KDI 정책연구사례

- 지난 30년의 회고 -

발 간 사

우리 경제의 고속성장이 시작되던 1960년대에 우리 정부는 경제개발계획 및 단기정책에 관해 미국 원조당국과 외국인 전문가의 자문에 의존할 수밖에 없었다. 정부는 경제정책에 관한 이러한 대외 의존에서 벗어나는 한편 경제개발 5개년계획 작성에 정부를 보조하고 정책입안에서부터 집행까지 수시로 접촉하고 교감할 수 있는 내국인 전문가 집단의 필요성을 절감하고 1971년에 한국개발연구원(KDI)을 설립하였다. 국민총생산(GNP)의 개념조차 낯설고 경제학자도 희소하던 시기에 외국에서 교육받은 10여명의 경제학 박사들을 주축으로 싱크탱크가 창설된 것이다.

설립 후 1970년대의 KDI는 경제개발 5개년계획의 작성뿐 아니라 경제기획원 주관의 3개년 연동계획과 경제운영계획의 작성도 적극 지원하였고, 경제현안에 관한 단기과제 연구도 수행하였다. 경제개발과 직결되는 분야에 관한 연구는 물론, 빈곤을 포함한 소득분배문제 및 사회보장체제에 관한 실증연구를 시작하여 의료보험, 산업재해보상, 연금 및 퇴직금, 고용보험 등에 관한 제도의 설계와 도입에 기여함으로써, 당시 경제기획원 조사통계국이 『한국의 사회지표』를 발간하는 데 기초를 놓았다. 또한 미국 하버드 대학 부설 국제개발연구소(HIID)와 공동으로 국문 및 영문으로 각 10여권에 달하는 『한국 경제·사회의 근대화 과정 연구』 시리즈를 발간하였는데, 이는 해방 이후 1970년대까지 한국의 경제발전 경험에 관한 체계적인 분석으로 국내외의 경제학자 및 정책입안자는 물론 국제

원조기관에게도 귀중한 참고자료가 되었다.

1980년대의 우리나라는 경제적·사회적으로 변화하고 있었고 KDI의 연구도 이에 부응하여 변화하였다. 1981년부터 시작되는 제5차 5개년계획은 이름에서부터 '경제'와 함께 '사회'를 포함시키고 '개발' 대신에 '발전'이라는 단어를 사용하여 '경제사회발전 5개년계획'이 되었다. KDI는 계획모형의 개발과 부문별 계획의 작성에 참여하였으며, 수시로 정책협의회를 개최하여 경제정책에 관한 우리 사회의 토론과 사회 각계각층의 의견수렴에 기여하였다. 교역규모 증대와 함께 수입장벽이 산업경쟁력 및 대외통상마찰에 미치는 부작용이 커지는 데 대비하여 KDI는 농업시장 개방을 비롯한 수입자유화 방안을 제시함으로써 단계적 관세인하정책의 실시에 기여했다. 농가소득에 관한 KDI의 농외소득 증대 제안은 전국에 농공단지가 조성되는 계기가 되었다. 공기업부문의 효율성 제고와 민영화를 위한 연구는 정부투자기관 책임경영제도 개발과 운영개선을 위한 중요한 지침서가 되는 여러 보고서를 생산하였고 이에 따라 개선된 한국의 공기업경영제도는 하나의 모델로서 국제적 관심과 연구의 대상이 되었다. 재벌에의 경제력 집중이 심화됨에 따라 그 현황파악과 대책 마련을 위한 연구가 시작되었고 이는 1986년 공정거래법 개정시 경제력집중 억제를 위한 제도 마련에 기여하였다. 또한 북한경제의 실상 및 직간접 투자 등 경제협력 전망에 관한 연구를 통해 남북회담 관련 정책자료 마련에 기여하였고 남북한 경제협력에 관한 정부의 기본정책 수립을 지원하기 시작하였다.

1990년대에도 KDI는 5개년계획의 작성을 위한 연구와 그동안 여러 분야로 확대되어온 연구를 지속적으로 수행하였다. 1992년을 시작연도로 하는 제7차 5개년계획의 작성에도 여전히 적극 참여하였고, 1993년에 집권한 '문민정부'가 새로이 추진한 「신경제 5개년계획」의 작성에도 참여하였다. 그러나 이 계획은 집행계획이 뒤따르지 않은 paper plan으로 그치게 됨에 따라 수십년 지속되던 5개년계획은 종말을 고하였다. KDI는 HIID와 다시 한 번 1970년대 중반 이후 1980년대 중반까지 약 10년간 우리 경제

에 관한 공동연구를 추진하여 한국 경제·사회의 '성숙화' 과정에 관한 3권의 연구총서를 발간하였고, 광복 50주년 기념사업으로 해방 후 우리 경제 모든 분야의 발전경험을 망라하는 국문 및 영문 보고서를 발간하였다.

한편 세계 각국에서 금융부문의 개방화 및 세계화가 급속히 진행되는 대외 여건 아래 우리 경제도 개방화·자율화를 포함하는 금융부문의 개혁 및 금융산업 발전의 과제를 안고 있었다. 이에 대응하여 KDI는 금리자유화, 채권시장 개방, 선진금융시스템 구축을 위한 자본시장 효율성 제고, 각종 규제 완화 및 신종 금융산업 및 시장의 제도구축 등에 관한 연구를 수행하고 있었다. 이런 연구를 바탕으로 1997년 1월 대통령령으로 설치된 금융개혁위원회에서 KDI는 중추적 역할을 하였고, 같은 해 12월에 동 위원회는 금융개혁종합보고서를 발표하였다. 이는 1997년 말에 닥친 경제위기에 대비한 연구를 한 셈이 되어 KDI는 1998년 4월 『경제위기 극복과 구조조정을 위한 종합대책』을 발표함으로써, '국민의 정부' 집권으로 정권교체 후 정부조직 개편 및 인사이동의 와중에 있던 정부에 위기극복을 위한 정책의 기본골격, 구조조정의 핵심과제 및 실천방안을 제시하였다. KDI는 그 후속 연구로, 부실기업정리제도, 기업지배구조 등 기업부문에 관한 연구, 사회안전망 관련 연구 및 재정건전성 회복을 위한 연구 등을 수행하였다. 경제위기 이후에는 시장경제의 기반을 이루고 있는 광의의 제도에 관한 연구가 상대적으로 증가하였다.

그 후 우리 경제는 경제위기 극복의 전국민적 합의 위에 기업·금융·노동·공공 등 4대 부문의 구조조정 노력을 기울였다. 새로운 세기를 맞아 심화되고 있는 세계화와 정보화 추세 속에서 KDI는 우리 경제의 재도약을 위한 제도적 기반 구축 및 구조조정 노력에 관한 연구도 계속 수행하여 왔다. 2001년 KDI는 16개 연구기관, 학계 및 시민단체 등과 함께 한국경제의 새로운 도약을 위한 공동연구를 수행하고 『2011 비전과 과제: 열린세상, 유연한경제』를 발간하였다. 최근에는 우리 사회의 고령화가 가져올 광범위한 경제·사회의 변화, 동북아 지역에서 한국경제의 역

할 증대, 남북한 경제협력 등 우리 경제가 당면한 중대과제에 관한 연구를 수행하고 있다.

이 책은 KDI가 지난 30여년간 연구를 통해 정책에 기여한 사례에 중점을 두고 있지만 KDI의 미래를 위한 제언도 담고 있다. 독자들은 이 책에서 그동안 KDI가 우리 경제와 함께 겪었던 경험, 즉 성장과정에서 제기되었던 여러 문제, 정책의 개선 및 전환, 위기극복 등에 관한 연구자들의 회고를 볼 수 있을 것이다. 이 책에 실린 글에는, KDI 연구보고서에서는 볼 수 없는, 정책 담당자, 관련 인사 및 연구자의 입장 등이 드러나 있어, 경제정책 수립 과정과 배경에 관해 독자들의 이해를 넓혀줄 것으로 기대된다. 그러나 이 책은 KDI가 그동안 수행한 연구에 관한 체계적인 분석도 아니고 모든 연구를 망라하는 것도 아님을 밝혀둔다. 그리고 그동안 KDI를 거쳐 가신 모든 분들의 글을 실을 수 없었던 점을 아쉽게 생각한다.

이 책에 기고해 주신 전직·현직 KDI 연구위원님들과 모종린 연세대 교수께 감사드리고, 편집에 수고해 주신 김광석 전임 부원장, 유정호 선임연구위원, 임원혁 연구위원께도 감사드린다. 편집진은 편집과정에서 도움을 주신 KDI 부설 경제정보센터의 김인철 실장과 전문혜 연구행정원에게 감사드리고 있다. 끝으로 여기에 실린 글은 필자들의 개인적 회고이므로 전적으로 개인적 견해이며 KDI의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있음을 밝혀둔다.

2003년 11월

한국개발연구원 원장

김 중 수

목 차

발간사

제1부 개 관

지난 30년간의 KDI 기능확대와 업적 / 김광석 ····· 3

제2부 정책기여 사례

개발연대의 경제정책과 개발계획

1970년대 초의 개발정책과 장기비전 / 김적교 ····· 43

유도계획적 5개년개발계획 / 사공일 ····· 57

경제안정정책

1970년대 안정정책의 회고 / 송희연 ····· 60

1980년대 초의 안정화 시책 / 남상우 ····· 83

1970년대 양정과 정책건의 / 문팔용 ····· 99

산업구조 고도화정책과 부문계획의 계량화 / 김윤형 ····· 119

공기업 관리제도 개혁 / 사공일 · 송대희 ····· 135

인적자원과 노사관계 / 김수곤 ····· 149

중화학공업화시대의 산업정책연구 / 김영봉 ····· 169

경쟁정책의 도입 / 이규억 ····· 191

사회복지정책의 연구와 제도도입 / 민재성 · 박재용 ····· 216

경제개발경험의 對개도국 전수 / 황인정 ····· 248
금리자유화와 금융실명제 도입 / 남상우 ····· 278
1980년대 수입자유화정책 / 양수길 ····· 307
북한경제 연구 / 고일동 ····· 342
1997년 경제위기 극복 / 김준경 · 조동철 ····· 361
정부개혁 / 이계식 ····· 392
재정사업에 대한 예비타당성조사체계 확립과
공공투자관리센터 설립 / 김재형 ····· 417

제3부 발전방향
KDI의 과거역할과 발전방향 / 사공일 ····· 443
정책연구의 세계적 추세와KDI의 역할 / 모종린 ····· 451
국립 싱크탱크의 바람직한 미래상 / 박세일 ····· 471

편집후기 ····· 485

제 1 부

개 관

지난 30년간의 KDI 기능확대와 업적

김 광 석*

1. 머리말

한국개발연구원(KDI)은 창립 30주년이 지났다. 1971년 3월에 우리나라 경제전반에 관한 정책과제를 체계적으로 연구하여 국가의 5개년계획 수립 및 정책입안을 돕기 위한 연구기관으로 설립된 KDI는 그후 우리나라 경제발전과정에서 많은 기능면의 확대·변화를 경험하면서 진화되어 왔다.

1981년에는 우리나라의 개발경험을 다른 개발도상국들과 공유하기 위한 국제개발교환계획(IDEP)을 주축으로 한 경제연구분야에서의 국제교류협력센터의 기능이 KDI에 추가되었다. 1991년에는 하나의 독립적인 출연연구기관으로 존재하던 국민경제제도연구원을 흡수·통합함으로써 국민경제교육 또는 연수와 경제정책홍보 관련업무를 담당하는 경제정보센터를 부설기관으로 두게 되었다. 90년대 후반에 와서는 우리나라가 제7차 5개년계획(1992~96)과 新경제 5개년계획(1993~97)을 끝으로 더 이상 중장기 계획에 의존한 경제운영을 하지 않게 됨에 따라 5개년계획 수립을 돕기 위한 KDI 기능은 없어지게 되었다. 한편 KDI는 1997년 12월

* 전 경희대학교 교수
KDI 선임연구위원, 부원장/재직기간 : 1972~82년

에 국제대학원대학 설립인가를 받아 국제정책대학원대학교를 운영하게 되었다. 또한 2000년 초에는 공공투자사업의 사전평가, 중간관리 및 사후평가를 주 업무로 하는 공공투자관리센터도 연구원 내에 설치되었다.

이것은 KDI의 기능이 초창기의 설립목적의 범위를 넘어서 크게 확대·진화되어온 것을 의미한다. 창립 30주년을 맞게 된 KDI는 이제 경제사회 현상에 관한 종합적 연구를 수행하고 내외 국민의 이해를 증진시키며, 국제화를 위한 전문인력을 양성함과 동시에 공공투자사업 관리도 담당함으로써 국가의 경제정책 수립과 경제발전에 직접 기여함을 목적으로 하는 종합적인 싱크탱크 겸 고등교육기관으로 변모되었다.

지난 30년간 KDI는 정부의 5개년계획 작성 지원기능과 연구업무 이외의 추가된 네 가지 주요 기능과 관련된 업무에도 불구하고 수많은 연구과제에 대한 연구결과를 발표해왔다. 각 연구과제별로 그 내용과 깊이가 다르기 때문에 연구결과를 수량적으로 이야기한다는 것은 문제가 있을지 모른다. 그러나 2002년 1월 현재의 『KDI간행물 Data Base』에 의하면 개원 이래 KDI가 발간한 간행물은 총계 4,025종에 이른다. 이러한 간행물 중에는 연구결과의 깊이와 정책적 및 학문적 기여도를 평가하여 단행본(연구총서)으로 발간된 101종, 연구보고서 형식으로 발간된 243종, 그리고 『KDI정책연구』(1995년 이전에는 『한국개발연구』) 등의 각종 정기간행물도 포함된다.

이러한 연구원 간행물로 나타난 연구실적은 모두 정도의 차이는 있을 것이나 우리나라 경제계획의 작성과 경제·사회발전정책의 수립을 위한 중요한 기초자료로 활용되었을 것이다. 그뿐만 아니라 연구실적은 대학에서의 경제교육과 일반국민의 경제문제의 이해를 돕기 위한 경제교재로도 유용하게 활용되었을 것으로 판단된다. 그중에서 일부는 경제계획 및 정책수립에 직접적으로 기여한 것도 있을 것이나 대부분의 연구결과는 우리나라의 경제·사회개발정책 문제에 대한 이해를 넓힘으로써 간접적으로 기여했을 것이다. 그러므로 이 책자에 실린 정책수립에 직접적으로 기

여한 16개의 사례는 연구원 업적 가운데 극히 일부에 지나지 않는다.

이 글은 지난 30년간 KDI가 무엇을 했는가 하는 것을 되돌아보는 것을 주목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 위해서 이 글에서는 연구원의 설립목적에 따라 주어진 주요 기능, 즉 연구·국제교류·홍보·교육 및 공공투자관리 등의 활동실적에 초점을 맞추어 논의하기로 한다. 물론 KDI의 주요 기능 수행을 지원하는 사무국, 전산실과 도서실 등의 업무도 중요함을 충분히 인식하나 그들의 성과는 KDI 주요 기능 관련실적에 묻히게 됨이 불가피할 것으로 판단되기 때문이다.

본 서론에 뒤이은 제2절에서는 먼저 개원 이래 연구원의 조직과 재정의 변천을 논의하고 있다. 그 다음 제3절부터 제5절에서는 지난 30년간의 연구활동을 10년 간격으로 구분하여 검토함으로써 각 기간별 연구활동의 특징과 그 변화패턴을 찾아보고자 한다. 제6절에서는 연구관련 기능, 즉 국제교류협력센터, 공공투자관리센터와 KDI 부설 경제정보센터 및 국제정책대학원에 대해서 다루고 있다. 끝으로 제7절에서는 앞에서 논의한 내용에 기초해서 결론을 도출하고자 한다.

2. 조직과 재정의 변천

우리나라에서 경제개발문제연구소 설립의 필요성은 제2차 경제개발 5개년계획(1967~71)을 작성하고 있던 1966년에 처음 제기되었으며 그러한 사실은 동 계획문서에도 기록되어 있다. 당시 계획작성과정에서 주요 정책문제에 관한 결정은 국가이익의 장기적 관점에서 이루어진 포괄적이고도 깊이 있는 실증적 분석결과에 기초해야 할 것이 요구되었으나 60년대 후반에는 정부에 필요한 정책관련 실증적 연구를 담당할 능력과 의사가 있는 조직체가 없었다. 국내 대학이나 민간경제연구소도 당시에는 그러한 역할을 담당할 능력이 없었으며 따라서 제2차계획 작성을 위해서는

미국원조자금에 의한 많은 외국전문가의 초청이 불가피했다. 이러한 당시의 사정을 반영하여 경제개발문제연구소의 설립은 주로 경제계획작성과 주요 정책문제를 다루는 데 투입되어야 했던 외국 자문인력을 대체할 필요성에서 제기되었던 것이다.

1970년 말경에 한국개발연구원법이 공포되었는데, 이미 그 이전에 한국정부와 주한 미국원조당국(USAID)은 당시에 對充資金計定에 남아 있던 약 13억원 전액을 KDI 설립기금으로 사용하도록 합의했다. 여기에 더해서 USAID는 약 170만달러의 원조자금을 연구에 필요한 외국학술도서 및 사무용 기계의 구입과 연구원의 해외연수를 위해서 제공했다. 한국정부에서는 토지구입, 연구원건물 건설 및 책임급 연구원의 아파트 건설비 등을 위해서 약 5억원의 자금을 제공했다. 이것은 KDI 설립에 필요한 시설비와 기타 기본적인 비용이 전적으로 한국정부와 미국원조당국에 의해서 지원되었음을 의미한다. 설립당시의 KDI 기금은 13억원(당시의 환율로 약 420만달러)밖에 안되었지만 정부의 지속적인 기금증액으로 KDI가 기금의 운용수입만 갖고도 경상비를 충분히 조달할 수 있게 함으로써 연구원 활동면에서 독립성을 보장해줄 것이라는 정책당국의 약속도 있었다. 그러나 KDI는 초기 약 3년 정도는 기금의 이자수입으로 운영비를 조달할 수 있었으나 그 후는 인플레이션에 의한 기금실질가치의 감소에도 불구하고 기금증액이 이루어지지 못했기 때문에 KDI 예산의 정부 의존도는 계속 증가되어 왔다. 결과적으로 KDI 창립 30년이 지난 지금도 연구원 운영은 정부출연금에 크게 의존하고 있다.

연구원의 기초가 거의 확립된 1973년의 KDI 총예산규모는 경상가격기준으로 약 17억원이었는데 1981년에는 30억원, 1991년에는 82억원 그리고 2001년에는 220억원으로 계속적인 증가세를 나타냈다. 그러나 연구원 예산 중 최근에 큰 증가를 보인 국제대학원 예산을 공제한 본원과 경제정보센터만의 예산을 보면 사실상 그간의 소비자물가지수의 상승률에도 미치지 못했다. 즉, 1973~2001년간에 전국소비자물가지수는 약 10.8배 정

도 증가했으나 국제대학원 예산을 제외한 연구원의 예산은 9.7배밖에 증가하지 못했던 것이다.

KDI는 법률에 기초한 특별법인의 성격을 띠고 있으므로 설립 이후 1998년까지는 이사장과 원장을 포함한 9인의 이사로 구성된 이사회가 연구원의 연간운영계획, 연간예산 및 회계결산 등을 포함하는 원 운영에 관한 중요한 결정을 해왔다. 9인의 이사 중 원장을 제외한 이사는 모두 비상근직으로 구성되어 있었는데, 그중 네 개 경제부처 차관으로 구성된 당연직 이사를 제외한 나머지 4인의 이사는 대부분 전·현직 대학교수 중에서 임명되었다. 이사회는 주무부처(문민정부 이전에는 경제기획원 그리고 그 후는 재정경제부)의 승인을 얻어 감사를 임명할 수 있는데 1980년대 초까지는 상임감사의 임명이 가능했으나 그 후는 비상임으로 대치되었다.

연구원 원장은 최고경영자로서 원 운영에 관한 전적인 책임을 지도록 되어 있다. 한국개발연구원법에 의하면 초대 원장은 경제기획원 장관에 의해서 임명되도록 되어 있었으나 그 후의 원장은 이사회에서 선임하도록 했다. 그러나 현실에 있어서는 주무부처 장관 또는 보다 고위층에서 지명한 자를 이사회 의결이라는 요식행위를 통해서 확정하는 것이 문민정부시까지는 관례로 되어 있었다. 그러나 김대중정부에 들어와서는 1999년 1월에 제정 공포된 「정부출연연구기관 등의 설립, 운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 경제사회연구회 이사회에서 원장과 감사를 선출하도록 변경되었다. 그런데 경제사회이사회는 이사장을 포함한 12인의 이사로 구성되는데 그중의 5인은 정부의 차관급인사로 채워지는 당연직 이사이고 나머지 7인은 선출직인데 주로 전·현직 대학교수와 언론계 인사로 구성되어 있다. 현재는 이 이사회가 종전의 각 연구기관별 이사회의 기능을 승계하여 연구원의 예산, 결산 및 주요 사업계획 등의 승인권도 갖고 있다.

KDI의 연구원과 연구지원인력을 포함한 전체 직원수는 홍릉에 새로

건립된 청사에 입주 후 기본적인 연구원의 기틀이 마련되었다고 판단되는 1973년에 171명에 달했는데 그 후 17년이 경과한 1990년 4월에는 270명 수준으로 완만한 증가패턴을 보였다. 그러나 1990년 말경의 북한경제연구센터의 설치와 또한 그 다음해 말경에 국민경제제도연구원의 흡수·통합 등으로 연구원 인원수는 1992년 10월에는 359명으로 일시적인 증가를 나타내기도 했다. 그러나 그 후의 지속적인 인원감축으로 1997년 9월 현재 전체 직원수는 263명으로 줄었고 또한 1998년의 대대적인 경영혁신의 추진 결과로 부설 국제대학원의 설립으로 인한 약간의 인원증가에도 불구하고 2001년 현재 직원수는 오히려 204명으로 감소되었다. 특히 국제대학원의 소속인원만을 공제하고 경제정보센터(국민경제제도연구원의 후신)와 본원의 인원을 통합한 수치는 공교롭게도 개원초기인 1973년의 인원수와 같았다.

KDI의 국제대학원을 제외한 전체 직원수에 대한 책임급 연구원의 비중은 1973년에서 1990년대 전반까지는 대체로 15% 내외에서 변동하는 안정적인 추세를 보여주었다. 그러나 그 후 완만한 증가세를 보이다가 1998년 이후에는 연구원의 구조조정효과를 반영하여 동 비중은 25% 내외에서 변동하는 추세를 나타냈다. 이것은 1990년대 전반기 이전에는 한 사람의 책임급 연구원 활동을 위해서 5, 6명의 지원인력이 필요했으나 1998년 이후에는 3명 정도만이 필요하게 되었음을 의미한다. 또 하나 재미있는 사실은 책임급 연구원 1인당 연구원(주임연구원 포함) 및 연구조원수는 1973년의 3.4명 수준에서 1986년에는 4.6명까지 증가했다가 그 후 점감되어 1994년에는 3.0명에 이르고 그 후 급속히 감소하여 1998년 이후에는 1명으로 축소되었다는 것이다. 이러한 책임급 연구원당 전체적 지원인력과 직접적 연구지원인력의 감축은 그간 연구원 내의 자체 전산시설(main frame computer)의 확충, 성능이 개량된 PC의 확대보급, 각종 소프트웨어와 각종 자료를 정리해서 입력한 데이터 뱅크의 확충 등에 의해서 가능해졌다고 볼 수 있겠다. 그리고 1998년 이후 연구원 지원업

무의 상당한 부분을 외주활동으로 대체한 것도 도움이 되었을 것이다.

지난 30년간 KDI기능의 일부 확대에도 불구하고 전체 재직인원수가 큰 변화 없이 유지되어 온 것은 결과적으로 위에서 지적한 여러 가지 요인의 작용으로 가능해졌을 것이다. 그러나 근본적으로는 초기 10년간의 운영책임을 맡았던 김만제 원장에 의한 소수정예 중심의 연구원 인력운영원칙이 하나의 전통처럼 그 후에도 지켜졌기 때문에 가능했다고 보겠다. 사실 KDI 초기 10년간에는 연구인력을 확충하여 여러 정부부처에서 필요로 하는 정책과제의 연구도 모두 담당해달라는 요구가 많았다. 그러나 KDI는 연구원의 인원수가 너무 많아지면 거기에 상응하는 기구확대가 있어야 되고 그러다 보면 연구원조직의 관료화로 인해서 효율적인 연구활동이 불가능할 것임을 설득했다. 당시에 KDI 원장은 미국의 Brookings Institution에서와 같이 연구원의 정식직원은 소수정예 중심으로 유지하되 연구업무의 일시적인 증대로 인원이 필요한 경우 초청연구원제도와 외부용역제도를 확대함으로써 대처하고자 했다. 사실 1980년대 초경에 국가보위대책위원회에 의해 출연연구기관의 통폐합이 시도될 때 사회과학분야의 모든 연구원을 KDI 산하에 통합하고자 하는 안이 유력하게 제시된 바도 있었으나 KDI 경영진은 그러한 통합의 불합리성을 적극 개진하여 통합을 피했던 경험도 있다.

연구원의 개원초기에는 외국에서 유치된 박사학위소지 연구원을 모두 똑같이 수석연구원으로 호칭하고 그들을 각 연구팀의 책임자로 하고 그 밑에 주임연구원, 연구원, 연구원보와 연구조원이 보좌토록 했을 뿐 수석연구원간의 어떤 계층조직도 없었다. 그러나 1973년 초에는 부원장제도도 처음 생기고 연구부를 제1, 2부로 나누고 각 부의 부장을 임명하여 각기 자기 부의 연구업무를 총괄·조정하도록 했다. 그 후에 연구 제3부도 생기고 또 각 부 밑에는 3개 내지 5개 정도의 연구실을 두고 수석연구원이 자기전문분야에 맞는 각 연구실의 책임자가 되도록 했다. 그러나 이러한 계층적 연구원조직은 오래가지 못했다 연구원 내에서 연구실간

업무관장에 관한 의견충돌이 일어나고 또한 원조직의 관료화경향에 대한 비판도 있어 1978년 초에는 부·실별 계층조직제도를 철폐했다. 그 대신 종래의 부장급에 해당하는 비교적 경력이 많은 수석연구원을 새로이 도입된 연구위원이라는 직명에 임명하고 선임자 또는 팀장으로서 수석연구원들의 연구활동을 조정하는 역할을 맡도록 했다. 이러한 조치로 책임급 연구원의 계층이 두 개로 나누어지게 되었는데 1982년 8월에 와서는 연구위원을 선임연구위원으로, 그리고 종래의 수석연구원을 연구위원으로 하고 그 밑에 부연구위원이라는 직명을 두도록 함으로써 책임급 연구원을 경력에 따라 더욱 세분하는 제도를 도입했는데 그러한 제도가 현재까지 유지되고 있다. 연구부의 조직을 팀별로 하거나 업무의 성격상 센터로 하고 그러한 조직의 팀장 또는 센터장을 원칙적으로 선임연구위원 중에서 임명하는 관례도 80년대 초반 이후 계속 유지되고 있다.

3. 초기 10년간(1971~80)의 중점연구과제와 그 실적

가. 경제개발 5개년계획의 작성 지원

이 기간중에 제4차계획(1977~81)과 제5차계획(1982~86)이 작성되었으며 따라서 KDI의 일부 책임급 연구원은 거시계량모형과 부문계획모형을 포함하는 계획모형을 개발·발전시키는 한편 다른 책임급 연구원은 모두 이 두 계획작성과정에서 실무계획반의 구성원으로 참여하여 계획수립을 적극 지원했다. 또한 KDI는 두 계획작성과정에서 많은 횟수의 정책협의회를 개최하여 정책문제에 대한 각계 전문가의 의견을 수렴하여 계획작성에 반영토록 했다. 계획작성을 위해서 세계은행과 UNDP 등의 협조하에 많은 외국의 계획관련 전문가를 초청하여 그들의 자문을 받도록 했는데 KDI는 그들을 위해서 부문별 정책과제의 토의자료를 준비하고

또 그들의 자문활동의 성과가 극대화되도록 조정하는 역할을 담당했다. 이러한 5개년계획의 작성을 위한 지원뿐만 아니라 연구원의 많은 책임급 연구원은 경제기획원에서 주관하는 3개년 연동계획과 연차별 경제운영계획의 작성과정에도 적극 협력했다.

이러한 정부의 공식적인 5개년계획 작성과정에서 기여한 것 이외에도 KDI는 1976~77년간에 『장기경제사회발전 1977~91년』이라는 소위 15개년계획을 작성하여 정부에 제출했다. 이 계획은 우리나라 경제사회발전에 대한 장기적인 전망을 통해서 장기적인 정책과제를 부각시키고 대책방향을 모색함으로써 장래의 5개년계획의 방향설정을 위한 비전을 제시하는 데 그 목적이 있었다. 이 장기계획은 책임급 연구원이 중심이 되어 작성하였지만 경제기획원을 비롯한 여러 정부부처 담당자와 민간인 전문가들도 작업위원회에 참여시킴으로써 그들의 의견도 수렴하였다.

나. 한국경제의 근대화과정 연구

이 연구는 1975~78년간에 KDI와 미국 하버드대학교 부설 국제개발연구소(HIID)가 공동으로 추진하여 국·영문 각각 10권씩의 연구총서를 출간토록 한 대규모 사업의 하나였다. 이 연구를 위해서 김만제 원장과 Edward Mason 교수가 총편집책임을 맡고 분야별로 한국 측 20명과 미국 측 14명의 전문가가 공동연구형식으로 참여했다. 그런데 당시에 이러한 연구를 추진한 것은 우리 경제의 성공적인 시련극복과 그 후의 지속적인 고도성장과정에 대한 국내외의 관심은 높아지고 있었으나 우리 경제발전을 종합적으로 다룬 출판물은 아주 희귀했기 때문이다. 또한 이러한 연구는 장래의 우리나라 개발계획작성을 위한 기초자료를 마련해 줄 뿐만 아니라 관심 있는 국내외 여러 학자, 개발정책수립자 및 국제원조기관 등에는 성공적인 경제발전사례로 제시될 것으로 기대되었다. 이 연구를 위한 소요예산 중 외화소요액 약 46만달러는 USAID에서 지원했으

며, 연구결과의 영문본은 하버드대학교 출판부에서 발간하고 국문본은 연구원의 연구총서로 발간하여 보급했다.

다. 보건기획단 사업과 인구사무국 운영

보건기획단 사업은 1975년 9월에 한·미 정부간에 체결된 차관협정에 따라 진행될 보건의료시범사업을 효율적으로 수행하기 위해서 1976년 4월에서 1980년 말까지 연구원 내에 보건기획단을 설치·운영한 사업을 말한다. 여기에 비해서 인구사무국 사업은 유엔 인구활동기금(UNFPA), 캐나다 국제개발연구센터(IDRC)와 미국 인구협회(PC) 등의 자금지원을 받아 운영될 인구사무국을 1975~79년간 원내에 설치·운영한 것을 말한다. 양 사업은 성격상 정부기관에서 직접 담당해야 했으나 당시로서는 정부에서 담당하기 곤란하고 또한 일부 정책연구기능도 포함되어 있어 연구원에서 직접 담당토록 했다. 보건기획단 사업과 관련하여 수행된 주요 기능은 다음과 같은 세 가지로 요약될 수 있다. 즉, (1) 한국보건개발연구원에 의해 수행되는 보건의료시범사업을 평가·분석하고, (2) 보건통계자료를 수집·분석하여 보건부문 정책과제에 대한 연구를 하고, 그리고 (3) 시범사업평가와 보건관계 연구결과에 기초하여 보건정책협의회와 관계 정부부처에 정책건의를 했다. 인구사무국 운영과 관련된 주요 실적으로는 (1) 인구백서의 발간을 비롯해서 다수의 인구정책과제에 대한 연구를 수행하는 한편 (2) 미국 동서문화센터 인구문제연구소와 아시아정책연구소 등과 공동으로 수회에 걸친 인구문제 세미나를 개최한 것을 들 수 있다.

라. 사우디 인력개발계획 용역

사우디 정부의 요청으로 수행한 주베일과 얀부 공업단지 인력개발계획 작성을 위한 용역사업은 1978년부터 18개월간에 걸쳐서 이루어졌다. 이

연구를 위해서는 KDI의 인력전문가의 책임하에 정부와 국내 민간단체에 속해 있는 인력문제 전문가뿐만 아니라 미국의 인력전문가까지도 참여시킨 사우디 주재 용역팀의 구성이 필요했다. 본 사업은 주베일과 얀부의 공업단지 계획에 따른 직종별 인력수요를 예측하고, 전 사우디 인구구조에 대한 분석을 통해서 노동공급가능성을 진단하고 또한 필요인력의 공급확보방안으로서 직업훈련계획과 직업안정제도를 확립하도록 건의하는 것을 주 내용으로 했다. 이 밖에도 공단의 필요인력을 사우디인으로 채울 수 있는 방안을 모색하고 그렇게 될 수 있도록 사우디인에 대한 동기부여방안에 대해서도 건의했다. 이 연구의 결과로 6권의 영문보고서가 작성되어 사우디 정부에 제출되었다.

마. 산업부문 연구

이 기간중 산업부문 연구에도 연구원의 상당한 인적 및 물적자원이 투입되었는데, 이 당시에는 철강, 조선, 자동차, 기계, 섬유, 전자와 석유화학공업부문에 대한 연구가 추진되었다. 이러한 연구에 있어서는 제조업 각 부문의 특성과 우리나라 생산요소시장조건에 비추어 본 비교우위의 분석, 국내외 산업환경과 외부경제 등을 감안한 산업별 발전가능성과 필요성 분석, 그리고 당면 과제와 전망을 기초로 한 발전방향의 선택과 정책제시 등이 산업부문 연구의 핵심적 내용이 되었다. 이러한 산업부문 연구결과는 보고서로 출간하여 정부와 기업 차원에서의 계획 및 정책 수립을 위한 참고자료로서 널리 활용되도록 했다.

바. 사회보장제도 개선을 위한 연구

고도성장으로 1인당 국민소득은 급속히 증가되고 있었으나 1970년대의 우리나라 근로자복지 및 사회취약계층에 대한 사회보장체계는 매우 낙후

된 상태에 있었다. 따라서 KDI는 우리 사회보장체계의 현황과 문제점을 외국, 특히 선진국의 경험을 거울삼아 면밀히 분석·검토함으로써 사회적 욕구에 부응하는 사회보장체계의 개선방안을 제시하였다. 우선 1979~80년간에 추진된 연구에서 KDI 연구진은 보건사회부를 비롯한 여러 정부부처의 협조를 얻어 사회보장과 관련된 우리나라의 경제·사회적 제반요인을 분석하고 또한 선진국과 개도국을 방문하여 수집한 자료에 기초하여 각국 사회보장제도의 장단점을 비교·분석했다. 그리고 이를 토대로 하여 의료보험제도, 산업재해보상보험제도, 연금제도와 퇴직금제도, 고용보험제도, 공적부조사업, 사회복지서비스 등의 제반 사회보장제도에 대한 개선방안을 제시하였다.

사. 소득분배문제에 관한 연구

분배문제의 중요성에 비추어 KDI는 1978~79년간에 계층별 소득분포의 추계와 분석, 부문별 분배의 결정요인분석, 조세와 보조금의 재분배효과, 임금구조와 소득분배, 교육투자와 분배, 절대빈곤문제 등 소득분배문제의 다각적 실증연구를 통해서 분배개선을 위한 효과적인 정책수단을 발전시키고자 했다. 그리고 1980년에는 부족한 기초자료상의 문제를 보완하기 위해서 별도의 소득조사를 실시하는 한편 기본생활요건과 경제개발정책간의 관계를 분석하고 또한 자산·출산력·재정 등 분배의 전략적 변수에 관한 연구도 수행했다.

아. 사회지표에 관한 연구

1975년부터 2년간 유엔 인구활동기금의 지원으로 경제기획원과 공동으로 인구통계 개선과 개발계획작성에 필요한 사회경제지표의 개발을 위한 연구사업을 진행했다. 이 연구과정에서 국제기관과 선진제국의 사회지표

체계를 우리나라 실정에 맞도록 조정하여 체계화했으며 각 지표의 정의와 측정방법도 정하도록 했다. 또 각 지표를 계량화하기 위해서 기존통계를 재분류했으며 미비한 자료는 사회통계 특별조사 결과에 따라 보완토록 했다. 이 사업의 결과 경제기획원 조사통계국은 1979년부터 『한국의 사회지표』를 매년 발간할 수 있게 되었다.

자. 투자심사업무 지원

1977년부터 연구원에서는 투자심사단을 설치·운영하여 정부와 민간부문의 주요 투자사업의 경제적 타당성을 평가하는 데 참여했다 다른 한편 경제기획원에 설립된 투자심사국을 위해서 기초자료의 수집, 타당성 분석 편람의 작성, 투자심사업무 관련자들에 대한 교육훈련 등을 담당했다. 경제기획원의 투자심사업무의 기초가 확립된 후에는 KDI의 활동은 주요 산업의 경제적 특성과 장래전망을 위한 기초연구와 투자사업의 비용·편익분석에 필요한 부문별 잠재가격계수의 추정 등을 담당함으로써 투자심사업무를 간접적으로 지원하는 형태로 전환했다.

차. 정부부처 및 공기업의 용역사업

이 기간중 KDI는 여러 정부부처, 지방자치단체와 공기업 등으로부터 受託한 연구사업도 많이 수행했다. 그중에서 규모가 크고 중요한 사업으로서는 동력자원부를 위한 종합에너지정책 수립(1976~78), 한국전력의 장기종합 경영개선방안(1977~78), 포항제철을 위한 철강경기의 측정분석과 예측모형 개발(1974~75) 등을 들 수 있을 것이다.

위와 같은 자체연구에 기초한 정책건의 또는 자문활동을 하는 데 그치지 않고 KDI는 국내외적으로 주요 정책과제에 대한 토론의 광장을 마련

함과 동시에 국제적 유대관계를 증진시키기 위해서 노력했다. 우선 국내적으로는 5개년계획 작성과정과 관련하여 이미 언급한 바와 같은 정책협의회를 개최하여 정부·학계·경제계·언론계 등 각계각층의 의견을 집약하도록 했다. 물론 이런 정책협의회는 중장기 계획작성 문제에 한정되지 않고 경제안정화 시책, 경기대책 등 특정 정책과제에 대한 경우도 많았다. 국제적으로는 국제기구와 외국의 대학 및 연구기관들과 공동으로 심포지엄 및 세미나를 자주 개최함으로써 연구결과의 상호교류를 촉진하고 외국학자들과의 유대관계를 돈독히 유지하려고 했다.

이 기간부터 KDI는 연구결과를 연구총서·연구보고서·Working Paper 등의 형식으로 출간하여 연구성과의 광범한 배포에도 힘썼다. 그리고 1979년 봄부터는 「한국개발연구」(1995년부터 「KDI정책연구」로 제호 변경)라는 계간지를 발행함으로써 연구결과를 신속하고도 광범위하게 소개되도록 했다.

4. 1981~91년간의 중점연구과제와 그 실적

가. 5개년계획의 작성지원(계속사업)

이 기간에도 정부의 5개년계획 작성을 지원하는 업무가 중요했다. 제5차 5개년계획의 작성이 1980년중에 마무리되지 못하고 1981년까지 계속됨에 따라 우선 각 실무작업반에서 마련한 5차계획안에 대한 정책협의회를 개최하여 계획안에 대한 각계 전문가의 의견을 수렴하도록 했다. 그리고 제6차계획(1987~91)의 작성과정에서도 KDI는 그전 계획의 작성 때와 비슷하게 계획모형을 개발·발전시키고 또한 계획수립 실무작업반에 모두 참여하여 계획작성을 적극 돕도록 했다. 이 과정에서 책임급 연구원들은 각 부문별 계획작성을 위해서 필요한 정책연구를 담당하기도

했으며, 수많은 정책협의회와 전문가간담회를 개최하여 계획안에 대한 각계각층의 의견을 수렴하는 역할도 담당했다.

나. 사회지표체계의 개선을 위한 연구

1970년대 후반에 이미 경제기획원 조사통계국과 공동으로 경제사회지표에 관한 제1차 연구를 수행한 바 있는데, 1987년부터는 우리나라 사회지표의 체계개선을 위한 연구를 추진했다. 우리나라 사회발전단계 및 추세를 감안하고 국민적 관심과 여망에 걸맞은 새로운 사회지표체계를 마련하기 위해서 KDI는 인구·고용·노사·교육·보건·주택·환경·문화·여가·사회·공안·여성·아동 등 부문별로 사회개발정책 수립에 필요한 기초통계정비 문제를 면밀히 검토·연구했다. 이 사업의 결과로 조사통계국은 1979년부터 발간하고 있던 『한국의 사회지표』를 크게 확대 개선한 새로운 지표를 1989년부터 발표할 수 있게 되었다.

다. 국민연금제도 연구

1982년부터 기존의 각종 복지연금제도에 관한 분석에서부터 출발해서 새로운 국민연금제도의 도입을 위한 기초연구를 수행했다. 특히 새로운 국민연금제도의 도입과 관련해서는 그러한 제도도입의 기본시각, 적용대상, 재원조달방법, 급여내용, 기금운용방법, 행정체계 등을 상세히 제시함과 아울러 제도도입에 따르는 사회경제적인 파급효과까지도 분석함으로써 후일 국민연금제도 도입의 시발점을 마련해 주었다. 1989년에는 한국전쟁 이후 40여년간 실시되어온 국가보훈보상제도를 재평가함으로써 제도개선방안을 모색하기 위한 국가보훈보상제도의 개편방안이라는 연구과제도 수행했다.

라. 수입자유화 및 관세개편 연구

1982년에는 산업정책 연구를 통해서 우리나라의 수입규제와 고관세에 의한 수입장벽이 국내산업의 경쟁력제고에 장애가 됨을 지적함과 아울러 수입장벽의 완화방안을 제시했다. 이러한 연구결과는 그 후의 우리나라의 수입자유화와 세율균등화 방향으로의 관세개편안이 1984~88년간에 단계적으로 실시되도록 하는 데 기여했다고 보겠다. 이러한 산업정책 연구과정에서 농업부문의 단계적 시장개방도 불가피하므로 전향적으로 농산물수입개방을 추진하되 이에 대비한 농촌경제의 현대화를 위한 대책이 필요함을 주장했다.

마. 농외소득 증대를 위한 연구

1982~83년에 실시된 이 연구는 농가의 소득향상을 위해서 농촌에 중소규모의 농공단지를 조성하고 농민으로 하여금 이 단지 내 입주공장에 취업토록 함으로써 농외소득을 증대케 하자는 안을 제시했다. 이러한 안은 그간에 농가소득 증대방안으로 이중곡가제를 통한 가격보조정책을 실시해 왔으나 영농규모의 영세성으로 그 효과가 제한될 뿐만 아니라 이중곡가제의 실시에 수반된 인플레이션의 부작용이 심각해짐에 따라 새로운 농가소득 증대방안으로 제시된 것이다. 이러한 연구결과에 입각한 연구원의 1983년 정책건의는 농어촌개발촉진법의 제정을 유도하고 결과적으로 농공단지 조성이 전국적으로 확대되는 계기를 마련해 주었다.

바. 공기업 경영개선방안 연구

한국 공기업부문의 효율성 제고와 민영화를 위한 KDI의 연구는 원래 1974년에 캐나다 IDRC의 용역사업으로 착수된 동남아 8개국과의 네트워

크 프로젝트(network project)로부터 시작되었는데 1980년대에 들어와서는 정부투자기관 책임경영제도의 개발과 그 도입을 위한 법제화 등에 중요한 역할을 했다. 이 연구결과로 발간된 『정부투자기관제도의 개선방안』, 『한국의 공기업관리정책』, 『정부투자기관 이사회제도의 문제점과 개선방안』, 『지방공기업의 과제와 발전방안』 등의 보고서는 모두 우리나라 공기업 운영개선을 위한 중요한 지침서로 활용되고 있다. 그뿐만 아니라 연구원의 건의에 따라 개선된 한국의 공기업경영제도는 국제적인 모델로서 관심의 대상이 되고 있다.

사. 경제력집중 문제에 대한 연구

소수 대기업집단에의 경제력집중이 1980년대 들어와서 더욱 심화되어 하나의 정치·사회적인 문제로까지 확대되는 경향을 보였다. 따라서 KDI는 이때부터 경제력집중 문제와 관련된 연구를 개시했다. 우선 초기의 연구목적은 우리나라 경제력집중의 현황을 정확히 파악하고 그런 경제력집중의 원인과 그에 따르는 문제점들을 체계적으로 분석함으로써 경제력집중 억제대책을 마련하는 데 있었다. 이러한 연구를 통해서 경제력집중 억제를 위해서 공정거래법의 개정을 포함한 다각적인 대책이 필요함을 역설했으며 그렇게 함으로써 1986년 공정거래법 개정시에 경제력집중 억제를 위한 제도적 장치를 마련하는 데 기여할 수 있었다.

아. 2000년을 향한 국가장기발전구상 연구

2000년을 18년이나 앞두고 1982년에 착수하여 1985년에 완료된 이 연구는 국내외 환경과 여건의 변화전망과 우리나라의 발전잠재력 평가 등을 통해서 2000년의 국가발전의 모습을 도출하고 이의 실현을 위한 여러 정책과제에 대한 기본시각과 대응방향을 제시하는 것을 목적으로 했다. 여

기에서 고려한 정책과제에는 사회제도 발전, 사회구성원의 기능개발, 경제적 기반의 확충, 국민복지 증진, 지역개발, 국제기반의 확대 등의 문제를 포함했다. 이 연구결과는 정부의 5개년계획을 포함한 중장기계획 수립과 각 부문의 정책입안시에 필요한 참고지침을 제시해 주는 것과 동시에 민간기업의 경영전략 수립과 일반국민의 장기적인 생활계획 수립을 위해서도 도움이 될 것을 기대했다. 이 연구를 위해서 11개 정부출연 연구기관의 협찬연구가 있었으며 또한 연구 진행과정에서 학계·산업계·정부부처 등 각계 전문가의 토의참여가 있었다. KDI는 이 연구의 총괄보고서를 발간하고 부문별 보고서는 협찬연구기관들에 의해서 발간되었다.

자. 미래산업에 관한 연구

이 연구는 1980년대 후반에 이루어졌는데 이것은 국내외 여건변화에 따른 산업발전의 미래상을 제시함으로써 이에 대비한 기본적인 정책방향을 모색해 보고자 하는 데 그 목적을 두었다. 또한 이 연구 진행과정에 관련 기업체, 연구기관, 생산자단체, 전문가 등의 자발적인 참여를 유도함으로서 우리나라 산업발전의 미래에 대한 각 부문의 이해와 공감대를 넓히는 데도 기여할 것으로 기대되었다. 이 연구의 결과 국내외 여건변화에 부응한 산업정책의 기본방향이 제시되었는데 그 핵심적인 내용은 그때까지 수출지원과 특정산업 지원에 치중되었던 산업정책의 방향을 인력양성 및 기술개발을 중요시하는 쪽으로 방향전환해야 한다는 것이었다.

차. 「경제선진화를 위한 기본구상」을 위한 연구지원

1988년에 KDI는 한시적 대통령자문기구인 경제구조조정 자문회의(위원장 : 유창순)의 사무국으로서의 역할을 담당했는데, 이 자문회의는 경제개방화, 산업구조조정 추진과 국민생활 안정화를 위한 중장기 경제사

회정책의 개편방안을 수립하고 그 결과를 대통령에게 보고했다. KDI는 1988~89년간에 『경제선진화를 위한 기본구상』 보고서의 국·영문판을 발간·보급했으며 또한 국내외 주요 도시에서 동 보고서에 대한 수차례의 설명회를 가진 바도 있다.

카. 남북한 경제협력 및 통합방안 연구

1980년대 들어와서 KDI는 북한의 산업 및 무역구조와 경제제도 등 북한의 경제실상 분석에서부터 출발해서 북한의 개방전망과 대북한 경제·기술협력, 교역 및 직·간접적인 투자전략에 관해서 연구하고 또한 민족공동체의 기본구상과 실천방안을 포함하는 남북한 경제협력방안에 관한 정부의 기본정책 수립을 지원해왔다. 특히 1984~85년간에는 5차에 걸친 남북경제회담을 위한 정책자료를 마련하는 데 기여했으며 또한 1990년의 남북 고위급회담에서의 남북 경제교류협력 추진과 관련된 정책자료를 준비하는 데도 기여했다. 이와 같이 북한경제에 관한 연구의 필요성이 증대함에 따라 1990년 11월에는 KDI 내에 북한경제연구센터(1998년에 연구팀으로 축소)를 설치하여 북한경제 연구를 본격화하기 시작했다.

위와 같은 많은 경제사회정책과제에 대한 연구를 담당함과 동시에 KDI는 초기 10년의 경우와 비슷하게 국내외적으로 주요 정책과제에 대한 토론의 광장을 마련하고 동시에 국제유대관계의 증진에도 기여하도록 했다. 국내적으로는 5개년계획 관련 정책협의회와 당면정책과제에 대한 협의회가 많이 개최되었으며 또한 국제적 차원에서도 많은 심포지엄과 세미나가 개최되었다. 이 외에도 KDI는 1982~89년간 태평양경제협력회의(PECC)와 관련된 국제회의를 수차 주관함으로써 정부의 태평양외교전략 수립에 적극 기여하고자 했다.

이 기간에도 많은 연구결과가 각종 형식의 간행물로 발간되어 배포되었

다. 그런데 이 기간에는 『한국개발연구』라는 계간지에 추가해서 『KDI 분기별 경제전망』이 1982년 2/4분기부터 발행되기 시작했음을 기록해 둔다.

5. 1991~2001년간의 중점연구과제와 그 실적

가. 5개년계획 작성 지원(계속사업)

1990년 하반기부터 준비해온 제7차 5개년계획(1992~96)의 작성을 위해서 지난 20년간과 비슷하게 거의 모든 책임급 연구원이 동원되었다. 특히 KDI는 동 5개년계획을 위한 거시경제모형과 부문별 계획모형을 개발·발전시키는 데 적극 참여했으며 또한 주요 부문별 계획을 작성하는 데에도 참여했다. 그리고 5개년계획상의 주요 과제들을 선정하여 관계기관, 관련 민간부문 및 전문가들이 참석하는 정책협의회를 통해서 대응방안을 제시토록 했다. 그런데 이 7차계획의 작성이 완료된 지 약 1년 후 등장한 문민정부는 동 정부의 집권기간(1993~97)을 대상으로 한 「신경제 5개년계획」을 새로이 작성토록 했으며 따라서 KDI는 이 계획작성에도 참여해야 했다. 그러나 이 신경제 5개년계획은 심각한 집행계획이 뒤따르지 않는 Paper Plan에 그치고 말았으며 결과적으로 우리나라의 5개년계획 제도의 종말을 장식하는 문서로서만 남게 되었다.

나. 1970~80년대 한국경제의 '성숙화' 과정 연구

1970년대에 KDI와 HIID(하버드大 국제개발연구소, 현 Center for International Development의 전신)의 공동연구를 통해 출간된 '한국경제의 근대화과정 연구' 시리즈의 연구총서 10권은 경제발전분야의 연구자 및 개도국 정책당국자들에게 매우 중요한 자료로 국내외에서 높이 평가받

은 바 있다. 그로부터 약 10년이 지난 1987년 5월 박영철 당시 KDI 원장과 HIID의 D. Perkins 소장은 두 연구소가 다시 한 번 공동연구를 통해 그 후속 시리즈를 만들기로 합의하였다. 연구대상 기간은 국제유가 급등 및 중화학공업화 정책 등 대내외의 큰 경제 변화가 있었던 1970년대 중반 이후로 잡고, 연구주제로는 거시경제, 산업정책과 노동문제를 중심으로 한 사회정책문제 등 세 가지를 선정했다. 그 결과물로 *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea 1970-1990, Industrialization and the State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive, The Strains of Economic Growth: Labor Unrest and Social Dissatisfaction in Korea* 등 3권의 연구총서가 완성되어 하버드大 출판부에 의해 배포되었다. 이 연구는 80년대 후반에 착수되어 한·미학자 공저형식으로 진행되었고 그 결과의 최종 출간은 1997년에야 실현될 수 있었다.

다. 한국경제 반세기의 역사적 평가

1995년에 KDI는 광복 50주년 기념사업의 일환으로 지난 반세기간의 우리 경제의 발전과정을 종합적으로 분석·평가하고 또한 장래 우리 경제의 비전을 제시하고자 하는 대규모사업을 전개했다. 과거의 여러 연구가 제한된 기간에 관한 것이거나 또는 경제의 특정부문에 관한 것이었던 데 비해서 이 연구는 해방 후 50년간을 대상으로 하면서 동시에 우리 경제의 모든 주요 부문의 발전과정을 망라해서 다루고 또한 북한경제까지도 다루었다는 데 그 특징이 있었다. 이 연구결과는 국문판뿐만 아니라 해외배포를 위한 영문판으로도 발간되었다. 국문판의 작성을 위해서는 KDI와 KDI 외의 전문가를 포함해서 25명이 참여했으며 또한 영문판의 작성을 위해서는 4명의 저명한 미국인 교수도 참여했다.

라. 북한경제 및 대북 경제정책에 관한 연구

1990년에 북한경제연구센터가 설치된 이후 북한경제와 대북 경제정책에 관한 많은 연구를 수행해 왔는데 그 중요한 내용을 기간별로 정리하면 다음과 같다.

(1) 1991년중 KDI의 책임하에 14개 관련기관들과의 공동연구를 통해서 『남북한 경제발전을 위한 기본구상』을 작성·발간했다.

(2) 1991~94년간에는 한국경제신문사와 공동으로 4회에 걸쳐 북한경제에 관한 국제학술회의를 개최함으로써 북한경제에 관한 연구저변을 확대하고자 했다.

(3) 1992~93년간에는 국가안전기획부(현 국가정보원)의 협조를 받아 북한경제 현황을 파악하고 남북경협 활성화 방안을 제시하기 위한 종합적인 연구를 실시했는데, 그 결과는 정부의 대북 경제정책의 기초자료로 제출되었다.

(4) 1997년에는 연세대학교 부설 통일연구원과 공동으로 통일시 예상되는 경제 각 부문의 주요 과제를 파악하고 대응전략을 모색코자 한 『한반도 통일시의 경제통합전략』이라는 연구보고서를 작성·발간했다.

(5) 1999년에는 통일부의 의뢰로 현 단계에서부터 미래의 남북공동체 형성시까지 단계별로 제기될 정책과제를 연구하여 그 결과를 『민족경제공동체 형성 종합계획』이라는 보고서로 제출하였다. 끝으로,

(6) 2002년에는 '제3국 컨설턴트'의 시각에서 북한이 처한 정치적·경제적 제약요인을 충분히 감안하여 북한이 수용가능한 경제정책방안인 북한경제발전전략에 관한 연구를 수행하였다.

마. 산업의 국제경쟁력 강화를 위한 연구

1990년대 초 이후 외환위기 발생 이전까지 당시 팽배했던 경제위기론

에 대응하여 국가경쟁력 회복을 위한 새로운 산업정책적 접근방안을 집중적으로 연구했다. 이러한 연구는 당시의 '산업·무역·노동팀'에서 담당했는데, 주 내용은 한국이 고부가가치형 산업에서 선진국의 전반적인 경쟁우위 속에서도 경쟁력을 확보할 수 있는 여러 가지 방안을 연구하는 것이었다. 당시에 이 연구와 관련하여 연구개발, 대기업과 중소기업간 분업관계, 생산성증대를 위한 인력개발 문제 등을 포괄적으로 다루었다.

이와는 별도로 1992년 봄에 경제기획원 경제기획국과 공동으로 국가경쟁력 강화를 위한 종합대책(속칭 신산업정책)의 수립에 착수했다. 이 종합대책 수립을 위해서 국가경쟁 우위의 변화와 대응, 부실기업의 정리, 산업과 금융간 관계의 재정립, 기술혁신의 촉진, 기업간 분업의 확대를 통한 생산성 증대, 새로운 산업정책 수행을 위한 정부역할의 재정립 등의 과제를 연구했으나 대책수립은 중도에 포기해야 했다. 세간에 재벌해체작업이라고 와전되어 재벌의 극심한 반발에 부딪혔기 때문이다.

바. 우리 경제의 장기적 발전진로 연구

외환위기 이후 우리 경제의 성장원천 강화와 장기적 발전진로를 모색하기 위한 여러 가지 연구를 진행했다. 이러한 연구는 기존의 산업·무역·노동팀을 개편하여 발족한 '장기비전팀'에서 담당했는데 교육, 과학기술, 세계화 및 FDI 등으로 연구영역을 확대함으로써 21세기 지식경제화 시대에 대비한 우리 경제의 지식기반요소의 확충을 위한 연구에 중점을 두도록 했다. 이러한 연구의 일환으로 1999년에는 재정경제부 경제정책국 및 10여개의 외부 전문연구기관들과 공동으로 지식기반경제 발전전략에 관한 종합연구를 수행하여, 국민의 정부가 역점과제로 추진한 '지식기반경제발전 3개년계획'의 밑그림을 제공하였다(『새천년의 패러다임: 지식기반경제 발전전략』 참조). 이와는 별도로 동북아지역의 급속한 경제성장과 역내분업 심화에 대응하여 한국이 동북아의 거점국가로서 지역

내 주도적 위치를 선점할 수 있는 방안 모색을 위해서 동북아경제권 연구를 북한경제팀과 공동으로 수행하였다. 외환위기가 어느 정도 수습단계에 돌입한 2001년에는 위기극복 성과를 종합적으로 진단하고 위기 이후 우리 경제의 새로운 장기 좌표를 설정하기 위한 연구를 16개 연구기관과 공동으로 수행했다. 이 연구에서는 개방적 시장경제를 정착시키고, 기술혁신, 인적자원과 정보통신에서 새로운 성장동력을 확보하고, 인프라 공급에 시장기능을 활성화하며, 또한 삶의 질을 향상시킴으로써 한국경제를 동북아경제의 거점으로 발전시키기 위한 시나리오를 제시하고 있다(『2011 비전과 과제 : 열린 세상, 유연한 경제』 참조). 이러한 국가 차원의 비전 작업과 병행하여, 교육인적자원부 및 다수의 연구기관·대학들과 공동으로 '국가인적자원개발 기본계획' 수립을 위한 종합연구를 수행하였으며, 산업자원부 및 기획예산처 등과의 협력하에 지역산업육성 및 지역혁신역량 강화에 관한 정책연구를 수행하였는바, 이를 통해 새로운 지식·혁신기반형 발전패러다임을 정착시키기 위한 제도개혁과제를 구체화하는 한편 산학연협력, 지역화·분권화 등 주요 현안에 관한 구체적인 정책대안을 제시하고 있다.

사. 금융의 자율화·개방화 관련 대응책 연구

1990년대 들어 세계적인 금융 자유화·개방화·국제화의 물결이 우리나라에도 파급되기 시작했는데, 이러한 정책전환기를 맞이해서 KDI의 금융팀은 금융의 자율화 및 개방화에 관한 연구를 비롯해서 많은 연구를 수행했다. 우선 1991~93년간에는 금리자유화의 과제 및 대책방안과 채권시장 개방의 추진방향에 대한 연구를 수행했다. 1994~95년간에는 선진 금융시스템을 구축하기 위한 하부구조 개선작업을 위한 연구의 일환으로 자본시장의 효율성 제고방안 연구를 수행하고 또한 정책결정과정에도 참여했다. 1996~97년간에는 금융산업의 효율성 제고 차원에서 각종

규제를 완화하는 문제를 비롯해서 신종 금융산업 및 시장의 탄생에 따른 제도구축 관련 연구를 수행했다. 특히 1997년에는 대통령 직속 금융개혁위원회에 KDI 금융팀이 실무적으로 참여하여 금융산업의 경쟁력 제고, 금융시장의 효율성 제고 및 금융하부구조의 건전한 기반 확립을 위한 각종 개혁안을 마련하였다. 이는 동년 연말에 발생한 경제위기에 대응하여 금융시스템 재건과 위기의 조기 극복방안을 KDI가 마련하고 제안하는 데 큰 도움을 주었다.

또한 외환위기 이후, 즉 1998~2001년간에는 상업·한일은행의 합병, 대한·한국보증보험의 합병, 대한생명 구조조정, 국민·주택은행의 합병 등 금융산업의 재건 및 제도개혁을 위한 구조조정작업에도 금융팀이 실무적으로 참여하였다.

아. 외환위기 이후 경제정책의 대전환을 위한 정책개발 연구

1998년 4월에 KDI는 위기극복을 위한 종합대책방안을 최초로 입안·제시하고, 경제정책의 기본골격과 구조조정의 핵심과제 및 실천방안까지 제시함으로써 4대 개혁의 기본 틀을 마련하였다. 당시 KDI는 1998년 말 현재 금융기관의 부실채권규모가 100조원(정부는 50조원으로 주장)에 이를 것으로 추정하여 이를 근거로 64조원의 공적자금 투입을 건의했다.

