정책 중복 문제와 집중력이 약화되는 등의 한계가 나타나기도 하였다. 따라서 점차적으로 그 원인을 밝혀내어 체계를 정비하면서 문제를 해결해나가야 할 것이다.

참고문헌

건설교통부, 「수도권 정비발전지구 제도도입 보도자료」, 2006.
경제기획원 조사기획국 · 가족계획연구원, 『1974년 한국출산력조사』, 1974.
경제기획원 조사통계국, 「1960 인구주택국세조사보고」, 1963.
경제기획원 조사통계국, 「1970 총인구 및 주택조사보고」, 1972.
경제기획원 조사통계국, 「1980 인구 및 주택센서스보고」, 1982.
국토해양부, http://territory.mltm.go.kr
국토해양부 · 한국토지공사 『도시계획현황』, 각년도.
권태환, 『한국의 사회와 문화 – 일제강점기의 도시화』, 한국정신문화연구원, 1990.
권태환 · 김두섭, 『인구의 이해』, 서울대학교 출판부, 1989.
권태환 · 김두섭, 『인구의 이해』 개정판, 서울대학교 출판부, 2002.
김두섭, 『통일문제연구 – 한반도의 인구변천, 1910~1990: 남북한의 비교』, 통일원, 1993.
김성태 · 장정호, 「한국 지역 간 인구이동의 경제적 결정요인」, 『국제경제연구』, 1997. 8.
김승권 외, 『저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2003.
김승권 외, 『2006년 전국 출산력 및 가족보건 · 복지실태조사』, 한국보건사회연구원, 2006.
김승권 · 최병호 · 정경희 · 이삼식 외, 『저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안』, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2002. 2.
김태헌 · 장영식, 「우리나라의 장래인구전망과 '0' 성장인구추계」, 『한국인구학회지』, 제17권 제1호, 1994.
김현수, 「수도권의 계획적 관리를 위한 권역조정방안」, 『도시정보』, 2007.
김현아, 「지역 간 인구이동과 재정정책」, 『재정포럼』, 2007.
김홍배 · 윤갑식 · 오동훈, 「외국인 노동자 고용 정책이 지역경제에 미치는 영향 분석」, 『지역연구』, 제23권, 2007.
노동부, 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』, 2006.
대통령 자문 빈부격차 · 차별시정위원회, 『다함께 잘 사는 따뜻한 대한민국을 만듭니다』, 2006.
대한가족계획협회, 『가협 30년사』, 1991.
박영수, 『學校保健學』, 신광출판사, 1991.
보건복지가족부, 『2008 보건복지가족통계연보』, 2008.
보건복지부, 『보건복지통계연보』, 1999.
송장준 외, 『외국인력활용에 관한 정책연구 및 실태조사』, 중소기업연구원, 2000.
여성가족부, 『결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구』, 2006.
외교통상부, 『외교백서』, 2000.
유병용, 『한민족의 해외이주와 민족교육 문제』, 한국정신문화연구원, 2002.
유엔인구기금 · 대한가족보건복지협회, 『2004 세계인구현황』, 2004.
윤인진, 『미국으로의 한인이주와 이민가족의 세대갈등』, 재외한인학회, 2000.

윤형숙, 「국제결혼 배우자의 갈등과 적응」, 최협 · 김성국 · 정근식 · 유명기 편, 『한국의 소수자, 실태와 전망』, 한울, 2004a.
윤형숙, 「외국인 출신 농촌주부들의 갈등과 적응: 필리핀 여성을 중심으로」, 2004년도 한국여성학회 10월 심포지엄 발표논문, 2004b.
이광규, 『재외한인의 인류학적 연구』, 집문당, 1997.
이동우, 『수도권정책의 추진현황과 향후 과제』, 국토연구원, 2005.
장영식 · 김나연 · 최성용, 『지표로 본 한국의 보건지표와 동향』, 한국보건사회연구원, 2008.
장인봉, 『우리나라 외국인력정책의 현황』, 복지행정연구원, 2002.
저출산고령사회위원회, 「5개년 저출산 · 고령사회 기본계획수립(1차)」, 2006.
전광희 · 구성열 · 김승권 · 정대연, 『사회적 합의에 의한 적정인구의 추계에 관한 연구』, 보건복지부 · 한국인구학회, 2005.
정관희, 「국토개발과 인구이동에 관한 연구」, 『경기교육논총』, 1997.
조선총독부, 「人口調査員必携」, 1944.
통계청, 『한국의 인구규모와 구조』, 1993.
통계청, 『1995 인구주택총조사 보고서』, 1997.
통계청, 『통계로 본 대한민국 50년의 경제사회상 변화』, 1998.
통계청, 『인구분석과 내부 통계자료』, 2001.
통계청, 『장래인구추계: 2000~2050』, 2001.
통계청, 『2000 인구주택총조사 보고서』, 2002.
통계청, 『장래인구추계』, 2006.
통계청, 『생명표』, 2007.
통계청, 『2008년 인구동태통계연보』, 2009.
통계청, 『인구동태통계연보』, 각년도.
통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.
통계청, 『한국의 사회지표』, 각년도.
한국개발연구원, 『한국의 경제개발과 인구정책』, 1983.
한국보건사회연구원, 『2000년을 향한 국가장기발전구상-인구 및 보건의료부문』, 1985.
한국보건사회연구원, 『한국의 인구문제와 대책』, 1987.
한국보건사회연구원, 『인구정책 30년』, 1991.
한국보건사회연구원, 『북한 인구의 현황과 전망』, 1992.

Birdsall, Nancy, "Governmant, Population and Poverty, Population," Kerstin Lindahl-Kiessling and Hans Landberg (eds.), *Economic Development and the Environment*, Oxford University Press, 1994.
Kwon, Tai Hwan et al., *The Population of Korea, A CICRED Population Year Monograph*, Seoul: The Population and Development Studies Center, 1975.
OECD, *OECD Health Data*, 2008.
Yoon, In-Jin, *On My Own: Korean Businesses and Race Relations in America*, Chicago: University of Chicago Press, 1997.

〈부표 2-1〉 합계출산율 및 출생아 수(1960~2007년)

(단위: 천명, %)

연도	한국		OECD
	합계출산율	출생아 수	합계출산율
1960	6.0		3.2
1970	4.5	1007	2.7
1980	2.8	865	2.1
1985	1.7	663	1.9
1990	1.6	659	1.9
1995	1.7	721	1.7
1997	1.5	678	1.7
1999	1.4	616	1.6
2001	1.3	557	1.6
2003	1.2	493	1.6
2005	1.1	438	1.6
2007	1.3	497	1.7

자료: 통계청, 『인구동태통계연보』, 각년도.
OECD, *OECD Health Data*, 2008.
경제기획원 조사기획국 · 가족계획연구원, 『1974년 한국출산력조사』, 1974.

〈부표 2-2〉 평균수명 추이(1948~2007년)

(단위: 년)

연도	평균수명			차이(여 – 남)
	전체	남	여	
1948	46.8	44.5	49.0	4.5
1960	52.4	51.1	53.7	2.6
1970	61.9	58.7	65.6	6.9
1980	65.7	61.8	70.0	8.2
1990	71.3	67.3	75.5	8.2
1995	73.5	69.6	77.4	7.8
1997	74.4	70.6	78.1	7.5
1999	75.6	71.7	79.2	7.5
2001	76.5	72.8	80.0	7.2
2003	77.4	73.9	80.8	6.9
2005	78.6	75.1	81.9	6.8
2007	79.6	76.1	82.7	6.6
OECD 평균				
2006	78.9	76.1	81.7	5.6

주: 1960년은 1955~60년 자료임.
자료: 통계청, 『생명표』, 2007.
OECD, *OECD Health Data*, 2008.

〈부표 2-3〉 평균 초혼연령 변화 추이(1960~2005년)

(단위: 세, 년)

연도	남	여	차이(남-여)
1960	25.4	21.6	3.8
1970	27.1	23.3	3.8
1980	27.3	24.1	3.2
1985	27.8	24.8	3.0
1990	27.8	24.8	3.0
1995	28.4	25.4	3.0
1997	28.6	25.7	2.9
1999	29.1	26.3	2.8
2001	29.6	26.8	2.8
2003	30.1	27.3	2.8
2005	30.9	27.7	3.2
2007	31.4	28.3	3.1

자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 각년도.
통계청, 『인구동태통계연보』, 각년도.

〈부표 2-4〉 평균 이혼연령 변화 추이(1995~2005년)

(단위: 세, 년)

연도	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2008
남(세)	38.3	39.1	40.0	40.2	41.3	42.1	44.3
여(세)	34.5	35.3	36.4	36.7	37.9	38.6	40.5
차이(남-여)	3.8	3.8	3.6	3.5	3.4	3.5	3.8

자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 각년도.
통계청, 『인구동태통계연보』, 각년도.

〈부표 2-5〉 수도권의 인구집중(1960~2005년)

(단위: 천명, %)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
인구						
서울	2,445	5,525	8,364	10,613	9,895	9,820
경기도 · 인천	2,749	3,353	4,934	7,974	11,459	12,946
수도권(서울 · 경기도 · 인천)	5,194	8,879	13,298	18,587	21,354	22,766
전국	24,989	31,434	37,436	43,411	46,136	47,278
비율						
서울 / 전국	9.8	17.6	22.3	24.4	21.5	20.8
경기도 · 인천 / 전국	11.0	10.7	13.2	18.4	24.8	27.4
수도권 / 전국	20.8	28.2	35.5	42.8	46.3	48.2

자료: 경제기획원(1963, 1972, 1982a); 통계청.



아서……

국민건강보험 하나로 시민회

제3장

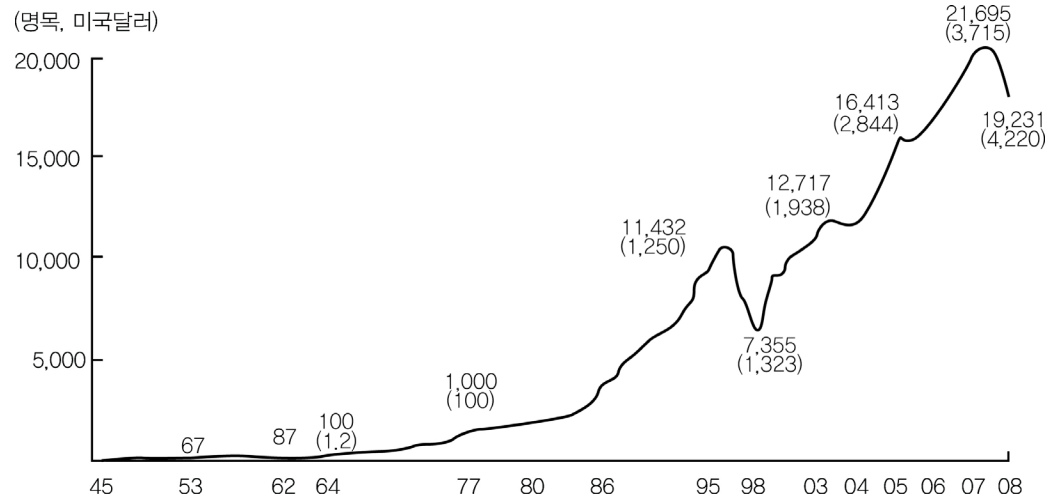
보건의료와 경제발전

제1절 | 보건의료와 경제발전의 개관

1. 개관

우리나라의 보건의료는 지난 60년간 우리 사회가 경험한 사회적·경제적 발전만큼이나 빠르게 발전해왔다. 경제성장이 보건의료의 발전을 견인하고, 향상된 국민의 보건의료수준은 다시 경제사회발전을 촉진하는 상호상승적인(interactive) 인과관계를 유지해왔다. 보건의료수준을 나타내는 대표적 지표의 하나인 출생 시 기대여명(life expectancy at birth)과 1인당 국민소득의 변화 추세에서도 이러한 관계가 잘 나타나고 있다. 1962년 87달러에 불과하던 1인당 국민소득이 1~3차에 걸친 경제개발5개년계획의 성공으로 1977년 1,000달러로 증대되고, OECD에 가입하던 1995년에는 11,432달러, 2008년에는 21,695달러로 증대된 것과 때를 같이하여 출생 시 기대여명도 1970년 61.9세, 1980년 65.7세, 1990년 71.3세, 2000년 76.0세, 2006년 79.1세 등으로 급속하게 향상되어왔다.

[그림 3-1] 1인당 국민총소득 변화 추세



주: ( )안은 수출액, 단위는 억 미국달러.
자료: 통계청; 한국은행.

〈표 3-1〉 출생 시 기대여명 및 건강수명

(단위: 세)

	1987	2000	2002	2003	2005	2006
기대여명[1]	69.8	76.0	77.0	77.4	78.6	79.1
건강수명[2]	–	–	66.0	67.8	68.6	–

자료: 1) 통계청; 2) 한국보건사회연구원.

경제개발의 성공과 국민소득의 증대는 니즈(needs) 수준에 머물던 국민들의 보건의료 욕구를 유효수요로 전환시켜주었다. 또한 경제적 투자능력의 증대를 기반으로 공급부문이 신속하게 초과수요에 반응하여 의료자원에 대한 투자를 확대하고 새로운 의료기술과 의약품을 도입할 수 있도록 하였다. 특히, 건국 이후 1970년대까지 우리 사회가 당면한 가장 심각한 보건의료 문제는 의료인력 및 시설·장비 등 자원부족의 문제였다. 의료인력 양성에는 구조적으로 많은 시간이 소요되며, 의료기관의 설립에 소요되는 대규모 자본의 동원도 여의치 않은 상황이었다. 경제개발5개년계획이 실시된 1962년까지는 보건의료 관련 법제를 정비하는 데 급급한 상황이었으며, 국가적 SOC로서의 의료자원 확충을 위한 투자에는 국가의 경제적 여력이 턱없이 부족하였다. 그러나 이후 경제개발의 성공적 이행은 보건의료부문에 대한 사회적 투자 증대와 인프라 확충을 가능하게 하였다.

이러한 보건의료서비스시장의 성과는 양질의 의료서비스에 대한 소비자들의 접근도 향상으로 이어졌다. 보건의료서비스에 대한 소비자들의 구매력 증대와 함께 보건의료자원의 가용성(availability) 증대를 통해 접근도가 제고되고, 이에 따라 국민의 보건의료수준도 비약적으로 향상되었다. 이러한 측면에서 영국이나 스칸디나비아 국가들의 '사회보장형' 보건의료체계나 '사회주의형' 보건의료체계를 채택했던 국가들과 달리 '자유시장형' 보건의료체계를 선택했던 우리나라로서는 경제성장을 발판으로 하여 보건의료서비스시장의 형성과 효율적인 작동이 이루어지기 위해 필요했던 기본적인 선결요건들을 해결할 수 있었다.

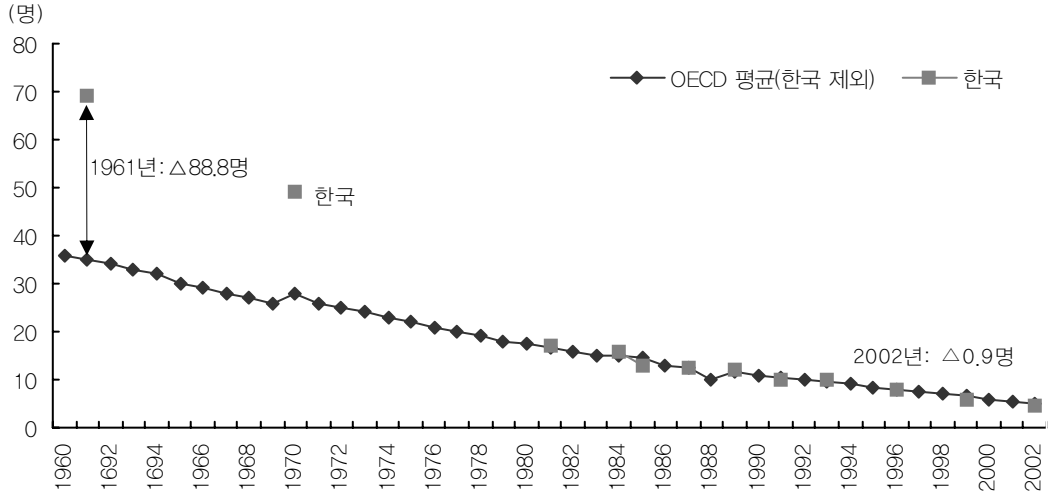
그러나 1980대 말까지 보건의료서비스시장의 양적 확대에도 불구하고 경제적 이유로 인해 의료서비스를 받지 못하는 국민의 비율이 1975년 40%에 이르고, 일부 농어촌지역에서는 사망에 임박한 치명적인 질병에도 불구하고 의료혜택을 받지 못하는 비율이 35%에 달하는 등 의료서비스 접근도에 커다란 사각지대가 존재하였다. 이에 따라 1989년 전 국민 의료보험을 도입하게 되었으며, 전 국민 의료보험의 도입은 국민들의 의료이용을 급속하게 팽창시키는 계기가 되었다. 이와 같이 의료보험을 도입할 수 있었던 것도 경제성장으로 인해 사회적 환경이 개선되었기 때문이라고 볼 수 있다.[57]

57) 이규식(2000)은 의료보험제도 도입에 영향을 미친 요소로 다음의 다섯 가지를 제시하고 있다. 첫째, 국내 전문가 집단으로 1959년 보건사회부 의정국장에 의하여 주도된 '건강보험제도 도입을 위한 연구회'의 활동을 위시하여 1962년 구성된 사회보장심의위원회의 노력 등이 영향을 미쳤다. 둘째, 정치지도자에 의한 의사결정이다. 1962년부터 실시된 세 차례에 걸친 경제개발계획이 성과를 얻어 국민생활이 개선됨에 따라 1977년부터 시작되는 제4차 계획부터는 교육이나 의료와 같은 사회분야에 대한 발전계획이 필요하다는 생각에서 명칭도 경제사회발전5개년계획으로 하고 1977년부터 의료보험제도를 도입하기로 결정하였다. 셋째, 사회정책에 대한 국제적인 흐름에 편승한 것도 한 요소가 되었다. 1970년대 많은 개발도상국가들의 관심은 경제성장에서 건강을 포함한 사회적인 목표로 바뀌어졌으며, 우리나라도 이러한 흐름에 편승하여 의료보장제도를 도입한 측면이 있다. 넷째, 국제기

전 국민 의료보험의 도입과 함께 국민들의 의료이용량이 폭발적으로 증가했으며, 질환자 중 미치료자 비율도 급속히 감소하여 2006년 7%로 하락하는 성과를 거두었다. 이 밖에도 전 국민 의료보험제도 도입 이후 국민건강 수준과 의료접근성의 향상을 보여주는 지표는 수없이 많다. 가장 대표적으로 출생 시 기대여명(Life Expectancy at Birth)은 1960년 당시 OECD 국가들의 70세에 비해 약 16.6세 정도가 낮았으며 영아 사망률(Infant Mortality Rate)은 2배나 높은 수준을 보였지만, 이제는 주요 선진국과의 격차를 거의 찾아보기 어려울 정도로 놀라운 성과를 이룩하였다.

물론 의료이용과 건강수준을 결정하는 여러 가지 보건 측면과 사회적·경제적 요인이 존재하기 때문에 모든 성과를 의료보험제도의 도입으로 귀결시킬 수는 없으나 의료보험제도의 도입이 국민의 건강수준 향상에 지대한 공헌을 한 것은 부인할 수 없다.

[그림 3-2] OECD 국가와 우리나라의 영아 사망률(출생아 1,000명당) 변화 추이



의료이용의 팽창은 국민의료비의 증가로 이어졌다. 1985년 3.4조원이던 국민의료비는 2006년 54조원으로 급속하게 증가했으며, 같은 기간에 국민의료비가 GDP에서 차지하는 비율은 4.0%에서 6.4%로 증가하였다. 그러나 이러한 증가에도 불구하고 OECD 평균 8.9%, 미국 15.3%, 영국 8.3%, 프랑스 11.7%, 독일 10.7%, 일본 8.0% 등에 비해서는 아직도 낮은 수준이다.

이러한 국민의료비 증가 추세[58]는 국가 재정 및 건강보험 재정을 압박하는 요인으로

구의 권유도 중요한 요소로 작용하였다. 서구 선진국들은 국제기구(ILO)를 통하여 노동자 권익의 보호라는 명분하에 후진국들에게 사회보험제도 도입에 대한 권고를 하였으며, 우리나라의 경제성장은 바로 이러한 권고를 실천하는 데 좋은 계기가 되었다. 다섯째, 경제성장으로 인하여 의료보험제도 도입의 적기가 되었다는 정치적인 결단이 중요한 역할을 하였다.

58) 국민의료비 규모는 매년 꾸준히 증가하고 있으나, 증가율 자체는 1980년대(1983~89년) 평균 16.1%, 1990년대(1990~99년) 평균 13.9%, 2000년대(2000~04년) 평균 11.7%로 약간씩 둔화되고 있다. 1998년에는 1997년 말에 시작된 금융위기로 인해 국민의료비가 증가를 멈추었고(-1.8%), 2001년에

작용하고 있어서 최근 국민의료비를 억제하기 위한 정책들이 강구되고 있다. 그러나 국민의료비 지출은 GDP상의 보건의료서비스산업의 생산액을 구성하기 때문에 반드시 비용적인 시각으로만 바라볼 수는 없다. 즉, 보건의료서비스산업이 창출하는 새로운 부가가치와 일자리 창출이라는 관점이 간과되어서는 안 된다. 서비스산업 중 보건의료부문은 대표적인 고부가가치의 지식기반산업으로서 타 산업과의 연계를 통해 경제에 미치는 연관효과가 매우 큰 산업이다.

최근 이명박 정부의 3개 국가발전 비전(잘사는 국민, 따뜻한 사회, 강한 나라)과 5대 전략(창조경제, 녹색성장, 안심사회, 소프트 혁명, 교량국가) 추진 및 선진 일류국가 건설을 위하여 서비스산업의 경쟁력 강화는 필수적인 정책과제의 하나이다. 이와 함께 의약품・의료기기・식품・화장품 등의 보건제품산업도 국가경제에 기여하는 바가 크다.

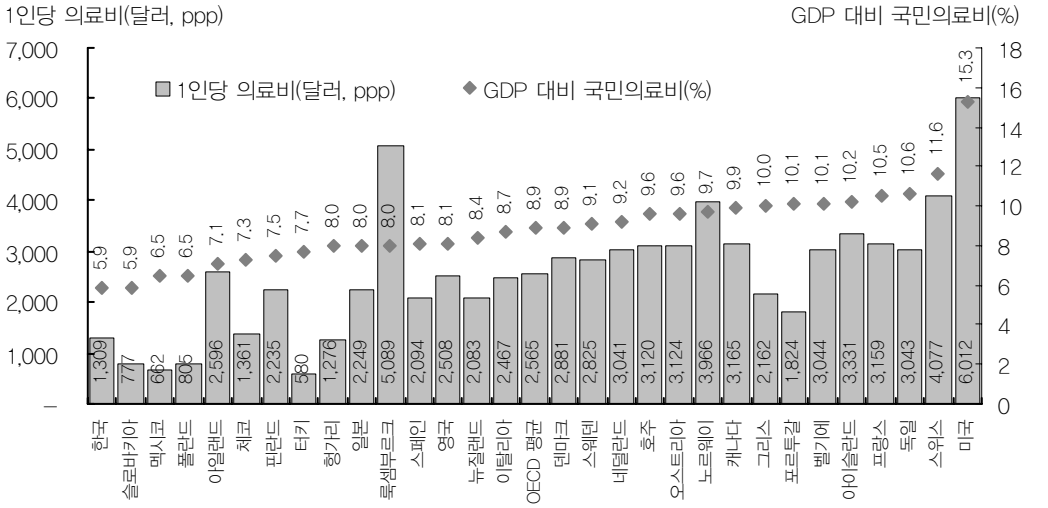
〈표 3-2〉 국민의료비 및 건강보험 재정과 GDP의 추이(1985~2006년)

(단위: 조원, %)

	국민의료비	GDP	국민의료비 / GDP	건강보험 재정 / GDP
1985	3.4	84.1	4.0	0.2
1990	8.1	186.7	4.3	1.1
1995	16.5	398.8	4.1	1.3
2000	27.6	578.7	4.8	1.8
2005	48.1	810.5	5.9	2.5
2006	54.0	847.9	6.4	2.7

자료: 건강보장미래전략위원회, 『건강보장 미래전략』, 2007. 7.

[그림 3-3] OECD 국가의 국민의료비 비교



자료: OECD, *Health Data*, 2006. 10. 2004년 수치. 단, 벨기에, 일본 및 슬로바키아는 2003년, 덴마크는 2002년, 한국은 OECD, *Health Data*, 2007의 2005년 수치임.

는 2000년 후반에 시행된 의약분업제도와 이에 수반된 수가인상 등의 영향으로 국민의료비 규모가 가파른 상승세를 보인 바 있다(정형선[2006]).

의료서비스산업을 포함한 보건산업의 국내 생산액은 1985년 20조 2,151억원에서 2006년 89조 8,240억원 등으로 증가해왔다.[59] 그러나 전반적으로 의료서비스산업의 비중과 부가가치가 아직도 선진국에 비해서는 매우 낮은 실정이다.

한편, 보건의료자원의 확충 측면에서도 놀라운 성과를 이룩하였다. 의료인력・시설・장비 등이 크게 부족하였던 1960~70년대를 거쳐 2000년대 후반에 이른 지금에는 의병상 수나 의료장비 등이 선진국 수준을 앞지르고 있어 오히려 과잉투자라는 지적이 대두되고 있을 정도이다.

우리나라의 총 병상 수는 2006년을 기준으로 인구 1,000명당 8.5병상으로 OECD 평균 5.5병상을 상회하고 있으며, CT 스캐너와 MRI 보유 대수는 인구 1백만명당 각각 33.7대와 13.6대로 OECD 평균인 21.8대, 10.2대를 앞지르고 있다.[60]

〈표 3-3〉 주요 국가의 의료서비스산업 부가가치 및 GDP 비율

	한국(조원)	일본(천억엔)	미국(10억달러)	영국(10억파운드)
2000	11.8 (2.0%)	–	546.2 (5.6%)	415.5 (4.9%)
2006	25.2 (3.2%)	260.2 (5.1%)	822.8 (6.3%)	57.4 (5.5%)

자료: 한국은행(2008).

이와 같은 과도한 의료시설・장비 보유는 국민의료비의 불필요한 증가를 유발하는 등 우리나라 의료체계가 안고 있는 또 하나의 문제점으로 지적되고 있기는 하지만, 의료자원 확충이라는 전반적인 시대적 흐름상에서 볼 때 우리나라 보건의료체계가 이룬 성과의 하나로 보아도 큰 무리는 아닐 것이다.

이러한 외형적 변화뿐 아니라 보건의료서비스의 질적인 측면에서도 많은 발전이 있었다. 1990년대 중반 들어 저출산의 영향으로 인구고령화 추세가 시작되고 만성질환의 비중이 점차 증가하면서 질병의 예방과 건강증진의 중요성이 강조되기 시작하였다. 특히, 1982년 2.42명이던 합계출산율(Total Fertility Rate)이 1984년경 인구대체수준(replacement level)인 2.1명 이하로 감소하였으며, 2007년에는 세계 최하위 수준인 1.26명으로 감소하였다. 이러한 저출산 현상과 평균수명의 연장에 따라 65세 이상 노인인구의 비율도 1982년 4.0%에서 1990년대 중반 약 6.0%로 증가하여 2007년 현재 9.9%에 이르고 있다.

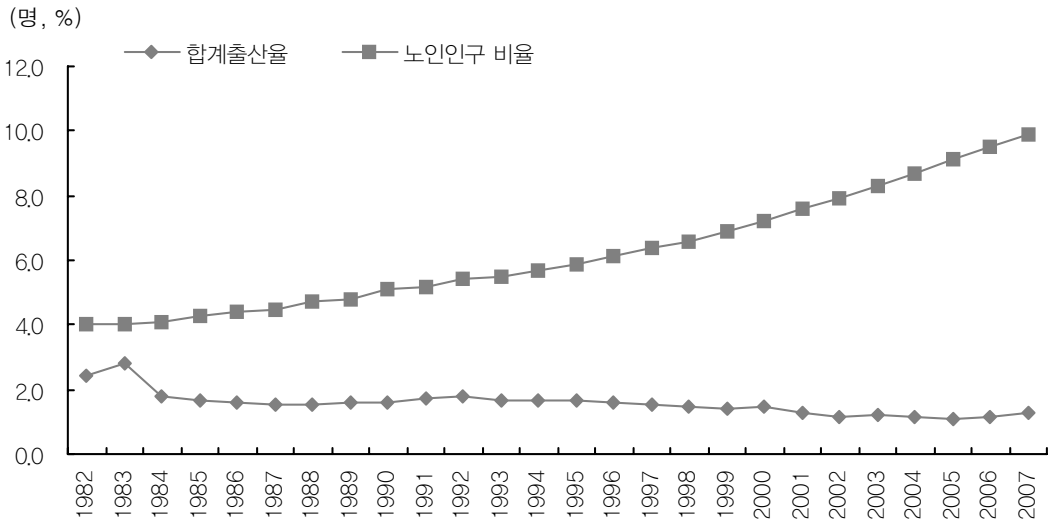
이러한 인구의 고령화와 국민들의 생활양식 변화, 환경 악화 등에 따라 만성질환의 비중이 크게 증가하고 있다. 1987년 암 사망자 수는 인구 10만명당 94.5명에서 2007년 137.5명으로 45.5% 증가하였으며, 고혈압과 당뇨병 등 주요 만성질환 유병률 역시 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

---

59) 1990년 39조 936억원, 1995년 62조 4,428억원, 2001년 62조 4,301억원, 2002년 74조 6,293억원, 2003년 62조 5,186억원, 2004년 75조 6,201억원, 2005년 79조 4,494억원이다.

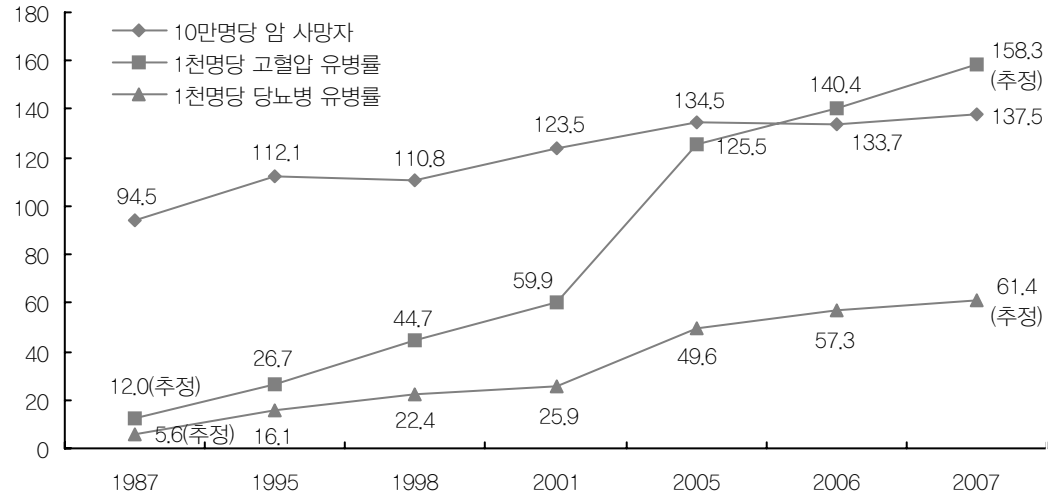
60) 2006년 기준 인구 1,000명당 활동 의사 수는 1.7명으로 OECD 평균 3.1명에 비해 약 1.4명 낮고, 인구 1,000명당 활동 간호사 수는 4.0명으로 OECD 평균 9.7명의 1/2에 미치지 못하는 수준이다. 활동 간호사 수가 특히 적은 것은 열악한 근무환경 등 간호사 인력수급과 관련한 우리나라만의 시장상황에 따른 것이다.

[그림 3-4] 합계출산율 및 노인인구 비율 추이



자료: 통계청.

[그림 3-5] 암 사망자 및 만성질환 유병률



자료: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 각년도.

이와 같은 만성질환 증가 추세에 대응하여 질병예방과 건강증진에 대한 정책적 관심이 증폭되었고 1995년 「국민건강증진법」을 제정하여 질병예방사업과 건강증진사업의 확충을 주요 의제로 설정하였다. 아울러 의약품 및 식품 등의 안전관리에 대한 국민들의 관심이 증대되면서 1996년 식품의약품안전본부가 설립되었으며 1998년 식품의약품안전청으로 승격하였다.[61] 특히, 의약품과 관련하여서는 1960~70년대의 제약산업 및 의약품 시장이 빠르게 성장했던 것에 비해 의약품 생산 및 품질관리체계는 상대적으로 낙후되어

있었다. 그 후 1995년 '우수의약품 제조 및 품질관리기준'이 국내 제약산업에 의무화되고, 식품의약품안전청이 설립되면서 의약품 관리체계가 빠르게 발전하기 시작하였다. 2002년 '우수 원료의약품 제조 및 품질관리기준(BGMP)', 2005년 원료의약품 신고제도 실시 등을 통해 원료의약품 관리제도를 체계화하였으며, 완제의약품 관리체계도 지속적으로 강화해왔다.

2000년에 들어서는 우리나라 보건의료에 큰 획을 그은 의약분업제도가 실시되었다. 우리 사회에서 오랜 기간 동안 의약분업제도에 대한 논의가 이어져왔으며, 1994년 개정된 「약사법」에 따라 1999년부터 의약분업제도를 실시하기로 하였다. 그러나 이해당사자 간의 의견이 첨예하게 대립되고 관련 업계 간 갈등이 증폭되어 결국 1년이 연기된 2000년 7월에 의약분업제도가 실시되었다. 의약분업제도의 공과를 떠나 이 제도는 우리나라 보건의료체계에 커다란 변화를 몰고 왔으며 아직도 제도의 공정성에 대한 논란이 끊이지 않고 있다.[62]

2000년대 후반에 들어서는 보건의료를 단순히 사회적 기간 서비스의 공급이라는 측면에서 나아가, 보건의료의 산업적 시각을 중시하여 미래형 고부가가치 성장동력산업으로 육성해야 한다는 인식이 확산되었다. 특히, 최근 녹생성장의 중요성이 증대되면서 녹색성장을 선도할 산업으로서 보건의료산업에 대한 투자의 중요성이 강조되고 있다.

전체적으로 보아 우리나라 보건의료서비스의 발전 단계는 ① 사회적 필수의료의 확충을 중심으로 한 양적 성장 추구기, ② 국민건강 증진사업의 태동과 확충기, ③ 보건의료제도의 선진화 및 보건의료산업의 성장 추구기 등 3단계로 크게 구분해볼 수 있다.

좀 더 세분해보면 ① 보건의료 태동기(1945～61년), ② 필수 보건의료 기반 확충기(1962～76년), ③ 의료서비스의 양적 확대기(1977～94년), ④ 건강정책으로의 영역 확대기(1995～2000년), ⑤ 보건의료의 질 향상과 선진화기(2000년대 이후) 등으로 구분하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.[63]

---

61) 식품・의약품 안전관리 업무를 위해 1945년 국립화학연구소, 1954년 중앙생약시험장, 1959년 중앙보건원, 1963년 국립보건원, 1987년 국립보건안전연구원 등이 설립되었다. 그 후 국립보건원 4개 부가 식품안전관리본부로 개편되고, 국립보건안전연구원이 독성연구소로 개편되는 과정을 겪었다.

62) 2008 의약분업을 위한 의료수가의 조정, 의약분업 설계상의 문제 등을 둘러싼 의・약 간에 심각한 갈등이 초래되었으며, 의약분업이 기대효과는 달성하지 못한 채 보험 재정을 크게 악화시켰다는 비판이 제기되고 있다. 반면, 의약분업 이전 약국을 통한 의약품 오남용이 의약분업을 통해 크게 감소하였다는 주장이 맞서고 있다.

63) 보건의료의 역사적 시대 구분에 대해서는 학자마다 시각이 다소 다르다. 1981년 서울보건연구회의 『보건백서』(1981)는 광복 이후 1980년까지를 ① 미군정에 의한 보건조직 및 사업 강화기, ② 정부수립 후 보건사업 쇠퇴기, ③ 1960년대 이후 자생적 노력에 의한 보건사업 확대기 등으로 구분하고 있다. 이규식(2008)은 ① 전기 30년(1948～78년), ② 후기 30년(1978～2008년) 등으로 구분하고 있는데 건강보험의 도입기를 중심으로 시대를 구분하고 있다. 문재우(2002)는 ① 혼란기(1945～60년대 초), ② 인구 및 가족계획사업기(1960년대), ③ 통합 보건기(1970년대), ④ 보건정책의 각광기(1970년대 후반 이후), ⑤ 보건정책의 성숙기(1990년대 이후), ⑥ 보건정책의 정착 및 변화기(2000년대 이후) 등 보건정책이 추구했던 주요 의제를 기준으로 시대를 구분하고 있다. 문옥륜(2001)은 ① 사회정책개발 준비기(1945～60년), ② 경제개발기(1961～76년), ③ 보건사회개발기(1977～89년), ④ 사회민주화기(1990～현재) 등 우리 사회의 전반적 발전 단계에 견주어 보건의료 역사를 조명하고 있다.

1945~61년까지는 광복 이후 미군정과 과도정부, 건국 등을 거치면서 보건의료 관련 법제를 다듬어나가던 시기였으며, 1962~76년 기간은 제1차~제3차에 걸친 경제개발5개년계획의 추진과 함께 사회적으로 필수적인 보건의료 기반을 확충해나가던 시기였다.

1977~94년까지는 500인 이상 사업장 의료보험제도 도입을 필두로 1979년 「공무원및사립학교교직원의료보험법」 제정, 1981년 지역의료보험 도입, 1988년 농어촌지역 의료보험 시행, 1989년 도시지역 의료보험 시행 등을 통해 의료서비스 공급을 적극적으로 확대하던 시기였다.

1995년의 「국민건강증진법」 제정은 질환의 치료뿐 아니라 만성질환의 예방과 건강증진에 대한 정책적 의지를 표명한 것으로, 이를 계기로 국민건강증진사업이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 이에 따라 1995~2000년까지를 건강정책으로의 영역 확대기로 구분하였으며, 2000년대 이후를 보건의료의 질 향상과 제도의 선진화를 추구하는 시기로 분류하였다.

2. 시대별 보건의료정책의 변화

가. 보건의료 태동기: 1945~61년

광복 이후 1960년대까지는 미군정의 실시(1945. 9. 8~정부수립 이전)와 대한민국 정부수립, 한국전쟁, 4·19 혁명, 5·16 군사정변 등 정치적 변혁과 혼란을 경험하던 시기였다. 이에 따라 우리나라 보건의료의 발전과정을 조명함에 있어서 이 시기를 혼란기로 규정하기도 한다.

그러나 비록 국가적 능력의 한계로 보건의료부문에 많은 관심을 두지는 못했지만 보건의료 행정조직의 구비, 보건사업의 개발 등을 착실하게 준비해나가던 시기였다고 평가할 수 있으며, 이런 점에서 이 시기를 보건의료의 태동기로 표현하는 것이 바람직하겠다.

광복 이전 일제강점기에는 보건사업이 경찰행정의 일환으로 조선총독부 경무국 위생과의 소관사업으로 추진되었다. 미군정이 실시되면서 미군정청이 가장 먼저 추진한 것이 행정조직의 정비였다. 그 일환으로 1945년 9월 24일 재조선 미육군사령부 군정청은 법령 제1호로 경무국 위생과를 폐지하고 위생국 설치를 내용으로 하는 포고를 내렸으며, 1945

손학규(2001)는 문재우의 시대 구분을 기초로 하고 이규식의 건강보험을 기준으로 한 시대 구분을 혼합한 형태의 시대 구분을 제시하고 있다. 즉, ① 국가의 기본적 보건의료체계를 잡아가던 단계(1948~60년), ② 인구 및 가족계획사업 치중기(1961~75년), ③ 국민건강보험 도입을 통한 보건의료서비스 대중화 시기(1976~89년), ④ 보건의료의 질적 향상에 중점을 둔 시기(1990년~현재) 등으로 구분하고 있다. 정영일 외(2001)는 ① 인구 및 가족계획사업 시기, ② 보건의료망 확대와 모자보건사업 시기, ③ 의료자원의 확충과 의료보험 발전기, ④ 1차 보건의료의 강화와 의료보험의 확충기, ⑤ 국민복지 증진과 전 국민 건강보험 실시기, ⑥ 국민복지의 증진기, ⑦ 국민의료의 선진화기 등 정책의 중점 추진방향과 과제를 기준으로 구분하고 있다. 전반적으로 보아 시대 구분에 다소간의 차이는 있지만 건강보험제도 도입을 중요한 기준점으로 삼고 있으며, 1990년대 후반 이후는 보건의료의 절적 향상을 추구하는 시기로 잡고 있다는 공통점이 있다.

년 10월 27일 보건위생국으로의 개편을 거쳐 1946년 3월 29일 보건후생부를 설치하였다.

보건후생부 소속으로 총무국・법제재무국・의무국・간호사업국・통계국・수의국・예방의학국・위생국・약무국・치무국・연구국・구호국・후생국・조사분석국・부녀국 등 총 15국 47과를 두었다. 그리고 미군 장교 50명과 하사관 30명, 한국인 직원 400명을 배치함으로써 보건후생부는 미군정청 부서 중 가장 방대한 조직과 인력을 가진 부서로 발돋움하게 되었다.[64)]

이는 미국이라는 선진국 입장에서의 조직 구성이었으며 오늘날의 행정조직에 비추어 보아도 그 규모나 업무영역 면에서 손색이 없을 정도였다. 그러나 당시 후진국이었던 한국에 이러한 조직을 적용하는 데는 한계가 있었던 것으로 보이며, 이는 곧 과도정부에서의 보건행정조직의 축소로 이어졌다.

과도정부의 보건후생부는 7개국으로 축소되었으며, 대한민국 정부수립 이후에는 6개과를 거느린 보건국이 보건사업을 전담하게 되었다. 이와 같은 보건행정조직의 축소에 대해 보건의료의 중요성에 대한 선진국과 후진국 간 인식의 차이라는 일부의 시각이 존재하지만, 이상만을 좇을 수 없는 당시 우리나라 여건으로는 시대적 상황을 반영한 어쩔 수 없는 조직 구성이었다고 해야 할 것이다.

이후 1949년 3월 25일 법률 제22호에 의해 보건부가 독립하게 되었으며, 보건부 내에 의정국・방역국・약정국 등 3개국을 설치하였다. 보건부 독립과 보건의료계의 건의 등에 따라 그 후 보건부 존폐 문제가 지속적으로 거론되어 결국 1955년 보건부와 사회부가 보건사회부로 통합되었다. 보건사회부에는 의정국・방역국・약정국・원호국・부녀국・노동국을 두었다.

한편, 6・25 전쟁 이후 전후복구를 위해 전염병 관리, 의료구호 등이 시급한 과제로 대두되자 1951년 「국민의료법」을 공포하고 전국에 500개소의 보건진료소를 설치하였다. 보건진료소는 1962년 전면 개정된 「보건소법」에 의해 보건소로 대체되었는데, 보건소는 1960년 80개, 1961년 87개, 1962년 189개가 설치되었다.

정부수립 이후 보건의료조직과 사업이 축소되는 추세를 보이다가 1950년 한국전쟁이 발발하면서 급성전염병 관리와 긴급의료구호에 보건사업의 중점을 두지 않을 수 없었다. 6・25 전쟁의 여파로부터 어느 정도 안정을 회복한 1957년 이후에는 급성전염병 관리와 한센병 관리 등을 위한 조직적인 관리체계를 마련하는 한편, 의료자원의 개발을 위한 시설확충에 중점을 두었다.

당시에 제정된 법령으로 「국민의료법」(법률 제221호, 1951. 9. 25), 「약사법」(법률 제300호, 1953. 12. 18), 「전염병예방법」(법률 제308호, 1954. 2. 2), 「보건소법」(법률 제406호, 1956. 12. 13) 등이 있다. 하지만 일제강점기의 구법이나 구한 말의 규정이 그대로 원용되는 경우가 많았기 때문에, 이러한 폐단을 막기 위해 1961년 7월 15일 「구법령정리에관한특별조치법」(법률 제659호)을 공포하였다. 이 법에 따라 1948년 7월 16일 이전의 법령은 1961년 12월 31일까지 정리하고, 정리되지 않은 법령은 폐지하도록 하였다.

---

64) 서울보건연구회, 『보건백서(상)』, 1981. 7, p.23.

나. 필수 보건의료 기반 확충기: 1962~76년

1960년대 초반은 제1차 경제개발5개년계획(1962~66년)이 시작되면서 국가재건을 위한 노력에 박차를 가하던 시기였다. 1976년까지 총 세 차례의 경제개발5개년계획이 추진되었는데, 제1차 경제개발5개년계획 기간에는 7.8%의 경제성장률을 기록하였으며 1973년 10월 석유파동 등에도 불구하고 제2차(1967~71년), 제3차(1972~76년) 계획기간 동안 각각 9.6%, 9.7%의 높은 경제성장률을 달성하였다. 이와 같이 경제개발에 국정의 우선순위를 두었으며, 이에 따라 보건의료부문에 대한 투자는 상대적으로 낮을 수밖에 없었다.

그러나 보건의료가 국민생활의 필수요소라는 기본적 인식은 존재하였다. 그것은 1963년 국가재건최고회의에서 「의료보험법」을 제정한 것으로 나타났다. 하지만 의료보험의 형태가 강제적용이 아닌 임의적용이라는 한계로 인해 1965년 전남 나주의 '호남비료 의료보험조합'과 1966년 경북의 '봉명광업 의료보험조합'에서 시범사업이 실시되었으나, 역선택의 문제와 재정악화의 문제로 보험으로서의 기능을 올바르게 수행하지 못하였다.

이에 1970년 8월 강제가입을 주된 골자로 하는 「의료보험법」을 개정하여, 공무원·군인·해외노동자 등은 정부가 설립하는 공영조직체인 의료보험금고에서, 일반노동자는 의료보험조합에서 관장하는 것으로 하였다. 그러나 막대한 재원조달에 따르는 어려움 등으로 개정 「의료보험법」의 실시가 유보되기에 이르렀지만 나름대로의 성과는 있었다. 1976년 당시 피용자 의료보험 시범조합 4개와 자영자 의료보험조합 7개 등 11개의 정부인가 조합이 운영되고 있었으나, 강제가입에 대한 법적 기반이 마련되면서 의료보험에 대한 사회적 관심이 증대되고 의료보험 도입의 필요성에 대한 여론이 팽배해졌다. 이에 따라 1976년 12월 제2차 「의료보험법」 개정이 이루어지고, 1977년부터 500인 이상의 사업장과 공단사업장에 대해 당연가입 형태의 의료보험이 도입되었다.

1960년대 초반 보건의료정책의 특징을 결정짓는 주요한 정책은 가족계획사업의 도입으로 이 시기는 1~3차에 이르는 경제개발5개년계획이 추진되던 시기였다. 당시 전후 베이비붐에 의한 높은 수준의 출산율을 저하시키지 않고는 경제개발의 성과를 기대할 수 없다는 판단에 따라 1961년 국가재건최고회의에서 가족계획사업을 국가사업으로 채택하기로 결의하였으며, 1962년 제1차 경제개발5개년계획의 시작과 함께 가족계획사업을 추진하기 시작하였다. 당시 가족계획사업은 매우 강력하게 추진되었는데 보건사업과 밀접한 관계를 유지하면서 추진되었다. 가족계획사업 추진이 일선 단위에서 보건소와 가족계획요원들을 중심으로 추진되었으며, 고출산의 원인 중의 하나가 높은 영아 사망률이라는 점을 인식하고 모자보건사업도 본격적으로 강화하기 시작하였다.[65]

아울러 비록 정책적 투자는 부족했지만 공공부문을 통해 기초적인 필수 보건의료서비

65) 역사적으로 유럽의 모자보건은 인구 증가와 인구의 건강이라는 상호보완적인 두 가지 목적에 기초를 두고 발달해왔으며, 이 두 가지 목적을 국가 수준에서 책임을 지고 노력을 추진해왔다. 이 두 가지 목적을 한국에 비추어보면, 인구 증가와 관련하여 당시 우리나라 상황에서는 인구 증가와는 반대로 인구 조절이 필요한 실정이었다. 이러한 사업을 효과적이고 효율적으로 전개하기 위해서는 반드시 필요한 몇 가지 단계의 개념화가 필요했는데, 그중의 하나가 이러한 모자보건사업과 기존의 가족계획사업을 통합하는 기획이 시도되어야 한다는 것이었다(Sich[1977]).

스의 제공 기반을 확충하고자 하였는데, 이 시기의 보건사업은 대체로 급성전염성 질환 관리, 결핵 관리, 한센병 관리, 기생충 관리, 지역보건망 강화사업, 무의촌 대책, 생활환경 개선 등으로 요약된다.[66] 또한 고혈압・암 등의 만성질환이 증가하기 시작하면서 만성질환과 공업화에 따른 환경 관련 질환에 대한 관심이 싹트던 시기였다.

다. 의료서비스의 양적 확대기: 1977~94년

보건의료 측면에서 1970년대 후반에서 1980년대에 이르기까지의 기간을 특징짓는 가장 중요한 정책적 변화는 의료보험제도의 도입과 이에 따른 의료이용의 대중화이다. 1970년대 후반기는 중동의 건설경기 활성화와 함께 세 차례에 걸친 경제개발5개년계획이 성공적으로 완수되면서 경제개발 일변도의 정책에서 보건복지분야를 포함한 사회개발로 관심을 확장하던 시기였다. 사회개발의 중요성에 대한 인식의 증대는 1977년부터 시작된 제4차 경제개발5개년계획(1977~81년) 목표에도 반영되었다. 즉, 제4차 경제개발5개년계획은 성장・형평・능률의 기조하에 자력 성장구조를 확립하고 사회개발을 통하여 형평성을 증진시키며, 기술혁신과 능률 향상을 목표로 설정하였다.

이러한 시대적 배경하에 1976년 박정희 대통령이 의료보험제도의 실시를 공식적으로 천명하면서 보건의료에 대한 정책적 관심이 부쩍 증대되었다. 이미 1963년 12월 6일「의료보험법」이 제정되었으나 의료보험 도입에 박차를 가하게 된 것은 이때부터였다. 이에 따라 1977년 제4차 경제사회발전5개년계획의 일환으로 생활보호대상자에 대한 의료보호사업을 실시하면서 500인 이상의 사업장 근로자를 대상으로 의료보험제도를 도입하였다. 이후 1979년 공무원 및 사립학교 교직원에 대한 의료보험제도 도입과 함께 300인 이상의 사업장 근로자까지 적용대상 확대, 그리고 1988년 5인 이상의 사업장으로 적용대상 확대 및 농어촌지역에 대한 의료보험 실시 등을 거쳐 1989년 도시지역에 대해 의료보험제도를 도입함으로써 전 국민 의료보험이 달성되었다.

WHO에 의하면 우리나라는 세계에서 가장 단기간에 전 국민 의료보험을 정착시킨 성공사례로 평가되고 있다. 1854년 세계 최초로 국가주도의 의료보험을 도입한 독일이 전 국민 의료보험을 달성하기까지 127년이 소요되었으며, 벨기에 118년, 오스트리아 79년, 일본 36년 등으로 장기간이 소요된 반면, 우리나라는 1977년 직장의료보험을 도입한 이후 12년 만에 전 국민 의료보험을 달성하였다.[67]

전 국민 의료보험제도의 도입은 우리나라 보건의료의 발전과정에서 가장 획기적인 전환점을 마련하게 된 계기가 되었다. 전 국민 의료보험제도의 도입을 통해 국민의 건강권 보장이라는 국가적 이념을 구현하기 위한 제도적 기틀이 마련되었다고 평가할 수 있다. 의료서비스에 대한 접근도와 계층 간 의료이용의 형평성 제고, 서비스의 질 향상과 공급

66) 서울보건연구회,『보건백서(상)』, 1981. 7, p.41.

67) 김한중・이해종(1989)에 의하면 우리나라의 전 국민 의료보험은 매우 단기간에 정착되었음에도 불구하고 우리 사회에 1,630억원이라는 순편익을 발생시킨 것으로 평가되고 있다.

효율성 제고 등은 어떤 국가든지 한 국가의 보건의료체계가 추구해야 할 가장 기본적인 가치이다. 이 중에서도 특히 아파도 병원에 가지 못하는 국민이 태반이었던 당시 상황으로는 의료서비스에 대한 접근도 제고가 가장 시급한 국가적 과제였다. 1975년 의료서비스를 받지 못하는 비율이 40%에 이르렀으며, 일부 농어촌지역에서는 사망에 임박한 치명적인 질병임에도 불구하고 의료혜택을 받지 못하는 비율이 35%에 이르렀다.

그러나 전 국민 의료보험의 도입과 함께 국민들의 의료이용량이 폭발적으로 증가했으며, 질환자 중 미치료자 비율도 급속히 감소하여 2006년 7%로 하락하는 성과를 거두었다. 이 밖에도 전 국민 의료보험 도입 이후 국민들의 건강수준과 의료접근성의 향상을 보여주는 지표는 수없이 많다. 첫 번째로 가장 대표적인 것은 출생 시 기대여명(Life Expectancy at Birth)이 1960년 당시 OECD 국가들의 70세에 비해 약 16.6세 정도가 낮았으며, 영아 사망률(Infant Mortality Rate)은 높은 수준을 보였지만, 이제는 주요 선진국과의 격차를 거의 찾아보기 어려울 정도로 놀라운 성과를 이룩하였다.[68]

물론 의료이용과 건강수준을 결정하는 여러 가지 보건·사회·경제적 요인이 존재하기 때문에 모든 성과를 의료보험 도입으로 귀결시킬 수는 없으나, 의료보험의 도입의 국민의 건강수준 향상에 지대한 공헌을 한 것은 부인할 수 없다.

이와 아울러 1977년 의료보험 적용대상자 1인당 0.1일에 불과하던 입원 내원일수는 2006년 현재 1.32일로 증가하였으며 외래 내원일수는 0.7일에서 14.7일로 증가하여, 현재는 의료서비스의 과용을 우려할 정도로 국민들의 의료이용이 획기적으로 증대되었다.

전 국민 건강보험제도 도입이 가지는 두 번째 의미는 민간시장에서의 자율성을 중시하던 종전까지의 서비스 공급체계에서 국가의 공적 개입을 토대로 한 서비스 공급체계로 전환되었다는 것이다. 오늘날 건강보험 요양기관 당연지정제 등의 국가적 개입이 의료서비스의 선진화에 바람직하지 못하다는 등의 논란이 제기되고 있지만, 이러한 가치 판단에 앞서 당시로서는 국민의 의료접근도 향상에 크게 기여하였음은 부인할 수 없다.

세 번째로는 의료보험의 도입과 함께 국민들의 의료이용 및 질병 정보가 체계적으로 축적되면서 보다 과학적인 보건의료정책의 수립과 집행·평가가 가능해졌다는 점이다. 질병이환율이나 의료이용률 등에 대한 체계적인 정보가 전무했던 당시로서는 근거에 기반(evidence based)한 보건의료정책 수립에 한계가 있었다. 하지만 의료보험을 통해 수집된 환자 정보 등을 토대로 국가적 의료자원 수급이나 공공보건의료 확충 등의 보건의료계획 수립이 보다 체계적으로 이루어질 수 있게 되었다.

네 번째로는 전 국민 의료보험의 도입이 농어촌지역을 중심으로 의료시설 등 보건의료자원의 확충에 박차를 가하게 된 직접적인 동인의 하나로 작용하였다는 것이다. 즉, 제1차 「의료보험법」 개정이 이루어지고 의료보험 도입에 대한 사회적 분위기가 고조되면서, 의료보험 도입 이후 국민들의 의료이용 증대에 대비하기 위하여 의료자원의 확충이 필요하다는 인식이 제기되었다. 한편, 의료시설과 인력이 도시지역에 집중되면서 농어촌

68) 산전 수진과 시설분만이 보편화되면서 산후 수진율이 지속적으로 높아지고 영아 사망률이 하락하는 데 커다란 영향을 미쳤다. 이는 1989년 이래 전 국민 의료보험 실시 및 국민의 보건에 대한 관심이 높아진 결과로 볼 수 있다(한국보건사회연구원[2001]).

지역 주민의 보건의료 수요를 충족시킬 수 있는 자원의 확충이 무엇보다 절실하던 시기였다. 이에 따라 정부는 농어촌지역의 보건의료 인프라 확충에 적극 나서게 되는데, 1차 보건의료 수요는 공공부문에서 흡수하고 의료서비스에 대한 수요는 민간부문에서 흡수하도록 한다는 전략적 기조를 유지하였다. 이에 따라 공공부문에서는 1차 보건의료서비스 제공을 위한 물적・제도적 기반을 확충하고, 민간부문에 대해서는 취약지역에 대한 병원 설립을 지원하게 되었다.

이와 관련하여 우선 공공부문의 보건의료 인프라 확충을 위한 노력의 하나로 1976년부터 4년간 강원도 홍천군, 경상북도 군위군, 전라남도 옥구군 등 3개 지역에서 마을 단위 지도자 등을 '마을건강원(Village Health Aide)'으로 활용한 '마을건강사업'을 실시하였다. 이와 병행하여 미국 국제개발처(Agency for International Development)의 자금 지원으로 오벽지지역에 보건진료소를 설치하고 6개월간 교육・훈련을 받은 간호사를 보건진료원(Community Health Practitioner)으로 배치하는 1차 보건의료(Primary Health Care) 시범사업을 실시하였다. 이에 1980년 12월 31일에는 「농어촌등보건의료를위한특별조치법」을 공포하고, 이에 근거하여 1981년부터 본격적으로 전국의 농어촌 의료취약지역에 보건진료소와 보건진료원을 배치하기 시작하였다.

「농어촌등보건의료를위한특별조치법」은 "농어촌 등 보건의료 취약지역의 주민들에게 보건의료를 효율적으로 제공함으로써 국민의료 의료균점과 보건 향상에 이바지한다"는 목적을 가지고 있다. 따라서 보건의료 취약지역 주민의 의료서비스 접근도 제고를 위한 인프라 확충과 제도적 환경개선이 주된 내용으로 공중보건의사의 신분 및 의무, 공중보건의사의 직무교육, 보건진료소의 설치・운영, 보건진료원의 자격・신분, 보건진료원의 직무교육과 보수교육 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

의료취약지역에 대한 민간병원 설립 지원과 관련하여서는 1980년부터 민간의료기관에 대해 재원을 투입하기 시작했는데, 이러한 정책적 지원은 시설비 융자 알선과 의료장비 도입에 대한 정부 차관 제공의 형태로 나타났다. 이러한 노력의 일환으로 67개 의료취약지역을 선정하여 이들 지역에 민간병원 설립을 지원하기 위해 건축비를 금융기관에서 장기융자하도록 하고, 의료장비는 일본의 해외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund) 차관을 이용하여 현물로 지원하였다. 이 과정에서 현대와 대우 등의 대기업에 대해서도 병원 설립을 지원하여 아산재단, 대우의료재단 등이 농어촌지역과 도서지역에 병원을 설립하게 되었다. 그러나 농어촌의 지역적 특성상 의료 수요부족과 낮은 수익성 등으로 상당수의 병원이 실패를 경험하게 되었다.

1988년에 이르러 농어촌지역에 지역의료보험을 실시하게[69] 되면서 41개 군지역에 대해 2차 사업으로 병원급 의료기관 확충사업을 추진하게 되는데, 1차 지원사업을 경험 삼아 군지역에만 한정하여 100병상 이내의 병원을 설립하도록 지원하여 26개 병원이 신설되었다.

---

69) 지역의료보험 도입 이후 지역조합의 재정안정화가 지속적인 과제로 대두되어왔다. 노인철(1997)은 농어촌지역 등 지역조합의 재정안정화를 위하여 보험료 인상과 지역의료보험 재정의 실질적인 50% 보장을 위한 국고 지원규모의 확충이 불가피하며, 재정이 구조적으로 취약한 지역조합에 지원이 강화되도록 국고 지원방식을 개선해야 한다고 주장하기도 하였다.

한편, 국민의 의료이용 증가와 함께 정부의 지원정책과 상관없이 민간부문에서의 자율적인 자원 공급의 확대가 이루어졌다. 의과대학 및 입학정원의 증가에 따른 의료인력 배출량의 증가가 뒤따랐다. 1980년대부터 의과대학의 신설이 급증하였는데 1980년대에 12개 학교 정원 720명, 1990년대 10개 학교 정원 400명 증원이 이루어지게 되었다.

이와 아울러 의원급의 지속적인 증가세에 부가하여 입원 수요의 증가와 함께 병원 및 종합병원의 증가가 두드러지게 나타났다. 1975년 6,087개소이던 의원이 1990년 10,935개소로 약 1.8배 증가한 반면, 종합병원은 약 6배 그리고 병원은 약 2.6배 증가하였다.

〈표 3-4〉 의료기관 수 변화 추세(1980~90년)

(단위: 개)

연도	종합병원	병원	의원
1975	37	128	6,087
1980	82	240	6,344
1985	183	317	8,069
1990	228	328	10,935

자료: 보건사회부.

라. 건강정책으로의 영역 확대기: 1995~2000년

1995년은 급성질환 치료 중심의 보건의료체계에서 질병의 예방과 건강증진을 중시하는 보건의료체계로 전환하자는 인식을 토대로 「국민건강증진법」이 제정된 시기였다. 「국민건강증진법」 제정 이후 건강증진정책이 이전과 구분될 만큼 획기적으로 활성화된 것은 아니지만 보건의료정책의 장기적인 변천과정에 커다란 획을 긋는 사건이었음에는 틀림없다. 대부분의 선진국이 경험했던 역학적 전이(Epidemiological Transition)를 우리나라도 경험하게 되었으며, 이러한 시대적 흐름에 발맞추어 보건의료정책의 추진방향을 재설정했다는 점에서 의의가 크다.

질병예방과 건강증진 중심으로의 방향 전환에 대한 인식이 싹트게 된 가장 근본적인 원인은 질병구조의 변화였다. 1970~80년대를 거치면서 콜레라·장티푸스·백일해·홍역 등 급성전염성 질환은 백신 공급의 확대와 위생환경의 개선 등을 통해 대폭 감소한 반면, 생활양식의 변화, 노인인구의 증가, 생활환경 악화 등에 따라 고혈압·당뇨병·암 등 만성질환은 크게 증가하였다. 1960년 2,798명, 1970년 4,221명에 이르던 장티푸스 발생 건수가 1995년 370명으로 급감하였으며, 결핵도 1970년 171,464명에서 1995년 31,114명으로 감소하였다. 반면, 1983년~2007년 기간 중 주요 만성질환 사망률의 연평균 증가율은 암 2.6%, 허혈성 심장질환 10.7%, 당뇨병 6.7% 등에 이르고 있다.

이에 따라 1995년 「국민건강증진법」을 제정하고 건강증진정책을 추진하기 시작하였는데, 건강증진정책의 원활한 추진을 위해 1996년 보건복지부 장관 자문기관으로 '보건정책심의위원회'를 설치하고 시·군·구별로 '건강생활실천협의회'를 구성·운영하기 시작하였다. 보건복지부 내에 건강증진정책 전담조직은 별도로 설치하지 않고 보건국 보건정책과에서 담당하였다.

1997년 7월부터는 「국민건강증진법」이 정한 바에 따라 '국민건강증진기금'을 조성하여 건강증진사업 추진을 위한 재원을 마련하도록 하였는데, 1997년 초기연도에 담배 한 갑당 2원씩 건강증진기금을 부과하여 총 13,627백만원이 조성되었다.

1998년에는 보건복지부에 건강증진사업 전담조직으로 '보건증진국 건강증진과'를 설치하였으며, 9개 건강증진거점보건소에서 고혈압·뇌졸중 관리 등 건강증진사업을 추진하기 시작하였다. 1999년에는 건강증진거점보건소를 18개로 확대하였으며 2000년에는 '건강박람회'를 개최하기도 하였다. 이후 2002년에는 담배 한 갑당 건강증진부담금을 2원에서 150원으로 인상하였으며, '국민건강증진종합계획 2010'을 수립하였다.

'국민건강증진종합계획 2010'에서는 국민의 건강수명을 2002년 66세에서 2010년 75.1세로 연장하는 것을 비롯하여 건강생활실천, 정신보건 등 6대 부문 40개 항목에 대한 2010년 목표치와 추진전략을 제시하였다. 또한 보건소 등 공공보건기관 시설·장비 지원에 2010년까지 5,735억원(시설 5,504억원, 장비 231억원)을 투자하는 등 총 6,067억원의 투자계획이 수립되었다.[70]

이와 아울러 보건복지부 내 건강증진사업 전담조직의 명칭을 '보건증진국'에서 '건강증진국'으로 변경하여 건강증진국 건강정책과에서 건강증진사업을 전담하게 되었다.

2004년도에는 건강증진부담금을 담배 한 갑당 150원에서 354원으로 인상하였으며, 건강증진거점보건소를 전국의 156개 보건소로 확대하였다. 아울러 세계보건기구(WHO)의 국제협약으로서 담배규제 기본협약(Framework Convention on Tobbaco Control) 비준이 이루어졌으며, 전국의 10개 보건소에서 금연클리닉 시범사업이 실시되었다.

2005년도에는 '국민건강증진종합계획 2010'에 대한 중간 평가와 '새국민건강증진종합계획 2010'이 수립되었다. '새국민건강증진종합계획'에서는 평생건강 관리 강화, 건강생활 정착을 위한 지원 확대, 주요 질병에 대한 국가중점관리체계 확충 등을 통해 2010년까지의 건강수명을 72.0세로 연장한다는 목표가 제시되었다.

보건복지부의 행정조직으로 건강증진국을 폐지하고 보건의료정책 본부 내 보건의료정책관을 신설하여 보건의료정책관실 건강정책팀에서 건강증진 업무를 관장하였다. 전국의 모든 보건소(246개소)에서 건강생활실천사업을 실시하게 되었으며, 건강증진 전문인력교육(Field Management Training Program: FMTP) 사업이 시작되었다. 금연클리닉사업을 전국의 보건소로 확대·실시하였으며, 2005년 11월부터 금연상담전화를 시범운영하기 시작하였다.

2006년에는 노인건강증진허브보건소와 비만클리닉 시범사업을 실시하였으며, 금연상담전화 본사업을 실시하였다. 아울러 취약계층 임산부 및 영유아 보충영양 관리사업을 전국의 15개 보건소에서 시범실시하였다.

---

70) 1997~2006년도까지 건강증진기금 사용 누적규모는 5조 6,625억원이며, 국민건강보험 지원에 사용된 기금은 3조 6,018억원(전체 기금 중 63.6%)으로 가장 많은 비중을 차지하였다. 건강증진기금을 건강보험 급여비용 지원금으로 사용하는 것이 기금의 목적과 기능에 부합하는지에 대해서는 논란이 제기되고 있다.

2007년에는 보건복지부의 '보건정책관'을 '건강정책관'으로, '건강정책팀'을 '건강투자기획팀'으로 명칭을 변경하였으며, 전국의 251개 보건소에서 건강생활실천사업을 실시하였다. 취약계층 임산부 및 영유아 영양보충 관리시범사업을 20개 보건소로 확대하였으며, 생애전환기 건강검진 프로그램 및 영유아 건강검진 프로그램 등 건강검진정책을 강화하였다.

2008년에는 건강정책관을 '건강정책국'으로, '건강투자기획팀'을 '건강정책과'로, '건강생활팀'을 '건강증진과'로 명칭을 변경하여 오늘에 이르고 있다.

지금까지 살펴본 건강증진정책의 특징은 보건의료체계의 근본적인 전환을 시도하기보다는 기존의 보건의료체계를 근간으로 유지하되 정부주도의 건강증진사업을 부가적으로 실시하는 접근방법을 채택하였다는 것이다. 최근 노인장기요양보장제도의 도입과 함께 만성질환자에 대한 장기요양시설의 확충 등이 이루어지고 있지만, 질병예방에 대한 건강보험 급여제공이 충분히 이루어지지 않고 있는 등 아직까지 전환이라는 용어에 걸맞은 보건의료체계의 근본적인 변화는 이루어지지 않고 있다.

아울러 건강증진사업을 위한 조직·인력·예산 등의 측면에서 한계가 노출되어왔다. 보건소 등 일선의 건강증진 전담조직과 인력의 확충이 미흡했으며, 건강증진기금의 상당비율이 건강보험 재정으로 투입되는 등 예산상의 제약도 있었다. 건강증진사업의 최종적인 성과(outcome)는 매우 장기적으로 발현된다는 특징으로 인해 장기적인 관점에서의 투자가 중요하지만, 이러한 측면이 그 사이에 큰 주목을 받지 못하였다.

한편, 1990년대 후반기의 특징을 결정짓는 또 하나의 중요한 사건은 IMF 구제금융 이후의 경제위기이다. 이전까지 생활보호제도에 따라 수급자에 대해 의료보호 1·2종의 혜택이 부여되고 있었는데, 경제위기의 발발과 함께 1998년 한시적 생활보호사업이 실시되면서 사업대상자에 대해 의료보호 2종의 혜택을 부여하였다. 1999년 9월 7일 「국민기초생활보장법」(법률 제6024호)이 공포되고 2000년 10월부터 시행됨에 따라, 생활보호제도는 국민기초생활보장제도로 대체되기에 이르렀다.

마. 보건의료의 질 향상과 선진화기: 2000년 이후

2000년 이후 현재까지의 기간은 국민의 정부(1998~2002년), 참여정부(2003~07년), 이명박 정부(2008~12년)로 구분된다. 각 정부마다 보건의료정책이 추구하는 목표와 방향이 다르지만 전체적으로는 소득수준이나 사회발전 단계에 걸맞게 보건의료부문에서도 선진화를 이룩해나가는 과정으로 이해될 수 있다.

국민의 정부의 정책 기조는 저소득층의 의료접근도 저하 및 계층 간 건강격차 해소를 위한 공공보건의료 확충으로 요약될 수 있다. 국민의 정부가 공공보건의료 확충에 중점을 두게 된 배경으로는 형평성을 중시하는 정치적 이념뿐만 아니라 대내외적 여건 변화와 깊은 관련이 있다. 우선 대내적 여건 변화와 관련하여서는 1997년 말 우리 사회에 갑작스러운 충격을 안겨준 경제위기가 계층 간 건강격차를 확대시키는 계기로 작용하였다. 한국보건사회연구원의 분석에 의하면 1998년 65세 이상 남자 노인의 연령보정 만성질환 유병률은 소득계층 1분위 84.7%, 2~5분위 83.4%로 그 차이가 약 1.3%p에 불과하였다. 그러나 2001년에는 1분위 86.1%, 2~5분위 79.4%로 그 차이가 약 6.7%p로 확대되었다.

〈표 3-5〉 소득계층별 연령보정 만성질환 유병률(65세 이상)

(단위: %)

	2001		1998	
	남자	여자	남자	여자
1분위	86.1	93.0	84.7	93.4
2～5분위	79.4	89.5	83.4	89.9

자료: 김혜련 외(2004).

이는 경제위기의 효과가 시간이 경과하면서 계층 간 건강격차로 이어지고 있음을 보여주고 있다.[71]

대외적인 여건 변화와 관련하여서는, 2001년 11월 카타르 도하(Doha)에서 개최된 제4차 세계무역기구(WTO) 각료회의에서 '서비스 교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)'에 따른 보건의료서비스부문의 도하개발어젠다(Doha Development Agenda: DDA) 협상의 출범을 선언하였다. 이에 따라 2002년 6월 제1차 양허요구안(Initial Request List) 제출, 2003년 3월 제1차 양허안(Initial Offer List) 제출 등이 이어지면서 의료시장 개방에 대한 정책적 관심이 증대되었다.

그러나 당시 의료시장 개방에 대한 정책 기조는 국내 의료산업의 경쟁력을 바탕으로 한 해외시장 개척 등 적극적인 의료시장 개방전략을 모색하기보다는 국내 의료시장의 보호라는 방어적 입장이 강하였다. 즉, 의료시장 개방 이후 발생하게 될 저소득층의 의료접근도 저하에 대한 우려의 반작용으로 의료시장 개방 이전까지 공공보건의료체계를 대폭 확충해야 한다는 인식이 확산되었던 것이다.

공공보건의료에 대한 정책적 관심에 따라 2000년 1월 「공공보건의료에관한법률」을 제정하여 양질의 공공보건의료를 효율적으로 제공함으로써 국민보건을 향상시키는 공공보건의료 개념을 최초로 제도화하였다.

국민의 정부 3년차이자 '뉴밀레니엄'이라는 용어와 함께 시작한 2000년은 보건의료 측면에서는 의약분업제도의 실시라는 커다란 변혁을 맞이한 해였다. 의약분업제도는 항생제 사용량 감소와 의약품 오남용 방지, 의사와 약사 등 직업 간 분업화와 환자의 알 권리 신장, 질병의 조기발견 등을 목적으로 도입된 새로운 의·약 질서이다.[72]

---

71) 건강형평성과 관련한 실질적인 정책이 미흡하다는 지적도 있다. 배상수(2006)는 우리나라의 경우 건강형평성에 대한 정책개발보다는 현상기술에 치우쳐 있다고 주장하였다. 건강형평성 연구가 초기 단계이기 때문에 나타나는 현상이라고 생각되지만 바람직한 것은 아니며, 건강형평성에 대한 논의는 규범적 성격을 띠기 마련이어서 반드시 불평등을 해소하기 위한 시정조치가 뒤따라야 하기 때문이라는 주장이다.

72) 보건복지부(2003)는 의약분업제도 도입의 취지를 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 일부 의약품을 제외하고는 소비자가 자유롭게 의약품을 구입할 수 있어 의약품 오남용이 만연하였으나, 전문의약품은 의사의 처방전 없이 약국에서 구입할 수 없으므로 소비자의 의약품 오남용을 제도적으로 예방할 수 있다. 또한 의사 및 약사는 약가 마진 등 경제적인 이윤 동기나 환자 유치 차원에서 의약품을 과다하게 사용하고, 특히 의료기관은 약국과의 차별을 위해 주사제를 과다하게 사용하는 경향이 있었다. 그러나 의약분업 이후 의약품 사용에 따른 약가 마진이 없어지고 처방전이 공개됨으로써 처방에 보

의약분업제도의 성과에 대해서는 아직도 각계의 의견이 상충되고 있지만 의약분업제도가 우리 사회에 커다란 변화를 초래하였다는 점에 대해서는 이견이 없다. 의약분업이 초래한 가장 직접적이고 분명한 영향은 건강보험 재정지출의 증가였다. 일부 연구에 의하면[73] 의약분업에 따른 직접적인 건강보험 재정지출 증가분이 2000~01년 기간 중 의료기관 외래방문 증가 등에 따른 건강보험 진료비 증가분 2,882억원, 처방료와 조제료 신설(2000. 7)에 따른 증가 5,952억원, 의약분업에 따른 수량 증가요인과 수가 인상의 복합요인 4,576억원 등 총 1조 3,410억원으로 추정되었다.

이러한 의약분업제도가 실시되기까지는 많은 어려움이 있었다. 의약분업제도는 1963년 「약사법」 개정 시 원칙이 규정되었으나, 부칙에서 의사의 직접조제를 허용함으로써 사실상 시행이 유보되어오다가 1993년에 발생한 한·약 분쟁[74]을 계기로 개정된 「약사법」에서 1997년 7월~1999년 7월 사이에 대통령령이 정하는 날부터 의약분업을 실시하기로 명문화하였다. 그 후 1998년 소비자단체·언론 등 공익 대표와 의·약계 인사들로 구성된 '의약분업추진협의회'에서 의약분업 시행방안에 대하여 합의하였으나, 합의사항에 대한 회원들의 반발 등을 이유로 의사협회, 병원협회, 약사회가 각각 의약분업 실시연기 청원을 국회에 제출함으로써 의약분업제도의 실행이 다시 연기되었다.

1999년 3월 의사협회 및 약사회 공동명의로 의약분업제도 준비를 위해 시행시기를 1년 연기하되, 새로운 의약분업 모형 도출에 실패할 경우 정부가 마련한 안(의약분업추진협의회안)대로 추진하기로 합의하였다. 이에 따라 1999년 5월 시민사회단체의 중재로 의사협회와 약사회가 합의한 의약분업제도 시행안을 정부에 건의하였는데, 여기에는 모든 의료기관 외래환자의 원외조제 의무화, 주사제의 분업대상 포함, 동일 성분·함량·제형의 의약품으로 대체조제를 허용하되 환자와 의사에게 통보의무, 약사의 일반의약품 개봉판매 금지, 지역별 의약분업협력위원회 구성 및 협력 등의 합의사항이 포함되었다. 1999년 9월에는 의약분업 세부(최종) 시행방안이 확정되었고, 11월에 외래환자에 대한 원외조제 의무화와 의료기관 내 약국개설 금지, 의사에게 통보의무를 가지는 약사의 대체조제 등을 규정한 「약사법」 개정안이 국무회의에서 의결되었고, 11월 국회 보건복지위원회 및 전체 회의에서 가결된 후 12월에 본회의를 통과하였다.

「약사법」 개정안에 대한 의사협회 '의권쟁취위원회' 반발로 동네 의원들의 1차 집단 휴·폐업(2000. 2), 2차 집단 휴·폐업(2000. 4), 3차 집단 휴·폐업(2000. 6)이 일어났으며, 이 과정에서 약사들의 임의조제 근절, 전문의약품 비율 확대, 대체조제 금지, 약화사고 책임명확화, 건강보험수가 현실화 등을 요구하였다. 2000년 7월부터 개정된 「약사법」에 근거하여 의약분업이 실시되었고, 한 달간의 계도기간이 종료된 직후 8월부터 본

다 신중하게 되며, 약사의 임의조제 금지로 의약품 과다 사용이 억제될 수 있다.

73) 최병호, 「의약분업 시행이 건강보험 재정에 미친 영향」, 의약분업 평가 및 개선방안 모색을 위한 정책토론회 자료, 한국보건사회연구원, 2002.

74) 한의학을 전문영역으로 보아 자격과 능력을 갖춘 한의사의 고유영역으로 인정해야 한다는 대한한의사협회의 주장과, 의약품의 조제 및 관련 업무가 약사에게 부여된 고유 권한임을 주장하는 대한약사회의 주장이 대립하였던 사례이다.

격적으로 시행되었다. 그러나 의료계의 장기간 파업이 지속되었으며, 의약분업과 관련한 의료계 및 약계의 요구사항을 논의하기 위한 의・약・정 협의를 통해 제도를 보완한 의・약・정 합의안을 2000년 11월 13일에 발표하였다.

이러한 과정을 통해 도입된 의약분업제도의 성과에 대해서는 지금도 많은 논란이 일고 있다. 의약분업제도 도입의 취지는 항생제 등의 사용량 및 오남용 방지, 직역 간 분업화와 환자의 알 권리 신장, 질병의 조기발견 및 관리, 지속적인 건강 관리 등이었다. 그러나 이러한 의약분업제도 도입의 긍정적 효과가 가시화되지 못하고 고가 의약품 사용량 증가에 따른 약제비 증가와 건강보험 재정지출의 증가만 초래했다는 비판적인 견해가 있는 반면, 의약분업제도 도입으로 인해 항생제 처방률 감소 및 공개, 약제비 적정화 방안 등 선진적인 의약품 관련 정책을 도입하기 위한 제도적 기틀이 마련되었다는 평가도 있다. 건강보험심사평가원에 의하면 실제 항생제 처방률은 2002년 42.39%에서 2004년 33.60%, 2007년 27.7% 등으로 감소하였는데, 여기에는 의약분업제도뿐 아니라 2006년 2월 9일 실시된 항생제 처방률 공개조치 등 다양한 요인들이 영향을 미친 것으로 판단된다.

고가 약 처방의 증가에 따른 약제비 증가와 관련하여서는 약제비가 건강보험 총진료비에서 차지하는 비중이 의약분업이 실시된 직후인 2001년 23.5%에서 2007년 29.5%로 증가하였다. 보건복지가족부는 이와 관련하여 2002~06년 기간 동안 이루어졌던 약제비 증가의 19.7%가 처방일당 약제비 증가, 즉 품목 수 과다, 고가 의약품 사용 증가 등에 의한 것이며, 나머지 81.3%는 건당 처방일 수 증가, 원외처방 환자 수 및 방문 횟수 등에 의해 주도된 것으로 분석하였다. 아울러 고가 약 처방 비율이 2003년 1/4분기 30.26%에서 2008년 1/4분기 23.77%로 감소한 것으로 분석하였다. 이와 같이 현행 의약분업의 성과에 대한 견해 차이와 맥락을 같이 하여, 국민선택분업제도로의 전환을 주장하는 의견도 대두된 바 있다.

결론적으로 의약분업제도의 성과에 대한 판단은 논외로 하더라도 의약분업제도의 성공적인 운영과 제도 도입의 성과를 극대화하기 위해서는 의료기관과 약국 간 담합 등의 불법행위를 근절하기 위한 제도적 보완책이 필요하다.

국민의 정부를 특징짓는 또 하나의 중대한 사건은 2001년에 찾아온 건강보험 적자[75]였다. 1990년대 중반까지 지속적으로 흑자상태를 유지하여 1995년 말 적립금이 4조원에 이르던 건강보험 재정이 1996년부터 당기적자로 돌아섰다. 여기에는 소득 향상에 따른 의료이용 증가, 인구고령화, 의료공급자의 증가 등 각종 보건・사회적 요인과 함께 급여범위의 확대가 가장 직접적인 영향을 미쳤다. 특히, 요양급여기간이 1995년 210일에서 매년 30일씩 연장되어 2000년 365일로 확대된 이후 2001년부터는 급여일 수 제한이 폐지되었으며, 급여일 제한이 적용되지 않는 연간 건강보험 급여비도 1993년 55만원에서 1997년 150만원으로 인상되었다. 이와 함께 2000년에는 산전 진찰에 대해서도 보험 적

75) 건강보험은 급여기간의 연장, 급여범위의 확대, 노인인구 및 수진율의 증가 등으로 급여비 지출이 보험료 수입을 상회하면서 1996년 이후 점차 재정의 균형을 잃게 되고 2000년에는 1조 90억원의 당기적자(총지출의 9.6%)를 보게 되었다. 2000년까지는 적립금으로 재정수지를 이루었으나 2001년에는 적립금조차 고갈되면서 재정위기에 대한 우려가 제기되었다(국회사무처 예산정책국[2001]).

용이 이루어짐에 따라 일부 예방서비스도 건강보험의 급여영역에 포함시키게 되었다.

이러한 급여 확대에 따른 당기지출의 증가에도 불구하고 보험료 인상 등 수입의 증대가 원활하게 이루어지지 못하면서 건강보험의 적자구조가 심화되기에 이르렀다. 이러한 과정에서 의약분업이 시행되어 2001년에는 1.9조원의 당기적자가 발생하였으며, 과거의 누적적립금을 모두 소진하고 단기차입에 의존해야 하는 상황에 이르게 되었다. 이에 2002년에 이르러 매년 지역가입자의 건강보험 급여비용과 건강보험사업 운영비의 40%를 국고에서 지원하고 10%에 상당하는 금액은 국민건강증진기금에서 지원한다는 내용을 골자로 하는 「국민건강보험재정건전화특별법」(법률 제6620호, 2002. 1. 19)[76]을 제정하기에 이르렀다. 이 법은 2004년 1월 법률 제7146호로 한 차례 개정되었는데, 2006년 12월 31일까지 한시적으로 시행되었다.

의료보험의 관리·운영·조직과 관련하여서도 중대한 변화가 있었다. 1998년 10월 의료보험 관리운영의 효율화 및 보험료부담의 형평성 제고를 위해 지역의료보험과 공무원·교직원 의료보험을 통합하였으며, 2000년 7월 국민의료보험관리공단과 지역의료보험을 통합하여 국민건강보험으로 출범하였다. 1977년 생활보호대상자를 대상으로 시작된 조합방식의 의료보험제도는 이후 1차, 2차, 3차 의료보험 통합논쟁을 거쳤다. 통합을 주장하는 측은 의료보험제도가 사회보장제도인 만큼 급여의 평등성(equality)과 사회계층 간의 형평성(equity)을 강조하였다. 그리고 의료보험의 위험분산기능과 소득재분배기능을 위하여 전국적 차원의 사회연대성을 강조하였다. 반면, 조합주의를 주장하는 측은 의료보험제도는 개인의 책임과 자유를 최대한 존중하는 기반 위에서 운영해야 한다는 점을 강조하였다. 사회보험으로서 의료보험제도의 1차적인 목적은 위험의 분산이 우선이지 소득의 재분배는 부차적인 산물이라는 것이다. 그러나 결국 1997년 통합이 결정되었고, 2001년 재정이 통합되었다.

참여정부는 국민의 정부의 보건의료정책 기조를 계승하여 공공보건의료의 확충과 보장성 강화에 초점을 맞추면서 의료산업의 발전에 관심을 보이기 시작하던 시기였다. 참여정부 기간 중 '새국민건강증진종합계획(2005년)', '암 정복 2015(안)(2006년)', '건강투자실천 전략 – 2007(2007년)', '공공보건의료 확충 종합대책(2005년)', '2005년~2010년 응급의료 기본계획(2005년)', '참여정부 보건의료발전 계획(안)(2003년)', '보건의료인력기본계획(2006년)', '2010 보건산업발전 종합계획(2006년)', '한의학 육성발전 종합계획(2005년)' 등 다양한 계획이 수립되었는데, 전반적으로 공공보건의료 및 건강증진분야의 종합계획으로 집약될 수 있다.

민간의료기관이 보건의료서비스공급의 90% 이상을 담당하고[77] GDP 대비 공공부문의

---

76) 「국민건강증진법」의 개정으로 담배에 대한 국민건강증진부담금이 인상되고 국민건강증진기금이 확대됨에 따라 국민건강보험 재정에 대한 국민건강증진기금의 지원율을 확대하고, 국고 지원율을 하향 조정하였다(공경열 외[2005]).

77) 1999년 당시 우리나라의 공공의료기관은 총 3,555개소로 전체 의료기관에서 차지하는 비중이 매우 낮아 기관 수로는 15.5%에 불과하였으며, 병상 기준으로 공공병상의 점유율이 8.8%에 불과하였다. 이는 OECD 국가의 공공병상 비율이 영국 95.7%(1999년), 캐나다 99.3%(1997년), 노르웨이 99.9%(2000년), 오스트레일리아 40.2%(1999년), 일본 37.2%(2000년), 미국 25.5%(1998년)에 비하

의료비 지출이 2.7%(2002년)로 OECD 국가 중 최하위를 차지하던 당시의 상황을 타개하기 위해 2005년 12월 관계부처 합동으로 수립된 '공공보건의료 확충 종합대책'[78]에서는 지역거점병원 육성, 암 국가관리체계 강화, 전염병 대응체계 강화 등을 주된 내용으로 하여 2005~09년간 4조 3천억원을 투자한다는 계획을 수립・제시하였다.

공공보건의료 강화의 일환으로 농어촌지역 보건기관 시설 및 장비 개선을 위해 2003~06년 기간 중에는 '농어촌발전특별세' 2,359억원을 활용하여 농어촌 보건의료기능 강화사업을 추진하여 보건소(보건의료원 포함) 144개소, 보건지소 1,273개소, 보건진료소 1,901개소, 기타(시도) 9개소 등 총 3,327개소에 대해 시설 신・증축, 의료장비 및 전산장비 지원, 방문보건차량 및 PC 지원 등을 추진하였다.

또한 22개 응급의료 취약 군(郡)지역의 인프라(인력・장비)를 구축하고 응급의료시설을 확충함으로써, 응급환자 예방가능 외상 사망률이 1999년 50.4%에서 2005년 39.6%로 감소하는 성과를 이룩하였다.

2005년 11월에는 지방의료원 관리권을 행정자치부에서 보건복지부로 이관하고 25개 기관에 대해 664억원의 예산으로 이전・신축 비용 지원 및 시설・장비 보강 지원사업을 추진하였으며, 지방의료원(34개) 및 적십자병원(6개) 등 40개 병원을 지역거점병원으로 육성하여 급성기 2차 진료 및 모범적 진료 등 양질의 진료서비스를 제공하도록 하였다.

한편, 의료의 보장성 강화를 위한 또 다른 정책적 접근으로 건강보험의 본인부담 경감과 급여범위 확대를 추진하였다. 이를 위해 건강보험 출범 이래 최초로 목표 보장률을 제시하고 단계적인 목표를 달성하기 위한 로드맵을 제시하였다. 이와 관련하여 5인 미만 임의적용 사업장 근로자 및 비정규직 근로자 등 지역가입자를 직장가입자로 전환하였으며(2003. 7), 전액 본인부담 항목의 급여 전환(2005. 8), 암 등 중증환자 본인부담률 10%로 인하(2005. 9), 입원환자 식대 보험급여화(2006. 1), 6세 미만 입원아동 본인부담 면제(2006. 1) 등을 추진하였다. 이와 함께 희귀・난치성 질환자의 고액 치료비로 인한 가계부담 완화를 위해 희귀・난치성 질환 지원대상을 점진적으로 확대하였으며, 건강보험 적용이 되지 않는 수입 희귀・난치성 질환 치료약제(총 103종)에 대해 건강보험 급여혜택을 부여하였으며, 희귀・난치성 질환의 산정특례를 2004년 75개에서 2006년 110개로 확대하였다.

그 결과 2006년 건강보험 급여율은 64.3%에 이르러 당초 목표인 68%에 다소 미달하는 수준을 달성하였다. 그러나 암 환자 보장률은 2004년 49.6%에서 2005년 66.1%로 16.5%p 향상되었으며, 2006년에 이르러 목표치인 70.1%를 초과하여 71%를 달성하게 되었다.

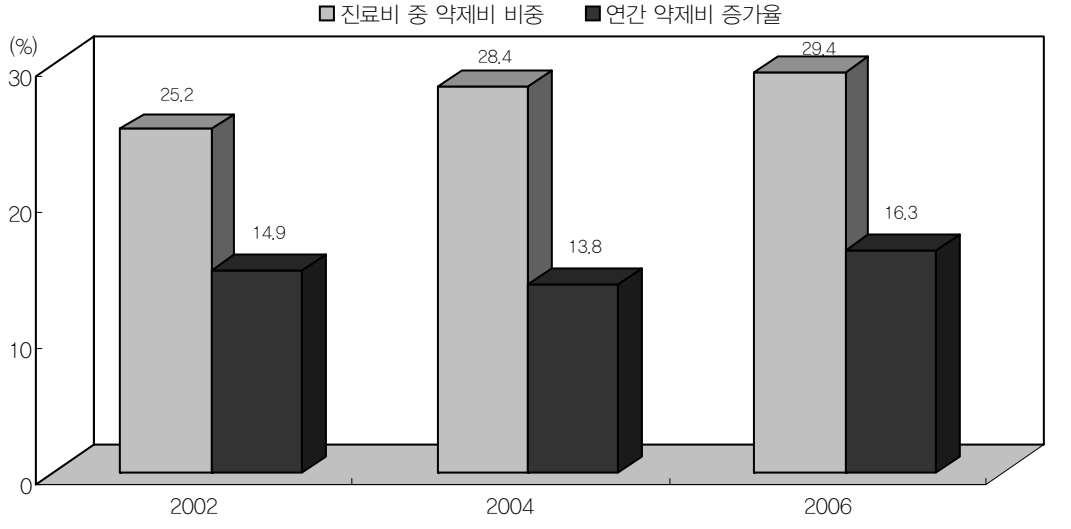
여 절대적으로 낮은 수준이다(OECD, Health Data, 2002). 민간부문의 병상 수는 1987년에서 1997년 사이 2배 이상 증가하였으나, 공공부문의 병상 수는 같은 기간에 18.5%밖에 증가하지 않아 병상 비중이 21.2%에서 12.6%로 감소하였다(한국보건사회연구원, 「의약분업 이후 병원경영실태와 경영방향」, 2003).

78) 공공보건의료 확충과 보건의료발전을 위한 대통령 공약을 기반으로 공공보건의료의 공급수준을 30%로 확대하여 각종 전염병과 질환을 관리하고, 전 국민에게 예방보건서비스를 제공하기 위한 대책(『보건복지부』, 제66호, 2003).

건강보험의 보장성 확대와 함께 재정안정화 대책과 국고 지원 합리화 방안도 추진되었다. 보험료율을 2003년 8.5%, 2004년 6.75% 등으로 인상하는 반면 수가는 2003년 2.97%, 2004년 2.65% 수준으로 인상하는 등 수가인상을 억제하였다. 이와 함께 「건강보험법」 개정(2006. 12. 30)을 통해 당해연도 보험료 예상수입액의 14%를 국고에서, 6%를 국민건강증진기금에서 지원하도록 하였다. 이와 같은 정부의 재정 지원 확대와 적정 보험료율 인상 등으로 당초 2006년까지 해소할 예정이던 2조 6천억원의 누적적자(2002년 말 기준)를 2004년에 조기해소하였다.

한편, 건강보험 재정지출의 약 30%를 차지하던 약제비 지출의 억제를 위한 조치도 강구되었다.

[그림 3-6] 약제비 비중의 변화 추이



자료: 건강보험심사평가원.

건강보험 총진료비 중 약제비가 지속적으로 증가함에 따라 2006년 5월 3일 약제비 지출구조 효율화를 위한 '약제비 적정화 방안'을 마련하여 시행하였는데, 2006년 12월 29일까지 선별등재제도(Positive list system) 및 약가협상 절차도입, 약가 사후 관리 및 관련 위원회 설치근거규정 마련을 완료하였다. 아직까지 약제비 적정화 방안의 시행효과를 계량적으로 측정하기는 어려우나 앞으로 약제비 절감효과가 클 것으로 기대된다.

이후 2009년에 들어 약제비 절감 및 리베이트 근절 등을 위한 추가조치로 '저가구매 인센티브제도', '평균 실거래가제도', '동일 성분 동일 약가제도' 등 실거래가제도 개선안에 대한 논의가 대두되어 현재에 이르고 있다.

한편, 이 시기는 의료산업선진화에 대한 기본적 인식이 태동하던 시기였다. 이에 따라 2005년 10월 5일 국무조정실 소속으로 '의료산업선진화위원회'를 구성·운영하였다. '의료산업선진화위원회'는 범부처적 발전대책을 마련하여 의료산업을 국가 성장동력산업으로 육성한다는 목표하에 국무총리를 위원장으로 하고, 관련 부처 장관 9명과 민간위원 18명 등 총 28명으로 구성되었다. '의료산업선진화위원회'는 '의료산업발전소위원회'와 '보건의

료제도개선소위원회' 등 2개 소위원회와 의약품산업, 의료기기산업, 의료 R&D, 첨단의료복합단지, 의료제도개선, e-Health 전문위원회 등 6개 전문위원회로 구성되었다.

'의료산업선진화위원회'는 2015년까지 세계 7위의 의약품 강국을 실현하고 세계 5위의 의료기기 강국으로 발돋움한다는 비전과 함께 1단계(2006~10년)와 2단계(2011~15년)에 걸친 발전목표를 제시하였다.

1단계 발전목표로는 의약품의 세계시장 진출 기반 구축, 세계적 신약개발을 위한 네트워크 구축, 경쟁력 확보가 가능한 의료기기 Mid-Tech 기술확충, 세계 일류 의료기기 제품개발, BRICs 등 개도국 시장수출 확대 등을 제시하였다. 2단계 발전목표로는 신약개발의 세계 1등 분야 확보, 세계 50위권 제약사 창출, 의료기기분야의 세계적 Star 기업 창출, 선진국 등 세계시장 점유율 확대 등을 제시하였다.

이러한 목표하에 많은 정책과제들이 개발되었으나 참여정부 기간 내에는 이러한 계획을 뒷받침할 수 있는 본격적인 정책개발이 이루어지지 못한 것으로 평가된다.

한편, 2007년 4월 2일 14개월간의 긴 협상 끝에 한미자유무역협정(KORUS FTA)이 최종적으로 타결되었다. 보건의료분야의 주요 협상영역은 의약품부문이었다. 의약품에 대한 원천기술과 오리지널 제품을 대량 확보하고 있는 미국은 우리나라의 의약품시장 개방에 대해 적극적인 관심을 가지고 협상에 임하였다. 미국이 미국산 쇠고기 수입 재개, 배출가스 강화 기준 2009년까지 철폐, 스크린쿼터 축소, 약가 재평가제도 철폐 등을 협상의 4대 선결조건으로 내세웠다고 알려질 정도로 우리나라 의약품시장 진출에 대한 의지가 강하였다. 이러한 맥락하에 우리나라가 2006년 약제비 적정화 방안으로 도입한 의약품 선별등재제도에 대해서도 부정적인 입장을 보였다.

오랜 협상 끝에 최종적으로 의료서비스시장 개방 유보, GMP(우수의약품 생산 및 품질관리기준) 상호인정 추진, GLP(동물독성시험 기준) 상호인정 추진, 제네릭 의약품 상호인정 추진, 간호사 등 자격·면허 상호인정을 위한 협의체계 마련, 동일·유사 의약품 자료보호 현행제도 수준 유지, 의약품 허가절차로 인한 특허 존속기간 연장 현행제도 수준에서 수용, 허가-특허 연계는 업계부담의 최소화를 위한 국내 미행조치 마련, 정당한 구제 절차를 위해 독립적 이의신청 절차 마련, 의견수렴 절차 및 과정 명확화, 비윤리적 영업행위 방지 등의 내용으로 협상이 타결되었다.

타결내용에 대해 서로 다른 이견이 존재하지만 정부 입장에서는 약제비 적정화 방안의 차질 없는 시행, 의료시장 개방 유보, 국산 의약품의 대외신뢰도 및 경쟁력 제고, 국산 의약품의 해외진출 기반 마련, 간호사 등 보건의료인력 해외진출 교두보 마련 등 의약제도 관련 행정 절차의 업그레이드 및 투명성 제고 등의 효과를 가져올 수 있는 것으로 평가하고 있다.[79]

---

79) 의약품 등에 관한 우수제조품질관리기준(GMP), 우수비임상시험관리기준(GLP) 및 복제의약품 시판허가 상호인정(MRA)을 위하여 의약품/의료기기 위원회 산하에 작업반을 설치하기로 협의하였다. 지금까지 미국이 외국과 의약품 관련 MRA(복제의약품 시판허가 상호인정) 가능성을 논의한 사례는 EU만이 유일하나, 한·미 FTA로 우리나라와도 MRA 추진을 위한 논의 개시에 합의하였다(기획재정부 FTA 국내 대책본부[2008]).

참여정부 시기에 이루어진 또 다른 하나의 커다란 변화는 경제자유구역에서의 의료시장이 개방되었다는 점이다. 현재 경제자유구역으로는 인천, 부산 – 진해, 광양만권, 황해, 대구 – 경북, 전북 – 새만금 등이 지정되어 있는데, 경제자유구역 개발의 본격적 추진은 2003년 7월 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」이 시행되면서부터이다.[80]

「경제자유구역의지정및운영에관한법률」이 제정될 당시 외국의료기관은 '외국인 전용 의료기관'으로서 내국인은 진료할 수 없었으나 2005년 1월 27일 동법이 개정되면서 외국의료기관이 내국인을 진료할 수 있도록 허용되었다. 이에 따라 WTO DDA 서비스부문 협상의 Mode 3(상업적 주재, Commercial Presence)에 해당하는 시장 개방이 경제자유구역에서는 이루어졌다고 할 수 있다.

이와 아울러 2006년 2월 21일 공포된 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」에 따라 제주도에서도 외국의료기관의 설립이 가능해졌다. 현재까지 경제자유구역에 진출한 외국의료기관이 없기 때문에 사회적 관심이 집중되지 않고 있으나, 정책적 견지에서는 의료시장 개방과 관련한 커다란 입장 변화라고 할 수 있다.

제2절 | 공공보건의료

1. 공공보건의료정책의 개요

보건의료정책과 제도를 "국민들의 건강증진과 질병치료에 대한 수요를 만족시킬 수 있도록 보건의료자원을 형평과 효율의 원칙에 맞게 배분하기 위하여 국가 개입 또는 시장경제의 원리를 적절히 배합하는 행위와 산물"이라고 규정(이종찬[1999])한 것이 일반적으로 받아들여진다. 광의의 보건의료정책과 제도 중에서 본고는 보건의료정책 중 정부가 직접 서비스의 공급자 역할을 수행하는 공공보건정책에 초점을 두고 서술한다. 즉, 공공보건의 개념을 공공재원이 투입된 국공립 소유의 기관에서 제공하는 보건의료서비스 또는 정부기관 및 인력에 의해 제공되는 보건의료서비스라는 관점에서 바라보는 것이다. (박재용[2004]).

오랜 일제강점기 시기에도 불구하고 우리나라의 보건의료제도가 미국식으로 발전하게 된 주요 계기는 미군정의 적극적인 노력과 미네소타 프로젝트 등 미국의 직·간접적 원조의 결과이다. 민간이 주의료 공급자가 되면서 낮은 비율[81]의 공공부문에 대한 투자의

80) 경제자유구역에 외국인 투자유치 활성화를 위하여 외국의료기관 설립이 필요하지만 설립 및 운영에 필요한 구체적인 사항이 정해지지 않아 외국의료기관 등 유치에 걸림돌로 작용하고 있다. 인천경제자유구역청 등에서 외국 유수의 병원과 협상 중에 있으나, 법적 안정성 및 예견 가능성 미흡 등을 이유로 협상 추진에 난항을 겪고 있다(보건복지가족부[2009]).

81) 우리나라의 경우 1999년 공공의료비 지출의 비중이 43.9%, 공공병상이 총병상에서 차지하는 비중이 9.8%(1998년)로 OECD 국가들 중 공공의료비 지출과 공공병상부문에서 아주 낮은 순위에 위치하고 있다.

필요성을 강조한 끊임없는 주장이 있어 왔지만, 공공보건정책에 있어서 가장 중대한 변화는 참여정부 시기라고 할 수 있다. 공공부문의 축소는 보건의료체계의 형평성 저하라는 부작용을 초래할 가능성이 높다. 이 시기에도 공공보건정책의 확대에 대해 연구자들 간의 차이는 없었고, 다만 공공의료의 확대방식에 대해서는 이견[82]이 있었다(윤희숙[2007]).

우리나라 보건의료 역사를 고찰할 때 학자마다 각자 자기구분방식으로 시기를 구분하고 있다.[83] 그러나 광복 이후의 역사만을 돌이켜볼 때 정치적 변화에 초점을 두는 경우와 의료보험 실시에 초점을 두는 경우로 양분될 수 있다. 정부에 의해 추진되었던 공공보건정책 60년을 정리하는 데 있어서 서술관점은 다음과 같다.

첫째, 시기 구분은 우리나라 사회사 변화에 기본적으로 바탕을 두지만 공공보건정책의 관점에서 주요 사건이 일어난 시점을 고려한다. 둘째, 공공보건정책의 변화과정을 제도와 공공보건조직의 변화, 보건의료 관련법 변천과정 등으로 나누어 기술한다.

2. 연대별 주요 의료정책 도입・전개

가. 공공보건의료 태동기: 1945~61년

1950년 한국전쟁으로 인해 전 인구의 1/6에 달하는 500만명의 사상자가 발생하고 전염병과 기근이 난무하여 1950년대 보건의료정책은 전 재민 응급구호와 전염병 예방에 치중하게 되었다. 즉, 1950년대 공공보건의료정책의 주요 대응은 높은 출산율・사망률・전염병 발생률과 낮은 평균수명 및 의료접근도를 제고하기 위한 노력에 집중되었던 시기이다.

이 시기의 가장 중요한 변화는 공공보건 행정조직의 구축과 관계법령 제정이다. 공공보건정책 관련 조직이 정비되기 시작하였는데 보건부(1948년) → 보건사회부(1955년)로 명칭 변경, 국립보건원 및 전국 시・군・구에 보건소 설치, 대한결핵협회 발족(1953년) 등으로 요약되는 공공보건 행정조직이 구축된 시기이다. 사망, 질병예방정책 관련 법령이 제정되고 사망률 감소를 위한 보건소 내 각종 전염병예방사업, 결핵예방사업이 시작된 시기이기도 하다. 또한「보건소법」제정(1956년),「전염병예방법」제정(1954년),「기생충질환예방법」제정(1966년),「결핵예방법」제정(1967년) 등이 이루어졌다.

---

82) 이견의 중심에는 공공병상의 확충과 공공병원 중심의 전달체계 개편이 있었음. 30% 공공병상의 필요성을 주장하는 측과 기존 자원의 효율적 활용을 주장하는 측으로 논쟁이 대별되었다.

83) 이종찬은 광복 후부터 1960년, 박정희 정부 이후 노태우 정부까지, 문민정부 이후 현재의 3기로 구분하며, 이규식은 광복 후부터 국민의료보험 도입 이전인 1977년까지를 전기 30년으로, 1978년 이후 지금까지를 후기 30년으로 이분법적 접근을 하고 있음. 한편, 손명세는 1960년, 1976년, 1991년을 기준으로 4기로 구분한다.

1) 공공보건 행정조직의 정비

8·15 광복과 함께 남한에 시작된 미군정(美軍政)은 공중보건사업을 구호사업과 함께 다른 어느 사업보다 중요한 정부사업으로 인식하고 정부조직 개편에도 이를 비중 있게 반영하였다. 즉, 1945년 9월 미군정은 법령 제1호로 위생국을 설치하고 총독부 내 경무국 위생과를 폐지했으며, 같은 해 10월에는 법령 제18호로 위생국을 보건후생국으로, 그리고 1946년 3월에는 이를 보건후생부로 승격시켰다. 당시 보건후생부는 조직이나 인력면에서 미군정 정부조직 중에 가장 큰 부처였던 것으로 알려져 있다.

보건후생분야를 위한 미군정의 이와 같은 의욕적인 노력은 국내의 여러 가지 열악한 사정으로 크게 실효를 거둘 수 없었다. 보건후생분야 전문인력이 거의 전무한 상태여서 이 분야의 발전을 기대할 수 없었던 것이다. 미군정은 광복 직후 록펠러 재단(Rockefeller Foundation)의 지원으로 하버드, 미시간, 존스홉킨스 보건대학원에 유학생을 보내는 등 비교적 일찍부터 보건의료정책에 필요한 전문인력 양성에 노력하였다(유승흠 외[2008]).

이와는 별도로 미국의 국제협력단(International Cooperation Administration: ICA)의 교육원조의 일환으로 1954년 9월부터 1961년 6월까지 진행된 미네소타 프로젝트(Minnessota Project)는 우리나라 보건의료체계를 일본의 방식에서 미국의 방식으로 바꾸는 결정적 계기가 되었다(김옥주·황상익[2000]). 미네소타 프로젝트(Minnessota Project)로 77명의 인력이 수련·교육 기회를 얻게 되었고, 해부학·생리학 등의 기초학문뿐만 아니라 간호학·병원행정·임상 등 거의 모든 분야를 포괄하였다. 이들에 의해 도입된 새로운 교육방식과 의료기술, 4년제 간호교육, 인턴-레지던트십 등의 새로운 제도 등은 이후 우리나라 의료체계의 기반이 되었다.

1948년 남한에 국한된 대한민국 정부가 수립되면서 정부 내 공중보건조직과 활동은 크게 축소되었다. 이는 보건의료행정에 중점을 두는 선진국과 달리 의식주와 전염병이 가장 큰 문제였던 당시는 정부부처 가운데 가장 규모가 컸던 보건후생부가 사회부의 1개 국(局)으로 축소되는 큰 변화를 겪게 되었다(유승흠[2008]). 1949년 「정부조직법」이 개정되면서 보건부가 독립되고 의정·약정국과 함께 공중보건활동을 담당하는 방역국이 설치되지만 각 도(道)의 보건활동은 역시 사회국에서 담당하는 1개 과의 형태로 남게 되었다(맹광호[1999]).

보건소는 보건행정의 말단기관으로서 1953년까지 전국에 15개의 보건소와 471개의 보건진료소를 설치·운영한 다음 1956년에 「보건소법」을 제정하여 시·군·구마다 1개의 추가적인 보건소 설치를 의무화하였다. 초기 보건소의 업무는 전염병, 모자보건, 학교보건, 환경위생(산업보건), 보건통계, 보건사상 등의 업무를 수행하도록 법에 정하였다(이병학[1958]). 1946년 10월 서울에 설치한 모범보건소는 1949년 7월 중앙보건소로 개칭하고 54명의 직원이 유아, 아동, 임산부보건사업, 결핵, 성병, 구강보건사업, 환경위생지도 등의 보건교육사업을 수행하였다(이준상[2000]).

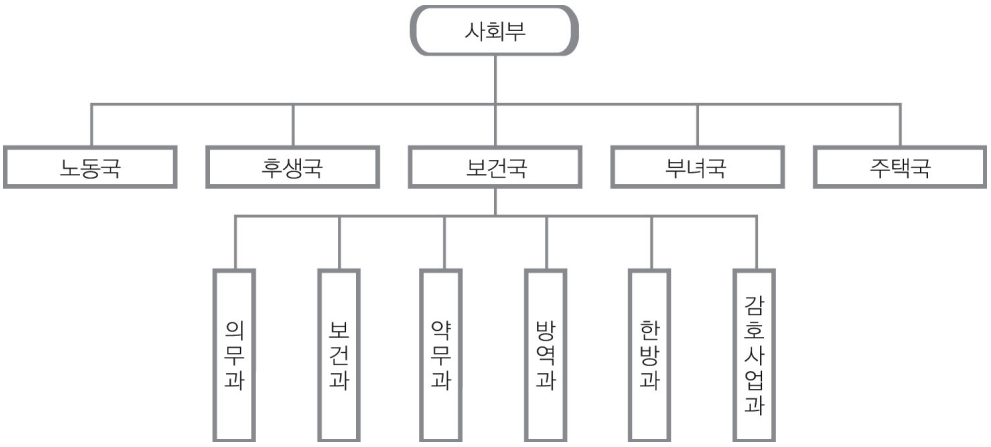
한편, 이 시기의 공중보건활동을 위한 인력은 주로 1953년 중앙보건소 내 설치된 공중보건원(보건행정학부·역학부·통계학부·보건학부·환경위생학부)과, 보건요원 단기교육으로(이준상[2000]) 의사와 보건요원 약 330명을 훈련시킨 일 그리고 전국 8개 의과대학에서 위생학을 공부한 일부 의사들이 보건직 공무원으로 진출해서 활동한 일을 들

수 있다(맹광호[1999]). 증설되는 보건소의 보건기술요원 부족을 해결하기 위하여 1955년 한·미 재단의 후원으로 서울 회현동에 설치했던 공중위생원에서는 6개월 과정의 고급 공중보건요원들을 양성하기도 했는데, 이 공중위생원은 1959년 서울대학교 보건대학원의 설립 모체가 된다. 부족한 보건전문인력을 양성하기 위하여 권이혁(1964)은 현직 공무원의 보건대학원 이수기회 제공을 제안하기도 하였다.

〈표 3-6〉 중앙 공공보건행정조직 변천

연도	주요 변화
1948	사회부 신설, 보건 · 후생 · 노동 · 주택 · 부녀국 설치(1실 5국 22과)
1949	보건부 신설, 의정 · 방역 · 약정국 설치
1955	보건사회부로 통합(6국 22과)

[그림 3-7] 우리나라 정부수립 시 보건분야 기구표



자료: 신윤표(1985).

2) 결핵 등 전염병 퇴치사업

식량의 부족은 열악한 주거환경과 더불어 급성 전염병·한센병·결핵 등의 전파 속도를 더욱 부채질하였다. 식량 문제는 국민들의 건강과 영양상태를 유지시킬 수 있는 중대한 국가정책으로 이 문제를 해결하려고 했지만 식량의 수급구조를 개선하기에는 역부족이었다(이종찬[2005]).

이 시기의 주요 공중보건활동은 역시 이때 발생빈도가 높았던 각종 수인성 전염병 예방을 위한 방역활동과 예방접종이 주를 이루었고, 이를 위해 새로운 「전염병예방법」이나 「해·항공검역법」 등이 제정된 것도 이 시기이다. 결핵 환자를 위한 입원병상은 1950년대 당시 약 2000~3000개 정도였고 1952년부터 BCG 접종사업이, 1955년부터 정부차원의 X선 검진사업이 시작되었다(구미진[2005]).

정부는 사설 결핵요양원의 개설을 보조하거나 도립병원 내에 결핵병상을 마련하고 대규모 결핵요양시설을 건축하여 결핵 환자 수용시설을 증설하겠다는 계획을 자주 세웠다.

하지만 기존의 시설을 개보수하거나, 해외원조를 받는 데 그쳐 군 차원의 결핵관리의 일부가 아니라면 계획을 추진할 재원과 의지가 부족하였다(구미진[2005]).

결핵은 1954년 제정된 「전염병예방법」을 통해 관리되었는데 결핵에 대한 건강검진, 예방접종, 의료인의 보고의무를 적시하고 있으나 실효성이 적었고(구미진[2005]), 1956년 12월 「보건소법」이 제정되어 결핵 등의 전염병 관리를 추진하였지만 재정적인 여건, 전문요원 부족, 장비 및 시설의 취약 등으로 별다른 활동을 하지 못하였다(맹광호[1999]).

「보건소법」이 공포된 것은 1956년 12월이지만 보건소사업의 확장은 1962년 9월에 「보건소법」이 개정된 이후부터이며, 모든 보건사업이 보건소에서 취급되기 시작한 것은 1963년 3월부터이다(권이혁[1964]).

나. 공중보건 기반 확충기: 1961~94년

1961년 군사정변 이후 문민정부가 들어서기까지 정권의 행정적 통치 스타일이 모두 군사문화의 영향을 받을 수밖에 없었다는 점에서 같은 시대로 구분하였다. 특히, 행정체계의 영향이 큰 공공보건의료 측면에서 보면 이 30년간은 비교적 강력한 행정력이 가능했던 시기이고, 이로 인해 우리나라의 공중보건활동이 크게 발전할 수 있었던 시기로 볼 수 있기 때문이다.

우선 1961년에 시작된 제3공화국은 오랜 빈곤의 역사로부터 국민을 구한다는 기치 아래 국가의 경제개발에 정부의 모든 행정력을 동원했고, 이 과정에서 부양인구 수 감소를 목표로 한 가족계획사업이 본격적으로 시작되었다. 이때부터 전국 보건소망이 비교적 활발하게 가동되기 시작하였는데, 시대적 중점과제는 보건행정조직의 변화를 가져와 산업화에 따른 환경위생에 대한 관심이 생겨나기 시작했으며 가족계획사업에 대한 정부의 의지가 조직화되었다. 결핵관리와 가족계획은 정부가 1960년대에 역점을 두었던 국가정책적 보건사업이었다.

〈표 3-7〉 중앙 보건행정조직 변천

연도	주요 변화
1963	보건사회부에서 노동청이 분리됨
1967	환경위생과, 식품위생과, 결핵과 신설
1972	가족계획, 모자보건, 국민영양사업을 위한 모자보건관리실 신설
1980	환경청 신설(1990년 환경처, 1994년 환경부로 승격)
1990	사회복지정책실 신설

1) 결핵관리사업

1950년대 말 높은 결핵 유병률과 사망률, 국가결핵관리사업 미비, 환자들의 소요 때문에 결핵은 사회적으로 문제시되는 질병이었다.

국가결핵관리사업은 5·16 군사정변 직후인 1961년부터 가동되기 시작하여 1963년부터 체계적으로 실행되었다. 「결핵예방법」(1967년)은 민간·병의원의 의사에게 결핵 환자

발생 시 관할보건소에 신고할 것을 규정하였지만 그 영향은 미미하였다. 다만, 제2차 결핵관리사업의 법률적 근거가 되어 전국 곳곳에 결핵요양시설이 확충될 수 있었다(맹광호[1999]). 「결핵예방법」 제정을 통하여 결핵으로 인한 개인적·사회적 피해를 방지하고, 국가와 지방자치단체의 결핵예방사업 의무화를 이끌어내었다. 크리스마스 씰을 이용하여 재원 모금의 가능성을 모색하였으며 대한결핵협회를 설립하는 등 민간사업조직을 법령에 반영하였다(맹광호[1999]). 1970년대 국가결핵관리사업의 관리기구는 보건사회부의 결핵예방과 결핵관리심의회를 정점으로 이루어졌는데 보건사회부 결핵예방과는 시·도 보건사회국 산하의 보건과와 연결되었고, 보건과에서 각 지역의 보건소와 보건지소를 관리하였다(구미진[2005]). 1972년 전국적으로 189개의 보건소와 1,473개의 보건지소가 있었고 보건소와 보건지소망을 통해 결핵 환자를 관리하였다. 결핵협회 산하의 결핵연구원은 역학적 조사와 세균학적 조사, 관리요원의 훈련, 의료지도 등의 사업을 수행하였다.

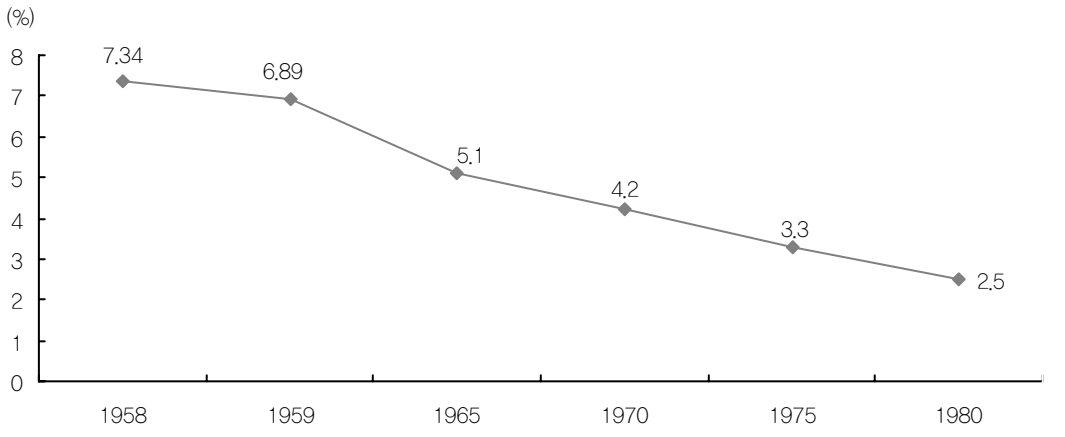
국가결핵관리사업의 전개과정 동안 세계보건기구의 기술 및 재정적 지원과 민간조직인 대한결핵협회의 노력으로 결핵 환자 수는 감소하였고 약제 내성률도 1980년대 후반이 되면서 점차 감소하였다. 결핵관리사업의 성공적 결과에 대해 『한국결핵사』(1998)는 당대의 결핵실태와 결핵의 사회적 문제화, 새로운 치료기술의 개발, 국제적 보건 프로그램의 적용과 국내 행위집단의 노력이 이끌어낸 산물로 평가하였다.

〈표 3-8〉 국가별 폐결핵 환자 유병률(1968~70년)

국가	조사연도	연령대	X-RAY 의심군(%)	인구 천명당 세균검사 양성반응자 수(명)
말레이시아	1970	15세 이상	0.74	5.7
일본	1968	0세 이상	1.5	0.9
크메르공화국	1968	5세 이상	2.1	3.0
대만	1968	10세 이상	2.8	5.0
필리핀	1964	5세 이상	4.0	7.2
한국	1970	5세 이상	4.2	7.4

자료: 배길한(1976).

[그림 3-8] 폐결핵 유병률의 변화 추이



자료: 구미진(2005).

2) 가족계획사업

제3공화국은 기아와 빈곤으로부터 탈출을 위한 새로운 경제개발정책을 추진하게 되었다. 과잉인구와 저생산성 문제는 경제개발계획 추진의 큰 장애로 여겨지게 되었는데, 인구 증가를 둔화시키지 않고서는 경제개발이 불가하다는 인식이 확고해지면서 가족계획사업은 경제개발을 위한 수단의 하나로 인식되었다. 이에 정부는 1962년부터 인구 증가 억제를 위한 기본수단으로서 가족계획사업을 경제발전계획에 포함하여 추진하였다(조남훈[1983]).

1970년대에는 「가족계획연구원법」(1970년)과 「모자보건법」(1973년)을 만들어 국가차원의 가족계획사업 지원과 활동의 근거를 마련하였다. 가족계획사업은 정부의 보건소망과 민간조직인 대한가족계획협회, 그리고 새마을운동의 마을부녀회 등이 함께 참여함으로써 정부와 보건의료 전문인력, 지역사회의 능동적 참여가 이루어낸 대표적인 보건사업이었다(맹광호[1999]).

1980년 이전까지 가족계획사업은 홍보계몽활동을 전담하는 가족계획요원과 직접 피임시술을 제공하는 지정 의사를 주축으로 한 피임보급체계와 단기간의 피임보급 확대를 위하여 일선요원에게 소정의 피임방법별 사업량을 부과하는 소위 목표량제도와 정부 지원에 의한 무료피임보급이라는 관리제도를 근간으로 이루어졌다(조남훈[1983]).

이와 같은 다각적인 노력에 힘입어 합계출산율은 1960~82년 기간 동안 6.0명에서 2.7명으로, 인구 증가율은 3.0%에서 1.6%로 저하되었다. 가족계획사업은 농어촌의 여성들이 사업의 자발적인 주체세력이 되었다는 점에서도 다른 개발도상국의 모델로 간주되기도 한다(이종찬[1999]).

우리나라 가족계획사업은 주로 산아제한에 집중되었다. 1962년 이래 임신중절 시술은 원하지 않는 임신을 출산으로 연결시키지 않기 위한 수단이 되어왔다. 더군다나 정부에서 인구 증가를 억제시키기 위한 방안으로 임신 초기에 임신중절을 원하는 부인에게 월경조절술이라는 수술비를 지원하기도 하였다.

이러한 인구억제정책은 가족계획 어머니회(1968년) 등 민간단체들의 설립과 가족계획사업을 역점적으로 펼치는 데 힘입어 우리 사회에서 임신중절 시술을 크게 성행하게 만든 계기가 되었다(전효숙 외[2003]).

또한 출산율이 급격히 감소하고 소자녀관이 형성됨에 따라 남아 갖기를 희망하는 남아선호관이 결합되어 성비에 심각한 기형이 초래되기도 하였다. 실제로 1980년 우리나라 출생 성비는 여아 100명당 남아 104.3명이었으나 1990년에는 116.9명을 기록하기도 하였다(전효숙[2003]).

이러한 사회적 현상은 1987년 「의료법」 개정 시 태아의 성감별을 금지하고 이를 위반할 경우 의사면허를 취소하는 조항을 신설하는 형태로 발전하였다.

3) 보건의료 연구개발(R&D) 투자

보건사회부 모자보건과 가족계획평가반이 가족계획사업의 평가연구기능을 확장하는 과정에서 1970년에 국립가족계획연구소가 설립되었다. 1971년 「가족계획연구법」에 따라

특수법인의 형태로 설립된 가족계획연구원은 국립가족계획연구소의 기능을 계승・발전한 것이었다(홍문식[1998]). 가족계획연구원은 가족계획사업의 효과적 수행을 지원하기 위한 조사연구, 사업성과에 대한 분석・평가, 일선 가족계획요원 및 사업관계자에 대한 교육・훈련 등의 기능을 수행하였다.

한편, 정부는 1975년 12월 31일 「한국보건개발연구원법」을 제정하여 한국보건개발연구원[84]을 설립하였는데, 한국보건개발연구원의 설립 목적은 국민보건 전반에 관한 제도의 발전 및 이와 관련된 제 부문의 과제를 현실적이고 체계적으로 연구하게 함으로써 국가의 보건계획 및 보건정책의 수립에 기여하기 위해서였다.

무의촌을 일소하고 저소득층에 대한 의료시혜를 개선확충할 의료제도의 개발을 계획 및 연구하는 것은 당시 가장 중요한 사업이었는데, 도시 영세민이나 농어촌 저소득층이 싼값으로 의료혜택을 받을 수 있도록 한국 실정에 맞는 새로운 의료체계와 전 국민을 대상으로 한 의료보험제도 그리고 이에 필수적인 무의촌 179개소(1975년 5월 현재) 일소방안을 연구・개발하도록 하기 위한 것이었다.

정부는 미국 국제개발처의 500만달러의 재정지원을 받아 강원도 홍천, 전라북도 옥구, 경상북도 군위 3개 군에서 시범사업을 시작하였다. 보건소와 보건지소를 재조직하고 면 단위에 근무하는 보건요원을 다목적 요원화(보건진료원)하고 지역의료보험 시범사업을 수행하였다(이규식[2000]).

정부의 연구기관 통폐합 방침에 따라 1970년 설립된 가족계획연구원과 1976년 설립된 한국보건개발연구원이 1981년 통합되면서 「한국인구보건연구원법」에 의해 한국인구보건연구원이 설립되었다. 그 후 1989년 사회보장심의위원회의 연구기능을 흡수하여 보건사회부 사회보장심의위원회 연구반의 기능과 인력이 이관되었다.

1990년에는 사회복지 정책개발에 관한 연구기능도 갖게 되면서 1990년 1월 한국보건사회연구원으로 개편되었다. 한국보건사회연구원은 국책연구기관으로서 국민보건의료제도에 관한 평가 및 정책개발, 보건산업 관련 정책연구, 사회보장 및 복지서비스에 관한 정책 연구, 인구 문제 및 가족에 관한 정책개발, 보건복지 국제협력증진 및 기술정보 교류, 공청회 및 정책토론회를 통한 국민여론 수렴 등의 기능을 수행하게 되었다.

4) 무의촌 해소

이 시기에 점차 개선되기 시작한 농어촌 경제상태와 더불어 증가하는 농어촌 주민의 의료수요는 1970년대 들어서면서 보건소 신설을 통해 상당한 수준으로 해결되었다. 1956년 「보건소법」이 제정될 당시 보건소는 도지사가 설치하도록 하여 시・군・구 행정 단위

84) 한국보건개발연구원의 주요 사업은 ① 국민보건에 관한 제도의 발전을 위한 조사연구, ② 합리적 의료제공체계의 수립을 위한 조사연구 및 재평가, ③ 종합보건의료 시범사업(일정 지역 내에서 시범적으로 행하는 질병의 예방, 진단, 치료, 재활사업 및 의료보험 등에 관한 종합적인 사업을 말함)의 실시 및 평가, ④ 장단기 보건의료의 수요조사 및 평가, ⑤ 지역사회 주민의 건강유지 및 향상을 위한 지원, ⑥ 종합 보건의료 시범사업에 종사하는 자의 교육 및 훈련, ⑦ 국내외 연구기관과의 정보교환, 공동연구 및 이에 대한 지원, ⑧ 국가로부터 위촉된 보건의료에 관한 조사연구사업 등이다.

당 1개소를 설치하도록 규정되었으나, 1962년 「보건소법」이 개정될 때 도지사에게 준 설치·운영권을 시장, 군수에게 이양하여 지역의 행정 실정에 맞게 운영할 수 있도록 하였다(신윤표[1985]).

무의면 해소를 위해 전문의가 되고자 하는 의사들을 대상으로 6개월 무의촌 파견근무 의무화 및 의대생 대상의 공중보건의사 장학금제도의 도입 등으로 농어촌 보건소와 보건지소에서는 어느 정도 1차적인 의료활동도 함께 수행할 수 있었다(맹광호[1999]).

1978년 12월에 「국민보건의료를위한특별조치법」이 제정되어 의사 300명과 치과의사 304명이 최초로 공중보건의사에 배치되었다. 즉, 공중보건의사는 군복무 대신에 무의촌에 근무하는 제도이다.

1980년 12월 「농어촌등보건의료를위한특별조치법(이하 농특법)」이 공포되었는데, 이에 근거하여 배출되는 공중보건의사를 보다 효율적으로 관리하고 배치하며, 이들의 복리와 신분을 보장하기 위해 '공중보건의사제도의운영지침'이 제정되었다. 「농특법」에 의해 실시된 또 하나의 무의촌 해소정책은 보건진료소제도이다. 이 제도는 1977~80년 한국보건개발연구원에서 3년간 8개 보건진료소를 시범적으로 운영한 후 1980년부터 전국의 의료취약지역 단위에 보건진료소를 설치하는 것으로 시작되었다.

간호사 자격을 소지한 자 중에서 일정 기간 동안 직무교육을 이수한 자를 보건진료원[85]으로 임용하였는데, 이 제도의 실시로 농어촌의 구석구석까지 보건의료인력이 배치되었다(신의균[2001]).

반면, 의료인력의 해외유출도 심각하였는데, 1960년대 중반 의사들의 집단적 미국 이민과 간호사들이 독일·미국으로 취업을 떠난 영향 때문이었다. 따라서 1960년대 후반부터는 이민 가는 의사에 대해 1년 동안 보건소장 근무를 의무화하여 인력부족을 완화하려는 정책을 시행하였다(유승흠 외[2008]).

1972년 지역사회 모자보건사업 강화를 목적으로 한 「모자보건법」과 1974년과 1976년 사이 군 및 농업협동조합과 함께 1,340개의 면지역에 보건지소 건물을 신축하게 되었는데, 이 모두 무의면 해소를 위한 주요 밑거름으로 작용하였다.

또한 1980년 「농어촌보건의료를위한특례조치법」을 제정하여 공중보건의사들을 보건지소에 근무하도록 하였다.

---

85) 「농어촌보건의료특별조치법」 시행령 제14조에 의한 보건진료원의 임무에 해당하는 의료행위로는 상병상태를 판별하기 위한 진찰, 검사행위, 환자의 이송, 외상 등 흔히 볼 수 있는 환자의 치료 및 응급을 요하는 환자에 대한 응급처치, 상병의 악화 방지를 위한 처치, 만성병 환자의 요양지도 및 관리, 정상 분만의 개조 및 가족계획을 위한 피임기구 삽입, 예방접종, 위의 처치를 위한 의약품 투여가 있다. 보건업무로는 환경위생 및 영양개선에 관한 업무, 질병예방에 관한 업무, 가족계획을 포함한 모자보건에 관한 업무, 주민의 건강에 관한 업무를 담당하는 자에 대한 교육 및 지도에 관한 업무, 기타 주민의 보건의료증진에 관한 업무가 있다.

〈표 3-9〉 연도별 보건진료소, 보건진료원, 공중보건의 현황

(단위: 개소, 명)

연도	보건진료소	보건진료원	공중보건의
1985	1,640	1,533	707
1990	2,038	2,034	1,218
1992	2,039	2,039	1,460
1993	2,041	2,041	1,150
1994	2,045	2,045	1,095
1995	2,039	2,039	966
1996	2,032	2,032	1,013
1997	2,027	2,034	1,121
1998	1,950	1,995	1,057
1999	1,919	1,867	1,184
2000	1,904	1,839	1,076
2001	1,904	1,815	1,340
2002	1,891	–	–

자료: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 각년도.

5) 산업보건사업의 대두

산업재해와 직업병, 그리고 공해의 증가에 대비한 산업보건의 연구와 활동이 이 시기에 시작되었다. 「공해방지법」(1971년), 「위생사에관한법」(1975년), 「보건환경연구원법」(1975년), 그리고 「환경보건법」(1977년)과 「해양오염방지법」(1977년) 등을 만들어 환경개선을 위한 여러 가지 행정적 노력을 강화하기 시작하였다. 1981년 원진레이온 이황화탄소 중독이 사회문제화되었고 이 해에 「산업안전보건법」이 제정되었다.

최초의 산업재해 전문병원은 1971년 서울시 중구 정동에 설립된 가톨릭대학 부속 산업재해병원이다. 이 병원이 설립되기 전까지 대한산업보건협회 산하 직업병 클리닉이 있었지만 의원급으로서 주로 진폐증 환자의 진단과 요양만을 취급하였다(이광묵[2000]).

우리나라 산업보건의 시발점은 정부주도로 1981년에 제정된 「산업안전보건법」이라고 할 수 있다(박은주[2001]). 특히, 1970년대 이후 중화학공업 추진 등 급격한 산업화에 따라 산업재해가 대형화되고 빈발하였으며, 유해물질의 대량 사용 및 작업환경의 다양화에 따른 직업병이 증가하여 산재왕국이란 오염을 남길 정도로 어려운 산업환경이 「산업안전보건법」 제정의 배경이 되었다.

「산업안전보건법」이 제정된 이후에도 산업재해는 매년 급증하여 1983년에는 산업재해로 인한 손실액이 연간 GNP의 1%에 달하였다. 1987년 노동자 대투쟁 이후 노동조합의 조직적 성장과 함께 산업안전에 대한 관심이 조직적으로 이루어지기 시작하였다. 1988년 문송면 수은중독 사건이나 원진레이온 직업병 문제 등은 이 시기의 대표적인 산업재해 사건으로 산업재해의 심각성에 대해 사회적 공감대를 형성하는 계기가 되었다(박은주[2001]). 이후 노동부는 1990년 제1차 「산업안전보건법」 개정을 전후로 1991년 제1차 산업재해예방 6개년계획(1991~96년) 등의 광범위한 산업안전보건정책을 펼치기 시작하였다.

〈표 3-10〉 연도별 산업재해 발생 현황

(단위: 명, %)

연도	노동자	재해자	재해율	사망자
1975	1,836,209	80,570	4.39	1,006
1977	2,646,542	118,011	4.60	1,170
1979	3,607,595	130,307	4.48	1,397
1981	3,456,746	117,938	3.41	1,295
1983	3,941,152	156,972	3.98	1,230
1985	4,495,185	141,809	3.15	1,718
1987	5,356,546	142,596	2.66	1,761

자료: 노동부, 『산업재해분석』, 2000, p.99.

〈표 3-11〉 산업보건 관련 주요 정책 변화

연도	주요 내용
1963년	노동청 신설, 「산업재해보상보험법」 제정
1972년	직업병 특수건강진단제도 수립
1977년	직장의료보험 시작, 국립노동과학연구소 설립, 근로복지공사 설립
1981년	「산업안전보건법」 제정, 노동청이 노동부로 승격
1982년	「산업안전보건법」 시행령, 시행규칙 제정
1983년	특수건강진단기관 지정제 실시
1984년	근로복지공사 신설, 「진폐예방법」 제정
1985년	노동부 특수건강진단방법 및 직업병 인정 기준 발간
1987년	일반건강진단기관 지정제 실시, 보건관리대행기관 지정제 실시, 한국산업안전공단 설립, 노동부 지방노동청 설치, 노동자 대투쟁
1989년	노동부 산업안전국과 산업보건과 신설, 문송면 수은중독 사건, 원진레이온 직업병 문제 촉발
1990년	제1차 「산업안전보건법」 개정, ILO 가입
1991년	제1차 산업재해예방6개년계획(1991~96년)

6) 의료보험 도입

이 시기는 특별히 정부의 전 국민 의료보험 확대 실시 노력과 의료인력 및 시설확충이 집중적으로 이루어진 때이기도 하다. 1963년 12월 16일 「의료보험법」이 제정·공포되었으나 국가 주관의 의료보험은 실시되지 못하였다. 1965년 11월에 호남비료(후에 한국종합화학으로 개칭됨)에서 최초로 '피용자 의료보험조합'이 보건사회부 장관의 설립인가를 받았다. 1966년 3월에 봉명흑연광업소에서 의료보험조합 설립인가를 받은 것이 우리나라에서 사업장대상 의료보험 시범사업의 효시가 되었다.

한편, 지역주민 가입자에 해당되는 의료보험사업이 1965년 전주의 외국인을 중심으로 조직한 의료공제회인 '전주대한의료보험조합'에서 시작되었다. 1968년에는 부산에서 지역주민 10,000명 이상 가입자를 확보한 '부산 청십자 의료보험조합'이 설립되어 1969년 7월 인가를 받으면서 자영자를 대상으로 하는 의료보험사업이 시작되었다. 1976년 제4차 경제사회발전5개년계획 속에 의료보장제도 실시가 채택되었고, 1977년 1월부터 생활보호

대상자에게는 의료보호제도가 시행되었다. 1976년 12월 22일 「의료보험법」을 전면 개정하여 1977년 7월 1일부터 매달 보험료를 부담할 능력이 있는 임금소득계층부터 점진적으로 적용・확대하기로 정책추진목표를 설정한 후, 공무원과 사립학교 교직원 등을 대상으로 하는 「공무원및사립학교교직원의료보험법」(법률 제3081호)이 1977년 12월 31일 탄생하였다. 그 후 1979년 7월 300인 이상 사업장까지, 1982년 12월 16인 이상 사업장까지, 1988년 7월 5인 이상 사업장까지 당연 적용되었다.

한편, 전 국민 의료보험 실시를 위한 기반 조성으로 1981년 7월 홍천・옥구・군위 군에 농촌지역 의료보험 1차 시범사업을 실시하였다. 이후 1988년 1월 농어촌지역 의료보험의 전국 확대 실시에 이어 1989년 7월 도시지역까지 의료보험을 실시함으로써 12년만에 전국민 의료보험 시대를 열게 되었다.

의료보험을 도입하게 된 배경으로 북한과의 체제 경쟁(이종찬[1999]), 복지연금 실시가 부담이 된 기업인들의 요구, 의료보장에 대한 국민의 관심 증가(유승흠[2008]) 등이 거론되었다. 의료보험정책의 정착에 필수적인 필요의료자원 확보를 위하여 공공차관으로 보건소 및 모자보건센터를 설립하고, 공업단지와 농어촌지역 병원 설립과 의료장비 도입에 해외차관을 제공하였다. 또한 농어촌 주민의 보건의료 접근성을 높이기 위하여 보건진료소를 설치하고 6개월간 교육훈련을 받은 간호사를 보건진료원으로 양성・배치하여 농어촌 주민에 대한 보건예방활동과 경미한 환자의 진료를 담당하게 하였다.

결론적으로 1961년 5・16 군사정변 이후 30여 년에 걸친 군사정권시대는 공중보건 측면에서 볼 때 공중보건의료를 위한 행정체계나 실제사업 면에서 많은 발전이 이루어진 시기라고 볼 수 있다. 특히, 보건소망의 확충과 인력 및 시설 확보의 기반이 만들어짐으로써 농어촌지역 주민에 대한 기본적인 공중보건활동이 정착된 것은 큰 성과라고 하겠다(맹광호[1999]).

다. 공중보건 영역 확대기: 1995년~현재

1) 보건소 기능 정립과 공공보건의 역할[86]

1956년 「보건소법」 제정 시 여섯 가지 영역의 주요 업무로 출발한 보건소 기능은 이후 1962년 「보건소법」 제4조에 13개항으로 규정된 후, 세 차례의 개정을 거쳐 1995년 「보건소법」이 「지역보건법」으로 전면 개정되면서 종래의 전염병 예방, 가족계획, 모자보건, 영・유아 보건, 전염병 환자관리 등에서 지역보건의료계획 수립, 건강증진, 정신보건, 구강보건, 만성질환관리, 방문보건사업, 재활사업 등으로 그 기능이 점차 확대되었다.

보건복지가족부는 지역유형별로 보건소 기능을 재정립하며, 점진적으로 보건소 기능을 사전 예방적 건강증진사업 위주로 전환하고, 보건소를 거점으로 하는 보건의료서비스 체계를 구축하여 보건소를 평생건강관리 중심 기관으로 육성하겠다는 정책적 의지를 표

86) 이 부분에 대한 서술은 신호성, 「보건소 효율성 분석 및 운영 합리화 방안」, 한국보건사회연구원, 2008에서 발췌・요약한 것이다.

명하였다(최일문[2006]). 이러한 정부의 정책적 의지는 2005년 공공보건의료 확충안(보건소 기능을 예방 중심으로 개편)에서 분명하게 나타나며, 이 확충안에서는 보건소의 기능을 다음과 같이 정의하고 있다. 보건소는 ① 건강증진과 만성질병관리 등 예방 중심으로 기능을 전환하되, 지역 여건에 따라 필요한 진료기능은 지속적으로 수행하며, ② 사업의 기획·관리·평가와 지역사회의 공공 및 민간 기관과의 연계를, 보건지소는 대민서비스 제공으로 역할을 분담하고, ③ 도시지역 보건지소를 확충하여 지역사회 연계, 방문보건, 재활 및 만성질병관리 등 취약계층에 대한 보건서비스를 제공, ④ 또한 아웃소싱 등 프로그램 형태의 탄력적 조직과 인력 운영을 통해 건강증진·구강보건·정신보건 등 새로운 보건서비스 욕구충족과 더불어 「지역보건법」상 전문인력 최소배치기준을 충족한다. 최근 들어 진행되고 있는 공공보건소 역할에 관한 논의는 보건소의 역할을 보건 관련 로컬 거버넌스(local governance) 관리주체로 간주하여 지역사회 진단 및 기획기능과 지역사회 건강수준의 모니터링을 강조한다(보건복지가족부[2008]).

보건소의 기능 및 역할에 대한 다양한 입장은 크게 두 가지로 대별된다. 하나는 공공의료 강화를 주장하는 쪽으로 보건소의 1차 의료기능을 강화시켜 낙후된 보건소 역할을 강조하자는 입장이며, 또 다른 하나는 보건소의 효율적 운영과 민간의 역할을 강조하자는 입장이다. 그러나 필수보건의료 공급기반이 취약한 현 보건의료체계에서는 극단적으로 하나의 입장을 취하기보다는 1차 의료 강화라는 큰 틀에서 보건의료 공급체계의 효율화를 고려하여 민간의료자원의 참여와 공공기능 제고를 위한 민간위탁, 재정보조 등 민간의 역할을 강조하고 있다.

보건소의 조직 및 인력의 운영에 대한 개선방안으로 박윤형(2003)은 다양한 의견을 제시한 바 있는데 다음과 같은 제안이 주목된다. 첫째, 서비스의 종류별·생애주기별 접근지침과 실적 위주의 사업에서 문제 지향적이고 기획 및 평가가 강조되는 방향으로 사업의 수행 틀이 변화하여야 한다. 둘째, 직원에 대한 전문교육의 강화가 필요하다. 특히, 전염병관리·보건교육·방문간호·정신보건 등 전문서비스분야에 대한 교육 및 훈련 강화가 요청된다. 셋째, 공공–민간 협력을 높여 예방접종, 진료사업 등의 업무는 민간으로 위탁하고 보건소의 전략기획기능을 강화한다. 넷째, 보건소의 조직을 확대·개편하되, 전체 지역주민을 대상으로 하는 보건사업과 내소자를 위한 건강증진센터로 조직을 분리·운영한다.

공공보건의료의 기능을 강화하자는 입장(김창엽[1998])은 전통적인 보건소의 공적기능을 강조하는 의견으로 국민의 정부 당시 정부실패, 공공조직의 효율성을 강조하던 시기에 발표한 논문을 통해 보건소의 기능과 역할을 다음의 범주로 나누었다. ① 필수적인 국가기능을 수행하는 중심 기관: 지역보건의료정책의 수립과 집행, 즉 목표의 수립·기획·조정·관리·모니터링 및 보건 정보의 수집 및 정리 등 필수적 국가기능 수행, ② 노인·장애인 등에 대한 필수적 보건복지서비스 제공: 전통적 치료보다는 예방과 재활에 중점을 둔 의료서비스 제공(민간부문이 압도적인 상황에서 최소한의 필요 충족을 위해서도, 그리고 질적으로 높은 수준의 서비스가 되기 위해서도 공공부문이 충분한 역할을 수행해야 함), ③ 질적으로 수준 높은 건강증진, 예방사업의 수행, ④ 교육·홍보 등 전 주민을 대상으로 하는 서비스 등이다.

반면, 보건소의 효율적 운영을 주장하는 의견은(배상수[2001]) 보건소의 기능을 새롭

게 재편성하기 위해서 ① 보건소의 기능 중 규제업무와 진료 같은 직접서비스 제공기능 감소, ② 사전 예방적 건강증진 위주로 전환, ③ 필수사업은 국가책임하에 지원, 보건소 사업 수행 의무화, ④ 지역 특성과 재정형편에 맞게 지자체별로 권장사업 실시, ⑤ 업무위탁[87] 등을 통한 민간의료기관과의 상호협조 및 보완체계 유지를 강조하였다. 또한 기존 보건소의 주된 사업인 진료서비스, 전염병 예방관리, 모자보건사업 및 가족계획사업보다는 질병예방과 건강증진 차원에서의 보건교육, 주민건강증진사업계획 및 실현, 만성퇴행성 질환관리, 건강진단기능과 노인이나 장애자 및 만성질환자들을 대상으로 하는 복지사업, 정신보건사업 등에 우선순위를 두어야 함을 강조하였다.

한편, 질병의 예방과 관리는 보건소보다 민간의료기관에서 주요 역할을 담당하는 것이 비용효과적인 접근방법이 될 수 있을 것이라고 주장하면서 보건소 이미지 개선과 보건소의 활용도를 높이기 위해 보건소 시설관리에 힘써야 할 것을 제의하였다(전기홍 외 [1997]).

2) 국가 질병관리방식의 변화

이 시기 동안 우리나라 인구 집단의 질병양상 변화로 질환관리체계가 전염병관리체계에서 만성질환관리체계로, 치료 중심 사업에서 사전 예방적 건강증진사업으로 전환되었다. 이를 반영한 사망・질병・장애예방정책 관련 법령들이 정비되었는데 「국민건강증진법」 제정(1995년), 「정신보건법」 제정(1995년), 「지역보건법」 개정(1995년), 「보건소법」의 「지역보건법」으로 전면 개정(1995년) 등이 이루어졌다. 또한 보건사회부도 1994년 보건복지부로 개칭되었는데, 암정복10개년계획(1996~2005년)이 수립되고 '21세기 보건의료발전 종합계획(1998년)'이 수립되어 취약계층에 대한 보건의료지원 강화 내 '장애예방 및 재활의료체계 확립, 희귀 및 난치성 질환자에 대한 보호 강화', 질병 예방・관리 체계의 선진화를 위한 주요 질병에 대한 국가관리체계 수립, 전염병 예방 및 관리의 선진화, 정신질환 예방 및 관리의 선진화 등이 주요 목표로 설정되었다. 또한 사망・질병・장애 예방정책에도 변화가 있었는데, 「의료보호법」에 의한 장애인 의료비 지원사업(1990년), 보건소 내 각종 질병예방사업, 모든 영유아에 대한 예방접종사업(1996년), 선천성 대사이상 무료검사 실시(1997년), 각종 정신질환 예방사업 등이 수행되었다.

2000년 이후는 만성질환관리체계 및 사전 예방적 건강증진사업 체계화 시기로 「구강보건법」 제정(2000년), 「전염병예방법」 개정(2003년)이 이루어졌고, 사망・질병・장애예방정책 관련 조직으로 질병관리본부가 출범(2003년)하였으며, 보건복지부가 보건복지가족부(2008년)로 명칭이 변경되었다. 국민건강증진종합계획(Health Plan 2010)이 수립(2002년)되기 시작하여 저소득층 5대 암 무료검진체계 구축(2004년), 예방 중심의 평생국민건강관리체계 구축, 신종 전염병 및 생물테러 전염병관리를 위한 법적 기반 구축(2003년) 등이 이루어졌다. 이 시기에 이루어진 주요 예방정책사업으로 국가홍역퇴치사

87) 보건소가 수행 중인 업무 가운데 보건소가 전담해야 할 업무는 56% 정도이고 나머지는 민간에 위탁 가능한데, 건강증진사업의 경우도 40% 이상은 위탁이 가능하다(남정자[1996]).

업(2000년), B형 간염 수직감염 예방사업(2002년), 국가 암조기검진사업(2002년), 장애인 재활보조기구 지원사업(2001년), 보건소 내 각종 질병예방사업, 각종 구강보건사업 등이 시행되었다.

인간배아줄기 연구가 급진전을 보이면서 생명윤리 및 안전 확보는 국가의 중요한 보건의료정책이 되었다. 2005년 「생명윤리및안전에관한법률」의 시행으로 가장 중요한 장치가 마련되었지만 급변하는 시대적 요구에 부응하기 위하여 제도의 변화와 시스템의 보완이 필요하게 되었다. 특히, IRB(임상시험윤리위원회, Institutional Review Board)가 설치되어 있지 않은 기관의 연구자 심의 문제나 IRB에 대한 연구자들의 인식부족과 함께 소규모 과다 설립, 비효율적인 중복 심의, 생명윤리 전문가의 부족과 IRB 교육체계의 미흡 등은 주요 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 정부는 생명윤리 심의와 IRB의 다양한 역할에 대한 정책을 수립하고, 정부의 연구개발(R&D)과 IRB 운영 결과에 대한 인센티브 제공, IRB 교육활동의 지원, 인간을 대상으로 한 연구 심의에 대한 질 보증 및 인증체계의 개발, 지역거점 IRB의 운영 등을 지원할 필요가 있다.

3. 평가 및 정책과제

공공보건정책은 각 시대별로 가장 절박한 분야 및 과제에 집중하여 진행되어왔다. 따라서 향후 공공보건정책이 나아가야 할 바는 인구구조의 변화 및 질병의 양상, 의료이용행태의 변화, 시대정신과 밀접한 관련을 가지고 있을 것이나 모든 시대를 통틀어 관통하는 공공보건분야는 취약계층에 대한 안전망으로써의 역할이다. 공공보건분야의 투자가 미흡한 우리나라의 경우 취약계층 의료서비스 지원 강화, 공공기관을 통한 직접적인 서비스의 공급 증대, 질병의 예방과 건강증진을 위한 투자, 응급의료 및 지역 단위 공공보건 인프라 구축, 필수의료인력의 확보 등은 당면한 공공보건분야의 추진방향이 될 것이다. 특히, 질병예방과 건강증진을 위한 투자와 관련하여 미흡한 만성병 관리에 국가가 우선적으로 만성병 관리체계를 구축할 필요가 있다. 정부의 공공보건분야 투자는 민간주도에 의해 이루어진 보건분야 지형을 개선함으로써 보건분야의 불균형적 성장을 바로잡고, 국민 건강의 질과 양을 높이는 역할을 수행하게 된다. 이는 궁극적으로 성장잠재력의 확충으로 귀결되고 경제성장을 위한 기반으로 작용하게 될 것이다.

제3절 | 보건의료자원

1. 보건의료자원 개관

보건의료자원은 국민의 건강증진을 위한 가장 중요한 구성요소 중의 하나로서, 보건의료자원이 보건의료체계에서 어떻게 변화하고 발전되어왔는지를 파악하는 것은 매우 중요한 일이다. 이런 의미에서 시대별 보건의료자원 정책 변화와 보건의료자원 현황과 문

제점을 제시하고 보건의료자원의 향후 전망과 정책과제를 제시하고자 한다.

우리나라에서 보건의료라는 개념은 일제강점기하에서 형성되었으며, 이 시기의 가장 시급한 과제는 전염병의 통제와 기타 강점기정책 수행에 부수되는 보건의료 문제의 해결이었다. 이를 위하여 각 도에 1개소의 도립병원을 설립하고 이후 일제 말까지 60여 개의 병원을 설립하였다. 일제는 또한 한의사 양성기관의 폐지와 한의사를 정부조직에서 축출하는 일을 정책적으로 시행했으며, 이와는 반대로 의사에게는 높은 사회적·경제적 지위를 보장해주었다. 광복 이후 한국보건의료체계는 새로운 발전의 계기를 맞이하게 되지만, 미국과의 새로운 정치적·경제적 관계의 설정으로 인해 의료부문도 미국 의학과 의료제도의 광범위한 영향을 받게 되었다(유승흠[1990]).

이러한 분위기는 국가가 의료부문에 대한 관심을 줄이는 것과 함께 이 시기 한국보건의료체계 발전의 특성을 결정하는 중요한 요인으로 등장하게 되었다. 우리나라 보건의료자원의 발달은 보건의료체계의 역사적 발전과정과 밀접하게 연관 되어 있으므로 광복 이후 현재까지의 발전과정을 5단계의 시기로 구분하여 기술하고자 한다.

2. 보건의료자원의 시대별 변화

가. 보건의료 태동기: 1940년대 후반~1950년대

이 시기는 의료제공체계와 보건의료제도가 거의 방치되다시피 해서 1954년부터 1960년 기간 동안 정부 총예산 중 보건예산은 평균 0.97%에 불과하였다. 국가의 의료부문에 대한 관심 축소는 경제부문의 황폐화와 원조에 의존하는 빈약한 재정 조건하에서 의료에까지 관심을 돌릴 여유가 없었다는 데 1차적 원인이 있지만(문옥륜[1981]; 유승흠[1990]), 국가 형성과정에서 국가와 지배계급이 국민들의 사회개혁 요구를 배제하는 데 성공함으로써 의료나 사회보장 문제에 적극적이지 않게 된 측면도 있다(한국보건사회연구원[1987]). 이러한 경향은 1945년 광복과 더불어 실시된 미군정의 보건행정이 일제의 관료주의적 의사경찰제(Medical Police)[88]를 대체하면서 더욱 공고해졌다. 즉, 국가는 공중보건 업무만을 주로 담당하고 의료서비스는 민간부문에서 담당하는 자유방임적 분업구조를 추구하게 되어 더 이상 의료의 주요 생산자로서의 역할을 담당하지 않게 된 것이다. 그럼에도 미국식 보건행정체계의 도입이 의료복지제도를 사회복지 및 후생개념의 하나로 다루기 시작하는 계기를 마련해준 것은 사실이다.

그러나 1950년 6·25 전쟁의 발발로 인해 보건의료의 기반이 흔들리게 되었고, 전염병의 창궐로 인해 보건정책의 우선순위는 방역과 구호행정에 집중될 수밖에 없었다(유승

88) 광복과 동시에 미군정이 실시되면서 일제의 관료주의적 의사경찰제(醫事警察制, medical police)는 우리에게 생소하였던 사회복지 및 후생개념이라는 의료제도로 전환되었다. 1946년 중앙행정조직에 보건의료를 전담하는 미국식 보건행정의 모형인 보건후생부가 설치되었다. 1948년 대한민국 정부수립과 함께 중앙정부의 조직에 사회부가 설치되고, 보건의료 업무가 이에 속하게 되자 국가의 보건의료기능은 크게 축소되었다.

흠[1990]). 전후복구사업이 시작되면서 1956년에 이르러서야 비로소 보건의료자원정책과 관련된 보건의료 관련 법률에 의거한, 전국 500여 개소에 보건진료소 설치를 주요 골자로 하는 「국민의료법」이 제정·공포될 수 있었다. 그러나 이것도 1962년에 「의사법」이 개정된 후에야 전국적인 보건소 및 지소망을 갖추게 되었다.[89]

주요 인력과 의료시설, 병상 수의 증가도 이 시기에 이루어졌다. 의료인력은 의사 수가 1949년 4,375명에서 1960년 7,765명으로 1.8배 증가하였고, 치과의사와 한의사도 1949년에 740명과 1,657명에서 1960년에 1,369명과 2,922명으로 각각 1.9배와 1.8배 증가하였다. 한편, 간호사와 약사는 의사인력보다 크게 증가하여 간호사는 1,549명에서 4,836명으로 3.1배 증가하였고, 약사는 1,003명에서 4,696명으로 4.7배 증가하였다(유승흠[1990]).

〈표 3-12〉 주요 의료인력의 변화(1949~60년)

(단위: 명)

소유형태	1949(A)		1950		1960(B)		비(B/A)	
	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수
의사	4,375	21.7	4,577	22.3	7,765	31.1	1.8	1.4
치과의사	740	3.7	756	3.7	1,369	5.5	1.9	1.5
한의사	1,657	8.2	1,651	8.0	2,922	11.7	1.8	1.4
약사	1,003	5.0	1,046	5.1	4,696	18.8	4.7	3.8
간호사	1,549	7.7	1,588	7.7	4,836	19.4	3.1	2.5

자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

의료시설과 병상 수는 1953년에 비하여 1960년에 총 의료기관 수가 1.6배 증가하였고, 이 중 한방 병·의원 수가 2.1배로 가장 많이 증가하였으며, 병·의원과 치과 병·의원도 각각 1.6배와 1.5배 증가하였다. 병상 수는 1955년에 비해 1960년에 1.2배 증가하였다(유승흠[1990]).

한편, 6·25 전쟁 중에 의사인력의 절대부족 현상과 한의사들의 집단적 노력 등의 결과로 일제의 의료정책으로 인해 하락되었던 한의사의 지위가 「국민의료법」을 근거로 해서 의사와 동일한 지위를 갖게 되었고, 국가경제발전의 일환인 제약산업을 뒷받침하기 위한 약사인력의 대폭적인 성장이 있었다(한국인구보건연구원[1987]). 이후 양산된 약사들은 의사처방전 없이도 약의 조제·판매가 가능하게 되었고, 이것을 기화로 하여 약사가 1차 보건의료의 주요한 담당자로 기능하게 되었다.

이 시기에 무엇보다도 두드러진 것은 미국식 의료제도의 도입이었다. 이것은 전문의 제도를 가져왔고, 1951년 '의료업자 전문과목 표방 허가제'를 시행하면서 「국민의료법」상 10개의 전문과목을 정하게 되었으며, 1952년부터 8년간 서류심사를 통해 1,427건의 전

89) 한국인구보건연구원, 『의료자원과 관리체계에 관한 조사연구』, 1987.

문과목 허가증을 발급하고, 1960년부터는 고시제를 통해 허가증을 발급하였다. 그동안 일제강점기하의 의학교육목표는 단기교육을 받은 의사를 많이 배출하여 1차 의료욕구를 충족시키는 것이었으므로, 경성제대 의학부만 6년제로 학술연구를 지향하였고, 나머지 7개 의학전문학교는 4년제로 일반 의사를 양성하였다. 이에 대해서 건국 이후 많은 논쟁이 있었지만 결국 현행의 6년제로 귀결되었다. 이와 비슷한 문제로 세계보건기구가 1952년 한국 정부에 조사보고서를 제출하면서 준의사제도를 도입하여 의료인력의 불평등 분포를 개선하고자 하였으나, 정부와 의대교수들의 반대에 부딪혀서 현재에 이르게 되었다(배한주[1996]).

〈표 3-13〉 의료시설 및 병상 수의 변화[90] (1949~60년)

(단위: 개소, 개)

소유형태	1953(A)		1955		1960(B)		비(B/A)	
	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수
병 · 의원 수	2,588	12.6	2,932	13.6	4,013	16.1	1.6	1.3
치과 병 · 의원 수	508	2.5	596	2.8	757	3.0	1.5	1.2
한방 병 · 의원 수	863	4.2	1,284	6.0	1,779	7.1	2.1	1.7
총 의료기관 수	4,792	23.4	6,073	28.2	7,700	30.8	1.6	1.3
총 병상 수	–	–	7,975	37.1	9,951	39.8	1.2	1.1

자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

나. 필수보건의료 기반 확충기: 1960~70년대

1961년을 분기점으로 하여 1962년에 「의료법」 전면 개정 등 보건의료의 법체계가 정비되기 시작하였다. 개정된 「의료법」에서는 의료업자의 도시집중을 억제하기 위하여 의료기관 개설허가제도를 마련했다.[91] 이후 1965년 신고제로 바뀌었다가 1973년 의료기관의 편중을 막기 위하여 다시 허가제가 도입되었다. 정부는 1970년 의료기관과 의료업자의 도시집중을 억제하고 농어촌 의료시설을 평준화하기 위한 방안으로 병·의원의 건축을 보건사회부의 사전 동의 후에 시·도 지사가 허가하도록 하는 「건축법」 개정을 건설부에 요청하기로 한 바 있으나, 의료자원의 절대적 부족으로 인해 실제 정책으로는 반영되지 못하였다. 그 외 1973년 개인병원의 경영을 공익화하기 위해 의료법인만이 병원을 개설할 수 있도록 하는 제도를 「의료법」 개정안의 일부로 도입하려고 하였으나, 병원이 병상 수를 줄여 의원으로 탈바꿈하고 단 1개 의료기관만이 신청하는 등 의료기관이 거의 호응하지 않아, 1974년 법인을 설립하지 않아도 병원을 개설할 수 있도록 하는 재개정안을 마련하게 되었다(유승흠[1990]).

90) 병상 수는 기준연도가 1955년이다. 총 의료기관 수에는 보건소 등 기타 의료기관이 포함되어 있다.

91) 대도시에 한해서 의료기관을 허가제로 하고 다른 지방은 신고제로 규정하였다가, 곧이어 지방병원도 허가제에 해당함을 정정·해명 발표하였다.

이러한 근대적인 법체계의 정비에도 불구하고 당시의 현실은 의식주를 해결하는 경제개발이 최우선과제였으며, 모든 국가정책은 경제개발을 중심으로 결정되고 시행되었다. 또한 낮은 경제수준으로 인하여 전반적인 의료이용 수준이 낮았으므로, 의료이용의 경제적 장애 해소가 최대 현안이 되었고 경제적 논리와 배치되는 성격이 강한 보건의료는 투자 우선순위에서 밀릴 수밖에 없었다(문옥륜[2000]; 이수연[2007]).

하지만 이러한 상황하에서도 보건의료인력과 시설은 다소 증가하였다. 주요 의료인력의 변화를 살펴보면, 의사 수는 1960년에 7,765명에서 1980년에 22,564명으로 2.9배 증가하였고, 치과의사도 1960년에 1,369명에서 1980년에 3,620명으로 2.69배 증가하였다. 한의사는 거의 증가하지 않은 반면 약사와 간호사는 큰 폭으로 증가하여 약사는 5배 이상 증가하였고, 간호사는 8배 이상 증가하였다(보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도).

한편, 이 기간에는 1950대에 도입된 미국식 전문의제도로 인하여 전문의가 크게 증가하였다. 그러나 병원시설의 기능 위축으로 인하여 대다수 의사와 전문의가 개업을 하게 되었고, 이는 개업의제도의 확립으로 이어지게 되었다. 1969년 당시 전체 의사 9,625명 중 70%가 개인개업을 하였으며, 15%가 보건행정, 시·도립 병원과 개인병원에, 그 외는 대학병원에 근무하였고, 전체 전문의 2,345명 중 약 60%가 개인개업을 하고 있었다(조병희[1990]).

우리나라는 폐쇄형 체계[92]여서 의원들이 주어진 여건에서 최선을 다해야 하는 상황이었으므로 가급적 입원이 가능한 병상을 갖춘 병원으로 기능하면서 자금을 축적하고 규모를 확장함으로써 병원 혹은 종합병원으로 성장하는 한국의 독특한 의료자본 형성이 이루어졌다. 전문의의 과잉공급과 의료고급화에 대응하는 유효수요가 부족하던(유승흠[1990]) 우리나라의 의료상황에서 미국의 이민 요청이 있자 1960년대 후반에서 1970년대 초반까지 약 3,500명의 의사(당시 총 활동 의사의 1/4)가 이민을 갔다. 이 시기 의사의 고용상태는 전문의의 과잉공급 현상과 과다한 개인개업의 이유를 충분히 추정하게 한다.

〈표 3-14〉 주요 의료인력의 변화(1960~80년)

(단위: 명)

소유형태	1960(A)		1970		1980(B)		비(B/A)	
	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수
의사	7,765	31.1	14,932	47.5	22,564	60.3	2.9	1.9
치과의사	1,369	5.5	2,122	6.8	3,620	9.7	2.6	1.8
한의사	2,922	11.7	3,252	10.3	3,015	8.1	1.0	0.7
약사	4,696	18.8	14,648	46.6	24,366	65.1	5.2	3.5
간호사	4,836	19.4	14,506	46.1	40,373	107.9	8.3	5.6

자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

92) 개업 의사가 병원의 남아도는 입원시설을 이용할 수 없다.

〈표 3-15〉 의사의 고용상태(1962, 1969년)

(단위: 명)

고용상태	1962	1969	1969(전문의)
개인개업	3,660(71.0)	4,488(69.8)	1,395(59.5)
의대교수	387(7.5)	574(8.9)	417(17.8)
공립병원	585(11.4)	517(8.0)	345(14.7)
보건행정직	184(3.6)	194(3.0)	–
재단병원	261(5.1)	318(4.9)	188(8.1)
개인병원	77(1.5)	346(5.4)	–
소계	5,154(100.0)	6,434(100.0)	2,345(100.0)
인턴 · 레지던트	256	1,036	–
군 입대	820	1,233	276
무직	260	416	180
불명	100	506	158
합계	6,590	9,625	2,959

자료: 대한의사협회.

〈표 3-16〉 의료시설 및 병상 수의 변화(1960~80년)

(단위: 개소, 개)

소유형태	1960(A)		1970		1980(B)		비(B/A)	
	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수
병 · 의원 수	4,013	16.1	5,637	17.9	6,666	17.8	1.7	1.1
치과 병 · 의원 수	757	3.0	1,344	4.3	2,028	5.4	2.7	1.8
한방 병 · 의원 수	1,779	7.1	2,443	7.8	2,328	6.2	1.3	0.9
총 의료기관 수	7,700	30.8	10,493	33.4	11,781	31.5	1.5	1.0
총 병상 수	9,951	39.8	16,538	52.6	65,041	173.9	6.5	4.4

주: 병상 수는 기준연도가 1955년임.
총 의료기관 수에는 보건소 등 기타 의료기관이 포함되어 있음.
자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

주요 의료인력의 증가에 비해서 의료시설의 변화는 그 증가가 다소 완만해서 1960년에 비하여 1980년에는 총 의료기관 수가 1.7배 증가하였으나 인구증가율을 고려한 인구 10만명당 의료기관 수는 거의 증가하지 않았다. 한방 병·의원의 경우도 총수는 증가하였지만 인구당 수는 오히려 다소 감소하는 경향을 보였다.

반면, 치과 병·의원의 인구 10만명당 수는 1.8배 증가하여 치과 병·의원이 일반 병·의원보다 크게 증가한 것을 볼 수 있다. 인구 10만명당 의료기관은 증가하지 않았지만 병상 수는 6.5배로 크게 증가하였고, 인구 10만명당 병상 수도 4.4배 증가하여 주로 병상을 가진 병원이 크게 증가하였다(보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도).

종류별 병원의 증가를 보면, 일제강점기에 건립된 도립병원은 지방행정부에 승계되어 시·도립 병원이 되었으나 정부 재정의 빈곤과 우선순위에 밀려 공공병원들은 의사의 부

족, 시설의 노후로 수용기능 이상을 수행하기 어려웠다. 이것은 1960년대 들어 일부 개선되긴 하였으나 이후에도 계속되었다. 이러한 상황 속에서도 정부는 1960~69년의 10년 동안 서울과 지방에 12개의 소규모 시·도립 병원을 설립·운영함으로써 저소득계층의 진료에 기여하고자 하였다(유승흠[1990]).

그러나 공공병원이 의료체계에서 차지하는 비중은 크게 축소되고 있었다. 즉, 1949년에 비하여 1971년에는 병원의 숫자나 병상 수로 볼 때 전체 규모는 증대되었으나 종교재단이나 사립대학 소유의 재단병원은 이와 비교할 수 없을 정도로 크게 증가되었다. 병상수도 국·공립병원의 규모는 동 기간에 1.6배 증가한 것에 비해 사립재단병원은 7.3배 증가하여 국·공립병원보다 1.5배에 달하는 병상 수를 갖게 되었다. 한편, 개인소유의 병원도 크게 증가하였다(조병희[1990]).

〈표 3-17〉 소유형태별 병원 수와 병상 수

(단위: 개)

소유형태	1949		1960		1971	
	병원 수	병상 수	병원 수	병상 수	병원 수	병상 수
국공립병원	42	2,905	53	2,810	65	4,575
사립재단병원	11	963	56	3,234	92	7,037
개인병원	(자료 없음)		(자료 없음)		109	3,209

자료: 조병희(1990).

이러한 현상은 이 시기의 보건의료자원분야를 특징짓게 되었다. 즉, 시·도립 병원의 지역의료센터로서의 권위 상실과 더불어 당시 한국의료체계에서 병원부문 전체의 역할이 축소되었으며, 소규모 민간자본에 의한 이윤추구형 개인의원이 의료서비스 공급의 주축을 담당하게 되었다. 결과적으로 입원수요가 부족해진 종합병원도 부족한 입원수요를 대신하는 수익창출방안으로 외래환자의 진료에 주력하게 되어 병원의 이윤추구 현상은 그 정도가 심화되어갔으며, 개인의원과 종합병원의 기능중복 현상도 심화되었다. 이에 대한 대책으로 국립병원, 시·도립 병원, 보건소, 보건지소 등을 연결시키는 보건의료망의 체계 형성이 중요한 국정과제로 채택되었으나, 평가 교수단의 평가보고서에 따르면 계획된 투자금액 중 극히 일부만이 집행됨으로써 현상의 가속화를 막지 못하였다(조병희[1990]).

비록 제1차 경제개발계획과 제2차 경제개발계획의 총투자액 중 보건부문에 배정된 액수가 각각 0.6%와 0.8%에 불과한 현실이긴 했지만, 1962년 「보건소법」의 개정에 따른 시·군·읍 단위의 보건소 설치가 완료된 것과 보건지소의 확충에 정책적으로 높은 우선순위를 두기 시작했다는 점은 이 시기에 달성한 커다란 성과라고 할 수 있다. 제3차 경제개발계획에서 총투자액에 대한 보건투자액의 비율은 0.9%였다. 이때는 정신질환자를 위한 의료시설을 확충하려는 노력을 하였고, 전국 읍·면의 인구, 지역별 조건, 교통편의 등 여건을 감안하여 그중 의료취약지역에 공의의 배치, 순회 진료소, 병원선을 두는 등 무의료지역 일소를 위한 계획을 시행하였다.

이 밖에 저소득층을 위한 의료자원 확충을 위한 정책으로 1974년 영세민 구료 목적인

‘새마을진료권’을 발급하였고, 1976년에는 ‘특정의무지정의사제도’를 도입하여 전국 198개 보건소장 전원을 의사로 충원하는 노력도 진행되었다(한국인구보건연구원[1987]). 1, 2, 3차 경제개발계획과 맞물린 의미 있는 의료자원의 발달이 있었고 질병의 예방과 치료시설의 확충을 위한 노력은 있었으나 의료시설의 부족, 병상의 도시집중, 농어촌 보건시설의 미비, 의료요원의 부족, 질병관리 및 모자보건의 불충분 등의 문제는 여전히 남아 있었다.

다. 의료서비스의 양적 확대기: 1970년대 말~1980년대 말

이 시기의 전반기에는 월남전에서의 경제적 특수가 끝나고 중동의 건설경기로 옮아가는 시기여서 기업의 부가 상당히 많이 축적되기 시작하였다. 정치적・경제적으로도 3차에 걸쳐 진행되었던 5개년 경제개발계획의 성공으로 안정기에 들어가게 되었다. 1970년대에 산업화와 경제성장으로 국민소득과 생활수준이 향상되었고, 한편으로는 출산율의 저하와 노령인구의 비율이 증가하는 인구학적 변화를 경험하게 되었다. 그동안 우리나라의 의료정책은 경제개발계획에 포함되어 시행되어왔었기 때문에 경제적 효율성에 초점을 두었다. 이 시기는 이러한 의료정책의 병폐가 드러난 시기이기도 하다. 특히, 의료접근면에서의 형평성과 분배효율성이 심각한 문제점들로 지적되기 시작하였다(유승흠[1990]).

정부가 보건의료 문제에 조금씩 관심을 가지게 된 것은 1976년 박정희 대통령이 의료보험제도의 실시를 공식적으로 천명하면서부터다. 1977년 500인 이상 사업장 근로자를 대상으로 시행된 의료보험은 1979년에 공무원・교직원에서 시작하여 1988년에는 농어민까지 확장되다가, 1989년에는 12년 만에 전 국민 의료보험으로 발전하였다(문옥륜[1981]; 권순원・선우덕[1990]; 문옥륜[2000]). 1977년 의료보험 실시로 국민의 호의적 반응을 얻은 정부는 단기간에 의료보험을 확대할 것에 대비해 의료자원을 확충하기 시작하였다. 이 시기의 의료자원규모의 성장은 매우 급속했고 구조도 무척 복잡해졌다. 특히, 병원은 민간부문의 성장과 함께 대형화되는 추세를 나타내기 시작하였다. 그러나 의료기관의 도시지역 편재 현상은 더욱 심화되었으며, 이로 인한 의료제공체계의 혼란과 종합병원으로의 집중 등 의료체계의 문제점이 표면화되었다. 정부는 이러한 문제를 극복하기 위한 보건의료인력 배출 및 시설확장에 관심을 두게 되었고, 이전의 경제개발 일변도의 정책결정에서 보건사회개방정책이 상대적으로 강화되었다(조병희[1994]).

이 시기의 보건의료체계의 주요한 특징은 이전에 주도적으로 성장해오던 개인개업 의사들이 그 성장세를 지속하긴 하였으나 종합병원이 우위를 점하게 되었다는 것이다. 이는 의료보장의 실시와 소득 증가로 입원의료 욕구가 유효수요로 전환되어 입원수요가 폭증한 것과 정부의 병상신축 등의 증설장려와 지원 등에 기인한다. 즉, 81병상 이상의 ‘종합병원’은 1975년 37개에서 1985년에는 183개, 1990년에는 228개로 늘어났으며, ‘병원’은 1975년 128개에서 1985년에 317개, 1990년에는 328개로 늘어난 데 비해 ‘의원’은 6,087개에서 각각 8,069개, 10,935개로 늘어나는 데 그쳤다. 이 시기는 종합병원 수의 증가율이 여타 의료기관 종별에 비해 압도적으로 높다. 병원 병상의 소유형태별 구분을 보면 민간병원의 약진이 두드러진다.

1971년에 비해 국가의료기관은 1985년에도 그 수가 65개로 동일하나, 개인의료기관은 거의 3배에 가까운 기관 수의 증가를 보여주고 있으며, 대규모 병원도 민간병원이 성장을 주도하였다. 1982년 통계에 의하면, 300병상 이상의 대형병원 25개 중 민간병원이 18개를 차지하고 있고, 정부관할 병원은 7개에 불과하였다. 또 개인 의사 소유의 소형병원이 크게 증가하여 1985년까지 총 병상 수의 40%를 점유(총 병원 수의 2/3를 차지)하게 되었는데, 이는 한국에서만 볼 수 있는 특이한 현상이다.

1971년 1월 「지방공기업법」이 제정·시행됨에 따라 당시 공공의료의 주축이었던 시·도립 병원들은 지방공기업으로 운영되었으나, 여전히 낮은 보수로 인한 의사 확보 곤란, 신분보장에 따른 주민의식 결여, 낮은 의료수가 등으로 만성적인 경영 적자를 면치 못하는 등 여러 가지 문제가 나타났다. 이에 1981년에 시·도립 병원 운영개선기획단을 구성하여 개선방안을 마련함으로써 지방공사체제로 전환하도록 하였다.[93] 당시 의료보험제도 실시 이후 의료수요의 급증으로 인하여 병상자원이 부족해졌고, 이를 해결하기 위한 노력으로 의료취약지역의 병상자원 확충에 대한 대통령 특별 지시가 내려졌다. 따라서 민간기업에서 비영리재단을 설립하여 농어촌지역에 병원을 신축하였으며, 1980년대 초부터는 ADB·OECF·IBRD[94]등으로부터 해외차관과 정책금융을 동원하여 본격적인 병상자원 확충을 시도하였는데, 민간의료기관의 신·증축 지원이 주된 대상이었다.

〈표 3-18〉 연도별 의료기관 수

(단위: 개소)

연도	종합병원	병원	개인의원
1975	37	128	6,087
1980	82	240	6,344
1985	183	317	8,069
1990	228	328	10,935

자료: 보건사회부(1992); 조병희, 『한국의사의 위기와 생존전략』, 명경출판사, 1994, pp.152~153.

〈표 3-19〉 소유형태별 · 병상규모별 의료기관 수

(단위: 개소)

소유형태	연도		병상규모(1982)			
	1971	1985	20~80	81~150	151~300	310 이상
국가	65	65	35	12	8	7
비영리재단	92	116	36	22	17	16
개인(의료법인 포함)	109	317	182	21	4	2
계	266	498	253	55	29	25

93) 서교일, 「우리나라 의료체계에 대한 조망」, 대한의사협회 의료정책연수과정 강의자료, 2001.

94) Asian Development Bank, Overseas Economic Coperation Fund, The International Bank for Reconstruction and Development.

〈표 3-20〉 재원의 확충사업 대상과 내용

시기	재원	확충사업의 대상과 내용
1978～84	해외차관(OECF · KFW), 국내자금	의료취약지 민간병원 67개소, 6,580병상
1986～88	농어촌 발전기금	의료취약지 민간병원 26개소, 2,076병상
1991～93	국민복지연금	10,000병상
1994～	재정투융자 특별회계	부족 병상 확충, 시설개선, 15,938병상

국내자금을 이용하여 한시적으로 의료취약지역에 있는 병원에 대한 보조금을 지원하기도 하였다.[95] 1980년대 초 일본해외개발자금(OECF) 차관을 병원에 투자하기로 하고, 67개 의료취약지역을 선정하여 병원건립사업을 시작하였다.[96] 아울러 의사가 아닌 사람도 의료법인에 융자하여 병원을 건립하도록 하였다. 이러한 정책으로 지방에 67개의 병원이 건립되기 시작하였다.

한편, 그 당시 정부의 자금지원으로 성장한 대기업에도 의료취약지역 병원건립을 지원하여 아산재단과 대우의료재단에서 농어촌과 도서지역에 병원을 건립하였다. 그러나 최초의 취약지역 병원건립추진계획은 초창기부터 문제가 나타나기 시작하였다. 여러 개의 병원은 초창기에 실패하였고, 나머지 병원들도 의료인력의 부족, 운영자금의 부족, 의료수용의 부족 등 3중고를 제대로 이기지 못하여 본래의 취지대로 기능을 발휘하지 못하였다.

그 당시 병원건립에 성공하여 대학병원으로 성장한 병원도 있지만, 이는 주로 대도시 또는 대도시 인근에 건립된 병원들이었다.

1988년에는 농어촌지역 주민에 대한 지역의료보험을 실시하기로 하고, 정부에서는 41개 군지역에 대하여 제2차 사업으로 병원급 의료기관 확충사업을 시행하였다. 이 사업은 제1차 사업의 문제점을 보완하고자 주로 의사를 건립자로 선정하고 설립지역을 군지역에만 한정하였으며 운영부담을 줄이고자 병상도 100병상 이내로 26개 병원이 신설되었다. 민간부문에서도 병원에 투자하기 시작하여 많은 병원이 종합병원이 되는 등 병원과 병상은 대폭 확충되었다.[97]

한편, 민간의료기관이 진출을 꺼리는 지역이나 특수병상에 대해서는 공공의료기관을 확충하였다. 17개 군지역 보건소를 병원화 보건소(보건의료원)로 전환하였고 국·공립정신병원, 공립정신질환요양원, 국립결핵병원 등 공공의료기관에 특수병상 13,000여 개를 확충하였다.

병상자원의 지역 간 불균등 분포 심화를 억제하기 위한 연구와 정책적인 시도도 있었다. 1982년과 1984년에 시행된 '전국보건의료망편성연구' 결과를 바탕으로 1985년 1월,

95) 이때 정부는 병원사업 최초의 기본투자만 지원하면 진료비 수입으로 원리금을 상환할 수 있을 것으로 보고, 이러한 방향에서 정책 기조를 유지해왔다.

96) 병원건립은 건립 희망자가 부지를 구입하면 건축비는 금융기관에서 일반장기융자를 해주고 장비는 OECF 차관을 이용하여 현물로 지원하였다.

97) 서교일, 「우리나라 의료체계에 대한 조망」, 대한의사협회 의료정책연수과정 강의자료, 2001.

「지역별의료기관개설허가제한등에관한규칙」을 제정하여, 병상 신·증설 금지지역, 제한지역, 권장지역을 장관이 고시하도록 하였다.

또한 1987년에 시행된 '전국보건의료망 편성 제2차 연구' 결과를 바탕으로 전국을 8개의 대진료권과 138개의 중진료권으로 나누는 의료전달체계를 전 국민 의료보험제도 실시와 함께 도입하였다.

이러한 의료자원 공급확대정책에 따라 1980년에 비하여 1990년 총 의료기관 수는 11,781개에서 21,701개로 1.8배 증가하였다. 이 중 치과 병·의원이 2.6배로 가장 높은 증가율을 보였다. 특히, 병상 수는 1980년에 65,041병상에서 1990년에 134,176병상으로 2배 정도 증가하여, 이 시기 동안 매년 평균 6,000병상 정도씩 증가하였다.

주요 의료인력의 변화를 살펴보면, 1980년에 비해 1990년에 의사 수가 22,564명에서 42,554명으로 1.9배 증가하였고, 치과의사와 한의사도 크게 증가하였으며, 치과의사는 3,620명에서 9,619명으로 2.7배, 그리고 한의사는 3,015명에서 5,792명으로 1.9배 증가하였다. 약사와 간호사도 각각 1.5배와 2.2배 증가하였다.

다른 나라와 의사 수를 비교할 경우, 소득 1만달러 시점을 기준으로 미국과는 인구 10만명당 의사 수가 136명으로 동일하였으며, 일본은 127명으로 우리나라의 의사 수가 상대적으로 더 많은 것으로 조사되었다.

한편, 1980년대부터 의과대학 신설이 급증하여 1980년대에만 12개 학교에 720명을, 1990년대에도 10개 학교에 400명을 증원하여, 제7공화국 문민정부 이후에는 41개 학교에 3,300명의 입학정원을 가지게 되었다(이재율[2000]; 서교일[2001]).

제4차 경제개발계획에 해당되는 이 시기의 국민보건은 대체적으로 많이 향상된 것으로 평가받고 있다. 의료자원(인력·병상)은 증가하고, 결핵 유병률, 기생충 감염률, 영아사망은 급속한 감소를 보였다. 그러나 의료수가의 급속한 상승, 의료자원의 도시 편중, 국민의료의 불균형, 환경 및 공해 등이 주요 문제로 제기되었다.

이에 대응하기 위해 탐색되었던 주요 정책수단으로는 저렴한 보건의료제도 개발, 의료보험 실시 등이 포함된다. 특히, 농어촌 주민을 위한 공공의료체계 구축, 인구·교통·의료자원을 고려한 진료권의 개념도입, 민간의료기관의 지방분산 유도, 결핵관리에서 2차 치료제 도입에 의한 치료서비스 강화, 의사·치과의사·간호사의 공급 증대, 약사양성억제, 그리고 강제의료보험의 부분 실시 등이 시도되었다.

그러나 그동안 국민보건과 의료부문의 전반적 향상과 개선에도 불구하고, 의료자원의 대도시 편재, 의료전달체계의 미확립, 의료자원의 비효율적 활용, 의료비의 급상승과 의료비부담 가중 등이 주요 문제로 지적되었다.

이에 따른 정책방향은 질병예방을 통한 의료수요의 증대억제, 합리적 의료전달체계의 확립, 경제적 보건의료체계 확립, 의료자원의 적정 배치, 의료비부담 완화 등에 두고 보건의료의 균점을 통한 국민보건의 향상이라는 목표가 설정되었다.[98)]

98) 한국인구보건연구원, 『의료자원과 관리체계에 관한 조사연구』, 1987.

〈표 3-21〉 의료시설 및 병상 수의 변화(1980~90년)

(단위: 개)

소유형태	1980(A)		1990(B)		비(B/A)	
	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수
병 · 의원 수	6,666	17.8	11,491	26.5	1.7	1.5
치과 병 · 의원 수	2,028	5.4	5,292	12.2	2.6	2.3
한방 병 · 의원 수	2,328	6.2	4,294	9.9	1.8	1.6
총 의료기관 수	11,781	31.5	21,701	50	1.8	1.6
총 병상 수	65,041	173.9	134,176	309.2	2.1	1.8

〈표 3-22〉 소득 1만달러 시점의 인구 10만명당 의사 수 비교

(단위: 달러, 명)

국가(연도)	1인당 GDP	인구 10만명당 의사 수
한국(1997)	10,076	136
미국(1960)	11,773	136
일본(1980)	9,305	127

자료: OECD, *Health Data*, 1993; 서교일, 「우리나라 의료체계에 대한 조망」, 대한의사협회 의료정책연수과정 강의자료, 2001.

〈표 3-23〉 의과대학 신설인가 현황

(단위: 개, 명)

공화국	집권기간	의대 수 (신설)	총입학정원 (증원)	입학정원 증원	의과대학(현 입학정원)
광복 이전		6	800		경북(120) 서울(190) 전남(140) 고려(120) 연세(120) 이화(80)
1, 2공화국	1948～61	8(2)	1,040	(240)	부산(140) 가톨릭(100) 전북(120) 충남(120) 경희(120)
3공화국	1962～79	19(11)	2,210	(1,170)	계명(80) 순천향(100) 연세원주(100) 인제(100) 조선(140) 중앙(90) 한양(120) 영남(80) 경상(80) 고신(80) 원광(80)
5공화국	1981～87	28(9)	2,770	(560)	한림(80) 동아(50) 인하(50) 충북(50) 건국(40) 동국(50)
6공화국	1988～92	32(4)	2,880	(160)	단국(40) 아주(40) 울산(40) 대구효성가톨릭(40)
7공화국 문민정부	1993～98	41(9)	3,300	(400)	강원(50) 관동(50) 건양(50) 서남(50) 제주(40) 을지(40) 성균관(40) 중문(40) 가천(40)
계		41	3,300		

자료: 서교일, 「우리나라 의료체계에 대한 조망」, 대한의사협회 의료정책 연수과정 강의자료, 2001.

라. 건강정책으로의 영역 확대기: 1980년대 말~1990년대 말

이 시기에는 지방자치제 도입으로 지방정부의 자율성 제고, 정부 간 협조·조정 체제의 강화, 지방 재정의 확충이 주요 과제로 제시되기 시작하였다. 1980년대 중반 이후 정부규제의 완화시책을 지속적으로 추진하여 의료공급에서의 민간주도(정부책임의 방임, 이윤추구시장의 확보)와 수요 측면에서의 정부통제(의료보험제도를 통한 정부개입)라는

상호모순된 정책을 추진하였다.

정부는 국가와 기업의 재정부담을 우려하여 매우 높은 수준의 본인부담금제도와 급여제한을 실시하였다. 그 결과 의사들은 의료보험의 저수가로 감소된 수입을 특진 또는 고가의료장비에 의존하여 '보험 외 진료'에서 보충함으로써 규제를 벗어났으며(이재율[2000]), 환자도 선택의 자유를 '치료자 쇼핑(healer shopping)' 등 방종으로 귀결시키는 경우가 많아 사회문제로 대두되었다.

결국 우리나라 정부는 의료보험제도를 의료이용 및 일부 소득보장의 장치로만 이해하였지 보건의료체계의 개혁이나 합리화를 목표로 사고하지는 못하였던 것이다. 이후 과도한 시장경쟁의 폐단을 규제하려는 정부의 노력은 계속 실패하였다. 의료전달체계의 확립이나 고가의료장비의 설치규제 같은 정책의 실패가 그것이다.

병원들은 이미 수천억 원의 자본규모를 갖춘 기업으로 성장하였고, 이들이 시장경쟁력 확보와 이윤추구를 강화하기 위하여 고가의료장비를 도입하고 환자를 적극적으로 유치하는 것을 정부가 더 이상 관료제적 방식으로 통제할 수 없게 되었다(조병희[1997]).

각급 의료기관이 경쟁적으로 고가의료장비를 도입함에 따라 보건사회부는 1980년도부터 고가의료장비의 과잉공급을 억제하기 위하여 고가장비도입심의위원회를 구성하여 운영하였으나 효율적으로 운영되지 못하였고, 고가의료장비 도입에 대한 조정·통제의 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 또한 대표적인 고가장비인 전산화단층촬영기가 도입·설치되었어도 그 이용실태는 매우 저조한 실정이다. 한편, 신설 병원에서 별로 기획을 하지 않고 고가장비를 도입하여 여러 가지 낭비를 초래하였다.

1988년 7월 말 우리나라에 국내 제작용 고가특수의료장비를 제외하고도 전신용 전산화단층촬영기(whole body computed tomography) 81대, 두부용 전산화단층촬영기 54대, 초음파영상진단기 866대, 신장결석쇄석기 27대, 자동화학분석장치 346대 등이 도입되어 선진국과 비교할 때 과잉공급 현상을 나타냈다.

한편, 고가특수의료장비 도입으로 인한 외화지출이 매년 수천만 달러에 달해 이러한 기자재의 국내개발에 대한 검토도 과제로 제기되었다.

일부 고가의료장비가 과잉공급되는 이유로 의료장비에 대한 효율적인 기획의 부재, 의료장비 수급에 대한 조정·통제 기전의 미비, 의료기관 간의 과당경쟁 등이 문제점으로 제기되었다. 이에 따라 정부는 의료장비의 수급에 대한 합리적인 대책 마련을 시도하였다(유승흠[1990]).

이 시기 주요 의료인력의 변화로는, 1990년에 비해 2000년에 의사 수는 42,554명에서 72,503명으로 1.7배 증가하였고, 치과의사와 한의사도 크게 증가하였다. 즉, 치과의사는 9,619명에서 18,039명으로 1.9배, 그리고 한의사는 5,792명에서 12,108명으로 2.1배 증가하였다.

약사와 간호사도 각각 1.4배와 1.8배 증가하였다. 이 시기의 주요 의료인력 중 의사는 1990년 전체 회원의 37.0%는 개원, 25.4%는 취업했으며 1995년 및 2001년에도 비슷한 구성을 나타내고 있다.

우리나라의 의사인력의 특징 중의 하나는 전문의 수가 많다는 점이다. 전문의는 「의료법」 제55조에 의하여 '대통령령이 정하는 수련을 거쳐 보건복지부 장관의 자격인정을

받은 자를 말한다.[99)100)]

2000년 현재 우리나라 전체의 자격인정 전문의 수는 45,870명으로 인구 10만명당 97.6명이며, 이는 전체 의사면허등록자의 63.3%에 해당한다.

진료과목별로는 2000년을 기준으로 내과가 전체 전문의의 15.1%로 가장 다수였으며, 일반외과 10.2%, 산부인과 9.7%, 가정의학과 8.5% 순이었다. 총의사면허등록자 중 전문의가 차지하는 비중은 63.3%에 해당하지만, 가정의학과를 1차 진료의로 간주할 경우 총의사면허등록자 중 전문의가 차지하는 비중은 약 57.9%에 해당한다(한국보건산업진흥원[2002]).

문제는 전문의는 포괄적이고 다양한 1차 진료서비스보다는 최신 의학기술을 사용하는 경향이 있어 비용－효과 면에서 적절치 못하며, 전문의의 상당수가 개원의(전체 개원의의 93%가 전문의)로 단순 1차 진료를 담당하고 있어 수련내용을 활용하지 못하고 시간과 비용의 낭비를 야기한다는 것이다(서신일[2004]).[101)]

〈표 3-24〉 주요 의료인력의 변화(1990~2000년)

(단위: 명)

소유형태	1990(A)		2000(B)		비(B/A)	
	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수	인력 수	인구 10만명당 인력수
의사	42,554	98.1	72,503	157.7	1.7	1.6
치과의사	9,619	22.2	18,039	39.2	1.9	1.8
한의사	5,792	13.3	12,108	26.3	2.1	2.0
약사	37,118	85.5	50,623	110.1	1.4	1.3
간호사	89,032	205.2	160,295	348.6	1.8	1.7

자료: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 각년도; 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

99) 전문과목은 내과・신경과・정신과・일반외과・정형외과・신경외과・흉부외과・성형외과・마취과・산부인과・소아과・안과・이비인후과・피부과・비뇨기과・진단방사선과・치료방사선과・해부병리과・임상병리과・결핵과・재활의학과・예방의학과・가정의학과・응급의학과・핵의학과 및 산업의학과로 구분된다. 가정의학과・결핵과・예방의학과를 제외한 전공의의 수련기간은 인턴 1년 및 레지던트 4년, 가정의학과・결핵과・예방의학과는 수련기간을 레지던트 3년으로 규정하고 있다.

100) 전문의 자격시험은 보건복지부령에 의한 시험의 방법・응시 절차, 기타 사항에 따라 의사회가 매년 실시하고 있으며 전문의 자격시험에 합격한 자는 보건복지부 장관에 의해 전문의 자격증을 교부받게 된다. 이에 따라 전문의는 진료과목 표시판에 진료과목 외에 '전문과목'이라는 글자와 전문과목의 명칭을 표시할 수 있고, 전문의의 자격인정을 받은 자가 아니면 전문과목을 표시하지 못하게 하고 있다.

101) 대한의사협회의 자료에 따르면, 2001년 전문의 회원 37,925명 중 18,985명이 의원 개원의로 전체 중 50.1%를 차지하고 있었다. 특히, 일반외과・소아과・산부인과・신경정신과・성형외과・안과・이비인후과・피부과・비뇨기과・결핵과・가정의학과의 경우 전체 전문의 회원의 50% 이상이 의원 개원의로 의원급 취업 전문의를 포함하면 비율이 더욱 증가하는 것으로 나타난다.

〈표 3-25〉 의사 취업 현황

(단위: 명, %)

	1990		1995		2001	
	명	%	명	%	명	%
개원	10,498	37.0	13,519	36.5	21,140	38.7
의원	10,130	35.7	13,074	35.3	20,692	37.9
병원	368	1.3	445	1.2	448	0.8
취업	7,211	25.4	9,743	26.3	15,802	28.9
의원	553	1.9	828	2.2	1,496	2.7
병원	1,561	5.5	1,430	3.9	2,755	5.0
종합병원	2,365	8.3	3,480	9.4	4,733	8.7
대학병원	2,732	9.6	4,005	10.8	6,818	12.5
의과대학	714	2.5	748	2.0	774	1.4
전공의	9,090	32.1	11,643	31.5	13,339	24.4
보건소(지소)	326	1.1	465	1.3	1,283	2.3
기타	522	1.8	901	2.4	2,319	4.2
계	28,361	100.0	37,019	100.0	54,657	100.0

주: 군진 제외. 기타는 행정직, 연구직, 비의료직, 은퇴 및 미취업 의사 등임.
자료: 대한의사협회(2001).

의료기관시설 및 병상자원을 살펴보면, 1997년에 시행된 '전국 병상수급 및 적정 배치에 관한 연구'와 1998년에 시행된 '병상수급적정화 연구'에서 급성기병상의 과잉공급과 장기요양병상의 부족, 병상자원의 지역 간 불균등 분포의 문제점이 지적되었다. 이에 정부는 1998년 '21세기 보건의료발전 종합계획'을 수립하면서 급성기병상을 억제하고 장기요양병상을 확충하는 방향으로 재정 지원을 시작하였다. 또한 유료노인시설 건립을 위한 융자사업의 일환으로 노인전문병원의 확충을 시도하고, 2002년부터 급성기병상을 장기요양병상으로 전환하면서 재정투융자특별회계를 통한 자금지원을 실시하였다.

2002년 1월에는 「국민건강보험재정건전화특별법」을 제정하여 병상수급과 관리에 관한 중앙정부와 지방자치단체의 의무를 명시하였다. 그러나 정부는 여전히 주로 의료보험 확대에만 중점(이재율[2000])을 두었고 의료공급은 민간부문이 주도하여서, 1990년에 비해 2000년에는 총 의료기관 수가 21,701개에서 38,665개로 1.8배 증가하였다. 이 중 치과병·의원이 2.0배로 가장 높은 증가율을 보였다. 병상 수는 1990년에 13만 4,176병상에서 2000년에 28만 7,040병상으로 2배 이상 증가하였다.

증가된 병상은 주로 민간부문 병상으로 전체 병상에서 차지하는 비중이 해마다 증가하고 있다. 결국 보건의료부문에서 민간부문이 급격하게 성장하였던 것은 정부가 자유방임적 공급정책을 구사함과 동시에 보건의료시장의 제반 여건을 만들어주는 역할을 한 결과가 되었고, 이로 인해 우리나라는 세계 어느 나라보다도 큰 민간부문을 갖게 되었다.

〈표 3-27〉은 이윤을 추구하는 민간부문이 지난 30여 년 동안 급속하게 성장하였음을 병상 수를 통해 보여준다. 이 표에서의 수치는 3만 7천개로 추산되는 지역의 민간의원들이 소유한 병상 수는 포함하지 않은 것임을 감안할 때 실제 민간부문은 표의 내용보다

〈표 3-26〉 의료시설 및 병상 수의 변화(1990~2000년)

(단위: 개소, 개)

소유형태	1990(A)		2000(B)		비(B/A)	
	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수
병 · 의원 수	11,491	26.5	20,338	44.2	1.8	1.7
치과 병 · 의원 수	5,292	12.2	10,527	22.9	2.0	1.9
한방 병 · 의원 수	4,294	9.9	7,412	16.1	1.7	1.6
총 의료기관 수	21,701	50.0	38,665	84.1	1.8	1.7
총 병상 수	134,176	309.2	287,040	624.2	2.1	2.0

주: 총 의료기관 수에는 보건소 등 기타 의료기관이 포함되어 있음.

〈표 3-27〉 공공과 민간병원의 병상 수

(단위: 개소, 개)

	1962	1977	1987	1994
국립	2,564 (24.5)	8,504 (33.3)	10,580 (12.5)	10,642 (8.5)
시 · 도립 / 비영리	3,535 (33.7)	5,078 (19.9)	14,759 (17.4)	18,228 (14.5)
사립	4,378 (41.8)	11,941 (46.8)	59,841 (70.1)	95,727 (77.0)
합계	10,477 (100.0)	25,523 (100.0)	85,180 (100.0)	125,597 (100.0)

주: 1) ( ) 안은 %임.
2) 국립은 국립한센병원, 결핵병원, 정신병원을 포함한 것임.
자료: 양봉민, 「우리나라 의료제도의 구성과 성과」, 『건강보장연구』, 1998.

더 큼을 알 수 있다(양봉민[1998]). 반면, 공공부문은 구호적이며 자선적 서비스 제공으로 그 명맥을 유지하였다. 이에 따라 지역 간, 계층 간 의료서비스 수혜(medical benefits)의 격차는 점차 커졌다. 의료소비자는 민간의료에 만족하고, 공공의료는 그 역할을 다하지 못하였다(유승흠[1990]).

의료에 있어서 공공의 책임은 중요하다. 지난 30년간 보건부문의 주요 정책과제는 보건소・보건지소・보건진료소 등 농촌지역을 위한 일선 보건의료기반의 확충에 두었다. 그러나 진료부문에 있어 공공병원의 증설・확대에의 투자는 미미하였고, 이것은 결국 1961년에 공공과 민간병원의 비율이 50 : 50도 견지하지 못하는 민간주도형 의료체계로 변화된 원인으로 작용하게 된 것이다. 이러한 공공부문의 빈약한 의료자원으로는 의료의 공익성 제고와 모든 취약계층에 대한 의료균점은 현실적으로 어렵게 된다.

그러나 다행히 1980년대 접어들어 공공부문에서 농촌지역 의료서비스의 접근성(access) 제고를 위한 구체적이고 실질적인 조치가 취해졌다. 1987년에 예산 면에서 보건소・보건지소・보건진료소・취약지역 병원 등의 지원에 보건사회부 보건비의 48%가 배정되었다. 1987년에는 의료취약지역에 민간의료를 유치하기 위한 장기저리의 개발기금이 사용되었다. 1989년에 실시된 전 국민 의료보험은 모든 수혜자에게 형평과 효율의 관점에서 의료서비스의 접근성, 계속성(continuity), 질(quality), 포괄성(comprehensiveness), 감당할 수 있는 비용(cost) 등을 달성할 수 있는 좋은 기회가 되었다(이재율[2000]). 의료는 이미 경제적 시장에서 거래되는 상품이 아니며, 주의 깊은 계획이 요구되는 사회적 권리로

인식되었다. 모든 국민이 지출한 보험료로 움직이는 의료체계는 기능 면에서 공공과 민간을 구분하는 것이 무의미하다고 할 수 있다. 따라서 이러한 관점에서 공공과 민간의 긴밀한 협조하에 의료공급 문제의 해결방안이 모색되어야 할 것이다(한국인구보건연구원[1987]; 유승흠[1990]).

마. 보건의료의 질 향상과 선진화기: 2000년~현재

2000년대는 약 20년 이상 지속된 출산율 감소로 고령인구 부양비가 급격히 증가하였고, 이에 따라 노인의료비의 증가와 적절한 요양시설의 부족 등 사회 전반에서 고령화의 급진전으로 인한 부담이 우려되기 시작한 시기이다. 또한 인력, 의료시설 등 의료자원의 공급 급증에도 불구하고 의료자원의 지역별 분포 불균형 현상은 지속되었고(김동준 외[2003]),[102] 급성병상의 약 13.6%는 장기요양을 필요로 하는 환자들이 이용[103]하는 등 부적절한 병상이용 문제가 대두되었으며, 병원의 경쟁과 중소병원의 경영위기가 심화되기 시작한 시기이기도 하다.

주요 의료인력 변화로는 2000년에 비해 2007년에 의사 수는 72,503명에서 91,475명

102) 지역별 인구 10만명당 주요 의료인력 수의 불균형도 심각한 문제이다. 〈표 3-28〉은 의사 수와 치과의사 수, 그리고 간호사 수의 지역별 분포를 보여준다. 인구 10만명당 의사 수는 서울이 가장 많아서 205.5명이고, 충남이 가장 적은 지역으로 129.6명으로 76명의 차이가 난다. 치과의사 수는 가장 많은 지역인 서울과 가장 적은 지역인 경기가 약 27명의 차이가 나며, 간호사 수는 가장 많은 지역인 서울과 가장 적은 지역인 부산이 약 68명의 차이가 난다(오영호[2008]).

인구 10만명당 주요 의료인력 수(2006년)

(단위: 명)

의사		치과의사		간호사	
지역	10만명당 의사 수	지역	10만명당 치과의사 수	지역	10만명당 간호사 수
서울	205.5	서울	57.2	광주	268.8
대전	185.6	광주	50.7	서울	248.4
광주	181.5	강원	42.1	전남	241.7
대구	169.4	대구	40.2	제주	238.3
전북	163.4	전체(평균)	38.6	강원	237.5
부산	162.1	전북	38.4	대구	219.0
전체(평균)	148.6	부산	36.6	대전	214.0
강원	144.2	대전	35.0	전북	208.0
전남	131.3	충남	34.5	부산	200.5
충남	129.6	경기	33.0	전체(평균)	194.6
충북	129.0	인천	31.9	경북	188.5
제주	128.5	전남	31.2	경남	181.2
인천	119.1	제주	30.4	울산	175.1
경남	115.0	울산	30.0	충북	155.6
경기	114.8	경남	27.0	충남	146.6
울산	113.2	경북	26.6	인천	145.8
경북	110.8	충북	26.4	경기	139.4

자료: 오영호, 「의료인력의 수급현황과 전망」, 『의료정책포럼』, 제6권 제1호, 의료정책연구소, 2008.

103) 한국보건산업진흥원, 『장기요양병상 및 전문병상 적정공급방안 연구』, 2001.

으로 1.3배 증가하였고, 치과의사는 18,039명에서 23,126명으로 1.3배, 그리고 한의사는 12,108명에서 16,732명으로 1.4배 증가하였다. 약사와 간호사도 각각 1.1배와 1.5배 증가하였다. 그러나 주요 의료인력을 OECD 주요 국가와 비교하면 전반적으로 OECD 국가에 비해 낮은 것으로 나타났다.[104)]

〈표 3-28〉 주요 의료인력의 변화(2000~07년)

(단위: 명)

소유형태	2000(A)		2007(B)		비(B/A)	
	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수	인력수	인구 10만명당 인력수
의사	72,503	157.7	91,475	188.8	1.3	1.2
치과의사	18,039	39.2	23,126	47.7	1.3	1.2
한의사	12,108	26.3	16,732	34.5	1.4	1.3
약사	50,623	110.1	57,176	118.0	1.1	1.1
간호사	160,295	348.6	235,687	486.4	1.5	1.4

자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

우리나라는 한의사를 포함한 의사 수가 1.8명으로 OECD 국가 평균보다 낮았는데, OECD 국가의 평균 의사 수는 2.9명으로 우리나라의 1.6배에 달한다. 미국 2.4명(2004년), 일본 2.0명(2004년), 영국 2.4명(2005년) 등으로 1명의 의사가 담당해야 하는 인구수가 선진국보다 많았으며, 인구 1,000명당 1차 진료의사는 우리나라 0.6명(2005년)에 비해 프랑스 1.7명(2005년), 미국(2004년)과 캐나다(2005년)가 1.0명이었고, 영국은 0.7명(2005년)으로 나타났다.

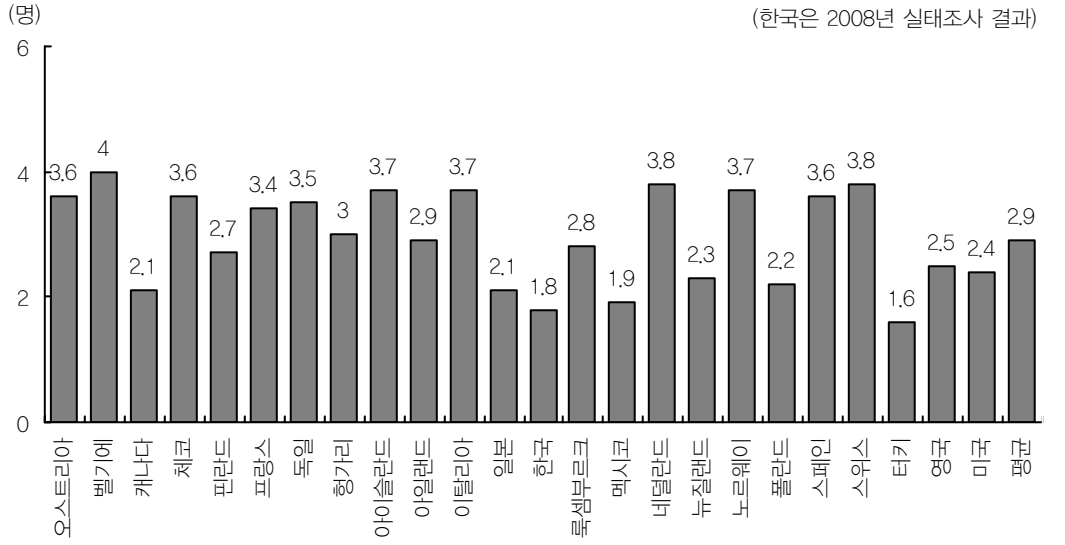
치과의사의 경우를 보더라도 우리나라의 인구 1,000명당 치과의사 수는 0.41명으로 멕시코・터키・폴란드・뉴질랜드를 제외한 다른 OECD 국가보다 낮은 것으로 나타났으며, OECD 국가의 평균 치과의사 수는 인구 1,000명당 0.5명으로 우리나라보다 1.25배 높은 것으로 나타났다. 인구 1,000명당 치과의사 수는 일본 0.7명(2004년), 영국 0.5명(2004년), 캐나다 0.6명(2005년), 프랑스 0.7명(2005년)으로 조사되었다.

이러한 경향은 간호사에서도 나타나는데, 우리나라 인구 1,000명당 간호사 수가 간호조무사를 포함하면 3.8명 정도지만 간호사만 기준으로 하면 1.9명(2005년)으로 OECD 평균인 7.1명보다 크게 부족한 것으로 나타났다. 일본 9.0명(2004년), 영국 9.1명(2005년), 캐나다 10.0명(2005년), 프랑스 7.7명(2005년)으로 나타났다.

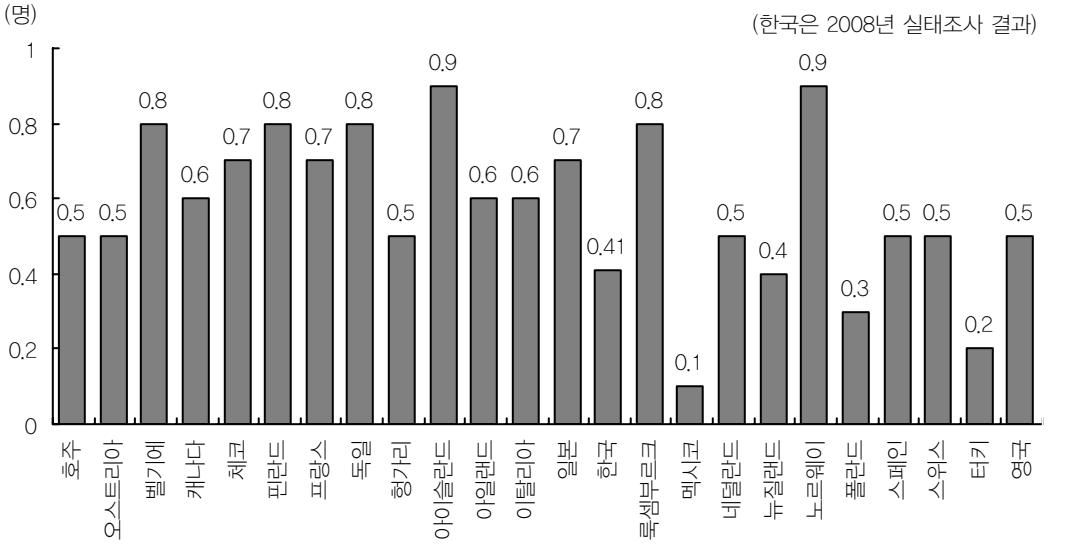
약사도 마찬가지로 한국의 인구 1,000명당 약사 수는 0.66명으로 네덜란드・터키・노르웨이・헝가리 등의 국가보다는 높은 반면, 일본・벨기에・프랑스 등의 국가보다는 낮았다. 그러나 OECD 국가의 평균 약사인 0.7명과 차이가 크지 않은 것으로 나타났다.

104) 의료인력 국제비교에서 우리나라의 통계치는 2008년 실태조사 결과를 적용하였고, OECD 국가의 자료는 2008년 OECD 통계자료에서 나온 2006년 통계치를 적용하였다.

[그림 3-9] OECD 국가의 인구 천명당 활동 의사 수(2006년)

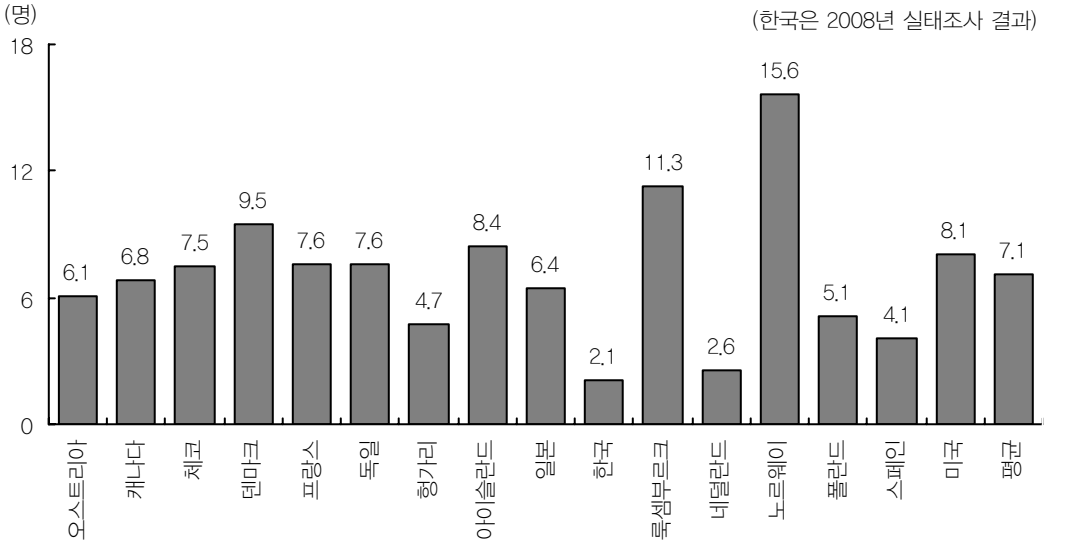


[그림 3-10] OECD 국가의 인구 천명당 치과의사 수(2006년)

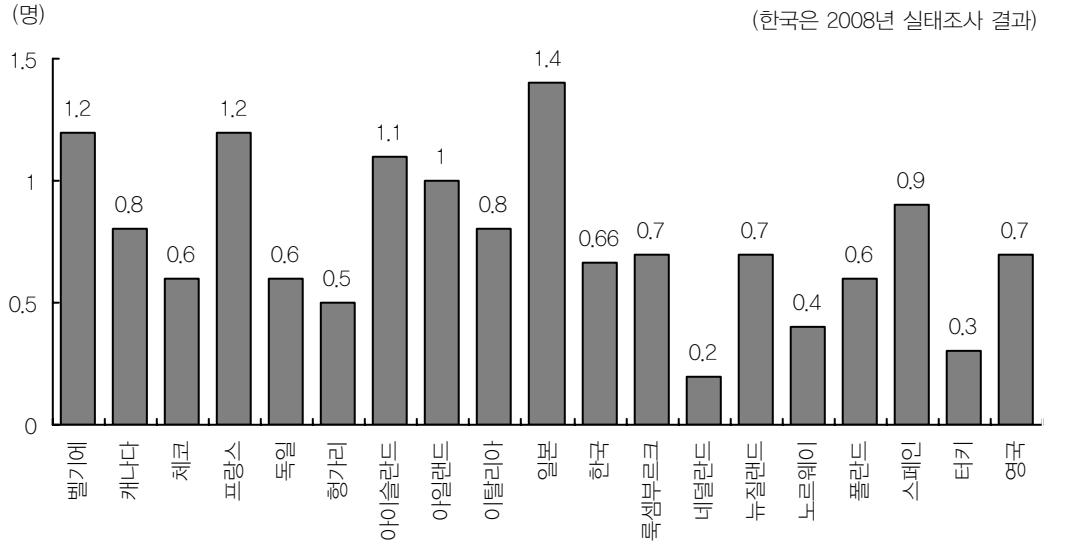


그러나 이러한 전반적인 의료부족에 대처하는 능동적인 신규 의료인력 양성이 속도를 높여가고 있다. 우리나라 보건의료인력의 신규 양성규모는 2005년 의과대학 입학정원이 41개 대학에 3,058명, 간호대학(3, 4년제 대학전수 포함) 입학정원이 11,336명이며, 1980년 정원 대비 의과대학은 1.46배, 간호대학은 2.41배 증가한 것으로 나타났다(보건복지부[1980~2007]). 또한 의료인력의 질적 수준을 제고하기 위하여 의학(치의학·약학) 전문대학원제도를 도입하였다.

[그림 3-11] OECD 국가의 인구 천명당 활동 간호사 수(2006년)



[그림 3-12] OECD 국가의 인구 천명당 약사 수(2006년)



우리나라는 의사 수의 증가와 함께 전문의 수가 크게 증가한 것이 특징이다. 전체 의사 중에서 전문의가 차지하는 비중은 1975년에 34.8%에서 2006년도에는 69.4%로 2배 이상 증가하였다. 신규로 배출되는 면허자의 대부분이 전문의 과정을 밟고 있어 전문의 비율은 계속해서 증가할 것으로 예상된다(서신일[2004]).[105]

105) 외국의 경우는 전문의가 과잉공급되고 있다고 판단하여 정책적으로 전문의 수를 줄이고 1차 진료의

〈표 3-29〉 의과대학 및 간호대학 입학정원 변화 추이

(단위: 개교, 명, %)

		연도						증가율 (B/A)
		1980(A)	1985	1990	1996	2000	2008(B)	
의과대학	대학 수	19	26	31	37	41	41	2.16
	입학정원	2,090	3,074*	2,896	3,111	3,133	3,058	1.46
간호대학	대학 수	54	60	62	99	163	127	2.35
	입학정원	4,700	6,467	6,630	10,240	10,975	11,686	2.48

주: 의과대학은 의예과 중심이며, 간호대학은 3년제와 4년제가 포함된 정원임.
*1985년은 졸업정원제에 의한 확대정원이 포함된 정원임.
자료: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 1980~2007.

〈표 3-30〉 주요 전문과목 전문의 구성 비중

(단위: 명, %)

	한국(2006)		미국(2003)	
	전문의 수	%	전문의 수	%
내과	9,982	16.3	197,406	25.4
일반외과	5,441	8.9	51,715	6.7
산부인과	5,669	9.3	45,083	5.8
소아과	4,723	7.7	79,988	10.3
가정의학과	4,824	7.9	85,478	11.0
(1차 진료의사)	–	50.0	–	59.0
응급의학과	464	0.8	22,633	2.9

자료: 오영호, 「의료인력의 수급현황과 전망」, 『의료정책포럼』, 제6권 제1호, 의료정책연구소, 2008.

이상에 의하면 최근 배출되는 의사들 대부분이 전문의가 되는 것이 현실이며, 전문의 수가 급증하는 것은 현대 의료의 특성상 불가피한 측면이 없지 않다. 그러나 배출되는 전문의의 전문과목별 인원에 있어서 내과·가정의학과·소아과 등 국민적 수요가 매우 높은 1차 의료를 담당하는 전문의와 응급의학과처럼 국민에게 절대적으로 필요한 전문과목이 다른 전문과목에 비해 상대적으로 적다는 것은 매우 우려되는 부분이다.

2006년 우리나라의 종합병원·병원·의원에 종사하는 보건의료인력의 비율, 즉 보건의료인력의 취업률은 다음과 같다. 치과의사와 한의사를 포함한 의사인력은 76.3%로 전반적으로 높은 편이지만, 간호사는 면허보유자가 223,781명인데 반하여 취업자 수는 90,867명으로 취업률이 40.61%에 머물렀다. 의료기사는 2006년 기준 전체 면허자 수 120,076명 중에서 63,964명이 활동인력으로 조사되어 53.27%의 취업률을 나타내고 있다(보건의료노조[2006]; 병원간호사회[2008]).[106] 보건의료인력은 타 분야에 비하여 전

사 수를 늘리는 정책방안을 모색 중이거나 채택하는 나라들이 계속 증가하고 있다(서신일[2004]).

106) 간호사 81.2% 병원급 이상 근무, 의료기사 62.2%는 의원 근무.

직이 쉽지 않다. 전문성과 숙련도가 요구되는 보건의료인력의 비교적 낮은 취업률과 높은 이직은 결국 적지 않은 사회적 교육비용을 발생시키고, 이는 국가경쟁력의 저하를 초래할 수 있다.

특히, 여성 보건의료인력은 이직률이 비교적 높아 활용률이 낮게 나타난다. 여성의 경우 결혼 및 자녀양육 문제, 야간근무 등으로 인한 근무 조건과 업무과다 등에 기인하는 것으로 보인다. 이러한 높은 이직은 결국 서비스 제공능력의 숙련성을 저하시켜 보건의료의 질을 저하시키는 요인이 될 수 있다(보건복지부[2007]).

〈표 3-31〉 보건의료인력의 취업률(2006년)

(단위: 명, %)

	면허자 수(A)	의료기관 활동인력(B)[1]	비율(B/A)
의사	88,214	66,075	74.90
치과의사	22,267	17,577	78.94
한의사	15,918	12,756	80.14
조산사	8,572	1,160	13.53
간호사	223,781	90,867	40.61
의료기사[2]	120,076	63,964	53.27
의무기록사	11,413	2,168	19.00
약사	55,845	2,885	5.17
합계	546,086	350,918	64.26

주: 1) 종합병원・병원・의원・조산원에 종사하는 보건의료 인력수.
2) 의료기사에는 임상병리사・방사선사・물리치료사・치과위생사만 포함됨.
자료: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2007.

〈표 3-32〉 의료시설 및 병상 수의 변화(2000년~현재)

(단위: 개소, 개)

소유형태	2000(A)		2007(B)		비(B/A)	
	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수	수	인구 10만명당 수
병・의원 수	20,338	44.2	28,105	58.0	1.4	1.3
치과 병・의원 수	10,527	22.9	13,431	27.7	1.3	1.2
한방 병・의원 수	7,412	16.1	11,033	22.8	1.5	1.4
총 의료기관 수	38,665	84.1	52,914	109.2	1.4	1.3
총 병상 수	287,040	624.2	450,119	928.9	1.6	1.5

주: 총 의료기관 수에는 보건소 등 기타 의료기관이 포함되어 있음.

한편, 병상 및 시설자원은 1990년에 비하여 2000년에 총 의료기관 수는 21,701개에서 38,665개로 1.8배 증가하였다. 이 중 치과 병・의원이 2.0배로 가장 높은 증가율을 보였다. 특히, 병상 수는 1990년에 13만 4,176병상에서 2000년에 28만 7,040병상으로 2배 이상 증가하였다.

우리나라 입원병상은 456,230병상이며 이 중 상급병상이 86,188병상, 일반병상이 358,235병상으로 조사되었다. 입원병상 외에도 낮병상은 3,272병상이 있는 것으로 조사

되었다. 지역별로 보면 입원병상이 가장 많은 지역은 경기지역으로 83,669병상(18.3%)으로 나타났다. 그 다음으로는 서울, 경남, 부산지역 순으로 서울지역이 69,434병상(15.2%), 경남지역이 41,999병상(9.2%), 그리고 부산지역이 40,576병상(8.9%)으로 파악되었다. 병상이 가장 적은 지역은 울산과 제주지역으로 나타났다.

인구 10만명당 병상 수도 지역별 차이를 나타내고 있다. 우리나라 인구 10만명당 입원병상 수는 989병상으로 나타났으며, 인구 대비 입원병상이 가장 많은 지역은 전남지역으로 인구 10만명당 1,441병상이며 가장 적은 지역은 제주지역으로 681병상으로 나타나, 가장 적은 지역과 가장 많은 지역 간 차이가 2배 이상인 것으로 조사되었다.

〈표 3-33〉 지역별 입원병실 및 병상 수 분포

(단위: 개, %)

지역		입원병실 계	상급입원병실	일반입원병실	입원병상 계	상급입원병상	일반입원병상	낮병상
서울	개	20,742	10,430	10,083	69,534	19,397	48,986	658
	(%)	(17.3)	(21.9)	(14.3)	(15.2)	(22.5)	(13.7)	(20.1)
부산	개	10,701	4,762	5,835	40,576	9,424	30,539	167
	(%)	(8.9)	(10.0)	(8.3)	(8.9)	(10.9)	(8.5)	(5.1)
대구	개	6,195	2,316	3,775	24,615	4,089	19,796	154
	(%)	(5.2)	(4.9)	(5.4)	(5.4)	(4.7)	(5.5)	(4.7)
인천	개	5,800	2,073	3,702	21,339	4,092	17,120	142
	(%)	(4.8)	(4.3)	(5.3)	(4.7)	(4.7)	(4.8)	(4.3)
광주	개	5,222	2,528	2,607	17,714	4,128	13,040	208
	(%)	(4.3)	(5.3)	(3.7)	(3.9)	(4.8)	(3.6)	(6.4)
대전	개	4,450	1,901	2,508	16,096	3,395	12,470	128
	(%)	(3.7)	(4.0)	(3.6)	(3.5)	(3.9)	(3.5)	(3.9)
울산	개	2,604	1,048	1,519	10,146	1,775	8,116	29
	(%)	(2.2)	(2.2)	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(2.3)	(0.9)
경기	개	21,699	8,335	13,146	83,669	15,321	67,026	671
	(%)	(18.1)	(17.5)	(18.7)	(18.3)	(17.8)	(18.7)	(20.5)
강원	개	4,067	1,277	2,766	15,967	2,092	13,760	62
	(%)	(3.4)	(2.7)	(3.9)	(3.5)	(2.4)	(3.8)	(1.9)
충북	개	3,719	1,268	2,337	14,350	2,264	11,632	73
	(%)	(3.1)	(2.7)	(3.3)	(3.1)	(2.6)	(3.2)	(2.2)
충남	개	4,827	1,472	3,257	18,983	2,514	15,717	130
	(%)	(4.0)	(3.1)	(4.6)	(4.2)	(2.9)	(4.4)	(4.0)
전북	개	6,358	2,019	4,298	22,834	2,983	19,591	318
	(%)	(5.3)	(4.2)	(6.1)	(5.0)	(3.5)	(5.5)	(9.7)
전남	개	6,505	2,217	4,234	25,698	3,709	21,655	234
	(%)	(5.4)	(4.6)	(6.0)	(5.6)	(4.3)	(6.0)	(7.2)
경북	개	7,025	2,098	4,404	28,995	3,720	23,004	116
	(%)	(5.8)	(4.4)	(6.3)	(6.4)	(4.3)	(6.4)	(3.5)
경남	개	9,157	3,443	5,408	41,999	6,404	33,089	176
	(%)	(7.6)	(7.2)	(7.7)	(9.2)	(7.4)	(9.2)	(5.4)
제주	개	1,101	511	573	3,715	881	2,694	6
	(%)	(0.9)	(1.1)	(0.8)	(0.8)	(1.0)	(0.8)	(0.2)
전체	개	120,172	47,698	70,452	456,230	86,188	358,235	3,272
	(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

그리고 상급입원병상이 가장 많은 곳은 광주, 부산, 대전 순으로 각각 인구 10만명당 285병상, 269병상, 227병상으로 나타났다.

반면, 상급입원병상이 가장 적은 곳은 경기지역과 충남지역으로 각각 인구 10만명당 136병상과 129병상으로 나타났다.

병상 수의 국제비교는 다음과 같다. 보건의료시설의 국제비교를 위하여 병상을 급성병상과 장기요양병상[107]으로 구분하였다.

2006년 우리나라 인구 1,000명당 급성병상 수는 6.8병상으로 2006년 OECD 국가의 평균인 4.1병상보다 1.6배 많았으며, 일본보다는 낮지만 미국이나 영국보다는 각각 2.5배와 3.1배 많은 것으로 나타났다.

장기요양병상의 경우도 65세 이상의 인구 1,000명당 9.5병상으로 OECD 국가의 평균인 6.6병상보다 1.4배 많은 것으로 나타났다.

OECD 국가의 병상공급 추세는 급성병상의 경우 감소되거나 정체되어 있는 반면, 우리나라는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 장기요양병상의 경우도 2007년 노인장기요양보험 도입을 앞두고 2005년부터 크게 증가하는 추세를 보이고 있다(OECD[2008]).

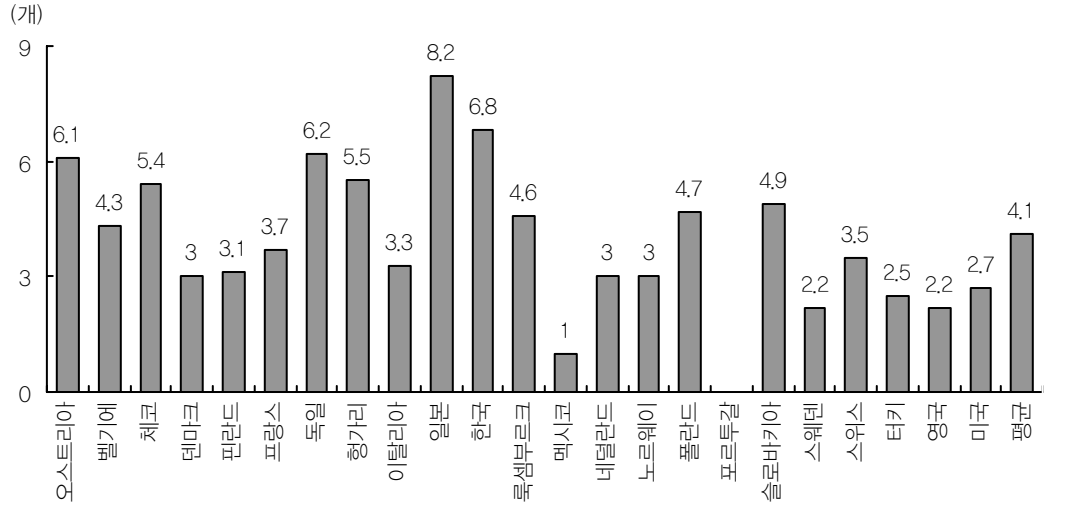
〈표 3-34〉 지역별 인구 10만명당 입원병실 수 및 입원병상 수 분포

(단위: 개)

	입원병실 계	상급입원병실	일반입원병실	입원병상계	상급입원병상	일반입원병상
전체	207	104	101	693	193	488
서울	306	136	167	1,160	269	873
부산	252	94	154	1,002	166	806
대구	221	79	141	812	156	651
인천	361	175	180	1,224	285	901
광주	297	127	168	1,076	227	833
대전	240	97	140	935	164	748
울산	193	74	117	744	136	596
경기	278	87	189	1,093	143	942
강원	251	86	158	968	153	785
충북	248	76	168	977	129	809
충남	364	116	246	1,307	171	1,122
전북	365	124	237	1,441	208	1,214
전남	268	80	168	1,106	142	878
경북	292	110	173	1,341	205	1,057
경남	202	94	105	681	162	494
제주	247	98	145	939	177	737

107) 우리나라의 급성병상과 장기요양병상은 2008년 OECD 통계에 제시된 2006년 통계수치를 적용하였다.

[그림 3-13] OECD 국가의 인구 천명당 급성병상 수(2006년)



자료: OECD, *Health Data*, 2008.

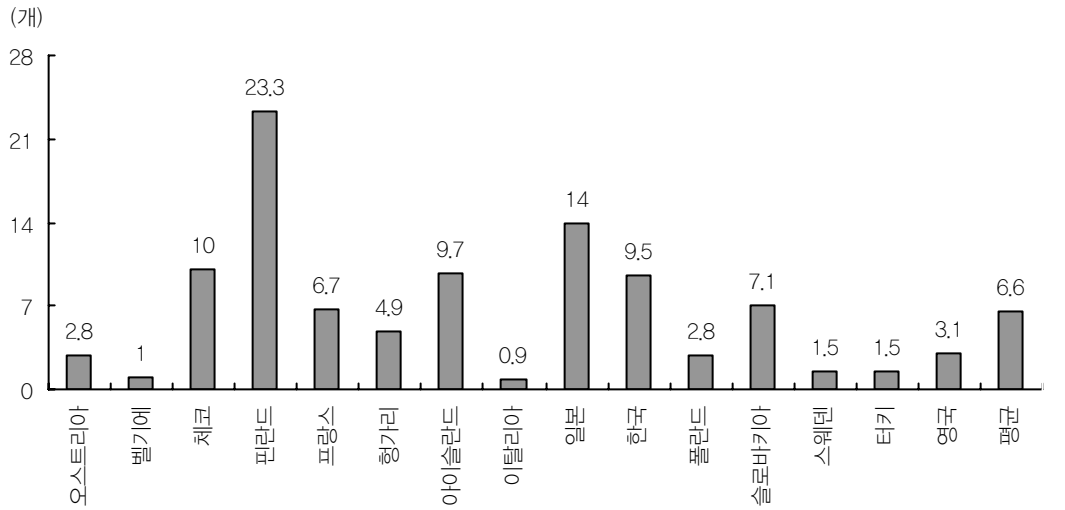
〈표 3-35〉 우리나라 급성병상 수 및 장기요양병상 수

(단위: 개)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
급성병상 수 (인구 천명당)	–	–	–	–	–	–	–	2.1	2.5	5.8	9.5
장기요양병상 수 (65세 이상 인구 천명당)	–	–	2.7	3.8	5.2	5.2	5.7	6.2	6.4	6.6	6.8

자료: OECD, *Health Data*, 2008.

[그림 3-14] OECD 국가의 65세 이상 인구 천명당 장기요양병상 수



자료: OECD, Health Data, 2008.

의료자원과 건강보험과의 관계에서 보면, 우리나라 건강보험정책은 노동비용 통제를 위한 저부담정책을 유지하였으며,[108] 이것은 우리나라 의료서비스 질과 의료자원의 형성과 발전에 영향을 미쳤다. 2004년 WHO의 연구 결과에 따르면 우리나라의 의료서비스 수준은 미국의 76% 수준이고, 이는 일본(85%)과 유럽(87%)에 비하면 낮은 편이다. 그러나 미국 대비 서비스 수준이 80% 이상으로 높은 분야도 있으며(산업연구원[2005]),[109] 의료기술이 비교우위를 점하는 분야(위암・성형・제왕절개・백혈병 등)도 있다. 이 두 분야의 특징을 살펴보면 전자는 보험 비급여의 비중이 큰 분야라는 것과, 후자는 이들이 모두 비보험 과목이라는 점이다. 따라서 낮은 수가와 요양기관 강제지정제가 우리나라 의료서비스 수준을 전반적으로 낮게 만들었다고 할 수 있다.

우리나라 의료서비스정책은 질적 경쟁을 유도하기보다는 양적 성장정책에 초점을 두고 발전해왔다. 1977년 의료보험제도의 도입 이후 정부 의료정책은 수요 증가에 부응하는 공급기반의 확대에 주력하였다(이규식[1995], p.102). 의료서비스를 국민들이 쉽게 이용할 수 있도록 의료기관・의료인력・병상 등의 숫자를 양적으로 늘리는 정책의 결과, 외형적으로 볼 때 의사의 수는 OECD 평균에 근접하고 급성기병상 수(5.2)는 OECD 국가 중앙값(3.1)의 2배에 이르는 양적인 성장을 이루었다(정영호[2005]).

그러나 의료기관 종별로 질적 경쟁 없이 서로 비슷한 서비스를 제공하기 때문에 의료서비스 가격이 종합병원과 병・의원 간에 큰 차이가 없어지게 되고, 따라서 대형병원들은 낮은 수입을 보전하기 위해 외래환자 치료에 매달리게 된다(조병희[2000]). 이것은 대형병원의 의료기술 발전의 저해요인으로 파악된다. 또한 우리나라는 재정안정화를 목표로 하기 때문에 의료비 상승을 야기할 수 있는 신의료기술 개발이 억제된다(김문식[1997], p.12). 새로운 의학적 진단 및 치료방법과 약제 및 진료재료를 보험급여 항목으로 인정하는 것이 제한되어 있고(최병호 외[1997], p.15), 새로운 치료법의 개발 적용에 대한 인센티브는 적은 반면 규제 관련 비용은 크다(산업연구원[2005]). 이러한 요인들은 우리나라 의료기술 개발의 효율성을 떨어뜨려 신의료기술 개발을 제한한다.

우리나라는「의료법」제30조 제2항에 의하여 의료부문의 영리법인을 인정하지 않고 있기 때문에 의료부문 외 민간부문으로부터 투자유인이 없다. 따라서 의료부문 민간자본의 형성을 보면, 의원이 병원으로 이것이 다시 종합병원으로 성장하는 식이었다(김문식[1997]; 이규식[2002]).[110] 이는 의료서비스산업이 영세하게 되는 결과를 낳았다.

---

108) 1977년 500인 이상 대기업을 대상으로 의료보험을 실시할 당시 우리나라는 개발도상국 범주에 속해 있었기 때문에 보험료를 임금의 3% 수준으로 책정할 수밖에 없었다(이규식[2002]). 1977~81년 동안 보건의료분야 국가 5개년계획의 주요 내용 중의 하나가 저렴한 보건의료제도의 개발이었기 때문에 낮은 보험료 유지정책이 실시되었다(이규식[1995]). 정부의 의료정책은 1990년대 초반까지는 의료보험제도의 확대적용에 집중되었다(조병희[2000], p.305). 단기간에 전 국민 의료보험을 실시하려다 보니 정부는 저보험료정책을 계속적으로 쓸 수밖에 없었다(이규식[2002]). 국가들의 직장보험가입 근로자의 보험료부담 비율을 보면 독일(14%), 일본(8.5%), 프랑스(13.6%), 벨기에(7.4%), 대만(9.1%)에 비해 우리나라는 4.3%에 불과하였다(양명생[2005]).

109) 치과(91%), 신경외과・안과・재활의학과(이상 89%), 진단검사의학과(87%), 이비인후과(86%), 진단방사선과(81%), 성형외과・피부과(이상 80%) 등 9개다.

의원이 성장해서 생긴 중소병원은 자기자본 비율이 낮고 기술보다 비급여 확대 등으로 경쟁하며 진료의 질을 고도화하는 데 한계가 있다. 경영방식 또한 중소병원의 소유주들이 단순히 그들의 소규모 의원을 병원으로 크게 확장하였을 뿐 진정 병원에 걸맞은 기능적 업무와 역할을 수행하도록 변화하지 않았다(조병희[2000], p.159).

이러한 의료자원의 변화에 따른 국민들의 의료이용과 공급자들의 의료이용 패턴을 살펴보면, 광복 후 1961년부터 1970년대까지는 경제개발이 우선하였기 때문에 절대적으로 의료자원이 부족하였으며 의료수요도 거의 없었다. 1970년대에 들어서면서부터 1차 보건사업이 강조되었고 부족한 인력자원 및 시설과 장비를 대폭 확충하였다. 급격한 경제성장에 따른 경제적·사회적 불균형에 대하여 사회개발의 필요성이 수용되었고 의료보험과 의료보호제도의 도입으로 의료보장체계를 갖추게 되었다. 또한 잠재 의료수요가 개발되면서 의료수요가 성이하게 되었다.

1989년 전 국민 의료보험 실시로 인하여 국민들의 의료이용에 대한 접근성이 매우 향상되었다. 의료수요의 증가에 따라 의료공급도 확대되어 의료기관의 병상수가 급격히 증가하였다(유승흠[1990]).[111] 전국을 대상으로 한 연구[112] 수에 따르면 의료보험 가입자들의 입원율은 인구 0명당 연간 2.4회인데 반해, 비가입자들은 1.4회로 가입자들이 71% 높았다. 외래의사 방문 횟수는 가입자 1인당 연 4.8회로 비가입자의 2.3회에 비해 9% 높게 나타났다. 이러한 급격한 증가는 의료이용이 일정 수준에 도달할 때까지 계속되었다(유승흠[1990]).

그러나 우리나라의 경우 의료보험제도를 도입할 당시의 소득수준이나 재정상태가 아직 개도국 수준이라 불가피하게 저보험료-저급여-저수가 정책을 선택하지 않을 수 없었다. 게다가 1990년대 이후 의과대학 정원이 크게 증원되어 의사공급이 빠르게 증가하였고, 이러한 증가는 의사들 사이의 경쟁을 불러일으켰다.

이 같은 문제는 우리나라 의료제도의 또 한 가지 특징에서 비롯된다. 우리나라 의료서비스의 공급은 대부분 민간 병·의원에 의해 공급된다. 즉, 경쟁하는 의사들의 대부분이 이윤추구 동기에 의해 의료서비스를 생산·공급하는 반면에 소비자는 공급되는 서비스의 내용이나 질에 대해서 거의 전적으로 무지하다. 그러므로 공급자가 수요자의 정직한 대리인으로 행동하지 않고 자신의 이익을 추구한다면, 의학적인 적정 수준 이상으로 과잉진료를 초래하게 된다.

게다가 의료수가의 체계가 잘못되어 있어서 이러한 경향을 강화시키는 것으로 보인다(이재율[2000]). 실지로 1999년 보험수가는 당시 일반수가보다 매우 낮은 수준에서 결정되었다. 그 후 수가가 지속적으로 인상되어왔지만 소비자물가를 고려한 실질수가는 거의 불변으로 유지되어왔다.[113] 저수가정책은 병·의원의 경영을 어렵게 하고 의사의 소득을

110) 중소병원들은 개인 의사들 중 성공한 개업의사들이 병상을 늘려 재개업하였다(조병희[2000]).

111) 사업장 근로자를 대상으로 1977년 직장의료보험 실시 전후 1년간의 의료이용 중에 입원은 의료보험 실시 후 첫 1년 동안 133%, 외래의사 방문은 241% 증가되었다(김일순 외[1980]).

112) 유승흠·이용호·조우현 외[1986].

113) 1986년 한국의 의사소득은 1986년 노동부에서 발행한 『직종별임금실태보고서』를 참조하였다.

상대적으로 저하시키는 결과를 초래하였고, 의료공급자들은 이에 반응해서 특진료와 비급여 진료를 개발하고, 심지어 과잉진료와 허위진료로 보험급여를 많이 받기도 하였다(이재율[2000]).[114]

더욱이 우리나라의 진료비 지불제도는 의료서비스의 행위마다 가격이 지불되는 행위별 수가제이다. 이 제도하에서는 의료공급자들의 과잉진료의 유인이 존재한다. 의료서비스에 대한 소비자들의 무지가 광범위하게 존재하기 때문에 의료공급자들은 수요에 큰 영향을 행사할 수 있다. 그러므로 이들은 소비자를 유인하여 소비를 증가시킬 수 있게 된다(이재율[2000]).[115]

이 시기의 정책적 노력은 크게 세 부분으로 나누어볼 수 있다. 첫째, 민간병원재정지원사업이 있다. 이 사업은 애초 목표한 병상확충효과는 충분히 달성했지만, 재정 지원이 중소병원에 집중적으로 지원되어 경쟁력이 약한 중소 민간병원을 양산했다는 평가를 받음에 따라 1999년 민간병원 재특자금 지원을 중단하였다. 그리고 2002년부터는 재특자금을 활용하여 100~400병상 규모의 병원 및 종합병원의 급성병상(병동)의 일정 비율을 장기요양병동으로 전환하도록 하는 요양병상 전환사업을 실시하였다. 또한 국가와 지방자치단체의 병상자원 수급계획의 중요성을 인식하고 이에 대한 다양한 법령을 제정하였다.

그러나 이러한 법령들은 자원관리에 대한 구체적 수단을 제시하지 못함으로써 실제 자원관리효과는 미흡한 것으로 평가되었다.[116] 따라서 한국의 병상 수급정책에 대한 재검토가 요구되며 동시에 새로운 보건의료수요에 대응하는 총량적인 대책과 지역별 수급대책 마련이 필요할 것으로 판단된다.

향후 장기요양병상의 경우도 다양한 장기요양 의료수요에 따라 요양병원 외에 간호양로원, 말기 환자를 위한 호스피스 시설 등 각종 중간시설을 확대해나가도록 해야 할 것이다(OECD[2008]; 오영호[2008]).

둘째, 보건의료인력의 지역편중에 대한 정책이 있다. 보건의료인력의 지리적 분포의 문제는 의료이용의 접근성과 관련된 중요한 과제이다. 의료는 필요한 사람들의 건강증진·예방·치료·재활을 망라한 포괄적인 의료서비스의 이용이 용이하도록 이와 관련된 의료인력이나 시설이 가까이 위치해야 함은 물론, 적은 비용으로 효율적인 서비스가 제공되어야 한다. 낮은 접근성은 의료인력의 지리적 불균형과 직종 간 불균형 등으로 인해

114) 낮은 보험수가가 적용되지 않고 높은 일반 수가가 적용되는 비급여 진료와 특진료를 확대하였다. 보험에서 지불되지 않는 부분은 특진(지정진료)료, 본인부담(copayment), 비급여 등 세 부분이다.

115) 많은 논쟁이 있지만, 외과의사의 수와 수술의 수가 정의 상관관계에 있다는 것이 증거로 사용되어 왔다. Feldstein[1994], p.39.

116) 이러한 자원관리의 비효율은 다른 OECD 국가들과의 비교에서 볼 수 있다. OECD 국가의 병상공급 추세는 급성병상의 경우 감소되거나 정체되어 있는 반면, 우리나라는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2006년 우리나라 인구 1,000명당 급성병상 수는 6.8병상으로 2006년 OECD 국가의 평균인 4.1병상보다 1.6배 많은 것으로 나타났다. 장기요양병상의 경우도 그동안 OECD 국가에 비해 낮은 수준이었지만 2008년 노인장기요양보험 도입에 대한 기대로 인해 2005년부터 크게 증가하여 65세 이상 인구 1,000명당 9.5병상으로 OECD 국가 평균인 6.6병상보다 1.4배 많은 것으로 나타났다.

의료인력의 낮은 활용성으로 직결되는 중요한 문제이다.

이를 해소하기 위하여 1980년에 농어촌 보건의료를 위한 「특별조치법」이 제정되었고, 이에 근거해 1981년부터 공중보건인력과 보건진료원이 농어촌에 배치되어 2006년 말 현재 보건소와 보건지소에 의사가 2,223명이 배치되고 치과의사는 3,260명이 배치되었다. 미흡하기는 하지만 이러한 조치는 지역 간 보건의료인력 불균형 문제를 개선하는 데 기여하고 있는 것으로 평가된다.

그러나 최근 5년간의 보건의료인력의 불균형상태를 보면, 전체 의사의 지역 간 불균형 지수는 다소 개선되었지만, 기본적인 보건의료서비스를 제공하는 1차 진료의사와 치과의사의 불균형 지니계수는 다소 증가하여 지역 간 불균형상태가 지속되는 것으로 나타났다(오영호[2008]).[117]

〈표 3-36〉 보건기관의 의료인력 현황(2006년 12월)

(단위: 명)

	의사	치과의사	한의사	약사	간호사	의료기사	간호 조무사	보건 진료원	계
보건소	906	339	327	172	2,994	2,193	1,310	–	8,241
보건지소	1,317	698	504	1	588	840	1,650	–	5,598
보건진료소	–	–	–	–	–	–	–	1,878	1,878
계	2,223	1,037	831	173	3,582	3,033	2,960	1,878	15,717

자료: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2007.

〈표 3-37〉 주요 인력의 지역별 불균형 지수(지니계수)

지표	2006(A)	2000(B)	변화율(%) / 2000~06
1차 진료의사	0.3515	0.3421	2.75
의사	0.3393	0.3903	-13.07
치과의사	0.2477	0.2439	1.56
간호사	0.3845	0.4176	-7.93

이것을 보여주는 수치로 공중보건의사를 포함한 인구 10만명당 의사 수의 경우, 적게는 경북이 110.8로 가장 낮았고 많게는 서울이 205.5명으로 서울이 경북에 비해 1.86배 많았다. 치과의사 수는 서울이 57.2명으로 가장 많고 충북이 26.4명으로 가장 적은 것으로 나타나 2배 이상 차이가 났다.

의학(치의학) 전문대학원의 도입에 따라 향후 공중보건의사 수급에 차질이 예상되어 농어촌 등 취약지역의 공공의료 접근도는 더욱 낮아질 것으로 예상된다(오영호[2008]).

117) 1차 진료의사 인력은 일반의뿐만 아니라 가정의학과 · 내과 · 소아과 · 산부인과 · 외과 전문의를 모두 포함한다.

이러한 보건의료인력의 지역 간 불균형 문제는 의료이용의 형평성 측면에서 반드시 해소해야 할 과제인 것으로 판단된다.

그러나 우리나라와 같이 민간주도의 자유 개업이 허용되고 있고 의료공급의 대부분이 민간주도인 시장하에서 단기적인 정책은 보건의료인력의 지역 간 불균형을 해소하는데 한계가 있기 때문에, 장기적이고 합리적인 인력배분정책의 수립이 필수적이라고 판단된다.

보건의료부문에서는 1차적으로 지역보건의료의 수요와 공급 현황을 지속적으로 파악하기 위한 모니터링체계를 확보하고 지역 특성에 맞는 합리적인 자원배분의 원칙과 방법이 개발되어야 할 필요성이 있다. 자원배분정책으로는 1차 진료의사 인력의 확충을 통한 의료인력의 구조조정, 자원배분공식의 도출, 자체 충족적 진료권의 재설정, 공공보건의료부문 강화 관련 정책 등이 포함되어야 한다. 한편, 단기적으로는 의료인력자원의 지역별 적정 기준 등의 정책목표를 설정・시행하여야 할 것이다.

지금까지 보건의료자원이 보건의료체계에서 어떻게 변화되고 발전되어왔는지를 광복 이후 현재까지 역사적 발전과정의 맥락에서 5단계로 구분하여 살펴보았다. 초기 발단 단계의 우리나라 보건의료체계는 각 시대별로 나타나는 특수한 의료환경과 이에 따른 대응으로써의 의료자원의 확보와 확충이 이루어졌다. 광복 전에는 전반적으로 일본 의료체계의 미숙한 답보에서 광복 후 미국 의료체계의 전반적인 도입, 그리고 경제개발계획의 경제적 효율성의 맥락에서 진행되어온 의료정책은 의료자원이 전무하던 상태에서 양적 증가를 가져왔다.

하지만 그 시작부터 이미 태생적인 문제점들을 지니고 있었다. 한의사의 갑작스러운 지위의 상승, 의료인력의 지역편중, 의료인력의 급속한 양적 증가에 따르지 못하는 유효수요의 미성숙, 합리적이지 못한 의료수가의 급등, 그리고 민간의료기관에 모든 책임을 떠넘기고 시혜적 의료제공의 역할에만 머무르는 공공의료부문의 역할 감소 등의 문제는 의료자원의 역사적 발달과정 속에서 이미 예상되어 있었던 것들이라고 할 수 있겠다.

이와 함께 의료보험을 실시한 초기에 보이던 정부책임의 방임과 민간의료기관들의 이윤추구시장의 확보, 그리고 이에 따른 환자의 '치료자 쇼핑' 현상도 같은 맥락에서 빚어진 현상들이라고 할 수 있겠다.

2000년대로 넘어오면서 경제적으로 위기가 닥쳐오긴 했었지만, 이것을 극복하면서 의료자원의 축적과 정책적 보완을 통해서 이전에 보여지던 문제점들을 수정・보완하는 발달의 과정을 거쳤다. 그러나 중소 민간병원의 과다한 양산과 다른 OECD 국가에 뒤지는 전문의료인력의 부족 현상, 그리고 이들의 지역편중 현상은 여전히 문제로 남아 있다.

또한 다른 OECD 국가를 상회하는 급성병상과 장기요양병상을 불문한 병상공급의 과잉과 비효율, 2000년대 이후 시기의 특수 현상으로 나타나는 과다한 고가의료장비 보유, 그리고 이들 자원의 지역편중 현상 등은 새로이 나타나고 있는 문제점들이다.

이에 대하여 정부는 민간병원에 대한 재특자금 지원을 중단하고, 대규모 병원의 급성병상을 장기요양병상으로 전환하도록 함으로써 각각의 병상 수를 효율적으로 조절하며, 병상부족 지역은 신・증설을 통해서 지역 간 의료자원의 불균형을 해소하도록 하고 있다. 국가와 지방자치단체는 병상자원 수급계획의 중요성을 인식하고, 이에 대한 다양한

법령을 마련하긴 했으나, 그것의 실제 자원관리효과는 미흡한 것으로 나타났다.

의료인력의 지역편중에 따라 의료이용의 접근성과 의료인력의 활용성을 함께 고려한 정책을 펴나가기 위한 노력을 보여주고 있다. 즉, 농어촌 보건의료를 위한 「특별조치법」이나 보건소와 보건지소의 의사 배치는 미흡하나마 지역 간 보건의료인력의 불균형 문제를 보완하는 데 기여하고 있다. 그러나 의료공급의 대부분이 민간주도인 시장이 가지는 정책의 단기성에 한계가 있다. 따라서 이의 한계를 극복한 장기적이고 합리적인 인력배분의 수립이 필수적이다.

고가의료장비의 공급과잉은 공급자 유인수요의 심화와 이로 인한 의료비부담 문제와 연관된다. 그러나 민간의료의 공급자 중심 체계에서 고가장비의 도입과 사용을 제한하는 것도 제도적 한계가 있다.

마지막으로 우리가 해결해야 할 과제를 살펴보면, 첫째 한국의 병상수급정책에 대한 재검토와 새로운 보건의료의 수요에 대응하는 총량적인 대책과 지역별 수급대책이 마련되어야 하며, 증가하는 장기요양 의료수요에 따라 각종 중간시설을 확대해야 한다.

둘째, 보건의료인력의 지역 간 불균형 문제는 의료이용의 형평성 측면에서 반드시 해소되어야 할 과제이다. 지역보건의료의 수요와 공급 현황을 지속적으로 파악하기 위한 모니터링체계를 확보하고 지역 특성에 맞는 합리적인 자원배분의 원칙과 방법이 마련되어야 한다. 셋째, 자원배분정책으로 의료인력의 구조조정, 자원배분공식의 도출, 자체 충족적 진료권의 재설정, 공공보건의료부문 강화 관련 정책이 마련되어야 한다.

넷째, 단기적으로는 의료인력자원의 지역별 적정 기준 등의 정책목표가 설정 및 시행되어야 한다.

제4절 | 건강증진

1. 건강증진의 개관

선진국을 중심으로 전염성질환에 대한 통제가 일정 수준 가능해진 이후 암·심뇌혈관질환 등 만성질환이 증가하면서, 개인의 건강생활 습관의 관리와 건강환경 조성 등 개인의 책임이 강조되는 건강관리의 중요성이 대두되었다.

이러한 건강관리에 정치적인 지원을 얻고자 하는 노력은 1975년 캐나다에서 발간된 라론드보고서[118] 이후 캐나다 오타와에서 개최된 제1차 국제건강증진회의(1986년)를 시작으로 세계인의 건강증진을 위한 기본 전략으로 개인의 행태 변화와 이에 영향을 주는

118) 1975년 캐나다에서 발간된 보고서이다. 이 보고서에서는 건강증진의 중요성을 강조하고, 생활양식의 개선과 지역사회에서의 건강증진활동의 구체화 정책을 강조하였다(*Perspective on the Health of Canadians*, 1974, p.219).

환경(공공정책, 보건의료서비스 등) 개선에 종합적・사전적으로 대처를 유도하는 노력을 기울여왔다.[119]

이와 같은 노력은 세계 각국의 보건정책의 패러다임에 중요한 변화를 가지고 왔으며, 우리의 가까운 이웃인 일본에서도 국가적 차원의 건강증진정책을 1978년부터 국민건강가꾸기(健康づくり) 운동으로 시작하였다.[120]

우리 정부에서도 건강보험 도입 이후 의료비의 증가와 더불어 만성질환이 증가함에 따라 1992년 제7차 사회경제발전계획의 원년부터 건강증진 개념을 정부정책에 도입하기 시작하였다. 1992년에 최초로 정부의 보건정책에 암, 성인병 등 만성질환의 예방을 위한 바른 건강생활의 정착이 주요 정책으로 추가되었고, 보건교육・건강검진 등의 강화가 기본방향으로 강조되었다.

이어 1995년 「국민건강증진법」의 도입, 1996년 보건정책심의위원회와 건강생활실천협의회 신설, 1997년 건강증진기금의 조성, 1998년 건강증진 전담조직인 보건증진국 건강증진과가 신설되어 법적・행정적・재정적인 지원체계의 구성을 완료하였다. 이러한 기본체계 구축과 더불어 1997년부터 본격적인 건강증진사업을 15개 보건소를 필두로 시작하였다.

2000년 최초의 건강박람회의 개최, 2002년 국민건강증진종합계획의 수립, 건강증진기금의 규모 확대 등을 통해 건강증진사업이 안정적인 재정을 기반으로 체계적인 정책을 전개하는 2기에 들어섰다고 볼 수 있다.

이후 건강증진사업은 양적・질적 확대를 거듭하여 현재 보건소건강생활실천사업은 전국의 모든 보건소에서 실시되고 있으며, 금연클리닉・금연콜센터를 비롯해 노인건강증진허브보건소 등 다양한 영역으로 확대되었다.

---

119) 이와 같이 건강증진정책으로 전환하게 된 배경에는, 세계 각국에서 이루어진 건강결정요인에 대한 체계적 연구에서 생물학적 요인이나 의료서비스의 가용성보다 생활양식과 환경인자들이 훨씬 큰 영향을 미치고 있다는 공통적인 결론을 내린 사실에 근거를 두고 있다. 주요 건강 위험요인(risk factor)은 전체 사망의 질병부담(global burden of death) 중 약 40% 정도를 설명한다. 구체적으로 영양불균형이 11.7%, 흡연이 6.0%, 고혈압이 5.8%, 운동부족이 3.9%, 불안전 성행위가 2.2%, 음주가 1.5%, 직업 관련이 2.2%, 위생・물 공급이 5.3%, 공기오염이 1.1%이다(Murray and Lopez [1996]).

120) 일본에서 단순히 질병의 예방이나 치료대책에 머무르지 않고 적극적인 건강가꾸기를 위한 시책이 강구된 것은 1964년(소화 39년) 동경올림픽을 계기로 일어난 건강・체력 가꾸기의 분위기가 고조된 이후부터이다. 그 후 1978년(소화 53년)부터 제1차 국민건강가꾸기 대책에서는 생애를 통한 건강가꾸기를 위해 건강진사의 충실, 건강가꾸기의 보급・개발 등이 추진되었다(일본 후생성[1997]).

〈표 3-38〉 국민건강증진사업의 연대별 실시 현황(1995~2008년)

연도	법 · 재정 · 행정	주요 사업
의료서비스의 양적 확대기		
1992	– 만성질환 예방정책의 시작	
건강정책으로의 영역 확대기		
1995	–「국민건강증진법」 제정 · 시행	
1996	– 건강증진 관련 정책방향 설정 – 중앙에 보건복지부 장관 자문기관으로 '보건정책심의위원회' 설치 및 운영 – 시 · 군 · 구별로 '건강생활실천협의회' 구성 – 보건국 보건정책과에서 건강증진 담당	
1997	– 1997년 7월 '국민건강증진기금' 조성으로 재정적 기반 마련(담배 한 갑당 2원, 1997년도 13,627백만 원 조성)	– 보건소 건강증진사업: 지역 특성에 맞는 건강증진사업 모형 및 프로그램 개발 및 확산, 15개 시범보건소 – 교육 · 홍보 자료의 개발과 보급을 위하여 보건교육개발센터 설치 · 운영 – 금연운동 및 절주의 문화 · 정책을 위한 여건 조성 등 시작
1998	– 건강증진전담조직 마련: 보건증진국 건강증진과	– 보건소 건강증진사업: 9개 건강증진거점보건소에서 건강증진사업 시작
1999		– 보건소 건강증진사업: 건강증진거점보건소 18개로 확대
보건의료의 질 향상과 선진화기		
2000		– '건강박람회 2000' 개최
2001		– 국민영양사업 추진을 위한 식품별 영양성분자료 DB 구축 시작
2002	– 건강증진기금 조성규모 확대 (건강증진부담금 인상, 담배 한 갑 2원→150원) – '국민건강증진종합계획 2010' 수립 – 담당국 명칭 변경: 보건증진국→건강증진국, 건강증진국 건강정책과에서 건강증진사업 전담	– 보건소 건강생활실천사업: 1차연도(2002. 10~2002. 12): 100개 보건소
2003		– 보건소 건강생활실천사업: 2차연도(2003. 1~2003. 12): 100개 보건소
2004	– 건강증진기금 조성규모 확대(건강증진부담금 인상, 담배 한 갑당 150원→354원)	– 보건소 건강생활실천사업: 3차연도(2004. 1~2004. 12) – 보건소를 전국 156개소로 확대 – 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control) 비준 – 금연클리닉 시범사업 실시(2004. 10~12): 전국 10개 보건소
2005	– '국민건강증진종합계획 2010' 중간 평가 실시 – '새국민건강증진종합계획 2010' 수립 – 건강증진국 폐지, 보건의료정책본부 내 보건정책관실 신설 – 보건정책관실 건강정책팀에서 건강증진 업무 관장	– 보건소 건강생활실천사업: 전국 모든 보건소(246개소) 실시 – 건강증진 전문인력교육(The Field Management Training Program: FMTP) 시작 – 금연클리닉 전국 보건소 확대 – 금연상담전화(Quitline) 시범실시: 2005. 11
2006		– 보건소 건강생활실천사업: 전국 248개 보건소에서 건강생활실천사업 수행 – 금연상담전화(Quitline) 본사업 실시: 2006. 4 – 취약계층 임산부 및 영유아 보충영양관리 시범사업 시작: 15개 보건소
2007	– 명칭 변경: 보건정책관→건강정책관, 건강정책팀→건강투자기획팀 – 건강생활팀 신설	– 보건소 건강생활실천사업: 전국 251개 보건소에서 건강생활실천사업 수행
2008	– 명칭 변경: 건강정책관→건강정책국, 건강투자기획팀→건강정책과, 건강생활팀→건강증진과	

자료: 보건복지부,『보건복지백서』, 각년도.

2. 시대별 건강증진사업의 발전

가. 의료서비스의 양적 확대기: 1977~94년

정부수립 이후 제6차 경제사회발전계획 종료기인 1991년 이전까지는 정부의 건강에 대한 정책은 급성 및 만성전염병 관리에 치중되었다. 1980년부터 백신 도입 및 위생상태의 개선 등 정부의 노력으로 급성전염병은 1986년 인구 10만명당 9.0명에서 1991년 3.2명으로 발생률이 감소하였고, 결핵은 1986년 인구 100명당 2.2명에서 1991년 1.8명으로 감소되었다(보건사회부[1992]).

전염병 감소와는 반대로 암・성인병의 만성질환이 증가세를 보이게 되었다. 또한 국민의료비가 1985년 3조 8,170억원에서 1992년 12조 9,313억원으로 21배의 증가세를 보이는 등 국민의료비의 증가세[121]가 가속화됨에 따라 정부에서는 1992년 제7차 경제사회발전계획의 원년부터 암・심뇌혈관질환 등 만성질환의 관리를 보건의료부분 정책에 추가하여 질병의 예방 및 조기발견을 위한 노력의 경주를 강조하였다. 1992년부터 보건정책에 암・성인병 등 만성질환의 예방을 위한 바른 건강생활의 정착이 주요 정책으로 추가되었고, 보건교육・건강검진 등의 강화를 기본방향으로 강조하였다.[122]

나. 건강증진정책으로의 영역 확대기: 1995~2000년

이 시기는 건강증진정책 수행 기반 구축기라고 평가할 수 있다. 정책의 근거인 「국민건강증진법」이 1995년 도입되었고, 건강증진정책과 사업을 펼칠 수 있는 건강증진기금이 1997년 마련되었으며, 건강증진 전담부서인 보건복지부 보건증진국 건강증진과가 신설되었다.

1) 「국민건강증진법」의 제정

건강증진에 대한 정책의 필요성이 인지된 이후 본격적인 건강증진정책의 시작을 위하여 건강증진정책의 근거로서 최초의 법인 「국민건강증진법」이 1995년 1월 5일 제정되었고(법률 제4914호), 1995년 9월 1일부터 시행되었다.

이 법은 국민에게 건강에 대한 가치와 책임의식을 함양하도록 함으로써 건강에 관한 바른 지식을 보급하고, 스스로 건강생활을 실천할 수 있는 여건을 조성함으로써 국민의 건강을 증진함을 목적으로 하였다. 이 법에서는 '국민건강증진사업'을 보건교육, 질병예방, 영양개선 및 건강생활의 실천 등을 통하여 국민의 건강을 증진시키는 사업으로 정의하였다. 총 36조로 구성된 「국민건강증진법」은 제1장 총칙, 제2장 국민건강의 관리, 제3장 국민건강증진기금, 제4장 보칙, 제5장 벌칙, 제6장 벌칙으로 구성되었다.

---

121) 동 기간 GDP 증가율은 11.4%이다(보건복지부, 『보건복지백서』, 1996, 표 39).

122) 보건사회부, 『보건복지백서』, 1992, pp.37~39.

「국민건강증진법」의 주요 사항은 다음과 같다. 첫째, 국가의 건강증진정책 수행의무와 국민 자신의 건강관리의무 명시, 둘째 국민건강증진정책심의위원회의 구성 등 국민건강증진 정책 수행 인프라 구축, 셋째 국민들을 잘못된 건강정보로부터 보호하는 장치의 강화, 넷째 금연, 절주, 영양관리 및 개선, 구강건강사업, 건강검진, 보건소에서의 건강증진사업 내용 등 건강증진사업의 범위와 실시방법 제시, 다섯째 보건교육의 실시, 평가 및 보건교육자료의 개발, 여섯째 담뱃세에 건강증진기금 부과를 통한 국민건강증진사업재원의 확보 등이다.

2) 국민건강증진기금의 조성

국민건강증진기금은 1997년 조성 당시 담배 20개비 한 갑당 2원의 규모였다. 국민건강증진기금이 본격적으로 조성된 1998년 국민건강증진기금의 총액은 29,346백만원이었으며, 건강증진분야에 지원된 비율은 27.66%, 기금운영과 여유자금이 72.34%로서, 실질적인 기금 조성 첫해인 1998년에는 건강증진사업에 대한 지원보다는 향후 사업의 본격적인 전개를 위한 기금 비축에 더 큰 비중을 두었다.

〈표 3-39〉 건강증진기금에서 건강증진분야 재정 지원 추이(1998년)

(단위: 백만원)

지원내역	1998
건강증진영역 재정규모(A)	8,119
– 사업운영(기금지원사업 평가, 국민건강증진사업 기반 구축)	–
– 건강증진 교육 · 홍보(만성질환 예방, 범국민 절주운동, 보건교육자료 개발 등 건강증진 관련 교육 · 홍보사업)	267
– 건강증진 · 질병예방(영양관리 · 구강보건 · 암 검진 · 금연 · 정신보건사업 등)	6,803
– 건강증진 연구개발	1,049
기금운용, 여유자금	21,227
총국민건강증진기금(B)	29,346
A/B(%)	27.66

자료: 보건복지부, 『국민건강증진기금운용계획서』, 1998.

3) 건강증진 행정체계

「국민건강증진법」이 제정·공포되어 건강증진사업이 실시된 1995년 이후, 건강증진사업은 보건국 보건정책과에서 담당하다가 1998년 최초로 건강증진 전담조직인 보건증진국 내 건강증진과가 탄생되었다. 이는 건강증진기금이 본격적으로 조성되어 기금을 활용한 사업수행을 전담할 부서의 필요성이 있었기 때문이다. 건강증진과의 주요 기능으로는 건강증진·보건교육사업, 국민영양개선, 공중위생, 기생충 관리 등으로 이전부터 있어 왔던 사업을 주로 담당하였고, 건강증진 업무는 현재와 같이 세분화되어 있지 못하였다.

4) 건강증진정책사업

이 기간 중의 건강증진정책사업은 중앙에서의 건강증진사업 기반 구축과 지방에서의

보건소 중심의 지역 단위 건강증진 시범사업이 근간을 이루었다. 또한 2000년에는 우리나라 최초의 '건강박람회'를 개최하여 정부, 지자체 공무원, 전문가 및 일반인 등 30만명이 참여하여 국민들의 바른 건강생활을 유도하였으며, 건강증진에 대한 정보를 교류하였다(한국보건사회연구원[2001]).[123]

보건소에서의 대민 건강증진사업은 1998년부터 시범사업으로 시작하였다. 그리고 본격적인 건강증진사업은 1998년 9개 건강증진거점보건소를 지정하여 시작하였으며, 1999년 18개로 확대되었다.

다. 보건의료의 질 향상과 선진화기: 2000년~현재

건강증진정책이 도입된 지 5년이 지난 이 시기는 건강증진정책의 확대기이다. 중장기적인 관점에서 체계적으로 건강증진정책이 수행될 수 있도록 건강증진종합계획이 최초로 수립되었고, 「국민건강증진법」이 점진적으로 강화되었으며, 국민건강증진기금의 규모도 확대되었다. 기금의 지원으로 건강증진영역 또한 건강생활 실천에서 질병예방과 건강환경 조성 등으로 범위가 확대되었다.

1) 법적인 강화

1995년 「국민건강증진법」이 제정된 이후 17회의 개정을 통하여 건강증진정책의 강화에 기여하였다. 주요 강화내용은 장기적인 계획에 의한 국민건강증진정책의 추진을 위한 국민건강증진종합계획 수립 의무화, 국민건강증진기금의 인상을 통한 재정의 안정화, 건강교육을 담당할 보건교육사제도의 도입을 통한 추진인력의 전문화를 들 수 있다.

2) 국민건강증진기금

국민건강증진기금은 1997년 조성 이후 담배 한 갑당 2002년 150원, 2004년 354원으로 두 차례 인상되었다.[124] 이에 따라 건강증진기금 조성액은 2003년 736,277백만원, 2005년 1,425,542백만원, 2009년 1,825,446백만원의 규모로 점차 성장하였다. 건강증진분야 예산

---

123) 건강박람회의 평가 결과 박람회 참가자와 참가기관 모두에게서 좋은 평가를 받았다. 박람회 참가자 중 63%의 응답자가 박람회에서 제공한 건강생활 실천의지를 밝힘으로써 약 381억원의 질병예방 비용 효과가 있는 것으로 평가되었다(흡연, 음주, 운동부족, 영양 불균형으로 인한 질병비용이 약 7조원에 달하고, 이는 성인인구 1인당으로 환산했을 때 약 20만 2천원으로 추정된다. 이를 건강박람회에 참여하여 건강생활 실천의지가 있었던 189천명에 대해 계산하면 약 381억원으로 환산된다). 또한 참가기관의 81.5%가 후속행사 개최 시 참여하겠다는 의지를 표현하였다(김미숙・남정자 외, 『건강박람회 2000의 성과평가와 발전방향』, 한국보건사회연구원, 2001).

124) 국민건강증진기금 인상의 배경으로는 2002년 국민건강보험의 재정위기를 극복하고자 2002년 1월 국민건강보험 「재정건전화특별법」을 제정하여, 이 법 15조에서 지역보험급여비용의 10%에 상당하는 금액을 국민건강증진기금에서 지원하도록 한 것을 들 수 있다. 이후 「국민건강보험법」에 따른 당해연도 보험료 예상수입액의 6%로 하향 조정되었다.

도 2003년 30,481백만원, 2005년 253,006백만원, 2009년 339,997백만원으로 증가되었다.

그러나 국민건강증진기금이 조성 목적과 달리 건강증진분야에 대한 지원이 전체 기금에서 차지하는 비율은 2009년 18.62%에 불과하여, 건강증진기금의 목적에 부합되는 예산의 활용이 주요 과제로 남아 있다.

이처럼 건강증진기금이 원래 목적과 달리 사용되는 것은 국민건강보험에 대한 재정지원 비율이 전체 건강증진기금의 50% 이상(2003년 87.54%, 2009년 56.21%) 차지하는 것과[125] 일반회계에서 시행하던 많은 보건복지부 정책사업들이 국민건강증진기금사업으로 전환된[126] 것이 주요 원인으로 지적된다.

이 결과 국민건강증진기금이 기본취지와 목적에 맞게 운영되고 있지 않다는 비판이 제기되었다(한국보건사회연구원 · 보건복지정책혁신단[2005], p.114).

〈표 3-40〉 건강증진기금의 건강증진분야 재정지원 추이(2003~09년)

(단위: 백만원)

지원내역	2003	2005	2009
건강증진영역 재정규모(A)	30,481	253,006	339,997
– 사업운영(기금지원사업 평가, 국민건강증진사업 기반 구축)	140	3,072	–
– 건강증진 교육 · 홍보(만성질환 예방, 범국민 절주운동, 보건교육자료 개발 등 건강증진 관련 교육 · 홍보사업)	6,749	–	–
– 건강증진 · 질병예방(영양관리 · 구강보건 · 암 검진 · 금연 · 정신보건사업 등)	21,527	44,162 (건강생활실천)	99,370 (건강생활실천)
		193,762 (질병관리)	240,627 (질병관리)
– 건강증진 연구개발	2,065	12,010	–
기타 영역	–	105,402 (공공보건의료 확충, 의료체계 구축)	236,420 (사회복지, 공공보건 확충, 보건산업 육성, 한의학 연구 및 정책개발)
기금운용, 여유자금	61,167	137,148	222,783
국민건강보험지원(C)	644,588	926,002	1,026,246
총국민건강증진기금(B)	736,277	1,423,542	1,825,446
A/B(%)	4.13	17.77	18.62
C/B(%)	87.54	65.04	56.21

자료: 보건복지부, 『국민건강증진기금운용계획서』, 2003, 2005, 2009.

125) 「국민건강증진법」 부칙 6619호는 2006년 12월 31일까지 당해연도 기금 예상수입액의 97%를 국민건강보험의 보험급여에 사용할 수 있는 한시적인 특례 조항을 마련하였다. 이후 이 기간이 연장되어 2011년 12월 31일까지 매년 기금의 65% 이내에서 건강보험을 지원할 수 있도록 변경되었다.

126) 일반회계에서 건강증진기금으로 이관된 사업: 가족계획 및 모자보건사업(저소득 임산부 및 영유아 검진, 피임시술 사후관리 등), 구강보건사업(구강보건실 설치 및 운영, 치아 홈 메우기 등), 특수질환(암조기검진사업, 골수기증 희망검진비 지원, 원폭 피해자 진료, 희귀 난치성질환자 의료비 지원 등)(보건복지부, 「2005년도 세입세출예산개요」), 질병관리본부사업(결핵관리사업, 성병 및 에이즈 감시, 주요 전염병 표본감시 등), 공공보건의료기반확충(농어촌 보건의료기술 지원, 주요 소도시 보건소 신축, 노인치매요양병원 등), 한방지역보건사업 등(보건복지부, 「2005년도 세입세출예산개요」, 2005).

3) 건강증진행정체계

2007년도에는 건강증진 업무를 주로 담당하는 부서가 건강투자기획팀・건강생활팀 등 2개로 늘어났으며, 신규로 조직된 건강생활팀에서는 특히 건강생활실천 및 금연확산 등의 업무를 전담하였다.

2008년 3월에는 건강투자기획팀이 건강정책과로, 건강생활팀이 건강증진과로 각각 명칭이 변경되었다. 2009년에 건강증진과는 폐지되었고, 건강증진과의 고유 업무는 건강증진국 내 건강정책팀・구강생활팀・가족건강팀에서 일정 부분 수행하도록 체계가 변경되었다.

4) 국민건강증진종합계획의 수립

「국민건강증진법」의 시행은 담배광고규제, 경고문구 표기의무화 등의 금연시책을 포함한 건강증진사업이 법적 기반을 갖추고 추진하는 계기가 되었다. 이후 정부 단위의 건강증진정책과 사업을 체계적으로 수행하기 위하여 건강증진종합계획을 2002년 최초로 수립하였고, 2005년 수정・보완되었으며, 향후 매 5년 단위로 계획을 수립하여 중・장기적인 건강증진정책 수행을 할 수 있게 되었다.

우리나라의 건강증진정책은 '삶의 질 제고'와 '건강수명 연장'을 궁극적 목표로 설정하고, '국민들의 건강생활실천 수준의 향상과 예방서비스의 접근성을 제고하고 건강하게 생활할 수 있는 보건환경 여건'을 실행목표로 하는 접근모형에 따라 추진되었다. 접근수단으로는 교육적 접근, 예방의학적 접근, 보건환경적 접근을 기본적 접근수단으로 설정하였다.[127]

가) 2002년도 건강증진종합계획의 수립

노인인구의 증가와 더불어 질병의 종류가 급성질환에서 만성질환으로 변화하였다. 따라서 질병의 원인을 제거・예방하여 건강잠재력을 제고하기 위한 예방 차원의 적극적 건강관리정책으로의 전환이 필요하게 됨에 따라 건강생활실천(1차 예방), 질병예방(2차 예방), 질병관리(3차 예방) 등 질병과 사망에 이르는 각 단계별로 국가 개입전략의 필요성이 제기됨에 따라 건강증진사업을 효과적으로 추진하기 위하여 '국민건강증진종합계획 2010'이 수립되었다.

---

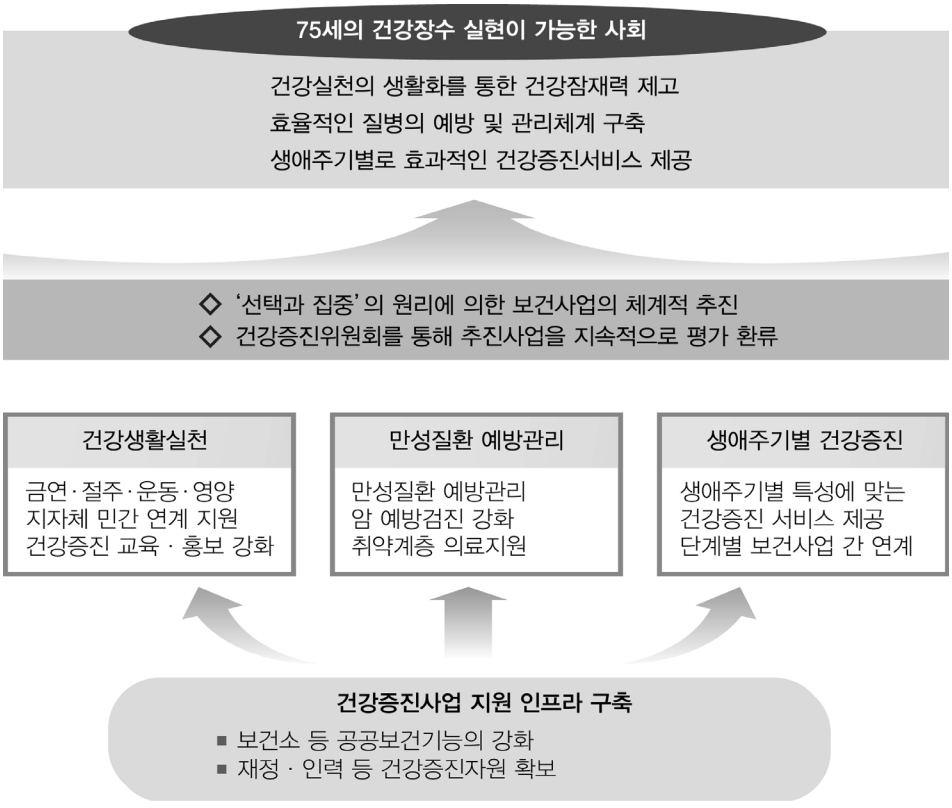
127) 각각의 접근수단에 대한 설명은 다음과 같다. 교육적 접근은 "사업장 및 학교의 보건교육 강화와 건강생활실천운동을 전개하고 대중매체를 이용한 보건교육・홍보를 강화하여, 공공기관 및 민간조직이 공동 참여하는 전 국민 건강생활실천운동을 전개한다", 예방의학적 접근은 "지역 보건의료기관과 관련 조직의 예방보건사업 활성화, 시・군・구 보건소 및 의료기관의 예방서비스 기능 강화, 의료보험 및 관련 보건단체의 예방보건사업 확대, 학교 및 사업장의 예방보건서비스 내실화" 등이다. 보건환경적 접근은 "19세 미만의 자에 대한 담배 판매 금지 및 담배・주류 광고의 금지, 공중이 이용하는 시설 내 금연구역 지정관리, 담배자판기 설치를 제한하여 국가 및 지방자치단체와 지역사회조직의 건강증진시설을 확충・유도한다" 등이다.

이 계획은 건강증진을 목표로 하여 최초로 수립된 국가계획으로, 건강생활실천분야 · 정신보건분야 · 구강보건분야 · 모자보건분야 · 만성질환 관리분야 · 암관리분야를 포함하였다. 총 40개 목표를 설정하고, 목표의 달성을 위하여 건강생활실천 · 만성질환 예방을 생애주기별 건강증진과 연계, 국민들의 건강잠재력 제고와 만성질환 예방을 위해 전 생애에 걸친 지속적인 건강증진사업 전개, 영유아 · 아동 · 청소년 · 장년 · 노인 등 각 생애주기 특성에 맞는 건강생활실천 및 질병예방 프로그램 제공의 접근법을 제시하였다.

그리고 주요 인프라로서 보건소 등 공공보건기능의 확대를 통한 건강증진사업의 수행을 제시하였다. 또한 목표별로 보건복지부 보건분야의 각 과에서는 분야별로 중점과제(39과제)를 설정하고, 중점과제별로 세부 추진계획을 수립하여 2010년까지 설정된 목표를 달성하기 위하여 노력하였다.

'국민건강증진종합계획 2010'은 최초로 수립된 계획으로서 그 의의가 크다. 그러나 한정된 재원의 한계로 건강증진의 개념이 건강생활실천으로 제한된 소규모 계획에 그친 것이 미비한 점으로 지적되었다(서미경 외[2005]).

[그림 3-15] 건강증진종합계획 2010의 기본 틀(2002년도 수립)



나) ‘2010 새국민건강증진종합계획’의 수립: 2005년

2002년 ‘국민건강증진종합계획 2010’ 수립 후, 담배에 부과하는 국민건강증진 부담금 인상에 의한 재원사정이 호전되어 국민건강증진사업의 가용 재원이 크게 증가되었다. 이에 정부에서는 건강증진을 위한 건강증진종합계획을 확대・수정하여, 건강증진의 개념을 확대하는 계기를 가지게 되었다.

‘국민건강증진종합계획 2010’의 수정작업은 사업의 구조와 운영원리 정립 및 타당한 실용적 목표체계의 구축에 초점을 맞추었다. 이는 건강과 질병의 결정요인이 다양하고 결정과정이 복잡하다는 사실의 확실한 인식과 이해를 토대로 접근해야 한다는 국민건강증진사업의 기본원리에 입각하여 이루어졌다.[128)]

수정계획에서는 국민건강의 효과적 향상을 위하여 건강 관련 행태와 생활습관의 변화를 추진하는 방안과 수단들을 주축으로 하는 건강증진전략의 전개와 더불어 예방 중심의 보건의료서비스 공급 및 위해환경으로부터 건강을 보호하는 조치들을 국민건강증진사업의 주된 접근방안으로 보고 있다.

이러한 개념을 바탕으로 설계된 ‘새종합계획 2010’의 기획 모형을 요약해서 도식화하면 [그림 3-16]과 같다.

건강증진목표를 추구하려면 건강의 향상을 기하기 위해서 해결해야 할 여러 가지 현실적 문제들을 선정하여 접근하게 되는데, 이들 중에서 집중적 노력이 필요한 중점과제를 건강생활실천의 확산, 예방 중심의 질병・건강 관리, 인구집단별 건강관리 및 건강형평성 확보로 대별하여 24개 과제를 선정하였다.

2002년도 건강증진종합계획은 목표 40개 세부추진사업 39개였다. 하지만 2005년도에 수정된 건강증진종합계획에서는 중점과제 24개, 세부추진사업 108개, 목표 169개로 대폭 확대되었다.

이는 실천가능한 건강증진영역정책의 확대를 의미하여, 이와 연관된 건강증진사업 및 연구가 확대되고, 재정지출이 증가됨을 의미한다.

---

128) 2002년도에 수립된 건강증진종합계획은 2005년 ‘건강증진사업 2010 기획단’에 의하여 평가되었는데, 주요 평가 결과는 다음과 같다. 첫째, 향후 건강증진종합계획의 수정에서 건강증진 틀에 신공중보건의 개념 도입 및 건강 위험요인 등 이론적 근거 검토가 필요하다. 또한 목표설정과 이에 필요한 사업내용, 사업실시전략 및 인프라 등의 통합적인 시각에 의한 계획수립이 필요하다. 둘째, 향후 건강증진종합계획의 수정에서 건강증진의 모든 영역을 망라한 포괄적인 목표가 제시되어야 하며, 목표의 형태도 단기・중기・장기간의 변화를 측정가능할 수 있도록 다양한 목표의 형태를 제시하여야 한다. 셋째, 세부추진계획의 실행을 지원할 인프라 구축이 병행되어야 하며, 사업의 성공적 수행 여부 및 목표에 대한 기여 정도를 평가할 수 있는 평가지표의 개발도 필요하다(서미경 외[2005]).

[그림 3-16] 새국민건강증진종합계획 2010의 기획 모형



5) 건강증진정책의 변화

2000년 이후 건강증진정책은 양적·질적인 확대를 하였다. 1998 시범사업으로 시작한 보건소건강증진사업은 2002년 10월 전국 100개 보건소에서 출발해 2004년 1월부터는 156개소, 그리고 2005년부터는 전국 모든 보건소로 확대되었다.[129)]

건강생활실천사업의 사업내용상으로 구분하면, 2001년까지의 건강증진거점보건소 시범사업기간에는 특별한 전담조직이나 인력 없이 주로 기존의 질병관리사업을 진행해오다가 금연·운동·영양의 사업이 부분적으로 보완되었다.

이후 2002년 10월부터 실시된 1, 2차연도 시범사업기간(2002년 10월 ~ 2003년 12월)

129) 보건소 건강생활실천사업 시범사업의 시기적으로 3차연도 사업으로 나눌 수 있는데, 1차연도 사업시기는 2002년 10월 ~ 12월, 2차연도 사업시기는 2003년 1월 ~ 2003년 12월, 그리고 3차연도 사업시기는 2004년 1월 ~ 2004년 12월이다.

에는 금연・절주・운동・영양의 4개 사업을 제시한 후 구체적인 사업내용은 지방에서 자율적으로 결정하도록 하였다. 그리고 3차연도 시범사업부터는 지역보건소에서 4개 사업을 모두 실시하도록 하였다.

이 밖에도 2004년 10월부터 12월까지 전국 10개 보건소에서 금연클리닉 시범사업이 실시되었으며, 시범사업을 토대로 2005년부터는 전국 보건소에 금연클리닉이 설치되어 약 20만명의 흡연자에게 금연상담・치료서비스가 제공되었다.

또한 2005년 11월부터는 금연상담전화가 시범실시되어 보건소 방문이 어려운 흡연자에게 금연상담서비스가 제공되었고, 2006년 4월부터 본사업이 실시되었다. 2005년부터 건강증진사업이 전국 보건소로 확대됨에 따라 건강증진사업 전문인력에 대한 교육훈련과정(The Field Management Training Program: FMTP)이 운영되었다.

2008년 기존의 보건소 건강증진사업은 '지역특화 건강행태개선사업'으로 전환・실시하고 있으며, 이 사업을 통해 지역별로 특성에 맞는 사업 실시를 유도하고 차별적인 예산 지원을 통해 보건소 건강증진사업의 질적 향상을 도모하고자 하였다. 특히, '지역특화 건강행태개선사업'은 2009년부터 제공되고 있는 지역사회 보건지표 조사 결과를 활용하여 지역사회 건강행태의 문제점을 진단할 수 있게 되었고, 이를 바탕으로 인구 현황 및 자원 현황을 고려한 지역 특성에 맞는 사업계획의 수립이 가능하게 되었다는 데 의의가 있다.[130]

3. 평가 및 정책과제

「국민건강증진법」의 시행을 계기로 본격화된 국가적 건강증진정책은 건강관리의 주체를 의료인에서 개인으로 전환하고자 많은 노력을 기울였다. 법과 재원, 행정체계의 구축 등 기본적인 인프라 구축을 1995년부터 1997년에 이르는 단 2년간의 빠른 시간 안에 완료한 이후 다양한 건강증진 프로그램의 확산, 체계적인 보건교육자료의 개발, 지역사회에서의 건강증진사업의 정착 등 중요한 성과들을 거두었다고 볼 수 있다.

---

130) 기획예산처는 기금운용의 투명성과 효율성을 제고하고 기금운용에 대한 종합적이고 전문적인 분석을 통해 기금정책의 수립 및 제도개선에 기여하기 위해「기금관리기본법」제12조의 규정에 따라 2000년도부터 전체 기금의 1/3 이상의 기금에 대해 운용실태를 조사・평가하고 있다. 이에 따라 국민건강증진기금은 2004년 다른 35개 기금과 함께 경영개선 및 사업운영, 자산운용의 2개 부분으로 나누어 평가되었다. 기획예산처에서 2004년 실시한 기금평가에서 국민건강증진사업은 건강증진에 대한 이해부족으로 ① 개인의 건강행태 변화 중심으로 사업이 추진되어 건강에 영향을 미치는 사회적 환경 변화에 대한 접근이 미흡하였던 점, ② 건강증진사업 추진과정에서 지역별 특성이 고려되지 못한 점, ③ 금연・운동・영양・절주 등 건강생활실천사업 개별 영역별 사업진행으로 사업운영이 단절되고, 포괄적으로 진행되지 못한 점, ④ 사업주체인 일선 보건소의 인력과 예산 등 자원의 한계를 고려하지 못하고 중앙정부 중심으로 건강증진사업이 추진되었고, 특히 시・도의 역할이 제한되었던 점, ⑤ 건강증진사업의 근거가 부족한 점, ⑥ 건강증진사업 실시를 위해 민간부문을 적극적으로 활용하지 못한 점 등의 문제가 지속적으로 제기되어왔다. 이러한 지적에 따라 정부는 건강증진사업 시행상의 문제점을 보완하고 보건소 건강증진사업의 균형적인 발전을 유도하기 위하여 '지역특화 건강행태개선사업'을 실시하였다(서미경 외[2006]).

그러나 건강증진정책의 입안과 실행에 있어 우선적으로 '건강증진'의 정책적 범위가 아직도 명확하지 않아 건강증진기금의 주요 재원인 국민건강증진기금의 사용범위에 대한 논쟁과 연동되어 비판을 받고 있음은 주지의 사실이다. 정책적 관점에서의 '건강증진' 범위의 확정은, 현재 논쟁의 중심에 있는 건강증진기금의 건강보험에 대한 지원 및 일반회계에서 수행하던 보건복지부의 정책들이 지속적으로 건강증진기금으로 이관된 배경에 대한 정당성을 부여할 수 있겠다. 또한 장기적인 관점에서 건강증진정책을 수행할 수 있는 근거를 마련하는 중요한 역할을 한다.

또한 건강증진의 주체가 개인과 지역사회임에 비추어, 그동안 건강증진사업의 주요 인프라로서 보건소를 활용한 점은 사업의 초기에는 정부주도의 사업을 이끌기 위한 방편으로는 타당하다. 하지만 건강증진의 확대를 위하여 다양한 사회조직들의 동원과 참여, 시민 개개인의 적극적 문제인식 제고 및 건강행위실천, 건강증진사업과 기타 사회·경제정책과의 기능적 조율 등의 측면에서 좀 더 종합적이고 체계적인 노력들이 펼쳐져야 한다. 특히, 다양한 사회주체들을 건강정책의 대상으로서뿐만 아니라 능동적 참여자로 동원하고, 이들과 유기적인 협력체계를 확립하는 한편 건강결정요인으로 사회적·경제적 환경의 변화를 체계적으로 유도하는 일이 필요하다(이명순[2007], pp.94~95).

세계보건기구(World Health Organization: WHO)는 세계인의 건강증진을 위한 기본전략으로써 사회적·환경적 건강결정인자들에 대한 각 나라의 종합적·사전적 대처를 유도하는 노력을 기울여왔고, 이에 따라 세계 각국의 보건정책에 중요한 패러다임 변화가 나타났다.

2005년 방콕의 세계건장증진회의에서 채택된 방콕헌장(Bangkok Charter for Health Promotion in a Globalized World)은 건강증진이 인권의 핵심을 보장하는 노력으로써, 사람들로 하여금 자신의 건강과 건강결정인자들에 대한 통제력을 강화시켜 건강수준을 스스로 향상시키는 것이 가능토록 하는 장이라고 천명하였다(보건복지부[2007a]).[131] 이처럼 세계보건기구를 중심으로 일련의 세계적 회합들에서 모든 세계인의 건강과 관련한 문제재인식, 사회적·경제적·환경적 건강결정인자의 채택된 강화, 건강증진을 위한 다부문적·다차원적 협력체계의 확립 등이 활발히 논의되어왔다.

이러한 움직임의 배경에는, 세계 각지에서 이루어진 건강결정요인에 대한 체계적 분석들에서 생물학적 요인들이나 의료서비스의 가용성보다 생활양식과 환경인자들이 훨씬 큰 영향을 미치고 있다는 공통된 결론을 찾아볼 수 있다(보건복지부[2007b]).

건강증진은 건강할 때 스스로의 삶 속에서 건강을 능동적으로 지키기 위한 다양한 개인적·사회적·국가적 노력들의 총합의 과정이며 결과라고 말할 수 있다. 건강결정요인

131) 구체적으로 모든 부문과 환경에서 ① 인권과 연대에 기초하여 건강을 옹호(advocate)하고, ② 건강결정인자들에 대처하기 위해 지속 가능한 정책·활동·하부구조에 투자(invest)하고, ③ 정책개발, 지도력, 건강증진 수행, 지식전달과 연구, 건강지력(health literacy)을 위한 역량을 함량(build capacity)하고, ④ 모든 사람을 대상으로 위해로부터의 철저한 보호 및 건강과 웰빙을 위한 평등한 기회보장을 위해 규제하고 입법(regulate and legislate)하며, ⑤ 지속 가능한 행동을 도출하기 위해 공적·사적·비정부적·국제적 조직들 및 시민사회와의 동반관계 및 동맹(partner and build alliances)을 구축하여야 한다고 제시하였다.

으로서 생활양식 및 사회적·경제적·환경적 조건들의 결정적 영향력을 인식하게 되면, 국가의 건강정책 파트너로서 의료전문가 이외에 개별 시민·가족·기업·학교·지역사회와 같은 사회의 일상적 구성원들의 중요성이 부각된다.

이러한 사회주체들은 한편으로 국가 건강정책의 대상자이자 수혜자이지만, 다른 한편으로는 스스로 '건강정책의 능동적 수행자'로서 거듭나야 할 필요가 있다. 이는 건강과 관련한 사회적 분업체계가 근본적으로 재편되고 건강의 의미가 '신체적 결과'로부터 '사회적 과정'으로 확장되는 것을 뜻한다. 이런 맥락에서 앞으로 국가는 다양한 일상적 사회주체들이 '능동적 건강주체'로 거듭나도록 지원하고 유도하는 노력을 대폭 강화하여야 할 것이다. 이러한 노력은 최근 선진 각국에서 사회복지대상의 자율성 및 주체성을 강조하는 추세에 부합될 뿐 아니라 민주주의의 원리를 건강증진정책에 접목시키는 의의도 있다.

제5절 | 식품안전

1. 개관

지난 60년간 우리나라 식품안전환경을 변화시킨 4대 방점은 다음과 같다고 할 수 있다.

1. 1962년: 「식품위생법」 제정
2. 1995년: 세계무역기구(WTO) 출범
3. 1995년: 지방자치정부 출범
4. 1998년: 식품의약품안전청 개청
5. 2000년대 이후: 국민소득 2만달러 시대 도래

이런 시대적 방점을 포함하여 식품안전 및 영양분야는 지난 60년을 네 시기로 구분할 수 있다. 즉, 1962년 「식품위생법」 제정 이전과 이후, 국외적으로는 WTO 출범과 국내적으로는 지방자치정부가 출범한 1995년, 그리고 21세기의 시작이자 국민소득이 2만달러를 넘어선 2000년을 분기점으로 식품정책의 태동기(1945~61년), 식품정책의 기반 확충기(1962~94년), 국내외 식품정책환경 급변기(1995~2000년), 그리고 식품정책 선진화 요구기(2000년~현재)로 시대를 구분하였다. 각 시대별로 자세히 살펴보면 다음과 같다.

2. 시대별 변화

가. 식품정책의 태동기: 1945~61년

1945년 광복 이후 미국의 식량원조에 의존하던 이 시기는 식품안전이란 개념보다는

식품위생이란 용어가 식품 및 개인 등 모든 위생적인 측면을 총칭하는 사회적 개념으로 통용되었다. 즉, 낮은 식량 자급률, 저급한 위생수준, 식품위생에 관한 관심부족 등으로 식중독이나 콜레라와 같이 비위생적인 환경에서 발생하는 질환이 다발하였다. 주로 국내에서 생산된 농·수·축산 및 가공품에 의존하는 실정이었으며, 1962년 「식품위생법」이 제정되기 전으로 「제헌헌법」 제100조의 규정에 의하여 식품위생이 관리되었다.

식품안전의 질적인 가치보다는 양적인 가치가 중시되던 시기로 영양과잉보다는 영양결핍이 더 큰 사회적 문제가 되었으므로, 이를 해결하기 위하여 국가는 총열량을 비롯해 단백질 섭취 증가를 권장하였다. 또한 부족한 쌀을 대체하기 위한 밀의 소비 증대가 사회적 화두였다.

나. 식품정책의 기반 확충기: 1962~94년

1) 「식품위생법」 제정

1962년 1월 20일 법률 제1007호로 「식품위생법」이 제정되면서 광복 이후 관리체계가 구축되지 않았던 우리나라 식품안전을 뒷받침할 국가 차원의 법적 근거가 마련되었다. 보건사회부는 「식품위생법」은 식품으로 인한 위생상의 위해의 방지와 식품영양의 질적 향상을 도모함으로써 국민보건의 향상과 증진에 기여하려는 것을 목적으로 총 11장 47조 항목으로 구성되었다.

장별 구성은 제1장 총칙, 제2장 식품 및 첨가물, 제3장 기구와 용기포장, 제4장 표시, 제5장 식품첨가물공전, 제6장 검사, 제7장 영업, 제8장 조리사 및 영양사, 제9장 식품위생심의위원회, 제10장 잡칙, 제11장 벌칙, 그리고 부칙으로 편제되었다.

제정 이후 2009년까지 총 33회의 제·개정이 추진되었는데 개정 종류를 살펴보면 일부개정이 24회, 타법 개정이 9회, 그리고 전부 개정이 1회(법률 제9432호, 2009년 2월 6일 전부 개정)였고, 최근에는 식품이력추적제 관리제도 추진, 식품안전정보센터의 설립, 위해식품의 유통차단, 회수 및 폐기 등 유해물질의 안전관리를 위한 개정이 진행되었다.[132]

「식품위생법」이 제정됨에 따라 「제헌헌법」 제100조의 규정에 의하여 의용되고 있던 음식물기타식품취체규칙에관한건(법률 제15호, 1900년), 위생상유해음식물및유해물품취체규칙(총령 제133호, 1911년), 메칠알콜(목정)취체규칙(총령 제121호, 1912년), 청량음료수및빙설영업취체규칙(총령 제134호, 1911년), 료리옥음식점영업취체규칙(경령 제2호, 1916년), 주정음료의판매금지(군정법령 제23호, 1945년), 공설욕장및음식점의면허(군정법령 제83호, 1946년), 조선우유영업취체규칙(총령 제114호, 1940년), 예기·작부·예기치옥취체규칙(경령 제3호, 1916년)은 폐지되었다.

---

132) • 일부 개정: 법조항의 순서는 바뀌지 않고 그대로 유지되며 삭제의 경우 등의 개정이다.
• 전부 개정: 법조항의 신설, 법조항의 삭제, 법조항의 일부 변경이 30% 정도인 개정이다.
• 타법 개정: 「정부조직법」에서의 용어·명칭·내용의 경우 인용이나 준용에 의한 개정으로 경우에 따라서는 내용도 포함한다.

2) 음식문화 개선사업 시작

우리나라의 식문화는 한상차림이 미덕이다. 광복 이후 미국의 식량 지원에 의존하다가 경제발전 및 새마을사업 등의 사회운동을 통해 식량부족이 해결되다보니 음식물류 폐기물이 과다하게 배출되어 환경 문제화되었다. 따라서 이를 효과적으로 줄이기 위한 정부 차원의 노력이 1982년 보건복지가족부가 '주문식단제'를 시행하면서 시작되었다.

각 부처마다 음식물류 폐기물 감량을 위해서 여러 정책수립 및 추진을 하였는데 주무부처인 보건복지부는 1982년 낭비적인 음식문화의 개선을 위해 주문식단제를 도입・운영하다가 1992년 '좋은 식단제'로 전환하였다. 그러나 우리나라 사람들의 식문화 정서를 고려하지 않은 제도로 정착에 실패하였다는 평가를 받고 있다.

1993년 환경부는 대규모 집단급식소, 식품접객업소에 대해 '음식물류 폐기물 감량의 무제'를 도입하였으며, 1998년에는 환경부・농림부・보건복지부가 공동으로 음식물 쓰레기 감량 및 자원화를 위한 '음식물 쓰레기 자원화 기본계획'을 수립하여 추진하고 있다(보건복지가족부[2009]).

이러한 정부의 노력으로 음식물류 폐기물 줄이기의 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성되어 일반 국민 인식조사 결과 조사대상자의 94.3%가 음식품류 폐기물 감량 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 식습관 개선교육 강화(교육과학기술부), 농수산물 산지가공 및 규격출하(농림수산식품부), 군부대 급식개선(국방부), Food Bank 사업(보건복지가족부) 등을 추진하면서 범정부적인 정책추진을 위한 기반을 마련하는 등 성과가 있었다.

반면, 계도성 홍보에만 치중한 결과 인식과 실천에 괴리가 발생하여 실천율은 국민의 44.0%에 불과한 것으로 나타났다. 따라서 음식물 쓰레기 감량에 대한 인센티브 마련, 전 국민 실천운동을 유도할 수 있는 체계적인 실천운동 전개 및 체계적인 협조체제 구축이 절실히 필요하다.

다. 국내외 식품정책환경 급변기: 1995~2000년

1) 세계무역기구(World Trade Organzition: WTO) 출범

국내 식품안전의 중요성을 간과할 수 없게 만든 역사적 방점은 1995년 WTO 출범이라고 하겠다. WTO가 출범하면서 전 세계 교역의 화두는 완전 개방화 및 자유화로 전환되었고, 이로 인해 식품안전분야의 후진국이었던 우리나라로서는 시급히 대처해야 할 몇 가지 중요한 사항에 직면하게 되었다.

첫째, 나날이 확대되는 식품안전영역에 대응하는 것이었다. 특히, 식품위해요인의 의도적・비의도적 혼입 증가와, 과거에 비해 손쉬운 국내 유입으로 식품안전에 관한 사전예방 업무가 사후관리 업무만큼 중요하게 되었다. 둘째, SPS 협정에 의거하여 수입산에 적용하는 식품안제규제를 국내산과 차등화할 수 없게 됨에 따라 식품안전기준의 국제기준과의 조화가 필요했으며, 이에 따라 전체 업소의 85% 이상이 5인 이하 영세업체인 우리나라 식품산업의 수준 향상이 시급한 과제가 되었다. 셋째, 이와 같은 변화에 대응하

기 위해서는 국가 인프라 강화가 필요함에도 불구하고 효율적인 작은 정부를 지향하는 국가 기조에 알맞게 식품안전관리조직은 축소되고 있다는 것이다.

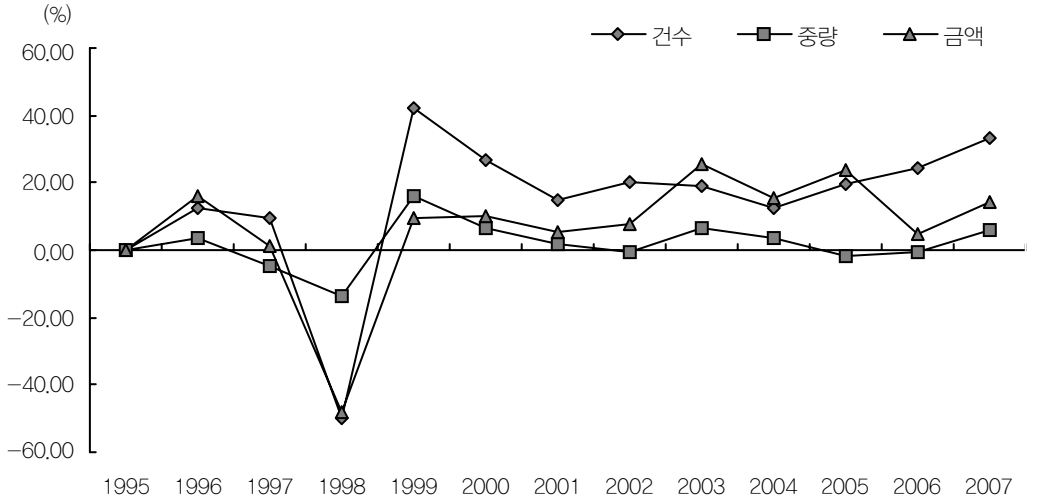
이러한 때일수록 식품안전 업무의 민영화와 소비자의 역량 강화가 대안이라고 할 수 있다. 소비자 스스로 자신의 식품안전을 지키기 위한 소비자의 역량 강화를 위해 정부는 식품표시제도 강화 등 정보 제공을 확대시켜 소비자의 올바른 선택을 도와야 할 것이다. 더불어 선진국처럼 식품안전 업무의 민영화가 이루어져야 하는데, 최근 민간기관의 참여가 월등한 식품검사기관의 검사 결과 조작 등의 백태를 볼 때 민영화는 단계적으로 추진해야 할 사안임을 깨닫게 해준다.

한편, WTO 출범에 따라 가장 급격히 나타난 변화는 수입식품의 증가이다(정세국 외 [2005]). 우리나라는 세계 5위의 식품수입국으로 총섭취열량의 50% 이상을 수입품에 의존하고 있다.[133]

2007년 말 현재 식품의 시장규모를 31조원으로 추정할 때 수입식품의 시장규모는 약 8조원에 이르고 있다. 증가세를 보면 1995년 대비 2007년에 전체 수입식품량이 약 2배 증가하였고, 2007년 대비 2015년에는 또다시 2배 이상 증가할 것으로 예측되고 있다.

2008년 멜라민 사건 등 전 세계에 식품안전에 관한 공포를 유발한 중국산은 2005년 대비 2007년 4배 증가하였고, 2015년에는 2007년 대비 2배 증가가 예상되고 있다. 2007년 말 현재 중국산 식품수입규모는 약 3조원으로 우리나라 수입식품시장의 1/3을 점유하고 있다. [그림 3-17]에는 1995년 대비 2007년까지 수입식품의 건수·중량·금액 측면의 증가세가 꺾은선 그래프로 제시되었다.

[그림 3-17] 연도별 1995년 대비 수입실적 현황



자료: 식품의약품안전청, 『수입식품 등 검사연보』, 각년도 자료(재구성).

133) 국무조정실, 「제1차 식품안전기본계획」, 식품안전정책위원회 회의자료, 2009.

〈표 3-41〉 연도별 식품 수입실적

(단위: 백만달러)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
식품	2,270	3,070	2,703	3,664	3,460	3,885
건강보조식품	–	–	433	581	470	215
식품첨가물	368	387	418	475	604	519
기구용기 포장	441	435	452	529	230	708
합계	3,079	3,892	4,006	5,250	4,763	5,328

주: 식품은 가공식품에 한함(농・임산물은 제외).
자료: 식품의약품안전청, 『수입식품 등 검사연보』, 각년도.

수입식품의 건수・중량・금액 면의 증가세와 더불어 품목별로도 증가세를 보이고 있는데 세부 현황은 〈표 3-41〉에 제시된 바와 같다.

일반 식품과 기구용기 포장 등 해마다 지속적으로 수입량이 증가하고 있다. 하지만 2007년에는 일부 품목의 경우 약간의 감소 추세를 보이고 있으나 지속적인 경향이라고 볼 수는 없을 것 같다.

수입식품에 의한 사고는 동종의 국내 식품시장에도 막대한 영향을 끼치므로 안전한 식품을 수입할 수 있도록 수입업자의 관리체계・검사체계 등 전반적인 제도개선이 필요하다. 특히, 전체 수입물량의 1/3가량을 점유하고 있으며, 물류비용이 저렴한 것 등 여러 이유로 수입을 피할 수 없는 중국산 식품의 안전성 제고방안은 시급히 마련되어야 할 국가적 사안이다. 또한 어린이 먹을거리 안전과 연계해서도 중국 등 위생취약국의 저가 위해식품의 수입은 반드시 근절되어야 한다.

2) 지방자치정부 출범

1995년 지자체가 출범한 이래 식품안전관리 업무는 거의 99.9% 이상이 중앙정부에서 지자체로 이관되어 오늘에 이르고 있다.

다른 분야와 달리 식품안전분야는 인프라의 전문성이 담보되어야 하는데 이에 대한 논란의 와중에서 지자체의 지역 온정주의, 민선 지자체장의 봐주기 행정 등이 덧붙여져 지자체의 식품안전에 관한 사전・사후 관리는 잘 이루어지지 않고 있다고 보는 견해가 대다수이다(정기혜 외[2005]).

식품안전 업무의 지방 이관에 관한 적절성 논란이 지속되는 가운데 당초 지자체 출범의 기본목표는 기능 중심의 업무분장에 의하여 중앙부처는 기획기능, 지자체는 집행기능을 담당하도록 하였다. 즉, '허가업종별 책임관리방식'을 탈피하고, 감시단속의 전문성과 업무의 효율성을 최대한 높일 수 있도록 하는 진정한 '기능적 역할분담체계'를 도입하자는 취지였는데, 현재 진척상황은 본래 취지를 살리지 못하는 것 같다.

지자체의 식품안전 업무수행의 실효성을 높이기 위해서는 지자체(장)의 식품안전에 관한 이해와 수행의지가 가장 중요하다고 볼 수 있다.

〈표 3-42〉 지방자치제 실시 이후에 지방정부로 이관된 주요 업무 현황

연도	이관 업무	담당 부처	
		당초	이관
1996	– 식품의 영업허가권	보건복지부	시 · 군 · 구
1998	– 식품업소 신고 · 허가 업무	보건복지부	시 · 군 · 구
	– 식품업소의 위생감시 및 시설조사	보건복지부	시 · 군 · 구
	– 식품첨가물 제조업 – 식품보존업(식품조사 처리업)	보건복지부	식약청
	– 식품소분 · 판매업	시 · 도	시 · 군 · 구
1999	– 식품접객업 중(단란 및 유흥 주점업)	보건복지부	시 · 군 · 구
2002	– 건강기능식품 제조업	식약청	
	– 건강기능식품 수입업	지방식약청 또는 시 · 군 · 구	
	– 건강기능식품 판매업	지방식약청 또는 시 · 군 · 구	
2003	– 식품 등 수입 판매업	시 · 군 · 구	지방식약청
2005	– 식품접객업 중 제과점 영업	보건복지부	시 · 군 · 구

주: 2002년 신설된 건강기능식품 제조업은 「건강기능식품에관한법률」에 근거함.
자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2008.

3) 식품의약품안전청 개청

식품의약품안전청은 1998년 2월 식품의약품 등의 안전관리 효율화를 위하여 식품의약품안전본부에서 식품의약품안전청으로 승격되어 개청되었다. 소속기관으로는 국립독성연구소와 6개 지방식품의약품안전청이 있으며, 청으로 승격하기 이전의 정원인 식품의약품안전본부의 346명, 지방식품의약품청의 325명보다 약 15% 증원된 총 776명으로 출범하였다. 즉, 국립독성연구소를 포함하여 본청에 424명, 지방식품의약품안전청에 352명으로 구성되었다.

U. S FDA를 표방하면서 설치된 식품의약품안전청은 조직명에서 보이는 것처럼 안전분야만 담당하고, 법령 제 · 개정권은 보건복지가족부에 남겨둔 채 다소 기형적인 형태를 갖추고 시작되었다. 하지만 식약청은 지난 10여 년간 식품안전에 관한 조직 · 예산 등 인프라를 미미하나마 지속적으로 확대시켰다(정기혜[2009]).

가) 법령

우리나라는 1962년 「식품위생법」을 제정하면서 식품위생의 법적 근간을 만들었고 식약청은 개청 이후 새로운 법령을 제정하면서 식품안전분야의 기틀을 마련해가고 있다. 즉, 2003년 「건강기능식품에관한법」, 2008년 「식품안전기본법」과 「어린이식생활안전관리특별법」을 제정하여 변화되는 식품위생과 안전관리에 대응하기 위한 법적 기반을 확충하였다.

한편, 「식품위생법」은 제정된 이래 2008년 말까지 총 33회의 일부 개정, 전면 개정, 타법 개정이 이루어졌다. 하지만 식약청은 소관 법령 측면에서 한계점을 안고 시작하였다. 즉, 식약청이 개청하던 해인 1998년에 농림부는 「축산물가공처리법」을 제정하여 축

산가공품의 관리 업무를 가져가, 지금까지 축산가공품의 관리는 농수산식품부와 식약청이 나누어 관리하고 있다.