1998년 8월에는 경기급락을 방지하기 위한 확장적 통화정책안을 건의하기도 했는데, 이러한 건의는 외환위기 후 고금리로 인한 지나친 경기침체와 그에 따른 성장잠재력의 훼손을 방지하기 위해서 구조조정과 동시에 적절한 시기에 실시되어야 함을 주장한 것으로 당시의 거시경제정책 변화의 전기를 마련하는 데 기여했다. 또한 KDI는 당시에 신속한 기업구조조정을 촉진하기 위해서 패스트 트랙(fast-track) 제도 도입안도 건의했으나 그 건의는 받아들여지지 않았다(정부는 워크아웃 제도를 도입).

자. 공정거래법 제도 및 정책에 관한 연구

1991년 이후의 이 분야에 관한 연구는 크게 두 가지로 구분될 수 있는데, 그 하나는 공정거래질서의 확립을 위한 법제도 및 정책에 관한 연구이며, 다른 하나는 소비자정책 관련 연구였다.

그중 공정거래질서의 확립을 위한 법제도 및 정책연구분야에서는 다음과 같은 네 가지 과제의 연구에 중점을 두었다. 즉, (1) 카르텔 규제의 강화를 위한 담합규제의 효율화 및 규제의 실효성 제고방안, (2) 경쟁정책이 경제효율을 중시하는 방향으로 운영되도록 하기 위한 시장거래의 규제와 경쟁정책, 재판매가격유지행위 규제의 개선방안 등, (3) 급진전되고 있는 경쟁정책의 국제화에 대응하기 위한 정책방안, 그리고 (4) 2001년 공정거래법 시행 20주년을 맞아 공정거래관련 법령들의 개정방안을 연구하였다. 특히 공정거래법령의 개정방안 연구는 위법성 판단기준을 명확히 하고, 법률간 중복 또는 사각지대를 해소하며 피해구제의 실효성을 제고하는 데 주안점을 둠으로써 기존의 개별 법령별 연구들이 제시하지 못하였던 영역을 망라하는 포괄적인 대규모 연구사업이었다.

소비자정책 관련분야에서는 소비자정책의 법제 정비·확충과 정책활성화를 위해서 소비자정책의 방향정립 및 정책체제 구축, 표시·광고 등의 공정화를 위한 법률제정, 그리고 제조물책임법 제정 등과 관련된 여러 과제를 연구했다.

차. 기업정책에 관한 연구

기업정책에 관한 연구에서는 주로 공기업 경영개선 및 민영화, 부실기업정리제도의 개선과 유통 및 조달시장의 효율화 등을 위한 대책방안을 다루었다.

좀더 세부적으로 제시하면 우선 공기업 경영개선 및 민영화 촉진과 관

련해서는, 관련 없는 부문으로의 사업다각화 억제책과 상업적 공기업의 민영화 및 경영효율성 제고를 위한 방안에 초점을 맞추도록 했다. 그리고 '국민의 정부'의 민영화정책 수립에도 직접 참여하는 한편 통신·전력요금에 대한 규제제도의 선진화를 위한 방안도 연구했다. 둘째, 부실기업 정리제도의 개선을 위해서는 舊회사정리법의 문제점을 분석함으로써 개선방안을 모색토록 했으며 또한 외환위기 직후에 부실대기업 문제에 대한 해결책으로서 패스트 트랙(fast-track) 방식을 제시하기도 했다. 셋째, 유통 및 조달시장의 효율 제고를 위해서는 유통단지 건립에 관한 규제완화책, 家電유통시장의 경쟁촉진 대책과 조달시장의 효율화 및 개방화방안 등의 연구를 수행했다.

카. 외환위기 이전의 재정부문 연구

첫째로, 해방 이후 1990년대 초까지의 우리나라의 재정정책의 변천과정을 종합적으로 분석·평가한 『한국재정 40년사』(전 7권)를 편찬·발간했다. 둘째, 1990년대 중반에는 정부개혁에 관한 선진국 사례를 수집·분석함으로써 우리나라에의 적용방안을 모색하기 위한 연구가 이루어졌는데, 그러한 연구결과는 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』, 그리고 『아래로부터의 정부개혁: 선진국 9대 베스트 지방정부의 경영혁신 사례분석』 등의 보고서로 발간되었다. 셋째로, 예산회계제도의 개혁과 발전을 위한 방안제시를 위해서 선진 외국의 재정제도 연구를 수행했다. 넷째로, 이외에도 정부의 재정현안과제에 대한 정책건의를 위해서 한국재정의 주요과제와 정책방향, 21세기에 대비한 재정정책방향과 정부 생산성의 제고, 그리고 안정성장기의 재정운영방향 등의 과제가 연구되었다. 끝으로, 각종 공적연금 및 의료보험 등 사회보장제도의 재정적 안정과 구조적 개선을 위한 다양한 연구가 진행되었다.

타. 외환위기 이후의 재정부문 연구

외환위기 이후에는 중장기 재정건전성의 회복과 그 유지를 위한 연구에 중점을 두었으며, 세부 연구과제로는 재정적자와 국민경제, 재정운영의 현안과제와 개선방향, 경제사회 여건변화와 재정의 역할, 재정개혁, 중기재정계획(1998~2002)의 주요 정책과제 등이 포함되었다. 이 외에도 위기 이후 실업·빈곤층의 증대와 소득분배 악화 등 경제·사회적 여건 변화에 대응하여 사회안전망의 확충 및 분배구조개선을 위한 연구도 중점적으로 추진되었다.

위와 같은 주요 연구과제에 대한 연구를 진행함과 동시에 KDI는 지난 20년간의 경우와 비슷하게 국내외적으로 주요 경제정책과제와 학술적 과제에 대한 정책협의회 또는 심포지엄 등을 많이 개최함으로써 주요 현안과제 및 학술적 과제에 대한 의견수렴을 위해서 노력했다. 특히 이 기간에는 5개년계획 관련 정책협의회가 크게 축소된 반면에 외환위기 이후의 주요 구조조정과제에 대한 협의회가 많이 개최된 것이 특이했다. 주요 장기연구과제에 추가해서 단기 정책과제연구도 여전히 많았는데 이 기간에는 위기 이후의 금융 및 기업구조조정 문제에 대한 단기과제연구가 특히 많았다.

6. 연구활동 이외의 주요 기능 및 관련업무 실적

가. 국제교류협력센터

국제개발교환계획(International Development Exchange Program; IDEP)은 우리의 경제개발 경험을 개발도상국에 전파하는 국제교류협력

사업으로 1982년 KDI에 설치되었다. 이 프로그램은 개발도상국 및 체제전환국가의 고위관리와 경제계의 지도급 인사들을 대상으로 우리의 경제개발 및 그 성과와 관련된 경제정책에 관해 토론하고 시사점을 도출하여 이들 국가들의 경제발전과 개혁에 도움을 주는 한편, 우리 경제에 대한 인식과 이해를 증진하는 데 목적이 있었다. 물론 이러한 인식 및 이해의 증진은 궁극적으로는 이들 국가와의 교역을 증대하고 자원협력을 강화하는 데 기여할 것으로 기대되었다.

이 프로그램을 위해 1980년대 초에 대회의실과 사무실을 구비한 신관 건물을 건축함으로써 당시 제기되었던 연구실의 부족문제도 해결하였다. 또 이 프로그램을 담당하는 IDEP실을 설치하여 국제협력사업을 전담하게 하였고 그 후 업무내용에 걸맞게 국제교류협력센터로 명명되어 오늘에 이르고 있다.

IDEP는 우리 경제의 발전과 동시에 사회주의경제권의 전환 및 개도국들의 경제적 상황변화 등으로 많이 변화하였다. 그간에 이루어진 다양한 국제연수사업은 외형상 다음의 네 가지 유형으로 구분할 수 있을 것 같다.

첫째는 KDI 자체계획에 의한 국제연수다. 이 연수는 한국의 경제개발계획, 수출진흥전략, 중화학공업정책 등 선정된 주제하에서 국제정책연찬회 또는 국제세미나와 국가별 또는 지역별 연수회를 개최하되, 외국의 많은 고위 정책담당자들뿐만 아니라 학자와 기업경영자 등도 다수 초청하여 참석토록 하였다.

두 번째는 공동연수로서 세계은행, UNDP, 아시아개발은행, 하버드대학 등과 같은 다른 국제기관들과 공동으로 개발경험전수사업을 추진하였다. 특히 공동연수는 개도국이나 사회주의국가 또는 체제전환국가들의 경제관리, 고위정책 입안자와 관련 분야 학자들을 초청하여 한국의 개발경험뿐만 아니라 나머지 국가들의 발전전략개발 문제를 이론적·실증적 차원에서 검증·토의하는 국제연수다.

세 번째는 개별 국가의 요청에 따라 국별 또는 지역별로 이루어지는

국별연수, 정책자문, 순회강연 등 여러 가지 형태의 협력프로그램이다. 국별 또는 지역별로 장·단기연수과정을 편성·운영하는 연수회를 개최할 수도 있고, 또한 개별 국가의 요청에 따라 우리나라의 경제전문가를 요청국에 파견하여 그 나라의 정책수립에 도움이 되도록 정책자문을 하거나 또는 현지 정책담당자들을 대상으로 순회 강연회 등을 갖도록 했다.

끝으로 국내의 공무원, 국영기업체와 민간기업의 중견관리자, 중견기자와 기타 분야의 중견지도자들을 대상으로 특정 정책문제에 대한 국내연수회를 갖는 경우를 들 수 있다. 이 경우에는 우리나라의 경제정책 일반 및 특정정책문제에 대한 정확한 사회적 인식을 가능케 함으로써 정책문제에 관한 사회적 합의형성에 도움이 될 것을 기대했다.

나. 공공투자관리센터

이 센터는 공공투자사업의 사전평가, 중간관리 및 사후평가를 효율적으로 총괄 관리하고 D/B를 구축하는 등의 업무를 수행하는 전문기관으로 2000년 1월에 KDI 내에 설립되었다. 이것은 종래의 주요 국책사업이 충분한 사전적 평가 없이 추진되어 비효율을 초래했을 뿐만 아니라 사업추진 중간과정의 예산낭비문제도 제기되고 또한 공공사업의 파급효과에 대한 사후평가도 미흡하다는 비판에 따라 정부가 할 수 없었던 공공투자관리기능을 KDI에 부여한 것이다. 이 센터는 과거와 같이 SOC나 지역개발사업 등의 평가에만 국한되지 않고 다양한 재정투자사업에 대한 평가를 실시해야 하고 또한 단순한 경제성분석뿐만 아니라 국민경제적 투자효과분석, 재원조달 가능성평가와 투자우선순위 평가 등 종합적 평가를 해야 하므로 종합연구소인 KDI 내에 설치하는 것 이외에는 다른 대안이 없었던 것 같다.

이 센터의 주요 기능은 (1) 공공투자사업의 예비타당성조사를 통한 사전평가 (2) 공공투자사업의 총사업비 관리를 중심으로 한 중간관리 (3)

종료된 공공투자사업에 대한 사후평가(4) 공공투자사업의 평가 및 관리와 관련된 국내 전문가 풀 관리, D/B 구축·관리 등 기타업무를 포함한다. 이러한 기능을 수행함에 있어서 KDI는 사실상 총괄업무를 담당하고 다른 많은 전문연구기관들과의 공동작업방식을 따르고 있다. 이 센터의 업무실적을 보면 2001년 말까지 총 90건의 예비타당성 조사를 완료한 것으로 나타나고 있다.

다. KDI 부설 경제정보센터

경제정보센터는 1989년에 설립된 국민경제제도연구원이라는 독립된 출연연구기관의 후신이다. 당초 이 출연연구기관의 목적은 동서로 대립하던 냉전시대에 시장경제의 우월성을 연구하여 우리 경제에 시장경제원리를 확산시킴과 동시에 일반국민의 경제에 대한 이해를 높이고자 하는 데 있었다.

그러나 그 후 2년 만에 구소련을 포함한 사회주의국가들의 붕괴와 자본주의 경제체제로의 전환에 따라 설립목적의 근거가 소멸되게 되었다. 따라서 동 연구기관은 정부의 연구기관 통폐합조치에 따라 1991년 12월에 KDI 부설연구기관으로 흡수·통합되고 그 명칭도 국민경제교육연구소로 개명하여 운영되었다. 국민경제연구소는 별도의 청사에 있다가 1998년 9월 말에 홍릉 본원으로 완전 이전함으로써 물리적으로도 완전한 통합이 이루어졌고, 1998년에는 그 명칭도 KDI경제정보센터로 한 번 더 바뀌어 오늘에 이르고 있다. 이러한 조직상의 변동은 물론 외환위기 이후 추진된 정부의 공공부문 구조개혁조치의 일환으로 이루어진 것이다. KDI 부설 국민경제교육연구소 또는 그 후신인 경제정보센터의 업무는 아주 다양한데, 다음의 여덟 가지 정도로 집약될 수 있겠다.

그 첫째는 경제교육 및 연수 업무인데, 이 업무는 1997년까지 공무원, 기업인, 교사와 일반국민 등 15,000명을 대상으로 실시되었었는데 그 후

중단되었다가 2002년에 다시 시작되었다. 또한 중·고교 경제교육을 돕는 간접적인 방법으로 사회과 교사들을 위한 경제교육자료 및 통계를 게재하는 홈페이지 운영과 주요 현안과제에 대한 해설자료와 시청각자료 등의 개발·보급도 들 수 있다.

둘째는 정책해설자료의 개발업무인데, 이 업무의 수행과 관련해서는 외국의 사례를 많이 수집분석했으며 또한 유관기관과의 연계협조체제를 구축함으로써 경제정책에 대한 국민의 이해제고에 기여하도록 했다.

셋째는 경제교육자료의 개발과 국민의 경제의식 제고를 위한 연구업무인데, 지금까지 20여건의 경제교육자료를 개발·보급했으며 또한 글로벌 스탠더드에 부합하는 선진경제의식의 함양방안 모색을 위한 20여건의 연구실적도 기록했다.

넷째는 주요 경제정책 및 경제현안 그리고 경제의식에 관한 일반국민과 경제전문가의 의견을 조사·분석하여 그 결과를 관계정책당국에 참고자료로 제공하는 여론조사업무인데 지금까지 수도권 개발방향에 관한 여론조사를 포함해서 총 100여건의 실적을 기록했다.

다섯째는 국내외 경제관련 주요 언론보도 내용을 요약·정리하여 실시간으로 유관기관 및 일반인에게도 제공하는 업무인데, 이것은 정책당국이 국내외 언론보도 동향을 정확하게 파악하는 데 도움을 주고자 하는 데 목적을 두고 있다.

여섯 번째는 경제정보제공 업무인데, 이 업무의 수행을 위해서 경제정보센터는 경제정책관련 정보를 정부로부터 일괄 수집하여 전국 주요 도시의 경제자료 안내실과 정보통신망 그리고 e-mail 및 다중 Fax서비스 방식 등을 통해서 일반국민에게 신속하게 제공함으로써 기업활동, 학술연구 및 국민경제생활면에 편의를 제공해 오고 있다.

일곱 번째는 경제자료안내실 운영업무인데 지금까지 과천의 경제자료안내실과 전국 16개 거점도시에 설치된 지역경제자료 안내실을 통해서 일반국민, 기업체와 학계 등에 필요한 경제정책정보를 제공해왔다.

끝으로 주요 정기간행물의 발간·보급업무를 들 수 있는데, 1991년 이후 지금까지 『나라경제』(월간), *Economic Bulletin*(월간)과 『경제교육』(반연간) 등 3종을 계속 발간하고 있다.

라. KDI 부설 국제정책대학원

연구원에 부설 대학원을 설치하는 문제는 장기간 원 내외에서 논의되어 왔으나 그것의 실현을 보게 된 것은 1998년 3월부터이다. 즉, 1997년 12월에 교육부의 설립인가를 받아 이듬해 3월에 정식으로 개원 및 입학식을 가짐으로써 KDI 부설 국제정책대학원이 탄생된 것이다. 이 대학원은 21세기에 공공 및 민간부문을 선도할 차세대 지도자 한국의 경제발전경험을 바탕으로 세계경제 발전에 기여할 개발경제전문가, 민주적 절차를 존중하고 시장기능의 창달을 주도할 공공 및 민간부문의 중견간부, 그리고 국제관계 전문지식과 세계경제 환경변화에 대한 대응능력을 갖춘 고급 국제전문인력을 양성하는 것을 설립목표로 삼고 있다.

이 대학원은 처음에는 석사학위과정과 비학위과정만을 설치·운영했는데 2001년부터는 박사학위과정도 설치·운영하고 있다. 석사학위과정에는 경제정책, 국제경영, 국제정치경제, 개발경제 등 4개 전공분야를 두고 있고, 박사학위과정에는 정책학과 경영학의 2개 전공분야를 두고 있다. 이러한 정식학위과정 이외에도 경제정책, 국제경영, 국제정치경제, 개발경제, 국제부동산금융 등 여러 분야의 Diploma과정을 운영하고 있으며, 단기 전문가과정과 국제협력 프로그램 등도 운영하고 있다. 이 대학원의 모든 교육과정은 영어로 진행되고 있다.

이 대학원의 교수진은 탁월한 이론과 실무경험을 겸비한 전문가로 구성되어 있으며 그중의 40% 정도는 외국인으로 구성되어 있다. 이 대학원의 교육생은 개원초기인 1998년에는 내·외국인을 포함한 석사학위과정 55명과 Diploma과정 2명이 전부였으나 그 후 교육생수가 급속도로

증가해서 2001년에는 석사학위과정 교육생 328명, 박사학위과정 교육생 4명, 그리고 Diploma과정 교육생 63명 등을 합해서 모두 395명에 달했다. 이러한 교육생 중에는 외국인도 많이 포함되어 있는데, 특히 석사학위과정의 외국인 교육생 비중은 근 40%에 달한다.

7. 맺는 말

정부의 5개년계획 수립과 정책입안을 돕기 위한 연구기관으로 출발한 KDI는 30년이 지난 오늘에 와서는 국제적인 경제지식교류협력기능, 경제정보센터 기능, 국제정책대학원 기능과 공공투자관리 기능까지도 갖게 된 반면에 5개년계획 작성 지원기능은 소멸된 종합 싱크탱크 겸 고등교육기관으로 변모되었다. 이와 같은 기능다원화 과정에서도 KDI의 핵심적 기능은 정부의 5개년계획 수립지원(1990년대 전반까지)과 주요 경제 및 사회정책과제에 대한 깊이 있는 연구를 수행하는 것이었다.

그런 면에서 이 약사에서 연구실적의 기술에 높은 비중을 두도록 노력했으나 여의치 못했다. 1990년까지의 연구실적 기록이 중점연구과제 중심으로 정리되어 있었기 때문에 미정리상태에 있었던 그 후의 것도 그 방식을 따라야 했다. 연구실적의 기술이 중점과제별로 된 관계로 중점과제에 포함되지 않은 많은 연구실적, 특히 단기 정책과제에 대한 많은 연구실적이 사실상 누락되었음을 인식했으나 자료부족으로 불가피했다.

지난 30년간의 연구실적을 약 10년 간격으로 구분하여 각 기간별 연구활동의 특징을 고찰해 보면, 우선 5개년계획 작성 지원연구와 5개년을 초과하는 장기간에 대한 경제전망 또는 비전 제시를 위한 연구가 세 기간에서 계속 일관되게 추진되었음을 알 수 있다. 이것은 당초의 KDI 설립목적에 충실하게 연구원활동이 이루어진 특징을 반영한다.

또 하나의 특징은 KDI 설립초기인 1970년대에는 당시의 정부정책기조

와는 대조적으로 사회보장제도 등 사회개발 측면에 대한 연구실적이 상대적으로 많은 대신에 동 연대의 경제정책 운영과 직접 관련된 과제에 대한 연구는 적었다는 것이다. 그러나 1980년대에 들어와서는 그전 기간에서보다 동 연대 경제정책 운영과 직접 관련된 과제의 비중이 점차 증가되고 그 후 기간에는 더욱 크게 증가되는 패턴을 보였다. 즉, 1970년대에는 총 10개 중점과제 중 5개년계획 작성 지원연구를 포함한 4개 정도가 동 기간의 정책운영과 직접 관련된 것이라고 한다면 1980년대에는 총 11개 과제 중 7개 과제, 그리고 1990년대 초 이후에는 총 11개 과제 중 9개 정도가 그런 과제에 속했다. 이것은 KDI 설립 후 초기에는 연구원의 연구과제 선정이 정부의 예산지원에도 불구하고 장기적 관점에서 거의 자율적으로 결정되어 왔으나 기간이 경과함에 따라 연구과제 선정에 대한 정부의 관여가 점차 증대되어 온 것을 반영한다. 이러한 변화는 1970년대에 상대적으로 높았던 연구원의 자체자금 의존도가 그 후 기간에 급격하게 하락하여 거의 영(零)이 된 것과도 무관하지 않을지 모른다. 그러나 사실은 정부와 KDI 자체가 시간이 흐름에 따라 경험을 통해서 연구원의 역할에 대한 인식을 한국 현실에 맞게 변화시켜 온 것을 나타낸다고 보겠다.

다음으로는 1970년대 초 KDI 설립 이후 당초의 설립목적에 없었던 새로운 목적이 계속 추가되고 그에 따라 기능면의 확대가 지속되어 온 것도 특이했다. 설립 30주년이 지난 오늘 현재 설립당시에 없었던 4개의 새로운 기능이 추가된 상태이다. 지금까지 확대만 되어오던 KDI의 제 기능을 재검토하고 연구원이 비교우위를 갖는다고 보는 경제·사회정책연구 및 교육 측면에 역량을 집중할 수 있도록 기능조정이 필요한 단계가 되지 않았나 생각된다.

끝으로, KDI의 공식적인 약사에 기록될 수 없는 사회적 기여에 대해서 언급해 둔다. 지난 30년간 KDI는 국내외적으로 저명한 싱크탱크로서 명성을 얻게 되었는데 그러한 명성은 주로 KDI가 한국의 경제정책관련 연

구업무를 거의 독점하고 있던 1970년대와 1980년대 초반에 형성된 것으로 보인다. 초기에 KDI가 영향력 있는 싱크탱크로 명성을 얻는 데 성공한 것은 이 연구원이 우리나라 사회과학분야에서는 최초로 유능한 책임급 연구원들을 해외에서 유치하여 수준 높은 연구활동을 가능케 했다는 데 있었다. 당시에 미국과 유럽소재 대학에서 박사학위를 취득하고 그곳 대학이나 연구소에서 근무하던 인재들을 국내 대학교수들의 보수보다 월등히 높은 대우를 약속하여 유치했던 것이다. 이러한 초창기 KDI 명성은 연구원의 공식적인 활동결과에 따른 기여에 추가해서 우리 사회에 다음과 같은 세 가지 긍정적인 영향을 주었다고 보겠다.

첫째, KDI의 책임급 연구원을 선망하여 경제학박사학위 취득을 위한 해외유학이 1970년대 초반 이후 급격히 증가한 관계로 우리나라의 경제학박사학위 소지자의 공급을 크게 증가시키는 결과를 가져옴으로써 잠재적인 경제연구 및 교육인력의 확대를 가능케 했을 뿐만 아니라 국내대학 교수요원의 질적 향상도 가능케 했다. 여기에는 USAID 자금지원에 의한 KDI직원 교육계획에 따라 약 40여명을 주로 저명한 미국대학에 경제학 석사 또는 박사학위 취득을 위해서 파견했던 것도 크게 영향을 주었을 것이다.

둘째, KDI와 같은 경제정책연구소 기능의 유용성에 대한 사회적 인식 증대로 1970년대 후반부터 다수의 국책연구소가 여러 정부부처 산하에 설립되기 시작했고, 또한 1980년대 중반 이후에는 민간연구소도 많이 설립되게 되었다.

끝으로, 1980년대 초 이후 국내 대학교원의 상대적 보수수준의 급속한 상승으로 연구원과 대학간의 보수격차가 계속 축소되는 결과를 가져왔는데, 이 과정에서 1970년대에 유치했던 경험 많은 책임급 연구원들은 거의 모두 대학으로 이직하거나 다른 국책연구기관이나 민간연구소의 관리자급으로 전직했다. 경험 있는 유능한 책임급 연구원들의 이직은 KDI 내에서 일시적으로 연구원 충원의 문제를 야기했을 수도 있으나 국가적인

차원에서는 전반적인 실증적 경제연구 및 경제학교육의 질적 향상을 위한 밑거름을 마련해 주었을 것으로 판단된다.

【참고문헌】

한국개발연구원, 『KDI 10년 실적보고, 1971~80』, 1981.
———, 『한국개발연구원 20년, 1971~91』, 1991.
———, 1990~2001년간의 경우는 각년의 대국회업무보고자료와 각 센터 또는 팀에서 작성한 주요 업무 또는 연구 실적보고자료(미발간).
KDI국제정책대학원, 『KDI국제정책대학원』, 2001.

제 2 부

정책기여 사례

개발연대의 경제정책과 개발계획(1)
- 1970년대 초의 개발정책과 장기비전 -

김 적 교*

1. 70년대 초 국내외 경제환경

70년대에 들어오면서 우리나라 경제는 대내외적으로 커다란 도전을 받게 되었다. 우선 대외적으로는 미국경제가 월남전의 장기화에 따른 후유증으로 국제수지가 악화되어 달러화에 대한 국제적 신뢰도가 추락하면서 1971년 8월 15일 닉슨 대통령은 긴급경제조치(달러화의 금 태환정지 및 10% 수입부가세 부과 등)를 발동하였고 이를 계기로 선진국에서는 보호무역주의가 대두되기 시작하였다.

대내적으로는 1, 2차 5개년계획의 성공적인 수행으로 우리나라 경제는 고도성장을 하였으나 1960년대 말부터 시작된 세계경제의 경기후퇴로 수출이 급격히 감소되자, 타인자본에 의존하여 오던 기업의 재무구조가 급속히 악화되어 대기업의 부도사태가 속출하는 등 우리 경제는 심각한 위기국면을 맞이하게 되었다. 이러한 위기상황을 타개하기 위하여 취한 조치가 1972년 8월의 이른바 8·3 긴급경제조치였다. 8·3 조치는 사채를

* 한양대학교 명예교수
KDI 수석연구원, 연구2부장 / 재직기간 : 1971~79년

동결하고 금리를 인하하여 기업의 재무구조를 개선하고 물가를 안정시켜 기업의 경쟁력을 향상시키고자 하는 데 목적이 있었다.

정부는 8·3 조치의 성공여부는 물가안정에 있다고 생각하여 물가안정에 총력을 기울였다. 물가안정목표인 3%를 달성하기 위하여 경제기획원에 물가대책회의(위원장 고 이재설 차관)를 설치하여 매주마다 그 전주의 물가동향을 점검하여 대책을 수립하곤 하였다. 필자는 그 당시 청와대 파견근무를 한 관계로 이 회의에 참석하게 되었다.

물가대책회의에는 국세청 차장이나 조사국장이 꼭 참석하였는데 물가를 올린 기업에 대해서는 필요한 경우 세무조사를 하기 위해서였다. 한국은행에서는 박성상 당시 조사담당이사가 참석하였는데 하루는 박 이사가 난처한 입장에 처하게 되었다. 왜냐하면 소비자물가 중 일부 품목의 가격이 많이 올랐기 때문에 세무조사를 해야 되겠다는 것이었다. 그래서 이재설 차관은 박 이사에게 어디서 조사를 하였는지 조사한 상점을 밝히라고 강력히 요구하였다. 그 당시의 분위기로 봐서 이를 거절하기가 어려웠음에도 불구하고 박 이사는 끝까지 버티어 밝히지를 않았다. 조사처를 밝히면 한국은행은 앞으로 소비자물가를 조사할 수 없기 때문에 못 밝히겠다는 것이었다. 만일 그때 박성상 이사가 출처를 밝혔다면 한국은행의 소비자물가지수는 믿을 수 없는 지수가 되고 말았을 것이다. 박성상 이사는 그 뒤 1980년대 초에 한국은행 총재를 지낸 바 있다.

8·3 긴급조치는 어디까지나 단기처방으로서 이 조치만으로 수출구조를 개선하여 지속적인 고도성장을 유지하기는 어려웠다. 왜냐하면 1970년대에 들어오면서 나타나기 시작한 선진국의 보호무역주의 때문에 노동집약적인 수출산업구조를 가지고서는 지속적인 수출증대와 고도성장이 불가능하였기 때문이다. 따라서 우리 경제가 노동집약적 산업에 대한 보호무역주의를 극복하면서 지속적인 고도성장을 달성하기 위해서는 산업구조가 중화학공업 중심으로 고도화되지 않고서는 불가능하다는 판단을 하게 되었고 그래서 정부는 1973년 초에 중화학공업육성정책을 선언하게 되었다.

물론 중화학공업육성정책은 그 당시 북한의 무장간첩침투사건으로 인한 남북간의 긴장고조 및 미군의 한반도 철수논의 등에 따른 국방력의 강화와 같은 국가안보적 측면이 동시에 고려되었음은 두말할 필요도 없다. 이와 같이 1970년대 초에 들어오면서 국내외 경제환경이 급격한 변화를 겪게 되자, 제3차 5개년계획은 수정이 불가피하게 되었고 경제개발계획도 5년이란 시계를 넘어 좀더 장기적인 관점에서 세울 필요성이 대두되었다.

2. 한국경제의 장기전망과 내자동원 방안

1970년대 초의 이러한 격동기에 필자는 1972년 6월 청와대 경제수석실에서 파견근무를 하게 되었다. KDI의 정부정책자문은 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 연구보고서를 통해 간접적으로 정책자문을 하는 것이고, 다른 하나는 정부기관에 파견되어 정책수립에 직접 참여 자문하는 방법이다. KDI의 박사로서는 필자가 처음으로 정부에서 파견근무를 하게 되었고 그 뒤에 여러 분이 정부에서 파견근무를 하였으며, 신분을 바꾸어 공무원이 된 분도 있다. 경제수석실에서의 필자의 업무는 중요 정책사항에 대하여 경제수석을 보좌하는 일이었다.

그 당시 경제수석실의 가장 큰 정책과제는 한국경제의 장기비전 제시와 중화학공업육성을 위한 내자동원문제였다. 1972년 12월로 기억되는데, 필자는 정소영 당시 경제수석으로부터 앞으로 10년 동안의 우리 경제의 거시지표에 대한 장기전망을 작성하라는 긴급지시를 받게 되었다. 청와대에서는 필자와 홍철 씨(당시 필자와 함께 KDI에서 청와대로 파견근무), 경제기획원에서는 강봉균 씨, 한국은행에서는 오창희 씨로 작업반을 구성하여 작업에 착수하였다.

우선 가장 중요한 것은 잠재성장률을 추정하는 것인데 노동력 증가율

과 노동생산성 증가율을 가지고 잠재성장률을 추정하였다. 노동력증가율은 1950년대의 베이비 붐과 여성의 노동시장참가율의 증가 등을 고려하여 1972년에서 1981년까지 연평균 약 3.5% 증가하는 것으로 가정하였다. 국민경제 전체의 노동생산성은 해마다 6.5% 정도 증가하는 것으로 생각하여 1972년에서 1981년까지의 잠재성장률을 10%로 보아 실질 GNP성장률도 10%로 가정하였다(1967~76년 사이의 실제 경제활동인구 증가율과 노동생산성 증가율은 각각 3.7%와 6.2%임).

다음은 물가와 환율문제였는데, 그 당시만 하더라도 8·3 조치로 물가가 안정될 것으로 보아 GNP 디플레이터 상승률을 5~6%로 가정하였다. 미국의 GNP 디플레이터 증가율도 3~4%로 보아 약간의 환율조정이 있는 것으로 가정하였다. 이러한 가정하에서 계산된 1인당 GNP는 1981년에 불변가격으로는 740달러, 경상가격으로 1,014달러로 추정되었다. 불변가격표시 1인당 국민소득이란 별 의미가 없고 일반국민이 이해하기 어렵기 때문에 경상가격 1인당 소득만을 발표하기로 하였다.

이리하여 1인당 국민소득 1,000달러는 수출 100억달러와 함께 1980년대 초까지 달성하여야 할 정부의 기본목표로 설정되었던 것이다. 일부에서는 이러한 정부의 장기정책목표에 대해서 전혀 현실성이 없는 것이라는 비판도 없지 않았다. 왜냐하면 그 당시의 우리나라 1인당 소득수준은 300달러를 조금 넘는 수준으로서 1인당 소득 1,000달러란 상상하기가 매우 어려웠기 때문이다.

그러나 이 목표치는 적극적인 중화학공업육성에 따른 10%에 가까운 높은 경제성장과 지속적인 수출증대에 힘입어 예상한 것보다 빨리 1977년에 달성하게 되었고, 1981년에는 수출이 212억달러가 되고 1인당 GNP는 1,741달러가 되는 등 당초 목표치를 훨씬 초과 달성하게 되었다. 여하튼 1인당 국민소득 1,000달러와 수출 100억달러의 조기 달성은 우리 국민에게 희망과 함께 우리도 잘 살 수 있다는 자신감을 심어주는 데 큰 기여를 한 것은 사실이다.

두 번째의 중요한 정책과제는 중화학공업지원을 위한 내자동원문제였다. 1970년대 초까지만 해도 우리나라의 저축률과 조세부담률은 매우 낮은 편이었다. 따라서 막대한 자금이 소요되는 중화학공업을 육성하기 위해서는 내자동원이 시급히 요청되었는데, 이는 내자동원문제가 해결되지 않고서는 중화학공업의 성공적인 육성이 불가능하였기 때문이다. 이러한 이유에서 경제수석은 필자에게 내자동원 방안을 마련할 것을 지시하였다.

그 당시 우리나라는 저축수준이 매우 낮았다. 저축률이 낮은 것도 문제지만 그나마 있는 저축도 생산적인 곳으로 흘러들어가지 못하고 있다는 데 더 큰 문제가 있었다. 각종 보험회사, 연금 및 공제조합, 공적기금 등에 상당한 자금이 있었으나 이들 자금이 대부분 부동산 투자에 이용되고 있었고 심지어 은행예금도 부동산 투자를 위한 대출로 많이 이용되고 있었다. 따라서 이러한 비생산적인 용도로 이용되고 있는 자금을 모아서 생산적인 투자로 이용하는 것이 가장 시급한 문제라고 생각되었으며, 이러한 것을 핵심으로 한 내자동원 방안을 작성하였다.

이러한 안을 기초로 그 당시 청와대에서 같이 근무하다가 재무부로 돌아간 하동선 씨(아웅산 사태 때 순직)에 의하여 보완 발전되어 나온 것이 국민투자기금이다. 국민투자기금의 당초취지는 비생산적으로 이용되는 자금을 생산적인 용도로 이용하도록 하는 데 있었다.

금융기관의 저축성예금을 증대시키는 것도 매우 중요한 정책과제였다. 그 당시만 하더라도 우리나라의 저축성 예금은 일정시일에 일정금액만을 저축하도록 되어 있었다. 저축이란 금액에 관계없이 여유자금이 있을 때는 언제나 예금을 할 수 있도록 해야 서민이나 일반 중소상공인의 저축을 많이 동원할 수 있다고 판단하여 그 당시 서민 금융기관인 국민은행의 실무자를 불러 이러한 취지에 맞는 저축동원 방안을 만들도록 하였는데 여기서 나온 것이 우리나라 최초의 자유적립식 저축예금제도였다.

이 자유적립식 예금제도를 시행하기 위해서는 재무부의 승인이 있어야 하기에 필자와 국민은행의 실무자 두 사람(차장인데 이름은 기억나지 않

음)이 함께 안을 작성하여 당시 재무부 차관이었던 김용환 씨에게 보고를 하게 되었다. 필자가 보고하는 중 김용환 씨가 "김 박사, 여기 동그라미가 하나 빠졌군." 하고 브리핑 차트에 오류가 있었음을 지적하여 주었다. 듣던 대로 김용환 씨는 꼼꼼하고 매우 치밀한 분이었다. 치밀함으로 말한다면 정소영 씨도 결코 김용환 씨에 뒤지지 않는 분이었다.

물론 금융부문에서의 저축동원도 중요하지만 조세정책면에서 새로운 세원을 발굴하는 것도 매우 중요하였다. 중화학공업을 육성하기 위해서는 모든 국민이 세금을 부담해야 한다는 취지에서 나온 것이 주민세였다. 주민세는 인두세라는 측면에서 논란이 없지 않았으나 일본에서도 시행된 바가 있고 국민개세주의에 합치한다는 면에서 큰 문제가 없는 것으로 판단되었다. 주민세안은 원래 이기욱 씨(재무부 차관으로 아웅산 사태 때 순직)가 부총리비서실장으로 가기 전에 청와대에서 대충 성안을 하였던 것이다.

또 하나의 새로운 세원으로 채택된 것이 전화세였다. 그 당시 우리나라는 전화사정이 매우 나빠서 시중에서는 전화가 수십만원의 가격으로 거래되는 등 소득이 높은 사람만이 전화를 이용하였기 때문에 전화이용에 대해서 세금을 부과하는 것이 타당하다고 생각되었다. 이러한 취지에서 주민세와 전화세가 새로운 세원으로 채택되었고 대통령의 결재를 얻어 내각에 이관 시행되었다. 그 당시는 중요한 정책을 청와대 비서진에서 직접 구상, 결정하는 경우가 많았고 주민세와 전화세도 그중의 하나였다. 이러한 안의 작성은 정소영 수석의 지도하에 이루어졌으며, 필자는 이분과 함께 일을 하면서 많은 것을 배웠다.

앞에서 지적한 바와 같이 중화학공업육성의 핵심적인 과제는 내자동원 문제였고, 이와 관련해서 경제계 일각에서는 신용창출을 해서라도 중화학공업을 육성해야 되지 않느냐는 의견도 제시되었다. 그만큼 중화학공업육성은 정부의 가장 중요한 정책과제였으며, 이는 청와대 내에 중화학공업육성기획단을 설치한 데서도 알 수 있다.

이와 관련해서 한국경제신문사는 1973년 봄으로 기억되는데, 전후 일본경제 고도성장의 이론적 기초를 제공하였던 일본장기신용은행의 설비투자연구소 소장인 시모무라 박사를 초청하여 특별 강연을 주선한 바 있다. 시모무라 박사의 강연요지는 한국경제가 지속적인 고도성장을 하기 위해서는 투자율이 25% 이상이 되어야 하며 이를 위해서 설비투자금융의 확대가 무엇보다 중요하다는 내용이었다. 시모무라 박사에 의하면, 신용창출에 의한 설비투자는 생산시설의 증가를 가져오기 때문에 중장기적으로 본다면 결코 인플레적이 아니라는 것이었다. 이러한 시모무라 박사의 주장은 근대성장이론으로 본다면 투자의 시설효과(capacity effect)를 강조한 것으로서 그 당시 한국에서도 좋은 반응을 얻었던 것이다.

필자는 이러한 시모무라 박사의 강연요지를 서면으로 박 대통령에게 보고하였다. 그런데 놀라운 것은 박 대통령이 결재서류에 친필로 "우리나라의 3차 5개년계획에는 투자율을 27.1%로 책정하고 있기 때문에 시모무라 박사가 제시한 의견과 일치한다"라고 지적을 하였다는 점이다. 투자율이란 경제적 용어로서 일반인에게는 다소 생소한 개념인데도 불구하고 대통령이 이 개념을 정확히 이해하고 있었고 또한5개년계획서에 있는 숫자까지 알고 있는 데는 놀라지 않을 수 없었다.

박 대통령은 그 당시에 상당한 수준의 경제적 지식을 가지고 있었고 숫자에 밝았기 때문에 비서관들은 이에 대비 항상 긴장을 하지 않을 수 없었던 것이다. 필자가 경험한 박 대통령의 통치행정의 핵심은 확인행정이었다고 생각된다. 중요 정책문제에 대해서는 확인하거나 직접 현장점검을 하기 때문에 실무자들이 항상 이에 대비해야 했다. 이는 중요 정책을 차질 없이 집행할 수 있었던 중요한 요인이 아니었나 생각된다.

3. 통합예산제도의 도입

앞에서 지적한 바와 같이 정부는 1970년대에 들어오면서 국민투자기금의 조성, 주민세, 전화세의 신설 등을 통해서 중화학공업육성을 위한 자금조달에 박차를 가하여 왔는데 이에 못지않게 중요한 것은 재정자금의 합리적이며 효율적인 관리였다. 이는 정소영 씨의 후임으로 김용환 씨가 경제수석으로 취임하면서 구체화되기 시작하였다. 필자는 1973년 8월 정소영 경제수석이 농수산부 장관으로 취임하면서 KDI로 돌아왔고 KDI로 돌아와서 얼마 되지 않은 때였다. 1973년 9월인가 10월로 기억되는데, 하루는 김만제 원장이 불러서 갔더니 청와대 김용환 수석이 예산제도 개편에 대한 작업을 KDI가 해주었으면 좋겠다는 부탁이 있으니, 김 박사가 가보는 것이 좋겠다고 하였다. 김 수석을 만났더니 연말까지 우리나라 예산제도에 대한 개편방안을 작성하여 자기에게 직접 보고해 달라는 것이었다.

그 당시 우리나라 예산제도는 여러 가지 문제점을 가지고 있었다. 우선 예산규모가 일반회계와 경제개발 특별회계로 구성된 일반재정부문으로 되어 있으나 일반재정부문의 크기만으로는 전체 재정규모를 알기가 어렵고, 또한 각종 특별회계와 기금이 난립되어 상당부분이 예산외계정으로 처리, 재정자금이 상당히 비효율적으로 운영되었었다. 예산편성도 목간의 전용이 금지되어 있고 예산과목의 분류가 체계적으로 되어 있지 않은 등 많은 문제점을 안고 있었다.

이를 대별한다면 두 가지 문제로 나눌 수 있는데, 하나는 예산의 개념정립과 규모의 파악이요, 다른 하나는 예산편성제도의 개편으로 나눌 수 있다. 앞에서도 지적한 바와 같이 우리나라의 예산제도는 일반재정부문의 크기로 되어 있으나 일반재정부문의 크기만으로는 재정규모를 알 수 없고 더욱 중요한 것은 재정수지(흑자 또는 적자)를 정확하게 파악할 수

없다는 것이다. 재정규모가 정확하지 않고 재정수지를 알 수 없는 상황에서 어떻게 올바른 재정정책을 추진할 수 있겠는가?

이러한 점에 착안하여 일반재정부문과 특별회계를 포함하는 통합예산(unified budget)제도의 도입을 강력히 주장하였다. 통합예산을 작성하게 되면 재정수지가 적나라하게 나타나게 되므로 정부로서는 이를 즉시 채택하기에는 현실적으로 어려움이 있었기 때문에 이의 채택은 상당한 시일이 지난 후에 이루어졌다.

다음은 예산편성제도의 개편인데 당시의 예산과목은 너무 세분화되어 있고 또 체계적으로 분류가 되어 있지 않아 예산의 국민경제적 효과, 예컨대 자본형성적 지출이나 경상비적 지출을 정확하게 파악할 수 없었다. 그래서 예산과목을 단순화하고 분류를 체계화하는 방향으로 작업을 하였다. 예산과목 중 목은 예산당국이 각 부처를 통제하는 가장 효과적인 수단이었기 때문에 예산당국으로서도 목의 변경에 대해서는 민감하지 않을 수 없었다. 하루는 당시 예산국장으로부터 "김 박사, 예산과목 중 목에 대해서 손대는 것을 신중히 해주었으면 좋겠다."는 전화가 오는 등 예산당국에서도 예산제도 개편에 대해서 민감하게 반응하였다.

여하튼 KDI에서는 통합예산제도의 도입과 체계적인 예산과목의 분류 및 특별회계의 정비 등을 내용으로 하는 예산제도 개편안을 청와대에 보고하였다. 이 개편안은 그 뒤에 『예산제도개선에 관한 연구』라는 보고서로 출간되었으며, 이는 우리나라에 있어서 통합예산제도의 도입을 가져오게 한 계기를 마련하였다. 앞에서 지적한 바와 같이 통합예산제도의 채택은 정치적 이유로 여러 해가 지난 후에나 채택되었고 특별회계의 정비나 예산과목의 변경은 부분적이나마 그 뒤에 채택된 것으로 기억된다.

4. 15개년 장기경제사회발전의 작성

앞에서 지적한 바와 같이 수출 100억달러, 1인당 국민소득 1,000달러란 장기목표를 달성하기 위해서 1973년에 경제기획원에 장기전망심의위원회가 설치되어 내각 차원에서의 작업이 시작되었다. 그러나 이러한 장기전망작업을 정부가 주도할 것이 아니라 민간의 참여의식을 고취시키고 거국적으로 추진할 필요가 있다고 판단하여 경제기획원은 1976년에 그 작업을 KDI에 위임하게 되었고 기간도 1977년에서 1991년까지 15년으로 확대 연장하였다.

김만제 원장은 필자로 하여금 공업부문계획과 함께 실무총책임을 맡도록 하였다. 이 거대한 작업을 추진하기 위해서는 우선 각 분야의 전문가로 작업반을 구성하는 것이 선결문제였으며, KDI는 경제기획원 기획국과 협의하여 학계, 산업계, 연구계, 관계 등에서 우리나라의 대표적인 전문가들로 20개의 작업반을 구성하여 KDI의 박사가 각 작업반의 간사를 맡도록 하였다. 특히 주목할 만한 것은 세계은행 등 외국기관에서 28명의 저명한 전문가들을 컨설턴트로 활용 이들의 자문을 구하여 작성하였다는 것이다.

15개년 장기전망작업에 참여한 KDI의 분야별 작업위원명단은 다음과 같다.

□ 종합계획: 김만제, 김적교, 김광석, 남상우, 김재원, 김춘배, 이택수, 손병암
□ 국제경제: 박을용, 강정모
□ 재정금융: 박종기, 사공일, 조용득
□ 무　　역: 서석태
□ 산업조직과 유통: 이규억, 이천표
□ 농림수산: 문팔용

□ 공　　업: 김적교, 김영봉, 문희화, 남종현, 노부호, 김재원, 김창수, 손찬현
□ 교　　육: 김영봉
□ 주　　택: 김광석, 박준경
□ 사회보장: 박종기, 민재성, 권순원
□ 국토 및 도시: 송병락, 최영일, 임호규
□ 수　　송: 송병락, 임호규, 최영일
□ 통　　신: 이종욱, 오인식
□ 보　　건: 주학중, 김학영
□ 고용인력: 김수곤, 유영기
□ 인　　구: 홍사원
□ 과학기술: 이종욱
□ 국민생활: 주학중

15개년 장기경제사회전망의 특징으로는 다음을 지적할 수 있다.

첫째, 한국경제는 1977년부터 1991년까지 10%의 지속적인 고도성장이 가능하다고 보았다. 그 이유는 노동공급이 1980년대에 와서도 3% 이상의 지속적인 증가가 가능할 뿐 아니라 교육수준의 향상과 과학기술의 진흥으로 생산성이 계속 높은 증가율을 보일 것으로 보았기 때문이다.

둘째, 교육, 주택, 사회복지, 국토개발, 보건, 소득분배개선 등 사회개발에 상당한 역점을 두었다는 점이다. 소득이 급속히 증가함에 따라 생활환경의 개선과 복지에 대한 국민의 욕구가 크게 증대할 것이기 때문이다.

셋째, 산업구조의 고도화와 과학기술의 획기적인 진흥에 역점을 두었다. 수출산업의 구조를 개선하고 지속적인 고도성장을 위해서는 기술집약적인 중화학공업의 육성이 불가피하며 이는 과학기술의 뒷받침이 없이는 불가능하기 때문이다.

넷째, 1990년대 초까지는 경상수지의 균형을 달성하는 것을 주요 목표로 하였다. 우리나라는 오랫동안 만성적인 국제수지적자를 경험하였기

때문에 1991년에는 국제수지의 균형을 이루어 재원조달에 있어서 외자 의존에서 탈피하고자 하였다.

다섯째, 국내산업의 국제경쟁력을 제고시키고 경제의 안정기반을 공고히 하기 위해서는 관세율의 인하와 함께 수입규제를 단계적으로 철폐하여 수입자유화와 금융의 국제화를 추진하는 것을 중요한 정책과제로 제시하였다.

이상에서 지적한 바와 같이 15개년 장기전망은 매우 야심적인 것으로서 당시의 상황으로 볼 때 한국경제를 너무 낙관적으로 보는 것이 아니냐는 비판도 없지 않았다. 그러나 오늘날 1990년대 초의 실제상황과 비교해보면 결코 허황한 장밋빛 전망이 아니라는 것을 알 수 있다.

경제성장률만 하더라도 1977년에서 1991년까지의 GNP 성장률은 1981년의 -3.9%만 제외한다면 연평균 9.2%로서 거의 10%에 가깝고 경상GNP도 1992년에는 7,007달러로서 15개년 계획상의 전망치 7,731달러와도 큰 차이가 없다. 경상수지도 1992년에 일시적이나마 흑자를 기록하였음을 생각한다면 장기전망에서 국제수지균형을 목표로 세웠던 것은 결코 무리한 목표라고 보기는 어렵다.

보다 중요한 것은 이러한 수치상의 일치여부가 아니라 정책방향인데 무역자유화의 필요성, 중화학공업의 육성, 사회개발의 필요성 부각, 과학기술의 진흥 등은 우리 경제가 나아갈 방향을 제대로 제시하였던 것이며, 이는 실제로 70년대 후반기와 80년대의 정부정책에 많은 영향을 끼쳤다.

앞에서 지적한 바와 같이 70년대 경제정책의 핵심은 중화학공업육성책에 있었으나 이에 대해서는 경제학자간에 견해차이가 없지 않다. 자유무역을 신봉하는 일부 국내외 학자는 중화학공업의 육성정책에 대해 비판적인 의견을 가지고 있다. 중화학공업에 대한 지나친 지원과 보호는 자원배분의 왜곡을 가져오고 인플레를 유발하는 등 한국경제에 너무 큰 부담을 주었다는 것이다. 물론 중화학공업의 지원정책은 너무 지나치고 적지 않은 부작용을 가져온 것은 사실이다. 그러나 70년대에 우리가 중화

학공업을 육성하지 않았더라면 지금과 같은 자동차산업, 전자산업, 철강산업, 조선산업 등을 가질 수 있었을까 하는 의문이 든다.

70년대부터 오늘날까지 우리나라가 고도성장을 할 수 있었던 것은 70년대의 중화학공업육성이 있었기 때문에 가능하였다는 것은 아무도 부인하기 어렵다. 그 당시에도 중화학공업육성에 대해서 정부 내에서도 견해를 달리하는 사람이 없지 않았다. 그 한 예로 자동차산업을 들 수 있다. 고 김재익 박사 같은 분은 자동차산업의 육성에 대해서 매우 회의적이었다. 김 박사는 우리나라는 자동차산업에 대한 기술도 부족하고 국내시장도 좁기 때문에 자동차산업을 수출산업으로 육성하기는 어렵다고 주장하였다. 따라서 완성차를 수출하는 것보다는 대만처럼 자동차부품산업을 육성하여 수출하는 것이 우리 실정에 맞고 더 합리적이라는 것이다. 그 당시 상황으로 볼 때 김 박사와 같은 생각을 하는 것은 충분히 이해할 수 있고 또 많은 사람들이 그런 생각을 가지고 있었던 것도 사실이었다.

그러나 자동차산업은 철강, 기계, 화학공업 등을 연관산업으로 하는 종합공업으로서 중화학공업육성의 전략적인 중요성을 가지는데다가 소득수준이 일정수준 이상이 되면 수요가 급증함으로써 우리 경제가 고도성장을 지속하는 한 우리 경제의 규모로 보아 경제성이 있으며 내수를 기반으로 하여 수출산업으로의 도약이 가능한 것이다. 이러한 이유에서 KDI는 자동차산업의 육성을 매우 긍정적으로 보았다.

70년대 중반에 독일의 폴크스바겐 회사는 한국의 현대자동차와 합작논의를 한 적이 있었다. 폴크스바겐사는 한국, 중국 등 동아시아의 자동차에 대한 엄청난 잠재수요를 생각하여 승용차를 한국에서 생산하기 위해서 현대자동차와 협상을 하였으나 상호간의 의견 차이 때문에 협상은 결렬되어 폴크스바겐사는 중국으로 진출하게 되었고 현대자동차는 독자생존의 길을 택하게 되었다. 이러한 결정을 내린 것은 고 정주영 명예회장이었고 이는 그 당시의 매우 불투명한 자동차산업의 앞날을 생각할 때 상당한 모험을 감수해야 하는 결정이었다. 그때 현대자동차가 폴크스바겐사

의 요구를 들어주었다면 오늘날의 현대자동차는 존재하지 않았을 것이고 자동차산업이 우리나라의 주력수출산업으로 발전하지도 못했을 것이다.[1)]

이와 같이 우리나라의 중화학공업육성정책이 성공할 수 있었던 것은 정부의 정책적 지원이 큰 역할을 한 것은 사실이나 정부의 정책적 지원 외에도 자동차산업에서의 고 정주영 명예회장, 반도체산업에서의 고 이병철 회장, 포항제철의 박태준 회장 등과 같은 통찰력을 갖춘 훌륭한 기업가와 경영자가 있었기에 가능하였던 것이다.

【필 자 주】

1) 오늘날 자동차산업이 우리나라의 주력수출산업으로 성장하는 데는 물론 정부의 지원만으로 가능하였던 것은 결코 아니다. 고 정주영 현대그룹 명예회장이나 정세영 회장과 같은 탁월한 통찰력과 경영능력을 가진 기업가가 있었기 때문에 가능하였던 것이다.

개발연대의 경제정책과 개발계획(2)
- 유도계획적 5개년개발계획 -

사공 일*

1962년에 제1차 5개년계획이 도입되면서 시작된 한국의 경제계획은 계획목표 달성을 위해 미리 정해진 일정에 의거하여 경직적으로 집행되는 것이라기보다는 정부가 중장기 경제비전을 제시하고 이에 대한 국민적 중지와 정부부처간 협력기반을 만드는 계획작성과정 자체가 중요시되는 소위 유도계획(indicative plan)으로서의 특성을 지닌 것으로 볼 수 있다. 더욱이 5개년계획의 횟수가 거듭되면서 이러한 특색은 더욱 짙어지게 되었다. 이러한 유도계획적 특성을 계획준비단계부터 강조한 것이 제4차 5개년계획(1982~86)이었다.

실제 동 계획의 준비단계에서 유럽 여러 나라의 유도계획과정을 알아보기 위해 필자는 당시 5개년계획 및 경제정책전반을 관장하고 있던 강경식 경제기획원 차관보와 김만제 KDI 원장, 경제기획원 경제기획국의 이근경 사무관과 함께 프랑스, 네덜란드, 독일 그리고 스페인 등을 방문하고 그 나라의 경제정책 담당자들과 의견교환을 한 바 있다.

원래 유도계획이란 계획을 마련하는 과정에서 경제에 관한 여러 가지

---

* 세계경제연구원 이사장
KDI 선임연구위원, 부원장/재직기간 : 1973~83년

정보가 널리 확산될 뿐 아니라, 특히 민간 참여자들은 정부의 정책방향과 정책의지, 그리고 정부가 내다보는 경제전망 등에 관한 많은 정보를 얻게 된다. 또한 이에 못지않게 중요한 것은 계획작성과정을 통하여 여러 정부부처가 다른 부처의 관심사항과 정책 우선순위를 이해하게 될 뿐 아니라, 이들 모든 부처가 국가경제의 전반적인 정책방향과 거시목표를 이해할 수 있는 기회를 갖게 된다. 이러한 과정을 통해 주요 경제정책에 관한 부처간 협조와 조정의 기반이 만들어지는 것이다.

제5차 5개년계획은 그동안의 경제성장 일변도의 정부의 정책사고에서 탈피하고 경제발전에 상응하는 사회적 수요를 충족하는 정부의 시책이 필요하다는 차원에서 제5차 경제개발 5개년계획이 아닌 '제5차 경제·사회발전 5개년계획'으로 개칭되었다. 또한 제5차계획은 민간주도 경제로의 전환, 그리고 시장기능의 최대한 활용과 함께 한국의 중장기 계획을 진정한 의미의 유도계획이 될 수 있도록 하는 것을 처음부터 강조하면서 그 준비가 시작되었다.

KDI는 제4차 5개년계획(1977~81)의 작성과정에도 적극적으로 참여해 왔지만, 제5차 5개년계획(1982~86) 작성과정에서의 KDI의 역할은 더욱 컸다. 실제 계획지침을 마련하기 전에 KDI가 주관하여 경제운영방식의 전환, 재정, 사회보장, 교육, 주택 등 10개 주요 정책과제별 정책협의회를 개최하여 사계 전문가 165명의 참여와 의견 개진과정을 통해 주요 정책이슈별 사회적 중지를 모으는 데 큰 역할을 했다.[1] 또한 27개 실무계획반별 부문계획에 KDI 수석연구원 대부분이 개별적으로 참여하였으며, 사회개발, 재정 등 20개 정책과제에 대한 부문별 정책협의회에도 해당분야 전문가들과 함께 적극적으로 참여하였다. 이와 아울러 UNDP의 후원으로 21명의 외국 전문가들을 KDI로 초청하여 주요 이슈별 심층분석 보고서를 마련하도록 하여 분야별 실무계획반의 작업에 활용될 수 있게 한 바 있다.[2] 이러한 정책협의회의 개최와 실무작업반의 작업에 KDI가 주도적인 역할을 해냄으로써 제5차계획을 유도계획으로 이끌어내는 데 크게 기

여했다고 할 수 있을 것이다.

【필 자 주】

1) 한국개발연구원, 『제5차 5개년계획 작성을 위한 경제사회정책협의회』, 1980. 9 참조.
2) Il SaKong(ed.), *Macro-economic Policy and Industrial Development Issues: Essays on Korea's Fifth Five-year Plan,* Vol. I 및 *Human Resources and Social Development Issues: Essays on Korea's Fifth Five-year Plan*, Vol. II, KDI, Seoul, Korea, 1989 참조.

경제안정정책(1)
- 1970년대 안정정책의 회고 -

송 희 연*

70년대 한국경제는 국제무역에 의하여 성장이 주도된 규모가 아주 작은 경제로서, 외부충격에 대단히 민감하였다. 국민총생산에서 수출이 차지하는 비중이 1970년의 14.2%에서 1976년에는 32.8%로 2배 이상 증가되었으며, 세계시장에서 차지하는 한국수출의 비중도 같은 기간에 0.3%에서 0.8%로 거의 3배 가까이 증가하였다. 70년대의 제1차 석유파동 전후 다사다난했던 한국경제가 대외 충격에 어떻게 대응하였는지를 경제안정정책이라는 차원에서 개괄적으로 살펴본 후 물가안정, 국제무역, 금융 및 재정정책으로 나누어 KDI가 70년대 한국경제의 안정정책에 기여한 사례를 회고하고자 한다.

1. 70년대의 한국경제

60년대 개발초기단계에는 한국경제가 해외충격에 민감하지 않았으나

* 인천대학교 동북아국제통상대학장
KDI 수석연구원, 원장 / 재직기간 : 1971~77년, 1992~93년

70년대에 접어들면서 한국경제는 해외경제여건에 민감하게 되었다. 1970~71년중 미국과 일본의 경기침체기를 맞이하여 한국경제는 처음으로 심각한 충격을 받게 된다. 이른바 수입 인플레와 미·일 경기침체는 한국 수출의 저조, 낮은 경제성장과 금융·재정의 긴축을 불가피하게 만들었다.

60년대 후반 제1차 경제개발 5개년계획(1962~66)이 성공적으로 추진된 이후 한국경제는 강한 해외수요와 국내 물가의 안정으로 수출이 크게 신장되었으며, 순조로운 해외차관으로 투자도 순조롭게 증가되었다. 따라서 1966~69년중 한국경제의 GNP는 연평균 11%의 높은 성장세를 유지할 수 있었다. 그러나 같은 기간에 통화공급은 36%에 달하여 물가상승 압력의 주원인으로 작용하였고, 투자의 과감한 확대와 수출의 증대는 총수요를 자극하여 경제를 과열상태로 만들었다. 그런데 같은 기간 동안에 저미가정책, 공공요금인상의 억제, 환율 상향조정의 연기 등 물가억제정책으로 인하여 국내물가는 일시적으로 안정상태를 유지할 수 있었으며, 수입 확대에 따른 무역수지적자의 확대도 일시적인 물가안정에 기여하였다. 이러한 물가억제정책에 의한 일시적인 물가안정은 경제의 과열과 무모한 시설확대의 주요인으로 작용함으로써 경제를 더욱 불균형상태로 만들었다.

1970~72년에는 미국과 일본의 경기후퇴에 따라 한국의 수출수요가 급감했고 이에 따라 GNP 성장률도 8%대로 크게 후퇴하였다. 정부 역시 1969년 후반부터는 무역수지적자를 개선하기 위해 통화 및 재정긴축정책을 실시하기 시작했다. 통화공급도 1970~71년중 연평균 20%대로 줄었고, 정부지출과 공공부문의 투자 및 융자도 크게 줄었다. 이렇듯 한국정부의 긴축정책과 해외수출의 약화로 경제성장과 수입수요는 크게 약화되었으나 물가를 안정시키는 데는 실패했다. 그 이유는 전술한 바와 같이 60년대 후반 일시적으로 억제되었던 미가, 공공요금, 환율 등의 현실화를 더 이상 미룰 수 없었으므로 억제되었던 물가를 차례로 현실화할 수밖에 없었기 때문이었다.

1971년 봄 한국개발연구원이 발족하였고, 그해 8월 이후 12명의 해외 유치박사(미국 11명, 독일 1명)가 속속 귀국하였다. 그해 9월 KDI는 정부로부터 1972년 경제전망과 경제대책에 관한 의견서를 제출하도록 요청받게 된다. 당시 김만제 원장은 계량경제분석 담당자(필자)를 불러 경제성장과 물가전망을 위한 단기 계량예측모형을 개발한 후, 1972년도의 거시경제를 예측하라는 지시를 하였다. 물론 연말 전에 작업을 끝내야 하는 일이었다. 김 원장은 이 일이 아주 중요한 일이고 KDI로서는 첫 번째 경제보고서가 될 것이므로 잘 해달라는 부탁의 말도 잊지 않았다. 그러면서 아주 우수한 사람이 현재 외환은행에서 일하고 있는데 곧 KDI로 직장을 옮겨 필자와 함께 일하도록 조치하겠다는 것이며, 당신이 서강대 교수로 봉직했을 때 제자라고 말하였다. 그가 바로 KDI 부원장을 역임했던 남상우 박사이며, 필자가 원장으로 봉직했을 때도 부원장으로 함께 일했다.

우리는 한국은행과 통계국(지금의 통계청)에서 발표하는 분기별 거시경제지표를 수집하여 분기별 시계열 자료를 만들기 시작했다. 경제개발 5개년계획이 시작된 1962년 이후의 자료만을 수집했다. 계량모형을 이론에 입각하여 설정한 후 약 10년간의 분기별 자료를 활용하여 실증적 계량모형을 추정하기 시작했다. 약 2개월에 걸쳐 필요한 방정식들이 그런대로 추정되었고 이들을 활용하여 1972년의 경제를 분기별로 예측했다. GNP 성장률이 전제를 달리함에 따라 6.8~7.3%로 예측되었는데 당시 기준으로는 대단히 낮은 성장률이었다.

필자는 중간결과를 김만제 원장에게 보고했다. 원장은 대단히 놀라면서 "이렇게 낮게 나옵니까?"라고 반문하였다. 그도 그럴 것이 전술한 바와 같이 당시 한국경제는 10% 전후의 높은 경제성장을 이룩해왔다. 결국, 1972년의 GNP 성장률 전망치를 7.1%로 확정했다(실측치 7.2%). 이를 바탕으로 김만제 원장이 직접 1972년 경제전망과 정책대응에 대한 KDI 보고서류를 작성하여 정부(당시 기획원과 청와대)에 보고했고, 정부

로부터 많은 찬사를 받았다. 그 후 박정희 대통령에게 김만제 원장이 직접 보고한 것으로 기억된다.

그런데 인플레 압력은 정부의 각종 안정화정책에도 불구하고 1972년까지 계속된 반면 경제성장률은 크게 하락하였다. 1972년 상반기중 실질 GNP 성장률은 1965년 이래 가장 낮은 5.5%를 기록했으며, 특히 건설부문의 투자가 심각하게 약화되었다. 정책입안자들은 심각한 딜레마에 봉착하게 된다. 침체된 경제를 부양해야 하나 경기부양책은 곧바로 인플레를 자극하고 국제수지 적자의 확대를 초래하는 어려운 문제에 봉착하게 된다. 이러한 딜레마를 해결하는 방안으로 한국정부가 택한 길은 1972년 8월 3일에 공포된 이른바 '8·3 경제긴급조치'였다. 그 내용을 개관하면 한편으로는 환율과 공공요금을 전면적으로 동결하는 소득정책(incomes policy)을 택하면서 다른 한편으로는 금리를 크게 내리는 동시에 대출금의 환수기간을 크게 연장하며, 각종 생산성 향상 및 투자 인센티브제를 채택함으로써 산업자금을 원활히 공급하였다. 결국, 1973년에는 물가상승을 인위적으로 억제하는 동시에 경기부양책을 채택한데다가 해외수요마저 크게 진작되었다. 1973년에는 내수진작과 수출확대에 힘입어 GNP의 실질성장률이 그해 3/4분기에는 연율 16%에 달하고 연간 12%를 넘어 1960년대 이래 가장 높은 성장률을 기록하게 된다.

8·3 조치 이래 강력한 통화팽창정책과 고도 경제성장에도 불구하고 인위적인 물가억제정책에 힘입어 일시적이나마 물가가 안정된 가운데 고도의 경제성장을 이룩하였다. 그러나 인플레가 근본적으로 치유된 것은 아니었다. 세계적인 원자재 및 곡물 가격의 상승, 통화의 급팽창, 일본 엔화의 강세 그리고 그동안 인위적으로 억제되었던 각종 공공요금과 환율 등은 인플레 압력을 더욱 강화시킬 뿐이었다. 그러나 1973년 말부터 물가의 비현실적인 억제에 따른 부작용, 특히 자원배분의 왜곡을 막기 위하여 물가안정정책을 펴기 시작하였다. 더욱이 1973년 8월 석유파동으로 한국경제는 새로운 인플레의 시대에 돌입하게 되었다. 1974년 물가는 크

게 오른 반면 석유파동에 따른 세계적인 수요위축으로 수출이 크게 위축되었다. 따라서 한국정부는 총수요를 억제하고 국제수지 악화를 방어하기 위해 1973년의 팽창정책에서 강력한 안정화정책으로 선회하였다. 1974년 상반기까지만 하더라도 실질경제성장률이 13.0%였으나 같은 해 하반기에는 5.1%로 급격히 하락하였다.

이러한 인플레와 저성장률을 동반한 '스태그플레이션'하에서 저소득층의 생활고를 완화하기 위하여 1974년 1월 14일 대통령 특별조치가 공포된다. 저소득층의 소득세를 대폭 감면함으로써 인플레로 인한 부담을 최소화하는 한편 연금제도의 도입을 연기하는 동시에 고용증대를 위한 공공사업을 확장하였다. 해외수요의 약화와 국내물가의 상승으로 극도로 악화되었던 국제수지를 개선하기 위하여 1974년 12월 7일 다시 대통령특별조치가 공포된다. 원화가치를 평가절하하고 통화공급을 확대함으로써 경기회복을 꾀하는 한편, 해외수요가 가장 약할 것이라고 판단되는 1975년 상반기중에 정부투융자사업의 60%를 집행하도록 조치하였다. 2차에 걸친 대통령특별조치와 1975년 하반기 수출수요의 확대에 힘입어 1975년에는 한국경제가 회복되기 시작하였다. 그러나 한국경제는 아직도 물가의 안정과 제조업의 경쟁력 확보를 통한 국제수지 적자의 개선이라는 두 가지의 정책과제로 고심해야만 했다.

그 결과 1976년 한국정부는 다시 긴축통화 및 재정정책을 택하게 된다. 그러나 강력한 해외수요의 확대로 수출이 크게 신장되었고 실질GNP 성장도 연 11.2%에 달하였다. 수출이 크게 증가한 반면 수입은 비교적 안정적인 증가세를 보였으므로 국제수지 적자폭이 1967년 이래 가장 낮은 수준을 기록하게 되었다. 따라서 원리금 상환 대비 수출수입비율이 1970년의 21%에서 1976년에는 11%로 낮아졌다. 이 국제수지의 급격한 개선은 강력한 해외부문의 통화팽창을 유발함으로써 물가상승압력으로 작용하였으나 이러한 대규모의 외화수입을 흡수하는 데는 한계가 있었다.

2. 물가안정

1960년대 후반의 팽창정책에 따른 초과수요는 70년대 초의 심각한 인플레 압력으로 작용하였다. 따라서 당시 경제정책 입안자들은 물가안정 정책을 모든 경제정책의 최우선으로 하였다 1972년 '8·3 긴급경제조치'에 의하여 한편으로는 물가의 상승을 인위적으로 억제하면서 다른 한편으로는 경기부양을 위해 통화를 크게 팽창했다. 따라서 연기된 물가의 현실화 압력과 총수요 팽창에 의해 물가상승압력은 더욱 누적될 수밖에 없었다. 그러나 1974년 인위적인 물가통제가 풀리기 시작하면서 물가는 한꺼번에 폭발하듯 상승하였다. 물론 73년의 석유파동은 이러한 물가상승을 더욱 부채질하였다.

수입가격은 1973년 초에 이미 두 자리 숫자의 상승률을 기록했고 1974년 상반기에는 그 절정을 이루었다. 특히 원유소비량이 많은 일차상품과 원자재가격이 크게 상승한 반면 원자재 비중이 적은 자본재의 수입 값은 비교적 안정적이었다 물론 1973년 석유파동으로 인한 경기침체가 투자수요를 약화시킨 것도 자본재의 수입가격이 비교적 안정적이었던 중요한 원인이었다. 1972~76년 수입상품의 평균가격이 66% 상승한 반면 수출가격은 그 절반인 35% 상승하였다. 주요 수입 인플레는 원자재의 수입에 기인하였다. 특히 원유가격은 같은 기간 동안에 559%, 원목은 119%, 금속 및 그 제품은 86%, 그리고 화학제품은 51% 상승되었다. 또한 한국 원화는 미국달러에 연동되어 있는 한편 일본 엔화는 미달러에 대하여 약 24% 평가절하됨으로써 일본수입품의 수입가격이 더욱 상승되었다

계량분석에 의하면 한국의 중장기 물가변동은 이른바 초과통화(명목통화증가율에서 실질GNP 증가율을 제한 개념)의 변동과 수입가격의 변동에 의하여 주로 결정되는 것으로 분석되었다.[1] 그런데 단기물가변동의 경우는 상기 두 가지 요인 이외에 환율의 변동, 공공요금의 변동과 미가

의 변동에 의해서도 좌우되는 것으로 분석되었다. 즉, 1~2년간의 단기 물가변동에는 정책적으로 조정되는 환율, 공공요금 그리고 쌀의 정부 수매가격 등도 대단히 중요한 물가변동요인이다. 그러나 중장기의 경우에는 상기 세 가지 요인들은 물가의 일부분이므로 가격변동요인이라기보다는 가격변동 그 자체이므로 중장기 물가변동의 주원인이 될 수 없는 것으로 분석되었다.

그런데 1966~76년의 경우 이른바 초과통화의 변화가 물가에 미치는 영향(즉, 초과통화의 물가에 대한 탄성치)이 0.6 그리고 수입가격이 미치는 영향이 0.4로 계측되었다. 이렇게 볼 때 1970~72년의 경우 한국도매물가의 상승은 거의 모두 이른바 초과통화에 의한 것으로 계측되었다(표 1 참조). 다시 말해서 이 기간 동안의 한국 인플레는 주로 명목통화공급의 증가와 생산증가에 따른 공급증가에 의하여 결정된 셈이다.

<표 1> 초과통화공급과 수입가격이 한국 인플레이션에 미치는 영향(1970~77)

(단위 : 연평균상승률, %)

연 도	실 제 도매물가 지 수	초과통화공급과 수입가격에 의해 계측된 도매물가지수			실제와 계측지수 간의 차이
		초과통화공급에 의한 상승분[1]	수입물가에 의한 상승분[2]	계측도매 물가지수	
1970~72	10.6	11.5	0.7	12.2	1.6
1973~76	21.7	13.2	9.0	22.2	0.5
1973	7.0	15.1	13.4	28.5	-21.5
1974	42.2	17.2	22.2	39.4	2.8
1975	26.5	10.8	1.2	12.0	14.5
1976	11.2	9.6	-0.8	8.8	2.4
1977	9.0	12.4	0.8	13.2	-4.2

주 : 1) 초과통화증가율과 실질GNP증가율의 차이에다 가격탄성치 0.6을 곱한 수치.
2) 수입가격에다 가격탄성치 0.4를 곱한 수치.

1973~76년의 경우는 1970~72년의 경우에 비하여 도매물가가 약 2배 빨리 상승되었다. 이 기간에도 초과통화의 영향이 아주 컸지만 수입가격의 상승도 물가상승에 크게 영향을 주었다. 이 기간 동안 물가상승의 약 60%는 내부적 요인인 초과통화공급에 의한 것이었으며, 나머지 40%는 수입 인플레에 의한 것으로 계측되었다. 특히 1973년에는 '8·3 긴급조치' 이후의 통화팽창으로 인하여 통화공급이 연평균 51%에 달함으로써 한국 인플레의 절대적인 국내요인으로 작용하였다. 1974년과 1975년에는 통화공급이 연평균 26%로 비교적 안정적인 증가율을 보였으며, 1976년에는 GNP가 12%를 넘는 높은 신장세를 보였음에도 불구하고 통화공급 증가율은 30.4%의 비교적 안정적인 속도로 증가되었다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 계량분석에 의하면 1973년의 도매물가는 초과통화공급과 수입 인플레에 의하면 28.5% 상승될 것으로 계측되었으나, 실제로는 정부의 강력한 물가억제정책으로 인하여 7%만 상승되었다. 결국 이러한 물가억제는 물가상승요인을 다음 3년 동안으로 분산 연기시키는 결과를 초래했던 것이다. 즉, 1974년의 경우 그해 물가상승요인에 의하면 39.4% 상승할 것으로 계측되었으나 실제로는 42.2% 상승되었다. 결국 1973년에 상승되었어야 할 약 3%가 1974년으로 이월 분산된 것이다. 1975년의 경우 그해 물가인상요인은 12%였으나 실제 물가상승률은 26.5%로서 1973년 물가억제분 약 14.5%가 2년 후인 1975년으로 이월된 것이며, 1976년의 경우 약 2.4%가 이월된 것으로 계측되었다. 그러나 1977년에는 다시 물가억제로 선회하여 물가압력요인은 13.2%인 데 반하여 실제상승률은 9%에 그침으로써 4.2%의 물가상승요인이 다시 다음 1~2년으로 연기되는 결과를 초래했던 것이다. 결국 국내외 인플레 요인이 발생되면 발생된 만큼 물가는 오르게 마련이며 이를 인위적으로 억제할 경우 사회적인 불안과 자원배분의 왜곡만을 초래할 뿐 궁극적인 경제안정에는 큰 도움을 주지 못했던 것이다. 따라서 물가안정을 위해서는 안정된 통화공급, 활발한 생산활동 그리고 생산성 향상과 소비절약 등에

역점을 두어야 할 것이다.

그런데 우리나라와 같이 무역의존도가 높은 나라에서는 수입가격뿐 아니라 무역과 그로 인한 국제수지가 통화공급에 큰 영향을 미치므로 물가안정과 밀접한 관계를 가지고 있다. 1974년의 경우 통화공급의 대부분은 경기부양의 목적으로 민간부문에서 주도한 반면 국제수지 적자의 확대로 해외부문에서는 통화의 환수요인으로 작용하였다. 반면에 1976년의 경우에는 세계적 호황에 따른 수출의 호조로 국제수지가 크게 개선되면서 해외부문의 통화가 크게 팽창되었다. 정부는 이를 중화하기 위해 금융·재정의 긴축정책을 추진함으로써 민간부문의 통화발생을 크게 억제하였고 상술한 바와 같이 높은 GNP 성장에도 불구하고 비교적 안정적인 통화공급이 가능하였다.

3. 국제무역

국제무역은 한국경제성장을 좌우하는 중요한 요인이며 국제무역은 거래국의 경제여건 변화에 큰 영향을 받는다. 한국의 무역이 1970년 상반기부터 1972년 상반기까지 크게 약화되었던 주원인은 해외수요의 약화였다. 1970~71년 미국경제의 침체와 1971~72년 일본경제의 약화는 한국의 수출신장세를 약화시켰다. 그 결과 1970년과 1971년의 한국의 실질수출증가율이 연평균 30% 이하로 하락하였다. 한국의 수출신장과 미국과 일본의 성장률 변동은 시차효과가 거의 없으나, 한국의 GNP 변동과 미국과 일본의 GNP 변동은 약 반년간의 시차가 있었다.

1972년 상반기와 1973년 전반에 걸쳐 한국의 실질수출은 연간 55%의 높은 상승률을 시현했다. 이는 이례적인 강한 해외수요와 미달러화의 평가절하에 따른 한국원화의 자동적인 절하효과 때문이었다. 따라서 반년 후인 1973년 상반기 한국 GNP가 다시 강하게 회복되어 1974년 상반기

까지 한국경제는 붐을 이루었다. 당시 GNP는 1973년 1/4분기부터 1974년 1/4분기까지 연평균 13%의 높은 성장률을 기록하였다. 그런데 1973년 하반기부터는 석유파동의 영향으로 세계경제가 급하강하게 되었고 한국의 수출도 마찬가지였다. 1974년 하반기와 1975년 상반기 약 1년 동안 한국수출의 실질 증가율은 -5%로 최악의 상태였다.

이러한 어려운 시기에 한국수출업계는 중동, 유럽, 남미, 아프리카의 새로운 시장을 활발히 개척함으로써 한국의 수출은 1975년 하반기부터 다시 강하게 회복되기 시작했다. 물론 미국과 일본경기 회복이 당시의 수출회복에 큰 몫을 하였다. 우리의 주 수출상대국인 미국과 일본의 경제가 1976년 상반기부터 본격적으로 회복되기 시작함으로써 한국의 수출이 다시 강하게 회복되었고 한국의 실질GNP도 다시 높은 실질신장세를 기록하게 되었다. 그런데 1976년 이후 미국과 일본경제가 한국경제에 미치는 영향이 상대적으로 하락하기 시작하였다. 미국과 일본에 수출되는 비중이 1973년 약 70%에서 1976년에는 56%로 줄어든 반면 대중동 수출은 1.4%에서 9.1%로, 대유럽 수출은 11.8%에서 17.5%로 각각 증가하였다.

계량분석에 의하면 한국수출신장의 주 결정요인은 다음 다섯 가지로 요약되었다. 즉, 해외수요(해외GNP), 우리나라 수출의 가격경쟁력(해외물가와 우리의 물가의 상대가격과 환율), 해외수출시장 개척, 우리나라의 생산능력, 그리고 내수시장의 수요이다. 주 수출상대국의 소득변동에 대한 우리나라 수출의 탄력치는 2.4로 계측되었다. 다시 말해서 우리의 수출이 주 수출상대국의 소득변동에 대단히 민감한 것으로 분석된 셈이다. 한국상품은 아직도 해외시장에 잘 소개되지 못한 상황이며 해외시장에 깊숙이 파고들지 못하고 단지 해외의 한계시장을 점유하고 있었기 때문에 해외시장여건에 민감할 수밖에 없었다. 반면 한국수출은 상대가격변동에 대하여는 일반적인 가격탄력치인 약 1.0으로 계측되었다. 우리나라 수출상품은 해외 유사상품에 비하여 싼 제품들이므로 수출가격 변동은 수출에 크게 민감하지 않았다. 따라서 한국수출의 확대를 위하여 우리가

할 수 있는 일은 활발하고 효과적인 시장개척과 생산능력의 확대 그리고 생산성향상을 통한 품질향상과 가격경쟁력의 강화였다.

민간기업과 정부는 합동으로 해외의 새로운 시장 개척, 신상품의 개발 및 품질향상, 수출관련 인프라 개선, 생산시설의 확장을 위해 체계적인 노력을 경주했다. 정부의 강한 수출 드라이브정책은 당시 최고지도자인 대통령의 강력한 지원을 받고 있었다. 매 분기마다 대통령이 주재하고 민간기업 총수와 정부 관계관들이 모두 한자리에 모인 이른바 수출확대 회의를 통해 수출애로사항을 현장에서 해결했던 것이다. 이는 세계 어느 나라에서도 보기 드문 한국정부의 강력한 수출 드라이브정책의 상징이었다. 계량분석에 의하면 1967~73년 우리나라 상품수출의 실질증가율은 37.3%로서 이 중 16.3%는 해외수요에 의하여 신장된 분이었고, 2.4%는 상대가격의 개선에 의하여 신장된 분인 것으로 계량분석되어, 나머지 18.6%는 수출시장개척, 생산능력의 확장 및 수출 드라이브정책에 의하여 증가했던 것으로 추정된다(부록의 수출방정식 참조). 진실로 수출신장의 절반 이상이 해외수요와 관계없는 국내 요인들에 의하여 신장되었다는 사실은 경제개발 초기 고도성장을 주도한 한국수출이 얼마나 전 국민적인 노력에 의해 이루어졌는가를 웅변으로 말해주고 있다.

<표 2> 수출신장의 요인분석(1967~77)

(단위 : 연평균 신장률, %)

상품수출 (선박, 철강 제외)	연평균 신장률			
	1967~73	1974	1975	1976
명목금액	43.7	29.7	16.1	54.7
실질금액	37.3	3.0	25.4	36.1
실질실효환율	2.4	-15.7	-2.7	-5.0
해외GNP	16.3	-4.8	0.2	14.6
수출확대정책 및 기타노력	18.6	23.5	27.9	26.5

기존 수출시장이 갑자기 약화되는 외부 충격을 최소화할 수 있는 방안은 새로운 시장의 개척, 신상품의 개발, 기존 수출상품의 품질향상과 수출관련 인프라의 개선이다. 1974년의 경우 <표 2>에서 이를 잘 입증하고 있다. 1973년 석유파동 이후 수출의 기존 시장인 미국과 일본의 가중평균 GNP가 2% 떨어짐으로써 우리나라 수출을 4.8% 떨어뜨리는 효과를 발생시켰고, 국내 물가의 빠른 상승 또한 우리나라 수출을 연 15.7% 떨어뜨리는 효과를 가져왔다. 이렇듯 어려운 국내외의 경제적 충격에도 불구하고 우리나라 실질 수출은 3.1%의 증가를 실현하였다. 따라서 새로운 시장개척 및 기타 수출증대 노력에 의해 수출을 증가시킨 효과가 23.5%에 달했던 것으로 추정되는 것이다. 참으로 놀랄 만한 노력이며 이러한 노력으로 1973년 석유파동의 심각한 외부충격을 크게 완화할 수 있었던 것이다. <표 2>에서 보는 바와 같이 1975~76년에도 수출시장개척 및 기타 효과가 당시 우리나라 수출증가에 절대적인 역할을 했다는 사실을 입증하고 있다.

전술한 바와 같이 당시 세계의 외환을 대대적으로 흡수하고 있었던 지역은 중동지역이었다. 이러한 중동지역에 대해 집중적으로 수출시장을 개척함으로써 우리나라 수출신장에 절대적인 역할을 하였다는 사실을 다시 한 번 상기하고자 한다. 더욱이 KDI가 수출시장 개척효과를 계량적으로 분석입증하는 동시에 수출전망에 활용되었다는 것은 참으로 유용하였으며 정책입안자들에게 많은 도움이 되었다. 물론 수출규모가 커짐에 따라 수출시장 개척효과가 점차 줄어들었음은 두말할 나위가 없다. KDI 계량분석에 의한 경제전망과 정책건의는 당시 경제기획원의 연간 계획과 수시 경제조정에 적지 않은 영향을 주었고 청와대 경제수석실과도 부단한 교류가 있었다. 뿐만 아니라 세계은행(IBRD)과 IMF 조사단이 내한하여 경제조사를 실시할 때마다 KDI 모델의 내용과 예측에 많은 관심을 가졌고 거의 어김없이 KDI 총량분석실을 방문하였다.

1976년 가을, 예년과 마찬가지로 이듬해 수출을 예측해야 했다. KDI

총량분석에서는 1977년의 수출, 성장, 투자, 물가, 통화수요, 수입, 국제수지 등 주요 거시지표에 대한 경제예측을 하게 되었다. 그런데 1977년에는 대외경제여건의 호조로 100억달러 수출이 가능할 것으로 예측되었다. 이는 정부의 중·장기 전망에 비하여 100억달러 수출을 3년 앞당기는 예측이었다. 당시는 100억달러 수출이라는 의미가 대단히 큰 것이었기 때문에 KDI 총량분석실에서는 세심한 분석과 그 가능성을 다각적으로 검증하지 않으면 안 되었다.

기획원이나 청와대 입장에서는 100억달러 수출목표를 3년 앞당기게 되는 것은 정치적으로도 의미 있는 일이었다. 그러나 일단 정부의 정책목표로 설정되면 수출 담당부처인 당시 상공부는 책임을 지고 목표를 달성해야만 했다. 상공부에서는 1976년 수출신장의 당초 목표를 달성하지 못하고 중간에 하향조정한 터라(KDI가 연초 하향조정하기를 권고했으나 하반기에 가서 하향조정했음) 수출목표가 높이 설정되는 것을 크게 꺼리고 있었다.

그런데 수출목표 100억달러 설정여부를 기획원과 청와대에서 논의하기 시작했다. 담당부서인 상공부에서는 불가함을 주장했다. 당시 상공부 장관은 장예준 씨였으며 담당차관은 심의환 씨, 차관보는 박필수 씨(후에 산자부 장관으로 봉직) 그리고 담당과장은 김영배 씨였다. 김영배 과장은 KDI를 방문하여 수출 100억달러 달성의 불가함을 설득하기 위해 많은 시간을 보냈다. 그러나 KDI 총량분석실은 수출계량모델에 의해 예측된 수출 100억달러 달성의 타당성을 진지하게 설명하였다. 결국 상공부의 박필수 차관보는 실무적으로 장관을 설득하기가 곤란하니 KDI 관련 연구위원이 장예준 장관에게 직접 브리핑해 주기를 요구하였고, 당시 KDI 김만제 원장은 이를 수락하였다. 브리핑은 비공개로 장관 부속실 소회의실에서 이루어졌다. 참석자는 상공부 측에서 장예준 장관, 심의환 차관, 네 명의 차관보, 담당국장, 담당과장이었고, KDI 측에서는 당시 부원장이었던 구본호 박사와 김적교 연구위원 그리고 브리핑 당사자인 필자

와 김영기 연구원이었다. 너무나 긴장된 분위기였기 때문에 김만제 원장은 구본호 부원장과 김적교 위원(장예준 장관과 인연이 깊은 관계로)을 동행하도록 배려하였던 것이다.

그때 브리핑에서 과거 5년간 계량모델에 의한 수출전망이 얼마나 현실적으로 실제치와 유사했는가를 비교하였고, 당시 박필수 차관보가 지난 5년간의 경험을 통해 이를 입증하였다. 또한 수출증가 목표가 낮게 잡힐 경우 GNP 성장목표와 이에 따른 통화공급목표가 낮게 잡힐 수밖에 없음을 입증하였다. 그렇게 되면 각종 수출확대와 투자확대를 위한 상공부의 각종 지원금액도 낮게 잡힐 수밖에 없다. 따라서 수출목표를 비현실적으로 낮게 설정한다면 그만큼 상공부의 지원정책에 차질이 발생하게 된다는 사실을 강조하였다. 그리하여 긴장된 분위기는 차차 수그러졌고 브리핑이 끝난 후 필자는 장예준 장관에게 "내년 말이면 장관님께서 100억달러 수출달성 장관으로 기록될 것입니다."라고 말하였다. 1977년 12월말 수출 100억달러 목표는 달성되었으나 당시 상공부 장관은 최각규 씨였다. 장예준 장관은 1976년 가을부터 새로 생긴 동자부 장관을 역임하였고 수출 100억달러를 달성한 장관은 최각규 장관이 되고 말았다.

4. 금융 및 재정정책

전술한 바와 같이 1970~72년의 한국경제는 국제수지의 악화와 인플레의 위협이라는 두 가지 문제로 몸살을 앓고 있었다. 이 두 가지 문제들은 두말할 나위 없이 60년대 후반의 총수요팽창에 의하여 유발된 문제들이었다. 1970~71년 미국과 일본경제의 침체에 따라 수출수요가 크게 약화되었고 이에 대처하기 위해서는 내수를 진작해야 했으나 이미 팽창된 내수로 인한 인플레 압력과 국제수지 악화의 문제를 해결하기 위해서는 오히려 금융·재정의 긴축정책을 택할 수밖에 없었던 것이다. 시차적으

로 연기된 이러한 긴축정책으로 말미암아 1970~71년의 경기는 더욱 침체되었으며, 통화공급도 그 이전 4년 평균증가율인 36%에 비하여 크게 낮은 20%에 그쳤다.

1970년 재정지출 역시 그 이전 4년간의 연평균 증가율 40%에 비하여 극히 낮은 3.4%의 소폭증가에 그쳤다. 공공투융자도 그 이전 4년 평균 59%의 증가에 비하여 극히 낮은 5%의 증가에 그쳤다. 총고정투자 역시 1966~69년의 연평균 증가율 35%에 비하여 극히 낮은 1.7%의 증가에 그쳤다. 이렇듯 초긴축정책에도 불구하고 물가안정에는 성공할 수 없었다. 그 이유는 그동안 억제 일변도였던 각종 공공요금과 원화의 평가절하를 더 이상 미룰 수 없었기 때문이었다. 1971년에는 긴축재정정책을 완화하여 재정지출이 연평균 26.3% 증가하였다. 그러나 해외수요의 약화에 따른 수출부진과 국내 긴축정책의 완화에 따른 수입수요의 확대로 경상수지 적자폭이 다시 확대되었다. 따라서 1971년 말에는 수입억제정책을 다시 채택하지 않으면 안 되게 되었던 것이다.

이러한 긴축정책에도 불구하고 억제되었던 각종 공공요금과 원화의 평가절하로 인하여 1972년 인플레는 수그러들 줄을 몰랐다. 그런데 미국과 일본경제의 침체에 따른 수출의 약세로 1971년 4/4분기부터 1972년 3/4분기까지 약 1년간 경제성장이 4% 수준으로 크게 하락하였다. 이는 1962년 경제개발이 시작된 이래 한국경제가 처음으로 경험하는 심각한 경기하락이었던 것이다. 특히 성장을 주도하던 제조업부문이 과잉시설로 인해 심각한 어려움에 봉착하게 된다. 수출을 주도하던 우리나라 제조업들은 수출수요의 약세와 사채의 고금리 부담으로 자금압박에서 헤어나기가 어려운 상황까지 전개된다. 이러한 심각한 상황에서 정부는 기업자금 압박을 완화하고 기업투자활동을 자극하여 총수요를 확대함으로써 기업회생을 꾀하기 위하여 1972년 8월 이른바 '8·3 경제긴급조치'를 발표하게 된다.

사채시장을 당분간 동결하여 사채시장금리를 연 40%대에서 16%대로

인하하는 반면 은행금리는 16%에서 12%로 인하했다. 사채시장의 부채를 동결한 후 5년에 걸쳐 갚아 나갈 수 있도록 조치했으며 제도권에서의 대출도 확대했다. 또한 기업투자를 확대하기 위하여 특별산업기금을 마련하는 한편 감가상각도 40~80% 증가시켰다. 결국 '8·3 조치' 이후 불과 2개월 사이에 통화공급이 18%나 증가(연 증가율 약 108%)했으며 재정지출도 경기활성화를 위해 크게 확대되었다. 여기서 주의를 환기해야 할 사항이 있다. '8·3 조치'가 강력한 경기부양정책과 강력한 물가억제정책(세계적으로 성공한 사례를 찾아보기 힘든 소득정책—incomes policy)을 동시에 실시함으로써 금융 및 재정 팽창정책에 의한 인플레 압력이 1~2년간 이후로 연기되는 결과만을 초래했을 뿐 궁극적인 물가안정에는 기여하지 못했다는 사실이다.

따라서 1973년에 낮은 물가, 낮은 금리, 풍부한 운전자금, 그리고 세계경제의 강력한 경기회복에 따른 우리나라 수출의 빠른 회복 등에 힘입어 한국경제는 그해 3/4분기에는 연평균 16.7%라는 유례 없이 높은 경제성장률을 기록하게 된다. 강력한 수출회복으로 국제수지 적자폭도 1971년의 8억 5천만달러에서 3억달러 수준으로 크게 개선되었다. 그러나 이러한 통화·재정지출에 의한 이른바 초과통화공급의 급등(1972~73년 연평균 45% 증가)과 연기된 물가압력의 불가피한 현실화, 강력한 해외수요, 그리고 수입원자재 가격의 급상승 등은 한국경제를 인플레의 압력상태로 빠지게 하였다.

1973년 석유파동으로 말미암아 한편으로는 인플레 압력이 발생되는 반면 다른 한편으로는 세계경제가 극심한 불경기에 직면하게 되었다. 세계경제는 이른바 '스태그플레이션' 상태에 직면하게 된다. 이런 상황에서 정부는 총수요를 억제하여 인플레 압력을 완화하는 한편 국제수지 적자폭의 확대를 막아야 했다. 그런데 1974년 1월에는 극심한 '스태그플레이션'으로 시달리는 저소득층의 생활안정을 위해 대통령 특별명령이 공포된다. 이 명령에 의하여 임금과 급료에 대한 세금을 대폭 줄이고 연금제도의

도입을 늦춤으로써 저소득층에 대한 가처분소득을 늘리는 한편 취락사업을 확대하여 고용기회를 증대시켰다. 특별명령에 의하여 정부대출과 투융자를 늘림으로써 극심한 경기침체를 최소화하였다.

그 결과 1974년 상반기중에는 실질GNP 성장률이 연 11%의 높은 수준에 달하였으나 1974년 하반기에는 수출의 약화로 성장률이 5% 수준으로 크게 하락하였다. 수출증가율도 연 9.5%로 크게 하락하여 1967년 이래 가장 낮은 수출신장률을 기록하였다. 석유파동으로 인한 수입가격의 급상승으로 1974년의 명목수입은 연 68.1%의 높은 증가율을 보인 반면 명목수출은 해외 수요의 약화로 연 38%에 그침으로써 국제수지 적자폭이 사상 최고치인 20억달러를 상회하였다. 이렇듯 높은 인플레의 압력과 최악의 국제수지 적자의 누적하에서도 정부는 저소득층 생활의 불안정 때문에 강력한 긴축정책을 택할 수 없었다. 만일 1972~73년중 과열된 경제를 적당한 긴축정책으로 대응하는 동시에 무리한 물가억제정책을 택하지 않았다면, 1974~75년의 불경기에는 오히려 경기부양정책을 씀으로써 경제의 안정적 성장과 서민생활의 안정을 동시에 꾀할 수 있었을 것이다.

극심한 국제수지 악화를 방어하기 위하여 1974년 12월 7일 또 다른 특별경제조치가 취해졌다. 수출을 확대하기 위하여 그동안 물가안정을 위해 과대평가되었던 한국원화를 평가절하함으로써 대미 환율을 인상했으며, 기업의 운영 및 투자자금과 해외 원리금 상환을 원활히 하기 위하여 특별기금을 마련했다. 500억원의 기업자금과 690억원의 저소득층을 위한 주택자금이 마련되었고, 국산원료를 사용하는 제조업에 대해서는 감가상각률을 크게 높여주었다. 특별조치는 세계경기침체가 1975년 하반기에는 회복될 것으로 전망하여 정부투융자의 60%를 1975년 상반기중에 집행하도록 조치하였다. 한국정부의 이러한 기민한 대응조치들로 인하여 1974~75년 세계경제는 대부분 마이너스 성장을 기록한 데 반하여 한국경제는 7%대의 건실한 경제성장을 유지할 수가 있었다.

1975년의 경우 그해 하반기에는 예상대로 경기가 회복되었으나 경상수지 적자는 아직도 규모가 큰 19억달러에 달하였다. 연간 실질GNP 성장은 8.3%를 기록했고 통화공급도 26%의 증가에 그쳤다. 경상수지 적자폭의 확대에 따라 해외부문의 통화 증가폭이 크게 위축된 것이 안정적인 통화공급에 큰 몫을 했다. 1975년 도매물가의 경우 상승률이 26.5%로서 1974년의 42.2%보다는 안정되었으나 아직도 높은 수준이었다. 따라서 1976년에도 물가안정과 국제수지 적자폭의 축소가 거시경제정책의 핵심과제였는데, 당시 정부의 강력한 안정정책의 추진은 후일 높이 평가되어야 할 것이다. 특히 해외부문의 통화팽창분을 대내적인 긴축 금융·재정정책으로 상당부분 흡수할 수 있었던 사례는 앞으로의 거시정책 입안자들에게 큰 교훈이 될 것이다.

1976년 초 강력한 안정화시책의 일환으로 연간 통화공급증가 목표를 의욕적으로 20%로 설정하고 매주, 매월 통화공급의 상황을 예의주시하고 모든 거시정책의 우선순위를 긴축통화공급과 물가안정에 두고 있었다. 그 이유는 1974~75년 한국경제가 연평균 25%의 과도한 인플레에 시달렸기 때문이었다. 당시 재무부 장관은 김용환 씨였다. 김용환 장관은 당시 재무부의 관계관들과 일심동체가 되어 안정화시책을 빈틈없이 추진하고 있었다.

그런데 KDI 총량분석실의 통화수요예측에 의하면 아무리 긴축정책을 성공적으로 추진한다 하더라도 통화공급 증가율은 최소한 연평균 30%는 되어야 유례 없는 고속성장(연초 KDI의 GNP 성장률 전망치 16%)을 뒷받침할 수 있을 것으로 전망하였다. 따라서 정부의 통화공급 증가율 목표 20%를 30%로 상향조정할 것을 정부에 건의하게 된다. 당시 재무부의 담당 차관보 고병우 씨(훗날 건교부 장관 역임)는 그러한 건의 내용을 상세히 보고받기를 원했고, 필자는 수출, GNP, 물가, 통화를 동시에 전망하는 계량분석방법을 도표로 설명하였다. 결론적으로 GNP 성장률 16%와 이에 준하는 최소한의 통화수요는 30% 증가되어야 한다고 설명하였다.

당시 고병우 차관보는 다음과 같이 말하였다. "지금까지 수출전망, GNP전망, 물가전망, 통화수요전망 등에 대하여 각각 설명하는 것은 들어보았으나 주요 거시지표들을 상호 연관하여 동시적으로 전망하는 것은 처음 들어보았다."면서 재무부 장관이 주재하고 한국은행에서 개최하는 금융통화위원회 수요간담회에서 정식으로 브리핑해 주기를 요청하였다. 그런데 한국은행은 1976년 통화공급목표 20%는 달성 가능한 목표라고 주장하고 있던 터라 입장이 사뭇 곤란하였다. 더욱이 당시 김용환 재무부 장관의 지도 아래 통화증가율 목표 20%를 달성하기 위하여 철두철미하게 관리감독하고 있던 터였다. 따라서 통화공급목표 20%의 상향조정은 누구도 말하기 힘든 분위기였다. 그런데 당시 금융통화위원회의 한 사람이기도 한 김만제 KDI 원장은 재무부의 요청에 응할 것을 지시하였다.

KDI 총량분석실장인 필자는 한국은행 수요간담회에서 수출전망, GNP 전망, 물가전망, 국제수지전망 등을 바탕으로 최소한의 통화공급 증가율은 연 30%가 되어야 한다는 전망을 진지하게 설명하였다. 1976년 1/4분기 당시 강력한 긴축정책에도 불구하고 통화공급은 이미 연평균 30% 속도로 증가하고 있었다. 만일 정부가 이렇듯 엄격하고도 체계적인 통화관리를 하지 않았다면 통화는 적어도 40% 이상의 속도로 공급되고 있었을 것임을 지적하면서 정부의 이러한 성공적인 경제안정책의 추진은 유례를 찾기 힘든 일임을 강조하였다. 따라서 1976년의 모든 거시경제지표의 움직임과 전망을 고려할 때 1/4분기중 30%의 통화공급속도는 대단히 성공적인 경제안정책의 결과이며 1976년의 통화공급목표를 20%에서 30%로 상향조정하는 것이 현실적이라고 건의했다.

브리핑이 끝난 후 한국은행의 전문가들은 KDI의 건의에 대하여 부당함을 강조하였다. 그러나 한동안의 열띤 토의 후 필자의 기억에 의하면 김용환 당시 재무부 장관은 다음과 같은 코멘트를 하였다. "무슨 재주로 몇 사람의 관료가 경제 전반의 흐름을 좌지우지할 수 있겠습니까? 오늘 브리핑의 결과에 대하여 개인적으로 대부분 동의합니다." 그 후 곧바로

통화공급 증가율 목표가 20%에서 25%로 상향조정되었고 하반기에 다시 30%로 조정되었다. 그해 말 수정된 30%의 통화증가율 목표는 성공적으로 달성되었다.

5. 맺는 말

결국 우리나라의 정책입안자들은 1970년대에 접어들면서 한국경제가 얼마나 세계경제의 움직임에 민감하게 되었나를 실감하게 된다. 1973년 석유파동 이후 극심한 세계적인 불경기하에서도 경제난국에 성공적으로 대응할 수 있었던 것은 안으로는 신속하고도 효과적인 정책대응을 실천하는 동시에 밖으로는 당시 석유파동으로 인하여 달러가 집중적으로 모여들었던 중동지역의 수출시장을 신속하고도 효과적으로 개척했기 때문이었다.

그런데 거시정책의 입안과 실천과정에서 가장 심각한 잘못은 대내외 여건 변화에 따라 수시로 조정되어야 할 물가, 환율, 금리, 임금 등의 거시지표들을 그때그때 조정하지 않고 반복적으로 1~2년 동안 억제·연기 정책을 실시했다는 사실이다. 한국경제는 대외경제와 상호의존하고 있으며 그 정도가 날로 심화되고 있었다. 따라서 대외경제의 흐름과 변동에 대한 깊은 이해를 바탕으로 거시지표의 조정을 연기하지 말고 상시적으로 조정해 나가는 지혜가 필요했던 것이다.

그런데 이러한 과정에서 KDI의 역할은 대단히 컸다고 본다. 거시정책의 경우 상기의 정책적 미숙이 존재했을지라도 체계적인 계량분석을 통하여 정부당국의 담당관들과 부단히 접촉하면서 양측이 서로 교육되었다는 사실이다.

KDI는 해마다 혹은 수시로 경제예측과 과제 그리고 건의안을 정부에 제출함으로써 물가 및 경제안정에 크게 기여했다고 본다.

특히 물가와 수출분석에 있어서, 물가변동률을 단기와 장기로 구분해 분석했다는 것과 수출드라이브정책과 생산확대정책이 수출신장의 약50%를 설명하고 있다는 것을 계량분석함으로써 정책조정에 크게 유용했다는 것도 KDI의 기여라고 사료된다. 물론, 거시정책 조정은 연기하지 말고 시장여건에 따라 상시적으로 조정해야 된다는 사실도 수없이 건의함으로써 정책당국에 적지 않은 영향을 미쳤다고 생각된다.

【 필 자 주 】

1) Heeyhon, Song, "Economic Miracles in Korea", Lawrence B. Krause and Sueo Sekiguchi(eds.), *Economic Interaction in the Pacific Basin*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1980, pp.117~146.

부록 : 관련 방정식

1. 물가방정식(중·장기)

$$\ln(PW)-0.07\ln(iR) = 3.534 + 0.560\ln(W_1MS/W_2V) + 0.380\ln(PM_u)$$
$$(5.14)\quad (6.03)\qquad\qquad (3.00)$$

R^2=0.993, D.W.=1.309, SE=0.047, Rho=0.787

S·P=1966. 1/2 ~ 1978. 2/2

PW : WPI (1975=100),

W_1MS/W_2V : 초과통화 [=(0.6MS_{-1}+0.4MS)/(0.5V_{-1}+0.5V)]

iR : 정기예금이자율(연율, %, 1년 이상)

MS : 통화공급(10억원, 기간평균)

V : GNP(1975년가격, 10억원)

PM_u : 수입단가지수(1975=100)

2. 물가방정식(단기)

$$\bar{P}W = -1.40 - 0.25\,S\bar{V}NA + 0.25\,\bar{M}S + 0.40(\bar{E}R + P\bar{M}u) + 0.12\,\bar{P}R + 0.21\,\bar{P}U$$
$$(-1.29)\ (-2.67)\qquad (4.62)\qquad (8.02)\qquad\qquad (9.60)\qquad (7.41)$$

R^2=0.92, D.W.=1.88, S·P=1966. 1/4 ~ 1974. 4/4

－ : 전년 대비 증가율, S- : 계절조정, ER : 환율

PR : 미가, PU : 공공요금

3. 수출방정식

$$\triangle \ln(REX) = 0.15 + 2.36\ \triangle \ln(VF) + 1.22\ \triangle \ln(EXER) + 0.13\ SD1 - 0.11\ SD2$$
$$(2.67)\ (2.45) \qquad (2.73) \qquad (1.45) \qquad (-1.92)$$

$R^2 = 0.66$ D.W. = 2.14

SMPL = 1970 ~82 (년간)

$$\bar{REX} = 18.49 + 2.42\ \bar{VF} + 1.18\ \bar{EXER} - 20.64D1$$
$$(5.53)\ (3.25) \qquad (2.67) \qquad (-4.75)$$

$R^2 = 0.85$ D.W. = 1.33

SMPL = 1966 1/2 ~ 1973 2/2

$\bar{\ }$: 전기 대비 증가율

REX : 상품수출(1975년 불변가격, 백만달러, fob)

VF : 해외실질GNP(일본과 미국)

EXER : 실질실효환율

D1 : 계절더미(상반기=1, 하반기=0)

경제안정정책(2)
- 1980년대 초의 안정화 시책 -

남 상 우*

1979년 4월 17일에 발표된 「경제안정화 종합시책」은 우리 경제의 고질적인 인플레 체질을 시정하는 데 있어서 획기적인 이정표가 되었다. 동시에 이 시책은 1960년대 초 이래의 정부주도적인 경제운용방식을 개선하여 시장기능을 활성화하는 방향으로 선회하게 하는 분수령이기도 하였다. KDI는 이러한 거시경제운용기조의 전환과 개발전략의 수정을 이끌어내는 정책논의에 있어서 핵심적인 역할을 담당하였다.

1. 1979년 「경제안정화 종합시책」의 배경

먼저 이 시책이 마련되게 된 배경을 살펴보기 위해서는 1970년대 초 이래 경제정책의 최우선순위가 주어진 중화학공업화 노력과 제Ⅱ차 석유파동 이후의 우리 경제의 거시경제상황을 이해하여야 한다. 1973~74년의 석유파동에도 불구하고 우리 경제의 성장세는 크게 타격을 받지 않았

* 아시아개발은행연구소 선임연구위원
KDI 선임연구위원, 부원장 / 재직기간 : 1971~97년

다. 해외요인에 의한 급속한 물가상승을 상쇄하기 위한 강도 높은 긴축정책을 추진하기보다는 중화학공업분야를 중심으로 정책금융에 의존한 설비투자가 지속된 데 기인한 바 컸다. 게다가 1975년 하반기 이후에는 세계경제의 급속한 회복에 따라 수출이 호조를 보인데다 오일달러를 축적한 중동 산유국들의 건설붐을 타고 해외건설이 급증하였다. 1976~78년중의 경제성장은 연간 12%를 상회하는 과열을 나타냈다.

그 결과는 인플레의 가속화였다. 원자재 수입가격이나 환율 등 해외부문의 인플레 요인이 전혀 없었음에도 불구하고 인플레율은 석유파동 이전 수준을 상당폭 상회하였다. 인력난이 가중되어 임금이 가파르게 상승하고 정책금융의 급증 등에 따라 통화공급도 빠른 증가를 보였기 때문이다.[1] 그뿐만 아니라 금융, 조세 등 각종 정부지원을 바탕으로 설비투자가 중화학공업분야에 집중되면서 국민생활과 직결된 생활용품이나 건설자재 등에 공급애로가 초래된 것도 또 다른 중요한 요인이었다. 독과점 품목을 중심으로 한 정부의 가격규제와 생산기업의 수익성 악화도 공급애로와 물가압력을 가중시켰다.

이러한 물가불안은 서민생활에 압박을 가하여 이들의 불만이 팽배해지기 시작하였다. 식료품을 포함한 생필품의 가격 상승보다 더 심각한 문제는 부동산 가격과 집세의 급등이었다. 증대된 소득은 소비수요의 증가와 더불어 주거생활의 질을 높이기 위한 주택수요를 확대시켰으나 그 공급은 단기적으로 크게 제한될 수밖에 없었기 때문이다. 높은 임금 상승에도 불구하고 임금 근로자들의 내집 마련은 더욱 어려워졌다. 무주택가구의 집세 부담은 가중되었으며, '가진 자'와 그렇지 못한 계층 사이의 격차는 심화되었다.

인플레의 가속화가 서민생활의 불안과 계층간 분배의 악화를 초래하는데 그쳤다면, 아마도 정부는 그다지 심각한 문제의식을 가지지 않았을지도 모른다. 고도성장을 위해서 인플레는 감수할 수밖에 없는 것으로 여기고, 인플레를 잡는 노력보다는 그 부작용을 최소화하는 데 시책의 초

점을 두었을 것이다. 그러나 1970년대 말에 접어들면서 높은 인플레가 성장잠재력을 저해하는 징후들이 분명히 나타나면서 인플레에 대한 정책당국의 인식도 달라지기 시작하였던 것으로 보인다. 무엇보다도 두드러진 것은 1978~79년경에 나타난 수출경쟁력의 약화였다. 노동생산성을 크게 앞지르는 임금상승은 수출상품의 달러표시 노임단가를 경쟁국들보다 빠르게 상승시킴으로써 수출채산성을 악화시켰다.[2] 국내기업들로서는 가격경쟁력에서 밀려 고전하는 수출시장보다는 보호된 내수시장이 훨씬 매력적인 시장이었다.

이 밖에 인플레의 가속화에 따라 한정된 자원의 배분이 왜곡되는 조짐이 여러 곳에서 나타났다. 기업들은 기술개발투자나 수출시장의 개척 등을 통한 중장기적인 경쟁력 제고에 노력을 쏟기보다는 부동산투자 등 단기적인 인플레 이익을 극대화하는 데 열을 올렸다. 대학을 졸업하는 일부 우수한 인력들도 이런 비생산적인 경제활동에 관심을 보이는 경향이 두드러졌다. 규제금리하의 높은 인플레로 인한 금융저축의 위축 또한 투자재원의 부족을 초래하여 중장기적으로 성장잠재력을 약화시킬 것으로 우려되었다. 금융저축은 1965년의 금리현실화 이후 급속하게 증가하였으나, 1970년대에는 겨우 경제규모의 증대속도를 따라가는 데 불과하였다. 이는 평균적인 인플레율이 거의 명목금리 수준에 달하거나 오히려 이를 상회하여 금융저축 유인이 미약하였기 때문이다.

2. 『종합시책』에의 KDI의 기여

물가와 임금이 치솟고 부동산투기 열풍으로 기업들마저도 수출이나 기술개발보다 투기에 편승하여 쉽게 돈을 버는 데 열중하는 상황에서 정책담당자들도 향후의 우리 경제의 지속 성장에 대한 불안과 위기감이 고조되어 가고 있었다. 이러한 위기인식을 반영하여 1978년 3월에 이미 경제

기획원에서 「한국경제의 당면과제와 대책」이라는 내부보고 자료가 마련되었다. 우리 경제를 살리기 위해서는 물가안정이 불가결하고 경제에 대한 정부의 간여를 과감히 축소하여야 하며, 이와 관련하여 무리한 중화학공업화, 농촌주택 개량사업, 정책금융 지원을 재검토하여야 한다는 내용을 담고 있다. 1978년 말에 안정화와 민간자율화에 동조적인 신현확 경제기획원 장관(부총리)이 임명되면서 경제정책의 방향전환의 필요성이 보다 폭넓게 논의되기 시작하였다.

박정희 대통령은 이에 대한 정책결단을 위하여 KDI와 경제과학심의회의 및 한국은행으로 하여금 우리 경제의 당면한 어려움을 타개하기 위한 방안을 제시해 줄 것을 요청한다. 1979년 3월, 대통령이 참석한 정책협의회에서 이 세 기관의 책임자는 각기 나름대로의 처방에 대해서 보고를 하게 된다. 이 자리에서 박 대통령은 우리 경제의 지속적인 성장을 위해서는 안정기조의 정착이 선결과제라는 데 공감하고 이를 실현하기 위해서 경제운용방식을 과감히 전환하는 종합대책을 마련할 것을 경제기획원 장관에게 지시한다. 세 기관의 보고 내용은 그 강조점에서 차이가 있었으나 경제의 안정이 무엇보다 시급한 과제라는 데에는 이견이 없었다.

KDI 보고서 「안정화대책방향」은 먼저 인플레의 원인은 어디 있는가, 왜 실물투기와 사채는 성행하며 금융저축은 부족한가 하는 질문을 던지고 있다.

인플레의 원인 진단: 세계적인 인플레의 국내파급, 그간 누적된 가격상승요인의 현실화, 식료품 수급의 불균형, 임금·물가의 악순환, 저생산성 부문에서의 공급애로, 경제전반에 걸친 경쟁제한 및 불공정거래의 성행, 저축부족·자금편중 등 안정화를 저해하는 재원조달과 배분, 과거의 과다한 통화팽창 등으로 인한 높은 인플레 심리 등이 물가불안의 주된 원인이 되고 있다.

금융저축의 부족 원인: 높은 인플레하에서 정책적인 저금리가 유지됨으로 인하여 저소득층을 중심으로 소비가 촉진되고, 상대적인 고소득층

은 금융저축 대신 실물투기에 열중하고 있다. 이 때문에 금융시장에서 수급 불균형이 해소되지 못하고 있다.

이런 상황진단에 기초하여, 인플레를 수속하기 위해 금융긴축을 실시할 경우 여러가지 어려움이 예상됨을 지적하고 있다. 중화학공업 지원부담, 기업들 특히 중소기업 및 경공업부문의 자금난과 사채의존 가중 등이 불가피할 것이라는 것이다. 물가안정 노력을 지속하면서 그 과정에서 예상되는 문제점을 최소화하기 위해서 아래와 같은 정책방향을 제시하고 있다.[3)]

안정적인 거시경제 운용: 정부예산의 일부 유보, 추경 불편성, 양곡적자 축소 등을 통해 총재정수지의 흑자기조를 견지하고 총통화 공급 증가율을 25% 수준으로 유지하는 금융긴축이 필요하다.

물가정책의 개선: stop-and-go식의 가격조정방식을 지양하고 누적된 가격인상요인을 현실화해야 한다. 생필품의 생산 및 유통을 포함한 공급애로부문에 대한 지원을 강화(자금지원의 확대, 관세율 인하, 수입제한 완화, 유통근대화 지원 등)하고, 생산자협회 등을 통한 경쟁제한행위를 근절하여야 한다.

필요한 투자재원의 조달방안: 금융저축 유인의 강화를 위해 금리가 상향 조정될 필요가 있다.[4)] 중화학공업의 신규사업은 시장전망을 면밀히 검토하여 적절히 연기 혹은 조정되어야 한다. 또한 해외부문의 과중한 통화팽창을 유발하지 않는 범위 내에서 외자도입 및 외화대출도 확대해야 한다.

3. 「경제안정화 종합시책」의 내용

이들 기관의 의견을 반영하여 경제기획원이 「종합시책」을 발표한 것은 정책협의회가 있은 후 20일밖에 지나지 않은 4월 17일이었다. 경제시책의

중점을 경제안정에 두고 신축적인 거시경제운용을 도모함과 동시에 안정기반의 구축을 위해 구조적이고 근원적인 대책을 추진하는 것이 그 취지라고 밝히고 있다. 그 주요 내용은 재정의 긴축, 금융운용의 개선, 중화학투자의 조정 등과 함께 수입의 원활화, 경쟁의 촉진, 규제가격의 현실화, 금융자율화 등 구조적·제도적인 과제까지를 폭넓게 망라하고 있다.

생필품 수급원활화와 가격안정: 물가구조의 재편과정에서 서민생활이 불안정해지는 것을 최소화하기 위한 노력이 무엇보다 중요하다. 농수산식품 및 원자재 수급의 원활화, 생활 긴요물자의 생산자금 지원 확대 및 수입관세율 인하, 생필품 생산확대를 제약하는 각종 규제의 정비, 독과점 규제대상의 축소 등 물가행정의 개선, 유통정상화와 유통구조의 개선 등이 추진되어야 한다.

재정긴축의 견지: 1979년 예산 중 불급한 사업의 집행을 유보하는 것이 바람직하다. 1980년의 예산은 민생안정과 성장애로부문의 타개를 위한 지원을 강화하되, 양곡관리제도의 개선 등을 통해 흑자기조를 견지해야 한다.

중화학투자의 조정: 중화학부문 투자 중 중장기적으로도 대외경쟁력 확보가 어렵거나 과잉·중복투자가 우려되는 사업을 연기하고, 신규사업의 경우 철저히 타당성을 검토하여야 한다. 이를 위하여 투자사업조정위원회(위원장: 부총리)를 설치·운용할 필요가 있다.

금융운용의 개선: 정책금융의 팽창을 막기 위하여 투자사업조정위원회에서 지원의 총규모와 그 배분을 체계적으로 사전 심사하고, 정책적 지원의 필요성이 적은 금융은 폐지하여야 한다. 금융저축 증대를 위해서 금리를 인상하고, 단기어음시장 및 회사채발행시장을 활성화하는 것도 필요하다.

부동산투기 억제를 위한 제도의 정비: 토지거래 허가 및 신고제, 전국 36개 도시계획 구역에 대한 기준지가 고시, 부동산 소개업의 허가제 등이 시행되어야 한다.

4. 「종합시책」 이후 거시경제 운용에 있어서의 KDI의 역할

박정희 대통령이 신현확 부총리와 KDI 등 관련 기관의 건의를 받아들여 안정화 정책으로 선회하는 데 동의하기는 하였지만 그의 심기는 그리 편치 않았던 것 같다. 그것은 중화학공업화를 비롯하여 정부주도로 끌어온 경제운영의 실패를 자인하는 것이기도 했기 때문이었다. 더구나 「종합시책」이 추진된 지 몇 달이 안 되어 우리 경제는 안팎으로 상당한 시련을 맞았다. 기업들은 정부의 긴축정책이 기업의 적응력을 무시한 채 지나치게 급격하게 추진되어 연쇄 흑자도산이 우려된다며 강력히 반발하였다. 기업 도산이 증가하고 경기후퇴와 실업이 심화되면서, 일각에서는 물가안정을 포기하더라도 수출지원 등 실물경제에 대한 지원을 강화해야 한다는 목소리도 만만치 않았다. KDI는 이때마다 안정적 거시정책기조가 흔들림 없이 견지될 수 있도록 여론을 형성하고 큰 정책방향을 정하는 토론의 중심역할을 담당하였다.

일관된 안정화 추진을 위한 KDI의 역할 : 김만제 원장은 수시로 가진 박정희 대통령과의 독대에서 경제의 안정화 필요성을 강조하였으며, 「종합시책」이 발표된 다음달인 5월 월례경제동향 보고시에는 「긴축과 안정」이라는 특별보고를 하였다. 여기에서는 기업의 자금사정 및 경제전반의 유동성 수준에 대한 평가와 외국의 금융긴축 사례를 바탕으로 긴축이 어떻게 추진되어야 하는가를 제시하고 있다. 이것은 재계에서 제기한 긴축정책에 대한 비판을 겨냥한 것으로, 당시 상황에서 긴축정책은 완만한 긴축의 장기화보다는 단기간에 강력히 추진될 필요가 있음을 강조하고 있다.

현대그룹의 정주영 회장이나 다른 재계의 지도급 인사들은 종종 우리 경제의 '통화공급 과소론'을 폈다. 우리 경제규모에 비하여 통화공급이 과

소하여 자금면에서 실물경제를 원활히 뒷받침하지 못하고 있기 때문에 긴축은커녕 통화를 더 빠른 속도로 공급하여야 한다는 것이다. 이에 대해서 「긴축과 안정」에서는 남미 국가들의 실증적인 예를 제시하면서, 중장기적으로 경제규모에 대한 통화의 비율을 높이기 위해서는 통화공급의 확대가 아니라 긴축이 불가피함을 보여주고 있다. 통화공급의 증가율이 지나치면 소비자나 투자자들의 인플레 심리를 자극하게 되어 (소비를 조장하거나 인플레 보상을 받을 수 있는 투자자산을 선호하게 하는 대신) 현금이나 이자가 상대적으로 낮은 예금통화의 보유 비율을 낮추려고 할 것은 당연하다. 결국 10년이나 20년이 지나서 통화공급을 안정적으로 늘려간 국가와 비교하여 볼 때, 경제규모와 비교한 통화의 비율은 낮아지는 것이므로 '통화공급 과소론'은 허구라는 것이다.

같은 해 9월 경제동향 보고시에 김만제 원장은 다시 「향후 12개월의 전망과 대책」을 보고하였다. 경제의 어려움이 가중되면서 각계에서 서로 엇갈리는 주장과 정책요구가 제기되어 국민들의 불안감이 커져가는 상황에서 현실적으로 달성 가능한 적정 경제목표를 재설정하고 정책방향을 확실히 하기 위한 것이었다. 정책건의 내용 중에 주목되는 것은 금리자율화의 추진과 경기후퇴를 완화하기 위한 건축규제의 단계적 완화와 함께 소득정책의 필요성을 강조한 점이다. 긴축을 통한 안정화과정에서 코스트푸시 요인을 최소화하여야만 경기후퇴를 완화하고 물가안정을 조기에 정착시킬 수 있기 때문에 농산물 가격과 임금 등의 과다한 인상이 억제되어야 한다는 것이었다.