2008년 말 현재 모든 가공식품의 안전관리는 식약청이 담당하고 있으나 1998년 제정된 「축산물가공처리법」에 의해 육 함량이 50% 이상, 유지방 함량이 3% 이상인 축산가공식품은 농림수산식품부에서 담당하고 있다.

멜라민 사건의 처리과정에서도 나타난 바와 같이 식품안전규제가 이원화되어 있어 분유는 농림수산식품부가, 과자류는 식품의약품안전청이 각각 검사를 실시하여 결과를 발표한 바 있다. 그러므로 식품안전관리체계의 일원화에 앞서 식품안전규제의 일원화가 우선되어야 한다.

〈표 3-43〉 축산가공품의 구분관리 현황

농림수산식품부	식품의약품안전청
햄(육 함량 50% 이상)	소시지(육 함량 50% 미만)
아이스크림(유지방 함량 6% 이상)	아이스바(유지방 함량 6% 미만)
분유	과자/초콜릿(분유 사용 가공품)

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2008.

나) 예산

(1) 연도별 예산

1998년 개청된 우리나라 식품안전관리를 담당하는 중앙부처인 식품의약품안전청의 예산은 해마다 증액되고 있다. 2000년도 이후 2004, 2005, 2007년을 제외하고는 두 자릿수가 증액되었다.

특히, 2006년에는 29.1%의 파격적인 예산 증액을 보였다(식약청[2009]). 이는 지속적이고 안정적인 예산 증액이라기보다는 식품사고 발생, 예산심사자의 우호성 등 그 해 특성에 따라 증감폭에 큰 차이를 보이고 있는데, 식품안전 선진화를 위한 구체적인 사업계획과 함께 지속적인 증액이 필요하다.

〈표 3-44〉 연도별 식약청예산 증감 현황

(단위: %, 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
정부예산 대비 비율 (예산액, 억원)	0.07 (887,363)	0.07 (991,801)	0.08 (1,096,298)	0.09 (1,181,323)	0.09 (1,201,394)	0.09 (1,343,704)	0.1 (1,448,076)	0.1 (1,565,177)
복지가족부예산 대비 비율 (예산액, 억원)	1.1 (53,100)	0.9 (74,581)	1.1 (77,495)	1.3 (85,022)	1.2 (92,322)	1.4 (86,480)	1.6 (97,063)	1.4 (119,369)
식약청 일반회계 예산 증가율	14.6	19.5	21.6	20.2	4.1	9.9	29.1	6.8

주: 2008년 1월 기준임.
자료: 식품의약품안정청 재정기획팀.

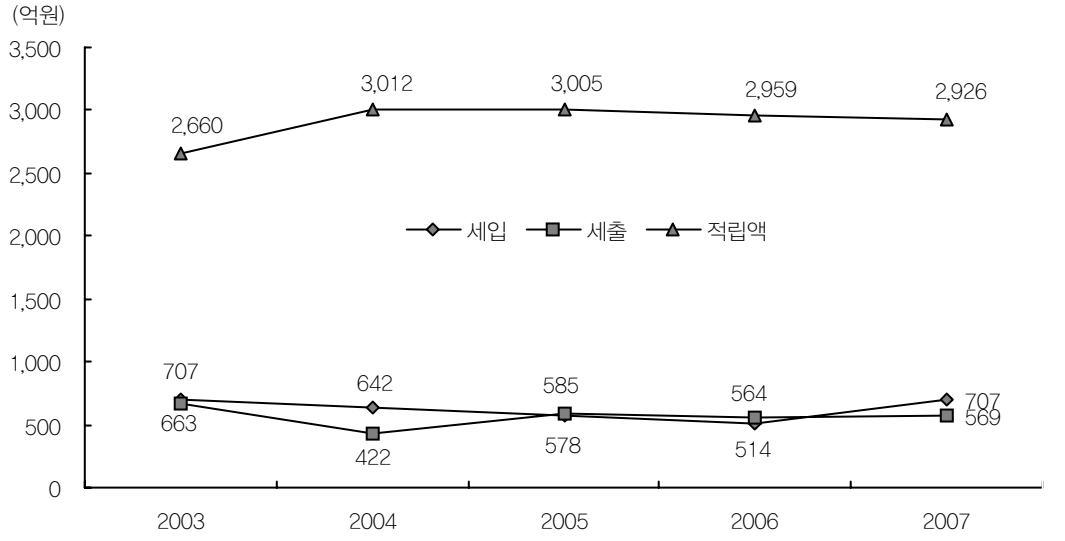
(2) 식품진흥기금

식품안전분야의 재원은 일반회계 외에 기금으로 조성되는 식품진흥기금이 있다. 「식품위생법」 제89조에 근거하여 식품업체 과징금·수익금·출연금으로 조성된 식품진흥기금은 2007년 말 현재 약 2,826억 2,645만원이 누적되어 있다.

연도별 식품진흥기금은 식품분야의 최대 재원으로 해마다 누적액이 증가하고 있으나 경직된 운용으로 폭넓은 활용을 못하고 있는 실정이다. 즉, 연간 사용액은 「기금관리기본법」에 의거하여 지자체에서만 사용하도록 되어 있어 총누적액의 25% 수준에 그치고 있으며, 기금의 주 사용처도 식품접객업소(유흥주점 등 포함)의 시설 개·보수 자금으로 집중되고 있어 기금 조성의 취지를 제대로 달성하지 못하고 있는 실정이다.

〈표 3-45〉에는 2007년 식품진흥기금 운용 현황이 제시되어 있다. 향후 중앙정부에서 어린이 식품안전구역 내 우수업소 지원 및 이물질 검출장비 설치를 위한 업체 재정 지원 등 소비자를 위한 식품안전관리를 위한 가용재원으로 사용할 수 있도록 적절한 조치가 마련되어야 한다(정기혜[2008]).

[그림 3-18] 연도별 식품진흥기금 추이



주: 세출의 지원내역은 시설개선 융자, 교육·홍보, 명예감시원 활동, 자율지도원 활동, 음식문화 개선 및 모범업소 지원, 조사연구 등.
자료: 보건복지가족부 식품정책과 내부자료, 2009.

〈표 3-45〉 식품진흥기금 운용 현황

(단위: 천원)

	수입				지출		
	합계 (a)	전년이월 (b)	순수입 (c)	시 · 도 교부금 (d)	적립금(E) = (a)-{(f)+(g)}	순지출 (f)	시 · 군 · 구 교부금 (g)
합계	358,881,261	296,454,904	56,912,358	8,571,665	282,646,453	70,720,809	8,571,665

자료: 보건복지가족부 내부자료, 2009.

라. 식품정책 선진화 요구기: 2001년~현재

1) 2만달러 시대 도래

국민소득이 2만달러가 넘어가면서 식품안전에 관한 소비자의 관심은 급격히 증가하여 2000년대 이전 식품의 양적인 면에 치중하던 욕구가 식품의 안전 · 영양 · 위생 등 질적인 면을 중시하는 방향으로 전환되고 있다. 즉, 질적으로 우수하고 완전한 식품[134]을 원하고 있는 것이다.

2008년 초의 쥐머리, 칼날 등 이물질이 혼입된 제품은 식품의 안전성과 건전성이 결여된 것이다.

또한 전 세계적으로 큰 파문을 일으키며 소비자의 불안감을 자아냈던 중국산 멜라민이 들어간 제품은 식품의 안전성 · 완전성 · 건전성이 모두 훼손된 대표적인 경우라고 할 수 있다.

또한 식품안전에 관한 국민의 관심과 요구는 사회적 위험요인으로 작용할 수 있는 사회적 문제로 자리매김하고 있다. 즉, 2008년 미국산 쇠고기 파동을 보면 식품안전정책이 정상적인 국정운영의 걸림돌이 될 수 있음을 잘 보여주고 있다.

수입 혹은 국내 생산 여부에 관계없이 식품사고가 다발하면서 식품안전에 관한 소비자의 불안감은 나날이 확산되고 있다. 더욱이 과학적 사실에 근거(Science-based)하기보다는 여론의 동향에 좌지우지되는 정부당국의 대응자세가 국민의 불안감을 더욱 고조시키고 있다.

가) 열량섭취량

〈표 3-46〉에 2000년대 이전 우리나라 국민 1인 1일 열량섭취량과 열량구성비의 변화추이가 제시되어 있다.

1970년대 2,150kcal에서 점차 감소하여 1995년 1,839kcal로 최저치를 보이다가 1998년 1,985kcal, 2001년 1,976kcal, 2005년 1,979kcal로 지속적인 증가 추세를 보이다가

134) WHO는 질적으로 우수한 식품은 안전성(Safety) · 건전성(Soundness) · 완전성(Wholesomeness)이 구비된 식품이라고 정의하고 있다.

〈표 3-46〉 1인 1일 식품섭취량을 통한 열량구성비(PFC Ratio) 추이

(단위: kcal, %)

	총열량섭취량	3대 영양소의 열량구성비		
		단백질	지방	탄수화물
1970	2,150	12.0	7.2	80.8
1975	1,926	12.5	9.5	78.0
1980	2,052	13.1	9.6	77.3
1985	1,936	15.4	13.7	70.9
1990	1,868	16.9	13.9	69.2
1995	1,839	16.1	19.1	64.8
1998	1,985	15.0	17.9	67.2
2001	1,976	15.1	19.1	65.8
2005	1,979	15.5	20.3	64.2
2007	1,808	14.7	18.5	66.8

자료: 보건복지부, 「1995년 국민영양조사 보고」, 1997.
보건복지부, 「1998년 국민건강 · 영양조사보고서 영양조사부문」, 1999.
보건복지부, 「2001년 국민건강 · 영양조사보고서 영양조사부문」, 2002.
보건복지가족부 · 질병관리본부, 「2007 국민건강통계 – 국민건강영양조사 제4기 1차연도」, 2008.

2007년에는 1,808kcal로 감소 추세를 보이고 있다.

영양소별 열량구성비를 보면 단백질 구성비는 12.0%에서 14.7%로 상승세를 보이고 있고, 지방도 7.2%에서 18.5%까지 급격한 증가 추세를 보이고 있다.

지방에서 섭취하는 열량의 비율이 전체 섭취열량의 20%를 초과하지 않고 있어 전체적으로 열량영양소의 구성비는 바람직한 것으로 보인다.

그러나 의료계 일부에서는 지방 섭취 증가세가 너무 급격하여 만성퇴행성질환의 증가 요인이 되고 있는 것으로 파악하고 있다.

나) 식료품비 구성

〈표 3-47〉에는 1960년대부터 2000년 이후까지의 식료품비 지출 추이를 도시와 농촌으로 분류하여 분석한 결과가 제시되어 있다.

도시의 경우 전체 소비지출 중 식료품비가 차지하는 비율인 앵겔지수가 해마다 감소하여 1965년 56.8%였던 것이 2008년에는 25.5%로 절반 수준을 보였다.

농촌의 경우도 도시와 별로 다르지 않아 53.1%에서 24.6%로 낮아졌는데 도시보다 감소폭이 큰 것은 자급자족하는 농촌의 특성에 기인한 것으로 해석된다.

2000년대 이후 엥겔계수가 도시 · 농촌 모두 20%대를 보이고 있어 엥겔계수만 의존한 국가발전도를 추정해 보면 OECD 가입국으로서 우리나라가 선진국 대열에 있음을 알 수 있다.

〈표 3-47〉 가구별 식료품비 지출 추이[135]

(단위: 천원, %)

연도	도시		농촌	
	연간 소비지출액	연간 소비지출 중 식료품비 비율*	연간 소비지출액	연간 소비지출 중 식료품비 비율*
1965		56.8		53.1
1970		46.6		45.9
1975		48.8		47.3
1980		42.9		36.8
1985		37.5		28.4
1990		32		23.5
1995	1,231	28.8	14,782	21.1
1999	1,474	27.7	17,123	21.2
2000	1,615	27.5	18,003	20.2
2001	1,752	26.5	18,458	20.3
2002	1,827	26.3	17,858	20.9
2003	1,862	26.6	18,162	25.2
2004	1,963	27.1	18,386	26.2
2005	2,035	26.5	19,378	25.8
2006	2,120	25.7	19,891	25
2007	2,211	25.1	20,510	25.1
2008	2,290	25.5	20,328	24.6

주: *엥겔지수 = $\frac{\text{식료품비}}{\text{소비지출비}} \times 100$

자료: 통계청, 『도시가계연보(가계조사연보)』, 각년도.
통계청, 『농가경제통계』, 각년도.

다) 외식비 증가

외식비의 증가는 대체로 영양섭취상 총열량과 더불어 지방·나트륨 등 특정 영양소의 과잉섭취를 초래할 수 있어 바람직한 현상이라고 할 수는 없다.

우리나라 가구의 연간 외식비는 1975년 5,900원에서 2008년 267,400원으로 45.3배 증가하였는데 총식료품비가 동 기간에 3.5배 상승하고, 가공식품비는 2.0배 상승한 것에 비하면 매우 급격한 증가로 향후 건강한 외식문화 조성에 국가 차원의 정책수립이 요구된다.

외식의 증가는 경제수준의 발전에도 기인하지만 주로 맞벌이와 핵가족 등 사회구조의 변화에 의한 현상으로 향후 국가 영양관리 정책수립 시 외식에 관한 정책적 대안이 반드시 고려되어야 한다.

135) 통상 엥겔지수가 20% 이하이면 상류, 20~30%이면 중류, 30~50%이면 하류, 50% 이상은 극빈으로 분류하고 있다.

〈표 3-48〉 도시가계 월평균 가공식품비 및 외식비 지출 추이

(단위: 천원, %)

	총식료품비	가공식품비[1)]	외식비
1975	168.5	162.6	5.9
1980	208.8	196.7	12.1
1985	227.9	205.9	22.0
1990	307.2	236.9	70.3
1995	364.1	248.4	115.7
1999	341.7	213.7	128.0
2000	444.0	258.3	185.7
2001	463.4	262.5	200.9
2002	481.3	268.6	212.7
2003	495.2	272.2	223.0
2004	532.5	288.1	244.4
2005	539.3	292.4	246.9
2006	543.9	296.0	247.9
2007	555.6	297.7	257.9
2008	584.8	317.4	267.4
2002년 / 1975년	2.8	1.7	36.1
2008년 / 1975년	3.5	2.0	45.3

주: 1) 가공식품은 외식비를 제외한 곡류 등 가공품, 육류가공품, 어패류가공품, 채소 및 해조 가공품, 빵 및 과자, 차와 음료, 주류를 포함.
자료: 통계청, 『도시가계연보(가계조사연보)』, 각년도.

2) 분야별 세부사업 추진

가) 식중독

「식품위생법」 제2조(정의)에 의하면 "중독이란 함은 식품의 섭취로 인하여 인체에 유해한 미생물 또는 유독물질에 의하여 발생하였거나 발생한 것으로 판단되는 감염성 또는 독소형 질환을 말한다"로 되어 있다.

개인위생수준이 향상되면서 1960년대 이후 식중독 발생률은 감소하다가 1990년 이후 다시 상승하고 있는데, 상승률은 미국·일본 등보다 높은 것으로 나타나고 있다.

2000년 이후에는 리스테리아 등 새로운 저온성·병원성 바이러스에 의해 식중독 발생이 증가하고 있으며, 또한 여름철에 집중되던 식중독 발생이 노르와크 바이러스(Norwalk Virus, Norovirus, 노로바이러스)[136] 등에 의해 겨울철에도 다발하는 등 탈계절화하고 있다.

136) 노로바이러스는 식품·음용수 등에 존재하고 있으며, 전파력이 매우 높다. 특히, 학교·호텔 등 단체생활을 하는 집단에서 주로 발생되고 있고, 저온성이라 겨울철에도 생존한다.

섭취장소별로 보면, 과거 가정이나 음식점에서 발생하던 식중독이 2000년대 이후는 학교급식을 포함한 집단급식소에서 주로 발생하고 있다. 또한 사회복지시스템의 확충에 따른 학교급식 등 집단급식의 실시가 확대되면서 식중독이 대형화하고 있는 추세이며, 이런 추세는 향후 지속될 전망이다.

현행 식중독 발생 보고체계는 최종 보고부처도 식품안전관리체계의 다원화와 마찬가지로 식약청, 질병관리본부, 보건복지부, 그리고 교과부 등으로 나누어져 있다.

즉, 식중독이 발생한 병·의원에서 해당 보건소에 신고를 하면 해당 보건소에서 식약청 홈페이지를 통해 식중독정보관리시스템에 발생 보고 및 조사 결과를 입력하게 된다.

이와 같이 입력이 되면 곧바로 각 부처 식중독 관련자의 핸드폰, 전자메일, FAX에 자동 전파하게 되어 있다.

그런데 식중독을 방지하려면 관리시스템 개선, 원인균 및 원인식품의 검출률 제고, 지속적인 소비자 그런데 홍보 및 교육 실시 등 다양한 정책적 개선이 필요하다.

〈표 3-49〉 국가별 식중독 발생 현황

(단위: 건, 명)

연도	구분	발생 건수	환자 수	백만명당 발생 건수	백만명당 발생 건수
2008	한국	354	7,487	7.3	154.5
	일본	1,369	24,303	10.7	190.0
2007	한국	510	9,686	10.6	200.5
	일본	1,289	33,477	10.0	263.0
	대만	240	3,223	10.5	140.8
2006	한국	259	10,833	5.4	224.3
	일본	1,491	39,026	11.7	305.4
	대만	265	4,401	11.5	191.0
	미국	1,247	25,659	4.2	85.9
2005	한국	109	5,711	2.3	118.6
	일본	1,545	27,019	12.1	211.5
	대만	247	3,530	10.8	154.4
	미국	928	20,179	3.3	68.2
	EU	5,311	47,251	11.8	105.0

자료: http://e-start.kfda.go.kr/, 식약청, 2009.

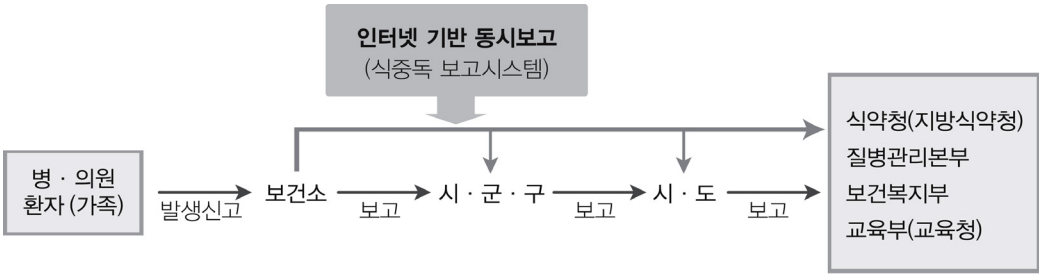
〈표 3-50〉 섭취장소별 식중독 발생 현황

(단위: 건, 명, %)

		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008. 6	
		건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수
		78	2,980	135	7,909	165	10,388	109	5,711	259	10,833	510	9,686	141	3,605
가정집		7	117 (3.9)	7	81 (1.0)	7	44 (0.4)	9	111 (1.9)	15	119 (1.1)	30 (5.9)	151 (1.6)	6 (4.3)	35 (1.0)
음식점		29	586 (19.7)	46	1,441 (18.2)	35	1,052 (10.1)	53	1,021 (17.9)	108	1,971 (18.2)	289 (56.7)	3,476 (35.9)	85 (60.3)	1,161 (32.2)
호텔 · 여관		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
집단급식소	계	16	1,392 (46.7)	67	6,130 (77.5)	72	7,738 (74.5)	30	3,751 (65.7)	93	8,073 (74.5)	98 (19.2)	4,533 (46.8)	23 (16.3)	1,751 (48.6)
	학교	9	806 (27.0)	49	4,621 (58.4)	56	6,673 (64.2)	19	2,304 (40.3)	70	6,992 (64.5)	57 (11.2)	3,101 (32.0)	20 (14.2)	1,679 (46.6)
	기업체 등	7	586 (19.7)	18	1,509 (19.1)	15	1,026 (9.9)	11	1,447 (25.3)	23	1,081 (10.0)	41 (8.0)	1,432 (14.8)	3 (2.1)	72 (2.0)
	기타	–	–	–	–	1	39 (0.4)	–	–	–	–	–	–	–	–
기타		26	290 (9.7)	26	885 (11.2)	39	1,206 (11.6)	13	729 (12.8)	33	515 (4.8)	82 (16.1)	1320 (13.6)	22 (15.6)	620 (17.2)
불명		–	–	–	–	12	348 (3.4)	4	99 (1.7)	10	155 (1.4)	11 (2.2)	206 (2.1)	5 (3.6)	38 (1.1)

자료: 식품의약품안전청 내부자료, 2008년 6월 말 기준임.

[그림 3-19] 현 식중독 발생 보고체계



나) 식품위해중점관리(Hazard Analysis Critical Control Point: HACCP)

HACCP은 미국 나사(NASA)에서 우주인 식(食)을 제조하는 방법에 근거하여 개발되어 일반식품 제조·가공 시 적용되고 있는 식품제조가공방법(7단계의 절차에 근거)으로, 우리나라도 1995년 「식품위생법」을 개정하면서 「식품위생법」 제32조의2(위해요소중점관리기준)에 근거하여 실시되고 있으며, 해마다 적용업체 수와 품목 수가 증가하고 있다.

1995년 제도 도입 이래 HACCP 적용은 여전히 권장사항으로 운영되고 있지만 2006년부터는 6개 품목(어육가공품 중 어묵류, 냉동수산식품 중 어류·연체류·조미가공품,

냉동식품 중 피자류・만두류・면류, 빙과류, 비가열 음료, 레토르트 식품)을 대상으로 의무적용을 시작하여 현재는 「식품위생법」 시행규칙 제43조의2에 의거하여 김치류 중 배추김치 제조・가공 업소를 포함시켜 총 7개 품목류로 확대되었다.

HACCP 의무적용은 「식품위생법시행령」 제7조 제1호의 식품제조・가공업소에만 해당한다(식약청[2009]). 식품안전수준 제고를 위한 중장기 발전방향에서 2012년에는 HACCP 적용률을 전체의 20% 수준인 약 2,000여 개 업소에 적용하기로 목표를 잡고 있다. 2009년 현재는 483개 업소를 인증해주고 있다. 또한 다수의 중소업체가 참여하도록 중소업체 HACCP 모델 개발・보급, 식품진흥기금 활용 등의 재정 지원, 컨설팅 강화 등 다양한 지원대책의 병행이 필요하다.

〈표 3-51〉 연도별 HACCP 지정업소 현황

(단위: 개)

	식품 제조 · 가공 업소	집단급식소	연도별 지정계	연도별 누적계
합계	576	39	615	615
1999	5	0	5	5
2000	2	4	6	11
2001	3	2	5	16
2002	17	5	22	38
2003	22	8	30	68
2004	21	5	26	94
2005	38	4	42	136
2006	68	6	74	210
2007	115	4	119	329
2008	144	1	145	474
2009. 07	141	0	141	615

주: 2009년 7월 31일 현재 지정업소 현황임.
자료: 식품의약품안전청 홈페이지 공개자료(HACCP 정보자료), 2009.

다) 유전자재조합(Genetically Modified: GM) 식품

우리나라를 포함하여 전 세계적으로 사회적 갈등을 일으키는 대표적인 식품안전분야의 화두는 유전자재조합 식품으로 대표적인 작물은 옥수수・콩・카놀라유・면화의 4대 작물이다. 우리나라는 대표적인 GM(Genetically Modified) 식품인 대두와 옥수수의 수입량이 해마다 증가하고 있다. 또한 우리나라는 아직 식용을 목적으로 유전자재조합 식품이 재배되고 있지 않지만 전 세계적으로는 해마다 유전자재조합 농작물의 재배면적이 증가하고 있다.

이런 추세에 비추어 우리나라도 유전자재조합 식품의 수입과 섭취가 증가할 전망이다. 유전자재조합 식품에 관한 정책, 특히 표시에 관해서는 주요 수출국인 미국・중국 등과 주요 소비국인 유럽연합・일본・한국 등은 입장이 정반대이다. 유럽연합에서는

2003년 이후 우연히 또는 공정상 불가피하게 함유되는 경우에는 0.9%의 한계치를 지정하고 한계치 이상의 경우에는 표시하도록 정하고 있다.

우리나라도 최종 제품에 재조합된 유전자의 검출 여부에 상관없이 원료로 사용 시 표시하도록 범위를 확대한 바 있다. 2008년 국무총리실에서도 사회적 위험요인으로 선정한 바 있어 소비자 알 권리 차원에서 신중한 정책적 접근이 필요한 분야로 사료된다.[137]

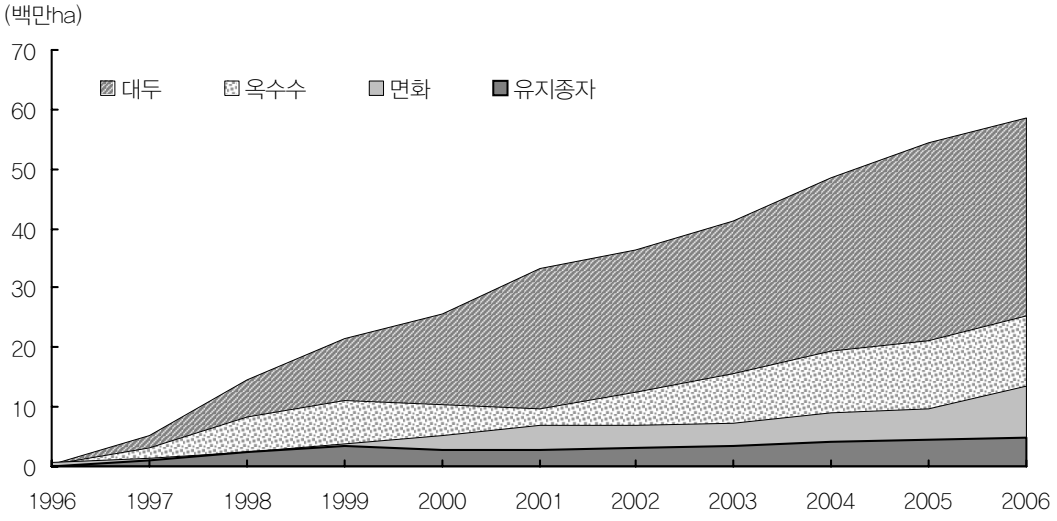
〈표 3-52〉 대두와 옥수수의 수입량 현황

(단위: 톤, %)

		2006	2007	2008. 1～6
대두	전체 수입량	1,126,879	1,185,167	556,898
옥수수	전체 수입량	8,669,653	8,579,028	4,200,790

주: HS 코드분류 기준은 대두(12-01), 옥수수(10-05)임.
자료: 관세청 홈페이지(http://www.customs.go.kr), '무역통계시스템' 검색 구성.

[그림 3-20] 유전자재조합 농작물 재배면적 추이



주: 유지종자는 카놀라임.
자료: ISAAA Clive James(2006).

라) 식품위해물질

우리나라도 최근 식품위해물질에 의한 사고가 증가하고 있다. 산업발달에 따른 환경유래오염물질, 식품의 제조과정 중에 생성되는 유해물질 등 신종 유해물질의 출현 증가 및 관리의 필요성이 대두되고 있다. 예를 들면, 패스트푸드나 감자 칩을 조리하는 과정

137) 한국행정연구원, 『사회위험 요인 분석 및 체계적 관리방안』, 2008.

〈표 3-53〉 식품위해물질에 의한 식품사고 현황

(단위: 건, %)

연도	계	자연발생	환경유래	제조 · 가공 과정	식품첨가물	기타
계	71 (100.0)	21 (29.6)	11 (15.5)	9 (12.7)	7 (9.9)	23 (32.4)
2000년 이전	17	5	4	3	2	3
2000년	8	1	3	1	–	3
2001년	3	1	1	–	–	2
2002년	7	3	–	1	1	2
2003년	3	2	–	–	–	1
2004년	6	2	–	–	2	2
2005년	6	2	–	1	1	2
2006년	2	1	–	–	1	–
2007년	6	2	1	1	–	2
2008년	7	1	2	–	–	4
2009년	6	3	1	–	–	2

주: 1) 자연발생: 유해 미생물, AI 등.
2) 환경유래: 잔류 농약, 항생제, 다이옥신 등의 환경성 오염물질.
3) 제조・가공 과정에 생성되는 유해물질: 아크릴아마이드, 니트로즈 아민 등.
4) 식품첨가물: 표백제, 착색료 등.
5) 기타: 유전자재조합 식품, 멜라민, 광우병, 이물, 유통기한 허위표시 포함.

에서 발암성 물질인 아크릴아마이드가 생성되고, 참기름에는 벤조피렌, 그리고 생수에는 발암성 추정물질인 브롬산염의 오염이 우려된다(정기혜[2008]).[138]

또한 지난해 발생되었던 중국산 멜라민 사건처럼 식품오염물질의 의도적・비의도적 혼입이 증가하고 있으며, WTO 출범 이래 식품교역의 완전 자유화로 오염된 식품의 국내 유입은 향후에도 해마다 증가할 전망이다. 식품에서 검출되는 식품위해물질인 납・수은・카드뮴・알루미늄 등은 인체에 직접적인 독성이 강할 뿐 아니라 만성적으로 내분비계 교란작용이 있어 혼입 차단이 반드시 필요하다.

식약청은 2009년 현재 유해물질 안전기준의 단계적 강화를 추진하려고 위해우려가 있는 항목에 대한 리스크 프로파일을 작성하고 있는데, 2008년 1,638개에서 2010년 1,882개로 대상 품목 수를 증가시킬 계획이다.

관리할 유해물질 수는 2008년 100품목, 2009년 100품목, 2010년 300품목으로 단계적으로 확대할 예정이며, 2009년 현재 잔류 농약・방사능 등 중점관리 위해물질 50종을 선정하였다. 그러나 품목 수나 유해물질 수가 방대하여 규제나 감시의 현실성이 부족한 실정이므로 집중관리를 위한 위해물질 목록작성 및 최신화가 필요하다.

OECD 회원국 대부분이 식품안전과 관련한 각종 법규나 규제를 강화하는 입장을 견지

138) 일반식품 검사는 주로 의심 및 위험에 중점을 둔 한 번의 검사인데 반해, 모니터링 검사는 식품유해물질에 대한 대표성 있는 방법에 의한 반복적인 측정을 통한 평가방법이다. 이는 식이를 통한 식품 중 유해물질의 장기간 섭취량의 변화를 예측하는 데 목적이 있다.

하고 있다.

우리나라도 향후 증가할 식품위해물질에 관한 규제 강화는 반드시 필요하다. 특히 아플라톡신·오클라톡신 등 식품곰팡이류와 사용이 증가하는 쿠마린 등 식품첨가물의 기준 및 규격 설정과 더불어 안전관리를 위한 선진국 수준의 규제 강화 등 식품위해물질에 대한 사전·사후 관리가 강화되어야 한다.

유해물질에 대한 사전 정보수집 강화 및 유통 중인 위해물질 및 새롭게 위해성이 밝혀진 물질의 회수 등 사후 안전관리를 위하여 과학적이고 체계적인 모니터링 검사 실시가 필요하다.

모니터링검사체계는 단기적(한시) 및 중·장기적(상시) 모니터링검사체계 구축으로 긴급사항에 대한 대응력을 높이고 계획적인 유해물질 회수 등이 실시되어야 한다. 즉, 신속대응과 항상성을 제공할 수 있는 지속성 있는 유해물질 모니터링체계가 조기에 구축되어야 한다.

또한 긴급성과 관리방법(저감화 또는 함유 금지)에 따라 단기(한시적) 안전관리 모니터링체계 구축 및 중장기(상시적) 안전관리 모니터링체계가 대상이 되는 물질에 따라 구축되어야 한다.

〈표 3-54〉 유해물질 모니터링체계 및 대상 품목

	대상 품목
단기(한시적) 모니터링	멜라민 등 식품사고 발생 식품 중 유해물질
중장기(상시적) 모니터링	중금속 · 환경유래오염물질 · 미생물 · GMO 등

식품사고의 원인이 된 멜라민과 같은 유해물질은 단기(한시적) 모니터링체계로 분류하고, 중금속·환경유래오염물질·미생물·GMO 등은 장기적인(상시적) 모니터링체계로 운영하여 섭취 형태의 변화와 저감화를 유도하도록 하여야 한다(한국보건사회연구원[2009]).

향후 유해물질관리는 식품안전분야의 중심적인 국가 사안이 될 것이며 식품위해물질 모니터링 검사를 체계화하기 위한 중앙부처와 지자체 등 관련 기관의 명확한 업무분장 및 action plan 마련 등 분야별 역할 강화 및 국가적 인프라 확충이 필요하다.

또한 유해물질에 의한 긴급상황에 신속·적절하게 대응하기 위한 유연한 정책의 집행이 요구된다.

마) 건강기능식품

2008년 말 건강기능식품의 시장규모는 8,031억원으로 전년 대비 약 11% 증가하여 전체 식품시장의 약 1/4을 차지하고 있고, 전 국민 섭취율은 10%에 달하고 있다(정기혜[2008]). 식품의약품안전청이 '2008년도 건강기능식품 생산실적'을 분석한 결과에 따르면 건기식 품목별 생산액은 홍삼 제품이 1위로 집계되었다. 그리고 알로에겔, 비타민 및 무기질, 개별 인정형 제품, 인삼 제품이 그 뒤를 따르고 있다.

품목별 생산액 추이를 보면 홍삼 제품은 전년 대비 27.0% 늘어난 4,184억원으로 전체 생산액의 52.0%를 차지하였다. 신규 개발된 개별 인정형 제품의 경우 415억원으로 전체 시장의 5.2%에 불과했으나, 신장률이 전년 대비 67.0%나 늘어 급속한 성장 추세를 보이고 있다(식약청[2008]).

특히, 개별 인정형 제품[139]의 경우 2006년 이후 급격한 상승 추세를 보여 2008년에는 생산액이 5배 이상 증가해 향후 건강기능식품시장의 새로운 강자로 부각될 것으로 전망되고 있다.

개별 인정형 제품의 기능성별 국내 생산 현황을 보면 '가르시니아 캄보지아 껍질 추출물'과 '공액리놀렌산'을 이용한 체지방 감소 관련 제품 비율이 49.1%로 가장 높았다. 이어 '디메틸설폰', '초록입홍합추출물'을 이용한 관절・뼈 건강 관련 제품이 13.1%, '코엔자임큐텐'을 이용한 항산화 관련 제품이 10.2%, '폴리코사놀'을 이용한 콜레스테롤 개선 제품이 9.0% 순으로 나타났다.

〈표 3-55〉 건강기능식품 관련 업소 현황

(단위: 개)

	합계	제조업			수입업	판매업		
		소계	전문제조	벤처제조		소계	일반판매	유통 전문판매
2005	44,307	310	298	12	1,635	42,362	41,614	748
2006	49,203	337	313	24	1,955	46,911	45,833	1,078
2007	50,255	345	319	26	2,201	47,709	46,649	1,060

자료: 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 통권 제10호, 2008. 12.

2003년 건강기능식품의 정부 차원의 관리를 위한 「건강기능식품관리법」이 제정되면서 주로 기존 건강기능식품의 재평가와 품목 인증에만 집중했던 정책적 관심을 이제는 소비자가 체감하는 정책의 효과적인 방향으로 전환해야 할 것으로 사료된다.

미국 등은 건강기능식품에 관한 기능성 광고, 제형 폐지 등 많은 부분이 우리나라보다 규제가 완화되어 있음은 여러 연구 결과에서 밝혀지고 있다.

현재 우리나라도 6개 건강기능식품의 제형을 폐지하기 위한 연구 및 정책적 검토가 수행되고 있다.

건강기능식품 관련 규제를 전면적으로 완화하기는 어렵지만, 다만 개별 인증을 받은 제품에 관한 광고에서는 소비자의 이해를 돕기 위해 근거가 제시된 보충자료의 제공이 허용되는 등 일부 광고에 관한 규제완화정책이 마련되어야 할 것이다.

또한 제형 자율화에 따른 효율적인 표시방법 마련과 소비자의 인식 등이 조사되어 소비자 인식에 바탕을 둔 규제정책이 수립되어야 할 것이다.

---

139) 고시된 품목 이외에 안전성・기능성을 개별로 인정받은 기능성 원료로 제조한 건강기능식품을 뜻한다.

바) 식품이물

식품이물은 식품위해요소로 물리학적 위해에 속하지만 건강에 직접적으로 위해를 끼칠 수도 있다 또한 식품의 비위생적 취급 및 관리의 증거가 되기 때문에 관리의 중요성을 간과해서는 안 된다.

2008년 초 생쥐머리가 들어간 과자 사건을 발단으로 온 국민의 관심이 집중된 분야로 해마다 소비자 클레임 중 이물 클레임이 차지하는 비율은 전체 클레임의 60% 이상을 점유하고 있다.

이들 사건을 발단으로 전에는 업체 자체적으로 해결하던 식품이물에 관한 관리를 2009년부터는 법적 근거하에 정부 차원에서 관리하도록 하고 있다.

2008년 최근 연구 결과에 의해 이물의 범위를 비의도적 혼입까지 확대하며, 특히 혼입된 이물을 검출하기 위한 제어장비를 설치하도록 하는 등 법적 근거를 마련하고 있다. 또한 식약청에서 식품이물 신고 시 포상금을 주는 제도도 마련한 바 있다.

또한 이물관리를 강화하는 한편, 식품별·이물별 혼입 허용치를 마련하여 현장에서 준수할 수 있는 현실적인 식품이물에 관한 관리방안을 조기에 마련해야 하겠다. 즉, 이물 혼입의 저감화는 필요한 조치이나 우주 식(食)이 아닌 경우에 불검출(0%)이 되기는 사실상 어려운 상황으로 U. S FDA처럼 식품별·이물별 최대허용치(DALs)를 마련하여 적용하여야 한다(정기혜[2008]).

식품이물에 관한 소비자의 올바른 인식 정착을 위한 홍보가 강화되어야 하는 등 식품이물에 관해서는 규제 완화 및 강화가 함께 검토되어야 하며, 식품이물관리의 중장기 계획안이 제시되어 있다.

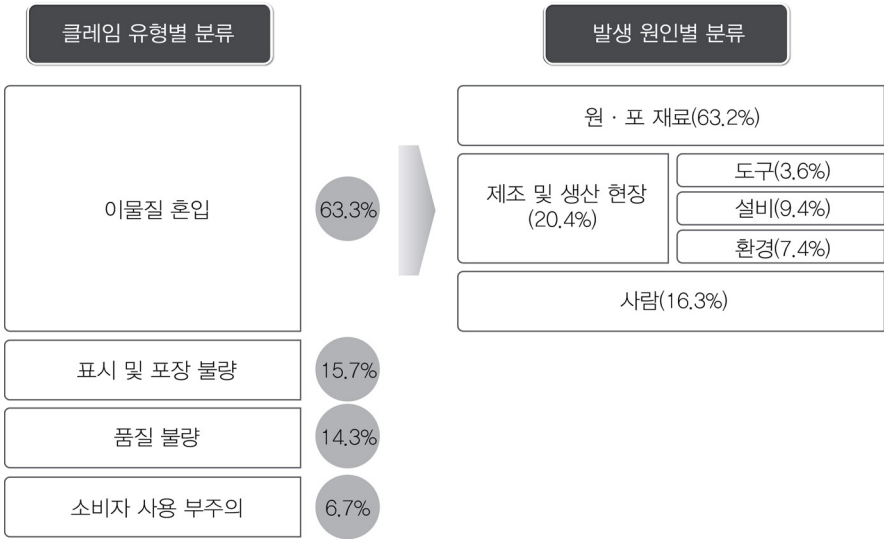
2009년 이물관리를 위한「식품위생법」개정 등처럼 법적 근거 마련이 필요하고, 중장기적으로 일반 식품류가 우주인 식(食)이 아닌 상황에서 각 이물별·식품별 이물 최대허용치가 마련되어 업체의 현실적인 식품안전관리가 이루어져야 할 것이다.

이와 함께 현장에서 이물 혼입 저감화를 위해서 업체에 x-ray 투시기, 영상검출기 등 관련 장비의 설치를 의무화하여야 한다.

〈표 3-56〉 식품위해요소 분류

분류	내용
생물학적 위해	세균 · 바이러스 등의 미생물로 식중독균이 대표적
화학적 위해	농약 · 항생물질 · 중금속 · 환경호르몬 등 만성 위해 원인
물리적 위해	플라스틱 · 칼날 · 애벌레 등 식품 내 이물(Foreign Materials)

[그림 3-21] 소비자 클레임 현황



〈표 3-57〉 단계별 이물관리방안

단계	조치 사항	내용
단기 (2009)	이물 정의 및 범위확대	정의: 비의도적 포함 범위: 곤충, 부패, 곰팡이, 종잇조각, 실 등 포함
	보고 및 회수 체계 개선	보고: 평일 24시간 이내, 주말 48시간 이내 단발성 이물 등: 당해 제품만 회수
	매뉴얼 개발 및 확정	식품유형별, 단계별 매뉴얼 개발 원료관리, 공정관리, 개인위생관리, 기타 등
중기 (2012)	허용치 마련	천연 유해물질, 혼입을 피할 수 없는 물질, 현미경으로 찾아야 하는 작은 물질 등은 혼입 허용
	이물 제어용 추가장치 설치	대기업
장기 (2015)	이물 제어용 추가장치 설치	중소 및 영세 기업

자료: 정기혜 외, 『식품 중 이물관리 개선방안연구』, 2008.

사) 기후변화

다른 분야와 달리 기후변화는 2000년대 이후 전 세계적인 화두가 되고 있고 기후변화 중 기후온난화는 식품안전에 절대적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 전 세계적으로 지구의 평균온도가 상승하고 있고, 지난 100년간 한반도 역시 1.5℃ 상승한 것으로 보고되고 있다. 이와 같은 우리나라의 기온 증가는 세계적인 경향의 2배 정도 높은 수치로, 기후 상승에 따라 강수일수는 감소하였으나 연간 강수량은 증가하여 단위 일당 강수량의 크기가 증가하고 있다(신호성[2009]).

기상연구소에서 실시간 150년간의 기후변화 시뮬레이션 결과에 의하면 21세기에는 열파 현상 증가, 겨울의 단축, 강수일수 감소, 호우 및 가뭄 증가 등 온난화에 따른 변화가

〈표 3-58〉 기후 변화 예측

	세계	국내
기온	0.74±0.18℃ 증가 (1906 ~ 2005, 육지+해양 평균)	1.5℃ 증가(1906 ~ 2005) (6대 도시, 도시화효과 포함)
해수온도	0.10℃ 증가 (1961~2003)	약 1.0℃ 증가 (1968 ~ 2004)
해수면	0.17±0.05m 상승 (20세기)	연간 0.1~0.2㎝ 상승 (1960 ~ 2006)
강수량	지역별로 증가와 감소지역이 구분됨	연평균 강수량 증가 단, 강수일수는 감소

자료: 정보과학기술보좌관실, 「기후변화의 현황과 대응 연구의 보완방향」, 2007. 10. 11.

〈표 3-59〉 기후온난화에 따른 식중독 발생 전망

(단위: ℃, %, 건, 명)

연도	평균기온	식중독 발생 증가비	식중독 발생 건수	식중독 발생자 수
2003 ~ 07 평균	13.6	–	236.0	8,905
2020	14.8	6.3	250.9	12,052.4
2050	16.6	15.8	273.8	13,300.5
2080	18.6	26.4	297.4	–

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2008.

심화될 전망이다. 기후가 온난화될 경우 식품안전분야에서 가장 직접적인 영향을 받는 부분이 식중독분야이다. 식중독 발생은 온도 및 습도에 직접적인 영향을 받기 때문이다.

이처럼 평균기온이 상승함에 따라 식품분야에서는 식중독 발생 증가 등이 예측되고 있는데 〈표 3-59〉에 제시된 바와 같다. 즉, 2050년에 2007년 대비 평균기온이 1.2℃ 상승하면 식중독 발생률은 약 6% 증가할 것으로 예측되고 있다.

기후온난화에 대비하기 위한 일반적인 권고안은 가속화되고 있는 온난화의 속도 조절과 국민들의 기후온난화에 적응하기 위한 방안 마련이다. 하지만 식품안전분야에서는 기후온난화에 의한 식품매개질환 발생 예측 및 영향평가와 대응 및 적응 방안 마련이 동시에 필요하다. 기후변화를 연구하는 유엔 산하의 국제기구인 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)에서는 각국의 정책결정권자에게 기후변화에 대응하기 위한 투자를 당장 시작하라고 적극 권장하고 있는데, 우리나라도 심각하게 숙고해볼 필요가 있다(정기혜[2009]).

아) 어린이 식생활

2000년대 이후 영양 과잉과 불균형을 초래하고 있는 어린이 영양에 관한 중요성이 인식되면서 어린이 건강 유지 및 증진을 위한 어린이 식생활의 안전에 국가적 투자가 이루어지고 있다. 2008년 3월 「어린이식생활안전관리특별법」이 제정됨에 따라 2005년부터 추진되기 시작한 어린이 먹을거리에 관한 사업의 법적 근거가 마련되었으며, 2007년 2

월 식약청에서는 5개 분야별 10개 핵심 과제를 포함한 어린이 먹거리 안전종합대책을 마련하여 발표한 바 있다. 또한 2009년 2월 22일 당정은 어린이 먹거리 안전관리를 위한 4개의 주요 고시내용을 제정하였다.

2008년에는 어린이 간식용 가공식품과 조리식품 1,706품목을 대상으로 식약청이 고열량 저영양 여부를 조사하였는데 그 결과는 〈표 3-60〉 및 〈표 3-61〉에 제시된 바와 같다(식약청[2008]).

어린이 먹거리사업은 종합계획에 의거하여 각 지자체별로 추진하게 된다. 중앙정부 차원에서는 종합계획을 수립하여 지자체에 시달하며, 사업의 추진실적을 평가·환류하여 어린이 먹거리사업의 정착을 유도해야 한다.

또한 지자체의 어린이 식생활사업 수행실적을 평가·환류하여 사업의 성공적인 추진과 정착을 도모해야 한다(정기혜[2007]).

〈표 3-60〉 식사대용 어린이 기호식품

(단위: %)

식품유형 (n = 240)	고열량 · 저영양 식품
햄버거 (n = 46)[1]	83
피자 (n = 119)[2]	86
유탕면류 · 국수(용기면) (n = 75)	88

주: 2008년 2월~2009년 2월 식약청이 어린이 기호식품 제조업체로부터 제공받거나 수거한자료 1,760건을 조사한 결과임.
1) 가공식품, 2)조리식품.

〈표 3-61〉 간식용 어린이 기호식품 중 고열량 · 저영양 식품

(단위: %)

식품군	식품유형 (n = 1520)	고열량 · 저영양 식품
과자류	과자 (n = 298)	18
	캔디류 (n = 81)	68
빵류	빵류[1] (n = 395)	12
	제빵류[2] (n = 248)	26
초콜릿류	초콜릿류 (n = 86)	37
유가공품 및 아이스크림	가공유류 (n = 42)	0
	발효유류 (n = 56)	2
	아이스크림류[1] (n = 74)	23
	아이스크림류[2] (n = 75)	15
어육가공품	어육소시지 (n = 8)	0
음료류	과채음료 (n = 48)	100
	탄산음료 (n = 81)	65
	혼합음료 (n = 28)	18

주: 2008년 2월~2009년 2월 식약청이 어린이 기호식품 제조업체로부터 제공받거나 수거한자료 1,760건을 조사한 결과임.
1) 가공식품, 2)조리식품.

자) 식품안전정책위원회 구성 및 운영

농림수산식품부와 보건복지가족부(식품의약품안전청)로 여전히 식품안전관리체계상에서 발생되는 부처 간 이기주의 및 업무공백 등을 해결하기 위하여, 국무총리실 산하에 식품안정정책위원회를 구성하고 운영 중이다.

식품안전정책위원회 규정(국무총리 훈련 제524호)에 의거하여 식품안전정책위원회 민간위원 11명을 2008년 10월 31일에 위촉하고, 제1차 회의를 개최한 바 있다. 주요 안건은 위원회 운영세칙(안), 식품안전종합대책 추진실적, 유해물질 안전관리방안 등이었으며, 위원회 산하에 5개의 전문 소위원회를 운영하고 있다.

차) 친환경 음식문화 추진

1982년부터 추진해오던 음식문화 개선사업의 효율적 추진을 위하여 2006~10년까지 교육과학기술부 · 국방부 · 행정안전부 · 문화체육관광부 · 여성부 · 농림수산식품부 · 보건복지가족부 · 환경부 등 10개 부처가 범부처적으로 '음식문화 개선 및 음식물류 폐기물 종합대책' 등 여러 대책을 합동으로 추진해오고 있다.

하지만 정부주도의 대책 추진으로는 국민들 스스로 남은 음식을 줄이도록 유도하는 데 한계가 있어 식습관 개선운동 등 근본적인 문제 해결을 위한 효과적인 종합대책 마련이 필요한바, 이에 음식문화 개선 범국민실천운동을 포함한 10개 관계 부처가 합동으로 추진하는 '친환경 음식문화 조성'을 2009년 4월 수립하여 추진되고 있다.

카) 한식 세계화 추진단 출범

정부는 2009년 5월 농수산식품부 장관과 민간위원의 공동대표체제인 한식 세계화 추진단을 발족시켰다. 그동안 여러 노력이 있었으나 2009년 9월 13일부터 26일까지 한식당이 가장 많이 진출해 있는 미국 · 중국 · 일본과 시장잠재력을 인정받고 있는 베트남 등 4개국에서 현지인을 대상으로 총 40가지 한식에 대한 마켓 테스트(Market Test)를 실시하고 있다. 즉, 현지인이 많이 찾는 식당에 선택 메뉴로 넣고, 이 음식을 찾는 고객에게 설문지와 인터뷰를 통한 반응조사를 실시해 음식에 대한 만족도와 맛 · 색감 등 음식 자체에 대한 평가정보 등을 얻을 예정이다.

농수산식품부는 지난 4월부터 미국 · 중국 · 일본 · 베트남 지역의 한식 진출 현황 · 식재료 공급 현황 · 외국인 입맛 등에 대한 조사를 실시한 바 있는데, 이 조사는 해외진출 희망 국내 한식업체에 현지 정보를 충분히 제공하여 창업 및 경영 리스크를 최소화하고 해외진출을 촉진시키기 위해 실시되었다.

이번 마켓 테스트 결과는 10월 말경 현재 추진하고 있는 다른 조사 결과와 함께 발표된다. 한편, 외국인이 선호하는 한식 메뉴, 즉 해외진출이 유망한 한식이 해외진출을 희망하는 한식업체나 현지 한식당에 진출 시 가장 애로를 겪는 것 가운데 하나가 현지 입맛에 맞춘 메뉴의 개발이다. 따라서 이를 해소할 수 있는 방안을 제공하여 한식 세계화의 어려움을 다소나마 해결해줄 수 있을 것으로 기대된다.

타) 법령 제정

(1)「식품안전기본법」

지난 정권에서 미루었던 「식품안전기본법」(법률 제9121호, 2008년 6월 13일 제정, 2008년 12월 14일 시행)을 제정하면서 식품안전분야의 선진화 모색을 위한 새로운 장을 마련하였다. 동법은 수입식품의 증가 등으로 새로운 위해식품이 출현할 가능성이 높아지고 국민들의 식품안전에 대한 불안이 커짐에 따라 ① 식품안전관리기본계획의 수립・시행 등 식품안전정책의 체계적인 추진체계를 구축, ② 위해 우려가 있는 식품에 대한 생산・판매의 금지 등 위해식품의 출현에 신속히 대응할 수 있는 제도 마련, ③ 소비자가 식품에 대한 시험・분석을 요청할 수 있도록 하여 식품안전관리에 소비자의 참여를 촉진함으로써 국민의 건강하고 안전한 식생활을 보장하려는 목적에서 제정되었다.

동법의 주요 내용은 식품안전관리기본계획 및 시행계획의 수립・시행(법 제6조), 식품안전정책위원회의 설치・구성 및 운영(법 제7조 및 제8조) 등 긴급대응체계 마련 및 위해원인 추적조사(법 제15조~제18조), 식품 등의 위해요인에 대한 위해성 평가의무화(법 제20조), 그리고 식품안전에 관한 정보공개의 확대(법 제24조)이다.

(2)「어린이식생활안전관리특별법」

최근 증가하고 있는 어린이 비만을 예방하기 위하여 「어린이식생활안전관리특별법」(법률 제8943호, 2008년 3월 21일 제정, 2009년 3월 22일 시행)이 제정되었다. 즉, 어린이들이 올바른 식생활 습관을 갖도록 하기 위하여 영양을 고루 갖춘 안전한 식품을 제공하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 어린이 건강증진에 기여함을 목적으로 하고 있다.

동법의 제정 이유를 보면 학교와 주변지역에서 안전하고 위생적인 식품이 유통・판매될 수 있는 환경을 조성하고, 어린이들이 즐겨 먹는 식품과 단체급식의 안전과 영양수준을 보다 철저히 관리하여 어린이들이 올바른 식생활 습관을 갖도록 함으로써 건강 저해식품이나 식중독・비만 등으로부터 어린이 건강을 보호하려는 취지였다.

법의 주요 내용은 국가 등의 책무(법 제3조), 식품안전보호구역의 지정(법 제5조), 정서 저해식품의 판매 금지(법 제8조 및 제9조), 광고의 제한・금지(법 제10조) 등, 영양성분 표시(법 제11조), 영양성분 색상 표시(법 제12조), 품질인증기준 및 표시(법 제14조), 어린이 건강친화기업 지정(법 제19조), 어린이 급식관리지원센터(법 제21조), 식생활 안전・영향 수준 평가(법 제23조 및 제24조) 등이다.

3. 평가 및 정책과제

가. 평가

현재 정부는 식품안전 수준을 제고하기 위하여 여러 사업을 추진하고 있고, 더불어 향후에 추진할 여러 세부사업이 계획되어 있다. 또한 다원화되어 있는 관리체계의 취약

점을 보완하기 위하여 2009년에 국무총리실 산하에 식품안전정책위원회를 설치하여 여러 부처로 분산되어 있는 식품안전 관련 업무를 총괄하는 등 식품안전분야는 지난 60년 중 최근 10년간 집중적으로 선진화의 기틀을 다지고 있다. 하지만 U. S FDA와 KFDA의 인프라를 비교해보면 여전히 취약하지만 국민과 정부의 지속적인 관심으로 식품안전분야의 선진화가 가속화될 것으로 기대한다.

나. 향후 전망

1998년 식약청 출범 이래 추구하고 있고, 향후 중점을 두고 나아가야 할 식품 등의 안전정책 기조는 다음과 같은 세 가지 방향점이라고 할 수 있다.

1) 미래 환경 변화에 대응

1998년 식약청 개청 이래 식품안전분야의 외적 환경은 특히 다른 분야와 달리 많이 변화하고 있고, 향후 더욱 급격한 환경 변화가 예상된다.

수입식품의 지속적 증가, 기후변화(온난화)의 가속화에 의한 식중독 발생 증가, 그리고 유전자재조합 식품 및 식품위해물질의 유입 증가 등 변화하는 환경에 적절히 대응하기 위한 사업이 구상 및 추진되고 있고, 기존의 사업은 효율성을 더욱 제고하는 노력이 필요하다.

2) 규제합리화

1998년 이후 각 정부마다 규제완화를 국정 기조로 삼고 있어 안전분야의 규제는 강화하는 것이 필요하지만 식품분야도 적정한 규제개혁이 필요하다. 즉, 절차적 규제는 간소화하고, 안전규제는 강화하는 등 식품분야 규제정책 합리화를 위한 지속적인 규제과제의 발굴 및 개선이 추진되어야 할 것이다. 특히 OECD가 권고하는 좋은 규제(Better Regulation)를 갖도록 많은 노력을 기울여야 한다. 좋은 규제는 우량한 기업은 살리고 불량한 기업은 퇴출시키는 역할도 할 수 있다.

3) 소비자 중심의 안전관리 강화

식품 수출국 및 수입국에 상관없이 식품교역이 확대되면서 전 세계 각국은 식품안전을 최우선과제로 삼고 있다. 식품안전관리의 최종 목표는 소비자를 위한 식품안전관리 강화이다. 지금까지 생산자 위주의 식품육성 및 진흥정책 우선에서 소비자 중심의 안전정책으로 전환되어야 한다. 즉, 식품산업 육성과 안전규제는 독립적으로 작용되어야 하며, 식품안전관리를 강화하기 위한 현장 중심의 세부 사업별 평가와 환류가 이루어져야 하겠다. 그리고 적정한 안전관리가 가능하도록 식품안전분야의 조직·예산·인력 등 인프라의 확충이 반드시 병행되어야 한다.

제6절 | 의약품

1. 의약품분야의 개요

의약품은 질병을 예방·치료하는 과정에서 가장 흔히 사용되는 수단이며, 많은 질환의 치료에서 필수적으로 요구되므로 국민보건을 위하여 반드시 갖추어야 할 재화이다. 의약품은 전문인력에 의하여 적절한 시점에 적절한 양으로 적절한 환자에게 지불가능한 비용으로 공급되는 것이 이상적이다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 보건의료체계에서는 의약품의 공급방식에 개입하는 가격정책·유통정책·지불제도 등 다양한 제도를 운영한다.

또한 의약품은 인체에 직접 투여되는 물질로 제품 자체의 품질 적합성과 안전성을 관리하는 것이 매우 중요하다. 이에 따라 정부는 의약품의 시판을 허가하고 생산 및 품질에 대한 규제제도를 마련하여 안전하고 효과적인 의약품이 공급될 수 있도록 한다.

한편, 의약품은 의·약학 기술발전의 축적물이자 제조업의 생산물로서 산업적 의미를 지닌다. 제약산업은 대표적인 지식기반산업의 하나이며 끊임없는 신약개발로 치료가능한 질병의 범위가 점차 넓어지고 있다. 성공적인 신약은 단 한 개의 제품만으로도 세계적 규모의 기업으로 성장할 수 있을 만큼 큰 부가가치를 창출하므로, 제약산업과 신약개발에 필요한 기술혁신은 질병의 치료 차원뿐만 아니라 경제적으로도 큰 가치를 지닌다.

광복 직후 의료인력과 의료시설이 절대적으로 부족한 시절에 의약품은 국민들이 쉽게 구할 수 있는, 상대적으로 높은 접근성을 가진 보건의료자원으로 국민보건에 일조하였다. 당시 공급되던 의약품은 비타민·항생제 등 기초적인 의약품에 불과하였고, 국내 생산기반이 취약하여 대부분 수입에 의존하여 의약품이 공급되었다.

그러나 1960년대부터는 의약품 생산을 국산화하였으며, 제제화 기술을 축적하면서 원료의약품도 생산하게 되었다. 국민의 경제수준이 향상되면서 의약품시장도 팽창하였고 1977년 건강보험 실시 이후 더욱 안정적으로 성장하였다. 복제의약품의 생산에 치중하던 국내 제약산업은 1987년 물질특허제도의 실시 이후 신약개발 연구에 돌입하여 1999년 국내 최초로 개발한 신약을 출시하였고, 이후 신약개발 활동의 성과가 꾸준히 축적되고 있다.

1953년 「약사법」의 최초 제정 이후 1963년 「약사법」 전문 개정으로 약무 행정규정을 상당히 정비했으나, 1960~70년대 의약품시장과 제약산업의 고속 성장에 비해 의약품의 생산과 품질에 대한 관리는 제대로 이루어지지 않았다. 1977년 「우수의약품생산및품질관리기준」(Korea Good Manufacturing Practices: KGMP)을 제정하는 등 선진 의약품 관리기준을 도입하였으나 국내 제약산업에 전면 의무화한 것은 1994년에 이르러서야 현실화되었다. 이러한 의약품규제체계는 1998년 식품의약품안전청이 설립되면서 국제수준에 부응하는 것을 목표로 빠르게 발전하였다.

2002년 「우수원료의약품생산및품질관리기준」(Bulk Good Manufacturing Practices: BGMP)을 실시, 2005년 원료의약품 신고제(Drug Master File: DMF) 실시 등을 통해 원료의약품의 품질관리 수준을 높였고, 완제의약품의 품질을 선진국 수준으로 향상시키기 위해 GMP 관리체계도 지속적으로 강화하고 있다.

지난 60년간 의약품이 공급되는 방식에도 큰 진전이 있었다. 광복 직후에는 소매상과 도매상이 혼재하여 의약품이 공급되었고 약사가 아닌 판매상에 의한 의약품 판매도 이루어졌으나, 의사와 약사 등 전문인력 배출이 늘어나면서 보건의료 전문인력에 의해서만 의약품이 공급되었다. 그러나 의사의 직접조제, 약사의 임의조제 등 인력의 역할 구분이 명확히 이루어지지 않은 채 의약품이 공급되고 의약품 오남용 문제가 방치되는 실태가 수십 년간 해결되지 않고 있었다.

마침내 2000년 7월 시행한 의약분업은 이러한 비합리적인 의약품 공급관행을 일소하는 혁신적인 제도였으며, 의약품의 공급과정을 합리적으로 관리하기 위한 이후 제도의 토대를 마련하는, 우리나라 의약품정책 역사에서 가장 중요한 성과로 기록할 수 있다.

2000년 이후에는 인구고령화와 의약품 사용 증가 등의 결과로 약제비가 급속히 상승함에 따라, 약제비 증가를 억제하기 위한 많은 정책이 봇물처럼 도입·추진되고 있다. 2001년 약제 사용 적정성 평가, 2002년 약가 재평가, 2006년 보험의약품 선별등재제도·약가협상제도·사용량-약가 연동제 등 약제비 지출의 합리화를 위한 다양하고 혁신적인 정책들이 진행되고 있으며, 제도의 합리화를 위한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다.

이 절에서는 우리나라 의약품분야의 발전과정을 '의약품 공급기반의 형성과 정책의 태동기(1945~61년)', '의약품 공급의 양적 확대기(1962~76년)', '의약품시장의 질적 변화와 제도 정비기(1977~94년)', '의약품정책과 산업의 세계화 시기(1995~99년)', '의약품의 질 향상과 공급체계의 선진화기(2000년~현재)'의 5개 시기로 나누어 살펴보고자 한다.

2. 연대별 의약품분야의 발전과 주요 정책 도입 및 전개

가. 의약품 공급 기반의 형성과 정책의 태동기: 1945~61년

1) 「약사법」 제정

1948년 대한민국 정부가 수립된 후 「헌법」이 제정되면서 보건의료분야의 각종 법률 제정작업이 이루어지기 시작하였다. 우리나라의 「약사법」도 이때부터 제정작업이 추진되었다. 1953년 12월 「약사법」이 공포되기까지는 일제강점기 시절의 「약품및약품영업취체령」이 존속하고 있었으며, 이후 「약사법」의 제정내용은 이와 상당히 달라졌다.

1949년 3월, 정부조직 개편에 따라 보건행정이 보건부로 독립하면서 '약정국'이 설치되었고 보건부의 자문기구로 '약정위원회'가 구성되었다. 이 약정위원회는 「약사법」의 초안을 논의하는 중요한 역할을 하게 되었다. 약정위원회가 작성한 「약사법」의 초안에는 약사만이 약국을 개설하여 조제·판매를 할 수 있도록 하는 조항이 마련되었으며, 의약분업을 곧바로 단행하는 것으로 일정이 잡혀 있었다.[140]

---

140) 당시 서울시에서는 극빈자들에게 지정된 의사의 무료진료를 받게 한 후 처방전을 갖고 약국에 가면 무료로 약을 타도록 하는 의약분업방식의 구호정책을 쓰고 있었다(대한약사회[2004]). 또한 당시는 미군정 시절이었으므로 의약분업을 당연시하는 미국의 인식도 이러한 배경으로 작용하였다고 볼 수 있다.

그러나 최종적으로 제정된 「약사법」에서는 약사에 의해서만 조제가 가능함을 (‘약사가 아니면 의약품을 조제할 수 없다’, 제18조) 천명함과 동시에, 부칙 제59조에 경과규정으로 “의사・치과의사・한의사・수의사는 자기가 치료용으로 사용하는 의약품에 한하여 자신이 조제할 때는 제18조의 규정에도 불구하고 조제할 수 있다”고 규정하여 의약분업의 원칙을 일관되게 유지하지 못하였다.

그럼에도 불구하고 1953년 당시 「약사법」에서 의약분업의 정신을 담고 있었다는 것은, 이후 수십 년 동안 의약분업을 위한 논의와 노력 끝에 마침내 의약분업을 실현할 수 있게 하는 토대를 제공하였다는 점에서 의의가 있다.

또한 「약사법」에서는 일제강점기 시절부터 사용하던 ‘약제사’라는 명칭을 보다 포괄적 의미를 담는 ‘약사’로 바꾸었고, ‘약국방(藥局方)’이란 일본 용어도 ‘약전(藥典)’으로 바꾸는 등 우리나라의 보건의료체계에서 약사(藥事)제도의 기반을 마련하고자 했던 의지를 보여준다(대한약사회[2004]).

2) 의약품 공급 기반의 태동

광복 전부터 설립되기 시작한 우리나라의 제약기업은 광복 직후 미군정시대에 217개에 이르는 것으로 집계되는데, 극심한 원료부족과 사회혼란 등으로 실제 가동한 업체는 30개 정도에 불과하였다(한국제약협회[2005]).

그런데 한국전쟁의 발발로 그나마 활동하던 제약산업은 다시 위축되었고, 대다수의 약업자들은 부산 등 피난지로 몰려들었다. 그러나 전쟁으로 인한 생산시설의 파괴로 국내 의약품 생산은 거의 이루어지지 않았고 대부분 완제의약품의 수입을 통하여 의약품 공급이 이루어졌다.

국민의 수입의약품에 대한 선호도는 매우 높았고 공급되는 수입의약품은 대부분 항생제・호르몬제・결핵치료제・비타민제 등에 집중되어 있었다. 정부는 의약품 생산의 국산화를 추진하면서 1956년 국내 생산이 가능한 82개 품목의 의약품에 대해 수입 금지조치를 취하였고, 이후 수입 금지품목을 확대해나갔다.

〈표 3-62〉 1953~60년의 의약품 수입실적 현황

(단위: 달러, %)

연도	의약품 총수입	완제의약품 수입	원료의약품 수입
1953	3,628,029 (100)	3,628,029 (100)	–
1954	3,467,025 (100)	3,467,025 (100)	–
1955	3,402,399 (100)	3,402,399 (100)	–
1956	6,502,440 (100)	5,838,068 (89.8)	664,372 (10.2)
1957	6,328,837 (100)	4,961,052 (78.4)	1,367,785 (21.6)
1958	6,820,327 (100)	4,169,111 (61.1)	2,651,216 (38.9)
1959	5,967,395 (100)	3,813,773 (63.9)	2,153,622 (36.1)
1960	6,193,433 (100)	3,715,158 (60.0)	2,478,275 (40.0)

자료: 보건부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

1953년부터의 의약품 수입실적을 보면, 일부 완제의약품의 수입 금지조치가 내려진 1956년부터 원료의약품의 수입이 이루어졌고 완제의약품의 수입액은 점차 감소하였음을 확인할 수 있다.

1953년 이후 국내 의약품 제조업체에 의한 의약품 생산이 꾸준히 증가하였지만, 국내 생산에 의하여 시장에 공급되는 정도는 매우 저조하였다. 국내에서 생산되던 주요 의약품은 비타민제 · 설파제 · 생약제제 · 당 주사약 등이었다.

정부는 휴전 후 받아들인 국제협조처(International Cooperation Agency: ICA) 원조액의 일부를 제약시설 구비와 원료의약품 수입에 할당하면서 의약품 생산이 증가할 수 있는 토대를 제공하였다.

국제협조처(ICA) 원조자금을 통하여 1956년부터 의약품 원료가 수입되기 시작하였고, 유한양행 · 동아제약 · 동양제약 · 근화제약 등 의약품 제조시설이 1957년부터 설립되면서 국내 의약품 생산의 기반을 서서히 갖추기 시작하였다.

의약품의 소매공급은 약국과 약종상,[141] 매약청매상[142] 등에 의하여 이루어졌으며, 약사 인력의 배출에 따라 약국 수가 점차 증가하였다. 그런데 이 시기 의약품 소매 공급에서는 무면허 약사와 약사부재 약국 등 부정업자의 의약품 판매행위가 큰 사회적 문제였다고 한다.

개국 약국들도 영세한 곳이 많았고 판매형태는 의약품 조제보다는 매약이 주를 이루었다. 도매업과 소매업의 구분이 명확히 이루어지지 않아 도매상의 소매행위, 소매상의 도매행위가 일반적이었다(윤유선[1993]).

〈표 3-63〉 1954~61년의 의약품 판매업소 현황

(단위: 개)

연도	약국	약종상			매약청매상
		무역	양약	한약	
1954	647	67	1,105	4,259	1,076
1955	696	164	1,121	4,082	1,162
1956	960	169	1,257	4,049	1,566
1957	1,177	263	1,212	3,834	1,831
1958	1,632	138	1,243	3,663	2,235
1959	1,694	111	880	2,335	1,606
1960	2,525	134	1,274	3,770	3,314
1961	3,139	140	1,239	3,456	3,511

자료: 보건부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

141) 「약종상 · 한약종상 · 매약청매상허가규정」(보건부령 제22호, 1954. 8. 3 제정)에 의하면 약종상은 특별시장 또는 도지사의 허가를 받아 지정된 장소에서 의약품을 판매하는 자를 말한다.

142) 「약종상 · 한약종상 · 매약청매상허가규정」(보건부령 제22호, 1954. 8. 3 제정)에 의하면 매약청매상은 특별시장 또는 도지사의 허가를 받아 지정된 장소에서 매약을 판매하는 자를 한다. 매약이라 함은 당시 「약사법시행규칙」 제36조 제2항의 규정에 의하여 '매약'이라고 표시한 것을 말한다.

나. 의약품 공급의 양적 확대기: 1962~76년

1) 의약품의 국산화와 제약산업의 성장

1950년대 말부터 이루어진 국제협조처(ICA) 원조자금에 의한 제약 생산시설 확충과 정부의 완제의약품 수입억제조치에 힘입어 제약산업은 1960년대 들어 고도성장을 구가하였다. 1960~69년 10년 동안 국내 의약품 등 생산은 연평균 40.7%의 성장률로 성장하여 생산규모가 20배 이상 증가하였다.

국내 의약품 생산이 증가함과 동시에 완제의약품의 수입은 점차 감소하였고,[143] 국내 의약품 공급은 원료의약품을 수입하여 완제의약품을 제조하는 방식으로 전환하게 되었다. 1960년 제정·공포된 「외자도입촉진법」을 계기로 제약업계는 외국 제약회사와 기술제휴 및 합작투자회사 설립을 통하여 제제화 기술을 취득하였고, 항생제를 중심으로 국내 생산품목이 증가하기 시작하였다(한국제약협회[2005]).

한편, 정부는 1956년 국내 생산이 가능한 82개 의약품에 대해 수입 금지조치를 내린 이후 의약품의 국산화를 적극 추진하였고, 제약산업은 보호된 내수시장을 중심으로 급속히 성장하였다. 그러나 내용적으로 볼 때 제약업체들은 유사한 제품을 경쟁적으로 생산하여 판매하는 방식으로 원료의 생산보다는 완제품의 생산에 치중하였고 기술수준은 매우 낮았다.

제약업체가 늘어나고 서로 유사한 기술수준을 보유한 채 유사한 제품을 경쟁적으로 생산함에 따라 제약업체들은 도매상을 통한 의약품 유통보다는 직접 소매상에 공급하는 방식을 취하게 되었다.

1950년대까지 의약품 공급을 주로 담당해온 도매상들은 제약업으로 전환하거나 도산하는 등 급격히 위축되었고, 제약기업에 의한 의약품 유통과 영업이 크게 증가하였다. 제약기업들은 영업조직을 확충하고 직거래 비율을 높였으며, 판매촉진의 주요 수단으로 광고를 적극 이용하였다.[144]

제약업체들의 유통 참여가 높아지고 판매경쟁이 치열해지면서 중간 도매상과 브로커가 등장하는 등 유통의 난맥상이 심해지기 시작하였다.

1970년대에도 제약산업은 양적으로 고도성장을 계속하여 연평균 36.2%의 증가율로 생산실적이 증가하였다. 국민의 경제수준이 향상됨에 따라 의약품에 대한 수요도 증가하였고 정부의 원료의약품 육성정책에 따라 원료합성기술도 발전하여 호황기를 누렸다.

원료의약품 생산도 1970년 16억원에서 1979년 541억원으로 10년 만에 약 34배가 성장하였다(한국제약협회[2005]).

---

143) 『보건사회통계연보』(보건사회부)에 따르면 1960년 372만달러였던 완제의약품 수입액은 1965년 74만달러로 감소하였다.

144) 『새광고』에 따르면 1959년 신문 광고량에서 국산의약품이 22.1%, 수입의약품이 9.4%를 차지하여 업종 최고수준을 보였다. 전파매체의 등장과 함께 의약품 광고는 폭발적으로 증가하여 1960년대 중반 전체 광고비의 70%를 의약품 광고가 차지하였다(한국광고단체연합회[1996]).

〈표 3-64〉 1960년대 의약품 등 생산실적

(단위: 천원, %)

연도	의약품 생산 총액	증감률
1960	1,379,131	47.5
1961	2,004,317	45.3
1962	3,148,471	57.1
1963	6,866,638	118.1
1964	7,935,231	15.6
1965	8,565,116	7.9
1966	10,453,648	22.0
1967	15,270,445	46.1
1968	22,833,661	49.5
1969	29,829,114	30.6

자료: 보건부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

〈표 3-65〉 1970년대 의약품 등 생산실적

(단위: 천원, %)

연도	의약품 생산 총액	증감률
1970	40,846,607	36.9
1971	47,809,642	17.0
1972	57,269,640	19.8
1973	87,172,676	52.2
1974	131,797,505	51.2
1975	191,870,689	45.6
1976	277,938,296	44.9
1977	350,904,907	26.3
1978	477,032,903	35.9
1979	658,949,497	38.1

자료: 보건부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

2) 의약품 행정체계

1960년대 이후 국내 제약산업이 발전하고 의약품시장이 커짐에 따라 의약품 및 약사(藥事)에 관한 규정을 정비할 필요성이 증가하였으며, 「약사법」이 제정된 지 10년 만인 1963년 「약사법」이 전면 개정되었다. 이때 「약사법」이 개정되면서 제21조 제3항에 "약사는 의사·치과의사 또는 수의사의 처방전에 의하여 의약품을 조제하여야 한다"라는 내용을 삽입하여 의약분업의 원칙을 분명히 하였다. 그러나 의사의 직접조제를 허용하는 부칙조항을 그대로 두어 의약분업은 아직 선언적 규정에 불과하였다.

개정된 「약사법」에서는 당시 의약품 난매와 문란한 거래질서를 바로잡기 위하여 의약품 도매상의 소매행위를 제한하고 약국 개설자의 도매행위를 금지하였다. 이때 개정된 「약사법」은 법리적 측면에서 볼 때 미국과 일본의 「약사법」 발전내용을 상당 부분 원용하여 현재의 「약사법」 기틀을 체계화시켰다는 평가를 받고 있다. 특히 제조·생산에

관련된 규정은 많이 강화되고 정비되었다는 평가를 받고 있다(대한약사회[2004]).

이 시기 정부는 제약산업을 수입대체산업에 포함하여 의약품 공급의 국산화를 적극 지원하였으나 산업의 성장과 함께 이루어져야 할 의약품의 제조와 유통·가격·광고 등에 대한 규제는 매우 부족하였다. 제약기업과 허가품목이 급속히 증가하였지만 의약품 행정은 이를 제대로 관리하지 못하여 허가된 제약업체와 품목 중에 실제로 가동하지 않거나 생산되지 않는 업체와 품목도 다수 존재하였다.

1965년 6월 대통령령 제2170호 「약국및의약품등의제조업·수출입업과판매업시설기준령」으로 기본 제조시설과, 특히 주사제·항생제 제조에 필요한 시설을 상세히 설정하는 등 시설기준을 높였다. 이러한 제도적 개선을 바탕으로 부실 업소에 대한 정비 결과 많은 업체가 시설면적부족, 시설 불량 등으로 폐업 또는 영업정지를 당하였다.

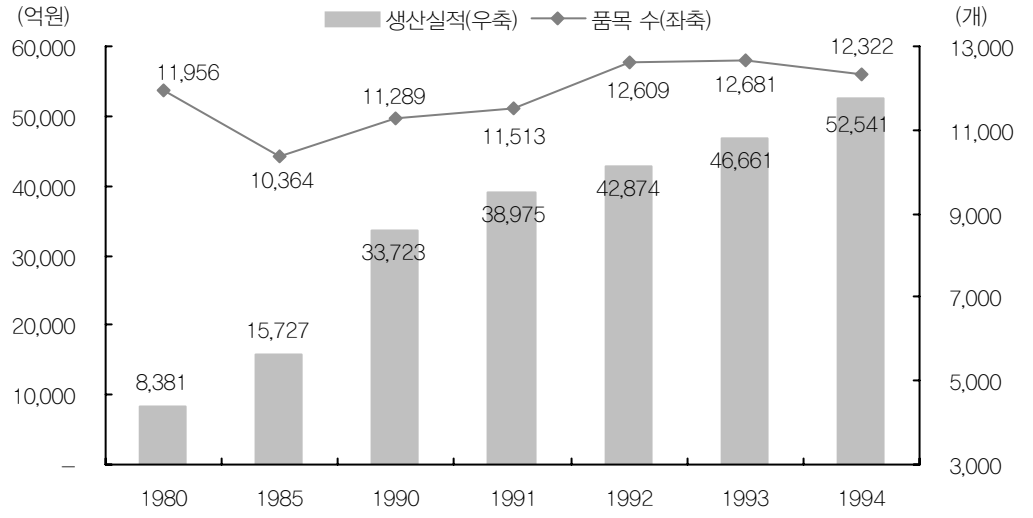
요컨대, 이 시기는 의약품시장이 폭발적으로 팽창하고 산업이 활성화되었다. 그러나 의약품 행정은 이러한 변화에 의하여 요구되는 규제의 양적·질적 발전을 적절히 이루지 못하였고, 결과적으로는 다음 시기로 미루게 되었다고 볼 수 있다.

다. 의약품시장의 질적 변화와 제도 정비기: 1977~94년

1) 제약산업의 질적 성장을 위한 노력

1977년 건강보험의 도입과 같은 환경 변화는 의약품시장을 더욱 팽창시켰고 산업의 규모도 증대시켰다. 1980년 298개였던 의약품 제조업소 수는 1990년 371개, 1994년 452개로 늘어났고, 의약품 허가품목 수는 1980년 11,956개이던 것이 1990년 11,289개, 1994년 12,322개로 완만히 증가하였다. 의약품 생산실적은 1980년 8,381억원, 1990년 3조 3,723억원, 1994년 5조 2,541억원으로 꾸준한 성장세를 유지하였다.

[그림 3-22] 연도별 의약품 품목 수와 생산실적 현황(1980~94년)



자료: 보건부, 『보건사회통계연보』, 각년도.

정부는 제약산업의 기술경쟁력을 제고하고 수입대체효과를 유도하기 위하여 개방을 통한 외자유치와 보호정책을 동시에 구사하였다. 제약분야에서 외자유치전략은, 수입대체생산으로 외화 절약을 기본방침으로 하여 고도의 선진기술을 수반하는 원료의약품 제조업에서는 100%까지 외국인투자를 허용하고, 국내 수급상 필요한 원료의약품을 포함하여 의약품을 생산하는 경우 또는 국민보건 향상과 의약품 제조업부문 발전에 기여가 기대되는 경우에는 50%, 추후에는 70%까지 확대하여 외국인투자를 허용하였다. 이러한 정책에 따라 의약품 제조업에서 외국인 투자업체 수는 1982년 26개 업체, 투자금액으로는 3,597만달러이던 것이 1990년에는 각각 37개 업체, 1억 5,363만달러로 증가하였다.

한편, 의·약학적으로 치료효과가 우수하고 기술적·경제적 파급효과가 큰 품목은 개발노력의 보상책으로 일정 기간 타 업소의 허가를 제한하여 보호하는 정책을 실시하였다. 뿐만 아니라 국내 원료의약품산업을 육성하기 위하여 국내 최초로 제조·공급되는 원료의약품으로서 보호·육성이 필요한 품목에 대해서는 일정 기간 동일 품목의 허가를 제한하거나 수입을 금지하였다. 이는 원료의약품 생산업자뿐만 아니라 그 원료를 사용한 완제의약품 생산업자까지 보호하는 효과를 낳았다. 이러한 정책환경하에서 의약품 생산실적은 더욱 증가하였고 국내 제약산업은 원료의약품 합성 및 공정기술을 축적할 수 있었다.

즉, 이 시기는 기술개발을 추구한 제약업체일수록 빠르게 팽창하는 국내시장과 정부의 보호정책에 힘입어 매우 큰 도약을 할 수 있는 기회를 누렸다고 평가할 수 있다. 실제로 이 시기 제약산업은 내수시장에서 크게 성장하였다. 그러나 국내 제약기업들은 규모가 영세하였고 자본축적이 되지 않아 기술개발에 대한 투자가 미미하였으므로 국제경쟁력을 가질 만큼 도약하는 데는 한계가 있었다.

1986년 국내 제약산업에서 전문연구소를 가진 업체는 16개에 불과하였고 연구개발비 투자비율은 매출액의 1% 수준으로 선진국의 제약산업 연구개발 투자비율인 6~20%에 비하여 턱없이 낮았으며, 절대금액으로는 비교할 수조차 없을 만큼 미미한 수준이었다.

1980년대 세계 무역환경은 점차 시장개방의 흐름으로 변화하고 있었으며 의약품산업도 과거와 같이 수입 금지를 통해 국내 산업을 지속적으로 보호하는 것이 점차 어려워지고 있었다. 정부는 1983년부터 국내 산업에 충격이 적은 품목부터 단계적으로 시장을 개방하였으며, 1980년대 말과 1990년대 초까지 대부분의 제품에 대해 수입 개방조치를 취하였다.

내수시장을 중심으로 원료의 국산화를 통해 기술을 축적하며 성장하고 있던 국내 제약산업에 충격을 준 제도가 이 시기에 도입되었다. 1987년 7월부터 '물질특허제도'가 시행된 것이다. 1980년대 들어 미국 등 선진국들은 의약품에서 지적재산권의 보호를 강화하면서 무역협상에서 지적재산권을 주요 어젠다에 포함하였고, 1986년 우리나라는 미국과의 지적재산권 협상의 결과 물질특허제도를 수용하게 되었다.[145] 당시까지 우리나라

145) 1986년 한·미 지적재산권 협상에서는 물질특허제도의 도입을 결정하면서 미시판 물질의 특허를 소급하여 보호하는 것을 합의하였다. 1980년 1월 1일 이후 미국에서 특허를 받고 1987년 7월 1일 현재 한·미 양국에서 시판되지 아니한 것으로 한·미 양국 협의기구에서 선정한 품목에 대해 1987년 7월 1일부터 10년간 특허권자의 사전 승인이 없을 경우 국내 생산 및 판매를 금지하도록 행정지도하

제약기업은 외국에서 개발된 원료를 국내에서 제제화하는 기술에 집중하였다. 따라서 물질특허제도가 시행됨으로써 외국에서 개발된 특허 중인 원료를 더 이상 국내에서 마음대로 생산할 수 없고 막대한 로열티를 지불해야 한다면, 이는 제약산업의 존립기반을 뒤흔드는 위기가 될 수도 있는 조치였다.

물질특허제도의 실시로 제약산업과 정부는 우리나라 제약산업의 지속적인 발전을 위해서는 신약개발 연구가 불가피함을 인식하게 되었다. 그러나 이러한 인식에도 불구하고 많은 제약기업들은 신약개발체제로 즉시 전환하지 않았다. 막대한 비용과 장기간의 투자, 고도의 기술을 요하는 신약개발보다는 특허가 만료된 의약품의 복제품목의 생산, 또는 드링크류 등 일반의약품 생산처럼 단기적으로 안전해보이는 길을 더 선택하였다.

제약산업의 장기적인 발전을 위해 정부는 1990년 신약개발기본계획을 수립하여 산업계・학계・연구기관이 공동으로 협동연구체계를 갖출 수 있는 신약개발 분위기를 조성하였으며, 신약개발에 필요한 기반 기술을 향상시키고 궁극적으로 국내 제약산업이 신약개발의 기술을 보유할 수 있도록 하기 위하여 1991년부터 신약개발 연구비를 지원하기 시작하였다.

2) 선진 의약품관리체계의 도입과 제도의 정비

제약산업과 의약품시장이 성장함에 따라 질적으로 우수한 의약품이 공급되도록 하기 위한 의약품관리체계가 서서히 도입되기 시작하였다. 1977년 정부는 의약품의 제조 단계에서 철저한 품질관리로 불량품의 발생을 최소화하기 위하여 「우수의약품제조및품질관리기준」(Korea Good Manufacturing Practices: KGMP)을 제정・고시하였다. KGMP란 의약품을 제조함에 있어 작업자의 과실에 의해 발생할 수 있는 불량품 생산을 최소화하기 위하여 원료의 입고에서 완제품의 출고까지 모든 과정과 제조설비를 조직적이고 체계적으로 관리할 수 있도록 한 기준을 말한다.

GMP는 1969년 세계보건기구(World Health Organization: WHO)에서 각국에 실시를 권장한 기준으로, 의약품의 제조 및 품질관리를 위해 기본적으로 갖추어야 할 기준이며 출발점이라고 할 수 있다.

정부는 아직 우리나라 제약기업들이 KGMP 시설투자를 단기적으로 완료하기는 어렵다고 판단하고 자율실시를 권장하였다. 1977년 「KGMP 시행지침」이 제정된 지 8년 만인 1985년부터 KGMP 지정을 받는 제약기업들이 등장하기 시작하였다.

1985년부터 1989년까지 46개 제약기업이 KGMP 지정을 받았고, 1990년부터 1994년까지 119개 제약기업이 KGMP 지정을 받았다. 1994년 5월부터는 모든 완제의약품 제조업체에 대해 KGMP 적용을 의무화하여, 국내에 공급되는 모든 완제의약품의 품질수준을 확보하게 되었다.

는 것이다. 이것은 제법특허를 출원한 미국 제품에 대해 물질특허 보호를 소급 적용하기 위한 조치였으며, 이러한 선례는 이후 다른 나라와의 협상에서 우리나라를 매우 불리한 입장에 놓이게 하였다(임근영[2006]).

〈표 3-66〉 연도별 제약기업의 KGMP 적격업체 지정 현황

(단위: 개)

연도	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
업체 수	5	9	20	9	3	9	20	30	20	40

자료: 보건사회부, 『보건사회백서』, 1990; 보건복지부, 『보건복지백서』, 1995.

의약품 연구개발의 중요성이 인식되기 시작하면서 연구개발 및 시험과정을 관리하는 기준도 제정되었다. 1986년 8월 신약의 허가신청 시 제출해야 하는 독성 시험자료의 신뢰성 확보를 위하여 「의약품안전성시험관리기준」이 제정되어 비임상시험 관리의 기반이 마련되었다. 1987년에는 신약개발 기반조성을 위한 가이드라인으로 「의약품임상시험관리기준」(Korea Good Clinical Practice: KGCP)이 제정되었다. 1994년 「약사법시행규칙」 개정에 따라 임상시험기관 지정, 피험자보호규정, 임상시험계획의 승인 절차 마련 등 임상시험에 관련된 시행규칙이 KGCP와 일관성을 가지도록 제도가 정비되었고, 이어 1995년 10월에는 임상시험기관에 대하여 KGCP 기준 준수를 의무화하였다.

의약품은 인체에 직접 투여되므로 치료효과 못지않게 안전성이 특히 중요하다. 또 의과학 기술이 계속 발전하면서 기존 의약품에 대하여 과거에는 알려지지 않았던 새로운 사실이 밝혀지기도 한다. 이러한 특성에 따라 과거에 허가된 의약품의 안전성과 유효성을 최신의 의약학적 기술 수준에서 재평가하는 의약품재평가사업을 1975년부터 실시하기 시작하였다. 국민에 의한 사용빈도가 높고 보건에 미치는 영향이 큰 약효군을 우선대상으로 선정하여 1975년부터 1991년까지 제1차 재평가사업을 실시하였다. 1975~81년 동안 79개 약효군 5,934개 품목을 재평가하였고, 1982~91년 동안 98개 약효군 3,519개 품목을 재평가하였다. 1992년부터는 매년 대상 약효군과 품목을 선정하여 제2차 재평가사업을 실시하고 있다.

의약품의 시판 전에 실시하는 임상시험에서는 제한된 수의 환자를 대상으로 단기간 동안만 시험이 이루어지므로 그 의약품에 내포된 모든 부작용을 완벽하게 파악하는 것이 불가능하다. 따라서 의약품은 시판 후에도 새로운 부작용이 발생할 가능성이 있으므로 부작용 정보를 지속적으로 파악하는 것이 중요하다. 정부는 의약품의 사용 경험에 의한 부작용 정보의 수집 등 안전성 관련 정보를 조직적으로 수집·분석·평가하여 적절한 안전대책을 강구하고자 1985년 「의약품의부작용정보수집등에관한규정」을 제정·고시하였다.

이에 의거하여 1988년 전국적으로 약국 217개소와 병원 159개소 등 총 376개소의 의약품 부작용 모니터링 기관을 지정하여 자발적으로 의약품 부작용을 신고하도록 하였다. 1990년 8월에는 동 고시를 개정하여 모니터링 기관을 920개소로 확대 지정하였고, 부작용 보고양식을 간소화하였다. 그러나 의약품 부작용에 관한 전반적 인식도가 매우 낮았고 부작용 보고 건수는 극히 저조하였다.[146]

146) 1990~94년 보고된 의약품 부작용 건수는 매년 30~79건에 불과하였고, 1998년까지 연간 100건 미만에 그쳤다.

3) 보건의료체계에서 의약품의 합리적 공급방식을 위한 개선의 노력

1977년 7월 1일부터 건강보험제도가 실시되면서 의약품의 공급도 건강보험체계의 영향을 받게 되었다. 정부는 건강보험을 실시하면서 의약품비용의 상환 기준을 정하게 되었고 이때부터 건강보험 약가제도가 시작되었다. 1977년 최초로 보험약가 기준을 제정할 당시 제도는 직권실사제로 생산원가 수준에서 결정한다는 것이 원칙이었다. 이에 따라 1976년도 의약품 생산업체 271개에 대한 원가조사를 실시하였다. 먼저 연간 총생산액의 90%를 차지하는 50개 업체에 대해 세무 보고자료 및 판매 근거자료에 의해 직접조사를 실시하고, 나머지 221개 업체에 대해서는 일정 양식의 조사표 및 근거자료를 제출하도록 하여 그중 110개 업체로부터 자료를 제출받았다. 이렇게 조사된 원가에 12%의 도매 마진율을 가산하여 보험약가를 결정하였다.

그런데 직권실사제는 조사의 어려움뿐 아니라 조사를 통해 산출한 공장도 출하가와 제약회사가 스스로 신고한 공장도 출하가에 별다른 차이가 없어 1982년부터 고시가 상환제로 전환하게 되었다. 고시가 상환제는 제약업체가 한국제약협회를 경유하여 신고한 공장도 출하가격(신고가)에 도매 마진율을 가산하여 보험약가를 고시하는 방식이었다. 일단 고시된 약가는 사후관리를 통해 조정되었는데, 가격인하 신고 없이 요양기관에 신고가 미만으로 공급한 경우 의무를 위반한 것으로 보고, 반복적으로 이러한 행위를 하는 경우 가격인하조치가 시행되었다.

그러나 정부는 사후관리 인력의 부족으로 실거래가를 제대로 파악하지 못하였고, 시장에서는 고시가와 실거래가 간에 존재하는 가격 차이로 인한 유통질서 문란이 점차 심각한 문제로 부각되었다. 의료기관은 의약품 구매과정에서 발생하는 약값 마진을 취하면서 의약품을 과다로 사용하는 동기를 부여받고, 결과적으로 의약품 오·남용으로 인한 국민건강의 위협을 초래하며 보건의료시장을 왜곡시킨다는 비판에 직면하게 되었다.

건강보험의 실시는 보건의료체계에서 의약품이 공급되는 방식에 대한 논의도 촉발시키는 역할을 하였다. 건강보험이 실시되자 대한의사협회와 대한약사회는 의약분업의 실시에 관심을 갖기 시작했고, 협의를 통해 '의약분업에 관한 공동합의서(1977. 8. 18)'를 발표하기도 하였다. 1977년 건강보험 도입 이후 점차 대상이 확대되고 1980년대 초 지역의료보험 시범사업을 통하여 전 국민을 대상으로 하는 건강보험으로 확대되는 조짐을 보이자, 대한약사회에서는 지역의료보험 시범사업지역인 목포에서 의약분업 시범사업을 추진하자는 제의를 하였고 보건사회부가 이를 수용하였다. 시범사업의 추진과정에서 처방전의 강제발행을 주장하는 대한약사회와 임의발행을 주장하는 대한의사협회가 대립하였다. 결국 1982년 7월부터 1985년 9월까지 이루어진 의약분업 시범사업은 임의분업 방식에서 강제분업방식으로, 그리고 다시 임의분업방식으로 이루어졌고, 결과적으로 양 집단의 합의를 제대로 이끌어내지 못하여 실패했다는 평가를 받고 있다(차흥봉[2006]).

건강보험제도는 점차 발전하여 1989년 전 국민 건강보험으로 확대되었는데, 1986년 보건복지부는 전 국민 건강보험의 실시를 앞두고 의약분업 추진계획을 다시 검토하였다. 1987년 보건사회부 장관의 자문기구로 44인의 위원으로 구성된 '전 국민 건강보험 실행위원회'를 발족시키고 그 산하의 '의약분업분과위원회'에서 의약분업제도에 대한 검토를

시작하였다. 그러나 의사단체와 약사단체의 합의 도출에 실패하였고, 1989년 5월 최종적으로 ① 의약분업의 무기 연기와, ② 약국의 건강보험 참여를 발표하였다. 이에 따라 1989년 10월부터 약국의료보험이 실시되었다. 약국의료보험은 의약분업을 실시하지 않은 상태에서 약국이 종래의 관행에 따라 의사의 처방 없이 임의조제하는 것을 건강보험에서 인정하는 것으로, 정부의 국민보건정책상 과연 정당성이 있는 것이냐 하는 시비가 계속되었다.[147]

전 국민 건강보험의 확대 실시와 함께 추진했던 의약분업이 좌절되었으나, 1993년 약사와 한의사의 한약 조제권을 둘러싸고 발생한 한·약 분쟁은 의약분업의 실시에 전환점을 가져온 계기가 되었다. 한·약 분쟁에 따라 보건복지부는 1994년 1월 한약의 조제에 관련되는 「약사법」을 개정하였는데, 한·양방 이원화를 원칙으로 한방 내의 의약분업을 추진하며 기존 한약을 취급하던 약사들에게 기득권 인정 차원에서 두 번에 걸쳐 한약조제약사시험을 치러 자격을 인정해주는 것을 골자로 하였다. 그런데 이때 한방의 의약분업뿐만 아니라 양방의 의약분업에 관한 내용도 함께 규정하였고, 의약분업 시기를 1997년 7월~1999년 7월 사이로 명시한 것이다.

라. 의약품정책과 산업의 세계화 시기: 1995~99년

1) 의약품시장의 세계화와 규제의 국제 조화

1994년 우루과이라운드 협상 결과 1995년 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)가 출범하고 우리나라도 WTO에 가입하면서 본격적인 세계화시대로 접어들었다. 국내 제약산업에 합작으로 투자하던 외자기업들은 100% 외자로 전환하거나, 국내 제약업체에 라이센스를 통하여 제품을 공급하던 것을 회수하여 직접 판매하는 등 제약산업에서 다국적기업의 진출이 활발해졌고 무역장벽도 점차 낮아졌다. 의약품정책도 국내 제품과 수입 제품의 차별을 차츰 완화하고 의약품을 관리하는 각종 규정을 국제 규정과 조화시키는 등 이른바 시장과 제도가 모두 국제화하는 방향으로 전환하기 시작하였다. 또한 이 시기에는 제약산업이 국민보건을 위한 재화의 공급자로서뿐만 아니라 국가경제발전의 한 주체로서 진흥할 필요성이 있는 산업으로 인식되기 시작하였다.

정부는 의약품시장이 세계화되고 무한경쟁의 시대로 돌입함에 따라 제약산업의 질적 역량을 강화하고 국민보건 차원에서 의약품의 안전관리 수준을 제고하기 위하여 1996년 4월 '식품의약품안전본부'를 발족하였다. 식품의약품안전본부는 국민의 정부가 들어서면서 미국의 식품의약국(Food and Drug Administration: FDA)과 같은 완전한 중앙행정기관으로 독립·발전시키겠다는 공약에 따라, 1998년 2월 차관급을 청장으로 하는 기구

147) 약국건강보험 시행 초기 약국의 참여실적은 매우 낮아, 시행 첫해 전체 약국의 38%가 한 건도 청구하지 않았다. 대한약사회는 컴퓨터 일괄 구매 및 청구 소프트웨어 품평회 개최 등 인프라 지원을 통해 약국의 약국건강보험 참여율을 높이고자 노력하였다. 1999년 약국건강보험에 의한 약제비는 건강보험 총진료비의 약 5% 정도에 이르렀다.

인 '식품의약품안전청'으로 승격되었다. 의약품 관리조직이 새로이 정비되면서 의약품에 관한 규제체계도 국제화 전환을 목표로 빠르게 변화하기 시작하였다.

이 시기 제약업체 수는 1995년 300개에서 1999년 383개로 증가하였고, 생산액은 1995년 6조원에서 1999년 7조 5천억원 규모로 성장하였다. 제약산업이 국내 GDP에서 차지하는 비중은 1.7~1.8% 범위였고, 제조업 GDP에서의 비중은 대략 5~6% 범위였다.

의약품의 무역수지는 완제의약품과 원료의약품 모두에서 지속적인 적자상태가 유지되었고 원료의약품의 수입규모가 완제의약품의 수입규모를 초과하였다. 1997년 말부터 진행된 외환위기에 따라 의약품의 수입이 일시적으로 감소하였으나 그 이전 시기부터 지속된 흐름은 수입의 증가와 무역적자의 확대였다. 무역장벽이 완화되면서 국내 의약품은 선진국뿐만 아니라 중간소득 국가의 제품과도 경쟁해야 했는데, 국내 제품은 선진국 제품과는 품질경쟁에서, 중국・인도 등의 제품과는 가격경쟁에서 어려움을 겪고 있었다.

〈표 3-67〉 연도별 제약업체 수와 의약품 생산실적(1995~99년)

(단위: 개, 백만원)

연도	업체 수	품목 수	생산금액
1995	300	12,380	6,056,851
1996	275	13,350	6,815,054
1997	340	14,027	7,376,511
1998	380	15,204	7,221,301
1999	383	16,002	7,504,883

자료: 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 2000.

〈표 3-68〉 연도별 국내 산업 대비 제약산업의 비중(1995~99년)

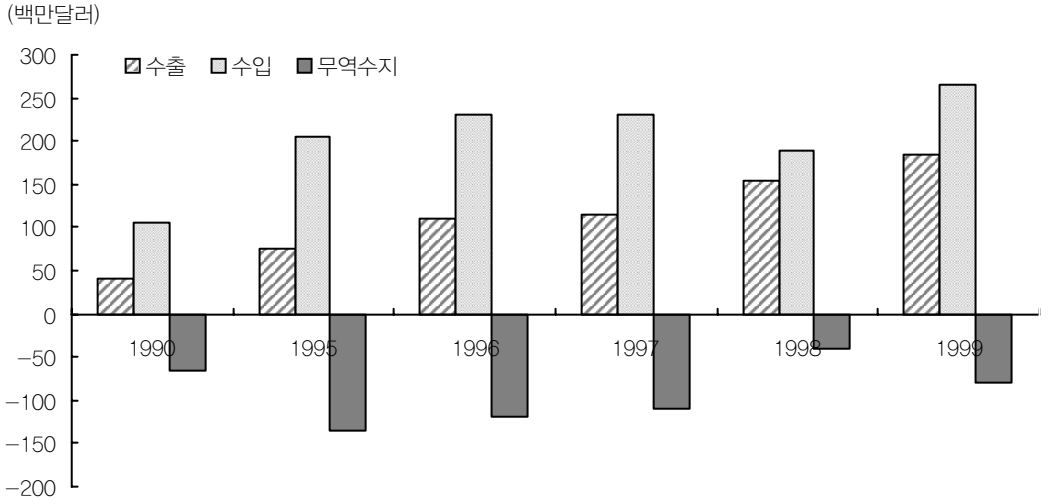
(단위: %)

연도	GDP 대비	제조업 GDP 대비
1995	1.74	5.92
1996	1.76	6.11
1997	1.78	6.14
1998	1.76	5.71
1999	1.70	5.35

자료: 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 2000.

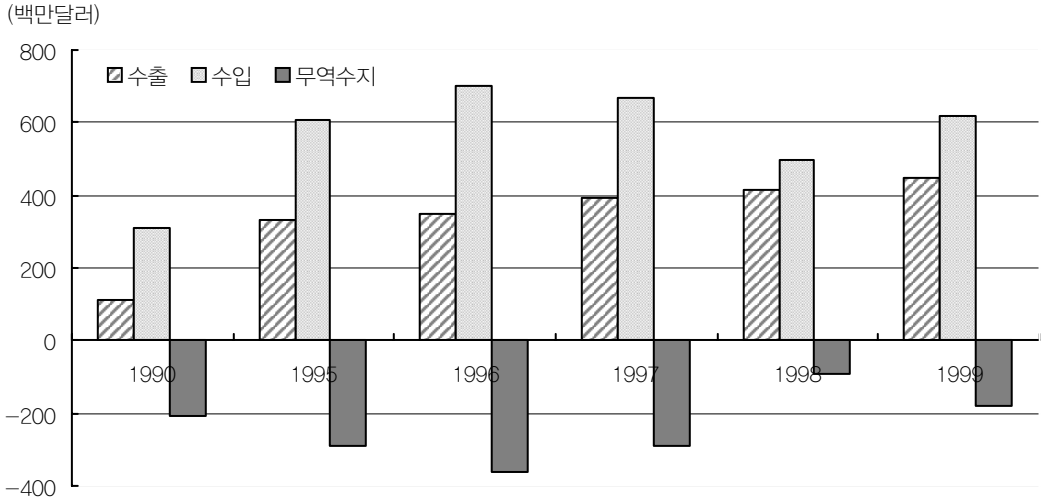
의약품시장이 급속히 세계화되면서 외국으로부터 신약의 국내 도입이 빨라지고 국내 제약기업의 신약개발활동도 활발해졌다. 이에 따라 의약품 규제체계도 신약 연구개발과 시장진입을 촉진하는 방향으로 변화하였고 신약에 관한 새로운 안전관리제도도 마련되었다. 신약 등의 허가 후 사용 초기(4~6년간)에 부작용 발생양상을 집중 관찰하여 신약개발과정에서 나타나지 않았던 부작용 등을 효율적으로 파악하기 위하여 1995년 신약 등에 대하여 재심사제도가 도입되었다. 1995년 도입 첫해에 65개 제품이 재심사대상으로 지정되었고 1999년까지 총 460개 의약품이 재심사 지정을 받았다.

[그림 3-23] 연도별 완제의약품의 수출입 현황(1990~99년)



자료: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 각년도.

[그림 3-24] 연도별 원료의약품의 수출입 현황(1990~99년)



자료: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 각년도.

〈표 3-69〉 연도별 신약 등 재심사 지정 현황(1995~99년)

(단위: 개)

연도	1995	1996	1997	1998	1999
지정 품목 수	65	66	71	125	135
연도별 누계	65	171	202	327	460

자료: 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 2008.

OECD 가입에 따라 비임상시험관리기준을 OECD 규정과 부합되도록 하는 등 국제 조화를 위하여 1998년 1월 「의약품안전성시험관리기준」을 전면 개편하였다. 임상시험과 관련해서는, 그때까지 국내에서 신약을 허가받으려면 국내에서 제3상 임상시험을 실시하도록 의무화하였는데, 1999년 이를 폐지하고 대신 외국에서의 임상시험 결과가 우리나라 국민과 민족적 차이가 없다는 것을 입증하는 가교자료(Bridging study)를 제출하도록 규제를 완화하였다. 또 외국에서 개발 중인 신약에 대하여 전단계의 비임상 및 임상시험자료의 신뢰성이 인정되면 다국적·다기관 임상시험 참여를 허용하여 국제적 임상시험에의 참여를 용이하게 하였다.

건강보험에서도 1999년부터 수입의약품의 급여를 허용하기 시작하여 의약품의 무역장벽은 거의 철폐되었다. 그동안 국내에서 제품을 생산하여 공급하던 외자계 제약기업들은 이때부터 점차 생산시설을 축소하고 수입으로 전환하기 시작하였고, 완제의약품의 수입은 빠른 상승세를 이어가게 되었다.

한편, 우리나라 제약산업의 역사에서 1999년은 국내 신약개발의 결실을 맺은 최초의 해로 기록되었다. 1987년 물질특허제도의 전면 실시로 큰 충격을 받은 국내 제약산업은 이후 신약개발에 착수하였고, 1999년 7월 SK케미칼과 SK제약이 위암 치료제 '선플라주'를 허가받아 국내에서 개발한 최초의 신약이 탄생하였다. 1999년 당시 국내 제약기업들이 수행 중인 신약개발 프로젝트 수는 모두 127개에 이르렀고, 신약개발활동은 이후에도 꾸준히 계속되었다.

〈표 3-70〉 1999년 국내 제약기업의 신약개발 진행 현황

(단위: 건)

개발 단계	개발완료	임상시험 단계				전임상시험 단계	탐색 단계	합계
		임상 3상	임상 2상	임상 1상	소계			
건수	1	3	14	5	22	33	71	127

자료: 한국신약개발연구조합, 『한국의 신의약품』, 1999.

2) 약가제도 개편과 의약분업 추진

1994년 「약사법」 개정으로 의약분업 실시 시기를 1997년 7월~1999년 7월 사이로 명시함에 따라 보건복지부는 이 법의 시행을 위한 활동을 하지 않을 수 없게 되어 있었다. 1996년 11월 보건복지부는 의약분업 문제를 다루기 위한 '의료개혁위원회'를 설치하였다. 의료개혁위원회는 3단계의 의약분업 실시모형을 확정하여 1997년 12월 정부에 건의하였으나, 관련 이해집단인 대한의사협회와 대한약사회는 합의하지 않았다. 그리고 1998년 2월 김영삼 정부의 임기가 끝날 때까지 더 이상 의약분업을 위한 구체적인 준비가 이루어지지 않았다.

1998년 2월 국민의 정부가 들어서면서 주요 선거공약이었던 의약분업을 강력히 추진하기 시작하였다. 보건복지부는 1998년 5월 '의약분업추진협의회'를 구성하여 의약분업을 추진하기 시작했고, 1998년 8월 24일 제4차 회의에서 최종적인 의약분업 실시방안을 확

정지었다. 그러나 대한의사협회와 대한약사회는 모두 이 방안에 반대하였고 의약분업정책 추진 단계에서 적극적인 역할을 한 시민사회단체도 비판의 목소리를 냈다.

의약분업 시행방안이 결정되지 않은 채 「약사법」에서 명시한 의약분업 실시 기한이 점차 다가오자 의약분업을 연기해야 한다는 의견이 제기되기 시작했으며, 1998년 11월 23일과 27일 그리고 12월 2일 차례로 대한의사협회, 대한약사회, 대한병원협회가 의약분업 실시 연기를 국회에 청원하였다. 당시 의약분업 추진에 강한 의지를 가지고 있었던 집권여당인 국민회의는 의료계와 약계의 의약분업 모형 논의를 추진하였으나 쉽게 합의가 이루어지지 않았다.

결국 의료계와 약계가 의약분업의 시행방안에 대한 합의를 도출하여 반드시 의약분업을 시행하겠다는 약속을 문서로 건의하면 1년간 의약분업의 시행을 연기해주겠다고 하였다. 이에 대한의사협회와 대한약사회는 1999년 3월 2일 합의문을 제출하였고, 국회는 1999년 3월 9일 의약분업 실시 시기를 1년 연기하는 「약사법」 개정안을 통과시켰다.

개정안의 내용은, 2000년 7월 1일 의약분업을 시행하며 1998년 '의약분업추진협의회' 제4차 회의안으로 시행한다는 것이었다. 대한의사협회와 대한약사회는 합의문에서 시민·소비자단체와 적극 노력하여 2개월 내에 의약분업 시행방안을 합의하겠으며, 합의안 도출에 실패할 경우 정부의 의약분업정책에 협력하겠다고 하였다.

이후 2개월 동안 시민·소비자단체는 '의약분업 실현을 위한 시민대책위원회'를 결성하고 토론회를 개최하였으며 의료계와 약계를 중재하는 등 적극적인 활동을 펼쳤다. 마침내 5월 10일 대한의사협회와 대한약사회는 의약분업에 대한 합의문에 서명하였고, 합의에 의한 의약분업 시행방안이 최종적으로 확정되었다.

이 안에는 모든 의료기관 외래환자의 원외조제 의무화, 주사제의 분업대상 포함, 동일 함량·성분·제형의 의약품으로 대체조제를 허용하되 환자의 동의와 의사에게 통보의무, 약효 동등성의 확보, 약사의 일반의약품 개봉판매 금지, 지역별 의약분업협력위원회 구성 및 협력 등의 내용이 포함되었다.

1999년 5월 10일 의·약 단체에 의한 합의가 이루어지자 보건복지부는 6월 23일 '의약분업실행위원회'를 구성하고 의약분업의 실행을 위한 준비에 착수하였다. '의약분업실행위원회'는 5·10 합의안에 따라 구체적인 의약분업 실행방안을 마련하였고, 그 내용을 기초로 한 「약사법」 개정안을 11월 국회에 제출하였으며 12월 국회를 통과하였다.

2000년 7월 의약분업의 시행을 앞두고 건강보험 약가제도는 큰 변화를 맞이하였다. 1982년부터 시행해온 고시가 상환제하에서 실제 거래가격과 보험 상환가격 사이에 존재하는 약가 마진은 의약품의 오남용을 야기하고 유통질서를 문란시킬 뿐만 아니라 의약품을 둘러싼 의료계와 약계의 갈등 원인으로 작용하고 있었다. 의약분업 추진과정에서 이 문제가 강력히 제기되었고, '의약분업추진협의회'에서도 의약분업 실시방안을 논의하는 과정에서 보험약가제도 개선과 유통개혁이 함께 논의되었다.

보건복지부는 전국 규모의 약가조사를 실시한 후 1999년 11월 15일 보험약가를 30.7% 인하하고 실거래가상환제를 실시하였다. 그리고 의약품 마진이 상실됨에 따른 의료기관의 손실을 보전하기 위하여 건강보험수가를 12.8% 인상하는 조치를 단행하였다. 실거래가상환제는 의약품의 거래에서 마진을 없애고 실거래가대로 상환하는 제도로서,

의약분업 실시의 토대를 위한 약가정책으로 추진되었다.

이와 같이 의·약 합의와 「약사법」 개정을 통해 의약분업 실시를 법적으로 확정짓고 보험약가제도 개선 및 수가인상을 통해 의약분업 실시를 위한 토대를 마련함으로써 수십 년간의 논의와 시도 끝에 마침내 2000년 7월 의약분업의 시행을 이루게 되었다.

마. 의약품의 질 향상과 공급체계의 선진화기: 2000년~현재

1) 의약분업의 실시

2000년에 접어들자 보건복지부는 7월 1일로 예정된 의약분업 시행을 위한 본격적인 준비에 들어갔다. 1월에는 의약분업 홈페이지를 개설하여 국민들에게 의약분업을 홍보하고 문의에 답하는 체계를 구축하였다. 3월에는 의약분업 실시를 위한 의약품 분류 결과를 발표하고 4월에는 지역별 의약분업협력회의를 주도하는 상설기구로 중앙의약분업협력회의를 구성하였다.

또한 처방약 리스트 작성양식 및 작성방식에 관한 운영방침을 확정하고 약제비 명세서 작성방식을 확정하였다. 5월에는 약사의 대체조제가 가능한 818개의 의약품을 지정·공고하였고, 의료보호대상자의 비용부담도 의약분업 원칙에 의하여 이루어질 수 있도록 「의료보호법시행령」 개정안을 입법예고하였다.

그리고 의사가 처방전 발행을 세 차례 위반하면 면허를 취소하는 것을 주요 내용으로 하는 「의료관계행정처분규칙」 중 개정령안을 입법예고하였고, 의약분업 예외지역에 관한 규정 제정안을 마련하여 행정예고하였으며, 의약분업 예외의약품의 범위를 확정하여 발표하였다(차흥봉[2006]).

의약분업 시행 준비가 이렇게 순탄하기만 했던 것은 아니다. 1999년 의약분업 시행을 위한 「약사법」이 통과되고 실거래가상환제가 실시되자 대한의사협회는 '의권쟁취투쟁위원회'를 발족시키고 의약분업정책에 전면 저항하기 시작하였다. 의사들은 2002년 2월과 4월, 6월 세 차례에 걸쳐 집단 휴·폐업을 일으켰고, 이 과정에서 약사의 임의조제 근절, 전문의약품 비율 확대, 대체조제 금지, 약화사고 책임 명확화, 건강보험수가 현실화 등을 요구하였다.

의약분업이 실시되기 직전까지 이와 같은 혼란이 계속되고 약국의 의약품 준비가 덜 되면서 정부는 예정대로 7월 1일 의약분업을 실시하되 한 달은 계도기간으로 설정하고 전면 실시는 8월 1일로 결정하였다. 의료계의 파업은 의약분업이 실시 중인 8월에도 계속되었다.

정부는 9월 1일 건강보험수가 인상을 발표하였고 9월 26일 의·정 대화를 시작하였다. 이에 약계가 즉각 반발하자 정부는 10월 5일 약·정 대화도 시작하였다. 의·정 대화, 약·정 대화를 각각 진행하고 종료한 뒤 10월 31일부터는 의·약·정 대화가 시작되었으며, 제6차 회의에서 의약분업에 관련된 27개 사항에 합의하고 11월 11일 의·약·정 협의회 회의 결과를 발표하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

① 생물학적동등성 인정품목만 대체조제 가능하며, 생물학적동등성 인정품목이라도

의사는 대체조제 불가 표시를 할 수 있음.
② 의사의 사전 동의를 받은 대체조제라도 약사는 환자에게 이를 알려야 함.
③ 약사는 조제기록부를 작성하고 5년간 보관함.
④ 일반의약품의 낱알 판매를 금지함.
⑤ 약사는 재해구호 조제 시, 경구용 전염병 예방접종약을 직접 조제할 수 있음.
⑥ 지역의사회는 개별 의료기관의 의약품 목록을 지역 약사회에 제공함.

이상의 의·약·정 협의회 결과에 의한 「약사법」 개정안이 국회에 제출되고 우여곡절 끝에[148] 2001년 7월 국회 본회의를 통과하였다. 1953년 의약분업 원칙을 규정한 「약사법」이 제정된 이후 48년 만에 의약분업의 모형과 내용까지 갖춘 「약사법」이 통과한 것이다(차흥봉[2006]).

의약분업은 의사와 약사 두 전문 직능 간의 업무영역을 분리하여 처방과 조제를 각각 담당하게 함으로써 의약품 투약에 대한 이중점검을 통해 의료서비스의 질적 향상을 도모하고 국민건강을 증진하고자 하는 제도이다. 의약분업의 실시로 항생제와 같은 전문의약품을 국민이 자유롭게 구매하거나, 약국이 처방 없이 전문의약품을 조제·투약할 수 없게 됨으로써 의약품 오남용의 주요 원인을 근원적으로 차단할 수 있게 되었다. 또한 병의원의 처방전이 공개되고 약사에 의해 점검받게 됨으로써 의약품 사용의 질적 향상을 도모할 수 있게 되었다. 그러므로 의약분업의 성과를 말할 때 입장에 따라 서로 다른 주장이 제기되지만, 무엇보다 의약분업을 실시했다는 자체가 가장 크고 중요한 성과라고 할 수 있다.

2) 의약품 사용의 적정화와 약제비 안정화를 위한 정책개혁

의약분업의 실시는 의약품시장의 크기와 구조에 큰 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 이후 약제비를 관리하기 위한 수많은 정책을 도입하게 하는 결정적 작용을 하였다. 의약분업으로 약국에서 직접조제가 불가능해지자 환자들의 의료기관 방문은 크게 증가하였고[149] 전문의약품시장은 더욱 빠르게 성장하였다.

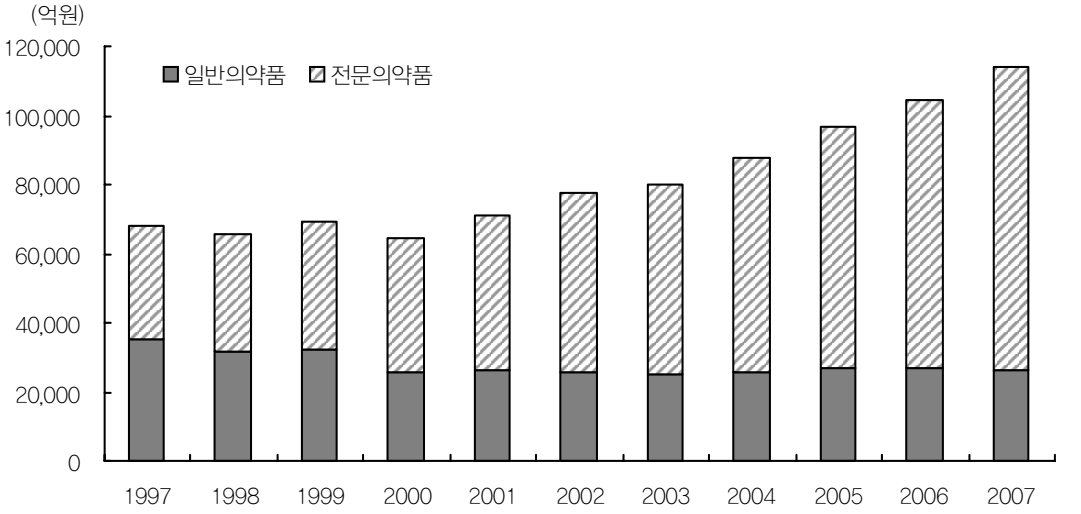
1997년에는 전체 의약품 생산액 중에서 일반의약품이 52%, 전문의약품이 48%를 차지하여 일반의약품의 비중이 더 높았다. 그러나 의약분업이 실시된 이후 일반의약품 생산액은 거의 정체되어 있는 반면, 전문의약품의 생산은 급속히 성장하여 2007년에는 전체 생산액 11조 4천억원 중 전문의약품이 77%를 차지하고 있다.

---

148) 국회 「약사법」 개정 소위원회가 2001년 1월 11일 모든 주사제를 의약분업에서 제외하기로 결정하자 대한약사회는 의약분업 불참 선언과 농성, 결의대회 등을 통하여 반발하였다. 약계의 반발로 「약사법」 개정안 처리가 4월 임시국회로 연기되었고, 그 후에도 대한약사회의 반발이 있었으나 최종적으로 2001년 7월 「약사법」 개정안이 통과되었다.

149) 조재국 외(2003)에 의하면 의약분업 시행 후 외래방문 수가 10% 정도 증가하였고, 외래환자 수는 2~4% 정도 증가하였다.

[그림 3-25] 연도별 일반의약품 및 전문의약품 생산실적



자료: 한국제약협회, 『제약산업통계집』, 각년도.

의약분업으로 원내조제가 거의 사라지고 처방전이 공개되자 의사들의 처방행태는 오리지널 제품 및 신약을 더 선호하는 방향으로 변화하였다. 의약분업 6개월 전후 오리지널 제품의 시장점유율은 11.4%에서 14.9%로 증가하였고, 신약의 시장점유율은 2.6%에서 3.6%로 증가하였다. 또한 오리지널 신약을 주로 판매하는 외자계 제약회사의 시장점유율은 8.1%에서 19.3%로 급성장하였다(장선미 외[2000]). 오리지널 의약품에 대한 선호는 이후 계속 유지되어 2003년 외자계 제약회사는 제약회사 개수로는 8%에 불과하였으나 건강보험 청구 약제비 중에서 27%를 차지하였다.

의약분업정책 추진과정에서 1년여의 기간 동안 수가를 총 5회에 걸쳐 약 50% 인상하고(차흥봉[2006]) 의료기관 방문 건수가 증가하면서 의약분업 직후 건강보험 재정위기가 발생하였다. 2001년 5월 보건복지부는 '건강보험 재정안정대책'을 발표하였는데, 이때부터 약제비 증가억제를 위한 각종 제도가 추진되기 시작했다.

실거래가 조사를 더 확대하여 약가 거품을 제거하는 대책이 수립되었고, 저가 의약품의 사용을 활성화시키기 위해 대체조제 시 약사에게 약가 차액의 일정률을 인센티브로 제공하기로 하였다. 그리고 오남용 가능성이 큰 의약품의 처방을 합리화하기 위한 최소한의 대책으로 항생제・주사제・고가약제 등을 중심으로 의료기관의 약제사용을 모니터링하고 결과를 피드백하는 약제급여 적정성 평가가 분기별로 수행되기 시작하였다. 2001년 11월 복합제 일반의약품을 시작으로 일반의약품을 점차 보험급여대상에서 제외하여 보험 재정을 절감하고자 하였다.

또한 고가약제 및 신약 등에 대해 급여등재 시 심사 기준을 강화하여, 대체약제가 등재되어 있는 경우에는 부작용의 감소나 치료효과 측면보다는 비용 측면을 고려하여 2차 약제 또는 100/100 본인부담 약제로 지정하였다. 복제의약품의 가격도 오리지널 제품의 90% 수준이던 것을 80%로 인하하였다.

2002년 8월부터는 보험약가 등재 후 3년마다 약가를 재평가하는 약가재평가제도를 실시하였다. 외국 7개국(A7: 미국・영국・독일・프랑스・이탈리아・스위스・일본)의 약가를 조사하여 국내에서의 상한금액을 조정하였다. 2002년부터 2008년 12월 말까지 총 일곱 차례에 걸쳐 약 8,200여 품목의 가격을 인하하였고, 이에 따라 재정절감 추정액이 약 4,100여 억원에 이르렀다.

약가의 직접 통제 및 저가 의약품 사용 촉진의 노력에도 불구하고 건강보험 약제비 지출은 빠르게 상승하였다. 가입자 1인당 약제비는 2001년 9만원에서 2005년 15만 3천원으로 증가하였고, 건강보험 총진료비 중 약제비 비중은 2001년 23.5%에서 2005년 29.2%로 상승하여 동 기간 중 약제비가 73% 증가하였다.[150]

2006년 5월 3일 보건복지부는 걷잡을 수 없이 상승하는 약제비를 효과적으로 억제하고 의약품의 적정 사용을 촉진하기 위하여 보험의약품 등재 및 약가결정방식을 전면 개혁하는 조치를 발표하였다. '5・3 약제비 적정화 방안'의 주요 특징은 약제비를 관리하기 위하여 보험등재나 약가 등 건강보험권 내의 제도뿐만 아니라 의약품의 품질 향상과 유통정보관리 등 산업적 측면의 제도까지 포함하였다는 것이다. 이것은 보험약가나 약제비 관리의 문제가 보험제도만으로는 해결될 수 없으며 산업구조의 합리화 및 질적 수준 제고와 함께 추진되어야 함을 정부가 명백히 인식한 것으로 볼 수 있다. '5・3 약제비 적정화 방안'의 주요 내용은 다음과 같다.[151]

① 생물학적동등성 시험 결과의 신뢰성을 제고하고 시험대상을 확대함.
② 의약품 허가 단계에서의 품질관리 수준을 향상시킴.
③ 생물학적동등성 재평가 실시 및 부작용 보고체계를 강화하여 의약품 사후관리를 강화함.
④ 의약품 유통정보를 체계적으로 수집・분석하여 활용하기 위한 의약품종합정보센터 설립을 추진함.
⑤ 의약품 물류관리를 효율화하고 유통 부조리에 대한 처벌을 강화함.
⑥ 의약품 보험등재방식을 선별등재시스템(positive list system)으로 전환하고, 경제성 평가 등을 거쳐 치료적 가치와 경제적 가치가 우수한 의약품을 선별하여 보험등재함.
⑦ 신약 등의 등재 여부 및 보험약가를 보험자와 제약회사가 협상하여 결정함.
⑧ 기 등재 의약품은 선별목록에 등재된 것으로 보되, 순차적으로 목록을 정비함.
⑨ 복제의약품 진입 시 오리지널 의약품의 가격을 일정률로 조정함.

---

150) 약제비 비중이 29%로 높다는 주장에 대해서는, 우리나라의 약제비가 높기 때문이 아니라 국민의료비가 낮기 때문이라는 비판이 있다. 2006년 당시 정부 발표자료에 의하면, 보건의료비 중 약제비 비중이 한국 28.8%, 미국 12.9%, 일본 18.4%, 독일 14.6%, 프랑스 20.9%로 우리나라가 훨씬 높으나, 국민 1인당 약제비는 한국 309달러, 미국 728달러, 일본 393달러, 독일 436달러, 프랑스 606달러로 우리나라가 훨씬 낮다.

151) 약제비 적정화 방안 발표 당시 목표는 건강보험 약제비 비중을 당시 진료비의 29% 수준이던 것을 2007년부터 매년 1%p씩 감축하여 2010년 24%로 인하시키는 것이다. 그러나 2008년 현재까지 건강보험 약제비 비중은 29%로 유지되고 있었다.

⑩ 보험등재 후 예상 사용량을 초과하거나 급여범위가 확대되는 경우 이를 약가에 연계하여 가격을 재조정함.
⑪ 의약품 적정 사용을 위한 모니터링 및 인센티브 제공 등 기전을 강화함.

이에 따라 2007년부터 의약품의 보험등재 및 약가결정은 새로운 체계하에 작동하기 시작하였다. 신약과 개량 신약이 보험에 등재되기 위해서는 임상적 유용성과 비용효과성을 입증하는 자료를 제출하여 건강보험심사평가원의 약제급여평가위원회에서 검토 결과 급여가능하다는 판정을 먼저 받아야 하고, 이후 건강보험공단과 약가협상을 하게 된다. 과거 네거티브방식으로 보험등재가 이루어질 때는 대부분의 신약이 자동으로 보험등재되었으나, 선별등재방식으로 전환되자 제약기업들은 신약의 보험등재를 위해 경제성 평가 자료 등을 작성하여 약제급여평가위원회를 통과해야 하고, 건강보험공단과 약가협상까지 해야 하는 새로운 장벽을 맞이하게 되었다. 많은 신약들이 기존 치료제와 비교한 비용효과성 입증에 실패하여 약제급여평가위원회를 통과하지 못하였고, 약가협상에 진입한 경우라도 협상 타결에 실패하여 비급여되는 경우가 발생하였다.[152] 약가협상 타결률은 제도 시행 첫해인 2007년 50%였고, 2008년 79.2%로 상승하였다. 합의된 약가 수준은 제약기업이 신청한 약가의 85.1%로 연간비용 절감액이 180억원으로 추정되었다.

새로 등재되는 의약품을 임상적 유용성과 비용효과성을 중심으로 선별하고, 기존에 등재된 의약품 중 미생산·미청구되는 품목 등을 정리하여 보험등재 의약품의 개수는 2006년 1월 기준 21,740품목에서 2008년 1월 기준 15,216품목으로 감소되었다.

또한 이미 보험이 적용되고 있는 의약품(기등재 의약품)은 49개 효능군으로 분류한 후, 5년간 경제성 평가 등을 거쳐 순차적으로 목록을 정비할 계획이다. 2007년 2개 약효군(편두통·고지혈증 치료제)에 대한 시범평가를 실시하였고 2009년부터 본격적인 평가가 시작되었다. 약효군별 경제성 평가 결과 경제성이 없는 품목은 건강보험에서 급여 제외하거나 가격을 인하하며, 본평가부터는 급여 제외를 원칙으로 한다.

의약품 사용량의 증가는 약제비 증가의 주요 원인으로 작용할 뿐만 아니라 오남용으로 인한 국민건강의 위협 가능성도 있으므로, 의약품 적정 사용은 약가규제와 함께 적극 추구해야 할 목표이다. 2004년부터 의약품 중 같이 복용하면 안 되는 약(병용 금기)과 특정 연령대에 투약이 금지된 약(연령 금기)을 공고하여 처방·조제를 제한하였다. 그러나 연평균 2만건 정도가 지속적으로 환자에게 투약되고 있고, 단순히 정보를 공고하는 것은 금기약물의 투여를 사전 예방하기에 부족하다는 한계를 가지고 있다.

이에 따라 2007년 4월부터는 임상현장에서 의약품의 처방·조제 시 필요한 정보를 제공하여 금기약물의 복용을 사전에 차단하고자 '의약품 처방·조제 지원시스템'을 구축하였고, 2008년 4월부터는 이를 모든 요양기관의 보험청구 프로그램에 탑재하여 운영하고 있다.

---

152) 대표적 신약분야인 항암제를 보면, 2005~06년 동안 시판허가된 모든 항암제 신약이 보험등재되었으나 2007년 이후 시판허가된 항암제 신약은 절반 이상이 비급여되었다.

또한 2007년 7월「약사법」및「의료법」개정을 통해 병용·연령 금기 성분이 포함된 처방에 대하여, 약사에게는 처방 의사에게 확인의무를, 의사에게는 약사의 확인에 대한 응대의무를 신설함으로써 법적 근거를 마련하였다. '의약품 처방·조제 지원시스템' 구축 이후 안전성 관련 급여중지 품목의 처방은 98.1% 감소, 조제는 100% 감소하였으며 금기 성분에 대한 처방도 92%까지 감소하였다.

2008년 10월부터는 동일 의료기관 내 다른 진료과목에서 동일 의약품이 중복 처방될 경우 건강보험 적용을 제한하는 사업을 실시하여, 의약품 사용의 적정화 사업은 지속적으로 확대되고 있다.

의약품 유통 투명화와 정보의 표준화를 위하여 2007년 10월 의약품관리종합정보센터가 설립되었다. 의약품관리종합정보센터는 의약품의 생산 및 수입 실적, 그리고 도매상 및 요양기관에 대한 의약품 공급내역을 직접 보고받고 정보를 가공·분석한다. 그리고 의약품의 생산·수입, 유통에서 소비자에 이르기까지 동일 코드 사용으로 의약품 물류관리의 효율성을 제고하고 안전성을 확보하기 위하여 의약품표준코드를 개발하였다. 2008년 10월 공급분부터는 의약품 유통정보 보고대상을 보험 급여 의약품뿐만 아니라 비급여 의약품까지로 확대하여, 국내에서 유통되는 모든 의약품의 유통 현황을 파악하고 정보를 산출할 수 있게 되었다.

〈표 3-71〉 약가협상 결과

(단위: 건, %)

연도	계	타결	결렬	협상 타결률
2007	24	12	12	50.0%
2008	72	57	15	79.2%

자료: 김성옥,『한국의 보험약가제도와 약제비 관리방안』, 2009. 8. 28.

〈표 3-72〉 기등재 의약품 연도별 평가대상

(단위: 개)

	평가대상 약효군 수 및 품목 수				
	시범평가	본평가 (1차연도)	본평가 (2차연도)	본평가 (3차연도)	본평가 (4차연도)
평가군 (품목 수)	2개 약효군 (295)	6개 약효군 (3,748)	10개 약효군 (4,755)	15개 약효군 (4,647)	16개 약효군 (3,084)

자료: 보건복지가족부,『보건복지가족백서』, 2008.

3) 선진화된 의약품 관리체계 구축

2000년 이후 의약품의 질적 수준을 향상시키기 위한 규제는 더욱 정교하고 선진화되었다. 완제의약품 외에 원료의약품에 대해서도 품질관리를 엄격하게 적용하기 시작하였다. 2002년 7월부터는 원료의약품의 품질관리 수준을 높이기 위하여「우수원료의약품생산및품질관리기준」(BGMP) 적용을 의무화하였고, 2002년 6월에는 원료의약품신고지침을

제정하여 신약의 원료에 대하여 원료의약품신고제(DMF)를 실시하도록 하였다. DMF 제도는 2005월 1월 시행 예정이었으나 준비부족으로 2005년 9월로 연기하였고 이후 계속 시행 중이다.

완제의약품에 대한 품질관리도 선진국 수준으로 끌어올리기 위하여 GMP 관리체계를 지속적으로 강화하고 있다. 2005년부터 연차적으로 GMP 차등 평가를 도입하여, 2006년 보험청구량 기준 다소비 성분 21개를 선정하여 절대평가방식으로 제조업소의 GMP 수준을 5단계로 평가하였다. 그 결과 하위 2개 등급을 받은 업체가 2005년 71.1%에서 2006년 59.1%, 2007년 49.1%로 점차 감소하였고, 가장 높은 상위등급을 받은 업체는 2006년 1.4%에서 2007년 5.0%로 증가하였다.

2008년에는「약사법」시행규칙 개정 및 밸리데이션[153] 고시 제정으로 '새 GMP 제도'를 추진하고 있다. 1997년부터 대단위 제형별(내용고형제・주사제・점안제・내용액제・외용액제・연고제 및 기타 제제)로 GMP를 관리하여왔으나, 이 제도로는 개별 제품의 품질을 보증하기가 어려우므로 앞으로는 품목별로 GMP를 관리하기로 하였다. 이와 함께 사전 GMP 평가를 도입하여 제조품목 허가신청 시에 GMP 실시상황 평가자료를 함께 제출하여 GMP 적합 여부를 판정받도록 의무화하였다.

2008년 1월 이후 허가신청되는 신약은 모두 사전 GMP 평가를 시행하고 7월부터는 전문의약품으로 그 대상을 확대하였다. 2009년 7월부터는 일반의약품, 2010년 1월부터는 원료의약품과 의약외품까지 품목별 사전 GMP 평가대상이 된다.

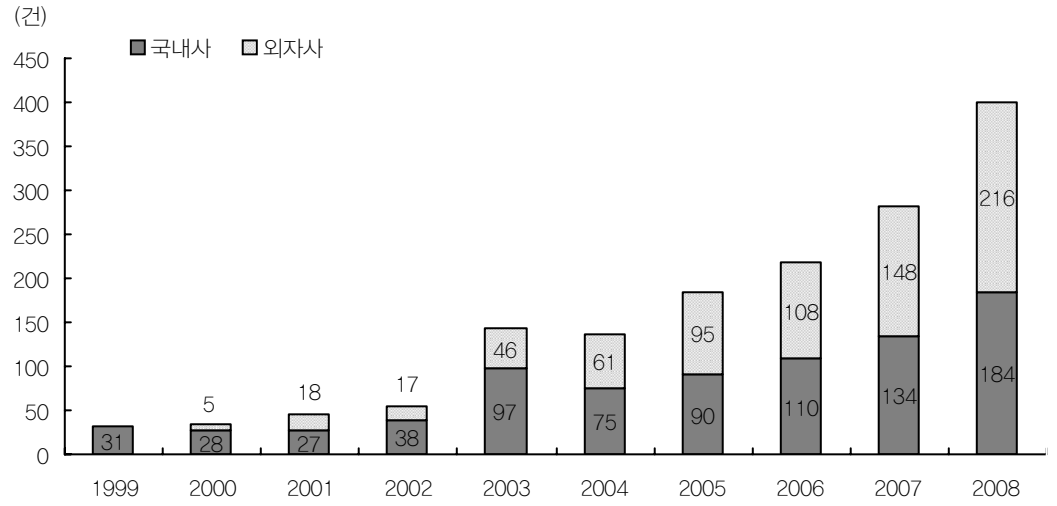
2008년 1월에는 '의약품 등 밸리데이션 실시에 관한 규정'을 제정하여 2008년 1월 15일 이후 허가신청되는 신약 및 7월 이후 허가신청되는 전문의약품에 대해 제조공정 밸리데이션을 시행하였다. 2009년 7월부터는 일반의약품, 2010년 1월부터는 원료의약품과 의약외품까지 확대 시행한다.

복제약의 품질 확보를 위해 가장 중요한 지표의 하나인 약효동등성에 대한 관리도 강화되었다. 약효동등성평가제도는 1989년 신약 전문의약품의 복제 시 약효동등성 입증을 의무화하면서 시작되었는데, 의약분업과 관련하여 2001년 8월「약사법」개정 시 대체조제가 가능한 범위를 생물학적동등성 인정품목으로 한정하면서 생물학적동등성시험에 대한 수요가 크게 증가하였다. 식품의약품안전청은 성분별로 생물학적동등성시험의 표준지침을 작성하였고, 생물학적동등성시험의 의무화 대상을 점차 확대하였다. 2007년부터는 생물학적동등성 재평가를 실시하면서 생물학적동등성이 확보되지 않은 의약품은 점차 퇴출하여 복제의약품의 품질 확보를 꾀하고 있다. 그러나 2006년부터 일부 제품에서 생물학적동등성시험을 조작한 것으로 드러남에 따라 복제의약품에 대한 신뢰에 치명적인 타격을 입게 되었다. 생물학적동등성시험 조작에 따라 2006년 5월부터 2008년 3월까지 226개 제품의 허가가 취소되었고 81개 제품이 기타 행정처분을 받았다.

---

153) 밸리데이션은 특정 공정, 기계설비, 시스템이 설정된 기준에 적합한 결과가 일관되게 얻어진다는 것을 검증하고 문서화하는 것을 의미하며, GMP 수준의 선진화에 필수적인 요소이다.

[그림 3-26] 연도별 임상시험 현황



자료: 식품의약품안전청 내부자료.

신약개발이 활발해짐에 따라 신약 허가를 위한 의약품 비임상 및 임상시험 기반도 더욱 확충되었다. 2000년 12월 「의약품안전성시험관리기준」을 「비임상시험관리기준」(Good Laboratory Practice: GLP)[154]으로 개칭하여 신규 제정하였다. 또한 비임상시험기관의 전문성 강화를 위해 2005년 12월 다지점시험제도[155]를 도입하였고, 2007년 4월에는 비임상시험 관련 전문평가위원단 제도를 도입하여 비임상시험기관 지정에 관한 처리기한을 단축시켰다.

2002년 12월 임상시험계획(Investigational New Drug: IND) 승인제도를 도입하여 과거 임상시험 허가를 위해 소요되었던 기간을 단축하고 임상시험을 활성화할 수 있는 토대를 마련하였다. IND 승인제도가 실시됨에 따라 임상시험은 급속히 활성화되어 2001년 45건에 불과하던 임상시험 건수가 2003년 143건, 2005년 185건, 2008년 400건으로 빠르게 증가하였다. 또한 국내 제약기업뿐만 아니라 외자계 제약기업의 국내 임상시험도 크게 증가하여 2005년 이후에는 국내 제약기업에 의한 임상시험 건수를 초과하는 추세를 보였다.

2007년에는 「의약품임상시험관리기준」을 개정하여 공동임상시험 심사위원회(Institutional Review Board: IRB)의 운영을 도입하여 다기관 임상시험을 신속히 진행할 수 있도록 하였다. 종전에 다기관 임상시험을 실시할 경우 개별 실시기관에 설치된 임상시험 심사위원회에서 각각 임상시험을 승인받아야 했으나, 공동 IRB 제도가 도입되면서 실시기관

154) 「비임상시험관리기준」(GLP)이라 함은 시험기관에서 행해지는 시험이 계획·실행·점검·기록·보고되는 체계적인 과정과 그 조건들에 관하여 총체적인 사항을 규정하는 것을 말한다.

155) 지리적으로 멀거나 조직적으로 구분되는 등 여러 가지 사유로 분리된 장소에서 단위시험이 수행되는 일련의 시험을 말한다.

장 간의 합의에 의해 공동으로 심사위원회를 개최할 수 있어 신속한 임상시험 진입이 가능해졌다. 또한 단계별 임상시험 실시기관 지정제를 폐지하는[156] 등 안전성을 확보하고 임상시험의 신속한 진입을 원활하게 하는 규제 합리화를 추구하였다.

3. 평가 및 정책과제

의약품은 보건의료서비스체계 내에서 중요한 자원의 하나로 공급되면서, 우리나라 보건의료부문의 발전과 함께 지난 60년 동안 눈부신 발전을 이루어왔다.

광복 직후에는 주로 수입에 의존하여 비타민・항생제 등 제한된 수준의 의약품만 공급되었고 품질수준에 대한 관리는 거의 이루어지지 않았다. 정부의 지원과 기술도입 등을 통해 점차 의약품 생산은 국산화되었고, 경제발전 및 건강보험제도 실시와 함께 의약품시장은 크게 성장하였다. 현재 국민들이 이용가능한 의약품은 첨단기술에 의한 신약에서부터 라이프스타일 의약품 등 매우 다양해졌다. 또한 KGMP 의무화, DMF 제도를 통한 원료의약품 관리, 생물학적동등성시험 의무화 등 의약품 생산 및 품질에 관한 관리수준도 크게 향상되었다.

그러나 아직까지 우리나라의 의약품 품질수준은 국내시장에서 충분한 신뢰를 구축하지 못하고 있으며 세계 시장에서 선진국과 대등하게 겨루기에도 미흡한 실정이다. 2008년부터 추진 중인 '새 GMP 제도'를 차질 없이 시행하고 생물학적동등성시험의 관리를 더욱 철저히 하여 국내 생산 의약품의 품질수준을 국내외에서 모두 인정받는 것이 반드시 필요하다.

국내 제약산업은 1950년대 완제의약품의 수입・판매에서 1960년대 의약품 생산 국산화, 1970년대 원료의약품 생산으로 빠르게 기술을 축적하며 성장하였다. 1987년 물질특허제도 도입 이후 신약개발에 착수하여 1999년 최초로 국내 신약개발에 성공하는 개가를 이루었다. 이후 2008년까지 총 14개의 신약개발을 이루었고, 총 53건의 신약 관련 기술을 미국・유럽・아시아 등 세계 19개국에 수출하는 등 60년 만에 완제의약품 수입국에서 신약개발국, 기술수출국으로 전환하는 성과를 이루었다. 제약산업의 혁신 추구는 앞으로도 계속되어야 하고, 내수시장을 넘어 세계 의약품시장에서 경쟁력 있는 의약품을 개발・공급하는 것이 이후의 목표이자 과제가 될 것이다.

1977년 건강보험의 실시는 국가를 의약품의 지불자로 등장시켰고, 이때부터 보건의료체계 내에서 의약품의 공급과 사용을 합리화하기 위한 각종 제도들이 논의되기 시작하였다. 2000년 7월 의약분업의 실시는 의약품 사용의 합리화를 위한 선진적 제도 도입을 더욱 촉진하였다. 의약분업으로 의약품 분류를 체계화하였고, 의사의 처방, 약사의 조제라는 질서를 갖춤으로써 의약품 처방행태를 모니터링하여 의약품 사용을 적정화하는 약제급여적정성평가를 시행할 수 있었으며, 금기약물 처방과 중복 처방을 방지하기 위한

156) 임상시험은 1상・2상・3상으로 진행되며, 이에 따라 임상시험 실시기관 지정을 할 때 단계별로 구분하여 지정한다. 이러한 단계별 지정제가 폐지됨에 따라 임상시험 실시기관은 추가 지정 없이 1상・2상・3상 임상시험을 기관의 여건에 따라 수행할 수 있게 되었다.

의약품사용평가사업(Drug Utilization Review: DUR) 등을 실시할 수 있었다.

의약품 사용을 적정화하기 위한 정책은 의사의 처방행태에 개입하는 정책으로 단기적으로 성과를 거두는 것이 쉽지 않다. 그러나 국민보건과 약제비의 효율적 지출이라는 목표를 위해 의약품 사용을 적정화하는 것은 매우 중요한 과제이며, 의약품 정보제공, 임상진료 가이드라인 개발, 지불제도개선 등 다각적 전략을 통하여 지속적으로 추진해야 한다.

인구가 고령화되고 신약개발 등을 통한 의약품의 공급과 사용이 증가하면서 의약품은 보건의료비용의 상승을 야기하는 주요 원인으로 인식되기 시작하였다. 약제비의 고속 상승은 우리나라뿐만 아니라 선진국 대부분이 경험하는 현상이며, 선진국에서는 이미 수십년 전부터 약제비를 효율적으로 관리하기 위한 다양한 정책을 실시해왔다. 우리나라도 2000년 의약분업 이후 약제비 지출을 적정화하기 위하여 약가 재평가, 실거래가 사후관리, 보험의약품 선별등재제도, 약가협상제도, 사용량 – 약가 연동제 등 많은 제도를 시행중이다.

인구의 고령화와 만성질환 증가 등으로 약제비의 상승은 향후에도 지속될 것으로 전망되며, 제한된 보건의료자원으로 최적의 건강 향상이라는 성과를 얻기 위해서는 비용효과적인 약물 사용과 합리적 약가설정 등으로 약제비 지출의 적정화를 계속적으로 추구해야 할 것이다.

이상에서 보는 바와 같이 의약품부문은 국가경제발전에 따라 국민의 지불능력이 향상되면서 함께 성장하였고, 혁신적 제약산업의 발전을 통하여 국가경제에 일조하면서 경제발전과의 상호작용을 통하여 발전해왔다. 또한 의약품분야는 보건의료 공급자에 대한 규제 및 비용 절감, 재정안정화를 지향하는 보건의료정책적 목표와 산업발전을 지향하는 산업정책적 목표를 동시에 추구하며 그 사이에서 최적점을 찾아야 하는, 고도의 지혜가 필요한 분야이다. 빠르게 변화하는 미래 사회적·경제적 여건 속에서 국민보건과 경제발전이라는 목표를 함께 달성하기 위해서는, 지금까지 추진해온 의약품분야의 공급체계 관리, 기술수준 향상, 제도개혁 등을 지속적으로 추진해나가야 할 것이다.

제7절 | 평가 및 향후 정책방향

보건의료서비스 공급의 효율성 제고, 서비스의 질 향상, 취약계층의 의료접근도 제고 및 서비스 공급의 형평성 확보, 필수의료서비스의 원활한 공급 등은 어떤 국가나 시대에 관계없이 항상 추구되어야 하는 궁극적인 가치이다. 국가재정에 기반을 둔 국가 서비스 방식을 채택하고 있는 국가, 우리나라와 같이 사회보험방식을 채택하고 있는 국가, 민간시장 중심의 자율적 서비스 공급방식을 채택하고 있는 국가 등 국가들마다 서로 다른 보건의료체계를 유지하고 있지만 추구하는 가치와 목표는 서로 비슷하다.

그러나 이러한 궁극적 가치를 완벽하게 구현하고 있는 국가는 없다. 국가 서비스방식

을 채택한 국가들의 경우 공급체계 내 비효율과 장기간의 진료 대기, 서비스 질 향상을 위한 의료 공급자들의 동기 결여가 문제점이라고 할 수 있다. 그리고 민간시장 중심의 서비스공급체계를 유지하고 있는 국가는 높은 서비스 가격과 이로 인한 전반적인 의료접근도 저하 등의 문제점을 안고 있다.

우리나라는 국민들이 원할 때는 언제라도 비교적 저렴한 가격으로 서비스를 이용할 수 있다는 점에서 최소한 의료 소비자 입장에서는 어느 선진국 못지않은 보건의료체계를 구비하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 우리나라 보건의료체계도 서비스의 전달, 비용조달, 서비스의 품질, 취약계층에 대한 보호, 수요자의 니즈(needs)에 부합하는 서비스 공급 등의 측면에서 수많은 문제점을 내포하고 있으며, 인구고령화 및 만성질환의 증대 등 대내적인 여건은 물론 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)의 '도하개발어젠다(Doha Development Agenda: DDA)'의 서비스부문 협상 및 주요 교역국과의 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 체결 등 보건의료를 둘러싼 대외적인 환경이 급속하게 변화하고 있다.

따라서 우리나라 보건의료체계에 내재하고 있는 각종 비효율을 제거하고 대내외적인 환경 변화에 능동적으로 대처하기 위한 정책적 노력이 지속적으로 강구되어야 한다. 이를 위해서는, 첫째 보건의료서비스가 효율적으로 전달될 수 있는 서비스공급체계를 확립해야 한다. 특히, 의료 공급자 중심의 분절적인 서비스공급체계를 서비스 간 연계를 통한 수요자 중심의 통합적 공급체계로 전환하기 위한 노력이 무엇보다 절실하다. 이러한 정책적 노력을 통해 비용의 절감과 서비스의 질 향상을 도모해야 한다. 특히, 2007년 4월 「노인장기요양보험법」과 함께 2008년 7월부터 시행된 노인장기요양보험제도도 의료서비스공급체계와 연계하여 운영하기 위한 제도적 장치의 마련이 필요하다.

아울러 최근 들어 영리법인의 의료기관 설립·운영 허용, 건강보험 요양기관 당연지정제 폐지, 민간 건강보험의 활성화, 의료기관의 자본조달 경로 다양화 등 보건의료체계에 경쟁과 시장적 요소를 강화하자는 주장이 제기되고 있다.[157] 이러한 체제 변화가 우리나라 보건의료에 가져올 비용과 편익에 대한 체계적인 분석도 필요하지만, 이러한 변화를 시도함에 있어 국민적 합의와 폭넓은 사회적 공감대가 전제되어야 함은 두말할 나위가 없다.

둘째, 질병예방과 건강증진 중심의 보건의료정책으로의 전환이 무엇보다 절실하다. 향후 인구고령화 및 만성질환 증가 추세를 감안할 때 현재와 같은 급성질환 치료 중심의

157) 이기효 외(2006)가 기획예산처에 제출한 「의료시장 활성화를 위한 규제정비 방안」에서는 정부가 영리법인의 시장 진입을 금지하고 있음에도 불구하고, 의료 공급의 90% 이상을 차지하고 있는 민간부문이 전반적으로 영리적 시장행동을 취하고 있기 때문에 현재의 규제가 '의료의 비영리성 확보' 목표를 효과적으로 구현하는 것에 회의적이라고 주장한다. 또한 의료서비스산업의 국제경쟁력 강화가 시대적 과제가 되고 있으며, 양질의 의료서비스 제공이 지대한 국민적 관심사가 되고 있는 상황에서 현행 「의료법」상 의료기관을 개설할 수 있는 주체가 의료인, 국가 또는 지방자치단체, 의료법인, 「민법」 또는 특별법에 의하여 설립된 비영리법인, 정부투자기관, 지방공사, 한국보훈복지의료공단에 한정되어 있는 것(「의료법」 제30조)과, 의료인이 아닌 일반 개인과 법인으로서는 영리법인을 의료기관 개설자 자격에서 배제하고 있는 점을 지적하고 있다.

보건의료체계로는 머지 않아 다가올 '고령사회'(Aged Society)에 적절히 대처할 수 없음은 명약관화하다.

이러한 정책 전환의 중요성은 이미 오래 전부터 지적되어왔지만 아직까지도 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다. 앞으로 출생에서부터 노인에 이르기까지 인구집단별 건강관리와 질병위험으로부터의 보호를 위한 선제적 투자를 확대하고, 전 생애에 걸친 연속적인 건강관리를 위한 평생건강관리체계의 구축이 필요하다.

셋째, 보건의료서비스의 질 향상을 위한 제도적 장치가 강화되어야 한다. 의료기관서비스 평가제도 등 국가주도의 품질관리도 중요하지만, 의료공급자들이 자발적 동기에 따라 서비스를 개선하도록 유도하기 위한 메커니즘이 개발되어야 한다.

넷째, 사회적 필수의료의 확충, 취약계층에 대한 의료 지원 확대, AI 및 신종 인플루엔자 등 고위험 신종 전염병에 대한 대응체계 확립 등을 통해 보건의료안전망을 확립해야 한다.

다섯째, 암 등 중증질환에 대한 건강보험의 보장성을 강화하는 한편 건강보험의 재정건전성을 확보하기 위한 대응책 마련이 절실하다. 이를 위해서는 국고 지원 및 급여구조 개편이나 다양한 지불보상제도에 대한 검토 등이 필요하다.

여섯째, 보건의료산업을 미래형 고부가가치 산업으로 육성하기 위한 적극적인 투자가 필요하다. 바이오제약, 의료기기, 고부가 식품 등 첨단 융합산업의 육성과 함께 의료서비스의 품질 및 가격경쟁력을 바탕으로 한 해외환자 유치 등 글로벌 헬스케어(Global Health Care) 산업육성을 위한 지원이 확대되어야 한다.[158]

158) 인구고령화 및 이에 따른 만성질환의 증가는 세계적 추세로 만성질환의 예방과 치료를 위한 신약과 치료기술 등 보건의료산업에 대한 수요가 급증하고 있으며, 중산층 및 고소득층을 중심으로 삶의 질 향상을 위한 보건의료제품 수요도 증대하고 있다. 그러나 우리나라는 경제규모에 대비한 보건의료산업의 비중이 감소 추세에 있으며, 이는 보건산업의 생산이 크게 증대하고 있는 선진국과 대별된다. 2004년 우리나라 보건의료산업의 시장규모는 GDP의 9.7%로 최근 3년간 GDP 성장률에 비해 상대적으로 낮은 성장률을 보이고 있다(최병호 외[2007]).

참고문헌

감신, 「의사인력 및 전문의 양성」, 『대한의사협회지』, 제42권 제11호, 1999.

강암구, 「지역간 보건의료자원 분포에 따른 의료이용의 형평성」, 『사회보장연구』, 제23권 제2호, 2007.

건강보장미래전략위원회, 『건강보장 미래전략』, 2007. 7.

공경열 외, 「국민건강보험재정건전화특별법 이후의 재정안정화 방안」, 국민건강보험관리공단, 2005.

관세청 홈페이지(http://www.customs.go.kr) '무역통계시스템'.

교육인적자원부, 『교육통계연보』, 각년도.

구미진, 「1960~70년대 한국의 국가결핵관리사업의 전개과정」, 서울대학교 대학원 사회학 석사학위논문, 2005.

국가법령정보센터(http://www.klaw.go.kr).

국무조정실, 「제1차 식품안전기본계획」, 식품안전정책위원회 회의자료, 2009.

국민건강보험공단, 『의료보장체계의 유형별 의료개혁 성취도 평가』, 2006.

국회사무처 예산정책국, 「건강보험 재정수지 현황과 안정화 방안」, 2001.

국회예산정책처, 「기후변화협약 종합대책 평가」, 『국회예산정책처보고서』, 2007.

국회의안정보시스템, http://likms.assembly.co.kr.

권순원・선우덕, 「한국의료보험제도의 개혁필요성과 네덜란드의 경험이 주는 교훈」, 『한국개발연구』, 제12권 제3호, 1990.

권이혁, 「우리나라 公衆保健의 問題點」, 『公衆保健雜誌』, 1964.

금무식, 「의료자원의 지역 간 불균형분포 완화방안」, 『대구보건대학 논문집』, 제13권, 1992.

기상청, 「기후변화」, 『IPCC 4차 평가보고서』, 2007.

기획재정부 FTA 국내 대책본부, 「한・미 FTA 산업별 보완대책 안내」, 2008.

김동준 외, 『DDA 서비스 현상 보건의료 분야의 주요 쟁점 및 정책과제』, 대외정책연구원, 2003.

김문식, 「병원산업의 현황과 경쟁력 제고방안」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 1997. 1, pp.5~13.

김미숙・남정자, 『건강박람회 2000의 성과평가와 발전방향』, 한국보건사회연구원, 2000.

김성옥, 「한국의 보험약가제도와 약제비 관리방안」, 국민건강보험공단 국제심포지엄 자료, 2009. 8. 28.

김수명, 「한국 보건의료 자원현황과 변동추세(I)」, 『인간과학』, 제7권 제4호, 1983.

김수명・오세영, 「한국 보건의료 자원현황과 변동추세(II)」, 『인간과학』, 제7권 제5호, 1983.

김수명・오세영, 「한국 보건의료 자원현황과 변동추세(III)」, 『인간과학』, 제7권 제6호, 1983.

김수명 · 오세영, 「한국 보건의료 자원현황과 변동추세(IV)」, 『인간과학』, 제7권 제7호, 1983.
김순영 · 심영순 · 이강선 · 이승희 · 전덕화, 「우리나라의 결핵현황과 방향」, 『건강교육』, 1970.
김용식 · 황상익, "The Minnesota Project", 『대한의사학회지』, 제9집 제1호, 2000.
김일순 · 이용호 · 유승흠 · 서경 · 김한중, 「의료보험실시 전과 후의 의료이용 비교」, 『대한보건협회지』 1980, 제6권 제2호, pp.31~38.
김정선 · 정기혜 · 신호성 · 윤시몬 · 김은정, 『국제기후변화에 따른 식품안전관리 대책 추진방안』, 식품의약품안전청, 2008.
김종렬, 「의료인력자원의 적정화」, 『대한병원협회지』, 제12권 제12호, 1983.
김창엽, 「보건소의 개편방안」, 『한국보건행정학회 정책토론회 자료집』, 1998.
김태진, 「의료자원과 의료공급체계」, 『사회복지연구』, 제21권, 1993.
김한중 · 이해종, 「전국민 의료보험 실시에 따른 사회전체 순편익 분석」, 『예방의학회지』, 제22권 제3호, 1989, pp.398~405.
김혜련 외, 『건강수준의 사회계층 간 차이와 정책방향』, 한국보건사회연구원, 2004.
남정자, 「지역사회 정신보건 발전방향」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 1996. 11, pp.60~66.
남정자, 『국민건강실천의식 확산을 위한 건강박람회 추진전략 연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
내무부 지방국, 『가족계획의 현황과 계획』, 『지방행정』, 1963.
노인철, 「의료보험제도의 당면과제와 개선방안」, 『보건복지포럼』, 1997. 9, 한국보건사회연구원, pp.10~16.
대한민국의학한림원, 『대한민국60년 · 보건의료60년 향후 보건의료 발전 방향』, 보건복지부, 2008.
대한약사회, 『대한약사회 50년』, 2004.
대한의사협회, 『전국회원실태조사 보고서』, 2001.
동원F&B, 『소비자 이물 클레임 개선 사례』, 2008.
맹광호, 「한국의 공준보건 1세기」, 『대한의사학회지』, 제8권 제2호, pp.127~136.
문옥륜, 「우리나라 공공보건의료의 역사적 전개과정」, 대한공공의학회 창립기념 심포지엄 발표문, 2000.
문옥륜, 「우리나라 의료정책 결정과정의 현황과 과제」, 한림대학교 사회의학연구소 편, 『건강보장연구』, 2001.
문옥륜, 「우리나라 의료보험사업의 정책과제와 발전방향(I)」, 『보건학논집』, 제31호, 1981, pp.163~173.
문재우, 『보건정책론』, 계축문화사, 2002.
박윤형 · 배상수 · 최중명 · 이석구 · 이상이 · 이갑수 · 이훈재 · 김철웅 · 정민아, 『건강증진 사업수행을 위한 보전소의 조직 및 인력운용에 대한 연구』, 순천향대학교, 2003.
박은주, 『한국 노동자단체 및 사용자단체가 산업안전보건제도 변천과정에 미친 영향』, 한림대학교, 2001.
박재곤, 『자유무역지역 정책의 추진 방안』, 산업연구원, 2008.
박재용, 「공공보건의료정책 및 노인 장기요양보장정책의 과제」, 『대한병원협회지』, 제

33권 제1호, 2004.
박정임 외, 『기후변화가 건강에 미치는 영향 및 적응대책 마련』, 한국환경정책평가연구원, 2005.
배길한, 「韓國의 結核管理實態에 關한 考察」, 『公衆保健雜誌』, 1976.
배상수, 『건강형평성 향상을 위한 건강증진사업』, 『한국보건교육・건강증진학회 학술대회 발표논문집』, 2006, pp.183~221.
배상수, 「공중보건의 역할변화와 보건소의 기능」, 『보건행정학회지』, 제11권 제1호, 2001.
배한주, 『의료기관별 전공의 근무실태 및 전공의 수련제도의 개선방안에 관한 연구』, 전공의 실태조사위원회, 1996
병원간호사회, 「2008년 병원간호사회 연구결과 발표회」, 2008.
보건복지가족부, 「주요업무 참고자료」, 2008.
보건복지가족부, 『의료서비스산업 선진화 추진 과제 확정』, 2009.
보건복지가족부, 『국민건강증진기금운용계획서』, 2009.
보건복지가족부, 『보건복지통계연보』, 각년도.
보건복지가족부, 『보건복지백서』, 각년도.
보건복지가족부, 『보건복지통계연보』, 각년도.
보건복지가족부・질병관리본부, 『국민건강통계-국민건강영양조사 제4기 1차연도』, 2007.
보건복지부, 「1995년 국민영양조사보고」, 1997.
보건복지부, 「1998년 국민건강・영양조사보고서 영양조사부문」, 1999.
보건복지부, 『새천년 복지비전 2010: 건강한 국민 더불어 사는 사회』, 1999.
보건복지부, 『의약분업 종합편람』, 2000.
보건복지부, 『국민건강증진종합계획(내부자료)』, 2002.
보건복지부, 『우리나라 공공보건의료체계 강화를 위한 WORKSHOP 2002』, 보건의료정책 자료집, 2002.
보건복지부, 「의약분업 종합 편람」, 2003.
보건복지부, 『공공의료 확충 종합대책: 지속가능한 보건의료체계 구축』, 2005.
보건복지부, 「2005년도 세입세출 예산개요」, 2005.
보건복지부, 『보건복지통계연보』, 1980~2007.
보건복지부, 『보건기관 기능개편 및 지방자치단체 보건사업 통합평가 토론회』, 2008.
보건복지부・대한민국의학한림원, 『대한민국60년・보건의료60년 향후 보건의료 발전방향』, 2008.
보건복지부, 『국민건강증진기금운용계획서』, 1998, 2003, 2005, 2009.
보건복지부, 『보건복지백서』, 각년도.
보건복지부, 『보건복지가족백서』, 각년도.
보건사회부, 『보건사회통계연보』, 각년도.
보건사회부, 『보건사회통계연보』 및 『보건복지통계연구』, 1950년부터 각년도.
보건의료노조, 「주5일제 시행 이후 병원노동자들의 노동조건 변화와 법적 쟁점」, 2006.
산업연구원, 「의료산업 인프라 현황 및 문제점. 서비스시장 개방은 우리 경제를 구원할 것인가?」, 이데일리, 2005. 12. 2.
서교일, 「우리나라 의료체계에 대한 조망」, 대한의사협회 의료정책연수과정 강의자료,

2001.
서미경 · 최은진 · 강은정 외, 『담배규제 및 금연환경 조성 종합계획』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2008.
서미경 · 김혜련 · 서동우 · 선우덕 · 신윤정 · 최은진 · 최정수 · 황나미, 『국민건강증진종합계획의 중간평가』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2005.
서미경 · 김혜련 · 서동우 · 선우덕 · 신윤정 · 최은진 · 최정수 · 황나미, 『새국민건강증진종합계획의 수립』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2005.
서미경 · 최은진 · 신윤정 · 김동진 · 송현종 · 손애리 · 임희진, 『건강증진정책의 평가 및 실천방향』, 한국보건사회연구원, 2006.
서신일, 「전문의료인력 수급정책 방향」, 『대한병원협회지』, 제33권 제3호, 2004.
서울보건연구회, 『보건백서(상, 하)』, 1981.
서홍관, 「정기건강검진의 역사적 변화」, 『의사학』, 제8권 제1호, 대한의사학회, 1999.
손명세, 「특집/돌아본 100년: 20세기 의학의 발자취-20세기 한국 보건정책의 발자취」, 『대한의사협회지』, 1999.
손학규, 「보건정책의 진로와 과제」, 한국보건행정학회 특강자료, 2001.
식품의약품안전청, 『식품첨가물기준 및 규격』, 2006.
식품의약품안전청, 『어린이 먹거리 영양기준 설정연구』, 2007.
식품의약품안전청, 「당함량 실태조사 (I)」, 2007.
식품의약품안전청, 『식품위해요소중점관리기준』, 2008.
식품의약품안전청, 『식품의 기준 및 규격』, 2008.
식품의약품안전청, 『이물 보고 및 조사 지침』, 2008.
식품의약품안전청, 『이물사고현황 및 정부정책방향』, 2008.
식품의약품안전청, 『식품의약품 안전백서』, 2008.
식품의약품안전청, 『수입식품 등 검사연보』, 각년도.
식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 각년도.
신언항, 「의료보험발전 단계별 정책형성에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 2006.
신윤표, 「우리나라 보건행정의 제도발전에 관한 연구」, 한남대학교 개발행정학과 박사학위논문, 1985.
신의균, 「공공보건의료기관의 현황과 과제: 농어촌 주민을 위한 보건의료서비스 정책을 중심으로」, 『지역복지정책』, 제15권, 2001, pp.109~124.
신호성, 「기후변화 대응 보건사회 분야 정책 개발 방향」, 『보건복지포럼』, 통권 제154호, 한국보건사회연구원, 2009. 8, pp.5~13.
신호성, 「보건소 효율성 분석 및 운영 합리화 방안」, 한국보건사회연구원, 2008.
양명생, 「건강보험 보장성강화가 병원경영에 미치는 영향」, 『대한병원협회지』, 제34권 제5호, 2005, pp.28~36.
양봉민, 「아시아 국가의 보건의료 재원조달」, 『보건학논집』, 제34권 제1호, 1997, pp.35~55.
양봉민, 「우리나라 의료제도의 구성과 성과」, 『건강보장연구』, 1998.
양시철, 「트랜스지방 저감화에 대해서」, 『식품과학과 산업』, 2007.
양인기, 「한 · 일 의료자원의 양적 비교 연구」, 『원광보건전문대학논문집』, 제15권, 1992.

연하청, 『보건의료자원과 진료생활권』, 한국개발연구원, 1980.
오영호, 「우리나라 보건의료시설의 지역별 분포와 정책과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 제74호, 2002.
오영호, 「우리나라 고가의료장비의 분포와 정책방향」, 『보건복지포럼』, 제78호, 한국보건사회연구원, 2003.
오영호, 「우리나라 보건의료인력 분포와 정책과제」, 『보건복지포럼』, 제75호, 한국보건사회연구원, 2003.
오영호, 「정비지표분석을 통한 우리나라 보건의료시설의 지역별 적정수급 연구」, 『보건경제연구』, 제9권 제1호, 2003.
오영호, 「수련병원별 전공의 정원배정 방안에 관한 소고」, 『대한병원협회지』, 제33권 제5호, 2004.
오영호, 「보건의료인력 및 병상수급 현황과 정책과제」, 『대한병원협회지』, 제34권 제1호, 2005.
오영호, 「보건의료인력의 수급전망과 정책과제」, 『대한병원협회지』, 제35권 제4호, 대한병원협회, 2006. 7. 8.
오영호, 「2006년도 보건의료자원실태조사-주요 조사결과와 정책적 함의」, 『보건복지포럼』, 통권 제134호, 한국보건사회연구원, 2007.
오영호, 「의료인력의 수급현황과 전망」, 『의료정책포럼』, 제6권 제1호, 의료정책연구소, 2008.
오영호, 「우리나라 보건의료인력의 수급문제점과 정책방향」, 『경남간호협회학술대회 자료집』, 2008.
오영호, 「우리나라 전공의제도의 문제점과 개선방안」, 『산부인과학회지』, 제50권 제12호.
오영호 외, 『2000년도 국민보건의료실태조사』, 한국보건사회연구원, 2002.
오영호 외, 『2006년도 국민보건의료실태조사』, 한국보건사회연구원, 2007.
오영호 외, 「보건의료지원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영」, 한국보건사회연구원, 2009.
오종근, 『국민의료보장론』, 나남, 1992
유승흠, 『의료정책과 관리』, 1990.
유승흠・이용호・조우현 외, 「우리나라 의료이용에 관한 연구」, 『예방의학지』, 제19권 제1호, 1986, pp.137~145.
유승흠・장후선, 「대한민국 보건의료 60년」, 『대한민국60년・보건의료60년 향후 보건의료 발전방향』, 보건복지가족부・대한민국의학한림원, 2008.
윤병섭, 「우리나라 의료전달체계의 발전 방향에 관한 연구」, 『복지행정연구』, 제13권, 1997.
윤여순, 「국정교과서내의 보건교육내용에 관한 질적 양적 고찰」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 1961.
윤유선, 「의약품 유통구조 변화에 관한 연구 - 1960년대 전후를 중심으로」, 서울대학교 보건대학원 석사학위논문, 1993.
윤희숙, 「공공의료기관 양적 확대의 필요성에 관한 실증적 검토」, KDI정책포럼 182호, 2007.
은재호 외, 「갈등사례별 원인분석 및 대응방안 연구」, 국무조정실・한국행정연구원,

2007.
이경호, 「21세기 보건이료환경변화와 오송단지의 역할: 우리나라 보건의료산업의 현황과 과제」, 충북개발연구원. 2000.
이광묵, 『우리나라 산업보건의 발자취』, 한국산업위생학회, 2000.
이규식, 「한국 의료산업의 성장에 관한 고찰」, 『보건경제연구원』, 제1권, 1995, pp. 92~120.
이규식, 『의료보장과 의료체계』, 서울: 계축문화사, 2002.
이규식, 「의료보장정책의 형성과 문제점」, 『보건행정학회지』, 2000. 3, pp.57~94.
이규식, 「보건의료정책의 새로운 패러다임」, 제41회 한국보건행정학회 후기학술대회 기조발제, 2008.
이규식, 「의료보장정책의 형성과 문제점」, 『보건행정학회지』, 제10권 제1호, 2000, pp.57~94.
이기효 외, 「의료시장 활성화를 위한 규제정비 방안」, 인제대학교, 2006.
이명순 외, 『방콕헌장의 건강증진전략과 우리나라에서의 실천방안』, 성균관대학교 의과대학 · 건강증진사업지원단, 2007.
이병학, 「특집: 지방자치단체에 있어서의 행정기능: 보건위생행정」, 『지방행정』, 제7권 제2호, 1958.
이상영 외, 『의약분업 종합평가 및 제도개선방안 마련을 위한 연구』, 한국보건사회연구원. 2008.
이상영 외, 『국민건강증진을 위한 보건의료발전5개년계획(안)』, 보건사회연구원, 2007.
이수연, 「신자유주의적 '의료서비스 정책의 글로벌화'와 한국의 의료서비스 산업화 정책」, 『사회복지연구』, 제32호, 2007, pp.161~184.
이영성, 「21세기 보건의료환경변화와 오송단지의 역할: 21세기 보건의료환경변화와 오송단지의 역할」, 충북개발연구원. 2000.
이원욱 · 이대수, 「이익집단간의 이해관계 분석」, 『한국정책과학회보』, 제18권 2호, 2004.
이윤현, 「약사인력의 공급에 관한 연구」, 『보건복지 연구논집』, 2004.
이의경 외, 『의약품등 안전관리 기본제도 개선 등 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.
이의경 · 장선미 · 정기혜 · 정영호 · 이견직 외, 『식품 · 의약품 등의 안전관리 중장기 발전방안』, 한국보건사회연구원, 1998.
이재율, 「한국 의료제도의 현실과 개선방향」, 『사회과학논집』, 제19권 제2호, 2000.
이종찬, 「20세기 우리나라 보건정책과 제도: 사회사적 이해」, 『대한의사학회지』, 제8권 제2호, 1999, pp.137~146.
이주호, 「보호자 없는 병원! OECD 수준 인력확보! 보건의료 일자리 확보방안」, 전국보건의료산업노동조합, 2009.
이준상 · 김옥진, 「국립보건원의 변천」, 『의사학』, 제9권 제1호, 대한의사학회, 2001.
李表姬 · 張貞美 · 金永秀, 「保健所 保健看護員 業務活動에 關한 調査硏究」, 『국립보건연구원보』, 1965.
일본 농림수산성, 『위급시의 식료공급안전보장매뉴얼』, 농림수산성, 2006.
일본 환경성, 「지구온난화와 감염증」, 환경성 자료, 2007.
일본 환경성 지구온난화문제검토위원회, 『지구온난화에 따른 일본의 영향 2001』, 일본환경성보고서, 2002.

일본 후생성, 『질높은 의료의 효율적인 제공방안: 일본 후생성』, 1997, pp.9~22.
임근영, 「효율적인 지재권 통상정책 방향에 관한 연구」, 한국지식재산연구원, 2006.
임석기, 「국민건강보험법 일부 개정 법률안」, 『국회보』, 2006.
장선미 외, 『의약분업 전후의 의약품 오남용 실태분석』, 한국보건사회연구원, 2001.
전기홍・송미숙・정지연・김찬호, 「보건소 기능의 중요도에 따른 자원배분의 적절성 평가」, 『보건행정학회지』, 제7권, 1997.
전세일・예병일, 「한국 외과학의 지난 100년」, 『대한의사학회지』, 제8권 제2호, 1999, pp.147~156.
전효숙・서홍관, 「해방 이후 우리나라 낙태의 실태와 과제」, 『의사학』, 제12권 제2호, 대한의사학회, 2003.
정기혜 외, 『음식업・공중위생업 경쟁력 제고 및 지원방안』, 『보건복지포럼』, 제136호, 한국보건사회연구원, 2005.
정기혜, 「집단급식소의 식중독 발생 현황 및 위생관리 제고 방안」, 『보건사회연구』 제22권 제1호, 한국보건사회연구원, 2002.
정기혜, 「식품안전관리체계 현황과 개선방향」, 『식품과학과 산업』, 한국식품과학회, 2003. 6.
정기혜, 「국내외 곰팡이 독소류의 관리현황 및 정책과제」, 『보건복지포럼』, 제136호, 한국보건사회연구원, 2008.
정기혜, 「유전자재조합식품에 관한 논란 및 안전관리를 위한 정책제언」, 『보건복지포럼』, 제143호, 한국보건사회연구원, 2008.
정기혜, 「2009년도 식품안전관리의 변화와 전망」, 『보건복지포럼』, 제147호, 한국보건사회연구원 2009.
정기혜・곽노성・김영래・윤시몬 외, 『식품안전관리의 선진화를 위한 조사 연구』, 보건복지부・한국보건사회연구원, 2002.
정기혜・곽노성・김영래・윤시몬・이성국, 『학교급식의 위생관리 방안 연구』, 보건복지부・한국보건사회연구원, 2003.
정기혜・곽노성・윤시몬, 『대형식중독 예방을 위한 집단급식 위생수준 제고 방안』, 한국보건사회연구원, 2001.
정기혜・김영래・윤시몬・이임식, 『KFDA의 발전방안 모색을 위한 FDA 심층분석 연구』, 한국보건사회연구원・식품의약품안전청, 2003.
정기혜・김정선・정진욱・윤시몬・신정훈・김삼중, 『건강기능식품에 사용되는 비타민/무기질 최대함량 순응도 및 인식도 조사』, 식품의약품안전청, 2008.
정기혜・김정선・정진욱・윤시몬・이선규・이정성・조백기・이용구, 『식품 중 이물관리 개선방안 연구』, 식품의약품안전청, 2008.
정기혜・백화종・김정근・김영래, 『식품안전관련 효율화・과학화 방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
정기혜・원종욱・윤시몬 외, 『HACCP의 확대적용을 위한 중장기 발전계획 수립 및 전략적 접근방안 연구』, 식품의약품안전청, 2002.
정보과학기술보좌관실, 「기후변화의 현황과 대응 연구의 보완방향보고」, 2007. 10. 11.
정세국・정기혜 외, 『경인지역의 수입물량 변화예측 및 검사제도 개선방안 연구』, 인천녹색소비자연대・한국보건사회연구원, 2005.
정영일 외, 『지역사회보건 및 1차보건의료』, 지구문화사, 2001

정영호, 「공공의료와 의료서비스 산업화」, 『대한병원협회지』, 제34권 제11호, 2005, pp.7~10.
정우진 · 황인경 · 채영문 · 임재영, 『의료보험 약가제도의 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원. 1998.
정형선, 「2003 · 2004년 국민의료비 추계 및 국민보건계정 구축」, 보건복지부, 2006
조남훈 · 장영식, 「가족계획사업의 현황과 대책: 제5차 5개년 계획을 중심으로」, 『한국인구학』, 한국인구학회, 제6권 제1호, 1983, pp.70~89.
조병희, 『의료문제의 사회학』, 대구: 태일사, 2000.
조병희, 「국가의 의료통제와 의료의 전문화: 한국의료체계의 갈등구조의 역사적 배경」, 『한국사회학』, 제24권 제1호, 1990.
조병희, 『한국의사의 위기와 생존전략』, 명경출판사, 1994, pp.147~148.
조병희. 「의료체계의 구조변화와 한약분쟁」, 『건강보장연구』, 제1호, 한림대학교 사회의학연구소, 1997.
조재국 · 최병호 · 이상영 · 윤강재, 『의약분업 성과평가와 제도개선』, 한국보건사회연구원, 2003.
지제근, 「서울대학교 의과대학 병리학교실 50년사」, 『의사학』, 제5권 제1호, 대한의사학회, 1996.
질병관리본부, 『2007 전염병 감시연보』, 2008.
차흥봉, 『의약분업 정책과정』, 집문당, 2006.
최병호 외, 『의료보험 본인부담 실태와 급여체계 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1997.
최병호, 「의약분업 시행이 건강보험 재정에 미친 영향」, 의약분업 평가 및 개선방안 모색을 위한 정책토론회 자료, 한국보건사회연구원, 2002.
최병호 · 신윤정, 「우리나라 보건의료체계의 성과 평가: OECD Health Data를 중심으로」, 『보건복지포럼』, 제83호, 한국보건사회연구원, 2003.
최병호 외, 「주요 정책현안 분석 자료」, 보건사회연구원, 2007.
최일문, 「조직 효율성의 결정요인에 관한 연구: 경기도 보건소를 중심으로」, 서울시립대학교 박사학위논문, 2006.
최지현, 「식품 안전관리 현황 및 발전방안-식품산업발전방안 세미나 발표자료」, 한국농촌경제연구원, 2006.
통계청, e-나라지표 홈페이지(http://www.index.go.kr)
통계청, 『인구동태통계연보』, 2008.
통계청, 『농가경제통계』, 각년도.
통계청, 『도시가계연보(가계조사연보)』, 각년도.
통계청, 『사망원인통계연보』, 각년도.
하두철, 『농촌보건시설에의 신구상 - 특히 「협조」의 태동에 제하여』, 『지방행정』, 1952.
한국결핵사편찬위원회, 『한국결핵사』, 대한결핵협회, 1998.
한국광고단체연합회, 『한국광고 100년』, 1996.
한국인구보건연구원, 『의료자원과 관리체계에 관한 조사연구』, 한국인구보건연구원, 1987.
한국보건사회연구원, 「모자보건실태의 변화와 정책방향」, 『보건복지포럼』, 제53호, 한국보건사회연구원, 2001, pp.25~ 36.

한국보건사회연구원, 「의약분업 이후 병원경영실태와 경영방향」, 『보건복지포럼』, 제86호, 한국보건사회연구원, 2003.
한국보건사회연구원, 「국민건강영양조사」, 2001, 2005.
한국보건산업진흥원, 『장기요양병상 및 전문병상 적정공급방안연구』, 2001.
한국보건산업진흥원, 「2006 병원경영 분석결과」, 2007.
한국신약개발연구조합, 「한국의 신의약품」, 1999.
한국은행, 「국민계정통계」.
한국은행, 『의료서비스산업에 대한 평가와 정책적 시사점』, 한국은행조사연구, 2008-16. www.bok.or.kr('한은DB/발간자료/조산연구자료/).
한국인구보건연구원, 『보건의료자원과 관리체계』, 한국보건사회연구원, 1987.
한국제약협회, 『한국제약협회 60년사』, 2005.
한국제약협회, 『제약산업통계집』, 각년도.
한민우, 「우리나라 保健行政의 制度 發展에 關한 硏究」, 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문, 1985.
홍문식, 「출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰」, 『한국인구학』, 제21권 제2호, 한국인구학회, 1998, pp.182~227.
황상익 · 정경희, 「대한생리학회 학술 활동 50년(1945~1995)」, 『의사학』, 제5권 제1호, 대한의사학회, 1996.
Sich, Dorothea, 『한국에서의 모자보건사업과 가족계획사업의 통합에 관하여』, 『대한산부인과학회지』, 제20권 제2호, 1977, pp.81~86.

FDA, *Investigations Operations Manual(IOM)*, 2004 Edition.
FDA, *Regulatory Procedures Manual(RPM)*, 2004 Edition.
Feldstein, Paul J., *Health Policy Issues*, AUPHA Press, Michigan, 1994.
FSA, *Principles for Preventing and Responding to Food Incidents*, 2008.
FSANZ, *Product Recall/Withdrawal Process*, 2006.
http://blog.naver.com/dnwn713/110028857339
Clive James, *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2006*, ISAAA, 2006.
Kim, Ock-Joo and Hwang Sang, "The Minnesota Project: The Influence of American Medicine on the Development of Medical Education and Medical Research in Post-War Korea", *Korea J Med Hist*, 2000. 6, pp.112~123.
Kumaranayake, L. and S., Lake, "*Regulation in the Context of Global Health Markets,*" in Kelly Lee, Kent Buse, and Suzanne Fustukian(eds.), *Health Policy in a Globalizing World*, Cambridge University Press, 2002.
Lalonde, M., *Perspective on the Health of Canadians*, Ottawa: National Health and Welfare, 1974.
Lim, Meng-Kim, "Shifting the Burden of Health Care Finance: A Case of Public-Private Partnership in Singapore," *Health Policy* 69, 2004, pp.83~92.

Liu, Gorden et al., "Privatization of the Medical Market in Socialist China: A Historical Approach," *Health Policy* 27, 1994, pp.57~174.

Mcpake, B., "Globalization of Health Sector Reform Policies: Is 'Lesson Drawing' Part of Process?" in Kelly Lee, Kent Buse and Suzanne Fustukian(eds.), *Health Policy in a Globalizing World*, Cambridge University Press, 2002.

Murray, C. J. L., and A. D. Lopez(eds), "The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Diseases, Injuries, and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020," *Global Burden of Disease and Injury Series*, Vol. 1, Cambridge, MA: Harvard University Press.

OECD, *Health Date,* 1993, 2002, 2006, 2007, 2008.

RAFFS, *2006 Statistic*, 2007.

제14장

사회복지와 경제발전

제1절 | 사회복지와 경제발전의 개관

1. 사회복지의 개관

한국 사회에서 사회복지의 발전은 경제발전과 맥을 같이 한다. 초기에는 경제발전에 초점을 둔 국가경영전략이었으나, 뒤이어 사회발전이 수반되지 않으면 지속적 경제발전의 걸림돌이 될 우려가 있어 경제 및 사회 발전을 동시에 추구하게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 복지발전을 위해서는 막대한 재정지출이 뒤따르게 되므로 경제성장의 그늘이 있을 수밖에 없는 한계를 가졌던 것도 사실이다.

우리나라는 20세기 말 이후 두 차례의 경제위기를 극복하는 과정에서 '성장과 분배'에 대한 본격적인 논의가 시작되었고, 두 마리 토끼를 모두 잡아야 하는 현실에 직면하게 되었다고 판단된다.

사회복지의 초기 발전 단계에서는 빈민구제사업 등 빈곤층 및 요보호계층을 주요 정책대상으로 하는 것이 보편적이다. 이러한 측면에서의 정책은 '협의(俠義)의 복지'로 규정될 수 있으며, 성격상 공공부조(公共扶助)에 속한다. 근대적 의미의 공공부조는 일제강점기의 조선구호령을 효시로 볼 수 있으나, 제도의 목적이 한국민을 위한 진정한 의미의 사회복지라기보다는 지나치게 정치적이고 과도기적 법제라는 비판을 받았다(이용환 외[2006]; 신섭중 외[1999]; 윤찬영[1998] 참조).

따라서 우리나라에서 근대적 의미의 생활권적 기본권을 법제화한 것은 1948년의 「제헌헌법」(제19조)[159]과 이를 구체화한 1961년 말에 제정된 「생활보호법」이다. 제도적 보완은 지속적으로 이루어져왔지만 지난 수십 년간 한국 사회의 공공부조제도의 근간을 이루어온 생활보호제도는 20세기 말의 경제위기상황에 적절히 대처하지 못하는 한계에 부닥치게 되었다. 따라서 정부는 기존 제도의 한계를 극복하고 시대적 환경 변화를 적극

159) 양재진(2008)은 근대적 의미의 복지정책을 '국민들의 생활상의 위험에 대한 법으로 정해진 일정한 사회적 급부를 제공하는 국민국가(the Nation State)의 공공정책'으로 정의내릴 경우, 한국의 복지정책 역사는 대한민국 정부수립 시기인 1948년이라고 하였다.

고려하며 보다 발전된 복지국가체제로의 전환을 꾀하기 위하여 국민기초생활보장제도를 도입하게 된다. 이를 위해 「국민기초생활보장법」이 1999년 9월 제정되고, 2000년 10월부터 시행되었다.

이 법은 사회안전망(social safety net)을 강조하면서 생산적 복지(generative welfare)를 추구하고 있다. 법의 내용에서는 기본원칙으로 최저생활보장의 원칙, 보편성의 원칙, 형평성의 원칙, 보충성의 원칙, 자활 지원의 원칙을 두고 있다.[160] 또한 실천원칙으로는 신청주의와 직권주의의 원칙, 자산조사와 실태조사의 원칙, 개별성의 원칙, 차등성의 원칙, 세대 단위의 원칙, 현금급여의 원칙, 재가보장의 원칙, 타 급여 우선의 원칙을 두고 있다(김승권 외[2000]).

즉, 최저생계비 이하의 수입원을 가지고 있는 모든 국민에게 최저생활을 보장하고, 자립·자활을 도모하는 것이다. 이를 위하여 소득인정액·근로유인·자활 지원 등의 새로운 개념을 법에 도입하였다.

국민기초생활보장제도의 시행으로 소득 기준 빈곤층 중 약 40%(2000년 기준)에 해당되는 수급 빈곤층에 대한 기초보장이 이루어졌다. 그러나 소득 기준 빈곤층의 약 60% 중 일부는 여전히 기초보장의 사각지대에 놓여 있으며, 자활사업은 근로제공을 조건으로 생계급여를 하고 있기 때문에 기대한 성과를 거두지 못하고 있다는 한계가 있었다. 따라서 참여정부는 부양의무자 기준은 재산의 소득환산제, 최저생계비와 함께 기초보장의 사각지대를 야기하는 주요 요인으로 인식하고 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준을 완화한 바 있다.[161]

또한 재산의 환산제를 시행(2003년)하여 수급자 선정의 형평성을 제고하고, 기초보장의 사각지대를 축소하였으며, 욕구별·범주별 부분급여를 확대함으로써 기초보장의 사각지대가 완화되고, 빈곤의 예방기능 및 탈수급에 부분적으로 기여할 수 있었다.

결과적으로 1987~2008년간의 연평균 기초보장예산 증가율은 약 22%였는데, 이 수준

---

160) 최저생활보장의 원칙에서 급여란 '건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것'임을 의미하며, 최저생활의 유지에 필요한 급여란 '인간의 존엄성을 유지하는 데 필요한 최소한의 급여'를 의미하며, '인격의 자유로운 계발'이라는 적극적 의미로 이해된다; 보편성의 원칙은 지급요건이 충족되는 한 기타 이유를 근거로 사회급여의 지급을 배제할 수 없다는 것이다; 형평성의 원칙은 사회급여 수급자의 선정과 사회급여 지급에 있어서 수급자의 필요성, 연령, 가구규모, 거주지역, 기타 생활여건 등을 고려하여 차별 취급하는 것을 의미한다; 보충성의 원칙은 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 급여를 보충하는 것을 의미한다; 자활지원의 원칙은 국민이 사회적 소외 및 빈곤구조로부터 탈피하지 못하고, '빈곤의 덫'에 빠지는 것을 예방함을 목적으로 하는 것이다(김승권 외[2000]).

161) 2000년 제정 당시 법(범위 설정)에서는 '수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'이었고, 「시행령」(판정기준 설정)에서는 '부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 120%보다 많은 자(가구)'라고 하였다; 2004년 3월 5일 1차 법 개정(범위)에서는 '수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족(2005년 7월 1일부터 시행)'으로 보완하였고, 2005년 12월 23일 2차 법 개정(범위 설정)에서는 '수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자'(2007년 1월 1일부터 시행)로 하였으며, 2006년 2월 22일 「시행령」 개정(판정기준 설정)에서는 '부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 130%보다 많은 자(가구)'로 보완하였다.

은 동 기간의 중앙정부 일반회계예산 증가율 약 12.16%와 중앙정부 복지예산 증가율 약 19.45%보다 높은 것이다. 그만큼 국민의 기초보장이 확대되었음을 시사한다.

공공부조제도의 발전은 최저생계비 수준의 상승에서 엿볼 수 있다. 4인 가구를 기준으로 최저생계비를 보면, 2000년의 92만 8,398원에서 2009년에는 132만 6,609원으로 약 43%가 증가하여 연평균 상승률 약 4.8%를 보였다.

사회복지분야에서 사회보험은 건강보험제도와 연금제도가 핵심이다. 이는 국민의 의료보장과 노후소득보장에 결정적인 역할을 하는 것으로, 한 사회의 복지수준을 결정짓는 중요한 잣대가 될 만큼 중요한 의미를 갖는다.

우리나라에서 건강보험제도는 1963년 말「의료보험법」제정으로 시작되었다고 할 수 있다. 그렇지만 사회보험으로서의 성격을 갖추지 못한 한계를 가지고 있었다. 1977년 500인 이상 사업장에 의료보험제도가 도입되었고, 1981년 100인 이상 사업장으로 확대되었으며, 1986년 5인 이상 사업장에까지 확대되었다.

또한 1988년에는 농어촌지역에 대하여, 1989년에는 도시지역에 대하여 의료보험이 실시됨으로써 1989년 전 국민 의료보험이라는 업적을 달성하게 되었다.

한국이 세계에서 가장 단기간인 불과 12년 만에 전 국민 건강보험을 정착시킨 성공사례로 평가(Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit[2005]; Ensor [1999])[162]받고 있음은 사회보험의 큰 성과를 단적으로 보여주는 것이다.

실제로 건강보험 적용인구는 제도 초기인 1977년에는 320만 269명으로 전체 인구의 8.79%에 불과하였으나 전 국민 건강보험이 도입된 1989년에는 3,999만 2,389명으로 전체 인구의 88.53%가 적용되었으며, 2006년에는 4,740만 9,600명으로 전체 인구의 98.16%에 달하고 있다.

그렇지만 문제점도 갖고 있는데, 이는 건강보험의 보장성 문제이다. 저부담 – 저급여 체계로 출발한 한국의 건강보험 보장성은 의료비에 대한 공적재원 지출에 의하여 파악될 수 있는데, 우리나라는 53%로 OECD 평균 72.7%보다 매우 낮은 수준이다. 반면, 본인부담 비중은 매우 높다(2005년 기준 37.7%).[163]

노후소득보장체계로서 사회복지의 중요한 역할을 하는 연금제도는 1960년 공무원연금에 이은 군인연금, 사학연금 등이 시행됨으로써 공무원・군인・사립학교 교직원 등을 대상으로 한 특수직역연금이 먼저 시작되었다. 정부는 일반 국민을 대상으로 한 노후소득보장체계를 구축하기 위한 논의를 1970년대에 시작하였다.

그렇지만 1973년 국회를 통과한「국민복지연금법」은 그해 말 제1, 2차 석유파동과 경제적 불황 등 사회적・경제적 여건의 미성숙으로 시행되지 못하였다. 이후 오랜 진통 끝에 1986년 12월「국민연금법」이 통과되면서 일반 국민을 대상으로 한 국민연금제도는

---

162) 1854년 세계 최초로 국가주도의 건강보험을 실시한 독일이 전 국민 건강보험 적용까지는 127년이 소요되었으며, 경제적으로 안정된 일본도 36년이 소요되었다.

163) 스위스(30.5%)와 폴란드(26.1%), 헝가리(24%)를 제외하면, 대부분 OECD 국가의 본인부담 비중은 20% 내외이다. 다만, 멕시코는 51.2%이지만 전 국민 의료보장체계를 갖추지 못하였기 때문에 논외로 하여야 할 것이다. 따라서 한국의 본인부담률이 가장 높다고 하겠다.

〈표 4-1〉 최저생계비의 연도별 추이

(단위: 원)

연도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2000	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2001	333,731	552,721	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868
2002	345,421	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809
2003	355,774	589,219	810,431	1,01,9411	1,159,070	1,307,304
2004	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680
2005	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
2006	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630
2008	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010	504,000	858,000	1,100,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435

〈표 4-2〉 건강보험 적용인구 추이

(단위: 명, %)

	1977	1980	1985	1988	1989	2000	2005	2006
총인구	36,411,795	38,123,775	40,805,744	42,869,283	45,092,991	47,008,111	48,138,077	48,297,184
적용인구	3,200,269	9,226,365	17,994,913	28,906,339	39,992,389	45,895,749	47,392,052	47,409,600
적용률	8.79	24.20	44.10	67.43	88.53	97.63	98.45	98.16

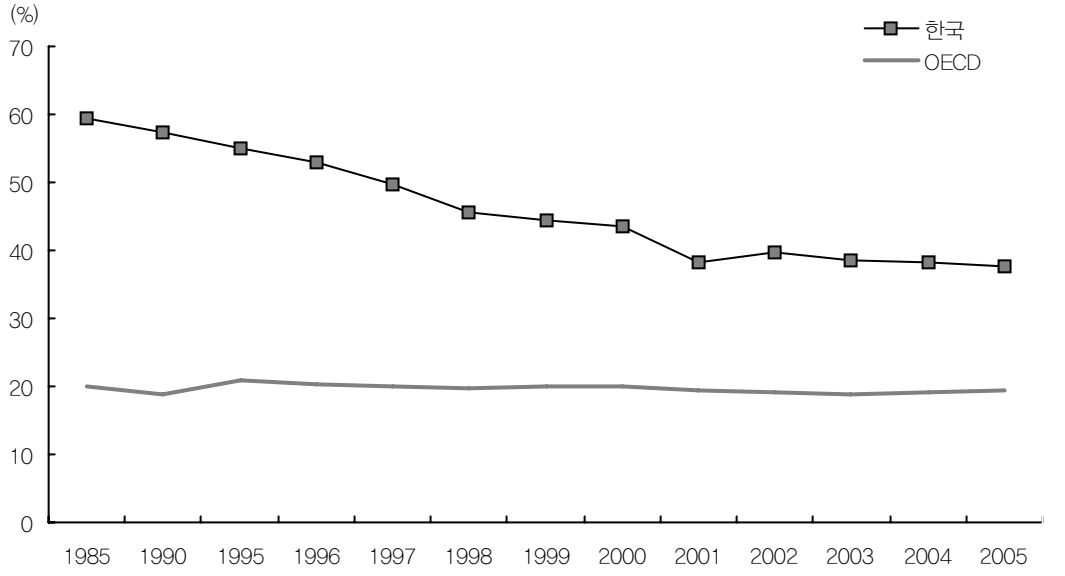
자료: 통계청, 『통계로 본 건강보험 30년』, 2007.

〈표 4-3〉 의료비 본인부담률 추이

연도	한국	OECD 평균
1985	59.3	19.9
1990	57.5	18.9
1995	54.9	21.0
1996	52.9	20.4
1997	49.6	20.0
1998	45.6	19.8
1999	44.4	19.9
2000	43.6	20.0
2001	38.3	19.5
2002	39.7	19.2
2003	38.4	18.8
2004	38.1	19.2
2005	37.7	19.5

자료: OECD, *Health Data*, 2007.

[그림 4-1] 의료비 본인부담률 추이



1988년부터 시행되는 결실을 맺게 되었다.

이는 국제수지의 흑자 전환, 외채 축소, 경제성장의 지속, 안정된 물가 등으로 경제적 여건이 갖추어졌을 뿐만 아니라 1960년대의 베이비붐 세대의 본격적인 노동시장 진입이 이루어지고 있었기 때문에 가능해졌다고 하겠다.

연금제도는 1992년 5인 이상 사업장으로 적용이 확대되었고, 1995년 7월에는 농어촌 지역으로 확대되었으며, 1999년 4월에는 도시지역 자영업자에게도 확대되었다.

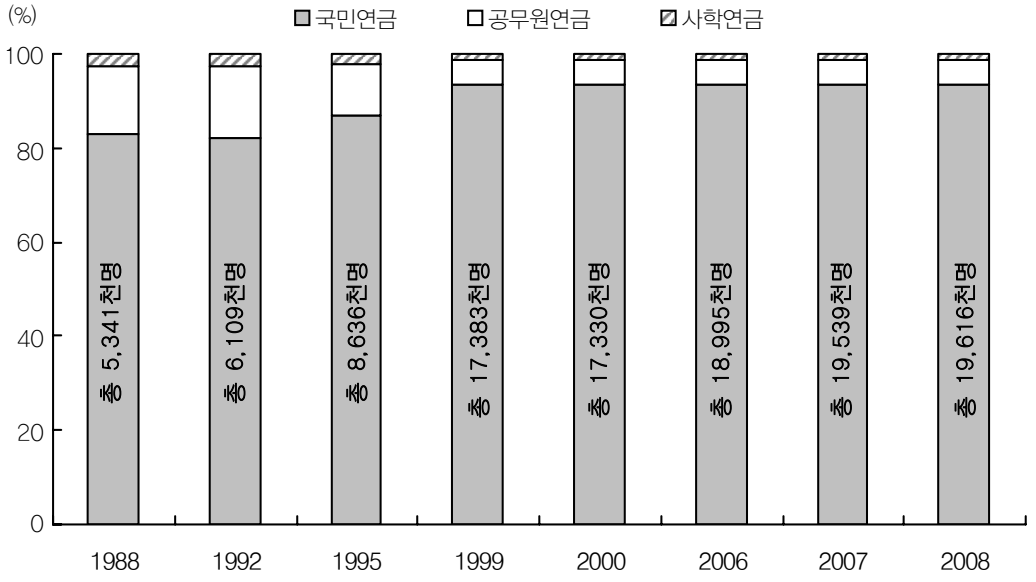
공적연금제도는 모두 재정불안정의 문제점을 갖고 있다. 특히, 일반 국민을 대상으로 한 국민연금제도는 고급여·저부담의 구조적 결함에 의한 장기적 재정불안정과 후세대의 과중한 부담, 계층 간 소득재분배기능 측면에서의 형평성 문제, 자영자 소득 파악의 어려움, 연금 미적용 계층 등 다양한 문제점을 노출시켜 제도개혁의 필요성이 제기되었다. 그럼에도 불구하고 공적연금제도의 조기도입은 한국인의 노후소득보장에 큰 기여를 하는 성과를 거두고 있다.

특수직역연금과 국민연금 가입자는 2008년 말 기준 총 1,962만명으로 총인구의 40.4%에 해당하며, 경제활동인구의 81.6%가 노령·장애·사망 등으로 소득의 중단 및 감소가 발생하는 경우 공적연금제도의 적용을 받을 수 있다.

실제로 국민연금 수급권자는 급증하고 있다. 1993년에 전체 수급권자가 1,746천명에 불과하였지만 2008년에는 10,904천명으로 증가하였다. 수급금액도 1993년 7,092억원에서 2008년 40조 5,412억원으로 엄청난 증가를 나타냈다.

인구구조의 변화로 인하여 전체 인구 중 노인인구의 비율은 급속도로 증가하고 있다. 이미 고령화사회에 진입하였고, 조만간 고령사회에 진입하게 될 것이며 세계에서 가장 짧은 기간에 초고령사회가 될 것으로 전망하고 있다.[164] 따라서 노인복지에 대한 관심의

[그림 4-2] 공적연금 가입자 추이



증대는 한국 복지사의 발전과정이라고 할 수 있다.

지난 60년간을 회고하면, 1950년대까지는 요보호 노인을 대상으로 한 노인보호를 위한 복지사업이 중심을 이루었고, 1960~70년대는 노인복지를 위한 기반이 조성되는 시대였으며, 1980~90년대가 되어서야 실질적인 노인복지가 확립되기 시작했다고 보겠다. 특히, 1981년 「노인복지법」의 제정은 노인복지제도의 기반을 마련한 계기가 되었음을 나타내는 것이며, 실제 이에 근거하여 노인복지사업을 시작하게 되었다.

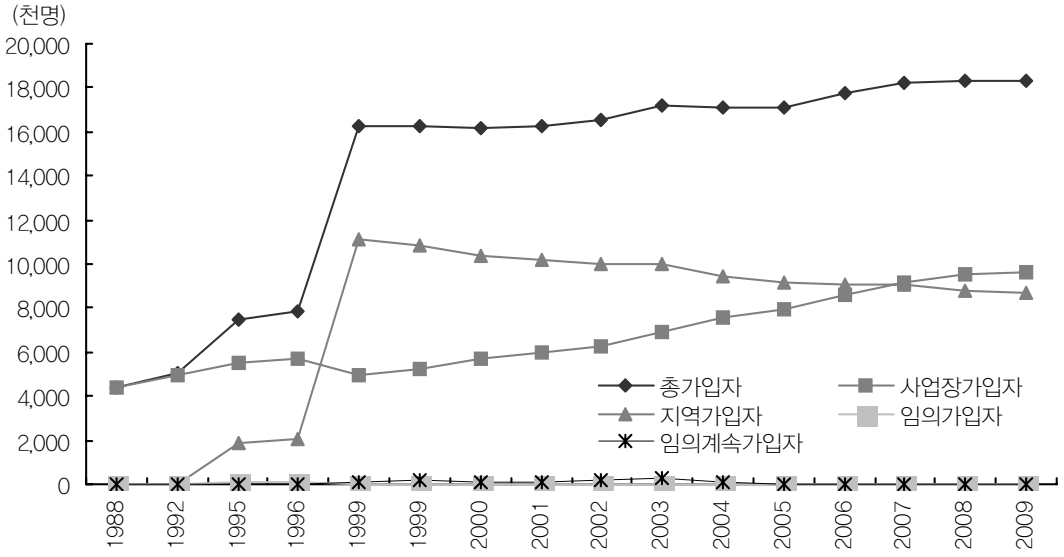
〈표 4-4〉 공적연금 가입자 추이

(단위: 천명)

연도	계	국민연금	공무원연금	사학연금
1988	5,341	4,433	767	141
1992	6,109	5,021	922	165
1995	8,636	7,497	958	181
1999	17,383	16,262	914	208
2000	17,330	16,210	909	211
2006	18,995	17,740	1,009	246
2007	19,539	18,267	1,022	251
2008	19,616	18,335	1,030	251

164) 전체 인구 대비 65세 이상 노인인구의 비율이 7%이면 고령화사회, 14%이면 고령사회, 20%이면 초고령사회로 간주하고 있다.

[그림 4-3] 국민연금 가입자 추이



〈표 4-5〉 국민연금 가입자 추이

(단위: 천명)

시기	총가입자	사업장가입자	지역가입자	임의가입자	임의계속가입자
1988. 12	4,433	4,431	–	1	–
1992. 12	5,021	4,977	–	32	11
1995. 12	7,497	5,542	1,890	49	16
1996. 12	7,829	5,678	2,086	51	16
1999. 04	16,269	4,993	11,113	34	129
1999. 12	16,262	5,238	10,822	33	169
2000. 12	16,210	5,676	10,419	34	80
2001. 12	16,278	5,952	10,180	30	116
2002. 12	16,499	6,288	10,005	27	179
2003. 12	17,182	6,959	9,964	24	235
2004. 12	17,070	7,581	9,413	22	55
2005. 12	17,124	7,950	9,124	27	24
2006. 12	17,740	8,605	9,086	27	22
2007. 12	18,267	9,149	9,063	27	27
2008. 12	18,335	9,493	8,781	28	33
2009. 04	18,329	9,606	8,659	29	36

〈표 4-6〉 국민연금 수급자 및 수급금액 추이

(단위: 명, 원)

	1993	2004	2005	2006	2007	2008
수급자	1,746	9,350	9,705	10,056	10,467	10,904
금액	7,092	212,326	248,175	291,777	343,604	405,412

더 나아가 노인복지가 범국가적 차원의 관심이 된 것은 노인인구 비율이 7%를 넘어서 고령화사회로 진입함과 동시에 저출산의 영향으로 급속한 고령사회로 진입할 것이라는 우려가 사회적으로 만연된 2000년부터이다.

노인복지사업이 본격적으로 시작된 시기부터 주요 사업을 살펴보면 다음과 같다. 1980년 70세 이상 노인을 대상으로 경로우대제가 도입되었으며, 1982년 2월부터 65세 이상으로 확대되었다. 1983년부터 무료노인건강진단제도가 실시되었고, 1986년에는 노인공동작업장이 설치·운영되기 시작하였다. 1990년부터는 노인승차권지급제도가 실시되었으며, 1991년부터 70세 이상 거택보호자 중 가구주 및 시설보호자 76천명을 대상으로 월 1만원을 지급하는 노령수당지급제도를 도입하였다. 하지만 승차 거부 등의 부작용이 발생됨에 따라 노인승차권지급제도를 1996년에 현금지급제도인 노인교통비로 전환하였다.

정부는 1997년을 '노인의 날'로 제정하였고, UN이 1999년을 '세계 노인의 해'로 지정하면서 노인에 대한 사회적 관심이 급증하게 되었다. 이에 1999년 10월 26일 노인복지장기발전계획을 마련하였고, 2002년에는 노인보건복지종합대책을 수립하였다. 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략을 2004년에 수립하였으며, 2005년에는 「저출산고령사회기본법」이 제정되고, 제1차 저출산고령사회기본계획이 발표되었다. 또 하나 획기적인 정책은 2008년 7월에 노인장기요양보험제도가 도입되었다는 사실이다.

또한 기존의 경로연금은 2000년 지급대상자 확대, 2007년 1월에는 지급액과 지급대상의 획기적 확대 등을 주요 내용으로 하는 기초노령연금제도로 확대되었다.

한국에서 장애인복지의 본격적 발전은 1980년대부터이다. 이 시기 장애인복지 패러다임은 분리와 보호, 재활 패러다임에서 사회통합을 지향하는 방향으로 발전하였다고 볼 수 있다. 특히, '세계 장애인의 해'로 지정된 1981년은 우리나라 장애인복지를 위한 최초의 법률인 「심신장애자복지법」이 제정되어 비로소 장애인복지가 발전의 동기를 갖게 되었다. 1998년에는 서울올림픽 개최에 이어 장애인올림픽을 개최하게 되었다. 이러한 과정에서 장애인을 위한 사회적 관심이 증대되고, 장애인복지의 급격한 발전이 도래된 것이다. 경제적으로 취약한 상태에 있는 이들에 대한 경제생활 안정을 위하여 수당, 세제감면 및 할인제도 등이 실시되었고, 의료재활·직업재활·지역사회재활·교육재활 등 전문적 재활사업이 더욱 발전하였다. 또한 장애인이 사회생활을 하는 데 제약을 받아왔던 물리적 접근권을 확보하기 위한 편의시설도 많이 설치되었다.

장애인복지의 발전에 영향을 준 것으로 장애인 개념의 변화를 들지 않을 수 없다. 이는 장애범주의 확대를 의미하는 것이다. 장애에 대한 용어를 정의하려는 시도는 1970년대 중반부터 UN과 세계보건기구(WHO)에 의해 이루어져왔다.[165] 우리나라의 장애 정의

165) 1975년 UN 총회에서 결의한 장애인 권리선언에 의한 장애인의 개념은 "선천적이든 후천적이든 신체적·정신적 능력의 불완전으로 인하여 일상의 개인적 또는 사회적 생활에 필요한 것을 자기 자신으로서는 확보할 수 없는 사람"을 의미한다; WHO는 국제장애분류(International Classification of Impairment, Disabilities, and Handicaps: ICIDH)에서 장애를 세 가지 차원, 즉 심신의 손상(impairment), 손상으로 인한 기능적 제한인 능력장애(disability), 장애의 사회적 결과인 불리(handicap)로 정의한 이래 UN의 각종 선언에서 장애의 개념으로 받아들이고 있다.

는 「장애인복지법」(제2조)에 의하고 있는데, "신체적・정신적 상태로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령이 정하는 장애정의 종류 및 기준에 해당하는 자"이다. 장애범주는 크게 신체적 장애(외부신체기능장애와 내부기관장애)와 정신적 장애로 구분되며, 장애유형에는 지체장애・뇌병변장애・시각장애・청각장애・언어장애・지적장애・자폐성장애・정신장애・신장장애・심장장애・간장애・호흡기장애・간질장애・장루・요루장애의 15개가 있으며, 장애등급은 1~6등급으로 되어 있다.

국민의 정부는 장애인복지를 확대한 시기이다. 1998년 12월 9일 정부는 대통령이 서명한 '한국 장애인 인권헌장'을 제정・선포하였다.[166] 이는 UN의 '장애인 인권선언(1975년)'을 근거로 우리나라의 특수성을 감안한 장애인 인권헌장이라는 점에서 큰 의미가 있다. 1998년에는 '장애인복지발전5개년계획'이 수립되었으며, 2000년 1월 12일에는 「장애인고용촉진및직업재활법」 개정이 이루어졌다. 그리고 '제2차 장애인복지발전5개년계획(2003년)' 수립, 「교통약자의이동편의증진법」(2005년) 제정, 「장애인차별금지및권리구제에관한법률」(2007년) 제정 등이 이루어졌다. 따라서 2003년 이후는 1990년대 말부터 시작된 이동권・교육권・차별철폐・자립생활운동 등 장애인들의 권리 확보를 위한 운동이 활발해지면서 소기의 성과를 거둔 시기라고 하겠다.

1990년대 후반 자립생활 패러다임이 유입되기 시작하면서 이슈화된 장애인 활동보조지원서비스가 2007년부터 '중증장애인 활동보조지원사업'으로 본격적으로 시작되었다.[167] 2006년에는 UN '장애인 권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)'을 채택하였고, 2007년에는 「장애인복지법」 개정이 이루어졌는데, 기존 법과 달리 중증장애인 자립생활 지원, 활동보조서비스 지원, 여성장애인 권익보호 등이 추가되었고, 장애수당과 장애인 보조기구 등의 복지서비스를 확대한 것이다.

「장애인차별금지및권리구제에관한법률」이 제정운동 6년 만인 2007년 결실을 맺었다. 특히, 장애인의 권리를 회복하려는 UN 장애인권리협약(이하 권리협약)이 2008년 같은 해에 시행・발효되어 장애인복지의 역사적 전환기를 맞게 되었다고 하겠다. 또한 2008년에는 '제3차 장애인정책발전5개년계획(2008~12년)'이 수립되었는데, '장애인의 권리에 기반을 둔 참여 확대와 통합사회 구현'을 기본방향으로 장애인복지 선진화, 장애인의 경제활동 확대, 교육문화 증진, 사회참여 확대를 주요 추진과제로 선정하였다(관계부처합동[2008]). 2010년 현재 논의가 진행 중인 장애인장기요양제도, 장애인연금제도 등의 결과에 따라 향후 한국 장애인복지의 발전을 가늠할 수 있을 것으로 판단된다.

---

166) '장애인 인권헌장'은 장애인이 누려야 할 기본적인 권리와 장애인 사회참여, 평등을 통한 사회통합의 원칙을 제시하고, 일반 시민과 더불어 살아갈 수 있는 사회를 만들기 위한 기본원리를 제시하였다.

167) 장애인의 자립생활 지원을 위한 장애인 활동보조서비스는 장애인의 자립을 달성하기 위한 지원의 하나로, 활동보조인을 통해 일상생활 전반에 필요한 활동을 포괄적으로 보조하는 것이다. 일상생활에 대한 장애인 스스로의 선택권과 자기결정권을 보장함으로써 중증장애인의 지역사회 내 통합과 사회참여를 목적으로 시작되어 지난 30년간 미국・호주・유럽 및 일본 등 전 세계적으로 장애인의 권리 및 인권신장과 장애인의 사회참여 증대에 크게 기여하였다.

UN 장애인권리협약에 앞서 역사상 가장 많은 수의 국가가 가입한 국제조약으로 평가받고 있는 UN 아동권리협약이 1989년 11월 20일 UN 총회에서 만장일치로 채택되었으며, 한국은 1991년에 가입하였다. 협약에 의하여 매 5년마다 제출하도록 되어 있는 국가보고서는 1차와 2차에 이어 2008년 12월에는 3, 4차 통합 국가보고서를 제출하였다. 동 협약의 성실한 이행을 위한 모니터링의 일환으로 국무총리실 소속의 국가정책연구기관인 한국보건사회연구원에 아동권리모니터링센터를 2006년 10월 24일부터 설치·운영하고 있으며, 아동권리옴부즈퍼슨(성인 21명, 아동 10명)을 위촉하여 운영하고 있어 아동권리 증진을 위한 한국 정부의 노력을 엿볼 수 있다(김승권 외[2007, 2008, 2009]).

한국의 보육사업은 광복 후에는 극빈자녀에 대한 임시구호적 성격으로 아동 탁아사업이 실시되었고, 1961년 「아동복지법」이 제정됨에 따라 탁아사업을 추진하게 되었다. 1982년에는 「유아교육진흥법」을 제정하여 탁아시설과 유치원을 새마을유아원으로 통합하여 확대 설치를 추진하였다. 그렇지만 이때까지의 보육사업은 성과를 거두었다는 평가를 받지 못하고 있으며, 본격적인 개시는 1990년 「영유아보육법」 제정과 함께라고 하겠다. 특히, 1990년대부터는 경제발전과 함께 여성의 사회진출이 본격화되면서 여성취업 지원 측면에서 보육사업의 중요성이 강조되었다. 뿐만 아니라 영유아의 권리적 측면에서 건강한 성장과 발달에 관심을 갖게 됨으로써 보육은 여성복지·아동복지·가족복지·출산 지원책 등과 직·간접적으로 연결되는 중요한 위치에 자리 잡게 되었다. 특히, 참여정부 시기에는 저출산대책의 일환으로 다양한 보육정책이 적극 개발되었고, 정부가 아이를 키워주겠다는 의지를 표방하기도 하였다. 이러한 정책의 발전과정에서 나타난 주요 내용을 요약하면 보육료 지원 확대, 국공립보육시설 확충, 시설보조금 지원 및 영아 기본보조금제도 도입, 보육인력 자격제도 도입, 평가인증제도 도입, 보육서비스 이용권제도 및 통합정보시스템의 구축 등이며, 이를 통해 보육의 양적 및 질적 확대를 도모하여 왔다.

2006년부터는 사회서비스에 대한 관심이 증대되기 시작하였다. 이는 사회투자국가 원리에 입각한 것으로 한편으로는 '일자리 창출'을, 다른 한편으로는 '다양한 서비스 확충'이라는 목적을 가지고 추진되었다. 사회복지서비스가 절대적으로 부족하였던 한국 사회에서 사회서비스의 확충은 국민의 복지체감도를 증대시키고 저소득층의 생활을 지원하는 제도로서 큰 의미를 갖는다.

2009년부터는 지속적인 성장동력으로 미래세대를 위한 투자를 증가시키는 다양한 복지정책을 추진하고 있다. 특히, 아동과 청소년에 대한 복지 재정이 증가하면서 이들의 권리증진을 위한 노력을 배가(倍加)시키고 있음은 한국 복지의 한 단계 상승을 도모하는 것이다.

2. 시대별 사회복지의 변화

사회복지분야의 전반적인 시대 구분의 큰 틀은 다음의 4단계로 나누어 발전과정을 논의한다. 일제강점기, 미군정기, 6・25 전쟁 등의 역사적 혼란의 시대로 경제개발5개년계획 수립 이전인 1961년까지의 기간인 '사회복지 태동기', 경제개발5개년계획 수립연도인 1962년부터 유신시대 이전인 1971년까지의 기간인 '사회복지 기반 조성기', 유신시대인 1972년부터 국민투표에 의하여 선출된 정부가 들어서기 이전 1987까지의 기간인 '사회복지 확충기', 1988년부터 1997년까지의 '사회복지 성숙기', 마지막으로 1998년 이후 성장과 분배에 대한 본격적 논의가 이루어진 '사회복지 정립기' 등으로 구분할 수 있다.

가. 사회복지 발전의 태동기: ~1961년 중반

1) 일제강점기의 사회복지

일제강점기 사회복지의 가장 큰 특징은 조선구호령이다. 조선구호령이 한국 복지에 큰 의미를 갖는 것은 이 법이 1961년 「생활보호법」이 제정되기까지 공공부조의 근거가 된 기본법으로서의 성격을 갖기 때문이다. 구호대상의 범위로 65세 이상의 노쇠자, 13세 이하의 어린이・임산부, 불구폐질・상병 그 밖에 정신 및 신체 장애로 인하여 근로를 하는 데 지장이 있는 자이다. 구호내용은 생활부조・의료・조산・생업부조 등의 네 가지였고, 부분적으로 장제부조도 제공하였다. 그런데 국민에 대한 국가의 의무를 법률적으로 명시하고 있지만 명문규정에 지나지 않았으며, 강점에 대한 한국인의 감정과 분노의 표출을 억제하기 위한 정치적 목적으로 이용되었다는 비판을 받았다. 따라서 일제강점기하에서 시작된 한국의 공공부조제도는 근대적 사회보장제도 가운데 가장 오랜 역사를 갖고 있다는 의의를 찾을 수 있지만 목적의 순수성에서 의미가 퇴색되었음은 분명하다.

1921년 서울에서 태화기독교사회관이 탁아 프로그램을 개발함으로써 시작된 보육사업도 일부 기관에서 탁아소를 설치・운영하고 복지관 프로그램의 하나로 실시하는 등 극히 일부에서 탁아사업을 실시하였다. 그러나 이는 극빈자녀에 대한 임시구호적 성격을 벗어나지 못하였다.

2) 미군정하의 후생국보 제3호 등

미군정은 1945년 10월 27일 「군정법령」 제18호에 근거하여 '보건후생국'을 설립하였다. 또한 1946년 1월 12일 후생국보 제3호를 발표하여 공공구호 대상자를 명시하였다. 그 대상자는 65세 이상인 자, 6세 미만의 부양할 아동을 가진 여자, 13세 미만의 아동, 불치병자, 원조를 요하는 분만여성, 정신적 결함자 등이었다.

보건후생국은 1946년 3월 2일에 '보건후생부'로 승격하여 업무영역을 확대하였다. 동년 9월 18일 법령 제112호로 「아동노동법규」를 공포・시행하여 아동의 노동을 보호하였다. 이어서 1947년 5월 16일에는 과도정부 법령 제4호로 「미성년자노동보호법」을 제정

· 공포하여 미성년자를 유해하거나 위험한 직업 또는 과중한 노동으로부터 보호하여 아동의 건전한 발육과 정당한 이익을 보장하도록 하였다.

이 시기 사회복지분야의 입법적 특성은 무계획적이었고, 단기계획이었으며, 혼란기 및 과도기적 시기에 대처하기 위한 소극적 · 수동적 · 단편적 · 임시방편적인 성격을 강하게 가지고 있었다고 판단된다.

3) 광복 이후의 사회복지

6 · 25 전쟁 후 경제개발5개년계획이 수립된 1961년 중반까지의 사회복지는 엄청난 충격의 사회불안정으로 인하여 피난민과 고아 등에 대한 응급구호사업이 주류를 이루었다. 즉, 사회복지 전반에 대한 제도적 마련이 미흡하였고, 각 분야별로 독립된 영역의 사업을 추진하기보다는 국가적인 응급상황을 고려하여, 시혜적이며 구호적인 성격에서 복지의 개념이 도입되었다고 볼 수 있다.

무엇보다도 「제헌헌법」 제19조는 국민의 생존권을 보장하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 동법은 "노령, 폐질, 기타 노동능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다"라고 하였다. 1953년 5월 근로자보호를 위한 「근로기준법」이 제정되었고, 1956년에는 어린이 헌장이 제정 · 선포됨으로써 아동의 밝고 건전한 육성을 중요시하였다.

복지행정체계를 살펴보면, 미군정 시의 보건후생부와 노동부를 1946년 3월에 통합하여 사회부로 개칭하였고, 1949년 3월에는 보건부를 사회부에서 독립시켰다가 다시 1955년 2월에 보건사회부로 통합하였다. 또한 사회복지전문인력 양성소인 '국립중앙사회사업종사자 훈련소'를 창설하였다.[168]

빈곤 · 아동 · 부녀 · 장애인 등을 대상으로 제한적 접근에 의한 복지를 추진한 기간이며, 특히 국가 차원이 아니라 민간복지시설이나 외국의 원조단체 · 종교단체가 중요한 역할을 수행하였다. 1950년 「군사원호법」, 1951년 「경찰원호법」, 1952년 「전몰군경과상이군경연금법」이 제정되어 상병 군인, 상병 경찰 및 그 유족에 대한 생계부조 · 직업보호 · 수용보호 등의 형태로 군이나 경찰의 특수집단을 위한 제도가 마련되기 시작하였다.

나. 사회복지 기반 조성기: 1961~71년

1961년 군사정변에 의하여 군부가 집권하면서부터 유신정권이 시작되기 전 시기인 1971년까지는 군사정부와 제3공화국 시대이다. 경제개발5개년계획을 수립하여 경제성장을 최고의 국정지표로 설정하였다. 5 · 16 군사정변에 의해 정권을 잡은 군부는 정권창출의 명분과 민심안정을 위하여 '시급한 민생고 해결'이라는 슬로건 아래 국가종합개발정책으로 '제1차 경제개발5개년계획'을 수립하였다. 그 후 발족한 제3공화국은 절대빈곤 탈피

168) 이 훈련소는 뒤에 국립중앙사회복지연수원으로 개칭되었다.

를 위하여 경제개발에 박차를 가하였다. 이러한 과정에서 경제개발은 사회개발에 우선시 될 수밖에 없었으며, 결과적으로 사회복지는 뒷전으로 밀렸다.

이 시기는 정치적 과도기와 혼란기임에도 불구하고 국민의 인간다운 생활을 도모하고, 사회보장제도의 확립과 효율적인 발전을 기할 수 있는 최소한의 근거를 마련한 사회복지 관련 모법(母法)이 태동하였으며, 한국의 사회복지에 필요한 법이 봇물처럼 쏟아졌다. 예를 들면, 「사회보장에관한법률」, 「생활보호법」,[169] 「사회복지사업법」, 「아동복리법」, 「공무원연금법」, 「군사원호보상법」, 「선원보험법」, 「산업재해보상보험법」, 「의료보험법」, 「재해구호법」 등이 입법되었다.

특히, 국민의 인간다운 생활을 도모하기 위한 사회보장제도의 확립과 효율적 발전을 도모함을 목적으로 하는 사회복지 관련법으로서 가장 기본적 성격을 갖는 「사회보장에관한법률」을 제정하였고, 수십 년간 한국의 공공부조를 규정하여 온 조선구호령을 폐지하고 「생활보호법」을 제정하였다. 하지만 「생활보호법」은 한국 사회복지의 전 영역에 걸쳐 그 제도적 발판을 마련한 중요한 계기가 되었음에도 불구하고 빈곤의 책임을 개인과 가족[170]에게 돌리는 잔여적・시혜적 차원에 머물렀다는 비판을 받은 것도 사실이다. 또한 사회복지사업의 기본적 사항을 규정한 「사회복지사업법」을 제정하였고, 「아동복리법」이 제정・공포됨으로써 아동의 복리를 증진시키려는 사업으로 발전하기 위한 보육사업의 제도적 발판이 마련되었다.

노인복지의 경우 제도적 기반은 아직 마련되지 못하였다. 단지, 「생활보호법」 제3조와 제25조에 기초하여 생활능력이 없는 65세 이상 무의탁 노인을 대상으로 한 노인보호사업이 전개되었을 뿐이다. 하지만 1960년대 말부터 인구구조의 변화에 따라 노인에 대한 사회보장제도의 필요성이 인식되기 시작하여, 1968년 사회보장심의위원회가 '사회개발의 기본구상'을 제출한 것을 시작으로 「노인복지법」 제정, 연금제도 마련, 진료시설 확충, 노인복지센터 설립, 노인 취업기회 제공, 퇴직연한 연장, 경로일 제정 등에 관한 제안들이 도출되었다. 그러나 이러한 제안은 경제발전 논리에 의하여 정부의 관심을 받지 못하였으며 노인복지에 대한 투자는 소비적 투자로 인식되어 실현되지 못하였다.

또한 이 시기는 UN이 발표한 '정신지체인의 권리에 관한 선언(1971년)'으로 장애 및 장애인에 대한 관심이 국제적으로 시작된 시기라고 할 수 있다. 우리나라 또한 경제개발 5개년계획에 부응함으로써 1963년 「산업재해보상보험법」을 제정해 산업재해 장애인에 대한 지원을 하기 시작하였고, 이와 관련하여 1971년 노동청 산하 산업재활원직제가 공포되어 직업훈련을 실시하기도 하였다.

그런데 이 시대의 복지 관련 입법과 관련하여 특이한 점으로 신섭중 외(1999)는 다음

---

169) 「생활보호법」 이전에는 조선구호령이 1944년 3월 1일 제정・공포되어 과도기적 구호법령으로 존재하다가 「생활보호법」(법률 제913호, 1961. 12. 30) 부칙에 의하여 폐지되었다.

170) 생활보호제도에서는 가구원 중 한 사람이라도 근로능력이 있으면 자활보호대상자로 분류하여 현금지원(생계급여)을 하지 않았다. 이러한 법의 근저에는 근로능력이 있음에도 불구하고 가난한 것은 게으르기 때문이고, 경제가 성장하면 분배는 자연스럽게 이루어진다는 논리(trickling-down effect)가 밑바탕에 깔려 있었다.

세 가지를 제시하였다. 첫째, 공적부조제도의 난립 입법화, 둘째 경제개발계획과 사회보장제도를 병행하되 사회보험 중에서 실시가 용이한 계층을 위한 선택 입법, 셋째 투표를 의식한 무질서한 복지 목적사업의 설정과 정책실현 가능성을 무시한 복지 입법이라고 하였다.[171]

종합적으로 판단하면, 이 시기의 사회복지입법에 대한 평가는 상반되게 나타난다. 그 중 하나는 사회복지 입법의 대량 발생은 그동안의 사회복지 관련 구제사업을 체계화시키는 등 복지발전의 기틀을 마련하였다는 긍정적 입장이다. 또 다른 하나는 이와 상반되는 견해로 졸속 입법이며, 기존 구제 수준을 넘어서지 못하는 형식적 제도 마련일 뿐이어서 복지발전에 실질적으로 기여하지 못했다는 부정적 입장이다.

다. 사회복지 확충기: 1972~87년

이 시기는 정치적으로 매우 불안정하였으며, 제1차 및 제2차 경제개발계획의 추진과정에서 많은 사회적 문제점이 표출됨으로써 이에 적극적으로 대처하지 않으면 안 될 사회환경이 조성되었다. 따라서 사회복지는 외연을 확대하면서 더욱 확충되지 않을 수 없게 되었다. 결론적으로 이 기간은 한국의 사회복지가 본격적으로 확충되는 단계로 접어든 시기라고 할 수 있다.

제4공화국과 제5공화국의 시대인 이 기간의 초기는 대외적으로 복잡한 냉전체제로 전환됨으로써 국내적으로는 유신체제가 탄생되었으며, 제1차 및 제2차 경제개발5개년계획의 추진과정에서 나타난 많은 사회적 문제에 대처하기 위한 준비를 시작하였다. 즉, 소득격차의 심화와 상대적 빈곤층의 대량 발생, 인플레이션, 지역 간 불평등 가속화 등 사회정책에 보다 많은 관심을 갖지 않으면 안 될 시대적 여건을 가지고 있었다. 따라서 정부는 기존의 경제개발계획을 수정하여 사회개발정책을 병행하는 패러다임 전환을 꾀하였다. 특히, 제5공화국은 사회목표를 '복지사회의 구현'에 두었기 때문에 한국 역사상 사회복지에 대한 논의가 가장 성숙된 시기였다고 하겠다.[172] 이는 산업화로 인해 경제가 발전함에 따라 국민의 생활수준이 향상되어 이에 따른 빈부격차, 그리고 상대적 빈곤감과 정치적 혼란이 가중됨으로써 이에 대한 대응책으로 사회복지가 발전되었다고 볼 수 있다.

「개정헌법」 제32조 제2항에서 사회복지에 대한 국가책임을 더욱 확고히 하였다. 이는 "국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다"고 명시한 것에서 짐작할 수 있다. 복지 입법과정을 살펴보면, 새롭게 제정된 것으로 「사립학교교원연금법」, 「국민복지연금법」,[173] 「의료보호법」, 「공무원및사립학교교원의료보호법」, 「사회복지사업기금법」,

171) 예를 들면, 1963년 12월 16일에 제정된 「의료보험법」은 국민의 질병·부상·분만 또는 사망 등에 대하여 보험 급여를 실시함으로써 국민보건을 증진시키고 사회보장의 증진을 도모하려는 목적으로 하지만, 강제가입 조항이 없어 유명무실한 제도라고 하겠다.

172) 제5공화국의 국정지표는 복지사회의 건설과 함께 민주주의 토착화, 정의사회 구현, 교육혁신 및 문화창달 등으로 설정하였다.

173) 실제로는 사문화된 법으로, 1988년 「국민연금법」으로 개칭되었다.

「심신장애자복지법」, 「노인복지법」, 「국민연금법」, 「최저임금법」 등이 있다. 또한 개정을 단행한 주요 법으로는 「아동복지법」, 「사회복지사업법」, 「생활보호법」 등이 있다. 특히, 이 시기에는 종전과 달리 사회복지서비스와 관련된 주요 법이 제정되었음은 큰 의미가 있다.

구체적으로 살펴보면, 1973년의 「국민복지연금법」은 제1차 석유파동으로 어려워진 경제사정으로 인하여 시행이 무기한 연기되었고, 현재의 국민연금제도는 1986년 「국민연금법」의 제정을 통해 1988년 도입하게 되었다. 도입 당시 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 실시하였다.

또한 1976년 12월 「의료보험법」 제2차 개정을 통해 1977년에 의료보험제도가 최초로 도입되었다. 당시 정부는 생활보호자에 대한 의료보호사업을 실시하였으며, 의료보험제도의 적용범위는 상시 500인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 근로자와 사용자를 당연적용 피보험자로 규정하였다. 1981년 제1차 지역의료보험이 시범사업으로 시작되었으며, 의료보험의 대상이 100인 이상 사업장으로 확대되었다. 이 시기 의료보험제도의 도입은 보험가입자의 요구에 의한 것이 아니라 국가주도적인 제도 도입이었다는 특성을 가진다고 볼 수 있다.

한편, 1977년 「의료보호법」의 제정과 1982년 「생활보호법」의 전면 개정이 이루어졌다. 「의료보호법」의 제정으로 빈곤층에 대한 의료보호가 실시되었으며, 「생활보호법」 전면 개정을 통해 교육보호와 오늘날 근로연계복지의 성격을 갖는 자활보호를 비롯해 보충성의 원리가 명문화되었다. 그러나 이 두 시기의 공공부조제도는 생존권 보장의 원리, 무차별 평등의 원리, 국가책임의 원리 등을 실행시킬 법적 효력이 매우 약했으며, 그 원리상 조선구호령의 연장선에 있었다고 평가할 수 있다.

1978년에는 복지 측면에서 '심신장애자 종합복지대책'을 보건사회부에서 발표하였다. 이는 정부 차원에서 장애인 대책의 필요성을 인식하기 시작한 것이라고 할 수 있는데, 본 대책은 주로 시설보호에 한정되어 있었으나 기존 시설에서의 단순보호 차원을 벗어나 재활을 위한 각종 치료를 도입하여 시설보호의 수준을 향상시켰다는 점에 의의가 있다고 하겠다. 이후 1980년대는 우리나라 장애인복지제도의 본격적인 도입기라고 할 수 있는데, 정부는 1988년의 '장애인올림픽'에 앞서 1985년부터 1987년까지를 '장애인복지시설 현대화사업3개년계획 기간'으로 설정하여 시설의 현대화를 도모하였다. 또한 같은 해에 장애자복지대책위원회를 설치하여 장애인복지종합대책안(1986년)을 마련・시행하게 되었으며, 1987년에는 장애인등록 시범사업을 실시하였다. 따라서 이 시기는 국제적인 장애인 인권의식 향상에 따른 영향 및 정권의 정당성 확보 차원에서 마련된 '장애인올림픽'을 앞두고 국제적인 시선을 의식하여 각종 관련법이 제정되고, 시설의 현대화와 직업재활 대책에 관심을 가지기 시작하였다(권선진[2007]).

또한 「노인복지법」이 제정되기 이전에는 연금보험이나 공적부조 등을 통하여 사회적 관심대상으로 부각된 노인을 대상으로 한 서비스가 산발적으로 수행되었으나, 1981년 6월 「노인복지법」이 제정됨에 따라 법적 기반이 마련되었다. 정책수행조직의 기초 마련이라는 측면에서 볼 때 1981년 11월에 보건사회부(현 보건복지가족부) 내에 가정복지과 노인복지계가 신설되어 가정복지의 일부로써 노인복지정책이 수립 및 수행되었다. 1982년

철도・지하철・고궁・목욕・이발 등 8개 업종에 대하여 65세 이상의 노인을 대상으로 경로우대제가 실시되었고, 1983년부터 무료노인건강진단제도가 실시되었다. 「노인복지법」은 그 후 사회 변화에 대응하기 위하여 1984년 12월 15일에 일부 자구 개정이 이루어졌다.

라. 사회복지 성숙기: 1988~97년

서울올림픽이 개최되었던 1988년부터 1997년까지는 사회복지제도의 성숙기로 그동안 시행되어왔던 여러 분야의 제도들이 개정・보완되어 보다 적극적인 형태의 복지제도가 하나씩 형성되기 시작하였다. 1989년 7월에는 도시지역의료보험이 도입되어 자영업자와 5인 미만 사업장의 근로자를 포괄하게 되었다. 1977년은 의료보험제도 도입 후 12년 만에 전 국민 의료보험을 달성하였고, 보험료 납부능력이 부족한 저소득층에게 의료급여가 실시된 것을 시작으로, 전 국민 의료보장체계가 완성되었다고 할 수 있다. 한편, 이 시기는 장애인복지가 본격적으로 발전한 것과 동시에 노인복지정책 수행기반이 마련되고, 구체적인 노인복지 제 규정과 사업이 실시된 시점을 기준으로 분류될 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 1988년 서울올림픽과 제8회 장애인올림픽 개최를 위해 4년 동안 도로・공항・경기장・선수촌・교통시설 등의 편의시설 정비가 착수되어 도로의 단차 없애기, 특수차량 보급, 화장실 개조, 승강설비 정비, 기타 접근성 보장을 위한 작업이 진행되었다. 정부는 1984년 1월 20일 총 450억원을 들여 경사로 등 장애인을 위한 각종 편의시설을 연차적으로 설치하기로 하였고, 이 대회를 계기로 국민의 장애인에 대한 인식이 많이 개선되었다. 또한 그동안의 경제개발과 서울올림픽 및 장애인올림픽 개최를 계기로 장애인복지 욕구에 따른 장애인복지종합대책을 수립하여 체계적인 장애인복지의 제도적 틀을 재정비하였고, 재가장애인을 대상으로 서비스 확대를 도모하였다. 구체적으로 1989년 「심신장애자복지법」을 「장애인복지법」으로 개정, 1990년에는 장애인들의 직업안정을 원활히 하고 사회적 참여를 신장시킬 목적으로 「장애인고용촉진등에관한법률」을 제정하여 1991년부터 시행하였다. 이 법에서는 국영기업체와 300인 이상 민간기업체 고용인의 2%를 장애인으로 고용할 것을 의무화하는 의무고용제도가 처음 도입되어 장애인의 경제적 지원이 시작되었다고 볼 수 있다.

한편, 1981년 가정복지과 노인복지계의 주관으로 노인복지정책이 수립 및 수행되어오다가, 1990년에 비로소 노인복지과가 신설됨으로써 마침내 노인복지가 독립된 정책영역으로 정립되어 수행될 수 있는 행정적 기반이 마련되었다. 이와 관련하여, 1987년에 재가노인복지 시범사업이 실시되기 시작하였고, 1989년부터 노인을 대상으로 한 경제적 지원조치의 차원에서 노령수당지급제도가 실시(70세 이상 거택보호자 중 가구주 및 시설보호자 76천명, 월 1만원 지급)되었다. 또한 실비노인요양시설 설치 및 관리운영규정 제정(1988. 9. 5), 경로당등록관리규정 제정 및 운영비 지원(1989. 3), 노인승차권지급제도 실시(1990년) 등 새로운 사업들이 실시되었다. 「노인복지법」은 1993년 12월 27일에 3차 개정되었는데, 주요 내용으로는 유료노인복지사업에 민간기업체나 개인의 참여를 허용함으로써 노인복지사업의 공급 기반이 다양하게 확충되도록 하였다. 또한 일반 가정에서 생

활하는 노인들에게 생활 지원 및 각종 서비스를 제공하고자 재가노인복지사업의 실시 근거를 마련하였다. 그런데 이와 같이 개정된 「노인복지법」은 소득보장이나 의료보장 등에 있어서 많은 제한점을 갖고 있다는 지적에 따라 1997년 8월 22일에 4차로 개정되었다.

한편, 1992년에는 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 실시되었던 국민연금제도를 5~9인 사업장 근로자를 대상으로 확대적용하였고, 1995년에는 군지역에 있는 미가입계층인 농어민과 자영업자, 그리고 5인 미만 사업장 근로자 등을 대상으로 적용하는 등 점진적인 국민연금의 확대가 이루어져왔다. 1997년 김영삼 정부가 시작됨에 따라 국민연금제도개선기획단이 발족된 후, 국민연금의 구조적 개혁과 도시지역 확대가 논의되었다.

또한 1990년 이전, 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부 재정의 비효율적 투자는 물론 체계적이고 효율적인 영유아보육을 실시하는 데 어려움이 노출되었다. 이에 1991년 1월 「영유아보육법」을 제정하였고,[174] 현재까지 「영유아보육법」과 시행령은 세 차례 개정을 거쳤으며 시행규칙은 여러 차례 개정되었다. 또한 보육사업 주관 부처를 보건복지부로 일원화하였으며, 종전의 단순 '탁아'사업에서 보호와 교육을 통합한 '보육'사업으로 확대·발전하게 되었다. 이에 따라 탁아시설의 설치·운영 규정에 의한 '탁아시설의 설치·운영 규정'은 폐지되었다. 더욱이 1998년에는 보육시설에 대한 인가제를 신고제로 전환함으로써 보육사업의 진입장벽이 제거됨에 따라 보육시설 설치를 원하는 자는 누구나 일정 자격만 갖추면 보육시장에 진입할 수 있는 통로가 전면적으로 개방되기에 이르렀다. 몇 년간에 걸쳐 시행된 이러한 일련의 법 개정조치들은 긍정적인 측면에서는 급격하게 증가된 보육 수요에 대한 정부의 적극적인 반응이었다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 우리나라의 보육서비스 공급구조를 민간시장 중심으로 만드는 결과를 낳게 되었다.

마. 사회복지 정립기: 1998년 이후

'국민의 정부'를 내걸었던 김대중 정부가 1998년 등장하게 되고, 경제위기로 사회복지에 대한 공감대가 폭넓게 형성되면서 이에 대응하는 복지안전망의 필요성이 증대되었다. 즉, 복지제도의 양적 발전에 따라 제도운영의 효율성 향상 등 내적 합리성을 제고하는 개혁의 요구가 증대되기 시작하였다. 또한 한국 정치사에서 최초로 민주적인 선거경쟁에 의해 여야 간 수평적 권력교체를 이룬 김대중 정부의 등장이라는 정치적 환경 변화를 반영해 민중의 복지욕구가 증대되고 이를 반영한 복지운동이 활발해지자, 국민의 정부 출범과 동시에 사회복지분야에서도 많은 개혁이 이루어졌다. 김대중 대통령은 시혜적 복지수준에서 벗어나 스스로의 능력을 개발하여 자립할 수 있도록 지원하는 생산적 복지정책을 내걸고 사회복지분야에 대한 대대적인 개혁을 실시하였다. 이에 1998년 국민건강보험 통합이 추진되었고, 1999년 1월에 「국민연금법」이 개정되었다.

---

174) 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합 일원화를 내용으로 한 「영유아보육법」이 의원입법으로 추진되었다.

또한 국민의 정부가 들어서면서 비로소 기존에 산발적으로 수행되어오던 노인복지정책이 체계화되기 시작하였고, 무엇보다 노인복지 관련 행정조직의 외연적 확대가 이루어졌다. 그리고 IMF 경제위기 이후 세계은행 등 국제금융기구의 사회안전망 확충 압력, 시민단체와 노동계의 국민연금 확대 주장 및 연기금 운용의 민주화 추구 등 연금정치가 본격화되고 일상화된 시기라고 할 수 있다. 그리고 이 시기는 장애인복지 도약에 기여를 한 시기로, 장애인복지를 위한 장애인 운동 활성화와 장애인 직능대표로서 장애인 운동가들이 국회의원으로 선출되는 등의 영향으로 장애인복지제도의 발전이 가속화되었다. 또한 정부도 1998년부터 10차례의 법령 개정과 보육시설 확충계획을 통하여 늘어나는 보육수요에 대응하였다. 이후 2000년대에 들어오면서 영유아보육분야에 대해서도 보육시설의 양적 확충보다는 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각됨에 따라 보육서비스의 질적 수준을 제고할 수 있는 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다.

구체적으로 1998년 이후부터 현재까지의 주요 정책내용을 살펴보면, 1990년 초반부터 지역의료보험은 도시와 농어촌 모두 보험 재정에 심각한 문제들을 보여주기 시작했고, 도시지역조합들 중에서도 65개의 조합들이 적자를 기록하였다. 또한 농어촌지역조합들의 진료비 체불이 4~8개월에 이르러 의료기관들이 보사부, 의료보험연합회, 해당 조합들에 항의하는 사태가 빚어졌다.[175] 따라서 이러한 문제를 해결하고자 국민건강보험 통합이 추진되었는데, 이것은 3단계로 이루어졌다. 1단계는 1998년 10월부터 진행되어 지역조합의 재정이 통합되고 지역조합과 공교공단이 하나의 보험자인 국민의료보험관리공단으로 통합되었다. 2단계는 2007년 7월 국민의료보험관리공단과 직장조합을 통합하여 국민건강보험관리공단을 설립하였는데, 공단본부와 6개의 지역본부, 223개의 지사가 설치되었다. 3단계인 2002년 1월에는 재정이 통합되어 실질적인 통합이 이루어졌다. 또한 「국민연금법」이 개정되면서 급여수준은 생애평균소득의 60%로 하향 조정되었고, 수급연령도 65세로 연장하는 개혁이 단행되었다.

한편, 1999년 9월 「국민기초생활보장법」이 제정되면서 기초생활보장분야는 근본적 변화기를 맞게 되었다. 2000년 10월부터 시행된 이 법의 목적은, 첫째 최종적인 사회안전망(last social safety net)으로서의 역할을 수행하고, 둘째 생산적 복지의 이념을 실현하고자 하는 것이었다. 「국민기초생활보장법」은 정책의 결정과정에서 국가 주도성・폐쇄성・비민주성을 특징으로 하였던 기존의 복지정책 결정과정과는 달리, 시민사회단체가 입법의 청원에서부터 제정에 이르기까지 주체적으로 참여하였다는 점이 큰 특징이라고 할 수 있다. 또한 이 법은 내용적인 면에 있어서도 기초생활에 대한 시민의 권리와 국가의 의무를 최초로 명시하였다는 점에서 공공부조정책의 획기적인 진전이라고 할 수 있겠다. 또한 1999년에는 노인복지에 대한 정책적 관심의 확대가 이루어져 1999년에 노인복

175) 보사부는 지역의료보험의 적자 재정을 해소하기 위하여 1,009억원의 추가경정예산안을 국회에 요청하였으며, 연합회 임직원들과 지역조합 대표이사들은 국회 예결위원회 위원들에게 지원을 절실히 호소하여 마침내 임시국회에서 예산안이 통과되었다. 하지만 이와 같은 노력은 "체불 진료비 해소를 위한 단기적 처방일 뿐 근본적인 해결책이 되지 못했다"(의료보험연합회, 『의료보험의 발자취』, p.575).

지장기발전계획이 수립되었고, 노인보건과가 신설되어 노인복지와 관련된 과가 2개로 확대되었다. 이후 2002년에는 노인보건복지종합대책을 수립하기도 하였다. 한편, 2000년 「장애인고용촉진및직업재활법」 개정을 통해 상대적으로 소외되어왔던 중증장애인의 고용촉진과 직업재활을 강조하였고, 지원고용・보호고용・자영업 장애인 지원 등 장애인의 직업재활을 위한 법적 토대를 마련하였다.

2003년 노무현 대통령의 참여정부가 출범하면서 국민의 정부가 태동시킨 '생산적 복지'의 이념과 철학을 계승・발전시킨 '참여복지'의 이념을 주창하였다. 참여복지의 핵심은 '선(先)성장 후(後)분배'의 기조를 유지해왔던 역대 정부들과는 달리 경제성장과 분배정의 간 균형발전을 추구하였는데, 참여정부의 기초보장 기조는 '참여복지' 이념하에 기초보장의 사각지대를 축소하고 탈빈곤을 조장하는 것이었다. 이러한 기조는, 첫째 부양의무자 기준 완화 및 재산의 소득환산제 도입(2003년) 등을 통한 수급 빈곤층의 확대 및 제도의 내실화였으며, 둘째 비수급 빈곤층에 대한 욕구별・범주별 부분급여의 확대, EITC(Earned Income Tax Credit) 도입 추진으로 이어지게 되었다. 한편, 참여정부 기간은 이동권・교육권・차별철폐・자립생활운동 등 장애인들의 권리 확보를 위한 운동이 소기의 성과를 거두게 되는 시기로, 이는 2003년 '제2차 장애인복지발전5개년계획(2003~07년)' 수립, 2005년 「교통약자의이동편의증진법」 제정, 2006년 UN '장애인권리협약' 채택, 2007년 「장애인차별금지및권리구제에관한법률」 제정, 2008년 '장애인정책발전5개년계획(2008~12년)' 수립 등으로 나타났다.

또한 참여정부 시절 동안 노인을 대상으로 한 노인복지정책에서 국가적 어젠다로 정립된 정책적 도약이 이루어졌고, 인구고령화에 대한 대응을 국가적 어젠다로 확정하였을 뿐만 아니라 전 사회적 대응을 위한 법적 정비를 실시하였다. 이에 2004년 저출산・고령사회 대응을 위한 국가실천전략을 수립하여 국정과제회의에 보고하였고, 2005년 5월 「저출산・고령사회기본법」이 제정되어 저출산고령사회위원회의 구성과 중앙정부 차원에서 저출산・고령사회 기본계획을 수립하고 이에 상응하는 지방정부의 정책수행이 가능할 수 있는 법적 기반이 마련되었다. 이 밖에도 2007년 「노인장기요양보험법」의 제정 및 「기초노령연금법」 제정 등으로 고령화에 대한 각 영역에서의 대응이 이루어질 수 있는 법적 기반의 공고화가 이루어졌다. 이러한 일련의 과정을 통하여 급속한 고령화에 대한 적극적 대응만이 우리 사회의 지속 가능성을 높여줄 것이라는 점에서 광의의 고령화 정책이 사회적 어젠다로 정립되었다.

또한 2004년에 「영유아보육법」 전면 개정과 「정부조직법」 개정으로 2004년 6월 12일부터 영유아보육 사무가 보건복지부에서 여성부로 이관되었다. 2004년 1월 29일 전면 개정된 「영유아보육법」의 시행(2005. 1. 30)에 따라 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 획기적으로 발전할 수 있는 계기를 마련하였다. 이후 계속적인 「영유아보육법」의 개정을 통해 보육시설 운영의 책임성과 투명성을 강화하였고, 영유아가 조화로운 사회구성원으로 성장할 수 있도록 보육환경의 질을 높였다.

이명박 정부는 '능동적 복지'를 표방하였다. 능동적 복지는 "국민의 사회적 위험 예방과 해결을 위해 국가책임을 강화하여 국민기본생활을 보장하고, 개인 및 사회의 적극적 협력과 함께 재기・자립의 기회를 확대하여 안정적이고 행복한 삶을 가능케 하는 복지"

로 정의한다(김승권 외[2008a]). 이는 국가가 중심이 되고 사회와 개인이 적극 참여하는 복지이다. 즉, 책임 있는 국가, 더불어 사는 따뜻한 사회, 자기 창조·배려하는 개인을 의미한다(김승권 외[2008b]). 이 복지정책의 기본방향으로 생애주기별 통합적 복지, 수요자 중심의 맞춤형 복지, 예방적 복지, 국가책임과 가족·기업·사회책임의 균형, 역량강화(empowerment)를 위한 기회 확대, 보건복지서비스의 성장동력화 등을 설정하였다. 또한 복지와 경제성장의 선순환체계 확립, 원스톱 서비스(one-stop service)를 제공하는 통합전달체계 형성, 개별화된 전문서비스 제공, 실질적 자립 지원을 위한 '교육-노동-복지'의 연계 강화, 민간의 복지참여 활성화, 보건복지서비스산업의 육성 등을 추진전략으로 하고 있는 개념이다(김승권 외[2008a, 2008b]).

제2절 | 국민연금

1. 연금제도 개관

공적연금제도는 소득 중단 또는 소득 감소의 위험에 대비하기 위한 사회보장제도로 1889년 독일에서 사회보험방식으로 도입된 이후, 2008년 현재 전 세계 172개국으로 확대·발전되어온 20세기 최대의 산물이다. 이와 같은 연금방식의 소득보장제도가 소개되기 이전까지는 노령·장해·사망 등으로 인한 소득불확실성의 장기적 위험에 대비하기 위하여 개인 스스로 저축하거나 민간보험 등을 통해 해결할 수밖에 없었다. 그러나 공적연금제도 도입으로 사회구성원 모두가 노령연금·연금·유족연금 등의 보장을 통해 보다 안정적인 삶을 유지할 수 있게 되었다.

연금제도는 역사적으로 볼 때, 시장경제하에 산업화로 인해 발생하는 사회적·경제적 부작용과 밀접한 관계를 갖고 있다. 대부분의 선진복지국가는 산업화의 진전과 자본주의의 발전에 따라 부수적으로 발생되는 문제점과 불균형적 발전에 따른 한계성으로 사회문제가 나타나게 되었고, 이를 해결하기 위해 연금제도를 확대·발전시켰다. 따라서 19세기 말 공적연금제도를 도입한 유럽국가들은 초기에 상한선 이하의 임금을 받는 저소득 근로자만을 대상으로 한 연금제도를 시작하였다.

그러나 우리나라의 연금제도는 서구국가와는 달리 1960년 공무원, 1963년 군인, 1975년 사립학교 교직원 등 이른바 특수직역을 대상으로 우선 실시된 후, 1988년 10인 이상 사업장, 1992년 5~9인 사업장, 1995년 농어민 및 농어촌지역 자영자, 1999년 도시지역 자영자 순으로 확대되어 한국에 공적연금이 소개된 지 약 40년 만에야 비로소 소득활동을 하는 모든 국민들이 공적연금제도의 혜택을 누릴 수 있는 전국민연금시대가 시작되었다.

이와 같이 노후소득보장의 중추적인 역할을 하는 공적연금제도가 특수직역, 대규모 사업장에서 소규모 사업장, 지역 자영자로 순차적으로 확대·발전되어온 이유는 가입자의 자격관리가 용이할 뿐만 아니라 행정비용이 적게 들기 때문이다. 특히, 연금제도는 타 사회보험과는 달리 장기간 보험료를 납부한 후 노후에 연금을 받는 보험방식을 채택

하고 있으므로 자격관리나 징수의 용이성이 제도의 성공적 정착을 위해 한층 바람직하기 때문이다.

다른 한편으로는 1970년대 성장 위주의 경제개발계획은 막대한 자금이 요구되었으며, 이를 위해 보다 안정적인 재원 마련이 시급한 상황이었기 때문에 비교적 재원조달이 용이한 안정적인 사업장을 우선 적용대상으로 도입하게 되었다. 따라서 사회보험방식의 공적연금제도를 도입함에 있어 서유럽의 사회보험국가와는 달리 실질적으로 보호대상이 되는 저소득 고위험층보다는 보험료를 더욱 안정적으로 납부할 수 있는 고소득 저위험층을 대상으로 확대하는 방안을 선택하였던 것이다.

〈표 4-7〉 한국의 노후소득보장제도의 발전사

시기	공적연금제도(1층)	기업연금제도(2층)	개인연금(3층)
1954. 4		퇴직금 (임의제도)	
1960. 1	공무원연금 (공무원 · 군인)		
1963. 1	군인연금 분리		
1963. 1		법정퇴직금 (30인 이상 사업장)	
1974. 1	사학연금		
1975. 1		법정퇴직금 (16인 이상)	
1987. 1	「국민연금복지법」 제정	법정퇴직금 (10인 이상)	
1988. 1	국민연금(사업장)		
1989. 1		법정퇴직금 (5인 이상 사업장)	
1992. 1	특수직연금(퇴직수당)		
1995. 7	국민연금 (농어민 / 농어촌)		
1994. 6			개인연금
1999. 4	국민연금 (도시지역)		
1998 / 2000		퇴직보험 / 퇴직신탁	
2001. 1			신개인연금저축
2005. 6	공적주택연금		
2005. 12		퇴직연금제도	
2008. 1	기초노령연금제도		
2009. 8	공적연금제도 연계		
2010		법정퇴직금 (전 사업장)	

민간부문의 연금제도 또한 공적연금제도와 상호조화를 이루면서 발전되어왔다. 왜냐하면 공적연금은 법률이 정한 바에 따라 급여수준이 결정되기 때문에 충분한 생활을 보장하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 이를 해결하기 위한 방안으로 정부는 보다 윤택한 노후생활을 원하는 개인들을 위해 개인연금제도를 도입하여 추가적으로 보장받을 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라 기존의 법정퇴직금제도 또한 실질적인 노후소득보장제도가 될 수 있도록 퇴직연금제도로 전환하기 위한 노력을 계속함으로써, 이른바 노후소득보장을 위한 다층적 소득보장제도의 틀을 갖추고 있다.

한편, 우리나라는 2007년 7월부터 아시아에서는 최초로 공적보증 역모기지제도인 주택연금제도를 도입하여 실시하고 있는데, 이는 60세 이상 노인들이 자신이 소유한 집에서 살면서 기존 주택을 담보로 대출계약을 체결하고 노후생활자금을 연금방식으로 대출

받을 수 있는 제도이다. 이는 고령층을 위한 주거 및 생활 안정의 혜택을 동시에 만족시킴으로써 최종적인 사회안전망 역할을 하게 될 것으로 예상된다(김수봉[2009]).

2. 국민연금제도의 시대별 발전과정

가. 소득보장제도의 도입: 1950~71년

1) 일반 근로자를 위한 퇴직금제도의 도입: 1953년

퇴직금제도는 1953년에 「근로기준법」 제28조에 근거하여 처음에는 임의제도로 출발하였으며, 주요 내용은 사업장에 종사하는 근로자가 퇴직할 경우 2년 이상 근속자에 대하여 1년에 30일분, 10년 이상의 1년에 대하여 60일분을 가산하여 지급할 수 있도록 하는 것이었다. 그러나 1961년의 법 개정으로 30인 이상 사업체에 강제적용되었으며, 근속연수 1년에 대해 평균임금의 30일분 이상에 해당하는 금액을 사용자가 일시금으로 지급하도록 하였다. 이와 같은 일시금방식의 법정퇴직금제도는 노후생활을 대비하는 연금제도와는 성격이 다르다.[176]

한편, 법정퇴직금제도는 사업장 내에서 근로의욕을 진작시키기 위한 방안으로도 사용되었는데, 1960~70년대 고도성장을 누리던 공기업 및 대기업 등 일부 기업들의 경우 성장의 과실을 임금인상보다는 퇴직금을 누진적으로 지급하는 경향이 많았다. 이것은 정부의 임금억제정책과 임금의 하방경직성으로 인한 문제에 대처하기 위한 방안이었다.[177]

2) 공무원연금제도 도입: 1960년

1949년 8월 「국가공무원법」이 제정되면서 공무원의 퇴직금과 공무상 재해보상에 대하여 규정하였으나, 건국 초기 제도적 준비가 채 끝나기 전에 6·25 전쟁과 전후복구기를 거치는 동안 사회경제적인 사정으로 공무원에 대한 연금제도 실시가 지연되었다. 10여 년이 경과된 후 제1공화국 말기인 1959년에 들어와서 당시의 중앙인사행정기관인 국무원 사무국에서 「공무원연금법」을 제정, 1960년 1월 1일에 공포·시행함으로써 공무원이라는 특수직역을 대상으로 국가책임하에 운영하는 공적연금제도인 공무원연금제도가 실시되었다.

공무원연금제도는 공무원이 상당 기간 성실히 근무하고 퇴직을 하였거나 공무로 인한 부상 또는 질병으로 퇴직 또는 사망한 때, 그리고 군인으로서 현역에 일정 기간 복무하

176) 퇴직금의 성질에 대한 견해는 사용자가 근로자의 장기간 근속에 대한 공로를 보상하여 증여하는 것이라는 공로보상설, 사용자가 퇴직근로자의 생활보장을 위해 증여하는 것이라는 생활보장설 등이 있다. 우리나라에서는 「근로기준법」에서 퇴직금제도를 명문화하고 사용자에게 준수하도록 강제하고 있기 때문에 퇴직금은 근로자가 재직 중 받지 아니하고 적립한 임금을 근로계약 관계가 청산되는 때에 사용자로부터 돌려받는 것이라는 임금후불설이 통설이며 판례 또한 이를 따르고 있다.

177) 민재성·문형표·안종범·김용하, 『국민연금제도와 퇴직금제도 조정실시에 따른 우리나라 소득보장제도의 보완 발전방안』, 한국개발연구원, 1992. 12.

고 퇴직 또는 사망할 때 본인이나 유족에게 연금 또는 일시금을 지급하여 생계를 보장하려는 것이었다.

3) 군인연금제도의 분리: 1963년 1월

1960년 도입된 공무원연금제도에 군인이 포함되었으나 공무원과는 달리 복무 중 부상이나 질병 등에 대한 소득보장의 규정이 없었으며, 단지 퇴직연금과 퇴직일시금 2종의 급여만을 지급하도록 되어 있었다. 그러나 1963년 1월 「군인연금법」이 마련되면서 공무원연금제도에서 분리되어 장기복무 하사관과 장교를 대상으로 군인연금제도가 실시되고 있다. 또한 급여의 종류를 퇴역연금, 퇴직일시금, 상이연금, 유족연금, 유족일시금 및 재해보상금으로 확대하고, 군인이 납부하는 기여금과 국가가 부담하는 부담금으로 연금기금을 조성하도록 하였다.

나. 국민연금제도 도입 논의와 「국민연금법」 제정: 1972~87년

1) 「국민복지연금법」 제정과 제도시행 보류

경제발전과 더불어 사회구조적 문제와 사회정책적 문제가 촉발되면서 사회 변화 추이에 대한 불안과 노후생활 대책에 대한 사회보장 욕구가 증대되었다. 이에 대비하기 위하여 한국개발연구원(KDI)은 경제・사회 장기발전 구상이란 거시적 시각에서 공적연금제도의 연구에 착수하였고, 국민연금제도를 심층적으로 연구하기 시작하였다. 이와 때를 같이 하여 박정희 대통령은 1972년 보건사회부 연두순시에서 향후 노후소득보장을 위한 정책개발의 필요성을 강조함에 따라 관계 부처는 연금제도에 대한 연구를 진행하게 되었다.

당시 제3차 경제개발5개년계획(1972~76년)은 지속적인 공업화 성장을 도모하기 위한 질적 충실화에 치중하였다. 이를 위해 정부는 중화학공업을 육성하고 자본재의 수출입 의존율을 낮춤으로써 국민경제의 자립화 기반을 공고히 함과 아울러 농업개발에도 치중하는 성장과 안정 및 균형의 조화를 이루는 방향으로 추진하였다. 이에 정부는 경제 기조를 반영하여, 보사부와 기획부 양 부처가 협동으로 1973년부터 연금제도를 실시할 수 있는 안을 만들게 되었다.[178]

1973년 11월 11일 국민복지연금법안과 국민복지연금특별회계법안이 국회에 제안되어 네 차례의 심의 끝에 정부안에 대한 위원회의 수정안이 본회의에서 통과되었다. 그러나 1973년 말 중동전쟁으로 촉발된 1차 석유파동과 경제적 불황, 16%에 달하는 물가상승으로 인하여 제도시행이 유보되었다. 또한 2차 석유파동의 충격으로 경제적 어려움이 심각해지자 연금제도의 실시 시기를 차기 5개년계획으로 미루고 동 기간 중에 제도의 실시기반을 완료한다는 목표로 후퇴하게 되었다.[179]

---

178) 연하청・민재성, 『국민경제와 복지연금제도』, 한국개발연구원, 1982.

2) 사학연금제도 실시: 1974년

1973년 12월 20일 제정·공포된 「사학연금법」은 기존의 「공무원연금법」의 적용을 받고 있던 국공립 교원과의 처우를 평준화하기 위하여 사립학교 교원과 사무직원들을 대상으로 도입·실시되었다. 제도 초기에는 사립 초·중·고등학교, 전문대학 및 대학의 교사와 교수를 대상으로 연금 업무를 개시하였으며, 1978년 1월부터는 학교에서 근무하는 사무직원에게도 확대 실시하게 되었다.

3) 법정퇴직금제도의 적용 확대

공무원 등과는 달리 민간부문에서 소득활동을 하고 있는 일반 근로자의 경우에는 법정퇴직금제도가 적용되고 있었는데, 1961년 법 개정으로 30인 이상 사업체에 강제적용된 이후 1975년 16인 이상 사업장, 1987년 10인 이상 사업장으로 적용 대상자를 점차 확대시켜나갔다. 이 같은 법정퇴직금제도는 퇴직 당시의 월급여와 연계되어 있어, 일부 사업장에서는 우수한 노동력을 장기간에 걸쳐 안정적으로 확보하는 유인책으로 활용하였다. 즉, 「근로기준법」에서 정한 법정률 이상으로 누진율을 적용하기도 하여 사업장에 대한 귀속감이나 일체의식을 고취하여 생산성을 제고하고, 노사관계를 원활히 하기 위한 유인책으로 활용하였다. 하지만 퇴직금제도는 퇴직 후의 소득보장제도가 없었던 시절 주요한 생계보장수단임에는 틀림없었다.

4) 「국민연금법」 제정: 1987년

1974년 1월부터 실시될 예정이었던 국민복지연금제도가 석유파동 등 사회적·경제적 여건의 악화로 시행이 보류된 이후 제6차 경제사회발전5개년계획 기간에는 물가안정과 지속적인 경제성장으로 1인당 국민총생산이 2천달러를 훨씬 더 상회하게 되었다. 국제수지의 흑자 전환으로 외채가 축소되고 경기가 활성화됨에 따라 국민의 부담능력이 크게 향상되고 물가상승률도 1982년 이후 계속하여 3~4%의 낮은 수준에 머물게 되어, 국민연금제도 실시를 위한 사회경제적 제반 여건이 성숙되고 있었다.

1986년 8월 11일 전두환 대통령의 3대 복지정책 발표 이후 본격화된 연금 개정작업은 공청회, 당정협의회, 관계 부처 실무회의 및 수차례에 걸친 개정안 보완과정을 거쳐 기본요강을 결정하였다. 그리고 가장 큰 쟁점이었던 재원조달방법, 연금액 산정방법, 반환일시금 지급 문제, 기금운용 문제 등에 대한 합의도 이루어져 1986년 12월 31일 법률 제3902호로 대통령령에 의해 「국민연금법」이 공포되었다. 「국민연금법」 제1조에서 "국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 이바지하는 것"이 목적임을 밝히고 있다. 1989년 독일에서 일반 노동자를 대상으로 시작된 사회보험방식의 연금제도가 약 100년 만에 우리나라의 사업장 근로자를 대상으로 실시 됨으로써 소득보장제도의 틀을 갖출 수 있게 되었다.

---

179) 국민연금관리공단, 『국민연금 10년사』, 1998.

〈표 4-8〉「국민복지연금법」과「국민연금법」비교

	「국민복지연금법」	「국민연금법」
가입대상	– 국내 거주 18세 이상 60세 미만의 국민 (기존 특수직연금 수혜자는 제외)	– 좌동
가입종류	– 제1종 가입자: 30인 이상 사업장의 근로자와 사용자 – 제2종 가입자: 농어민과 자영자	– 사업장가입자: 당연적용 사업장(10인 이상 사업장의 상시근로자)와 사용자 – 지역가입자: 농어민, 도시 자영자 등 지역주민 – 임의계속가입자: 60세 이상 가입기간 20년 미만인 자가 65세까지 계속가입
관리운영 조직	– 보건사회부: 제도기획, 자격관리, 급여 – 국세청: 보험료 징수	– 보건복지부: 제도기획, 관리감독 – 국민연금관리공단: 자격관리, 징수, 급여
연금액 산정 기준	– 기본연금액: 균등부분 + 소득비례부분 • 균등부분: 평균소득월액 × 2.4 • 소득비례부분: 최종 3년간 평균보수월액 × 2.4 (가입기간 20년 초과 시 일정률 가산)	– 소득비례부분: 가입기간 전체 평균보수월액
노령연금	– 가급연금액: 연금수급자의 배우자, 자녀(모든 연금에 가족수당 개념으로 가산)	– 완전노령연금 • 가입기간 20년 이상이고 60세에 달한 때
	– 감액노령연금 • 자격: 10년 이상 20년 미만 가입자가 60세 도달 시 • 급여: 기본연금액의 45% 이상	– 감액노령연금 • 가입기간 15년 이상 20년 미만이고 60세에 달한 때
	– 재직자 노령연금 • 자격: 20년 이상 또는 10년 이상 20년 미만 가입자 • 기본연금액의 40% 또는 45% 이상	– 재직자 노령연금 • 가입기간 20년 이상이고 60세 이상 65세 미만인 자로서 소득이 있는 업무에 종사하는 경우
	– 없음	– 조기노령연금 • 가입기간 20년 이상이고 55세 이상인 자로서 소득이 있는 업무에 종사하는 경우 본인이 희망하는 때
	– 특례노령연금 • 자격: 법 시행 당시 40세 이상 55세 미만인 자 • 급여: 기본연금액의 45%	– 좌동 – 기본연금액의 50%
장애연금	– 자격: 1년 이상 가입 후 장해발생 시 – 급여(기본연금액 기준) • 1급: 100% • 2급: 50% • 3급: 30%	– 자격: 좌동 – 급여(기본연금액 기준) • 1급: 100% • 2급: 80% • 3급: 60% • 4급: 일시금(150%)
유족연금	– 자격: 1년 이상 가입자 또는 연금수급권자 사망 시 그 유족(배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모) – 급여: 기본연금액의 40% 이상 50% 미만	– 자격: 좌동 – 급여: 기본연금액의 40~60%
보험료	– 제1종 가입자: 표준소득월액 대비(%) • 합계: 5~7%, 근로자: 2~3%, 사용자: 3~4% (단, 월 15,000원 미만의 근로자는 국고에서 1% 부담) – 제2종 가입자: 표준보수월액 등급 기준 월정액(월 900원) → 자부담	– 단계적 확대: • 1988~92년(3.0%: 근로자와 사용자 각 1/2) • 1993~97년(6%: 근로자, 사용자, 퇴직금 각 1/3) • 1988년 이후(9%: 근로자, 사용자, 퇴직금 각 1/3)
국고부담	– 운용자금 및 관리운영비의 전부 또는 일부 – 제1종 가입자 중 월 15,000원 미만인 자에 대한 기여금 1% – 연금급여액: 조세 및 공과금 면제	– 관리운영비의 일부

자료: 국민연금관리공단, 『국민연금 10년사』, 1998.

5) 한국의 국민연금제도의 주요 특징

우리나라의 국민연금제도의 소득보장 원칙은 기여와 급여와의 관계가 철저한 사회보험방식을 채택하고 있다. 즉, 수지상등의 보험원리하에 기여에 대한 보장의 원칙을 고수함으로써, 보험방식으로 보험료를 부담하고 사회적 위험으로부터 보장을 받는 형식의 보험방식을 채택하고 있기 때문에 빈곤으로 추락하는 위험을 미리 예방하는 제1차 사회안전망 역할을 수행하고 있다.

둘째, 우리나라의 국민연금 급여는 확정급여방식(defined benefit plan)으로 급여수준이 급여계산식에 의해 확정되도록 법으로 규정되어 있다. 즉, 급여수급 조건은 결과주의를 택하고 있는데, 이는 보험가입자가 사회보험의 급여조건에 가입기간과 연령 그리고 소득 여부만을 급여지급 조건으로 규정하고 있으며, 장애발생이나 사망의 경우에도 그 원인을 급여지급 조건에 포함하지 않고 사망 또는 장애라는 결과에 대해서만 급여지급 여부를 결정하는 판단 기준으로 삼고 있다.

따라서 급여수준과 내용에 있어 사회보험은 제도에서 규정한 대로 수급자의 가입기간, 소득수준과 장애수준 그리고 연령 등에 따라 법에서 정하고 있는 계산방식에 의해 급여를 지급하도록 하고 있다. 또한 급여조건에 있어 급여수급 대상자의 소득이나 재산에 관계없이 별도의 급여계산방식에 의하도록 하고 있다.

셋째, 국민연금의 급여계산식은 소득재분배가 이루어지도록 설계되어 있다. 일반적으로 소득재분배는 수직적 재분배, 수평적 재분배, 개인의 생애재분배 및 코호트 간 재분배 등으로 구분된다. 이때 수직적·수평적·코호트 간 재분배는 개인 간 재분배이고, 생애재분배는 개인 내 재분배이다.[180]

우선 국민연금 기본연금 급여산식은 가입자 본인의 소득과 전체 가입자의 소득을 고려하여 급여수준을 결정하도록 되어 있어 저소득층과 고소득층 간에 수직적 재분배가 발생한다. 또한 동일한 소득의 가입자의 경우, 배우자와 자녀 및 부모 등의 가족이 있으면 가급급여 성격의 가족부양연금을 받을 수 있기 수평적 재분배가 이루어진다.

생애재분배는 연금제도의 특성상 경제활동이 가능한 연령기에 보험료를 납부하고, 노령·장해 등으로 경제활동이 어려운 연령기에 연금을 수급하기 때문에 전 생애에 걸쳐 소득재분배가 이루어지게 된다.

코호트 간 재분배는 서로 다른 시기에 태어난 가입자들 사이에 발생하는 세대 간 소득재분배로 주로 보험료율 조정, 급여대체율 변경 등으로 발생하게 된다. 국민연금의 경우 보험료율의 단계적 확대 및 급여수준 결정계수 축소를 통한 소득대체율 감소 등으로 세대 간 재분배가 발생한다.

끝으로 우리나라 국민연금제도의 재정방식은 수정적립방식을 택하고 있다. 원칙적으로 사회보험의 재원조달은 가입자의 기여와 부담에 의해 조성되고 급여를 통해 지출되는 것이 원칙이지만, 국가마다 제도의 운영을 달리하고 있다. 사회보험 재정방식은 적립방식과 부과방식으로 구분된다. 전자는 가입자세대가 가입 시점으로부터 보험료로 납부한

---

180) P. G. Rosner, *The Economics of Social Policy*, 2003.

〈표 4-9〉 국민연금 급여구조

- 기본연금 = 2.4 × (A + 0.75 B) × (1 + 0.05n)

  2.4: 급여수준 결정 비례상수
  A: 연금수급 전년도 전체 가입자의 평균소득월액
  B: 가입자 개인의 전 가입기간 동안의 평균표준소득월액
  n: 국민연금 20년 이상 초과 가입연수

- 가급급여: 연급수급자에 의해 생계를 유지하고 있던 자로서 배우자, 18세 미만의 자녀(2인 이내), 60세 이상 부모에게 지급

금액과 기금에서 발생한 이자수입을 합한 총액을 적립하였다가 적립된 금액 모두 그 세대가 수급하게 되는 총연금액을 충당하도록 하는 재정방식이다. 부과방식은 가입자세대가 가입 시점으로부터 보험료로 납부한 금액을 현 노령세대에게 연금급여로 지급하고, 본인들의 노후보장은 미래의 경제활동계층이 부담하는 보험료에 의해 재원이 충당되도록 하는 재정방식이다.

적립방식은 기금이 안정적으로 형성되기 때문에 갑작스러운 급여 관련 변화에 안정적인 운용이 가능하며, 기금을 안정적으로 유지할 경우 국민으로부터 제도에 대한 충분한 신뢰를 구축할 수 있다. 그렇지만 거대한 기금을 운용하는 데 있어 공공성과 수익성 그리고 안정성을 동시에 확보해야 하는 만큼 상당한 노력에도 불구하고 어려움이 발생한다. 특히, 급격한 인플레이션이 발생할 경우 기금의 실질가치를 크게 손상시킬 위험이 있다.

한편, 부과방식은 인구구조 변화에 취약하다는 단점이 있다. 인구구조의 변화에 따라 노인부양 비율은 높아질 수밖에 없으므로, 부과방식의 재정안정을 위해서는 급여를 줄이거나 연금지급개시 연령을 올리는 등 급여부분을 축소시키는 방법과 보험료부담을 늘리는 방법을 선택하거나, 이를 조합한 형태의 해결방안이 마련되어야 한다.

수정정립방식은 적립방식과 부과방식의 장·단점을 부분적으로 가지고 있다고 볼 수 있다. 우선 제도시행 초기에는 자본시장에 상당한 영향을 미칠 정도까지 적립금이 쌓이지만, 급여가 본격적으로 나타나는 제도의 성숙기에는 저부담 – 고급여의 급여구조로 인해 심각한 재정압박을 받게 된다.

이와 같은 연금제도의 변천과정은 대부분의 서구국가에서 경험한 바와 같이 1, 2차 세계대전으로 많은 국가들이 적립금의 실질가치 하락으로 적립방식에서 수정적립방식 또는 부과방식으로 재정방식을 전환하였다. 제2차 대전 후에는 베이비붐 세대의 등장과 예상치 못한 평균수명의 연장으로 연금지출이 확대되자 연금재정방식을 포함한 연금제도 체계를 개혁해야 하는 상황에 이르렀다.

다. 국민연금제도 실시와 확대과정: 1988~97년

1) 10인 이상 사업장 국민연금제도의 시행

1960년대의 베이비붐 세대가 1980년대 중반 이후 노동시장에 본격적으로 진입하고, 계속적인 출생률의 저하로 연금제도 성숙 시 연금가입자 대 연금수급권자의 비율이 시간이 지날수록 높아질 것이라는 점 등을 감안할 때, 연금제도의 실시 시기가 적기라고 판단되어 1986년부터 종래의 국민복지연금제도를 수정·보완하였다. 그 결과 10인 이상 상시근로자가 소재한 4만 9,665개 사업장과 근로자 421만 9,097명이 가입하여 이들을 대상으로 하는 국민연금제도를 출범시키게 되었다.[181]

가) 가입대상

국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민은 원칙적으로 국민연금의 적용대상이 된다. 다만, 공무원·군인·사립학교 교직원 등 타 공적연금 가입자와 기초생활수급자 등은 제도의 적용이 제외된다. 한편, 국민연금의 적용은 당연가입자와 임의가입자로 구분하여 이루어지는데, 당연가입자는 10인 이상 사업장 근로자이고 임의가입자는 당연적용 이외의 자가 원하는 경우에 가입할 수 있다.

나) 국민연금관리공단의 설립

국민연금제도의 관리운영조직으로 1987년 9월 국민연금관리공단을 설립하였다. 정부가 국민연금제도를 운영함에 있어 국민연금관리공단이라는 특수법인에 의한 위탁관리 형식을 택한 이유는, 첫째 복잡하고 다양한 행정수 요에 대처하기 위해 관리조직의 전문성이 요구되고, 둘째 공적 통제가 가능하면서도 관료적 경직성을 지양하기 위하여 자율성과 독립성을 가진 관리조직이 필요하였으며, 셋째 정부의 직접관리 시 초래될 수 있는 비능률 및 경직성을 방지하기 위함이었다.

다) 급여

국민연금의 급여는 노령연금·장해연금·유족연금 및 반환일시금으로 구성되어 있다. 노령연금은 가입기간과 수급개시 연령에 따라 완전노령연금, 감액노령연금, 재직자노령연금 및 조기노령연금으로 구분되고, 가입기간이 20년 미만이거나 60세 미만인 경우에는 기본연금 수준이 감액되도록 설계되었다.

한편, 가입기간 동안 장해를 입은 경우에는 등급별로 기본연금의 일정률을 받을 수 있으며, 가입자 또는 수급자 사망의 경우에는 가입기간에 따라 유족연금을 받는다. 한편, 국민연금제도에서 탈퇴하는 경우에는 반환일시금을 수급할 수 있다.

---

181) 국민연금관리공단, 『국민연금 10년사』, 1998.

라) 재원

국민연금 보험료는 표준소득액의 9%로 정하고, 부담능력을 고려하여 매 5년 단위로 단계적으로 3%→6%→9%로 인상 조정하도록 하였다. 기간별 보험료 구성을 보면 향후 5년은 근로자와 사용자가 1/2씩 부담하고, 그 후에는 근로자・사용자・퇴직금이 각 1/3씩 부담한다.

마) 기금운용

연금급여에 충당하기 위한 책임준비금이라고 할 수 있는 국민연금기금은 적립금, 기금운용수익금, 보험료 및 공단의 수입지출 결산상 잉여금으로 조성된다. 따라서 기금은 수익성・공정성・안정성 등의 원칙에 따라 운용한다.

2) 퇴직금제도의 확대와 특수직역연금제도의 퇴직수당 신설

1987년「국민연금법」개정 시 1993년 이후부터 국민연금 보험료의 1/3을 퇴직금에서 납부하도록 규정하고 있었다. 이에 대비하기 위해 1992년부터 국민연금제도를 확대 실시할 예정인 5~9인 사업장에 1988년부터 법정퇴직금제도를 실시하게 되었다. 한편, 당시 상대적으로 급여수준이 낮았던 공무원 등의 경우, 민간부문 근로자와의 형평성을 고려하여 1992년부터 퇴직수당제를 도입・실시하게 되었다.

그 후 퇴직금의 연금보험료 전환은 퇴직금의 성격에 대한 논쟁을 재점화시키게 되어, 대법원이 퇴직금을 근로자의 후불임금으로 해석함에 따라 사용자보다 근로자가 보험료를 더 많이 부담하는 결과를 낳았다. 따라서 퇴직금의 일부를 국민연금 보험료로 전환하는 대신 노사가 보험료의 1/2씩 부담하는 것으로 개정되었다.

3) 5인 이상 사업장으로 적용 확대

국민연금제도의 적용은 산재보험・건강보험 등과 마찬가지로 대규모 사업장에서 지역자영자로 순차적으로 확대・발전되었다. 이 같은 이유는 자격관리가 용이할 뿐만 아니라 행정비용이 적게 들기 때문이다.

특히, 국민연금은 장기간 보험료를 납부한 후 노후에 연금을 받는 보험방식을 채택하고 있기 때문에, 소득이 비교적 안정적인 사업장부터 확대 실시하는 것이 제도의 성공적 정착을 위해 바람직하기 때문이다.

제도의 안정적 정착과 행정관리능력의 향상에 따라서 단계적으로 적용대상을 확대할 필요성이 제기되어오던 중, 정부는 1988년에 제6차 경제사회발전5개년계획을 수정하여 1992년 1월 1일부터 5인 이상 사업장까지 당연적용범위를 확대하였다.

대부분의 5~9인 사업장이 빈번하게 생성・소멸・휴폐업하게 됨에 따라 가입대상이 수시로 변동하고, 사업장의 임금대장 불비(不備), 일용직 활용 및 근로자의 잦은 이직으로 가입대상 사업장과 가입자의 선정이 매우 어려웠다. 또한 국민연금제도에 대한 사용

자의 이해부족으로 자료 제출을 기피하는 등 비협조적이었으며, 각 기관 자료 간의 근로자 개념 차이, 조사 기준 및 시점 차이 등으로 사업장 및 가입자 수에 상당한 차이가 발생하는 것이었다.

5~9인 사업장 확대적용 계획은 1991년 9월 말까지 가입대상을 확정하고, 10월에는 가입대상 사업장에 대한 당연적용 사업장 해당 신고서와 신고안내문 등을 우편으로 송부한 후, 해당 연도 말까지 단계적으로 사업을 추진하였다.

마지막으로 12월 일제신고기간에 신고서를 제출하지 않은 미신고 사업장에 대하여 신고독려활동을 계속적으로 전개하였으며, 연말까지 총 3만 602개 사업장 및 23만 1,542명의 근로자가 가입신고를 하여, 1992년 1월 1일부터 실시된 5인 이상 사업장의 당연적용 확대를 성공적으로 실행에 옮길 수 있었다.

4) 개인연금제도의 도입: 1994년 6월

노후생활안정을 위한 소득수준은 개인의 여건에 따라 다르기 때문에, 국가가 보장하는 공적연금만으로 풍요로운 노후를 예약하기에는 미흡할 수밖에 없다. 따라서 정부는 이를 보완하기 위하여 세제혜택을 골자로 하는 개인연금제도를 1994년 6월 20일부터 실시하였다.

개인연금의 가입자격은 공적연금 가입자를 포함한 만 18세 이상의 모든 국민으로, 저축기간은 최소한 10년 이상이며, 만 45세 이상인 경우에 1995년 말까지만 한시적으로 5년 이상의 범위 내에서 가입할 수 있도록 하였다. 연금지급기간과 지급형태는 평균퇴직연령인 만 55세 이후부터 5년 이상의 기간에 걸쳐 매월 지급하며, 가입자의 희망에 따라 3개월·6개월·9개월·12개월 단위로 나누어 지급이 가능하다. 또한 취급기관에 따라 확정기한부연금 또는 종신연금형태로 지급할 수 있도록 하였다.

한편, 저축한도 및 방법을 보면, 매월 100만원의 한도 내에서 취급기관에 보험형과 신탁형에 일정액을 불입한다. 개인연금은 정부의 정책 지원에 의해 저축기간 동안 연간 최고 72만원을 한도로 불입액의 40%를 소득공제하고 이자소득세도 비과세 하도록 설계되었다.

5) 농어촌지역 확대: 1995년 7월

농어촌지역 인구의 노령화가 급속히 진행되고, 동시에 우리나라의 전통적인 노인에 대한 부양의식이 약화되어 농촌의 노인문제가 사회문제로 부각되고 있었다. 즉, 급속한 산업화로 젊은이들은 도시로 떠나고, 노인들만이 농어촌을 지키는 등 인구의 고령화가 빠르게 진행되었다. 따라서 1990년 당시 농어촌지역의 60세 이상 노인인구는 15.3%로 전국의 2배 수준이었으며, 2000년경에는 22.4%로 급증할 전망이었다. 또한 도시화에 따른 핵가족화 현상은 종래의 전통적인 노인부양의식을 약화시켜 노인 스스로 자신의 노후생활을 책임져야 할 상황에 놓여 있었지만 공적소득보장제도에서도 제외되고 있어, 이들을 위한 노후보장제도의 마련이 시급한 실정이었다.

국민연금의 적용을 5인 이상 사업장 근로자까지 확대함에 따라 다음 단계는 자영자에게로 확대적용하는 문제가 정책과제로 부각되었다. 그중에서도 정부는 신경제개발5개년계획 및 WTO 체제하의 농어촌 발전대책의 일환으로 1995년 7월 1일부터 농어촌지역에 국민연금을 실시하기로 하였다.

가) 적용대상

당연적용대상은 농어촌지역 거주자 및 도시지역 거주 농어민으로 하였다. 그러나 사업장과 다른 지역가입자의 특성상 적용대상과 관련하여 몇 가지 제도 변경이 필요하였다.

첫째, 사업장가입자만을 대상으로 하던 시기에는 타공적연금 가입자를 제외한 18세 이상 60세 미만의 국민을 적용대상으로 하여도, 가입대상이 모두 소득활동을 하는 근로자여서 문제가 없었으나, 지역연금의 경우에는 18세가 넘어도 소득활동을 하지 않는 자가 있기 때문에 적용제외대상을 확대하였다. 대상은 지역가입자의 배우자로서 별도의 소득이 없는 자, 18세 이상 23세 미만으로 학생이거나 군복무 등으로 소득이 없는 자이다. 그 외 시행령에 의해 생활보호대상자 중 거택보호나 시설보호자도 적용에서 제외하였다.

둘째, 지역가입자는 소득활동을 할 수 없는 경우가 훨씬 다양할 것이므로 납부예외 조항을 군입대 외에도 「교육법」에 의해 학교에 재학 중인 경우, 교도소에 수용 중인 경우, 「사회보호법」에 의한 보호감호시설 또는 치료감호시설에 수용 중인 경우, 행방불명이나 재해 및 사고 등으로 소득이 감소되거나 기타 소득활동에 종사하지 않는 경우로 확대하였다.

셋째, 지역으로 당연가입이 확대되자 소득이 없는 당연적용 가입자의 배우자를 당연적용하는 데 무리가 있을 것이라는 판단하에 이들을 적용제외시키되, 연금가입 권리를 배제하지 않도록 당연적용 가입자의 배우자, 기타 공무원연금 등 다른 공적연금 가입자의 배우자로서 소득이 없는 경우에는 임의가입할 수 있도록 임의가입대상으로 명시하였다.

넷째, 농어민은 노령인구 비율이 월등히 높은 점을 반영하여 1995년 7월 1일 당시 60세 이상 65세 미만인 자는 1995년 12월 31일까지 한시적으로 가입을 허용하였으며 70세까지 가입할 수 있도록 하였다. 또한 적용 단위를 보면 미혼자는 개인별로, 부부는 1명을 원칙으로 하되 별도의 소득이 있을 때는 각각 적용하도록 하였다. 따라서 부부협업농가의 경우 부부가 소득이 있다고 신고하지 않는 한 1인만 당연가입자가 되고 나머지는 임의가입을 허용하는 적용제외대상이 되었다.

나) 연금보험료 부과방법

보험료율은 9%로 하되 사업장가입자와 동일하게 처음 5년간은 3%로 하고 5년마다 3%씩 올리도록 하였다. 1988년부터 동일하게 적용된 표준소득월액 등급표는 1995년의 가입자 소득수준을 적절하게 반영하지 못하여, 지역가입자에게 적용될 경우 가입자 전체 평균소득을 상당히 낮추는 효과를 가져올 수 있을 것으로 우려되는 데다가 지나치게 세분화되어 있었으므로 이를 조정・변경하였다.

따라서 과거 7만원부터 200만원까지 53등급으로 세분화되어 있던 표준소득월액 등급표는 22만원부터 360만원까지 45등급으로 변경하여 실시되었다.

지역가입자의 소득은, 근로소득만을 주소득원으로 하는 사업장가입자와 달리 소득원이 다양할 뿐만 아니라 소득 파악에 어려움이 따른다. 따라서 보험료 부과 기준 소득을 적정하게 적용하기 위하여 근로소득, 사업소득, 농업·어업·임업 소득을 합산하도록 하였다. 그리고 가입자가 매년 2월 말일까지 전년도 중의 소득월액 내역을 신고하도록 함으로써 신고된 소득에 보험료를 부과하도록 하였다.

지역가입자에 대하여 소득을 신고하도록 한 것은, 당시 지역의료보험 보험료 부과방식처럼 소득을 추정하여 표준소득월액을 강제로 적용할 경우 예상치 않은 반발로 연금제도의 정착에 많은 어려움이 있었기 때문이다. 왜냐하면 의료보험의 경우에는 보험료 납부와 동시에 보험급여가 이루어지지만, 보험방식의 국민연금제도는 일정 기간 보험료를 납부한 후 일정 연령이나 소득중단 등의 조건을 충족하는 경우에만 연금을 받을 수 있기 때문에 성실한 납부를 기대하기가 어렵기 때문이다.

분기납제도의 도입은 수입이 월 단위로 발생하지 않는 농어촌지역의 가입자 편의를 고려한 예외 규정이었다. 이와 더불어 농어촌 부모들에게 '국민연금 보험료 보내기 운동'을 전개하여, 연금제도의 성공적 정착을 위해 많은 노력을 기울였다.

다) 농어촌지역연금에 대한 정부의 재정 지원

농어촌지역연금에 대한 관리운용비는 농어촌특별관리세특별회계 재원에 의한 국고에서 전액 지원하는 동시에, 농어민에 한하여 보험료의 1/3도 농특세에 의한 재원에서 지원하도록 하였다. 농어촌지역연금에 대한 정부의 재정 지원도제도 확대 준비과정에서 중요한 쟁점 중 하나였다. 사회보험 형식의 소득비례연금인 국민연금에서 가입자에 대한 재정 지원은 신중하게 결정해야 하는 문제이기 때문인데, 당시 우루과이라운드 협상 타결에 따른 농어촌 경제의 어려운 점 등이 고려되어 지원이 결정되었다.

라) 농어촌지역 실시의 문제점

일제가입신고기간 동안의 신고율은 96%에 이르러 지역주민의 연금에 대한 관심과 호응도가 높은 것으로 나타났으며, 특히 지방행정기관 및 지방공무원들의 적극적인 협조와 지원이 이루어져 농어촌지역 국민연금제도가 성공적으로 출범할 수 있는 기반이 구축되었다.

그러나 이와 같은 외형상의 평가에도 불구하고 다음과 같은 시행상의 문제점이 일부 노출되었다. 우선 소득 파악의 곤란을 비롯하여 소득 하향신고 경향이 두드러졌다. 즉, 농어촌지역 가입자에 대한 보험료부과의 근거가 되는 소득을 정확하게 포착하지 못했을 뿐 아니라, 가입자가 자신의 소득을 실제보다 낮게 신고하여 소득원이 거의 노출되는 사업장가입자와 비교할 때 가입자 간 소득재분배에 상당한 왜곡이 우려되었다.

이와 더불어 보험료의 징수율은 평균 70% 내외로 상대적은 낮은 징수율 문제는 가입

자의 연금제도에 대한 인식부족, 일선조직 및 인력부족 등에 원인이 있는 것으로 분석되었다.

이 밖에도 농어촌지역 가입대상자들의 구성이 농어민, 자영자, 자영고용주, 5인 미만 사업장 상용근로자, 임시 및 일용근로자 등으로 다양하기 때문에 이들에 대한 자격관리에 상당한 어려움이 표출되었다.

이에 따라 적지 않은 대상자들이 가입에서 제외되거나 가입을 회피하여, 의무적인 사회보험으로서의 실효성 문제가 제기되기도 하였다.

6) 제1차 국민연금제도 개혁: 1996~98년

전국민연금제도의 출범을 앞둔 시점에서 제도 시행 초기부터 논란이 되었던 저부담 – 고급여 연금제도의 구조적 요인과, 이로 인한 연금 재정의 장기적 재정불안정 문제를 해결하기 위한 노력이 시도되었다. 또한 자영자계층의 소득파악문제와 이로 인한 연금제도의 형평성 문제, 계층 간・세대 간 소득재분배기능 등에 대한 포괄적인 논의가 진행되었다.

정부는 한국보건사회연구원에 국민연금제도개선기획단을 두어 연금 재정의 장기적 안정화, 세대 간 형평성 확보, 연금제도의 내실화, 사회안전망으로서의 기반 확보를 국민연금제도 발전의 기본방향으로 채택하였다. 1998년 12월 31일 개정된 「국민연금법」은 적용계층을 전 국민으로 확대하여 장기제도의 보편성을 담보하고, 노후연금 수급권을 확충하여 장기노후빈곤 예방기능을 강화하며, 장기적으로 국민연금제도를 재정적으로 지속가능한 제도로 만드는 것을 목적으로 하였다.

첫째, 적용대상의 확대로 국민연금제도를 전 국민에게 확대적용하였다. 기존의 5인 이상 사업장 종사자, 농어민, 농어촌지역 거주자에게 한정하던 것을 1999년 4월부터 도서지역의 자영자, 5인 미만 사업장 근로자, 임시 및 일용직 근로자, 시간제 근로자 등 도서지역 전 주민에게 확대하여 보편적인 연금제도로 확대시켰다.

둘째, 가입자 및 수급자의 권익보호를 위해 기본연금 급여식 비례상수를 2.4에서 1.8로 낮추어 급여수준을 낮추는 대신 종전 가입분에 대해서는 소급적용하지 않고, 노령연금 수급을 위한 가입기간을 20년에서 10년으로 대폭 낮추어 가능한 한 많은 가입자가 연금급여를 받을 수 있도록 하였다. 한편, 연금수급개시 연령은 2013년부터 2033년까지 60세에서 65세로 점차 상향조정하도록 하였다. 또한 분할연금을 신설하여 이혼한 후에도 동거기간 동안에 대한 연금을 받을 수 있도록 하였다.

셋째, 퇴직금 부담분 보험료를 현실화하였다. 퇴직금이 후불임금적 성격을 갖고 있다는 대법원 판례에 따라, 보험료 중 퇴직금분을 없애고 가입자와 사용자가 각각 4.5%씩 부담하도록 전환하였다.

넷째, 국민연금기금의 운용의 투명성 및 책임성을 제고하기 위하여 국민연금기금운용위원회에 대한 가입자의 참여를 대폭 확대하고, 기금운용본부를 설립하여 전문펀드매니저를 채용함으로써 전문성을 강화하였다.

라. 전국민연금시대의 도래와 2차 국민연금제도 개혁: 1998~2007년

1) 도시지역 국민연금제도 실시: 1999년 4월

가) 국민연금제도의 전 국민 확대

국민연금의 도시지역 확대를 위한 일제신고(1999. 2. 5)가 실시되면서 도시지역 자영자의 소득 하향신고 예방책으로 권장소득액의 80% 미만 신고 시 직권 결정한다는 노사정위원회의 방침에 다수 국민이 반발하는 민원이 발생하였다.

국민연금제도에 가입해야 한다는 원론에는 찬성하면서도 막상 자신이 보험료를 내야 한다는 부담감과 국민연금에 대한 몰이해 등으로 난항을 예고하고 있었다. 더구나 IMF 관리체제의 여파로 인해 실직·미취업 등이 증대하고 있었고, 사업장의 경우에도 기업도산이 증가하는 등 전반적으로 극심한 불황이었다. 이러한 어려운 여건에도 불구하고, 도시지역 확대적용사업은 3차에 걸친 보완대책에 대한 다각적이고 입체적인 홍보활동 전개, 지방자치단체 공무원의 적극적인 협조, 길라잡이 등 공공근로요원의 시의적절한 활용, 정부 및 공단 직원의 헌신적인 노력으로 전국민연금시대를 성공적으로 열 수 있었다.[182]

〈표 4-10〉 확대 단계별 국민연금 가입자 현황

(단위: 개, 명)

	총가입자	사업장가입자		지역가입자			임의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자	계	농어촌	도시		
1988	4,432,695	58,583	4,431,039	–	–	–	1,370	286
1992	5,021,159	120,374	4,977,441	–	–	–	32,238	11,480
1993	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	1,890,187	–	48,710	15,760
1999	16,268,779	174,496	4,992,716	11,113,148	2,067,336	9,045,812	34,250	128,665

나) 전국민연금 확대 시행의 초기 문제점

국민연금제도가 외형상으로는 발전했지만, 동시에 여러 가지 문제점이 드러났다. 1999년 4월 국민연금 도시지역 확대적용 결과, 적용대상자의 절반이 넘는 납부예외자가 발생하였고, 소득을 신고한 가입자 중 실제 보험료를 납부하는 가입자의 비중도 절반에 불과하여 사각지대 문제가 발생하였다. 또한 지역가입자의 소득하향신고로 인해 집단 간 형평성 문제가 부각되었다.

1999년 상대적으로 소득파악이 어렵고 소득활동이 일정치 않은 대상이 많은 도시지역 가입자로 가입대상을 확대한 이후 납부예외자의 문제가 야기되었으며, 이들은 연금의 사각지대에 놓이게 됨으로써 노후소득보장에 있어 추가적인 정부의 고려가 필요한 상황에 처해 있었다. 납부예외율은 도시지역으로 대상자가 확대되기 이전인 1998년 12월에는

182) 국민연금제도개선기획단, 『국민연금제도 개선』, 1997. 12.

〈표 4-11〉 납부예외율 추이

(단위: 천명, %)

	지역가입자 (A)	소득신고자 (B)	납부예외자 (C)	소득신고율 (B/A)	납부예외율 (C/A)
1998	2,129	1,583	546	74.4	25.6
1999	10,822	5,310	5,512	49.4	50.9

자료: 국민연금관리공단 홈페이지.

25.6%로 54만 6천명에 불과하였지만, 도시지역으로 확대된 1999년 12월에는 지역가입자의 50.9%가 납부예외자로 나타났다.

또한 지역가입자에 대한 효율적인 보험료 부과체계가 없어 소득하향신고로 인한 평균소득이 하락하고, 사업장가입자는 연금보험료에 대한 소득공제혜택을 받지 못하는 형평성 문제 등이 제기되었다.

2) 신개인연금(연금저축)의 도입: 2001년

신개인연금제도는 국민연금을 포함한 모든 연금과세체계가 '불입 시 전액(100%) 소득공제, 연금급부 시 과세'의 체계로 전환함에 따라 구개인연금의 '불입 시 일부(40%) 소득공제, 연금급부 시 비과세' 체계를 변경하여 도입한 제도이다. 신개인연금에 불입할 수 있는 연간 한도는 1,200만원이며 이 중 300만원을 한도로 불입액 전액에 대해 소득공제 혜택이 주어진다.[183]

300만원 초과불입금에 대해서는 소득공제혜택이 없고 단지 발생이자에 대해 만기에 이자소득세를 부과하는 것이 아니라 연금수령 시 소득세 계산대상으로 한다. 300만원 초과불입금에 대해서는 소득공제혜택이 주어진 것이 아니기 때문에 연금수급 시에는 과세대상이 되지 않는다. 따라서 연금수급 시 과세대상이 되는 금액은 연금수령액(연금저축의 운용실적에 따라 추가로 지급받는 금액 포함)에서 300만원 초과불입금을 제외한 금액이 된다.

연금가입일로부터 5년 이내에 연금계약을 해지한 경우에는 해지가산세가 추징되는데 추징액은 중도 해지 때까지 불입한 금액(연 300만원 한도)의 2%이다. 연금급부에 대한 세제 지원은 55세 이후부터 5년 이상의 기간에 걸쳐 연금으로 받는 경우 연금수급기간에 걸쳐 과세가 이연된다. 그러나 이 요건이 지켜지지 않은 경우에는 해지 또는 연금 외의 형태로 받는 금액(소득공제를 받았던 금액 기준)을 기타소득으로 보아 20% 원천징수 후 종합소득세에 합산하여 재계산한다.

183) 2005년 말 퇴직연금의 도입과 함께 2006년부터는 신개인연금, 즉 연금저축에 대한 소득공제한도가 240만원에서 300만원으로 증액되었다.

〈표 4-12〉 신 · 구 개인연금저축에 대한 세제 지원

	구개인연금저축	신개인연금저축
적용 시일	2000. 12. 31까지 가입한 자에게만 계약만료 시까지 적용	2001. 1. 1 이후 도입
가입 연령	20세 이상	18세 이상 *기존 개인연금저축 가입자도 동시가입 가능 (총 372만원까지 소득공제 가능)
최대적립금	연 1,200만원	연 1,200만원
과세 여부	연금수령 시 비과세	– 연금수령 시 과세 – 과세대상 연금저축소득 = 연금수령액(연 300만원 불입한도 기준)
소득공제	불입금의 40% 소득공제(연 72만원 한도)	불입액 전액 소득공제(연 300만원 한도)
중도 해지	중도 해지 시 이자소득세 부과 – 14% 원천징수로 종결 – 5년 이내 해지 시 불입누계액(연 180만원 한도)의 4% 해지 가산세 추징(연 72,000원 한도)	중도 해지 시 기타소득으로 과세 – 20% 원천징수 후 종합소득에 합산되어 재계산 – 5년 이내 해지 시 불입누계액(연 300만원 한도)의 2% 가산세 부과
취급기관	은행 또는 투자신탁회사의 신탁상품, 보험회사 보험상품, 우체국 보험, 농협 · 수협의 조합이 취급하는 생명공제	은행 또는 투자신탁회사의 신탁상품, 보험회사의 보험상품, 우체국 보험, 농협 · 수협 · 신협의 조합이 취급하는 생명공제, 증권투자회사의 연금저축

자료: 국세청 홈페이지(www.nts.go.kr)를 바탕으로 재구성.

3) 제2차 국민연금제도 개혁 논의

참여정부 초기 국민연금제도에 대한 정책목표는 국민연금제도의 재정안정화 확보였으며, 이를 위해 정부는 2002년 3월 국민연금발전위원회를 설립하였고, 1998년 법 개정에 따라 처음으로 재정재계산을 실시하였다.

국민연금발전위원회의 재정재계산에 의하면 현행 국민연금제도를 유지할 경우, 2036년에 수지 적자가 처음 발생하고, 2047년에 기금이 소진되는 것으로 추정되었다. 이와 같은 연금 재정에 대한 국민적 불안감을 해소하기 위해 정부는 재정재계산을 통해 국민연금제도를 개선하려는 방안을 도출하고자 하였다.

〈표 4-13〉 국민연금 재정 전망(1차 재정재계산)

(단위: 10억원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립률	적립기금 (2000년 불변)
		총수입	보험료수입	투자수익	총지출	연금급여			
2002	92,798	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303	34.2	86,547
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	26.1	241,995
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,046	23.8	497,441
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544	13.7	644,728
2035	1,715,359	186,032	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855	9.4	603,168
2036	1,702,972	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	–12,387	8.5	581,372
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	–97,964	5.3	439,146
2047	–96,159	139,326	139,326	0	473,542	472,333	–334,216	0.5	–23,715

자료: 국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안』, 2003. 6.

그런데 분석 결과 현행 국민연금제도를 유지할 경우 2036년에 수지 적자가 처음 발생하며, 2047년에 기금이 소진되는 것으로 추정되었다. 따라서 정부는 현행 소득대체율 60%를 50%로 인하하며, 보험료율을 현행 9%에서 15.85%까지 인상하는 안을 확정하여 국민연금발전위원회의 개선안을 기초로 2003년 16대 국회에서 국민연금개정법률안을 국회에 제출하였다. 그러나 개정법률안 중 소득대체율을 인하하고 보험료율을 높이자는 정부안에 대해 시민단체 및 노동조합 그리고 야당의 반대로 법률안이 국회에 제출된 이후 한 차례의 부결(2003. 3)과 수정을 통해 2004년 17대 국회에 다시 제출되었다. 그러나 계속적인 국회에서의 심사지체로 정부는 2005년 6월 재정안정화에 초점을 둔 개정법률안을 다시 제출하였다.

한편, 건의한 재정안정화에 대해 경영계와 노동계는 큰 이견 차이를 표출하게 되고 협의과정을 통해서 2030년까지의 소득수준에 대비한 국민부담 가능성과 국민 노후소득보장을 위한 적절한 급여수준을 고려한 개정안을 마련하였다. 그러나 국민연금 사각지대 및 기금운용체계 개편의 필요성이 제기되면서 사각지대 해소를 위하여 노후소득보장 대책 마련을 위한 대책위원회를 구성하여 기초연금제를 검토하고, 기금운용체계 개편을 검토하는 등 사회적 합의를 도출하기 위한 노력이 진행되었다.

한나라당은 정부안에 맞서 2004년 12월 기초연금 도입을 핵심 내용으로 하는 국민연금법 개정안을 국회에 제출하였다. 주요 내용은 기초연금을 도입하는 대신 국민연금의 급여율을 현행 60%에서 20%로 대폭 축소하고, 연금액이 줄어드는 만큼 보험료율도 현행 9%에서 7%로 낮추는 안이었다. 또한 국민연금에 가입한 단독 노인가구의 경우 공적연금 급여율은 60%에서 40%(기초연금 20% + 국민연금 20%)로 줄어들고, 홑벌이가구인 경우에는 60%(가장 기초 20% + 배우자 기초 20% + 국민연금 20%)를 유지하는 것으로 하였다.

4) 퇴직연금제도의 도입

2005년 12월 이전에는 「근로기준법」에서 일시금 위주의 퇴직금을 지급하도록 규정하고 있었다. 하지만 2005년 12월 이후에는 「근로자퇴직급여보장법」을 신설하여 기존의 퇴직금제도를 유지하면서 퇴직연금제도를 도입하여 모든 사업장에서 퇴직금이나 퇴직연금제도를 설정하여 운영하도록 규정하고 있다.

이로써 인구고령화에 대응하여 현재 일시금 위주로 운영되고 있는 퇴직금제도를 퇴직연금제도로 전환할 수 있도록 함으로써 노후소득재원 확충을 통한 근로자의 노후생활안정에 기여하도록 하는 한편, 상시근로자 4인 이하 사업장에 대하여 퇴직급여제도를 확대 적용하도록 하는 「근로자퇴직급여보장법」(2005. 1. 27)이 제정되어 다층적 노후소득보장 제도의 틀을 갖출 수 있게 되었다.[184]

---

184) 주요 내용을 보면 상시근로자 4인 이하 사업장에 대한 퇴직급여제도를 확대적용하되, 영세사업주의 부담을 완화하기 위하여 그 시행일을 유예(2008년 이후 2010년 이내 시행)하고, 사용자의 부담 수준 등을 단계적으로 조정하도록 하였다.

또한 개인퇴직계좌를 설정 및 운영할 수 있도록 하여 근로자의 직장이동성 증가, 단기근속자의 증가, 연봉제의 확산 등으로 퇴직급여의 일시금이 단기적인 생활자금으로 소진되는 경우를 방지하고 계속적으로 적립되도록 함으로써 노후생활보장의 기능을 할 수 있도록 하는 장치를 마련하게 된 것이다.

2008년 말 기준 퇴직연금 도입 사업장 수를 보면 다음의 표에 제시된 바와 같이, 전체 5인 이상 사업장(2006년 기준 504,210개)의 10%인 50,462개소에 도입된 것으로 나타났다. 한편, 사업장 수를 기준으로 가입한 퇴직연금 유형을 보면, 확정기여형(Defined Contribution: DC)을 선택한 사업장이 38.8%로 가장 많았으며, 개인퇴직계좌(Individual Retirement Account: IRA)(Defined Benefits: DB) 특례 또한 37.0%로 높았으며, 확정급여형이 23.2%로 나타났다. 그러나 상대적으로 고용이 안정적인 500인 이상 대규모 사업장의 경우에는 확정급여형이 52.3%로 가장 많았으며, 상대적으로 불안정한 500인 미만의 사업장의 경우에는 DC형과 IRA 특례가 각각 38.9%, 37.1%로 DB형보다 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉는 사업장규모별 퇴직연금제도 도입 현황을 제시하고 있는데, 사업장규모가 클수록 가입률이 높음을 알 수 있다. 500인 이상 사업장의 가입률이 26.5%, 300~499인 사업장의 가입률이 23.5%로 비교적 높은 반면, 10인 미만 사업장의 경우에는 불과 2.4%로 가입률이 저조한 것으로 나타났다.[185]

〈표 4-14〉 퇴직연금제도 도입 사업장 현황

	합계	확정급여형 (DB)	확정기여형 (DC)	DB & DC	IRA 특례*
사업장 수 (비율, %)	50,462 (100)	11,688 (23.2)	19,608 (38.8)	518 (1)	18,648 (37)
500인 이상	256	134	54	68	–
500인 미만	50,206	11,554	19,554	450	18,648

주: * 개인퇴직계좌(IRA) 특례: 10인 미만 사업장에 적용되는 특례로 사용자의 부담금 납부, 적립금 운용이 DC와 유사하나 사용자의 규약 작성·신고 의무 및 교육의무가 면제됨.

〈표 4-15〉 사업장규모별 퇴직연금제도 도입 현황

	10인 미만	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
① 도입 사업장 수	28,203	13,626	6,487	1,651	239	256
② 전체 사업장 수	1,189,714	156,304	45,083	8,700	1,018	965
비율(①/②)(%)	2.4	8.7	14.4	19	23.5	26.5

185) 공공기관은 기획재정부 분류(305개)와 행정안전부의 지방공기업(141개)을 합한 총 446개소(2008년) 중 77개소가 도입되어 도입률은 17.3%이다.

5) 제2차「국민연금법」개정: 2007년

「국민연금법」 개정안이 난항을 겪고 있는 상황에서 노후소득보장 사각지대 해소를 위하여 별도의 기초노령연금법안이 제출되어 통과하게 되었다. 이와 더불어 5년 동안 지속되어온「국민연금법」 개정안이 회의를 거듭한 끝에 재정안정화를 골자로 하는 개정안이 통과되어, 그동안 문제가 되어왔던 자격·징수 관리제도 개선, 급여제도 개선, 기관운영과 관련된 조문이 개정되었다.

가) 기본연금액

국민연금제도가 재정적으로 지속 가능성을 담보하기 위해서는 적정 부담 – 적정 급여 구조로 전환되어야 한다. 더구나 인구구조가 출산율 하락과 평균수명의 연장으로 향후 보험료를 납부해야 하는 경제활동인구가 감소하게 되고, 연금수급자는 급증할 것으로 예상됨에 따라 연금제도의 지속 가능성을 확보하기 위해 '더 내고 덜 받는' 구조로 변경되었다.

〈표 4-16〉 국민연금의 기본연금 변천과정

	도입 당시(1988)	1차 개정(1977)	2차 개정(2007)
급여산식	2.4(A+0.75B)(1+0.05n)	1.8(A+B)(1+0.05n)	1.2(A+B)(1+0.05n)
급여대체율 상수	2.4	1.8	1.2
A	연금수급 전년도 전 가입자의 평균보수월액	수급 전 과거 3년간 전 가입자의 평균보수월액 평균 (소비자물가변동률 고려)	
B	가입자 개인의 가입기간 중 표준소득월액의 평균액		
n	20년 가입 초과 연수		
급여의 소득대체율	0.325A / 0.75A	0.3A / 0.6A	0.2A / 0.4A

주: 소득대체율은 평균근로자(A = B)의 20년/40년 가입 기준임.

나) 가입기간 인정제도 도입

기본연금을 결정짓는 비례상수가 1.8에서 1.2로 하향 조정되자 적정대체율 유지를 위한 가입기간 확보가 점차 쟁점으로 부각되었다. 그동안 국민연금제도는 현금기여를 원칙으로 연금급여를 산출하였지만, 2차 개정에서는 현물기여에 대한 보장형태가 소개되었다. 즉, 서구 선진국처럼 출산 및 군복무 크레딧제도가 도입됨으로써 고령화사회에 대비한 출산장려와 군복무의 사회적 중요성 인식 및 개인의 기회비용을 보상하는 계기가 마련되었다.