제2의 오일쇼크와 KDI의 「경제난국 극복대책」 : 1979년 가을이 지나면서 제2의 오일쇼크로 원유를 비롯한 수입 원자재 가격이 급등하면서 국내외 경제에 불확실성의 그림자가 짙게 드리워졌다. 규제가 해제된 가격을 포함하여 물가가 급등하고, 수출 및 설비투자의 둔화로 경기가 급속히 냉각되는 가운데 국제수지마저도 큰 폭의 적자를 기록했다. 설상가

상으로 10월의 박 대통령 암살사건에 따른 정치·사회적인 불안요인까지 겹치게 된다. 경기침체가 방치되어 실업이 크게 증가하면 사회불안은 더욱 심화될 것이고, 국제수지의 적자폭이 지속되면 한국경제에 대한 국제금융시장의 신뢰를 결정적으로 약화시킬 것으로 우려되었다. 이러한 상황에서 1980년 초 김만제 원장은 최규하 대통령으로부터 당면한 경제의 어려움을 타개할 방안에 대해 보고해 줄 것을 요청받는다. 이렇게 하여 마련된 보고서 『경제난국 극복대책』은 곧이어 시행된 1·12 조치의 기초가 되었다.

여기에서는 특히 그간의 누적된 국내의 인플레로 우리의 수출경쟁력이 대만 등 경쟁국에 비해 약화되고 있음을 지적하고 있다. 이를 타개하기 위한 정책대안으로서 금리인상, 환율인상, 금리 및 환율의 동시 인상 등 정책 시뮬레이션에 기초하여 금리와 환율을 동시에 인상하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 그 구체적인 내용으로서는 은행의 1년 만기 정기예금과 대출 기준금리를 18.5% 내외에서 27% 수준으로 인상하고 투자금융회사 등 제2금융권 금리는 완전 자율화할 것을 건의하였다. 환율은 구매력 평가, 주요국 환율의 추이, 수출지원금융의 축소 등을 감안하여 달러당 484원에서 600~650원 수준으로 인상하는 것이 바람직하다는 견해가 제시되었다.

KDI 보고가 기초가 된 1·12 조치: 곧이어 재무부에 의해 발표된 1·12 조치는 금리 및 환율의 인상폭이 다소 낮은 것을 제외하고는 KDI의 건의를 전적으로 수용한 것이었다. 환율 절하를 통한 수출의 획기적 증대로 성장과 고용의 지나친 저하를 방지하고, 동시에 국제수지를 개선하여 대외 신인도를 제고하려는 노력이었다. 이와 병행된 금리 인상은 시중유동성의 흡수를 통해서 환율절하로 인한 코스트 인상요인을 완화하려는 확고한 물가안정 의지를 보여준 것이라 할 수 있다.

– 기준환율을 달러당 484원에서 580원으로 20% 절하하고, 2월부터는

주요 통화의 바스켓에 기초한 유동환율제도를 도입한다.

- 은행금리(1년 만기 정기예금 및 일반대출 금리 기준)를 18~19% 수준에서 24~25%로 인상한다.
- 보완대책으로 총통화 증가율을 20% 이내로 유지하고 정부소비를 억제한다. 외국인 합작투자의 촉진을 포함한 개방화를 확대하여 대외신인도를 제고한다. 또한 정부미의 무제한 방출, 주택건설의 확대, 중소기업 투자의 촉진 등을 통해서 국민 기본생활 및 고용을 안정시킨다.

경기침체의 지속과 경제활성화 조치들 : 1·12 조치의 일환으로 시행된 금리인상에 따라서 시중 유동성의 흡수 및 금융저축의 증가는 두드러지게 나타났으나 경제의 어려움은 좀처럼 해소되지 않았다. 학원소요와 광주사태 등 정치·사회불안이 투자심리를 얼어붙게 만들면서 경제의 성장잠재력에 대한 우려가 확산되었다. 이런 상황에서 정부는 이제까지의 긴축적인 거시경제 운용기조를 어느 정도 완화해가지 않을 수 없었다. 1980년에만도 6월, 9월, 11월 세 차례, 1981년에도 4월, 6월에 걸쳐서 경제활성화 대책이 추진되었다. 재정을 통한 고용기회의 확대, 금리의 단계적 인하, 중소기업 자금 및 주택자금의 증액과 수출금융 지원의 강화, 그에 따른 통화긴축의 완화, 부동산 양도소득세 부담의 경감, 특별소비세율의 한시적 인하 등이 그 주요 내용이었다. 1981년 말경에는 물가상승세가 현저하게 둔화된 데 맞추어 금리를 다시 세 차례나 인하하는 등 통화긴축기조가 완화되었다.

1982년 초 개각과 더불어 김준성 부총리를 중심으로 하는 소위 '실물경제팀'이 들어서면서 그해에만도 세 차례의 경제활성화 조치들이 시행되었다. 1월의 경기부양대책은 수출과 주택건설 등 투자의 촉진, 그리고 농업부문의 지원에 초점이 맞추어졌으며, 5월에 내놓은 조치는 대규모 도로포장사업 추진, 중소기업 자금지원 확대, 세부담 경감을 통한 주택건

설 촉진 등이 주된 내용이었다. 6월의 6·28 조치는 금리의 대폭적인 인하를 단행하였다. 인플레가 현저하게 둔화되는 데 맞추어 기업의 금융부담을 완화함으로써 경쟁력을 강화하려는 것이었다. 일반대출 금리가 연 14%에서 10%로 인하되고 제2금융권의 금리도 평균 5%포인트 내외 인하되었다. 이 밖에 법인세의 인하, 특별소비세의 완화와 함께, 시중은행의 민영화 계획 등 금융제도의 개혁방안도 포함되었다.

5. 1980년대 초반의 안정화 노력과 그 평가

경제운영의 기조를 안정화에 둔 1979년 봄의 정책전환은 앞서 살펴본 바와 같이 연이은 국내외적 쇼크로 인하여 험난한 앞날을 맞을 수밖에 없었다. 1979년의 석유파동과 10·26 사태에 이은 정치·사회적인 혼란, 몇 개월 만에 한 번 꼴로 발표된 경기부양대책 등은 물가안정만을 일관되게 추진할 만한 상황이 아니었다. 그럼에도 불구하고 경제정책당국은 중기적인 시야에서 인플레의 수속을 기조적인 정책목표로 유지하고 있었다고 할 수 있다. 경기부양대책이나 경제운용계획은 종종'안정기조를 해치지 않는 범위 내에서의' 경제활성화를 강조하였으며, 정책 패키지는 인플레 추이를 주의깊게 감안하여 마련되었다.

어떻게 보면 10·26 사태로 박정희 대통령의 통치가 끝난 것이 안정화정책을 펴는 데 긍정적인 계기를 마련했다고도 할 수 있다. 안정화에 대한 신념이 확실했던 신현확 부총리가 국무총리가 되고, 기획원 기획국장이던 김재익 박사가 국보위를 거쳐서 전두환 대통령의 경제수석비서관으로 임명되면서 어려운 여건 가운데서도 안정화정책을 일관되게 추진해 갈 수 있었기 때문이다. 전두환 대통령은 김재익 수석에게 "경제는 당신이 대통령이야."라고 할 정도로 신임이 두터웠으며, 김 수석과 생각을 같이했던 KDI는 재계 등의 저항을 무릅쓰고 안정화정책을 지켜 가는 데

큰 역할을 담당하였다.

이러한 KDI의 역할에 대해서 때로는 상당한 비난과 견제를 받기도 하였다. 경기침체와 금융긴축을 감내하기 어려웠던 기업과 재계는 청와대 등에 강한 불만을 토로하였다. 비경제쪽 참모들은 대통령의 각별한 신임을 받으면서 안정화정책의 추진을 주도하는 김재익 경제수석이나 이를 지원하는 KDI가 눈엣가시였다. 1981년 말경의 어느날, 필자는 당시 청와대에 연구위원으로 파견나가 있던 홍병유 박사를 통해서 청와대로 좀 들어오라는 연락을 받는다. 당시 제5공화국의 주도세력의 하나였던 허 모 씨는 필자를 앞에 앉혀놓고 격앙된 어조로 불만을 토로해냈다. "KDI는 언제까지 국민들로 하여금 허리띠를 졸라매라고만 하고 있을 것인가? 머지않아 국내외 경기가 호전될 것이라고 하더니 그런 기미는 아직도 감감한 것이 아닌가? 불확실한 미래를 담보로 국민의 고통을 언제까지 강요해도 되는 것인가?" 필자는 변명할 여유도 갖지 못하고 한 시간이 넘도록 야단을 맞고 나올 수밖에 없었다.

1982년 이후 물가는 현저하게 안정되어 1983~87년간에는 소비자물가 기준의 연평균 인플레가 3%를 밑도는 성과를 이루었다. 1960년대 초 우리 경제가 도약과 지속적인 성장을 시작한 이후 물가가 이렇게 안정된 시기는 없었다. 그 이후 경기과열과 민주화 선언에 따른 노사분규의 급증 등에 따라 인플레율이 다소 높아지기도 하였으나, 국민들의 인플레 심리가 크게 완화된 것은 주로 1980년대 초 안정화 노력의 결과라고 할 것이다. KDI는 연도별 경제운용계획에 대한 의견이나 수시로 정책당국에 제시한 거시정책 운영방안 등을 통하여 경제안정화 정책이 일관되게 추진되도록 하는 데 중심적 역할을 담당하였다.

1980년대 초 이래의 획기적인 물가안정은 과연 어떻게 달성되었는가? 우리의 인플레 수속 노력은 수요관리, 소득정책, 그리고 경제의 효율성 제고를 위한 구조적 정책 등 다면적인 접근이었다고 할 수 있다. 첫째, 전통적인 재정·금융면의 수요관리정책의 중요성을 부정할 수 없다. 그

러나 경기침체가 지속되는 상황에서 재정·금융을 긴축 운용하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 적어도 이들 정책이 인플레를 수속하는 데 큰 걸림돌이 되었다는 증거를 찾기는 어렵다.[5] 연간 총통화 증가율은 1976~78년의 36% 수준에서 1979~82년간에는 26%로 낮아졌다. 국제수지 적자폭이 확대되고 투자수요가 둔화된 상황에서 통화의 안정적 관리가 상대적으로 용이한 것도 사실이었다. GNP 대비 재정적자도 1980~82년간 4% 수준에 달했지만, 경기침체에 기인한 세수부족을 감안하면 1981년을 제외하고 팽창적인 재정운영이었다고 할 수 없었다.

둘째는 임금안정 노력을 중심으로 한 소득정책이다. 수요관리정책에만 의존할 경우, 물가안정은 실물경제면에서 상당한 희생(경기침체)을 통해서 그리고 비교적 긴 시간이 걸려야만 가능할 것이었다. 반면에 임금을 비롯한 생산요소의 가격이 안정될 수만 있다면 인플레는 비교적 짧은 기간 내에 큰 경기침체를 수반하지 않고 수속될 것으로 기대되었다. 무엇보다 국민소득의 절반 이상을 점하는 임금의 안정이 필수적이라고 생각되었다. 정부는 1981년 가을부터 공무원 봉급 인상률을 민간부문에 대한 비공식적인 임금 가이드라인으로 활용하였다. 추곡 수매가의 조정도 비슷한 역할을 하였다. 1980년 중반 이후 수차례에 걸쳐 단행된 금리 인하, 일시적으로 시도되었던 집세 상승률 및 주식 배당률의 제한 등도 부분적으로는 소득정책적인 고려의 결과라고 할 수 있다. 이들 정책의 실효성에 대해서는 의문의 여지가 많은 것이 사실이나,[6] 물가안정에 대한 정부의 강력한 의지를 보여줌으로써 국민들의 인플레 심리를 완화하는 데 기여한 바는 적지 않았던 것으로 보인다.

이러한 소득정책적인 노력과 더불어 역점을 두어 추진된 것이 경제교육이다. 모든 정책이 그러하지만 특히 소득정책은 노동이나 자본 등 생산요소를 공급하는 사람들의 명목소득에 직접 영향을 주는 것이기 때문에 이들의 이해와 협조 없이는 실효를 거둘 수가 없다. 향후의 인플레가

어느 수준일지 모르는 상황에서 공무원 근로자, 농민, 그리고 투자자와 저축자 등으로 하여금 명목소득(증가율)의 감소를 감수할 것을 요구하는 것이기 때문이다. 이를 위해서, 왜 물가안정이 필요한지를 인식시킴은 물론이고, 향후에 물가가 분명히 안정되어 이들이 실질소득면에서 큰 희생이 없으리라는 확신을 주는 것이 필요하였다. 먼저 공공부문 인사들을 대상으로 안정화에 초점을 둔 경제교육이 시행되었고, 1980년 말경부터는 전두환 대통령의 지원하에 교육대상과 교육형식 및 수단 등에서 교육이 크게 강화되었다. 1982년에는 경제기획원의 고유업무로서 공식적인 조직을 갖추게까지 되었다. KDI는 이러한 경제교육을 적극 지원하였다. 관련 자료의 작성 등 간접적인 지원은 물론이고, 각종 강연과 언론매체를 활용한 경제교육에 원장을 비롯한 많은 박사들이 참여하였다.

셋째, 구조적 정책은 그간 지나친 정부의 규제와 보호로 인한 비효율성과 공급애로를 해소하려는 것으로 1979년 「종합시책」에서도 그 방향이 제시된 바 있다. 자원배분에서의 정부의 간여를 줄이고 경쟁을 촉진하여 시장기능을 창달하는 데 역점이 주어졌다. 가격규제의 대폭 축소, 공정거래법의 제정, 중화학투자의 조정 및 산업지원제도의 개선, 금융자율화의 진전, 수입자유화의 확대, 해외 기술도입 및 직접투자 규제의 완화 등이 주요한 정책들이었다.

그러나 안정화 정책을 추진하는 과정에서 부작용이 없었던 것도 아니었다. 보는 이에 따라 평가가 다를 수 있겠으나 1982년의 6·28 금리인하와 1984년 예산의 동결로 대표되는 긴축예산의 운영은 그러한 예라고 할 수 있다. 김재익 경제수석이 주도한 6·28 금리인하조치는 물가가 현저히 안정되어 가는 상황에서 기업의 부담을 덜어줌과 동시에 코스트면에서 물가압력을 줄이는 데도 도움이 되었다고 할 수 있다. 그러나 금융시장에 인플레 심리가 남아 있는 상황에서 자금이 규제금리시장에서 다른 금융시장 혹은 실물시장으로 이탈하는 현상을 보였고, 규제를 회피하기 위한 비정상적인 금융행태들로 인해서 금융시장이 왜곡되는 결과를

낳았다. 또한 예산의 긴축적인 운영은 획기적인 재정건실화를 이룩하는 데는 성공하였지만, 꼭 필요한 정부지출도 억제함으로써 향후의 성장잠재력을 확충해가는 데 장애요인으로 작용한 것도 사실이다. 그 대표적인 것이 도로·철도·항만 등 사회간접자본 투자의 미흡으로 인해서 80년대 후반 이후 기업의 물류비용이 크게 상승한 것을 들 수 있을 것이다. 이 밖에 환율도 물가안정의 도구로 이용되어 경직적인 운영을 면치 못한 측면도 있었다.

이러한 부작용에도 불구하고 물가안정과 자율 및 개방으로의 경제정책 선회는 1960년대 초 이래의 정부주도적인 경제개발 패러다임을 바꾸어가는 분수령 역할을 하였다. 이후 자율화와 민간주도는 우리 경제를 운영해 가는 데 있어서 거스를 수 없는 추세가 되었다. 물론 1980, 90년대를 통하여 이들 정책을 추진하고 준비해오는 노력이 얼마나 진지하고 성공적이었는가는 별도의 평가가 필요하다. 관료 이기주의와 무사안일, 최고통치자의 비전 부족, 정경유착 등으로 인해서 진정한 민간주도의 튼튼한 시장경제를 만들어 가는 데 미흡했고, 이것이 1997년 외환위기를 초래한 원인이 되었다고 할 수 있을 것이다.

【필 자 주】

1) 1976~78년간 연평균 명목임금 상승률은 34%, 총통화공급 증가율은 32%에 달하였다. 이 기간동안 인플레율은 소비자물가 기준으로 13%, GNP 디플레이터 기준으로 18%를 상회하였다.
2) 1976~77년 우리나라의 연간 평균 수출증가율(명목달러 기준)은 40%를 상회하여 아시아의 신흥공업국 중 가장 높은 신장세를 보였으나, 1978년에는 26.5%로 다른 신흥공업국과 거의 차이가 없었고, 1979년에는 18% 수준(물량기준으로는 소폭의 감소)에 그쳐 대만·싱가포르·홍콩 세 나라의 평균 33%에 비해 크게 뒤진 18%의 신장에 머물렀다.
3) 경제과학심의회의의 보고서 「우리 경제의 당면과제와 대책」은 인플레의 '외양적 요

인'으로서 통화팽창이 주도적인 요인이었던 것은 인정하면서도 인플레의 '본원적 요인'을 강조하고 있다. 체질적인 본원적 요인의 치유 없이 통화만 긴축할 경우 극심한 자금난으로 안정공황이 우려된다는 것이다. 이에 따라 자금순환구조의 개선에 가장 큰 역점을 두고 있는데, 이를 위해서 금리인상도 필요하지만 제도금융의 사채자금 흡수와 부동산투기 억제를 위한 강력한 대책을 주문하고 있다.

한편, 한국은행의 보고서 『우리나라 경제의 당면과제와 대책방향』에 제시된 물가안정방안은 상대적으로 원론적인 수준에 머물고 있다. 여기서는 가격의 현실화, 소비절약운동의 대대적 전개, 중화학투자의 조정, 금리의 조정 등 금융긴축이 강조되고 있다.

4) 은행의 1년 만기 저축성예금 금리 및 일반대출 금리를 19% 내외에서 각각 24% 및 25.5%로 조정하고, 제2금융권 금리는 상한 30% 내에서 자율적으로 결정할 것을 제시하고 있으나, 자금수급사정이 호전되는 대로 신속히 하향 조정할 것을 권고하고 있다.

5) Sang-Woo Nam, "Alternative Growth and Adjustment Strategies of Newly Industrializing Countries in Southeast Asia," in Paul Streeten(ed.), *Beyond Adjustment: The Asian Experience*, International Monetary Fund, 1988; Sang-Woo Nam, "The Comprehensive Stabilization Program(1979)", Lee-Jay Cho and Yoon Hyung Kim(eds.), *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*, East-West Center, 1991 등 참조.

6) 예컨대, 민간기업 근로자의 기본급 인상률은 정부의 비공식적 가이드라인과 거의 같은 수준(1982년의 경우 공무원 기본봉급 인상률 9%에 근접한 9.5%, 1983년의 경우 공무원 6%에 비해 크게 높지 않은 6.9%)에서 결정되었으나 실제로는 상여금 등 다른 명목의 인상폭이 커서 총급여의 증가는 1982, 83년에 각각 15.8%, 11.6%에 달하였다.

1970년대 양정과 정책건의

문 팔 용*

1. 정책배경

한국경제에서 양곡이 차지하는 압도적 비중으로 말미암아 양곡정책은 농업정책의 우선과제가 되어왔으며, 그중에서도 쌀값정책은 바로 농산물 가격정책과 동의어로 사용될 정도로 정책적 비중이 높다.

우리나라에 있어서 쌀값정책은 전체 경제사정의 변동에 따라 구체적인 목표를 달리해 왔는데, 때로는 물가안정과 소비자보호를 최우선 목표로 집행되었으며, 때로는 식량증산과 농가소득향상에 역점을 두었으며, 때로는 정부의 재정안정을 염두에 두고 집행되었다. 양곡의 시장제도도 자유시장제도에서 완전통제로, 완전통제에서 부분통제로, 다시 자유거래제도로 전환되었다가 또다시 부분통제로 전환되는 등 많은 변천을 거듭해 왔다.

가. 1950년대 및 60년대의 저곡가정책

1950년 「양곡관리법」의 제정을 계기로 우리나라의 양곡시장은 상황변화에 따라 정부의 시장개입의 정도에 차이는 있었으나 일면 자유거래 일

* 前 건국대학교 교수
KDI 수석연구원/재직기간 : 1972~76년

면 정부통제의 이원적 제도하에 운영되어 왔다. 동법의 제정으로 정부는 필요하다고 인정되면 언제라도 양곡시장을 전면 통제할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다. 정부는 양곡의 수매, 수송, 저장, 도정 및 판매를 직접 수행한다. 정부관리 양곡은 정부가 책정한 가격으로 일반매입, 양비교환 등 여러 가지 방법에 의하여 농가로부터 직접 수매하는데, 주곡(쌀과 보리)의 수매가격과 수매량을 결정하는 문제는 농가소득을 비롯하여 일반물가, 소비자후생, 증산의욕 및 재정부담 등 국민경제의 주요한 다른 변수들과 밀접하게 얽혀 있다.

1950년대의 경제정책은 6·25 동란으로 파괴된 경제의 복구와 전후의 '악성인플레'를 억제하는 데 주력했으므로 정책당국은 양곡의 수매가를 책정함에 있어 곡가가 일반물가와 도시소비자 생계에 미치는 영향에 민감할 수밖에 없었다. 특히 식량을 시장가격으로 구입하기 어려운 구호대상자나 기간산업 노동자 등 저소득층을 위해서 시장가격보다 저렴하게 식량을 공급하는 것이 급선무였다. 이 밖에 또 정부수매가를 낮게 책정한 이유 중의 하나는 1950년 농지개혁 당시 농지를 정부에 팔아야 할 지주들에게 매년 지불하는 지가부담을 최소화하려는 의도도 있었기 때문이다. 지주들은 당시 농지 매도의 대가로 정부발행의 지가증권을 받았는데 증권의 액면가는 쌀 물량으로 표시되어 있었으며 5년균등상환으로 정부가 지불하도록 되어 있었다. 따라서 정부가 책정하는 수매가(적용가격)가 낮을수록 정부의 지불부담은 그만큼 경감되었다.

1955년에 한·미간에 체결된 미공법 480호(PL480)에 의한 잉여농산물 도입 협정은 한국 양정사상 일대전기를 가져왔으며 저곡가정책의 추구를 더욱 용이하게 하였다. 1956~65년 기간 연간 평균도입량은 국내양곡 총소비량의 약 10%를 차지함으로써 전체 식량공급에서 얼마나 중요한 역할을 했는가를 짐작할 수 있다. 미국 잉여농산물 도입은 국민식량의 안정된 공급과 전반적인 경제안정에 기여했을 뿐만 아니라 한화에 의한 구입을 가능케 함으로써 국제수지 압박을 완화하는 데 도움이 된 것이다.

그러나 반면 정부 대 정부의 무상원조에 의한 양곡의 대량도입을 배경으로 한 저곡가정책이 농민들의 생산의욕을 저하시키고 농업부문에 대한 투자에 역기능을 하였다는 사실도 시인하지 않을 수 없다. PL480에 의한 도입곡의 확보가 용이해지자, 양정당국은 가급적 많은 양곡을 원조받으려고 국내 부족량을 과대평가하는 경향이 있었으며, 또한 가격유인을 통한 증산노력을 게을리 했다는 사실도 지적하지 않을 수 없다.

1950년대의 양곡정책과 관련하여 또 한 가지 특기할 것은 1958미곡연도부터 실시한 미곡담보융자제도이다. 이 제도는 성격상 일종의 상품담보융자로서 미국 Commodity Credit Corporation(CCC)의 Nonrecourse Loan과 유사한 제도로서 쌀의 생산농가를 대상으로 쌀을 담보로 매입가격의 70~90%를 융자하여 수확기 과잉출하로 인한 곡가하락을 방지하고, 단경기에는 융자금의 회수를 통하여 쌀의 판매를 독려함으로써 곡가앙등을 억제하여 연중 곡가안정을 이룩하는 데 목적이 있었다. 이 제도의 실시는 쌀값의 계절적 안정과 농가소득증대에 크게 기여하였음에도 불구하고 1960년대 중반부터 일반매입정책의 확대로 자금상의 경합이 심해지면서 점차 축소되어 1970미곡연도부터 중단되었다.

정부가 농업부문에 관심을 돌리기 시작한 것은 1960년대에 들어서였다. 경제가 전쟁의 후유증에서 서서히 벗어나기 시작하면서 경제정책의 기본방향을 전후복구에서 성장·확대로 전환하였다. 1, 2차 5개년경제개발계획 수립에 있어 자립성장을 위한 기반구축을 정책의 기본목표로 설정하였으며, 이러한 기본목표에 맞추어 농업부문에 있어서는 식량증산을 최우선 과제로 삼았다. 정부는 식량증산을 위하여 수리시설의 확충, 비료·농약 등 농업생산자재의 확대공급, 농업시험사업 및 농촌지도사업의 확충 등 농업부문에 대한 정부재정투자를 대폭 증대하였다.

정부는 이렇게 여러 면에서 농업증산시책을 강구하였으나 가장 중요한 증산유인인 농산물가격정책의 기본방향은 1950년대와 하등의 변화가 없는 저곡가의 유지였다. 정부는 정부 발간의 모든 문서에서 식량증산과

농공간 소득균형이 정책목표임을 명시적으로 표현하면서도 실제 정책수행에 있어서는 물가안정에 최우선 역점을 두었다. 양곡의 높은 수매가격은 시장가격을 올리고 높은 시장가격은 일반물가 상승의 선도적 요인으로 작용한다고 믿었기 때문이다. 따라서 정부의 주된 관심사는 양곡의 수입증대를 통하여 곡가를 안정시키는 데 있었다. 양곡의 정부수매가격은 매년 시장가격은 물론 평균생산비보다 낮게 책정되었다.

도시 근로자들을 위한 낮은 곡물가격은 공평한 소득분배라는 차원에서 정당화될 수도 있으나, 저곡가는 농민의 희생하에 공업부문의 이익을 보호하는 결과를 낳게 된 것이다. 농촌의 과잉인구로 말미암아 노동력 공급이 풍부하고, 한편 식료품비가 평균가계비의 60%를 차지했던 공업화 초기에 있어서 저곡가정책은 저임금을 유지하는 데 기여한 것이다. 그러나 저곡가정책의 장기간 지속으로 인한 농가교역조건의 악화는 농촌경제를 극도로 피폐화시켰으며 생산농가의 증산의욕을 감퇴시킴으로써 식량부족은 더욱 심화되었다. 부족식량의 대부분을 PL480 계획하에 한화지불로 충당할 수 있었으므로 식량부족 자체는 우리나라 국제수지에 별다른 압박을 주지 않고 해결할 수 있었다. 그러나 미국의 대외원조정책이 미화에 의한 현금판매 또는 차관형식으로 전환되기 시작한 1960년대 말경부터 식량사정은 곧 외환사정과 직결되게 되었다.

나. 1970년대의 이중곡가제

식량부족의 만성화, 국제수지의 악화, 그리고 저곡가정책으로 인한 농공간 소득불균형의 심화에 직면한 정책당국은 정책전환을 심각하게 고려하지 않을 수 없었다. 농촌인구의 도시로의 급격한 유입은 정책당국으로 하여금 농촌생활 환경개선의 필요성을 절감하게 하였으며, 늘어만 가는 농촌인구의 도시이주는 도시하부구조의 붕괴마저 초래할까 우려하기에 이르렀다. 정부는 1960년대 말부터 쌀과 보리의 수매가격을 일반물가의

상승률보다 높게 인상함으로써 농산물교역조건의 개선에 힘썼으며, 동시에 쌀과 보리에 대하여 이중가격제를 도입·실시하였다. 이러한 결과 1969년 이후 농산물가격이 농민이 구입하는 공산물가격에 비해 더 빠른 속도로 상승하였다.

우리나라 농민에게는 쌀이 가장 중요한 작물이므로 높은 쌀값과 쌀의 증산이야말로 1970년대에 있어서 농촌소득정책의 핵심이었다. 1970년대 초의 세계적인 식량파동과 이로 인한 국제곡물가격의 폭등은 정책당국으로 하여금 개발전략의 역점을 농업부문으로 돌리는 데 더욱 큰 자극을 주었다.

고곡가정책, 다수확품종의 재배확대, 영농기술의 꾸준한 개선 그리고 농촌하부구조에 대한 투자확대에 힘입어 곡물생산은 유례 없는 증산을 기록하였다. 생산지표로 본 전체곡물생산은 1960년대 초의 50~60(1974~76=100.0)에서 1970년대 말에는 120~130으로 두 배 이상 증가하였으며 쌀에 관한 한 1970년대 말에 자급을 달성하였다. 고미가정책으로의 전환은 쌀의 국경보호율의 변동추이에도 반영되었다. 저미가 시기인 1960~69년 기간의 쌀의 실질보호율은 연평균 -19%로서 국제시세보다 낮았으나 1970~79년 기간에는 53%로 높아져 국제시세를 훨씬 상회하였다.

1970년대의 고곡가정책의 효과는 도시근로자 가계소득에 대한 농가소득의 상대적 고성장에서도 볼 수 있었다. 경제정책이 도시나 공업부문에 편중되었던 1960~69년 기간의 도시근로자소득의 연평균 성장률은 14.6%였으나 농가소득은 불과 3.5%의 낮은 성장률을 기록하였다. 그러나 1970~79년 기간에는 상황이 바뀌어 농가소득이 연평균 9.5% 성장한 데 반해 도시근로자소득은 4.6%의 성장을 보임으로써 농가소득이 상대적으로 많이 개선되었음을 알 수 있다. 고곡가정책으로 인한 식료비 증가는 공업부문 기업의 입장에서 볼 때는 달갑지 않은 현상이었으나, 1973/74년의 세계적 식량파동시의 쓰라린 경험을 감안할 때 그대로 받아들이지 않을 수 없었다. 그렇다고 고곡가정책의 부담을 전적으로 소비자에게만 떠넘길 수는 없었다. 이중곡가제는 바로 이러한 이율배반적인 문제를 해결

하기 위한 정책적 선택이었다. 생산농가에게는 높은 가격을, 도시소비자에게는 이보다 낮은 가격으로 판매하고 이때 발생하는 결손은 정부재정에서 부담한다는 것이다.

2. 양정의 문제점

가. 재정적자의 누증

주곡에 대한 이중가격제도는 농가소득 향상과 쌀의 자급달성에 기여했으며 또 한편 정부보유곡의 연중판매는 곡가의 안정에 기여했다. 그러나 이중가격제의 지속으로 인한 양곡기금상의 결손은 재정적자의 누증을 초래했으며, 이를 보전하기 위한 통화증발(중앙은행으로부터의 장기차입)은 국민경제의 여러 부문에 적지 않은 부정적 파급효과를 낳았다.

정부양곡사업에서 발생한 적자를 보전하기 위한 장기차입이 우리나라 전체 통화량증발에서 차지하는 비중은 1970년대를 통하여 해에 따라 약간의 기복은 있으나 연평균 20~30% 수준에 머물렀다. 1975년의 경우는 전체 통화증발액의 90%를 차지한 적도 있다. 이와 같은 양곡사업자금의 인플레적인 조달방법은 재정금융정책과 물가안정의 관점에서 결코 바람직한 일이 아니었다. 통화량의 증가분은 양곡의 수매사업을 통하여 농민의 수중에 들어가는데 농촌의 소득수준에 비추어 현금수요가 크고 따라서 시장구매력화의 속도가 빠르다는 점을 고려할 때 일정시차를 두고 일반물가에 대한 상승압박이 크다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

이렇게 볼 때 이중곡가제도는 소비자가격을 억제하여 물가지수를 일시적으로 낮추는 효과가 있을지 몰라도 결국은 통화증발을 통하여 물가상승을 자초하는 자가당착적인 결과를 가져왔던 것이다. 정부의 양곡수매사업과 곡가정책은 농민의 경제적 지위 및 국민생활의 안정과 직결되는

기본경제정책의 하나인 만큼 주곡에 관한 한 통화정책의 차원에서만 다루어서는 안 되겠지만 적자보전을 위한 소요자금의 조달을 중앙은행으로부터의 장기차입에만 의존하는 안이한 방법은 지양하고 비인플레적인 방법으로 재원을 확보하든가 그렇지 않으면 수매가격과 방출가격의 격차를 줄이는 방향으로 정책전환이 있어야 했다. 특히 1970년대 중화학공업의 건설, 사회간접자본 및 농촌하부구조의 확충 등 각 부문의 급증하는 자금수요는 이중곡가제도의 지속적 실시를 재고하지 않을 수 없게 하였다.

나. 수매 및 방출제도의 문제점

1970년대 들어 정부수매예산규모가 대폭 늘면서 정부양곡사업의 규모가 급격히 팽대하였으며, 정부관리양곡의 주 기능이 관수용 확보보다 계절곡가의 안정에 있다 할 정도로 곡가조절은 양곡정책에서 큰 비중을 차지하게 되었다. 1970년대 말경에는 곡가조절을 위한 시장방출량이 전체 정부보유미의 80% 이상을 차지했다는 사실만 보아도 그 정책적 비중이 얼마나 컸던가를 알 수 있다. 정부양곡사업에서 곡가조절용의 비중이 이와 같이 팽대한 것은 단경기의 소비자보호와 일반물가안정을 목적으로 곡가의 계절적 상승을 억제하는 데 치중해 왔다는 사실을 반영하는 것이다.

정부가 의도하는 대로 쌀값의 계절변동을 유지할 수 있느냐는 정부양곡의 보유규모에 달려 있는데, 정부양곡의 시장점유율이 비교적 낮았던 1960년대에는 쌀값의 계절변동폭이 15~30%로서 매우 컸지만 1970년대에 들어 시장점유율이 점차 커지면서 계절쌀값의 변동폭은 5~7% 내외로 떨어져 사실상 연중 평준화된 것과 다를 바 없었다. 정부양곡의 판매에 있어 판매가격을 연중 평준화시키는 것이 과연 효율적인 정책이냐 하는 문제는 양곡매입에 있어 단일매입가격을 적용하는 문제와 더불어 많은 논란이 되어왔다.

1) 단일매입가격 적용의 문제점

수확 후 생산한 벼의 일부를 정부수매에 응하기로 결정한 농민의 입장에서 보면 정부 수매기간인 11월부터 다음해 1월까지의 3개월 동안 어느 때 출하해도 똑같은 가격을 받는 이상 건조기간을 빼고는 벼가마니를 하루라도 빨리 처분할수록 자가보관부담이 덜해진다. 실제 많은 농가들이 수확 직후의 현금수요도 있고 해서 90% 이상을 11~12월에 처분한다. 이러한 수매기간중 단일매입가격 적용의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 생산농가의 양곡보관시설에 대한 투자의욕을 감퇴시키고 수확 직후의 집중출하를 조장함으로써 정부보관부담을 크게 한다. 둘째, 집중수매에 따른 수매자금의 단기 집중방출은 연말 통화량 팽창의 원인이 된다. 우리나라 농가의 현금지출수요가 크다는 점을 고려할 때 영농자금상환으로 농협에 회수되는 일부 현금을 제외하고는 살포된 수매자금은 대부분 단시일 내에 시장구매력화함으로써 물가상승요인이 된다. 셋째, 정부에 의한 대량보관은 정부양곡의 품질을 저하시켜 일반유통미값과의 격차의 원인이 된다. 이러한 가격차는 양곡상인으로 하여금 정부미를 재가공하여 더 높은 가격인 일반유통미로 위장 판매하게 함으로써 부당이득을 조장한다. 이는 이중곡가제로 인한 재정적자로 생산농가나 소비자가 아닌 중간상인을 보조해 주는 결과를 가져오고 있는 것이다.

2) 연중 평준화 방출가격의 문제점

계절진폭이 없는 연중 평준화된 가격에 의한 정부미의 방출은, 첫째 민간유통기구 및 중간상인들에 의한 보관시설이나 기타 유통시설에 대한 투자유인을 감퇴시킴으로써 산지와 소비지를 연결하는 집하상이나 양곡상의 능률화를 저해한다. 이러한 자유시장에서 유통되는 쌀의 대부분이 분산 독립된 영세상인층에 의해 분할 유통된다.

둘째, 도시소비자는 언제라도 같은 가격으로 쌀을 구입할 수 있으므로

집에 쌀을 보관할 필요를 느끼지 않으며, 이는 그만큼 정부보관부담을 크게 한다.

셋째, 보리수확기(6~7월)의 보리소비를 둔화시키고 쌀 소비를 조장한다.

넷째, 정부미 취급상인에 대한 낮은 유통마진(5~6%)은 상인으로 하여금 물량마진을 취득하고 또 정부미를 일반 유통미로 위장하는 등 부정거래의 원인이 되어 자유시장기구의 건전한 발달을 저해한다.

3. KDI의 양정 개선안 건의

모든 경제정책은 정책목표의 타당성과 그 목적을 달성하기 위한 정책수단의 실효성과 효율성을 검토함으로써 평가된다. 실효성이라 함은 소기의 정책목표를 달성하는 데 효과가 있다는 것을 뜻하며, 효율성이란 있을 수 있는 정책대안 중에서 가장 효율적인 정책수단이란 것을 뜻한다.

양곡정책도 예외는 아니다. 우리나라의 경제체제가 기본적으로 자유경쟁원리에 입각한 시장경제체제임에도 불구하고 정부가 물량조절 및 가격통제를 통하여 양곡시장에 개입하고 있다. 정부가 개입하는 이유는 양곡의 수급조절이나 가격형성을 자유경쟁에 맡길 경우 바람직하지 못한 현상이 발생하기 때문이다. 시장기능의 결함에서 오는 바람직하지 못한 현상을 방지하는 데 양곡정책의 목적이 있는 것이다.

무엇이 바람직하고 무엇이 바람직하지 않은 것이냐 하는 것은 한 나라의 사회경제적 상황에 따라 다르게 규정될 수 있고 또 정책수립주체의 주관에 따라 판단이 다를 수 있다. 우리나라 양곡정책의 목적은 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있을 것이다.

① 식량공급의 불안정성 제거

② 생산 및 가격의 불안정성으로 인한 생산농가와 소비자손실의 방지

③ 생산농가의 소득보상

④ 곡가앙등으로 인한 인플레 압력의 완화
⑤ 저소득층의 가계보호

가. 양특적자 해소방안

양특적자 해소를 위한 정책대안도 위의 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로서 그 실효성과 효율성을 검토해야 할 것이다. 양특적자를 축소 내지 해소하는 데는 크게 보아 두 가지 방법을 생각할 수 있다.

첫째는 매입가격과 방출가격 어느 한쪽의 상대수준을 높이든가 낮추든가 하여 가격역차를 없애는 방법이고, 둘째는 국내산 양곡에 대한 정부의 관리조작규모를 줄이고 대신 자유시장기구에 의한 유통비율을 높이는 방법이다. 이 두 가지 방법은 상호배제적인 것이 아니라 동시에 추구할 수도 있다. 가격역차를 폐지하려면 정부양곡의 매입가격에다 중간조작비를 가산한 판매원가로 방출가격을 결정하면 되는데, 여기에는 두 가지 대안이 있다. 한 가지는 매입가격의 인상을 억제하고 방출가격을 상대적으로 더 올려 판매원가에 접근시키는 방법이고, 또 다른 한 가지는 매입가격과 방출가격을 동시에 올리되 방출가격을 보다 높은 인상률로 올려 판매원가로 방출하는 방법이다.

어느쪽 방법을 택하든지 방출가격의 인상률이 매입가격보다 높아야 한다는 점에서는 다를 바 없고 다만 두 가격의 상대적 인상률이 문제가 된다. 상대적인 의미에서 보면 전자는 저미가정책을, 후자는 고미가정책을 뜻한다. 한마디로 양특적자의 해소문제는 저곡가정책이냐 고곡가정책이냐의 양자택일의 문제로 귀착된다. 농가소득 보상과 식량증산 그리고 외화절약을 위해서는 쌀값을 가급적 올려야 하나 물가안정, 재정안정 및 소비자 가계부담의 경감을 위해서는 가급적 저수준으로 유지해야 한다. 따라서 쌀값 결정에 있어서는 상반된 정책목표간의 득실관계를 고려하지 않을 수 없다. 만일 쌀값 인상이 물가나 소비가계에 큰 압박을 주는 일

없이 식량증산과 농촌소득향상에 크게 기여한다면 상대적 고미가가 정당화될 것이고, 반대로 물가와 소비가계에 대한 부정적 효과가 식량안보와 농가소득에 대한 긍정적 효과보다 더 크다면 상대적 저미가의 추구가 정당화될 것이다.

1970년대 우리나라의 전반적 상황을 염두에 두고 득실관계를 따져볼 때 이중가격의 해소는 매입가격을 적정률로 올리고 이를 기준으로 중간경비를 가산한 판매원가를 방출가격으로 적용하는 방향으로 정책전환이 이뤄져야 할 것이다. 더욱이 농공간의 소득격차가 날이 갈수록 심화되어 가고 있는 상황에서 적정가격보장의 포기는 농촌빈곤을 더욱 악화시켜 무작정의 이농현상을 가속화시키고, 이는 다시 노임상승→농업수익성악화→이농촉진의 악순환을 되풀이하게 할 것이다. 농촌소득의 향상은 공산품에 대한 구매력을 증진시킴으로써 해외시장의 불안정에 대처한 내수기반의 확충을 가능케 할 것이며 나아가 공업화추진의 원동력이 될 것이다.

나. 수매 및 방출제도의 개선방향

우리나라 농민은 수확기로부터 시간이 경과함에 따라 양곡의 보유재고량이 감소할수록 가격조건의 변화에 더욱 민감해진다는 연구결과가 있는데, 쌀 판매에 있어 농민의 이와 같은 성향은 수확기에서 시작하여 시일이 지날수록 정부수매가격을 올려주는 차등수매제(또는 시차수매제)와 계절가격변동을 허용하는 차등방출가격제 도입의 가능성을 시사한다. KDI가 정부에 제시한 구체적인 개선안은 다음과 같다.

1) 차등수매가격제

수매기간을 11월부터 다음해 1월까지 3개월로 제한할 것이 아니라 다음해 4월까지로 연장하고 대농민 지불 매입가격은 연내 11~12월 2개월

간은 당초 책정한 기준매입가격을 적용하고 1월부터는 농가보관비용을 가산하여 지불함으로써 농가로 하여금 자가보관하도록 유도하자는 것이다. 보관비용은 감모손 월 1%, 자본이자 월 1.5% 그리고 보관장려비 0.5%로서 합계 월 3%가 적정수준이라 판단된다.

이러한 차등가격제의 실시는 당초의 매입가격에 가산된 보관비용만큼 수매예산지출을 증대시키는데, 이는 정부가 보관할 때의 부담의 절감으로 충분히 상쇄될 수 있으며, 정부보관창고시설의 미비로 인한 양곡품질상의 손실을 감안하면 추가부담은커녕 오히려 예산절감이 될 것이다.

1970년대 우리나라 농촌의 경제수준에 비추어 볼 때 수확기 직후 집중출하가 불가피하지만, 연중 중간상인을 거쳐 판매하는 양곡이 상당한 물량이라는 것을 고려할 때 시차분산 수매제의 실시는 큰 실효를 거둘 것이다.

1975~81년 기간중 연도별로 약간의 차이는 있으나 쌀 총생산량의 60~70%가 상품화되고, 그중 약 43%가 10~12월의 추수기에 판매되고, 1~3월 기간에 30%, 4~6월 기간에 15%, 그리고 나머지 12%가 7~9월중에 판매되었다. 그나마 당시 수매제도하에서 정부의 집중수매가 추수기 판매율을 높게 한 원인이다. 만일 충분한 보관비용을 보장해 준다면 많은 생산농가가 판매계획량의 일부를 뒤로 미루어 계절별 판매분포는 상당히 고르게 될 것이다.

2) 차등방출가격제

정부미의 방출에 있어 적정 계절변동폭을 도입하여 단경기에는 상향조작하고 추수기를 앞둔 일정기간에는 하향조작하는 차등(또는 시차)방출가격제를 생각할 수 있다. 구체적으로 예시하면 1월부터 6~7월까지 월간 보관비용률인 3%씩 인상 조정하고 7~8월부터 10월까지는 반대로 3%씩 하향조정하는 방법이다.

이러한 계절변동 유형을 따른다면 1월부터 6월까지의 6개월간 모두 18% 올리고 7월부터 10월까지의 4개월간 12% 내리게 되므로 결국 미곡연도 말인 10월에 가서는 방출가격을 6% 올리는 결과가 된다. 따라서 7~10월 기간의 하향조작기간에 발생하는 결손(이중가격으로 인한 결손 제외)은 상향조작기간의 흑자로 보전하고도 남는 셈이 된다. 여기서 한 가지 지적할 것은 미곡연도 말 방출가격이 전년 대비 6% 오르게 되면 신곡에 대하여 농민들이 기대하는 정부매입가격도 그만큼 높아질 것이므로 매입가격 결정에 상승압박이 될 수 있다는 점인데, 당시의 인플레율로 보아 연간 6%의 쌀값상승률은 크게 문제가 되지 않는다.

3) 대농민 약속어음 발행

차등가격제를 실시하는 경우 만일 수매기간중 월별 시중가격의 상승률이 매입가격의 인상률보다 높다면 생산농가는 정부수매를 기피하고 일반 양곡상에 판매할 가능성이 크며, 정부로서는 계획수매량 확보에 차질이 생길 우려도 전혀 배제할 수 없을 것이다. 이런 경우 계획수매량의 사전확보를 위하여 수매후기인 1~4월 기간에 정부수매에 응할 농가에 대하여 월별 차등가격을 표시한 정부약속어음을 발행하고, 발행어음의 기간 전 유동성을 보장해 주기 위하여 발행어음의 일부(70~80%)를 농협창구를 통한 할인부 현금화를 허용하든가 또는 외상비료대금 및 영농자금의 상환을 허용하는 방법이 있을 것이다. 약속어음의 발행에는 농가가 보관하고 있는 현물의 확인 등 몇 가지 집행상의 문제가 선결되어야 할 것이다.

4) 상인 마진의 현실화와 상인자본의 동원

정부보유곡을 상인망을 통해 일정한 마진을 허용하여 시판하는 이상 정부수매가 시작되기 직전에 현물인도의 전도금조로 양곡증권을 정부양곡 취급상인에게 발행하든가 또는 예매금의 일부를 정부대행금융기관인

농협에 예탁하게 하여 수매자금으로 활용할 수 있을 것이다.

상인자본의 동원에는 무엇보다 충분한 인센티브의 제공이 선행요건인 바 취급양곡에 대한 적정 마진은 물론 발행증권이나 예탁금에 대한 적정 이자율을 보장해야 할 것이다.

5) 민간유통기능의 활성화

장기적으로는 일부 관수용 양곡을 제외한 모든 정부보유곡은 양성화된 공설도매시장에서 상장경매를 통하여 판매되어야 한다. 그러기 위해서는 산재해 있는 유사도매시장조직을 개편하여 시장가격 형성의 구심체로서의 기능을 발휘할 수 있도록 법정도매시장을 확대 발전시켜야 한다.

다. 기대효과

이상 제시한 정부양곡의 수매 및 방출제도의 전환은 실시초기에는 모든 제도 개혁이 그러하듯이 운영과정에서 시행착오가 있을 수 있겠으나 일단 제도화되어 정착된다면 여러 가지 효과를 거둘 수 있을 것이다. 주요한 기대효과 몇 가지를 들면,

첫째, 정부는 단기간에 수매할 필요가 없으므로 수매행정이나 보관 및 제 조작과 관련된 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 정부미의 품질을 높일 수 있어 상인에 의한 불공정거래를 방지할 수 있다.

둘째, 수매량을 시기적으로 분산시키므로 연말 일시적 통화량의 팽창을 완화할 수 있다.

셋째, 농가로 하여금 자가 저장시설에 투자하도록 유인하고, 수확기 일시 집중판매를 방지함으로써 양곡의 산지유통에 있어서 농가교섭력을 증대시키고 농가소득향상에 기여한다.

넷째, 정부미 방출가격을 단경기 상향조작에 이어 하향조작함으로써

인플레적인 효과를 5~6%로 억제할 수 있다.

다섯째, 대도시 상인망을 효율적으로 활용할 수 있으며, 곡가의 계절변동에 대한 불확실성을 없애므로 상인자본을 동원할 수 있다. 수매사업에 있어 상인자본의 동원은 그만큼 수매예산의 절감을 가능케 한다.

여섯째, 정부양곡 취급상인을 위한 적정 마진의 보장과 곡가의 계절변동유형에 대한 중간상인의 확신은 유통시설에 대한 민간자본의 투자를 유인할 것이다. 민간유통시설의 확충은 농가저장시설의 확충과 더불어 산지→소비자를 잇는 유통기능의 대형화와 능률화를 가져올 것이다.

4. 정부의 반응

KDI가 제시한 양곡정책 개선안에 대해서 청와대 경제수석비서관이었던 김용환 씨는 큰 관심을 보인 반면 양정당국인 농림부는 별 관심을 보이지 않았다. 1974년 말경 경제수석과 여러 차례 만나 KDI의 개선안에 대해 논의한 결과 KDI의 건의를 받아들여 박정희 대통령의 결재까지 받았다. 그러나 농림부가 거세게 반대하고 나섰다. 경제수석이 농림부와 협의한 후 대통령의 결재를 받은 줄 알았는데 사실은 수석비서관이 협의를 거치지 않고 단독으로 대통령의 결재를 받은 것이었다. 부처간의 경쟁심리도 작용했겠지만 농림부가 반대한 표면상의 이유는 만일 KDI의 건의안대로 실행될 경우 몇 가지 바람직하지 못한 문제가 발생할 수 있다는 주장이었다. 농림부의 반대논리를 요약하면 다음과 같다.

KDI안에 따르면 정부 방출에 있어 1월부터 단경기인 6~7월까지 방출가격을 월 3%씩 전체로서는 15~18% 가량 올리고 7~8월부터 10월까지 월 3%씩 합계 12% 가량 하향조작하는 것으로 되어 있는데, 농림부 주장은 만일 그해의 쌀 작황이 좋지 않을 것으로 예상되는 경우 정부가 7~8월부터 방출가격을 내리더라도 시중쌀값이 따라서 내리지 않을 수도 있

어 물가상승만 선도했다는 비난을 받는다는 것이었다. 또 다른 한 가지 걱정은 정상작황으로 7~8월부터 방출가격의 하향조작이 가능하더라도 수확기가 임박해서 쌀값을 내리는 데 대해서는 생산농민의 반발이 있다는 것이었다. 농림부의 이와 같은 반론으로 말미암아 대통령의 결재를 받았음에도 불구하고 KDI안은 일단 무산되고 말았다.

그 후에도 추곡수매와 이중곡가문제에 대하여 KDI는 기회 있을 때마다 개선책을 정부에 건의하였는데, 정부는 1977년산(1978미곡연도) 쌀부터 수매량과 출하일정을 사전 통보하는 '시차수매제'를 실시하기로 결정하고 '차등방출제'는 일단 유보하기로 하였다. 실시방법은 0.5ha 미만의 영세농가에 대해서는 연내에 전량 현금수매하고 0.5ha 이상의 농가에 대해서는 농가별로 수매량과 출하시기를 사전에 통고하는 등 경지규모에 따라 조정 수매하였다. 수매실적은 당초의 기대에 훨씬 못 미쳤다. 11월과 12월 두 달 동안에 전체수매량의 약 94%가 집중 출하됨으로써 모처럼의 새 수매제도는 하등 실효를 거두지 못하였다.

그 이유는 간단했다. 농가의 보관비용(이자 포함)을 보상하지 않았던 것이다. 구체적으로 살펴보면 당시의 수매가는 2등품 기준으로 연내 출하분에 대해서는 기준매입가격인 정곡 80kg당 26,000원을 지불하고, 다음해 1월 출하분에 대해서는 1.5%를 가산한 26,390원을, 2월분에 대해서는 3%를 가산한 26,780원을, 그리고 3월분에 대해서는 4.5%를 가산한 27,170원을 각각 지불하였다. KDI가 건의한 월 3%의 보상률의 반밖에 안 되는 1.5%의 보상률로서는 농가로 하여금 출하를 몇 달씩이나 연기하게끔 유도하기에는 너무 적었으므로 농민이 이에 호응할 리가 만무하였다. 정부양곡의 수매 및 방출제도는 1990년대 말에 와서야 비로소 운영방법에 있어 약간의 변화를 가미했을 뿐 기본골격은 그대로이며, 이중곡가제는 적자보전방법을 한은장기차입에 의존하는 인플레적인 방법에서 일반회계에서 부담하는 비인플레적인 방법으로 전환했으나 매입가와 방출가의 역차는 여전히 큰 실정이다. 연말 예산심의 때가 되면 농촌출신 국회의원들이

무조건 수매가를 올리고 수매량을 늘리도록 정부에 압력을 가하는 일이 되풀이되는 상황에서 이 제도의 개선은 쉽게 이루어질 수 없을 것이다.

5. 회고와 향후 과제

장기적인 안목에서 볼 때 농가소득을 증대하기 위해서는 재정부담만을 늘리는 가격의존 일변도에서 탈피하여 다른 방법을 모색해야 한다는 주장이 학계와 비농업계 일부에서 대두되기 시작하였다. 농촌공업화추진이 바로 구체적인 대안의 하나로 나온 것이다. 정부는 1983년에 「농어촌소득개발 촉진법」을 제정, 농어촌지역에 농공단지를 조성하고 공업 및 서비스 산업을 유치하는 등 농어촌 소득원 개발에 많은 노력을 기울였으나 농촌의 취약한 하부구조에다 제품판로의 제약 등 여러 가지 애로요인으로 말미암아 예상대로의 효과를 거두지 못하였다.

정부는 농민들과 정치권의 계속되는 압력에 추곡의 수매가 인상을 위시하여 가격지지정책을 지속하지 않을 수 없었다.

주곡에 대한 정부매입가격의 지속적인 인상 및 각종 증산시책에 힘입어 농가소득원의 주축을 이루는 쌀은 1970년대 말부터 몇 개년의 흉작을 제외하고는 자급수준에 달했다. 그러나 늘어나는 소비인구와 소득성장에 따른 쌀 외의 식료품에 대한 수요증가를 따르지 못해 식량자급률은 계속 떨어지고 있는 실정이다. 1960년대 중반의 90% 수준에서 1970년에 80.5%, 1980년에 56.0%, 1990년에 43.1%, 2000년에는 24.0%로 계속 떨어져 전체수요량의 4분의 3 이상을 수입에 의존하는 형편이다. 식량수입을 위해 지출되는 외화도 1970년의 4억 6,900만달러에서 2000년에는 거의 22배나 되는 99억 3,800만달러로 계속적인 증가추세를 보이고 있다. 특히 식량소비구조의 고급화에 따른 육류소비의 증가로 사료곡물의 수입은 세계에서도 4위를 차지할 정도로 그 규모가 커졌는데, 이는 우리나라의 부

존자원과는 너무나도 동떨어진 소비성향의 변화라고 보지 않을 수 없다.

여기에 1986년부터 끌어오던 '우루과이라운드' 농산물협상이 1993년 말에 타결되고 '세계무역기구(WTO)'가 출범함으로써 우리나라는 2004년부터 쌀을 위시한 모든 농산물시장을 개방화 내지 관세화해야 하고 농업에 대한 각종 국내보조와 쌀에 대한 가격지지를 축소하지 않으면 안 되게 되었다. 이러한 개방화 조류 속에서 정부는 이제까지 해마다 인상해 주던 쌀 수매가를 1990년대 초부터 동결 내지 소폭인상해 주는 데 그치는 한편 정부수매량을 감축함으로써 양곡시장에 대한 정부개입을 낮추고 대신 양곡유통을 자유시장기능에 맡기는 방향으로 정책전환을 모색하지 않을 수 없게 되었다.

농업의 구조조정이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 1993년 '우루과이라운드' 농산물협상이 타결되고 새로운 '세계무역기구'가 출범함에 따라 이제까지의 보호일변도의 농정은 한계에 왔으며, 한국의 농업은 세계자유무역질서에 적절히 대응할 수 있는 국제경쟁을 전제로 하는 발전전략을 모색하지 않으면 안 되게 되었다. 한마디로 보호지향형 농정에서 국제경쟁력지향형 농정으로의 일대 전환이 불가피한 시점에 온 것이다.

한편으로는 주곡의 자급을 이룩함과 동시에 농촌소득문제를 해결하고 또 다른 한편으로는 농업생산성을 증대시켜 국제경쟁력을 높여야 하는데, 정책실천과정에서 다분히 상반될 수도 있는 두 가지 목적을 어떻게 달성하느냐가 우리나라 농정의 과제이다.

우리나라 농업을 둘러싼 거의 모든 문제는 구조적 영세성에 그 근원이 있다고 해도 과언이 아니다. 개방화 시류 속에서 전체농업은 물론 특히 쌀 산업의 경쟁력을 높이기 위해서는 쌀의 생산성을 전반적으로 향상시키는 길밖에 없으며, 그것도 전체물량의 증대만을 목표로 하는 생산성 증대가 아니라 생산비 절감을 통한 경영수익성 증대에 중점을 둔 경영효율지향의 정책전환이 있어야 한다. 쌀 생산의 효율제고는 규모의 경제를 전제로 하는바 영농규모화사업의 지속적 실시와 쌀 전업농의 육성이 필

수요건이다. 영농의 규모화는 우리나라 쌀 산업의 가장 중요한 과제이다.

1990년대에 들어 정부는 농업구조개선사업의 명분 아래 방대한 규모의 투자사업을 실시하고 있으나, 과연 투자가 효율적으로 실행되고 있느냐에는 많은 의문이 제기되고 있다. 이제까지의 자금배분을 보면 경제논리보다 정치논리에 밀려 보조사업에 높은 비중을 두는 경향이 있는데 보조중심의 정부지원은 특정 개인이나 특정 계층의 재산증식에 도움을 줌으로써 사회적 형평성에 어긋날 뿐만 아니라 농민의 의타심만을 조장한 결과를 초래하였다. 추곡수매가와 수매량 결정시 국회동의를 거치도록 함으로써 수매가와 수매량을 매년 큰 폭으로 인상하고 증대하여 산지의 쌀값을 상회하도록 하여 민간유통기능을 위축시키고 있는 사실이 정치논리 우선의 좋은 실례라 볼 수 있다.

WTO농산물협정에 따른 농업보조금 감축으로 정부양곡의 수매량 감축은 피할 수 없는 조치이며, 따라서 쌀 유통의 자유시장기능의 활성화는 양곡정책에 있어 조속히 해결해야 할 과제이다. 쌀의 시장유통에 있어 정부양곡이 압도적 비중을 차지하고 있는 현재까지는 정부가 책정하는 수매가와 방출가가 참고가격(reference price)의 역할을 하고 있지만, 앞으로 정부의 양곡조작규모가 줄고 농협계통을 통한 유통을 포함한 자유시장 거래량이 증가하면 가격형성기능을 담당하는 구심체가 있어야 한다. 미곡종합처리장(RPC)의 확대와 더불어 산지직거래방식이 다원화되고 거래물량도 증가하고 있으나 가격형성의 구심체가 없고 지나친 경쟁으로 공정거래가 이루어지지 않고 불필요한 거래비용이 늘어나고 가격상의 혼란이 발생하여 생산자나 소비자이익이 충족되지 못하고 있는 실정이다. 소비지 양곡유통을 활성화하고 공정거래의 정착을 위해서는 양곡거래소와 같은 양곡도매기능을 담당할 공개적인 가격형성기구의 설립·육성이 무엇보다 시급한 과제이다.

일본의 경우는 그간 舊식량관리법에 의거하여 정부가 정부미를 주축으로 생산 및 유통을 전적으로 관리해 오던 것을 1995년 新식량관리법의

제정과 더불어 자주미를 중심으로 미곡유통에 시장원리를 도입하고 있다. 일본의 이와 같은 정책전환은 우리에게 타산지석이 아닐 수 없다. 민간유통기구의 활성화는 미곡유통에 있어 정부의 예산부담을 줄일 뿐만 아니라 미곡유통의 효율성 증대에 크게 기여할 것이다. 미곡유통에 있어 민간유통기구의 기능이 활성화되기 위해서 쌀의 수급변화를 신속히 반영할 수 있는 유통기구가 필요하며, 생산자나 민간유통업자에게 일정기간 쌀을 저장할 유인을 줄 수 있도록 계절적 가격변동진폭이 허용되어야 한다. 쌀을 저장하기 위한 최소한의 가격변동진폭은 저장기간중 발생하는 감모를 포함한 보관비와 운영비 및 저장물품을 구입·보관하는 데 소요된 자금의 이자가 보상될 수 있고, 적정이윤이 보장되어야 한다. 쌀 저장을 포함한 모든 경제행위의 유발동기는 두말할 나위 없이 이윤이며, 연중가격이 평준화되어 있는 상태에서는 누구도 보관비를 부담하면서 쌀을 보관하려 하지 않을 것이다.

산업구조 고도화정책과 부문계획의 계량화

김 윤 형*

1. 다부문계획모형과 산업연관분석의 개발

정부는 1973년 12월에 『우리 경제의 장기전망(1972~81)』을 발간하고, 1981년까지 '100억달러 수출과 1,000달러 국민소득'이라는 우리 경제의 장기실천목표를 설정하였다. 그리고 이 목표의 달성을 위한 개발전략으로서 중화학공업의 육성과 산업구조의 고도화를 제시하였다. 제3차 5개년계획(1972~76)은 이 장기전망에 의해서 실질적인 의미를 상실하게 되었다. 그러나 장기전망도 1973년 말 중동산유국이 석유무기화조치를 단행함에 따라 일어난 석유파동과 그에 수반한 세계경기의 침체 및 급격한 인플레로 말미암아 그 현실성이 다소 약화되었으며, 이 장기개발전략을 근간으로 하여 제4차 경제개발계획(1976~81)을 마련하게 되었다.

1971년에 설립된 KDI는 장기전망(1972~81)과 제4차 5개년계획(1977~81)의 작성작업에 참여하였다. 총량계량모형의 개발에 성공한 KDI로서 당시 고도의 수학적·통계학적 지식을 필요로 하는 다부문 산업연관모형의 개발은 당면한 연구과제였다. 김만제 원장은 1973년 5월 초에 귀국한 필자에게 수학적 모형의 작성을 의뢰하였다. 그리고 방대한 자료의 뒷받

* 한국외국어대학교 경제학과 교수
KDI 수석연구원/재직기간 : 1973~78년

침은 송병락 박사, 홍원탁 박사, 주학중 박사, 김수곤 박사가 맡았으며, 모형의 해법은 김대영 박사가 분담하였다. KDI가 6개월의 짧은 기간동안에 개발한 다부문 산업연관모형은 그 작성기술면에서 볼 때 다음과 같은 특징적인 연구업적을 이룩하였다.

첫째로, 제2차계획과 제3차계획의 부문계획모형이 전 산업을 43개 부문으로 분류한 반면에, KDI가 개발한 다부문계획모형은 전 산업을 무려 53개 부문으로 분류하였다. 기획원이 장기개발전략에서 강조한 산업구조의 고도화라는 목표를 모형에 의도적으로 반영하기 위하여 중화학공업부문을 세분화하고 1차산업을 크게 통합하였다. 다부문계획모형을 작성할 때에 일반적으로 개발도상국의 경우 전 산업을 15~30개로 분류하였다. 이에 비추어 KDI의 53개 부문계획모형은 그 당시 후진국 경제의 부문계획모형 중에서 최대 규모의 산업연관모형이 되었다. 본래 투입-산출표를 이용한 다부문계획모형은 취급하려는 산업부문의 수에 비례하여 방대한 자료의 수집과 복잡한 수학적 계산을 필요로 하는 분석방법이므로 대형 전자계산기 없이는 그 모형의 개발과 응용이 불가능하다. 더욱이 현실적으로 매우 복잡한 경제적 여건과 정책목표에 부합하는 경제예측치를 찾아내기까지는 수없이 많은 반복계산과 검증과정을 거쳐서 하므로 전자계산기를 떠난 다부문계획모형의 작성은 처음부터 생각할 수 없게 된다. 그러나 당시 KDI는 용량도 적고 자료의 입력도 원시적으로 하는 광화문에 있는 중앙전자계산소의 컴퓨터를 빌려 쓰면서 작업을 하였다. PC시대인 지금은 상상할 수 없었던 그 당시의 어려운 여건하에서도 김대영 박사의 주도하에 KDI 전산실은 53개 부문계획모형의 해답을 얻어내는 쾌거를 거두었다. 그 후 1975년에 비로소 KDI 전산실에 대용량 배치터미널이 설치되어 다부문계획모형의 해법작업도 용이해지기 시작하였다.

다음으로, 제2차계획의 43개 부문 산업연관모형의 작성은 USAID가 초청한 Irma Adelman 교수 그리고 USAID 자체 직원인 David C. Cole 박사와 Roger Norton 박사 등 주로 외국 전문가들에 의해서 수립되었다.

한편, 제3차계획을 위한 43개 부문 산업연관모형의 설계는 외국인 전문가(Hollis B. Chenery 박사, Larry E. Westphal 박사)와 국내 전문가(김만제 원장)의 합작품이라고 할 수 있다. 이와 대조적으로 장기전망(1972~81)과 제4차 5개년개발계획(1977~81)을 위한 53개 부문계획모형의 설계는 외국인 전문가의 자문 없이 KDI 수석연구원만들의 공동작품이었다. 즉, 다부문계획기법의 완전 수입대체가 이루어진 것이다.

세 번째로, 제2차계획과 제3차계획을 위한 43개 부문계획모형이 정태적 산업연관모형인 데 반하여 장기전망과 제4차계획을 위한 53개 부문계획모형은 계획작업기법으로서 진일보한 동태적 산업연관모형이었다. 즉, 제2차계획과 제3차계획에서는 총량계량모형의 최종수요를 총액으로 받아 이를 부문별로 배분시켜 부문별 산출액과 투자를 얻어내는 정태적인 방법을 채택하였다. 이와 대조적으로, 장기전망과 제4차계획에서는 부문별 수출만을 외생으로 넣고 생산·투자·소비·수입 등을 내생화하는 동태적인 방법을 시도하였던 것이다. 한국에서는 처음으로 동태적 산업연관모형이 적용되기에 이르렀다. 대형 부문계획모형인 53개 부문 동태적 산업연관모형은 정태적 산업연관모형보다 훨씬 더 복잡하여 그 당시에는 초기의 발전단계에 놓여 있었다.

KDI가 설계한 53개 부문 동태적 산업연관모형은 다음의 일반균형의 조건에 기초하였다 :

총산출액 + 수입 = 공급 ≡ 총수요 = 중간수요 + 최종수요

위의 조건을 벡터(vector)와 행렬(matrix)의 기호로 표시하면,

$$X + M \equiv AX + F \tag{1}$$

가 된다. 여기서 X벡터는 산업별 국내생산액이며, M벡터는 산업별 수입액이며, A행렬은 투입계수행렬이고 따라서 AX벡터는 산업별 중간재 판매액이 되며, F벡터는 산업별 최종수요 벡터이다. 투입계수행렬 A는 1

단위의 최종수요에 의해서 직접적으로 유발되는 산업의 산출액을 측정한다. 산업별 최종수요 F 벡터는 산업별 민간소비지출벡터 C, 정부소비지출벡터 G, 투자지출벡터 I, 그리고 수출수요벡터 E로 구성된다. 제4차계획에서의 53개 부문 산업연관모형의 특징은 투자 수요가 다음의 가속도 원리에 의해서 창출되도록 내생화한 것이다. 즉, B를 한계자본계수 행렬이라고 하면 t년도의 투자수요는

$$I(t) = B[X(t+1) - X(t)] = B\dot{X}(t) \qquad (2)$$

가 된다. 제4차계획에서는 부문별 소비지출과 정부소비도 내생화하였으나, 여기에서는 이들을 부문별 수출수요와 함께 외생변수로 취급한다. 그리고 제4차계획에서는 또한 수입수요를 경쟁수입과 비경쟁수입으로 구분하고 내생화하였으나, 여기서는 부문별 수입수준은 그 산업의 산출액에 비례한다고 가정하고 $\hat{m}$을 대각행렬이라고 하면,

$$M = \hat{m}X \qquad (3)$$

가 된다. $Q = (I - A + \hat{m})^{-1}$ 그리고 $D(t) = C(t) + G(t) + E(t)$ 이라고 하고, (2)식과 (3)식을 (1)식에 대입하여 X에 관해서 풀면, t년도의 산업별 생산예측모형은

$$X(t) = QD(t) + QB\dot{X}(t) \qquad (4)$$

가 되며, $Q = (I - A + \hat{m})^{-1}$가 Leontief행렬의 준역행렬이며, I는 단위행렬이다.

이 미분 행렬방정식 (4)의 해법을 찾아야 산업별 산출량을 예측할 수 있는데, 그 당시로서는 해법을 찾는다는 것이 용이한 작업이 아니었다. 53개 부문모형은 대규모 산업연관모형이기 때문에 복잡한 수학적 계산을 필요로 하였다. 앞서 설명한 바와 같이 KDI 전산실 직원들이 모형의 해법을 천공한 뒤에 천공카드를 들고 광화문에 있는 용량도 적고 자료의

입력도 원시적으로 하는 중앙전자계산소에 가서 카드를 한 장 한 장 입력시켜 수작업을 하면서 해답을 얻어내기 위하여 밤샘을 하였다. KDI 전산실은 수차례의 시행착오 끝에 원소가 2,709개로서 그 당시에는 대규모의 행렬인 53x53 행렬을 전도하는 데에 성공하였다. Q 역행렬(Leontief 준역행렬)을 우리 손으로 계산할 수 있었을 때의 기쁨은 이루 말할 수 없었다. 부문계획모형의 작성뿐만 아니라 경제정책 수립의 과학화와 계량화에 필수적인 산업연관 분석도구를 실용화할 수 있는 자체능력이 KDI 내에 비로소 구축된 것이다. 즉, Q 행렬의 계산으로 산업별 최종수요 1단위를 공급하기 위하여 직접·간접으로 소요되는 산업별 산출액을 측정할 수 있게 되었다. 그리고 유가인상이 전체 물가에 미치는 파급효과도 계측할 수 있게 되었으며, 전략산업의 선정작업에도 산업연관분석 도구를 사용하게 되었다. 다음으로, B 행렬이 전도될 수 있다면 산업별 생산예측모형인 미분행렬 방정식 (4)는 t년도의 산업별 생산액 $X(t)$에 대하여 반복계산을 통하여 해법을 찾을 수 있게 된다. 그러나 모든 산업부문이 자본재 생산부문이 아니기 때문에 B 행렬은 많은 원소들의 값이 0이어서 비가역적이며 전도될 수 없었다. 이 비가역성 문제도 김대영 박사와 필자가 시행착오 끝에 행렬 분할방식의 이용을 통해서 전도하는 기법을 실용화할 수 있었다. 그리고 53개 부문 동태적 산업연관모형의 해답을 찾기 위하여 Clopper Almon 교수가 개발한 연속적인 근사치 계산방식을 활용하였다. 이 방식으로 terminal condition의 불안정성과 initial condition의 불일치성의 문제점을 피할 수 있었다.

그 다음의 난제는 53개 부문모형이 요구하는 방대한 자료의 개발이었다. 투입계수행렬 A의 계산은 한국은행이 작성한 1970년 투입-산출표에서 얻을 수 있었다. 그러나 산업연관모형에서 자본형성의 내생화는 53개 산업별 한계자본계수행렬에 관한 신뢰성 있는 정보가 이용가능하지 않았기 때문에 수많은 실제적인 문제들이 제기되었다. 이 방면에서 KDI는 상당한 노력을 경주하였는데, 한국에서는 최초로 KDI의 송병락 박사가 11

개 부문의 연도별 한계자본계수에 관한 한국은행의 추정치, 1968년도 국부조사자료에 입각한 연세대학교의 한기춘 교수의 추정치, 그리고 경제기획원이 집계한 1963년, 1966년, 1968년 그리고 1970년 광공업 센서스 등을 기초로 하여 52개 부문의 자본계수행렬을 작성하였다. 이 귀중한 자료와 1973년도 국부조사자료에 입각한 KDI의 주학중 박사의 추계치를 이용하여 한계자본계수행렬 B를 산출할 수 있었다.

노동투입에 관한 자료도 또한 그 당시에는 가장 취약한 분야였으나 장기전망과 4차계획의 수립작업에 필수불가결한 자료였다. 뒤에서 설명하는 바와 같이, 기획원은 산업구조의 고도화를 이룩하고 장기적인 수출증대를 구조적으로 뒷받침하기 위하여 노동 및 기술집약적이고 전·후방연관효과가 큰 중화학공업의 육성과 개발에 역점을 두었다. 따라서 53개 부문계획모형에서 예측한 산업별 생산수준의 고용효과를 평가하는 것이 긴요한 산업구조정책의 과제였다. 그러나 산업별 노동투입자료는 그 당시에 한국에서는 전무하였다. 1970년도 노동계수는 한국은행의 1970년 투입-산출표로부터 구할 수 있었으나, 53개 부문별 노동생산성의 추계는 시계열 자료의 부재로 인하여 거의 불가능한 상황이었다. 노동생산성에 관한 비교적 신뢰성 있는 자료가 없었다는 것은 한국에서 그동안의 경제발전계획모형에서 노동투입을 생략하여 온 데에 책임이 있었다. 한국에서는 최초로 KDI의 김수곤 박사가 1963~70년 기간에 대한 노동투입계수의 연평균 신장률을 계산함으로써 이 갭을 메우는 데에 크게 기여하였다. 한편, 53개 부문계획모형에서 수출만이 외생변수로 취급되었다. 한국경제가 수출에 의존하고 있으며, 국가 경제정책의도에 따라 그 목표수준이 계획되고 추진되기 때문이었다. 수출상품구조에 관한 예측은 제4차 5개년계획의 작성작업에서 가장 중요한 작업이었다. KDI의 홍원탁 박사가 자신이 개발한 계량모형을 이용하여 53개 산업별 수출상품 패턴을 추정하였다.

이렇게 하여 KDI는 김만제 원장의 지도하에 수석연구원들이 합심하여

53개 부문 동태적 산업연관모형이라는 정교한 계량분석도구를 실용화하는 데 성공할 수 있었다. KDI는 비로소 종합정책연구기관으로서의 면모를 갖추게 되었다. 다부문계획모형의 개발과 산업연관 분석방법의 실용화는 장기전망과 제4차 5개년계획의 작성작업뿐 아니라 정부의 장기개발전략 수립에도 긴요한 분석도구로 활용되었다.

1973년에 기획원은 '100억달러 수출과 1,000달러 국민소득'의 달성을 위한 새로운 장기개발전략의 수립에 착수하게 되었다. 고도성장을 지속하고 고용을 확대하며 산업구조의 고도화를 이룩하고 장기적인 수출증대를 구조적으로 뒷받침하기 위하여 중화학공업 건설이 새로운 개발전략의 핵심을 이루었다. 기획원의 이러한 산업정책목표를 뒷받침하기 위한 이론으로서 KDI는 Albert O. Hirshman 교수의 불균형성장이론과 산업연관분석을 제시하였다. 우선 한국은행이 작성한 1970년도 투입-산출표를 이용하여 한국은행 기본분류인 153개 산업부문의 전·후방연관효과를 실제로 산출하였다. Hirshman 교수는 어느 한 산업의 팽창이 다른 산업에서의 투자를 얼마나 유발하는가에 따라 산업을 분류하기 위해서 전방연관효과(forward linkage)와 후방연관효과(backward linkage)의 개념을 도입하였다. 한 산업의 팽창이 그 산업의 생산물을 사용하는 새로운 산업들의 건설을 촉진시키면 그 산업의 전방연관효과가 크다고 한다. 한편, 한 산업에 대한 투자가 이 산업이 사용하는 투입물을 공급하는 다른 산업에 대한 투자를 유발하면 이 산업은 후방연관효과를 갖는다고 말한다. 일반적으로 중화학공업과 같은 중간재산업이 최종소비재산업이나 1차산업보다 큰 전·후방연관효과를 갖는 것을 알 수 있다. Hirshman의 불균형성장이론은 전방 및 후방연관효과가 가장 큰 산업부문, 즉 이른바 선도부문(leading sector)이 존재하며, 이 선도적 산업부문에 후진국경제의 제한된 물적 및 인적자원을 집중적으로 투자하기 위해서는 민간부문의 힘만으로는 미약하므로 정부가 이를 착수하거나 보조해야 한다는 정책적인 이론을 제시한다.

기획원은 같은 중화학공업이라도 전·후방연관효과가 높고 기술 및 숙련노동집약적인 기계, 전자, 조선부문 등을 전략산업으로 육성할 것이라는 전략을 제시하게 되었다. 이와 같이 4차 5개년계획에서는 중화학중심의 불균형성장을 시도하게 된 것이다. KDI는 경제기획원 기획국 공무원들을 대상으로 산업연관 분석방법에 관한 특별 강의를 하였다. 그리고 산업연관분석에 근거한 전략산업의 선정과정을 통해서 산업구조정책의 수립과 집행에 관한 정부의 전문적·기술적 능력의 향상에 기여하였다.

다음으로, 다부문계획모형과 산업연관 분석방법은 1973년 10월의 석유파동에 대응하기 위하여 정부가 1974년에 발표한 1·14 긴급조치(국민생활의 안정을 위한 대통령긴급조치)의 준비작업에서도 분석도구로 활용되었다. 이 모형을 이용하여 물가면에서 석유파동에 따른 국내공산품의 cost push 압력을 예측하고 석유파동 이후의 세계경제정세악화가 우리나라 경제에 주는 파급효과를 계산할 수 있었다. 그리고 인력개발부문의 계량화와 과학화에도 53개 부문 산업연관모형이 토대가 되었다. 즉, KDI의 김수곤 박사는 53개 부문별 200개 직종별 노동계수행렬을 작성하고 53개 부문 동태적 산업연관모형에 연관시켜 직종별 인력수급계획을 세우는 새로운 계획기법을 개발할 수 있었다.

다부문 산업연관모형은 철강산업의 중장기수요예측에도 이용되었다. 1975년 초에 KDI는 포항종합제철주식회사(포철)로부터 연구용역을 수탁받았다. 포철은 제2차 건설사업을 진행하면서 제3차, 4차 확장증설계획을 수립하기 위하여 철강제품별 중장기 수요예측을 KDI에 의뢰하였다. 철강수요의 총량예측작업은 송희연 박사에 의해서 수행되었으며, 철강제품별 수요예측을 위한 산업연관모형의 개발은 필자가 맡았다. 증설계획을 위한 철강제품별 수요예측을 위해서는 철강소비산업별로 어느 시기에 어떠한 강종이 얼마만큼 소비될 것인가를 예측하여야 하는데, 이는 각 산업별 철강투입량, 즉 철강 소비원단위의 조사가 선행되어야 하고 이와 함께 각 산업별로 생산수준을 예측하여 철강소비산업별 생산량에 철강소비

원단위를 승함으로써 철강소비수준을 결정지을 수 있게 되는 것이다. 이 예측기법을 택한 필자는 53개 산업별 67개 강종에 대한 소비원단위의 추정작업에 착수하였다. 이를 위하여 포철 직원 2인을 KDI에 상주시키면서 이들과 본원의 연구원 6인이 305개 철강재 소비업체에 대한 실사를 통하여 한국에서는 처음으로 67개 강종의 소비원단위를 추정할 수 있었다. 이 철강재 소비원단위 행렬을 53개 부문 동태적 산업연관모형에 연관시켜 67개 강종에 대한 중장기 수요를 예측하였다. KDI는 한국에서 최초로 특정 산업부문연구에 산업연관모형을 적용함으로써 산업연구의 과학화와 계량화에 선도적 역할을 수행하였다. 이 연구결과는 1976년에 『한국철강공업의 성장』이라는 KDI 연구총서로 발간되었으며 KDI가 개발한 산업연관모형의 기법은 포철에 전수되었다.

KDI가 산업부문연구의 과학화와 계량화에 기여한 또 다른 부문은 한국의 전력산업의 경영합리화이다. 그동안의 방만한 경영과 막대한 투자비 부담에 억눌려 경영혁신의 필연성에 직면한 한국전력공사(한전)는 1976년 초에 KDI에 한국전력산업의 경영합리화계획의 작성을 의뢰하였다. KDI는 이 어려운 작업을 수탁하였으며, 그 조건으로 한전에 부문별로 한전의 과장급 엘리트 직원 10인을 KDI에 1년간 파견근무시키고 KDI 연구진이 한전의 내부자료 일체를 열람하고 이용할 수 있도록 요구하였다. 한전은 이 조건들을 전부 수용하였으며, 김만제 원장이 직접 연구사업 총책임을 맡았다, 연구총괄은 필자가 수행하였으며, 전원개발 최적화모형의 개발은 김대영 박사와 필자가, 그리고 WASP(Wien Automatic System Planning Package)모형의 해법은 김대영 박사가 맡았으며, 수요추정은 오관치 박사 그리고 전기요금체계 개선방안은 장영식 박사에게 의뢰하였다. 최소비용으로 발전소건설계획 수립을 위한 계획기법인 WASP모형의 국산화에 성공한 것은 김대영 박사의 집요한 노력의 결과라고 볼 수 있겠다. 1977년에 경제기획원은 KDI의 연구결과를 토대로 한전 경영합리화방안을 강구하기 위하여 특별 Task Force를 구성하였다.

기획원 기획관리실장이 그 팀장이 되고 재무부의 이재국장, 상공부의 동력자원국장, 한전의 기획이사, 그리고 필자 등이 그 구성원이었다. 방만한 한전을 분할하는 KDI의 정책건의안은 채택되지 않았으나, 그 후 14년이 지나서 2001년도에 한전의 구조조정이 결국 이루어졌다. 한편, 동태적 계획(Dynamic Programming)의 최적화 기법에 의거한 WASP모형은 2001년까지 한전에서 전원개발계획수립의 작성작업에 분석도구로 이용되어 왔다. 이 연구용역이 인연이 되어 필자는1977년 12월에 신설된 동력자원부 기획국장으로 발탁되었다.

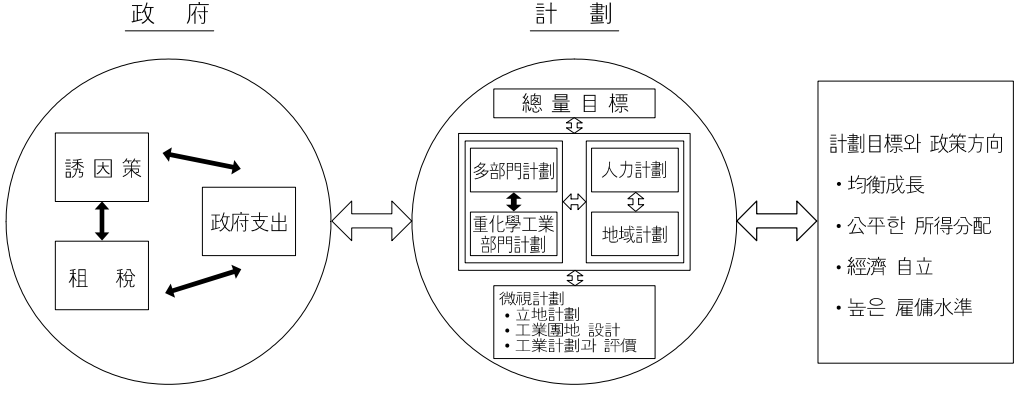
2. 총체적인 경제개발계획의 계량화 : 다단계획체제의 확립

53개 부문 동태적 산업연관모형의 설계에 성공한 데에 고무되어, 1975년 초 KDI는 제4차 5개년계획 수립의 전 과정을 과학화하고 계량화하는 작업에 착수하였다. 곧이어 제4차계획 수립을 위한 UNDP기술원조자금으로 Princeton대학교의 Larry Westphal 교수가 초청되었다. Westphal 교수에게 이 계량화의 작업에 관한 자문을 의뢰하였고, 필자가 이 작업에 참여하였다. Westphal 교수와 필자는 다음의 [도 1] 및 [도 2]와 같은 한국의 총체적인 경제발전계획의 계량화를 위한 틀을 설계하여 기획원에 제공하였다.

우선, [도 1]에서 보는 바와 같이, 국민경제의 바람직한 목표, 개발계획 그리고 정부의 역할 사이의 상호보완적인 관계를 제시하였다. 균형성장, 공평한 소득분배, 경제자립 그리고 높은 고용수준 등 제 경제목표간에 일관성 있는 목표가 설정되고 이들 목표를 달성하기 위한 경제성장률, 소비규모 및 수출계획 등 총량수치가 총량계량모형에 의해서 결정되어야 한다.

다음으로 GNP 성장률 목표를 달성하기 위한 세부적인 산업별 목표

[도 1] 總體的인 經濟發展計劃의 體制

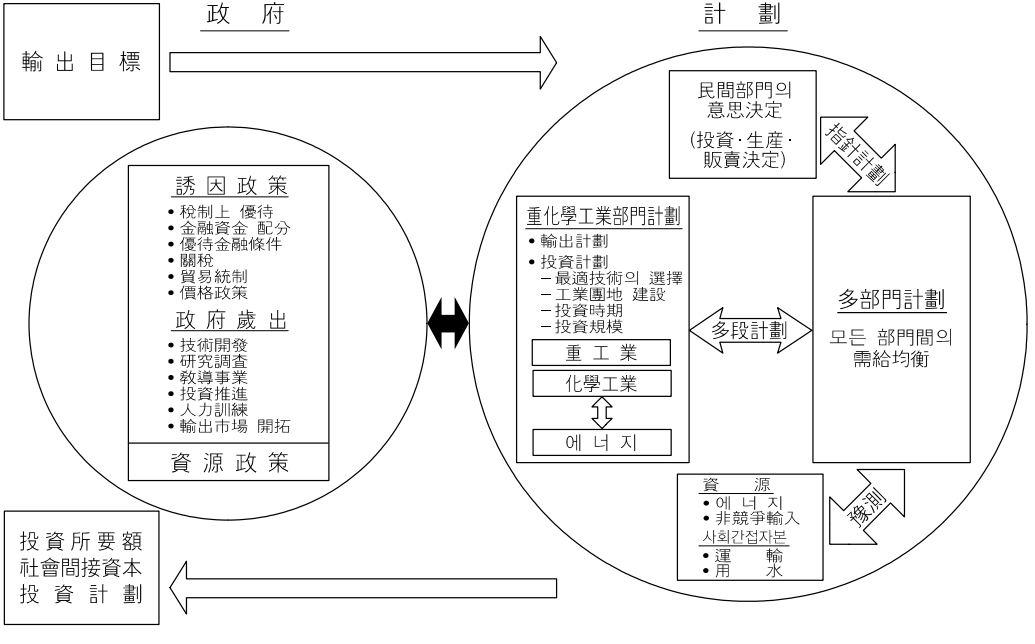


생산량이 결정되고, 이를 달성하기 위한 인력정책과 지역개발계획이 상호유기적으로 수립되어야 한다고 주장하였다. 뿐만 아니라 각 산업부문별로 입지계획, 공업단지설계 그리고 주요 투자사업계획과 평가 등 미시계획이 요망되는 것이다. 정부는 정책방향, 총량목표, 다부문계획, 중화학공업부문계획, 인력계획, 지역계획, 그리고 미시계획 등이 각기 독립적으로 추진되지 않고 하나의 단일계획체제 내에서 서로 상충됨이 없이 유기적 관계를 유지할 수 있도록 상호 보완적으로 추진되는가를 총체적으로 관찰하고 통제할 수 있는 Control Tower를 마련해야 한다. 동시에 민간의 투자활동 및 저축행태 등을 결정하는 이윤동기가 소망스러운 산업구조로의 개편에 부응되도록 세제, 금리, 환율 및 물가 등의 정책체계를 제시해야 한다고 건의하였다. 환언하면 국민경제의 바람직한 자원배분을 위해서 무엇보다도 뚜렷한 계획목표와 정책방향이 제시되어야 하겠으며, 이의 달성을 위해서도 제반 경제정책이 국민경제의 일반균형체계의 테두리 내에서 상호 보완적으로 일관성 있게 수립되어야 한다는 것이다

이와 같은 총체적인 경제발전계획체제의 한 부분으로서 다단계획이 [도 2]에 개관되어 있다. 다부문계획의 기능은 계획목표와 정책방향에 부합되고 모든 산업부문간의 수급균형을 기하는 소망스러운 '생산물구성'을 책정하는 데 있는 것이다.

일단 소망스러운 산업별 생산 Target이 결정되면, 각 산업부문 내에서의 소망스러운 세부적인 업종별 생산 Target은 예컨대 중화학공업부문계획에 의하여 총체적인 다부문계획과의 유기적인 관계를 유지하면서 선정된다. 이와 같은 다단계획을 통하여 성장제약요인과 성장잠재력이 파악되고 우리나라 생산잠재력에 알맞고 계획목표에 부응되는 소망스러운 형태의 산업구조가 책정되는 것이다. 소망스러운 '생산물구성'의 Target은 이에 소요되는 자원량과 투자규모에 관한 정보를 제공해 줄 뿐 아니라 생산활동에 직접 참여하고 있는 민간부문의 의사결정에 하나의 지침을 제시하여 주는 것이다. 그리고 정부의 역할이란 인력정책이나 기술개

[도 2] 多段計劃의 槪況


輸 出 目 標
政 府
計 劃
誘 因 政 策
• 稅制上 優待
• 金融資金 配分
• 優待金融條件
• 關稅
• 貿易統制
• 價格政策
政 府 歲 出
• 技術開發
• 研究調査
• 敎導事業
• 投資推進
• 人力訓練
• 輸出市場 開拓
資 源 政 策
投 資 所 要 額
社會間接資本
投 資 計 劃
民間部門의
意思決定
(投資·生産·
販賣決定)
誘導計劃
重化學工業部門計劃
• 輸出計劃
• 投資計劃
– 最適技術의 選擇
– 工業團地 建設
– 投資時期
– 投資規模
重 工 業
化學工業
에 너 지
多段計劃
多部門計劃
모든 部門間의
需給均衡
資 源
• 에 너 지
• 非競爭輸入
사회간접자본
• 運 輸
• 用 水
調整

발정책 등 구조적인 정책과 재정·금융정책을 상호보완적으로 운용함으로써 기존산업구조를 한국적인 최적산업구조로 유도하는 데 그 의의가 있는 것이다.

위의 총체적인 경제발전계획의 틀을 실제로 계량화하기 위해서는 방대한 자료와 전문지식과 시간이 소요되기 때문에 제4차 5개년계획 수립의 작업에 실제로 이용되지 못하였다. 그러나 1970년대의 개발연대에 경제기획원 기획국이 경제계획수립의 총체적인 과정의 계량화에 관한 개념을 정리하는 데에 기여하였다. 이처럼 KDI는 과학적인 계획기법을 계속해서 정부에 제공함으로써 정책수립과 집행에 관한 기획원의 전문적·기술적인 능력을 더욱 강화하는 데에 공헌하였다.

3. 선형계획모형의 개발

제4차계획 작성을 위하여 UNDP기술원조자금에 의한 외국인 전문가의 초청을 통해서 자문을 받은 또 하나의 과제가 최적화 계획모형의 개발이었다. 53개 부문 동태적 산업연관모형이 투입산출표를 이용한 다부문 경제예측모형이라고 한다면, 투입-산출표를 이용한 최적화 모형은 경제목표의 달성을 위한 최적화 기법을 사용하는 계획모형인 것이다. 그 당시로서는 최첨단 계획기법인 선형계획(LP; linear programming)에 근거한 최적화 모형의 작성은 KDI의 숙원사업이었다. 그러나 선형계획모형의 작성과 해법에 관한 노하우가 KDI에는 축적되어 있지 않았기 때문에 외국인 전문가의 자문이 필요하였다. 이를 위하여 세계은행 개발연구센터의 Roger Norton 박사가 선정되었다. 1976년 초부터 김만제 원장, Roger Norton 박사와 필자는 공동으로 다부문 최적화 모형의 개발에 착수하였다.

한국에서 최초로 시도한 최적화 계획모형은 1974년을 기준연도로 시작

하여 4차계획의 최종연도인 1981년의 총수요를 극대화하기 위한 53개 부문 선형계획모형이었다. 이 모형은 KDI가 개발한 53개 부문 동태적 산업연관모형에 기초하였다. 즉, LP모형에 사용된 초기값들은 KDI가 자체 역량으로 개발한 53개 부문 동태적 산업연관모형의 해(solution)의 값을 이용하였으며, 산업연관모형에서 사용한 가정들을 최적화 모형에서 그대로 적용하였다. 그리고 최적화 모형에서 이용하고 있는 산업분류도 KDI 모형의 53개 부문 분류체계를 그대로 활용하였다. 한국의 최적화 모형은 그 당시에 선·후진국에서 작성한 최대규모의 LP모형이 되었다.

이 최적화 모형이 겨냥한 주요한 정책관심사항은 1974~81년 기간중 누적 투자의 산업상호간 부문별 배분 그리고 1981년도 무역의 산업별 패턴이었다. 모형은 국제무역에 있어서 비교우위 선택에 주안점을 두고 이 선택이 GNP와 투자의 신장률 그리고 산업별 투자배분에 미치는 영향에 중점을 두었다. 산업별 수출과 수입수준은 정해진 상하 변화의 범위 내에서 결정되도록 내생화하였다. 수출입에 관한 상하제한이 구속력이 있을 때, 이 제한치의 잠재가격(shadow price)이 비교우위를 계산하기 위한 근거를 제공한 것이다. 최적화 모형의 해(solution)가 제4차계획이 끝나는 최종연도의 한국경제의 소망스러운 모습을 제시하였다.

규모에 있어서 LP모형은 약 225개의 개별 방정식과 LP행렬에서 5,000개의 영이 아닌 계수들로 구성된 방대한 모형이었다. 이 대규모의 최적화 모형을 돌리기 위해서는 대형 LP모형의 해법을 감당할 수 있는 전문지식이 필요한데 그 당시 KDI 내에는 이러한 전문지식이 없었기 때문에 필자가 세계은행에 나가서 작업을 해왔다. KDI와 세계은행의 합작품인 53개 부문 LP모형은 "Multi-sectoral Model with Endogenous Terminal Conditions"라는 제목으로 1979년도에 미국의 경제전문 학술지의 하나인 *Journal of Development Economics*에 게재되었다. 4차계획의 실제작업에는 이 LP모형을 활용하지 못하고 53개 부문 동태적 산업연관모형을 사용하였다. 필자가 정부의 요청으로 1977년 12월에 신설

된 동력자원부 기획국장으로 자리를 옮겨가고 난 후에 53개 부문 LP모형의 실용화 작업은 KDI 전산실에 의해서 계속 진행되어갔다. 특히, 세계은행의 LP모형 해법의 전문가인 Richard Inman이 1978년부터 KDI에 초빙연구원으로 상주하면서 최적화 모형의 해법을 KDI 전산실에 이전하였으며, KDI는 LP기법을 적용한 최적화 모형을 실용화할 수 있었다. 이 모형을 작성하고 해답을 구하는 과정에서 KDI는 LP기법에 익숙해졌으며, LP모형의 분석과 처리기법의 수입대체가 비로소 이루어졌다. 결국, 53개 부문 LP모형은 제5차 경제사회발전계획의 작성작업에 활용되었다.

【참고문헌】

경제기획원, 『제4차 경제개발5개년계획: 총량계획』, 1976.

경제기획원, 『개발연대의 개발정책』, 1982.

김광석, 「한국의 개발계획과 경제발전—목표 및 전략과 발전실적평가」, 『서울대 경제논집』, 서울: 서울대학교, 1981.

김규수, 「선형계획모형에 의한 경제예측과 정책시뮬레이션」, 『한국개발연구』, 제3권 제2호, 서울 : 한국개발연구원, 1981.

김윤형, 『한국철강공업의 성장』, 서울: 한국개발연구원, 1976.

재무부, 『재정금융30년사』, 1978.

한국개발연구원, 『한국전력산업의 경영합리화계획』, 1978.

Irma, Adelman(ed.), *Practical Approaches to Development Planning: Korea's Second Five-Year Plan*, Baltimore: John Hopkins Press, 1969.

Jo, Sung-Hwan and Seong-Yawng Park(eds.), *Basic Documents and Selected Papers of Korea's Third Five-Year Economic Development Plan(1972~1976)*, Seoul: Sogang University Press, 1972.

Kim, Yoon Hyung, *A 53-Sector Interindustry Projection Model for Korea, 1974-1981*, Report No. 7505, Seoul: Korea Development Institute, 1975.

Kim, Yoon Hyung, Richard Inman, and Roger Norton, "Multi-sectoral Model with Endogenous Terminal Conditions," *Journal of Development Economics*, 1979.

공기업 관리제도 개혁

사공 일* · 송대희**

1. 공기업 관리제도 혁신, KDI가 연구하라

한국 공기업부문은 1960년대 초 경제개발이 본격적으로 시작된 이래 정부의 경제개발의 중요한 정책수단으로 크게 활용되어 왔다. 그 결과 한국 공기업부문의 국민경제에서의 비중은 인도 등 사회주의를 표방해온 여타 개발도상국에 못지않게 높은 수준을 유지하게 되었다. 특히 한국 공기업부문이 국내 총고정자본형성에서 차지하는 비중은 1970년대 중반까지만 하더라도 거의 1/3에 해당하는 높은 수준에 달했다. 게다가 대부분의 공기업들은 산업연관효과가 높은 산업에 치중되어 있어 동 부문이 국민경제에 미치는 직·간접 영향은 더욱 클 수밖에 없다. 따라서 국민경제의 전반적인 경쟁력을 제고하기 위해 비능률의 대명사처럼 여겨지던 공기업부문의 효율화를 위한 공기업 관리제도의 대폭적인 개혁과 경영혁신은 무엇보다 중요한 것이었다.

이것은 우리나라뿐 아니라 거의 대부분의 개발도상국의 공통된 문제였

* 세계경제연구원 이사장
KDI 선임연구위원, 부원장 / 재직기간 : 1973~83년
** 한국조세연구원 원장
KDI 선임연구위원, 부원장, 경제정보센터 소장 / 재직기간 : 1980~2001년

다. 이에 세계은행과 UN 등 주요 국제기구에서 이에 대한 새로운 연구가 시작되었고, 특히 캐나다의 국제개발연구센터(IDRC)는 공기업부문의 개혁에 필요한 기초연구를 위해 한국과 동남아 8개국(인도·파키스탄·네팔·방글라데시·스리랑카·말레이시아·필리핀·태국) 등 9개국이 참여하는 공기업부문 network project를 지원하게 되었다. 우리나라에서는 KDI가 IDRC의 용역을 맡게 되었고 필자(사공 일)는 1974년부터 시작된 동 9개국 network project의 Regional Coordinator 겸 한국 공기업부문 연구팀장을 맡게 되었다. 동 연구팀에는 그 후 필자(송대희)가 합류하였고, 하버드대학에서 한국 공기업부문에 관한 박사학위논문을 쓰기 위해 KDI에 와있던 Leroy P. Jones, 그리고 서울대학교 행정대학원의 유훈 교수, 서울대학교 경영대학의 곽수일 교수 등이 KDI초청연구원으로서 참여하게 되었다.

이 공기업 연구가 진행되고 있던 어느 날 고 김재익 당시 대통령 경제수석으로부터 필자(사공 일)에게 연락이 왔다. 많은 공기업들이 적자에 허덕이고 있는 와중에 한국전력은 1979년에 1,300억원 상당의 당기순이익을 내었는데, 이는 그전 3년간 평균당기순이익의 260% 정도 증가한 것이었다. 따라서 한전 최고 경영층은 당기순이익의 일부라도 직원들의 특별보너스로 지급할 수 있도록 해달라는 건의를 해왔으며, 이에 당시 전두환 대통령도 한전 직원을 격려할 뿐 아니라 전 공기업부문의 경영효율 향상을 위한 좋은 본보기가 될 수 있도록 한전에 특별보너스를 주는 방안을 마련하라는 지시를 하였으니 이에 대한 방안을 KDI가 마련해 달라는 내용의 부탁이었다.

그래서 필자(사공 일)는 공기업의 경영평가를 경상시장가격(예 : 정부가 정하는 전기료율)에만 의존할 수 없다는 것은 물론이려니와 우리나라 공기업부문 전반의 능률향상을 위한 관리제도 개선과 경영혁신의 필요성을 누구보다 잘 알고 있는 고 김재익 수석에게 좀더 시간을 갖고 KDI가 한국 공기업부문, 특히 정부투자기관(정부직접투자가 50% 이상인 투자

기관)의 관리제도와 경영체제에 관한 전반적인 개혁안을 만들어 대통령에게 보고하도록 하자는 제의를 하게 되었고 고 김재익 수석의 전적인 지원을 약속받았다.

그 후 1981년 1월에 정부투자기관의 효율성 제고를 위한 경영개선방안을 강구하라는 대통령 지시가 있었고, 이에 따라 1981년 3월에 KDI는 정부투자기관 관리제도 개선방안 마련을 위한 실무작업반을 구성하게 되었다. 이 실무작업반은 KDI의 기존 한국 공기업연구팀과 경제기획원 예산실 실무책임자, 정부투자기관 임직원, 한국은행 및 산업은행 관계 실무자와 기타 전문가들로 구성되었다.

동 실무작업반은 많은 정부투자기관 현장을 방문하고 임직원들의 의견을 청취하였을 뿐만 아니라 1981년 6월에는 자유중국의 공기업 관리제도 실태를 파악하는 등 현실성 있는 공기업부문 개혁안 마련에 힘썼다. 실제 이러한 국내정부투자기관의 현장방문과 의견청취, 그리고 각종 survey를 통해서 KDI 공기업연구팀은 정부투자기관 임원은 물론 실무책임자선까지의 외부인사 기용문제, 소위 '낙하산 인사' 문제의 심각성을 확인할 수 있었으며 정부의 과잉 사전통제와 중복감사 등에 관해 소상하게 파악할 수 있었다. 또한 자유중국 공기업부문 현장방문을 통해 공기업 평가제 도입과 낙하산 인사를 제도적으로 막는 방안의 마련과 관련해서 많은 아이디어를 얻게 되었던 것이 사실이다. 특히 퇴역장성 등 정부가 생계를 어느 정도 보장해 주어야 하는 사람들에게 정부투자기관으로부터 생활비의 지급은 받도록 하되, 투자기업의 경영에는 일체 간섭을 못하게 하는 등의 제도적 장치는 KDI의 정부투자기관 인사관리제도 개혁안 마련에 큰 도움이 되었었다.

이런 과정을 거쳐 1981년 9월 KDI가 마련한 '정부투자기관 관리제도 개선방안'을 필자(사공 일)가 직접 전두환 대통령에게 보고하게 되었다. KDI의 수석연구원이 대통령에게 KDI의 연구결과에 관해 직접 보고를 할 수 있다는 것 자체도 당시 KDI의 위상을 잘 말해주는 측면이기도 하다.

또한 동 보고를 위한 며칠간의 철야 준비작업에는 두 필자와 함께 장승우 당시 공기업예산담당관이 참여하여 많은 기여를 했는데, 이것은 당시 KDI와 경제기획원간의 긴밀한 협조관계를 말해주고 있다고 하겠다.

KDI의 방안을 대통령에게 보고하는 자리에는 고 신병현 당시 부총리 겸 경제기획원 장관, 김만제 당시 KDI 원장, 고 김재익 당시 대통령 경제수석비서관, 고 김용완 당시 경제기획원 예산실장, 박유광 대통령 재정경제담당 비서관이 배석했었으며, 원래 1시간 정도 잡혀 있던 보고시간이었으나 대통령의 특별한 관심 표명과 함께 많은 코멘트와 질문이 있어 보고가 거의 2시간 정도 계속되었던 것도 특기할 만한 일이었다.

동 보고가 있은 후 경제기획원은 KDI 특별보고서 내용을 토대로 '정부투자기관 관리제도 개선방안의 추진계획'을 마련하였고 동 추진 계획은 그해 12월 경제장관협의회를 거쳐 대통령의 재가를 받아 확정되었다.

정부투자기관 관리제도 개선을 위한 입법작업은 방대한 것이었다. 우선 기존의 정부투자기관 예산회계법, 정부투자기관관리법 및 각 기관 설립법 등 40여개에 달하는 기존 법률을 폐지하거나 개정·보완해야 했다. 이러한 방대한 작업을 추진함에 있어 소관 부처간의 협의와 조정 그리고 설득과정을 거쳐야 했기 때문에 추진계획이 확정된 후 1년이 지난 1983년 말에야 비로소 모든 법제가 정비되고 새로운 제도가 탄생하기에 이르렀다.

2. KDI 공기업 특별보고서의 주요 내용

가. '낙하산 인사'부터 제도적으로 막아야 한다: 전문성과 공기업의 '주인의식' 제고 위해

KDI 특별보고서에서는 당시 공기업 관리제도의 문제점으로서 가장 시급하게 개선되어야 할 것으로 인사관리의 불합리성이 지적됐다. 인사관리 불합리성의 핵심은, 공기업의 임원은 물론이려니와 부장급에 이르는 실무책임자까지 외부인사의 빈번한 기용으로 하위직의 승진기회 박탈에 따른 사기저하, 주인의식 결여 등으로 경영능률이 저하됨과 아울러 최고경영자의 통솔력과 경영진의 연대의식을 약화시키게 된 점이었다. 이러한 문제점은 여러 정부투자기관의 임직원들과의 직접 면담을 통해서 재확인되었다. 1983년 새로운 제도가 시행되기 직전 당시 25개 정부투자기관의 총임원 166명 중 55%에 해당하는 88명이 외부에서 기용되었던 것으로 나타난 바 있다(유훈, 『공기업 임원의 사회적 배경에 관한 연구』, KDI, 1974 참조).

이러한 공기업의 낙하산식 인사의 폐해를 최소화하기 위하여 KDI 특별보고서에서는 오늘날 정부투자기관뿐 아니라 거의 모든 기업과 금융기관에서 채택하게 된 소위 '사외이사제도' 도입이 건의되었다. 이를 통해 정부가 배려해야 할 유능한 외부 인사에게 이사장 및 이사로 일할 수 있는 길을 마련하게 된 것이다.

KDI가 건의한 새로운 제도의 도입은 정치적으로 엄청난 압력에 부딪히지 않을 수 없었지만 결국 정부의 강한 정책적 의지가 있었기 때문에 공기업 관리제도는 KDI의 건의대로 크게 개혁되었고, 이는 후일 세계은행이나 외국 전문가들 사이에서 크게 평가받는 정책개혁사례로 꼽히게 되었다.

새로운 제도하에서는 최고 경영자인 사장 또는 행장이 부사장 이하 모든 내부 간부에 대한 인사권을 자율적으로 행사할 수 있게 되었다. 종래에는 사장 직속의 부사장 또는 이사들에 대한 임명권이 주무부처 장관에게 소속되어 있었으나 새로운 제도에서는 최고 경영자의 고유 권한으로 법제화하였다.

1982년 3월 정부투자기관 관리기본법이 발효되면서 종래의 외부기용 간부들이 잔여임기를 마치고 퇴임하는 자리에 공기업의 고참부장 등 내부전문가들이 속속 집행간부로 임명되면서 정부투자기관 직원의 기대감과 사기가 전에 없이 높았던 것이 사실이다. 정부투자기관 관리기본법이 시행되고 4~5년이 지나면서 이러한 집행간부 임명에 관한 제도에 대해 정치권의 불만이 표출된 적도 있었으나 공기업 개혁에 대한 정부의 강력한 의지로 정부투자기관 관리기본법은 그 이후 17년간 그대로 유지될 수 있었다.

나. 공기업에 '경영마인드'를 심어야 한다 : 자율과 책임

KDI 특별보고서의 모두에서 지적한 공기업 관리제도의 문제점은 공기업이 '기업적 마인드'로 운영되지 못하고 '관료적 마인드'로 운영된다는 점이었다. 민간기업은 대체로 경영성과(이익 또는 시장점유율 등)에 최대의 관심을 기울이고 인사, 조직, 예산 등은 이를 달성하기 위한 수단으로 인식되고 있다. 그러나 공기업은 인력, 예산 등의 합법적 운영에 더 관심이 많고 정작 경영성과에 대해서는 무관심한 현실을 지적하고 이의 근본적 개혁을 주장했던 것이다.

KDI 특별보고서에서는 공기업의 경영자율성이 획기적으로 높아져야 한다는 것이 강조되었다; 인사는 완전히 최고경영책임자에게 위임하고 정부는 일체 간여하지 말라, 예산편성과 집행도 정부는 가이드라인 정도만 정해주고 구체적인 세목별 예산편성과 이에 근거한 예산집행은 공기

업에 위임하라, 물자를 구매하는 것도 공기업이 예산범위 내에서 판단하여 구매하도록 하고 정부는 구매과정에 개입하지 말라, 그리고 정부가 공기업에 대하여 실시하고 있는 과다한 업무감독과 감사도 최대한 축소하여 자율경영분위기를 조성하라는 것이었다.

공기업 경영자율성 보장에 관한 KDI의 정책건의는 거의 그대로 받아들여져 어느 나라에서도 볼 수 없을 정도의 과감한 경영자율성이 보장되었다. 다른 개발도상국의 관료들은 정부가 그렇게 감시를 하고 통제를 해도 부정부패가 끊이지 않는데 예산과 물자구매를 자율에 맡기면 부정부패가 더 심할 것이 아니냐고 반문하기도 했다. 국내 관료들도 이 같은 불신을 가지고 공기업 경영자율성의 보장을 주저하였다. 그러나 KDI 공기업 관리개혁 이후 공기업의 부정부패는 오히려 줄어들었고 후술하는 바와 같이 공기업 원가절감률과 경영생산성은 크게 신장되었다.

예산편성의 자율권 때문에 정부투자기관의 예산이 낭비될 것이라는 우려에 대하여 두 가지 보완조치가 마련되어 있었다. 하나는 예산편성 공통지침과 경영목표를 정부가 사전적으로 정부투자기관에 제시함으로써 정부투자기관의 예산편성의 자율권의 방향을 제시하고 있다는 것이다. 또 다른 하나는 정부투자기관 이사회에 소속 주무부처의 담당 국장을 당연직으로 참여토록 하여 예산편성과정에 민간이사와 더불어 공개적으로 예산편성의 합리성을 검정토록 하였던 것이다. 이러한 예산편성의 자율권 보장으로 정부투자기관의 편성예산의 현실적합성이 크게 증대되었다. 종래에는 정부투자기관의 예산편성은 6개월 전에 정부투자기관의 손을 떠나 정부소관 부처에 제출되어 있어야 했고, 정부가 동 예산을 최종적으로 인정했을 때는 이미 현실적 여건이 변화하여 실행예산을 별도로 편성하지 않을 수 없는 실정이었다. 그러나 새로운 예산편성의 자율권하에서는 12월까지 예산편성자료를 수집하여 반영할 수 있기 때문에 차년도 예산구조가 보다 현실에 가깝게 되었던 것이다.

물자구매의 자율권 또한 예산편성의 자율권과 같이 공기업의 낭비를

조장하고 부정을 확산시킬 것이라는 우려가 제기되었지만 정부투자기관 사장에게 아주 예외적인 경우를 제외하고 물자구매의 자율권이 거의 100% 주어졌다. 공기업제도 개혁 이전에는 물자구매는 원칙적으로 조달청에서 대리구매하였고 공사계약도 계약금액이 2억원 이상인 경우에는 반드시 조달청장에게 위임하여 계약토록 하였다. 그러나 새로운 제도에서는 자체구매가 원칙이고 대리구매는 투자기관에서 필요하다고 자체 판단되는 경우 예외적으로 실행하였던 것이다.

KDI 특별보고서에 포함되었던 물자구매제도의 경직성에 관한 사례로 적시된 석탄공사 5KVA변압기 구매의 실례는 충격적인 것이었다. 석탄공사의 변압기가 고장으로 교체가 불가피하여 조달청에 구매 의뢰한 것이 1980년 10월 17일인데 조달청의 예산요청(동년 10월 27일), 석공의 회신(동년 11월 15일), 조달청의 납기조정요청(동년 11월 26일), 석공 회신(동년 11월 29일)을 거쳐 최종 납품된 것은 1981년 2월 28일인 것으로 나타났다. 물론 변압기가 납품되기 전까지 변압기고장과 관련된 석탄공사의 업무는 4개월간 정지될 수밖에 없었다.

구제도하에서는 조달청이 25개 정부투자기관의 물자를 대리구매해주는 것이 주요 업무 중의 하나였다. 그러나 새로운 제도하에서는 정부투자기관의 자체구매로 제도가 바뀌게 됨으로써 조달청의 물자구매 업무량이 대폭 축소되어 조달청의 기구 축소라는 파장이 발생하게 되었다. 1983년에 41% 수준이었던 정부투자기관의 자체구매비율이 불과 3년 후인 1986년에는 91% 수준까지 급증하게 되었다. 공사계약의 경우도 자체계약비율이 1983년의 56%에서 1986년에는 91%로 급격히 증대하게 되었다.

공기업 자율경영의 보장 못지않게 중요한 것이 공기업 책임경영의 확보라는 판단에서 KDI 특별보고서에서는 공기업경영평가제도의 획기적 개혁의 필요성이 강조되었으며 그 건의가 받아들여져 입법화되었다. 공기업 책임경영의 성패는 유효한 경영평가지표의 발굴에 있다. 잘못된 평가지표로 경영평가를 하는 것은 잘못된 설계도로 집을 짓는 것과 같이 무익할

뿐만 아니라 위험하기까지 한 것이다. 따라서 KDI 공기업연구팀은 공기업의 평가제도 개발을 가장 큰 연구과제로 삼았으며 공기업 평가지표 개발에는 Leroy P. Jones 박사(당시에는 보스턴 대학 교수)가 많은 기여를 했다.

KDI가 개발한 새로운 공기업경영평가지표는 불변가격 기준으로 산정한 '공공이익률'이라는 지표였다. 경영평가지표로서 공공이익률이 갖는 특징은 불변가격기준이라는 것과 공공이익기준이라는 것이었다. 기업이익을 불변가격으로 환산해야 하는 이유는 경영외적 노력을 배제하고 순수한 경영내적 노력의 성과를 측정하기 위해서였다. 예를 들면, 정부가 한국전력공사나 한국통신공사의 전력요금이나 통신요금의 인상에 의한 당기순이익 증가에 대하여 특별보너스를 지급하는 우를 범하지 않도록 하기 위해서였다. 마찬가지로 국책금융기관의 당기순이익은 금리정책에 의하여 크게 영향을 받는바 경영외적 요인을 제거하기 위해서 불변가격개념을 사용하였다. 공공이익은 사회 부가가치 창출과 일치하는 공기업이익을 극대화하기 위한 전략개념이다.

'공공이익률' 지표 외에도 공기업의 장기적 발전을 고려하기 위하여 각종 장기적 경영평가지표도 KDI 특별보고서에 포함되어 있었다. 기업의 성장과 사회적 책임을 이행토록 유도하기 위하여 경영계획, 기술발전 및 품질향상 관리제도의 개선, 생산성 향상 노력 등을 장기적 경영평가지표로 사용할 것을 권고하였고 25개 정부투자기관의 경영평가지표는 KDI가 개발한 모델을 기초로 하여 경영평가단에 의하여 구체화되었다.

3. KDI 공기업평가모델의 정착과정

필자(사공 일)가 1983년 KDI를 떠나면서 KDI 공기업연구팀은 다른 필자(송대희)가 맡아 그 후 10여년간 공기업평가단에 직·간접 참여하여

공기업평가업무 정착에 핵심적인 역할을 하게 되었다. KDI 공기업평가모델이 우리나라에 뿌리를 내리게 되고 국내외적으로 확산되어간 주요 요인은 무엇보다도 싱크탱크로서 KDI가 합리적 정책대안을 제시했을 뿐만 아니라 정책현장에 직접 참여하였기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

공기업 경영평가단은 초기부터 KDI 연구진이 주도적 역할을 담당하였다. 공기업의 경영평가는 그 성격상 경제전문가뿐 아니라 행정학자, 경영학자 그리고 회계전문가 등 각계 전문가의 공동참여가 필요하다. 이러한 전문가들로 구성된 경영평가단은 상설조직은 아니었다. 그러므로 KDI가 '공기업연구실'이라는 상설조직으로 만들어 공기업 경영평가업무를 측면에서 지원하게 되었다.

KDI가 1984~85년 2년간에 걸쳐 공기업 경영평가업무의 정착을 지원하기 위해 운용했던 '공기업연구실'은 특수한 조직이었다. KDI '공기업연구실'은 필자(송대희)가 그 책임을 맡았고 이영기 박사(후에는 강신일 박사가 합류), 공인회계사 4명, KDI 연구원 5명, 정부투자기관 수견직원 10명 그리고 지원인력 5명 등 총 26명으로 구성되었다.

KDI '공기업연구실'은 25개 정부투자기관의 사업내용과 경영내용을 분석하고 기관별 경영평가지표를 개발하였다. 이러한 자료들은 정부투자기관 경영평가단과 정부관련부처에 제공되어 평가의 전문성과 일관성을 뒷받침하도록 하였다. 또 다른 한편 KDI '공기업연구실'의 KDI 박사들과 공인회계사들은 정부투자기관 경영평가단원으로 위촉되어 직접 경영실적 평가현장에 투입되었다. 필자(송대희)는 총괄간사로서 경영평가단장을 보좌하였고, 다른 KDI 평가단원들은 각 분과에 배치되어 경영평가의 전문성과 일관성이 확보되도록 노력하였다.

경영평가단원들의 평가작업은 진지하게 진행되었다. 단순히 회의에 참여하는 수준이 아니라 실제 공기업현장 방문, 사장 및 간부들과의 면담 등을 통하여 수집한 평가자료와 일정한 평가보고서를 제출하여 평가근거를 일일이 남기도록 하였다. 공기업평가단 업무가 제대로 될 수 있도록

당시 경제부총리(고 신병현)와 당시 청와대 경제수석비서관으로 있던 필자(사공 일)도 직·간접으로 지원한 바 있다.

4. KDI 공기업모델의 국내적 파급과 국제적 확산

1981년의 KDI 특별보고서에 따라 1983년 12월 정부투자기관관리기본법이 제정되었고 1984년 3월부터 새로운 정부투자기관관리시대가 열리게 된 것은 한국뿐만 아니라 세계 공기업 관리정책에 적지 않은 파급효과를 불러일으켰다. 무엇보다 먼저 정부투자기관의 경영효율성의 개선효과는 괄목할 만하였다. 또한 정부투자기관 최고경영층의 경영마인드가 크게 달라졌다는 점도 빼놓을 수 없다. 정부투자기관에 도입되어 효과를 거둔 경영평가제도는 즉시 서울특별시의 지방공기업 경영평가제도로 확산되었고 곧이어 전국 지방자치단체의 지방공기업을 평가하는 데도 활용되었다. 최근의 책임운영기관 평가에도 그대로 준용되고 있다. 한국공기업 평가제도는 세계은행에서 성공사례로 인정되어 동남아 및 남미의 개발도상국에 전파되어 갔다.

가. 공기업 생산성이 민간기업을 앞섰다

전술한 바와 같이 KDI가 제안한 정부투자기관 책임경영제도는 100여 명에 달하는 정부투자기관 임원급 자리에 소위 '낙하산식' 외부인사 임명 불가라는 정치적 부담을 안고 출발하였다. 따라서 과연 새로운 정부투자기관 관리제도가 정부투자기관 능률향상에 얼마나 기여하게 되었는지가 모두의 관심사가 되지 않을 수 없었다.

새로운 정부투자기관관리제도에 따라 정부투자기관의 능률이 획기적으로 향상되었다는 것은 KDI연구에서 잘 나타나 있다(송대희·송명희, 「정

부투자기관 책임경영제의 정책효과」, 『한국개발연구』, 1987 여름호 참조). 당시 분석대상이 되었던 24개 정부투자기관의 평균 매출원가율이 새로운 제도의 도입 이후 기대 이상으로 절감된 것으로 나타났다. 정부투자기관의 매출원가율은 새로운 제도의 도입 이전인 1981년 75.3%, 1982년 78.1%, 1983년 76.0%로서 1981~83년 3년간 평균 76.5%였으나 새로운 제도 도입 이후인 1984년 72.1%, 1985년 70.55%, 1986년 68.45%로서 1984~86년 3년간 평균 70.3%로 과거에 비하여 평균 6.2% 하락하였으며 정부투자기관의 절감액을 금전으로 환산할 경우 1984년에 3,500억원, 1985년 5,500억원, 1986년에 8,000억원으로 3년간 총 1조 7천억원의 원가를 절감한 것으로 분석되었다. 실제 1981년 대통령에게 보고된 KDI 특별보고서에서는 공기업 관리제도 개혁을 통하여 공기업부문 생산원가를 5%만 절감한다면 당시 교육부문을 제외한 사회개발부문 예산총액과 맞먹는 GNP의 1.7%에 해당하는 6,000억원의 경제적 효과를 얻을 수 있다는 점이 강조된 바 있다.

참고로 1984~86년 기간중 전술한 바와 같이 정부투자기관 매출액 원가율이 연평균 6.2% 하락한 데 비하여 동 기간중 민간기업부문의 평균 매출액 원가율은 오히려 연평균 1.5% 상승한 것으로 나타나 동 기간중 공기업부문의 생산성이 크게 증대된 것으로 분석되고 있다(경제기획원 『공기업백서』, 1988 참조).

나. KDI 공기업 평가제도를 배우자

앞에서도 지적한 바와 같이 중앙부처의 정부투자기관 경영평가제도는 지방 공기업부문에도 확산되어 나갔다. 서울특별시는 1986년부터 시 산하의 지하철공사, 시설관리공단, 강남병원, 농수산물도매시장관리공사 등 4개 지방공기업에 대하여 자율 및 책임경영을 부여하고, 분야별 전문가들로 경영평가단을 구성하여 경영실적을 평가하였다. 서울특별시는 평가

결과에 따라 정부투자기관과 같이 추가적인 인센티브 상여금을 차등 적용하였다. 서울특별시의 지방공기업평가지표는 기본적으로 KDI가 개발한 모형을 활용하였고, 경영평가단원들도 정부투자기관 경영평가단원으로 작업에 참여한 전문가들을 중심으로 구성하였다.

행정자치부 산하에 있는 전국 지방자치단체의 상하수도 및 지방의료원 등 지방공기업에 대해서도 정부투자기관의 경영평가제도를 원용하여 매년 경영실적을 평가하는 제도가 도입되었다. 지방자치단체의 지방공기업 경영평가는 행정자치부 산하에 있는 지방자치 경영협회가 주관하였으나 전문평가단원들은 역시 정부투자기관의 경영평가 경험이 있는 전문가들을 중심으로 구성되었으며 평가지표나 평가방법들은 대체로 KDI 공기업 연구진의 모델을 활용하였다.