그 내용을 보면 출산의 경우에는 2명 이상의 자녀가 있는 자는 12개월, 2명의 자녀를 초과하는 경우에는 자녀 1명마다 18개월씩 최고 50개월까지 가입기간을 인정받을 수 있다. 한편, 군복무기간에 대해서는 6개월 이상 복무한 가입자에게 가입기간 6개월을 인정해준다.

다) 국민연금 급여의 내실화

노령연금 급여의 내실화를 위해 수급개시 연령을 늦출수록 급여의 소득대체율이 높도록 설계하여, 가능한 한 노동시장에 오래 머물 수 있는 것이 유리하도록 개정하였다. 우선 현재의 노동시장을 감안하여 가입기간이 10~20년 미만인 사람이 60세 이상 노인이 되어 감액노령연금을 받는 경우 추가 감액률(2.5%)을 폐지하였다. 또한 고령근로유인을 위해 소득이 있는 업무의 소득 기준을 월 42만원에서 국민연금 전체 가입자의 과거 3년 평균소득인 A값과 같게 하여 소득이 있더라도 연금을 받을 수 있도록 하였다.

또한 연금수급개시 연령을 초과하여 노령연금을 신청하는 경우, 연기연금으로 1년당 6%를 가산하여 더 받을 수 있도록 하였다. 반면, 조기노령연금의 감액률은 연 5%에서 6%로 확대함으로써 노후에도 소득활동을 하는 것이 유리하도록 개선하였다.

혼인기간이 5년 이상인 자에게 지급하는 분할연금의 경우 재혼 시에도 계속 지급하고, 자신의 노령연금과도 중복지급이 가능하도록 하였다. 또한 장해연금 급여의 결정 유보기간을 2년에서 1년 6개월로 단축하고, 등급변경 가능 연령을 60세 미만으로 제한하였다. 유족연금의 수급권자인 배우자의 경우, 성별에 따른 수급 조건의 차이를 폐지하여 남녀 모두 3년 동안 유족연금을 지급받고 55세가 될 때까지 지급을 정지하도록 하였다.

한편, 「국민연금법」상 중복급여는 원칙적으로 인정하지 않으나 병급조정을 완화하여, 중복 선택하지 못한 급여가 유족연금인 경우 20%를 지급할 수 있도록 하였으며, 선택하지 못한 급여가 반환일시금인 경우에는 사망일시금을 추가로 지급받을 수 있도록 하였다. 또한 사회보험 간 병급조정을 합리화하여, 고용보험의 구직급여 수급자의 경우 노령연금을 전액 지급할 수 있도록 하고, 어민·선원 등의 장해·유족 연금 병급조정규정을 신설하여 1/2을 지급할 수 있도록 하였다.

마. 기초노령연금제도 도입과 공적연금제도 간 연계: 2008년~현재

1) 기초노령연금제도: 2008년 1월

기초노령연금제도는 어느덧 노인이 된 사람이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지한 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 하고 있다. 한편, 기초노령연금을 지급함에 있어 계층 간 소득역전 현상이 발생하지 않고, 근로의욕 및 저축유인이 저하되지 않도록 설계되어 있다.

수급규정을 보면, 우선 수급자 수는 2008년 7월 1일 이후 최초로 연금을 지급하는 때는 수급자가 65세 이상인 자 중 60% 수준, 2009년 1월 1일부터는 당시 수급자가 65세 이상인 자 중 70% 수준이 되도록 규정하고 있다. 그리고 연금액은 2028년까지 단계적으로 국민연금 기본액 산정의 기준이 되는 전체 가입자의 평균소득(A)의 10%에 해당하는 금액으로 인상하게 된다.

한편, 2009년 4월 1일 법 개정을 통해 부부가 모두 기초노령연금을 지급받는 경우 각 연금액의 감액 비율을 16.5%에서 20%로 상향 조정하고, 기초노령연금 외에 다른 법률에

따른 연금을 병급하지 않도록 한 규정을 삭제하여 기초노령연금과 다른 연금을 동시에 수령할 수 있도록 하였다.

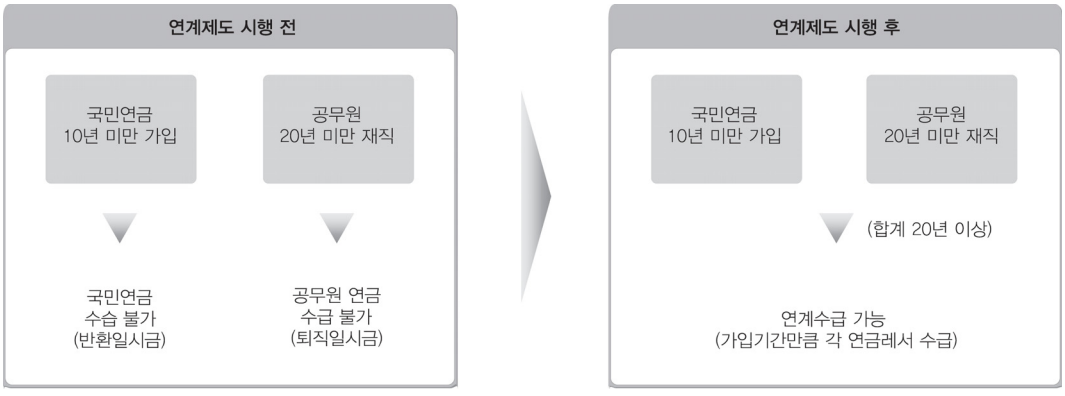
2) 공적연금제도 간 연계: 2009년 8월

공적연금 연계제도는 국민연금과 직역연금의 연금을 수령하기 위한 최소 가입기간[186]을 채우지 못하고 이동하는 경우, 종전에는 연금제도 간에 연계제도가 없어 각각 일시금으로만 받던 것을 연계를 통해 연금을 받을 수 있도록 하여 국민의 노후생활보장의 사각지대를 해소하게 되었다.

2009년 8월부터 연계연금은 연금수급 연령 도달 시 국민연금 가입기간과 직역연금 재직기간을 합한 기간이 '20년 이상' 되는 경우 받을 수 있게 되었다. 그러나 전체 기간은 20년 이상이더라도 한쪽 연금가입(재직)기간이 1년 미만인 경우에는 해당 연금에서 반환일시금이나 퇴직일시금을 지급하고 나머지 연금에서는 연계연금을 지급한다.

한편, 국민연금의 가입기간이 10년(특례노령연금의 경우 5년) 이상이고, 직역연금 재직기간이 20년 이상인 경우에는 연계연금법을 적용하지 않고 각 연금법을 적용하여 각각의 연금을 수급한다.

[그림 4-4] 공적연금 연계방법



3. 평가 및 정책과제

가. 노후소득보장제도의 정착

노후소득보장제도로서 1960년 공무원연금, 1975년 사학연금이 실시된 후 약 13년 만에 10인 이상 사업장의 일반 근로자를 대상으로 국민연금이 도입되었으며, 그 후 적용범

186) 연금수급을 위한 최소 가입기간은 국민연금은 10년, 특수직역연금은 20년이다.

위를 단계적으로 확대하여 1992년에는 5~9인 이상의 사업장 근로자 그리고 1995년에는 농어민 및 농어촌지역 자영업자, 마지막으로 1999년에는 도시지역 자영업자로 가입대상을 확대함으로써 소득활동을 하는 국민이면 보험료를 납부하고 노후에 소득보장의 혜택을 받을 수 있게 되었다.

1) 노후소득보장제도의 확립

가) 국민연금 가입자 수

국민연금 도입 당시인 1988년 말 약 5만 8천개 사업장의 443만명이 가입하였으나, 1992년 5~9인 사업장, 1995년 농어촌지역으로 확대되면서 약 750만명이 제도권 내에서 노후소득보장을 받을 수 있는 자격을 갖추게 되었다. 또한 외환위기 상황에서도 1999년 4월 도시지역으로 확대되어 시행 11년 만에 경제활동에 참가하고 있는 전 국민이 공적연금제도의 혜택을 받을 수 있게 되었다. 2008년 말 현재 국민연금 총가입자는 1,833만명으로 그 구성을 보면 사업장가입자 52.4%, 도시지역 36.8%, 농어촌지역 10.4%로 나타났으며, 임의가입자와 임의계속가입자는 0.4%인 6만 5천명 수준이다.

이와 같은 국민연금제도의 성공적 정착은 노후의 소득보장을 국가가 보장하는 사회보험제도의 틀 속에서 자기책임의 원칙의 틀을 갖추게 되었음을 의미한다. 〈표 4-18〉은 우리나라 공적연금제도의 가입자 추이를 제시하고 있는데, 군인연금을 제외한 공적연금 가입자는 2008년 말 기준으로 약 1,962만명으로 총인구의 40.4%에 해당하며, 이는 경제활동인구의 81.6%가 노령·장애·사망 등으로 소득 중단이나 소득 감소가 되는 경우 사회보험방식의 공적연금제도를 통해 소득보장을 받을 수 있게 되었음을 뜻한다.

〈표 4-17〉 연도별 가입자 현황

(단위: 개, 천명)

	총가입자	사업장가입자		지역가입자			임의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자	계	농어촌	도시		
1988	4,433	58,583	4,431	–	–	–	1	–
1992	5,021	120,374	4,977	–	–	–	32	11
1995	7,497	152,463	5,542	1,890	1,891	–	49	16
1999	16,262	186,106	5,238	10,822	2,083	8,739	33	169
2000	16,210	211,983	5,676	10,419	2,038	8,381	34	80
2005	17,124	646,805	7,950	9,124	1,969	7,155	27	24
2006	17,740	773,862	8,605	9,086	1,973	7,114	27	22
2007	18,267	856,178	9,149	9,063	1,977	7,087	27	27
2008	18,335	921,597	9,493	8,781	1,941	6,841	28	33

〈표 4-18〉 공적연금 가입자 추이

(단위: 천명)

연도	총인구 (A)	경제활동 인구(B)	연금가입자				가입률(%)	
			소계(C)	국민 연금	공무원 연금	사학 연금	총인구 대비 (= C/A)	경제활동인구 대비(= C/B)
1988	42,031	17,305	5,341	4,433	767	141	12.7	30.9
1992	43,748	19,499	6,109	5,021	922	165	14.0	31.3
1995	45,093	20,845	8,636	7,497	958	181	19.2	41.4
1999	46,617	21,813	17,383	16,262	914	208	37.3	79.7
2000	47,008	22,134	17,330	16,210	909	211	36.9	78.3
2006	48,297	23,978	18,995	17,740	1,009	246	39.3	79.2
2007	48,456	24,216	19,539	18,267	1,022	251	40.3	80.7
2008	48,607	24,032	19,616	18,335	1,030	251	40.4	81.6

나) 국민연금 급여수준의 향상

국민연금 급여는 법에서 정한 연금 종류별로 정해진 수급 조건을 충족한 경우에 한하여 지급된다. 노령연금 수급자 수 변화를 보면, 1988년 도입 당시 고령근로자를 위해 5년 가입 특례조항이 한시적으로 적용됨에 따라 2003년부터 특례노령연금이 지급되기 시작하여 당시 약 11천명이 수급을 받게 되었다.

또한 1차 개정으로 연금수급 조건이 10년 이상으로 완화됨에 따라 1999년부터는 10년 가입한 조기노령연금수급자가 나타나기 시작하여 노령연금 수급자가 18만명으로 증가하였다. 그리고 20년 가입한 완전노령연금 수급자가 발생하기 시작하는 2008년에는 노령연금 수급자가 206만명에 이르고 있어, 본격적인 국민연금 급여를 수급하는 노인층이 급증할 것으로 예상된다.

한편, 장애연금 수급자는 2008년 말 10만명에 이르고 있으며, 유족연금은 약 37만명이 수급하고 있다(표 4-19). 연금급여 수급자의 증가와 함께 급여수준 또한 증가하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 평균소득의 인상뿐만 아니라 수급자의 가입기간 증가에 기인한다고 볼 수 있다. 〈표 4-20〉은 2000년 이후 연금유형별 평균급여 추이를 제시하고 있는데, 특례노령연금은 2009년 현재 월 18만원 정도 수급하고 있으며, 조기노령연금 40만원, 감액노령연금은 47.7만원을 수급하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 20년 가입자인 완전노령연금 지급액은 2008년 718천원에서 2009년 755천원으로 증가하였다.

2) 안정적 기금 조성

국민연금 적립기금은 2008년 말 현재 281조원에 달하고 있으며, 매년 15% 내외의 성장을 보였으나 최근에는 자본시장의 불안과 급여지출의 증가로 인한 13.0%로 증가율이 다소 낮아지고 있다.

〈표 4-19〉 연도별 · 급여종별 연금수급자 현황(1988년 1월 1일~2009년 4월 말 누계 기준)

(단위: 천명, 억원)

급여종별		1993	1999	2004	2005	2006	2007	2008
계		36	461	1,500	1,750	1,974	2,251	2,537
노령연금	소계	11	176	1,203	1,411	1,592	1,824	2,064
	특례	11	149	1,068	1,232	1,360	1,517	1,674
	완전	0	0	0	0	0	0	13
	감액	0	0	56	87	124	174	216
	조기	0	26	79	91	108	132	159
	분할	0	0	–	1	1	2	2
장해연금		4	17	58	69	80	90	101
유족연금		21	93	239	270	302	336	372

〈표 4-20〉 연금종별 월평균 지급액

(단위: 원)

연도	노령연금					장해연금			유족연금
	완전	감액	조기	특례	분할	1급	2급	3급	
2002	–	–	265,899	155,252	–	–	341,896	–	166,966
2003	–	336,785	275,621	158,521	–	422,069	345,179	271,812	170,962
2004	–	360,368	289,967	150,094	–	433,064	353,219	276,780	177,083
2005	–	388,068	306,526	153,029	–	446,832	363,473	284,615	184,222
2006	–	407,549	324,931	158,124	–	465,352	373,218	290,977	192,104
2007	–	446,723	356,348	164,105	–	476,646	380,941	296,941	197,393
2008	718,392	459,982	380,158	171,096	126,434	490,416	391,231	304,380	204,093
2009	755,195	477,358	405,083	180,123	133,209	513,905	408,819	318,612	214,277

〈표 4-21〉 기금 조성 현황

(단위: 조원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
조성	90.4	109.6	131.5	155.5	182.5	213.2	248.6	280.9
(증감률)	(22.7)	(21.2)	(20.1)	(18.2)	(17.4)	(16.8)	(16.6)	(13.0)
지출	14.5	16.5	19.0	22.2	26.2	30.9	36.5	43.2
(증감률)	(13.1)	(14.1)	(14.9)	(17.1)	(17.9)	(18.2)	(18.1)	(18.1)
운용	75.9	93.1	112.6	133.3	156.3	182.2	212.0	237.8
(증감률)	(24.7)	(22.6)	(21.0)	(18.4)	(17.3)	(16.6)	(16.4)	(12.1)

나. 국민연금제도의 발전방안

1) 국민연금 재정안정성 확보방안

2007년「국민연금법」개정 결과 연금 재정에는 당분간 커다란 문제가 없는 것으로 보인다. 제2차 재정재계산 결과를 제시하고 있는데, 2044년 당기수지 적자가 발생된 이후 2060년에 적립기금이 고갈되는 것으로 나타났다.

그러나 최근 개혁으로 장기재정안정성이 어느 정도 확보되었지만, 단기적으로 우선 기금운용 수익률을 제고하도록 기금운용을 개선하고, 중장기적으로 향후 국민연금의 중장기적인 재정목표와 재정평가 기준 등에 대한 다양한 장기재정안정화 방안을 마련해야 한다.

〈표 4-22〉 국민연금 재정수지 전망(2차 재정재계산)

(단위: 10억원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립 배율	적립기금 (2005년 불변)
		총수입	보험료 수입	투자수익	총지출	연금급여			
2008	248,133	41,374	23,808	17,566	6,792	6,373	34,582	31.4	228,854
2010	325,294	50,851	27,629	23,222	10,328	9,852	40,523	27.6	282,798
2020	923,985	109,949	53,421	56,528	31,818	31,364	78,131	26.6	624,472
2030	1,738,946	176,064	87,150	88,913	86,287	85,525	89,777	19.1	964,123
2035	2,131,048	204,311	105,365	98,946	129,556	128,588	74,755	15.9	1,070,136
2040	2,413,567	240,844	127,764	113,080	198,670	197,440	42,174	11.9	1,097,752
2043	2,464,507	252,055	140,901	111,154	244,861	243,454	7,194	10.0	1,056,269
2044	2,459,151	257,173	145,974	111,198	262,529	261,057	−5,356	9.4	1,033,355
2045	2,440,482	262,100	151,441	110,659	280,770	279,230	−18,669	8.8	1,005,355
2050	2,110,154	278,988	181,417	97,571	377,879	375,952	−98,891	5.8	787,331
2055	1,286,378	265,034	205,048	59,986	475,969	473,567	−210,935	3.1	434,721
2060	−214,225	231,684	231,684	0	596,793	593,799	−365,108	0.3	−65,571
2070	−	308,703	308,703	0	843,119	838,471	−534,416	−	−
2078	−	387,432	387,432	0	1,044,438	1,037,827	−657,006	−	−

자료: 국민연금연구원,『2008 국민연금 장기재정추계』, 2008. 12.

2) 국민연금제도의 합리화 방안

가) 국민연금 소득 상·하한 조정방안

급여대체율 감소로 인한 연금급여수준이 낮아질 것으로 예상되고, 소득수준이 높아진 점을 감안하여 소득 상·하한선을 상향 조정함으로써, 연금급여수준을 높일 수 있는 방안을 마련해야 한다. 조정 주기는 상한은 A값의 상승률에 매년 자동연동하고, 하한은 저소득층의 가입유지 및 보호를 위해 재정계산의 주기(5년)에 맞출 수 있도록 한다.

나) 국민연금 균등부문과 비례부문 비중 조정

균등부문과 비례부문의 비중은 장기적으로 조정할 필요가 있다. 2007년 기초노령연금이 도입됨에 따라 동 제도와 국민연금의 균등부분(A값)이 재분배기능 측면에서 중복된다고 할 수 있다. 이에 국민연금 균등부분(A값)과 비례부분(B값)의 비중을 조정할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 국민연금 수급자나 수급액 수준이 상대적으로 미미하고 더욱이 기초노령연금의 수준이 낮은 한 현재 상황에서는 조정할 필요가 적다고 판단된다. 다만, 장기적으로 기초노령연금의 수준이 A값의 10% 수준으로 상향 조정되는 시점에 가서 재검토할 필요는 있다.

다) 국민연금 급여 간 형평성 제고방안

노령급여와 장애·유족 급여 간 형평성 제고 대책의 마련이 필요하다. 2007년 연금개혁, 기초노령연금의 도입으로 인해 장해 및 유족 연금의 수준은 노령연금(기초노령연금 포함)에 비해 상당 수준 축소되고 해당 위험에 대한 기초보장이 미흡한 실정이다. 단기적 개선방안으로는 기준가입기간의 확대(20년→30년)나 지급률의 상향 조정 등을 통해 국민연금 내 급여 간 형성을 제고하고, 기준가입기간(20년)은 현행대로 유지하며, 장애 및 유족 연금의 지급률 자체를 상향 조정할 수도 있다.

장기적 개선방안으로는 기초노령연금과 유사한 기초장애 및 유족 연금 등 기초보장을 강화하는 대책을 검토할 필요가 있다. 단, 급여의 적정성 및 보편성에 미치는 영향을 고려하여 충분한 검토를 거쳐 신중하게 접근해야 한다.

마) 소득이 있는 업무기준 개선방안

'소득이 있는 업무기준'에 의하여 급여에 영향을 받는 3개의 연금급여에 대하여 급여종류별로 차등 적용 기준을 마련할 필요가 있다. 재직자 노령연금은 동 규정에 의하여 급여가 감액되는데, 이미 노령연금 수급개시 연령 이후에 적용되는 급여이므로 현행 소득이 있는 업무기준(2008년 현재 적용되는 국민연금 A값은 168만원이지만 이는 근로소득공제 후 기준이므로 소득공제 전을 기준으로 하면 272만원임: IA)을 그대로 적용한다. 그러나 조기노령연금과 유족연금에 적용하기에는 현행 소득이 있는 업무기준(1A)이 너무 높아 오히려 조기퇴직을 유발하는 요인이 될 수 있다. 따라서 재직자 노령연금의 경우를 제외한 조기노령연금과 유족연금의 경우에는 현행 수준(1A)을 보다 하향 조정할 필요가 있다.

3) 국민연금 사각지대 해소방안

사각지대 해소를 위한 다양한 행정적·제도적 개선이 추진되어야 한다. [그림 4-5]에서 보는 바와 같이 국민연금의 사각지대는 가입 측면과 수급 측면으로 구분해서 파악해 볼 수 있다. 우선 가입 측면의 사각지대는 개인 또는 어떤 그룹이 국민연금제도의 적용

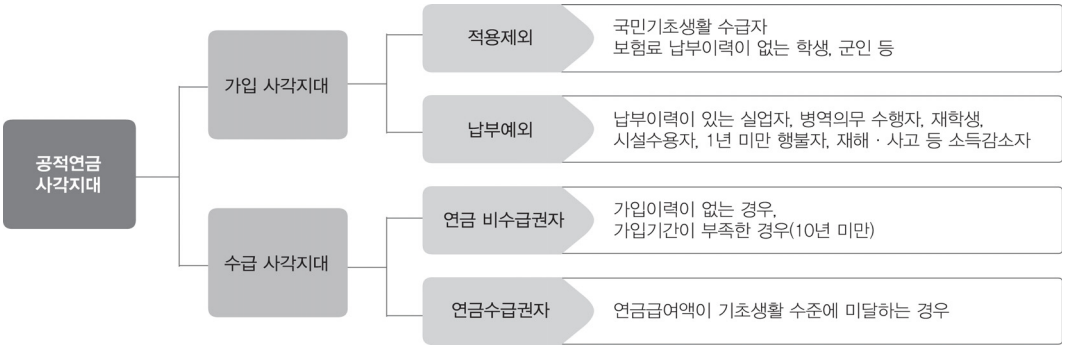
대상에 속하지 않는 경우, 즉 배제되는 경우와 법령상 납부예외로 인정받는 경우로 나눌 수 있다. 반면, 수급 측면의 사각지대는 소득 중단의 위험이 발생했을 때 연금을 수급하지 못하는 경우와, 연금을 수급하더라도 급여수준이 생계수준에 미치지 못하는 경우로 구분된다.[187]

국민연금 사각지대 문제는 소득 파악 인프라의 개선과 연금에 대한 인식 등 사회 전반적인 여건의 변화가 이루어져야만 근본적인 개선이 가능하다. 그러나 이러한 변화는 장기적으로 이루어지는 만큼 다음과 같은 제도적·행정적 노력의 지속적인 추진이 필요하다. 우선 가입 측면에서 기초생활보장급여 수급자 및 구직급여 수급자 등 저소득계층에 대한 보험료 지원, 특수고용관계 근로자의 사업장가입자로의 편입(임의) 등 사업장가입자 확대, 관리실익이 없는 납부예외자의 관리방식 전환 등 다양한 측면에서 노력이 강구되어야 한다.

한편, 수급 측면에서 보면 현행 국민연금 급여는 특별한 규정 – 출산·군복무 등 – 에 대한 가입인정 등이 없는 한 보험료 납부 월수를 기준으로 산정한다. 따라서 현행 법상 국민연금 가입 연령은 18세부터 60세 미만으로 임의계속가입을 하지 않는다면 최대 42년까지 가입할 수 있으며, 40년을 가입하는 평균 근로자의 경우 약 50% 수준을 연금으로 받을 수 있다. 그러나 문제는 대부분의 가입자들이 30년을 채우기 힘들다는 데 있다. 왜냐하면 18세부터 27세까지는 학업 또는 군복무 기간으로 소득활동이 불가능하고, 최근 노동시장의 환경 변화로 인한 실업 위험, 사고 또는 질병 등으로 소득활동의 불확실성이 항상 존재하기 때문이다.

그러므로 노후생활안정을 목적으로 국민연금제도 본래의 취지를 달성하기 위해서는 적용제외 또는 납부예외 등으로 보험료를 납부하지 못한 기간에 대해서는 언제라도 소급해서 납부할 수 있는 방안을 마련해야 한다.[188]

[그림 4-5] 공적연금의 사각지대



187) 김수봉·김진수 외, 『사회보험 사각지대 해소방안』, 한국보건사회연구원, 2005.

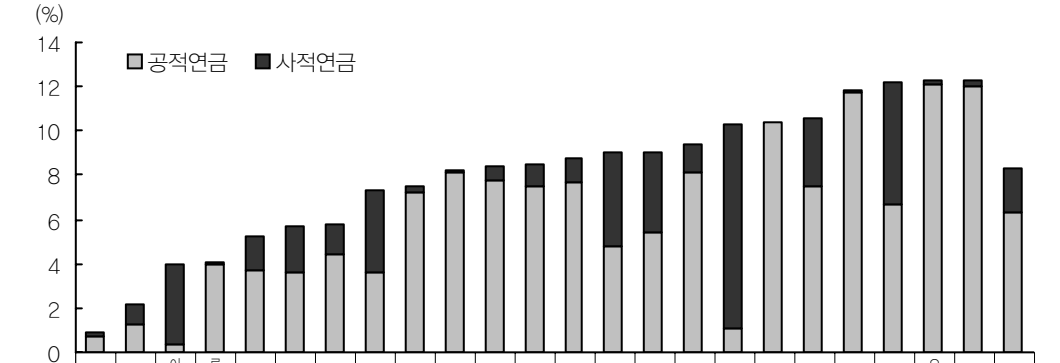
188) 현행 「국민연금법」 제77조 제2항에 명시된 사유에 대해서는 '연금보험료 납부예외'를 신청하여 인정받게 되면, 가입가능기간(현재 60세 미만) 중에는 언제라도 보험료를 납부함으로써 가입기간을 확보할 수 있다. 그러나 납부예외 신청을 하지 않는 경우에는 체납자로 분류되어 3년이 지나면 소멸되어 추후 납부가 인정되지 않고, 가입기간을 확보할 수 없게 된다.

4) 노후생활안정을 위한 공적연금과 사적연금의 연계 강화

국민연금 가입자 소득수준의 변화 등 제도의 내외적 여건 변화로 제도의 합리화 및 제도 간 역할분담관계의 조정에 대한 요구가 증가하고 있다. 특히, 소득대체율 하락에 따른 연금급여수준의 감소는 노후생활을 위축시킬 수 있을 것으로 사료되어 다층체계 구축이 시급한 과제로 부상하고 있다.

대부분의 복지선진국의 경우에도 20여 년 동안 점진적인 연금개혁을 통해 공사연금구조의 균형을 맞추고 있다. 사회보장제도에서 사회보장연금이 차지하는 역할은 한 국가의 복지수준을 나타내는 기준으로 사용될 정도로 매우 중요하다. 이 같은 사실은 [그림 4-6]에서 살펴볼 수 있는데, 최근 OECD 자료에 의하면 2007년 기준 OECD 국가는 평균 GDP의 약 6.3%를 공적연금 지출에 사용하고 있는 것으로 나타났으며, 사적연금 또한 2.0%를 차지하고 있다.[189] 그동안 대부분은 사회보험의 원리에 입각해서 노동시장과 타사회보험과의 연계를 통해 해결해왔다. 그러나 대부분의 국가에서 노후소득보장은 더 이상 공적연금제도에 의존하지 않고, 민간부문과 역할을 분담하고 있다.

[그림 4-6] 공적연금과 사적연금 지출(2006)



	멕시코	한국	아이슬란드	룩셈부르크	뉴질랜드	캐나다	노르웨이	호주	체코	헝가리	스페인	포르투갈	스웨덴	덴마크	네덜란드	벨기에	핀란드	폴란드	영국	독일	스위스	오스트리아	이탈리아	평균
사적연금	0.2	0.9	3.6	0.1	1.5	2.1	1.4	3.7	0.3	0.1	0.6	1	1.1	4.2	3.6	1.3	9.2	0	3.1	0.1	5.5	0.2	0.3	2
공적연금	0.7	1.3	0.4	4	3.7	3.6	4.4	3.6	7.2	8.1	7.8	7.5	7.7	4.8	5.4	8.1	1.1	10.4	7.5	11.7	6.7	12.1	12	6.3

국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전이 촉진되어야 한다. 단기적으로는 부진한 진척도를 보이고 있는 퇴직연금제도의 조기활성화 조치를 시급히 취할 필요가 있다. 즉, 중간정산제의 점진적 폐지 및 퇴직급여의 연금형태 수급을 위한 동기부여를 강화하기 위한 세제를 정비하고, 퇴직연금 의무화를 단계적으로 추진한다. 즉, 신규 적용대상 사업장 및 5인 미만 영세사업장에 대한 「퇴직급여보장법」의 확대적용 시부터 강제적용이 되도록

189) OECD, *Pensions at a Glance*, 2009.

〈표 4-23〉 한국의 연금기금 적립금 추이

(단위: 억원)

연도	세제적격연금					세제 비적격연금	개인연금 전체	국민연금	퇴직연금
	생보	손보	은행	자산운용	소계				
1994	6,336	2,503	10,967	5,675	25,481	0	25,481	114,952	0
1995	17,863	6,991	21,433	15,446	61,733	0	61,733	161,173	0
1996	39,518	13,086	33,764	20,764	107,132	0	107,132	218,507	0
1997	56,111	17,511	45,490	14,614	133,726	0	133,726	284,916	0
1998	67,095	20,447	50,240	12,031	149,813	0	149,813	377,023	0
1999	69,895	21,520	54,580	13,386	159,381	0	159,381	472,396	0
2000	92,660	27,785	65,282	10,198	195,925	0	195,925	615,876	0
2001	109,921	32,719	75,398	10,814	228,852	246,540	475,392	780,564	0
2002	127,627	37,629	84,064	10,943	260,263	286,291	546,554	963,396	0
2003	140,501	42,387	92,382	10,706	285,976	343,767	629,743	1,166,945	0
2004	153,041	46,157	99,952	10,903	310,053	400,996	711,049	1,410,080	0
2005	169,428	50,907	106,044	11,817	338,196	443,473	781,669	1,639,234	163
2006	187,856	55,961	100,779	13,135	357,731	496,022	853,753	1,895,812	7,568
2007	212,525	62,966	109,770	18,433	403,694	531,389	935,083	2,196,234	27,550
2008	233,103	70,050	110,240	24,799	438,192	542,414	980,606	2,359,518	66,122

해야 할 것이다. 장기적으로는 국민연금 및 퇴직연금의 성숙, 국민 노후보장 수준의 변화 등을 감안하여 다층체계의 구축관점에서 두 제도 간 역할관계를 재조정하는 것이 검토되어야 한다.

5) 기금운용의 선진화

236조원에 달하는 거대한 기금의 효율적 운영관리는 보험료 납부주체인 근로자와 사업자단체, 관리운영주체인 정부부처 간에 뜨거운 관심의 대상이 되고 있다. 공적연금기금 중 세계 5위의 규모로 기금운용의 효율화・전문화・투명화 등에 대한 요구가 증가하고 있다.

한편, 기금규모가 증가하면서 국민경제와 금융시장에 미치는 파급효과도 커지고 있어, 기금운용의 수익성과 함께 안정성과 공공성의 균형을 적절히 맞추어 추구해야 한다. 이를 위해서는 국민연금기금이 거시경제에 미치는 효과 – 경제성장, 금융 및 자본시장, 저축 등 – 를 분석하여 거시경제에 부정적 영향이 미치지 않도록 사전에 대책을 마련해야 한다.

특히, 기금규모가 커짐에 따라 투자 다변화가 더욱 요청되고 있으며, 국민연금의 잠재부채를 고려한 장기적인 투자전략의 수립이 필요하다. 그러나 연금기금의 특성상 급증하는 수급자 때문에 당년도 적자 이후 급속하게 기금규모가 감소되므로 이에 대비한 기금의 유동성 확보를 위한 전략이 필요하다. 이를 위해서는 기금운용 성과에 대한 국제적 수준의 평가 기준을 마련함으로써 철저한 관리감독이 이루어져야 한다.

제3절 | 건강보험

1. 건강보험의 개관

공적 의료보장체계는 국민이 의료에 대한 필요가 있을 때 국가가 의료서비스에 대한 접근을 보장하기 위한 목적으로 운영되는 제도이다. 이는 사회복지의 핵심적인 내용 중의 하나로, 사회연대의 원리를 바탕으로 사회보험 또는 조세방식의 재원조달방식을 취하고 있다. 한 국가의 의료보장체계에 대한 평가는 의료보장의 혜택을 받는 대상의 범위, 질병으로 인한 경제적 위험을 경감하는 정도(즉, 보장성)를 나타내는 급여범위와 수준 그리고 이를 운영하는 방식을 포괄한다. 사회보험방식의 우리나라 건강보험은 의료를 생산·공급하여 의료 수요를 충족시키는 데 필요한 재원의 조달 및 관리를 통해서 모든 사회구성원들이 적절한 의료이용을 할 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

우리나라 건강보험제도의 기원은 1963년 12월 「의료보험법」을 제정하여 의료보장의 틀을 마련한 데서 찾을 수 있다. 「의료보험법」 제정은 당시 국가의 경제수준 등을 감안할 때 의료보험을 도입하기에는 어려운 상황이었다. 이후 경제개발5개년계획을 추진하면서 국가경제력이 성장하여 의료보장제도가 실시되었다.

건강보험은 1976년 12월 「의료보험법」 2차 개정을 통해 1977년 최초의 의료보험제도가 도입되었다. 당시 정부는 의료보험제도의 목적을 "국민의 질병, 부상, 분만, 또는 사망 등에 대하여 보험급여를 함으로써 국민건강을 향상시키고 사회보장의 증진을 도모"하는 데 있다고 명시하였다. 그리고 제도의 적용범위는 상시 500인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 근로자와 사용자를 당연적용 피보험자로 규정하였다.

1977년 7월 1일자로 의료보험을 시작할 때 공무원 및 사립학교 교직원들은 제외되었다. 당시 공무원과 군인에 대한 의료보험은 연금과 함께 시행할 계획이었고, 공무원과 교직원에 대해서는 정부의 추가부담이 필요했기 때문이다. 1978년도가 되면서 정부는 연금제도와 의료보험제도를 하나로 묶어 실시하는 것은 무리라고 판단하여, 우선 의료보험제도를 도입하기로 함으로써 1979년에 이를 실시하였다. 또한 같은 시기에 직장의료보험을 300인 이상 사업장으로 확대하여 의료보험 가입자 비율이 21.2%로 상승하였다.

1980년에는 군인 가족, 1981년에는 공무원 및 사립학교 교직원의 퇴직연급 수급자와 군인 퇴역연금 수급자에게 확대되고, 1985년에는 유족 및 장해 연금 수급자와 퇴직 및 퇴역 연금일시금 수급자까지 공교의료보험의 적용을 받게 되었다.

지역의료보험의 경우는 1980년대 초반 실시한 지역의료보험에 대한 시범사업을 바탕으로 1988년 농어촌지역 의료보험이 실시되었고, 1989년 7월에는 도시지역 의료보험이 도입되어 자영업자와 5인 미만 사업장의 근로자를 포괄하게 되었다. 1977년 제도 도입 후 12년 만에 전 국민 의료보험을 달성하였고, 보험료 납부능력이 부족한 저소득층에게 1977년부터 의료급여가 실시되었으므로 전 국민 의료보장체계가 완성된 것이다. 이와 같이 12년이라는 짧은 기간에 전 국민 의료보험을 달성하여 전 국민에 대한 의료서비스 접근성을 보장한 것은 의료보장에 대한 정부의 의지가 확고했음을 나타낸다.

그러나 의료보험대상을 직업과 지역에 따라 분리하여 독립적인 보험방식으로 운영함

으로써 보험 재정의 차이가 드러나는 문제점이 발생하였다. 1990년이 되면서 지역의료보험은 도시와 농어촌 모두 보험 재정에 심각한 문제들을 보여주기 시작하였다. 지역의료보험의 경우 1990년에 보험료가 크게 인상되었는데도 불구하고 재정적자가 발생하여 1991년에도 보험료가 더욱 크게 올랐으며, 지역의료보험 가입자들의 항의가 전국적으로 거세게 번져나갔다.

이러한 상황에서 의료보험조합 형태로 보험자를 분립하여 운영되고 있어서 관리운영비가 많이 들고, 사회보험으로서의 기능인 수직적 소득재분배와 위험분산기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 점이 지적되면서, 의료보험의 관리운영체계를 통합하여 소득재분배와 위험분산기능을 극대화하여 사회적 연대성을 강화해야 한다는 주장이 정치계와 학계 전문가들로부터 제기되었다.

이로 인해 건강보험 통합 논의가 본격화되었고, 통합은 1998년 10월부터 진행되어 지역조합의 재정이 통합되고 지역조합과 공교공단이 하나의 보험자인 국민의료보험관리공단으로 통합되었다. 이후 2000년 7월에는 국민의료보험관리공단과 직장조합의 관리조직을 통합하여 국민건강보험관리공단을 설립하였으며, 2002년 1월에는 재정까지 모두 통합하여 실질적인 통합이 이루어졌다.

우리나라는 일부 저소득층을 제외하고 전 국민을 포괄하는 건강보험제도를 통한 공적 의료보장체계를 확립하여 국민의 의료접근성을 향상시켰다. 소득에 따른 기여를 바탕으로 보험료를 납부하는 사회보험방식의 재원조달을 원칙으로 하되, 부족한 재원에 대해서는 일부 국고 지원을 받고 있다.

1977년 제도를 처음 도입한 후 12년의 짧은 기간 동안 전 국민 의료보장체계를 확립하였고, 비스마르크형 사회보험방식에 기초하여 출발한 제도를 단일 관리운영방식으로 통합한 성과에 대해 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 가입대상자에 대한 보호가 부족한 점, 보험 재정의 안정성, 취약한 보장성 등 단기간에 해결되기 어려운 과제를 안고 있다.

본 장에서는 건강보험이 도입되어 체계화되어가는 과정을 건강보험의 주요 변화 시점들을 중심으로 태동기(1963~77년), 도입기(1977~88년), 전 국민 건강보험도입기(1989~98년), 통합건강보험 도입기(1998~2001년), 통합건강보험 시기(2001년~현재)까지로 구분하였고, 주요 제도 변화를 중심으로 발전과정을 설명하고 의사결정 시 논의사항들에 대해서 설명하고자 한다. 최종적으로는 향후 건강보험의 전망과 제도발전을 위해 해결해야 할 주요 정책과제를 제시하고자 한다.

2. 시대별 건강보험의 변화

가. 제도 도입: 1963~77년

1) 주요 내용 및 정책결정과정

건강보험제도의 기원은 1963년 12월 「의료보험법」을 제정하여 의료보장의 틀을 마련

한 데서 찾을 수 있다.「의료보험법」제정은 당시 제도의 적용대상을 300인 이상 사업장에 임의적용하여 사회보험으로서의 성격을 갖추지 못하였다는 점이 서구사회의 의료보장제도 발전배경과 구별된다. 이후 몇 차례의 시범사업을 통해 제도 도입을 실현하려는 노력이 있었으나, 그 당시 국가의 경제수준 등을 감안할 때 의료보험을 도입하기는 어려운 상황이었다. 이후 경제개발5개년계획을 추진하면서 국가경제력이 성장함으로써 의료보장제도가 실시되었다.

1977년 500인 이상 사업장 근로자를 대상으로 의료보험이 도입되었고, 직장가입자를 중심으로 점진적으로 확대되어 1989년에 전 국민 의료보험을 달성하였다. 이와 같이 12년이라는 짧은 기간에 전 국민 의료보험을 달성하여 전 국민에 대한 의료서비스 접근성을 보장한 것은 의료보장에 대한 정부의 의지가 확고했음을 나타낸다.

1976년 12월「의료보험법」2차 개정을 통해 1977년 최초의 의료보험제도가 도입되었다. 당시 정부는 의료보장에 대한 틀을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 의료보험제도의 목적을 "국민의 질병, 부상, 분만, 또는 사망 등에 대하여 보험급여를 함으로써 국민건강을 향상시키고 사회보장의 증진을 도모"하는 데 있다고 명시하였다. 둘째, 제도의 적용범위는 상시 500인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 근로자와 사용자를 당연적용 피보험자로 규정하였다. 셋째, 비영리공익법인 자격을 갖는 의료보험조합이 보험자가 되며, 제1종 조합을 설립하고 운영위원회가 의사결정기관의 역할을 맡는다. 넷째, 보험급여는 "피보험자 및 그 부양가족에게 질병, 부상, 분만, 사망 등과 같은 사고가 발생하였을 때 조합이 피보험자에 대해 지급하는 급여"로서 요양급여·분만급여·부가급여로 구분된다. 다섯째, 조합은 요양취급기관을 지정하여야 하며, 피보험자의 본인부담률을 외래의 경우 진료비의 40/100 범위 내, 입원의 경우 30/100 범위 내로 정하였다. 피부양자의 경우에 외래는 50/100 범위 내, 입원은 40/100 범위 내로 정하였다. 여섯째, 제1종 조합에서 "매월 보수의 3~8% 범위 내에서 각 조합이 정관으로 정하되 사용자와 근로자가 각각 절반씩 부담하도록" 했으며, 제2종 조합에서는 "피보험자, 피부양자 수를 기준으로 하여 일정액을 조합 정관으로 정하도록" 하였다. 마지막으로 제도의 효율적 운영을 위해 근로자·사용자, 의약계를 대표하는 위원과 공익을 대표하는 위원으로 구성된 의료보험심의위원회는 보건사회부 장관의 자문에 응하며 의료보험에 관한 주요 사항을 심의할 수 있다.

이 시기의 정책결정은 행정부를 중심으로 이루어졌지만, 정책 이해관계자 중 기업과 의료집단의 의견개진은 활발하였고, 노동단체의 요구와 참여는 거의 이루어지지 못하였다. 의사집단을 대표하는 의협은 의료보험을 의사에게 유리한 방식으로 전환하기 위한 활동에 주력하였다. 이 과정에서 보험수가와 보험약가를 인상하고, 보험심사기구에 의사대표를 참여시키는 성과를 얻었다. 의료계가 의료보험수가에 대한 불만이 있었음에도 불구하고 의료보험제도 도입에 찬성한 가장 큰 이유는 의료시장의 확대라고 볼 수 있고, 정부의 적극적인 설득도 기여하였다.

한편, 기업가를 대표하는 전경련은 의료보험제도 도입에 우호적이었다. 당시 상당수의 기업들이 이미 노동자들에게 의료비를 보조하고 있었으므로 추가적 비용이 들지 않았을 뿐 아니라, 의료보험 부담금을 손비로 인정받을 수 있었다. 또한 조합방식으로 운영되므로 의료보험 재정이 기업의 관할하에 있었던 점도 긍정적으로 작용하였다.

〈표 4-24〉 시기별 주요 정책

시기	주요 정책	적용인구(%)
1963. 12	「의료보험법」 제정(자발적 가입)	
1977. 1	생활보호자에 대한 의료보호사업 실시	
1977. 7	500인 이상 사업장 근로자에 대한 의료보험 실시(강제가입)	8.8
1979	공교의료보험 실시	21.2
1981	제1차 지역의료보험 시범사업	29.7
	100인 이상 사업장으로 적용 확대	
1982	제2차 지역의료보험 시범사업	35.1
1986	5인 이상 사업장 적용	47.4
1988	농어촌 지역의료보험 실시	69.5
1989	도시지역 의료보험 실시	94.2

2) 평가

건강보험제도의 틀을 만든 1963년 「의료보험법」 제정과 1977년 제도의 도입은 몇 가지 점에서 서구사회의 의료보장제도 발전과 구별된다.

첫째, 서구사회는 의료보장제도를 비롯한 사회복지정책의 도입이 자본주의가 발전하면서 노동자 계급과 자본가 계급의 갈등을 해소하기 위한 장치로 등장하였고, 산업화 과정에서 발생하는 여러 가지 사회적 위험에 대비하기 위한 것이었다.

이에 반해 우리나라는 '경제개발5개년계획'하에 이루어진 본격적인 산업화가 시작되기 전에 「의료보험법」이 제정되었다. 즉, 노·사 갈등과 산업화로 인한 사회적 위험에 따른 아래로부터의 요구에 의한 것이 아니라 국가주도적인 제도 도입의 특성을 가진다.

둘째, 서구사회는 자본주의 이전부터 길드를 중심으로 제한된 범위지만 질병으로 인한 경제적 위험에 공동 대처하는 초기 형태의 보험방식을 경험하였다. 그러나 우리나라는 농업 중심의 사회를 오랜 기간 유지하면서 상호부조의 전통이 없지는 않았지만 초기적인 보험 형태를 경험하지 못한 상태에서 산업화 사회로 전환되었다.

셋째, 서구사회는 18~19세기에 걸친 산업화와 자본주의 발전과 더불어 민주주의 발전을 통해 주요 제도나 정책결정과정에서 관련 주체들의 합의를 모으는 방식이 자리를 잡았다.

반면, 우리나라는 근대화 과정이 일제강점기 시기와 겹치면서 광복 이후 맞이한 분단으로 인해 정치적인 불안정이 존재하였고, 1961년 등장한 박정희 정부가 군사정변을 일으켜 등장하면서 강력한 집권하에 기초적인 「사회복지법」을 정비하는 과정에 「의료보험법」도 포함되었다.

넷째, 1963년 제정 당시 「의료보험법」은 자발적인 가입을 원칙으로 하여 사회보험으로서의 기능을 하지 못하였고, 1977년 500인 이상 사업장 근로자에 대해 강제가입을 실시함으로써 제한된 범위의 대상이지만 사회보험으로서의 모습을 갖추었다.

나. 제도 확장: 1978~89년

1) 주요 내용 및 정책결정과정

1977년 7월 1일자로 의료보험을 시작할 때, 공무원 및 사립학교 교직원들은 제외되었다. 당시 신현확 장관은 공무원과 군인에 대한 의료보험은 연금과 같이 시행할 계획이었고, 공무원과 교직원에 대해서는 정부의 추가부담이 필요했기 때문이다. 1978년도가 되면서 정부는 연금제도와 의료보험제도를 하나로 묶어 시행하는 것은 무리라고 판단하여, 우선 의료보험제도를 도입하기로 하고 1979년에 이를 실시하였다. 또한 같은 시기에 직장의료보험을 300인 이상 사업장으로 확대하여 의료보험 가입자 비율이 21.2%로 상승하였다.

1980년에는 군인가족, 1981년에는 공무원 및 사립학교 교직원의 퇴직연금 수급자와 군인 퇴역연금 수급자에게 확대되고, 1985년에는 유족 및 장해연금 수급자와 퇴직 및 퇴역 연금일시금 수급자까지 공교의료보험의 적용을 받게 되었다(조원탁[2001]).

1980년대 초반 실시한 지역의료보험에 대한 시범사업을 바탕으로 1988년 농어촌지역 의료보험이 실시되었고, 1989년 7월에는 도시지역 의료보험이 도입되어 자영업자와 5인 미만 사업장의 근로자를 포괄하게 되었다. 1977년 제도 도입 후 12년 만에 전 국민 의료보험을 달성하였고, 보험료 납부능력이 부족한 저소득층에게 1977년부터 의료급여가 실시되었으므로, 전 국민 의료보장체계가 완성된 것이다.

2) 평가

12년이라는 짧은 기간 동안 전 국민을 포괄하는 의료보장제도를 구축한 것은 높이 평가될 만하다. 의료보험대상자 확대과정은 보험료 부담능력과 관리능력을 갖춘 대규모 사업장부터 순차적으로 하향 확대 원칙하에 이루어졌다. 이는 사회보험체계를 운영하는 외국의 경우와 차이를 보이는 점으로, 질병으로 인한 경제적 위험부담을 사회 전체가 나누는 측면(즉, 사회연대의 원리)에 있어서 미흡한 면을 나타내는 것이다. 즉, 저소득층이 의료보험의 혜택이 더 필요함에도 불구하고 보험료 지불능력에 따라 대상이 확대되어, 필요대상과 혜택대상이 일치하지 않아 사회보험으로서의 기능이 부족하였다.

이 기간 동안 확립된 전 국민 의료보험제도의 특징은 조합자율주의에 기반하고 있다는 점이다(양재진[2007]). 즉, 의료보험대상 인구를 직업과 지역에 따라 분리하여 적용하고, 각각에 대한 의료보험조합을 설립하여 보험자 운영도 독립적으로 이루어졌다. 따라서 조합 간에 재정상태 차이가 있었을 뿐만 아니라, 보험의 주요 기능인 위험분산효과를 기대하기 어려웠다는 점을 중요한 문제로 들 수 있다.

국내 조합주의 방식의 의료보험제도는 사회보험방식을 운영하는 대표적인 국가인 독일과 일본의 제도와 맥을 함께하고 있지만 중요한 차이점이 있었다. 즉, 조합주의 방식은 보험자와 의료공급자가 협상하여 급여의 범위와 수준 등 주요 정책을 결정하는 자율성을 바탕으로 하는 반면, 국내 제도는 의료보험조합 운영은 자율적으로 하지만 주요 정책결정을 중앙정부가 주도하는 것이 그 차이였다.

다. 관리방식의 통합: 1990~2003년

1) 주요 내용 및 정책결정과정

가) 의료보험 통합과정

의료보험대상을 직업과 지역에 따라 분리하여 독립적인 보험방식으로 운영함으로써 보험 재정의 차이가 드러나는 것은 예상할 수 있는 문제였다. 1990년이 되면서 지역의료보험은 도시와 농어촌 모두 보험 재정에 심각한 문제들을 보여주기 시작하였다. 1990년도에 도시지역조합들 중에서 65개의 조합들이 적자를 기록하였다. 농어촌지역조합들도 1990년에는 적자폭이 커져서 지역의료보험은 전체적으로 어려움을 겪었다.

지역의료보험의 경우 1990년에 보험료가 크게 인상되었는데도 불구하고 재정적자가 발생하여 보험료는 1991년도에 더욱 크게 올랐으며, 지역의료보험 가입자들의 항의가 전국적으로 거세게 번져나갔다. 농어촌지역조합들의 진료비 체불이 4~8개월에 이르러 의료기관들이 보사부, 의료보험연합회, 해당 조합들에 항의하는 사태가 빚어졌다.[190]

「의료보험법」 제27조 제2항은 보험재정안정사업을 규정하고 있으며, 의료보험연합회가 이 사업을 수행할 수 있도록 되어 있다. 「의료보험법」에서 정하고 있는 사업의 내용과 종류는, '고액보험급여비용의 공동부담사업', '노인의료비용의 공동부담사업', '천재지변 등으로 인한 재정취약보험자의 지원사업', '보험급여비용의 지급을 위한 대여사업', '국민건강의 증진과 의료비 절감을 위한 보건예방사업', '기타 보험재정안정을 위하여 필요한 사업' 등이다.

재정공동사업의 필요성은 농어촌 의료보험사업을 위해 「의료보험법」 제7차 개정을 할 때부터 제기되었다. 재정공동사업이 필요한 경우는, 첫째 조합 간에 재정적 격차가 심하게 나타날 때, 둘째 보험료액 및 보험료 부담률이 도시와 농어촌 간 그리고 보험종별로 격차가 날 경우에도 해당된다. 아울러 지역별 의료기관 분포의 차이로 인한 의료서비스 이용의 불형평성이 나타날 경우에도 필요하다. 마지막으로 농어촌 의료보험은 물론이거니와 향후 실시될 전 국민 의료보험을 위해 재정상태가 취약한 지역의료보험을 육성할 필요가 있었다.

마침내 고액진료비사업 중심의 재정공동사업에 대한 정책으로 방향이 모아졌으며, 보건사회부가 '고액보험급여비용 공동부담사업 실시계획'을 1990년 9월 29일 의료보험연합회에 시달하면서, 고액진료비사업은 궤도에 오르게 되었다.[191] 1995년부터 노인의료비

---

190) 보사부는 지역의료보험의 재정적자를 해소하기 위하여 1,009억원의 추가경정예산안을 국회에 요청하였으며, 연합회 임직원들과 지역조합 대표이사들은 국회 예결위원회 위원들에게 지원을 절실히 호소하여 마침내 임시국회에서 예산안이 통과되었다. 하지만 이러한 노력은 "체불진료비 해소를 위한 단기적 처방일 뿐 근본적인 해결책이 되지 못했다"(의료보험연합회, 『의료보험의 발자취』, p.575).

191) 1991년에 이 사업이 실시되어 청구명세서 건당 보험자 부담금이 100만원을 초과하는 비용이 대상이 되었고, 연합회와 공교공단이 함께 사업에 참여하였다. 사업이 성과를 거두자 계속적으로 사업이 이루어졌다.

공동부담사업이 추가로 실시되었다. 그 배경은 1990년대에 들어 노인인구의 증가율이 더욱 높아졌고, 인구의 도시집중으로 농어촌 인구의 노령화가 심화되어 농어촌지역 의료보험의 재정구조가 취약해졌기 때문으로 볼 수 있다. 재정공동부담사업은 지역조합의 재정을 실제로 지원해주는 효과가 나타났으며, 1991년부터 1998년까지 그 효과는 점점 증폭되어 갔다.

보건사회부는 1991년부터 조합을 효율적으로 운영하고 조합 간의 경영상태를 비교하며 선의의 경쟁을 유도하기 위하여 의료보험조합 운영평가규정을 제정하였다. 직장 및 지역조합으로 크게 나누어 실적조사와 현지조사를 병행하였고, 급여비와 관리비 절감실적, 보험료 징수실적, 보험급여 사후관리실적 등이 주요 평가대상이 되었다.

의료보험조합 형태로 보험자를 분립하여, 운영되고 있어서 관리운영비가 많이 들고 사회보험으로서의 기능인 수직적 소득재분배와 위험분산기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 점이 지적되면서, 의료보험의 관리운영체계를 통합하여 소득재분배와 위험분산기능을 극대화함으로써 사회적 연대성을 강화해야 한다는 주장이 정치계와 학계 전문가들로부터 제기되었다.

국민건강보험 통합은 3단계로 이루어졌다. 1단계는 1998년 10월부터 진행되어 지역조합의 재정이 통합되고 지역조합과 공교공단이 하나의 보험자인 국민의료보험관리공단으로 통합된 과정이다. 1977년부터 의료보험조합은 계속적으로 변화를 거쳐왔는데, 1998년 10월 1단계 통합 시 227개의 지역조합과 공교공단이 통합되어 공단본부와 161개의 지사가 만들어졌다. 2단계에서는 2000년 7월 국민의료보험관리공단과 직장조합을 통합하여 국민건강보험관리공단을 설립하였는데, 공단본부와 6개의 지역본부, 223개의 지사가 설치되었다. 2002년 1월에는 3단계로 재정도 통합되어 실질적인 통합이 이루어졌다.

통합으로 인해 나타난 정책효과는 다음과 같다.[192]

첫째, 보험급여의 확대로, 통합 이전의 의료보험이 의료서비스 이용에 대한 보장이었다면, 통합 이후의 건강보험은 질병의 예방과 건강증진에 대해서도 보험급여를 제공하는 포괄적인 건강보장을 의미하였다.

둘째, 관리운영비가 감소되었다. 1994년에 10.0%인 관리운영비가 2001년에는 4.4%로 절감되었다.

셋째, 통합으로 보험자 조직이 감축됨에 따라 인력도 감축되었다. 1997년에는 15,036명이었던 인력이 통합 이후인 2001년에는 10,716명으로 축소되었다.

넷째, 보험료 부과방식이 크게 개선되었다는 점이다. 보험료부담의 형평성을 정책목표로 하는 통합방식은 기본보험료를 폐지하고 과세소득보험료를 개선하였다. 또한 평가소득보험료를 설정하였고 재산비례보험료를 활용하였으며 자동차보험료를 활용하였다.

---

192) 조홍준, 『의료보험 통합의 내용과 의의』, 국민건강보험공단; 중앙대학교 사회과학연구소, 『건강보험백서』, 2001, pp.110~140.

〈표 4-25〉 재정공동기금 수지 현황[193]

(단위: 억원, %)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
직장	수입	452	677	853	1,063	2,341	3,038	5,034	5,337
	지출	640	892	1,185	1,432	3,456	4,524	7,671	7,577
	수지	△188	△215	△332	△369	△1,115	△1,486	△2,637	△2,240
지역	수입	458	697	931	1,187	2,348	3,036	5,082	5,435
	지출	270	454	606	768	1,209	1,519	2,600	3,029
	수지	188	243	325	419	1,138	1,517	2,482	2,406
지역 재정 지원효과[1]		1.6	1.7	2.0	2.2	4.8	5.0	6.9	5.8

주: 1) 지역수지 ÷ 지역 급여지출 × 100.
자료: 국민건강보험공단 내부자료, 2003.

〈표 4-26〉 연도별 조합 수의 변화 추이(1978~99년)

(단위: 개)

연도	직장			공교	지역			직종[1]	임의[1]
	소계	공동	단독		소계	군지역	시지역		
1978	513	19	494	–	–	–	–	–	8
1978	592	22	570	–	–	–	–	–	8
1979	603	51	552	1	–	–	–	–	8
1980	423	58	365	1	–	–	–	–	8
1981	185	71	114	1	3	3	–	1	7
1982	146	74	72	1	6	5	1	4	7
1983	146	74	72	1	6	5	1	8	7
1984	146	74	72	1	6	5	1	11	7
1985	144	74	70	1	6	5	1	12	7
1986	144	74	70	1	6	5	1	13	7
1987	153	82	71	1	6	5	1	15	7
1988	154	83	71	1	140	138	2	14	4
1989	154	83	71	1	254	137	117	–	
1990	154	83	71	1	254	137	117	–	–
1991	154	83	71	1	266	137	129	–	–
1992	154	83	71	1	266	136	130	–	–
1993	153	83	70	1	266	136	130	–	–
1994	150	83	67	1	266	136	130	–	–
1995	145	83	63	1	227	97	130	–	–
1996	145	83	63	1	227	92	135	–	–
1997	145	82	63	1	227	92	135	–	–
1998	142	82	60	1	–	–	–	–	–
1999	140	82	58	1	–	–	–	–	–

주: 1) 임의 및 직종은 1989년 6월 30일자 해산. 공교의보관리공단과 지역의료보험조합이 1998년 10월 1일로 통합되었음.
자료: 의료보험연합회, 『1990 의료보험 통계연보』, 1991.
국민건강보험공단, 『1999 건강보험 통계연보』, 2000.

193) 공경열 외, 『국민건강보험재정건전화특별법 이후의 재정안정화 방안』, 국민건강보험공단, 2005, p.70.

〈표 4-27〉 공단의 관리운영비 현황

(단위: 억원)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
총지출(A)	39,700	50,764	64,641	76,787	87,157	95,614	106,736	151,134
관리운영비(B)	3,954	4,488	5,596	6,719	7,020	6,814	7,799	6,694
비율(B/A)	10.0%	8.8%	8.7%	8.8%	8.1%	7.1%	7.3%	4.4%

주: 관리운영비: 인건비, 경비(사업비 포함 등).
자료: 국민건강보험공단 내부자료, 2002.

나) 의료보험 통합의 정책결정과정

다보험자체계에서 단일보험으로 통합된 사례는 세계적으로 찾아보기 어렵다. 의료보험 통합과정은 국내 보건의료정책에 있어서 의약분업과 함께 갈등이 가장 격렬했던 부분이었고, 통합과정에서 제기되었던 문제의 일부는 여전히 남아 있기 때문에 이를 상세히 살펴보는 것은 의미 있는 일이다. 의료보험 시행 초기부터 나타난 소규모 의료보험조합의 재정 및 관리운영의 불안정성 문제에 대한 해결방식의 검토에서 조합주의와 통합주의로 일컬어지는 입장의 차이가 나타났다. 1980년 11월 보건사회부는 의료보험조합을 전적으로 통합하는 '의료보험 통합일원화' 방침을 결정하였으나(차흥봉[1996], p.181), 대통령이 이를 거부하였다. 이어 1982년에도 의료보험 통합일원화 방안에 대한 격론이 있었는데, 이를 추진하던 입장에서는 의료보험 통합을 통해 정부 재정투입을 최소화하고 의료보험 확대를 꾀할 수 있다는 것을 핵심 논리로 주장하였다(이규식[2000], pp.57~58). 이에 반대하는 입장에서는 근로자·자영자·농민 들에게 단일보험료체계를 적용할 수 없으며, 통합이 되더라도 보험료 징수의 어려움으로 인해 정부의 부담과 책임이 증대될 것이라는 주장을 하였다.

의료보험 통합을 둘러싼 갈등은 1988년 농어촌 의료보험 확대를 둘러싸고 다시 재연되었다. 1988년 1월부터 농어촌 의료보험이 실시된 후 보험료에 대한 불만과 의료기관 이용에 대한 차별 등의 문제를 제기하며 농민들이 보험증을 반납하는 등 저항이 거세졌다. 농민들의 저항이 계속되자 보건의료단체들이 이 문제에 개입하기 시작하였다. 당시는 1987년 민주화 이후 노동자, 농민, 진보성향의 학계가 공고한 연대를 이루던 시기였기 때문에 결속력과 추진력이 상당히 컸다. 농민단체와 보건의료단체는 '의료보험 통합일원화, 국고 지원 50%, 의료보호 확대'를 주장하며, 1988년 6월 전국 48개 단체가 참가한 '전국의료보험대책위원회'를 결성하였다(의보연대[1998], p.948).

이후 통합과 조합방식의 대립과정에서 행정부(청와대와 보사부 관료들을 포함), 조합조직의 연합체인 의료보험연합회, 이들을 후원해온 경제단체가 통합에 반대하였다. 재정상태가 양호한 의료보험조합은 통합으로 인해 적립금운용으로 누리던 이권을 잃게 되는 것을 받아들이기 힘들었고, 행정부는 보험료 부과체계의 문제와 효율적인 운영관리의 문제를 해결하기 힘들다고 보는 입장이었다.

의료보험 통합은 직장의료보험의 적립금을 지역의료보험으로 확대에 사용하려는 방안으로 1980년 천명기 보건사회부 장관에 의해 제안되었다가 무산되었다. 이후 1989년 노

태우 정부가 출범하면서 대선공약이었던 전 국민 의료보험 실시 준비와 함께, 여소 야대의 정국에서 의료보험 통합 논의가 활발히 전개되어 1989년 3월 국회에서 법안이 통과되었으나 대통령 거부권 행사로 무산되었다. 거부권 행사의 이유로는 재정부담이 크다는 점과, 그 부담이 직장근로자에게 집중되고 지역가입자의 소득 파악이 제대로 되지 않는 점 등이 제시되었다(김종대[2009]).

한편, 의료보험 통합을 지지하는 핵심 세력은 농민과 노동조직이었다. 이들은 통합을 통해 보험료를 낮추고 급여를 확대할 수 있다고 기대하였다. 또한 정당들은 여야를 막론하고 통합을 지지하였는데, 이들은 1987년 민주화 이후 선거 때마다 지지를 얻기 위해 통합을 공약으로 내세웠으며, 그 결과 통합 문제는 정치적 의제로 계속 제기되었다. 1987년 이후 여러 시민단체가 결성되면서 의료보험 통합을 둘러싼 갈등은 조합주의를 주장하는 정부와 통합을 주장하는 시민사회와의 갈등 양상으로 변하였다.

1990년 이후 결성된 많은 시민단체들 역시 통합지지세력의 한 축을 형성하였다. 이들은 1994년 4월 '의보연대회의'에 집결하였으며, 통합결정이 이루어지던 1998년에는 노동・농민・여성・시민사회단체 등 77개 단체와 6개의 지역연대회의를 포함하는 규모로 커졌다(의보연대[1998], p.8). 시민사회가 지속적으로 의료보험 통합을 주장하여 김영삼 정부 말기인 1997년 11월에 직장의료보험을 제외한 공교의료보험공단과 지역건강보험을 통합시키는 「국민건강보험법」이 여・야 만장일치로 국회를 통과하여 부분 통합이 이루어졌다.

이어 집권한 김대중 정부는 의료보험 통합을 100대 과제로 선정하였으며, 사회협약기구인 노사정위원회에서 1998년 2월 의료보험 통합에 합의함에 따라 1999년 1월 직장의료보험까지 통합하는 내용을 담은 「국민건강보험법」이 제정됨으로써 비로소 단일보험자로 운영되는 건강보험체계를 확립하게 되었다. 「국민건강보험법」에 의거하여 운영체계는 2000년에 통합되었고, 2003년에 보험 재정까지 완전히 통합되었다.

2) 평가

단일보험자 운영방식의 건강보험 통합을 이루어낸 의미는 상당히 크다. 가장 중요한 것은 조합방식에 비해 위험분산기능이 현저히 개선되어 사회보험으로서의 기본적인 역할에 보다 충실할 수 있게 되었다. 위험분산기능이 바람직하게 이루어지려면 보험료 기여가 소득재분배효과를 가져올 수 있어야 한다. 이는 소득에 대해 정률(proportional) 보험료 부과체계하에서 이루어내기 어렵고, 소득 파악이 얼마나 정확하게 되느냐의 문제와도 결부된다. 이와 같은 내용적인 정합성을 이루어내기 쉽지 않지만, 개별 보험자가 재정을 운영하는 상황보다는 유리한 면이 있다.

또한 단일재정하에서 전 국민에게 동일한 급여체계를 운영하므로 급여개선정책의 혜택이 전 국민에게 포괄적으로 적용된다. 중앙정부의 강력한 의지가 없으면 조합방식에서는 재정상태의 차이가 급여수준의 차이로 이어질 수 있고, 동일 급여 원칙이 지켜지더라도 급여정책의 개선을 추진하는 데 있어서 재정상태의 차이를 극복하기가 쉽지 않다.

마지막으로 정부주도의 제도 도입과 발전과정 속에서 보험자가 정책결정과정에 적극적으로 참여하고 정책 시행에 대한 책임을 지는 환경이 조성되지 못하였다. 이는 보험자

· 의료공급자 · 보험가입자가 협상하고 결정하는 전통을 가지지 못하였고, 300개가 넘는 보험자가 존재하는 상황에서는 보험자 내부의 입장 조율도 쉽지 않았기 때문이다. 단일 보험자는 전 국민에 대한 보험재정 운용의 책임자이며, 의료서비스 구매자로서의 입장을 가지고 정책결정에 참여하게 된 데 의의가 있다.

3. 주제별 정책발전과정

가. 건강보험 적용대상 및 자격관리

우리나라 건강보험 적용대상과 관련하여 중요한 특성 가운데 하나는 점진적인 과정을 거쳐 적용대상을 확대해 왔다는 점이다. 이러한 방식이 가지는 유리한 점은 국가의 재원 투여 없이 사회보험을 실현할 수 있고, 실현 가능성이 높은 직장근로자부터 자영자까지 점진적으로 확대하여 수용할 수 있다는 점이다. 〈표 4-28〉은 1977년 사회보험 도입 초기에는 전체 국민의 8.79%만이 적용대상이었다가 점진적으로 확대되어 전 국민을 포괄하기까지의 과정을 보여주고 있다.

〈표 4-28〉 연도별 건강보험 적용인구 현황

(단위: 천명, %)

		1977	1980	1985	1988	1989	2000	2005	2006	2008
총인구		36,412	38,124	40,806	42,869	45,093	47,008	48,138	48,297	48,606
적용인구		3,200	9,226	17,995	28,906	39,992	45,896	47,392	47,410	48,160
적용률		8.79	24.20	44.10	67.43	88.53	97.63	98.45	98.16	99.08
구분	근로자	3,140	5,381	12,215	16,269	16,511	17,578	22,561	23,724	25,744
	공교	–	3,780	4,210	4,508	4,471	4,826	4,672	4,721	4,673
	지역	60[1)]	65	375	6,777	18,940	23,492	20,159	18,965	17,743

주: 1) 지역 시범사업 가입자.
자료: 국민건강보험공단, 『통계로 본 건강보험 30년』, 2008.

1977년 500인 이상 직장근로자를 대상으로 시행한 후 12년 만에 전 국민을 적용대상으로 하는 의료보험체계를 달성하여 세계에서 유례를 찾기 힘든 성공적인 적용 확대사례로 꼽히고 있다. 한국이 이처럼 단기간 내에 성공적인 전 국민 의료보장체계가 가능하였던 것은 건강보험을 관리하는 직원들의 관리능력, 정부관료의 정책집행능력의 탁월성 등 인적자원을 충분히 활용할 수 있었기 때문이며, 또한 적용의 확대기간 동안 이루어진 꾸준한 경제성장도 중요한 요인으로 제시되었다(Carrin[2005]).

의료보장체계에서 자격관리는 건강보험의 적용대상자를 정확히 파악하여 관리하는 것으로 총칭하여 정의되고 있다(문옥륜 외[2001]). 업무성격상 자격관리는 법령에 따라 적용대상자가 결정되면 이에 따라 대상자를 관리하는 것으로 볼 수 있다. 더 나아가 자격관리의 개념을 확대하는 차원에서는 건강보험체계에서 의료보장 수급권 자격을 부여받는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 자격관리는 건강보험에서의 수급권을 보장하기 위한 관리

적인 관점에서 접근될 수 있다. 적용대상자의 자격취득, 상실신고, 의료보험증 발급, 보험료 고지를 위한 정보의 제공 등 기능적인 업무도 간과할 수 없다. 우리나라의 경우 직장가입자와 지역가입자로 구분해놓고 이들 두 그룹 간 자격변동에 따른 자격관리 업무가 필수적으로 수반되는 것을 감안하면 자격관리 업무는 보험료 부과체계와도 직접적으로 연계되는 광범위하면서도 중요한 업무영역이라고 할 수 있다.

우리나라 의료보장체계 발전과정의 자격관리 측면에서 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 공적 의료보장체계의 수급권을 받을 수 있는 자격을 부여받는 대상이 신분 혹은 직역에 의해 순차적으로 결정되었다는 것을 들 수 있다. 〈표 4-29〉에 나타나듯이 1977년 500인 이상 대규모 직장사업장 근로자를 시발로 1979년 공무원 및 사립학교 교직원, 1988~89년에 지역자영자를 대상으로 단계별로 수급권보장대상자를 확대해왔다는 점이다. 둘째, 일반 사업장 근로자대상의 직장가입자를 조합별로 분립시키고, 지역가입자도 거주지역에 따라 조합별로 독립적으로 운영하게 한 결과 자격관리가 매우 복잡하였다는 점을 들 수 있다. 이로 인해 가입자의 불편, 보험자의 행정력 낭비가 발생될 수밖에 없는 비효율적인 구조가 되었다. 마지막으로 2000년 7월 건강보험 통합체계로의 개혁은 자격관리의 복잡성을 획기적으로 개선할 수 있는 계기가 되었다는 점이다. 건강보험 통합으로 자격관리 업무를 전국적으로 표준화할 수 있게 되었으며, 행정전산망을 통해 체계적인 자격관리를 할 수 있는 환경이 제공되었다.

〈표 4-29〉 의료보험 적용 확대 단계별 가입자 비율

(단위: 천명, %)

	1977	1979	1981	1982	1984	1988	1989
적용대상	500인 이상 사업장	공무원 및 교직원	100인 이상	16인 이상	피부양자 범위확대	농어촌자영자	도시자영자
적용 인구수	3,200	7,957	11,497	13,804	17,165	28,906	39,992
적용 비율	8.79	21.20	26.26	35.1	42.37	68.87	90.39

자료: 의료보험연합회, 『의료보험통계연보』, 각년도.

2000년 7월 건강보험통합은 하나의 자격 데이터베이스에 전 국민의 자격 관련 데이터를 보유할 수 있는 장점을 활용하여 자격관리 업무를 획기적으로 개선할 수 있는 여건을 제공하였다.

이는 통합 이전의 분산체계에서 민원인이 직접 처리해야만 하는 자격관리 업무(취득과 상실, 기재사항 변경 등)를 통합전산망에 의해 할 수 있도록 함으로써 자격관리 업무 전반이 효율적이며, 민원편의 위주로 개혁될 수 있는 토대가 되었다.

2001년 3월에는 전 국민 세대정보망을 구축하였다. 행정자치부의 주민변동자료 제공방법 개선으로 주민전산망 전용선을 설치·운영하여 1일 1회 주민변동자료를 제공받아 자격누락자나 이중자격자의 발생을 사전에 방지하고, 지역가입자의 주소지 변경 등을 제때 확인·정리할 수 있도록 체계화시켰다(국민건강보험공단, 『건강보험백서』, 2004).

건강보험 통합으로 자격관리를 효율적이고 민원 편의적으로 할 수 있는 여건을 구축한 것은, 자격관리 업무를 획기적으로 발전시킨 것이라고 평가할 수 있다. 자격누락자의 예방, 전산처리시스템에 의한 적기 자격관리 가능으로 통합 이전의 조합 간 적기 자격관리 누락으로 인한 조합 간 진료비 정산 및 상계처리, 이중자격자 발생 등을 원천적으로 제거할 수 있도록 개선되었다. 또한 자격관리 업무가 표준화됨으로써 자격관리의 업무과중을 해소할 수 있는 여건을 조성하였다.

그러나 통합 건강보험체계하에서도 자격관리의 문제를 완전히 해결하지 못한 것이 사실이다. 이것은 우리나라 건강보험체계상 불가피한 문제로 자격관리 업무를 뛰어넘어 발생되는 것이라고 할 수 있다. 현행「국민건강보험법」제6조에 가입자의 종류를 직장가입자와 지역가입자로 구분하면서 직장가입자를 "모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원"을, 지역가입자는 "가입자 중 직장가입자와 그 피부양자를 제외한 자를 말한다"고 규정하고 있다. 이처럼 법적으로 상이한 유형의 가입자가 존재하기 때문에 가입자 간 자격취득과 상실에 따라 자격관리를 하도록 되어 있다. 이는 두 직역 간의 보험료 부과체계가 다르기 때문에 불가피하게 발생되는 것이다.

나. 건강보험 재원조달

1) 보험 재정

건강보험의 재정은 건강보험제도를 구성하는 가입자 혹은 환자의 의료이용을 통한 보험급여, 보험수가 혹은 지불보상제도, 보험료의 부과징수를 비롯한 재원의 조달방식, 재정의 운용방식 등이 복합적으로 작용하여 나타나는 산출물이다. 이러한 부분들이 상호 체계적으로 잘 짜이고 효율적으로 작동해야 보험 재정의 건전성이 유지되고 지속 가능하게 된다.

건강보험 재정지출은 1977년 51억원에서 2008년 25조원이 넘는 규모로 발전하였다. 전 국민 건강보험이 시행된 직후 1990년의 재정지출 2조원에 비하면 18년이 지난 2008년에 12배 이상의 규모로 급성장하였다. 건강보험 재정지출의 재원은 대부분 국민의 보험료로 조달하였다. 건강보험 재정지출은 1990~2008년간 연평균 15.3%씩 증가해왔으며, GDP는 1990~2006년간 연평균 증가율 9.9% 증가에 건강보험 재정지출이 빠른 속도로 증가하였다

〈표 4-30〉 건강보험 재정의 기간별 연평균 증가율 비교

(단위: %)

대상기간		재정지출	보험급여비	국고 지원금	관리운영비	연도	GDP[1)]
전 기간	1990～2008	15.3	16.1	14.3	7.2	1990~2006	9.9
구간	1990～2000	17.4	17.8	15.6	13.7	1990~2000	12.0
	2000～01	31.3	42.1	69.1	−9.6	2000~2001	7.5
	2001～08	10.4	10.6	6.3	1.0	2001~2006	6.6

주: 1) GDP 1990~2006년까지의 자료임.

이는 국민경제에서 차지하는 건강보험의 비중이 점차 커져왔음을 의미하며, 그만큼 국민의 의료혜택이 증가함과 동시에 국민의 부담도 커져왔음을 의미한다. 한편, 동 기간 중 국고 지원금의 증가율도 재정지출의 증가율과 동일하게 유지함으로써 국민의 보험료부담이 증가하는 만큼 정부도 지원을 늘림으로써 제도가 잘 발전될 수 있도록 노력하였다.

2) 보험료 부과 및 징수

가) 보험료 부과

보험료 기여(contribution)는 건강보험체계하에서 진료비를 조달하는 주요 재원이다. 보험료 부과는 이를 조달하기 위한 비용을 산정하는 것으로 건강보험제도에서 가장 중요한 요소 중 하나이며, 누가 어떻게 부담할지를 정하는 것이다. 보험료 부과는 급여자격을 갖는 가입자가 부담하여야 할 보험료를 결정하고 그 결정에 따라 징수함으로써 궁극적으로 소득재분배를 실현하게 된다.

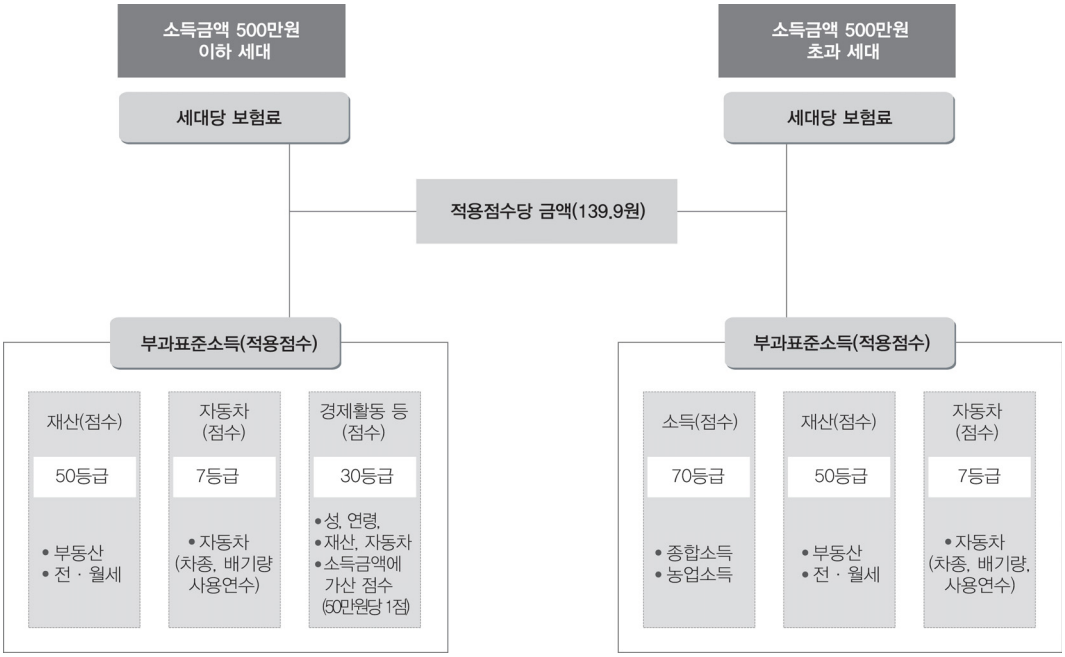
보험료를 부과하는 방법은 다양하다. 이처럼 다양한 방법에 따라 사회보험체계 내 가입자 구성원에게 부과된 보험료가 재분배에 미치는 효과도 다르다. 우리나라는 통합(지역・직장 및 공무원의료보험) 이전까지는 지역가입자의 경우 개인별로 일정액을 부담하는 정액보험료 부과방식과 소득 기준 보험료방식을 혼합하는 부과체계를 적용하였다. 한편, 직장가입자의 경우는 임금 기준 부과방식으로, 임금에 대해 일정률을 보험료로 부과하였다. 건강보험 통합 후에도 두 가지 가입자격에 대한 보험료 부과방식의 차이는 유지되고 있으며 지역가입자에 대한 소득 파악을 위한 노력이 계속되고 있다.

2002년 부과체계는 재정의 통합 시점에 맞춰 보험료 부과체계를 개선한 것으로 볼 수 있다. 종전의 보험료 부과체계와 다른 특이한 점을 중심으로 2002년 보험료 부과체계의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 부과설계의 원칙은 소득・재산・생활수준・직업・경제활동참가율 등을 참작하여 정한 부과표준소득에 적용점수당 금액을 곱하여 산정하는 것이었다(「국민건강보험법」 제64조). 이러한 원칙에 따라 보험료의 부과는 부과표준소득(적용점수)에 적용점수당 금액을 곱하는 방법으로 산출된다. 과세소득에 대한 보험료의 등급을 종전 50등급에서 70등급으로 상향시키면서 소득 상한선을 확대하였다. 이는 직장보험료 소득 등급과 상한선을 고려한 측면이 있었으며, 또한 지역가입자의 최고등급인 70등급의 보험료가 지역가입자 평균보험료의 30배 수준이 되도록 설계한 결과이다. 결과적으로 2002년 보험료 산출에 의한 최고보험료가 110만원이 되게 하였는데, 이는 2002년 이전의 최고보험료 40만원에 비해 상당히 높아진 것이다. 이는 소득 등급의 수를 늘리면서 소득수준에 비례한 보험료 부과가 실질적으로 일어나게 하는 한편, 소득재분배효과가 실질적으로 나타날 수 있도록 설계한 결과였다.

2000년 7월 출범함 단일보험자 체계하의 보험료 부과체계 중 의미 있는 것은 '동일소득이면 동일 보험료'라는 체계를 확립한 것이었다. 통합 이전에는 「의료보험법」 시행령에서 정하고 있는 보험료율 범위 내에서 개별 조합정관으로 보험료율을 정할 수 있었

으며, 또한 보험료 부과의 기준이 되는 보수월액의 범위도 조합에 따라 상이하였다. 따라서 동일한 직종의 근로자로서 동일한 임금을 받아도 소속된 조합이 어디냐에 따라 보험료 부담액이 달라지는 것이다. 상여금과 성과수당 등을 보험료 부과대상 소득에서 제외함으로써 생기는 현상으로 조합에 따라 표준보수월액이 총보수의 60~90%로 편차가 크기 때문에 발생되었다. 조합별·사업장별 보험료 산정의 기준이 되는 보수월액이 형평성이 결여되었다는 비판을 받아왔었다. 따라서 통합보험료 부과체계에서는 표준보수월액의 범위를 총보수로 변경하되 실비 변상적 금품 등을 제외함으로써 보험료부담의 형평성이 개선되는 효과를 가져왔다.

[그림 4-7] 2002년의 지역보험료 부과체계



나) 보험료 징수

보험료 부과가 사회보험의 원리에 따라 재원을 합리적으로 배분하는 결정이라면, '징수관리'는 이것을 안정적으로 관리하는 전반적인 활동이라고 할 수 있다. 징수관리는 그 자체의 중요성보다는 이것의 선행 단계인 부과방식에서의 합리성, 이에 기초하여 부과된 보험료 수준에 대한 국민적 공감대, 징수관리를 통해 축적된 재원을 가입자의 진료비로 사용하는 과정으로 이해할 수 있으며, 매우 중요한 과정이라고 할 수 있다. 특히, 우리나라에서처럼 소득이 투명하게 파악되지 않을 뿐만 아니라 소득이 정기적으로 발생되지 않는 자영자를 건강보험의 제도권으로 편입시킨 의료보험시스템에서는 그만큼 징수관리가 중요해진다. 이러한 사정으로 우리나라에서는 보험료 징수관리에 상당히 많은 인력을 투입하고 있는 실정이다. 특히, 지역의료보험에 보험료 징수관리 업무는 제도의 요체가

되며 아울러 보험가입자와 보험자가 직접적인 관계를 가지는 최일선 민원 업무가 되기 때문에 이를 담당하는 사람들의 역량이 매우 중요하게 인식되어왔다.

우리나라 의료보험 발전과정에서 징수관리 부분은 큰 역할을 한 것으로 평가할 수 있는 영역이다. 특히, 전 국민의 절반을 차지하는 지역자영자를 의료보험권으로 편입시킬 때 징수관리의 효율성에 대해 상당한 우려와 문제 제기가 있었던 것이 사실이다. 게다가 서유럽에서처럼 의료보험제도가 사회적 시민권 차원에서 국민적 합의에 의해 자발적으로 도입된 제도가 아니라, 권위주의 정부하에서 정권유지를 위해 시혜적으로 도입된 측면이 있었던 상황이므로 안정적인 징수관리가 어려운 여건에서 출발하였던 것이 사실이다. 정통성이 약한 정부가 국민을 위해 베푸는 제도쯤으로 생각하고 보험료 고지서를 받아 든 대부분의 지역자영자의 입장에서는 상당한 부담으로 인식된 측면이 있었다. 실제로 1988년 1월 농어촌지역 보험료가 처음 고지되었을 때, 보험료의 수준이 상당한 부담을 안겨주었던 것이 사실이다. 주민들의 입장에서는 자영자에게까지 의료보험을 하는 것은 좋으나, 높은 보험료부담에 대해서는 기꺼이 동의하지 못해 보험료 납부에 소극적일 수밖에 없었던 것은 자연스러운 현상이었다. 즉, 정부가 국민을 위해 시행하는 제도로만 알았지 보험료는 가입자가 스스로 해결해야 한다는 것에 대해 인식이 약했던 것은 사실이었다.

이러한 상황에서 재정안정을 이루는 것은 쉬운 일이 아니었다. 자연히 징수 업무에 대한 조합의 책임이 강화되고, 각 조합마다 징수율 향상을 위해 노력을 강화하는 방법으로 대응할 수밖에 없었다. 징수에 필요한 인력을 투입하여 체납자와의 대면접촉 기회를 늘려 보험료를 납부하도록 설득하는 것이 주요한 업무 가운데 하나로 자리 잡았다. 주민과의 대화를 통해 보험료 자진납부를 홍보하는 한편, 고질적인 체납자에 대해 「국세징수법」의 예에 따라 체납보험료를 압류하는 방향으로 나아가게 되었다.

이러한 악조건 속에 출발한 징수관리 업무가 시간의 경과에 따라 괄목할 만한 진전을 이루었다. 아시아의 많은 국가들이 자영자를 포함시키는 의료보장제도를 적극적으로 도입하지 못하는 것은 공무원의 기술 및 관리 능력이 부재한 상황에서 자영자 의료보험으로 말미암아 파생되는 문제를 우려하기 때문임을 고려하면, 우리나라의 지역가입자들의 보험료 징수관리는 괄목할 만한 진전을 이룬 분야로 평가할 수 있다. 이러한 성과의 이면에는 조합의 징수실적 거양을 위한 노력, 징수율에 대한 경쟁시스템 등 복합적인 요소들이 작용한 결과다.

보험료 징수업무의 대부분이 기술적 측면이 강한 특징이 있다. 또한 이것의 대부분은 「국세징수법」 등 관련 절차에 의해 집행된다는 측면에서 직장가입자나 지역가입자의 보험료 징수 업무는 대동소이하다고 볼 수 있다. 즉, 체납보험료의 징수는 체납이라는 사실에 근거하여 강제 체납처분 절차에 따라 동일하게 집행되기 때문에 직장 및 지역 징수업무를 명확히 구분하여 정리할 필요성이 줄어든다.

3) 국고 지원

국고지원방식은 일반지원(general subsidies)방식으로 건강보험 총비용의 일정 비율 혹은 일정 금액을 지원하는 것이다(Charles et al.[1994]). 우리나라 건강보험은 지역가

입자에 대한 지역의료보험제도 도입 초기는 평균적인 부담능력이 낮은 농어촌 및 도시 지역의 자영자가 적용대상이었기 때문에 정부의 국고지원에 의한 일종의 부조성 의료보험의 성격, 즉 공적부조와 사회보험이 결합한 형태였다.

지역의료보험을 설계할 당시 정부는 관리운영비는 정부에서 지원하지만 보험급여지출에 대한 보험료부담은 피보험자에게 부과할 계획이었다. 그러나 시범사업 7년간의 평균 지원율이 총지출의 36% 수준을 기록하였고, 지역의료보험은 정부의 지원이 필수적이라는 결론에 이르러 결국은 관리운영비뿐만 아니라 보험급여지출에 대해서도 국고 지원을 하기로 결정하였다.

보험급여비 국고 지원은 1988년 농어촌 의료보험이 시행될 당시에 조합별로 세대 및 피보험자에 대해 정액으로 지원하였다. 이는 각 조합별 급여비 절감 노력을 통하여 보험급여비의 급증을 억제할 수 있고 조합별로 징수율을 제고하여 보험 재정의 안정을 도모하기 위해서였다. 그러나 세대당·피보험자당 정액지원방식은 도시지역이 농어촌지역보다 세대당 구성원 수가 적기 때문에 도시지역 피보험자 1인당 지원금이 더 높게 나타나는 현상을 초래하게 만들었다. 그 결과 자체 조달능력이 취약한 농어촌지역조합의 보험료부담이 도시지역조합에 비해 상대적으로 더 커졌다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서 1992년부터 세대당 지원 기준을 없애고 피보험자당 정액지원방식으로 변경하였다. 즉, 매년 초 조합별로 적용인구를 추정하여 배정하고 다음 해에 실제 인구에 의해 과부족 지원분을 정산하는 방식을 취하였다. 그러나 이러한 일률적인 지원은 조합의 재정력 차이를 무시한 방식이었기 때문에 한계적일 수밖에 없었다.

그리고 지역의료보험에서 나타나는 조합 간의 재정격차에 따른 문제점이 부상되면서, 일률적인 정액지원방식에 대한 보완책으로 국고 지원금 일부를 차등 배분하는 방안이 도입되어 1992년부터 시행되었다. 차등 지원방식은 조합의 재정력을 결정하는 요인으로 1인당 종합소득세 과표와 노인인구 비율을 사용하였다.

1998년 10월, 227개 지역의료보험조합들이 통합하여 하나의 지역의료보험 재정으로 되면서 이러한 조합주의에 기초를 둔 국고 지원 배분방식은 더 이상 의미가 없게 되었다. 2000년 7월 시행된 「국민건강보험법」에 의하면 국가가 예산의 범위 안에서 지역가입자에 대한 보험료의 일부를 부담할 수 있도록 규정하고 있으며(법 제67조 제3항), 공단의 사업운영비를 부담할 수 있도록 규정하고 있었다. 그러나 법규정에 의하면 국고 지원규모와 지원방식이 제시되지 않아 국고 지원에 관한 논란이 계속되었다.

2001년 건강보험의 재정위기 이후 이를 극복하기 위하여 2002년에 「국민건강보험재정건전화특별법」이 제정되었고, 동법에 의하여 건강보험에 대한 국고 지원은 일반예산에 의한 지원뿐 아니라 담배부담금으로부터 조성된 국민건강증진기금에서 지원이 확대되었다. 동법에서 국고 지원규모를 명확히 명시하였는데 국고 지원규모는 지역보험 재정의 50%이며, 이 중 35%p는 일반회계 지원이며 15%p는 건강증진기금 지원이다.

그러나 「국민건강보험재정건전화특별법」은 2006년에 종료되는 한시법이었으며, 2006년 「건강보험법」을 개정하여 건강보험 총재정의 20%를 국고부담하도록 변경하였다.

다. 건강보험 급여체계

1) 건강보험 급여범위

건강보험 수급권은 사회적 기본권에 속하므로 사회보장 수급권이라고도 한다. 건강보험 수급권의 구체적 내용인 수급요건·수급권자의 범위·급여금액 등은 법률에 의해 확정된다. 현행 「국민건강보험법」에서는 건강보험 수급권의 수급요건·수급권자의 범위·급여금액 등에 관하여 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 「국민건강보험법」 제39조 제1항에 피보험자 및 피부양자에게 급여를 제공하고, 급여내용, 급여혜택 제공 시점, 진료비 중 환자 일부부담에 대하여 규정하고 있다.

건강보험은 질병 및 부상에 대한 예방, 진단치료, 재활과 출산, 사망, 건강증진에 대한 포괄적인 급여범위를 상정하고 있다. 보험급여는 현물급여와 현금급여로 나눌 수 있다. 현물급여는 다시 요양급여와 건강검진으로, 그리고 현금급여는 요양비·장제비·본인부담 상한제·본인부담액 보상금·장애인 보장구 급여비로 구분된다.

원칙적으로 포괄적인 급여범위를 두고 있음에도 불구하고 실제 급여에서는 급여기간 제한, 급여항목 제한 등으로 인해 환자의 부담을 덜어주는 데 많은 한계가 있었다. 이는 저부담 – 저급여 체계로 출발한 제도의 태생적 한계에서 기인하는 것이며, 이 문제를 개선하기 위한 노력이 지속적으로 이루어지고 있다.

급여기간은 제도 초기에 제한적으로 적용되었다가 점차 확대되었다. 의료보험제도 시행 초기에는 동일 상병에 대해 180일까지만 급여를 하였다. 의료보험제도 시행 초기에 1인당 연간 요양급여기간을 제한한 것은, 소수의 장기 진료자들에 의한 과도한 보험 재정 누수를 방지하고 대다수 피보험대상자들에게 공평한 급여를 실시하며, 위급하지 않은 질병으로 인한 피보험대상자의 수진남용을 막기 위해서였다.[194] 1985년에 연간 180일로 바뀌기는 했으나, 이러한 급여일 수의 제한 정도는 큰 변화 없이 계속되었다. 그러나 연중 계속해서 진료를 받아야 하는 피보험자들에게는 너무나 제한적인 것으로 경제적 부담이 컸다.[195]

따라서 의료보험 내실화를 위하여 1994년부터 본격적으로 연간 요양급여기간을 단계적으로 연장하였다. 즉, 1994년 7월부터는 65세 이상 노인에 대한 연간 요양급여기간이 180일에서 210일로 연장되었고, 1996년 1월부터는 65세 이상 노인, 등록 장애인, 국가유공자 중 상이자 및 폐결핵으로 요양급여를 받는 자들에 대해서는 급여기간 제한이 없어졌다. 일반인에 대한 급여일 수도 1995년 210일, 1996년 240일, 1997년 270일, 1998년 300일, 1999년 330일로 매년 한 달씩 늘어나다가 마침내 2001년부터는 급여일 수 제한이 폐지되었다. 하지만 의약분업 실시 이후의 건강보험 재정악화로 2002년부터 연간 급여일 수를 다시 365일까지로 제한하게 되었다.

---

194) 의료보험관리공단, 『의료보험 급여비 증가요인 분석』, 1997.

195) 최병호, 「국민건강보험의 재정위기 원인분석과 평가」, 『사회보장연구』, 2002.

우리나라 건강보험은 보험급여기간의 확대와 더불어 보험급여의 범위도 꾸준히 확대되어왔다. 건강보험 급여범위 확대는 여러 가지 형태로 논의될 수 있으나 크게 고가의료장비의 보험급여 확대, 한방 급여의 확대, 장애인을 위한 급여 확대, 그리고 건강보험의 보장성 확보 차원으로 구분할 수 있다.

먼저 고가의료장비인 CT의 보험급여이다. CT와 MRI는 의료보험제도 도입 당시 거의 보급되지 않아 법정비급여대상으로 선정되었다. 그러나 1990년대를 넘어서면서 두 장비에 대한 의료 수요가 급증하여, 이에 대한 급여 확대를 요구받게 되었다. 이에 1996년부터 CT는 보험급여대상에 포함되었고, 1997년부터 MRI도 실시할 예정이었으나 보험 재정상 실시하지 못하다가 2005년부터 보험급여대상에 포함되었다. 한편, 2000년에는 산전 진찰에 대해서도 보험급여 적용이 이루어짐으로써 보험급여범위가 일부 예방서비스에까지 확대되었다.

〈표 4-31〉 급여기간의 변화

연도	급여기간	특례조항
1977	요양급여개시일로부터 6개월 이내	– 폐결핵 환자의 경우 급여기간 제한 제외
1981	동일상병 180일 이내	
1985~93	1인당 연간 180일 이내	– 1988: 보험자부담 요양급여비가 30만원 미만일 경우에는 그 금액에 달할 때까지 급여기간 연장 – 1991: 보험자부담 요양급여비 상한액 조정(30만원→45만원) – 1993: 보험자부담 요양급여비 상한액 조정(45만원→55만원)
1994	1인당 연간 180일 이내 (65세 이상은 210일 이내로 연장)	– 같은 날에 양방과 한방 또는 한방과 약국급여를 동시에 받을 경우 요양급여기간을 각각 산정토록 하던 것을 양방, 한방 또는 약국에서 각각 급여를 받더라도 1일만 산정토록 완화 – 보험자부담 요양급여비 상한액의 차별화
1995	1인당 연간 210일 (65세 이상자, 장애인, 국가유공자, 폐결핵 환자 등은 급여기간 철폐)	– 보험자부담 요양급여비 상한액 조정 ・장애인, 국가유공자: 160만원 ・기타 환자: 90만원
1996	1인당 연간 240일	– 보험자부담 요양급여비 상한액 조정 ・65세 이상, 장애인, 국가유공자에 대한 요양급여기간 제한 철폐로 기타 환자는 120만원으로 통일
1997	1인당 연간 270일	– 보험자부담 요양급여비 상한액 조정: 150만원
1999	1인당 연간 300일	
2000	1인당 연간 365일 (급여기간 제한 철폐)	– 보험자부담 요양급여비 상한액 폐지 – 만성신부전증 환자에 대한 요양급여기간 산정특례 폐지
2002	1인당 연간 365일 제한	– 상한일수 초과 시 공단이 금액 환수 – 연간 비용 170만원 이하 시 예외

자료: 문옥륜 외(2001), p.253을 바탕으로 재구성.

〈표 4-32〉 보험급여 항목의 확대

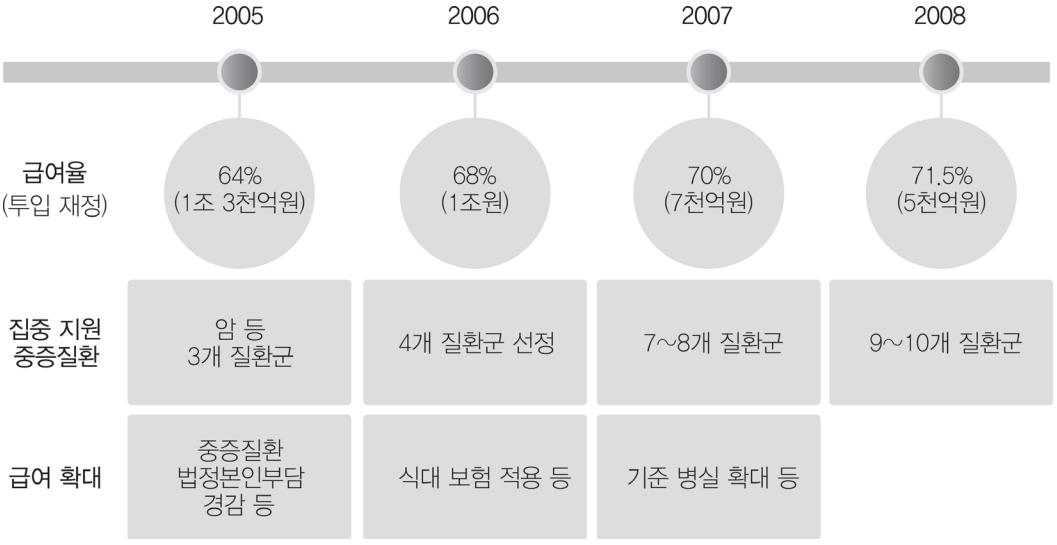
연도	보험급여 항목 확대
1987	– 한방의료보험 도입
1989	– 약국의료보험 도입
1991	– 만성신부전증 · 혈우병 환자의 외래진료 시 본인부담률을 입원본인부담률로 적용 – 혈우병 환자의 진료권 폐지
1992	– 분만비 지급 기준 상향(초산 54,000원→57,000원, 경산 50,000→53,000원) – 골수이식의 보험급여 적용
1993	– 복강 내 내시경하 수술 포함 – 외용약 투약 기준을 1일 4회에서 6회로 연장 – 분만비 지급 기준 인상: 59,800원(초산), 55,600원(경산) – 의료보험료 체납자에 대하여 입원 3일 이내 보험료 완납 시 역급하여 보험급여를 적용하도록 허용함
1994	– 피부양자 분만급여 실시 – 장기하사 이상 현역 군인 의료보험급여 실시 – 분만비 지급 기준 인상: 62,000원(초산), 58,000원(경산) – 레이저 이용 수술 급여 항목에 포함
1995	– 자격상실 후 요양기간 연장 3개월→6개월 – 분만비 지급 기준 인상: 66,000원(초산), 61,000(경산) – 내시경하 미세추간판 수술 급여화
1996	– 분만비 지급 기준 인상: 70,000원(초산), 65,000(경산) – 3자녀 이상 분만급여 제한 철폐 – CT 급여화 – 진단비용의 본인부담은 외래본인부담률 적용 – 70세 이상 인구에 대한 의원급 정책 본인부담금 경감: 3,200원→2,100원
1997	– 장애인 보장구 급여화: 지체장애인용 지팡이, 시각장애인용 안경, 청각장애인용 보청기, 인공후두 등
1998	– 장애인 보장구 급여 확대: 휠체어, 목발, 시각장애인용 지팡이 등
1999	– 장애인용 상하의지, 보조기, 의안 등 – 콘택트렌즈
2000	– 65세 이상 본인부담금 경감 – 40세 이상 가입자 및 피부양자에게 건강검진 실시
2001	– 본인부담 보상금제 실시
2004	– 건강보험 적용 진료비 본인부담 상한제 실시
2005	– MRI 보험 적용 – 분만 시 본인부담 면제 – 장애인 보장구 급여 확대: 전동휠체어 등 – 골다공증 치료제 급여기간 연장(90일→180일) – 100/100 전액 부담행위, 치료재료 등 483항목 본인부담금으로 전환 – 암 등 고액중증질환 보장성 강화(법정본인부담 인하 20%→10%)
2006	– 만 6세 미만 입원아동 본인부담금 면제 – 장기이식수술 급여 전환(간 · 심장 · 폐 · 췌장) – 특정 암 검강검진 본인부담률 경감(위암 · 유방암 · 대장암 · 간암: 50%→20%, 자궁경부암 면제) – 교도소 수용자(급여 정지→급여인정)
2007	– 입원환자 식대 보험급여(단, 2008년부터 20% → 50%) – 중증질환 본인부담 경감(입원 및 외래 불문 10%)

자료: 국민건강보험공단.

3) 보장성 개선정책

건강보험의 보장성 개선을 위해 급여기간과 급여범위를 확대하는 것과 함께 2004년부터 다양한 보장성 개선정책이 실시되었다. 건강보험 통합 이후 맞이한 보험의 재정위기를 극복한 후, 2004년부터 정부는 건강보험 급여율의 목표와 함께 구체적인 실행방안을 마련하여 보장성 개선의 노력을 기울였다. 보장성 강화의 일환으로 2004년부터 급여서비스에 대한 본인부담액이 6개월간 300만원을 초과하면 전액 급여하는 본인부담액 상한제를 실시하였고, 이는 2007년 7월부터 6개월에 200만원으로 낮아졌다. 또한 2005년 1월 자연분만 시 본인부담금 면제와 정신질환자 외래 본인부담률을 20%로 경감, 2005년 9월 암·심혈관·뇌혈관 질환의 본인부담률 10%로 경감, 2006년 1월 만 6세 미만 입원아동 본인부담금 면제, 특정 암 검사 본인부담금 경감조치를 들 수 있다. 2009년에는 암환자의 본인부담률을 10%에서 5%로 다시 경감하였고, 희귀난치성 질환자는 20%에서 10%로 본인부담률을 경감하였다. 그리고 본인부담 상한금액을 소득수준에 따라 1년에 200만원, 300만원, 400만원까지로 함으로써 저소득층의 본인부담 상한액을 낮추어주었다.

[그림 4-8] 건강보험 보장성 강화전략



자료: 보건복지부(2005).

이와 함께 비급여서비스의 급여 전환도 추진되어, MRI 급여 적용과 입원환자의 식대 급여가 실시되었다.

또한 1990년부터 국민건강보험에서 보험자 건강진단 항목의 특정 암 검사를 포함하여 본인이 희망할 경우 비용의 50%를 부담하는 형태로 급여범위를 확대하였다. 이는 국민의 암 발생률이 계속 증가하는 상황에서 암조기검진을 통해 조기치료를 통한 생존기간 연장 및 사망률 감소를 목표로 하고 있다. 암조기검진에 대한 보장성은 더욱 강화되어 2005년 5대 암(자궁경부암·위암·유방암·대장암·간암)에 대하여 무료로 검진대상자를 보험료 기준 하위 50%로 확대함으로써 약 217만명이 혜택을 보게 되었다.

4. 평가 및 정책과제

가. 평가

1) 접근성

전체 국민에 대한 건강보험 적용률은 제도의 성과를 평가하는 가장 대표적인 국제비교지표이다. 건강보험이 모든 국민을 포괄하는 것은 건강보험의 궁극적인 목표인 모든 국민이 골고루 건강한 삶을 달성하기 위한 기본적인 요건에 해당하기 때문이다. 또한 건강보험을 운영할 수 있는 재원 확보의 중요한 기반이 된다.

세계 각국의 건강보험제도 도입과 확산과정을 분석한 세계보건기구의 2004년 보고서와 독일 연방정부의 2005년 보고서에는 한국을 세계에서 가장 단기간에 전 국민 건강보험을 정착시킨 성공사례로 잇따라 평가하고 있다.[196] 1854년 세계 최초로 국가주도의 건강보험을 실시한 독일이 전 국민 건강보험을 달성하기까지는 무려 127년이 소요되었으며, 가까운 일본만 하더라도 36년이 걸렸다. 이에 반해 우리나라는 「의료보험법」 제정을 기준으로 할 경우에는 26년, 직장의료보험 실시를 기준으로 할 경우에는 불과 12년 만에 전 국민 건강보험을 달성하였다.

건강보험의 적용대상 확대는 해당 국가의 경제적 수준(소득수준과 소득 증가율), 경제구조, 인구집단의 분포, 행정능력, 사회적 연대의식의 수준, 정부의 책임성과 지도력 등에 의해 결정되는 것으로 알려져 있다.[197][198][199]

첫째, 미래의 건강 위험에 대비하기 위해 보험료의 형태로 비용을 선지불하기 위해서는 1인당 국민소득이 일정 수준 이상이 되어야 한다. 또한 정부가 건강보험에 대한 재정지원을 감당하기 위해서도 전체 경제규모가 일정 수준 이상으로 형성되어 있어야 한다. 사회보험제도를 운영하고 있는 각국이 「건강보험법」을 제정하고 제도 운영을 시작한 시기의 1인당 국민소득은 2,000달러 내외 수준이었다(독일: 2,237달러, 오스트리아: 2,420달러, 벨기에: 1,808달러, 일본: 2,140달러). 우리나라가 「의료보험법」을 제정했던 1963년의 1인당 국민소득은 209달러에 불과하였다. 그러나 1977년 직장의료보험을 시작하던 시점의 1인당 국민소득은 1,012달러에 이르렀으며, 전 국민 건강보험을 달성한 1989년에는 4,994달러로 12년 만에 1인당 국민소득이 4배 이상 증가하였다.

1977년 직장의료보험 출범 이후 1989년까지 연평균 10% 이상의 경제성장률을 기록한

---

196) Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit(GTZ) GmbH, *Social Health Insurance: A Contribution to the International Development Policy Debate on Universal Systems of Social Protection*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2005.

197) T. Ensor, "Developing Health Insurance in Transitional Asia," *Social Science and Medicine* Vol. 48, No. 7 1999, pp.871~879.

198) R. B. Saltman and O. Ferroussier-Davis, "The Concept of Stewardship in Health Policy," *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 78, No. 6, 2000, pp.732~739.

199) G. Carrin and C. James, "Social Health Insurance: Key Factors Affecting the Transition towards Universal Coverage," *International Social Security Review*, Vol. 58, 2005, pp.45~64.

우리나라 경제의 고도성장은 건강보험 적용대상의 급격한 확대를 뒷받침한 중요한 기반이었다.

둘째, 비공식적 경제영역의 비중이 줄어들고, 공식적 경제영역의 비중이 늘어나는 경제구조의 변화 역시 건강보험 적용대상의 확대에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 농업과 같은 전통적인 경제영역이 많은 비중을 차지하는 경우에는 피보험자의 경제적 능력을 평가하고, 보험료를 부과징수하는 데 따르는 행정적 부담이 매우 크기 때문에 건강보험을 확대하기가 여의치 않기 때문이다. 이런 측면에서 볼 때, 농업에서 제조업으로 이행한 우리나라의 경제구조 변화 역시 건강보험의 급격한 확대를 가능하게 한 요인이었다.[200]

셋째, 건강보험제도를 운영하고 관리하는 행정집단의 역량 역시 건강보험의 확대 속도에 영향을 미친다. 건강보험의 발원 국가라고 할 수 있는 독일의 경우, 국가주도의 건강보험 시행 이전에 이미 자발적 질병금고가 운영되고 있었으며, 자발적 질병금고 운영의 경험과 기술력이 국가주도의 건강보험을 정착시키는 데 중요한 자산이 되었던 것으로 평가받고 있다. 이와 같은 해석은 1977년 직장의료보험 출범 이전에 이미 자발적 의료보험을 운영했던 우리나라에도 동일하게 적용될 수 있다.

넷째, 사회적 연대의식의 수준은 건강보험의 확대 속도뿐 아니라 건강보험제도의 구성에도 영향을 미치게 된다. 우리나라는 '품앗이'로 상징되는 상부상조를 비롯해 사회적 연대의 전통이 매우 강한 사회였다. 그러나 급격한 경제발전과 도시화로 인한 농경사회의 붕괴로 전통적인 개념의 사회적 연대의식은 설 자리를 잃게 되었다.

이런 측면에서 볼 때, 건강보험은 농경사회가 붕괴하면서 실종된 전통적인 사회적 연대의식을 산업화 사회에서 새롭게 재구성한 것으로 이해할 수 있으며, 건강보험에 대한 국민적 수용성이 높았던 것도 동일한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

다섯째, 앞에서 열거한 요인들에도 불구하고 정부의 책임성과 지도력이 뒷받침되지 않으면, 건강보험의 형성과 발전이 원활하게 이루어질 수 없다. 모든 권력이 집중되었던 중앙정부의 강력한 추진력이 건강보험의 형성과 양적 확대에 기여했다는 해석도 동시에 제기되고 있다.

2) 보장성

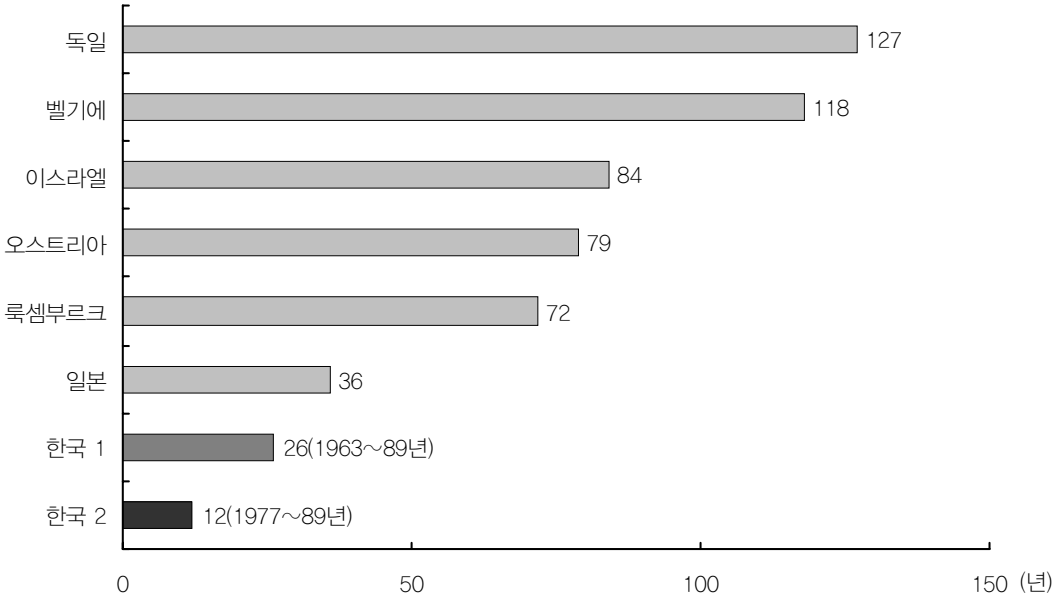
건강보험은 질병으로 인한 경제적 부담경감을 목표로 하는 사회보장제도이다. 이 같은 목표를 달성하기 위해 1977년 직장의료보험 실시 이후 건강보험의 보장성은 지속적으로 확대되어왔다.

건강보험의 보장성 향상은 건강보험 적용인구 1인당 연간 급여비를 통해서도 확인할 수 있다. 1977년 1,458원에 불과하던 건강보험 적용인구 1인당 연간 급여비는 2006년

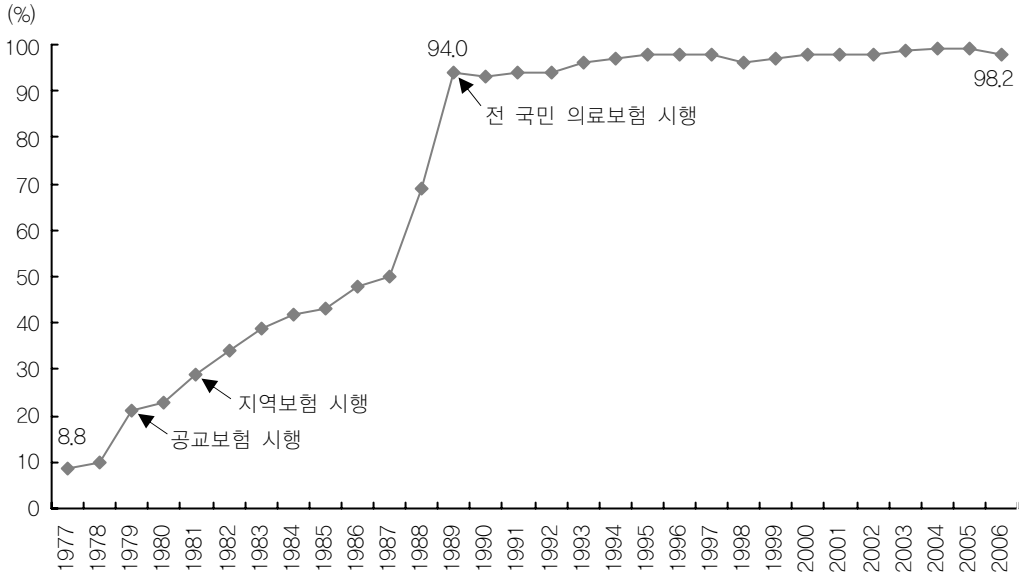
---

200) Moon O.R., "The Korean Health Insurance Programme," in S. Nitayarumphong and A. Mills, *Achieving Universal Coverage of Health are*(chap. 8). Nontaburi, Thailand, Ministry of Public Health. 1998

[그림 4-9] 주요 국가별 전 국민 건강보험 달성기간



[그림 4-10] 건강보험 적용률

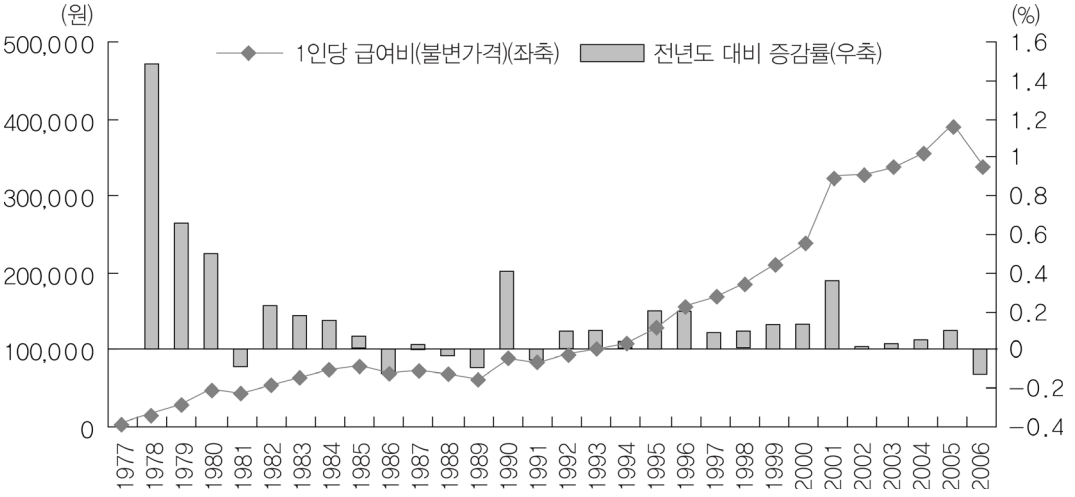


자료: 『건강보험통계연보』, 각년도.

현재 34만 4,746원으로 지난 30년간 236배 증가하였으며, 불변가격을 기준으로 할 경우에도 1977년 9,022원에서 2006년 33만 7,325원으로 37배 증가하였다. 이 같은 건강보험 급여비의 증가는 건강보험의 보장성 확대와 함께 국민 의료이용의 접근성 향상을 의미하는 것이다. 건강보험 적용인구 1인당 연간 급여비는 1977년 의료보험 실시 이후 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 특히, 1990년대 중반 이후 매우 가파른 증가세를 보이고 있다. 전년도 대비 급여비 증감률 역시 1990년대 이후 지속적인 양의 값을 유지하고 있으나, 증가율은 점차 줄어드는 추세를 보이고 있다. 그러나 전년도 대비 급여비 증가의 절대 액수는 점차 증가하는 경향을 보이고 있다. 즉, 과거에 비해 1인당 연간 급여비의 크기 자체가 커지면서 전년도 대비 절대 액수의 증가에도 불구하고, 증가율은 점차 줄어드는 경향을 보이고 있는 것이다.

지속적인 노력에도 불구하고 저부담 – 저급여 체계로 출발한 건강보험의 보장성은 취약하며, 이는 단기간에 해결되기 어려운 과제이다. 의료비에 대한 공적재원 지출의 비중을 보면, 우리나라는 2007년 기준 54.9%로 OECD 평균 72.8%에 훨씬 못 미친다. 의료비 재원조달에 대해 OECD 국가 간의 비교를 통해 우리나라의 본인부담 비중(2005년 기준 37.7%)이 멕시코(51.2%) 다음으로 높다는 것을 알 수 있다. 멕시코가 전 국민 의료보장체계를 갖추지 못하였음을 감안한다면 우리나라가 가장 높다고 볼 수 있다. 스위스(30.5%)와 폴란드(26.1%) 그리고 헝가리(24%)를 제외하면, 대부분의 국가에서 본인부담 비중이 20% 내외이다.

[그림 4-11] 건강보험 적용인구 1인당 연간 급여비와 전년도 대비 증감률



〈표 4-33〉 국민의료비 중 공공재원 비율

	2003	2004	2005	2006	2007
한국	49.8	50.8	52.1	54.6	54.9
OECD	72.8	72.3	72.5	72.5	72.8

자료: OECD, *Health Data*, 2009.

3) 의료이용 향상

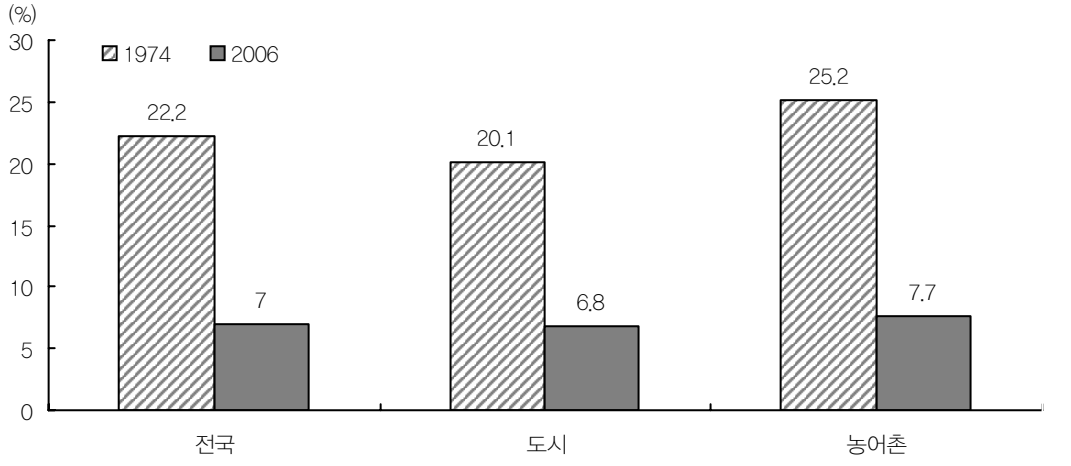
1970년대에 이루어진 국민의 의료이용에 대한 실태조사에 따르면, 질환을 앓고 있음에도 불구하고 어떤 의료서비스도 이용하지 못하는 비율이 전국적으로 40%에 이르는 것으로 나타났으며, 농촌지역 미치료자의 43.4%가 경제적 지불능력이 없어서 의료서비스를 이용하지 않는다고 응답하였다.[201]

1970년대의 또 다른 실태조사 결과에서는 유질환자 중 어떤 치료도 받지 않고 있는 미치료자 비율이 전체 질환자의 20%에 이르며, 농촌지역의 경우에는 죽음에 임박해서도 아무런 의료서비스를 이용하지 않은 비율이 35%에 이르는 것으로 나타났다. 이와 같은 상황을 반영하듯 1974년 의사 1인당 일평균 진료환자 수는 9.6명에 불과했으며, 평균 병상 이용률도 57.8% 수준에 머무르고 있었다.[202][203]

그러나 1977년 직장의료보험 실시를 필두로 한 건강보장제도의 확대로 인해 국민의 의료서비스 이용량은 폭발적으로 증가하였다. 이에 따라 1970년대 20~40%대에 이르던 질환자 중 미치료자 비율은 2006년 7%로 줄어들었다.[204]

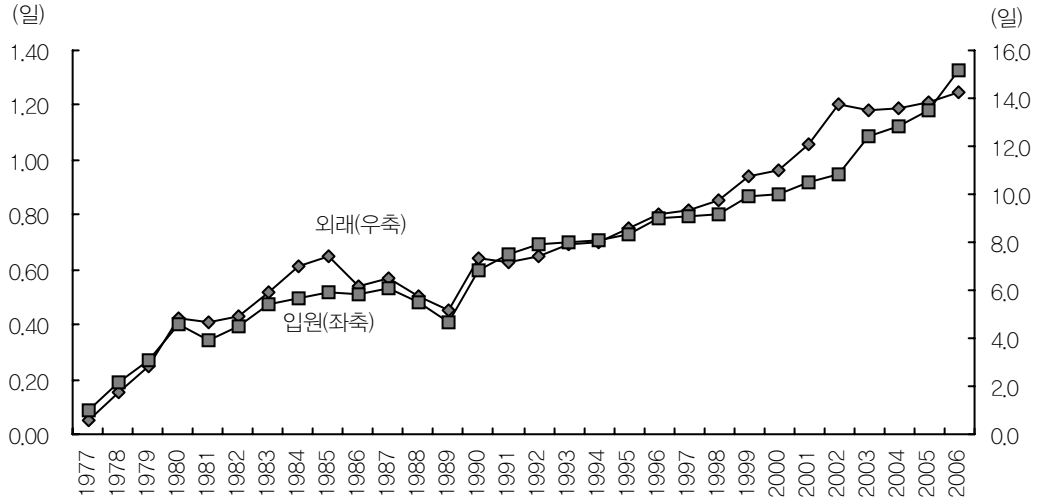
1977년 건강보험 시작 당시, 적용대상자 1인당 0.1일에 불과하던 입원 내원일수는 2006년 현재 1.32일로 늘어났으며, 외래 내원일수 역시 0.7일에서 14.7일로 늘어나 의료서비스의 과용을 우려하는 수준에 이르렀다. 불변가격 기준으로 도시와 농촌가계의 연간 의료비 지출액은 1970년에서 1992년 사이에 각각 5.7배, 9.7배 증가한 것으로 나타나, 이 시기 동안 국민의 의료이용량이 대폭 증가했다는 사실을 알 수 있다.

[그림 4-12] 유병자 중 미치료율



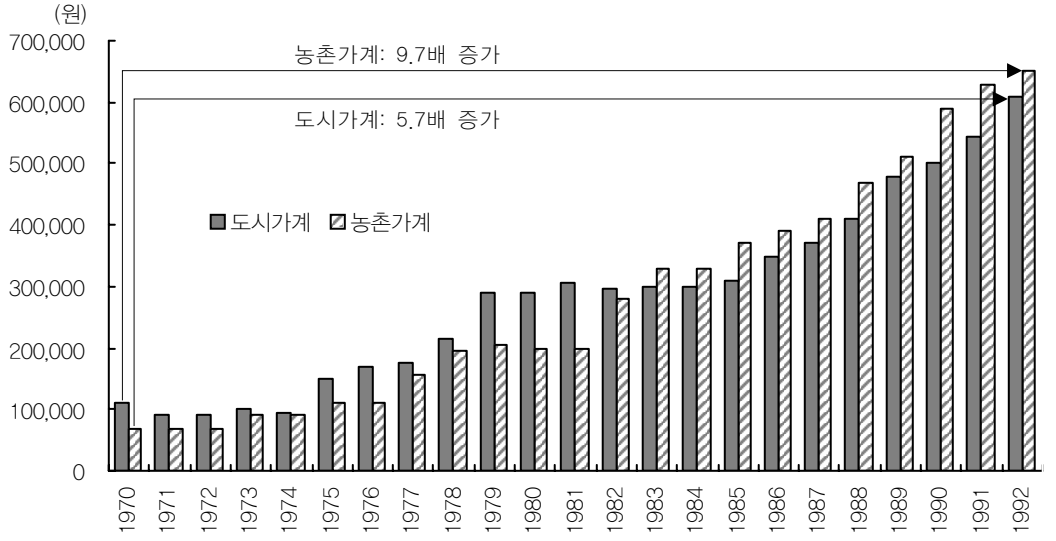
201) 한국개발연구원, 『제4차 경제개발5개년계획: 보건기획 및 정책 심포지엄』, 1975.
202) 한국개발연구원, 『한국의 보건문제와 대책(I)』, 1977.
203) 한국개발연구원. 『제4차 경제개발5개년계획: 보건기획 및 정책 심포지엄』, 1975.
204) 통계청, 『사회통계조사』, 2006.

[그림 4-13] 건강보험 가입자의 1인당 내원일수



자료: 국민건강보험공단, 『건강보험통계연보』, 각년도.

[그림 4-14] 도시 · 농촌 가계의 연간 의료비 지출(불변가격 기준, 1992년 = 100)



나. 주요 정책과제

지금까지 살펴본 바와 같이, 우리나라의 의료보장제도는 짧은 기간 동안에 괄목할 만한 발전을 이루었다. 상대적으로 낮은 건강보험료를 부담하면서 의료이용의 개선을 성취하였고, 건강보험 통합 이후에는 취약한 보장성을 개선하기 위해 노력하고 있다. 그러나 전 국민 의료보장제도로 발전하기 위해서는 여러 측면에서 개선시킬 과제를 안고 있다.

1) 건강보험 재정

건강보험제도는 보험재정의 안정성을 담보해야만 제도의 건전성을 가진다. IMF 경제위기 직후 의약분업과 의료보험 통합이 겹치면서 건강보험제도의 재정파탄을 경험하여 보험 재정에 대한 신뢰가 떨어졌고, 「국민건강보험재정안정화특별법」까지 한시적으로 가동시켜서 위기를 극복하였으나 이러한 위기가 다시 올 수도 있다는 불안감이 남아 있다.

재원의 대부분을 차지하는 소득을 기준으로 부과하는 보험료는 경제상황에 민감하고, 의료비 지출의 예측이 정확해야 재정을 안정적으로 운용할 수 있다. 현행 행위보상방식의 진료비 지불제도하에서는 의료이용과 의료비에 대한 예측이 정확하게 이루어지기 어렵고, 지출 통제에 불리하기 때문에 보험 재정의 건전성을 확보하기 위해서는 이를 개선해야 한다.

〈표 4-34〉 보험 재정 현황[205]

(단위: 억원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
수입	계	89,934	116,423	138,903	168,231	185,722	203,325	223,876	252,697	243,066
	보험료 등	74,407	90,173	108,764	133,993	150,892	166,377	185,514	215,979	207,673
	국고 지원금	15,527	26,250	25,747	27,792	28,567	27,695	28,698	27,042	26,535
	담배 부담금	–	–	4,392	6,446	6,263	9,253	9,664	9,676	8,858
지출	계	100,024	140,511	146,510	157,437	170,043	191,537	224,623	255,544	229,239
	보험급여비	90,321	132,447	138,993	149,522	161,311	182,622	214,893	245,614	220,348
	관리운영비	7,503	7,101	6,568	7,085	7,901	8,535	8,966	9,734	8,268
	기타 지출	2,200	963	949	830	831	380	764	196	623
당기수지		△10,090	△24,088	△7,607	10,794	15,679	11,788	△747	△2,847	13,827
누적수지		5,979	△18,109	△25,716	△14,922	757	12,545	11,798	8,951	22,778

주: 현금흐름 수지에 의한 재정임.

건강보험 재정 현황을 살펴보면, 2005년에는 9,450억원의 단기 흑자를 기록했으나 2006년에는 -747억 원으로 단기 적자로 돌아섰고, 2007년에는 -2847억원으로 단기 적자가 늘어나 건강보험 재정의 불안정성이 지속되고 있다. 2008년 경제위기와 기후변화 등으로 1조 3,827억원의 흑자를 기록하여 2008년의 누적수지가 2조 2,778억원으로 1달치 급여비 수준이었다. 이처럼 사태가 다급해진 것은 보험급여비 증가율이 보험료 수입 증가율보다 월등히 높기 때문이다. 여러 가지 보험급여비 증가 원인 중 세계에서 가장 빠른 인구고령화 속도는 건강보험 재정을 낙관적으로 볼 수 없게 하고 있다.

건강보험 재정 추계에 대한 3개의 연구보고서(조세연구원[2001]; 박재용 외 3인[2004]; 건강보장미래전략위원회[2007])를 검토한 결과, 국민의료비가 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 가장 최근에 실시된 미래전략위원회의 추계에 따르면 국민의료비

205) 건강보장 미래전략위원회, 『건강보장 미래전략』, 2007. 7. 19.

는 2005년 48조원에서 2015년 164조원으로 10년 사이에 30.4배나 팽창할 것으로 전망되고 있다. GDP 대비 국민의료비 비율이 2005년 5.9%에서 2010년 7.1%, 2015년 9.3%에 이를 전망이다. 미래전략위원회의 추계에 의하면 건강보장 지출은 2005년 21조원에서 10년 후에는 3.8배 증가하여 약 80조원에 이를 것으로 전망되고 있다(이 추계치는 건강보험의 보장률을 현재의 53%에서 70% 수준으로 끌어올릴 경우다).

이 연구의 예정 시나리오에 의하면 보험료를 현재의 4.77%에서 2015년까지 8.13% 내지 8.76% 만큼 인상해야 한다. 이는 10년간 보험료가 최소 70%, 최고 83%나 인상해야 함을 의미하고, 향후 10년간 매년 평균 6.9%씩 증가해야 함을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이 저성장경제체제 하에서 현재의 경제성장률(4~5%) 이상으로 보험료를 10년간 매년 6.9%씩 인상하는 것은 가능하지 않다고 보아야 한다. 현행 건강보험제도의 딜레마는 여기서부터 출발하게 된다.

우리나라 보험진료비의 증가 원인 중에서 적용대상자의 확대와 인구노령화 요인은 이미 달성되었거나 주어진 기본여건이어서 향후 정책변수가 될 가능성은 적어진 반면, 신의료기술의 도입은 과거와 마찬가지로 앞으로 더욱 중요한 보험정책의 변수가 될 것으로 보인다. 그러므로 어떤 신의료기술을 어떻게 평가하여 어느 정도 도입할 것인지에 대한 방침이 향후 건강보험 재정을 좌우하는 주요 요인이 될 것으로 보인다. 이미 우리나라는 OECD 기준에서 볼 때 MR · CT · 초음파 · PET scanner 등 첨단 의료기술이 포화상태에 이르렀으며, 이에 대한 효과적인 통제수단의 개발에 성공하지 못하고 있다.

2) 건강보험 보장성 확대

전 국민을 대상으로 하는 보편적 제도 확립에 성공했지만, 주요 선진국에 비하여 보장수준이 낮다. 2007년도 건강보험 비급여 진료비를 포함한 총진료비 중에서 보험자의 급여율은 64.1% 수준이다(김정희 외[2008]).

앞서 살펴본 바와 같이 지속적인 보장성 강화 정책에도 불구하고 비급여부문은 여전히 큰 비중을 차지하고 있다. 본인부담금 상한제와 보상제를 도입하여 이런 상황에 대처해왔지만 아직도 남은 과제가 많다. 현재까지의 보장성 정책이 치료서비스에 집중해왔으며 질병예방이나 재활서비스의 보장에는 미흡할 뿐만 아니라 이들 정책의 효과에 의문이 제기되고 있기 때문이다. 건강보험의 목적을 달성하기 위해서는 급여 확대의 확고한 우선순위가 선행된 후 이에 따라서 보장성이 확대되어야 하나 현실은 그러지 못하였다. 뿐만 아니라 보장성 강화와 보험정책의 불안정이 겹치게 됨으로써 보장성 확대의 방향과 속도 조절이 불가피해졌으며, 비급여 축소를 위해 필요한 재원 마련이 급선무로 대두되기에 이르렀다. 다시 말해서 아직도 낮은 보장성 확대를 위하여 보험료를 계속 인상시켜야 할 것인지, 아니면 보장성 확대의 속도를 감소시킬 것인지를 결정해야 할 시기에 이른 셈이다.

3) 건강보험 보험료 체납

「국민건강보험법」의 체납처분 승인요건에 의하면 지역가입자가 3개월 이상 체납이면서 30만원 이상 체납자 중 유재산자(과세소득자 또는 부동산 · 자동차 등 환가 실익이 있

는 재산보유자)이거나, 3개월 이상 체납이면서 10만원 이상 체납자 중 직장가입자는 체납처분의 대상이 된다.

건강보험료 3개월 이상 체납세대는 2001년에는 163만세대, 2002년에는 137만세대로 다소 감소하는 경향이었다. 그러나 2004년 카드대란 등 경기침체로 인해 200만세대가 넘었고, 2006년과 2007년에 각각 209만세대와 205만세대로 200만세대 이상이 계속해서 체납하는 것으로 나타났다. 그리고 2008년 7월 11일 한시적인 결손처분으로 9월 기준 199만세대였으나, 2008년 말에는 다시 207만세대로 200만세대가 넘었다. 이 규모는 지역가입자의 경우 전체 지역가입자 778만세대의 약 25%를 차지하는 비율이다.

2006년의 경우 3개월 이상 체납세대(사업장 수)는 214만건이고, 체납금액은 1조 5,330억원이나 된다. 이는 지역세대당 66만원의 체납액에 해당하고 직장사업장당 319만원이나 된다. 2005년에는 저소득 체납세대에 대하여 한시적 결손처분을 실시하였는데, 총 155만건의 결손액은 총 6,382억원에 이른다.

〈표 4-35〉 연도별 보험료 체납 현황[206]

(단위: 천건, 억원)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
합계	세대(사업장) 수	1,631	1,374	1,585	2,069	1,987	2,139	2,108	2,067
	체납금액	7,964	7,488	9,593	12,936	12,633	15,330	17,217	18,006
지역	세대 수	1,616	1,361	1,563	2,038	1,952	2,093	2,055	2,006
	(체납세대 비율)	(19%)	(15%)	(18%)	(23.7%)	(23.3%)	(25.8%)	(25.3%)	(25.4%)
	체납금액	7,640	7,237	9,060	12,007	11,566	13,873	15,547	15,831
	세대당 체납액	47	53	58	59	59	66	76	79
직장	사업장 수	15	13	22	31	35	46	53	61
	체납금액	324	251	533	929	1,067	1,457	1,670	2,175
	사업장당 체납액	216	193	242	299	305	319	315	356

자료: 국민건강보험공단 내부자료.

〈표 4-36〉 기간별 체납 현황[207]

(단위: 만세대, 억원)

	계	3~6개월	7~12개월	13~24개월	25개월 이상
건수	197	56	37	50	54
		(28.4%)	(18.8%)	(25.4%)	(27.4%)
금액	12,901	1,003	1,473	3,329	7,096
		(7.8%)	(11.4%)	(25.8%)	(55.0%)

206) 국민건강보험공단, 「서울신문 및 조선일보 해명자료」, 2007. 3. 7.

207) 국민건강보험공단, 「서울신문 및 조선일보 해명자료」, 2007. 3. 7.

지역가입자 중 3개월 재산 체납자의 비율은 2000년의 23%, 2001년 19%, 2002년 15%, 2003년 23%, 2004년 22.7%, 2005년 4월 22.8%로 거의 4분의 1이 체납자라는 사실이다. 기간별로 보면 3~6개월이 28.4%, 7~12개월이 18.8%, 13~24개월이 25.4%, 25개월 이상의 장기체납자가 27.4%를 차지하고 있다. 총 197만세대의 체납액이 1조 3천억원에 이른다.

체납 보험료부담을 경감하기 위하여 보험료 분할 납부와 결손처분, 보험료 경감 등의 조치를 실시하였다. 이는 세 가지 관점에서 고려해보아야 할 것이다. 첫째, 체납자가 증가하게 되면 보험료를 열심히 내는 사람들의 사기가 줄어들게 된다. 따라서 보험료 징수율이 떨어지게 될 것이다. 둘째, 보험료 납부에 대한 저항이 커져서 제도의 발전을 저해할 뿐더러 불성실한 체납자를 확대재생산하는 결과가 초래될 것이다. 셋째, 지역가입자도 체납자가 증가할수록 직장가입자의 보험료 인상 압박이 가중되므로 두 가입자 간의 갈등 및 대립이 심화되어 사회적 통합을 저해하게 될 것이다. 그러므로 체납자가 지역가입자의 4분의 1에 해당할 만큼 급격하게 증가한 것이나, 체납액이 약 2조원에 육박하는 것은 현행 제도의 취약점임을 단적으로 말해주고 있다.

4) 국고 지원

현재 건강보험 수입의 대부분은 보험료와 국고를 통한 지원으로 충당되고 있다. 건강보험에서 국고 지원금은 해마다 계속 증가하고 있으며 최근에는 그 부담이 급격하게 증가하고 있다. 이는 현행 국고지원방식이 진료비 지출에 연동한 사후적 지불방식인 데 기인한다. 지역가입자 진료비 급여의 재원이 국고로 자동 보조되기 때문에 보험료를 확보하기 위하여 지역가입자의 소득을 파악하고자 하는 노력이 미약할 뿐더러 체납자의 보험료를 갹출하려는 동기부여가 약화되고 있다(예, 체납자 보험료 탕감정책). 결국 진료비 지출에 연동한 국고지원방식하에서는 진료비 억제에 대한 통제수단이 약화될 수밖에 없다.

국고부담을 현재보다 더 효율적이고 효과적으로 활용할 수 있는 방법에 대한 탐구가 부족한 상태에서 관성적으로 보험급여 지출에 비례한 국고 지원이 지속되고 있다. 그리고 2000년 이래로 국고부담액이 급격하게 증가하는 이유에 대한 분석도 부족하다.

〈표 4-37〉 건강보험 재정에서 국고 지원의 위치

	1991	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
일반회계 국고(A)	5,868	7,553	11,656	15,529	26,363	25,747	27,792	28,567	27,695	28,698	270,42	30,023
건강증진기금(B)	–	–	–	–	–	4,392	6,446	6,263	9,253	9,664	9,676	10,239
지역 재정 지출(C)	11,219	23,122	44,065	49,523	68,299	70,525	74,370	77,019	81,844	91,781	212,530	241,987
(A+B)/C, %	52.3	32.7	26.4	31.4	38.6	42.7 (36.5)	46.0 (37.4)	45.2 (37.1)	45.1 (33.8)	42.5 (31.3)	17.3 (12.7)	16.6 (12.4)
전체 재정 지출(D)	24,910	50,537	95,614	101,106	140,511	146,510	157,437	170,043	191,924	224,623	212,530	241,987
(A+B)/D, %	23.6	14.9	12.2	15.4	18.7	20.6	21.7	20.5	19.3	17.1	17.3	16.6

주: 1) 법이 정한 바에 의거하여 2002~04년은 일반회계 40%, 기금 10%, 2005~06년은 일반회계 35%, 기금 15% 지원.
2) 2007년은 지역 재정이 아닌 해당 연도 보험료 예상수입액 대비 20%(일반회계 14%, 기금 6%).

제4절 | 기초보장

1. 기초보장의 개관

인류의 역사와 함께 계속된 빈곤의 문제를 해결하고자 하는 노력은 어느 시대, 어느 사회에서나 공공정책의 주요 대상이 되어 왔다. 우리나라의 기초보장사업은 서구의 「구빈법, The Poor Law」(1601)[208]이나, 그 이전 중세 교구(parish) 중심의 구빈사업보다 훨씬 앞선 역사를 지니고 있다. 이미 고구려시대(AD 194년)에 가난한 사람에게 무이자로 양곡을 대여해주는 「진대법(賑貸法)」을 실시하였고, 이보다 앞선 AD 1세기경 삼국시대 초기부터 홀아비・과부・고아・노인에 대한 구빈사업을 실시하였다는 기록도 있다(이두호 외[1992], p.238).

그러나 근대적 의미의 생활권적 기본권을 법제화한 것은 1948년의 「제헌헌법」 제19조와 이를 구체화한 1961년의 「생활보호법」[209]이다. 「생활보호법」은 이후 몇 차례의 개정을 거치면서 부분적으로 개선되었지만 여전히 빈곤의 책임을 개인과 가족[210]에게 돌리는 잔여적・시혜적 차원에 머무르고 있었다. 그 결과 대상의 포괄성, 급여의 적절성, 대상자 간의 형평성, 제도의 효율성과 생산성이라는 측면에서 문제점을 노정하고 있었다. 한편, 1997년 말에 닥쳐온 IMF 경제위기는 대량 실업과 빈곤인구를 양산하였고, 이는 다시 이혼, 아동・노인의 유기, 가출, 노숙, 자살, 결식아동의 증가 등 각종 사회병리 현상을 야기시켜 빈곤 문제가 사회적 이슈로 부각되는 계기가 되었다.

이러한 「생활보호법」의 한계와 시대적 상황하에서 「국민기초생활보장법」이 1999년 9월 제정되고, 2000년 10월부터 시행되었다. 동법의 법정신은, 첫째 최종적인 사회안전망(last social safety net)으로서의 역할을 수행하고, 둘째 생산적 복지(generative welfare)의 이념을 실현하고자 하는 것이다. 즉, 최저생계비 이하의 모든 국민에게 최저생활을 보장하고, 자립・자활을 도모하는 것이다. 이를 위하여 소득인정액, 근로유인, 자활 지원 등의 새로운 개념을 법에 도입하여 포괄성・형평성・적절성・생산성 등을 제고하고자 하였다. 그러므로 법정신의 현대성과 법내용의 과학성에서는 높은 평가를 받을 수 있는 법이다.

그러나 문제는 이러한 법정신과 법내용이 어떻게 현실에 접목되었느냐 하는 점이다. 왜냐하면 아무리 좋은 평가를 받는 법이라도 현실성이 떨어진다면 실효를 거두기 힘들기

---

208) 1601 영국 엘리자베스 여왕의 「구빈법」이 서구사회 「구빈법」의 효시로 알려져 있으나, 그 이전에도 단편적인 수많은 구빈 관련 법령이 있었다. 1601년 제정한 「구빈법」은 이들 제 법령을 체계적으로 정비・보완한 것이다(이두호 외, 『빈곤론』, 1992, p.237).

209) 「생활보호법」 이전에는 조선구호령이 1944년 3월 1일 제정・공포되어 과도기적 구호법령으로 존재하다가 「생활보호법」(법률 제913호, 1961. 12. 30) 부칙에 의하여 폐지되었다.

210) 생활보호제도에서는 가구원 중 한 사람이라도 근로능력이 있으면 자활보호대상자로 분류하여 현금지원(생계급여)을 하지 않았다. 이러한 법의 근저에는 근로능력이 있음에도 불구하고 가난한 것은 게으르기 때문이고, 경제가 성장하면 분배는 자연스럽게 이루어진다는 논리(trickle-down effect)가 깔려 있었다.

때문이다. 이러한 관점에서 현행 기초보장제도가 현실과 부합하여 법 목적을 달성하는지에 대한 성찰이 필요하다. 이를 위하여 먼저 건국 이후 기초보장과 경제발전 간의 역동성을 중심으로 살펴본 후 기초보장제도에 대한 평가 및 정책과제를 논하고자 한다.

2. 기초보장제도 변천사

가. 전근대적 기초보장기: 1948~61년

생활권적 기본권의 일환으로 기초보장을 최초로 법제화한 것은 1948년 7월 17일 제정된 「제헌헌법」 제19조이다. 동법 제19조는 "노령·질병 기타 노동능력의 상실로 인한 생활유지의 능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다"고 규정하고 있다. 이러한 규정이 실효성을 지니기 위해서는 하위 법령과 예산이 뒷받침되어야 한다. 당시 하위 법령은 '조선구호령'[211]이다.

1944년 3월 1일 제정·공포된 전문 33조의 조선구호령은 보호대상자를 ① 65세 이상 노인, ② 13세 미만 아동, ③ 6세 이하 자녀를 부양하고 있는 여자, ④ 난치병 환자, ⑤ 분만개조를 필요로 하는 임산부, ⑥ 정신적·육체적 결함이 있는 장애인으로 한정하였다. 그리고 중앙과 지방 간의 재정분담을 규정하여 법령상으로는 어느 정도 체계를 갖추고 있었다.

하지만 당시의 경제사정이나 정부의 재정형편 및 6·25 전쟁으로 인한 사회적 상황은 「제헌헌법」 제19조 및 조선구호령(후생국보 제3호)의 빈곤대책을 그대로 실현할 수 없었다. 그러므로 동 헌법 제19조와 후생국보 제3호는 추상적 선언으로 머물고 실효성을 거둘 수 없었다.

광복 이후 미군정시대의 실제적인 구호행정은 미군정 법령과 그 처무준칙에 의하여 이루어졌다. 이 당시의 주요 기초보장은 기아방지, 최소한의 영세민 생계유지, 보건위생 및 질병치료 등 응급조치 중심이었다. 6·25 전쟁 발생 후인 1950년 8월 4일 「피난민수용에관한임시조치법」이 제정·공포되어 기초보장의 무게 중심은 전쟁 이재민[212]에 대한 응급구호가 되었다. 응급 구호를 위하여 중앙구호위원회[213]를 구성하여 이재민 구호를 위한 정책을 의결하였다. 당시의 생계보호 수준은 요구호대상자 1인당 1일 양곡 3홉, 소맥분 250g이었다. 시설수용자에게는 약간의 부식비와 주거비도 지급되었다. 이들의 재원은 우방국가들로부터 지원되는 구호금품과 외국 민간원조단체의 기부금품이었다. 이 중 「미공법(PL) 480」[214]에 의한 미국의 잉여농산물 원조는 가장 큰 기여를 하였다.

---

211) 1929년에 제정되고 1932년에 시행된 일본의 「구빈법」을 거의 그대로 도입한 조선구호령은 1946년 1월 26일 후생국보 제3호로 효력이 승계되었다가, 1961년 12월 31일 제정된 「생활보호법」의 부칙에 의하여 폐지되었다.

212) 전쟁이재민 수는 1951년 전 인구의 38%인 782만명, 1952년 956만명, 1953년 985만명이었다(하상락 [1989], p.90).

213) 1951년 정부 내 관계 부처(보사부·내무부·국방부·농림부·재무무·외자청)와 UN 민사원조처(UN Civil Assistance Command) 합동으로 구성되었다.

나. 근대적 기초보장기: 1962~97년

1)「생활보호법」및「자활조치법」제정: 1962~71년

1960년대 들어서면서 발생한 5・16 군사정변은 정치적 측면에서 뿐만 아니라, 기초보장이라는 측면에서도 한 시대를 구획짓는 획기적 전기를 마련하였다. 5・16 군사혁명위원회가 대국민 공약에서 밝힌 "도탄에 빠진 민생고를 시급히 해결……"이라는 문제의식[215]은 이 나라 역사상 처음으로「생활보호법」이라는 근대적 의미의「구빈법」을 탄생시켰다.

1961년 12월 30일 제정되고 1962년 1월 1일 시행된「생활보호법」(법률 913호)은 제1조에서 "본법은 노령, 질병, 기타 근로능력 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자 등에 대한 보호와 그 방법을 규정하여 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다"라고 규정하여 종전「제헌헌법」제19조의 정신을 그대로 받아들이면서 보호대상을 '생활유지의 능력이 없는 자' 등으로 확대하고 입법 목적을 사회복지의 향상에 두어 이 나라 구빈정책사 처음으로 단순구호 차원을 벗어나 사회복지의 개념에 입각한 근대적 의미의 공공부조법으로서의 성격을 갖추게 되었다(이두호 외[1992], p.246).

보호대상자는 부양의무자가 없거나, 있어도 부양능력이 없는 ① 65세 이상 노쇠자, ② 18세 미만 아동, ③ 임산부, ④ 불구・폐질・부상, 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로능력이 없는 자, ⑤ 기타 보호기관이 이 법에 의하여 보호가 필요하다고 인정하는 자를 원칙으로 하였다.

예외적으로 18세 미만의 아동을 보호하는 경우 그 양육상 필요하다고 인정될 때는 아동과 함께 그 엄마도 보호받을 수 있고, ① ~ ⑤의 대상자로서 부양의무자가 있고 부양능력이 있을지라도 임시 급박한 사유가 있거나 기타 부득이한 사유로 그 부양의무자로부터 일시적으로 부양을 받지 못하는 경우 그 사유가 종료될 때까지 이 법에 의한 보호를 받을 수 있도록 규정하였다. 따라서 종전의「제헌헌법」이나 조선구호령의 구호대상자보다 그 범위를 확대하였다. 그리고 보호의 종류도 생계보호・의료보호・해산보호・상장보호로 다원화하였고, 보호 수준도 '건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는' 선으로 격상시켰다(동법 제4조).

---

214) PL 480은 8・15 광복 이후 1950년대와 1960년대 말까지 제공된 미국 잉여농산물(주요 품목은 원맥・원면・원당)에 의한 무상원조를 말한다. 국내에 반입된 잉여농산물은 국내시장에 판매되어 대충자금으로 전환되고 이렇게 조성된 대충자금은 미군정 및 재외 공관원과 주한미군의 유지비 및 체재비와 한국 정부의 국가 재정으로도 운용하였다. 이에 대해서는 어려운 국가 재정에 크게 이바지했다는 긍정적인 평가가 있는 반면, 미국의 무상원조정책에 의한 잉여농산물은 결과적으로 미국 원자재에 의존하는 국내 몇몇 신흥독점재벌과 지배권력층 축재를 양산하였을 뿐(三粉波動)이고, 그 본질에 있어서는 미국의 한국 농업의 지배와 예속화를 위한 장단기 책략의 무기라는 비판이 있다.

215) 이는 1962년에 개정된 제6차「헌법」에서 우리나라 헌정사상 처음으로 사회보장이라는 개념이 도입된 것과 맥을 같이 한다. 1962년 개정된 제6차「헌법」제30조는 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다, ② 국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다, ③ 생활능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다라고 규정하고 있다.

하지만 개정된 6차 「헌법」 제30조에 도입한 '사회보장'의 개념과 「생활보호법」의 '사회복지 향상'과 '건강하고 문화적인 최저생활' 보장이라는 목표의 실현은 달성되지 못하였다. 비록 이 시기가 경제개발5개년계획이 수립되어 우리 경제는 한강의 기적을 이루었다고 평가되지만, 「생활보호법」의 정신을 실현하기에는 경제적인 여력이 부족하였다. 경제개발조차도 투자자원의 부족으로 허쉬만(Hirschman, A. O.)의 불균형 성장이론[216]에 입각하여 진행하였음을 감안하면, 복지에의 지출은 매우 제한적일 수밖에 없었을 것이다. 결국 실제의 구호 수준은 구호양곡 배급과 밀가루 배급이라고 불리던 종전의 생계보호 차원을 벗어나지 못하고 있었다.

이 시기 특기할 만한 기초보장사업 중의 하나는 1968년 「자활지도에관한임시조치법」(법률 2039호, 1968. 7. 23)이 제정되어 근로능력이 있는 영세민에 대한 취로구호사업을 실시하였다는 점이다. 사실 1968년 이전의 빈곤정책은 근로능력이 없는 전통적인 빈곤층에 대하여 관심을 두었다. 그러나 동법은 국가가 근로능력자에 대한 관심을 보였다는 점에서 기초보장의 역사를 진일보시킨 법이라고 판단된다.

2) 「의료보호법」의 제정 및 「생활보호법」의 개정: 1972~87년

「생활보호법」의 발효 시기인 1962년 1월부터 「의료보호법」이 발효된 1978년 이전까지의 16년간 이 나라 빈곤정책은 파이이론(pie theory), 또는 '선선장 후분배'의 논리에 따라 구빈을 위한 직접적인 사업보다는 국민경제의 전반적인 고도성장에 의하여 결과적으로 빈곤을 퇴치하는 정책으로 일관하였다고 평가하고 있다(이두호 외[1992], p.248).

그러나 그동안의 지속적인 경제성장으로 재정능력이 향상되고, 분배구조가 악화[217]되어 사회 통합의 필요성[218]이 제기되었다. 그 일환으로 제4차 경제개발5개년계획부터는 종전의 '경제개발5개년계획'을 '경제사회발전5개년계획'으로 그 명칭을 바꾸고 1977년부터 의료보호제도[219]를 실시하였다.

「의료보호법」은 모법인 「생활보호법」과 입법 목적, 보호대상, 보호기관 등 전반적인 법체계는 유사하다. 다만, 「생활보호법」상의 대상자 외에 ① 재해이재민, ② 국가보훈대

---

216) 허쉬만(Hirschman, A. O.)이 주장한 이론으로 한 산업의 발전이 다른 산업의 발전을 유발하기 때문에 연관효과가 크고 국내 자원을 많이 이용할 수 있는 선도산업을 육성하여 집중 투자함으로써 경제성장을 유도하자는 전략이다. 그는 자본이 부족한 저개발국이 광범위한 산업에 균형적으로 동시에 투자하는 것은 현실성이 없으며 비효율적이라고 지적하였다. 따라서 저개발국이 부족한 자원을 유효하게 사용하기 위해서는 발전을 위한 선도적 부문을 선정하고 이 부문에 집중 투자함으로써 발전의 기점으로 키워나가야 한다고 주장하였다.

217) 1970년 대비 1978년의 상위 20%의 소득점유율은 41.6%에서 46.7%로 5.1% 증가한 반면, 하위 40%의 소득점유율은 19.5%에서 15.4%로 오히려 4.2%나 하락하였다.

218) 평균수명의 증가와 핵가족화 및 황금만능의 물질주의 팽배로 인한 전통적 가족제도의 자가보장기능이 약화되고 미풍양속이 붕괴되어 노인 문제, 청소년 문제, 이혼, 별거, 인신매매 등 각종 사회문제가 분출하였다.

219) 1977년 말에 이르러 종전의 유명무실했던 의료보호사업을 「생활보호법」에서 분리·독립시켜 「의료보호법」(법률 3076호)를 제정·공포하여 1978년부터 시행하였다.

상자와 월남귀순용사 및 이들의 가족(보훈처장의 요구에 의하여 보사부 장관이 의료보호가 필요하다고 인정하는 자에 한함), ③ 중요 무형문화재 보유자와 가족(문화부 장관의 요구에 의하여 보사부 장관이 의료보호가 필요하다고 인정하는 자에 한함), ④ 기타 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 만성질환자 및 생활보호대상자 바로 윗계층의 저소득계층(의료부조대상자) 등이 추가되었다.

그러나 이 법의 실제 운영에 있어서는 한정된 보호대상자를 다시 1종・2종・3종으로 나누어 황색카드 소지자, 녹색카드 소지자, 청색카드 소지자로 구분하여 보호 수준을 달리하였다. 또한 의료보험과 수가를 차등 급여함으로써 의료기관으로부터 냉대를 받기도 하였다.

한편, 1979년에는 '생활보호대상자 중학교과정 수업료 지원규정'을 대통령령 제9495호를 제정하여 생활보호대상자의 중학교 재학 자녀에게 수업료를 지원하였다.

1980년 제5공화국이 들어서면서 복지에 관한 대국민 공약은 장밋빛으로 나타났다. 1980년 10월 27일의 제9차 「개정헌법」 제9조에는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다"라고 규정하였다. 그 외 국가의 사회복지 추진의무, 근로자의 적정임금보장, 환경권, 소비자보호 등의 복지권을 강화하였다. 그리고 1981년 3월 3일 12대 대통령 취임사에서 3대 고통(빈곤・전쟁・탄압)으로부터의 해방을 주창하고, 제5공화국의 4대 국정지표 중의 하나로 복지사회 건설이 포함되었다.

이러한 흐름은 기초보장에서 1981년 생활보호대상자에 대한 직업훈련사업과 1982년 영세민 종합대책으로 나타난다. 전자는 생활보호대상자에게 무상훈련 또는 훈련비의 지원으로 취업에 필요한 소정의 직업훈련을 이수시켜 취업을 알선해주는 사업이고, 후자는 생활보호사업을 전반적으로 재평가하여 적극적이고 효과적인 영세민 생활보호대책을 마련하겠다는 마스터플랜이다.

영세민 종합대책의 주요 내용은, 첫째 영세민 구분방법에 종전의 법정영세민 외에 기타 생계비 미달 저소득층을 일컫는 '자활보호대상자'라는 새로운 개념을 도입하고, 둘째 중소도시 이하 지역에 거주하는 자활보호대상자의 입원 시 본인부담을 20%로 인하하고, 셋째 종전 생업자금 융자 지원을 확대하고, 넷째 영세민 대도시(서울・부산・대구・인천・대전・광주) 이주 억제대책으로 6대 대도시로 이주해오는 영세민에게 자녀 학비 지원과 직업훈련을 2년간 유보하고, 반대로 6대 도시에서 농촌으로 이주해가는 영세민에게 가구당 10만원을 지원하는 내용이다.[220]

한편, 이 대책은 1982년 12월 31일 「생활보호법」 개정(법률 3623호)의 계기가 되었다. 종전의 법과 크게 다른 점은 단순보호에서 자활조성의 의지 천명, 보충급여(동법 제4조) 실시, 교육보호, 자활보호의 추가이다.

---

220) 영세민 지방이주사업은 8년 동안(1982~89년) 7,403가구를 지방으로 이주시켰다. 이 사업은 산업화라는 변화에 역행하는 발상이었고, 자활능력이 없는 부적격자가 이주지원금만 받는 등 부정적 평가가 일반적이다(이두호 외[1992], p.254).

3) 전달체계의 구조화 및 국민복지 기본구상: 1988~97년

이 시기 기초보장의 역사에서 주목할 만한 것은 사회복지전문요원의 배치와 '국민복지 기본구상'이다. 1987년부터 공공복지 전달체계의 체계와 및 전문화를 기한다는 관점에서 공공부조 업무담당을 위해 사회복지전문요원(「국민기초생활보장법」 제정 이후 사회복지 전담공무원으로 명칭 변경)을 일선 읍·면·동 사무소에 배치하였다. 1987년 49명이던 전문요원은 1991년 2,000명으로 증가하였고, 이후 국민기초생활보장제도가 실시되기 전인 1999년에는 4,200명으로 증가하였다. 전문요원의 배치로 기초보장사업의 전달체계가 갖추어진 상태에서 정부는 1996년 그동안 획일급여체계(1인당 일정금액)로 제공하던 급여를 차등 급여체계(소득 및 재산에 따라 구간별 정액급여)로 전환하였다. 한편, 주택가격 및 임대료 급상승으로 주택 문제가 전면적이고 핵심적인 사회문제로 부각됨에 따라 제6공화국 정부는 1989년부터 저소득층을 대상으로 영구임대주택을 건설하여 공급하기 시작하였다.[221]

〈표 4-38〉 연도별 사회복지전담공무원 정원의 증원 추이

(단위: 명)

	1987	1991	1992	1994	1999	2000
신규	49	1,676	481	519	1,200	600
누계	49	2,000	2,481	3,000	4,200	4,800

자료: 강혜규(2005).

1995년에 발간된 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지 기본구상』은 우리 복지사에서 1981년 발간된 『영세민 종합대책』에 필적할 정도의 중요성을 지니고 있다. 1995년 3월 23일 김영삼 대통령은 '삶의 질'의 세계화를 선언하였고, 이를 구체화하기 위한 국민복지기획단을 설립[222]하였다. 동 기획단의 주요 임무는 21세기 복지선진화를 위한 비전을 제시하는 것이다.

이를 위한 기본구상은, 첫째 성장과 복지가 상호대립적이 아닌 상호보완적이고 상호상승적인 관계로 정립하며, 둘째 우리나라의 전통적 가치(가족 중시, 경로효친사상, 상부상조 등)와 서구의 보편적 사회보장제도를 조화시키고, 셋째 국민최저생활수준은 국가가 보장하되 가정·기업·지역·국가로 연결되는 다핵적인 복지공동체를 구축하고, 넷째 사후적 복지보다는 예방적 복지를 지향하고, 소비적 복지보다는 생산적 복지 기반 조성에 역점을 두고 있었다.

『삶의 질 세계화를 위한 국민복지 기본구상』에서의 기초보장 관련 내용을 살펴보면,

---

221) 2008년 현재 영구임대 및 50년 국민임대 재고량은 약 54만 9천호에 이르고 있다.

222) 동 기획단은 학계 인사 6명, 연구기관 인사 4명, 언론계 인사 2명, 관계 부처 공무원 7명 등 총 22명으로 구성되었으며, 공동 단장은 김양배(보건복지부 장관), 차동세(한국개발연구원 원장), 총괄 간사에 최선정(보건복지부 사회복지정책실장), 연하청(한국보건사회연구원 원장)이다. 동 기획단은 한국보건사회연구원에 사무국을 두었으며, 연하청 원장이 주요 작업을 진행하였다.

근로능력이 없는 취약계층에 대해서는 국민최저생활수준을 보장하고,[223] 일할 능력이 있는 사람에 대해서는 교육과 직업훈련 등을 통한 자립기반의 인규베이터 역할을 하는 자활지원센터의 설치・운영이 건의되었다. 또한 의료보호 급여수준을 점진적으로 확대하여 의료보험 수준과 동일하게 하고, 당시 실업계 고등학교까지로 제한되어 있는 학비 지원 대상을 1998년에는 인문계 고등학교까지 지원하도록 건의하고 있다.[224]

다. 현대적 기초보장기: 1998~2009년

1)「국민기초생활보장법」제정 및 내실화: 1998~2007년

가)「국민기초생활보장법」제정배경

기초생활보장제도가 필요하다는 주장이 참여연대를 중심으로 본격적으로 논의되던 시기는 IMF 경제위기 이후이다. 경제위기 이후 우리나라의 실업상태는 매우 심각한 수준이었다. 경제위기 이후 우리 사회는 부도・도산・폐업・구조조정 등으로 노동시장이 극도로 위축되어 1997년 11월 2.6%(57만명)이던 실업률이 1998년에는 6.8%(146만명)로 높아졌고, 1999년 2월에는 사상 최고수준인 8.6%(178만명)를 기록하였다. 다행히도 동년 3월부터 실업률이 감소하기 시작하였지만, 문제는 이러한 실업률 하락의 많은 부분이 '통계상의 실업률'[225] 하락이라는 점과 저소득 장기실업자 비율이 높은 수준을 유지하고 있었다는 점이다.

〈표 4-39〉 기초보장제도 시행 전후 실업률 추이

(단위: %, 천명)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
실업률	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1
실업자	568	1,490	1,374	913	845	708
6개월 이상 실업자	87 (15.3)	214 (14.4)	253 (18.4)	127 (13.9)	107 (12.7)	99 (14.0)

자료: 통계청『경제활동인구연보』와 통계정보시스템 http://kosis.nso.go.kr을 바탕으로 재구성.

---

223) 1995년 당시 최저생계비의 70%(자가소득 포함) 수준에 머물고 있는 생계보호 수준을 1998년까지 100% 지원하도록 건의하고 있다.

224)『삶의 질 세계화를 위한 국민복지 기본구상』에서 건의사항들은 약간의 시차는 있었으나 대부분 정책에 반영되었다. 예컨대, 최저생활보장, 자활 후견기관, 고등학교 학생 학비 지원, 건강보험과 의료급여 간의 형평성 문제 등은 정책에 반영되었다.

225) 통계상의 실업률은 과소 추정되는 문제를 지니고 있다. 당시 우리나라의 실업자는 지난 1주일간 소득을 목적으로 1시간 미만의 일을 하고 있는 자 중 구직활동을 하고 있는 자로 정의하고 있으므로 범위 자체가 협소하여 실질적인 실업자인 소위 실망실업자가 배제되었다. 또한 임시 실업대책인 공공근로자는 취업자로, 직업훈련자는 비경제활동인구로 분류되어 통계상의 실업률 산정에서 제외되었다. 1999년의 경우 공공근로로 인한 실업률 하락이 약 1.5%, 직업훈련으로 인한 하락률은 약 0.3%로 추정되었다(김미곤[2001]).

사회보장제도가 미성숙된 상태에서 발생한 대량 실업은 '사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자'[226]를 양산하였다. 1998년 5조 6672억원, 1999년 9조 5439억원에 이르는 사회안전망예산 투입에도 불구하고, '사회안전망에 의한 보호율'[227]은 1998년 약 35.0%, 1999년 60.4%에 불과한 수준이었다(김미곤[2001]). 이는 사회안전망의 사각지대 비율이 1998년 약 65.0%, 1999년 39.6%에 이르고 있음을 의미한다.

선진 외국의 경우 고용(실업)보험, 실업부조, 공공부조만으로 보호하고 있는 실업자 비율이 캐나다 129%, 핀란드 112%, 프랑스 98%, 뉴질랜드 92%, 독일 89%, 호주 82%이다(OECD[1994], p.188). 그러나 우리의 경우는 임시실업대책을 포함해도 여기에 훨씬 못 미치고 있었다.

대량 실업은 사회적으로나 가정적으로 많은 문제점을 야기한다. 실업의 증가는 소득감소로 이어지고 내수위축에 따른 생산 축소로 이어져 다시 실업증가라는 악순환을 초래한다. 이 과정에서 일부 저소득층 실업자들은 빈곤인구로 전락하게 된다.[228] 실제로 우리나라의 빈곤율은 경제성장에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 보이다가, 경제위기 이후 빈곤율이 약 2배 이상 증가한 것으로 추정되고 있다.

가구소비실태조사를 분석한 김미곤 외(2004)의 연구에 의하면, 절대빈곤 인구율(공공부조 전 경상소득 기준)은 1996년 3.23%에서 2000년 8.75%로, 빈곤갭 비율은 31.1%에서 36.6%로, 센지수(Sen Index)는 0.0164에서 0.0500으로 증가한 것으로 나타났다. 한편, 중위소득 50% 이하 상대빈곤 지표의 경우는 상대빈곤 인구율을 1996년 8.67%에서 2000년 13.56%로, 빈곤갭 비율은 28.9%에서 34.4%로, 센지수는 0.0393에서 0.0740으로 증가하였다. 상대빈곤의 측면에서나 절대빈곤 측면에서나 모두 2000년의 경우 빈곤층 규모, 빈곤심도, 빈곤층의 소득분배상태 등 모든 측면에서 1996년보다 나빠졌다.

그리고 특기할 만한 사항은 각 연도의 상대빈곤선으로 추정한 빈곤갭 비율이 절대빈곤선을 기준으로 한 수치보다는 낮다는 사실이다. 이는 우리 사회에 절대빈곤선 이상, 상대빈곤선 이하 계층들이 비교적 두텁게 분포하고 있고, 이들 잠재적 빈곤층은 경제상황에 따라 절대빈곤층으로 편입될 가능성이 있음을 시사한다.

빈곤에 대한 제도적인 사회안전망이 제대로 구축되지 못한 상태[229]에서 빈곤인구가

---

226) 사각지대란 대상 포괄성과 급여 적절성을 달성하지 못한 상태를 의미한다. 하지만 여기서는 대상 포괄성만을 고려하되, 다음과 같은 조작적 정의를 바탕으로 규모를 추정하였다. 사회안전망 대상 실업자는 실질적인 실업자 중 실업 전 소득이 소득순위 하위 80%에 해당되는 실업자이면서 사회보장제도(고용보험·공공부조 등)나 임시실업대책(공공근로·실직자 대부사업 등)에 의하여 보호를 받지 못하는 자로 정의한다. 여기서 실질적인 실업자란 통계상의 실업자와 취업자로 분류되고 있는 공공근로자의 80%, 직업훈련 이수 실업자의 합계이다. 그리고 소득순위 하위 80%를 기준으로 한 것은 당시 자발적 실업자의 비율이 약 20%(노동부)인 점과 실업자의 과거 소득이 도시근로자 평균소득 이상이었던 자의 비율이 약 20%(도시가계연보 이용 추정)이기 때문이다.

227) 사회안전망 대상 실업자 중 사회안전망 프로그램에 의하여 보장을 받고 있거나 참여하고 있는 실업자 비율을 의미한다.

228) 실업률이 1% 증가할 때 빈곤율은 약 0.89% 증가하는 것으로 나타나고 있다(김미곤 외[1999]).

229) 공공부조성 급여가 절대빈곤지표 감소에 미친 영향은 〈표 4-40〉에서 알 수 있듯이 2000년의 경우 빈곤율을 약 0.78%, 빈곤갭을 약 6.00% 감소시키는 정도로 미미하다.

〈표 4-40〉 기초보장제도 시행 전후 전국 빈곤 추이

		절대빈곤		상대빈곤	
		Y1[1)]	Y2[1)]	Y1[1)]	Y2[1)]
1996	빈곤율(%)	3.08	3.23	8.57	8.67
	빈곤갭 비율(%)	27.6	31.1	27.3	28.9
	센지수	0.0136	0.0164	0.0365	0.0393
2000	빈곤율(%)	7.97	8.75	12.87	13.56
	빈곤갭 비율(%)	30.6	36.6	30.3	34.4
	센지수	0.0378	0.0500	0.0615	0.0740

주: 1) Y1: 경상소득 기준, Y2: 공공부조 전 소득(경상소득 – 공공부조성 급여) 기준.
자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 원자료, 각년도.

급증함으로써 이들은 생존권을 위협받게 되었다. 그중에서도 특히 고성장・저실업시대, 즉 구인난시대에는 국가의 현금 지원 없이 인력시장을 통하여 그럭저럭 생계를 유지할 수 있었던 과거의 자활보호대상자들이 저성장・고실업시대의 구직난으로 최소한의 의식주마저 해결할 수 없는 상황에 직면하였다. 근로능력이 있는 실업자도 인력시장을 통하여 일을 하지 못하는 상황에서 근로능력이 미약한 이들이 외면당하는 것은 어쩌면 당연하다고 볼 수 있다.

실업은 빈곤인구를 증가시킬 뿐만 아니라 이혼, 아동・노인 유기, 가출, 자살 등의 각종 사회병리 현상을 증가시키고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요한 요인이 된다. IMF 경제위기 이후 합의이혼과 자살률이 각각 34%,[230] 41%[231] 증가하였고, 노숙자들이 거리를 헤매고, 학교에는 결식아동이 증가하였다.

이러한 가정해체 현상은 잠재적인 성장력을 저하시키고, 공동체적 연대감을 와해시킨다. 이는 우리 사회에서의 실업은 곧 절망으로 이어지기 때문이다. 실업이 삶을 재충전하는 기회까지는 되지 못할지라도 절망으로 이어지지 않도록 하기 위해서는 최소한의 기댈 언덕, 즉 사회안전망의 확충이 필요하였다.

사회안전망을 광의로 해석하면 다양한 사회적 위험(노령・질병・재해・노령・빈곤)으로부터 보호해주는 제도적 장치(사회보험・공공부조・사회복지서비스)와 보완적 장치(공공근로・직업훈련 등)가 포함된다. 사회안전망의 기본원칙은 모든 사회적 위험에 대한 '포괄성(Comprehensiveness)', 사회구성원 모두에게 적용되는 '보편성(Universalism)', 그리고 최소한의 생계를 유지할 수 있는 '국민복지기본선(National Minimum)'의 보장이며, 「생활보호법」은 빈곤한 자에게 최소한의 생활을 보장해주기 위한 최종적인 사회안전망(last social safety-net)이다.

그러므로 「생활보호법」은 사회안전망의 기본원칙과 법 자체의 역할과 기능을 제대로 수행하고 있을 때 법의 생명력(生命力)을 인정받게 된다. 그러나 「생활보호법」은 장기

230) 1998년 1월부터 10월 말까지의 전년 동월 대비 비율이다.
231) 1997년 대비 1998년 기준이며, 남자의 경우는 무려 49%에 이르고 있다.

고실업상태가 지속되면 근로능력이 있는 사람들의 빈곤 문제가 심각한 사회문제로 발전함에도 불구하고 인구학적인 조건(18세 미만, 65세 이상)을 바탕으로 한 범주적 공공부조를 기본 틀로 하고 있기 때문에 실효성 있게 대처할 수 없었다. 또한 소득과 재산 기준의 중복 적용으로 소득은 없지만 어느 정도의 재산을 보유한 실직자를 대상자로 책정하지 못하고 있었다.

이와 같은 「생활보호법」에서의 범주적 생활보호는 사회구성원 모두에게 적용되는 '보편성(Universalism)'의 원칙에 위배되고, 소득과 재산 기준의 중복 적용으로 인한 요보호대상자의 탈락은 빈곤계층에 대한 '국민복지 기본선(National Minimum)' 보장을 어렵게 한다. 이 때문에 생활보호제도가 최종적인 안전망으로서의 역할을 다하지 못하고 있다는 비판과 함께 생명력을 잃어가고 있었다.

이에 한국보건사회연구원 및 학계에서는 「생활보호법」의 문제점을 적시하였고, 참여연대 등의 시민단체는 새로운 법 제정을 요청하였다. 한편, 당시 여당인 국민회의는 1998년 초 정책위원회 산하에 정책연구단을 운영하여 「국민기초생활보장법」의 기본적 틀을 만들고 제정을 추진하여 1999년 8월 12일 여야 만장일치로 국회를 통과하였다.[232]

나) 「국민기초생활보장법」의 목적

「국민기초생활보장법」은 생활이 어려운 자에게 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 제정된 법이다. 「국민기초생활보장법」 제1조에서 "이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다"라고 규정하고 있어, 동법이 기초보장과 자활조성이라는 양대 목적을 지닌 법임을 분명히 하고 있다. 이에 대하여 간단히 살펴보자.

사람은 누구나 일생 동안 노령・질병・실업・재해・빈곤 등 다양한 사회적 위험에 직면하게 된다. 이러한 사회적 위험은 개인의 힘만으로는 대처하기 곤란한 경우가 많다. 이 경우 사회보험(연금보험・실업보험 등)과 공공부조(기초보장제도・보훈 등) 등으로 사회적 위험을 해결하게 된다.

호주를 제외한 대부분의 국가들은 사회보험을 받고도 빈곤한 경우 공공부조로써 소득을 보장받는 사회보장체계를 유지하고 있다. 이 때문에 사회보험을 1차 사회안전망, 공공부조를 2차 사회안전망으로 분류하기도 한다. 그러므로 빈곤한 자가 기초보장제도에서 공공부조의 혜택을 받을 수 없다면 최소한의 인간적인 생활을 유지할 수 없게 된다. 따라서 「기초보장법」에서는 최저생활의 보장을 법의 주요한 목적으로 삼고 있다.

한편, 자활의 경우 과거 「생활보호법」에서도 법의 목적에 수급자의 자활을 조성하는

232) 법은 비록 만장일치로 통과되었지만, 동법과 관련하여 많은 쟁점들이 형성되음. 법 제정 전에는 「실업부조법」으로 가자는 주장도 있었고, 「국민기초생활보장법」으로 하되 근로빈곤층은 「국민기초생활보장법」상의 수급자로 선정하기 전에 먼저 일자리를 제공하고, 그래도 빈곤하면 수급자로 선정하자는 의견도 있었다(work first). 법 제정 후에는 수급자의 근로저하 가능성, 수급자 증가로 인한 예산상의 문제, 준비부실 등의 이유로 동법의 시행에 반대하는 주장도 있었다(『월간조선』 2000년 7월호 대담자료 등).

것이 최저생활보장과 함께 주요한 목적으로 규정되고 있었다. 하지만 현재의 「기초보장법」만큼 구체화되지 못하였다. 그 이유는 생활보호제도에서는 빈곤의 책임을 개인에 두어 근로능력이 있는 가구에게 현금 지원(생계급여)을 하지 않고, 실제적인 자활을 수급자 개인의 노력에 의존하고 있었기 때문이다.

그러나 「기초보장법」의 설계에는 빈곤의 책임이 개인뿐만 아니라 사회구조적인 요인에도 있음을 인정하고 있다. 근로능력이 있는 수급자에게 생계급여를 지급하고, 이들에게 보장기관이 제시하는 자활사업에 참여할 것을 요구하고 있다는 것은 이를 반증한다. 즉, 과거 「생활보호법」에서의 보호대상자 구분을 폐지하고 수급자이면 생계급여를 받을 수 있도록 한 것은 빈곤의 책임이 사회구조적인 요인 때문에 발생할 수 있음을 법적으로 인정하였음을 의미한다.

하지만 「국민기초생활보장법」 제3조 급여의 기본원칙에서 "이 법에 의한 급여는 수급자의 소득·재산·근로능력 등을 최대한 노력하는 것을 전제로 한다"고 밝히고 있다. 또한 동법 제9조에서는 "근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있다"고 규정하고 있다.

이는 빈곤의 원인을 부분적으로 개인에게도 두고 있음을 의미한다. 이와 같이 빈곤이 개인과 사회구조적인 요인으로 나타날 수 있음을 인정한 「국민기초생활보장법」의 정신은 자활의 토대를 제공해준다.

다) 국민기초생활보장제도의 주요 내용

「생활보호법」을 「국민기초생활보장법」으로 명칭을 변경한 것은 법의 성격이 바뀌었음을 의미한다. 이는 시혜적인 차원에 머물고 있던 생활보호를 국가가 책임져야 할 최소한의 의무인 동시에, 국민의 권리로 자리매김을 한 것이다. 따라서 법의 내용 중 '보호', '피보호자' 등의 시혜적 성격의 문구를 '보장', '수급자' 등의 권리적 성격을 지닌 문구로 변경하였다

또한 생계보호대상자 선정 기준 중의 하나인 인구학적 기준 폐지를 통해 생활보호의 현대화를 추구하였다. 고실업·저성장시대에는 근로능력이 있고 일을 하고 싶어도 일자리가 없어서 최저생활을 유지할 수 없는 경우가 많이 있다. 그러나 「생활보호법」 제3조 제1항 및 제2항의 규정에 의하면 아무리 빈곤해도 18세 이상, 65세 미만의 실업자는 생계보호(현금 지원)의 대상이 될 수 없는 실정이다.

이와 같은 특정 인구학적 범주에 국한된 예외적 보호로는 대량 실업하의 공동체적 생존권을 담보할 수 없게 된다. 따라서 「기초보장법」에서는 인구학적인 연령 기준을 철폐하고 빈곤 여부와 부양의무자 기준의 충족 여부만을 기준으로 수급자를 선정하고, 모든 수급자에게 생계보호를 실시한다.

자산 기준의 합리화를 통해 제도의 과학성을 제고하였다. 「생활보호법」 제3조(보호대상자 범위)의 규정에 의하면 생활보호대상자는 보건복지부 장관이 정하는 소득 기준과 재산 기준을 동시에 만족시켜야 한다. 1999년 생활보호대상자 선정 기준의 경우 소득은 23만원(1인당) 이하, 재산은 2900만원(1가구당) 이하이다.

그러나 이러한 기준은 현실적인 형평성 문제를 발생시킨다. 예를 들어, 소득이 없고 재산이 2900만원을 겨우 초과하는 사람은 생활보호대상자가 될 수 없다. 반면, 소득 23만원에 재산이 2900만원인 경우에는 대상자로 선정될 수 있다. 이 결과 상대적으로 형편이 나은 가구가 생활보호대상자로 선정되고 보다 열악한 가구가 탈락하는 현상이 일어나고 있다. 이러한 불합리성을 제거하기 위해서는 자산 기준으로는 소득 기준, 즉 최저생계비 하나만을 적용하여 수급자를 선정하도록 하였다.[233]

「국민기초생활보장법」은 개별 가구의 소득인정의 합리화로 형평성을 제고하고 있다. 「생활보호법」에는 개별 가구의 소득인정에 대한 명시적인 규정이 없었다. 그러나 최저생계비를 선정 기준으로 적용할 경우, 최저생계비에는 소득 기준과 재산 기준이 포함된 개념이므로 소득인정에 있어서도 소득과 재산을 통합하여 계산한 소득인정이 필요하게 된다. 따라서 소득인정이라는 새로운 개념을 도입하여, 객관적인 최저생계비와 개별 가구의 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액)을 비교하여 대상자의 선정과 탈락 여부를 결정하도록 하고 있다.

한편, 급여에서도 최저생계비와 소득인정액의 차액을 지급함으로써 소득과 재산의 소유 정도에 따른 형평성을 고려하고 있다.

「국민기초생활보장법」에서는 근로능력자에 대해서는 근로유인 장치를 두어 근로의욕이 유지되도록 하는 한편, 자립지원제도를 체계화하여 빈곤에서 벗어나기 위한 수급자의 노력을 지원하도록 하고 있다. 「생활보호법」에서는 근로유인과 자활지원계획이라는 개념이 없다.

그러나 「국민기초생활보장법」에서는 근로능력자에 대해서는 자활공동체사업, 직업훈련, 자원봉사 등에 참여하는 것을 조건으로 생계비를 지원하는 한편, 근로활동으로 발생하는 소득의 일부를 공제하는 방안을 강구하여 근로의욕 감퇴를 방지하는 제도적 장치를 두고 있다. 또한 사회복지전담공무원에게 수급자의 근로능력, 가구 여건, 자활욕구 등을 감안하여 가구별로 자활지원계획을 수립하도록 하고 있다.

주거급여를 신설하여 도시지역 전·월세 가구들에 대한 최저생계보장을 강화하고, 긴급급여제도를 도입함으로써 긴급한 사유가 발생하여 생계가 곤란한 가구를 지원할 수 있도록 하였다. 또한 생활보장위원회의 구성과 위원의 자격 기준을 명문화하여 민간의 민주적 참여와 전문성을 살리도록 하고, 최저생계비를 결정함에 있어서 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 보건복지부 장관이 공표하도록 규정하여 최저생계비 결정과정의 합리성을 제고하도록 하고 있다. 그리고 대상자 변동규모 추계를 할 수 있도록 차상위계층에 대한 조사를 규정하고, 이를 위한 사회복지전담공무원의 역할과 중요성을 명문화하고 있다.

---

233) 「국민기초생활보장법」에서는 자산 기준으로 최저생계비만을 두고 있으나 소득인정액 시범사업이 완료되는 2002년까지 한시적으로 소득 기준과 재산 기준이 적용되었다(부칙 제5조).

〈표 4-41〉「생활보호법」과「국민기초생활보장법」의 비교

	「생활보호법」	「국민기초생활보장법」
법적 성격	시혜적인 보호	국가의 의무이자 국민의 권리
법률 용어	시혜성 용어 – 피보호자 – 보호기관 – 보호대상자	권리성 용어 – 수급자 – 보장기관 – 급여대상자 새로운 법률 용어 – 소득인정액 – 소득평가액 – 재산의 소득환산액
선정 기준 및 선정방식	선별적 범주형(네 가지 조건) – 부양의무자 기준 – 소득 기준 – 재산 기준 – 인구학적 기준	일반적 보편성(두 가지 조건) – 부양의무자 기준 – 소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우
대상자 구분	대통령령에 위임하여 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분(시행령 6조)	대상자 구분 폐지 ※ 근로능력이 있는 자는 구분(대통령령)
최저생계비	결정권한: 보건복지부 장관	결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부 장관 결정
급여	6종 – 생계보호 – 의료보호 – 자활보호 – 교육보호 – 해산보호 – 장제보호 자활보호대상자에게는 생계보호 및 장제보호의 혜택이 제외됨	7종(긴급급여 포함 8종) – 생계급여 – 주거급여(신설) – 의료급여 – 교육급여 – 자활급여 – 해산급여 – 장제급여 모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여하되, 근로능력이 있는 자는 자활에 필요한 사업에 참가하는 조건으로 생계급여 실시(임의조항)
긴급급여	관련 조항 없음	관련 조항 신설 – 급여실시 여부의 결정 전이라도 긴급한 필요가 인정될 때 긴급급여 실시
자활 지원 계획	관련 조항 없음	근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 – 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급자의 궁극적인 자활을 촉진
생활보장 위원회	4단계 생활보호위원회 – 중앙생활보호위원회 – 시·도 생활보호위원회 – 시·군·구 생활보호위원회 – 읍·면·동 생활보호위원회	3단계 생활보장위원회 – 중앙생활보장위원회 – 시·도 생활보장위원회 – 시·군·구 생활보장위원회 생활보장위원회 위원의 자격 기준 구체화
보장비용	자치단체의 재정자립도에 대한 고려 없음	자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담 비율을 차등 적용

라)「국민기초생활보장법」제정 이후 변경내용

기초보장제도의 목적은 생활이 어려운 자에게 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것이다. 동 제도의 시행으로 소득 기준 빈곤층 중 약 40%(2000년 기준)에 해당되는 수급빈곤층에 대한 기초보장이 실시되었다. 그러나 소득 기준 빈곤층의 약 60% 중 일부[234]는 여전히 기초보장의 사각지대에 놓여 있었다.

234) 기초보장제도는 보충성의 원리를 기반으로 제도가 운영되므로 소득 기준 빈곤층 중 부양능력이 있는 부양의무자가 있거나, 재산이 많은 경우는 사각지대로 볼 수 없다.

참여정부는 '참여복지' 이념하에 기초보장의 사각지대를 축소하고, 탈빈곤을 도모하려고 노력하였다. 이러한 기조는, 첫째 부양의무자 기준 완화, 재산의 소득환산제 도입(2003년) 등을 통한 수급빈곤층의 확대 및 제도의 내실화, 둘째 비수급 빈곤층에 대한 욕구별·범주별 부분급여의 확대, EITC 도입 추진으로 이어지게 되었다.

먼저 부양의무자 기준 완화에 대하여 살펴보자. 부양의무자 기준은 재산의 소득환산제 및 최저생계비와 함께 기초보장의 사각지대를 야기하는 주요 요인이다. 기초보장 사각지대 해소 관련 참여정부의 주요 업적 중의 하나는 부양의무자 기준을 완화하였다는 점이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

부양의무자 기준 관련법(시행령) 개정내용

1. 2000년 제정 당시
   - 법(범위): 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족
   - 시행령(판정 기준): 부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 120%보다 많은 자(가구)
2. 2004년 3월 5일 1차 법 개정(범위): 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족(2005년 7월 1일부터 시행)
3. 2005년 12월 23일 2차 법 개정(범위): 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자(2007년 1월 1일부터 시행)
4. 2006년 2월 22일 시행령 개정(판정 기준): 부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 130%보다 많은 자(가구)

기초보장의 사각지대와 관련하여 참여정부의 두 번째 업적은 재산의 환산제를 시행(2003년)하였다는 점이다. 2002년까지의 기초보장 수급자 선정방식은 부양의무자 기준을 만족하고, 재산 기준과 소득 기준을 동시에 만족시키는 경우에 선정되었다. 이 경우 수급자 선정의 형평성 문제를 야기한다.

즉, 재산과 소득이 거의 선정 기준에 도달하는 가구는 선정되고, 소득이 거의 없으나 재산이 재산 기준을 초과하는 가구는 탈락한다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액) 최저생계비를 비교하여 선정하고 급여하는 체계를 2003년부터 도입하였다.

이와 같은 제도의 개선으로 수급자 선정의 형평성이 제고되고, 기초보장의 사각지대를 축소하는 데 기여하였다. 하지만 제도를 도입하는 초기에 제도의 연착륙을 우선 고려하여[235] 재산의 소득환산율이 높게 설정되었으므로 이로 인한 기초보장 사각지대가 여전히 남아 있다.

---

235) 소득인정액 개념을 이론대로 적용할 경우 기초공제가 없어야 한다. 이 경우 기존의 모든 수급자가 급여 감소 또는 탈락하게 된다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 기초공제를 두었다. 또한 최저보장의 원리를 이론대로 적용할 경우 재산의 소득환산율을 매우 낮게 설정하여야 한다. 이 경우 최고재산액이 매우 높게 설정되어 제도 도입 초기에 수급자가 급증하게 되고, 보충성 원리에 위배될 수 있다.

한편, 참여정부는 특례수급 기준을 확대하여 기초보장의 사각지대를 완화하고, 차상위 빈곤층에 대한 의료급여 확대, 비수급 빈곤층에 대한 장애수당 지급, 대학생까지 교육급여 확대 등을 실시하였다. 이러한 욕구별·범주별 급여의 확대로 기초보장의 사각지대가 완화되고, 빈곤의 예방기능 및 탈수급에 부분적으로 기여하였다.

2) 이명박 정부의 기초보장 내실화: 2008~09년

가) 기초보장제도의 내실화

참여정부에 이어 등장한 이명박 정부에서도 기초보장제도에 대한 개선이 이루어졌다. 주요 내용은 부양의무자 기준 개선(2008년 11월 시행)과 재산의 소득환산제 개선(2009년 1월 시행)이다.

먼저 부양의무자 기준에 대하여 살펴보면, 부양의무자 기본재산액을 대도시 9,500만원, 중소도시 7,750만원, 농어촌 7,250만원에서 각각 13,300만원, 10,850만원, 10,150만원으로 인상하였다. 부양의무자 가구의 재산을 소득으로 환산할 때 기본재산액을 초과하는 재산부터 소득으로 환산되므로 부양의무자의 기본재산액 인상은 '재산의 소득환산액'을 줄여 그동안 '부양능력 있음'으로 판정되던 일부 부양의무자가 '부양능력 없음'으로 판정된다.

이와 같은 부양의무자의 기본재산액 인상으로 비수급 빈곤층 약 15천가구가 새로운 수급가구가 될 것으로 추정하고 있다. 또한 부양비 부과율을 40%에서 30%로 인하하였다. 이러한 개선으로 기초보장의 사각지대가 줄어들고(기본재산액 인상), 급여의 충분성(부양비 부과율 인하)이 제고될 것으로 기대된다.

한편, 2009년 1월부터 수급자의 기본재산액을 인상시켰다. 2003년 소득인정액제도가 도입된 후 2004년 한 번 인상시켰던 수급자의 기본재산액을 2008년 12월 제33차 중앙생활보장위원회의 심의를 거쳐 대도시 5,400만원(이전 3,800만원), 중소도시 3,400만원(이전 3,100만원), 농어촌 2,900만원(이전 2,900만원)으로 인상시켰다.[236]

나) 근로장려세제의 시행

근로장려세제(EITC)는 저소득층의 세금부담을 경감시키는 동시에 근로소득이 일정 정도 이하인 가구에 대해서는 현금급여를 지급함으로써 근로활동을 장려하기 위한 제도이다. 그러므로 근로장려세제는 엄밀한 의미에서 기초생활보장제도는 아니다.[237] 그러나 동 제도의 수혜대상이 저소득층이라는 점을 감안하면 사회안전망으로서 매우 중요한 프

236) 기본재산액은 주택가격 인상률을 기준으로 결정되었다. 농어촌지역이 동결된 것은 2008년 기본재산액이 최저거주면적에 해당하는 전세가보다 높기 때문이다.

237) 근로장려세제는 조세정책 관점에서는 '저소득층을 지원하기 위한 복지성격의 조세제도'이고, 복지정책 관점에서는 '소득세체계를 활용한 새로운 유형의 소득보장제도'이다.

로그램이다. 따라서 근로장려세제에 대하여 간단하게 살펴보자.

우리나라의 근로장려세제는 2009년 처음으로 지급되었다. 법(「조세특례제한법」) 통과는 2006년 12월 26일이나, 법 통과 후 시행 시기를 1년 유예하였다. 그리고 경제위기로 「조세특례제한법」을 개정하여(2008. 12. 26) 수급대상을 확대하고 급여수준을 인상하여, 2008년 귀속 소득을 기준으로 2009년에 지급하게 되었다.

2008년 12월 개정된 수급대상 및 수급요건은 다음과 같다.

2008년 12월 개정된 「조세특례제한법」의 주요 내용

- 수급요건 확대
  - 자녀 2인 이상 부양 → 자녀 1인 이상 부양
  - 무주택세대만 적용 → 소규모 주택보유세대도 적용
- 연간 최대 지급액: 80만원 → 120만원으로 상향

〈표 4-42〉 근로장려세제 수급요건[1] (2009년 현재)

항목	세부요건
① 총소득	부부의 연간 총소득 합계액이 1,700만원 미만
② 부양자녀	18세 미만 자녀 등을 1인 이상 부양
③ 주택	무주택이거나 기준시가 5천만원 이하 주택 1채 보유
④ 재산	세대원의 재산 합계액 1억원 미만

주: 1) 기초생활보장급여 중생계 · 주거 · 교육급여 3개월 이상 수급자, 외국인 등은 제외.

국세청은 지난 5월 근로장려금(Earned Income Tax Credit: EITC)을 신청한 724천 가구에 대한 수급요건을 심사하여 그중 심사가 완료된 704천가구 중 574천가구(81.5%)에 대해 4,405억원을 지급하기로 결정하였다. 이번 근로장려금을 지급받는 수급자는 전체 근로자 가구의 5.4% 수준으로 1가구당 평균 수급액은 77만원 수준이다. 소득수준별 수급자 분포를 살펴보면, 48.4%가 800만원 미만 구간(점증구간)에 분포하고 있고, 평탄구간에는 27.9%, 점감구간에는 23.7%이 분포하고 있다. 이들 구간별 평균 지원액은 아래의 표와 같다.

〈표 4-43〉 소득수준별 근로장려세제 수급금액(2009년)

(단위: 천가구, 만원)

근로소득	전체	점증구간 800만원 미만	평탄구간 800~1,200만원	점감구간 1,200~1,700만원 미만
수급가구	574 (100%)	278 (48.4%)	160 (27.9%)	136 (23.7%)
가구당	77	58	120	64

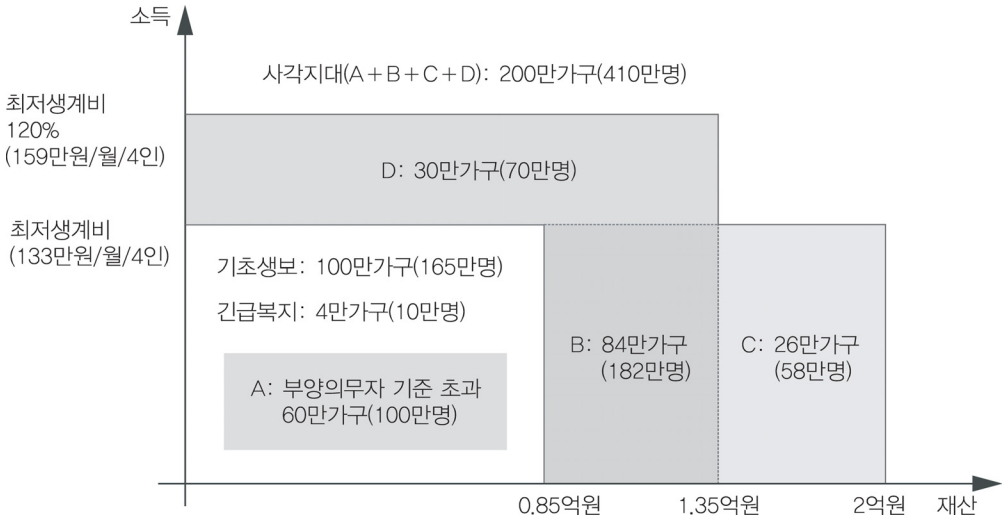
자료: 국세청 보도자료(2009년 근로장려금 조기지급).

3. 평가 및 정책과제

가. 기초보장제도 평가

현행 기초보장제도는 과거의 생활보호제도보다 많이 개선되었음에도 불구하고 아직도 다양한 문제점들이 지적되고 있다. 첫째, 기초보장제도가 최종적인 사회안전망임에도 불구하고 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 존재하고 있다는 점이다. 2009년 3월에 발표된 자료에 의하면 기초보장 사각지대는 약 200만가구 410만명 수준인 것으로 추정되고 있다.

[그림 4-15] 사각지대 규모



자료: 관계부처합동, 『민생안정 긴급지원 대책』, 2009. 3. 12.

둘째, 근로저하, 소득의 하향 신고, 탈빈곤 미흡 등의 문제점이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 문제점의 근저에는 보충성 원리가 자리 잡고 있다. 보충성의 원리에 따른 보충급여방식은 최저생계보장에 있어서 개별 가구의 능력을 고려하여 차등 지원을 하겠다는 법 정신을 담고 있으므로 이론적으로 매우 합리적인 방식이다. 하지만 동 방식은 인간의 이기심과 배치되기 때문에 현실에서는 근로저하, 소득의 하향 신고, 탈빈곤 미흡 등의 문제점을 야기한다.

셋째, 현행 기초보장제도의 선정 기준이 절대빈곤선이기 때문에 절대빈곤선 이상 상대빈곤선 이하의 계층에 대한 대책은 거의 전무한 실정이다. 하지만 최근 새롭게 등장하고 있는 근로빈곤층(working poor)의 문제, 소득불평등의 문제 등을 감안하면 상대빈곤에 대한 대책이 강구되어야 함은 두말할 나위도 없다.

나. 기초보장예산평가

1) 기초보장제도 예산구성상의 특징

기초생활보장제도의 급여는 7종 급여(생계・주거・의료・교육・장제・해산・자활)로 이루어졌다. 7종 급여 중 의료급여의 예산이 나머지 6종 급여의 예산 합계액보다 많다. 예컨대, 2008년의 경우 총기초보장예산(6조 8,505억원) 중 의료급여 예산이 3조 5,161억원이다.

1987~2008년간의 연평균 기초보장예산 증가율은 약 22%이다. 이는 동 기간 동안의 중앙정부 일반회계예산 증가율 약 12.16%와, 중앙정부 복지예산 증가율 약 19.45%보다 높은 수준이다.

이러한 결과는 예산항목 분류체계상의 변화로(예, 의료급여예산이 1996년부터 기초보장예산으로 편입) 인한 착시효과, 경제위기 및 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 수요 증가에 기인한다. 의료급여예산이 포함되기 시작한 1996년 기초보장예산 증가율은 120.14%이다.

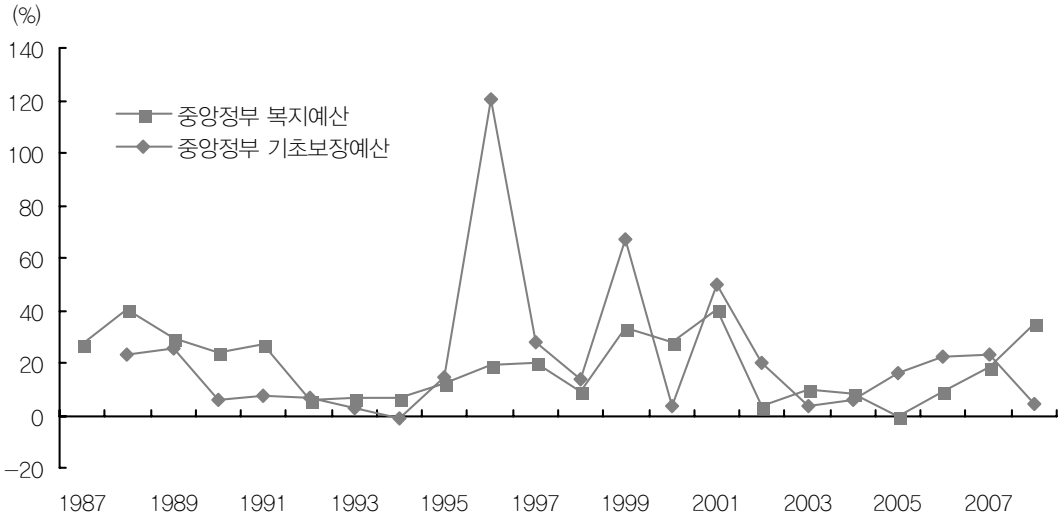
그러므로 예산 변화는 1996년을 기점으로 전후 두 구간으로 나누어 해석하는 것이 바람직하다. 한편, 국민기초생활보장제도가 본격적으로 실시된 2001년의 예산 증가율은 49.46%이다. 연도별 기초보장예산 증가율은 아래와 같다.

한편, 기초보장예산이 정부예산에서 차지하는 비율은 점진적으로 증가하는 추세이며, 복지예산에서 차지하는 비율은 1995년까지 감소하다가 1996년 이후 큰 폭으로 증가하여 2007년 57.04%에 도달한 후 2008년에는 44.04%로 낮아졌다. 1987년 기초보장예산이 정부예산에서 차지하는 비율은 0.98%, 복지예산에서 차지하는 비율은 31.07%였으나, IMF 경제위기 전인 1997년에는 각각 1.44%, 34.23%로 증가하였으며, 2008년 현재의 비율은 각각 3.91%, 44.04%이다.

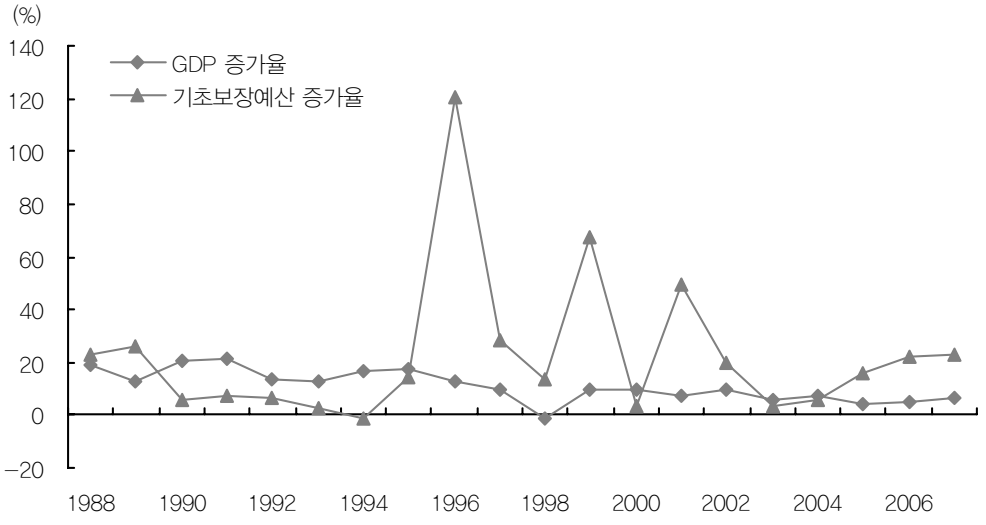
이러한 구성비의 증가도 앞에서 언급한 바와 같이 예산항목 분류체계상의 변화(예: 의료급여 예산이 1996년부터 기초보장예산으로 편입), 경제위기, 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 수요 증가에 기인한다. 연도별 기초보장예산의 구성비는 아래와 같다.

마지막으로 기초보장예산이 GDP에 차지하는 비율은 1987년 0.14%에서 지속적으로 증가하여 2007년 0.73%이다. 하지만 이는 서구 복지국가 및 개발도상국 수준에 비하여 매우 열악한 수준이다. 동 비율은 기초보장예산이 가장 낮은 지역인 동남아시아에 비해서도 낮은 편이다.

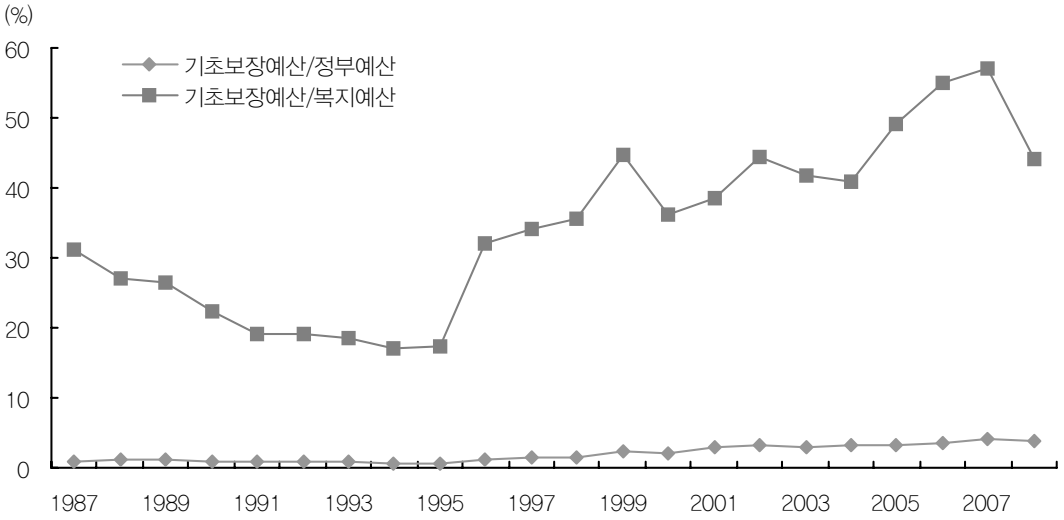
[그림 4-16] 기초보장예산 및 정부예산 증가율 비교



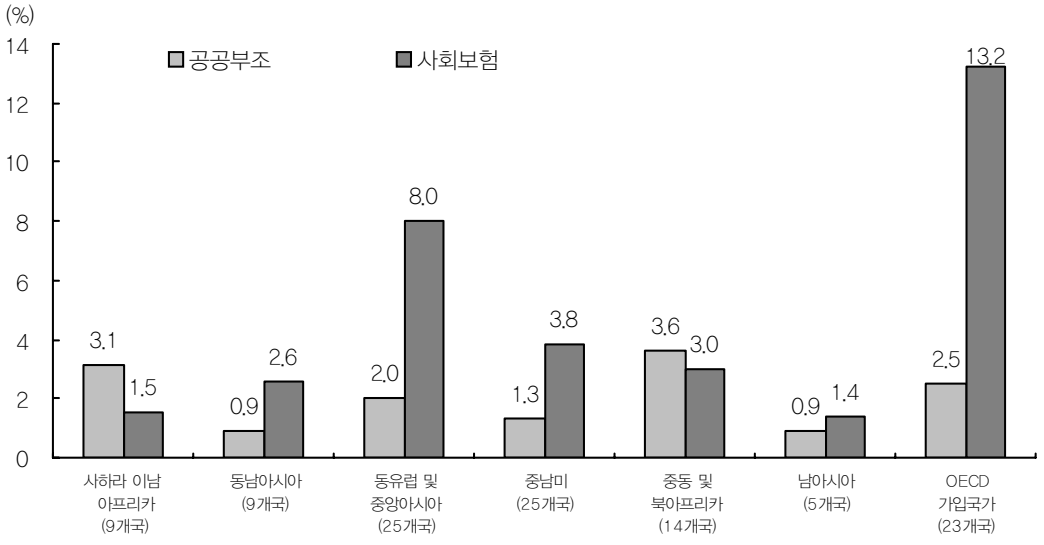
[그림 4-17] 기초보장 및 GDP 증가율 비교



[그림 4-18] 예산 대비 기초보장예산 비율 비교



[그림 4-19] 개발도상국의 GDP 대비 공공부조예산 비율



자료: Weigand, Christine, and Margaret Grosh(2008).

〈표 4-44〉 GDP 대비 기초보장예산 비율

국가	GDP 대비 공공부조예산 비율		
	1990	1992	1995
오스트레일리아	5.8	6.8	8.7
오스트리아	1.4	1.2	2.8
벨기에	0.6	0.7	3.7
캐나다	2.0	2.5	1.4
덴마크	1.2	1.4	6.0
핀란드	0.2	0.4	5.8
프랑스	1.8	2.0	3.9
독일	1.8	2.0	3.4
그리스	0.1	0.1	0.4
아일랜드	4.3	5.1	3.4
이탈리아	1.4	3.3	1.7
일본	0.3	0.3	0.5
네덜란드	2.3	2.2	2.5
뉴질랜드	12.5	13.0	10.4
노르웨이	0.8	0.9	5.1
포르투갈	0.5	0.4	1.8
스페인	1.1	1.1	1.2
스웨덴	1.0	1.5	6.2
스위스	0.8	0.8	1.5
우크라이나	3.0	4.1	2.8
미국	2.7	3.7	0.8
평균	2.2	2.5	3.5
대한민국	0.14	0.12	0.09

자료: World Bank, *Survey of Social Assistance in OECD Countries*, 2002. 대한민국은 세입세출예산서를 바탕으로 계산.

다. 기초보장제도의 정책과제

1) 기초보장 사각지대 축소방안

기초보장 사각지대는 다음과 같은 두 경우에 의하여 발생된다. 선정 기준(최저생계비, 부양의무자 기준)이 불합리하거나 낮아서 발생하는 경우와, 개별 가구의 능력(소득인정액, 부양 정도)을 과대하게 책정하는 경우이다.

여유진 외(2003) 연구에 따르면 소득이 최저생계비 이하이거나, 기초보장제도로 보장받지 못하는 비수급 빈곤의 경우 51%가 재산 때문에, 49%가 부양의무자 때문에 수급하지 못하는 것으로 밝혀지고 있다. 따라서 기초보장 사각지대 축소를 위해서는 이들을 합리적으로 개선하는 것이 무엇보다도 중요하다.[238]

대부분의 복지 선진국에서는 부양의무자 기준이 없거나 미약한 수준이다. 이러한 이유로 부양의무자 기준을 없애자는 주장도 있다. 하지만 단기적인 관점에서는 현행 부양

의무자 기준을 개선하는 방향으로 접근하고 동 기준의 폐지는 장기적으로 검토하는 것이 바람직하다고 판단된다. 왜냐하면 제도의 변경으로 전통적인 미풍양속이 저해되고, 가족기능이 와해되는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 그러므로 단기적으로는 부양의식과 부양실태 등을 감안하되, 전통적인 미풍양속과 공공부조제도 간의 조화를 모색하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 바람직하다고 판단된다.

부양의무자의 부양능력 판정 기준과 관련하여 고려할 점은 다음과 같다. 첫째, 현행 판정 기준은 부양의무자에게도 수급자와 마찬가지로 최저생활 유지를 강요하고 있다는 점이다. 수급자에게는 최저생계비 개념을 적용할 수 있으나, 부양의무자에게 최저생계비 개념을 적용하는 것은 논리적으로 문제가 있다. 둘째, 부양의무자라도 혈연관계 여부에 따라 부양의무감 정도가 다르나 동일한 부양능력 판정 기준을 적용하고 있다는 점이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 부양의무자의 경우 중위생활 수준을 향유한다는 전제를 바탕으로 제도가 설계되어야 한다. 예컨대, 부양의무자의 소득이 수급권자 최저생계비와 부양의무자 가구규모의 중위소득의 합계 이상일 경우 '부양능력 있음'으로 판정하는 것이 논리적이다. 그리고 부양의무자 가구의 소득이 같은 가구규모의 중위소득 이하일 경우 '부양능력 없음'으로 판정하도록 한다.[239] 이와 같이 되어야만 실제적인 부양이 가능할 것으로 판단된다.

재산의 소득환산제도는 2003년부터 도입된 제도로서 동 제도의 도입으로 과거보다는 기초보장 사각지대가 줄어들었다. 즉, 2002년까지는 소득이 없거나 미약한 가구들도 재산 기준을 초과하는 경우 수급자로 선정될 수 없었으나, 동 제도의 도입으로 이들 중 일부 수급자로 선정되었다.

예컨대, 2002년의 경우 중소도시 4인가구는 소득이 없을지라도 재산이 3,600만원을 초과하면 선정될 수 없었다. 그러나 동 제도의 도입으로 소득이 없는 중소도시 4인가구의 경우 재산이 5,445만원(2003년 기준) 이하이면 선정될 수 있다.

하지만 이러한 개선으로 기초보장의 사각지대가 다 줄었다고는 볼 수 없다. 왜냐하면 재산의 소득환산제 설계 시 기초보장이라는 관점보다는 제도의 연착륙에 초점을 두었기 때문이다. 즉, 제도 변화로 인한 탈락자와 신규 수급자가 최소화되도록 재산의 범주, 기초공제액, 환산율 등을 설정하였기 때문이다. 그러므로 향후에는 제도의 목적과 정신을 살려나가는 방향으로 개선되어야 한다.

재산의 소득환산제는 재산의 범주를 설정하여 재산가액을 결정한 후 기초공제액을 감(−)한 금액에 재산 종류별 환산율을 곱하는 방식이다. 먼저 재산의 범주에 대하여 살펴보면, 농지(축산농가의 가축 등, 이하 농지), 임차해준 주택, 은행예금 등 소득이 창출되

---

238) 이들 외의 개선사항으로는 최저생계비가 있다. 현행 기초보장제도에 적용되고 있는 최저생계비는 중소도시 기준 가구규모별 최저생계비이다. 이 결과 지역적으로는 대도시, 가구유형으로는 지출이 일반 가구보다 많은 장애인가구, 점유형태별로는 월세가구 등에서 사각지대가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역별 가구규모별, 가구유형별 최저생계비가 기초보장제도에 적용되어야 한다.

239) 현행 '부양능력 없음' 소득기준은 소득이 최저생계비의 1.3(=1×1.3)배 이하일 경우이나, 만약 부양의무자에게 중위소득을 적용할 경우는 현행 최저생계비가 중위소득의 약 40%이므로 새로운 기준은 최저생계비의 약 2.5배 이하일 경우 '없음'으로 판정된다.

는 재산은 소득으로 파악하고 재산으로도 파악하고 있다.

예를 들면, 농지의 경우 농업소득으로 파악함과 동시에 재산으로도 파악하고 있다. 이는 재산 등이 있을 경우 자신의 재산 등을 활용하여야 한다는 보충성의 원리와 제도의 연착륙을 감안한 것이나, 이중 계산의 문제, 재산소유 형태별 형평성, 근로저하 등의 문제를 야기한다.

즉, 소득이 창출되지 않는 재산은 재산으로만 파악하면서 소득이 창출되는 재산은 소득과 재산으로 이중 파악한다는 것은 재산 형태별 형평성 문제를 야기하며, 토지에 농사를 지을 경우 농업소득으로 파악됨과 동시에 재산의 소득환산도 하고, 나대지는 재산의 소득환산만 한다면, 일부 가구들은 토지를 나대지로 둘 수도 있다. 이는 근로저하의 문제를 야기한다. 따라서 소득이 창출되는 재산의 경우 재산의 범주에 포함시킬 것인가 하는 문제는 매우 중요하다.

제도의 연착륙과 정신을 감안하면, 단기에는 현재와 같이 소득인정액 산출 시 재산소득과 재산의 소득산환액 모두를 적용하되 경작하고 있는 농지에 대해서는 추가 기초공제를 한다. 중기에는 재산의 소득환산액과 재산소득 중 많은 것 하나만 적용하며, 장기에는 재산소득만 적용하되 이 경우 기초공제를 적용하지 않아야 한다.

다음으로는 환산율의 하향 조정이 필요하다. 환산율은 객관적인 기준인 최저생계비 산정과 개별 가구의 능력인 소득인정액이 대칭되는 개념이라는 측면에서 접근되어야 한다. 이러한 관점에서 접근한 김미곤 외(2004) 연구에 따르면 최저생계비 산정 시 적용된 이자율을 반영할 경우 일반재산 환산율은 현행 4.17%에서 약 1%가 되는 것이 바람직하다는 주장이다.[240]

2) 욕구별 · 범주별 급여 도입 및 확충

기초보장의 사각지대는 해소되어야 하지만 기초보장제도만으로 사각지대를 완전히 해소하는 것은 기초보장제도의 제도 원리상 불가능하다. 예컨대, 소득이 최저생계비 이하이면서 재산이 일정 정도 이상인 가구는 빈곤(정확하게는 소득빈곤)하지만 기초보장제도로 보장받을 수 없다. 기초보장제도와 같은 공공부조의 경우 활용가능한 재산이 있다면 국가의 도움을 받기 전에 먼저 활용하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문이다. 이러한 이유로 세계 모든 나라의 공공부조제도에는 재산 기준을 두고 있다.

또한 부양의무자 기준의 경우 장기적으로는 기준 자체를 없애는 것이 타당하지만, 당장은 폐지하기 어려운 측면이 있다. 부양의무자 기준을 두는 한 재산이 일정 정도 이하일 경우에도 부양의무자 기준 때문에 비수급 빈곤층이 될 수 있다. 그리고 부양의무자 기준 때문에 탈락한 가구들이 모두 부양의무자로부터 소득 지원을 받는 것이 아니다. 여유진 외(2003) 연구에 의하면 부양의무자 기준 때문에 탈락한 가구 중 43.8%만이 부양의무자로부터 이전소득이 있는 것으로 나타나고 있다.

---

240) 자세한 논의는 김미곤 외(2004) 참조.

〈표 4-45〉 부양의무자 기준으로 탈락한 가구의 사적이전소득 유무

(단위: %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	전체
사적이전소득 없음	43.9	53.2	73.4	79.4	85.7	75.0	56.2
사적이전소득 있음	56.1	46.8	26.6	20.6	14.3	25.0	43.8

자료: 여유진(2003).

결국 재산이 일정 정도 이상이거나, 부양의무자 기준 때문에 탈락한 비수급 빈곤층에 대하여 기초보장제도 외의 대책이 필요하다.

별도의 대책으로는 우리나라의 차상위계층이 가장 큰 욕구를 보이고 있는 의료·교육·주거에 대한 욕구별 급여와, 노인·장애인 등에게 지원하는 범주별 급여가 있다.

욕구가 필요한 가구에게 해당 욕구만을 제공하는 맞춤형 복지제도가 필요하다는 주장은 새로운 이야기가 아니다.

3) 기초보장 탈수급률 제고방안

「기초보장법」은 생활이 어려운 자에게 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 제정된 법이다.

「국민기초생활보장법」 제1조에서 "이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다"라고 규정하고 있어, 동법이 기초보장과 자활조성이라는 양대 목적을 지닌 법임을 분명히 하고 있다. 하지만 기초보장제도 시행 이후 탈수급률이 낮은 수준에서 정체하고 있다.

탈수급을 촉진하기 위해서는 빈곤의 원인이 다차원적인 성격을 지닌 것과 마찬가지로 수급의 원인도 다차원성을 지니고 있음을 전제로 종합적인 대책이 필요하다.

즉, 수급자의 근로능력, 경제활동 상태, 연령 등에 따라 다양한 프로그램들이 다차원적으로 연계되어야 효율적인 탈수급이 가능하다. 이를 알기 쉽게 표현하면 [그림 4-20]과 같다.

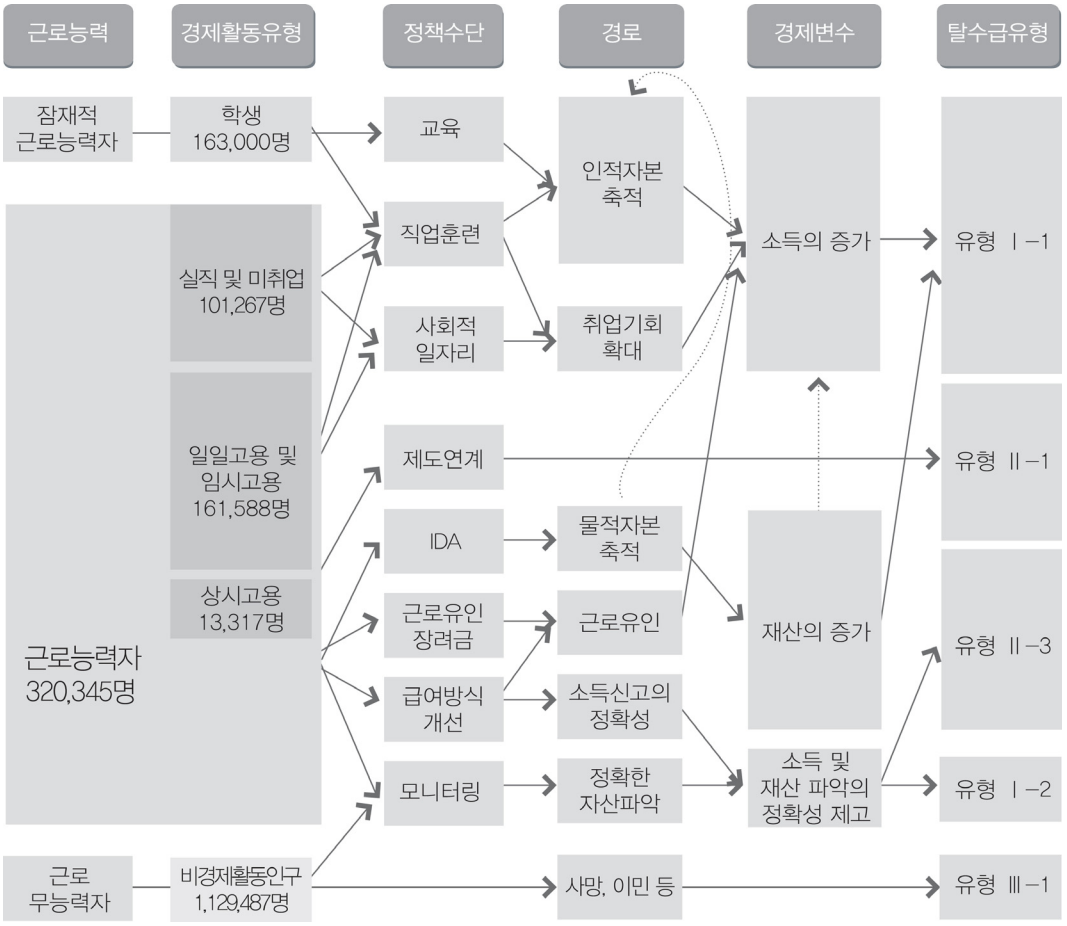
〈표 4-46〉 연도별 자활성공률

(단위: %)

연도	2001	2003	2005	2006	2007	2008
성공률	9.5	6.8	5.5	6.0	6.3	6.7

자료: 보건복지가족부 내부자료.

[그림 4-20] 근로능력 · 경제활동유형별 탈수급유형



주: 유형 I-1; 수급가구의 소득 및 재산 증가로 인한 탈피, 유형 II-1; 타 제도 수급으로 인한 탈피, 유형 II-3; 부정수급으로 탈락, 유형 I-2; 부양의무자 가구의 소득이전으로 인한 탈빈곤, 유형 III-1; 자연적 탈피.

자료: 김미곤 외, 『근로능력 수급자 탈수급방안 연구』, 2008.

제5절 | 노인복지

1. 노인복지정책 개관

노인복지정책은 인구학적인 측면에서의 변화와 더불어 사회경제적 변화에 따라 그 중요성과 정책의 내용이 변해왔다. 최근 출산율의 저하와 평균수명의 연장이라는 변화에 따라서 노인인구의 절대적인 수와 규모가 증대하고 있다. 그러나 세계 노인의 해인 1999년과 노인인구가 7%를 넘어 고령화사회로 접어든 2000년부터 고령화에 대한 사회적 관심이 제고되기 시작하여 사회체계적인 점검을 필요로 하는 이슈로 대두되었을 뿐, 그 이

전까지의 노인을 대상으로 하는 정책은 보호를 필요로 하는 일부 노인에 대한 보호서비스 제공이라고 하는 소극적이고도 잔여적인 모습을 갖고 있었다.

그러나 인구학적 변화에 따른 노인인구의 증대와 더불어 가족이나 지역사회가 급속히 변화함에 따라 경제적·의료적 주택 및 환경, 고독 및 소외의 문제 등이 대두되고 있다. 특히, 전통적으로 노인을 부양해오던 가족을 둘러싼 변화, 즉 자녀 수의 감소, 여성의 경제활동 증가, 이혼의 증가 등은 가족의 노인부양능력을 저하시킴으로써 노인에 대한 적절한 보호체계의 필요성을 증대시키고 있다. 따라서 노인복지정책의 역사는 노인인구의 증대 및 사회적·문화적·경제적 환경의 변화에 따른 노인복지에 대한 사회적 관심이 증대한 역사로 볼 수 있을 것이다.

노인복지정책의 발전과정을 종합적으로 검토하기 위해서는 노인복지정책이 형성된 요인에 대한 다각적인 검토가 필요하다. 즉, 정책 형성의 인구고령화 추이, 역사적 배경, 사회경제문화적인 환경의 변화, 정치적·정책적 관점의 변화라는 측면에서 살펴볼 필요가 있는 것이다. 더불어 정책의 법적 기반, 행정조직 기반, 정책 기조, 예산구성상의 변화에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 또한 노인복지정책의 내용은 크게 노화로 인한 취약성에서 발생하는 노인의 주요 관심사인 빈곤·질병·고독과 무위에 대한 대응이라는 측면에서 노인소득보장정책, 노인건강보호 관련정책, 노인의 사회참여 활성화 관련정책, 노인인권보호 관련 정책 등을 주요 내용으로 하여 정책의 발전과정을 살펴볼 수 있을 것이다.

고령화에 대한 적절한 대응은 우리 사회 전반의 사회구성원의 변화를 요구하며, 따라서 광의로는 사회정책 전체의 변화에 대한 검토가 필요하다. 그러나 본 장에서는 협의의 노인복지정책, 즉 노인을 직접적인 정책대상으로 하는 정책에 초점을 두고자 하며, 이러한 정책의 중심주체는 현재의 보건복지가족부라는 점에서 보건복지가족부에서 수행된 정책을 중심으로 하고자 한다.

〈표 4-47〉 인구구성의 변화(1970~2020년)

(단위: 천명, %)

		1970	1980	1990	1995	2000	2007	2010	2015	2020
출산율		4.5	3.4	1.59	1.65	1.47	1.26	–	–	–
조이혼율		0.4	0.6	1.1	1.5	2.5	2.6	–	–	–
여성 경제활동참가율		39.3	42.3	47.0	48.4	48.8	50.2	–	–	–
인구수	전체	32,241	38,124	42,869	45,093	47,275	48,456	48,875	49,277	49,326
인구구성(%)	0~14세	42.5	34.0	25.6	23.4	21.7	18.0	16.2	13.7	12.4
	15~64세	54.4	62.2	69.3	70.7	71.2	72.0	72.9	73.4	72.0
	65세 이상	3.1	3.8	5.1	5.9	7.1	9.9	11.0	12.9	15.6
유년부양비	0~14세	78.2	54.6	36.9	33.0	30.4	25.0	22.2	18.6	17.2
노년부양비	65세 이상	5.7	6.1	7.4	8.3	10.0	13.8	15.0	17.6	21.7
고령화지수	65세 이상	7.2	11.2	20.0	25.2	32.9	55.1	67.7	94.8	125.9

자료: 기획원, 『인구 및 주택총조사』, 1970, 1980.
통계청, 『인구 및 주택총조사』, 1990, 1995, 2000, 2005.
통계청, 『장래인구추계』, 2006.

가. 노인복지정책 발전사 개괄

광복 후 60년간의 노인복지정책의 역사는 광복 후~1950년까지의 요보호 노인을 위한 구호사업기, 노인보호에서 노인복지로의 전환을 위한 기반이 마련된 1960년대와 1970년대, 노인복지제도가 확립되기 시작한 1980년대와 1990년대, 노인복지가 비로소 사회적 어젠다로 확립된 2000년 이후의 단계로 나누어 살펴볼 수 있다(이혜원[2000]).[241] 즉, 노인복지는 잔여적 복지에서 보편적 복지로의 점진적인 변화가 이루어져왔다. 이러한 변화의 계기를 제공한 것은 1999년 UN이 정한 세계 노인의 해라는 점과 2000년을 기점으로 노인인구가 전체 인구의 7%를 넘어서 고령화사회로 진입하였다는 인구학적 변화였다. 이러한 변화는 학계와 정부의 노력에 의하여 정책적 어젠다화되었다.[242] 이러한 발전과정을 정부의 변화와 연계하여 자세히 살펴보면 다음과 같다.[243]

전통적인 효사상에 기초해 있던 노인복지정책의 기조는 광복 이후부터 1950년대까지 요보호 노인을 위한 구호사업의 형태를 갖고 있었다.[244] 1960년대와 1970년대까지는, 즉 제3공화국과 제4공화국 초기에는 이러한 구호적 사업에서 노인복지로의 전환의 전반기에 해당하는 변화들이 발생하였다. 즉, 1981년에 「노인복지법」이 제정되기 이전은 사회보험이나 공적부조 등을 통하여 사회적 관심대상으로 부각된 노인을 대상으로 한 서비스를 산발적으로 수행하였다.

1980년대, 구체적으로는 1981~92년에 해당하는 제5공화국, 제6공화국 시대에는 노인복지정책의 수행 기반을 마련한 시기로 분류될 수 있을 것이다. 좀 더 구체적으로는 「노인복지법」이 제정(1981. 6)되어 법적 기반이 마련되었다. 이는 노인이나 일반 국민들 사이에서 점차 국가와 사회가 노인부양과 노인복지를 책임져야 한다는 인식과 태도가 나타난 것과 그 맥을 같이한다. 또한 1980년 제5공화국이 출범하면서 복지사회의 건설을 국정지표의 일부로 제시한 것에 그 정책적 맥락이 있다. 더불어 한국노인문제연구소의 박

---

241) 본 연구를 위하여 수행된 학계 전문가 인터뷰(2009. 6. 5)에서, 노인복지는 1981년도 「노인복지법」 창출 이후 조금씩 발전을 하였으며, 특히 고령화사회 진입 이후부터 노인 문제가 다양화됨에 따라 관련한 복지정책들이 나오기 시작했고, 불과 최근 10~15년 사이에 노인분야는 비약적 발전을 이루었다고 볼 수 있다는 증언이 있었다.

242) 후술할 제도적인 변화 외에도 통계청에서는 2003년부터 『고령자 통계』를 발간하고 있는데, 이러한 시도들이 고령화가 사회정책적 이슈로 자리 잡았음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 또한 1982년 오스트리아 비엔나에서 개최된 제1차 세계고령화 회의에는 가정복지국장 외 2인 정도가 참가한 것으로 알려지고 있으나 구체적인 회의자료 및 결과물이 발간되어 있지 않다. 이에 비하여 2002년 스페인 마드리드에서 개최된 제2차 세계고령화 회의에는 보건복지부 차관을 단장으로 한 8명의 정부대표단이 참석하였고, 회의에서 채택된 『마드리드 고령화국제행동계획』을 번역 발간(보건복지부[2002])한 것에서도 고령화에 대한 정책적 관심이 제고되었음을 확인할 수 있다.

243) 구체적인 내용 서술은 『2009 노인보건복지사업안내』의 부록 『연도별 노인복지사업 연혁』(pp.797~807) 내용에 기초하고 있다.

244) 이 시기의 노인복지는 응급구호사업 중심의 사업으로 인하여 거의 독립적인 기능을 수행하지 못하였다. 손준규(1983)는 1949년 당시 아동보호시설은 98개소였던 것에 비하여 양로시설은 12개소에 불과하였던 점을 예로 들면서 노인복지가 별도의 영역으로 자리 잡지 못했음을 구체적으로 지적하고 있다. 또한 1959년에도 양로시설이 41개소에 불과하여 노인복지 수요에 훨씬 미치지 못하는 수준이었음이 지적되고 있다(아산사회복지사업재단[1985], p.488).

재간 소장을 비롯한 민간영역에서 수차례(1976, 1977, 1978년)「노인복지법」제정을 위한 국회청원을 해왔다는 점도 법률 제정의 기폭제로 작용하였다.[245]

정책수행조직의 기초 마련이라는 측면에서 볼 때 1981년 11월 2일에 가정복지과 노인복지계가 신설되어 가정복지의 일부로 노인복지정책이 수립 및 수행되어오다가, 1990년에 비로소 노인복지과가 신설됨으로써 비로소 노인복지가 독립된 정책영역으로 정립되어 수행될 수 있는 행정적 기반이 마련되었다.

이 시기에는 노인을 대상으로 하는 개별 사업이 산발적으로 도입되었다. 그 내용을 자세히 살펴보면 1987년에 재가노인복지 시범사업이 실시되기 시작하였고, 1989년부터 노령수당지급제도가 실시(70세 이상 거택보호자 중 가구주 및 시설보호자 76천명, 월 1만원 지급)되었다. 또한 실비노인요양시설 설치 및 관리운영규정 제정(1988. 9. 5), 경로당 운영등록관리규정 제정 및 운영비 지원(1989. 3), 노인승차권지급제도 실시(1990년) 등 새로운 사업들이 실시되었다. 이를 예산의 관점에서 보면 1987~90년에는 '가정복지'라는 단일 프로그램으로 예산이 구성되어 있는 등 그 사업규모가 적은 것을 볼 수 있다.

1990년대에 노인복지의 기반이 어느 정도 구축되었다. 김영삼 정부(1993~98년) 기간에는 기존 노인복지정책의 유지 및 수정·보완, 몇 가지 신규사업의 도입 등이 이루어졌다. 노인승차권지급제도는 현금지급제도(노인교통비)로 전환(1996. 1)되었다.[246] 또한 경로우대 및 부양가족 공제액 인상(각 48만원에서 50만원과 100만원으로 인상), 가정봉사원 양성사업의 실시(1996. 1), 주간보호 및 단기보호사업(1991. 7), 노인의 집 사업(1995년)이 실시되기 시작하였으며, 국내 최초로 치매노인전문요양시설을 개원(1995년, 중계노인복지관)하였다.

김대중 정부(1998~2003년)에 들어서 비로소 기존에 산발적으로 수행되어오던 노인복지정책이 체계화되기 시작하였다. 무엇보다 먼저 노인복지 관련 행정조직의 외연적 확대가 이루어졌다. 1999년에 노인보건과가 신설되어 노인복지와 관련된 과가 2개과로 확대되었다. 더불어 정책적 관심의 확대가 이루어져 1999년에 노인복지장기발전계획이 수립되었다.

이는 1999년이 UN이 정한 '세계 노인의 해'라는 국외적 맥락과 저출산 현상의 고착 및 2000년에 고령인구 비율이 7%에 달하여 고령화사회로 진입한다고 하는 인구학적 요인이 사회적 관심을 불러일으켰기 때문이다. 1997년에 10월 2일을 법정기념일인 '노인의 날'로 지정함으로써 노인인구에 대한 사회적 관심을 가시화하였다.

노인이 가장 큰 관심을 갖고 있는 안정적인 노후소득을 보장할 수 있는 노후소득보장정책의 지속적 확대가 이 시기에 이루어졌다. 국민연금이 1988년에 도입되었지만 국민연금에 가입할 기회가 없었던 현세대 노인을 위하여 경로연금제도를 실시(65세 이상 저소득 노인 658천명, 월 25천원 지급)하고, 노령수당을 폐지(1998. 7)하였으며 지속적으로

245) 김근조(1994, pp.446~447)는 이러한 법률 제정과정을 상세히 기술하고 있으며, 이혜원(2000, p.143)은「노인복지법」제정과정에서 한국노인문제연구소의 박재간 소장이 중요한 역할을 하였음을 서술하고 있다.

246) 노인교통이용 등 요금제도의 연혁 및 개요, 개선방안 등은 석재은 외(2005)에 상세히 기술되어 있다.

경로연금 지급대상자를 확대(2000. 2)하였다.

2003~08년(노무현 정부)의 기간 동안 노인복지가 노인을 대상으로 한 정책에서 국가적 어젠다로 정립된 정책적 도약이 이루어졌다. 인구고령화에 대한 대응을 국가적 어젠다로 확정하고 인구고령화에 대한 전 사회적 대응을 위한 법적 정비를 실시하였다. 「저출산・고령사회기본법」이 제정(2005. 5)되어 저출산고령사회위원회의 구성과 중앙정부 차원에서 저출산고령사회기본계획을 수립하고, 이에 상응하는 지방정부의 정책수행이 가능할 수 있는 법적 기반이 마련되었다.[247]

이 밖에도 「노인장기요양보험법」 제정(2007. 4), 「기초노령연금법」 제정(2007. 4) 등이 이루어져 고령화에 대한 각 영역에서의 대응이 이루어질 수 있는 법적 기반이 공고화되었다.

한편, 조직 기반의 확대도 이루어져 노인복지정책과・노인요양보장과・노인지원과의 3개과(2003년)로 정책수행기반이 확대되었고, 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회 구성과 활동(2004년) 저출산고령사회정책본부 설치(2005년) 등이 이루어졌다. 이는 고령화에도 불구하고 우리 사회가 지속적인 발전을 유지하기 위해서는 범정부적인 대응과 협력체계 구축이 필요하다고 하는 인식에 기반을 둔 것이다. 이러한 정부조직의 확대뿐만 아니라 범사회적인 노인분야 정책의 원활한 수행을 위해 필수적인 제도적 기반 마련 작업도 동시에 이루어져 '고령사회대책 및 사회통합기획단(2003년)', '고령화 및 미래사회위원회(2004년)'를 설립하여 대응방향을 모색하였다.

이 시기에 노인복지정책에 획기적인 변화가 나타나기 시작하였다. 즉, 노인장기요양보험과 기초노령연금제도라는 새로운 제도가 도입된 것이다. 노인장기요양보험제도 시범사업(2005~07년)에 기초하여 2008년 7월부터 제5의 사회보험인 노인장기요양보험제도가 도입되었고, 기존의 경로연금에서 그 적용범위(2008년 기준 노인의 60%)와 지급액(2008년 기준 최고 8만 4천원)의 증액을 주요 내용으로 하는 기초노령연금제도가 2007년 1월부터 시작되었다.

또한 2004년부터 노인일자리사업이 도입되어 계속 활성화되어 갔다. 노인적합형 일자리 창출을 통한 당당한 노후생활 지원 기반 구축이라는 목표 아래 2007년 기준 11만 6천개의 일자리가 창출되었다.

더불어 지방화에 따라 중앙정부와 지방정부의 역할에 변화가 나타났다. 2005년 13개 노인복지사업(노인생활시설 운영 지원, 재가노인복지시설 개보수, 재가노인복지시설 운영 지원, 노인복지회관 신축, 노인복지회관 운영 지원, 경로당 운영 지원, 경로당 활성화 사업, 경로식당 무료급식, 저소득 재가노인 식사배달, 노인인력 지원기관 운영 지원, 노인자원봉사활동 지원, 노인건강진단, 치매상담센터 운영 및 등록환자 지원)이 지방으로 이양되었다.

이와 같은 다수 노인복지사업의 지방 이양은 지역성을 반영한 노인복지가 가능하다는

247) 동일한 맥락에서 2007년 3월 6일에는 '건강한 노인 든든한 노년 활기찬 노후'라는 케치프레이즈하에 노인 관점에서 참여정부의 성과를 점검하고 2007년 계획을 제시하는 보고회가 개최되었다.

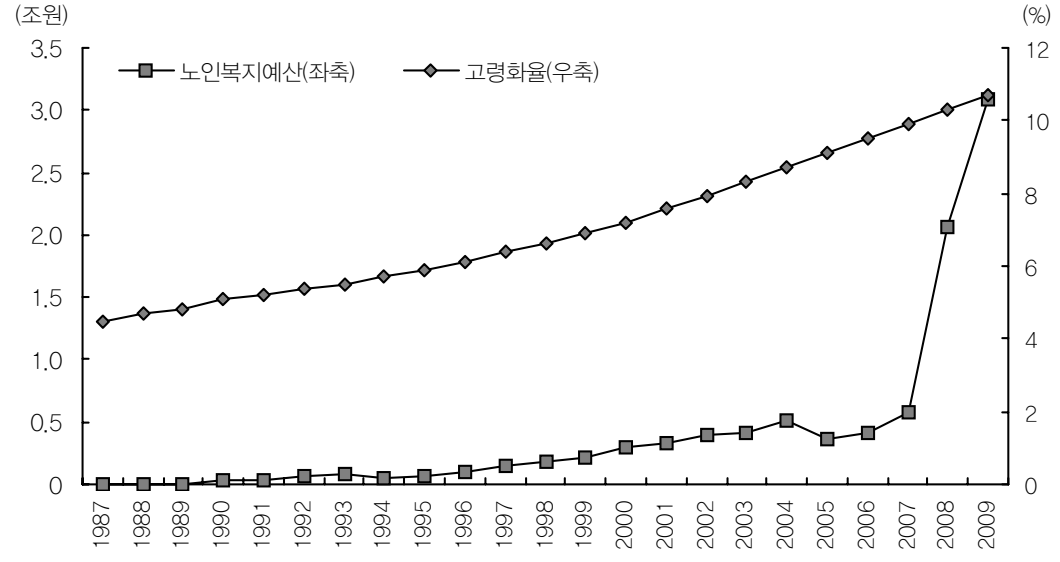
장점과 함께 지역별 격차를 심화시킬 위험을 안고 있다. 노인복지의 경우 이러한 위험은 더 크다. 지역 노인의 삶의 질 향상을 위한 핵심적 역할을 갖고 있는 지방자치단체에서는 몇몇 선도적 지역을 제외하고는 노인인구의 다양한 욕구 충족을 위해 자체적 노력이 부족한 상황이기 때문이다.

또한 지자체별 고령화 수준이 매우 다양(정경희 외[2006])하다는 점이 이러한 문제점을 강화시키고 있다. 이는 지방분권화가 지역의 복지환경에 영향을 미칠 수 있는 부정적인 요인으로써 지역 간 복지 수준 격차의 발생가능성을 함의하는 것이다.

이러한 일련의 노인복지정책에 있어서의 변화는 예산의 규모 변화를 통하여 구체적으로 확인할 수 있다. 즉, 노인인구의 증가에 따른 정책적 관심의 증대로 노인복지예산이 지속적으로 증가하였고, 특히 1990년대 후반부터 예산의 증가폭이 커졌다. 1987년의 약 36억 7,086만원에서 10년 후인 1997년에는 약 1,541억 9,360만원으로 약 42배 증대하였고, 2009년 현재 약 3조 782억 6,600만원으로 증대하였다.

또한 2005년에 13개 노인복지사업비의 지방 이양으로 한때 예산이 감소하였지만 2008년 기초노령연금과 노인장기요양보험제도의 도입에 따라 노인복지예산이 급증하였다.[248]

[그림 4-21] 연도별 고령화율과 노인복지예산



248) 노인복지분야 예산의 구체적인 세출예산 분석과 전망에 관한 논의는 한국보건사회연구원(2008, pp.76~87)을 참고하였다.

나. 주제별 정책발전과정

1) 법적 · 행정적 기반 구축

1981년 보건복지부 내에 가정복지과 노인복지계라고 하는 행정적 토대가 마련된 이래 1개의 과 단위조직에서 담당해오던 것에서 벗어나 2003년도 가정복지심의관실하에 노인복지정책과와 노인보건과의 2개 과조직으로 확대되었고, 2005년 9월 저출산고령사회정책본부 설치라는 획기적인 전기를 맞이하게 되었다. 즉, 2005년을 기점으로 노인복지정책을 기획・수행할 수 있는 정부 내 조직의 대폭적인 확대가 이루어졌다.

2005년도에 저출산고령사회라는 사회 현상에 능동적으로 대처하기 위해 「저출산・고령사회기본법」을 제정하였고, 이와 함께 대외적 합의체로 대통령을 위원장으로 하는 '저출산・고령사회위원회'가 발족되었으며, 동 위원회의 업무를 지원하기 위한 범정부조직체로 보건복지부 내에 '저출산・고령사회정책본부'가 설치되었다. 이러한 변화를 가져오기 위한 전단계로 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회가 활동한 바 있다. 그러나 2008년도 정부조직 개편에 따라서 '저출산・고령사회위원회'는 보건복지가족부 산하조직으로 축소되었고, 위원장은 보건복지가족부 차관이 맡는 것으로 조정되었다.[249)]

「저출산・고령사회기본법」의 제정으로 보건복지부 내에 설치된 저출산고령사회정책본부는 3개국 및 13개 팀으로 편성되어 있으며, 노인정책 담당국 조직이 새로 탄생되었다. 이러한 변화는 조직의 규모 증대뿐만 아니라, 노인분야의 정책이 노인의 삶의 질 향상은 물론 고령화가 사회 전반에 미치는 영향에 대한 고려 속에서 이루어져야 하며, 범정부적 대책이 필요하다는 인식에 기초해 있다.

또한 법적 기반 마련에 있어서도 노인분야 정책수행의 기본법인 「노인복지법」 외에도 2005년 9월 「저출산・고령사회기본법」이 제정・시행되었고, 「고령친화산업진흥법」도 2006년 정기국회 통과로 12월 23일 공포되어 2007년 6월 27일 시행되었다. 이 밖에도 「노인장기요양보장법」 및 「기초노령연금법」이 2006년 4월 국회를 통과하여 공포되었다.

2) 소득보장정책

우리나라의 노후소득보장의 근간을 이루는 공적연금제도에는 1988년도에 일반 국민을 대상으로 도입되어 적용대상이 지속적으로 확대되어가고 있는 국민연금제도와, 공무원・군인・사학교원 등 특수직역 종사자를 대상으로 하는 공무원연금・사학학교교원연금・군인연금 등 공적직역연금제도가 있다. 1988년대에 도입된 국민연금제도는 적용대상의 지속적인 확대가 이루어지고는 있으나 아직 노인의 일부만이 이러한 공적연금제도의 적용을 받고 있다.

노후소득보장의 근간을 이루어야 할 국민연금제도의 도입이 늦고 범위가 좁아 실제로 현세대 노인을 위한 노후소득보장의 역할을 하지 못함에 따라 1991년도에 생활보호대상

249) 이러한 행정 기반의 변화에 대한 자세한 기술은 유승흠・이윤환(2007, p.368)에 기술되어 있다.

자를 대상으로 하는 노령수당제도가 도입되었다. 이는 1998년도에는 국민기초보장 수급자와 저소득층을 대상으로 하는 경로연금제도로 발전되었으며, 도입 이후 지급액의 확대 및 대상자의 확대가 이루어져왔다. 2007년도 현재 기초생활보장대상으로 80세 이상인 노인에게는 월 5만원이, 80세 미만의 경우에는 월 4만 5천원이, 기초생활보장대상자가 아닌 저소득층 노인에게는 월 3만 5천원이 지급되었다.[250]

이러한 경로연금제도는 2008년부터 노인의 60%를 대상으로 하여 국민연금가입자 평균소득월액의 5%를 지급하는 기초노령연금제도로 확대 개편되었고, 2009년부터는 70%의 노인으로 지급범위가 확대되었다.[251]

3) 건강 및 장기요양정책

고령화에 따라 노인인구, 특히 후기노인이 증가함에 따라 건강 및 장기요양 보호서비스에 대한 사회적 관심이 급증하기 시작하였다. 즉, 광복 이후 지속되어오던 사후대응적인 접근에서 벗어나서 사전예방적이며 보편적인 서비스체계 구축에 관심을 두게 되었다. 사전예방적인 보건의료사업으로 생애주기별(16, 40, 66세) 평생건강관리체계를 구축하고, 예방 위주의 찾아가는 보건소 기능을 강화시켜 공공보건의료 인프라를 확충하고 있다.

또한 노후 의료보장의 내실화 사업으로 노인성 질환에 대한 건강보험 보장성 확대를 추진하고 있으며, 노인구강건강서비스의 확대를 위하여 의치보철 지원사업이 기초생활수급 노인을 대상으로 점차 확대되어가고 있다. 노인건강증진을 위한 운동사업의 활성화 방안으로 노인건강증진을 위한 허브보건소를 지정·운영하고 있다. 또한 2006년에 전라북도 전주시에서 전국 노인건강대축제를 개최한 이래 매년 실시하고 있다.

한편, 신체적·정식적으로 독립적인 생활이 불가능한 노인을 보호하는 시설로는 「노인복지법」 분류에 의할 경우 노인주거복지시설 및 노인의료복지시설과 재가노인복지시설이 있다. 광복 후 보호가 필요한 노인의 규모에 대한 파악 없이 산발적으로 노인복지시설이 설립되어왔으나, 2000년대에 들어와 노인장기요양보호체계 구축에 대한 논의가 이루어지면서 이러한 공적 노인장기요양보호체계가 대상으로 하여야 할 노인의 규모의 명확화와 이에 따른 인프라 구축의 중장기 계획을 마련하게 되었다.

그 결과 2006년 말 현재 노인주거복지시설과 노인의료복지시설은 총 1,264개가 있으며 총 51,763명이 생활하고 있다. 재가노인복지시설로는 가정봉사원 파견시설이 523개, 주간보호시설이 409개, 단기보호시설이 113개 설치되어 있다.[252]

---

250) 이러한 경로연금제도가 갖고 있는 소득보장제도로서의 불명확한 성격이 계속 지적되어와 경로연금제도의 성격을 어떻게 규정하고 발전시켜 노후소득보장체계를 체계화할 것인가에 대한 논의가 정경희 외(2005)의 『현 노령층의 소득보장 강화방안 마련』을 통하여 이루어졌다. 구체적인 개선방안에 관한 논의는 본 보고서의 pp.167~193을 참조하였다.

251) 기초노령연금제도에 대한 구체적인 내용은 http://bop.mw.go.kr을 참고하였다.

252) 각 연도의 노인복지시설 현황은 보건복지가족부에서 매년 발간하는 『노인 복지시설 현황』을 통하여 확인할 수 있다. 「노인복지법」에 의한 노인복지시설의 종류별·지역별 시설 수, 직원 수, 보호대상 규모 등이 제시되어 있다.

2007년부터는 재가 저소득 치매・중풍 노인들이 노인수발서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해 실비노인요양시설 입소 시 부담하는 본인부담금의 일부 지원과 노인돌보미 바우처제도를 시행하였다. 실비노인요양시설 입소 시 부담하는 본인부담금은 노인요양시설은 월 17만원, 노인전문요양시설은 월 35만원씩 저소득 중증노인 6,100명에게 지원하고, 재가 저소득 치매・중풍 노인 2만 5천명에게는 월 20만원의 가사간병 등 재가노인복지서비스를 이용할 수 있는 이용권을 지급하여 노인 본인의 고통뿐만 아니라 가족의 경제적 부담을 완화하려는 정책을 수행하고 있다.

그러나 가장 큰 정책적인 의미를 갖는 것은 장기요양보장제도의 도입으로, 고령화에 따라 장기요양보호를 필요로 하는 노인들에게 적절한 보호서비스를 제공하는 것을 공적인 책임으로 인식하기 시작했다는 점에서 획기적인 의미를 갖는다. 장기요양보장제도의 원활한 도입을 위하여 시범사업(1차; 2005. 7～2006. 3, 2차; 2006. 4～2007. 3, 3차; 2007. 4～2008. 6)을 수행하였고 노인요양시설 확충을 위한 적극적인 노력을 기울였다. 또한 2005년에는 치매・중풍 노인 특별보호대책을 수립하였다.

4) 여가문화활동 관련 정책

건강한 노인들을 위한 노인여가활동 기반 확충을 위한 관심은 초기부터 구체화되었다. 정부는 1989년부터 경로당과 노인복지회관을 지속적으로 설립해왔다. 2007년 현재 무료 또는 저렴한 요금으로 노인의 각종 상담에 응하고, 건강증진・교양・오락, 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공하는 노인복지회관은 211개소, 지역 노인들이 자율적으로 친목도모・취미활동・공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설인 경로당는 56,480개소, 노인들에 대하여 건전한 취미생활・노인건강유지・소득보장, 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공하는 것을 목적으로 하는 노인교실이 1,082개소, 노인들에 대하여 심신의 휴양과 관련한 위생시설・여가시설, 기타 편의시설을 단기간 제공함을 목적으로 하는 시설인 노인휴양소가 4개소 설치되어 있다.[253)254)]

1998년부터는 노인의 자원봉사활동의 활성화를 위하여 노인지역봉사지도원을 발족한 바 있으며, 2007년부터는 노인자원봉사 프로그램 개발을 추진하고 있으며, 노인자원봉사 축제를 계획하고 있다. 한편, 교육부에서는 지역평생학습센터에서 교원・공무원 등 전문직 퇴직자가 '금빛 평생교육봉사단'을 구성하여 청소년 방과 후 학습지도, 소년・소녀 가장 상담활동, 독서지도 등의 자원봉사를 하고 있다.

---

253) 노인복지시설 중 가장 많은 시설 기반을 갖고 있는 경로당의 역할 개선과 관련한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 오영희 외(2004)는 경로당의 현황을 파악한 후 기능의 재정립이 필요함을 주장하고 있으며, 정경희 외(2006)는 지역별로 특화된 발전방향의 모색이 필요함을 제시하고 있다.

254) 노인교실, 노인복지관 등을 통하여 실시되고 있는 노인교육 프로그램에 대한 실태는 1999년에 우편조사를 통하여 그 실태가 파악된 이후(정경희 외, 『노인교육기관 및 프로그램 실태조사 분석연구』)는 구체적인 내용이 파악되고 있지 못한 실정으로, 평생교육의 실현을 위해서는 구체적인 현황 파악이 요구되는 실정이다.

이러한 직접적인 서비스의 확대 외에도 경로우대를 위한 사회적 분위기 확산을 위하여 1982년 '경로헌장'을 제정하였고, 1997년부터 '노인의 날' 제정 등을 통하여 노년층에 대한 사회적 인식을 제고하여왔다. 또한 철도·항공기·국공립미술관 이용료 할인 등을 실시하고 있다.

그러나 노인들의 적극적인 여가활동은 이루어지지 못하고 있어 가족 및 친구 중심의 여가생활을 하고 있으며, 사회단체활동은 활발하지 못한 상황으로 비교적 종교단체나 사교단체의 참여율이 높아 40% 내외의 수준이다. 또한 평생교육과 자원봉사활동에 현재 참여하는 비율은 4%대의 매우 낮은 상태로 소극적인 생활에서 벗어나 활기찬 노년기를 보낼 수 있도록 평생교육, 자원봉사활동 등의 활성화가 요구되고 있다.[255]

5) 경제활동 활성화 정책

정부는 고령자고용촉진장려금, 고령자인재은행, 고용안정센터, 고령자 적합직종 선정 및 채용권고 등과 같은 노동정책의 관점에 기초하여 노인의 경제활동 활성화를 모색해왔다. 그러나 최근 이러한 관점에서 벗어나 사회투자정책의 일환으로써 노동시장 내에서 경쟁력을 갖고 있지 못한 노인들에게 일자리를 지원하는 사업을 적극적으로 실시하고 있다. 일자리사업의 촉진을 위하여 2005년에는 한국노인인력개발원을 설립하였다.

노인일자리사업은 소규모 사업단을 창업하여 운영하는 일자리 등 노인의 욕구에 부합하는 다양한 일자리를 마련하여 제공하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 노인에게 적합한 일자리 개발, 교육·훈련 등을 지원하기 위하여 2006년 2월 한국노인인력개발원을 설립한 바 있으며, 노인일자리박람회 등의 개최를 통하여 노인일자리 수요처와 일하기를 원하는 노인들을 연계하는 노력 등도 실시하고 있다. 정부가 지원하는 일자리사업은 공익형·교육형·복지형·자립지원형(시장형·인력파견형) 등으로 분류하여 추진하고 있으며, 지난 3년간 양적으로 크게 확충되어왔다.

2004년에 143억원의 정부 재정(국고)을 투입하여 35천개의 일자리를 만들어 제공하였으며, 2005년에는 200억원을 투입하여 47천개의 일자리를 마련하였다. 2006년에는 519억원을 투입하여 일자리 수를 2005년보다 1.3배 늘어난 83천개를 창출하였다.

일자리사업은 참여대상자의 모집과 관리는 읍·면·동에서 담당하고 사업계획서 수립 및 사업운영, 보수지급은 시·군·구의 노인복지팀에서 담당하고 있다. 실제 일자리사업 수행은 지방자치단체, 시니어클럽, 노인복지회관, 대한노인회, 노인복지센터, 사회복지관 등에서 다양하게 이루어지고 있다.

---

255) 노인의 사회참여실태는 『2008년도 노인실태조사』에 구체적으로 제시되어 있다(보건복지가족부·계명대학교 산학협력단[2008]). 노인의 여가활동의 활성화와 관련하여 다양한 정책적 접근이 필요하다는 점이 조남훈 외(2008)에 제시되고 있으나, 소득보장 및 건강보장에 비하여 상대적으로 낮은 정책적 관심을 받고 있다.

〈표 4-48〉 노인일자리 관련 정책

사업		현황
노동부	고령자고용촉진 장려금	– 근거법: 「고령자고용촉진법」, 「고용보험법」 – 고령자 다수고용촉진 장려금, 고령자 신규고용촉진 장려금, 고령자 재고용 장려금 등
	고령자 인재은행과	– 근거법: 「고령자고용촉진법」 – 고령자 인재은행 : 50개소, 약 44,000명 취업 – 고용지원센터 : 85개소, 약 26,000명 취업
	고령자 적합직종 선정 및 채용권고	– 1992년부터 2002년까지 5차에 걸쳐 고령자 적합직종 선정 – 2003년 6월 고령자 우선고용직종(공공부문 70개, 민간부문 90개 등 160개 업종) 선정, 고시
복지부	노인취업알선센터	– 대한노인회 노인취업알선센터(위탁운영방식): 248개소 – 서울시 고령자 취업알선센터(위탁운영방식): 15개소
	노인공동작업장	– 1986년부터 시작된 사업 – 특별한 기술훈련 없이도 가능한 소일거리를 제공함으로써 여가선용 및 경제적 도움을 줌. – 경로당, 노인복지관 등 603여 개소 운영 중 – 포장 상자 접기, 봉투제작, 제품포장 정리 등 단순작업 – 2002년 국고 지원은 1개소당 평균 180만원으로 총 4,900만원 지원
	지역사회 시니어클럽	– 2001년도 5개소로 시작, 현재 46개소 운영 중 – 사업유형 : 취업알선, 창업 지원, 시장지향형 공동체사업단, 공동작업장, 사회적 일자리지향 공동체사업단, 능력개발 프로그램, 사회교육 프로그램, 자원봉사 프로그램 등

6) 노인권익보호 관련 정책

정부는 직접적인 서비스의 확대 외에도 노인의 안전과 권리를 증진시키기 위한 노력을 해오고 있다. 이러한 정책은 2000년대에 들어와 노인 학대와 독거노인 보호라고 하는 주제를 중심으로 활성화되고 있다.

노인 학대와 관련해서는 전문적이고 체계적으로 대처하여 노인 학대에 대한 국민 인식을 제고하고 있다. 또한 학대받는 노인의 삶의 질 향상과 증진을 도모하는 데 중추적인 역할을 담당하는 노인보호전문기관을 전국에 걸쳐 19개소를 설치하고 중앙에 1개소를 설치하여 신고・상담 및 예방활동이 적극적으로 이루어지고 있다.

한편, 노인 중 정책적 관심이 가장 필요한 대상인 독거노인을 보호하기 위하여 독거노인 안전지킴이사업 등을 수행하고 있다. 특히, 2007년부터는 독거노인들에 대한 체계적인 안전망 구축사업을 하고 있는데 독거노인 생활지도사 7,200명을 전국에 배치하여 도움을 필요로 하는 독거노인 157명을 보호하는 것을 목표로 하고 있다.

즉, 독거노인의 안전확인 및 주거상태 점검, 독거노인 정서 지원 및 건강・영양 관리 등 생활교육 실시, 독거노인의 생활실태 및 복지욕구 파악과 필요서비스를 관련 기관과 연계하여 독거노인이 안심하고 살아갈 수 있도록 사전적・예방적 지원체계를 갖추는 것이 주요 내용이다. 노인장기요양보험제도의 도입(2008. 7)에 따라 독거노인생활관리사는 노인돌봄기본서비스라는 명칭으로 수행되고 있다.

2. 연대별 노인복지정책의 특징

가. 요보호 노인을 위한 구호사업기: 1948~61년

1945년 광복과 남북분단, 6·25 전쟁 등 사회적인 변화로 인하여 노인복지는 독립된 영역으로 자리 잡지 못했다. 이러한 사회적 불안정으로 인하여 피난민, 고아 등에 대한 응급구호사업이 주류를 이루었기 때문이다. 손준규(1983)에 의하면 1949년 당시 아동보호시설은 98개소였던 것에 비하여 양로시설은 12개소에 불과하였다.

이러한 요구호대상자에 대한 임시·응급적 구호사업 기조는 계속되어, 10년 후인 1959년에는 41개소에 불과하였다. 이는 국가적인 응급상황에서 노인복지에 대한 관심은 부차적이었음을 보여주는 것이다.

나. 노인보호사업의 실시: 1962~71년

1960년대의 제3공화국에서 사회복지에 대한 법률이 재정되어 사회보장제도의 기반이 마련되었다. 그러나 노인복지의 경우 제도적 기반이 아직 마련되지 못하였다. 단지 「생활보호법」 제3조와 제25조에 기초하여 65세 이상의 생활능력이 없는 무의탁노인을 대상으로 한 노인보호사업이 전개되었을 뿐이다.

그러나 1960년대 말부터 인구구조의 변화에 따라 노인에 대한 사회보장제도의 필요성이 인식되기 시작하였다. 즉, 1968년에 사회보장심의위원회가 '사회개발의 기본구상'을 제출했는데, 이에 따르면 노인인구의 증가, 가족제도의 변화, 인구의 도시집중 등 노인문제가 심화될 것으로 전망되었다.

이에 대한 대책으로 「노인복지법」의 제정, 연금제도의 마련, 진료시설의 확충, 노인복지센터의 설립, 노인 취업기회의 제공, 퇴직연한의 연장, 경로일의 제정 등을 제시하였다. 그러나 이러한 제안은 경제발전논리에 의하여 정부의 관심을 받지 못하였으며, 노인복지에 대한 투자는 소비적 투자로 인식되어 실현되지 못하였다.

다. 노인복지로의 전환 및 노인복지의 기반 마련: 1972~87년

1) 전반기 – 노인보호에서 노인복지로의 전환: 1972~79년

1970년대에 들어와 산업화·도시화·핵가족화·인구고령화 현상이 가시화되었다. 특히, 국민의 생활수준 향상과 더불어 노인문제가 사회문제로 대두되었다. 특히, 가족을 둘러싼 변화에 따른 가족의 노인부양기능이 약화됨에 따라 노인부양을 둘러싼 여러 문제가 사회문제화되기 시작하였다. 그러나 이러한 노인부양이 아직은 사회적 문제로 자리잡지는 못하였는데, 이는 노인 자신이 전통적인 관습이나 체면 때문에 자신의 욕구나 문제제기를 하지 못한 것도 한 요인으로 작용한다. 따라서 노인단체의 존재나 활동도 미미하였는데, 1969년에 설립된 대한노인회가 유일한 노인 관련 단체였다.

그러나 대한노인회는 노인의 권익옹호보다는 친목도모나 사회봉사 등의 활동에 국한

되어 노인의 권익을 향상시키는 데 적극적인 역할을 하지 못하였다(이혜원[2000]). 즉, 1970년대까지는 노인복지가 사회적 문제로 제기되기는 하지만 사회정책의 우선순위에 포함되지는 못하였다.

2) 노인복지의 기반 마련: 1980~88년

1980년대에 들어와 노인 자신이나 노인부양과 노인복지가 개인이나 가족의 문제가 아니라 사회적 관심을 필요로 한다는 인식이 형성됨에 따라서 노인복지가 점차 구체화되기 시작하였다.

1980년 제5공화국이 출범하면서 복지사회의 건설이 국정지표의 일부로 포함되었고, 이는 노인복지에 대한 정책적 관심으로 이어지게 되었다. 이러한 맥락에서 1981년 「노인복지법」이 제정·공포됨으로써 노인복지제도의 기반이 마련되었다. 「노인복지법」은 그 후 사회 변화에 대응하기 위하여 1984년 12월 15일에 일부 자구 개정이, 1989년 12월 30일에는 2차 개정이 이루어졌다.

개정된 「노인복지법」에 추가된 내용은 노인복지대책에 대한 국무총리 자문에 응하기 위한 노인복지대책위원회의 설치, 재가노인을 위한 가정봉사원서비스 및 필요한 결연사업의 실시를 위한 노력의 명시, 65세 이상 노인에 대한 노령수당지급 근거 마련, 노인의 생업 지원을 위한 공공시설 내 매점시설 허가 및 전매품 판매인 지정에 있어서의 노인의 우선시, 노인복지시설의 범위에 실비양로시설, 유료노인요양시설, 노인복지주택의 추가 그리고 노인여가시설을 경로당·노인교실·노인휴양소로 분류하는 것 등이다.

이러한 개정을 통하여 노인복지의 기본 틀이 마련되었다. 그런데 이러한 법적 근거는 강제규정보다는 임의규정 또는 노력의무규정이 많았고, 대통령령 또는 보사부령으로 위임된 조항이 많다는 한계를 갖고 있었다. 더불어 「생활보호법」이나 「의료보험법」 등 관련된 법관의 중복 문제가 내제되어 있었다. 이러한 법적 근거와 더불어 경로문화의 조성을 위하여 노인복지의 올바른 인식과 정신적 바탕이 되는 '경로헌장'이 1982년 5월 8일 선포되었다.

이 시기에 실시된 노인대상 서비스를 살펴보면 다음과 같다. 1980년에 도입된 철도·지하철·고궁·목욕·이발 등 8개 업종에 대하여 70세 이상의 노인을 대상으로 실시된 경로우대제가 1982년 2월부터 65세 이상으로 확대되었다.

한편, 1983년부터 무료노인건강진단제도가 실시되었고, 「노인복지법」상의 노인복지시설로 명시된 양로시설·노인요양시설·유료양로시설·노인복지회관 중 노후된 양로시설의 중축 및 개축을 위한 보증금사업을 시작하였다. 또한 1983년에는 노인요양시설 1개소를 지원·건축하였고, 1984년에는 2개소를 건축하여 1984년에 60개소로 증가하였으나 수요 대비 공급은 매우 부족하였다. 1986년에는 노인공동작업장이 설치·운영되기 시작하였고, 1987년에는 2개소의 재가노인복지사업이 시범실시되었다. 또한 1988년에는 실비노인요양시설 설치 및 관리운영규정이 제정되었고, 1989년에는 경로당 운영등록관리규정을 제정하고 운영비를 지원하기 시작하였다.

라. 노인복지의 확충: 1988~97년

「노인복지법」은 1993년 12월 27일에 3차 개정되었는데, 주요 내용으로는 유료노인복지사업에 민간기업체나 개인의 참여를 허용함으로써 노인복지사업의 공급 기반을 다양하게 확충시켰다. 또한 일반 가정에서 생활하는 노인들에게 생활 지원 및 각종 서비스를 제공하고자 재가노인복지사업의 실시 근거를 마련하였다. 이렇게 개정된 「노인복지법」은 소득보장이나 의료보장 등에 있어서 많은 제한점을 갖고 있다는 지적에 따라 1997년 8월 22일에 4차로 개정되었다.

1990년대는 이러한 「노인복지법」에 의하여 구체적인 제 규정과 사업이 실시된 시기이다. 1990년부터는 노인승차권 지급제도가 실시되었고, 1990년 6월에는 실비노인복지시설 및 유료노인복지시설 운영규정이 제정되었고, 1990년 10월에는 노인교실운영지침이 제정되었다.

1991년에 경로식당의 설치·운영, 주간보호 및 단기보호 사업의 실시, 1995년 노인의 집 사업 실시 및 최초의 치매전문요양시설인 중계노인복지관의 개원 등이 이루어졌다. 또한 1996년에는 가정봉사원 양성사업이 실시되었다. 즉, 다양한 노인복지시설과 사업이 실시된 것이다.

한편, 노인을 대상으로 한 경제적 지원조치가 이루어졌다. 1991년부터 70세 이상 거택보호자 중 가구주 및 시설보호자 76천명을 대상으로 월 1만원을 지급하는 노령수당지급제도가 실시되었고, 노인승차권지급제도가 승차거부 등과 같은 실시상의 문제가 생겨남에 따라 1996년에 현금지급제도인 노인교통비로 전환되었다.

이와 더불어 1990년 9월 30일에는 노인복지대책위원회 1차 회의가, 1995년에는 2차 회의가 개최되어 노인복지에 대한 체계적인 관심이 구체화될 수 있는 정책적 논의가 이루어졌다.

이와 같이 확대되는 노인복지사업의 체계적인 실시를 위하여 1990년 11월 4일에 노인복지과를 신설함으로써 가족복지의 일부로서가 아니라 독립된 정책의 수행주체가 마련되었다.

마. 사회적 어젠다로서의 '고령화' 정립: 1998년 이후

'고령화'가 사회적 어젠다로 정립된 것은 1998년 이후이다. 1997년에 제1회 노인의 날 기념식이 개최되었으며, 노인지역봉사지도원 발대식이 제2회 노인의 날에 개최되었다. 한편, 노인복지대책위원회는 정부위원회의 정비계획에 의거하여 폐지되었지만, 1999년 10월 26일에 노인복지장기발전계획이 마련되었다. 이러한 사회적 관심의 구체화는 1999년이 UN이 정한 '세계 노인의 해'라는 점과 그 맥을 같이한다. 이후 2002년에는 노인보건복지종합대책을 수립하였고, 2004년에는 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략을 수립하여 국정과제회의에 보고하였으며, 2005년에는 「저출산·고령사회기본법」에 의하여 제1차 저출산고령사회기본계획이 발표되었다. 이러한 일련의 과정을 통하여 급속한 고령화에 대한 적극적 대응만이 우리 사회의 지속 가능성을 높여줄 것이라는 점에서 광

의의 고령화 정책이 사회적 어젠다로 정립되었다.

법적 기반 마련이라는 측면에서 볼 때 2005년에 노인복지시설의 설치·폐지 등의 신고사항을 시·군·구청장에 이양하는 것을 주요 내용으로 하는 「노인복지법」 일부 개정이 이루어졌다. 또한 2005년에는 「저출산·고령사회기본법」이 제정되었다.[256] 행정적 기반도 보건복지가족부 중심에서 벗어나 범부처적인 것으로 확대되었다.

이러한 정책 기반의 형성 외에도 노인을 대상으로 한 정책의 적극적인 추진이 이루어졌다. 2000년 노인장기요양보호정책기획단의 구성·운영을 시작으로 하여 3개년의 시범사업을 통하여 2008년 7월에 노인장기요양보험제도가 도입되었고, 기존의 경로연금은 2000년 경로연금 지급대상자의 확대를 거쳐, 2007년 1월에 지급액과 지급대상의 획기적인 확대를 주요 내용으로 하는 기초노령연금제도로 확대되었다. 더불어 노인의 경제활동을 활성화하기 위한 대책인 기존의 취업알선에서 벗어나 2001년의 지역사회 시니어클럽 지정, 2004년 노인일자리사업의 시작 등 좀 더 다각적이고 적극적인 형태를 갖게 되었다.

한편, 실버산업의 활성화를 위하여 2004년에 '대한실버산업협회'의 설립을 인가하였고, '실버산업육성추진위원회'를 구성·운영하고 있으며 2005년에는 '고령친화사업 활성화 전략'을 발표하였다. 또한 2004년에 노인보호전문기관을 지정하여 시·도별 1개소씩 16개소의 노인학대예방센터를 설치·운영하고 긴급전화를 설치하여 24시간 운영하고 있다. 또한 2004년에 독거노인에 대한 보호 강화를 위하여 독거노인결연사업 기본계획을 확정·발표하였다.

이 시기는 우리 사회의 고령화에 대응하여 노인인구의 양적·질적 변화 및 가족의 부양능력 약화, 산업구조의 변화 등과 같은 사회적·경제적 변화를 반영하는 구체적인 정책이 구체적이고 밀도 있게 이루어진 시기이다. 따라서 이 기간 동안 진행된 구체적인 과정을 주요 정책별로 정리해보고자 한다.[257]

1) 기초노령연금제도의 도입과정

가) 학술적 검토기-다양한 대안의 검토: 2004. 2~2004. 11

정부는 사각지대 해소를 위해 2004년부터 다양한 대안을 준비해왔다. 2003년 「국민연금법」 개정안을 처음 제출했을 당시 사각지대에 대한 대책 없이 재정안정화 방안에만 치중하고 있다는 비판이 있었기 때문에 정부에서도 사각지대 문제의 중요성을 인식하고 이에 대처하기 위한 방안을 마련할 목적으로 2004년 2월 4일 보건복지부 장관 자문기구인 '노후소득보장 사각지대해소대책위원회(이하 위원회)'를 발족하였다. 또한 산하에 전

256) 이러한 과정을 거쳐 중앙부처와 각 시·도는 매년 저출산고령사회기본계획을 수립하도록 되어 있으며, 성과에 대한 평가가 이루어지고 있다. 현재 2007년도 저출산·고령사회정책의 성과에 대한 평가 결과가 발표된 바 있다(이삼식 외[2008]).

257) 아래의 내용은 『2007 보건복지가족백서』(2008, pp.169~222)의 내용에 기초하여 작성되었다.

문가 집단으로 구성된 '노후소득보장 사각지대해소대책전문위원회(이하 전문위원회)'를 두어 3개 분야 9개의 연구과제를 수행하도록 하였다.

위원회에서는 사각지대 해소를 위한 대책 마련을 위해 다음과 같은 세 가지 분야를 설정하였다. 첫째, 국민연금은 물론 경로연금이나 기초생활보장을 받지 못하는 현재의 노령계층에 대한 소득보장 강화방안, 둘째 국민연금에 가입하지 못하여 노후대비를 해나가지 못하여 미래에 노후 사각지대에 놓일 수 있는 국민들에 대한 관리 강화와 제도개선 대책, 셋째 국민연금의 개혁방안의 일환으로 논의되고 있었던 기초연금의 구체적 내용과 도입의 타당성에 대한 연구의 필요성이 중점 추진분야로 제시되었다.

사각지대해소대책위원회 본회의는 2004년 2월 4일부터 11월 16일까지 5회 개최되었으며, 전문위원회에서 상정한 연구과제에 대해 심의하였다. 그러나 해당 부처 및 가입자 대표 간 이해관계 대립, 회의소집 지연 및 연기 등으로 결국 본위원회에서는 최종 의견을 수렴하지 못하고 별다른 의결사항 없이 2005년 10월에 노후소득보장 사각지대 해소대책 최종 자료집을 발간한 후 위원회가 종결되었다. 의결사항은 없지만 이 위원회를 통해 정부에서는 현세대 노인의 소득보장을 위해서는 공공부조를 확대하고, 미래의 사각지대 예방을 위해서 제도 내실화를 도모해나간다는 공식적 입장을 채택하게 되었다.

나) 잠복기: 동력의 부족: 2004. 12~2006. 1

사각지대해소대책위원회를 중심으로 다양한 대안을 검토한 시기는 의결사항 없는 단순 보고서 발간으로는 구체적인 대안 마련의 어려움을 절감한 시기였다. 또한 정책대결이 아니라 정치대결 구도 속에서 실현가능성이 높은 노후소득보장 사각지대 해소를 위한 논의가 진행되지 못하였다.

다) 사각지대 해소를 위한 방안 마련 단계: 2006. 2~2006. 6

수년을 끌어오던 국민연금 개혁 논의에 2006년 사회적 관심이 재집중되기 시작하였다. 이의 배경에는 2007년의 대선과 2008년의 총선 전에 해결하지 않으면 시기를 놓치게 되어 한국 사회의 지속적인 성장에 걸림돌이 될 것이라는 인식이 있었다. 급격한 고령화에 적절히 대응하지 못할 경우 우리 사회의 성장동력이 약화될 것이라는 위기의식이 정치적 대립구도의 약화로 이어졌고, 대한민국의 미래를 위한 구체적인 대안 마련이 필요하다는 시급성을 정부에서 인식하게 된 것이다. 즉, 지금까지의 논의가 정치적 성격을 띤 어젠다 형성의 과정적 성격을 강하게 갖고 있었다면, 정부는 지금이 아니면 너무 늦다는 합리적 판단하에 구체적인 정책대안을 마련하게 된 것이다. 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입 관련 각 당이 표명한 입장을 비교하면 〈표 4-49〉와 같다.

정부에서는 구체적인 정책적 대안 마련과 동시에 적극적인 홍보전략을 구사하였다. 이는 노후소득 사각지대 해소를 위한 국민연금의 개혁 등 새로운 개혁방안은 결국 국회에서 이루어져야 하며, 국회에서의 논의가 활발히 진행되기 위해서는 여론 형성이 무엇보다 중요하다는 인식 때문이었다.[258]

〈표 4-49〉 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입 관련 각 당의 입장 비교

			당초 정부안 (2003. 10)	보건복지부 신개혁안 (2006. 6)	복지위 여당안 (2006. 9)	민노당안 (2006. 10)	한나라당안 (2004. 12)
국민연금	개혁방향		현행 틀 유지			완전소득비례	
	보험료율		9% → 15.9%(2030)	9% → 12.9%(2017)	9% 유지	9% 유지	9% → 7%
	급여수준		60% → 50% (2008)	60% → 50%(2008) → 40%(2028)	60% → 50%(2008)	60% → 40%(2023) *5년마다 5% 인하	60% → 20%
	기금고갈 시기 (2070년 적립률)		2070년 이후 (2.5배)	2070년 이후 (5배)	2052 –	2058 –	2070년 이후 (13배)
기초노령연금	지원대상 (2007년 기준)		–	노인 45% (2,170천명)	노인 60% (2,893천명) *기초 · 차상위: 864 *일반: 2,029	노인 80% (3,857천명)	노인 100% (4,822천명)
	급여수준 (2007년 기준)		–	월 8만원	월 7만~10만원 *기초 · 차상위: 10만원 *일반: 7만원	가입자 평균소득 (3년간) 5% (2008, 8만원) → 15%(2028, 24만원)	전년도 가입자 평균소득 10% (2008, 15만원) → 20%(2028, 30만원)
	소요재원 (경상가)	2007	–	2.1조원	2.7조원	4.6조원 (2008년)	12.7조원
		2010	–	2.3조원	3.1조원	6.6조원	18.6조원
		2020	–	4.1조원	5.8조원	30.5조원	65.9조원
		2030	–	7.3조원	10.7조원	103.4조원	191.8조원

2) 노인장기요양보험의 도입[259]

가) 노인장기요양보호정책기획단을 중심으로 한 기초연구 수행

노인장기요양보호정책에 대한 논의는 1999년도 말부터 시작되었다고 볼 수 있다. 당시 대한노인회 회장, 최성재 교수 등 일부 대학교수를 포함한 노인복지전문가들이 대통령과의 회의석상에서 2000년도 고령화사회의 진입에 앞서서 정부가 수행해야 할 노인복지 정책과제의 하나로 노인장기요양보호 문제의 해결을 제시한 것이 출발점이 되었다.

이에 따라 보건복지부에서는 2000년 1월에 노인장기요양보호정책기획단을 설치하여 원활하고 보다 심층적인 종합대책을 수립할 수 있도록 하였다. 동년 10월에는 그동안 작업한 연구내용을 중심으로 작성한 노인장기요양보호정책안을 놓고 한 차례 공청회를 개최한 바 있고, 이러한 의견수렴을 통해서 동년 12월에 노인장기요양보호정책기획단의 이

258) 65세 이상 고령자들의 유권자단체인 '노인시민연대' 등이 대선과 관련하여 강력한 요구를 제시한 것 또한 논의를 구체화할 수 있는 출발점을 제공하였다. '노인시민연대'는 2002년 11월 19일 △정년연장 △경로연금 인상 △노인건강센터 설립 △노인복지예산 증액 등 5대 요구안을 제시하였다. '노인시민연대'는 공약요구안을 통해 "우리 사회가 이미 고령화 단계에 접어드는 등 빠른 속도로 고령화되고 있지만 노인 문제는 여전히 개인에게 맡겨져 있다"며 "이제는 국가가 노인 문제를 책임져야 한다"고 주장한 바 있다(『한겨레 신문』 인터넷판, 2002. 12. 2).

259) 노인장기요양보험제도에 대한 개괄은 http://www.longtermcare.or.kr을 참고하였다.

름으로 '노인장기요양보호 종합대책 보고서'를 발간하였다. 그런데 동 보고서 작성과정에서 종합대책수립에 필요한 기초자료가 부족하다는 점이 지적되었다. 따라서 종합적인 노인장기요양보호정책을 수립하는 데 필요한 기초자료의 생산이 최우선 정책과제로 선정되었고, 이를 위해서 한국보건사회연구원에 기초자료를 생산하기 위한 연구용역을 의뢰하였으며, 2001년도와 2002년도에 각각 연구보고서가 발간되었다.

2001년 9월에는 한국보건사회연구원·한국여성개발원·한국노년학회 공동으로 한국보건사회연구원 대회의실에서 노인요양의 실태와 사회적 보호방안을 놓고 토론회를 개최하였고, 11월에는 2000년도에 이어서 노인장기요양보호 종합계획안을 놓고 공청회를 개최할 예정이었으나 여러 사정상 개최하지 못하였다. 그 대신 2002년 1월 30일에 동 실태조사의 결과와 이를 바탕으로 한 종합적인 대책방안을 보건복지부 차관에게 보고하였다. 그리고 동년 10월에는 종합대책을 구체화시키기 위한 심층연구를 수행하기 위하여 한국보건사회연구원에 연구용역을 의뢰하였고, 최종 보고서(『공적 노인요양보호체계 발전방안 연구: 노인기능평가도구의 개발·적용, 시설기능 재정립 및 재원운용계획 중심』)가 2003년 8월에 발간되었다.

나) 공적 노인요양보장추진기획단을 중심으로 한 제도모형의 구체화

2003년도 참여정부가 수립되면서부터 노인의 장기요양보장정책은 일련의 큰 변화를 겪게 되었다. 바꾸어 말하면, 2000년도 고령화사회에 접어들면서 시작된 노인장기요양보장정책에 대한 연구사업(선우덕 외[2001])과, 이를 참고하여 정계·학계 및 연구분야 등 전문가로 구성된 공적 노인요양보장추진기획단을 설치하여 본격적으로 장기요양보장정책을 마련하게 되었다(최병호 외[2004]).

당시의 공적 노인요양보장제도 추진전략을 보면, 본격적인 제도 도입을 위한 요양보호시설 기반의 지속적인 확충의 일환으로 2011년 요양 수요의 완전충족을 목표로 입소 및 재가시설을 확충하고, 간병전문인력 등의 체계적 양성 및 제도화를 추진하며, 요양병원 수가개발 및 의료공급체계를 개편하는 것이다. 이에 따라 추진 일정도 2003~04년에 공적 노인요양보장체계의 실행모형을 개발하고, 2005~06년도에 실행모형에 따른 시범사업을 실시·평가하며, 2006년도에는 관련 법령의 제정, 요양보호수가의 제정 등 시행준비를 하여 2007년도에 단계적인 방식의 노인요양보장제도를 실시하는 것으로 되어 있었다. 2007년도에 공적 노인 요양보장제도를 단계적으로 도입한다는 것은, 1단계에 치매 및 와상 노인을 대상으로 한 재가보호서비스를 제공하고, 2단계에서는 시설보호서비스까지 확대시키며, 2010년도에 전체 노인을 대상으로 한 제도로 발전시킨다는 계획이었다.

이러한 추진계획을 설정한 것은 1차적으로 치매노인을 포함한 중증노인을 우선적으로 보호하되, 가능한 한 가정에서의 보호를 우선시하였고 새로운 제도 도입에 따른 사회적 부담의 충격을 가능한 한 최소화시키겠다는 의지가 강했기 때문인 것으로 생각된다.

다) 공적 노인요양보장제도 실행위원회를 통한 노인장기요양보험제도 시행준비

제1기 기획단(안) 등을 토대로 제도운영방식, 재원조달 및 분담방안, 관리운영체계,

급여범위 및 요양수가체계 등에 대한 구체적인 실행모형 마련과 실행모형에 의거 관련 법률(안) 마련, 시범사업 모형설계, 운영지침개발 등 공적 노인요양보장제도의 도입 준비를 위해 공적 노인요양보장제도 실행위원회 및 실무기획단을 2004년 3월에 설치하여 2005년 2월까지 운영하게 되었다.

공적 노인요양보장제도 실행위원회는 보건복지부 차관과 차흥봉(한림대) 교수를 공동위원장으로 하고 학계, 연구기관・노인단체 대표・건강보험・경제계・노동계・언론계・시민단체・정부위원(재경부・행자부・복지부・예산처) 등 총 23인으로 구성되었다.

라) 노인장기요양보험제도의 시범사업 실시

2004년도에 작성된 시범사업의 모형을 바탕으로 노인장기요양보험제도의 1차 시범사업은 2005년 7월부터 시작되었다. 시범사업의 운영은 보건복지부와 국민건강보험공단에 설치된 노인장기요양보험제도 실행준비단에서 담당하였고, 시범사업에 대한 평가 및 수정・보완에 대한 연구는 한국보건사회연구원에 위탁하여 수행되었다.

1차 시범사업에 대한 개요를 정리하면 다음과 같다(선우덕 외[2006]). 첫째, 시범사업의 기간은 2005년 7월부터 2006년 3월까지 9개월간 실시하였고, 시범사업지역은 대도시지역으로 광주광역시 남구와 수원시를, 중소도시지역으로 안동시와 강릉시를, 군지역으로는 부여군과 북제주군(현재의 제주시)을 선정하였다. 둘째, 시범사업의 대상은 65세 이상의 「국민기초생활보장법」상의 수급권자로 한정하여 서비스 이용에 따른 본인부담금제도는 적용되지 않았다. 셋째, 장기요양급여는 노인요양시설 및 노인전문요양시설의 시설급여와 방문요양, 주・야간 보호 및 단기보호서비스의 재가급여에 한정하여 실시되었다.

이러한 1차 시범사업의 운영실태를 점검하면서 제도모형을 수정・보완하는 것을 중심으로 한 평가 및 연구사업이 위탁되었던 것이다. 다시 말하면, 1차 시범사업의 평가 목적은 본 제도의 시행을 위해 개발된 요양인정 평가・판정 도구 및 수가체계, 서비스 이용체계의 적정성 평가에 있으며, ① 평가・판정 도구의 타당성・신뢰성 검증 및 계속적인 수정・보완, ② 요양등급별・서비스별 수가체계의 타당성・신뢰성 검증 및 수정・보완, ③ 전반적인 요양서비스 계획(care plan) 및 케어매니지먼트체계 검증을 실시하고, 아울러 재정운용의 효과성 제고, 서비스의 질에 대한 모니터링 기법의 개발 및 대상자 중심의 효율적인 정보관리체계 구축방안을 모색하는 것으로 하였다.

이러한 1차 시범사업에 대한 평가는 시범사업이 종료된 이후에 이루어지는 것이 아니라 사업이 진행되고 있는 중에 문제점을 발견・분석하여 2차 시범사업에 적용될 내용을 정리하는 것을 목표로 하고 있다. 주요 평가 결과를 보면, 요양인정평가체계는 기능 평가항목의 수가 축소 및 조정되었으며, 요양서비스지원체계는 보험자의 입장인 국민건강보험공단에서의 요양서비스 지원을 표준적인 수준에서 제공하는 틀로 변경하는 것으로 하였다. 그리고 시설운영에 소요되는 비용의 보전인 요양급여수가는 신규로 확보된 기초자료를 근거로 재검토하여 수정된 수가를 건의하였다.

1차 시범사업에 이어서 계속된 2차 시범사업의 개요를 정리하면 다음과 같다(선우덕 외[2007]; 최병호 외[2007]). 첫째, 시범사업의 기간은 2006년 4월부터 2007년 4월까지

13개월간 실시하였고, 시범사업지역은 대도시 및 군 지역별로 1개씩 추가되어 대도시지역으로 부산광역시 북구를, 군지역으로는 완도군을 추가로 선정하였다. 둘째, 시범사업의 대상은 65세 이상의 「국민기초생활보장법」상의 수급권자 이외에 일반 노인까지 확대하였다. 따라서 서비스 이용에 따른 본인부담금도 소득수준에 따라 요양급여비용의 20%와 10%를 부담하는 계층이 존재하게 되었다. 셋째, 장기요양급여는 기존의 노인요양시설 및 노인전문요양시설의 시설급여와 방문요양, 주·야간 보호 및 단기보호서비스 외에 방문간호서비스, 방문목욕서비스, 복지용구 구입 및 대여서비스 등 재가급여를 실시하였다. 또한 가족수발비·요양병원수발비 등 특별현금급여도 추가로 실시하였다.

이러한 2차 시범사업의 운영도 보험료를 징수하지 않고 실시되었으므로 서비스이용행태에 대한 평가 결과도 쉽지 않았다는 한계를 갖고 있다. 2차 시범사업의 목적도 본 제도의 도입에 앞서서 제도모형을 계속적으로 수정·보완하는 것을 목적으로 하였다. 다시 말하면, 2차 시범사업의 평가 목적은 본 제도의 시행을 위해 개발된 요양인정 평가·판정도구 및 수가체계, 표준장기요양서비스 지원체계의 평가에 주력하되, ① 평가·판정도구의 타당성·신뢰성 검증 및 계속적인 수정·보완, 평가·판정절차의 적절성, ② 요양등급별·서비스별 수가규모의 적절성, 서비스 질의 관리체계 구축, ③ 표준장기요양서비스 지원체계의 평가 및 대안 모색을 실시하는 것으로 하였다.

2차 시범사업의 평가 결과를 보면, 요양인정평가체계 부문에서는 기능평가항목의 수가 재조정되어 전반적으로 항목 수가 확대되었으며, 요양서비스지원체계 부문에서는 표준장기요양이용계획서의 수정·보완이 필요한 것으로 지적되었다. 그리고 시설운영에 소요되는 비용의 보전인 요양급여수가는 시설의 재정실태자료를 근거로 재검토하여 수정된 수가를 건의하였다.

노인장기요양보험제도 2차 시범사업이 2007년 4월에 종결되면서 시범사업 결과를 토대로 2007년 5월부터 2008년 6월까지 14개월 동안 대상자·지역·서비스내용 등을 확대하여 본사업과 동일하게 3차 시범사업을 실시하였다. 정부에서는 당초 전국 시·도별로 한 지역씩 총 16개 시·군·구를 시범지역으로 선정하여 시범사업을 실시할 예정이었으나, 시범사업예산의 일부 조정으로 13개 시·군·구(기존 2차 시범지역 8개 시·군·구 외에 인천광역시 부평구, 대구광역시 남구, 충북 청주시, 전북 익산시, 경남 하동군 등 5개 신규지역 추가함)로 조정하여 가능한 한 본사업과 동일하게 실시하려고 했다는 특징을 갖는다(국민건강보험공단[2008]).

마) 법적 기반의 마련: 「노인장기요양보험법」의 제정

실행위원회의 운영 종료와 함께 노인장기요양보험제도와 관련한 법안이 준비되었다. 정부는 실행위원회의 활동 결과를 토대로 법안시안을 작성하였으며, 2005년 5월 23일에 당정협의를 거쳐 기본요강을 확정하였다. 이 당시의 주요 내용을 보면 몇 가지 변화가 나타났음을 알 수 있다.

첫째, 그동안 실행위원회에서 일관되게 유지되고 활용되어왔던 '노인요양보험'의 용어가 '노인수발보장'으로 바뀌었다. 이는 수발이라는 용어를 사용함으로써 비의료적 간병서

비스 중심의 제도로 운영하겠다는 의지가 강하게 엿보이는 부분이다. 이 부분에 대해서는 10월 중에 두 차례에 걸친 여론조사를 실시한 바 있었는데, 보건의료계에서는 '요양', 사회복지계에서는 '수발'의 용어를 각각 선호한 것으로 나타났다.

둘째, 제도의 적용 및 신청대상을 보면 전 국민을 가입자로 하고, 장기요양급여 신청은 모든 가입자로 하되, 65세 이상과 65세 미만 노인성질환자의 신청이 가능한 것으로 하여 적용대상과 급여신청대상이 상당히 확대된 것을 알 수 있다.

셋째, 관리운영기관을 국민건강보험공단으로 하되 수발인정 방문조사, 수발등급 판정, 수발계획서 작성 등은 별도의 기관인 노인수발평가관리원을 설치하여 담당하게 하는 것으로 제시되었다.

넷째, 급여 종류는 재가수발과 시설수발급여로 구분하고, 재가수발급여에는 방문간병수발, 방문목욕, 방문간호, 주간보호 및 단기보호 서비스로 하여 방문목욕서비스가 추가되었다. 그리고 시설수발급여에는 노인요양시설과 노인전문요양시설의 통합형태인 요양시설과 소규모형태의 노인수발공동생활시설로 구분하고, 요양병원은 급여시설에서 제외하되 요양병원 내에서의 수발비는 급여대상에 포함시켰다. 이 밖에도 특례적 조치이기는 하지만 가족수발비・특례수발비・요양병원수발비가 급여서비스에 포함되었다.

다섯째, 수발서비스 비용의 이용자 본인부담률이 재가 및 시설수발 급여비용의 20%, 차상위계층의 경우에는 1/2를 경감한 10%로 되었다.

여섯째, 제도의 도입 시기를 기존의 2007년도에서 2008년도 하반기로 연기하였다.

이상과 같은 내용을 담은 '노인수발보장법'을 가지고 동년 9월 15일에 공청회를 개최하였고, 그 후 부처 간 협의를 거쳐 동년 10월 19일부터 11월 8일까지 입법예고를 하기에 이르렀다. 입법예고를 끝낸 이후에는 각계각층으로부터 의견을 수렴한 후 실무당정협의와 규제심사를 거쳐 2005년도 법안 관련 추진은 종료되었다.

입법예고기간 동안에 제기된 주요 내용을 보면 다음과 같다. 즉, 법률 명칭은 각 단체에서 「노인요양보장법」으로 변경할 것을 요구하였다는 점, 장애인단체를 비롯한 시민단체에서는 장애인도 수발대상에 포함시켜야 한다는 점, 수발급여대상자를 제도 초기부터 경증의 대상자까지 확대시켜야 한다는 점, 노인수발평가관리원을 설치하지 않고 국민건강보험공단이나 지방자치단체를 활용해야 한다는 점, 제도 도입 시기는 시민단체 등에서는 2008년 이후의 시기로 연기하자는 것과 노인단체에서는 당초의 원안대로 2007년도에 조기도입해야 한다는 점 등이 제시되었다.

2006년 2월 16일에 정부는 노인수발보험법안을 국회에 제출하기에 이르렀다. 이 당시에 제출된 법안의 명칭은 '노인수발보장법'이 '노인수발보험법'으로 바뀌어 '보장' 대신 '보험'이라는 용어가 사용되었다. 이를 계기로 각 당의 국회의원들이 앞다투어 의원입법으로 대표 발의한 법안을 국회에 제출하기 시작하였다. 즉, 4월 18일에 정형근 의원이 '국민장기요양보험법', 5월 18일에 안명옥 의원이 '국민요양보장법', 8월 11일에 김춘진 의원이 '국민장기요양보험법', 9월 12일에 현애자 의원이 '장기요양보장법', 9월 13일에 장향숙 의원이 '장기요양보험법', 그리고 10월 31일에 마지막으로 고경화 의원이 '노인수발보험법'으로 청원하기에 이르렀다.

이와 같은 다양한 명칭의 법률안을 놓고 제262회 정기국회 제2차 보건복지위원회에서

9월 18일에 토론을 하고 법안심사소위원회에 회부하였고, 11월 2일에는 제7차 보건복지위원회에서 '장기요양보험법'의 제목 아래 공청회를 개최하였다. 이후 11월 6일에 이해관계자와의 간담회, 11월 7일·22일·27일·29일 등 일련의 법안심사소위원회를 거쳐 소위 대안을 채택하고, 11월 30일에 국회 보건복지위원회의 전체 회의에 상정하기에 이르렀다. 그리고 11월 30일에는 상임위에서 장애인의 포함 여부, 관리운영체계, 수발대상자 범위, 국가부담, 제명 등과 관련하여 이견이 있어 법안심사소위원회에 재회부할 것을 결정하였다. 따라서 12월 4일과 5일 법안심사소위원회에 재상정·심사를 받은 후 7일에 보건복지위원회 전체 회의에 다시 상정하기에 이르렀다.

2007년도에 들어와서는 2월 5일에 법안심사소위원회의 심사가 있었고, 2월 6일에는 그동안 개별적으로 법안을 제출한 정형근·김춘진·현애자 의원과 소위 위원들이 참여하여 법안내용에 대해 상호 간담회를 가졌으며, 2월 22일에는 보건복지위원회 전체 회의에 상정·의결되었다. 이때 그동안 지속적으로 사용해왔던 정부안의 법안 명칭이 '노인수발보험법'에서 '노인장기요양보험법'으로 변경되어, 2000년도 초기에 사용하던 용어가 우여곡절을 겪은 후 다시 사용되기에 이르렀다. 이후 3월 6일 법안심사소위원회의 심사 후 법률심사위원회의 전체 회의, 국회 본회의의 상정 및 의결 형태로 추진할 예정이었으나, 소위원회에서 심사하지 못하는 사태를 겪기도 하였다. 그러나 이견을 보인 내용에 대해 합의와 수정·보완을 통해서 3월 29일에 법률심사위원회 소위원회를 통과하고, 3월 30일에는 법률심사위원회를 통과하였으며, 2007년 4월 2일에 「노인장기요양보험법」으로 국회 본 회의를 통과하여 4월 27일에 공포되었다.

다. 노인일자리사업[260]

1) 정책적 관심의 태동: 16대 대선공약

노인일자리사업은 공사연금과 연계된 다층적 노후소득보장제도 구축, 사회적 부양부담 경감, 국가 성장동력 확보, 노인 4고(빈곤·고독·역할상실·질병) 해소, 잔존능력에 대한 경제사회적 가치·존엄 인정 등 일자리 제공을 통한 통합적 문제해결을 위해 16대 대선공약에 포함되었다.

공약명은 '노인 사회적 일자리 50만개 창출'이며 총 1,347건의 공약 중 핵심 공약 177건이 선정되어 범정부적으로 추진되고 있다. 관련된 공약으로는 '노인인력관리센터 설치·운영(핵심 공약)', '지역사회 시니어클럽 확대(일반 공약)'가 있다.

2) 국가과제(National Agenda)로 구체화

먼저 대통령직 인수위원회 사회·문화 분과는 실천가능성을 고려하여 공약목표를 '노

260) 한국노인인력개발원 홈페이지 http://www.kordi.or.kr/를 통하여 정부에서 수행하고 있는 노인일자리사업의 개요 및 일자리 현황을 실시간으로 확인할 수 있다.

인일자리 30만개 창출'로 수정하였다. 공약의 이행을 위한 구체적인 계획 마련은 대통령 정책실 고령사회대책 및 사회통합기획단의 '인구・고령사회 대책팀(2003. 10. 24 발족)'에서 시작되었다. '인구・고령사회 대책팀'에서 제35차 국정과제보고(2004. 1. 15)로 제출한 '저출산・고령사회 대응을 위한 국가실천전략(aKorea 2008 Action Plan)'은 이후 참여정부의 저출산・고령사회 정책의 근간이 되었다.

보고서의 핵심 내용은 'aKorea'라는 용어로 함축될 수 있다. 여기서 'a'는 aged(고령사회를 지칭), a = first(국정 최우선과제), advanced(성숙되고 발전된 사회), all aged(세대 간 통합된 사회), amenity(총체적으로 쾌적한 사회), active aging(활동적이며 생산적인 사회)을 의미한다. 이를 성공적으로 달성하기 위해 4대 정책목표, 4개 정책분야, 10개 추진전략 및 20개 과제를 수립하였다.

그리고 보고 마지막에 현안 및 토의과제로 '노인일자리 30만개 창출방안'을 정하고 정책방안, 연차별 추진계획, 모범사례, 노인인력운영센터 네트워크 등 매우 구체적인 사업 추진방안을 제시하였다.

주요 정책방안으로 제시된 것은 다음과 같다. 첫째, 고령자 고용정책수단의 법제화 및 내실화로 좀 더 구체적으로는 노인일자리 및 노인인력운영센터에 대한 법적 근거 마련이다.

둘째, 다양한 사회적 일자리 중 지역 현장에서 검증되고 관련 기관과의 연계・협조 가능성이 높아 전국적 확산이 가능한 거리환경 개선, 숲 생태 해설사, 문화재 해설사, 1・3세대 통합 프로그램, 급식 지도원, 어린이집 보조교사, 가사도우미, 지역지킴이 등 8개 전략직종을 선정하고 우선 추진할 것을 건의하였다. 마지막으로는 미취업 고령자와 구인업체, 지자체가 연합하여 고령자 취업에 대한 기업 및 사회적 관심을 제고하기 위한 노인일자리박람회 정례화가 있다.

국정과제보고회의 후 얼마 되지 않아 대통령 정책실 고령사회대책 및 사회통합기획단이 '고령화 및 미래사회위원회'로 승격・개편(2004. 2. 9)되었다. 이후 「저출산・고령사회기본법」의 제정・시행(2005. 9)으로 대통령을 위원장으로 하고 12개 부처 장관 및 민간위원 12명이 위원이 되는 대통령 직속 '저출산고령사회위원회'가 출범(2005. 10)하였다.

위원회의 주요 임무는 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망 예측, 저출산・고령사회 정책의 중장기 정책목표와 추진방향 수립, 저출산・고령사회의 기본계획(매 5년) 및 연도별 시행계획 마련 등이다. 노인일자리사업도 제1차 저출산・고령사회 기본계획(새로마지플랜 2010)에 따라 사업을 추진하고 있다.

3) 정책으로의 수행: 국가 장기계획에 반영

보건복지부의 노인일자리사업은 국가 장기계획인 '새로마지플랜 2010', '국가재정운용계획(2006~10년)', '함께 가는 희망한국 비전 2030'의 세부과제로 추진되고 있다.

'새로마지플랜 2010'에서 노인일자리사업은 '고령사회 삶의 질 향상 기반 구축' 이라는 추진과제를 달성하기 위한 세부추진과제이며, 단순노무 위주의 공익형 일자리를 축소하고 노・노케어 등 복지형 일자리를 확대하는 방향으로 2010년까지 38만개 일자리 창출

을 목표로 하고 있다. 또한 '새로마지플랜 2010'에 대한 안정적 재정 지원을 위한 국가재정운용계획에도 노인일자리사업 예산이 2006년부터 2010년까지 총 4,788억원이 반영되어 있다.

3. 평가 및 정책과제

지금까지 60년간의 노인복지정책의 발전은 잔여적인 모습에서 모든 노인을 대상으로 한 보편적 복지로의 발전과정으로 요약될 수 있다. 이러한 발전과정 속에서 노인의 삶의 질 제고라는 성과가 얻어질 수 있었다. 그러나 지속적으로 진행되고 있는 급격한 인구고령화는 노인 삶의 질 제고뿐만 아니라 사회구성원 전체의 삶의 질 향상과 우리 사회의 지속 가능성 확보라는 정책과제를 제기하고 있고, 이는 사회정책의 근본적인 변화를 요구한다.

급속한 속도로 진행되고 있는 인구고령화는 노동력 부족과 생산성 저하로 인한 경제성장의 저하, 개인적·사회적 사회보장부담의 가중으로 인하여 세대 간 통합의 손상을 가져올 것이라는 우려를 낳고 있다. 이러한 인구고령화의 부정적인 파급효과를 최소화하기 위해서는 우리 사회의 인구구조의 균형을 회복하기 위한 정책적 노력과 더불어 우리 사회의 전반적인 사회정책을 고령화시대에 적절한 내용으로 체질개선을 할 필요가 있다.

우리 사회의 지속 가능성을 유지하기 위해서는 무엇보다 먼저 여성·고령자 등 지금까지 적극적으로 활용되지 못했던 잠재인력을 활용할 수 있는 기반을 구축하는 작업이 이루어져야 할 것이다. 또한 국민 누구나가 새로운 지식을 습득할 수 있는 기회를 제공할 수 있는 평생교육체계를 마련하여 우리 사회의 생산성을 향상시키기 위한 인적자원의 경쟁력 및 활용도를 제고해야 할 것이다. 즉, 사회의 각 구성원이 성(性)과 연령(年齡)에 의하여 생산성 제고와 발현의 기회가 제한되지 않도록 배려해야 한다.

둘째, 노인을 사회의 구성원으로 통합해 갈 수 있는 물리적·문화적 환경을 조성해야 할 것이다. 연령이라는 기준에 의하여 사회가 분절되고 노인이 사회에서 소외되지 않기 위해서는 고령친화적인 주거환경 및 교통환경의 구축과 세대 간 이해증진방안의 모색과 같은 고령화에 적합한 문화적인 기반을 마련해가야 할 것이다(정경희[2006]).

셋째, 고령화시대에 적합한 소득 및 보건의료안정망을 구축해가야 할 것이다. 즉, 공적 및 사적 소득보장제도의 적절한 역할분담을 통하여 안정적인 소득이 보장될 수 있고 제도의 지속 가능성이 담보되는 노후소득보장체계를 구축해야 할 것이다. 더불어 보건의료체계가 인구고령화를 적극적으로 반영해야 할 것인데 이는 사전예방적인 보건의료관리체계의 구축과 요양보호 기반의 확충을 통하여 가능할 것이다. 인구고령화 현상을 반영한 소득 및 보건의료안전망 구축을 통하여 세대 간 갈등이나 개인적·사회적 부담의 증가를 막을 수 있을 것이다.

한편, 이러한 장기적인 발전방향의 맥락 속에서 구체적인 노인복지정책의 제도적인 개선 또한 이루어져야 할 것이다. 지속적으로 그 수가 증가할 뿐만 아니라 사회경제적 환경의 변화 등으로 인하여 제 특성의 변화를 경험하고 있는 노인을 서비스대상으로 하는 노인복지정책도 이러한 대상의 양적·질적 변화에 상응하는 제도적 개선이 변화할 때

현세대 노인의 삶의 질 향상과 더불어 노화를 경험할 모든 사회구성원의 삶의 질 향상을 가져올 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 무엇보다 먼저 2008년에 도입된 새로운 제도인 기초노령연금과 노인장기요양보험제도의 성공적인 안착을 위한 정책적 노력이 요구된다. 국민연금제도가 성숙 단계에 진입하기 전까지의 한시적인 제도로 운영되는 공공부조 속성으로 도입된 기초노령연금은 막대한 재원이 소요되고 있어, 국민연금와의 관계설정 및 제도 발전방향에 관한 장기적인 방향설정이 불가피한 실정이다. 현재 노인 전체를 대상으로 1인 1연금을 지급할 필요가 있으므로 노인에 대한 재원투입을 보다 더 늘려 국가가 이를 담보해야 한다는 보편적 기초연금화안과, 한정된 재원으로 생활이 어려운 노인층을 대상으로 선별하여 집중 지원함으로써 노후빈곤 문제를 해결하자는 견해인 선별적 공공부조화안이 논의되고 있다. 이러한 논의에 기초하여 장기적인 발전방향이 구체화되어야 할 것이다. 또한 이와는 별도로 2009년의 경우 70%의 노인에게 지급됨으로써 기초노령연금의 적용범위는 확대되었지만, 지급액의 규모가 경제위기상황에서 급격한 소득감소를 경험할 노인층에게 충분한 액수는 아니라는 점에서 노인빈곤 문제를 해결하기 위한 보완적인 조치가 요구된다.[261]

노인장기요양보험의 경우 장기요양인프라의 지속적 확충과 장기요양보험의 서비스 질 제고방안 모색이 요구된다. 또한 특별한 서비스 욕구를 가진 대상자를 위한 부가서비스가 원활히 제공될 수 있도록 수가에 반영되어야 하며, 등급 호전에 따른 시설 적자분에 대한 수가보전 및 차등수가 마련 등 장기요양서비스 수가의 적정성 및 다양한 체계에 대한 검토가 필요하다. 더불어 노인장기요양보험서비스의 미적용 경증자를 대상으로 지역보건복지서비스 연계체계를 구축하여 서비스를 제공하는 제도 간 연계사업이 필요하다. 특히, 현재 등급 외로 분류된 노인의 경우 지방자치단체의 예산으로 서비스 지원이 가능하나, 지자체별 차이가 발생하고 있어 지역별 편차를 줄이기 위한 노력이 요구된다.[262]

둘째, 기존 사업의 연계성 제고 및 내실화를 통한 효율성 제고방안 또한 모색되어야 할 것이다. 이와 관련해서는 노인장기요양보험의 내실화 노력과 더불어 2009년부터 통합하여 시행될 노인돌보미서비스와 독거노인생활관리사 파견사업의 구체적인 사업수행방안을 마련하고, 노인장기요양보험제도를 근간으로 하여 서비스의 내용과 대상의 체계성을 제고하기 위한 종합적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 제도의 효율성 제고와 연속적 보호체계 구축을 위해서는 관련 제도의 체계적인 검토와 이에 기초한 구체적인 방안 마련이 절실하다. 한편, 노인일자리사업의 경우 지원기간의 확대를 통한 실질적이고도 안정적인 소득보완적 역할을 할 수 있도록 하는 조치, 지역 특성에 맞는 사업 실시 등의 내실화가 요구된다.

셋째, 현재까지 정책적 관심을 받지 못한 이슈와 사회적 변화에 따라 새롭게 떠오르

---

261) 정경희 외(2009)는 기초노령연금 도입에 따른 사회경제적 영향 평가를 경험적 자료에 기초하여 실시한 바 있으며, 노후소득보장제도의 발전이라는 맥락 속에서 기초노령연금제도의 개선방안을 제시하고 있다.

262) 구체적인 제도개선방안은 강혜규(2008)・선우덕(2008)・김찬우(2009)・김철중(2009)을 통하여 제시된 바 있다.

는 이슈들(emerging issues)에 대한 정책적 관심이 요구된다. 즉, 노인의 성, 심리적 우울, 자살 등과 같은 상위의 욕구충족과 관련된 이유에 대한 정책적 관심이 요구된다. 이와 더불어 길어진 노년기를 의미 있게 보낼 수 있고, 노인의 다양성에 상응하는 사회참여 기회가 제공되어야 할 것이다. 또한 노인의 제 특성 변화에 따라 노인권익보호에 대한 관심과 노인의 사회적·정치적 발언권 강화와 관련된 요청이 이루어질 것으로 판단되므로 이에 대한 정책적 관심도 필요할 것이다. 이러한 정책적 관심의 확대가 이루어질 때 비로소 진정한 노인의 삶의 질 향상이 가능할 것이며, 우리 사회의 중요한 구성원인 노인이 길어진 노년기를 활기차고 즐겁게 향유할 수 있을 것이다.

제6절 | 장애복지

1. 장애인복지정책의 개관

현대적 의미의 장애인복지는 1948년의 대한민국 정부수립 이후부터 시작되었다고 볼 수 있다. 즉, 1950년 6·25 전쟁을 전후로 상이군경을 대상으로 한 제도를 마련한 것으로부터 시작하게 되었는데, 1950년의 「군사원호법」과 1951년의 「경찰원호법」이 그것으로 상이군인과 상이경찰관의 생계부조·직업보호·수용보호 등을 규정하여 이들의 신체와 정신에 현저한 장애가 있을 때 의료시설에 수용하여 가료할 수 있는 제도를 마련한 것이다. 비록 군인과 경찰관을 대상으로 마련된 제도이나 장애 문제에 대해 제도적으로 대처하려는 노력이 처음으로 시작된 것이라고 하겠다. 이는 6·25 전쟁 중 장애를 입은 전상자가 많아짐에 따라, 외국의 민간원조기관이 선진국의 재활기술을 도입하여 장애인을 대상으로 재활사업을 시작한 것이 계기가 되었다.

그러나 1950년대부터 1970년대 말까지 장애인복지는 많은 발전을 이루지 못하였다. 이는 1960년대 초까지는 전후 혼란과 빈곤의 시대였고, 1960년 이후 경제개발의 초기에는 국가가 경제성장 위주의 정책을 추진함에 따라 복지정책, 특히 장애인복지정책은 큰 비중이 주어지지 않았기 때문이다. 이에 따라 장애인복지시설에 입소하고 있는 장애인을 대상으로 구호적 수준의 생계보장을 하는 것이 대부분의 장애인복지였다고 하겠다(차흥봉[2006]).

우리나라의 장애인복지는 1980년대 이후 본격적인 발전을 하게 되었다. 이는 1960년대 이후 경제성장 위주의 정책을 펼친 결과 경제성장에 따른 국력이 신장되었기 때문이고, 국제적으로는 장애인복지에 대한 관심이 증대됨에 따라 이러한 흐름이 우리나라에도 영향을 미쳤기 때문이다. 이에 따라 1981년에는 UN이 정한 '세계 장애인의 해'를 맞이하여 우리나라에서도 장애인복지를 위한 최초의 법률인 「심신장애자복지법」이 제정되어 장애인복지는 전환기를 맞게 되었다. 법 제정 이후 최초로 정부조직 내 장애인복지 전담부서로 보건사회부 내 재활지원과가 신설되었고, 1988년에는 경제성장의 결과로 서울올림픽의 개최와 더불어 장애인올림픽을 개최함으로써 장애인에 대한 관심이 증대하고, 이는

장애인복지의 급격한 발전을 가져오게 되었다.

이후 장애인복지 관련 법령들이 제정되어 많은 관련 사업들을 시행하게 되었고, 장애인 관련 정부예산은 증액되었으며, 장애인복지서비스도 확대되었다. 경제적으로 취약한 상태에 있는 장애인의 경제적 생활안정을 위하여 수당, 세제감면 및 할인제도 등이 실시되었다. 더불어 의료재활・직업재활・지역사회재활・교육재활 등 전문적 재활사업도 각각의 영역에서 발전하였고, 장애인의 입학 시・취업 시 등 사회생활을 하는 데 장애가 되는 장벽도 많이 제거되었다. 또한 사회생활을 하는 데 제약을 받아왔던 물리적 접근권을 확보하기 위한 편의시설도 많은 영역에서 설치되고 있다.

최근 장애인구의 증가와 더불어 장애인의 정책적 욕구가 다양해지면서 장애인에 대한 문제는 개인이나 가정에서 해결해야 할 일부 계층의 문제가 아니라 사회문제로 보고, 장애인 자신이 정책에 직접 참여하는 것을 권리로 인정하는 시각으로 변화되고 있다. 이와 동시에 장애인들의 다양한 정책적 욕구에 따라 다양한 영역에서 장애인의 사회적 기본권을 확보하고자 하는 노력도 이어지고 있다. 이는 장애인복지패러다임의 변화를 요구하는 것으로 나타나고 있는데, 구체적으로 장애개념이 의료적 모델에서 사회적 모델로 변화되고, 개입의 패러다임 또한 재활 패러다임에서 자립생활 패러다임[263]으로 변화되는 등 복지환경의 변화가 일어나고 있기 때문이다.

이처럼 최근 30년간 장애인복지 패러다임은 분리와 보호, 재활 패러다임에서 사회통합을 지향하는 방향으로 발전해오고 있다. 장애인복지 실천에 있어 이러한 자립생활 패러다임의 대표적인 이념은 탈시설화・정상화・사회통합 등이다. 이러한 자립생활로의 장애인복지 패러다임이 변화됨에 따라 이러한 변화에 대응하기 위한 제도들이 시행되고 있는데, 자립생활지원서비스가 이에 해당되며 2007년부터 시행된 활동보조지원사업이 그 중심이 된다.

장애인복지 패러다임의 변화와 더불어 장애개념의 변화 또한 장애인복지발전에 영향을 미쳐왔다. 장애라는 용어는 의학적 측면, 사회적 측면・직업적 측면・법적 측면 등 다양하게 접근할 수 있어 매우 모호하며 한마디로 정의하기 어렵다. 장애를 어떻게 정의하느냐에 따라 장애인복지의 관점이 달라질 수 있으며, 장애인의 정의는 그 나라의 경제적・사회적・문화적 여건에 따라 다르기 때문에 간단하게 정의할 수 없기 때문이다.

이러한 장애에 대한 용어를 정의하려는 시도는 1970년대 중반부터 UN과 세계보건기구(WHO)에 의해 이루어져왔는데, 1975년 UN 총회에서 결의한 '장애인 권리선언'에 의한 장애인의 개념은 "선천적이든 후천적이든 신체적・정신적 능력의 불완전 때문에 일상의 개인적 또는 사회 생활에 필요한 것을 자기 자신으로서는 확보할 수 없는 사람"을 의미하였다. 이후 1980년 세계보건기구에서는 장애(disability)에 대한 공식적 정의를 채택하였는데, 장애는 '의학적 손상(impairment)'의 직접적인 결과로 발생하는 것을 의미하

263) 자립생활 패러다임이란 장애를 가진 사람들이 정신적・신체적으로 타인에의 의존을 최소한으로 하며, 그럼에도 불구하고 그들이 가족과 가정, 그리고 지역사회 속에서 생활하며 자기의 역할을 유지할 수 있는 능력을 최대한으로 하는 데 도움을 줄 수 있도록 모든 면에서 일련의 서비스를 받을 권리를 누리는 것이다.

며, 손상된 능력이 장애를 구성한다고 하였다. 구체적으로 WHO는 국제장애분류(International Classification of Impairment, Disabilities, and Handicaps: ICIDH)에서 장애를 세 가지 차원, 즉 심신의 손상(impairment), 손상으로 인한 기능적 제한인 능력장애(disability), 장애의 사회적 결과인 불리(handicap)로 정의[264]한 이래 UN의 각종 선언에서 장애의 보편적 개념으로 받아들여지고 있다.

이후 1997년 세계보건기구에서는 장애의 새로운 개념과 분류 기준(ICIDH-2)을 제시하였는데, 이는 기본적으로 환경과 개인이라는 상황적 요인을 포함한 장애개념을 채택한 것이다. 크게 손상(impairment), 활동장애(activities), 참여(participation)로 장애를 구분하였는데, 이는 장애가 개인적인 손상에서 능력장애, 사회적 불리로 발전되는 것이 아니라 환경과의 상호적인 관계 속에서 보다 포괄적으로 규정한 것이다(권선진[2007]). 즉, 장애개념을 손상·활동·참여로 정의하면서 개인의 보건상태와 사회환경적 요인이 복합적으로 상호작용되어 나타나는 것으로 보았다.[265]

2001년 세계보건기구에서는 1997년에 제시된 ICIDH-2를 근간으로 검증작업을 거쳐 ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health)를 제안하고 세계적으로 통용될 수 있도록 승인하였다. ICF는 기존의 장애분류와 달리 개인적인 장애나 질병과 환경적·개별적 요소 등의 상황적 맥락과의 상호작용에 의하여 기능과 장애를 설명하고자 하는 틀이다. 즉, 특정 영역에서의 개인들의 기능 수준은 건강상태와 상황적 맥락의 상호작용의 결과라고 본다. ICF는 인간의 기능, 그리고 기능제한과 관련된 상황 설명을 제공하고 이러한 정보를 조직화하는 '틀' 역할을 하는데, 크게 기능과 장애 측면, 배경요인(상황적 측면)의 두 가지 부분으로 구분되어 조직화하고 있다(WHO·보건복지부[2004]).

한편, 장애범주는 관점에 따라 달라질 수 있다. 첫째, 생물학적·해부학적 관점에서 신체구조 또는 기능상의 이상·손상·상실·결함이 있는 사람을 의미하는 경우(시각장애·청각장애·지체장애 등), 둘째 의학적 관점에서 신체구조 및 기능상의 만성적 결함으로 정상적인 생활을 하는 데 제한이 있는 사람을 의미하는 경우(신장기능장애·심장기능장애·간질 등), 셋째 심리학적 관점에서 지적 능력의 발달지체로 사회생활의 적응에 어려움을 겪고 있는 사람을 의미하는 경우(정신지체·학습장애·정서장애 등)이다. 일반적으로 장애인의 범주는 생물학적·해부학적 관점에 한정시키는 협의의 관점에서 의학적 관점과 심리학적 관점까지 포함시키는 광의의 관점으로 변화해오고 있다(기쁜우리복지관[2007]).

장애를 정의하는 시도는 그 사회가 어느 정도의 범위에 속하는 사람들에게 사회정책에 의해 어떤 서비스를 제공할 것인가에 대한 주관적인 사회적 합의에 기반을 둘 수밖에

---

264) 즉, 장애는 질병에서 손상으로, 손상에서 능력장애로, 능력장애에서 사회적 불리로 이어진다. 손상은 능력장애와 사회적 불리에 영향을 주며, 능력장애는 개인적 차원에서 일상생활의 활동에 나타내며, 사회적 불리는 다른 사람과의 관계에서 비롯되는 사회적 차원에서 나타난다는 것이다.

265) ICIDH-2는 ICIDH가 장애의 부정적 측면을 강조하여 장애인 자체를 부정적 존재로 인식시킴으로써 사회적인 차별과 불리를 심화시키는 것을 개선한 것이다.

없다. 사회적 약자에 대한 적극적인 옹호와 보호를 강조하는 사회에서는 광범위한 영역을 장애로 인정할 것이고, 사회적 약자에 대한 보호에 소극적인 사회에서는 최소한의 사람들만을 장애로 규정하고 이들에 대한 최소한의 정책수단들을 강구하게 될 것이다(김용득[2002]). 즉, 장애개념에 대한 정의는 그 사회가 장애를 어느 정도로 인식하고 받아들이는가에 달려 있는 것이다.

우리나라의 경우 「장애인복지법」 제2조에서 장애인은 "신체적 · 정신적 상태로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령이 정하는 장애정의 종류 및 기준에 해당하는 자"로 정의하고 있다. 장애범주는 크게 신체적 장애(외부신체기능장애와 내부기관장애)와 정신적 장애로 구분되며, 구체적으로는 지체장애, 뇌병변장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애, 안면장애, 지적장애, 자폐성장애, 정신장애, 신장장애, 심장장애, 간장애, 호흡기장애, 간질장애, 장루 · 요루 장애의 15개 장애유형이 속하며, 장애등급은 1~6등급으로 되어 있다.

2005년도 장애인 실태조사 결과에 의하면, 현재 우리나라의 장애인구는 2,148천명으로 추정되며, 2000년의 1,449천명에 비해 699천명이 증가하였다. 이 중 지역사회에 거주하고 있는 재가장애인은 2,101천명이고 시설에 거주하고 있는 장애인은 47천명인 것으로 나타났다. 2005년도의 장애인 출현율(인구 100명당 장애인 수)은 4.59%로 2000년의 3.09%에 비해 1.5%p 증가하였다.

이처럼 장애인 수와 장애인 출현율이 증가한 것은 2003년 장애범주가 기존의 10개 유형에서 15개 유형으로 확대되었기 때문이며, 또한 장애인에 대한 거부감 감소와 장애인복지시책의 다양화 등으로 장애인등록이 많아지고 있기 때문이다. 그리고 인구고령화 및 각종 사고의 증가, 만성질환의 증가 등으로 인해 장애발생율 자체가 높아지는 것으로 유추된다.

〈표 4-50〉 전국 장애인 추정 수 및 출현율(1995, 2000, 2005년)

(단위: 명, %)

		재가장애인	시설장애인	전체
2005	장애인 수	2,101,057	47,629	2,148,686
	출현율	4.50	–	4.59
2000	장애인 수	1,398,177	51,319	1,449,496
	출현율	2.98	–	3.09
1995	장애인 수	1,028,837	24,631	1,053,468
	출현율	2.37	–	2.35

자료: 한국보건사회연구원, 『2005년도 장애인 실태조사』, 2006.

이러한 장애개념 및 장애인복지패러다임의 변화 등 장애인복지환경의 변화에 따라 최근 장애인 문제에 대한 국제사회의 선언적 접근을 종식시키고 인권을 통한 구속력 있는 장애인 국제조약을 만들기 위한 '장애인권리협약'이 2006년 UN 총회에서 만장일치로 채택되었다. 뿐만 아니라 국내적으로는 동시에 「장애인차별금지법」이 제정됨에 따라 장애인의 인권보장을 통한 평등사회를 만들겠다는 장애인 운동의 꿈이 실현되었다(이익섭

[2007], p.5). 특히, UN '장애인권리협약'은 국제인권조약에 있어 우리나라가 여섯 번째로 비준한 것이며, 우리나라 대표단이 처음으로 제정과정에서부터 참여한 국제협약으로, 장애인당사자단체 NGO와 한국 정부 대표단의 협력에 의해 주요한 성과를 이루어낸 것이다. 이는 그동안 장애인당사자단체 NGO의 역량이 강화되었고, 이와 더불어 한국의 경제성장이 결합하여 상승효과를 보인 것으로 볼 수 있다. 이러한 국제적 흐름에 맞추어 최근 장애계에서 주요 이슈가 되고 있는 장애인연금제도 장애인장기요양보장제도와 도입에 대한 논의는 국제적인 변화에 부응하는 방향으로 설계되는 것이 필요하겠다.

본 장에서는 현대적 장애인복지가 도입되어 체계화되는 과정을 장애인복지 태동기(1948~71년), 도입기(1972~87년), 발전기(1988~97년), 도약·확대기(1998~2007년), 권리 확보기(2008년~현재)로 구분하여 국제적 흐름과 동시에 우리나라 장애인복지정책의 발전과정을 살펴보고자 한다. 이는 장애인복지에 대한 외국제도 및 새로운 담론의 영향을 받아 새로운 제도의 발현 시기를 기준으로 한 것이다.

2. 연대별 장애인복지정책의 특징

가. 장애인복지 태동기: 1948~71년

정부수립 이후 1970년대까지는 현대적 의미의 장애인복지가 태동한 시기로, 1960년까지는 일반 장애인 대상의 독자적인 법령이나 제도가 마련되지 못하였다. 다만, 1950년 「군사원호법」, 1951년 「경찰원호법」이 제정되어 상이군인·상이경찰 및 그 유족에 대한 생계부조·직업보호·수용보호 등이 이루어졌고, 1952년에는 「전몰군경과상이군경연금법」이 제정되어 상이군경에 대한 지원이 있었다. 즉, 1960년까지는 6·25 전쟁의 영향으로 군이나 경찰의 특수집단을 위한 제도가 마련되기 시작한 것으로 볼 수 있는데, 이는 장애인복지제도가 장애인을 위한 복지 차원에서 마련된 것이 아니라 군인과 경찰들의 권익증진 차원에서 제정되었다고 볼 수 있다. 이는 서구의 장애인복지가 세계대전 이후 전쟁부상자들에 대한 대책으로 태동한 것과 같은 맥락이라고 하겠다. 따라서 정부수립 이후 1960년까지는 일반 장애인 대상의 독자적 법령이나 제도가 마련되지 못하였고, 장애인의 문제는 빈곤·아동·부녀 문제에 포함되었다. 장애인 문제에 대한 관심은 상이군인·상이경찰 등의 지원과 관련된 것이 전부였으며 정부의 장애인복지정책은 없었다.

1960년대는 유신정권이 들어서면서 1961년 「군사원호보상법」, 「군사원호대상자고용법」 등이 제정되는 등 상이군경에 대한 지원은 더욱 강화되어 국가보훈장애인에 대한 지원은 지속적으로 증가하였다. 이 당시에도 경제개발이 우선이었기 때문에 일반 장애인 문제에 대한 정부의 대책은 없었다고 하겠다. 장애인 문제는 독립적인 문제로 인식되지 못하고 빈곤구제 측면에서 다루어졌고, 정부보다는 민간복지시설이나 외국원조단체와 종교단체가 중요한 역할을 수행하였다.

정부가 장애인 문제에 개입을 하기 시작한 것은 1961년의 「생활보호법」 제정부터라고 할 수 있는데, 이 법의 대상자 중 불구·폐질·상이, 기타 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 없는 자가 포함됨으로써 장애로 인한 빈곤자에 대한 국가의 보호가 시작되었다

고 볼 수 있다. 이 법에 따른 시설보호 중 하나인 재활시설은 신체상・정신상 장애가 있는 자로서 의료와 직업보도를 함으로써 재활할 수 있는 요보호자를 수용하여 의료재활과 직업보도를 행하는 것을 목적으로 하였다. 이 당시의 재활시설은 재활보다는 수용・보호라는 차원이 더 강하였다.

경제성장을 국정지표로 하고 있던 이 시기에는 1963년 「산업재해보상보험법」을 제정하여 산업재해 장애인에 대한 지원을 하기 시작하였다. 이와 관련하여 1971년 노동청 산하 산업재활원직제가 공포되어 직업훈련을 실시하였고, 이후 근로복지공사 출범과 더불어 산재장애인의 요양・휴양・산업안전 및 건강 관련 사업을 실시하였다.

결과적으로 정부수립 후 1960년대까지는 전쟁의 상흔이 남은 군인과 경찰 등의 지원을 위한 입법화가 이루어져 장애인복지의 태동기로 볼 수 있으나, 아직까지도 독자적인 장애인복지법제가 마련되지 못하였다. 즉, 장애인 문제는 독립적인 문제로 인식되지 못하고 빈곤구제 측면에서 다루어졌으며, 정부의 적극적인 개입보다는 주로 민간복지시설이나 외국의 원조단체와 종교단체의 역할에 맡겨져왔다.

나. 장애인복지 도입기: 1972~87년

1970년대는 장애 및 장애인에 대한 관심이 국제적으로 고조된 시기로, UN이 '정신지체인의 권리에 관한 선언(1971년)'과 '장애인권리선언(1975년)'을 하였다. 또한 1976년에는 1981년을 '세계 장애인의 해'로 지정하는 결의를 UN 총회 결의로 채택하게 됨에 따라 우리나라의 장애인 문제에 대한 제도나 법령에 영향을 미쳤다.

1977년 국내적으로 장애인의 고등교육에 관한 차별과 취업상의 차별이 사회문제로 제기되기 시작하면서 「특수교육진흥법」이 제정・공포되었다. 이 법이 제정될 당시 우리나라의 만 6세에서 18세까지 특수교육 필요아동 중 약 15,000여 명만이 특수학교와 특수학급에 취학하고 나머지는 방치된 상태로 있었다. 따라서 이들에 대한 교육대책이 요망되었고, 교육의 기회균등과 사회정책적인 면에서도 장애아동들에 대한 교육진흥을 제도화하기 위한 특수교육진흥에 관한 법률을 제정할 필요성이 제기되었다. 또한 입시 차별에 따른 영향으로 이 법에서는 각급 학교의 장은 특수교육대상자가 당해 학교에 입학하고자 할 때는 그가 특수교육대상자임을 이유로 입학 지원 거부 및 입학시험 합격자의 입학거부 등 불이익에 속하는 처분을 해서는 안 되는 것으로 규정하고 있다. 즉, 「특수교육진흥법」은 교육의 기회균등과 사회정책적인 면에서의 장애아동들의 교육진흥을 제도화하기 위하여 제정되었으며, 특히 특수교육대상자의 입시에서의 차별을 금지하는 규정은 장애인정책에서 차별금지 법리를 최초로 도입한 획기적인 입법조치였다.

1978년에는 복지 측면에서 「심신장애자종합보호대책」을 보건사회부에서 발표하였다. 주요 내용은 보호시설에 수용 중인 장애어린이에게 직업훈련 실시, 보호시설에 물리치료실・작업치료실・언어치료실・직업훈련시설 설치, 영양급식을 위한 지급물자의 양과 종류 개선, 목발과 보청기 등 재활보조기구 지급, 그리고 보건사회부 안에 보호제도 수립을 위한 전담기구를 설치하는 방안을 마련한다는 것이었다. 이는 정부차원에서 장애인대책의 필요성을 인식하기 시작한 것이라고 할 수 있는데, 본 대책은 주로 시설보호에 한

정되어 있었으나 기존 시설에서의 단순보호 차원을 벗어나 재활을 위한 각종 치료를 도입하여 시설보호의 수준을 향상시키겠다는 정책방향을 보인 것이라는 점에서 의의가 있었다. 1970년대 장애인을 위한 본격적인 법령은 1977년의 「특수교육진흥법」뿐이었다고 할 수 있는데, 이 또한 독자적인 장애인복지법제가 마련된 것으로 볼 수는 없다.

1980년대는 우리나라 장애인복지제도의 본격적인 도입기라고 할 수 있는데, 국제적으로는 1981년이 UN이 정한 '세계 장애인의 해'였고, 1982년에는 '세계 장애인 10년 행동계획'을 채택하였다. 국내적으로는 1980년대 초반 '복지국가 구현'이라는 구호를 바탕으로 1988년 서울올림픽 유치와 더불어 '장애인올림픽'이 열리게 되었다. 따라서 정부는 장애인복지 문제에 관심을 가질 수밖에 없게 되었다(권선진[2007]).

한국 최초의 장애인복지에 대한 종합적 법률인 「심신장애자복지법」이 1981년에 공포되었는데, 이 법은 주로 시설에 관한 사항이 주를 이루고 있다. 즉, 직업재활시설과 이용시설 등이 생기게 되었는데, 이는 현행 「장애인복지법」의 시초가 되었다. 법 제정과 함께 정부의 장애인복지 전담부서로 보건사회부 내 재활과를 1981년에 신설하였고, 1982년부터는 정부의 개입에 의해 장애인 취업알선을 도모하였다. 1986년에는 중증장애인을 위한 보호작업장 운영계획을 수립하여 22개 자립작업장을 시범운영하여 장애인에게 직업훈련을 통한 재활을 도모하고자 하였다. 그리고 1988년 '장애인올림픽'을 앞두고 정부는 1985년부터 1987년까지를 '장애인복지시설 현대화사업3개년계획 기간'으로 설정하여 시설의 현대화를 도모하였다. 그리고 같은 해 장애자복지대책위원회를 설치하고 장애인복지종합대책안(1986년)을 마련하여 대통령에게 건의·시행하게 되었으며, 1987년에는 장애인등록 시범사업을 실시하였다.

따라서 이 시기는 국제적인 장애인 인권의식 향상에 따른 영향 및 정권의 정당성 확보 차원에서 마련한 '장애인올림픽'을 앞두고 국제적인 시선을 의식하여 각종 관련법이 제정되고, 시설의 현대화를 비롯하여 직업재활대책 마련 등에 관심을 갖기 시작하였다.

다. 장애인복지 발전기: 1988~97년

장애인복지가 본격적으로 발전한 시기로, 그동안의 경제개발과 1988년 서울올림픽 및 장애인올림픽 개최를 계기로 장애인복지 욕구에 따른 장애인복지종합대책을 수립하여 체계적인 장애인복지의 제도적 틀을 재정비하였고, 재가장애인 대상의 서비스 확대를 도모하였다. 구체적으로 1989년의 「장애인복지법」 개정과 1990년의 「장애인고용촉진등에관한법률」의 제정을 통해 장애인의 경제적 지원이 시작되었고, 1988년의 올림픽 개최 이후 관련법의 제·개정을 통해 장애인대상의 본격적인 복지급여제도가 시행되었다.

1988년에는 서울올림픽과 제8회 장애인올림픽이 개최되었다. 1984년 6월 4일 '서울장애인올림픽대회 조직위원회'가 구성되었고, 대회 개최를 준비하는 4년 동안 도로·공항·경기장·선수촌·교통시설 등에의 편의시설 정비가 착수되어 도로의 단차 없애기, 특수차량의 보급, 화장실의 개조, 승강설비의 정비, 기타 접근성 보장을 위한 작업이 진행되었다. 정부는 1984년 1월 총 450억원을 들여 경사로 등 장애인을 위한 각종 편의시설을 연차적으로 설치하기로 하였고, 이 대회로 국민의 장애인에 대한 인식이 상당히 개선

되는 큰 성과가 있었다. 서울장애인올림픽이 종료된 후 재단법인 한국장애인복지체육회가 100억원의 기본재산을 가지고 설립되었고, 동 체육회의 기금으로 국제경기에 입상한 장애인 체육선수들에 연금을 지급하는 제도가 마련되었다(정무성 외[2002]). 또한 동년 11월에는 1987년에 실시된 장애인등록 시범사업이 전국적으로 확대 실시되어, 현재의 장애인복지제도 시행의 기초작업이 되었다.

1988년 8월 1일 대통령령 제12501호로 「장애자복지대책위원회 규정」이 공포되었고, 이에 근거하여 1988년 9월 15일에 장애자복지대책위원회가 구성되었다. 장애자복지대책위원회는 대통령의 자문에 응하기 위한 대통령 소속기구로, 장애인복지 수준에 대한 평가와 문제점 도출에 관한 사항, 장애인복지증진을 위한 각종 제도개선에 관한 사항, 장애인복지시설의 확충과 투자재원의 조달에 관한 사항, 장애인에 대한 인식전환 및 이해증진과 장애인의 사회참여 확대에 관한 사항을 심의하는 기능을 가진 기구였다.

1989년 8월 28일에는 '장애인종합복지대책안'을 대통령에게 제출하였다. 이 대책안은 장애발생 예방, 의료보장, 재활용구 교부, 교육기회 확충, 취업보장, 소득의 보장과 경제적 부담경감, 장애자복지시설 확충, 생활환경 조성, 국민의 이해력 증진, 전문가의 양성과 연구의 활성화, 전달체계의 개선 등 11개 부문으로 구성되었다. 구체적으로 「심신장애자복지법」의 개정과 장애인의 취업보장방안으로써의 의무고용제 채택을 결의하였고, 장애인의 취업에 지장이 되는 법령의 정비, 장애인 소득보장과 경제적 부담경감을 위한 장애수당제도, 각종 세금의 감면제도, 요금이용료 감면제도 등을 건의하였다(정무성 외[2002]). 또한 기존의 「심신장애자복지법」(1989년)을 「장애인복지법」으로 전면 개정하는 계기가 되었다.

전면 개정된 「장애인복지법」(1989년)은 국가 및 지방자치단체의 책무로 장애발생 예방, 재활치료, 중증장애인 보호, 장애인 교육 및 직업지도 등 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하였다. 장애인등록제도와 장애인수첩제도를 도입하였으며, 재활상담 및 의료기관, 장애인복지시설에의 입소·통원조치, 의료비 지급, 보장구 교부·수리 등 다양한 복지조치가 마련되었다. 그리고 장애인복지시설(재활시설·요양시설·유료복지시설·이용시설 등) 규정, 장애인의 날과 장애인 주간 설정을 법률로 정하였고, 한국장애인복지체육회의 설립 및 장애인단체의 보호·육성 등에 대해 규정하였다. 이 밖에도 일반 장애인을 대상으로 경제적 지원도 확대되어 소득 지원이 아닌 경비를 감면해주는 시책들이 확충되었다. 또한 지체부자유자를 '지체장애인'으로, 정신박약을 '정신지체'로 명칭을 개선하였는데, 이는 인간의 존엄을 고려한 것으로 볼 수 있다. 제도 전반적으로 경제적 부담경감을 규정하였고, 복지서비스는 확대되었으며, 저소득 장애인대상의 경제적 지원이 시작되었다는 점에서 의미가 있다. 또한 장애인복지에 대한 국가와 공공의 책임을 명시하였다는 데도 중요한 의미가 있다.

특히, 장애인의 추가적 비용 보전을 위한 대표적인 제도인 장애인수당제도는, 1990년 저소득 중증·중복 장애인을 위한 '생계보조수당'으로 지급되기 시작하였다. 이는 다른 사람의 도움 없이는 일상생활을 영위하기 어려운 기초생활보장대상 중증장애인 가구의 생활안정을 도모하기 위한 목적으로 실시되었다. 지급대상은 제도 도입 이후 2004년까지 국민기초생활보장제도의 수급자로서 1, 2급 장애인과 중복된 3급의 정신지체 및 발달

장애인에 한정하였으나, 2005년부터 국민기초생활보장제도 수급자 전체 등록 장애인에게 지급하는 것으로 대상이 확대되었고, 2007년에는 국민기초생활보장제도의 수급자 이외에 차상위계층으로까지 확대되었다. 이 밖에도 대상자 확대와 더불어 장애수당 지급액도 단계적으로 인상되어 정부의 장애수당예산도 지속적으로 증가되었다.

1990년에는 장애인들의 직업안정을 원활히 하고 사회참여를 신장시킬 목적으로 「장애인고용촉진등에관한법률」이 제정되었고 1991년부터 시행되었는데, 이 법에서는 국영기업체와 300인 이상 민간기업체 고용인의 2%를 장애인으로 고용할 것을 의무화하는 '의무고용제도'를 처음 도입하였다. 또한 장애인고용촉진기금 및 한국장애인고용촉진공단이 만들어져 장애인고용 관련 재원 및 행정체계가 갖추어지게 되었다. 또한 장애인 승용자동차에 LPG 연료사용을 허용하는 방침을 1990년 5월에 처음으로 도입하였는데, 이를 통해 장애인들에게 저렴한 연료사용을 허가함으로써 경제적 부담을 경감시키고 장애인들의 실생활에 도움을 주는 정책이 되고자 하였다.

1992년 말 UN 아시아·태평양 경제사회의원회(ESCAP)는 UN이 정한 '세계 장애인 10년'이 지나면서 '아·태 장애인 10년(1993~2002년)'을 새로 선포하고 '아·태 장애인 10년 행동계획'을 채택하였다. 이러한 국제적인 움직임은 우리나라 장애인복지정책에도 영향을 미쳤는데, '장애인의 완전 참여와 사회통합'이라는 주제가 이때 대두되었다.

'특수교육발전계획(1992. 4)'에 따라 1994년에는 「특수교육진흥법」을 개정하였다. 이는 장애인교육에 있어 통합교육이 원칙임을 천명하고 특수교육이 개별화 교육원칙에 입각하여 이루어져야함을 선언하였으며, 순회교육제도·파견교육제도 등을 신설하고 직업교육을 병행하도록 하였다. 이 밖에 특수교육 요원의 교육을 위해 국립특수교육원이 설치되었다. 장애인 주거와 관련해서는 1993년 '영구임대주택 입주신청 시 가산점 부여'를 확대하였고, 1995년에는 '주택공급에 관한 규칙'을 개정하여 국민주택의 특별공급대상에 장애인을 포함하는 장애인 주거권 확보를 위한 입법조치가 시행되기 시작하였다. 이 시기는 장애인의 문제를 사회문제로 인식하기 시작한 시점으로 기존에 시행해왔던 시설보호 외에 재가장애인 대상의 복지서비스가 최저생계보장을 목적으로 제공되기 시작하였다.

그리고 장애인의 사회참여를 위해서는 편의시설 설치를 통한 물리적 접근권을 확보하는 것이 중요한데, 이를 위해 1997년 4월 국회에서는 「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」을 제정하였다. 즉, 신규 민간시설의 경우 이 법의 적용을 받도록 하였고 공공기관의 경우 2년에서 7년 내에 편의시설을 설치하도록 규정하고 있다. 따라서 사회 전체적으로 편의시설 설치를 통한 물리적 접근권 확보의 급격한 변화는 없었으나, 공공기관 중심으로 경사로 설치 및 장애인전용주차구역 설치 등 일정 정도 복지적인 측면의 확대가 이루어지는 효과가 있었다.

라. 장애인복지 도약·확대기: 1998~2007년

국민의 정부 출범은 장애인복지 도약에 기여를 한 시기로, 장애인복지를 위한 장애인운동 활성화와 장애인 직능대표로서 장애인운동가들이 국회의원으로 선출되는 등의 영향으로 장애인복지제도의 발전이 가속화되었다.

국민의 정부 출범과 함께 장애인복지증진의 일환으로 1998년「정부조직법」개정 시에는 보건복지부 내 장애인복지심의관실을 두고 장애인제도과와 재활지원과를 설치하였다. 이 당시 장애인계에서는 장애인복지서비스, 장애인고용, 장애인 특수교육, 참정권 확보, 편의시설 확충, 지역 단위 자치정치에의 참여, 일반 교육에서의 차별 철폐, 복지시설의 투명한 운영, 지역사회 내 시설운영 등의 욕구를 표출하게 되었다. 이에 따라 1998년 12월 9일 정부는 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 서명한 '한국장애인 인권헌장'을 제정・선포하였다. 이 인권헌장[266]은 장애인이 누려야 할 기본적인 권리와 장애인의 사회참여, 평등을 통한 사회통합의 원칙을 제시하고, 일반 시민과 더불어 살아갈 수 있는 사회를 만들기 위한 기본원리를 제시하였다.

이는 우리 사회의 여러 가지 편견과 차별대우, 장애인에 대한 법적 보호의 미흡 등 열악한 조건을 이겨내고 모든 사람과 마찬가지로 '존엄한 인간'임을 확인하기 위한 것으로, UN '장애인 인권선언(1975년)'을 근거로 우리나라의 특수성을 감안한 한국의 장애인 인권헌장이라는 점에서 큰 성과가 있었다.

1998년에는 '장애인복지발전5개년계획'이 수립되었는데, 이는 1995년 3월 대통령의 '삶의 질 세계화' 선언이 계기가 되었다. 1996년 2월 15일 대통령에게 삶의 질 세계화를 위한 '국민복지기본구상' 보고 시 노인 및 장애인 복지를 획기적으로 증진시킬 수 있는 종합대책 마련이 지시됨에 따라 1996년 12월 총리를 위원장으로 하는 '장애인복지대책위원회'에서 '장애인복지발전5개년계획'을 수립하도록 결정하게 되었다. '노인・장애인복지 종합대책(1996. 3)', '장애인단체 대표초청 국정좌담회 건의사항 조치계획(1996. 5)' 등 그동안 발표된 장애인복지시책 등을 기본으로 복지・교육・고용부분 등을 연계시킨 중장기 종합계획을 수립하여 장애인복지의 청사진을 제시하고자 하는 추진배경하에 이루어졌다.

이에 따라 1996년 12월의 '장애인복지대책위원회'의 제1차 회의 결정에 의해 1998년에는 '장애인복지발전5개년계획(1998~2002년)'을 수립・시행하였는데, 이는 장애인복지 선진화와 장애인의 사회참여를 위한 기본 틀과 정책추진의 기본방향 구축을 위해 마련한 것이다. 또한 이는 기존 '국민복지구상' 등에서 발표된 장애인복지시책을 기본으로 복지와 고용영역을 유기적으로 연계하므로 OECD 회원국에 맞는 장애인복지 수준을 달성하기 위해 마련한 중장기 종합계획이었다.

1999년에는「장애인복지법」을 전면 개정하였는데, 개정된「장애인복지법」은 장애범주 확대, 장애인수당제 실시, 장애인복지조정위원회 설치, 정보접근권 명시, 장애인 우선 주택분양 및 비용 지원, 장애인보조견 명시 등의 내용이 신설되었다. 또한 장애인의 정의를 "주요 외부신체기능의 장애, 내부기관 장애와 정신지체・정신질환에 의한 장애로 인하여 장기간 일상생활 또는 사회생활에 상당한 불편을 겪는 사람"으로 규정하여 장애범

266) 인권헌장에는 장애인의 자립 노력과 인권보호, 사회참여와 평등을 보장하는 기본원리와 기본권리(차별받지 않을 권리, 인간다운 삶의 권리, 시민권과 정치적 권리, 자유로운 이동과 의사표현, 정보이용 권리, 교육・근로의 권리, 가족과 생활할 권리, 학대・멸시받지 않을 권리, 법률상 도움받을 권리, 여성장애인의 권리, 국가정책 참여 권리)등이 명시되었다.

주를 2000년부터 5개 유형에서 10개 유형[267]으로 확대하였다.

이 밖에도 이 시기에는 장애인시설이 대규모 시설 중심에서 지역사회 내 소규모 시설로 변화되었고, 주간 및 단기 보호시설(1996년), 장애인 공동생활가정(1997년)이 설치·운영되기 시작하였으며, 1999년부터는 시각장애인 심부름센터나 수화통역센터에 대한 국고 지원이 이루어졌다. 또한 저소득 장애인에게만 교부되던 보장구를 일반 장애인에게도 확대하였으며, 급여대상 보장구범위도 확대하는 등 경제적 지원의 확대가 이루어져 장애인의 사회통합을 위한 각종 정책들이 수행되었다.

또한 통합교육의 이념실현을 목표로 장애를 가진 어린이의 교육적 권리를 보장하는 내용의 「특수교육진흥법」 재·개정이 1999년에 이루어졌다. 주요 내용으로는 의무교육 조항에 무상교육 제공에 대한 내용이 포함되었고, 장애를 이유로 입학이나 합격을 거부할 경우 벌금이 부과되게 하였으며, 순회교육·통합교육·개별화 교육 등 다양한 교육방법들이 규정되었다.

2000년 1월 12일에는 「장애인고용촉진및직업재활법」 개정이 이루어졌는데, 이는 상대적으로 소외되어왔던 중증장애인의 고용촉진과 직업재활을 강조하였다. 또한 지원고용, 보호고용·자영업 장애인 지원 등 장애인의 직업재활을 위한 법적인 토대를 마련하였다. 특히, 장애인 지원고용에 대한 법적 근거를 제시하였는데, 이러한 「장애인고용촉진및직업재활법」이 시행됨에 따라 사회구성원으로서의 장애인 기본권을 제도적으로 보장받게 되었다. 또한 편의시설 설치를 지속적으로 시행하도록 하기 위한 '편의시설 확충 국가종합5개년계획'을 수립하였다.

2001년에는 장애인의 이동권 확보를 위해 장애인의 이동에 따르는 경제적 부담을 완화시켜주기 위해 장애인이 운전하는 차량에 대해 연료비를 지원해주는 장애인 교통비지원정책으로서의 LPG 세금인상분에 대한 지원이 실시되었다. 이는 1990년 장애인복지증진을 위해 장애인차량에 한해 저가의 LPG(Liquefield Petroleum Gas)를 연료로 사용하도록 허가한 이후의 장애인 교통지원대책이었다.

그러나 IMF 이후 LPG 연료를 사용하는 레저 차량이 급증함에 따라 LPG 소비량이 급증하고, 이에 따른 세수 감소 등을 이유로 2000년에는 휘발유 가격에 맞춘 에너지 가격체계 조정을 위해 2001년 7월부터 6년간 매년 LPG에 부과되는 세금을 리터당 71~72원씩 인상하기로 결정하였다. 이러한 세금인상분에 대해서는 2000년 9월 7일 당정협의에서 장애인LPG차량 연료할인카드를 통해 인상분을 전액 지원하기로 결정하였다.[268]

대상 차량은 장애인자동차표지가 부착되어 있으며, 장애인 또는 그 가족의 명의로 등

---

267) 장애유형이 기존의 지체·시각·청각·언어·정신지체의 5개 유형에서 뇌병변장애·심장·신장·정신질환·발달장애가 포함되어 10개 유형으로 확대되었다.

268) 장애인차량 LPG에 대한 세금인상액 지원은 2001년 7월부터 2002년 6월까지는 리터당 70원씩을, 2002년 7월부터 2003년 6월까지는 리터당 140원씩을, 2003년 7월부터 2004년 6월까지는 리터당 280원씩을 지원하였으며, 2005년 7월부터는 리터당 240원씩을 보건복지부 예산에서 지원하였고, 또한 2004년 12월 1일부터 적정 사용한도량을 월 250리터로 적용하여 지원하였다. 그러나 장애인단체 등에서는 이에 대해 "정부가 일부 부정사용자를 단속한다는 핑계로 생계 때문에 LPG를 사용하는 대다수의 장애인들조차 매도하고 있다"고 주장하였다(『국민일보』, 2004. 11. 8).

록되어 있고, LPG 연료를 사용하는 「자동차관리법」상 비사업용 승용차 및 경형승합차를 비롯해 외형이 동일한 경형화물차이다. 그 지원대상은 단계적으로 범위가 확대[269]되었으며, 지원방법은 복지카드 또는 보호자카드로 LPG를 구입한 후 세금인상분을 카드회사가 보건복지부에 청구하는 방식이었다(보건복지부[2005]).

그러나 장애인승용차 보유율 및 보유대수가 급격히 증가[270]하고 일부 사용자의 과다 및 불법사용사례로 인해 LPG 연료지원사업의 예산이 급격히 증대하여 향후 제도의 지속적인 운영에 위협을 초래하였다. 더불어 LPG 지원사업은 이동에 큰 불편이 있음에도 낮은 소득으로 인해 승용차를 구입하기 어려운 저소득 중증장애인이 수혜대상에서 제외되고, 일정 소득수준 이상의 장애인이 주로 혜택을 받는다는 점에서 정책의 실효성을 저해하는 소득역진적인 제도라는 비판도 끊임없이 제기되었다.

이런 문제에 대응하여 정부는 2004년 12월 1일부터 제도운영을 위한 예산상의 부담을 경감하고 정책 실효성을 제고하기 위한 우선적인 조치로 LPG 구입비 지원 상한액(월 250리터)을 도입하여 시행하였다(한국보건사회연구원[2005]). 그리고 2006년 8월에는 계속 논란이 되어왔던 장애인차량 LPG 보조금 지원제도를 2006년 11월부터 단계적으로 축소하여 2010년에는 전면 폐지하는 안[271]을 보건복지부에서 발표하였다.[272]

반면, LPG 지원제도 폐지로 인해 발생하는 예산을 소득보장에 투입해 장애수당 및 장애아동수당 수급자를 차상위계층까지 확대하고 지급 수준을 인상한다는 계획안을 발표하였다(보건복지부 발표자료[2006], p.8). 2003년 이후는 1990년대 말부터 시작된 이동권・교육권・차별철폐・자립생활운동 등 장애인들의 권리 확보를 위한 운동이 활발해지면서 소기의 성과를 거두게 되는 시기로, '제2차 장애인복지발전5개년계획(2003년)', 「교통약자의이동편의증진법」(2005년) 제정, 「장애인차별금지및권리구제에관한법률」(2007년) 제정 등이 이루어졌다.

UN ESCAP에서는 '아・태 장애인 10년 행동계획(1993～2002년)'을 결산하고 새로운 '10년 계획(2003～12년)'을 발표하면서 국가별 실천계획수립을 권장하였다. 이에 발맞추어 우리나라도 2002년 4월 19일 국무총리를 위원장으로 하고 학계, 민간전문가, 장애인단체, 사회단체 등 민간위원과 정부부처가 참여하는 '장애인복지조정위원회'에서 '제1차 장애인복지발전5개년계획'의 추진상황을 평가하고, '제2차 장애인복지발전5개년계획'의

---

269) LPG 연료 세금인상액 지원사업의 대상은 1993년에는 1~4급 장애인에서 전 등록장애인으로 확대되었고, 1994년에는 장애인 본인 명의 등록차량에서 세대를 같이하는 보호자 명의 등록차량까지 확대되었다. 1998년에는 2000cc 이하 본인 명의 차량에서 본인 또는 보호자 명의의 차량까지 모두 확대되었다.

270) 지원대상 장애인 수가 2001년에는 157천명에서 2004년에는 325천명으로 무려 206.6%가 증가하였다.

271) 보건복지부에서 발표한 단계적 축소방안은 2006년 11월부터 신규지원 중단, 2007. 1. 1 이후 4~6급 장애인 지원 중단, 1~3급 장애인은 2009년까지 한시적으로 지원하는 것이다.

272) 전면 폐지(안)이 마련된 이유는 LPG 지원예산이 해마다 급증하여 정부 재정에 큰 부담이 되고 있고, 정부 전체 장애인 관련 예산의 30%, 보건복지부 장애인복지예산의 52%가 LPG 지원사업예산으로 사용되고 있어 균형잡힌 장애인복지정책을 꾸려나가기 어려우며, 일부 장애인들만이 혜택을 받는 제도라는 것이었기 때문이다(보건복지부 발표자료, 2006. 8).

기본방향을 정립하였다. 제2차 5개년계획의 수립을 위해 2002년 7월에는 민·관·학계가 포함된 '장애인복지발전계획수립기획단'을 구성하여 수차례에 걸친 회의를 통해 계획안을 마련, '제2차 장애인복지발전 5개년계획(2003~07년)'을 추진하기로 하였다.

제2차 장애인복지발전 5개년계획은 '국민의 권리에 기반한 장벽 없는 통합적 사회 실현'이라는 기본방향 아래 통합교육 확대, 안정적인 장애인고용 실현, 디지털 복지사회 구현, 장애인 이동편의체계 구축 등이 주요 내용이 된다. 제2차 장애인복지발전 5개년계획에 의거 2003년에는 2000년의 1차에 이어 2차 장애범주 확대가 이루어짐으로써 기존 10개 장애유형에서 안면장애, 장루·요루 장애, 간질장애, 간장애, 호흡기장애가 포함되어 15개 장애유형으로 확대되어 현재에 이르고 있다.

한편, 1990년대 말부터 시작된 이동권·교육권·차별철폐·자립생활운동 등 장애인들의 권리 확보를 위한 활발한 운동은 2005년 「교통약자의이동편의증진법」 제정으로 성과를 보게 되었다. 이 법을 통해 대중교통에 저상버스 등의 편의시설 설치가 이루어지게 되었고, 또한 2007년에는 관련 법률의 제정 및 개정이 이루어졌다. 또한 2006년에는 UN 총회에서 '장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)'을 채택하기도 하였다.

장애인권리협약은 기존의 각종 선언이나 규칙 등이 선언적 규정으로서 도덕적·윤리적 의미만 가질 뿐 법적 구속력이 없다는 점에서 장애인의 권리 향상 및 존엄성 확보에 한계가 있음을 감안하여, 이러한 선언보다는 강제력이 높은 국제협약을 추진하게 되었다. 장애인권리협약은 멕시코의 팍스 대통령이 2001년 9월 제56차 UN 총회 기조연설을 통해 장애인권리협약 작성을 위한 특별위원회 설치를 제안한 것으로, 이러한 제안에 따라 '장애인권리협약에 대한 제안들(proposals)을 고려하기 위한 위원회 설치'에 합의(UN 총회 결의안, 2001. 12. 19. 56/168)하였다. 이에 따라 2002년 8월 1차 회의부터 2006년 채택 이전까지 총 8차에 걸쳐 특별위원회를 개최하여 협약의 형태, 성격 및 구조, 비차별, 평등원칙 등을 토의하였다(변용찬 외[2007]). 토의과정 중 국가 간 논쟁점이[273] 있었으나 한국 정부와 대표부의 공조하에 합의를 보는 성과가 있었다.

장애인권리협약[274] 제정의 목적은 장애인을 다른 사람들과 동등하게 인격을 가진 사회구성원으로서 주체적인 자유와 인권을 누리고 천부적 존엄성을 인정받도록 보장하는 것으로, 장애인의 권리보장이 국가의 의무임을 국제 사회가 강조하였다는 점에서 의의가 있다(이익섭[2007]). 또한 본 권리협약의 한국 대표로 참석한 이익섭 교수에 의하면, "장애 문제에 대한 국제 사회의 선언적 접근을 종식시키고 인권을 통해 구속력 있는 장애인 국제조약을 만든다는 원대한 꿈이 실현되었고, 한국에서도 「장애인차별금지법」이 제정됨에 따라 장애인의 인권보장을 통해 평등사회를 만들겠다는 한국 장애인운동의 꿈이 실현되었다"고 하였다.

2007년에는 「장애인복지법」 개정이 이루어졌는데 기존 법과 달리 중증장애인 자립생

273) 논쟁점으로 장애인의 법적 권한, 장애인의 재산권 행사, 장애인 자립생활 관련 내용이 해당된다.
274) 장애인권리협약은 총 50개 조항으로 구성되었으며 18개조로 이루어진 선택의정서를 포함하고 있다.

활 지원, 활동보조서비스 지원, 여성장애인 권익보호 등이 추가되었고 장애수당, 장애인 보조기구 등의 복지서비스를 확대하였다. 특히, 재활이라는 용어 대신 자립생활과 장애인의 정책결정에의 참여를 강조하였다(정무성 외[2006]). 이 밖에도 「장애인등에관한특수교육법」이 제정되어 장애인의 교육권 확보를 위한 여러 가지 조치가 이루어졌다. 장애인의 자립생활 지원을 위한 장애인 활동보조서비스는 장애인의 자립을 달성하기 위한 중요한 지원 중의 하나로 활동보조인을 통해 일상생활 전반에 필요한 활동을 포괄적으로 보조하는 것이다. 이는 장애인의 일상생활에 대한 선택권과 자기결정권을 보장함으로써 중증장애인의 지역사회 내 통합과 사회참여를 목적으로 시작되어 지난 30년간 미국・호주・ 유럽 및 일본 등 전 세계적으로 장애인의 권리 및 인권신장과 장애인의 사회참여 증대에 크게 기여하였다.

우리나라의 경우 1990년대 후반 자립생활 패러다임이 유입되기 시작하면서 장애인 활동보조지원서비스의 필요성이 이슈화되었으며, 2005년 4월부터 시범사업의 일환으로 전국 10개 자립생활센터에서 실시되었고, 2007년 5월부터 본격적으로 중증장애인 활동보조지원사업이 시작되었다.

그동안 다양한 사회운동의 성과로 인하여 차별에 대한 사회적 인식이 높아지고 차별에 대한 문제는 사회의 주요 이슈가 되었다. 특히, 장애인에 대한 차별은 특정 사유나 영역에 한정되어 있지 않고 광범위하게 발생하고 있으며, 이들은 연속선상에 놓여 있고 또한 복합적인 형태로 나타나고 있다는 점을 감안할 때 차별 시정 요구가 매우 높아지게 되었다. 이에 따라 장애계에서도 장애인차별 금지 및 권리구제에 관한 법률 마련을 위한 요구와 움직임이 활발하게 진행되었다. 이에 따라 지난 2007년 3월 6일에는 「장애인차별금지및권리구제에관한법률」(이하 「장차법」)이 국회를 통과하였고, 4월 4일 대통령 서명식을 거쳐 4월 10일 법률 제8341호로 공포되었다.

「장차법」은 제정운동이 시작된 지 6여 년 만에 입법화된 것으로, 크게 4단계의 제정과정을 거쳤다고 할 수 있다. 첫 번째 단계는, 2001년 열린네트워크에서 시작된 「장애인차별금지법」 제정운동이 '장애인차별금지법추진연대(이하 장추련)'의 결성을 거쳐 법안이 국회에 제출된 시점까지로, 이 시기에는 「장차법」이 제도권에 실질적으로 모습을 드러낸 시기이다. 두 번째 단계는, 장추련의 장차법안이 국회에 제출된 후 '장애인 차별금지법 민관기획단'이 대통령 자문 빈부격차・차별시정위원회에 설치되기 전까지로 「장차법」 제정에 대해 정부 측으로부터 긍정적인 반응을 얻은 시기이다. 세 번째 단계는, 정부가 공식적으로 「장차법」에 대해 장애계와 논의하고 대안을 마련해나가는 시기로 민관공동기획단의 활동기에 해당한다. 네 번째 단계는, 민관공동기획단에서 마련한 정부와 장애계의 조정안이 국회에서 논의를 거쳐 법안으로 만들어진 시기라고 할 수 있다(변용찬 외[2007]). 「장차법」의 제정은 이미 2006년 12월 13일의 UN 총회에서 '장애인권리협약'이 통과된 바 있어 세계적 흐름에도 부합하는 중요하고 의미 있는 성과라고 할 수 있다.

마. 장애인 권리 확보기: 2008년~현재

장애인평등을 보장하려는 「장애인차별금지및권리구제등에관한법률」(이하 「장차법」)과

장애인의 권리를 회복하려는 UN '장애인권리협약'(이하 '권리협약')이 2008년 같은 해에 시행·발효됨으로써 우리나라는 장애영역에서 유례없는 역사적 전환기를 경험하고 있다. 이들 두 법률과 권리협약의 제정이 장애운동의 결실이자 역사적 변화의 결과였음을 감안할 때 그 목적을 유지하기 위한 제도적 장치는 역사적 성과물에 대한 정당한 조치라고 하겠다(보건복지부[2009]). 또한 2008년에는 3차에 해당되는 '장애인정책발전 5개년계획'이 수립되었다.

2008년부터 「장애인차별금지법」을 시행하게 됨에 따라 고용, 교육, 재화와 용역, 사법 및 행정 절차와 서비스, 참정권, 복지시설, 건강권, 장애여성 및 아동영역에 있어서의 장애인에 대한 차별행위를 금지하게 되었다. 그러나 「장차법」의 내용 중 제15조(재화·용역 등의 제공에 있어 차별 금지), 제17조(금융상품 및 서비스 제공에 있어서의 차별금지), 제37조(정신적 장애를 가진 사람에 대한 차별금지), 제28조(임신·출산·양육 등 모·부성권에 있어 차별 금지) 등은 국내법과 충돌되는 조항이고, 제21조의 "모든 방송은 장애인의 이용이 가능하도록 다양한 통신중계서비스를 제공해야 한다"고 명시되어 있는 내용 등은 현실성이 낮은 조항이라 「장차법」 시행에 있어 문제점으로 지적되고 있다. 또한 「장차법」은 국가와 지방자치단체는 장애인차별 및 인권침해를 방지하기 위해 정당한 편의 제공 및 관련 시설정비를 위해 노력해야 하며, 공공기관 및 민간이 동 법령을 준수하도록 홍보할 것을 적시하고 있다. 그러나 「장차법」과 같은 「인권법」은 국가와 사회의 노력이 없으면 실질적 실현이 어렵다. 따라서 이를 위해 사회의 인식개선과 각종 제도개혁 그리고 재정적·정책적 지원 등을 포함한 다양한 시도가 필요하며, 이러한 차원에서 모니터링이 필요하다고 하겠다.

또한 2008년에는 제2차 장애인복지발전5개년계획에 대한 추진 성과의 평가를 통해, 2008~12년에 해당되는 장애인정책발전5개년계획이 수립되었는데, '장애인의 권리에 기반한 참여 확대와 통합사회 구현'을 기본방향으로 장애인복지 선진화, 장애인의 경제활동 확대, 교육문화증진, 사회참여 확대를 주요 추진과제로 선정하였다(관계부처합동[2008]). 주요 내용을 보면, 장애개념의 변화 추세에 부응하고 수요자 중심의 전달체계를 구축하는 데 목적을 두고 있는 장애인등록판정체계 및 전달체계 선진화, 탈시설화와 자립생활 이념의 지속적인 확산을 위한 활동보조서비스의 내실화, 그리고 장애인의 욕구에 부응해 장애인의 생활안정을 위한 세제 개편, 요금감면제도 확대, 장애연금제도 도입, 중증장애인 생산품 우선구매제도 발전 등이 있다.

한편, 장애인장기요양서비스 도입은 돌봄의 사회화 추세와 기본적 요양서비스의 필요성에 대한 공감대 형성으로 국회 부대결의의 취지에 따라 2008~09년 장애인장기요양서비스에 대한 모의적용 및 시범사업을 실시하고, 2010년 장애인장기요양서비스 도입방안을 최종 확정하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 장애인의 권익증진을 위해서는 성년후견서비스제도 도입과 「장애인차별금지법」 이행사항을 위한 모니터링이 있고, 사회통합을 위해 중증장애인 중심의 의무고용제도 개편 등의 장애인고용 확대 관련 과제, 장애인의 생애주기별 교육지원체계 구축, 장애인의 선택권을 강조하는 문화바우처사업 확대 등 각종 장애인제도의 개편이 있다.

이에 따라 최근에는 장애인의 일상생활 보호와 요양서비스를 함께 제공하여 자립생활

을 지원하고자 하는 '장애인장기요양보장제도'와 중증장애인의 생활안정 지원을 위한 '중증장애인 기초연금제도' 도입에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

최근 고령화율이 급격하게 상승하고 있는 가운데 노인에 대한 가족부양기능이 약화되고 노인의료비가 급격하게 증가하는 등 사회적 노인부양체계 확립에 대한 요구가 높아지게 됨에 따라, 2007년 4월 노인장기요양보험법안이 국회를 통과하여 2008년 7월부터 노인장기요양보험제도가 실시되고 있다. 그러나 장기요양서비스는 노인뿐만 아니라 장애인 등 모든 연령계층에서 발생하는 보편적인 욕구임에도 불구하고 「노인장기요양보험법」(2007. 4. 2 국회 통과) 제정 시 장애인이 제외되었다. 따라서 이에 대한 대책으로 노인장기요양보험법안 통과 시 2009년 7월부터 1년간 장애인장기요양보장에 관한 시범사업을 실시하고, 2010년 6월 30일까지 장애인장기요양보장제도를 포함하는 장애인종합복지대책을 국회에 보고하도록 하는 부대의견이 동시에 의결되었다.

장애인장기요양서비스는 현재 장애인들에게 활동보조서비스를 통해 기본적인 장애인 요양서비스를 지원하고 있으나 최중증장애인의 요양보장서비스를 충족시키기에는 부족하기 때문에 신체적·정신적 기능 면에서 요양보장을 필요로 하는 장애인에게 상당 기간에 걸쳐 건강보호(health)와 사회보호(social care) 제공에 소요되는 요양비용을 사회화하여 하나의 권리로 이용할 수 있도록 하는 공적제도를 시급히 도입할 필요성이 제기되면서 도입하고자 하는 제도이다.

제도 도입을 위해 2007년 '장애인장기요양보장을 위한 정책연구'를 수행한 결과, 장기요양보장제도 도입방안 세 가지를 도출하였다. 첫 번째가 활동보조서비스 등 현행 장애인복지서비스를 확대하는 방안, 두 번째가 별도의 장애인장기요양보장제도를 도입하는 방안, 세 번째가 노인장기요양보험제도에 통합하는 방안이었다. 선행연구 결과를 바탕으로 2008년에는 장애인장기요양보장에 관한 시범사업을 실시할 수 있는 모형개발 및 국회에 보고할 수 있는 기초자료를 제시하고자 '장애인장기요양보장 실시 모형개발 및 모의적용 연구'를 수행하였고, 2009년 '장애인장기요양보장제도 실시 모형'의 시범적용을 통해 모형의 적정성 및 본사업의 실현가능성을 검증하고, 장애인장기요양보장제도 도입방식에 대한 범국민적 합의를 도출하고자 하였다.

시범사업 추진과정에서 장애인장기요양보장제도 도입 시 급여지급방식과 총급여량, 본인부담금, 전달체계, 시설급여 포함 여부, 대상자 연령 및 장애유형, 재원 마련, 서비스제공인력 양성 및 관리의 문제 등이 주요 논쟁거리였다. 그리고 2009년 현재 진행하고자 하는 시범사업의 형태는 활동보조서비스 확대방안(제1안)과 노인장기요양보험제도에 장애인 포함방안(제2안)의 비교·평가 및 추진방향에 대한 사회적 합의를 거쳐 도입방식을 최종 결정하는 것이다. 그 결과 2009년 7월부터 2010년 1월까지 전국 6개 지역[275]에서 장애인장기요양제도 시범사업을 실시한다고 밝혔다(보건복지가족부 보도자료, 2009. 7. 7 조간).

---

275) 시범사업 6개 지역은 서울 서초, 부산 해운대, 광주 남구, 경기 이천, 전북 익산, 제주 서귀포이며, 활동보조서비스 확대방안과 '노인장기요양보장제도'에 장애인을 포함하는 방안으로 나누어 추진된다.

장애인연금제도 도입에 대한 논의가 이루어지게 된 것은 우리나라 장애인가구의 월평균소득이 전국 월평균 가구소득의 54.0%[276]에 불과하고 최저생계비 이하의 빈곤장애인 비율도 전체 장애인의 28.1%로 비장애인의 동 비율인 7.3%보다도 약 4배 정도 높은 상태에 있으며, 기여방식인 공적연금제도에서도 사각지대에 노출되어 있으므로 장애인의 생활수준이 열악한 상태에 있기 때문이다. 특히, 중증장애인의 경우 장애로 인한 추가비용 소요는 더 많고, 근로능력 저하로 소득활동이 어려워 국가의 소득보전 필요성이 높은 상태이다. 공적소득보장제도의 사각지대에 있는 차상위계층 이상의 중증장애인에 대한 소득보장 강화가 필요시된다고 하겠다. 따라서 소득보전 급여 중심으로의 장애급여체계 개편과 현 소득보장제도의 사각지대 해소를 위해 근로능력이 현저히 저하된 저소득계층만 18세 이상의 중증장애인을 대상으로 기초장애연금제도를 도입하고자 이명박 정부에서는 2010년 7월 시행을 목표로 입법을 준비하였다.

장애인연금 도입은 2002년 대통령 선거를 앞두고 논의가 시작되었으며 제17대 국회 때 관련 법안들이 제출되면서 정부 및 국회에서 본격적인 검토가 이루어지기 시작하였다. 장향숙 의원 대표발의로 '장애인소득보장법안'이 제출되었고(2006. 3), 정화원 의원 대표발의로 '중증장애인 기초연금법안'이 제출되었다(2007. 3). 양 법안이 제17대 국회에서는 처리되지 못하였으나 기초노령연금법 개정안 통과(2007. 6. 29) 시 부대결의로 "장애인의 사회보장 강화를 위한 별도 법안을 마련한다"고 함으로써 국회 차원에서 논의과제로 남겨두게 되었다, 2007년 대통령선거에서도 한나라당을 비롯한 주요 정당들이 장애인연금제도 도입을 공약으로 채택하게 되었으며, 새 정부 출범 후 '장애인의 삶의 질 개선'이라는 국정과제에 세부과제로 포함하여 추진하였다. 구체적으로 2007년 6월 29일 「기초노령연금법」 개정 시 중증장애인의 사회보장 강화를 위한 별도 법안을 조속히 마련할 것을 제17대 국회에서 부대결의하였고, 이는 이명박 정부의 국정과제로 채택(2008. 1)되어, 18세 이상의 중증장애인에게 기초장애연금을 지급하도록 하고 있다. 또한 이는 제3차 장애인정책5개년계획(2008. 8)의 중점과제에도 포함되어 있다. 이에 따라 보건복지가족부 내 기초장애연금 추진 T/F가 구성(2009. 4)되었고, 중증장애인 「기초장애연금법」 제정안을 입법예고(2009. 7. 23)하였다(보건복지가족부[2009]).

중증장애인 기초장애연금법안은 생활이 어려운 중증장애인에게 기초장애연금을 지급함으로써 중증장애인의 생활안정 지원과 복지증진, 사회통합 도모를 목적으로 하며, 대상자는 18세 이상의 중증장애인 중 소득인정액[277]이 대통령령으로 정하는 선정 기준액 이하인 자이다. 중증장애인은 「장애인복지법」에 따라 등록한 장애인 중 1급과 2급의 장애등급을 받은 자와, 3급 중 대통령령으로 정하는 자를 말한다. 이 밖에 장애연금액 수준, 현행 장애수당과의 관계, 재원부담, 시행 시기 등에 대한 내용을 법안에 담고 있다. 향후 입법예고를 거쳐 법안을 국회에 제출하고, 법안 통과 시 2010년 7월 시행을 위한

276) 2008년 장애인실태조사 결과 장애인가구의 월평균소득은 1,819천원으로, 전국 월평균 가구소득 3,370천원의 54.0% 수준인 것으로 나타났다.

277) 소득인정액은 중증장애인 본인과 배우자의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다.

준비를 추진하고 있다.

본 법(안)은 최근 장애계의 의견을 수렴하여 2009년 3월 국회에 제출한 민주당 박은수 의원이 대표발의한 '장애인연금법'과는 지급대상 및 지급액에 있어 현격한 차이를 보이고 있다. 특히, '중증장애인기초장애연금법' 제정안을 입법예고한 상황에서 장애계의 의견과는 차이를 보이고 있다. 주요 쟁점은 크게 장애 기준(수급요건), 지급액, 타 제도(장애수당, 국민기초생활보장제도, 기초노령연금)와의 관계 등으로 정리될 수 있다. 장애계에서 요구하고 있는 주요 내용은 장애 정도와 상관없이 소득수준의 70%에 해당하는 액수를 모든 장애인에게 장애연금으로 지급하고, 연금액을 현실화하며 기초생활 수급권자도 소득상승분을 반영하라(장애인연금법제정공동투쟁단[2009])는 내용이다. 이러한 쟁점에 대한 논의는 당분간 계속 진행될 것으로 보인다.

이 밖에도 2009년 현재 장애계에서는 2010년의 장애인LPG차량 보조금 지원이 전면 폐지되도록 계획되어 있음에 따라 이에 대한 대응으로 장애인복지 지원 확대 차원에서 장애인차량 LPG 연료에 대한 면세제도를 도입해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 경기침체로 인한 일선 지자체의 재정자립도 악화로 인해 지방으로 이양된 장애인 복지사업도 빠른 시일 내 중앙정부로 환원해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이는 장애인LPG차량 지원 폐지로 인해 저소득장애인에게 오히려 불평등을 악화시키고 있는 것이라고 보고 장애계에서는 장애인차량에 대한 LPG 면세제도 도입을 주장하였다.

3. 평가 및 정책과제

지난 60년간 국내 민주화와 경제발전, 국제적인 장애인복지 및 이념의 추세에 따라, 그리고 지속적인 장애인운동세력에 의한 장애인복지 관련 법률의 제・개정운동에 따라 우리나라 장애인복지제도의 지속적인 개선이 이루어짐으로써 장애인복지정책이 발전되어 왔다.

장애인복지란 국가와 사회적 수준에서 장애인에 대한 인간으로서의 존엄한 권리를 보장하고 사회적으로 동등한 대우를 받도록 하는 조치로, 장애인복지의 기본방향은 장애인의 완전한 사회참여와 평등을 보장하는 것이어야 할 것이다. 또한 이를 달성하기 위하여 자립능력이 없는 중증장애인에게는 국가가 적극적인 보호를 실시하고, 자활자립이 가능한 장애인에게는 사회・교육・의료・직업 등의 영역에서 장애유형에 적합한 재활정책을 전개해나가야 할 것이다(김용득・김진우[1999]).

이러한 정책들의 추진을 위하여 제정된 최초의 장애인복지 관련 독립입법은 1977년에 제정된 「특수교육진흥법」이었다. 이 법은 개정과정을 거치면서 장애인의 의무교육, 조기교육의 실시, 다양한 형태의 교육을 강화할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

1980년대에 들어서는 「심신장애자복지법」(1981년)이 제정되었는데, 이 법은 1989년에 「장애인복지법」으로 전면 개정되면서, 장애인복지에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하였고 장애인등록제도 도입의 근거를 마련하였으며, 2차에 걸친 장애범주의 확대를 통해 현재 15개 장애유형으로 장애범주가 확대될 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 또한 장애수당・장애아동부양수당 등 장애인의 생활안정을 지원할 수 있는 사업을 수행할 수

있는 법적 근거를 마련하였다는 데 큰 의의가 있다.

1990년대는 장애인복지의 급격한 변화가 이루어진 시기로 「특수교육진흥법」 및 「장애인복지법」의 대폭적인 개정이 이루어졌고, 이에 따라서 장애인복지가 확충되었다. 이 밖에도 장애인정책에 있어 중요한 법률이 새로이 제정되었는데, 장애인고용을 위한 「장애인고용촉진등에관한법률」(1990년)과 장애인의 물리적 접근권 보장을 위한 「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」(1997년)이 바로 그것이다.

「장애인고용촉진등에관한법률」은 300인 이상 사업장에서는 종업원의 2%를 장애인으로 채용하도록 하는 의무고용제도를 규정하여, 장애인의 직업활동참여의 제도적인 여건을 마련하였다는 점에서 큰 의의를 가지며, 「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」은 이동에 제한을 받고 있는 장애인 및 이동약자를 위하여 접근권의 보장을 내용으로 하고 있어 물리적 접근권 확보에 큰 역할을 하고 있다는 점에서 의의가 있다고 하겠다. 그리고 1988년 대통령 자문기구로 구성된 장애인복지대책위원회의 장애인복지종합대책은 1990년도 장애인복지의 종합적인 토대를 구축하는 데 기초가 되었고, 1997년에 수립된 '장애인복지발전5개년계획'은 우리나라의 장애인복지를 선진국 수준으로 끌어올리는 데 기초적인 토대가 되었다.

2000년대는 장애인복지가 도약하는 시기라고 할 수 있는데, 「장애인고용촉진및직업재활법」 개정(2000년)이 이루어져 중증장애인의 고용촉진과 직업재활을 강조하였고, 장애인의 직업재활을 위한 법적인 토대를 마련함으로써 사회구성원으로서 장애인의 기본권을 제도적으로 보장받게 되었다. 2001년에는 장애인의 이동권 확보를 위한 장애인 교통비 지원정책으로써의 장애인LPG차량 세금 인상분에 대한 지원이 실시되어 많은 장애인들이 지원을 받았다. 하지만 형평성의 문제, 급격한 장애인복지예산의 증가 문제 등으로 인하여 2010년까지 단계적으로 축소·폐지하는 방안이 발표되있다.

2003년 이후부터는 1990년대 말부터 시작된 이동권·교육권·차별철폐·자립생활운동 등 장애인들의 권리 확보를 위한 운동이 활발해지면서 제2차 장애인복지발전5개년계획(2003년), 「교통약자의이동편의증진법」 제정(2005년), UN '장애인권리협약' 채택(2006년), 「장애인차별금지및권리구제에관한법률」 제정(2007년), 장애인복지발전5개년계획(2008년) 등이 이루어졌다.

2003년의 제2차 장애인복지발전5개년계획과 2008년의 장애인정책발전5개년계획은 장애인의 통합적 사회를 실현하는 데 필요시되는 내용들을 포함하여 보다 전문적인 대책으로 제시되어, 급변하는 사회환경의 변화에 대응하는 노력을 펼쳐나간다고 할 수 있겠다. 국제적으로도 장애인복지는 UN이나 국제기구들의 장애인 관련 권고나 협약들에 의해 발전되어왔는데, 이러한 국제적인 노력은 한국의 장애인복지가 보호에서 자립생활 패러다임으로 변화하는 데 많은 영향을 미쳤다. 특히, 2006년 UN에서 채택된 '장애인권리협약'은 우리나라 장애계에 새로운 비전과 도전을 경험하게 해준 것으로, 장애인을 복지의 대상으로 한정시키지 않고 모든 사회활동과 개인활동에 있어 비장애인과 똑같은 권리를 보장받게 된다는 데 의미가 있다.

이러한 국제적 흐름에 맞추어 우리나라에서도 2007년에 「장애인차별금지법」이 제정되었는데, 이 또한 장애인복지에 있어 중요하고 의미 있는 성과라고 할 수 있다. 2008년

이후 정부는 장애인의 일상생활 보호 및 요양서비스를 제공하여 자립생활을 지원하고자 하는 '장애인장기요양보장제도'와 중증장애인의 생활안정지원을 위한 '중증장애인 기초연금제도'의 도입을 추진하고 있어, 장애인대상의 제도와 서비스를 지속적으로 확충시켜나가고 있다.

이러한 지속적인 장애인복지정책의 발전이 이루어지고 있는 과정 속에서, 한편으로는 아직도 시설에서 거주하는 장애인이 많이 있고, 수동적인 장애인 관련 사업들이 시행되고 있어 일부에서는 장애인복지정책이 중증장애인 중심의 시설보호 및 복지급여에 의한 비독립적인 생활에 기반을 두고 있다고도 본다. 따라서 이를 극복하기 위해 장애의 정의에서부터 손상이 아닌 사회문제로 바라보는 시각이 필요하며, 장애 문제를 개인의 손상이 아닌 사회적 불리로 보고 이를 제거하는 방향으로 정책이 진행되어야 할 것이다. 또한 장애인이 지역사회 안에서 독립적으로 생활할 수 있도록 다양한 지원이 이루어져야 할 것이며, 지원 프로그램을 진행함에 있어서 장애인 스스로의 선택권과 자기결정권이 신장되어야 하며, 서비스 제공에 있어서는 장애인의 '주도적인 참여'가 보장되어야 할 것이다(김동호[2000]).

향후 장애계에서는 현재 제도 도입을 추진하고 있는 장애인장기요양제도 도입에 대한 논의, 장애인연금제도 관련 쟁점에 대한 논의, 장애인고용 문제 해결을 위한 논의, 2010년 전면 폐지되는 장애인차량 LPG 지원사업에 대한 논의, 2007년 제정된 「장애인차별금지법」의 실효성 보장을 위한 논의, UN '장애인권리협약' 국회비준을 계기로 모니터링과 이행상황 점검이 중요한 정책과제가 될 것으로 전망된다. 또한 장애계에 새롭게 논의가 본격화되고 있는 장애인 주거권의 문제 또한 중요한 정책과제로 대두될 것으로 전망된다. 따라서 향후 장애인복지정책은 장애인의 인권을 기반으로 장애인복지 패러다임의 변화에 부응하는 방향으로 결정되어야 할 것이다.

제7절 | 영유아보육

1. 보육정책의 개관

보육사업은 서구 제국에서 시작되었는데, 초기의 보육사업은 모두 근로여성의 자녀를 보호하는 일에 국한하는 노동 및 가족 정책의 일환으로 시작되어 점차 보편적 사업으로 발전되어왔다. 우리나라의 보육정책은 1990년 「영유아보육법」 제정과 더불어 활발해졌고, 그 이전의 정책이나 규모는 매우 낮은 수준이다. 광복 후부터 「아동복지법」 제정 시까지는 극빈자녀에 대한 임시구호적 성격으로 아동 탁아사업이 실시되었고, 1961년부터는 「아동복지법」에 의거하여 탁아사업을 추진하였으며, 1982년에는 「유아교육진흥법」을 제정하여 탁아사설과 유치원을 새마을유아원으로 통합하여 확대 설치를 추진하였다. 그러나 이 시기까지는 괄목한 만한 성과를 이루지 못함에 따라, 1990년 「영유아보육법」을 제정하고 보호와 교육을 통합한 보육개념을 도입하여 본격적으로 보육사업을 추진하게

〈표 4-51〉 보육시설과 유치원 이용 및 미이용 아동 현황

(단위: 명, %)

	전체 아동 수 (A)	시설이용 아동 수(B)		미이용 아동 수 (A-B)	모취업률 (2009)
		보육시설	유치원		
총계	2,832,282(100.0)	1,038,615(36.7)	535,060(35.8)	1,258,607(44.2)	-
0세	449,027(100.0)	68,908(15.3)	-	380,119(84.7)	24.5
1세	439,640(100.0)	122,663(27.9)	-	316,977(72.1)	28.0
2세	449,410(100.0)	222,258(49.5)	-	227,152(50.5)	33.9
3세	476,281(100.0)	237,919(50.0)	93,005(19.5)	145,357(30.5)	36.6
4세	490,314(100.0)	207,305(42.3)	170,726(34.8)	112,283(22.9)	38.6
5세	527,610(100.0)	179,562(34.0)	271,326(51.4)	76,722(14.6)	39.5

주: 보육시설 통계는 6세 아동을 제외하여 전체 통계와 다소 상이함.
자료: 통계청 · KOSIS, 『연령별추계인구』, 2007.
보건복지가족부, 『보육통계』, 각년도.
교육인적자원부 · 한국교육개발원, 『교육통계분석자료집』, 2007.
육아정책개발센터 내부자료, 2009.

되었다.[278]

특히, 1990년대에는 여성의 취업 지원 외에 아동 권리보장의 측면에서의 논의와 인적 자원에 대한 조기투자의 효과에 대한 인식으로 보육의 중요성이 더해졌으며, 2000년 이후에는 급격하게 낮아진 출산력대책의 일환으로 일과 가정을 양립하기 위한 지원의 필요성이 보육정책의 중요한 배경이 되어왔다.

정부는 1990년 후반에 보육시설확충3개년계획을 실시하는 등 보육시설의 확충에 많은 노력을 기울여왔고, 그 결과 보육시설과 이용 아동 수는 양적으로 크게 팽창되었다. 이에 따라 2000년 전후부터는 비용 지원의 확대와 보육서비스의 질적 수준을 높이기 위한 여러 가지 정책들을 추진하였다. 그 결과 보육시설 이용 아동은 물론 보육료지원 아동도 크게 증가하였고 보육예산도 큰 폭으로 증가하였다.

2000년 이후에 우리 정부가 강력한 보육정책을 추진하게 된 데는 여성의 사회참여와 아동의 조기교육 욕구가 크게 작용하였다. 여성인력 활용의 필요성 및 기혼여성의 취업 욕구가 증대되고 있는 시대적 변화와 함께 아동에 대한 조기교육의 필요성이 제기되면서, 영유아에게 적정한 환경과 전문적 보육서비스를 제공함으로써 영유아를 건전하게 육성하고, 이와 함께 보호자의 경제적 · 사회적 활동의 지원을 통하여 가정복지증진을 도모할 필요성이 강조되어왔다. 특히, 최근에 급격한 출산수준의 감소도 자녀양육지원정책을 강화하는 배경이 되고 있다. 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 여성이 취업에 대한 욕구와 인식 및 가계에 기여하는 부분이 높아지고 있으나, 자녀양육에 대한 과도한 부담이 여성취업의 장애요인으로 작용하고 있다. 우리 사회는

278) 대부분의 OECD 국가들이 보육과 유아교육이 일원화 또는 연령별 이원화 체계를 갖춘 데 비하여 우리나라는 이후 동일연령 이원화 체계를 유지하고 있다.

남성과 여성의 전통적인 성 역할 분담이 약화되어가면서 여성의 경제활동 욕구는 증대하고 있다. 실제 여성의 경제활동참가율도 지난 40년간의 산업화 과정에서 지속적으로 증가해왔다. 그러나 1990년 이후 2000년대 전반까지 50% 수준에서 거의 증가하지 않았으며, 2000년대 후반 들어서 다소 증가하고는 있으나 아직 선진국에 비하여 여전히 낮은 수준이다. 특히, 20대 후반에서 30대 초반에 취업률이 낮아지는 전형적인 M자형 곡선은 여성의 취업이 출산과 육아의 영향을 받음을 반영한다. 자녀양육지원제도가 잘 정립되어 있지 않기 때문에 많은 여성이 육아로 인하여 경제활동을 제약받고 있다. 조모 등 가족이나 비교적 저렴한 비용으로 아이를 믿고 맡길 수 있는 친인척이 없는 경우, 경제활동을 계속하기 위해서는 파출부나 이웃 보육모에게 아이를 맡기는 수밖에 없는데, 여성 직종의 특성상 이와 같은 방법은 비용 – 이익 면에서 효율성이 낮다.

둘째, 우리나라의 합계출산율은 2001년 1월 17일, 2002년 1월 19일로 세계 최저수준이며, 유례없이 빠른 속도로 감소해왔다.[279] 출산율 저하의 원인은 여성의 사회활동참여 증가, 높은 양육비부담, 자녀양육에 대한 여성의 부담, 자녀에 대한 노후보장 기대 감소, 결혼가치관 변화에 따른 결혼율 및 결혼연령의 변화 등에서 그 원인을 찾을 수 있다. 여성의 교육수준 향상, 사회참여 욕구 증가로 여성의 경제활동참가가 증가함으로써 일과 가정의 양립이 어려워 자녀 출산을 기피하거나 연기하는 현상을 초래하는 것으로 풀이된다. 자녀를 양육하는 데 드는 비용도 높다. 또한 양육과 가사노동에 대한 책임이 여성에게 편중된 사회적 분위기는 여성의 출산기피 현상으로 이어지고 있다. 최근에 일부 개선되고 있기는 하지만 전통적인 이분화된 성 역할로 자녀를 둔 취업여성은 이중고를 겪고 있다.

셋째, 가족적 특성으로 가족규모의 축소와 함께 핵가족화 현상, 해체가정 증가 등으로 세대구성에 변화를 보이고 있다. 2세대 핵가족형태의 하나인 한 부(모)와 미혼자녀로 구성된 가족형태는 2005년 8.2%로 2000년 7.9%에서 다소 증가하였다. 이러한 변화는 여성의 취업 증가와 더불어 발생하는 돌봄기능을 담당할 가족부재 현상을 더욱더 심화시킨다.

넷째, 질 높은 보육서비스는 아동에게도 긍정적인 영향을 미친다. 영유아기의 발달은 전 생애에 걸쳐서 영향을 미치는 중요한 시기이다. 생후 첫 1년간은 지적・사회적・정서적・신체적 발달의 결정적 시기이며, 유아의 두뇌는 생후 첫 2~3년 동안 획기적으로 변할 수 있는 엄청난 능력을 가진다. 그러므로 조기에 우수한 프로그램으로 교육시키는 것이 중요하여, 생후 3년 동안 제공되는 프로그램의 질이 유아의 인지적・언어적 발달과 긍정적・사회적 상호작용에 중요한 영향을 미친다. 일반적으로 장기 연구에서 영유아기의 우수한 프로그램은 인적자원의 개발 측면에서 다양한 효과가 있어서 투자 대비 효율성이 높은 것으로 보고(Barnett and Ackerman[2006])되고 있다.

279) OECD(2003)에 의하면 2002년 현재 OECD 국가 평균은 1.6이고, 일본 1.32, 미국 2.01, 뉴질랜드 1.90 수준이다.

우리나라의 경우 일부 아동은 빈곤 등의 이유로 조기교육 기회를 갖지 못하는 아동이 있는 반면에, 또 다른 아동은 3세 이전부터 학습지를 하거나 영어·체육 등을 비롯한 각종 학원에 다니기 시작하는 등 조기교육 과열 현상이 나타나고 있다. 유아대상 조기교육의 과열은 아이들뿐 아니라 부모들의 사교육비부담으로 이어진다. 따라서 모든 아동이 이용가능한 질 높은 공보육·교육체계의 확립은 국가적 과제가 되고 있다.

2. 연대별 보육정책의 특징

가. 탁아사업 개척기: 1948~61년

우리나라[280]의 탁아사업은 1921년 태화관이 서울에 처음 탁아 프로그램을 개설하였고, 1926년에 '부산공생탁아소'와 '대구탁아소'의 2개 시설이 설치·운영되었고, 이후 탁아소가 계속 설치되어 1939년에는 전국에 11개소의 공사립보육시설에서 435명의 어린이가 보육을 받은 것으로 기록되고 있다(이성진[1993]).

광복 이후에 정부는 1952년 '후생시설 운영요령'을 시달하게 된다. 이 령은 탁아시설들을 지도·감독할 행정적 필요에 따라 제정된 것으로, 탁아시설의 기능은 직장을 가진 부모의 자녀를 일시 또는 일정 기간 위탁·보호할 수 있는 시설로 규정하였다. 광복 이후부터 1960년까지는 6·25 전쟁을 전후한 정치적·사회적 혼란기에 당시 대량으로 발생한 전쟁고아나 기·미아 등 요보호아동에 대한 각종 수용·보호 시설과 빈민층 가정의 자녀를 단순히 보호해줄 목적으로 탁아시설들이 설립되었으며, 임시적 성격을 띠고 있어서 탁아의 기능을 제대로 담당하지는 못하였다(이성진[1993]).

나. 탁아사업 확대기: 1962~87년

본격적으로 탁아사업이 실시된 것은 1961년 「아동복리법」이 제정·공포되어 어린이집이 설치·운영되면서부터이다. 1961년 「아동복리법」이 제정·공포됨으로써 탁아사업은 법적 근거를 갖고 종래의 구빈사업적 성격을 벗어나 아동의 복리를 증진시키기 위한 사업으로 그 성격이 변화·발전되어 왔다. 특히, 1967년 기아와 부랑아 발생예방을 위하여 탁아시설 증설계획을 세우고 '미인가 탁아시설 임시조치요령'을 공포하여 운영비 보조금을 책정하였다. 「아동복리법」에 의해 보건복지부가 1981년까지 추진한 탁아사업으로 어린이집은 총 691개소가 설치·운영되었는데, 1982년 「유아교육진흥법」 제정으로 변화를 겪게 된다.

1980년 제5공화국이 출범하면서 유아교육이 정부의 주요 시책 중의 하나로 채택되어, 복지사회 건설이라는 입장에서 어린이집 대신에 새로운 유아교육기관을 모색하였다. 이

280) 보육의 역사적 변천에 따른 시기 구분은 본 보고서의 기본적 분류를 따르되, 2004년 이후의 질적 수준 제고 및 재정 확충 등 획기적 발전을 감안하여 별도로 분리하였다.

에 내무부가 주관부서가 되어 1982년 '유아교육 진흥종합계획'이 수립되어 기존의 보건사회부가 관장하던 어린이집, 농촌진흥청에서 관장하던 농번기 탁아소, 내무부가 설립·관장하던 새마을협동유아원·민간유아원 등 아동 관련 시설이 새마을유아원으로 통합·일원화되어 내무부가 관장하게 되었다.

이와 함께 새마을유아원에 대한 지원체계로 계획수립, 장학지도, 재정 지원, 교사양성, 교재·교구개발 및 보급은 교육부에서, 설치·운영 및 행정지도는 내무부에서, 아동들에 대한 보건의료 지원은 보건사회부에서 각각 맡도록 하였다.

새마을유아원은 국가가 유아교육에 많은 관심을 갖고 정책을 추진하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 여성의 사회참여 증가 및 가족구조의 핵가족화에 따라 급격히 증가하는 보육수요를 충족시키기에는 역부족이었다. 새마을유아원이 양적으로는 확대되었으나 늘어나는 보육수요를 충족시킬 정도는 아니었고, 또한 당초 목적은 맞벌이부부 자녀를 보호하고 저소득층 자녀를 교육하는 역할을 병행하는 것이었으나 실제로는 반일제로 편성되어 있는 경우가 많아서 새마을유아원의 설립 취지 및 특성을 살리지 못함으로써 저소득층 맞벌이부부의 보육요구를 수용하지 못하는 한계를 나타냈다.

한편, 이 시기에는 여성단체, 지역사회탁아소연합회[281] 등 비영리단체 등을 중심으로 보육에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 이러한 사회적 노력에 대한 결과의 하나로 1987년 12월 노동부에서는 「남녀고용평등법」에 의한 직장탁아제도를 도입하였다. 이 시기 동안에 여성단체나 사회단체 등을 중심으로 이루어진 활발한 보육 논의는 「영유아보육법」 탄생에 밑거름이 되었고, 「남녀고용평등법」에 포함되는 직장보육시설 관련 조항은 1990년 「영유아보육법」에 구체적 조항으로 반영되어 오늘날까지도 일과 가정의 양립 지원정책으로써의 상징성을 갖는다.[282]

다. 법·제도 정비 및 인프라 확충기: 1988~97년

1) 법·제도의 발전

1982년부터 추진한 새마을유아원이 취업모 지원 등 탁아기능을 제대로 못하는 것으로 평가되고, 영유아보육에 관련된 사업이 여러 부처에서 제각기 독자적으로 관리·운영됨에 따라 정부 재정의 비효율적 투자는 물론 체계적이고 효율적인 영유아보육을 실시하는데 어려움이 노출됨에 따라 1989년 9월부터는 다시 보건복지부가 주관이 되어서 보육사업을 실시하였다.

---

281) 이 단체는 1985년부터 특정 지역 민간비영리탁아소와 탁아교사들의 연합체로 출발하여 1987년부터 1998년까지 지역사회탁아소연합회로 활동하였다. 이후 전국 민간·가정 보육시설연합회가 창설되자 보육교사운동을 새로운 활동방향으로 설정하고 1998년에 보육교사회로 개칭하였다.

282) 「영유아보육법」으로 직장보육시설 의무설치 사업장 기준과 직장보육시설에 대한 사업주의 운영비지원을 명시하고 있다. 그러나 전체 보육에서 차지하는 비중은 보육아동 기준으로 1.5% 수준에 머물러 실효성보다는 상징적 의미가 더 크다.

1982년 「유아교육진흥법」이 제정되면서 삭제되었던 「아동복지법」의 탁아시설 설치·운영에 관한 근거조항을 다시 부활시키고, 1990년 1월에 동법 시행규칙을 개정하여 제16조 설치 및 운영 기준에 탁아시설 관련 조항을 삽입하였으며, 탁아시설 설치·운영을 위한 세부지침으로 '탁아시설의 설치·운영 기준'을 보건복지부 훈령 제586호로 마련하였다. 이러한 조치는 「영유아보육법」 제정 이전의 과도기적 조치였으나, 제도의 정비는 전반적 복지제도의 확대라는 전반적 추세와도 맥락을 같이한다.

1991년 1월 14일에는 「영유아보육법」을 제정하고, 「아동복지법」에 기초한 '탁아시설의 설치·운영 규정'을 폐지하였다.[283] 「영유아보육법」 제정에는 여성단체와 저소득층 지역에서 보육시설을 운영하거나 교사로 일하던 활동가들의 역할이 컸다. 특히, 아이들만 남기고 일하러 간 저소득 가정에서 발생한 화재로 두 아이가 사망한 사건은 이들의 활동에 기폭제 역할을 하였다.

이후 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합일원화를 내용으로 한 「영유아보육법」을 의원입법으로 추진하였고, 공청회·토론회 등 각계각층의 폭넓은 여론 수렴과정을 거쳐 1991년 1월 「영유아보육법」을 제정·공포한 후, 1991년 8월 시행령 및 시행규칙을 제정·시행함으로써 보육사업 주관부처를 보건복지부로 일원화하였다. 따라서 종전의 단순 '탁아'사업에서 교육부분이 부족하다는 인식하에 보호와 교육을 통합한 '보육'사업으로 확대·발전하게 되었다.[284]

1991년 「영유아보육법」이 지향하는 기본방향에 대하여 강윤구(1992)는 아동복지법령상 사회복지법인 등 비영리법인만이 설치할 수 있도록 되어 있는 보육시설 설치요건을 완화하여 ① 일반 법인과 단체는 물론 개인도 일정한 요건을 갖추면 보육시설을 설치할 수 있도록 함으로써 시설 확충을 도모하고, ② 업무관장부서를 보건사회부로 함으로써 업무체계를 일원화하고, ③ 보호와 교육을 통합함으로써 효율적이고 체계적인 사업의 추진을 도모할 수 있게 된 점으로 요약하였다.

「영유아보육법」 제정 이후 같은 해 8월 1일에는 「영유아보육법」 시행령, 8월 8일에는 「영유아보육법」 시행규칙이 제정되었다. 법 제정 이후 1997년까지 「영유아보육법」 하위법령은 여러 차례 개정되었다. 개정의 목적은 대체로 부족한 보육공급을 증가시키기 위하여 진입장벽을 낮추는 방향으로 추진되었다.

몇 년간에 걸쳐 시행된 이러한 일련의 법 개정을 위한 조치들은 긍정적인 측면에서는 급격하게 증가된 보육수요에 대한 정부의 적극적인 반응이었다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 보육시설의 급격한 증가, 가정보육의 소규모 시설화, 보육공급구조의 민간시장 중심으로의 변모 등을 초래하게 되었다.

---

283) 여성단체 등의 보육에 관한 독립된 입법 요청에 따라 국회에서는 보육사업의 통합일원화를 내용으로 한 「영유아보육법」이 의원입법으로 추진되었다.

284) 「유아교육진흥법」에 의거하여 설치·운영되어온 새마을유아원에 대하여는 1990년 11월 관계 부처인 내무부·교육부·보건사회부의 3부 장관 합의에 의하여 1993년까지 「교육법」에 의한 유치원이나 「영유아보육법」에 의한 보육시설로 전환하도록 하였다.

3) 주요 사업의 추진

이 시기의 주요 사업은 보육시설 등 기본 인프라 확충이 주를 이루고, 민간시설에도 소액이지만 보조금을 지원하였다. 이 밖의 지원이나 정책의 추진은 속도가 매우 느렸다. 가장 중요한 사업은 보육시설 확충이고 이 밖에 보육비용 지원, 보육정보센터 설치 등이 추진되었다. 이들 사업별 배경 및 과정 그리고 성과는 다음과 같다.

가) 보육비용 지원

보육시설 운영을 위한 시설별 지원으로, 정부는 1990년부터 국공립 및 법인 보육시설의 종사자 인건비를 지원하기 시작하였다. 그 전에는 정부의 주요 보육사업으로는 시설 확충사업 외에는 보육시설 이용 아동의 급식비 지원이 전부였다. 인건비 지원은 초기에 소요 인건비를 기준으로 시설장은 90%, 보육교사 등은 45%의 비율로 지원하였다. 또한 1995년부터 민간시설 교재·교구비 및 농어촌에 설치한 국공립 및 법인 시설 차량운행비 지원사업을 추진하였다. 민간시설 교재·교구비 지원은 민간시설에 대한 정부의 지원이 부재하다는 민간시설들의 불만에 따라 신설되었다. 농어촌지역 시설 차량운행비는 인구밀도가 낮은 지역적 특성을 반영한 지원책으로 채택되었다.

아동별 보육료 차등 지원은 법정 저소득층에게는 지원 기준을 전액 지원하고 차상위 계층에는 일부만을 지원하는 정책을 유지한다. 지원 단가는 국공립시설 기준으로 책정되었다. 이 시기에 민간시설 지원이 부분적으로 시작된 점을 긍정적으로 평가할 수 있으나, 보육료 지원정책은 저소득층 중심의 선별적 정책으로 대상이나 지원 수준의 발전 없이 정체된 시기로 볼 수 있다.

나) 보육시설 확충

(1) 배경 및 과정

1994년 6월 전국 6,088개소의 보육시설에서 보육서비스를 받는 아동은 국고 지원시설에서 126,000명, 기타 시설에서 67,000명 등 모두 192,000명이었다. 1994년 정부가 추정한 보육수요가 1,011,000명이라고 했을 때 보육서비스를 받고 있는 아동은 이러한 수요의 19.0%에 불과한 실정이다. 이처럼 보육수요가 공급을 훨씬 상회하고 있다고 판단한 정부는 보육시설확충3개년계획을 수립하여 집행하게 되었다.[285]

이에 따라 정부는 3개년(1995~97년) 동안 보육시설을 대폭 확충하여 보육대상 아동의 수탁률을 1994년 30%[286]에서 1997년에는 95%로 크게 제고하고, 이를 위해 보육시설

285) 보육시설 확충사업은 보육시설을 우체국만큼 설치하겠다는 김영삼 대통령의 공약에 대한 실천으로 추진하였다.

286) 보육대상 아동을 65만명으로 재추정하여 수탁률을 계산하면 29.5%가 된다.

도 1994년 현재 6,088개소에서 1997년까지 13,678개소로 3개년 동안 7,590개소를 확대하는 계획을 세우게 되었다.

이러한 보육시설의 확충을 위해 총 12,891억원을 투입하되 시설운영주체별로 보면, 국고 지원시설에 총재정의 52.9%인 6,822억원, 민간보육시설에 27.3%인 3,522억원, 그리고 직장보육시설에 19.8%인 2,547억원을 투입할 것으로 계획하고 있다. 재원의 원천별로 보면, 국민연금기금이 총소요액의 42.7%인 5,500억원으로 가장 많고, 다음이 지방비로 전체의 30.5%인 3,931억원, 보건복지부는 22.5%인 2,897억원을 투입하며, 고용보험기금에서 563억원을 투입할 것으로 계획하였다. 국민연금기금은 융자금으로 평당 300만원씩 최고 9억원까지 융자가 가능하였다. 그 결과 1994년부터 1998년 동안 국민연금기금을 이용한 보육시설에 대한 융자금액은 모두 6,510억원이고, 융자를 받은 보육시설의 수는 모두 3,497개소로 파악되었다(서문희 외[1999]).

(2) 추진 성과

이러한 3개년계획은 전체적으로 볼 때 총 7,590개소의 시설을 확충한다는 계획하에 추진하였으나, 실제로는 8,928개소의 보육시설이 확충되어 목표 대비 118%로 초과달성한 것으로 보인다. 그러나 시설운영주체별로 보면, 공공보육시설이 총 3,150개소 목표에 1,673개소가 확충되어 53%밖에 달성되지 못하였고, 직장보육시설은 총 1,440개소 목표에 121개소만 확충하는 데 그쳐 8%의 아주 저조한 실적을 보이고 있다. 따라서 전체적으로 보육시설 개소 수의 목표달성은 전적으로 민간시설에 의한 것이다. 즉, 민간시설은 3년 동안 3,000개소를 확충하는 것을 목표로 하였으나, 실제로는 7,134개소나 증가되어 238%의 높은 실적을 보이고 있어 공공보육시설이나 직장보육시설부문의 약세를 민간보육시설이 보완함으로써 전체적으로는 목표를 초과달성한 결과를 보이고 있는 것이다. 다시 말하면, 3년 동안 늘어난 8,928개소의 보육시설 중 민간보육시설이 79.9%나 되고 있으며, 공공보육시설은 18.7%, 직장보육시설은 1.4%에 불과하였다. 민간시설의 확충에는 국민연금기금의 기여가 컸다(서문희 외[1999]).

이러한 사업 추진으로 보육시설의 규모는 확충되었으나 몇 가지 문제점을 낳게 된다. 첫째는 우리나라 보육공급구조를 민간 위주의 구조로 만드는 결과를 가져오게 되었고, 이러한 구조로 인하여 확충된 예산의 효율적 사용과 보육시설의 공공성 확보가 주요 정책적 현안이 되고 있다. 둘째는 연금보험기금 융자보육시설 파산 등의 어려움이었다. 부적절한 입지에 과도한 융자금을 받아 설치한 시설들은 때마침 불어닥친 경제위기로 부동산 거품이 꺼지면서 이자를 갚지 못하여 파산하는 시설들이 나타나는 사회적 혼란을 경험하게 되었고,[287] 「영유아보육법」상 복지시설인 만큼 비영리로 운영되어야 하는 보육시설에 융자제도를 도입한 정부정책이 과연 적절하였는가를 두고 논란이 있었다.

287) 파산 등 경제적 위기로 자살을 택한 사람도 상당수였다.

다) 보육정보센터 설치・운영

1996년부터 보육정보센터를 설치・운영하게 되었다. 보육정보센터는 「영유아보육법」에 명시된 바와 같이 보육시설과 수요자인 부모 및 행정가를 지원할 목적으로 설치되었다. 보육포털시스템을 구축하여 부모에게 보육 관련 상담 및 육아지식 정보를 제공하고 보육시설 이용자에 대한 교육을 담당하며, 교재・교구비 지원, 평가인증 조력 지원 등 보육시설을 지원하며, 또한 정부가 추진하는 사업의 원활한 수행을 지원하는 기능을 담당하였다.

이러한 보육정보센터는 중앙보육정보센터를 중심으로 주로 시・도에 설치되었고, 「영유아보육법」에 명시된 시・군・구에 설치된 경우는 매우 드물었다.[288]

라) 프로그램 제작

1996년부터 보육 프로그램 비용이 책정되어 프로그램을 개발하게 되었다. 이러한 사업 배경은 보육시설에서 제공하여야 하는 기준 프로그램이 없어서 시설마다 각기 다른 내용을 보육하고 있으므로, 이를 개선하여 모든 보육시설 내 프로그램의 질적 수준을 균질화하자는 데서 비롯되었다.

개발된 프로그램은 교사 및 시설장 보수교육 프로그램, 장애아동 보육 프로그램 등 다양하였다. 그러나 프로그램의 주제 선정이나 개발과정이 체계적이지 못하였고, 보육시설에서 활용되는 비율도 높지 않았다.

라. 공보육 및 질 제고 모색기: 1998~2003년

1) 법 · 제도의 준비

가) 배경 및 과정

1997년 이후에도 보육시설의 양적 확충을 도모하기 위해 시설의 설치 기준을 완화시키는 방향으로 개정이 추진되었다. 1998년에는 보육시설에 대한 인가제를 신고제로 전환함으로써 보육사업에의 진입장벽이 제거됨에 따라 보육시설 설치를 원하는 자는 누구나 일정 자격만 갖추면 보육시장에 진입할 수 있게 되었다.

그러나 보육확충 3개년사업이 끝난 1998년부터 보육시설의 양적 확충보다는 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각되었다. 따라서 보육서비스의 질적 수준을 제고할 수 있는 평가인증, 보육교사 자격제도 등 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어지면서 동시에 이러한 제도적 변화를 법에 반영하기 위하여 민간과 정부가 공동으로 「영유아보육법」 개정을 추진하였다.

---

288) 2009년 현재는 총 40개의 보육정보센터가 운영 중이다.

하지만 이러한 움직임은 유아교육과 보육의 갈등이 격화되면서 표류하다가 2004년 「유아교육법」 제정과 함께 개정되었다.

당시 유치원과 보육시설 간의 갈등은 국민회의 의원입법으로 1997년에 유보통합형 유아학교를 중심으로 하는 「유아교육법」 제정을 추진하면서 비롯되었다. 유아학교는 어린이집과 유치원에서 중복 실시되는 3~5세 유아교육을 일원화하고, 0~2세의 영아는 전문 보육시설이 맡는 것을 골자로 한 '유아교육법안'[289]이 1997년 국회에 제출되었으나 이해당사자들의 대립으로 부결되었다.

1998년에는 국회 재상정을 앞두고 한국보육시설연합회, 대한주부클럽연합회, 한국영유아보육학회와 대한가족계획협회, 대한약사회 등 50여 개 단체가 '유아교육법 제정 반대 범시민사회단체 연대회의'를 결성하고 집단행동에 들어갔다(『국민일보』, 1998년 7월 1일자 2면).

1999년에도 '유아교육법안'을 두고 양측이 장외집회를 열어 찬반 논쟁을 벌였고, 2000년에도 교육부 장관 자문기구인 유아교육발전추진위원회에서 유아교육으로의 일원화를 주장하여 갈등을 불러일으켰다(『조선일보』, 1998년 11월 13일자 특집 23면). 이러한 갈등은 2000년 일원화를 포함하지 않은 「유아교육법」 제정 시까지 거의 매년 되풀이되었다.

유아학교안에 대하여 어린이집에서는 이용 아동의 70% 이상인 3~5세가 유아학교에 가면 보육시설이 존폐위기를 맞게 되며 어린이집이나 유치원을 유아학교로 전환하는 비용이 결국 부모의 부담으로 돌아갈 것이라고 주장하였다. 또한 여성의 사회참여를 확대하는 여성복지정책 차원에서도 비용이 저렴한 어린이집의 존속이 필요하다고 주장하였다. 반면, 전통적 유아교육기관인 유치원은 전문적 유아교육의 필요성과 교재개발의 중복적 투자 등을 들어 유아학교 설립을 지지하였다.

나) 추진 성과

이 시기에는 2004년 영유아보육법안과 유아교육법안을 마련하는 등 제도적 개선을 준비하는 시기로 나름대로 제도 마련에 기여한 시기로 볼 수 있다. 그러나 유아교육과 보육의 갈등의 심화로 유아보육 일원화는 추진되지 않았고, 이후에도 유아보육의 통합이나 유아학교 논의는 계속해서 유아교육계의 주요 이슈가 되고 있다.

2) 2001년 중장기 계획의 수립: 2003~10년

1998년 이후 정부는 보육을 국가 주요 정책과제로 인식하고 중장기 계획을 수립하게 되는데, 국민의 정부인 2000년에 처음으로 시도되었다.

---

289) 이 안은 기존 유치원을 일괄 유아학교로 전환하고 원아 30인 이상 보육시설과 일정 규모 이상의 학원 및 선교원을 관할청의 심사 절차에 따라 유아학교로의 전환을 허용하고, 만 3세 미만 영아보육은 보건복지부 관할의 어린이집으로 일원화하고 영유아보육법을 영아보육법으로 개편하며, 유아학교는 보호자의 사회적·경제적 활동을 지원하기위해 종일제 운영의 독립된 기간학제화하고 취학직전 만5세 무상교육을 담당하도록 한다는 계획을 담고 있었다(『국민일보』, 1998년 7월 1일자 2면).

가) 배경 및 과정

1991년「영유아보육법」제정 이후 불과 10여 년 만에 정부와 민간의 적극적인 노력으로 획기적인 발전을 이룩하였다. 그러나 보육사업의 행·재정 체계, 보육인력, 보육시설의 물리적 환경, 보육 프로그램 등과 관련된 각종 법과 제도적 기반이 제대로 성숙되지 못한 상태에서 단기간 내에 급속한 양적 확충을 추진한 결과, 다양한 문제점이 지적되어 왔다. 이에 따라 정부에서는 영유아의 건강하고 건전한 성장발달 도모와, 가정의 보육욕구를 충족시킬 수 있는 질 높은 보육서비스를 제공하기 위한 새로운 보육 패러다임의 정립과 보육제도의 선진화를 목적으로 2000년 11월부터 보육전문가를 총망라하여 보육발전위원회와 기획단을 구성·운영하여 총체적인 보육사업제도의 개선안을 마련하게 되었다(한국보건사회연구원·보육발전위원회·기획단[2001]).

보육발전위원회 및 기획단은 크게 총괄부분·보육인력·전달체계·보육환경의 4개 분과로 구성하여 운영되었다. 위원으로는 한국보건사회연구원과 보육 관련 학계 및 단체 인사로 구성하였으며, 수차례의 분과회의를 거쳐 안을 마련하고 최종 공청회를 통하여 2001년 말에 중장기 계획을 발표하게 되었다.

이때 제시된 중장기 계획은 2010년 모든 아동의 건전한 성장·발달이 보장되는 보육선진국을 보육비전으로 설정하였다. 구체적 내용으로는 영아, 장애아, 방과 후 보육의 확충, 차등 보육료 단계적 확대, 만 5세아 무상보육 확대 및 장애아 무상보육 도입, 보육교사 및 시설장 국가자격증제도 도입, 표준보육과정 개발·보급 등이다(보건복지부, 2001. 12. 17).

2) 추진 성과

보육발전위원회 및 기획단에서 제시한 중장기 계획은 최초의 구체적인 비전과 목적 및 목표를 제시한 중장기 계획으로, 이후 보육정책수립의 기초가 되었다는 점에서 의의가 있다. 이후 정부는 2002년 보건복지부·노동부·여성부 공동으로 범정부 차원의 종합적 보육활성화 방안을 발표하기에 이르렀다. 주요 내용은 영아전담시설 설치 기준 완화, 특수보육 및 방과 후 보육시설 확충을 위하여 528억원을 추가로 지원한다는 것이다(보건복지부 보도자료, 2002. 3. 6)

또한 여기에서 제시된 내용의 대부분은 2004년「영유아보육법」의 개정 준비작업에 반영되었고, 이는 결국 교사자격제도, 평가인증, 교사 대 아동 비율 개선 등 오늘날의 제도변경으로 이어져서 우리나라 보육사업의 방향을 양적 확충에서 질적 수준 확립으로 전환하는 계기를 제공하는 데 기여하였다.

3) 주요 사업의 추진

1998년부터 2003년까지의 주요 사업은 보육비용 지원의 확대와 보육서비스 질적 수준 제고 관련 사업이다. 그러나 이들 사업은 예산의 제약으로 소극적으로 추진되었다. 각 사업별 배경 및 과정 그리고 성과는 다음과 같다.

가) 아동보육료 지원 확대

(1) 배경 및 내용

보육비용 지원은 시설 지원과 부모부담 지원으로 구분되는데, 대부분의 예산이 보육비용 지원 목적으로 사용된다.

그동안의 예산은 차등 보육료 지원대상과 지원 수준을 확대하여 부모의 보육료부담을 완화하는 목적으로 주로 확대되어왔다. 보육비용 지원은 1991년 시설운영 지원에 탁아급식비를 포함하여 지원한 이래 1992~2003년도에는 차상위계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 지원하였다.

1999년부터 취학 전 1년인 만 5세아 무상보육이 추진되었다. 1999년 9월부터 교육과학기술부는 정부의 '중산층 육성 및 서민생활 안정대책'의 일환으로 농어촌지역부터 취학 직전 1년의 무상교육을 도입한 이후에 이를 점차 확대하였으며, 보육시설에도 동일하게 적용시켰다.

이는 부모의 소득에 관계없이 모든 아동이 차별 없이 초등학교 입학 직전까지 건강하고 안전하게 보호·양육되고 영유아의 발달 특성에 적합한 동등한 교육을 제공받아 쾌적한 보육환경에서 밝고 건전하게 성장하여야 한다는 취지에서 추진되었다.

이러한 무상보육은 1999~2001년도에는 농어촌지역의 차상위계층까지 지원되었고, 2002년도에는 전국의 차상위계층까지 확대하였다. 또한 2003년부터 장애아 무상보육이 추진되었다.

(2) 추진 성과

1998~2003년 기간의 보육료 지원은 예산의 규모가 크게 확대되지는 않았으나 지원대상을 확대하였다. 특히, 만 5세아 무상보육과 장애아 무상보육제도를 도입함으로써 그 후 점진적인 확대의 기반을 마련하였다.

마. 질 제고 및 재정 확대기: 2004년~현재

1) 법 · 제도의 정비

가) 배경 및 과정

보육확충 3개년사업이 끝난 1998년부터 보육시설의 양적 확충보다는 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각됨에 따라 보육서비스의 질적 수준을 제고할 수 있는 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 이러한 결과로 2004년에 「영유아보육법」이 전면 개정되었다. 「영유아보육법」 개정에 대한 필요성은 일찍부터 제기되었음에도 불구하고 법 개정이 2004년에야 이루어진 것도 수년간 유아교육계와 보육계의 갈등에서 기인된 바가 크다.

2004년에는 또한 「정부조직법」 개정으로 2004년 6월 12일부터 영유아 보육사무가 보

건복지부에서 여성부로 이관되었다. 동시에 여성부에 보육기획국이 생기고 그 안에 보육지원과와 보육기획과 2개과가 신설되었다.[290] 행정 단위가 과 단위에서 국 단위로 상향 조정되고 1개과에서 2개과로 확대됨에 따라서 보다 차원 높은 정책을 추진할 수 있는 기틀이 마련된 것이다.

2004년 1월 29일 전면 개정된 「영유아보육법」의 시행(2005. 1. 30)에 따라 보육서비스의 질적 수준 향상과 보육의 공공성 강화 등을 통해 보육사업이 획기적으로 발전할 수 있는 계기를 마련하였다. 2004년 1월에 개정된 「영유아보육법」은 그동안 논의된 개선방안을 대부분 수용하고, 전반적으로 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 강조하고, 보육의 기본방향으로 보육의 보편성, 아동의 보육받을 권리 및 보육에 대한 국가와 사회의 책임을 분명하게 밝히고 있다.

동법 제3조에서는 영유아의 이익 최우선 원칙, 성장발달 원칙, 무차별 원칙을 보육이념으로 새롭게 규정하였다. 또한 동법 제4조는 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지고, 국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다는 종전의 법조항에, 특히 시장·군수·구청장은 영유아의 보육을 위한 적정한 보육시설을 확보하여야 한다는 규정을 추가하여 기초자치단체에 보육시설 확보의 책임이 있음을 분명하게 하였다.

또한 개정된 「영유아보육법」은 보육에 대한 정부의 비용보조 근거를 확대하였다. 즉, 법 제36조에 국가 또는 지방자치단체는 보육시설의 설치, 보육교사의 인건비, 초과보육 운영경비 등 운영에 소요되는 경비, 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설 종사자의 복지증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 명시하였다. 이러한 구체적 비용보조영역의 제시는 이들 분야에 대한 정부의 비용보조 책임을 강화한 것으로, 이에 따른 예산의 확보 및 효율적 사용이 주요 과제가 된다.

2005년 12월 「영유아보육법」과 같은 법 시행규칙의 일부 개정으로 시설장의 국가자격증제 도입과 보육시설운영위원회 설치 의무화로 보육시설운영의 책임성과 투명성을 강화하게 되었고, 보육시설 설치 사전상담제를 실시하여 시설 설치에 따른 민원 불편을 해소하는 데 중점을 두었다.

또한 2006년 11월 10일 「영유아보육법」 시행규칙 개정을 통해 표준보육과정을 마련함으로써 영유아가 건강하고 안전하며 바르게 생활하는 데 필요한 내용과, 신체·사회·언어·인지·정서 등 전인적 발달을 위해서 영유아가 갖춰야 할 지식·기술·태도를 제시하는 등 영유아가 조화로운 사회구성원으로 성장할 수 있도록 보육환경의 질을 높였다.

2007년 7월 개정된 「영유아보육법」은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우, 보육시설장의 자격정지 및 자격취소가 가능하도록 규정하였다. 또한 영아 또는 장애아가 주로 이용하는 보육시설로 여성가족부령으로 정하는 보육시설은 운영정지처분에 갈음하여 보육시설 정원의 감축 또는 아동모집의 정지조치를

290) 이듬해에 여성부는 가족업무의 이관으로 명칭을 여성가족부로 바꾸며, 그때 보육정책국에 보육과 관련된 과가 1개 추가로 설치되었다.

취할 수 있도록 함에 따라 그 구체적 기준을 마련하여 시행하였다.

또한 최근 2008년 1월 개정된 「영유아보육법」에는 보육시설을 설치·운영하는 자가 그 보육시설을 양도하거나 사망한 때 또는 법인을 합병할 때는 종전의 보육시설을 설치·운영한 자에게 행한 행정제재처분의 효과는 그 행정처분일로부터 1년간 양수인·상속인 또는 합병 후 신설되거나 존속하는 법인에 승계되며, 행정체재처분의 절차가 진행 중인 경우에도 처분 절차가 승계되도록 하였다.

2008년 3월에는 이명박 정부 출범과 더불어 「정부조직법」 개편으로 보육업무를 다시 보건복지가족부에서 담당하게 되었다. 보건복지가족부는 새 정부의 수요자 중심의 보육정책 방침에 맞추어 보육사업을 추진하게 되었는데, 2008년 12월에는 「영유아보육법」을 개정하여 양육수당, 보육서비스 이용권, 안전공제회, 금융조사조항을 추가하고 새로운 정책의 추진을 제도화하였다. 특히, 보육의 개념이 보육시설과 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스로 수정되었다.

나) 추진 성과

2004년 「영유아보육법」 전면 개정 이후 「영유아보육법」의 개정은 2004년 「영유아보육법」 전면 개정 시에 미처 담지 못하였거나 미진한 부분을 보완하는 형태로 추진되었다. 하지만 2004년 법 개정 당시의 질적 수준을 제고하는 원칙은 그대로 유지되었고, 이러한 원칙은 보육시설의 질적 개선에 근간이 되었다.

그러나 「영유아보육법」이 보육의 수요자보다는 보육시설 중심의 법이라는 평가를 받고 있으며, 양육수당을 수용하고 모든 아동을 포괄하는 데는 한계가 있다고 평가되었다. 2008년 12월 개정으로 보육의 개념을 보육시설과 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스로 정의가 수정되었으나 전체적인 「영유아보육법」의 구성이 이러한 정의를 적절하게 수용한다고 보기는 어렵다.

2) 중장기 계획수립

참여정부에 들어서는 보육을 국정과제로 채택하고 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회 주관으로 '제1차 육아지원정책방안'을 발표하였고, 이어서 2005년 5월 '제2차 육아지원정책방안'을 마련하여 국정과제 보고회를 가졌다. 2006년 6월에는 보건복지부 저출산·고령사회정책본부에서 제1차 저출산고령사회기본계획인 '새로마지플랜 2010'에 보육부분 추진방안을 포함하였다.

이와 함께 여성가족부는 2006년 7월 우리나라 최초의 중장기 보육정책인 '새싹플랜·중장기 보육계획(2006~10년)'을 발표하였다. '새로마지플랜 2010'과 '새싹플랜·중장기 보육계획'의 보육정책방안은 거의 동일하며, 이는 2006년 8월에는 정부·민간 합동으로 제시한 '비전 2030'에도 반영되었다. 각 중장기 계획의 배경과 과정 및 성과는 다음과 같다.

가) 제1, 2차 육아지원정책방안: 2006~10년

(1) 배경 및 과정

참여정부는 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회 작업으로 제1차 육아지원정책(2004. 6)과 제2차 육아지원방안(2005. 5. 4)을 마련하고 각각 국정과제 보고회를 열어서 참여정부의 보육정책의 방향을 분명히 하였다.

이러한 정책방안 마련배경에는 보육에 대한 노무현 대통령의 선거공약과 이를 이행하려는 참여정부의 의지가 반영된 것이다. 당시 몇 년째 계속 50%를 밑돌고 있는 낮은 여성취업률 및 20대 후반과 30대에 더욱더 낮아지는 M자형 출산율 곡선, 그리고 전 세계적으로 유례없이 낮아진 출산율로 육아의 사회화 필요성이 강조되고 있었다.

참여정부는 대통령 공약으로 제시된 '보육 및 유아교육 지원과 공공성 확대', '보육료의 50%를 국가가 지원하고 안심하고 맡길 수 있는 보육환경 조성'을 실천하기 위하여 2002년 2,355억원이던 육아지원예산을 2004년에 4,000억원 규모로 증가시켰다.

그러나 부모들은 여전히 보육서비스의 낮은 질적 수준으로 아이를 보낼 곳이 없다고 호소하는 등 재정투입에 비해 그 효과는 미흡하다는 평가를 받았다. 특히, 민간보육시설에는 정부 지원 미비로 국공립보육시설에 비하여 서비스 수준이 낮은 구조가 지속되었다. 또한 적절한 서비스가 제공되고 있는지에 대한 관리체계 없이 예산이 지출되고, 관련 부처의 상호연계부족으로 예산의 효율성이 저조하였다. 이것은 그동안 국가차원의 전체적 방향설정 없이 정책이 추진되었기 때문이라고 평가되었다.

한편, 정책수립을 위한 공급실태 파악, 수요 추계, 지역별 분포 등의 기초적인 자료도 부족한 실정이었다. 또한 보육과 유아교육의 대립과 갈등으로 학계와 부처 간의 첨예한 이해관계의 대립구조로 개혁의 전면적인 시행이 어렵고, 모두가 동의할 수 있는 과학적 근거를 가지고 정책을 추진하기 위해 단계적 접근이 필요하다고 인식하게 되었다. 이에 따라 체계적이며 과학적인 육아지원정책방안 마련을 추진하게 되었다.

제1, 2차 육아지원정책방안은 고령화 및 미래사회위원회가 정부부처 관계 공무원과 보육 및 유아교육 전문가로 구성된 TF를 구성·운영하는 방식으로 마련되었다. 특히, 제1차 육아지원정책방안 보고 후에 계획수립을 위한 과학적·객관적 자료의 필요성에 따라 2005년으로 예정된 전국 보육실태조사를 앞당겨 실시하도록 하여,[291] 보육수요 등 주요 조사 결과를 근거로 제2차 육아지원정책방안에서 보다 구체적인 정책방안이 제시되었다.

보고된 내용을 보면, 제1차 육아지원정책방안은 '미래인력 양성 및 여성의 경제활동 참여 확대'를 비전으로, 출산력 제고 및 우수한 아동육성, 육아비용 경감, 여성취업률 제고, 일자리 창출을 목표로 제시하였다.

또한 제1차 육아지원정책방안에서는 연령별로 정책방향을 설정한 특징을 지닌다. 0세는 가정에서 부모가 돌볼 수 있도록 가정육아의 환경조성 및 양육능력이 부족한 부모를

291) 한국보건사회연구원 주관으로 한국여성개발원, 한국교육개발원, 한국조세연구원이 참여하는 전국 규모의 교육·보육 실태조사 및 표준보육단가 산출사업을 실시하게 되었다.

위한 지원제도를 마련하고자 하였고, 1세부터 5세까지는 보육과 유아교육의 내실화 및 서비스 이용 기회 확대를 정책방향으로 설정하였다.

따라서 1~5세가 이용하는 육아지원기관의 양적 확대뿐만 아니라 인력·시설·프로그램 등의 전국적 표준화 및 서비스 질 제고를 함께 추진하여 3세 미만은 보육, 3~4세는 아동의 발달상황에 따라 보육 또는 교육 선택, 5세는 유아교육 위주로 실시하고자 하였다. 한편, 6세부터 8세까지는 초등학교 유휴시설의 가동률을 높여 방과 후 교실을 확대해나간다는 기본방향을 제시하였다.

제2차 육아지원정책방안은 제1차 육아지원정책방안의 내용을 보다 객관적인 근거에 기초하여 구체화한 작업의 결과이다. 추진 목적을 미래 인적자원 양성 및 여성의 경제활동 참여를 확대하고, 출산율 제고를 통해 미래사회에 대비하는 것으로 설정하였다. 추진목표로 육아지원시설 이용기회 확대로 접근성 제고, 육아비용의 가계부담 경감, 육아 서비스의 질적 수준 제고를 제시하였다.

특히, 보육의 수요와 공급에 기초하여 보육시설의 추가 공급이 필요한 지역을 제시하는 등 과학적으로 접근하고자 노력하였고, 민간보육시설 서비스 수준 제고를 위한 지원방안에 초점을 맞추었다. 그러나 이 방안은, 특히 민간보육시설 서비스 수준 제고를 위한 기본보조금 등 재정 확충에 대한 예산재정담당부처와의 합의도출 실패로 비공개로 보고되었다.

(2) 추진 성과

제1, 2차 육아지원정책방안의 성과는 크다. 그동안은 국가적 차원의 총괄적 방향설정 없이 정책이 추진되어왔던 것에 반하여 종합적 '육아지원정책'을 마련하였다는 점에서 커다란 의의가 있다.

또한 육아지원정책의 개념을 정립하고, 육아 지원과 관련하여 보육과 유아교육, 방과 후 교육 추진방안을 함께 다루었다는 점에서도 의의가 크다. 이는 참여정부가 보육정책에 부여한 비중을 잘 나타내는 징표이기도 하다

이와 함께 실천된 구체적 성과로는 아동별 지원에 입각한 민간보육시설의 지원이 중요한 정책방향으로 채택되어 영아 기본보조금제도 도입으로 이어졌으며, 방과 후 보육에 대해서도 초등학교 중심으로 추진하고 보육영역에서는 더 이상 확대하지 않는다는 방침을 정하여 현재까지 적용되고 있다. 이에 따라 초등학교 방과 후 프로그램 확대로 보육교실을 운영하는 초등학교가 크게 증가하였다.[292)293)]

292) 이 밖에 청소년 수련과 방과 후 아카데미도 방과 후 프로그램을 확대하고 있다.

293) 또한 이 정책방안에서 제안한 바에 따라 2005년 12월 한국교육개발원, 한국보건사회연구원, 여성정책연구원 등에서 분산 수행하던 유아교육과 보육 관련연구를 한 곳에서 효율적으로 추진할 수 있도록 육아정책개발센터가 설치되었다.

나) 새싹플랜: 2006~10년

(1) 배경과 과정

새싹플랜의 중장기 보육계획(여성가족부, 2006. 7)은 1, 2차 육아지원정책방안을 토대로 주무 부처에서 실행계획으로 마련한 안이다. 추진배경은 앞에서 언급한 바와 같이 보육아동이나 보육예산의 양적 확대에도 불구하고 국민들이 체감하는 보육서비스의 수준은 미흡하여 보육서비스의 수준이나 다양성이 수요자의 욕구를 충족시키지 못하고 있다는 인식에 기초한다. 또한 저출산 문제 해결과 경제의 새로운 성장동력으로서의 여성인력 활용을 위해 자녀양육을 정부와 지역사회가 함께 지원해야 한다는 인식을 바탕으로 하고 있다.

이러한 저출산 문제와 여성인력의 활용 문제, 믿고 맡길 만한 보육시설 확충의 필요성 증가에 따라 중장기 보육계획을 마련하게 되었다. 나아가 제1차 중장기 보육계획은 저소득층 위주의 지원에서 벗어나 지원대상을 중산층까지 확대하고, 공급자 중심의 정책에서 수요자 중심의 정책으로 전환하는 체계를 구축하고자 하였다. 새싹플랜 내용은 대부분이 제1차 저출산고령사회기본계획인 '새로마지플랜 2010'에 반영되었다.

제1차 중장기 보육계획은 현재 민간 위주로 보육서비스가 제공되고 있고, 보육서비스의 수준이나 다양성이 수요자의 기대를 충족시키지 못하고 있는 현실을 극복하고자 '보육의 공공성 강화'와 '양질의 보육서비스 제공'을 목표로 제시하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 정부는 5개 정책분야, 20개 주요 정책과제를 추진해나가고자 하였다.

중점적으로 추진할 핵심 과제들은 보육의 공공성을 강화하기 위하여 국공립보육시설을 2010년까지 현재의 2배 수준으로 확충, 보육료 지원 확대, 유아 기본보조금 도입에 따른 보육시설 운영의 투명화, 서비스 질 관리를 위한 평가인증시스템 확대, 보육행정전산망 전국 확대 시행, 보육시설 운영위원회 활성화 등이 포함되었다.

(2) 추진 성과

정부는 이 계획수립을 전후하여 의욕적인 활동을 펼쳤다. 보육료 지원대상을 확대하고, 영아 기본보조금을 도입하였으며, 서비스 질 관리를 위한 평가인증시스템을 도입·확대하고, 예산 확대에 따라 보육시설 운영의 투명화를 위한 조치를 강구하고자 노력하였으며, 보육행정전산망 전국 확대 시행 등에서 성과를 이루었다. 국공립시설 설치에서도 미흡하지만 공공부지 및 기존 유휴 공공시설을 활용하는 등 초기투자비용을 줄이기 위한 다양한 방법을 도입하였다.

새싹플랜은 2008년 참여정부에서 이명박 정부로의 교체, 여성가족부로부터 보건복지가족부로 보육업무를 이관하는 등 중간에 아이사랑플랜으로 그 내용이 부분적으로 수정되었다.

다) 아이사랑플랜: 2009~13년

(1) 배경 및 과정

보건복지가족부는 여성가족부로부터 보육업무를 이관받고, 새싹플랜은 수정·보완하여 공청회와 중앙보육정책위원회 심의를 거쳐 아이사랑플랜으로 발표하기에 이른다. 보건복지가족부는 저출산 심화, 보육 수요 다양화 등 보육환경 변화에 따라 수정·보완한 것으로 국가책임제 보육, 수요자 중심 보육의 철학을 담고 있다고 밝혔다(보건복지가족부 보도자료, 2009. 4. 30).

아이사랑플랜에서 보육의 비전은 '아이와 부모가 행복한 세상'이다. "모든 아동이 안전하고 편안하게 보호받으며 전인적으로 성장·발달하여 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 사회"이며, "부모는 아이 기르는 어려움보다는 보람과 기쁨이 더 크다고 느낄 수 있는 사회"이다.

이를 달성하기 위하여 3대 추진전fir과 6대 목표를 제시하였다. 3대 추진전략은 영유아보육, 국가책임제 확대, 신뢰회복[294]이며, 6대 과제는 부모 비용부담 완화, 수요자 맞춤지원, 서비스의 질적 수준 제고 및 균형배치, 보육인력 전문성 제고, 전달체계 효율화, 보육사업지원체계 확립이다

보건복지가족부 보도자료에 의하면 아이사랑플랜은 새싹플랜 중 평가인증, 건강·영양·안전, 보육 프로그램 강화 등 보육서비스 질 제고를 위한 사항은 지속적으로 보완되고, 보육료 전액 지원대상이 확대되고, 보육시설 미이용 아동 지원이 강화된다.

한편, 변경된 내용은 보육료 지원방식과 국공립보육시설 확충이다. 새싹플랜은 이용아동 30%를 목표로 국공립 확충을 계획하였으나, 아이사랑플랜은 민간보육시설 서비스를 국공립보육시설 수준으로 향상시키는 것을 목표로 하였다.

그리고 추가된 내용으로는 다문화 아동 지원, 안전공제회 설립, 보육대체교사 및 농어촌 특별근무수당 지원, 선정 기준 개편 지도감독의 개선, 보육시설서비스 계약제 검토 등을 제시하였다.

(2) 추진 성과

아이사랑플랜은 아직 진행 중이므로 성과를 평가하기는 적절하지 않다. 그러나 보건복지가족부가 발표한 바와 같이 보육료 전액 지원대상 확대, 보육시설 미이용 아동 지원 의강화는 성과로 평가할 수 있으며, 통합보육정보시스템 구축도 행정 효율화에 기여할 것으로 기대된다. 그러나 국공립보육시설 확충은 취약지역 위주로 설치한다고 하여 새싹플랜에 비하여 크게 후퇴하였다.

294) 3대 추진전략에 신뢰회복이 포함된 것은 보육정책 추진에서 보육시설장들의 협조의 중요성을 나타낸 것으로, 이들의 영향력을 반증하고 있다.

3) 주요 사업의 추진

2004년부터 참여정부의 주요 사업은 보육비용 지원의 확대와 보육서비스의 질적 수준 제고 관련사업이며, 2008년 이후에 정책적 변화에 따라 새로운 사업이 추진되고 있다. 각 사업별 배경 및 과정과 이에 따른 성과는 다음과 같다.

가) 아동보육료 지원 확대

(1) 배경 및 내용

보육비용 지원은 시설지원과 부모부담 지원으로 구분되는데, 대부분의 예산이 보육비용 지원목적으로 사용된다.

그동안의 예산은 주로 차등 보육료 지원대상과 지원 수준을 확대하여 부모의 보육료 부담을 완화하는 목적으로 확대되어왔다. 보육비용 지원은 2003년도에는 차상위계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 지원하였다. 하지만 2004년 이후부터 점차 그 대상과 지원 수준을 상향 조정하고 소득인정액 기준을 변경하여 2006년부터는 차상위계층에 기준단가 100%를 지원하였으며, 2008년에는 3층은 지원단가의 80%, 4층 60%, 5층 30%를 지원하였다.

2009년 7월부터는 새로운 보육료 지원대상 기준소득 및 선정 기준이 적용되었다. 2009년 6월까지는 지원대상 선정 기준을 도시근로자가구 월평균소득을 기준으로 하였으나 2009년 7월부터는 영유아가구 소득분위를 기준으로 보육료 지원 계층이 나누어진다. 즉, 영유아가구는 하위 소득 50%까지 보육료 정부지원단가 전액을 지원하고, 하위 소득 50%를 초과하고 60%까지는 기준단가의 60%, 하위 소득 60%를 초과하고 70%까지는 기준단가의 30%를 지원한다. 이러한 기준의 상한 소득 기준은 4인가족 소득 기준으로 각각 258만원, 339만원, 436만원이다 .

만 5세아 무상보육은 2002년에 차상위계층까지 확대한 이래 2004년도에 도시근로자가구 월평균소득의 70%까지 지원하였고, 2005년도에 도시근로자가구 월평균소득의 80% 수준까지 지원하고 도시와 농촌의 지원단가를 일원화하였으며, 2006년도에 도시근로자가구 월평균소득의 100% 수준까지 지원하였다. 2009년 7월부터는 하위 70%, 4인가족 소득인정액 436만원까지 전액 지원하였다.

이 밖에 2005년부터 중증 및 경증 장애아 무상보육단가를 통일하였으며, 2005년부터는 다자녀 가정 부모부담 완화를 통하여 출산수준을 제고한다는 정책적 취지로 2자녀 이상 보육시설이나 유치원 이용 시 연령이 적은 아동보육료 지원을 실시하게 되었다. 2009년 현재 지원 비율은 50%이다.

〈표 4-52〉 소득수준별 · 연도별 보육료 · 유아교육비 차등 지원

(단위: %)

	2009년 6월까지							2009년 7월부터
	소득수준 (도시근로자 평균소득 기준)	2003	2004	2005	2006	2007	2008~ 2009. 6	2009. 7~
1층	법정	100	100	100	100	100	100	100
2층	차상위계층	40	60	80	100	100	100	100
3층	50%까지	–	40	60	70	80	80	100
4층	60%까지	–	–	30	40	50	60	100 (하위 소득 50%)
	70%까지	–	–	–				60 (하위 소득 60%)
5층	100%까지	–	–	–	–	20	30	30 (하위 소득 70%)
6층	130%까지	–	–	–	–	–	–	–

〈표 4-53〉 연도별 보육료 지원규모

(단위: 억원, 명)

	1991	1992	1995	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
예산	23	127	270	287	600	490	612	937	1,699	2732	4090	6031
지원 대상	36,570	34,000	89,195	75,683	146,878	105,780	118,897	182,408	272,436	407,250	563,650	621,360

주: 1991년은 시설운영 지원에 탁아급식비를 포함 지원(1992년부터 별도 지원).
1992~2003년도: 차상위계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 지원.
2004년도: 도시근로자가구 평균소득의 50% 수준까지 지원.
2005년도: 도시근로자가구 평균소득의 60% 수준까지 지원.
2006년도: 도시근로자가구 평균소득의 70% 수준까지 지원, 차상위계층까지 무상.
2007년도: 도시근로자가구 평균소득의 100% 수준까지 지원.
2008년도: 지원 수준 상향 조정.

〈표 4-54〉 연도별 만 5세아 보육료규모

(단위: 억원, 명)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
예산	29	59	61	485	509	534	769	1,284	1,303	1,255
지원대상	14,700	14,700	14,474	86,982	86,982	86,982	95,000	154,349	151,341	130,327

주: 1999~2001년도: 농어촌지역의 차상위계층까지 지원.
2002년도: 전국 차상위계층까지 확대 지원.
2004년도: 도시근로자가구 월평균소득의 70%까지 지원.
2005년도: 도시근로자가구 월평균소득의 80% 수준까지 지원(도시/농촌 지원단가 일원화).
2006년도: 도시근로자가구 월평균소득의 100% 수준까지 지원(도시/농촌 지원단가 일원화).

〈표 4-55〉 연도별 장애아 무상보육 지원규모

(단위: 억원, 명)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
예산	50	53	142	277	324	314
지원대상	4,285	4,285	9,000	15,000	17,000	14,914

주: 2003년 신설, 2005년도부터 장애등급(중증/경증)에 따른 지원단가 일원화.

〈표 4-56〉 보육료 지원 아동(2008년)

(단위: 명, %)

	차등 보육료	만 5세 무상지원	2자녀 이상	장애아	총계
전체 보육 아동 수(A)	920,371	175,323	–	–	1,095,694
보육료 지원 아동 수(B)	592,256	122,857	(108,500)	15,644	730,757
보육료 지원 비율(B/A)	61.7	70.1	–	–	66.7

주: 2자녀 이상 지원대상은 차등 보육료 및 만 5세아 무상 지원대상과 부분 중복됨.
자료: 보건복지가족부, 『보육통계』, 각년도.

(2) 추진 성과

이상과 같은 교육비·보육료 지원대상 확대는 참여정부의 부모부담 감소정책을 이명박 정부가 국가책임제 확대정책에 따라 더욱더 확대 추진한 것으로 저출산대책의 일환으로서 의미가 있다. 이러한 정책은 보육시설과 시설 이용 아동이 증가하는 총량적인 면에서는 성과를 거두었다. 차등 보육료·교육비 전액 지원대상자 수는 2009년 7월 현재 62만명이다.

그러나 지원대상의 확대에도 불구하고 취업모 등 수요자 요구에 따른 세밀한 맞춤형 정책 추진은 미흡하다고 평가되고, 다자녀 가구 보육료·교육비 지원은 시설이용 제한조건으로 출산정책으로의 충분성이 부족하다고 평가된다. 또한 이러한 정책 추진으로 여성 취업이나 출산율 증가효과를 찾기 어렵다.

나) 시설보조금 지원 및 영아 기본보조금 도입

(1) 배경 및 과정

국공립보육시설과 법인보육시설의 인건비 지원은 1990년부터 시작하여 현재까지 유지하고 있는데, 인건비 지원 비율은 2006년에 다소 축소 조정되어 현재 영아보육은 80%, 유아보육은 35% 수준이다. 이 밖에 영아 및 장애아 전담보육시설에도 인건비를 지원한다. 인건비 지원 비율 축소 조정은 제2차 육아지원방안 보고 시 민간보육시설 기본보조금 설계와 관련하여 아동별 지원으로 기본방향이 설정된 데서 비롯되었다.

민간보육시설에 대한 기본보조금은 2006년 영아보육에 도입하여 확대되었다. 민간시설의 영아 기본보조금은 국공립보육시설과 민간보육시설 간 서비스의 질적 수준 격차를 완화시키려는 목적으로 도입되었다. 국공립 및 법인 보육시설은 교사와 원장의 인건비를 일부 지원하고, 이를 제외한 비용을 부모부담으로 하여 소득계층별로 차등하여 지원하는 한편, 민간보육시설을 이용하는 영아에게는 국공립 및 법인 보육시설 등 정부가 건축비를 지원한 시설에 지원하는 종사자 인건비에 상응하는 비용을 기본보조금으로 지원하는 것이다.

기본보조금은 최소수준의 서비스 제공에 드는 적정한 비용인 표준보육비용을 산출하고(조세연구원[2005]) 이에 기초하여 추진되었는데, 표준보육비용은 대체로 현재 국공립 보육시설 비용 수준으로 추정되었고, 이 가격을 민간보육시설에 적용할 경우, 특히 영아

의 부모부담이 너무 커지기 때문에 부모가 부담하는 절대액이 증가되지 않도록 정부가 기본비용을 부담하는 것이다.

영아 보육비용은 그 액수가 워낙 크기 때문에 정부 관계 부처에서 기본보조금 지원 필요성에 동의하였으나 유아 기본보조금에 대해서는 합의가 이루어지지 않았다. 결국 유아 기본보조금은 2007년도에 전국 3개 지역에서 시범사업으로만 실시하고 본사업으로는 추진되지 않았다.

여기에는 영아와는 달리 그 부담 정도가 아동별 지원이라는 기본원칙을 능가할 만큼 크지 않고, 비용이 자율화된 유치원을 포함시켜야 하며, 유아 미술학원의 지원요구가 강력했다는 점들이 고려되었다.

(2) 추진 성과

영아 기본보조금은 영아보육을 활성화하여 가정보육시설의 증가와 영아의 보육시설 이용 증가효과를 가져왔다. 하지만 부모의 비용부담이나 서비스 만족도에 미친 효과는 유의성이 없었고, 기본보조금으로 아동 1인당 107,000원이 지원될 때 교사 임금은 54,000원이 증가된다고 추정하였다(조병구 외[2007]).

유아 기본보조금 시범사업 평가 결과에서는 이 사업이 보육시설 운영과정과 연계하였기 때문에 운영상의 개선이나 교사의 급여 증가에는 효과가 있었으나 부모비용 감소나 만족도에는 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다(서문희 외[2007]).

기본보조금은 아동별 지원을 전제로 출발하였으나, 시설에서 직접 수령하여 시설별 지원의 성격이 강하므로 그 정체성에 대한 논란이 있었다. 두 가지 보조금의 특성을 다 가지고 있으나 어느 쪽 장점도 살리지 못한다는 주장이 제기되었다(김현숙[2007]). 2009년부터 추진되는 서비스 이용권에 어떻게 반영되는가에 따라 기본보조금의 성격이 달라질 것인데, 현재 시범사업은 바우처에서 분리하여 시설보조금의 성격이 강화되었다.

다) 국공립보육시설 확충

(1) 배경 및 과정

믿고 맡길 수 있는 보육시설로 국공립보육시설에 대한 부모들의 욕구는 높은 데 비하여 아동의 10% 정도밖에는 담당하고 있지 못하였다. 이에 여성가족부는 국공립보육시설을 2010년까지 아동 기준으로 20%까지 확충한다는 목표하에 2006년에 국공립보육시설 확충 TF를 설치하고 예산에 확보된 400개의 국공립보육시설을 확충하고자 노력하였다.

구체적인 방안으로 국공립보육시설 신축비 지원단가 인상, 학교 복합시설 BTL 사업에 국공립보육시설 포함 추진, 도시공원 및 대학 내 부지활용, 민간보육시설 매입, 국민임대주택 단지 내 보육시설은 국공립보육시설로 운영하고, 공동주택 내 의무설치 보육시설 중 일부를 국공립으로 운영하는 방안 그리고 우체국·주민자치센터·초등학교 등 기존 공공건물을 우선 활용하는 방안 등 다양한 방법을 고안하여 사업을 추진하였다. 이를

위하여 국방부・대한주택공사 등 타 부처 및 기관과 협력을 체결하였고, 건설 및 토지개발 관련법을 개정하여 국공립보육시설 설치를 촉진하고자 하였다.

이명박 정부에서는 국공립보육시설 확충의지는 약화되었고, 이미 설치된 민간시설을 활용하거나 민간시설이 없는 지역에 한하여 국공립보육시설을 설치하자는 입장이 우세하다. 2009년부터 추진하는 농어촌 소규모 보육시설 설치사업이 이러한 정책의 방향을 반영하고 있다.

(2) 추진 성과

여성가족부의 국공립보육시설을 확충하려는 노력의 결과로 기존의 공공건물 이용, 부지 무상임대, 공동주택 보육시설 무상임대로 국공립시설화 하는 등 다양한 방법으로 국공립보육시설이 확충되었다. 그러나 총량적으로 사업은 큰 성과를 거두지 못하였고, 국공립보육시설을 이용하는 아동은 여전히 보육아동의 10% 수준이다.

여성가족부의 국공립보육시설을 확충하려는 사업이 큰 성과를 거두지 못한 데는 시설 설치에 필요한 총소요비용 대비 국고 지원금의 낮은 수준에 따른 지방정부의 과도한 비용부담, 민간보육시설들의 민원에 따른 지자체의 정치적 부담 등으로 파악된다.[295] 이러한 노력 대비 미미한 성과는 아이사랑플랜에서 국공립보육시설 설치의 목표를 수정하는 것으로 이어진다.

라) 보육인력 자격제도 등

(1) 배경 및 과정

2004년 개정된 「영유아보육법」에 근거하여 2005년부터 보육인력 자격검정 및 자격증 발급제도를 도입하였으며, 이를 위한 기구로 보육인력 자격관리사무국을 설치하여 민간에 위탁함으로써 보육교사 자격검정 및 자격증 발급업무를 실시하게 되었다. 2008년에는 보육시설장에 대해서도 자격제도를 도입하여 자격증을 발급하였다. 자격은 자격증이라고 말할 정도로 자격체계에서 자격증의 의미는 중요하다.

또한 2004년 법 개정으로 보육교사의 등급이었던 1, 2급이 1, 2, 3급으로 변경되었고, 이에 따라 보육교사 등급별 자격 기준이 새로 마련되었으며, 아울러 보육교사 자격 관련 교과목 및 학점, 교육훈련시설의 교과목 등도 새로 개설되었다. 또한 보수교육을 강화하여 직무교육과 승급교육으로 구분하고, 이를 대학 또는 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있도록 하였다.

295) 시민단체들에서는 국공립보육시설 설치를 위한 특별법의 제정이나 국립시설의 설치를 제안하기도 하였으나 성과를 거두지 못하였다.

(2) 추진 성과

2009년 5월 현재 보육교사 44만명, 시설장 10만명에게 자격을 검증하고 자격증을 부여하였다. 보육교사와 시설장 자격제도는 보육서비스의 질적 수준을 결정하는 인력에 대하여 체계적 관리체계 구축의 기초를 이룬다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 뿐만 아니라 보육인력 관리체계가 제대로 구축되어 통합보육정보시스템과 연계되면 인력관리가 보다 효율적으로 추진될 것이다.

마) 표준보육과정 제정

(1) 배경 및 내용

우리나라는 2004년 1월 전문 개정된 「영유아보육법」 제29조 제2항에 "여성가족부 장관은 표준보육과정을 개발·보급(제29조 제2항)"해야 하고 보육시설은 "표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다(제29조 제3항)"는 규정에 따라 국가수준의 보육지침을 개발하게 되었다.

그동안 유치원은 교육과정에 의하여 운영하였으나, 보육시설에서는 일정하게 통일된 표준보육과정 없이 각 시설마다 다른 보육과정을 운영해왔다. 하지만 보육시설이 늘어나면서 보육시설에 재원하고 있는 영유아가 '과연 무엇을 경험해야 바람직한가'에 대한 보편적 지침을 마련할 필요성이 증가됨에 따라 표준보육과정을 제도화하고 이를 제정하게 된 것이다.

표준보육과정은 추구하는 인간상을 스스로 노력하는 자율적인 인간, 건전한 인성을 가진 창의적 인간, 사회에 기여하는 민주적 인간, 자신의 문화를 사랑하되 새로운 가치를 추구하는 인간 등 네 가지로 설정하였다.

표준보육과정에서 추구하는 목표를 각 영역별로 보면 다음과 같다. ① 자신을 사랑하고 존중하며, 또래나 가족, 보육교사 등 타인과 긍정적 관계를 맺으며 사회에서 더불어 사는 태도를 기른다. ② 일상생활에 필요한 기초적인 언어능력을 습득하여 자신의 생각을 언어로 표현하며 타인과의 의사소통 능력을 기른다 ③ 자신의 신체에 대한 긍정적 인식과 필요한 기초체력을 길러 운동능력을 향상시킨다 ④ 친근한 주변과 자연의 예술적 요소를 탐색하고 창의적 표현을 즐기는 경험을 통해 풍부한 감성 및 심미감을 기른다 ⑤ 주위의 여러 사물과 자연 현상에 대하여 인지적 관심과 호기심을 가지고 탐구하며, 이에 필요한 기초능력과 태도를 기른다 ⑥ 보육시설이나 사회에서 안전하고 건강하게 살아가는 데 필요한 기본생활태도를 기른다.

이러한 목표하에서 제정된 표준보육과정은 사회관계, 의사소통, 신체운동, 예술경험, 자연과학탐구 및 기본생활의 총 6개 영역으로 구성되어 있다. 각 영역은 다시 만 2세 미만, 만 2세, 만 3~5세의 연령별로 구분되어 보육의 목표와 내용이 기술되어 있다(여성가족부[2007]).

(2) 추진 성과

표준보육과정의 제정으로 모든 보육시설에서 동일한 프로그램을 운영하게 되어 보육의 내용이 질적인 면에서 향상될 것으로 기대된다. 다만, 보육시설에서 표준보육과정의 적용은 임의사항으로 보육시설의 선택에 의하는데, 아직은 보육시설에서 활용도가 높지 않으므로 활용성을 높이기 위하여 보육교사의 교육 등 보급을 더욱 강화할 필요가 있다.

바) 평가인증제도 도입

(1) 배경 및 과정

「영유아보육법」 개정에 따라 2006년부터 보육시설 평가인증제도를 도입하고 사무국을 설치하여 위탁운영하고 평가인증을 추진하였다. 평가인증제도는 보육시설이 정부가 정한 기준에 서비스의 질적 수준이 도달하였음을 보증하는 제도로, 민간 우위로 구성된 보육시설 구조 속에서 민간시설의 자발적 참여를 통한 질적 수준 제고의 수단으로 평가된다. 우리나라는 호주의 국가인증제도나 미국의 민간인증제도 등을 준거로 지표를 개발하고 체계를 구축한 후 2005년 시범사업과정을 거쳐서 제도를 도입하였다.

평가지표는 21인 이상 시설 기준으로[296] 보육환경・운영관리・보육과정・상호작용・영양건강・안전・부모 및 지역사회 연계의 7개 영역으로 구성된다. 평가인증 절차는 보육시설의 자발적 신청, 자체 평가보고서 제출, 관찰자의 관찰평가, 심의결정의 4단계 과정을 거쳐서 평가인증 여부를 결정하고 인증서를 수여하게 된다. 2009년에 보육시설의 평가인증 부담 완화를 위해 기간을 7~8개월에서 6~7개월로 단축하고 21~39인 시설에는 소규모 시설 인증항목 60개를 적용하였다.

(2) 추진 성과

2009년 8월 현재 전체 보육시설의 86.8%가 평가인증을 신청하였고, 41.9%의 시설이 인증을 받은 것으로 집계되었다. 제도 도입 초기에는 평가인증과정에서 준비에 드는 비용부담, 시설공개에 대한 우려 등으로 보육시설의 반발이 많았지만 이러한 우려와 달리 이제는 제도의 정착기로 접어들었다고 평가된다. 또한 제도가 서비스의 질적 수준 개선에 미친 성과도 긍정적으로 평가되고 있으므로, 그 필요성과 효과성에 상당한 공감대가 형성되었다고 하겠다.

보육시설 평가인증제도는 2009년에 1차 시행 시기가 끝나게 되며 보육시설의 질적 수준을 높이는 데 크게 기여한 것으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 인센티브 미흡, 재정 지원과의 연계 미비 등의 과제를 가지고 있어서, 내실화된 제도로 정착하기까지는 좀 더 시간이 필요하다.

---

296) 2008년 40인 이상 시설 기준으로 변경되었다.

사) 양육수당제도 도입

2009년 하반기부터는 양육수당이 도입되었다. 지급대상은 차상위계층 이하 0~1세 아동으로 보육시설을 이용하지 않는 아동이다. 지원 수준은 월 10만원이다. 양육수당은 보편적인 아동수당과는 달리 영아 기본보조금과 같은 보육서비스 이용 지원에 대한 선택적 대안수단으로 도입된 제도이다. 보육시설을 이용하지 않는 아동에게 양육수당을 지원함으로써 보육료 지원과의 형평성 제고 및 자녀양육에 대한 경제적 부담을 완화하고자 하는 데 목적이 있다.

제도 도입의 배경은 다음과 같다.

첫째, 자녀양육에 대한 경제적 부담 완화이다. 영유아 1인당 월평균 자녀양육비용은 영아 62.9만원, 유아 74.8만원(한국보건사회연구원[2007])이며, 자녀양육비용 부담은 대다수 가정에서 출산 중단의 주요 요인이다(한국보건사회연구원[2005]). 가족의 책임으로 전가되었던 출산·양육 지원에 대한 확고한 의지표명으로 출산율 제고 및 정부 지원의 체감도를 향상시킬 수 있는 제도이다.

둘째, 보육시설 이용 여부에 따른 지원의 불형평성 해소이다. 2008년 현재 영유아 274만명 중 약 40.4%인 100만명은 보육시설·유치원을 이용하지 않으나, 정부 지원은 시설이용 아동 약 163만명에게만 집중되어 있다. 영아는 69%가 보육시설·유치원 미이용 아동인데, 0세아의 경우 시설 이용 시 월 34~71만원이 지원된다.

바우처 도입 후 시설이용자에 대한 지원내역이 투명하게 드러날 경우 미이용자의 불만이 더 커질 것으로 전망되었고, 보육시설이 없거나 장애·질병 등 보육시설의 이용이 어려운 경우도 있어 보육서비스 지원만으로는 사각지대가 발생한다. 특히, 영아를 둔 취업모의 70.9%가 조부모·친인척에 의해 양육되는 등 영아기는 가정양육의 선호가 커 시설이용 지원만으로는 한계가 있다.[297]

서울시 및 38개 시·군·구 등 일부 지자체에서 출산장려정책의 하나로 주로 셋째아를 기준으로 양육지원수당 지급을 시행하고 있어서, 지역적 편차 해소를 위해서도 이를 보편화할 필요가 있다.[298]

셋째, 보육서비스예산 절감에 대한 기대이다. 양육수당 등 가정양육에 대한 지원제도 도입 시 보육시설 가수요를 줄여 장기적으로 보육예산 절감효과가 기대된다.[299]

넷째, 미래를 위한 사회 투자이다. 영유아기 투자는 비용 대비 사회적 환원효과가 가장 큰 시기로 기회비용 대비 인적자본 투자수익률은 취학 전 아동에 대한 프로그램이 가장 높다(Cunha and Heckman[2005]). 아동 투자는 미래의 빈곤예방 등 사회비용 감소,

297) 영아 대리양육인 지불규모(육아정책개발센터[2007])는 조부모 35만원, 친인척 67만원, 파견도우미 87만원, 이웃탁아모 55만원 등으로 파악되었다.

298) 외국의 경우는 핀란드와 노르웨이에서 공공보육서비스에 대한 선택적 대안으로 이러한 제도를 선택하고 있다. 이들 국가는 영아를 둔 부모의 권리를 보장하고자 하는 정책적 목표하에서 공공보육시설 미이용 아동에 대한 대체 지원수단으로 이 제도를 채택하였다.

299) 서울시에서 2008년 보육시설 미이용 셋째아 이상 양육수당 도입 후 대상 아동의 시설이용이 약 30% 감소한 것으로 추정하였다.

노동생산성 증가로 이어져 장기적으로 정부예산 절감 및 국가성장동력으로 작용한다. 대부분의 선진국은 보육서비스(현물), 현금, 세제 지원을 병행하고 있다.

2009년 양육수당의 지급대상은 보육시설 등을 이용하지 않는 차상위계층 이하 0~1세 아동 11만명으로, 4인가족 기준으로 월평균소득 159만원 이하이다. 제도가 2009년 7월부터 도입되어 아직 성과를 측정하고 제도를 평가하기에는 적절하지 않으나, 영아를 둔 부모의 선택권을 존중하는 제도로서 의미가 있다.

아) 보육서비스 이용권제도 및 통합정보시스템의 구축

보육서비스 이용권제도가 전자카드형태로 도입되었다. 보육의 경우 2009년 5~8월 동안 시범사업을 거쳐서 9월부터 전면적으로 도입되었다. 이 제도는 기존의 보육비용 지원방식이 시설 중심이어서 시설에서 직접 수령하므로 부모의 인지도가 낮음에 따라 지원의 효과성이 떨어진다는 이유로 전달체계를 수용자 중심으로 개편하고자 하는 시도로 추진된 것이다.

이 제도 도입의 배경은 증가된 예산규모에 비하여 부모의 서비스 만족도가 낮고 정부지원에 대한 부모의 체감도가 낮으며, 보육료 지원대상의 증가로 행정적 부담이 크다는 데 있다. 따라서 보육정책의 체감도를 높이고 지자체 및 보육시설의 행정부담을 줄이기 위하여 시설에 지원하던 보육료를 부모에게 전자바우처로 직접 지원하는 형태로 보육료 지원방식을 전환하는 것으로, 금융결제시스템을 활용하여 전자카드로 보육료를 지원·결제하게 되었다. 이러한 방침은 제17대 대통령직 인수위원회 백서에 수요자 중심의 보육정책으로 포함됨으로써 추진에 탄력을 받게 되었다.

이를 위하여 보육통합정보시스템[300]이 구축되었다. 바우처 생성·관리를 위한 전자바우처시스템을 구축하여 부모, 시설종사자, 지자체 공무원의 정보접근성 및 사용자 편의를 강화한 포털을 구축·운영하고, 기본 e-보육시스템 및 행정자치부 등 타 부처 관련 시스템과 연계·통합하게 되었다.

아직 제도가 전면적으로 도입되지는 않았으나, 보육서비스 이용권제도와 보육통합정보시스템이 도입되면 보육료 지원관리·운영 업무를 일원화하여 지자체 행정부담의 완화 및 효율성을 제고하고, 보육시설에 대한 운영의 투명성 문제를 해소할 것으로 기대한다. 또한 보육에 대한 부모의 관심 제고 및 소통증진으로 부모·시설 간 상호신뢰를 구축하고, 시설도 보육료 신청 등 행정부담이 경감될 것이다.[301]

---

300) 신한카드와 LG CNS가 사업자로 선정되었다.

301) 보육서비스 이용권제도에 대하여 한편에서는 보육서비스 이용권이 서비스의 공급이 시장에서 이루어지는 상황에서 가장 많이 채택되는 제도라는 원론적인 관점에서 우리의 보육이나 유아교육이 시장체제로 굳어지고 공보육·교육과 거리가 멀어짐으로써 부모 특성에 따른 아동 간의 격차가 확대될 가능성을 우려하는 소리가 있다.

자) 보육시설 안전공제회

2009년에 보육시설 안전공제회가 설립되었다. 보육시설 이용 아동이 늘어나면서 매년 안전사고가 증가하고 있다. 그러나 사고 원인 분석, 사고예방, 조사·보상 기능이 미흡하고, 시설별로 민간보험에 가입하여 보상을 받기 때문에 사고유형 및 사고 원인 분석 등 보육시설에서 발생하는 사고의 통계·정보 관리가 체계적으로 이루어지지 않은 점 등이 문제로 지적되어왔다. 유치원·학교의 경우, 「학교안전사고예방및보상에관한법률」(2007. 1) 제정에 의해 중앙 및 16개 시도에서 '학교안전공제회'를 운영 중에 있으나, 보육시설은 안전교육, 홍보, 안전위해요인 점검 등 안전사고의 예방 및 감소를 위한 기능을 전담하는 기구가 없다. 또한 시설별 가입 보험의 보장범위나 보상한도가 다양하여 보험에 의해 보상받지 못하는 사고가 많고, 충분한 보상이 어려운 실정이다. 사고가 난 경우에 보험을 통한 보상은 2006년 61.5%에 불과하고, 나머지는 시설·부모 부담이었으며, 사망 등 심각한 사고의 경우 상해보험 등에 의한 보상제도가 제 기능을 발휘하지 못하였다. 또한 안전사고 발생 시 사고책임 및 보험 외 추가부담에 대해 시설과 부모 간 잦은 분쟁이 발생하였다.

따라서 보육시설 안전공제회는 보육시설 내 사고 피해보상의 제도화, 안전 점검·교육 등 사고예방 강화 및 이를 통한 아동·종사자의 복지증진 등에 기여할 것으로 기대된다.

4) 보육예산 증가 추이

이러한 다양한 사업의 추진으로 보육사업예산이 크게 확대되었다. 「영유아보육법」이 제정되던 1990년 135억 6천만원이던 국고 지원 보육예산은 2009년 현재 1조 7천억원 규모로 증가하였다. 2003~08년 5년간 연평균 증가율은 0.84이다. 특히, 보육분야 예산은 참여정부의 기간엔 크게 확충되었다. 2003년 3천억원이던 규모가 2008년 1조 4천억원, 2009년에 1조 7천억원으로 증가하였다. 보육분야 전체 국고 지원예산의 GDP 대비 비율은 2008년 0.12 수준이다.

이러한 예산의 확대는 대부분이 부모 보육료부담액 지원 등 보육에 소요되는 비용 지원에 의한 것이고, 부분적으로 인프라 확충 및 제도 변화에 따른 것이다. 인프라 제도 변화에 따른 사업예산은 보육인력 자격관리와 보육시설 평가인증제도에 의한 것이다. 「영유아보육법」 개정에 따라 2005년부터 보육인력 자격관리와 보육시설 평가인증제를 도입하고 각각 사무국을 설치하여 위탁운영하였다. 인프라 확충예산은 국공립·법인 보육시설 설치비, 보육정보센터 설치 및 운영비 지원, 보육전산망 구축 등이고, 2009년부터는 보육바우처 도입으로 전산체계 구축 등에 소요되는 예산이 필요하였다.

보육예산은 중앙정부가 국고 지원사업 예산의 약 48%를 부담하고, 지방정부가 전체 국고 지원사업비의 52% 정도를 분담하였다. 2007년 이전은 서울은 20%, 그 밖의 지역은 50%를 부담하였고, 2008년부터 지방 재정상태를 반영하여 시·군·구별로 차등화하였다. 따라서 전체 국고 지원사업 예산은 이러한 국고 지원금의 약 2배 정도이다.

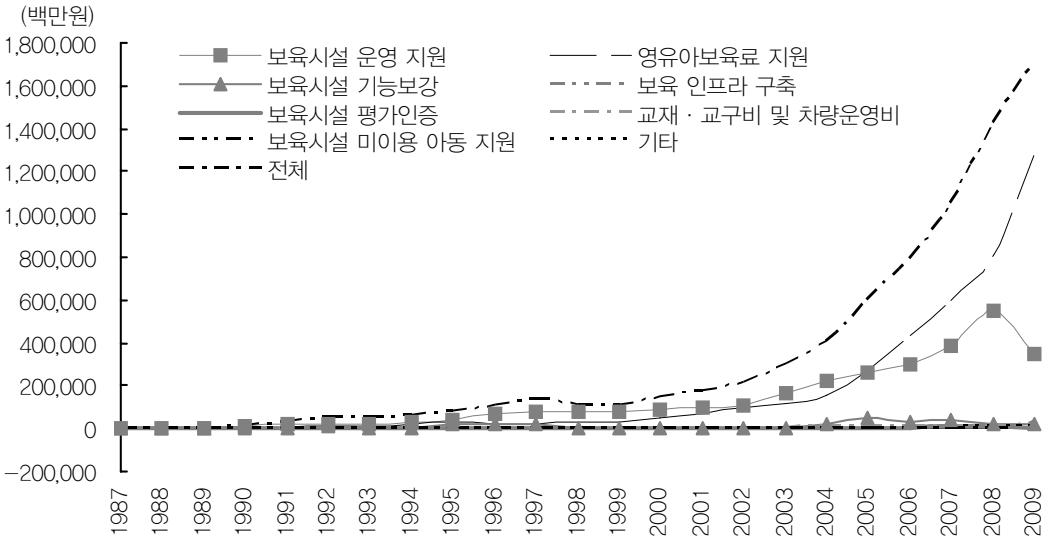
한편, 각 지방정부가 국고 지원사업 이외에 고유사업을 추진하는데, 이 예산의 규모는 지방정부별로 편차가 크지만 전국 평균 국고 지원사업비의 약 10% 내외이다.

〈표 4-57〉 연도별 예산규모

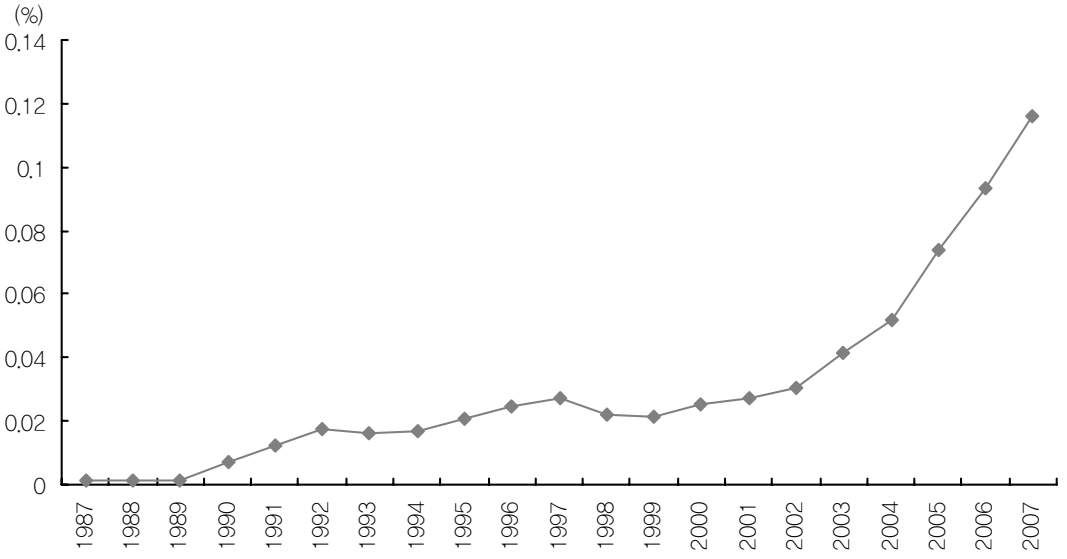
(단위: 백만원)

	보육시설 운영지원	영유아 보육료 지원	보육시설 기능보강	보육 인프라 구축	보육시설 평가인증	교재 · 교구비 및 차량운영비	보육 미이용 아동 수당	기타	전체
1987	0	1,539	0	0	0	0	0	0	1,539
1988	0	1,627	0	0	0	0	0	0	1,627
1989	0	1,760	0	0	0	0	0	0	1,760
1990	9,659	1,760	2,141	0	0	0	0	0	13,560
1991	23,667	2,346	2,382	0	0	0	0	0	28,395
1992	19,902	12,655	12,895	0	0	0	0	0	45,452
1993	25,750	15,974	5,724	12	0	0	0	0	47,460
1994	33,191	18,999	6,083	13	0	0	0	0	58,286
1995	36,844	26,974	18,525	0	0	624	0	0	82,967
1996	67,128	21,302	20,433	398	0	888	0	200	110,349
1997	80,477	25,841	25,467	565	0	1,004	0	330	133,684
1998	76,013	26,605	2,788	661	0	1,337	0	286	107,690
1999	79,077	28,735	1,203	689	0	1,537	0	546	111,787
2000	88,778	50,768	1,202	733	0	3,932	0	546	145,959
2001	97,878	66,254	1,220	733	0	3,932	0	546	170,563
2002	105,164	97,446	2,070	708	0	4,014	0	878	210,280
2003	169,240	117,143	6,587	1,735	100	4,156	0	978	299,939
2004	218,693	152,444	20,821	2,627	100	9,155	0	1,157	404,997
2005	262,243	267,088	50,420	2,763	600	11,511	0	5,466	600,091
2006	297,193	438,554	34,268	4,488	1,580	14,925	0	0	791,008
2007	382,578	593,605	41,729	4,235	7,378	13,763	0	2,877	1,046,165
2008	549,747	807,851	24,039	5,658	11,987	14,364	0	10,000	1,423,646
2009	343,856	1,282,168	21,437	29,787	4,191	15,301	8,100	0	1,704,840

[그림 4-22] 연도별 예산규모



[그림 4-23] 연도별 예산의 GDP 대비 비율



3. 평가 및 정책과제

우리나라 보육사업은 1991년「영유아보육법」제정으로 본격적으로 추진되었고, 그 이전의 성과는 매우 미약하다. 보육사업이 법적 근거를 갖게 된 것은 1961년「아동복지법」에 의해서였고, 1982년에「유아교육진흥법」으로 어린이집 등 탁아시설과 유치원을 통합하여 새마을유아원으로 제도화하고 확충을 시도하였다.

하지만 탁아시설과 교육기관의 통합에 따른 모호한 성격 때문에 성공을 거두지 못하였고, 일하는 여성들이 아이를 맡길 수 있는 곳은 절대적으로 부족하였다. 이에 다시 탁아와 교육을 분리하되, 어린이집이 보호 이외에 교육기능을 강화하여 '보육'이라는 용어를 사용하게 되었다.

「영유아보육법」제정 이후 보육정책은 초반에는 양적 확충, 후반에는 질적 수준 제고에 초점을 두어왔다. 대체로 1997년 정도까지는 인프라 확충의 시기로 볼 수 있는데, 이 시기의 특성을 크게 세 가지로 평가할 수 있다.

첫째, 이 시기의 정책이 보육시설의 양적 확충에 집중되었고, 따라서 제도적으로도 시설의 설치 기준이나 종사자 기준을 완화하여 공급의 확충을 뒷받침하고자 하였다. 보육시설 3개년 확충사업 등 보육시설 확충정책은 목표달성이라는 관점에서 성공을 거둔 것으로 평가된다. 그러나 사업의 결과 우리나라 보육시설 공급구조가 민간 위주로 변모되었다. 또한 보육시설 확충사업 시 연금기금을 활용한 융자제도는 이후 1997년 경제위기와 맞물리면서 투자자가 파산하고 자살하는 등 많은 문제를 야기하였다. 즉, 비영리로 운영되어야 하는 보육시설을 대상으로 융자사업을 추진한 점에서 정부의 책임론이 제기되어 융자금에 대한 이자율 조정 및 이차 보전요구가 컸다.

둘째, 보육 지원 인프라인 보육정보센터는 보육시설과 부모, 행정기관을 지원한다는

좋은 취지와 목적으로 추진되었으나 그 실적은 취약하였다. 시·도에만 설치하였고, 법으로 명시한 바와 같은 시·군·구 단위의 설치에는 예산확보의 어려움으로 실패하였다. 이후 일부 지방정부가 이를 자체 예산으로 설치하면서 센터들 간의 투자 및 업무의 중복성과 연계체계의 미비 등이 문제점으로 제기되었다.

셋째, 부모의 보육료에 대한 지원정책은 10여 년이 넘도록 차상위계층 이하 가정 아동만을 지원하는 동일한 수준에 머물렀다. 즉, 이 시기의 보육정책은 선별적 복지 차원의 소극적 보육정책으로 평가된다.

1998년 이후 2003년까지는 공보육과 질 제고를 위한 모색기이다. 즉, 가시적으로 나타난 것은 많지 않았으나 정부가 보육정책을 국가 주요 의제로 인식하고 중장기 발전계획을 수립하여 체계적으로 추진하였으며, 「영유아보육법」 개정을 위한 준비를 한 시기이다. 이 시기의 기틀은 참여정부 그리고 이명박 정부로 이어지면서 부분적인 수정은 있었지만 비교적 일관성 있게 추진되고 있다.

특히, 2004년 이후 현재까지는 보육의 질과 재정 측면에서 커다란 성과를 거둔 것으로 평가된다. 2004년 「영유아보육법」 개정 이후 보육서비스의 질적 수준을 제고하기 위한 노력과 부모의 보육료부담을 경감시키려는 노력으로 각종 제도가 정비되었으며, 보육예산도 급격하게 증가되었다. 평가인증제도의 도입과 보육인력 자격제도의 도입 그리고 표준보육과정의 제정 등이 추진되었고, 보육비용을 지원받는 아동이 보육아동의 70%에 달하게 되었다. 그리고 보육아동도 해마다 증가하여 2008년 110만명을 넘고 있다.

출산 수준이 낮아지면서 보육은 국가의 중요한 정책과제로 인식되고 있기 때문에 앞으로도 보육에 대한 투자는 계속 증가할 전망이다. 그러나 한편으로 이러한 보육사업과 재정투자의 확대와 관련하여 앞으로 많은 과제가 남아 있다.

먼저 양적으로는 보육시설의 확충으로 2008년 말 현재 33,000여 개 시설이 운영 중에 있고, 아동의 보육시설 이용률도 38% 수준으로 확대되었다. 그러나 아직도 보육시설의 지역별 배치는 균형을 이루지 못하고 있으며, 국공립보육시설 확충은 성과를 거두지 못하였다. '새로마지플랜 2010' 작성 시 사회협약으로 국공립보육시설 이용 아동을 30%까지 확충하겠다고 하였고, 여성가족부 새싹플랜에서도 국공립보육시설을 2010년까지 현재의 2배 수준으로 확충하겠다고 밝혔다. 그런데 2007년의 경우 400여 개를 설치할 목표로 세웠으나 낮은 국고예산수준과 지원 민간보육시설들의 민원으로 확보된 예산도 다 사용하지 못하였다.

그 후 보건복지가족부 아이사랑플랜에서는 계획 자체를 축소 조정하여, 현재 연간 100개 미만 수준에서 확충되고 있다. 보육예산이 확대되면 될수록 보육시설의 공공성 제고가 요구된다는 점에서 공공보육시설의 지속적 확충은 중요한 과제가 된다.

다음으로 재정 지원이 확대되어 2008년 기준으로 보육아동 중 약 68%의 아동인 73만 명이 보육료 지원을 받게 되었고, 2009년 7월부터는 보육아동의 50%가 보육료 기준액을 전액 지원받게 되었다. 특히, 영아는 기본보조금 지원으로 민간이 설치한 보육시설을 이용할 경우에도 국공립시설과 동일한 보육료를 부담하도록 조치하였다.

그러나 영아 기본보조금이 보육서비스의 질을 높이고 부모의 만족도를 제고하였다는 증거가 부족하다는 비판을 받았다. 재정 지원이 평가인증 등 서비스의 질적 수준 관리수

단과 연계하지 못하였다는 비판을 받은 것이다. 영아를 주로 보육하는 가정어린이집은 최근 수년간 급격하게 증가하였고, 그 결과 영아의 보육시설 이용이 크게 증가하였으나 예산의 효율적 사용 및 아동발달 측면에서 볼 때 우려되는 부분이 있다는 것이다. 민간 보육시설의 공공성 및 운영의 투명성 제고 등 재정 지원의 효과성을 담보할 수 있는 제도적 장치의 마련이 주요 정책과제이다.

또한 보육비용 지원이 취업모 자녀 등 부모들의 보육 욕구의 차이에 대한 차등 없이 무차별적으로 지원되어 모의 취업 등 수요자 요구에 부응하는 맞춤형 지원 측면에서 실패한 면이 있다. 이와 동시에 12시간 보육 원칙으로 획일화된 정책이 필요 이상의 보육서비스 이용으로 아동에게 결코 바람직하지 않은 결과를 낳을 수 있다는 지적이 있어서, 보육시간의 다양화를 포함하여 수요자 맞춤 서비스의 제공 강화가 주요 정책과제가 될 것이다.

2004년 이후 보육정책은 평가인증이나 지원의 조건 제시 등으로 보육환경이나 서비스의 질적 제고 면에서는 많은 성과를 거두었다. 그러나 아직 보육환경이 열악한 보육시설도 상당수로 시설 설치나 안전 면에서도 기준을 충족시키지 못하는 시설들이 많다. 평가인증제도로 보육서비스의 질을 일정 수준으로 제고하는 정책을 추진하여 비교적 높은 성과를 거두었으나, 실효성 있는 정책이 되기 위해서는 재정 지원과의 연계가 중요한 정책과제가 된다. 또한 표준보육과정을 제정하여 전국 어린이집에 배포함으로써 전국 보육시설들의 보육내용을 내실화하고자 노력하였지만 아직까지 표준보육과정 활용도는 낮다.

보육인력에 대한 자격제도 도입으로 보육인력의 자격을 관리하게 되었다. 그러나 보육교사에 대한 배려는 그동안 보육정책의 의제에서 소외되어왔고, 2009년에 들어서 비로소 수당이 부분적으로 도입되었다. 보육서비스의 질을 높이기 위해서는 교사의 급여나 「근로기준법」 준수와 같은 전반적인 근로환경의 개선이 필요하다. 아울러 전문성 제고를 위한 양성 및 보수교육 체계의 정비 또한 중요한 정책과제가 된다.

2009년에는 보육서비스 및 재정전달 그리고 지원체계도 크게 변화되었다. 정부의 보육비용 지원에 대한 부모 체감도를 높이고 선택권을 보장하며, 시설운영의 투명성을 강화하고, 보육시설과 행정기관의 행정업무를 간소화하고자 보육서비스 이용권제도를 도입하였고, 이와 더불어 보육통합정보시스템을 구축하고 있다. 이러한 제도와 시스템의 정착 역시 주요한 보육정책의 과제가 될 전망이다. 또한 교육과학기술부에서도 유아교육비를 전자카드형태로 전환하는 방안을 추진하고 있어서, 향후에는 시스템의 통합도 정책과제가 될 것이다.

2000년 전후 시기부터 현재까지 지속되는 찬반 논란의 하나가 보육료 가격규제이다. 특히, 2008년 이후 보육서비스 이용권의 도입과 더불어 부모의 선택권이 논의되면서 선택의 다양성을 보장하기 위한 방안의 하나로 도입되어야 한다는 주장이 경제학자와 경제부처에서 강하게 제기되었다.

그러나 보육분야나 시민단체의 다수는 영유아에 대한 국가투자 수준으로 볼 때 부모 비용부담의 상승 등 부정적 영향이 우려되므로 아직은 시기상조라고 보고 있으므로, 이 역시 앞으로 주요 이슈가 될 것이다.

제8절 | 평가 및 향후 정책방향

한국의 사회복지제도는 짧은 역사에도 불구하고 많은 발전을 거듭하고 있다. 1945년 광복과 6·25 전쟁을 전후한 시기에 복지적 성격을 갖는 사업은 다수 있었으나 실질적인 제도로서의 사회복지적인 모습을 갖추었다고 하기는 어려웠다. 명실상부한 사회복지제도의 발전은 경제발전의 초기 단계에서부터라고 하겠다. 경제발전의 초기에는 복지제도의 특성상 많은 재정투입이 요구되므로 용이하지 않고, 단계별로 확대되어나갈 수 없는 한계에 놓여 있었다. 지난 60년간 두 차례의 경제위기를 극복하면서 한국의 사회복지는 한편으로는 잔여적 복지를 넘어서 보편적 복지로의 진입장벽에 부딪친 부정적인 측면이 있었던 반면, 경제위기 극복과정에서 사회안전망(social safety net)을 더욱 확충해나갔다는 긍정적인 측면이 동시에 존재해왔다.

한국의 사회복지를 전체적으로 조망해보면, 비록 사회복지가 확충되고 성숙되어 정립단계로 진입하였다고는 하지만 여전히 한국의 사회복지가 완성되기 위해서는 해결해야 할 많은 난제가 있다고 판단된다. 제도의 불충분성과 사각지대 존재, 공공부조 중심의 복지, 부족한 복지서비스 등은 조속히 개선되어야 할 것이다.

본 장에서 살펴본 한국복지의 주요 영역에 대한 간략한 평가와 정책방향을 제시하면 다음과 같다. 먼저 공공부조제도는 과거의 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 확대·발전되었으며, 내재된 제도의 모순과 문제점을 많이 개선하였다. 그럼에도 불구하고 보다 완성된 형태의 제도가 정착되지 못하고 있음이 사실이다. 이는 비수급 빈곤층 문제, 특히 근로빈곤층 문제가 있으며, 지속적으로 빈곤층에 머무르는 사회의존도가 높은 계층의 탈빈곤대책 강화가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 또한 기초보장, 의료보호, 복지서비스 등 복지제도에서 광범위하게 속출하고 있는 복지공급자와 복지수요자 양측의 '도덕적 해이(moral hazard)' 문제가 새로운 쟁점으로 제기되고 있다.

다음으로 사회보험제도를 살펴보면, 의료보장제도와 노후소득보장체계로서의 성격을 갖는 국민연금제도는 짧은 기간 동안에 괄목할 만한 발전을 이루었다. 상대적으로 낮은 건강보험료를 부담하면서 의료이용의 개선을 성취하였고, 건강보험 통합 이후에는 취약한 보장성을 개선하기 위해 노력하고 있다. 또한 국민연금제도는 2007년 큰 폭의 연금개혁으로 재정불안정의 우려를 해소한 것으로 평가된다. 또한 연금수급권자가 지속적으로 증가하면서 제도의 기능 및 역할이 증대되고 있다. 그러나 사회보험제도의 위상을 높여 안정적 제도발전을 이루기 위해 해결해야 할 과제를 안고 있다. 건강보험제도와 국민연금제도의 보험 재정과 연금 재정의 안정성이 담보되어야만이 지속 가능할 수 있을 것이라는 점이다. 만약 이를 해결하지 못하면 세대 간의 갈등이 증대될 뿐만 아니라 제도의 안정에 큰 문제로 대두될 것이다. 더군다나 건강보험제도의 지속적인 보장성 강화 정책에도 불구하고 비급여부문은 여전히 큰 비중을 차지하고 있고, 국민연금제도는 사각지대가 많이 존재하고 있어 노후보장에 대한 사회적 부담이 증가할 가능성이 있는 것도 사실이다.

공공부조와 사회보험제도에 비하여 상대적으로 늦게 확충되고 있는 사회복지서비스 영역은 국민의 복지체감도를 낮추는 요인으로 나타나고 있다. 이는 다수의 실태조사 결

과가 보여주듯이, 삶의 질 향상을 위한 복지서비스 확충의 요구가 증대되고 있는 것에서 짐작할 수 있다.

UN이 특히 관심을 갖는 영역인 아동과 장애인의 권리에 대한 한국 정부의 노력은 적극적으로 추진되고 있다. 그렇지만 당사자인 아동과 장애인의 입장에서는 여전히 부족한 측면이 없지 않으므로, 이들의 권리가 실제로 증진될 수 있도록 더욱더 노력할 필요가 있다.

공공부조제도가 보다 완성된 형태의 제도로 정착하기 위해서는 비수급 빈곤층의 욕구별·범주별 급여 도입 및 확충에 의한 사각지대(no-care zone) 해소, 부양의무자 기준의 적정한 설정, 자활성공률 및 탈빈곤율의 증대 등 시급히 해결해야 할 과제가 남아 있다. 또한 기초수급자의 '도덕적 해이'를 해결해야만 기초보장제도가 보다 발전될 수 있을 것이다.

건강보험제도는 보험 재정의 안정성을 담보해야만 제도의 건전성을 가진다. 지속적인 보장성 강화 정책에도 불구하고 비급여부문은 여전히 큰 비중을 차지하고 있으므로 선진국 수준으로 보장 수준을 높여 보편적 제도로서의 건강보험제도를 확립해나가야 할 것이다. 또한 국민연금제도는 재정안정의 지속적인 모니터링, 국민연금 균등부문과 비례부문 비중 조정, 급여 간 형평성 제고, 연금 사각지대 해소 등 단기적 대책과 공사연금제도의 보완적 발전, 국민연금과 기초노령연금 간 관계설정 적정화 등이 중장기 과제로 제시된다.

사회와 가족의 급격한 환경 변화로 인하여 국민들은 서비스 유형의 다양화와 서비스 수준의 양적 확충 및 질적 향상을 기대하고 있다. 뿐만 아니라 종전의 빈곤층·취약계층·요보호자에게 집중된 복지서비스가 이제는 보편적 복지 측면에서 중산층까지 포괄하지 않으면 안 될 것이다. 현재 추진하고 있는 다양한 유형의 사회서비스 바우처사업이 실효를 거둘 수 있는 방안을 적극 강구해나가야 할 것이다.

또한 저출산·고령화사회로의 급속한 이행은 한국 사회가 거부할 수 없는 문제로 나타날 것이므로 '가정과 직장의 양립'을 위한 사회복지제도의 개선이 조속히 이루어져야 할 것이다. 아울러 역연령(65세)에 근거한 '노인'의 현재 개념에서 과감히 탈피하여 '일할 의지와 능력'에 근거한 은퇴 개념을 도입하는 방안을 강구해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 외국인근로자의 본격적 유입을 예견할 수 있으며, 주로 사회구조적 불균형과 모순에서 기인되는 다문화 가족의 급증도 복지서비스의 양적 확충을 요구하는 세계화 추세에 따른 것이다. 또한 이러한 사회환경에서는 다문화를 수용하려는 한국인의 적극적인 자세도 병행되어 갖추어져야 한다.

인간의 권리적 측면에서 UN이 강조하고 있는 '아동권리'와 '장애인권리'에 대한 정부의 체계적이고 지속적인 노력이 필요하다. 특히, 권리모니터링체계를 안정적으로 구축하고, 권리증진을 위한 구체적인 프로그램이 지속적으로 추진되어야 할 것이며, 권리 수준의 시계열적 분석으로 부족한 영역에 대한 대책을 더욱 강화시켜나가야 할 필요가 있다. 또한 현재 정책적 관심을 두고 있는 이들에 대한 '보호'에 그치지 않고, '참여'와 '활동'으로 외연을 넓혀야 할 것이다.

종합적으로 향후 한국 사회복지의 발전은 충분히 도입된 복지제도를 정착시키고, 촘촘한 공공부조제도에 의하여 사회안전망을 구축하며, 국민의 다양한 욕구에 따른 맞춤형 복지서비스를 다양하게 개발함으로써 양적 및 질적으로 어느 만큼 제공하느냐에 달려 있다고 판단된다.

참고문헌

강윤구, 『영유아보육사업론』, 혜화당, 1992.

강혜규 편, 『노인장기요양보험제도 도입에 따른 지역보건・복지서비스의 변화 전망과 과제』, 보건복지가족부・한국보건사회연구원, 2008.

강혜규, 「국민기초생활보장 전달체계의 현안과 과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2005. 10.

건강보장 미래전략위원회, 「건강보장 미래전략」, 2007.

공경열 외, 『국민건강보험재정건전화특별법 이후의 재정안정화 방안』, 국민건강보험공단, 2005.

공무원연금관리공단, 『공무원연금 장기재정추계』, 2002.

공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 각년도.

공무원연금연구센터, 『연금개혁의 전략과 방법-공무원연금 개혁결정과정 분석』, 2008.

곽효문, 『사회복지법제론』, 제일법규, 2000.

관계부처합동, 「민생안정 긴급지원 대책」, 2009. 3. 12.

관계부처합동, 『장애인정책발전4개년계획』, 2008.

교육인적자원부, 『유치원 현황』, 각년도.

교육인적자원부・한국교육개발원, 『교육통계분석자료집』, 2007.

국민건강보험공단, 『'99 건강보험 통계연보』, 2000.

국민건강보험공단, 『건강보험백서』, 2004.

국민건강보험공단, 「서울신문 및 조선일보 해명자료」, 2007. 3. 7.

국민건강보험공단, 『노인장기요양보험 시범사업운영결과 – 3차 시범사업을 중심으로』, 2008.

국민복지기획단, 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』, 1995

국민연금관리공단, 『국민연금 10년사』, 1998.

국민연금관리공단, 『국민연금 20년사』, 2008.

국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 각년도.

국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선 방안』, 2003.

국민연금연구원, 「2008 국민연금 장기재정추계」, 2008.

국민연금재정추계위원회・국민연금운영개선위원회, 『국민연금제도 개선방향에 관한 공청회』, 2008.

국민연금제도개선기획단, 『국민연금제도 개선』, 1997.

국민일보, 「장애인차량 LPG 비용 지원제한」, 2004. 11. 8.

국민일보, 「유아교육법 제정 관련계획 반대」, 1998. 7. 1.

국세청, 「2009년 근로장려금 조기지급」, 보도자료, 2009. 9.

권선진, 『장애인복지론』, 청목출판사, 2007.

기쁜우리복지관, 『기쁜우리복지관 10년사』, 2007.

기획원, 『인구 및 주택총조사』, 1970, 1980.

김근조, 『사회복지법론』, 도서출판 광은기획, 1994.

김동호, 「자립생활패러다임에서 본 한국장애인복지관 연구」, 연세대학교 석사학위논

문, 2000.
김미곤, 「사회안전망으로서의 기초생활보장제도의 확충현황 및 발전방향」, 『社會安全網 擴充에 관한 국제 Workshop 자료집』, 한국보건사회연구원, 2001.
김미곤, 「수급자 근로유인을 위한 소득공제제도와 자립적립금제도」, 한국보건사회연구원, 2001.
김미곤 외, 「우리나라의 빈곤현황 및 정책과제」, 『한국사회보장학회』, 2004. 12.
김미곤 외, 『근로능력 수급자 탈수급방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2008.
김미곤 · 김태완, 「국민기초생활보장법 제정에 따른 정책 과제」, 한국보건사회연구원, 1999.
김미곤 · 박능후 · 유정원 · 최현수 · 이승경, 『외국의 공적부조제도 비교연구』, 서울: 한국보건사회연구원, 2000.
김성순, 『고령화 사회와 복지행정』, 홍익재, 1990.
김수봉, 「역모기제도 활성화 방안」, 『보건복지포럼』, 제156호, 한국보건사회연구원, 2009. 10.
김수봉 · 김진수 외 『사회보험 사각지대 해소방안』 한국보건사회연구원, 2005.
김승권 외, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 Ⅱ』, 한국보건사회연구원, 2000.
김승권 외, 『UN 아동권리협약 이행 모니터링 사업 연구: 2006. 4~2007. 3』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2007.
김승권 외, 『보건복지정책 중장기 추진 전략』, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원, 2008a.
김승권 외, 『능동적복지의 개념정립과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2008b.
김승권 · 김형욱 · 정수진, 『UN 아동권리협약 이행 모니터링 사업 연구: 2007. 4~2008. 3)』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2008.
김승권 · 김형욱 · 이수희, 『UN 아동권리협약 이행 모니터링 사업 연구: 2008. 4~2009. 3)』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2009.
김용득, 「장애개념의 변화와 사회복지실천 현장 함의」, 『한국사회복지학』, 한국사회복지학회, 2002.
김용득 · 김진우, 「장애인복지의 변천과 전망」, 『사회복지연구』, 제14호, 1999.
김용득 · 이동석, 「장애담론과 한국장애인복지의 변천」, 『성공회대학교 논총』, 성공회대학교, 2003.
김정희, 「2007년도 건강보험환자의 본인부담 진료비 실태조사」, 건강보험정책연구원, 2007.
김찬우, 「노인장기요양보험제도 1년: 주요 쟁점별 평가와 대안들」, 『2009 전국민 건강보험 20주년 기념 학술대회 자료집』, 2009.
김철중, 「장기요양보험 도입 1주년 평가와 발전방안」, 『2009 전국민 건강보험 20주년 기념 학술대회 자료집』, 2009.
김현숙, 「영유아 보육재정 지출방식: 기본보조금에 대한 검토」, 『재정포럼』, 제119호, 한국조세연구원, 2006. 5.
노인장기요양보호정책기획단, 『노인장기요양보호의 종합대책 수립방안연구』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2000.
노인철 외, 『저소득층 실태변화와 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1995.
대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 『제1차 육아지원방안』, 2004.

대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, 『제2차 육아지원방안』, 2005.
류정순, 「양극화 해소를 위한 정책 패러다임의 전환 절실」, 『노동사회』, 제104호, 한국노동사회연구소, 2005.
문옥륜 · 조병희 · 권영대 · 송윤미 · 이기호 · 권순만 · 김성옥, 『요양급여의 적정성 평가 모형 및 체계개발에 관한 연구』, 서울대학교 보건대학원, 2001.
민재성 · 문형표 · 안종범 · 김용하, 『국민연금제도와 퇴직금제도 조정실시에 따른 우리나라 소득보장제도의 보완발전방안』, 한국개발연구원, 1992.
박기백, 「세출구조 및 재정운용 개선방안」, 한국조세연구원 개원 9주년 기념 심포지엄, 2001.
박기백 · 김현숙 · 김우철 · 김형준, 『표준보육 · 교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구』, 여성부 · 한국조세연구원, 2005.
박재용, 「공공보건의료정책 및 노인장기요양보장정책의 과제」, 『대한병원협회지』, 제33권 제1호, 통권 287호, 대한병원협회, 2004.
변용찬 외, 『장애인차별금지 및 권리구제에 관한 하위법령 연구』, 한국보건사회연구원, 2007.
변용찬 · 김성희 · 윤상용 외, 『장애인차량 LPG 지원사업 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2005.
변용찬 · 김성희 · 윤상용 외, 『장애인장기요양보장 실시모형 및 모의적용 연구』, 한국보건사회연구원 · 보건복지가족부, 2008.
변용찬 · 서문희 · 이상헌 · 임유경, 『보육시설확충 3개년계획에 따른 영유아보육법 · 제도 평가, 보육시설확충 3개년계획 평가에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1998.
보건복지가족부, 『2007 보건복지가족백서』, 2008.
보건복지가족부, 『노인보건복지사업 안내』, 2008.
보건복지가족부, 『장애인정책발전5개년계획』, 2008.
보건복지가족부, 『아이사랑플랜』, 2008.
보건복지가족부, 『2009 장애인복지사업안내』, 2009.
보건복지가족부, 『장애인차별개선 모니터링체계 구축을 위한 정책연구』, 2009.
보건복지가족부, 『중증장애인기초연금법안에 대한 공청회』, 2009.
보건복지가족부, 「보도자료」, 2009. 4. 30.
보건복지가족부, 「장애인장기요양 시범사업 시행」, 보도자료, 2009. 7. 7.(조간)
보건복지가족부, 『보육통계』, 각년도.
보건복지가족부, 『보육사업안내』, 각년도.
보건복지가족부 · 계명대학교 산학협력단, 『2008년도 노인실태조사』, 2008.
보건복지부 외, 「건강한 노인 든든한 노년 활기찬 노후 2007년 국민과 함께하는 (대통령) 업무보고」, 2007.
보건복지부 보험연금정책본부 보험정책팀, 『통계로 본 건강보험 30년, 건강수준 향상과 질병구조의 변화』, KDI 경제정보센터, 2007.
보건복지부, 「보도자료」, 2001. 12. 17.
보건복지부, 『마드리드 고령화국제행동계획』, 2002.
보건복지부, 「보도자료」, 2002. 3. 6.
보건복지부, 『국민과 함께 읽는 정책보고서』, 2005.
보건복지부, 『국민기초생활보장사업안내』, 각년도.

사학연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 각년도.
서문희 · 김은영 · 이세원, 『민간보육시설 유아 기본보조금 지원사업 평가』, 여성가족부, 2007.
서문희 · 변용찬 · 이상헌 · 임유경, 『보육시설 융자사업 평가』, 보건복지부, 1999.
서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민 종합대책』, 한국개발연구원, 1981.
석재은, 『노인교통이용 등 요금제도 연구』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2005.
선우덕 외, 『노인 장기요양보호 욕구실태조사 및 정책방안』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2001.
선우덕 외, 『공적 노인요양보호체계 발전방안 연구: 노인기능평가도구의 개발 · 적용, 시설기능 재정립 및 재원운용계획 중심』, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2003.
선우덕 외, 『노인수발보험제도 시범사업 평가연구(1차)』, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2006.
선우덕 외, 『노인장기요양보험제도 시범사업 평가연구(2차) · 장기요양수요조사, 장기요양인정체계 및 장기요양서비스이용지원체계 부문』, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2007.
선우덕 외, 『노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2008.
손준규, 『사회보장 · 사회개발론』, 집문당, 1983.
신섭중 외, 『한국사회복지법제개설』, 대학출판사, 1999.
아산사회복지사업재단, 『노인복지편람』, 서울: 아산사회복지사업재단, 1985.
양재진, 「한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성」, 『한국행정학보』, 제42권 제2호, 2008.
양재진, 「사회투자국가의 사회정책패러다임과 사회투자정책: 영국과 덴마크의 사례」, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2007.
양재진, 「한국의 연금개혁의 3대 쟁점: 패러다임 전환의 필요성과 방향」, 『경제와 사회』, 통권 73호, 2007년 봄호, 한울, 2007.
여성가족부, 『저출산고령사회기본계획안: 새로마지플랜 2010』, 2006.
여성가족부, 『중장기 보육계획: 새싹플랜』, 2006.
여성가족부, 『표준보육과정 공청회 자료집』, 2007.
여성가족부, 『보육사업안내』, 각년도.
여성가족부, 『보육통계』, 각년도.
여성가족부, 『자치단체 특수시책』, 각년도.
여유진 외, 『부양의무자기준 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
연하청 · 민재성, 『국민경제와 복지연금제도』, 한국개발연구원, 1992.
오영희 외, 『경로당 실태 및 지원방안 연구』, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2004.
유승흠 · 이윤환 편, 『노인보건학』, 계축문화사 2007.
윤찬영, 『사회복지법제론 Ⅰ』, 나남출판, 1998.
의료보험관리공단, 『의료보험 급여비 증가요인 분석』, 1997.
의료보험연합회, 『'90 의료보험 통계연보』, 1991.
의료보험연합회, 『의료보험의 발자취』: 1996년까지, 의료보험연합회, 1997.
의료보험연합회, 『의료보험의 발자취』 수록자료집, 의료보험연합회, 2000.
의료보험연합회, 「의료보험통계연보」, 각년도.

이규식, 「의료보장정책의 형성과 문제점」, 『보건행정학회지』, 한국보건행정학회, 2000.
이두호 외, 『빈곤론』, 나남, 1992.
이삼식 외, 『2007년도 저출산・고령사회정책 성과평가』, 보건복지가족부・한국보건사회연구원, 2008.
이성진, 「한국의 영유아보육의 현실과 장・단기적 발전전망」, 우리아이들의 보육을 걱정하는 모임 엮음, 『21세기 영유아보육』, 한울, 1993.
이용환 외, 『사회복지법제론』, 대왕사, 2006.
이익섭, 「장애인권리협약의 의미와 핵심과제」, 『보건복지포럼』, 제27호, 한국보건사회연구원, 2007. 5.
이혜원, 『노인복지론』, 양서원, 2000.
장애인연금법제정공동투쟁단, 「중증장애인 기초연금법 거부한다!」, 한국장총, 2009. 7. 23.
장인협・최성재, 『노인복지학』, 서울대학교 출반부, 1987, 1990.
저출산고령사회위원회, 『제1차저출산고령사회기본계획』, 2006.
정경희, 「인구고령화와 연령통합사회」, 『사회문화』, 통권 제7호, 한국사회조사연구소, 2004.
정경희 외, 『노인교육기관 및 프로그램 실태조사 분석연구』, 한국보건사회연구원, 1999.
정경희 외, 『장기요양보호대상 노인의 수발실태 및 복지욕구』, 한국보건사회연구원, 2001.
정경희 외, 『공적노인요양보장제도 평가・판정 체계 및 급여・수가 개발』, 한국보건사회연구원・보건복지부, 2005.
정경희 외, 『현 노령층의 소득보장 강화방안 마련』, 한국보건사회연구원, 2005.
정경희 외, 『고령화수준에 따른 고령친화적 지역사회발전모델 개발』, 한국보건사회연구원・보건복지부, 2006.
정경희 외, 『기초노령연금도입의 사회경제적 영향 평가』, 보건복지가족부・한국보건사회연구원, 2009.
정경희・이윤경・오영희・김상철・노명우・박신영・설재훈・방효정, 『고령화수준에 따른 고령친화적 지역사회발전모델 개발』, 한국보건사회연구원・보건복지부, 2006.
정무성・양희택・노승현, 『장애인복지론』, 학현사, 2002.
조남훈 외, 『새로운 정부출범에 따른 저출산・고령사회정책 신규과제 발굴』, 보건복지가족부・한국보건사회연구원, 2008.
조병구 외, 『2007년도 재정사업 심층평가 기본보조금 지원사업』, 한국개발원 공공투자관리센터, 2007.
조홍준, 「의료보험 통합의 내용과 의의」, 『건강보험백서』, 국민건강보험공단・중앙대학교 사회과학연구소, 2001.
지역사회탁아소연합회, 『지역사회탁아소연합회 10년 활동』, 1995.
차흥봉, 「21세기 장애인복지발전의 길잡이가 되기를」, 『한국장애인복지50년사』, 한국장애인재활협회, 2006.
최병호, 「국민건강보험의 재정위기 원인분석과 평가」, 『사회보장연구』, 제18권 제1호, 한국사회보장학회, 2002. 6.
최병호 외, 『공적노인요양보장체계 개발연구』, 보건복지부・공적노인요양보장 추진기획단, 2004.

최병호 외, 『노인장기요양보험제도 시범사업 평가연구(2차) – 수가, 표준시설모형, 표준수발서비스, 질 관리 부문 – 』, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2007.
통계청, 『인구 및 주택총조사』, 1990, 1995, 2000, 2005.
통계청, 『장래인구추계』, 2006.
통계청, 『사회통계조사』, 2006.
통계청 · KOSIS, 『연령별추계인구』, 2007.
통계청, 『가구소비실태조사』, 원자료, 각년도.
통계청, 『고령자 통계』, 각년도.
통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.
한국개발연구원, 『제4차 경제개발 5개년 계획: 보건기획 및 정책 심포지엄』, 1975.
한국개발연구원, 『한국의 보건문제와 대책(I)』, 1977.
한국개발연구원, 『국민경제와 복지연금제도』, 1982.
한국개발연구원, 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 1986.
한국개발연구원, 『사회보장제도의 정책과제와 발전방향』, 1988.
한국개발연구원, 『국민연금재정의 안정화를 위한 정책과제 및 방향』, 1990.
한국개발연구원, 『국민연금제도와 퇴직금제도 조정실시에 따른 우리나라 소득보장제도의 보완발전방안』, 1992.
한국보건사회연구원, 『국민연금확대와 재정추계』, 1990.
한국보건사회연구원, 『농어촌연금 실시방안연구』, 1992.
한국보건사회연구원, 『농어촌연금 갹출수준과 재정전망』, 1993.
한국보건사회연구원 · 보육발전위원회 · 기획단, 『21세기 보육사업 선진화를 위한 보육제도 개선방안』, 2001.
한국보건사회연구원, 『2005년도 전국 결혼 및 출산동향조사』, 2005.
한국보건사회연구원, 『2005 장애인실태조사』, 2006.
한국보건사회연구원, 『국민연금 개혁』, 2006.
한국보건사회연구원, 『2006년도 전국 출산력 및 가족보건 · 복지실태조사』, 2007.
한국보건사회연구원, 『보건복지예산 현황과 전망 2008』, 2008.
한국재활재단, 『한국장애인복지변천사』, 양서원, 1996.
한국행동과학연구원, 『전국 탁아수요 및 부모의 요구조사 연구』, 1990.
WHO · 보건복지부, 『ICF 국제 기능 · 장애 · 건강 분류』, 2004.

Carrin, G., and C. James, "Social Health Insurance: Key Factors Affecting the Transition Towards Universal Coverage," *International Social Security Review*, Vol. 58, Geneva, World Health Organization(WHO), 2005, pp.45~64.
Normand, Charles, and Axel Weber, *Social Health Insurance: A Guidebook for Planning*, WHO and ILO, 1994.
Cunha, F, J. Heckman, L. Lochner, and D. V. Masterov, "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation," IZA Discussion Paper Series, No 1575, Institute for the Study of Labour, Bonn, Germany, Cunha & Heckman, July, 2005.
Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit(GTZ) GmbH, *Social Health Insurance: A Contribution to the International Development*

Policy Debate on Universal Systems of Social Protection, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2005.

Ensor, T., "Developing Health Insurance in Transitional Asia," *Social Science and Medicine*, Vol. 48, No. 7, 1999, pp.871~879.

Moon, O. R., "The Korean Health Insurance Programme," in S. Nitayarumphong and A. Mills, *Achieving Universal Coverage of Health Care* (chap. 8), Nontaburi, Thailand, Ministry of Public Health, 1998.

OECD, Health Data, 2009.

OECD, *Start Strong*, 2003.

OECD, *The OECD Jop Study-Part Ⅱ*, 1994.

Rosner, P. G., *The Economics of Social Policy*, 2003.

Saltman, R. B. and O. Ferroussier-Davis, "The Concept of Stewardship in Health Policy," *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 78, No. 6, 2000. pp.732~739.

Steven, Barnett and Debra J. Ackerman. "Costs, Benefits, and Long-Term Effects of Early Care and Education Programs: Recommendations and Cautions for Community Developers," *Community Development: Journal of the Community Development Society*, Vol. 37, No. 2. Summer 2006.

Weigand, Christine, and Margaret Grosh, *Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries*, World Bank Social Protection Discussion Paper Series, 2008.

http://bop.mw.go.kr

http://www.longtermcare.or.kr

http://www.kordi.or.kr/


평생학습大賞 시상식

제5장

교육과 경제발전

제1절 | 교육과 경제발전의 개관

1. 개관

광복 이후 지난 60여 년을 돌이켜볼 때 우리나라가 걸어왔던 길과 이룩한 성취는 대단한 일로 평가된다. 전쟁의 폐허를 딛고 경제도약에 성공하여 선진국들과 어깨를 나란히 하고 있기 때문이다. 또한 지난 60년 동안 경제산업화와 정치민주화를 동시에 이룬 위대한 민족으로 국제 사회에서 평가받고 있다. 1960년대 이후 우리의 경제도약과 발전 그리고 민주화의 성취는 교육을 통해 가능하였다. 교육은 우리 국민의 희망이요, 국가발전의 원동력이었다.

일제강점기와 6·25 전쟁 등 온갖 시련을 겪으면서도 한국 국민과 정부는 교육의 끈을 놓지 않고, 교육에 대한 투자를 지속적으로 확대해왔다. 사람을 키우는 것이 경제적인 성장을 이루고 국가경쟁력을 확보하는 원천이라고 보았기 때문이다. 이러한 노력 덕분에 지난 60여 년 동안 한국 교육은 비약적으로 성장하였다.

초등교육은 1960년대 초에 의무교육6개년계획의 성공적인 추진을 통해 거의 완전취학을 달성하여 교육기회를 급속히 확대하였다. 그리고 중등교육 단계에서는 중학교까지의 9년제 의무교육의 시행과 중등교육의 평준화 정책으로 교육규모가 양적으로 급성장하게 되면서 교육기회의 확대와 동시에 균등화를 실현하였다. 전체 고등학생 중 87%가 대학으로 진학하는 등 세계에서 유례를 찾아보기 어려울 만큼 교육은 양적으로 성장해왔다.

이런 결과로 우리나라는 선진국에 비해 공교육정책을 훨씬 늦게 시작하고도 초중등교육 취학률과 이수율이 선진국 수준을 앞서게 되었고, 전체 성인인구 중 중등교육을 이수한 인구의 비율도 선진국 수준에 육박하게 되었다. 또한 초·중등교육기회가 지역 간, 사회계층 간에 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이는 우리나라 초·중등교육기회가 그동안 급속히 확대되었고, 이 과정에서 교육기회도 균등화되었음을 보여주는 것이다.

교육 기회의 확대에 힘입어 우리나라 국민들의 학력(學歷)수준도 크게 향상되었다. 그 결과 우리나라 30세 이상 국민의 평균 교육연수는 1995년에 9.67년이었으나 2000년에 10.24년으로 향상되었고 2005년에는 11.01년으로 향상되어왔다.

한국 학생들은 국제학력경시대회에서도 좋은 성적을 거두고 있다. 2003년 OECD PISA에서는 한국 학생들이 문제해결력 1위, 읽기 2위, 수학 3위, 과학 4위를 차지하였고, 2006년에는 전체적으로 읽기 1위, 수학 3위 등을 차지하여 핀란드와 더불어 최상위권을 차지하였다. 이런 성적은 2003년 국제학업성취도평가협회(IEA)가 실시한 수학·과학 학업성취도 평가(TIMSS)에서도 유사하게 나타나고 있다. 한국 학생들은 수학과 과학에서 각각 2위와 3위를 차지하여 매우 좋은 성적을 보이고 있다. 이는 한국 학생들의 학력(學力)수준이 세계 최고수준임을 보여주는 것이다.

대학교육분야에서도 한국 교육은 큰 성장을 이루었다. 현재 한국의 대학교육 진학률은 83.8%(2008년)로 세계에서 가장 높은 수준이다. 이것은 대학교육의 대중화 단계(mass access)를 넘어 보편화 단계(universal access)를 보여주는 것으로 최근 30년 동안에 이루어졌다. 한국의 대학교육이 보여준 양적 성장률은 OECD 국가 중 가장 높다.

교육분야의 성과는 국가사회발전에 대한 기여로 나타났다. 국민의 기본교육에 해당하는 초·중등교육을 충실히 실시함으로써 대한민국 국민으로서 필수적으로 요구되는 기본적 자질을 갖춘 민주시민을 양성할 수 있었고, 충실한 기초교육의 기반 위에 대학교육분야에서 국가사회발전에 필요한 각 분야의 인력과 인재를 양성할 수 있었다. 양성된 대학교육인력은 한국경제의 고도성장을 뒷받침하면서 경제성장의 엔진으로 작동하였고, 정치·사회·과학·문화·예술 등 각 분야에 필요한 고급인력으로서 그리고 한국 사회의 발전과 민주화 성취에 기여해왔다고 할 수 있다. 특별히 경제발전과정에서 산업인력을 적기에 양성·공급함으로써 '한강의 기적'으로 일컬어지는 산업화를 실현할 수 있었다.

평생교육분야 역시 큰 발전을 이루었다. 무엇보다 광복 직후 80%에 가까웠던 문맹률을 퇴치하는 데 평생교육이 크게 기여하였다. 더불어 교육기회를 놓친 성인들에게 보충교육기회를 제공하여 전체 국민들의 교육역량을 강화하였다. 1990년대 이후에는 국민의 여가교육과 직업훈련교육을 중심으로 평생교육 참여율이 지속적으로 증가하여 2008년에는 OECD 선진국 수준에 도달하는 큰 성취를 이루었다.

2. 시대별 교육의 변화

광복 이후 지금까지 우리나라 교육의 주요 변천은 1945년부터 1950년대까지 우리나라의 교육 기반을 정초하고 새로운 교육체제를 정비한 시기, 1960년대와 1970년대의 국가경제발전을 위하여 교육기회가 확대되고 우수인재를 육성한 시기, 1980년대와 1990년대의 교육 내실화를 위하여 교육개혁이 추진된 시기, 그리고 2000년대 이후 글로벌시대를 맞아 창의적 인재를 양성하고 국가경쟁력을 강화하기 위하여 교육 선진화 방안이 추진된 시기 등으로 구분해볼 수 있다.

가. 교육 기반 정초 및 교육체제 정비기: 1945~59년

민주교육의 기틀이 다져진 1945년부터 1950년대는 민주주의 교육이념이라는 교육정책의 방향이 정립되고, 교육의 기본법제로서 「교육법」이 제정되었다. 또한 국가교육의

기본적인 제도로서 학제, 지방교육자치제도 등이 수립되었고, 초등의무교육과 문맹퇴치 교육을 실시하였다. 이 시기를 좀 더 자세히 살펴보면, 첫째 1949년에 「교육법」이 제정되었다. 「교육법」에는 교육의 목적과 기본방침, 의무교육제도, 교원의 신분보장, 교육행정 단위 및 교육자치제, 교육재정제도, 학교 단계별 학교유형 및 수업연한 등에 관한 학제, 심신장애아 교육을 위한 특수학교 설립 등을 규정하였다. 특별히 홍익인간의 이념을 교육이념으로 하고 민주시민 양성을 교육 목적으로 설정하였다.

둘째, 새로운 학제를 도입하였다. 단선형 학제인 6-3-3-4제를 기본골격으로 채택하였다. 유치원 1-2년, 국민학교 6년, 초급중학교 3년, 고급중학교 3년, 대학 및 대학교 4년, 대학원 1년 이상으로 규정하였다.

셋째, 교육자치제도를 도입하였다. 광복과 더불어 시작된 미군정하에서 지방분권화에 의한 지방교육자치제가 도입되었다. 1948년 8월 12일에 공포된 「군정법령」 제216호(교육구설치에관한법령), 제217호(교육구회설치에관한법령), 제218호(공립학교재정경리에관한법령) 등은 교육행정을 내무행정으로부터 독립시키는 근거를 마련해주었다. 이 「군정법령」에 의해 각 도에 교육구를 설치하고 각 교육구 내에 교육구회를 설치하여 교육정책의 수립과 교육감 임명 및 교육세 부과 등과 공립학교의 관리와 재산을 유지하도록 하였다. 또한 서울시・부・군 및 울릉도에도 일반행정구역과 동일하게 독립된 교육구를 설치하도록 하였다. 그러나 이들 법령은 대한민국 정부수립으로 시행되지 못하였으나, 1949년의 「교육법」에 그 정신이 반영되어 1952년부터 군을 단위로 하는 교육자치제를 시행하는 데 바탕이 되었다.

넷째, 초등의무교육제도가 실시되었다. 정부수립 이후 가장 긴급한 교육현안은 「헌법」과 「교육법」에 명시한 의무교육을 추진하는 것이었다. 그러나 6・25 전쟁이 발발하게 됨에 따라 의무교육실시계획은 지연될 수밖에 없었다. 그러다가 1952년 6월에 교육자치제를 실시하는 것을 계기로 의무교육계획을 다시 추진할 수 있게 되었다. 이때부터 문교부는 의무교육6개년계획을 세워서 학령아동 전원을 취학시키기 위한 목표로 이를 강력하게 추진하였다. 1954년부터 실시한 의무교육완성5개년계획은 목표연도인 1959년까지 전체 학령아동의 취학률을 96%까지 끌어올리며 부족한 교실을 신축하고, 이 과정에 필요한 교육재정을 확보하는 것을 주요 내용으로 하였다. 학령아동의 취학률을 향상시키기 위해 집중적으로 노력한 결과, 계획 첫해인 1954년에 268만명이었던 취학아동 수가 목표연도인 1959년에는 356만명으로 증가하여 당초 목표(96%)를 0.4%나 초과달성하였다.

다섯째, 문맹퇴치교육을 대대적으로 추진하였다. 1949년 「교육법」이 제정・공포됨에 따라 교육기회 균등과 의무교육의 실시를 위한 제반 교육적 조치가 강구되기 시작했고, 특히 1948년 78.2%로 나타난 전 국민의 높은 문맹률을 타파하기 위한 문맹퇴치교육이 전국적 차원에서 대대적으로 실시되었다. 1954년부터 1958년에 걸쳐 문교부・내무부・국방부・농림부・보건사회부・공보부의 합동사업으로 추진된 '문맹퇴치 5개년사업'은 국민학교 2학년을 수료한 정도의 국문 해독력과 일상생활에 필요한 계산력, 기타 기초과목 및 공민적 지식을 지도하는 것이었다. 5차 문맹퇴치사업이 종료된 1958년에는 문맹률이 4.1%로 급감되는 성과를 거두었다.

나. 우수인재 육성을 통한 국가경제발전기: 1960~79년

1960년대와 1970년대는 민주적 교육제도의 틀 속에서 국민들의 교육열이 분출되어 교육기회가 대폭 확대된 시기이다. 또한 직업기술교육이 강화되고, 경제발전을 위하여 대학교육의 역할이 강조된 시기로 자세한 내용을 좀 더 살펴보자.

첫째, 교육기회가 대폭 확대되었다. 문교부는 1968년 7월 15일에 중학교 입시제도에 대한 획기적인 방안을 마련하게 되었다. '7·15 입시개혁'이라고 불리던 이 개혁방안은 중학교 무시험 입학제를 골격으로 하고 있었다. 무시험 진학제는 1969년도에 서울특별시만 적용되었고, 1970년도에 부산·대구·광주·인천·전주·대전·춘천·청주·제주 등의 도시로 확대되었으며, 1971년도부터는 전국적으로 실시되었다. 중학교 입학시험의 폐지는 입시지옥과 과열과외에서 아동들을 해방시키기 위한 조치였지만, 동시에 중학교 수용능력을 크게 확충하는 것을 전제로 했기 때문에 중학교 진학률도 급증하게 되었다. 중학교 무시험 진학제도에 의한 중학교 교육인구의 급속한 증가는 고등학교 진학 수요를 크게 팽창시켰고, 고등학교 진학 수요의 팽창은 고등학교 입시경쟁의 과열을 초래하였다. 이처럼 고등학교 입시제도 개혁의 필요성이 강력하게 제기됨에 따라 문교부는 고등학교 평준화정책을 구체화하여, 1973년 3월 13일에 인문고는 학군제하에서 추첨배정으로 신입생을 선발한다는 고교입시제도 개선안을 확정하였다. 고등학교 평준화 정책은 1974년도부터 서울과 부산에서부터 적용되기 시작하여 점차 전국적으로 확산되었다. 고교 평준화 정책의 영향으로 고등학교 진학률이 급증하게 되었다.

둘째, 직업기술교육이 이 시기에 본격적으로 추진되었다. 1960~70년대 정부는 공업구조의 고도화를 위해 중화학분야의 발전을 추구하였으며, 이 과정에서 필요했던 산업인력의 양성에 주력하였다. 정부의 강력한 의지와 적극적인 지원시책하에 실업계 고교를 중심으로 하는 직업기술교육은 이 시기에 크게 발전하였으며, 이를 기반으로 우리 경제는 고도성장에 필요한 인력을 확보할 수 있게 되었다.

셋째, 경제개발을 위하여 대학교육의 역할이 강조된 시기였다. 1962년부터 시작된 제1차 경제개발5개년계획과 제2차 경제개발5개년계획은 자립경제를 달성하기 위한 기반을 구축하고 산업구조를 근대화하기 위한 계획이었다. 이러한 계획을 달성하기 위한 대학교육정책의 핵심은 인재양성, 특히 이공계 인재의 양성이었다. 1965년 공포된 「대학생정원령」(대통령령 제2331호)을 통해 이공계를 확장하는 정원정책을 취하였기 때문에, 1963년부터 1973년까지 10년간에 전 대학교육기관 졸업생의 전공분야 비율이 문과계는 51.9%에서 35.1%로 감소하고, 이공계는 38.9%에서 42.0%로 증가하였으며, 전문대학의 역할을 진작시키는 정책을 취하였다. 1978년 전문학교를 전문대학으로 승격시켜 대학교육기회를 확대하였다. 전문대학은 사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 교수·연구하고 재능을 연마하여 국가의 사회발전에 필요한 중견 직업인을 양성하는 데 기여하였다.

다. 교육내실화를 위한 교육개혁 추진기: 1980~99년

1960년대와 1970년대가 교육기회가 대폭 확대된 시기라고 한다면, 즉 교육의 양적 팽창이 이루어진 시기라면 1980년대와 1990년대는 교육의 질적 내실화를 추구하던 시기이

다. 학교 교육의 내실화와 경쟁력 강화를 위하여 교육개혁이 본격적으로 추진되었다.

1970년대 중반부터 시행된 평준화 정책의 영향으로 명문고교를 진학하기 위한 입시경쟁은 다소 주춤해진 사이에 대학진학을 위한 입시경쟁이 더욱 치열해졌다. 1970년대 후반에는 치열한 대학입시경쟁에 따른 병폐가 극심하여 대입 재수생이 급증하였고, 과외현상도 만연하였다. 특히, 1970년대 말에는 과외가 너무나 극심하여 '과외망국론'까지 등장할 정도였다. 이런 분위기 속에서 집권한 신군부는 1980년 7월 30일 국보위(국가보위비상대책위원회) 명의로 '교육 정상화 및 과열과외 해소방안'을 발표하였다. 이 7·30 교육개혁방안에는 대학 본고사 폐지와 고교 내신제의 도입을 통한 대학입시제도 개혁을 비롯하여 졸업정원제와 전일수업제의 도입 및 방송통신대학 확대 등을 통한 대학정원 확대, 교육내실화를 도모하기 위한 고교 교육과정의 조정, 교육대학 수업연한 연장, 교육방송 실시 및 교육세 신설방안 등이 포함되었다. 그리고 고질화된 과외 병폐를 일소하기 위한 방안으로 과외 금지조치와 함께 과열과외 추방을 위한 범국민운동을 전개하도록 하였다.

1980년대에 들어오면서 세계 각국은 교육개혁을 경쟁적으로 추진하였다. 미국이 '국가의 위기(A Nation at Risk)' 선언 이후 레이건 대통령 주도로 교육의 수월성 추구를 위한 교육개혁을 추진하였고, 일본이 나카소네 수상 중심으로 임시교육심의회를 구성하여 개성을 중시하는 교육개혁을 추진하였다. 이러한 교육개혁시대를 맞이하여 우리 정부도 교육개혁을 국가차원에서 체계적으로 추진하기 위하여 1985년 3월 교육개혁심의회를 구성하였다. 1988년까지 3년간 운영된 교육개혁심의회는 미래사회에 대비하기 위한 교육개혁방안을 제시하고 교육현안을 해결하기 위한 정책을 입안하였다.

2000년대를 앞두고 들어선 김영삼 정부는 교육개혁을 국정개혁과제의 하나로 설정하고, 대통령 직속기구로 교육개혁위원회를 구성하여 교육개혁사업을 추진하도록 하였다. 교육개혁위원회는 1995년 5월 31일에 발표한 제1차 교육개혁방안에 이어 1996년 2월 9일, 1996년 8월 20일, 1997년 6월 2일에 각각 제2차, 제3차, 제4차 개혁방안을 발표하였다. 이 개혁방안은 21세기 진입을 앞두고 예상되는 정보화와 세계화 등 문명사적 대변화를 전제하면서, 이런 변화에 대응하기 위해서는 폐쇄적인 교육체제에서 열린교육체제로의 전환이 불가피하다고 보고, 이를 위한 개혁방안을 제안하였다.

1995년 5월 31일 발표한 5·31 교육개혁방안은 모두 48개 과제를 제시하였다. 우선 열린교육사회·평생학습사회의 기반을 구축하기 위한 방안으로 학점은행제의 도입, 시간제 학생등록제의 도입, 교육수요자의 다양한 욕구 수요, 학교의 전·편입학 기회 확대, 최소 전공 인정학점제 도입 등을 제시하고 있다. 이 밖에도 대학의 다양화와 특성화를 지향하는 과제, 초·중등교육의 자율적인 운영을 위한 학교 공동체의 구축방안, 인성 및 창의성을 함양하는 교육과정 등에 관한 과제를 제시하였다. 그리고 국민의 고통을 덜어주는 대학입학제도의 개혁, 학습자의 다양한 개성을 존중하는 초·중등교육 운영, 교육공급자에 대한 평가 및 지원체제 구축, 품위 있고 유능한 교원양성정책 등을 제안하였다. 특히, 주목할 점은 평생학습사회를 실현하는 기반으로 교육재정을 GNP의 5%로 확보하는 방안을 강구하는 데 있었다. 5·31 교육개혁방안은 현재까지 한국 교육의 틀을 결정하는 데 큰 영향을 미쳤다.

라. 글로벌 인재양성을 위한 교육선진화기: 2000년 이후

2000년대는 글로벌 인재개발이 강조되는 시기이다. 교육정책에서도 한편으로는 자율과 경쟁의 원칙이 중시되고, 다른 한편으로는 교육의 책무성이 강조되고 있다. 대학교육분야에서는 경쟁력 제고, 질 제고 노력이 강력하게 추진되었다. 더불어 평생교육분야에서도 기회가 확대되는 등 진흥이 이루어진 시기로 자세히 보면 다음과 같다.

첫째, 인재육성이 핵심 교육정책으로 추진되고 있다. 2000년대에 진입하면서 우리나라 교육정책에서 인적자원개발이라는 개념이 특별히 강조되었다. 과거의 인적자원개발에서는 교육의 경제적 가치가 중시되었다면, 최근 강조된 인적자원개발에서는 인적자원의 형성에서 배분 및 활용에 이르기까지의 전 과정을 체계적으로 관리하는 것이 중시되었다. 이에 따라 학교교육 중심으로 전개되어오던 교육은 평생학습을 강조하는 평생교육으로 확장되었다. 그리고 이러한 인적자원개발과정에서 국가의 주도적 역할이 강조되었다. 이에 따라 우리나라에서는 국가인적자원개발체제가 독특하게 개발되었다. 이명박 정부에서는 인적자원개발이라는 용어 대신에 인재라는 용어를 사용하였다. 그리고 21세기 지식사회에 필요한 창의적 인재・글로벌 인재・과학기술 인재를 육성하기 위한 노력을 경주하고 있다.

둘째, 교육자율화 정책이 본격 추진되고, 동시에 학교의 책무성이 강조되던 시기이다. 1995년 5・31 교육개혁 이후 교육자율화 정책이 지속적으로 표방되어왔으나 가시적인 성과를 거두지는 못하였다. 이러한 교육자율화 정책이 이명박 정부에 들어오면서 탄력을 받고 있다. 2008년 4월 15일 단위학교의 자율성을 확대하고 지방교육자치를 내실화하기 위한 1, 2단계 '학교자율화 추진계획'을 발표한 데 이어 2009년 6월 11일에는 '학교 단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안'을 발표하였다. 학교자율화 정책의 목표는 교육과정・교직원 인사 등 핵심적인 권한을 단위학교에 직접 부여하여 교육수요자 중심의 학교교육 다양화를 유도하고, 다양하고 특색 있는 학교 운영과 선의의 경쟁을 통하여 학교교육의 경쟁력을 제고하는 것이다. 이를 위한 중점과제로 교육과정과 교직원 인사를 자율화하고, 자율학교를 확대하며, 학교현장지원체제를 구축하도록 하였다.

또한, 학교 단위 책임경영을 지원하기 위한 학교자율화 정책의 추진과 동시에 학교의 책무성을 강화하는 정책을 추진하고 있다. 학교의 책무성 강화 차원에서 활용될 수 있는 제도로서 학력평가・교원평가・학교평가・시도교육청평가 등이 시행되고 있고, 학교의 운영 실태 및 성과 등을 읽을 수 있는 '학교정보공시제'가 시행되고 있다.

셋째, 대학교육의 질 제고 노력과 경쟁력 강화 노력이 적극 추진된 시기라는 점이다. 국민의 정부(1998~2002년)는 두뇌한국 21(Brain Korea 21) 사업을 통해 21세기 국가경쟁력 제고에 직결되는 분야를 중심으로 독창적 지식창출 능력을 갖춘 '세계 수준의 대학원 육성'과 산학협동 및 학사과정 내실화로 지역의 산업 수요에 적합한 우수인력을 양성할 '지역우수대학'을 육성하는 정책을 펼쳤다. 그 뒤를 이은 참여정부(2003~07년) 역시 그동안의 양적 성장과 BK21 사업의 성과를 바탕으로 질적 도약을 이루기 위해, 대학의 특성화를 위한 구조개혁, 세계적 수준의 연구역량 제고, 법학・의학・경영학 등 고부가가치 창출서비스분야 전문대학원체제 도입, 지역 혁신을 선도하는 지방대학 육성(누리사업), 산학협력 강화 등의 개혁조치를 실시하였다. 이명박 정부(2008~12년)는 출범 이후

‘광역경제권 선도사업’, ‘교육역량강화사업’ 및 ‘교육정보공시제’의 실질적 도입과 시행에 주력함으로써 현재 대학 간 경쟁을 통한 대학교육의 질적 제고 노력을 기울이고 있다.

넷째, 평생교육의 진흥이 이루어진 시기라는 점이다. 1995년의 5·31 교육개혁은 평생교육분야에도 지대한 영향을 미쳤다. 누구나, 언제, 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 열린교육체제를 구축함으로써 모든 국민이 자아실현을 극대화할 수 있는 교육복지국가를 만드는 것이 평생교육의 목표로 설정되었다. 이와 함께 한국의 평생교육도 개화기를 맞이하였다. 요람에서 무덤까지 모든 국민이 늘 배울 수 있는 여건을 조성하며 사회 전체를 배움의 장소가 될 수 있도록 하는 평생학습체제의 구축을 지향하기 위한 법적 기반인 「평생교육법」이 1999년 8월 30일 제정·도입되었으며, 2000년 3월 1일에 발효(시행규칙 2000. 3. 13/시행령 2000. 3. 31 제정·공포)되었다. 평생교육에 대한 사회적 관심이 크게 확대되면서 비문해자와 저학력 성인에 대한 인식이 싹텄고, 산만하게 운영되는 평생교육체제의 효용성을 강화할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 국가와 광역·기초 자치단체 단위의 평생교육 추진체제를 정비하고, 평생교육의 총괄적인 집행기구로서 2008년 ‘평생교육진흥원’이 설립되었다. 평생교육진흥원을 중심으로 성인계속교육을 위한 학점은행제가 확대·정착되었으며, 학교를 중심으로 하는 평생교육 프로그램이 활성화되었고, 평생학습체제 구축을 지원하기 위한 사업이 다양하게 시행되었다.

3. 교육과 경제발전의 관계

경제성장과 발전을 위해서는 노동생산력·자본축적·기술혁신이 요구된다. 자본축적의 핵심적인 요소로 교육을 통해 습득된 기술과 지식은 노동생산력과 기술혁신을 촉진시킬 수 있다. 또한 경제발전은 과학기술의 발전, 경제구조의 변화, 사람의 태도와 가치관 변화, 생활형태와 환경의 변화와 관련되며 이러한 제 요소의 변화는 교육을 확장시키거나 개선하는 데 기여한다. 동시에 국가가 부유해서 경제력이 생기면 교육에 대한 투자능력이 높아져서 교육수준이 높아질 수 있다. 소비재로서 교육은 사회통합과 삶의 질을 향상시키는 데 기여할 수 있다. 따라서 교육과 경제의 관계규명은 교육의 경제에 대한 효과와 경제의 교육에 대한 효과를 같이 살펴보아야 한다는 논의가 팽팽하다.

일반적으로 교육이라면 협의로 사용하여 학교교육(Schooling)에 한정하며, 교육의 상황도 문해율(문맹률), 취학률, 교사 대 학생 수, 1인당 교육비, 국민의 학력연수 등 수량으로 표시가능한 지표로 파악되고 있다. 경제발전과 경제성장은 이를 구별하여 사용해야 한다고 주장하는 사람도 있지만 경제발달이라는 개념 속에는 경제성장이 포함되어 설명된다. 경제성장의 계산은 총생산량 또는 1인당 생산량 증가로 파악된다.

인적자본론을 중심으로 하는 교육경제학의 많은 연구성과는 교육의 경제에 대한 효과에 관점이 모아져 있다. 최근 Schultz 이래 많은 연구자들이 교육이 경제발전 또는 경제성장에 미치는 효과에 관심을 가지고 관계를 추구해왔다. 연구자에 따라 연구방법과 연구대상이 다르고 결론에서 약간의 상이한 차이가 있으나 경제발전에 대한 교육의 효과가 긍정적이라는 사실에 대해서는 이론의 여지가 없다.

교육과 경제의 관계를 연결하는 핵심 개념은 교육이 인적자본 형성의 중심에 있다는

것이다. 인적자본 형성의 핵심 기능으로서 교육은 인간의 지식·기술·태도와 적응력의 개선을 가져오게 하여 생산성(productivity)을 증진시킨다. 생산성이 높기 때문에 교육받은 인력에게는 높은 임금이 지급된다. 이것은 개인적으로는 소득 향상을 가져오게 하고 소득분배에 기여하며, 사회적으로 경제성장을 가져오게 하며 노동시장을 분단하고, 국제무역의 패턴에 변화를 가져오며 국내·국외 인구이동에 영향을 미칠 것이다.

주요국의 각급 학교 취학률과 동일 시점에서 1인당 GDP의 상관관계 분석을 실시한 결과, 교육투자 노력과 1인당 GDP 간에 유의한 정적 상관이 발견되었고, 중등교육 및 고등교육의 취학률과 1인당 GDP 간에도 높은 상관을 발견하였다. 또한 상호관련성을 넘어 인과성을 탐색하기 위하여 10년간의 시차를 두고 상관관계를 분석한 결과, 연구자들은 초등교육은 약 10년 후 경제성장과 밀접하게 관련이 있고, 중등교육 취학률도 10년 또는 18년 후 경제성장과 밀접한 관련이 있음을 발견하였다(김영철 외[1983]).

학교급별 교육의 경제성장 기여도를 분석한 연구(김영화 외[1997])에 의하면 초등학교는 1970년대를 기점으로 교육이 경제성장에 기여한 정도가 지속적으로 감소하였다. 이에 반해 중등교육과 고등교육의 기여도는 증가하였다. 중등교육의 기여도는 1970년 1.19%에서 1975년 1.71%로 GDP 증가율 3.90%에서 5.79%이다. 고등교육의 기여도는 1980년대에 급격하게 증가하였는데 1981년 0.52%에서 1985년 1.58%로 GDP 증가율 2.58%에서 15.35%이다.

장창원(2007)은 지난 30년간(1975~2004년) 한국의 경제성장과정에서 교육의 부분(초등·중등·고등교육) 역할을 추정하였는데 1975~2004년간 한국의 경제성장과정에 있어서 인적자본요소인 교육은 40.7%를 기여하였으며, 이를 다시 분해하면 중등교육이 가장 큰 87.0%, 초등교육이 6.6%, 중등교육에 간접적으로 기여한 대학교육이 −52.9%를 보였다. 추정기간별로 살펴보면 인적자본 내 교육이 경제성장에 대한 기여도가 변화하고 있다. 1960~70년대에는 저개발국이나 개발도상국에서처럼 초등학교 기여율이 경제성장에 대한 기여도가 가장 컸다. 반면, 1970~80년대는 중진국 대열에 들어서면서 한국은 중등교육이 경제성장에 가장 크게 기여하고 있다. 1980~2000년대 기간 동안 한국은 지식경제의 도래 등 외부환경의 변화가 지속되지만, 대학 졸업생의 질적 수요가 확대되고 있으나 질적인 공급이 이루어지지 못하고 있어서 경제성장에 질적으로 영향을 미치지 못하고 있었다. OECD 국가나 HAPE 국가에서는 단순히 취학률 증가를 통해 인적자본의 축적을 증가시키는 방식은 앞으로 경제성장에 기여하지 않을 것이라는 의견을 제시하였다. 경제성장과정에서 취학률이 비슷해지고 이들 국가에서 교육수혜인구를 단순히 늘리는 것만으로는 빠른 경제성장이 보장되지 않는다는 것을 보여준다. 특히 고등교육기관의 취학률을 높이는 것만으로 경제성장을 촉진시키는 것은 한계가 있다는 점을 지적하였다(장수명 외[2004]).

요컨대, 교육이 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구들을 개관해보면, 교육이 궁극적으로 경제성장을 위해 중요한 요소라는 사실에 대해서는 이론의 여지가 없다. 다만, 해당 국가의 산업 및 경제발전 단계에 따라 더 중요하게 기여하는 교육수준이나 유형이 달라질 수 있으며 단순히 교육의 양적 확장이 경제성장을 담보해주지 않는다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 교육이 경제성장에 유의하게 기여하기 위해서는 모방보다는 혁신을

자극할 수 있어야 하며, 노동자에게 최대의 이익을 유발할 수 있도록 인센티브를 제공하고, 모든 인구들이 교육에 접근할 수 있어야 한다. 특히 초등학교와 중등학교 교육은 평등한 수입과 사회적 통합을 위해 성취되어야 하며, 부차적인 사회적 자본이 수반되어야 한다. 정부는 높은 수준의 보편적인 교육의 질을 제공해야 한다. 정부는 사회적 통합을 달성하기 위해 질보다는 양을 우선시할지, 아니면 혁신적이고 수준 높은 졸업자를 배출하기 위해서 양보다는 질에 우선순위를 둘지를 결정해야 한다. 일반적으로 교육은 생산성을 증가시킬 뿐 아니라 기술적 혁신을 통해 지속적으로 가난을 해결할 수 있는 좋은 기회를 제공하는 것으로 알려져 있다(Permani[2008]).

제2절 | 초 · 중등교육

1. 초 · 중등교육 개관

광복 이후 지금까지 우리나라 초 · 중등교육의 주요 변천은 1945년부터 1950년대까지 우리나라 민주교육의 정초가 놓여진 시기, 1960년대와 1970년대의 교육기회가 확대되고 균등화가 이루어진 시기, 1980년대와 1990년대의 교육내실화를 위한 교육개혁이 추진된 시기, 그리고 2000년대 이후 글로벌시대의 창의적 인재를 양성하기 위한 노력을 시도한 시기 등으로 구분해볼 수 있다.

민주교육의 기틀이 다져진 1945년부터 1950년대는 민주주의 교육이념이라는 교육정책의 방향이 정립되고, 교육에 기본법제로서 「교육법」이 제정되었으며, 국가교육의 기본적인 제도로서 학제 · 지방교육자치제도 · 교육재정제도 등이 수립되었다. 그리고 정부수립 후 가장 긴급한 과제였던 초등의무교육을 실시하였다.

1960년대와 1970년대는 민주적 교육제도의 틀 속에서 국민들의 교육열이 분출되어 교육기회가 대폭 확대된 시기이다. 학생 수가 급증하면서 상급학교 진학을 위한 입시경쟁은 더욱 치열해져 급기야는 선발경쟁을 우회하는 진학제도로서 '중학교무시험진학제도'와 '고교선발추첨배정입시제도'를 선택하게 되었다.

1980년대와 1990년대는 국가수준의 교육개혁이 본격화된 시기이다. 우선 1980년대 초에는 과외망국론까지 나오게 된 과열과외를 해소하기 위한 교육정상화방안이 발표되면서 과외 금지와 함께 대학입시제도와 대학정원정책 등에 커다란 변혁을 가져오게 된다. 1980년대 중반에는 국가교육개혁기구의 효시로서 교육개혁심의회가 발족되어 미래지향적 교육개혁안을 입안하였고, 1990년대 중반에는 교육개혁위원회가 교육수요자의 요구를 수용하면서 평생학습사회의 기반을 구축하기 위한 교육개혁방안을 입안하였다.

2000년대는 인재개발이 강조되면서 교육정책에서도 자율과 경쟁의 원칙이 중시되는 시기이다. 2000년대 초반에는 교육정책에서 인적자원개발이라는 개념이 강조되다가 최근에는 인재라는 용어가 광범위하게 적용되고 있다. 교육수요자 입장에서 학생의 선택이 강조되면서 고교 다양화 정책이 본격적으로 추진되고 있다. 동시에 교육자율화 정책이

추진되면서 책무성도 강조되고 있다. 이에 따라 학력 및 교원 평가가 추진되고, 동시에 교육정보의 공개를 위한 교육정보공시제 등이 본격 추진되고 있다.

광복 이후 우리나라 초·중등교육의 주요 양적 변화를 살펴보면, 각급 학교의 학생 수가 증가하면서 교육기회가 확대되었고, 교원·시설·재정확충 등 교육 여건이 전반적으로 개선되었다. 특히, 광복 이후 우리나라 각급 학교의 교육기회는 지속적으로 확대되어왔다. 초등학교 학생 수는 광복 이후 급속히 증가하다가 출산율 저하로 1970년을 정점으로 지속적으로 감소해오고 있다. 이런 초등학교 학생의 인구 파고는 중등학교 학생 수에 영향을 미쳐 중학교 학생 수는 1985년까지 지속적으로 증가하다가 이후 감소세로 돌아섰고, 고등학교 학생 수는 1990년까지 지속적으로 증가하다가 이후 감소세로 돌아서고 있다.

학생 수가 증가함에 따라 이들을 수용하기 위한 학교와 지도하기 위한 교원의 수도 지속적으로 증가해왔다. 최근에는 초·중등학교의 학생 수가 현저히 감소하고 있음에도 불구하고, 교원 수는 지속적으로 증가하고 있다. 그 결과 교원당 학생 수와 같은 초·중등학교의 교육 여건 지표는 최근 많이 개선되고 있다.

그동안 정부의 교육 여건을 개선하기 위한 노력과 초·중등학교 학생 수의 감소에 힘입어 1학급당 학생 수와 교원 1인당 학생 수 등이 지속적으로 개선되어왔다. 그래서 1965년에 65.4명이던 초등학교 1학급당 학생 수는 2008년 29.2명까지 개선되었고, 1965년에 62.4명이었던 교원 1인당 학생 수도 2008년에 21.3명으로 크게 개선되었다.

그러나 이와 같은 교육의 여건 개선에도 불구하고 현재의 우리나라 교육 여건을 OECD 국가와 비교하면 여전히 열악한 수준에 머물고 있다.

〈표 5-1〉 초등학교의 변화 추이

(단위: 개, 명)

연도	학교 수	교원 수	학생 수
1945	3,037	13,064	1,372,883
1950	3,942	47,248	2,658,420
1955	4,205	47,020	2,947,436
1960	4,496	61,749	3,621,269
1965	5,125	79,164	4,941,345
1970	5,961	101,095	5,749,301
1975	6,367	108,126	5,599,074
1980	6,487	119,064	5,658,002
1985	6,519	126,785	4,856,752
1990	6,335	136,800	4,868,520
1995	5,772	138,369	3,905,163
2000	5,267	140,000	4,019,991
2005	5,646	160,143	4,022,801
2008	5,813	172,190	3,672,207

자료: 한국교육개발원, 『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005; 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

〈표 5-2〉 중학교의 변화 추이

(단위: 개, 명)

연도	학교 수	교원 수	학생 수
1945	297	1,225	9,846
1950	395	9,100	380,829
1955	949	10,594	480,295
1960	1,053	13,053	528,593
1965	1,208	19,067	751,341
1970	1,608	31,207	1,318,808
1975	1,967	46,917	2,026,823
1980	2,100	54,853	2,471,997
1985	2,371	69,553	2,782,173
1990	2,474	89,719	2,275,751
1995	2,683	99,931	2,481,848
2000	2,731	92,589	1,860,539
2005	2,935	103,835	2,010,704
2008	3,077	108,700	2,038,611

자료: 한국교육개발원, 『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

〈표 5-3〉 고등학교의 변화 추이

(단위: 개, 명)

연도	학교 수	교원 수	학생 수
1945	–	–	–
1950	279	–	–
1955	578	7,049	267,915
1960	645	10,022	273,434
1965	701	7,894	426,531
1970	889	9,845	590,382
1975	1,152	20,415	1,123,017
1980	1,353	27,480	1,696,792
1985	1,602	40,040	2,152,802
1990	1,683	58,074	2,283,806
1995	1,830	56,411	2,157,880
2000	1,957	63,374	2,071,468
2005	2,095	79,158	1,762,896
2008	2,190	122,906	1,906,978

자료: 한국교육개발원, 『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

〈표 5-4〉 초 · 중등학교 학급당 학생 수 변화 추이

(단위: 명)

연도	초등학교	중학교	일반고	전문고
1965	65.4	60.7	59.8	53.5
1970	62.1	62.1	60.1	56.1
1975	56.7	64.5	59.8	57.0
1980	51.5	65.5	59.9	59.6
1985	44.7	61.7	58.0	55.5
1990	41.4	50.2	53.6	51.5
1995	36.4	48.2	48.0	47.9
2000	35.8	38.0	44.1	40.3
2005	31.8	35.3	33.9	30.0
2008	29.2	34.7	35.1	30.1

자료: 한국교육개발원, 『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

〈표 5-5〉 초 · 중등학교 교원 1인당 학생 수 변화 추이

(단위: 명)

연도	초등학교	중학교	일반고	전문고
1965	62.4	39.4	32.2	27.7
1970	56.9	42.3	32.0	27.5
1975	51.8	43.2	31.7	31.0
1980	47.5	45.1	33.9	32.6
1985	38.3	40.0	31.6	30.0
1990	35.6	25.4	25.4	23.4
1995	28.2	24.8	22.1	21.4
2000	28.7	20.1	20.9	18.2
2005	25.1	19.4	15.9	13.5
2008	21.3	18.8	16.4	13.4

자료: 한국교육개발원, 『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

그러나 저출산과 함께 학령인구의 감소로 학생 1인당 물리적 교육 여건의 개선은 멀지 않아 OECD 평균 수준에 도달할 것으로 예측된다. 통계청이 2006년 11월에 작성한 장래인구추계 자료에 따르면, 초등학교 학령인구는 2005년 현재 4,016천명에서 이후 지속적으로 감소하여 2010년에는 2005년에 비하여 18%가 감소한 3,297천명으로, 그리고 2020년에는 37.5%가 감소한 2,510천명으로 전망된다. 중학교 및 고등학교 학령인구 역시 지속적으로 감소하여 2020년에 이르러 중학교는 2005년에 비하여 37%가량 감소한 1,291천명으로, 고등학생은 27%가량 감소한 1,364천명으로 전망되고 있다.

따라서 현재의 상대적 교육 여건을 근거로 교원 증원을 섣불리 확대해서는 안 되며, 특히 초등학교의 경우 저출산으로 인한 학령인구 감소의 영향을 가장 빨리 받는데다가 교원이 목적형으로 양성되어 수요탄력성이 떨어지므로, 교원감축 및 양성규모 조정의 필

요성이 제기되고 있는 상황이다.

정부수립 이후 지금까지 교육재정도 크게 확대되었다. 1948년 정부수립 당시 교육부 예산은 1,747천원에 불과하였으나, 60년이 지난 2008년에는 35조 8,974억원에 이를 정도로 대폭 증가하였다. 이에 따라 학생당 교육예산도 크게 증가되었다. 1970년 1만원 수준에 머물던 학생 1인당 교육예산이 2008년에 471만원 수준으로 증가하였다. 물가상승률을 감안한 실질 학생당 교육예산도 지속적으로 증가해왔다.

지난 60년간 한국의 초·중등교육은 양적으로 성장하였을 뿐만 아니라 질적으로도 높은 성과를 창출하였다. 지난 60여 년 동안 ① 교육기회를 확대하고 균등화했으며, ② 국민들의 학력수준을 향상시켰고, ③ 교육 여건 및 환경을 개선하였으며, ④ 인재 배출을 통해 국가사회발전에 기여하는 성과를 거두었다.

〈표 5-6〉 한국과 OECD 국가의 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 비교

(단위: 명)

	교사 1인당 학생 수					학급당 학생 수		
	유	초	중	고	대학	초	중	고
한국 평균	19.6	26.7	20.8	15.9	–	31.6	35.8	비교자료 없음
OECD 평균	15.1	16.2	13.3	12.6	15.3	21.5	24.0	

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2008.

〈표 5-7〉 학생 1인당 교육예산 변화

(단위: 원)

연도	학생당 교육예산	실질 학생당 교육예산
1970	10,247	179,884
1980	111,853	435,518
1990	536,953	1,139,095
2000	2,410,970	3,116,483
2008	4,712,311	4,712,311

주: 실질 학생 1인당 교육예산은 통계청 자료인 소비자물가지수(기준연도: 2008년 = 100)를 고려하여 산출된 것임.
자료: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

2. 시대별 변화

가. 민주교육의 정초: 1945~59년

광복 이후 1950년대 말까지는 우리나라 교육의 기초가 다져진 시기이다. 교육이념, 학교제도, 「교육법」이 제정·수립되었고, 의무교육제도가 실시되었다.

1) 민주교육 방향 정립

광복을 맞은 후 미군정청은 1945년 11월 자주독립국가의 교육이념 및 제도를 구상하

기 위한 목적으로 교육계와 학계 100여 명으로 구성된 조선교육심의회(The Korean Committee on Educational Planning)를 조직하였다.[302] 이듬해 3월 초까지 활동한 이 심의회는 출범 당시 교육이념 · 교육제도 · 교육행정 · 초등교육 · 중등교육 · 직업교육 · 사범교육 · 대학교육 · 교과서 등 9개 분과위원회를 설치하였고, 동년 12월에는 의학교육분과를 추가하여 전체 10개 분과위원회를 설치 · 운영하였다. 교육이념을 다룬 제1분과위원회는 한국 교육의 재건을 위한 기본방향으로 민주주의와 민족주의를 내세웠다. 교육의 기초는 민주주의에 두어야 한다는 것과 일제의 지배에 의해 희박해진 국가이념을 강력하게 앙양시키는 민족적 성격을 지녀야 한다는 것이 당시의 지배적인 공론이었다.

따라서 당시 이러한 민족주의와 민주주의의 강조는 광복을 맞이한 한국으로서는 당연한 귀결이었다고 볼 수 있다. 민족주의는 수십 년간 일제강점기에 놓여 있었던 만큼 앞으로의 교육은 국가와 민족적 의식을 고취하는 방향으로 나아가야 한다는 민족적 자각에 기초한 것으로, 광복 시점에서 절실히 요구되는 것은 필연이었다. 민주주의는 제2차 세계대전을 승리로 이끈 정치이념이었다는 점에서 중시되었다. 더구나 민주주의 대표국가로 상징되던 미국의 도움을 받아 광복을 맞이한 한국으로서는 새로운 정치이념을 민주주의로 내세우는 것이 극히 자연스러운 일이었다.

1945년 8월 15일, 일제강점기 통치로부터의 광복은 한민족에게 있어서는 물론 한국교육에 있어서도 중대한 역사적 의미를 갖는 것이었다. 비록 미군정하이기는 하지만 36년간의 일제강점기 교육을 탈피하고, 새로운 교육의 재건을 위한 다각적인 노력이 행해지는 가운데 교육입국의 신념하에 대대적인 교육개혁이 추진되었다. 그리고 광복 이후 한국의 지상과제가 무엇보다도 민주국가의 건설에 있었던 만큼 교육개혁의 기본방향은 민주교육 이념에 두고 있었다. 물론 민주주의는 한국의 경우만이 아니라, 제2차 세계대전 이후의 상황에서 공산 진영을 제외한 모든 국가에게 공통되는 정치이념이자 교육이념이었다. 그러나 36년간 일제의 군국주의를 경험한 한국이 가졌던 민주국가와 민주교육에 대한 열망은 그 어떤 나라보다도 강렬하였다.

민주주의 교육이념은 당시 세계적인 교육학의 흐름으로, 이는 자유주의라는 이름 아래 아동 존중 · 개성 존중의 교육으로 대표되고 있었다. 이러한 흐름은 일찍이 일본이나 미국에서 민주교육이론을 공부하고 돌아온 이들에 의해 우리 교육계에 조금씩 전해지기는 하였다. 그러나 일제강점기라는 시대적 상황이 이러한 교육이론의 실제적 보급을 가로막고 있었다. 광복은 이런 의미에서 민주교육을 보급하는 계기를 마련한 것이었으며, 새로운 민주국가 건설이라고 하는 국가적 열망과 함께 민주교육에 대한 신념은 급속도로 확대되어나갔다. 이렇게 형성된 민주교육이념은 이후 민족주의 교육이념과 함께 '홍익인간'의 이념으로 명문화되어 광복 후 우리 교육의 방향을 제시한 중요한 요소가 되었다.

조선교육심의회 제1분과 회의에서 민주주의와 민족주의의 이념을 종합한 '홍익인간'의 교육이념이 제안되었을 때 단군신화에 의존하고 있다는 사실을 들어 현실성이 결여된 비

302) 조선교육심의회가 구성되기에 앞서 미군정은 광복 이후의 교육관계 업무의 재정비를 위한 교육자문기관으로 1945년 9월에 한국교육위원회를 설치하여 운영하기도 하였다.

과학성의 문제가 제기되어 논란이 되기도 하였으나, 최종적으로는 전체 회의에서 우리나라의 교육이념으로 채택되었다. 이 회의에서 보고된 결의문과 교육방침은 다음과 같다.

> '홍익인간의 건국사상에 터하여 인격이 완전하고 애국정신이 투철한 민주국가의 공민을 양성함을 교육의 기본이념으로 함.'
> 이 이념을 관철하기 위해 다음과 같은 교육방침을 수립한다.
>
> 1. 민족적 독립자존의 기풍과 국제 우호・협조의 정신이 구전(俱全)한 국민의 품성을 도야함.
> 2. 실천궁행과 근로역작의 정신을 강조하고, 충실한 책임감과 상호애조의 공덕심을 발휘케 함.
> 3. 고유문화를 순화 앙양하고, 과학기술의 독창적 창의로써 인류문화에 공헌을 기함.
> 4. 국민체위의 향상을 도모하며, 견인불발의 기백을 함양케 함.
> 5. 숭고한 예술의 감상, 창작성을 고조하여 순후 원만한 인격을 양성함.

이 결의문에서는 홍익인간의 이념이 우리 민족의 건국이념이라는 점에서 민족사상을 대표하고 있으며, 그 지향하는 바가 현대적 의미의 민주적 인간 형성에 있다고 보았다. 그래서 홍익인간은 우리가 지향하고 있는 민주주의와 민족주의적 이상을 종합적으로 반영하고 있는 교육의 최고 이상임을 강조하고 있다. 이러한 이념은 정부수립 후 제정된 「교육법」의 이념적 기초가 되었고, 현재에 이르기까지 우리 교육의 이념으로 정착하게 되었다.

한편, 일제강점기시대의 교육을 부정하고 이를 극복하기 위한 새로운 교육실현에의 강렬한 요구, 즉 민주주의 교육에의 요구는 광복 이듬해인 1946년부터 구체화되어 나타나기 시작하였다. 이는 전통적인 교육을 개혁하고자 하는 새교육운동으로 나타나게 되었다. 새교육운동을 철학적으로 뒷받침한 것은 미국의 진보주의 교육이론, 특히 존 듀이의 교육이론이었다. 듀이가 강조한 민주주의 교육론은 민주주의를 지향하는 광복을 맞이한 한국의 입장에서 볼 때 더없이 적절하게 설명될 수 있는 것이었으며, 미국식 교육이념을 주입하고자 한 미군정의 정치적 이해에서 볼 때도 만족스러운 것이었다고 볼 수 있다.

2) 「교육법」 제정

1948년 제정된 대한민국 「헌법」(제16조)은 교육의 기회균등, 초등무상의무교육, 교육기관에 대한 국가감독권 및 교육제도의 법정주의 원칙 등을 규정하였다. 이처럼 「헌법」이 규정한 교육제도의 법정주의 원칙에 의거하여 1949년 12월 31일 우리나라 교육에 관한 기본법제로서 「교육법」이 제정되었다. 따라서 당시 제정된 「교육법」은 「헌법」에서 규정한 교육에 관한 사항을 구체적으로 규정한 것이라고 볼 수 있으며, 교육의 목적과 기본방침, 의무교육제도, 교원의 신분보장, 교육행정 단위 및 교육자치제, 교육재정제도, 학교 단계별 학교유형 및 수업연한 등에 관한 학제, 심신장애아 교육을 위한 특수학교 설립 등을 규정하였다.

「교육법」(제1조)에서는 교육의 목적으로 "교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 완성하고 자주적인 생활능력과 공민으로서의 자질을 구유하게 하여 민주

국가 발전에 봉사하며, 인류공영의 이상실현에 기여하게 함을 목적으로 한다"고 규정하였다.

그리고 「교육법」 제1조에서 밝힌 홍익인간 정신을 구체적으로 실현하기 위한 교육방침을 다음과 같이 명시하고 있다(「교육법」 제2조). 첫째, 신체의 건전한 교육과 유지에 필요한 지식과 습성을 기르며, 아울러 견인불발의 기백을 가지게 한다. 둘째, 애국애족의 정신을 길러 국가의 자주독립을 유지 발전하게 하고 나아가 인류평화 건설에 기여하게 한다. 셋째, 민족의 고유문화를 계승 앙양하며 세계문화의 창조발전에 공헌하게 한다. 넷째, 진리탐구의 정신과 과학적 사고력을 배양하여 창의적 활동과 합리적 생활을 하게 한다. 다섯째, 자유를 사랑하고 책임을 존중하며 신의와 협동과 경애의 정신으로 조화 있는 사회생활을 하게 한다. 여섯째, 심미적 정서를 함양하여 숭고한 예술을 감상 창작하고 자연의 미를 즐기며, 여유의 시간을 유효히 사용하여 화개명랑한 생활을 하게 한다. 일곱째, 근검노작하고 무실역행하며 유능한 생산자요 현명한 소비자가 되어 건실한 경제생활을 하게 한다.

그리고 의무교육제도와 관련하여 「교육법」(제8조)에서는 "모든 국민은 6년의 초등교육을 받을 권리가 있다. 국가와 지방공공단체는 전항의 초등교육을 위하여 필요한 학교를 설치 경영해야 하며, 학령아동의 친권자 또는 후견인은 그 보호하는 아동에게 초등의무교육을 받게 할 의무가 있다"고 규정하였다. 교육행정제도와 관련해서는 군 단위로 교육구를 두며, 구·시·도교육위원회 및 중앙교육위원회를 설치하도록 하여 교육자치 정신을 법제화하였고, 교육재정제도와 관련해서는 교육구·시 또는 특별시에 교육세와 특별부과금을 부과할 수 있도록 하여 교육재원 확보방안을 마련하였다.

학제와 관련하여 「교육법」(제81조)에서는 취학 전 교육기관으로 유치원, 초등교육기관으로 국민학교, 중등교육기관으로 중학교와 고등학교, 대학교육기관으로 초급대학과 대학과 대학교, 그리고 교사교육기관으로 사범학교와 사범대학 등을 규정하였다(학제의 수립에 관해서는 뒤에서 별도록 기술할 예정이다). 이 밖에도 사회교육기관 또는 방계학제에 해당하는 학교로 공민학교와 고등공민학교, 기술학교와 고등기술학교, 특수학교, 각종 학교 등을 명시하고 있었다. 이들 학교의 수업연한과 관련해서는 국민학교 6년, 중학교 4년, 고등학교 2~4년, 대학 4~6년제의 학제와 사범학교(2년) 및 사범대학(2년 혹은 4년)을 두고, 1~3년제의 공민학교 및 고등공민학교, 기술학교 및 고등기술학교 등을 설치하도록 하였다. 이와 함께 심신장애아 교육을 위해 시·도에 1개 이상의 특수학교를 설립하도록 하였다.

이처럼 교육이념 및 제도에 관한 기본적인 사항을 법률로 규정한 것은 선진화된 교육제도 및 운영을 법제로 보장하였다는 측면에서 의미가 크고, 교육법정주의 원칙을 표방하게 되었다는 측면에서도 의미가 컸다고 볼 수 있다.

3) 학제의 수립

광복되던 1945년 11월에 구성된 조선교육심의회는 학교의 명칭, 종류, 각 학교 간의 상호관계, 그리고 각 학교의 입학연령 등에 관한 학제를 심의하였다. 이 과정에서 조선

교육심의회는 일제강점기의 복선형 학제를 폐지하고, 교육의 기회균등과 취학기회의 확대를 지향하는 새로운 단선형 학제를 구상하였다.

당시 조선교육심의회가 구상했던 새로운 학제의 기본골격은 학교 단계를 학령 전 교육・초등교육・중등교육・대학교육・특종교육의 5단계로 구분하고, 교육연한은 초등학교 6년, 고등중학교 6년(전기 3년의 중등과와 후기 3년의 고등과로 구성됨), 대학 4년으로 이어지는 6-6(3-3)-4제로 정하였다. 그리고 종전의 3학기제를 폐지하고 2학기제를 채택하였다. 여기에서 제1학기는 9월부터 다음해 2월까지로 하고, 제2학기는 3월부터 8월까지로 정하였다(교육부[1998]).

조선교육심의회가 구상한 학제 개편안은 대체로 일제강점기 말기의 교육제도와 유사한 성향을 보이고 있었다. 즉, 형식상 단선형 학제를 지향하면서도 초등교육의 국민학교, 중등교육의 고등중학교, 실업고등중학교의 수업연한은 일제강점기의 그것과 비슷한 체제를 갖추고 있었다. 다만, 특이했던 점은 고등중학교와 실업고등중학교에 있어서 전기・후기를 분할하는 방식과 대학의 수업연한을 미국식 대학모형으로 변화시킨 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 조선교육심의회가 건의한 신학제의 개요를 심의하여 미군정청 학무국은 1946년 9월 1일부터 시행할 새로운 학제를 다음과 같이 확정하였다(교육부[1998]).

(1) 유치원: 1~2년, 4~5세 아동 대상
(2) 국민학교: 6년, 6~11세 아동 대상
(3) 중등학교
  ① 중학교 또는 실업중학교: 6년, 12~17세 대상
    ㄱ. 초급중학교 또는 초급실업중학교: 3년, 12~14세 대상
    ㄴ. 고급중학교 또는 고급실업중학교: 3년, 14~17세 대상
  ② 사범학교: 3년, 15~17세
(4) 대학 및 대학교: 4년, 18~21세
(5) 의과대학: 6년, 18~23세
(6) 대학원: 1년 이상, 22세 이상

광복 이후 새로 채택한 학제는 단선형 학제인 6-3-3-4제를 골격으로 하면서도 과도적인 조치로써 6-6-4제를 병행하도록 하였다. 이와 동시에 신학제는 전문학교제도를 폐지하여 대학교육의 기능을 대학으로 일원화하는 조치를 단행하였다. 중등학교에 있어서도 초급중학은 3년으로 하고, 초급중학교 위에 고급중학제를 신설하여 중등교육과정을 6년으로 확정하였다. 이를 바탕으로 해서 중등교육과 대학교육을 직접 연결시키도록 한 것이다. 이는 대학과 중등학교의 수업연한을 각각 연장하면서, 그 대신에 종래의 중간과정이었던 전문학교와 대학 예과제도를 폐지한 것이었다.

당시 교육제도 분과위원회의 학제안은 결정과정에서 많은 충돌과 논란을 불러일으켰다. 학제 개혁과 관련하여 논란의 대상이 되었던 것은 중학교와 고등학교의 분리・접속관계의 문제, 전체 교육연한이 지나치게 길다는 점, 그리고 개정한 학제가 주로 미국 학

제를 모방하여 우리 실정에 별로 맞지 않는다는 점 등이었다.

비판적인 관점의 교육론자들은 국민 경제가 최고도로 발전한 자본주의 대국 미국에서 실시하고 있는 6-3-3-4제를 미군정청의 요구로 인해서 무비판적으로 수용하는 것이 새로운 학제가 지닌 문제점이라고 주장하였다.

반면, 조선교육심의회는 6-3-3-4제를 선택한 것이 미국 측의 압력이나 맹목적인 미국 학제의 모방이 아니라 다른 학제보다 이 학제가 여러 면에서 가장 우월하기 때문에 채택했다고 반박하였다.

1948년 8월 15일 3년간에 걸친 미군정을 종식하고 대한민국 정부가 수립된 후, 정부는 교육제도를 법률로 정한다는 「헌법」 제16조의 규정에 입각하여 새로운 학제를 마련하는 작업을 추진하였다. 「교육법」에 규정된 학제는 이미 미군정 아래에서 시행한 내용과 당시의 현실적인 여건을 절충한 것이었다. 즉, 정부에서 추진한 학제 개편의 원칙은 국민 개개인의 능력을 최고로 발휘할 수 있고, 균등한 교육기회, 교육의 보급과 향상을 신속하게 달성할 수 있는 발전적인 내용, 우리의 국가 사정에 적절하고 국제 교육수준에 대응할 수 있는 제도를 설정하는 데 있었다.

문교부는 이러한 학제 개편의 원칙에 따라서 새로운 학제를 포함하여 교육 전반에 대한 종합적인 개편을 위하여 1949년 12월 「교육법」을 제정하였다. 이 「교육법」에 규정된 학제는 국민학교 6년, 중학교 4년, 고등학교 2년 혹은 4년, 대학교 4년 혹은 6년으로 하였다. 그리고 수업연한 2년 혹은 4년의 사범대학, 수업연한 2년의 사범학교를 두었으며, 수업연한 1년에서 3년의 고등공민학교, 국민학교와 중학교과정에 준하는 특수학교, 4세에서 6세까지의 취학 전 아동을 위한 유치원을 두었다(교육부[1998]).

그러나 「교육법」에서 규정한 신학제는 고등학교 구분의 모호성, 중학교 및 기술학교에서 고등학교로의 연계성 미비, 기존 3학년 중학교 졸업자의 진학 문제, 대학 예과 성격의 2년제 고등학교와 실업전문학교 성격의 4년제 고등학교 간의 교육적인 정체성 문제 등의 모순점을 드러내고 있었다. 그래서 문교부는 이런 문제를 시정하기 위하여 1950년 3월 10일 「교육법」을 개정하여 고등학교 수업연한을 3년으로 통일하고, 중학교는 4년제 기조를 유지하면서도 3년 수료 후에 고등학교 혹은 사범학교에 진학할 수 있도록 하였다. 이에 따라 「교육법」 제정 당시 마련된 2년제 혹은 4년제의 고등학교제도는 시행해 보지도 못한 채 폐지하고 말았다. 그러나 개정 「교육법」에 의한 신학제도 4년제 중학교 졸업생들의 고등기술학교 진학연계 문제, 3년제 초급중학교 졸업생의 4년제 초급대학 진학 등이 계속 문제점으로 제기되었다.

더욱이 6·25 전쟁이 발발하면서 전시상황에 알맞은 교육체제가 요구되었다. 이에 따라 1951년 3월 학제 개편을 위한 제2차 「교육법」 개정이 이루어지게 되었다. 중학교 수업연한은 3년으로 단축되고, 4년제 중학교와 연결되던 4년제 초급대학을 폐지하는 대신에 고등학교 및 사범학교 졸업생들이 입학할 수 있는 2년제 초급대학을 설치하였다. 이에 따라 현재까지도 기본골격이 유지되고 있는 초등학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년, 대학 4년으로 이어지는 6-3-3-4제의 단선형 학제가 마련되었다.

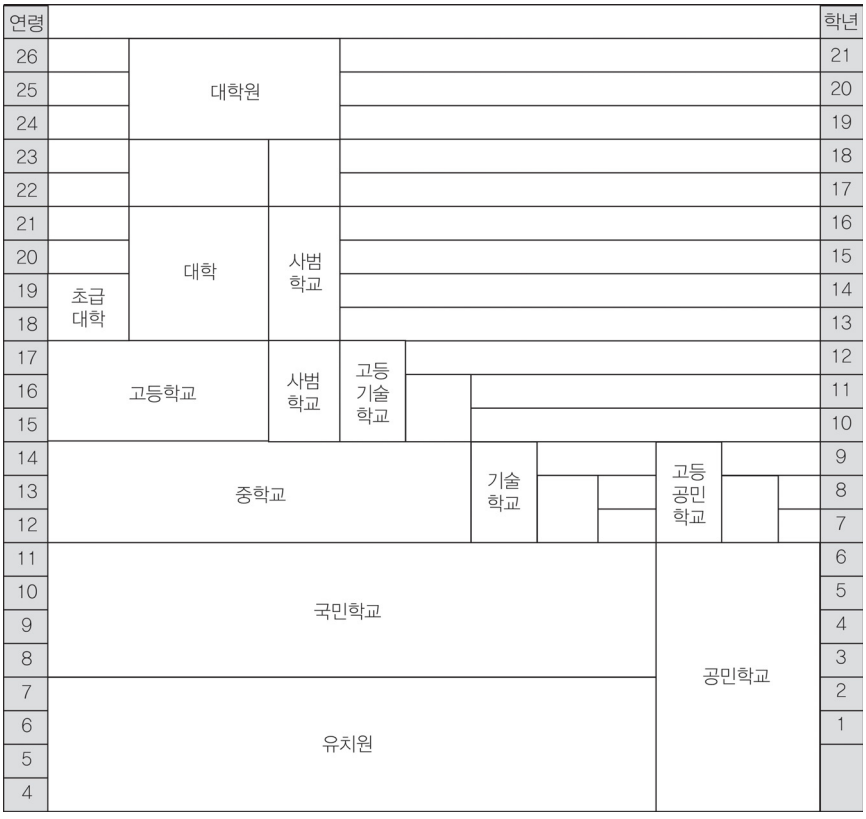
1951년 학제 제정 후 여러 유형의 학교들이 새롭게 신설되기도 하고, 일부 유형의 학교들은 폐지되기도 하였다. 이런 예로서 과학고·외국어고·예술고·체육고 등의 특수목

적고교, 전문학교, 실업고등전문학교, 전문대학, 교육대학, 방송통신고등학교, 방송통신대학, 산업대학 등의 새로운 학교유형들이 신설되기도 하고, 일부 학교유형이 폐지되기도 하였다. 이처럼 많은 유형의 학교들이 새롭게 설치되기도 하고 폐지되지도 했지만, 지금까지도 6-3-3-4제의 기본골격은 그대로 유지되어오고 있다.

광복 이후 건국 초기까지의 학제 개혁에 있어서 중점이 된 사항은 일제강점기의 복선형 학제에서 개방적인 단선형 학제로 변화한 것이라고 할 수 있다. 현행 학제의 골격을 마련한 6-3-3-4제는 미국 학제를 모방했다는 지적도 있었지만, 신분 계층의 차별 없이 균등하게 교육받을 수 있는 민주적인 제도로 인정받고 있다(교육부[1998]). 그 결과 6-3-3-4제의 단선형 학제는 몇 차례의 보완과정을 거치면서 우리나라의 새로운 학교제도로 정착하게 되었다고 볼 수 있다.

이처럼 현행 학제는 지난 60년간 기본골격의 커다란 변화 없이 유지·발전되어 왔지만, 그동안 학생들의 정신적·신체적 성장발달이 급속히 이루어지게 되면서 발달 단계가 완연히 다른 학생들에게 학교 단계를 달리하여 지도해야 할 필요성이 절실해지고 있다. 특히, 초등학교 상급학년에서 이런 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이 밖에도 학제에서 학생들의 적성과 능력을 조기에 탐색·개발하여 그들에게 적정한 진로를 개발하도록 하는 문제, 세계화시대에 학교 단계별 수업연한, 학기제 등에서 국제적 통용성을 제고해야 하는 문제 등이 앞으로 해결되어야 할 과제로 남아 있다.

[그림 5-1] 1951년「교육법」개정에 의한 학제



4) 교육자치제도의 수립

광복과 더불어 시작된 미군정의 교육정책은 지방분권화에 의한 지방교육자치제의 도입으로 구체화되었다. 1948년 8월 12일에 공포된 군정법령 제216호(교육구 설치에 관한 법령), 제217호(교육구회 설치에 관한 법령), 제218호(공립학교 재정경리에 관한 법령) 등은 교육행정을 내무행정으로부터 독립시키는 근거를 마련해주었다. 이 군정법령에 의해 각 도에 교육구를 설치하고 각 교육구 내에 교육구회를 설치하여 교육정책의 수립과 교육감 임명 및 교육세 부과 등과 공립학교의 관리와 재산을 유지하도록 하였다. 또한 서울시·부·군 및 울릉도에도 일반행정구역과 동일하게 독립된 교육구를 설치하도록 하였다.

그러나 이들 법령은 대한민국 정부수립으로 시행되지는 못하였으나, 1949년의 「교육법」에 그 정신이 반영되어 1952년부터 군을 단위로 하는 교육자치제가 시행되는 데 바탕이 되었다. 1949년 12월 31일에 법률 제86호로 공포된 「교육법」의 지방교육자치 관련 내용은 다음과 같았다(교육부[1998]).

우선 지방교육자치제는 군과 시(특별시 포함) 단위에서 실시되었다. 군 단위에서는 지방자치단체로부터 독립된 교육구를 설치하여 의결기관으로서의 교육위원회를 두었으나, 특별시·시는 합의제 집행기관인 시교육위원회를 두었다. 이처럼 교육위원회는 도·시·군에 각각 설치하도록 하였으나 그 성격이 서로 달랐다. 도교육위원회는 심의기관으로 도지사의 자문역할을 담당할 뿐, 도의회가 의결기관이었다. 그리고 시교육위원회는 합의제 집행기관이었으며, 시의회가 최종 의결기관이었다. 반면, 군교육위원회는 일반행정으로부터 독립된 의결기관이었다.

교육위원의 선출방법 역시 행정 단위별로 상이하였다. 특별시 및 시 교육위원회의 교육위원은 당해 특별시·시 의회에서 선출한 10인과 교육위원회 당연직 위원으로 교육위원회 의장인 시장을 포함하여 모두 11명이었다. 시장을 제외한 교육위원의 임기는 4년이고, 2년마다 정수의 1/2을 다시 선출하도록 하였다. 도교육위원회 교육위원은 도내 각 교육구 및 시 교육위원회에서 1인씩 선출한 위원과 도지사가 선출하는 3인의 위원으로 조직되며, 의장은 위원 중 호선하고 임기는 2년으로 단임제였다. 반면, 군교육위원은 각 읍·면 의회에서 1명씩 선출하였다.

교육감의 성격도 행정 단위별로 차이를 보였다. 군교육감은 독립된 집행기관으로서 법령과 조례의 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있는 데 반하여, 특별시 및 시의 경우에는 교육위원회가 집행기관이었기 때문에 교육감은 사무장의 성격을 갖게 되었다. 반면, 도에는 교육감을 두지 않았다. 교육구 교육감은 「교육공무원법」이 정한 자격을 가진 자로서 교육구교육위원회의 추천으로 도지사와 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하도록 하였다. 특별시의 교육감은 문교부장관을, 시의 교육감은 도지사와 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하도록 하였다.

당시의 교육자치는 시·군 단위의 교육자치제로서 초등교육을 관장하였으며, 교육감이 교육위원을 겸하지 않는 것이 이때의 지방교육자치제의 두드러진 특징이었다. 이 제도는 1952년 6월 4일을 기하여 정식 발족하였고, 서울특별시를 비롯하여 한강 이북에서는 1956년 10월 2일을 기하여 교육자치제가 발족되었다.

이처럼 발족한 지방교육자치제는 교육계 내·외부로부터 비판의 대상이 되었다(교육부[1998]). 외부로부터의 비판은 주로 내무부 계통의 관료들과 그에 호응하는 정치세력으로부터 가해졌으며 교육자치제 폐지운동의 형태로 나타났다. 이런 운동은 1953년, 1955년, 1957년의 세 차례에 걸쳐 일어났다. 반면, 내부적인 비판은 주로 교육자치제를 강화하려는 것이었다. 그러나 이러한 교육자치제의 외적 폐지운동과 내적 강화작업도 1961년 5월 16일에 발족된 군사혁명위원회의 포고 제4호 제2항에 의한 의회 해산조치가 내려지게 됨에 따라 무산되고, 1991년 지방교육자치가 부활될 때까지 30여 년간에 걸쳐 교육위원을 선출하기 위한 지방의회의 기능이 정지되면서 교육자치제는 중단되었다.

교육자치제가 다시 논의될 수 있는 단초를 제공하게 된 것은 1980년대에 들어 제5공화국 「헌법」에 지방자치에 관한 조항이 삽입되면서부터이다. 1980년대의 민주화 바람에 힘입어 지방자치와 지방교육자치에 관한 연구와 논의가 활발해졌고, 1988년 4월에는 「교육법」 개정을 통해 시·도의 광역 단위와 시·군·구의 기초단위에서의 2원적 교육자치제 실시를 위한 법률적 보완이 이루어지게 된다. 그러나 문교부 교육자치기획단의 실무검토과정에서 예산부족과 인사교류의 폐쇄성 등의 이유로 기초단위의 교육자치제를 반대하게 되면서 교육자치제 실시가 지연되었다.

그러다가 1991년 3월 「지방교육자치에관한법률」(법률 제4347호)이 제정되면서 교육자치제는 30년 만에 실질적으로 부활되었다. 이 법에서는 시·도 단위에서만 교육자치를 실시하고, 시·군·구 단위에는 시·도의 하급행정기관으로 교육청을 설치·운영하도록 하였다. 그리고 교육·학예에 관한 위임형 의결기관인 교육위원회의 교육위원은 시·군·구 의회의 추천에 의하여 시·도 의회에서 선출하고, 교육감은 당해 교육위원회에서 선출하도록 하였다.

그러나 교육위원과 교육감 선출방식은 선거인단의 대표성과 선출과정의 문제점이 제기되면서 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성된 선거인단에 의해 선출되도록 「교육자치법」이 개정되었다가(1997. 12. 17) 2007년 1월 「교육자치법」 개정을 통해 다시 주민에 의한 직접 선출방식으로 개편되었다. 이와 함께 지방의회와 교육위원회의 이중 심의로 인해 행정의 비효율성이 계속 문제점으로 제기되어오다가 2008년 2월 29일 「교육자치법」 개정에서는 지금까지의 심의의결기관으로서의 교육위원회 성격을 시·도의회의 교육·학예에 관한 상임위원회로 전환하고, 교육위원회의 구성도 지방의회 의원과 교육경력자 중에서 주민 직선으로 선출된 교육의원으로 구성하도록 하였다. 이와 같은 계속적인 교육자치제 보완 노력에도 불구하고, 교육감 선출에 관한 주민의 관심부족, 교육감 후보자의 정당 소속을 배제하면서도 이념적 편향성을 띤 교원단체의 지원활동 및 교육감 후보자의 검증기회부족, 지방자치단체장의 교육·학예에 대한 적극적 관심 및 지원 미흡 등이 앞으로 해결되어야 할 과제로 남아 있다.

5) 교육재정제도의 수립

정부수립 이후 「교육법」의 제정으로 교육재정에 관한 국가의 기본정책이 확립되었다. 즉, 주요한 교육재정정책은 「교육법」 제3장 교육세 보조금과 「교육법시행령」 제2장 교육

세와 보조금에 나타나 있었다. 당시 「교육법」에 포함된 교육재정의 기본정책은 ① 교육세 및 특별부과금의 부과에 관한 정책, ② 국고 및 도(특별시)의 보조에 관한 정책, ③ 학생징수금에 관한 정책, ④ 시(특별시) 교육위원회 또는 교육구의 자체수입에 관한 정책으로 대분된다.

「교육법」 제68조에 의하면, 교육구·시 또는 특별시는 설립·경영하는 국민학교와 이에 준하는 학교를 유지·경영하기 위하여 교육세를 부과하게 되어 있고, 교육세에 관한 사항은 따로 법률로 정하도록 규정되어 있었다. 이와 관련하여 1949년 제정된 「지방세법」 제46조에 의해 교육구·시 또는 특별시는 초등교육의 경비에 충당하기 위하여 호별세부가금과 특별부가금을 지방세 목적세로 부과하게 되었다.[303] 그리고 「교육법」 제69조에서는 교육구·시·특별시·도는 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 특별부과금을 부과할 수 있도록 규정하였다. 이 밖에도 1951년부터 「임시토지수득세법」에 의한 토지수득세환부금과 1958년 말에 제정되어 1959년부터 시행된 「의무교육재정교부금법」에 의한 교부금제도 등이 있었다. 이러한 교육세, 토지수득세환부금제 및 의무교육재정교부금에 관한 정책은 5·16 군사정변에 이르기까지 큰 변동 없이 유지되어왔다.

국고 및 도(특별시)의 보조에 관한 정책으로는 ① 각급 학교 교원 봉급에 대한 국고보조, ② 교육구·시·특별시 또는 도의 교육비 부족액에 대한 국고보조, ③ 사립학교에 대한 국고보조 등이 있었다. 즉, 「교육법」 제70조에 의하여 국고는 의무교육에 종사하는 국민학교 교원의 봉급 전액과 공립의 중학교·고등학교 교원의 봉급 반액을 부담하도록 되어 있었다. 그리고 「교육법」 제71조에 의하여 국고는 각급 학교 교원 봉급 이외에 교육에 필요한 일체의 경비를 각 교육구·시·특별시 또는 도에 보조할 수 있게 되어 있었다. 또한 국고는 「교육법」 제71조 제3항의 규정에 의하여 사립학교에 대하여도 보조할 수 있게 되어 있었으며, 국고보조에 관한 사무는 「교육법」 제72조의 규정에 의하여 문교부장관이 관장하게 되어 있었다.

학생징수금에 관한 정책은 「교육법」 제86조에서 "의무교육을 실시하는 학교 이외의 학교에서는 수업료를 받을 수 있다"고 하여 의무교육을 실시하지 않는 학교에서는 수익자부담원칙에 따라 수업료 및 기타 징수금을 징수할 수 있게 되어 있었다.

시(특별시)교육위원회 또는 교육구의 자체 수입에 관한 정책으로는 「교육법」상의 규정에 의한 것으로 수수료, 사용료, 재산수입, 부역현품의 부과, 기채, 차입금 및 적립금 등이 있었다.

---

303) 호별세 부가금은 호별세 납세의무자에게 호별세 부과와 동시에 부과하고, 호별세 부과지수 1개에 대하여 1원을 초과하지 아니하는 액을 부가하도록 되어 있었다(동법 제46조 제2항). 그리고 특별부과금은 과목을 따로 설정하여 부과하게 되었으며, 호별세 부가금의 동액을 초과하지 못하게 되어 있었다(동조 제3항). 그러나 그 이상을 초과하여 부과하고자 할 때에는 내무부 장관과 재무부 장관의 허가를 받아서 부과하도록 하였다(동조 제4항). 또한 특별부과금은 1950년 제정된 지방세법시행령(대통령령 제297호, 1950. 3. 27) 제36조와 제37조의 규정에 의하여 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 한도로 부과하고, 주민의 담세력을 조정하기 위하여 호별세 부과 등급 중 저위에 속하는 일부 등급에 대하여는 특별부과금을 부과하지 않을 수 있도록 하였다.

「교육법」 제정 당시 입안된 교육재정제도는 1961년 5·16 군사정변 이후 중앙정부의 통제기능이 강화되고, 교육자치제가 중단되면서 커다란 변화를 겪게 되었다. 즉, 지방교육행정이 일반지방행정에 예속되었고, 지방교육재정도 일반지방재정에 통합되었으나 교육의 자주성과 전문성을 보장하기 위한 조치로써 교육비만은 일반회계로부터 분리하여 교육비특별회계제도로 남게 되었다. 이와 함께 교육재원구조도 크게 변화되었다. 즉, 종래의 「교육세법」과 제1종 토지수득세환부금제가 교육자치제와 더불어 폐지되고 지방교육교부세가 신설됨으로써, 지방교육재정의 법정재원은 교육세 부과제가 아니라 국가가 국세 중에서 일정액을 지방에 부과하는 형식으로 확보하게 되었다.

1971년 말에는 종래의 의무교육재정교부금제도와 지방교육교부세제도를 통합하여 지방교육재정교부금제도가 수립되었다. 이 지방교육교부금제도는 지방교육재정의 재원을 안정적으로 확보하기 위한 유일한 법적 장치였다. 그러나 이 법의 시행 첫해인 1972년부터 석유파동에 의한 8·3 긴급조치(경제안정과 성장에 관한 대통령 긴급명령)로 「교부금법」의 효력이 정지되면서 이후 10여 년간 안정적인 교육재정의 확보가 어렵게 되었고, 이에 따라 교육 여건도 급속히 악화되었다.

그러다가 1980년대 초에 과열과외 해소대책이 수립되면서 그 일환으로 장기적인 교육재정확보방안이 마련되었다. 이에 따라 「지방교육재정교부금법」의 효력이 부활되고, 동시에 교육 여건 개선을 위한 목적으로 교육목적세가 신설되었다. 이후에도 지방교육재정교부금제도와 교육세제도도 많이 개정되어왔지만, 그중에서도 한시적 성격의 교육세는 영구세로 전환되고, 방위세 폐지를 계기로 세원도 많이 확대되면서 이후 비교적 안정적인 교육재정의 확보가 가능하게 되었다.

그러나 아직도 선진국과의 교육 여건 비교에서는 열악한 면을 띠고 있어서 보다 안정적인 재정확보책이 요구되고 있다. 특히, 최근에는 교육자치를 지방자치에 통합하려는 추세와 관련하여 지방자치단체에 대해 지방교육재정에 대한 책임을 강화해야 할 것이다. 지금까지 대학에 대해서는 수익자부담원칙이라는 명분하에 재정 지원이 많지 않았었지만, 최근에는 대학교육재정을 확대해야 한다는 측면에서 대학교육재정의 안정적 확보를 위한 수단으로 대학교육에 대해서도 교부금제도를 도입해야 한다는 주장이 나오고 있다.

6) 초등의무교육 실시

정부수립 이후 가장 긴급한 교육현안은 「헌법」과 「교육법」에 명시한 의무교육을 추진하는 것이었다. 「헌법」에서는 초등무상의무교육의 원칙을 규정하였고, 부칙에서 1950년 6월 1일을 기하여 의무교육을 시행하는 것을 못박고 있었으나, 곧이어 6·25 전쟁이 발발하게 됨에 따라 의무교육 실시계획은 지연될 수밖에 없었다. 그러다가 1952년 6월에 교육자치제를 실시하는 것을 계기로 의무교육계획을 다시 추진할 수 있게 되었다. 이때부터 문교부는 '의무교육6개년계획'을 세워서 학령아동 전원을 취학시키기 위한 목표로 이를 강력하게 추진하였다.

그러나 완전취학과 무상교육을 지향하는 의무교육제도가 법제화의 단계를 거쳐서 시행 단계로 나아가기까지는 많은 우여곡절을 겪었다. 사실 의무교육의 취학률은 정부수립

당시에 비하여 6·25 전쟁기간 중에 상당히 저하된 상태였으며, 1950년 6월 역시 의무교육을 시행하는 데 있어서 형식상의 기점이라고 할 수 있었다. 즉, 정부수립 당시의 의무교육 취학률은 74.8%였던 데 비해서 6·25 전쟁기간 중인 1951년에는 69.8%까지 떨어지고 있었다. 이런 측면에서 의무교육이 본격적인 궤도에 오르게 된 것은 6·25 전쟁이 끝난 1954년 이후인 전후 재건시기부터라고 할 수 있다.

1954년부터 실시한 의무교육완성5개년계획은 목표연도인 1959년까지 전체 학령아동의 취학률을 96%까지 끌어올리며 부족한 교실을 신축하고, 이 과정에 필요한 교육재정을 확보하는 것을 주요 내용으로 하였다. 학령아동의 취학률을 향상시키기 위해 집중적으로 노력한 결과, 계획 첫해인 1954년에 268만명이었던 취학아동 수가 목표연도인 1959년에는 356만명으로 증가하여 당초 목표(96%)를 0.4%나 초과달성하였다.

그러나 이와 같이 취학아동은 급격하게 증가하였음에도 불구하고 취학아동을 수용할 수 있는 능력, 특히 학교시설과 교실증축은 계획에 크게 미달하였다. 의무교육완성6개년계획에서 제1차연도에 당초 계획한 교실 수는 5,924개였는데 실제로는 457개 교실만 증설되었고, 1957년에는 당초 6,269개 교실을 신축할 계획이었지만 2,923개 교실만 신축되었다. 이처럼 교실증축이 당초 계획처럼 이루어지지 못한 것은 시설확충에 필요한 재원을 확보할 수 없었기 때문이었다. 이에 따라 과밀학급 양산을 초래하게 되었다.

또한 초등학교의 수도 의무교육의 완성연도인 1959년에는 4,614개교를 목표로 설정하였으나, 당시 초등학교의 총수는 4,574개교로 나타나 학교의 신설도 계획대로 이루어지지 못하였다. 이에 따라 초등학교 학급 수는 학년당 6학급 이하, 학급당 수용인원은 60명 이하로 규정한 1952년 4월의 「교육법 시행령」의 기준은 실현할 수 없게 되었다. 이때부터 한국의 교육 여건의 열악한 지표로 상징되는 과밀학급과 과대규모 학교가 발생하게 되었다.

이처럼 의무교육완성6개년계획에 포함된 교육 여건 확충은 계획대로 추진되지 못했지만, 취학률 향상이라는 목표치를 달성했다는 측면에서 본다면, 현대 한국 교육개혁에서 가장 성공적인 사례라고 할 수 있다. 이와 같이 급격한 취학률의 상승은 국민들의 높은 교육열과 정부의 적극적인 의무교육정책 추진의 결과라고 할 수 있다. 그러나 폭발적인 교육 수요에 적절히 부응할 수 있는 교육재정을 확보하지 못하고, 우수교원 양성제도 및 합리적인 학교 단계 간 연계정책을 추진하지 못하여 후일 학교교육의 질적인 낙후성을 초래하게 되는 계기가 되었다.

의무교육시설 확충사업은 1960년대에 들어와 정부가 경제개발계획을 강력하게 추진하게 되면서 다시 힘을 얻게 되었다. 즉, 국가 차원에서 경제개발5개년계획을 강력히 추진하게 되면서 이에 호응하여 의무교육확충계획을 수립·추진하게 됨으로써 보다 안정적으로 의무교육을 추진할 수 있었다. 정부는 의무교육 여건을 개선하기 위해 1960년대에 두 차례에 걸쳐 의무교육시설확충5개년계획을 수립·추진하였다. 우선 1962년부터 1966년까지의 제1차 의무교육시설확충5개년계획기간에 전국적으로 18,142개의 교실을 신축하였고, 4,715개의 노후된 교실을 개축하였다. 이처럼 의무교육 시설투자를 확대하기 위하여 모세(母稅)인 소득세와 입장세를 신장하고, 모세에 대한 교부율을 42%에서 50%로 인상하였다.

〈표 5-8〉 제1차 의무교육시설확충5개년계획의 추진실적

연도별	1962	1963	1964	1965	1966	계
교실 건축(실)	5,129	1,965	2,304	2,229	6,515	18,412
교실 개축(실)	3,066	–	250	206	1,193	4,715
화 장 실(동)	471	–	–	–	487	958
급수(개)	840	–	2	–	329	1,171
교지 매입(천평)	436	–	82	31	416	965
금액(백만원)	1,632	579	688	825	5,276	9,000

자료: 교육부, 『교육 50년사』, 1998.

또한 정부는 제2차 경제개발5개년계획과 병행하여 1967년부터 1971년까지 제2차 의무교육시설확충5개년계획을 수립하여 추진하였다. 이 계획의 목표는 부족한 학교시설의 완전한 해소, 노후된 교실시설의 개축, 의무교육재정의 확보 등에 비중을 두고 있었다. 이 계획의 가장 중요한 개혁과제는 학교의 증설사업을 통해서 단위학교의 과밀화·대형화를 방지하는 것에 두고 있었다. 이는 1967년부터 1971년까지 매년 102개씩의 학교를 증설하여 목표연도인 1971년에는 510개 학교를 추가로 확보하고, 학교당 학급 수를 17개 학급이 되도록 하는 계획이었다.

제2차 의무교육시설확충5개년계획에서는 학급규모를 축소하기 위해 학급당 학생 수를 1966년 62명에서 1971년 58명까지 낮추는 것을 목표로 16,258개 학급을 증설하였다. 이 계획은 동시에 도시와 농촌 간의 교육 여건에 따르는 격차를 해소하고, 도시지역의 대규모 학교를 소규모화하는 방향에 역점을 두고 수행되었다.

이와 같이 의무교육의 시설을 확충하기 위한 5개년계획을 수립하여 강력하게 추진한 결과, 학교증설 및 교실신축은 당초 목표보다 초과달성하였으며, 재정투자액도 2배 가까이 증가하였다. 이런 성과로 인해서 당시까지도 심각하였던 교실난은 차차 해소될 수 있었다. 따라서 의무교육시설확충5개년계획의 완성연도인 1971년에는 부족한 교실이 거의 해소되었고, 대도시지역의 저학년 2부제 수업을 제외하고는 전국적으로 2부제 수업을 폐지할 수 있었다.

이와 같이 1960년대 이후 경제개발5개년계획을 통하여 국가발전을 수행하는 과정에서 의무교육발전을 위한 교육계획은 아주 중요한 역할을 수행하였다. 이 계획을 통해서 국가의 인력 수요에 부응하고 인력자원을 양성하기 위한 기초교육시설 확장사업을 완성할

〈표 5-9〉 제2차 의무교육시설확충5개년계획의 추진실적

(단위: 개)

	1967	1968	1969	1970	1971	계
학교 신설	144	183	209	151	124	811
교실 건축	6,458	6,739	7,263	7,658	7,196	35,314
교실 개축	3,068	904	1,836	1,983	5,130	12,921
금액(백만원)	6,271	8,318	11,830	17,205	21,354	64,978

자료: 교육부, 『교육 50년사』, 1998.

수 있었다. 이는 나아가서 1970년대 이후 국가발전에 있어서 교육계획의 중요성을 부각시키는 장단기 종합 교육계획을 추진할 수 있는 계기가 되었다.

7) 직업기술교육 도입

35년간의 일제강점기에서 광복을 맞이한 우리 민족은 새로운 국가건설이라는 커다란 과업에 직면하였다. 이 시기에는 국가의 후진성을 탈피하고 경제적으로 성장하기 위한 수단으로 교육, 특히 직업기술교육의 역할이 강조되었다.

직업기술교육을 위하여 미군정의 실업교육 개혁, 과학기술교육의 진흥시책 추진, '1인 1기 교육'과 생산교육의 강조, '실업기술교육5개년계획'의 수립 등이 중점 추진되었다.

첫째, 미군정은 실업교육을 개혁하는 노력을 기울였다. 실업교육의 주목적은 일반 국민교육을 받은 청소년들을 중견 기술인으로 양성하는 것이었다. 이를 위해 미군정은 학제를 변경하여 실업 교육기관의 수업연한을 연장하였다. 또한 단기간에 기술인을 양성하기 위해 중앙 직할로 6개월 과정의 양성소도 설치하였다. 특히, 기술인에게 교양교육을 제공하는 일의 중요성이 강조되어 교양학과 시간을 증가시켰다.

교육방법에 있어서도 일제강점기의 주입식 교육과 교사 중심의 교육을 청산하고 학생 중심의 교육과 생활 중심의 민주교육을 지향하였다. 특히, 실업교육에 있어서는 실험과 실습을 중요시하여 학생들이 보다 효과적으로 기술을 익히도록 하였다. 아울러 일제강점기에 주로 노동으로 대치된 훈련방식을 대체하여 과학적인 실습을 할 수 있도록 하였다. 그러나 지방의 학교에서는 여전히 일제식의 교육방법으로 교육효과를 기대하는 학교가 많았다. 특히, 정부의 보조가 매우 부족하여 실험·실습을 제대로 받지 못한 채 졸업한 학생들이 많아서 산업체의 생산활동에 적극 참여하기가 어려웠다. 당시의 시대적 상황에서는 피하기 어려운 현실이었다고 할 수 있다.

교사의 수급과 관련해서도 여러 가지 어려움이 있었다. 특히, 일본인 교사들이 일본으로 귀국하게 됨에 따라 실업교과 담당교사가 현실적으로 크게 부족하여 많은 어려움을 겪었다. 이 문제를 해결하기 위해서 군정청은 임시 중등교원 양성소를 설치하여 실업교사를 양성하였다.

둘째, 과학기술교육을 진흥할 수 있는 시책을 추진하였다. 미군정기가 끝나고 1948년에 대한민국 정부가 수립된 후 정부는 과학기술교육을 강조하여 국가의 재건을 앞당기려고 노력하였다. 정부의 이러한 의지는 문교부 직제(대통령령 제3조, 1948. 11. 4)를 통해서 잘 나타났다. 이에 따르면 문교부에 비서실·보통교육국·대학교육국·과학교육국·문화국·편수국을 두어 과학기술교육에 관한 업무를 독립된 국이 관장하도록 하였다. 더욱이 책임자인 국장을 기술인인 기감으로 임명하여 교육의 실효성을 거두려고 노력하였다.

그 전에도 어려운 상황에 있었던 우리나라의 실업교육은 6·25 전쟁으로 인해 더욱더 빈약한 환경에 처하게 되었다 그런 가운데 경제적 부강을 토대로 마련하기 위해서는 실업교육의 강화를 통해 우수한 인력을 양성하는 일이 무엇보다도 중요하다는 사회적 공감대가 형성되었고, 이에 대한 정부의 시책이 강력하게 추진되었다. 실험·실습 시설과 기

자재를 제대로 갖춘 학교를 찾아보기 힘든 이때에 정부는 여러 해외 원조기관의 도움을 받아 필요한 실험・실습 시설을 갖추었다. 1953년부터 2년간에 걸쳐 6개 공고와 1개 수산고교의 시설을 복구하기 위해서 운크라(UNKRA)의 무상원조를 도입한 것이 그 대표적인 예이다.

한편, 실업교육에 대한 강조는 인문계 학교의 설립을 억제하고 실업계 학교의 확충을 장려한 정부의 방향에서도 잘 나타났다. 정부는 인문 대 실업의 학생 비율을 3 : 7로 할 것을 밝혔다. 그러나 이 시책은 큰 실효를 거두지 못하였다. 그 주된 이유는 사립의 존도가 높은 고교교육에서 인문고교보다는 설립경비가 훨씬 많이 소요되는 실업고교의 설립을 기피하는 현상 때문이었다. 또한 학생들도 취업 보장이 안 되는 명칭만의 실업고교보다는 대학 진학에 조금이라도 유리한 인문고교에 진학하려는 경향을 보여 실업계 고교의 운영도 여의치 못하였다. 비록 정부의 실업계 고교 우선 증설계획이 의도한 성과를 충분히 거두지는 못했으나, 폭발적으로 늘어나는 고교학생을 수용하는 과정에서 6 : 4 정도의 비율을 유지하는 데는 크게 공헌하였다.

셋째, '1인 1기 교육'과 생산교육을 강조하였다. 실업교과 담당교사의 부족, 예산부족, 실험・실습 시설 및 설비의 부족 등 여러 가지 교육환경의 어려움 속에서도 실업교육을 강화하려는 정부의 노력은 계속되었다. 국가의 후진성을 극복하고 자주성을 갖춘 대국가로 발전하기 위해서는 무엇보다도 온 국민이 무실역행하는 자세가 중요하다는 점이 크게 강조되었다. 그 의지의 적극적인 표현은 문교정책을 통해 강조한 '1인 1기 교육'운동이라고 할 수 있다. 이 당시에 우리 사회에는 오랜 유교적인 전통에 의해 관존민비 및 인문중시의 인식과 기술인을 경시하는 풍조가 팽배하였다. 따라서 학부모들은 그들의 자녀가 실업교육을 받는 것을 그리 탐탁하게 여기지 않았다. '1인 1기 교육'은 이 같은 기존의 그릇된 인습을 바로잡고 국가 재건에 필요한 인력을 양성하기 위해 정부가 취한 대표적인 시책이었다.

넷째, '실업기술교육5개년계획'을 수립하였다. 이 시기에 실업진흥을 위한 문교정책은 1957년의 '실업기술교육5개년계획'으로 구체화되었다. 1958년부터 시행하기로 한 이 계획은 농업・공업・수산 교육의 세 분야에 대한 지원계획을 구체적으로 제시하고 있으며, 그 내용은 ① 실업기술교육의 담당 행정진을 강화한다, ② 실업계 학교의 시설확충을 위해서 외국의 원조에 의존하는 경향에서 탈피하여 연차적으로 국고부담 또는 보조로써 각 학교가 설치 기준에 도달할 수 있도록 추진한다, ③ 실업계 학교 교원의 자질 향상을 위한 재교육을 강화하여 1962년도까지 전원에게 연수기회를 부여하며, 해외연수를 추진한다, ④ 실업기술교육을 경시하는 국민의 인식을 개선하기 위하여 홍보, 인쇄물의 발간, 지방 순회강연, 교원 및 학생 작품 연구발표회, 학생 생산품의 종합 품평회 등을 추진한다 등이다. 이 계획을 추진하면서 정부가 실업교육을 강화시키기 위해 크게 노력하였음에도 불구하고, 실험・실습 시설과 훈련된 교사가 부족하고 지도기술이 미흡하여 성과를 크게 거두지 못하였다.

결론적으로 이 시기에 실업교육은 국가적 차원에서의 강화시책 추진으로 나름대로의 성과를 거두었지만, 우리 사회의 뿌리 깊은 인문 중시 사고방식, 재정적・물리적 지원의 부족, 전문교사의 부족 등은 실업교육발전의 장애요소로 작용하였다.

나. 교육기회의 확대 및 균등화: 1960~79년

1948년 정부수립 이후부터 1950년대까지 우리나라 교육을 전개하기 위한 기본교육제도 및 정책이 수립되어 착수된 시기라면, 1960년대와 1970년대에는 국민들의 교육열이 분출되어 교육기회가 대폭 확대된 시기라고 볼 수 있다. 학생 수가 급증하면서 상급학교 진학을 위한 입시경쟁은 더욱 치열해져 급기야는 선발경쟁을 우회하는 진학제도를 선택하게 된다. 더불어 직업기술교육을 강화하여 국가 경제발전을 위한 산업인력을 제공하였다.

1) 중학교 무시험 진학제도

광복 이후 중학교 입시제도가 수차례 변천되어 왔다. 광복 이후 1950년까지는 일제강점기와 유사하게 학교장의 책임 아래 실시되는 학교관리제(1945~50년)가 실시되었다. 그러나 1951년부터는 6·25 전쟁으로 인해 학교·학생·교원의 거주지가 유동적이어서 학교관리제가 불가하게 됨에 따라 국가연합고사제(1951~53년)를 실시하였고, 6·25 전쟁이 끝나면서 다시 학교관리제(1954~57년)로 환원되었다. 그러나 학교관리제의 문제점이 나타나게 되면서 1958년부터 1961년까지는 내신전형제, 학교별 필답고사제, 연합출제제를 각각 독립적으로 실시하거나 병행하여 실시하는 제도가 시행되었다. 그리고 군사정부에서는 중학교 지원지역을 제한하며 국가가 입시를 관리하는 국가고사제(1962~63년)가 도입되었다가, 1964년부터 시도별 공동출제제도(1964~65년)로 전환되었고, 1966년부터는 공동단독출제병행제(1966~68년)로 전환되었다.

이처럼 중학교 입시제도는 반복적인 변화를 거듭해왔음에도 불구하고, 입시지옥의 해소는 여전히 현안 과제로 남아 있었다. 과열된 입시경쟁의 폐단이 도를 지나쳐 중대한 교육적·사회적 문제로 등장하자 보다 근본적인 해결을 모색하여야 한다는 사회적 공감대가 형성되고 있었다.

이런 상황에서 문교부는 1968년 7월 15일에 중학교 입시제도에 대한 획기적인 방안을 마련하였다. '7·15 입시개혁'이라고 불리던 이 개혁방안은 다음과 같은 목표를 내세웠다(교육부[1998]). 첫째, 어린이의 정상적 발달을 촉진한다. 둘째, 국민학교의 입시준비 교육을 지양한다. 셋째, 과열된 과외공부를 해소한다. 넷째, 극단적인 학교 차를 해소한다. 다섯째, 입시로 인한 가정의 부담을 감소시킨다. 이를 위한 방안으로 초등학교 교육의 정상화를 위하여 1969학년도부터 중학교 입학시험제도를 폐지하고, 중학군을 설치하며, 추첨으로 입학을 정하도록 하였다. 그리고 중학교 입시지옥의 원인을 제거하기 위하여 세칭 일류 공·사립 중학교 14개교를 연차적으로 폐교하고 그 시설을 고등학교로 전용하도록 하였다.

무시험 진학제는 1969년도에 서울특별시만 적용되었고, 1970년도에 부산·대구·광주·인천·전주·대전·춘천·청주·제주 등의 도시로 확대되었으며, 1971년도부터는 전국적으로 실시되었다. 중학교 입학시험의 폐지는 입시지옥과 과열과외에서 아동들을 해방하기 위한 조치였기 때문에 학부모들을 비롯한 국민들의 적극적인 지지를 받았다. 중학교 무시험 추첨배정제가 실시된 후부터 국민학교 아동들의 신체적인 발달이 향상되었으며, 국민학교 교육과정의 운영이 정상화되었다. 학부모 및 학생들의 입시준비를 위한 과

중한 경제적·심리적 부담에서 벗어날 수 있었고 중학교입시 재수생 문제가 해결되었다. 또한 이 제도는 중학교 수용능력을 크게 확충하는 것을 전제로 했기 때문에 중학교 진학률도 급증하게 되었다.

중학교 무시험 추첨배정제는 이러한 긍정적인 변화를 근거로 국민학교 교육을 정상화하고, 과외공부를 해소하며, 학교 차를 해소하고 입시경쟁의 시점을 연장하였으며, 중학교까지의 의무교육을 실시하기 위한 기초가 되었다는 평가를 받았다. 그러나 무시험 추첨배정 전형실시 초기에는 수용능력의 부족에서 오는 과밀학급의 문제, 학교시설·교원의 질의 평준화가 충분히 이루어지지 않은 데서 기인한 학교차의 상존 문제 등이 남아 있었다. 그리고 학군제하에서 추첨배정이 이루어지게 되면서 나타나는 사립학교 특수성의 상실과 학생들의 학교선택권의 침해 등이 계속 문제로 남게 되었다.

무시험 추첨배정으로 인해 야기된 학생의 학교선택권 침해의 문제는 1990년대 중반 교육개혁방안이 시행되면서 부분적으로 해결될 수 있었다. 1995년 5월 31일 교육개혁위원회(1995)는 '신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안'에 학습자의 다양한 개성을 존중하는 초·중등교육 운영계획에 따라 초·중등학교의 학생선발방식을 개선하는 방안을 담았다. 즉, 학생에게 학교선택권을 부여하기 위하여 1996학년도부터 중학교의 학군 내 희망학교를 복수 신청받아 추첨배정하며, 필요할 경우 시·도 교육감이 학군을 조정할 수 있도록 한 것이었다. 물론 대부분의 학생들이 거리를 준거로 하여 학교를 선택해왔지만, 학생들 사이에는 특정 학교를 선호하는 현상이 나타나고 있었다. 이런 배경하에 시행된 선복수지원·후추첨배정제는 학교 간에 좋은 학교를 만들기 위한 경쟁을 촉진시켜온 것으로 평가되고 있다.

2) 고교선발추첨배정입시제도

고등학교 입학전형제도는 중학교 무시험 입학전형이 실시되기 전 해인 1968년까지는 그 기본적인 골격이 중학교 입시제도와 동일하였다. 즉, 고등학교 입학전형제도는 중학교 입학전형제도와 마찬가지로 학교관리제(1945~50년), 국가연합고시제(1951~53년), 학교관리제(1954~57년), 내신전형제·학교별 필답고사제·연합고사출제제(1958~61년), 국가고시제(1962~63년), 시·도별 공동출제제(1964~65년), 공동·단독 출제 병행제(1966~73년)를 거쳐왔다.

중학교 무시험 진학제도에 의한 중학교 교육인구의 급속한 증가는 고등학교 진학 수요를 크게 팽창시켰고, 고등학교 진학 수요의 팽창은 고등학교 입시경쟁의 과열을 초래하였다. 과열된 고등학교 입시경쟁은 ① 입시교육으로 인한 중학교 교육과정의 파행적 운영, ② 중학생의 전인적 성장 저해, ③ 고등학교 간 교육격차 심화, ④ 재수생의 누적과 과외, ⑤ 일류 고등학교 집착에 의한 학생인구 도시집중 등의 문제를 불러일으켰다(교육개혁심의회[1986]). 이렇게 고등학교 입시제도 개혁의 필요성이 강력하게 제기됨에 따라 문교부는 1972년 12월에 '입시제도 연구협의회'를 구성하여 연구협의회에서 제출한 보고서를 토대로 고등학교 평준화 정책을 구체화함으로써 1973년 3월 13일에 인문고는 학군제하에서 추첨배정으로 신입생을 선발한다는 고교입시제도 개선안을 확정하였다.

당시 수립된 평준화 정책의 기본방향은 ① 중학교 교육의 정상화를 촉진한다, ② 고등학교의 평준화를 기하여 학교 간 격차를 해소한다, ③ 과학 및 실업 교육을 진흥한다, ④ 지역 간 교육의 균형발전을 도모한다, ⑤ 국민의 교육비부담을 경감시킨다, ⑥ 학생인구의 대도시 집중경향을 억제한다.

고교 평준화 정책의 핵심 내용은 입시제도의 개혁과 고등학교 교육 여건의 평준화였다. 먼저 고등학교의 유형에 따라 전형방법을 달리 하였다. 일반 고등학교는 후기에, 실업 및 2부 고등학교는 전기에 선발하여 전기고교에는 학생들의 학교 지원과 경쟁입학을 허용한 반면, 후기고교에는 추첨배정을 실시하였다.[304] 그리고 고등학교 교육 여건의 평준화를 위하여 ① 부실학교 정리, 학교시설 정비, ② 교원의 자질 향상 및 처우개선, ③ 사립학교의 육성 및 지원, ④ 관련 행정조치 강구 및 제도개선: 학교에서의 잡부금 징수 금지조치, 과외 금지조치 및 과외수업행위 교사 인사조치(학칙에 과외수업행위자 처벌조항 신설), 학군 세분화 추진(신설학교 적정 배치 및 도심지학교 외곽 이전), 고교 취학기회 확대를 위한 방송통신고등학교 설치・운영, 학생 전・입학규제 완화(주간부 인문고를 제외한 모든 학교 간에 전・입학이 가능하도록 교육법시행령 개정), 농어촌지역 학교 육성책 강구(각종 혜택 확대・우수교원 배치・시설확충) 등이 추진되었다.

이렇게 입안된 고등학교 평준화 정책은 1974학년도부터 서울과 부산에서부터 적용되기 시작하였다. 초기에 평준화 지역의 중학생들이 비평준화 지역의 명문고교를 찾아 역류하는 현상을 보이고, 세칭 일류고등학교의 관련 인사들의 반발도 있었고, 학교 간 교육 여건 평준화가 미흡한 데 대한 비난도 제기되는 등 부정적인 시각이 있었다. 그러나 1974년 4월에 개최된 대구・인천・광주의 공청회에서 평준화 정책의 기본취지와 방향에 공감하는 경향이 강하게 나타나면서 1975년에는 이 세 도시에 평준화 정책이 확대 실시되었다.

그러자 1975년부터는 평준화 정책에 대하여 반발하는 경향이 강하게 나타났다.[305] 이에 따라 문교부는 한국교육개발원에 고교 평준화 정책 평가연구를 위촉하기에 이르렀다. 1978년의 한국교육개발원의 '고교 평준화 정책 평가연구' 1차 보고서에는 평준화 정책을

304) 구체적인 입시제도 개선방안은 다음과 같다. ① 인문 고등학교: 공・사립 고교를 포함한 고교학군을 설정하고, 선발고사에 의해 입학자격자를 선발한 후 학군별 추첨으로 학생을 학교에 배정하되 후기에 실시한다, ② 실업 및 2부 고등학교: 시를 하나의 단위로 하여 희망학교에 임의 지원하게 하고, 선발고사 성적으로 학교별로 선발하되 전기에 실시한다. 그리고 합격자는 인문고교 지원을 불허한다, ③ 특기자 전형: 특기자는 선발고사 합격자 중 체육특기자만 인정하되, 모집정원의 3% 이내로 함. 인문고교는 학군 내 선배정을 원칙으로 하고, 실업고교는 학교별로 전형한다, ④ 특수목적의 고등학교: 선발고사에 합격한 자는 학교별로 전기에 선발하는 전국의 특수목적고교에 임의 지원할 수 있으며, 특수목적고교 지원자 중 불합격자는 출신 시・도별로 후기고교에 추첨배정을 받을 수 있다.

305) 1975년 10월에 한국사학재단연합회, 대한사립중・고등학교장회는 새 입시제도를 전면 폐지하고 과거의 입시제도로 환원하거나 사립고등학교만이라도 과거의 방식으로 학생을 선발할 수 있게 허용해 줄 것을 건의하였다. 또한 1977년 1월에 대한교육연합회는 평준화 정책의 진단과 개선방안에 관한 자체의 연구 결과에 기초하여 학군 내 고교별 지원・전형제를 대안으로 문교부에 건의하였다. 1977년 5월과 6월에는 한국사학재단연합회와 전국사대연합회, 대한교육연합회 등에서 재차 고교 지원 입학제를 정부에 건의하였으며, 국회에서도 거듭 평준화 정책이 논의되었다.

전반적으로 긍정적인 면에서 평가했으며, 1979년의 2차 보고서에서는 당시 중요한 논쟁점이었던 학력저하의 문제에 대해서는 실증적 근거가 희박하다는 긍정적인 결론을 맺었다. 이러한 평가 결과를 토대로 1979년에는 대전・전주・마산・청주・수원・춘천・제주 등 7개 도청소재지에 평준화 정책을 확대하였다.

이후 문교부는 연차별 확대계획을 수립하였는데, 1980학년도에는 성남시를 비롯한 시지역, 1981학년도에는 7개 시・읍지역, 1982학년도에는 8개 시・읍지역, 1983년도에는 4개 시・읍지역에 평준화 정책을 점차 확대적용하도록 되어 있었다. 그러나 이 연차적인 계획 중 1980학년도에 8개 도시(성남・원주・천안・군산・이리・목포・안동・진주)에 대한 확대만 시행되었을 뿐 나머지 계획은 유보되었다. 평준화 정책이 계속적으로 확대 실시되면서 지역에 따라서 고교 수용능력이 남아도는 곳이 있는 반면, 도시 주변의 농어촌 출신 중학교 졸업자는 해당 지역에 고등학교가 없어서 진학의 길이 막히는 모순이 발생하는가 하면, 소도시지역에서는 고등학교 수가 적어 추첨배정의 실질적인 의미가 없는 지역도 발생하였다.

그러자 문교부는 1982년 8월 10일 평준화 정책 보완계획을 발표하였으며, 그 주요 내용은 ① 보충수업 및 교과별・능력별 이동수업의 의무화, ② 종교계 학교의 이교(異敎)계 학생배정 배제, ③ 공고・농고 추천입학제 도입, ④ 교육 여건의 정비, ⑤ 사학에 대한 지원, ⑥ 영재양성 교육 실시, ⑦ 야간부 학급운영, ⑧ 학군별 학교 배치의 적정화, 도심지 학교의 외곽 이전 등 학교 재배치 계획・수립 추진 등이다.

그런데 임시적 보완에 따른 또 다른 문제점들이 나타나기 시작하면서 1984년에는 한국교육개발원에서 평준화 정책에 대한 연구를 실시하였고, 곧이어 1986년에는 교육개혁심의회에서 평준화 정책에 대한 평가연구를 실시하였다. 한국교육개발원(김영철・강태중[1985])과 교육개혁심의회(1986)의 연구 결과 모두 학부형이나 교사들이 계속적인 평준화 실시를 지지하는 것으로 나타났고, 평준화가 이루어낸 성과들이 많았던 것으로 평가되었다. 따라서 평준화 정책의 기본취지와 골격은 그대로 유지하면서 보완책을 강구하는 방향이 논의의 대종을 이루게 되었다.