KDI가 개발한 공기업 경영평가제도는 20여년이 지난 지금도 여전히 적용되고 있을 뿐만 아니라 여러 부문으로 응용 확산되고 있는 것으로 보인다. 1999년 정부출연기관관리제도가 대폭 정비되면서 등장한 42개 출연연구기관 평가모델도 근원적으로 KDI의 공기업평가모형을 원용한 것으로 보인다. 그러나 KDI가 주도적으로 구축한 정부투자기관책임경영제도가 1990년대 후반에는 대상기관의 축소, 의결기관과 집행기관의 통합 및 외부 비전문가의 상임이사 기용 허용 등으로 다소 후퇴된 것은 아쉬운 일이다.

다. 아시아·남미권 등에서 KDI 공기업제도가 확산되었다.

세계은행은 개발도상국 공기업 경영효율을 증진시킨 대표적 사례로서 한국의 공기업 경영평가제도를 들고 있다. 1985년과 1989년 두 차례에 걸친 한국공기업 경영평가제도 관련 세계은행 보고서는 한국 공기업평가제도가 상당한 효과를 거두고 있다고 인정하고 있다. 그래서 세계은행이 주관하는 공기업 국제세미나에 KDI 연구진들은 수차례에 걸쳐 초빙강사

로 한국사례를 설명하곤 하였으며 더 나아가서는 외국의 공기업 경영개선작업에 자문가(Consultant)로 초빙되어 KDI가 개발하여 한국정부투자기관에 적용되고 있는 경영평가모델(Performance Evaluation System)을 현지에 나름대로 적용시키는 노력을 해왔었던 것이다.

국제적으로 가장 먼저 한국 공기업 경영평가제도가 확산된 지역은 동남아시아 지역, 특히 파키스탄·인도 및 방글라데시 등이었다. 인도와 파키스탄의 경영평가제도는 양해각서(MOU; Memorandum of Understanding) 형태의 경영평가편람에 의해 추진되었다. 파키스탄은 한국과 비슷한 시기에 공기업 평가제도를 시행하였으나 한국의 과감한 자율화 및 강력한 정책집행에 크게 자극을 받아 한국자료를 수차 수집하여 국내 MOU 시행에 참고하였다. 인도가 한국제도 도입 이후 MOU를 시행하는 과정에서 한국 전문가들이 인도에 가서 도움을 주기도 하였다. 또한 방글라데시는 한국의 정부투자기관관리기본법을 그대로 그들의 법으로 제정하여 사용하였으며 KDI 공기업연구진들에게 실제 법운영상 부딪히는 문제에 관한 문의를 해오기도 한 바 있다.

세계은행의 공기업 전문가 Mary Shirley 박사(1989)는 세계은행보고서에서 "한국에서 상당한 성공을 거둔 이 제도는 쉽게 다른 나라에 도입될 수 있을 것으로 보인다."고 평가하였고, UNDP의 Bennett 박사(1994)는 "현재까지 공기업 평가제도가 가장 성공적으로 운영된 나라는 한국일 것이다."라고 지적한 바 있다.

어쨌든 1990년대에 들어오면서 한국의 공기업 경영평가제도는 남미의 여러 나라로 확산되어 갔다. 베네수엘라·콜롬비아·브라질·멕시코 등 주로 공기업경영효율성 증진이 절실한 나라에서부터 한국의 공기업 경영평가제도가 원용된 것이다. 최근에 와서는 동구권·중국 등과 같은 전사회주의체제국의 방대한 국영기업부문의 구조조정과정에서 한국의 공기업 경영평가제도에 큰 관심을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다.

인적자원과 노사관계

김 수 곤*

1. 머리말

사람은 경제발전의 원동력인 동시에 목적이다. 발전의 혜택이 국민전체에게 골고루 돌아가야 하기 때문이다. 우리나라 인력 및 노사관계의 발전에 KDI가 얼마나 공헌했는가를 말한다면 성공사례보다는 아쉬움이 더 많다는 것이 솔직한 심정이다. 1970년대의 경제개발중심적 사고방식에서 노동이 차지할 곳은 인력의 복지측면보다는 수단적 측면, 즉 인력개발 및 활용문제가 우선시될 수밖에 없었던 것도 사실이다.

그러나 당시 김만제 원장은 장차 다가올 노동문제를 예상하여 노동경제를 공부한 박사가 이렇게 없는가 하고 아쉬워하면서 요샛말로 하면 인적자원관리(HRM)와 노사관계(Industrial Relations)를 전공한 필자를 스카우트했다. 당시 대학에서는 노동문제를 터부시하여 과목개설은 물론 노동문제를 공부한 사람이라면 오히려 기피하는 실정이었다. 필자가 귀국할 당시, 즉 1974년 인천 부두에서 이삿짐을 검색하던 세관직원이 박스마다 들어 있는 책들을 보고 새파랗게 질린 얼굴로 물었다. "이 책들 혹시 불온문서가 아닌지요? 오늘 내보낼 수는 없으니 내일 다시 와주십

* 한국인적자원관리협회(KSHRM) 회장
KDI 선임연구위원, 부원장 / 재직기간 : 1974~84년

시오." 그리고 책들의 목록을 적어달라고 했다. 이튿날 가보니 밤동안 신원조회를 해보고 KDI로 온다는 확약 때문에 무사히 통과되었다. 대학에서는 오라는 사람도 없었지만 만약 대학으로 왔더라면 쉽게 통관도 안 되었을 뿐 아니라 자유로운 연구활동도 못한 채 요주의 인물로 지목받았을는지도 모른다.

필자는 노동경제를 공부한 사람이 거의 없는 상태였기 때문에 희소가치로 인한 반사이익을 제일 많이 받은 사람이었다는 점을 고맙게 생각한다. 선성장·후분배 논리에 철저했던 1970~80년대에 성장과 분배가 동시적으로 이루어져야 한다는 필자의 생각이 과연 얼마나 정책수립에 공헌할 수 있었던가 하는 것은 따져보지 않는 것이 나을는지도 모르겠다. 현명한 치자(統治者)와 우수한 관료들이 과실을 골고루 분배해 줄 수 있다고 생각하는 관주도적 복지정책관을 믿고 있는 한 성장과 분배가 동시적으로 이루어질 수 없을 뿐만 아니라 올바른 시장경제의 꽃을 피울 수 없을 것이라는 소신에는 변함이 없다. 때문에 필자는 노동정책에 관해 KDI가 바른 소리는 많이 했으나 그 실효는 거두지 못한 아쉬움이 많았다는 점을 먼저 지적해두고 이 글을 써나가고자 한다.

2. 거짓말 같은 참말보다 참말 같은 참말을!

오일 쇼크로 인해 1974년 하반기에는 많은 실업자가 발생했다. 실업대책을 강구하기 위해서는 먼저 실업자에 관한 자료의 수집이 무엇보다 급했다. 1974년 11월에 전국 총가구수의 약 5%를 대상으로 고용통계조사를 실시하였는데, 이는 가히 센서스에 맞먹는 정도의 규모였고 East West Center의 조이제 박사가 수석자문관의 역할을 했다. P. Hauser의 노동활용접근법에 의한 실업통계를 최초로 우리나라에서 실시했던 점이 특이하다. 결과에 대한 분석은 KDI 연구총서, 『勞動供給과 失業構造』

(1975)에 나타나 있다. 그러나 그것이 얼마나 정책에 반영되었던가 하는 의문은 남는다. 왜냐하면 엄청난 비용을 들이면서까지 수집한 자료가 실업의 규모를 확인하는 데 그쳤기 때문이다. 그만한 비용을 들여 직업안정소를 확장하고 그 요원을 훈련시켰더라면 실업자가 누구이며 어디에 있는지 등등 더욱더 실효성 있는 실업대책을 강구할 수 있었을 것이다.

집계한 실업통계의 결과는 다음과 같았다. 전국실업률 5.4%, 그것을 도시와 농촌으로 분류하면 각각 9.3%와 2.5%였다. KDI에서 통계청에 자문을 해주는 과정에서 일어난 이야기이다. 청와대에 보고할 자료를 브리핑차트에 써놓은 것을 보니, 전국 5.4%를 앞에 내놓고 다시 도시와 농촌으로 구분해서 각각 9.3%와 2.5%로 되어 있어 전국규모의 실업률만이 부각되게 되어 있었다. 원래 실업자의 개념은 산업화가 어느 정도 진행된 후 도회지에서 경제활동하는 상태를 파악하는 것이기 때문에 농촌에는 적용하기가 어려운 지표이다. 때문에 대통령에게 보고할 때에는 도회지실업률 9.3%를 앞에 놓아 그 심각성을 부각시킬 것을 필자는 권고했다.

그러자 통계국장은 "그러면 각하께서 걱정하실텐데." 하고 주저했다. 대통령도 높은 실업률을 걱정할 것은 걱정해야 할 것 아니냐고 따지자, 그는 "내가 어디 거짓말했소?" 하고 되물었다. "국장님 방법(전국실업률 5.4% 부각)으로 하면 거짓말 같은 참말이 되고 내가 말한 것처럼(도시실업률 9.3% 부각) 하면 참말 같은 참말이 됩니다."라고 응수했으나 최종 브리핑은 전국 실업률 5.4%가 부각되어 청와대는 안도의 분위기가 되었다.

그러나 다음날 한 일간신문은 사설을 통해서 실업통계가 믿을 수 없다는 말로 시작해서 서울시에만도 300만 실업자가 있을 것이라는 등 허무맹랑한 추측까지 하고 있었다. 이는 필경 도농간의 실업률 통합보고의 결과라는 것을 감안하지 않은 채 예상했던 것보다 낮은 실업률 발표에 대한 의구심만이 폭발한 결과였던 것 같다.

그 후 TV 토론회에서도 한국의 실업률 통계가 ILO 등 국제기준에 맞

는 것이라는 말을 하자 밤중에 집으로 전화가 쇄도하는데, "한 주일에 한 시간만 일해도 취업자라고 하니 그래가지고 당신은 먹고살 수 있소?" 라고 따진다. 설명을 해주려니까, "당신 같은 어용학자의 말은 들을 필요도 없어." 하고는 전화를 끊어버리기가 일쑤였다. 어느덧 우리나라는 정부의 실업통계를 엉터리라고 매도하면 애국자가 되고 그것을 쓸 만하다고 하면 어용학자가 되는 풍토가 되고만 것이다. 임기응변적 통계이용에 대한 경종이 아닐 수 없다.

3. 영세민 취로사업과 직업안정

1970년대 중반 어느날 기획원 서석준 차관보(그후 부총리, 아웅산 사태 때 순직)로부터 전화가 왔다. 내용인즉 필자가 쓴 직업안정에 관한 것을 읽고 그것이 일할 의사와 능력을 가진 자에게 직업을 알선해 줌으로써 한편으로는 실업자구제를, 또 다른 한편으로는 사람을 필요로 하는 기업에는 인력확보를 하게 해주며 여기서 얻은 직종별 및 지역별 구인배율(구인수/구직자수)은 경기변동지수로서뿐만 아니라 직업훈련 필요성의 바로미터가 되니 一石四鳥의 효과를 내는 근대국가의 최대복지행정이라는 것을 이해하게 되었다면서 독후감 겸 칭찬을 해주었다. 필자도 지지 않고 맞받았다. "만약 시험을 봐서 대통령을 뽑는다면 당연 제1순위가 될 것이라는 당신께서야 직업안정이 무엇인지 몰랐던 것이 어쩌면 당연한 일이겠지요. 평생 실업자가 될 확률은 제로(영)에 가까우니까. 지금이라도 직업안정의 중요성을 인정해 주셨으니 정말 다행입니다." 그 후 홍익대학교의 박래영 교수로 하여금 직업안정에 관한 연구보고서를 작성케 하고 필자도 거기에 초청되어 코멘트를 하게 되었고 그것이 우리나라 직업안정에 관한 학문적 접근의 효시를 이루었다.

IMF 사태 이후 대량실업사태와 더불어 고용보험사업이 급격히 확대됨

으로 인해 오늘날에는 그 존재가치가 충분히 인정되었지만 개발경제정책에 몰두해 있던 당시로서는 이 사업 자체의 인정만도 생산적 복지를 위한 거보였음을 잊지 말아야 할 것이다. 왜냐하면 일부악덕업자 때문이기는 하지만 직업소개라고 하면 인신매매를 연상케 한 것이 미발달한 우리나라 노동시장의 실상이었기 때문이다. 필자가 자주 들은 코멘트의 하나가 "노동경제를 한답시고 온 학자가 맨날 직업소개니 탁아시설확충 이야기만 하는가?"라는 것이었다. 20여년이 지난 지금에야 그 필요성이 널리 인정되고 있으니 격세지감이 든다고나 할까?

필자가 KDI에서 최초로 쓴 보고서, 『영세민 취로사업의 고용 및 소득효과와 개선책』(1974)에서도 밝혔듯이 실업 또는 준실업상태에 있는 영세민들에게 취로증을 교부하는 업무 자체를 내무부가 관장할 것이 아니라 노동시장의 전문기관인 직업안정소를 통해서 교부해야 한다는 것을 역설했다. 그러나 직업안정소의 숫자가 턱없이 모자라고 그런 노동시장 정보를 관할할 수준에도 있지 못했던 것이 사실이지만, 무엇보다도 아쉬웠던 점은 직업안정기능에 대한 일반인과 정책담당자의 인식부족이었다. 내무부에서 관장하고 동회를 통해서 취로증을 발급하다보니 영세민들이 동회장 권위에 눌리고 고마움은 투표장에서 정부여당에 보답하는 결과가 될 수밖에 없었다. 동회직원이 노동시장 동태에 대해서 조금이라도 알고 적성검사가 무엇인지를 아는 사람으로 구성되어 있었다면 몰라도 그렇지 못한 가운데 취로사업 행정을 하다보니 경기가 회복된 후 인력이 모자라는 상황 속에서도 취로사업비는 계속 방출되고 이는 인력부족상태를 더욱 악화시키는 결과까지도 초래했던 것이다.

4. 4차 5개년계획을 위한 인력수급계획

제4차 5개년계획이 수립되는 과정에서 과학기술처로부터 용역의뢰가

들어왔다. 거시경제팀에서 짜놓은 성장예측을 기초로 고용효과를 측정하고 동시에 경제활동률을 감안한 노동공급을 예측하여 그 밸런스로 예상 실업자수를 추정하고 기술 및 기능인력에 대한 수요와 공급을 예측하는 작업이었다. 중화학공업에 대한 투자우선정책 때문에 노동집약적 경공업 부문의 인력수요가 유휴노동력을 흡수하기에는 미흡하다는 결론을 얻은 인력팀은 사안의 중대성을 지적하고 투자전략의 수정을 요구하였다. 그 전까지만 해도 노동수요가 공산품수요로부터 파생되는 2차적 수요라는 점에서 노동공급의 과부족이 투자계획수립에 독립변수로 작용한다는 것이 허용되지 않았지만 이때부터는 노동시장의 상황이 조금씩이나마 투자전략에 반영되기 시작했다는 데 고무된 바가 컸다.

특히 기능공에 대한 수요는 50여개 산업 중분류별로 200여 기능 종류별로 추정하였으므로 그때까지 있어 온 인력수요예측 중에서 가장 상세한 것이 되었다. 50×200의 매트릭스를 통해 얻은 수요예측치를 놓고 KDI 인력팀은 그 어느 직종의 수요를 정확하게 몇천 몇백 몇십여명이라 예측할 것이 아니라 100명 단위에서 끊거나 아니면 몇백명 내지 몇백명이 될 것이라고 표현하고자 했다. 그러나 발주자인 과기처의 입장은 정부의 공신력 있는 통계수치가 그런 범위설정으로 부정확하게 보여서는 안 된다는 논리를 견지했기 때문에 하는 수 없이 끝자리 숫자까지 컴퓨터에서 나온 대로 인쇄를 할 수밖에 없었다.

Input data가 표본조사에서 나온 것이고 오차의 한계를 생각하면 그럴 수 없는 것이었지만 발주자가 원하는 대로 내놓지 않으면 취소하겠다는 으름장 때문에 우리는 양보할 수밖에 없었다. 연구생활중 최대의 아이러니는 그와 같이 부끄러운 심정으로 발표한 연구보고서 『長期人力計劃을 위한 硏究』(1976)가 가장 먼저 동이 나버렸고 그 후 필자가 보관용으로 갖고 있던 copy까지도 빌려간 사람이 돌려주지 않아 잃어버리고 말았다는 사실이다. 당시 최대그룹의 하나인 모 회사 비서실에서까지 이 책자를 빌려달라는 것을 거절하면서 물어보았다. 당신네들은 미시차원의

인력수급계획을 세워야지 우리것과 같은 거시차원의 자료를 가져다가 어디에 쓰려는 것이냐라고 물었더니, 자신의 그룹총수가 KDI의 거시적 예측이 나왔으니 그 숫자를 자기회사고용이 전국에서 차지하는 비율에 따라 인력의 직종별 수요를 할당하면 되지 않겠느냐고 하였다는 것이었다. 그것이 부적절하다는 말에도 불구하고 자기의 목이 달려 있는 사안이니 우선 보고서만이라도 달라고 해서 가져간 사례도 있다.

미시적 인력계획과 거시적 인력계획이 그 방법론상 다르다는 점을 이해하지 못하는 사람들이 쓰는 무리수는 어찌할 도리가 없다. 뿐만 아니라 4차 및 5차계획 수립에 참여해본 사람으로서 절실하게 느낀 것은 계획경제가 정치인들에게 주는 마력이 그렇게도 크다는 사실과 그로 인한 시장원리의 왜곡현상이 너무나도 심각하다는 점이다. 80년대에 들어와서 대학의 증설마저도 인력수급계획결과 고급인력이 모자랄 것이기 때문이라는 주장들은 그 타당성은 묻지 않은 채 설득력을 가지고 있었다. 이것이 오늘날 대학공급과잉으로 결과했다는 사실을 어떻게 설명할까?

기능공의 경우도 마찬가지이다. 기능인력 부족예상이라는 것을 전제로 공공직업훈련소를 계속 지어왔고 그것도 부족하다고 사내훈련소 설치를 강제해왔다. 결과적으로는 질적 향상을 기하지 못한 가운데 기능공 양산만 해서 일종의 기능인력 덤핑을 한 셈이 되었다. 제조업자들이 그 혜택을 보았으나 그것도 일시적이었다. 왜냐하면 기능공들의 대졸자 대비 상대적 임금이 상승하지 못한 관계로 많은 공고출신 기능공들이 뒤늦게 대학진학을 하는 등 지금도 기능공 지원자가 모자라서 인력의 구조적 불균형을 깨트릴 수 없는 실정이다. 사우디아라비아를 위시해서 베트남 등 개도국에 직업훈련지도를 해오던 우리나라가 지금 직업훈련 지망생이 부족해서 기능인력 공급에 차질을 빚고 있다는 이 엄청난 아이러니를 계획경제의 부작용이라고만 치부하기는 어렵겠으나 거시적 차원에서의 과도한 계획마인드는 삼가야 한다는 교훈을 단단히 얻은 셈이다.

5. 노동부 승격과 산업인력관리공단

노동문제의 심각성이 제기됨에 따라 80년대 초 노동청이 노동부로 승격되는 과정이었다. 당시 직업훈련은 노동청, 기능검정은 과기처 소관으로 되어 있었다. 이 두 가지 기능을 한곳으로 통합해야 한다는 여론이 비등하고 그것이 추진되는 과정에서 필자는 KDI의 박훤구·하태현과 공저한 『福祉社會의 人力政策과 職業安定』(1981) 보고서를 통해 새로 생길 직업훈련관리공단이 기능훈련과 검정만을 통합할 것이 아니라 직업안정망을 그 중추적 조직으로 하여 구직과 구인정보를 관리하는 과정에서 나오는 직종별·산업별·지역별 실업자수와 충원이 되지 않은 기능의 종류까지도 행정자료로 활용할 수 있는 인력공단으로 발전시켜야 한다고 건의하였다.

당시 청와대 경제수석비서관이던 김재익 박사도 그 필요성에 관한 이해가 잘되어 추진되고 있었으나 노동부 내에 있는 직업안정국에서는 이를 반대했다. 국장을 만났더니 직업안정업무가 노동시장의 중추적 정보망이 되어야 한다는 사실과 그래야만 직업훈련도 수요자, 즉 기업의 필요에 부응할 수 있다는 논리에는 이의를 제기하지 못하면서도 안정국을 공단으로 떼어낼 경우 안정국 공무원들이 일시에 공무원 신분을 박탈당하게 된다는 우려 때문에 극력 반대한다는 것이었다.

노동부 승격 현판식날 초대 노동부장관은 "장관이 소신껏 한다."는 명분 아래 대통령의 재가를 받음으로써 노동부 안대로 직업안정국은 계속 노동부에 남게 되었다. 결과적으로 노동시장 정보는 기능훈련과 검정사업에는 아무런 기여를 함이 없이 그저 직업소개나 하는 장소로 계속 존재했고 최근 IMF 사태 이후 구조조정과 더불어 대량실업사태가 나타나고 고용보험사업이 대대적으로 시작됨으로써 비로소 그 기능이 인정을 받기 시작했다. 그러나 여전히 노동부 내의 기관으로 운영되기 때문에

기능훈련과 재훈련의 필요에 부응한 훈련을 제공해야 할 산업인력공단과의 연계는 뒷전이 되어 있다.

노동부 출연연구소로 발족한 한국노동연구원은 고용보험기획단을 부설기관으로 운영하고 있지만 많은 정책입안에도 불구하고 노동부직원의 문제가 될 직업안정망 이관에 관해서는 아무런 건의도 할 수가 없는 처지이다. 비록 실천은 되지 않았지만 KDI는 경제기획원 출연연구소로서 독립성(노동부로부터의)을 가지고 있었기 때문에 노동정책부문에 있어서는 상당히 자유롭게 정책비판도 건의도 할 수가 있었다.

6. 인력개발을 위한 국제협력

4차 및 5차계획을 위한 인력수급계획의 경험 때문인지 점차 KDI의 노하우를 외국으로 전수하는 사업도 추진되었다. 인력정책실장이었던 필자는 UNESCO 자문관으로서 파푸아뉴기니에 파견되어 인력개발전략에 대한 평가를 하였다. 특히 고급인력의 현지화를 촉진해야 한다는 데 대하여 현지 일간신문은 사설을 통해 Korean Manpower Man의 말에 귀 기울이라고 했다(*Post Courier*, Aug. 9, 1978).

이어서 사우디아라비아 기획성 장관은 남덕우 부총리를 통해 한국의 인력전문가들이 와서 주베일과 얀부의 공업단지 건설에 따른 인력수요를 예측하고 그 충원정책을 세워달라는 요청을 해왔다. 솔직히 말해 200만 달러짜리의 거대한 연구용역사업은 그때까지 우리가 해본 적도 없고 우리가 발주한 적도 없었다. 순전히 굴러들어 온 떡이었다고 하는 것이 옳을 것이다. 왜냐하면 나중에 안 일이지만 사우디아라비아 정부에서는 한국건설업체에서 일하는 한국인 근로자들의 열성에 감동하여 공단기지의 하드웨어 건설은 벡텔이나 파슨스 같은 서방 선진국 업체에 맡기지만 그 속에서 일할 인력에 관한 한 대한민국 전문가들에게 맡겨야겠다는 생각

때문에 경제기획원을 통해서 KDI에 용역사업을 의뢰한 것이다. 다시 말해 사우디아라비아에서 열심히 일한 근로자들의 근면성 때문에 우리가 이 같은 프로젝트를 따 온것이라 보아야 옳다는 뜻이다.

아무튼 작업을 시작하려니까 인력전문가의 부족을 통감하지 않을 수 없어 국내뿐만 아니라 외국에서까지 전문가들을 영입하지 않을 수 없었다. 국내에서는 노동부의 직업훈련과장이었던 서상선(그 후 훈련국장), 외국으로부터는 박훤구 박사와 김인수 박사를 영입했고 또한 미네소타 대학교의 M. F. Bognanno 교수를 초청했다. 필자를 단장으로 십오륙명의 전문가(최돈길, 하태현 등)들이 일년 반 동안 수도인 리야드에 상주하면서 현지조사와 각종 자료를 분석하였다.

인구통계가 부실한 사우디아라비아에서 인력계획을 수립한다는 것 자체가 무모한 일이기도 했지만 "이가 없으면 잇몸으로 산다."는 말과 같이 없어도 할 일은 해야 하는 것이었다. 기자가 당시 카리드 국왕에게 인구가 얼마냐고 묻자 700만이라고 했고, 기자가 다시 500만이라는 말을 들었다고 하자 국왕은 "Then, let it be six million."이라고 대답해서 화제가 된 적도 있다. 그곳에서는 비행기로 사막상공을 날며 촬영을 해서 인구집계를 한다기에 놀랐으나 듣고본즉 이해할 만했다. 유목생활을 하는 베두윈들은 천막을 수시로 옮겨 다니기 때문에 일정한 주소가 없다. 따라서 일시에 지표를 총촬영해서 천막의 규모에 따라 가족수를 추정해서 인구추계를 한다는 것이었다. 그러니 국왕의 "Let it be six million." 이라는 표현도 이해할 수가 있다. 지금에 와서는 많이 달라졌겠지만 그때 듣던 당시에는 황당했다.

김인수 박사는 한국 근로자와 사우디아라비아 근로자의 의식구조를 비교한 결과(*Saudi Motivation*, 1981), 한국인은 성공의 요인이 열심히 일한 때문이라고 답한 반면 사우디아라비아 근로자들은 출생가문에 달려있다고 생각한다는 놀라운 차이점을 발견하였다. 이 사실을 부각시키면서 사우디아라비아 왕국이 하루속히 '혈연주의에 의한 출세'를 탈피하고

기회가 평등한 사회로 발전해야 한다는 것을 강조해 주었다. 선진국 컨설턴트들은 사우디아라비아 왕실이 듣기 좋아하는 말을 많이 하고 계약·재계약을 하는 데 혈안이 되었지만 KDI팀은 그런 점에서 매우 초연했고 왕실이 터부시하는 부분까지도 고언을 아끼지 않았다. 10년 아니 30년 후에 누가 읽더라도 공감할 수 있는 정책건의를 하자는 데 모두의 의견이 일치해 있었다.

주베일과 얀부에 건설하고자 하는 석유화학 및 관련 중화학공업단지의 규모가 하도 크기 때문에 거기에 투자될 자금의 규모가 2차대전 때 태평양전쟁에 쏟아 넣은 돈과 맞먹는다는 이야기가 있었으니 그 같은 투자로 인해 일어날 인력수요는 도저히 사우디아라비아 인력만으로는 감당할 수가 없는 상황이었다. 때문에 외국인력의 유입이 불가피했지만 이것은 자칫 국가안보를 위협할 가능성도 없지 않아 매우 엄격하게 통제할 수밖에 없었다. 그렇다면 사우디아라비아 여성인력을 활용할 수밖에 별 도리가 없는 실정이었다. 여성의 사회 진출을 유도하라고 권고했더니 그것은 사우디아라비아 전통에 어긋나는 일이라며 받아들이기를 주저하고 있었다. 그래서 'separate but equal doctrine'을 회상하면서 남녀 혼성이 아닌 직장을 만들어 여성전용의 사무실 등을 건의했다. 그후 여성전용 은행까지도 등장했던 적이 있다.

대내외를 막론하고 KDI 싱크탱크는 긴축이나 안정기조를 좋아하는지 인력팀도 사우디아라비아 정부에 대해서 인력자원이 감당할 수 없을 정도로 과잉투자를 하는 것은 위험하다고 경고 메시지를 주는 데 주저하지 않았다.

KDI의 사우디아라비아 진출을 가장 반긴 사람은 바로 사우디아라비아 주재 유양수 대사였다. 그는, 한국기업이 막대한 양의 건설수주를 하고 많은 한국인이 사우디아라비아에 와 있지만 그 모두가 막노동하는 기능공뿐이었는데, KDI가 처음으로 두뇌집단으로서 진출했다는 데 가장 큰 자부심을 느낀다고 심정을 토로했다. 비행장에서 우리나라 국회의원단

일행을 만났는데 유 대사가 자랑스럽게 KDI 팀원들이 이곳에 인력개발을 자문해 주려고 와 있다고 소개를 하자, 한 야당의원의 말이 "우리가 수출하는 것이 바로 기능인 때문인데 그 기능을 남에게 가르쳐 줘버리면 우리는 어떡하라고?" 하며 우리의 일에 대해 부정적 시각을 나타냈다. 그 순간 필자는 무엇이라 맞서 이야기해야 할지를 몰라 어리둥절했는데 옆에 앉았던 백두진 의장이 간단명료하게 일갈을 해주었다. "우리가 안 가르친다고 사우디아라비아 사람들이 가만 있겠소? 딴 나라로부터 배울 것 아니겠소." 노련한 정치가의 명답이었다.

KDI의 명예를 걸고, 아니 대한민국의 명예를 걸고 나선 이 프로젝트를 위해 직접 공헌한 사람도 많지만 간접적으로 도운 사람도 많았다. 특히 노동부의 근로감독관들, 조일래, 송맹용, 김용해 국장 등은 우리가 서베이 겸 휴가 겸 한 달 동안에 사막을 3,000km나 달리는 데 협조를 아끼지 않았다. 어느날 저녁 조 노무관이 브라운 백을 끼고 들어오면서 빌라의 대문을 잠그라고 했다. 이유인즉 조니워커 한 병을 몰래 갖고온 것이다(사우디아라비아의 금주법 때문). 단원들이 너무도 흥분한 나머지 술이 하나도 취하지 않은 것이 오히려 이상했다. 밤늦게 부엌에서 쿵쿵 소리가 나기에 무엇인가 알아봤더니 마시고 난 위스키병을 버릴 곳이 없어 플라스틱 봉지에 넣고 가루를 만들고 있다는 것이었다. 이튿날 Abdulla 왕자(Al Saud 현 국왕의 친조카이며 Royal Commission for Jubail and Yanbu의 책임자가 됨)에게 지난 밤 이야기를 했더니 웃으면서 "왜 그렇게도 순진한 바보냐? 그까짓것 브라운 백에 다시 넣어서 아침에 다른 사람집 앞의 쓰레기통에 넣어버리면 될 것을!" 하며 가르쳐주기까지 하였다.

이 사업의 직접적 혜택이라면 남은 돈으로 KDI 전 직원들의 퇴직기금 적립을 가능케 했던 것과 골프장 회원권 다섯 개를 KDI 이름으로 살 수 있었던 것이 고작이었다. 그러나 그 프로젝트가 진행되는 동안 한국과 사우디아라비아간에 친선이 맺어졌고 그 결과 당시 2차 오일쇼크로 인해 원유 구하기가 어려웠을 때 김만제 원장, 동자부 장관 및 경제기획원 장

관이 사우디아라비아에 래왕하면서 원유를 확보하는 데 간접적으로나마 도움이 되었다고 들은 것은 매우 흐뭇한 일이었다.

7. 임금과 노사문제

1975년을 전후로 한국 노동시장이 루이스 전환점을 통과함에 따라 부분적으로나마 인력부족현상이 나타나기 시작했다. 구인배율은 이때부터 1.0을 상회하기 시작했지만 직업안정소로부터 얻어지는 이 같은 지표에 대한 인식이 부족한 관계로 노동공급의 증가속도의 한계성을 인식하지 못한 채 계속 고도성장을 지향했으므로 임금부상현상이 나타나기 시작한 것이다. 여기에다 대졸고급인력에 대한 수요가 대기업으로부터 급증함에 따라 임금부상현상이 더욱 가속화한 것이다. 한 가지 분명한 것은 이 시기의 임금상승은 결코 노동조합의 과다한 임금인상요구 때문은 아니었다는 사실이다. 이 점은 그후 제2의 전환점인 1987년 민주화를 계기로 일어난 노동조합활성화 이후의 사정과 대조가 되는 것이다. 그럼에도 불구하고 기획원에서는 긴축정책을 쓰는 대신 일종의 소득정책을 쓰려는 움직임하에서 노동생산성 증가범위 내에서 임금을 인상할 것을 권고하는 가이드라인을 제시했다(南悳祐 부총리의 「물가안정에 대한 발표」, 한국일보, 1977. 2. 16 참조).

KDI 연구총서(『賃金과 勞使關係』, 1978. 능률협회 도서문화상 수상작이 됨)를 통해 임금부상의 원인을 지적하고 필요할 때는 단계별 소득정책을 쓸 수도 있으나 지금이 그 시점은 아니라는 것을 지적하였다. 언제나 그래왔듯이 노동관련 정책은 정치적 고려하에서 수립·집행되고 많은 경우 안보차원에서 다루어진다는 현실 때문에 연구자들의 합리적 건의가 받아들여지지 못하는 것이 현실이었다. 여기에다 거시경제 두뇌들의 노동시장 변화에 대한 인식부족과 정책당국의 인기영합책 때문에 안정화시

책은 빛을 볼 수 없었던 것 같다.

先成長·後分配 논리의 배후에 숨어 있는 철학은 "노동조합에 힘을 주어서는 안 된다. 그 대신 정부가 근로자를 보호하면 된다."는 안이한 생각이었다. 때문에 노동자의 기본권은 제약해두고 대통령이 직접 버스안내양들에게 방한복을 하사하는 것과 같은 선심쓰기를 해왔던 것이다. KDI 노동팀은 이와 같은 선심행정에 비판적이었고 오히려 제 먹을 것을 제가 찾아먹도록 노조결성을 자유롭게 하도록 제도발전을 하고 단체행동권을 법에 있는 대로 행사할 수 있도록 하라고 촉구하였다.

강제중재제도가 엄연히 법에 규정되어 있음에도 불구하고 편리하게 사용할 수 있는 직권중재제도라는 것을 만들어 자유자재로 단체행동을 원천적으로 봉쇄해버린 것이 훗날의 화근, 즉 보상적 차원에서의 과격한 시위와 파업행동을 배태하게 되었던 것이다. 또한 동 보고서는 최저임금제도의 도입을 강력히 건의하였다. 이는 저임금노동자들의 생계보장을 위해서도 그렇고 대외적으로도 우리나라가 수출주도적 신흥공업국이지만 소셜 덤핑을 해가면서 수출을 독려하는 나라가 아님을 보여주기 위해서도 필요하다는 논지였다. 그 후에도 박세일 박사와 장현준 박사는 각종 세미나를 통해서 최저임금제의 보완을 위해 정책건의를 하였다.

박훤구·박세일 박사는 『한국의 임금구조』(1984)에서 우리나라 임금구조에 관한 심층적 분석을 하여 각 부문별 과도한 임금격차의 원인을 규명하고 점차 이 격차를 해소해 나갈 것을 강력히 촉구했다. 특히 대졸초임이 고졸자 임금의 두 배를 넘는다는 사실은 생산직 근로자들의 소외감을 불러일으킨다는 점 외에도 기능직 기피현상과 산업수요와 무관한 대졸자 양산을 초래할 것이라는 우려를 피력하기도 했다.

필자와 하태현은 20여개 사업장을 대상으로 노사관계 사례를 중심으로 조사한 후 정부와 경영자에 대해 많은 정책건의를 하였다(『勞使關係 事例硏究』, 1982). 무엇보다도 근로자들이 자기들의 불만을 토로할 수 있는 채널을 열어주라고 하였으며, 온건한 노동조합의 건전한 발전을 저해하

는 가부장적인 경영풍토를 고쳐나갈 것을 강력히 권고하였다. 냉전상태에서 굳어진 군사문화와 이를 업고 정부주도적 경제운영에 길들여진 기업가들은 자신들이 직접 다루어야 할 노사문제를 일일이 관이 개입해서 해결하도록 유도함으로써 노동자의 불만이 기업가뿐만 아니라 정부로 향하게 되어버렸다. 따라서 KDI의 각종 노동관련 건의는 paper work만 했지 아무런 실효를 거둘 수가 없었다. 만약 70년대 후반과 80년대 초 KDI 노동팀의 권고를 수용·실천했더라면 87년 이후에 우리가 본 바와 같은 과격한 노동운동은 일어나지 않았을 것이라 생각된다. 極과 極은 통한다는 말이 헛된 말이 아님을 실감하는 사례이리라.

노사협의제에 관한 조사분석 결과 노사협의회가 형식적이고 관에 대한 보고용이라는 사실을 알게 되어(예를 들면, 한 번 노사협의회를 개최해 놓고 현장에서 옷을 갈아입고 좌석을 재배치하면서 사진을 네 번이나 찍어서 분기별 보고용으로 사용한다는 등의 사례) 노사협의제도의 강제적 시행규정을 폐지하라고 권고하였다. 노사협의제는 이 같은 강제성 때문에 노사문제를 사전에 근원적으로 해결하기보다는 노동조합 기피용으로 더 많이 활용되고 있다는 인상을 지울 수가 없었다.

또한 이 보고서에서는 노사관계의 한국적 특수성을 지적하면서 일본과 비슷하게 고충처리제도가 개인별 불만이나 苦情을 사용자가 온정적으로 해결해 주는 채널로서만 활용되고 있다는 점을 지적하고 그보다는 서구 선진국에서와 같이 단체협약이나 개별고용계약문의 해석을 둘러싸고 일어나는 의견불일치를 해결해 줌으로써 그 선례가 다른 유사한 경우에도 적용될 수 있도록 하는 준사법적 절차로 발전시켜야 한다고 강조하였다. 그러나 그것은 21세기에 들어온 지금까지도 실행되지 못하고 있는 실정이어서 노사관계의 선진화 및 법치주의적 노사관계발전에 걸림돌이 되고 있다.

8. 복수노조와 교섭창구 단일화

1979년 YH 사건은 박정희정권을 무너트린 하나의 도화선이 되었다. 신민당사에 뛰어들어간 여공들이 그 엄청난 정치회오리바람을 일으킬 줄은 아무도 몰랐다. 이듬해 봄 사북탄광의 노노분쟁과 이로 인한 파업사태는 노동문제를 더 이상 임기응변적으로 처리해나갈 수 없게 하였다. 광부들이 철로 건널목에 드러누워 연좌데모를 하니 기차도 자동차도 다닐 수가 없어 헬리콥터로부터 찍은 사진이 전파를 타고 퍼졌으나 정치인들은 그 원인을 다스릴 생각은 않고 결과만 막으려고 또 하나의 악법을 만들었다. 즉, 향후 노동조합이 단체행동을 할 때에는 당해 사업장 내에서만 해야지 밖으로 나오면 불법행위로 다스리겠다는 것이었다.

원래 경제적인 이슈로 인한 파업(이익분쟁의 경우)이라면 노동자가 집단적으로 노동판매를 거부하는 행위이기 때문에 이를 자유시장경제논리에 의해 막아서는 안 된다. 다만 노무제공을 거부하면서 사업장을 점거하는 것은 이치에 맞지 않기 때문에 반드시 파업가담 조합원들은 피켓을 들고 사업장 문밖에서 시위를 하면서 파업불참자, 즉 strike breaker들이 노무공급을 못하도록 설득하는 것이다. 그런데 새로 개정한 법은 오히려 파업노조원들로 하여금 밖으로 못 나오고 사업장 내에 머물게 하였으니 가두시위를 막는다는 치안차원에서는 편리하고 정치인들에게는(특히 여당) 좋을는지 모르지만 기업으로서는 새로운 홍역을 치르게 되었다.

1987년 민주화선언과 함께 일어난 노동자 대투쟁으로부터 시작된 그 많은 단체행동이 모두 사업장 내에서 이루어지는 바람에 기업은 단 몇 사람의 노조원이 중요한 작업장을 점거하기만 해도 공장 전체가 가동을 못하는 경우가 되어버렸다. 현대중공업에서는 골리앗 크레인 위에 파업노동자들이 올라가 점거함으로써 작업장만 마비된 것이 아니라 그 모든 장면이 전파를 타고 세계로 퍼져 나가 한국노조파업 끝내준다는 등의 얘

기를 하게 만들었다. 파업만 하면 물통이나 옥상으로 올라가 농성을 하게 된 원인이 바로 이 같은 정치인들의 노사관계에 대한 무지와 단견 때문임을 알아야 할 것이다. 이에 대한 학자들의 끊임없는 비판 덕분에 1997년 법개정을 통해 이제는 파업시 사업장 내 점거를 못하게 되었다.

파업장소와 관련된 악법은 개정되었으니 다행이지만 다른 한 가지 악법은 그 반(半)만을 고쳐서 더욱더 혼란에 빠져 있는 것이 있다. 그것은 노조설립에 관한 것으로서 그 뿌리는 5·16 혁명 직후에 만들어진 노조법 3조 단서 5항이다. 이것이 단위사업장 내에 단일 노조만 존립할 수 있게 했다는 점에서는 나름대로 노사안정에 기여한 것이라고도 볼 수가 있겠지만 바로 이 조항 때문에 단결권, 즉 결사의 자유가 보장되지 못했다는 국내외의 비판은 피할 도리가 없었다. 뿐만 아니라 이 조항 때문에 어용성 시비가 그칠 날이 없었던 것도 사실이다.

여기에 더해서 기업별 노조를 강화하기 위한 법개정을 한 것이 있는데, 이에 따르면 30인 또는 5분의 1 이상의 찬성이 있어야 노동조합을 설립할 수 있도록 한 것이다. 그리고 일단 설립신고를 마치면 자동적으로 단체교섭권이 인정되도록 해둔 것이 그전부터 해오던 우리의 법제도임을 잊지 말아야 한다. 즉, 이론상 만명의 종업원이 있는 사업장에서 2,000명이나 혹은 30명만의 찬성만 있어도 노조설립이 가능하고 일단 신고필증만 받으면 대사용자 교섭권이 자동적으로 주어진다는 제도인 것이다. 그러나 일단 30명의 노조가 인정되고 난 다음에는 300명이 제2의 노조를 만들려고 해도 그것이 기존노조의 정상적인 활동을 방해할 것이라고 인정되면 경쟁노조는 신고필증을 얻을 수 없게 되어 있었다. 그러니 제2의 노조를 결성하고자 하는 노동자들이 제1노조를 어용조합이라고 지탄하고 동시에 이것이 그들의 단결권을 제한한 것이라는 것이다.

이 같은 불합리성을 지적하고 KDI 연구보고서(『勞使關係 政策課題와 方向』, 1983)에서 미국식 배타적 교섭권자 선출방법을 도입하면서 동시에 복수노조 불허용 조항인 3조 단서 5항을 삭제할 것을 권고했다(pp.

26~29, '4. 민주적 노조설립을 위한 제도개선의 필요성' 참조. 배타적 교섭권자라고 하지 않고 유일단체교섭권자라고 당시에 표현하였으나 지금은 '배타적'으로 표현하기 바람). 즉, 요샛말로 표현한다면 교섭창구단일화를 전제로 한 복수노조허용을 제안한 것이었다. 이 보고서에서 권고한 내용의 일부만 발췌해보면 다음과 같다.

> 노조를 결성하고자 하는 피용자는 당해 사업장 내 조직대상자의1/5 또는 30명 이상의 서명을 받아 설립신고를 지방노동위원회에 제출한다. 노동위원회는 서명한 사람의 명단을 공개하지 않은 채 유일대표권자 선출절차를 밟는다. 이를 추진하는 동안 제2의 노조가 결성되고 경합코자 할 때에는 역시 30인 이상 또는 1/5 원칙에 의해서 등록을 받고 정해진 일자에 투표한다. 경합하는 노조가 없을 때에는 30명 또는 1/5 원칙이 적용되어 유일교섭권자 인정을 받지만 만약 경합된 노조가 있을 때에는 다수결원칙에 의해서 최다 득표노조가 유일대표권을 행사하도록 권고했다.

미국제도가 출석인원 과반수 득표자에게 배타적 교섭권을 인정하는 데 비해 당시의 KDI안은 기존의 30인 또는 1/5 이상이라는 준거를 그대로 따랐다. 그 이유는 노조결성이 부진할 뿐 아니라 근로자의 의식수준이 낮고 사용자의 간섭가능성이 높기 때문에 미국과 같은 과반수원칙을 적용하면 교섭권의 획득도, 노조결성 자체도 불가능할 것이라는 예견 때문이었다.

그러나 노동조합이 상당한 힘을 가지게 된 오늘에 와서는 미국과 같이 과반수 원칙대로 하든가 아니면 영국이 입법한 것과 같이 유효투표의 과반수 및 총유권자의 40% 이상 지지를 받는 노조에 배타적 교섭권을 부여하는 방법을 권하고 싶다. 복수노조는 전국연맹차원에서만 허용해놓고 교섭창구단일화방안을 결정짓지 못해서 법시행을 5년이나 다시 연기시켜 놓고 그런 사이 인수·합병 등을 통해서 단위기업에 이미 복수노조가 존

립하게 되었으니 사업장 내 노사평화가 정착할 리가 없다. 노노분쟁의 씨앗을 법제도에 의해서 말끔히 없애주어야 할텐데 그것을 못하고 있는 정치권이 한심스럽기 짝이 없다. 진작 KDI의 권고를 받아들여 교섭창구 단일화와 복수노조 허용을 동시에 도입했더라면 87년 현대중공업에서 116일이나 되는 노노분쟁으로 인한 장기파업을 피할 수가 있었을 것이다. 필요한 법제도의 개혁은 미루면서 가슴으로 노사평화의 정착만을 호소하는 우리의 정서가 나라경제의 선진화·세계화에 얼마나 큰 걸림돌이 되는지 모를 일이다.

9. 결 론

돌이켜보면, KDI 노동팀은 시대를 너무 앞서간 때문이었는지 모르지만 건의한 많은 것들이 그때에는 이루어지지 못하다가 20여년이 지난 후에야 정책에 반영되는 것을 볼 수 있었는데 많은 경우 노동부 산하에 새로 생긴 한국노동연구원의 시안을 기초로 해서였다. 고도성장에 몰두해 있던 개발경제시대에 노동복지를 이야기한다는 것 자체가, 제아무리 그것이 결과적으로는 성장에 도움이 되는 정책이라 하더라도, 선성장·후분배를 기조로 하는 정치권에는 설득력을 가지지 못했던 것 같다. 다만 인력수급계획만은 통계적 오차의 한계에도 불구하고 널리 활용되었다. 그러면서도 직업훈련관리공단의 설립 경우처럼 직업안정망이 그 중추가 되어야 한다는 당위론에 대해서는 관료체제의 관성(bureaucratic inertia)과 그들의 집단이기주의 때문에 20년이 지난 지금까지도 아무런 성과를 보지 못하고 있는 것이다.

KDI 두뇌들이 계획경제의 청사진을 그리면서도 계획경제가 만능이 아니라는 것을 잘 알고 시장경제의 원리를 실천할 것을 항상 권고해왔던 것과 마찬가지로, KDI 노동팀은 노동문제를 다루면서도 勞 또는 使 그

어느편에도 기울지 않은 입장에서 시장원리를 완성하는 방향으로 항상 정책건의를 해왔다. 그 가장 좋은 예가 결사의 자유 보장, 즉 복수노조의 허용과 같은 것인데 얼핏 보기에는 노동조합만을 위한 것처럼 보이지만 동시에 교섭창구를 단일화하라는 권고를 한 것이 노노간의 불필요한 분쟁을 없앰으로써 산업평화를 이룩할 수 있다는 점에서 기업을 위해서 대단히 유익한 제안이었다. 그럼에도 불구하고 경영계에서는 이를 인식하지 못했다. 그리고는 우리가 마치 복수노조 허용을 좋아하는 것처럼 오해도 했었다. 복수노조를 좋아해서가 아니라 결사의 자유라는 기본권은 박탈할 수 없는 것이기 때문에 노동조합법 제3조 단서 5항을 삭제하라고 한 것이고 그것을 실천하는 과정에서의 혼란을 예견했기 때문에 배타적 교섭권 제도를 동시에 도입할 것을 권고했던 것이다. 그러나 후자는 유예한 가운데 전자만이 받아들여졌으니 노사관계가 더욱 혼란스러울 수밖에 없다.

끝으로 KDI 노동팀은 거시팀에 비해 연구내용이나 발표과정에 있어서 간섭하는 공무원이 없어서 매우 좋았다. 노동행정에 대해서 아무의 눈치도 볼 필요 없이 느낀 대로 직설적인 비판을 할 수 있어서 좋았다. 출연연구원과 그것이 속해 있는 부처와의 사이는 불가근 불가원이라는 말이 있다. 기획원과 KDI가 가까워서 좋은 점도 있었지만 노동부와 KDI는 멀리 있어서 또한 좋았던 것 같다. 개미와 진딧물과도 같은 공생의 운명이라는 것이 맞는 말인지 모르겠다.

중화학공업화시대의 산업정책연구

김 영 봉*

KDI가 창립되어 초기활동을 시작한 1970년대 초는 경제개발의 열기가 온 국가를 뒤덮던 때이다. 경제발전의 초기단계를 경험하는 사회에서는 예외 없이 2차 산업부문에서의 활력이 먼저 눈에 뜨이게 마련이다. 60년대 말 노동집약적 경공업부문에서의 가공(加工)으로부터 시작된 우리나라의 제조업부문도 생산과 투자, 고용을 하루가 다르게 증대시키고 있어서, 이때가 한마디로 '공업화의 시대'임을 실감하게 하였다. 이런 가운데 유신정부는 다시 '중화학공업화'라는 국운(國運)을 건 도박을 시작할 것을 천명하였다.

자립과 경제개발을 국가목표로 내세운 정부에 공업화는 새 정권의 성과를 가늠하는 중요한 성적표가 된다. 정부는 매년의 산업성장추세에 민감하게 대응했을 뿐 아니라, 이를 통하여 우리나라 정치·사회가 당면한 여타의 국가적 과제를 해결해주는 방편이 나오기를 기대하였다. 그런 가운데, 정책당국은 산업의 경쟁력과 안정성을 확보하고, 동태적 관점에서 새로운 단계로의 산업의 고도화와 합리화를 추진하는 과제에 시급하고 심각하게 당면하게 된 것이다.

KDI는 이 시기에 공업화정책과 관련하여 두 가지 기능을 수행하였다.

* 중앙대학교 경제학과 교수
KDI 수석연구원/재직기간 : 1974~81년

그 하나는 본격적인 산업연구를 진행함으로써 우리나라에서의 산업 심층연구(industry in-depth studies)의 새 문을 연 것이다. 70년대에 한국산업의 대내외 여건은 급격히 변하였던 반면, 정부당국은 중화학산업을 위시하여 2차산업 제 부문에 의욕적이고 과시적인 목표를 세우는 것에 매우 급급하였다. 새로운 계획과 정책조정을 위한 기초자료가 시급히 요구되었으나 사회 일반에는 이에 부응할 심층적 연구조사의 여건이 조성될 수 없었다. 이러한 때에 KDI는, 독립적인 연구여건을 활용하여, 단기·미봉적 처방에 연연하지 않고 이론과 객관성을 갖춘 산업연구물을 시간을 두고 생산·축적하려는 연구자세를 취하였다. 하나의 산업연구에 훈련된 인력과 자원을 충분히 투입하여 정책당국에 보다 장기적으로 안정적이고 신뢰할 수 있는 자료를 제공하자는 것이 주목적이었으며, KDI는 결과적으로 그러한 기능을 수행하였다고 본다. 이것은 다른 한편 단기적 결과에 주로 연연하던 정부, 학계와 업계의 조사연구자들에게 이 시대에 유용한 산업연구의 틀이 무엇인가를 일깨우는 역할도 하였을 것이다.

두 번째 기능은 KDI가 스스로 가지는 전문성에 입각하여 공업정책 수립에 조언자 또는 조정자로서 참여한 것이다. 연구원은 경제개발 5개년 계획의 산업부문계획과 1970년대 중화학공업관련 정책수립과정에서 총량자료의 작성이나 생산담당부서에서 초안된 계획과 전망치, 정책입안자료 등을 토의하였고 그 정책수단의 결정에 간여하였다. 70년대 후반에는 정부의 중요투자사업의 경제적 타당성에 대한 분석평가를 시작하였고, 그 결과 논란이 많았던 신군부의 1979~80년 중화학투자사업 조정에도 참여하게 되었다. 그러나 당시 중화학을 비롯한 중요투자사업의 정책수립이나 집행과정은 그 경제성보다 정치 및 행정적 요구에 부응하는 성향이 높았다. 이러한 여건은 이 영역에서 KDI가 연구진 개인의 저술 및 활동을 통해 영향력을 행사하는 것 이외에 실질적으로 정책결정에 참여 및 기여하는 것을 제한할 수밖에 없었음을 시사한다.

한국개발연구원의 주 설립목적이 정부주도 경제개발을 추진하던 한국

정부의 두뇌(brain)역할을 해주는 것이었으므로 정책에의 참여는 당연히 당시 연구원의 주 활동영역이 되어야 한다. 또한 경제문제에 관한 한 국제적으로 인정받는 유일한 두뇌집단이었으므로 산업정책당국자들도 그 계획, 정책수단, 기타 행정적 결정에 대해 KDI가 지원 또는 보증해 주기를 바랬다. 그러나 오늘날 돌이켜 보면, 공업부문의 정부결정과 관련하여 KDI가 수행한 역할이 그 번잡하였던 업무량에 비해 가치 있었다고 생각되지 않는다. 정책간여의 작업은 한국경제정책을 연구하는 수석연구원들에게 현장경제를 학습시키는 경험이 되기는 하였지만, 이들이 크게 기여할 수 있었던 시기가 아니었다. 필자의 경험에 의존하자면 KDI의 초기 역할은, 중화학 등 공업부문에 관한 한, 연구원이 비교우위를 가지는 연구조사작업을 통해 보다 빛을 발할 수 있었다는 것이다.

1. 산업사례 및 정책연구

산업부문연구는 70년대 후반부터 연구원이 역점을 두고 인적 및 물적 자원을 투입한 분야이다. 정부주도의 공업화전략이 지속됨에 따라 합리적 수급예측과 조세·금융·무역 등의 지원제도와 정책의 연구가 더욱 필요해졌고, 연구원이 이에 지속적으로 대응할 데이터 구축과 축적의 필요를 느꼈기 때문이다.

창립 이래 김만제 원장은 수석연구원들을 정부부서의 단기정책과제의 잡무로부터 차단시켜주는 데 힘을 발휘하였다. "방금 귀국한 연구진들에게 한국의 경제사정을 익히고 깊이 있는 연구에 몰두할 시간을 주라, 이것이 장기적으로 KDI 인재를 활용하는 길"이라는 것이 김 원장이 경제기획원 장관과 정책담당자들을 상대로 한 설득이었다. 기획원의 단기정책과제는 김 원장 및 일부 수석연구원이 전담했고, 또한 당시 공업정책당국인 상공부 등 타 정부부서와는 소원한 관계였기 때문에 수석연구원

들은 각자의 장기과제에 몰두할 수 있었다.

이런 연구환경은 당시 수석연구원들에게 해당 분야에서 연구의 독립성을 유지하며 충분한 현장파악과 깊이 있는 조사연구를 할 기회를 주어, 이들이 한국경제 각 분야에서 권위적 학자로 성장하게 하는 데—물론 이분들 각자의 학문적 능력이 탁월하였다는 점이 가장 크게 인정되어야 하겠지만—중요하게 작용하였다고 생각한다. KDI는 오늘날 다른 연구기관과 달리 "말을 아끼며 권위적 의견을 피력하는 고고한 연구기관"이라는 평판을 듣는데, 이러한 명성을 얻게 된 배경에는 초창기 10여년을 연구원의 책임자로 장수한 김만제 원장의 기여가 컸다고 생각한다.

산업부문연구는 특히 외부적 영향이 크게 작용하는 부문이다. 70년대 국내의 산업연구는 그저 간간이 발견되는 형편이었고, 있었던 것은 대부분 정부나 기업연합체의 재정후원에 의한 것이었다. 이런 연구는 재정지원자의 요구에 영합하여 부분적 시각에 근거한 편향적인 예측결과와 정책제안을 제시할 수밖에 없다. 반면에 공업생산구조를 획기적으로 고치자는 국가의 정책적 목적에 부응할 산업연구가, 어떠한 형태이건 간에, 시급히 요청되던 때였다. KDI로서도 단기적 정책개발의 유혹에서 벗어나기 어렵던 환경이었다.

결과적으로 KDI는 한국의 공업구조편성을 위한 자료정비를 장기적 과제로 인식하고 중요산업에 대해 심층연구를 진척시키기 시작했다. 당시만 해도 정부당국을 비롯한 각종 기관이 쓸데없이 권위를 내세우고 자료공급을 통제하던 시절이었다. 이런 때에 KDI 연구자들은 자료에의 접근, 산업현장의 탐방이나 정책당국자 면담이 비교적 용이하여 연구여건에 있어서 보다 차별화된 위치를 누릴 수 있었던 것 같다. 무엇보다도 간섭받지 않는 연구결과를 생산할 수 있었으며, 이런 연구환경의 이익이 주효(奏效)하여서 KDI는 상당한 산업연구의 성과를 쌓을 수 있게 되었다고 하겠다.

70년대 전반기에는 중화학공업의 기초소재로서의 철강 및 석유화학산

업에 대한 조사에 물적 및 인적자원이 다량 투입되었다. 철강수요를 예측하는 데에만도 송희연(宋熙季), 김윤형(金胤亨) 두 연구원이 매달렸다. 송희연 박사는 거시적 통계분석을 통해 수요예측모형을 개발하고 장기적 경제전망에 입각해 철강수요와 가격예측을 시도하는 두어 권의 산업연구물을 남겼다(『철강산업의 경기와 장기수요 전망 : Macro Approach Method』(1975), 『한국의 철강수요 분석』(1976) 등). 원래 상품수요나 가격예측모형을 만드는 것은 미국의 기업에서 수요예측을 담당한 바 있는 송 박사의 전문분야이다. 뒷날, 그는 한국경제의 총량예측, 가격예측모형 등을 만들어 KDI의 '예측 전문가'로 명성을 날린 바 있는데, 당시 일등 수출산업이던 합판공업의 사례조사에도 손을 댄 기록이 보인다(『합판공업의 성장』(1978)).

같은 시기에 김윤형 박사의 연구는 미시적 접근을 통해 철강산업의 전후방 연관산업의 성장을 예측하고 아울러 철강재수요예측을 시도하는 것이었다. 동 시기에 두 개의 예측이 나왔으니 "누가 더 용한 예언자냐." 하는 것이 당시 점심시간의 담소거리가 되기도 하였는데, 여하간 당시의 KDI 인력을 감안한다면, 터무니없는 과잉투자가 아닐 수 없다. 김 박사는 산업연관분석을 원용하여 장래 수요조건의 변화를 예측하고 이에 상응하는 생산 및 투자구조 구축에 초점을 맞추는 연구결과를 내었다(『철강경기의 측정분석과 예측모형: Micro Approach Method』(1975), 『한국 철강공업의 성장』(1976) 등).

이어 남종현(南宗鉉) 박사의 철강산업특성에 대한 조사도 뒤따랐다. 남 박사의 주제는 철강생산에 있어서의 기술적 문제, 세계철강산업의 생산과 무역패턴을 조사대상으로 삼고 한국철강산업의 구조변화를 모색하는 것이었다. 남 박사는 고집스러운 시장주의자로서 당시 사안별로 복잡하며 차별적이었던 산업지원제도에 일관성과 효율성을 부여하는 문제에 항상 관심이 많았다. 그의 철강산업 연구에서도 이 점이 빠질 수 없어, 중립적이며 시장기능 역행이 이루어지지 않는 지원 및 정책체계를 제시

하였다. 뒤에 동, 아연, 알루미늄 등 비철금속산업에 대하여도 비슷한 연구를 하였다(『철강공업의 특성과 수요구조』(1979)), 『한국 금속공업의 전망과 정책과제』(1981)). 석유화학과 관련산업은 구본영(具本英) 박사 등이 맡아 복잡한 상품구조를 가지는 유화제품의 세계적 소비패턴과 자원가격을 조사하여 가격, 무역 및 수급정책의 방향을 논하고 합리적 제품생산 시스템을 구축하는 문제를 다루었다(구본영, 『석유화학공업의 현황과 전망』(1980), 『석유화학 및 제지공업의 현황과 정책문제』(1980), 『석유화학공업의 최근 문제와 그 장단기 대책』(1981); 金浩卓, 『석유화학공업의 장기전망』(1979) 등).

70년대 후반 KDI는 장기경제사회발전 15개년계획(1976~91)을 준비하게 되었다. 산업부문계획을 마련하는 책임은 김적교(金迪敎) 박사가 맡았는데, 그는 이 계제에 당시 학계 및 산업계의 전문가를 동원하여 우리나라 중화학산업의 수준을 경제적 및 기술적으로 모두 평가해 보자고 의욕적으로 나섰다. 그 결과 많은 산업연구조사가 KDI에 의해 지원되었고, 특히 당시에, 다면적 문제를 포괄하지만 국내개발이 시급히 요청되던 기계공업부문의 현상에 대해 집약적으로 조사가 이루어졌다. 이때에 기계, 자동차, 조선, 전자 등의 산업부문에 상당한 조사자료가 축적되었으며, 80년대 KDI가 '2000년대 국가장기발전구상'사업에서 수행한 일련의 미래공업부문연구의 기초가 될 산업연구사례를 남기게 되었다(김적교(편), 『한국 기계공업의 구조와 전망』(1979); 李鍾郁·劉鍾九, 『한국 전자공업의 현황과 문제점』(1979); 李徹熙, 『한국의 자동차공업』(1980); 盧富鎬, 『중화학공업부문 연구자료: 중전기공업』(1981); 柳榮俊, 『중화학공업부문 연구자료 : 전자공업』(1981); 宋炳南, 『중화학공업부문 연구자료: 정밀기계공업, 기계요소공업, 일반산업기계공업 등』(1981)).