그러나 1980년대 말부터 학교의 학생선발권, 학생의 학교선택권, 지방자치제의 실시에 따른 중앙의 획일적 통제를 배제하고 주민의 희망에 따라 교육이 운영되어야 한다는 주장이 정당성을 확보하게 되면서 정부는 평준화 실시와 해제에 대해 각 지역이 선택할 수 있도록 하였다. 이에 따라 1990년에 목포・군산・안산 지역이 평준화를 해제하였고, 1991년에는 춘천・원주・이리 지역이 평준화를 해제하였고, 1995년에는 천안지역이 평준화를 해제하였다. 그러나 2000년대에 들어오면서 평준화 정책을 실시하는 지역이 다시 확대되었다. 2000년에 울산・군산・익산(이리)이 추가 적용하였고, 2002년에 경기도의 고양・부천・안양・과천・의왕・군포 지역이 평준화 정책을 도입하여 현재 23개 지역에서 평준화 정책이 실시되고 있다.

지금까지의 평준화 정책 적용지역의 변화를 요약해보면, 1970년대는 평준화 정책이 확대된 시기였고, 1980년대와 1990년대는 평준화 정책이 정체되거나 축소된 시기였으며, 2000년대는 평준화 정책이 다시 확대되는 시기였다고 볼 수 있다.

〈표 5-10〉 평준화 정책 실시지역

연도	적용 · 실시지역	실시지역 수
1974	서울 · 부산	2개 지역
1975	인천 · 대구 · 광주 추가 적용	5개 지역
1979	대전 · 전주 · 수원 · 춘천 · 청주 · 마산 · 제주 추가 적용	12개 지역
1980	성남 · 천안 · 진주 · 이리 · 목포 · 안동 · 군산 · 원주 추가 적용	20개 지역
1981	창원 추가 적용(마산 · 창원의 분리)	21개 지역
1990	목포 · 군산 · 안동 제외	18개 지역
1991	춘천 · 원주 · 이리 제외	15개 지역
1995	천안 제외	14개 지역
2000	울산 · 군산 · 익산(이리) 추가 적용	17개 지역
2002	고양 · 부천 · 안양 · 과천 · 의왕 · 군포 추가 적용	23개 지역

주: 2002년에 성남시에 분당구가 포함됨.

지금까지 35년을 넘게 시행되어온 고교 평준화 정책은 그동안의 교육현안을 해결했다는 측면에서 긍정적인 평가와 함께 평준화 실시로 새롭게 유발된 문제점으로 인해 평준화 정책의 진로에 관한 논쟁이 계속되고 있다.

당시 서울대학교 교육학과 교수로 재직하고 있던 김종서 교수[306]는 평준화 정책의 필요성을 다음과 같이 강조하였다. 첫째, 학교는 사회통합의 기능을 가져야 한다. 초·중등학교에는 상위계층부터 하위계층까지 아이들이 한데 모여 있으므로 사회통합의 기능을 가져야 하며, 이것이 보통교육에서 해야 할 일이다. 둘째, 학생의 건강을 보호하여야 한다. 만약 고교입시제도를 부활한다면 중학생들이 과외공부에 열중할 것이고, 이것이 초등학생에게까지 영향을 미칠 것이다. 당시 중앙교육연구소의 조사에 따르면 많은 중학생들이 공부 때문에 스트레스를 받아서 정신적·신체적 이상이 있다는 것이다. 만약 다시 고교입시제도를 부활하게 되면 입시준비로 인한 스트레스로 아이들이 견딜 수 없을 것이다. 즉, 교육의 과제는 지식교육보다 인간교육에 있다는 점을 강조하고 있다. 셋째, 입시제도 부활에 따른 학부모의 과중한 학비부담을 막아야 한다. 입시준비를 위한 과외가 성행하게 될 것이 분명하고 이에 따라 사교육비가 급증하기 때문이다.

평준화 정책은 우선 중학교가 과열 입시경쟁에서 벗어나 교육과정을 정상적으로 운영할 수 있도록 하는 데 기여하였다는 평가를 받고 있다(강무섭[2008]). 그리고 평준화 정책의 기본전제였던 학생·교원·시설의 평준화 중 학생평준화를 제외한 다른 부분의 평준화는 충분히 이루어지지 않았지만 평준화 정책의 시행으로 고등학교 간 교육격차가 어느 정도 해소되는 계기가 되었다. 이로 인해 서열화되었던 고등학교를 재편하고, 학생과 학부모 간 위화감을 어느 정도 해소시켰다. 이 밖에도 학생지원자가 없어 입학정원조차 채우지 못하던 학교들이 사라지게 되어, 영세 사학들이 경영수지를 맞출 수 있을 정도의 학생을 확보할 수 있게 되었다. 그리고 사회경제적으로는 지방의 우수학생들이 대도시로

306) 김종서 교수와의 면담은 2009년 6월 16일 연구진이 자택을 방문하여 이루어졌다.

유입되는 것을 차단함으로써 지방교육의 균형적인 발전에 기여하였음은 물론 지방 중학생들이 대도시 학교에 전입할 수 없도록 규제함으로써 대도시 인구집중 억제에도 기여하였다.

고등학교 평준화 정책은 이러한 성과에도 불구하고 동시에 적지 않은 문제점을 유발하였다(강무섭[2008]). 고등학교 평준화 정책은 "능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 가진다"는 「헌법」에서 보장하고 있는 학생의 교육선택권을 침해하고, 학교의 교육활동을 획일화함으로써 교육내용이나 방법 등 전반적인 교육 프로그램에서 다양성을 근본적으로 제한한 것이다. 그리고 평준화 정책은 학생의 질적 평준화와 학교의 서열화를 해소하는 데는 어느 정도 기여하였지만 학습집단의 이질화로 학습지도가 곤란하여 이로 인한 학력저하 현상이 초래되고 있다는 지적을 받았다. 또한 학생들의 극심한 개인차는 학습지도뿐만 아니라 생활지도나 진로지도에도 어려움이 있어 교사들의 업무부담을 가중시킨다는 지적도 있었다. 이와 함께 평준화 정책의 시행으로 영세한 군소 사립고들이 살아났지만, 평준화 정책은 근본적으로 사학의 독자성과 자율성을 저해하고 있다는 점이 문제점으로 제기되었다.

이처럼 고등학교 평준화 정책은 한국 교육이 지닌 현안 문제의 해결에 기여한 바도 크지만, 동시에 적지 않은 문제점을 유발하였다. 그래서 평준화 정책에 대하여 논쟁은 많이 이루어지면서도 합리적 대안을 모색하는 것이 쉽지 않고, 중지를 모으기는 더욱더 어려운 상황이었다. 하지만 평준화 정책이 한국교육정책 전반에 미치는 영향력이 막대하다는 점에서 평준화 정책의 성과와 문제점을 종합적으로 진단하여 미래지향적인 방향을 설정하는 작업이 지속되어야 할 것이다.

3) 직업기술교육의 강화

우리나라의 직업기술교육은 1960년대에 접어들면서 본격적으로 추진되기 시작하였다. 그 이전까지는 원칙적으로만 강조되었을 뿐 여러 가지 제약으로 실효를 거두지 못했지만, 1960년대에는 이전에 마련된 기반에 기초하여 직업기술교육의 진흥이 이루어졌다. 1950년대의 농업 및 수공업 시대를 넘어서 노동집약적인 경공업시대를 맞이한 이 시기에 직업기술교육의 역할은 더욱 중시되었다. '과학기술교육의 진흥(1964년)', '국가 경제성장에 기여하는 교육(1965년)', 그리고 '생산하는 교육의 추진(1966년)' 등과 같은 문교부 정책은 직업기술교육의 강화를 추진하려는 정부의 의지를 대변해주었다.

1960년대 이전까지 실업계 학교는 기준 없는 교육과정, 그리고 무교과서의 상황에 놓여 있었다. 이 같은 문제점을 해결하기 위해서 문교부는 1963년에 인문계 고교와 별도로 운영할 수 있는 실업계 고등학교의 교육과정을 제정·공포(문교부령 제112호, 1963. 2. 15)하여 직업기술교육과정의 체계화를 이룩하게 되었다. 이 교육과정은 종래에 실업계 고등학교 교육과정이 고등학교 전체의 교육과정 틀 안에서 운영되었던 상황에서 탈피하여 실업계 고등학교의 고유한 교육목표와 교육방침을 뚜렷하게 제시하였다.

직업기술교육의 강화를 통한 우수인력 확보조치로써 다음과 같은 정책들이 추진되었다. ① 실업계 고교 졸업생의 동계 진학 특전: 1977년도부터 대학입학예비고사에 실업계

열을 신설하여 실업계 졸업자만을 대상으로 계열별로 심사하게 함으로써 실업계 고교생의 대학진학 문호가 크게 확대되었다. ② 산업체 부설학교 및 특별학급의 확대: 산업체에서 국가 경제건설의 일익을 담당하고 있는 근로청소년들에게 현장에서 일하면서 배울 수 있는 기회를 마련해주어 산업역군으로서의 긍지와 사기를 진작시키고 생산기술의 향상을 도모하고자 1977년부터 특별학급과 산업체 부설학교제도를 신설하였다. ③ 실과교사 양성: 실과교원의 정원을 확보하기 위해서 연차적인 대책을 시행하였다. 이의 일환으로 1977년부터 충남대학교 공과대학을 공업교육대학으로 개편하고 특성화하여 이론과 실기를 겸비한 실과교원의 양성에 새로운 전기를 마련하였다. 1970년대 정부는 공업구조의 고도화를 위해 중화학분야의 발전을 추구하였으며, 이 과정에서 필요했던 산업인력의 양성에 주력하였다. 정부의 강력한 의지와 적극적인 지원시책하에 실업계 고교를 중심으로 하는 직업기술교육은 이 시기에 크게 발전하였으며, 이를 기반으로 우리 경제는 고도성장에 필요한 인력을 확보할 수 있게 되었다.

다. 교육내실화를 위한 교육개혁 추진: 1980~90년대

1980년대와 1990년대에는 국가수준의 교육개혁이 본격화된 시기이다. 우선 1980년대 초에는 과외망국론까지 나오게 된 과열과외를 해소하기 위한 교육정상화방안이 발표되면서 과외 금지와 함께 대학입시제도와 대학정원정책 등에 커다란 변혁을 가져오게 되었다. 그리고 1980년대 중반에는 국가교육개혁기구의 효시로서 교육개혁심의회가 발족되어 미래지향적 교육개혁안을 입안하였고, 1990년대 중반에는 교육개혁위원회가 교육수요자의 요구를 수용하면서 평생학습사회의 기반을 구축하기 위한 교육개혁방안을 입안하였다.

1) 교육정상화 방안

1970년대 중반부터 시행된 평준화 정책의 영향으로 명문고교를 진학하기 위한 입시경쟁은 다소 주춤해진 사이에 대학진학을 위한 입시경쟁이 더욱 치열해졌다. 1970년대 후반에는 치열한 대학입시경쟁에 따른 병폐가 극심하여 대입 재수생이 급증하였고, 과외현상도 만연하였다. 특히, 1970년대 말에는 과외가 너무나 극심하여 '과외망국론'까지 등장할 정도였다.

이런 분위기 속에서 집권한 신군부는 당시 한국교육개발원에서 연구해오던 과외해소방안 연구내용을 바탕으로 1980년 7월 30일 국보위(국가보위비상대책위원회)의 명의로 '교육정상화 및 과열과외 해소방안'을 발표하였다. 이 7·30 교육개혁방안에는 대학 본고사 폐지와 고교 내신제의 도입을 통한 대학입시제도 개혁을 비롯하여 졸업정원제와 전일수업제의 도입 및 방송통신대학 확대 등을 통한 대학정원 확대, 교육내실화를 도모하기 위한 고교 교육과정의 조정, 교육대학 수업연한 연장, 교육방송 실시 및 교육세 신설방안 등이 포함되었다. 그리고 고질화된 과외 병폐를 일소하기 위한 방안으로 과외 금지조치와 함께 과열과외 추방을 위한 범국민운동을 전개하도록 하였다.

7·30 교육개혁방안 중에서 세인들의 관심을 불러일으킨 것은 대입제도를 획기적으로

개혁한 것이었다. 대입제도 개혁의 핵심은 대학 본고사를 폐지하고, 고등학교 내신 성적과 예비고사 성적만으로 대학입학자를 선발하려는 것이었다. 그리고 궁극적으로는 예비고사도 없애고 내신 성적만으로 학생을 선발하려는 조치였다. 이에 따라 대학입시제도 개혁안이 시행되는 첫해인 1981학년도는 입시 총점 중에서 예비고사 성적을 50% 이상 반영하고, 내신 성적의 반영 비율은 20% 이상 반영하며, 1982학년도는 예비고사 성적을 50% 이상으로 전년도와 같은 비율로 하고, 내신 성적을 최소한 30% 이상 반영하는 방식으로 내신 성적의 반영 비율을 점차 확대해가면서 궁극적으로는 예비고사를 완전히 폐지하고, 내신 성적만으로 대학 신입생을 선발하도록 할 계획이었다.

그리고 교육과정의 교과목 수가 너무 많고, 그 내용과 수준이 높아서 과외를 유발한다는 지적을 받아온 교육과정에 대해서도 고등학교 이하 각급 학교의 현행 교과목 수를 줄이고 내용과 수준도 낮추는 방식으로 조정하였다. 특히, 대학의 면학분위기를 조성하기 위한 취지로 졸업정원제를 도입하여 신입생을 정원보다 일정 수를 더 입학시키면서도, 졸업은 정원만큼만 허용하는 방식을 채택하였다. 또한 대학교육에 있어서도 대학의 강의를 아침부터 저녁까지 개설하여 대학의 시설과 인력을 최대한 활용하는 전일수업제를 시행하도록 조치하였다. 대학 진학의 문호를 넓히기 위하여 대학입학의 인원을 연차적으로 대폭 확대하며, 2차연도에는 최고 10만 5천명까지 증원하는 것을 검토하도록 하였다. 또한 현행 TV 가정고교 방송의 운영을 개선하여 방영시간과 대상과목을 늘리고 교육전용방송을 실시하는 방안도 모색하였다. 그리고 방송통신대학을 확충하고 교육대학의 수업연한도 연장하는 조치를 취하도록 하였다. 이에 덧붙여 7·30 교육개혁조치에 의거하여 1980년 8월 1일부터 초·중·고등학생의 과외수업을 금지하고, 교사·교수의 과외교수행위를 금지하였다.

이처럼 7·30 교육개혁조치는 그릇된 교육관과 사회의 의식구조 및 제한된 대학교육의 기회, 입시제도의 모순 등 다양한 복합요인으로 인하여 일어난 과열과외 현상을 해소함으로써 학교교육을 정상화시키고, 건전한 인격형성을 중시하는 교육풍토를 조성하며 과열과외에 따른 빈부 계층 간의 위화감을 해소시키기 위한 과감한 개혁조치였다고 볼 수 있다. 7·30 교육개혁조치가 방대한 영역의 개혁안을 포함하고 있기 때문에 이를 통합적 관점에서 평가하는 것이 용이하지는 않다.[307]

그럼에도 불구하고, 7·30 교육개혁조치는 교육계에 엄청난 변화를 가져왔다. 우선

---

307) 예를 들면, 대학 본고사를 폐지하고 내신 성적의 반영 비율도 점차 늘리도록 한 대학입시제도 개혁안은 학교교육의 정상화를 지원했다는 측면에서 긍정적 평가가 나오고 있지만, 이는 다른 측면에서 대학의 자율성을 침해하게 되었다는 측면에서 부정적 평가도 나오고 있다. 그리고 대학 재학 중 강제 탈락하게 되는 것에 대한 반발로 제도시행 몇 년 만에 중도 폐지하게 된 졸업정원제의 경우도 당초 제도 도입의 취지는 대학의 면학분위기를 조성하고, 대학교육의 질적인 향상을 도모하면서 대학에 진학하기를 희망하는 많은 학생들을 일단 대학으로 흡수하여 과열과외와 대입 재수생의 누적으로 인한 사회문제를 해소시키려는 의도였다고 볼 수 있지만, 이런 긍정적 취지보다는 당시 신군부가 대학생들의 데모를 방지하기 위한 수단으로 이 제도를 도입했다고 생각하는 사람들이 많은 것 같다(하지만 과거 정부는 지난 20여 년간 대학생 데모를 방지하기 위해서 대학정원의 확대를 억제해 왔는데, 졸업정원제 등을 도입하면서 대학정원을 대폭 확대하는 것에 대하여 학생데모 방지라는 정치적 의도로만 해석하는 데는 한계가 있다).

고교 내신제 도입과 같은 대학입시제도 개혁을 통해 대학입시에서 고교교육을 중시하도록 하는 계기가 되었다. 둘째, 1960~70년대에 걸쳐 인력수급에 맞춘다는 이유로 대학정원의 증원이 억제되어왔던 대학문호를 대폭 확대·개방하게 되었다. 이를 계기로 우리나라는 대학교육의 대중화 단계로 들어서게 되었고, 대학교육을 이수한 대중은 1980년 말의 민주화를 이룩한 강력한 힘이 되었을 것이다. 셋째, 각종 교육개혁을 통해 교육의 질을 높이고 교육기회를 확대하는 계기가 되었다. 즉, 당시 2년제였던 교육대학의 수업연한을 4년제로 연장하여 초등교원 양성교육의 질을 향상시키게 되었고, 당시 2년제였던 방송통신대학에도 학사과정을 도입하고 대학정원을 대폭 확대하여 성인들의 계속교육기회를 대폭 확대하는 계기가 되었으며, 교육세 도입 등을 통해 안정적인 교육재정제도를 도입하게 되었다.

2) 교육개혁기구 효시로서 교육개혁심의회 발족

1980년대에 들어오면서 세계 각국은 교육개혁을 경쟁적으로 추진하였다. 미국이 '국가의 위기(A Nation at Risk)' 선언 이후 레이건 대통령 주도로 교육의 수월성 추구를 위한 교육개혁을 추진하였고, 일본이 나카소네 수상 중심으로 임시교육심의회를 구성하여 개성을 중시하는 교육개혁을 추진하였다. 이런 교육개혁시대를 맞아 우리 정부도 교육개혁을 국가 차원에서 체계적으로 추진하기 위하여 1985년 3월 교육개혁심의회를 구성하였다.

1988년까지 3년간 운영된 교육개혁심의회는 미래사회에 대비하기 위한 교육개혁방안과 교육현안을 해결하기 위한 정책을 입안하였다. 교육개혁심의회가 입안한 교육개혁방안에 포함된 학제 개편방안에서는 현행의 6-3-3-4제를 유-5-3-4-4제로 전환하는 방안을 제안하고 있다. 이 개편안에서는 유치원을 유아학교로 개칭하여 기본학제에 포함시키고, 국민학교는 아동의 성장과 발달을 고려하여 현행 6년에서 5년으로 단축하며, 고등학교는 1년간 연장하여 직업교육과 인성교육을 강화하는 것을 골자로 하고 있다. 또 국민학교 입학에 있어서 5세 아동에게도 입학을 허용하고, 중학교 완전의무교육을 1997년도까지 완성하는 것을 목표로 하고 있다.

입시제도 개선방안에서는 일반 고등학교의 학생선발에서 희망하는 고등학교에 한하여 학군 내에서 학교별 전형을 허용하도록 하였다. 또한 1990년대 초반부터 대학별로 창의적이며 독자적인 입학전형제도를 수립하여 자율적으로 운영하도록 하였다.

학교환경의 현대화를 위하여 학급당 학생 수를 획기적으로 감축하고, 실험·실습실을 포함한 학교의 내부시설과 학교의 위생·복지시설을 완비하도록 구상하였다.[308] 한편, 우수교원을 확보하기 위하여 교원양성체제와 교육현장의 여건 개선을 제시하였다. 교원양성체제는 교원양성의 전문화를 위한 교과교육의 강화, 교과교육 전문가를 양성하는 방

308) 이를 위하여 대도시의 학급규모를 2001년까지 국민학교 30학급, 중학교 24학급 수준으로 축소하며, 12학급 미만의 소규모 독립학교를 설치하고, 학급규모는 학급당 학생 수를 40명 이내로 감축하는 방안을 제시하였다.

안에 중점을 두었다. 또한 교원의 주당 수업시간 수를 대폭 감축하여 교과연구의 시간을 확보하며, 수석교사제의 신설, 가칭 '우수교원확보법' 등의 입법조치안을 제시하였다. 그리고 교육내용과 방법의 쇄신을 기하기 위하여 교과편성과 운영의 재량권을 부여하는 방안도 마련하였다. 이를 바탕으로 하여 과학두뇌의 개발을 위한 과학영재의 조기발견과 영재교육의 제도화, 과학학력 평가의 다양화와 정기적인 평가실시, 탐구 중심으로 과학교육을 개편하는 과제 등을 제안하였다.

이 밖에도 대학교육의 수월성을 추구하고, 평생교육체제를 확립하여 교육복지정책을 완수하는 과업도 마련하였다. 또한 교육행정의 자율화와 교육투자의 획기적인 증대를 통해서 국가 발전의 기본방향을 확정하고자 하였다.

교육개혁심의회의 교육개혁활동은 우리나라 정부가 체계적으로 추진한 교육개혁의 효시라는 측면에서 중요한 의미를 지닌다. 교육개혁심의회가 마련한 교육개혁의 기본방향은 미래 선진사회를 지향하는 교육의 역할에 대한 재조명과 함께 새로운 교육비전을 제시한 것이라고 볼 수 있다. 당시 입안된 대부분의 교육개혁안이 1990년대 교육개혁의 기본골격으로 유지되고 있다는 측면에서도 교육개혁의 중요한 전환점을 마련했다고 볼 수 있다.

3) 교육개혁위원회의 신교육체제 개혁방안

2000년대를 앞두고 들어선 김영삼 정부는 교육개혁을 국정개혁과제의 하나로 설정하고, 대통령 직속기구로 교육개혁위원회를 구성하여 교육개혁사업을 추진하도록 하였다. 교육개혁위원회는 1995년 5월 31일에 발표한 제1차 교육개혁방안에 이어 1996년 2월 9일, 1996년 8월 20일, 1997년 6월 2일에 각각 제2차, 제3차, 제4차 개혁방안을 발표하였다. 이 개혁방안은 21세기 진입을 앞두고 예상되는 정보화와 세계화 등 문명사적 대변화를 전제하면서, 이런 변화에 대응하기 위해서는 폐쇄적인 교육체제에서 열린교육체제로의 전환이 불가피하다고 보고, 이를 위한 개혁방안을 제안하였다.

당시 청와대 정책기획 수석비서관이었던 박세일 교수[309]는 5・31 교육개혁방안의 사회문화적 시대배경과 중점사항을 다음과 같이 회고하였다. "5・31 교육개혁방안이 도입될 무렵, 우리나라는 1960년부터 시작된 산업화의 1기가 끝났다. 산업화를 통해 우리나라가 경제적으로는 중진국 선두주자까지 되었다. 그런데 1990년대 이후 세계화와 정보화라고 하는 새로운 큰 물결이 왔다. 세계화・정보화라는 새로운 환경 속에서 우리가 산업화를 해서 중진국까지 왔으며, 여기에서 한 단계 더 선진국으로 나아가고자 하였다. 그런데 세계화라는 새로운 환경, 정보화라는 새로운 환경 속에서 결국 교육이 산업화에 많은 기여를 했지만 그 시스템만으로는 선진경제로 나아가는 데, 또 새로운 세계화・정보화의 도전 에 대응하는 데 부족하다고 보았다. 즉, 교육 전반에 대한 근본적인 재검토가 필요하다고 해서 시작을 한 것이다."

309) 박세일 교수와의 면담은 2009년 6월 16일 연구진이 한반도선진화재단 사무실을 방문하여 이루어졌다.

1995년 5월 31일 발표한 5·31 교육개혁방안은 모두 48개 과제를 제시하였다. 우선 열린교육사회·평생학습사회의 기반을 구축하기 위한 방안으로 학점은행제의 도입, 시간제 학생등록제의 도입, 교육수요자의 다양한 욕구 수요, 학교의 전·편입학 기회 확대, 최소 전공 인정학점제 도입 등을 제시하고 있다. 이 밖에도 대학의 다양화와 특성화를 지향하는 과제, 초·중등교육의 자율적인 운영을 위한 학교공동체의 구축방안, 인성 및 창의성을 함양하는 교육과정 등에 관한 과제를 제시하였다. 그리고 국민의 고통을 덜어주는 대학입학제도의 개혁, 학습자의 다양한 개성을 존중하는 초·중등교육 운영, 교육공급자에 대한 평가 및 지원체제 구축, 품위 있고 유능한 교원양성정책 등을 제안하였다. 특히, 주목할 점은 평생학습사회를 실현하는 기반으로 교육재정을 GNP의 5%로 확보하는 방안을 강구하는 데 있었다.

5·31 교육개혁방안의 차별적 특징에 대해 박세일 교수는, 첫째 교육예산의 확실한 확보 및 지원으로 국가예산의 5%를 확보할 수 있었기 때문에 개혁의 실천력을 높일 수 있었다는 점을 들었다. 또한 대통령 직속의 교육개혁위원회를 설치함으로써 교육개혁의 이상주의적 안과 현실주의적 안을 결합하여 실천을 주도하는 데 추진력을 얻을 수 있었다는 점을 지적하였다.

1996년 2월 9일에 발표한 제2차 교육개혁방안은 주로 신직업교육체제를 구축하는 데 중점을 두었다. 신직업교육체제의 구축과 관련한 세부적인 개혁안을 보면 특성화 고등학교의 확대, 고등학교 교육과정의 통합운영, 실업계 고교 교육의 강화, 전문대학·개방대학의 직업교육 강화, 전문 직업분야 석·박사 제도 도입, 한국직업능력개발원 설립, 직업교육·훈련 관련 법제의 정비 등이었다. 이 밖에도 신교육과정 편제의 도입에 따르는 초·중등학교 교육과정의 개혁방안, 전문대학원 제도의 도입, 「교육기본법」·「초·중등교육법」·「대학교육법」 등의 제정과 「사회교육법」 개정 등의 법령체제 개편을 추진하고 있었다.

한편, 1996년 8월 20일에 발표한 제3차 교육개혁방안은 교육행정체제의 개편과 교육정보화 사업추진에 중점을 두고 있었다. 우선 지방교육자치제도의 개선과 사학의 자율과 책임을 제고하는 방안을 통해서 교육의 분권화를 강화하고자 하였다. 그리고 교직사회 활성화를 위한 교원정책의 개혁방안으로 교원양성기관에 대한 평가인정제 도입, 교육대학의 체제개혁, 대학원 수준에서의 교원양성, 교육전문직 자격 및 임용제도의 개선, 교원 현장연구비 지급제도 등을 제안하였다. 또한 교육정보화의 청사진과 개혁방안으로 21세기형 첨단학교 및 가상대학의 운영, 정보기술 활용기술의 도입 및 환경 구축, 학교 정보관리 종합시스템 구축, 소외지역에 대한 정보기술 관련 교육환경의 정비, 학교 도서관의 멀티미디어화, 지역교육정보지원센터의 지정·운영 방안 등을 제시하였다. 이와 함께 1995년 5·31 교육개혁을 계승하는 차원에서 열린 학습사회를 위한 사회교육 개혁방안으로 사회교육 추진체계 구축, 국공립시설 등을 국민의 평생학습장으로 개방하는 방안을 모색하기도 하였다.

1997년 6월 2일 발표한 제4차 교육개혁방안은 김영삼 정부가 추진하는 교육개혁을 실질적으로 정리하는 성격을 지닌 구상이라고 할 수 있다. 여기서 제시된 4대 강령은 현실적으로 반영할 수 있는 교육개혁의 강조점이라고 하겠다. 우선 민주시민교육을 위한 개혁으로 학교문화의 개혁, 민주시민교육 프로그램 개발·운영, 북한 및 통일관계 전문

가 양성을 위한 지원체제 구축방안은 당면 교육과제를 개선하기 위한 조치라고 할 수 있었다. 또한 초·중등학교의 혁신과 대학교육체제의 개선을 위한 방안으로 단위학교의 자율권 확대 및 교원 업무부담 경감, 학교교육의 개방화 체제 구축, 대학교육의 수월성과 지방화를 위한 지원 강화, 9월 신학기제 검토안 등을 제시하였다. 이와 함께 유아교육의 공교육체제 확립, 과외대책을 통한 사교육비 경감방안 등도 현실적인 교육 문제를 개선하기 위한 시행령의 성격을 지닌 것이었다.

교개위를 중심으로 제창한 이들 교육개혁안은 실제로 초·중등교육분야에 있어서 인성 및 창의성을 함양하는 열린교육운동을 확산시켰으며, 학습자의 선택권을 존중하는 교육으로 방향을 전환하는 계기를 마련하였다. 또한 학교 단위 풀뿌리 교육자치의 출발, 소외계층에 대한 교육복지대책 강화, 방과 후 교육활동의 활성화로 사교육비 경감에 기여한 점, 교육의 질 제고를 위한 평가와 재정 지원 연계체제의 수립, 교육과정 및 교과서정책의 개선활동 등도 초·중등교육의 개혁실천활동의 성과라고 할 수 있었다. 대학교육 사학분야의 개혁성과로는 대학정원의 자율화 및 다양화·특성화 실천활동, 대학입학전형제도 개선과 초·중등교육의 정상화 촉진, 수요자 중심 대학으로의 전환, 열린 대학·봉사하는 대학으로의 변신, 대학의 자율화와 경쟁분위기 확산 현상, 대학교육의 세계화 추진 지원활동, 사학의 자치역량 제고 방안 등에서 찾을 수 있다. 이 밖에도 평생직업교육분야, 교원정책의 개혁, 교육정보화 추진사업, 교육행정·재정 개선 등의 성과가 주목할 만한 것이라고 할 수 있었다.

그러나 김영삼 정부가 입안한 교육개혁방안은 상당히 과감한 방안을 많이 담고 있었음에도 불구하고, 시행과정에서는 여러 문제점을 드러내기도 하였다. Top-down 방식의 교육개혁 추진으로 인하여 교육개혁의 주체가 되어야 할 교원의 적극적인 참여를 유도하지 못했다는 점, 단위학교의 자율적인 역량을 확보하기 위한 구체적인 조치가 미흡하였다는 점, 공교육의 질 제고 노력이 미흡하여 사교육비가 지속적으로 증가한 점, 직업교육이 지속적으로 위축되었다는 점, 대학교육의 기회는 확대되었으나 질적 수준이 제고되지는 못하였다는 점 등이 노출되었다. 이런 교육개혁방안은 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서 많은 시련과 도전의 대상이 되었다. 그러나 이명박 정부가 들어서면서 교육개혁위원회가 입안했던 학교 다양화와 자율화를 위시한 교육개혁방안들이 다시 힘을 얻고 있다.

4) 직업기술교육의 내실화

1960~70년대의 직업기술교육이 기능인력의 확보에 초점을 맞추었음에 비해 1980년대 직업기술교육은 기능인력의 양성에서 벗어나 경제의 고도화와 국제 경쟁력의 확보에 필요한 기술인력을 양성하는 데 강조점을 두었다.

1980년대 이전의 직업기술교육은 정부가 강력하게 추진한 일련의 경제개발계획에 따라 필요한 인력을 양성·공급함으로써 경제발전에 크게 이바지하였다. 그러나 1980년대에 접어들면서 노동집약적 산업이 기술집약적 산업으로 변모하는 과정에서 실업계 고교 중심의 직업기술교육은 적극적인 기능을 발휘하지 못하였다.

이 같은 문제점의 인식을 통해 정부는 직업기술교육을 진흥시키기 위하여 실험·실습비와 시설 확장비의 지원 확대, 실업계 고교 기능경진대회 개최, 시범학교 운영, 장학금 지원 등의 시책을 계속 추진해왔다. 아울러 실업계 고등학교의 교육과정을 개선하려는 노력도 병행하였다. 문교부는 1981년 12월 31일에 문교부 고시 제442호로 각급 학교의 교육과정을 개편하면서 고등학교 단계의 직업기술교육의 목표, 과목편제 등을 대폭 개편하였다. 이를 통해 전공 교과목을 대폭적으로 통폐합하여 교과목 수를 줄였고, 과별 선택과목의 제한을 없앰으로써 동일 분야 과목의 선택범위를 확대했으며, 기초실습과를 신설하여 실습교육을 강화하였다.

또한 실업계 고교의 교과서를 모두 1종(국정) 도서로 정하여 국고로 개발·제작하여 학생들에게 공급함으로써 교과서의 질을 높이는 동시에 값을 인하시켜 학생의 부담을 덜어주었다. 그리고 자격연수·직무연수·해외연수 등을 통해 교사의 자질 향상을 도모하고, 산학협동을 강화하여 학생들이 산업체 현실에 맞는 실습을 실시하도록 하였으며, 학교의 실험·실습 시설의 현대화를 위한 재정 지원을 대폭 확대하였다.

다른 한편으로 실업계 고교 교육을 정상화하기 위해 기술검정의무를 자율화하고, 동일계 대학입학의 특혜를 폐지하였다. 또한 기초이론과 실습을 강화하는 한편, 인간교육을 중시함으로써 인격과 기술을 겸비한 우수기능인을 양성하는 일을 강조하였다.

1980년대 중반부터 우리나라에서는 고교 및 대학의 계역별 학생정원과 사회의 수요가 크게 상치하는 현상이 심각한 사회문제로 제기되었다. 이에 대응하여 정부는 1990년부터 '고등학교 직업기술 교육체제 개편사업'을 시작하였으며, 최근까지도 그 기본골격이 크게 변화하지 않으면서 직업기술교육의 기본정책으로 추진되고 있다.

고등학교 직업기술교육체제는 대체로 종합적인 학교진로교육체제를 구축하는 과제, 중등직업교육체제를 개혁하는 과제, 그리고 직업기술교육과 관련한 계속교육체제를 구축하는 과제 등 3대 영역이 중심을 이루고 있다. 특히, 직업기술교육을 평생교육과 연계하는 차원에서 국가가 장기적인 직업교육발전계획을 수립하고 추진하는 과정은 교육과 노동, 즉 교육과 경제적 고용안정을 실질적으로 구현하는 것이라고 할 수 있다.

라. 글로벌 창의적 인재양성: 2000년대

2000년대는 세계화·정보화 사회를 맞이하여 인재개발이 교육의 핵심 과제로 추진되는 시기로, 인적자원개발정책과 인재개발정책이 핵심 교육정책으로 선정되고 추진되었다. 동시에 자율과 경쟁의 원칙 아래 학교자율화 정책이 본격적으로 추진되고, 학교교육의 경쟁력을 강화하기 위한 노력과 동시에 교육의 책무성을 제고하는 것도 중시되고 있다.

1) 인적자원개발과 인재양성

2000년대에 진입하면서 우리나라 교육정책에서 인적자원개발이라는 개념이 특별히 강조되었다. 본래 인적자원(human resources)이나 인적자원개발(HRD)은 1960년대에 인간자본론(human capital)이 형성되고 학문적으로는 교육경제학이 탄생하면서 중시되어

왔던 용어들이다.

그러나 과거의 인적자원개발이 교육의 경제적 가치를 중시하였다면, 최근 강조된 인적자원개발에서는 인적자원의 형성에서 배분 및 활용에 이르기까지의 전 과정을 체계적으로 관리하는 것이 중시되었다. 이에 따라 학교교육 중심으로 전개되어오던 교육은 평생학습을 강조하는 평생교육으로 확장되고 있다. 그리고 이러한 인적자원개발 과정에서 국가의 주도적 역할이 강조되었다. 이에 따라 우리나라에서는 국가인적자원개발체제가 독특하게 개발되었다.

이런 취지에서 정부는 2001년 초부터 교육부의 명칭도 교육인적자원부로 개칭하고, 부서 업무에 인적자원개발 업무를 포함하였다. 즉, 교육인적자원부에 교육 외 인적자원개발과 관련된 업무를 관장토록 하고, 직접 관장하기 어려운 업무분야는 인적자원개발회의를 통해 조정하려고 하였다. 그리고 국가의 인적자원개발 업무를 효율적으로 추진토록 하기 위해 「인적자원개발기본법」(법률 제6713호, 2002. 8. 26)을 제정하였고, 이 법에 따라 정부는 5년마다 인적자원개발기본계획을 수립하도록 하였다. 기본계획에는 인적자원개발의 기본방향, 관계 행정기관의 주요 인적자원개발정책, 민간부문의 주요 인적자원개발정책, 국가 및 지방자치단체의 효율적 인력관리 및 운영 등에 관한 사항이 포함되도록 하였다.

그리고 교육인적자원부 장관이 담당하는 인적자원개발정책의 수립·총괄·조정 업무를 원활하게 수행하기 위해 국가인적자원위원회를 두도록 하고 있다. 교육인적자원부 장관은 인적자원개발 기본계획과 시행계획의 추진실적에 대해 평가단을 구성하여 해마다 평가를 실시하도록 되어 있었다.

이에 따라 국가인적자원개발이라는 취지 아래 부총리로 격상된 교육인적자원부 장관의 주도하에 유관 부처가 긴밀히 협력하는 체제를 구축하려고 하였다. 하지만 부처 이기주의에 매몰되어 인적자원개발업무가 긴밀하게 협력되었다고 보기는 어렵다.

이명박 정부에서는 인적자원개발이라는 용어 대신에 '인재'라는 용어를 사용하였다. 인적자원개발이 인간개발을 지나치게 경제적 관점에서만 본다는 이유에서였다고 볼 수 있다. 그 후 교육과학기술부의 조직이나 업무 등에서는 인재라는 용어가 광범위하게 사용되고 있다. 21세기 지식사회에서 필요한 창의적 인재, 글로벌 인재, 과학기술인재를 육성하기 위한 노력을 경주하고 있다.

인적자원이나 인재라는 용어를 사용하면서 교육의 장을 확장하는 효과를 얻게 되었다. 물론 이전부터 평생교육이 강조되어오던 터이기는 하였지만, 인적자원개발과 인재의 개념이 도입되면서 인적자원 양성 측면에서 교육 인접 분야인 직업훈련을 포함함은 물론, 인적자원의 배분 및 활용 등의 측면까지를 종합적으로 접근하는 계기가 되었다.

2) 고교 다양화

학생들이 자신의 적성과 능력에 맞는 교육을 선택하도록 하기 위해서는 다양한 유형의 학교들이 설치되어 있어야 한다. 이명박 정부는 이런 관점에서 누구든지 적성과 능력에 따라 고등학교를 선택할 수 있도록 '고교 다양화 300 프로젝트(이하 '고교 다양화 프

로젝트')'를 국정과제로 선정하여 추진해오고 있다. 고교 다양화 프로젝트에는 기숙형 공립고 150개교, 마이스터고 50개교, 자율형 사립고 100개교를 신설하는 내용이 포함되어 있었고, 이 고교 다양화 프로젝트에 포함되지 않은 고교에 대해서는 '고교 특색 살리기 플랜'에 따라 고교별로 다양하고 특색 있는 교육 프로그램을 개발하여 운영하도록 하고 있다.

고교 다양화 프로젝트의 연원을 굳이 찾는다면, 1995년 교육개혁위원회에서 제안한 중등교육의 다양화·특성화·자율화 방안부터라고 볼 수 있다. 즉, 당시의 교육상황인 획일적인 학교유형과 경직적인 학교제도로는 학생들의 적성과 능력에 맞추어 교육을 실시한다는 것이 곤란하다고 판단하여 학교유형을 다양화하고, 교육 프로그램을 특성화하며, 학교운영을 자율화한다는 개혁방향을 설정하게 되었던 것이다. 따라서 고교 다양화 프로젝트의 기저에는 중등교육을 다양화·특성화·자율화한다는 정책취지가 내재되어 있음은 물론, 학생들이 자신의 적성과 능력에 맞추어 교육을 선택할 수 있도록 한다는 학교선택의 정신이 강하게 반영되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 교육정책 방향은 중등교육의 다양화를 통해 특색 있는 교육프로그램을 제공함으로써 교육의 생산성을 제고하여 교육경쟁력을 강화함과 동시에 학교선택의 폭을 넓혀 학생과 학부모의 다양한 요구를 충족시키려는 것이다. 이처럼 교육을 다양화하고 특성화하여 교육의 생산성을 향상시키려는 정책방향은 종래의 한국 교육의 병폐처럼 지적되어 온 학교제도의 획일화와 경직화를 시정하기 위한 최적의 정책선택이라고 볼 수 있고, 최근 선진국들의 교육개혁에서 나타나고 있는 교육경쟁력방안과도 기본방향을 같이 하는 것이라고 볼 수 있다. 특히, 학교선택(school choice)을 보장하려는 정책방향은 교육수요자의 교육주권을 찾아주려는 최근의 세계 교육개혁 동향과도 괘를 같이 하는 적극적인 정책방향의 설정이라고 볼 수 있다.

이런 측면을 종합해볼 때 고교 다양화 프로젝트의 정책목표는 우리 교육실정과 미래 한국 교육이 지향해야 할 정책에 적합하게 설정되었다고 볼 수 있고, 이를 실현하기 위한 정책수단도 적정하게 설정되었다고 판단된다. 그러나 고교 다양화 프로젝트를 통한 학교유형의 다양화는 상대적으로 교육격차를 심화시키고, 입시경쟁을 치열하게 하여 사교육비를 증대시킬 가능성이 높다는 우려를 낳고 있다. 이런 측면에서 고교 다양화 프로젝트 정책의 시행과정에서 이에 대한 보완책이 강구되어야 할 것이다.

3) 교육자율화와 책무성 강조

1995년 5·31 교육개혁 이후 교육자율화 정책이 지속적으로 표방되어왔으나 가시적인 성과를 거두지는 못하였다. 이러한 교육자율화 정책이 이명박 정부에 들어오면서 탄력을 받고 있다. 2008년 4월 15일 단위학교의 자율성을 확대하고 지방교육자치를 내실화하기 위한 1, 2단계 '학교자율화 추진계획'을 발표한 데 이어 2009년 6월 11일에는 '학교 단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안'을 발표하였다.

학교자율화 정책의 목표는 교육과정·교직원 인사 등 핵심적인 권한을 단위학교에 직접 부여하여 교육수요자 중심의 학교교육 다양화를 유도하고, 다양하고 특색 있는 학교

운영과 선의의 경쟁을 통하여 학교교육의 경쟁력을 제고하는 것이다. 이를 위한 중점과제로 교육과정과 교직원 인사를 자율화하고, 자율학교를 확대하며, 학교현장 지원체제를 구축하도록 하였다.

우선 미래사회가 요구하는 창의적이고 경쟁력 있는 인재를 양성하기 위해서는 학교교육이 유연하고 다양해야 한다. 이런 측면에서 학교 여건에 맞는 특색 있는 교육과정이 운영될 수 있도록 단위학교의 교육과정 편성 및 운영상 자율권을 대폭 확대하였다. 이에 따라 현재 국가수준에서 교육과정의 기준과 내용을 세부적으로 규정하고 학교는 이를 엄격히 적용하고 있으나, 이제 학교별 여건에 따라 가장 효과적인 교육과정을 운영할 수 있게 되었다. 교육과정을 운영함에 있어 가장 근본적인 변화는 모든 학교가 국민공통 교과별로 연간 수업시수의 20% 범위 내에서 수업시간을 증감 편성할 수 있게 됨으로써, 지금까지 초등학교 1학년~고등학교 1학년 학생들이 국민공통 기본교육과정의 획일적인 적용을 받던 형태에서 벗어나 학교가 교육수요자의 요구에 부합하는 교육과정을 운영할 수 있게 되었다. 아울러 모든 교과를 대상으로 선택과목 신설이 가능해지고, 일반선택과목과 심화선택과목의 구분을 없애 필요에 따라 일반선택과목 대신 심화선택과목을 이수할 수 있도록 하여 학생의 과목선택권을 확대하였다.

그리고 탄력적인 학교교육과정 운영 및 학교장의 책임경영을 뒷받침할 수 있도록 단위학교의 인사권을 강화하고, 관련제도를 개선하였다. 이를 위해 모든 학교의 장에게 교원 정원의 20%까지 교사초빙권을 부여하고, 교원전입 요청권, 전보유예 요청권 및 비정기 전보 요청권 등 교원 전보상의 권한을 강화하며, 학교장의 소속학교 행정직원에 대한 인사권도 강화하는 것으로 되어 있다.

이 밖에도 자율학교를 확대하여 다양한 학교운영 모델을 창출할 수 있도록 하였다. 교육격차를 해소하기 위하여 새로운 학습방법 등을 적용하는 자율학교를 교육과학부 재정지원학교 중심으로 2010년 2,500여 개교로 확대하고, 지정된 자율학교는 교장공모제의 시행이 가능하게 하였다. 학력 향상 중점학교, 교육과정 혁신학교, 사교육 없는 학교, 기숙형고, 마이스터고, 전원학교 등을 자율학교로 지정하고, 교과별 수업시수의 35% 증감 편성, 교원 정원의 50%까지 초빙교사를 임용하는 방안을 비롯하여 자율권을 확대할 방침이다. 자율학교의 확대에 따라 입시위주 교육이 우려되는바, 이에 대한 보완대책으로 자율학교 지정 시 '자율학교 등 지정・운영 위원회'에서 교육과정 편성 운영계획 등을 심의하도록 하고, 중간평가 및 최종평가 등을 통해 획일화된 입시위주 교육 등 자율학교 지정 취지에 벗어나는 학교에 대해 지정 취소 등 행정적・재정적 불이익 조치 등을 취할 계획으로 있다.

학교 단위 책임경영을 지원하기 위한 학교자율화 정책의 추진과 동시에 학교의 책무성을 강화할 필요가 있다. 비단 학교의 책무성 강화만을 목적으로 한 것은 아니지만, 학교의 책무성 강화 차원에서 활용될 수 있는 제도로 학력평가 및 교원평가 등이 시행되고 있고, 학교의 운영실태 및 성과 등을 읽을 수 있는 '학교정보공시제'가 시행되고 있다.

학력평가는 학생들의 학업성취 수준 파악을 위해서 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 1학년 학생을 대상으로 '국가수준 학업성취도 평가'가 시행되고 있고, 기초학력 부진 학생의 판별을 위해 초등학교 3학년 학생을 대상으로 '국가수준 기초학력진단 평가'

등이 실시되고 있다. 특히, 이명박 정부는 학교가 한 명의 학생도 포기하지 않고 교육을 책임지도록 한다는 취지의 책임교육제를 제안하였다. 이를 위해 초등학교 3학년 학생들에 대해 전원 기초학력진단 평가를 실시해 부진한 분야에 대해서는 집중교육을 통해 전체적인 향상을 유도하고, 동시에 이를 학생 진로지도 자료로 활용한다는 계획이다. 또 기초학력 미달학생 비율과 전년 대비 학업성취 수준 향상 정도, 교과목별 학생 학업성취 수준 등 학교별 학력자료를 공개해 교육수요자에게 선택권을 주는 한편, 성과가 부진한 곳은 원인진단을 통해 해결책을 내놓도록 하였다. 이 밖에도 학교·지역사회·학부모가 협력하는 지역사회 네트워크를 만들어 '왕따'와 '학교폭력'을 해결하자는 계획도 내놓았다.

교원평가는 교원능력개발을 주된 목적으로 하는 평가제도로 시범적용되고 있다. 교원능력개발평가의 목적은 교사의 학습 및 생활지도에 관한 전문성을 진단하여 교원의 지속적인 능력개발을 유도함으로써 학교교육의 질 향상 및 공교육에 대한 신뢰를 제고하기 위한 것이다.

교원능력개발평가는 학습지도·생활지도 및 학교운영 등의 영역에 걸쳐 동료 교원에 의한 평가, 학생에 의한 만족도, 학부모에 의한 담임의 학급경영 만족도 및 학부모에 의한 자녀의 학교생활 만족도 등을 평가하도록 되어 있다. 평가대상에는 평교사뿐 아니라 교장·교감이 포함되며 평가방식은 동료 교사와 학생, 학부모까지 참여하는 다면평가를 하고 있다. 교장은 학교경영 능력을, 교감은 중간 관리자로서의 학교교육 활동지원 능력을 평가한다. 교사는 교장과 교감, 동료 교사와 학생 그리고 학부모가 평소 관찰한 내용과 한 학기에 1회 이상 공개수업을 통해 수업활동 전반을 평가하도록 되어 있다. 교육부는 교육청과 단위학교에 교원평가위원회를 설치해 평가방법 및 절차에 필요한 기준 등을 결정하고, 평가 결과는 매년 11월 평가대상자에게 통보하되 인사자료로는 활용하지 않기로 하였다. 현재 시범학교를 확대하면서 교원능력개발평가 대상학교를 점차 확대해가고 있다.

〈표 5-11〉 현행 교원평가 제도와 개선방안 비교

	현행(인사관리형)	개선(능력개발형)
목적	승진 등 인사자료로 활용	능력개발자료로 활용(승진반영 및 퇴출언급 없음)
대상	교사 · 교감(교장 제외)	교사 · 교감 + 교장 추가
방법	관리자 평가(교장 · 교감이 평가)	다면평가(관리자 · 동료교사 · 학생 · 학부모)
기준	전국적으로 통일된 지표 사용	자율결정(단위학교 특성 반영)

이 밖에도 지방교육자치제의 본격 실시와 교육의 분권화 및 자율화에 따른 시·도교육청의 책무성 확보 및 선의의 경쟁 촉진을 통해 교육의 질적 수준을 제고하고, 교육행정발전을 위한 자발적인 노력을 유도하기 위해 1996년부터 시·도교육청 평가를 실시해 오고 있다.

최근에는 '학교정보공시제'에 관한 법률이 입안되면서 학교실태 및 운영에 관한 정보를 일반에 공개하고 있다. 즉, 2008년 12월 1일부터는 초중등학교의 홈페이지와 학교정보공시 포털사이트인 '학교알리미'를 통해 학생·교원 현황·교육 여건·학업성취 수준 등 학교 전반의 주요 정보를 공개하고 있다. 이에 따라 학생·학부모·국민들은 학교에

관한 주요 정보를 쉽게 접근할 수 있게 되었고, 이는 학교 관계자들에게 학교운영에 대한 책무성을 보다 잘 인식시키도록 하는 계기가 되었다.

초·중등교육의 자율화와 함께 대학자율화 정책도 지속적으로 추진되어오고 있다. 1990년대 중반 이후에는 교육규제 완화 차원에서 대학자율화 정책이 추진되었지만, 2004년부터는 대학자율화추진위원회가 별도로 구성되어 대학자율화 방안이 입안·추진되었다. 대학자율화 정책도 이명박 정부에서 적극적으로 시도되고 있다. 우선 2008년 1월 22일 대통령직 인수위원회에 의해 '대입 3단계 자율화 방안'이 발표되었고, 2008년 4월 16일과 2008년 9월 12일에 '대학자율화 1단계 추진계획'과 '대학자율화 2단계 추진계획'이 각각 발표되었다.

대학자율화 중에서 가장 많은 논란을 불러일으킨 '대입 3단계 자율화 방안'에서는 1단계로 수능 등급 외에 표준점수, 백분위를 함께 제공하는 방식으로 수능등급제를 둘러싼 혼란을 조기에 합리적으로 종결하고, 학생부와 수학능력시험 성적 반영률을 자율화할 계획이다. 이 단계에서 정부는 대학의 입학사정관제도 도입을 지원하고, 대입 업무를 대학협의체에 이양하여 대입전형기본계획 등에 관한 사항을 자율적으로 규제토록 하고, 대학입시에 관한 정보를 공개함으로써 대학의 책무성을 강화한다는 계획이다.

한편, 2단계에는 수능 응시과목을 축소할 계획이다. 현재 평균 7과목을 응시해야 하는 과목을 학생의 수준이나 적성 그리고 대학이 요구하는 과목 위주로 보통과정, 탐구과정 중에서 각각 2~3개씩 4~6개 과목으로 줄일 계획이다. 그리고 3단계에는 대입과 관련된 모든 사항을 대학에 일임해 완전 자율화할 계획이다. 이는 대학이 본고사 없이도 학생을 선발할 수 있는 역량과 제도적 기반이 조성되었다고 판단되는 시점에 대입 업무를 완전 자율화한다는 것이다. 동시에 수능 업무도 한국교육과정평가원에 완전 이양할 계획이다.

이처럼 대학입시를 포함하여 대학교육에 관한 사항을 대폭 대학자율에 맡길 것이 예상되면서 과거 정부에서 논의조차 금기시되어왔던 3불정책(대학 본고사·고교등급제·기여입학제)까지도 적지 않은 변화가 예상되었다.

3. 평가 및 정책과제

지난 60년간 한국의 초·중등교육은 대단한 성취를 이루었다. 국가와 사회에 필요한 인력과 인재를 배출하였고, 국민의 교육·학력 수준을 세계 최고의 수준으로 끌어올렸으며, 한국이 선진국으로 발전하는 기초를 마련하였다. 우리나라가 이룩한 교육성취와 이를 바탕으로 한 국가발전은 많은 저개발국가의 모범사례가 되고 있다.

가. 평가

1) 교육기회의 균등화

광복과 정부수립 이후 우리나라 초·중등교육은 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 급속한 성장을 이룩 하였다. 초등교육은 1960년대 초에 이미 완전취학을 달성하여

교육기회의 확대는 물론 교육기회의 균등화까지 달성하였다. 그리고 중등교육 단계에서도 중등교육의 평준화 정책으로 교육규모가 양적으로 급성장하게 되면서 교육기회의 확대와 동시에 균등화를 실현하였다.

이런 결과로 우리나라의 초·중등교육 이수율과 취학률은 선진국 수준을 앞서게 되었고, 전체 성인인구 중 중등교육을 이수한 인구의 비율도 선진국 수준에 육박하게 되었다. 또한 초·중등교육기회가 지역 간·사회계층 간에 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이는 우리나라 초·중등교육기회가 그동안 급속히 확대되었고, 그 과정에서 교육기회도 균등화되었음을 보여주는 것이다.

〈표 5-12〉 초 · 중등교육 연령대의 취학률 국제비교

	의무교육 종료 연령 (세)	취학률이 90% 이상인 연령계층 (세)	학생 연령	
			5~14세 인구 대비 5~14세 재적학생의 취학률 (%)	15~19세 인구 대비 15~19세 재적학생의 취학률 (%)
호주	15	5~16	99.6	82.7
오스트리아	15	5~17	98.1	82.0
체코	15	5~17	99.9	89.9
덴마크	16	3~16	97.4	83.1
핀란드	16	6~18	95.1	87.9
독일	18	4~17	98.8	88.6
헝가리	16	4~17	100.3	87.5
아이슬란드	16	3~16	98.8	84.6
아일랜드	16	5~16	101.2	87.8
일본	15	4~17	100.7	–
한국	14	6~17	94.9	85.9
멕시코	15	5~13	100.9	48.8
네덜란드	18	5~17	99.6	88.7
뉴질랜드	16	4~15	101.0	74.4
노르웨이	16	4~17	98.8	86.3
폴란드	16	6~18	94.5	92.6
포르투갈	14	5~15	103.8	73.0
슬로바키아	16	6~17	96.8	84.8
스웨덴	16	6~18	98.8	87.8
스위스	15	5~16	100.3	83.5
터키	14	7~12	82.9	45.2
영국	16	4~15	100.7	69.7
미국	17	6~16	98.0	78.4
OECD 평균	16		98.5	81.5

주: 1) 해당 연도는 2006년임.
2) 의무교육 종료 연령은 의무교육이 끝나는 연령임. 예를 들면, 종료 연령 18세는 18세 이하의 모든 학생들은 교육에 참여해야 하는 법적 의무를 가진다는 것을 말함. 인구자료와 학생·졸업생 자료 간의 적용범위의 불일치로 인하여, 학생 순유출국가(예: 룩셈부르크)의 참여율·졸업률이 과소 추정되고, 학생 순유입국가의 참여율·졸업률은 과대 추정되었을 수 있음.
3) 폴란드의 40세 이상 인구 대비 재적학생의 취학률은 30~39세 인구 대비 재적학생 수에서 함께 계산됨.
자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2008.

〈표 5-13〉 성인인구(25~64세) 대비 초 · 중등교육 이수율 국제비교

순위	국가명	후기 중등교육 이수율(%)	순위	국가명	후기 중등교육 이수율(%)
1	멕시코	21.86	16	헝가리	77.52
2	포르투갈	27.61	17	뉴질랜드	77.55
3	터키	28.33	18	노르웨이	78.89
4	스페인	49.69	19	핀란드	79.21
5	이탈리아	51.78	20	오스트리아	80.34
6	그리스	61.01	21	덴마크	83.16
7	룩셈부르크	65.52	22	독일	83.25
8	아일랜드	65.71	23	스웨덴	84.10
9	호주	66.71	24	스위스	84.97
10	벨기에	66.94	25	캐나다	85.62
11	프랑스	67.30	26	폴란드	85.81
12	영국	68.47	27	슬로바키아	86.37
13	아이슬란드	69.62	28	미국	87.80
14	네덜란드	72.37	29	체코	90.28
15	한국	76.66			

주: 1) 해당 연도는 2006년임.
자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2008.

〈표 5-14〉 초 · 중등교육 취학률 시 · 도별 비교

(단위: %)

시 · 도	초등학교	중학교	고등학교
서울	98.92	93.30	91.57
부산	100.49	97.51	93.38
대구	101.65	95.09	90.90
인천	99.51	89.49	83.00
광주	98.47	93.34	92.50
대전	97.54	89.02	91.16
울산	100.28	95.33	92.79
경기	96.59	93.84	89.18
강원	99.60	94.41	93.68
충북	99.81	95.34	87.11
충남	99.87	88.57	93.65
전북	104.27	86.46	87.14
전남	100.87	89.88	84.85
경북	100.25	97.37	93.23
경남	99.46	93.74	87.10
제주	99.82	97.78	91.25
합계	99.03	93.32	90.02

주: 1) 해당 연도는 2008년임.
2) 취학률 = (취학적령의 재적학생 수 / 취학적령인구) × 100.
3) 취학적령의 재적학생 수는 한국교육개발원의 자료를 사용함.
4) 취학적령인구는 통계청의 2008년 추계 시 · 도별 학령인구자료를 사용함.

2) 국민 학력수준의 향상

교육기회 확대와 균등화에 힘입어 우리나라 국민들의 학력(學歷)수준도 크게 향상되었다. 그 결과 우리나라 30세 이상 국민의 평균 교육연수는 1995년 9.67년이었으나 2000년 10.24년으로 향상되었고 2005년에는 11.01년으로 향상되어왔다.

한국 학생들은 국제학력경시대회에서도 좋은 성적을 거두고 있다. 2003년 OECD PISA에서는 한국 학생들이 문제해결력 1위, 읽기 2위, 수학 3위, 과학 4위를 차지하였고, 2006년에는 전체적으로 읽기 1위, 수학 3위 등을 차지하여 최상위권에 속해 있다. 이런 성적은 2003년 국제학업성취도평가협회(IEA)가 실시한 수학·과학 학업성취도 평가(TIMSS)에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉, 한국 학생들은 수학과 과학에서 각각 2위와 3위를 차지하여 매우 좋은 성적을 보이고 있다. 이는 한국 학생들의 학력(學力)수준이 크게 향상되었음을 보여주는 것이다.

〈표 5-15〉 한국 학생들의 OECD PISA 순위

	2000	2003	2006		
			전체	상위	하위
읽기	6	2	1	1	1
수학	2	3	3	1	4
과학	1	4	1	7	13
문제해결력	–	1	–	–	–

자료: 교육과학기술부 홈페이지(www.mest.go.kr).

3) 교육 여건 및 환경의 개선

1950년대부터 1970년대까지 우리 초·중등교육은 초등의무교육의 완성, 중등교육의 평준화 정책의 실시 등으로 급증하는 학생들을 수용하기 위하여 교육시설과 교원을 지속적으로 확충해왔으나 기하급수적으로 증가하는 학생들을 수용하는 데는 한계를 지닐 수밖에 없었다. 그래서 당시에는 과밀학급을 의미하는 '콩나물 교실'과 과대규모학교를 의미하는 '매머드 학교'라는 용어들이 자주 사용되었다.

그러나 그 후 교육 여건을 개선하기 위한 정부의 재정투자 노력으로 학급당 학생 수, 교원당 학생 수 등의 교육 여건이 과거에 비해 상당히 개선되었다. 이와 같이 교육 여건이 양적으로 확충되는 과정에서 질적인 개선도 이루어졌다. 특히, 1980년대 중반부터 학교시설의 현대화 사업이 추진되면서 선진화된 학교 모습을 갖추기 시작하였다. 하지만 아직까지도 선진국의 교육 여건에 비하면 질적인 측면에서는 물론이고 양적인 측면에서도 열악함을 면치 못하고 있으므로, 이를 선진국 수준으로 개선하는 것이 앞으로의 과제로 남아 있다.

4) 국가사회발전에 기여

초·중등교육의 궁극적 성과는 국가사회발전에 대한 기여로 나타났다. 국민기본교육

에 해당하는 초·중등교육을 충실히 시행함으로써 대한민국 국민으로서 필수적으로 요구되는 기본적 자질을 갖춘 민주시민을 양성할 수 있었고, 충실한 기초교육의 기반 위에 국가사회발전에 필요한 각 분야의 고급두뇌와 산업인력을 양성할 수 있었다. 이런 성과로써 국민들의 정치적 가치관을 근대화시키고, 정치적 참여의식을 고취시키며, 정치지도자를 양성하여 오늘날의 민주화를 성취할 수 있었다. 그리고 경제발전과정에서 산업인력을 적기에 양성·공급함으로써 '한강의 기적'으로 일컬어지는 산업화를 실현할 수 있었다. 또한 오늘의 학문발전과 산업발전을 견인해준 과학기술발전도 충실한 초·중등교육이 있었기에 가능하였다고 볼 수 있다.

우리나라는 사회의 경제상황이 변화됨에 따라, 또는 이러한 변화를 주도하기 위해 경제성장전략과 연계된 교육정책을 추진해왔다. 1960년대 초등교육을 완성시키는 교육정책을 활용하여 노동집약적 산업화를 달성하였고, 1970년대 중등교육을 확대시키고 실업교육을 진흥하며, 전문계 고등학교를 육성하는 등의 정책으로 자본집약적 중화학공업을 뒷받침하였다. 그리고 1980년에서 1990년대로 이어지면서 대학교육을 양적·질적으로 확대시킴으로써 기술집약적 산업화의 토대를 마련하였고, 2000년대에 진입하여 교육을 인적자원개발의 보다 포괄적인 의미로 재정의하고, 인적자원개발정책을 통해서 지식기반정보화를 가속시키는 데 기여하였다. 즉, 경제성장으로 교육이 확대된 것처럼 교육 역시 경제성장을 뒷받침하고 주도하는 상호보완적 역할을 했음을 알 수 있다.

나. 정책과제

지난 60년간 한국 교육은 많은 성취를 이루었으나, 동시에 지속적인 발전을 위하여 해결해야 할 과제에 직면하고 있다. 미래사회에 적합한 인재개발을 위하여 창의적 교육체제를 구축하고, 학교교육의 경쟁력을 지속적으로 강화시켜나가야 하는 과제를 안고 있다.

1) 미래사회에 적합한 교육제도 구상

현행 학제는 1951년에 제정된 것을 그동안 부분적으로 보완하면서 그대로 사용해왔다. 그러나 지난 60여 년간 사회발전이 급속히 이루어졌고, 학습주체인 아동·청소년들의 성장발달도 급속히 이루어지면서 학제를 개편해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 교육대상도 과거 아동·청소년 들이었지만, 최근에는 유아를 대상으로 한 유아교육이 강조되고 있고, 학교교육 이후의 성인들을 대상으로 한 평생교육도 나날이 확장되고 있다. 이에 따라 학교교육만을 대상으로 했던 학교제도(학제)에서 평생학습을 전제로 한 교육제도로 발전되어야 할 것이다.

최근 아동들의 성장발달이 빨라지면서 학생들의 발달 수준에 적합하도록 수업연한을 조정해야 한다는 주이 강하게 제기되고 있다. 실제로 초등학교 5~6학년 학생들은 아동이라고 보기에는 신체적으로나 정신적으로 많이 성숙해 있다고 볼 수 있다. 따라서 초등학교 수업연한을 단축하고, 그 대신 중학교나 고등학교의 수업연한을 연장하는 방안 등이 제안되고 있다.

현행 학제는 기계화에 의해 대량 생산이 이루어지던 산업사회에 제정된 것이다. 당시에는 대량 생산을 위해 표준화가 중요한 가치 기준이었다. 그러나 산업사회를 벗어난 지식정보사회에서는 창의력이 중요하고, 이를 개발하기 위해서는 학생들의 잠재력과 개성을 존중해주어야 한다. 교육제도도 학생들의 다양한 수요를 적극 반영할 수 있도록 다양화되어야 한다. 특히, 미래사회에서 요구되는 글로벌 창의력을 갖춘 인재를 양성할 수 있도록 보다 다양하고 융통성 있는 교육제도가 필요하게 되었다.

교육제도가 지금까지는 국내에서만 통용되었지만, 세계화가 급속히 진행되면서 교육제도도 국제적 통용성을 지닐 수밖에 없게 되었다. 특히, 3월에 시작하는 우리나라 학기제에서 공부하다가 9월 학기제를 채택하고 있는 서구국가로 유학을 가는 경우, 상당한 불편이 따르게 된다. 앞으로 국가 간 학생 교류가 증가하게 되면 학기제를 포함하여 교육제도 전반에서 국제적 통용성을 높이도록 요구받게 될 것이다. 이와 같은 사회 변화에 따른 교육제도 개편의 불가피성과 관련해볼 때, 미래사회에 적합한 교육제도의 구상이 시급한 과제가 되고 있다.

2) 창의력을 키울 수 있는 교육체제의 확립

미래사회에서 요구되는 기본능력과 인간상을 키우기 위해서는 교육내용, 교수·학습방법, 교육평가 등 교육체제 전반이 학생들의 창의성을 키우는 방향으로 전환되어야 한다. 물론 지금까지도 교육과정 개정에서 미래사회에 대비한 인간상과 기본적 능력 등을 반영해왔다고 볼 수 있지만, 여전히 교과 중심의 교육과정으로 편성됨에 따라 미래사회에서 요구되는 핵심 기능(core skills)이나 핵심 능력(core competencies)으로 거론되는 창의력·문제해결력·의사소통 능력·협동심 등이 강조되지 못하였다. 따라서 미래사회의 변화에 적극 대응할 수 있는 창의적 인재를 양성하기 위하여 미래사회에서 요구하는 핵심 기능 중심으로 교육과정을 개편할 필요가 있다.

창의성을 신장하기 위해서는 교육내용을 재편성함과 함께 교수·학습방법을 현대화하고, 교육평가방법을 쇄신할 필요가 있다. 지금까지 연구된 바로는 창의성을 개발하는 데 효과적인 교수방법으로 문제 중심 학습, 프로젝트 중심 학습, 자기주도적 학습, 협동학습, 발견학습, 협력학습 등이 있다. 이러한 창의성을 개발하는 교수방법을 교사가 구사하기 위해서는 교사들이 먼저 방법을 습득하고 있어야 하고, 이를 위해서는 교원양성교육기관의 교육 프로그램과 각종 교원연수 프로그램도 혁신적 교수방법을 강조하는 방향으로 재편·운영되어야 할 것이다. 그리고 이런 혁신적인 방향으로의 교육체제 개선을 위해서는 교육평가방식까지 창의성을 중시하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

3) 공교육의 경쟁력 강화 및 사교육 완화

국제학업성취도평가(PISA) 등 각종 국제조사 결과에 따르면 한국 학생들의 학업경쟁력은 세계 최고수준이다. 한국의 높은 교육력은 국제적으로 인정받고 있다. 그러나 학생들과 학부모의 학교교육에 대한 만족도는 높지 않다. 한국의 학부모들은 자녀의 교육문

제 해결을 위하여 우선적으로 사교육에 의존하고 있다. 지난 수십 년간 국정을 책임졌던 모든 정부들에 의해 사교육정책이 계속 나오고 있지만, 사교육 기세는 꺾일 줄을 모른다.

한국에서 공교육은 사교육과 경쟁관계에 있다. 공교육이 사교육과의 경쟁에서 이기고 학부모들의 만족도를 높이기 위해서는 학교교육의 혁신적인 변화가 필요하다. 교원・교육시설・교육과정 운영・교수학습방법 등에서 획기적인 개선이 이루어져야 한다. 무엇보다 학교교육이 교육수요자의 요구에 부응하는 노력이 필요하다.

사교육을 억제하는 정책보다는 공교육의 본질적인 활동을 최대한 보장하여 공교육의 경쟁력을 강화하는 것이 사교육수요를 줄이는 바르고 빠른 길이다. 이러한 맥락에서 이명박 정부는 학교교육의 경쟁력을 강화하고 학부모들의 교육만족도를 높이기 위한 다양한 정책을 펼치고 있다. 그리고 이를 성공적으로 추진하기 위하여 막대한 재정을 투입하고 있다. 이러한 노력이 결실을 맺게 되면 사교육이 줄어들고 학부모들의 교육만족도가 높아질 것이라고 예측된다.

4) 자율정신에 기반한 자율화 정책 추진

과거 획일적 평등에 집착하던 평준화 정책의 추진으로부터 벗어나 최근 학교유형의 다양화, 학교운영의 자율화를 추구하는 정책이 적극적으로 추진되고 있다. 표준화된 대량 생산체제였던 산업사회에서 창의성과 개성이 강조되는 지식정보사회로 전환되면서 이에 필요한 인재를 양성하기 위한 바람직한 방향 설정이라고 본다. 이에 따라 학교자율화 정책과 대학자율화 정책 등이 강도 높게 추진되어오고 있다. 그러나 지금까지 정부가 주도적으로 추진해온 자율화 정책에는 자율의 주체에 해당하는 교육기관이나 교원들의 자율성을 존중하는 자율정신이 미흡하다. 기본적으로 교육자와 교육기관을 자율행위의 주체로 보기보다는 교육행정기관에 의해 자율행위의 시혜대상으로 인식하는 경향이 있다. 그래서 자율정책이 교육기관에 의해 자율적으로 이루어지지 못하고, 교육행정기관의 주도에 의해 타율적으로 이루어지고 있다.

최근 일부 학교를 '자율학교'로 지정하여 일반 학교에 비해 더 많은 자율권을 부여하고 있다. 그러나 현재 자율학교가 향유하는 정도의 자율권은 '자율학교'라는 이름의 학교가 향유하고 있어야 할 자율권이라기보다는 모든 학교가 이미 기본적으로 향유하고 있어야 할 수준의 자율권이다. 그런 측면에서 본다면, 자율학교에는 현재 적용되고 있는 수준의 자율권을 보다 확대시켜 적용해야 할 것이다.

5) 교육책무성 체제의 확립

지금까지 한국 교육에는 학교의 자율권이 거의 없었듯이, 교육책무성에 대한 의식도 미흡하였다. 최근 교육자율화 정책이 추진되면서 상대적으로 교육책무성도 강화되어야 한다는 주장이 나오고 있다. 교육책무성을 체질화하기 위해서는 교육책무성 체제를 확립하는 것이 필요하다.

교육책무성 체제를 확립하는 일은 학교가 잘 운영되고 있는가를 평가하는 것부터 시

작되어야 한다. 이런 측면에서 보면, 교육책무성을 확인·점검하기 위해서는 학생들의 학업성취도를 평가하는 학력평가, 교원들의 학습지도 및 생활지도 능력을 평가하는 교원평가, 학교경영 전반을 평가하는 학교경영평가, 학교에 대한 지원행정을 평가하는 시·도교육청 평가 등이 필수적으로 실시되고 있어야 한다.

교육의 책무성 평가를 정착시키기 위해서는 교육계 전반에 걸쳐 교육의 책무성에 대한 재인식이 필요하고, 동시에 이를 제도화하기 위한 교육책무성 체제가 확립되어야 할 것이다.

6) 직업기술교육의 위상과 역할 제고

우리의 교육체제 내에서 기능·기술인력의 양성은 실업계 고교, 전문대학, 그리고 개방대학교와 4년제 공과대학 등 크게 3단계에서 이루어지고 있다. 이와 같은 체제는 외형적으로는 학교 수준별로 분화되어 고유의 기능을 수행하는 모습을 띠고 있으나, 실제로는 수행기능 및 교육과정운영과 관련하여 수직적 연계성을 결여하고 있다는 지적이 많다. 이 문제로 인해 직업기술교육에 참여한 학생들은 개인의 발전을 위한 연계성 있는 교육을 제공받지 못하게 되고, 또한 교육기관도 학생들의 요구는 물론 산업사회의 요구에 적절하게 부응하지 못하게 됨으로써 체계적인 직업기술교육의 운영을 어렵게 하고 있다. 이 수직적 연계성을 강화하려면 실업계 고등학교와 전문대학, 개방대학교, 4년제 대학의 직업기술교육 관련학과 간의 교육과정이 밀접하게 연계되어야 한다.

한편, 교육과정을 중심으로 하는 연계 체제의 구축과 함께 실업계 고교생들을 위한 성공 트랙을 마련해주는 것이 중요하다. 직업인으로서 성공할 수 있는 길이 마련될 때 직업교육의 발전이 이루어질 수 있다. 또한 실업고교생의 대학교육 진학기회를 확대시켜주는 대책의 중요성도 강조되어야 할 것이다. 고교 단계에서의 직업기술교육을 평생교육 혹은 계속교육으로 연계시키되, 실업계 고교 졸업생이 곧바로 대학교육기관에 진학하기보다는 산업체에서 일정 기간 동안 경력을 쌓은 후 대학교육기관에 입학하여 전공 관련 분야를 심화학습함으로써 전문 기술인으로 발전하도록 도와주는 정책을 적극 추진할 필요가 있다.

제3절 | 대학교육

1. 대학교육 개관

한국은 6·25 전쟁의 폐허에서 현재 전 세계 11번째 경제규모를 갖는 국가로 탈바꿈하였다. 이처럼 놀랄 만한 속도의 발전을 이룰 수 있었던 핵심 요인으로 대학교육의 발전을 들지 않을 수 없다. 현재 한국의 대학교육 진학률은 83.8%(2008년)로 세계에서 가장 높은 수준이다. 이러한 진학률은 대학교육의 대중화 단계(mass access)를 넘어 보편

화 단계(universal access)를 보여주는 것으로 최근 30년 동안에 이루어진 것이다. 대학교육의 선도적 국가로서 대학교육의 보편화 단계에 있는 미국의 경우에도 그렇게 되기까지 반세기가 걸린 것으로 평가되고 있다. '모든 사람을 위한 대학교육(tertiary education for all)'이라는 이상은 한국에서 실제로 실현되고 있다고 평가된다. 이러한 한국의 대학교육이 보여준 양적 성장률은 OECD 국가 중 가장 높은 것이다. 대학교육기회의 확대는 개인의 발전뿐 아니라 경제발전과 사회발전의 동력이었다고 할 수 있다. 양성된 대학교육인력은 한국경제의 고도성장을 뒷받침하면서 경제성장의 엔진으로 작동하였다. 즉, 정치・사회・과학・문화・예술 등 각 분야에 필요한 고급인력으로서 그리고 한국의 사회발전과 민주화 성취에 기여해왔다고 할 수 있다.

그러나 대학교육의 급속한 팽창과 발전과정에서 비롯된 문제점을 해결하는 것, 양적 성장과 더불어 규모에 부응하는 질적 성장을 이루어내야 하는 것은 계속적으로 추구해야 할 도전적 과제이다. 글로벌화와 더불어 지식기반 사회로 변화하는 세계 속에서 대학교육은 지식 중심의 경제성장전략과, 민주사회 구축에 결정적 역할을 담당하기 위해 변화와 개혁을 필요로 하고 있다. 이 절에서는 광복 이후 지난 60년간 대학교육의 역사적 발전과정과 성과를 검토해봄으로써 앞으로 대학교육이 나아갈 바를 가늠해보고자 한다.

광복 이후 1950년대 말까지는 초・중등교육과 마찬가지로 대학교육 단계에서도 교육체제를 재구조화하는 것이 주요 과제였다. 이를 위하여 「교육법」을 제정하고, 미국식 대학교육체제를 도입하였으며 대학교육의 시설 등 기초 인프라가 구축되었다.

1960~70년대는 본격적인 경제개발을 지원하는 것이 대학교육정책의 핵심을 차지하였다. 경제개발을 위한 고급인력을 양성하는 것이 대학의 주요 과제로 부상하였다. 특별히 우수한 이공계 인력을 양성하여 국가의 경제발전을 지원하였다. 또한 전문대학제도를 도입하여 전문인력을 양성・배출하여 산업계의 요구에 부응하고자 하였다.

1970년대 이후 고등학교 교육기회가 확대된 점은 자연스럽게 대학교육에도 영향을 미치게 되었다. 1980년대 제5공화국 정부는 졸업정원제를 실시하여 대학교육기회를 대폭 확대하는 정책을 추진하게 되었다. 또한 1990년대 중반 대학설립준칙주의를 도입하면서 대학은 양적으로 급격히 팽창하게 되었다. 이와 같은 양적 팽창은 자연스럽게 질 저하 우려를 낳게 되었고, 1990년대 이후 대학교육의 질 제고를 위한 각종 개혁정책을 추진하게 되었다.

2000년대 대학교육의 혁신과제는 '대학 경쟁력 강화'이다. 21세기 지식정보화 사회, 세계화 사회에서 국가경쟁력을 확보하는 것이 중요하고, 우수한 인재를 육성하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 이를 위하여 BK21 사업 등 각종 대학교육 경쟁력 강화사업이 추진되고 있다.

60여 년 동안 한국의 대학교육정책의 기조는 대학교육기회를 확대하는 것이었다. 이것은 정부정책의 결과이기도 하고, 국민들의 교육열에 힘입은 것이기도 하다. 보편화의 구체적인 내용을 보면 사학의 비중 확대, 지방화, 여학생과 전문계 고등학교의 진학률 증가라는 특징을 가지고 있다.

1970년 26.9%에서 1995년 51.4%%가 진학하던 상황에서 2008년 83.8%가 진학하는 상황으로 대학교육이 대중화를 넘어 보편화의 단계로 들어섰다. 83.8%의 진학률은 세계

〈표 5-16〉 연도별 · 설립별 대학학교 수

(단위: 개교)

	총계		국립		공립	사립	
1970	71		14		1	56	
1975	72		14		1	57	
1980	85		19		1	65	
1985	100		21		1	78	
1990	107	(15)	23	(1)	1	83	(14)
1995	131	(19)	24	(1)	2	105	(18)
2000	161	(18)	24	(1)	2	135	(17)
2001	162	(18)	24	(1)	2	136	(17)
2002	163	(19)	24	(1)	2	137	(18)
2003	169	(19)	24	(1)	2	143	(18)
2004	171	(11)	24		2	145	(11)
2005	173	(11)	24		2	147	(11)
2006	175	(11)	23		2	150	(11)
2007	175	(11)	23		2	150	(11)
2008	174	(11)	23		2	149	(11)

주: ( ) 안의 숫자는 분교 수이며 학교 수에 미포함.
자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도.

〈표 5-17〉 연도별 · 설립별 대학학생 수

(단위: 명)

	총계		국립		공립		사립	
	계	여	계	여	계	여	계	여
1970	146,414	32,641	35,393	4,103	645	29	110,376	28,509
1975	208,986	55,439	56,270	8,620	560	40	152,156	46,779
1980	402,979	90,634	112,502	19,453	2,184	135	288,293	71,046
1985	931,884	250,088	238,343	63,576	5,035	710	688,506	185,802
1990	1,040,166	296,129	249,026	69,115	5,722	787	785,418	226,227
1995	1,187,735	378,418	280,183	84,331	15,758	3,521	891,794	290,566
2000	1,665,398	596,389	352,733	119,306	19,345	5,302	1,293,320	471,781
2001	1,729,638	626,982	361,678	124,401	20,115	5,568	1,347,845	497,013
2002	1,771,738	647,651	366,900	126,955	20,399	5,658	1,384,439	515,038
2003	1,808,539	665,259	372,605	129,039	20,565	5,784	1,415,369	530,436
2004	1,836,649	675,493	376,413	128,936	20,939	5,797	1,439,297	540,760
2005	1,859,639	684,238	379,254	128,463	21,414	5,888	1,458,971	549,887
2006	1,888,436	696,434	383,267	128,426	21,989	6,207	1,483,180	561,801
2007	1,919,504	712,735	386,149	128,690	22,312	6,430	1,511,043	577,615
2008	1,943,437	727,178	388,767	129,004	22,908	6,737	1,531,762	591,437

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도.

〈표 5-18〉 대학교육의 진학률 추이(남 · 여 / 일반계 · 전문계 고등학교)

(단위: %)

	초등학교 → 중학교 과정		중학교 → 고등학교 과정		고등학교 → 대학교육기관		일반계 고등학교 → 대학교육기관		전문계 고등학교 → 대학교육기관	
	계	여	계	여	계	여	계	여	계	여
1970	66.1	56.5	70.1	68.8	26.9	28.6	40.2	37.7	9.6	7.3
1975	77.2	69.7	74.7	72.3	25.8	24.9	41.5	37.5	8.8	7.3
1980	95.8	94.1	84.5	80.8	27.2	22.9	39.2	35.4	11.4	5.0
1985	99.2	99.1	90.7	88.2	36.4	34.1	53.8	53.5	13.3	9.9
1990	99.8	99.8	95.7	95.0	33.2	32.4	47.2	49.8	8.3	6.3
1995	99.9	99.9	98.5	98.4	51.4	49.8	72.8	75.8	19.2	17.2
2000	99.9	99.9	99.6	99.6	68.0	65.4	83.9	84.6	42.0	35.7
2001	99.9	99.9	99.6	99.6	70.5	67.6	85.3	85.0	44.9	38.9
2002	99.9	99.9	99.5	99.5	74.2	72.4	87.0	87.5	49.8	44.6
2003	99.9	99.9	99.7	99.7	79.7	77.8	90.2	90.5	57.6	51.5
2004	99.9	99.9	99.7	99.7	81.3	79.7	89.8	89.8	62.3	57.3
2005	99.9	99.9	99.7	99.8	82.1	80.8	88.3	88.8	67.6	62.0
2006	99.9	99.9	99.8	99.8	82.1	81.1	87.5	88.1	68.6	63.3
2007	99.9	99.9	99.6	99.7	82.8	82.2	87.1	88.0	71.5	66.6
2008	99.9	99.9	99.7	99.7	83.8	83.5	87.9	88.6	72.9	69.5

주: 1) 진학률 = (진학자 수 / 졸업자 수) × 100.
2) 중학교과정은 중학교 및 중학교과정의 기타 학교가 포함됨.
3) 고등학교과정은 고등학교 및 고등학교과정의 기타 학교가 포함됨.
4) 고등학교는 일반계 고등학교와 전문계 고등학교가 포함됨.
5) 대학교육기관은 전문대학, 교육대학, 대학, 각종학교(전문대학 및 대학 과정), 방송통신대학, 산업대학, 기술대학이 포함됨.

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도.

최고수준이다. 한국의 대학교육은 '소수의 엘리트 양성'에서 '모든 사람을 위한 대학교육'으로 전환됨으로써 대학교육기회 문제에서 입학자의 계층별 토대가 넓어졌다.

여학생의 진학률에 있어 과거 여학생의 비율은 남학생에 비해 낮은 진학률을 보이다가 꾸준히 높아져 1985년 이후 성별 구분은 더 이상 의미 없는 부분이 되었다.

전문계 고등학교 졸업생의 진학률은 1970년 9.6%에서 2003년 57.6%, 2008년에는 72.9%로 높아져 대학진학이 대세인 상황으로 바뀌었다. 전문계 고등학교의 설립 취지가 '산업사회에 적합한 전문인력 양성'이라는 점에 비추어볼 때, 전문계 고등학교가 설립 취지를 상실한 것으로 보아야 할 것이다.

우리나라 대학교육의 가장 큰 특징은 사립대학이 큰 비중을 차지하고 있다는 것이다. 전문대학은 93.2%, 4년제 대학은 85.6%, 대학원은 82.3%(2008년)가 사립대학으로 나타나고 있다. 우리나라 대학교육의 급속한 팽창을 가능하게 했던 요인도 사립 위주의 대학교육기관 증가에 있다고 할 수 있다.

4년제 대학의 경우, 국공립대학교는 1970년 당시 15개교였으나 1995년에는 26개교로

증가하였고, 2005년까지 그 수가 유지되다가 2006년에 25개교로 1개교가 감소하였다. 반면, 사립대학교의 수는 1970년 56개교에서 지속적으로 증가하여 2006년 150개교에 이르고 있다. 전체 4년제 대학교 중에서 사립대학교가 차지하는 비율은 1970년 약 78.9%에서 2008년 85.6%로 증가하였다.

수도권에 대한 대학의 진입장벽과 지역활성화의 방안으로 대학 유치 및 설립 노력은 지방소재 대학의 비중이 높아지는 양상으로 나타나고 있다.

2008년 현재 174개 대학 중 지방소재 대학은 137개교, 학생 수는 194만 3,437명 중 150만 2,591명이 지방대학에 재학하고 있다.

전문대학은 147개교 중 137개교가, 학생 수는 77만 1,854명 중 70만 5,904명이 지방소재 전문대학에 재학하고 있다. 전체적으로 학교 수는 85.4%, 학생 수는 81.4%가 지방에 소재를 두고 있다.

지난 60년간 한국의 대학교육은 국가사회발전과 경제발전에 크게 기여하였다. 국가발전에 필요한 우수한 인력, 특히 과학기술인력을 육성하였다. 이제 21세기 지식정보화 사회에서도 대학교육이 역할을 다하기 위해서는 대학교육의 경쟁력을 강화하고 질적 수준을 제고하는 것이 과제로 제기되고 있다.

2. 시대별 변화

가. 대학교육체제 개편 및 재건기: 1945~59년

광복 후 한국 교육은 전반적인 교육체제 개편작업에 착수하였다. 36년간 일제강점기의 잔재를 불식하고 민주주의에 입각하여 새로운 교육체제를 재건하기 위한 것이다.

이 시기의 대학교육 개편 및 재건의 특징은, 첫째 미군정기(1945~48년)에 대학교육의 기본구조를 설정하고 한국 대학교육발전의 원형이라고 할 수 있는 국립서울대학교를 설립하였다. 둘째, 「교육법」(1949년)을 제정함으로써 대학교육의 제도와 운영의 기본방향을 확인·설정하였다. 셋째, 대학교육체제의 모형을 일본식 대학교육체제에서 미국식 체제로 전환하였다. 넷째, 6·25 전쟁 전시하와 휴전 직후인 1952년부터 1954년에 걸쳐 대학붐이 일어났으며, 이러한 양적 확대에 따른 위기에 대처하여 지방국립대학의 설립과 교수자격인정제도를 수립하였다. 다섯째, 6·25 전쟁 이후 미국의 교육원조(1953~59년)에 따라 인재양성, 학교의 건축과 시설, 교육개혁을 위한 조사연구 등이 실시되었다.

1) 미군정기 대학교육정책과 국립서울대학교 설립

광복 이후 미군정기는 우리나라 대학교육체제의 형성에 중대한 출발점 역할을 하였다. 새로운 교육제도의 틀과 더불어 대학교육 개편의 방향을 설계하는 일은 조선교육심의회에 의해 추진되었다. 조선교육심의회의 대학교육분과위원회는 일제하에서 대학과 전문학교로 이원화되어 있었던 대학교육의 체제를 미국식 모형으로 전면 개편할 것을 구상하였다.

즉, 12년의 보통교육을 마치고 4년제 대학에 진학하고, 의과대학의 경우 예과 2년을 합하여 6년제로 하며, 의과대학을 제외한 일반 대학에는 1년 이상의 대학원 과정을 두는 형태로 구상되었다. 1946년 9월부터 학년 및 학기제도를 미국의 제도를 모형으로 하여 일제강점기하에서는 4월에 시작되는 3학기제를 없애고 9월에 시작되는 2학기제 대학 모형을 채택하였다.

한국의 대학교육기관의 원형이라고 할 수 있는 국립서울대학교 설립은 일제강점기의 잔재를 불식하고 민주주의에 입각한 세계적 수준의 민족대학을 창설한다고 하는 문교부 방침에 따라 경성대학교와 도내의 관립전문대학을 일괄 통합하여 이루어졌다.

미군정기간 중에 국립서울대학교를 포함하여 수많은 대학이 개편・발족하였다. 1948년 대한민국 정부수립 당시 한국의 대학교육기관 수는 모두 42개에 달하였으며, 교원 수는 1,265명에 재적 학생 수는 24,000명에 달하였다.

2)「교육법」 제정과 대학교육제도의 정초

1949년 12월 31일 「교육법」(법률 제86호)을 제정함으로써 대학교육은 법적・제도적 체제를 갖추었다. 미군정하에서 실질적인 틀이 확립되었다고 볼 수 있으나, 「교육법」의 제정을 통하여 대한민국의 교육제도로서 그 틀이 재확인되었다. 동 「교육법」의 테두리 안에서 대학교육제도는 1951년 3월 6-3-3-4제 기간학제의 정립하에서 다음과 같이 조직되었다.

- 대학: 12년간의 보통교육을 마치고 고등학교에서 접속되며 4년 내지 6년제이다. 실제로는 의・치과 대학만이 6년제이고 여타의 대학은 4년제였다.
- 사범대학: 중등교원 양성을 목적으로 하였으며, 고등학교에서 접속되는 4년제 대학교육기관으로 그 수업연한은 2년 또는 4년이었다.
- 초급대학: 고등학교에서 접속되는 2년제 단기 대학교육기관이었으며, 중학교에서 이어지는 4년제 초급대학의 폐지 이후 단기 대학교육기관의 주축이 되었다.
- 각종학교: 중등교육기관이나 대학교육기관을 막론하고 교원・시설 등이 정규학교의 기준에 도달되지 못하여, 정규학교의 명칭을 얻지 못하고 각종 학교라고 불리던 것들이 있었다. 대학교육기관으로서의 각종 학교는 초급대학 또는 대학에 준하는 교육을 하였다.

3) 6・25 전쟁 중의 전시연합대학 및 대학붐의 조성

대학교육의 초석을 다지고 양적 팽창이 거듭되던 한국의 대학교육은 1950년 6・25 전쟁으로 인해 교사와 시설, 도서와 설비는 물론 교수요원과 학생들의 손실 등 막대한 피해를 입었다. 문교부는 1951년 5월 몇몇 대학을 연합하여 전시연합대학을 설치하였다. 전시연합대학은 이산된 교수와 학생들을 모아 피난지에서 대학교육을 받을 수 있도록 구안된 연합식 대학교육기관으로서, 제2대 문교부 장관이던 백낙준(白樂濬)과 유진오(兪鎭午)에 의해 1951년 5월 임시수도이던 부산에서 시작되어 광주・전주・대전 등지에 설립

되었다.

전시연합대학은 전쟁 중에도 중단된 대학교육을 이어나갈 수 있었고 수많은 젊은이들에게 대학교육의 기회를 제공해주었다는 점에서 국내외 대학교육발전의 역사상 특이한 것으로 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 후일 지방대학 발족의 계기를 마련해주었다.

전시하에 대학의 지방 분산의 계기를 포착하여 1952년에서 1953년 사이에 국립지방대학이 7개교 발족되었다. 국립지방대학의 설립은 전시연합대학의 해체로 인하여 생긴 공백을 메우고, 지방의 학생들에게 대학교육에 보다 쉽게 접근할 수 있는 기회를 마련함으로써 대학교육의 기회 확대와 균등화에 적극 공헌하였다.

이 밖에 전시하와 휴전 직후인 1952년에서 1954년간 한국의 대학교육은 크게 팽창하여 새로운 대학붐이 조성되었다. 그 이유는 대학교육관의 변천과 대학에 대한 사회 수요의 증대, 문교부의 개방적 대학교육정책, 징병유예제도의 적용과 대학진학의 금전적 수익 등이 중요한 요인으로 작용했기 때문이다.

그리고 이러한 대학인구 확대를 뒷받침해준 것은 사립대학으로 16개교의 사립대학이 새로 설립되거나 승격 인가되었다.

4) 전후의 복구와 재건: 교수자격인정제도, 대학설치기준령 설치

1953년 휴전 이후 전쟁으로 입은 피해를 복구하고 교육발전을 위한 노력이 시작되었다. 대학교육 시설의 복구 및 재건 노력에는 외국기관의 원조가 큰 힘이 되었다. 특히, 미국의 교육원조는 물적 분야 원조와 인적 상호교류를 통한 기술적 원조가 이루어졌는데, 이를 기반으로 전후 부흥과정에서 미국의 단선형 학제 · 교육위원회제도 · 전문대학원 등 미국식 모델의 교육이 정착되었다.

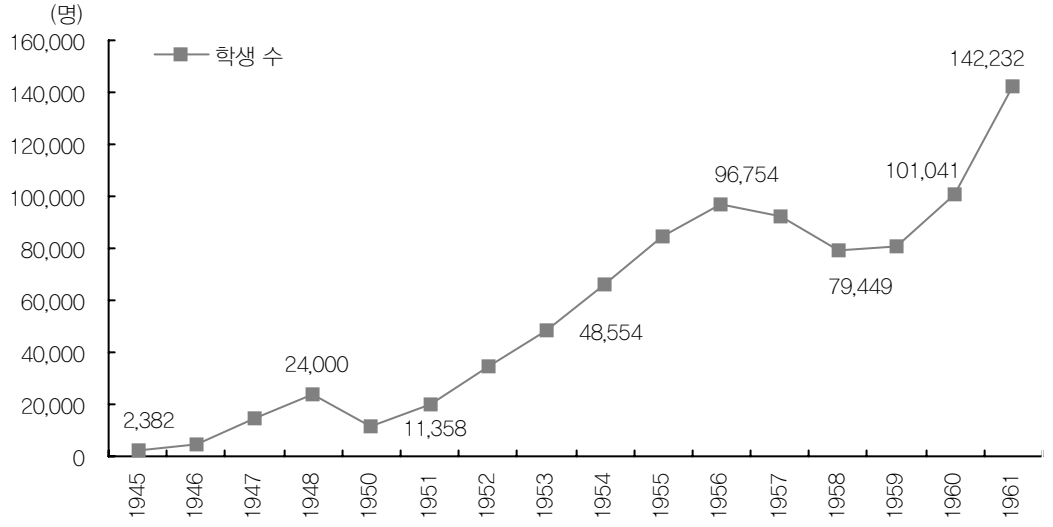
1950년대 후반기에는 대학교육의 질적인 발전을 위한 법적 · 제도적 노력이 전개되었다. 대학의 질 관리가 소홀해진 사실에 비추어 대학 설치 시에 시설과 교원 등에 관한 소정의 기준에 도달할 것을 규정한 것이다.

즉, 「교육공무원법」(1953년)의 제정을 통해 대학교원자격 기준을 작성하고 대학설치기준령(1955년)을 공포하여 교지 · 교사 · 운동장 · 도서 · 교원의 5개 항목에 대한 대학설치기준을 설정하였다.

이러한 법령에 의해 신설대학 설립이 어려워지면서 대학인구는 일시적으로 감소하는 경향을 보이게 되었으나, 1958년에 기준령의 적용이 완화되자 학생 수는 다시 증가하는 경향을 보이게 되고, 1960년에는 학생 수가 10여 만명에 이르게 되었다.

1950년대 사립대학교육기관이 급격하게 늘어나면서 질적 저하와 학원의 기업화 현상으로 일부 사립대학들은 사회지탄의 대상이 되었다. 따라서 군사정부 출범 후 대학정비 및 사학통제를 위한 「사학법」 제정의 계기가 되었다.

[그림 5-2] 1945~61년의 대학교육인구 증가 추이



자료: 김기석 외, 『한국교육 100년』, 서울대학교 한국교육사고연구보고, 1996.[310]

나. 대학교육의 국가관리체제 확립 및 정비기: 1960~69년

5·16 군사정변으로 등장한 새 정부는 개발연대라는 세계적 추세를 타고 획기적인 장기적 경제개발정책을 추진하였다. 1960년대의 경제개발 노선은 교육의 영역에도 영향을 미쳐 교육을 국가발전과 경제발전의 수단으로 이해하게 하는 단초를 형성하였다.

그리하여, 첫째 엘리트 양성이라는 전통적인 대학교육관에서 국가건설을 위한 인재를 계획적으로 양성하는 국가주의 대학교육관으로의 변화를 가져왔다.

둘째, 국가경제발전계획에 따라 '대학생정원령(1965년)'을 통해 1968년을 경계로 문과·이과의 비율을 역전시켜 이과계 우위의 인력구조를 만들어냄으로써 당시 경제계·산업계의 요구였던 이공계 인력의 확충을 이끌어냈다.

셋째, 대학정비안과 「사학법」 제정 등을 통하여 대학에 대한 국가의 통제 및 관리체제를 강화하였다.

1) 경제개발계획과 교육계획

1962년부터 시작된 '제1차 경제개발5개년계획'과 '제2차 경제개발5개년계획'은 자립경제를 달성하기 위한 기반을 구축하고 산업구조를 근대화하기 위한 계획이었다. 제1차 계

310) 출전 1. 『문교통계요람』, 1963(1945, 1948, 1952~62년 참조).
2. 『문교행정통계일람』, 1956, 1958; 『문교행정시정업적』, 1957; 『교육기관통계』, 1954; 『문교요람』, 1955 등(1950년 참조).
3. 김종철, 『한국대학교육의 실태』, 문교부 교육정책심의회, 1973(1951년 참조).
4. 미군정청 문서 RG-232 자료상자 번호 33, 34(1946~47년 참조).

획 기간 중의 GNP 연간 성장률은 8.5%, 제2차 계획은 10%에 가까운 고도성장을 달성하였다.

이러한 고도성장은 산업구조의 변화를 낳아 제1차 산업은 40.3%에서 26.5%로 감소하고, 제2차 산업은 13.3%에서 24.4%로 약 2배 증가하였으며, 제3차 산업도 46.4%에서 49.1%로 증가하였다.

1인당 GNP도 계속 증가하여 1971년에는 제1차 계획이 시작되었던 1962년도의 2.5배에 해당하는 약 250달러에 달해 생활수준이 크게 향상되었다. 이와 같은 1960년대의 경제개발 노선은 교육에도 영향을 미쳐, 경제발전과 교육이라는 명제가 한국교육사상 처음으로 논의의 대상이 되었다.

교육의 계획화가 본격적으로 논의된 것은 제2차 경제개발5개년계획이 시작된 1967년 이후이다. 1968년 국무총리를 위원장으로, 경제기획원장과 문교부 장관을 부위원장으로 하는 국가적 규모의 장기종합교육계획심의회(대통령령 3651호)가 발족하였다.

즉, 교육의 계획화는 경제개발을 중심으로 하는 국가발전과 직결된 형태로 제시되었던 것이다.

장기종합교육계획심의회가 1970년 제출한 장기종합교육계획안은 1972년 대학교육개혁방안으로 발표되어, 첫째 실험대학방식의 개혁 둘째, 대학특성화를 통한 개혁, 특히 제3차 경제개발5개년계획(1972~76년)의 중점영역(공학계・농학계・수산계・항공계 등)을 적극적으로 지원하려는 것이었다.

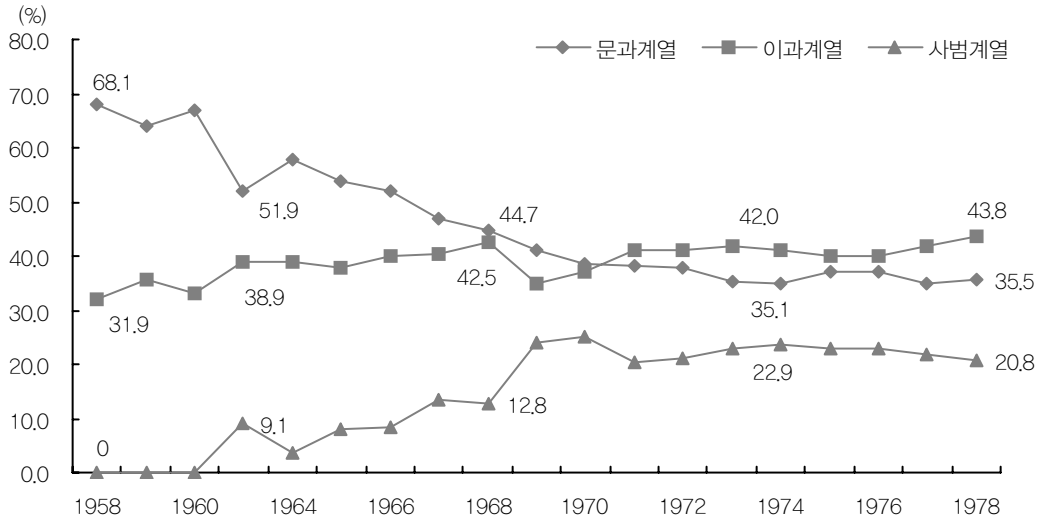
2) 「대학생정원령」을 통한 이공계 대학교육인력의 확충

제3공화국 대학교육정책의 핵심은 경제개발계획에 따른 이공계 인재의 양성이었다. 1965년 공포된 「대학생정원령」(대통령령 제2331호)을 통해 이공계를 확장하는 정원정책을 취하였기 때문에, 1963년부터 1973년까지 10년간 전 대학교육기관 졸업생의 전공분야 비율이 문과계는 51.9%에서 35.1%로 감소하고, 이공계는 38.9%에서 42.0%로 증가하였으며, 사범계는 교육대학의 신설에 의해 9.1%에서 22.9%로 급증하였다.

4년제 대학의 경우는 이공계 정원을 중점적으로 늘렸기 때문에 1972년 재학자의 전공분야 비율은 인문・사회계가 38.7%, 이공계 59.7%, 사범계 1.6%로 이공계가 약 60%를 차지하게 되었다.

단기대학교육기관에 대해서는 산업기술교육에 중점을 두는 정책을 취하였다. 「산업교육 진흥법」이 제정된 1963년, 경제개발5개년계획에서 산업의 근대화를 추진하는 중견산업기술인을 양성하는 목적으로 5년제 실업고등전문학교가 설립되었다. 이 실업고등전문학교는 1969년에는 23개교, 학생 수 20,741명에 이를 만큼 발전되었으나 실업전문학교로 개편되고 다시 전문대학으로 전환・발전하게 되었다.

[그림 5-3] 대학교육기관 졸업생의 분야별 비율 추이



자료: 문교부, 『문교통계요람』; 교육과학기술부, 『문교통계연보』; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』.

3) 대학정비와 사학에 대한 통제

광복 이후 국가 재정의 빈곤으로 국공립학교의 증설이 국민의 방대한 교육열과 급격히 증대하는 교육인구를 따라가지 못함에 따라 사립학교의 급격한 팽창을 가져왔다. 이들 사학 중 일부는 당시 '학원모리배'라는 말이 유행할 정도로 개인적 부의 축적에만 관심을 가지고 학교경영의 부실화를 초래하여 학원 내 불화와 분규는 물론 이에 대한 사회의 비판적 여론이 높았다. 이러한 배경에서 출발한 대학정비계획(1961년)은, 첫째 단위지역(서울특별시 · 각 도) 내에서 중복 학부 · 학과의 통폐합, 둘째 중등학교 수준의 교원양성기관인 사범학교를 국립교육대학으로 재편 및 발족, 셋째 교육감 및 국공립대학의 장 및 대학교수의 임명권을 내각수반에게 맡김과 동시에 대학교원의 임용을 교수자격심사위원회의 결정에 의하도록 하고 교수연구업적 심사규정을 설치, 넷째 대학의 입학과 졸업에 대한 국가관리체제로서 대학입학자격과 졸업을 국가자격고시에 합격한 자로 제한하는 것 등이었다. 이러한 대학정비계획은 질적으로 저하된 대학실태에 대한 반성에서 출발하기는 하였으나 계획의 내용이 너무나 철저하고 실시수법이 강압적이어서 대학인들과 사회의 반발이 함께 일어났다. 따라서 대학정비조정계획은 1, 2년 후에는 거의 폐지되고 교육대학 승격 정도만이 소기의 성과를 얻었다고 할 수 있다. 1963년에 제정된 「사립학교법」(법률 제1362호) 역시 사학 측과 교육계의 맹렬한 반대로 수정 · 보완되었으나 사학에 대한 국가의 통제 및 관리체제를 강화하는 출발점이 되었다.

다. 대학교육 개혁 실험기: 1970~79년

1970년대는 「유신헌법」이 제정 · 공포되면서 유신정부인 제4공화국으로 진입하지만 통

치권자와 정부정책의 기조는 제3공화국의 연장선으로 민주화·자유화 측면에서 많은 비판을 받고 있었다. 그러나 대학교육정책의 개혁 측면에서는 새로운 차원에서 개혁을 시도하는 것으로 전환하였다. 학문의 발전 추세와 국내외의 사회변동에 대처할 수 있는 다양하고 실험적인 대학교육 개혁사업이 시도됨으로써 이 시기는 오늘날 한국의 대학교육 모습을 결정지은 중요한 교육개혁의 시기라고 볼 수 있다.

당시 요구되었던 대학교육 개혁의 과제는 끊임없이 증대하는 대학교육인구의 양적 팽창압력 속에서 어떻게 학술적 수월성과 학생의 질적 수준 유지를 도모할 수 있는가 하는 것이었다. 즉, 양적 억제를 통한 질 관리의 한계를 인식하고 정원 통제정책 이외의 방안을 모색하는 것이다. 다시 말하자면 대학교육의 양적 성장과 제도 전체의 질적 균형을 어떻게 유지할 것인가 하는, 이론적으로 가장 어려운 과제에 처음으로 도전하는 것이었다고 할 수 있다. 이러한 도전은 실험대학 운영 및 대학정원 억제정책, 대학입학예비고사의 도입, 전문대학의 대학 승격 및 방송통신대학 설립을 통한 대학교육체제의 다양화로 전개되었다.

1970년대의 이러한 개혁정책은 급속도로 진행되는 대학의 대중화에 정부가 취한 도전적 개혁이었다고 할 수 있다. 국·공·사립을 뛰어넘어 입학자의 합격선과 지역 배치를 국가가 인위적으로 조정하는 방식에 비판이나 반발도 있었지만, 실험대학을 포함한 이들 개혁정책은 대학의 양적 확대와 질의 균형, 그리고 경제발전에 필요한 인력수급을 위한 정책으로써 1980년대의 양적 확대를 뒷받침해주었다고 평가할 수 있다.

1) 실험대학 운영

실험대학방식에 의한 대학 개혁은 1960년대 후반 대학교육정책의 연장선상에 놓여 있다. 1968년 발족된 '장기종합교육계획심의회'가 당시 제3차 경제개발5개년계획(1972~76년)에 따라 1986년까지의 15년간에 걸친 장기교육계획을 심의하면서 대학교육 개혁의 주요과제로서, 증대하는 대학교육인구의 양적 팽창 압력 속에서 어떻게 학술적 탁월성과 학생의 질적 수준을 유지할 것인가를 설정한 데서 출발하였다. 심의회는 대학생정원정책과 대학입학예비고사 도입에 의한 양적 확대 억제노선이라는 방법 외에 대학교육의 질적 수준 유지방안으로 실험대학 운영을 통한 대학의 학사개혁방안을 도출해냈다.

실험대학 교육개혁의 기본원칙은 획일적인 개혁을 탈피하여 탄력성 있고 개별 대학의 자율성을 인정하는 방향에서 점진적인 학사개혁을 시도하는 것이었다. 이러한 개혁의 구체적 시도로 1973년에 10개의 실험대학이 발족되었다. 실험대학은 일부 대학에서 선도적 시범의 단계를 거쳐 적용의 범위를 확대하려는 것과, 개혁에 있어서 자율적 참여의 원칙을 지키려는 데 주안점을 두고 있다. 실험대학은 1976년도에 29개교로 증가되었다가 1979년 5월 총 84개의 4년제 대학 중 39개교가 그리고 25개의 종합대학 중에는 1개교를 제외한 모든 대학교가 실험대학 대열에 참여하였다.

실험대학의 개혁내용은, 첫째 졸업학점의 감축(160단위→140단위)으로 지나치게 세분화된 교육내용을 시정하고 수업과목 간의 중복된 내용을 정리·통합하려고 하였다. 둘째, 입학자의 모집방식을 학과별에서 계열별로 변경하는 것으로 학과선택이 입학시험 점

수가 아닌 학교 입학 후 1년간 학생의 적성 탐색을 통해 이루어지도록 하기 위한 것이었다. 셋째, 부전공제의 도입으로 학문 상호 간의 중시와 변모하는 사회에 탄력적으로 부응하기 위한 목적에서 시작되었지만, 이것은 학과 중심의 교육과정 운영에 대변혁을 초래하고 부전공제를 성공시키기 위해서는 필수과목을 대폭 삭감하고 선택과목을 증설하지 않으면 안 되었다. 이와 같은 개혁과제는 모두 당시까지의 교육체제를 전폭적으로 바꾸는 것이고, 나아가서 연구체제도 변혁되지 않으면 안 되는 것이었다. 1974년에는 제2차 교육개혁과제로서 복수전공제의 실시, 능력 학점 취득, 계절학기의 운영, 등록금제도의 개선 등이 추가되어 고정적인 재학기간을 학생의 학업진도와 달성능력에 따라 탄력적으로 운영해야 하는 등 매우 혁신적인 개혁이 이루어졌다.

이 실험대학의 개혁방식은, 첫째 방법론적 측면에서도 대학인을 개혁의 전면에 내세우고 대학인에 의한 심의・연구 결과를 심도 있게 반영하는 등 대학 측과 행정 측의 협력체제에 의한 개혁이었다는 점, 둘째, 개혁의 과제를 각종 세미나와 대학교육연구와 평가에 기초한 개혁이라는 측면에서 높은 평가를 받음으로써 이후 대학 개혁의 좋은 모델이 되었다는 평가를 받고 있다.

2) 대학입학정원정책과 대학입학예비고사 도입 실시

대학교육의 양적 팽창과 질적 발전의 균형을 맞추려는 정부의 시도는 대학 내부의 학사 개혁을 통한 실험대학 운영과 함께, 대학입학정원정책 및 대학입학선발방식을 개혁함으로써 양적 팽창을 억제・조정하면서 대학입학정원을 지역별・전공별로 배분하려는 것으로 실천되었다. 1965년에 설치된 '대학생정원령'은 1950년대의 무계획적으로 이루어진 양적 확대에 대응하여 대학인구를 양적으로 규제하는 것이었다. 학과별 정원이 경제발전계획과 관련하여 결정되었으며, 사립대학의 정원 초과에 대해서도 철저히 규제하였다. 그 결과 대학입학지원자에 대한 대학입학정원의 비율이 해마다 낮아져 1969년도의 경우 39.9%였지만 1978년에는 23.9%로 감소하였다. 대학입학정원의 지속적인 증가에도 불구하고 늘어가는 대학입학지원자의 증가를 쫓아가지 못해 대학교육의 기회는 사실상 줄어들었다고 볼 수 있다. 정부의 이러한 대학입학정원정책은 양적 규모의 확대를 억제함으로써 대학교육의 질적 저하를 방지하고자 하는 것이었다.

1968년도의 대학입학예비고사의 도입 역시 국가에 의해 입학정원을 양적으로 제한하면서 지역별・정원별로 배분하는 장치역할을 담당하였다고 할 수 있다. 대학입학예비고사는 종래 각 대학이 독자적으로 시행해온 입학자 선발방식을 바꾸어, 각 대학이 실시하는 입학시험 전에 자격을 부여할 목적으로 국가 관리로 대학입학예비시험을 치르는 것이다. 그러나 순수한 자격시험의 성격보다는 국가에 의한 인원 조정, 즉 예비적 선발시험으로 기능하였다. 다시 설명하면 합격선을 조정함으로써 입학정원을 지역별・전공별로 배분하는 장치역할을 담당하였던 것이다. 즉, 대학입학정원령과 함께 사학의 정원 초과 모집 방지, 대학 간 격차(서울과 지방, 국립과 사립)의 시정, 국가의 경제발전계획에 따른 인력양성, 고등학교 교육의 정상화라는 목적을 가지고 시행되었다.

3) 인력수급을 위한 대학교육체제의 이원화 정책: 전문학교의 대학 승격

1970년대 한국의 대학교육정책에서 입학정원정책은 지속적인 성장을 유지하면서도 큰 틀은 억제하려는 노선이었기 때문에 대학교육기회는 매우 제한적인 것이었다. 양적 규제 하에서 대학입학예비고사를 통해 정원의 지역배분과 전공분야 구성 등에서 상당한 개혁이 이루어졌다. 즉, 지방대학의 양적 성장과 이공계분야의 확충정책을 들 수 있다. 그러나 사회적·경제적 요구에 부응하여 정원억제노선은 1978년을 전후하여 정원확대정책으로 전환하였다.

1970년대 후반 누적된 재수생 문제가 사회적 문제로 떠오르면서, 첫째 이러한 대학교육에 대한 점증하는 사회적 요구를 충족시켜야만 하였고, 둘째 지속적인 고도경제성장을 통해 이공계 인재를 중심으로 대학졸업인력을 대량으로 필요로 하는 경제계의 요구에 부응하여 1979년을 기점으로 문교부는 정원확대정책을 시행하였다. 이 같은 정원확대정책은 전문학교를 대학으로 승격(1978년 「교육법」 개정)시켜 전문대학으로 전환시킴으로써 가능하였다.

전문대학의 교육목적은 전문학교의 내용을 그대로 계승하였다. 즉, 사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 교수·연구하고 재능을 연마하여 국가사회발전에 필요한 중견 직업인을 양성하는 데 목적이 있었다. 수업연한은 2~3년이고, 입학자격은 고등학교 졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력 소지자로서 대학입학예비고사 합격자로 강화하였다. 이렇게 하여 1979년에 개설된 전문대학은 1980년대 중견 기술인 양성의 새 기원을 마련한 것으로 평가되고 있다.

전문학교의 대학 승격정책은 대학인구의 양적 확대만을 의미하는 것이 아니라 대학교육의 구조적 변용을 의미하는 것이었다. 종래의 4년제 대학 중심의 일원적 대학교육체제에서 전문대학을 축으로 하는 실업계 단기대학교육을 또 하나의 중요한 축으로 하는 이원적 대학교육구조로의 전환이다. 이렇게 함으로써 대학교육인구를 대폭 늘리고 국민의 대학교육 요구와 산업계로부터의 인력 수요를 동시에 만족시키는 전략을 취하였던 것이다.

라. 대학교육 확장기: 1980~89년

제5공화국은 사회·경제·교육 등 각 부문에 강도 높은 사정을 단행하였다. 1980년 7월 30일 발표된 이른바 '7·30 개혁조치'는 당시의 사회문제였던 과열과외와 재수생 누적 문제를 계기로 대학 본고사 폐지, 대학입학정원 확대, 졸업정원제 실시 등을 통한 대학교육의 전폭적인 양적 확대를 목표로 한 것이었다.

1) 7·30 교육개혁에서의 대학교육 개혁

7·30 교육개혁이 단행될 당시 인구의 급진적인 증가와 국민소득의 향상, 높은 교육열 등으로 대학지원자가 급증함에 따라 대학교육의 수요는 크게 증가하였다. 그럼에도 불구하고 이전 정부의 대학정원억제정책의 결과로 1980년 당시 대학입학정원은 전문대학을 포함해서 약 15만명에 불과하였다. 이와 같은 상황 속에서 지나친 학력별 임금격차

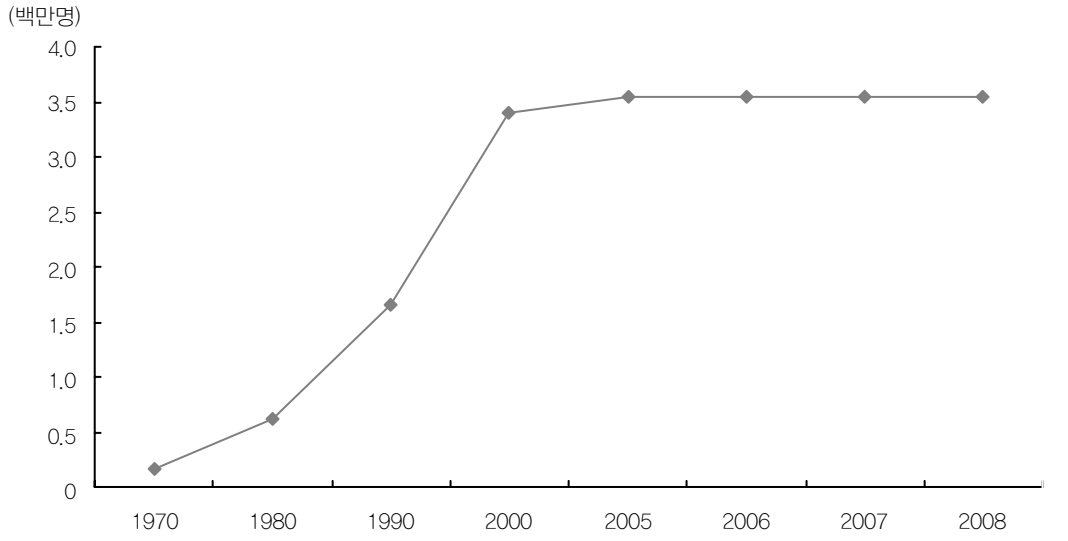
와 일류대학 입학을 위한 과열과외 성행 및 재수생 누적 등이 사회문제로 등장하였다. 이러한 교육을 둘러싼 사회적 문제를 해소하기 위해서 정부에서는 1980년 7월 30일 '교육정상화 및 과열과외 해소방안'을 발표하였다.

7·30 교육개혁 내용 가운데 대학교육부문과 관련된 것을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 본고사를 폐지하고 내신 성적을 반영한다. 둘째, 졸업정원제를 실시한다. 즉, 1981학년도 신입생부터 입학인원을 졸업정원의 130%로 하며, 그 성과를 검토하여 연차적으로 확대한다. 셋째, 전일수업제 대학을 운영한다. 넷째, 대학입학정원의 확대정책으로 대학진학의 문을 넓히기 위해 전일수업제 및 졸업정원제와 함께 영세학과의 증원, 기존 대학의 학과 및 단과대학의 증설, 단과대학의 종합대학화, 신규 대학의 설립권장 등으로 대학입학정원을 연차적으로 대폭 증원하여 1981년에는 10만 5천명을 증원한다. 이에 따른 교수요원을 확보하고, 대단위 수업방법을 도입하며, 서울·지방 간의 교수교류제를 확대하는 등의 조치를 강구한다. 다섯째, 방송통신대학 운영을 강화하여 방송통신대학에 학사과정을 신설하고 2년 과정의 학과 및 정원을 확충한다. 여섯째, 교육대학의 수업연한을 2년에서 4년으로 연장하는 것 등이었다.

결국 7·30 교육개혁은 당시 큰 사회문제로 등장한 과열과외의 근본 원인이 대학 문호가 좁은 데 있다고 보고 대학의 문호 개방에 대한 사회의 요구에 부응한 교육개혁정책이었다고 볼 수 있다.

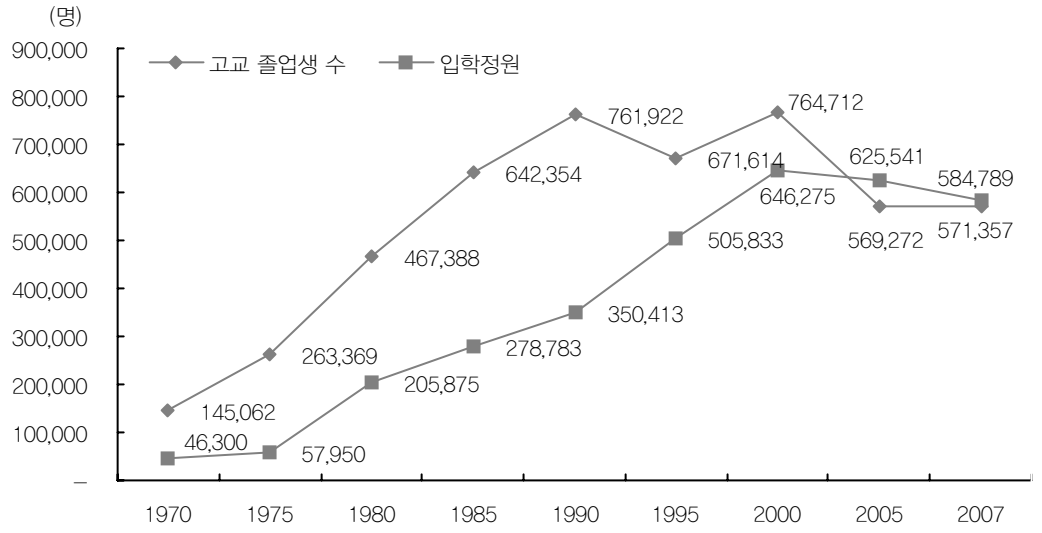
그러나 교수 확보와 시설확충이 전혀 되어 있지 않은 상태에서 갑작스런 대학입학정원의 증가로 인한 대학교육의 질적 저하, 졸업정원제의 비교육적인 측면, 내신제 시행으로 인한 부작용 등으로 비판을 받았다.

[그림 5-4] 연도별 대학교육인구의 추이



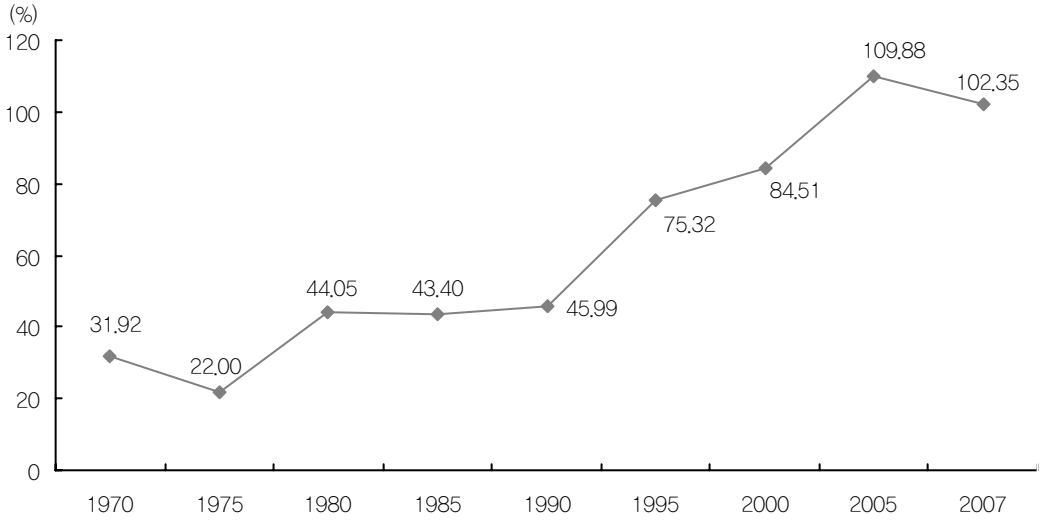
자료: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

[그림 5-5] 고교 졸업생 수와 대학입학정원 추이



주: 2000년 이후 대학입학정원 수치는 대학(교육대·산업대 포함), 전문대 정원을 기준으로 함.
자료: 교육인적자원부, 『교육백서』, 2003~07, p.150.

[그림 5-6] 고교 졸업생 수 대비 대학입학정원의 비율 추이



주: 2000년 이후 대학입학정원 수치는 대학(교육대·산업대 포함), 전문대 정원을 기준으로 함.

2) 학교교육 중심체제에서 평생교육체제로의 이행: 계속교육기회의 확대

유네스코에서 만든 '평생교육' 이론이 각국의 교육계에서 인기를 끌고 있던 1970년대 한국의 교육계는 여전히 학교교육중심체제였다. 1980년 제5공화국은 정부수립과 동시에 제정된 「신헌법」 교육규정(제29조 제5항 제6항)에 평생교육조항을 넣었다. 평생교육을

학교교육과 나란히 교육제도로 규정하고 그 진흥을 국가의 의무로 하였는데, 정부가 평생교육의 제도화를 「헌법」에서 규정한 것은 세계적으로도 드문 일이다. 그 후 정부는 1982년 「사회교육법」(법률 제3648호)과 「유아교육진흥법」(법률 제3635호)을 제정하였다. 「사회교육법」은 목적에서 "국민에게 평생을 통해 사회교육의 기회를 주고 국민의 자질을 향상시킴으로써 국가사회의 발전에 기여한다"고 규정하고, 이에 필요한 행정시책을 국가 및 지방공공단체가 의무적으로 강구하도록 하였다.

이를 계기로 평생교육을 법제 면에서 뒷받침하는 조치가 뒤따라 이루어졌다. 평생교육시스템을 구축하는 데 결정적 계기가 된 것은 1985년 3월 대통령 직속 자문기관으로서 교육개혁심의회가 설치된 것이다. 이 심의회의 교육개혁 10대 사항 중 하나로 평생교육체제의 확립이 설정되었는바, 이를 실현하는 방법으로, 첫째 대학제도에 비학위과정의 설치와 수업료의 과목별・과정별 납입제도를 도입하는 등 교육기회의 계속기능을 갖게 하는 것이다. 둘째, 순환교육 및 위탁교육체제를 확립하는 것으로 학교 졸업 후 취업자가 자기성장과 직업능력의 향상을 위해 대학교육기관에서 다시금 배울 수 있도록 하는 제도, 즉 직장과 학교의 순환 가능한 제도를 만들 것이 요구되었다. 셋째, 청소년 및 성인용을 고려한 문화공간 및 여가시설을 만들 필요성이 제기되었다. 넷째, 정보화 사회의 교육매체로써 교육전용방송체제 확립이 요구되었다.

이와 같은 내용을 토대로 계속교육기회를 확충하고 제도화하였는데 그 구체적인 사항으로는 1982년에 설립된 개방대학과 1989년에 개설된 산업대학원(석사과정, 야간) 그리고 방송통신대학의 5년제 일반 대학으로의 승격을 들 수 있다. 방송통신대학은 1972년 서울대학교 부속기관으로 초급대학(2년제) 수준의 원격대학교육기관이었다. 하지만 1982년 분리・독립하면서 일반 대학으로 승격하였고, 학과 수도 5개 학과에서 7개 학과로 늘어났으며, 입학정원도 급증하면서 계속교육기관의 중핵적 존재가 되었다.

마. 대학교육체제의 자율화 및 개방화기: 1990년대

1993년 2월에는 30여 년 만에 다시 문민정권이 탄생하고 교육계에도 커다란 변화가 일어났다. 우선 초등학교에서 고등학교까지 거의 전원 입학이라고 할 정도로 교육의 기회균등을 달성하였다. 1995년 대학교육 진학률이 51.4%라고 하는 고학력 사회를 만들어 냈다. 한국은 아시아에서 거의 선두로 M. Trow의 경제발전 모델에서 말하는 '대학교육의 보편화 단계(universal acess)'를 실현하였다고 볼 수 있다. 국제화・세계화라는 사회적・시대적 변화 속에서 문민정부(1993~97년)는 21세기를 대비하는 교육개혁을 단행하였다. 그 특징은, 첫째 대학교육의 양적 성장을 토대로 질적 제고 노력이 본격적으로 추진되었다는 것이다. 즉, 대학의 자율화・다양화・특성화를 지향하는 정책과제가 설정되었다. 둘째, 특수목적 지원사업을 통해 사립대학에 대한 국가의 재정 지원이 역사상 처음으로 실시되었다. 셋째, 대학교육 개혁의 중심 논리로 신자유주의에 입각한 시장경쟁원리가 시작되었다. 이 시장경쟁원리는 대학 재정지원사업의 일률적 배분방식에서 벗어나 평가 결과에 따라 차등 지원하는 방식으로 실현되었고, 이러한 대학교육정책의 기조는 국민의 정부(1998~2002년)의 'BK21 사업' 등에서 더욱 본격화되었다.

1) 세계화 · 정보화시대에 대처하는 대학교육 개혁: 질적 성장을 위한 대학의 자율화 · 다양화 · 특성화 정책

과거 개발연대에서 경쟁력은 자본과 노동의 집중투입에 의한 이른바 요소투입형 생산방식을 통한 것으로 다수의 평균적 수준의 인력을 얼마나 많이 양성하고 산업계에 투입할 수 있는가 하는 문제였다. 그러나 정보·통신 혁명과 지구촌의 근거리화 등과 더불어 지식기반 사회가 도래하면서 경쟁력은 정보 및 지식의 질과 양 그리고 이를 창출할 수 있는 인적자원의 혁신능력의 문제로 전환하였다. 이러한 시대의 사회적 변화 속에서 대학교육은 지식창출 및 핵심 인재양성의 사회적 거점이자 지식기반 경제활성화의 토대로 주목받게 되었다. 이러한 맥락에서 국제화·개방화·정보화시대를 모토로 한 1990년대 중반 이후 대학교육 개혁의 방향성은 자율화·다양화·특성화로 큰 틀을 잡고 수행되었다. 1994년 2월에 대통령 자문기관으로 설치된 교육개혁위원회에서는 1995년 이른바 5·31 교육개혁안에서 대학교육 관련개혁의 내용으로 총 31개의 과제를 제안하였다.

교육개혁위원회의 대학교육 개혁안은 개혁의 기본방향부터 그동안의 대학교육 개혁과는 큰 차별성을 가진다고 평가할 수 있다. 그동안 교육기회의 형평성에 토대를 둔 국민의 교육적 수요 충족과 교육의 공공성에 초점을 두었다면, 이 교육개혁안들은 교육의 수월성과 다양성에 초점을 두고 있다. 즉, 공급자 중심의 편의주의 교육에서 학습자 중심의 개성화된 교육으로의 전환을 유도하고 있으며, 획일화된 정부주도적 규제와 통제 중심의 대학행정에서 각 대학의 자율과 책무를 강조하는 대학행정을 추구하고 있고, 대학교육의 획일화에서 다양화로의 전환을 모색하고 있다.

한편, 자율화 정책의 범주 내에서 시행된 입학정원 자율화와 대학설립준칙주의의 도입은 대학교육의 양적 확장을 급속히 촉발시킴으로써 대학교육의 양적 성장과 질적 성장의 균형을 맞추어야 하는 시급한 과제를 낳았다.

〈표 5-19〉 5 · 31 교육개혁의 대학교육부문 내용

교육수요자 중심의 대학운영 확대	대학생이나 일반인이 필요에 따라 시간제로 등록하여 정규 교육과정을 이수할 수 있도록 하는 시간제 등록제의 법적 기반 마련, 학생들의 적성과 자질에 부합하는 진로선택의 기회를 부여하기 위한 전과 및 편입학제도 확대
대학의 다양화와 특성화 확대	대학설립준칙주의 도입, 고급 전문인력을 양성하는 단설 전문대학원의 설립 인가, 대학의 다양화 · 특성화를 앞당기기 위한 대학별 발전방향에 대한 평가 및 그에 따른 지원 가시화
대학별 자구 노력 지원체제 도입	전국의 대학을 평가하여 40개 대학 교육개혁 추진, 우수대학에 300억원 차등 지원, 선의의 경쟁을 통한 대학교육의 질 제고와 다양화 · 특성화를 위한 대학의 자구 노력 지원체제 도입
대학정원 자율화	교육부가 제시한 계열별 증원규모 내에서 개별 대학이 학과 신 · 증설 등 자율적으로 정원을 조정하는 포괄승인제의 형태로 대학정원 자율화 조치시행, 7개 우수 지방사립대학에 대해서 자율적 증원이 가능하도록 하는 제도 도입
대학교육 · 연구의 세계화 · 첨단화	1996년도 이후 외국 석학과의 공동 연구, 우수 국제 학술지 발행, 이공계 대학연구소 기자재 첨단화, 국내외 첨단 학술정보를 연구에 활용하기 위한 종합정보관리 및 서비스제공산업을 담당할 첨단학술정보센터 설립, 멀티미디어 교육지원센터 설립 등을 지원
직업 관련 계속교육기회의 확대	모든 직업교육 이수자에게 고등직업 교육기회를 확대해주기 위해 개방대학의 특별전형제도 확대 실시, 산업체 근무자의 입학요건을 완화하는 방향으로 입학전형제도 개선

2) 대학 재정지원정책의 변화

정부는 광복 후 사립대학의 재정에 대해서 '수익자 부담원칙'과 '설립자 부담원칙'을 오랫동안 고수해왔으나 이러한 원칙을 깨뜨리고 사립대학에 재정 지원을 시작한 것은 1990년대에 들어와서의 일이다.

문민정부가 들어서면서 정부의 대학 재정규모가 대폭 확대되고, 대학의 자구 노력에 따른 별도의 지원비가 확보되면서 재정 지원방식 또한 특수목적 지원사업분야에서 평가를 통한 차등 방식으로 전환되었다. 1994년 '공과대학 중점 지원사업'이 처음 시작된 이후, '우수대학원 중점 지원', '국제전문인력 양성 지원', '교육개혁추진 우수대학 지원', '지방대학 특성화 지원', 국민의 정부에서 추진된 'BK2 1사업'에 이르기까지 확대적용되고 있다.

바. 대학교육의 질적 성장 및 재구조화기: 2000년 이후

21세기 지식정보화 사회에서는 지식과 정보가 가치의 원천이듯이 우수한 두뇌와 창의력이 국가경쟁력의 원천으로 제기된다. 선진국으로 진입하기 위해서 지식과 기술이 체화된 사람 중심의 새로운 성장전략을 필요로 한다는 문제의식 아래 '대학 경쟁력 강화'라는 화두가 2000년대 대학교육정책의 핵심으로 떠올랐다.

국민의 정부(1998~02년)는 BK21 사업을 통해 21세기 국가경쟁력 제고에 직결되는 분야를 중심으로 독창적 지식창출능력을 갖춘 '세계 수준의 대학원 육성'과 산학협동 및 학사과정 내실화로 지역의 산업 수요에 적합한 우수인력을 양성할 '지역 우수대학'을 육성하는 정책을 펼쳤다. 그 뒤를 이은 참여정부(2003~07년) 역시 그동안의 양적 성장과 BK21 사업 성과를 바탕으로 질적 도약을 이루기 위해 대학 특성화를 위한 구조 개혁, 세계적 수준의 연구역량 제고, 법학・의학・경영학 등 고부가가치 창출 서비스분야 전문대학원체제 도입, 지역 혁신을 선도하는 지방대학 육성(NURI 사업), 산학협력의 강화 등의 개혁조치를 실시하였다. 이명박 정부(2008~12년)는 출범 이후 '광역경제권 선도사업', '교육역량 강화사업', '교육정보공시제'의 실질적 도입과 시행에 주력함으로써 현재 대학 간 경쟁을 통한 대학교육의 질적 제고 노력을 기울이고 있다.

1) 대학경쟁력 강화

이제 대학교육정책은 양적 성장을 넘어 질적 성장으로의 여정을 시작하였다. 질적 성장을 향한 화두는 '대학경쟁력 강화'이며 이것을 지배하는 내재적 원리는 시장경쟁논리이다. 누리(NURI)사업, 광역경제권 선도산업, 인재양성사업과 같이 수도권과 지방의 대학 간 균형발전 사업으로써 대학교육의 형평성을 위한 정책 역시 지속적으로 실행되고 있지만, 이러한 정책 역시 '선택과 집중'이라는 경쟁논리의 논란 속에 '대학교육의 경쟁력 제고'와 '형평성'이라는 두 마리 토끼를 잡는 도전적 과제가 놓여 있다.

그동안 우리나라 대학들은 양적인 성장 속에서 산업사회의 교육 수요를 성공적으로 감당해왔다. 그러나 1990년대 말의 IMF 체제하 경제위기와 21세기 지식기반 사회의 도

래는 사회발전과 경제성장이 새로운 지식과 기술을 창출하고 활용할 수 있는 인적자원의 능력에 의해 좌우되며, 이러한 고급인력의 양성과 관리의 필요성을 절감시켰다.

1998년 당시 IMD 보고서에 따르면 한국의 인적자원의 경쟁력은 22위이며 1999년에는 인적자원 국가경쟁력 평가 국가 47개국 중 최하위를 기록하였다. 특히, 국제적 학문·연구 수준을 나타내는 지표의 하나인 SCI 게재 논문 수에서 한국은 16위(1998년)를 차지하였다. 이는 미국의 3.9%, 일본의 15.2%, 독일의 15.5% 수준에 불과한 것이다. 선진국에 비해 열악한 대학교육체제를 개선하여 지식기반사회를 주도할 인재양성시스템을 구축할 필요성이 시급히 제기되었다고 할 수 있다.

이러한 시대적·사회적 필요성에 따라 '국가경쟁력'이라는 화두 아래 1999년부터 시작된 BK21 사업(1차 사업 1999~2006년 2월; 2차 사업 2006~12년)을 비롯하여 대학구조개혁사업(2004~09년), 전문대학원체제 도입(2007년), 지역혁신을 선도하는 지방대학 육성사업(누리사업, 2005~09년), 산학협력의 실질화 등의 개혁조치를 실시하였다. '교육정보공시제(2008년)', '광역경제권 선도산업 인재양성사업(2009년)', 누리사업과 전문대 특성화 사업을 통합한 '대학교육역량강화사업(2009년)' 역시 대학경쟁력을 높이기를 위한 사업으로 첫발을 내딛었다.

〈표 5-20〉 2000년대 대학교육 개혁 핵심 사업

사업명	사업목적 및 내용	재정 지원액 규모
제1단계 BK21 사업	– 국제적 수준의 연구중심대학 육성을 통한 고등인력 양성 – 1단계 사업: 1999~2005년 – 현재 2단계 사업 중	– 7년간 매년 약 2천억원씩 총 1조 4천억원 지원
지방대학 혁신역량강화(NURI)사업	– 지방대학의 특성화 및 경쟁력 강화 – 우수지역 인적자원개발을 통한 지역발전 촉진 – 지역혁신체제 구축 – 2004~09년	– 5년간 약 1조 4천억원 지원
산학협력 중심대학 육성사업	– 산업단지와 긴밀한 협력을 이끌어갈 산학협력중심대학 선정·육성 – 산업단지의 R&D, 인력양성센터로서의 대학교육 및 산학협력체제 역할 유도 – 2006년 현재 전국 8개 권역에 13개 산학협력중심대학 선정	– 교육인적자원부와 산업자원부가 5년간 연 400억원씩 총 2,000억원 지원계획
학술연구 지원사업	– 대학의 연구경쟁력 제고, 연구자 전문성 유지·발전, 학술연구 기반 강화를 위해 한국학술진흥재단에서 교수, 개인연구자, 연구소에 지원하는 사업	– 2006년 총 2,900억원 지원 – 인문사회 학술연구조성사업 약 1,200억원 – 기초과학 학술연구조성사업 약 1,700억원
수도권대학 특성화 사업	– 수도권대학의 특성화 및 경쟁력 강화	– 수도권대학 특성화 지원 600억원
대학구조 개혁사업	– 국립대학 통폐합, 구조개혁 선도대학에 대한 지원	– 연간 약 1,000억원 지원계획 – 2006년 국립대 통폐합, 구조개혁 선도대학 600억원 지원
교육역량 강화사업	– 2009년부터 지방대학 혁신역량강화(NURI)사업과 전문대 특성화 사업을 대학기관 지원사업인 대학교육역량강화사업에 통합 – 선택과 집중 원칙을 적용, 교육성과와 여건이 우수한 대학을 선정하여 투자효율성 제고	– 2009년 ·지방대학: 1,953억원 지원 ·지방전문대: 1,386억원
광역경제권 선도산업 인력양성사업	– 선도산업 맞춤형 인재양성 기반 구축 – 기업 기반의 창의적 교육 및 연구시스템 구축 – 선도산업 산·학·연·관 융합체제 실현	– 2009년 ·5,000억원(3+2년간)
교육정보 공시제	– 대학교육의 수요자의 알 권리 보장 및 정책자료로 활용 – 대학의 교육역량강화체제 역할담당	

가) 두뇌한국 21 사업(Brain Korea 21)

국민의 정부는 창조적 지식기반 국가의 건설을 위하여 대학교육 전반에 걸친 정부의 종합적 청사진으로 '교육발전5개년계획'을 제시하면서 그 후속 방안으로 두뇌한국 21(Brain Korea 21)을 내놓았다. 21세기 지식기반 사회에 대비한 고급인력 양성사업의 약칭인 두뇌한국 21사업(이하 BK21 사업)은 국가경쟁력 제고에 직결되는 분야를 중심으로 독창적 지식창출능력을 갖춘 '세계 수준의 대학원 육성'과 산학협동 및 학사과정 내실화로 지역의 산업 수요에 적합한 우수인력을 양성할 '지역우수대학'을 육성하는 데 그 목적이 있다. 추진전략으로, 첫째 '선택과 집중' 원칙을 통한 지원, 둘째 지식기반 사회에 대비한 창의적 학문후속세대 양성, 셋째 대학의 교육·연구력 강화를 위한 제도개선과 연계한 지원, 넷째 산학협동 및 국제교류 프로그램을 통한 인력양성 수준의 향상 등을 설정하였다.

1단계 BK21 사업의 주요 특징은 인력지원 중심의 고등인력 양성사업으로 석·박사과정 대학원생과 박사후연구원(post-doctor), 계약교수 등 학문후속세대를 지원하는 것으로 사업비 중 85% 이상을 이들 신진 연구인력 장학금 및 지원금, 장·단기 해외연수 등에 할당하였다. 1단계 BK21 사업은 '대학연구력 증대', '석·박사과정 학생의 안정적 학업수행 지원', '연구중심대학을 위한 제도적 기반 마련', '국제협력사업에 따른 국제적 감각, 자신감 고취', '대학 사회 내 경쟁적 연구풍토 조성 기여', '산학협동네트워크 구축 기반 조성' 등의 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

2단계 BK21 사업은 '분야별로 특성화된 연구중심대학 육성을 통한 세계적 수준의 우수한 인재양성'을 목표로 하고 있다.

나) 대학구조개혁

대학구조개혁사업(2005~09년)은 학생정원 감축, 대학 통합, 국립대 지배구조 개편이라는 방법을 통해 대학교육체제를 개혁하고 동시에 개별 대학의 내부구조개혁을 유도하여 궁극적으로 대학교육의 경쟁력을 강화하고자 하는 목적에서 수행되었다. 규모에 부응하는 질적 성장을 동반하지 못한 채 양적으로 팽창하고 있는 대학교육이 안고 있는 여러 가지 문제들, 즉 산업현장의 수요와 유리된 대학교육, 대학기능 및 역할의 중복, 비효율적인 재정투자, 대학 미충원율 증가, 지방대학의 위기 등을 극복하여 대학의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안의 하나로 추진된 것이다. 대학구조개혁 재정지원사업은 2005년도 800억원을 시작으로 2006년도부터 다년도(2006~09년) 사업으로 전환하여 매년 3,000억원을 투자하는 것으로 계획하였다.

그 결과 학생정원 감축 및 교원확보율에 관한 교육 여건 개선, 대학 통폐합 등의 효과가 나타났다. 즉, 2006년도 4년제 대학입학정원은 2005년 대비 11,149명 줄어든 것으로 집계되었다. 2004년에 통합이 승인되어 2005학년부터 통합교로 출발한 공주대학교와 천안공업대학을 시작으로 2006년도에는 8개 국립대학이 4개로 통폐합되는 등 현재 12개 국립대학이 6개로 통합되었다. 수도권 주요 8개 대학과 지방 6개 대학이 '구조개혁선도대학'으로 선정되어 300억원을 지원받았다.

다) 전문대학원제도 도입

전문대학원제도의 도입배경은, 첫째 사회발전과 국제화시대에 따른 변화의 필요성에서 비롯된 것으로 지식기반 고학력 사회에서 현 전문직업인들의 능력과 자질이 상승·강화될 필요가 있다는 점, 둘째 전문직 서비스 자체와 관련학문의 발전을 위한 것으로 중등학교 직후에 전문직 진출이 보장되는 현재의 대학 학부교육을 통한 양성보다는 다양한 인접학문·기초학문을 섭렵한 후에 전문직업인 양성과정으로 진학하는 것이 바람직하다는 점, 셋째 전문대학원제도를 계기로 본격적인 전문학위(professional degree)가 도입되면 각종 학술학위와 연계한 복합 학위과정(combined degree program)을 운영함으로써 일반 대학원의 대학원교육이 정상화되고 연구 중심의 대학교제도 정착에 도움이 되며, 대학교육과정의 학제와 학위제도의 개선에 도움을 줄 수 있다는 점이다.

대상이 되는 전문대학원의 분야는 법학, 의치의학, 경영(금융·물류), 한의학이다. 현재 분야별로 전문대학원으로의 전환이 추진 중에 있으며, 성공적인 제도 정착을 위한 정부의 지원과 노력이 이루어지고 있다.

라) 대학정보공시제 도입 및 추진

대학교육의 경쟁력 강화를 위한 포석으로 이명박 정부는 2008년 12월 '대학정보공시제'를 본격적으로 시행하였다. '대학정보공시제'는 2007년 「교육관련기관의정보공개에관한특례법」이 제정·공포된 후 2008년 11월 시행령안이 입법예고 및 국무회의 의결을 거쳐 확정되면서 공시제 시행을 위한 법적·제도적 기반이 마련되었다. 4년제 일반 대학을 중심으로 치안 및 국방 관련 교육기관을 제외한 모든 대학교육기관의 주요 교육정보를 표준화된 양식과 지침에 따라 의무적으로 공개하도록 한 것이다.

대학정보공시제는 1차적으로 대학교육의 수요자들에게 대학교육의 여건과 과정, 성과 등 알 권리를 보장하는 동시에 정책입안자들이 정책수립 및 진단을 위한 핵심 자료로 활용하도록 하려는 데 목적이 있다. 공개된 정보는 그 자체로서 의미를 갖기도 하지만 대학 관련 주요 정책의 기초자료로 활용될 수 있고, 이를 통해 대학의 교육역량 제고를 촉진함으로써 대학경쟁력 강화에 기여할 수 있다.

2) 경쟁력과 형평성의 연계 강화

가) 지방대학 혁신역량강화사업(누리사업)

지방대학 혁신역량강화사업(2004~08년)은 참여정부가 지방대학의 교육 여건 개선과 역량을 강화하고 지역인재를 육성하기 위한 목적으로 추진되었다. 이 사업은 참여정부의 지역혁신시스템(Reginal Innovation System) 구축사업의 일환으로 추진되었다. 즉, 인구를 비롯하여 교육·문화 등 제반 영역들이 수도권에 집중되는 현상 속에서는 국토의 균형발전을 도모할 수 없다. 실제로 지방대학의 교육 여건이 매우 악화된 상황에서 지방

대학 출신의 취업률도 저조한 상태이므로 지역 인적자원개발의 중핵적인 역할을 대학이 담당하기 위해서는 지방대학의 역량 강화가 시급했기 때문이다.

지금까지의 지방대학 육성사업과의 차별성은 투자의 재정규모 외에 지방자치단체・연구소・산업체・NGO 등의 지역혁신주체가 클러스트화한 사업단을 지원 단위로 설정함으로써 지방대학과 지역발전과의 연계를 강화한다는 점에 있다. 정부는 이를 위해 우수한 지방대학에 5년간 총 1조 3,600억원의 예산을 집중 배정하였다. 추진전략은, 첫째 지역이 주도하는 분권적・상향식 사업추진으로 지역 내 대학・지자체・산업체・연구소・NGO 등이 참여한 사업단이 지역과 대학의 발전전략에 맞추어 사업내용 및 규모를 설정한다. 둘째, 지역 간 균형발전과 '선택과 집중'에 의한 지원의 조화를 지향한다. 셋째, 성과 중심의 사업관리체제를 구축한다는 것이다. 누리사업으로 사업단을 운영하고 있는 대학과 사업단의 학생확보율과 교수확보율에서 괄목할 만한 성과가 있는 것으로 나타났다.

나) 광역경제권 선도산업 인재양성산업

광역경제권 선도산업 인재양성산업은 누리사업을 진일보시켜 광역경제권 창조와의 연계성을 더 강화시킨 사업이다. 정부의 광역경제권 신성장 선도산업 육성계획(5+2 광역경제권)과 연계, 지방대학이 선도산업발전에 필요한 우수인재를 양성・공급함으로써 글로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권 창조에 기여한다는 목적을 가지고 진행되는 사업이다. 선도산업 맞춤형 인재양성 기반 구축, 기업 기반의 창의적 교육 및 연구시스템 구축, 선도산업 산・학・연・관 융합체제 실현이 구체적인 사업내용이다. 선도산업별로 1~2개 대학(총 20개 내외)을 지정하고 사업기간은 2009년부터 2013년까지로 3년간 운영성과를 평가하여 우수한 대학은 2년간 추가 지원한다. 2009년도 사업비는 1,000억원으로 5년간 총 5,000억원 규모의 사업인데 그 성과가 기대된다.

3. 평가 및 정책과제

지난 60년간 한국의 대학교육은 우수한 인재를 육성하여 국가사회발전에 크게 기여하였다. 국민의 교육열과 국가의 지원을 바탕으로 양적으로 세계 최고수준의 대학교육 이수율을 자랑하게 되었다. 우리의 대학교육은 이제 이른바 '모든 사람을 위한 대학교육'이라고 말하는 보편화 단계에 도달하였다. 그러나 보편화와 함께 대학교육의 질을 제고하는 것과 수월성을 추구하는 것이 과제로 제기되고 있다.

가. 평가

1) 수월성 제고 노력

정부는 그동안 대학교육의 질을 높이기 위한 다양한 정책을 수행해왔다. 1960년대의 대학학생정원령(1966년), 대학입학자격 및 학사자격국가고시제, 대학입학예비고사제(1969년), 최근에는 대학평가제의 도입(1994년)과 두뇌한국 21 사업(1999)년, 대학정보공시제

(2008년), 두뇌한국 2차 사업(2007~12년)으로 진행되는 세계적 수준의 연구중심대학 육성사업(2008년), 교육역량강화사업(2009년) 등은 대학교육의 수준을 제고하기 위한 대표적인 정책이다.

고급인력양성, 주로 대학원교육과 관련이 있는 BK21 사업 등의 사업은 연구논문 등의 질적 상승 및 양의 증가로 나타나 소기의 성과를 거두었다고 평가되고 있다. 예컨대, SCI급 논문 수 국가순위에서 우리나라는 1998년 18위에서 2005년 12위로 상승했고, BK21 사업 참여교수의 SCI 논문 성과도 대폭 증가하였다. 2007년 대학평가에 따르면 수업평가, 교수 – 학습센터의 설립 등 교육에 대한 새로운 변화를 가져와 교육의 질 제고에 관련한 대학의 새로운 문화를 형성하고 있다. 2008년부터 시행된 대학정보공시제는 학교의 기본운영상황, 교육 및 연구 여건에 관한 정보 등을 공시하면서 대학교육의 질을 제고하는 데 기여할 것이다. 2008년부터 시행되고 있는 대학정보공시와 연계한 교육역량강화사업 등도 교육경쟁력 제고에 기여를 할 것으로 기대된다.

대학교육의 수월성 추구와 관련하여 우선 상위권 대학들이 과연 세계적 수준의 대학으로 그동안 성장을 했는지의 문제와, 대학교육 전체의 수준이 과연 만족할 만한 수준으로 올라갔는지 구분해보아야 할 것이다. 우선 2000년도 이후 영국의 *Times*(london)의 발표에서도 우리나라 대학은 순위가 상승하는 경향을 보이고 있다. 세계적인 대학순위가 국가경쟁력의 한 지표로 해석되고 BK21 사업 등의 국책사업과 맞물려 우리 대학들이 나름의 전략을 가지고 노력한 결과로 해석된다.

그러나 우리나라 대학교육의 경쟁력을 평가한 IMD(국제경영개발원) 순위에서는 아직도 많이 부족한 것으로 평가되고 있다. 대학교육의 질을 무엇으로 볼 것인지에 대한 준거에 따라 다른 결과가 나올 수 있는 만큼 순위 자체보다는 우리 교육에 대한 피드백 자료로 활용하는 것이 타당하겠다. 즉, 우리나라 대학교육의 질을 제약하는 요인을 발견하고 그것을 개선하는 방향으로 활용해야 할 것이다.

2) 대학교육의 다양화 및 특성화

우리나라 대학교육은 유형별・지역별・설립별로 특성화되지 못하고 있다. 첫째, 많은 대학교육기관들은 본래의 설립목적과 기능에서 이탈되어 경영되고 있는 경우가 많다. 전문대학・산업대학・일반 대학 등은 설립 취지가 상이함에도 불구하고 거의 차별성 없이 운영되고 있다. 대부분의 대학들은 종합대학을 지향하고 있고, 백화점식의 학과 나열과 유사한 교육과정을 제공하고 있다. 1994년 이후 진행된 '대학평가인정제', 1999년의 '대학특성화 사업' 등 특성화를 위한 노력이 이루어져왔지만 여전히 학문분야별, 인재양성 수준별 특성화가 이루어지지 못하고 있다. 둘째, 지역별 특성화도 누리사업(2004~09년) 등 지방대학을 특성화하기 위한 노력에도 불구하고 서울을 중심으로 한 대학서열체제의 강화로 인해 일정한 한계에 부딪혀 있다. 셋째, 설립별 특성화도 이루어지지 못하고 있다. 공・사립 간의 학과 개설이나 교육과정에 있어서 차별성을 발견하기 어렵다. 특히, 지방 사립대학의 경우, 대학서열체제와 학벌사회의 강화로 특성화를 위한 동력을 상실하고 있다. 이는 재정 지원과도 연관되어 있는 문제이다.

〈표 5-21〉 연도별 · 유형별 대학교육기관 학생 구성비

(단위: %)

연도	전문대학		대학		교육대학		산업대학		기술대학	
	계	여	계	여	계	여	계	여	계	여
1970	17.2	17.3	75.2	67.9	6.3	13.8	–	–	–	–
1975	20.6	22.5	68.6	70.2	2.8	6.2	–	–	–	–
1980	26.9	30.0	65.7	63.7	1.5	5.4	–	–	–	–
1985	17.4	20.7	67.2	59.6	1.3	3.2	1.8	0.6	–	–
1990	20.2	23.2	64.8	57.6	1.0	2.0	3.2	1.5	–	–
1995	25.6	26.3	53.3	46.4	0.9	1.8	5.4	3.0	–	–
2000	29.1	28.1	53.1	49.4	0.7	1.2	5.4	3.2	0.003	0.001
2001	29.2	27.9	53.1	49.8	0.7	1.2	5.5	3.3	0.006	0.001
2002	29.1	27.4	53.5	50.3	0.7	1.3	5.6	3.5	0.006	0.001
2003	28.2	26.4	55.0	52.4	0.7	1.4	5.8	3.7	0.006	0.002
2004	27.4	25.9	56.0	53.1	0.7	1.3	5.8	3.7	0.006	0.003
2005	26.1	24.8	56.9	53.7	0.8	1.4	5.8	3.6	0.006	0.002
2006	25.1	24.2	58.0	54.3	0.8	1.4	5.5	3.4	0.006	0.002
2007	24.4	23.7	58.8	54.8	0.8	1.4	5.2	3.2	0.006	0.003
2008	23.7	23.3	59.6	55.3	0.7	1.2	5.0	3.1	0.005	0.003

연도	방송통신대학		각종 학교		원격대학		사내대학	
	계	여	계	여	계	여	계	여
1970	–	–	1.4	1.0	–	–	–	–
1975	7.0	–	1.0	1.0	–	–	–	–
1980	5.2	–	0.7	0.8	–	–	–	–
1985	11.1	14.9	1.3	1.0	–	–	–	–
1990	9.3	14.1	1.5	1.6	–	–	–	–
1995	14.1	21.8	0.8	0.8	–	–	–	–
2000	11.5	18.0	0.1	0.1	–	–	–	–
2001	11.4	17.7	0.1	0.1	–	–	–	–
2002	11.1	17.4	0.1	0.04	–	–	–	–
2003	9.4	15.3	0.04	0.03	0.8	0.8	0.002	0.0002
2004	8.9	14.7	0.04	0.03	1.2	1.3	0.002	0.0001
2005	8.6	14.4	0.04	0.03	1.7	2.1	0.002	0.0000
2006	8.4	13.9	0.03	0.03	2.1	2.7	0.002	0.0001
2007	8.4	13.7	0.03	0.03	2.4	3.1	0.004	0.0002
2008	8.4	13.5	0.04	0.04	2.6	3.5	0.005	0.0003

주: 1) 대학교육기관 유형별 학생 구성비=(대학교육기관 유형별 재적학생 수/대학교육기관 총 재적학생 수)×100.
2) 1970년, 1975년 전문대학에는 간호학교 · 실업고등전문학교 · 초급대학이 포함되었고, 1980년 전문대학에는 전문학교 · 초급대학이 포함되었으며, 1985년 전문대학에는 전문학교가 포함됨.
3) '–'는 해당 자료 없음.

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도.

3) 산학협력의 제고

「산업교육진흥 및 산학협력촉진에관한법률」 개정(2003년)과 함께 대학 내 산학협력단을 설치(2004년)하고 누리사업 등을 통해 산학협력을 강화해왔으며 사업 성과도 눈에 띄게 나타나고 있다. 최근 시행되고 있는 '광역경제권 선도산업 인력양성사업' 등은 그동안의 경험을 보완하여 사업의 방향이나 전개방식, 관리체제 등에 있어서 진일보한 측면을 보여주고 있다.

그러나 아직 전체적으로 산학협력은 미흡한 상황이다. 2004년의 경우 산학협동이 일부 대기업(5대 기업 42%)과, 일부 대학(5대 대학 26.1%, 10대 대학 38.3%)으로 집중되어 있고, 기업과 대학 간 이해관계의 괴리, 정부의 역량부족, 기업의 의지부족 등 여러 가지 요인으로 미흡한 성과를 보이고 있다.

4) 평생교육체제로의 전환

1980년대에 7·30 교육개혁으로 평생교육체제를 갖추기 시작한 이후 학점은행제, 사이버대학, 사내대학 등 평생교육영역이 확대되고 있다. 그러나 30세 이상 성인인구의 학습참여율은 극히 저조하다. 2004년의 경우, 30세 이상 성인학습자의 취학 비율은 2.1%로 영국 24.5%, 호주 21.9%, 핀란드 12.9%, 스웨덴 17.6%에 비하면 매우 낮다. 이 점은 향후 개선되어야 할 과제로 제기되고 있다.

5) 국제화와 개방화

문민정부하에서 교육시장 개방에 대비하기 위한 국제화 노력은 그동안 대학교육에 많은 영향을 미쳤다. 대학평가에서도 평가항목으로 반영되었고, 대학의 교과과정 등에 구체적인 영향을 행사해왔다.

국제화를 무엇으로 볼 것인지에 대한 준거는 논의의 여지가 있으나 우선적으로는 대학의 외국과의 인적 교류, 외국인 교수 및 학생의 비중, 영어 강좌를 비롯해 외국어로 진행되는 강좌의 개설 등으로 나타나고 있다.

외국인 학생 수는 1995년 1,983명에서 2001년에 4,682명, 2007년에는 49,270명이 재학하고 있어 급격하게 늘어나고 있는 상황이다. 일부 대학의 경우 50%가 넘는 강좌가 영어로 진행되고 있다.

그러나 이러한 변화를 반드시 긍정적인 변화로 해석하기에는 몇 가지 문제점이 발견되고 있다. 외국인 학생의 낮은 한국어 실력은 강좌의 부실로 이어지고 영어로 진행되는 전공강좌의 경우, 학습효과에 있어서 효용성이 의문시되고 있다.

〈표 5-22〉 대학교육 단계 연도별 국내 외국인 유학생 현황

(단위: 명)

연도	계	학위과정	어학연수 및 기타 연수
1970	321	321	–
1975	559	559	–
1980	1,015	1,015	–
1985	910	910	–
1990	2,237	2,237	–
1995	1,983	1,983	–
2000	3,963	3,963	–
2001	4,682	4,682	–
2002	5,759	5,759	–
2003	12,314	7,962	4,352
2004	16,832	11,121	5,711
2005	22,526	15,577	6,949
2006	32,557	22,624	9,933
2007	49,270	32,056	17,214
2008	63,952	40,585	23,367

주: 1) 2003년 이전 학위과정에는 전문대학, 4년제 대학, 대학원대학에 재학중인 외국인 유학생(한국국적 재외동포 제외, 외국국적 재외동포 포함)만 포함됨. 2004년 이후부터 전문대학, 4년제 대학, 대학원대학, 원격대학, 각종학교에 재학중인 외국인 유학생(한국국적 및 외국국적 재외동포 포함)이 포함됨.
2) '–'은 해당 자료 없음.
3) 2003년 자료의 출처는 교육과학기술부(2004)임.

자료: 교육과학기술부・한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1970~2002; 한국교육개발원, 「교육통계데이터베이스」, 2008.

나. 정책과제

대학교육의 질을 제고하고 국제경쟁력을 지속적으로 확보하기 위해서는 다음과 같은 해결과제들을 안고 있다.

1) 대학의 교육경쟁력 제고

21세기라는 시대적 변화에 대응하기 위하여 제일 먼저 국제경쟁력을 강화하는 문제를 거론할 수 있다. 무엇보다도 우선적으로 고려해야 할 부분은 대학의 교육역량을 강화하는 일이다. 입시를 통해 우수한 학생의 선발에 대학이 노력을 기울이기보다는 대학교육을 통해 학생을 성장・발전시키는 것이 우선과제가 되어야 한다. 그동안 대학서열에 안주하여 교육에 대한 노력이 상대적으로 미흡했던 것이 사실이다. 지식기반 사회로의 이행에 따라 대학은 창의적이고 자기주도적인 학습능력이 있는 인재를 양성해야 한다. 이를 위해 교수 – 학습 체제를 정비하고 체계적이고 효율적인 학사관리 등 질 관리를 해야 한다. 더불어 대학평가, 대학 프로그램 인증 등 대학의 질 관리체제를 강화할 필요가 있다.

〈표 5-23〉 OECD 회원국 학생 1인당 공교육비(2005년)

(단위: PPP 환산 달러)

	유아교육 (3세이상)	초등 교육	중등교육			중등 후 비고등교육	대학교육(연구개발활동 포함)			연구개발 활동을 제외한 전체 대학교육 단계	전체 초·중·고등 교육
			전기 중등교육	후기 중등교육	전체 중등교육		B유형 고등교육	A유형 대학교육 및 전문연구 프로그램	전체 고등교육		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
호주	m	5,992	7,930	9,223	8,408	7,973	8,569	15,599	14,579	10,199	8,340
오스트리아	6,562	8,259	9,505	10,028	9,751	x(4)	11,394	15,028	14,775	10,061	10,407
벨기에	4,816	6,648	x(5)	x(5)	7,731	x(5)	x(9)	x(9)	11,960	8,046	8,034
캐나다***	x(5)	x(5)	x(5)	x(5)	7,837	x(7)	m	20,156	m	m	m
체코	3,353	2,812	4,864	4,830	4,847	2,098	3,105	7,019	6,649	5,409	4,545
덴마크	5,320	8,513	8,606	10,197	9,407	x(4,9)	x(9)	x(9)	14,959	m	10,108
핀란드	4,395	5,557	8,875	6,441	7,324	x(5)	n	12,285	12,285	7,582	7,711
프랑스	4,817	5,365	7,881	10,311	8,927	4,488	9,483	11,486	10,995	7,673	8,101
독일	5,508	5,014	6,200	10,282	7,636	10,531	6,938	13,351	12,446	7,772	7,872
그리스	x(2)	5,146	x(5)	x(5)	8,423	7,266	3,417	7,661	6,130	4,928	5,692
헝가리**	4,402	4,438	3,993	3,613	3,806	4,731	4,549	6,328	6,244	4,837	4,423
아이슬랜드	6,800	9,254	8,985	8,004	8,411	x(4,9)	x(9)	x(9)	9,474	m	8,931
아일랜드	5,345	5,732	7,352	7,680	7,500	5,811	x(9)	x(9)	10,468	7,386	7,108
이탈리아**	6,139	6,835	7,599	7,682	7,648	m	7,420	8,032	8,026	5,314	7,540
일본	4,174	6,744	7,630	8,164	7,908	x(4,9)	7,969	13,827	12,326	m	8,378
한국	2,426	4,691	5,661	7,765	6,645	a	3,811	9,938	7,606	6,607	6,212
룩셈부르크**	x(2)	14,079	18,844	18,845	18,845	m	m	m	m	m	m
멕시코	1,964	1,913	1,839	2,853	2,180	a	x(9)	x(9)	6,402	5,346	2,405
네덜란드	5,885	6,266	8,166	7,225	7,741	7,000	n	13,883	13,883	8,719	8,147
뉴질랜드	4,778	4,780	5,165	7,586	6,278	6,126	7,740	11,002	10,262	8,864	6,342
노르웨이	5,236	9,001	9,687	12,096	10,995	x(5)	x(9)	x(9)	15,552	9,981	10,980
폴란드**	4,130	3,312	2,971	3,131	3,055	2,956	x(9)	x(9)	5,593	4,883	3,592

〈표 5-23〉의 계속

(단위: PPP 환산 달러)

구분	유아교육 (3세이상)	초등 교육	중등교육			중등 후 비고등교육	대학교육(연구개발활동 포함)			연구개발 활동을 제외한 전체 대학교육 단계	전체 초·중·고등 교육
			전기 중등교육	후기 중등교육	전체 중등교육		B유형 고등교육	A유형 대학교육 및 전문연구 프로그램	전체 고등교육		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
포르투갈*	4,808	4,871	6,555	6,381	6,473	m	×(9)	×(9)	8,787	6,785	6,197
슬로바키아	2,895	2,806	2,430	3,026	2,716	×(4)	×(4)	5,783	5,783	5,131	3,139
스페인	5,015	5,502	×(5)	×(5)	7,211	a	9,059	10,301	10,089	7,182	7,134
스웨덴	4,852	7,532	8,091	8,292	8,198	2,691	x(9)	×(9)	15,946	8,281	9,156
스위스**	3,853	8,469	9,756	16,166	12,861	9,119	4,163	23,137	21,734	13,041	12,195
터키	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
영국	6,420	6,361	×(5)	×(5)	7,167	×(5)	×(9)	×(9)	13,506	8,842	7,741
미국	8,301	9,156	9,899	10,969	10,390	m	×(9)	×(9)	24,370	21,588	12,788
OECD 평균	4,888	6,252	7,437	8,366	7,804	4,719	~	~	11,512	8,102	7,527
OECD 전체	5,254	6,173	~	~	7,736	~	~	~	15,559	13,141	8,553

주: 1) 전일제 학생 기준, 교육 단계별 교육기관에 대한 학생 1인당 연간 교육비(GDP에 대한 미국달러의 구매력지수 환산액)임.
2) 공교육비는 총교육비에서 학부모가 학교 외 교육(사부담 사교육비)에 지출하는 비용을 제외한 비용으로 주로 정부나 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 행정 지원을 위해 지출하는 비용임. 따라서 OECD에서 산출한 우리나라 공교육비는 국·공·사립 학교와 시·도교육청, 교육부 직속기관에 대한 정부예산과 등록금을 통한 학부모 투자, 재단 전입금 등을 포괄하는 것임.
3) 교육비를 산출하는 데 적용되는 구매력지수(Purchasing Power Parities)는 일정한 재화와 서비스에 대해 기준국 화폐 1단위로 살 수 있는 것과 동일한 양을 살 수 있는 비교국의 화폐 단위를 의미함(예: 맥도널드 햄버거를 미국에서는 3달러에 살 수 있고, 한국에서는 2,000원에 살 수 있다면, 구매력지수는 1달러당 667원
(2,000원 ÷ 3달러)가 됨.
4) '×' 뒤의 ( ) 안의 숫자는 참조열을 나타냄(예: ×(2)는 자료가 2열에 포함되어 있음).
5) *는 2004년 자료임.
6) **는 국공립학교만 포함됨.
7) 'm'은 자료가 해당 국가에서 수집되지 않았거나 무응답으로 입수 불가능했음을 의미함.
8) '~'은 평균이 다른 교육 단계와 비교될 수 없음을 의미함.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2008.

2) 대학 재정의 확충

대학교육에 대한 공교육비의 확보가 이루어져야 한다. 국제적 경쟁력과 교육역량 강화가 강조되는 시점에서 '세계적 연구중심대학 사업', '광역경제권 선도산업 인력양성사업'에서 알 수 있듯이 국가 재정 지원에 있어서 공·사립의 구분은 이미 정책적으로도 의미 없는 것이 되었다. BK21 사업에서 보듯이 교육비의 투자는 수월성으로 나타나고 있다. 대학교육에 대한 공교육비를 어느 수준까지 증가할 것인지 총체적인 검토가 있어야 할 것이며, 적어도 OECD 국가 평균 수준까지는 제고하는 방향으로 노력해야 할 것이다.

3) 대학의 자율화와 책무성의 제고

대학교육에 대한 정부의 규제가 지식기반 사회나 국제화된 환경에서 대학교육의 질적인 발전에 장애물이라고 인식되고 있다. 그동안 대학교육은 문민정부 이후 많은 부분에서 과거에 비해 자율화되었다. 정부의 재정지원사업도 대학의 자율성을 제고하는 방향으로 변화되었다. 2009년 교육역량강화사업을 살펴보면 재정 지원은 하되 간섭은 최소한으로 줄이는 방향으로 추진되고 있다. 대학의 자율성은 대학이 스스로 공공성을 제고하는 방향으로 발전해갈 때 지속적으로 확대될 수 있는 것이다. 사학의 비중이 높은 대학교육의 구조에서 대학의 지배구조를 비롯하여 개선의 여지가 많은 상황이므로 사회적인 관심이 필요하고 '대학정보공시제'를 비롯하여 제도적인 측면에서도 효율적인 운영이 모색되어야 한다.

4) 대학교육의 질관리와 평가체제의 활용

대학교육의 질을 평가하는 문제는 대학교육의 질을 제고하는 것과 관계가 있다. 그동안 한국대학교육협의회를 통한 대학종합평가, 학문분야 평가 그리고 중앙일보의 대학평가 등이 진행되어왔다. 영국의 *Times*(London) 등 외국 신문에서의 전 세계대학순위와 관련된 평가도 관심의 대상이 되고 있다. 2008년부터 대학정보공시제의 실시에 따라 대학 스스로 자신들의 정보를 수요자인 학생 및 학부모 나아가 사회에 공개하도록 하고 있다. 어떠한 형태로든 대학교육에 대한 평가가 일상화되고 있고, 대학 내에서도 교수의 수업에 대한 학생들의 평가가 이루어지면서 대학교육에 대한 평가는 보편적인 흐름으로 정착하고 있다. 평가는 어떠한 형태로든 교육과 연구활동에 영향을 미치고 있다. 대학평가에서 국제화와 관련된 항목은 대학교육의 국제화에 영향을 미치고 있다. 학생들의 수업평가는 교수들의 수업행위에 영향을 미치고 있다. 대학평가의 결과를 활용하여 대학의 질을 지속적으로 관리하고 우리 대학교육의 역량 제고를 위해 노력해야 할 것이다.

제4절 | 평생교육

1. 평생교육 개관

지난 60년간 한국의 평생교육은 괄목할 만한 성장과 발전을 거듭해왔다. 1972년 제3차 유네스코 국제성인교육회의에서 평생교육이란 말이 처음 사용된 후 우리나라에서는 1980년 「헌법」에 평생교육에 관한 조항이 삽입되었고, 이를 바탕으로 1982년 「사회교육법」이 공포되었다. 1999년에는 「평생교육법」이 제정・공포되어 평생교육을 활성화하는 기반이 구축되었고, 이후 평생교육이 활성화는 단계로 접어들었다. 여기서는 한국 교육 60년의 성장과정을 평생교육체제의 구축이라는 측면에서 크게 네 단계로 나누어 정리해 보았다.

첫째, 1950년대 문맹퇴치형 사회교육의 시기이다. 일제강점기에서 벗어난 한국의 경제적 상황은 미국의 원조를 바탕으로 하는 열악한 상황이었지만, 미래에 대한 희망을 잃지 않은 한국 국민은 교육에 대한 열망의 끈을 놓지 않았다. 이 시기 생계유지를 위한 경제활동에 진력을 다하면서도 배우겠다는 일념을 키워나갔다.

이를 위해 국가적 차원의 지원과 더불어 사회단체의 교육활동이 이루어졌는데, 사회교육활동도 국민의 기초교육 강화를 위한 문맹퇴치가 주류를 이루고 있었다. 이를 통해 국민의 정신을 계몽하는 역할을 담당하였다. 문교부 학무국의 성인교육과를 중심으로 문맹퇴치5개년계획이 추진되었으며, 국문 강습소가 설치되었고, 공민학교와 고등공민학교가 설치되어 공민적 사회교육의 주축을 이루었다. 더불어 기독교계명협회와 대한성인교육회 등의 민간사회단체도 당시 문맹퇴치 및 국민계몽을 위한 다양한 사업에 적극 참여하였다.

둘째, 1960~70년대의 사회교육은 경제개발에 필요한 인력양성을 중심으로 전개되었다. 이 시기에 한국 경제는 경제개발5개년계획의 시작과 더불어 비약적으로 발전하였다. 산업발전에 필요한 인재육성이 급선무로 인식되었고, 이를 위한 숙련된 노동력 확보가 중요한 국가적 관심거리였다. 따라서 정규교육뿐 아니라 정규교육의 기회를 놓친 청소년들을 위한 기술학교와 직업학교 등이 사회교육이라는 모습을 띠고 활발하게 전개되었다. 더불어, 농촌의 근대화가 국가 전체의 생활수준 향상에 필수불가결한 요소라는 점이 강조되어 국가주도의 개건국민운동사업・새마을운동 등이 추진되었다.

셋째, 1980년대부터 1990년대 중반까지의 시기로, 이 시기에는 평생교육이념이 법적으로 천명된 것이 커다란 특징으로 나타났다. 1980년에 개정된 「헌법」에 평생교육조항이 포함되어 교육이념으로서 평생교육이 언급되었고, 1982년 「사회교육법」이 공포되어 사회교육이 제도적 차원에서 보장되었다. 이는 자신의 삶의 질을 향상시키기 위한 계속교육의 요구와 맞물려 여가선용과 교양증진을 목적으로 하는 사회교육이 활성화될 수 있는 조건이 되었다.

특히, 이 시기에는 학교교육와 사회교육의 경계를 넘나드는 교육제도가 하나 둘 나타나기 시작하였다. 1970년대부터 시작된 방송통신고등학교와 방송통신대학이 더욱 확대되었고, 대학의 개방적 운영체제가 도입되어 개방대학 및 독학학위제 등이 시행되었다.

넷째, 1990년대 중반 이후부터 현재에 이르는 이 시기에는 국제화·지구화 경향과 함께 새로운 지식습득의 요구가 증대되고, 지식기반 사회라는 특징과 더불어 학교교육과 사회교육이라는 경계가 허물어지는 특성이 나타났다.

사회교육이라는 용어가 완전히 평생교육으로 대치되었고, 평생학습사회의 구현이라는 새로운 교육목표가 설정되었으며, 물질적 생활수준의 향상과 경제성장의 기반 조성에 따라 정부의 적극적 지원 아래 다양한 형태의 평생교육이 추진되었다. 성인계속교육의 영역을 통합하기 위한 학점은행제가 확대·정착되었으며, 학교를 중심으로 하는 평생교육 프로그램이 활성화되었고, 평생학습체제 구축을 지원하기 위한 사업이 다양하게 시행되기도 하였다.

평생교육은 인간의 삶의 질 향상과 사회적 발전추구를 위하여 태교에서부터 죽을 때까지 전 생애에 걸쳐 행해지는 교육을 총칭한다. 「평생교육법」 제2조에서는 평생교육을 "학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 기초·문자해득 교육, 직업능력향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동"이라고 규정하고 있다. 이를 보다 구체적으로 정리하면 〈표 5-24〉와 같다.

〈표 5-24〉 평생교육의 영역

학력보완교육	– 대학교육 방계 학제: 방송대, 원격대학 등 – 대학교육 학력인정 교육: 학점은행제, 독학사학위, 성인학습과정 등 – 중등교육 방계 학제: 방통고, 공민학교, 기타 학력인정 평생교육시설의 교육
성인 기초·문자해득 교육	– 대학교육 방계 학제: 방송대, 원격대학 등 – 대학교육 학력인정교육: 학점은행제, 독학사학위, 성인학습과정 등 – 중등교육 방계 학제: 방통고, 공민학교, 기타 학력인정 평생교육시설의 교육
직업능력향상교육	– 자격증 취득 교육훈련: 국가공인자격 및 민간자격증 취득 교육훈련 – 취·창업 준비 교육훈련: 공공기관 및 시설, 산업체, 민간단체의 취·창업 준비 교육훈련 – 경력개발 교육훈련: 공공기관 및 시설, 산업체, 민간단체의 직무능력향상 교육훈련
인문교양교육	– 인문교양: 역사, 문학, 철학, 과학기술, 경제 관련교육 프로그램 – 외국어 교육·IT 관련교육: 외국어, 정보화 능력개발 교육훈련 – 심성계발: 자아이해, 성격유형, 대인관계 등 심성계발교육 프로그램
문화예술교육	– 문화예술 일반: 문화예술 관련교육 프로그램 – 건강·스포츠: 건강, 보건, 스포츠 관련 교육 프로그램 – 기타: 기타 문화예술 관련교육 프로그램
시민참여교육	– 시민의식교육: 환경, 소비자, 노동, 보건, 공동체의식, 국제이해교육 등 – 사회적응교육: 부모교육, 노년준비교육 등 – 시민참여교육: 자원봉사, 주민자치, 정치참여 등

이러한 평생교육의 영역은 광복 이후 우리나라에 공적사회교육이 등장했을 때와 비교하면 비약적인 확대를 이룬 것이라고 볼 수 있다. 학교교육과 사회교육이라는 이분법적 구분의 시기를 지나 전통적 학교교육과 사회교육의 경계를 해체하고 한 개인의 평생에 걸친 교육을 위해 다양한 제도와 시스템이 만들어지는 시대가 된 것이다. 이는 과거 '교육 = 학교교육'이라는 틀을 넘어 평생교육이 학교교육을 포괄하는 교육이념으로 성립할 수 있게 하는 계기가 되었다.

평생교육이 학습자의 자기주도적 학습을 가능케 하는 열린교육시스템을 지향한다는 점은 교육이 추구해야 할 이념적 좌표가 된다고 할 수 있다. 이를 구현할 수 있는 지원 시스템이 정비되고 있다는 점도 평생교육발전의 성과로 빼놓을 수 없는 성과 가운데 하나이다. 1980년대 이후 법적・제도적 차원의 정비가 갖추어지기 시작했고, 1990년대 중반 이후 이를 구체적으로 실현시키기 위한 다양한 정책적 실천들이 전개되었다.

평생교육진흥을 위해 설립된 평생교육진흥원은 1999년 「평생교육법」 제13조에 따라 설치된 평생교육센터의 기능과 역할을 이어받았다. 이때까지 한국교육개발원이 평생교육센터로 지정(2000. 2. 15)되어 평생교육을 담당하는 주관기관으로 역할을 하였고, 2008년 2월 개원된 평생교육진흥원이 그 기능을 담당하였다.

평생교육진흥원은 평생교육진흥사업・평생학습계좌제・학점은행제・독학학위제 등의 사업을 운영하고 있다. 특히, 평생교육진흥사업으로 평생교육정책사업・평생학습도시 지원사업・대학평생교육 지원사업・평생교육 연수사업・성인 문해교육 지원사업・평생교육 계좌제 사업・평생교육 프로그램 지원사업・평생학습문화 진흥사업・평생교육 국제협력 사업 등 주로 성인을 대상으로 하는 전방위적 사업을 운영하고 있으며, 평생교육이념의 실현을 위한 기반 조성에 노력하고 있다. 이러한 정책이 현실적으로 어떻게 실현되고 있는가를 지속적으로 평가하는 작업이 이루어져야 한다. 평생교육이 공허한 이념으로만 머물지 않기 위해서는 평생교육대상에게 실질적 도움이 될 수 있는 방향으로의 실천이 필요한 때이다.

이처럼 평생교육은 60여 년의 시간을 거치면서 비약적인 성장과 발전을 이루어왔다. 광복 후의 평생교육은 성인 문해교육을 중심으로 실시되었으나, 점차 직업인을 양성하기 위한 청소년 대상의 중등교육 수준으로, 그리고 고등교육 수준의 평생교육 단계로 변화해왔다. 현재 평생교육은 장소와 대상의 제한 없이 원하는 곳에서 언제든지 교육받을 수 있는 다양한 시스템을 갖추는 단계에까지 이르렀다.

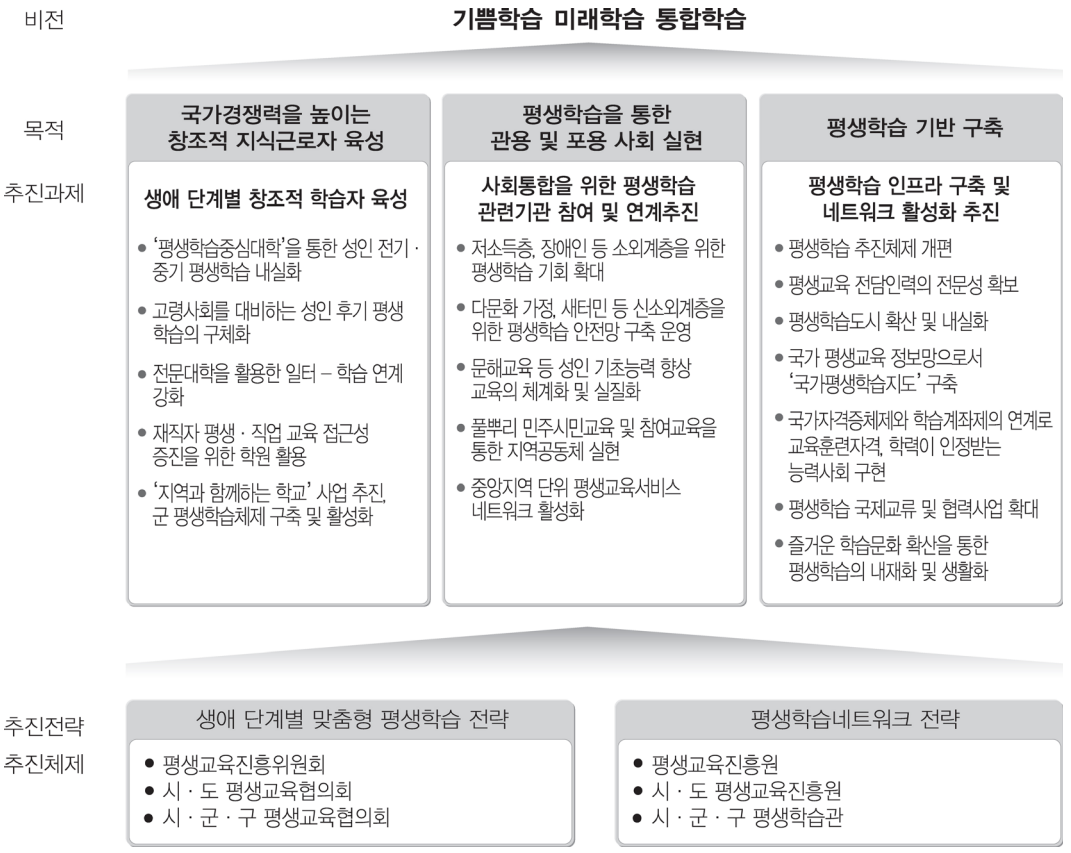
이러한 성과에도 불구하고 평생교육의 지속적 발전을 위해서는 해결해야 할 과제도 있다. 무엇보다 질 제고 노력이 중요하다. 각종 평생교육사업을 내실화하여 성과를 창출하는 것이 필요하다. 또한 평생직업교육이 강화됨으로써 평생학습시대를 맞이하여 국민의 역량을 강화하는 노력이 필요하다.

2. 시대별 변화

가. 문맹퇴치형 사회교육의 전개: 1950년대

1950년대는 성인들의 높은 문맹률을 낮추는 것이 국가 차원의 관심사였다. 이와 함께 문맹퇴치를 위한 교육이 평생교육의 핵심 과제로 강조되었다. 더불어 교육의 시기를 놓친 성인들을 위한 교육기관인 공민학교와 고등공민학교가 활성화되었다.

[그림 5-7] 평생교육의 비전 및 추진과제



〈표 5-25〉 방송통신학교 설치상황 및 학생 수 추이

(단위: 개교, 명)

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
방송통신고교	학교 수	–	36	44	49	50	43	40	39	39	39	40
	학생 수	–	15,855	29,379	44,992	35,212	14,683	13,998	13,085	13,448	14,285	14,255
방송통신대학	학교 수	–	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	학생 수	–	21,464	32,053	153,215	148,650	314,977	360,051	282,023	273,417	272,763	272,550

자료: 교육부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

1) 공적사회교육의 등장과 문맹퇴치5개년계획

1945년 일본의 패망과 함께 광복을 맞게 된 한국의 정치적・경제적 상황은 극도의 불안과 혼란에 처해 있었다. 정치적으로는 38선을 경계로 한 소련군과 미군의 주둔에 의한 신탁통치, 6・25 전쟁과 남북분단으로 인한 정치 대립, 그리고 전쟁의 재발가능성에 대한 위기의식이 존재하였다.

경제적으로는 미국의 원조경제로 인한 대외의존성이 심화되었고, 일본의 수탈로 인해 산업구조는 피폐화되고 파행적 운영이 심화되었다.

이와 같은 불안한 상황 속에서도 1949년 「교육법」이 제정・공포됨에 따라 교육기회 균등과 의무교육의 실시를 위한 제반 교육적 조치가 강구되기 시작했고, 특히 1948년 78.2%로 나타난 전 국민의 높은 문맹률을 타파하기 위한 문맹퇴치교육이 전국적 차원에서 대대적으로 실시되었다.[311]

실질적인 주권국가로서의 바탕을 마련하고 민주주의를 발전시키기 위해서는 일반 국민의 민도를 높이는 것이 급선무였고, 당시 사회교육의 1차적 과제도 당연히 이러한 높은 문맹률의 문제를 해결하고 국민 전체의 공민적 자질을 함양하여 민도를 높이는 것이었다. 따라서 성인교육이나 사회교육은 곧 문맹퇴치를 위한 기초적인 독(읽기)・서(쓰기)・산(셈하기) 교육과 동일시될 정도로 '문맹퇴치 국문보급교육'이 강조되었다.

당시 문교부 학무국에는 성인교육과가 설치되어 있었으며, 주로 국민들의 문맹타파와 계몽운동을 담당하였다. 문교 당국은 자체 정기간행물인 『한글 첫걸음』을 통해 계몽활동을 실시하였다.

이와 같은 문맹퇴치 및 국문보급운동은 ① 시・군 성인교육사를 중심으로 한 국문 강습소의 활동, ② 성인교육협회의 국문 강습회 활동, ③ 정부의 문맹퇴치 5개년 사업계획에 따른 전국 문맹퇴치활동 그리고 ④ 군대에서의 문맹퇴치활동을 통해 활발하게 이루어졌다.

1954년부터 1958년에 걸쳐 문교부・내무부・국방부・농림부・보건사회부・공보부의 합동사업으로 추진된 '문맹퇴치 5개년 사업'은 국민학교 2학년을 수료한 정도의 국문 해독력과 일상생활에 필요한 계산력, 기타 기초과목 및 공민적 지식을 지도하는 것이었다.

제5차 문맹퇴치사업이 종료된 후 유네스코에 따르면 우리나라 문맹률이 68.2%로 급감된 것으로 보고되기도 하였다. 이러한 수치는 1950년경의 문맹률 60~65%와 비교해보면 괄목할 만한 성과였다.

---

311) 1955년 유네스코에서 발행한 『세계교육연감』에는 1930년 당시 한국 문맹 비율은 68%라고 기록되어 있으며, 1958년의 『세계교육연감』 제2부 초등교육 편에도 68.2%라고 기록되어 있었다(김종서, 「문맹퇴치와 성인교육」, 『현대교육총서 II 사회교육』, 현대교육총서출판사, 1962, p.75). 이러한 문맹률을 낮추기 위한 노력이 지속되었고, 1951년 「교육법」 개정을 통한 6-3-3-4제의 단선형 학제가 확정되고, 1954년부터는 의무교육6개년계획이 시작되어 1959년에는 학령아동의 96%가 초등학교에 취학하는 의무교육의 보편화가 이루어질 수 있게 되었다.

〈표 5-26〉 연도별 국문보급상황(만 12세 이상 인구)

(단위: 명, %)

연도별	총 인구 수	국문 해득자 수	문맹자 수	문맹자 비율	비고
1945	10,253,138	2,272,236	7,989,902	78.0	광복 당시
1948	13,087,405	7,676,325	5,411,080	41.0	정부수립 당시
1953	12,269,739	9,124,480	3,145,259	26.0	문맹퇴치 교육 실시 전
1954	12,269,739	10,560,719	1,709,020	14.0	제1차 문맹퇴치 교육
1955	12,269,739	10,745,698	1,524,041	12.0	제2차 〃
1956	13,911,678	12,492,713	1,419,205	10.0	제3차 〃
1957	13,713,873	12,568,590	1,145,293	8.3	제4차 〃
1958	13,713,873	13,150,891	562,982	4.1	제5차 〃

자료: 최재만, 「문맹퇴치 교육에 관하여」, 『문교월보』 제49호, 1959. 11. p.55; 황종건, 『신교육학강좌 10 한국의 사회교육』, 교육과학사, 1980, p.214에서 재인용.

2) 공민학교 성인반과 고등공민학교의 설치

1948년 대한민국 정부수립 시에 제정·공포된 「교육법」에는 사회교육기관으로 초등학교교육을 받지 못한 성인을 위하여 공민학교와 중·고등공민학교를 설치·운영할 수 있도록 규정하였다.

공민학교는 1946년 5월에 공포한 「교육법」 137조의 "초등교육을 받지 못하고 학령을 초과한 자 또는 일반 성인에게 국민생활에 필요한 보통교육과 공민적 사회교육을 실시"해야 한다는 규정에 의거하여 설립되었다. 공민학교 설치요령에 따라 초등교육을 받지 못한 사람들에게 국민생활에 필요한 보통교육을 실시하였으며, 1949년 「교육법」이 제정·실시됨에 따라 공민학교가 「교육법」상 제도화되었다. 수업연한은 1년 내지 3년이며 초기에는 소년과·성년과·보수과 등을 두었다. 이 학교는 초등학교에 부설된 경우가 많았는데, 초등학교에 준하는 교육과정을 연간 170일 이상 교육하였으며, 초등교육을 전혀 받지 못한 문맹인 성인을 위해 한글 습득을 위한 조치로 성인반을 두기도 하였다. 초등교육이 의무교육으로 보편화되어감에 따라 그 수는 급격히 감소하였는데, 1950년에 총 13,072개 학교에 학생 수가 77만 7,868명이었던 것이 1970년에는 학생 수가 1950년의 1% 밖에 안 되는 7,852명으로 줄었다. 이 학교는 광복 후 우리나라의 문맹퇴치와 공민적 사회교육에 큰 기여를 하였고, 1950년대 사회교육의 주축을 이루었다.

고등공민학교는 1년 이상 3년 이하의 수업연한을 가진 중학교에 준하는 학교로, 국민학교 또는 공민학교 졸업자가 입학할 수 있다. 처음에는 공민학교에 1년 과정의 보수과로 설치되었다가 1948년에 발표된 고등공민학교 규정에 따라 수업연한 1~3년의 고등공민학교로 개편되었다. 국민 생활에 필요한 보통교육과 공민적 사회교육 및 직업교육의 실시를 위해 설립되었으나 중학교교육의 보편화로 점차 축소되어, 그 수는 1955년 351교에서 1960년 333교, 1979년 153개교, 1966년 7개교, 2001년 5개교로 줄어들었다.

공민학교와 고등공민학교는 초등교육 및 중학교교육의 의무화로 거의 사라져가고 있지만, 1950년대 정규 학교에 다닐 수 없었던 청소년 및 성인들에게 국민 생활에 필요한 기반이 되는 문해교육 및 공민교육에 커다란 역할을 했다는 점에서 의미가 크다.

3) 사회교육단체의 계몽사업

정부와 학교를 중심으로 한 문맹퇴치 및 국문보급활동 외에도 광복 직후부터 1950년대 말에 이르기까지 민간단체에 의한 문해교육활동이 전개되어왔다. 그 대표적 교육기관 및 교육활동 들로 기독교계명협회의 문맹퇴치 교육사업과 대한성인교육회의 성인교육 추진을 들 수 있다.

기독교계명협회는 문맹퇴치를 목적으로 1949년 6월 프랑크 라우박 박사에 의해 조직되었다. 여기에 정부 요인, 사회 인사 및 기독교 지도자들의 적극적 협조가 있었다. 서울에 본부를 둔 이 협회는 『한글 첫걸음』과 『한글독본』을 발간하고 정부와 미국공보원 및 기독교 각 교파단체의 지원을 받아 문맹퇴치교육을 하는 한편 광범위하게 독서운동을 전개하였다. 창간 초기부터 '한글반', '독서반', '독서구락부'를 구성해 성인들의 계몽에 이바지하였다.

다음으로 대한성인교육회는 1945년 10월 서울특별시 및 각 도마다 조직된 성인교육사업단체를 총괄하는 성인교육 총본부가 1950년 4월 개편된 것으로, 성인교육 제반 사업을 체계적으로 추진하기 위해 조직되었다. 이 회의 사업목표는 문맹퇴치 및 교화사업, 공민학교 및 소등공민학교 설치·운영, 읍·면 성인교육지도자 배치, 정기간행물 출판 등이다. 주요 사업으로는 각 지역 단위의 성인교육지도자 양성을 들 수 있다.

이와 같은 민간자원단체들의 문맹퇴치 및 한글보급운동은 관주도의 전국적인 정부 차원의 국문보급활동과 달리 소수를 대상으로 하고 있었다. 그러나 자체 개발한 체계적이고 깊이 있는 성인용 한글교육 교본, 성인교육 독본으로 문해교육을 실시하였다. 이는 전시효과나 참여만을 강조하는 외형적 문해교육이 아니라, 비문해자가 진정한 의미에서 문해자가 될 수 있도록 독서교육이나 독서구락부 활동까지를 병행하는 포괄적인 문해교육을 실시하였다. 1962년 4월 20일 현재 문맹교육 현황을 보면 다음과 같다.

〈표 5-27〉 문맹교육 진행상황

(단위: 명)

	12~18세		19세 이상		현역병 요원
	남	여	남	여	
당초 문맹 수	32,008	66,371	338,656	1,072,963	20,673
교육 종료 수	16,822	33,804	115,329	327,517	12,807
교육 진행 수	10,927	23,981	113,950	367,833	6,904
미교육 수	4,259	7,586	109,377	377,613	962

자료: 황종건, 『신교육학강좌 10 한국의 사회교육』, 교육과학사, 1980, p.313.

나. 인력양성형 사회교육의 전개: 1960~70년대

1960~70년대는 경제발전을 위한 인력의 양성과 공급이 국가적 과제였다. 평생교육분야에서도 기술학교 및 직업훈련기관이 설치되어 우수한 기능인력을 배출하여 국가의 경제발전에 기여하였다.

1) 직업인 양성을 위한 기술학교 및 훈련기관의 설치

1960~70년대는 한국 정부가 경제성장과 자립경제를 내세우며 경제발전에 총력을 기울인 시기였다. 당시의 경제개발계획은 정부주도로 외자에 의존하면서, 저임금에 근거한 수출을 통해 국력을 강화하기 위한 방향으로 전개되어 경제규모의 확대와 산업구조의 고도화를 가져왔다. 1960년대 초반부터 추진된 경제개발계획은 부존자원이 없는 우리나라의 상황에서 인적자원을 활용할 수밖에 없었다. 교육기회를 확충함으로써 양질의 인력을 확보하는 것이 급선무였고, 교육의 기회를 놓친 청소년에게 기초교육을 실시하고, 공민으로서의 기본적 자질을 함양하여 경제발전에 필요한 직업인 양성을 위한 직업교육이 요구되었다.

〈표 5-28〉 기술학교 및 고등기술학교 학교 수 · 학생 수 추이

		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
기술학교	학교 수(개)	61	62	60	51	50	50	47	33	23	12	4
	학생 수(명)	11,123	11,867	12,928	12,851	12,028	9,989	6,829	3,609	1,921	860	546
고등기술학교	학교 수(개)	53	48	48	44	41	35	38	40	41	38	37
	학생 수(명)	12,520	12,991	13,386	13,414	13,436	15,316	18,226	20,772	20,155	17,529	16,337

자료: 교육과학기술부, 『문교통계연보』, 1983(정지웅 · 김지자, 『사회교육학개론』, 서울대학교출판부, 1986, pp.247~249를 바탕으로 재구성).

직업적 자질함양 및 인력양성을 위한 사회교육은 기술학교와 고등기술학교, 사설 강습소 등에서 실시되었다. 기술학교와 고등기술학교는 1949년 「교육법」의 발효와 더불어 규정된 제도로 대부분이 중등과정의 사립학교로 직업훈련학교적 성격을 가지고 있었다. 중학교 과정의 기술학교와 고등학교 과정의 고등기술학교는 전문적 기술습득과 국가 및 사회의 산업실정에 관심을 갖도록 하여 경제적 경영과 실무능력을 키우는 것을 목표로 하였다. 기술학교와 고등기술학교의 수업연한은 그 내용과 종류에 따라 1년 내지 3년이었다. 고등기술학교에 설치되어 있는 분야를 살펴보면 간호 · 양재 · 제과 · 직물 · 의상 · 전기 · 방직 · 편물 · 미용 · 타자 · 통신 · 전자 · 문서 사무 · 전기 공학 · 라디오 · TV · 생업 · 무선 · 무선기술 · 기계수리 · 무선통신 · 자동차정비 · 기계 · 자동차 · 농업 · 건축 · 토목 · 기계공작 · 원예 · 판금용접 등이었다. 기술학교 및 고등기술학교는 1960~70년대의 경제개발계획에 부응하여 인력양성을 위한 직업교육을 강화하고자 시행되었던 사회교육의 주된 유형이었다. 이들 학교는 1970년대 중반까지 증가하는 추이를 보이다가 1980년대에 들어서면서 급감하였다.

1970년대 인력양성을 위한 사회교육은 정부와 직업전문 훈련기관에 의해 추진되는 경향을 보인다. 직업기술 인력양성의 책임을 지고 있는 노동부와 한국직업관리공단, 총무처의 중앙공무원연수원을 비롯한 각 부처의 공무원 연수원을 들 수 있다. 민간부문으로는 비영리법인인 인정직업훈련소, 사업주가 단독 또는 다른 사업주와 공동으로 실시하는 사업 내 직업훈련소 등을 들 수 있다.

인력양성을 위한 사회교육의 목표는 인력양성 및 기술습득에 있으나 그 구체적인 목

표는 대상자에 따라 약간의 차이를 보인다. 공공직업훈련소, 사업 내 직업훈련소, 인정직업훈련소 등에서는 기능공 및 준기능공의 양성을 목표로 하였다. 교육내용도 각 직업과 관련된 전문교과가 주를 이루었다. 예를 들면, 공공직업훈련소의 경우 교양교과 10%, 전문이론교과 20%, 실기 및 실습 70%로 운영되어 실기 위주의 교육이 이루어졌다. 반면, 사업 내 직업훈련소, 공무원훈련원, 기업체 교육의 경우는 해당 기업 및 기관에 근무하는 자를 대상으로 사회 변화와 기술발전에 적응・대처할 수 있는 인력양성을 목표로 하고 있었다.

이처럼 1970년대의 인력양성형 사회교육의 특징은 경제개발 추진과정에서 부족한 인력을 확충하기 위해 근로자들의 기능습득에 주력하면서도 개인의 사회적응능력을 함양한다는 이중의 기능을 갖고 추진되었다.

2) 농촌 근대화를 위한 국민운동적 사회교육의 전개

1960년대 우리나라의 농업가구는 전 가구 수의 55.3%를 차지하고 있어 농촌사회개발은 국가발전을 위해서 우선적으로 추진해야 할 중점 사업으로 인식되었다. 따라서 사회교육도 재건국민운동, 생활개선 구락부, 농촌 청소년 4H클럽 등의 활동을 통해 농촌개발 위주의 농촌지도사업에 역점을 두는 지역사회개발을 중심으로 활성화되었다. 방대한 조직과 국가주도에 의한 재건국민운동사업과 4H클럽 등은 1970년대 새마을운동의 기틀을 제공하기도 하였다.

지역사회개발을 위한 사회교육은 직간접적으로 정부의 농촌활동과 관련되어 있었다. 농촌진흥청에서는 농촌생활 개선 지도, 농업 공보, 농촌 청소년 지도, 농사 지도 보급, 협동조합 지도 등으로 의식주・보건・육아・부업 등을 지도하였으며, 4H 구락부의 지원을 통하여 보건위생・안전・부락미화・부락위안활동 등을 추진하였다.

한편, 재건국민운동은 본래 취지에서는 정치적인 색채가 다분히 있었으나 목적을 수행하는 과정에서의 각종 사업을 통해 다양한 교육적 성과를 거둘 수 있었다. 재건국민운동의 주된 사업은 요원교육・순회교육・문맹교육・문고보급운동・학생 봉사활동・선전・계몽 사업・생활지도 등이었다. 이 중에서도 특히 농촌의 생활개선사업에 주력하여 우물개선・변소 개량・울타리 개량・아궁이 개량・절미・식생활 개선・강습회・의생활 개선・가족계획 사업 등을 추진하였다. 이와 더불어 '마을문고' 운동본부는 정부기관 및 산하단체 그리고 각종 매스컴의 협조하에 '마을문고보내기운동'을 범국민적으로 실시하였다. 이 밖에도 보사부에 의한 가족계획사업과 농촌진흥청에 의한 농촌개발사업의 실시가 이와 같은 성격을 지니고 있었다. 각각의 활동 초창기에는 정부가 직접 개입하여 활동을 추진하였으나 이들은 그 후 점차 민간기구(재건국민운동본부・사단법인 마을문고진흥회)의 성격으로 변화해갔다.

이러한 성격의 사회교육은 1970년대에 들어 새마을교육으로 발전하였다. 새마을교육은 1970년대 초반부터 새마을운동을 성공적으로 추진하기 위해 실시된 교육활동으로, 국민정신 개조, 소득 증대 등을 목표로 지역사회 개발운동의 토대를 형성해왔다.

새마을교육을 담당하는 대표적인 기관으로는 새마을지도자 연수원, 정부 각 부처의

새마을교육원 또는 훈련부, 연수를 실시하는 대학원·연구소·농민교육원·학생수련원 등이 있었다. 새마을교육은 정치적 성격으로 인해 국내에서 많은 비판을 받기도 하였으나, 독자적인 사회교육의 한 형태로 많은 개발도상국가들에게 지역사회개발의 모형을 제시하기도 하였다. 더불어 지역주민에게 긍정적 사고를 갖게 하고 소득 증대에 기여하는 측면도 있었다.

3) 근로청소년을 위한 산업체 부설학교 운영과 원격교육의 실시

1960년대의 경제개발계획은 경제규모의 확대와 산업구조의 고도화를 가져왔다. 그러나 각종 환경이 열악해지고 기업가 및 지도층에 의한 부조리한 생활은 국민의 상대적 빈곤감 등과 같은 부작용을 초래하였다. 1960~70년대가 노정시켜왔던 사회구조적 모순이 표면으로 드러나게 됨에 따라 1970년대 이후 노동 문제에 대한 인식이 새롭게 사회의 전면에 부각되었고, 대학출신의 지식인 집단 등이 노동현장에 참여하는, 이른바 '노동야학'이라는 노동자 의식화 교육이 진행되었다. 카톨릭 노동청년회(J. O. C), 도시산업선교회, 크리스찬 아카데미 등과 같은 종교계에서도 노동자를 대상으로 하는 노동자 교육을 활발하게 진행하였다.

이러한 경향과 더불어 다른 한편에서는 '산업체의 근로청소년 교육을 위한 특별학급 등의 설치 기준령' 제정(1977년)을 바탕으로 "근로청소년들에게 학력과 교양을 높여주고 근로의욕을 북돋아주며 나아가서 산업활동에 필요한 진보적인 직업기술을 습득케 하는 것을 목적"으로 하는 근로청소년 교육이 활발히 전개되었다.

1970년대는 급속한 경제성장에 따른 노동력부족으로 많은 청소년들이 산업체에 취업하는 현상이 나타났다. 이들의 대부분은 국졸 또는 중졸 정도의 학력 소지자로, 이들을 보다 양질의 노동자로 만들기 위해 산업체 부설학교 및 야간 특별학급이 설치·운영된 것이다. 산업체 부설학교의 경우는 해당 기업체에서 교육을 실시하며, 특별학급의 경우는 공립 또는 사립학교에서 야간 특별학급을 편성하여 실시하였다.

이들 학교의 교육목표는 교육기회를 놓친 청소년들에게 제2의 중등교육기회를 제공한다는 것이었지만, 현실적으로는 해당 기업체의 직원 확보라는 측면이 더욱 강조되었다. 이들 산업체 특별학교의 교육내용은 일반 중·고교의 교육과정과 동일한 내용을 근간으로 하되 일반 중·고교 교육과정 이수 단위의 2/3를 이수하도록 하고, 나머지 1/3은 현장 실무로 대체하도록 하였다. 이들 학교는 1980년대 초까지 명맥을 유지해왔으나 중등교육의 보편화와 함께 그 성격이 변질되는 경향을 보였다.

〈표 5-29〉 산업체 부설학교 설치 현황

(단위: 개)

	계		중학교		고등학교	
	1977	1983	1977	1983	1977	1983
학교 수	5	44	3	13	2	31
학급 수	126	610	21	46	105	564
학생 수(명)	7,208	35,106	1,243	2,388	5,965	32,718

자료: 정지웅·김지자, 『사회교육학개론』, 서울대학교출판부, 1986, p.251.

이 밖에도 원격교육의 대표적인 유형으로 1970년대 사회교육의 발전에 크게 기여한 것이 방송통신고등학교와 방송통신대학이다. 방송통신고등학교와 방송통신대학은 1970년대 초반부터 시작되었는데, 경제적 사정으로 일반 정규 고등학교와 대학에 진학하지 못한 청소년 및 성인들이 시간적·공간적 제약을 받지 않고 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하였다.

방송통신고등학교의 경우, 1974년 3월에 서울과 부산에 11개교 학교가 설립되었고, 이후 한국교육개발원의 전문적 지원 아래 1983년에는 전국에 48개교가 설립되어 4만여 명에 이르는 학생들이 배움의 기회를 얻었다.

그리고 방송통신대학은 1972년 3월 서울대학교 부설로 개교하였다가, 1981년 한국방송통신대학으로 독립·운영되면서 기존의 5개 학과를 5년제 학사과정으로 변경하여 운영하기 시작하였다.

1982년 2월에는 서울대학교 부설 형태에서 독립하여 국립대학으로 개편하였고, 학과도 9개로 늘어났으며, 다시 1983년에는 10개 학과로 늘어났다.

이들 학교의 교육방법은 방송국의 교육방송 채널을 통한 라디오방송 강의와 일요일의 출석 수업 등으로 이루어지는데, 이를 통해 각급 학교에서 요구하는 과정을 이수하면 정규 고등학교 졸업자 또는 학사학위 및 일반 정규대학과 동등한 학력이 인정된다.

이러한 개방체제의 교육은 국민의 교육수준 향상에 크게 공헌했을 뿐 아니라 일하면서 배우는 수많은 직장인의 학력 제고와 자질향상에 크게 기여하였다. 또한 급변하는 사회 속에서 새로운 학문적 지식을 사회 일반 성인층에게 전달하는 역할 등 사회교육 및 사회복지적 측면에서도 공헌한 바 크다.

다. 사회교육의 법제화: 1980~90년대 중반

1980~90년대 중반까지는 평생교육이 제도화된 시기이다. 「사회교육법」이 제정·공포되어 국민들의 평생교육을 본격적으로 지원하게 되었다.

1) 평생교육이념의 등장과 「사회교육법」의 제정

1980년대에 들어서면서 평생교육은 획기적인 전기를 맞게 된다. 1980년 10월 25일 제8차 개헌을 통해 「헌법」의 교육관계조항에 평생교육조항이 첨가되었다. "국가는 평생교육을 진흥"(제29조 제5항)해야 하며, "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정함"(제6항)으로써 평생교육이 새로운 교육이념으로 천명됨과 동시에 국민의 권리임이 명시화되었다.

이러한 「헌법」에 기초하여 1982년 제정된 「사회교육법」은 평생교육이념을 실현하기 위한 법적 장치였다. 1983년 9월에는 '사회교육법 시행령'이, 1985년 10월에는 '사회교육법 시행규정과 사회교육 업무처리지침'이 제정되어 사회교육에 대한 교육행정체제를 갖추게 되었다. 특히, 제6공화국에 들어서는 사내 교육제도의 활성화, 노사교육의 강화, 독학에 의한 학위취득제 실시 등 사회교육이 그 어느 때보다 활기를 띠게 되었다.

「사회교육법」에 의하면 사회교육이란 다른 법률에 의한 학교교육을 제외한, 국민의 평생교육을 위한 '모든 형태의 조직적인 교육활동'을 말한다(제2조). 「사회교육법」의 제정은 사회교육의 중요성을 법적으로 인정하고 행정적 일원화를 꾀하여 사회교육의 진흥을 위한 국가의 지원을 강화하려는 데 있다. 또한 사회교육은 학교교육에 대한 교육기회의 보상적인 측면과, 지식과 정보의 폭발로 인한 새로운 정보, 기술습득을 포함하여 학교교육에서 배울 수 없었던 것을 배움으로써 자신을 개발하는 교육, 즉 대안적 교육기회라는 두 가지 측면을 가지고 있다.

2) 여가선용과 교양증진을 위한 평생교육원 및 문화센터의 설립

1980년대 들어 여가선용 및 교양증진을 위한 사회교육이 급속히 팽창하였다. 1980년대는 그 이전에 이룩한 경제개발 덕분에 경제적으로 어느 정도 안정을 찾는 집단이 늘어났고, 주부의 여가교육에 대한 인식이 변화하는 시기라는 특징을 지닌다. 소득수준이 높아짐에 따라 자아발전 및 삶의 질을 향상시키려는 욕구가 나타났고 문화적 수준을 향상시키려는 욕구 등이 나타났다.

이러한 욕구는 사회교육을 통해 특정 능력을 습득하려는 경향을 띠었는데, 이러한 사회교육의 대표적인 기관으로 대학 부설의 평생교육원과 언론사 및 백화점 부설의 문화센터 등을 들 수 있다.

여가선용 및 교양증진을 위한 사회교육의 목표는 개념 자체가 의미하듯이 학습자의 교양을 증진시키고, 여가를 유용하게 보낼 수 있는 교육기회의 제공에 있다고 볼 수 있다. 이러한 사회교육의 주 대상은 주로 여성으로서, 그중에서도 도시에 거주하며 정규학교교육을 어느 정도 받은 고학력이면서 경제적으로 안정된 중산층이었다.

그러나 교육기관별로 참여자의 특성에 차이가 있어 회관에서 실시하는 사회교육의 경우에는 저소득층들이 많이 참여하고, 남녀공학 대학의 평생교육원이나 교양 위주의 프로그램 등에는 남자 수강생들도 참여하였다.

문화센터의 경우에 여성이 주류를 이루지만 유아·청소년·노인 등 다양한 대상이 참여하였다. 또한 노인대학이나 노인학교에는 노인들(주로 할머니)이 참석하여 프로그램별·기관별로 참석대상에는 차이가 있었다. 1980년대 이후 증대되기 시작한 여가선용과 교양증진을 목적으로 실시된 사회교육의 특성은 개인들의 자아발전을 이루게 하고 삶의 질을 개선시켜준다는 긍정적인 평가와 함께, 소비적이고 오락적이며 상업지향적이고 도시편향적이라는 비판을 함께 받기도 하였다.[312]

---

312) 사업장 부설 평생교육시설(문화센터)은 2000년대 이후 기업의 이미지 제고와 수익의 일부를 교육적으로 환원하는 것을 목적으로 지속적으로 확대되고 있다. 2008년 시설 현황을 보면 다음과 같다.

시설 구분	기관 수(개)	프로그램 수(개)	학습자 수(명)
유통업체 부설	205	28,361	873,754
산업체 부설	39	2,422	221,536

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『평생교육통계자료집』, 2008.

3) 사회교육을 통한 학위취득의 다양화

전통적으로 학위 수여는 대학이 가지는 고유한 권한 가운데 하나였다. 그러나 교육을 받아 자격을 인정받으려는 인구가 증가하였고, 이러한 문제를 해결하기 위한 다양한 방안이 강구되었다.

이 시기 사회교육의 특징적 변화 가운데 하나는 학교교육이 아닌 방법을 통해 학위를 취득할 수 있는 길이 열렸다는 것이다. 1970년대 초 설립된 방송통신고등학교와 방송통신대학과 더불어 개방대학·독학학위제 등을 통해 제도권 교육을 받은 것과 동일한 자격을 취득할 수 있는 길이 열리게 된 것이다.

먼저 개방대학은 1981년에 문교부가 구상을 발표하였고, 1982년부터 경기공업전문대학에 경기공업개방대학을 설치·운영하기 시작하였다. 1983년부터 독자적 국립대학으로 경기공업개방대학이 설치되었고 이후 전국에 4개의 개방대학이 설치되었다.

개방대학은 국민들의 생활수준이 높아짐에 따라 대학교육 수준에서의 교양교육 및 전문교육을 받기 희망하는 직업인이 늘어나고, 여가선용을 위한 장단기 교육을 희망하는 교육수요자의 요구를 반영한 결과였다.

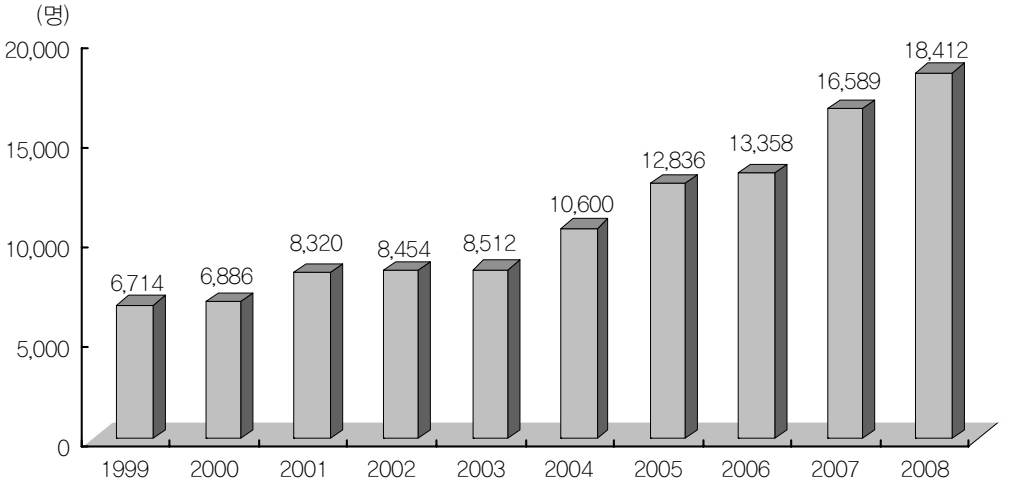
대학교육은 학생선발 및 학교운영이 매우 폐쇄적이어서 원하는 사람 모두에게 대학교육을 제공한다는 것은 현실적으로 불가능한 일이었다. 이러한 상황 속에서 대학 확장이라는 측면에서 새로운 교육제도의 도입이 절실히 요구되었던 것이다. 개방대학은 방송통신대학과 똑같은 목표와 유사한 방식으로 운영되는 것으로, 전자는 주로 공업계 부문에 그리고 후자는 인문계·사회계·농업계에 국한하는 분담의 형태를 띠고 있다.

독학학위제는 1990년 4월 「독학에의한학위취득에관한법률」이 공포됨으로써 그 모습을 드러내게 되었다. 이 제도는 독학자에게 학사학위 취득의 기회를 부여함으로써 평생교육의 이념을 구현하고 개인의 자아실현과 국가사회발전에 기여함을 목적으로 한다. 국가가 시행하는 시험에 합격한 사람에게는 학위를 수여하며 대학에서 취득한 학위와 동등한 대우를 받는 제도이다.

초기에는 국립교육평가원이 관장하다가 1998년 방송통신대학교로 이관되었고, 2008년 2월부터는 평생교육진흥원이 독학학위 취득 업무를 관장하고 있다. 설립 당시 전공분야는 총 6개(국어국문학·영어영문학·경영학·법학·수학·가정학)였는데, 1992년 5개 전공분야(행정학·유아교육학·전자계산학·농학·간호학)가 증설되어 총 11개 전공분야로 이루어졌다.

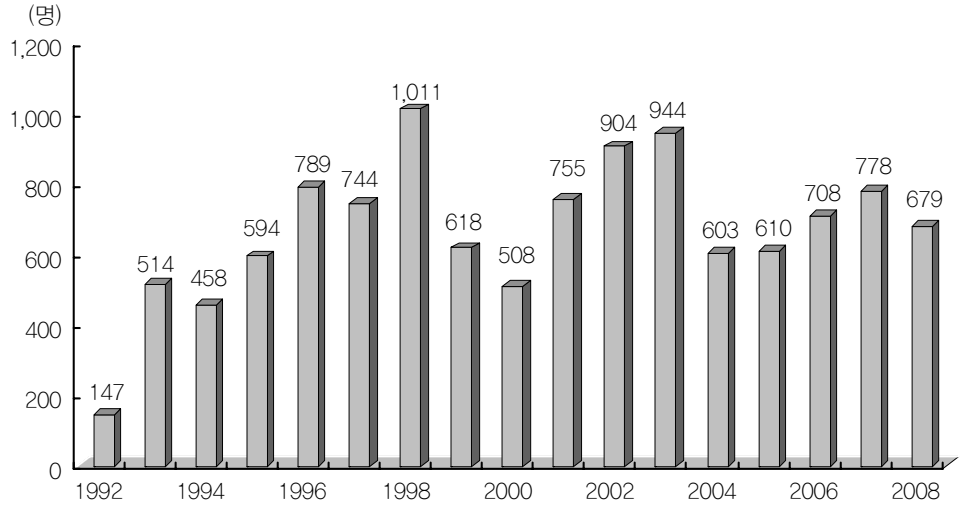
독학사 학위를 취득하기 위해서는 총 4단계의 시험에 통과해야 한다. 교양과정 인정시험(1단계), 전공기초과정 인정시험(2단계), 전공심화과정 인정시험(3단계), 학위 취득 종합시험(4단계)이 그것이다. 각 단계마다 일정한 응시자격이 있으며, 이들 자격을 만족하면 단계를 거치지 않아도 된다. 4단계까지 합격하면 학위가 수여되는데, 시험은 단계마다 1년에 한 번씩 실시된다. 1992년 제1회 독학사 학위 취득자는 147명이었고 2008년 2월 현재 총 10,685명이 배출되었다.

[그림 5-8] 독학학위 취득시험 지원자 현황



자료: 평생교육진흥원(http://www.nile.or.kr/).

[그림 5-9] 독학학위제에 의한 학사학위 취득자 현황



자료: 평생교육진흥원(http://www.nile.or.kr/).

라. 평생학습사회 실현을 위한 기반 조성: 1990년대 중반 이후

1990년대 중반 이후에는 평생교육이 교육의 중심으로 부상하게 되었다. 21세기 평생학습시대를 맞이하여 성인의 여가교육과 직업훈련교육을 본격적으로 지원하는 체제가 갖추어지게 되었다. 「평생교육법」이 제정되고 학점은행제가 실시되면서 국민의 평생교육 참여율이 선진국 수준으로 높아진 것이다.

1) 「평생교육법」의 확립

소련 및 동구 사회주의의 몰락으로 인해 형성된 단일의 '글로벌 경제권'은 국가 간의 상호의존성을 높이는 동시에 이들 간의 무한경쟁을 야기시켰다. 이런 세계화 추세는 각 국가들로 하여금 국가경쟁력을 높이기 위한 교육개혁을 추진하도록 만들었다. 우리나라도 1980년대 말부터 국가경쟁력 제고를 위한 교육개혁의 필요성을 인식하였고, 이를 위한 구체적인 개혁작업이 1990년대 중반 이후 본격화되었다.

1990년대 우리나라의 평생교육은 누구나, 언제, 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 열린교육체제를 구축함으로써 모든 국민이 자아실현을 극대화할 수 있는 교육복지국가를 만드는 것을 목표로 하는 신교육체제의 구상과 맥을 같이한다. 당시의 신교육체제 구상안에는 새로운 문명의 도전에 효과적으로 대응하고 한국인들이 겪고 있는 고질적 교육 병리현상을 해결하기 위해서는 학습자 중심 교육, 교육의 다양한 자율과 책무성에 바탕을 둔 학교운영, 자유와 평등이 조화된 교육, 교육정보화, 질 높은 교육 등을 특징으로 제시하였다.

이러한 취지를 가진 교육의 본격적 추진과 함께 우리나라 평생교육도 개화기를 맞이하였다. 요람에서 무덤까지 모든 국민이 늘 배울 수 있는 여건을 조성하며 사회 전체를 배움의 장소가 될 수 있도록 하는 평생학습체제의 구축을 지향하기 위한 법적 기반인 「평생교육법」이 1999년 8월 30일 제정・도입되었으며, 2000년 3월 1일에 발효(시행규칙 2000. 3. 13 / 시행령 2000. 3. 31 제정・공포)되었다. 물론 새로 도입된 「평생교육법」이 기존의 「사회교육법」의 기본적 틀을 그대로 계승함으로써 내용적으로나 방법적으로 획기적인 패러다임의 전환을 이룬 것이라고 보기는 어렵다. 다만, 급변하는 현실의 문제와 상황들을 최대한 고려하고자 하였고, 과거 법령상으로는 실시가 불투명했던 문제들과 비현실적인 사항들을 대폭 수정・삭제・보완해 법제화하고자 노력했다는 점에서 「평생교육법」 제정의 의미를 찾을 수 있다.

2007년 전면 개정된 「평생교육법」은 그동안 우리나라 평생교육의 활성화에 크게 기여하였다. 평생교육에 대한 사회적 관심이 크게 확대되면서 비문해자와 저학력 성인에 대한 인식이 싹텄고, 산만하게 운영되는 평생교육체제의 효용성을 강화할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 국가와 광역・기초 자치단체 단위의 평생교육 추진체제를 정비하고, 평생교육의 총괄적인 집행기구로서 한국교육개발원의 평생교육센터・학점은행센터・한국방송통신대학교의 독학학위검정원 등 3개 기관을 통합하여 '평생교육진흥원'을 설립하고자 법이 전면 개정되어 공포(2007. 12. 24)되기에 이르렀다.

이런 과정을 거쳐 2008년 2월 15일 평생교육진흥원이 개원하였다. 평생교육진흥원은 국민의 평생교육 활성화에 기여하는 것을 목적으로 다양한 과제와 전략을 수립하고 비전을 제시하는 등 국가 평생교육의 중추기관으로서의 역할을 담당하고 있다.

2) 학력인정 사회교육의 통합화 추진

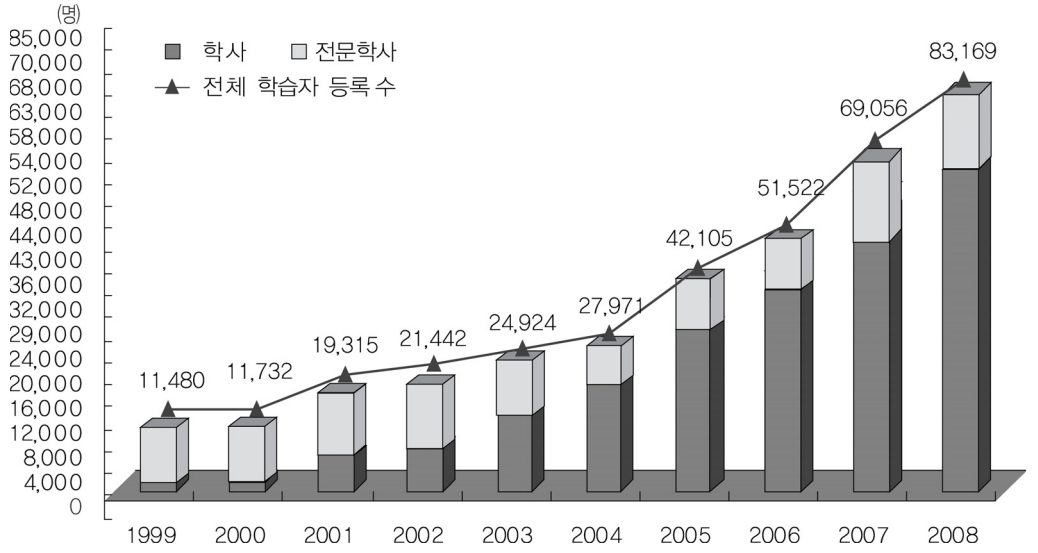
열린학습사회・평생학습사회 실현을 위한 제도적 노력의 일환으로 시행된 학점은행제는 「학점인정등에관한법률」에 의거해 학교에서뿐만 아니라 학교 밖에서 이루어진 다양한

형태의 학습과 경험을 정규 대학(교)에서 취득한 학점과 동등하게 인정함으로써 정규 대학교육의 한계를 다양한 측면에서 보완하기 위해 마련한 제도이다. 학점은행제는 1997년 한국교육개발원에 위탁하여 시작되었고, 「평생교육법」 전면 개정에 따라 2008년부터 평생교육진흥원에서 위탁 운영하고 있다.

학점은행제는 평생학습체제 실현을 위한 제도적 기반으로 학교교육은 물론 다양한 사회교육의 학습 결과를 사회적으로 공정하게 평가·인정하고, 이들 교육의 결과를 학교교육과 사회교육 간에 상호인정하며, 이들이 상호유기적으로 연계를 맺도록 함으로써 개개인의 학습력을 극대화하자는 취지에 기반을 둔다. 본격적인 성인교육·평생교육시대의 개막과 함께 이미 시행해온 시간제 등록제·독학사제도·민간자격능력 인증제 등의 제도를 하나로 이어주는 기본골격이 되었다. 고등학교 졸업 학력자 가운데 적령기에 대학교육의 기회를 갖지 못한 직장인, 대학을 다니다가 중퇴 혹은 포기한 뒤 계속 교육을 받고자 하는 사람, 대학 졸업장은 없지만 자격취득을 위해 전문 실력을 갖춘 직장인 등이 평가·인정된 사회교육시설 및 직업훈련기관의 학습과정을 이수하거나 대학에서 시간제로 등록하는 교과목을 이수하고, 시·도교육청이나 평생교육원 학점은행운영본부에 신청하면 된다.

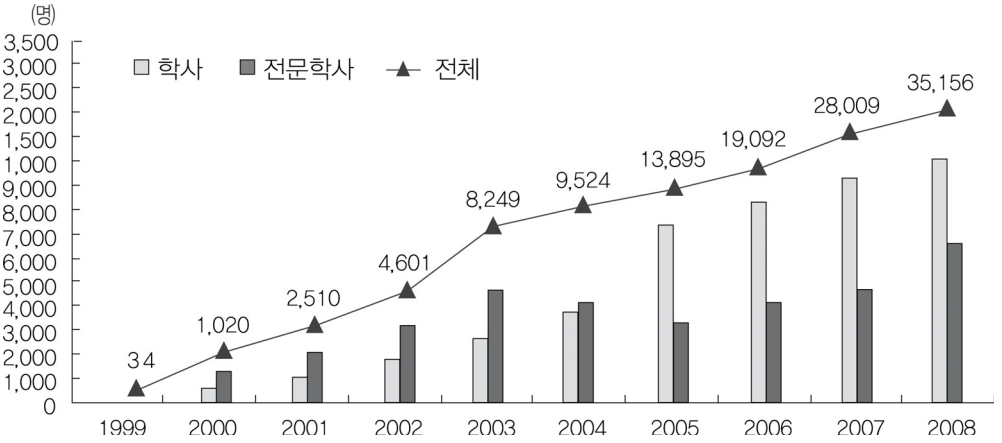
2000년 제1회 학위수여식에서 학사 111명, 전문학사 539명이 학점은행제를 통해 배출되었는데, 2007년 제8회 학위수여식에서는 학사 12,624명, 전문학사 2,982명이 학위를 받을 수 있었다. 2008년 현재 학점은행제는 약 34만여 명이 넘는 학습자와 470여 개의 교육훈련기관, 570여 개의 자격, 17개 원격대학 및 일반 대학의 시간제, 독학학위제, 중요무형문화재 등이 직간접적으로 영향을 맺고 있는 제도로 성장하였다.

[그림 5-10] 학점은행제 학습자 등록 현황



자료: 평생교육진흥원(http://www.nile.or.kr/).

[그림 5-11] 학점은행제에 의한 학위수여자 현황



자료: 평생교육진흥원(http://www.nile.or.kr/).

3) 학교 중심 평생교육 프로그램의 다양화

평생교육의 활성화를 위해서는 학교교육과 사회교육 간의 연계 강화가 필수적으로 요청되고 있다. 1980~90년대를 거치면서 대학의 고유 권한이었던 학위 수여가 사회교육을 통해서 가능하게 되었다. 더불어 학교도 더 이상 아동과 청소년 학생만을 위한 교육요람이 아닌 전 국민의 진정한 평생학습장이 되어야 한다는 인식이 1990년대 중반 이후 확산되기 시작하였다. 학교와 사회의 영역 구분이 해체되고, 학교와 사회의 소통이 평생교육이라는 차원에서 재검토되기에 이르렀다. 특히, 학교는 방대한 교육의 물적자원과 인적자원을 지니고 있는 전문교육시설이므로 이들의 평생교육기능 강화는 평생교육의 발전과 사회 전체의 교육력 강화에 매우 중요한 요체가 아닐 수 없다. 최근에는 대학이나 초중등 교육시설을 위한 평생교육이 지역사회를 활성화시키는 중요한 기능을 담당하고 있다.

먼저 초등학교에서 다양한 평생교육기능을 수행하고 있는데, 그 구체적 활동으로 학부모대상 교육활동과 지역사회 연계 교육활동 등이 있다. 학부모대상 평생교육의 명칭은 주로 성인교실・부모교실・학부모 취미반・주민교실・지역사회학교 등으로 개설되어 있다. 1996년 현재 평생교육 강좌를 실시하고 있는 초등학교는 서울시만 해도 무려 180여 개교로 수강생은 2만여 명에 이른다. 이들 프로그램의 목적은 ① 지역사회의 발전과 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 데 교직원들의 지식과 기능을 최대한 활용하는 것, ② 취학아동의 감소로 발생되는 유휴교실과 학교공간을 활용하여 평생교육에 적극 봉사함으로써 학교의 사회화 기틀을 마련하는 것, ③ 지역사회 주민에게 교육의 기회를 제공하여 지역사회 문화센터로서의 역할을 충실히 수행하고 지역주민의 신뢰 속에 평생교육을 정착시키는 것 등으로 제시되고 있다.

다음으로 중등학교의 경우, 학교와 지역사회의 연계를 위한 평생교육 프로그램은 학교의 인적자원과 시설을 평생교육 프로그램 운영에 활용하거나, 학교 당국에 의해 직접 조직・운영되고 있다. 그러므로 학교의 평생교육 프로그램은 학교 시설 안에서 이루어지

는 것이 대부분이지만 때로는 학교가 주관하는 지역사회 안에서의 평생교육 프로그램들도 있다. 학교와 지역사회의 연계를 통한 평생교육의 실시는, 학교시설을 활용하여 학부모 및 지역주민들에게 평생교육을 실시함으로써 지역주민의 '삶의 질' 향상에 기여하고, 자원활용의 극대화에 기여하며, 학교와 지역사회의 상호신뢰로 협조관계를 갖추어 열린 교육과 평생학습사회의 기반을 학교 중심으로 조성하려는 데 그 의의가 있다.

마지막으로 최근 대학들이 앞장서서 선도적으로 새로운 교육기능으로써의 평생교육기능 수행에 주력하고 있다. 대학이 새로운 고객이라고 할 수 있는 성인 학습자들에게 관심을 갖고 대학교육의 문호를 전폭적으로 개방하기 시작하였다. 지금까지 지성의 요람이자 학문의 상아탑으로만 군림해오던 대학이 굳게 닫혀 있던 교육의 문호를 활짝 열어, 교육기회를 놓친 성인 학습자들에게 평생교육 차원에서 제2의 새로운 대학교육기회를 제공하고 있는 것이다. 이는 국민의 '학습권'을 보장해주고 이들로 하여금 학업적 성취를 누리게 한다는 시대적 요청에 부응하는 것이라고 할 수 있다. 특히, 우리나라의 경우 대학교육에 대한 열의는 세계적으로 유례없이 높으나 실제 대학입학의 기회는 매우 제한되어 있어 대학교육기회를 누리지 못한 다수의 사람들은 대학에서 제공하는 평생교육을 통해서라도 그 욕구를 충족시키기를 원한다.

대학은 그들이 보유하고 있는 방대한 교육의 물적자원과 인적자원 그리고 사회적 교육신뢰도와 명성이라는 강점들에 힘입어 초창기의 단순한 기초교양증진 단계를 넘어서 프로그램들이 보다 전문화되고 전공별로 세분화되는 경향을 보이고 있다. 평생학습중심대학 사업(2008년 9월부터 시작)[313]과 대학 부설 평생교육원 활성화 사업이 성인학습자들이 요구하는 학습기회를 적극적으로 마련하여 제공하고, 나아가 학령기 학생 중심의 전통적 대학기능에서 탈피하여 대학교육 운영체제를 혁신적으로 개선하기 위한 목적으로 추진되고 있다. 특히, 대학 부설 평생교육원이 최근 비약적으로 팽창(1986년 3개 → 1996년 118개 → 2007년 415개)하였다. 2007년 현재의 현황을 보면 〈표 5-30〉과 같다.

313) 평생학습중심대학은 지자체와 연계를 맺어 인문교양과정, 지역사회참여과정, 직업능력향상과정, 자격증 취득과정 등 성인과 지역사회의 요구에 부응하는 전문적인 교육과정을 운영한다.

연도	도시 수	평생학습도시
2001	3	경기 광명시, 대전 유성구, 전북 진안군
2002	3	부산 해운대구, 경기 부천시, 제주 제주시
2003	5	인천 연수구, 전남 순천시, 경북 안동시, 경남 거창군, 제주 서귀포시
2004	8	서울 관악구, 경기 이천시, 충북 청주시, 충남 금산군, 전북 전주시, 전남 목포시, 경북 칠곡군, 경남 창원시
2005	14	서울 성북구, 서울 양천구, 인천 부평구, 광주 남구, 경기 구리시, 경기 수원시, 충북 단양군, 충북 제천시, 충남 부여군, 전북 익산시, 대구 달서구, 대구 동구, 경남 김해시, 경남 남해군
2006	24	서울 영등포구, 부산 연제구, 인천 남구, 광주 동구, 광주 광산구, 울산 울주군, 강원 화천군, 강원 삼척시, 경기 안산시, 경기 용인시, 경기 평택시, 경기 시흥시, 충북 진천군, 충남 아산시, 충남 서산시, 충남 태안군, 전북 김제시, 전북 남원시, 전북 정읍시, 전남 곡성군, 전남 여수시, 전남 광양시, 경남 양산시, 경남 하동군
2007	19	서울 강동구, 서울 강서구, 서울 마포구, 경기 과천시, 경기 안양시, 전북 군산시, 전남 강진군, 전남 영암군, 부산 사상구, 울산 중구, 경북 구미시, 경북 경산시, 경남 진주시, 경남 통영시, 대전 대덕구, 충남 천안시, 충남 서천군, 강원 강릉시, 강원 횡성군

〈표 5-30〉 대학 부설 평생교육원 현황(2007년 5월 기준)

(단위: 개, 명)

		대상 학교 수(A)	교육원 수(B) (B/A, %)	강좌 수	수강인원
대학교	일반대학교	175	178(101.7%)	12,806	387,882
	교육대학교	11	11(100%)	209	5,839
	방송통신대학교	1	1(100%)	9	1,864
	산업대학교	14	13(92.9%)	329	9,455
	기술대학교	1	–	–	–
	대학원대학교	36	22(16.1%)	34	8,277
	원격대학 형태의 평생교육시설	15	12(80%)	152	8,497
	사내 대학교	1	–	–	–
전문대학		148	125(84.5%)	3,825	99,241
기타	기능대학	11	12(109.1%)	643	2,218
	각종 학교	2	1(50%)	3	166
계		415	375	18,318	523,439

자료: 교육과학기술부 · 평생교육진흥원, 『2008 평생교육백서』, 2008, p.307.

4) 평생교육 지원사업의 추진

최근 평생학습사회의 실현 및 건설에 대한 관심은 국가의 인적자원개발정책과 맞물려 정점에 이른 것처럼 보인다. 학습은 생산의 효율화를 위해 필요하며, 이러한 관점에서 평생학습은 개인과 조직의 차원에서 그리고 국가 차원에서 적극 추진해야 할 과제로 인식되고 있다. 이러한 필요에 의해 평생교육을 진흥하기 위한 다양한 사업이 시행되고 있다.

이 가운데 적극적으로 시행되고 있는 것 가운데 하나가 평생학습도시 선정사업이다. 2000년 11월부터 시작된 평생학습도시 선정사업에서는 2001년도 1차 평생학습 시범 도시 3곳(경기도 광명시, 대전광역시 유성구, 전북 진안군)을 선정하였고, 2007년 76개 도시로 확대되었다.[314]

이 사업은 매년 선정된 도시마다 2억원(2005년까지)을 지원함으로써 평생학습도시 건설을 위한 인프라 구축사업과 평생학습도시 활성화를 위한 프로그램 개발에 충당하도록 하고 있다.

평생학습도시 선정사업의 목적은 평생학습을 통해 새로운 학습력을 획득하게 함으로써 지역주민이 고용기회를 더 많이 가질 수 있도록 하는 것이며, 또 학습의 과정에게 얻게 된 적극적인 삶의 방식을 바탕으로 지역발전의 주체적 구성원이 될 수 있도록 한다는

314) 평생학습도시로 2007년 현재 76개 기초자치단체가 선정되었으나, 목포시 · 무안군 · 신안군이 공동으로 선정됨에 따라 총 78개 지자체에서 평생학습도시 사업을 운영하고 있다. 선정된 도시를 보면 다음과 같다

데 있다. 이는 지역주민 간의 새로운 학습관계가 '함께 더불어 사는 삶'을 실현하기 위한 '학습공동체'를 만들어내는 기반이 된다는 믿음에 근거한 것이며, 지역을 학습도시로 변화하도록 유도함으로써 지역 및 국가의 새로운 발전가능성을 확대시킬 수 있다는 전제에서 출발하는 것이다.

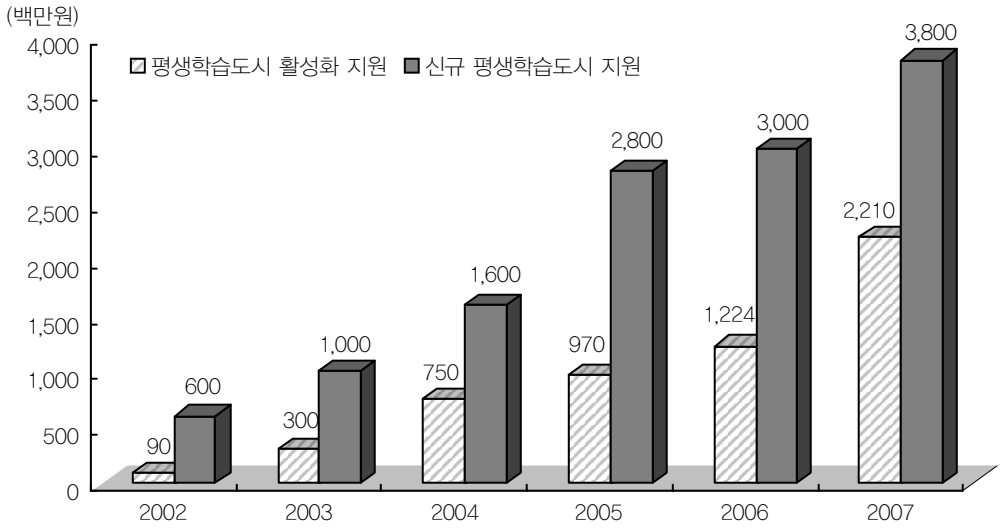
이 밖에도 정부에 의해 지원되는 다양한 평생교육사업 현황과 예산 지원의 규모를 보면 다음과 같다.

〈표 5-31〉 평생교육사업 현황

종류	내용
평생학습중심대학 운영	학령기를 지난 성인 학습자들에게 수준 높은 평생학습기회를 확대해주고, 대학은 변화하는 사회에 대응하는 체제 전환을 유도하며, 지자체는 지역이 필요로 하는 고등평생교육의 기회를 지역평생학습자에게 제공할 수 있도록 교육과학기술부와 평생교육진흥원이 추진하는 사업
대학부설 평생교육원 활성화	'대학교육의 대중화시대'가 도래함에 따라 대학이 가지고 있는 우수한 인적 · 물적 자원의 사회환원 요구가 증대되고, '평생학습중심대학' 기반 조성을 위한 대학 부설 평생교육원의 기능 및 역할 재정립이 필요함에 따라 대학-지역 평생교육기관 네트워크를 통해 지역의 평생교육의 질적 수준 제고 및 학습 결과 인증을 위한 기반을 조성하는 사업
평생학습도시	신규 평생학습도시 지정 및 이미 지정된 평생학습도시 지속 지원을 통한 평생학습도시 정착과 활성화를 유도하고, 주민의 직업능력 향상과 고용기회 확대를 통해 지역경제를 활성화하기 위해 추진되는 정책사업
성인 문해교육 지원	성인 문해교육 지원사업은 국민 기초능력 향상과 사회적 통합 실현을 위하여 저학력 성인에게 제2의 교육기회를 제공하고자 추진하는 사업
성인학습자 학력인정체제	「평생교육법」 제40조에 의해 성인 학습자가 문해교육 프로그램 이수를 통해 의무교육에 해당하는 초등학교와 중학교 학력을 인정받을 수 있는 제도
소외계층 평생교육 프로그램 지원	소외계층에게 다양한 평생교육기회를 제공하여 이들의 자립능력을 함양하고 나아가 사회 통합을 유도하기 위한 사업. 노인, 저소득계층, 다문화 가정, 한부모 및 조손 가정, 외국인근로자 등 다양한 소외계층을 위한 평생교육 프로그램을 지원
주말과정 평생교육 프로그램 지원	주말을 활용한 우수 평생학습 프로그램을 발굴 · 지원하여 국민의 평생교육기회를 확대하고 삶의 질을 향상하기 위한 사업. 주말 여가시간을 활용한 가족체험학습 및 가족공동체, 인문교양, 문화예술, 직업능력 향상, 시민참여 등에 해당하는 교육 프로그램 지원을 통하여 20세 이상 일반 성인의 자기개발과 가족공동체 의식을 강화하고, 시민교육분야 지원을 통해 시민들의 지역 소속감을 고취시키기 위한 사업.
평생학습대상	평생학습대상은 2004년부터 시작된 사업으로 일상적 삶 속에서 평생학습을 실천하고 있는 우수사례를 발굴하고 격려하여 국가 전체의 평생학습문화를 확산 및 정착시키기 위해 해마다 실시
평생교육 연수	2008년 평생교육진흥원 출범 이후 중점적으로 강조 · 확대되고 있는 평생교육 관계자 종합연수체제의 재정립을 통해 보다 종합적이고 전문적인 연수운영과 관리체제의 확립을 위한 사업.

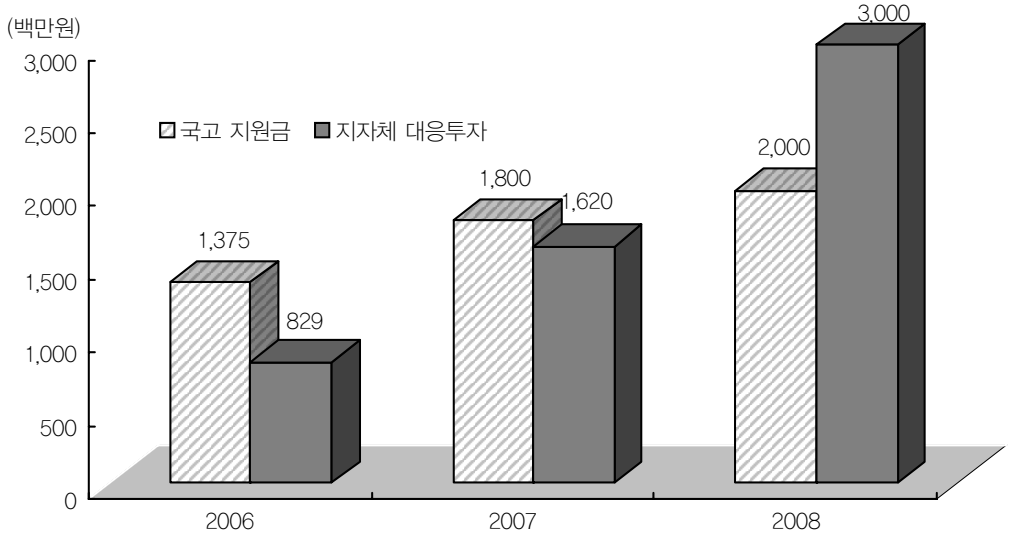
자료: 평생교육진흥원(http://www.nile.or.kr/).

[그림 5-12] 평생교육정책사업



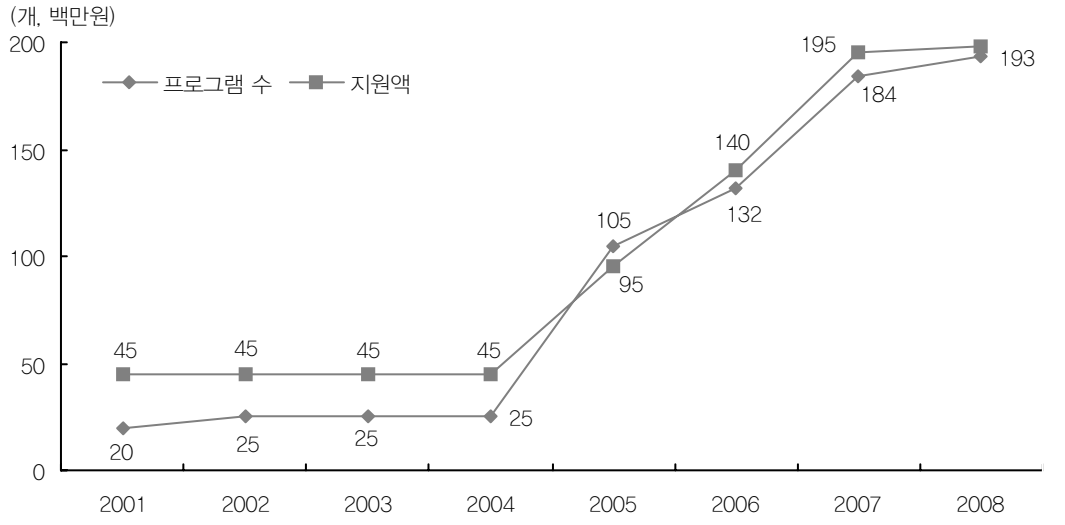
자료: 평생교육진흥원(http://www.nile.or.kr/).

[그림 5-13] 성인문해교육 예산 지원 현황



자료: 평생교육진흥원(http://www.nile.or.kr/)

[그림 5-14] 소외계층 평생교육 프로그램 지원 현황



자료: 평생교육진흥원(http://www.nile.or.kr/).

〈표 5-32〉 평생교육 연수 개최 및 참가인원 현황

(단위: 회, 명)

연도	연수 개최 횟수	연수 참가인원
2000	2	180
2001	4	690
2002	8	750
2003	8	820
2004	10	690
2005	8	702
2006	18	2,407
2007	14	1,629
2008	10	1,388

3. 평가 및 정책과제

지난 60년간 한국의 평생교육은 괄목할 만한 성과를 이루었다. 문맹퇴치교육에서 출발하여 시작된 평생교육은 양적으로 비약적인 성장을 거두었다. 평생교육 참여율은 2008년에 OECD 선진국 수준에 도달하였다. 그러나 동시에 질적인 측면을 보완해야 하는 과제를 안고 있다.

가. 평가

평생교육의 성장과 더불어 교육기회가 비약적으로 확대되었다. 광복 이후 정부와 사회단체의 문맹퇴치사업을 통해 교육의 기회를 가질 수 없었던 성인들에게 문자해득의 기회가 제공되었으며, 미진학 근로청소년들의 취학기회를 넓히기 위해 산업체 부설 학교 및 특별학급 등이 1970년대 중반부터 설치・운영되었다.

1980년대는 4년제 방송통신대학교 개방대학이 확충・설치되었다. 또 자신의 삶의 질 향상을 위한 성인 계속교육차원의 교양・취미 교육이 대학 부설 평생교육원 및 문화센터를 중심으로 활성화되기도 하였다.

1990년대 이후가 되면서부터 성인 계속교육은 더욱 확대되어 독학학위제・학점은행제 등 사회교육을 통해 학위를 취득할 수 있는 길이 열렸으다. 또 학교에서는 다양한 평생교육 프로그램을 실시함으로써 학교의 사회교육기관화가 동시에 진행되었다.

그 결과 성인의 평생교육 프로그램 참여율(형식교육과 비형식교육의 합)은 1996년의 17.4%에서 2004년의 21.6%, 2008년의 26.4%로 증가하였다. OECD 국가 평균 26.0%(2005년)와 비교해보았을 때 비슷한 수준이다.

2008년 새 정부는 국정과제로 '평생학습계좌제'를 도입하여 평생교육을 더욱 활성화시키려고 하고 있다. 즉, 학교교육을 포함해 다양한 트랙을 통해 획득한 학력을 통합해 인증을 받음으로써 장소와 시간에 구애받지 않고 평생교육 설계가 가능해진다면, 교육기회는 그만큼 학습자에게 더 넓게 열리는 셈이 될 것이다.

유럽지역 통합을 위해 시행되고 있는 유로패스(Europass),[315] 유럽자격증제도, 직업교육훈련과정 품질일반관리제도 등과 더불어 평생학습 프로그램[316]은 눈여겨볼 만하다.

이러한 성장에도 불구하고, 현재까지 한국의 평생학습정책은 복지적 차원에서 초기학습 결손자를 위한 성인 문해교육이나 경제사회적 취약계층에게 제공하는 최소한의 교육서비스에 집중되어왔다. 이처럼 평생학습이 초기교육에 대한 보완교육으로만 이해된다면 궁극적으로 평생학습이 추구하는 초기교육과 성인학습의 균형을 유지하기가 어렵다고 할 수 있다.

더 나아가 평생학습이 유아교육・학교교육・대학교육 그리고 노동시장 및 시민사회교육으로 연계・확장되어가야 함에도 불구하고, 현재 우리나라 평생학습은 학교교육이나 대학교육에 비해 그 규모가 제한적일 뿐 아니라 노동시장 및 시민사회교육에 대한 기여 역시 미미한 상황이다.

---

315) 유로패스는 형식교육 및 무형식(non-formal) 학습 교육기관의 투명성 제고와 이수학점 인정을 위한 제도인데, Europass-CV, Europass-Mobility, Europass-Dipoma Supplement, Europass-Certificate Supplement, Europass-Language Portfolil의 다섯 가지 형태가 있다(평생교육진흥원, 『국제기구 평생교육 정책동향』, 2008, pp.11~12).

316) EU의 평생교육 네트워크 구축계획. 평생교육프로그램(Lifelong Learning Programme, LLP)에는 코메니우스(학교교육), 에라스무스(대학교육 및 고급 직업교육), 레오나르도 다 빈치(직업훈련교육), 그룬트비히(성인교육) 등 4개 하위 프로그램이 있다.

나. 정책과제

우리나라 평생학습정책은 초기교육과 성인교육을 연계하고 학교교육과 노동시장 간의 흐름을 유연하게 풀어야 하며, 현장 중심의 직업교육이 더욱 활성화되고, 교육소외계층을 위한 제2의 교육기회를 제도화하는 데 집중해야 할 것이다.

우리나라 대학교육은 초·중등교육뿐 아니라 평생학습에도 중요한 의미를 갖는다. 기존의 대학교육이 초기교육의 종착점이면서 동시에 노동시장에 인력을 제공하는 데 중심적인 역할을 담당해왔다. 지식사회와 정보화 사회가 도래하면서, 대학교육은 성인의 계속학습을 주도해가는 데 핵심적인 역할을 담당해야 한다. 평생학습중점대학 신설이나 평생학습계좌제 도입은 평생학습을 활성화하는 데 있어서 대학이 담당해야 할 역할과 책임을 예시하고 있다.

우리나라 25~64세 성인을 대상으로 형식교육(학교교육 참여)과 비형식교육(직장연수 및 학원, 평생교육기관 등 강좌 참여)을 포괄하여 평생학습 참여실태를 조사해본 결과, 2008년 평생학습 참여율은 26.4%로 나타났다. 양적으로는 OECD 국가 평균 26.0%(2005년)를 능가하는 수준이다. 그러나 직업 관련 평생학습 참여율은 11.7%로 OECD 국가 평균 18.0%(2005년)에 비하여 여전히 낮은 수준이다. 이 점은 우리의 평생교육 프로그램이 주로 여가학습이나 교양·스포츠 학습에 머물러 있다는 점을 말해준다. 이 점은 또한 평생교육의 질 제고를 위한 정책적 노력이 중요하다는 점을 말해준다. 성인의 평생학습능력과 직업능력을 향상시키는 방향으로 평생교육의 수준이 향상될 필요가 있다.

우리나라의 교육 이수율은 성인연령별로 큰 차이를 보이고 있다. 대학교육이나 고등학교 이수율의 경우 고연령층은 OECD 평균에 비해 현저하게 낮은 반면, 저연령층은 세계적으로 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 고연령층을 위한 교육서비스는 비형식적이며 유연한 교육체제와 제도 속에서 제고될 필요가 있다. 현재에도 정부는 저소득층·장애인·다문화 가정을 대상으로 평생학습 안정망을 구축하는 것, 그리고 성인기초능력 향상을 위한 문해교육을 평생교육의 핵심 추진과제로 설정하고 있다. 고령화시대에 접어든 한국사회에서 빼놓을 수 없는 것이 노인을 대상으로 하는 평생교육이다. 이에 대한 지원이 절실히 요구된다고 하겠다.

제5절 | 평가 및 향후 정책방향

21세기의 국제환경은 세계화·지식화·정보화의 흐름 속에 형성되고 있다. 21세기 세계화·정보화 사회를 맞이하여 국가 간의 경쟁은 치열해지고 있다. 우리나라 역시 선진화를 국정과제로 설정하고 국제경쟁력을 높이기 위하여 부단히 노력하고 있다. 21세기 새로운 국제환경 속에서 교육이 또다시 주목받고 있다. 새로운 도약을 위하여 교육이 역할을 해주기를 기대하고 있다. 세계화·정보화 사회에서는 글로벌 역량을 갖춘 인재가

중요하고 교육이 인재개발을 담당해야 하기 때문이다.

21세기 세계화・정보화 사회는 교육사회이다. 교육이 우리의 미래사회를 결정하는 핵심 요인이다. 따라서 교육을 다시 디자인하고 교육에 역량을 투입하는 것이 국가적 과제가 되고 있다. 학교교육을 포함하여 전 국민의 자질과 능력 및 품격을 한 단계 높이는 '평생학습사회'를 구현하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다.

지난 60년 동안 한국 교육은 양적으로 비대한 성장을 이루었다. 취학률을 비롯하여 대학교육 진학률 등 교육을 받는 사람이 세계 최고수준에 도달하였다. 교육투자가 지속적으로 확대되고 있고 각종 교육 여건이 대폭 개선되고 있다. 이제는 양적인 도약을 넘어 질적인 도약이 필요하다. 교육을 통하여 개인의 행복과 삶의 질을 향상시키는 것이 가능해야 할 뿐만 아니라, 국가와 사회의 품격이 높아져야 한다. 그것이 우리가 추구하는 명품 교육이요 선진사회의 모습이다.

지난 60년간의 한국 교육을 되돌아볼 때, 앞으로 지속적인 발전을 하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 교육제도가 미래사회에 적합하도록 재설계되어야 한다. 현행 학제는 기계화에 의해 대량 생산이 이루어지던 산업사회에 제정된 것이다. 당시에는 대량 생산을 위해 표준화가 중요한 가치 기준이었다. 그러나 산업사회를 벗어난 지식정보화 사회에서는 창의력이 중요하고 이를 개발하기 위해서는 학생들의 잠재력과 개성을 존중해주어야 한다. 교육제도도 학생들의 다양한 수요를 적극 반영할 수 있도록 다양화되어야 한다. 특히, 미래사회에서 요구되는 글로벌 창의력을 갖춘 인재를 양성할 수 있도록 보다 다양하고 융통성 있는 교육제도가 필요하다.

둘째, 창의력을 키울 수 있는 교육체제가 확립되어야 한다. 미래사회에서 요구되는 기본능력과 인간상을 키우기 위해서는 교육내용, 교수 – 학습방법, 교육평가 등 교육체제 전반이 학생들의 창의성을 키우는 방향으로 전환되어야 한다. 물론 지금까지도 교육과정 개정에서 미래사회에 대비한 인간상과 기본능력 등을 반영해왔다고 볼 수 있지만, 여전히 교과 중심의 교육과정으로 편성됨에 따라 미래사회에서 요구되는 핵심 기능(core skills)이나 핵심 능력(core competencies)으로 거론되는 창의력・문제해결력・의사소통능력・협동심 등이 강조되지 못하였다. 따라서 미래사회 변화에 적극 대응할 수 있는 창의적 인재를 양성하기 위하여 미래사회에서 요구하는 핵심 기능 중심으로 교육과정을 개편할 필요가 있다.

셋째, 공교육의 경쟁력을 강화하여 사교육 의존도를 낮추어야 한다. 공교육이 자율정신을 기반으로 자율적으로 움직이게 하고, 이에 대한 책무성을 강화하는 방향으로 정책이 추진될 필요가 있다. 교육책무성 체제를 확립하는 일은 학교가 잘 운영되고 있는가를 평가하는 것부터 시작되어야 한다. 이런 측면에서 보면, 교육책무성을 확인・점검하기 위해서는 학생들의 학업성취도를 평가하는 학력평가, 교원들의 학습지도 및 생활지도 능력을 평가하는 교원평가, 학교경영 전반을 평가하는 학교경영평가, 학교에 대한 지원행정을 평가하는 시・도교육청 평가 등이 강화되고 실시될 필요가 있다.

넷째, 대학교육의 경쟁력을 강화하여야 한다. 21세기라는 시대적 변화에 대응하기 위하여 국제경쟁력을 강화하는 문제를 우선적으로 거론할 수 있다. 무엇보다도 우선적으로

고려해야 할 부분은 대학의 교육역량을 강화하는 일이다. 입시를 통해 우수한 학생의 선발에 대학이 노력을 기울이기보다는 대학교육을 통해 학생을 성장·발전시키는 것이 우선과제가 되어야 한다. 그동안 대학서열에 안주하여 교육에 대한 노력이 상대적으로 미흡했던 것이 사실이다. 지식기반 사회로의 이행에 따라 대학은 창의적이고 자기주도적인 학습능력을 갖춘 인재를 양성해야 한다. 이를 위하여 대학교육의 질 관리 및 평가체제를 보다 강화할 필요가 있다. 대학의 구조조정과 대학평가를 통하여 대학의 역량을 지속적으로 강화하도록 유도하고 책무성을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 평생교육의 질 강화가 필요하다. 우리나라 평생교육의 양적인 성장은 주목할 만하다. 국민의 평생교육 참여는 현재 OECD 평균 수준에 근접해 있다. 따라서 이제는 평생교육의 질을 강화하는 방향으로 정책의 중심을 전환시키는 것이 필요하다. 평생학습사회를 맞이하여 국민의 평생학습능력을 강화하고, 직업전문능력을 고양하는 방향으로 평생교육이 발전해야 한다. 이러한 교육체제가 정립될 때 질적인 수준에서도 OECD 선진사회의 수준으로 도약할 수 있을 것이다.

참고문헌

강무섭, 「유・초・중등교육의 성과와 과제」, 한국교육 60년의 성과와 과제; 교육공동체 대토론회, 2008.

강상진 외, 『고교 평준화 정책 효과의 실증 분석 연구』, 한국교육개발원, 2005.

교육개혁심의회, 『고등학교 평준화 정책의 개선방안』, 1986.

교육개혁심의회, 『10대 교육개혁』, 1987.

교육과학기술부・평생교육진흥원, 『2008 평생교육백서』, 2008.

교육부, 『교육 50년사: 1948~1998』, 1998.

교육인적자원부, 『교육백서 2003~2007』, 2007.

교육과학기술부・한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도.

교육개혁위원회, 『신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안』, 1995.

교육부, 『BK21 사업안내』, 1999.

곽영우, 「한국에 있어서의 경제성장과 교육발전과의 관계에 관한 연구: 발전지표 분석연구를 중심으로」, 『교육재정・경제연구』, 제7권 제2호, 한국교육재정・경제학회, 1998.

교육과학기술부 홈페이지: www.mest.go.kr.

교육과학기술부・평생교육진흥원, 『2008 평생교육백서』, 2008.

교육과학기술부・한국교육개발원, 「평생의통계자료집」, 2008.

국가과학기술위원회, 『2007년도 국가연구개발사업 평가보고서』, 2007.

권영자 외, 『여성 사회교육 요구분석』, 한국여성개발원, 1987.

권이종, 『사회교육개론』, 교육과학사, 1997.

김기석 외, 『한국교육 100년』, 서울대학교 한국교육사고연구보고, 1996.

김기석, 『한국대학교육연구』, 교육과학사, 2008.

김병주, 『지자체(공공) 및 민간의 대학교육에 대한 투자 확대방안』, 재정경제부 정책연구, 2006.

김승보 외, 『대학교육의 글로벌 경쟁력 강화방안』, 한국직업능력개발원, 2007.

김안나 외, 『대학교육 보편화에 따른 대학교육 재구조화 및 질 제고 방안』, 교육인적자원부, 2003.

김영봉, 『우리나라 교육의 수요형태 및 경제성장기여 분석』, 한국개발연구원, 1975.

김영봉 외, 『한국의 교육과 경제발전: 1945~75』, 한국개발연구원, 1980.

김영철, 「대학교육의 성과와 과제」, 한국교원단체총연합회 외, 『한국교육 60년의 성과와 과제 교육공동체 대토론회 자료집』, 2008, pp.99~131.

김영철, 「한국 대학교육 60년의 성과와 과제」, 한국교육 60년의 성과와 과제; 교육공동체 대토론회, 2008.

김영철・강태중, 『고등학교 평준화 정책의 개선방안』, 한국교육개발원, 1985.

김영철 외, 『교육의 경제발전에 대한 기여』, 한국교육개발원, 1983.

김영철 외, 『교육경제와 재정』, 교학사, 1988.

김영철 외, 『고등학교 평준화 정책의 개선방안』, 한국교육개발원, 1995.

김영철 외, 『미래사회에 대비한 학제 개편방안』, 한국교육개발원, 2006.

김영화 외, 『한국의 교육과 국가발전(1945~1995)』, 연구보고 RR 96-5, 서울: 한국교육개발원, 1997.
김종서, 「문맹퇴치와 성인교육」, 『현대교육총서 II 사회교육』, 현대교육총서출판사, 1962.
김종서 외, 『평생교육의 체제와 사회교육의 실태』, 연구총서 82-7, 한국정신문화연구원, 1982.
김종철, 『한국고등교육연구』, 배영사, 1979.
김종철, 『한국교육정책연구』, 서울: 교육과학사, 1989.
문교40년사편찬위원회, 『문교 40년사』, 1988.
문교부, 『문교요람』, 1955.
문교부, 『문교행정통계일람』, 1956.
문교부, 『문교행정시정업적』, 1957.
문교부, 『문교개관』, 1958.
문교부, 『문교행정통계일람』, 1958.
문교부, 『문교통계요람』, 1963.
문교부, 『80년대의 한국교육개혁: 교육행정백서』, 1983.
문교부, 『교육백서』, 1990.
문교부, 「문계통계연보」, 각년도.
문교부 교육정책심의회, 『한국대학교육의 실태』, 1973.
미군정청 문서 RG-232 자료 상자 번호 33, 34(1946~47년).
박세일 외(편), 『자율과 책무의 대학개혁: 제2단계의 개혁』, 한국개발연구원, 2004.
박용규, 『기업주도의 산학협력 활성화 방안』, 한국산업기술재단, 2008.
반상진, 『대학교육경제학』, 집문당, 2008.
배석영 외, 『미래사회를 위한 평생교육개론』, 양서원, 2007.
백성준 외, 『대학교육과 인적자원개발』, 한국직업능력개발원, 2006.
신현석, 『한국의 대학교육 개혁정책』, 학지사, 2005.
오천석 외, 『현대교육총서11 사회교육』, 현대교육총서출판사, 1962.
오천석, 『민족중흥과 교육』, 현대교육총서 출판사, 1969.
유영신, 「신자유주의 국가관리방식과 평생학습도시」, 숙명여대 박사학위논문, 2008.
유현숙 외, 『대학교육 개혁을 위한 정부의 재정지원 사업 평가 연구』, 한국교육개발원, 2006.
유현숙 외, 『대학교육개혁 국제동향 분석연구』, 한국교육개발원, 2005.
윤정일 외, 『한국 교육정책의 탐구』, 서울: 교육과학사, 1996.
이광호, 「한국교육체제 개편의 구조적 특성에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1991.
이병식 외, 『한국 대학교육 체제진단 및 개선 방안 연구』, 교육인적자원부, 2005.
이상오, 『평생교육론 – 역사 · 조건 · 전망』, 문음사, 2005.
이혜영 외, 『한국 근대 학교교육 100년사 연구(Ⅲ): 해방 이후의 학교교육』, 한국교육개발원, 1998.
이혜영 외, 『교육비전 중장기 계획 연구』, 한국교육개발원, 2007.
이희수 외, 『한국 성인의 문해실태 및 OECD 국제비교 조사연구』, 한국교육개발원, 2001.
임후남 외, 『교육정보공시제 발전체제 구축방안』, 한국교육개발원, 2008.
장수명 외, 『국가 및 산업 경쟁력 제고를 위한 교육의 역할』, 한국교육개발원, 2004.

장진호,『평생교육과 사회교육』, 대은출판사, 1991.
장창원,「한국의 경제성장에 대한 교육수준별 영향: 내재성장모형과 1975~2004년 동아시아 7개국 자료 분석」,『한국인구학』, 제30권 제1호, 한국인구학회, 2007, pp.149~176.
정영수,「교원의 역할 및 전문성의 성과와 과제」, 한국교육 60년의 성과와 과제; 교육공동체 대토론회, 2008.
정일환 외,「교육의 경제발전에 대한 관점과 기여분석」,『교육학논총』, 제21호, 2002, pp.29~48.
정지웅・김지자,『사회교육학개론』, 서울대학교출판부, 1986.
정책기획위원회,『지식기반사회의 대학교육체제 혁신방안 연구』, 2005.
최상덕 외,『비형식, 무형식 학습 인증의 현황과 과제 – OECD 국제조사 참여연구』, 한국교육개발원, 2006.
최재만,「문맹퇴치 교육에 관하여」,『문교월보』, 제49호, 1959, pp.11~55.
최정윤 외,『대학교육 국제화 지표 및 지수 개발 연구』, 한국교육개발원, 2008.
최정윤 외,『한국 대학의 질적 수준 분석 연구 1』, 한국교육개발원, 2007.
평생교육진흥원,『국제기구 평생교육 정책동향』, 2008.
한국교육개발원,『제7차 경제사회발전계획 – 교육부문계획(안)』, 1991.
한국교육학회 사회교육연구회 편,『평생교육과 사회교육』, 배영사, 1982.
한국교육개발원,『한국교육 60년 성장에 대한 통계적 분석』, 2005.
한국교육개발원,「교육통계데이터베이스」, 2008.
한국교육십년사 간행회,『한국교육십년사』, 풍문사, 1959.
한국대학교육협의회,『한국대학교육의 역사적 변천에 관한 연구』, 1989.
평생교육진흥원 교육정보시스템.
평생교육진흥원 홈페이지(http://www.nile.or.kr/)
한숭희,『평생교육론』, 학지사, 2006.
황종건,『신교육학강좌 10 한국의 사회교육』, 교육과학사, 1980.

Becker, G. S., *Human Capital–A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education,* New York: National Bureau of Economics Research, 1964.
Denison, E. F. "Accounting for Slower Growth: An update," in J. W. Kendrick (ed.), *International Comparisons of Productivity and Causes of Slowdown*, Massachusetts: Ballinger, Cambridge, 1984.
OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 각년도.
Permani, R., "Education as a Determinant of Economic Growth in East Asia: Historical Trends and Empirical Evidence (1965–2000)," Paper presented at the Asia–Pacific Economic and Business History Conference, University of Melbourne, 13–15 February 2008.
Park, Se–Il, *Managing Educational Reform: Lessons from the Korean Experience: 1995~97*, 2000.
Schultz, T. W., *Investment in Human Capital–The Role of Education and of Research,* New York: The Free Press, 1971.


비정규직 · 중소 하청 노동자 · 국민과 함께하는
08 노동절 마라톤 대회
통합과 전진
한국노총
비정규직 · 중소 하청 노동자 · 국민과 함께하는 2008 노동절 마라톤 대회

제6장

노동과 경제발전

제1절 | 서론

이 책의 분석 시점이 한국경제 60년인 것을 감안하면, 분석의 초기 시점은 1950년이 된다. 광복 직후의 빈약한 산업 기반에 더해 6·25 전쟁의 참화가 휩쓸고 간 당시의 우리나라는 그야말로 폐허 그 자체였다고 할 수 있다. 더구나 빈약한 물적자원과 낮은 교육수준의 인적자원으로 대표될 수 있는 것이 당시의 경제환경이라고 볼 수 있을 것이다. 그로부터 60년이 지난 현시점에서의 한국경제는 기적이라는 단어 이외에는 적절히 표현할 단어가 떠오르지 않을 정도로 눈부신 발전을 이룩하였다. 세계 어느 나라의 역사를 보아도 너무나 철저히 파괴된 경제가 이처럼 단기간 내에 세계 10대 경제 강국을 이룩한 예를 찾아보기 힘들기 때문이다.

지난 60년간의 기적적인 경제발전은 노동분야에서의 발전과 변화를 유발하였고, 다른 한편으로는 노동분야에서의 변화가 경제발전을 추동한 측면도 간과할 수 없다. 예컨대 1970년대 이후 경제의 고도성장이 가능하였던 이유 중의 하나는 산업수요에 부응하는 노동공급이 가능하였기 때문이다. 또 다른 한편으로는 1980년대 이후 IT 산업 중심의 산업발전은 제조업 중심의 작업방식에서 보다 유연한 작업방식으로의 변화를 야기하였을 뿐만 아니라, 노동수요에 있어서도 고직능 노동수요의 증가, 급격한 기술 변화에 따른 노동이동성의 증가 등의 변화를 유발하기도 하였다.

이처럼 경제발전과 노동은 상호연관되어 있는 문제이며, 따라서 노동시장의 제 기능이 원활하게 작동되는 것은 경제발전에 있어서의 필수적인 요소라고 할 수 있을 것이다. 즉, 노동시장이 유연하고 효율적으로 작동되어야만 상품시장도 효율성을 유지하게 되고, 이는 곧 경제성장과 직결되는 문제라고 보아야 할 것이다.

경제성장을 위해서는 노동시장의 효율성과 유연성이 필수적이라는 점에 있어서는 노동시장이 다른 요소시장과 동일한 특징을 보이고 있으나, 노동시장만이 가지고 있는 특수성 또한 간과되어서는 안 될 것이다. 노동이라는 것이 사람과 사람 간의 문제이고, 따라서 효율성과 유연성만이 노동을 평가하는 유일한 척도가 될 수는 없다는 점이다. 노동시장에서의 한 주체인 근로자보호의 문제, 기업과 근로자 사이에서 발생하는 노사관계에

있어서의 형평성 문제, 시장경쟁에서 탈락한 사람들에 대한 정부 개입의 필요성 등 일반 요소시장에서는 발견할 수 없는 노동의 특수한 문제들을 간과하게 된다면, 노동의 발전과 경제발전의 문제를 일면적으로만 파악하는 우를 범하게 될 것이다.

노동 문제를 분석함에 있어서는 효율성과 형평성이라는 때로는 상호상충되는 기준이 개입되기 때문에 평가와 분석에 한계가 있을 수 있다. 단지 객관적으로 보았을 때 한국의 경우 1987년 이후 극심한 노사분쟁과 민주화 과정을 거치면서 그 이전에 비해 근로자 보호에 대한 사회적 비중이 과도한 나머지 기업의 경영활동에 지장을 초래하여 경제성장에 걸림돌이 되고 있다는 관점이 최근 들어 점점 늘어나고 있다. 또한 노사관계에 있어서도 전투적·대립적 노사관계로 인한 경제적 손실이 매우 크다는 점에 많은 전문가들이 공감하고 있는 실정이다.

본 장에서는 1950년대 이후 최근에 이르기까지 노동시장에 있어서의 변화를 효율성과 형평성의 관점에서 분석함으로써, 향후 노동분야가 나아가야 할 방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 제1절 서론에 이은 제2절에서는 시대별 노동공급의 변화를 개괄하고, 제3절에서는 노동수요의 시대별 변화와 그 특징에 대해 분석하고, 제4절에서는 임금수준의 변화와 특징을 분석하며, 제5절에서는 근로시간의 시대별 변화와 특징 그리고 이에 대한 평가를 다룬다. 이상 제2절에서 제5절까지의 분석은 노동시장에서의 수요와 공급, 그리고 이것의 균형점에 대한 분석이 주를 이루고 있다고 보면 될 것이다.

제6절 이하에서 다루게 될 내용은 주로 근로자보호와 노사관계에 대한 부분이다. 1964년에 산재보험, 1995년에는 고용보험이 도입되어 오늘에 이르고 있는데, 제6절에서는 이에 대한 시대적 변화와 현황, 그리고 제도적 개선점에 대해 논의하고 있다. 제7절에서는 노사관계의 시대별 변화와 현재의 실태 그리고 향후 발전방향과 정책과제에 대해 논의하고 있다. 마지막으로 제8절의 결론에서는 본문에서의 분석과 논의내용을 토대로 노동분야가 나아가야 할 방향을 제시하고 있다.

제2절 | 노동공급과 경제발전

1. 개관

최근 한국 사회의 화두는 "뒤늦게 깨달은 사회의 급속한 고령화와 이에 따라 발생가능한 제반 문제들이 어떻게 나타날 것이며 어떻게 준비해야 하는가"일 것이다. 선진국이 경험하지 못한 압축적인 고령화의 진행, 기이한 형태의 연령별 인구구조의 예상 등 사회의 고령화는 '적은 수의 일하는 자'와 '대다수의 일하지 않는 자'라는 상황에서 "어떻게 경제발전과 성장이 지속성을 가질 것인가"라는 문제로 요약된다. 이러한 의미에서 볼 때, 노동력 공급은 고령화 속에서 지속 가능한 성장을 위한 하나의 열쇠가 될 것이다. 본고에서는 노동력 공급의 추이를 다양한 시각에서 살펴봄으로써 향후 고령화 속에서 노동력을 활용하기 위한 방안을 마련하기 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

노동력공급에 대한 연구는 다양하게 존재한다. 다만, 2003년 2월 통계청이 경제활동인구조사 자료(1991~2002년)에 '신가중치'를 적용함으로써 인구구조와 노동공급에 대한 '사실(stylized facts)'이 변화되었고, 이러한 사건은 노동시장의 '사실', 즉 노동공급 및 노동수요의 추이에 대한 '사실'이 새로이 작성될 필요를 요구하고 있다.

본고는 이러한 의미에서 과거 10년, 길게는 30년간의 노동력공급의 추이를 재정리하고자 한다. 노동력공급은 인구구조, 15세 이상으로 정의된 생산가능인구, 생산가능인구와 경제활동참가율로 표현되는 경제활동인구에 의해서 결정되며, 경제활동참가의 의사결정은 성과 연령, 학력에 따라 상이한 모습을 보이고 있다.

2. 시대별 노동공급의 변화

가. 인구구조의 추이 및 전망

인구구조의 추이 및 전망을 보여주는 자료로는 5년마다 실시하는 '인구 및 주택 총조사(인구센서스)'와 이를 바탕으로 한 '추계인구'가 있다. '인구센서스'는 정부의 지정통계 제1호로서 우리나라의 모든 인구와 가구 및 주택에 대하여 사회경제적인 특성을 조사하는 자료이다.

1925년 최초의 '인구총조사'가 실시된 이후 매 5년마다 조사를 실시하고 있으며, 1960년부터는 '인구총조사(승인번호 제10101호)'와 '주택총조사(승인번호 제10102호)'를 병합하여 현재의 인구센서스로 변천하였다. 조사목적은 인구의 규모, 분포 및 구조와 주택에 관한 제 특성을 파악하여 각종 정책의 입안자료로 활용하는 한편, 각종 경상조사의 표본틀의 기초자료로 활용하는 것이다. 조사대상은 조사기준시점 현재 대한민국의 행정권이 미치는 영토 내에 상주하는 한국인과 외국인 및 이들이 거주하고 있는 거처이다. 한편, 조사대상에서 제외되는 인구로는 해외취업 및 취학 중인 자, 외국외교관 및 수행원, 공무체류중인 자 및 그 가족, 국제연합 소속기관 외국직원과 수행원 및 그 가족, 그리고 국내 주둔 외국군인과 군속 및 그 가족이다.

조사주기는 5년이며(가장 최근의 조사는 2000년), 조사기준 시점은 조사 해당 연도 11월 1일 0시(1980년 제12차 조사부터 적용)이며, 조사기간은 조사 해당 연도 10월 30일부터 11월 10일까지다. 조사방법은 조사원 면접식(일부는 응답자 기입식)으로 전 국민을 대상으로 하는 전수조사와 대상 중 10%에 대한 표본조사가 있다.

2000년을 기준으로 보면, 인구에 관한 사항의 경우 전수조사에는 성명, 본관, 가구주와의 관계, 성별, 나이, 교육 정도, 출생지, 혼인상태 등 8개 항목이 포함된다. 표본조사에는 전공분야, 5년 전 거주지, 1년 전 거주지, 인터넷 활용실태, 컴퓨터 활용실태, 개인휴대용 통신기기, 통근·통학 여부, 이용교통수단, 통근·통학 장소, 통근·통학 소요시간, 경제활동상태, 산업, 직업, 종사상 지위, 현 직업 근무연수, 총 출생아 수, 자녀 거주장소, 주부양자, 아동보육상태, 생계수단, 거동불편 여부 등 21개 항목이 포함되어 있다.

'인구센서스'는 인구뿐만 아니라 경제활동상태 및 취업특성을 파악하는 모집단자료의 성격을 갖는 주요한 자료이며 '경제활동인구조사' 등 여타 경상조사의 표본 틀을 제공하

는 기초자료로 활용되고 있으며, 조사 결과는 '인구주택총조사보고서'로 공표된다.

'추계인구(일반통계, 승인번호 제10133호)'는 인력 및 식량 수급계획, 고용, 교육, 주택, 보건정책, 공해, 노인 문제 등 복지정책과 관련된 국가 제반 사업의 장단기 계획 및 공공단체나 민간기업 사업계획의 기초자료로 장래의 성별·연령별 추계인구를 제공함과 동시에, 각종 인구 관련 경제사회지표 작성의 기본자료를 제공하는 것을 조사목적으로 하고 있다.

일반적으로 5년마다 실시하는 '인구주택총조사'는 공표 후 성별·연령별 인구변동요인을 감안하는 조성 법에 의해 추계되며 각 연도 7월 1일을 기준 시점으로 하는 성별·연령별 기준 인구를 작성한 후 인구변동요인의 분석 및 향후 변동요인을 추정하여 이를 감안한 추계인구를 '장래인구추계'에 발표한다.

1) 인구구조의 추이 및 전망의 주요 특성: 급속한 사회의 고령화

인구구조의 추이에서 발견되는 특징으로는 인구 성장률의 급속한 하락과 이에 따른 인구구조의 변화, 즉 급속한 고령화로 요약할 수 있다. 1960년대 초반 인구 증가율은 3%를 상회하였다. 다양한 사회제도적 요인에 의해 인구 증가율은 급락하기 시작하여 1971년 1%대로 진입하였으며, 1985년 1% 미만을 기록하였다. 이후 1995년까지 1.0%를 전후한 수준을 유지하다가 다시 하락하기 시작하여 2002년에는 0.63%까지 하락하였다.

향후 전망을 보면 2010년 0.41%, 2019년 0.09%로 급락하고 2024년에는 마이너스로 전환될 것으로 보인다. 인구 증가율의 급속한 하락은 인구구조에 상당한 변화를 일으키고 있으며, 이러한 변화는 향후 급속하게 가속화될 것으로 보인다.

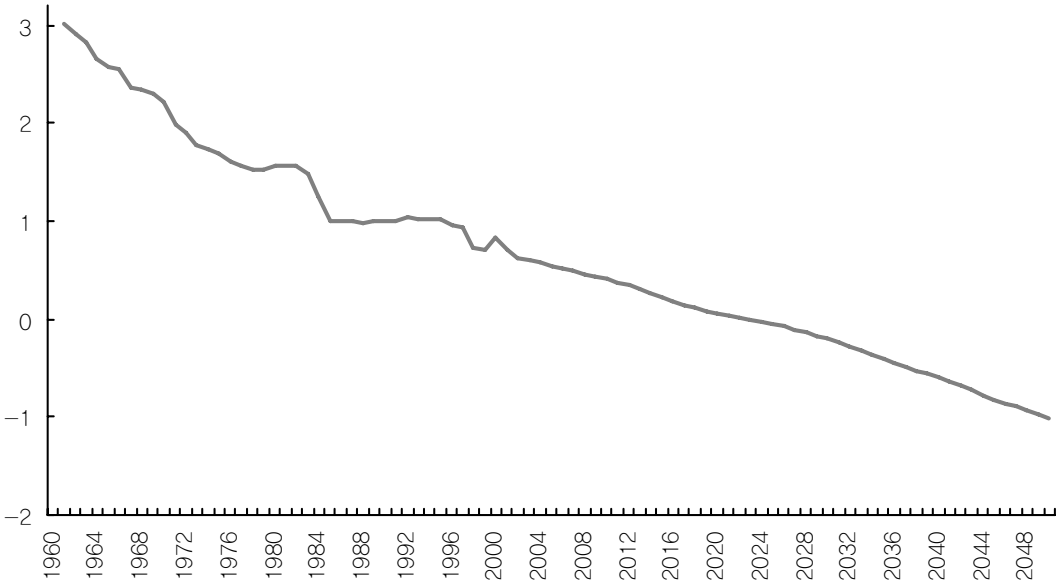
전체 인구는 2022년과 2022년 50,683천명으로 최고점에 이르는 반면, 남성인구는 2020년에 이미 25,273천명으로 최고점에 이르고, 여성인구는 다소 늦은 2025년 25,349천명으로 최고점에 이를 것으로 전망되고 있다.

〈표 6-1〉 주요 인구구조 지표의 추이 및 전망

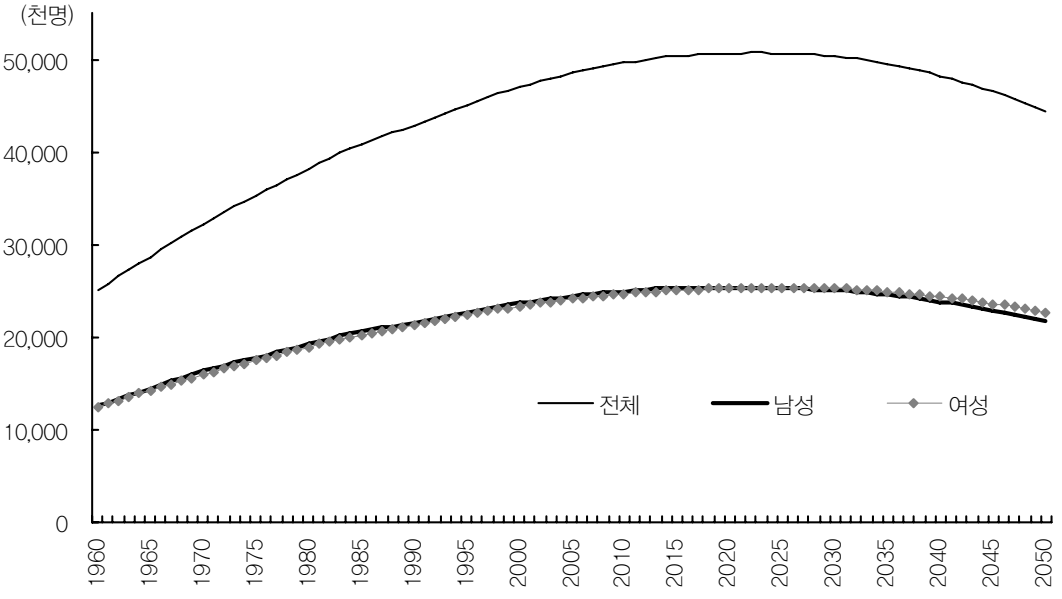
(단위: %)

연도	인구 증가율	65세 이상 인구의 비중			노령화지수	부양비	
		전체	남성	여성		유년부양비	전체 부양비
1960	3.01	2.90	2.30	3.51	6.86	77.29	82.59
1970	2.21	3.07	2.50	3.66	7.23	78.16	83.81
1980	1.57	3.82	2.83	4.83	11.24	54.61	60.74
1990	0.99	5.12	3.81	6.45	20.00	36.95	44.34
2000	0.84	7.22	5.49	8.98	34.25	29.41	39.48
2010	0.41	10.69	8.73	12.67	62.00	23.93	38.76
2020	0.06	15.14	12.97	17.32	109.00	19.57	40.90
2030	−0.21	23.07	20.35	25.77	186.63	19.15	54.88
2040	−0.60	30.15	26.86	33.36	263.17	19.62	71.25
2050	−1.01	34.44	30.67	38.08	328.43	19.04	81.58

[그림 6-1] 인구증가율의 추이 및 전망(1960~2050년)



[그림 6-2] 인구의 추이 및 전망(1960~2050년)



가장 눈에 띄는 것은 인구피라미드의 변화 및 이상 현상이다. [그림 6-3]은 1970년, 2000년, 2010년, 2020년 그리고 2050년의 인구피라미드를 보여주고 있다. 1970년의 경우 전형적인 고출산 – 고사망의 피라미드를 보여주고 있는 반면, 2000년에 이미 이러한 모양은 종형으로 전환되고 있으며, 저연령층에서 상당히 협소하고 고령층에서 볼록한 종형으로 급속히 전환되고 있음을 알 수 있다. 저출산 – 저사망의 결과로 나타나는 종형 인구구조는 고연령층의 비대화를 의미한다. 이러한 현상은 65세 이상 인구의 비중으로도 표현된다. 전체 인구 중 65세 이상 인구가 차지하는 비중은 1960년 2.90%에서 1970년 3.07%로 거의 변화가 없었다. 그 후 65세 이상 인구의 비중이 증가하기 시작하여 1983년 4%대로 진입하였으며 1990년 5%로 진입한 후 가속화되어 2000년 7%를 넘어 소위 고령화사회(ageing society)로 진입하였다. 여성의 경우는 1994년에 이미 7%를 넘어섰으며 남성의 경우는 2000년 여전히 5.49%를 보이고 있다. 이렇듯 급속한 사회의 고령화는 향후 더욱 가속화될 것으로 전망되고 있다. 2019년에 전체 인구 중 65세 이상 인구의 비중이 14%를 넘는(14.45%) 고령사회(aged society)로 진입할 것이며, 2028년에는 21%를 상회하는 초고령사회로 전이될 전망이다.

[그림 6-6]에서 보듯이 급속한 고령화에 따라 노령화지수 역시 급속하게 상승함을 알 수 있다. 노령화지수는 0~14세 인구 대비 65세 이상 인구의 비중으로 1960년 6%대에서 1990년 20%로, 2000년에는 34%로 높아졌다. 향후 이러한 상승이 더욱 가속화되어 2010년에는 62%에 이르고, 2019년에는 100%를 넘어서고, 2050년에는 300%를 상회할 것으로 전망되고 있다. 이러한 현상은 부양비의 급속한 상승을 의미한다. 15~64세 인구 대비 0~14세 인구의 비중을 나타내는 유년부양비는 1960년 77%에서 지속적으로 하락하여 2000년 30% 미만으로 하락하였고, 이후 지속적으로 하락하여 2020년 이후는 20% 미만의 수준을 유지할 것으로 보인다. 그러나 1960년 83%에서 2000년 39%로 하락하였던 전반적인 부양비는 15~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비중을 나타내는 노년부양비의 급증으로 지속적으로 상승하여 2050년에는 82%에 이를 전망이다.

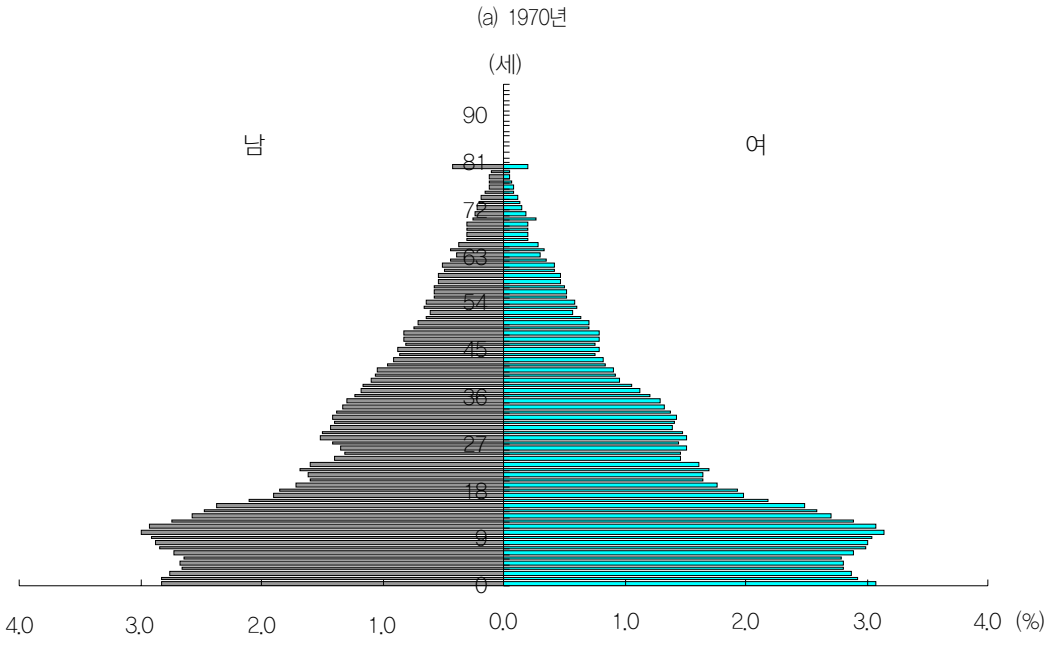
이러한 인구구조는 주요 연령계층별 인구 증가율의 추이와 전망에서도 나타난다. 0~14세 인구는 이미 1970년대에 감소 추세로 접어들었으며 감소율이 확대되는 것으로 나타나고 있다. 15~64세 인구의 증가율은 2020년대에 감소 추세로 접어들 것이며 65세 이상 인구는 2050년까지는 증가하는 것으로 나타난다.

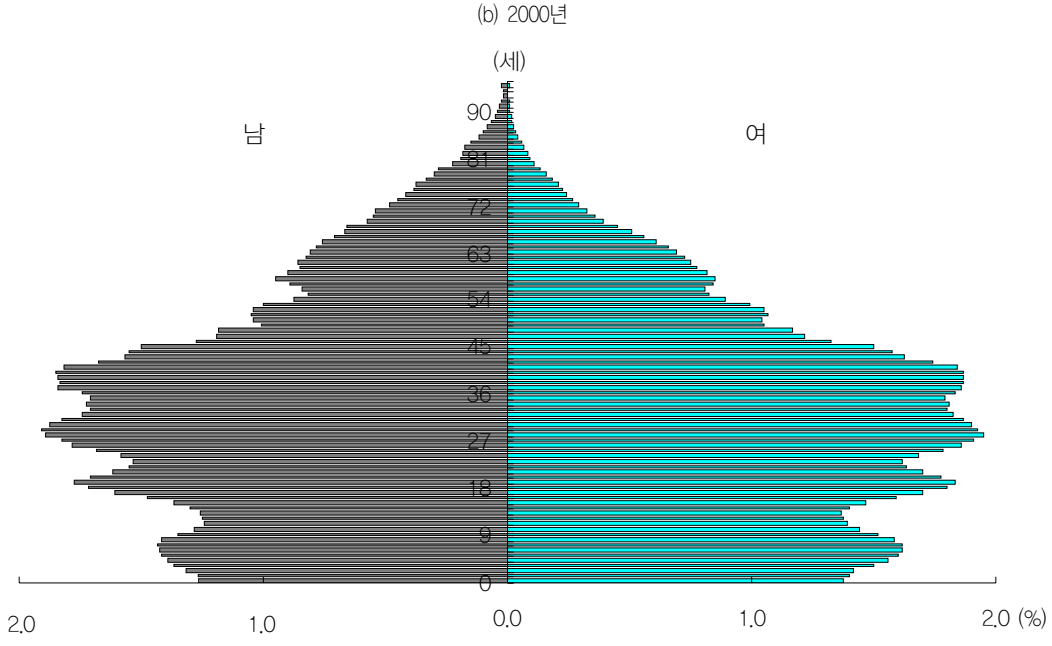
나. 생산가능인구의 추이

앞 절에서는 '장래추계인구'에 의존한 인구구조를 살펴보았으나 이하에서는 '경제활동인구조사' 자료를 바탕으로 노동력공급을 논의하기로 한다.

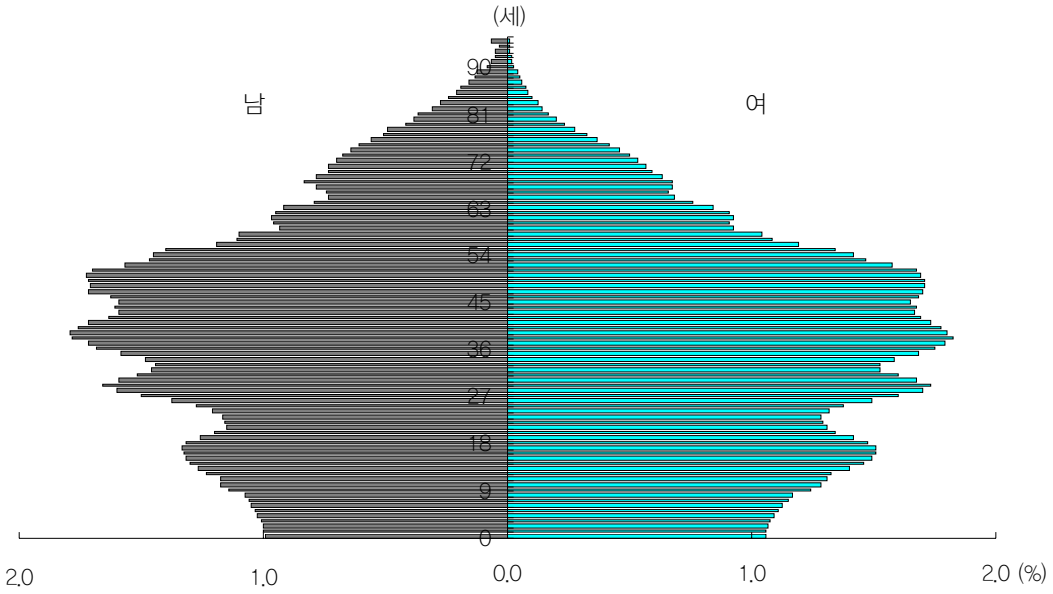
'경제활동인구조사'는 현역군인 및 공익근무요원이나 전투경찰과 형이 확정된 교도소 수감자 및 외국인을 조사대상에서 제외하고 있기 때문에 본 조사에서 15세 이상 인구는 민간비속박인구(civilian non –institutional population)로 정의된다. 그러므로 단순히 15세 이상의 총인구인 '장래인구추계'의 15세 이상 인구와는 정의상 다소 차이가 있으며, 특히 남성인구에서 뚜렷한 차이가 발생한다.

[그림 6-3] 인구 피라미드의 변화

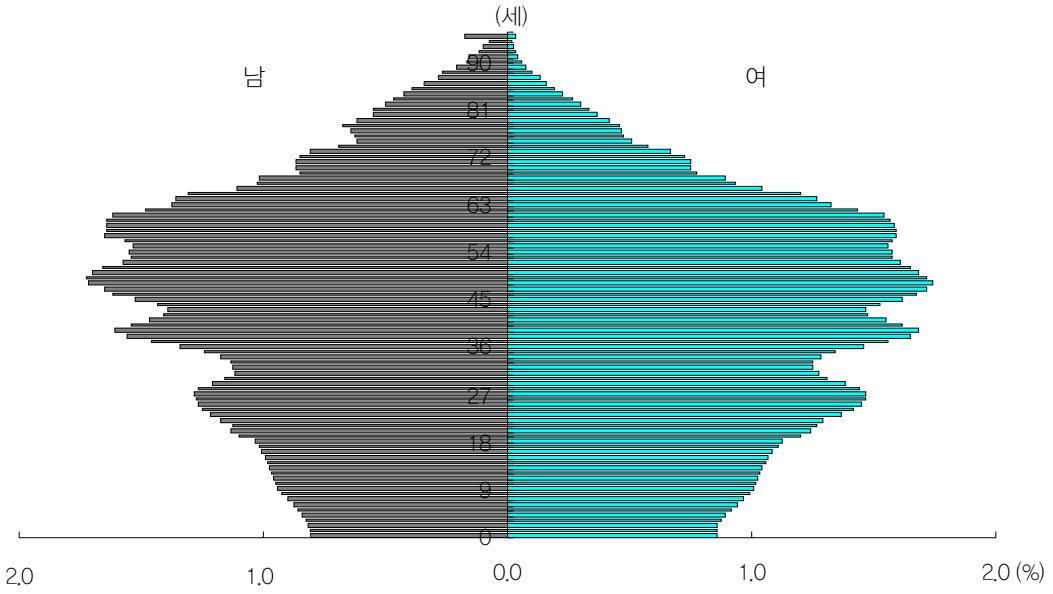


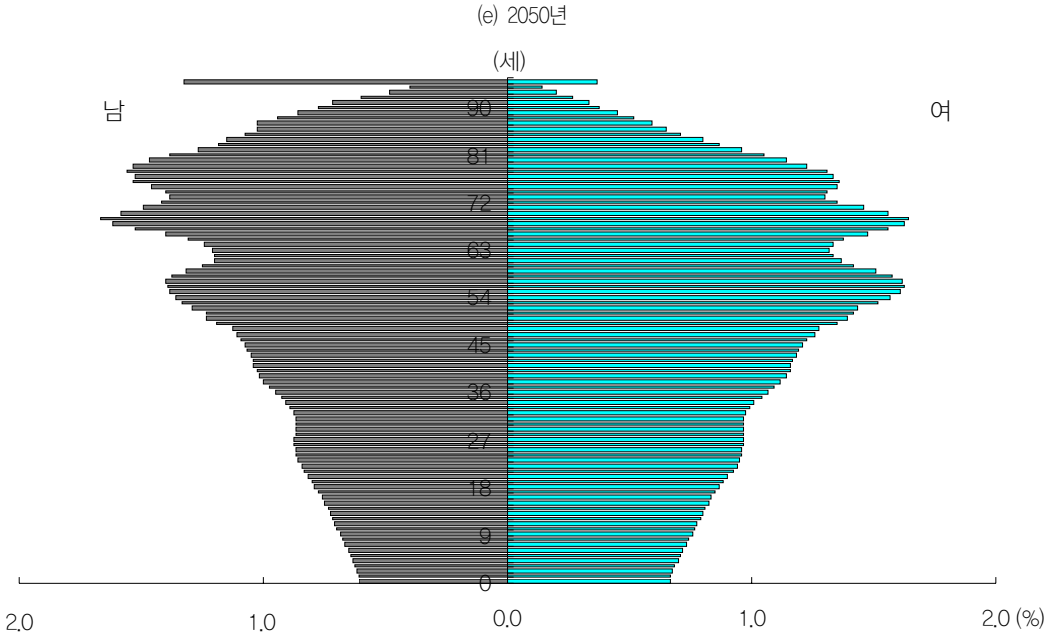


(c) 2010년

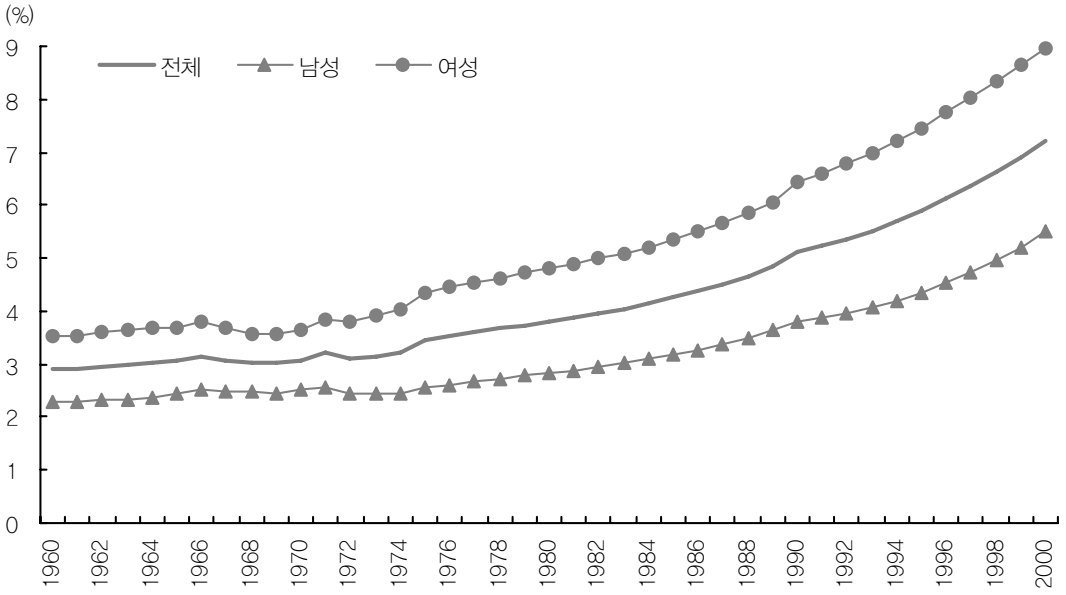


(d) 2020년

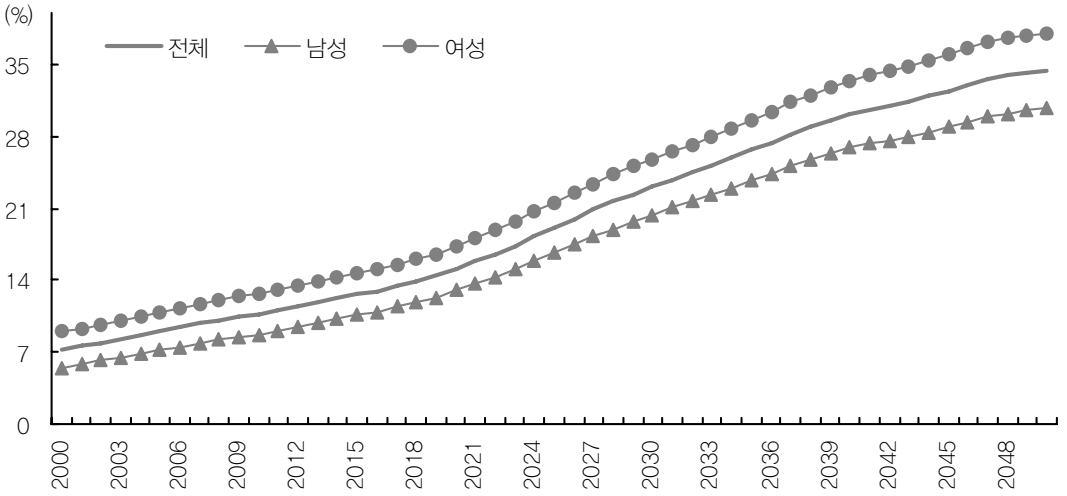




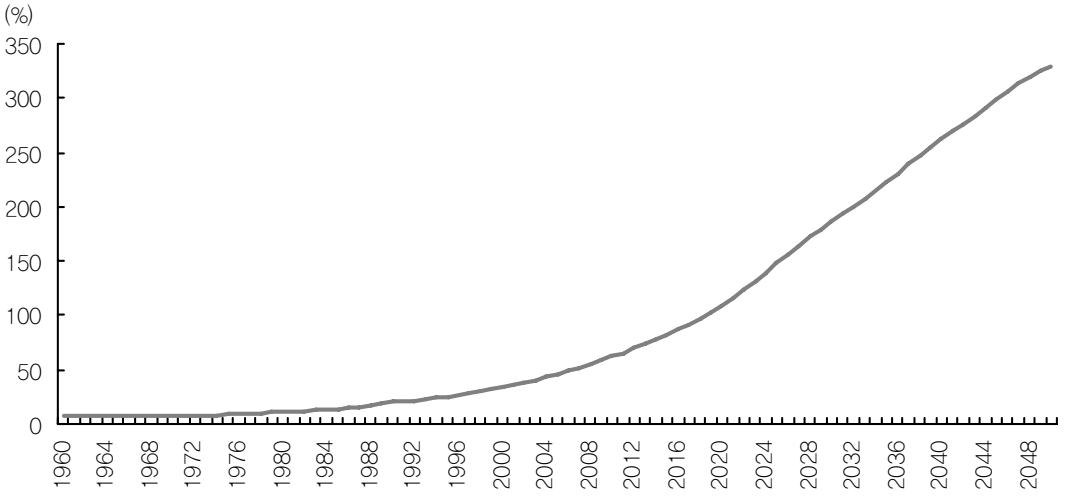
[그림 6-4] 전체 인구에서 65세 이상 인구의 비중(1960~2000년)



[그림 6-5] 전체 인구에서 65세 이상 인구의 비중(2000~50년)



[그림 6-6] 노령화지수의 추이 및 전망(1960~2050년)

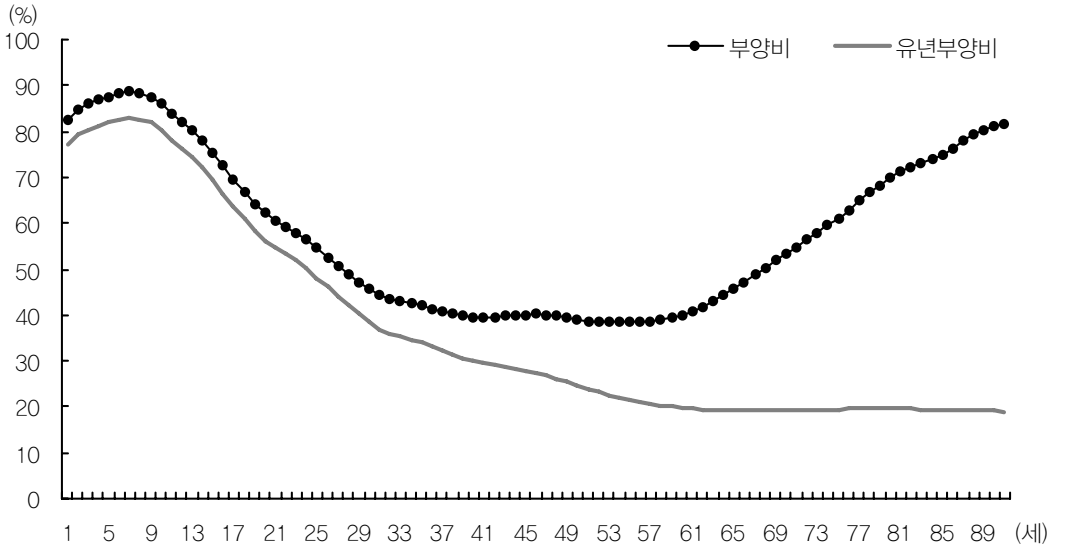


주: 노령화지수 = (65세 이상 인구)/(0~14세 인구)×100.

'장래추계인구'에 나타나는 15세 이상 인구는 '경제활동인구조사'에 나타나는 15세 이상 인구보다 연도마다 다소간의 차이는 있으나, 전반적으로 710천명에서 1,063천명 많은 수준이다. 따라서 두 조사에서 나타나는 15세 이상 인구의 차이는 900천명 수준이라고 보면 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

이를 성별로 보면, 여성의 경우는 1977년까지는 약 120천명의 차이를 보였으나 그 후 거의 차이가 없는 것으로 나타나며, 대부분은 남성의 경우에서 발생하는 차이임을 알 수 있다. 남성의 경우 2002년 현재 881천명의 차이를 보이고 있으며 전체 인구 대비 약 2.34%를 차지하므로 적은 수가 아님을 알 수 있다.

[그림 6-7] 부양비의 추이 및 전망(1960~2050년)



주: 유년부양비 = (0~14세 인구)/(15~64세 인구)×100.
노년부양비 = (65세 이상 인구)/(15~64세 인구)×100.
부양비 = 유년부양비 + 노년부양비.

〈표 6-2〉 주요 연령계층별 인구 증가율의 추이 및 전망

(단위: %)

연도	전 인구			0~14			15~64			65~		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
1960	2.57	2.65	2.49	2.62	2.65	2.58	2.50	2.62	2.39	3.16	3.52	2.91
1970	1.69	1.66	1.72	−0.57	−0.59	−0.55	3.06	3.15	2.97	3.92	2.93	4.57
1980	1.18	1.15	1.21	−1.64	−1.60	−1.69	2.28	2.30	2.25	4.19	4.20	4.18
1990	0.93	0.93	0.92	−1.01	−0.84	−1.20	1.27	1.31	1.24	4.46	4.69	4.31
2000	0.54	0.52	0.55	−1.46	−1.59	−1.33	0.59	0.66	0.52	4.56	5.29	4.08
2010	0.21	0.18	0.25	−1.93	−2.03	−1.83	0.06	0.09	0.03	3.76	4.22	3.43
2020	−0.07	−0.13	−0.01	−1.23	−1.28	−1.17	−1.01	−0.96	−1.06	4.23	4.47	4.05
2030	−0.42	−0.49	−0.35	−1.18	−1.18	−1.17	−1.42	−1.37	−1.47	2.28	2.31	2.25
2040	−0.83	−0.91	−0.76	−1.71	−1.71	−1.71	−1.41	−1.39	−1.44	0.50	0.41	0.56

1) 전반적 생산가능인구의 추이

1963년 14.6백만명에 불과하던 생산가능인구는 1974년 20백만명을, 1989년 30백만명을 초과하였으며 2002년 현재 37백만명에 이르고 있다. 생산가능인구의 증가율은 전반적으로 인구구조의 변화와 맞물려 단적으로 하락하고 있으나 모든 기간에 적용되는 것은 아니다.

1964년 2.86%에서 1968년에는 생산가능인구 증가율이 남녀 공히 하락하는 추세를 보

여 1.90%로 하락하였으며, 그 후 1972년에는 3.87%로 상승한 후 다소간의 변동은 있으나 단조하락 추세를 보여 2002년에는 1.05%로 하락하고 있다.

생산가능인구의 증가율을 성별로 보면 일방적으로 한쪽의 증가율이 다른 쪽의 증가율을 상회하는 기간이 존재하는 것은 아니고, 전반적으로 남성 생산가능인구의 증가율이 여성의 경우보다 높게 나타나는 연도가 더욱 빈번한 것으로 나타난다. 인구구조의 성별 비중은 일정하게 유지된 반면, '경제활동인구조사'상의 생산가능인구에서는 이러한 현상이 나타나지 않고 있다. 특히, 1980년대 중반까지는 연간 증가율에서 상당한 변화가 일어나고 있음에 주의할 필요가 있다.

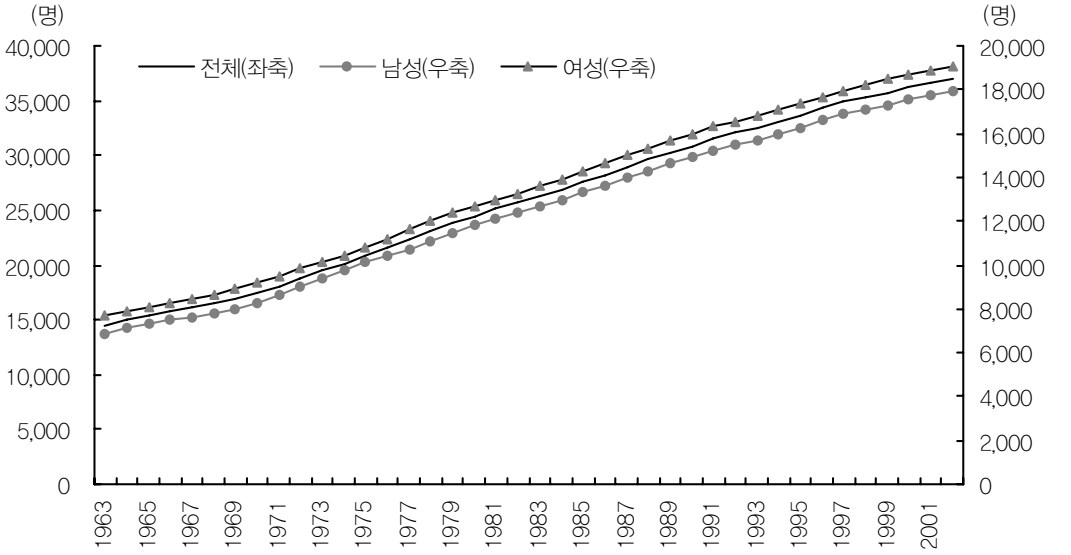
이러한 전반적인 추세는 생산가능인구 중 여성이 차지하는 비중을 낮추는 추세로 나타나고 있다. 즉, 1960년대 52% 수준을 상회하였던 여성의 비중은 1970년대 중반 51.7%로 하락하였으며 지속적인 하락으로 2002년에는 51.5%로 떨어졌다.

〈표 6-3〉 생산가능인구의 추이(1991~2002년)

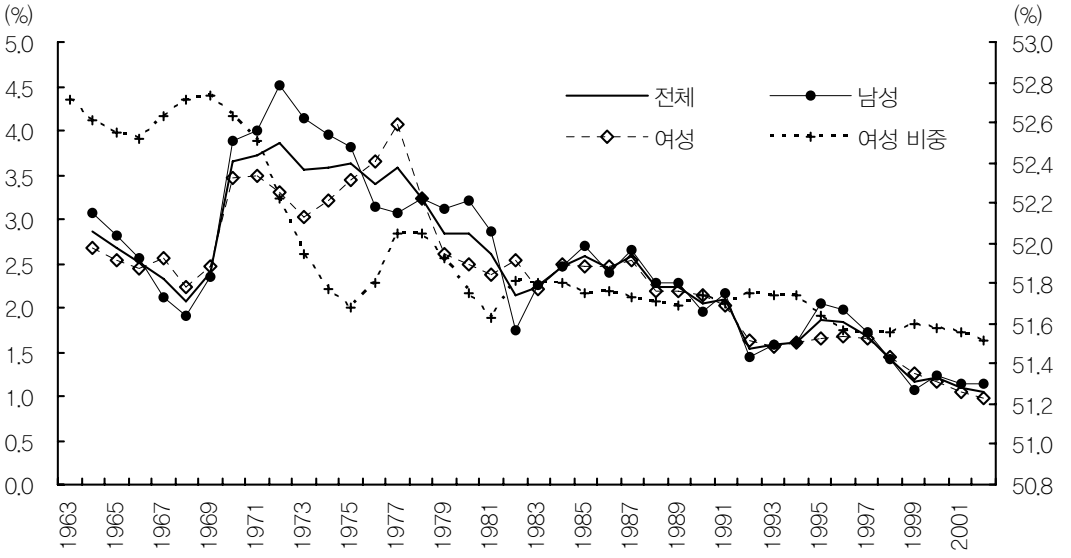
(단위: 천명, %)

연도	생산가능인구			증가율			여성의 비중
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	
1963	14,551	6,881	7,670	2.86	3.08	2.67	52.71
1970	17,468	8,274	9,194	3.66	3.88	3.45	52.63
1980	24,463	11,804	12,659	2.84	3.22	2.49	51.75
1990	30,887	14,907	15,980	2.06	1.96	2.15	51.74
1991	31,535	15,231	16,304	2.10	2.17	2.03	51.70
1992	32,020	15,451	16,570	1.54	1.44	1.63	51.75
1993	32,526	15,697	16,829	1.58	1.59	1.56	51.74
1994	33,046	15,948	17,098	1.60	1.60	1.60	51.74
1995	33,659	16,276	17,382	1.85	2.06	1.66	51.64
1996	34,274	16,599	17,675	1.83	1.98	1.69	51.57
1997	34,851	16,886	17,965	1.68	1.73	1.64	51.55
1998	35,347	17,124	18,223	1.42	1.41	1.44	51.55
1999	35,757	17,307	18,451	1.16	1.07	1.25	51.60
2000	36,186	17,522	18,664	1.20	1.24	1.15	51.58
2001	36,579	17,720	18,859	1.09	1.13	1.04	51.56
2002	36,963	17,921	19,042	1.05	1.13	0.97	51.52
2003	37,340	18,120	19,220	1.02	1.11	0.93	51.47
2004	37,717	18,312	19,405	1.01	1.06	0.96	51.45
2005	38,300	18,617	19,683	1.55	1.67	1.43	51.39
2006	38,762	18,863	19,899	1.21	1.32	1.10	51.34
2007	39,170	19,084	20,086	1.05	1.17	0.94	51.28
2008	39,598	19,325	20,273	1.09	1.26	0.93	51.20
2009	40,092	19,596	20,496	1.25	1.40	1.10	51.12

[그림 6-8] 생산가능인구의 추이(1991~2002년)



[그림 6-9] 생산가능인구의 증가율과 여성 비중의 추이(1991~2002년)



2) 생산가능인구의 구조: 성별 · 연령대별

생산가능인구의 구조를 연령대별로 살펴보는 것이 노동력공급의 측면에서 더욱 중요하다. 연령대별 가용한 인적자원 중 실제로 노동시장에 진입하는 인구의 비중이 노동력공급의 중요한 변수이기 때문이다. 여기에서는 1991년부터 2002년까지의 변화를 중심으로 살펴보기로 한다.

1991년과 2002년 사이 생산가능인구는 연평균 1.33% 증가한 것으로 나타난다. 그러나 이러한 증가율은 남성의 경우 1.36%, 여성의 경우 1.30%로 성별로는 큰 차이를 보이지 않고 있으나, 연령계층별로는 상당한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 전반적으로 15~19세 연령층의 -2.0%에서 40~44세 연령층의 4.3%로 연령계층이 높아짐에 따라 증가율이 상승하는 추세를 보이다가, 이후 55~59세 연령층대에는 1.7%로 낮아지고, 60~64세와 65세 이상 연령층에서는 각각 3.9%와 4.4%의 높은 증가율을 보이고 있다. 55~59세, 60~64세와 65세 이상의 연령층에서는 증가율의 성별 격차가 크게 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다. 55~59세의 경우 남성 생산가능인구의 연평균 증가율은 2.1%, 여성의 경우는 1.3%로 0.9%p의 차이가 나타나며 60~64세의 경우 1.5%p, 65세 이상의 경우 0.6%p의 차이가 발생하고 있다.

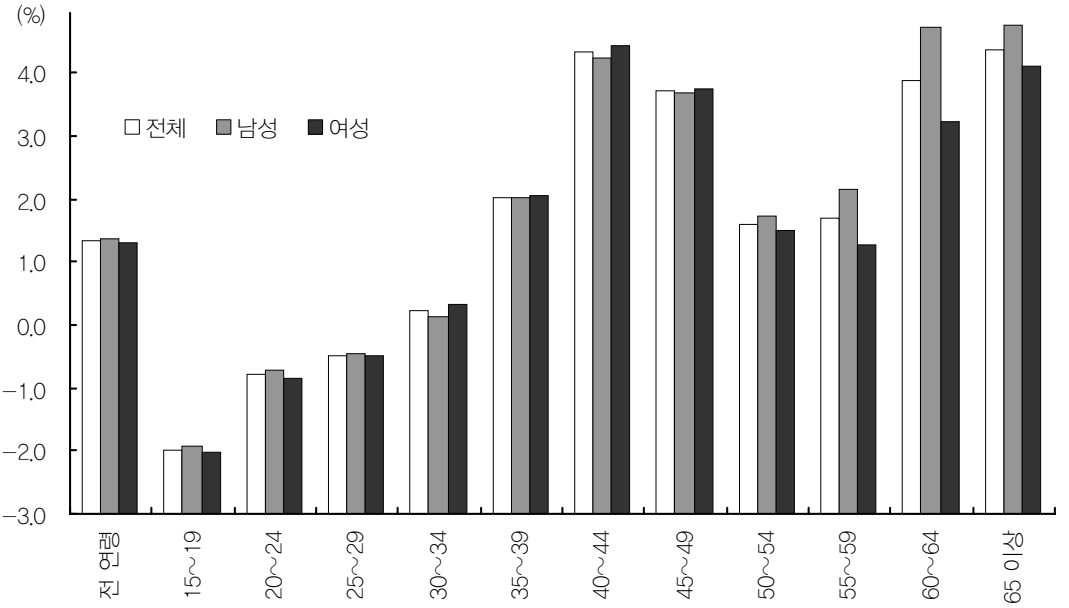
이렇듯 생산가능인구의 증가율의 성별·연령대별 차이는 전체 생산가능인구 중 각 연령계층이 차지하는 비중에도 상당한 변화를 유발하였다. 최근 세대에 해당하는 30~34세 연령층에서는 생산가능인구 중 차지하는 비중이 줄어든 반면, 이전 세대에 해당하는 35~39세 이상 연령층은 전반적으로 늘어났다. 특히, 15~19세 연령층의 비중은 13.4%에서 9.0%로 무려 4.4%p나 줄어들었으며 20~24세와 25~29세 연령층도 2.6%p나 줄어들어 최근 세대로 올수록 전체 생산가능인구 중 차지하는 비중이 낮아지는 폭이 큼을 알 수 있다. 비중이 가장 높아진 연령층은 40~44세 연령층으로 8.1%에서 11.4%로 3.4%p나 높아졌으며, 그 다음은 65세 이상 연령층으로 7.2%에서 10.2%로 3.0%p나 높아졌다. 반면, 50~54세와 55~59세 연령층은 각각 0.2%p 늘어나는 데 그쳤다. 다음은 각 연령계층의 인구가 생산가능인구에서 차지하는 비중을 성별로 구분하여 본 것이다.

〈표 6-4〉 각 연령대별 생산가능인구의 연평균 증가율 (1991~2002년)

(단위: %)

	전체	남성	여성
전 연령	1.33	1.36	1.30
15~19세	-1.98	-1.94	-2.02
20~24세	-0.78	-0.71	-0.84
25~29세	-0.48	-0.47	-0.49
30~34세	0.22	0.12	0.33
35~39세	2.03	2.01	2.05
40~44세	4.34	4.24	4.44
45~49세	3.71	3.66	3.75
50~54세	1.60	1.71	1.49
55~59세	1.69	2.14	1.27
60~64세	3.89	4.73	3.21
65세 이상	4.36	4.75	4.12

[그림 6-10] 연령계층별 생산가능인구의 연평균 증가율(1991~2002년)

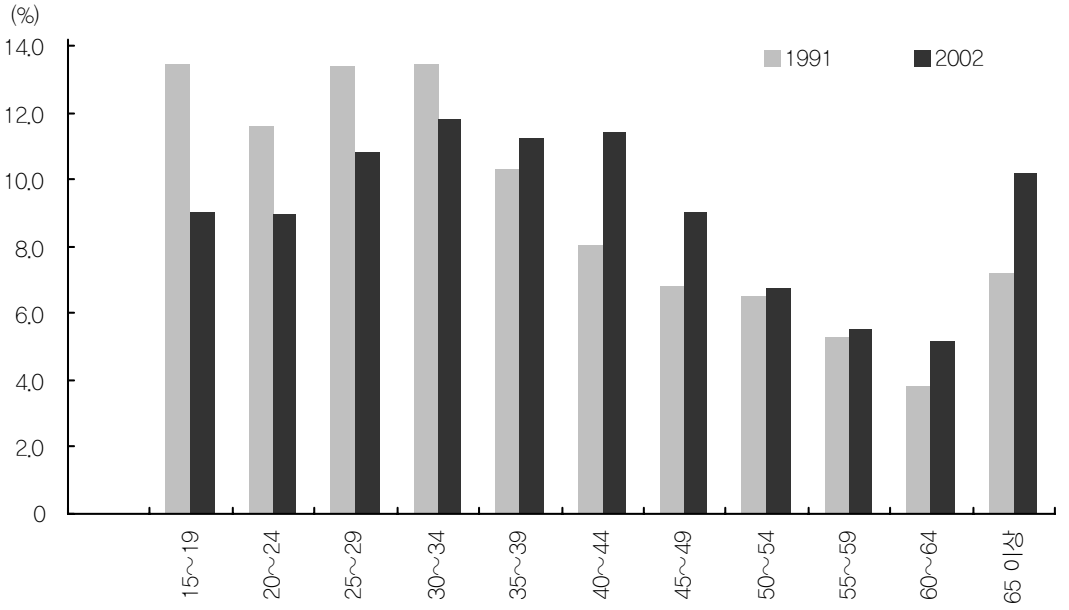


〈표 6-5〉 연령계층별 생산가능인구의 비중(1991~2009년)

(단위: 천명, %)

연도	전체	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
1991	31,535	13.4	11.6	13.4	13.5	10.3	8.1	6.8	6.5	5.3	3.8	7.2
1992	32,020	12.7	11.6	13.1	13.5	10.9	8.1	6.8	6.6	5.5	4.0	7.3
1993	32,526	12.1	11.5	12.8	13.4	11.4	8.2	6.9	6.5	5.6	4.1	7.5
1994	33,046	11.6	11.2	12.7	13.1	11.8	8.5	7.1	6.4	5.7	4.3	7.7
1995	33,659	11.4	10.8	12.7	12.7	12.1	8.9	7.2	6.2	5.7	4.4	7.9
1996	34,274	11.3	10.4	12.6	12.4	12.2	9.3	7.2	6.1	5.7	4.6	8.2
1997	34,851	11.3	9.7	12.6	12.0	12.3	9.7	7.3	6.0	5.8	4.8	8.4
1998	35,347	11.3	9.3	12.4	11.7	12.3	10.2	7.4	6.1	5.7	4.9	8.7
1999	35,757	11.0	8.9	12.2	11.6	12.0	10.7	7.6	6.3	5.6	5.0	9.0
2000	36,186	10.4	8.8	11.8	11.7	11.7	11.0	8.0	6.5	5.5	5.0	9.4
2001	36,579	9.7	8.9	11.3	11.7	11.5	11.3	8.6	6.6	5.5	5.1	9.8
2002	36,963	9.0	9.0	10.8	11.8	11.2	11.4	9.0	6.8	5.5	5.2	10.2
2003	37,339	8.5	9.0	10.3	11.8	11.0	11.5	9.5	6.9	5.7	5.2	10.7
2004	37,717	8.1	8.7	10.1	11.6	11.0	11.3	10.0	7.2	5.9	5.1	11.1
2005	38,303	8.0	8.0	9.9	11.1	11.0	10.9	10.4	7.7	6.1	5.0	11.8
2006	38,762	8.0	7.4	10.0	10.6	11.1	10.7	10.6	8.2	6.2	5.1	12.2
2007	39,170	8.2	7.0	10.0	10.0	11.1	10.5	10.7	8.7	6.3	5.1	12.4
2008	39,599	8.2	6.8	9.9	9.8	11.0	10.4	10.7	9.0	6.4	5.2	12.7
2009	40,092	8.2	6.6	9.6	9.6	10.8	10.4	10.6	9.3	6.6	5.3	13.0

[그림 6-11] 생산가능인구의 연령계층별 비중(1991~2002년)



〈표 6-6〉 연령계층별 생산가능인구의 비중(1991~2002년, 남성)

(단위: 천명, %)

연도	전 연령	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
1991	15,231	14.2	9.9	14.1	14.3	11.0	8.5	7.2	6.7	5.2	3.4	5.6
1992	15,451	13.4	9.9	13.8	14.4	11.5	8.6	7.2	6.8	5.4	3.5	5.7
1993	15,697	12.7	9.8	13.5	14.2	12.0	8.7	7.2	6.7	5.6	3.7	5.8
1994	15,948	12.2	9.5	13.4	13.9	12.5	8.9	7.4	6.6	5.7	3.9	5.9
1995	16,276	11.9	9.3	13.4	13.5	12.8	9.3	7.5	6.4	5.7	4.1	6.1
1996	16,599	11.8	9.0	13.2	13.1	12.9	9.8	7.6	6.3	5.7	4.3	6.3
1997	16,886	11.8	8.5	13.1	12.8	12.9	10.3	7.7	6.3	5.7	4.5	6.5
1998	17,124	11.8	8.0	12.9	12.5	12.8	10.7	7.7	6.4	5.7	4.7	6.7
1999	17,307	11.5	7.6	12.7	12.3	12.6	11.2	8.0	6.6	5.7	4.8	7.1
2000	17,522	10.9	7.6	12.4	12.3	12.3	11.5	8.4	6.8	5.6	4.9	7.4
2001	17,720	10.2	7.6	11.9	12.3	12.1	11.8	8.9	6.9	5.6	4.9	7.8
2002	17,921	9.5	7.7	11.3	12.3	11.8	11.9	9.4	7.0	5.7	5.0	8.2

〈표 6-7〉 연령계층별 생산가능인구의 비중(1991~2002년, 여성)

(단위: 천명, %)

연도	전 연령	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
1991	16,304	12.8	13.2	12.7	12.7	9.8	7.6	6.5	6.4	5.4	4.2	8.7
1992	16,570	12.1	13.2	12.4	12.7	10.3	7.7	6.5	6.4	5.5	4.4	8.9
1993	16,829	11.5	13.0	12.2	12.6	10.8	7.8	6.6	6.3	5.6	4.5	9.1
1994	17,098	11.1	12.7	12.1	12.4	11.2	8.0	6.7	6.2	5.7	4.6	9.4
1995	17,382	10.9	12.2	12.0	12.0	11.5	8.4	6.8	6.0	5.7	4.7	9.6
1996	17,675	10.9	11.6	12.0	11.7	11.6	8.9	6.9	5.9	5.7	4.9	9.9
1997	17,965	10.9	11.0	12.0	11.4	11.7	9.3	7.0	5.8	5.8	5.0	10.2
1998	18,223	10.8	10.5	11.9	11.1	11.7	9.7	7.1	5.9	5.7	5.1	10.5
1999	18,451	10.5	10.1	11.7	11.0	11.5	10.2	7.3	6.1	5.6	5.1	10.8
2000	18,664	9.9	10.0	11.3	11.1	11.2	10.6	7.7	6.3	5.5	5.2	11.2
2001	18,859	9.2	10.1	10.8	11.2	10.9	10.8	8.3	6.4	5.4	5.2	11.7
2002	19,042	8.5	10.2	10.3	11.3	10.7	11.0	8.7	6.5	5.4	5.3	12.1

3) 생산가능인구의 구조: 학력수준별 구조

생산가능인구의 학력수준은 고졸 미만, 고졸, 대졸 미만(초급·전문대학 재학 중이거나 중퇴자), (초)대졸 이상으로 구분하고 대학원 졸업을 따로 보여준다. 최근의 고학력화의 경향으로 중졸 이하의 비중이 현격하게 줄어들고 있으므로 저학력은 고졸 미만으로 묶고 대학원 졸업 이상을 따로 구분할 필요가 있다.

그러나 1992년 자료부터 대졸과 대학원졸의 구분이 가능하고, 이후 취업자의 분포에서 보듯이 1993년부터 새로운 산업 및 직업 분류가 적용되기 시작하였으므로 1993년부터 2002년까지의 자료를 보이기로 한다.

생산가능인구의 학력수준별 분포에서 볼 수 있는 특징은 급속한 고학력화 현상이며, 특히 최근 세대를 중심으로 고등교육에의 수요가 높아지고 있다는 사실이다.

1993년 50%를 상회하던 고졸 미만의 비중(1980년 고졸 미만의 비중은 약 75%나 되었으며 1988년 60% 미만으로 하락)은 2002년 36.4%로 하락하였다. 이는 최근 세대로 올수록 중등교육의 보편화와 고등교육의 대중화 현상의 결과이며, 상대적으로 교육수준이 상승한 최근 세대와 상대적으로 교육수준이 낮은 이전 세대의 인구구성비에 의해 전반적인 비중이 결정된다는 점을 감안할 때, 향후에도 이러한 고졸 미만 저학력자의 비중은 급속하게 하락할 것으로 보인다.

고졸(대학 미진학)의 비중은 1993년 약 32%에서 다소 증가하다가 최근 들어 감소 추세를 보여 2002년에는 약 3분의 1을 차지하고 있다. 이는 최근 세대가 고등교육에 진입하는 비중이 높아지고 있음을 의미하는 것이다. 1993년에는 약 19%만이 고등교육에 진입하였으나 2002년에는 32%로 상승하였다는 점이 이러한 사실을 입증해준다.

〈표 6-8〉 교육수준별 생산가능인구와 비중 추이(1993~2002년)

(단위: 천명, %)

연도	전체	생산가능인구					비중				
		고졸 미만	고졸	대졸 미만	(초) 대졸	대학원	고졸 미만	고졸	대졸 미만	(초) 대졸	대학원
1993	32,526	16,385	10,304	1,719	4,117	333	50.4	31.7	5.3	12.7	1.0
1994	33,046	14,863	11,596	1,884	4,704	391	45.0	35.1	5.7	14.2	1.2
1995	33,659	14,780	11,842	2,012	5,025	421	43.9	35.2	6.0	14.9	1.3
1996	34,274	14,768	11,951	2,205	5,351	454	43.1	34.9	6.4	15.6	1.3
1997	34,851	15,111	11,754	2,466	5,520	518	43.4	33.7	7.1	15.8	1.5
1998	35,347	14,195	12,359	2,394	6,399	559	40.2	35.0	6.8	18.1	1.6
1999	35,757	14,121	12,331	2,627	6,679	648	39.5	34.5	7.3	18.7	1.8
2000	36,186	13,958	12,376	2,822	7,031	710	38.6	34.2	7.8	19.4	2.0
2001	36,579	13,659	12,448	3,041	7,431	780	37.3	34.0	8.3	20.3	2.1
2002	36,963	13,457	12,459	3,184	7,863	821	36.4	33.7	8.6	21.3	2.2

〈표 6-9〉 교육수준별 생산가능인구와 비중 추이(1993~2002년, 남성)

(단위: 천명, %)

연도	전체	생산가능인구					비중				
		고졸 미만	고졸	대졸 미만	(초) 대졸	대학원	고졸 미만	고졸	대졸 미만	(초) 대졸	대학원
1993	15,697	6,801	5,210	1,072	2,345	270	43.3	33.2	6.8	14.9	1.7
1994	15,948	5,977	5,841	1,172	2,642	316	37.5	36.6	7.4	16.6	2.0
1995	16,276	5,929	5,976	1,269	2,766	337	36.4	36.7	7.8	17.0	2.1
1996	16,599	5,944	6,028	1,347	2,919	361	35.8	36.3	8.1	17.6	2.2
1997	16,886	6,116	5,922	1,489	2,947	412	36.2	35.1	8.8	17.5	2.4
1998	17,124	5,634	6,209	1,400	3,445	436	32.9	36.3	8.2	20.1	2.5
1999	17,307	5,615	6,179	1,533	3,493	487	32.4	35.7	8.9	20.2	2.8
2000	17,522	5,517	6,206	1,653	3,621	526	31.5	35.4	9.4	20.7	3.0
2001	17,720	5,387	6,221	1,787	3,753	573	30.4	35.1	10.1	21.2	3.2
2002	17,921	5,318	6,197	1,884	3,927	595	29.7	34.6	10.5	21.9	3.3

〈표 6-10〉 교육수준별 생산가능인구와 비중 추이(1993~2002년, 여성)

(단위: 천명, %)

연도	전체	생산가능인구					비중				
		고졸 미만	고졸	대졸 미만	(초) 대졸	대학원	고졸 미만	고졸	대졸 미만	(초) 대졸	대학원
1993	16,829	9,585	5,095	648	1,440	62	57.0	30.3	3.8	8.6	0.4
1994	17,098	8,885	5,755	712	1,672	74	52.0	33.7	4.2	9.8	0.4
1995	17,382	8,851	5,866	743	1,839	84	50.9	33.7	4.3	10.6	0.5
1996	17,675	8,824	5,923	858	1,978	93	49.9	33.5	4.9	11.2	0.5
1997	17,965	8,994	5,833	977	2,055	106	50.1	32.5	5.4	11.4	0.6
1998	18,223	8,561	6,150	994	2,395	124	47.0	33.7	5.5	13.1	0.7
1999	18,451	8,506	6,151	1,094	2,538	162	46.1	33.3	5.9	13.8	0.9
2000	18,664	8,441	6,170	1,168	2,701	184	45.2	33.1	6.3	14.5	1.0
2001	18,859	8,272	6,228	1,254	2,899	207	43.9	33.0	6.6	15.4	1.1
2002	19,042	8,139	6,261	1,300	3,115	226	42.7	32.9	6.8	16.4	1.2

라. 노동력공급 추이

1) 경제활동인구의 전반적 추이

노동력공급을 의미하는 경제활동인구는 생산가능인구 중 현재 취업하고 있거나 취업을 위한 구직활동을 하는 실업상태에 있는 인구의 합을 의미한다. 그리고 경제활동참가율은 경제활동인구가 생산가능인구 중 차지하는 비중으로 정의된다. 통계청의 정의에 따르면 "취업자는 조사대상 주간에 소득·이익·봉급·임금 등의 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 자, 자기에게 직접적으로는 이득이나 수입이 오지 않더라도 가구 단위에서 경영하는 농장이나 사업체의 수입을 높이는 데 도와준 가족종사자로서 주당 18시간 이상 일한 자, 직업 또는 사업체를 가지고 있으나 조사대상 주간에 일시적인 병·일기불순·휴가 또는 연가·노동쟁의 등의 이유로 일하지 못한 일시휴직자"이다. 반면, "실업자는 15세 이상 인구 중 조사대상 기간에 일할 의사와 능력을 가지고 있으면서도 전혀 일을 하지 못하였으며, 일자리를 찾아 적극적으로 구직활동을 하였던 사람으로서 즉시 취업이 가능한 사람"이다.

경제활동인구는 1963년 8,230천명에서 1970년 10,062천명으로 연평균 2.9%, 1980년에는 14,431천명으로 연평균 3.7%의 높은 증가율을 기록하였다. 그리고 1980년대에는 연평균증가율이 2.5%로 낮아졌으며 1997년까지 유사한 수준을 유지하여 21,782천명에 이르렀다. 1998년 외환위기의 영향으로 경제활동인구가 354천명 일시 감소되었으나 외환위기의 영향에서 벗어나면서 회복되어 2000년에는 22백만명을 넘어섰으며, 2001년과 2002년에서 각각 1.6%와 2.1%의 높은 증가율을 보여주었다. 이러한 경제활동인구의 증가율은 15세 이상 인구 증가율과 경제활동참가율의 변화가 만들어낸 결과이다.

〈표 6-11〉 경제활동인구와 경제활동참가율 추이(1963~2009년)

(단위: 천명, %)

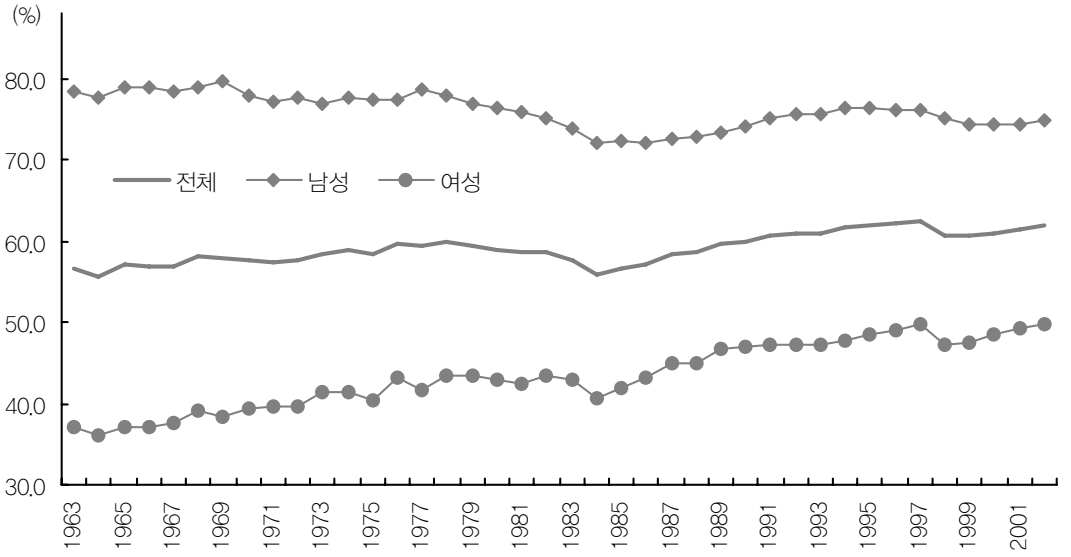
연도	경제활동인구			남성 대비 여성	경제활동참가율		
	전체	남성	여성		전체	남성	여성
1963	8,230	5,395	2,835	52.5	56.6	78.4	37.0
1970	10,062	6,447	3,615	56.1	57.6	77.9	39.3
1980	14,431	9,019	5,412	60.0	59.0	76.4	42.8
1990	18,539	11,030	7,509	68.1	60.0	74.0	47.0
1991	19,109	11,428	7,681	67.2	60.6	75.0	47.1
1992	19,499	11,694	7,805	66.7	60.9	75.7	47.1
1993	19,806	11,881	7,924	66.7	60.9	75.7	47.1
1994	20,353	12,174	8,179	67.2	61.6	76.3	47.8
1995	20,845	12,435	8,410	67.6	61.9	76.4	48.4
1996	21,288	12,650	8,638	68.3	62.1	76.2	48.9
1997	21,782	12,843	8,938	69.6	62.5	76.1	49.8
1998	21,428	12,852	8,576	66.7	60.6	75.1	47.1
1999	21,666	12,880	8,785	68.2	60.6	74.4	47.6
2000	22,069	13,000	9,069	69.8	61.0	74.2	48.6
2001	22,417	13,142	9,275	70.6	61.3	74.2	49.2
2002	22,877	13,411	9,466	70.6	61.9	74.8	49.7
2003	22,957	13,539	9,418	69.6	61.5	74.7	49.0
2004	23,417	13,727	9,690	70.6	62.1	75.0	49.9
2005	23,743	13,883	9,860	71.0	62.0	74.6	50.1
2006	23,978	13,978	10,001	71.5	61.9	74.1	50.3
2007	24,216	14,124	10,092	71.5	61.8	74.0	50.2
2008	24,347	14,208	10,139	71.4	61.5	73.5	50.0
2009	24,394	14,319	10,076	70.4	60.8	73.1	49.2

경제활동참가율은 [그림 6-12]에서 보듯이 1990년 이전까지는 60%에 미치지 못하는 낮은 수준이었고, 외환위기 직전인 1997년 62.5%에서 최고 수준을 기록하였으며, 외환위기를 완전히 탈피한 2002년에도 61.9%에 불과한 낮은 수준이다. 경제활동참가율의 추이를 시기별로 나누어보면, 다음과 같다. 즉, 도시화와 산업화 과정에서 경제활동참가율이 상승하는 1963~78년, 산업화 과정의 포화와 교육의 보편화에 따라 경제활동참가율이 낮아지는 1978~84년, 외환위기 이전까지 다시 경제활동참가율이 상승하는 1985~97년, 외환위기 이후 경제활동참가율이 완만히 상승하는 1998~2002년으로 구분이 가능하다.

1963년 56.6%에 불과하던 경제활동참가율은 완만하지만 지속적인 상승세를 유지하여 1978년에 59.9%까지 상승하였다. 이러한 상승세는 급속한 도시화와 고속도 산업화 과정에서 인력에 대한 수요와 공급이 빠른 속도로 증가하였던 데 기인한다.

[그림 6-12] 경제활동참가율 추이(1963~2001년)

(단위: %)



그러나 도시화의 속도가 더뎌지고 중화학공업 위주의 산업화가 전개되는 한편 교육기회의 보편화가 시작되었던 1978년부터 경제활동참가율이 하락하기 시작하였다. 그 결과 1984년에는 55.8%를 기록함으로써 오히려 1963년보다 낮은 수준을 기록하였다.

그 후 다시 경제활동참가율이 완만하게 상승하기 시작하여 1990년에는 60%대로 복귀하였으며, 외환위기 직전인 1997년에는 62.5%까지 상승하였다. 1997년 말에 시작된 외환위기로 인해 1998년 경제활동참가율은 60.6%로 전년 대비 1.9%p나 하락하여 1992년의 수준에 머물렀다. 이러한 수준은 1999년에도 변화가 없었다. 2000년 들어 외환위기로부터 경기가 급속히 회복되기 시작하였음에도 61.0%에 불과하였으며, 2002년 현재 61.9%까지 상승하였으나 여전히 외환위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 상황이다.

2) 성별 경제활동참가율의 추이

지난 40년간의 경제활동인구의 증가는 남성의 경제활동참가율이 전반적인 하락세를 보였음에도 불구하고 전반적인 인구 증가와 여성을 중심으로 한 경제활동참가율의 상승에 따른 것이라고 할 수 있다. 이러한 여성의 적극적인 경제활동참가는 경제활동인구 중 여성이 차지하는 비중의 급상승에 기인한다. 남성 대비 여성의 경제활동인구 규모는 1960년대 초반 50%에 불과하였으나 지속적으로 상승하여 1978년에 60% 수준까지 높아졌으다. 그리고 1980년대 중반 이후 더욱 상승하여 1990년 68.1%로 높아졌으며, 2002년에는 70.6%를 기록하고 있다.

남성의 경제활동참가율은 1970년대에 이미 78%를 전후한 높은 수준이었고 1980년대에는 전반적으로 하락하는 추세를 유지함으로써 1980년대 중반에는 72.1%로 하락하였

다. 하락 추세는 중등교육의 보편화 및 고등교육의 대중화로 교육투자에 소요되는 기간이 장기화되는 추세와 부합한다. 이러한 교육투자의 결과로 1990년대 초반에 경제활동참가율이 다시 상승하기 시작하여 1995년 76.4%에서 정점에 오른 후 외환위기와 더불어 하락하는 추세로 반전되어 75%를 밑도는 수준이다.

반면, 1970년 40% 미만이던 여성의 경제활동참가율은 1973년에 처음으로 40%를 상회하였고 1980년대 초반까지는 완만한 상승세를 유지하여 43%대를 기록하였다. 1984년에 일시적으로 40.7%로 하락했던 여성의 경제활동참가율은 1980년대 중반부터 급속한 상승을 보여주었다. 외환위기 직전인 1997년에 49.8%로 상승하였으나 1998년에 47.1%로 2.7%p나 주저앉았으며, 그 후 다소 회복되었으나 2002년 현재 49.7%에 그치고 있다.

1980년대 중반까지 나타난 여성의 경제활동참가율의 급상승은 중등교육의 보편화에 따른 여성에 대한 교육기회의 확대에서 비롯되었다. 여성인력의 고급화는 여성이 시장노동에서 얻을 수 있는 보수의 상승과 가사노동의 기회비용을 상승시킴으로써 노동시장에의 참여를 촉진하는 노동공급의 측면을 가진다. 이와 동시에 남성의 경제활동참가율이 하락함으로써 여성인력에 대한 수요의 상대적 증대라는 노동수요의 측면이 작용하였다. 다만, 산업의 축이 제조업에서 서비스업으로 이동하고, 이에 따라 상대적으로 파트타임 노동(part-time work)이 보다 일반화됨으로써 여성의 경제활동참가를 촉진하는 선진국의 경험에서 나타난 추이와는 다른 경험을 하였음을 밝혀둘 필요가 있다.

1980년대 중반 이후 여성의 경제활동참가율 상승 역시 여성에 대한 교육기회, 특히 전문대학과 대학 등 고등교육기회의 확대로 여성인력이 보다 고학력화 · 고급화 · 전문화되어 여성노동력의 기회비용이 높아짐으로써 노동시장에의 참여가 활발해진다는 노동공급 측면의 요인이 강하게 작용한 것으로 보인다. 당시만 해도 노동시장에서는 고용의 성차별이 잔존하고 있었으며 여성의 경제활동참가에 가장 큰 장애요인으로 알려진 출산 및 자녀보육의 문제는 거의 해결되지 않은 상황이었다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 여성의 경제활동참가율 상승이 출산율의 저하로 나타났으며, 사회의 고령화를 촉진한 것으로 보인다. 여성의 경제활동참가율 상승을 노동수요 측면에서 보면, 산업구조가 제조업에서 서비스업 중심으로 본격적으로 전환되고, 이에 따른 노동수요의 증가분이 정규직 또는 상용직보다는 비정규직 또는 임시 · 일용직으로 배분되어온 데서 찾아볼 수 있다.

한편, 1997년 말 시작된 외환위기는 상대적으로 여성의 경제활동참가율에 심각한 영향을 미친 것으로 나타난다. 이는 경기침체 국면에 들어갈 때 비정규직 또는 임시 · 일용직의 고용안정성이 정규직이나 상용직보다 낮으며, 여성인력이 남성인력보다 비정규직이나 임시 · 일용직에 취업하였던 비중이 높았던 데 기인한다. 당시 정리해고 또는 명예퇴직 등 근로자의 해고에서 성차별이 존재하였다는 논의들이 제기되고 있으나, 본 자료를 이용하여 변별할 방법은 없는 것으로 보인다.

여성의 경제활동참가율 급락에 기여한 또 다른 주요한 요인으로는 소위 실망실업효과(discouraged worker effect, 숨은 실업효과(hidden unemployment effect)라고도 함)를 들 수 있다. 실직자나 미취업자에게는 구직활동을 하며 경제활동인구의 한 형태인 실업자로 남아 있거나, 구직활동을 포기하고 비경제활동인구로 이동하는 두 가지 선택이 주어진다. 경기침체기에는 구직활동의 편익(benefits)인 취업가능성이 저락하고 시장제의

임금(offered wage rate in the market)이 낮아지는 반면 구직활동에 따르는 비용(costs)이 존재하므로, 실업자로 남기보다는 비경제활동인구로 이동할 확률이 높아진다.

따라서 구직기간(일자리 탐색기간, job search duration)도 줄어드는바, 이러한 현상을 실망실업효과라고 칭한다. 하지만 아직 조사자료에 구체화된 문항이 존재하지 않거나 자료 접근이 불가능하여 그 규모와 원인은 정확하게 파악되지 않고 있다. 사후적으로 보았을 때 남성보다는 여성의 실업상태 잔존기간이 짧은 것으로 미루어볼 때 실망실업효과가 상대적으로 여성에게 큰 것으로 추측할 수 있다.

3) 연령대별 경제활동참가율의 추이

지금까지 전반적인 경제활동인구와 경제활동참가율을 살펴보았다. 사회의 급속한 고령화 속에서 전반적인 경제활동참가율의 변화는 인구구조의 변화와 각 연령계층별 경제활동참가율의 변화를 살펴볼 때 설명이 가능해진다. 15~19세 청소년층에서 극히 낮았던 경제활동참가율이 연령이 높아짐에 따라 30~34세 연령층에서 급상승하여 70%를 상회하고, 40~44세 연령층에서 정점을 이룬 후 감소하여 65세 이상에서는 30%를 전후한 낮은 수준을 보여준다. 지난 10여 년간 전반적으로 55~59세 연령층에서는 경제활동참가율이 하락하는 추세를 보이고(25~29세 연령층은 상승하고 40대에서는 거의 일정한 수준을 유지), 25~29세 연령층과 60세 이상 연령층에서는 경제활동참가율이 상승하는 모습을 보여주고 있다.

연령계층별 경제활동참가율의 추이를 보면(그림 6-13에서는 1991년과 2002년의 비교에 초점을 맞추고 있음), 15~19세 청소년층의 경제활동참가율은 1991년 14.8%에서 지속적인 하락 추세를 유지하여 1998년에 10.5%까지 낮아졌다가 외환위기 이후 2000년 11.9%까지 일시 반등하였다. 그러나 다시 하락하여 2002년에는 10.5%에 머물고 있다. 청소년층 경제활동참가율의 낮은 수준과 하락 추세는 교육기간 중 노동시장(예를 들면, 파트타임 아르바이트 등)에 참여하지 않는 사회환경과 고등교육의 보편화로 교육투자기간이 장기화된 결과라고 할 수 있다. 그러나 외환위기 중 일시 반등 현상은 경기가 악화될 때 교육참여연령에 속하는 연령층이 교육으로 복귀하므로 이들의 경제활동참가율이 낮아진다는 기존의 선진국 연구 결과와는 상치되는 모습을 보여주고 있다.

20~24세 연령층은 대학교 재학 중이거나 남성의 경우 군복무에 해당되는 연령층이다. 이 연령층의 경제활동참가율은 15~19세 연령층보다는 높은 수준이지만 마찬가지로 지난 10여 년간 경제활동참가율이 지속적으로 하락하는 추세를 보였다. 1991년 63.4%에 이르던 경제활동참가율이 지속적으로 완만하게 하락하여 1997년에 62.8%를 기록하였으나 외환위기와 함께 4.2%p나 하락하여 1998년에 58.6%로 뚝 떨어지고, 2001년에 57.0%를 기록한 후 2002년에 58.0%로 다소 회복되었다.

1990년대 초반의 완만한 하락현상은 고등교육(전문대학과 4년제 대학)의 보편화 과정에 따른 것으로 보이며, 외환위기 중 급속한 하락은 경기악화로 고등교육(대학원 포함)으로 복귀하는 현상이 있었던 것으로 보인다.

25~29세 연령층의 경제활동참가율은 1991년에 67.9%에서 2002년에 71.7%로 지속적으로 상승하였다. 물론 외환위기 중 일시적으로 경제활동참가율이 1.7%p 하락하였으나

상대적으로 외환위기가 미친 영향은 적은 편이었다. 30~34세, 35~39세 연령층의 경제활동참가율은 다소간의 추세 변동이 있었으나 각각 72~75%, 77~79%의 높은 수준을 유지하였으며 추세적으로는 미세한 하락세를 보인다고 할 수 있다. 40~44세 연령층의 경제활동참가율은 1991년에 78.6%에서 상승세를 유지하여 1997년에 81.9%를 기록하였으나 그 후 하락하여 2002년에는 79.1%에 머물고 있으며, 45~49세 연령층의 경제활동참가율은 78%대에서 미세한 변동을 보이고 있다.

50~54세와 55~59세 연령층의 경제활동참가율은 외환위기 이전까지는 각각 75%와 68%에서 미세한 변동을 보여왔으나 외환위기 이후 급격하게 하락한 후 각각 73%와 64%대에 머물고 있다. 반면, 60~64세 연령층의 경제활동참가율은 52.5%(1991년)에서 외환위기 직전 59.0%까지 상승하는 추세를 보였으나 외환위기로 1998년에 55.5%, 2000년에 54.1%까지 급락한 후 다시 상승하고 있는 양상을 보이고 있다. 이 연령층은 여타 연령층에 비해 외환위기에 따른 영향이 가장 크고 지속적이었던 집단으로 나타나고 있다. 즉, 65세 이상 연령층의 경제활동참가율은 외환위기 직전 일시적으로 급락한 경우를 제외하고는 상승 추세를 유지하고 있다.

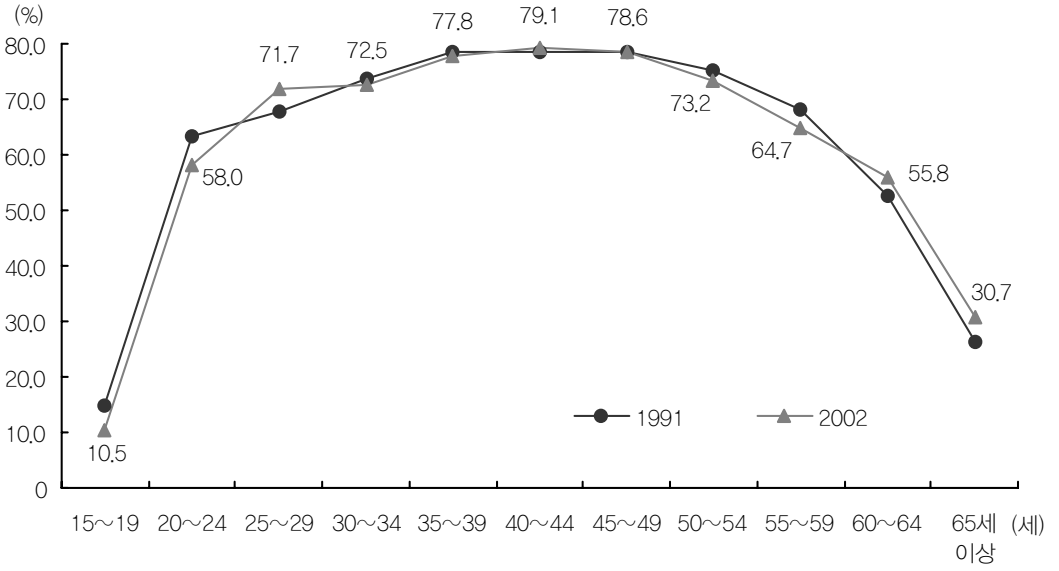
이러한 현상은 이들 연령층이 미흡한 사회안전망이나 또는 현재 실시되는 사회안전망의 본격적인 수혜대상이 아니라는 측면에서 노후생활을 영위하기 위한 소득원으로써 일자리가 필요한 집단임을 보여주고 있다.

한편, 전체 연령계층별 경제활동참가율의 추이와 다른 양상을 찾아볼 수 있다. 첫째, 1991년과 2002년을 비교할 때 65세 이상을 제외한 모든 연령층에서 남성의 경제활동참가율이 하락하고 있는데, 외환위기가 추세를 반전시켰다기보다는 이러한 하락 추세를 가속화하는 데 일조하였던 것으로 보인다. 특히, 20~24세와 25~29세 연령층의 경제활동참가율은 각각 60.3%와 92.0%(1991년)에서 51.8%와 83.5%(2002년)로 8.5%p나 하락하여 여타 연령층보다 하락폭이 큰 것으로 나타나고 있다.

이러한 하락은 근본적으로 중등교육에서 고등교육으로, 초급·전문대학 교육에서 4년제 대학교육으로, 더 나아가 대학원교육(석·박사과정)으로 여전히 교육투자기간의 장기화가 진행되고 있기 때문에 나타나는 것이다. 이러한 현상은 청년층 인구의 감소와 함께 노동시장 신규 진입자의 급속한 하락과 노동시장 첫 진입연령의 고령화를 촉진함으로써 지속 가능한 경제성장을 위한 노동력공급의 문제를 제기하고 있다.

둘째, 60~64세 연령층 남성의 경제활동참가율은 66%대에서 거의 변함이 없으며, 65세 이상 연령층 남성의 경제활동참가율은 39.5%에서 42.7%로 3.2%p나 상승하는 것으로 나타났다. 이와 같이 이 연령층의 실업률이 낮은 수준임을 감안할 때 소위 '사오정'이나 '오륙도'라고 표현되는 사회 현상과는 괴리를 갖는 것으로 보인다. 이러한 괴리를 좀 더 자세히 해석하면, 이러한 사회 현상이 나타내듯 고연령층으로 갈수록 자의든 타의든 임금근로자로서의 근로생애를 마감하지만 사회안전망이나 사회보장 또는 개인의 재정확립을 통한 노후생활의 보장이 불가능하므로 비임금근로자 또는 자영업자로서 새로운 근로생활을 해야만 되는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 고령화사회에서 미래의 고연령층의 노후생활을 보장하기 위해서는 사회보장체계의 확충과 더불어 자영업 창업 및 발전 쪽으로 정책의 가닥을 잡아야 할 것이다.

[그림 6-13] 연령대별 경제활동참가율 추이(1991년과 2002년)

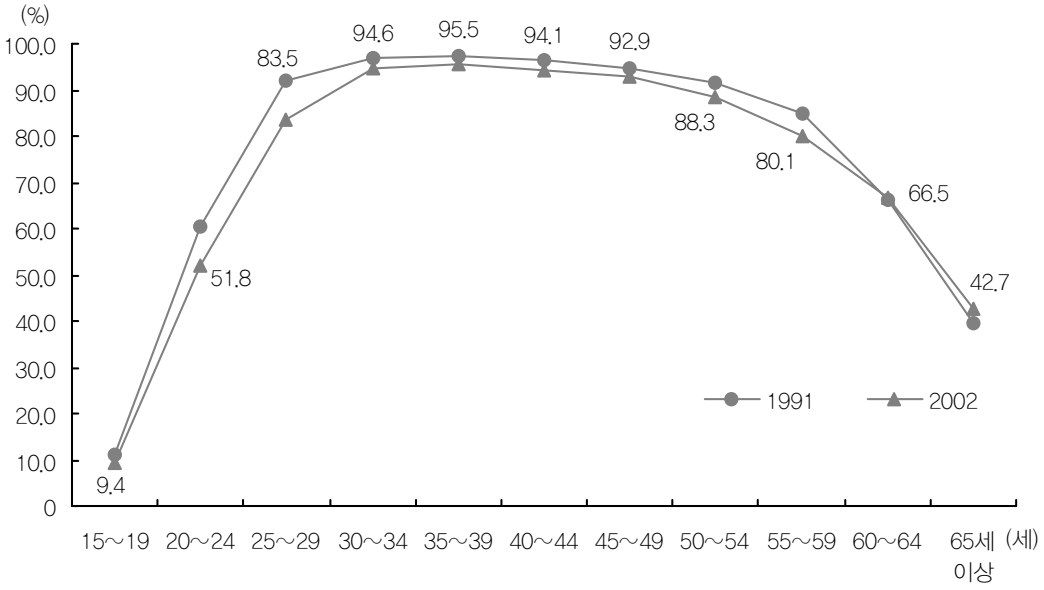


〈표 6-12〉 연령대별 경제활동참가율 추이(1991~2009년)

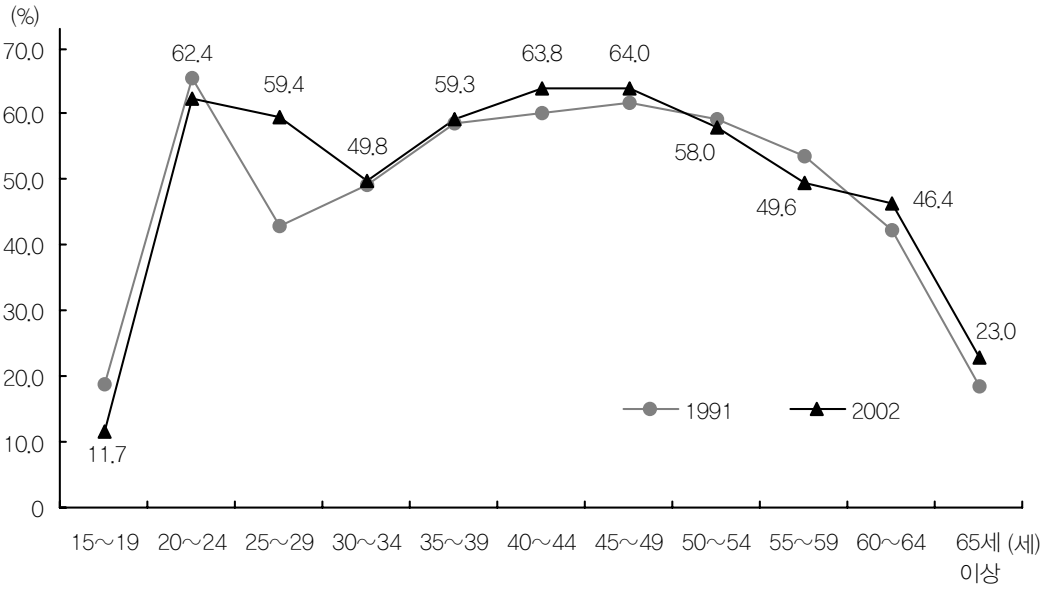
(단위: %)

연도	전체	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
1991	60.6	14.8	63.4	67.9	73.7	78.4	78.6	78.4	75.1	68.2	52.5	26.3
1992	60.9	14.4	62.7	68.1	72.9	77.9	78.8	78.3	75.8	68.1	55.2	27.2
1993	60.9	13.6	61.4	68.0	72.9	78.5	79.7	78.0	74.5	67.9	53.8	26.5
1994	61.6	13.1	62.2	68.3	73.4	78.4	80.5	78.1	75.1	68.3	56.7	27.3
1995	61.9	12.0	63.1	69.1	72.9	78.5	81.5	78.1	75.0	68.5	58.4	27.9
1996	62.1	11.1	63.1	69.9	73.8	78.8	81.5	78.9	74.8	68.1	58.2	28.5
1997	62.5	10.8	62.8	71.1	74.5	79.0	81.9	78.6	74.9	69.0	59.0	29.7
1998	60.6	10.5	58.6	69.4	72.6	77.7	79.7	78.0	73.8	66.1	55.5	27.5
1999	60.6	11.1	58.0	68.4	72.4	77.6	79.1	78.2	73.0	66.0	55.3	28.7
2000	61.0	11.9	57.3	70.1	72.4	77.7	79.2	78.8	72.3	64.1	54.1	29.6
2001	61.3	11.6	57.0	70.8	72.1	77.8	79.0	78.6	72.3	64.0	54.7	30.0
2002	61.9	10.5	58.0	71.7	72.5	77.8	79.1	78.6	73.2	64.7	55.8	30.7
2003	61.5	9.9	57.3	72.0	72.6	77.2	79.6	77.4	72.7	64.7	52.7	28.7
2004	62.1	9.8	58.3	73.3	72.5	77.4	80.3	77.8	72.9	65.1	53.7	29.8
2005	62.0	9.1	57.2	73.6	72.3	77.4	80.3	77.9	73.8	64.9	54.5	30.0
2006	61.9	7.5	54.6	73.2	73.4	77.4	80.3	78.8	74.1	64.7	55.8	30.5
2007	61.8	7.3	52.6	73.0	73.4	77.0	80.8	79.1	74.5	66.6	56.3	31.3
2008	61.5	6.5	50.1	72.9	73.3	76.9	80.6	79.6	75.4	67.3	55.1	30.6
2009	60.8	6.2	49.2	72.7	72.5	75.3	80.0	79.2	75.6	67.3	55.1	30.1

[그림 6-14] 연령대별 경제활동참가율 추이(1991년과 2002년, 남성)



[그림 6-15] 연령대별 경제활동참가율의 추이(1991년과 2002년, 여성)



〈표 6-13〉 연령대별 경제활동참가율 추이(1991~2002년, 남성)

(단위: %)

연도	남성	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
1991	75.0	11.0	60.3	92.0	97.1	97.4	96.3	94.7	91.4	84.7	66.3	39.5
1992	75.7	11.6	59.0	91.2	97.0	97.1	96.7	95.0	91.6	84.8	69.9	40.7
1993	75.7	10.6	57.1	90.6	97.2	97.1	96.6	94.9	91.5	84.6	68.6	40.5
1994	76.3	10.6	58.9	90.2	97.1	96.6	96.5	95.1	91.5	84.3	71.7	41.2
1995	76.4	9.5	58.8	89.6	97.0	97.0	96.6	95.2	91.2	84.0	73.7	40.9
1996	76.2	8.8	59.1	88.4	96.9	96.8	96.7	95.4	91.6	83.5	73.6	41.0
1997	76.1	8.6	57.9	88.0	96.7	96.9	96.1	94.7	91.0	84.8	73.6	42.0
1998	75.1	9.1	55.1	87.0	96.4	96.2	95.3	94.1	92.0	81.7	68.0	40.3
1999	74.4	10.6	54.1	84.4	95.4	96.0	94.4	93.2	89.9	81.0	65.6	40.7
2000	74.2	11.5	52.4	84.0	95.3	95.6	94.4	92.6	89.1	77.7	63.4	40.6
2001	74.2	10.7	50.4	83.6	94.6	95.2	94.1	92.6	88.0	77.7	65.0	41.2
2002	74.8	9.4	51.8	83.5	94.6	95.5	94.1	92.9	88.3	80.1	66.5	42.7

〈표 6-14〉 연령대별 경제활동참가율 추이(1991~2002년, 여성)

(단위: %)

연도	여성	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
1991	47.1	18.7	65.6	42.8	49.2	58.6	60.2	61.7	59.2	53.5	42.2	18.4
1992	47.1	17.3	65.2	44.1	47.5	57.7	60.1	61.1	60.2	52.9	44.2	19.3
1993	47.1	16.8	64.5	44.5	47.4	59.1	62.2	60.6	57.6	52.6	42.4	18.2
1994	47.8	15.7	64.6	45.6	48.6	59.4	63.8	60.7	58.9	53.3	44.8	19.2
1995	48.4	14.5	66.1	47.9	47.6	59.2	65.8	60.6	58.7	54.1	46.0	20.2
1996	48.9	13.5	66.0	50.9	49.4	60.1	65.7	61.7	57.9	53.7	45.4	21.1
1997	49.8	13.0	66.4	53.8	51.1	60.5	67.2	62.0	58.5	54.3	46.6	22.3
1998	47.1	11.9	61.1	51.5	47.5	58.6	63.6	61.5	55.3	51.4	44.7	19.8
1999	47.6	11.7	60.8	52.1	48.4	58.7	63.3	62.8	55.7	51.8	46.3	21.5
2000	48.6	12.4	60.9	55.7	48.6	59.2	63.7	64.7	55.2	51.1	45.9	22.8
2001	49.2	12.6	61.7	57.5	48.9	59.7	63.5	64.4	56.5	50.6	45.6	22.9
2002	49.7	11.7	62.4	59.4	49.8	59.3	63.8	64.0	58.0	49.6	46.4	23.0

셋째, 여성의 연령대별 경제활동참가율은 연령별로 일관된 추세를 보이지는 않고 있다. 흔히 말하는 'M자형' 곡선을 보이는 것은 여전하지만(이에 대해서는 다음 장의 여성의 노동공급에서 상세히 다룸), 1991년에는 20~24세 연령층과 25~29세 연령층 사이에서 여성의 경제활동참가율 '계곡(65.6%에서 42.8%로 22.8%p나 급락)'이 깊게 형성되었으나 42.8%에 불과하던 25~29세 연령층 여성의 경제활동참가율이 2002년에는 59.4%로 16.6%p나 상승하여 경제활동참가율의 '계곡'이 25~29세 연령층과 30~34세 연령층 사이(59.4%에서 49.8%로 9.6%p 하락)로 이동하였다. 15~19세나 20~24세 연령층 여성의 경제활동참가율은 각각 18.7%에서 11.7%로, 그리고 65.6%에서 62.4%로 7.0%p와 3.2%p 하락한 것으로 나타나는

반면, 30~34세와 35~39세 연령층에서는 1%p 미만의 미미한 상승에 그치고 있다.

이러한 현상을 종합적으로 설명하면, 여성에 대한 고등교육의 대중화가 급속하게 진행되었고, 이는 여성노동력의 기회비용을 상승시켜 가사노동보다는 시장노동으로 여성노동력을 이동하게 함으로써 고학력화된 최근 세대 여성의 경제활동참가를 높이는 쪽으로 작용한 것이다. 반면, 출산 및 보육 문제가 근본적으로는 해결되지 않은 상태이므로 여성의 노동공급을 제한하는, 즉 혼인 및 출산을 연기하는 방향으로 진행되었다는 것이다.

넷째, 최근 세대와 같은 고등교육의 혜택을 받지 못한 여성인력의 비중이 높은 고연령층에서는 여성의 경제활동참가율이 상승하는 추세를 보이고 있다는 점이다. 60~64세 연령층 여성의 경제활동참가율은 외환위기의 악영향이 상당하였음에도 불구하고 1991년에 42.2%에서 2002년에 46.4%로 4.2%p나 상승하였으며, 65세 이상 연령층의 경우는 동 기간 중 18.4%에서 23.0%로 4.6%p나 상승하였다.

이러한 고연령층 여성의 경제활동참가율의 상승은 고연령층 남성의 경제활동참가율의 상승과 함께 가계의 노후생활의 불안정을 반영하는 것이며, 이 연령층 여성의 평균 교육수준이 낮음을 감안할 때, 대부분의 경우 저숙련·저기술·저임금 근로자나 비공식부문 및 농림어업을 포함한 자영업에 여전히 잔존해 있을 가능성이 크다.

4) 교육수준별 경제활동인구의 추이

한 경제 내 경제활동인구의 규모는 생산가능인구와 경제활동참가율에 의해 결정되며, 경제활동참가율에 중요한 영향을 미치는 요인 중 하나가 교육수준일 것이다. 교육수준은 개별 근로자의(특히, 일반적) 인적자본(general human capital)의 기본수준을 결정하는 요인이다. 인적자본의 수준은 노동력의 시장가치에 따라 노동력의 기회비용을 결정하게 되며, 이에 따라 교육수준이 경제활동참가 여부의 의사결정에 중요한 역할을 하게 된다. 통상적으로 개별적으로는 교육수준이 높을수록 노동의 시장가치 또는 (제공되는) 임금수준이 높아져 가사노동보다는 시장노동에 참여할 유인이 높아지고, 이를 집단적으로 표현하면 고학력층의 경제활동참가율이 높아지게 된다.

본 연구에서는 교육수준을 고졸 미만, 고졸, (초)대졸 미만(다시 말하면, 고등학교 졸업 후 (초급·전문)대학에 진입한 적이 있으며 (초)대 재학 중이거나 중퇴한 자로서 대부분 재학생으로 보면 됨), (초)대졸, 그리고 대학원졸(1993년부터 자료의 분리가 가능)로 구분한다. 〈표 6-15〉에서 보듯이 (초)대졸 미만을 제외하고는 교육수준이 상승할수록 경제활동참가율이 높아짐을 알 수 있다(물론 고연령일수록 교육수준이 낮은 현실을 고려한 연령효과까지 고려해야 엄밀한 논의가 될 것임). 2002년의 경우 고졸 미만은 50%를 하회하는 수준인 반면, 고졸은 71.7%, (초)대졸은 77.1%, 그리고 대학원은 84.0%에 이르고 있다. 고졸 미만의 경제활동참가율의 추이를 보면, 1991년에 52.2%에서 하락 추세를 유지하여 2002년에는 48.7%에 머물고 있다. 고졸의 경우는 1991년 71.3%에서 외환위기 이전까지는 다소 완만하게 상승하는 추세를 보였으나 외환위기로 약 3%p나 하락한 후 2002년에는 71.7%로 회복한 수준이다. (초)대졸의 경제활동참가율은 외환위기 이전에는 80% 정도를 유지하였으나 외환위기로 76.7%(2000년)로 하락

한 후 다소 회복되어 2002년에는 77.1%를 기록하였다. 대학원졸의 경우는 외환위기 이전에 84%를 전후한 높은 경제활동참가율을 보였으나 외환위기로 81%까지 하락한 후 2002년에는 84.0%를 기록하고 있다.

〈표 6-15〉 교육수준별 경제활동인구 추이(1991~2002년)

(단위: 천명, %)

연도	전체	고졸 미만	고졸	(초)대졸 미만	(초)대졸	대학원
경제활동인구						
1991	19,109	8,401	7,248	544	2,917	0
1993	19,806	8,670	7,336	489	3,030	281
1994	20,353	7,712	8,289	570	3,452	330
1995	20,845	7,597	8,569	631	3,696	353
1996	21,288	7,531	8,721	714	3,944	378
1997	21,782	7,723	8,660	903	4,060	435
1998	21,427	6,851	8,764	767	4,580	467
1999	21,665	6,869	8,677	949	4,646	525
2000	22,069	6,848	8,713	1,083	4,848	577
2001	22,417	6,656	8,817	1,188	5,111	645
2002	22,877	6,554	8,932	1,272	5,430	689
경제활동인구의 학력별 비중						
1991	19,109	44.0	37.9	2.8	15.3	n. a.
1993	19,806	43.8	37.0	2.5	15.3	1.4
1994	20,353	37.9	40.7	2.8	17.0	1.6
1995	20,845	36.4	41.1	3.0	17.7	1.7
1996	21,288	35.4	41.0	3.4	18.5	1.8
1997	21,782	35.5	39.8	4.1	18.6	2.0
1998	21,427	32.0	40.9	3.6	21.4	2.2
1999	21,665	31.7	40.1	4.4	21.4	2.4
2000	22,069	31.0	39.5	4.9	22.0	2.6
2001	22,417	29.7	39.3	5.3	22.8	2.9
2002	22,877	28.7	39.0	5.6	23.7	3.0
경제활동참가율						
1991	60.6	52.2	71.3	32.1	81.4	n. a.
1993	60.9	52.9	71.2	28.5	80.1	84.4
1994	61.6	51.9	71.5	30.2	80.0	84.5
1995	61.9	51.4	72.4	31.4	80.3	83.8
1996	62.1	51.0	73.0	32.4	80.5	83.4
1997	62.5	51.1	73.7	36.6	81.2	83.9
1998	60.6	48.3	70.9	32.0	78.4	83.4
1999	60.6	48.6	70.4	36.1	77.0	81.0
2000	61.0	49.1	70.4	38.4	76.7	81.2
2001	61.3	48.7	70.8	39.1	76.8	82.7
2002	61.9	48.7	71.7	40.0	77.1	84.0

주: 1991년의 경우 (초)대졸은 대학원을 포함.

고학력화로 표현되는 교육수준의 변화와 경제활동참가율의 변화는 학력별 경제활동인구의 규모와 경제활동인구에서 차지하는 학력별 비중을 상당히 변화시켰다. 1991년부터 2002년 사이에 전체 경제활동인구는 연평균 1.65% 증가한 데 반해 대학원 고학력자의 경제활동인구는 281천명(1993년)에서 689천명(2002년)으로 연평균 10.5%의 높은 증가율을 보였으며, 경제활동인구 중 차지하는 비중 역시 여전히 낮은 수준이기는 하나 1.4%에서 3.0%로 급상승하였다. (초)대졸의 경제활동인구도 동 기간 중 3,030천명에서 5,430천명으로 연평균 6.7%의 높은 증가율을 기록하였으며, 경제활동인구 중 차지하는 비중은 15.3%에서 23.7%로 높아졌다. 반면, 고졸의 경제활동인구는 연평균 1.92%의 낮은 증가율을 기록하였으며, 경제활동인구 중 차지하는 비중은 37.9%에서 39.0%로 다소 상승하였다. 고졸 미만 저학력의 경제활동인구는 8,401천명에서 6,554천명으로 연평균 2.23%의 감소율을 보여, 경제활동인구 중 차지하는 비중은 77.0%에서 28.7%로 급속하게 하락하였다.

이러한 일반적인 현상은 교육수준별 경제활동인구를 성별로 나누어볼 때도 유사하게 나타난다. 다만, 몇 가지 차이가 있다면, 첫째 남성의 경우 고졸과 (초)대졸, 또는 대학원졸 사이에 경제활동인구의 차이가 거의 없다는 점이다. 세 학력 집단 모두 동 기간 중 일시적으로 90%를 상회한 적이 있으나 전반적으로 90%를 약간 하회하는 수준의 경제활동참가율을 보여주고 있다. 그러나 경제활동참가율은 유사하더라도 생산가능인구의 학력별 구조 변화로 인하여 대학원졸의 경제활동인구는 연평균 9.09%의 높은 증가율을 보여 경제활동인구에서 차지하는 비중이 2.0%에서 3.9%로 확대되었다. (초)대졸의 경우도 연평균 5.37%의 높은 증가율을 보여 경제활동인구에서 차지하는 비중이 18.9%에서 26.3%로 상승하였다. 반면, 고졸의 경우 1.39%의 낮은 증가율로 비중이 다소 감소하였다. 고졸 미만의 경제활동인구는 연평균 2.76% 감소하여 경제활동인구에서 차지하는 비중은 36.3%에서 22.7%로 급속히 하락하는 추세를 유지해왔다.

둘째, 남성과는 달리 여성의 경제활동참가율은 수준뿐 아니라 상승속도 모두 교육수준과 뚜렷한 양의 상관관계를 보여주고 있다는 점이다.

2002년을 기준으로 보면 고졸 미만의 경우 43.1%에 불과하나 고졸은 55.0%, (초)대졸은 61.2%, 대학원졸의 고학력은 72.9%의 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 또한 고졸 미만의 경제활동참가율은 1991년에 44.7%에서 완만한 하락세를 유지한 반면, 고졸은 1991년 51.9%에서 완만하게 상승하는 추세를 보여주고 있다.

(초)대졸의 경제활동참가율은 1993년 57.6%에서 2002년까지 외환위기임에도 불구하고 3.6%p나 상승하였으며, 대학원졸의 경우도 65.4%에서 7.5%p나 상승하였다.

셋째, 고학력화로 표현되는 교육수준의 변화가 학력별 경제활동인구의 규모와 경제활동인구에서 차지하는 학력별 비중의 변화에 미치는 영향이 남성보다는 여성에게서 뚜렷하게 나타난다는 점이다. 경제활동인구 규모의 증가율은 모든 교육수준에서 여성이 남성보다 높게 나타나며, 특히 여성의 경우 고학력에서 더욱 크게 나타난다.

그럼에도 불구하고 아직은 경제활동인구에서 차지하는 여성 저학력자의 비중이 37.1%로 남성의 22.7%보다는 다소 높은 반면, 고학력이 차지하는 비중은 반대의 양상을 보여주고 있다.

〈표 6-16〉 교육수준별 경제활동인구의 추이(1991~2002년, 남성)

(단위: 천명, %)

연도	전체	고졸 미만	고졸	(초)대졸 미만	(초)대졸	대학원
경제활동인구						
1991	11,428	4,146	4,716	404	2,163	0
1993	11,881	4,412	4,682	347	2,201	240
1994	12,174	3,752	5,277	392	2,471	282
1995	12,435	3,660	5,445	434	2,597	299
1996	12,650	3,626	5,502	480	2,726	316
1997	12,843	3,704	5,431	593	2,753	362
1998	12,852	3,248	5,575	490	3,150	389
1999	12,880	3,220	5,488	609	3,140	424
2000	13,000	3,166	5,462	699	3,220	454
2001	13,142	3,069	5,461	762	3,345	505
2002	13,411	3,047	5,486	831	3,524	524
경제활동인구의 학력별 비중						
1991	11,428	36.3	41.3	3.5	18.9	0.0
1993	11,881	37.1	39.4	2.9	18.5	2.0
1994	12,174	30.8	43.3	3.2	20.3	2.3
1995	12,435	29.4	43.8	3.5	20.9	2.4
1996	12,650	28.7	43.5	3.8	21.5	2.5
1997	12,843	28.8	42.3	4.6	21.4	2.8
1998	12,852	25.3	43.4	3.8	24.5	3.0
1999	12,880	25.0	42.6	4.7	24.4	3.3
2000	13,000	24.4	42.0	5.4	24.8	3.5
2001	13,142	23.3	41.6	5.8	25.5	3.8
2002	13,411	22.7	40.9	6.2	26.3	3.9
경제활동참가율						
1991	75.0	63.2	89.1	37.5	93.8	n.a.
1993	75.7	64.9	89.9	32.3	93.9	88.7
1994	76.3	62.8	90.3	33.4	93.6	89.2
1995	76.4	61.7	91.1	34.2	93.9	88.8
1996	76.2	61.0	91.3	35.6	93.4	87.6
1997	76.1	60.6	91.7	39.8	93.4	87.7
1998	75.1	57.6	89.8	35.0	91.4	89.4
1999	74.4	57.3	88.8	39.7	89.9	87.1
2000	74.2	57.4	88.0	42.3	88.9	86.3
2001	74.2	57.0	87.8	42.6	89.1	88.2
2002	74.8	57.3	88.5	44.1	89.7	88.1

주: 1991년의 경우 (초)대졸은 대학원을 포함.

〈표 6-17〉 교육수준별 경제활동인구의 추이(1991~2002년, 여성)

(단위: 천명, %)

연도	전체	고졸미만	고졸	(초)대졸 미만	(초)대졸	대학원
경제활동인구						
1991	7,681	4,255	2,532	141	754	0
1993	7,924	4,258	2,653	143	830	41
1994	8,179	3,960	3,012	178	981	48
1995	8,410	3,936	3,124	197	1,099	54
1996	8,638	3,905	3,218	234	1,218	62
1997	8,938	4,019	3,229	310	1,307	73
1998	8,576	3,603	3,189	277	1,430	77
1999	8,785	3,649	3,189	340	1,506	101
2000	9,069	3,683	3,251	384	1,628	123
2001	9,275	3,587	3,356	426	1,766	140
2002	9,466	3,508	3,445	442	1,906	165
경제활동인구의 학력별 비중						
1991	7,681	55.4	33.0	1.8	9.8	0.0
1993	7,924	53.7	33.5	1.8	10.5	0.5
1994	8,179	48.4	36.8	2.2	12.0	0.6
1995	8,410	46.8	37.1	2.3	13.1	0.6
1996	8,638	45.2	37.3	2.7	14.1	0.7
1997	8,938	45.0	36.1	3.5	14.6	0.8
1998	8,576	42.0	37.2	3.2	16.7	0.9
1999	8,785	41.5	36.3	3.9	17.1	1.2
2000	9,069	40.6	35.8	4.2	18.0	1.4
2001	9,275	38.7	36.2	4.6	19.0	1.5
2002	9,466	37.1	36.4	4.7	20.1	1.7
경제활동참가율						
1991	47.1	44.7	51.9	22.6	59.0	n. a.
1993	47.1	44.4	52.1	22.1	57.6	65.4
1994	47.8	44.6	52.3	25.0	58.7	64.9
1995	48.4	44.5	53.3	26.6	59.8	63.9
1996	48.9	44.3	54.3	27.3	61.6	67.1
1997	49.8	44.7	55.4	31.7	63.6	69.0
1998	47.1	42.1	51.8	27.9	59.7	62.5
1999	47.6	42.9	51.8	31.1	59.3	62.7
2000	48.6	43.6	52.7	32.9	60.3	66.6
2001	49.2	43.4	53.9	34.0	60.9	67.6
2002	49.7	43.1	55.0	34.0	61.2	72.9

주: 1991년의 경우 (초)대졸은 대학원을 포함.

마. 노동력공급의 특징

사회의 고령화 속에서 고령화의 문제를 해결할 수 있는 방안은 지속 가능한 성장이다. 지속 가능한 성장은 생산성 높은 노동력의 공급과 지속적인 기술진보에 의해서 가능할 것이다. 생산성 높은 노동력공급은 교육수준의 향상과 경제활동참가율의 제고가 관건일 것이다. 노동력공급의 추이에서 나타난 특징을 요약하며 본 절을 맺기로 한다.

첫째, 1990년대에 이미 고령화사회로 진입하였으며 향후 급속한 고령화가 진행됨에 따라 이상 형태의 인구피라미드가 의미하듯이 가용한 노동력이 축소되고 전체 부양비가 급증할 것으로 전망되고 있다. 이러한 현상은 의학기술의 발달과 혜택의 보편화로 사망률이 낮아지고 평균기대수명이 높아지는 한편, 출산율의 급속한 하락으로 말미암은 것이다. 출산율의 급속한 하락은 자녀 출산과 육아 및 교육의 직접적인 비용의 상승뿐 아니라 여성의 평균 교육수혜기간이 길어짐에 따라 노동시장 참여욕구는 높아져 혼인과 출산이 늦춰지는 한편, 출산 및 육아에 따르는 기회비용이 상승하기 때문으로 해석된다. 이와 같은 출산율의 하락으로 생산가능인구의 증가율은 1980년대 3.7%에서 2000년대에는 1.1%대로 현저하게 떨어지고 있다. 특히, 1991~2002년 사이에 15~29세 생산가능인구의 연평균 증가율은 마이너스를 기록하고 있다.

둘째, 지속적으로 진행된 중등교육의 보편화와 고등교육의 대중화에 따른 인구의 고학력화 현상이다. 생산가능인구의 교육수준별 분포를 보면, 고등교육과정으로 진입한 경험이 있는 생산가능인구의 비중이 1993년에는 19%에 불과하였으나 2002년에는 30%를 넘어섰으며, 특히 여성의 경우 13%에서 24%로 급증하였다. 여전히 평균적인 교육수혜기간에서 성별 격차가 존재하는데 이는 고연령에서 격차가 심하기 때문이다. 하지만 고등교육의 대중화가 집중된 최근 세대로 올수록 이러한 격차는 절차 줄어들고 있다.

셋째, 최근 10여 년간 전반적인 경제활동참가율은 1.9%p 상승하는 데 그쳤으며 남성의 경제활동참가율은 지난 40년간 하락하는 추세를 보여왔다는 점이다. 이렇듯 저조한 경제활동참가율의 상승은 상대적으로 경제활동참가율이 낮은 고연령층의 비중이 커지고 청년층의 교육수혜기간 연장에 따른 경제활동참가율의 저하가 있는 반면, 교육수준의 향상에 따른 경제활동참가율의 상승효과는 아직 뚜렷하게 나타나지 않기 때문이다.

향후 사회의 고령화 속에서 생산가능인구의 증가율이 급속히 둔화된다는 점을 고려한다면, 즉 경제활동참가율이 일정 수준 상승세를 유지하지 않는다면 경제활동인구의 규모가 축소되고 지속 가능한 성장을 달성하기 어려우며, 선진국에서 겪었던 사회의 고령화 문제가 그대로 나타날 것이라는 우려가 있다.

그러나 청년층의 교육수혜기간 연장이 끝나고 전반적 교육수준 상승으로 경제활동참가율이 상승되기 시작하면 경제활동참가율이 상대적으로 낮은 고연령층 비중의 상승을 상쇄하여 전반적인 경제활동참가율이 높아질 가능성도 존재한다.

넷째, 남성의 경제활동참가율이 하락 추세임에도 불구하고 노동력공급 측면에서 다행스럽게도 여성의 교육수준 상승과 함께 여성의 경제활동참가율이 지속적으로 상승하는 추세를 보여왔다는 점이다. 지난 10여 년간 여성의 경제활동참가율 상승을 주도한 것은

25~29세 연령층으로 나타나는바, 이는 고학력화로 노동시장에의 참여가 높아지고 혼인과 출산을 늦춤으로써 기회비용을 낮추려는 여성의 의사결정이 반영된 것으로 보인다. 그 결과 소위 'M자형 곡선'이 다소 변화되었으나 여전히 뚜렷한 'M자형'을 보여, 여성의 경제활동참가율은 50% 미만으로 낮은 수준이다.

제3절 | 노동수요와 경제발전

1. 노동수요의 개관

취업자의 산업별 고용 비중, 연령계층별 노동수요, 직능별 고용 비중, 노동수요의 임금 및 총수요탄력성을 통해서 살펴본 노동수요의 특징은 다음과 같다.

가. 탈산업화의 완만한 진행

광공업 취업자 비중은 1988년에 28.5%를 차지하기까지 지속적으로 증가하여 우리나라 노동시장 성장의 견인차 역할을 해왔다. 그 후 탈산업화가 완만히 진행되어 2002년 말 현재 광공업 취업자 비중은 19.2%에 그치고 있다.

나. 상대적으로 민감한 청년층과 고연령층의 노동수요의 경기의존성

경기가 둔화하면 일반적으로 성장률 감소→노동수요 감소→취업자 수 감소→고용률 감소의 과정이 나타난다. 우리나라의 15~24세 청년층과 50세 이상의 고연령층은 특히 경기변동에 민감한 반응을 보인다. 이는 우리나라 기업의 노동수요 패턴이 불황 시에 청년층 신규채용을 우선적으로 줄이며, 여러 분기(分期)의 시차를 두고 고연령층의 고용을 줄이기 때문이다.

이로 인해 청년층과 고연령층이 상대적으로 경기변동의 영향을 크게 받는다. 불황기에 청년층과 고연령층의 체감 고용사정이 실업률 증가에 의해 예상되는 것보다 훨씬 큰 이유도 바로 이들 두 연령계층에 경기의 영향이 가장 집중되기 때문이다. 지난 15년간 이러한 사실이 특히 두드러지게 확인되는데 1980년대 말의 호황기에 청년층과 고연령층의 고용률이 현저하게 증가한 반면, 외환위기 전후의 불황기에는 이들 양 계층의 고용률이 상대적으로 크게 감소하였다.

외환위기 이후 5년 동안 경제활동인구와 취업자 수 증가율은 공히 연평균 0.9% 수준이었다. 하지만 15~24세 청년층과 55세 이상 고연령층의 고용률은 외환위기 이전에 비해 여전히 낮음을 확인할 수 있다.

〈표 6-18〉 산업별 취업자 분포

(단위: 천명, %)

	1985	1990	1995	2000	2001	2002
경제 전체	14,970 (100.0)	18,085 (100.0)	20,414 (100.0)	21,156 (100.0)	21,572 (100.0)	22,169 (100.0)
농림어업	3,733 (24.9)	3,237 (17.9)	2,403 (11.8)	2,243 (10.6)	2,148 (10.0)	2,069 (9.3)
광공업	3,659 (24.4)	4,990 (27.6)	4,844 (23.7)	4,311 (20.4)	4,285 (19.9)	4,259 (19.2)
건설업	911 (6.1)	1,346 (7.4)	1,913 (9.4)	1,582 (7.5)	1,585 (7.3)	1,746 (7.9)
도 · 소매 및 음식숙박업	3,377 (22.6)	3,935 (21.8)	5,415 (26.5)	5,966 (28.2)	5,874 (27.2)	5,998 (27.1)
전기 · 가스 · 수도 · 금융	1,305 (8.7)	1,938 (10.7)	1,875 (9.2)	2,074 (9.8)	2,141 (9.9)	2,157 (9.7)
개인 · 사업 · 공공서비스업	1,984 (13.3)	2,638 (14.6)	3,965 (19.4)	4,979 (23.5)	5,540 (25.7)	5,940 (26.8)

주: ( ) 안은 비중.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 원자료, 각년도.

〈표 6-19〉 청년층과 고연령층의 고용률 변화

(단위: %)

	1985	1990	1995	2000	2001	2002
전 체	54.3	58.6	60.7	58.5	59.0	60.0
15~24	32.0	32.3	34.6	29.4	30.1	31.5
25~29	59.8	64.1	67.0	66.1	66.7	67.7
30~49	72.4	75.5	76.4	74.3	74.5	75.1
50~54	68.2	74.9	74.3	70.2	70.3	71.8
55세 이상	38.7	46.2	47.9	44.5	44.6	45.3

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 원자료, 각년도.

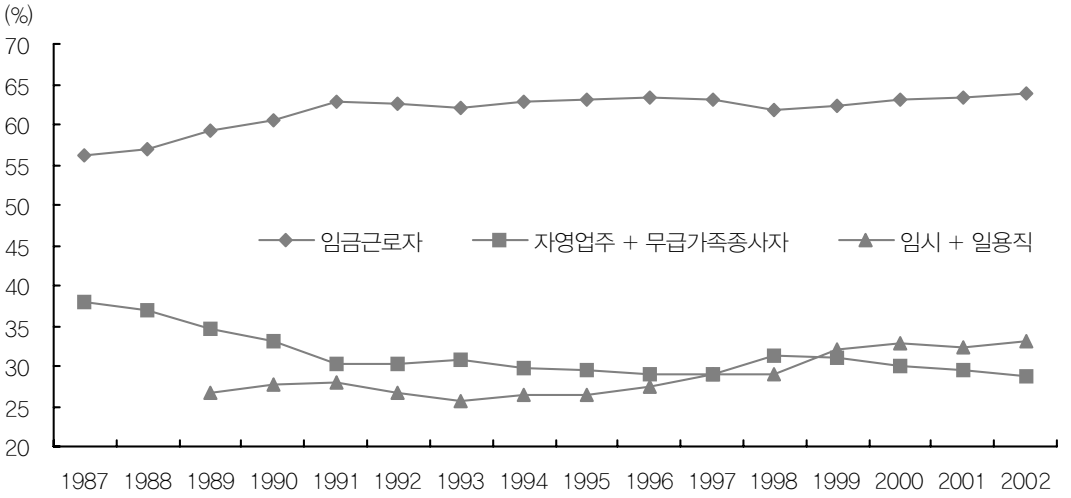
다. 임금근로자의 증가로부터 비정규직의 증가로

[그림 6-16]은 임금근로자 비중과 함께 자영업자 + 무급가족종사자와 임시직 + 일용직 근로자가 전체 취업자에서 차지하는 비중을 보여주고 있다. 1991년까지는 임금근로자의 비중이 급격히 증가하였다. 경제 전체의 유례없는 호황으로 임금근로자 비중은 1992~93년과 1998년의 불황기를 제외하면 지속적으로 증가하는 경향을 띠었다.[317]

대기업이 장기적 전망하에서 사업의 다각화를 추구하고 투자를 늘림에 따라 1993년의

317) 전체 취업자 중 고용주와 임금근로자를 제외한 '자영업주 + 무급가족종사자'의 비중은 1998년을 제외하면 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있다.

[그림 6-16] 고용형태별 취업자 비중



자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 원자료, 각년도.

불황기 이전까지 대기업의 정규직 일자리가 해마다 크게 증가하자 정규직의 비중도 증가하였다. 반면, 임시·일용직 고용 비중은 1994년 이후 2001년을 제외하면 지속적으로 증가하고 있다. 이는 1990년대 중반 이후 기업이 유연한 조직을 추구하는 방식으로 노동수요 패턴이 변화한 것과 관계가 있다고 판단된다.

라. 고직능 노동수요의 증가

1990년대의 노동수요구조의 변화 중 특기할 만한 사항은 고직능 노동에 대한 수요가 늘고 있다는 점이다. 〈표 6-20〉은 직종 분류가 직능을 반영하는 방식으로 개편된 후인 1993년부터의 직능수준 및 사무직의 고용 비중 추이를 보여주고 있다.

고직능 노동수요의 증가는 임금 변화를 통해서도 고찰해볼 수 있다. [그림 6-17]은 1990~2001년 기간 동안의 교육수준별·직종별·연령계층별 임금격차를 나타낸다. 여기서 임금 그래프는 '정액급여/정규근로시간'으로 정의되는 시간당 임금을 사용하였다.

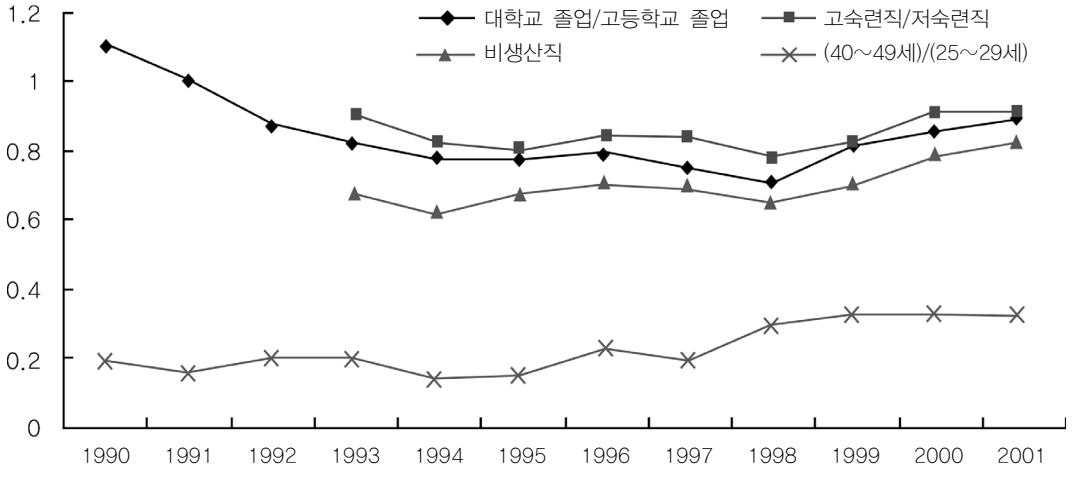
〈표 6-20〉 직능수준 및 직종별 취업자 수 변화

(단위: 천명, %)

	1993	1995	2000	2001	2002
고직능 사무직	2,940 (16.3)	3,344 (16.4)	3,990 (18.9)	4,626 (21.4)	4,832 (21.8)
사무직	9,467 (52.3)	10,414 (51.0)	11,486 (54.3)	12,953 (60.0)	13,449 (60.7)

주: 고직능 사무직은 직종 분류 관리자, 전문가 및 준전문가, 기술공(구직종 분류번호 1, 2, 3)으로 정의된 개념임.
자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

[그림 6-17] 그룹 간 임금격차: 시간당 실질임금의 로그값



자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 원자료, 각년도.

[그림 6-17]로부터 우리는 흥미로운 경향을 살펴볼 수 있는데, 대략 1998년까지 교육 프리미엄은 하락한 반면 1999년 이후부터는 프리미엄이 상승하고 있다. 1998년 이전까지의 현상은 고학력자의 공급이 증가했던 점과 일관성 있는 결과이다. 하지만 1998년 이후에도 고학력자의 공급은 지속적으로 증가하였지만 그림에서 확인할 수 있다시피 교육에 대한 수익은 증가하였다.

[그림 6-17]는 또한 고직능 근로자/저숙련 근로자 간의 임금 비율을 보여주는데, 교육프리미엄의 변화와 유사하게 임금 비율은 1998년까지 하락하다가 이후에는 증가하고 있다. 대졸자로 대표되는 고직능 근로자의 공급이 1980년대 후반 이후 지속적으로 증가해왔음에도 불구하고 고직능 근로자의 상대임금은 1999년 이후 다른 경향을 보이고 있음을 알 수 있다.

사무직/생산직 노동자 간의 임금격차와 연령계층별 임금격차는 1995년부터 확대되고 있다. 이러한 사실은 청년층 노동자의 고용 비중 감소와 대조를 이룬다. 마지막 베이비붐 세대(1970년대 상반기 출생자)가 1990까지 이미 생산가능인구로 편입하였기 때문에 1990년대 내내 청년층 노동공급은 감소해왔다. 교육수준과 직종별 임금격차 변화와 마찬가지로 청년층 노동공급 추세는 프라임 연령계층 노동자의 상대임금이 높아지는 현상과 배치되는 것처럼 보인다. 이러한 패턴은 임금에 영향을 주는 기타 요소를 통제한 채 살펴보아도 달라지지 않는다(최강식 · 정진호[2002]).

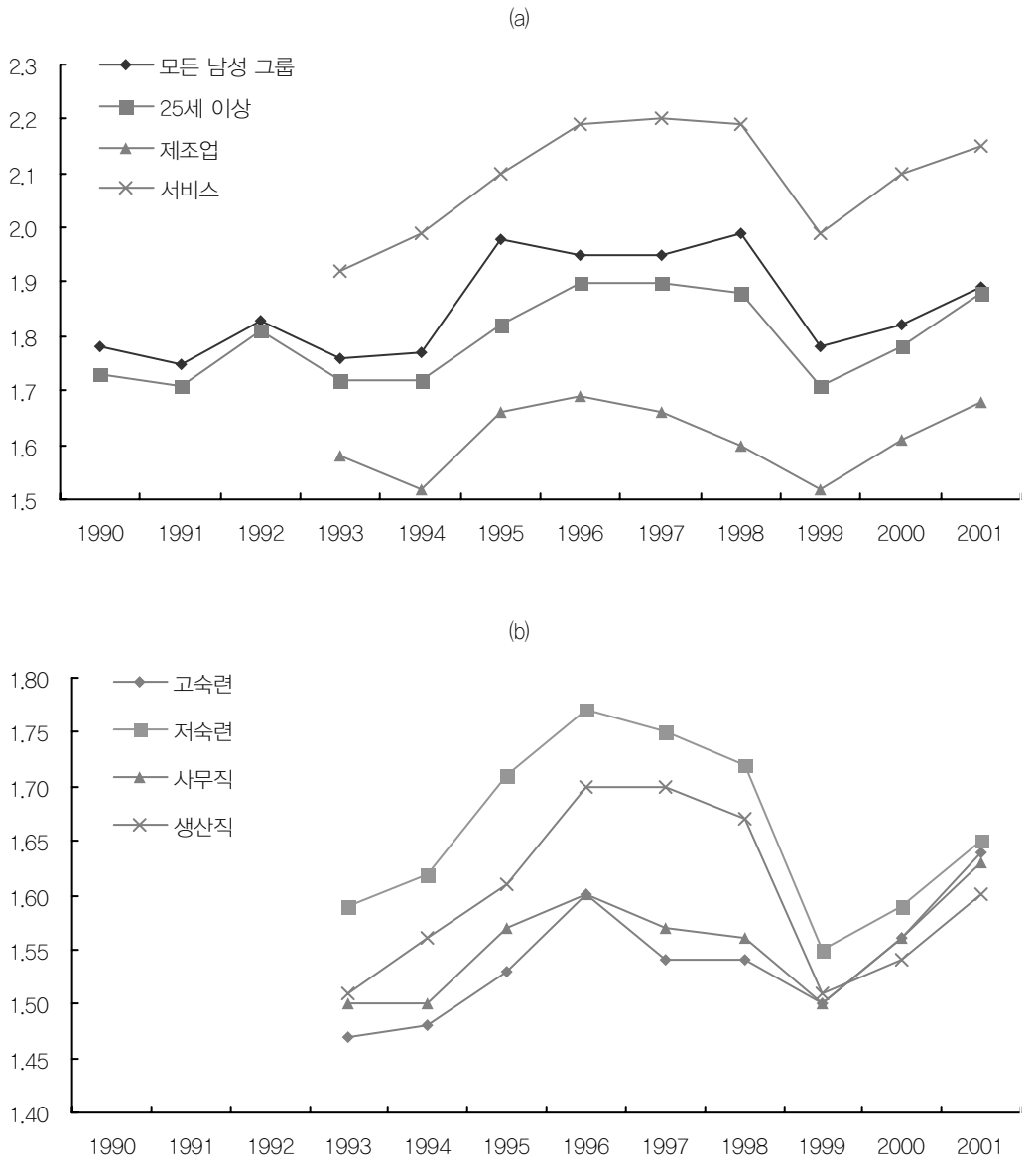
이상으로부터 볼 때 1990년대 중반 혹은 1990년대 말부터 고직능/저직능, 고학력/저학력, 긴 경력자/짧은 경력자 그룹 간 임금 불평등의 변화가 있으며, 이로 인해 임금격차가 전체적으로 상승했음을 알 수 있다. 1990년대의 임금구조 변화 추이에서는 그룹 간 임금격차 증가뿐만 아니라 그룹 내 임금격차도 증가하였기 때문이다.

[그림 6-18] (a), (b), (c)는 로그값으로 표현된 1990년대 남성노동자 그룹들의 시간당 임금의 표준편차이다. 그룹 내 임금격차가 상당히 상승했음을 확인할 수 있는데 동일

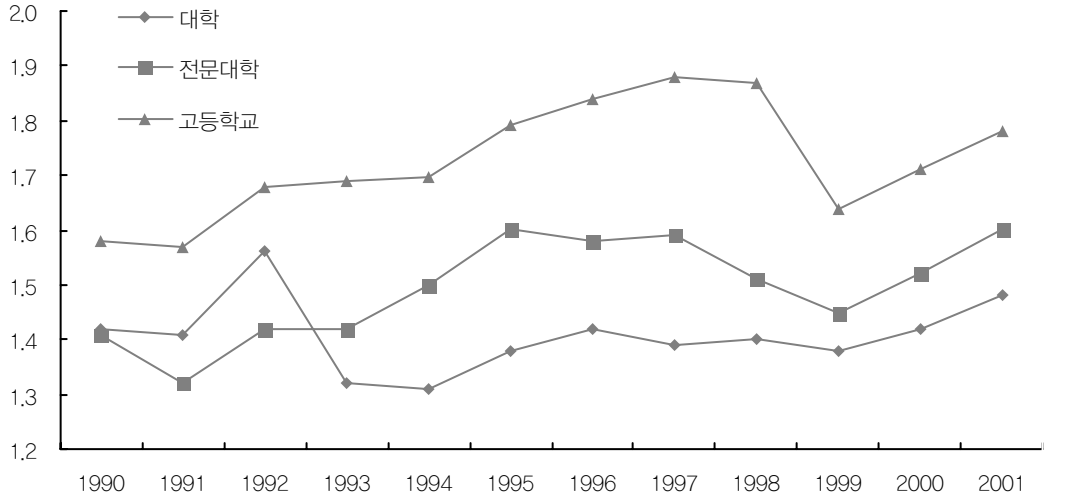
산업부문 · 동일 교육수준 · 동일 직종 · 동일 연령대의 그룹 내 격차가 확대되고 있다. 1990년대 중반과 비교한 상승 정도는 고학력자와 고직능 근로자에게서 특히 큰 점도 알 수 있다.

이러한 제반 사실들로 미루어볼 때 1990년대 말부터 고직능 근로자 · 고학력자 · 유경력자들의 노동수요가 노동공급의 꾸준한 증가를 압도하여 현저하게 증가하였음을 알 수 있다. 그리고 그룹 간 상대적 노동수요구조가 달라졌을 뿐만 아니라 고직능자와 고학력자 그룹 내에서 적응성이 높은 근로자들의 노동수요가 상대적으로 많이 증가했을 것이라고 판단된다.

[그림 6-18] 그룹 내 임금격차: 남성 시간당 실질임금 로그값의 표준편차



(c)



자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 각년도.

마. 노동수요의 노동비용탄력성과 총수요탄력성

국민경제의 노동수요에 영향을 미치는 요인은 여러 가지가 있다. 그중 대표적인 것은 임금과 성장률이다. 김치호(1991)가 노동시장 모형에 의거해 노동수요의 임금탄력성을 추정한 결과에 의하면 단기 임금탄력성은 0.27~0.29이다. 반면, 장기 임금탄력성은 1.18~1.81로 1이 훨씬 넘는 것으로 보고하고 있다.

그러나 우리나라 실질노동비용과 생산성의 장기적인 추세를 확인해보면 생산성과 1인당 피용자 보수로 정의되는 노동비용 간에는 장기 탄력성이 1로 확인되므로 노동수요의 노동비용 및 총수요의 장기 탄력성은 근사적으로 각각 1이라고 판단된다.

반면, 노동수요의 단기 탄력성은 노동비용탄력성이 0.15, 총수요탄력성이 0.26 정도로 판단된다. 이는 실질노동비용이 1% 증가하면 노동수요는 0.15% 감소하며, 성장률이 1%p 감소하면 노동수요는 0.26% 감소함을 의미한다. 2002년을 기준으로 한다면 실질노동비용이 1% 증가(감소)하면 취업자 수가 3.3만명 정도 줄어들고(늘어나고), 성장률이 1%p 감소(증가)하면 취업자 수가 5.8만명 정도 감소(증가)하는 것을 의미한다.[318] 그러나 이러한 효과는 단기적 연간효과만을 고려한 것이고 장기적 누적효과는 실질노동비용이 1% 오르거나 성장률이 1%p 감소하면 장기적으로 22만명의 취업자 감소가 있다는 것을 의미한다.[319]

---

318) 우리나라 노동수요에 묘사하는 이러한 특성치는 다른 요인들이 일정하다는 전제 아래에서 정의되는 특성이므로 실제 경기변동과정에서 나타나는 양상은 이와 다소 다를 수 있다.

319) 이러한 취업자 수 변화는 경제활동변화율을 매개로 일정 부분 완화되어 실업률에 반영된다. 통상적으로 경기가 둔화되면 구직자들이 노동시장 참여를 회피하는 경향과 줄어든 수입을 보충하기 위해 신규로 노동시장에 참여하는 경향이 동시에 존재한다. 경제 전체적으로 보면 일반적으로 후자보다 전자의 효과가 크다. 이로 인해 성장률이 감소하면 경제활동참가율이 줄어들게 되고, 이에 따라 실

한편, 10인 이상 사업체 상용근로자 임금 증가율을 기준으로 할 경우 노동수요의 단기 실질임금탄력성은 0.1 정도로 판단된다. 이는 1989년 이후 상용근로자 임금이 비정규직 근로자에게 상대적으로 높은 상승률을 기록해왔고, 그만큼 10인 이상 사업체 상용근로자와 나머지 근로자 간의 노동비용 격차가 확대되어왔기 때문이다.

1989년 이후 10인 이상 사업체 상용근로자 임금(임금 증가율)이 경제 전체의 임금수준(임금 증가율)을 대표하는 기능이 상실되고 있는 이유는 크게 다음과 같은 세 가지 측면에서 그 이유를 찾을 수 있다. 첫째, 급격한 기업환경 변화 속에서 상대적으로 대체가능성이 낮고 적응성이 높은 근로자는 기업들이 정규직으로 채용하여 높은 임금을 지불하고자 하는 반면, 대체가능성이 높고 단순한 기능을 가진 근로자들은 외주 등으로 유연화를 추구하여 비정규직 노동시장의 높은 경쟁상태에 놓이게 되고 이로 인해 임금인상이 제약되었다. 둘째, 협상력이 높고 정부규제가 비교적 잘 준수되는 정규직 근로자에 대한 노동비용 증가로 인해 비정규직 근로자에 대한 기업의 임금인상 여력이 약화되었다. 셋째, 최근에 이르기까지 국민연금보험료, 산재·고용 보험료 등 사회보험의 실질적 가입범위가 당초부터 10인 또는 30인 이상 사업장의 상용직으로 제한되어 노동비용 상승요인이 10인 이상 사업장의 정규직 근로자보다 훨씬 컸다.

2. 시대별 노동수요의 변화

노동수요는 재화 및 자본시장의 변화에 따라 변하므로 이와 같은 노동시장 변화를 이해하기 위해서는 보다 포괄적인 경제상황 변화를 조망하는 것이 필요하다. 여기서는 경제구조 변화에 따라 노동수요가 어떠한 특성을 가지고 변모해왔는지를 고찰해보기로 하자.

가. 제1차 전기(轉機): 1962~70년대 중반

1962년 경제개발계획이 추진된 이후 1997년까지 한국경제는 연평균 8.3%의 고도성장을 이루었다. 높은 성장률뿐만 아니라 십여 차례의 경기침체 국면을 거치면서 한국경제는 양적·질적인 변화를 거듭해왔다. 노동시장도 질적인 변화를 겪었는데 지난 40년간의 시기 중 대략 세 번의 전기가 있었던 것으로 판단된다.

제1차적인 전기는 1970년대 중반으로 볼 수 있다. 배무기(1982)에 의하면 우리나라 노동시장은 1970년대 중반을 경계로 하여 루이스(Arthur Lewis)적인 무한탄력적 노동공급 시대는 끝나고[320] 노동시장에도 점차 시장기능이 자리 잡기 시작했다고 한다. 경제개발 초기인 1960년대와 1970년대 중반까지는 지속적인 이농 현상을 통해 풍부한 노동력이 비농부문에 거의 무제한적으로 공급되었다. 가발·신발·합판산업 등 노동집약적 산업이 성장을 주도하는 산업구조에서 노동수요는 주로 단순기능인력을 필요로 하였는데 실업계 고

업자 수는 줄어든 노동수요보다는 완화된 형태로 증가하게 된다.

320) Lewis(1954)는 농업사회에서 산업사회로 이행하는 초기에는 생존비 수준에서 거의 무제한적으로 미숙련 노동력이 공급된다고 하였다.

등학교, 대기업의 양성훈련시설 등으로부터 기능인력이 원활하게 공급되었다. 단순기능인력 수요와 양질의 기능인력 공급이 이 시기의 1차 노동시장을 특징지었다고 볼 수 있다. 실업률은 비록 4% 내외를 기록하였으나 다수의 불완전 고용인력이 도시 주변에서 2차 노동시장을 형성하였고 1차 노동시장에 대한 잠재적 노동공급원으로 존재하였다.

1970년대 중반 이후 노동시장은 실물경제의 흐름과도 밀접한 관련을 가지면서 변화하는 양상을 보였다. 중화학공업화정책에 따라 고용흡수력이 저하되었으나 중동건설 인력투입과 국내 건설경기 활황으로 인한 노동수요 증가로 1970년대 말까지 노동공급의 압력이 현실화되지는 않았다. 오히려 건설인력을 중심으로 부분적인 노동공급 부족으로 인해 급격한 임금상승이 나타나기도 하였다. 그러나 제2차 석유파동의 영향을 받은 1980년의 경기침체기에는 제조업 등의 노동수요 증가가 부진하여 실업률이 5.2%에 이를 정도로 실업이 급증하였다. 조선, 화학 등 대규모 장치산업의 과잉 시설로 인해 중화학공업 부문의 인위적 구조조정이 행해지기도 했으나 높은 임금유연성과 국제시장에서의 경쟁력을 바탕으로 노동시장에 큰 충격을 초래하지 않고 경제는 다시 안정화되었다. 1980년대 전반은 처음으로 인플레이션이 한 자릿수로 감소한 시기이기도 하다.

나. 제2차 전기(轉機): 1970년대 중반 ~ 1980년대 중반

한국 노동시장 변화의 제2차 전기는 1980년대 중반으로 볼 수 있다. 1986년부터 유가하락, 국제 이자율 하락, 엔고로 인한 원화의 상대적 가치 하락으로 우리나라의 수출경쟁력이 급격히 증진되어 소위 '3저 호황'을 맞게 되었다. 1980년대에는 세계 시장에서 무역자유화 경향이 가속화되어 '3저'의 경제 여건으로 수출경쟁력이 한껏 높아진 한국경제가 한 단계 더 도약하고 노동시장도 과거 그 어느 때보다 급속한 변화를 거듭하였다.

먼저 제조업과 서비스업 고용이 크게 증가하여 1988년부터는 실업률 2% 시대로 진입하게 되었고, 낮은 물가상승률하에서 임금은 두 자릿수대로 상승하여 근로자들의 임금구매력이 대폭 증가하였다. 1988~89년간에는 임금이 생산성 수준보다 더 빠르게 증가하기도 하였다. 총량적 고용사정이 대폭 개선되고 부문 간 인력수급 불균형이 노동시장의 쟁점으로 등장하게 된 시기도 바로 이 즈음이다. 이로 인해 고연령자·여성 등의 유휴인력을 노동시장에 참여시키기 위한 방안을 적극적으로 모색하는 데서 나아가, 급기야는 노동력 수입 문제가 정책적인 쟁점 사항으로 등장하게 되었다.

또한 정치적 민주화의 분위기로 인해 그동안 억눌렸던 근로자의 요구가 한껏 분출되었던 것도 바로 이 시기이다. 선진국은 1950~60년대의 산업화 과정에서 이미 노사 간 갈등이나 부문 간 인력수급 불균형의 문제를 경험하였으나 우리나라는 1980년대 후반 이후에 이러한 문제를 경험하게 되었다.

1980년대 후반에 추진된 국내의 금융자유화는 다수의 신설 은행을 탄생시켰을 뿐만 아니라 자본시장의 신용배분(credit allocation)방식을 변화시켰다. 1960~70년대에는 수출금융의 형태로 신용을 할당함으로써 신용배분이 효율적으로 이루어질 수 있었다(Hong[1998]). 그러나 노태우 정권 이래 신용배분은 수출금융의 형태를 띠지 않았고 시장점유율 확대와 사업 다각화를 위해 대규모 투자 재원을 필요로 했던 대기업들의 욕구

와 맞물려 정경유착이 가속화되었다. 그리하여 1980년대 후반과 1990년대 초에는 자본시장의 신용이 효율성 검증 기제를 갖지 못한 채 단순히 대기업 중심으로 할당되었다.

경제개발계획이 추진된 이래 외환위기까지 우리나라 자본시장은 자본의 초과 수요가 지속되는 상태여서 신용에 대한 접근성 확보는 바로 기업의 성장을 의미하였다. 장기적 성장 전망하에 기업들은 대규모 투자계획을 세우고 기업 내에 여유인력(labor slack)이 존재함에도 불구하고 우수인력 확보를 위해 정기적으로 대규모 채용을 함으로써 그 어느 때보다 청년층 노동시장 사정이 호전되었다. 그뿐만 아니라 고연령층의 고용률도 유례없이 급속히 증가하였다.

1991년까지 임금근로자의 비중이 가파르게 상승하고 1993년까지 임금근로자 중에서도 정규직 근로자의 비중이 늘어난 것도 이러한 재화 및 자본시장의 변화를 배경으로 하고 있다.

1981년의 교육개혁으로 대학정원이 2배 이상 증가함에 따라 1980년대 후반에는 고학력 노동공급이 늘어난 반면, 생산직 노동공급은 상대적으로 줄어들어 생산직 부족 현상이 심화되고 생산직의 상대임금이 급격히 증가하였다. 하지만 1980년대 들어 줄곧 증가해온 기업규모 간 생산성 및 임금격차는 1988년 이후 더욱 가파르게 상승하였다. 중소기업의 낮은 경쟁력(생산성) → 낮은 지불능력(저임금) → 우수인력 대기업으로 유출의 악순환과 함께 중소기업의 생산직 부족 현상이 극적으로 심화되어 나타났다. 이는 자본시장의 신용배분이 비효율적으로 이루어짐으로써 대기업으로 자본이 편중되고, 그에 따라 대기업이 투자와 우수한 인적자원을 독점하게 된 것도 한 가지 원인이 되었던 것으로 판단된다.[321]

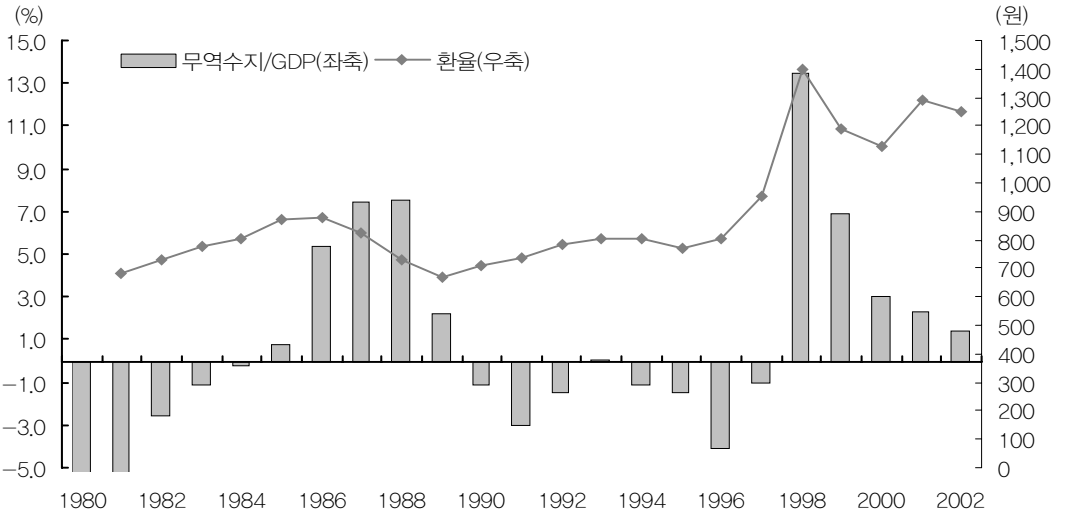
이처럼 1980년대 후반에서 1990년대 초반은 재화시장과 함께 자본시장이 노동시장의 커다란 변화를 유도하고 노동수급 불균형을 더욱 첨예하게 나타나게 했던 시기이다. 1970년대에는 1차 노동시장과 2차 노동시장의 주체가 도시의 근대적 산업부문 근로자와 도시 비공식부문의 근로자였다. 반면, 1980년대 초의 과도기를 거치면서 1980년대 후반에는 1차 노동시장과 2차 노동시장의 주체가 성장산업, 대기업 근로자와 사양산업, 영세사업장의 근로자로 바뀌어 있었다.

다. 제3차 전기(轉機): 1980년대 후반 ~ 1990년대 중반

우리나라 노동시장은 1990년대 중반에 다시 세 번째의 전기를 맞은 것으로 판단된다. 1980년대 이래 세계적으로 진행되어온 무역자유화 경향은 1990년대에 들어서 국제시장에서의 경쟁압력을 더욱 격화시켰다. 1990년부터는 환율의 상승에도 불구하고 무역수지는 적자 기조를 이어갔다. 1980년대 후반 이래 증가한 근로자의 구매력은 내수를 증가시켜 수출입 의존도가 가장 낮아진 시기도 바로 1993년 전후이다. 1990년대 전반기는 선

321) 본고는 중소기업 인력부족의 한 원인으로 자본시장의 신용배분이 비효율적으로 이루어진 점이 당시 중소기업의 지불능력부족을 낳고 대기업의 투자 및 인적자원 독점을 가져온 점에 주목하고 있다. 이와 대조적으로 남성일(1996), 조우현 · 강창희(1996) 등은 수요 측 시장메커니즘에 주목하여 중소기업의 '낮은 경쟁력 → 낮은 지불능력 → 높은 인력부족률'의 경로를 주장하고, 이주호 외(1996)가 '인력개발체계의 제도적 문제 → 낮은 인력의 질 → 낮은 지불능력'으로 이어지는 공급 측 제도적 관계에 주목한 바 있다.

[그림 6-19] 환율 및 무역수지의 변화



자료: 한국은행, 『국민계정』; 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』.

〈표 6-21〉 ICT 투자율과 ICT 지출률

(단위: 10억원, %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ICT 투자	3,969	4,355	4,626	5,455	7,286	9,515	10,624	12,743	13,054	18,364
ICT 투자 / GDP	2.22	2.01	1.88	1.97	2.25	2.52	2.54	2.81	2.94	3.80
ICT 지출	6,943	8,045	9,077	11,345	14,872	20,166	23,120	27,131	29,322	41,248
ICT 지출 / GDP	3.88	3.72	3.69	4.09	4.60	5.34	5.52	5.99	6.60	8.54

자료: 허재준 · 서환주 · 이영수(2002).

진국으로부터 무역뿐만 아니라 자본시장 자유화 압력이 유례없이 거세진 시기이기도 하다. 1995년 OECD 가입 노력이 본격화하면서 개방되기 시작한 자본시장은 2년 후 외환위기의 한 원인이 되기도 하였다.

또한 1993년경부터는 정보통신기술이 본격적으로 확산되고 1997년부터는 그 속도가 더욱 가속화되었다. 〈표 6-21〉은 한국은행의 투입 - 산출 표(Input-Output Table)로부터 추정한 1990년대의 ICT 지출과 ICT 투자의 추이를 보여주고 있다. 이 자료는 허재준 · 서환주 · 이영수(2002)에서 인용한 것으로, 여기서 ICT 지출은 OECD(2000)의 정의를 기초로 분류된 ICT 제품과 서비스에 대한 민간 및 공공 부문의 소비와 투자의 합으로 정의된다. 마찬가지로 ICT 투자는 ICT 제품과 서비스에 대한 민간 및 정부 투자의 합이다.

〈표 6-21〉에서 우리는 1993년 이후 ICT 성장이 가속화되었음을 알 수 있다. ICT 지출률과 ICT 투자율이 1991년, 1992년, 1993년 감소했지만 1993년 이후 계속 증가하여 1999년 각각 8.54%, 3.80%를 기록하였다. 1997년 이후 ICT 지출은 지속적으로 증가하고 있으며 1995년, 1997년, 1999년에 ICT 투자율이 상대적으로 급격하게 증가되었다. 여기서 주목할 점은 우리나라의 외환위기로 총투자성장률이 마이너스였음에도 1998년에

ICT 투자성장률이 증가했다는 사실이다.

이 시기에는 국제시장에서의 경쟁압력과 기술 변화의 영향력이 점점 더 커짐에 따라 작업조직과 고용안정성에 커다란 변화가 일어났다. 정규직을 중심으로 한 작업조직에서는 다기능화와 함께 근로자 자율성(autonomy)의 증대 혹은 의사결정의 분권화(decentralization)가 일어났다. 의사결정뿐만 아니라 구조조정에 대비한 조직의 유연성을 확보할 필요성으로 인해 고용이 불안정화 경향을 띠고, 특히 저숙련근로자와 비정규직의 경우 상대적인 임금저하를 겪게 되었다. 이에 따라 전반적인 소득분배 상황이 악화되었다.

기업의 정보화가 진행되면서 하위직 노동자들이 충분한 정보와 지식을 소유하게 되고, 고위직 관리자들도 이러한 정보화의 진전으로 자신이 직접 통제할 수 있는 근로자들의 수와 범위가 확대됨에 따라 하위직 근로자와 고위직 관리자 사이에서 매개 역할을 담당하던 중간 관리층의 고유 업무가 점차 축소되었다. 또한 기업 내 ICT 네트워크의 구축은 기존의 수직적 위계구조를 점차 해체시킴에 따라 중간 관리직과 일반 사무직의 비중을 줄어들게 하였다. 반면, 높은 인지적 기능(cognitive skill)을 요구하는 경영자, 전문직 혹은 숙련기술직의 경우 정보통신기술이 이들을 대체하는 데는 일정한 한계가 존재하고, 오히려 이들에 대한 수요는 증대하였다.

정보화의 진전은 이처럼 노동의 성격에 따라 비대칭적인 대체과정을 유발하였다. 그 결과 높은 인지적 기능을 요구하는 직종에서 일자리를 유지하고 있는 정규직 근로자들은 작업과정에서 고용불안과 자율권의 확대를 경험한 반면, 단순반복적인 일을 하는 근로자군은 고용불안과 상대적 임금저하를 동시에 겪게 된 것이다.

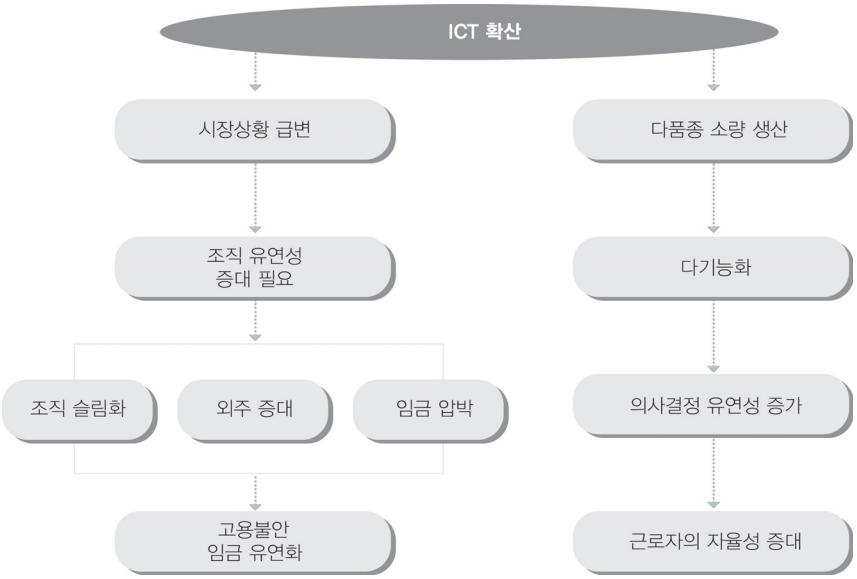
1997년 말의 외환위기는 기존의 고용불안과 소득분배 악화 경향을 극적으로 강화시킨 계기였다. 외환위기는 서서히 변화되어오던 기업의 인사관리 패러다임에 본격적이고 급격한 변화를 추동(推動)하여 기존의 고용불안 경향을 심화시켰다. 구조조정과정에서 적응성(adaptability)이 높은 노동에 대한 수요가 크게 증가한 반면, 저숙련 노동집약적 부문은 외주 등에 의존하거나 비정규직에 의존하는 경향이 극적인 양상으로 나타나게 되었다.

외환위기 이전 35년간의 연평균 성장률이 8.3%였던 반면, 외환위기 이후 2002년까지의 연평균 성장률은 4.6%로 성장 기조 자체가 둔화되었다. 이러한 성장 기조의 변화는 기업의 성장과 함께 일자리 창출을 제약하여 노동시장은 다시 한 번 질적인 변화를 겪게 되었다. 여기에는 금융기관들이 구조조정을 겪으면서 위험(risk)관리 개념을 도입하게 됨에 따라 기업들이 유동성 확보 노력을 하게 되고 투자 증가율도 현저히 감소되었다. 유동성 확보 필요성에 더하여 외국인 투자가 자유화되고 기업 지배구조가 변화함으로써 기업들은 단기수익률 극대화를 추구하지 않을 수 없게 되었다. 이로 인해 고용조정이 상시화 되고 기업들의 보상체계나 교육훈련투자도 고직능 근로자 지향적이 됨으로써 임금격차도 확대되었다. [그림 6-22]는 이러한 과정을 요약해서 도표로 보여주고 있다.

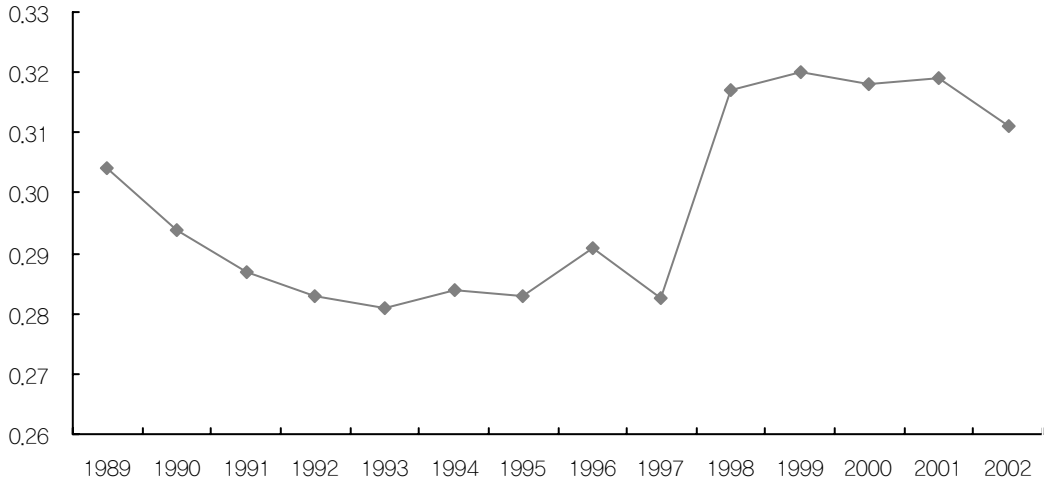
외환위기는 사회보장제도가 전격적으로 확충되는 계기가 되었다. 이전에는 복지제도가 증진된 경제력을 바탕으로 점차적으로 확충되는 경향성을 보였던 것과는 달리 외환위기 이후에는 사회안전망 차원에서 급속히 확대되었다. 외환위기 직후에는 급격한 실업

증가로 인해 고실업 극복 차원에서 사회안전망 확충이 강조되었지만 외환위기의 교란이 어느 정도 수습된 현시점에서도 꾸준히 사회안전망 개선이 요청되고 있는 이유는 노동수요 구조가 고용안정성 및 소득분배상황을 더욱 양극화시키고 있기 때문이다.

[그림 6-20] 정보통신기술의 확산과 노동시장 변화

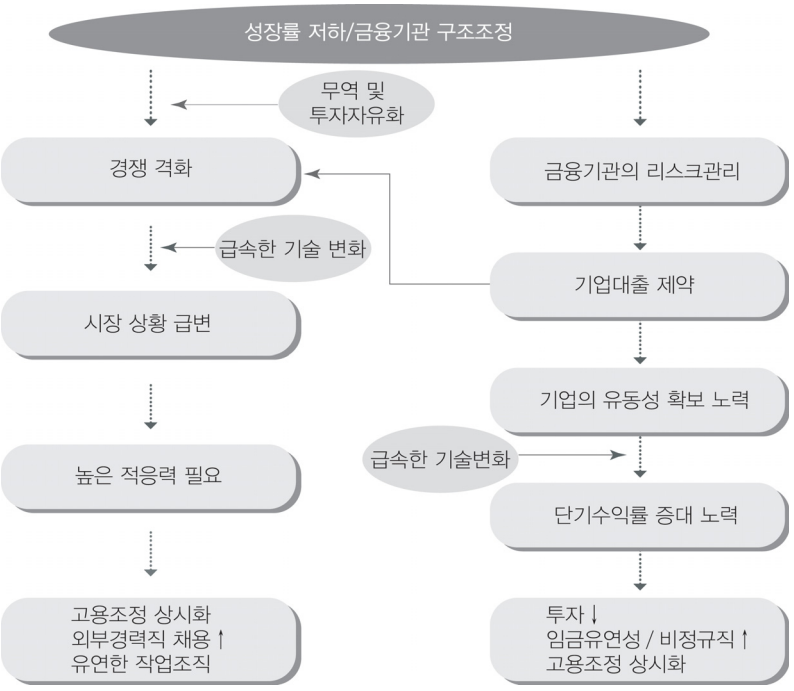


[그림 6-21] 지니계수 추이를 통해 살펴본 소득분배구조의 변화



자료: 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도.

[그림 6-22] 외환위기 이후의 노동시장 변화



제4절 | 임금 변화

1. 임금 변화 개관

일반적으로 임금은 근로자 및 기업 측 모두에게 경제적 의사결정을 하는 데 매우 중요한 변수이다. 왜냐하면 노동시장에서 결정되는 임금수준에 근거하여 가계는 노동공급, 기업은 노동수요에 대한 의사결정을 하기 때문이다. 그러나 비록 노동시장에서 가격변수인 임금이 기본적으로 노동시장의 수급 여건에 따라 결정되고 있지만, 노사 간 임금을 둘러싼 쟁점은 임금수준 · 임금격차 · 임금체계(구성 및 결정) · 임금제도 등의 영역에서 지속적으로 발생하고 있다. 이들은 상호연관되어 있으며, 노동수요 · 노동공급 · 제도적 요인과 상호영향을 주고받고 있다.

물론 정부도 노사 간 임금의 자율적인 결정에 직접적으로 또는 간접적으로 개입하는 임금정책을 통하여 적정임금보장정책 및 임금지급보장정책을 실시하고 있다. 그러나 정부는 1997년 이후 적정임금인상률을 직접적으로 권고하지 않고 노사자율에 의한 임금교섭을 간접적으로 지원하고 있다.

최근 정부의 임금정책은 노동시장에 직접적으로 개입하였던 임금안정화 정책에서 노사관계 당사자들이 기존의 임금체계를 합리적으로 개편하도록 다양한 정보를 제공하는

간접적인 지원정책으로 이행하고 있다. 예컨대, 기존의 연공적인 임금결정체계를 직무·직능·성과에 따른 임금결정체계로 전환하도록 유도하고 있다.

2. 시대별 임금수준 변화

임금수준 및 상승률이 국민경제적으로 적정한 수준인가를 둘러싼 노사 간의 의견대립은 임금교섭 과정에서 매년 반복되고 있다. 그리고 정부도 1996년 이전까지는 어떠한 형태로든 적정임금인상률을 권고해왔지만, 1997년 이후에는 노사자율에 의한 임금교섭을 간접적으로 지원하고 있다.

이하에서는 1985~2002년간 임금수준 및 변화를 살펴보고, 임금과 국민경제 및 노동경쟁력과의 관계에 대해서도 분석하고자 한다.

가. 임금수준 및 변화

우선, 1985~2002년간 임금상승률은 연평균 11.4%로 비교적 높게 나타나고 있다. 그러나 이를 기간별로 세분하여 살펴보면 중장기적인 경제성장률의 둔화로 임금상승률도 낮아지고 있음을 확인할 수 있다. 이와 더불어 근로시간도 전반적으로 단축되고 있다.

특히, 외환위기의 노동시장에 대한 파급효과가 높았던 1998년에 근로자 1인당 월평균 임금총액은 2.5%, 그리고 근로시간은 1.9% 감소하였는데, 이는 경기변동에 보다 민감한 초과급여(-15.0%), 특별급여(-17.0%), 그리고 초과근로시간(-14.1%)의 감소에 의해 주도되었다.

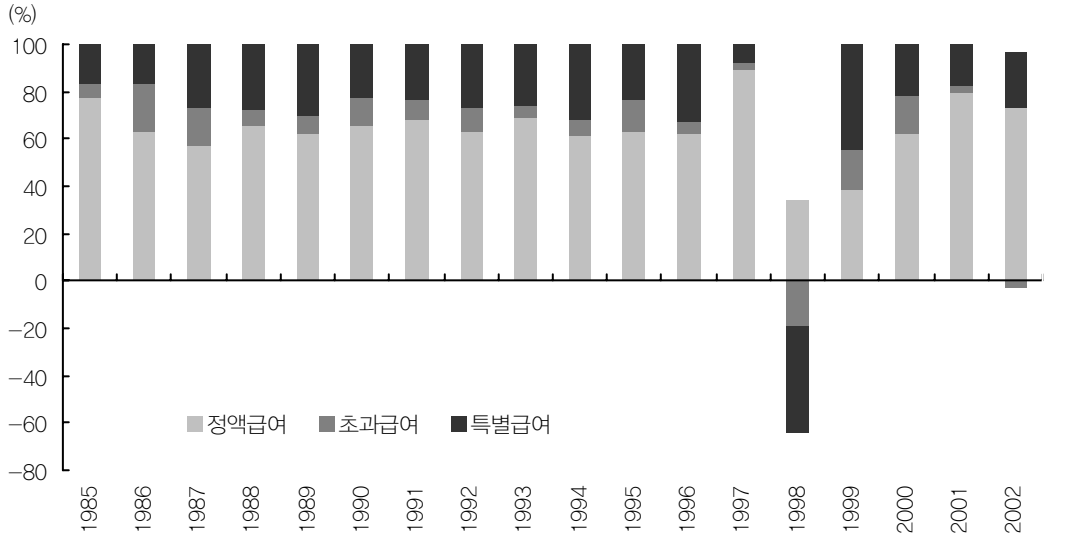
〈표 6-22〉 임금 및 근로시간 증가율 추이

(단위: %)

연도	임금총액	정액급여	초과급여	특별급여	근로시간	정상근로	초과근로
1985~2002	11.4	11.1	8.0	14.5	-0.7	-0.4	-2.8
1985~1990	14.6	13.1	12.3	23.0	-1.5	-1.2	-3.0
1990~1995	13.7	13.3	9.7	17.1	-0.2	0.0	-1.5
1995~2000	7.2	7.6	6.0	6.2	-0.1	-0.1	-0.3
2000~02	8.6	9.6	-1.6	9.2	-1.3	0.0	-11.0
1996	11.9	11.7	4.7	15.3	-0.7	-0.1	-5.4
1997	7.0	9.4	1.4	2.1	-1.3	-0.7	-4.9
1998	-2.5	3.7	-15.0	-17.0	-1.9	-0.3	-14.1
1999	12.1	6.1	30.1	28.3	4.5	2.3	23.4
2000	8.0	7.3	13.7	8.1	-0.9	-1.5	3.2
2001	5.6	6.5	0.3	5.0	-1.1	0.3	-11.3
2002	11.6	12.7	-3.4	13.5	-1.5	-0.4	-10.6

주: 10인 이상 사업체 기준임.
자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

[그림 6-23] 임금총액에 대한 임금내역별 기여율 추이



주: 10인 이상 사업체 기준임.
자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

또한 월평균임금 총액에 대한 임금내역별 기여율을 살펴보면 시기별로 약간의 차이는 있지만, 임금상승에 대한 기여율은 전반적으로 정액급여 · 특별급여 · 초과급여 등의 순으로 높게 나타나고 있다. 특히, 외환위기 직후인 1999년에는 일시적으로 삭감되었던 상여금이 보전되어 임금총액상승에 대한 특별급여상승의 기여율이 이례적으로 높았다. 그러나 2000년 이후에는 예년과 같이 정액급여 · 특별급여 · 초과급여 등의 순으로 임금상승에 대한 기여율이 높아지고 있다.

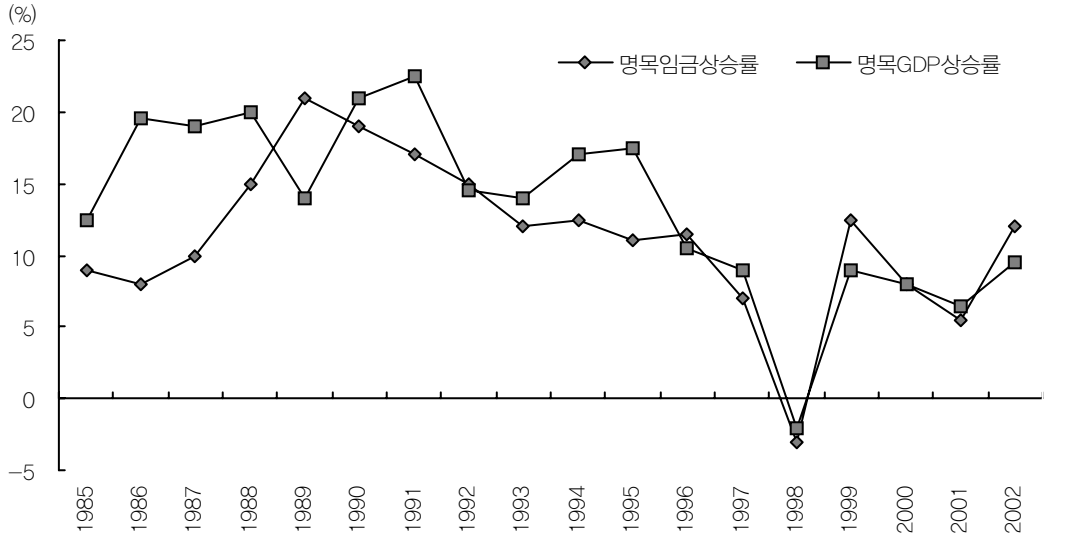
나. 임금과 국민경제

임금수준의 변화와 관련하여 임금의 탄력성, 적정 수준의 임금상승률이 노사 간에 자주 논란이 되고 있다. 우선 임금탄력성이란 임금(실질 또는 명목)이 경기변동(특히, 실업률)에 어느 정도 탄력적인가를 나타내는 지표로서 노동시장의 유연성 정도를 판단할 수 있다. 비록 임금탄력성은 분석모형 및 분석자료에 따라 상이한 분석 결과가 도출되고 있지만, 임금상승률과 경제성장률은 중장기적으로는 동일한 방향으로 움직이고 있다.

실제로 명목임금상승률은 명목GDP증가율과 거의 동일한 방향으로 움직이고 있다. 그런데 명목GDP증가율이란 실질GDP증가율, 즉 경제성장률과 GDP 디플레이터 증가율이라는 물가상승률의 합계이다. 이는 명목임금상승률이 노동생산성증가율이나 실업률 등이 반영되어 있는 경제성장률과 물가상승률에 의하여 거의 대부분 설명되고 있음을 의미한다. 이러한 사실은 경기변동에 따라 임금수준이 유연하게 변동하고 있음을 시사한다.

다음으로 임금상승률의 적정성과 관련하여 임금상승률이 노동생산성증가율과 어느 정도 괴리되어 있는가를 살펴보자. 비록 노사 양측은 임금인상률의 준거지표로서 근로자

[그림 6-24] 명목임금상승률 및 명목GDP상승률 추이



주: 비농 전 산업 기준.
자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.
한국은행, 『국민계정』, 각년도.

측은 생계비, 기업 측은 지불능력을 주로 강조하고 있지만, 노사 어느 일방의 관점이 아닌 국민경제적으로는 소위 '생산성임금제'가 보다 적절하다.

생산성임금제의 주된 논리는 임금상승률을 노동생산성 증가율과 일치시키면 임금인상에 의한 비용인상 인플레이션(cost push inflation)이 발생하지 않을 뿐만 아니라 근로자가 기여한 만큼 임금상승이 이루어지기 때문에 소득분배도 더 이상 악화되지 않는다는 데 있다.

그러나 생산성임금제는 현재의 소득분배가 적정함을 전제로 하고 있을 뿐만 아니라 하나의 수치로 도출된 적정임금상승률을 경제의 모든 부문에 동일하게 강제하면 자원배분의 효율성을 저해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 생산성임금제는 개별 기업의 임금교섭에서 준거방식으로 그 유용성이 부정되지 않는다.

실제로 임금과 노동생산성과의 관계를 살펴보면, 중장기적으로는 임금상승률과 국민경제생산성으로 측정된 노동생산성 증가율은 크게 괴리되어 있지 않다. 물론 단기적으로 임금상승률과 노동생산성 증가율 간의 격차가 발생하고 있지만, 중장기적으로는 그다지 크게 발생하고 있지 않음을 확인할 수 있다.

또한 임금상승률이 정규직인 상용근로자만을 조사대상으로 하고 있기 때문에 임금상승률의 상향 편의(upward bias) 가능성을 감안한다면, 임금상승률은 노동생산성 증가율과 거의 일치하고 있다. 이는 임금상승률이 중장기적으로는 노동생산성 증가율과 일치함을 시사한다. 참고로 최근의 한 연구에 따르더라도 지난 1970년 이후 최근까지 적정임금상승률과 실제임금상승률이 부분적으로 일치하지는 않지만, 전반적으로 일치함을 보이고 있다.

〈표 6-23〉 임금, 노동생산성 및 물가상승률 추이

(단위: %)

	명목[1]		실질[2]		비농 전 산업 GDP		비농 취업자	물가지수
	임금	생산성	임금	생산성	명목	실질		CPI
1985~2002	11.4	9.4	6.1	4.6	13.3	8.2	3.5	5.0
1985~90	14.6	12.1	8.8	5.6	18.5	11.6	5.7	5.4
1990~95	13.7	12.6	7.1	4.5	17.0	8.6	3.9	6.2
1995~2000	7.2	5.8	3.1	4.5	6.8	5.6	1.0	4.0
2000~02	8.6	4.7	5.0	2.4	7.9	5.6	3.1	3.4
1996	11.9	7.7	6.6	4.2	10.9	7.2	2.9	4.9
1997	7.0	6.3	2.5	3.7	8.6	5.9	2.2	4.4
1998	−2.5	6.3	−9.3	1.3	−1.5	−6.1	−7.3	7.5
1999	12.1	5.8	11.2	8.6	8.5	11.4	2.6	0.8
2000	8.0	2.7	5.6	4.9	8.0	10.3	5.1	2.3
2001	5.6	3.5	1.5	1.2	6.3	3.9	2.7	4.1
2002	11.6	5.9	8.7	3.7	9.6	7.3	3.5	2.7

주: 1) 명목(실질)노동생산성은 비농 전 산업 명목(실질)GDP를 비농 전 산업 취업자 수로 나누어 계산함.
2) 실질임금은 명목임금을 소비자물가지수로 나누어 계산함.

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.
통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.
한국은행, 『국민계정』, 각년도.

다. 노동경쟁력의 국제비교

최근 세계화·개방화의 진전에 따른 시장의 단일화로 기업 및 근로자뿐만 아니라 정책입안자들도 자국 상품의 경쟁력에 이전보다 많은 관심을 기울이고 있다. 특히, 노동비용(주로 임금)·노동생산성·대미환율 등은 경쟁국에 대비한 자국 상품의 생산비용에 크게 영향을 미치는 주요 요인으로 시장에서의 가격경쟁력에 커다란 영향을 미치고 있다.

이하에서는 상품의 경쟁력을 결정하는 다양한 요인 중에서 가격경쟁력을 결정하는 지표로 가장 많이 이용되는 단위노동비용(unit labor cost)을 이용하여 우리나라의 주요 수출산업인 제조업의 노동경쟁력 변화를 분석하고자 한다.

단위노동비용이란 생산물 1단위를 생산하는 데 지출되는 노동비용, 즉 평균 가변비용(AVC)으로 정의되는데, 단위노동비용이 낮을수록 해당 기업의 산출물 가격이 낮기 때문에, 단위노동비용이 낮은 기업의 가격경쟁력은 다른 기업들에 비하여 상대적으로 높게 된다.

구체적으로 단위노동비용은 명목노동비용을 (실질)산출량으로 나누거나, 또는 근로자 1인당 노동비용을 (실질)노동생산성으로 나누어 절대적 수준을 측정할 수 있다. 그러나 많은 경우에 자료의 제약상 노동비용은 임금으로 대체되고 있으며, 이를 지수화한 단위임금지수(unit wages cost index)가 일반적으로 이용되고 있다.

한편, 단위노동비용은 국내시장에서는 자국통화를 기준으로, 국제시장에서는 일반적으로 미국달러(U. S $)를 기준으로 특정 기업(또는 국가)의 상대적인 가격경쟁력 변화를 파악하는 데 이용되고 있다.

따라서 국제시장에서의 가격경쟁력은 명목노동비용・실질노동생산성・대미환율 등과 같은 요인들에 의해서 결정되는데, 특정 기업(또는 국가)의 노동경쟁력은 다른 기업(또는 국가)에 비하여 ① 노동비용(또는 임금)상승률이 낮을수록, ② 실질노동생산성 증가율이 높을수록, ③ 자국통화의 평가절하 속도가 클수록 상대적으로 높아지게 된다.

비록 단위노동비용, 즉 노동경쟁력의 국제비교는 분석기간을 어떻게 설정하는가에 따라 민감하게 변할 수 있다. 하지만, 이하에서는 1985~2002년간 우리나라 제조업을 대상으로 단위노동비용지수의 중장기적 분석을 통하여 노동경쟁력의 상대적 변화를 살펴보고자 한다.

이에 주요한 분석 결과를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1985~2002년간 명목임금상승률을 다른 국가들과 비교하면, 우리나라는 연평균 13.0%로 비교대상 국가 중에서 가장 높고, 그 다음으로 대만(7.3%), 미국(2.8%), 일본(2.3%) 등의 순으로 나타나고 있다.

그리고 기간별로 세분하여 비교하더라도 우리나라의 명목임금상승률은 비교대상 국가들 중에서 항상 가장 높게 나타나고 있다. 이는 상대적으로 높은 명목임금상승률이 우리나라 상품의 가격경쟁력을 상대적으로 낮추는 방향으로 작용하고 있음을 시사한다.

둘째, 1985~2002년간 노동생산성 증가율을 다른 국가들과 비교하면 우리나라는 연평균 9.1%로 비교대상 국가 중에서 가장 높고, 그 다음으로 대만(6.3%), 일본(3.5%), 미국(3.2%) 등의 순으로 나타나고 있다.

그리고 기간별로 세분하여 비교하더라도 우리나라의 노동생산성 증가율이 비교대상 국가들 중에서 2000~02년의 대만을 제외하고는 가장 높게 나타나고 있다. 이는 상대적으로 높은 노동생산성 증가율이 우리나라 상품의 가격경쟁력을 상대적으로 높이는 방향으로 작용하고 있음을 시사한다.

이와 같이 우리나라는 비교대상 국가들에 비하여 명목임금 및 노동생산성 증가율이 모두 상대적으로 높게 유지되고 있다. 이는 노동경쟁력의 변화에 영향을 미치는 특정한 하나의 지표, 예컨대 명목임금상승률 또는 노동생산성 증가율에 근거하여 노동경쟁력의 상대적 변화를 분석할 수 없음을 시사한다.

셋째, 자국통화의 미국달러에 대한 환율의 변화도 국제시장에서의 수출상품의 가격경쟁력에 영향을 미친다. 1985~2002년간 자국통화의 평가절하율을 다른 국가들과 비교하면, 우리나라는 연평균 2.2%로 비교대상 국가 중에서 가장 높고, 그 다음으로 대만(-1.0%), 일본(-3.7%) 등의 순으로 나타나고 있다.

또한 기간별로 세분하여 비교하더라도 자국통화의 평가절하율은 비교대상 국가들 중에서 2000~02년의 일본을 제외하고는 가장 높게 나타나고 있다. 이는 상대적으로 높은 평가절하율이 우리나라 상품의 가격경쟁력을 상대적으로 높이는 방향으로 작용하고 있음을 시사한다.

이와 같이 미국달러 기준으로 환산된 단위노동비용은 명목임금상승률・노동생산성증가율・자국통화의 평가절하율에 따라 변동할 뿐만 아니라 그 변동폭을 다른 국가들과 비교하는 경우에 특정 국가의 노동경쟁력 변화를 분석할 수 있다.

실제로 1985~2002년간 미국달러 기준의 단위노동비용 증가율을 다른 국가들과 비교

하면, 우리나라의 단위노동비용 증가율은 미국을 제외한 다른 국가들에 비해서 낮게 나타나고 있다. 이는 적어도 1985~2002년간 미국 이외의 국가들에 비해서는 우리나라의 노동경쟁력이 개선되었음을 시사한다.

한편, 이를 기간별로 살펴보면 임금상승률이 매우 높았던 1985~90년에는 노동경쟁력이 상대적으로 가장 악화되었으며, 임금상승률이 매우 낮았을 뿐만 아니라 평가절하율도 매우 높았던 1995~2000년에는 노동경쟁력이 상대적으로 가장 크게 개선되었다.

그러나 2000~02년에는 노동생산성 증가율이 크게 둔화되었을 뿐만 아니라 임금상승률도 다시 높아져 미국을 제외한 다른 국가들에 비하여 우리나라의 노동경쟁력이 다시 악화되었는데, 원화의 평가절하가 없었더라면 가장 악화되었을 것이다. 이는 우리나라의 노동경쟁력 기반이 최근에 매우 취약하기 때문에 향후 임금의 안정화와 생산성 향상을 위한 노사의 협조가 긴요함을 시사한다.

〈표 6-24〉 주요국의 단위노동비용 및 관련지표의 증가율 추이

(단위: %)

		노동 생산성	명목임금		단위노동비용		대미환율
			자국통화	미국달러	자국통화	미국달러	
한국	1985~2002	9.1	13.0	10.6	3.6	1.4	2.2
	1985~90	8.2	18.8	23.8	9.8	14.5	-4.0
	1990~95	9.7	14.0	12.0	3.9	2.1	1.7
	1995~2000	11.1	7.3	-0.6	-3.4	-10.5	8.0
	2000~02	5.2	11.0	5.5	5.5	0.3	5.2
미국	1985~2002	3.2	2.8	2.8	-0.4	-0.4	0.0
	1985~90	2.4	2.6	2.6	0.1	0.1	0.0
	1990~95	3.3	2.7	2.7	-0.6	-0.6	0.0
	1995~2000	4.5	3.0	3.2	-1.4	-1.4	0.0
	2000~02	2.0	3.2	3.2	1.2	1.2	0.0
일본	1985~2002	3.5	2.3	6.2	-1.2	2.6	-3.7
	1985~90	4.3	3.6	14.5	-0.6	9.8	-9.5
	1990~95	3.3	3.6	13.0	0.3	9.4	-8.3
	1995~2000	4.1	0.7	-2.0	-3.3	-5.9	2.8
	2000~02	0.7	-0.3	-7.6	-1.0	-8.2	7.9
대만	1985~2002	6.3	7.3	8.4	0.9	1.9	-1.0
	1985~90	7.9	12.1	21.2	3.9	12.4	-7.5
	1990~95	5.3	8.1	8.5	2.7	3.0	-0.3
	1995~2000	5.5	3.9	0.5	-1.6	-4.8	3.4
	2000~02	7.0	2.1	-1.3	-4.5	-7.8	3.5

주: 대미환율은 평균 증가율로 부호가 양(+)이면 자국화폐의 평가절하를 의미함.
자료: 한국 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호; 생산성본부, 『생산성리뷰』, 각호.
일본 노동성, 『노동백서』, 각년도.
대만 주계처, 『薪資與生産力年報』, 각년도.
미국 노동통계국, *Monthly Labor Review*, 각호.

3. 임금격차

일반적으로 적정한 임금격차는 사회 전체에 걸쳐 노동력의 효율적 배분을 달성하게 할 뿐만 아니라 근로자의 근로의욕을 제고시키기 때문에 사회 전체의 효율성을 향상시킬 수 있다.

그러나 과도한 임금격차는 근로자 간 계층화를 발생시킬 뿐만 아니라 삶의 의욕 역시 좌절시킬 수 있다. 따라서 이와 같은 문제를 해소하기 위해서 기회의 균등화와 결과의 균등화를 추구하여야 한다.

물론 정부는 소득분배를 전적으로 자유시장의 결정에 위임하지 않고 교육 및 고용 기회의 균등화라는 사전적인 대책을 강구하거나, 또는 조세 및 사회보장 등 사후적인 대책을 강구하여 효율성과 공평성의 양립을 도모하고 있다.

이하에서는 1985~2002년간 임금격차의 실태 및 변화를 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 지니계수 등 소득불평등도에 대한 일반적인 지표를 살펴보고, 다음으로 임금함수식을 이용하여 인적 및 사업체 특성별 순임금격차의 변화를 분석한다.

가. 임금소득 불평등지표 추이

소득불평등도를 측정하는 가장 일반적인 지표인 지니계수 및 분위 수 배율을 살펴보면 [그림 6-25] 및 〈표 6-25〉와 같이 1990년대 중반이 임금소득분배에서 하나의 전환점으로 나타나고 있다.

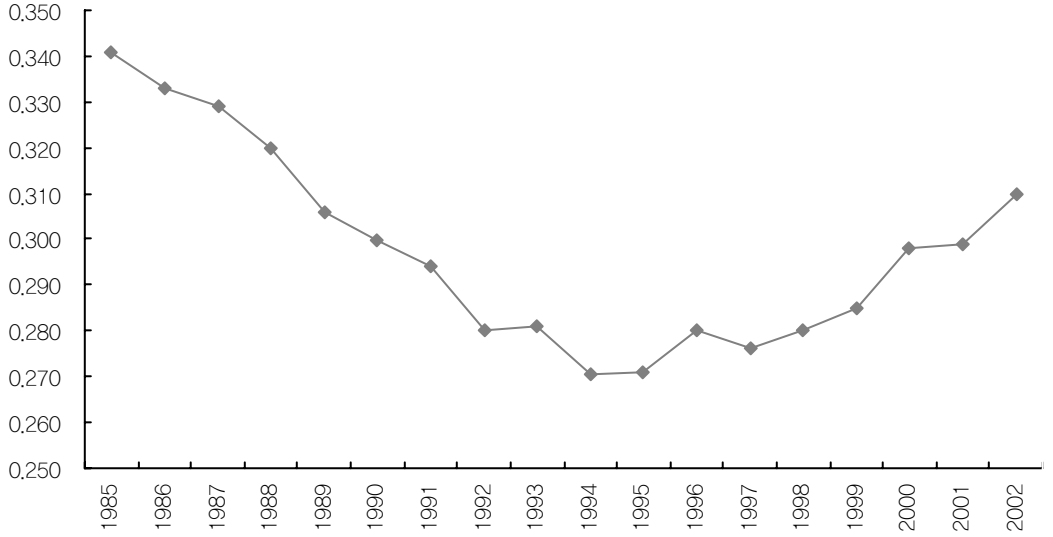
우선 지니계수는 지난 1985년 이후 1994년까지 지속적으로 낮아지다가 1994년의 0.271을 전환점으로 이후부터는 점차 높아지고 있다. 물론 2000년 이후 소득분배의 악화속도는 다소 둔화되고 있다. 이는 근로자 가구 간 소득분배를 결정하는 주된 소득원천이 가구주의 임금소득임을 고려하면 근로자 간 임금소득분배 악화는 가구 간 소득분배에도 그대로 반영되고 있다.

실제로 우리나라도 다른 OECD 국가들과 마찬가지로 전체 가구 간 소득분배가 악화되고 있는데, 이는 경제적·제도적 요인뿐만 아니라 고령화·핵가족화 등 인구학적 구조 변화에도 상당 부분 기인하고 있다고 할 수 있다.

다음으로 분위 수 배율을 살펴보더라도 동일한 현상이 그대로 나타나고 있다. 예컨대, 중소득자에 대비한 고소득자의 비율 P90/P50 및 저소득자에 대비한 고소득자의 비율 P90/P10 모두 1994년이 가장 낮게 나타나고 있다.

다만, 저소득자에 대비한 중소득자의 비율 P50/P10은 1980년대 후반 및 1990년대 초반에 가장 낮게 나타나고 있다. 이는 시대적 특성과 함께 가장 활발하였던 노동조합운동에 기인한 것으로 보인다.

[그림 6-25] 임금소득 불평등도 추이(지니계수)



주: 상용근로자 10인 이상 비농 민간 전 산업 15~64세 월평균임금 총액 기준.
자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 원자료, 각년도.

〈표 6-25〉 임금소득 불평등도 추이

연도	지니계수	P90/P50	P50/P10	P90/P10
1985	0.341	2.28	2.01	4.59
1986	0.334	2.25	1.96	4.42
1987	0.329	2.25	1.90	4.28
1988	0.320	2.21	1.90	4.21
1989	0.306	2.12	1.90	4.03
1990	0.300	2.08	1.90	3.95
1991	0.295	2.05	1.90	3.90
1992	0.280	1.91	1.91	3.65
1993	0.281	1.90	1.98	3.77
1994	0.271	1.84	1.97	3.63
1995	0.272	1.87	1.96	3.67
1996	0.280	1.92	1.96	3.76
1997	0.276	1.87	1.98	3.71
1998	0.281	1.90	2.01	3.82
1999	0.285	1.90	2.02	3.85
2000	0.298	1.95	2.08	4.06
2001	0.298	1.99	2.04	4.07
2002	0.301	2.02	2.08	4.20

주: 상용근로자 10인 이상 비농 민간 전 산업 15~64세 월평균임금 총액 기준.
자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 원자료, 각년도.

나. 순임금격차의 변화

일반적으로 임금수준은 개별 근로자의 인적 속성 및 사업체 특성에 따라 상당 부분 결정된다. 이에 따른 임금격차는 임금수준에 영향을 미치는 각종 요인들을 통제한 이후의 순임금격차와 그렇지 않은 총임금격차로 크게 대별된다. 일반적으로 임금수준에 영향을 미치는 각종 요인들을 통제하지 않은 상태에서 임금격차가 발표되고 있지만, 순임금격차가 임금격차를 살펴보는 데 보다 중요한 의미를 지니고 있다.

이하에서는 임금수준에 영향을 미치는 개별 근로자의 인적 속성 및 사업체 특성을 통제하고 순임금격차를 분석하기 위하여 다음과 같은 임금함수식을 설정한다. 종속변수는 시간당 임금의 로그값으로, 시간당 임금은 정액급여 및 연간특별급여의 월할분을 정상근로시간으로 나눈 값으로 한다. 독립변수로는 성(여성 기준)·교육수준(고졸 기준)·근속연수(자승 포함), 연령(자승 포함), 사업체규모(10~29인 기준), 노동조합(비조직사업체 기준)·지역(비수도권 기준)·산업(제조업 기준)·직종(단순노무직 기준)으로 한다. 이러한 임금함수식을 추정한 결과를 살펴보면 다음과 같은 특성이 나타나고 있다.

첫째, 성별 임금격차는 1994년까지 일정하게 유지되다가 1995년 이후 최근까지 지속적으로 완화되고 있다. 이는 1990년대 중반 이후의 인사관리제도의 변화, 1995년 「남녀고용평등법」의 개정 등에 기인한 것으로 보인다. 2002년 현재 여성에 대비한 남성의 상대적 임금격차는 약 20%로 추정되고 있다.

〈표 6-26〉 순임금격차 추이

연도	상수항	성	중졸 이하	초대졸	대졸 이상	근속 연수	(근속 연수)^2	연령	(연령)^2	30~ 99인	100~ 299인	300~ 499인	500인 이상	R^2
1987	5.685	0.344	-0.047	0.103	0.408	0.069	-0.001	0.045	-0.001	0.041	0.077	0.110	0.168	0.726
1988	5.937	0.343	-0.059	0.081	0.355	0.073	-0.001	0.041	-0.001	0.043	0.082	0.097	0.199	0.712
1989	6.162	0.334	-0.063	0.064	0.325	0.067	-0.001	0.040	0.000	0.038	0.108	0.132	0.246	0.680
1990	6.305	0.335	-0.071	0.039	0.295	0.067	-0.001	0.042	-0.001	0.023	0.065	0.122	0.213	0.682
1991	6.512	0.333	-0.075	0.032	0.255	0.065	-0.001	0.043	-0.001	0.011	0.063	0.118	0.211	0.678
1992	6.683	0.331	-0.065	0.022	0.231	0.060	-0.001	0.045	-0.001	0.004	0.023	0.034	0.131	0.681
1993	6.563	0.342	-0.059	0.025	0.207	0.064	-0.001	0.042	0.000	-0.010	0.015	0.042	0.102	0.657
1994	6.737	0.334	-0.060	0.019	0.196	0.062	-0.001	0.040	0.000	-0.014	-0.004	0.016	0.110	0.643
1995	6.940	0.310	-0.068	0.036	0.212	0.064	-0.001	0.037	0.000	-0.026	0.004	0.064	0.125	0.656
1996	6.983	0.296	-0.089	0.023	0.206	0.064	-0.001	0.041	0.000	-0.001	0.013	0.087	0.175	0.632
1997	7.131	0.287	-0.084	0.023	0.197	0.060	-0.001	0.037	0.000	-0.008	0.016	0.072	0.192	0.628
1998	7.113	0.275	-0.086	0.031	0.200	0.059	-0.001	0.036	0.000	-0.009	0.014	0.082	0.189	0.636
1999	6.831	0.249	-0.116	0.021	0.209	0.050	-0.001	0.047	-0.001	0.032	0.064	0.099	0.229	0.601
2000	6.959	0.243	-0.113	0.036	0.220	0.063	-0.001	0.048	-0.001	0.029	0.098	0.202	0.225	0.613
2001	6.818	0.185	-0.123	0.037	0.244	0.061	-0.001	0.052	-0.001	0.038	0.088	0.136	0.243	0.622
2002	6.948	0.204	-0.142	0.033	0.269	0.062	-0.001	0.058	-0.001	0.052	0.089	0.135	0.195	0.603

주: 1) 상용근로자 10인 이상 비농 민간 전 산업 15~64세 전일제(full time) 근로자 기준임.
2) 산업, 직종, 지역 등에 대한 분석결과는 지면 제약상 생략함.
자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 원자료, 각년도.

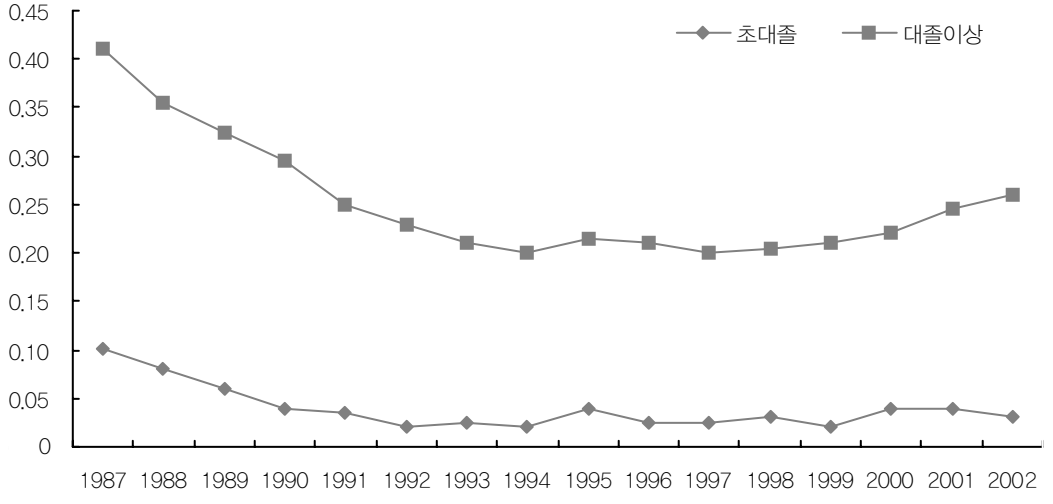
둘째, 학력 간 임금격차는 [그림 6-26]과 같이 학력수준별로 상이한 양상을 보이고 있다. 우선 고졸자에 대비한 대졸 이상자의 순임금격차는 1994년까지 축소되다가 이후부터는 다시 확대되고 있다. 2002년 현재 고졸자에 대비한 대졸 이상자의 상대적 임금격차는 약 27%로 추정되고 있다. 한편, 고졸자에 대비한 초대졸자의 상대적 임금격차는 1987년 이후 1990년대 초반까지 급격히 축소되다가 이후부터는 등락을 거듭하고 있다. 2002년 현재 고졸자에 대비한 초대졸자의 상대적 임금격차는 약 3%로 추정되고 있다.

셋째, 근속 및 연령의 임금효과는 근속 5년, 연령 35세에 속하는 '대표적인 근로자'를 기준으로 살펴보면 근속의 임금효과는 1999년을 제외하고는 일정하게 유지되고 있지만, 연령의 임금효과는 약간 높아지고 있다. 이는 기업이 이전 시기에 비하여 근속보다 경력을 우대하는 방향으로 인사관리제도를 변화시키고 있는 데 기인한 것으로 보인다.

넷째, 사업체규모 간 임금격차는 전반적으로 확대되다가 축소된 이후 다시 확대되는 양상을 보이고 있다. 예컨대, 10~29인 사업체에 대비한 500인 이상 사업체의 상대적 임금격차는 1989년까지 확대되다가 1993년까지 축소되었지만, 이후부터는 전반적으로 다시 확대되는 양상을 보이고 있다. 2002년 현재 10~29인 사업체에 대비한 30~99인, 100~299인, 300~499인, 500인 이상 사업체의 상대적 임금격차는 각각 약 5%, 9%, 14%, 19%로 추정되고 있다. 전반적으로 사업체규모 간 임금격차는 노동조합의 상대적 임금효과와 유사한 변화를 보이고 있다.

끝으로 임금함수의 설명력(R^2)이 점차 낮아지고 있는데, 이는 임금결정방식이 변화되고 있음을 시사한다. 즉, 임금결정체계가 이전 시기에 비하여 성과주의 임금제도로 더욱 전환되고 있음을 반영한다.

[그림 6-26] 학력 간 순임금격차 추이



주: 1) 상용근로자 10인 이상 비농 민간 전 산업 15~64세 전일제(full time) 근로자 기준임.
2) 산업·직종·지역 등에 대한 분석 결과는 지면 제약상 생략함.
자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 원자료, 각년도.

다. 고용형태 간 임금격차

지금까지 살펴본 임금격차는 자료의 제약상 상용근로자 10인 이상 비농 전 산업에 한정되어 있다. 따라서 최근 사회적 현안으로 부각되어 있는 고용형태 간 임금격차가 어느 정도인가를 노동부의 『임금구조기본통계조사』를 이용하여 분석할 수 없다. 이하에서는 모든 임금근로자를 조사대상에 포함하고 있는 2000년 8월 통계청의 「경제활동인구부가조사」를 이용하여 고용형태 간 임금격차를 분석한 결과를 살펴보고자 한다. 주요한 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 인적 속성 및 직무 특성을 통제하지 않은 비정규직(임시 및 일용근로자)의 시간당 임금, 즉 총임금격차는 정규직(상용근로자)에 비해 남성은 42.9%, 여성은 36.7% 낮게 나타나고 있다. 그러나 임금에 영향을 미치는 여러 요인들을 통제하면 비정규직의 시간당 임금, 즉 순임금격차는 남성은 20.2~30.6%, 여성은 19.4~23.8% 낮게 나타나고 있다. 즉, 임시・일용근로자의 임금수준은 상용근로자에 비하여 근로시간・인적 속성・직무 특성 등을 통제하면 약 19.8~27.2% 낮게, 달리 말하면 이들의 임금수준은 상용근로자의 72.8~80.2%에 이르는 것으로 추정되고 있다.

둘째, 고용형태 간 임금격차를 Oaxaca-Blinder의 방식을 이용하여 분해하면, 생산성 격차에 기인한 부분이 노동력의 가격 차이에 기인한 부분보다 크게 나타나고 있다. 그리고 노동력 가격의 차이에 기인한 임금격차분은 남성은 34.9%, 여성은 40.7%로 여성이 남성보다 크게 나타나고 있다.

4. 임금체계

일반적으로 임금체계란 근로자 개개인에게 지급되는 임금이 어떠한 항목으로 구성되어 있는가, 즉 임금구성체계와 임금이 어떠한 요소를 기준으로 하여 결정되는가에 따른 임금결정체계로 크게 대별된다. 물론 임금결정체계는 임금구성체계와 상호밀접한 관계를 지니고 있다. 이하에서는 임금체계의 실태 및 변화를 살펴보고자 한다.

가. 임금구성체계

우선 「근로기준법」에서 퇴직금 등을 산정하는 데 기준임금이 되는 '평균임금'과, 초과급여를 산정하는 데 기준임금이 되는 '통상임금'으로 이원화되어 있다. 한편, 임금 관련 조사통계에서는 정액급여(기본급・통상적 수당・기타 수당), 초과급여, 특별급여(고정상여금・변동상여금) 등으로 세분하여 조사되고 있다.

특히, 기본급과 통상적 수당을 합산한 '통상임금'은 초과급여를 산정하는 기준임금일 뿐만 아니라 최저임금에 산입되는 임금내역과 거의 일치한다. 그리고 정액급여와 초과급여 및 특별급여를 합산한 '평균임금'은 퇴직금뿐만 아니라 휴업수당 등을 산정하는 데 기준임금으로 되어 있다.

1985~2002년간 임금구성체계의 변화를 살펴보면 전체 임금총액(즉, 평균임금) 중에서 초과급여 및 특별급여는 모두 경기변동에 따라 유연하게 변동하고 있지만, 초과급여

의 비중은 낮아지고 특별급여의 비중은 높아지고 있다.

한편, 정액급여는 다른 임금항목에 비하여 변동폭이 작을 뿐만 아니라 하방 경직성을 지니면서 변동하고 있다. 예컨대, 외환위기의 충격이 극심하였던 1998년에도 특별급여 및 초과급여는 각각 17.0% 및 15.0% 감소하였지만, 정액급여는 3.7% 증가한 것을 알 수 있다.

2002년 현재 임금구성체계는 〈표 6-27〉에 나타나는데 기업규모가 클수록, 특히 특별급여 수준 및 비중이 높을 뿐만 아니라 이로 인해 기업규모 간 임금격차도 주로 발생하고 있다.

실제로 각종 임금을 산정하는 데 기준임금이 되고 있는 기본급의 기업규모 간 격차는 다른 임금항목에 비하여 매우 작게 나타나고 있다.

특히, 기업규모 간 임금격차를 발생시키는 특별급여, 즉 상여금 지급률을 기업규모별로 〈표 6-27〉에서 살펴보면 기업규모가 클수록 많이 지급되고 있다. 그리고 상여금 지급률의 기업규모 간 차이는 고정상여금보다 변동상여금에서 더욱더 현저하게 나타나고 있다.

또한 고정상여금은 주로 기본급을 기준으로 지급되고 있지만 변동상여금은 기본급 이외의 기준으로 지급되고 있음을 확인할 수 있다. 물론 고정상여금(단체협약, 취업규칙 또는 근로계약에 임금항목으로 지급조건·금액·지급 시기 등 지급근거가 명시되어 있어 전체 근로자에게 고정적으로 지급되는 특별급여)은 변동상여금(고정상여금 이외에 기업의 성과에 따라 일시적·불확정적으로 사용자의 재량이나 호의에 의하여 변동적으로 지급되는 특별급여)에 비하여 정액급여와 마찬가지로 하방 경직성을 다소 지니고 있다.

이와 같이 복잡한 임금구성체계 때문에 임금구성체계의 합리화를 위한 주장(소위 '표준임금')들이 일부에서 제기되고 있다. 주된 논거는 이원화된 기준임금(통상임금 및 평균임금), 불명확한 개념, 경직성 등 때문에 임금관리의 비효율성 및 노사 간 불필요한 마찰을 유발하고 있다는 데 있다.

특히, 이들은 단일화된 기준임금으로 '표준임금'을 제시하고 있는데, 표준임금이란 "소정 근로 또는 총근로에 대하여 정기적으로 지급하기로 정하여진 시급금액·일급금액·주급금액·월급금액·연급금액 또는 도급금액에 단체협약이나 취업규칙에서 지급하기로 정한 연간 고정상여금을 시간·일·주·월별로 나눈 금액을 가산한 임금"으로 정의하고 있다.

그러나 표준임금으로의 단일화 방안은 임금관리의 효율성, 임금의 안정성 제고 등 제도적 장점에도 불구하고 이행과정에서 발생할 수 있는 노사 간 이해관계의 상충을 조정하기란 그다지 용이하지 않다. 따라서 정확한 실태조사와 이에 근거한 노사 간의 폭넓고 진지한 협의가 필요하다.

〈표 6-27〉 임금구성체계(2002년)

(단위: %)

	정액급여				초과급여	특별급여
	전체	기본급	통상적 수당	기타 수당		
1~4인	91.3	80.0	6.9	4.5	1.9	4.2
5~9인	87.7	74.8	7.8	5.1	2.0	7.3
10~29인	81.9	65.5	9.9	6.4	4.3	11.7
30~99인	77.6	60.6	9.5	7.5	7.4	14.9
100~299인	70.3	55.1	8.2	7.0	9.7	22.6
300~499인	67.5	52.7	7.5	7.3	9.6	25.1
500인 이상	62.0	47.9	6.8	7.3	10.3	30.7
전체	76.4	61.6	8.2	6.6	6.6	17.1

자료: 노동부 산업안전국, 『임금구조기본통계조사』 및 『소규모사업체근로실태조사』, 2002년 원자료.

〈표 6-28〉 특별급여 지급률 및 지급 기준(2001년)

(단위: %)

	고정상여금		변동상여금		상여금	
	연간지급률	기본급 기준	연간지급률	기본급 기준	연간지급률	기본급 기준
1~4인	–	–	–	–	100.1	19.6
5~9인	179.6	39.9	24.3	8.4	204.0	43.4
10~29인	267.7	46.5	35.3	11.1	303.0	50.0
30~99인	358.0	58.1	42.5	16.4	400.5	60.7
100~299인	470.0	56.6	55.1	16.3	525.1	59.1
300~499인	533.5	50.0	81.2	25.8	614.7	52.6
500인 이상	652.0	46.7	119.8	22.7	771.8	52.8
5인 이상	387.3	50.1	55.1	15.5	442.4	53.6
1인 이상 전체	–	–	–	–	376.7	47.1

자료: 노동부 산업안전국, 『임금구조기본통계조사』 및 『소규모사업체근로실태조사』, 2002년 원자료.

나. 임금결정체계

임금결정체계란 임금을 결정하는 요인을 기준으로 연공급·직무급·직능급·성과급으로 단순하게 분류될 수 있다. 하지만, 현행의 임금결정체계는 이들 순수형이 상호결합된 종합급 또는 병존형 임금체계가 거의 대부분이다. 여기서 연공급은 연령과 근속 등을, 직무급은 직무의 상대적 가치, 직능급은 잠재적인 직무수행능력, 성과급은 실현된 직무수행능력(즉, 성과)을 기준으로 임금이 결정되는 체계이다. 이들은 각각 장점과 단점을 지니고 있기 때문에 특정 기업의 모든 근로자에게 일률적으로 적용하기보다는 적절한 선택과 조합이 필요하다.

현재 가장 일반적인 임금결정체계인 '호봉제'는 단순히 연공급이라고 단정할 수 없고 오히려 초임금은 직무급·직능급, 그리고 매년 임금인상은 연공급형태로 이루어지는 종

합급체계라고 말할 수 있다. 그런데 최근에 확산되고 있는 소위 '연봉제'는 근로자 개개인의 능력·실적 및 공헌도를 평가하여 연간 단위로 임금을 책정하는 제도로 정의될 수 있다. 따라서 연봉제는 임금산정기간이 연간일 뿐만 아니라 임금결정 기준이 직무급·성과급제인 임금결정제도라고 규정할 수 있다.

참고로 최근 확산되고 있는 성과주의 임금결정제도인 연봉제 및 성과배분제를 도입한 사업체의 비율을 살펴보면, 2003년 1월 현재 100인 이상 사업체 중에서 연봉제를 도입한 사업체의 비율은 37.5%, 그리고 성과배분제를 도입한 사업체의 비율은 27.5%로 나타나고 있다. 특히, 이와 같은 성과주의 임금제도를 시계열적으로 살펴보면 성과주의 임금제도는 외환위기 직후에 급격하게 확산되었음을 확인할 수 있다. 또한 임금산정 기준이 연봉제인 연봉제 적용 근로자의 비율을 살펴보면 2002년 6월 현재 18.2%로서 1996년 6월의 1.3%에 비하여 현저하게 증가하였음을 알 수 있다.

그러나 2003년 1월 현재 연봉제 도입형태는 혼합형(기본연봉은 현재의 기본급을 기준으로 업적에 따라 개인별 인상률을 적용하고 성과연봉은 비누적방식으로 개인별로 지급)이 45.4%로 가장 많고, 미국식 순수성과급(기본연봉 및 성과연봉 구분 없이 전체에 대한 개인별 인상률을 적용, merit pay) 형태는 13.2%로 상대적으로 적게 나타나고 있다.

이와 같이 최근에 연봉제 등 성과주의 임금제도가 확산된 주요한 원인은 노동시장의 구조적 변화에 기인하는데, 구체적으로는 ① 상대적으로 낮아진 임금인상 재원을 보다 중점적으로 배분함으로써 임금의 동기유발효과 극대화, ② 시장에서의 위험을 근로자와 공유함으로써 위험의 분산화, ③ 중고령화에 따른 기업의 임금비용부담 완화, ④ 정년고용의 붕괴와 근로자의 가치관 변화 등이 거론될 수 있다.

특히, 연봉제를 도입·실시하는 경우 ① 직무 분석·평가의 선행적 실시, ② 능력·실적에 대한 객관적이고 공정한 평가, ③ 적용대상의 신중한 선택 등이 요구되고 있다. 만약 그렇지 않으면 소정의 효과를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 노사 간의 불필요한 마찰을 유발할 수도 있다.

〈표 6-29〉 연봉제 및 성과배분제 도입 사업체 비율 및 적용 근로자 비율 추이

(단위: %)

	1996. 11	1997. 10	1999. 1	2000. 1	2001. 1	2002. 1	2003. 1
연봉제 도입 사업체 비율	1.6	3.6	15.1	23.0	27.1	32.3	37.5
성과배분제 도입 사업체 비율	5.7	7.0	16.0	20.6	21.8	23.4	27.5
연봉제 적용 근로자 비율	1.3	2.0	8.0	13.0	15.4	18.2	–

주: 1) 100인 이상 사업체 기준임.
2) 연봉제 적용 근로자 비율은 각 연도 6월 기준임.
자료: 노동부, 『연봉제 및 성과배분제 실태조사 보고서』, 각호.
노동부 산업안전국, 『임금구조기본통계조사』, 원자료, 각년도.

5. 최저임금제도

지난 1997년 이후 정부의 임금정책은 임금격차 완화, 임금체계 개선, 임금제도 합리화 등으로 나타나고 있다. 이하에서는 임금제도 합리화와 관련하여 주요한 임금제도인 최저임금제도에 대하여 살펴보고자 한다.

정부는 1986년 12월 31일에 「최저임금법」을 제정하여 1988년 1월 1일부터 최저임금제도를 실시하고 있다. 최저임금제도란 국가가 노·사 간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 수준 미만의 임금을 지급하지 못하도록 법률로 강제함으로써 저임금근로자를 보호하는 제도이다.

현재 「최저임금법」은 「근로기준법」의 적용을 받는 모든 사업장에 원칙적으로 적용되고 있다. 그러나 「최저임금법」의 적용범위는 제도의 도입에 따른 경제적 충격을 고려하여 1988년에는 상용근로자 10인 이상 제조업에 한정되어 있었지만, 사업체규모 및 산업에 점진적으로 확대하여 2000년 11월 24일 이후부터는 근로자를 사용하고 있는 모든 사업장으로 확대되었다.

또한 「최저임금법」은 「근로기준법」에 의한 근로자 모두에게 적용되고 있다. 다만, 취업기간이 6개월을 경과하지 아니한 18세 미만 근로자에 대해서는 시간급 최저임금액의 90%를 적용하며, 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자, 수습사용 중에 있는 자, 「직업훈련기본법」에 의한 사업주가 실시하는 양성훈련을 받는 자, 감시 또는 단속적 근로에 종사하는 자로서 사업주가 노동부 장관의 사전 승인을 받은 경우에는 최저임금을 적용하지 않을 수 있다.

한편, 최저임금 위반 여부의 판단은 근로자가 지급받은 임금에서 최저임금에 포함되는 임금만을 가려서 이를 시간급으로 환산하여 고시된 최저임금액과 비교하면 된다. 그런데 최저임금에 포함되는 임금의 내역은 '통상임금'의 개념과 유사하다. 비록 최근에 최저임금의 수준을 둘러싼 노사 간의 견해가 상이하게 표출되고 있지만, 적어도 최저임금의 상대적 수준이 시계열적으로 낮아졌다거나 다른 국가들에 비하여 현저하게 낮다고 단정할 수 없다. 이를 상세하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 최저임금액을 최저임금에 포함되는 임금내역인 '통상임금'보다 약간 포괄적인 정액급여와 비교하면 최저임금의 상대적 수준은 32.5~37.6%로 비록 약간의 기복은 있었지만 전반적으로 일정하게 유지되고 있다.

이는 1989~2002년간 최저임금 인상률이 10.7%로 정액급여 상승률 10.7%, 임금총액 상승률 10.8%와 유사한 데 기인한다. 그리고 최저임금의 상대적 수준이 시계열적으로 낮아지지 않았음을 시사한다. 또한 최저임금의 상대적 수준은 최저임금 영향률과도 음(-)의 상관관계를 지니고 있기 때문에, 전체 임금근로자에 대비한 최저임금 영향률도 크게 변화되지 않았음을 시사한다.

실제로 2002년 최저임금 영향률은 정규직인 상용근로자를 기준으로 2.9%로 추정되었지만, 비정규직을 포함한 전체 임금근로자를 기준으로 6.4%로 추정된 바 있다.

둘째, 최저임금 수준을 국제적으로 비교하는 경우에는 최저임금에 포함되는 임금내역의 차이(예: 고정상여금 포함 여부), 임금에 대한 정의의 차이, 임금 관련 조사통계에서

조사대상의 차이 등을 종합적으로 고려해야 하기 때문에 최저임금 수준을 직접적으로 비교하는 데 상당한 주의가 요망된다.

그럼에도 불구하고 최저임금의 임금총액 또는 1인당 국민소득 등에 대비한 상대적 수준을 살펴보면 다른 국가들에 비해 현저하게 낮지도 않다.

향후 최저임금제도 개편과 관련하여 「최저임금법」 적용제외 근로자(예; 수습근로자, 감시·단속적 근로자, 장애인근로자, 양성훈련자 등)를 최저임금 적용대상(완전적용 또는 감액적용) 근로자로 전환하고, 최저임금액을 적용받고 있는 근로자로서 다른 소득원이 없는 단신 이외의 저소득 근로자가구(working poor)를 위하여 최저임금 이외에 국가 재정에 의한 재직자급여(in-work benefit)를 병행하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

〈표 6-30〉 최저임금제도 관련 주요 지표 추이

적용기간	적용대상(법)		최저임금수준			관련지표 상승률		
	규모	산업	시급	월급 (환산)	최저임금 /정액급여	최저 임금	정액 급여	임금 총액
1988. 1~1988. 12	10인 이상	제조업	475.0	114,000	36.1	–	14.2	15.5
1989. 1~1989. 12	10인 이상	제조업 · 광업 · 건설업	600.0	141,000	37.6	23.7	18.6	21.1
1990. 1~1990. 12	10인 이상	전 산업	690.0	155,940	35.1	10.6	18.4	18.8
1991. 1~1991. 12	10인 이상	전 산업	820.0	185,320	35.5	18.8	17.6	17.5
1992. 1~1992. 12	10인 이상	전 산업	925.0	209,050	35.0	12.8	14.3	15.2
1993. 1~1993. 12	10인 이상	전 산업	1,005.0	227,130	33.9	8.6	12.3	12.2
1994. 1~1994. 8	10인 이상	전 산업	1,085.0	245,210	–	8.0	–	–
1994. 9~1995. 8	10인 이상	전 산업	1,170.0	264,420	35.4	7.8	11.4	12.7
1995. 9~1996. 8	10인 이상	전 산업	1,275.0	288,150	34.8	9.0	10.9	11.2
1996. 9~1997. 8	10인 이상	전 산업	1,400.0	316,400	34.2	9.8	11.7	11.9
1997. 9~1998. 8	10인 이상	전 산업	1,485.0	335,610	33.2	6.1	9.4	7.0
1998. 9~1999. 8	10인 이상	전 산업	1,525.0	344,650	32.8	2.7	3.7	-2.5
1999. 9~2000. 8	5인 이상	전 산업	1,600.0	361,600	32.5	4.9	6.1	12.1
2000. 9~2001. 8	1인 이상	전 산업	1,865.0	421,490	35.2	16.6	7.3	8.0
2001. 9~2002. 8	1인 이상	전 산업	2,100.0	474,600	37.3	12.6	6.5	5.6
2002. 9~2003. 8	1인 이상	전 산업	2,275.0	514,150	35.8	8.3	12.7	11.6

주: 1) 정액급여 및 임금총액은 상용근로자 10인 이상 사업체를 기준으로 하고 연평균 수치를 이용함.
2) 1988년은 고임금 및 저임금 업종의 최저임금액을 단순 평균한 수치임.

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.
최저임금위원회, 『최저임금심의·의결경위』, 각년도.

〈표 6-31〉 최저임금의 상대적 수준 국제비교(2002년)

국가	최저임금액(시급)		최저임금 상대 수준		최저임금 상대 수준		대미 환율
	자국통화	미국달러	임금총액 중위값 대비		1인당 GNI 대비	GNI U.S $	
호주	10.79	5.860	58.4 (LFS)	54.9 (ES)	61.7	19,740	1.8406
프랑스	6.83	6.457	62.1		61.0	22,010	1.0578
네덜란드	7.11	6.720	47.5		58.3	23,960	1.0578
벨기에	6.71	6.344	56.8	(1999년)	56.7	23,250	1.0578
뉴질랜드	8.00	3.700	52.9		56.1	13,710	2.1622
아일랜드	6.35	6.003	50.6		52.3	23,870	1.0578
영국	4.20	6.295	44.7		51.8	25,250	0.6672
한국	2275.00	1.818	42.9 (LFS)	35.5 (ES)	49.7	9,930	1251.0900
그리스	2.79	2.641	38.5		47.1	11,660	1.0578
캐나다	6.90	4.731	41.9		44.1	22,300	1.4585
포르투갈	2.01	1.898	40.0		36.4	10,840	1.0578
스페인	2.55	2.412	29.6		34.8	14,430	1.0578
일본	664.00	5.296	32.3		32.8	33,550	125.3880
미국	5.15	5.150	33.9		30.5	35,060	1.0000

주: 1) LFS 및 ES는 각각 가구조사 및 사업체조사를 지칭함.
2) 한국 자료는 「경제활동인구부가조사」, 「임금구조기본통계조사」, 「소규모사업체근로실태조사」를 이용하여 추정함.

자료: U.K., *The National Minimum Wage - 4th Report of the Low Pay Commission*, 2003.

제5절 | 근로시간과 경제발전

1. 근로시간의 개관

'노동운동의 역사는 근로시간 단축의 역사'라는 문구에서 알 수 있듯이 노동자의 근로조건이 향상되어가는 과정은 임금인상, 고용안정성의 확보, 보다 나은 작업환경에서의 근로 등 여러 가지가 있다. 하지만 직장에서의 삶만이 아닌 가족이나 지역사회에서의 삶의 질 향상이라는 측면에서 근로소득은 유지되면서 근로시간이 줄어드는 것을 근로조건 향상의 종합적인 지표로 생각해볼 수 있다. 유럽의 경우 경제성장이 둔화되고 안정된 상태로 바뀌면서 실업의 증가 문제와 함께 임금의 상승폭이 둔화되는 추세를 감당하기 위해 근로시간의 단축을 인적자원 관리의 수단으로 사용하기도 한다. 이렇듯 우리의 삶의 질을 가늠하는 지표인 근로시간이 과연 우리나라 노동시장에서 어떻게 변화해왔고, 어떤 모습을 보이고 있을까?

장시간 근로가 노동자의 미덕이고 경제의 성장원동력이었던 배경을 가진 우리나라의 근로시간은 최근 주 40시간 법정근로시간으로의 단축 및 주5일 근무제의 논의로 뜨겁게 달아올랐었다. 아직도 선진국의 소득수준에 도달하지 못하고 경제가 성장하는 과정에 있

는 우리의 상황에서 근로시간 단축의 논의가 과연 필요한 것일까? 만약 필요하다면 어떤 내용의 근로시간 단축이 진행되어야 할 것이며 그 효과는 과연 어느 정도일까?

이러한 질문들에 시사점을 주기 위해 본 절에서는 우리나라의 근로시간이 1980년대 이후 어떻게 변화해왔는지에 대한 추세와 2002년을 최근 자료로 하는 현황에 대한 분석을 한 후, 그동안 법제의 변화를 중심으로 근로시간에 대한 제도적 변화를 살펴보고자 한다. 그리고 최근 불거진 근로시간 단축의 논의배경과, 논란이 되고 있는 근로시간 단축의 효과를 살펴보는 것으로 한국의 노동시장에서 근로시간이 차지하는 의미와 그 경과를 살펴보고자 한다.

2. 시대별 근로시간의 변화

가. 근로시간의 변화

현재 우리나라의 근로시간은 다른 산업화된 국가들과 비교할 때 장시간으로 나타난다. 우선 취업자 기준으로 볼 때 근로시간이 가장 짧은 영국·서독·프랑스·스웨덴 등 유럽 국가들이나 호주·뉴질랜드 등에 비해 연간 약 1,000시간 이상 길고, 미국이나 일본보다도 약 600~700시간 길다. 피용자 기준으로는 유럽 국가들에 비해서 약 900시간, 미국이나 일본보다 약 500~600시간 길다.

물론 우리나라의 근로시간도 1980년대부터 계속 감소하는 추세를 보이고 있으나 주요 OECD 국가들이 기록했던 감소 추세와 비교할 때 우리나라 총근로시간의 감소속도는 느린 편이라고 할 수 있다. 한편, 대부분의 OECD 국가들은 1990년대 들어와 총근로시간의 감소속도가 둔화되거나 또는 안정적인 모습을 보이고 있다. 반면, 일본의 경우 1983년부터 1999년까지 정부가 법 개정을 통해 근로시간을 단축하는 적극적 조치를 실시함에 따라 1990년대 이후 근로시간이 크게 감소한 것으로 나타난다.

한국의 경우는 1980년대 근로시간의 최고 정점을 지난 후 점차 감소하는 추세를 보이다가, 주 48시간에서 주 44시간으로 법정근로시간이 단축된 1989년에 가장 큰 감소폭을 기록했고, 그 후 이전의 느린 감소세로 복귀하였다. 1997년 외환위기를 거치며 1998년에는 가동률의 저하에 따른 비정상적인 근로시간의 축소를 경험했고, 1999년에는 연간 총근로시간이 일시적으로 증가하는 모습을 보이기도 했으나, 이후부터는 다시 감소세로 복귀하여 지속적이고 느린 총근로시간의 감소 추세가 유지되고 있다. 이러한 추세는 정상근로시간과 초과근로시간 모두에서 나타나는데, 정상근로시간이 1980년대 초에 정점(peak)을 기록하고 지속적인 감소세로 전환한 한편, 초과근로시간은 1980년대 중반을 정점으로 감소세로 전환하였다.

대체적으로 느린 감소 추세를 보여주는 총근로시간의 연도별 비교에 있어 주 2시간 이상의 감소를 나타낸 기간을 살펴보면 1987~90년 법정근로시간을 48시간에서 44시간으로 개정한 기간과 외환위기로 인해 가동률이 급속히 하락한 1998년, 그리고 최근 주 40시간 법정근로시간으로의 전환이 본격적으로 논의되기 시작한 2001년과 2002년으로 나타난다는 점은 시사하는 바가 크다.

〈표 6-32〉 연간 총근로시간의 국제비교: 전체 취업자 기준

(단위: 시간)

국가	1973	1979	1983	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
호주		1,904	1,852	1,869	1,876	1,867	1,866	1,860	1,864	1,855	1,837
캐나다	1,867	1,836	1,783	1,790	1,780	1,787	1,777	1,779	1,785	1,801	
체코					2,064	2,066	2,067	2,075	2,088	2,092	2,000
핀란드		1,837	1,787	1,728	1,730	1,737	1,730	1,727	1,726	1,730	1,691
프랑스	1,904	1,806	1,712	1,657	1,614	1,608	1,605	1,604	1,596	1,590	1,532
독일				1,616	1,557	1,545	1,546	1,554	1,556	1,482	1,467
서독	1,868	1,745	1,705	1,593	1,534	1,523	1,524	1,531	1,535	1,461	1,446
아이슬란드					1,832	1,860	1,839	1,817	1,873	1,885	1,847
아탈리아		1,722	1,699	1,674	1,635	1,636	1,640	1,648	1,625	1,622	1,606
일본	2,201	2,126	2,095	2,031	1,884	1,892	1,864	1,842	1,810	1,821	
한국			2,734	2,514	2,484	2,467	2,436	2,390	2,497	2,474	2,447
멕시코					1,833	1,901	1,927	1,878	1,921	1,888	1,863
뉴질랜드				1,820	1,843	1,838	1,823	1,825	1,842	1,817	1,817
노르웨이		1,514	1,485	1,432	1,414	1,407	1,399	1,399	1,395	1,376	1,364
스페인		2,022	1,912	1,824	1,814	1,810	1,812	1,833	1,827	1,814	1,816
스웨덴	1,557	1,516	1,518	1,546	1,613	1,623	1,625	1,628	1,634	1,625	1,603
스위스					1,636	1,585	1,579	1,579	1,597	1,568	
영국	1,929	1,815	1,713	1,767	1,740	1,738	1,736	1,731	1,720	1,708	1,711
미국	1,924	1,905	1,882	1,943	1,952	1,951	1,966	1,955	1,976	1,835	1,821

〈표 6-33〉 연간 총근로시간의 국제비교: 피용자 기준

(단위: 시간)

국가	1973	1979	1983	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
캐나다	1,814	1,803	1,763	1,774	1,773	1,781	1,777	1,767	1,780	1,797	
체코					1,987	1,987	1,989	1,995	2,014	2,018	1,922
핀란드				1,666	1,672	1,690	1,687	1,672	1,673	1,638	1,616
프랑스	1,771	1,669	1,570	1,543	1,510	1,502	1,502	1,500	1,499		
독일				1,555	1,485	1,469	1,467	1,475	1,478	1,400	1,384
서독	1,804	1,657	1,644	1,519	1,457	1,442	1,441	1,450	1,454	1,377	1,361
헝가리			1,829	1,710	1,765	1,777	1,786	1,788	1,795	1,795	1,766
아이슬란드					1,776	1,799	1,790	1,762	1,810	1,820	1,779
이탈리아			1,626	1,599	1,579	1,577	1,577	1,575	1,554	1,557	1,543
일본				2,064	1,910	1,919	1,891	1,871	1,840	1,853	1,836
멕시코					1,933	2,006	1,978	1,942	1,976	1,935	1,915
네덜란드	1,724	1,591	1,530	1,433	1,384	1,374	1,365	1,340	1,343		
스페인		1,936	1,837	1,762	1,749	1,747	1,748	1,765	1,761	1,753	1,757
영국		1,750	1,652	1,704	1,698	1,699	1,701	1,703	1,696	1,684	
미국	1,896	1,884	1,866	1,936	1,953	1,949	1,966	1,957	1,974	1,818	1,805

자료: OECD, *Employment Outlook*, 각호.

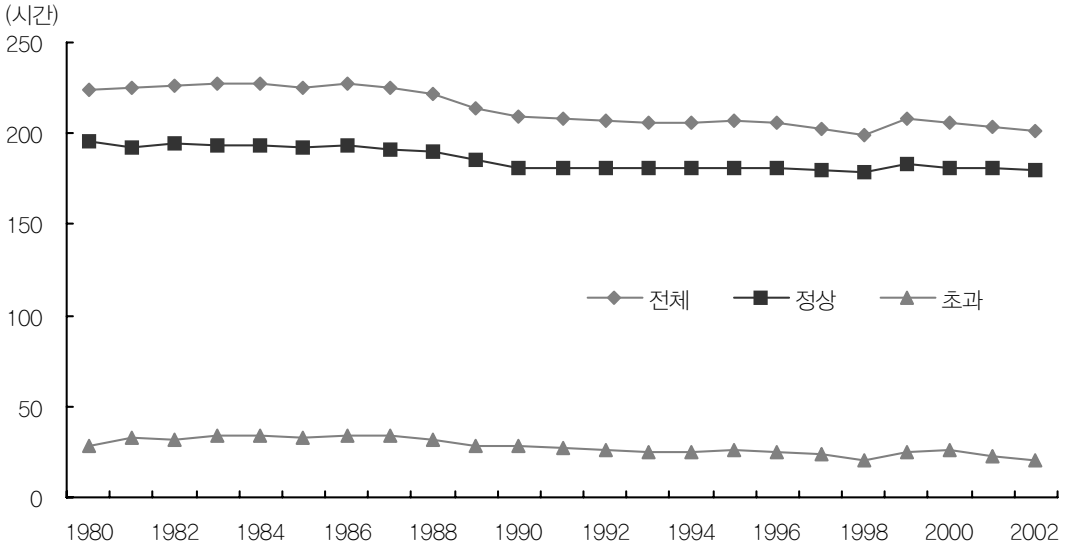
〈표 6-34〉 우리나라의 근로시간 변동 추이: 10인 이상 사업체 기준

(단위: 시간)

연도	총근로시간 (월 단위)	정상근로시간 (월 단위)	초과근로시간 (월 단위)	연 단위 총근로시간
1980	226.5	195.3	31.2	2718.0
1985	225.5	192.7	32.8	2706.0
1986	227.8	193.4	34.4	2733.6
1987	225.4	191.5	33.9	2704.8
1988	221.8	190.6	31.2	2661.6
1989	213.7	185.2	28.5	2564.4
1990	209.5	181.4	28.1	2514.0
1991	208.2	181.3	26.9	2498.4
1992	206.5	180.5	26.1	2478.0
1993	206.4	181.3	25.1	2476.8
1994	205.9	180.8	25.0	2470.8
1995	207.0	181.0	26.0	2484.0
1996	205.6	180.9	24.6	2467.2
1997	203.0	179.6	23.4	2436.0
1998	199.2	179.1	20.1	2390.4
1999	208.1	183.3	24.8	2497.2
2000	206.2	180.5	25.6	2474.4
2001	203.9	181.1	22.7	2446.8
2002	200.8	180.4	20.3	2409.6

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

[그림 6-27] 우리나라의 근로시간 변동 추이: 10인 이상 사업체 기준



우리나라의 근로시간이 다른 OECD 국가들과 비교해 장시간인 이유는 장시간 근로를 미덕으로 생각하는 동양적인 근로문화, 신규 고용보다는 초과근로를 선호하도록 만드는 노동시장의 경직성, 여가보다 소득을 선호하는 근로자의 존재 등 여러 가지 요인이 있다. 하지만 기본적으로 토요 휴무일이 다른 나라에 비해 적다는 것과 유급휴가가 수당과 연계되어 있기 때문에 부여된 휴가의 사용일수가 적다는 점이 가장 큰 이유로 나타난다.

초과근로시간도 길지만 대부분 OECD 국가에서 정상근로시간은 주 40시간이거나 그 이하[322]인 모습이 정착되는 것으로 나타나, 우리나라와의 기본적인 격차가 존재하고 있다. 또한 파트타임 근로자나 유연한 근로시간제도(탄력적 근로시간제, 재량근로시간제 등)의 이용에 의해 짧은 시간 일하는 근로자의 비중이 증가하면서 근로자 1인당 평균 총 근로시간이 감소하는 모습이 나타나고 있다. 그런데 우리나라의 경우 이처럼 유연한 근로시간제의 사용이 드물고 파트타임 근로자의 사용이 다른 나라에 비해 적은 것도 근로시간격차 발생의 주요 원인으로 작용한다.[323]

교대제 또한 장시간 근로의 원인 중 하나로 지적된다. 1999년 『임금구조기본통계조사보고서』에 따르면, 1998년에 교대제가 없는 경우 초과근로시간은 월 13시간 정도이나, 2교대제의 경우 월 42시간, 3교대제의 경우 월 37시간으로 나타나, 교대제가 있는 경우 초과근로시간이 길었다. 특히, 2교대제인 경우 3교대제보다 초과근로시간이 긴 것으로 나타나고 있다. 노동부가 1999년에 실시한 '근로시간제 조사'에 따르면, 1998년 현재 전 근로자의 40.5%가 교대제를 실시하고 있는데, 1999년 『임금구조기본통계조사보고서』에 따르면 1998년에 3,125개 사업체 중 1,115개 사업체(35.7%)가 교대제를 실시하고 있는 것으로 나타나 거의 비슷한 수치를 보인다.

이러한 수치는 선진국과 비교해서 비교적 높은 것으로 OECD(1998)에 따르면 유럽 11개국의 평균이 약 8.1%로 나타나고 있고 미국의 경우는 17.8%(1991년)로 나타나고 있다. 그런데 문제는 주요 유럽 국가들의 경우 파트타임과 토요일 근무 등을 중심으로 한 교대제가 주로 서비스산업에 집중되어 있는 반면, 우리나라의 교대제는 여전히 제조업과 운송・통신 등에 집중되어 있다. 뿐만 아니라 2교대제가 가장 큰 비중을 차지함으로써 장시간의 초과근로시간을 산출하는 핵심 역할을 하고 있다는 것이다.

특히, 제조업의 교대제 사업체 비중 가운데 약 30%가 2조 2교대제로 이루어지고 있다. 2조 2교대제의 경우 심야근무로 인해 안정적인 생활 리듬을 갖기가 어려워지며 산업재해의 발생 위험도 더욱 커지기 때문에 장시간 근로의 폐해가 대표적으로 나타나는 분야라고 할 수 있다.

또한 우리나라 기업들의 경우 교대제가 있는 기업의 총근로시간이 교대제가 없는 기업들보다 더 길게 나타나는 것은 교대제를 하더라도 소정근로시간 외의 초과근로를 하는

322) 프랑스・독일・덴마크・노르웨이・포르투갈 등이다.

323) 근로시간 실태조사 결과에 의하면 탄력적 근로시간제나 재량근로시간제를 사용하는 기업의 비중이 증가하고는 있으나 2002년까지도 전체의 10% 수준에 머물러 있다. 이와 같은 결과는 제도를 활용하는 데 관련되는 법제도의 경직성과 기업의 효율적인 근로시간 관리에 대해 많은 신경을 쓰지 못하고 있음을 의미한다.

경우가 많기 때문이다. 직접적으로 교대제 때문에 근로시간이 길고 야간근로를 많이 하기보다는 교대제 기업이 신규인력을 고용하지 않고 초과근로를 시키는 경향 때문에 이러한 현상이 나타난다.[324] 그러므로 교대제가 장시간 근로의 원인으로 작용하지 않기 위해서는 2조 2교대를 3조 2교대로, 3조 3교대를 4조 3교대로 교체하고 신규 고용을 채용하는 방식으로의 전환이 필요하다.

연간 총근로시간은 앞에서 언급한 바와 같이 휴일과 휴가의 사용일수와 밀접한 관련을 가진다. 주 40시간으로의 법정근로시간 단축은 근로시간의 단축이기도 하지만 주5일 근무제와의 연관성을 고려할 때 휴일수의 증가라고 생각할 수도 있다. 그리고, 이는 급격한 근로의 양과 임금의 변화를 피하기 위해서 연관된 휴일·휴가제도의 조정을 주장하는 근거가 되기도 한다.

우리나라의 휴가·휴일제도는 다른 나라에 비해 공휴일이 많고, 토요휴무는 절대적으로 짧으며, 부여되는 휴가일수는 다른 나라에 비해 많으나 사용휴가일수가 적은 구조를 가지고 있다. 1999년 '근로시간제 조사'의 결과에 따르면, 1998년 사업체의 연간 평균 휴일(주휴 및 약정휴일) 및 휴가(연월차)의 총부여일수는 평균 92일이었다. 그런데 92일은 연간 평균 70일의 휴일, 12.1일의 연차휴가, 9.9일의 월차휴가로 구성되어 있었다.

휴일의 구성은 주휴일이 52.8일, 관공서 공휴일이 12일, 노조 창립일, 회사 창립일 각 1일, 하계 및 기타 휴가가 4.2일로 되어 있다. 우리나라의 관공서 공휴일은 연간 17일임에도 불구하고 주휴일과 겹치는 경우가 존재하기 때문에 연간 약 12~13일 정도로 나타난다. 따라서 공휴일은 우리나라의 경우가 여타 국가에 비해 다소 많은 편에 속하지만, 공휴일이 일요일과 겹치는 경우가 1년에 몇 차례 발생하기 때문에 공휴일이 겹치면 다음 월요일을 쉬는 일본 등 국가에 비해 결코 길다고 할 수 없다.

연월차를 합한 유급휴가일수는 근로자의 근속연수에 따라 차이가 있으나 일본이나 싱가포르에 비해서는 길고, 미국이나 유럽 국가와 비교할 때 근속연수가 짧은 근로자는 적은 편이며, 한 직장에서 2년 이상 일해서 평균 12일의 연차휴가를 부여받은 경우 영국·독일과 비슷하게 되고, 18일 이상 연차휴가를 부여받은 경우 프랑스와 비슷해진다.

그러나 유럽이나 미국의 경우 유급휴가의 사용이 보편화되어 있고, 2주 이상의 장기휴가를 허용하는 관행과 일본의 경우 6개월을 근속하면 10일의 연차휴가가 부여되고 6년 6개월만 근속하면 20일이 되는 상황과 비교할 때, 우리나라 근로자들이 실제 사용하는 휴가의 양과 질은 상대적으로 열악한 상황이라고 할 수 있다.

결국 총휴일·휴가일수를 비교할 때 우리나라는 싱가포르 다음으로 부여일수가 적은 편이며, 실제 휴가의 사용일수를 기준으로 고려할 경우 이보다 더 후진적인 휴일·휴가제도를 가지고 있다. 이러한 수치는 우선 토요휴무가 일반적인 구미 국가들과 비교해 주휴일이 52일로 짧은 것이 원인이며, 연월차수당에 대한 프리미엄이 있으므로 유급휴가의 사용일수가 절대적으로 적은 것에서 그 원인을 발견할 수 있다.

---

324) 제조업 등에서 인력을 채용하기 어려운 현상이 이러한 결정을 할 수밖에 없는 요인으로 작용한다.

〈표 6-35〉 연간 휴일 · 휴가일수의 국제비교

(단위: 일)

	한국	일본	영국	독일	프랑스	대만	미국	싱가포르
주휴일	52	104	104	104	104	78	104	52
공휴일	17	15	8	9~12	11	22	10	11
월차휴가	12	–	–	–	–	–	–	–
연차휴가	10~20+	10~20	24	24	30	7~30	1~7주 (단협)	7~14
전체	91~101+	129~139	136	137~140	145	107~130	121~163	70~77

주: 공휴일에 근로자의 날(노동절)을 포함시킴.
자료: 노동부, 「근로시간제도 개선 관련 자료」, 2002.

우리나라의 근로자는 근속기간에 따라 연월차휴가의 부여일수가 다르지만 평균적인 사용 비율을 보면 약 25~40%에 불과하여 나머지 유급휴가는 고정임금화 되어버린 것을 알 수 있다. 따라서 우리나라의 근로자들은 부여받는 연월차 및 생리휴가가 수당과 연결되어 있어 사용하지 않는 경우가 많고, 심지어는 전혀 사용하지 않는 근로자 비중도 연차 · 생리휴가 · 월차 순으로 크게 나타난다. 물론 이러한 성향은 공휴일이 많은 경우 굳이 유급휴가를 사용할 필요가 없기 때문에 나타날 수도 있으나, 소규모 기업일수록 그리고 교대제 등이 발달한 산업일수록 유급휴가를 사용하지 않는 경향이 강해지는 것을 볼 때, 유급휴가가 프리미엄을 가진 수당과 연결된 임금체계 때문에 이 부문의 근로자들이 휴가보다는 소득획득에 더 신경을 쓰게 되는 구조에 기인하는 바가 크다고 판단된다.

구체적인 분석을 위하여 규모별 근로시간 추이와 업종별 근로시간 추이를 조사해본 결과는 다음과 같다. 총근로시간의 경우 전 규모의 사업체에서 모두 감소하다가 1997년 외환위기 이후 1998년에는 월평균 203시간에서 199.2시간으로 감소했으며, 1999년 208.1시간으로 한 차례 증가가 나타났다. 1999년의 총근로시간은 1990년 수준과 비슷한 정도로 그동안 하락한 근로시간이 외환위기가 노동시장에 미친 큰 충격으로 말미암아 약 10년 전 수준으로 복귀되었던 것이다.

그러나 2000년부터는 다시 1년에 월평균 기준으로 약 2~3시간씩 감소하는 추세로 복귀하여, 2001년에 외환위기 이전과 비슷한 수준을 회복한 상태이며, 2002년에도 다시 감소하는 추세가 계속되고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 법정근로시간의 단축이 논의되거나 또는 실제로 「근로기준법」의 개정이 발생한 경우 총근로시간은 감소하는 속도가 빨라지고 있으며, 이외의 연도에서는 일반적으로 매우 완만한 감소세를 유지하고 있다.

사업체규모별 총근로시간은 1980년대부터 종업원규모가 100~299인 중규모 사업체의 근로자들이 가장 긴 것으로 계속 나타난다. 이러한 성향은 2002년 현재에도 지속되어 100~299인 중규모 사업체의 근로자들은 월평균 약 209시간을 기록하고 있으며, 다른 규모에 비해 약 7~14시간 긴 월평균 근로시간을 기록하고 있다. 그러나 29인 이하의 소규모 사업체의 경우 1980년대에는 규모별 비교에서 가장 적은 총근로시간을 가진 것으로 나타나는데, 시간이 흐를수록 다른 규모의 사업체들과의 간격이 감소하여 2001년에는 500인 이상의 대규모 사업체와 총근로시간 면에서 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 즉,

일반적으로 소기업들이 장시간 근로에 노출되어 있을 확률이 높다고 생각하는데 통계에 나타난 추세를 고려할 때 10~29인 소규모 사업체들의 근로시간이 다른 규모의 사업체들에 비해 긴 편은 아닌 것으로 나타난다.[325]

2002년부터 5인 이상의 사업체들에 대한 근로시간 조사가 이루어졌는데 5~9인 규모의 소기업 총근로시간은 월평균 193.3시간, 정상근로시간은 187.7시간, 초과근로시간은 5.6시간으로 나타나 이전 『매월노동통계조사』에 나타난 10~29인 규모의 소기업이 가진 긴 정상근로시간, 짧은 초과근로시간이라는 특성을 공유하고 있다. 소기업의 경우 서비스업에 집중되어 있는 특성과 특례 업종의 비중이 크다는 점에서 이와 같은 추세는 실태조사에서도 다시 확인된다.

시계열상으로 가장 많은 총근로시간의 감소를 보인 사업체규모는 500인 이상의 대기업으로 1980년 월평균 231시간에서 2002년 195.2시간으로 무려 36시간이나 감소하였다. 이는 모든 사업장에서 나타나는 근로시간의 하락 추세에 더하여 대기업이 제도적인 법정 근로시간 단축을 단기간 내에 수용하는 모습과 함께 격주 토요휴무제의 도입 같은 상대적인 근로조건의 향상을 추진한 현상에서 그 원인을 찾아볼 수 있다.

〈표 6-36〉 규모별 월평균 총근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준)

(단위: 시간)

연도	전 규모	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
1980	226.5	215.6	219.2	230.2	228.4	231.1
1985	225.5	211.3	221.5	231.0	229.3	228.8
1987	225.4	212.8	223.0	230.0	228.8	227.7
1988	221.8	210.9	220.6	224.7	223.8	224.0
1989	213.7	205.1	224.0	216.6	216.8	214.7
1990	209.3	201.2	208.1	212.4	213.2	211.0
1991	208.2	204.0	207.9	209.3	213.3	208.6
1992	206.6	202.1	205.8	207.9	211.6	207.2
1993	206.4	202.0	204.6	209.0	208.8	208.8
1994	205.8	200.3	204.7	209.0	207.8	208.7
1995	207.0	200.7	206.2	211.2	207.8	210.0
1996	205.5	198.4	206.6	211.8	208.5	204.8
1997	203.0	197.3	204.4	208.9	205.7	201.2
1998	199.2	196.6	202.0	203.4	199.6	194.4
1999	208.1	202.3	209.9	216.9	210.8	204.9
2000	206.1	200.8	207.6	214.3	208.1	202.4
2001	203.8	200.0	205.1	212.7	202.2	199.3
2002	200.8	197.0	202.4	209.3	201.5	195.2

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

325) 10인 미만 소규모 사업체의 경우 근로시간 통계에 포함되어 있지 않기 때문에 그 현황에 대해 자세히 알 수 없으나 10~29인의 사업체와 큰 차이가 없을 것이라고 판단할 수도 있고, 근로시간 관리의 외곽에 놓여 있기 때문에 오히려 장시간 근로가 발생할 수 있을 것이라고 추측할 수도 있다.

정상근로시간의 경우 모든 사업체규모에서 감소하고 있지만, 감소속도 면에서는 큰 차이가 있으며, 총근로시간의 감소 추이와는 다른 모습을 보이고 있다. 특히, 법정근로시간의 단축이 발생했던 1989~91년 사이에 299인 이하의 중소기업에서 정상근로시간이 급속히 감소한 점은 주목할 만하다.[326] 즉, 법정근로시간의 단축이라는 제도적인 압력이 가해졌을 때 중소기업 근로자들의 근로시간이 실질적으로 감소하는 것을 확인할 수 있다.

일반적으로는 사업체규모가 작을수록 정상근로시간이 길고, 대기업일수록 짧은 정상근로시간을 가지고 있는 것으로 나타난다. 특히, 500인 이상 대기업의 경우 2002년 현재 월 168.7시간의 정상근로시간을 기록하여 주 40시간의 정상근로에 가깝게 다가간 것을 알 수 있다. 또한 300인 이상의 대기업과 100~299인의 중규모 기업 간에 정상근로시간이 큰 차이를 보이고 있어 300인이라는 사업체규모가 근로조건에 있어 특별한 의미를 갖는다는 것을 알 수 있다.

초과근로시간은 역시 100~299인의 중규모 사업체가 가장 긴 것으로 나타나며, 대형 제조업 사업장을 가지고 있는 500인 이상 대기업들의 초과근로시간이 그 다음으로 길게 나타난다. 소기업일수록 이러한 초과근로시간은 감소하는데, 이는 제조업에 비해 서비스업 사업체의 비중이 커지는 소기업의 특징에서 이와 같은 현상이 나타난다고 해석할 수 있다. 어쨌든 29인 이하의 소기업을 제외하고는 대부분의 기업들이 월평균 20시간 이상의 초과근로시간을 보이고 있으며, 특히 100~299인의 중규모 사업체의 초과근로시간은 2001년 현재 월 31시간에 육박해서 외환위기 시점을 기준으로 오히려 증가하는 모습을 보인다.

요약하면 30인 미만의 소규모 사업체의 경우 정상근로시간이 긴 반면 초과근로시간은 상대적으로 짧다. 역으로 500인 이상 대기업의 경우 정상근로시간은 짧은 반면 초과근로시간이 길다.

이는 대기업의 경우 고정 OT 형식의 잔업이 많이 발생하는 제조업의 비중이 크고, 소기업의 경우 법정근로시간의 적용을 벗어날 수 있는 특례 업종이 많이 포함되어 있는 영세서비스업이 밀집되어 있는 특성에 따른 현상이라고 판단된다.

특이한 것은 100~299인 규모 중소기업의 초과근로시간이 모든 사업체 중에서 가장 긴 것으로 나타난다는 점이다. 따라서 30인 미만의 소규모 사업체의 경우에는 법정근로시간을 초과하는 정상근로시간이 문제이고, 30인 이상의 사업체, 특히 100~299인의 중규모 사업체와 500인 이상 대기업의 경우에는 과도한 초과근로시간이 장시간 근로의 요인이 되고 있다.

산업별 근로시간의 추이 분석에 있어서 장시간 근로 산업으로 나타나는 부문들은 2002년 월평균 총근로시간 기준(월 200시간 이상)으로 운수・창고 및 통신업, 전기・가스 및 수도사업, 제조업으로 나타난다.

---

326) 특히, 30~99인의 경우 1989~90년에 월 15시간이 감소한 것은 가장 큰 변화라고 할 수 있다.

〈표 6-37〉 규모별 월평균 정상근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준)

(단위: 시간)

연도	전 규모	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
1980	195.3	199.4	195.1	194.2	192.0	195.6
1985	192.7	195.2	193.5	192.9	191.4	191.6
1987	191.5	194.2	193.6	191.9	192.1	188.6
1988	190.6	194.0	192.7	191.3	189.2	187.6
1989	185.2	189.2	198.5	186.7	185.0	181.1
1990	181.2	184.9	183.4	183.3	181.5	177.4
1991	181.3	187.2	184.3	181.4	179.9	175.6
1992	180.5	185.8	182.8	180.1	179.9	175.8
1993	181.3	187.4	181.2	181.3	179.1	177.7
1994	180.8	185.5	181.8	179.8	179.3	177.2
1995	181.0	185.8	181.5	180.0	179.0	177.2
1996	180.9	185.8	182.2	181.5	179.2	174.7
1997	179.6	184.6	180.6	180.2	177.3	173.6
1998	179.1	184.5	180.3	179.3	176.8	172.0
1999	183.3	186.5	185.2	184.6	182.3	176.7
2000	180.5	184.1	182.4	180.8	178.8	173.4
2001	181.1	185.8	183.0	181.6	176.7	172.1
2002	180.4	186.2	183.2	179.5	176.4	168.7

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

그러나 전체 산업의 월평균 총근로시간도 200시간을 넘어서는 것으로 나타나, 산업별로는 거의 전 산업에서 연평균 2,400시간 이상의 근로가 발생하고 있다. 특히, 제조업의 경우 1990년대에 들어서면서 근로시간의 감소속도가 매우 느려져서 1991년 214시간이었던 월평균 총근로시간이 2002년 현재에도 207.2시간인 것을 확인할 수 있다. 이렇게 느린 감소세는 운수·창고 및 통신업, 전기·가스 및 수도사업, 금융·보험 및 부동산·사업서비스업에서도 심각하게 나타난다. 따라서 시간의 흐름에 따른 근로시간의 감소가 일부 산업에서는 적절히 나타나지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

정상근로시간을 기준으로 보면 금융·보험 및 부동산·사업서비스업이 가장 긴 것으로 나타나고, 건설업, 도·소매 및 음식숙박업, 사회 및 개인서비스업 등이 그 뒤를 따른다. 이들은 대부분 법정근로시간의 한계를 벗어난 정상근로시간을 가질 수 있는 특례업종들을 보유하고 있는 산업들인데 금융·보험 및 부동산·사업서비스업의 경우 경비 등 부동산 관련업종이 매우 긴 장시간근로를 기록하고 있으며, 사회 및 개인서비스업에서는 운수 및 운송업의 업종에서 통상적으로 매우 긴 정상근로시간을 기록하고 있다. 반면, 초과근로시간을 기준으로 할 때 제조업이 가장 길고, 전기·가스 및 수도사업, 광업 순으로 나타난다. 따라서 장시간 근로의 원인으로 서비스업에서는 정상근로시간이 문제이며, 제조업과 전기·가스 및 수도사업의 경우 긴 초과근로시간이 원인을 제공한다고 분석된다.

〈표 6-38〉 규모별 월평균 초과근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준)

(단위: 시간)

연도	전 규모	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
1980	31.2	16.2	24.1	36.0	36.4	35.5
1985	32.8	16.1	28.0	38.1	37.9	37.2
1987	33.9	18.6	29.4	38.1	36.7	39.1
1988	31.2	16.9	27.9	33.4	34.6	36.4
1989	28.5	15.9	25.5	29.9	31.8	33.6
1990	28.1	16.3	24.7	29.1	31.7	33.6
1991	26.9	16.8	23.6	27.9	33.4	33.0
1992	26.1	16.3	23.0	27.8	31.7	31.4
1993	25.1	14.6	23.4	27.7	29.7	31.1
1994	25.0	14.8	22.9	29.2	28.5	31.5
1995	26.0	14.9	24.7	31.2	28.8	32.8
1996	24.6	12.6	24.4	30.3	29.3	30.1
1997	23.4	12.7	23.8	28.7	28.4	27.6
1998	20.1	12.1	21.7	24.1	22.8	22.4
1999	24.8	15.8	24.7	32.3	28.5	28.2
2000	25.6	16.7	25.2	33.5	29.3	29.0
2001	22.7	14.2	22.1	31.1	25.5	27.2
2002	20.3	10.7	19.2	29.8	25.0	26.4

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

〈표 6-39〉 산업별 월평균 총근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준)

(단위: 시간)

연도	전 산업	광업	제조업	전기 · 가스 및 수도사업	건설업	도 · 소매 및 음식숙박업	운수 · 창고 및 통신업	금융 · 보험 · 부동산 및 사업서비스업	사회 및 개인 서비스업
1980	226.5	183.8	233.6	213.4	220.9	220.7	222.4	197.9	205.7
1985	225.5	179.7	233.4	217.2	212.6	217.0	230.8	198.7	202.5
1987	225.4	170.6	234.7	217.2	209.0	214.8	225.1	196.9	200.2
1989	213.7	164.6	220.0	209.2	202.3	208.3	218.4	193.2	195.4
1990	209.5	157.4	216.2	207.5	198.8	206.4	211.8	189.2	23.1
1991	208.2	171.4	214.0	210.9	198.1	207.6	211.7	191.9	23.5
1992	206.6	171.4	211.6	213.5	199.8	206.4	209.6	192.8	194.4
1993	206.4	176.8	212.2	208.7	202.2	202.0	205.0	198.0	194.1
1994	213.8	181.6	211.7	207.3	199.0	202.2	204.1	199.5	191.9
1995	207.0	190.4	213.7	212.4	198.8	200.9	207.0	197.9	192.8
1996	205.5	190.3	210.0	216.0	195.4	197.7	214.0	200.5	193.2
1997	203.0	190.8	207.6	213.5	193.3	194.9	210.0	199.5	192.2
1998	199.2	190.0	200.0	212.6	192.4	194.0	207.3	200.7	192.1
1999	208.1	192.6	217.2	211.4	195.7	198.8	217.0	197.6	196.3
2000	206.1	193.5	214.2	209.5	192.8	195.3	214.7	197.0	197.1
2001	203.8	190.2	209.7	213.3	192.6	195.6	213.3	196.3	195.2
2002	200.8	195.1	207.2	207.0	190.6	193.2	208.0	195.8	189.4

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

〈표 6-40〉 산업별 월평균 정상근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준)

(단위: 시간)

연도	전 산업	광업	제조업	전기 · 가스 및 수도사업	건설업	도 · 소매 및 음식숙박업	운수 · 창고 및 통신업	금융 · 보험 · 부동산 및 사업서비스업	사회 및 개인 서비스업
1980	195.3	165.8	197.9	184.8	197.7	205.4	181.5	192.0	194.8
1985	192.7	163.5	194.9	185.7	197.7	200.2	182.6	190.4	193.4
1987	191.5	156.1	193.1	184.7	193.6	199.0	187.3	189.0	191.5
1989	185.2	148.5	185.7	178.6	189.4	191.9	183.0	185.6	187.5
1990	181.4	143.3	181.8	182.6	186.7	189.1	177.4	182.8	14.3
1991	181.3	153.1	180.5	181.1	187.0	188.5	177.4	183.8	13.9
1992	180.5	151.3	179.3	183.4	187.3	187.1	175.8	183.5	184.8
1993	181.3	155.2	180.8	183.0	186.9	185.7	175.1	182.5	184.1
1994	188.8	159.1	180.5	180.6	188.0	186.2	173.6	182.0	181.7
1995	181.0	163.4	180.6	181.7	187.8	185.5	174.2	181.5	182.2
1996	180.9	169.9	179.5	181.9	186.9	185.5	181.6	179.3	183.2
1997	179.6	169.2	178.3	183.0	185.2	183.7	179.5	177.7	182.3
1998	179.1	169.4	176.2	183.8	185.6	184.8	178.7	178.3	184.0
1999	183.3	170.1	182.0	185.4	186.8	187.6	185.3	180.8	185.1
2000	180.5	168.6	179.0	181.7	183.3	184.9	182.8	178.3	182.7
2001	181.1	165.6	177.9	182.5	185.6	184.6	182.0	184.4	183.2
2002	180.4	169.6	176.6	180.8	183.7	183.2	178.7	188.4	180.6

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

한국노동연구원(2000)에 따르면 직종별로는 생산직의 근로시간이 가장 긴 것으로 나타나는데, 생산직 중에서도 생산설비를 다루는 조작원의 근로시간이 기능원보다 더 길고, 특히 단순직의 경우 근로시간이 가장 긴 것으로 나타난다. 그러나 정상근로시간만을 놓고 보면, 생산직의 경우 오히려 전체 평균 이하이며, 행정관리직 · 사무직 · 서비스직 등에서 정상근로시간이 긴 것으로 나타났다. 따라서 생산직의 장시간 근로는 역시 초과근로시간이 길기 때문이며, 특히 단순직의 초과근로시간은 1998년 외환위기 기간 중에도 계속 증가한 것으로 나타났다.

나. 근로시간 법제의 변화

우리나라는 1953년 5월 10일 제정된 「근로기준법」에서 법정근로시간의 개념을 명시하기 시작하였다. 최초의 「근로기준법」은 근로시간에 대해 1일 8시간, 1주 48시간을 기준으로 하지만, 당사자의 합의가 있는 경우에는 1주일에 60시간까지 일할 수 있도록 하여 어느 정도의 연장근로시간을 허용해주었다. 또한 특별한 사정이 있어 사회부의 인가를 얻은 경우에는 근로시간을 연장할 수 있도록 해주었다. 그리고 유해 및 위험 작업에 있어서는 1일 6시간, 1주 36시간의 기준을 두었고, 연소자에 대해서는 1일 7시간, 1주 42시간의 법정근로시간이 규정되어 있었다.[327] 이 「근로기준법」은 1980년에 개정되었는데,

〈표 6-41〉 산업별 월평균 초과근로시간 추이(10인 이상 사업체 기준)

(단위: 시간)

연도	전 산업	광업	제조업	전기 · 가스 및 수도사업	건설업	도 · 소매 및 음식숙박업	운수 · 창고 및 통신업	금융 · 보험 · 부동산 및 사업서비스업	사회 및 개인 서비스업
1980	31.2	18.0	35.7	28.6	23.2	15.3	40.9	5.9	10.9
1985	32.8	16.2	38.5	31.5	14.9	16.8	48.2	8.3	9.1
1987	33.9	14.5	41.6	32.5	15.4	15.8	37.8	7.9	8.7
1989	28.5	16.1	34.3	30.6	12.9	16.4	35.4	7.6	7.9
1990	28.1	14.1	34.4	24.9	12.1	17.3	34.4	6.4	8.8
1991	26.9	18.3	33.5	29.8	11.1	19.1	34.3	8.1	9.6
1992	26.1	20.1	32.3	30.1	12.5	19.3	33.8	9.3	9.6
1993	25.1	21.6	31.4	25.7	15.3	16.3	29.9	15.5	10.0
1994	25.0	22.5	31.2	26.7	11.0	16.0	30.5	17.5	10.2
1995	26.0	27.0	33.1	30.7	11.0	15.4	32.8	16.4	10.6
1996	24.6	20.4	30.5	34.1	8.5	12.2	32.4	21.2	10.0
1997	23.4	21.6	29.3	30.5	8.1	11.2	30.5	21.8	9.9
1998	20.1	20.6	23.8	28.8	6.8	9.2	28.6	22.4	8.1
1999	24.8	22.5	35.2	26.0	8.9	11.2	31.7	16.8	11.2
2000	25.6	24.9	35.2	27.8	9.5	10.4	31.9	18.7	14.4
2001	22.7	24.6	31.8	30.8	7.0	11.0	31.3	11.9	12.0
2002	20.3	25.5	30.6	26.1	6.8	9.9	29.3	7.3	8.8

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

이때는 기준근로시간에 대한 개정은 없었으며 연장근로에 관한 규정 형식을 변경하고 4주간 단위의 탄력적 근로시간제도의 도입을 허용하는 내용의 개정이 있었다. 즉, 1일 8시간, 1주 48시간의 법정근로시간제는 변하지 않고 연장근로에 관하여 당사자의 합의에 의하여 1주일에 12시간 한도에서 연장근로할 수 있다는 내용을 세부화하였다.

그리고 사용자는 당사자 간의 합의가 있는 경우 4주간을 평균하여 1주간의 근로시간이 48시간을 초과하지 아니하는 범위 안에서 특정 일에 대하여 8시간, 특정 주에 대하여 48시간을 초과하여 근로를 시킬 수 있다는 4주 단위의 탄력적 근로시간제도를 도입하였다.[328]

1989년 3월 29일에는 1주 기준근로시간을 48시간에서 44시간으로 단축하면서 부칙을 통해 300인 미만의 사업장 중 노동부 장관이 지정하는 업종에 대하여는 1991년 9월 30일까지, 그 밖의 사업장에 대해서는 1990년 9월 30일까지 46시간으로 한다는 경과 규정을 두었다.[329] 따라서 특별히 지정된 업종을 제외하고는 1990년 10월 1일부터 모든 사업장에 주 46시간의 법정근로시간이 적용되었으며, 300인 이상의 대기업과 금융보험업

327) 1953년「근로기준법」제42조, 제43조, 제55조.

328) 1980년 개정「근로기준법」제42조.

329) 1989년 개정「근로기준법」제42조, 부칙 제3조.

에 대해서는 주 44시간의 법정근로시간이 적용되었다. 그리고 1991년 10월부터는 주 44시간의 법정근로시간이 모든 사업장에 적용되었다.

1997년 「근로기준법」이 전면 개정될 때 법정근로시간에 대한 변경은 없었으나, 기타 휴게시간에 대한 규정을 도입했으며, 근로시간 운영의 유연화를 위한 제도 도입에 대한 내용이 소개되었다. 우선 법정근로시간에 있어 1주간의 근로시간은 휴게시간을 제하고 44시간을 초과할 수 없다는 규정을 만들었고, 1주 44시간 규정을 1일 8시간 규정의 앞부분으로 순서를 바꾸어 1주 44시간을 기본으로 하고, 1일 8시간은 1주의 근로시간을 배분함에 있어 상한선을 제한하는 보충적 원칙이 된다는 의미를 부여하였다.[330] 또한 취업규칙에 의한 2주 단위의 탄력적 근로시간제, 근로자 대표와의 서면 합의에 의한 1개월 단위의 탄력적 근로시간제도의 도입과 함께 선택적 근로시간제도와 재량근로제도의 도입을 규정하고 있다.[331][332]

2003년 오랜 진통 끝에 법정근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축시키는 「근로기준법」의 개정이 이루어졌다. 이번 개정내용은 40시간으로의 근로시간 단축이 기업의 노동비용을 상승시킬 것을 우려하여 여러 가지 근로조건에 관련된 내용 변화를 포함하고 있다. 그 주요 내용으로는 우선 법정근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축시키고(제49조 제1항), 연소자 근로시간은 1일 7시간, 1주 42시간 한도에서 1주 7시간, 1주 40시간 한도로 바꾸었다(제67조).

노동비용의 상승을 완화하기 위한 조치로는 사용자의 휴가 사용 촉구에도 불구하고 휴가를 사용하지 않을 경우 사용자의 보상의무를 면제하고 귀책사유를 해제하는 연월차 수당의 폐지 규정을 신설하였고(제59조의2 신설), 탄력적 근로시간제는 1개월 단위에서

---

330) 1997년 개정 「근로기준법」 제49조; 임종률, 『노동법』, 박영사, 1990, p.378.

331) 1997년 개정 「근로기준법」 제50조, 제51조, 제56조.

332) 1997년 개정된 「근로기준법」은 위에서 다룬 내용 외에 근로시간과 관계 있는 다음과 같은 내용을 가지고 있다. 유해·위험 사업에 종사하는 근로자의 근로시간은 1일 6시간, 1주 34시간으로 한다(「산업안전보건법」 제46조). 당사자 간의 합의가 있는 경우에는 1주간에 12시간을 한도로 근로시간을 연장할 수 있으며, 사용자는 특별한 사정이 있는 경우에는 노동부 장관의 인가와 근로자의 동의를 얻어 근로시간을 연장할 수 있다(「근로기준법」 제52조). 사용자는 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다(「근로기준법」 제53조). 사용자는 근로자에 대하여 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다(「근로기준법」 제54조). 사용자는 연장근로와 야간근로 또는 휴일근로에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 지급하여야 한다(「근로기준법」 제55조). 근로자가 출장 기타의 사유로 근로시간의 전부 또는 일부를 사업장 밖에서 근로하여 근로시간을 산정하기 어려운 때는 소정의 근로시간을 근로한 것으로 본다(「근로기준법」 제56조). 사용자는 1개월에 대하여 1일의 유급휴가를 주어야 한다(「근로기준법」 제57조). 특례 업종에 있어 사용자는 근로자 대표와 서면 합의를 한 때는 주 12시간을 초과하여 연장근로하게 하거나 휴게시간을 변경할 수 있다(「근로기준법」 제58조). 사용자는 1년간 개근한 근로자에 대하여는 10일, 9할 이상 출근한 자에 대하여는 8일의 유급휴가를 주어야 하고, 2년 이상 계속 근로한 근로자에 대하여는 1년을 초과하는 계속근로연수 1년에 대하여 1일을 가산한 유급휴가를 주어야 한다. 다만, 그 휴가 총일수가 20일을 초과할 경우에는 초과하는 일수에 대하여는 통상임금을 지급하고 유급휴가를 주지 아니할 수 있다(「근로기준법」 제59조). 사용자는 근로자 대표와의 서면 합의에 의하여 월차 유급휴가일 또는 연차 유급휴가일에 갈음하여 특정 근로일에 근로자를 휴무시킬 수 있다(「근로기준법」 제60조). 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 농림사업 등 일부 업종에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다(「근로기준법」 제61조).

3개월 단위로 그 단위기간을 확대한 반면, 한계시간은 주 56시간 한도에서 주 52시간 한도로 축소했으며(제50조 제2항), 연장·야간·휴일 근로 시 초과근로에 대한 임금 대신 휴가를 부여할 수 있는 선택적 보상휴가제를 신설하였다(제55조 제2항).

또한 근로일수의 급격한 하락을 막기 위해 여성의 생리휴가는 현재 유급에서 청구할 경우 무급으로 전환하였다(제71조). 연월차휴가는 통합하여 월차 12일, 연차 10일(개근자)의 22일에서 1년간 8할 이상 출근한 근로자는 15일로 유급휴가일수를 축소하고, 현재 근속 1년에 1일씩 추가하던 연차휴가를 매 2년당 1일씩 추가하는(최초 1년은 제외) 방향으로, 그리고 현재 총휴가일수가 32일이 넘을 경우 초과일수에 대해 통상임금으로 대체하는 정도의 제한으로부터 총휴가일수를 25일로 그 상한을 정하고, 1년 미만의 근속연수를 가진 근로자가 1개월을 개근할 때 1일씩의 유급휴가를 주는 것으로 개정하였다(제57조, 제59조 제1, 2항).

총체적인 변화를 담은 이번 「근로기준법」 개정안은 급격한 노동비용의 상승에 따른 기업의 경쟁력 약화와 중소기업의 도산을 막기 위해 비용상승 완화조치를 부칙에 명시하였는데, 그 내용은 다음과 같다. 우선 3년간 한시적으로 주 단위 초과근로시간의 상한을 12시간에서 16시간으로 상향 조정했으며, 최초 4시간의 연장근로에 대해서는 할증률을 50%에서 25%로 내리는 조치를 취하였다. 또한 시행 시기를 단계별로 적용하여 공공부문, 금융·보험, 그리고 1,000인 이상 사업장은 2004년 7월까지, 300인 이상 사업장은 2005년 7월까지, 100인 이상 사업장은 2006년 7월까지, 50인 이상 사업장은 2007년 7월까지, 20인 이상 사업장은 2008년 7월까지, 20인 미만 사업장은 2011년까지 대통령령으로 정하는 것으로 계획되어 있다.

그러나 이러한 조치가 오히려 근로자의 임금을 삭감하는 결과로 나타나는 것을 피하기 위해 법 시행으로 인하여 기존의 임금수준과 시간당 통상임금이 저하되지 않도록 한다는 포괄적인 임금보전의 원칙을 부칙에 명시하였다. 또한 이와 같이 총체적인 근로기준의 변화를 적절히 적용하기 위한 조치로 기존 단협 및 취업규칙의 갱신을 위한 노력의 무가 있다는 점을 포함하였다.

다. 주 40시간으로의 법정근로시간 단축

2003년 현재 근로시간을 둘러싼 가장 큰 과제는 주 40시간으로의 법정근로시간 단축이다. 이 문제는 상당히 오랜 기간 노사정위원회와 국회를 통해 논의가 되었음에도 불구하고 아직도 「근로기준법」의 개정 여부에 대해 논란이 진행되고 있으며 입법화되지 못하고 있다. 그러나 입법화 여부와는 상관없이 2002년과 2003년에 걸쳐 임단협에서 매우 중요한 과제로 다루어지고 있다.

주 40시간으로 법정근로시간을 단축하자는 논의가 발생한 배경을 살펴보면 다음과 같다. 1997년 외환위기는 국가적인 경제위기와 함께 노동시장에서 대량 실업의 문제를 발생시켰다. 따라서 근로시간 단축이 논의되기 시작한 것은 이러한 대량 실업과 고용의 불안정 문제를 극복하기 위한 '일자리 나누기(Work-sharing)'의 동기부터라고 할 수 있다. 당시 주요 노동정책의 결정을 맡게 된 노사정위원회는 1998년에 근로시간위원회, 2000

년에 근로시간단축특별위원회를 설치하여 노사정 대표들이 근로시간 단축의 기본방향과 세부사항에 대한 협상을 진행할 수 있도록 했고, 2000년 10월에는 우리나라 근로자의 장시간 근로를 해소하고 삶의 질 향상을 이루기 위해 주 44시간으로 설정되어 있는 법정근로시간을 주 40시간으로 단축시키는 것과 휴가·휴일제도를 국제적인 기준에 맞추어 수정할 것에 노사정대표들이 합의하는 결과를 도출하였다(부록 참조).

그러나 이후 세부적인 사항에 대한 협상이 진행되면서 경영계와 노동계는 서로 간의 이해관계에 따라 각 사안마다 첨예한 대립을 보였고, 어느 정도 논의가 진전되는 듯하면 일부 집단이 강력한 반발을 내보이면서 합의에 가까워지던 안건이 무산되는 결과가 반복되었다.

2002년 7월 노사정위원회에서는 근로시간 단축 의제에 대해 협상 결렬이 선언되었고, 정부는 그동안 논의된 내용을 바탕으로 「근로기준법」 개정안을 작성하여 제출하였다. 이 개정안은 2002년 10월 규제개혁위원회, 차관 및 국무회의 등의 심의를 거쳐 국회에 상정되었다. 그러나 노사 간 첨예한 대립은 계속되었고, 국회에서의 심의 및 통과는 계속 지연되었다.

그러나 이러한 과정에서 주 40시간으로의 근로시간 단축은 주5일 근무제의 개념으로 자연스럽게 전환되어 일반 국민들에게 인식되기 시작했고, 법 개정과는 별개로 2002년 진행된 임단협에서 주5일 근무제를 협상의 대상으로 선정하는 기업들이 나타나기 시작하였다. 행정부는 2002년 7월부터 공무원들에게 월1회의 주5일 근무 시범실시를 시작했으며, 교육부문의 주5일 근무제를 위한 계획도 발표하였다. 민간에서는 2002년 7월 금융노련과 은행권이 연월차를 포함한 휴가제도의 변경과 부분적 임금보전 등에 대한 합의를 이끌어내어 주5일 근무제를 도입하게 되었고, 증권사들도 2002년 11월부터 주5일 근무를 실시하게 되었다.

2003년 들어 대기업에서는 주5일 근무제가 단체협상의 주요 의제로 채택되었고, 연월차휴가를 대체하는 방식으로 주5일 근무제를 실시하는 현상이 확대되어가고 있었다. 이런 중에 2003년 7월 금속노련이 단협을 통해 근로조건의 저하 없는 주5일 근무제의 도입을 이끌어냈고, 이러한 과정에서 재계는 오히려 자신들에게 불리한 방향으로 주5일 근무제가 확산되어가는 추세가 발생하는 것을 우려하여 정부안이라도 입법하자는 방향으로 태도를 전환하였다. 이처럼 입법화에 대한 압력이 거세지자 국회에서도 신속한 입법을 위한 노력이 시작되었고, 그동안 노사정위원회에 참여하지 않았던 민주노총이 한국노총과 함께 협상을 통해 노동계 단일안을 만들어 발표함으로써 노동 측의 발걸음도 빨라졌다.

한편, 현대자동차는 노사 간의 합의에 의해 근로조건의 저하 없는 주5일 근무제의 도입을 결정하였다. 이러한 상황의 전개에 따라 2003년 8월 노사는 국회 환노위에서 다시 협상을 시작했으나, 각자가 예전의 주장을 되풀이함으로써 서로 간의 입장 차이만을 확인하고 합의를 이끌어내는 데는 이르지 못하였다.

2003년 8월 21일 법정근로시간을 40시간으로 단축하는 내용을 골자로 하는 「근로기준법」 개정안은 국회 환노위를 통과했고, 8월 29일 국회 본회의를 통과하여 드디어 입법화되었다(노동계의 요구를 약간 받아들이는 소수의 안이 제출되었으나 거의 개정안 원래의 내용대로 통과).

3. 평가 및 정책과제: 근로시간 단축의 효과

근로시간 단축은 경기순환(business cycle)과 엇갈리는 부정적인 효과와 긍정적인 효과를 동시에 발생시킨다. 즉, 제도 도입 시 경제적 상황(경기순환의 단계), 기업이 택하고 있는 임금과 근로시간을 포함한 인적자원 관리체계, 도입의 방식, 제도 도입에 대한 기업과 근로자의 반응 등은 이러한 부정적인 효과와 긍정적인 효과의 크기를 좌우한다.

〈표 6-42〉 근로시간 단축의 효과

	긍정적인 효과	부정적인 효과
단기 (직접)	– 실근로시간의 단축 – 노동력 필요 기업에서의 고용창출	– 임금 및 노동비용의 상승(물가상승 압력 가중, 기업의 가격경쟁력 저하) ・도입과정에서 노사갈등 발생
	– 근로자 및 가족의 시간적인 여가기회 제공 (삶의 질 향상) – 노동생산성의 향상(근로관리의 변화, 자본재의 투입 증가)	– 비정규직의 증가 – 근로자들의 노동강도 강화에 의한 스트레스 증가
장기	– 주5일제 확대와 동반되는 소비 증가에 의한 내수의 확대(레저산업의 발전) – 구조조정 압력이 강해지면서 산업구조조정의 촉진(자본재 투자의 확대, 낮은 노동비용에 의한 가격경쟁력 확보에서 다른 방법을 통한 경쟁력 확보 산업으로 전환)	– 노동력을 자본재로 대체하는 경향이 나타나면서 고용감소 – 낮은 노동비용을 필요로 하는 산업의(저렴한 노동비용과 낮은 수준의 근로조건을 가진 국가로의) 이동

임금보전을 전제로 한 근로시간 단축이 추진될 경우 예상할 수 있는 부정적인 효과로는 임금 및 노동비용의 상승으로 인한 기업의 비용부담 증가와 가격경쟁력 하락, 물가상승, 중소기업의 인력난 심화, 노사갈등의 증가 등이 있다. 반면, 긍정적인 효과로는 고용창출, 소비 지출의 확대로 인한 내수의 증가 및 관련산업(문화・게임・스포츠 등) 발전, 생산성 향상, 산업 구조조정의 촉진, 근로자 및 국민의 여가생활 확대로 삶의 질 향상가능성 등을 전망할 수 있다.

임금 및 노동비용의 상승과 같은 직접적이면서 표면적인 부정적 효과는 단기적이고 금전적인 손해로 나타나는 반면, 긍정적인 효과들은 비교적 장기적이고 비금전적인 성향을 띠기 때문에 경제주체에 따라 부정적인 면이 더욱 강조되는 현상이 나타난다.

임금 및 노동비용의 상승규모는 어떠한 방식으로 임금보전을 할 것인가, 생산성 향상이 어느 정도 이 문제를 해결할 것인가에 달려 있으며, 그 뒤에 파급효과로 연결되어 있는 가격경쟁력의 하락이나 물가상승의 문제도 같은 측면에서 이해할 수 있다. 어떤 기업의 인적 구성이 사무직 위주로 되어 있는 경우 토요일 4시간 근무의 단축은 생산성의 향상이 임금상승 요인을 완전히 상쇄할 수 있으며, 초과근로가 거의 발생하지 않는 경우 또는 임금체계가 연봉제와 같이 과제완성 기준(Project-base)으로 책정되는 전문직의 경우도 마찬가지다.

그러나 시간당 생산량이 고정되어 있는 생산직 위주로 직원이 구성되어 있거나, 생산성 향상의 여지가 전혀 없는 경우, 인력난으로 많은 근로시간을 초과근로에 의존하는 기업의 경우에 임금보전을 전제로 한 근로시간 단축은 노동비용의 상승, 해당 기업의 가격경쟁력 하락, 임금상승으로부터의 물가상승 압력으로 효과가 나타날 것이다. 이렇듯 각

기업별로 다르게 나타나는 노동비용의 상승이 전체 경제에 어떻게 나타날 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다.

고용창출의 영향도 논쟁의 대상이 된다. 국제적인 사례를 살펴보았을 때 근로시간 단축이 고용창출의 원동력이 되는 경우는 국가별 상황에 따라 각기 다르게 나타나며, 각 연구 논문들도 이에 대해서는 각 나라가 처한 특수한 상황(경기 상승기, 임금 삭감을 통한 일자리 공유(work sharing), 생산성 향상이 더 이상 발생하기 어려운 경우 등)에 따라 고용창출이 발생한다고 주장하고 있다. 생산성 향상과 고용창출은 서로 대치되는 개념이다. 예를 들어, 한 기업에서 근로시간 단축을 도입했을 경우 기존 근로자들의 생산성이 100% 향상된다면 전과 같은 생산량을 유지하기 위해 더 이상 신규 근로자를 고용할 필요는 없다. 따라서 그 전에 주던 임금을 그대로 주기 때문에 임금상승은 없고, 생산량도 유지되면서 고용도 기존의 양에서 변화하지 않는 결과를 가져온다. 그러나 생산성이 더 이상 향상될 여지가 적고, 경기 상승기가 닥쳐 생산량을 증가시켜야 할 경우에는 기업은 비용상승을 고려하더라도 더 큰 이익의 창출을 위해서 새로운 고용을 해야 할 것이다.

그러므로 노동비용의 상승, 생산성의 향상, 고용창출의 세 가지 영향은 서로 얽혀 있어 부정적인 영향과 긍정적인 영향을 동시에 발생시키며 서로 상쇄하는 모습을 보여준다. 따라서 정책목표가 무엇이냐에 따라 이 중 어떤 영향을 크게 만드는 방향으로 제도를 고안할 것인가를 결정해야 하며, 기업의 입장에서는 자신이 현재 처해 있는 상황을 객관적으로 파악하여 임금·근로시간 등을 관리하는 인적자원관리체계로 전환하는 것이 필요한가를 결정해야 한다.

여기서 가장 예민한 논쟁의 대상은 중소기업의 문제이다. 현재 우리나라의 중소기업은 산업의 구조조정과정에 있어 여러 가지 면에서 어려움을 겪고 있다. 근로시간과 관련해서는 노동시장 진입자들의 중소기업 기피 현상 때문에 인력난을 겪고 있는 경우, 우리나라의 중소제조업들은 대부분 최대한도 이상의 초과근로에 의존하고 있으며 외국인 근로자까지 사용하면서 기업을 이끌어가고 있다. 그런데 근로시간 단축에 의해 초과근로수당의 지출요인이 증가하게 되면 낮은 채산성에 허덕이는 중소기업의 경우 기업을 유지해 나갈 수 없다는 것이 논쟁의 핵심이다. 물론 중소기업의 인력난은 근로시간 단축에 의해서 발생하는 것은 아니다. 그러나 중요한 문제는 근로시간 단축이 이러한 상황을 더욱 악화시킬 수 있다는 것이다.

한편, 이와 함께 고찰해보아야 할 문제는 왜 중소기업들이 산업의 구조조정과정에서 극심한 어려움을 겪고 있는가에 대한 원인 규명이다. 역설적으로 근로시간을 단축하지 않으면 중소기업이 과연 발전할 것이고 지금 겪고 있는 인력의 문제가 해결될 것인가 하는 질문에 그렇다고 대답할 전문가는 아무도 없다. 현재 중소기업이 가지고 있는 문제점들은 인력부문에 국한되지 않는다. 대출 등 금융시장에서의 한계성, 물류 및 유통과정의 문제, 대기업과 하청기업 간의 부당한 관계, 어음 및 지불체계의 문제, 연구개발과 마케팅 등에 관한 지식(know-how)의 부족 등 각각의 중소기업은 인력난에 버금가는 문제들에 마주하고 있으며, 이러한 큰 문제들을 극복해나가는 중소기업만이 살아남는 무한경쟁의 환경으로 세계경제는 변화하고 있다. 이러한 상황에서 근로시간 단축이 문제를 악화

시키지 않도록 시간적인 여유를 두고 적용하며, 또한 이를 보완하거나 지원하는 대책을 마련하는 것이 중요하다. 그러나 근본적인 문제, 즉 우리나라 신규 인력들이 중소기업을 기피함으로써 발생하는 인력난을 해소하지 않고서는 어떠한 보완이나 지원도 만족스러운 해결책을 제시하지는 못할 것이다.

한편, 소득감소가 없는 근로시간 단축, 특히 주5일 근무제의 도입은 소비를 활성화하고 내수를 확대하는 등 거시적 효과와 관련 레저산업의 발전을 가져오리라는 전망에 대해서 그 규모는 확신할 수 없으나 우선 오락과 관광 등 여가활동과 관련된 산업의 발전이 오리라는 것에 대부분 동의하고 있다.[333] 그러나 과연 이 부분이 우리 국민 모두의 여가생활을 향상시킬 것인가에 대한 대답은 확실하지 않다. 왜냐하면 현재 우리나라의 여가활동 인프라는 본인이 대부분의 비용부담을 해야 하는 구조로 아주 낮은 수준이다. 이런 환경에서 주5일 근무는 고소득자와 저소득자 간의 여가활동의 격차를 더욱 벌어지게 하는 계기가 될 것이고, 이는 사회적인 문제로 발전할 것이라는 지적도 있다. 따라서 관련산업의 발전과 함께 저비용으로 활발한 여가생활을 즐길 수 있는 인프라의 구축은 공공부문에서 반드시 담당해야 할 일이다.

근로시간 단축의 경제적 효과를 언급할 때 가장 간과되기 쉬운, 그러나 제일 중요한 긍정적인 효과는 시간적인 기회의 제공이다. 이것을 쉽게 풀어 말하면 삶의 질 향상이라고 할 수 있는데, 이런 효과는 금전적으로 환산할 수 없는 가치이기 때문에 금전적인 효과로 명확히 나타나는 부정적인 효과들과 비교할 때 과소평가되기 쉽다. 그러나 이러한 기회의 배분이 공공부문의 인프라 제공 노력과 동반될 경우 나타나게 되는 인적자본 향상을 위한 투자, 지역사회활동을 통한 사회의 발전, 가족 단위의 활동에 더 많은 시간을 투자하게 됨으로써 오는 가족 단위의 문화 생성 등은 금전적인 평가와 상관없이 큰 가치를 가지며, 결국 우리 사회발전의 계기를 제공할 수 있다는 점에서 주목되어야 한다.

이와 같이 근로시간 단축의 경제적 효과는 다양하며, 부정적인 영향과 긍정적인 영향이 뒤섞여 나타난다. 더군다나 이번 주 44시간에서 주 40시간으로의 법정근로시간 단축은 주5일 근무제라는 새로운 생활방식의 도입에까지 영향을 미치기 때문에 매우 다양한 변화가 발생할 것으로 예상되고 있다.

요약하면, 기업의 관점에서 근로시간이 단축될 때 직접적으로 나타나는 문제점은 노동비용의 상승이고 이것에 대치되는 긍정적인 효과는 노동생산성의 향상이다. 그런데 노동비용의 상승은 제도의 변화에 의해 직접 나타나는 효과인 반면, 노동생산성의 향상은 기업과 근로자의 적극적인 대응이 발생한다는 가정에 입각하여 일반적으로 전망되는 부분이기 때문에 기업의 입장에서는 이러한 변화에 대해 호감을 가지기 어렵다. 더군다나 초과근로에 의존하는 비중이 높거나 현재 인력난에 시달리는 중소기업의 경우 근로시간 단축이 다른 부문보다 늦게 시행되면서 인력수급 자체에 문제를 겪게 될까 봐 우려하는 바가 크다. 따라서 이 같은 부작용을 억제할 수 있는 정책적 보완 내지는 지원정책이 시행 시기와 맞물려 추진되어야 할 것이다.

---

333) LG경제연구원(2001), 한국관광연구원(2001), 삼성경제연구원(2000)을 참조하였다.

제6절 | 사회보험제도 도입과 발전

1. 사회보험의 개관

가. 고용보험

한국에서 고용보험제도의 도입에 관하여 논의가 이루어지기 시작한 것은 1960년대 말부터였다. 1960년대 말과 1970년 중반에 실업보험제도 도입 필요성에 대한 검토가 노동청에서 있었으나, 당시에 도입을 검토했던 제도의 내용은 실업부조적 성격의 것이었으며, 노동청 내부에서만 대외비로 검토되었을 뿐 다른 부처와의 협의는 없었다(노동청 a, b, c).

1981년 노동청에서 노동부로 승격된 이후 노동부는 1982년의 제5차 경제사회발전5개년계획 수정계획을 입안하는 과정에서 실업보험제도의 도입을 건의하였고, 이는 정부 차원에서 실업보험제도를 공식적으로 논의하게 되는 계기를 마련하였다. 그러나 당시 정부 내에 팽배해 있던 실업보험제도의 부작용에 대한 우려와 기업에 주는 부담, 한국의 경제발전 단계에 비추어 시기상조라는 이유 등으로 실업보험제도의 도입은 일단 유보되었다.

그러나 1980년대 초의 제5차 경제사회발전5개년계획 수립의 일환으로 실업보험제도의 도입 여부를 논의하는 과정에서 하나의 공감대를 형성할 수 있었다. 그것은 실업이 발생한 이후에 실업자에게 사후구제적 실업급여를 지급하는 전통적 실업보험제도만으로는 근로자의 생활안정을 보장하기에는 미흡하며, 보다 중요한 것은 실업 자체를 예방하고 고용구조를 개선하며, 근로자의 직업능력을 향상시키는 것이다. 따라서 전통적인 실업보험제도와 직업훈련제도 등의 적극적 노동시장정책을 결합한 제도가 보다 바람직하며, 이러한 제도를 '실업보험제도'와 구분하여 '고용보험제도'로 하자는 것이었다(경제기획원[1982]). 이러한 공감대를 바탕으로 정부는 1980년대 초부터 고용보험이라는 용어를 실업보험과 구분하여 사용하기 시작하였다.

고용보험제도의 도입 문제는 제6차 경제사회발전5개년계획의 입안과정에서도 논의가 되었으나 제6차 경제사회발전5개년계획 기간 중에 고용보험제도의 도입을 적극 검토한다는 내용만 반영되었다(대한민국 정부[1986]). 그러나 실제로 제6차 경제사회발전5개년계획 기간 중 이에 대한 논의는 이루어지지 않았다.

고용보험제도의 도입을 정부가 공식 결정한 것은 제7차 경제사회발전5개년계획을 통해서였다. 제7차 경제사회발전5개년계획의 노동부문 계획을 담당한 한국노동연구원은 1991년 3월에 제7차 경제사회발전5개년계획 기간 중에 고용보험제도를 도입할 것을 정부에 건의하였다(한국노동연구원 고용보험연구센터[1991]). 정부는 한국노동연구원의 건의를 받고 각계의 의견을 수렴하여 1991년 8월 23일 경제장관회의에서 제7차 경제사회발전5개년계획 기간 후반기 중 고용보험제도를 도입하기로 결정하였다.

1992년의 국회의원 총선거와 대통령 선거에서 민정당·민주당·국민당 등 당시 주요 3당은 고용보험제도를 1995년에 시행하겠다는 것을 선거공약으로 채택하였으며, 1993년 2월에 출범한 김영삼 정부는 집권기간 중의 경제계획인 신경제5개년계획에서 고용보험제도를 1995년에 시행하겠다고 명시하였다(대한민국 정부[1993]).

나. 산재보험

한국의 산재보험은 현재 국민연금・건강보험・고용보험과 함께 4대 사회보험의 하나로서 한국의 사회안전망의 중요한 축을 이루고 있다. 여타의 사회보험이 노령・건강・실업 등의 위험을 담보하는 데 비해, 산재보험은 근로자의 직업과 관련하여 발생할 수 있는 상해 및 질병의 위험을 담보하는 보험이다. 따라서 산재보험은 이러한 직업 관련 각종 재해의 위험(risk)으로 인한 손실을 담보해줌으로써 근로의욕을 고취시키고, 근로자의 안정된 직업생활을 유지하게 하는 사회안전망의 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

산재보험은 1964년에 설립되었으며 그동안 피재근로자들의 안정적인 생활을 돕기 위해 여러 차례 적용대상 및 보상급여를 확대해왔다. 또한 사회안전망으로서의 범위를 확충하기 위해 재해인정범위를 넓혀왔다. 하지만 사회안전망의 역할을 충분히 감당하기 위해서는 아직까지 해결해야 할 여러 가지 문제가 남아 있다.

먼저 적용대상의 문제에 있어서 한국의 산재보험은 현재 지금까지 제도적으로 산재보험의 대상에서 제외되어온 자영업・영세농어민・임업・수렵업 종사자 등의 근로자들과, 또한 근로형태상으로 볼 때 근로자라고 하기 어려운 특수형태직업 종사자 등에 대한 적용 확대를 실시해야 한다는 사회적 요구에 놓여 있다. 특히, 자영업형태의 종사자 및 비정규 노동자의 비율이 높은 한국의 경우 이는 전국적인 사회안전망의 확충이라는 관점에서 해결해나가야 할 매우 중요한 문제로 보인다. 뿐만 아니라 산업의 발전과 더불어 재해 및 직업병의 유형도 상당히 변모해가고 있다. 따라서 재해발생을 감소시키기 위한 안전관리를 충실하게 해야 할 뿐만 아니라 다른 한편으로는 직업병 인정범위도 확충 또는 변모시켜나가야 할 것이다.

한편, 산재보험 재정의 장기적인 안정화를 위한 노력도 강화해야 할 것으로 보인다. 현재 산재보험의 경우 보험급여의 비용이 급격한 증가세를 보이기 시작하고 있다. 이는 그동안 장기요양자의 증가, 중증장해자의 증가, 연금제도의 정착과 이에 따른 연금형태 수급자의 증가 등으로 인한 산재보험 급여의 누적적인 증가에 기인하는 것으로 보인다. 이러한 관점에서 볼 때, 현재 산재보험 기능의 확충에 대한 사회적인 요구는 사회안전망의 확충이라는 관점에서 볼 때 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 그러나 향후 재정안정화에 대한 별도의 계획 없이 받아들여질 경우 산재보험 재정의 고갈을 불러일으킬 수 있는 추가적인 요인으로 작용할 것이다. 따라서 한편으로는 이러한 비용압박요인은 이에 대한 적절한 조치가 이루어지지 않을 경우 장차 산재보험에 대한 급작스러운 보험료율 인상을 불러일으킬 수밖에 없을 것이다.

이러한 사회안전망으로서의 산재보험은 장기적으로 안정적인 구도를 유지하는 것이 매우 중요하다. 따라서 본고에서는 한국의 산재보험이 현재 가지고 있는 이슈에 대해 심층적으로 분석해봄으로써 이것이 가지는 의의와 문제점에 대한 분석 및 해결방향을 논의하되, 현재 산재보험의 비용압박요인과 향후 재정안정화의 이슈를 함께 생각해보고자 한다.

2. 시대별 사회보험제도의 변화

가. 고용보험

1) 고용보험연구기획단의 발족과 「고용보험법」의 제정

고용보험제도를 도입하기로 결정한 정부는 우리나라에 적합한 고용보험제도의 모형을 개발하고 관련연구를 수행하도록 하기 위하여 1992년 3월 9일 인력정책심의위원회의 의결에 따라 한국노동연구원에 고용보험연구기획단을 설치하도록 하였다.

한국노동연구원은 1992년 5월 18일에 학계인사 30명으로 구성된 고용보험연구기획단을 발족하였다. 고용보험연구기획단은 1992년 5월 18일에 발족한 이래 1년 동안 40여 회에 걸친 주요 쟁점별 토의를 거쳐 1993년 5월 18일 고용보험연구기획단의 공식 견해를 집약하여 우리나라 고용보험제도의 실시방안을 정부에 제출하였다(고용보험연구기획단[1993]).

정부는 고용보험연구기획단이 건의한 '고용보험제도의 실시방안'을 바탕으로 고용보험법안의 작성에 착수하였다. 고용보험법안을 마련한 정부는 고용보험법안에 대한 공청회를 개최하여 각계의 의견을 수렴하였으며, 1993년 10월 21일 국무회의의 심의를 거쳐 10월 28일 국회에 고용보험법안을 제출하였다.

국회에 제출된 고용보험법안은 1993년 12월 1일 국회 본회의에서 만장일치로 통과되어, 같은 해 12월 27일 공포되었다. 1995년 4월의 「고용보험법」 시행령의 공포와 1995년 6월의 「고용보험법」 시행규칙의 공포에 이어 1995년 7월 1일부터 고용보험제도가 시행되었다.

2) 제도 시행 당시 고용보험제도의 주요 내용

가) 고용보험의 목적

「고용보험법」 제1조는 "이 법은 고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우 생활에 필요한 급여를 실시함으로써, 근로자의 생활안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회 발전에 이바지함을 목적으로 한다"라고 밝히고 있다.

한국의 고용보험제도는 실업의 발생에 대하여 사후적으로 실업급여를 지급하는 소극적 차원이 아니라 고용조정의 원활화와 경제의 효율성 제고, 직업안정기능의 활성화와 인력수급의 원활화, 직업훈련의 활성화와 경쟁력 강화 등 적극적인 고용정책 측면과 실직근로자의 생활안정과 재취업의 촉진이라는 전통적 실업보험제도를 연계하여 인력의 형성·배분·활용·보존의 제 기능이 유기적으로 연계되도록 계획한 것이다.

이러한 고용보험의 목적을 달성하기 위하여 한국의 「고용보험법」은 고용안정사업을 비롯하여 직업능력개발사업 및 실업급여를 실시할 것을 규정하고 있다.

나) 적용범위

고용보험은 모든 사업 또는 사업장에 적용된다(「고용보험법」 제7조). 다만, 행정능력의 한계, 건전한 재정 확보의 필요성, 적용·징수 업무의 실효성 등을 감안하여 일부 사업 또는 사업장은 고용보험의 적용을 제외할 수 있도록 대통령령에 위임하고 있다. 제도 시행 당시에 고용보험의 당연 적용을 받는 사업은 실업급여는 30인 이상 사업장에, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 70인 이상 사업장에 당연적용되도록 하였다.

당초 고용보험연구기획단은 정부의 행정능력을 고려하여 초기에는 10인 이상 사업장부터 적용하되 단계적으로 적용범위를 확대하여 2000년경에 사업장규모와 관계없이 전면 적용할 것을 건의하였다(유길상·어수봉[1993]). 그러나 고용보험 시행을 위한 준비가 상당한 차질을 빚으면서 10인 이상 사업장부터 적용하는 것이 현실적으로 어렵게 되자, 고용보험연구기획단은 제도 시행 초기에는 30인 이상 사업부터 적용할 것을 비공식적으로 정부에 전달하였다.

이러한 점을 고려하여 1994년 3월 30일에 한국노총과 한국경총이 공동 발표한 내용에 의하면, 고용보험을 30인 이상 사업장에 적용하되 1998년부터 10인 이상 사업장까지 확대할 것을 정부에 건의하였다. 그러나 경영계와 상공자원부는 중소기업의 부담을 완화하고 사업 내 직업훈련의무제도와의 연계를 위해 150인 이상 사업장부터 적용할 것을 주장하였다.

결국 관계 부처 간의 협의과정에서 고용보험의 적용범위를 고용보험사업별로 구분하여 실업급여에 관해서는 노사합의 정신을 반영하여 상시 30인 이상 사업장부터 적용하되 1998년 1월 1일부터는 상시 10인 이상 사업장까지 적용을 확대하고, 고용안정사업 및 직업능력개발사업에 대해서는 상시 70인 이상 사업장부터 적용하되 1998년 1월 1일부터는 상시 50인 이상 사업장까지 적용을 확대하기로 합의하였다(유길상·이철수[1996]).

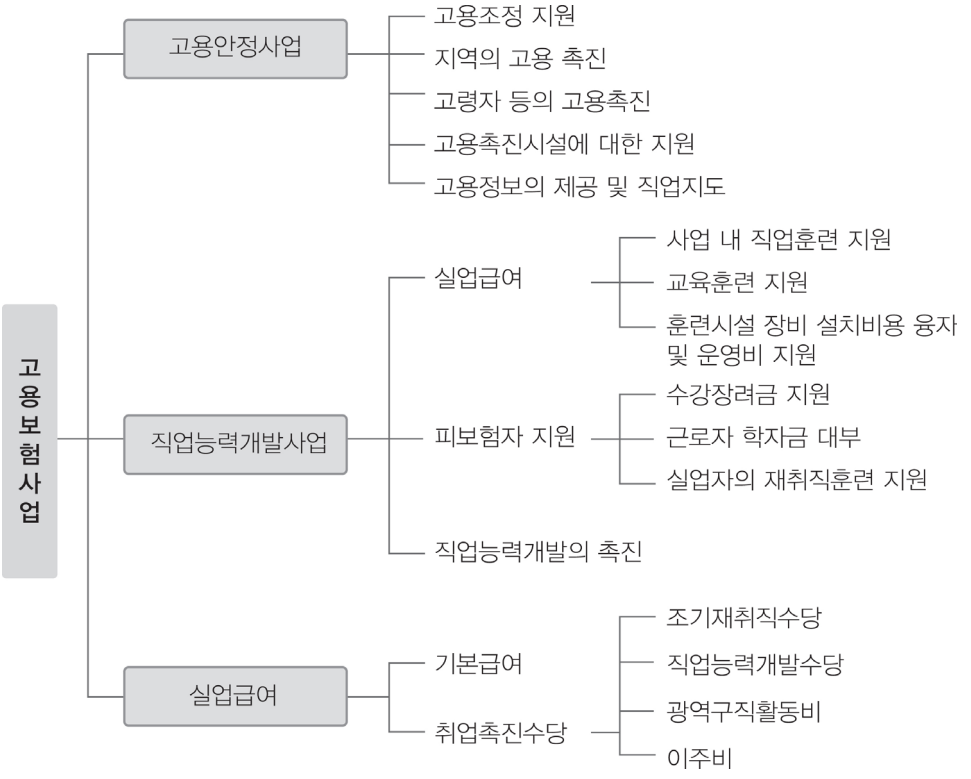
그러나 고용보험 적용 사업장에 고용되어 있는 근로자라도 ① 60세 이후에 새로이 고용된 자, ② 1주간의 소정 근로일 또는 근로시간이 당해 사업장의 동종 업무에 종사하는 통상근로자에 비하여 3할 이상 짧은 시간제 근로자, ③ 일용근로자, ④ 계절적 또는 일시적 사업에 고용된 근로자, ⑤ 공무원, ⑥ 사립학교 교원 등에 대해서는 고용보험의 적용을 배제하였다(「고용보험법」 제8조).

다) 고용보험사업의 개요

한국의 고용보험은 단순히 실직자의 생활안정이라는 소극적 목적에 그치지 아니하고 보다 적극적으로 실업의 예방, 그리고 재취직의 촉진을 통한 실업상태 해소라는 적극적 고용정책의 일환으로 시행되었다. 이러한 취지에 맞게 한국의 「고용보험법」은 고용보험사업으로서 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여의 세 가지 사업을 규정하였다.

먼저 고용안정사업은 근로자가 취업할 때부터 자기의 적성과 능력에 맞는 직업을 제대로 선택하여 원하는 직장에 취업할 수 있도록 고용정보를 제공하고 직업훈련을 안내하며, 직업지도와 취업알선을 실시한다. 뿐만 아니라 고용된 이후 산업구조와 기술변화 등에 따라 불가피하게 발생하는 기업 내부의 고용조정이 실업의 발생을 최소화하면서 원활하게 이루어지게 함으로써 실업을 예방하고, 노동력의 합리적인 배치전환과 활용이 이루어지게 하기 위한 사업이다.

[그림 6-28] 제도 시행 당시의 고용보험사업의 개요



둘째, 직업능력개발사업은 기업의 직업훈련 등을 지원함으로써 기업 내에서 근로자의 직업능력개발이 지속적으로 이루어질 수 있도록 근로자에 대한 평생직업능력개발을 배려하여, 기업과 근로자의 경쟁력을 제고하고 실업을 예방하는 데 목적이 있다. 오늘날 국가의 경쟁력은 과거 저임금을 바탕으로 한 생산요소 비용의 비교우위시대에서 근로자의 능력개발과 기술 수준에 의해 결정되는 인적자본 비교우위시대로 전환하고 있다. 이에 따라 각 국가는 근로자의 능력개발과 교육훈련제도의 혁신에 박차를 가하고 있는바, 우리나라의 고용보험제도는 바로 이와 같은 차원에서 근로자들의 직업수행능력이 직장생활을 통하여 지속적으로 이루어지게 함으로써 직장을 단순히 일하는 곳뿐만 아니라 배움의 터전이 되게 하여 노동생산성을 향상시키려는 것이다. 또한 근로자의 임금수준의 향상을 도모함은 물론 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 제도적 장치로 기능할 수 있도록 직업능력개발사업을 고용보험사업의 핵심적인 내용 중의 하나로 포함하고 있는 것이다.

셋째, 실업급여는 실직근로자에게 일정 기간 실업급여를 지급하여 실직자의 생활안정은 물론 실직자의 조기재취업을 유도하기 위한 것이다. 그러나 우리나라의 실업급여는 전통적인 실직기간 동안의 구직급여뿐만 아니라, 실직자의 직업훈련 수강을 용이하게 하기 위하여 직업훈련 수강 시에는 구직급여 이외에 직업능력개발수당을 지급하고, 직업훈련기간 동안 구직급여를 연장해주는 등 직업훈련 수강을 유인하기 위한 인센티브제도를 두고 있다. 조기재취업 시에는 조기재취직수당을 지급함으로써 실직자가 구

직급여에 안주하여 재취업활동을 게을리하지 않도록 특별한 배려를 하고 있는 점이 특징이다.

라) 고용안정사업

고용안정사업은 근로자가 취업할 때부터 자기의 적성과 능력에 맞는 직업을 제대로 선택하여 원하는 직장에 취업할 수 있도록 고용정보를 제공하고 직업훈련을 안내하며, 직업지도와 취업알선을 실시하는 것이다. 또한 고용된 이후에 산업구조와 기술 변화 등의 영향으로 불가피하게 발생하는 기업 내부의 고용조정에 따른 실업의 발생을 최소화하면서 원활하게 이루어지도록 함으로써 실업을 예방하고, 노동력의 합리적인 배치전환과 활용이 이루어질 수 있도록 하기 위한 사업을 말한다.

「고용보험법」 제15조 제1항은 "노동부 장관은 국내외 경기의 변동, 산업구조의 변화, 기타 경제상의 이유 등으로 노동력이 부족하게 되거나 고용기회가 감소하여 고용상태가 불안하게 되는 경우에는 피보험자 및 피보험자였던 자 등의 실업의 예방, 재취직의 촉진, 고용기회의 확대, 기타 고용안정을 위한 고용안정사업을 실시한다"라고 규정하여 고용안정사업의 기본원칙을 천명하고 있다. 이어서 제2항은 "노동부 장관은 제1항의 규정에 의한 고용안정사업을 실시함에 있어서 근로자 수 등이 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업을 우선적으로 고려하여야 한다"라고 하여 소규모 기업에 대한 우선지원 원칙을 명시하고 있다.

고용안정사업은 고용불안이 야기된 경우에 실업의 예방, 기타 고용안정을 도모하는 것을 목적으로 실시되는 것이지만, 이러한 고용불안은 경기의 변동 및 산업구조의 변화, 기타 경제상의 이유에 의한 것에 한정된다. 여기서 경제상의 이유라 함은 경기의 변동 및 산업구조의 변화에 준하여 고용불안이 불가피한 기업의 경제적 사정을 말하는 것이다. 따라서 경제적 이유 이외의 이유, 즉 지진·화재 등의 천재지변, 전염병 등에 의해 사업활동의 축소가 부득이한 경우에 발생하는 실업의 예방까지 목적으로 삼아 실시되는 것은 아니다.

기업활동이란 끊임없이 변화하는 내·외부의 변동요인에 대응하여 조직을 적응·발전시켜 나가는 과정이라고 할 수 있다. 대내외적인 경제환경의 변화는 기업의 고용량을 계속적으로 변동시키는 요인으로 작용하게 되며, 이 과정에서 기업은 생산과 고용의 최적균형을 달성하려는 노력을 기울이게 됨으로써 고용조정의 문제가 발생하게 된다.

고용조정과정에서는 근로자 수를 줄이는 양적인 고용조정도 수반하게 되는데, 「고용보험법」 제16조 제1항은 "노동부 장관은 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따른 사업규모의 축소, 사업의 폐지 또는 전환으로 인하여 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자에 대한 휴업, 직업전환에 필요한 직업훈련, 인력의 재배치 등의 실시, 기타 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 사업주에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다"라고 규정하고 있다. 이어서 제2항은 "노동부 장관은 제1항의 고용조정으로 인하여 이직된 근로자를 고용하는 등 고용이 불안정하게 된 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취하는 사업주에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따

라 필요한 지원을 할 수 있다"라고 규정하여, 고용조정과정에서도 근로자의 고용안정을 위하여 필요한 조치를 취하는 사업주에 대하여 지원함으로써 고용조정과정에서의 실업예방을 도모하고 있다. 이러한 취지를 반영하여 「고용보험법」 시행령 제16조 내지 제19조는 고용조정 지원의 구체적 수단으로서 고용유지지원금 및 채용장려금에 대하여 규정하고 있다.

고용유지지원금은 고용조정과정에서 감원이 불가피하게 된 사업주가 감원 대신에 휴업, 근로시간 단축, 고용유지훈련, 사외 파견, 인력재배치와 같은 고용유지조치를 취하여 감원해야 할 피보험자를 계속 고용하는 경우, 그 사업주에게 임금의 일부와 훈련비 등을 지원하여 경영부담을 완화하고 근로자의 실직을 예방하기 위한 것이다.

채용장려금은 고용조정으로 인하여 이직하게 된 자(이직 당시 피보험자의 자격을 갖춘 자에 한함)를 직업안정기관의 알선 등에 의하여 피보험자로 채용한 사업주에게 장려금을 지급하는 것이다. 또한 고용안정사업에서는 고령자와 고용조정으로 이직하게 된 한계실업자 등의 조기재취업을 촉진하기 위하여 고령자를 일정 수준 이상 고용하는 사업주에 대한 고령자 고용촉진 장려금제도, 여성의 경제활동 원활화를 지원하기 위한 육아휴직장려금제도와 직장보육시설의 운영비용 지원, 고용정보 제공 및 직업지도 등의 서비스 제공과 같은 사업을 추진하고 있다.

인력수급의 원활화와 노동시장의 유연성을 제고하기 위해서는 구인·구직자에게 고용정보를 신속·정확하게 제공하고, 직업지도·직업담당·취업알선 등의 서비스를 효율적으로 제공하는 것이 중요하다. 이러한 취지에서 「고용보험법」 제20조 제1항은 "노동부장관은 사업주 및 피보험자, 기타 구직자 등에 대한 구인·구직정보 및 기타 고용정보의 제공, 직업지도와 직업소개 및 그에 필요한 전문인력 배치 등의 사업을 할 수 있다"라고 규정하고 있다.

다른 고용보험사업은 고용보험 적용대상 사업주 및 피보험자와 피보험자였던 자를 대상으로 하는 데 반하여, 고용정보 제공 및 직업지도 등을 모든 구인·구직자 및 잠재적 구직자도 그 대상으로 한다는 점이 특징이다.

마) 직업능력개발사업

「고용보험법」 제21조 제1항은 "노동부 장관은 피보험자 등에게 직업생활의 전 기간을 통하여 자신의 직업능력을 개발·향상시킬 수 있는 기회를 제공하고, 직업능력의 개발·향상을 지원하기 위한 직업능력개발사업을 실시할 수 있다"라고 직업능력개발사업의 원칙을 밝히고 있다.

직업능력개발사업은 기업 및 근로자의 직업능력개발사업 지원을 통해 인적자원의 질을 향상시키고, 근로자 자신의 직무능력 향상 노력을 유인하여 기업과 근로자 모두에게 급변하는 경제상황에 능동적으로 대처할 수 있게 함을 목적으로 한다. 이와 같은 근로자의 직업능력개발은 기업에게는 생산성 향상을 가능하게 하고, 근로자에게는 직업능력 향상을 통한 실업예방의 효과를 가져올 수 있다.

고용보험제도가 시행되기 이전에는 150인 이상 사업자에 대해 직업훈련실시의무제도

가 시행되고 있었다. 이에 따라 150인 이상 사업장의 사업주는 정부가 정한 훈련 기준에 맞는 직업훈련을 실시하거나 직업훈련분담금을 납부하도록 되어 있었다. 직업훈련실시의무제도는 기업은 근로자에 대한 교육훈련의 실시를 기피할 것이라는 전제하에 정부가 기업의 직업훈련실시를 강제하고, 훈련실시 의무기업이 훈련의무비용을 직업훈련에 모두 사용하지 않았을 경우에는 훈련의무비용과 훈련실시비용의 차액을 직업훈련분담금으로 납부하게 하면 기업이 직업훈련을 적극적으로 실시할 것이라는 것을 기본으로 하고 있다.

반면, 「고용보험법」상의 직업능력개발사업은 취업에 필요한 기본적인 능력은 취업 전 단계의 각급 교육기관 및 공공직업훈련기관 등에서의 교육훈련을 통해 습득하고, 기업은 이윤극대화를 위해 취업 전의 비진학 청소년의 교육훈련보다는 근로자를 대상으로 지속적인 향상교육훈련을 실시하여 경쟁력을 강화하는 데 관심이 많을 것이라는 전제하에 기업이 필요한 교육훈련을 자율적으로 실시할 수 있도록 하는 것이다. 이때 훈련실시 기업에 대해 지원을 하여 민간 주도의 직업훈련 활성화를 도모하고 있다.

직업능력개발사업을 고용보험제도에 포함할 것인가에 대해 논란이 많았으나 고용보험제도의 시행 초기에는 1,000인 미만 사업장에 대해서는 직업능력개발사업을 적용하고 1,000인 이상 사업장에 대해서는 종전처럼 직업훈련실시의무제도를 계속 적용하였다.

직업능력개발사업은 크게 사업주에 대한 지원제도, 피보험자 등에 대한 지원제도, 직업능력개발의 촉진 등 세 가지로 구분할 수 있다. 사업주에 대한 지원제도는 사업주가 피보험자 등에게 직업훈련을 실시하는 경우에 훈련비용의 전부 또는 일부를 지원하는 것이다. 피보험자 등에 대한 지원제도는 피보험자 스스로 직업훈련을 수강하는 경우에 비용의 일부를 지원 및 융자를 해주거나, 피보험자였던 실업자에 대하여 재취업에 필요한 직업훈련을 실시하는 것이다. 직업능력개발의 촉진은 공공직업훈련시설의 설치, 민간직업훈련시설의 설치비용 융자 등을 통해 직업훈련을 촉진하기 위한 사업을 말한다.

직업능력개발사업을 실시함에 있어서도 고용안정사업과 마찬가지로 근로자 수 등이 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 중소기업을 우선적으로 고려하여야 한다(「고용보험법」 제21조 제2항).

바) 실업급여

실업급여란 고용보험의 피보험자가 불가피한 사유로 실업을 당한 경우에 일정 기간 생계유지와 구직활동에 필요한 현금급여(Cash Benefits)를 제공하는 것을 말한다.

실업급여는 근로자가 실직하였을 경우 일정 기간 동안 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하고, 실업급여 수급자의 능력과 적성에 맞는 새로운 직장을 찾는 데 필요한 시간적 여유를 제공함으로써 생계유지 압박으로 인해 부적절한 직장에 취업하여 다시 이직하게 되는 악순환을 방지할 수 있다. 그리고 필요한 경우에는 실업급여를 지급받으면서 직업훈련을 받도록 하여 기능·기술 수준을 향상시킴으로써 사회적으로 노동력의 질을 제고시키게 된다. 또한 실업급여는 불황 시에는 유효수요를 창출하여 고용을 증대시키고, 호황 시에는 보험기금의 적립을 통해 유효수요를 억제하는 등 자동적인 경기조절기

능을 수행하며, 고용상태가 상대적으로 불안정한 저소득계층에게 실업급여가 지급될 확률이 높다는 점에서 소득재분배의 기능도 수행하게 된다.

한국의 실업급여는 크게 기본급여와 취직촉진수당으로 구분되고, 취직촉진수당은 조기재취직수당・직업능력개발수당・광역구직활동비, 이주비 등으로 구분된다(「고용보험법」 제28조).

(1) 기본급여

기본급여는 소정의 수급요건을 만족하는 수급자격자에게 지급하는 것으로 실업급여의 가장 핵심이 되는 급여이다.

기본급여는 피보험자가 실업했을 때 다음의 요건을 모두 충족한 경우에 지급된다. 즉, ① 이직일 이전 18개월간(이하 '기준기간'이라 함) 피보험 단위기간이 통산하여 12개월 이상일 것, ② 근로의 의사와 능력을 가지고 있음에도 취업하지 못한 상태에 있을 것, ③ 이직 사유가 정당한 사유가 없는 자기의 사정으로 인한 실업, 자기의 귀책사유에 의한 실업이 아닐 것, ④ 이직 후 직업안정기관에 등록하고 구직 노력을 적극적으로 할 것 등이다.

이때 기본급여는 실업발생 전의 12개월간의 평균임금의 50%를 피보험기간 및 이직일 현재의 연령 등에 따라 〈표 6-43〉과 같이 30~210일간 지급하도록 하였다.

〈표 6-43〉 제도 시행 당시의 기본급여의 소정급여일수

(단위: 일)

		피보험기간			
		1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
이직일 현재 연령	25세 미만	30	60	90	120
	25세 이상 30세 미만	60	90	120	150
	30세 이상 50세 미만	90	120	150	180
	50세 이상 및 장애인	120	150	180	210

실업급여는 본인이 통제할 수 없는 부득이한 사유로 인한 비자발적 실업에 대한 대책으로 지급되는 것이 바람직하다. 본인의 실업발생에 어떤 형태로든 본인의 책임이 있는 경우까지 실업급여를 행한다는 것은 다른 보험가입자에게 불공평한 결과를 초래할 우려가 있을 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 실업급여의 남용을 방지하고 보험 재정의 건전성을 유지하기 위해 이직사유에 따른 수급자격의 제한은 불가피할 것이다.

이러한 취지에서 피보험자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유 없는 자기 사정으로 이직한 경우에는 기본급여의 수급자격이 없는 것으로 하고 있다(「고용보험법」 제45조 제1항). 또한 기본급여의 수급자격자가 직업안정기관의 장이 지시하는 직업지도・직업소개를 거부하는 경우에는 거부한 날로부터 2주간, 직업훈련의 수강을 거부한 경우에는 거부한 날로부터 4주간 기본급여의 지급을 정지한다(「고용보험법」 제46조

제1항). 허위, 기타 부정한 방법으로 실업급여를 받았거나 받고자 한 자에 대하여는 당해 급여를 받은 날 또는 받고자 한 날부터 구직급여를 지급하지 않는다(「고용보험법」 제47조 제1항).

(2) 취직촉진수당

취직촉진수당은 실직자의 생계 지원을 목적으로 하는 것이 아니라, 기본급여를 받는 수급자격자의 재취직을 촉진하기 위한 부가급여적인 성격의 것이다. 취직촉진수당은 기본급여 수급자격이 있는 자가 조기에 재취업하거나 직업훈련수강・광역구직활동 등을 하는 경우에 지급하는 것으로, 취직촉진수당 중 조기재취직수당을 제외한 나머지 급여는 실비변상적인 성격의 것이기 때문에 금액은 그다지 크지 않다.

취직촉진수당은 조기재취직수당・직업능력개발수당・광역구직활동비・이주비 등 네 종류로 구성된다. 이를 자세히 알아보면, 첫째 조기재취직수당은 수급자격자가 구직급여의 소정급여일수의 2분의 1 이상을 남기고 안정된 직장에 조기취직한 경우 지급하는 것으로, 적극적인 구직활동을 통한 조기취직을 촉진하고자 하는 것이다(「고용보험법」 제50조). 조기재취직수당의 금액은 수급자격자의 기본급여일액에 미지급일수의 3분의 1을 곱한 금액이다. 둘째, 직업능력개발수당은 수급자격자가 지방노동관서의 장의 지시로 직업능력개발훈련 등을 받는 경우에 훈련 등의 수강을 용이하게 하기 위하여 구직급여 이외에 지급하는 일정액의 수당이다. 셋째, 광역구직활동비는 수급자격자가 지방노동관서의 소개에 의하여 광범위한 지역에 걸쳐 구직활동을 하는 경우에 지급하는 것으로, 지방노동관서의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 교통비 및 숙박료를 광역구직활동을 한 거리 및 숙박 수에 따라 지급하게 된다. 넷째, 이주비는 수급자격자가 지방노동관서가 소개한 직업에 취직하거나 지방노동관서가 지시한 직업능력개발훈련 등을 받기 위해 주거를 이전하는 경우에 지급된다(「고용보험법」 제53조).

사) 보험료

고용보험사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여 보험가입자인 사업주와 근로자로부터 보험료를 징수한다. 보험료에 관해서는 「고용보험법」 제6장에서 규정하고 있다. 여기에서 고용보험사업에 필요한 비용이란 고용안정사업과 직업능력개발사업 그리고 실업급여에 실제로 필요한 비용을 말한다.

고용보험사업의 보험료율은 보험수지의 추이와 경제상황 등을 고려하여 1,000분의 30 범위 안에서 고용보험사업별로 구분하여 정하도록 되어 있다(「고용보험법」 제57조). 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 보험료는 사업주가 부담하고, 실업급여의 보험료는 사업주와 피보험자인 근로자가 2분의 1씩 부담한다(「고용보험법」 제56조 제2항 및 제3항). 제도 도입 당시의 보험료율은 임금총액을 기준으로 ① 고용안정사업은 1,000분의 2, ② 직업능력개발사업은 상시 150인 미만의 근로자를 사용하는 사업장은 1,000분의 1, 상시 150인 이상의 근로자를 사용하는 사업장으로 중소기업의 범위에 해당하는 사업장은 1,000분의 3, 상시 150인 이상의 근로자를 사용하는 사업장으로 중소기업에 해당하지

않는 사업장은 1,000분의 5였고, ③ 실업급여의 보험료율은 1,000분의 6이었다. 다만, 「직업훈련기본법」에 의하여 직업훈련 또는 직업훈련 관련사업을 실시하여야 하는 사업주에 대한 직업능력개발사업의 보험료율은 1,000분의 0.5였다. 국가는 매년 보험사업의 관리·운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 일반회계에서 부담할 수 있다(「고용보험법」 제5조). 보험사업에 필요한 재원을 충당하기 위하여 고용보험기금을 설치하며, 이 기금은 보험료와 「고용보험법」에 의한 징수금·적립금·기금운용수익금, 그리고 기타의 수입으로 조성된다(「고용보험법」 제66조).

아) 보험의 관장

고용보험은 노동부 장관이 관장한다(「고용보험법」 제3조). 노동부 장관은 고용보험을 관장하기 위하여 중앙 및 지방 행정기관, 회계 및 지출 기관, 심사기관, 심의기관 등을 둔다.

고용보험의 운영은 노동시장에 관한 정보의 수집·분석·제공, 피보험자 및 대상사업의 관리, 실업급여를 비롯한 각종 급여 및 장려금 등의 지급, 구인·구직정보 및 취업알선, 직업훈련에 관한 정보의 수집·분석·제공 등이 필수적이다. 그러므로 이를 위해 노동부에 중앙고용정보관리소를 두고, 각 지방에 직업안정기관을 설치하여 고용보험사업을 집행하도록 하였다. 직업안정기관의 장은 노동부 장관 권한의 대부분을 위임받아 고용보험 업무를 처리한다(「고용보험법」 제84조).

피보험자 또는 사업주가 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인 또는 실업급여에 관한 행정처분에 이의가 있는 경우, 권리의 구제가 간이·신속하게 행해지도록 행정소송과 달리 사전 절차로써 고용보험심사관 및 고용보험심사위원회에 의한 구제제도가 운영되고 있다.

3) 고용보험제도의 발전

우리나라의 「고용보험법」은 1993년 12월 27일에 제정·공포되었는데, 2003년 7월 현재까지 열한차례의 개정이 있었으며, 동법 시행령도 1995년 4월 6일에 제정·공포된 이래 2003년 7월 현재까지 스무차례의 개정이 있었다. 또한 「고용보험법」 시행규칙도 1995년 6월 12일에 제정·공포된 이래, 2003년 7월 현재까지 열세차례의 개정이 있었다.

이처럼 고용보험법령의 개정이 빈번했던 것은 시행 초기라 제도의 정비과정상 불가피한 측면도 없지 않았다. 하지만 경제상황 및 노동시장 여건이 고용보험 시행 이후 급변하였기 때문에 새로운 여건 변화에 고용보험제도를 탄력적으로 적용시켜 근로자 및 실업자의 보호를 위한 제도 본래의 목적을 효율적으로 달성하기 위한 측면이 강하였다. 고용보험제도가 정착되어 있는 선진국에서도 경제상황 및 노동시장 여건이 크게 변화되면 「고용보험법령」의 개정이 비교적 자주 이루어지는 경향이 있다.

1996년 3월 「고용보험법」의 시행령과 시행규칙 개정에서는 주로 고용안정사업의 장려금·지원금 지급요건의 완화, 직업능력개발사업의 장려금·지원금 지급요건 완화 및 지

원 수준의 상향 조정 등이 이루어졌다.

1996년 12월 30일의 「고용보험법」 개정과 1997년 5월 8일의 시행령 및 6월 18일의 시행규칙 개정을 통하여 몇 가지 내용의 변경이 이루어졌다. 즉, 건설공사의 일괄적용제도의 도입, 고용조정지원금의 지원요건 완화, 고용안정사업에 있어서 창업교육훈련지원금제도・채용장려금제도・적응훈련지원금제도 및 건설근로자 퇴직공제부금지원제도 등의 새로운 고용조정지원제도의 도입, 고령자 재고용장려금제도・여성재고용장려금제도 등의 새로운 고용촉진지원제도의 도입, 고용안정사업 및 직업능력개발사업에서의 우선지원대상기업의 정의 변경,[334] 실업급여의 '기본급여'를 '구직급여'로 명칭 변경, 급여기초임금일액을 1년간의 평균임금에서 3개월간의 평균임금 기준으로의 변경 등이 이루어졌다.

1997년 말의 외환위기 이후 대량 실업이 발생하게 되자 1998년 2월 20일에 「고용보험법」을 개정하고, 1997년 12월 31일과 1998년 2월 12일 및 24일에 동법 시행령을 연달아 개정함으로써 대량 실업사태에 직면한 고용보험제도의 적용 확대 및 실업급여요건의 완화, 특별연장급여제도의 도입 등이 이루어졌다. 고용보험의 적용범위는 1998년 1월 1일부터 실업급여는 30인 이상 사업장에서 10인 이상 사업장으로 확대된 데 이어 1998년 3월 1일부터는 5인 이상 사업장까지 확대되었다. 고용안정사업과 직업능력개발사업의 적용범위는 1998년 1월 1일부터 70인 이상 사업장에서 50인 이상 사업장으로 확대되었다.

구직급여 수급요건을 한시적으로 완화하여 1998년 3월 1일부터 1999년 6월 30일 사이에 이직한 수급자격자의 경우 종전의 실업발생 전 18개월 중 12개월 이상 고용보험 적용사업에 고용되었어야 구직급여 신청자격을 인정하던 것을, 실업발생 전 12개월 중 6개월 이상 고용보험 적용 사업장에 고용되어 있었으면 구직급여를 신청할 수 있도록 하였다. 종전에는 25세 미만인 자에 대해서는 구직급여의 소정급여일수를 피보험기간에 따라 30~120일로 하였으나, 25세 미만을 별도로 구분하지 않고 30세 미만인 자의 소정급여일수를 60~150일로 조정하였다.

특별연장급여제도를 도입하여 고실업 시기에는 구직급여의 소정급여일수를 60일 범위내에서 연장할 수 있도록 하였다. 구직급여일액이 최저임금 이하일 경우에는 최저임금일액의 70%를 지급하도록 최저구직급여일액이 상향 조정되었다.

구직급여 수급자가 구직급여액의 2분의 1 이상을 남기고 재취직한 경우에 지급하는 조기재취직수당의 금액을 잔여구직급여액의 3분의 1에서 2분의 1로 인상하여 조기재취직에 대한 유인을 강화하였다. 고용안정사업의 수급요건을 완화하고 장기실직자채용장려금제도를 신설하였다.

또한 1998년 7월 1일에는 「고용보험법」 시행령을 개정하여 고용안정사업을 정비함으

334) 종래에는 「중소기업법」에 의한 중소기업을 우선적으로 고려하여 지원하였으나 「중소기업법」에 의한 중소기업의 정의가 고용정책의 기준으로는 부적합하다는 지적에 따라 광업은 300인 이하, 제조업은 500인 이하, 건설업은 300인 이하, 운수・창고 및 통신업은 300인 이하, 그 밖의 산업은 100인 이하 사업을 우선지원대상기업으로 새롭게 정의하였다.

로써 단순화하고, 지원요건을 완화함과 동시에 지원 수준을 상향 조정하였으며, 고용안정사업과 직업능력개발사업의 적용범위는 1998년 7월 1일부터 5인 이상 사업장으로 확대되었다.

특별연장급여의 지급 기준을 규정하여 실업률이 연속하여 6%를 초과하는 경우 등 고실업 시기에는 특별연장급여를 지급할 수 있도록 하였다. 이에 따라 1998년 7월 15일부터 2000년 12월 31일까지 특별연장급여제도가 시행되어 구직급여의 소정급여일수가 60일씩 연장되었다. 또한 보험료율을 1999년 1월 1일부터 상향 조정하였다.

외환위기 이후 실업률의 증가가 당초 예상을 크게 상회하자 1998년 9월 17일의 「고용보험법」 개정, 1998년 10월 10일의 시행령 및 시행규칙의 개정을 통해 1998년 10월 1일부터 고용보험을 사업규모에 관계없이 전면 적용하도록 함으로써 고실업 시기에 영세사업장 이직자에 대한 보호가 이루어지도록 하였다.

〈표 6-44〉 고용보험료율의 변화

(단위: %)

	1998. 12. 31까지		1999. 1. 1~2002. 12. 31		2003. 1. 1~현재	
	노	사	노	사	노	사
실업급여	0.3	0.3	0.5	0.5	0.45	0.45
고용안정사업	–	0.2	–	0.3	–	0.15
직업능력개발사업						
– 150인 미만	–	0.1	–	0.1	–	0.1
– 150인 이상의 우선지원대상기업	–	0.3	–	0.3	–	0.3
– 150인 이상 1,000인 미만	–	0.5	–	0.5	–	0.5
– 1,000인 이상	–	0.5	–	0.7	–	0.7

〈표 6-45〉 고용보험제도의 적용범위 확대과정

보험사업별	적용범위				
	1995. 7. 1	1998. 1. 1	1998. 3. 1	1998. 7. 1	1998. 10. 1
실업급여	30인 이상	10인 이상	5인 이상	5인 이상	1인 이상
고용안정 · 직업능력개발	70인 이상	50인 이상	50인 이상	5인 이상	1인 이상

임시 · 일용직 및 시간제 근로자에 대한 고용보험 적용을 확대하기 위해 고용보험 적용제외 일용직 근로자의 범위를 종전의 3개월 미만에서 1개월 미만의 기간에 고용되는 자로 조정하고, 고용보험의 적용을 받지 않는 시간제 근로자의 기준을 종전의 '1주간의 근로시간이 30.8시간 미만'에서 '1개월의 근로시간이 월 80시간 미만'으로 조정하였다. 또한 영세사업장에서의 고용보험 적용을 용이하게 하기 위해 기준임금제도를 도입하고, 고용보험 사무조합의 기능을 강화하였다.

1999년 상반기의 고용사정이 최악의 상황에 도달할 것으로 예상됨에 따라 1999년 2

월 1일의 「고용보험법」 시행령 개정과 2월 22일의 시행규칙 개정을 통해 고용유지지원금의 지원범위의 확대, 채용장려금의 지원요건 완화 및 지원 수준의 인상, 종업원 인수기업에 대한 특별지원제도의 신설 등 고용안정사업의 활성화를 통한 실업예방과 고용촉진을 도모하였다. 또한 외환위기 이후의 실질임금 감소를 반영하여 구직급여 기초임금일액의 상한선을 7만원에서 6만원으로 인하하여 월구직급여 상한액을 105만원에서 90만원으로 인하하였다.

1999년 2/4분기부터 고용사정이 호전되기 시작하였으나 실업기간의 장기화 현상이 나타나는 등 취약계층의 재취업촉진의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1999년 7월 1일의 시행령 개정과 1999년 8월 9일의 시행규칙의 개정을 통해 고용조정으로 이직하게 된 자의 재고용을 촉진하기 위한 재고용장려금제도와 1년 이상 장기실업자의 고용촉진을 위한 장기실업자고용촉진장려금제도가 고용안정사업의 일환으로 추가되었다. 또한 고용촉진장려금 및 여성고용촉진장려금 등 고용안정사업의 장려금 지급요건이 현실 여건을 반영하여 완화되었다.

1999년 12월 31일의 「고용보험법」 개정과 2000년 2월 9일의 시행령 개정을 통해 구직급여 수급요건 중의 하나인 피보험기간이 종전의 '이직 전 18개월 중 12개월 이상'에서 '이직 전 18개월 중 180일 이상'으로 완화되었다. 저소득 구직급여 수급자의 생계안정을 도모하기 위해 최저구직급여일액을 최저임금일액의 70%에서 90%로 상향 조정하였다. 또한 구직급여의 소정급여일수를 종전의 60~210일에서 2000년 1월 1일부터 90~240일로 30일씩 상향 조정하였다.

〈표 6-46〉 구직급여의 소정급여일수: 2000년 1월 이후

(단위: 일)

	6월 이상 1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
30세 미만	90	90	120	150	180
30세 이상 50세 미만	90	120	150	180	210
50세 이상 및 장애인	90	150	180	210	240

구직급여를 소진할 때까지 재취직하지 못한 사람 중 생활이 어려운 경우에도 개별연장급여를 지급할 수 있도록 하여 개별연장급여의 실업부조적 성격을 강화하였다. 1억원 이상의 금품을 퇴직금 등으로 수령한 수급자격자에 대해서는 3개월간 구직급여의 지급을 유예하도록 하였다. 조기재취직수당의 수급조건의 완화, 고용유지지원금의 지급기한 확대 등의 조치도 이루어졌다.

2000년 12월 30일의 시행령 개정을 통해 장기실업자고용촉진장려금의 지원대상 확대 등 고용안정사업의 효율화를 위한 제도 정비가 이루어졌다. 또한 수강장려금 지원대상의 확대 등 직업능력개발사업의 제도개선이 이루어졌다. 구직급여의 기초임금일액의 상한액이 6만원에서 외환위기 이전 수준인 7만원으로 인상되었다.

2001년 7월 7일의 시행령 개정을 통해 이직 예정인 피보험자 또는 피보험자였던 자에

게 전직에 필요한 서비스를 제공하는 사업주에게 소요비용의 2분의 1(대규모 기업의 경우에는 3분의 1)을 고용보험기금에서 지원하는 전직지원장려금제도를 고용안정사업에 신설하였다. 또한 실업급여의 조기재취직수당제도를 개선하여 1개월 이상 구직자를 찾지 못한 중소제조업 등 생산직에 재취직한 경우에는 잔여구직급여액의 전부를 지급하도록 하였다.

2001년 8월 14일의 「고용보험법」 개정과 2001년 10월 31일의 시행령 개정을 통해서 2001년 11월 1일부터 육아휴직급여와 산전후휴가급여제도가 고용보험사업에 새로이 추가되었다. 이는 「남녀고용평등법」의 규정에 의한 산전후휴가급여를 고용보험에서 지급할 수 있게 하고, 근로자가 육아휴직을 사용한 경우 휴직기간 동안 소득보전을 위하여 육아휴직급여를 고용보험에서 지급할 수 있도록 하여 근로자의 복지증진을 도모하기 위한 것이었다.

육아휴직급여는 「남녀고용평등법」에 의한 육아휴직을 30일(「근로기준법」 제72조의 규정에 의한 산전후휴가기간 90일과 중복되는 기간을 제외함) 이상 부여받은 피보험자 중 일정 요건을 갖춘 경우 월 20만원을 지급하도록 하였다. 산전후휴가급여는 「남녀고용평등법」에 의하여 피보험자가 「근로기준법」 제72조의 규정에 의한 산전후휴가를 부여받은 경우로 일정 요건을 갖춘 경우에 지급되며, 월지급금액의 하한액은 월최저임금액이고 상한액은 135만원이다.

2002년 12월 30일의 「고용보험법」 및 시행령의 개정을 통해 2004년 1월 1일부터 일용근로자에 대해서도 실업급여를 적용할 수 있도록 하였다. 또한 2003년 1월 1일부터 훈련연장급여의 지급기간을 2년에서 1년으로 단축하고 육아휴직급여액을 월 20만원에서 월 30만원으로 인상하였다. 고용안정사업과 실업급여의 고용보험기금 적립금이 계속 증가하여 적정 규모를 초과할 것으로 전망됨에 따라(허재준 · 김동헌 · 성재민[2001]) 외환위기 이후 인상했던 고용보험료율의 인하가 2003년 1월 1일부터 이루어졌다. 즉, 고용안정사업의 보험료율을 임금총액의 0.3%에서 0.15%로, 실업급여의 보험료율을 1.0%에서 0.9%로 인하하였다.

또한 40세 이상 실업자의 재취업촉진과 실업자재취업훈련의 효과를 제고하기 위하여 실업자재취업훈련을 수료한 40세 이상 실업자를 신규채용하는 사업주에게 1년간 장려금을 지급하는 중장년훈련수료자 채용장려금제도가 고용안정사업에 신설되었다.

한편, 직업능력개발사업의 활성화를 위해 수강장려금 지원대상의 확대, 피보험자에 대한 능력개발비용의 대부제도 신설 등이 이루어졌다.

나. 산재보험

1) 산재보험의 주요 특징과 급여내용

산재보험은 산업재해로부터 근로자들의 경제적 안정성을 보장하기 위하여 설립되었다. 산재보험의 급여는 근로자의 업무상 재해나 질병에 대한 요양급여와 이로 인한 소득감소에 대한 임금대체급여로 구성되어 있다.

한국의 산재보험은 다음과 같은 점에서 타 사회보험과 운영상의 차이점을 가지고 있다고 할 수 있다. 첫째, 산재보험의 보험료는 사업주가 전액 부담한다. 비록 대부분의 산재보험 비용이 결국 임금 감소의 형태로 근로자에게 귀속될 것이나 근로자가 직접 납부금을 지불하지는 않는다. 둘째, 산재보험은 '무과실 책임' 제도이다. 사업주는 고의 및 과실의 유무를 불문하고 업무상 재해에 대하여 책임을 진다. 근로자들은 업무상 재해나 질병임이 판명될 경우 해당 사업주의 지불능력과 관계없이 산재보험으로부터 급여를 받을 수 있다.

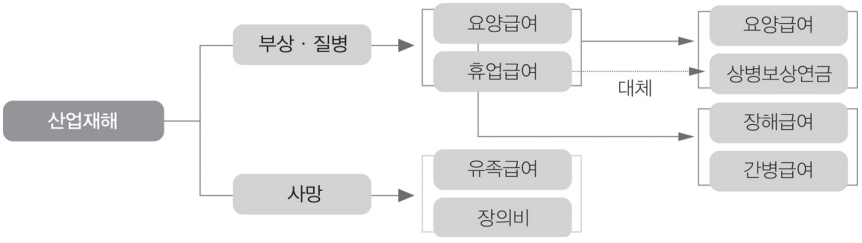
산업재해로 인한 부상과 질병의 여러 형태에 따라 산재보험의 급여는 요양급여·휴업급여·장해급여·간병급여·유족급여·장의비·상병보상연금의 일곱 가지로 구분된다. 이들은 요양급여를 제외하고는 모두 현금형태의 급여이다.

요양급여는 3일 이상의 요양을 필요로 하는 부상이나 질병이 발생하였을 경우에 지급된다. 부상 또는 질병의 요양기간이 3일 이내일 경우 사용자는 「근로기준법」에 따라 요양비용을 지급하도록 되어 있다. 휴업급여는 부상 또는 질병으로 인해 3일을 초과하여 일을 계속할 수 없을 경우 소득손실분의 70%를 지급한다.

장해급여는 일시금이나 연금의 형태로 지급된다. 장해등급 8~14등급인 경우 일시금이 지급되고, 1~3등급인 경우 연금이 지급된다. 장해등급이 4~7등급인 경우 일시금과 연금 가운데 하나를 선택할 수 있다.

유족급여 또한 일시금이나 연금의 형태로 지급받을 수 있다. 일시금의 경우에는 평균임금의 1,300일분에 상당하는 금액을 지급한다. 연금의 경우는 평균 연간소득의 47%에 추가적인 연금수급 자격자 1인당 5%를 가산한다. 최대 연간연금액은 평균 연간소득의 67%를 초과할 수 없다.

[그림 6-29] 산재보험 급여



자료: 김호경(2001), p.9.

장의비의 경우, 평균임금의 120일분에 해당하는 금액이 장의비로 지급된다. 상병보상연금은 업무상 재해를 당한 근로자가 요양 개시 후 2년이 경과하였으나 부상 또는 질병이 치유되지 않고 폐질등급 1~3급에 해당될 경우에 요양급여에 추가적으로 지급받는 급여를 말한다. 따라서 상병보상연금 수급자들은 휴업급여를 받을 수 없다.

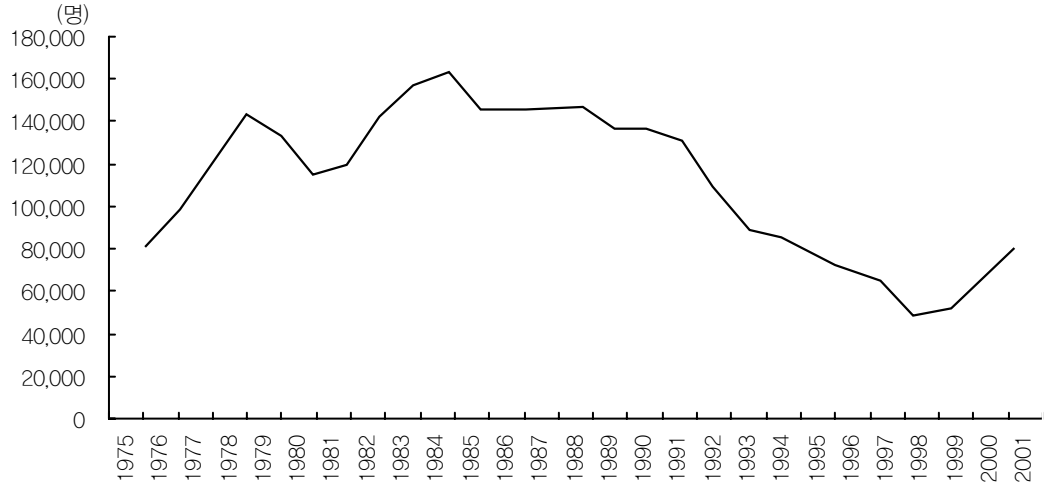
상병보상연금은 연금의 형태로 지급되며 질병의 정도에 따라 그 액수가 다르다. 1급은 평균임금의 329일분, 2급은 291일분, 3급은 257일분이다. 이는 장해연금의 보상 수준과 같다.

2) 산업재해 추이 및 안전관리

가) 재해자 수 및 재해율

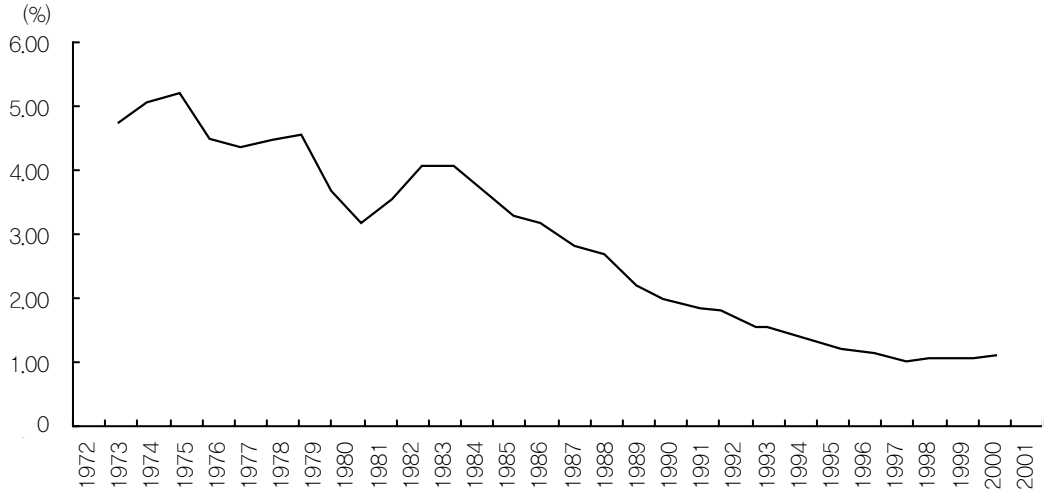
[그림 6-30]과 같이 최근 몇 년간을 제외하고는 과거 15년 동안 산재근로자의 수는 감소할 것으로 나타나고 있다. 1998년 경기불황으로 인하여 산재근로자의 수가 더욱 큰 폭으로 감소하였다. 그러나 1999~2000년 동안 경기가 회복되고 제조업의 가동률 증가에 따른 고용이 늘어나면서 산재근로자 수가 증가하기 시작하였다. 일반적으로 제조업은 산재발생의 위험이 매우 높은 산업이다.

[그림 6-30] 재해자 수



자료: 근로복지공단 데이터.

[그림 6-31] 재해율



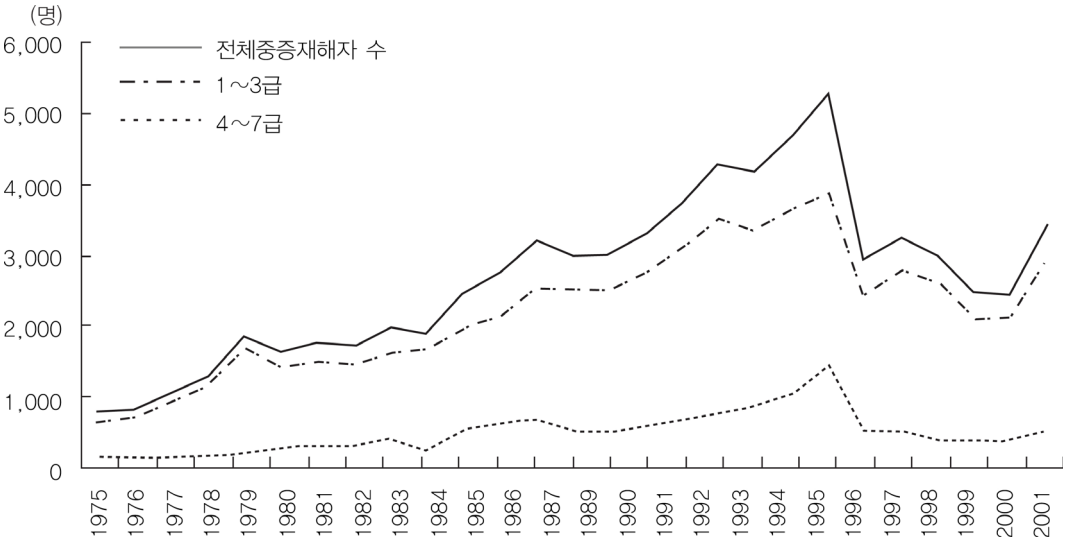
주: 2002년 8월 말 현재 재해율은 전년 동기 대비 0.03% 감소함.

나) 산업안전관리

앞에서 본 바와 같이 재해율에 관한 통계에 의존할 경우 재해 발생 및 이에 따른 재해로 인한 비용이 매우 급속한 감소를 보여온 것으로 생각할 수 있다. 하지만 이에 대해서는 좀 더 구체적인 데이터를 살펴볼 경우 이처럼 단순한 피상적인 현상과 매우 다른 결론을 얻을 수 있다.