필자는 상공부 수출담당부서의 책임자로 일년 반 동안 외도하고 돌아온 뒤 당시 우리의 주도적 수출산업이었던 섬유 및 전자부문부터 손을 대었다(『섬유공업의 성장과정과 생산구조』(1975), 『한국의 컬러TV 공

업』(1979), 『섬유·전자공업의 특성과 수급구조』(1979) 등). 이어 원내 투자사업분석업무의 책임을 맡게 되었으므로 이것저것 닥치는 대로 산업부문의 사례를 파악하는 것이 전담업무가 되었고, 80년대 중요산업으로 떠오른 자동차 및 그 관련산업의 연구조사에 착수하였다(『자동차공업의 발전방향과 정책』(1981)). 이들 산업 내에는 생산조건과 특성이 다양한 업종이 복잡하게 얽혀 있어서 관련업종 및 제품간 수급관계를 연계 및 체계화시키고, 주요 수출상품의 실효적 생산과 비용구조를 파악하는 작업이 중요하였다. 또한 시설설치허가, 수출자율규제, 수입허가 및 금지, 하청관계형성 등 기업의 이해와 성과를 좌우하는 정부시책이 과용되는 분야여서 관련된 조세, 금융, 인허가 등 지원정책의 영향을 분석하는 것이 필요하였다.

이러한 산업연구는 연구자에게 기업과 정책의 현실을 배우는 기회를 제공한다. 연구자는 자료조사와 현장탐문을 통해 비록 단순하게 보이는 산업이라도, 그 안에 성격이 판이한 많은 생산업종이 경합과 보완의 관계로 연관되고 기업의 이해관계가 얽혀 있음을 파악하게 된다. 한 산업 내에 형성된 생산시스템, 시장조직, 기업의 행위패턴 등은 시장이 오랫동안 작용하여 축적한 결과이다. 그런데 정부정책이 이런 시장에 개입하여 인위적으로 기업을 일으키고 솎아냄으로써 자연스럽게 형성된 기업관계와 생산방법이 어떻게 삽시간에 왜곡 또는 지양되는가를 관찰할 수 있다.

70년대는 정부주도 경제운영이 절정에 달했던 시절이다. 국회와 각종 정책심의위원회가 있었지만 유명무실한 장식에 불과했고, 국가목표의 설정과 정책수단 마련은 자신에 찬 관료가 마음껏 좌지우지하고 있었다. 산업정책 담당자들은 단견적이며 시장파괴적인 시책을 무심히 도입하곤 하였는데, 이것은 그들이 집착하는 책임행정과 성과우선주의, 그리고 관료만능의 독선에 연유한 것이다.

중화학공업화가 추진된 70년대 후반에 이르러서 일련의 국산화정책이 도입되었고 이때부터 공업부문 시책시행의 목표와 수단이 사업단위의 수

준으로까지 세분화되어 설정되는 사례가 자주 나타났다. 이런 정책은 흔히 그 결정과정이 정치, 행정, 기업간 흥정의 결과에 의해 지배되고, 행정권력이 수혜기업의 선정까지 포괄하는 경향을 가졌다.

당시 국산화계획의 핵심정책사업으로 자동차, 기계, 전자 등의 산업부문에 계열화 및 전문화사업이 도입되었는데 이것이 이러한 정부의 직접 지도방식을 대표하는 사례이다. 정부는 의욕적인 국산화목표를 세우고 수입대체기업을 직접 선발, 육성하기로 한 것이다. 단기간에 가시적 성과가 나와야 하는데 희소한 정책자원을 시장에 무차별하게 풀면 지원효과는 무산되고 말 것이다. 그렇다고 해서 경쟁력 있는 기업이 스스로 나타나기를 기다릴 수는 없으니 각 업종마다 한두 개 꿈나무를 선발하여 조세감면, 특혜금융, 행정지원 등을 집중시켜 시설과 기술면에서 국제경쟁력을 갖춘 전문화기업으로 육성키로 하자. 이렇게 정부지원을 독식시켰는데도 판로를 찾지 못한다면 낭패이므로 대기업과 하청관계를 맺어주어 계열화시키고 모기업의 보호와 지도도 받게 하자.

필자는 정책담당관료를 만날 때마다 이런 정책의 부당성과 폐해를 설파했다. 자동차나 기타 기계산업은 생산구조와 기술이 고도화함에 따라 수천, 수만으로 확대된 생산기업 저변이 필요해지고 이것이 독일, 일본 등 선진국에서 확인된 과정이다. 그러므로 산업 전반에 기술, 기능, 노하우의 수준향상이 고루 이루어지지 않는 한 경쟁력이 지속적으로 확보될 수 없는데 지금 시행중인 계열화 및 전문화 사업은 이를 역행하는 반(反)시장적 정책이다. 앞으로 생산기반은 불균형과 파행으로 치닫고 비리와 비효율이 가중될 것이다. 정부는 그나마 시설, 재무, 기술, 경영 등이 양호한 업체를 유망기업으로 선정하여 집중 육성하는데 이들은 원래 조건이 양호한 기업이니 육성책 없이도 잘 자란다 금융지원과 시장확보 같은 특혜는 오히려 이들에게 생산성향상노력보다 정책사업에 끼려는 로비에 정력을 낭비하게 할 것이다. 제도적 지원에서 제외된 기업들은 제몫의 자원과 시장을 빼앗겨 생존기반을 상실하고 AS시장을 상대로 구태

적 생산양식에 의존하여 버티지만 결국 도태과정을 벗어나지 못하게 된다. 이런 정책은 단기간 국산화비율을 제고시키는 효과를 가져올지 모르나 소수 수혜기업과 일반기업간에 이중적 생산구조를 심화시켜 비효율을 만연케 하고, 결국 산업 전반의 생산기반을 취약하게 할 것이다. 관료가 시장을 대신해서 국산화될 부문을 모두 선별하여 전문화시키고 기업경영까지 계획하여 달성시킨다는 것은 불가능한 일이다. 업계에 부정, 나태와 관(官)의존적 타성이나 기르게 할 것이니 이런 지원은 오히려 없느니만 못하다. 등등.

관료들과의 대화는 항상, 제안 당시에는 그들의 귀를 이끄는 듯하지만, 곧 공허한 메아리로 돌아와 좌절과 분노를 일으키게 한다. 80년대에 이르기까지 한국의 기계산업은 막대한 정부지원에도 불구하고 부실이 누적됨을 면치 못했고 심화되는 생산의 이중구조가 고질적 문제로 남게 되었다. 합리적 연구에 기초한 사려 있는 산업정책의 선택이 그 어느 때보다 필요한 시대였지만 정부는 수용할 준비가 되어 있지 않았으므로, 이러한 비판은 인쇄물 속에서나 소리를 높일 뿐이었다.

1980년대에 들어서는, 그러나, 정부 내에서도 새로운 경제운용방식의 필요성이 확대 인식되는 경향을 보여 제6차 5개년계획(1982~86)에서는 직접적·선별적이었던 산업지원체제를 간접적인 유인체제로 전환할 것이 천명되었다. 이것은 70년대 말경부터 과거의 정책남용의 부작용이 눈에 띄게 나타난 데 대한 반사적 현상으로 볼 수 있다. 다른 한편, 1979년의 10·26 사태 이후 정책의 최종결정진용이 전면 개편되었고, 새로운 정책팀에게 과거정책을 본격적으로 평가 및 재고할 기회가 주어진 것이 실질적 이유가 되었을지 모르겠다. 여하간 5차 5개년계획을 준비할 때부터는 2차산업부문계획의 목표와 정책수단을 강구함에 있어 KDI에 보다 주도적인 역할이 주어져서 관련 수석연구원들이 매우 바빠지게 되었다. KDI 산업연구자들이 과거에 외롭게 조사하고, 주장하고, 활동한 것이 시간을 두고 축적되고 인정받아 이런 결과를 유래시킨 것이라고 필자는 생각한다.

새로운 정부의 도래는 항상 신(新)사고와 정책혁신에의 문을 연다. 박정희 대통령 사후 등장한 신군부가 통행금지해제, 과외금지와 같은 인기정책을 펴고 국민의 지지를 얻는 시책을 필사적으로 찾아다녔음은 익히 알려진 사실이다. 컬러TV의 방영도 이때 실현되었다. 고 박정희 대통령은 수도의 대전이전을 포기하고 아시안 게임을 반납하고 가로등을 못 켜게 해 서울을 새카만 도시로 만든 지독한 절약가였다. 그는 컬러TV 방영이 전시효과를 통해 호화사치와 모방소비를 부추길 것을 우려하여 금지시켰다. 사회일반에서도 이것이 가진 자와 못 가진 자 사이의 위화감을 조장할 것이어서 금지해야 한다는 여론이 지배적이었다.

컬러TV산업을 연구하여온 필자는 이때 컬러TV 방영의 사도(司徒)가 되어 좌담회와 세미나장을 나돌았다. "한국은 이제 겨우 컬러TV 시장개척에 나섰는데 국내에 컬러TV 방영도 없으면서 수상기를 수출하려는 나라라고 세계시장에서 조롱거리가 되고 있다. 국내시장에서 써보지도 못하는 TV를 어떻게 품질개선을 하고, 어느 외국인이 믿고 살 것인가. 색맹으로 살아가는 한국인이 이렇게 컬러TV 방영을 미룬다면 첨단의 패션과 디자인 감각을 익히고 닦을 턱이 없다. 싸구려제품만 팔아먹는 후진국, 시골뜨기니 하여 조롱거리가 되는 신세로 언제까지 남을 것인가. 오늘날 흑백TV가 필수품이 되었듯이 컬러TV도 어느새에 국민 모두가 찾는 필수품이 될 것이다. 그러니 위화감 같은 소리 하지 말고 조속히 컬러TV 방영을 하는 것이 수상기의 국내수요와 수출을 모두 늘리며, 이렇게 하여 컬러TV 생산단가를 낮추는 것이 못 가진 자도 하루빨리 컬러TV 수상기를 가지게 하는 길이다."라고 주장하고 다녔다. 정부가 앞장서 신세대 미디어를 장려하는 오늘날 회고하면 금석지감이 있는 에피소드이다.

그런데 이보다 몇 년 뒤 필자는 사치품, 위화감 운운하며 터무니없이 과세되던 승용차 이용에 대해 똑같은 주장을 폈고, 요사이는 골프장 건설이 새 투쟁대상이 되었다. 그러나 오늘날까지 이런 서비스에 대한 사회적 편견이나 정책자의 관념은 시정되지 않고 있다. 예나 지금이나 정

책관료들의 안목은 시대적 한계를 벗어날 수 없는 모양이니KDI 연구원의 계도역할이 마를 날은 아마 없을 것이다.

2. 중화학공업화정책과 15개년계획

중화학산업화는 경제학자의 입장에서 평가하기 어려운 과제이다. 이것은 산업구조고도화의 당연한 과정이고 우리나라공업의 구조적 해외의존성을 탈피한다는 경제적 논거가 있지만, 중화학공업 자체가 신흥공업국으로서는 수지를 맞추기 어려운 사업으로 정평이 나 있기 때문이다. 한국의 중화학공업화는, 이에 더하여, 자립국방 실현과 군수산업 국산화 요구라는 경제외적 변수가 작용한 국가통치 차원의 선택이었다. 이것은, 경제적 고려를 넘어, 월남 패망 후 국가안보의 필요성을 외치고 장기집권을 정당화시킨 유신정부에게 피할 수 없었던 정치적 과제로 보아야 할 것이다.

1960년대 후반 경제개발붐 아래 비료 및 시멘트공장이 다수 건설되고, 대일 청구권자금을 바탕으로 역사적인 포항종합제철 건설이 착공된 것으로부터 우리나라 중화학공업의 역사는 시작된다. 이어 기계공업진흥법(1967), 석유화학공업육성법(1970), 전자공업진흥법(1967), 자동차공업육성계획(1969), 철강공업육성법(1970), 조선공업진흥법(1967) 등 초기의 중화학공업육성을 위한 제도적 장비가 마련되었다.

1973년 1월 고 박정희 대통령은 이른바 '중화학공업화 선언'을 발표하였다. 10년 내에 제강은 10배, 조선 20배, 정유 2.4배, 자동차 17배 등 생산능력을 획기적으로 확충시키고 총수출 중 중화학공업제품 비중이 50% 이상 되도록 증대시킨다는 것이었다. 계속하여 중화학공업추진위원회가 설치되고 건설자금 지원을 위한 국민투자기금법이 제정되는 등 이의 실행계획과 정책수단이 범국가적으로 강구된 것은 주지하는 바이다.

70년대에 추진된 중화학사업 건설은, 이에 대한 엇갈리는 평가와 무관

하게, 오늘날 한국경제의 골격을 형성하는 기초가 되었다는 점에서 한국경제사의 획기적 사건이 된다. 중화학공업화 선언 당시 KDI는 연구원체제의 정비를 겨우 마친 상태였고, 또한 정부출연의 국책연구기관으로서 나라의 근간정책방향에 대해 공식적으로 논급할 입장이 아니었다. KDI는 70년대 후반부터 5개년계획 및 장기전망을 준비하며 총량전망, 정책제안, 정책협의회운영 등을 통해 이 사업추진에 제한적으로 간여하였다.

한국의 중화학공업건설은 국내외의 비판여론 속에서 역경을 넘어 힘들게 이룬 과정으로 기록된다. 이때 중화학건설사업의 배경이 되는 시대상황과 논리 및 KDI의 위치를 관찰하면 다음과 같다.

1) 당시 국내외 경제학자들은 대부분 한국의 중화학공업화전략에 대해 비판적 입장을 취하였다. 개발도상국가에서의 중화학부문의 수입대체정책은, 그 경제적 이익만을 고려할 때, 지지할 수 없는 선택이다. 이 산업이 요구하는 막대한 일괄(lumpsum)투자와 장기의 회임기간은 희소한 자본을 자주 돌려 불려야 하는 저소득 후진국의 입장에서 감내하기 어렵다. 후진국일수록 중화학제품은 보증될 수 없기 때문에 그 시장과 기술을 확보하기가 더욱 어려워지며, 따라서 투자위험도가 매우 높아진다. 그러므로 정상적인 조건하에서 민간기업으로부터의 투자를 유인하기가 난망하고, 무리한 정책과 유인을 동원하려는 유혹이 커진다.

비록 투자비용조달이나 기술적 문제가 해결된다고 해도 한국과 같이 협소한 국내시장으로는 경제성 있는 중화학플랜트를 수용하기 어렵다. 따라서 적정규모 유지를 위해 플랜트 건설시부터 수출의 강행을 계획하고, 세제감면, 금융지원 등 중화학제품 수출지지를 위한 유인책을 동원해야 한다. 여기에 들어갈 비용을 감안한다면, 생산기업이 회계상 이익을 남길지라도 국가자원비용(resources cost)상 적자를 면하기 어렵다. 이러한 이유로 남미 제국은 중화학공업부문의 수입대체를 시도하여 경제개발에 실패한 사례를 남겼는데 한국의 여건이라고 크게 다를 바 없다는 것이다.

2) 이런 비판에도 불구하고 강행된 중화학산업화의 배경에는 70년대

각별히 불리하였던 투자여건이 있었음이 지적된다. 우선, 자본조달여건이 국내, 국외 모두 좋지 않았다. 국내의 금리는 연 20% 이상으로 유지되어 당초부터 민간부문에서 자생적인 중화학 투자유치여건이 되지 않았던 터였고, 이렇게 자본요소조건이 불리한 국가에서 중화학부문에서 경쟁력을 갖추리라고 기대하기는 어려웠다. 미국을 중심으로 한 외국의 투자단은 남미국가에 보다 치중하였다. 특히 일본의 능력이 세계적으로 과신되었기 때문에, 이미 일본의 지배하에 있는 극동지역의 중화학투자에는 무관심할 수밖에 없었다. 60년대 한국의 경제성장이 비록 세계의 이목을 끌었다고는 하나, 경제력 자체가 미미한 하나의 작은 국가가 이룬 사건이었지, 이것이 장치 및 기술산업에서 한국의 가능성을 인정받을 정도는 아니었던 것이다. 2차 5개년계획기간중(1967~71) 경부고속도로나 포항제철의 건설이 세계은행 등으로부터 차관을 거절당한 것이 이런 상황을 대변한다.

이런 신뢰도 부족은 한국 중화학기업이 기술 및 시장조건을 배양함에 있어서도 적지 않은 영향을 미쳤다. 기계, 전자산업 등의 기술도입은 그 이전(移轉)국으로부터 냉대를 받았으며, 그 이후 80년대에 이르기까지 기술개발이 우리나라 중화학생산에 있어서 가장 큰 애로로 남게 되었다. 따라서 과도하게 불리한 도입조건을 감수하거나 시행착오를 통한 기술습득에 의존해야 하였는데, 이런 것이 우리 정책당국자나 산업계에 중화학화의 의욕과 투지를 더욱 강화시키는 효과를 가져왔는지도 모를 일이다.

3) 중화학공업화 선언 이후 곧 도래한 석유파동이 당초계획을 기초부터 흔들어 놓았다. 1970년대를 통해 원유가는 배럴당 2달러 수준에서 근 40달러에 이르기까지 연속적으로 상승하였다. 유가상승과 이에 수반된 세계적 비용 인플레이션은, 60년대 저렴한 건설가격으로 완성된 경부고속도로, 포항제철, 울산공업단지의 경우와는 달리, 계획사업의 투자소요액을 두세 배까지 증대시킴으로써 투자수익성의 하락을 불가피하게 했다. 이에 따라 조세, 금융 등 정부지원부담이 급증하고 민간기업의 투자유도

는 물론, 중화학제품가격설정, 기술과 인력계획에까지 정부가 지원을 선별하는 경향을 가지게 되었다. 이런 시장사정의 악화와 정부개입 관례가 급기야는 70년대 말 중화학산업전반에서의 투자조정을 요청하기까지 이르게 된 것이다.

4) 과거 선진국의 경우 중화학공업건설은 국내시장에서의 수요확대가 하방산업부문에서의 장비 및 소재수요를 일으켜 더 높은 단계의 기계나 장치산업을 불가피하게 요구하는 과정이었다. 또는 남미의 경우와 같이 당초부터 수입대체전략하에 매우 높은 관세로 국내시장을 차단시킴으로써 시장에서의 선택을 제약하는 것이었다. 그러나 한국은 수출주도를 통한 산업화로 경제개발이 시작되었기 때문에 국내시장에서의 지지기반이 없었다. 국내산업은 외국산기계장비와 원자재에 의존한 임가공부터 시작하여 산업성장의 토대를 마련했으므로 애당초 국산기자재의 기술과 신뢰도가 입증될 기회가 없었던 것이다.

또한 당시는 매달 대통령주재의 수출진흥확대회의가 열리고 상시적으로 수출애로타개책이 강구되던 때여서 국산화정책은 수출경쟁력 확보정책과 정면충돌이 불가피하게 되었다. 기업가들은 국산기계에 대해 거부적이었던 반면, 수출진흥시책에 따라 외화획득의 목적이라면 수입금지품목에 대해서도 시설 및 원자재의 수입이 허용되었던 것이다. 이에 더하여 1973년 이래의 석유파동이 중화학제품수요를 국내외에서 대폭 위축시키는 요인이 되었다.

5) 대내외 시장에서의 일본과의 경합은 특히 한국 중화학산업의 짐이 되어왔다. 실상, 70년대 중화학공업건설이 기도된 중요한 경제적 이유의 하나는 너무 격심하였던 대일 무역적자와 수입의존도를 해소해 보자는 데 있었다. 반면, 일본의 입장은 한국에서의 막대한 자본재 수출시장을 잃을 것을 염려하고, 수출시장에서 장래의 잠재적 경쟁자로 인식하는 것이었다.

당시 중화학공업화전략에 대한 외국의 여론 중 특히 일본의 비판이 가

장 심했는데, 이런 일본의 자세는 외국인 일반의 여론형성에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 생각된다. KDI를 방문한 일본학계나 연구소 관계자들은 공식, 비공식의 회동에서 항상 한-일간의 수직적 분업관계 필요성을 설득하려는 태도였다. 이들은 한국이 일본과 같이 모든 산업에 일관공급체제(one-set industry system)를 갖출 시장조건이 아니라는 점을 강조하였다. 일본의 지식인들은 국익을 학자적 믿음으로 대치하고 이를 대변함에 망설임이 없었는데, KDI 연구원들은 이런 일본인의 태도에서 배울 바가 있음을 이야기하였다.

70년대 중화학공업건설은 이러한 무리한 여건하에서 강인하게 추진된 것이다. 전술한 바와 같이 중화학공업화는 정치적 차원에서 선택된 국가운영방향이었다. 중화학공업화의 기본방향설정에 대해 정부당국이 KDI에 원하던 바는 전문가적 견해를 동원하여 한국의 중화학공업건설을 지지하는 관점을 세우고, 이에 의해 대내외의 부정적 상황인식을 불식시키는데 영향을 주자는 정도였다. 그러나 KDI의 공식적 관점 여하간에, 원내에 다양한 견해의 소유자가 존재하는 것은 어찌할 도리가 없었다. 연구원 각자는 저술이나 논담과정을 통해 사적(私的)으로 그들의 주견을 피력할 수 있었고, 이것은 국가정책의 기본방향에 어떠한 영향력도 행사할 의도가 없는 것이었다.

당시 KDI에는 관료주의적 경제운영에 신물을 내는 시장주의자가 대부분이었으므로 산업연구자들 사이에도 중화학공업화 추진에 대해 비판적 견해가 지배적이었다고 생각된다. 필자도 비관론자의 하나로서 특히 졸속하게 마련된 중화학공업화 계획의 위험성에 대해 논란하였다. 정부가 마련한 중화학공업화계획은 거의 모든 사업에서 적어도 최소적정규모를 유지하는 플랜트 건설을 설정하고 있다. 그런데 과연 이것이 국내외 수급여건과 경제상황을 진단하고 내려진 결정인가 목표설정의 기준이 오히려 계획의 시위적 측면, 즉 몇 년 안에 한국의 철강·조선·기계·자동차생산 등이 세계 몇 위에 오를 것이라는 홍보적 효과를 국내외에 과

시하고자 함에 기본적으로 연유된 것은 아닌가. 당시에 급속히 이루어진 계획의 성격에 미루어 보건대 투자사업의 경제성을 면밀히 검토할 기회가 있었을 리 없다. 또한 그 성공에 요구되는 방대한 지원요구를 심사숙고할 여유도 없었을 것이다. 이런 무모한 투자가 성공하기는 어렵다.

이런 비판론에 대해 연구원 내에서는 김적교 박사가 대표적으로 중화학공업화의 기본취지에 동의하는 입장이었던 것으로 생각된다. 비록 지금은 막대한 비용을 치르지만 한국경제가 대형선진국의 대열에 들어서려면 규모 있는 중화학사업을 건설하는 것이 필수적 과정이라는 것이 그의 주장이었다. 80년대에 들어 한국은 대외지향성향의 경제를 가지는 아시아 4용 중 유일하게 중화학산업의 뼈대를 가진 국가가 되었다. 싱가포르와 홍콩은 도시형 국가에 불과하므로 원래부터 수입대체전략을 고려할 조건이 아니었고 한국보다 항상 한발 앞서 공업화의 길을 가던 대만은 소재와 자본재의 공급을 개방을 통해 조달하기로 선택하였다. 김 박사는 항상 중소형의 장치산업 건설에나 매달린 대만의 미래 가능성에 의문을 제기하였다.

우리나라의 중화학사업은 80년대 초에 이르기까지 열악한 국내외 시장상황으로 정책당국의 골칫거리로 남아서 중화학 비판론자의 입지를 어느 정도 굳혀주는 듯하였다. 당시에는 필자의 신념에 추호의 의심도 없었지만, 오늘날 돌이켜 보면 70년대 중화학산업화는 절실하였던 시대적 요구가 아니었던가 생각할 때가 많다. 슘페터는 일찍이 "한 체제가 모든 시점에서 그 가능성을 가장 유리하게 활용한다고 하여도, 장기적으로 보아서는 어느 시점에서도 이를 활용하지 못하는 체제보다 열위(劣位)적일 수 있다. 그것은 후자의 실패가 장기적으로 얻게 되는 성과의 성취량과 속도를 결정하는 데 필요한 조건이 될지 모르기 때문"이라고 말한 바 있다(J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*(1942)). 장래에 대해 어떠한 단언도 할 수 없다는 것에 경제학자는 항상 한계를 느낀다.

중화학산업화와 관련하여 KDI의 역할은 결정된 국가정책의 원활한 수행을 위해 후속조치를 연구하고 관련서비스를 준비하는 것이었다. 연구원들은 정부가 마련한 중화학계획의 총량전망이나 유인(誘因)제도 마련을 검토 및 건의하고 그 추진협의회를 주관하는 것에 시간을 보내었다. 주지하다시피 중화학계획의 목표치와 관련되는 전망은 심하게 말하여 정치적 목적과 행정편의주의가 적당하게 타협된 주먹구구식 자료였다. 연구원이 표면상 담당한 일은 이러한 전망자료를 계측된 경제적 전망에 의거하여 보다 합리적 수치로 전환하고 그 수행에 필요한 인센티브를 구상하는 것이었다.

그러나 중화학의 중요투자사업이나 사업체는 청와대 등 고위권력층에서 선발하는 것이다. 국외·국내로부터 끌어들일 수 있는 각종 기금·차관·재정 등 투자재원이 존재하면 그에 따라 추진되는 사업의 규모와 성격이 결정되는 것이다. 정부 프로젝트와 정부에 의해 설득 참여하는 민간사업에 제공되는 경영조건도 기본적으로 초기사업단계에서 결정된다. 이렇게 외생적 변수가 지배하게 되면 전망의 수정이나 정책수단의 강구에 있어서도 연구원의 역할이 경직될 수밖에 없다. 중화학사업에 관한 한 경제적 근거에 입각해 KDI가 실효적으로 기여할 수 있는 부분은 극히 제한되었었다.

70년대 후반에 이르러 KDI는 이른바 15개년 계획이라고 일컬어진 장기경제사회발전계획(1977~91) 준비에 들어갔다. 이것은 중화학공업화의 발진 이후 다가올 세 차례 계획기간의 경제사회를 전망하고 그에 따라 요구될 중장기의 정책기본방향을 구상하는 것이다. 이름은 계획이지만 계획이 가지는 구체성이나 제약이 없는 '장기전망작업'이어서 KDI로서는 오히려 자유롭게 활동하고 기여할 영역을 보장받은 사업이었다고 하겠다.

공업부문계획의 주 작업은 철강, 기계, 전자, 화학 및 기타 미래 유망산업을 망라하여 향후 15개년 기간의 총량과 기술을 예측하고 발전의 기본방향과 정책기조를 제시하는 것이다. 당시 공업부문계획 책임자는 김

적교 박사였고 그는 앞에서 언급하였다시피, 계획준비에 상당한 의욕을 보였다. 대학, 과학기술연구소, 과학원, 기타 연구소에서 각 분야의 권위자라고 일컬어지는 교수와 박사 25명이 산업과 기술자문위원으로 초빙되었다. 세계은행, 미쓰비시연구소 등에서 전문가 5명과 상공부의 공업국 실무담당과장 14명도 초청되었다. 여기에 삼성, 현대, 대우, 대한항공 등 대기업의 상무, 부장과 중소제작소, 엔지니어링, 기타 기술회사의 사장 등 중요사업과 기술의 현장책임자 44명을 초청하여 참여시켰다.

수명의 KDI 계획팀이 이 많은 '전문가'들을 나누어 초청하여 매일 분야별 회의를 하는 것은 점차 피곤한 일이 되었다. 그러나 특히 산업계에서 나온 이들의 일부는 실로 열과 성의를 다해 자문과 토론에 임함으로써 주최자인 우리를 무색하게 하였다. 이들은 KDI와 같이 영향력이 있다고 믿는 기관이 학자, 관리들과 한자리에 그들을 초청하여 이야기를 들어주는 만큼, 기회를 100% 활용하려는 의도를 가진 것 같았다. 그들 나름대로 최신의 자료를 구해와서 협의회에 기여하려고 노력했으며, 정책담당관료들을 향한 산업현장의 요구를 실감 있게 피력하였다.

이러한 노력의 산물이 오늘날 유형(有形)으로 남은 것은 『장기경제사회발전계획』(KDI, 1976)과 관련된 산업조사자료와 연구 등 몇 개의 인쇄물에 불과하다. 그러나 연구원은 처음으로 산(産), 학(學), 정(政)의 현장책임자가 한자리에 모여 산업의 현재 문제와 미래상을 허심탄회하게 논의하게 하였다. 이 경험은 참가자 모두에게 한국산업과 기술에 대한 지식과 시야를 늘려줌으로써 차후 한국경제에서 각자가 맡은 역무(役務)에 알게 모르게 반영되었을 것이다. 적어도 필자에게는 뒷날의 연구하고 가르치는 활동에 있어서 중요한 밑거름이 되었다고 믿는다.

여하간 공업부문계획작업은 그때는 까마득한 미래로 연상되던 1990년대의 한국산업의 특성과 기술을 가장 합리적으로 그리려고 노력하였다. 우리는 생산부문계획을 자동차, 조선, 항공기, 철도차량, 공작기계, 기계요소, 섬유·화학·농업기계 등, 건설운반장비, 중전기, 정밀기계, 플랜트,

가정용·산업용 등의 전자기기 및 전기기계, 석유화학, 정밀화학, 펄프와 제지, 섬유, 요업 등 미래에 중요하게 대두할 업종으로 가능한 한 세분화하여, 보다 현실적으로 정책설정에 기여하는 자료를 생산하고자 하였다. 당시 15년계획사업은 사계 일부로부터 KDI가 정책홍보성 사업을 하는 것이 아니냐는 의심을 받고 있어서 미래전망자료를 보수적 수치로 만들려고 하는 수정작업을 몇 차례 거쳤다. 그럼에도 불구하고 최종발표된 전망치는 원외로부터 너무 낙관적이고 희망적인 숫자라는 평판을 들었다. 최근에 김적교 박사와 만난 자리에서는, 다 기억되는 바는 아니지만, 이 전망자료가 대부분 초과 실현되었음을 이야기하고 서로 쓴 웃음을 지었다.

3. 투자사업평가와 중화학투자조정

KDI는 70년대 후반부터 정부의 주요 투자사업의 경제적 타당성에 대한 분석평가를 시작하였다. 전기(前記)한 바와 같이 당시는 국가의 주요 투자사업 결정이 졸속행정과 경제외적 논리에 보다 지배되던 상황이었다. 그 시행착오와 국가자원낭비를 인식하게 된 정부가 KDI의 간여를 요구했고, 80년대 이후에는 연구원도 이 분야에서 상당한 기여를 하였다고 여겨진다.

연구원에 위탁된 최초의 작업은 농수산부의 세계은행 차관사업인 서울종합도매시장사업계획 제안서를 만드는 것이었다(Korea's First Urban Wholesale Markets Project, 1978). 그러므로 문제되는 사업의 평가분석이 아니라, 외국에서 공부한 전문가가 많다고 하니 정부가 중요하게 추진하는 차관사업의 제안서를 대신 만들어달라는 것이었다

이 사업은 당시 용산, 노량진, 마장동 등에 널려 있던 재래 청과, 수산, 식육 등 농수산물시장을 모두 대체하여 수용하는 초대형 현대적 유통센터를 건립하는 계획이다. 사업비가 수억달러나 들어가는, 당시로서는 초

대형 프로젝트였고, 그때까지 외국인 컨설턴트에게 맡기고 있었던 세계은행이 요구하는 형식의 영문사업계획서를 연구소가 처음으로 작성하는 것이었다. 당연히 이 작업을 맡은 필자는 큰 심적 부담을 가지고 일의 준비에 나섰다.

이 사업을 위해 세계은행에서 일본의 유통센터 건축전문가에게 건립을 위탁했고 호주, 뉴질랜드 등에서 식육 유통의 전문가도 입국했다. 필자는 당시 고용된 반성환 서울농대교수, 김성훈 중앙대교수, 성배영 서강대교수 및 연구원 유진채와 함께 수차례 해외유통단지를 시찰하는 등 바쁜 나날을 보냈다. 필자가 일본의 건축전문가와 노상 방문한 유통센터 후보지는 지금 대림아크로빌이 들어선 양재동 탄천변 등이었는데 당시 이 동네는 현대그룹 실내체육관 하나만 외로이 서있던 진흙탕이었다.

사업은 두 가지 난관에 봉착했다. 그 첫째는 이 사업을 위탁한 농수산부 담당 부서와 유통센터 건립방향에 대해 끊임없이 의견대립을 보게 된 것이다. 농산물유통시장에 얽힌 이해관계는 연구만 하던 사람들로서는 이해하기 어려운 것인데 이의 주무부서는 계속 기본취지에서의 주문변화를 요구하더니, 급기야 건립 자체를 반대하는 것이었다. 공무원과의 이러한 갈등은 주체하기가 어려웠고, 그 때문에 더욱 심신을 피곤하게 하는 것이어서 이 저주스러운 작업을 맡게 된 운명을 수시로 개탄했다. 우리는 난산 끝에 번듯한 사업계획서를 작성 제출했으나 이 건립사업은 결국 실현되지 못하였다. 몇 년 뒤 가락동 센터가 건립되었지만, 농수산부의 입장변화가 수용되어서인지, 단지 청과와 수산물 일부만 취급하는 축소형 유통센터가 되었다.

두 번째 난관은 참가교수들에게 일이 낯선 탓이었는지 작업의 진척이 아주 부진했던 것이었다. 당시 청과부문을 맡았던 김성훈 교수는 과거 이런 종류의 사업계획작성에 참여한 경험이 있었다. 훗날 농수산부 장관까지 역임한 그는 잘 알려진 바와 같이 타협이 통하지 않는 농업보호론자이다. 농업투자에 대한 그의 애착이 중요한 동기로 작용하였는지 모르

겠지만 아무튼 그가 팔을 걷어붙이고 달려들어 필자와 십여일을 여관에서 새우며 미완성된 다른 부문작업까지 떠맡은 결과 우리는 만기일에 대어 사업계획서를 인도할 수 있었다.

농수산물유통센터작업은 피를 말리는 경험이었지만, 필자에게는 단순히 연구를 벗어나 사회와 인간관계에 대해 많은 것을 배우는 기회가 되었다. 이 사업이 끝난 뒤 필자는 김만제 원장에게 김성훈 교수의 기여에 대해 최상으로 칭찬하였고, 김 교수는 원장실에 초빙되어, 전혀 예상치 못한 특별한 치하와 함께 상당액의 보너스를 받았다. 김 교수는 다시 필자가 보여준 각별한 관심에 대해 감사하였고 그와 필자 사이는 자연스럽게 과거보다 많이 가까워지게 되었다. 정부가 유통센터사업을 끝내 유산시켰기 때문에 당시 필자는 이것이 쓸데없이 에너지만 소비한 도로(徒勞)라고 생각하였다. 그러나 이것도 이 세상에 완전히 허비되는 노력은 없음을 증명한 하나의 경험이 되었다.

70년대가 다 지날 즈음 KDI는 그때 소란했던 정책이슈인 중화학투자사업 조정에도 참여하게 되었다. 중화학공업투자는 정부 주도의 투자였기 때문에 원천적으로 정부의 규제와 조정을 면할 수 없다. 대기업은 중화학건설대열에 참여해야 성장대열에서의 낙오를 면할 수 있고 막대한 투자비용이 연관된 중화학사업의 성격상 정부와의 의존관계, 정경유착이 불가피하였다. 실제 많은 기업이 경영부실에 빠지면 으레 정부의 구제를 기다렸고, 부실기업인수를 통하여 기업집단의 체구를 불리고 일시적 경영문제를 해결하는 수단이 된 것이 사실이다. 정부는 투자의 결정과 진입자의 선택 그리고 그 경영방식에서 언제나 규제를 행사했으므로 실제의 경영성과가 정부에 의해 좌지우지된 측면을 부정할 수 없다.

그러므로 당시의 과잉, 중복투자의 원인을 제공한 정부가 중화학사업의 투자조정도 맡게 되는 것은 예정된 코스라고 할 것이다. 중화학공업투자조정조치는 1979년 말 이래 3차에 걸쳐 이루어졌다. 이에 의하여 발전설비는 한국중공업으로, 건설중장비는 한국중공업과 대우중공업으로,

승용차는 현대자동차와 새한자동차로, 디젤엔진은 제품규격에 따라 현대엔진, 대우중공업, 쌍용중기로, 전자교환기는 한국전자통신과 금성반도체로, 초고압변압기는 효성중공업으로 하는 등으로 조정되었다.

KDI는 당시 서슬이 시퍼렇던 군부의 요청으로 투자조정의 근거자료를 만들어 달라는 부탁을 받았고, 따라서 관련작업을 하지 않을 수 없는 입장이었다. 필자도 군포의 현대양행, 인천의 한국중공업, 효성중공업, 이 밖에 여러 조정대상 사업체를 방문하고 회사 관계자들로부터 브리핑을 듣는 등 열심히 뛰어다녔다. 방문하는 회사마다 생사가 걸린 사안이니만큼 필사적으로 그들의 입장을 설명하였으나 우리들은 맡은바 역할의 한계를 알고 있으므로 딱한 일이었다.

되풀이되지만, 당시 국보위가 주도한 중화학투자사업조정은 정치적 영역에 속하는 것이었다. 또한 KDI가 능동적인 목소리를 낼 수 있었다 하더라도 대상사업체들의 경영 내면과 기술상의 차이를 그것도 한두 차례 방문으로 파악하는 것은 연구원들의 능력 밖의 일이었다. 우리는 단지 원론적으로 분석한 자료를 내었고, 조정결과는 이 자료와 무관하였다. 우리의 리포트는 인쇄물로 남아 있을 성질이 못되었으므로 그때의 작업흔적도 오늘날 찾을 길이 없다.

중복 및 과잉투자의 정리, 투자와 기술의 특화 및 규모의 경제 확보를 통하여 경영합리화를 꾀하자는 이 조치의 효과에 대해 오늘날 논란하는 것은 부질없는 일이다. 이 조치는 언필칭 시장경제에서 정부의 강제적 권력에 의해 자의적으로 기업을 난도질한 극단적 사례를 보여준 사건이었다는 점에서 그 역사적 의미가 찾아질 뿐이다. 정부예산에 운영을 의존하는 KDI는 비록 미미한 역할을 하는 데 그쳤지만, 시장의 원칙에 대해 침묵했었던 당시의 상황은 돌이켜보고 싶지 않은 연구원 역사의 한 부분이라 생각된다.

경쟁정책의 도입

이 규 억*

1. 개발연대의 경쟁정책

기업은 시장경제체제의 핵심적인 주체이다. 경제성장을 견인하는 기업의 힘은 자유경쟁을 통하여 형성·발현된다. 일반적으로 경쟁적인 시장구조와 기업행동이 경제의 진보와 사회후생의 증대를 위한 필요조건이라는 것은 이론적·경험적으로 확립되어 있다. 그러므로 선·후진국을 막론하고 시장경제체제를 채택한 대부분의 나라에서는 경쟁을 보호·촉진하기 위한 법적 장치를 마련하고 이를 시행하여 왔다. 우리나라는 1970년대 중반에 시장구조와 기업행동에 대한 경쟁정책의 원형을 마련하고 1980년에 이를 공정거래제도로 발전시켰는데 당시 우리나라 경제의 발전단계가 개발도상국의 수준을 벗어난 정도였던 점에 비추어 보면 이것은 특기할 만한 성과이다.[1)]

우리나라에서 경쟁법적인 성격을 부분적이나마 명시적으로 갖춘 법률은 1975년 12월에 제정된 「물가안정및공정거래에관한법률」(이하 물가안정법)이라고 할 수 있다. KDI가 공정거래법의 제정·운용을 중심으로 하는 경쟁정책에 크게 기여한 연원은 이때로 소급된다. 물가안정법은 1974

* 아주대학교 경영학부 교수
KDI 선임연구위원, 부원장/재직기간 : 1975~95년

년의 제1차 석유파동 이후 급등한 물가를 안정시키기 위하여 제정된 것으로, 정부는 이 법에 의거하여 주요 독과점품목에 대한 가격규제를 도입함과 아울러 가격상승을 유발하는 경쟁제한행위와 불공정거래행위도 단속하였다.

당시 경제기획원은 물가안정법의 시행을 위한 독과점사업자의 선정을 KDI에 의뢰하였다. 이 작업은 우리나라에서는 처음으로 하는 것인 만큼 적지 않은 노력이 들었다. 국내의 전체 기업들의 시장성과에 관한 기초자료는 경제기획원 통계국이 『광공업통계조사보고서』를 작성하기 위하여 조사한 결과를 이용하는 외에는 다른 방법이 없었다. KDI는 조사목적 이외의 용도로 통계자료를 사용할 수 없다는 통계법의 일반원칙을 고집하는 당국자들을 설득하여 자료를 협조받았다. 우선 품목별로 상위 사업체들의 출하액 자료를 컴퓨터로 출력한 다음, 통계국과 KDI의 많은 직원들이 휴일근무까지 하면서 일일이 사업체단위로 조사된 자료를 기업단위별로 집계한 다음, 기업별 시장점유율 등을 구하여 소기의 결과를 얻을 수 있었다.[2)]

물가안정법 시행령 2조에 의하면 출하액이 20억원 이상 되는 품목으로 상위 3사의 시장점유율의 합계가 60% 이상이 되는 것을 '독과점품목'으로 하고, 이 품목의 사업자 중 시장점유율이 5% 이상되는 상위 3사까지를 '독과점사업자'로 정의하였다. 연구원은 이 기준을 적용하여 255개 품목의 延 672개 사업자의 명단을 확인하였다. 그러나 실제로 경제기획원은 1976년 4월에 136개 품목의 212개 사업자를 독과점사업자로 지정하고 이들의 가격조정은 물가당국의 사전규제를 받도록 하였다.[3)]

필자는 1975년 6월부터 수행한 연구결과를 1977년 4월에 연구총서 18호 『시장구조와 독과점규제』로 정리하였는데, 여기에서 실제의 통계조사결과와 정부의 선정결과가 매우 다르다는 것을 지적하면서 "… 이는 (물가안정)법을 시행하는 첫해에 정부의 제한된 행정력으로 모든 해당품목을 동시에 그리고 전면적으로 규제하기가 곤란하므로, 우선 경제적 중요

성이 큰 품목을 위주로 하여 독과점 규제의 기틀을 확립하려는 의도로 해석되며, 금후 규제대상품목과 기업의 범위 및 시행과정을 통하여 노정되는 부작용과 제반 문제점은 경제적 여건의 변화를 고려하여 점차 시정되어야 할 것"이라고 제안하였다.[4)]

물가안정법의 구성과 운용상의 주요한 특징은 비경쟁적 시장구조를 근본적으로 개선하는 대신에 가격 및 일부 불공정거래행위 등의 폐해규제를 중시하였다. 따라서 정부는 물가안정법을 시행하면서 비경쟁적 시장구조와 기업간의 경쟁제한행위는 방치한 반면, 시장의 구조와 기업행동의 성과인 가격에 직접적으로 간섭하였기 때문에 경쟁질서를 근본적으로 확립하는 효과는 거둘 수 없었다. 오히려 독과점 시장구조와 경쟁제한적 관행이 지속되는 가운데 가격이 장기간 규제됨에 따라 판매거절·품질저하·이중가격 등 여러 부작용과 폐단이 나타났다. 이처럼 물가안정법을 시행한 경험에 비추어 볼 때, 이 법에 내재하는 단기적 물가안정과 장기적 경쟁질서의 확립이라는 두 가지 목적간의 갈등이 법의 안정성과 실효성을 저해한다는 것이 확인되었고 각각의 목적을 분리하여 별개의 법으로 추구하여야 한다는 필요성이 제기되었다.

그러나 KDI는 일찍부터 이러한 결과를 예상하고 좀더 근원적인 경쟁정책의 처방을 주장하여 왔다. 1976년 11월 경제기획원은 『경제월보』를 창간하면서 권두논문을 KDI에 의뢰하였다. 당시 필자는 상기 총서의 초고를 끝낸 상태였으므로 그 주요 내용을 요약하여 게재하는 것이 좋겠다는 구본호 부원장의 제언에 따라 「한국 제조업의 독과점 구조와 규제」라는 논문을 작성하였다. 필자는 결론에서 기업집단의 문제성을 부각시킨 후 "정부가 독과점을 규제하여 자본주의체제의 원활한 발전을 궁극적으로 기도하고자 한다면 독과점력의 표현에 불과한 가격이나 거래행위만을 규제할 것이 아니라 소유집중·기업합병 등과 같은 독과점력의 본원적 구조 그 자체를 규제하는 길이 장기적으로는 가장 적절한 정책'이라고 주장하였다. 그런데 이 원고를 받은 경제기획원 당국자가 필자의 성명을

빼고 게재하였기 때문에 당연히 위의 결론은 경제기획원의 공식적 입장으로 간주되었고 거의 모든 주요한 신문은 드디어 정부가 바람직한 '재벌정책'을 전개하는 것 같다는 평가와 함께 격려의 사설과 해설기사를 게재하였다. 물론 당시 경제기획원은 그러한 구상을 갖고 있지 않았으므로 다방면으로 경위를 해명하느라 상당히 애를 먹었다고 한다.

한편, KDI는 정부의 입장과는 무관하게 재벌문제를 포함한 광의의 경쟁정책에 대한 연구를 더욱 확충하였다. 이 과정에서 1979년 9월 초 김만제 원장은 필자에게 1개월 정도의 시한을 주면서 우리나라 재벌의 현황과 그에 입각한 정책방안을 비밀리에 작성하도록 하였다. 작업의 성격상 바라는 자료를 전부 구할 수는 없었으나 현황의 분석과 정책처방의 논거를 제시하기 위하여 필요한 정도는 비교적 충실하게 마련할 수 있었다. 원장과의 몇 번에 걸친 토론 끝에 「재벌대책」이라는 제목의 간략한 보고용 문서를 작성하였고 원장은 즉시 대통령 경제비서실과 접촉하여 박정희 대통령에 대한 보고일을10월 27일로 통보받았다. 그러나 10월 26일에 대통령이 시해됨으로써 이 보고의 계획은 무산되었다.[5] 그러나 그 후에도 연구원은 이 보고서의 내용을 보완하여 경제기획원 장관 등 극소수의 고위정책당국자들에게 공정거래법의 제정 등 광범한 재벌대책의 필요성을 주장함과 아울러 실무책임자들에게 경쟁정책의 중요성을 역설하였다.[6]

한편, 물가안정을 위해서도 정부의 직접적인 가격규제보다는 시장구조와 기업행동의 근본적인 개선이 긴요하다는 인식이 확산되었다 이러한 상황하에서 1980년에 집권한 '신군부'는 핵심적 '개혁정책'의 하나로 공정거래법을 제정하기로 하고 이 법이 추구하여야 할 방향과 정책내용의 작성을 경제기획원과 KDI에 요청하였다. 자유시장경제의 당위성에 관한 양 기관의 시각에는 근본적 차이가 없었으나 추진할 정책의 강도에 있어 법학 배경을 갖는 경제기획원 실무진이 경제학을 전공한 KDI의 연구원보다 훨씬 강경한 규제장치를 선호하였다. 그러나 일단 법의 실체적 내용

이 현실의 급진적 변화보다 진화를 추구하는 것이어야 한다는 원칙이 정해지면서 구체적인 법안을 작성하는 작업은 바로 시작되었다.[7] 이 작업은 경제기획원에서 주관하도록 되었고 KDI는 이 과정에 적극적으로 참여하여 관련 공무원들과 수많은 토론을 하면서 법안을 차근차근 마련하여 갔다.[8] 그 결과, 1980년 12월 31일에 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 공정거래법)이 제정되고 다음해 4월 1일부터 시행되었다.[9]

2. 공정거래법의 제정

아래에서는 공정거래법의 내용과 1990년대 중반까지의 개정을 통하여 나타난 특징을 중심으로 KDI가 수행한 역할을 보기로 한다. 공정거래법의 정식명칭은 「독점규제및공정거래에관한법률」이다.[10] 이 명칭에 대하여는 제정 당시에도 논란이 있었는데 경제학에서 일반적으로 말하는 '독점규제'는 자연독점적인 공익사업(public utilities)에 대한 규제를 지칭하므로 이로 인한 오해의 소지를 없앨 필요가 있었다. KDI는 경쟁촉진 등의 용어로 대체할 것을 제언하였으나 '경쟁촉진'은 실체적 의미가 분명하지 않고 독점'금지'나 그와 유사한 용어를 사용하면 공정거래법의 성격이 지나치게 기존 기업에 대하여 금지적인 것으로 이해될 수 있어 불필요한 반발을 야기함과 아울러 기존 독점은 인정하되 새로운 독점의 출현을 방지하려는 법의 취지에도 부합하지 않는다는 경제기획원 당국자의 판단으로 독점규제라는 용어가 존치되었다. 같은 취지에서 법의 약칭도 「독점규제법」이 아닌 「공정거래법」으로 되어 현재까지 사용되고 있다. 공정거래법은 제정당시의 시장구조의 현상을 인정하고 있다는 점이 주요한 특징이면서 태생적 한계라고 할 수 있다. 정부당국은 협소한 경제규모로 대부분의 상품시장이 독점 또는 고위과점형인 현실을 고려할 때, 법제정 초기부터 기존의 기업집중을 법의 적용대상으로 하기가 어렵다고 판단하

였다.

이러한 입법자세는 소위 '재벌'에 대하여도 그대로 연장되었다. 공정거래법안의 공청회 등에서도 정부는 제안설명을 통하여 이 법이 재벌의 해체는커녕 재벌에 대한 규제마저도 의도하지 않는다는 것을 강조하였다. 실제로 법에 포함된 기업결합관련조문도 재벌문제와는 간접적인 관련만을 가질 수 있는 것에 불과하였다. 이러한 관점에서 보면, 공정거래법은 새로운 경제질서의 정립이라는 큰 목적을 추구한다고 하였으나, 실제로 초안에서는 기존의 물가안정법체제를 형식면에서 정비하고 약간의 경쟁법적 요소를 부가한 것에 그쳤다. 그러나 한국경제의 중심적 위치에 있는 재벌을 정면으로 다루지 않고 경쟁질서의 확립을 시도한다는 것은 무의미하다는 점과, 현실적으로 장래 별도의 법을 통하여 재벌을 종합적으로 규제하는 것이 매우 어려울 것이라는 판단하에 초안작성과정에 참여한 KDI의 주장에 따라 공정거래법에 부분적이나마 재벌을 규제할 수 있는 근거가 설치되었다.

공정거래법은 제1조에 규정되어 있듯이 "사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함"을 목적으로 한다.[11] 여기서 '과도한 경제력의 집중'이 정확하게 무엇을 의미하는지는 명시하지 않았으나, 입법의도로 볼 때 이것은 재벌문제를 지칭하는 것으로 해석되어야 하며, 실제로 이를 근거로 1986년에 기업집단에 대한 규제조항을 설치할 수 있었다.[12] 이와 같이 제1조는 문맥상 재벌규제의 근거를 마련함으로써 재벌규제론자의 주장을 완곡하게 수용하는 한편, 재벌규제를 불확실한 미래의 과제로 남김으로써 재벌옹호론자의 입장도 반영하려는 절충·타협의 소산이라고 볼 수 있다.

또한 공정거래법의 궁극적 목적의 하나인 '국민경제의 균형있는 발전'은 개발경제학에서 말하는 산업부문간의 '균형성장'을 의미하는 것이 아

니라, 재벌에 편중된 종전의 경제구조를 벗고 기업능력의 자유로운 발현을 통하여 여러 규모와 양태의 기업들이 좀더 대등한 시장위치를 가질 수 있도록 한다는 것을 지칭하는 것으로 이해하여야 할 것이다. 그러나 독점규제의 반사이익으로서 균형발전을 도모하는 것에 그치는 것인지, 아니면 좀더 적극적으로 시장에서의 경쟁적 위치가 약한 기업을 보호하려는 것인지, 그리고 자유경쟁이 확보되면 그러한 의미의 균형발전이 자연적 귀결로 달성된다는 것을 함축하는 것인지는 분명하지가 않다. 이 표현은 공정거래법의 한 가지 효과로 중소기업의 보호·육성을 염두에 두었던 경제기획원 당국자의 주장을 반영한 것으로서 이러한 입장은 그 후의 법개정과 운용에 은연중 반영되어 왔다. '경쟁자'를 보호하는 것이 아니라 '경쟁' 자체를 보호하는 것이 경쟁법의 목적이라는 당위론이 법운용과정에서 변질되는 경우가 적지 않은 것은 이에 기인한다고 할 수 있다.

이와 같이 효율성과 형평성이 상충하는 경우에 공정거래법이 어떻게 해석·적용되어야 할 것인가에 대하여 논란의 여지가 남아 있었기 때문에 법적용시 경쟁촉진을 통한 사회후생의 증진보다 경쟁자의 도태나 특정 기업의 팽창을 방지하려는 정치적 고려가 작용한 경우가 적지 않았다.[13] 또한 공정거래위원회의 심결례를 보면 경쟁과정보다는 약자의 보호를 우선하는 경우가 적지 않다. 최근 경쟁정책의 세계적 흐름이 효율성향상을 중시하는 경향인 것에 비추어 우리나라의 공정거래법도 좀더 경제논리에 부합하게 운용되어야 할 것이다. KDI는 이러한 시각에서 공정거래위원회와 부단히 접촉하면서 의견을 교환하고 자문활동과 연구를 수행하여 왔으나 앞으로도 경제적 합리성을 중시하는 경쟁정책의 발전을 위하여 계속하여 노력하여야 할 것이다.[14]

위에서 지적한 바 있듯이 물가안정법에 의한 일반 제조업품목에 대한 가격규제는 원칙적으로 폐지되었으나 비경쟁적 시장의 구조와 행태가 여전히 보편화되어 있어 어떤 형태로든 가격규제의 필요성은 여전히 있었으므로 이를 반영한 조항이 공정거래법에 설치되었다. 제3조에서는 '시장

지배적사업자', 즉 독과점기업의 남용행위의 하나로 '상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위'를 지정하였다. 공정거래법의 기본목적은 경쟁저해행위를 방지·제거하는 것이어야 하나, 시행령 제6조에서 규정한 「부당한 가격의 결정기준」을 보면, 부당성 여부와 무관하게 시행된 물가안정법의 가격규제를 사실상 존치하기 위하여 공정거래법에 부당가격에 대한 규제조항으로 변형하여 설치한 것에 불과하였다.[15] 이 조항의 운용은 공정거래위원회와 마찬가지로 경제기획원의 한 부서인 물가정책국에서 담당하여 기업의 가격인상시 사전보고를 받고 심사를 하는 등 종전의 가격규제행정이 사실상 계속되었다.[16] 또한 제3조의 대상인 시장지배적사업자가 아닌 과점기업의 가격인상을 규제하기 위하여 제4조에서는 여타의 과점기업간의 가격의 동조적 인상에 대하여 그 인상이유를 보고하게 하고 가격의 인하명령에 불응하면 과징금을 부과할 수 있도록 규정하였다.[17] 그러나 과점기업간의 의식적 동조행위(conscious parallelism) 내지 가격선도(price leadership)를 규제할 경제적 논거가 취약하고, 특히 초과수요시에는 가격상승이 시장기구의 자연적 귀결이기도 하다는 KDI의 지적이 수용되어 이 조항은 1986년에 삭제되었다.[18]

공정거래법이 물가안정법과 다른 가장 중요한 특징은 경쟁을 제한하는 기업결합의 금지에 있다. 기업결합은 시장의 독점화를 촉진하는 가장 중심적인 수단이므로 이를 규제하는 것은 경쟁법의 중요한 기능이다. 이러한 취지에서 제정공정거래법 제7조는 일정한 기준에 해당하는 회사가 직접 또는 그 계열회사를 통하여 '일정한 거래분야에 있어서 경쟁을 실질적으로 제한하는' 기업결합을 원칙적으로 금지하였다. 여기서 한 가지 주목할 것은 기업결합의 유형에 ① 주식취득 ② 임원겸임 ③ 합병 ④ 영업양수 외에 ⑤ 새로운 회사의 설립이 포함된 점이다. 기업결합이 기존기업간의 결합을 지칭하고 새로운 기업의 진입은 경쟁자의 수를 증대시키므로 경쟁을 촉진하는 효과를 갖는다는 일반론에 비추어 볼 때 이것은 세계적

으로 유례를 찾기 어려운 입법례이다. 그러나 종래 재벌의 확장이 기존 기업의 합병보다는 오히려 기업의 신설을 통하여 진전되었다는 KDI의 연구결과[19]와 혼합결합을 통한 경쟁제한의 사례를 흔히 볼 수 있다는 지적을 반영하여 그러한 유형이 추가되었다.[20] 여기에는 통상적인 수평·수직결합만이 아니라 혼합결합을 제한함으로써 기업집단에 대한 규제를 간접적·부분적으로나마 시도하려는 의도가 담겨 있었다.[21] 그러나 이 유형에 대한 규제는 이루어지지 않았고 1986년 12월에 공정거래법을 개정할 때 '새로운 회사설립에의 참여'로 변형되었는데 이 유형은 기본적으로 합작사업(joint venture)에 해당하는 것이므로 원래의 입법의도에서는 벗어난 것이라고 할 수 있다.[22]

공정거래법 제정 당시에 법의 적용범위에 대하여도 적지 않은 논란이 있었다. 종래 강력한 인·허가권과 행정지도의 관행을 유지하여 온 재무부에서는 금융산업은 일반산업과 다른 '특수한' 여건에 있으므로 공정거래법의 적용대상에서 제외하여 재무부가 별도로 규제하여야 한다고 주장하였고 변호사 등 일부전문직 종사자들은 자신들은 이윤을 추구하는 통상적 사업자와는 달리 공익을 창달하므로 법적용대상에서 제외되어야 한다고 강변하였다. KDI는 공개토론을 통하여 이러한 이익집단의 '특수성' 주장을 반박하여 전문직업도 서비스를 제공하고 대가를 받는 사업이므로 일반제조업과 같은 차원에서 경쟁법의 적용을 받아야 한다고 역설하여 부분적으로 성공하였으나 재무부의 주장은 정부 내 역학관계상 수용되었다.[23]

또 다른 논쟁은 국제계약에 관한 것이었다. 공정거래법 초안의 작성자들은 가속되는 경제개방화에 대비하여 차관계약·합작투자계약·기술도입계약·장기수입계약 등을 적용대상에 포함하여 사전심사함으로써 국내시장에서의 경쟁저해를 방지하는 것이 필요하다고 주장하였다. 반면 상공부 등에서는 경제의 고도화를 위하여 긴요한 외국의 자본과 기술의 유입을 억제하는 제도는 바람직하지 못하다는 입장을 견지하였다. 그러나

KDI는 그러한 규정을 설치하면 외국기업과의 협상에서 우리나라 기업의 교섭력이 향상될 수 있는 한편, 외국자본을 유치하기 위한 유인은 반경쟁적 행위의 허용이 아니라 우리나라 경제의 성장가능성에 있다는 논지를 언론매체 등을 통하여 확산시켰다. 결국 이러한 주장이 우세하여 제정공정거래법 제23조에서 부당한 국제계약의 체결을 제한하는 것으로 낙착되었다.[24]

공정거래법은 경쟁을 촉진하려는 목적을 갖지만 저작권법·특허법·실용신안법·의장법·상표법 등에 의한 '무체재산권의 행사행위'[25]는 권리보유자에게 독점을 허용함으로써 일단 경쟁을 저해하는 효과를 갖는다. 그러나 무체재산권이 기술의 진보와 혁신을 촉진하는 효과를 갖는 한, 경쟁을 통하여 그러한 효과를 초래하려는 공정거래법과 궁극적으로는 같은 목적을 추구하는 것으로 보아야 한다. 그러므로 양자간에는 상호보완적인 관계가 형성되어야 하며 무체재산권도 공정거래법의 기본정신에 부합하도록 행사되어야 한다. KDI는 이러한 견해를 제기하였으나 공정거래법이 다른 기존법의 효력을 소급하여 제한할 수 없고 공정거래법과 타 법률의 영역은 독립적이므로 타 법률에 의한 행위는 규제할 수 없다는 경제기획원의 입장 때문에 제정공정거래법 제48조(현행 제59조)는 아무런 단서 없이 무체재산권의 행사를 적용범위에서 제외하였다. 겨우 2000년 8월 30일에야 「지적재산권의 부당한 행사에 대한 심사지침」이 마련되어 "외형상 또는 형식상으로는 지적재산권에 의한 권리의 행사로 보이는 행위라도 발명과 창작을 장려하는 지적재산권제도의 취지를 벗어나 정당한 권리의 행사로 볼 수 없는 일정한 행위는 기술시장 또는 상품시장 등에서의 경쟁을 저해하는 경우"에 법을 적용할 수 있게 되었다.