즉, 중증장해자와 사망자의 수는 그동안 대체로 지속적으로 증가하여 왔음을 [그림 6-32]와 [그림 6-33]을 통해서 알 수 있다. 중중장해자의 경우 1995년까지는 대체로 증가해왔으며 1995년에는 대형사고 등에 의해 다소 이례적인 증가를 보였다. 최근 몇 년 동안은 그 수준이 어느 정도 떨어졌으나 2001년도에는 다시 상당한 증가를 나타내었다.

[그림 6-32] 중증장해자 수 추이

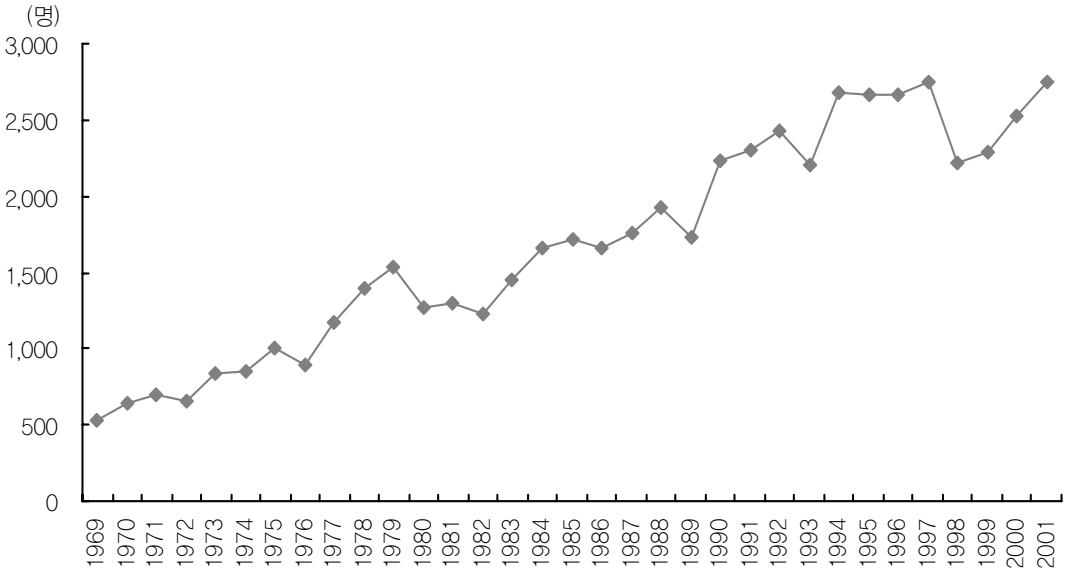


자료: 노동부, 『산업재해분석』, 각년도.

그동안 지속적인 증가 추세를 보이던 산재사망자 수는 경기불황으로 인하여 1998년에는 상당히 하락하였다. 하지만 1999년부터는 경제가 회복됨에 따라 산재사망자 수가 다시 증가하기 시작하였음을 [그림 6-33]을 통해 알 수 있다. 사망자는 특히 산재 위험이 높은 건설업과 제조업 등에서 많이 발생하였다.

이러한 과거의 데이터를 볼 때 그동안 약 20년 동안 재해자 수 및 재해율의 전반적인 감소 추세에도 불구하고 중증장해자의 수는 지속적인 증가를 보이거나 적어도 약 10년 전과 비슷한 수준을 유지하고 있음을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 사망자의 경우 지금까지 지속적인 증가세를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 그동안 산업의 기계화로 인한 중기계 사용과 대형 건물 건축의 증가 등 고난도 산업이 증가되어온 데 비해 상대적으로 작업장의 안전관리는 매우 미흡했음을 반증하고 있다.

[그림 6-33] 사망자 수



자료: 노동부 · 근로복지공단.

그렇다면 일반적인 재해율은 왜 감소하는 것으로 나타나는 것일까? 위의 사실들을 종합해볼 때 경미한 재해는 감소해왔다는 결론을 얻을 수 있다. 하지만 이러한 데이터상으로 나타나는 경미한 재해율의 감소는 실제 재해의 감소에 의한 것이 아니라 상당 부분 재해의 은폐에 의한 것이라는 점이 일선 산재현장의 보고서에 의해 밝혀지고 있다.[335] 이러한 은폐 현상은 그동안 재해율 감소를 위해 시행되어온 무재해운동 등의 부작용에 의한 현상으로 보이며, 따라서 진정한 재해율의 감소를 반영하는 것이라고 보기는 어렵다.[336]

한국의 경우 재해율에 관한 통계는 일단 근로복지공단에 의해 산재인정이 된 경우에만 재해자로 산정이 되기 때문에 이러한 은폐의 경우 재해율에 포함되지 않게 된다. 따라서 이러한 재해율에 의한 수치는 경미한 재해에 관한 추이를 상당 부분 왜곡하고 있는 것으로 보인다.

산재보험의 장기적인 비용을 감소시키기 위해서는 안전관리를 더욱 효과적으로 할 필

335) 한국노동연구원, 「IMF하에서의 산업안전과 노동조합」, 『명예산업안전감독관의 역할에 관한 토론회 자료집』, 1998.

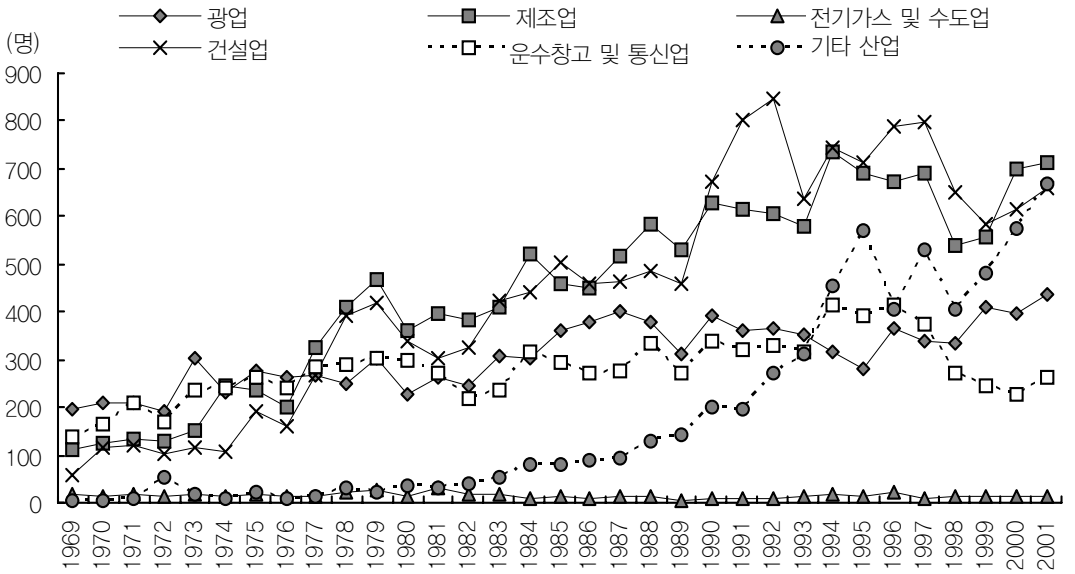
336) 무재해운동은 1982년 2월에 제정된 '사업장 무재해운동 시행지침'이 마련되어 노동부에 의해 시행되다가 1989년에 한국산업안전공단으로 업무가 이관되어 오늘에 이르고 있다. 이에 의해 세 번 이상의 산재사고가 발생한 사업장에 대해 사업주의 산업안전관리시스템에 대한 검사를 실시하는데, 이로부터 안전관리에 대한 시정명령을 받는 기업들의 경우 안전시스템의 설립 및 유지비용이 매우 높기 때문에 경미한 재해에 대해서는 산재 신고를 하지 않고 의료보험에 의한 처리를 근로자에게 설득 또는 강요함으로써 발생하는 것이다. 중대한 재해에 대해서는 근로자가 사업주의 요구를 받아들이지 않으려고 하기 때문에 이러한 산재 은폐의 발생 빈도가 매우 적다.

요가 있을 것이다. [그림 6-34, 6-35, 6-36]은 산업별 사망자 수와 중증재해자 수의 연도별 추이를 보여주고 있다. 이를 통해 볼 때 사망자 수의 경우 건설업과 제조업에서 지속적인 증가세를 보여 가장 높게 나타나고 있고, 그 다음으로 광업 및 운수·창고 및 통신업인데 운수·창고 및 통신업에서는 최근 감소세를 보이고 있다. 특이한 사항은 기타 산업에서의 사망자 수가 지난 10년 동안 급속한 증가를 보였다는 것이다.

중증장해자 수의 경우 건설업과 제조업이 대체로 가장 높고, 광업의 경우 최근 5~10년 동안 지속적인 감소세를 보여왔다. 한편, 기타 산업은 최근 약 10여 년 동안 중증장해자 수에 있어서 완만한 증가를 보여왔다.

좀 더 구체적으로 보면, 1~3급 장해자 수는 제조업 및 건설업에 있어서 1995년까지 대체로 가파른 증가세를 보였으나 1996년에는 대폭 하락했고, 그 후 대체로 비슷한 수준을 유지하고 있다. 4~7급 장해자 수는 제조업의 경우 1995년까지는 매우 빠른 증가세를 보였으나 1996년에 급속한 감소를 보였으며, 그 후 감소를 지속하다가 최근 다시 증가하고 있다.

[그림 6-34] 업종별 사망자 수 추이

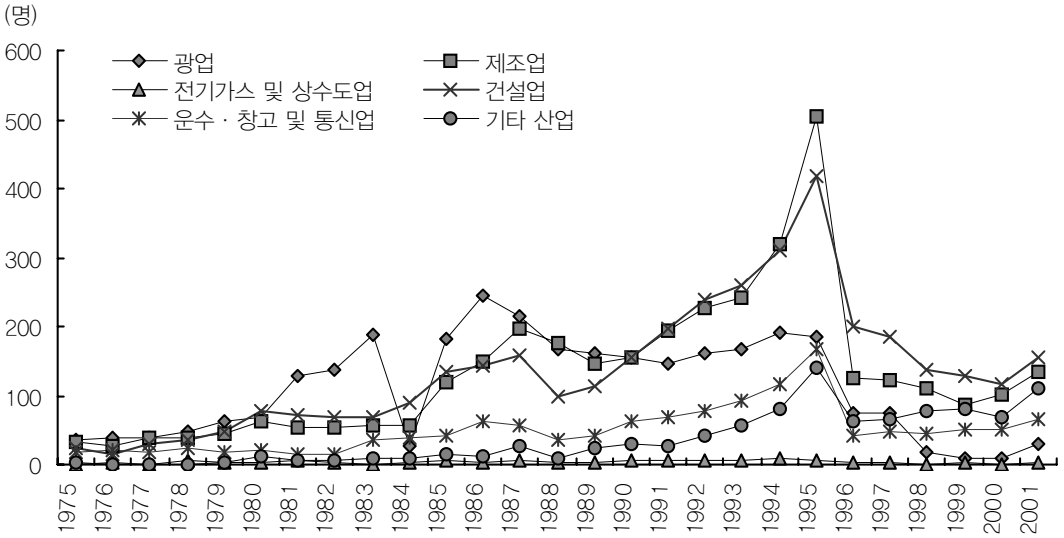


반면, 건설업의 경우 지금까지 대체로 완만한 증가세를 유지하고 있다. 특히, 제조업의 경우 최근의 경기침체기간에는 다소 줄어들었으나 2001년에는 매우 급속한 증가를 보였다.

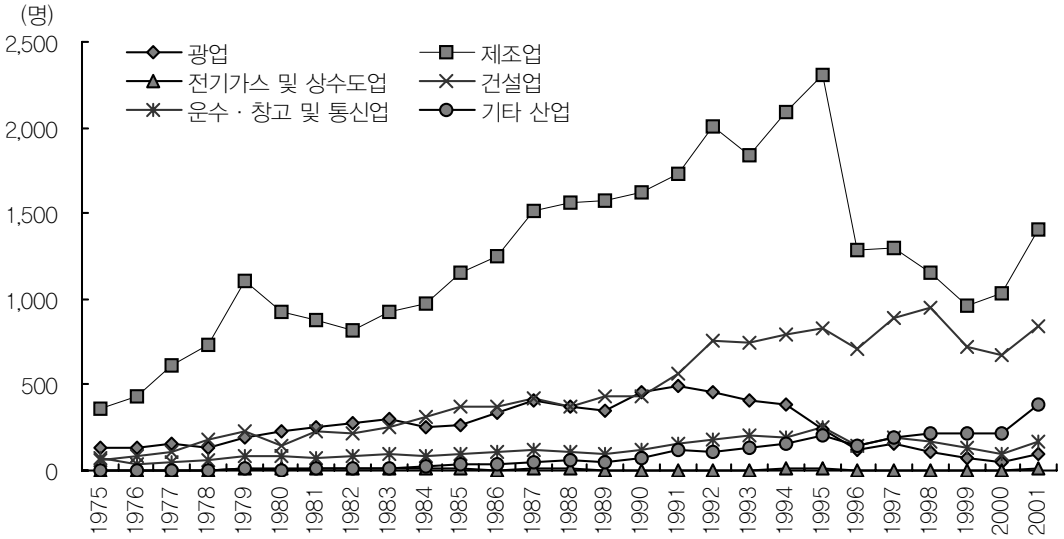
1995년도에는 삼풍백화점 붕괴로 인한 대형 참사로 전 산업에 있어서 중증장해자의 급작스러운 증가를 보이고 있다. 1995년의 효과를 제외하더라도 전반적으로 볼 때 지난 약 10~15년 동안 중증장해자(1~3급 및 4~7급) 수가 광업을 제외한 여타 산업은 최근 외환위기 및 경기침체로 인한 일시적인 산재 감소의 기간을 고려할 경우 줄어들었다고 말하기는 어렵다.

이러한 사실을 종합해볼 때 그동안 산재에 대한 사전 안전관리가 미흡했거나 비효율적이었다고 할 수 있다. 따라서 보다 효율적인 안전관리를 위해서는 산재발생 빈도가 높은 산업에 대해 보다 집중적으로 안전관리를 수행함으로써 재해 빈도 및 심도의 감소를 더욱 촉진시킬 수 있을 것으로 보이며, 따라서 산재보험의 비용을 더욱 효과적으로 감소시킬 수 있을 것으로 보인다.

[그림 6-35] 업종별 1~3급 장해자 수



[그림 6-36] 업종별 4~7급 장해자 수



즉, 건설업과 제조업, 기타 산업 등에 대한 보다 집중적인 안전관리가 필요하다고 할 수 있겠다. 특히, 건설업의 경우 4~7급의 장해자 수가 지속적으로 늘어나고 있으며, 타 산업에 비해 상대적으로 더 많은 이유에 대한 원인을 파악해볼 필요가 있을 것으로 보인다.

3) 산재보험의 적용범위

산업재해보상보험(이하 산재보험)은 제도 시행 연도인 1964년에 광업과 제조업의 500인 이상 64개 사업장에 대한 8만여 명의 근로자를 대상으로 출발한 이래, 그 적용대상이 확대되어왔으며 적용대상 사업장의 최소 인원 제한도 완화되어왔다. 또한 1998년부터 사업장 현장의 연수생 학생 및 직업훈련생과 해외 파견자에게 「산재보험법」이 적용될 수 있는 특례를 마련하였으며, 같은 해 7월 1일부터는 4인 이상의 근로자를 사용하는 금융·보험업에까지도 확대하였다.

2000년 7월 1일부터는 근로자 1인 이상의 사업장까지 포괄하면서 사실상 전 사업장에 확대적용되었다. 아울러 50인 미만 근로자를 사용하는 중소사업주도 실제로 근로자로서 직접 생산과정에 참여하고 있다는 전제하에 산재보험 가입이 가능하도록 함으로써 그 적용대상을 영세사업주까지 확대하였다.

이러한 광범위한 적용의 확대에도 불구하고 자영업자를 포함한 몇몇 형태의 산업의 경우 관리상의 어려움과 근로자의 고용 여부에 대한 확인의 곤란으로 인하여 산재보험의 적용으로부터 제외되고 있다. 즉, 총비용 2,000만원 미만의 건설공사, 300㎡ 이하의 개인 직영공사, 농림어업·수렵업과 5인 미만의 가사서비스업, 그리고 타 법률에 의해 재해보상이 이루어지는 사업이나, 근로자를 간헐적으로 사용하여 상시근로자 수가 1인 미만인 사업 등은 적용제외대상으로 분류된다.

이들은 제도적으로 산재보험의 대상으로부터 제외되어 있는 집단이라고 할 수 있다. 하지만 이들뿐만 아니라 근로형태상으로 볼 때 근로자로서 인정받기 어렵기 때문에 산재보험으로부터 기술적으로 제외되고 있는 집단들도 존재하며 이들은 다음과 같다.

저임금의 특수형태직업 종사자들이 여전히 사회안전망에서 배제되어 있다는 사실은 사회적으로 잠재적 위험성을 내포하는 것이라고 할 수 있다. 이들 특수형태직업 종사자들로는 보험설계사·학습지 교사·골프장 캐디·레미콘 기사 등을 들 수 있다. 이들에 대한 산재보험 적용을 찬성하는 측에서는 이들이 특정 사업체와 지속적인 고용관계를 유지하고 있으므로 업무 관련 재해발생 시 일반 피고용자로 적용받아야 한다는 주장을 하고 있다.

이에 대해 반대하는 논리는 대부분의 비정규근로자가 특정 기업에 근무하고 있다는 사실을 증명하기 어려우며, 특히 이들의 업무성격상 실제로 업무상 재해 판단의 기준이 모호하다는 이유로 적용할 수 없다는 것이다.

산업재해란 근로자의 직업으로 인해 발생가능한 재해 및 질병의 위험으로부터 근로자를 보호하고자 하는 사회적인 위험관리시스템이라고 할 수 있다. 기본적으로 한국은 산재보험에 대해 사회보험으로서의 체제를 갖추고 있기 때문에 현 체제하에서는 이러한 사

회보험체제로서 모든 근로자의 산재 위험을 담보하는 것이 산재보험이 가야 할 기본방향이라고 할 수 있다.

하지만 현실적으로 일부 종류의 근로자들에 대해 산재보험으로 모두 담보하기 어려운 첫째 이유는 앞에서도 설명한 바와 같이 근로자들의 근로형태가 비정규적이거나 근로계약 관계가 불분명하기 때문이라고 할 수 있다. 또 다른 이유로는 산재보험의 요율 산정의 기초가 되는 임금에 있어서 일부 근로자 집단의 경우 객관성이 결여되고 있다는 것을 들 수 있다.

따라서 현실적으로 사회안전망의 점진적인 확충과 근로자들의 재해 및 질병 위험에 대한 관리를 위해서는 이들 산재보험 미적용 집단 중 임금 및 고용계약 관계가 비교적 분명한 고용관계에 있는 근로자 집단들에 대해서는 우선적으로 산재보험의 적용 문제를 고려해볼 수 있을 것이다.

하지만 임금 및 고용계약 관계가 불분명한 근로자에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요할 것이다. 왜냐하면 이들 집단의 위험에 대한 과거 경험률과 임금에 대한 정확한 근거가 없을 경우 적절한 보험료 산정이 어려울 뿐만 아니라, 이는 향후 산재보험 재정에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이들 집단에 속하는 근로자들의 잠정적인 규모는 〈표 6-47〉과 같다.

기본적으로 비정규근로자 또는 특수형태직업 종사자 집단에 대한 산재보험의 적용을 원활하게 하기 위해서는 고용계약에 관한 기록을 유지할 수 있도록 제도적인 대안을 모색해야 할 것이다.

한편으로는 이러한 고용계약에 대한 기록이 없는 상태에서 이들 집단에 대한 산재보험의 적용 확대를 위해서는 기존의 산재보험과는 구별되는 별도의 (가칭) 유사산재보험 계획(plan)을 만들어내는 문제에 대해서도 검토해볼 필요가 있을 것이다. 이를 통하여 각 집단의 위험 특성과 요구에 맞는 새로운 보험계획을 만들어낼 경우 불필요한 보험료 비용을 줄일 수 있을 것이다.

〈표 6-47〉 비정규집단 규모

(단위: 개, 명)

	전체	농업	임업	어업	특수형태직업 종사자
사업체 수	1,135	1,052	20	63	
근로자 수	2,246	1,785	41	420	20만명(추정치)

주: 농업과 어업의 사업체 수는 법인 사업체임(통계청[2000]). 임업 및 근로자 수는 노동부「사업체 노동실태현황」자료. 개인 사업자 및 수렵업은 자료 파악 불가.

〈표 6-48〉 산재보험 적용산업 및 사업장에 관한 규정

(단위: 명)

연도	자수 요건	업종
1964	≥500	석탄, 제조업
1965	≥200	전기 · 가스업, 운수보관업 신설
1966	≥150	
1967	≥100	유기사업(연간 25,000인 이상)
1969	≥50	건설업, 서비스업, 수도 · 위생설비업, 통신업 신설
1974	≥16	
1976	≥16(5)	광업, 제조업 중 화학 · 석유 · 석탄 · 고무 · 플라스틱 제조업은 5인 이상
1982	≥10	벌목업 추가
1983	≥10	농산물 위탁판매업 및 중개업 추가
1986	≥5	베니아판 제조업 등 14개 업종은 5인 이상
1987	≥(5)	목재판 제조업 등 20개 업종은 5인 이상
1988	≥5	전자제품 제조업 등 16개 업종은 5인 이상
1991	≥10	광업 · 임업 · 어업 · 수렵업 · 도소매업 · 부동산업 10인 이상 확대
1992	≥5	광업 · 임업 · 수렵업 · 도소매업 · 부동산업 5인 이상
1996	–	교육서비스업, 보건 및 사회복지사업
1998	–	금융 보험업, 해외 파견업
2000	≥1	중소사업주(근로자수 50인 미만 사업장)

자료: 김호경(2001); 노동부(2001), p.13.

4) 산재보험 급여 확대 추이

1964년 산재보험이 처음 도입되었을 때 요양급여는 9일 이상의 치료를 요하는 산재근로자에게만 제공되었으나, 그 수급조건이 1971년에는 7일 이상으로, 1982년에는 3일 이상으로 완화되었다.

제도 도입 당시 평균임금의 60% 수준이었던 휴업급여는 1989년에 70%까지 그 상한선이 조정되었다. 그리고 10등급의 장해등급 분류에 따라 차등 지급되던 장해급여의 경우 1971년에는 14등급으로 세분화되는 한편, 급여수준 역시 각각의 등급에 맞추어 상향 조정되었다.

1989년에는 1~3급 재해자는 연금형태의 수급이 의무화되었으나 4~7등급의 재해자의 경우 연금과 일시금 가운데 선택할 수 있도록 되어 있었다. 하지만 2000년에는 4~7등급의 경우조차 급여의 50%에 대해서는 연금형태의 수급이 의무화되었다.

유족급여는 제도 도입 당시 평균임금의 1,000일분에 상응하는 금액이 일시금으로 지급되었던 것이 현재 1,300일분으로 상향 조정되었다. 연금형태의 급여가 1970년에 처음 도입되었고, 1971년과 1977년 그리고 1982년 등 세 차례에 걸쳐 급여수준이 인상되었다. 유족급여의 경우에는 기본적으로 연금형태의 수급이 법제화되어 있었으나, 1999년에 수급자가 급여의 절반을 일시금으로 선택할 수 있도록 개정되었다.

장의비의 경우, 평균임금의 90일분에 상응하던 급여수준이 1989년에는 120일분으로

늘어났으며, 1999년에는 개인별 · 소득계층별 · 직종별로 발생할 수 있는 수급자 간 격차를 줄이기 위하여 최고 · 최저 금액이 설정되었다.

한편, 상병보상연금은 1964년부터 계속해서 일시금형태로 지급되어오다가 1982년에 와서야 연금형태의 지급이 도입되었다.

2000년 7월에는 중증장해 근로자를 위한 간병급여제도가 신설되었다. 간병급여의 지급대상은 실제 간병이 필요한 장해등급 1~2급의 중증장해자로 제한하였다.

산재보험에 대한 보상 수준은 산재보험 설립 이후 그동안 꾸준히 증가되어왔다. 이는 보상 수준 증가에 대한 피재근로자 집단의 지속적인 요구와 보상 수준을 국제 수준으로 끌어올리기 위한 그동안의 노력의 결과였다고 할 수 있다.

한국의 경우 산재발생자의 재취업율이 매우 낮기 때문에 산재피해자의 경우 산재보험에 의한 금전적 보상이 유일한 생계수단이 되는 경우가 대부분이다. 따라서 지금까지 이들에 대한 현금보상 위주의 급여제도가 대부분을 차지해왔다고 할 수 있다. 또한 이러한 산재장해자의 생계 문제를 보장하기 위해서 산재보험 보상방식에 있어서 연금수급방식을 도입하였던 것으로 보인다.

하지만 지금까지의 현금보상(증대)에 의한 보상체제 개념은 산재로 인한 문제를 해결하는 데 있어서 많은 재정이 소요되기는 하지만 산재장해자의 진정한 삶의 질 향상에는 상대적인 기여도가 약한 것으로 보인다.

〈표 6-49〉 산재보험 보상 확대

시행일	요양급여	휴업급여/ 상병보상연금	장해급여	유족급여	장의비
1964. 7. 1	지급대상: 10일 이상	평균임금의 60% 지급대상: 10일 이상	– 일시금: · 최고(1급 1,000일분) · 최저(10급 50일분) – 일시급여: · 1년 경과 후 미완치 시 평균임금의 1,000일분	– 일시금: 평균임금의 1,000일분	– 평균임금의 90일분
1971. 1. 1	지급대상: 7일 이상	지급대상: 7일 이상	– 등급 추가: · 최고(1급 1,340일분) · 최저(14급 50일분) – 연금제 도입대상: 1~3급 – 연금급여수준: · 1급(평균임금의 240일분) · 2급(213일분) · 3급(188일분) 일시급여 · 2년 경과 후 평균임금의 1,340일분	– 연금제 도입 유족 수별 급여수준 · 유족 1인(연소득의 30%) · 유족 2인(35%) · 유족 3인(40%) · 유족 4인(45%)	
1977. 12. 19			– 연금급여수준 인상: · 1급(평균임금의 279일분) · 2급(248일분) · 3급(219일분)	– 유족연금 수준 인상 · 유족 1인(연소득의 45%) · 유족 2인(50%) · 유족 3인(55%) · 유족 4인(60%)	

〈표 6-49〉의 계속

시행일	요양급여	휴업급여/ 상병보상연금	장해급여	유족급여	장의비
1982. 1. 1	지급대상: 3일 이상	지급대상: 3일 이상	– 연금급여 수준 인상: • 1급(평균임금의 313일분) • 2급(277일분) • 3급(245일분) • 4급(213일분) • 5급(184일분) • 6급(156일분) • 7급(131일분)	– 유족연금 수준 인상 • 유족 1인(연소득의 52%) • 유족 2인(57%) • 유족 3인(62%) • 유족 4인(67%)	
1983. 7. 1		상병보상연금제도 신설(평균임금 기준) • 1급(313일분) • 2급(277일분) • 3급(245일분)	– 일시급여 폐지		
1989. 4. 1		휴업급여 수준 인상 평균임금의 70% – 상병보상연금 수준 인상 • 1급(329일분) • 2급(291일분) • 3급(257일분)	– 장해 1~3등급 연금수급 의무화 – 장해일시금 수준 인상: • 1급(1,474일분) • 2급(1,309일분) • 3급(1,155일분) • 4급(1,012일분) • 5급(869일분) • 6급(737일분) • 7급(616일분) • 8급(495일분) • 9급(385일분) • 10급(297일분) • 11급(220일분) • 12급(154일분) • 13급(99일분) • 14급(55일분) – 장해연금 수준 인상: • 1급(329일분) • 2급(291일분) • 3급(257일분) • 4급(224일분) • 5급(193일분) • 6급(164일분) • 7급(138일분)	– 유족연금 일시금 수준 인상: 평균 임금의 1,300일분	– 장의비 수준 인상: 평균 임금의 120일분
2000. 7. 1	후유증상 진료제도 도입		– 장해 4~7등급자의 일시금 수급액 중 50% 연금수급 의무화 – 간병급여 신설 – 간병급여 수준: • 상시간병(일 24,775원) • 수시간병(일 16,516원)	– 유족연금 의무화 • 100% 연금수급 • 50% 일시금수급 • 50% 연금수급	– 최고 · 최저 금액 설정

자료: 김호경(2001), pp.17~18.

〈표 6-50〉 보상 수준에 대한 국제비교

국가	장해급여
한국	완전장애: 평균일급의 138일에서 329일치 연금 장애 정도에 따라 55일에서 1,474일에 해당하는 일시금 간병급여 있음. 최고 · 최저 있음.
일본	임금에 대한 연동. 지급 기한에 대한 제한은 없음. 장애 정도에 따라(장애등급 1~7급) 평균일급에 131~313일을 곱함. 덜 심각한 장애: 장애 정도에 따라 56일에서 503일치 일시금
대만	완전장애: 60개월 소득만큼의 일시금 부분장애: 장애 정도에 따라 50개월 소득의 1~1/2의 일시금
싱가포르	완전장애: 나이에 따라 6년에서 12년간의 소득을 일시금으로 제공 부분장애: 장애 정도에 따라 일시금 제공

〈표 6-51〉 산재장해인의 직업복귀율: 실태조사 결과

(단위: 명, %)

		전체	신체장해등급		
			1~3급	4~7급	8~14급
설문응답자 (2,199명)	현재 직업 유	1,064 (48.4)	6 (4.3)	93 (30.6)	965 (55.0)
	현재 직업 무	1,135 (51.6)	134 (95.7)	211 (69.4)	790 (45.0)
미취업자 중 설문응답자 (1,105명)	취업희망 유	741 (67.1)	44 (33.8)	138 (68.0)	559 (72.4)
	취업희망 무	364 (32.9)	86 (66.2)	65 (32.0)	213 (27.6)

자료: 한국노동연구원, 『재가산재장애인의 재활프로그램에 관한 연구』, 2002.

산재장해자의 경우 보상 수준 증대에 대한 지속적인 요구를 해온 반면 상대적으로 이들의 직업복귀 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다.

〈표 6-51〉은 한국노동연구원에서 실시한 피재근로자의 취업 여부 및 미취업자에 대한 취업희망 여부에 대한 전화 설문의 결과를 보여주고 있다. 전체 2,199명에 대한 전화 설문에서 현재 취업 중인 피재근로자는 48.4%에 불과한 반면, 현재 미취업자로서 설문응답자 1,105명 중 67.1%는 취업을 희망하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 현재 산재보험의 보상시스템은 개선의 여지가 있는 것으로 보인다. 즉, 산업재해를 당한 대다수의 사람들은 취업을 할 수 있거나 취업을 희망하는 것으로 나타난 반면, 현재 산재보험의 보상시스템은 피재근로자의 궁극적인 직업재활보다는 요양 및 현금보상에 초점을 두고 있다.

따라서 향후에는 이들 산재장해자들에 대한 보상의 개념을 단순한 요양과 현금 위주의 보상으로부터 의료 및 직업재활의 개념으로 전환할 필요가 있을 것이다. 산재환자 및 장해자들에 대한 이러한 의료 및 직업재활의 활성화를 통하여 피재근로자들의 노동시장으로의 환원을 통한 생산적 복지 실현의 개념으로 산재보험 급여 및 보상의 패러다임을 전환할 필요가 있는 것이다.

이를 통하여 장기적으로는 산재보험의 현금급여 위주의 보상시스템에 따른 사회경제

적 비용 증가를 완화할 수 있을 것으로 보인다. 그렇지 않다면 현재와 같은 산재비용의 기하급수적인 증가 추이를 감당하기 위해 후세대에게 많은 비용을 전가할 수밖에 없을 것이다.

현재 산재보험은 그동안 중증장해자와 사망자의 증가에 따른 연금형태의 급여 증가와 장기요양자의 증가 등에 따른 급여 및 상병보상연금 등의 증가로 말미암아 급여에 있어서 기하급수적인 증가세를 보이기 시작하였다. 이러한 연금형태의 수급자는 매년 누적될 것이므로 향후에는 더욱더 급속한 급여액의 증가가 필요할 것이다.

따라서 이러한 비용압박적인 보상시스템을 점차 재활 및 생산적 복지 위주의 시스템으로 서서히 전환해나감으로써 전반적인 보상시스템의 비용구조를 완화해나갈 필요가 있을 것이다.

현재 우리나라에서는 산재보험에 대한 의료 및 직업재활의 중요성을 인식하고 재활을 위한 여러 가지 프로그램을 도입하고 있으나 단순한 재활 프로그램의 도입만으로는 이러한 비용 – 효율적인 보상시스템의 전환을 이룩하기 어려울 것이다.

이러한 제도의 도입이 또 하나의 재활비용의 증가만으로 귀착되지 않기 위해서 뿐만 아니라, 재활시스템을 마련하기 위해 충분한 재원을 끌어내기 위해서는 현재의 보상시스템 패러다임을 전환하여 산재보상의 개념을 재활 위주의 보상시스템으로 전환해나가야 한다. 이를 위해서는 기존의 현금 위주의 보상시스템과 재활시스템을 하나의 총체적인 보상시스템으로 조정해나가야 할 것이다.

이러한 보상시스템의 패러다임을 전환하는 일은 일시에 이룩하기 어려우며 장기간에 걸쳐 현금보상보다는 재활 및 직업복귀의 패러다임으로 전환시켜나감으로써 산재보상의 비용을 떨어뜨림과 동시에 생산적 복지의 실현에 초점을 맞추어나가야 할 것이다.

5) 산업재해 인정범위

가) 업무상 재해 인정범위

국제노동기구(ILO)의 결의안(1982년)에 따르면 업무상 재해(통상 '산업재해'라 함)의 정의는 "업무수행 중에 일어나는 사망・질병 또는 부상을 야기시키는 재해"이다. 그러나 국가별로 산업재해(occupational injuries)의 인정 기준에는 차이가 있다.

우리나라의 경우 산업재해를 당한 근로자가 재해 당일을 포함하여 1~3일간 휴업을 한 경우 산재보험에서는 재해로 인정되지 않을 뿐만 아니라 산업재해통계에 포함되지도 않는다. 다만, 이러한 피재근로자의 경우 「근로기준법」에 따라 사업주로부터 치료 및 보상을 받도록 되어 있다. 이에 대해 주요 선진국의 재해인정 기준을 비교해보면 다음과 같다. 〈표 6-52〉에서 휴업에 대한 의미로 독일・미국・영국은 산업재해로 인한 출근 불가 및 출근은 가능하되 정상적인 업무수행에 지장을 받을 수 있는 재해를 포함한다. 그리고 일본과 싱가포르의 경우는 출근이 불가능한 재해만을 포함한다.

〈표 6-52〉 주요국 재해통계 산출범위

	한국	일본	독일	미국	싱가포르	영국
재해 당일을 포함한 재해 산출범위	4일 이상	5일 이상	4일 이상	2일 이상	4일 이상	4일 이상

자료: 한국산업안전공단, 『주요국의 산업재해 현황 및 통계제도』, 2001.

나) 업무상 질병 인정범위

우리나라 산재보험에 있어서 업무상 질병의 범위는 「근로기준법」 시행령 제40조 제1항에 잘 나타나 있다. 업무상 질병의 경우 업무상 재해와 마찬가지로 요양 4일 이상의 업무상 질병에 대해서만 산재로 인정하고 있다.

업무상 질병의 경우 산업재해 인정 여부와 관련되어 매우 민감한 부문이다. 최근 산업구조 및 근로내용의 변화로 인해 업무상 질병의 발생 유형도 변화하고 있는 추세이다. 특히, 오랜 시간 동안 반복된 작업으로 인해 특정 신체부위 및 근육에 나타나는 질병인 근골격계 질환의 경우 최근 들어 급속히 증가하고 있다. 따라서 이러한 업무상 질병에 대한 원인 분석 및 예방책의 도입과 산재대책방안 마련 등이 요구되고 있다.

〈표 6-53〉은 업무상 질병을 직업병과 직업 관련성 질병으로 구분하여 나타낸 것으로 우리나라의 경우 뇌·심혈관 질환이 가장 많은 비율을 차지하는 업무상 질병임을 보여주고 있다.

한국과 일본을 제외한 나머지 국가의 경우 질병 재해자 수의 산출 시 수에 대해서는 국가별로 서로 비교하기가 어렵다. 즉, 영국의 경우 재해자 수가 아닌 보고건수의 통계를 발표하는 등 각 국가 간의 질병 재해자 수는 직접적인 비교가 사실상 불가능하다. 또한 질병 인정 기준에 있어서도 국가 간의 차이점을 명확히 비교할 수 없다.

〈표 6-53〉 2000년 우리나라 업무상 질병발생 현황

(단위: 명)

	전체	직업병			직업	관련성	분석
		소음성 난청	진폐	화학물질 등 기타	뇌·심혈관 질환	신체부담 작업	요통
재해자	3,414	251	425	275	1,666	394	421
사망자	955	0	364	46	544	1	0

자료: 근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 2001.

일본에서 업무상 질병으로 인정되기 위해서는 휴업 4일 이상의 질병재해(사망)자여야 하고, 업무상 질병의 범위는 「노동기준법」 시행규칙 제35조에 규정되어 있으며, 업무상 부상에 기인한 질병을 포함한 총 53가지 유형의 질병을 선정하고 있다. 질병 사망자의 경우에는 별도로 산출하지 않고 질병 이환자 수에 사망자 수를 포함하여 산출한다.

독일에서는 휴업의 유무와 무관하게 법에 규정된 업무상 질병에 따른 재해자를 산재보험대상으로 하고 있다. 이러한 포괄적인 인정범위와 함께 업무상 질병의 범위도

BGBI. 1. 1997 S2623에 따른 화학인자에 의한 질병 등 총 70여 가지의 질병을 인정하고 있어서 업무상 재해뿐만 아니라 업무상 질병 인정범위가 매우 넓은 편이다. 질병 사망자는 경우에 따라 포함 또는 분리 산출하고, 기존 질병자와 사망 질병자를 총체적으로 관리하고 있다.

미국에서는 뚜렷한 법적인 질병의 범위는 없고, 현재는 업무와 관련된 재해를 심각성 정도에 관계없이 모두 기록하고 있으며, 그 기준은 질병으로 인한 비정상적인 상태 또는 심신기능 상실의 경우에 업무상 질병으로 인정하고 있다. 질병 사망자는 산출하지 않고 있으며, 사망의 경우 잠복기간과 업무와의 관련성 여부를 판정하기가 곤란하므로 이환자 통계만 산출하고 있다. 업무상 질병자 수는 휴업 및 비휴업으로 구분하여 발표하며 비교를 위해 휴업 질병자 수를 관리하고 있다. 미국의 경우에는 상대적으로 엄격하게 업무상 질병을 인정하고 있음을 알 수 있다.

영국에서는 휴업과 무관하게 RIDDOR 규정에 정의된 업무상 질병의 보고에 의해 업무상 질병이 인정되고 있다. 업무상 질병의 범위는 RIDDOR 규정 Schedule 3 Part 1에 의한 방사능 유출에 의한 피부질병 등 총 47가지 유형의 질병이 있다.

이를 종합해볼 때 국가별로 업무상 질병의 수는 다양하게 나타나고 있다. 우리나라에서 산업재해로 인정되는 업무상 질병의 수는 38개인 데 비해, 산재보험이 상대적으로 발달한 독일의 경우 업무상 질병이 인정되는 개수가 70여 개에 달하고 있다. 또한 다른 일반적인 선진국에서도 우리나라보다 더 넓은 범위에 걸쳐 업무상 질병을 인정하고 있음을 시사하는 것으로 보인다.

한편, 〈표 6-54〉는 각 국가별로 어떤 업무상 질병이 상대적으로 많이 나타나고 있는가를 보여주고 있다. 전반적으로 업무상 질병으로 공통적으로 등장하는 것은 진폐로 나타나고 있고, 일본의 경우에는 우리나라에서도 인정하고 있는 '부상에 기인한 질병'이 절대적 다수를 차지하고 있다. 독일이나 미국의 경우에는 물리적 현상 또는 반복작업에 의한 질병이 다수를 차지하고 있는 것으로 나타나, 3차산업의 증가에 따른 직업병 등에 대한 인정범위 확대의 결과로 보여진다. 영국의 경우는 수지진동증후군과 피부염 순으로 업무상 질병이 나타나고 있어, 국가별 산업발달의 방향 및 정도에 따라 업무상 질병의 내역도 달리 나타나고 있음을 알 수 있다.

미국을 비롯한 선진국에서는 이러한 근골격계 질환이 많은 직종으로 더욱 확산되고 있으며 이미 직업병의 상위를 차지하고 있다. 이는 업무상 질병의 인정범위가 점차 확대됨에 따라 상대적으로 이러한 직업병에 대한 산재 인정이 그만큼 원활함을 시사한다고 할 수 있다.

산업구조, 근로형태 및 근로성격의 변화에 따라 업무상 재해와 업무상 질병의 범위가 변화하고 있으며, 특히 업무상 질병의 경우 새로운 업무상 질병에 대해 각 나라에서 적극적으로 산업재해를 인정하느냐에 따라 국가별로 많은 편차가 발생할 수도 있다. 업무상 질병 중에서 급격히 증가하고 있는 근골격계 질환에 있어서 국내에서는 아직 이에 대한 정확한 실태 파악 및 중장기적인 관리대책이 마련되어 있지 않다. 하지만 근골격계 질환에 대한 근로자 보상과 인체공학적인 작업조건에 대한 근로자의 요구는 점차 증가하고 있다.

〈표 6-54〉 주요국의 업무상 질병의 종류

빈도순	한국	일본	독일	미국	영국
1	뇌심(41%)	부상에 기인한 질병(70%)	물리적 현상에 의한 질병(44%)	반복작업에 의한 질병(65%)	수지진동 증후군(28%)
2	진폐(24%)	진폐 및 진폐합병증(14%)	호흡기 및 진폐 관련 질병(36%)	피부질병(14%)	직업성 피부염(23%)
3	난청(13%)	물리적 인자에 의한 질병(7%)	피부질병(9%)	기타(12%)	건초염(18%)
4	신체부담작업(8%)	작업 자세로 인한 질병(4%)	감염성 질병(7%)	유해인자에 의한 호흡기 및 진폐 관련 질병(7%)	손 및 전박의 경련(9%)
5	요통(4%)	암을 제외한 화학물질에 의한 질병(4%)	화학물질에 의한 질병(3%)	물리적 인자에 의한 질병(4%)	직업성 천식(7%)
6	기타(4%)	병원체에 의한 질병(2%)	기타(1%)	중독에 의한 질병(1%)	수근관 증후군(5%)
7	유기용제(3%)	산소결핍증(0.2%)			기타(10%)
8	금속 및 중금속(1%)	기타(0.1%)			
9	특정 화학물질(0.8%)				

자료: 한국산업안전공단, 『주요국의 산업재해현황 및 통계제도』, 2001, p.42.

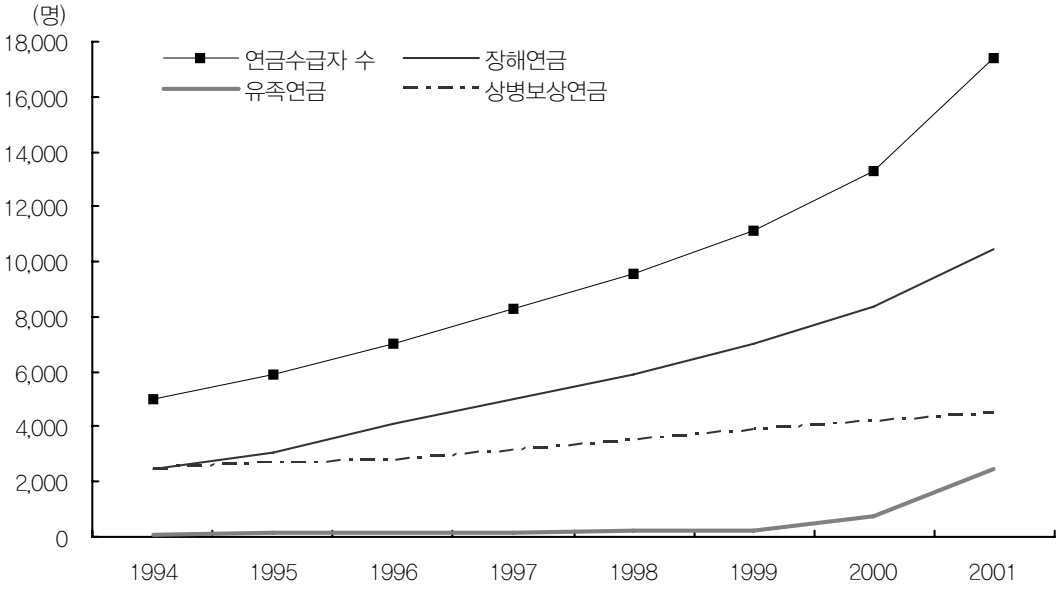
따라서 향후 이러한 산업재해의 인정범위 및 재해의 특성과 이에 대한 안전관리방안에 대해서도 지속적인 연구와 관심이 집중되어야 할 것으로 보인다. 하지만 이러한 산재안전망 확충의 일환으로 재해에 대한 인정범위를 아무리 잘 설정해놓더라도 산재에 대한 은폐의 문제가 근절되지 않는 한 피재근로자에 대한 보상이 제대로 이루어질 수 없을 것이다.

6) 산재보험의 재정 및 요율

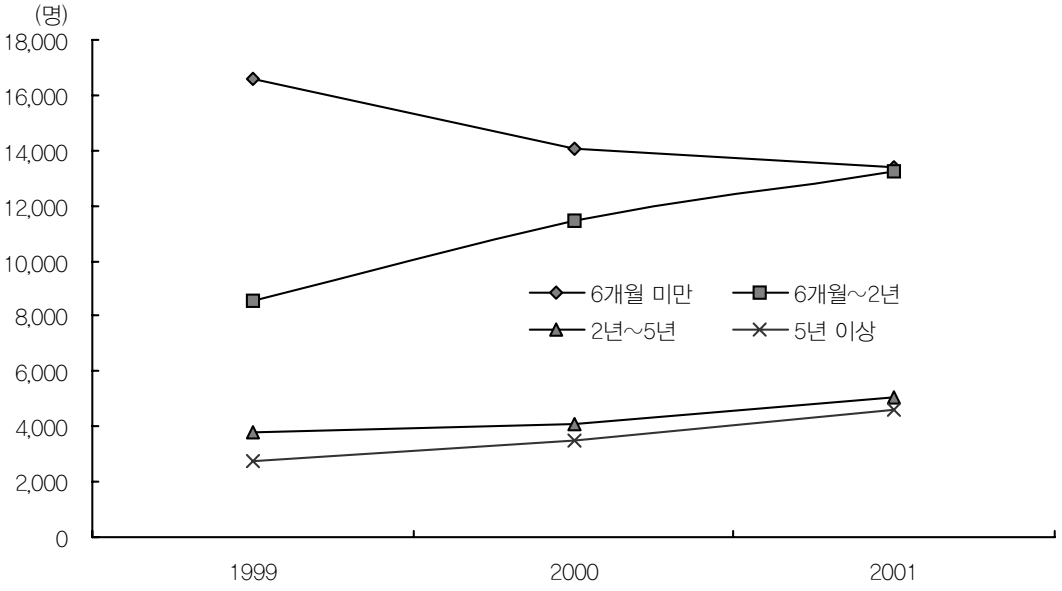
최근의 장기 환자의 증가 추이, 중증장해자의 누적적 증가, 연금형태 급부의 증가는 산재보험 급여액의 기하급수적인 증가를 초래하고 있다. 현재는 이러한 증가 추이의 초기 단계에 있다고 할 수 있겠으나 이러한 추이가 계속될 경우 연금형태 급부의 누적으로 발생하는 증가와 더불어 산재보험 급여액의 지속적이고도 급속한 증가를 초래할 것이다.

산재보험의 재정방식은 현재 사용료를 먼저 지급하는(pay-as-you-go) 방식을 취하고 있으므로 이러한 급여액의 증가는 향후 요율의 급속한 증가를 불러올 수밖에 없으며, 이는 기업부담의 급속한 증가뿐만 아니라 산재비용을 다음 세대로 전가하는 문제도 내포하고 있다. 특히, 기업의 흥망이 잦은 영세기업의 경우 산재를 유발시키지 않은 새로 진입한 기업이 전 세대가 유발시킨 산재비용까지 부담해야 할 것이다. 따라서 향후 지불해야 할 연금 부채의 안정적인 이행을 위하여 산재보험에 대한 재정방식을 적립(funded)방식으로 전환할 필요가 있다. 즉, 산재의 발생 시점에서 장래 보상을 위해 필요한 재원을 적립해 나감으로써 필요한 재원을 충족시켜 재원의 고갈을 막음과 동시에 요율의 급작스러운 증가를 방지하여 장기적으로 안정적인 요율 수준을 유지해 나가야 하는 것이다.

[그림 6-37] 산재보험에 대한 연금형태의 수급자 수 증가 추이



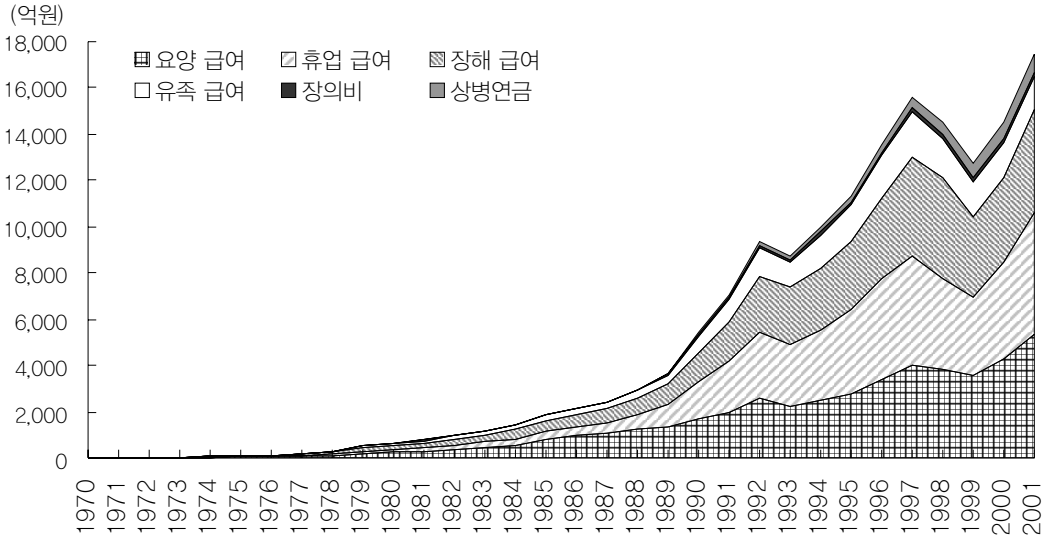
[그림 6-38] 산재환자 요양기간 추이



주: 요양환자 수 및 요양기간은 해당 연도의 일정 시점을 기준으로 요양 중인 환자 수를 집계한 것으로 집계 시점 이전에 재해발생으로 요양이 종결된 피재근로자나 집계 시점 이후 요양환자는 포함되지 않음.

자료: 노동부 산업안전국, 『산재보험사업연보』, 각년도.

[그림 6-39] 보험급여액



3. 평가 및 정책과제

그동안 우리나라의 고용보험제도는 짧은 역사에도 불구하고 많은 발전을 이룩하였다. 외환위기 이후의 고실업 극복에 크게 기여하였고 노동시장의 상황 변화에 능동적으로 대처하여 신속한 제도개선을 단행하였으며, 고용보험 재정의 건실한 운용에 있어서도 성공하였다(유길상 외[2000]). 그러나 고용보험제도의 성공적인 발전을 위해서는 다음과 같은 당면 과제들을 슬기롭게 극복하여야 할 것이다(유길상 외[2000], [2003]).

첫째, 실업자 사회안전망으로써의 역할을 강화하여야 한다. 고용보험제도는 가장 중요한 실업자 사회안전망의 역할을 수행하고 있으나, 적용대상 근로자의 72%만이 실제 피보험자로 관리되고 있을 뿐이어서 실업자 사회안전망 역할이 다소 미흡하다는 지적을 받고 있다. 따라서 고용보험의 사회안전망 역할을 강화하기 위해서는 영세사업장에 대한 고용보험 적용이 제대로 이루어질 수 있도록 근로자의 입·이직 시 고용 및 임금 관련 기록을 근로자에게 교부하는 제도적 장치를 마련하는 등 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 고용보험사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 효율적인 직업안정기관의 구축과 전문인력의 확보, 양적으로 풍부하고 질적으로 우수한 노동시장 정보체계의 구축, 그리고 공공직업안정기관이 활용 가능한 다양한 구직활동 지원 프로그램의 개발 등 노동시장 인프라의 확충이 이루어져야 한다(금재호 외[2002], 유길상[2002], 유길상 외[2000]). 외환위기 이후 노동시장 인프라가 크게 개선되었음에도 불구하고 직업안정기관 종사자의 전문성은 아직 미흡한 상태에 있다. 고용보험사업의 추진을 위해 공공직업안정기관이 활용 가능한 구직활동 지원 프로그램의 개발이 미흡하여 실업급여 지급과 취업알선 및 적극적 노동시장정책 프로그램 안내 등 취업지원서비스와의 연계가 미흡하여 실직자의 실질적인 재취업 지원에는 한계를 노출하고 있다. 따라서 고용보험의 발전을 위해서는 고

용보험 인프라를 획기적으로 발전시키는 것이 시급하므로 상담원의 고용안정 및 전문성 확보가 이루어져야 한다.

현재의 일용직 고용형태로 고용되어 있는 상담원의 고용형태 개선방안을 조속히 마련하고 상담원에 대한 체계적인 교육 프로그램을 도입하여 상담원의 전문성을 제고하여야 한다. '성취 프로그램'과 같은 실업자 대상별 전문상담 및 재취업촉진 프로그램을 추가적으로 개발하여 활용하고, 인터넷 노동시장 정보망인 Work-Net 정보의 양적·질적 수준을 제고하고 직업연구를 활성화하여 직업정보를 추가적으로 제공하여야 한다.

셋째, 고용안정사업 중 임금보조금은 사하중효과(dead-weight effect)가 높아 순고용효과가 낮은 편이다.[337] 따라서 고용안정사업에 대한 지속적인 평가를 통해 효과를 분석하여 효과가 낮은 사업을 정비하고, 사업추진방식과 요건 등을 지속적으로 개선해나가야 할 것이다(금재호 외[2002]).

넷째, 새로운 환경 변화에 맞추어 직업능력개발사업을 개선하고 훈련프로그램을 발전시켜나가야 한다. 국제경쟁력을 강화하고 근로자의 실업 위험을 줄여 나가기 위해서는 직업능력개발을 위한 투자가 더욱 확대되어야 한다. 그러나 불확실성의 증대에 따라 기업의 교육훈련에 대한 투자는 최근 위축되고 있다. 따라서 근로자 스스로 교육훈련 프로그램을 선택하여 수강하고 정부는 이를 지원하는 근로자의 자율적 직업능력개발체계를 활성화시켜야 할 것이다. 이를 위해 현재 사업주가 근로자에 대한 직업훈련을 실시하는 경우 사업주에 대한 지원 위주로 되어 있는 직업능력개발사업을 개편하여 근로자의 자율적 직업능력개발체계를 지원하기 위한 사업을 확충시켜나가야 할 것이다(김주섭[2002]).

다섯째, 수요자 중심의 고용보험서비스 전달체계를 구축해야 한다. 아직도 고용보험서비스 제공방식이 수요자의 편의보다는 서비스 제공자의 편의에 치우쳐 있는 부분이 많다. 예컨대, 적극적 구직활동 여부를 확인하는 실업인정의 경우 모든 수급자격자를 직업안정기관에 2주마다 출석하게 하여 대면상담을 하고 있다. 그런데 이러한 실업인정이 형식화되어 민원인과 취약계층에 대한 심층상담이 불만의 원인이 되고 있다. 따라서 실업인정제도를 수요자 중심으로 혁신하여 재취업의 촉진과 비용 절감을 도모하여야 한다(유길상[2001]). 예컨대, 우편·전화·인터넷을 통하여 실업인정을 받을 수 있는 서비스 전달체계를 단계적으로 도입하여 스스로 재취업하는 데 문제가 없는 사람에 대해서는 인터넷 등의 구인정보를 이용하여 스스로 취업하게 하고, 스스로 취업하기 어려운 취약계층에 대해 심층상담과 취업알선서비스를 제공하도록 개선할 필요가 있다.

1990년대 중반 이후 정보통신기술의 발달은 고용보험 전달체계에 커다란 변화를 가져오고 있으며, 선진국의 직업안정기관은 실업인정방식의 혁신에 많은 노력을 기울이는 추세에 있다. 미국의 경우 대부분의 주에서 실업인정을 전화로 처리하는 시스템을 실시하고 있고, 캐나다에서는 인터넷을 통한 실업급여 신청과 실업인정이 확대되고 있다. 인터넷과 전화를 활용하여 실업인정을 처리하는 방식은 상당히 긍정적인 효과를 보이는 것으로 보고되고 있다(OECD[1999]).

---

337) 김동헌·박의경(2000)의 연구에 의하면 고용유지지원금 사하중 손실이 80%에 달하는 것으로 추정된다.

제7절 | 노사관계와 경제발전

1. 노사관계의 개관

일제강점기 내내 노동조합운동은 불법이었기 때문에 지하에서 명맥을 유지하는 상태였다. 이 당시의 노동조합운동 세력은 사회주의 이념을 토대로 혁명적 노동조합운동을 지향하는 성격을 강하게 갖고 있었다. 광복이 되면서 공장지대가 있는 지역마다 노동조합 결성 움직임이 우후죽순처럼 나타나기 시작했고, 이처럼 산발적으로 조직된 노동조합은 곧바로 전국적인 노동단체를 결성하려고 움직였다. 1945년 9월 25일 사업장별 노동조합대표가 모여 '조선노동조합전국평의회(가칭) 준비위원회'를 결성한 것을 시작으로 1945년 11월 5일에는 조선노동조합전국평의회(이하 전평)가 공식 출범하게 되었다.

미군정하의 노동 문제에 대한 법률체계는 전반적으로 미흡하여 새로운 태동기의 경제수준이었던 우리나라 상황에서는 실효성을 갖기가 어려울 수밖에 없었다. 노사관계의 제도와 관행이 하나의 시스템으로 작동되는 것인데, 우리나라의 광복 직후 노동조합운동에 대한 경험부족, 좌우익 대립 등의 현실은 미국식 제도를 수용할 수 있는 노사관계 관행의 토양이 너무나 취약한 게 현실이었다.

광복 이후 근로자들은 만성적인 노동력공급 과잉상태에서 저임금과 장시간 노동에 시달리면서도 생활수준은 열악한 상태가 계속되었다. 이러한 열악한 근로조건은 「노동법」 제정과 함께 노동조합의 설립과 노동쟁의의 증가로 이어졌다. 이 당시의노동쟁의는 대부분 경제적 요구투쟁의 성격을 띠고 있었다. 대한노총 상층부의 정치적 성향과는 별개로 기업 단위에서는 임금 및 근로조건 개선을 위한 쟁의행위가 증가하는 등 경제적 조합주의의 흐름이 형성되고 있었던 것이다.

1953년의 「노동4법」 제정은 「노동법」의 기본이념을 정립한 것이다. 노동조합 설립의 자유를 인정하고 노동조합의 자주적인 활동 보장, 민주적인 운영 질서를 규정하였고, 노사 단체교섭에서 자율적인 협약체결을 인정하고, 쟁의행위권 행사에 본질적인 제한을 두지 않았다는 점에서 원칙적으로는 노사자치주의 원칙을 세웠다. 4·19 혁명으로 이승만 정권이 퇴진하면서 노동조합운동은 새로운 전기를 맞게 되었다. 노동조합 설립과 노동쟁의의 급격한 증가, 교원 및 사무직 노동조합운동, 대한노총 내에서 노동조합운동 노선과 조직개편 움직임 등이 나타났다.

1961년 5월 16일 군사정변에 의해 민주당 정권은 붕괴되고, 모든 권력은 군사정권인 국가재건최고회의가 주도하게 되었다. 국가재건최고회의의 설치와 함께 정부 국무위원들은 모두 사퇴하고, 정당·사회단체 그리고 노동조합까지 모두 해산되었다. 1962년부터 제1차 경제개발5개년계획이 시작되고 적극적인 산업화 정책이 추진됨에 따라 노동행정의 중심은 경제개발을 위한 근로자들의 직업능력개발과 근로자보호 그리고 노사관계 안정 등에 무게중심이 두어지게 되었다. 즉, 고용창출 및 인력수급, 직업훈련, 그리고 노사관계 안정정책이 주류를 이루었다. 이러한 노동정책 기조는 3공화국 내내 지속되었다.

1980년 초의 노동조합운동은 일시적으로 활기를 띠게 되었다. 1979년 제2차 석유파동의 영향으로 경기침체가 본격화된 데다, 10·26 사태로 정권의 통제력이 이완되면서 민주

화 바람과 함께 그동안 억눌렸던 근로자들의 불만이 노동쟁의의 증가로 표출된 것이다.

1980년 5월 전두환 정권이 집권하면서 신군부를 중심으로 한 권위주의 군사정권이 집권하게 되었다. 신군부는 집권 초기부터 3공화국 시절의 정책 기조를 상당 부분 계승하여 경제성장 위주의 정책 기조를 견지하였다.

1987년 이후 우리나라의 노사관계는 그야말로 격동적인 변화를 겪었다. 1987년 노동조합의 폭발적인 증가와 함께 시작된 노동조합운동의 양적인 성장은 노사관계에 지각변동으로 이어지면서 노사갈등과 노정갈등이 고조되었고, 그 과정에서 새로운 노사관계의 질서를 만들어냈다. 이러한 노사관계의 질서재편과정은 노동조합운동의 성장과 노사 간 역관계의 변화 등 노사관계의 주체적 요인과 정치적 상황, 경기변동 등 환경적 요인, 그리고 정부의 노동정책 변화에 따라 다양한 굴곡을 만들어냈다.

1997년 외환위기 속에서 출범한 국민의 정부는 경제위기 극복을 위한 급격한 구조조정을 추진하는 한편, 사상 초유의 대량 실업이라는 상황에 직면하게 되었다. 국민의 정부는 출범과 동시에 '노사정위원회'를 출범시킴으로써 사회적 합의에 기초한 새로운 발전전략을 모색하려고 시도하였다. 1998년 2월 '경제위기 극복을 위한 사회협약'을 노・사・정 간에 체결함으로써 개혁 청사진을 제시하고 통치 기반을 마련할 수 있게 되었다.

2003년 참여정부는 출범 초기부터 대화와 타협의 노동정책 추진을 선언하였다. 이러한 대화와 타협의 노동정책은 노사정위원회를 중심으로 한 제도개선 논의와 노동조합운동에 대한 정부의 직접개입을 최소화하는 것으로 나타나기 시작하였다. 그러나 대화와 타협의 노동정책 추진은 집권 초기에 철도노조의 민영화 관련 파업과 화물연대의 물류운송단가 인상파업 등으로 도전을 받게 되었다.

참여정부의 대화와 타협의 정책은 노동계에는 친노동조합의 정책 추진에 대한 기대심리를 상승시키는 효과가 나타났고, 노사관계 전반에 노동조합의 각종 요구투쟁이 증가하는 결과로 나타나게 된 것이다.

이러한 노동계의 투쟁에 대해 참여정부는 2004년부터 '법과 원칙의 토대 위에 대화와 타협의 추진'이라는 정책 기조로 선회를 하면서 노동조합운동의 불법적인 요구투쟁에 대해 법과 원칙을 엄격하게 적용하는 정책으로 대응함으로써 집권 후반기에 들어서서 노동쟁의 건수 및 노동손실일수가 줄어들었다. 하지만 민주노총에 이어 한국노총의 노사정위 불참 등으로 노정갈등 수위도 높아지는 결과가 나타나게 되었다.

2. 시대별 노사관계의 변화

가. 광복 직후 혼란기

1) 광복과 좌우 대립의 혼란, 그리고 경제적 궁핍

1945년 8월 15일 광복 직후 우리나라는 정치・경제・사회 각 분야에서 일제 잔재의 청산과 새로운 국가수립을 위한 갖가지 주장이 난무하면서 국가 태동기의 혼란을 경험하였다. 8・15광복 직전의 조선경제는 일본경제에 예속된 군수경제체제였기 때문에 광복과

더불어 많은 사업장들이 조업을 중단하거나 단축하는 것이 불가피한 상태가 되었다. 조선은행 조사부 통계에 의하면 1947년 3월 현재 조업중인 사업장 수는 4,500여 개로, 1943년 10,065개에 비해 55%의 감소를 나타내고 있다. 이로 인해 실업자는 넘쳐나고 근로자들의 생활은 더욱 곤궁해지게 되었다. 여기에 광복 직후 귀환동포와 북한에서 월남해온 동포들의 증가로 남한 전체의 취업사정은 극도로 악화되었다. 1946년 11월 현재 남한의 실업자는 약 110만명으로 조사되었는데, 그중에 47.2%가 기업의 도태나 조업단축 등으로 인한 실업자였다.[338]

여기에 광복 직전부터 일제는 조선은행권을 남발한 데 이어, 미군정하에서도 통화확대정책을 유지하면서 물가는 천정부지로 뛰게 되었다. 이러한 물가상승으로 근로자들의 실질임금은 계속 하락하여 1945년 8월 15일 이후의 실질임금 수준은 1937년 기준으로 1944년 0.931이던 것이 1946년 7월에는 0.546으로 급격히 하락하였고, 1947년 12월에는 0.293으로 폭락하였다.

이와 같이 1945년 광복 직후 우리나라 근로자들은 실업홍수 속에서 악성 인플레와 지독한 생활고를 겪을 수밖에 없었다. 당시 근로자들의 지출구성을 보면 식비·주거비·광열비·피복비 등 기본생활비가 80%를 차지하였고, 그중에서 식비의 비중이 50%를 넘었다. 이러한 근로자들의 궁핍은 광복 직후 좌익 노동운동의 폭발적 증가의 토양이 되기도 하였다.

2) 좌우 정치적 노동조합운동의 태동

일제강점기 내내 노동조합운동은 불법이었고, 지하에서 겨우 명맥을 유지하는 상태였다. 이러한 일제강점기에서의 노동조합운동 세력은 사회주의 이념을 토대로 혁명적 노동조합운동을 지향하는 성격을 강하게 갖고 있었다.

8·15 광복이 되면서 일제강점기 동안 유지되어온 노동조합 설립과 활동에 대한 규제는 한순간에 사라졌다. 그러자 공장지대가 있는 지역마다 노동조합 결성 움직임이 우후죽순처럼 나타나기 시작하였다. 이렇게 산발적으로 조직된 노동조합은 곧바로 전국적인 노동단체를 결성하려는 움직임으로 이어졌다.

1945년 9월 25일 사업장별 노동조합 대표가 모여 '조선노동조합전국평의회(가칭) 준비위원회'를 결성한 것을 시작으로 1945년 11월 5일에는 조선노동조합전국평의회(이하 전평)가 공식 출범하게 되었다. 전평에는 금속·화학·섬유·출판·토건·철도·식료품·연료·피복 등 산업을 망라하였고, 40여 개 지역에 1,194개 지부와 505명의 대의원을 두고 있었다.

이렇게 결성된 전평의 노조활동 이념은 혁명적 노동조합운동의 성격을 강하게 띠고 있었다. 창립대회에서 공산당 주류인 박헌영 노선에 따를 것을 공언하여, 조선공산당의 정치활동을 적극 지지하는 태도를 보였다. 조직지도부의 구성에서도 조선공산당 간부였

338) 한국노동조합총연맹, 『한국노총 50년사』, 2003, p.245.

던 허성택이 위원장을 맡고[339] 박헌영, 김일성 레온주오 국제노련 위원장, 모택동을 명예의장으로 위촉하였다.

전평은 초기부터 공장자주관리운동, 공장폐쇄 반대운동, 노동시간단축투쟁, 쌀요구투쟁 등 근로자들의 요구사항을 내세운 다양한 파업투쟁을 전개하는 한편, 신탁통치 찬성운동과 같이 조선공산당의 정치노선에 따른 정치활동도 적극적으로 전개해나갔다.

광복 직후 전평 중심의 좌익 노동조합운동이 기세를 올리자 이에 반대하는 우익 진영에서도 우익 노동조합운동을 출범하려는 움직임이 본격화되었다. 특히, 전평이 조직력을 동원해 신탁통치 결정을 지지하는 시위를 벌이자, 대중적인 조직 기반이 없었던 우익 진영에서도 근로자조직 결성에 나서 1946년 3월 10일 대한독립촉성노동총동맹(이하 대한노총)을 결성하게 되었다. 대한노총 창립총회에는 15개 사업장의 45명이 참석하여 초대위원장에 홍윤옥을 선출하였다. 고문에는 이승만, 김구, 김규식, 조소앙 등 우익 지도자들을 추대하였다. 대한노총은 결성 직후부터 신탁통치 반대운동을 전개해 전평과 좌우익 대립전선을 분명히 하였다.

전평을 중심으로 한 좌익 노동조합운동이 공장 자주관리운동을 전개하고, 해고반대투쟁, 근로시간단축투쟁 등 투쟁노선을 강화하면서 미군정은 이러한 전평의 투쟁을 통제하기 시작하였다. 미군정은 일본인 소유였던 생산시설에 대해서는 미군정주도하에 공장 관리인을 공모하였고, 이 과정에서 전평의 공장자주관리운동과 충돌이 빈발하게 되었다.

이러한 미군정과 전평의 갈등은 1946년 9월 전평의 9월 총파업을 계기로 폭발하게 되었다. 당시 전평 산하 철도노조는 임금인상(쌀값 폭등에 대하여 종전 쌀값 기준으로 임금지급 요구), 일급제의 월급제 전환 등 처우개선을 요구하며 철도근로자 15,000명이 파업에 돌입하였고, 전국 대도시의 전평산하 노동조합의 동조파업으로 번져나갔다. 이에 대해 미군정은 9월 30일 3,000여 명의 경찰력을 투입하여 철도노조 농성을 해산하고, 노조간부와 조합원 1,200여 명을 검거하였다. 이날 철도노조 농성 해산과정에서 경찰 이외에도 우익청년단체, 대한노총 조합원들이 가세해 좌우익 대립의 양상을 띠기도 하였다.

전평은 1947년 3월 전평간부의 석방, 1일 4홉의 쌀 배급, 경찰간부 처단, 실업자 구호 등을 요구하며 2차 총파업에 나서게 되는데, 이때는 전평산하에 철도와 체신, 그리고 민간기업 노조들이 참여하였다. 2차 총파업에서는 남로당을 중심으로 민족주의민족전선 등 좌익 성향의 정치조직도 가세하여 '3상회의 결정(신탁통치) 즉각 실시', '정권을 인민위원회로 이양' 등을 주장하는 등 강한 정치적 성격을 띠었다. 미군정은 전평의 2차 파업을 계기로 전평을 불법단체로 규정하여 대대적인 검거와 탄압에 나서게 되고, 전평의 2차 파업은 실패로 끝나게 되었다.

전평은 1947년 3월 총파업까지 연인원 60만명이 참여하는 2,388건의 파업을 주도했지만 미군정의 탄압으로 검거자 8,000명, 해고자 16만명을 양산하면서 급속도로 세력을 잃어갔다. 전평은 이후에도 1948년 2월 7일과 5월 8일 남한 단독 정부수립을 위한 총선

339) 전평 초대 위원장 허성택은 명목상으로는 경방 영등포공장 종업원 신분이었으나, 박헌영이 주도하는 조선공산당 핵심 요원으로서 서기국 5인위원 중 1인이었으며, 1948년 북한에 조선인민공화국 수립 시 초대 노동상으로 임명되었다(송종래 외, 『한국노동운동사 Ⅲ』, 2004, p.433).

거 반대투쟁에 나서는 등 정치투쟁에 나섰지만 미군정의 경찰력 투입과 지도부 검거로 실패로 끝나게 되었다.

이처럼 전평의 좌익 정치투쟁이 미군정의 탄압으로 힘을 잃어가면서 우익 대한노총의 활동은 상대적으로 활발하게 전개되었다. 대한노총은 신탁통치 반대투쟁, 전평 파업 농성 해산에 적극 참여하면서 전국적으로 조직을 확장하였다. 미군정 노동부의 발표에 의하면 1947년 9월 말 당시 대한노총 산하 노동조합은 211개, 조합원 수는 3만 9,786명이었는데 비해, 전평은 13개 노조에 2,465명에 불과한 것으로 나타났다. 그만큼 이 시기에 전평의 노조활동이 불법으로 규정되면서 위축된 반면 대한노총의 합법적인 노동조합 활동영역을 확장해나갔다.

3) 미군정의 노동정책

8·15 광복이 되고 1948년 대한민국 정부수립 이전까지의 정부역할은 미군정이 담당하였다. 미군정의 노동정책의 주안점은 노동조합운동에 대한 정책적 대응과 실업대책, 그리고 노동부 설치 등에 주안점을 두었다.

미군정의 1차적인 정책과제는 광복 직후부터 우후죽순처럼 결성되고 확산되는 노동조합운동에 대한 대응이었다. 8·15 광복 이전까지만 해도 일제는 조선인의 자유로운 노조활동을 금지하였다. 일제는 노동자의 권리를 보장하는 어떠한 법과 제도도 만들지 않았다. 이런 상황에서 미군정이 실시되면서 미군정은 우선적으로 노동조합을 인정하는 정책을 추진하게 되었다.

미군정의 대 노동조합 정책방향은 1947년 7월에 발표한 법령 97호 '노동 문제에 관한 노동정책'에 잘 표현되어 있는데, 그 내용을 살펴보면 ① 민주주의적 노동조합의 발전을 장려한다, ② 노동자는 자율적으로 노동조합을 조직하여 가입하거나 다른 노동조합을 원조하고, 또는 원조를 받을 권리가 있음과 동시에 고용주와 대리인의 간섭을 받지 않고, 고용관계의 기간 및 조건을 협정할 목적을 가지고 자기가 선거한 대표자를 지명할 권리가 있다, ③ 고용주와 노동조합 간에 합의된 임금노동시간 외 고용조건을 고용계약서에 명기하는 평화적 협정을 장려한다.

그러나 미군정의 이러한 노동조합 장려정책은 광복 직후 전평을 중심으로 한 좌익 노동조합운동이 확산되면서 도전을 받게 되었다. 전평은 공장자주관리운동, 조선공산당과 연계하여 정치적 요구를 내세운 총파업투쟁에 나섰고, 미군정은 이러한 전평의 1946년 9월 총파업, 1947년 3월 총파업투쟁에 대해 경찰력을 동원해 강제로 파업농성을 해산하는 등 탄압에 나서게 되었다. 이 과정에서 미군정의 대 노동조합정책도 전환점을 맞게 되었다. 미군정은 1946년 7월에 '민주적 노동조합운동'을 장려하는 정책을 표방하는 등 노동조합에 우호적인 정책 기조를 유지하다가, 1947년 3월 전평의 총파업을 계기로 전평을 불법단체로 규정하여 공식활동을 금지하는 정책으로 선회하였다. 그 후 미군정의 대 노동조합정책은 전평을 탄압하고, 대한노총을 지원하는 방향으로 선회하였다.

미군정의 노동정책과제 중의 하나는 노동 문제를 전담할 행정조직을 설치하는 것이었다. 미군정은 1946년 7월 23일 공공정책 및 노동부 설치에 관한 법령 97호를 공포

하였는데, 이를 토대로 노동 문제에 대한 전반적인 정책을 수립하고, 노동조합 관련 행정처분을 하기 위해 군정청 산하에 노동부가 설치되었다. 미군정은 초기에 노동조합 문제를 상무부 산하 노무과에서 담당하도록 하였다가 곧바로 상무부 노동국으로 승격시키고, 1947년 7월에는 노동부를 설치하였다. 이로써 미군정이 광복 직후 급변하는 노동조합운동에 대응하여 노동 문제에 대한 정책 비중을 계속 증대했었다는 것을 알 수 있다.

미군정의 노동정책에서 또 한 가지 주목할 부분은 실업대책이었다. 미군정은 광복 직후 극심한 실업난에 대응하기 위해 법령 19호를 공포하고, 실업자 문제를 해결하기 위해 각 도청 소재지와 인천, 군산 등 11개 도시에 공공직업소개소를 설치하였다.

이러한 미군정의 노동정책은 8·15 광복 이후 실업자의 양산과 극심한 인플레이션으로 국민경제가 극도로 불안한 가운데 남북의 분단과 좌우의 대립 등으로 혼란스러운 정치적 환경에서 정책효과성의 한계를 노정할 수밖에 없었다.

4) 미군정하의 노동관계법

미군정은 노동 관련법제도와 관련해서 임금근로조건과 관련된 법률, 노동조합과 쟁의조정에 관한 법률을 공표하게 된다. 첫째는 임금과 근로시간, 아동보호 등 근로조건 보호정책과 실업대책 등에 관한 것이다. 1945년 10월 10일 공포된 일반노동임금에 관한 법령 1호, 1946년 11월 7일 공포된 최고근로시간에 관한 법령 121호 및 1946년 9월 18일 공포된 아동노동법규에 관한 법령 112호이다.[340]

둘째는 노동조합의 허용과 파업 등 쟁의행위의 조정(Mediation)에 관한 것이다. 미군정이 1945년 9월에 공포한 법령 19호에는 "개인이나 개인집단으로서의 직업을 순수하고 방해 없이 근무하는 권리는 존중되어야 하고 보호할 것이다. 이러한 권리를 방해하는 것은 불법이다. 공업생산의 중지 또는 감축을 방지함은 민중생활의 견지에서 필요불가결한 일이다. 노동쟁의는 군정청에 설치될 노동조정위원회에서 해결될 것이다"라고 규정하고 있다. 다시 말해 근로자의 보호, 노동조합의 인정, 노동쟁의 조정제도의 기본원칙의 골격을 제시하고 있다.

미군정은 1947년 7월 법령 97호 '노동 문제에 관한 노동정책'을 발표하면서 노동조합 활동과 관련하여 노동조합과 단체교섭을 통한 임금 및 근로조건 결정을 장려하는 노동조합제도를 도입하였다. 이러한 노동조합 관련법은 미국식 경제적 조합주의(Business Unionism)를 일본·독일·오스트리아 등 점령국에 정착시키려는 정책 기조 속에서 나온 것이었다.

전반적으로 미군정 하의 노동 문제에 대한 법률체계는 미비했고, 그나마도 미국식 노동법체계를 그대로 이식하는 방식이다보니, 새로운 태동기의 경제 수준이었던 우리나라 상황에서는 실효성을 갖기가 어려울 수밖에 없었다. 노사관계의 제도와 관행이 하나의

340) 노동부 산업안전국, 『노동행정사 4권』, 2006, p.20.

시스템으로 작동되는 것인데, 우리나라의 광복 직후 노동조합운동에 대한 경험부족, 좌우익 대립 등의 현실은 미국식 제도를 수용할 수 있는 노사관계 관행의 토양이 너무 취약한 게 현실이었다.

그러나 미군정하에서 민주주의적 노동정책의 첫걸음을 떼었고, 선진국 노동법제의 기초를 닦았다는 점에서는 의미가 있다. 이는 이후 대한민국 건국과 「헌법」 제정 과정에서 노동정책 기조를 세우고, 노동 관련법제도의 초석으로서 역할을 하게 되는 결과로 계승되었다.

나. 대한민국의 건국과 정치적 노사관계의 형성

1) 제1공화국의 경제상황과 근로조건

1948년 8월 15일 대한민국이 건국되었지만 국민들의 생활은 크게 나아지지 않았다. 일제가 남긴 생산시설은 제대로 가동되지 못했고, 전반적인 생산활동은 정체상태를 보이고 있었다. 계속되는 물가 불안은 국민들의 생활을 더욱더 궁핍하게 만들었다. 게다가 1950년 6월 25일 발발한 6·25 전쟁은 국민들을 극한의 생존위기로 몰아넣었다. 전국의 생산시설은 대부분 파괴되고, 거리에는 실업자가 넘쳐났다. 당시 남한 공업의 주종을 이루던 섬유공업의 경우 전쟁 초기 건물의 56%, 시설의 58%가 파괴되었다. 이 밖에도 제지공업·유지공업·피혁공업 등도 30% 이상 파괴되었다. 게다가 생산시설 가동에 필요한 전력시설의 경우 80%에 해당하는 시설이 파괴되었다. 이러한 생산시설의 파괴에 동력난까지 겹치고, 각종 원자재 및 기자재 구입난까지 가중되어 전국적인 생산활동은 극도로 위축되었다. 여기에 일부 악덕업자들의 매점매석으로 인해 일반 국민들의 피부로 느끼는 물자부족 현상은 더 심각하였다.

이처럼 전쟁으로 인한 산업활동의 피폐화는 근로자들의 생활을 심각한 위기로 몰아넣었다. 실제로 우리나라 14세 이상 인구를 보면 1949년 1,177만명에서 1955년에는 1,263만명, 1958년에는 1,423만명, 1960년에는 1,504만명으로 지속적으로 증가했는데, 5인 이상 사업체 종사자 수는 1949년 26만 6천명에서 1955년 25만 5천명, 1958년에는 23만 6천명, 1960년에는 23만 5천명으로 사실상 감소한 것으로 나타났다. 이와 같이 14세 이상 인구가 3백만명이 증가할 동안 일자리 증가가 거의 없었다는 것은 그만큼 실업난이 극심했다는 것을 반증하고 있다. 특히, 1953년 휴전 이후 1960년까지 전쟁복구 시기에 정부의 경제정책 기조는 적극적인 공업화 정책을 추구하지 않다보니 고용 수준의 증대는 기대하기 어려울 수밖에 없었다.

이러한 고용사정은 과도한 노동력공급 과잉상태로 이어졌고, 근로자들의 임금수준은 열악할 수밖에 없었던 것이다. 실제로 1957년 보건사회부의 근로자 임금 및 생활실태조사에서 101개 사업체 3만 7천명의 근로자들을 상대로 조사해본 결과, 근로자 월평균수입은 20,153환인데 월평균생활비는 40,509환으로 큰 폭의 적자를 차입으로 메꾸어 생활하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 높은 실업률과 근로자들의 저임금, 그리고 생활상의 궁핍은 1953년 6·25 전쟁 휴전 이후 1960년까지 내내 별로 개선되지 않았다.

2) 상층의 정치적 노동운동과 현장의 경제적 조합주의 태동

1948년 8월 15일 대한민국이 건국되면서 노동조합운동은 대한노총을 중심으로 우파 정치적 노동조합운동이 확실한 주도권을 잡게 되었다. 그러나 좌우 대립의 긴장이 사라지면서 대한노총 내에서는 주도권 다툼이 본격적으로 나타나기 시작하였다. 정부수립과 더불어 제4대 대한노총 위원장이었던 전진한 위원장이 초대 사회부 장관에 임명되었으나 대한노총 위원장을 겸임하게 되면서 대한노총 내부에서는 겸임을 반대하는 움직임이 나타나고, 급기야 1949년 3월 전진한 위원장 반대파였던 세력이 대의원대회에서 주도권을 장악하게 되었다. 이에 맞서 전진한 위원장 세력은 4월에 대회를 열어 위원장으로 선출되면서 대한노총은 3월 대회파와 4월 대회파로 분열하게 되었다. 이런 갈등은 이승만 대통령이 화해권고로 최고위원제를 받아들이는 것으로 봉합되긴 했으나, 1950년 3월 위원장제가 다시 부활하면서 전진한 위원장이 선출되었다.

이러한 대한노총 내부의 분열은 그 뒤에도 계속되는데, 6・25 전쟁 중인 1951년에는 내각책임제 개헌안을 놓고 원내 자유당파와 원외 자유당파로 나누어져 갈등을 겪다가 1952년 11월 대의원대회에서 다시 최고위원제도를 도입하였다. 이 당시 최고위원으로 선출된 인사들 중 일부가 얼마 뒤에 자유당 중앙위원이 되면서 대한노총에 대한 집권 자유당의 영향력은 더 커지고, 대한노총은 집권당의 영향력하에 활동하게 되었다.

이런 지도부의 분열과 정치권과의 밀착관계 경향과는 달리 「헌법」 제정과 이에 근거한 「노동법」이 제정되면서 사업장 단위에서는 노동조합의 조직이 확대되고, 노동쟁의도 증가하게 되었다. 앞서 살펴본 대로 근로자들은 만성적인 노동력공급 과잉상태에서 저임금과 장시간 노동에 시달리면서도 생활수준은 열악한 상태가 계속되었다. 이처럼 열악한 근로조건은 「노동법」 제정과 함께 노동조합의 설립과 노동쟁의의 증가로 이어졌다. 노동조합 수는 1947년 260여 개에 불과하던 것이 1955년에는 562개, 1958년에는 634개로 늘어났고, 1960년에는 914개로 크게 증가하였다. 조합원 수도 1947년 4만 6천명 수준이던 것에 비해 1955년에는 20만 5천명, 1958년에는 24만 8천명으로 증가 추세를 보이고 있었다. 이와 함께 쟁의행위 건수도 증가하게 되었는데, 1953년 9건의 쟁의행위가 발생하여 참가인원이 2,271명이던 것이 1957년에는 45건에 참가인원 9,394명, 1960년에는 227건에 64,335명으로 증가하였다. 이렇게 증가한 노동쟁의는 대부분 경제적 요구투쟁의 성격을 띠고 있었다. 대한노총 상층부의 정치적 성향과는 별개로 기업 단위에서는 임금 및 근로조건 개선을 위한 쟁의행위가 증가하는 등 경제적 조합주의의 흐름이 형성되고 있었던 것이다.

3) 제1공화국의 노동정책

1948년 이후 1953년까지 대한민국 정부수립과 「헌법」 제정, 그리고 「노동4법」의 제정 등으로 「노동법」 체계는 갖추어졌지만 이를 집행할 노동정책은 상당한 지체 현상을 빚게 되었다. 6・25 전쟁의 발발과 휴전은 경제상황을 극도의 피폐상태로 몰아넣었고, 온 국토가 직장 잃은 근로자들로 넘쳐나는데 산업발전은 전쟁복구로 그야말로 거북이 걸음이

었다. 이러다보니 경제정책도 전쟁복구에 치중되고, 공업화 추진은 뒷전이었다. 게다가 정치권은 이승만 정권의 정치파동, 사사오입 개헌 등으로 정쟁이 끊이지 않는 상황이었다. 이러한 조건에서 「노동법」 체계가 정비되었다고는 하지만 실제 실행될 수 있는 경제적·정치적 환경이 되기 어려웠던 것이다.

노동행정조직만 보더라도 미군정하에서 노동부가 설치되었다가 대한민국 건국과 함께 노동부가 폐지되고, 사회부 산하에 4개과가 노동정책을 담당하게 되었다. 그 후 1955년 정부조직 개편과정에서 보건사회부 노동국 산하에 4개과가 노동정책을 전담하게 되었다. 이러한 조직 개편과정을 보더라도 제1공화국의 노동정책은 건국 초기의 정치적·사회·경제적 혼란기에 6·25 전쟁까지 겪으면서 전쟁복구·물가 안정·경제부흥정책 등의 우선순위에 밀려 보건행정이라는 사회정책의 한 분야로 소극적인 사회정책적 차원에 머물 수밖에 없었던 것이다.

실제로 노동정책의 주요 사업도 6·25 전쟁 당시에는 1953년 제정된 「전시근로동원법」에 의하여 전지에서의 포탄·급식운반·부대정지작업에 필요한 인원의 동원과 처우에 관한 일을 맡기도 하였다. 게다가 1955년 노동국으로 승격되었을 때 전체 직원이 78명 정도였을 정도로 적은 인원으로 노동정책을 수행해나가다보니 근로기준에 대한 감독이나 노동조합 관련 정책집행기능보다 노동관계법의 개념과 내용을 노사에게 지도·계몽하는 역할에 치중하는 정도였다.

이러한 사정으로 인해 1953년 「노동법」 제정 이후에도 산업현장에서는 「노동법」이 제대로 작동되지 않는 일이 빈번하게 나타날 수밖에 없었다. 사용자들은 전근대적인 가치관을 가지고 노동조합을 인정하지 않는 분위기가 존재하고 있었고, 새로이 제정된 「노동법」을 집행해나가야 할 행정인력은 턱없이 부족하였다. 게다가 행정인력의 행정집행 경험도 일천해서 노동조합의 설립과 부당노동행위 처리방법을 효율적으로 처리하는 데 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 근로자들도 「노동법」을 잘 모르기는 마찬가지였다. 결국 「노동법」이 제정되었지만 노사정주체들이 「노동법」의 권리관계를 노사관계 관행으로 정착시켜나가기까지는 상당한 시간을 필요로 했다.

미국이나 선진국에서 노동조합운동의 성장과 노사관계가 발전하면서 그 반영으로 「노동법」 체계가 형성되었던 것과 달리, 우리나라는 선진국의 「노동법」 체계를 먼저 도입하고 노사관계 관행이 정착되어나가는 역순을 밟았으므로 어느 정도 혼란은 불가피한 일이었다.

4) 대한민국 「헌법」 제정과 노동관계법 제정

가) 「제헌헌법」과 노동관계법 체계의 형성

1948년 5월 10일 총선거를 통하여 제헌국회가 구성되고, 헌법기초위원회가 조직되어 우리나라 최초의 근대적 법체계 구축작업에 착수하게 되었다. 이 과정에서 각 분야별로 백가쟁명식 입법 제안이 제기되었다. 노동과 관련해서도 대한노총 위원장으로서 제헌국회에 진출한 전진한 의원 등 9인이 노동기본권의 보장을 「헌법」에 반영해줄 것을 제안하

는 제안문을 국회에 제출하기도 하였다.

제헌국회에서 제정한 「헌법」에는 제17조와 제18조에 노동기본권을 규정하였다. 제17조는 근로의 권리와 의무를 규정하였고, 제18조는 노동3권과 사기업에 있어서의 이익균점권을 규정하였다.[341] 이 중에 「헌법」 제18조의 노동3권의 보장은 근로자들의 단결권과 단체교섭권 및 단체행동권을 규정함으로써 이후 「노동법」의 원칙을 정립하는 법리적 기초가 되었다. 이처럼 「헌법」에 노동3권을 규정한 것은 노사관계의 조화적인 규율을 위한 것으로 자유주의적 자본주의 질서하에서 근로자들이 자주적으로 단결하여 그들의 경제적 지위를 향상시킬 수 있는 권리를 「헌법」에서 보장함으로써 이러한 노동3권을 보장하는 실정법규의 제정을 예고하는 것이었다.

그러나 「헌법」에 근거한 「노동법」의 제정은 5년이라는 긴 우여곡절을 겪게 되었다. 정부는 1948년 제정된 「헌법」 정신에 따라 1949년에 「노동기준법」, 「노동조합법」 및 「노동쟁의조정법」의 초안을 완성하여 입법을 추진하려고 하였다. 그러나 이러한 「노동법」 제정작업은 1950년 6·25 전쟁의 발발로 일단 연기되었다. 전쟁의 발발로 인한 혼란과 실업자 범람, 게다가 1951년 직선제 개헌과 관련된 정치파동을 겪으면서 「노동법」 제정작업은 무기한 연기될 수밖에 없게 되었다.

그러나 1951년 3월 부산 조선방직에서 일어난 대량 해고와 노동쟁의는 「노동법」 제정의 필요성을 다시금 일깨우는 계기가 되었다. 전쟁의 소용돌이 속에서 대부분의 근로자들은 극심한 궁핍에 시달리고 산발적인 노사분규가 발생하였으나, 이를 제도적으로 해결할 법안이 존재하지 않아 혼란과 갈등을 겪으면서 「노동법」 제정의 필요성이 새롭게 대두된 것이다.

이러한 「노동법」 제정의 필요성이 제기됨에 따라 「헌법」 제정 이후 5년 만인 1953년에 「노동법」이 제정되었다. 1953년 3월 8일에 「노동조합법」과 「노동쟁의조정법」, 「노동위원회법」이 공포되었고, 5월 10일에 「근로기준법」이 공포되어 명실상부한 「노동법」의 기본 틀이 완성되었다.

나) 대한민국 최초의 노동관계법 제정

「노동조합법」은 근로자들의 자주적 단결권과 단체교섭권을 보장하여 노동조합운동을 보호·육성함으로써 근로자들의 경제적·사회적 지위 향상을 도모할 것을 목적으로 하였다. 이러한 목적을 위하여 노동조합 설립의 자유를 인정하고, 노동조합이 사용자의 지배적 개입으로부터 자주적으로 운영될수 있도록 하였으며, 노동조합 내부적으로는 민주적인 운영질서를 확립하도록 규정하였다. 또한 노동조합의 단체교섭권과 단체협약체

341) 제헌의회가 제정한 「헌법」에 규정되어 있던 사기업의 이익균점권은 1962년 제3공화국 「헌법」 개정시 삭제되었다. 당시 제헌의회에서도 사기업에서의 이익균점권은 논란의 대상이어서 한민당에서는 반대하여 빠졌다가 본회의에서 다시 조문화 되었다. 이러한 이익균점권의 법제화는 제2차 세계대전 직후 전 세계적으로 강해진 당시의 사상적 조류를 반영한 것이다. 광복 직후 일본인이 두고 간 적산재산에 대한 근로자들의 관리참여요구를 반영한 것이라고 할 수 있다(박종철 외, 『한국의 노동경제』, 문학과 지성사, 1980, p.262).

결권을 인정하고, 나아가 단체협약의 규범적 효력을 인정하였다. 이러한 노동조합의 단결권과 단체교섭권을 보호하기 위하여 사용자가 노동조합활동을 이유로 근로자들에게 불이익을 주거나, 노조활동의 지배를 위해 개입하는 것을 금지하는 부당노동행위제도가 도입되었다.

「노동쟁의조정법」은 「헌법」에 보장된 노동조합의 단체행동권을 인정하고, 노동쟁의를 공정하게 조정하여 산업평화를 유지함을 목적으로 하였다. 단체행동권을 인정함과 동시에 산업평화를 유지하기 위하여 합법적인 쟁의행위의 적법한 주체·수단·절차 등을 규정하였는데, 먼저 쟁의행위의 당사자는 합법성을 인정받은 노동조합으로 한정하였다. 또한 쟁의행위 중에 폭력행위 등을 금지하고, 보안시설에서의 쟁의행위 금지, 전국적 규모의 쟁의행위 금지 등을 규정하였다. 또한 노동쟁의 발생 시 행정관청에 신고하고 냉각기간을 설정하여, 이 기간에는 쟁의행위를 제한하고 조정제도가 기능하도록 하였다. 이러한 적법한 쟁의행위범위의 설정과 함께 합법적인 쟁의행위에 대해서는 민사상 면책 규정을 두어 제도적인 틀 내에서 쟁의행위가 이루어질 수 있도록 하였다.

이와 함께 노동쟁의 발생 시 조정 절차를 제도화하였다. 노동쟁의 발생 시 행정관청의 알선, 노동위원회의 조정 및 중재 절차를 규정하였다. 이와 함께 「노동위원회법」에서는 노사관계의 공정한 조정을 위하여 노동위원회를 독립적인 기관으로 설치하여 운영하도록 하고, 노동위원회 구성도 노·사·공익 3자 동수로 구성하도록 하였다.

이러한 1953년의 「노동4법」 제정은 「노동법」의 기본이념을 정립한 것으로 전체적으로 보면 노사자치주의를 기본근간으로 하고 있다. 노동조합 설립의 자유를 인정하고 노동조합의 자주적인 활동보장과 민주적인 운영질서를 규정하였고, 노사 단체교섭에서 자율적인 협약체결을 인정하고, 쟁의행위권 행사에 본질적인 제한을 두지 않았다는 점에서 원칙적으로는 노사자치주의 원칙을 근간으로 하고 있다.

5) 4 · 19 혁명과 제2공화국 시기 노동조합운동의 일시적 고양

4·19 혁명으로 이승만 정권이 퇴진하면서 노동조합운동은 새로운 전기를 맞게 되었다. 이 시기의 노동조합운동의 특징을 살펴보면, 첫째 노동조합 설립과 노동쟁의의 급격한 증가 현상이 나타났다. 둘째, 교원·사무직 노동조합운동이라는 새로운 노동조합운동의 흐름이 나타났다. 셋째, 대한노총 내에서 노동조합운동 노선과 조직 개편 움직임이 나타났다.

이승만 정권의 붕괴는 그동안 노동조합운동을 억제하던 통치조직의 약화를 초래했고, 사회 전반의 민주주의 흐름 속에서 노동조합 설립 움직임도 빠른 속도로 확산되기 시작하였다. 그동안 말 없이 기업주에게 복종하던 근로자들이 노동조합을 설립하여 임금과 근로조건의 개선을 요구하며 투쟁에 나서는 분위기가 확산되기 시작한 것이다.

4·19 혁명 이전 제1공화국 통치기간 내내 계속되어온 노동력공급 과잉과 취업난, 근로자들의 열악한 근로조건은 크게 개선되지 않았다. 따라서 그 속에서 쌓였던 불만이 경

찰력 같은 통제장치가 사라지면서 본격적으로 분출되기 시작한 것이다. 이와 같이 오랫동안 쌓였던 불만의 표출은 일차적으로 노동조합 결성과 임금 및 근로조건 개선을 요구하는 파업으로 나타났다. 먼저 노동조합 설립 움직임을 살펴보면 1959년 말 현재 558개 노동조합에 28만 438명의 조합원이 조직되어 있었는데, 1960년 한 해 동안 356개의 노동조합이 설립되어 914개 노조에 32만 1,097명으로 증가하였다.

이러한 노동조합 설립 움직임 증가 추세와 함께 또 하나의 특징은 교원노조・은행노조 등과 같은 화이트칼라 노동조합운동이 활발해졌다는 점이다. 1960년 6월 1일 조흥은행 노조결성을 필두로 6월 8일 상업은행, 6월 11일 제일은행 등 은행노조들이 속속 결성되어 6월 29일에는 은행노동조합연합회가 결성되기에 이르렀다. 또 하나의 화이트칼라 노동조합의 설립 움직임은 교원노조였다. 1960년 4월 29일 대구시내 중・고등학교 교사들이 교원노동조합 준비위원회를 결성한 이후 5월 1일 서울시에서 중・고등학교 교원노조 결성 준비위원회가 구성되고, 5월 15일에는 부산시에서 중・고등학교 교원노조가 설립되는 등 전국 대도시를 중심으로 교원노조가 속속 결성되었다. 이러한 교원노조 설립 움직임은 당시 민주당 장면 정부에서 교원의 노동조합 설립이 「국가공무원법」 및 「교육공무원법」 위반이라고 불법으로 규정하면서 정부와 갈등을 빚게 되었다. 그러나 민주당 장면 정부는 교원노조 설립이 불법 소지가 있다고 규정을 하였지만 강제해산시키지는 않고 제도적인 해결방안을 논의하는 방향으로 대응을 하였다. 결국 교원노조는 5・16 군사정변 이후 군사정권하에서 불법단체로 규정되어 강제해산 절차를 밟게 되었다.

4・19 혁명 이후 노조설립 움직임이 활발해진 것과 동시에 노동쟁의 건수도 급증하였다. 통계를 보면 1957년 쟁의발생 건수가 45건이었던 데 비해 1960년 쟁의발생 건수는 504건으로 늘어났다. 1960년 4월부터 1961년 5월까지의 1년 1개월을 놓고 보면 이 기간 동안 쟁의발생 건수가 282건에 이르렀으며, 이는 1953~59년까지의 쟁의발생 건수의 6.8배에 해당되었다.

이러한 노동조합 설립과 노동쟁의 발생 증가와 함께 노동조합 내부에서 변화가 나타나기 시작하였다. 이승만 정부하에서 자유당과 정치적으로 밀접한 관계를 유지하면서 정치적 활동을 해온 대한노총 지도부에 대한 비판의 목소리가 높아지고, 급기야 대한노총 위원장과 산별노조 지도부들 상당수가 사퇴하는 상황이 벌어지게 되었다. 이런 가운데 1959년 대한노총 지도부의 정치적 노선을 비판하며 민적인 노동조합활동을 주장하던 세력이 전국노동조합협의회(전국노협: 위원장 김말룡)를 결성하여 활동해왔는데, 이들 전국노협과 대한노총 간의 통합 논의가 활발해졌다. 그 결과 1960년 11월 25일 전국적인 노조통합대회가 개최되었고, 이 자리에서 “민주적인 노동운동을 통하여 노동자의 인권수호와 사회적 지위 향상을 위한” 노동조합운동 노선이 천명되고, 조직의 명칭도 ‘한국노동조합총연맹’으로 바뀌게 되었다. 그러나 이와 같은 새로운 노동운동의 노선 시도는 5・16 군사정변으로 단절을 겪게 되었다.

다. 정부주도 경제개발기의 노사관계

1) 제3공화국의 경제상황과 근로조건

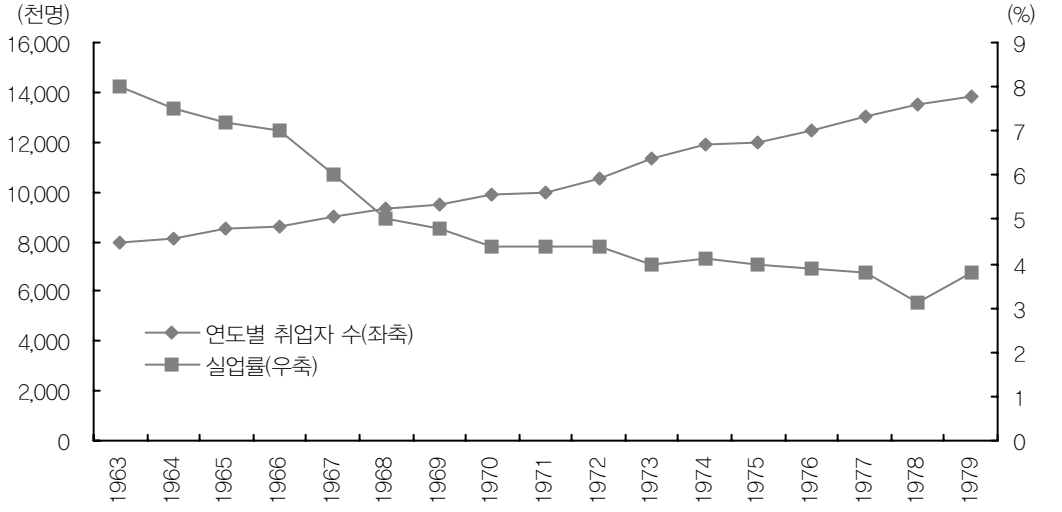
1961년 5월 16일 군사정변으로 민주당 정권은 붕괴되고, 모든 권력은 군사정권인 국가재건최고회의가 주도하게 되었다. 국가재건최고회의의 설치와 함께 정부 국무위원들이 모두 사퇴하고, 정당과 사회단체 그리고 노동조합까지 모두 해산되었다.

제3공화국 출범 이후 정책의 우선순위는 경제개발에 방점이 찍혔다. 제1차 경제개발5개년계획을 시작으로 1970년대 말까지 정부주도의 지속적인 경제개발정책을 추진해나갔다. 이러한 경제개발정책에서 중요한 것은 정책의 추진과정에서 고용창출 및 인력수급, 직업훈련 그리고 노사관계안정정책이었다. 이러한 노동정책 기조는 제3공화국 내내 지속되었다.

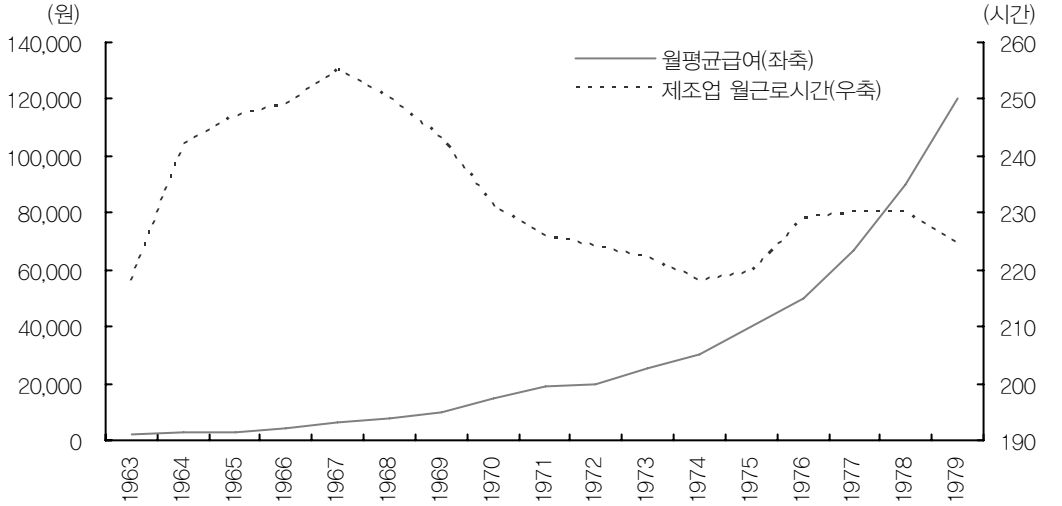
제3공화국의 경제개발5개년계획이 실행되면서 산업생산활동이 활발해지고, 그 결과 임금근로자 수는 지속적으로 증가하였다. 1963년 766만명 수준이었던 것이 1971년에는 1,000만명을 돌파하였고, 1972년에는 1,100만명, 1975년 1,200만명, 1979년에는 1,300만명을 넘어서게 되었다. 이러한 임금근로자의 증가는 경제개발의 결과 제조업과 서비스업 분야에 임금근로자가 증가한 결과지만, 또 한편으로는 전통적인 농업 비중이 감소하고 제조업 비중이 증가하게 되면서 전반적으로 도시집중 현상이 맞물려 나타난 결과였다.

이러한 임금근로자 증가와 함께 광복 이후 도시 곳곳에 넘쳐나던 실업자들의 숫자는 점차 줄어들게 되었다. 실업자 수는 1963년 68만명 수준에서 1970년 45만 4천명으로 실업률은 4.5%였고, 1975년에는 51만명에 실업률 4.1%, 1979년에는 54만 2천명에 실업률 3.8%로 거의 완전고용에 가까운 수준을 나타내고 있다.

[그림 6-40] 연도별 취업자 수 및 실업률



[그림 6-41] 월평균급여 및 제조업 월근로시간



이처럼 경제개발정책으로 산업생산이 늘고 임금근로자가 증가하였지만, 근로자들의 임금수준은 상대적으로 낮은 증가 수준에 머물렀다. 1960년과 1969년간의 명목임금은 연평균 17.4% 상승하였으나 이 기간에 소비자물가가 13.4% 상승하였기 때문에 실질임금은 3.4% 증가에 그쳤다. 이에 비해 노동생산성은 연평균 12.6%나 증가하여 실질임금 상승률을 3배 가까이 웃돌고 있었다. 이러한 현상은 1970년대에도 계속되어 1970년 명목임금은 17,831원이던 것이 1979년에는 142,665원으로 8배나 증가하였지만 실질임금은 2.28배 증가에 그쳤다. 이 기간에 노동생산성은 연평균 10.1% 상승함으로써 실질임금 상승률보다 1.7% 높은 수준을 기록하였다.

제3공화국 정부에서 경제개발주도의 정책 추진과정에서 임금근로자들의 근로시간도 비슷한 양상을 보였다. 제조업 근로자들의 주당 노동시간을 보면 1963년에 50.3시간이던 것이 1965년에는 57시간, 1967년에는 58.8시간까지 증가했다가 1969년에는 56.3시간으로 하루 10시간 정도의 장시간 노동이 일상적인 근로시간으로 인식될 정도였다. 이러한 제조업 근로자들의 장시간 노동은 1970년대 들어 조금씩 개선되었는데, 1970년 53.4시간에서 1975년 50.5시간, 1979년 52시간으로 약간 줄어드는 추세를 보였다. 이처럼 1970년대 들어 조금씩 줄어들기는 했지만 전반적으로 주 48시간 법정근로시간을 항상적으로 초과하는 장시간 노동이 이루어졌다.

전체적으로 보면 제3공화국 통치기간에 정부의 경제개발정책이 추진되면서 산업생산이 활발해지고, 그 결과 임금근로자 수도 증가하였으며, 광복 이후 만성적인 사회문제였던 실업률도 완전고용에 가까울 정도로 해결되었다. 그러나 경제성장의 빛나는 성과의 한편에서 근로자들의 임금수준은 노동생산성 증가속도보다 낮은 수준을 기록하였고, 장시간 노동이 일상화되는 등 그늘도 짙게 드리워져 있었다.

2) 정부주도 경제개발 시기의 협력적 노동조합운동

가) 노동조합운동의 단절과 부활

1961년 5·16 군사정변으로 정권을 잡은 군은 비상계엄을 선포하고 모든 노동조합을 해산하고, 직장이탈과 쟁의행위를 금지하였다. 그리고 정치인과 사회운동가, 노동조합 간부들도 대량으로 검거하였다. 이로써 4·19 혁명 이후 활발해진 노동조합운동의 과정에서 활동했던 노조간부들 상당수가 검거되었다. 이 중에는 한국노동조합총연합회 임시의장을 맡고 있던 김말룡과 교원노조 간부들도 포함되었다. 그 결과 노동조합은 일시적으로 단절의 시기를 맞게 되었다.

박정희 군사정권은 1961년 8월 사회단체 등록에 대한 법률과 근로자의 단체활동에 대한 「임시조치법」을 공포하고, 법 공포 이후 노동조합으로 새롭게 등록한 경우만 노동조합활동을 허용하였다. 그 결과 과거 대한노총 간부 출신 9명으로 '한국노동단체재건조직위원회(약칭 재건위원회)'가 발족되었고 노동조합 재건활동이 이루어졌다. 이 재건위원회는 1961년 8월 회합을 갖고 15개 산업별 노동조합조직의 책임위원·지도위원·연락위원을 임명함으로써 노동조합 재건에 나서, 전국 단위 산업별 노동조합 결성대회를 개최하였다. 그리고 8월 30일에는 11개 산별노동조합을 중심으로 '한국노동조합총연맹(약칭 한국노총)'을 결성하였다. 이러한 군사정부주도의 노조해산과 한국노총 구성 움직임에 반발하여 김말룡 등 일부 노조운동 세력이 한국노총 창립대회 무효소송을 제기하였고, 한국노총 재건활동에 참여하지 않았던 일부 노조간부들을 중심으로 '한국노동조합총연합회(이하 한국노련)' 결성준비위원회를 구성하여 반대운동을 전개하기도 하였다. 그러나 이러한 한국노련의 활동은 군사정권이 한국노련 측 노조간부들을 구속하는 등 엄중한 규제를 가하면서 점차 힘을 잃어가게 되었다.

이와 같은 한국노총 재건과정을 통해 한국노총은 14개 산별노조를 포괄하는 전국 단위 산별노동조합 연합체로서 활동을 하게 되었다. 한국노총은 우리나라 유일의 노동조합 전국 연합체로서 산업별 노동조합체계를 갖추어나갔다. 전국 단위 조합본부 산하에 지부와 분회를 기본으로 한 조직이 구성되었고, 지부는 사업장지부와 지역지부로 구성되며, 분회는 사업장 단위로 구성되었다. 산별노조체제인 만큼 조합활동의 중심은 산별노조 본부로서 산하 지부의 단체교섭·쟁의 등 일상활동에서부터 선거·징계 등 제반 운영사항을 산별노조 본부에서 통제하는 운영시스템이었다.

한국노총은 조직운동노선으로 반공주의와 경제적 조합주의를 천명하였다. 한국노총 산하 상당수의 산별노조는 조직강령에서, 첫째 반공주의를 전제로 정치적 중립, 노동기본권 수호, 경제적·사회적 지위 향상, 복지사업 그리고 국가산업발전에 매진한다는 내용을 담고 있었다. 한국노총은 정치적 중립을 표방하긴 했지만 "노동자와 노동조합에 유리한 정강이나 정책을 구현하려는 정당이나 정치인은 지지하고, 이에 반하는 경우에는 반대한다"는 중립적이며 실리적인 활동방향을 천명하였다. 이에 따라 한국노총은 주요한 정치적 쟁점에 대하여는 집권세력을 지지하는 한편, 기회가 있을 때마다 노동 문제와 관련된 정책 및 제도의 개선을 요구하였다. 또한 사용자에 대해서는 공정한 성과배분과 노동조합의 참가를 전제로 생산성향상운동과 노사협의제를 지지함으로써 협력적인 노사관

계 노선을 지지하는 노동조합운동 노선을 견지하였다.

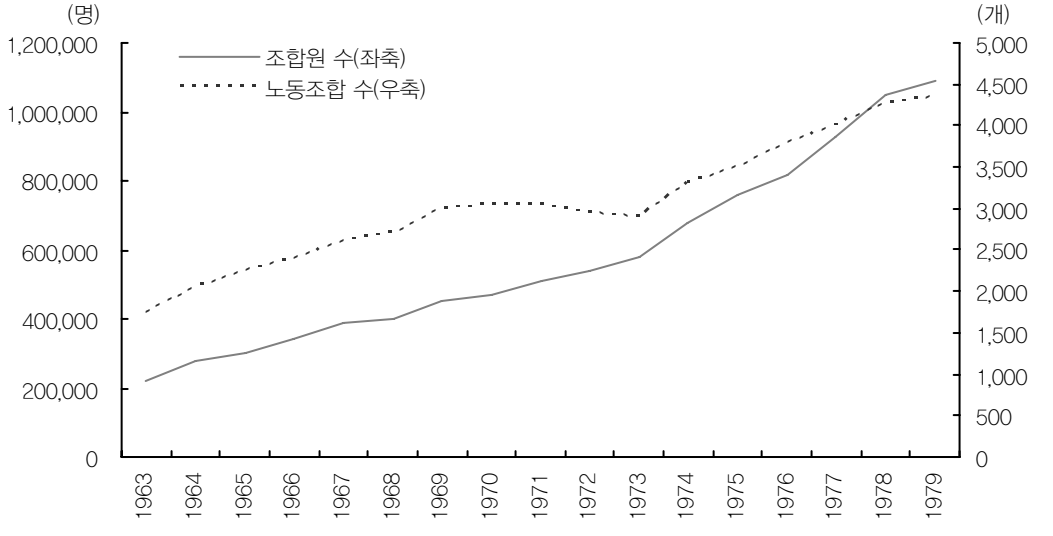
한국노총은 한편으로는 정부의 '선성장 후분배 정책'에 대한 일부 반대의견도 제출하였다. 1963년 정부관리기업체 「보수통제법」 폐기투쟁, 1967년 근로소득세 개혁을 위한 촉구대회, 1968년에는 산업민주화 실천선언 등을 통해 정부의 선성장 후분배 정책에 대해 고임금・고복지의 필요성을 주장하기도 하였다.

나) 조직노동자의 증가와 민주노조운동의 탄생

1961년 5・16 군사정변 후 군정권이 들어서기 전인 1960년 8월 기준으로 조직노동자 수는 388개 노조에 32만 1,097명이었다. 1961년 군사정권하에서 노동조합이 재조직되고 14개 전국 단위 산별노조를 중심으로 한국노총이 건설되면서 노동조합 조합원 수는 점차 증가하게 되었다. 특히, 정부주도의 경제개발5개년계획이 성과를 내기 시작하면서 산업생산활동이 활발해지고, 이에 따라 제조업분야의 임금노동자들이 증가하면서 조합원 수도 상당히 증가하게 되었다. 실제로 1961년에 조합원 수가 9만 6,381명 수준이었던 것이 1965년에는 29만 4,105명으로 증가하였고, 1969년에는 39만 9,909명으로 증가하였다. 이러한 조합원 수의 증가는 산업별 성장과 맞물려서 이루어졌는데, 금속과 화학산업에서의 조합원 수 증가가 두드러졌고, 다음으로 자동차・해운・체신・금융 산업의 조합원 수가 크게 증가한 것으로 나타났다.

이러한 노조 조합원 수의 증가는 산업의 성장과 근로자들의 권리의식 향상의 결과였다. 즉, 산업생산활동이 활발해지면서 기업규모가 커지고 집단적인 근로형태가 확대되면서 근로자들의 집단의식이 향상되고, 노동조합활동을 통한 임금 및 근로조건 향상에 대한 기대심리가 점차 상승했던 것도 조합원 수 증가에 한몫을 했다는 것이다.

[그림 6-42] 조합원 수 및 노동조합 수



이러한 근로자들의 권리의식의 성장은 1971년 11월 3일 청계천 평화시장 근로자였던 전태일의 분신으로 새로운 전환점을 맞게 되었다. 전태일 등 평화시장 근로자들은 청계피복노조를 결성하고 임금 및 근로조건 향상을 요구하는 투쟁에 나서게 되었다. 그러나 사용자의 외면과 압박으로 노동조합활동이 억압을 받게 되자 전태일은 "근로기준법을 지켜라"고 외치며 평화시장 한복판에서 분신을 하게 되었다. 이 사건을 계기로 청계천 평화시장의 열악한 근로조건이 사회문제화되고, 이를 계기로 산업현장의 「근로기준법」에 따른 근로자 보호 및 노동조합활동에 대한 근로자들의 관심이 높아지는 계기가 되었다.

전태일 분신을 계기로 기존의 한국노총의 협력적인 노조활동 노선에 문제제기를 하며 적극적인 임금 및 근로조건 개선을 요구하는 '민주노조운동'의 새로운 흐름이 형성되기 시작하였다. 이러한 민주노조운동은 도시산업선교회, 가톨릭 노동사목, 그리고 학생운동 출신들이 노동조합운동에 참여하여 임금 및 근로조건 개선과 사회개혁을 추구하는 노동조합운동의 흐름을 형성하였다. 뿐만 아니라 1970년대 내내 사업장별로 산발적인 노동쟁의를 주도하면서 한국노총 지도부에 비판적인 목소리를 내는 세력으로 활동을 하였다.

다) 노동조합활동 제한과 노동쟁의의 위축

1961년 5·16 군사정변 이후로 노동쟁의는 급격하게 감소하였다. 1960년대 내내 1년에 100건 안팎의 노동쟁의가 발생하였는데, 이는 노동조합 수나 조합원 수 증가가 이전 시기보다 낮은 수준이라고 볼 수 있다.

1962년 경제개발5개년계획 시행 이후 실업률이 하락하는 등 고용사정은 나아졌지만 실질임금 상승률이 노동생산성 증가율에 못 미치고 있었다는 점을 감안하면, 이 시기에 근로자들의 근로조건에 대한 불만이 현저하게 낮았다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 노동조합의 쟁의 건수가 줄어들게 된 데는 다양한 원인이 작용하였다. 먼저 합법적인 쟁의를 제한하는 법규정의 역할을 꼽을 수 있다. 「노동조합법」 제32조는 "행정관청은 노동조합이 노동관계법령에 위반되거나 공익을 해할 염려가 있다고 인정되는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 해산을 명하거나 개선을 명할 수 있다"고 규정되어 있어 정부의 개입 여지가 열려 있었다. 여기에 외국투자기업이나 수출을 중심으로 하는 기업에서는 쟁의행위를 제한하는 규정도 존재하였다. 이 밖에도 공익사업에서의 쟁의행위 제한, 긴급조정제도 등은 합법적인 쟁의행위의 범위를 제한하는 규정으로 작용하였다.

또한 사용자들이 쟁의행위를 억제하기 위한 인사노무관리를 강화한 것도 쟁의행위 감소의 한 원인이 되었다. 사용자들은 노동쟁의 주동자들에 대한 전출·해고 등으로 다양한 불이익을 주거나, 사용자의 이해를 대변하는 노조간부들을 다양한 측면에서 지원하는 방법을 사용하는 경우가 많았다. 이러다보니 투쟁적인 노동조합 간부들은 사업장에서 설 자리를 잃게 되고, 노동조합이 쟁의행위에 나설 경우 노조간부나 조합원들은 다양한 불이익을 감수해야만 하였다.

노동쟁의 건수가 줄어들게 된 또 하나의 원인은 정부의 노동쟁의 억제정책이었다. 정부는 노동쟁의과정에서 발생하는 불법행위나 시위 등에 대해 노조 지도부들을 체포하고 구속하는 방식으로 개입하는 경우가 많았다. 또한 상당수 노동쟁의가 노동위원회의 조정·

중재에 의해서 해결되기보다 행정관청(노동청 근로감독관)의 비공식 조정에 의해 해결될 정도로 행정관청이 개입하여 쟁의를 조기에 종결하도록 종용하는 경우도 많았다.

4) 제3공화국 경제성장기의 노동정책

가) 인력개발과 근로자보호정책

1962년부터 제1차 경제개발5개년계획이 시작되고 적극적인 산업화 정책이 추진됨에 따라 노동행정의 중심은 경제개발을 위한 근로자들의 직업능력개발과 근로자보호 그리고 노사관계 안정 등에 무게중심이 만들어지게 되었다.

1963년 8월 31일 보건사회부 노동국을 노동청으로 승격시키고, 노동조합・노동위원회・근로감독・산업안전보건・산재보험・직업안정・실업대책・근로자복지후생・노동통계 등에 대한 업무를 관장하게 되었다. 이와 같이 노동청으로 승격된 데는 노동정책의 범위와 비중이 점차 커지고 있음을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

제3공화국의 직업능력개발정책은 경제개발5개년계획에 따라 산업화 정책을 추진하면서 필수적인 전제조건이었던 숙련근로자들의 양성정책에 초점이 맞추어져 있었다. 노동정책을 담당하는 노동청에 직업훈련국을 신설함으로써 직업훈련의 연구개발과 교사 및 기능공 훈련을 위한 정책을 입안하고, 전국 주요 도시에 직업훈련기관을 설치하여 기능인력 양성을 적극 추진하였다. 이 밖에도 노동력의 적절한 배분과 활용을 위해 직업안정정책을 적극 추진하여 산업발전에 따른 장단기 인력수급계획을 수립하고, 근로자들의 취업알선과 지원체계를 구축하여 인력수급과 직업안정기능을 강화하였다.

제3공화국 노동정책에서 또 하나 역점을 두었던 사업은 근로자들의 근로조건보호정책이었다. 1953년 「근로기준법」이 제정되었지만 실제 산업현장에서 일하는 근로자들은 「근로기준법」에서 정한 최소한의 근로조건 기준에도 못 미치는 열악한 환경에서 일하는 경우가 비일비재한 현실이었으므로 정부에서 근로감독행정을 강화함으로써 근로자보호에 나서게 된 것이다. 이러한 근로자보호정책은 1970년대 이후 본격화되는데, 먼저 1973년 6월에는 부당한 저임금 해소와 「근로기준법」 위반사례를 적극 시정하도록 하는 정책 기조가 발표되었다. 이에 따라 근로감독관 수를 1972년 92명에서 1973년 151명으로, 1979년에는 290명으로 증원하였다. 이러한 근로감독관의 증원으로 근로자보호를 위한 근로감독행정이 자리를 잡게 되고, 생산현장에서 「근로기준법」 준수 풍토가 조성되기 시작하였다.

제3공화국의 개별 근로자 보호정책의 또 하나의 축은 산업안전정책과 산재보험제도의 정착이었다. 산재보험은 산업화 과정에서 불가피하게 발생하는 산업재해로 인한 근로자들의 피해를 최소화하기 위하여 산업안전에 대한 기준을 마련하고, 「산업안전보건법」을 제정하여 산재예방을 위한 기술과 설비 기준, 그리고 이를 감독할 산업안전행정의 기틀을 잡아나갔다. 또한 산업재해가 발생할 경우 산업재해 근로자들에 대한 치료와 휴업기간의 급여와 재해보상 등의 기준을 마련하였다. 뿐만 아니라 사업장 산재보험을 의무화하여 산업재해를 당한 근로자들이 산재보험 재정을 토대로 치료와 요양 그리고 보상이 이루어질 수 있도록 사회적 안전망을 설치・운영하였다.

나) 집단적 노사관계 안정정책

제3공화국의 집단적 노사관계정책은 산업평화를 강조하는 정책 기조를 견지하였다. 먼저 집단적 노사관계정책을 살펴보면 노조의 난립을 방지하고, 노사 간의 대립보다는 협력을 유도하도록 법을 개정하였다.

「노동조합법」 제3조 제5호에 의해 기존 노동조합의 활동을 방해할 목적으로 설립된 노조를 인정하지 않도록 하여 노조 간 갈등을 방지하도록 하였고, 「노사협의회법」을 제정하여 노사 간 '대립'이 아닌 '협의'를 적극 활용하도록 유도하는 정책을 폈다. 그리고 노동조합 자유설립주의를 수정하여 행정관청에 노동조합설립신고필증을 받은 경우에만 합법적인 노조활동을 할 수 있도록 함으로써 노동조합 설립의 자유를 부분적으로 제한하였다.

또한 노동조합활동에 대해 정부의 감독과 행정조치 사항을 신설하여 노동조합의 회계감사와 운영사항의 공개, 노조의 결의사항과 경리상황 등에 대해 정부가 행정조치를 통해 개입할 수 있도록 하였다. 나아가 정부가 노조해산권을 갖도록 하여 정부가 노조설립부터 노조활동 그리고 해산까지 폭넓게 노조활동에 개입할 수 있도록 하였다.

또한 노동쟁의가 발생할 시에는 관계당사자가 지체 없이 이를 행정관청이나 노동위원회에 신고하도록 의무화하였다. 노동위원회는 쟁의발생 신고가 있을 경우 적법성 여부를 심사하고, 적법한 경우가 아니라고 판정한 때는 이를 각하하도록 하여 쟁의행위에 대해서도 개입할 수 있도록 하였다.

이러한 쟁의행위 절차를 준수하지 않을 경우 불법쟁의행위로 규정하여 노조간부들을 처벌할 수 있도록 하였다. 이러한 노조활동과 쟁의행위에 대한 제도적인 제한은 노동정책 추진과정에서 노조활동, 특히 쟁의행위 등과 같은 산업평화에 저해되는 노조활동에 대한 압박정책으로 나타나기도 하였다.

제3공화국의 집단적 노사관계정책의 또 하나의 축은 노사협력촉진정책이었다. 노사협의회의 기능 강화를 적극 권장하여 노사분쟁을 예방하고, 노사협의를 통하여 협력적인 노사관계 구축을 적극 지원하였다. 이 밖에도 노동청 주재하에 지역별로 노사간담회 및 좌담회를 개최하고, 노동조합 대표자들에 대한 서훈 등 노사협력을 촉진하기 위한 다양한 시도를 하였다. 이러한 노사협력정책은 한국노총이 요구하는 정책을 일부 수용하는 방식으로 추진되기도 하였다. 즉, 한국노총과의 정책협의를 통해 한국노총의 정책 중 일부를 수용하면서 한국노총이 협력적인 노조활동 노선을 추진할 수 있도록 간접적인 지원을 하기도 하였다.

5) 제3공화국과 유신체제의 「노동법」 개정

1962년 12월 17일 제3공화국 「헌법」이 국민투표에서 확정되었다. 제3공화국 「헌법」에서 노동 관련 조항은 「헌법」 제28조의 근로의 권리, 제29조의 노동3권을 규정하는 내용이었다. 이 과정에서 「제헌헌법」에 존재했던 이익균점권 조항이 삭제되고, 공무원의 단결권·단체교섭권·단체행동권 제한조항이 신설되었다.

이러한 「헌법」 개정에 뒤이어 1963년 4월 17일, 12월 7일, 12월 16일에 각각 「노동조합법」, 「노동쟁의조정법」, 「노동위원회법」 개정이 이루어졌다. 1972년 「유신헌법」이 공포되면서 공무원과 국가자치단체 및 공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자들의 단체행동권을 법률이 정하는 바에 따라 일부 제한할 수 있도록 하였다. 이러한 제3공화국 「헌법」 개정은 전반적으로 노동조합활동을 제한하고, 합법적인 노동쟁의범위를 축소함으로써 경제개발 촉진 우선정책 기조에 근거한 「노동법」 개정으로 이어지게 되었다.

「노동조합법」의 주요 개정내용은 근로자단체가 "기존 노동조합의 정상적인 활동을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우" 노동조합으로 인정될 수 없도록 하여 같은 조직대상 단위에서 복수노조 설립으로 인한 노-노 간 갈등이 발생하지 않도록 하는 조항이 신설되었다(제3조 제5호). 또한 노동조합의 정치활동 금지규정을 강화하는 등 노동조합의 설립과 활동범위에 대한 제한규정이 신설되었다.

이 밖에도 노동조합 설립의 자유주의를 수정하여 준칙주의를 채택하였다. 1973년 「유신헌법」 개정에 따른 「노동법」 개정에서는 노동조합의 조직에 대하여 산별노조체제를 전제로 하였던 것을 기업별 또는 사업장별 조직으로 전환하는 법 개정이 이루어졌다. 또한 총회소집권자 지명요청을 행정관청에 부여하고, 사용자의 부당노동행위에 대해 처벌주의에서 구제주의(당사자 구제신청을 통한 원상회복)로 전환하는 제도개선이 이루어졌다. 이와 함께 노사협의회 설치 조항을 신설하여 노동조합 이외의 노사협의를 통한 근로자 대표의 생산참여와 협력을 유도하는 제도가 신설되었다.

「노동쟁의조정법」 개정의 주요 내용은 공익사업의 범위를 확대하고, 공익사업의 노동쟁의 조정을 특별조정위원회에서 하도록 규정하였다. 일반 사업의 조정은 노·사·공익위원 3자로 구성되는 데 반해 특별조정위원회는 공익위원 3인으로 구성하도록 하여 공익사업의 경우 공익적인 관점에서 조정이 이루어지도록 하였다. 또한 전국 단위 산별노조의 경우 산하노조가 쟁의행위를 할 경우 상급단체인 산별노조의 승인을 받도록 하고, 노동조합이 쟁의행위를 하기 전에 노동위원회의 적법성 여부 심사를 받도록 하였다.

나아가 노동쟁의 발생 시 알선 절차를 관할 행정관청이 담당하던 것을 노동위원회로 이관하여 노동위원회가 알선·조정·중재를 모두 담당하도록 하였다. 또한 노동위원회의 알선·조정·중재의 합의의 효력이 법원 확정판결과 동등한 것으로 규정되어 있던 것을, 단체협약과 동등한 효력을 갖는 것으로 규정하여 단체교섭제도의 연장선상에서 알선·조정·중재가 이루어지는 것으로 규정하였다.

마지막으로 공익사업이거나 국가경제에 심각한 영향을 미치는 쟁의행위에 대해서는 긴급조정에 회부하여 쟁의행위를 금지시키고, 강제조정을 진행하는 긴급조정제도를 도입하였다.

「노동위원회법」 개정의 주요 내용은 노동위원회를 노·사·공익 동수로 구성하는 원칙을 수정하여 공익위원 3인 내지 5인만으로 위원회 구성이 가능하도록 하였다. 또한 상임위원에 대한 규정을 신설하여 상임위원 중심의 노동위원회 운영제도로의 전환을 시도하였다. 또한 중앙노동위원회가 지방노동위원회 업무에 대한 지시권을 갖도록 함으로써, 지방노동위원회 업무에 대한 지휘권을 인정하였다.

이 밖에도 노동조합의 규약이 법률 위반에 해당할 경우 취소·변경에 관한 사항, 단체협약의 해석에 관한 사항 등에 대해서는 공익위원만으로 구성된 위원회에서 결정을 하도록 규정하였다.

제3공화국 정부는 외국인투자를 확대하고 경제개발을 촉진하기 위하여 1970년 1월 1일 외국인투자기업에서의 노동조합 설립과 운영, 노동쟁의에 관한 특별법을 공포하였다. 외국인투자기업 특별법 적용대상은 외국인이 10만달러 이상 출자한 전기·전자·화학·유류·제철·금속·요업·수송 및 관광사업분야 기업이 해당되었고, 이 밖에도 출자금액이 10만달러 이하인 경우에도 생산된 제품을 전액 수출하는 기업도 적용되도록 하였다.

이러한 외국인투자기업에 대하여는 노동조합 설립에 대한 특례가 인정되고, 노동쟁의에 대해서는 강제중재가 이루어지도록 하였다. 즉, 외국인투자기업에 관한 특별법 제정으로 외국인투자기업에서는 노동조합 활동과 노동쟁의가 실질적으로 제한되었다.

라. 제5~6공화국 신군부 권위주의 시기 노사관계

1) 신군부 권의주의 정부하의 경제상황과 근로조건

1979년 10·26 사태로 제3공화국이 막을 내리고 1980년 소위 '3김 시대'가 도래하면서 민주화 흐름이 거세졌으나 1980년 5월 전두환 정권이 등장하면서 신군부를 중심으로 한 권위주의 군사정권이 집권하게 되었다. 신군부는 집권 초기부터 제3공화국 시절의 정책 기조를 상당 부분 계승하여 경제성장 위주의 정책 기조를 견지하였다.

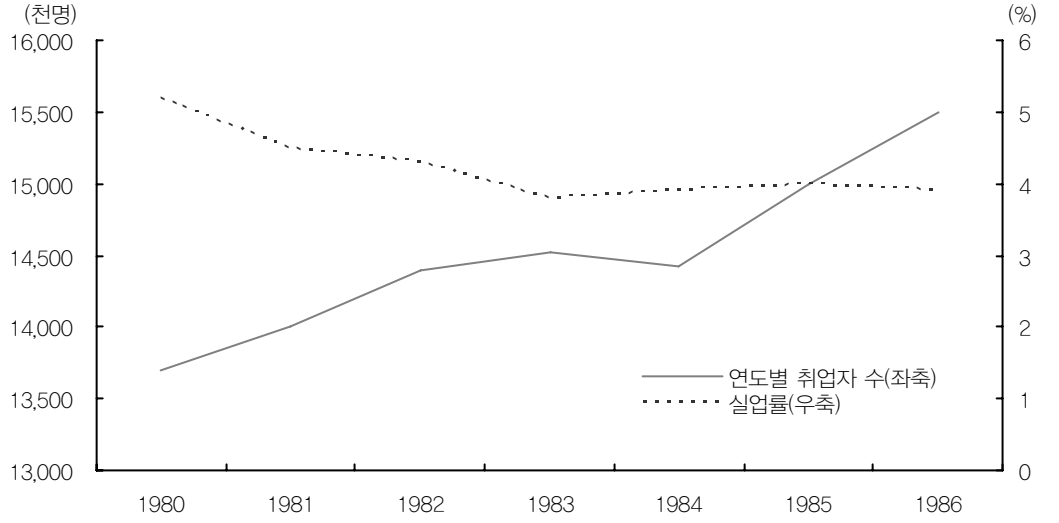
1980년대 한국경제는 초반의 불황과 저성장에도 불구하고 경제규모는 계속 확대되었고, 산업구조도 더욱 고도화되었다. 이와 같은 경제상황의 변화에 따라 근로자 수는 크게 증가하였으며 근로자 내부 구성도 많이 변화하였다. 취업자 수는 1975년 1,169만명에서 1980년 1,368만명, 1987년에는 1,635만명으로 늘어났다. 이에 비해 실업자 수는 1975년 58만명 수준에서 1980년 74만명으로 증가하였다가 1987년에는 51만명 수준으로 감소하였다.

이와 함께 근로자들 내부 구성비도 변화가 나타나는데, 그 이전까지 경제개발5개년계획에 의해 산업화가 추진되는 과정에서 지속적으로 성장하던 제조업 근로자 수는 늘었지만 전체 근로자에서 차지하는 비중은 정체하기 시작하고, 대신 사무관리직과 서비스업종의 근로자 비중이 더 커지는 양상을 나타내었다. 여기에 전반적인 학력수준이 향상되어 근로자들의 직업의식과 권리의식이 높아지는 원인으로 작용하였다.

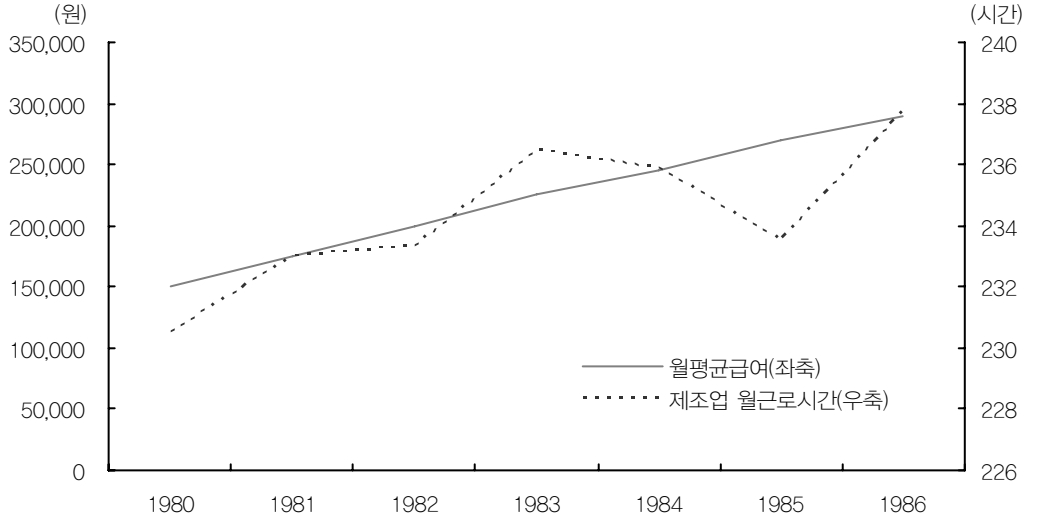
1980년대 근로자들의 명목임금은 1980년 14만 6,684원에서 1987년 32만 8,696으로 2배 이상 증가했지만 실질임금 상승률은 1980년부터 1987년까지 연평균 5% 정도 상승하였다. 이 기간에 노동생산성은 연평균 12.8% 증가하여 실질임금 상승률보다 노동생산성이 더 빠른 증가속도를 나타냈다.

1980년부터 1987년까지 근로자들의 근로시간은 1970년대 말보다 더 늘어나는 양상을 보였다. 제조업 근로자들의 경우 1970년대 후반에 주당 근로시간이 50.0시간에서 1980년 53.1시간, 1986년 64.7시간으로 계속 증가하는 추세를 보였다.

[그림 6-43] 연도별 취업자 수 및 실업률



[그림 6-44] 월평균급여 및 제조업 월근로시간

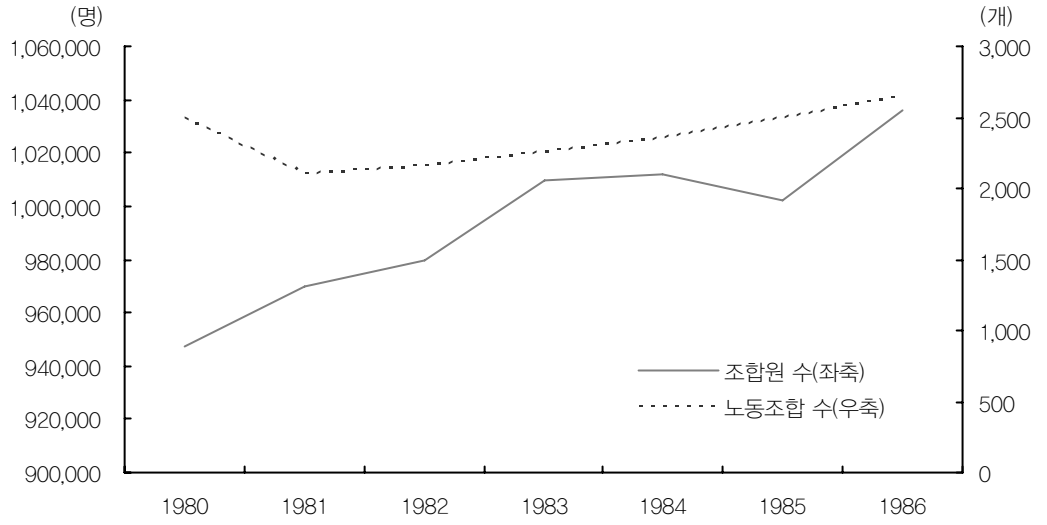


이처럼 노동생산성 증가에 비해 실질임금 상승률은 낮고 근로시간은 더 늘어나면서, 근로자들은 상대적으로 저임금과 장시간 근로에 대한 불만이 더 커지게 되었다 이에 따라 근로자들의 임금 및 근로조건 향상에 대한 욕구도 더 커질 수밖에 없었다. 이러한 상황은 1987년 노동조합의 폭발적인 성장으로 이어지는 원인이 되기도 하였다.

2) 노동조합운동의 위축과 정치이념적 노동운동의 태동

1979년 10·26 사태 이후 권위주의 정부의 노동조합 통제장치가 사라지면서 노동조합원 수는 1980년 초반에 일시적으로 증가하였다. 그러나 1980년 5월 신군부정권의 등장으로 노동조합 정화조치가 취해지고, 다양한 노동조합활동 제한정책이 시행되면서 노동조합 수도 줄어들고, 조합원 수도 대폭 감소하였다. 그러나 이러한 노동조합운동의 위축 상태는 1984년부터 정부에서 유화정책을 펴면서 조금씩 풀리기 시작하였다. 여기에 1980년대 중반부터 청계피복노조 투쟁, 구로지역 노동조합 연대투쟁 등 새로운 이념과 투쟁방식의 노동조합운동 흐름이 형성되기 시작하였다.

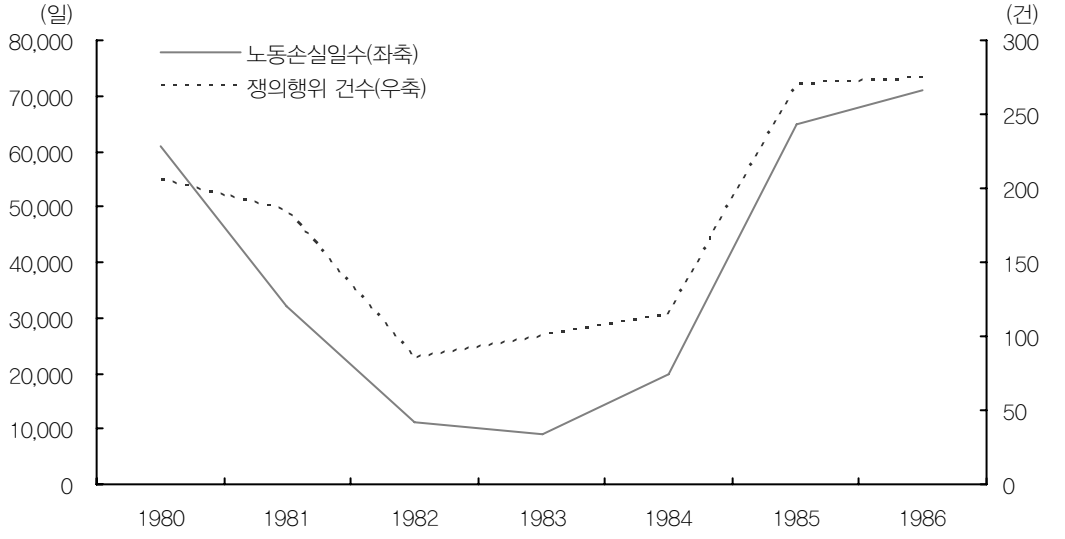
[그림 6-45] 조합원 수 및 노동조합 수



1980년대 초반부터 학생운동권 출신들이 노동현장에 위장취업하여 노동조합활동을 시작하고, 이러한 움직임이 근로자들의 근로조건 개선 요구투쟁과 결합하면서 기존의 한국노총으로 대변되는 제도권 노동조합과는 이념적 성격을 달리하는 새로운 노동조합운동의 흐름이 나타나기 시작한 것이다. 이들 진보적인 지식인과 결합된 노동운동 흐름 중에는 사회주의 정치이념을 적극 받아들이는 경향도 나타나 진보적 정치이념적인 노동조합운동의 세력이 형성되었다. 그러나 1987년 이전까지 이러한 진보적 정치이념에 입각한 노동조합운동의 흐름은 미미한 수준이어서 한국노총 중심의 협력적인 노동조합운동 노선이 주류를 형성하고 있었다.

노동조합 수와 조합원 수는 1980년 신군부의 강력한 억제정책으로 상당히 위축되었다가 1984년 유화국면 이후로 1986년부터 조금씩 증가하는 추세를 보이게 되었다. 1980년 신군부의 노동조합 억제정책으로 위축되었던 노동조합 지도부들도 노조활동을 새롭게 시작하고, 정치적 민주주의의 요구가 점차 높아지면서 근로자들의 권리의식도 조금씩 살아나게 된 것이다.

[그림 6-46] 노동손실일수 및 쟁의행위 건수



그러나 노동조합의 쟁의행위는 1980년부터 1986년까지 상당히 위축된 양상을 띠게 되었다. 매년 쟁의행위 발생 건수가 100건이 안 될 정도로 외형상으로는 안정된 노사관계를 보이게 되었지만, 이러한 외형상의 노사관계 안정의 이면에는 근로자들의 불만이라는 불안요인이 감추어져 있었다. 전두환 정권이 노조활동, 특히 노동쟁의에 대해 전반적인 억제정책을 강력하게 추진하면서 외형적으로 나타나는 노동쟁의 건수는 적을 수밖에 없었던 것이다. 이러한 노동조합 통제정책은 1987년 이후 정권의 통제가 약화되면서 노동조합운동이 폭발적으로 증가하는 원인이 되기도 하였다.

3) 신군부 권위주의 정부의 노동정책

1980년 초의 노동조합운동은 일시적으로 활기를 띠게 되었다. 1979년 제2차 석유파동의 영향으로 경기침체가 본격화된 데다, 10·26 사태로 정권의 통제력이 이완되면서 민주화 바람과 함께 그동안 억눌렸던 근로자들의 불만이 노동쟁의 증가로 표출된 것이다. 그러나 1980년 5월 전두환 정권이 집권하면서 정부는 노동조합 정화조치라는 이름으로 노동조합 간부들을 체포하거나, 삼청교육대에 강제로 입소시키는 조치를 취하였다. 또한 1980년 6월부터 한국노총과 산별노조에 대한 업무감사를 실시하고, 신규 노동조합의 결성 금지, 단위 사업장의 집단행동 자제 등 노동조합활동 전반에 대해 강력한 통제정책을 펼쳤다. 게다가 1970년대 민주노조운동의 진원지였던 산별노조 지역지부를 해산하도록 하여 1970년대 민주노조운동을 주도하던 노동조합 간부들 상당수가 노동조합을 떠나게 되었다.

이러한 1980년의 노동조합운동 통제정책은 노동조합활동과 쟁의행위를 제한하는 「노동법」 개정으로 이어졌다. 전두환 정권은 1980년 12월 「근로기준법」, 「노동조합법」, 「노동쟁의조정법」, 「노동위원회법」을 개정하고, 「노사협의회법」을 새롭게 제정·공포하였다.

이러한 「노동법」 개정을 통해 사업장 단위 노동조합활동에 제3자개입 금지조항이 신설되고, 노동조합 설립을 위해서는 근로자 30인 이상의 찬성이나 사업장 전체 근로자의 5분의 1의 찬성이 있어야 가능하도록 설립요건을 대폭 강화하였다. 이 밖에도 노조임원 자격제한, 조합비 사용제한, 단체교섭권 위임조항 삭제 등 각종 노조활동 규제조항을 신설하였다. 전두환 정권은 쟁의행위 제한을 위한 여러 가지 법 개정을 하였다. 즉, 제3자개입 금지를 비롯해, 쟁의행위 금지기간인 냉각기간을 종래 20일에서 30일로 늘리고, 국가, 지방자치단체 및 방위산업체에서의 쟁의행위를 금지하고 사업장 안에서만 쟁의행위를 할 수 있도록 제한하였다. 또한 직권중재제도를 확대하여 강제중재제도의 적용범위를 확대하였다.

제5공화국에서는 노동조합활동 억제정책 추진과 함께 노동청을 노동부로 승격시켰다. 노동부의 출범으로 노동정책의 위상은 높아지게 되었고, 이는 1987년 이후 노동정책의 수요가 크게 증가하면서 빛을 발하게 되기도 하였다.

4) 노동조합활동 통제와 「노동법」 개정

1980년 5월 신군부가 들어서면서 '국가보위비상대책위원회(국보위)'를 설치하고 「노동법」 개정에 착수하여 1980년 12월 「근로기준법」과 「노동조합법」, 「노동쟁의조정법」, 「노동위원회법」을 개정하고 「노사협의회법」을 새로 제정하였다.

「근로기준법」 개정에서는 근로시간을 주당 48시간에서 4주를 기준으로 1주당 평균근로시간이 48시간을 초과하지 않는 범위 내에서 특정일이나 특정 주간에 근로시간을 탄력적으로 조정할 수 있는 변형근로시간제를 도입하였다. 하도급 관계에서는 하수급인이 임금체불을 할 경우 직상도급인이 연대책임을 지도록 하는 법안 개정이 있었다. 이 밖에도 임금채권 우선지급이 법제화되었다.

「노동조합법」에서는 제3자개입 금지조항을 신설하였다. 법에 "직접 근로관계를 맺고 있는 근로자나 당해 노동조합 또는 법령에 의해 정당한 권한을 가진 자를 제외하고는 노동조합의 설립과 해산, 가입탈퇴, 단체교섭에 관하여 관계 당사자를 조종·선동하거나 이에 영향을 미칠 목적으로 개입하는 행위를 하여서는 안 된다"고 규정하여 사업장 노사 당사자 이외의 외부세력의 지원을 차단하도록 한 것이다. 또 노동조합의 설립요건을 대폭 강화하여 사업 또는 사업장 단위로 30인 이상 또는 사업장 근로자 1/5 이상의 찬성이 있을 경우 노동조합을 설립할 수 있도록 하였다. 노동조합 설립을 위해서는 사용자의 눈을 피해 상당히 조직적인 준비를 해야만 했고, 그 결과 노동조합 설립이 상당히 위축되었다.

한편, 기업별 노조를 강제하는 규정도 신설되었다. 근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장에서 노동조합을 설립하도록 하여 사실상 기업별 노조체제를 유도하는 법 개정을 하였다. 이 밖에도 단체교섭권 위임조항을 삭제하여 연합단체 이외에는 교섭 지원을 할 수 없도록 하였고, 단체협약의 유효기간을 연장하였다.

「노동쟁의조정법」도 대폭 개정되었다. 먼저 국가, 지방자치단체 공무원과 방위산업체에 종사하는 근로자들의 쟁의행위를 제한하였고, 쟁의발생 신고 시 쟁의행위가 금지되는 냉각기간을 기존에 일반사업장 20일, 공익사업장 30일에서 일반사업장 30일, 공익사업장 40일로 늘려 쟁의행위 금지기간을 연장하였다. 이 밖에도 직권중재제도의 적용범위를 확장하였

고, 법 위반 시 벌칙도 강화하여 쟁의행위에 대한 제한을 강화하는 법 개정이 이루어졌다.

한편, 「노사협의회법」이 새로 제정되었다. 이는 기존에 「노동조합법」에 일부 있었던 조항들을 독립적인 법으로 제정한 것으로, 노사협의회의 기능을 강화하는 내용을 담고 있어서 단체교섭을 통한 근로조건 결정보다 노사협의회를 통한 협의로 근로조건 결정을 유도하는 입법을 하였다.

마. 정치민주화와 노사관계 지각변동

1) 1987년 이후 노사관계의 변화과정

1987년 이후 우리나라의 노사관계는 그야말로 격동적인 변화를 겪었다. 1987년 노동조합의 폭발적인 증가와 함께 시작된 노동조합운동의 양적인 성장은 노사관계에 지각변동으로 이어지면서 노사갈등과 노정갈등이 고조되었고, 그 과정에서 새로운 노사관계 질서를 만들어냈다.

〈표 6-55〉 1987년 이후 노사관계의 변화과정

	1987	1988~89	1990~92	1993~95	1996~97	1998~99	2000~02	2003	2004~07
정치 경제환경	- 6월항쟁	- 경기 호황 - 여소 야대	- 경기침체 - 3당 합당	- 경기호황 - 문민정부	- 경기침체 - 정권 말기 개혁	- IMF 경제 위기 - 정권 교체	- 경제 회복 - 정권 후반기	- 참여정부 집권 - 민노당 국회 진출	- 탄핵, 여대 야소 국면 형성
노동정책	- 통제적 노동정책 급속도 약화	- 노사 자율	- 임금억제 정책 - 통제적 노동정책	- 한국노총: 경총 임금 가이드 라인 합의	- 노개위 활동 및 제도개선	- 노사정위 활동 및 사회협약 실험		- 노사정위 노사정 활동 - 비정규직 보호정책	- 「비정규직 보호입법」 - 고용 지원 정책 추진
노동조합 운동	- 노동조합 설립 - 폭발적 증가	- 지역노조 협의회 결성	- 전노협 출범 - 한국노총: 자주적·투쟁적 노조운동노선의 분화	- 한국노총과 전노대 등 노조운동 고립화	- 민주노총 결성 - 양대 노총구도 정립	- 양대 노총 경쟁과 협력구도 - 비정규 노조운동의 부상		- 노동조합 정치적 영향력 증대 - 비정규직 노조운동 성장	- 노동조합 운동
노사관계 쟁점	- 임금인상 - 노조결성	- 기업 단위 노조활동 보장	- 임금인상	- 신경영 전략	- 「노동법」 개정	- 사회협약 - 고용안정	- 주 5일 근무제	- 「비정규 보호법」	- 노사관계 법과 원칙
노동운동 특징	- 대중 운동의 폭발	- 노동 운동의 조직화와 공세기	- 노동운동의 분화와 성장	- 조직 노동의 경쟁과 갈등	- 「노동법」 개정 협상과 총파업	- 구조 조정과 고용안정 투쟁	- 노사정위 주5일 근무제 협상	- 비정규직 노동조합 운동	- 노조 조직률 하락
노사관계 변화	- 노동운동의 대폭발과 노사관계 지각변동		- 대립적 노사관계 제도화		- 노사관계 제도개선과 노사정 사회협약 실험				- 대립적 노사관계 비판 증대

자료: 최영기, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 2001.

이러한 노사관계의 질서재편과정은 노동조합운동의 성장과 노사 간 역학관계의 변화 등 노사관계의 주체적 요인과 정치적 상황, 경기변동 등 환경적 요인, 그리고 정부의 노동정책 변화에 따라 다양한 굴곡을 만들어냈다. 1987년 이후 노사관계 변화는 크게 세 시기로 구분해볼 수 있다. 1987년부터 1989년까지 노동운동의 대폭발과 노동운동 지형의 변화가 이루어진 시기, 1997년부터 2007년까지 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 노사관계 제도개선과 노사정 사회협약 실험 등을 통한 새로운 노사관계 질서의 모색 시기 등으로 구분해볼 수 있다.

가) 노동운동의 폭발적인 성장과 노사관계 지각변동: 1987~89년

1987년 7~8월부터 시작된 노동조합운동의 폭발적인 성장은 공업도시인 울산에 현대엔진노조가 결성되는 것을 시작으로 전국 주요 공단지역으로 번져나갔다. 6월 항쟁과 6·29 선언으로 군부독재의 정치적 억압이 느슨해지고 민주화 바람이 불기 시작하면서 근로자들의 노동조합 설립 움직임이 봇물처럼 터져나오기 시작한 것이다. 이러한 노동조합 설립 바람은 1987년 이전 개발독재시대에 노동운동억제정책에 억눌렸던 근로자들의 요구가 폭발하는 계기가 되었다. 노동조합억제정책에 의해 저임금에 시달리던 근로자들이 정치민주화와 함께 노조활동에 대한 억압 기제가 약화된 틈을 비집고 노조를 결성하고 임금인상을 요구하고 나선 것이다.

이러한 노동조합 설립 바람으로 1987년 6월 이전까지만 해도 단위노조 2,700여 개에 총 조합원 수가 105만명에 불과했던 것이 1989년에는 단위노조 7,800여 개에 총 조합원 수가 193만명으로 늘어나는 폭발적 성장이 이루어지게 되었다.

이 시기에 노동조합운동은 크게 두 가지 요구를 중심으로 투쟁에 나섰다. 첫째는 임금인상이고, 둘째는 노조활동 보장이었다. 특히, 1987년 노동조합이 대거 설립되면서 노조 설립과 함께 임금인상을 요구하는 파업에 돌입하는 식의 투쟁이 이루어졌다. 노동조합의 파업에 대한 경찰 투입이나 주동자 구속 등의 공권력 개입이 사라지면서 근로자들의 임금인상 요구는 상당 부분 관철되었고, 그 결과 두 자릿수 임금인상률을 기록하게 되었다. 이런 노조 설립과 임금인상 요구의 관철은 공단지역을 중심으로 노동조합 설립과 임금인상 파업의 큰 물결을 만들어냈고, 기존에 설립된 노조에도 어용노조 집행부의 퇴진과 노조 민주화 투쟁으로 이어졌다.

이러한 노조운동의 폭발적인 성장으로 인해 1987~89년에는 역사상 유례가 없는 두 자릿수 임금인상이 이루어지며 근로자들의 근로조건이 빠르게 향상되는 결과를 낳았다. 특히, 1986년부터 1989년까지 이어진 저금리·저유가·저달러라는 '3저 호황'으로 고성장을 기록하면서 기업들의 지불여력이 뒷받침되어 1989년까지 고율의 임금인상 행진이 계속되었다.

이 시기의 노동조합운동은 단위노조의 영역을 넘어서서 지역적인 연대를 모색하게 되었다. 주로 공단지역에 위치한 노조들이 주변에 투쟁 중인 노조에 물리적·재정적 지원을 함으로써 교섭력을 극대화하는 방식의 소위 '품앗이 투쟁'이 발전하면서 자연스럽게 지역 차원의 노동조합 협의체가 결성된 것이다. 이러한 지역노조협의체는 서울지역노조

협의회를 시작으로 인천, 마산－창원 등 전국 주요 공단지역을 중심으로 확산되었다. 이러한 지역노조협의회는 1989년 들어 전국적인 조직 건설에 나서게 되었고, 이는 1990년 1월 전국노조협의회(전노협)의 결성으로 이어졌다.

전노협의 등장은 노조운동 노선에도 커다란 변화를 가져오게 되었다. 전노협은 한국노총의 협력적인 노조운동 노선과 비민주적인 조직운영을 비판하며 사용자로부터 자주적이고 투쟁적인 노조활동 노선을 표방하였다. 이로써 한국의 노조운동 노선은 한국노총의 협력적인 노조운동과 전노협의 투쟁적인 노조운동이라는 양대 노선의 경쟁구도가 형성되기 시작하였다.

이러한 노조운동의 폭발적인 성장과 자주적이고 투쟁적인 노조운동의 성장으로 노사갈등은 급속도로 증가하게 되었다. 전국의 주요 공단지역에는 노조 설립과 함께 시작된 임금협상, 단체협약 교섭을 둘러싼 노사갈등이 끊이지 않았다. 이는 1987년부터 1989년까지 노사분규 건수가 사상 최고를 기록하는 데서도 잘 나타나고 있다.

이러한 노사갈등의 영향으로 노사관계도 이전의 협력적인 성격에서 대립적인 성격으로 전환하게 되는 경우가 늘어나게 되었다. 특히, 전노협 소속 노조들을 중심으로 자주적이고 투쟁적인 노조운동 흐름이 나타난 사업장에서는 대립적인 노사관계가 형성되면서 이후에 임금교섭 시기마다 파업과 징계, 해고의 악순환이 반복되었다.

이 시기의 노사관계의 가장 큰 특징은 노조운동의 폭발적인 성장으로 기존의 사용자 중심의 노사관계 질서가 지각변동을 일으켰다는 점을 꼽을 수 있다. 노조의 설립 또는 노조 민주화와 함께 임금인상 요구 파업이 전개되었고, 그동안 사용자가 일방적으로 주도하는 협조적인 노사관계는 파열음을 내게 되었다. 노동조합의 파업투쟁과정에서 노동조합이 생산현장의 주도권을 행사하는 경우가 늘어났고, 사용자의 협상력이 열세로 몰리는 현상이 발생하였다. 이 과정에서 법제도의 테두리를 뛰어넘는 노조의 불법파업과 투쟁이 전개되었고, 기존의 노동조합활동을 억제하던 법제도들에 대한 법 개정 요구가 증가하게 되었다. 한마디로 1987년 이후 3년간은 노조운동의 폭발적인 성장과 함께 노사관계의 지형이 변화하면서 기존 노사관계 제도와 갈등을 빚어 새로운 노사관계에 대한 제도개선 요구가 나타나게 된 시기였다고 볼 수 있다.

나) 대립적 노사관계의 제도화: 1990~95년

1990년 1월 22일 여당인 민주정의당과 야당인 통일민주당, 신민주공화당 등 3당 합당이 이루어지면서 거대 보수여당이 출현하였다(이 날은 전노협이 결성된 날이기도 함). 3당 합당으로 거대 여당이 정국 주도권을 쥐게 되면서 1987년 이후에 진행되어온 노조운동의 성장에도 제동이 걸리게 되었다.

1990년부터 1992년은 지표상으로는 고도성장이 지속되었지만 경상수지 적자, 물가 불안, 부동산가격 폭등 등 여러 가지 경제 불안요소가 나타나던 시기였다. 주가가 폭락하고, 수출과 설비투자의 부진으로 실물경제의 성장률이 둔화되었다. 이러한 경기침체는 기업들의 지불여력을 위축시켰고, 사용자들은 노동조합의 높은 임금인상 요구에 대해 강경하게 대응하는 경우가 늘어났다.

보수적인 거대 여당이 주도하는 정국은 노동정책에도 변화를 가져왔다. 정부는 노사관계의 법질서 확립을 위해 불법적인 파업에 대한 공권력 개입을 강화하는 정책을 펴나가기 시작하였다. 정부는 전노협 출범 초기부터 지도부들을 구속하거나 수배함으로써 전노협의 활동을 봉쇄하는 조치들을 취했고, 1991년에는 대기업노조들의 연대모임인 대기업노조 연대회의 간부들을 구속하는 등 법 테두리를 벗어난 노동운동에 대한 통제정책에 나서게 되었다.

이 시기 정부의 노동정책의 또 하나의 중심축은 임금억제정책이었다. 1987년 이후 매년 두 자릿수 임금인상률이 계속되던 상황에서 정부는 적극적인 임금억제정책을 펴기 시작하였다. 정부는 임금인상 가이드라인을 제시하는 한편, 한국노총과 경총의 임금인상 가이드라인 합의를 유도하는 방식으로 임금억제정책을 추진하였다.

이러한 정치경제적 환경 변화와 억압적인 노동정책으로 노사관계에서는 노정갈등이 점점 격화되는 양상으로 발전하였다. 정부는 불법파업, 제3자개입 금지조항 등 「노동법」을 엄격하게 적용하여 노조간부들을 대거 구속하였고, 이에 대해 전노협 등 투쟁적인 노동조합운동 세력은 노동운동 탄압 저지와 제3자개입 금지, 복수노조 금지조항 철폐 등 「노동법」 개정을 요구하며 대정부 투쟁으로 맞서는 등 노정갈등이 첨예하게 전개되었다.

이와 같이 정부의 노동조합운동에 대한 억제정책이 계속되면서 노조운동에도 변화가 일기 시작하였다. 1987년 이후 형성된 자주적이고 투쟁적인 노조운동의 선봉에 서 있던 전노협은 정부의 탄압이 집중되면서 조직 확대에 제동이 걸리고, 시간이 지날수록 공식적인 가입조합 수가 줄어들게 되었다. 그러나 또 한편에서는 한국노총의 노조활동 노선에 반대하는 노조들의 새로운 연합조직이 결성되기 시작하였다. 사무전문직노조들을 중심으로 '업종회의'가 출범하였고, 대기업노조들의 연합체인 현대그룹노동조합총연합(현총련), 대우그룹노동조합협의회(대노협) 등 대기업노조 연대조직이 결성되는 등 자주적이고 투쟁적인 노동조합운동 진영의 외연은 계속 확장되는 양상이 전개되었다.

그 결과 전노협, 업종회의, 대기업노조 연합체들은 정부의 노동조합억제정책에 맞서 「노동법」 개정을 요구하는 연대투쟁에 나서게 되었다. 이러한 자주적이고 투쟁적인 노조운동 진영의 새로운 결집은 1993년 전국노동조합대표자회의(전노대)의 결성으로 이어졌고, 1994년 전국민주노조총연합준비위원회(민주노총 준비위)를 거쳐 1995년 11월 11일 전국민주노조총연합(민주노총)이 결성되기에 이르렀다. 이로써 한국노총과 민주노총이 경쟁과 협력관계를 유지하는 양대 노총시대가 열리게 되었다.

1990년대 중반이 되면서 사용자 측에서는 기업의 생산현장에서 주도권을 회복하고, 사용자주도의 노사관계 질서를 확립하려는 모습을 드러내기 시작하였다. 과거 1987년 이전의 강압적인 노무관리방식과 달리 생산현장 종업원들의 참여를 유도하고, 성과와 연동된 보상제도 등을 통한 간접적인 포섭전략을 채택하는 기업들이 늘어났다. 소위 신경영전략이라는 이름의 새로운 노사관계정책은 자동화를 통한 인력감축, 정규직의 고용 회피와 비정규직의 사용, 직무직능급제도의 도입, 다기능공의 양성, 현장 중심의 노무관리, 근로자 해외연수와 기업문화운동 등 다양한 인사관리방식과 결합하여 나타났다. 이와 같은 신경영전략의 공통점은 직접적인 통제보다 노동조합의 약화 및 근로자들의 포섭이라는 포용전략을 사용했다는 데 있다.

1990년부터 1995년까지 노사관계에서는 노동조합과 단체교섭의 안정화를 축으로 하는 노사관계의 제도화가 서서히 진행되었다. 1987년부터 1989년까지 노사관계의 새로운 질서재편을 둘러싼 노사갈등은 줄어들고, 노동조합이 합법적으로 활동하면서 단체교섭을 통한 갈등해결방식이 정착되기 시작하였다. 실제로 1990년대 초반부터 불법파업의 빈도는 줄어들고, 법적인 테두리 내에서 단체교섭을 통해 임금인상과 단체협약을 체결하는 방식이 점차 자리 잡게 되었다. 그러나 노사 단체교섭은 치열한 공방전 속에 이루어지고, 사용자의 신경영전략에 대해 노조가 반발하는 등 국지전은 계속되었다는 점에서 노사관계의 대립적인 성격은 고착화되는 경향을 보이기도 하였다.

다) 노사관계 제도개선과 노사정 사회협약 실험: 1996~2002년

김영삼 정부가 등장하면서 정치권의 화두는 '개혁'이었고, 정치개혁과 사법개혁 그리고 교육개혁으로 이어졌다. 김영삼 정부의 개혁정책은 문민정부의 정치적 정당성을 확인하는 추진력이기도 하였다. 이러한 김영삼 정부의 개혁정책은 1996년 들어서 노사관계부문으로 확대되었다. 1996년 5월 노사관계개혁위원회가 설치되었고, 사상 처음으로 노사단체와 정부, 공익대표가 참여하는 노사관계 제도개선 논의가 시작되었다.

김영삼 정부가 이렇게 노사관계 제도개선에 나서게 된 데는 여러 가지 국내외적인 환경요인이 작용하였다. 국내적으로는 노동계의 노동조합활동을 제약하는 노동관계법 개정요구가 계속되었고, 1991년 ILO 가입, 1996년 OECD 가입을 전후해 국내 노동기본권 인정에 대한 국제적인 압력이 제기되었다. 다른 한편에서는 사용자 측에서 국제경쟁력 강화를 위해 노동시장의 유연성을 높이는 제도개선 요구가 제기되었다.

이러한 상황에서 김영삼 정부는 노동기본권의 인정을 통해 노사관계 제도를 선진화하고, 노동시장의 유연성을 높여 국제경쟁력을 강화하는 제도개선을 추진하게 되었다. 실제로 노사관계개혁위원회에서는 노동조합의 노동관계법 개정투쟁의 대상이었던 복수노조 금지조항・제3자개입 금지조항・노동조합의 정치활동 금지조항 등 소위 '3금법'과, 사용자 측에서 개정을 주장해온 정리해고제・근로자파견제・변형근로시간제 등 '3제법'을 맞바꾸는 방식의 제도개선이 추진되었다.

그러나 노동조합과 사용자, 그리고 공익대표로 구성된 노사관계개혁위원회에서의 협상은 결렬되고, 이에 정부가 일방적으로 법 개정을 추진하면서 한국노총과 민주노총이 공동연대 총파업을 전개하는 등 극심한 노정갈등을 겪게 되었다. 결국 노동계의 총파업에 굴복한 정부가 새로운 법 개정안을 제시함으로써 1997년 3월 노동관계법 개정안이 국회를 통과하게 되었다. 1997년 개정된 「노동법」에는 복수노조 설립 허용, 정치활동 금지조항 삭제, 직권중재 대상사업장의 일부 축소, 방위산업체의 쟁의행위 금지대상 축소, 노동위원회제도 개선 등 노조활동을 보장하는 집단적 노사관계법 개정과 함께, 고용조정제도 도입, 변형근로시간제 도입, 선택적 근로시간제, 단시간근로제도 등 노동시장의 유연성을 높이는 제도개선 내용이 담겨졌다. 이 밖에도 노사관계 현안이었던 전임자 임금지급 금지, 무노동 무임금의 법제화 등이 이루어졌다.

1997년 중반부터 국내 경제상황은 급속도로 악화되기 시작하였다. 한보사태 등 대형

경제사건이 터지면서 금융시장 불안과 경기가 급속도로 악화되기 시작하였다. 외국자본이 썰물처럼 빠져나가고, 외환위기가 도래하면서 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받는 사태로까지 이어졌다. 이러한 외환위기로 부도와 파산하는 기업이 속출하는 상황에서 정권교체가 이루어졌다.

새롭게 출범한 김대중 정부는 경제위기 극복을 위한 노사정 사회협약을 추진하게 되었다. 이를 위해 노사정위원회가 구성되었고, 노동시장 유연성 제고를 위한 정리해고제도의 즉시 도입과 노동기본권의 확대, 사회보장제도의 확충과 기업경영 투명성 제고 등에 대한 정책협의가 이루어졌다. 노사정은 외환위기라는 긴박한 상황 속에서 대외신인도를 높이고, 외환위기를 극복하기 위해 사회적 협약에 합의하였다. 이러한 노사정위의 합의안에 대해 민주노총 등 노동계 내부 반발이 있긴 했지만 1998년 2월 임시국회에서는 합의안 내용대로 법 개정을 추진하게 되었다. 이로써 정리해고제도가 본격적으로 도입되었고, 근로자파견제도가 개정되는 등 노동시장 유연성을 확대하는 법 개정이 이루어졌다. 이와 함께 교원의 단결권과 단체교섭권이 인정되고, 노조의 정치활동 보장, 실업자의 초기업단위 노조가입 허용 등 노동기본권을 확장하는 법 개정이 이루어졌다. 한편으로는 실업자에 대한 고용보험 지원을 확대하고, 고용안정을 위한 정부의 재정적 지원을 확대하고, 사회보장제도를 확대하는 정책들도 채택되었다.

이러한 노사정위의 제도개선 합의는 외환위기를 극복하는 중요한 계기가 되기도 했으나 한편으로는 일부 합의사항 이행을 놓고 한국노총과 민주노총이 반발하는 등 노사갈등의 후유증을 낳기도 하였다. 이러한 갈등 끝에 민주노총은 1999년 노사정위 탈퇴를 선언했고, 노사정위에 노동계 대표는 한국노총만 참여하면서 파행운영을 하게 되었다.

노사정 합의에 따라 정리해고제가 도입되면서 경영위기에 몰린 기업들은 정리해고를 통한 기업 구조조정에 나섰고, 이를 둘러싼 노사갈등이 전개되었다. 1998년 현대자동차에서는 1만명에 가까운 대량 인원감축을 추진하면서 이에 반발한 노조의 파업이 2개월간 지속되는 등 곳곳에서 정리해고 등 인원감축과 구조조정을 둘러싼 극한 대립을 낳기도 하였다. 다른 한편에서는 정부가 공공부문 인원감축 등 구조조정을 추진하면서 공공부문 노조들의 인원감축 반대와 민영화 반대 파업이 줄을 이었다. 또 은행산업 구조조정이 진행되면서 은행노조들이 사상 초유의 파업에 돌입하는 등 정리해고 반대투쟁이 잇따랐다.

이처럼 외환위기상황에서 정리해고제의 도입과 구조조정을 둘러싼 노사갈등이 이어지면서 노조의 고용안정에 대한 요구도 늘어났다. 1987년부터 1990년대 중반까지 계속되던 임금인상 중심의 노사갈등은 줄어들고, 그 자리에 고용안정 협약, 비정규직 도입 반대 등 고용 관련 요구가 증가하게 되었다. 단체협약에서 고용 관련 쟁점들이 제기되면서 임금보다 단협 개정을 둘러싼 노사갈등의 비중이 커지는 현상도 나타났다.

외환위기로 인한 정리해고 및 구조조정 바람은 노조조직률 하락으로 이어졌다. 인원감축으로 인한 정규직 조합원의 감소는 조합원 수의 감소로 이어졌고, 노조조직률은 하락하여 1999년의 경우 11.9%까지 떨어졌다. 그 후 구조조정의 위협에 맞서 노조 가입과 노조 설립으로 고용안정을 유지하려는 움직임이 나타나면서 노조조직률은 약간 상승하여 2000년 이후는 12%를 유지하였다.

1998~2002년의 기간에 노동조합의 정치활동은 상당히 활발하게 전개되었다. 1997년

대통령 선거에서 한국노총은 민주당과의 정책연합을 통해 정권교체에 일익을 담당하였고, 그 결과 1998년 출범한 김대중 정부 초기의 노동정책에 상당한 영향력을 행사하기도 하였다. 민주노총의 경우 민주노동당의 정치활동을 적극 지원하는 쪽으로 정책을 전개하였다. 민주노동당은 2001년 지방선거에서 8% 득표라는 높은 지지율을 획득하고 2명의 기초자치단체장을 배출하는 등 정치적 성장을 하게 되었다.

이 시기의 노사관계 특징은 임금인상 중심의 단체교섭이 퇴조하면서 고용 문제 중심의 노사관계가 형성되기 시작했고, 노개위와 노사정위 등 사회적 협의를 통한 노사관계 제도개혁이 추진되었다는 점을 꼽을 수 있다.

1997년 외환위기를 겪으면서 실업률이 높아지고, 고용 불안이 심각해지면서 노사 단체교섭의 주요 쟁점은 고용 안정과 관련된 쟁점들이 부상하게 되었다. 여기에는 1987년 이후 계속된 고율의 임금인상률에 따라 근로자들의 임금수준이 향상되면서 상대적으로 고용 안정에 대한 수요가 증가한 것도 작용을 하였다.

1996년 노사관계개혁위원회, 1998년 노사정위원회로 이어지는 노사관계 제도개혁 움직임은 1987년 이후 형성된 대립적인 노사관계를 참여적・협력적 노사관계로 개혁하고, 국제적인 수준의 노동관계법 제도를 갖춤으로써 노사관계의 경쟁력을 높이려는 시도였다고 볼 수 있다. 이러한 사회적 합의를 통한 노사관계 제도개혁의 실험은 현재까지 계속되고 있다.

라) 참여정부의 등장과 비정규직 문제의 대두

2003년 참여정부의 출범으로 노사관계는 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 노무현 대통령은 집권 초기 노사관계에서 대화와 타협을 강조하며 노동조합운동에 대한 불법쟁의행위에 대한 제한을 완화하는 정책을 추진하고, 비정규직 문제에 대한 적극적인 보호정책을 추진하였다. 노사갈등을 '대화와 타협'을 통해 해결하도록 노력하고, 이를 위해 쟁의행위 중에서 일부 위법행위가 있더라도 쟁의행위가 끝난 이후에 사법적인 책임을 묻도록 하거나, 노동조합 지도자들의 의견을 수렴하는 등 노동조합운동의 목소리를 일부 수용하려는 태도를 보였다. 그러나 이러한 친노동계 행보는 경제계의 반발과 노동조합운동의 기대심리 상승으로 인한 투쟁 격화로 새로운 고비를 맞게 되었다. 2003년 철도노조 파업, 화물연대 파업으로 국가경제 물류대란이 우려되는 상황까지 가게 되면서 정부는 대화를 통한 해법을 모색했지만 노동조합의 요구가 계속되면서 노사관계 불안정이 더 심화되는 양상을 나타냈다.

이를 계기로 2004년부터 참여정부의 노동정책은 '법과 원칙'의 토대 위에 '대화와 타협' 기조로 선회하게 되었다. 노동계의 투쟁을 앞세운 정책요구에 대해서도 법과 원칙을 앞세워 불법행위에 대해서는 엄격한 법집행을 하게 되면서 새로운 노정갈등 국면이 조성되기도 하였다.

참여정부는 이러한 법과 원칙을 우선시하는 노사관계의 정책 기조 속에서도 비정규직 문제, 노사관계 선진화 방안 등에 대한 제도개선 논의를 계속하여 법제도의 개선을 통한 노사관계 선진화를 추진하였다. 그 결과 기간제・단시간근로자・파견근로자 등 비정규직

근로자에 대한 사용기간 제한, 정규직과의 부당한 차별 시정 등 「비정규직보호법」을 제정하였고, 직권중재제도를 폐지하고 필수유지업무제도를 도입하는 등 「노동조합법」을 개정하였다. 그러나 이러한 「비정규직보호법」 입법 후에도 비정규직 노동조합의 정규직화를 요구하는 노동조합의 투쟁은 계속되었고, 비정규직 문제가 노사관계의 주요 쟁점으로 제기되었다.

2) 1987년 이후 경제상황과 근로조건

1987년 이후 2002년까지 우리나라 근로자들의 임금은 빠른 속도로 상승하였다. 1987년 월평균임금이 38만 6,500원 수준이었던 것이 2002년에는 203만 6,200원 수준으로 527%의 상승을 기록하였다. 이러한 임금인상은 OECD 국가는 물론이고 개발도상국가들에서도 유례를 찾아보기 어려울 정도로 높은 인상률이다. 실제로 같은 기간에 일본은 임금이 16% 상승했고, 개발도상국가 중에서 임금상승률이 높았던 대만의 경우도 228%의 상승에 머물렀다.

이처럼 가파른 임금상승은 주로 1987~92년에 가장 크게 증가하였다. 매년 임금인상률을 비교해보면 1988~92년까지는 15%를 넘는 고율의 임금인상률을 기록하고 있다. 이와 같은 높은 임금인상률은 1993년부터는 약간 둔화되어 10%를 약간 상회하는 수준을 보이다가, 외환위기를 맞은 1998년에는 마이너스 성장률을 기록하였다. 그러나 1999년 이후 경기가 회복되면서 임금인상률은 또다시 상승했다가 경기 하강에 따라 다시 낮아지는 등 경기변동에 따른 변화를 보이고 있다.

전체적으로 보면 임금인상률은 1987년부터 1990년대 중반까지는 경제성장률보다 노동조합의 증가와 투쟁력과 같은 교섭력의 영향을 더 많이 받은 것으로 나타나고 있다. 그러나 1990년대 후반에 외환위기를 겪으면서 임금인상률은 경제성장률과 비슷한 추세를 보이기 시작하였다. 이는 임금인상률이 경기변동에 상대적인 영향을 받고 있음을 나타내주는 것이라고 볼 수 있다.

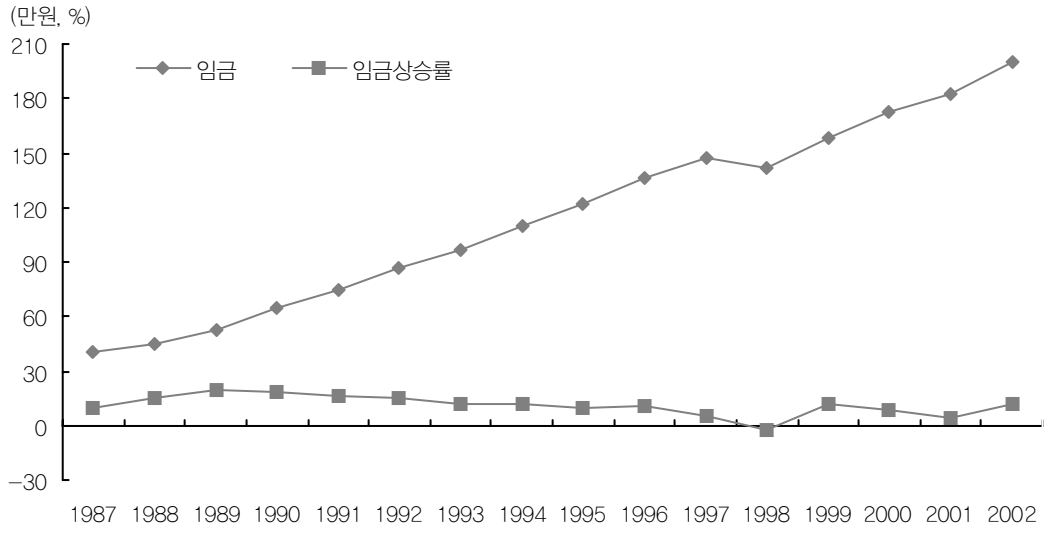
근로자들의 근로시간을 살펴보면 1988~2002년까지 서서히 줄어드는 경향을 보이고 있다. 1988년 주당 근로시간은 51.1시간에서 2002년에는 46.0시간으로 줄어들었다. 이와 같은 근로시간의 감소는 1987~90년 사이에 가장 빠른 속도로 줄어들었고, 1990~96년에는 주당 47시간대를 기록하며 큰 변화를 보이지 않다가 외환위기를 맞으면서 46시간대로 하락하는 모습을 보이고 있다. 그러나 1999년부터 경기가 회복되면서 주당 근로시간은 47시간대로 다시 늘어났다가 2002년에 46시간을 기록하는 등 시기적으로 굴곡은 있지만 점차 줄어드는 추세를 보이고 있다.

전체적으로 임금인상률과 근로시간의 변동 추이를 보면 임금은 4배가 넘게 증가했지만 근로시간은 10% 정도 줄어드는 데 그치고 있다. 이는 이 시기의 근로조건 변화가 임금인상은 이루어졌지만 근로시간에는 큰 변화가 없음을 보여주는 것이다. 이러한 장시간 근로의 관행이 바뀌지 않는 것은 근로자들이 임금과 근로시간 중에 임금소득의 증가를 더 중시하는 경향을 반영하기 때문이다. 이와 같은 조건에서 실질근로시간을 단축시키기 위해 1999년부터 주5일 근무제가 논의되기 시작해서 2002년 주 40시간 근무제 법안이

통과되어 2003년부터 주 40시간 근로제가 시행되기에 이르렀다.

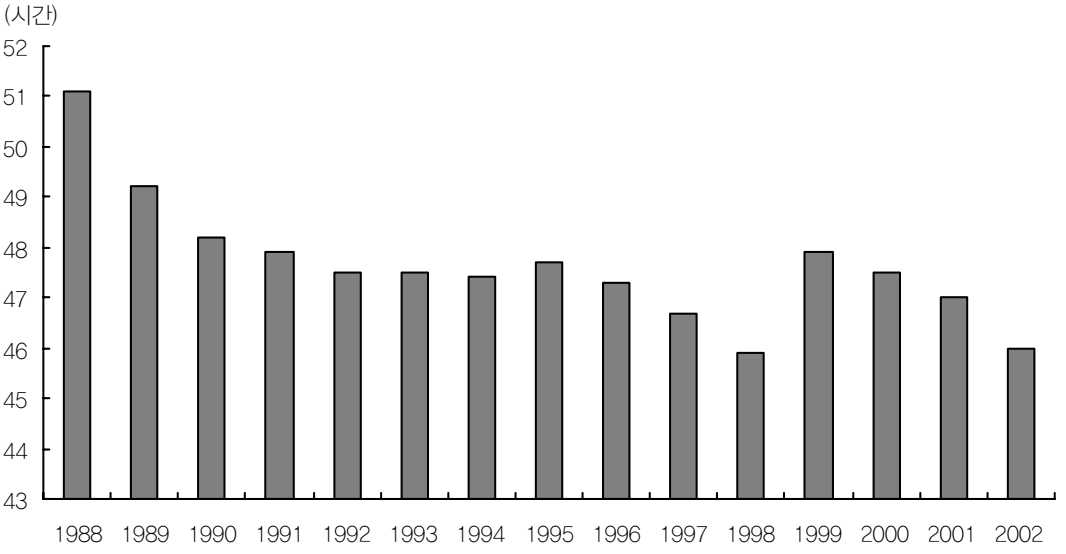
주 40시간 근로제 도입은 정부 산하 기관과 1,000명 이상 대기업부터 순차적으로 시행하면서 전체적인 근로시간은 지속적으로 하락하였다. 2002년에는 처음으로 제조업 평균 근로시간이 48시간 이하로 줄어들었고, 계속해서 근로시간이 단축되어 2007년에는 주당 평균 근로시간이 45.4시간으로 줄어든 것으로 나타나고 있다.

[그림 6-47] 평균임금 및 임금인상률 변화(월단위 급여기준)



자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.

[그림 6-48] 주당 평균 근로시간 변화



자료 : 노동부, 『매월노동통계조사 보고서』, 각호.

3) 노동조합운동의 성장과 노동쟁의의 사회적 비용 증가

가) 노동조합운동의 성장과 조직체계 변화

1987~2002년까지 노동조합 조직률을 비교해보면 1987~89년까지 급속히 증가하다가 1990년부터 하강 곡선을 그리는 양상이 나타나고 있다. 1987~2002년까지 노동조합 조직률을 비교해보면, 1987년 초까지만 해도 15.7% 수준이었던 것이 1987년 노동조합의 폭발적인 성장과 함께 1989년 19.8%까지 상승했다가, 1990년대 중반 점차 하락하여 1997년 외환위기를 겪으면서 12%대까지 낮아진 것으로 나타나고 있다. 노동조합 조직률은 그 후에도 약간의 증가세를 보인 적도 있지만 계속 하락하는 양상을 보여 2008년에는 조직률이 10%를 기록하는 등 전반적인 조직률 하락 현상은 계속되고 있다.

조합원 수는 1987년 105만명 수준이던 것이 1989년 193만명으로 급속도로 늘어나게 되었다. 그러나 조합원 수도 1990년부터 1997년까지 계속 하락하여 1998년에는 114만명으로 최저점을 기록하다가, 1999년부터 약간 증가하여 2002년에는 126만명 수준을 회복하게 되었다. 조합원 수가 1987~89년까지 급속도로 성장한 것은 노동조합운동의 폭발적인 성장이 노조 설립과 조합원 수 증가로 이어졌음을 보여주고 있다. 그러나 1990년부터 노사관계가 제도화되고 대립적인 노사관계가 계속되었고, 사용자 측의 노조무력화정책이 이어지면서 노조 가입률이 낮아진데다, 중소기업의 휴업과 폐업으로 노동조합이 사라지면서 조합원 수가 줄어든 것으로 분석되고 있다.

1998년에 조합원 수가 큰 폭으로 줄어든 것은 기업들이 정리해고 등 인원감축을 하면서 정규직 직원들의 숫자가 줄어든 것에 의해 나타난 현상이다. 이와 같은 정규직의 감소는 또 다른 한편에서 비정규직의 증가를 낳았지만, 비정규직 근로자들의 조직률은 상당히 낮은 수준에 머무르고 있어 전체 조합원 수가 하락하게 되었다는 것이다.

1998년 이후 노동조합의 증가는 이러한 정리해고나 인원감축, 근로조건의 하향 조정에 대해 근로자들이 노조에 가입하거나, 신규 노조를 설립해 근로조건 하락을 방어하려는 움직임이 강해지면서 나타난 현상이다.

2000년도부터 조합원 수가 증가한 데는 교직원노조의 합법화 영향도 일부 작용을 하고 있다. 이전에도 전국교직원노조가 있긴 했지만 법적으로는 교원의 단결권이 인정되지 않아 법외 노조로 존재했었다. 그러던 것이 1998년 노사정 합의에 따라 교원의 단결권과 단체교섭권이 인정되면서 합법적인 교직원노조를 설립하게 되었고, 이들 교직원노조의 조합원 수만큼 총 조합원 수가 증가하게 되었던 것이다.

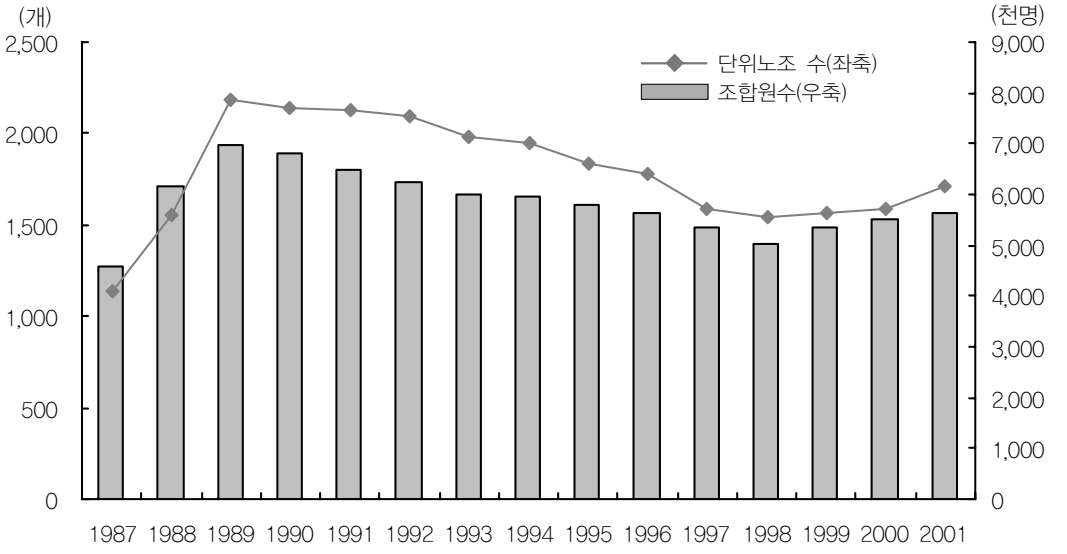
이러한 노동조합 합법화로 인한 조합원 수 증가는 2005년 공무원노동조합이 합법화되면서 또 한 번 나타나게 되는데, 공무원노동조합의 합법화로 2008년까지 13만명의 조합원이 가입을 하면서 노동조합원 수 증가로 이어지게 되었다.

노동조합의 조직체계는 1987년 당시까지만 해도 기업별노조가 주를 이루었다. 기업별노조체계는 1990년대 중반까지 계속 유지되었으나 1990년대 중반부터 노동조합 내에서는 산별노조의 필요성이 제기되기 시작하였다. 기업별노조로는 조직력을 강화하기가 어렵고, 노조 재정운영에서도 규모의 경제를 실현하기 어렵다는 이유에서였다. 즉, 기업

별노조의 취약한 재정으로는 노동정책과 관련된 전문적인 노조활동이 쉽지 않다는 것이다. 이와 같은 이유로 산별노조로의 전환 움직임이 나타나면서 사무전문직을 중심으로 한 산별노조로의 전환이 이루어지기 시작하였다. 특히, 외환위기로 노동조합활동이 위기에 봉착하면서 금융 및 사무 전문직 분야를 중심으로 산별노조 전환이 이루어졌다. 2000년에는 민주노총 소속 금속산업연맹 산하의 중소노조들을 중심으로 금속노조가 결성되는 등 일부 제조업에서도 산별노조로의 전환이 추진되었다. 그러나 아직도 제조업의 대기업노조들은 산별노조로의 전환에 소극적인 태도를 보이고 있었고, 사용자 측도 반대 입장을 취하고 있어 산별노조로의 전환 움직임은 서서히 증가하고 있는 추세를 보이고 있었다.

이와 같은 산별노조로의 전환 움직임에 따라 1987년도에만 해도 10% 수준에 머물던 산별노조 조합원들이 2002년도에는 총조합원의 30% 정도가 산별노조 조합원들로 이루어질 정도로 산별노조로의 전환 움직임은 계속 진행 중에 있었다.

[그림 6-49] 노동조합 수 및 조합원 수 변화



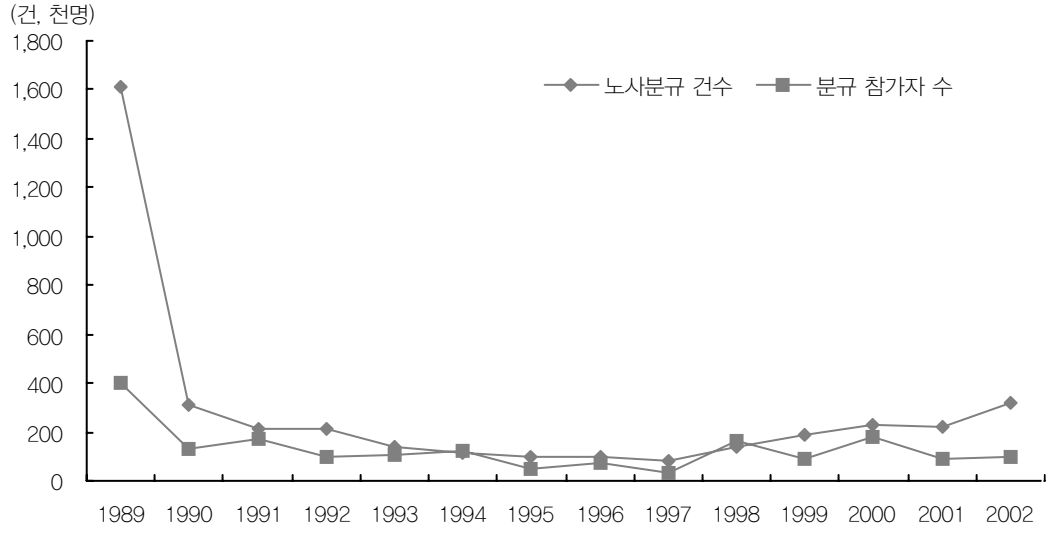
자료: 노동부.

나) 노동쟁의의 증가와 사회적 비용의 증대

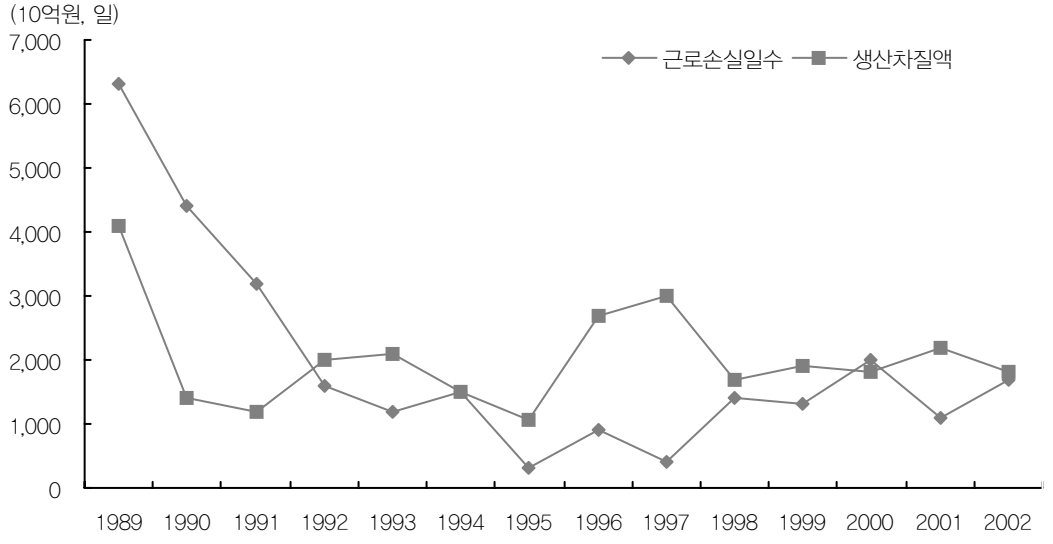
1987~2002년까지의 파업발생 빈도를 살펴보면 1987~89년까지는 매년 1천건이 넘는 파업이 발생하다가 1990년부터 급격히 줄어들기 시작하여 매년 100건 수준의 파업발생 빈도를 기록하였다. 1995~97년까지는 파업발생 빈도가 100건 이하로 내려가는 등 안정세를 보이다가 1998년부터 다시 100건 이상을 기록하기 시작하여 2002년에는 322건의 파업이 발생하는 등 1990년대 초반과 비슷한 수준의 파업 발생률을 나타냈다. 이러한 쟁의발생 추이는 2004년을 계기로 점차 하락하는 추세를 보였다.

파업으로 인한 노동손실일수나 파업 참가자 수를 비교해보아도 이러한 추세가 분명하게 드러났다. 파업으로 인한 노동손실일수나 파업 참가자 수는 1987~89년에 급격히 많아졌다가 1990년대 중반에 상당히 낮은 수준을 기록하게 되었다. 그런데 외환위기를 겪으면서 다시 증가하여 1990년대 초반과 유사한 수준의 노동손실일수와 참가자 수가 증가하는 모습을 보였다.

[그림 6-50] 쟁의발생 빈도



[그림 6-51] 파업으로 인한 노동손실일수 및 생산차질액 변화



자료: 노동부.

파업발생 빈도의 변화를 살펴보면 1987년부터 1989년까지는 노동조합의 설립과 함께 임금인상 요구를 하면서 파업이 발생하는 등 노동조합운동의 폭발적인 성장이 이루어지면서 새로운 질서를 형성하는 동안 노사갈등이 급증했다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 파업발생 빈도는 1990년대 들어 노사관계가 제도화되어 서서히 안정세를 찾으면서 연간 100건 안팎으로 줄어들게 되었다. 여기에는 사용자 측의 신경영전략 공세도 한몫 한 것으로 분석되고 있다. 그러나 이러한 파업발생 빈도는 외환위기와 함께 인원감축・아웃소싱・임금삭감・복지혜택 축소 등 구조조정이 이루어지면서 다시 증가했고, 2000년 이후에도 임금인상・구조조정 등의 쟁점이 부상하면서 매년 200건 이상의 파업이 발생하는 양상으로 나타나고 있다.

노조파업의 진행 양상을 살펴보면 1987년부터~1990년대까지는 분규 지속일수가 평균 20일 정도를 기록하고 있다. 이는 한번 파업이 발생하면 쉽게 해결이 안 되는 양상으로 전개가 되고 있음을 말해주고 있다.

다시 말해 노사 단체교섭이 결렬되어서 파업이 발생하면 서로가 실력대결 양상으로 발전하면서 쉽게 양보를 하지 않아 파업이 장기화되는 경우가 많다는 것을 말해주고 있다. 이와 같은 파업발생 시 분규 지속일수 통계는 2000년 이후에 더 증가하는 추세를 보여 30일 이상으로 늘어난 것으로 나타나고 있다. 이는 일부 대기업노조, 공공부문노조 등이 구조조정 등을 둘러싸고 극한 대립을 하면서 장기파업으로 이어지는 사례가 종종 발생함으로써 나타난 현상이라고 볼 수 있다.

노동조합의 파업은 목적과 방법, 절차상의 정당성이 확보될 때 법적인 보호를 받을 수 있게 된다. 이러한 파업의 적법성 여부는 노동쟁의의 양상이 어떻게 전개되느냐를 보여주는 중요한 지표가 되기도 한다. 1987~89년까지 노동조합의 파업 중에서 불법적인 방식으로 이루어진 경우의 비중은 50%가 넘을 정도로 높은 수치를 기록하였다. 그런데 1991년부터는 30%대로 낮아졌고, 1995~96년에는 10%대로 떨어지는 모습을 보이고 있다. 이는 단체교섭이 제도화되면서 불법적인 단체행동보다는 합법적인 방식으로 파업이 전개되는 양상이 강해졌음을 보여주고 있다.

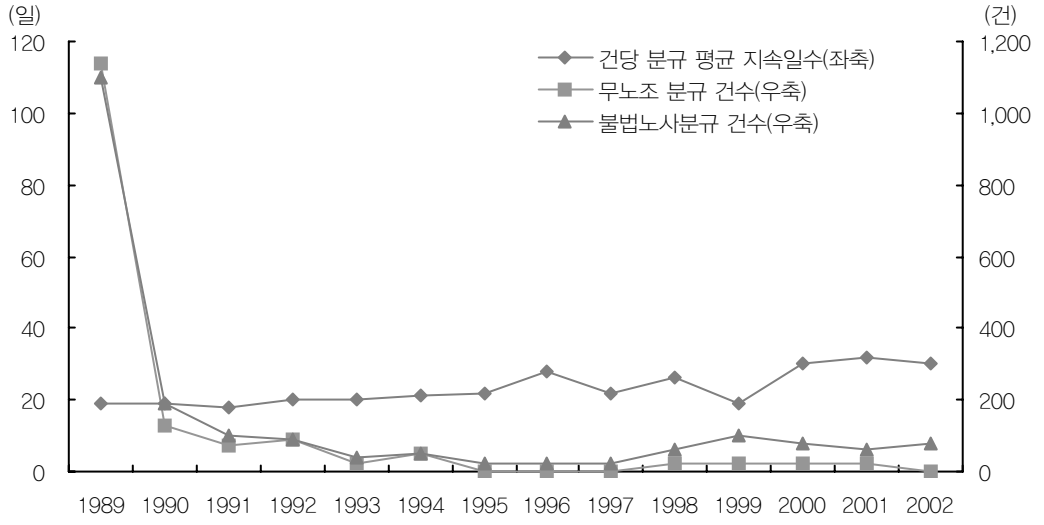
그러나 1998~99년에는 파업 중 불법행위가 나타나는 비율이 40%대를 넘는 현상이 발생하는데, 이는 외환위기상황에서 정리해고・아웃소싱・인건비 감축 등이 단행되면서 이에 대한 노동조합의 저항이 격렬했음을 보여주는 것이다. 그러나 이러한 추세도 2000년대 들어서면서 다시 20% 수준으로 내려가는 양상을 보이고 있다.

파업과 관련된 불법행위의 원인을 살펴보면 쟁의행위의 목적 및 절차적 정당성을 위반한 경우가 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 목적 정당성을 위반한 경우 쟁의행위의 대상이 정치적 목적이거나, 법개정 요구, 인사경영권에 해당되거나, 사용자 권한 밖의 사항을 요구하는 등의 불법행위가 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 절차적 정당성을 위반한 경우는 쟁의조정을 거치지 않고 파업을 했거나 행정지도가 내려진 이후에 파업을 한 경우, 또는 직권중재에 회부된 뒤에 파업을 한 경우 등이 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

1987년 이후의 파업 건수 통계를 보면 무노조 상태에서 불법적인 파업이 발생하는 경우가 1987~92년까지는 3~6% 수준을 유지하다가 그 후에는 거의 사라진 것을 볼 수 있

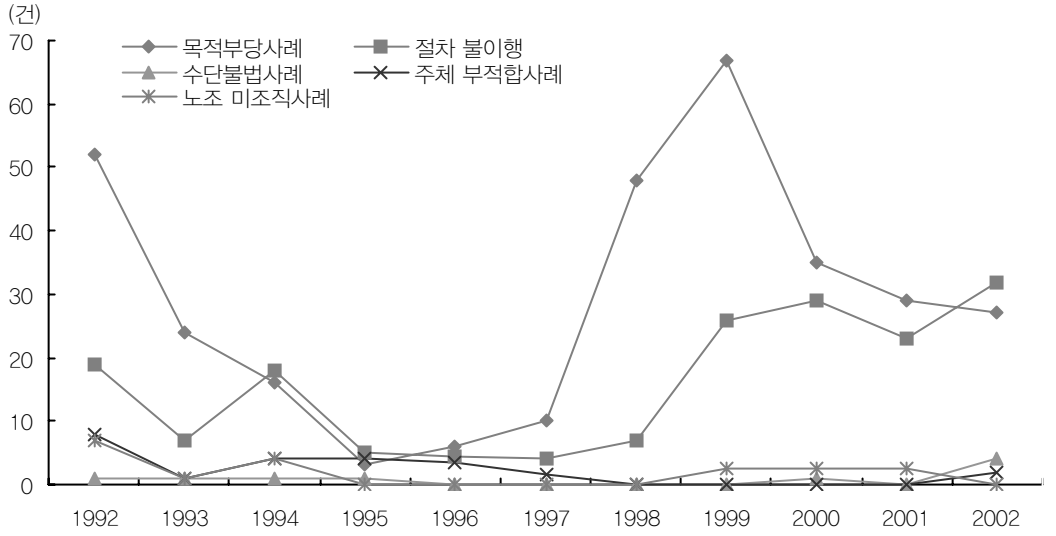
다. 이는 1987년 이후 1990년대 초반까지는 임금인상 투쟁과정에서 노조가 결성되는 등 근로자들의 임금인상 투쟁이 활발하게 전개되던 시기였음을 말해주고 있다. 그러나 노동조합의 설립이 자유롭게 되면서 근로자들의 요구는 노동조합이라는 제도적 장치를 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[그림 6-52] 파업발생 시 분쟁 지속일수 및 불법파업 빈도수 변화



자료: 노동부.

[그림 6-53] 불법노동쟁의의 원인 변화 추이



자료: 노동부.

이와 같이 파업과정의 불법적인 쟁의행위 발생률과 무노조 파업 건수 등의 통계를 종합해볼 때 우리나라의 노사관계는 1987~90년까지 제도적 질서가 혼란을 겪기는 하지만 1991년부터 노동조합과 단체교섭이 제도화되는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 외환위기상황에서 단체교섭 제도의 질서가 흔들리긴 했지만 2000년대에 들어서면서 다시 1990년대와 같은 제도화 수준을 보이고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 파업과정에서 불법행위의 비중이 20%대를 기록한 것은 우리나라의 노사관계가 아직도 불안정한 제도화 수준에 머물고 있음을 보여주고 있는 것이다.

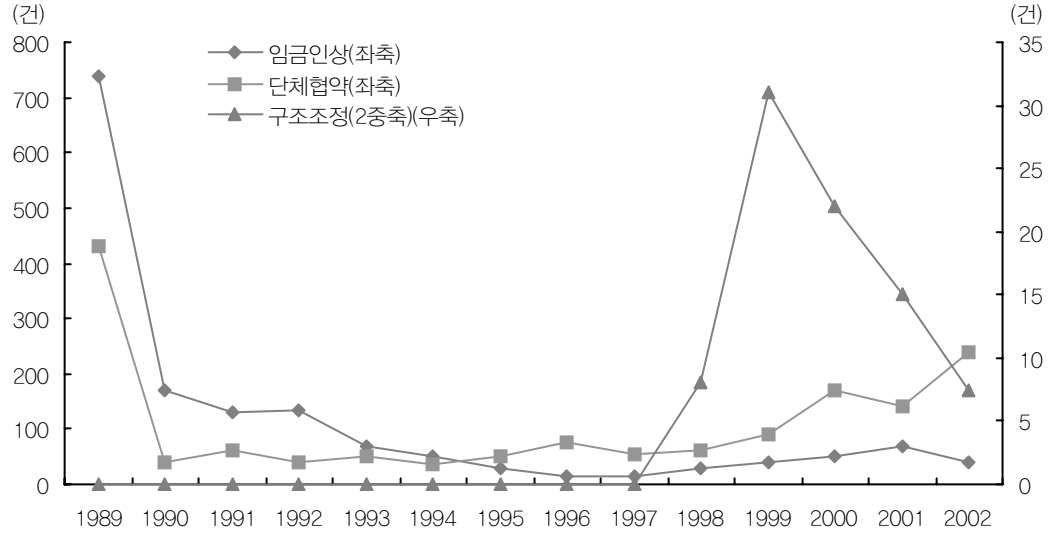
다) 노동쟁의 쟁점의 변화

노사분쟁의 원인을 분석해보면 우리나라 노사관계에서 노사분쟁의 쟁점이 1987~2002년까지 변화하고 있음을 알 수 있다. 먼저 1987~94년까지는 임금인상을 둘러싼 파업이 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 1995년부터는 단체협약을 둘러싼 쟁점이 더 큰 비중을 차지하기 시작하였다. 특히, 2000년 이후에는 단체협약이 압도적으로 많은 비중을 차지하였다.

이는 1987년부터 1990년대 상반기 때까지 노동조합의 주요 요구사항이 임금인상이던 것이 1990년대 중반이 지나면서 고용 안정과 경영계의 신경영전략에 대한 반대가 더 큰 비중을 차지하는 현상과 맞물려 있다. 특히, 1998년부터는 인원감축과 각종 복지혜택의 축소 등에 대한 노동조합의 반대투쟁이 큰 폭으로 늘어났다.

이와 같은 쟁점은 주로 단체협약에 포함된 내용이라는 점을 감안하면, 단체협약을 둘러싼 파업의 비중이 높아졌다는 것은 1990년대 후반 이후로 노사 간의 쟁점이 임금인상에서 고용 안정과 복지혜택을 둘러싼 쟁점으로 이동하고 있음을 말해주는 것이라고 할 수 있다.

[그림 6-54] 노동쟁의의 쟁점 변화 추이



자료: 노동부.

이처럼 1987년 이후부터 1990년대 중반까지 임금인상 중심의 노동조합운동이 전개된 것은 1987년 이전의 저임금상태에 대한 근로자들의 불만이 누적된 것이 폭발하면서 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 그런데 1987년 이후 거의 매년 두 자릿수 임금인상이 이루어지면서 상대적으로 임금인상 수요는 낮아지는 한편 기업복지 등 삶의 질 향상에 눈을 돌리게 되었다. 그리고 또 다른 한편에서는 고용 문제가 대두되면서 고용 안정과 관련된 쟁점이 늘어났다고 볼 수 있다.

4) 노사정 사회적 협의와 노동관계법 개정

가) 사회적 협의를 통한 제도개선 논의의 진행

1987년 이후 정치적 민주화가 진행되고, 노동자 대투쟁을 계기로 노동조합운동의 영향력이 확대되면서 1987년 이전과 같은 정부주도의 권위주의적 노사관계는 한계에 봉착하게 되었다. 이러한 정치적·사회적 상황 변화에 대응하여 문민정부인 1996년부터 노사정 사회적 협의를 통한 제도개선 논의가 시작되었다.

1996년 5월 노사관계개혁위원회가 출범하면서 정부와 노동계·사용자·공익전문가가 참여하는 노동관계법 개정 논의가 시작되었다. 노사관계개혁위원회는 그동안 제기되었던 「근로기준법」, 「노동조합법」, 「노동쟁의조정법」 등 노동관계법 개정 논의를 의제로 하여 1996년 말까지 제도개선 논의를 통하여 일부 쟁점에 대한 의견접근을 이루긴 했지만 최종 합의를 도출하지는 못하였다. 이런 상황에서 여당 단독으로 국회에서 별도 법안을 통과시키면서 한국노총과 민주노총이 최초로 공동연대 총파업을 하는 등 노정갈등이 발생하였다. 이러한 노사관계개혁위원회의 활동은 구체적인 합의안을 도출하지 못했지만 사회적 협의제도의 중요성과 가치를 확인시켜주는 계기가 되었다.

이러한 노사관계개혁위원회의 실험은 1998년 김대중 정부의 등장과 함께 IMF 경제위기 극복을 위한 제도개선 논의를 위한 사회적 협의의 틀로 노사정위원회가 출범하는 것으로 이어지게 되었다. 노사정위원회 제1기는 노사정 및 정당이 참여한 가운데 1998년 1월 15일부터 2월 9일까지 가동되었고 최초의 사회협약을 도출하였다. 그리고 제2기는 1998년 6월 3일부터 주로 사회협약의 이행과 구조조정 협의를 목표로 시작되었으며, 1999년 초 노동계와 경영계가 탈퇴할 때까지 진행되었다. 또한 제3기는 노사정위의 법제화에 따라 1999년 9월에 만들어져 김대중 정부 말기까지 운영되었다.

2003년 참여정부 출범과 함께 정부는 노사정위원회를 통한 노동관계법 제도개선 논의를 추진하겠다고 밝혀 노사정위원회의 활동이 주목받았으나, 민주노총의 불참과 실질적인 제도개선 논의를 주도하지는 못하였다. 이 과정에서 노사정위원회의 사회적 '합의' 기능의 한계가 지적되면서 이후부터는 '협의'기능을 중심으로 노사관계 제도개선에 대한 사회적 협의를 위한 논의의 틀로 기능하게 되었다.

나) 1987년 이후 네 차례의 노사관계법 개정

1987년 이후 우리나라의 노사관계 제도는 다양한 변화를 겪어왔다. 노동관계법 개정은 크게 1987년, 1989년, 1998년, 2007년 등 네 차례에 걸쳐서 이루어졌다. 이러한 노동관계법 개정은 개발연대시대의 노동운동 및 노동3권에 대한 통제·제한과 함께, 그 보상으로 부여했던 근로자에 대한 과보호로 특징지어지는 1987년 이전 노동관계법제의 경직성을 완화하고 기조를 역전시키는 차원에서 이루어지기 시작하였다.

1987년 이후 노동관계법 개선작업의 근거가 되고 있는 제9차 「헌법」 개정안이 동년 10월 27일에 시행된 국민투표로 확정되었다. 이처럼 개정된 「헌법」은 근로의 권리를 규정하고 있는 제32조에서 1986년 말에 제정된 「최저임금법」과 관련하여 국가의 최저임금제 시행의무를 규정하였다. 또한 여성에 대하여는 특별한 보호를 보장하고, 부당한 차별대우를 금지하도록 함으로써 노동관계에 있어서 남녀평등사상을 재천명하였다. 또한 노동3권에 관한 제33조에서는 노동3권을 법률의 유보 없이 보장하였고, 공무원인 근로자의 노동기본권 보장에 대해서도 그 표현을 긍정적으로 수정하였다.

단체행동권에 관해서도 '법률이 정하는 주요 방위산업체에 종사하는 근로자'의 경우에만 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있도록 하여 종전 규정에 비해 제한의 폭을 완화하였다. 노동관계법령의 개정도 「헌법」 개정에 맞추어 이루어졌는데 「근로기준법」, 「노동조합법」, 「노동쟁의조정법」, 「노사협의회법」의 개정 및 시행령의 개정이 다음해까지 이어졌으며, 「남녀고용평등법」이 1987년에 제정되었다.

현실적 한계를 이유로 들어 당시 대통령이 거부권을 행사함으로써 결국 무산되고 만 1988년의 「노동조합법」 및 「노동쟁의조정법」 개정 논의에 이어 1990년대에 들어서면서 계속적으로 노동관계법의 제정 및 개정이 이루어졌는데, 그중에서 가장 두드러진 입법은 노동시장 관련법제라고 할 수 있다. 즉, 고도 경제성장에 따른 산업구조의 조정과 계속되는 경기변동의 여파로 고용사정이 계속 악화되는 추세에 있었다. 따라서 이로 인한 대량 실업에 대비하고 양질의 노동력 수급균형을 유지하기 위하여 정부는 고용 관련 법령들을 대폭 제정하거나 정비하였다. 1993년 새로 제정된 「고용정책기본법」과 「고용보험법」, 그리고 종래 「직업안정및고용촉진에관한법률」에서 전면 개정된 「직업안정법」이 이에 해당된다.

특히, 1993년 출범한 문민정부는 WTO 체제로 대표되는 세계경제의 무한경쟁시대 개막과 OECD에의 가입이라는 경제환경 변화에 대처하는 한편, 기업의 경쟁력 강화를 지원하는 동시에 근로자의 삶의 질을 향상시킴으로써 노사공영의 제도적 기반을 갖춘다는 취지하에 국제적 규범과 우리 현실의 조화를 도모하는 방향으로 노동관계법을 대폭 개정하고자 하였다. 정부는 이러한 과제를 달성하기 위하여 노동관계법의 주요 개정방향을 ① 노동시장의 규제 완화와 유연성 제고, ② 노사자율 교섭 기반의 정비와 쟁의행위 및 분쟁조정의 합리화, ③ 불합리한 제도·관행의 개선, ④ 노동행정의 합리적 개편, ⑤ 참여와 협력적 노사관계 기반의 조성 등에 두고 노동관계법의 개정작업에 나섰다.

이러한 노동관계법 개정 논의는 1996년 5월 출범한 노사관계개혁위원회 출범으로 본격화되었는데, 노사관계개혁위원회에서 논의되기 시작한 「노동법」 개정 논의는 크게 두 가지 내용을 담고 있다. 첫 번째는 그동안 노동조합활동을 제약하고 있던 제3자개입 금

지조항, 복수노조 금지조항, 정치활동 금지조항 등을 개정하는 것이다. 두 번째는 고용조정제도, 변형근로시간제 등 노동시장과 기업 인사관리의 유연성을 높이는 데 장애가 되어온 법조항을 개정하는 내용이다. 이는 1997년의 노동관계법 개정이 한편으로는 ILO 권고사항 등을 토대로 집단적 노동관계법에서 국제적인 노동기준을 충족시키면서, 또 한편으로는 노동시장과 기업 인사관리의 유연성을 높임으로써 기업경쟁력 제고를 위한 규제장치를 푸는 내용의 맞교환(Big Deal) 성격을 띠고 있었음을 말해주고 있다.

이러한 노사관계개혁위원회의 논의를 토대로 1996년 말 경영상 이유에 의한 해고(정리해고)제도와 근로시간제도를 중심으로 한 「근로기준법」의 대폭적인 개정을 비롯하여, 종래 「노동조합법」과 「노동쟁의조정법」을 통합하여 개별적 근로관계에서의 일반법인 「근로기준법」에 상응하는 집단적 노사관계의 일반법으로서 「노동조합및노동관계조정법」을 제정하였다. 또한 기존의 「노사협의회법」을 「근로자참여및협력증진에관한법률」로 변경하면서 기존의 협의사항과 보고사항 외에 합의사항을 추가하는 등 근로자 참여의 범위와 정도를 확대하였으며, 노동위원회의 독립성·공정성·전문성을 제고하는 방향으로 「노동위원회법」을 개정하였다.

그러나 1996년 12월 31일에 공포되고 1997년 3월 1일부터 시행되기 시작한 개정된 노동관계법은 그 주요 사항 중 복수노조 금지, 정리해고제 도입 등 '3금 3제' 조항의 교환으로 대변될 수 있는 노사관계개혁위원회의 논의 결과와 다른 부분이 많았다. 또한 절차적인 측면에서도 국회에서 여야 간에 충분한 토의와 협의를 거치지 못한 채 여당 의원만으로 기습 통과되면서 절차적 정당성에 흠을 남기게 되었다.

그 결과 노동관계법의 일방 처리에 항의하는 노동계의 총파업이 장기간 계속되었으며, 전국적으로 비판적 여론이 확산되면서 경제적·사회적 혼란이 가중되었다. 이에 따라 정부와 국회는 노동관계법의 재개정 방침을 결정하고, 1997년 3월 10일 여야 합의로 새 노동관계법을 통과시켰으며, 3월 13일 동 법률이 공포·시행되기에 이르렀다. 다만, 새 노동관계법은 1996년 말의 노동관계법을 폐지하고 새로 제정하는 형식을 취하였음에도 불구하고, 실질적으로는 주요 쟁점사항을 중심으로 부분적인 개정이 이루어졌다.

한편, 1997년 초반부터 대기업들의 부도사태와 외환위기 등으로 심각해진 경제적 위기상황은 급기야 우리 경제주체들의 자체적인 노력만으로는 극복할 수 없는 상태에 도달하였다. 정부는 이러한 위기를 해소하기 위하여 1997년 11월 21일 국제통화기금(IMF)에 구제금융 지원을 요청하게 되었으며, 동년 12월 3일 우리 정부와 IMF 간에 구제금융 지원 조건에 대한 합의가 이루어짐으로써 우리 경제에 대한 'IMF 관리체제'가 시작되었다. 구제금융을 지원해주는 대가로 IMF 측은 금융산업을 비롯한 전체 산업에 걸친 구조조정과 노동부문에서의 노동시장 유연성 제고 및 고용보험제도의 강화를 요구하였다.

이와 같은 배경하에서 당면한 외환위기를 극복하기 위한 노동부문에서의 해결방안을 모색하기 위하여 근로자·사용자·정부의 대표로 구성된 '노사정위원회'가 1998년 1월 15일 발족하여 동년 2월 6일 '경제위기 극복을 위한 사회협약'의 체결을 합의(이하 '2·6 대타협')하였고, 1998년 2월 14일에는 동 협약의 후속조치의 일환으로 노동관계법의 개정 및 제정이 이루어졌다. 이러한 노동관계법의 제정·개정에서는 기업의 경쟁력 제고와 노동시장 유연성을 높이면서 국제기준에 맞는 노동기본권을 보장하는 법 개정이 이루어

졌다. 그 결과 정리해고제도의 즉각적인 시행과 「근로자파견법」의 시행을 통해 기업 구조조정의 원활화를 기하기 위하여 노동시장의 유연성을 제고하고, 이로 인하여 발생되는 사태에 대처하기 위하여 고용보험법제를 강화하였다. 아울러 '2・6 대타협'의 후속조치의 일환으로 동년 10월 31일 노사정위원회에서 공무원 및 교원의 노동조합결성권을 보장하기로 합의하였다. 이에 따라 1998년 2월 24일에는 공무원의 근무환경 개선을 목적으로 하는 「공무원직장협의회의설립・운영에관한법률」(1999. 1. 1 부터 시행)이 제정되었으며, 1999년 1월 29일에는 「교원의노동조합설립및운영등에관한법률」(1999. 7. 1 부터 시행)'이 제정되었다.

이러한 노동관계법 개정에도 불구하고 참여정부 들어서도 노동관계법 개정 논의는 계속되었는데, 2003년 정부가 '노사관계제도선진화'를 위해 노사정위원회에서 노동관계법 개정 논의를 천명하면서 또다시 개정 논의가 시작되었다. 그러나 이러한 참여정부의 노동관계법 개정 논의는 민주노총의 불참과 경제계의 반대 움직임, 그리고 야당을 중심으로 노사정위 무용론이 제기되면서 제도개선방안에 대한 협의기능을 수행하는 데 그치고 말았다.

참여정부에서는 이러한 협의를 토대로 정부입법을 추진하여 「비정규직보호법」 제정, 노사관계선진화 입법 개정 등을 추진하였다. 「비정규직보호법」은 기간제, 단시간근로자의 경우 2년 이상 고용 시 고용의제조항을 신설하고, 파견근로자의 경우 직접고용의무를 부과하였으며, 비정규직 근로자라는 이유로 부당한 차별을 받을 경우 노동위원회에서 차별 시정을 명령하도록 하였다. 또한 노사관계제도선진화방안 논의를 토대로 직권중재제도를 폐지하고 필수유지업무제도를 신설하는 등 일부 법을 개정하였다.

5) 1987년 이후 노동정책의 변화

가) 제6공화국의 노동정책: 1988~92년

1987년 7~8월 노동자의 대투쟁은 1960년대 이후 우리나라의 산업화를 이끌어왔던 성장 모델에 대한 한계를 인식하고, 새로운 발전전략을 모색하는 계기가 되었다. 대투쟁의 과정에서 노동기본권의 확보와 분배의 개선, 비인격적 처우의 시정과 사회적 지위의 향상을 얻게 되었으며, 이러한 결과는 결국 그동안의 고도 성장전략의 기반을 위협하게 되었고, 경제성장정책의 궤도 수정을 수반하게 되었다. 또한 노동자의 대투쟁은 사용자 중심의 온정주의적 사업장 질서를 민주적이고 근대적인 질서로 혁신해나가는 과정이었으며, 종속적인 노사관계를 대등하고 새로운 관계로의 급속한 전환을 촉진하는 역동적 과정이었다.

6・29 선언 이후 집권한 제6공화국 정부는 이제까지 노사관계에 직접 개입하고 간섭하던 정책을 지양하고, 노사분규에 대한 자율해결 원칙에 따라 개별 분규에 대한 개입을 자제하였으며, 1987년 11월 28일에는 노동관계법 개정을 통하여 노동조합의 조직과 활동을 대폭 자유화하고 강화하였다. 이때의 법 개정은 그 과정에서 여야의 개정안과 노동계・경제계의 요구내용 등 각계의 의견을 폭넓게 수용하여 단일안으로 이루어진 것이 특징이다. 노조의 설립요건과 노조형태를 근로자의 자율적 의사에 맡겨 자율성을 확보하고 설립 시 신고 절차를 간소화하였다. 그리고 노동조합의 자주성 보장, 단체교섭 위임 절

차의 간소화, 유니언숍제도의 인정, 냉각기간의 축소, 알선기능을 행정관청에서 노동위원회로 이관, 임의조정제도의 도입, 공익사업범위의 축소, 쟁의금지대상의 부분적인 축소 등을 통하여 노동운동이 활성화되는 길이 열리게 되었다.

1987년 이후 노동조합의 설립과 노동쟁의가 폭발적으로 증가하는 과정은 노사관계의 기본적 질서를 바꾸는 역할도 하였으나 고율의 임금상승에 따른 노동분배율의 증가를 가져왔다. 1989년을 전후한 이 당시의 제조업 경상이익률은 급격히 떨어진 반면, 노동소득분배율은 빠르게 상승하고 있으며, 1989년의 제조업 대기업의 부가가치 증가율과 인건비 증가율의 격차는 점차 큰 폭으로 벌어지고 있어, 생산성 증가가 노동비용 상승을 흡수하지 못하는 상황이었다.

정부는 6·29 선언 이후 노사분규에 대한 자율해결 원칙을 세우고 노동관계법을 개정하는 등 새로운 노사관계 질서를 구축하려고 노력하였으나, 1989년 하반기 이후 3저 호황의 종료에 따른 경제위기 의식과 1990년 1월 전노협 발족 등 노동계 연대 강화에 대응하여 불법분규에 대한 엄정대응, 무노동 무임금 원칙 확립, 노조 업무조사권 발동 등 정부가 종전에 자율·방임하던 자세에서 노사분쟁에 적극적으로 개입하는 정책 기조로 전환하였다.

1992년에는 대기업과 중소기업의 임금격차 확대, 기본급과 각종 수당의 불균형으로 인한 임금구조의 악화 등 임금체계를 근본적으로 개선하기 위해 '총액 기준 임금관리제도'를 도입하였다. 이 제도는 공공부문과 일정 규모 이상의 대기업 및 시장지배기업 등을 선정하여 인건비 총액을 기준으로 인상한도를 설정한 후 그 범위 안에서 기본급 위주로 임금인상을 책정한다는 것이다. 당시로서는 획기적인 정책이었으나 노동계의 심한 반발에 부닥쳤으며, 결국 1993년 문민정부 출범 이후 총액임금제 정책은 중단되었다.

나) 문민정부의 노동정책: 1992~97년

문민정부는 출범과 동시에 1992년의 경기침체에서 벗어나기 위해 '신경제 100일 계획' 등 비상경제대책을 추진하였고, 노동정책에 있어서는 과거의 개입주의 전략을 지양하고 해고자 복직을 약속하는 등 노동운동과의 새로운 관계설정을 시도하였다. 1993년 1월 정부는 임금 가이드라인 정책 포기를 선언하면서 표면적으로는 임금협상 불개입 방침을 표방했지만 한국노총과 경총 간의 중앙 차원의 임금협의를 성사시키기 위해 많은 노력을 기울였다.

자주적이고 투쟁적인 노조운동 진영이 아직 전국적인 조직역량을 갖추지 못하였기 때문에 정부는 한국노총을 임금협정에 참여시키고자 적극적으로 노력하였다. 정부의 이러한 조정 역할이 결실을 맺게 된 것은 1993년 4월 1일의 노·경총 간의 임금협정이었다. 임금인상률 폭이 4.7%에서 8.9% 사이에서 결정되도록 하는 내용으로 당시로서는 파격적인 합의안이 도출되었다. 1993~94년의 임금협정은 네오코포라티즘 모델에 근거하여 노사합의에 의한 자율규제방식을 시도한 것으로써 노사정 간의 새로운 합의체제를 구축하였다는 점에서 의의가 깊다고 하겠다.

문민정부는 1987년 이후 노사 간의 상호불신이 대립과 투쟁의 노사관계를 지속시키는 요인이 되고 있으며, 이와 같은 대립적 노사관계를 가지고는 날로 치열해지는 국제경쟁

의 파고를 더 이상 헤쳐나갈 수 없다는 판단하에 1996년 4월 24일 김영삼 대통령의 '신노사관계 구상 발표'를 계기로 본격적인 개혁작업을 추진하게 되었다. 대통령의 '신노사관계 구상 발표'를 토대로 1996년 5월 9일 대통령 직속의 '노사관계개혁위원회(이하 노개위)'가 출범하였다. 노개위는 노사 대표 각 5명, 학계 대표 10명, 공익 대표 10명 등 총 30명으로 구성되었고, 특히 노동계 대표로는 한국노총 계열 3명, 민주노총 계열 2명이 위촉됨으로써 법외단체로서 실질적으로 전국 조직을 거느리게 된 민주노총의 실체를 처음으로 인정하였다.

노사관계개혁위원회는 2단계 활동 결과 「노동법」 쟁점사항 148개 중 107개 항에 합의하고 나머지 핵심 쟁점 41개 항에 대해서 끝내 합의 도출에 실패하게 되자 그동안의 논의 결과를 노개위안으로 공식 채택하여 정부로 이송하였다. 비록 복수노조, 정리해고제, 교원의 단결권, 쟁의기간 중 대체근로 등 핵심 쟁점사항에 대해서는 합의를 이루지 못했으나 짧은 기간에 값진 성과를 거두었다. 특히, 과거 일방적으로 추진하였던 전례를 밟지 않고 공개적이고 민주적인 공론화 과정을 거침으로써 학습효과를 통해 법규범의 실효성과 공정성을 제고하고 노사정 협의를 통한 법 개정이라는 역사적 전기를 마련하였다고 평가할 수 있다.

정부는 1996년 11월 13일 14개 부처 장관으로 구성된 '노사관계개혁추진위원회(위원장 국무총리)'를 발족하고 개정안 마련작업에 돌입하였다. 정부의 개정안은 12월 10일 국무회의를 거쳐 국회에 제출되었으나 당시 정치권에서는 노사 양쪽의 눈치를 보며 「노동법」 개정을 기피하려는 분위기였다. 여야 합의에 의한 개정안 처리가 어렵다고 판단한 정부여당은 마침내 12월 26일 새벽 노동관계법 개정안인 4개 법을 단독 처리하였다. 그러나 이 개정안에서는 상급단체 복수노조 허용을 3년간 유예하는 것으로 수정됨에 따라 민주노총을 중심으로 노동계의 총파업을 촉발하는 도화선이 되었다. 국회통과 절차에 대한 국내외 비판이 거세게 일자 김영삼 대통령은 1997년 1월 21일 여야 영수회담을 개최하여 국회에서 「노동법」 개정 논의를 재개할 수 있도록 하였고, 여야는 재개정의 내용과 형식에 관한 논의를 거쳐 3월 10일 여야 합의로 노동관계법 개정안을 통과시켰다.

다) 국민의 정부의 노동정책

1997년 외환위기 속에서 출범한 국민의 정부는 경제위기 극복을 위한 급격한 구조조정을 추진하는 한편, 사상 초유의 대량 실업이라는 상황에 직면하게 되었다. 국민의 정부는 출범과 동시에 '노사정위원회'를 출범시킴으로써 사회적 합의에 기초한 새로운 발전전략을 모색하려고 시도하였다. 1998년 2월 '경제위기 극복을 위한 사회협약'을 노사정 간에 체결함으로써 개혁 청사진을 제시하고 통치 기반을 마련할 수 있게 되었다.

사회협약의 주요 내용은 ① 노동시장 유연성 제고를 위한 고용조정제도의 도입과 「근로자파견법」 제정, ② 공무원·교원의 단결권 보장, 실업자에 대한 초기업단위 노조가입 자격 인정 등 노동기본권 보장, ③ 고용안정과 실업대책을 위한 기금 조성, 의료보험 일원화 추진과 적용범위 확대, 국민연금제 개선 등 사회보장제도의 확충, ④ 기업 재무구조 개선, 지배주주의 책임 규정과 경영진의 책임경영 강화 등 경영의 투명성 확보 및 구조

조정 촉진, ⑤ 정부조직의 개편 및 정치권의 고통분담 등 각 분야에 대한 개혁방향을 제시하고 있다.

정부는 6월 3일 제2기 노사정위원회를 대통령 소속 상설 자문기구로 출범시키고 ① 고용안정과 노사관계 발전을 위한 노사정 협력방안, ② 경제위기 극복을 위한 현안 문제 해결방안, ③ 위원회에서 합의한 사항의 이행방안, ④ 기타 대통령의 자문사항 협의 등을 주요 기능으로 설정하였다. 합의사항에 대한 이행점검 장치를 마련함으로써 사회적 합의주의 모델을 더욱 강화하려는 정부의 의지를 밝히고 있다. 또한 노사정위원회는 ① 경영참가와 우리사주제의 활성화를 통한 기업의 경영투명성 확보 및 실업대책 강구, ② 퇴직금 개선 및 사회보장제도 확충, ③ 공공부문 구조조정을 위한 노사 협력방안 ④ 노동기본권 보장을 통한 민주적 노사관계 확립 등을 주요 논의과제로 설정하였다.

이러한 노사정 간의 타협으로 새로운 발전의 길을 찾아나선 것은 매우 의미 있는 변화였으나, 추진과정에서 노동계는 새로운 정부의 노동정책에 대해 기대와 불신의 양면성을 보이게 됨으로써 초기부터 어려움에 봉착하게 되었다. 민주노총은 노사정위원회 참여를 계속 거부함으로써 급기야는 노사정위원회의 대표성에 문제가 제기되었다. 또한 지나치게 합의만을 강조하여 논의가 지연되고 세부 쟁점까지 합의하려고 함으로써 갈등을 유발하는 등 정상적인 운영에 한계를 드러내면서 그 역할은 급격히 쇠퇴하게 되었다.

국민의 정부는 1998년 노사정위원회의 합의에 따라 교원의 노조 설립을 허용하였다. 정부는 교원노조 설립을 허용하되 국민의 학습권과의 조화를 이룰 수 있도록 쟁의행위 및 정치활동의 금지, 단체교섭과정에서 국민여론 및 학부모의 의견수렴, 학교 단위의 노조 설립 및 교섭 불인정 등 필요한 범위 내에서 교원의 노동기본권을 보장하는 것을 내용으로 하는 「교원의노동조합설립및운영에관한법률」을 1999년 1월 29일 제정·공포하였다.

또한 민주노총에 대한 합법화도 이루어졌다. 민주노총은 1995년 11월 11일 발족한 이래 법외단체로 활동해오면서 네 차례에 걸친 설립신고서를 제출하였으나 임원자격의 결격사항과 비합법단체의 포함 등으로 번번이 반려되었다. 그러나 정부는 민주노총의 조직과 실질적 위상을 감안할 때 더 이상 합법화를 미룰 수 없다고 판단하고, 다섯 번째 설립신고에 대해 1999년 11월 12일 설립신고증을 교부함으로써 합법적 단체로 인정하였다.

라) 참여정부의 노동정책

2003년 참여정부는 출범 초기부터 대화와 타협의 노동정책 추진을 선언하였다. 이러한 대화와 타협의 노동정책은 노사정위원회를 중심으로 한 제도개선 논의와 노동조합운동에 대한 정부의 직접 개입을 최소화하는 것으로 나타나기 시작하였다.

그러나 대화와 타협의 노동정책 추진은 집권 초기에 철도노조의 민영화 관련 파업과 화물연대의 물류운송단가 인상파업 등으로 도전을 받게 되었다. 참여정부의 대화와 타협의 정책은 노동계에게는 친노동조합정책 추진에 대한 기대심리를 상승시키는 효과가 나타났고, 노사관계 전반에 노동조합의 각종 요구투쟁이 증가하는 결과로 나타나게 되었다.

이러한 노동계의 투쟁에 대해 참여정부는 2004년부터 '법과 원칙의 토대 위에 대화와 타협의 추진'이라는 정책 기조로 선회하면서 노동조합운동의 불법적인 요구투쟁에 대해

법과 원칙을 엄격하게 적용하는 정책으로 대응함으로써 집권 후반기에 들어서서 노동쟁의 건수 및 노동손실일수가 줄어들었다. 하지만 또 한편으로는 민주노총에 이어 한국노총의 노사정위 불참 등으로 노정갈등 수위도 높아지는 결과가 나타나게 되었다.

IMF 경제위기 이후 비정규직의 증가 현상이 계속되면서 2000년대부터 비정규직 문제가 노사관계에 중요한 쟁점으로 대두되자, 참여정부는 초반부터 비정규직 문제의 해결을 위한 정책 추진에 나섰다. 노사정위에서 비정규직 보호입법 논의를 시작으로 비정규직 보호입법을 정부입법으로 추진하여 2006년 비정규직 보호법안이 통과되기에 이른다. 참여정부의 비정규직보호 입법은 비정규직에 대한 사용 제한과 비정규직에 대한 차별 시정을 주요한 축으로 논의가 진행되었다. 그 결과 기간제 단시간근로자, 파견근로자 등 비정규직 근로자에 대한 사용기간을 2년으로 제한하고, 2년이 지나서 비정규직을 사용할 경우 기간제는 직접고용한 것으로 간주하고, 파견근로자의 경우 사용사업주가 직접고용의무를 지도록 법제화하였다. 또한 비정규직이라는 이유로 부당하게 차별할 경우 노동위원회에서 차별 시정을 명령하도록 하여 차별을 해소해나가도록 하였다.

참여정부는 노사관계 선진화를 위한 노동관계법을 개정하기 위해 '노사관계제도선진화방안'을 추진하였다. 노사관계제도선진화방안은 초반에는 노사정위에서 논의하였으나, 민주노총의 불참과 경영계의 소극적인 입장으로 논의가 진전되지 못하다가 한국노총의 불참선언으로 논의 중단사태를 겪게 되었다. 그러다가 2006년부터 노사정 대표자회의에서 다시 논의되기 시작하여 직권중재제도를 폐지하고 필수유지업무제도를 신설하고, 복수노조 허용, 전임자 임금 금지조항의 시행을 3년 유예하는 등 일부 쟁점에 대해 합의하여 「노동법」 개정을 하게 되었다.

참여정부 후반기에 노동정책은 고용지원서비스를 대폭 강화하는 방향으로 정책 추진이 이루어졌다. 이를 위해 고용안정센터를 고용지원센터로 개칭하면서 직업상담원을 공무원으로 전환하고, 고용지원센터 시설을 대폭 개선하였다. 이와 함께 직업체험관을 신설하기로 하는 등 고용안정서비스 개선을 위한 정책을 추진하였다.

마) 1987년 이후 산업안전정책

1987년 정치사회 민주화로 근로자들의 삶의 질 향상에 대한 요구의 목소리가 높아지면서 사업장의 안전보건에 대한 사회적 관심도가 높아졌다. 이에 정부는 1987년 한국산업안전공단을 설립하였으며, 1989년 1월 노동부에 산업안전국을 설치하였고, 1990년 1월 「산업안전보건법」을 전면 개정하였고, 1991년에는 '직업병예방종합대책'과 '제1차 산업재해예방6개년계획'을 수립하는 한편, 1992년에 한국산업안전공단 내에 산업보건연구원과 산업안전연구원을 설치함으로써 1990년대 산업안전보건정책을 계획·시행할 수 있는 기본적인 틀을 갖추게 되었다.

1990년대 국제화·세계화시대에 접어들면서 산업안전보건은 사업장 내의 근로자 안전보건뿐만 아니라 상품 수출입에서 제품의 근원적 안전성 확보 및 JR(블루라운드), UT(우루과이라운드)에 따른 시장개방에 대비한 안전보건 관련 규정들의 개정 및 보완에까지 범위가 확대되었다. 1990년대 초반부터 지속적으로 「기업활동규제완화에관한특별조치

법」[342] 개정을 통해 안전보건 관련 규제가 완화됨과 동시에, 1997년 외환위기를 겪으면서 기업의 안전보건에 대한 투자가 위축되는 분위기하에서 1998년 2월에는 산업안전 행정조직이 통합·광역화되는 등 행정조직 축소가 이루어졌다. 감량 경영과 안전보건의 조직·투자 위축, 노동시장 유연화 등으로 인하여 재해발생의 위험이 더욱 높아졌다. 이에 정부는 재해 감소를 통한 경제손실 최소화, 기업자율 재해예방활동의 촉진, 재해예방 분위기의 지속적 확산을 주요 정책 기조로 관련 제도를 시행하였다.

〈표 6-56〉 연대별 정부의 산업재해예방정책 변천과정

	주요 사항	법 · 제도 · 조직 등의 변화
1960년대	– 경공업 위주의 수입대체 개발전략으로 저임금 · 저가격 성장유지 –「근로기준법」에 의한 최저 기준마저 확보 곤란 – 산업의 미발달로 재래형 산재 발생 – 근로감독 위주의 행정 및 재해자 사후보상에 치중 – 근로자 보상체계 구축	– 근로보건 · 안전관리규칙(1961, 1962년) – 노동청 안전보건전담부 설치(1966년) –「산업재해보상보험법」 제정(1963년)
1970년대	– 급속한 산업화와 중화학공업 추진으로 산재 급증 –「근로기준법」에 의한 최저 기준 확보 노력 및 산재예방정책의 관심 대두 – 산업안전보건 강조기간 설정(1979년)	– 국립노동과학연구소 설립(1977년) – 노동부 지방사무소 안전담당관 배치(1979년)
1980년대	– 시설의 대형화로 중대 재해 및 직업병 점증 – 산재예방정책 · 집행체계 구축 – 산재예방정책의 골간은 구성하였으나 실효성 확보를 위한 구체적 수단 결여	–「산업안전보건법」(1981년),「진폐법」(1984년) – 산업재해예방 중장기대책(1983~91년) – 지방관서 산업안전과 설치(1987년) – 한국산업안전공단 설립(1987년) – 노동부 산업안전국 신설(1989년)
1990년대 전반	– 산업기술발전에 비해 재해예방기술 낙후 – 과거 산업재해예방정책의 한계 – 근로환경과 근로자 욕구의 변화(생존권적 욕구 → 생활권적 욕구) – 중장기 정책수립, 시행, 제도보완을 위한 법령 정비, 산재예방 중장기계획 수립	– 제1차 산재예방6개년계획(1991~96년) – 직업병예방 종합대책(1991년) – 산업재해 감소 특별대책(1992년) – 산재예방 특별사업(1995~97년) –「기업활동규제완화에관한특별조치법」 제정(1993년)
1990년대 후반	– 삼풍백화점 붕괴사고 등 연이은 대형 사고로 국민의 안전에 대한 불안 고조 – 노동부는 '근로자의 참여와 협력' 속에 안전보건 활동이 이루어지도록 안전문화운동 적극 전개 – 노동부는 1996년을 '자율안전관리 기반 조성의 해'로 정하고 예방활동 강화	– 국무총리 안전관리자문위원회(1995년) – 산업안전선진화3개년계획(1997~99년) – 제1차 산재예방5개년계획(2000~04년) 수립 – 노사관계개혁위원회/노사정위원회 운영(1998년~)
2000년대	– 일하는 사람들의 안전과 건강 확보를 노사정이 함께 해결 – 영세 사업장 근로자의 안전보건 사각지대 해소를 통한 사회안전망 정비 – 사업장 안전보건 개선을 구인정책과 연계	– 제1차 산재예방5개년계획(2000~04년) –「산업안전보건법」의 4인 이하 사업장 적용확대(2000. 8) – 재활사업5개년계획(2001~05년) – Clean 3D 사업(2001년~)

자료: 노동부 산업안전국,「제1차 산업재해예방6개년계획」, 1991; 노동부 산업안전국,「산재예방특별사업계획」, 1994; 노동부 산업안전국,「산업안전선진화3개년계획」, 1996. 8; 노동부 산업안전국,「제1차 산업재해예방5개년계획」, 2000; 노동부 산업안전국,「CLEAN 3D 사업」, 2001; 윤조덕,『산업안전과 노동조합』, 한국노동연구원, 2000, p.7.

342)「기업활동규제완화에관한특별조치법」은 1993년 8월 23일 제정 이후 1994년부터 지속적으로 개정되어 왔다(노동부,『법령집』).

1990년대 전반에는 산업기술의 발전에 비해 재해예방의 기술이 낙후되어 있었고, 과거 산업재해예방정책의 한계를 인식하게 되었다. 근로환경과 근로자 욕구의 변화에 따라 제도보완을 위한 법령 정비와 산재예방 중장기계획 수립 등과 같은 중장기정책을 수립·시행하기에 이르렀다. 1990년대 후반의 정부정책은 삼풍백화점 붕괴사고 등 연이은 대형사고로 국민의 안전에 대한 불안이 고조되면서 1996년에는 '안전하고 쾌적한 작업환경 조성', '근로자의 안전권과 건강권이 보장되는 보람된 일터 마련' 및 '인간존중 이념에 바탕을 둔 안전제일의 가치관 확립'을 목표로 산업안전선진화3개년계획(1997~99년)을 수립하였다.

1999년에는 '일하는 사람들의 안전과 건강 확보를 노사정이 함께 해결해야 할 국가적 과제'라는 인식하에 제1차 산업재해예방5개년계획(2000~04년)을 수립하였다. 2000년대 들어서는 「산업안전보건법」의 5인 미만 사업장 적용 확대(2000년 7월)로 영세사업장 근로자의 안전보건 사각지대 해소를 통한 사회안전망 정비 및 중소규모 사업장의 작업환경 개선을 통하여 구인난도 아울러 해소하고자 하는 정책에 주력하게 되었다.

바) 1987년 이후 고용정책

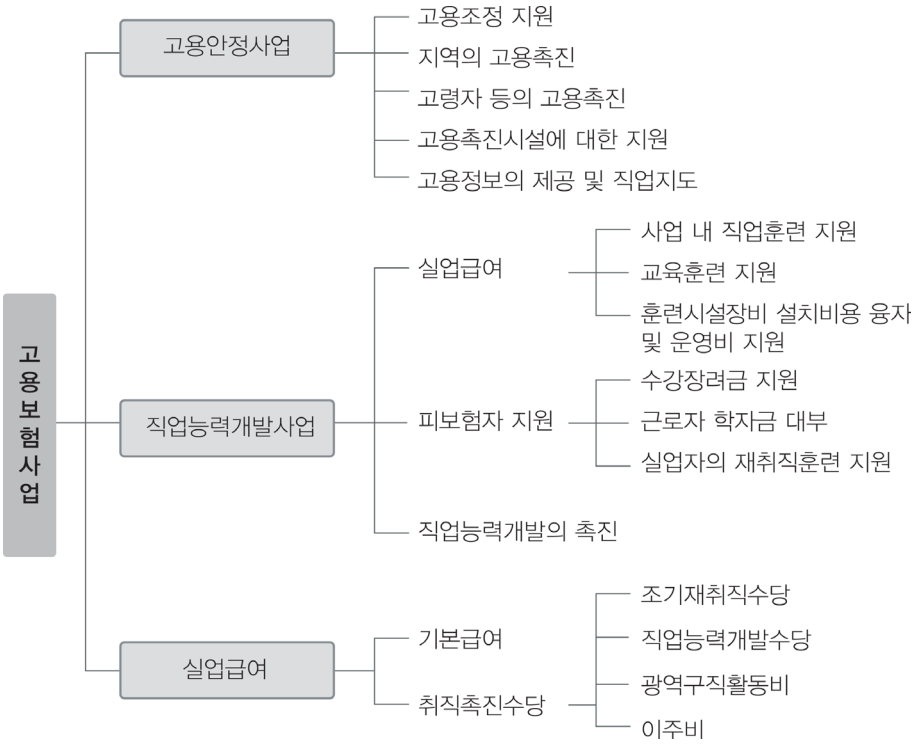
우리나라 고용정책은 고용보험제도를 중심으로 추진되어왔다. 고용보험제도는 1980년대 초의 제5차 경제사회발전5개년계획 수립의 일환으로 실업보험제도의 도입 여부를 논의하는 과정에서 하나의 공감대를 형성할 수 있었다. 이것은 실업이 발생한 이후 실업자에게 사후구제적 실업급여를 지급하는 전통적 실업보험제도만으로는 근로자의 생활안정을 보장하기에 미흡하며, 보다 중요한 것은 실업 자체를 예방하고 고용구조를 개선하여 근로자의 직업능력을 향상시키는 것이므로, 전통적인 실업보험제도와 직업훈련제도 등 적극적 노동시장정책을 결합한 제도가 더 바람직하며, 이러한 제도를 '실업보험제도'와 구분하여 '고용보험제도'로 하자는 것이었다(경제기획원[1982]). 이러한 공감대를 바탕으로 정부는 1980년대 초부터 고용보험이라는 용어를 실업보험과 구분하여 사용하기 시작하였다.

고용보험제도의 도입 문제는 제6차 경제사회발전5개년계획의 입안과정에서도 논의가 되었으나 제6차 경제사회발전5개년계획 기간 중에 고용보험제도의 도입을 적극 검토한다는 내용만 반영되었다. 그러나 실제로 제6차 경제사회발전5개년계획 기간 중 이에 대한 논의는 이루어지지 않았다.

고용보험제도의 도입을 정부가 공식적으로 결정한 것은 제7차 경제사회발전5개년계획을 통해서였다. 제7차 경제사회발전5개년계획의 노동부문 계획을 담당한 한국노동연구원은 1991년 3월에 제7차 경제사회발전5개년계획 기간 중에 고용보험제도를 도입할 것을 정부에 건의하였다. 정부는 한국노동연구원의 건의를 받고 각계의 의견을 수렴하여 1991년 8월 23일 경제장관회의에서 제7차 경제사회발전5개년계획 기간 후반기 중 고용보험제도를 도입하기로 결정하였다.

1992년의 국회의원 총선거와 대통령 선거에서 민정당·민주당·국민당 등 당시 주요 3당은 고용보험제도를 1995년에 시행하겠다는 것을 선거공약으로 채택하였으며, 1993년

[그림 6-52] 고용보험사업의 개요



2월에 출범한 김영삼 정부는 집권기간 중의 경제계획인 신경제5개년계획에서 고용보험제도를 1995년에 시행하겠다고 명시하였다.

1995년부터 시행된 고용보험은 단순히 실직자의 생활안정이라는 소극적 목적에 그치지 않고 보다 적극적으로 실업의 예방, 그리고 재취직의 촉진을 통한 실업상태 해소라는 적극적 고용정책의 일환으로 시행되었다. 이러한 취지에 맞게 한국의 「고용보험법」은 고용보험사업으로서 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여의 세 가지 사업을 규정하였다.

먼저, 고용안정사업은 근로자가 취업할 때부터 자기의 적성과 능력에 맞는 직업을 제대로 선택하여 원하는 직장에 취업할 수 있도록 고용정보를 제공하고 직업훈련을 안내하며, 직업지도와 취업알선을 실시함은 물론 고용된 이후에 산업구조와 기술 변화 등에 따라 불가피하게 발생하는 기업 내부에 있어서의 고용조정이 실업의 발생을 최소화하면서 원활하게 이루어지도록 함으로써 실업을 예방하고, 노동력의 합리적인 배치전환과 활용이 이루어지도록 하기 위한 사업이다.

둘째, 직업능력개발사업은 기업의 직업훈련 등을 지원함으로써 기업 내에서의 근로자에 대한 직업능력개발이 지속적으로 이루어질 수 있도록 하여 근로자에 대한 평생직업능력개발을 지원하고, 기업과 근로자의 경쟁력을 제고하여 실업을 예방하는 데 목적이 있다. 오늘날 국가의 경쟁력은 과거 저임금을 바탕으로 한 생산요소비용의 비교우위시대에서 근로자의 능력개발과 기술 수준에 의해 결정되는 인적자본 비교우위시대로 전환

하고 있다. 이에 따라 각 국가는 근로자의 능력개발과 교육훈련제도의 혁신에 박차를 가하고 있는바, 우리나라의 고용보험제도는 바로 이와 같은 차원에서 근로자들의 직업수행능력이 직장생활을 통하여 지속적으로 이루어지도록 하고 있다. 즉, 직장을 단순히 일하는 곳뿐만 아니라 배움의 터전이 되게 하여 노동생산성을 향상시키고, 근로자의 임금수준의 향상을 도모함은 물론 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 제도적 장치로써 기능할 수 있도록 직업능력개발사업을 고용보험사업의 핵심적인 내용 중의 하나로 포함하고 있는 것이다.

셋째, 실업급여는 실직근로자에게 일정 기간 실업급여를 지급하여 실직자의 생활안정은 물론 실직자의 조기재취업을 유도하기 위한 것이다. 그러나 우리나라의 실업급여는 전통적인 실직기간의 구직급여뿐만 아니라, 실직자의 커리큘럼 수강을 용이하게 하기 위하여 직업훈련 수강 시에는 구직급여 이외에 직업능력개발수당을 지급하고, 직업훈련기간에 구직급여를 연장해주는 등 직업훈련 수강을 유인하기 위한 인센티브제도를 두고 있다. 조기재취업 시에는 조기재취직수당을 지급함으로써 실직자가 구직급여에 안주하여 재취업활동을 게을리하지 않도록 특별한 배려를 하고 있는 점이 특징이다.

3. 평가 및 정책과제

지난 60년 동안 우리나라 노사관계는 유례없이 많은 변화를 겪어왔다. 노사관계는 경제성장과 정치적 환경 변화에 민감하게 상호작용하며 현재의 노사관계 지형을 형성하고 있다. 특히, 1960년대 이후 경제성장과 함께 임금근로자 수가 증가하면서 노동조합이 증가하고 노사관계의 기본 틀이 형성되어왔다.

시기적으로 보면 1960년대부터 1987년까지는 경제성장을 우선시하는 정책 기조와 권위주의 정부하에서 경제성장 위주의 노사관계가 형성되어왔다면, 1987년 정치적인 민주화와 함께 노동조합이 폭발적으로 증가하면서 새로운 노사관계 지형이 형성되었다.

정치민주화와 함께 근로자들의 노동기본권이 신장된 것은 물론 정치적인 영향력도 증대되었고, 그동안 경제성장 성과를 토대로 근로자들의 임금 및 근로조건도 빠르게 향상되어왔다. 또 한편으로 이러한 새로운 노사관계 지형의 형성과정에서 대립적인 노사관계가 강화되면서 향후 국가경쟁력의 잠재적인 위협요인으로 대두되었고, 비정규직 문제 등 계층 간 격차의 심화라는 새로운 정책과제가 등장하기도 하였다.

향후 대한민국의 지속 가능한 성장을 위해서 우리는 지난 과정에서 이루어온 성과를 계승하고, 새로이 등장하는 과제를 해결해나가야 할 것이다. 특히, 이제는 세계화시대이고, 대한민국의 지속적인 성장과 발전을 위해서는 국제적인 비전과 경쟁력을 갖춰나갈 수 있는 한국적 노사관계 모델과 정책, 노사관계 관행을 만들어나가야 할 것이다. 이를 위해 노사가 힘을 모아 경쟁력을 갖추어나가고, 노사관계가 민주적인 질서 위에 법과 원칙이 바로 설 수 있도록 하며, 대화와 타협을 통해 갈등을 해결해나갈 수 있는 법과 제도, 노사관계 관행을 정착시켜나가야 할 것이다.

제8절 | 평가 및 향후 정책방향

지난 60년간 노동시장과 노사관계는 엄청난 변화를 겪어왔다. 노동공급의 측면에서 보면 1970년대까지는 2% 이상의 인구 증가율을 기록하다가 1990년대에 들어 1% 미만의 인구 증가율을 기록하였으며, 최근에 와서는 저출산과 이로 인한 인구 증가율의 감소 및 인구고령화가 핵심적인 정책 문제로 등장하기에 이르렀다.

질적인 측면에서의 노동공급은 지난 60년간 획기적인 변화와 발전이 이루어졌다. 가장 두드러진 변화는 생산가능인구의 고학력화 현상을 들 수 있다. 1990년대 초만 하더라도 20% 미만이 고등교육에 진입하였으나, 지금은 고졸자의 고등교육 진학률이 90%에 육박하여 세계 최고의 고등교육 진학률을 기록하고 있다.

노동수요는 기본적으로 생산물시장의 파생수요(derived demand)이기 때문에 생산물시장에서의 수요 변화가 노동수요의 변화를 야기하였다고 볼 수 있다. 1960년대와 1970년대 중반까지는 실물경제에서 노동집약적인 산업이 성장을 주도하는 산업구조였으며, 이에 따라 기능인력에 대한 수요가 급증하던 시기였고, 1970년 중반 이후 정부의 중화학공업화 정책에 따라 조선·화학 등 대규모 장치산업이 성장을 주도함으로써 이 시기 중화학분야 기술인력에 대한 수요가 급증하였다. 1990년대 중반 이후에는 정보통신기술이 본격적으로 확산되고 ICT 분야에 대한 정부 및 민간 투자가 대폭 확대되면서 이 분야에 대한 인력수요가 급격히 팽창하기에 이르렀다.

노사관계에 있어서도 지난 60년간 우리나라는 급격한 변화를 겪어왔다. 시기적으로 보면 1960년대부터 1987년까지는 경제성장 위주의 노사관계가 형성되어왔으나, 1987년 이후 정치민주화와 함께 노동조합이 폭발적으로 증가하면서 노사관계의 새로운 지형이 형성되기에 이르렀다.

이러한 노사관계의 지형 변화로 인해 근로자의 노동기본권이 향상되었다는 긍정적인 측면도 있었으나, 대립적·전투적 노사관계가 확산됨에 따라 국가경쟁력의 실질적인 위협요인으로 대두되고 있다는 점은 향후 극복해야 할 과제로 남아 있다.

지난 60년간 노동분야에서의 변화 중에서 빼놓을 수 없는 분야는 고용보험과 산재보험 분야이다. 이들 사회보험분야에서의 변화와 발전은 노동시장에서의 사회안전망 확대에 많은 기여를 해왔던 것이 사실이다. 그러나 고용보험 사각지대의 존재로 인한 실질적 안정망의 기능 미비가 향후 개선되어야 할 과제로 대두되고 있으며, 산재보험의 경우 장기적인 재정안정화를 위한 노력이 경주되어야 할 것으로 지적되고 있다.

향후 노동시장에서는 그동안 우리가 경험하지 못한 새로운 변화가 있을 것으로 예상된다. 이러한 변화를 야기할 몇 가지 중요한 요소와 이에 대한 정책적 대응방향은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 세계화의 지속적인 확대이다. 이미 우리나라 실물경제의 해외의존도는 지속적으로 높아져왔으며, 앞으로도 이러한 경향은 지속적으로 확대될 전망이다. 이러한 변화는 기업 간 경쟁의 범위가 점차 확대된다는 것을 의미하며, 노동시장 역시 보다 경쟁적이고 유연화된 체제로 재편되어야 한다는 압력이 가중된다는 것을 시사한다. 다른 한편으로 세계화의 확대는 노동시장에서의 양극화를 초래할 가능성이 높

다. 고숙련노동자와 저숙련노동자 간의 고용기회 및 소득격차가 확대될 것으로 예견되며, 이에 따라 사회안전망을 효율적으로 관리해야 할 정부의 역할도 확대되어야 할 것이다.

둘째, 경제의 불확실성 증대이다. 세계화의 확대로 인한 경쟁의 심화뿐 아니라, 급격한 기술 변화로 인해 기술의 활용 주기가 급격히 빨라지고 있다. 이미 지난 두 차례의 경제위기과정에서 알 수 있듯이 예기치 못한 요인으로 인한 경제위기 도래의 가능성이 상존하고 있다. 이렇듯 실물경제에서의 불확실성의 증대는 노동시장에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 이러한 불확실성에 대응하기 위한 정책의 기본방향은 노동시장의 유연성 확대와 사회안전망의 확대 및 효율적 운영으로 확대시켜나가야 할 것으로 보인다.

셋째, 고용 없는 성장이다. 최근의 급속한 기술 변화는 고용 없는 성장을 야기하여 성장과 고용 간의 괴리가 점차 확대되는 양상이다. 이러한 변화에 대응하기 위한 정부의 역할은 자칫 딜레마에 빠질 우려가 있다. 고용중시정책에 집중하다보면 자칫 기업의 노동비용 증가와 노동시장 비효율성 확대를 야기할 수 있다. 반면, 성장만을 강조하여 고용 없는 성장을 방치할 경우 실업자 증가로 인한 엄청난 사회적 비용을 감수해야 할 것이기 때문이다. 따라서 이에 대응하는 정부의 정책은 신중한 접근이 요구된다. 즉, 고용친화적 성장을 견인할 수 있는 산업육성에 정책적 역량을 집중해야 할 것이며, 다른 한편으로는 정부정책과 사업을 추진할 때 고용효과를 고려하여 정책과 사업을 선택하는 방식도 고려해야 할 것이다.

넷째, 인구구조 고령화 추세이다. 인구구조 고령화에 대한 문제는 십여 년 전부터 예견되어온 상황이나, 이에 대한 노동시장 측면에서의 대비책은 아직 만족스럽지 못한 수준이다. 단순히 노인일자리 창출이나, 임금피크제 등 소극적인 수준에서의 정책에 머물러서는 안 된다. 55세 이상 노동인력의 경제활동참가를 높이는 것뿐만 아니라, 이들 인력이 경제성장에 기여하는 데 어떠한 장애도 없도록 하는 적극적인 방향에서의 정책대안이 수립되어야 할 것이다.

참고문헌

경제기획원, 『고용보험제도 도입에 대한 검토』, 1982.

경제단체협의회, 『한국기업 승진·승급제도의 실태조사 연구 – 임금과 고용관리의 문제점을 중심으로–』, 1991.

고용보험연구기획단, 『고용보험제도 실시방안』, 1993.

근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 2001.

금재호·조준모, 「외환위기 전후의 노동시장 불안정성에 대한 연구」, 『노동경제논집』 제24권 제1호, 2001, pp.35~66.

김대일, 『경제위기와 실업의 동태적 변화」, 『경제학연구』, 제49집 제3호, 2002, pp.57~85.

김동헌·박의경, 『고용유지지원금의 효율성 평가』, 한국노동연구원, 2000.

김소영 외, 『근로시간 단축의 쟁점과 과제』, 한국노동연구원, 1999.

김소영, 『고용형태 다양화와 법·제도 개선과제』, 한국노동연구원, 2001.

김승택 외, 『근로시간 실태조사」, 한국노동연구원, 2002.

김승택 외, 『주5일제 도입을 둘러싼 쟁점과 과제」, 추계학술세미나 발표논문, 한국노동경제학회, 2002.

김승택 외, 『근로시간 단축이 국민경제와 사회에 미치는 영향』, 한국노동연구원, 2001.

김재훈·강현주, 『근로시간 단축 관련 법·제도 정비방안』, 한국노동연구원, 2002.

김정한, 『21세기 기업복지의 방향과 과제』, 한국노동연구원, 2000.

김주섭, 「직업능력개발사업의 발전방향」, 『노무관리』, 제14권, 통권 168호, 2002. 8, pp.53~72.

김치호, 「우리나라 노동시장모형」, 『조사통계월보』, 한국은행, 1991. 11, pp.19~47.

김형기, 『한국의 독점자본과 임노동 – 예속독점자본주의하 임노동의 이론과 현상분석–』, 까치, 1988.

김형배, 『노동법』, 박영사, 2003.

김호경, 『사회안전망으로서 산재보험의 역할과 과제: 제도적 개선사항』, 한국노동연구원, 2001. 12.

김호경, 『산재보험 중장기 재정추계』, 한국노동연구원, 2001. 2.

남성일, 「고임금·인력난 무엇이 문제인가?」, 『노동경제논집』, 제19권 제1호, 1996. 7, pp.131~150.

남성일·이화영, 「외환위기 이후 우리나라 실업의 특성 분석: 외환위기 이전과의 비교」, 『노동경제논집』, 제22권 제1호, 1999, pp.87~108.

노동부, 「제1차 산업재해예방6개년계획」, 1991.

노동부, 「산재예방특별사업계획」, 1994.

노동부, 「산업안전선진화3개년계획」, 1996, p.8.

노동부, 『노동관계법 주요쟁점 자료집』, 1996.

노동부, 「제1차 산업재해예방5개년계획」, 2000.

노동부, 「CLEAN 3D 사업」, 2001.

노동부, 『근로시간제도 개선 관련 자료』, 2002.
노동부, 『소규모사업체근로실태조사』, 2002.
노동부, 『노동행정사 4권(노사관계정책)』, 2006.
노동부, 『노동백서』, 각년도.
노동부, 『노동통계』, 각년도.
노동부, 『산재보험사업연보』, 각년도.
노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각년도.
노동부, 『임금구조기본통계조사』, 각년도.
노동부, 『경제활동인구부가조사』, 각년도.
노동부, 『사업체노동실태현황』, 각년도.
노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.
노동부, 『임금구조기본통계조사보고서』, 각호.
노동부, 『연봉제 및 성과배분제 실태조사 보고서』, 각호.
노동청, 「실업보험제도 도입방안 검토」, (시기미상).
노사관계개혁위원회, 『노사관계 백서』, 1998.
노사정위원회, 『노사정위원회 5년 백서: 전개 과정과 활동 성과』, 2003.
대만 주계처, 『薪資與生産力年報』, 각년도.
대한민국 정부, 『신경제5개년계획』, 1993.
대한민국 정부, 『제6차 경제사회발전5개년계획』, 1986.
박종철 외, 『한국의 노동경제』, 문학과 지성사, 1980.
미국 노동통계국, *Monthly Labor Review*, 각호.
박덕제, 「한국의 연공임금에 관한 연구」, 서울대학교 경제학과 박사학위논문, 1985.
박훤구・박세일, 『한국의 임금구조』, 한국개발연구원, 1984.
박훤구・장창원, 「최근의 인력수급추세와 정책과제」, 『KDI 분기별 경제전망』, 1991. 2/4, pp.59~73.
배무기, 「한국노동경제의 구조변화」, 『경제논집』, 제21권, 1982, pp.571~614.
배무기, 『노동경제학』, 경문사, 1989.
삼성경제연구원, 「주5일 근무 실시의 전제조건」, 2001.
생산성본부, 『생산성리뷰』, 각호.
서환주・이영수・허재준, 「ICT확산, 작업조직, 노동수요: 사업체자료를 이용한 실증분석」, mimeo, 2003.
송종래 외, 『한국노동운동사 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ』, 지식마당, 2004.
신수식・김동원・이규용, 『현대 고용관계론』, 수정증보판, 2003.
안재성, 『(해방 이후부터 1987년 대파업까지)한국노동운동사 2』, 서울: 삶이 보이는 창, 2008.
안주엽 외, 『비정규근로의 실태와 정책과제(Ⅰ)』, 한국노동연구원, 2001.
안주엽 외, 『비정규근로의 실태와 정책과제(Ⅱ)』, 한국노동연구원, 2001.
안주엽, 『비정규근로실태와 정책과제(Ⅲ)』, 한국노동연구원, 2003.
어수봉, 『한국의 여성 노동시장』, 한국노동연구원, 1991.
어수봉, 『한국의 노동이동』, 한국노동연구원, 1992.
유길상, 「근로복지사업 추진방향」, 근로복지공단・한국노동연구원, 『근로복지증진 심포지엄 자료집』, 1996.

유길상 외, 『근로복지전개 방향설정 연구』, 근로복지공단, 1996.
유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000.
유길상 외, 『PES 발전을 위한 정책과제』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2001
유길상 · 강순희 · 홍성호, 『직업능력개발사업 활성화 연구』, 한국노동연구원, 1997.
유길상 · 김복순 · 성재민, 『실업급여 수급자의 특성과 재취업행태』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2003.
유길상 · 김복순 · 성재민, 『실업급여 수급자의 특성과 재취업행태』, 한국노동연구원, 2003.
유길상 · 어수봉, 『고용보험제도 실시방안연구(종합편)』, 고용보험연구기획단, 1993.
유길상 · 이철수, 『고용보험해설』, 박영사, 1996.
윤조덕, 『산업안전과 노동조합」, 한국노동연구원, 2000.
이병희, 「실업자재취직훈련의 재취업성과에 관한 준실험적 평가」, 『노동경제논집』, 제23권 제2호, 한국노동경제학회, 2000.
이병희, 「평생학습 촉진을 위한 근로자 자율적 직업능력개발 지원제도 연구」, 『직업능력개발연구』, 제4권 제1호, 한국직업능력개발원, 2001.
이원덕 외, 『한국의 노동』, 한국노동연구원, 2003.
이주호 · 모영규, 『제조업 고용조정양식의 변화에 관한 실증분석」, 『경제학연구』, 1996. 6, pp.119~133.
일본 노동성, 『노동백서』, 각년도.
임종률, 『노동법』, 박영사, 1990, p.378.
전병유, 『경제위기 전후 고용안정의 변화』, 한국노동연구원, 2001.
정진호 외, 『2002년 임금교섭 실태와 과제』, 노동부, 2002.
정진호 외, 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2001.
정진호, 「한국의 직장이동에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 경제학과 박사학위논문, 1999.
조우현, 「공업화 과정에서 나타난 노동수요측 특성과 임금 및 임금구조의 결정 – 제조업을 중심으로–」 이대근 외, 『한국의 공업화와 노동력(II)』, 한국경제연구원, 1991, pp.179~340.
조우현 · 강창희, 「유휴인력과 인력난 병존의 경제분석」, 『노동경제논집』, 제19권 제1호, 1996, pp.151~176.
최강식 · 정진호, 「한국의 학력 간 임금격차 추세 및 요인분해」, 『국제경제연구』, 제9권 제3호, 2003, pp.183~208.
최강식 · 이규용, 『우리나라 기업의 고용조정실태(Ⅲ)』, 한국노동연구원, 1999.
최영기, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 2001.
최영기 · 전광석 · 이철수 · 유범상, 『한국의 노동법 개정과 노사관계: '87년 이후 노동법 개정사를 중심으로』, 한국노동연구원, 2000.
최저임금위원회, 『최저임금심의 · 의결경위』, 각년도.
통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.
한국 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호.
한국경영자총협회, 『노동경제 40년사』, 1989.
한국경영자총협회, 『노동경제연감』, 각년도.
한국관광연구원, 『주5일 근무제 도입에 따른 관광정책 대응방향』, 2001.

한국노동교육원, 『기업 내 근로자 복지 프로그램 표준매뉴얼』, 1995.
한국노동연구원 고용보험연구센터, 『제7차 경제사회발전5개년계획 사회보장부문 계획』, 1991.
한국노동연구원 고용보험연구센터, 『근로시간・휴일・휴가제도 실태조사』, 2000.
한국노동연구원 고용보험연구센터, 『경제위기 이후 인적자원관리 변화』, 2000.
한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험 각 사업별 효율성 평가』, 2001.
한국노동연구원 고용보험연구센터, 『산재보험 중장기 발전방안 토론회』, 2002. 4.
한국노동연구원 고용보험연구센터, 『산재보험의 산재예방투자제도와 정책과제』, 2002. 10.
한국노동연구원, 「IMF하에서의 산업안전과 노동조합」, 『명예산업안전감독관의 역할에 관한 토론회 자료집』, 1998.
한국노동연구원, 『재가산재장애인의 재활프로그램에 관한 연구』, 2002.
한국노동연구원, 『해외노동통계』, 각년도.
한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도.
한국노동조합총연맹, 『한국노총 50년사』, 2003.
한국산업안전공단, 『주요국의 산업재해 현황 및 통계제도』, 2001.
한국은행, 『국민계정』, 각년도.
허재준, 『임금유연성과 실업』, 한국노동연구원, 2001.
허재준・김동헌・성재민, 『고용보험재정연구』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2001.
허재준・서환주・이영수, 「정보통신기술투자와 숙련노동 수요변화」, 『경제학연구』, 제50집 제4호, 2002, pp.267~292.
허재준・신동균, 『임금유연성과 실업』, 한국노동연구원, 2001.
홍성우・양채열, 「실직근로자의 직업탐색과 재취업 – 광주지역근로자를 중심으로」, 『노동경제논집』, 제22권 제1호, 1999, pp.1~29.
황수경・정진호・김승택, 『근로시간 단축 및 휴가・휴일제도 개선에 따른 비용・편익 분석』, 한국노동연구원, 2001.
LG경제연구원, 『근로시간 단축의 영향과 기업에의 시사점』, 2000.

Adams, J. S., "Toward on Understanding of Inequity," *Journal of Abnormal and Social Psychology* 67, 1963.
Barber, A. E., R. B. Dunham, and R. A. Formisano, "The Impact of Flexible Benefits on Employee Satisfaction: A Field Study," *Personnel Psychology* 45, 1992.
Becker, H., "Notes on the Concept of Commitment," *The American Journal of Sociology* 66, 1960.
Clerc, J. M., *Introduction to Working Conditions and Environment*, ILO, 1985.
Cobb, A. K. and Wootenand R. Folger, "Justice in Making: Toward Understanding the Theory and Practice in Organizational Change and Development," in W. Pasmore and R. Woodman (eds.), *Research in Organizational Change and Development*, JAI Press, 1995.
Cobet, A. E. and G. A. Wilson, "Comparing 50 Years of Labor Productivity in U.S. and Foreign Manufacturing," *Monthly Labor Review* 125(6), 2002,

pp.51~65.

Decker, Paul T., "Work Incentives and Disincentives," in Christopher J. O'Leary and Stephen A. Wandner (eds.), *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute, 1997.

Dreher, G. F., R. A. Ash, and R. D. Bretz, "Benefit Coverage and Employee Cost: Critical Factors in Explaining Compensation Satisfaction," *Personnel Psychology* 41, 1988.

Ehrenberg, R. G. and R. S. Smith, *Modern Labor Economics*, 5th ed., Harper Collins, 1994.

Fay, Robert G., "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries," OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 18, Paris, 1996.

Folger, R. and J. Greeberg, "Procedural Justice: An Interpretive Analysis of Personnel Systems, in K. Rowland and G. Ferris (eds.), *Research in Personnel and Human Resources Management 3*," Greenwich, CJ: JAI Press, 1985.

Foucault, Michel, *Discipline and Punish*, Vintage Books, 1990.

Fox, Alan, *Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations*, London: Faber and Faber Limited, 1974.

Habermas, Jurgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, 1989.

Hamermesh, Daniel S., *Labor Demand*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Holly, W. H. and E. Ingram, "Communicating Fringe Benefits," Personnel *Administrator* 18, 1973.

Hong, Won-Tack, "Financing Export-Oriented Catching-Up in Korea: Credit-Rationing, Sustained High Growth and Financial Chaos," *International Economic Journal* 12 (1), 1998, pp.141~153.

Hur, Jai-Joon, Hwan-Joo Seo, Byung-Yoo Cheon, and Young Soo Lee, "ICT and Wage Inequality," paper presented at the KLI-KAEA joint seminar on 'Labor in Knowledge-based Information Society', Seoul, July 9, 2003.

Ishikawa, Tsuneo, *Income and Wealth*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

John, P., "Martin and Raymond Torres, OECD, Korean Labour Market and Social Safety-net Reforms: Challenges and Policy Requirements," Paper presented World Bank and Korea Labor Institute International Conferrence, 2000. 5. 19.

Lee, Wonduk, Jaijun Hur, and Hokyung Kim, "Assessing the Role of Korean Employment Insurance and Work Injury Insurance as a Social Safety Net," International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience, Ministry of Health and Welfare of Korea and the World Bank, September 6-7, 2001.

Martin, John P., "What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences," Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 35, OECD, 1998.

Mathieu, J. and D. Zajac, "A Review and Meta-Analysis of the Antecedents, Correlates, and Consequences of Organizational Commitment," *Psychological Bulletin* 108(2), 1990.

Messik, Rutte C., "An Integrated Model of Perceived Unfairness in Organizations," *Social Justice Research* 8(3), 1995.

O'Leary, Christopher J., "Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary," Upjohn Institute Technical Report No. 98-013, 1998.

Polachek, S. W. and W. S. Siebert, *The Economics of Earnings*, Cambridge, 1992.

Sarks, C., T. Bikoi, and L. Moglia, "A Perspective on U.S. and Foreign Compensation Costs in Manufacturing," *Monthly Labor Review* 125(6), 2002, pp.36~50.

Taubman, Paul and Michael L. Wachter, "Segmented Labor Markets", in Orley Ashenfelter and Richard Layard (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers B. V., 1986, pp.1183~1217.

W. A. Lewis, "Econimic Development with Unlimited Supplies of Labour," Manchestersch. Econ, Soc. Stud. May 1954, 22, pp.139~191.

Zoeteweij, H., *International Remuneration: An International Overview*, ILO, 1986.


'86여성운동
단체연합

제7장

여성과 경제발전

제1절 | 여성과 경제발전 개관

1. 개관

우리나라가 1960년대 두 자릿수 성장률을 기록하며 경제발전을 이룰 때나 선진경제를 위한 재도약을 준비하는 지금이나 그 중심에는 '사람'이 있다. 이와 같이 지난 60년간 한국의 발전을 이끈 주역은 단연코 사람이라고 할 수 있고 거기서 여성을 배제하기는 어렵다. 인구의 절반을 차지하는 여성은 1960년대 우리나라가 경제성장을 시작했을 때 주력 산업인력이었고 이후 '압축적 경제성장'이 진행되는 내내 다양한 방식으로 한국 사회의 성장과 발전에 참여해왔다.

그러나 여성이 우리나라 경제발전과정에 어떤 기여를 했으며 경제성장의 틀을 형성하는 데 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 이 과정에서 여성의 삶은 어떤 영향을 받아 발전하였는지에 대해 충분히 알려지지 않았다. 즉, 경제발전과정에서 여성의 기여에 대한 우리의 인식 수준은 남성의 보조적 역할을 담당했을 것으로 짐작하는 수준에 머물러 있다. 남성과는 다른 여성의 현실적 제약에 대한 이해가 없거나 고정관념으로 인해 객관적인 평가가 이루어지지 못했고, 특히 건국 후 60년 동안을 전체적으로 조망한 기록이나 자료는 거의 없는 실정이다.

한국의 경제발전 60년 동안 이루어진 여성의 참여와 기여를 그때마다의 정부정책에 대한 평가와 더불어 살피려는 이유는 미래지향적인 목적 때문이다. 최근 우리 사회는 무서운 속도로 이루어지고 있는 세계화 및 정보화와 더불어 1997년 외환위기와 2008년 금융위기를 겪으면서 미래의 변화에 대한 준비를 늦추기 어렵다는 공감대가 형성되고 있다. 지난 60년간 여성의 경제적·사회적 참여를 평가함으로써 앞으로 도래할 사회를 대비하는 데 유용한 교훈과 정책방향을 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

본고는 여성과 경제발전과의 관계를 교육과 역량의 강화부문, 노동시장 참가부문, 사회활동부문 등 세 영역으로 나누어 지난 60년간 이루어진 발전을 기록하고 그 성과를 평가하고자 한다. 특별히 여성의 사회활동참여를 별도의 항목으로 끄집어내어 경제발전과 연결지어 평가하려는 이유는 다음과 같다.

한국 사회의 경제성장과 사회발전은 제도정치, 정책 의사결정과정, 그리고 시민사회 영역에서 여성들의 참여를 확대하고 대표성을 높이는 변화의 과정과 밀접하게 연관되어 있다. 또한 여성들의 참여는 다양한 관점을 인정하고 소수자의 권리를 배려하는 선진사회로의 변화를 구체적인 정책과 제도로 실현해내는 중요한 계기가 되었던 것도 사실이다. 여성정책에 양성평등 관점의 도입, 공무원 여성채용 목표제와 국회의원 비례대표 할당제 등과 같은 '적극적 조치'의 도입은 국제표준(글로벌 스탠다드)에도 부합하는 제도적 개선으로 평가할 수 있다.

여성의 사회참여는 우리 사회의 미래지향적 가치, 지속 가능한 성장의 방향을 모색하는 데 있어서도 중요한 의미를 갖는다. 다양성에 대한 관용, 소수자의 권익에 대한 존중, 차이를 인정하는 새로운 사회통합은 앞으로 한국 사회가 직면하게 될 중요한 과제라고 할 수 있다. 우리 사회가 '성장사회에서 성숙사회로(이재열[2008])' 나아가기 위해서는 여성의 사회참여 확대가 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

이와 아울러 정부정책의 근간이 되는 인프라로서 법제도부문에 대한 검토와 평가도 병행하려고 한다. 1948년 국가 건립을 위한 체계를 확립한 것은 「헌법」의 제정으로부터 시작되며, 이와 함께 각 분야의 제도 도입과 정책의 근거를 마련하기 위한 각종 법률의 제정이 이루어졌다.

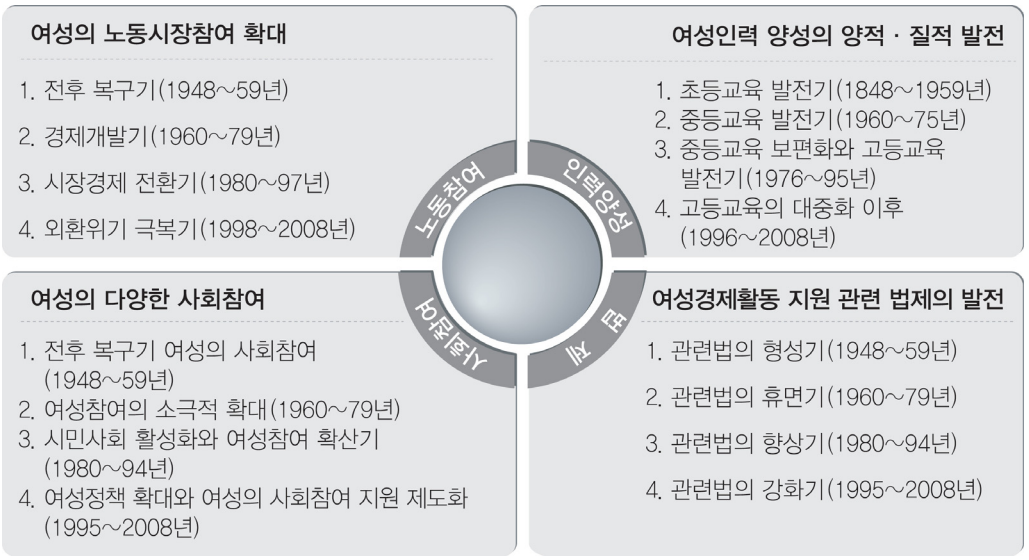
헌정 60년의 역사는 시기에 따라 다소 완급의 차이는 있지만 전체적으로 여성발전의 역사라고 할 수 있다. 이러한 여성발전을 가능하게 한 제도 도입의 근거로 법의 생성과 발전과정을 알아보는 것은 의미 있는 작업이다. 여기서는 본고의 목적에 맞추어 여성경제활동 지원 관련 법제에 한정시켜 살펴보고자 한다.

지난 60년간 한국 사회에서는 서구라면 100년 이상 진행되었을 역동적인 변화들이 짧은 기간 안에 압축적으로 전개되었다. 근대화 초기에는 도시화·산업화가 진행되었다면 최근에 들어와서는 탈근대화·탈산업화·전 지구화(globalization) 등 새로운 변화의 흐름에 노출되어 있다. 따라서 60년의 기간을 통으로 보기보다는 몇 단계로 시기를 구분하여 조망할 때 좀 더 유용한 분석 결과들을 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

시대 구분은 여성과 경제발전의 4개 영역별로 조금씩 달라질 수 있겠지만 대략 4단계, 즉 건국 후 1960년까지를 '정부수립·전후복구기'로 구분하고, 국가경제개발5개년계획이 시작된 1960년대와 1970년대를 묶어서 '경제개발기', 1980년경부터 1990년대 중반 또는 외환위기 직전까지를 묶어서 '민주화 및 시장경제 전환기', 외환위기 이후 현재까지를 '사회성숙 및 외환위기 극복기'로 나누고자 한다.

여성과 경제발전을 조망한 4개의 영역별 구체적인 시기 구분은 [그림 7-1]과 같다.

[그림 7-1] '여성과 경제발전'의 정책영역별 시기 구분



2. 시대별 여성의 참여와 역할

가. 정부수립 · 전후복구기: 1948~59년

이 시기는 혼란과 궁핍의 시기로, 한때 70만명에 육박한 전쟁미망인의 생계보호가 여성복지정책의 중심을 이루었다. 문맹에서 벗어나기 위해 초등교육의 기회 제공에 주력한 시기였으며 사회혼란의 극복과 질서회복, 전후 피해복구 등 긴급한 현안을 해결하기 위해 여성들도 함께 동참해야 한다는 차원에서 여성에 대한 사회적 계몽이 주류를 이루었다. 여성의 투표권 행사에 대한 관심이 고조되었으며, 1948년 「개헌헌법」과 「근로기준법」에 차별 금지, 모성보호조항 등이 규정되었는데 선진국의 법조문을 모방한 것으로 근로현실과는 상당한 거리가 있었다.

나. 본격적인 경제개발기: 1960~70년대 중후반

정부가 경제성장정책을 주도한 시기이며 여성들이 경제개발을 위해 적극적으로 동원된 시기였다. 섬유 · 의복 · 가죽 등 노동집약적 경공업의 중심 노동력으로써 연소여성인력이 투입되었고 이들의 저렴한 임금은 동 산업의 비교우위를 오랫동안 지켜냈다. 1970년대에는 어용노조에 맞서 생산직 여성근로자가 노동조합을 설립하고 노동운동을 주도해 나가기도 하였다.

이 시기는 중등교육을 중심으로 교육기회가 크게 증가하였다. 그러나 1970년대 중반까지도 학업을 마치고 사회에 진출하는 여성의 거의 절반이 초등학교 졸업자였고, 나머지 절반은 중등학교 졸업자였으며 고등교육기관 졸업자는 아주 소수였다.

국가주도의 경제개발 패러다임이 지배적인 이 시기에 정치사회영역은 활성화되지 못

하였고 여성의 정치권 참여 역시 저조한 수준에 머물렀다. 한편, 지역개발사업이나 가족계획, 새마을사업 등에 여성들이 활발하게 참여하여 지역사회의 중요한 행위자로 등장한 점이 눈에 띈다.

그런데 지역개발사업들은 대부분 전통적인 남녀역할 구분에 기초하여 반관·반민 형식으로 조직·운영되었기 때문에 여성의 독자적인 대표성을 높이는 데는 일정한 한계가 있었다.

다. 민주화 및 시장경제 전환기: 1980~90년대 중후반

이 시기에는 노동시장의 신규진입 여성 중 중등학교 졸업자의 비중이 크게 늘어나는 등 인력양성에서 큰 진전이 있었다. 산업구조의 서비스화와 정보화에 힘입어 여성의 경제활동참가율은 꾸준히 증가했으며 생산직뿐 아니라, 사무직·판매직·서비스직으로 직종의 다변화가 이루어졌다.

종전까지 임금근로자는 미혼여성 중심이었으나 점차 기혼여성의 참여가 증가한 시기였다. 일부 대기업들이 1980년대 3저 호황으로 인한 인력난 속에서 대졸 기혼여성인력을 활용하려는 시도를 했으나 기혼여성의 가사 및 자녀양육 부담 등 여성의 노동력 공급의 주요 장애요인에 대한 충분한 장치가 마련되지 않아 소기의 성과를 거두지 못하였다.

또한 여성들은 독자적인 사회운동단체를 결성하여 민주화에 앞장서는 한편 양성평등을 목표로 하는 여성운동을 활발하게 전개하였고, 사무직 여성근로자의 정년철폐 등의 성과를 일궈냈다.

여성단체들이 고용평등, 여성에 대한 폭력과 인권침해 방지와 관련된 다양한 법안과 정책들을 적극적으로 제언하였고, 정부도 이러한 시민사회의 제언을 수용하여 양성평등을 목표로 하는 여성정책을 제도화하기 시작하였다.

이제까지 여성인력을 보호하기 위한 법제는 「근로기준법」상의 여성특별보호규정 정도 밖에는 없었다. 또한 여성은 가정, 남성은 직장이라는 고착화된 성별분리체계에 따라 각종 차별을 감수할 수밖에 없었다.

1988년 「남녀고용평등법」은 모집, 채용에서부터 임금, 교육훈련, 배치, 전환 및 정년, 퇴직, 해고에 이르기까지 여성을 이유로 한 차별을 배제하게 함으로써 여성고용에 있어 일대 전환점을 맞이하게 되었다. 중앙정부 내 최초의 여성정책전담부서로서 정무장관 제2실이 설치되어 10년간 활동하게 된 것도 바로 이때다.

라. 사회성숙 및 외환위기 극복기: 1990년대 중후반~2008년

이 시기는 노동시장의 신규진입자 중 고등교육기관 졸업자가 절반 이상을 차지하는 고학력화가 나타났지만 (최근에는 전체 여성 신규인력의 85% 이상이 고등교육기관 졸업자임) 1997년에 예상하지 못한 외환위기로 여성노동시장은 직접적인 영향을 받았다. 여성은 외환위기에 따른 구조조정과정에서 일차로 일자리를 잃었으며, 비정규직화가 빠르

게 진행됨으로써 고용 불안정성이 심화되었다. 2000년대 중반 이후부터 외환위기 이전의 경제활동참가율을 회복하고 다시 상승하고 있지만 그 속도가 느린 편이다.

경제규모로는 선진국 그룹인 OECD 회원국에서 10위권을 넘나들지만, 여성인력의 활용 측면에서는 최하위권에 머물고 있어 대안 마련이 시급해보인다. 특히, 여성인력의 출산양육으로 인한 경력단절, 고학력 여성의 낮은 고용률, 여성 임금이 남성 임금의 60% 수준인 남녀 임금격차 등이 OECD 국가 중 그 정도가 가장 심한 것으로 나타나 앞으로 선진경제로 진입하기 위해서 반드시 해결해야 할 과제로 떠오른다.

이 시기에는 여성들의 교육수준이나 역량이 급속히 성장함에 따라 여성의 사회참여가 증가하였다. 특히, 1995년 「여성발전기본법」의 제정은 여성정책을 본격적으로 제도화하는 전환점이 되었다고 할 수 있다.

국회의원 선거와 지방 선거, 공무원 채용시험 등에서 적극적 조치(affirmative action)를 도입한 것은 획기적인 변화이다. 또한 「남녀고용평등법」을 「남녀고용평등과일・가정양립지원에관한법률」로 명칭과 내용을 개정함으로써 여성인력의 적극적 활용과 남녀근로자의 일・가정 양립을 위한 제도들이 도입되고 있다. 일・가정 양립 지원은 여성의 지속적인 경제활동참여가 사회적으로 요청되는 이때 매우 필요한 제도이나 아직은 시작 단계이므로 좀 더 기반을 넓히고 확대할 필요가 있다.

여성기업인지원과 중・장년층 경력단절 여성의 능력개발, 적극적 고용개선조치도 함께 이루어지고 있다. 이와 더불어 가족과 관련된 호주제 폐지가 이루어졌으며, 여성정책 담당을 위한 국가기구도 발전하였다.

이러한 노력 덕분에 여성의 정치참여와 공직참여, 시민사회참여의 모든 부분에서 과거와는 다른 괄목할 만한 변화가 있었으며 통계지표에도 상당한 변화가 나타난다. 동시에 적극적 조치 등 여성 우대정책에 대한 반감도 표출되었다.

그러나 국제적인 기준과 비교해볼 때 여성의 사회참여는 한국의 경제적 발전 수준이나 국제 사회의 위상에 비추어 상대적으로 하위권에 머물러 있는 상황이다.

따라서 한국이 지향하는 선진사회에서 여성의 참여와 역할은 어느 정도 수준에 이르러야 하는지, 또 지속 가능한 사회발전에 여성들의 참여가 기여를 할 수 있는지에 대해 보다 폭넓고 심도 깊은 토론이 필요한 시점이라고 하겠다.

제2절 | 여성인력 양성의 양적・질적 발전

1. 여성인력 양성의 개관

건국 이후 60년간 여성인력 양성정책은 교육기회의 확대, 교육과정에서 성별 분리 폐지, 전공과 직업선택의 다양화, 진로개발 및 취업준비, 성인 여성을 위한 평생교육 강화 등에 주력하였다.

성별에 따른 교육기회의 격차는 중등 및 고등 교육이 대중화되기 이전까지 아주 중요한 관심사였다. 이와 같은 교육과정의 성별 분리는 1980년대 이후로 중요한 문제로 부상하였다가 2000년대 초에 완전히 폐지되었다. 반면, 전공과 직업선택의 다양화, 진로개발 및 취업준비, 성인 여성을 위한 평생교육 등의 문제는 1990년대 이후에 중요한 이슈로 부상하였다.

국가주도의 경제개발이 1962년부터 시작되었으나 정부가 여성인력의 양성에 관심을 갖기 시작한 것은 1970년대 이후이다. 처음에는 여성의 교육기회가 증가함에 따라 바람직한 여성상과 여성교육의 방향을 정립하고자 하였다.

당시 여성교육이 지향했던 여성상은 사회에 진출하더라도 자녀양육과 가사일에 소홀함 없이 충실한 여성이었다. 그러나 전통적인 성 역할 구분에 기초한 여성교육은 시간이 흐를수록 약화되었다.

1980년대 이후 정부의 각종 기본계획들[343]은 여성인력 양성정책을 적극적으로 포함하기 시작하였다. 최근에는 저출산·고령화시대에 생산가능인구의 감소에 대비하여 여성인력양성정책에 대한 관심이 널리 확산되었다.

1970년대 중반까지 학교에서 사회로 배출되는 여성인력의 절반 이상은 초등학교 졸업자였다. 1960~70년대에는 경제적 어려움, 남아선호사상, 장거리 통학의 어려움, 여학교 수가 남학교 수보다 적은 문제 등으로 인하여 여성의 중등교육기회가 제한적으로 증가하였다.

이후 중등교육이 보편화됨에 따라 1970년대 중반부터 중등학교 졸업자가 노동시장에 신규로 진입하는 여성인력의 절반 이상을 차지하게 되었다. 그리고 1990년대 중반 이후로는 고등교육기관 졸업자가 신규 여성인력의 절반 이상을 차지하고 있다. 또한 여성의 고등교육기회는 교육비가 적게 들고 입학 경쟁이 낮은 전문대학과 방송통신대학교에서 상대적으로 빠르게 확대되기 시작하였다.

전공선택에 있어서 일반계 고등학교 여학생은 인문사회과정을, 전문계 고등학교 여학생은 상업계를 선택하는 경향이 강하고, 대학에서도 인문계·교육계·간호계의 여학생 비율은 높은 데 비해 이학계 일부와 공학계 여학생은 소수이다.

여학생의 전공이 특정 분야에 편중되면 졸업 후 직업선택의 다양성에 제한을 받게 되므로 궁극적으로 여성인력의 활용도를 떨어뜨리게 된다. 이에 2000년대 이후로 여학생들을 이공계 전공과 과학기술분야의 직업으로 유도하는 정책이 추진되고 있다.

1990년대 중반 이후에 대졸 청년층의 취업난이 심화되어 2003년 이후 여대생의 진로개발과 취업준비를 지원하기 위한 정책이 발달하기 시작하였다.

---

343) 제6차 및 제7차 경제사회발전5개년계획과 여성발전기본계획 등이다.

2. 시대별 변화

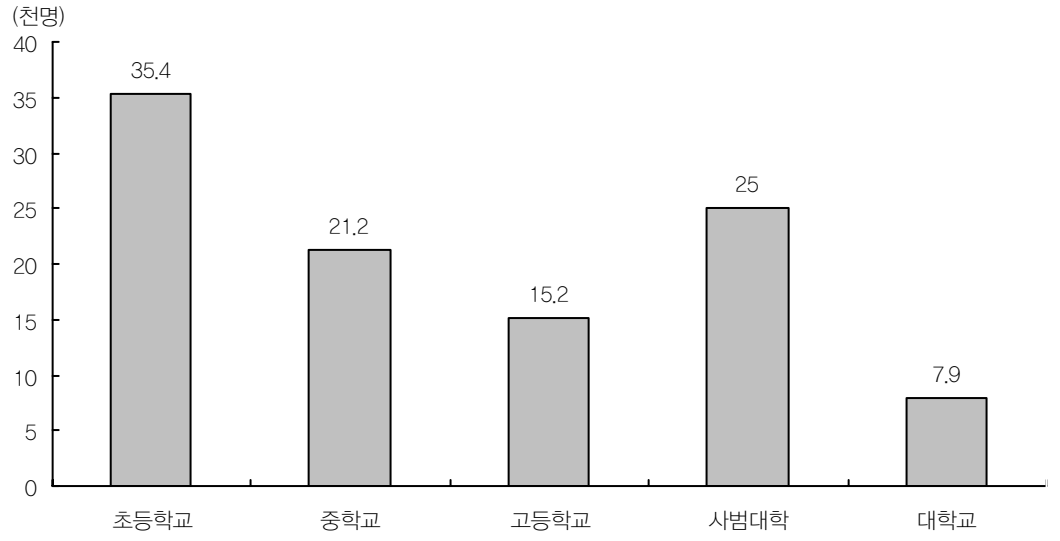
가. 초등교육 발전기

건국 이후 1950년대 말까지 정부는 「헌법」과 「교육법」의 제정, 교육시설의 확충, 국가교육과정 제정 등과 같이 교육체계의 기초를 마련하는 데 주력하였다. 이 시기에 여성의 교육기회는 대체로 초등교육에 한정되었으며 중등 및 고등 교육기회를 획득할 수 있었던 여성은 극소수에 불과하였다. 초등학교의 교육과정은 성별로 분리되어 있었으며, 초등교육을 받지 못한 여성들은 공민학교를 통해 문해(文解)교육을 받았다.

1948년에 제정된 「헌법」(제16조)은 성차별 없이 모든 국민이 균등하게 교육받을 수 있는 권리를 부여하고 초등교육을 무상 의무화하였다. 그러나 이것의 실천은 6・25 전쟁의 발발로 지체되었다. 1948년에 74.8%였던 초등학교 취학률은 전쟁 후인 1955년에 89.5%, 1959년에 96.5%에 도달하였다(김영화 외[1996]). 초등학교의 여학생 수도 크게 증가하여 1947년에 77만 9,887명에서 10년 뒤인 1957년에 137만 6,677명으로 증가하였고, 여학생 비율도 같은 기간에 34.9%에서 43.2%로 증가하였다.

초등학생의 급격한 증가는 학부모의 교육열이 높았기 때문이었는데 딸보다 아들에 대한 교육열이 높았다. 초등학생 수가 폭증함에 따라 교육당국은 늘어나는 학생들을 수용하기 위해 교육시설을 확충하는 데 전력을 기울여야 했다. 1952년도에 초등학교의 여자 졸업자는 10만 7천여 명이었으나 중등학교와 고등교육기관의 여자 졸업자는 1만 7천여 명에 불과하였다. 각급 학교 졸업자 중에서 여성이 차지하는 비율은 초등학교에서 35.4%이나 중・고등학교에서는 각각 21.2%와 15.2%이고, 대학교에서는 7.9%에 불과하였다.

[그림 7-2] 각급 학교의 여성 졸업자 비율(1952년)



자료: 대한민국 내무부, 『대한민국통계연감』, 1952.

초등학교 여학생을 위한 교육과정은 전통적인 성 역할 고정관념에 충실하였다. 초등학교 교육과정은 일제강점기부터 성별로 분리되어 있었는데 건국 이후에도 '참다운 여성'을 양성한다는 취지로 성별 분리가 유지되었다.

미군정 시기와 6·25 전쟁 시기 초등학교의 교과별 시간배당표를 보면 5~6학년 여학생은 사회생활과 미술교과의 시수가 남학생에 비해 적고, 남학생들이 배우지 않는 가사과목[344]에 배당된 시수가 많았다(김재인 외[2000]). 1955년에 공포된 국가교육과정에서도 초등학교 4학년에서 6학년까지 배우는 실과교과의 6학년 교육과정과 교과서가 성별에 따라 달랐다. 여학생은 간단한 의류 만들기·뜨개·재봉·자수 등을 배웠고 남학생은 금속·기계 다루기 등을 배웠다.

공민학교는 초등교육을 받지 못한 아동·청소년·성인을 위한 교육기관으로 미군정 시기에 설치되었다. 1947년에 13세 이상 여성 비문해자 수는 343만 2,830명으로 전체 여성인구의 41%였다.

공민학교는 6·25 전쟁 이후에도 문맹퇴치를 위해 확대되었는데, 1956년에 공민학교 수는 2,230개교, 학생 수는 22만 4,213명, 여학생 수는 13만 1,951명(58.9%)이었다. 중등학교 수준의 공민학교인 고등공민학교 수는 같은 해에 561개교, 학생 수는 총 68,086명으로 그중 여학생 수는 11,853명(17.4%)이었다(김재인 외[2000]).[345]

나. 중등교육 발전기

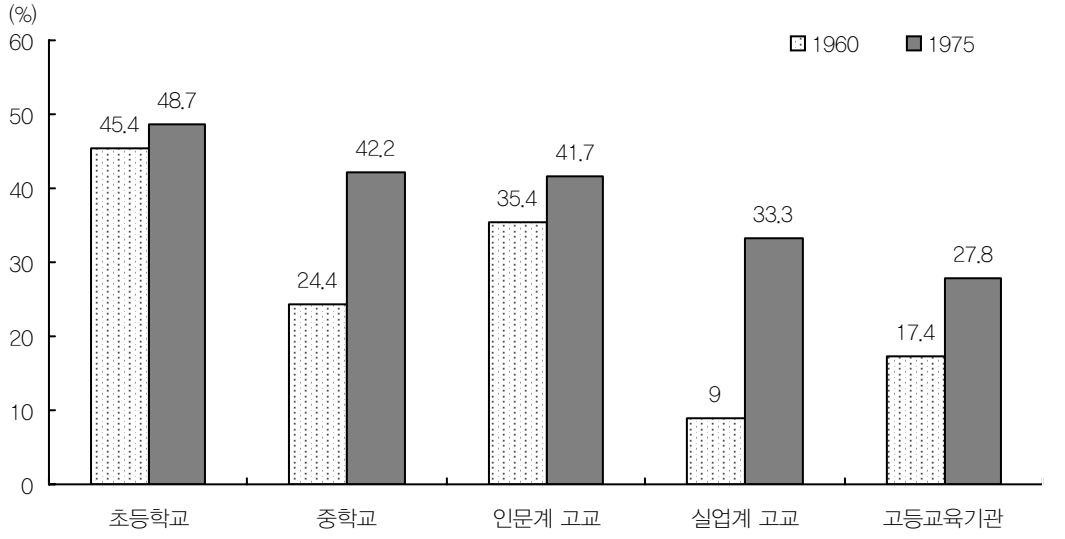
전반적인 교육기회의 증가에 따라 여학생 수가 크게 증가하고 교직을 중심으로 여성의 사회진출도 늘어나게 되자 문교부가 바람직한 여성상과 여성교육의 방향을 정립하기 위해 1971년 10월 5일에 '여성교육연구위원회'를 구성하였다. 이 위원회는 각급 학교에 여성교육 연구학교를 두고 생활지도와 성교육 교과내용, 부녀자 교육, 여교사의 자질함양 등에 관한 연구기능을 담당하였다(『서울신문』, 1971년 10월 5일자 7면).

초등학교의 여학생 비율은 1960년에 45.4%에서 1975년에 48.7%로 증가했으며 성별에 따른 초등교육기회의 차이가 거의 사라졌다. 이에 비해 여성의 중등교육기회는 초등교육기회보다 늦게, 그리고 제한적으로 증가하였다. 중학교의 여학생 비율은 1960년에 24.4%에서 1975년에 42.2%로, 인문계 고등학교의 여학생 비율은 35.4%에서 41.7%로, 실업계 고등학교의 여학생 비율은 9.0%에서 28.0%로 증가하였다. 정부가 기능인력 확보를 위해 실업계 고등학교 교육기회를 확대하려고 하였으므로 인문계보다 실업계 고등학

344) 경성효제공립국민학교(1946)에서 발행한 『건국하의 학교경영』에 따르면 초등학교 가사교과의 지도방침은 다음과 같다.
1. 여성의 가정생활과 학교생활이 유리됨이 없이 하여 실습의 존귀성을 강조하고 경험시킬 것.
2. 물질의 절약이용을 도모할 것.
3. 의식주의 합리화를 도모할 것.
4. 정리정돈이 형식으로 흐르지 않고 자율 향상을 도모할 수 있게 할 것.

345) 공민학교 및 고등공민학교는 초·중등학교 취학률 증가에 따라 빠르게 감소했으나, 현재에도 극소수 학교가 존재한다(2008년에 공민학교 1개교, 고등공민학교 4개교).

[그림 7-3] 각급 학교 여학생 비율(1960, 1975년)



자료: 경제기획원 조사통계국, 『한국통계연감』, 1961; 문교부, 『문교통계연보』, 1975.

교의 여학생 수와 여학생 비율이 더 빠르게 증가하였다.[346] 고등교육기관의 여학생 비율도 증가하였으나 중등학교에 비해 증가율이 낮다.

1960~70년대는 가정의 경제적 형편 때문에 중등학교에 진학할 수 없는 학생들이 많았다. 당시에는 초등학교와 중학교에도 납입금이 있었다. 1975년 재학생 1인당 연간 납입금은 국공립 초등학교 1,200~7,200원, 국공립 중학교 34,720~56,310원, 국공립 인문계 고등학교 49,240~78,100원, 국공립 실업계 고등학교 43,000~78,460원이었다(문교부, 『문교통계연보』, 1975.[347] 참고로 1975년에 1인당 GNP는 282,400원(583달러)였다(경제기획원 조사통계국, 『한국의 사회지표』, 1979). 경제적으로 어려움이 있는 학부모들은 남아선호사상의 영향으로 아들을 우선적으로 교육시키려고 하였다.

1977년 사회통계조사에서 자녀에게 기대하는 교육수준을 조사한 결과 아들에 대해서는 92.5%, 딸에 대해서는 76.3%의 고등학교 이상의 교육을 희망하였다(경제기획원 조사통계국, 『한국의 사회지표』, 1979). 여학생을 하숙시키거나 남학생과 같은 길로 통학하는 것도 바람직하지 않다고 여겼으므로 원거리 통학도 여학생의 교육기회를 제한하는 요인이 되었다. 여자 중학교 혹은 남녀공학 중학교 수는 1965년에 905개교, 1975년에 1,462개교였는데 2008년(2,656개교)에 비하면 약 1/3에서 1/2 정도에 해당된다. 여자 고등학교 혹은 남녀공학 여자고등학교 수는 1965년에 412개교, 1975년에 695개교였는데, 2008년(1,786개교)과 비교하면 약 1/4에서 2/5 정도였다.[348] 특히, 중소도시나 농어촌지

346) 중등학교의 연도별 여학생 수 및 여학생 비율 통계는 〈부표 1〉에 제시하였다.

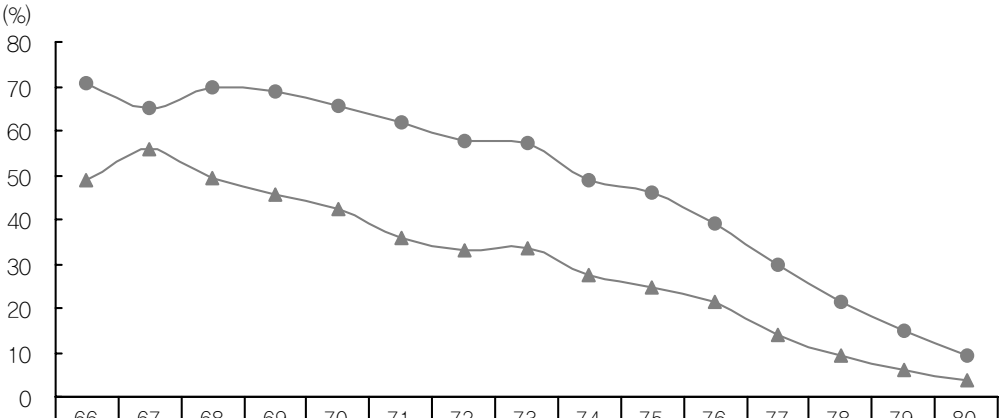
347) 중학교 무상의무교육은 1985년에 도서벽지부터 시작하여 2005년에 모든 중학교에서 실시되고 있다.

348) 1965년, 1975년 자료는 한국여성개발원(1994)의 『여성통계연보』를 참고하였으며, 2008년도 자료는

역의 경우 매일 통학할 수 있는 학교가 적었다.

여성의 중등교육기회가 빠르게 증가하였으나 1970년대 중반까지 신규 여성인력의 절반 이상은 여전히 초등학교 졸업자였다. 1967년의 경우 각급 학교에서 배출한 여성인력이 총 19만 3,689명이었는데 그중에서 65.2%가 초등학교 졸업자였다(부표 2). [그림 7-4]를 보면 각급 학교에서 배출한 신규 여성인력 중에서 초등학교 졸업자가 차지하는 비율이 1971년까지 60% 이상이고 1974년 이후부터 50% 미만으로 낮아지는 것을 알 수 있다. 남성의 경우 이 비율이 1968년부터 50% 미만으로 낮아졌다.

[그림 7-4] 신규 여성인력 중 초등학교 졸업자 비율(1966~80년)



	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
여자	70.5	65.2	69.6	68.8	65.5	62.0	57.7	57.0	48.7	45.8	39.3	29.8	21.2	14.7	9.4
남자	49.1	55.8	49.1	45.7	42.3	35.6	33.2	33.4	27.6	24.7	21.5	14.1	9.2	5.8	3.7

주: 신규 여성인력 규모 = 졸업자 수 − 진학자 수.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1966~80.

중등교육기회가 증가함에 따라 여학생 교육이 지향했던 여성상은 사회에 진출하더라도 가사와 자녀교육에 충실할 수 있는 여성이었다. 여학생의 진로교육은 주로 가정교과에서 다루었는데 여성에게 적합한 직업의 종류, 가정에서 여성의 역할, 사회진출에 따른 일·가정 양립의 문제, 직업인으로서의 태도 등을 가르쳤다.[349] 일반계 고등학교의 전공과정은 문과반과 이과반으로 구분되었으며 1963년부터 학생의 진로와 직업선택에 따라 직업과정을 운영할 수 있었다. 그리고 1974년부터 직업과정의 교과목과 시간배당을 명시하여 직업과정을 명문화하고 직업과정의 설치를 적극 권장하였다(강종훈 외[2001]). 실업계 고등학교의 경우 전공계열이 농업계·공업계·상업계·수산해양계 등으로 나누어져

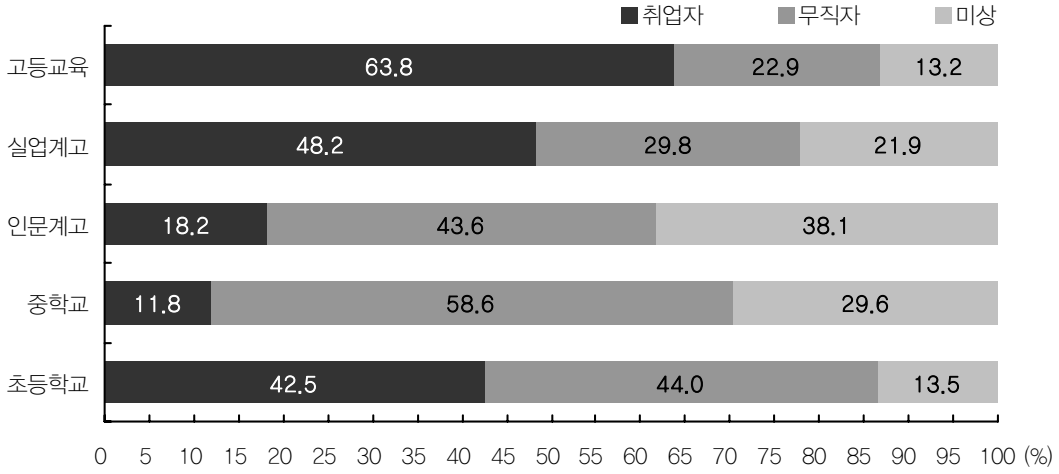
교육과학기술부·한국교육개발원(2008)의 『교육통계연보』를 참고하였다.

349) 강한월 외(1970)가 저술한 고등학교 가정 교과서는 여성도 능력이 있다면 얼마든지 사회에 진출하는 시대라는 데 동의하지만, 노동시장에서의 성차별이 건재하고 일·가정 양립의 부담이 크기 때문에 기혼여성이 직장을 가지려면 배우자와 협의하는 것이 좋다고 조언하였다.

있었는데 여학생들은 주로 상업교육을 받았다.[350]

1972년에 초등학교를 졸업한 여자 비진학자의 42.5%가 취업하였으나 중학교와 인문계 고등학교를 졸업한 여자 비진학자는 각각 11.8%와 18.2%만이 취업하였다. 실업계 고등학교를 졸업한 여자 비진학자는 48.2%, 대학을 졸업한 여자 비진학자는 63.8%가 취업하였다. 초등학교를 졸업한 신규 여성인력은 대부분은 농어업에 종사하였고 사업체에 고용되는 경우는 아주 적었다. 이 밖에 직업양성소 훈련생도 취업자로 간주되었다. 초등학교 졸업 후 진학하지 않은 여성의 절반 이상은 무직자와 진로 미상자였는데, 이들의 상당수는 가사일을 도왔을 것으로 추측된다. 초등학교 입학 적령기를 지나서 입학한 여학생은 졸업 후 결혼하는 경우도 있었다. 고졸 여성은 거의 대부분 사무직에 종사하였고, 대졸 여성은 교사나 간호사로 취업하는 경우가 많았다.

[그림 7-5] 각급 학교 여자 비진학자의 취업실태(1972년)



주: 초등학교 졸업 여성 취업자 42.5%는 직업양성소 훈련생 1.2%, 농어업 종사자 36.5%, 사업체 고용 2.9%로 구성됨. 실업계 고졸 여성 취업자(48.2%)는 대부분 사무직 종사자(30.3%)임. 대졸 여성취업자(63.8%)는 대부분 전문·기술직 취업자(55.4%)임.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1972.

성인여성을 위한 평생교육기관으로는 여성회관과 주부교실이 있었다. 여성회관은 저소득층 여성을 대상으로 기술교육을 실시하여 자립기반을 조성하고 여성의 자질향상과 능력개발, 복지증진 등을 목적으로 각 시·도에 설립되었다. 최초의 여성회관은 1960년에 서울에 건립된 '부녀사업관'에서 비롯되었으며 1963년에는 '국립여성회관'이 건립

350) 예를 들어, 1965년에 전체 실업계 여학생은 34,878명이었는데 그중에서 상업계 학생이 74.3%를 차지하였다. 1975년에는 전체 실업계 여학생 15만 7,936명 중에서 상업계 학생이 84.0%를 차지하였음(문교부, 『문교통계연보』, 1965, 1975).

되었다. 여성회관의 수는 1960년 7개소에서 1970년 14개소로 늘어났다(『평생교육백서』, [1997]). 주부교실은 전국주부교실중앙회에서 운영하였으며 1974년에 전국에 설치된 주부교실 수는 199개였고 교실 개강 횟수는 1,511회, 수강자 수는 216,627명이었다(문교부, 『문교통계연보』, 1975).

다. 중등교육의 보편화와 고등교육 발전기

1975년 '세계 여성의 해'와 1985년 UN 여성차별철폐협약 비준은 여성정책이 발전하는 계기가 되었다. UN 여성차별철폐협약은 교육분야에서 여성에 대한 차별철폐조치를 요구하였는데, 그 적용범위가 초·중등 및 고등교육기회는 물론, 직업훈련기회, 취업 및 직업 보도, 교육과정 및 교수방법, 시험, 교수진, 학교 건물 및 시설, 장학금, 남성과 여성의 성 역할 고정관념, 장애인 교육, 스포츠 참여 등과 같이 광범위하였다. 그리고 1985년에 수립된 여성발전기본계획은 여성의 능력개발을 위하여 교육기회의 평등, 여성인력 양성체제 정비, 사회교육 활성화, 남녀차별 의식 변화 등에 관한 정책을 포함하였다(한국여성개발원[1985]). 여성인력 양성정책은 제6차(1987~91년) 및 제7차(1992~96년) 경제사회발전5개년계획에도 반영되었다. 제6차 계획은 중학교 기술·가정 교과의 통합, 교과서의 성역할 고정관념 시정, 고등학교와 대학에서 미래지향적인 여학생 진로지도[351] 등의 정책을 수립하였다. 제7차 계획은 기술·가정교과의 통합을 고등학교 단계까지 확대하고, 교과서의 성차별적 내용을 제거하는 것은 물론 교육과정·교수방법·학교교육 풍토 등 광범위한 측면에서 양성평등 교육 여건을 재정비하고자 하였다. 또한 여학생의 진로 다양화를 위해 이공계 진학을 확대하고 여학생 진로교육자료를 개발하며 교사의 성역할 의식을 제고하고자 하였다.

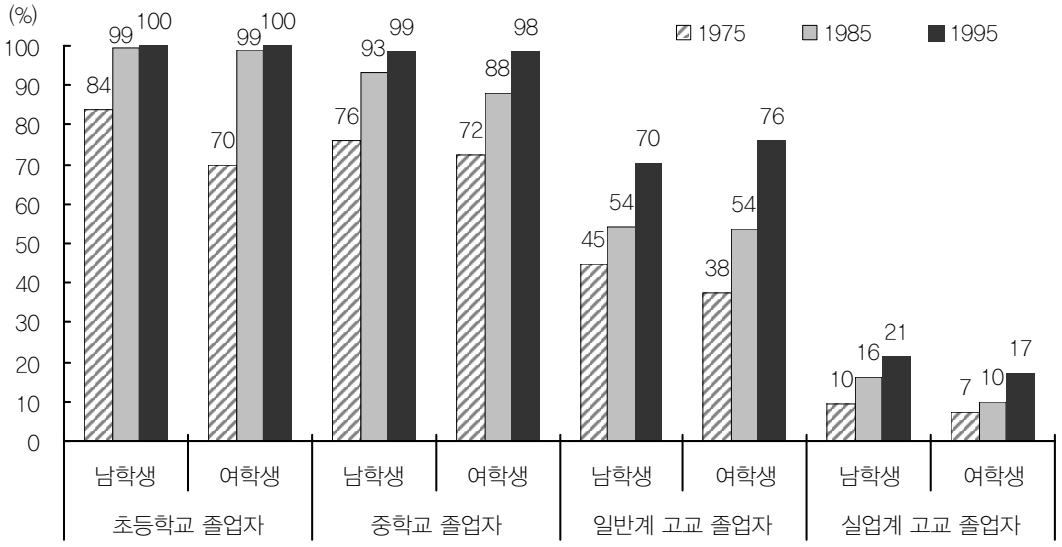
1971년부터 중학교 무시험 입학이 전국적으로 실시되고 1974년에 고교 평준화제도가 도입되면서 중등교육의 대중화시대가 열렸다. 초등학교 여자 졸업자의 진학률은 1975년에 69.7%였으나 1985년에는 99.1%로 거의 모든 여학생들이 중학교에 진학하였다. 중학교 여자 졸업자도 1975년에 72.3%만이 고등학교에 진학했으나 1985년에 88.2%, 1995년에 98.4%가 고등학교에 진학하였다. 여성의 고등교육기회는 1980년대 중반까지 남성에 비해 적었다. 일반계 고등학교 졸업자의 진학률은 1975년에 남학생(44.7%)보다 여학생(37.5%)이 훨씬 낮았다. 그러다가 1985년에 남학생과 거의 같아졌고 1995년에는 남학생보다 높아졌다.[352] 실업계 고등학교 졸업자의 진학률은 일반계보다 낮았고, 남학생보다 여학생의 진학률이 더욱 낮았다.

---

351) 산업구조의 고도화로 이공계분야의 고급 기술인력 및 기능인력 수요가 급증하고 있는데, 여학생의 전공선택은 가사·어문·교육·예능 분야에 치우쳐 있는 것을 문제로 보았다.

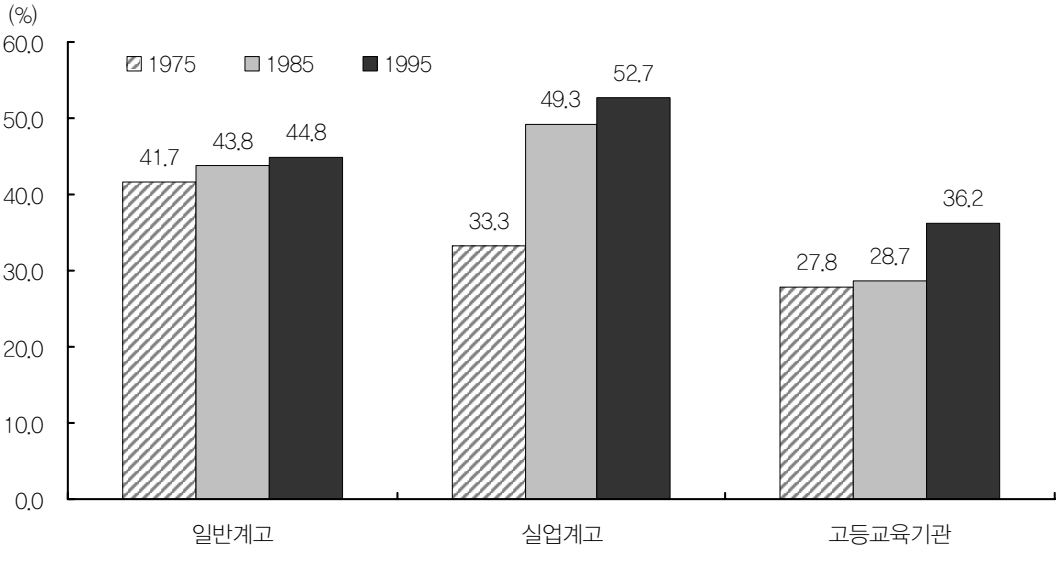
352) 여학생이 5.5%p 더 높은데 이 시기의 일반계 고등학교 비진학자의 상당수는 대입 재수생이므로 남학생이 여학생보다 재수를 많이 하여 진학률이 더 낮았을 가능성이 크다.

[그림 7-6] 초 · 중등학교 여자 졸업자의 진학률(1975, 1985, 1995년)



자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1975, 1985; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1995.

[그림 7-7] 고등학교 및 고등교육기관의 여학생 비율(1975~95년)



자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1975, 1985; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1995.

1975년에서 1995년 사이에 고등학교 여학생 수는 일반계의 경우 27만여 명에서 55만여 명으로, 실업계의 경우 15만여 명에서 48만여 명으로 증가하였다(부표 1).

여학생 비율은 실업계에서 더 빨리 증가하였는데, 이것은 여학생이 남학생에 비해 직업준비를 목적으로 고등학교에 진학한 경우가 더 많았다는 것을 의미한다. 고등교육기관의 여학생 수는 같은 기간에 6만여 명에서 84만여 명으로 급증하였으나 여학생 비율은

고등학교에 비해 훨씬 낮다.

중등교육은 보편화되었으나 고등교육기회에 관해서는 남아선호사상이 여전히 남아 있어, 1990년에도 딸(75.7%)보다 아들(86.3%)의 고등교육을 기대하는 가구주들이 더 많았다(『한국의 사회지표』, 1990).

이공계 중심의 고등교육기회 확대도 여성의 고등교육기회를 제한하는 효과가 있었다. 정부는 1960년대 이후 고등교육기회를 계속 억제하다가 1970년대 후반에 들어서야 공학계를 중심으로 대학정원을 확대하기 시작하였는데(김영화 외[1996]) 공학계 여학생은 극소수에 불과하였다.

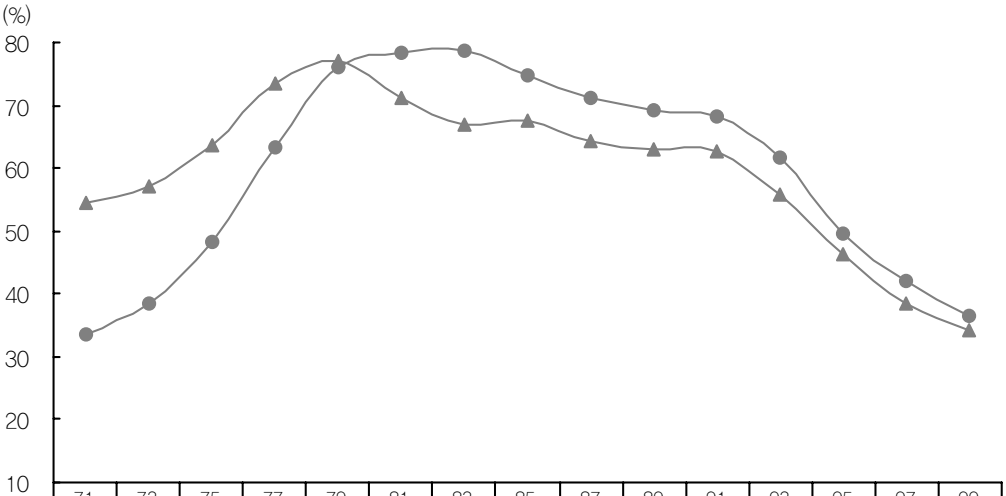
각급 학교가 양성한 여성인력의 규모는 1975년 29만여 명에서 1995년에 32만여 명으로 증가하였다(부표 2). 그중에서 초등학교와 중학교 졸업자 수는 1970년대 후반부터 급속히 감소한 반면, 고등학교 졸업자 수는 지속적으로 증가하여 1990년에 약 14만명으로 최대에 이르렀다.

고등교육을 마치고 사회로 진출하는 여성인력 수도 1975년에 17,557명에 불과하였으나 1995년에 16만여 명으로 증가하였다. 특히, 1990년에서 1995년 사이에 연평균 1만명 이상 급증하였다.

1970년대 중반까지는 신규 여성인력의 절반 이상이 초등학교 졸업자였으나 1977년부터 1993년까지는 중등학교 졸업자의 비율이 50% 이상을 차지하였다.

특히, 1980년대 초에는 그 비율이 거의 80%에 달할 정도로 높았다. 고등교육을 받은 신규 여성인력의 수는 빠르게 증가했지만 신규 여성인력 전체에서 차지하는 비중은 1980년대 말에도 30% 정도에 불과하였다.

[그림 7-8] 각급 학교가 양성한 여성인력 중 중등학교 졸업자 비율(1971~99년)



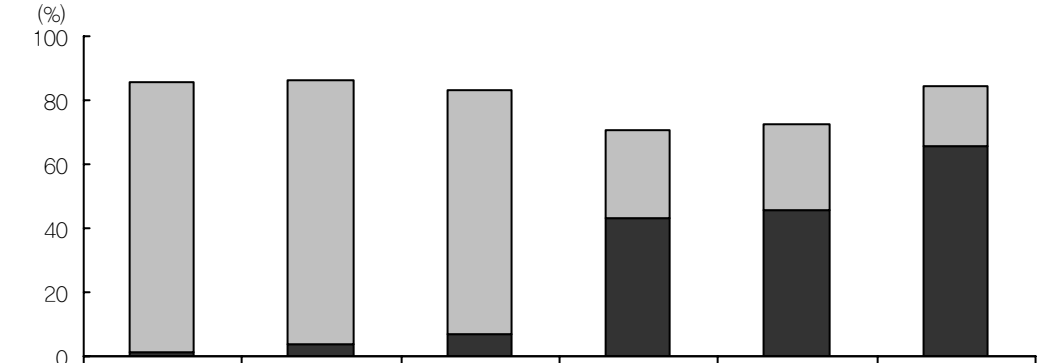
	71	73	75	77	79	81	83	85	87	89	91	93	95	97	99
여자	33.4	38.5	48.2	63.2	76.0	78.5	78.8	74.8	71.2	69.4	68.3	61.6	49.6	42.1	36.5
남자	54.4	57.2	63.7	73.3	77.0	71.1	67.0	67.4	64.2	62.8	62.8	55.7	46.2	38.5	34.3

주: 인력양성규모 = 졸업자 수 − 진학자 수.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1971~90; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1991~99.

중・고등학교 기술・가정 교과의 교육과정은 제5차 교육과정(1989~95년)까지 여전히 성별 분리를 유지하였다. 제3차 교육과정(1973~81년)에서 남학생에게 기술교과 시수를 늘이기 위해 여학생의 가정교과 시수가 함께 늘어났는데, 이로 인해 교육내용에서의 성차별이 심화되는 문제가 발생하였다. 남학생은 국가가 요구하는 기술인력이 되기 위한 기초교육을 더 많이 받는 반면 여학생은 전통적인 재봉・수예 등으로 그 시간을 채웠다. 제5차 교육과정은 기술・가정・기술・가정 세 가지 교과 중 하나를 필수로 선택하도록 하였는데 기술・가정 교과를 선택하는 학교가 적었기 때문에, 남학생은 여전히 기술교과를 배우고 여학생은 가정교과를 배웠다.

일반계 고등학교 여학생은 대부분 문과를 선택하였다. 예를 들어, 1991년도 인문계 2~3학년 여학생의 68.9%가 문과이며, 이과는 26.8%, 직업과정은 4.3%였다. 이에 비해 남학생은 이과(54.7%)가 문과(42.9%)보다 훨씬 많았다(교육과학기술부・한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1991). 1980년대 초부터 예술고등학교와 체육고등학교 이외에 과학고등학교와 외국어고등학교를 설치하여 일반계 고등학교 학생의 다양한 교육수요를 충족시키고자 했는데, 네 종류의 특수목적고등학교에 재학 중인 여학생 수는 1995년에 2만여 명(전체의 62.1%)이었다(교육과학기술부・한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1995).[353] 실업계 고등학교 정책은 중화학공업 육성정책에 따라 양질의 기능인력을 확보하기 위해 1974년부터 1978년까지 공업계 고등학교를 특성화하고 수용능력을 확대하였다. 공업계 위주의 실업교육정책에도 불구하고 여학생은 대부분 상업계에 진학하였다. 1990년대 초에 직업교육을 중심으로 고등학교 교육체제를 개편하는 정책을 추진하였는데, 이때 처음으로 여자 공고를 설치하기 시작하여 1997년까지 전국에 10개교가 문을 열었다.

[그림 7-9] 실업계 고등학교 남녀 학생의 전공계열별 분포(1975, 1985, 1995년)



	1975_여자	1985_여자	1995_여자	1975_남자	1985_남자	1995_남자
상업계	84	82	76.4	27.2	26.6	18.9
공업계	1.4	4	6.7	43.4	45.9	65.6

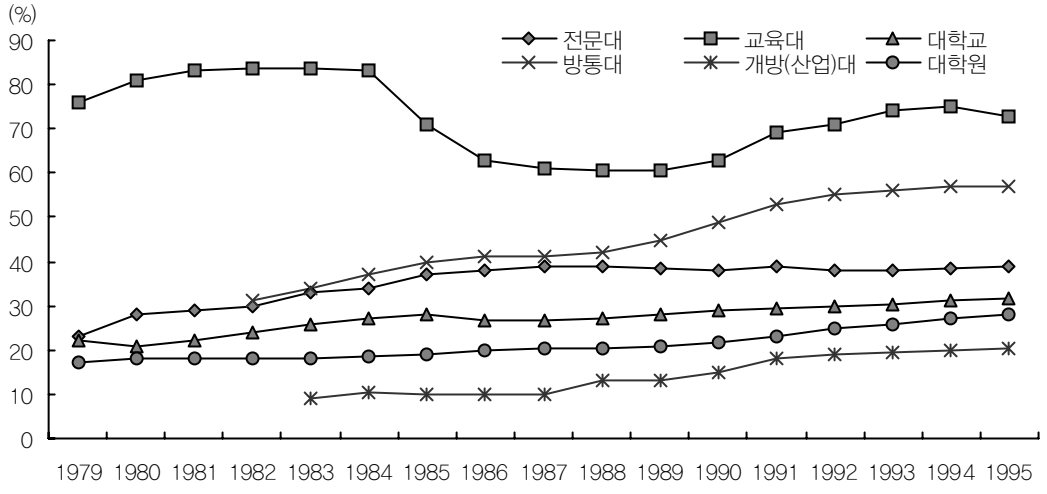
주: 공업계와 상업계를 제외한 나머지 계열(농업계・수산해양계・가정계 등) 자료를 생략하였음.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1975, 1985, 1990; 교육과학기술부・한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1995.

353) 학교 유형별 여학생 비율은 예술고등학교 90.1%, 체육고등학교 26.3%, 과학고등학교 22.5%, 외국어고등학교 55.6%이다.

상업계열의 전공과는 1980년대 말 이후로 상당히 다양해졌다. 『문교통계연보』에 따르면 1975년에 상업계열의 전공과는 상업과와 관광과밖에 없었고 대부분의 여학생은 상업과를 전공하였다. 1985년에도 여학생의 전공과는 대부분 상업과였으나 무역과·정보처리과·회계과도 있었다. 이후 컴퓨터와 사무자동화의 확산으로 새로운 전공과가 더 생겨났다. 이에 따라 1995년에는 앞에서 열거한 전공과 이외에 비서과·상업디자인과·사무자동화과·관광경영과·상업외국어과·유통관리과에도 여학생들이 진학하였다.[354]

1970년대 후반에서 1990년대 전반까지 고등교육기관의 여학생 비율은 4년제 대학과 대학원보다 교육대[355]·방통대·전문대에서 상대적으로 더 높았다. 고등교육수준의 여성 인력 양성이 교육비가 적게 들고 입시경쟁이 덜한 단기 고등교육과 평생교육을 중심으로 먼저 발전하였음을 알 수 있다. 여대생의 전공분야는 인문사회계를 중심으로 확대되었다. 1975년에서 1995년까지 여학생의 전공계열별 분포를 살펴보면, 전문대의 경우 인문사회계(+17.1%p)와 사범계(+7.8%p)의 비율이 증가하였고, 4년제 대학에서도 인문사회계(+26.1%p) 비율이 크게 증가하였다. 여학생의 전공분야가 인문사회계를 중심으로 확대된 것은 다양한 요인이 작용했다고 볼 수 있다. 여학생들이 인문사회계를 상대적으로 선호하는 경향이 있고, 국가적으로도 다른 전공계열에 비해 교육비투자가 적게 드는 계열이며, 졸업 후 취업을 고려하여 전공을 선택하는 여학생도 많지않았다.

[그림 7-10] 고등교육기관별 여학생 비율 추이(1979~95년)



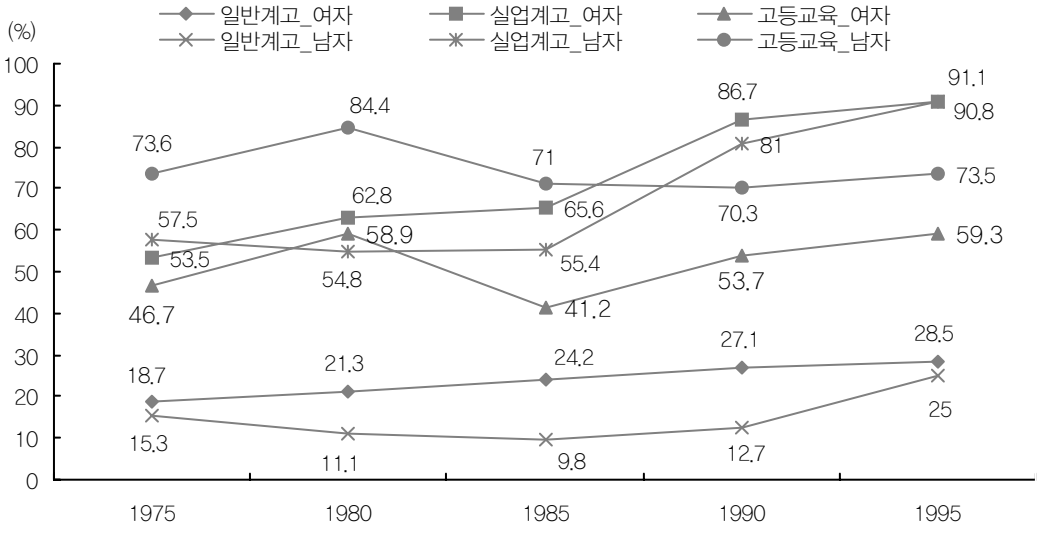
주: 여학생 비율 = (여학생 수 × 100) ÷ 전체 학생 수.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1979~99; 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1991~95.

354) 서울 ○○여상의 ○○○교사는 "올해는 기업의 취업의뢰서에 예년처럼 주산·부기능력을 요구하는 사례는 거의 없고 정보기능사자격증과 OA 훈련과정 이수 여부를 묻는 경우가 많다"면서 "이에 따라 내년부터 모든 상업고교에서는 관련 학과를 신설할 수밖에 없을 것"이라고 내다봤다(『서울신문』, 1992년 10월 13일자 19면).

355) 교대는 1981년에 2년제에서 4년제 교육기관으로 전환되었으며 1985년에 4년제 학생이 처음으로 졸업하였다.

실업계 고등학교 여자 졸업자의 취업률은 1975년에 53.5%에서 1995년에 91.1%로 크게 증가하였다. 고등교육기관 여자 졸업자의 취업률도 같은 기간에 46.7%에서 59.3%로 약간 증가하였다. 그러나 실업계 고등학교 여자 졸업자 취업률보다 훨씬 낮은 수준이다. 고등교육기관 졸업자의 경우 남녀 간의 취업률 격차가 1985년까지 25~30%p나 되었는데 1995년에 14%p 정도로 감소하였다. 이 시기에 각급 학교가 양성한 여성인력 중에서 중등학교 졸업자의 비중이 50%를 상회할 뿐만 아니라 취업률도 월등히 높았으므로, 적어도 양적인 측면에서는 중등학교(특히, 실업계 고등학교)가 여성인력 양성의 중추적인 역할을 담당했다고 볼 수 있다.

[그림 7-11] 고등학교와 고등교육기관 졸업자의 취업률 추이(1975~95년)



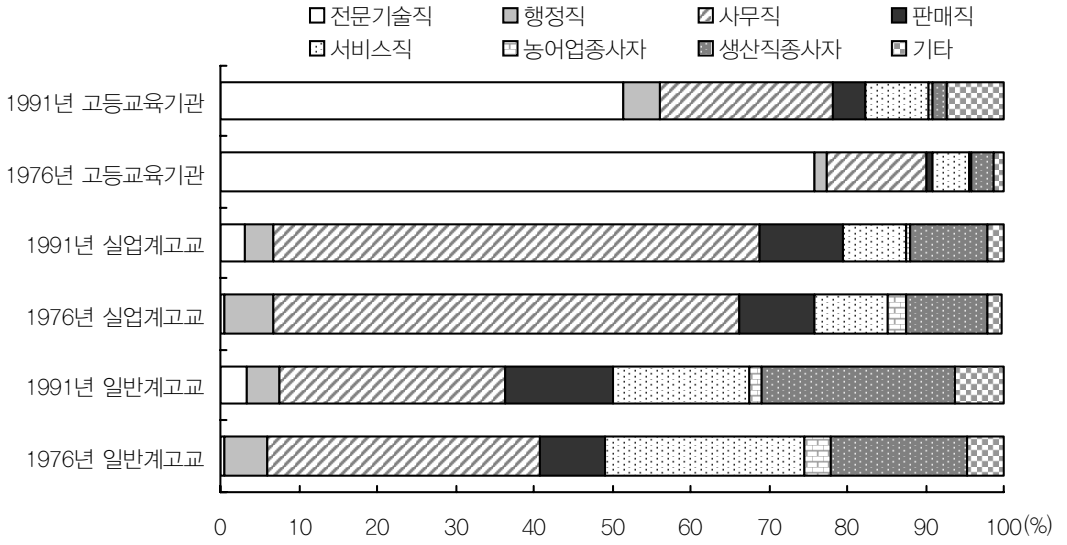
주: 취업률 = 취업자 수 / {졸업자 수 – (진학자 수 + 입대자 수)}*100. 여자 졸업자 취업률 값만 제시함.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1970~90; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1995.

신규 여성인력이 취업한 직종은 1970년대 중반과 1990년대 초 사이에 상당한 변화가 있었다. 1970년대 중반에 일반계 고교 졸업자는 사무직이나 서비스직에, 실업계 고교 졸업자는 주로 사무직에, 고등교육기관 졸업자는 주로 전문기술직에 취업하였다. 그런데 1990년 초에는 일반계 고교 졸업자의 사무직과 서비스직 취업자 비율이 감소하고 대신 판매직과 생산직 비율이 증가하였다. 실업계 고교 졸업자의 주요 취업 직종은 여전히 대부분 사무직이나 컴퓨터 보급과 사무자동화로 여자 상고 졸업자의 금융권 취업이 어려워졌다.[356] 신규 대졸 여성들의 경우 1970년대 중반에 주로 전문기술직에 진출하였으나 1990년대 초에는 전문기술직 취업이 크게 감소하고 사무직 · 판매직 · 서비스직 취

356) 졸업생의 100%가 취업하는 명문 여상의 경우에도 예전에 주로 취업하던 대기업 사무직 · 은행 · 증권사 등에 취업하는 졸업생은 전체의 30% 정도이며 나머지 70%는 중소기업이나 영세기업에 취업하였다(『한국일보』, 1993년 4월 9일자 11면).

업이 증가하였다. 1980년대 말과 1990년대 초에 국내 대기업들이 대졸 여성의 채용규모를 늘이고 채용분야도 확대하였다. 포항제철은 대졸 여성의 근무부서를 전 부서로 개방하면서 50명을 분리 공채하였다(『경향신문』, 1990년 8월 11일자 7면). 삼성그룹은 1991년에 비서직부터 대졸 여성을 분리 공채하기 시작하였고, 1993년에는 연구기술직, 소프트웨어 전문직, 국내 및 해외 영업직, 경영 지원, 비서전문직, 디자인전문직 등에 총 500명의 대졸 여성을 분리 공채하였다(『국민일보』, 1993년 8월 27일자 7면). 그 밖에 현대 · 대우 · 럭키금성 · 선경 · 두산 등도 대졸 여성을 별도로 채용하였다.[357]

[그림 7-12] 중등학교와 고등교육기관 여자 졸업자의 직종별 취업자 분포(1976, 1991년)



주: 1976년 졸업자는 1975년 8월과 1976년 2월 졸업자이며, 1991년 졸업자는 1990년 8월과 1991년 2월 졸업자이며, 조사 시점은 1976년 4월 1일과 1991년 4월 1일임.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1976; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1991.

경제적 여건 때문에 중등 및 고등 교육을 받기 어려운 여학생들은 중 · 고등학교에 부설된 산업체특수학급, 산업체 부설 중 · 고등학교, 방송통신고등학교, 한국방송통신대학, 개방대학을 통해 학업과 취업을 병행할 수 있었다. 정규교육을 보충하기 위한 평생교육 이외에 성인 여성을 위한 직업기술교육이나 교양교육도 확대되었다.

이전부터 있었던 여성회관과 주부교실 이외에 단위 농협의 주부대학과 대학 부설 평생교육원이 새로 설치되었다. 주부교실 수는 1978년에 200개, 1984년에 228개, 1991년에 261개로 늘어났다. 수강자 수는 1978년에 16만 4,984명, 1984년에 18만 6,654명, 1991년에 19만 7,441명으로 점차 늘어났으나 1974년(21만 6,627명)보다는 적었다(문교부, 『문교통계연보』, 1979, 1985; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1992). 단위

357) 대졸 여성인력을 분리 공채했던 대기업들은 기계설계 · 기계제도 · 전자 · 반도체 등 정밀을 요하는 분야에서도 여성인력을 필요로 하지만 전체 대졸 여성 지원자의 30% 정도만 공학계열 전공자이므로 적합한 여성인력을 구하기 어렵다고 하였다(『세계일보』, 1993년 11월 12일자 11면).

농협의 주부대학은 농촌 여성을 위한 평생교육 프로그램을 운영하였는데, 1973년부터 시작된 사례가 있으나 본격적으로 실시된 것은 1985년 이후이며, 주요 내용으로 교양・취미・가족・오락・문화・생활개선 등을 다루었다(『평생교육백서』, 1997, p.193).

그 밖에 대학 부설 평생교육원은 1984년 이화여대에 처음 설치되었으며 초기에는 여성들의 여가선용과 교양교육, 실생활에 필요한 실무교육 등에 치중했으나 수강생들의 요구와 호응도가 높아짐에 따라 대학전공과정, 소규모 사업 경영자과정, 실내장식, 컴퓨터 실무, 물류관리 전문가 양성 등으로 교육내용이 확장되었다(『서울신문』, 1992년 2월 24일 15면). 또한 각종 여성단체들이 운영하는 평생교육 프로그램이나 소비자 유치를 위해 백화점이나 은행이 운영하는 평생교육 프로그램도 활발하게 운영되었다.

라. 고등교육의 대중화 이후

1990년대 중반 이후 여성인력 양성정책은 여학생의 진로 다양화, 대졸 여성 청년층의 진로개발과 취업준비, 성인 여성을 위한 평생교육을 중심으로 발전하였다. 여성부가 신설(2001년)되면서 미취업 청년 여성과 성인 여성을 위한 교육 및 훈련 정책이 활발해졌고, 「여성과학기술인육성및지원에관한법률」의 제정(2002. 12)으로 여성과학기술인을 양성하기 위한 정책도 추진되었다. 2008년에는 「경력단절여성등의경제활동촉진법」이 제정되어 경력단절 여성을 대상으로 하는 직업훈련 및 취업지도 정책이 추진되고 있다.

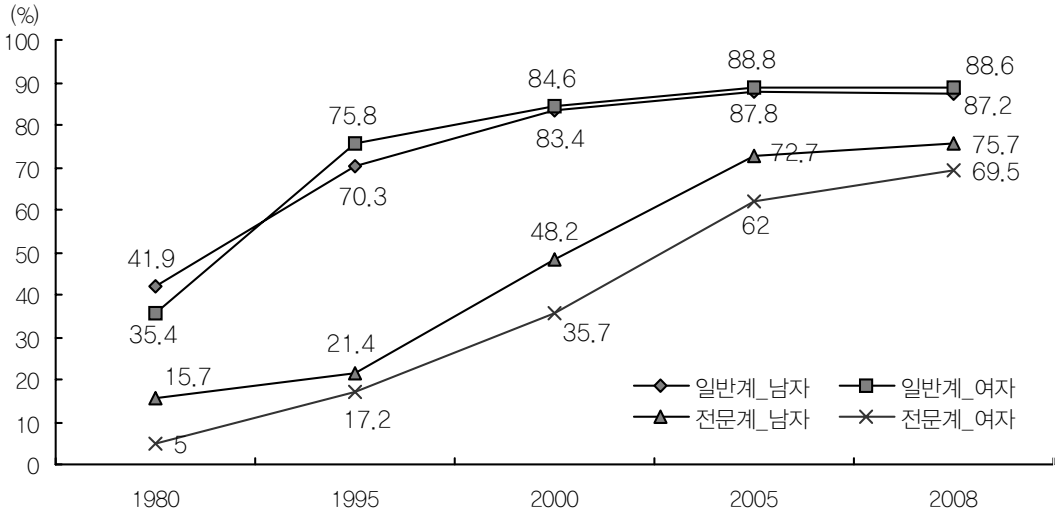
2000년대의 주요 여성인력 양성정책은 다음과 같다. 첫째, 여성 청년층의 진로지도와 역량강화정책으로 WISE[358] 프로그램과 WATCH 21,[359] 여대생커리어개발센터 설치 및 운영, 여대생 특화 진로교육과정 운영, 이공계 여성 CTO・CEO의 공학교육 참여, 여학생 공학교육 선도대학 육성 등이 있다. 둘째, 여성취업자의 직업훈련정책으로 여성인력개발센터의 재직 근로자 훈련 참여, 여성 수요자의 특성에 맞춘 직업훈련방식 도입 및 확대, 여성 농업인을 위한 교육훈련 등이 있다. 셋째, 경력단절 여성의 직업훈련정책으로 전업주부 직장복귀 프로그램, 경력단절 여성의 취업능력 향상 프로그램, 주부 인턴사업, 전문대학에 주부 입학기회 확대 등이 있다. 넷째, 여성인력의 취업분야를 다양화하기 위한 정책으로 남성지배적 직종의 직업훈련과정에 여성참여율 제고, 고학력 여성을 위한 유망한 직종의 훈련과정 개설 등이 있다. 2008년 이후 이명박 정부는 경력단절 여성의 능력개발과 취업 지원을 더욱 강화하였다. 여성부와 노동부가 공동으로 '여성새로일하기센터'를 설치하여 직업상담과 직업교육훈련은 물론, 취업알선과 취업 후 사후관리까지 종합적인 취업지원서비스를 제공하고 있다. 여성새로일하기센터는 2009년 현재 전국에 75개가 운영되고 있으며 2012년까지 100개로 확대될 계획이다.

1995년 이후 대학정원자율화로 여성의 고등교육기회도 크게 증가하였다. 일반계 고등학교 졸업자의 진학률은 남학생보다 여학생이 더 높고,[360] 전문계 고등학교 졸업자의 진

358) Women Into Science and Engineering.

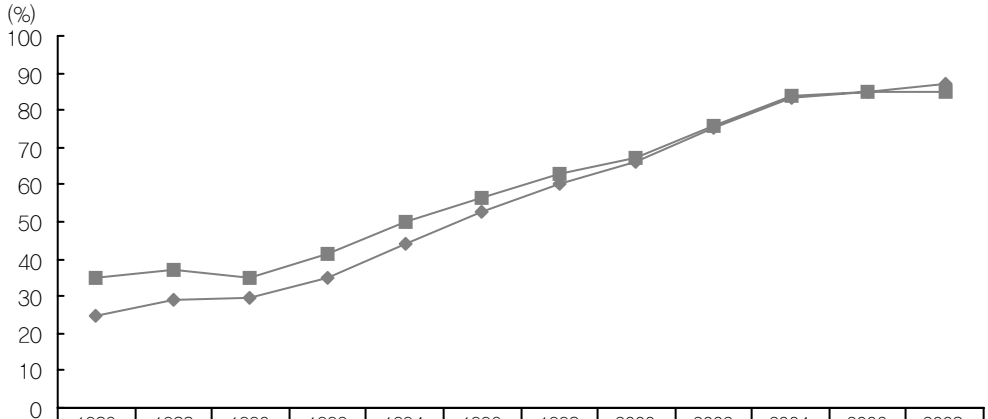
359) Women's Academy for Technology Changer in the 21st Century.

[그림 7-13] 고등학교 졸업자의 대학 진학률 추이(1980~2008년)



주: 1980년도 자료는 1995년 이후와 비교를 위해 제시하였음.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1980~90; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1995~2008.

[그림 7-14] 각급 학교가 양성한 여성인력 중 고등교육기관 졸업자 비율(1986~2008년)



	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
여자	24.9	29.3	29.5	35	44	52.6	60.3	65.9	75.5	83.2	85.2	86.9
남자	34.9	37.1	34.8	41.6	49.9	56.3	62.8	67.3	75.7	84	85.1	85

자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1986~90; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1991~2008.

학률은 여학생이 남학생에 비해 더 낮으나 전문계 고등학교의 교육목적이 취업을 위한 직업교육이기 때문에 부정적으로 해석하기 어렵다.[361]

360) 일반계 고등학교 비진학자의 취업률은 20% 미만이고 대부분은 재수생으로 추측된다.

361) 명문 전문계 고등학교에서는 성적이 우수한 학생들이 취업하고, 성적이 낮은 학생들이 오히려 진학하려는 경향이 있다.

1990년대 중반 이후 각급 학교를 졸업하고 사회로 진출하는 여성인력의 절반 이상은 고등교육기관 졸업자가 되었다. 각급 학교의 여성인력 양성규모는 1995년에 32만 7천여 명에서 2000년에 37만 8천여 명으로 증가했다가 2008년에 학령기 인구 감소로 약간 감소하였다(부표 2). 그 중 고등교육기관 졸업자가 차지하는 비율은 1990년에 29.5%에 불과했으나 1996년에 52.6%, 2008년에 86.9%로 증가하였다.[362)]

건국 이후 계속 유지되어오던 중등학교 실업·가정 교과의 성별 분리는 2001년도부터 적용된 제7차 교육과정에서 교과목을 하나로 통합하였을 뿐만 아니라 필수과목으로 지정하면서 완전히 사라졌다. 여학생들이 인문사회계 전공을 선호하고 자연공학을 기피하는 경향이 개선되기는 하였으나 여전히 남아 있다. 〈표 7-1〉을 보면, 1995년에서 2008년 사이에 일반계 고등학교 자연공학과정 학생 중 여학생 비율은 30.5%에서 35.0%로, 전문계 고등학교 공업계 학생 중 여학생 비율은 10.3%에서 29.9%로 증가하였다. 과학고등학교의 여학생 비율은 1995년에 22.5%에서 2000년에 36.1%까지 증가하였으나 이후 계속 감소하여 2008년 현재 22.3%이다. 반면, 외국어고등학교의 여학생 비율은 1995년 55.6%에서 2008년 62.6%로 증가하였다.

1970년대 이후 인문사회계를 중심으로 여성의 고등교육기회가 확대되었는데 1995년 이후에도 이러한 경향이 더 심화되었다. 1995년의 여대생 중에서 인문사회계 학생의 비율을 살펴보면 전문대학 32.8%, 4년제 대학 43.6%, 대학원 29.1%였는데, 2008년에 전문대학 37.0%, 4년제 대학 50.1%, 대학원 34.6%가 되었다. 예체능계 여학생의 비중도 1995년에 비해 약간 늘어났다. 반면, 이공계의 비중이 크게 줄어들었다. 1995년에는 전문대학 27.0%, 4년제 대학 28.6%, 대학원 19.3%였는데 2008년에는 전문대학 13.8%, 4년제 대학 23.6%, 대학원 12.1%이다. 일반계 고등학교 자연공학과정과 전문계 고등학교 공업계의 여학생 비율이 증가하였음에도 불구하고 여대생의 이공계 비율은 오히려 감소하였다. 이것은 1990년대 말 이후 전반적인 이공계 기피 현상 속에서 여학생의 이공계 기피가 더 심화되었기 때문이라고 볼 수 있다.

〈표 7-1〉 고등학교 전공분야별 여학생 비율 추이(1995~2008년)

(단위: %)

연도	일반계 고교		전문계 고교		예술고	체육고	과학고	외국어고
	인문사회과정	자연공학과정	상업계	공업계				
1995	58.3	30.5	81.9	10.3	90.1	26.3	22.5	55.6
2000	58.9	33.5	78.8	13.3	84.9	28.9	36.1	59.9
2005	54.5	36.1	75.1	33.2	83.6	30.7	29.0	60.7
2008	55.1	35.0	73.9	29.9	81.5	32.8	22.3	62.6

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도.

362) 2002년 이후로는 신규 졸업자 중에서 고등교육기관 졸업자 비율이 성별에 따라 거의 차이가 없으나 석·박사학위 취득자의 비율은 여성이 여전히 낮다.

〈표 7-2〉 고등교육기관 유형별 · 전공계열별 여학생 분포(2008년)

(단위: 명, %)

교육기관	여학생 수	전공계열별 분포							
		인문계	사회계	교육계	공학계	자연계	의약계	예체능계	합계
전문대학	305,701	5.9	31.1	9.3	7.2	6.6	18.9	20.9	100.0
4년제 대학	727,178	19.7	30.4	6.7	9.4	14.2	5.1	14.6	100.0
대학원	141,679	13.8	20.8	33.3	4.3	7.8	9.8	10.1	100.0

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2008.

여대생의 진로 다양화 측면에서는 1990년대 중반에 두 가지 중요한 정책사례가 있었다. 첫째, 이화여자대학교에 공과대학이 신설되고 그 밖의 여자대학교에 이공계 정원이 확대되었다.[363] 둘째, 여학생을 선발하지 않았거나 여학생 입학정원을 제한했던 각종 대학의 여학생 정원이 대폭 확대되었다. 예를 들어, 3군 사관학교는 「사관학교설치법」에 의해 여학생 입학을 허용하지 않고 있었는데, 공군사관학교가 1997년부터 입학정원의 10% 이상, 육군사관학교는 점차적으로 2000년까지 입학정원의 10% 이상을 여학생으로 선발하기로 하였다. 세무대학,[364] 철도전문대학, 경찰대학 등도 여학생의 입학 제한을 대폭 완화하였다.[365]

학업을 마치고 노동시장에 진출하는 여성인력에서 대졸자의 비중이 1990년대 후반 이후 50%를 상회하고 2008년 현재 86.9%에 달하는데, [그림 7-15]를 보면 이들의 취업률은 1990년대 말 외환위기와 2003년 신용카드사태 이후 단기적으로 감소한 적이 있으나 전체적으로 증가하는 추세에 있다.[366] 성별에 따른 취업률 격차는 1990년대에 비해 2000년대 이후 감소했으나 여자 졸업자의 취업률은 남자에 비해 여전히 낮은 수준을 유지하고 있다. 신규 대졸자를 성별과 교육기관에 따라 6개 집단으로 나누어 졸업 직후 취업률 추이를 비교하면 4년제 대학 여자 졸업자의 취업률이 가장 낮은 것을 알 수 있다.

신규 대졸 여성의 취업직종은 전문직 비중이 증가하고 사무직 비중이 감소하였다.[367] 1995년에 고등교육기관을 졸업한 여성 취업자 중 입법공무원 및 고위임직원 관리자, 전

363) 이화여자대학교는 1996년도에 공과대학을 신설하여 문리대학에 개설되어 있었던 전자계산학과, 자연과학대학에 개설되어 있었던 전자 · 건축 · 환경과학과 등 4개 학과를 공과대학으로 옮겼다. 1997년에는 동덕여자대학교 컴퓨터 디자인학과, 부산여자대학교 정보통신학과, 서울여자대학교 이학계, 숙명여자대학교 환경디자인학과 등에 정원을 확대하였다(『여성백서』, 1996).

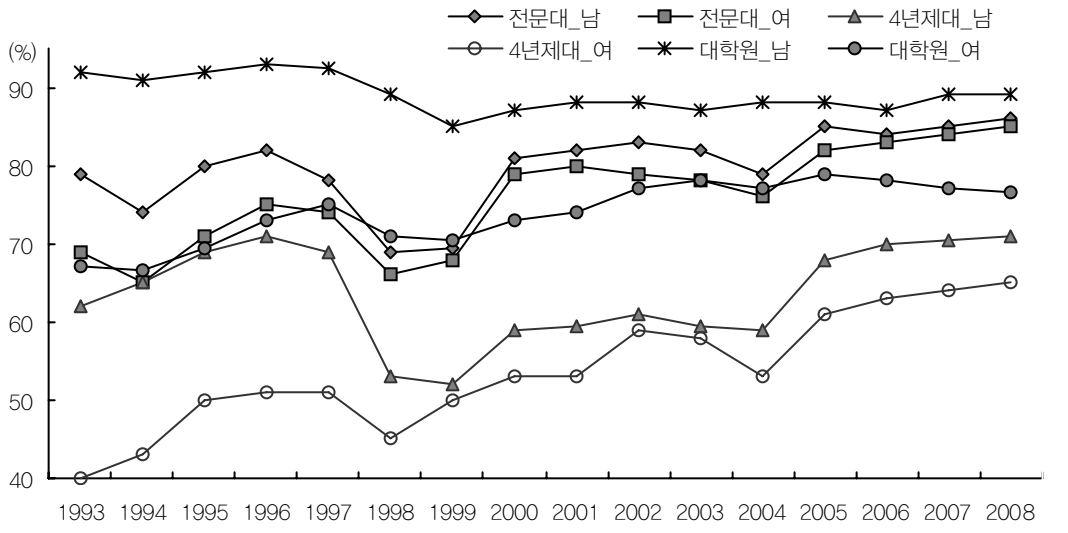
364) 1980년에 설립되어 2001년에 폐지되었다. 학비 전액을 국비로 지급하였고, 전교생에게 기숙사를 제공했으며, 졸업생은 8급 세무직 국가공무원으로 채용되었다.

365) 세무대학의 여학생 입학정원은 1995년에 11%였는데 이것을 1997년에 20%, 1998년에 30%, 2000년에 50%로 확대하기로 하였다. 철도전문대학은 1996년부터 1999년 사이에 여학생 입학정원을 3%에서 50%로 확대하기로 하였다. 마지막으로 경찰대학은 1995년에 4%인 여학생 입학정원을 1997년부터 10% 이상으로 조정했다(『여성백서』, 1995).

366) 최근의 취업률 증가 추세는 대학평가와 예산 지원에 취업률이 중요한 지표로 사용되므로 대학들이 부풀려서 보고하기 때문이라는 주장이 있다.

367) 한국표준직업분류의 시계열 단절로 정확한 비교가 어렵다.

[그림 7-15] 고등교육기관 졸업자의 졸업연도별 취업률 추이(1993~2008년)



주: 취업률 = 취업자 × 100/(졸업자 − 진학자 − 입대자).
자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1993~2008.

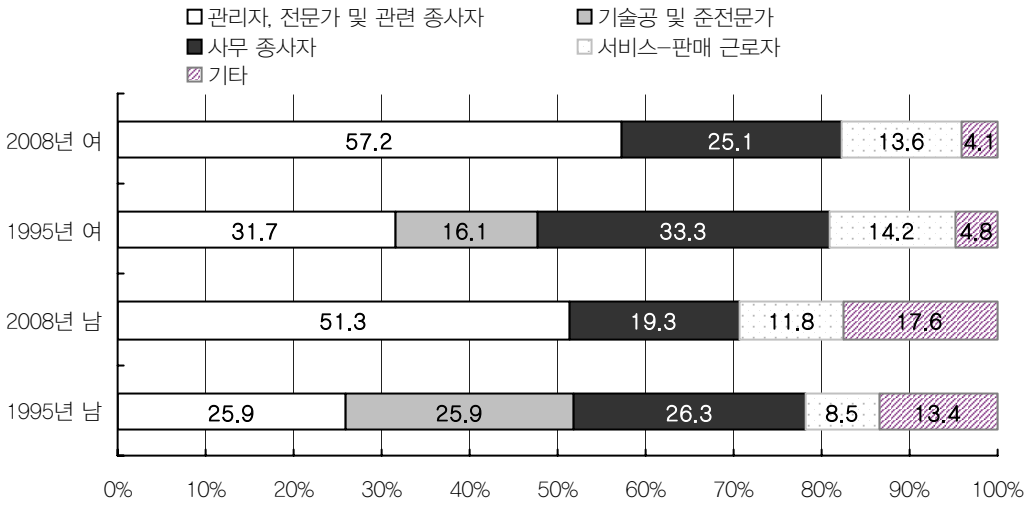
문가, 기술공 및 준전문가의 비율은 47.8%[368]였는데, 2008년도에 이와 유사한 직업[369]에 취업한 여성의 비율이 57.2%로 증가하였다. 반면, 사무직 종사자의 비율은 33.3%에서 26.5%로 감소하였다. 이에 비해 남성은 사무직 비율이 26.3%에서 19.3%로 감소하고, 서비스 근로자, 판매 근로자, 기타의 비율이 크게 증가하였다.

신규 대졸 여성의 직종이 전문직 중심으로 확대된 것은 대졸 여성의 기대에 비추어 긍정적이나 비정규직 취업률[370]이 남성에 비해 높은 점은 바람직하다고 볼 수 없다. 2008년 「고등교육기관 졸업자 취업통계조사」에 따르면 전문대학 졸업자의 경우 여성의 정규직 취업률이 남성에 비해 약간 낮으나, 4년제 대학 졸업자의 성별 차이는 14.8%p이며, 대학원 졸업자의 성별 차이는 16.6%p나 된다. 남성의 경우 신규 대졸자의 교육수준이 높을수록 정규직 취업자 비율이 높은데, 여성은 그렇지 않다.

2000년대 이후 정규 학교교육 이외에 평생교육을 통한 여성인력 육성이 활발해졌다. 종래의 여성 평생교육은 문해교육 · 취미교육 · 교양교육을 중심으로 이루어졌으나 2000년대에는 자격증 획득이나 직업준비를 위한 교육훈련 프로그램이 확대되었다. 그러나 여성의 직장연수 참여율이 낮기 때문에 전반적인 평생학습 참여율은 남성보다 낮다. 2004년 현재 여성의 평생학습 참여율은 19.5%, 남성의 평생학습 참여율은 23.8%인데, 직장연수와 직업훈련을 제외한 학원수강, 교양강좌, TV 및 라디오 청취의 여성참여율은 남성보다 더 높다.

368) 입법공무원 및 고위임직원 관리자, 전문가 31.7%, 기술공 및 준전문가 16.1%를 더한 값이다.
369) 관리자, 전문가 및 관련 종사자를 말한다.
370) 신규 졸업자의 고용상태 조사는 2006년부터 실시되었으므로 시계열 비교를 할 수 없다.

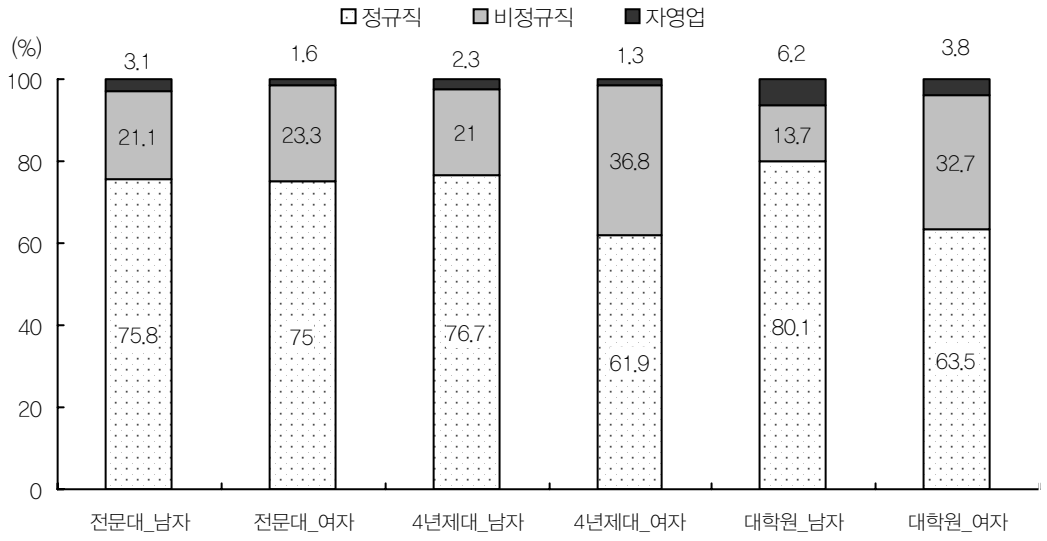
[그림 7-16] 고등교육기관 졸업자의 취업 직종별 분포(1995, 2008년)



주: 기타는 농어업 숙련근로자, 기능원 및 관련 기능 종사자, 장치·기계 조작 및 조립 종사자, 단순노무자, 군인을 포함함.

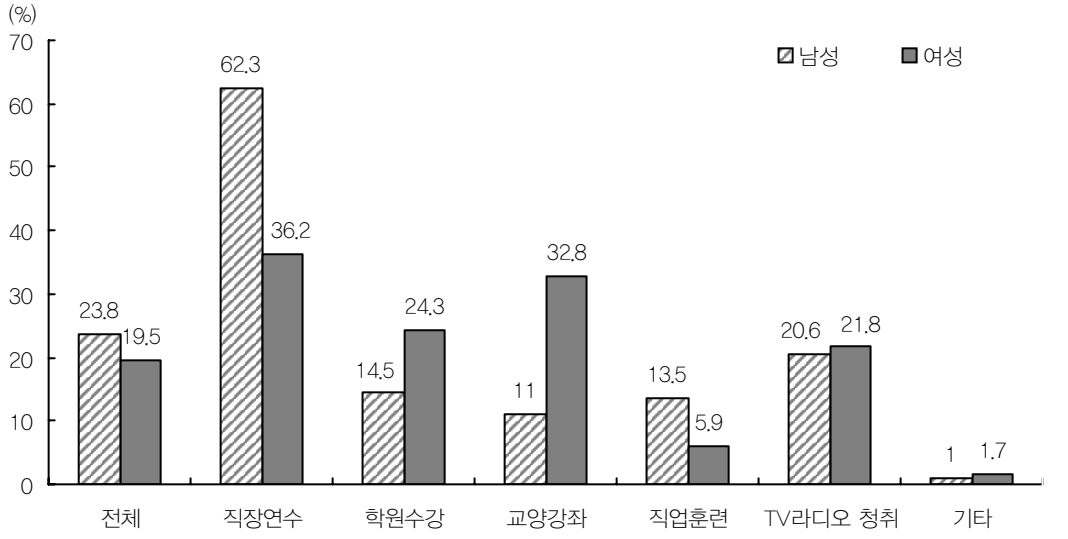
자료: 교육과학기술부·한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1995; 교육인적자원부, 『고등교육기관 졸업자 취업통계조사』 2008.

[그림 7-17] 성별 · 고등교육기관 유형별 졸업자 중 취업자의 종사상 지위(2008년)



자료: 교육인적자원부, 「고등교육기관 졸업자 취업통계조사」, 2008.

[그림 7-18] 15세 이상 인구의 성별 · 학습유형별 평생학습 참여율(2004년)



주: 조사 시점에서 지난 1년간(2003. 6. 20~2004. 6. 19) 참여 경험 비율임.
자료: 한국여성정책연구원, 『2008 한국의 성인지통계』, 2008. 원자료는 「2004년 사회통계조사」임.

교육인적자원부는 '평생학습진흥종합계획(2002)'에 여성 평생교육 진흥을 과제로 포함시키고, 2007년에 전문대학의 평생교육기능을 활용하여 지역 산업체의 여성인력 수요를 고려한 고학력 경력단절 여성 커리어코칭 프로그램을 실시하였다.

2008년과 2009년에는 지역인재육성사업의 일환으로 지역사회 고학력 여성인력 수요에 맞추어 여성인재육성사업을 추진하고 있다. 또한 여성과학기술인지원센터(전국 3개)를 통하여 노동시장에 진출한 이공계 출신 여성인력을 대상으로 다양한 경력개발교육을 실시하고 있다.

여성가족부는 전업주부 재취업 지원사업, 청년여성 맞춤형 취업 지원사업, 사회적 일자리 취 업지원 등 취업을 목적으로 한 교육·훈련 사업을 실시하고 있다. 전업주부 재취업 지원사업은 2003년에 874명, 2004년에 1,310명이 참여하였으며, 청년여성 맞춤형 취업 지원사업은 2003년에 214명, 2004년에 322명을 훈련시켰다(여성부 내부자료).

노동부는 재직 여성근로자 및 취약계층 여성을 대상으로 직업능력개발사업을 추진하고 있다. 재직근로자 직업능력개발훈련에 여성참여율은 고용보험 피보험자 대비 8.2%로 남성(16.1%)의 절반 정도에 불과하였는데(오은진 외[2004]), 여성근로자의 참여율을 높이기 위해 그들의 수요가 높은 근로자훈련 수강장려금 지원사업을 확대하고, 경력단절 여성 직장복귀 프로그램을 개발하여 실시하고 있다.

3. 평가 및 정책과제

여성인력 양성의 양적·질적 발전에서 가장 주목할 만한 변화는 여성의 교육기회 증가와 그에 따른 여성인력의 고학력화라고 할 수 있다. 1950년대에는 초등교육을 중심으

로, 1960~70년대에는 중등교육을 중심으로 교육기회가 크게 증가했고, 고등교육기회는 1990년대 후반 이후에 많이 확대되었다.

여성의 교육기회 확대는 여성인력 양성정책의 효과라기보다 경제적·사회적 발전의 결과라고 볼 수 있다. 중등교육 발전기에 여학교 수를 늘리기 어려워 남녀공학을 장려한 것 이외에 여성의 교육기회를 확대하기 위한 특별한 정책은 없었다.

가정의 경제형편, 남아선호사상, 성 역할 고정관념, 통학거리 등과 같이 여성의 교육기회를 제한했던 요인들이 경제 및 사회 발전에 따라 약화되었고, 출산율 저하로 자녀수가 적어져서 아들·딸을 구별하지 않고 교육시키려는 부모들이 늘어났다. 그 결과 1990년대 후반부터 고등학생의 대학 진학률은 성별에 따른 차이가 거의 없어졌다.

이처럼 교육기회의 성별 불평등이 거의 사라지기는 했으나 고등교육 학위 취득자 중 여성 비율은 선진국에 비해 낮은 편이다. 특히, 석·박사학위 취득자의 여성 비율은 선진국과 큰 격차가 있다.

2005년도에 OECD 국가에서 박사학위 취득자의 여성 비율은 42.6%이나 우리나라는 26.1%에 불과하다. 일본을 제외한 선진국에서 석·박사학위 취득자의 여성 비율은 거의 40% 이상이다.

〈표 7-3〉 고등교육 유형별 여성 학위 취득자 비율(2005년)

(단위: %)

국가	직업 중심 학사 (2년제 이상)	학문 중심 학사	학문 중심 석사	박사학위
독일	61.5	50.7	48.3	39.6
미국	60.9	57.4	58.1	48.8
스웨덴	54.9	64.5	76.7	44.3
영국	67.1	56.3	55.5	43.3
일본	63.3	42.7	28.4	26.2
한국	52.1	49.2	38.2	26.1
호주	53.3	58.9	46.6	46.7
OECD 평균	57.0	58.1	55.3	42.6

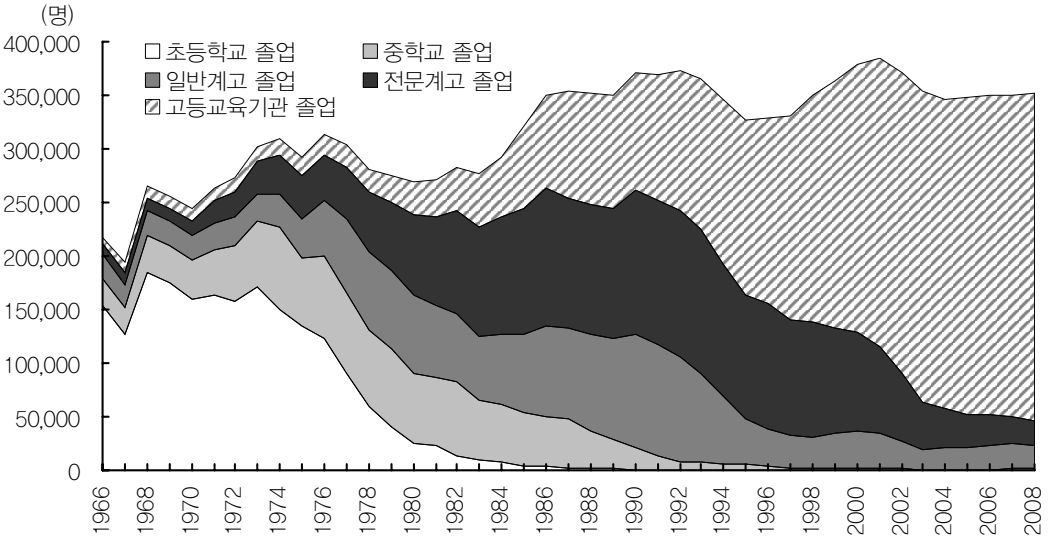
자료: OECD, *Education at a Glance*, 2007.

여성의 교육기회가 늘어남에 따라 여성인력의 고학력화가 빠르게 진행되었다. 1990년대 중반 이후로는 신규 여성인력의 절반 이상이 고등교육기관 졸업자이며, 현재는 85% 이상이 고등교육기관 졸업자이다.

여성의 교육기회가 주로 초·중등교육에 머물렀던 시기에 여학생들은 가정과 가사에 충실한 여성이 되도록, 또는 취업하더라도 가사와 자녀교육에 충실한 여성이 되도록 교육받았다. 그러나 오늘날에는 개인적으로나 국가적으로 직업세계 진출이 여성인력 양성의 일차적인 목적이라고 할 수 있다.[371]

그런데 신규 여성 대졸자의 취업기회는 남성에 비해 상당히 적다. OECD 국가의 25~64세 대졸자의 고용률을 살펴보면, 남자의 고용률은 선진국들과 큰 차이를 보이지

[그림 7-19] 각급 학교의 여성인력 양성규모 추이(1966~2008년)



주: 인력양성규모 = 졸업자 수 - 진학자 수.
자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1966~1990; 교육과학기술부・한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1991~2008.

않으나 여자의 고용률은 우리나라가 훨씬 낮다.

전문대학 졸업자의 고용률은 남자 89.6%, 여자 61.3%로 남녀 차이가 28.3%p나 되고, 학문 중심 학위과정 졸업자의 고용률도 남자 89.1%, 여자 60.5%로 남녀 차이가 매우 크다.[372]

1990년대 이후로 여학생의 진로 다양화 정책이 지속적으로 추진되고 있으나 아직 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있다. 전공선택은 직업세계 진출에 상당한 영향을 미치게 되는데 일반계 고등학교에서는 인문사회과정이, 전문계 고등학교에서는 상업계가, 대학에서는 인문사회계가 여전히 지배적이다.

국제비교에 따르면 여대생의 전공선택은 인문・예술・교육과 건강・복지분야에 집중되어 있고 우리나라도 그러하다. OECD 국가의 평균과 비교하면 우리나라는 건강・복지와 사회과학・경영학・법학분야에서 여학생 비율이 낮다. 수학 및 컴퓨터, 공학・건설분야의 여학생 비율은 낮으나 OECD 평균보다는 약간 높다.[373]

---

371) 한국여성정책연구원과 한국고용정보원이 공동으로 조사한 대학생의 직업세계 인식 및 직업선호 실태조사(2008)에 따르면 전문대학 2~3학년 여학생의 71.1%, 4년제 대학 3~4학년 여학생의 70.7%가 졸업 후 취업이나 창업을 예상하고 있다.

372) 25~64세 대졸인구 전체 대비 취업자 비율임. 여기서 직업 중심 학사는 전문대학 졸업을 의미한다. (OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2008. 전문대학을 포함한 대졸 여성의 취업률 통계는 p.849의 [그림 7-21]을 참고하였다.

373) 이에 따라 선진국들도 과학기술분야의 여성인력 양성을 위한 정책을 추진하고 있다.

〈표 7-4〉 OECD 국가의 고등교육기관 전공분야별 신입생의 여학생 비율(2006년)

(단위: %)

국가	전 분야	건강 및 복지	생명과학 · 물리학 · 농업학	수학 및 컴퓨터	인문 · 예술 · 교육	사회과학 · 경영학 · 법학	공학 · 건설
독일	54.5	77.4	48.8	34.6	71.3	52.6	16.2
스웨덴	55.6	80.3	54.3	26.6	67.0	59.5	24.9
영국	58.5	81.1	47.9	28.0	64.9	56.5	18.5
일본	48.9	62.0	31.4	–	69.5	47.9	12.7
한국	47.7	68.2	46.5	29.3	67.1	44.3	23.7
호주	54.7	74.4	51.8	18.7	67.8	52.8	21.8
OECD 평균	54.3	75.2	50.5	24.0	68.2	55.0	22.3

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2008.

성인 여성을 위한 평생교육은 문해교육과 취약계층의 직업기술교육을 담당했다가 1970년대 후반부터 학령기에 중등 및 고등교육 기회를 놓친 성인 여성이나 취업과 학업을 병행하고자 하는 청년층 여성들이 학력을 취득할 수 있도록 하는 평생교육이 발달하였다.

1980년대 이후로는 직업기술교육과 교양교육이 크게 증가하였고, 2000년대 이후로는 교양교육보다 직업기술교육이 더 강조되고, 직업기술교육의 대상으로 취약계층뿐만 아니라 대졸 미취업 고학력자, 중산층 이상의 경력단절 여성으로 확대되고 있다. 앞으로는 새로 확대된 여성 평생교육기회의 질적 수준을 높여야 하는 과제가 남아 있다.

건국 60년간 여성인력 양성의 양적·질적 발전 추세를 연장해보면, 앞으로 다음과 같은 변화가 예상된다.

먼저 여성의 고등교육기회는 앞으로도 더 증가할 것이며 특히 석·박사과정의 교육기회가 빠르게 증가할 것이다. 따라서 향후 사회로 진출하는 여성 신규인력의 교육수준은 더 높아질 것이고, 이들은 더 전문화되고 다양한 직업에 진출하기를 희망할 것이다.

또한 시장개방과 우리나라 기업의 외국 진출 등으로 외국기업이나 외국 주재 한국기업에 취업하고자 하는 여대생들이 많아지고 있다. 대졸 미취업 여성이나 경력단절 여성의 평생교육 수요도 계속 유지 또는 증가될 것이며, 그들의 교육수준이 높아짐에 따라 평생교육 수요가 다양해질 것이다. 이러한 변화에 대비하기 위해서 다음과 같은 노력이 필요하다.

먼저 초·중등학교와 대학의 교육과정에 진로발달과 직업세계 이행준비를 위한 교육내용을 의무적으로 포함시킬 필요가 있다.[374] 진로교육이 널리 이루어지고 있지만 의무교육이 아니므로 학교와 지역에 따라 편차가 매우 심하다. 이러한 사정으로 우리나라 청년층의 교육수준은 세계 최고이나 이에 적합한 진로개발과 직업세계 이행준비가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

각급 학교의 교육과정에 포함될 진로교육은 성별로 분리된 것보다 남녀 공통이면서 양성평등의 원리에 기초한 진로교육이 바람직하다. 여성인력의 양성 측면에서는 성차별

374) 이는 「헌법」에 보장되어 있는 '능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리'를 실현하기 위함이다.

적 요소가 상당히 개선되었으나 여성인력의 활용 측면에서 성차별 및 성 역할 구분은 여전히 남아 있다. 따라서 남학생과 여학생 모두가 다양한 전공과 직업에 관심을 가지도록 하고, 양성 간에 상호협력하고 존중하는 태도를 갖추도록 할 필요가 있다. 또한 직업관과 직업의식, 책임감과 리더십 교육의 측면에서도 양성평등의 원리가 필요하다.

2003년에 여성가족부가 대학에 여대생커리어개발센터를 설치하고 여대생을 위한 진로교육 교과목 신설을 요청했을 때 많은 대학이 주저하였다. 그러나 요즘에는 거의 모든 대학이 진로교육 교과목을 운영하고 있으며 교과목 수가 여럿인 대학도 많다. 그러나 대부분의 교과목은 전공과 관계없이 모든 학생들이 수강할 수 있는 교양교과이다. 아직까지 전공 교육과정에 진로교육 교과목을 설치하고 있는 대학은 거의 없다.

앞으로 대학의 직업준비기능은 더욱 강조될 것이고 단과대학별 또는 전공학과별로 진로교육 교과목을 신설하는 대학도 나타날 것이다. 따라서 여대생을 위한 진로교육정책은 전공분야별로 전문화하고, 개인별 맞춤형 진로지도도 일반화할 필요가 있다.

마지막으로 여성의 고등교육과 평생교육기회가 보다 전문화될 필요가 있다. 특히, 미래의 유망산업으로 진출을 준비하기에 적합한 분야로의 전문화가 필요하다. 국가적으로 고급-중급 기술 기반 제조업과 지식집약적인 서비스업에서 국제경쟁력을 높이는 것이 요구되므로 이러한 분야에 적합한 우수 여성인력을 양성하는 고등교육기회의 확대가 필요하다.

대졸 여성 청년층의 인구는 급증하고 있는데 장차 이들에게 적합한 평생교육기회는 크게 증가하지 못하고 있다. 재직 근로자 여성은 일·가정 양립의 어려움과 직장 내에서 경력개발의 어려움으로 양질의 교육훈련기회를 획득하기 어렵다.

취업 경험이 없는 청년층이나 경력단절의 경험이 있는 여성에게 적합한 평생교육기회는 최근 들어 확대되고 있으나 아직 초기 단계의 발전에 불과하다. 이 분야의 여성 평생교육을 발전시키기 위해서는 구체적인 산업과 직업별로 평생교육 수요와 특징을 파악하여 그에 적합한 교육훈련을 제공하는 것이 필요하다.

제3절 | 여성의 노동시장 참여 확대

1. 여성의 노동시장 참여 개관

여성은 우리나라가 걸어온 도전과 성과의 길에 함께 있었지만, 특히 1960년 이후 경제개발 시기만큼 두드러진 적은 없었던 것 같다. 원자재·기술·자본이 없는 상태에서 정부는 산업화를 위해 저렴하고 우수한 여성인력을 활용한 경공업 전략을 택하였고, 이 전략은 우리나라 경제성장을 이끄는 교두보 역할을 하였다. 이후 중화학 공업화, 3저 호황, 서비스산업화, 1998년 금융위기, 정보화 시기를 겪으면서 여성의 경제활동은 함께 부침을 경험하고 그 세부내용도 변화하였지만, 한국경제 60년의 발전과정에서 없어서는 안 될 기여를 하였다고 단언할 수 있다.

본 절은 정부수립 후 여성의 경제활동참여와 고용평등의 역사를 기록·평가하고 다가

올 미래사회에 던지는 메시지를 찾고자 하는 목적에서 기술되었다. 지난 60년을 크게 전후복구기(1948~59년), 경제개발기(1960~79년), 시장경제 전환기(1980~97년), 외환위기 극복기(1998~2008년) 등 4개 단계로 나누어 각 시기에서 여성의 경제활동참여의 내용과 고용평등정책의 변화를 살펴본다.

2. 시대별 변화

가. 전후복구기

정부수립에 이어 6·25 전쟁과 복구로 이어지는 이 시기의 산업구조는 농림어업 중심이었다. 여성취업자의 대부분은 농업에 종사했으며 임금근로자는 많지 않았다. 예컨대, 1957년 종업원 5인 이상 사업체의 여성근로자 수는 69,837명인데, 이들은 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 나이 어린 여성들로 방직 및 식료품 공장의 직공들이었다.

1948년 「헌법」에 의해 남녀평등과 근로권이 보장되었고, 1953년 「근로기준법」에서 여성근로자에 대한 사용자의 차별이 금지되었고 근로여성의 보호와 모성보호가 명시되었으나, 선진국 법조문을 본딴 것으로 실제로 법을 현실에 적용시키는 데는 커다란 간극이 존재하였다. 또한 이 시기의 직업훈련은 주로 미망인을 위한 단순 기능교육이었다.

1948년 정부수립 이후, 6·25 전쟁과 남북분단을 거쳐 1960년에 이르기까지의 약 12년간의 기간은 극심한 정치적 혼란과 경제적 궁핍의 시기였다. 전력과 광물 등의 부존자원을 바탕으로 중공업이 발전한 북쪽과의 단절은 남한에 심각한 물자의 부족을 야기하였고, 그나마 6·25 전쟁으로 주택·공공시설·산업시설·도로 등 시설과 인프라의 상당부분이 파괴되었다.

반면, 피난민과 해외에서 귀환한 동포로 인해서 늘어난 인구는 식량과 생필품 등의 물자수급을 어렵게 하였고, 이에 따라 물가 불안 현상이 불가피하였다. 전후복구를 위한 노력은 상당 부분 미국의 원조에 의존하였는데, 원조의 대부분은 미국의 잉여농산물 등 소비재형태로 산업재건에 직접적으로 기여하지는 못하였다. 1인당 실질 GNP는 1953년의 67달러에서 1960년에 겨우 79달러로 증가하는 데 그쳤고, 국민 대다수가 빈곤을 벗어나지 못하였다.

이런 상황 속에서 산업구조는 1차산업 중심으로 농림어업이 1953년 GDP의 47.3%를 차지했고,[375] 취업자 비중은 더 심해서 농림어업 종사자가 전체 취업자의 70% 이상에 이르렀던 것으로 추정된다.[376] 여성의 경제활동 역시 대부분 농림어업 분야에서 이루어졌고, 비농업부문 근로자 수는 약 5만명 정도일 것으로 추산된다.

초대정부의 사회부 노동국이 1948년에 실시한 조사 결과에 따르면 당시 5인 이상 사

375) 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bol.or.kr).

376) 고용통계가 제공되기 시작한 1963년도 총 취업자 수는 756만명이고 농림어업의 고용 비중이 63.0%로 나타나는 바(통계청 KOSIS) 이로부터 10년 전인 1953년의 농림어업 종사자 비중을 70% 이상일 것으로 추정하는 것은 과도하지 않다.

업체에서 일하는 여성근로자는 40,268명으로 전체 근로자 22만 3,030명의 약 18%를 차지하는 것으로 나타났다.

여성근로자의 내부 구성을 살펴보면 '직공' 83.1%, '사무직원' 5.5%, 그리고 '기술자' 1.3%로 대다수가 직공이다. 반면, 남성근로자의 경우 '직공' 63.0%, '사무원' 13.6%, '기술자'가 6.3%로 나타나 기술자층이 일정 정도 형성되어 있으며, 사무직 근로자 역시 상당한 몫을 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

한편, 여성근로자의 90%가 방직·화학·식료품 공업에 집중되어 있으며, 33.8%가 18세 미만으로 나이 어린 여성들이 중요한 노동력이 되고 있음을 알 수 있다.

여성근로자의 학력은 37.6%가 '학교에 다닌 적이 없고' 37.0%가 '소학 졸업', 20.7%가 '소학 중퇴'로 대다수의 근로자가 초등교육 이하의 학력을 지니고 있다(한국경제연구원[1991]).

이로부터 약 10년 만인 1957년 종업원 5인 이상 사업체의 여성근로자 수는 69,837명이고 전체 근로자의 28.5%를 차지하는 규모로 증가하였다. 여성근로자 중 18세 미만이 22.4%로 1948년에 비해 그 비율이 감소하였으나 여전히 중요한 비중을 차지한다.

여성근로자의 학력은 69.3%가 초등학교 졸업자, 16.8%는 '불취학자'로서 1948년에 비해 학력수준이 높아졌음을 볼 수 있다. 그러나 업종분포를 보면, 여성근로자의 83.0%가 제조업 종사자이고, 이외의 업종에서는 1~5% 수준으로 나타난다.

남성근로자 역시 제조업 종사자가 많지만, 운수보관통신업·광업 등에도 10% 이상의 비율이 나타나 여성근로자에 비해 업종 구성이 다양한 것을 알 수 있다.

반면, 여성에게 주어진 임금근로는 아직까지 직공이라는 이름의 제조업 생산직에 머물러 있었다.

〈표 7-5〉 5인 이상 사업체 근로자의 직종 분포(1948년)

(단위: 명, %)

	기술자	직공	사무직	기타	합계
남자	10,970 (6.0)	97,567 (53.4)	30,727 (16.9)	43,498 (23.8)	182,762 (100.0)
여자	517 (1.3)	33,451 (83.1)	2,195 (5.5)	4,105 (10.1)	40,268 (100.0)

자료: 사회부 노동국, 『경제연감』, 1949; 한국경제연구원, 『한국의 공업화와 노동력』, 1991에서 재인용.

〈표 7-6〉 5인 이상 사업체 근로자의 업종 분포(1957년)

(단위: 명, %)

	농림어업	광업	제조업	건설업	전기가스	상업부동산	운수통신	서비스	합계
남	13,094 (7.5)	20,793 (11.9)	78,697 (44.9)	7,204 (4.1)	8,903 (5.1)	10,426 (6.0)	32,262 (18.5)	3,444 (2.0)	174,823 (100.0)
여	770 (1.1)	1,593 (2.3)	58,014 (83.0)	984 (1.4)	701 (1.0)	3,179 (4.6)	2,658 (3.8)	1,938 (2.8)	69,837 (100.0)

자료: 보건사회부, 『보건복지통계연보』, 장하진 외(2001)에서 재인용.

정부수립, 6·25 전쟁과 복구로 이어지는 이 시기에는 이렇다 할 산업정책이 없었고, 임금근로자 수가 많지 않은 상태에서 근로자의 노동권에 대한 인식이나 정책적 관심은 없었다고 말할 수 있다.

1948년 「헌법」에 의해 남녀평등과 근로권이 보장되었고, 1953년 「근로기준법」에서 여성근로자에 대한 사용자의 차별이 금지되었고 근로여성의 보호와 모성보호가 명시되었으나, 선진국 법조문을 본딴 것으로 근로현장에 도달하거나 권익구제소송으로 이어지지 못하였다.

한편, 1953년 「근로기준법」의 제정과 함께 사회부(이후 보건사회부)의 노동국에 기준과가 설치되었고, 기능 중에 '여성과 소년의 근로'가 포함되어 처음으로 여성근로 관련 행정업무를 수행하게 되었다.

이 시기의 직업훈련은 주로 미망인을 위한 단순 기능교육이었다. 약 50만명으로 추정되는 전쟁미망인들의 생계 문제는 가장 시급히 해결해야 할 문제 중 하나였다.[377]

전쟁미망인에 대한 국가적 조치로는 두 가지를 들 수 있다. 하나는 미망인 가족을 위한 모자원을 설치하여 모자세대를 위한 거처를 제공함과 동시에 간단한 기능교육을 실시하여 경제적 자립을 지원하는 것이다. 모자원의 재정은 주로 외국기관의 원조로 이루어졌는데, 각종 구호물자와 작업용 재봉기와 편물기 등이 제공되었다.

1956년 현재 전국의 모자원은 62개소가 운영되고 있었으나 늘어나는 모자세대를 수용하기에는 역부족이었고, 예산 지원이 미미하여 시설도 열악하였다.

모자원 외에 전쟁미망인 수산장을 들 수 있다. 수산장이란 직업이 없거나 생활이 곤란한 사람에게 일자리나 기능습득의 기회를 주는 보호시설을 지칭하는데, 이 전쟁미망인 수산장은 모자원처럼 주거가 제공되는 것은 아니고 생산자조합의 형태로 운영되는 직업훈련과 생산·판매를 위한 시설이었다.

이 사례는 국제기구에 의한 원조사업의 전형을 보여주는데, 많은 제3세계 개발도상국들의 사례에서 보듯이, 판매전략 없이 생산된 수공예품들은 판로를 찾지 못해 생산은 곧 중단되었다.[378]

한편, 1957년에는 소녀직업보도소가 설치되어 고아원을 퇴소한 연장고아, 초등학교·중학교에 진학하지 못하는 소녀와 가출여성들의 윤락방지를 목적으로 한 1인1기의 기술습득으로 편물·양재·미용·동양자수 등 기능교육을 실시하였다.

---

377) 보건사회부에서 발표한 통계에 의하면 1957년 10월 말 전국 전쟁미망인 수는 55만 5,022명이라고 하다(여성신문사 편, 『20세기 여성사건사』, 2001, p.124).

378) 강인철 외, 『근대를 다시 읽는다 1』, 역사비평사, 2006, pp.430~435.

전쟁미망인 수산장(授産場) 설치

수산장은 생산자조합의 형태로 운영되는 직업훈련과 판매를 위한 시설이었다. 1953년에 정부는 운크라(UNKRA)의 예산 지원으로 수산장을 설치하기 시작하였다. 부녀국 주관으로 전국에 69개소의 미망인 수산장 설치를 계획하였고, 초기 3개월간의 운영비와 시설은 운크라의 원조로 이루어졌다. 1개 수산장에 25명씩 수용하여 6개월에서 1년간 기술교육을 실시하였다.

이와 관련해 보건사회부는 '전쟁미망인직업보도위원회'를 조직하여 미망인들의 직업보도 및 직업알선 업무를 관장하도록 하였다. 각 시·도에도 '수산장운영위원회'를 조직하였다. 1956년에 이르면 전국적으로 88개소의 수산장이 설치되어 총 1,626명이 교육을 받았다. 1958년에는 재봉기 495대, 편물기 510대가 수산장에 비치되었다. 한편, 부녀국은 1957년 3월 국고보조로 미망인수공예협회를 발족시켜 미망인의 자활대책을 수립하였다. 그러나 이들 수산장을 설치한 지 얼마 안 되어 곧 조업중단 상태에 빠졌다. 이는 비단 미망인 수산장뿐만 아니라 원호사업 차원에서 설치된 다른 수산장(1954년 현재 31개소)도 마찬가지였다.

그 이유는 첫째로 운영상의 문제였다. 생산품의 판로를 찾지 못했거나 정부기관, 군부대 등에 물품을 공급한 후 대금을 받지 못하였다. 한때 부녀국의 국고보조로 미망인수공예협회에서 한국 특유의 수공예품을 제작하여 뉴욕의 UN 본부에 100여 점의 상품을 수출한 바 있었다. 둘째는 생산한 제품이 조악하였다. 훈련기술의 수준도 낮았지만, 피교육생들의 낮은 교육수준으로 기술 향상에 한계가 있었다.

자료: 국가기록원 나라기록관.

나. 경제개발기

5·16 군사정변을 통해 집권한 새 정부는 경제성장을 통한 빈곤퇴치에 국정의 최우선 순위를 두고 1962년부터 경제개발5개년계획을 수립·추진하였다. 경제개발의 방향은 그동안 원조에 의존해오던 최종소비재 등을 공급하고, 또한 자본과 기술이 낮은 상태에서 외환을 확보하기 위하여 노동집약적인 경공업의 수출산업화에 두었다. 그러나 1970년대 중반 이후 신흥 공업국가들의 경쟁으로 인해 싼 임금에 기반한 비교우위가 급격히 쇠퇴함에 따라 중화학부문으로 이동하였다.

이와 같이 중점전략분야가 경공업과 중공업으로 상이함에도 1960~70년대의 20년간을 경제개발기로 묶는 이유는 이 기간 중에 정부가 강력한 중앙집권체제 위에서 투자수요의 중심 역할을 하였기 때문이다.

개발경제시대는 섬유·봉제·가죽 등 노동집약적인 경공업으로 시작하였고, 이 정책은 초기 개발정책으로써 성공적이었다. 그리고 이 성공의 일등 공신은 미혼여성인력이라는 데 별다른 이견이 없다. 당시 여성들은 가난한 집안을 부양하기 위한 일자리를 찾아 도시로 단신 이주하여 공장의 기숙사나 세칭 '닭장'으로 불리는 근처의 열악한 주거시설에서 머물며 1일 12시간 이상의 2교대 노동을 감내하였고, 기술과 근로의식의 양면에서 흠잡을 데 없는 우수한 인력이었던 것이다.

한때 이들의 규모는 2백만명에 이른다고 보고되고 있다. 당연한 귀결이겠지만, 이들 여성으로 인해 농림어업 위주의 여성취업구조가 제조업 등으로 다변화되고 또 여성의 취업률 자체도 증가하게 되었다.

경제활동인구조사가 처음 실시된 1963년 여성경제활동인구(취업하고 있거나 구직 중

인 인구)는 2,835천명으로 경제활동참가율(15세 이상 인구 중 경제활동인구의 비율)이 37.0%였으나 1979년에는 경제활동인구가 5,349천명으로 2배 가까이 증가하고, 경제활동참가율도 43.3%로 증가하였다.

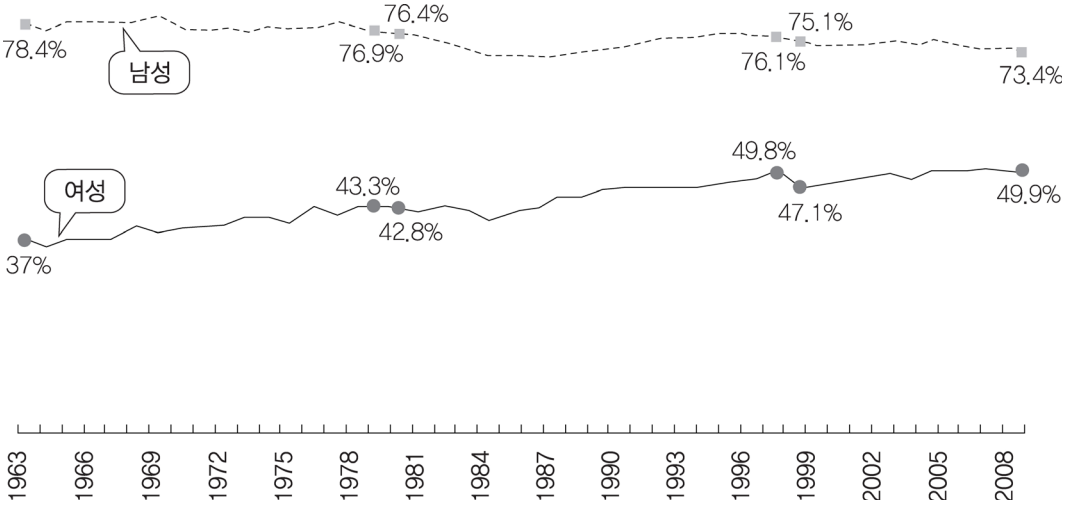
여성경제활동인구는 1960년대에 연평균 3.9%로 증가하였고, 1970년대에는 두 차례의 석유파동이 있었음에도 그 직후에 일시적인 참가율의 감소를 보여준 것 외에는 전 기간 연평균 5.0%의 높은 증가율을 보였다.[379]

통계청의 경제활동인구조사가 실시된 1963년 이래의 통계자료를 토대로 경제개발기 여성의 취업구조 변화를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 산업별 구성에서 농업부문 여성취업자의 비율이 크게 감소하였다. 농림어업 여성취업자는 1963년 여성취업자의 68.7%에서 1979년 41.6%로 25%p 이상 감소하였다. 동시에 농업부문 취업인구에서 여성이 차지하는 비율이 38.0%에서 44.6%로 크게 늘어났다.[380]

이러한 현상은 1960년대에 일어난 농촌인구의 이농(離農)과 도시화의 결과로 남성들이 취업과 학업을 위해 도시로 떠난 농촌의 일손을 여성노동력이 메우고 있는 것을 보여준다.

[그림 7-20] 성별 경제활동참가율 추이(구직기간 1주 기준, 1963~2008년)



자료: 통계청 KOSIS을 이용하여 작성. 이하 표와 그림에서 별도로 표시하지 않은 경우 동일 출처.

379) 제한된 지면을 효율적으로 활용하기 위해 분석기간 중 통계범주와 측정방식 등에서 시계열 단절이 발생하지 않는 한 통계청의 경제활동인구조사가 실시된 1963년 이래 현재까지의 약 45년간의 추이를 지금과 같이 한 표로 담아내고자 하였다. [그림 7-24]도 같은 경우이다.

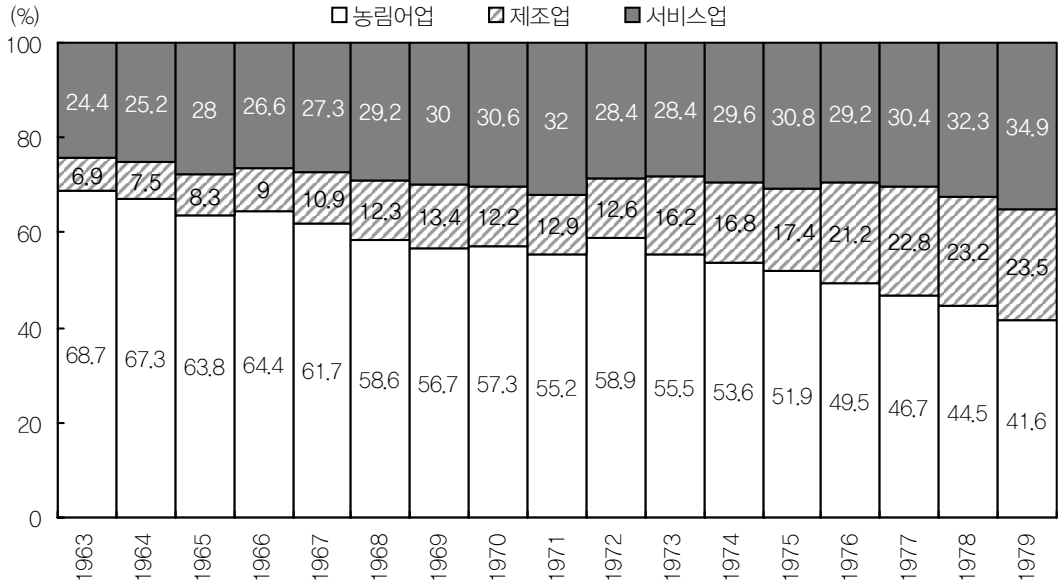
380) 절대수에서도 여성농업인력은 동 기간 중 181만명에서 217만명으로 증가하는 반면, 남성농업인력은 295만명에서 270만명으로 감소하였다.

이 시기 여성취업자가 가장 많이 늘어난 부문은 제조업이다. 제조업 여성취업자는 1963년 18만명 수준에서 1979년에 123만명으로 6배 정도 증가하였다. 그리하여 제조업 종사자는 전체 여성취업자의 6.9%에서 23.5%로 크게 늘어났고, 제조업부문 내 성별 비율도 같은 기간에 27.7%에서 38.3%로 커져 제조업에서 여성의 노동력이 빠른 속도로 증가해온 것을 보여준다.

1960년대부터 1970년대 전반까지 한국의 공업화가 주로 섬유・의복, 가발, 신발, 전기전자 등 경공업과 조립산업을 중심으로 한 수출지향적 성격을 띠고 있었다. 따라서 이 산업부문으로 여성들이 집중적으로 충원되어 우리나라 경제개발을 뒷받침하였음을 확인할 수 있다.

또한 도・소매와 음식숙박업 등 서비스부문에서도 여성취업자가 증가하였다. 도시화와 공업화가 진행되면서 이와 관련된 유통이나 외식・숙박부문의 여성인력이 확대되었음을 볼 수 있다.

[그림 7-21] 여성취업자의 업종 분포 추이(1963~79년)

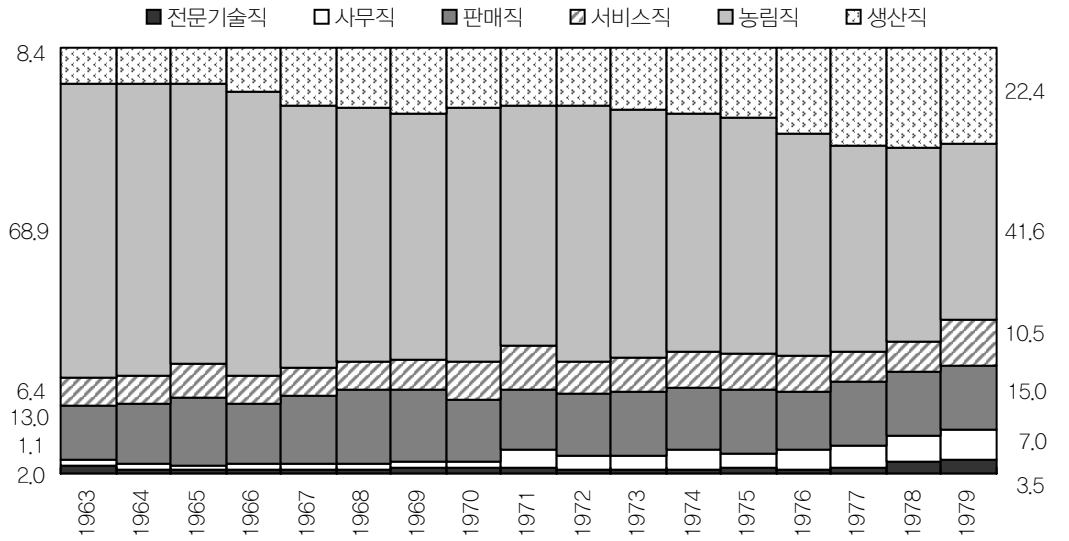


둘째, 직종 구성에서는 농림직 여성의 감소와 생산 관련직, 사무직 여성의 증가가 나타났다. 농림직 여성근로자는 1963년 전체 여성취업자의 68.9%에서 1979년 41.6%로 감소하였다. 공업화와 도시화, 이농의 증가로 인해 우리나라 산업구조에서 농업부문이 차지하는 비율이 줄어드는 것과 함께 나타난 추세이다.

반면, 생산직 여성은 같은 기간 8.4%에서 22.4%로 크게 증가하였다. 절대 수치에서는 222천명에서 1,172천명으로 약 6배 가량 증가하였다. 사무직 여성 역시 같은 기간에 6.4%에서 10.5%로 늘어났다.

[그림 7-22] 여성취업자의 직종 분포 추이(1963~79년)

(단위: %)



남성의 경우 자영업주가 45.3%에서 39.3%로 6%p 감소하나, 여성은 22.2%에서 24.4%로 증가한다. 이는 도시화 초기에는 남성의 단신 이주가 이루어지고 점차로 가구 전체의 이농이 발생하는 도시화 경로와 관계가 깊다.

이 시기는 도시화 초기 단계로 남성의 이농 후 비는 일손을 여성이 대체함에 따라 여성 농업인력의 절대규모는 증가하므로 여성 자영업주의 증가는 그 맥락에서 이해할 수 있겠다.[381]

남성과 여성 간에 커다란 차이를 보여주는 또 하나의 영역은 무급가족종사자 비율이다. 물론 남녀 모두 이 비율이 감소하는 추세를 보인다는 점에서는 공통점이 있으나 절대규모에서 큰 차이를 드러낸다.

1963년 여성 전체 취업자의 56.0%가 무급가족종사자이다. 즉, 일하는 여성 2명 중 1명은 농사나 가족사업을 돕는 형태로 노동시장에 참여했던 것이다. 무급가족종사자들은 정부정책이나 고용보험, 국민연금 등 근로복지제도로부터 제외된다.

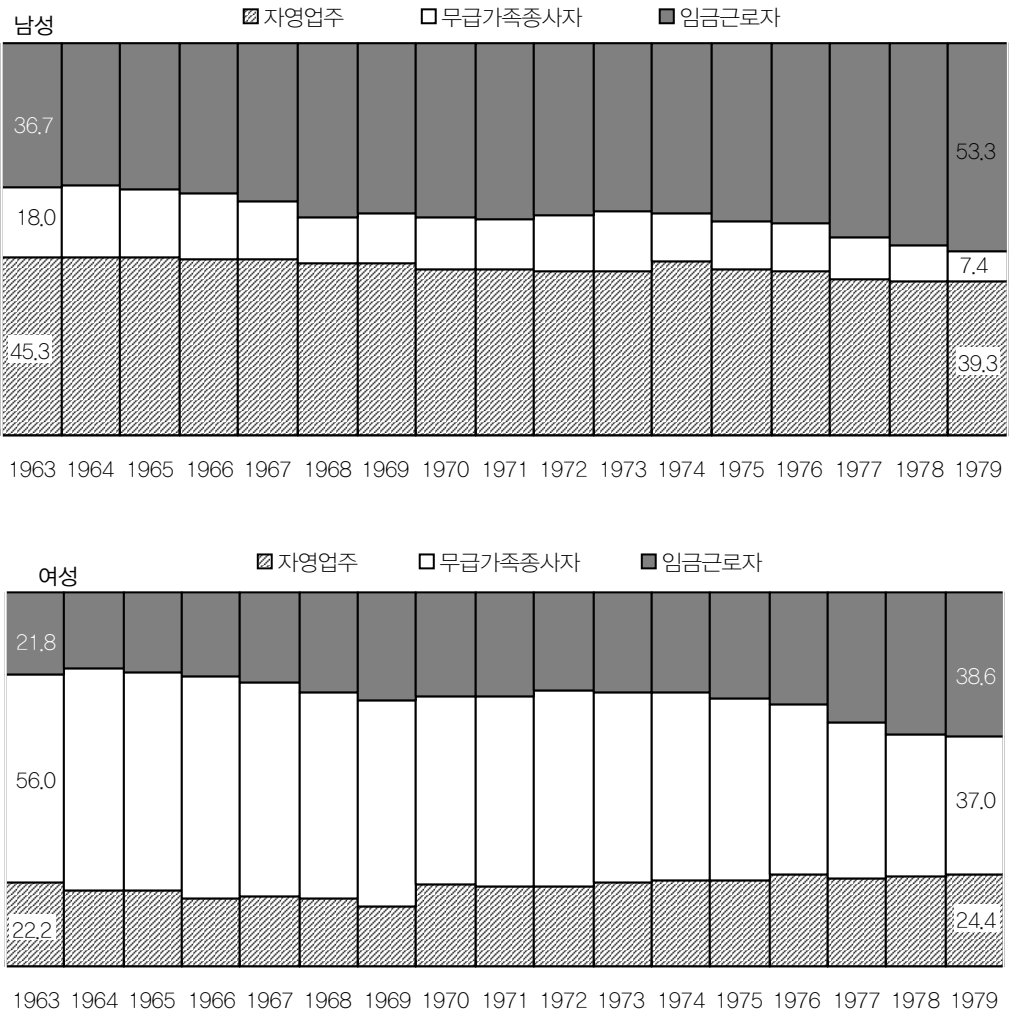
여성 무급가족종사자는 1979년에 37.0%로 감소하지만 여전히 여성취업자의 ⅓ 이상을 차지함으로써 여성취업구조의 독특한 특성으로 자리 잡고 있음을 확인할 수 있다.

경제개발기의 공업화를 이끈 여성인력은 나이 어린 여성이다. 이 기간 여성취업자의 연령분포 추이를 살펴보면 [그림 7-24]와 같다. 개발 초기인 1963년에 여성취업자 중 15~19세의 연소인력이 차지하는 비중이 14.4%인데, 점차 높아져 1970년대 전반에는 17%를 넘고 그 절대규모는 73만명에 육박하였다.

381) 1990년대 말 이후 농가의 여성경영주 비율 증가는 노령화로 인한 것으로 이해하는 것이 옳다.

[그림 7-23] 성별 취업자의 종사상 지위 분포 추이(1963~79년)

(단위: %)



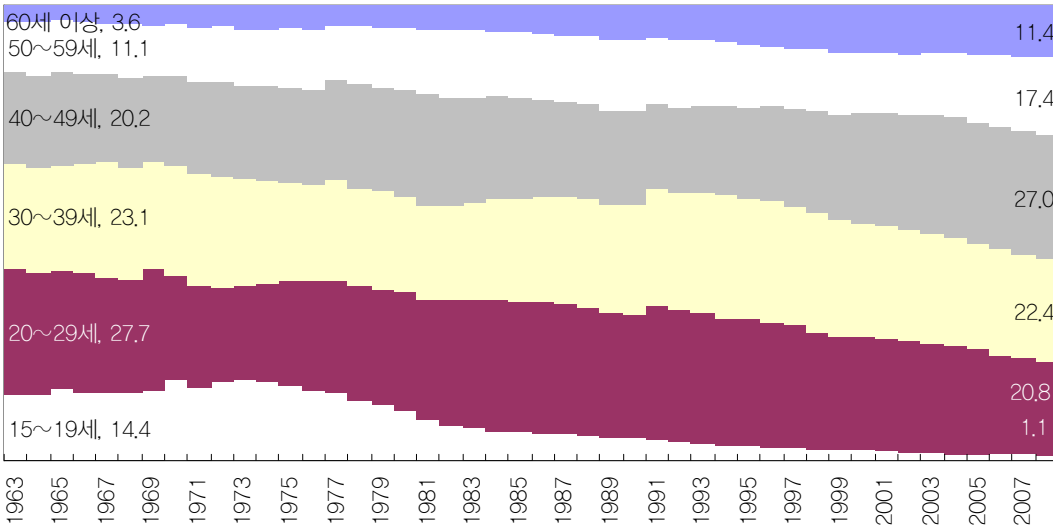
이들의 대부분은 농촌을 떠나 수출자유지역 등의 공단 내 기숙사에 머물며 2교대 또는 3교대로 투입된 생산직 인력이라고 추정할 수 있다. 그러나 점차 교육수준이 높아지면서 1975년 이후부터 연소인력의 비중은 감소하기 시작하여 1979년에 12.2%가 되었다.[382]

정부의 경제개발전략은 섬유·의복·가발 등 경공업을 중심으로 출발했으나 점차 값싼 인건비에 기반한 비교우위가 약화되기 시작하였고, 이와 더불어 자본집약적인 장치산업을 강화할 필요성이 대두되었다. 이에 정부는 1970년대 중반 이후 석유·화학·자동차 중심의 중화학공업을 집중적으로 육성하게 되었다. 중화학공업의 여성고용유발효과가 작아

382) 이후 학력의 증가속도가 급격해지면서 여성취업자 중 15~19세 연령층의 비중은 2008년 현재 1.1% 수준이다.

[그림 7-24] 여성취업자의 연령 분포 추이(1963~2008년)

(단위: %)



1970년대 중반 이후 여성 생산직 비율은 22.4% 수준에서 멈추었다. 반면, 사무직과 서비스·판매직 비율이 증가하는 등 여성취업자의 직종과 업종 구성이 변화하기 시작하였다.

경제개발과 더불어 임금근로자가 급증했지만 노동자는 통제의 대상으로 간주되었으므로 노동3권은 강하게 통제되었다. 당시에 존재한 노동조합은 대체로 어용노조로서 여성근로자들을 탄압하는 역할을 하였고, 여성근로자들은 노동권은 고사하고 기본인권이 유린되는 탄압에 맞서 투쟁하였다. 동일방직, YH 무역 등 여성근로자의 투쟁은 경제개발기 동면상태에 놓여 있던 노동운동의 불씨를 지핀 선두적인 운동으로 기록되고 있다.

임금근로자의 증가에 따라 1960년대에 노동청이 신설되지만 여성근로 관련 행정기구와 업무의 내용은 1950년대의 연장이었다. 1970년대에 들어와 1970년 4월 노동부의 근로기준국 내에 처음으로 과 수준의 여성근로업무를 담당하는 '부녀소년보호과(나중에 부녀소년근로과로 변경)'가 신설되었다.

경제개발기 직업훈련은 두 가지 차원에서 이루어졌는데 하나는 사업장 내 근로여성을 위한 기능훈련으로 대규모 공단이 생김에 따라 사내 직업훈련과 사업체 내 직장교실이 운영되었다. 사업장 밖 직업훈련은 윤락여성이나 가출여성, 미혼모 등 취약계층 여성의 구제를 위한 기능훈련이 하나 있고, 상공부의 가내공업센터와 시·도의 여성회관을 통한 직업훈련이 등장하였다. 그러나 1972년도 노동청이 인정한 117개 훈련 직종 중 여성 직종은 10여 개에 한정되었으며, 여성의 유휴노동력을 활용하기 위한 가내수공예 직종이 중심을 이루었다. 여성회관에서는 미용·양재·도배·타일·편물·자수 과목 등의 훈련이 이루어졌다(보건사회부[1987]).

다. 시장경제 전환기

1960년대 이후 정부는 경제개발5개년계획 등을 통해 산업화 정책을 주도하였다. 그러나 1980년대 들어오면서 서서히 시장 중심으로 이동하게 된다. 그 이유는, 첫째 경제의 총생산규모가 커지고 구성이 복잡해지면서 정부가 통제할 수 있는 범위를 넘어섰기 때문이다.

또 하나는 '혁명'으로까지 일컬어지는 정보기술의 발전이다. 정보기술의 발전은 생산방식과 구조를 변화시켰을 뿐만 아니라 가족생활과 사회생활 전반에 영향을 미쳤다. 정보기술의 발전으로 국제투자자본과 금융서비스 거래에 국경이 없어져 국내시장은 이제까지 경험해보지 못한 다양한 변수들에 의해 영향을 받게 되었다.

산업구조에서 차지하는 서비스업 비중이 커짐에 따라 제조업 생산직보다는 서비스직, 판매직으로의 진출이 확대되면서 전체 여성의 경제활동참가율은 증가 추이를 나타내었다. 노동공급 측면에서 여성인력의 고학력화 현상이 두드러지며, 1990년 이후 기혼여성의 노동력이 증가하였다.

1987년 민주화운동과 더불어 노동시장 및 근로현장의 불평등 문제가 사회문제로 대두되었다. 그리하여 1987년 10월 남녀의 평등한 고용기회 및 대우의 보장과 모성보호를 명시한 특별법으로 「남녀고용평등법」이 제정되어 1988년 4월 1일부터 시행되었다. 1970년대 여성근로자들이 생산직 노동운동을 이끈 데 이어 이 시기에는 사무직 여성의 노동운동이 활발해졌다. 1990년대부터 여성에 대한 체계적인 직업훈련계획이 수립되기 시작했으며 1991년 '안성여자직업훈련원' 및 1993년에는 기혼여성을 위한 '일하는 여성의 집'이 설치되었고 점차 그 수를 늘려나갔다.

정보기술의 발전은 산업구조에 직접적 영향을 미쳐 서비스업부문을 키웠고, 이에 힘입어 전체 여성의 경제활동참가율은 경제침체기인 1982~84년 사이에 잠시 감소한 이래 계속해서 증가 추이를 보였다.

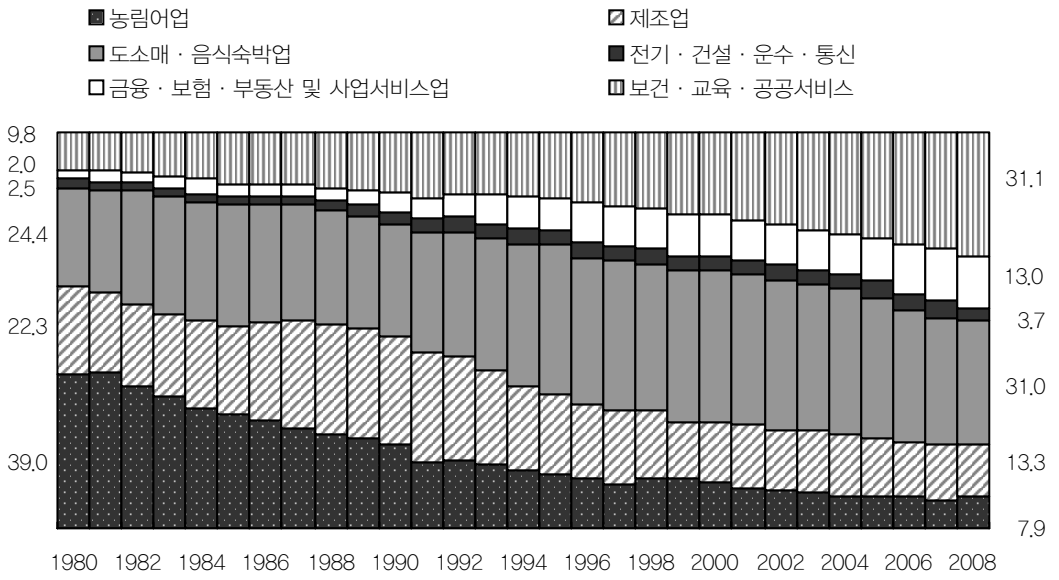
취업구조를 살펴보면, 제조업부문은 1970년대 후반 이후 제2차 석유파동과 중화학공업 중심의 산업구조개편, 경기침체 등으로 인해 취업자 증가세가 둔화되었으나 1986~88년 기간 중 경기호황을 반영한 반짝 상승세를 보인 후 1980년대 말 이후 임금상승, 3D 업종 기피 등으로 제조업 취업자 수가 지속적으로 감소하는데 여성이 남성보다 더 큰 영향을 받았다.

또 하나 주목할 부분은 농업부문 종사자의 변화이다. 급격한 이농현상으로 영농인구가 감소하지만, 도시로 이주한 남성인력을 여성이 대체함으로써 농업종사자 중 여성 비중은 계속 증가하여(1993년 47.1%) 영농인력의 여성화를 여실히 보여준다.

이와 같은 업종 변화는 여성근로자의 직종분포에 직접적 영향을 미쳤다. 즉, 여성취업자 중 생산직 근로자의 비중이 작아진 반면, 사무직과 서비스직 비중이 증가하였다. 여성 사무직 종사자는 1960년대 이후 매 5년마다 2배가량 늘고, 서비스직 종사자는 1990년에 여성취업자의 반 이상을 점하게 된다. 서비스직 종사자의 대부분은 음식·숙박업, 가사서비스업 등 비공식적인 영세업종에 종사하였다. 또한 1990년 이후 전문직의 증가세는 뚜렷하게 나타나며 1995년 이후 10%를 넘어서고 있다.

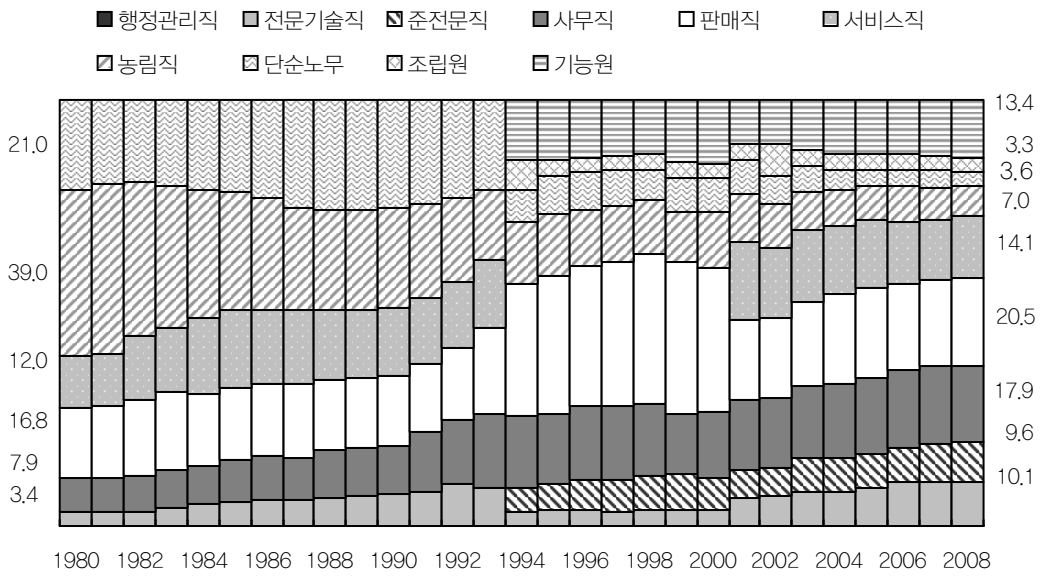
[그림 7-25] 여성취업자의 산업별 분포 추이(1980~2008년)

(단위: %)



[그림 7-26] 여성취업자의 직업별 분포 추이(1980~2008년)

(단위: %)



주: 통계청의 표준직업분류체계가 1994년과 2002년에 각각 개정되었기 때문에 시계열 단절이 발생하고 있다. 1994년부터 적용된 새 직업분류의 주요 특징은 준전문직이 만들어지고, 생산직이 단순노무·조립원·기능원으로 세분된 반면, 판매직과 서비스직이 묶여졌다. 2002년의 직업분류에서는 판매직과 서비스직이 다시 구분되었다.

여성의 노동공급 측면에서 1990년 이후 한국 여성노동시장에서 나타나는 중요한 변화는 기혼여성 노동력, 중·고연령층 여성노동력의 증가이다. 1980년만 해도 미혼여성의 경제활동참가율이 50.8%로 기혼여성의 참가율(40.0%)을 훨씬 웃돌았으나 1990년에 이르러 각각 46.5%, 47.2%로 역전되었다.

그러나 이 수치가 여성들이 결혼 및 출산·양육시기에 경력을 지속하는 것을 의미하지는 않는다. 자녀출산 및 양육 시기인 20대 후반의 경제활동참가율이 전후 시기와 비교하여 현저히 낮아 연령계층별 여성경제활동참가율이 M자형을 나타낸다.

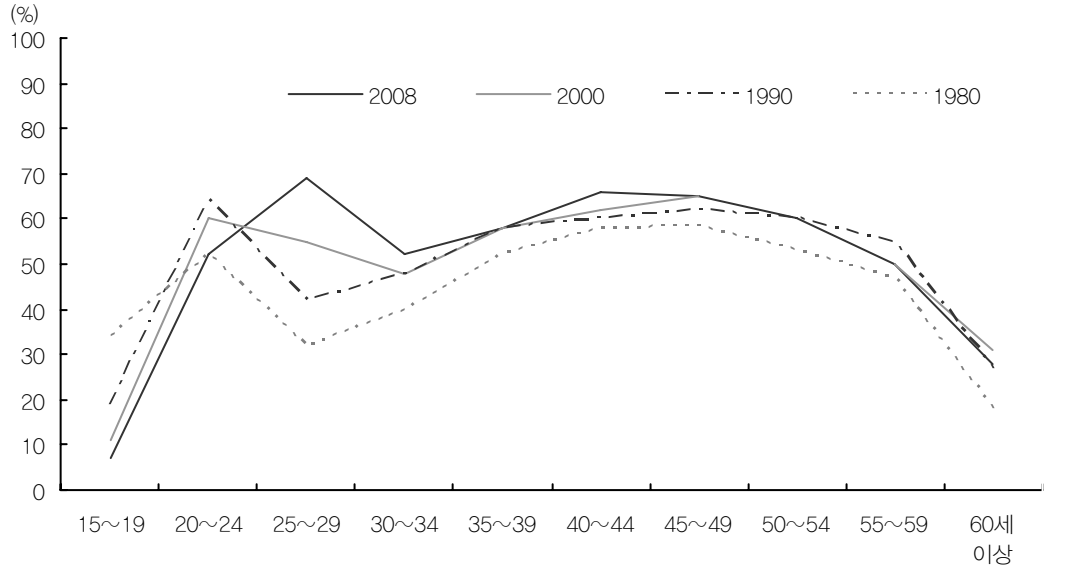
2000년대 이후에는 만혼화 추세로 출산양육의 시기가 30대 전반으로 늦춰지지만 경력 중단을 나타내는 저점(低點)은 여전히 유지되고 있다.

이 시기 여성인력의 고학력화 현상도 두드러진다. [그림 7-27]에서 보는 바와 같이 여성취업자 중 초등학교 졸업 이하의 학력 소지자가 1980년에 66%에 이르고 중졸 이하는 17.1%에 이르지만 두 수치는 빠르게 감소한다.

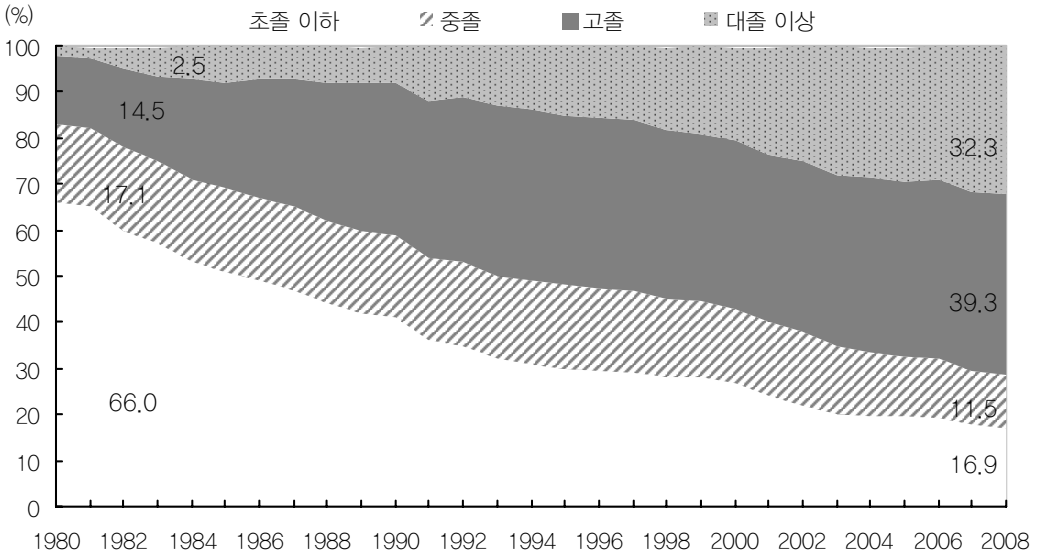
특히, 초등학교 졸업 이하 학력소지자의 비율이 1990년대 중반에 이르면 30%대로서 절반 이하로 감소하는 것을 목격하게 된다. 이와 같은 감소 추이는 계속되어 2008년 현재 전체 취업자 중 중졸 이하의 저학력자가 28.4%에 그치는 반면, 대졸 이상의 고학력자 비중이 32.3%에 이른다.

1980년대에 여성고용 관련 업무가 확대되고 또 중요해짐에 따라 담당부서를 노동부 부녀소년과에서 국 수준으로 여성고용 관련 행정기구의 확대·강화가 끊임없이 요구되었으나 성과를 거두지 못하였다.

[그림 7-27] 여성의 연령별 경제활동참가율 추이(1980~2008년)



[그림 7-28] 여성취업자의 학력 분포 추이(1980~2008년)



1987년 민주화운동과 더불어 노동시장 및 근로현장의 불평등 문제가 사회문제로 대두되었다. 그리하여 1987년 10월 남녀의 평등한 고용기회 및 대우의 보장과 모성보호를 명시한 특별법으로 「남녀고용평등법」이 제정되어 1988년 4월 1일부터 시행되었다. 아울러 사무직 여성운동이 활발해지면서 김영희 씨 전화교환원 사건 등 채용차별과 정년차별 철폐사례들이 나타났고, 1991년 7월에는 여성에게 불리한 여행원제도가 폐지되었다. 첫 성희롱 사건인 서울대 우 조교 사건은 1993년에 발생하여 7년간의 민사소송 끝에 승소함으로써 직장 내 성희롱이 개인적인 사안이 아니라 근무조건과 밀접하게 관련되므로 성희롱예방교육의 필요성을 환기시켰다.

직업훈련의 경우 1980년대에는 큰 변화 없이 여성회관을 포함하여 공공직업훈련기관을 통한 이·미용, 도배, 컴퓨터 등 일부 저기능 직종에 한정되었다. 1990년대부터는 여성에 대한 체계적인 직업훈련계획이 수립되기 시작하였다. 제7차 경제사회발전5개년계획의 여성개발부문에서 여성의 직업훈련기회 확대 등 '직업훈련지원체제 강화계획'을 발표했으며, 제1차 근로여성복지기본계획(1994~97년)도 수립되었고, 여성사회참여 확대 10대 과제에서도 '여성인력 양성계획'이 제시되었다. 1991년에는 여성전용 직업훈련기관으로 '안성여자직업훈련원'을 개원했는데, 이는 본격적인 여성직업훈련의 시대를 여는 의미를 갖는다.

1993년에는 기혼여성을 위한 '일하는 여성의 집'도 설치하여 점차 그 수를 늘려나갔다. 1993년 시범적으로 대도시지역 3개소(서울·부산·광주)에 설립되었다. 이들 기관은 민간여성단체인 대한YWCA연합회가 운영을 맡았다. 1996년까지 15개 광역·시·도에 각각 1개소씩 설치하는 것을 목표로 하였다. '일하는 여성의 집'의 주요 대상은 저소득층 여성이었다. 이들을 대상으로 사무자동화·한복 만들기·간병인·조리사 등 단기직업훈련을 시켜 취업을 촉진시키고, 교양교육을 실시하고, 보육시설을 운영함으로써 인근 근

로여성의 복지시설로 활용하기 위한 것이었다. 따라서 다른 정규 직업훈련기관과는 차별되는 여성 직업훈련시설이었다

제7차 경제사회발전5개년계획에 처음으로 여성개발부문이 들어간 것은 경제성장을 위한 여성인력의 전략적 중요성을 인정한 것으로 의미를 부여할 수 있다. 하지만 그 구체적 내용을 보면 여성인력을 단순노동력으로 활용한다는 시각에서 여전히 벗어나지 못한 것을 알 수 있다. 예컨대, 1980년대 말부터 1990년대 초까지는 3저 호황으로 임금이 급속히 상승하면서 많은 기업들이 구인난을 겪었다. 우수한 기혼여성인력을 활용하기 위해 대우·삼성 등 일부 선진 민간기업들이 이들을 대상으로 특별채용을 시도했는데 성공하지 못하였다. 이들 기업들이 양질의 인력을 일부 제한적 업무에 활용하려고 한 근시안도 문제겠지만 더 큰 이유는 기혼여성인력이 갖고 있는 가사와 양육부담 등에 대해 정부가 별다른 조치를 취하지 않았기 때문으로 사료된다.

양육 지원 및 일·가정 양립에 따른 지원서비스는 개별 민간기업이 해결하기에는 비용이 크고 사회 인프라의 성격을 갖는다. 정부가 인력수급에서 나타나는 여러 가지 변화 조짐에 대해 좀 더 순발력 있게 선제적으로 대응했더라면 어떤 결과를 낳았을지 아쉬운 부분으로 남는다.

라. 외환위기 극복기

1997년 외환위기는 그동안 증가 추이를 나타내던 여성의 경제활동참가율을 낮추고, 여성일자리의 비정규직화 추이도 뚜렷하게 나타나는 등 고용의 질에도 부정적 영향을 미쳤다. 2003년에 신용대란에 의한 경기침체, 최근 2008년 국제금융위기로 인해 여성일자리가 더 많은 타격을 받고 있어 지난 10년 동안 여성의 경제활동참가율 수치에서는 커다란 진전이 없었다. 노동공급 측면에서 고학력화와 만혼화에 의해 20대 후반 여성의 경제활동참여율이 급증하지만 30대 이후 노동시장에서 퇴출된 후 재진입하지 않는 현상이 지속되고 있기 때문에 경제활동참가율이라는 총량에 변화가 없는 것이다. 다만, 전반적인 지식산업화 추세를 따라 금융서비스업과 보건·교육·공공서비스업 종사자 및 전문직 종사자 비중이 증가하고 있는 현상은 포착되었다.

전술한 바와 같이 한국의 경제발전과정에서 여성의 노동시장 참여구조가 많이 변했지만, 좀처럼 변하지 않는 것도 있다. 고학력 여성의 낮은 경제활동참가율이 그것이다. 우리나라 대졸 여성의 취업률은 OECD 국가 중 최하위를 면치 못하고 있으며, OECD 평균치보다 20%p 이상 낮다. 지난 60년간 비약적으로 증가한 부분이 임금근로자이지만, 여성의 관리직 진출이 양적인 증가에 비례하여 이루어지고 있지는 못하다. 부장·과장 등 중간 관리자 중 여성 비율은 2000년 6.3%에서 2006년 6.8%로 거의 변화가 없다.

지난 60년간 노동시장에서의 성과를 압축적으로 보여줄 수 있는 지표가 임금이다. 2007년 남성근로자의 평균임금이 100일 때 여성근로자의 임금은 63으로 나타나, OECD 국가 중에서 남녀 임금격차가 가장 큰 나라로 꼽힌다.

2008년 12월 현재 여성 임금근로자 중 고용보험 가입률은 절반(49.0%)에 머문다. 따라서 여성실업자에 대한 대책은 고용보험제도로 충분하지 않고 별도의 정책과 프로그램을

필요로 한다. 여성실직자에 대한 재취업훈련과 여성가장의 직업훈련기관으로서 '일하는 여성의 집(2001년 이후 '여성인력개발센터'로 명칭 변경)'이 확장되고, 2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기가 가져온 구직난에 대응하여 특별히 경력단절 여성을 위한 취업지원 서비스가 '새일센터'를 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 이들 여성직업훈련기관의 훈련직종은 여전히 훈련기간이 짧은 단순 서비스 직종에 집중되어 있는 한계를 갖고 있다.

우리나라는 1995년과 1996년 사이에 1인당 국민소득 2만달러를 달성하였고, 1996년 OECD에 가입함으로써 선진국 진입을 눈앞에 두고 있었다. 서구의 주요 선진국들은 국민소득 1만달러에서 2만달러로 가는 시기인 1970년대 말에서 1980년에 걸쳐 여성의 경제활동참가율이 10%p 이상 증가하였다. 또 전문직·관리직으로의 진출과 더불어 여성의 취업구조가 개선되었다.[383] 따라서 우리나라도 1인당 소득 2만달러를 달성하면서 여성취업구조도 선진국 형태에 근접하게 될 수 있을 것이라는 기대가 있었다.

그러나 1997년 외환위기 이후 몰아닥친 구조조정과 인원감축은 고용의 양과 질적인 수준을 모두 악화시켰는데, 특히 여성노동시장에 보다 직접적인 영향을 미쳤다. 여성의 경제활동참가율은 1997년에 49.8%에 도달하였으나, 외환위기가 발생한 1998년에 1990년 수준인 47.1%로 감소하였다. 1999년부터는 다시 증가세로 돌아섰으나 증가속도는 이전보다 떨어졌고, 2004년이 되어서야 외환위기 전 수준을 회복하였다.

1997~98년 사이에 많은 기업에서 구조조정이 이루어지고, 또 많은 중소기업이 도산하였다. 이로 인한 취업자 수 감소폭이 여성의 경우 전년 대비 7.3%(남성은 5.1%)로 더 크다. 여성의 감소폭이 컸다는 것은 여성집약적인 제조업체들의 도산이 많았고, 여성근로자들이 우선적으로 구조조정이 된 사례들이 많았기 때문으로 풀이된다. 실제로 1998년 한 해 동안 권고사직·정리해고 및 명예퇴직 등의 이유로 퇴출되어 고용보험 피보험자격을 상실한 노동자는 27만명인데, 여성 상실자 수의 비율은 모든 산업부문에서 남성에 비해 높게 나타난다(조순경[1999]). 특히, IMF 이후 구조조정이 집중되었던 금융산업의 경우, 하위직 여성의 퇴직률이 높고 동시에 여성 비정규직 비율이 크게 증가하여 당시 여성노동시장의 변화 양상을 대표적으로 보여준다. 또한 1998년 농협중앙회와 제일생명 등이 시행한 사내 부부 우선 해고사례, 반강제적인 '희망퇴직' 대상의 86.2%가 여성인 점(김영주[1998]) 등은 일자리가 부족하므로 여성은 가정으로 돌아가라는 이데올로기적 공세가 별다른 저항 없이 조직 내에서 수용되었음을 시사한다.

외환위기는 비정규직화 등 일자리의 질적 수준에도 큰 영향을 미쳤다. 물론 임금근로자의 비정규직화는 이미 IMF 외환위기 이전부터 전개되어왔다. 즉, 탈규제화 속에서 경비절감을 위한 노동유연화 전략이 자리를 잡았던 것이고 여성이 주요 대상이었다. 1980년대 말에 여성 임금근로자 중 62%가 비정규직이었는데 1990년대 상반기에는 56%대로

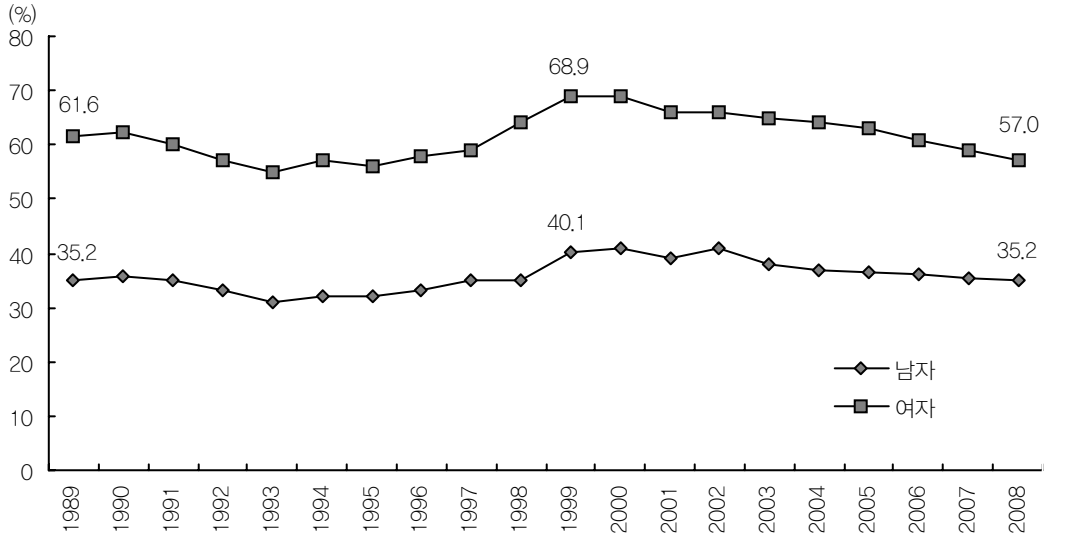
383) 주요 선진국의 소득 1만달러와 2만달러 달성 시기의 여성 경제활동참가율이다.

(단위: %)

	스웨덴	노르웨이	미국	캐나다
국민소득 1만달러	69.1	56.7	53.7	52.5
국민소득 2만달러	80.1	70.7	63.0	62.3

자료: 여성가족부, *Dynamic Women Korea 2010*, 2006.

[그림 7-29] 성별 임금근로자 중 비정규직 비율의 변화(1989~2008년)



감소하였으나 IMF 외환위기 이후에 다시 급증하였다. 이와 같은 비정규직화 추이는 여성근로자에서 보다 두드러진다. 비정규직 비율이 최고조에 이른 1999년에 여성의 경우 임금근로자 중 비정규직이 68.9%이고 남성은 40.8%로, 1997년에 비해 각각 7.3%p, 5.4%p 증가한 것임을 알 수 있다. 이후 비정규직 비율은 감소하여 2008년에 57.0%를 나타냈다. 따라서 여성고용의 안정성이 지극히 우려되던 상황이 수치 면에서는 다소 개선되고 있으나, 비정규직으로 포함되는 고용형태가 임시직·일용노동자 외에 시간제 근로자, 파견근로자 등으로 다양해지고 또 중층화되고 있어 비정규직 여성노동자를 보호하기 위한 해법을 찾는 것이 점점 더 복잡해지고 있다고 하겠다.[384]

IMF 외환위기는 여성노동시장의 양극화 현상도 강화시켰다. 1990년대에는 중간일자리가 감소하고 하위·상위 일자리가 증가하는 U자 형태의 고용양극화를 보여주었고, 2000년 이후에는 하위 수준의 일자리층이 보다 두터워지면서 완만한 양극화가 진행되는 것으로 나타난다(김영옥 외[2006]).

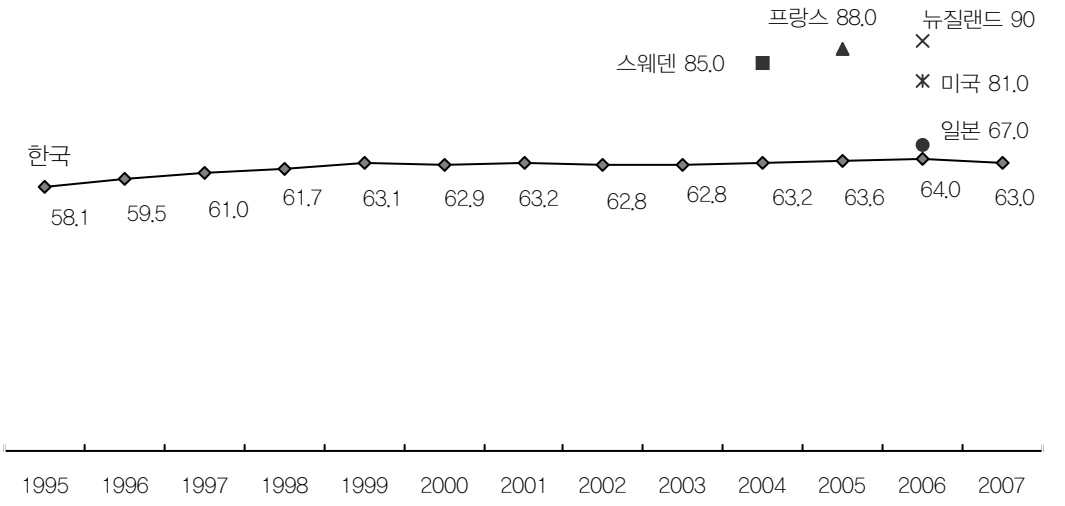
지난 60년간 노동시장에서의 성과를 압축적으로 보여줄 수 있는 지표는 임금이다. 5인 이상 사업체에 대한 자료가 가능한 1995년부터 남녀의 임금비 추이를 살펴보면 1999년까지 남녀 간 임금격차가 줄어들었으나 2000년 들어 이 추세가 이어지지 못하고 답보상태에 머물러 있다. 2007년 남성근로자의 평균임금이 100일 때 여성근로자의 임금은 63에 머문다.

선진국가들의 경우 남녀 근로자의 임금격차가 우리나라에 비해 현저히 낮다. [그림

384) 여성의 비정규직화 추이와 더불어 전체 비정규직 근로자 중 여성이 늘어나는 비정규직의 여성화 추이도 나타난다. 2008년에 여성이 전체 비정규직의 54.4%를 차지하여 비정규직 문제는 여성문제임을 시사한다.

[그림 7-30] 우리나라 성별 임금격차의 추이 및 국제비교(1995~2007년)

(단위: %)



주: 1) 한국의 임금격차는 5인 이상 사업체 남녀 임금근로자 월평균임금(= 월급여액 + 연간특별금여액/12)을 산출하여 남성 임금에 대한 여성 임금의 비율을 의미.
2) 외국의 경우 월평균 중위값의 비율임. 뉴질랜드·미국·일본은 2006년 통계치, 프랑스는 2005년, 스웨덴은 2005년 통계치임.

자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 각년도; OECD, *Employment Outlook*, 2008.

7-30]에서 보듯이 2005년도 뉴질랜드 여성의 임금수준이 남성의 90%로 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준을 나타내고, 스웨덴 등 국가의 여성 임금은 남성의 80%를 넘는다. OECD 국가의 2006년 평균 임금비가 82%로 한국은 성별 임금격차가 가장 큰 국가로 남는다. 도표에서 자세히 표기하지는 않았지만 영국과 미국은 1980년에 여성의 상대적 임금수준이 60% 중반이었지만 빠르게 증가하여 2005년에는 80% 수준에 도달하였으나 우리나라는 격차가 좁혀지지 않았다. 즉, 임금격차가 줄지 않는 이유가 무엇인지 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

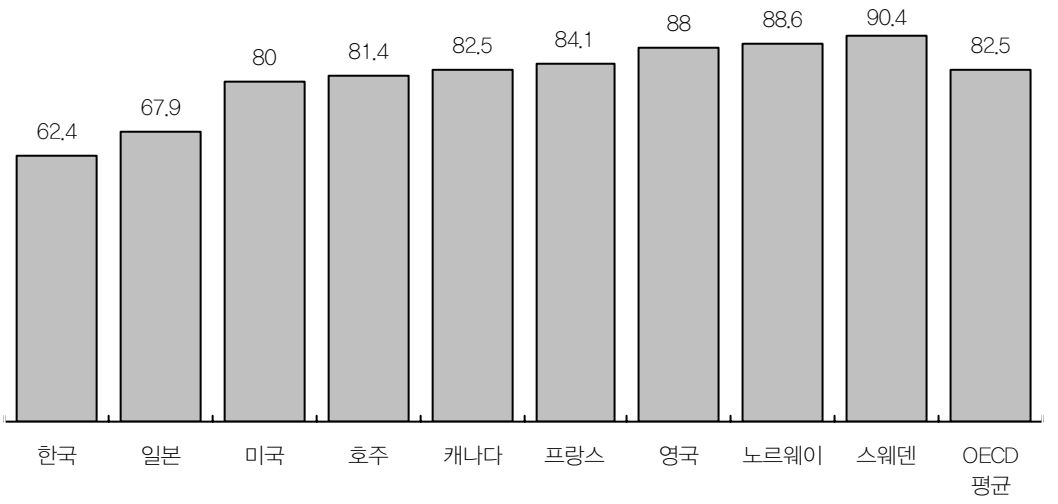
임금은 생산성을 대변하는데, 생산성에 영향을 주는 교육수준의 경우 여성의 높은 교육수준은 성별 임금격차를 줄이는 데 큰 영향을 미쳤으리라 짐작할 수 있다. 그러나 더 이상 임금격차가 완화되지 않는 것에는 고임금 직종에 남성이 많이 분포하는 성별 직종 격리 현상, 입직 및 승진 차별 등의 요인 외에 여성의 짧은 근속기간에 따른 숙련 저하도 작용한다. 남녀 임금격차의 완화뿐만 아니라 임금으로 대변되는 여성근로자의 생산성 향상을 위해서도 출산 등으로 인한 경력단절을 최소화하는 보육서비스 등 제도적 지원이 필요하다.[385]

한국의 경제발전과정에서 여성의 노동시장 참여구조가 많이 변했지만, 좀처럼 변하지 않는 것도 있다. 고학력 여성의 낮은 경제활동참여율이다. 그리하여 우리나라 대졸 여성

385) 남녀 임금격차의 원인에 대한 설명 논거는 김용성(2007) 등을 참조하였다.

[그림 7-31] 대졸 여성의 경제활동참가율 국제비교(2006년)

(단위: %)



자료: OECD, *Employment Outlook*, 2008.

의 취업률은 OECD 국가 중 최하위를 면치 못하고 있으며, OECD 평균치보다 20%p 이상 낮다(그림 7-31). 경제학에서 고학력화에 따른 인적자본의 증가는 경제활동참여율을 높이는 것으로 알려져 있다. 실제 서구여성의 경우 경제활동참가율과 학력 증가 간에는 높은 상관관계를 보인다. 그러나 우리나라에서 여성의 고학력화로 인한 취업 증가효과는 최종학교 졸업 이후 결혼·출산 전 시기에 유효하고, 이후 연령구간에서는 효과가 없는데(즉, 경력단절 현상) 전체 생애주기상 후자의 기간이 길기 때문에 총합하여볼 때 여성의 고학력화 효과가 묻히게 되는 것이다.

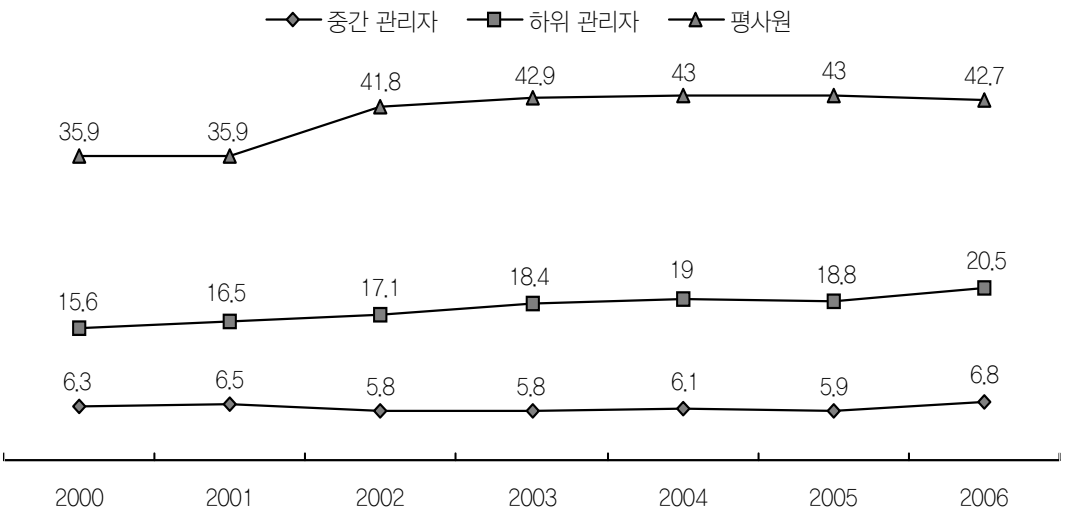
지난 60년간 비약적으로 증가한 부분이 임금근로자인데 여성의 관리직 진출이 양적인 증가에 비례하여 이루어지고 있는지 점검할 필요가 있다. 민간기업 종사자의 직급별 분포 통계자료를 보여주는 노동부의 「임금구조기본통계조사」는 근로자의 직급을 임원·부장·과장·계장·십장·조장·반장·평사원의 8개로 분류하고 있고, 평사원을 제외하고는 모두 관리자의 범주로 보고 있다.

이 중 여성 관리자 비율을 중간 관리자(부장·과장)와 하위 관리자(계장·십장·조장·반장)로 재분류하여 연도별 추이를 살펴보면 [그림 7-32]와 같다. 부장·과장의 여성 비율은 2000년 6.3%에서 2006년 6.8%로 거의 변화가 없는 추이를 보였고, 반장에서 계장에 이르는 하위 관리자의 여성 비율은 2000년 15.6%에서 2006년 20.5%로 4.9%p 증가하였다.

하위 관리자 중 여성 비율 상승도 계장보다는 십장·조장·반장 등의 직급에서의 여성 비중 증가에 기인한 것이다. 요컨대, 하위 생산 관리자를 제외한 관리직에서의 여성 비중은 그다지 증가하고 있지 못하다.

[그림 7-32] 기업 내 여성관리자 비율의 추이(2000~06년)

(단위: %)



자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』; 임희정 외(2008)에서 재인용.

한편, 비임금근로자로서 여성의 참여는 어떠한가? 서비스화 및 정보기술의 발전 등에 힘입어 창업활동이 활발해지고 있는데 여성도 예외는 아니다. 대중매체를 통해 여성 CEO들의 활약이 소개되기도 하는데, CEO의 규모를 파악할 만한 정부통계자료가 마땅하지 않다. 대안자료로서 사업자 등록을 한 사업체 전수를 대상으로 하는 「총사업체조사결과」 원자료를 재분석하면, 여성이 대표인 사업체 수는 꾸준히 증가해왔고 2005년 현재 115만개로 총사업체의 35.9%를 차지한다.

즉, 사업주 3명 중 1명은 여성인 셈이다. 그러나 여성사업주가 경영하는 사업체 중 종업원규모가 5인 미만인 비율이 91.4%(남성의 경우 79.2%)로 남성에 비해 소규모이다. 따라서 중소기업청의 소상공인 정책은 여성사업주가 부딪히는 특별한 장애와 요구에 눈높이를 맞춰야 할 것이다.

이 시기 여성노동정책은 외환위기로 인한 대량 실업에 대응하여 재취업훈련 및 취업지원서비스를 강화하는 것이었다. 실업자를 위한 생계보호와 재취업 지원을 위해 고용보험제도가 1995년 7월부터 도입되었으며, 지속적으로 적용대상자를 넓혀왔다.

2009년 현재 피보험자 관리의 어려움 등을 이유로 제외된 농어업 종사자, 가사서비스업 종사자, 월 60시간 미만 근로자 등을 제외하고는 전 사업장으로 확대되었고, 일용근로자까지 적용 확대되었다. 그러나 2008년 12월 현재 임금근로자 중 고용보험 가입률이 여성이 49.0%, 남성은 64.6%로 큰 차이가 있다(한국고용정보원, 『고용보험통계연보』).

따라서 여성실업자에 대한 대책은 고용보험제도로 충분하지 않고 별도의 정책과 프로그램을 필요로 한다. 1998년 여성들은 자신의 실직뿐 아니라 남성가장의 실직으로 가족의 생계를 책임지는 경우가 발생하자, 여성실업자(특히, 여성가장 실직자)에 대한 사회안전망을 확충한다는 정책목표가 추가되면서 여성실직자에 대한 재취업훈련과 여성가장의

직업훈련기관인 '일하는 여성의 집'이 크게 확장되었다. 1998년 17개소, 1999년에 9개소, 2000년에 3개소가 새로 설립되어 2006년 현재 전국에 50여 개 기관이 운영되고 있다(2001년 이후 '여성인력개발센터'로 명칭 변경).

이처럼 여성의 고용이 남성에 비해 경기변동에 더 크게 영향을 받는 것은[386] 외환위기 때 뿐 아니라, 신용대란의 여파로 취업자 수가 급감한 2003년과 최근 2008년 말 이래 글로벌 금융위기에 여성취업자 수가 전년 대비 더 많이 줄어드는 것이 관찰된다. 여성은 기존 노동시장에서 임금수준이 낮고 경제위기의 직접적 타격을 받을 위험성이 높기 때문인데, 향후 고용정책을 설계하는 데 있어 이런 취약성을 감안하는 노력이 요구된다.

2008년 말 글로벌 금융위기로 인한 경기침체와 고용사정 악화에 대비하여 정부는 대규모 일자리 창출 및 고용실업대책을 제시하였는데, 정부대책은 크게 재정을 통한 일자리 창출, 청년층 일자리 지원, 재직자를 위한 고용 안정, 취업 지원 및 실업자 생계 지원 등 네 부문으로 구성된다.

그런데 정부가 마련한 일자리대책 중 여성에게 특화된 사업은 '저소득층 취약계층을 위한 사회서비스 일자리사업' 내 아이돌보미・가사간병도우미・중증장애인 활동보조 등으로 상당히 제한적이다. 가장 대표적인 경기부양책으로 전체 예산 증가의 70% 이상을 차지하고 있는 SOC 투자로 인해 만들어질 일자리 중 여성일자리는 18.1%로 추정된다.[387]

2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기가 가져온 구직난에 대응하여 특별히 경력단절 여성을 위한 취업지원서비스가 '새일센터'를 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 이들 여성직업훈련기관의 훈련 직종은 여전히 훈련기간이 짧은 단순 서비스 직종에 집중되어 있는 한계를 갖고 있다.

이 기간 중에 이루어진 고용평등정책 중 2006년부터 시행되고 있는 적극적 고용개선조치(Affirmative Action)에 주목할 필요가 있다. 그동안 고용평등을 위한 정책은 직접적・간접적 차별을 금지하는 소극적인 형태였기 때문이다.

이 조치는 사업장 내 여성고용 비율이 동종 산업의 평균 비율에 미치지 못할 때 개선계획을 제출하는 것인데, 대상 사업장이 1,000인 이상에서 2009년부터 500인 이상 사업장으로 확대되었다.

동 조치의 이행을 담보할 인센티브와 벌칙이 거의 없어 실효성이 없다는 지적 외에도, 500인 이상 사업체에 종사하는 여성근로자의 비중이 10%가 채 되지 않으므로 동 조치의 효과는 상당히 제한적이라고 할 수 있다.

---

386) 여성노동이 경기변동에 어떤 영향을 받는지에 대해서는 다양한 이론이 있으나, 서구의 경험을 토대로 불황의 초기 국면에서 여성노동력이 안전판으로 이용되는 현상을 발견할 수 있다(강이수[1999]).

387) 산출액 10억원 생산에 필요한 직・간접 노동량을 나타내는 취업유발계수가 2005년 기준으로 건설업의 경우 남성은 13.6, 여성은 3.0으로, 이 계수를 적용하면 일자리의 18.1%만이 여성일자리로 추정된다(한국은행, 「2005년 산업연관표 부속 고용표」).

3. 평가 및 정책과제

여성인력은 우리나라 개발경제 시기에 기층노동자로 참여하여 경제발전을 이룩하는 데 주역을 담당하였고, 산업의 서비스화 및 정보화를 맞이하여 좀 더 다양한 업종과 직종으로 진출하면서 경제활동참가율을 꾸준히 증가시켜왔다. 그러나 외환위기에 이은 구조조정 속에서 여성은 일차적인 고용조정대상이 되어 경제활동참가율이 1년 사이에 2%p 가량 감소하였다.

경기가 회복되면서 여성의 고용량도 증가하고 있지만 증가속도는 이전에 비해 매우 떨어진다. 외환위기가 발생한 지 거의 10년이 되는 2007년에도 여성경제활동참가율은 50.9%로(1997년 49.8%) 지난 10년간 1.1%p 증가한 셈이다.

경제위기는 고용의 양을 줄였을 뿐만 아니라 고용의 질에도 영향을 미쳤다. 많은 여성들이 비정규직으로 진입함에 따라 여성고용이 불안정해졌는데, 이와 같은 추이가 크게 개선되지 않는다는 점을 주목할 필요가 있다.

지난 60년간 여성의 노동시장 진입은 활발했으나 외환위기 이후 동력이 크게 꺾였고, 이런 추이가 10년 이상 진행되고 있다는 것은 향후 여성인력 활용을 위한 전략을 보다 진지하고 근본적인 방향에서 모색해야 한다는 것을 시사한다. 우리와 비슷한 경제규모를 갖는 다른 나라와 비교할 때, 한국의 여성노동시장은 적어도 세 가지 특수성을 드러낸다. 그중 하나는 여성의 경력단절 현상이다.[388] 여성의 경제활동참가율은 20대 후반에서 30대 초반의 출산·양육의 시기에 하락한 후 다시 상승하여 40대에 최고치를 나타낸다. 이러한 경력단절은 하향 재취업을 초래하거나 아예 재취업을 단념하게 만든다. 대졸 여성의 경우가 후자의 예이다. 이것은 곧 우리나라 여성노동시장의 두 번째 특성으로 연결된다. 대졸 여성의 경력 중단과 그 후 재진입 포기는 이들의 경제활동참가율을 낮출 수밖에 없는데, OECD 회원국가 중 우리나라 대졸 여성의 경제활동참가율은 최하위권이다.

마지막으로 노동시장 참가의 성과를 '임금'으로 살펴볼 때, 성별 임금격차가 점차 축소되는 추세에 있지만 여전히 OECD 회원국 중 가장 큰 임금격차를 드러낸다는 사실이다. 남성의 임금을 100으로 할 때, 여성의 임금수준이 1995년 58.1에서 2007년 63.0으로 상승하는 데 그치고 있다(노동부, 『임금구조기본통계조사』).

이러한 여성노동시장의 특수성을 해결하지 않고는 다가오는 미래를 준비할 수 없다. 첫째, 저출산·고령화사회에서 대체인력의 모색이 시급하다. 통계청의 「장래인구추계 결과」에 따르면 15세 이상 생산가능인구의 증가율은 2009년 이후 급격히 하락하여 2017년경에는 절대인구수가 감소할 것으로 예측된다. 고령화는 사회 전체의 부양비와 사회보장 지출을 증가시키지만, 이를 재정적으로 지탱하기 위한 세원·세수 확보를 어렵게 한다.

가구의 측면에서도 추가소득원의 발굴이 요구되고 있다. 1998년 외환위기, 2003년 신용대란, 그리고 2008년도 말 이후의 금융위기를 겪으면서 가구소득의 불안정이 심화되고 있다. 따라서 가구소득의 안정성 확보를 위해서도 추가소득원으로써 여성의 취업이 필요하다.

---

388) 우리나라 여성의 경력단절 현상에 대한 논의는 상당히 풍부하다. 김영옥(2002), 최경수(2009) 등을 참고하였다.

둘째, 우리 경제의 성장잠재력을 확충하는 데 여성인력의 활용이 필요하다. 최근 여성인력에 적합한 정보통신산업, 교육 및 사업서비스 등 지식기반 서비스산업이 커지고 있으며, 무엇보다 무한경쟁의 세계화시대에 대응하기 위해서는 인적자원의 효율적 양성과 활용이 필수적이므로, 전체 인구의 절반에 해당하는 여성인력을 배제할 수 없다.

많은 미래학자들이 여성인력을 가장 가능성 있는 대체인력으로 보고 있는데 다행히 우리나라에는 고학력이면서 미활동 중인 거대한 여성인력풀이 있다. 그런데 잠재력은 구현될 때 의미를 갖게 되므로, 지난 60년간의 발전경험에서 이들의 잠재력 실현을 막은 요인이 무엇이었는가를 찾는 것에서부터 출발해야 할 것이다.

우리나라는 여전히 유교적 가치관에 뿌리를 둔 성별 역할 고정관념이 강하다. 현재 많은 여성들이 경제활동에 참여하고 다양한 직종과 직급으로 진출하고 있지만 결혼 이후 자녀양육과 가사로 인해 취업을 중단하는 사례가 많다. 1980년대 말 3저 호황의 시기에 「남녀고용평등법」의 제정으로 노동시장 내 성차별을 금지하기 시작했는데, 이와 더불어 여성의 일과 가족생활 양립을 지원할 다양한 조치들이 마련되었더라면 여성의 경력 중단이 완화될 수 있지 않았을까 사료된다. 그 당시 대우・삼성 등 일부 대기업들이 기혼여성의 취업을 위한 특별한 시도를 했으나 성공하지 못했는데, 이렇게 된 중요한 이유 중 하나가 여성인력의 가사와 양육부담을 제대로 인식하지 못한 것에 있는 것이 아닌가 한다.

일・가정 양립조치는 그로부터 15년 정도를 넘기고서야 마련되었는데, 그나마 실효성 있게 도입된 것은 아니다. 다른 나라에 비해 저출산 및 고령화 추이는 급속히 진전되고 있는데, 일・가정 양립조치 등 대책 마련은 늦다. 더 이상의 지체를 막기 위해서는 이제라도 여성뿐만 아니라 남성도 포함하여 일과 가정을 양립하기 위한 다양한 조치들이 보다 본격적으로 그리고 실효성 있게 도입되어야 할 것이다. 예컨대, 보육서비스의 확대와 질 개선, 탄력근무제도 도입, 단시간 직종의 다변화와 근로조건의 개선 및 기업 수요의 활성화 등이다. 동 조치들이 민간부문으로 확산되기 위해서는 프랑스처럼 공공부문의 선도적 역할이 필요하겠다.

제4절 | 여성의 다양한 사회참여

1. 여성의 다양한 사회참여 개관

정부수립 이후 지난 60년간 한국 사회는 경제성장뿐 아니라 정치적・사회적 다양성이 확대되는 역동적 변화를 경험해왔다. 주지하다시피 한국은 제2차 세계 대전 이후 독립한 국가 중 빈곤한 저개발국에서 탈피하여 무역규모 세계 10위권 국가로 진입한 보기 드문 사례국이다. 한국이 경험한 양적・질적 성장 및 사회발전이 여성의 사회참여와 여성의 대표성 향상에 어떤 결과를 초래하였는가, 역으로 여성이 정책결정 및 광범위한 의사결정과정에 참여함으로써 한국 사회에 어떤 변화가 일어났는가(또는 일어날 수 있는가)를

분석하고 성찰하는 것은 큰 의미가 있다.

여성과 발전의 관계를 분석하는 많은 연구들은 경제발전과 더불어 사회발전(social development)의 과정들이 젠더(gender)와 뗄 수 없이 깊이 연관되어 있는, 다시 말해 '젠더화된 발전(gendered development)'임을 규명해왔다(Moser, C.[1993, 2000]; Goetz et al.[1997]). 다시 말해 국가・기업・지역공동체 등의 행위주체들이 발전계획이나 실천전략을 수립할 때 명시적 또는 암묵적으로 여성에 관한 고정관념이나 가치관을 전제하게 되고, 특정한 성 규범 또는 성 역할 고정관념에 입각한 발전계획이나 전략은 결과적으로 여성과 남성에게 상이한 영향을 미치게 된다는 것이다.

경제발전과 성의 연관관계를 분석하기 위해서는 수량화된 거시경제지표에 국한되지 않는 보다 다양한 사회발전의 영역을 고려해야 한다. 생산뿐 아니라 재생산(reproduction)과 재분배(redistribution)의 영역, 제도화된 시장영역뿐 아니라 공동체와 시민사회의 영역, 더 나아가 가족 – 시민사회 – 국가 – 시장을 함께 조망하는 포괄적인 시각에 입각할 때, 성과 발전의 다각적인 관계가 비로소 포착될 수 있다.

사회의 다양성과 복합성이 확대될수록 대표성의 문제, 특히 사회적 소수자의 대표성이 중요하게 부각된다. 이른바 선진국들은 여성・장애인・소수민족 등의 목소리를 대표할 수 있는 제도적 장치를 갖추고 있으며, 각 사회의 사회문화적 배경과 제도적 맥락에 따라 적극적 조치(affirmative action), 할당제 등 다양한 방식으로 운영하고 있다(장지연[2006]; 김경희[2005]; 황정미[2002]). 여성의 대표성은 우리 사회의 절반을 구성하고 있는 여성들의 목소리와 이익이 어느 정도 대변되고 있는가, 더 나아가 성별・계층・세대・인종・민족에 따른 다양한 소수자들을 우리 사회가 어느 정도 포용하고 통합할 수 있는가를 보여주는 중요한 지표로서 의미를 갖고 있다.

앞서 언급했듯이 여성의 사회참여와 대표성 수준을 가늠하기 위해서는 사회의 다양한 영역을 포괄적으로 검토할 필요가 있다. 양성평등한 사회참여를 가늠하는 중요한 사회현상 내지 사회지표로 흔히 주목받는 영역은 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 정치영역에 여성이 어느 정도 참여하고 또 얼마나 대표되고 있는가의 문제이며, 중요 지표는 국회의원 및 지방의원 중 여성 비율, 여성할당제 도입 등이다. 둘째, 의사결정직에 해당하는 공직에 여성이 어느 정도 참여하고 있는가가 역시 중요한 관건이다. 공무원 중 여성 비율이 중요한 지표로 다루어진다.

마지막으로 시민사회영역의 여성 참여도 중요하다. 제도적이고 공식적인 참여뿐 아니라 일상생활에서 여성이 자신의 목소리를 활발하게 표출하고 자발적으로 참여한다면, 우리 사회 전체의 활력을 높이는 데도 큰 의미가 있을 것이다. 공식・비공식 형태의 다양한 활동으로 이루어지는 시민사회참여를 몇 가지 지표로 객관화하기는 어렵지만, 기존의 조사자료들을 활용하여 여성단체의 활동, 여성들의 사회단체 참여 현황 및 참여 유형 등을 분석함으로써 간접적으로 가늠해볼 수 있다.

지난 60년간 한국 여성의 사회참여를 되돌아볼 때 여성들의 삶의 환경이나 제도적 여건의 변화에 유의하여 시대별 구분을 해볼 필요가 있다. 이 연구에서는 한국 사회의 거시적인 사회변동의 흐름과 여성의 사회참여 양상의 변화를 함께 고려하여 네 시기로 구분한다.

첫 번째 시기인 정부수립・전후복구기(1948~59년)에는 「헌법」을 제정하고 제헌의회를 구성하는 과정에서 여성의 정치참여 및 투표권 행사에 대한 사회적 관심이 고조되었던 점이 주목된다. 여성분야를 다루는 중앙정부기구로서 부녀국이 신설되어 열악한 조건에서 정책사업을 시작한 것도 의미가 있다. 그러나 여성의 사회참여를 남녀평등의 관점에서 바라보기보다는 민족의 재건과 사회질서 회복을 위해 여성도 동참해야 한다는 정서가 일반적이었다. 여성을 독자적인 사회참여의 주체가 아니라 보호와 지원의 대상으로 보는 시각이 많았다. 여성의 문맹률이 높았고 제도화된 교육의 혜택을 받기 어려운 상황이었다. 이러한 여건으로 인해 여성들의 역량을 체계적으로 지원・개발하는 인식의 전환이나 정책사업 등도 뚜렷하게 전개되지 못하였다.

두 번째 시기인 경제개발기(1961~79년)에는 도시화와 산업화의 변화와 더불어 도시 중산층 주부와 공단지역 여성노동자 등 새로운 여성집단들이 등장하였으며, 한국 사회 내에서 제기되는 여성문제의 범위가 훨씬 넓어진 시기이다. 경제개발과 도시화・산업화는 여성의 사회참여기회를 전반적으로 확대하는 새로운 환경을 형성하였다. 그러나 한편으로는 국가주도의 경제개발 패러다임이 지배적인 이 시기에 정치사회영역은 활성화되지 못하였고 여성의 제도 정치권 참여 역시 저조한 수준에 머물렀다.

한편, 지역개발사업이나 가족계획・새마을사업 등에 여성들이 활발하게 참여하여 지역사회의 중요한 행위자로 등장한 점이 눈에 띈다. 그런데 지역개발사업들은 대부분 반관・반민 형식으로 조직・운영되었기 때문에 여성의 독자적인 대표성을 높이는 데는 일정한 한계가 있었다. 도시지역의 지식인 여성들을 중심으로 남녀평등과 「가족법」 개정, 국제 여성운동, 여성의 노동권과 생존권 등 새로운 어젠다에 대한 관심이 나타났지만 본격적으로 확산되지는 못하였다.

세 번째 시기인 여성참여 확산기(1980~94년)는 민주화운동 및 시민운동이 열어놓은 공간 안에서 다양한 여성운동단체들이 활성화되었으며 여성정책을 제도화하기 위한 사회적 기반이 마련된 시기라고 하겠다. 제도정치나 공직에의 여성참여는 가시적인 변화가 없었으나, 시민사회영역에서 활동하는 여성단체들은 과거에 비해 양적・질적으로 다양화 및 다변화되었다. 즉, 친목 위주의 직능단체나 주부 중심의 봉사활동 차원을 넘어 보다 구체적인 여권 향상 및 성차별 해소를 목표로 표방하는 단체들이 많이 설립되었다. 또한 여성단체들이 고용평등, 여성에 대한 폭력과 인권침해 방지와 관련된 다양한 법안과 정책들을 적극적으로 제언하였고, 정부도 이러한 시민사회의 제언을 수용하여 양성평등을 목표로 하는 여성정책을 제도화하기 시작하였다. 즉, 양성평등에 대한 사회적 관심이 확산된 시기라고 볼 수 있다.

네 번째 시기인 여성참여 지원정책 확대기(1995~2008년)는 여성의 사회참여를 제고하기 위한 적극적 조치가 본격적으로 도입되고, 또 여성들의 교육수준이나 다양한 역량이 급속히 성장함에 따라 여성의 사회참여가 본격적으로 증가한 시기이다. 특히, 1995년 「여성발전기본법」의 제정은 여성정책을 본격적으로 제도화하는 전환점이 되었다고 할 수 있다.

국회의원 선거와 지방 선거, 공무원 채용시험 등에서 적극적 조치(affirmative action)를 도입한 것은 획기적인 변화이다. 이러한 노력 덕분에 여성의 정치참여와 공직참여,

시민사회 참여의 모든 부분에서 과거와는 다른 괄목할 만한 변화가 있었으며 통계지표에도 상당한 변화가 나타났다. 다만, 국제적인 기준과 비교해볼 때 여성의 사회참여는 한국의 경제적 발전 수준이나 국제 위상에 비추어 상대적으로 하위권에 머물러 있는 상황이다. 그러므로 한국이 지향하는 선진사회에서 여성의 참여와 역할은 어느 정도 수준에 이르러야 하는지, 또 지속 가능한 사회발전에 여성들의 참여가 기여를 할 수 있는지에 대해 보다 폭넓고 심도 깊은 토론이 필요한 시점이라고 하겠다.

2. 시대별 여성의 사회참여

가. 정부수립 · 전후복구기 여성의 사회참여

1) 여성의 정치참여 및 공직 진출

광복 이후 우리나라에서 여성들이 직접적으로 정치에 처음 참여한 것은 1946년 12월 12일 개원한 남조선 과도입법의원으로 전체 79명의 과도의원 중 4명의 여성의원이 참여하였으며, 법적으로 여성들이 참정권을 부여받은 것은 1948년 7월 17일「제헌헌법」제정 이후의 일이다(김원홍 외[2001]).

1948년 제정된「제헌헌법」에 남녀평등이 분명하게 천명된 것은 주목할 만한 일이다. 일제강점기에서 벗어나 당당한 국민으로서 한 표를 행사할 수 있는 권리를 여성과 남성이 동시에 획득한 것이다. 당시 이러한 평등권 조항이「제헌헌법」에 포함된 것은 근대법의 조류에 따른 것이지만, 이면에는 여성단체 대표들의 상당한 노력이 있었으며 이에 대한 남성의원의 협력이 있었다고 한다(김엘림[2008]).

1948년 5월 10일 선거 당시 여성단체나 여성운동가들은 여성의 정치 진출을 통해 구습인 남존여비사상을 몰아내고 남녀동등권을 확보해나가고자 하였다. 당시 여성단체들은 여성의 선거참여를 독려하는 선거캠페인을 실시하였다.[389] 이와 더불어 여성들의 문맹퇴치운동을 활발하게 전개하였다. 글을 읽을 줄 모르면 투표권을 제대로 행사할 수 없기 때문이었다(전라남도[2005]).

여성들에게 새롭게 정치참정권이 주어지긴 하였으나 정부수립부터 1950년대 말까지 국회의원 선거에의 여성 입후보자 및 여성 당선자 수는 저조한 수준에 머물러 있었다. 의원 입후보자 중 여성 후보의 수는 점차 줄어드는 현상이 나타났으며, 여성 당선자 수

389) 1948년 5 · 10 선거 당시 여성단체들이 채택한 구호들은 다음과 같다(자료: 이배용 외[1999], p.180).
- 총선거는 여성을 부른다!
- 여성은 여성에게 투표하자!
- 선거로 남녀차별을 없애자!
- 나라를 세우는 한 표, 여성은 여성에게!
- 남녀동등권은 이 기회에 찾아야 한다!
- 여성대의원 선출은 지상명령, 정권야욕의 남성을 믿을 수 없다!
- 이번 선거는 우리 여성이 정치적 권리를 획득하는 첫길이며 사회적 지위를 확보할 수 있는 서광이다.

도 3명 이내에 머물러 있었다. 국회의원 당선자 수 중 여성이 차지하는 비중은 제헌의회 선거(1948년)의 경우 1명(0.5%), 1대 국회의원 선거에서는 2명(0.9%), 3대 (1954년) 1명(0.5%), 그리고 4대(1958년)의 경우 3명(1.3%) 등으로 매우 저조하였다.

또한 주목할 만한 사실은 정부조직 안에 부녀국이 설치된 것이다. 1948년 7월 17일 공포된 중앙행정기구에는 사회부 산하에 부녀국이 있었고 부녀국장 및 소속 공무원들은 모두 여성으로 구성되었다. 1946년 미군정에 의해 설립될 당시부터 부녀국장으로는 여성이 임명되었고, 이후 이러한 전통은 지속되었다. 정부출범기에 여성에 관한 업무를 담당하는 부서가 설치되었고 담당자도 여성이었다는 점에서 부녀국은 상징적 의미를 갖는다. 그러나 한편으로는 정부 내에서 위상이 취약했으며[390] 정책의 내용 면에서도 여성을 단지 '부녀자'로 간주하고 이들에 대한 계몽 및 교육행사에 치중하는 한계를 갖고 있었다(황정미[2001], pp.45~47).

2) 여성단체의 활동

1950년대의 민간여성단체 활동을 살펴보면, 당시 보건사회부에 등록된 여성단체는 14개 단체에 불과하였으며 그중 복지구호사업을 목적으로 하는 단체가 가장 많았다. 6・25 전쟁으로 가장을 잃은 여성・이산가족・전쟁고아 등 새로운 사회문제가 등장했고, 여성단체들의 활동 또한 이들을 구호 및 보호하는 사업에 집중하였던 것이다.

1950년대 후반으로 오면서 가정법률상담소, JOC(가톨릭노동청년회) 부녀회 등에서는 여성의 법적 문제, 노동과정에서의 문제점을 해결하는 데 도움을 주려는 움직임이 일어났다. 또한 대한어머니회와 대한여성복지회 등 여성의 지위향상을 위한 문화단체와 함께 직능별 여성단체로 약사회・여성항공협회 등이 활동을 시작하였다. 1959년에는 이들을 총망라한 '한국여성단체협의회'가 발족되어 여성운동의 횡적・종적 연결을 도모하려고 하였다(김귀옥[2004], p.61; 최민지[1993], p.255).

여권 문제에 본격적으로 관심을 가진 대표적 여성단체로는 여성문제연구원의 활동이 눈에 띈다. 황신덕, 박순천, 이태영, 이희호 등 17인의 발기로 1952년에 발족한 연구회는 여성의 법적 지위개선을 위한 본격적인 연구활동을 시도하였다. 또한 1956년에는 우리나라 최초의 여성 변호사인 이태영 변호사가 여성문제연구회 부설 '여성법률상담소'를 창설하였다(김귀옥[2004], p.63).

---

390) 실제로 1952년부터 1955년까지, 그리고 60년대 초에 부녀국장을 지낸 이예행 씨에 대한 기록에서 이러한 사정을 엿볼 수 있다. "그(이예행)는 두 차례나 부녀행정 최고책임자의 자리에 앉아 있는 동안 정부의 기구개편이 있을 때마다 부녀국의 존속 여부가 거론되어 하룻밤 사이에 부녀국이 없어졌다 다시 살아났다 하는 우여곡절을 겪었다. 뿐만 아니라 보사부 예산은 항상 정부의 타 부처에 비해 월등히 적은 예산인데다 부녀국은 가장 약한 국이어서 전체 예산이 줄어들면 여자들이 죽을 힘을 다해서 따놓은 예산을 타국(他局)에서 빼앗아가는 등 부녀국을 무시하는 일이 예사였다"(한국부인회[1985], p.173).

〈표 7-7〉 1948년 5월~1950년대에 조직된 여성단체

시기	단체명
1948. 7. 6	대한여자기독교청년회 연합회 후원회
1948. 10. 27	대한적십자사 부녀국
1948. 11. 3	대한여학사협회
1950. 9	대한여자청년단
1952. 11. 11	여성문제연구원
1953. 5. 5	중앙부인회
1953. 10. 10	대한국방부인회
1954. 7. 7	에덴부녀회
1954. 11. 8	대한약사회(부녀약사위원회)
1955. 11. 8	부녀보호사업 전국연합회
1956.	가정법률상담소
1956. 7. 10	전쟁미망인 수산회
1956. 8. 25	여성문제연구원 부설 법률상담소
1957. 3. 25	한국미망인 수공예품 연구회
1957. 5	마야부인회(대한 조계종)
1957. 5	전국윤락여성 구호대책위원회
1958. 3. 17	대한어머니회
1959. 12. 16	한국여성단체협의회

자료: 김원홍 외(2001).

나. 경제개발기: 여성참여의 소극적 확대

1) 여성의 정치참여 및 공직 진출

이 시기는 경제개발이 본격적으로 추진되고 사회 각 분야에서 산업화·도시화 그리고 지역개발 등의 변화가 일어났다. 반면, 제도권 정치분야에서는 사회적·경제적 변화에 상응할 만한 큰 변동이 나타나지 않았다. 여성 국회의원 입후보자 및 당선자 수를 기준으로 살펴보면 1950년대에 비해 1960년대 국회에서의 여성 대표성은 크게 개선되지 않았음을 알 수 있다. 여성 당선자 수가 매우 적을 뿐 아니라 여성 입후보자 자체가 10명 이하에 머물러 있었다.

1967년 전국구제도가 도입된 이후 1970년대가 되면서 전국구에서 여성 당선자 수가 다소간 늘어나는 현상이 나타나지만 간선제로 선출되는 등 전국구의원제 자체의 한계로 인해 여성의 대표성 향상에 크게 기여하였다고 보기는 어렵다.

여성정책을 담당하는 정부기구 역시 보건사회부 산하의 부녀국이 그대로 존속되었고 전국의 시·도에 부녀행정 담당부서들이 설치되는 약간의 조직 확대 이외에는 큰 변화가 없었다. 부녀행정의 주요 사업은 '요보호 부녀자의 보호' 및 '부녀지도사업'으로 국한되어 있었으며, 여성들의 직업역량을 개발하거나 취업을 확대하는 적극적인 정책은 찾아보기

어려웠다.

여성의 공직 진출과 관련하여 행정부의 일반직 공무원 중 여성 비율을 살펴보면 1979년 당시 국가공무원 중 여성은 7.01%, 지방공무원 중 여성은 7.45% 정도였다. 여성들은 3급 이상의 고위 공직에는 거의 진출하지 못하였고, 대다수가 8급이나 9급의 하급직 공무원에 집중되어 있었다(전경옥[2003], p.144).

2) 여성단체의 활동

1960~70년대에는 여성단체 활동에서 역동적인 변화가 나타난다. 보건사회부에 등록한 여성단체들의 설립목적을 기준으로 살펴보면, 앞에서 나타났듯이 1950년대 여성단체들의 설립목적은 주로 복지 및 구호활동이었다. 그런데 1960년대 이후에는 여성의 직업 및 직능에 관여하는 단체가 조금씩 나타났으며, 특히 1970년대에는 친목 및 봉사활동을 위한 여성단체들이 크게 증가하였다.

여성들의 자질 향상 및 친목과 봉사를 목적으로 하는 여성단체는 '주부'의 정체성을 표방하는 단체들이었다. 이 단체들은 주부층을 대상으로 여가선용, 교양 및 자질 향상을 위한 교육, 강습과 세미나 개최, 봉사활동(고아원・양로원・군부대 방문 등) 등을 주요 활동으로 삼았다. 1963년 설립된 한국부인회(대한부인회), 1966년 설립된 주부클럽연합회 등이 대표적인 주부단체라고 할 수 있다.

전문직 여성들의 직능단체들도 나타나는데 여기자클럽(1961년), 전문직여성클럽한국연맹(1969년) 등이 조직되었다. 여권 향상과 관련된 단체로는 1969년에 조직된 한국여성유권자연맹이 눈에 띈다.

또한 지역 수준에서는 부녀회의 조직이 전국적으로 확대된 점이 눈길을 끈다. 마을 단위의 부녀자 조직은 1950년대부터 농촌구락부나 어머니회 형태로 운영되기는 하였으나, 새마을부녀회라는 명칭으로 전국적인 조직이 갖추어진 것은 1970년대 이후부터이다.[391]

이처럼 이 시기에는 여성들의 제도정치 및 공직참여가 크게 개선되지 못한 상황에서 여성단체들은 친목 및 주부의 자질 향상과 관련된 활동에 치중하였으며, 다른 한편으로는 전국적으로 반관・반민 형태의 새마을부녀회가 확산되었다. 이처럼 여성들의 사회참여범위는 주부, 현모양처 역할, 산아제한이나 식생활 개선 등 국가사업을 수용하고 협력하는 소극적 역할에 국한되었다고 볼 수 있다.

---

391) 농협중앙회의 자료에 따르면 1972년 4,833개였던 새마을부녀회는 1978년 37,044개로 크게 늘어났다(보사부[1985], p.392). 한편, 보건사회부가 발간한 『여성과 새마을운동』에 따르면 새마을부녀회의 수는 이보다 훨씬 많은데, 1970년 2,572개였던 새마을부녀회는 1979년 80,115개로 늘어났으며 회원 수는 250만명을 넘는 것으로 기록되어 있다(보건사회부[1981]).이러한 새마을부녀회의 수치상 차이는 아마도 농협이 농촌지역의 리・동 단위 부녀회를 기준으로 집계한 것인 반면, 보사부 자료는 통・반 단위로 만들어진 도시지역의 부녀교실 및 부녀회까지 모두 포함하였기 때문에 수치가 크게 늘어났을 가능성이 있다. 또한 실적 보고를 위해 부녀회 수를 다소 과장했을 가능성도 있다고 하겠다.

〈표 7-8〉 1960~70년대에 활동한 여성단체: 설립 시기와 목적

분류 \ 설립 시기	1948	1949~60	1961~65	1966~69	1970~75	1976~79	누적 합계(%)	
종교단체	3	2	1	2	1	–	9	(11.7)
직업 / 직능별	2	3	1	4	8	3	21	(27.3)
연구회 / 학회	1	1	–	–	–	–	2	(2.6)
국제친선	–	–	–	3	1	2	6	(7.8)
복지 / 구호사업	–	5	2	2	–	–	9	(11.7)
지위향상 / 여권	–	2	–	2	–	–	4	(5.2)
자질향상 / 친목 · 봉사	–	1	5	2	5	2	15	(19.5)
식생활개선	–	–	–	1	1	–	2	(2.6)
소비자	–	–	–	–	1	1	2	(2.6)
반공	–	–	–	1	–	–	1	(1.3)
기타	2	–	–	3	1	–	6	(7.8)
합계	8	14	9	20	18	8	77	
(%)	(10.4)	(18.2)	(11.7)	(26.7)	(24.0)	(10.4)	(100.1)	

자료: 황정미(2001); 보건사회부, 『여성단체편람』, 1974; 보건사회부, 『여성단체현황』, 1981; 보건사회부, 『부녀행정40년사』, 1987.

한편, 산업화와 도시화의 부작용으로 표출되는 사회문제와 남녀평등 문제에 대해 여성 지식인들이 적극적인 관심을 표출하는 움직임도 점차 나타났다. 1973년에는 가정법률상담소와 여성단체협의회가 중심이 되어 '범여성「가족법」개정 촉진회'를 결성하고 호주제도 폐지, 친족범위 결정에서의 남녀평등, 동성동본 불혼제 폐지, 이혼 시 배우자의 재산분배 청구권 등을 주장하였다.

당시에는 이러한 주장들이「가족법」개정안에 반영되지는 못하였으나 성평등에 대한 여성들의 앞선 인식을 보여주는 사례라고 하겠다. 또한 경제발전에 공헌한 산업역군이면서도 열악한 조건에서 일하고 있던 여성노동자들의 인권과 생존권 문제를 제기하는 여성들의 움직임도 있었다. YWCA에서 1974년 여행원에 대한 결혼퇴직각서 폐지운동, 1977년 여성노동자 부당해고에 항의하는 차원에서 남영나일론 불매운동 등을 벌인 것이 그 사례라고 하겠다.

다. 시민사회 활성화와 여성참여 확산기

1) 여성의 정치참여 및 공직 진출

1980년대와 1990년대 초반까지 여성의 정치적 대표성에 어떤 변화가 나타났는지 살펴보면, 국회의원 당선자 수는 1970년대에 비해 크게 늘어나지 않았으며 13대와 14대 총선에서는 지역구 여성 당선자가 전혀 없었다.

입후보자 수에서 여성이 점차 늘어나고 있는 것이 다소간 긍정적인 변화라고 볼 수는 있으나, 이 시기에 여성들의 시민사회참여가 활성화된 것에 비해 제도화된 정치권에의 참여는 여전히 저조하였다.

〈표 7-9〉 국회의원 입후보자 및 당선자 수(1981~94년)

(단위: 명)

		입후보자 수		당선자 수	
		전체	여성	전체	여성
11대 (1981)	지역구	635	10	183	1
	전국구	228	15	85	7
12대 (1985)	지역구	440	7	184	2
	전국구	171	9	92	6
13대 (1988)	지역구	1,046	14	224	0
	전국구	–	13	–	6
14대 (1992)	지역구	1,052	19	237	0
	전국구	154	16	62	3

자료: 한국여성정책연구원, 『여성통계연보』, 2007.

〈표 7-10〉 지방의회 입후보자 및 당선자 수(1991년)

(단위: 명, %)

	입후보자 수			당선자 수		
	전체	여성	여성의 비율	전체	여성	여성의 비율
광역의회	2,885	63	2.2	866	8	0.9
기초의회	10,151	123	1.2	4,303	40	0.9

자료: 김원홍 외(2001).

1991년에는 약 30년 만에 지방의회가 부활하게 됨으로써 지방선거에도 여성들이 참여하게 되었다. 입후보자 중 여성 비율은 기초의회보다 광역의회가 다소 높았으나 당선자의 경우 여성 비율은 모두 0.9%에 불과해 지방자치에의 여성참여는 매우 낮은 수준이었다. 그러나 지방의회의 부활은 지역사회에 기반한 생활정치에 여성들의 관심과 참여를 확대시키는 중요한 계기가 되었다.

한편, 여성정책을 담당하는 정부기구에도 주목할 만한 변화가 있었다. 1983년에는 총리실에 여성정책심의위원회를 설치하였으며, 같은 해에 여성문제의 연구와 교육을 담당하는 한국여성개발원이 발족하였다.

1984년에는 UN 여성차별철폐협약에 가입함으로써 양성평등을 위한 국제 사회의 목표와 실천전략들이 한국의 여성정책에 영향을 미치는 중요한 전기가 마련되었다고 할 수 있다. 특히, 1988년 2월에는 정무장관 제2실이 신설되었다.[392]

392) 정무장관 제2실은 그 후 몇 차례 직제개편을 거쳤으며, 1998년 대통령 직속 여성정책특별위원회가 신설될 때까지 존속하였다.

〈표 7-11〉 행정부 직급별 일반직 여성 공무원 수(1983, 1989, 1990년)

(단위: 명, %)

	1983		1989		1990	
	계	여성 비율	계	여성 비율	계	여성 비율
국가공무원	82,523	7.8	86,593	8.5	95,206	9.6
1급	60	0.0	62	1.6	65	0.0
2급	284	0.4	314	0.3	351	0.0
3급	433	0.8	363	0.3	431	2.6
4급	3,079	0.8	2,499	0.1	3,037	1.8
5급	6,670	1.0	6,866	0.7	7,628	1.3
6급	17,854	2.2	17,206	1.8	1,978	4.3
7급	16,768	6.7	15,315	5.6	180	13.1
8급	16,654	13.3	17,490	10.6	19,940	14.2
9급	20,945	13.8	13,628	10.9	15,240	15.3
지방공무원	105,906	12.7	127,813	15.3	144,696	14.0
1급	0	0.0	0	0.0	3	0.0
2급	3	0.0	11	0.0	8	0.0
3급	22	0.0	77	0.0	124	0.8
4급	425	2.4	679	0.0	917	2.1
5급	6,205	1.2	7,845	0.4	8,251	1.5
6급	23,808	1.4	28,913	1.2	33,859	3.3
7급	22,747	6.7	33,865	7.8	40,009	13.4
8급	27,145	17.9	34,940	15.9	36,410	22.5
9급	24,910	26.8	17,681	21.7	24,245	21.8

자료: 총무처, 「공무원통계」, 『총무처연보』, 각년도.

이 시기에 여성의 공직참여는 점진적으로 늘어나긴 하였지만 큰 변화는 나타나지 않았는데, 국가공무원 중 여성 비율은 1983년 7.8%, 1989년 8.5%, 1990년 9.6%로 조금씩 늘어나는 추세를 보인다.

그러나 3급 이상 고위직의 여성 비율은 극히 낮은 반면 8~9급의 하위직에 여성들이 집중되어 있었다.

이러한 추이는 여성공무원에서 늘어나고는 있으나 의사결정과정에 영향력을 행사하는 고위직의 참여가 극히 미미하였다. 따라서 공직에서의 여성 과소대표 문제가 여전히 지속되고 있음을 보여준다. 이러한 추세는 지방공무원의 경우도 마찬가지로 나타난다.[393]

393) 단, 1990년 수치를 보면 국가공무원 8, 9급뿐 아니라 7급의 여성 비율이 두 자릿수(13.1%)로 이전보다 크게 늘어나는 점이 눈에 띈다(표 7-11 참조).

2) 시민사회의 확대와 여성운동의 활성화

이 시기의 가장 중요한 특징은 여성들이 주체가 되어 여성의 지위개선이나 양성평등 고양을 목표로 하는 다양한 기구와 제도들이 증대되었다는 점이다. 특히, 여성운동의 주제가 다변화되어 각 영역별로 현실에 대한 문제제기 및 대안제시, 여론형성활동 등을 활발하게 전개하였다. 여성운동단체로는 여성평우회(1983년), 한국여성의전화(1983년), 또하나의 문화(1984년), 한국여성단체연합(1987년), 한국여성민우회(1987년), 한국여성노동자회(1987년), 전국여성농민위원회(1989, 1992년 전국여성농민회총연합으로 개칭), 한국성폭력상담소(1991년) 등 각 부문별로 다양한 여성단체들이 설립되었다. 또한 이들 여성운동단체들을 회원으로 하는 연합운동단체인 한국여성단체연합이 1987년 정식으로 발족하였다.

여성노동자, 여성농민, 성폭력 및 가정폭력 피해 여성, 일본군 위안부 피해 여성 등 지금까지 사회의 주변부에 머물러 있었던 여성들의 목소리를 여성 스스로 대변하고자 하는 단체활동의 폭발적 증대, 즉 여성들의 시민사회참여 활성화는 여성들의 대표성이 전반적으로 확대되는 중요한 변화로 평가할 수 있다.

세계 여성의 날을 기념하는 '한국여성대회'가 1985년부터 매년 개최되었는데, 초기 한국여성대회에서 다루었던 주제는 당시 민주화운동단체들의 구호와 흡사하다. 1980년대 후반부터는 여성의 노동 문제에 대한 관심이 높아졌으며, 1990년대에 들어서면서 새로운 흐름으로 여성의 정치참여에 대한 논의가 활발해졌다. '여성의 한 표로 세상을 바꾸자'는 슬로건은 여성 유권자들의 정치의식을 제고하고자 하는 것이며, 특히 1994년에는 지방자치제에 여성들이 적극적인 주체로서 참여할 것을 강조하고 있다. 여성이 단지 유권자로서가 아니라 지방자치의 주역으로 지방의회에 진출하는 등 적극적인 정치참여에 대한 관심이 높아진 것이다(한국여성단체연합[1998]).

이 시기 여성운동의 활동범위는 1970년대 식의 주부단체나 지역사회 봉사활동의 틀에서 벗어나 여성의 평등 노동권, 여성인권 및 성적 자기결정권, 여성의 사회참여 등 양성평등 문제를 독자적인 의제로 제기하고 있다. 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 걸친 여성단체의 활동방식에서 나타나는 특징은, 압력단체 또는 시민운동적 방식을 통해 정부로부터 협조를 얻기도 하고 정부정책을 변화시키기도 하는 방법을 통해 여성운동이 성장하였다는 점이다.

한편, 여성운동단체들은 「남녀고용평등법」, 「성폭력특별법」, 「가정폭력특별법」 등 여성의 권익신장을 위한 법률제정을 적극적으로 요구하였다. 이러한 노력은 법과 제도를 개선하는 데는 상당한 성과를 거두었으나, 다른 한편으로는 법과 정책의 논의에 치중하다보니 다수 여성들의 참여를 통해 스스로의 의식 변화를 이끌어내는 데는 미약했다는 평가도 있다(이미경[1997], pp.42~43).

이와 더불어 여성을 대변하고자 하는 학술 및 언론활동도 이 시기에 두드러지게 나타났다. 1984년에는 한국여성학회, 1988년에는 여성주의 언론을 표방하는 여성신문이 창립되었다. 이 시기에는 페미니즘에 대한 학문적·사회적 관심이 확대되고, 이와 관련된 학술활동도 본격적으로 확산되었다고 볼 수 있다.

라. 여성정책 확대와 여성의 사회참여 지원 제도화

1) 여성의 정치참여 및 공직 진출

앞에서 살펴본 바와 같이 여성운동의 활성화, 특히 여성문제에 대한 관심 확대와 양성평등을 달성하기 위한 정책대안 및 법률개정운동이 1980년대부터 1990년대 초반까지 꾸준히 전개되어왔고, 1990년대 후반부터는 여성정책을 제도화하는 문제에 많은 관심이 모아졌다.

1995년 「여성발전기본법」의 제정은 여성정책을 본격적으로 제도화하는 전환점이 되었다고 할 수 있다. 그리고 「여성발전기본법」이 제정된 것을 기점으로 양성평등을 지향하는 여성정책이 본격적으로 도입되기 시작하였다. 그동안 누적된 남녀차별을 해소하거나 여성의 사회참여를 지원하는 것을 목적으로 하는 법률이 활발하게 제정되었고, 또한 여성정책을 추진하는 정부기구도 도입·확장되었다. 이러한 법률 및 정책기구의 정비는 여성의 정치참여와 공직 진출을 확대하는 기반이 되었다고 평가된다.

정치분야에도 적극적 조치가 도입됨으로써 여성의 정치참여에 커다란 전기가 마련되었다. 2005년 8월 「공직선거법」이 개정됨으로써 각 정당은 국회 및 지방의회 비례대표 후보 중 50% 이상을 여성으로 추천하게 되었으며, 이후 비례대표 여성의원이 크게 증가하였다.

또한, 이에 앞서 2004년에는 「정치자금법」을 개정하여 여성 후보를 공천하는 정당에 국고보조금 지급의 혜택을 주도록 하였다.

이와 같은 제도개선에 힘입어 국회의원 중 여성비율은 1995년 1.0%에서 2007년 13.4%로 크게 늘어났다. 또한 비례대표로 국회에 진출한 여성의원의 의정활동에 대한 평가는 상당히 긍정적이다.[394]

비례대표 의원에서의 여성할당제 도입이 여성의 정치참여를 획기적으로 개선하는 성과를 거둔 것은 분명하지만 여전히 남아 있는 과제도 있다. 우선 지역구 당선자 중 여성비율은 2004년 4.1%, 2008년 5.7%로 여전히 낮은 수준에 머물러 있다.

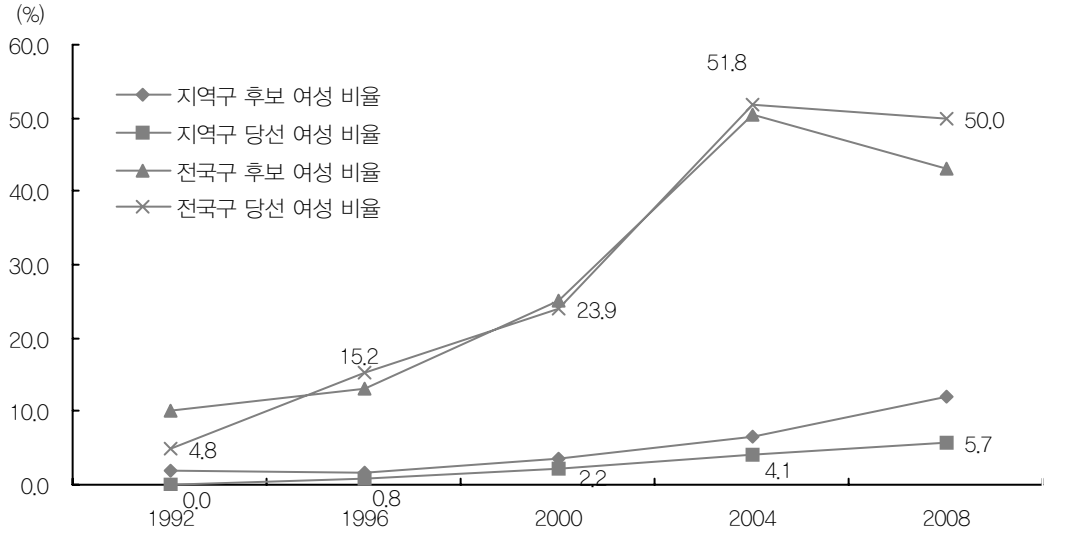
이는 기본적인 정당 운영 및 정치관행이 남성 중심으로 이루어지고 있어 아래로부터 성장한 여성 정치인을 배출하기 위한 기반이 아직 일천함을 보여주는 것이다.

지방의회로의 여성 진출은 완만하게 증가하는 추세를 보인다. 1995년과 1998년 지방의원 선거 결과를 보면 광역의원 여성 당선자는 4.5~6.1% 정도인 반면 기초의원의 경우는 여성이 2% 이하로 훨씬 낮은 수준이다. 생활상의 문제와 직접 맞닿아 있는 기초의회에 여성 진출이 오히려 더 낮았던 것이다.

---

394) 한 예로, 시민단체인 경실련이 2004년 발표한 16대 의원 의정활동 평가 순위를 보면 평가대상인 258명의 의원 중에서 의정활동 10위 안에 해당하는 의원 중에는 여성이 4명이나 포함되어 있다(경실련[2004], http://www.ccej.or.kr). 또한 여성신문사가 17대 여성 국회의원 43명을 대상으로 '17대 국회에서 의정활동을 가장 잘했다고 생각하는 여성의원'을 추천받은 결과, 5위 안에 든 우수활동 의원은 모두 비례대표 초선의원이었다(『여성신문』, 2008. 2. 22). 이러한 평가들은 비례대표 여성할당제의 긍정적인 효과를 보여주는 것이다.

[그림 7-33] 지역구 · 전국구 국회의원 중 여성의 비율(후보자, 당선자별)



〈표 7-12〉 지방의회 입후보자 및 당선자 수(1995~2008년)

(단위: 명, %)

		입후보자 수			당선자 수		
		전체	여성	여성의 비율	전체	여성	여성의 비율
1995	기초	11,970	206	1.7	4,541	71	1.6
	광역	2,644	119	4.5	972	55	5.7
1998	기초	7,754	140	1.8	3,489	56	1.6
	광역	1,480	91	6.1	690	41	5.9
2002	기초	8,373	222	2.7	3,485	77	2.2
	광역	1,531	48	3.1	609	14	2.3
2006	기초	7,995	391	4.9	2,513	110	4.4
	광역	2,068	107	5.2	655	32	4.9

자료: 한국여성정책연구원, 『여성통계연보』, 2007.

2002년 지방의회 선거에서는 전체적으로 여성 비율이 3% 이하로 많이 낮아졌지만 광역의회와 기초의회 간 여성 진출에서의 격차는 상당히 감소하고 있다. 2006년 기초의회와 광역의회 선거 결과를 보면 양쪽 모두 5% 내외의 여성 비율을 나타내고 있다.

전체적으로 여성의 지방의회 진출은 아직도 도입 단계에 있고 여성의원 비율은 국회보다도 훨씬 낮은 5% 수준에 머물러 있지만, 해를 거듭할수록 기초의회로의 여성 진출이 늘어나는 추세는 지역 현장의 생활정치에 여성참여가 늘어나는 긍정적인 변화로 해석할 수 있다.

여성정책 전담기구는 이 기간에 큰 변화가 있었다. 1998년 대통령 직속 여성특별위원회가 설치되었으며, 2001년에는 최초의 여성정책 전담 중앙부처인 여성부가 신설되고

2004년에는 여성가족부로의 확대 개편되었다. 여성부의 역할은 모든 국가정책에서 양성평등의 관점을 도입하는 '성주류화(gender-mainstreaming)'를 지향하였고, 이러한 정책기조는 사회 모든 분야에서 여성의 대표성을 높이는 데 청사진을 제공하였다.

성주류화 정책의 흐름 안에서 공직 내 여성 대표성을 향상하기 위한 제도개선이 활발하게 추진되었다. 1996년에는 일부 공무원 임용시험에서 '여성채용목표제'[395]가 도입되었다. 여성채용목표제는 상대적으로 여성합격자가 적은 상위직급인 행정고시 및 외무고시, 그리고 7급인 행정·공안·외무행정직 공채시험에 적용되었다. 그리고 각 직급별로 여성채용목표 비율을 정하였다(김영미[2003]).

2002년부터는 '양성평등 채용목표제'로 제도의 성격이 전환되어 지금까지 지속되고 있다. 여성채용목표제가 여성의 공직 진출 비율 자체를 제고하는 것을 목적으로 한다면, 양성평등 채용목표제는 특정 직종에 특정 성이 집중하는 것을 완화하여 성별 균형을 지향하고 있다는 차이가 있다.

이처럼 제도가 전환되는 데는 여성들이 공무원 시험에서 뛰어난 성적을 보여 자체적인 합격률이 높아졌다는 사실도 고려된 것으로 볼 수 있다.

〈표 7-13〉에서 알 수 있듯이 1997년 이후 여성들의 고시합격자 비율은 크게 늘어났으며, 9급 행정직의 경우 2000년 이후에는 합격자의 거의 절반이 여성이다.

여성의 대표성 및 사회참여 확대는 성주류화의 관점에 기반한 여성정책이 확대됨에 따라 중요한 국가정책의 과제로 편입되었다. 아울러 양성평등을 보여주는 국제지표들이 국내 정책이나 여론 형성에서도 중요한 의미를 갖게 되었다.

한국 사회의 내부 변화를 보면 1980년대 후반부터 여성의 사회 진출 및 대표성은 크게 향상된 것으로 보이는데, 이러한 현황을 국제적인 기준(global standard)에 견주어볼 때 어떤 평가를 할 수 있는가는 또 다른 문제라고 하겠다. 한편, 영향력 있는 국제지표로서 UNDP가 매년 발표하는 남녀평등지수(GDI) 및 여성권한척도(GEM)는 한국의 여성 대표성 상황을 한눈에 보여준다.

---

395) 공무원 여성채용목표제가 도입되는 데는 1995년 '세계화추진위원회'의 여성정책소위원회가 마련한 여성사회참여확대방안 10대 과제가 중요한 계기가 되었다. 당시 정무장관 제2실과 세계화추진위원회의 민간위원들은 "국가의 주요 정책결정과정에 여성의 시각과 관점을 투입하고 여성의 지위 향상을 위한 조건형성을 위해서는 공직사회 내 여성 비율을 확대하는 것이 필수적"이고, 필리핀·스웨덴·독일 등이 이미 할당제를 실시하고 있음을 근거로 처음에는 할당제 도입을 주장하였다(조은[1996], p.47). 그러나 이후 논의과정에서 할당제에 대한 남성 고위공무원들이 반발이 거세어 우여곡절 끝에 할당제가 아닌 '채용목표제'를 도입하게 되었다고 한다. 당시 정부장관 제2실 차관이었던 김정자 씨는 본 연구진과의 서면 인터뷰에서 긴박했던 상황을 이렇게 술회하고 있다. "각 관련부처의 국장급 실무회의에서 '할당제'란 용어에 경기를 일으킬 만큼 거부감을 나타내어 새로 작명한 것이 '채용목표제'였고 최후까지 이 조항을 빼자는 요구가 있었으나 당시 10대 과제 총책임자였던 청와대 정무비서관, 민간 위원들이 내 방(정무차관실)에 모여 할당제를 빼면 전체 10대 과제를 백지화하겠다고 맞서서 살려놓았던 것이다. 2000년까지 행정고시·외무고시에서 여성을 20%까지 채용해야 한다는 목표제였고, 현재 이 목표를 훨씬 상회하는 결과를 보일 만큼 발전해왔다"(서면 인터뷰, 2009. 8. 3).

〈표 7-13〉 고시 및 공무원 시험 여성합격률 추이(1992~2008년)

(단위: %)

	행정고시	외무고시	사법고시	7급 행정직	9급 행정직
1992	3.2	10.0	–	7.7	40.7
1993	2.6	3.3	–	4.3	34.9
1994	6.0	8.6	–	3.6	31.6
1995	10.4	5.7	8.8	1.5	32.2
1996	9.9	9.8	–	6.5	33.0
1997	11.2	20.0	8.1	7.4	37.2
1998	23.1	16.7	13.3	12.0	21.3
1999	17.0	30.0	–	6.6	20.7
2000	25.1	20.0	18.9	16.6	37.4
2001	25.3	36.7	17.5	16.8	39.5
2002	28.4	45.7	23.9	28.4	50.9
2003	31.8	35.7	21.0	23.0	50.8
2004	38.4	35.0	24.3	28.1	47.9
2005	44.0	52.6	32.3	27.7	44.9
2006	44.6	36.0	37.7	25.4	47.5
2007	49.0(251명)	67.7(31명)	35.0(1,005명)	32.2(611명)	45.5(2,552명)
2008	51.2(242명)	65.7(35명)	38.0(1,005명)	32.7(1,049명)	45.0(3,058명)

주: 1) 7급 행정직과 9급 행정직은 공안직군을 포함한 것임.
( ) 안은 해당 연도 고시 채용 인원임.
자료: 민현주 · 안상수 · 황정미(2008).
총무처, 『총무처연보』, 1992~96; 행정자치부 『통계연보』, 1997~2003,
중앙인사위원회, 2004~06; 행정안전부, 2008.

〈표 7-14〉에서 보듯이 남녀평등지수는 1995년 조사대상 130개국 중 37위에서 2007년에는 조사대상 157개국 중 26위로 지속적으로 순위가 높아지는 과정에 있다. 이에 반해 여성권한척도의 경우는 1995년 조사대상 115개국 중 90위, 2007년에는 조사대상 93개국 중 64위로 거의 하위권에 머물러 있는 상황이다.

이처럼 OECD 가입국이자 무역규모 면에서 세계 12위권을 차지하는 한국의 경제적 위상을 생각해보면 한국 여성의 지위는 상대적으로 뒤처져 있다고 할 수 있겠다.

이를 보다 상세히 살펴보면 여성권한척도는 여성 국회의원 비율, 여성 행정관리직 비율, 여성 전문기술직 비율, 남녀 소득비 등 네 가지 항목으로 구성되어 있다. 시계열적 변화를 보면 여성 행정관리직 비율은 1995년 4.1%에서 2007년 8.0%로 2배 가량 늘어나긴 했으나 여전히 10% 이하에 머물러 있다.

한편, 여성 전문기술직 비율은 정체 내지 오히려 소폭 감소하는 추세를 보여준다(1995년 42.5%→2007년 39.0%). 고학력 여성의 증대로 전문기술직에 종사하는 여성의 인적자원은 성장하고 있으나 경제위기 등으로 고용기회가 충분히 주어지지 않음으로써 여성의 전문관리직 진출이 40% 이하에 머물러 있는 것으로 보인다.

〈표 7-14〉 한국의 남녀평등지수 및 여성권한척도 추이(1995~2007년)

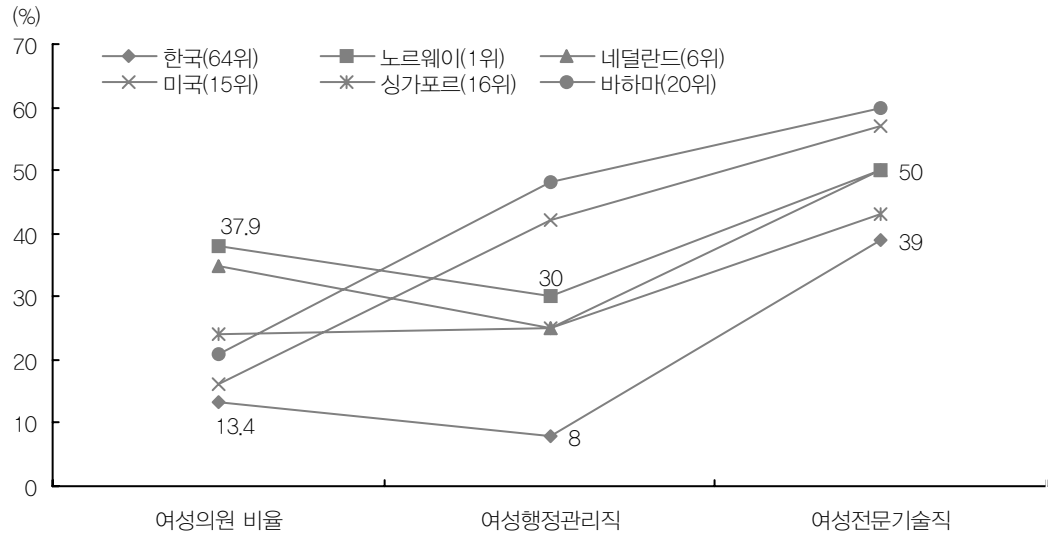
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
남녀평등지수	순위(국가 수)	37 (130)	31 (137)	35 (146)	37 (163)	30 (143)	30 (143)	29 (146)	29 (146)	30 (144)	29 (144)	27 (140)	25 (136)	26 (157)
	점수	0.780	0.816	0.826	0.826	0.845	0.847	0.868	0.875	0.873	0.882	0.896	0.905	0.910
여성권한척도	GEM 순위(국가 수)	90 (115)	78 (104)	73 (93)	83 (102)	78 (102)	63 (70)	61 (64)	61 (66)	63 (70)	68 (78)	59 (78)	53 (75)	64 (93)
	점수	0.255	0.282	0.302	0.292	0.336	0.323	0.358	0.378	0.363	0.377	0.479	0.502	0.510
	여성의원 비율(%)	1.0	2.0	3.0	3.0	3.7	4.0	5.9	5.9	5.9	5.9	13	13.4	13.4
	여성행정관리직(%)	4.1	4.2	4.2	4.4	4.2	4.7	5.0	5.0	5.0	5.0	6.0	7.0	8.0
	여성전문기술직(%)	42.5	45.0	45.0	31.9	45.0	31.9	31.0	34.0	34.0	34.0	39.0	38.0	39.0
	남녀 소득비	0.22	0.27	0.28	0.29	0.45	0.45	0.45	0.45	0.46	0.46	0.48	0.46	0.40

자료: UNDP, *Human Development Report*, 각년도.

한국의 여성대표성 지표들을 남녀권한척도의 순위가 높은 국가들과 비교해보면, 가장 격차가 많이 벌어진 부분은 여성 행정관리직 비율이다.

[그림 7-34]에서 보듯이 한국의 여성 행정관리직 비율은 8%에 불과하지만 다른 국가들은 25~45% 정도의 분포를 보이고 있다. 국가관료제 내의 여성대표성을 높이기 위해 여성공무원 채용목표제를 도입하는 등 다양한 제도적 개선 노력이 있었지만 아직 국제적인 수준과는 상당한 격차가 나타난다고 하겠다.

[그림 7-34] 국회의원 · 행정관리직 · 전문기술직 여성 비율 국제비교(2007년)



자료: 한국여성정책연구원, 『여성통계연보』, 2007.

여성의원 비율 역시 할당제를 통해 상당히 개선되었으나 미국을 제외한 다른 국가들은 20~40%의 높은 수준을 보이고 있다. 전문기술직 중 여성 비율은 다른 지표에 비해 격차가 비교적 적은 편이다. 결국 민간부문보다 국가부문, 즉 행정부와 국회에의 여성 진출이 상대적으로 국제기준(글로벌 스탠더드)에 비해 미흡한 것을 알 수 있으며, 이는 앞으로 지속적으로 개선되어야 할 과제라고 하겠다.

2) 여성의 시민사회참여

1995년 이후의 시기에는 시민사회영역이 크게 성장하였고, 국가 – 시민사회간의 관계도 상호협력하는 파트너십으로 인식되고 있다. 여성들의 사회참여 양상도 다양해졌으며, 참여의 수준도 국제협력에서 지역사회와 생활 세계의 문제에 이르기까지 그 범위가 확대되었다.

중앙부처에 등록된 여성단체의 수는 계속 증가하고 있고, 회원의 수에는 다소 증감이 있으나 이는 집계 기준에 따른 차이로 볼 수 있다. 현실에서는 정부에 등록된 여성단체의 범위를 넘어서는 다양한 수준의 시민사회활동에 참여하는 여성들의 수가 증가하고 있다고 하겠다.

〈표 7-15〉 여성단체 증가 추이(1985~2006년)

(단위: 개, 명)

연도	1985	1990	1994	1996	1999	2001	2006
단체 수	60	70	62	68	79	93	99
회원 수	6,324,568	8,151,568	5,546,172	8,663,010	7,014,623	9,175,757	6,458,391

주: 1) 중앙부처에 등록된 여성단체에 국한되어 지자체에 신고된 여성단체는 제외됨.
2) 1994, 1996년은 사회단체가 제외됨.
자료: 한국여성정책연구원, 『여성통계연보』, 2007.

여성들이 사회단체에 어느 정도 참여하고 있는지를 보여주는 뚜렷한 지표는 없으나, 통계청의 사회통계조사에서 이와 관련된 항목을 찾아볼 수 있다. 조사결과를 살펴보면, 여성 중에서 사회단체활동에 '참여하지 않는다'는 응답은 1999년 81.7%에서 2006년 63.4%로 감소하고 있다. 이는 여성들이 사회단체에 점차 더 많이 참여하는 경향을 보여주는 것이다. 여성들이 많이 참여하는 사회단체의 성격을 보면(2006년) 친목・사교단체(61.9%), 종교단체(20.2%), 스포츠・취미・레저단체(9.5%)가 비교적 참여율이 높았다. 이에 비해 시민사회단체・이익단체・정치단체에 참여하는 비율은 상대적으로 낮게 나타났다.

사회단체활동에서의 성별 차이를 보면, 1999년의 경우 남성의 참여율이 여성보다 10%나 높았지만 이러한 격차는 2003년 6.6%, 2006년 4.4%로 점차 줄어들고 있다.

다양한 성격의 사회단체활동에 여성들이 이전보다 더 많이 참여하는 추세로 해석할 수 있다. 단체 성격별로 보면 대다수의 단체에서 남성의 참여율이 높은 가운데, 여성이 더 많이 참여하는 것은 종교단체(여성 20.2%, 남성 10.2%), 그리고 시민사회단체(여성 5.9%, 남성 5.1%)로 나타났다.

〈표 7-16〉 주로 참여하는 사회단체(통계청 사회통계조사: 1999, 2003, 2006년)

(단위: %)

활동 분류		참여	참여 단체								참여 않음
			친목사교 단체	종교 단체	취미, 스포츠 및 레저단체[1]	시민사회 단체[2]	학술 단체	이익 단체	정치 단체	기타 단체	
1999	남자	28.3	60.1	11.1	18.7	5.5	1.2	2.1	0.8	0.6	71.7
	여자	18.3	45.3	30.6	11.4	10.4	0.5	0.7	0.5	0.5	81.7
2003	남자	48.2	70.8	8.9	13.1	4	1.4	1.5	0.3	0.1	51.8
	여자	41.6	66.1	18.4	9	4.5	1.1	0.6	0.1	0.2	58.4
2006	남자	41	65.9	10.2	14.7	5.1	1.7	1.9	0.4	0.1	59
	여자	36.6	61.9	20.2	9.5	5.9	1.5	0.7	0.1	0.1	63.4

주: 1) 1999년에는 '스포츠·레저단체'로 조사함.
2) 1999년에는 '사회봉사단체'로 조사함.
자료: www.kosis.kr.

전반적으로 시민사회단체 참여율이 낮은 수준이지만 여성들이 남성보다 시민사회활동에 더 많은 관심을 갖고 있는 것이다. 시민사회단체에 대한 관심과 참여는 민간영역의 활성화, 지역사회 네트워크 강화, 사회자본의 확대로 이어질 수 있으며, 특히 여성들의 참여 추세를 주목할 필요가 있다.

3. 평가 및 정책과제

광복 이후 지금까지 60년의 기간을 네 시기로 나누어 여성의 사회참여 양상을 고찰하였다. 한국 사회의 경제성장과 사회발전은 제도정치, 정책 의사결정과정, 그리고 시민사회영역에서 여성들의 참여를 확대하고 대표성을 높이는 변화의 과정과 밀접하게 연관되어 있다. 또한 여성들의 참여는 다양한 관점을 인정하고 소수자의 권리를 배려하는 선진사회로의 변화를 구체적인 정책과 제도로 실현해내는 중요한 계기가 되었던 것도 사실이다. 양성평등 관점의 여성정책 도입, 공무원 여성채용목표제와 국회의원 비례대표 할당제 등과 같은 '적극적 조치'의 도입은 국제 사회가 지향하는 국제기준(글로벌 스탠더드)에도 부합하는 제도적 개선으로 평가할 수 있다.

여성의 사회참여는 우리 사회의 미래지향적 가치, 지속 가능한 성장의 방향을 모색하는 데 있어서도 중요한 의미를 갖는다. 다양성에 대한 관용, 소수자의 권익에 대한 존중, 차이를 인정하는 새로운 사회통합은 앞으로 한국 사회가 직면하게 될 중요한 과제라고 할 수 있다. 우리 사회가 '성장사회에서 성숙사회로(이재열[2008])' 나아가기 위해서는 여성의 사회참여 확대가 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

무엇보다 먼저 지표상으로 개선되고 있는 여성의 경제활동 참여, 공직 및 정치 진출 등을 지속적으로 향상시킬 수 있는 일관성 있는 정책 추진이 중요하다. 일각에서는 이미 여성들의 사회 진출이 향상되었기 때문에 더 이상 제도적 지원을 하는 것은 남성에 대한 역차별이라는 시각이 있는 것도 사실이다. 그러나 앞에서 지적하였듯이 국제 기준에 비

추어볼 때 한국 여성들의 사회참여는 OECD 국가 중 최하위권에 머물러 있다. 기존 정책에서 개선할 부분은 개선하되 여전히 여성의 대표성 증진을 위한 적극적인 정책개입이 여전히 필요하며, 보다 합리적이고 실효성 있는 지원정책에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 많은 노력이 필요하다.

둘째, 지금까지 여성의 사회참여를 지원하는 정책이 주로 가시적인 법과 제도의 개선에 치중하였다고 한다면, 앞으로는 문화와 의식의 변화, 일상적 관행의 변화 등 미시적인 삶의 질에 관심을 기울일 필요가 있다. 법과 제도가 아무리 선진적이어도 이를 실행하는 실무자나 정책 수혜자들이 과거의 관행에 머물러 있다면 제도의 좋은 취지가 발현되지 못하고 사문화될 위험이 언제나 존재하기 때문이다.

여성 인권, 고용상의 남녀평등 등을 실질적으로 보장하기 위해서는 더욱더 현실에 밀착된 세심한 변화들이 요청되며, 양성평등 의식을 정부나 여성단체뿐 아니라 기업과 시장・문화・과학기술분야 등 각계 각층으로 확산하는 것이 중요하다. 더불어 일상생활 안에서 양성평등을 실천할 수 있는 성숙한 시민의식을 높이기 위한 다각적인 노력이 필요하다.

이러한 노력의 과실은 단지 여성의 사회참여를 확대하는 데 그치지 않으며, 우리 사회 전반의 신뢰수준을 높이고 사소한 불신으로 인한 불필요한 갈등이나 거래비용을 낮출 수 있는 더 포괄적인 결과로 이어질 수 있을 것이다.

셋째, 20세기 후반에는 국가주도의 발전이 지배적 패러다임이었다면, 21세기에는 국가가 아닌 민간부문의 역량이 사회발전의 중요한 원동력으로 인식되는 패러다임의 전환이 나타나고 있다.

1980년대부터 활성화된 여성단체들의 활동이 주로 국가정책에 대한 제안이나 모니터링, 정책사업참여를 위주로 하였다면, 향후에는 보다 다양한 영역으로 그 범위가 확장될 필요가 있다. 생태환경・생활공동체・문화활동・나눔과 돌봄 등 여성들의 새로운 잠재력을 이끌어내고 이를 사회발전의 새로운 지향점으로 제시할 수 있는 보다 창의적인 활동과 노력이 바람직하다고 하겠다.

개개인의 창의성과 유연한 성찰에 기반한 이른바 소프트 파워가 중시되는 미래사회에서 여성들의 사회참여와 대표성 향상은 전반적인 사회발전에 더 많은 기여를 할 수 있을 것이다.

제5절 | 여성경제활동 지원 관련 법제의 발전

1. 개관

1948년 국가건립을 위한 체계를 확립한 것은 「헌법」의 제정으로부터 시작되며, 이와 함께 각 분야의 제도 도입과 정책의 근거를 마련하기 위한 각종 법률의 제정이 이루어졌다. 헌정 60년의 역사는 시기에 따라 다소 완급의 차이는 있지만 전체적으로 여성발전의 역사라고 할 수 있으며, 여기서 이러한 여성의 발전을 가능하게 한 제도 도입의 근거로 법의 생성과 발전과정을 알아보는 것은 의미 있는 일이다.

특히, 경제발전과정에서 여성은 어떠한 존재였고, 어떠한 지위를 갖고 살아왔는가를 살펴보기 위해서는 여성의 경제활동 지원에 관련된 법의 도입과 발전을 탐색하는 일이 중요하다. 경제활동 지원에 관한 법은 주로 고용과 노동에 관련된 법을 기본으로 하면서 남녀고용평등, 모성보호, 적극적 조치, 일·가정 양립 지원 등 여성이 경제활동을 하는 데 나타나는 저해요인을 제거하고 사회참여를 지원하기 위한 법을 말한다. 이러한 법의 제정 및 개정은 국가가 여성의 경제활동을 지원하기 위하여 마련한 적극적인 지원책이라고 할 수 있다.

정부수립 60년의 과정에서 전후 복구기와 경제성장기에 저연령의 미혼여성들은 저임금에도 불구하고 노동집약적인 생산기술을 가지고 산업전선에 뛰어들어 많은 수훈을 세웠으나 「근로기준법」은 여성특별보호규정 정도밖에 가지고 있지 않았다. 또한 전통적으로 여성은 가정, 남성은 직장이라는 고착화된 성별분리체계에 따라 여성이 사회에 나올 때 겪게 되는 각종 차별 현상도 감수할 수밖에 없는 일이었다.

1980년대에 이르러 「남녀고용평등법」의 탄생은 모집, 채용에서부터 임금, 교육훈련, 배치, 전환 및 정년, 퇴직, 해고에 이르기까지 여성인 것을 이유로 그 어떤 차별도 배제하게 함으로써 여성고용에 있어 일대 전환점을 맞이하게 되었다. 다만, 그 적용범위가 근로자 5인 이상 사업장에 한정됨으로써 영세사업장에 근무하는 많은 여성들에게는 적용이 되지 않는 한계도 있었다.

1990년대 들어서는 「여성발전기본법」이 제정되면서 근로현장에서의 고용평등, 성희롱의 방지와 더불어 여성정책의 기본법으로서의 역할을 충실히 하였다. 이제 고용현장에서 일어나는 다양한 변화에도 법은 대처를 하고 있다. 명시적인 직접 차별은 사라졌어도 은근한 간접 차별이 새로이 등장하거나 육아는 여성의 몫이라는 기존의 패러다임을 바꾸어 남성도 함께 참여한다는 시각이 이루어지고 있다.

「남녀고용평등법」을 「남녀고용평등과일·가정양립지원에관한법률」로 법 명칭을 변경함으로써 여성인력의 적극적 활용과 남녀근로자의 일·가정 양립을 지원하기 위한 다양한 제도들이 도입되고 있다. 이러한 일·가정 양립 지원은 여성의 사회참여가 그 어느 때보다도 요청되는 이때 매우 필요한 제도이다. 아직은 시작인 관계로 좀 더 기반을 넓히고 확대할 필요가 있다. 또 한편으로 여성기업인 지원과 경력단절 여성의 능력개발과 고용촉진, 적극적 고용개선조치도 함께 이루어지고 있다. 이와 더불어 「가족법」과 관련된 호주제 폐지가 이루어졌으며, 국가정책에 남녀평등 관점의 도입과 여성정책 담당을

위한 국가기구의 발전도 함께 이루어졌다.

여성 경제활동 지원 관련 법제의 도입과 발전을 좀 더 체계적으로 조망하기 위해, 대한민국 정부수립 이후 60년의 기간을 주요 정치적 사건이나 여성관련법의 출현을 기점으로 시기를 구분하여, 여성의 경제활동 지원에 관한 법의 형성기(1948~59년), 휴면기(1960~79년), 향상기(1980~94년), 강화기(1995~2008년)로 나누어 살펴보기로 한다.

2. 여성경제활동 지원 관련 법제의 시대별 변화

가. 여성의 경제활동 지원에 관한 법의 형성기

우선 이 시기는 대한민국 정부수립과 전후복구기로서 국가조직의 기틀을 마련하기 위한 「헌법」 제정이 이루어진 시기이다. 「제헌헌법」을 비롯한 여러 법에서 성차별 금지를 규정하고 있다.

「제헌헌법」은 "모든 국민은 법률 앞에 평등하며 성별, 신앙 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니한다"(제8조)고 규정하였다. 「헌법」은 제정 당시부터 성별에 의한 차별을 금지함으로써 양성평등은 헌법적 주요 이념이 되었으며, 이러한 평등권 조항이 「제헌헌법」에 포함된 것은 그 당시 선각적 여성들의 노력과 진보적인 남성들의 협력의 결과이다.[396] 또한 국가 건립상황에서 국제문서사상 최초로 남녀평등을 명시한 UN 헌장(1945년) 등 국제 사회 분위기의 영향도 받았을 것으로 보인다.

이와 같이 「헌법」을 비롯한 개별법에서 법 앞에서의 평등과 근로현장에서의 성차별 금지 그리고 여성의 참정권을 인정한 것은 광복 이후 서양의 법제도가 우리나라에 도입되면서 자유와 평등이라는 근대법의 법이념하에 봉건주의, 유교문화, 남존여비 및 가부장제가 부분적으로 약화되고 형식적 평등이 이루어지기 시작한 것으로 평가할 수 있다(김선욱[1998], p.41).

그러나 이상의 「헌법」을 비롯하여 교육과 근로에서의 성차별 금지는 현재와 같이 실제 관련 분야에서 정책화로 이어졌다기보다는 법에서 성차별 금지 원칙을 선언했다는 점에서 다소 상징적인 의미만을 부여할 수 있을 것으로 보인다.

이 시기에 여성근로자와 관련하여 도입된 법은 1953년 5월 10일에 제정된 「근로기준법」이었다. 「헌법」에서 보장된 여성근로자의 특별보호에 관한 규정(해고된 여성의 귀향여비, 여성의 갱내근로와 야간근로, 위험유해업무의 취업에 대한 금지, 시간 외 근로 제한 등)을 도입하고, 산전후휴가(60일, 유급) 및 생리휴가와 같은 모성보호 관련 조항을 도입하였다. 이 밖에 여성특별보호규정들은 당시 여성의 열악한 근로환경에 대한 여성의 임신·출산과 관련된 기능을 보호하기 위한 제도이다(김엘림[1999], pp.109~110).

---

396) 남녀동등권선언 및 그 구체화를 위한 「제헌헌법」 공청회에서 황신덕(여성 대표)의 발언과 헌법안 심의회에서 국회의원 이윤영, 조헌영, 장면, 권태의 등의 발언으로 평등권 규정이 제청되었다(이은영, 『법여성학 강의』, 박영사, 1999, pp.43~43).

〈표 7-17〉 여성관련법의 주요 제 · 개정 내용(1948~59년)

	법률 제 · 개정 사항	주요 내용
1948	「헌법」 제정	성별에 의한 차별 금지, 여성근로의 특별보호
	「국회의원선거법」 제정	최초로 여성참정권 인정
1953	「형법」 제정	간통죄의 남녀 쌍벌화
	「근로기준법」 제정	성차별 금지규정, 출산휴가, 수유시간, 생리휴가, 해고된 여성의 귀향 여비, 여성의 갱내근로와 야간근로, 위험유해업무의 취업 금지, 시간 외 근로 제한규정 도입
	「교육공무원법」 제정	출산휴가규정 마련
1958	「민법」 제정	처의 무능력자제도 폐지

그러나 이 시기의 여성특별보호규정들은 법에 도입되었음에도 불구하고 시행은 원활하지 못하였다. 그 이유는 1960년대부터 국가와 기업이 여성근로자들의 저임금노동에 의해 고도의 경제성장을 도모하려고 하였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 경영계는 여성특별보호조항들이 기업의 부담을 가중시켜 여성의 고용을 기피하게 한다는 이유로 규정의 완화 또는 삭제를 지속적으로 요구하였다고 한다(김엘림[2008], p.163).

한편, 이 시기에는 일제강점기에 시행된 처의 무능력자제도[397]가 있었으나 「가족법」에서 처도 자신의 고유재산을 자유롭게 소유·관리할 수 있는 부부별산제를 도입하도록 바뀌었다. 또한 「형법」(1953. 9. 18 제정)상 간통죄는 처의 간통은 조건 없이 간통죄가 성립되지만, 남편의 간통은 상대방이 유부녀가 아니면 간통죄가 성립되지 않아 여성에게 일방적으로 불리하게 적용되었으나 남녀 모두 처벌하는 것으로 개선되었다.

이 시기의 여성정책을 담당한 기구로는 사회부 부녀국(1948. 11. 4), 보건사회부 부녀국(1955. 2. 19)이 있으며, 그 당시에는 요보호 여성대상의 지원정책이 정책의 주요 내용을 이루었다.

나. 여성의 경제활동 지원에 관한 법의 휴면기

이 시기는 경제개발기로서 여성들이 제조업에 다수 진출하였고, 그만큼 근무조건과 관련된 분쟁의 발생가능성이 많이 잠재되어 있었다. 하지만, 고용현장에서 발생하는 각종 차별이나 인권침해를 방지하고 이를 해결할 수 있는 법적 통로는 마련되어 있지 않았다. 여성근로자들의 잔업이나 야간근무가 다반사로 이루어졌던 이 시기의 근로관계법은 「근로기준법」 제정 당시 도입된 유해업무사용 금지 및 갱내근로 금지 등의 여성특별보호규정과 산전후 60일의 유급보호휴가와 생리휴가제도 정도였다.[398] 그러나 이러한 여성

397) 일본의 「민법」을 의용한 처의 무능력자제도에 의하면, 처는 준금치산자와 같은 한정무능력자가 되어 중요한 법률행위에 대해서는 남편의 허가를 받도록 하였다. 따라서 허가 없이 행한 처의 법률행위는 취소할 수 있도록 함으로써 여성을 독립적인 인격체가 아닌 법적인 무능력자로 전락시켰던 것이다.

398) 제정 당시 산전후 60일의 유급휴가를 주도록 규정했던 것을 출산 후 유급휴가기간을 30일 이상 확보하도록 하였고(제60조 제1항 단서 신설), 임신 중의 여성에 대한 모성보호를 더욱더 강화하였다(1961. 12. 4 「근로기준법」 개정) · 생리휴가와 관련해서는 종전에 여성근로자가 생리휴가를 청구하

보호 규정도 경제성장을 위한 저임금노동자로 활용하기 위해 사실상 사문화시켰다(김엘림[2008], p.162).

근무 여건이 상대적으로 양호했던 공무원의 경우도 관련법상 남녀 간 차별적 정년을 규정하거나 임용시험에서 남녀분리채용이 가능하도록 하였다. 즉, '공무원임용령(1963. 5. 29 개정)'과 '지방공무원임용령(1963. 12. 12 개정)'은 여성들이 절대다수로 근무하는 교환직, 타자직의 정년을 다른 직종보다 낮게 정했다. 또한 '공무원임용시험령(1973. 3. 30 개정)'과 '지방공무원임용시험령(1973. 5. 17 개정)'에 남녀분리채용규정을 두어 각 행정기관에서 여성공무원의 채용을 약 10~20%로 제한할 수 있도록 하였다. 이를 통해 그 당시에는 민간부문이나 공공부문 모두에서 여성에 대한 고용차별이 공공연하게 이루어졌을 것이고, 관계법은 이를 전혀 규율하지 않았음을 알 수 있다.

한편, 이 시기에는 「민법」(가족법) 개정(1977. 12. 31)을 통해 부모의 친권공동행사 규정의 도입과 상속 시 딸과 아들 간 차이가 나던 상속분을 동일하게 조정하였다. 다만, 혼인한 딸, 즉 동일 가족 내에 없는 딸의 상속은 이전과 동일하게 아들 상속분의 ¼로 함으로써 「가족법」의 남녀평등 지향에 한계로 작용하였다.

〈표 7-18〉 여성관련법의 주요 제 · 개정 내용(1960~79년)

	법률 제 · 개정 사항	주요 내용
1961	「근로기준법」 개정	출산 후의 산모보호 유급휴가기간을 30일 이상 확보하도록 함
	「윤락행위등방지법」 제정	윤락행위를 방지하여 국민의 풍기정화와 인권존중에 기여함을 목적으로 함
1971	「모자보건법」 제정	모성의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모하고자 함. 인공임신중절수술 규정
1977	「민법」 개정	부모의 친권공동행사, 귀속불명재산의 부부공유제, 법정재산상속분의 균등화(단, 호주 5할 가급인정)

또한 이 시기에는 국가질서 확립과 사회악 일소라는 차원에서 이루어진 「윤락행위등방지법」의 제정(1961. 11. 9)이 있었고, 「모자보건법」의 제정(1973. 2. 8)으로 다섯 가지 사유[399]가 있는 경우는 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다)의 동의를 얻어 의사가 인공임신중절수술을 할 수 있도록 규정하였고, 인공임신중절수술은 임신한 날로부터 28주일 이내에 가능하도록 하였다.

여성정책을 담당하는 기구와 관련해서는 각령(閣令)에 의하여 노동청 근로기준과에 여성노동정책업무를 담당하게 하였고(1963. 8. 31 개정), 보건사회부 부녀국(1970. 1. 5 개정)의

는 경우에 유급생리휴가를 주던 것에서 "사용자는 여자인 근로자에 대하여 월 1일의 유급생리휴가를 주어야 한다"고 변경하여 청구 절차 없이 생리휴가를 사용할 수 있도록 하였다(제59조)(「근로기준법」 개정, 1969. 3. 29).

399) ① 본인 또는 배우자가 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우, ② 본인 또는 배우자가 대통령령으로 정하는 전염성질환이 있는 경우, ③ 강간 또는 준강간에 의하여 임신한 경우, ④ 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척 간에 임신된 경우, ⑤ 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심히 해하고 있거나 해할 우려가 있는 경우가 이에 해당된다.

개편과 노동청의 부녀소년보호담당 근로감독관의 배치(1970. 4 개정)에 관한 입법이 이루어졌다. 이 시기까지도 여성 관련 업무는 여성노동과 부녀복지를 담당하는 보건사회부와 노동청이 담당하였으며, 여성정책을 포괄적으로 담당하는 기구는 아직 탄생하지 않았다.

다. 여성의 경제활동지원에 관한 법의 향상기

〈표 7-19〉 여성관련법의 주요 제 · 개정 내용(1980~94년)

	법률 제 · 개정 사항	주요 내용
1987	「헌법」 개정	양성평등과 모성보호규정 등 신설
	「남녀고용평등법」 제정	여성의 모집, 채용에서부터 정년, 퇴직, 해고에 이르는 고용 전 과정에 관련된 차별 금지, 육아휴직 규정
1989	「모자복지법」 제정	생계보호, 교육보호, 생업자금 융자, 주택제공 등을 통한 모자가정의 자립 지원책 마련
	「남녀고용평등법」 개정	차별 정의규정 신설, 동일가치노동 동일임금규정 신설
1990	「민법」 개정	부계 · 모계 혈족 각각 8촌 이내로 친족범위 조정, 이혼 시 면접교섭권 신설, 이혼 배우자의 재산분할청구권 신설 등
1991	「영유아보육법」 제정	보육시설의 설치 · 운영에 관한 기준 제시, 직장보육시설 설치규정 마련 등
1994	「성폭력특별법」 제정	성폭력범죄에 대한 처벌규정 신설 및 강화, 성폭력범죄 수사, 재판 등 사법처리 절차상 특례 인정, 성폭력피해상담소 및 성폭력피해보호시설 설치 · 운영 등

1) 고용평등을 위한 입법과 한계

1987년에 고용상 남녀차별을 금지할 목적으로 제정된 「남녀고용평등법」은 여성이 고용시장에 진입하는 모집·채용에서부터 임금, 교육·훈련·배치, 정년·퇴직·해고와 관련된 차별을 금지하고, 육아휴직을 가능하게 함으로써 여성의 고용시장참여를 지원하기 위한 법으로서의 역할을 담당하고 있다.[400]

이 법의 제정은 1970년대 말부터 고용에서의 결혼퇴직·조기정년·임금차별 등 고용현장에서의 여성차별 문제가 당시 사회문제로 쟁점화되면서 고용차별 해소를 위한 법 제정을 주장하는 여성근로자와 관련 여성단체들의 문제제기가 하나의 배경으로 작용하였다. 특히, 1980년대 이후에는 여성차별적 정년과 결혼퇴직제에 관련된 소송사건[401]이 발생하면서 여성단체들은 고용에서의 성차별 금지를 규정한 「남녀고용평등법」 제정을 강하게 주장하기 시작하였다.

이 법은 여성들이 고용현장에서 겪게 되는 여러 형태의 차별을 금지한 최초의 법으로

400) 1987년 10월 5일에 김영정, 김장숙 의원 외 44인이 발의한 남녀고용평등법안이 1987년 10월 29일에 의결되었다.

401) 1983년 1월 여성전화교환원이 여성들이 절대다수로 구성된 교환원의 정년을 다른 직종보다 12년 낮게 정한 공사의 조치가 「헌법」과 「근로기준법」 위반이라며 제기한 민사소송에서 1, 2심 법원은 직종의 특수성을 고려한 합리적인 조치라며 원고 패소판결을 내렸다. 또한 1985년 4월에 교통사고를 당한 미혼여성이 제기한 손해배상청구소송에서 법원은 여성은 25세에 결혼하므로 25세까지는 근로자 임금으로 계산하고, 26세부터는 주부로서 도시여성 일용직의 수당에 상당하는 금액을 택시회사가 배상하라는 판결을 내렸다(김엘림[2008], p.164).

서 의의가 있다. 모집・채용, 임금, 교육, 승진, 배치전환, 정년, 결혼퇴직 등 여성의 고용과 관련된 전 과정에서의 차별을 금지하고 있으며, 특히 이 법은 이전의 「근로기준법」에서는 포괄하기 어려웠던 모집・채용에서의 차별도 금지함으로써 여성의 고용차별을 금지하기 위한 종합법으로서 의미가 크다. 이러한 의미에도 불구하고 이 법은 상시 5인 이상의 사업장에 적용됨으로써 4인 이하 사업장의 여성근로자 비율이 2008년 현재 50.2%에 달하는 지금 이 법의 적용을 받지 못하는 여성근로자가 50%가 넘는다는 것은 본질적인 한계점으로 남는다.[402]

더구나 이 법의 제정이 급히 이루어진 관계로 차별의 정의나 동일가치노동 동일임금규정 등 중요한 부분이 포함되지 않아 개정이 불가피하게 되었다.[403] 이에 따라 제1차 법 개정(1989. 4. 1)에서는 차별의 정의규정을 신설하여 '차별'이란 "사업주가 근로자에게 성별・혼인・가족상의 지위・임신 등의 사유로 합리적인 이유 없이 채용 또는 근로조건을 달리하거나 기타 불이익한 조치를 취하는 것"을 말하며, 근로여성에 대한 모성보호와 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정 성의 근로자를 우대하는 조치를 취하는 것은 이 법에서의 차별로 보지 않는다는 것을 명시하였다. 또한 동일가치노동 동일임금규정을 신설하였으며, 동일가치노동의 기준은 노동수행에서 요구되는 기술・노력・책임 및 작업조건 등으로 하였다.

2) 양성평등과 여성지위 향상을 위한 법적 개선

우선 「헌법」의 개정을 통한 양성평등과 여성지위 향상을 위한 법적 개선을 살펴보기로 하겠다. 1987년 개정된 「헌법」에서는 여성근로자 양성평등과 모성보호, 여성의 복지와 권익 향상을 위한 국가의 의무 및 혼인과 가족생활에서의 개인의 존엄과 양성평등에 관한 규정이 신설됨으로써 경제생활, 가족생활・복지부문・공적 영역 등 사회 전반적인 영역에서의 양성평등 보장을 규정하고 있다.

구체적으로는 「헌법」의 "혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성평등에 기초하여 성립되고 유지되어야 한다"라는 조항(제36조 제1항)에 "국가는 이를 보장한다"는 문구가 추가되었다. 또한 "여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용・임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다"라는 조항(제32조 제4항)이 신설되면서, '여성과 소년'에 대한 특별보호조항을 구분하여 여성특별보호조항을 단독 조항으로 하였으며, 여성을 보호대상으로 보는 것에서 더 나아가 고용・임금 및 근로조건에 있어서 차별을 당하지 않을 대상으로 명시했다는 점에서 의의가 있다.

그리고 "국가는 여자의 복지와 권익 향상을 위해 노력하여야 한다"는 조항(제34조 제1항)과 "국가는 모성의 보호를 위해 노력하여야 한다"는 조항(제36조 제2항)도 신설되었다. 모성보호를 위한 국가의 노력의무조항은 모성이 여성 개인의 문제가 아니라 사회적 책임

402) 노동부, 『노동통계연감』, 2009.

403) 당시 진보적 성향의 여성단체들의 연합체로 조직된 한국여성단체연합은 이 법이 선거용 입법으로 제정되고 실효성이 적다고 강하게 비판하면서 법 개정운동과 입법청원을 함께 추진하였다(김엘림 외[2000], p.143).

이 필요한 것임을 인정하는 것이다.[404]

이러한 「헌법」의 양성평등조항들이 구체화되면서 여성들은 국가에게 양성평등 입법을 강력히 주장할 수 있고, 국가도 이에 따른 입법을 하게 되었다(김엘림[2008], p.152). 이에 따라 각 분야의 입법이 이루어졌으며, 입법의 속도는 각 분야에 따라 편차가 있다. 여기서 가장 먼저 입법화된 영역이 고용현장에서의 성차별 해소이고, 그 다음으로 공적 영역·가정생활·복지부문 등에 대한 성차별 해소로 이어졌으며, 구조적 성차별의 결과를 해소하기 위한 적극적 조치가 도입되기에 이르렀다.

한편, 「가족법」 개정(1990. 1. 3)과 관련해서는 부계·모계 혈족을 각각 8촌 이내로 하는 등 친족의 범위를 합리적으로 조정하였고, 호주상속제도를 호주승계로 변경하였으며, 적모서자관계와 계모자관계를 인척관계로 전환하였다. 또한 이혼배우자의 재산분할 청구권을 신설하였다. 배우자는 상속에서의 남녀평등을 이룩하였는데, 종전 법이 남편이 상속인인 경우와 아내가 상속인인 경우를 다르게 규정함으로써 부부간에 차별이 있었으나[405] 부부간에 동등하도록 개정하였다.

또한 자녀의 상속에 있어서의 남녀차별을 폐지하였다. 종전 법이 동일 가적(家籍)을 기준으로 여자의 상속분을 남자의 상속분의 ¼로 규정했던 것을 동일하게 개정하였다.[406]

또한 1994년에는 「성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률」(이하 「성폭력특별법」)의 제정이 있었으며, 이 법의 제정은 그동안 사적인 영역으로 간주되어 국가가 개입하지 않았던 성문제를 사회문제로 인식하고 법적으로 관여하게 되었다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

3) 여성정책담당기구

이 시기에는 국가 차원에서 여성문제를 다루는 기구들이 발족하여 장차 여성정책을 추진하기 위한 기본적인 토양을 제공하는 중요한 역할을 담당하게 되었다. 한국여성개발원(1983년)과 여성정책심의위원회(1983년)가 발족한 데 이어 1988년에는 중앙 차원에서 정무장관 제2실이 발족하였다. 한국여성개발원과 여성정책심의위원회의 발족은 당시 여성정책을 전담하는 독립된 행정부처가 없는 상황에서 여성정책과 관련된 이론 제공과 정

---

404) 안혜경, 「모성관련법률에 나타난 평등개념에 관한 여성학적 연구」, 이화여자대학교 석사학위논문, 1997, p.4.

405) 아내가 피상속인인 경우에 남편은 그 직계비속과 동순위로 공동상속인이 되고, 그 직계비속이 없는 때는 바로 단독상속인이 될 수 있었던 반면에 남편이 피상속인인 경우 아내는 그 직계비속과 동순위로 공동상속인이 되고, 그 직계비속이 없는 때에는 남편의 직계존속과 동순위로 상속인이 되며, 그 상속인이 없는 때에 비로소 단독상속인이 될 수 있었음. 이와 같이 아내와 남편의 경우를 다르게 규정한 배경은 남편의 사망 후 아내가 친가로 복적하거나 재혼을 하는 경우 상속으로 취득한 재산을 지참하는 것을 되도록 방지하려는 취지에서 또는 의도적으로 부부 사이의 차별을 규정한 것으로 보여짐(김엘림 외[2000], p.240).

406) 종전 법의 배경은 출가한 여성은 출가외인이라는 전통적인 관념이 법률에 그대로 반영된 것으로 여기에는 남녀차별뿐 아니라 혼인 여부를 기준으로 차별을 인정한 것이라는 점에서 폐지해야 한다는 주장이 많았다.

책 추진의 조정 및 권고라는 추진채널을 가졌다는 점에 의의가 있다.[407]

정무장관 제2실은 1988년 4월 13일 국무총리훈령 제218호에 의해 국무총리 산하의 여성정책부처로 발족되었으며, 여성정책담당기구가 처음으로 장관을 수반으로 하는 행정기구로 설립되게 된 점은 큰 의의를 갖는다. 주요 기능으로 여성문제와 관련하여 각 부처에 조정·권고하는 기능을 가지며, 1991년의 '제7차 경제사회발전5개년계획(1992~96년): 여성개발부문계획', 1995년의 '여성사회참여 확대방안(10대 과제)', 「여성발전기본법」 제정 등이 주요 성과이다.

정무장관 제2실은 1998년 대통령 직속의 여성특별위원회로 개편되기 전까지 10년간 여성정책을 담당하는 행정기구로서 여성정책 추진을 위한 기본토대를 마련하였다.

라. 여성의 경제활동 지원에 관한 법의 강화기

〈표 7-20〉 여성관련법의 주요 제·개정 내용(1995~2008년)

	법률 제·개정 사항	주요 내용
1995	「여성발전기본법」 제정	「헌법」의 남녀평등이념 구현을 위한 국가와 지방자치단체의 책무사항 규정 등
	「남녀고용평등법」 개정	여성근로자 모집·채용 시 직무수행에 필요하지 않은 신체적 조건, 미혼조건 등을 제시하는 행위 금지 신설 등
1997	「가정폭력범죄의처벌등에관한 특례법」, 「가정폭력방지및피해자 보호등에관한법률」 제정	가정폭력범죄의 형사처벌에 관한 특례 및 가정폭력행위자에 대한 보호처분 인정, 가정폭력피해자 보호·지원을 위한 상담소, 보호시설, 치료보호 관련 규정 도입
	「국적법」 개정	자녀국적부여 관련 부계혈통주의에서 부모양계혈통주의로 전환, 처의 국적 수반취득 조항 삭제를 통한 독자적인 국적선택권 보장
	「성폭력특별법」 개정	장애인에 대한 준강간 처벌 시 장애인의 범위를 정신상장애까지 확대, 수사재판과정에서의 피해자보호를 위한 신뢰관계에 있는 자 동석규정 마련 등
1999	「남녀차별금지및구제에 관한법률」 제정	고용, 교육, 재화·시설·용역 등의 제공 및 이용, 법과 정책집행에 있어서의 남녀차별 금지, 성희롱의 금지와 권리구제, 피해자 권익 구제절차 마련
1999	「여성기업지원에관한법률」 제정	여성의 창업과 여성기업의 활동을 촉진하기 위한 종합적인 지원대책 추진, 기업자금지원 시 여성기업 우대
	「남녀고용평등법」 개정	간접차별개념 도입, 직장 내 성희롱 관련 규정 신설
2000	「청소년의성보호에관한법률」 제정	청소년 대상 성폭력 범죄자에 대한 신상공개제도 신설
2001	「남녀고용평등법」 개정	직장과 가정생활의 양립 지원을 위한 육아휴직제도 개선, 직장 내 성희롱 예방교육 강화
	「고용보험법」 개정	산전후휴가급여와 육아휴직급여 신설
	「근로기준법」 개정	산전후휴가 90일로 연장, 여성특별보호조항 완화 및 임산부 관련 조항 강화 등

407) 이에 대해 김정자 전 정무장관 제2실 차관은 "……이는 여성문제가 그때까지 민간 차원 여성단체들의 운동 차원에서 다루어지던 것이 정부의 정책으로 다루어야 한다는 인식이 성숙되었음을 의미한다. 한국여성개발원에서 정책적·이론적·통계적·국제적 차원에서 여성문제에 대한 정책연구가 이루어지고 그 결과를 바탕으로 한 정책제안을 정책심의위에 제출하여 의결되면 정책심의위 의장인 국무총리 명의로 각 관련 부처에 여성정책이 추진되도록 조정·권고하는 정부 내 체계가 마련된 셈이다. 여성문제를 다루는 독립된 행정부처가 없는 상황에서는 의의가 큰 추진채널이 마련된 것이다"라고 하여 공식적인 여성정책 추진채널 마련의 의미를 강조하고 있다.

〈표 7-20〉의 계속

	법률 제 · 개정 사항	주요 내용
2002	「여성과학기술인육성및지원에 관한법률」 제정	여성과학기술인의 육성 및 지원에 관한 기본계획, 여성과학기술인 채용목표제 등 마련
2003	「성폭력특별법」 개정	13세 미만이나 장애인인 피해자의 진술내용과 조사과정을 비디오 녹화기 등 영상물 녹화장치에 의한 촬영, 보존 및 증거 사용 등
2004	「성매매알선등행위의처벌에관한 법률」, 「성매매방지및피해자보호 등에관한법률」 제정	성매매피해자 개념 도입, 신뢰관계에 있는 자의 동석, 심리의 비공개 등 형사절차상 보호규정 포함 등
2005	「남녀차별금지및구제에 관한법률」 폐지	국가인권위원회에서 남녀차별 금지 및 구제에 관한 업무 수행, 여성부는 성희롱방지교육 계속 관장
	「여성발전기본법」 개정	여성부의 성희롱방지교육 근거규정 마련 등
	「민법」 개정	호주제도 폐지 · 자녀의 성과 본은 모의 성과 본도 따를 수 있고, 자녀의 복리를 위한 자녀의 성과 본 변경 가능, 동성동본금혼제도 폐지 및 근친혼금지제도로의 전환 등
	「남녀고용평등법」 개정	적극적 고용개선조치 도입근거 마련, 직장 내 성희롱 관련 피해 근로자보호 강화 법적 근거 마련, 육아휴직 신청요건 확대
2006	「국가재정법」 제정	예산이 여성과 남성에게 미치는 영향 평가, 예산편성에 반영 등 예산의 원칙 명문화, 성인지예산서와 성인지결산서 첨부규정 등 마련, 2010년부터 시행예정
	「성폭력특별법」 개정	13세 미만의 사람에 대한 유사강간행위 처벌, 통신매체이용 음란죄의 법정형 상향조정, 성폭력범죄 피해자 전담조사제 도입 등
2007	「가족관계의등록등에관한법률」 제정	「호적법」을 대체하고 새로운 신분등록제도 신설
	「남녀고용평등과일 · 가정양립 지원에관한법률」개정	「남녀고용평등과일 · 가정양립지원에관한법률」로 법 제목 변경, 배우자 출산휴가, 육아기 단축근로제도 등 도입
2008	「가족친화사회환경의 조정촉진에관한법률」 제정	가족친화 사회환경조성 촉진을 위한 가족친화 사회환경조성 기본계획, 가족친화 사회환경조성사업, 기업 등에 대한 가족친화인증제도 등 도입
	「경력단절여성등의 경제활동촉진법」 제정	경력단절 여성 등의 경제활동 촉진 기본계획 수립, 경력단절 여성 등의 경제활동실태 조사, 경력단절여성지원센터 관련 규정 신설
	「성폭력특별법」 개정	13세 미만의 미성년자 대상 성폭력범죄의 법정형 상향 조정, 유사강간행위 처벌규정 마련

1) 남녀고용평등과 여성의 일 · 가정 양립 지원을 위한 법 개정

이 시기는 고용현장에서 다양하게 이루어지고 있는 고용차별 현상을 「남녀고용평등법」이 포괄하지 못하는 부분에 대한 여성근로자들의 문제제기와 UN, ILO 등 국제노동기준의 영향으로 동법의 개정이 활발하게 이루어졌다. 동법의 목표를 여성차별 금지에서 남녀차별 금지로 전환하고, 성희롱과 간접차별개념을 도입한 데 이어 가정생활과 직장생활의 양립 지원, 모성보호의 강화 등에 관한 입법이 확대되었다.

동법 제2차 개정(1995. 8. 4)에서는 여성근로자 모집 · 채용 시 직무수행과 직접 관련이 없는 용모 · 키 · 체중 등의 신체적 조건과 미혼조건 등을 제시하거나 요구하는 행위의 금지와 벌칙규정 신설 및 임금 외의 생활보조금품, 자금융자 등에서의 여성차별 금지규정을 신설하였다.[408]

여기서 동법에 의한 주요한 관점 변화부분은 제4차 개정(2001. 8. 14) 시 여성차별과 여성복지를 목표로 하던 법에서 남녀차별을 금지하고, 남성도 육아휴직을 할 수 있게 하

는 등 실질적인 남녀고용평등을 실현하는 법으로 변모하였다는 점이다. 이에 따라 '근로여성복지증진'이라는 용어는 '모성보호와 일·가정 양립 지원'으로, 다수의 여성차별 금지규정은 남녀차별 금지규정으로 변화되었다. 간접차별개념 도입과 직장 내 성희롱 금지, 육아휴직대상을 근로자로 한 것 등이 이에 해당된다(김엘림[2008], p.166).

'간접차별'[409]개념은 동법 제3차 개정(1999. 2. 8)에서, '직장 내 성희롱'[410] 규정은 제4차 개정(2001. 8. 14)에서 도입하였다. 간접차별개념을 도입한 것은 법이 고용차별 금지나 고용상 남녀평등의 강조를 통해 고용현장에서의 직접적이고도 명시적인 차별은 눈에 띄게 줄었으나 은근하고 교묘하게 이루어지는 차별이 존재한다는 현실적 인식에 근거하였다. 그리고 여성의 활발한 사회참여로 여성들의 취업이 증가하고 있으나 왜곡된 성문화와 직장문화에 의한 직장 내 성희롱은 근로여성의 근무환경에 크게 영향을 주게 된다. 피해자는 조직 내 권력관계에 의해 문제제기도 할 수 없는 상황에서 큰 불이익을 감수해야 한다. 여성의 취업이 증가할수록 직장 내 성희롱 피해를 입을 가능성도 높아지기 때문에 직장 내 성희롱을 해소할 수 있는 방안이 필요하다.

또한 모성보호 및 가정과 직장생활의 양립 지원에 관한 입법이 이루어졌다. 이들은 국가적 차원에서 모성보호 관련 제도를 국제적 기준으로 끌어올리고 모성보호에 대한 사회분담화를 실현하며, 양육 및 돌봄과 관련하여 근로자들이 가정생활과 직장생활을 조화롭게 양립할 수 있고, 여성뿐만 아니라 남성도 양육과 돌봄의 책임을 가지고 적극적으로 참여할 수 있도록 지원하고 독려하기 위한 제도들이다. 여성 고유의 임신·출산·수유기능과 관련되어 여성에게만 인정되는 것이 모성보호제도라면, 육아휴직·가족간호휴직·탄력근무제도 등과 같이 남녀근로자 모두에게 적용되는 것이 일·가정 양립 지원제도라고 할 수 있다.

우선 모성보호 관련법(「근로기준법」, 「남녀고용평등법」, 「고용보험법」)의 개정은 근로여성의 모성보호조치를 확대했다는 측면에서 큰 의의가 있다. 「근로기준법」상의 산전후휴가는 종전 60일에서 90일로 연장되었고, 연장된 30일분에 대한 비용과 육아휴직급여 비용을 「고용보험법」상 고용보험 등에서 부담하기로 함으로써 모성보호비용의 사회분담화를 실현하였다(2001. 8. 14 개정). 이후 임신 중인 여성의 산전후휴가뿐만 아니라 임신 중인 여성이 임신 16주 이후 유사산한 경우에도 근로자의 청구에 따라 휴가를 쓸 수 있는 유사산휴가제도를 신설하였다(2005. 3. 31). 또한 배우자가 출산한 경우 3일의 배우자출산휴가를 사용할 수 있도록 하였다(2007. 12. 21).

이 밖에도 「근로기준법」에 태아검진시간제도(제74조의2)를 신설(2008. 3. 21)하여 사

---

408) 모집·채용 관련 개정부분은 1994년 5월 고졸여사원 채용조건으로 일정한 키와 몸무게 등의 용모기준을 요구한 44개 기업이 한국여성민우회 등의 여성단체와 전교조 등에 의해 고발된 사건에 의해 촉발된 결과이다.

409) 간접차별이란 "사업주가 여성 또는 남성 어느 한 성이 현저하게 충족시키기 어려운 인사에 관한 기준이나 조건을 적용하는 것"을 말하며, 이 역시 차별의 한 유형이다.

410) 직장 내 성희롱이란 "사업주·상급자 또는 근로자가 직장 내의 지위를 이용하거나 업무와 관련하여 다른 근로자에게 성적인 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 및 기타 요구 등에 대한 불응을 이유로 고용상의 불이익을 주는 것"을 말한다.

용자는 임신한 여성근로자가 「모자보건법」 제10조[411]에 따른 임산부 정기건강진단을 받는 데 필요한 시간을 청구하는 경우 이를 허용해주어야 하고, 건강진단 시간을 이유로 임금을 삭감하지 못하도록 하였다.

일·가정 양립 지원과 관련해서는 1995년 「여성발전기본법」 제정 당시 가정과 직장생활의 양립 지원에 관한 국가 및 지방자치단체의 의무를 선언하였으며, 「건강가정기본법」에서도 이를 도입하고 있다. 이러한 가정과 직장생활의 양립 지원제도는 최근 사회문제가 되고 있는 저출산·고령화문제를 해결하기 위한 측면(김엘림[2008], pp.162~163)과 함께 여성의 출산 및 양육으로 인한 노동시장에서의 경력단절 문제를 해결하고, 여성의 경제활동참여를 촉진시키기 위하여 적극 추진되고 있는 것이다.

일·가정 양립 지원과 관련된 법의 연혁을 보면, 「남녀고용평등법」 제정 당시에는 육아휴직의 적용대상을 '근로여성'으로 한정하여 육아를 여성의 책임으로만 보던 것에서 탈피하여 '근로여성 또는 그를 대신한 배우자인 근로자'로 확대(1995. 8. 4 개정)하고, 이후 '근로자'로 개정(2001. 8. 14)하여 여성뿐만 아니라 남성 역시 육아에 대한 책임이 있음을 강조하였다.

2007년 12월에는 「남녀고용평등법」을 「남녀고용평등과일·가정양립지원에관한법률」로 법 명칭을 변경함으로써(2008. 6. 22 시행) 일·가정 양립 지원의 현실화라는 패러다임 전환의 계기가 되었다. 우선 육아휴직대상을 영유아가 생후 3년까지 할 수 있도록 하였고, 육아휴직을 이유로 해고 기타 불리한 대우를 해서는 안 된다고 하였다. 또한 전일제 육아휴직제도 대신 주 15시간 이상 주 30시간 이내의 범위에서 육아기 근로시간 단축을 신청할 수 있도록 허용하였다. 그리고 초등학교 취학 전 자녀를 양육하는 근로자의 육아를 지원하기 위해서 출퇴근시간 조정 및 근로시간의 단축, 탄력적 근로시간제 등 사업주가 근로시간을 유연하게 조정할 수 있도록 노력의무규정을 신설하였다.

그리고 육아휴직제도 이외에도 육아기 근로시간 단축에 관련된 여러 가지 제도와 일·가정 양립을 위한 세제·재정상의 사업주 지원 및 직장보육시설 설치 및 지원에 관련된 규정을 두고 있다.

---

411) 「모자보건법」 제10조(임산부·영유아·미숙아 등의 건강관리 등) ① 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 임산부·영유아·미숙아등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 건강진단·예방접종을 실시하거나 모자보건요원에게 그 가정을 방문하여 보건진료를 하게 하는 등 보건관리에 필요한 조치를 하여야 한다. ② 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 임산부·영유아·미숙아 등 중 입원진료가 필요한 사람에게 다음 각 호의 의료 지원을 할 수 있다.
1. 진찰
2. 약제나 치료재료의 지급
3. 처치(處置), 수술, 그 밖의 치료
4. 의료시설에의 수용
5. 간호
6. 이송
[전면 개정, 2009. 1. 7].

2) 여성기업 지원 및 경력단절 여성의 경제활동 지원

「남녀고용평등법」은 2007년 12월 21일 개정 시 '경력단절 여성의 능력개발과 고용촉진 지원' 조항(제17조의2)를 신설하여 임신・출산・육아 등의 이유로 직장을 그만두었거나 재취업할 의사가 있는 경력단절 여성을 위한 취업유망 직종을 선정하고, 특화된 훈련 및 고용촉진 프로그램을 개발하는 등의 내용을 규정하였다.

또한 2008년 6월 5일 「경력단절여성등의경제활동촉진법」을 제정(2008. 12. 21 시행)하여 경력단절 여성에 대한 기본계획 수립 및 다양한 지원조치(직업교육훈련, 인턴 취업지원 등)를 마련하였다. 그리고 1999년 「여성기업지원에관한법률」을 제정하여 국가 및 지방자치단체가 여성기업의 활동과 여성의 창업을 적극적으로 지원할 수 있도록 하였다.

3) 적극적 조치 도입

적극적 조치는 여성들의 참여가 현저히 부진한 분야에 대한 합리적인 범위 안에서의 여성의 참여촉진을 가능하도록 하는 제도이다. 「여성발전기본법」에 명시적인 규정을 두고 있으며, 여성의 참여가 현저히 부진한 공직사회 진출과 관련하여 공무원임용시험령에 의한 여성공무원 채용목표제[412] 및 「여성발전기본법」의 정부위원회의 여성위원 참여목표제, 「공직선거법」[413]상 여성공천 할당제, 「여성과학기술인육성및지원에관한법률」의 여성과학기술인력 채용목표제, 「교육공무원법」상 여교수 임용목표제가 추진되었다.

그리고 「남녀고용평등법」에 개별 절로 '적극적 고용개선조치(제4절)'를 신설(2005. 12. 30 개정, 2006. 3. 1 시행)하여 대통령령으로 정하는 공공 기관・단체 및 일정 규모 이상(상시근로자 500인 이상 사업장)의 사업주로 하여금 적극적 고용개선조치에 대한 시행계획과 실적을 노동부에 수립・제출하도록 하는 등의 제도를 도입하였다.

4) 국가정책에 남녀평등적 관점 도입과 관련 입법

이 시기에는 남녀평등의 촉진과 여성발전의 도모를 법의 목적으로 한 「여성발전기본법」이 제정되었고, 국가정책에서 남녀평등적 관점을 달성하기 위한 성별영향평가, 성인지 예산 등 정책수단의 입법화가 이루어졌다.

1995년 제정된 「여성발전기본법」은 「헌법」의 남녀평등이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무사항을 규정하여 정치・경제・사회・문화 모든 영역에서의 남녀평등

---

412) 「여성발전기본법」 제15조 ① 국가 및 지방자치단체는 각종 위원회 등 정책결정과정에 여성의 참여를 확대하기 위한 방안을 강구하여야 한다.

413) 2005년 8월 4일 개정으로 여성공천할당제의 법적 근거는 「정당법」에서 「공직선거법」으로 변경되었다. 현행 「공직선거법」은 "정당이 비례대표 국회의원 선거 및 비례대표 지방의회의원 선거에 후보자를 추천하는 때는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자 명부의 순위를 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다"는 조항(제47조 제3항)과 "정당이 임기만료에 따른 지역구 국회의원 선거 및 지역구 지방의회의원 선거에 후보자를 추천하는 때는 각각 전국 지역구 총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다"는 조항(제47조 제4항)을 두고 있다(김엘림 [2009], pp.190~191).

의 촉진과 여성발전의 도모를 목적으로 하고 있다. 이 법에서는 '정책결정과정 및 정치참여' 등 16개 분야로 구성된 여성정책의 기본시책을 제시하고 있으며, 잠정적 우대조치 개발, 여성정책기본계획 수립, 여성발전기금 설치, 성차별 개선위원회 설치 등을 규정하고 있다.

이 법의 효과 중 가장 중요하게 꼽을 수 있는 정책은 여성정책기본계획을 5년마다 수립하도록 한 부분이다. 1995년 법 제정 당시부터 동 계획의 수립을 법제화함으로써 제1차 여성정책기본계획(1998~2002년)이 정무장관제2실에 의해 수립되었고, 제2차 계획(2003~07년)에 이어 현재는 제3차 계획(2008~12년)이 추진 중에 있다. 이 계획은 전 부처가 참여하는 추진계획으로 여성정책을 국가정책으로 자리매김했다는 점에서 의미가 있다.

이와 더불어 여성정책 추진의 실효성을 높이기 위한 법 개정이 몇 차례 이루어졌다. 2002년 개정에서는 동법의 양성평등 목표달성을 위한 주요 수단인 성인지 예산, 성인지 통계 작성이 전체 국가정책에 반영될 수 있도록 하였으며(2002. 12 개정), 이와 관련하여 「국가재정법」[414]의 제정과 「통계법」[415]의 개정이 이루어졌다. 2002년 법 개정과 후속 관련법 제·개정 작업은 남녀평등적 관점을 현실적인 정책실행에 반영했다는 점에서 그 의의가 매우 크다.

2005년 12월 개정에서는 「남녀차별금지및구제에관한법률」[416]의 폐지에 따라 성희롱 방지교육 등에 관한 내용을 「여성발전기본법」에서 규정하도록 하였고, 정책 분석·평가 지원기관을 여성가족부 장관이 지정할 수 있도록 하여, 국가 및 지방자치단체는 평가 지원기관으로부터 성별영향평가에 관한 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 받을 수 있도록 하였다.

「여성발전기본법」의 주요 효과는 제정 당시까지 국가정책에서 위치나 개념이 아주 미약했던 여성정책에 관하여 기본법을 마련하고 여성정책의 개념과 어젠다를 처음으로 법에 명시한 점에서 입법 의의가 크다고 하겠다. 그중에는 적극적 조치의 실시, 정치와 정책결정과정에서의 여성참여 확대, 성희롱 예방, 모성보호의 범주와 사회분담화, 가정생활과 직장생활의 병행 지원조치, 가정교육·직무교육·평생교육에서의 남녀평등 의식교육의 실시, 농어촌 여성과 여성노인의 복지증진, 맞벌이부부의 지원, 가사노동의 경제적 가치의 인정, 성폭력·가정폭력 가해자 교정, 대중매체의 성차별 개선, 여성단체 지원, 여성발전기금 등에 관한 조항들이 포함된다(김엘림[2008], p.154).

그러나 입법과정에서 충분한 의견수렴을 하지 못해 입법에 회의적인 반응이 있었다는

414) 「국가재정법」(2006. 10. 4 제정)은 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 평가하고, 그 결과를 예산편성에 반영하도록 하는 예산의 원칙을 명문화하였으며, 성인지 예산서와 성인지 결산서를 첨부하여 국회에 제출하도록 하였다. 이 법은 2010년부터 시행될 예정이다.

415) 「통계법」(2007. 4. 27 개정)은 제18조 제1항에서 "통계작성기관의 장은 새로운 통계를 작성하고자 하는 경우에는 그 명칭·종류·목적·조사대상, 조사방법, 조사사항의 성별 구분 등 대통령령이 정하는 사항에 관하여 미리 통계청장의 승인을 얻어야 한다"고 규정하였다.

416) 「남녀차별금지및구제에관한법률」은 1999년 7월부터 시행된 법률로 남녀차별을 받은 피해자가 남녀차별개선위원회에 권리구제를 신청할 수 있는 절차를 주 내용으로 하고 있다. 남녀차별 구제업무의 국가인권위원회 이관에 따라 동 법률은 2006년 3월 30일 폐지되었다.

점[417]과 함께, 이 법의 제정 당시 국내외 여성정책의 관심이 여성 중심의 접근(WID)에서 젠더 중심의 접근(GAD)[418]으로 나아가고 있음에 비해 이 법은 여전히 여성 중심의 접근에 치중하고 있다는 점, 성매매정책의 언급이 없으며, 평화・통일・환경・문화에서의 성주류화나 장애인 여성・비정규직 여성・외국인 여성의 인권침해방지대책이 없다는 점 등이 한계점으로 지적되고 있다(김엘림 외[2004], pp.153~161).

한편, 여성정책담당기구에 대해서 알아보면, 중앙 차원에서의 여성정책담당기구는 정무장관 제2실 → 대통령 직속 여성특별위원회 → 여성부 → 여성가족부 → 여성부의 차례로 개편되어왔다. 1988년 4월 13일 국무총리 산하의 정무장관 제2실이 여성정책부처로 발족된 데 이어 1998년 2월 28일 「정부조직법」 개정을 통해 그동안 여성정책의 총괄부서였던 정무장관 제2실을 개편하여 '대통령 직속 여성특별위원회'가 설치되었다. 위원회 기능에 대해서는 대통령 직속기구라는 점을 제외하고는 관련 부서를 총괄 조정할 수 있는 권한이 없고, 여성정책전담부서이면서도 실권이 없다는 점 등이 한계로 지적되었다.[419] 노동부를 비롯한 법무부・행정자치부・교육부・농림부・보건복지부에 여성정책담당관을 배치하였고, 여성특별위원회와의 연계를 통해 여성정책의 집행능력을 강화하고자 하였다.

여성부는 2001년 1월 29일 국가의 여성정책을 총괄・전담하는 중앙행정부처로 설치되었으며, 이전의 조직형태와는 달리 대통령의 통할하에 두는 행정 각부의 하나로 신설하였다는 점이 특징이다. 여성부는 1실(여성정책실) 3국(차별개선국・권익증진국・대외협력국) 체제로 출범하였다. 전체 직원이 102명으로 여성특별위원회(49명)의 2배 이상되는 규모였으며, 기존 여성특별위원회의 기능 외에 보건복지부와 노동부에서 ① 성폭력・가정폭력 피해여성 보호, ② 윤락행위 방지, ③ 여성사회교육의 활성화, ④ 군위안부 생활안정 지원업무 등을 이관받게 되었다.

여성부는 2005년 3월 24일 「정부조직법」 개정을 통해 여성가족부로 개편되었으며, 보건복지부의 가족정책기능을 이관하여 가정의 가치를 새롭게 정립하고 가족정책을 종합적으로 추진할 수 있도록 하였다. 이에 따라 보육업무 소관부처를 보건복지가족부에서 여성가족부로 변경하는 「영유아보육법」 개정이 이루어졌다(2004. 12. 8).

이후 2008년 2월 29일, 「정부조직법」 개정을 통해 여성가족부를 여성부로 축소하였고, 여성정책의 기획・종합, 여성의 권익증진 등 지위 향상에 관한 사무를 관장하도록 하였다. 또한 보건복지부와 국가청소년위원회를 통합하고 여성가족부의 영유아보육 및 가족에 관한 사무를 보건복지부로 이관하여 보건복지가족부로 개편하였다.

---

417) 이 법은 우리나라 여성정책에 관한 기본법으로서 제정 당시 여성계의 의견 수렴을 위해 국회 심의과정에서 여성계의 의견개진과 법 제정 설명회 등의 과정을 거쳤으나, 충분히 논의할 시간을 갖지 못한 점, 법 명칭에서 평등의 실현을 명시하지 못한 점, 법내용이 선언적이며 구체적인 법 이행장치가 포함되지 못한 점 등으로 제정 당시 크게 환영받지 못하였다(김선욱[1998], p.53).

418) WID(Women in development), GAD(Gender and Development).

419) 이와 관련하여 김정자 전 정무장관 제2실 차관은 "1998년 새 정부 출범 이후 정무장관실 제2을 더 축소하여 '대통령 직속 여성특별위원회'로 바꾸었다. 비록 동 위원회의 위원장은 장관급이고 국무회의에 참여할 수 있는 지위이긴 하였으나 여성정책전담부로서는 후퇴한다는 여론과 우려가 있었다"고 여성특위로의 개편에 관한 당시 상황을 증언하고 있다.

5) 호주제 폐지와 여성인권 관련법의 개선

이 시기의 「민법」(가족법) 개정(2005. 3. 31)은 종전 「민법」의 친족편에 규정되어 있는 호주를 중심으로 가(家)를 구성하는 호주제도에 대해 가족생활에서의 양성평등이라는 「헌법」 이념과 시대 변화에 부합하지 않아 이를 폐지하였다. 호주제 폐지는 여성이 인간 본연의 권리를 회복하고, 「헌법」에서 보장한 국민기본권과 양성평등의 가치를 담아낸 것이며, 전통적으로 우리 사회에 존재하던 가부장적 문화를 부부평등 · 부모평등 · 형제자매 평등의 민주적 가족관계로 바꾸어냈다는 점에서 매우 큰 의미를 갖는다.

호주제 폐지가 2005년에 와서야 이루어졌지만 여성운동에 의해 주장되어온 호주제 폐지는 대한민국 정부수립 당시 새로운 「민법」의 제정과 「가족법」 개정운동에서부터 시작되었다. '1천5백만 여성의 인간선언을 담은 의견서(1953년)'에 '호주제도를 폐지할 것'이 가장 먼저 나오며(이태영[1991], p.395), '범여성가족법개정촉진회 개정안(1974년)' 등 일찍부터 여성계에서 주장된 것이나 그 과정에서 유림 등의 반대가 있었다.[420] 1953년에 시작된 호주제 폐지가 결실을 이루는 데는 52년이라는 긴 시간이 걸린 것이다.

이 밖에 「민법」 개정과 관련된 내용을 보면, 자녀의 성(姓)과 본(本)을 정하는 방법을 바꾸어 모(母)의 성과 본도 따를 수 있고, 자녀의 복리를 위하여 자녀의 성과 본을 변경할 수 있도록 하였으며, 동성동본금혼제도를 폐지하고 근친혼금지제도로 전환하였다. 또한 여성에 대한 재혼금지기간을 폐지하였고, 처(妻)의 친생부인의 소 제기를 가능하게 하였으며, 친양자제도를 신설하였다. 부모 등 친권자의 친권행사 시 자의 복리를 우선적으로 고려하여야 한다는 의무규정을 두었다. 또한 호주제 폐지 결과 「호적법」을 대신하여 새로운 신분등록제도를 내용으로 하는 「가족관계등록등에관한법률」(2007. 5. 17 제정)이 2008년 1월 1일부터 시행되고 있다.

이와 함께 가족생활분야에서의 성차별 금지와 관련하여 주요한 판례로는 헌법재판소의 호주제 헌법불합치결정[421]과 종래 성년남자로만 한정했던 종중회원 자격을 성년여자에게도 확대한 대법원 판결[422]이 있다. 여성에 대한 폭력 금지와 관련된 법으로는 「성폭력특별법」의 개정에 이어 1997년 「가정폭력범죄의처벌등에관한특례법」과 「가정폭력범죄의방지및피해자보호등에관한법률」, 2000년 「청소년의성보호에관한법률」, 2004년 3월 22일 제정된 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」, 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」, 2007년 4월 27일 「특정성폭력범죄자에대한위치추적전자장치부착에관한법률」의 제정과 시행이 있었다.

---

420) 유림의 반대 궐기사 · 성토문 · 결의문(1984년) 등 참조(이태영[1991], p.593).

421) 헌법재판소 2005. 2. 3 선고 2001헌가 9 등 전원재판부 【민법 제781조 제1항 본문 후단부분 위헌제청 등】.

422) 대법원 2005. 7. 21 선고 2002다13850 전원합의체 판결 【종중회원확인 등】: 남녀평등 원칙을 새로운 사회관습으로 인정하면서, '종중이란 공동선조의 분묘수호와 제사, 종중원 상호간 친목을 위해 성년남자로 구성되는 종족의 자연적 집단'으로 규정했던 종래의 판례를 폐기함으로써 여성의 종중원 자격을 인정하였다.

3. 평가 및 정책과제

이상에서 대한민국 정부수립 이후 60년간 이루어진 여성관련법 현황을, 특히 여성의 경제활동을 지원하기 위한 법의 도입과 발전에 초점을 맞추어 살펴보았다.

전후복구기와 경제개발기에 해당하는 1948~79년까지는 정부수립에 의한 국가조직 정비를 위한 「헌법」 제정과 그 안에서의 성차별 금지조항이 마련되었다. 경제개발기에는 여성근로자들이 제조업에 참여함으로써 국가경제에 기여한 부분이 막중한 데 비해 고용현장에서의 차별을 해소하기 위한 법적 장치는 전무한 실정이었다.

그 후 1988년 「남녀고용평등법」 제정으로 여성근로자의 고용차별 금지를 보장하는 단일법 탄생이라는 획기적인 전환점을 가져왔고, 동법은 이어서 여성차별에서 남녀차별 금지로 목표를 전환하면서 모성보호, 일·가정 양립 지원, 여성기업 지원 및 경력단절 여성의 경제활동 지원, 적극적 조치도입 등의 제도를 개선해오고 있다. 더불어 가족생활에서의 남존여비 등 가부장적 사고에 기초하였던 「민법」(가족법)은 60년간 점진적인 발전을 이루어왔으며, 2005년 호주제가 폐지됨으로써 「헌법」상 이념인 가족생활에서의 남녀평등을 비로소 확립할 수 있게 되었다. 성폭력·가정폭력 등 여성에 대한 폭력을 규율하는 법의 제정 및 시행은 전통적으로 사적 영역으로 보아 국가의 개입을 배제해왔던 성문제, 가족 문제에 대해 인권보장의 차원에서 더 이상 좌시할 수 없다는 국가의 결단이라는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

또한 여성정책의 본격적인 시작은 1988년 정무장관 제2실이라는 여성정책담당기구의 탄생과 1995년 「여성발전기본법」의 제정 이후라고 할 수 있다. 여성정책 추진에 관한 정부조직과 기본법의 마련은 원활한 여성정책 추진의 기반을 제공하기 때문이다.

이와 같이 지난 60년간 여성의 경제활동 지원을 비롯하여 여성의 지위 향상을 위한 법제는 전체적으로 발전의 과정에 있었다고 할 수 있다. 향후 60년을 바라보면서 여성관련법제가 나아가야 할 방향은 무엇인가를 고찰해보기로 하겠다.

첫째, 법적 성과와 실제 현실과의 괴리가 좁혀져야 한다는 점이다. 여성의 경제활동 지원을 비롯한 여성관련법이 이와 같이 규범적 측면에서 어느 정도 개선이 되었다고 하더라도 이것이 현실에서 개선되고 있는가를 살펴보아야 한다. 우리나라의 입법적 성과가 국제 사회에서 모범사례로 칭송되기도 하지만 여성의 권한을 나타내는 국제 척도를 통해서 보면, 우리의 입법상황과 남녀평등 달성은 반드시 일치하는 것 같지는 않다.

한국의 남녀권한척도의 순위는 2007년 현재 64위에 머무르고 있다. 여성의 지위향상이나 남녀평등 달성에 관한 법적 성과가 효력을 발생했다면 최소한 이 척도가 보다 상위에 위치하거나 상승의 폭이 컸어야 할 것으로 보인다. 이러한 사실은 법적 성과와 실제 현실과의 괴리가 얼마나 큰가를 단적으로 보여주는 예라 할 것이다. 국가고시에서의 여성의 약진이나 알파걸의 등장 등은 여성의 지위향상이 상당히 높아졌음을 보여주는 예라 할 것이나, 그것을 전체 여성의 모습으로 간주하는 우를 범해서는 안 된다. 여성의 빈곤화라든지 비정규직에 참여하는 여성의 비율이 높은 문제, 여성의 경력단절 문제 등의 과제들이 오랫동안 해결되지 않고 있다. 법은 굉장히 추상적이고 일반적이기 때문에 실제의 상황을 상세하게 설명해주지 못한다. 따라서 이런 난제를 해결하기 위한 국가의 구체

적인 정책과 제도가 필요한 시점이다.

둘째, 여성의 경제활동 참여를 위한 일·가정 양립 지원제도를 활용할 수 있는 환경이 마련되어야 한다는 점이다. 앞에서도 살펴보았듯이 「남녀고용평등법」이 「남녀고용평등과일·가정양립지원에관한법률」로 변경되면서 일·가정 양립 지원이 중요한 제도로 들어오게 되었다. 그러나 실제 고용현장에서 육아휴직이라든가 육아기 근로시간 단축 등의 제도들이 원활하게 사용될 환경이 정비되어 있는가는 아직 회의적이라고 할 것이다.

일·가정 양립을 위해 육아휴직이나 근로시간 단축에 관한 시스템이 구축되어야 하며, 남자도 육아휴직에 적극 참여할 수 있는 분위기가 조성될 필요가 있다. 법에는 이에 관한 규정들이 완벽하게 정비되어 있더라도 실제 활용되지 않는다면 아무 소용이 없는 것이기 때문이다.

앞으로는 육아휴직을 비롯하여 일·가정 양립을 지원하기 위한 다양한 제도들이 법에만 존재할 것이 아니라 현실화되어 나타날 수 있도록 공공부문에서 선도하고 민간부문으로 활성화될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 이 제도를 근로자들이 사용할 수 있도록 근로자의 생계비용과 사업주의 고용유지비용이 현실화되어야 할 것이다.

셋째, 향후 진정한 남녀평등 사회를 위한 입법이 이루어져야 한다는 것이다. 국가의 경제발전이라는 목표를 향해 구성원들의 권리를 제한하는 경우가 있으나 정상적인 사회라면 경제발전에 비례해서 구성원의 권한·권리가 확대되는 것이 지극히 당연한 일이다. 따라서 여성관련법의 발전은 경제발전에 비례해서 이루어져야 하며, 정부수립 이후 60년 동안 여성관련법이 확대되어온 것은 사실이다.

그렇다면 향후 60년은 또 어떠해야 하겠는가? 향후의 입법은 여성이 발전하는 사회만이 아닌 남녀가 공히 평등하게 사는 사회를 목표로 할 필요가 있다. 민주사회를 이루기 위해서는 남녀가 공동으로 사회를 만들어가는 것은 당연한 일이기 때문이다. 그러나 그 이전에 여성의 참여가 너무 뒤떨어진 부분이 있기 때문에 아직까지는 여성에 대한 적극적인 지원이 필요하다고 할 수 있다. 국가별 남녀평등지수나 남녀권한척도가 하위쪽에 머물러 있는 한 여성에 대한 지원이 여전히 필요하다는 것이다. 이에 대해서 향후 여성관련법이 필요 없는 사회, 또 여성정책담당기구가 별도로 존재하지 않는 것이 더욱 바람직하지 않겠는가라는 반론이 있을 수 있다. 장차 이 같은 사회의 도래를 앞당기기 위해서라도 당분간 여성정책과 여성담당기구는 여전히 필요하다고 할 것이다.

제6절 | 평가 및 향후 정책방향

지난 60년간 우리 사회는 전쟁의 상흔을 극복하고 절대적 빈곤의 탈출 등 일차적인 과제를 해결하느라 세계화 등 세계 경제질서의 재편 속에서 움튼 새로운 사회적 위험에 대해 적절히 대응하지 못하였다. 저출산·고령화가 현재와 같은 속도로 급속히 이루어질 것을 예견하지 못했고 따라서 준비도 서툴렀다. 많은 미래학자들이 지속 가능한 성장을

위한 잠재적 자원으로 여성인력을 주시하고 있는데, 다행히 우리나라는 고학력 여성인력 풀이 풍부하다. 여성의 지속적 활용을 통해 저출산・고령화시대의 부양부담을 줄이고, 세원을 확보하며, 가구소득의 안정을 도모할 뿐만 아니라 기업의 경쟁력을 높일 수 있기 때문이다.

그러기 위해서는 먼저 여성이 지속 가능한 경제발전의 주역이 되도록 육성되어야 한다. 지난 60년간 여성인력 양성의 양적・질적 발전을 보여왔지만 여학생의 취업률이 저조한 것에 대비하여 초・중등학교와 대학의 교육과정에 여학생의 진로발달과 직업세계 이행준비를 위한 교육내용을 포함시킬 필요가 있다. 1990년대부터 여학생 진로교육이 강조되기 시작했으나 대다수의 여학생은 여전히 적절한 진로교육을 받지 못하고 대학에 입학하였다. 학생들은 진로결정의 시점을 최대한 뒤로 미루고, 미래에 어떠한 결정을 하더라도 가장 유리하게 작용할 교육기회를 획득하기 위해 무한경쟁을 벌이고 있다. 그러므로 대학에서도 여대생의 진로개발과 직업세계 이행준비를 위한 교과목이나 교육활동이 필요하다.

또한 여성의 고등교육과 평생교육기회가 보다 전문화될 필요가 있다. 특히, 미래의 유망산업으로 진출을 준비하기에 적합한 분야로의 전문화가 필요하다. 국가적으로 고급-중급 기술 기반 제조업과 지식집약 서비스업에서 국제경쟁력을 높이는 것이 요구되므로 이러한 분야에 적합한 우수 여성인력 양성에 적합한 고등교육기회의 확대가 필요하다. 대졸 여성 청년층의 인구는 급증하고 있는데 이들에게 적합한 평생교육기회는 크게 증가하지 못하고 있다. 이 분야의 여성 평생교육을 발전시키기 위해서는 구체적인 산업과 직업별로 대졸 여성인력의 수요와 특징을 파악하여 이에 적합한 교육훈련을 제공하는 것이 필요하다.

다음은 산업 및 기업현장에서 여성인력의 활용을 가로막은 장애가 무엇이었는지를 찾고 그것을 해결하는 노력이 필요하겠다. 지난 60년간 여성의 노동시장 진입은 활발했으나 외환위기 이후 동력이 크게 꺾였고, 이런 추이가 10년 이상 진행되고 있다는 것은 향후 여성인력 활용을 위한 전략을 보다 진지하고 근본적인 방향에서 모색해야 한다는 점을 시사한다. 다른 나라들과 비교할 때, 한국 여성노동시장의 두드러진 특성으로 경력단절 현상을 꼽을 수 있었다. 우리나라는 여전히 유교적 가치관에 뿌리를 둔 성별 역할 고정관념이 강하다. 점차 많은 여성들이 경제활동에 참여하고 다양한 직종과 직급으로 진출하고 있지만 자녀출산과 양육, 자녀학업 지원 및 가사 등으로 인해 취업을 중단하는 사례가 많다.

이러한 여성노동시장의 특수성을 가지고는 다가오는 저출산・고령화의 파고를 넘기 어려울 것으로 전망된다. 여성이 일과 가정을 양립할 수 있도록 지원하는 정책이 필요한데, 이제까지 일・가정 양립 지원조치에 대한 논의가 없었던 것이 아니다. 사실 논의가 무성했고 일부 시도되고는 있지만, 별다른 효과를 내지 못하고 있다. 따라서 종전까지 논의된 수준의 정책을 반복하는 것으로는 본 정책의 목표를 달성하기는 어려울 것이다. 좀 더 전환적인 시각에서 실효성 있게 제도를 설계하고 도입할 때 비로소 정책효과가 나타나고, 여성인력의 활용을 통한 우리 경제의 재도약을 도모할 수 있을 것으로 기대된다. 예컨대, 보육서비스의 확대와 질 제고라는 일반적인 정책목표가 아니라 여성취업을 지원하기 위해서는 보육정책이 어떻게 재설계되어야 하는지를 고민하고, 단시간 근로의 확산을 막는 주요 요인이 기업의 낮은 수요임에 착안하여 기업의 단시간 근로수요를 활

성화할 수 있는 구체적인 지원방안을 설계하는 것 등이다. 같은 시각에서 간호사의 3교대 근무제도나 기존의 탄력근무제도에 대해서도 보다 구체적인 개선방안이 도출되어야 할 것이다.

경제활동뿐 아니라 여성의 사회참여는 우리 사회의 미래지향적 가치와 지속 가능한 성장의 방향을 모색하는 데 있어서도 중요한 의미를 갖는다. 다양성에 대한 관용, 소수자의 권익에 대한 존중, 차이를 인정하는 새로운 사회통합은 앞으로 한국 사회가 직면하게 될 중요한 과제라고 할 수 있다. 일각에서는 이미 여성들의 사회 진출이 향상되었기 때문에 더 이상 제도적 지원을 하는 것은 남성에 대한 역차별이라는 시각이 있는 것도 사실이다. 그러나 앞에서 지적하였듯이 국제기준에 비추어 볼 때 한국 여성들의 사회참여는 여전히 OECD 국가 중 최하위권에 머물러 있다. 따라서 기존 정책에서 개선할 부분은 개선하되 여전히 여성의 대표성 증진을 위한 적극적인 정책 개입이 필요하며, 보다 합리적이고 실효성 있는 지원정책에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 많은 노력이 필요하다는 결론이 도출된다. 다만, 여성참여를 지원하는 더 이상의 조치가 필요한지 여부에 대한 논란이 계속됨으로써 정책집행의 비용으로 작용하는 것에 대응하여 한국이 지향하는 선진사회에서 여성의 참여와 역할은 어느 정도 수준에 이르러야 하는지, 또 지속가능한 사회발전에 여성들의 참여가 기여할 수 있는지에 대하여 이제는 사회적 합의를 이뤄내야 할 것이다.

지금까지 여성의 사회참여를 지원하는 정책이 주로 가시적인 법과 제도의 개선에 치중하였다고 한다면, 앞으로는 문화와 의식의 변화, 일상적 관행의 변화 등 미시적인 삶의 질에 관심을 기울일 필요가 있다. 법과 제도가 아무리 선진적이어도 이를 실행하는 실무자나 정책 수혜자들이 과거의 관행에 머물러 있다면 제도의 좋은 취지가 발현되지 못하고 사문화될 위험은 언제나 있기 때문이다. 여성 인권, 고용상의 남녀평등 등을 실질적으로 보장하기 위해서는 보다 현실에 밀착된 세심한 변화들이 요청되며, 성평등 의식을 정부나 여성단체뿐 아니라 기업과 시장・문화・과학기술 분야 등 각계 각층으로 확산하는 것이 중요하다. 더불어 일상생활 안에서 양성평등을 실천할 수 있는 성숙한 시민의식을 높이기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 이러한 노력의 과실은 단지 여성의 사회참여를 확대하는 데 그치지 않으며, 우리 사회 전반의 신뢰수준을 높이고 사소한 불신으로 인한 불필요한 갈등이나 거래비용을 낮출 수 있는 더 포괄적인 결과로 이어질 수 있을 것이다.

또한 20세기 후반에는 국가주도의 발전이 지배적 패러다임이었다면, 21세기에는 국가가 아닌 민간부문의 역량이 사회발전의 중요한 원동력으로 인식되는 패러다임의 전환이 나타나고 있다. 1980년대부터 활성화된 여성단체들의 활동이 주로 국가정책에 대한 제안이나 모니터링 및 정책사업 참여를 위주로 하였다면, 향후에는 보다 다양한 영역으로 그 범위가 확장될 필요가 있다. 생태환경・생활공동체・문화활동・나눔과 돌봄 등 여성들의 새로운 잠재력을 이끌어내고 이를 사회발전의 새로운 지향점으로 제시할 수 있는 보다 창의적인 활동과 노력이 바람직하다고 하겠다. 개개인의 창의성과 유연한 성찰에 기반한 이른바 소프트 파워가 중시되는 미래사회에서 여성들의 사회참여와 대표성 향상은 전반적인 사회발전에 더 많이 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

강이수, 「1980년대 이후 한국의 산업화와 여성노동력의 변모」, 정진성 외 편, 『한국현대여성사』, 한울아카데미, 2004.

강이수, 「근대 한국 100년과 여성의 삶」, 『경제와 사회』, 한울아카데미, 1999, p.44.

강인순, 「산업화, 개발국가와 여성(1960~70년대)」, 정진성 외 편, 『한국현대여성사』, 한울아카데미, 2004.

강인철 외, 『근대를 다시 읽는다 1』, 역사비평사, 2006, pp.430~435.

강종훈・김수원, 『일반계 고등학교 직업과정 운영의 실태분석 및 개선방안』, 한국직업능력개발원, 2001.

강한월 외, 『즐거운 가정일반 2』, 신구문화사, 1970.

경제기획원 조사통계국, 『한국의 사회지표』, 1979, 1985, 1990.

경제기획원 조사통계국, 『한국통계연감』, 제8호, 1961.

과학기술처, 『과학기술연감』, 1970.

교육부, 『평생교육백서』, 1997.

교육인적자원부, 「고등교육기관 졸업자 취업통계조사」, 2008.

김경희, 「적극적 조치의 민간부문으로의 확대방안 – 미국사례를 중심으로」, 『여성연구』, 통권 제68호, 한국여성정책연구원, 2005, pp.5~37.

김귀옥, 「분단, 한국전쟁과 여성: 1950년대 한국 여성의 삶」, 정진성・안진 외, 『한국현대여성사』, 한울아카데미, 2004.

김선욱, 「여성과 법, 이룬 것과 이루지 못한 것: 1990년대 여성입법정책의 성과와 과제」, 『여성과 사회』, 제9호, 창작과 비평사, 1998.

김엘림, 「남녀고용평등법 시행 10년의 성과와 과제」, 한국여성개발원 연구보고서, 1999.

김엘림, 「헌정 60년 법과 여성의 관계」, 『한국여성 삶의 변화와 미래 어젠다』, 여성부 연구보고서, 한국여성정책연구원, 2008.

김엘림, 『남녀평등과 법』, 한국방송통신대학교, 2009.

김엘림・윤덕경・박현미, 『20세기 여성인권법제사』, 한국여성개발원, 2000.

김영미, 「여성공무원 채용목표제에 관한 논의」, 『사회과학연구』, 제16호, 상명대학교 사회과학연구소, 2003.

김영옥, 「여성의 동태적 노동공급: 취업연속성과 첫 노동시장 퇴출행태를 중심으로」, 『한국인구학』, 제25권 제2호, 한국인구학회, 2002.

김영옥, 「IMF 외환위기, 그 10년의 경험: 여성노동시장의 변화」, 『젠더리뷰』, 제5호, 한국여성정책연구원, 2007년.

김영옥・민현주, 『여성노동시장의 양극화 추이와 과제』, 한국여성정책연구원, 2006.

김영주, 「IMF 구제금융 이후 여성의 고용형태」, 『흔들리는 여성노동권, 대안을 모색한다』, 한국여성민우회 정책토론회, 1998.

김영화 외, 『국가발전에서의 교육의 역할 분석 연구(I)』, 한국교육개발원, 1996.

김영화・박인종, 『한국경제 및 노동시장 구조 변화에 대한 학교 교육체제의 대응』,

한국교육개발원, 1990.
김용성, 『성별 임금격차에 대한 연구』, 한국개발연구원, 2007.
김원홍 · 김은경 외, 『해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후 과제』, 한국여성정책연구원 연구보고서, 2001.
김재인 외, 『한국 여성교육의 변천과정 연구』, 한국여성개발원, 2000.
노동부, 『노동통계연감 2009』, 2009.
노동부, 『임금구조기본통계조사』, 원자료.
문교부, 『문교행정통계일람』 1956.
문교부, 『문교 40년사』, 1988.
문교부, 『문교통계연보』, 1965~90.
민현주 · 안상수 · 황정미, 「지표를 통해 본 한국 여성 삶의 변화」, 『한국여성 삶의 변화와 미래 아젠다』, 건국60주년 기념 학술심포지엄 자료집, 한국여성정책연구원, 2008.
보건사회부, 『부녀행정 40년사』, 1987.
보건사회부, 『여성과 새마을 운동』, 1981.
사회부 노동국, 『경제연감』, 1949
신선미 · 김남희, 『차세대 성장동력 산업분야 여성고급과학기술인력 양성방안』, 한국여성개발원, 2006.
신선미 · 손유미, 「대졸 청년층 하향취업의 결정요인」, 『직업능력개발연구』, 제11권 제1호, pp.1~21, 2008.
신은숙, 「한국여성고등교육의 실태와 고학력여성의 인력개발문제」, 『한양대학 논문집』, 제3권, 한양대학교, 1977, pp.217~230.
안혜경, 「모성관련법률에 나타난 평등개념에 관한 여성학적 연구」, 이화여자대학교 석사학위논문, 1997.
여성신문사 편, 『20세기 여성사건사』, 2001.
오유석, 「여성과 정치」, 한국여성정책연구회, 『한국의 여성정책』, 미래인력연구원, 2002.
오은진 · 박성정 · 신선미 공저, 『재직자 직업훈련정책의 성별영향분석평가』, 여성부 · 노동부, 2004.
오호영, 「교육에서 노동시장으로의 이행 지표 – 학력과잉」, HRD Index 개발 심포지엄 논문, 한국직업능력개발원, 2005.
유봉호 외, 『한국교육문제총서 제2권(중등교육의 제 문제)』, 능력개발, 1974.
이미경, 「여성운동과 민주화운동 – 여연 10년사」, 한국여성단체연합 엮음, 『열린 희망 – 한국여성단체연합 10년사』, 동덕여자대학교 한국여성연구소, 1998.
이상덕, 「성폭력특별법 입법과정에 대한 분석적 연구」, 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문, 1997.
이은영, 『법여성학 강의』, 박영사, 1999.
이재열, 「성장사회에서 성숙사회로: '사회의 질' 제고를 위한 비전」, 『한국사회: 어제, 오늘, 내일』, 건국 60주년 기념 한국사회학회 특별심포지엄 자료집, 2008.
이정근, 「학교교육을 통한 여성인력 양성」, 『교육개발』, 제3권, 한국교육개발원, 1979, pp.21~24.
이태영, 『가족법 개정운동 37년사』, 한국가정법률상담소 출판부, 1991.
임희정 외, 『기업의 여성리더 양성을 위한 네트워크 구축방안』, 여성부 용역과제, 2008.
장지연, 「미국의 적극적 조치 논쟁과 시사점」, 『한국여성학』, 제22권 제2호, 2006,

pp.208~242.
장하진 외, 『근로여성 정책의 변화에 관한 연구: 근로여성 정책 50년』, 2001.
전경옥, 「한국 여성의 정치참여와 여성정책에 관한 연구 – 1960년대부터 현재까지」, 『한국정치학회보』, 제37집 제1호, 2003, pp.135~158.
전라남도, 『전남여성 100년』, 2005.
전희정, 「한국여성의 교육향상과 직장참여」, 『대한가정학회지』, 제11권 제4호, 대한가정학회, 1973, pp.414~423.
정무장관(제2)실, 『한국여성발전50년』, 1995.
정무장관(제2)실, 『UN 여성차별철폐협약』, 1990.
정일환 외, 『여성교육론』 교육과학사, 2003.
정진성・안진 외, 『한국현대여성사』, 한울아카데미, 2004.
조순경, 「구조조정의 성별 불균등 구조」, 『산업노동연구』, 제5권 제2호, 1999.
조은, 『절반의 경험 절반의 목소리: 여성정책의 현장』, 미래미디어, 1996.
총무처, 「공무원통계」, 『총무처연보』, 각년도.
최경수, 「출산의 노동시장 잠재비용과 여성의 출산연령 상승」, KDI 정책포럼, 2009.
최민지, 『한국여성운동 소사』, 이효재 엮음, 『여성해방의 이론과 현실』, 창작과비평사, 1993.
통계청, 『지난 30년간 고용사정의 변화』, 1993.
통계청, 『통계로 본 광복전후의 경제사회상』, 1993.
한국경제연구원, 『한국의 공업화와 노동력』, 1991.
한국법학교수회, 『한국 법학 50년 – 과거・현재・미래』, 대한민국 건국 50주년 기념 제1회 한국법학자대회 논문집, 1998.
한국여성개발원, 『여성발전기본계획』, 1985.
한국여성단체연합 엮음, 『열린 희망 – 한국여성단체연합 10년사』, 동덕여자대학교 한국여성연구소, 1998.
한국여성의전화연합 편, 『한국 여성인권운동사』, 한울아카데미, 1999.
한국여성정책연구원, 『2008 한국의 성 인지 통계』, 2008.
한국여성정책연구원, 『여성통계연보』, 각년도.
한국여성정책연구원, 『한국 여성 삶의 변화와 미래아젠다』, 건국 60주년 기념 학술심포지엄자료집, 한국여성정책연구원, 2008.
황정미, 「적극적 조치(Affirmative action)와 여성 – 미국과 스웨덴의 사례를 중심으로」, 『경제와사회』, 제55권, 한국산업사회학회, 2002, pp.119~141.
황정미, 「개발국가의 여성정책에 대한 연구: 1960~70년대 부녀행정을 중심으로」, 서울대 사회학과 박사학위논문, 2001.
Moser, C., 『여성정책의 이론과 실천』, 장미경 외 옮김, 문원출판, 2002.

Goetz, A. M. (ed.), *Getting Institutions Right for Women in Development*, Zed Books: London and New York.
OECD, *Employment Outlook* 2008.
OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 2008.

〈부표 7-1〉 중등학교 여학생 수 및 여학생 비율(1960~2008년)

(단위: 명, %)

연도	중학교		일반계 고교		전문계 고교	
	여학생 수	여학생 비율	여학생 수	여학생 비율	여학생 수	여학생 비율
1960	129,110	24.4	58,290	35.4	8,879	9.0
1965	267,285	35.6	107,705	42.4	34,878	20.2
1970	503,002	38.1	141,819	45.0	77,119	28.0
1975	855,729	42.2	270,518	41.7	157,936	33.3
1980	1,161,351	47.0	400,316	42.9	322,078	42.1
1985	1,342,331	48.2	555,193	43.8	437,038	49.3
1990	1,103,222	48.5	645,092	43.8	428,087	52.8
1995	1,203,668	48.5	557,899	44.8	480,697	52.7
2000	888,709	47.8	627,279	47.4	366,049	49.0
2005	946,974	47.1	599,806	47.6	233,067	46.3
2006	973,094	46.9	608,603	47.5	227,053	45.9
2007	963,020	46.7	640,729	47.6	226,944	45.9
2008	952,515	46.7	677,614	47.7	222,105	45.6

주: 인문계 고교는 1985년부터 일반계 고교로, 실업계 고교는 2007년부터 전문계 고교로 명칭이 변경됨.
자료: 경제기획원 조사통계국, 『한국통계연감』, 1961; 문교부, 『문교통계연보』, 1965~90; 교육과학기술부 · 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1995~2008.

〈부표 7-2〉 각급 학교의 신규 여성인력 양성규모(1965~2008년)

(단위: 명)

졸업연도	초등학교	중학교	일반계 고교	전문계 고교	고등교육기관	합계
1965	141,806	20,390	20,085	10,246	9,033	201,560
1966	153,474	26,248	22,027	9,650	6,297	217,696
1967	126,263	25,381	21,981	10,186	9,878	193,689
1968	184,705	34,704	22,825	11,313	11,974	265,521
1969	175,876	32,851	23,337	12,515	11,027	255,606
1970	160,435	36,306	22,496	14,341	11,348	244,926
1971	163,442	42,637	25,259	20,216	12,033	263,587
1972	157,531	52,287	26,906	22,753	13,528	273,005
1973	171,990	59,938	26,179	29,923	13,634	301,664
1974	150,703	76,697	30,909	36,150	15,201	309,660
1975	133,727	63,912	37,187	39,475	17,557	291,858
1976	123,453	75,966	51,837	43,040	19,832	314,128
1977	90,342	75,161	68,625	47,968	21,126	303,222
1978	59,746	70,895	72,693	55,451	22,892	281,677
1979	40,512	72,142	73,202	64,124	25,795	275,775
1980	25,325	64,418	73,129	75,622	30,667	269,161
1981	22,555	64,117	67,162	81,889	35,786	271,509
1982	13,177	68,755	64,441	95,446	41,501	283,320
1983	8,793	56,477	59,958	102,641	50,013	277,882
1984	7,254	55,180	65,293	107,939	56,232	291,898
1985	4,331	48,824	74,629	116,049	76,402	320,235
1986	3,317	47,495	84,179	127,762	87,025	349,778
1987	2,678	45,088	85,110	121,172	98,995	353,043
1988	1,976	34,467	91,414	120,916	103,009	351,782
1989	1,364	26,996	94,834	121,539	106,138	350,871
1990	923	20,425	106,500	133,497	109,232	370,577
1991	715	11,913	104,880	134,759	116,231	368,498
1992	407	6,611	98,713	136,386	130,514	372,631
1993	341	7,643	83,159	134,673	140,167	365,983
1994	294	5,510	63,929	123,346	153,605	346,684
1995	406	6,274	41,887	114,379	164,649	327,595
1996	193	3,633	35,156	117,013	172,865	328,860
1997	160	2,209	29,547	107,832	191,646	331,394
1998	161	1,882	28,154	108,502	211,098	349,797
1999	167	2,125	31,933	98,632	230,692	363,549
2000	135	1,219	34,625	93,294	249,590	378,863
2001	144	1,083	33,145	81,891	267,868	384,131
2002	76	1,445	26,307	63,127	280,880	371,835
2003	78	740	18,052	44,879	290,522	354,271
2004	56	716	19,683	37,505	287,998	345,958
2005	54	670	21,305	30,801	295,177	348,007
2006	41	609	23,100	28,038	298,281	350,069
2007	92	1,093	23,647	24,450	301,265	350,547
2008	58	968	22,954	22,238	306,307	352,525

자료: 문교부, 『문교통계연보』, 1965~90; 교육과학기술부・한국교육개발원, 『교육통계연보』, 1991~2008.

편찬위원회

사공일 편찬위원장
무역협회 회장
G20정상회의 준비위원회 위원장
현오석 한국개발연구원 원장
김석준 과학기술정책연구원 원장
김영용 한국경제연구원 원장
김용하 한국보건사회연구원 원장
김태준 한국금융연구원 원장
김태현 한국여성정책연구원 원장
김학소 한국해양수산개발원 원장
박기성 한국노동연구원 원장
박양호 국토연구원 원장
박태주 한국환경정책평가연구원 원장
방기열 에너지경제연구원 원장
방석호 정보통신정책연구원 원장
송병준 산업연구원 원장(현)
오상봉 산업연구원 원장(전)
오세익 농촌경제연구원 원장
진동섭 교육개발원 원장
채 욱 대외경제정책연구원 원장
최성규 한국철도기술연구원 원장
원윤희 한국조세연구원 원장
황기연 한국교통연구원 원장

총괄자문위원회

김광석 경희대학교 경제학과 명예교수
남종현 세계경제연구원 원장
고려대학교 경제학과 명예교수
송희연 아시아개발연구원 이사장
연하청 명지대학교 국제통상학부 교수
정창영 삼성언론재단이사장
연세대학교 경제학과 명예교수
조정제 경원대학교 석좌교수

사회복지 · 보건 집필진

집필총괄
김승권 한국보건사회연구원 선임연구위원

인구변동과 경제발전
김승권 한국보건사회연구원 선임연구위원
장영식 한국보건사회연구원 선임연구위원

보건의료와 경제발전
이상영 한국보건사회연구원 연구위원
신호성 한국보건사회연구원 부연구위원
오영호 한국보건사회연구원 연구위원
서미경 한국보건사회연구원 연구위원
정기혜 한국보건사회연구원 선임연구위원
박실비아 한국보건사회연구원 연구위원

사회복지와 경제발전
김승권 한국보건사회연구원 선임연구위원
김수봉 한국보건사회연구원 연구위원
신현웅 한국보건사회연구원 부연구위원
김미곤 한국보건사회연구원 연구위원
정경희 한국보건사회연구원 연구위원
김성희 한국보건사회연구원 부연구위원
서문희 한국보건사회연구원 연구위원

교육과 경제발전
김창환 한국교육개발원 선임연구위원
임후남 한국교육개발원 연구위원
박종효 한국교육개발원 연구위원

노동과 경제발전
김주섭 한국노동연구원 선임연구위원
김승택 한국노동연구원 선임연구위원
허재준 한국노동연구원 선임연구위원
안주엽 한국노동연구원 선임연구위원
정진호 한국노동연구원 선임연구위원
이성희 한국노동연구원 연구위원

여성과 경제발전
김영옥 한국여성정책연구원 선임연구위원
신선미 한국여성정책연구원 연구위원
윤덕경 한국여성정책연구원 연구위원
황정미 고려대학교 연구교수

사회복지 · 보건 자문위원회

김영철 한국교육정책연구원 원장
김용문 (전)한국보건사회연구원장
김정자 (전)정무제2차관
김종대 대구 건강산업 추진위원회 공동위원장
민재성 전 국민연금관리공단 고문
박순일 (전)한국보건사회연구원장
연하청 명지대학교 국제통상학부 교수
이규식 연세대학교 교수
이시백 서울대학교 교수
이익섭 연세대학교 교수
조남훈 한양대학교 고령사회연구원 원장
최성재 서울대학교 교수

60 YEARS

THE KOREAN ECONOMY
Six Decades of Growth and Development

한국경제 60년사

V

사회복지 · 보건

편자
한국경제 60년사 편찬위원회

발행인
현오석

발행처
한국개발연구원

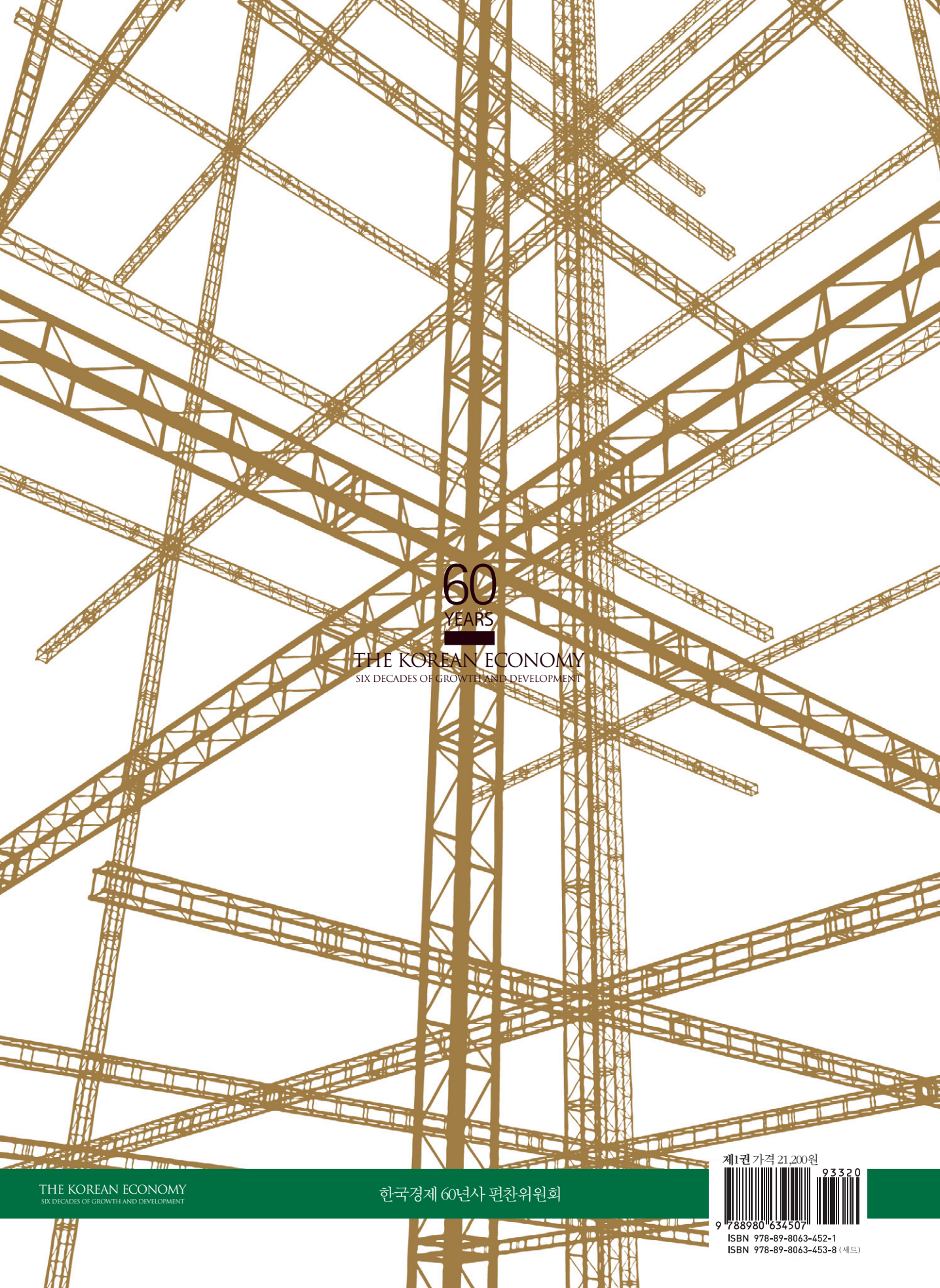
인쇄일
2010년 9월 15일

발행일
2010년 9월 30일

ISBN 978-89-8063-452-1
ISBN 978-89-8063-453-8(세트)

가격 18,900원

한국경제 60년사 편찬위원회
The Korean Economy:
Six Decades of Growth and Development



THE KOREAN ECONOMY
SIX DECADES OF GROWTH AND DEVELOPMENT

한국경제 60년사 편찬위원회

제1권 가격 21,200원
9 788980 634507 93320
ISBN 978-89-8063-452-1
ISBN 978-89-8063-453-8 (세트)