이와는 대조적으로 공정거래법 제51조는 정부 내 타 부처가 "경쟁제한을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나 사업자 또는 사업자단체에 대하여 경쟁제한을 내용으로 하는 명령 또는 처분 등을 하고자 할 때에는 미리 경제기획원장관과 협의하여야 한다."고 규정하고 있다.[26] 이

조항은 타 부처가 규제를 통하여 자유경쟁을 저해할 가능성을 사전에 제거하기 위하여 설치된 것으로 외국의 경쟁법에 비하여 매우 특징적이며 그동안 상당한 실효를 거두어 온 것으로 평가되고 있다. 이 조항은 이익집단의 이해관계에 민감한 정부 내 다른 부서의 행정을 경쟁지향적으로 유도하려는 목적을 갖는 것으로 현황파악을 위하여 공정거래당국과 KDI는 수많은 사업자단체의 활동내용과 대정부관계에 대하여 조사하였다.

제정공정거래법 27조에 의하면 공정거래법을 시행하는 전담기구인 공정거래위원회는 3인의 상임위원과 2인의 비상임위원으로 구성되어 법관련사항에 대하여 심의·의결하도록 되어 있다.[27] 비상임위원은 민간인으로 충원할 것을 전제로 한 것인데, 이것은 정부의 행정이 민간의 의견을 존중하면서 이루어진다는 외형을 갖추려는 의도와 함께 현직을 포기하고 장기간 상임위원으로 전직하려는 민간인 전문가를 구하기 어려울 것이라는 점을 고려한 것이다. 그러나 직업공무원 출신의 상임위원이 과반수를 차지할 뿐만 아니라 현실적으로 공무원간에는 이견이 있더라도 결국은 상급자의 의견을 따르기 마련이므로 사실상 의결보다는 전원일치의 합의로 심결이 이루어져 왔다. 개별 사안에 대한 다수의견과 소수의견이 공개되고 이를 통하여 제도가 발전하여 온 미국 등 외국의 경험에 비추어 보면 우리나라는 처음부터 위원회보다는 상의하달식의 전형적인 관료조직을 통하여 공정거래행정이 이루어져 왔다고 할 수 있다.

관료주의의 또 다른 징표는 위원의 자격에서 볼 수 있다. 공정거래법 28조에 의하면 공무원의 경우에는 공정거래에 관하여 '상당한' 실무경험이 있는 2급 이상이면 위원이 될 수 있는 한편, 판사·검사·변호사, 법률학·경제학·경제학분야의 부교수 또는 이에 상당하는 공인연구기관의 연구원 및 기업경영인·소비자보호활동가 등은 모두 그 직에서 10년 이상의 경험을 갖는 자여야 한다.[28] 공정거래법 초안작성시 당초 경제기획원의 시안에는 '공인된 연구기관의 연구원은 위원의 선정대상에서 제외되었다. KDI는 이에 대하여 예컨대 최소한 같은 배경과 수준의 경제학자

라도 대학교수를 우대하고 연구원을 홀대하는 비뚤어진 사회풍조와 국책연구소를 일종의 하급기관으로 간주하는 정부의 권위주의적 자세를 지적하고 그 시정을 강력히 요구하여 "… 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직"이라는 표현으로 바뀌게 되었다.[29]

3. 공정거래법의 개정

이상에서 살펴본 바와 같이, 공정거래법은 자유시장체제의 새로운 경제질서를 정립하기 위한 목적으로 제정되었으나 미흡하거나 부족한 면이 적지 않았다. 다른 법과 마찬가지로 공정거래법도 경제여건이 변화하고 시행상의 문제가 나타남에 따라 당연히 개정되기 마련인데, 특히 1986년의 개정은 경제력집중에 대한 규제를 본격적으로 도입하였다는 점에서 특기할 만하다. 제정공정거래법은 재벌 자체에 대한 규제를 포함하지 않고 있는데, '재벌문제'는 점차 심화되어 더 이상 방치하면 국민경제의 기본적 틀이 손상될지 모른다는 인식이 KDI의 산업조직연구실과 공정거래위원회 사무처의 일부 담당자간에 공유되었고 정부 일부에서도 재벌규제의 필요성을 제기하였다.[30] 이러한 상황에서 공정거래법의 전면적 개정이 이루어지게 되었다.

우선 제7조의2에서 "주식의 소유를 통하여 국내회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는"(자산총액이 100억원 이상 되는) 지주회사(holding company)의 설립 내지 기존회사의 지주회사로의 전환을 금지하였다. 지주회사는 과거 독일·일본 등에서 소액의 자본으로 다수의 기업을 피라미드식으로 지배하는 경제력집중의 핵심적 기능을 발휘하였기 때문에 비록 우리나라에는 순수민간지주회사는 없었으나 장래에도 그 존재가능성 자체를 배제하기 위하여 이 조항을 삽입하였다.[31]

실질적으로 좀더 중요한 공정거래법의 개정내용은 재벌의 자본구조에

대한 직접적 규제를 도입한 것이었다. 공정거래법 제2조 제2항에서 동일인에 의하여 지배되는 복수의 계열회사의 집단, 속칭 '재벌'을 '기업집단'으로 정의하고,[32] 이어 개별 계열회사의 수준을 넘어 기업집단 자체를 대상으로 하는 제한규정을 신설하였다.[33] 먼저 제7조의3에서는 규제대상 '대규모기업집단'의 계열회사간의 상호출자(cross shareholding)를 금지하였다. 상호출자를 하는 회사간에는 상계되는 지분만큼 실제로 자금의 이동 없이 가공적인 출자를 한 결과가 되므로 자본충실화의 회사법원칙에 위배된다. 또한 상호출자에 의하여 회사간에 지배력을 교환함으로써 여타 출자자들의 회사운영에 대한 영향력이 상대적으로 축소됨과 아울러 가공자본의 규모에 상응하여 배당누출이 발생한다.[34]

기업집단의 자본구조에 대한 좀더 중요한 제약은 공정거래법 제7조의4에서 규정한 출자총액의 제한이다.[35] 즉, 대규모기업집단의 계열회사는 자신의 순자산의 40%를 초과하여 국내 타 회사의 주식을 취득·소유하지 못하게 하였다.[36] 타 회사, 특히 계열회사에 대한 출자의 형태에는 방사형·연쇄형·행렬형·복합형 등 여러 가지가 있으며 이를 각각 유형별로 규제의 범위와 내용을 결정하여 시행한다는 것은 매우 어렵기 때문에 출자총액비율을 규제하게 된 것이다.

이 조항은 근본적으로 기업집단의 계열회사의 팽창을 위한 재원조달을 간접적으로 규제함으로써 기업집단의 다변화와 이를 통한 경제력의 집중을 억제하려는 목적을 갖고 있다. 그러나 이론상 순자산을 증대하면 출자총액한도가 늘어나기 때문에 기업집단의 확장 자체를 근원적으로 억제하는 장치는 되지 못한다. 현실적으로 이 조항이 발효된 이래 기업집단들은 출자한도 초과분을 해소하기 위하여 기업공개·유상증자의 적극적 실시와 잉여금의 내부유보증대 및 주식매각 등을 실시하였기 때문에 소유집중의 완화와 재무구조의 개선에 적지 않게 기여한 것으로 나타났다.[37] 이와 같이 경제력집중 억제를 위하여 자본구조에 대한 규제조항을 도입한 외에 제7조의5를 신설하여 대규모기업집단에 속하는 금융회사와

보험회사는 취득·소유하고 있는 국내계열회사주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없도록 하였다.[38]

공정거래법은 1986년 이후에도 여러 번 개정되었는데, 특히 1992년의 제3차 개정으로 대규모기업집단의 계열회사간의 채무보증에 대한 제한을 도입한 것은 주목할 만하다. 즉, 제10조의2에서 대규모기업집단에 속하는 회사는 국내계열회사에 대한 채무보증총액이 원칙적으로 당해 회사의 자기자본의 20%를 초과하지 않도록 규정하였다.[39] 종래 기업집단의 계열회사들은 다른 계열회사로부터 쉽게 채무보증을 받을 수 있으므로 계열회사를 갖고 있지 않은 기업에 비하여 상대적으로 많은 자금을 금융기관으로부터 차입할 수 있었고 이것이 불건전한 차입경영과 경제력집중의 주요한 수단이 되었다. 이 조항은 그러한 폐단을 제거하기 위한 일차적 시도로서 도입되었다.[40]

합리적인 경쟁정책을 정착시키려는 KDI의 노력은 1993년 소위 '문민정부'의 출범과 더불어 가속되었다. KDI는 종래의 산업조직실을 확대한 '법경제센터'를 중심으로 새로운 시대여건에 부합하는 경쟁정책의 과제와 기본방향을 작성하고 이에 대한 각계의 의견을 공개적인 정책협의회를 통하여 구하였다.[41] 기업집단에 대한 정책제안은 공정거래법의 개정을 통하여 상당히 반영되었으며, 특히 1994년의 제4차 개정으로 대규모기업집단의 계열회사의 출자총액한도액이 순자산의 40%에서 25%로 인하되었다.[42] 이것은 제2차 개정으로 과잉출자분이 비교적 순조롭게 해소되었기 때문에 제도의 취지를 살리기 위하여 재차 조정된 것이다.

끝으로 KDI는 공정거래법의 시행 직후부터 법의 운용이 다른 경제정책에 의하여 영향받는 것을 최소한 제도적으로 배제하기 위하여 공정거래위원회의 독립과 위원장의 직급을 장관으로 격상할 것을 주장하였다. 이 주장은 공정거래위원회는 물론 관련학계와 언론매체로부터도 광범한 지지를 받았다. 이러한 배경 아래 1994년의 제4차 공정거래법개정을 통하여 공정거래위원회를 경제기획원 소속에서 국무총리 소속의 차관급 중

앙행정기관으로 변경하였고 1996년의 정부조직법개정을 반영하여 동년도의 제5차 공정거래법개정시에 완전한 중앙행정기관으로 되면서 위원장이 장관급으로 격상되었다.

4. 규제개혁

경쟁정책의 근간은 공정거래와 더불어 규제완화(deregulation)로 이루어진다. 정부주도의 경제개발은 필연적으로 시장기구에 대하여 규제라는 형태의 간섭을 수반하였다. 협소한 국내시장과 자원부족의 여건하에서 경제발전을 가속하기 위해서 자원배분이 정부의 계획에 의하여 이루어졌다. 특히 경쟁으로 인한 자원낭비를 방지한다는 명목하에 거의 모든 산업에 대하여 사업 인·허가에 의한 제도적 진입장벽을 구축하였다. 이에 따라 진입기업은 기득권을 누리면서 경쟁의 압력을 벗어날 수 있었으며 이 과정에서 규제당국과 피규제기업의 유착관계도 발생하였다. 이 때문에 당초 일정한 당위성을 갖고 도입된 규제가 더 이상 필요하지 않은 경우에도 존속하게 되었다.

1988년에 KDI는 개방화·국제화에 대응하면서 우리나라 경제를 발전시키기 위해서는 근본적으로 경쟁과정에 의한 자원의 효율적 배분과 국제경쟁력 향상이 긴요하다는 것을 인식하고 시장기능을 정상화하기 위한 규제개혁을 제안하였다. 이것은 정치민주화가 진행되면서 경제의 자유화도 같은 궤도에서 이루어져야 한다는 시대적 요청을 반영한 것이다. 불합리한 규제는 제거되어야 하지만 그러한 경우에는 규제당국의 조직과 인원이 필요 없게 되고 피규제기업으로부터의 이익제공도 기대할 수 없게 되므로 당연히 규제기관은 규제개혁에 반대하는 입장을 취할 수밖에 없었으며, 규제개혁을 반대할 논거가 취약할수록 규제의 제거보다는 규제를 존치하되 그 강도와 범위를 축소하는 규제완화를 주장하였다. 이

상황에서 규제개혁을 산업별 규제당국에 맡긴다는 것은 '고양이한테 생선가게 맡기는 꼴'이 되므로 KDI는 특정산업과 업무상의 관계를 갖지 않고 경쟁촉진을 업무로 하는 공정거래위원회와 공동으로 규제개혁을 추진하기로 하였다.

공정거래위원회는 KDI의 제안에 동의하면서 업무를 추진할 담당관을 배정하고 필요한 자료를 수집·전달하는 등 적극적으로 협조하였다. 연구원은 산업조직연구실과 KDI로 파견된 서기관급 공무원들에게 규제의 현황과 문제점 및 개혁방안을 강구하도록 하였다. 이때 조사대상은 광고·화장품·버스여객운송·자동차관리·금융·증권·보험·해운·원양어업·건설 등 10개 산업이었다.

KDI는 개별 산업에 대한 조사결과가 작성되는 대로 해당산업의 기업·소비자·관련규제당국·공정거래위원회 사무처를 초청하여 정책협의회를 가졌다. 이 과정에서 일부 규제당국은 참석을 기피하거나 하급공무원을 보내는 등 규제개혁에 대한 반발을 노골적으로 나타내었고, 참석한 경우에도 "경제는 정부가 합리적으로 세운 계획과 제도로 운영되어야지 무질서한 시장에 맡길 수 없다."는 논리를 주장하였다. 이와 대조적으로 많은 소비자대표들은 실제경험을 바탕으로 규제의 불합리성을 명쾌하게 제시하였다. 한편 규제개혁은 기득권을 해체하는 것이므로 규제로 혜택을 받는 기업들의 반대는 완강하였으며, 여러 수단과 방법을 동원하여, 특히 전화를 통하여 노골적으로 협박한 경우도 있었다.[43]

연구원은 정책협의회에서 이상 10개의 규제산업의 경쟁실태와 경쟁제한요인을 분석한 결과에 대한 다방면의 의견을 수렴하여 경쟁원리에 입각한 산업의 체질을 강화할 수 있는 방안을 보고서로 제시하였다. 이 보고서는 1990년 11월에 이규억·김종석 편저인 『경제규제와 경쟁정책 I, II』에 정리되었으며 규제의 실질적 정비 내지 완화를 위해서는 공정거래위원회가 정부의 다른 부서와 협의하여 추진하였다. 이러한 규제개혁의 움직임은 결국 정부 전체로 확산되어 규제개혁을 전담하는 위원회가 설치

되었고 그 명칭과 구성은 바뀌었어도 현재까지 활동을 계속하고 있다. 그러나 규제완화가 또 다른 행정사항이 되면서 일반행정부처에서는, 예컨대 민간이 제출하여야 할 서류의 개수를 1개 줄이면 1건의 규제를 완화하였다고 계산하는 등 형식적인 완화에 그친 경우가 많다. 한편 공정거래위원회는 앞서 지적한 경쟁제한적 법령의 제정·개정에 대한 사전협의제도를 통하여 새로운 규제의 도입을 억제하는 데 적지 않은 기여를 하였다. 현재 규제개혁의 당위성이 널리 인식되고 미흡하나마 규제정비가 계속되고 있는 것은 자유시장경제를 구현하려는 KDI의 강한 의지가 열매를 맺은 결과라고 할 수 있다.

5. 결 언

우리나라에서 공정거래법이 본격적으로 시행된 지도 벌써 20년이 넘었다. 이제는 많은 기업이 공정거래법을 인식하면서 시장활동을 수행하고 있다. 법 자체에는 여전히 개선되어야 할 점들이 있으나 그동안 여러 번의 개정을 거치면서 경제논리와 기업현실이 상당히 반영되어 있다. 타이 등 상당수의 개발도상국들은 이 법을 참고로 하여 자신들의 경쟁법을 제정·시행하고 있다. KDI는 이 법의 제정시부터 현재까지 적극적으로 정부의 경쟁정책을 유도하고 지원하여 왔으며, 근년에는 경쟁정책 전문가들의 국제교류도 수행하고 있다. 1970년대 중반의 우리나라에서는 거시경제정책에 많은 관심을 기울였으나 KDI는 시장경제체제를 정립하기 위해서는 경쟁정책이 긴요하다는 확신을 갖고 공정거래법의 제정과 시행 및 규제개혁에 적극적으로 참여하였다. 이러한 점은 국제적으로도 인정되어 연구원의 성가를 높이는 데 기여하였다.[44]

항간에서는 흔히 KDI 등 국책연구원을 '정부의 시녀'로 오인하고 연구결과나 정책제안이 사전에 정부와 조율되었을 것으로 오판하는 경향이

있다. 과거 권위주의적 정치·행정의 분위기 속에서 정부의 예산으로 연구원이 운영되었으므로 그러한 영향을 받을 것이라고 오해받을 수 있고 극히 예외적이지만 개인에 따라 그러한 경우가 간혹 있었을지 모르나 산업조직분야의 연구진을 포함한 KDI의 연구원들은 자신의 통찰과 고뇌를 통하여 우리나라 정부가 해결하여야 할 과제를 예견하고 그 대응방안을 강구하여 정부의 정책을 유도하여 왔다고 자부한다. 예컨대, KDI의 연구원들과 직위의 고하를 막론하고 공정거래위원회의 공무원들은 빈번한 토론과 공동연구를 통하여 상호 지식과 경험을 공유하면서 경쟁정책의 발전을 위하여 노력하여 왔다. 물론 시행착오도 있었을 것이지만 KDI는 조국의 번영을 위하여 뜨거운 마음과 차가운 머리로 학문을 연찬하고 정책을 개발하는 현대 한국의 '집현전'으로서 충실하게 활동하여 왔고 앞으로 변화하는 세계 속에서 더욱 보람 있는 역할을 수행할 것이다.

【필 자 주】

1) 우리나라의 공정거래법 제정·시행의 경험은 다른 중진국·개발도상국 및 체제전환국들에게 중요한 선례가 되어 우리나라의 공정거래위원회와 KDI가 이 부문에 대한 국제협력을 증진하는 원동력을 제공하였다.

2) 사업체는 생산공장을 말하므로 한 기업이 여러 공장을 보유할 경우에는 공장별 출하액을 합계하여야만 기업단위의 출하액을 얻을 수 있다. 또한 조사과정에서 한 공장에서 여러 품목을 생산할 경우에는 각각의 품목의 출하액을 가장 출하액이 큰 품목의 출하액으로 합산하므로 정확성을 기하려면 일일이 품목별로 재분류·집계하여야 한다. 이를 위하여는 컴퓨터 출력자료와 원조사표 및 기업별 보유공장의 위치 등을 대조하여야 하므로 매우 섬세한 작업을 필요로 한다. KDI는 이 과정에서 한걸음 더 나아가 기업단위 자료를 기업집단, 즉 소위 '재벌'단위로 합산함으로써 이후 경제력집중에 관하여 통계자료를 이용한 연구를 할 수 있었다.

3) 그러나 이와 같이 광범하게 시행된 직접적 가격규제가 여러 가지 부작용을 초래하였기 때문에 1979년에 3차에 걸쳐 규제대상을 대폭 축소하여 결국 35개 품목의 58개 사업자가 규제대상으로 잔존하였으며, 1981년 공정거래법이 시행되면서 연탄의 가격상한제와 공공요금의 결정에 대한 규정을 제외하고 이 제도는 폐지되는 대신

시장지배적사업자의 가격남용행위에 대한 규제로 대신되었다. 그러나 상당 기간 동안 물가안정의 명분 아래 비공식적·간접적인 가격관리는 지속되었다.

4) 그런데 이 대목에 주목한 일부 신문에서 정부의 독과점가격규제대상의 선정에 문제가 있다는 기사를 게재하자, 경제기획원 당국자는 "KDI는 최근 귀국한 백면서생 L모 박사의 근거가 모호한 연구결과를 호화장정의 책으로 출판하였다"는 취지의 발언을 하여 이것이 다시 신문에 인용된 바가 있다.

5) 이 사실이 한참 뒤에 알려지면서 1998년 8월에 MBC방송에서는 '건국 50주년' 특집 프로그램에서 이를 보도하였다. 필자는 녹화 인터뷰를 통하여 당시 경위를 설명하면서 다행스럽게도 한 부 남아 있던 사본을 화면을 통하여 제시한 바 있다. 그리고 얼마 후에 KBS도 유사한 내용을 보도하였다.

6) 1980년 일부 자동차제조업체가 타이어제조업에 진출하려는 계획을 세우자, 경제기획원은 이를 허용할 것인지 여부를 검토하였다. 처음에는 생산·수출 등 산업정책의 시각에서 검토하였으나 확연한 결론을 내리지 못하고 있다가 KDI가 경쟁정책적 관점에서 여러 예상효과를 제시하자, 불허의 방침을 확정한 바 있다. 그 이후 경제기획원에서 산업정책적 문제에 접근할 때에 경쟁정책의 논점을 고려하는 폭 넓은 접근방법을 채택하는 경우가 많아졌다.

7) 당시의 배경에 대한 일화는 이장규, 『경제는 당신이 대통령이야』(중앙일보·중앙경제신문, 1991년)에 소개되어 있다.

8) 당시 작업팀은 열띤 토론을 계속하면서 12번에 걸쳐 초안을 개정하였는데 유감스럽게도 그 사본이 하나도 남아 있지 않다. 이 법의 각 조항이 원초적으로 어떤 논리와 경위를 거쳐 작성되었는가를 제시할 수 있는 객관적인 자료가 소멸되어버려 아래에서 소개하는 입법 당시의 배경은 작업에 참여하였던 필자의 증언으로 기술할 수밖에 없다.

9) 공정거래법이 법적 정당성이 의문시되는 '국가보위입법회의'에서 제정된 것은 역사적인 아이러니가 아닐 수 없다. 즉, 공정하고 자유로운 경쟁질서를 확립하려는 경제헌법적 기능과 위상을 갖는 공정거래법이 헌정질서를 위배하였다고 사후적으로 평가받은 정권에 의하여 제정되었던 것이다. 그러나 종전에 그보다 훨씬 실질적 효과가 적었던 유사한 법안들이 국회에서 폐기되었던 경험과 전두환정권 및 노태우정권 시 조성된 천문학적 규모의 '통치자금' 및 정부주도 경제성장과정에서 은연중 형성된 주요 경제부서의 친재벌적 태도에 비추어 볼 때, 신군부와 재벌간의 유착관계가 본격적으로 형성되지 않았던 1980년의 시대상황이 아닌 평상시에는 이 법이 쉽게 제정될 수 없었을는지 모른다.

10) 이 명칭은 일본의 「사적독점의금지및공정취인의확보에관한법률」과 유사하지만, 일본의 독점금지법과 달리 독점금지가 아닌 독점규제라는 단어를 사용하고 있다는 점이 다르다. 여기서 '취인'(取引)은 거래(去來)에 해당하는 일본어이다.

11) 이 목적조항은 우리나라의 공정거래법에 적지 않은 영향을 준 일본의 독점금지법의

해당조항과 유사한 면이 많다. 다른 점은 일본의 독점금지법이 2차대전 후 재벌해체를 기반으로 국민경제의 '민주적이고 건전한 발전'을 촉진하려는 것임에 비하여 공정거래법은 국민경제의 '균형 있는 발전'을 도모하려는 것이다.

12) 일본의 독점금지법의 목적에는 '사업지배력'의 과도한 집중의 방지가 포함되어 있는데 우리나라의 공정거래법에서 말하는 '경제력'은 개별 상품시장에서의 단순한 지배력을 초월하는 국민경제 전체의 지배력으로 이해하여야 한다.

13) 이 현상은 특히 기업결합에 대한 공정거래위원회의 심결에서 볼 수 있다. 필자의 소견으로는 최근의 전형적인 예가 현대자동차의 기아자동차 인수건 및 1998년부터 실행된 소위 '빅딜'이라고 하는 기업집단간의 사업교환이다.

14) KDI는 공정거래법의 제정에 참여한 이래 『공정거래 10년사』를 공정거래위원회와 함께 작성·출판하였고, 일부 연구원들이 비상임 공정거래위원·경쟁정책 자문위원장·공정거래위원장 자문관 등으로 공식적인 역할을 수행한 외에 공정거래위원회 사무처를 위하여 수많은 자문과 연구활동을 계속하여 왔다. 정부는 그러한 노력을 인정하여 이들에게 훈장·표창장·감사패 등을 수여하였다. 최근 수년 이래 공정거래위원회 사무처의 공무원들이 과거와 달리 유사한 업무에 장기간 종사하여 경험과 전문성이 높아지면서 경제적 합리성을 추구하는 성향이 강화되고 있고 이에 따라 KDI의 연구진도 더욱 높은 수준의 연구를 전개하고 있다.

15) 부당한 가격결정은 ① 일정한 상품 또는 용역에 대하여 상당기간 수급의 변동이나 그 공급에 필요한 비용의 변동에 비하여 가격이 현저히 상승하거나 그 하락이 근소한 경우, ② 당해 시장지배적사업자가 속하는 업종 또는 유사한 업종의 통상적인 수준에 비하여 자기자본이익률이 현저히 높은 경우, ③ 당해 시장지배적사업자가 속하는 업종 또는 유사한 업종의 통상적인 수준에 비하여 일반관리비 또는 판매비를 과대하게 지출하고 있는 경우에 해당한다(시행령 제6조). 그런데 이것은 일본 독점금지법 제8조의4에서 다루고 있는 '독점적 상태'를 정의한 동법 제2조 7항을 모방한 것으로서 가격결정의 '부당성' 여부를 판별하는 기준으로는 적절하지 못하다.

16) 당시 이 조항을 공정거래법에 설치할 것인지 아니면 가격규제권한을 물가안정법에 존치할 것인지 여부에 대하여 경제기획원의 물가정책국과 공정거래국간에 뜨거운 논쟁이 있었다. KDI는 양자간의 이견을 조정하는 역할을 맡기도 하였으며 우여곡절 끝에 법의 형식은 공정거래법으로 하되 그 운용은 물가정책국이 담당하는 형태로 낙착되었다.

17) 이 조항은 1970년대 중반 석유파동 이후의 물가앙등에 대처하기 위하여 일본이 1977년의 독점금지법 개정을 통하여 신설한 제18조의2를 모방한 것이다. 그러나 일본법이 가격의 동조적 인상시에 해당기업에 인상이유를 보고하도록 하는 것에 그침에 비하여, 공정거래법은 가격인하명령을 발하고 이에 불응할 때에는 가격인상의 차액으로 얻은 수입액을 기준으로 과징금을 부과하도록 한 점이 다르다.

18) 정부당국자는 제4조의 규제논거가 취약하다는 연구원의 지적에 동의하였으나 일본

처럼 국회보고와 그 이후의 언론매체의 보도를 통한 사회적 압력만으로는 과점가격의 상승을 충분히 억제할 수 없을 것이라는 실무적 관점에서 정량적인 판별기준과 과징금산정방식을 도입하였다.

19) 예컨대, 1970~79년간 30대기업집단은 135개의 기존기업을 인수·합병한 반면, 202개의 기업을 신설하였다. 자세한 내역은 이규억·이성순, 『기업결합과 경제력집중』, 연구보고서 85-02, 한국개발연구원, 1985 참조.

20) 수평결합은 동종·유사업종 기업간, 수직결합은 원료·제품 기업간, 혼합결합은 수평적 또는 수직적 관계가 없는 업종 기업간의 결합을 말한다.

21) 기업결합의 경제적 효과를 분석하는 것은 매우 어려우므로 사건심사에 분석의 준거를 제공하기 위하여 공정거래위원회가 1981년 9월에 작성한 「기업결합심사요령」은 수평결합과 수직결합만을 다루고 혼합결합은 그 규제의 논거가 취약하다는 이유로 제외되었다. 그러나 이를 대체한 「기업결합심사기준」(1998년 6월 제정, 1999년 4월 개정)에서는 세 가지 형태의 기업결합에 대한 기준이 각각 설정되었다.

22) 당시 이러한 KDI의 지적에 대하여 법개정을 주도한 공정거래위원회 사무처의 담당자는 새로운 회사의 설립은 새로운 회사설립에의 '100%' 참여와 같으므로 형식논리상 기존의 조항을 확대한 것에 불과하다고 주장하였으나 개정의 의도는 분명히 새로운 회사의 설립을 규제대상에서 제외한 것이다. 또한 공정거래법 제19조에서 금지하는 부당한 공동행위의 유형에는 '영업의 주요부문을 공동으로 수행하거나 관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위'가 포함되어 있다. KDI는 이것도 제7조에서 말하는 '새로운 회사의 설립에의 참여'의 한 형태이므로 동일한 행위가 상이한 조항에 위배될 수 있는 법구성상의 문제를 안고 있다는 점을 지적하였다.

23) 금융·보험업 사업자에 대한 공정거래법의 적용제외는 1996년의 제5차 개정으로 폐지되고 개별 조항 중에서 적용제외를 부분적으로 인정하도록 되었다.

24) 그러나 이 조항은 국제계약의 심사를 원활히 하고 자본과 기술의 이전을 가속한다는 취지에서 1992년의 제3차 공정거래법개정을 통하여 대폭 완화되었다. 즉, 국제계약의 종류를 무체재산권계약·수입대리점계약·합작투자계약으로 축소한 외에 국내의 계약당사자가 공정거래법 위반여부를 공정거래위원회에 심사를 요청할 수 있도록 하였다. 국제계약의 종류는 1997년 3월의 시행령 개정을 통하여 산업재산권도입계약·저작권도입계약·노하우도입계약·프랜차이즈도입계약·공동연구개발협정·수입대리점계약·합작투자계약으로 재조정되었다.

25) 공정거래법상의 '무체재산권'은 흔히 '지적재산권'(intellectual property right)이라고 하며 아래에서 언급한 지침에서도 이 단어를 사용하고 있다. 이 지침에서는 특허권·실용신안권·상표권·의장권을 '산업재산권'이라고 하고 이에 노하우·저작권을 더하여 '지적재산권'이라고 한다.

26) 1990년의 공정거래법 제2차 개정에 의하여 이 조문 중 경제기획원장관이 공정거래위원회로 변경되었다.

27) 1997년부터는 상임 5인, 비상임 4인으로 확대되었다.

28) 법 제정시부터 일반행정 공무원의 요건을 타 직종의 전문가보다 완화한 것은 공정거래행정을 전문성을 갖고 다룰 수 있는 공무원을 쉽게 구할 수 없을 뿐 아니라 우리나라 공무원인사제도의 특징적 병폐인 순환보직의 관행에 따라 위원을 승진용으로 활용하려는 방침에 의한 것으로 볼 수 있다. 위원의 자격요건 중 일반직 공무원에 적용되는 것을 제외한 다른 직종 종사자의 경력은 1996년 말 제28조의 개정을 통하여 15년으로 연장하면서 공무원의 경우에는 종래의 요건을 그대로 유지한 것도 이러한 맥락에서 음미할 수 있다. 일반적으로 공무원의 경우에 40대 초반에 2급이 될 수 있음에 반하여 대학교의 부교수나 정교수로 15년 이상 재직하면 50세를 넘기 쉬운 점을 고려하면 직종별 자격요건간에 균형이 이루어져 있다고 할 수 없을 것이다.

29) 필자는 1990년 9월부터 1995년 12월까지 연구원의 직을 가지면서 비상임 공정거래위원을 겸임하였는바, 이러한 문구의 수정이 없었다면 불가능하였을 것이다. 입법 당시 부교수에 상당하는 연구원의 직급이 무엇인가에 대하여 명확한 해석이 없었으나 필자의 임명시에는 KDI의 구제 수석연구원이 이에 해당하는 것으로 간주하였다.

30) 재벌계열기업간의 상호출자금지를 중심으로 하는 공정거래법의 제1차 개정을 위한 분위기는 일부 고위정책당국자간에 형성되었으나 구체적인 실무작업은 거의 전적으로 경제기획원 공정거래실과 KDI의 산업조직연구진을 중심으로 이루어졌다. 당시 재벌의 방만한 확장에 대한 사회일반의 비판 속에서 재벌규제를 도입하려는 공정거래법 개정작업에 공개적으로 이의를 제기하는 세력은 없었고 재계에서도 기술적 사항에 이의를 제기하였을 뿐 개정 자체를 반대할 논거는 제시하지 못하였다. 최근 국내의 소장정치학교수들 가운데 정치권력집단과 재계간의 역학관계가 변함에 따라 대통령비서실이 일종의 '재벌 길들이기' 차원에서 이 개정을 주동한 것으로 이해하려는 시각이 있으나, 그렇지 않다는 것이 당시 개정작업의 논거를 제공하기 위한 자료를 작성함과 아울러 조문성안에 참여하였던 필자의 소견이다. 이장규의 전게서(1991)에서는 개정의 필요성을 제기한 정부의 일부 고위당국자들의 움직임에 대하여 서술하고 있다.

31) 그러나 1999년의 제7차 개정을 통하여 지주회사의 설립이 제한적으로 허용되었다.

32) 공정거래법에서 말하는 기업집단은 1945년 이전의 일본의 '財閥'과 유사한 소유 및 경영지배구조를 갖는 우리나라의 재벌을 지칭하는 것임에 비하여 전후 일본의 기업집단은 특정개인 및 그 가족에 의한 소유와 경영의 집중이 배제된 가운데 계열사간의 상호출자와 중핵기업의 사장단회의를 중심으로 느슨하게 연결된 기업의 집합에 불과하다는 점에 유의할 필요가 있다. 우리나라나 일본에서 모두 財閥이라는 한자어를 사용하고 있으나, 세계적으로는 양자간의 차이에 주목하여 영문으로는 각각 jaebol과 zaibatsu로 표기하고 있다.

33) 대규모기업집단의 범위는 당초 계열회사 자산총액의 합계가 4천억원 이상인 기업집

단으로 하였으나 경제규모의 확대와 물가상승에 따라 이 기준에 해당되는 기업집단의 수가 1987년의 32개(계열회사 509개)에서 1990년 초에는 53개(계열회사 798개)로 증가하여 '독점자본의 한국경제 지배심화' 등 사실과 유리된 비판이 사회일각에서 제기되었다. 그리고 규제대상 기업집단의 수가 증가하는 것에 실익이 없다고 판단하여 1990년 제3차 시행령개정을 통하여 매년 자산총액합계기준으로 상위 30대기업집단을 규제대상으로 한정하였다. 당시 KDI는 잠정적으로 20대기업집단을 규제대상으로 할 것을 제안하였으나 규제범위를 확대하려는 주무부서의 시각에서 10진법의 관행하에서 자의적으로 선정된 것에 불과하며 또한 이 중에서도 하위, 예컨대 상위 20위 이하에 해당하는 기업집단의 비중은 미미하므로 규제대상의 적정성은 재검토되어야 할 것이다. 최근 규제대상의 축소여부를 둘러싸고 30이라는 숫자가 마법의 숫자인 것처럼 고수하려는 공정거래위원회와 학계 일부의 주장은 논리적 정당성이 없는 것이다.

34) 과거 증권거래법에서 상장법인간의 상호주식보유를 규제하였고 1984년의 상법개정으로 모자회사간의 상호출자가 금지되었으나 그 규제의 효과는 경제력집중의 억제와 무관하거나 효과가 별로 없었다. 회사간의 상호출자는 지배력의 획득·유지를 위하여 이루어지는 것이 각국에서 볼 수 있는 고전적인 양태이나 우리나라에서는 「여신관리규정」상 자기자본비율이 높은 기업에 상대적으로 유리한 금융상의 혜택을 부여하였기 때문에 상호출자에 대한 추가적인 유인을 제공하였다고 볼 수 있다.

35) 동 규정의 신설에 앞서 KDI가 경제기획원 공정거래실과 공동으로 조사한 바로는 상위 10대기업집단의 경우에 계열회사간의 직접상호출자는 단순합계기준으로 자본총액의 10% 미만이었다.

36) 위에서 언급한 상위 10대기업집단에 대한 1차조사의 결과 이 비율의 평균치가 50%를 약간 하회하였기 때문에 대상기업들의 적응속도를 고려하여 추후 재차 개정할 것을 염두에 두어 우선 40%로 결정하였다.

37) 예컨대, 1987년에 지정된 29개 대규모기업집단의 경우, 내부지주비율이 1987년의 56.2%에서 1990년에는 45.4%로, 자기자본비율은 같은 기간중 16.1%에서 24.6%로 각각 변화하였다.

38) 이 조항은 원칙적으로 금융·보험회사의 자산운용상 계열회사에 대한 투자를 배제할 수는 없으나, 그 의결권을 배제함으로써 기업집단의 경영권집중을 부분적으로 억제하려는 목적에서 설치된 것이다.

39) 당시 KDI에서는 처음부터 전면금지하자는 강경론도 있었으며 재계에서는 채무보증 상한을 자기자본의 100% 정도로 하자는 안도 제시하였으나 기업의 현실적 적응기간을 고려하여 20%로 결정되었다. 이것은 1996년의 제5차 공정거래법개정을 통하여 10%로 다시 인하되었으며 1998년에 새로운 채무보증이 금지되었다.

40) 이 과정에서 재계, 특히 채무비율이 높은 기업들은 엄청나게 반발하여 법개정을 지연 또는 보류하거나 규제의 강도를 현저하게 약화시키려고 하였으며 KDI는 개정이

관철되도록 다방면으로 노력하였다. 당시 개정안은 관행에 따라 당정협의의 명목하에 여당인 민주자유당의 담당소위원회에 제출되었는데 이 소위원회가 심의를 지연하여 자칫 개정안이 국회에 상정되지 못할 상황까지 되었다 KDI는 이 개정안의 중요성을 당시 여당이었던 민주자유당의 최고위 인사 및 영향력이 큰 국회의원에게 인식시켰고 그 결과 개정안이 국회에서 통과되었다.

41) 1993년 6월에 개최된 정책협의회에서 KDI는 향후 경쟁정책의 주요한 과제로서 조만간 민영화될 공기업의 문제를 제기하였다. 즉, 포항제철·한국전력 등 다공장체제의 거대한 공기업을 그대로 민영화하면 공적 독점이 사적 독점으로 될 우려가 크므로 분할민영화를 추진하거나 기업분할명령권을 공정거래법에 신설하는 것을 검토하는 것이 바람직하다는 제언이었다. 그런데 협의회를 취재하던 사회학과 출신의 모 일간지 수습기자가 이것을 '신정부 재벌해체'라는 제목하에 1면의 '특종'기사로 각색하였다. KDI의 정책제언이 사전에 정부와의 협의를 거쳐 작성되었을 것이라는 지레짐작에 길들여진 기자가 내용을 정확히 이해하지 못한 채 전혀 다른 작문을 한 것이다. 그러자 중요 일간지들이 협의회자료를 제대로 파악하지도 않고 뒤질세라 유사한 기사와 재벌해체에 찬성하는 사설을 게재하여 적지 않은 물의를 야기하였고 정부는 비공식적으로 공정거래위원회 사무처의 고위담당관에게 소위 감독소홀의 책임을 추궁하였던 바가 있다. 우리나라의 언론계와 정부의 답답한 면을 보여준 사건이라고 할 수 있다.

42) 원래 공정거래위원회는 이것을 30%로 낮추려고 하였다. 그 이유는 종전의 출자총액제한의 결과 대규모기업집단의 타 회사 출자비율이 평균 35% 수준을 약간 하회하였기 때문에 우선 30%를 상한으로 하고 다소간의 기간이 지난 후 다시 낮추려는 것이었다. 그러나 위원회의 복안은 35%를 주장하는 재계의 입장을 고려하여 협상기술상 25%를 제시하고 절충안으로 30%를 관철하려는 것이었다. 공정거래위원회는 KDI에 출자총액 상한의 인하안에 대하여 재계와 토론할 것을 의뢰하여 상위 10대 기업집단의 기획조정실장 등과의 비공개 토론회가 워커힐 별관에서 열렸다. 그러나 참석자 중 한 명을 제하고는 아무도 위원회의 안에 적극적으로 이의를 제기하지 않았다. 위원회는 재계의 요청도 없는데 자발적으로 25%를 30%로 인상할 수 없어 결국 위원회의 협상용 원안은 수정되지 않고 그대로 법개정에 반영되었다. 토론회가 끝난 수일 후 필자는 다음과 같은 사연을 알게 되었다. 즉, 어떤 경위를 거쳤는지 모르지만 재계가 공정거래위원회의 원안에 반대하는 것은 '통치권'에 대한 도전으로 받아들인다는 대통령 비서실의 특정 고위공무원의 견해가 사실여부도 불명한 채 풍문으로 토론회 전에 재계에 전달되어 재계의 반발이 표면화되지 않았다는 것이다.

43) 당시 가장 먼저 열린 정책협의회는 소주대리점의 자도주매입 의무비율의 폐지 여부에 관한 것이었다. KDI의 강당에서 열린 협의회에는 전국 각지의 수많은 주류도매상과 소주제조업체 대표들이 참석하여 KDI의 통근버스가 들어올 수 없을 정도였다. 이들은 전날 이익집단별로 회의를 하여 만일 협의회의 결과가 자신들에게 불리할

경우에는 연좌농성을 하기로 합의하고 머리에 두를 띠를 준비하여 왔다 질의·응답 시간에 음식점경영자라는 한 여성 방청객이 일어나 소주에 대한 규제의 불합리성을 지적하였다. 그런데 다음날 모 일간지는 협의회 내용을 요약하는 기사에서 '술집마담'까지 소주규제개혁을 주장하였다고 하면서 삽화까지 그려 넣어 장안의 화제가 된 적이 있었다.

44) 예컨대, 세계적으로 권위를 인정받는 경제주간지인 영국의 *Economist*지는 1991. 12. 25~1992. 1. 3호의 "THE GOOD THINK-TANK GUIDE"라는 기사에서 세계의 유수한 연구기관을 소개하면서 KDI에 대하여 다음과 같이 평가하고 있다.

"Until recently, the prize for the most influential think-tank would probably have gone to the Korea Development Institute, the intellectual powerhouse of South Korea's rapid industrialisation. …During its heyday, from 1970 to the late 1980s, its 40-odd fellows took a direct hand in formulating policy and drafting laws. In 1981, for example, Kyu Uck Lee, a senior fellow, wrote the Fair Trade Law, Korea's first piece of antitrust legislation. Mr Lee, like most of his colleagues, holds a doctorate from an American university, where he also learnt about economic liberalism. But as successive government have taken KDI advice, economic power has become less centralised and the technocrats less powerful.…KDI is highly influential. Mr Lee plays a leading role on the fair trade commission conducting antitrust investigations into the largest firms."

사회복지정책의 연구와 제도도입

민 재 성* · 박 재 용**

1. 개발연대의 사회보장과 KDI

우리나라의 사회보장연구는 1962년 3월 공포된 「사회보장제도 심의위원회 규정」(각령 469호)을 근거로 사회보장연구 전문위원회가 구성되면서 시작되었으며,[1] 이 기구를 통하여 제안된 「사회보장에 관한 법률」(법률 1437호, 1963. 12. 5)이 제정되면서 본격화되었다. 당시 이 조직에서는 우리나라 사회보장제도의 확립을 목표로 제도도입을 위한 기초연구로부터 현안정책문제에 대한 대안모색과 장기적 사회보장체계 확립에 이르기까지 광범위한 연구계획을 구상하고 있었으나 연구인력 및 재정의 제약 등으로 소기의 목적을 달성하는 데는 한계가 있었다.[2]

5·16 군사정부가 들어선 지 10년이 경과하는 시점인 1970년대 초에는 빈곤을 극복하고 국민이 다 함께 잘 살 수 있는 복지사회건설과 민족의 염원인 조국통일을 달성하는 것이 국정의 최우선 과제였는데, 제1, 2차 경제개발계획을 통하여 달성한 급속한 경제성장으로 국민소득은 괄목하

* 국민연금관리공단 상임고문
KDI 연구위원/재직기간 : 1975~91년
** 경북대학교 보건대학원 교수
KDI 주임연구원/재직기간 : 1975~84년

게 증대하였으나 이에 수반하여 산업간 및 지역간의 소득불균형문제가 야기되었고, 산업화에 따른 도시화와 핵가족화 그리고 농촌 노령인구증가 추세는 국민의 노후소득보장문제를 정책과제로 부각시켰다. 즉, 핵가족화가 보편화됨으로써 노인에 대한 부양의식은 급속도로 감퇴되어가고 있는 반면 노동인구의 도시집중으로 농촌 잔류노인의 보호문제가 심각해졌으며, 해방정국과 6·25 전쟁 그리고 국가재건에 이바지했던 많은 국민들의 노후생활문제가 사회문제로 노정되었다.

이 당시의 사회보장제도를 개관하면, 1961년부터 시행된 공무원연금제도와 1963년부터 독립 운영된 군인연금제도가 어느 정도 활성화되고 있었으며, 일반근로자 대상으로는 1963년부터 실시된 업무상재해에 대한 산업재해보상보험제도가 실시되고 있는 정도였다. 그러나 이들 제도들은 대부분 제도도입 후 10년을 경과하지 않아 정착과정에 있었으며 임의적용의 의료보험제도(1963)는 소규모의 시범사업으로만 실시되고 있었고 선원보험제도(1963)는 그나마 시행령이 마련되지 않아 사문화되어 있는 실정이었다. 따라서 정부에서는 보건사회부 산하기관으로 사회보장 심의위원회(사보심)를 설치하여 사회보장정책을 포괄적으로 추진하기 위한 연구활동을 시작하여 사회개발의 기본구상과 장기전망 및 장기계획[3]을 수립하였고, 노령인구의 증대와 급격한 산업화로 인한 취업인구의 확대에 대비한 근로자의 소득보장대책으로 연금제도 도입을 위한 기초조사[4]를 실시하였으며, 1972년 10월에는 보건사회부의 「국민연금제도 도입을 위한 장기계획(1973~83)」이 마련되었다.

한편, 국책연구기관으로 1971년에 발족된 KDI는 경제·사회 장기발전 구상이란 거시적 시각에서 더 나아가 조국근대화 작업의 일환으로 공적연금제도의 연구에 착수하고 있었는데, 연금제도는 국민의 노후생활보장이란 궁극적 목적을 지니고 있지만 연금제도를 시행하려면 경제개발계획과 국가재원의 조달문제가 수반되기 때문에 연금제도의 연구는 거시경제적 안목과 특히 재정분야의 전문지식이 필수적이라는 입장에서 연구계획

이 추진되었고, 1972년부터는 KDI에서 국민연금제도 도입을 위한 심층연구가 시작되었다. 특히, KDI가 정책형성과정에까지 깊숙이 관여하게 된 직접적인 동기는 다음의 두 가지로 집약된다.

첫째는 1971년에 서강대학교의 이승윤 교수(후에 부총리 겸 경제기획원 장관 역임)가 USAID의 연구용역으로 퇴직연금제도 도입의 타당성(A Feasibility Study of Compulsory Contributory Retirement Scheme in Korea)[5]에 대해서 연구한 바 있었는데, 당시 KDI의 김만제 원장(전 부총리)이 이를 좀더 심층적으로 연구해 볼 필요가 있다고 판단하고 그 연구작업의 책임을 KDI 재정정책실장이던 박종기 박사에게 부여한 것이다. 연구책임자였던 박종기 박사는 KDI의 창설멤버로 귀국하기 직전까지 미국 워싱턴 소재의 National Planning Association이란 연구기관에 근무하면서 사회보장분야 연구에 참여한 경험이 있었을 뿐만 아니라 한국의 사회보장제도 개발에 깊은 관심을 가지고 있었다.

두 번째 동기는 1972년은 제2차 경제개발 5개년계획이 성공리에 마무리되고 새로운 희망 속에서 제3차 5개년계획(1972~76)이 출범하던 시기였으며 따라서 국가적으로도 사회보장분야에 관심을 돌릴 수 있는 좋은 기회가 도래한 것으로 보게 된 것에서 찾을 수 있다. 즉, 제1, 2차 5개년계획의 성공적인 달성은 국민 모두에게 새로운 희망을 주었고 '잘 살 수 있다'는 자신감과 용기를 가질 수 있게 한 계기가 되었으며, 특히 제2차 5개년계획(1967~71)은 놀라운 성과를 거두어 경제성장, 국내저축, 그리고 투자가 모두 당초의 계획치를 앞지르게 됨에 따라 본래 성장계획치인 7.0%를 대폭 초과 달성한 것이었다. 제2차 5개년계획 기간에 쌓아올린 이와 같은 성과와 성장역량을 바탕으로 제3차 5개년계획에서는 농어촌지역의 생활개선, 중화학공업의 육성, 그리고 사회보장을 확충하고 근로환경을 개선함으로써 근로자의 복지와 생활향상을 도모하는 데 중점목표를 두게 된 것이다. 특히, 고도성장과 급속한 산업화가 이루어지는 과정에서 새로운 현상들이 표면상으로 나타나기 시작하였는데, 즉 제조업 근로자

수의 확대, 인구의 도시집중화, 핵가족화, 노령인구의 증가, 돌발사고의 증가 등 여러 사회문제들에 대해 관심을 두기 시작한 것이다.

이러한 일련의 경제·사회적 배경들이 경제개발계획과 관련된 모든 연구분야를 총괄하고 있던 KDI에서 사회보험제도에 관한 연구를 착수케 하여 국민복지연금제도 도입의 타당성을 연구[6]하는 계기가 마련된 것이다.

2. 국민복지연금법의 제정

1970년대의 우리나라는, 6·25 전쟁으로 폐허화한 국토와 '보릿고개'로 대변되는 궁핍한 국민생활을 벗어나려고 국가재건에 총력을 기울이는 시기였다. 특히, 1961년의 5·16 군사정부는 당시의 혼란한 사회를 강력히 통제하면서 정부주도의 성장정책을 추진하여, 연평균 성장률 8.9%의 고도성장으로 60년대 초에 100달러 미만이었던 1인당 국민소득을 60년대 말에는 223달러까지 끌어올리는 성과를 이룩하였다.

그러나 성장위주의 급격한 산업화정책으로 산업부문의 근로인구는 점차 확대되고 인구의 도시집중, 핵가족화의 촉진, 생활환경의 훼손, 각종 재해와 범죄의 증가라는 사회구조적 문제가 야기되고 있었다. 이와 동시에 인구구조의 변화가 급속히 진행되고 노령인구도 급속히 증대되어 사회정책적 대응이 시급해지고 있었다. 특히, 노동시장의 주류를 형성하던 당시의 30대 이상 인구는 일제로부터의 해방과 6·25 전쟁을 거친 세대들로서 개인저축이나 재산형성의 기회가 거의 없었고, 이들의 근로소득은 대부분 가족의 생계와 자녀교육에 소비됨으로써 사회변화 추이에 대한 불안과 더불어 노후생활 대책에 대한 사회보장 욕구가 크게 증대하고 있었다.

그런데 그때까지만 해도 사회보장연금제도를 단순한 '소비성 복지제도'로만 인식하고 있던 정부에서는 이로 인한 엄청난 재정부담이 가중될 것

을 우려하는 목소리가 높았다. 따라서 연금제도의 도입에 부정적인 반응을 보이던 대통령과 고위 경제계획 당국자들을 어떻게 설득하느냐가 시급히 해결해야 할 당면과제였다. 이를 위하여 KDI는 우선 연금제도가 사회적 측면은 물론, 경제적 측면에서도 긍정적인 면이 많다는 사실을 균형 있게 부각시킬 수 있는 연금제도 도입방안을 제시하는 보고서를 작성하여 대통령에게 보고함으로써 설득작업에 나서기로 하였다. 그 당시 KDI에서는 미국을 방문하여 사전에 준비해 간 한국의 경제·사회적 현황과 사회보장제도의 실상을 중심으로 한 자료를 기초로 여러 학자들과 토의를 진행하여 여러 관점에서 많은 조언을 얻은 바 있다.[7]

미국 순방기간 동안 면담한 여러 전문가들과의 토의내용과 그곳에서 입수한 방대한 참고문헌들을 토대로 1972년 11월 25일에 마침내 국민연금제도의 범위와 도입방안, 특히 연금제도의 저축효과 등을 제시하는 잠정적인 보고자료를 완료하게 되었는데, 이 보고서는 김만제·박종기 공저의 『사회보장연금제도를 위한 방안(잠정)』[8]으로 되어 있는 대외비 자료였다. 이 보고자료가 작성된 당일인 11월 25일에 김만제 원장과 박종기 박사는 태완선 부총리 겸 경제기획원 장관을 방문하여 구체적 내용을 설명했으며, 그 내용들에 관해서 솔직한 의견교환이 있었다. 11월 30일에는 김만제 원장이 청와대에서 대통령과 그 자리에 배석한 몇몇 경제장관에게 그동안의 연구결과를 보고하면서 연금제도 도입의 필요성을 설명하였다. 특히, 연금제도의 잠재적 혜택과 비용을 비교·분석하고 이의 저축 및 투자효과를 구체적으로 제시하였으며, 연금제도의 도입이 장기적으로 우리나라 경제·사회 개발계획에 어떠한 영향을 미치게 될 것인지를 보고하면서 우리나라의 경제·사회여건으로 보아 단기적으로는 국민의 조세저항이 점차 강해질 것으로 예상되며 민간저축을 재정으로 유도할 수 있는 수단이 한정되어 있으므로 사회보장연금제도의 도입은 국내저축의 제고뿐만 아니라 국가재정을 위한 투자재원의 조달에도 크게 기여할 수 있다고 보고하였다. 장시간의 토론 끝에 대통령은 마침내 제도도입의 가

능성을 시사하는 결론을 내리고 김만제 원장에게 연금제도의 도입을 위해서 KDI가 책임지고 그 구체적인 방안을 계속해서 연구·개발해 나가도록 지시하고 관련부처의 협조를 얻도록 당부하였다. 이렇게 하여 결국 국민연금제도 도입의 청신호가 켜지게 되었던 것이다.

1972년 12월 5일에는 청와대의 대변인인 김성진 공보수석비서관이 KDI에 면담을 요청해왔다. 약 한 달 뒤에 있을 대통령의 연두기자회견에서 대통령이 연금제도의 도입방향을 발표하는 데 필요한 연설문 작성을 위한 자료수집 때문이었다. 드디어 1973년 1월 12일에 있었던 연두기자회견에서 대통령은 "정부는 정년퇴직 근로자와 심신장애자 유족들에게 일정한 연금을 지급하는 사회보장연금제도를 도입할 준비에 들어갔다"라고 공식적으로 선포함으로써 연금제도 도입에 박차를 가하게 되었다. 한편 1973년 1월 23일 보건사회부(이경호 장관)에서는 사회부문 중요정책과제로 그간 준비해온 「국민복지연금」(안)을 대통령 연두순시 때 보고하였다. 당시 박정희 대통령은 이 제도가 복지사회건설에 필수적인 중요한 사업이므로 경제기획원과 KDI를 함께 참여시켜 종합안을 마련하여 1974년부터 실시하도록 지시하였다.[9]

1973년 1월 23일 대통령지시에 따른 후속조치로 경제기획원에서는 연금법 초안을 마련하기 위한 실무작업팀을 보건사회부, KDI, 사보심 및 각 관련부처의 실무진으로 구성하여 공식 발표하기에 이르렀다.[10] 관계부처에서 투입된 연금관련 실무책임자들을 총망라한 범정부적 준비작업반이 가동되기 시작함으로써 국민연금제도의 도입작업이 본격화되기 시작하였다. 우선 그 첫 작업의 일환으로 앞으로 도입될 연금제도의 기본요강 작성에 착수하였다. 기본요강의 작성과정은 우선 보건사회부와 KDI가 각각 마련한 두 개의 안을 놓고 서로 절충해 나가는 방식으로 진행되었는데, 보건사회부에서는 산하기관이었던 사회보장심의위원회를 중심으로 연금제도 기초연구반을 별도로 구성·운영하여 보고서를 작성하였으며,[11] KDI에서는 원장(김만제)을 비롯하여 박종기(재정정책실장), 김대

영(전산실장) 등이 참여하여 요강안을 작성하여 제출하였다. 두 개의 요강안은 일반적인 내용들에 있어서는 거의 동일했으나, 연금제도의 핵심적 부분이라고 할 수 있는 보험료의 수준 및 그 징수방법, 연금의 수급요건 및 급여수준, 자영자의 적용방법, 행정관리체계 등에 있어서는 현격한 시각의 차이를 보이고 있었다. 20여회에 걸친 계속적인 협의와 토론과정을 거치면서 많은 차이점이 절충·조정되었으며, 그 외의 타협이 이루어지지 않은 부분에 대해서는 관계장관회의(김만제 KDI 원장 포함)에서 최종 결정하도록 작업이 진행되었다. KDI에서는 1972년 11월 25일에 작성 완료하여 대통령에게 보고한 바 있는 잠정안을 좀더 구체화하여 최종보고서를 1973년 5월에 발표하였다.[12]

관계부처간의 협의가 8개월간 지속되면서 여러 가지 우여곡절이 많았지만 정부는 마침내 1973년 9월 20일에 연금제도의 요강을 태완선 부총리를 통해 발표하기에 이르렀고, 그 후 부분적인 수정·보완과정을 거쳐 10월 30일에 정부의 최종안이 확정 발표되었다. 이 법안은 12월 1일 국회본회의를 통과함으로써 국민복지연금제도로서 빛을 보게 되었다.

KDI의 박종기 박사는 이를 계기로 그동안 KDI에서 진행해 온 연금제도의 이론과 실제에 대한 연구결과를 총정리하고 국민복지연금제도의 도입배경과 정책형성과정을 기록으로 남기기 위하여 영문책자[13]를 1975년에 발간하였다. 이 책자는 국제노동기구(ILO)를 위시하여 그 외의 많은 외국의 사회보장 전문가들에게 한국의 연금제도, 특히 경제사회개발수단으로서의 연금제도를 소개하는 데 적지 않게 이바지하였다. 이와 같이 연금제도의 도입을 위하여 여러 사람들이 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 1974년부터 발효될 예정이던 국민복지연금제도의 시행은 1973년 중동전쟁이 발발하면서 몰아닥친 세계적인 석유파동이 국내경제에도 심한 충격을 가져오게 됨으로써 아쉽게도 불발로 끝났다. 이 경제난을 극복하기 위해서 정부는 대통령 긴급명령을 발동하는 등 여러 경제대책을 마련하게 되었는데, 그중의 하나가 국민복지연금제도의 실시 보류 조치였다.

3. 보건기획단의 설치와 보건의료정책

가. 보건기획단(NHS) 운영

우리나라는 1962년부터 정부 주도의 경제개발 5개년계획을 수립·수행하여 매우 큰 성과를 거두어 왔던 것은 주지의 사실이다. 그러나 경제성장에 치중한 개발정책은 성장의 과실이 국민들에게 골고루 배분되지 못하고 소득계층간의 격차를 심화시켰으며, 많은 국민들이 보건의료를 포함한 사회복지부문의 혜택을 받지 못하고 있었다. 특히, 의료부문에서 한국은 전문의사와 병원시설이 있기는 하나 절대수가 부족할 뿐 아니라 주요 도시에 편재되어 있어 경제적으로 부유한 극소수의 국민들만이 혜택을 보고 있었다. 이 당시 농촌지역 환자들 중에서 약 15~20% 정도만이 병원이나 보건소를 이용하고 있었을 뿐 많은 국민이 의료서비스를 받지 못하고 있었다.[14] 그렇지만 국가의 재정이 취약하여 국민보건의료에 관심을 가질 여력이 부족하였다. 따라서 정부는 부족한 재원을 차관도입을 통해 충당하여 보건의료문제를 해결하려고 하였는데, 차관도입과정에서 한국의 보건의료문제의 심각성이 더욱 부각되어 한국의 보건의료정책 전반에 걸쳐 큰 변화를 가져왔다.[15]

1974년 6월에 한국정부와 미국정부(USAID)간에 보건기획협정(USAID/ROKG Health Planning Project Agreement)이 체결되고, USAID에서는 차관 71만달러(3억 4,080만원)를 지원하고 보건기술자문관을 파견하였다. 그리고 1974년 8월에는 보건의료 요구 및 자원에 대한 조사를 위한 연구비(research grants)가 지원되었고, 1975년 1월 USAID는 이 사업의 기술 및 훈련을 지원하기 위하여 The Westinghouse Corporation's Health System Group과 용역을 체결하여 그 자문관이 KDI에 파견되어 활동하였다.

이와는 별도로 1974년 12월에 경제기획원은 경비절약형 보건서비스전달을 위한 대안개발 및 현지시험을 하기 위하여 보건시범사업(Health Demonstration Project)을 위한 차관을 USAID에 요청하여 1975년 9월에 보건시범사업 차관협정이 체결되었다.[16] 이 협정에 의하여 새로운 보건조직이 설립되고 보건의료서비스 전달을 개선하기 위한 시범사업이 착수되었다. 1975년 12월에 한국보건개발연구원법이 제정되고, 1976년 4월에는 동 시행령이 공포됨으로써 보건시범사업의 연구·개발을 실시할 '한국보건개발연구원(KHDI ; Korea Health Development Institute)'이 설립되었고,[17] KHDI를 지도하고 정책형성을 조정할 '보건정책협의회'[18]가 경제기획원에 설치되고, KHDI사업의 외부평가 및 보건정책협의회에 적절한 조치를 건의할 '보건기획단'이 KDI에 설치되었다.

보건기획단(NHS ; National Health Secretariat)은 한국보건개발연구원법 시행령 제18조에 명시되어 있는 보건정책협의회의 심의사항에 대한 조사연구를 하기 위하여 운영되었다. 이 시행령에 규정된 업무내용은 ① 보건개발계획과 그 정책수단의 연구 ② 한국보건개발연구원의 종합보건의료시범사업에 대한 평가 ③ 보건정책자료의 수집 ④ 기타 보건정책협의회의 위원장이 지시한 보건정책에 관한 연구 등이었다. 이에 따라 1976년 4월 3일 보건기획단 운영규정에 의하여 보건기획단이 KDI에서 발족되었고, 이 기구의 운영을 위하여 보건시범사업 AID차관에서 40만달러 상당액이 배정되었다. 그리고 KDI 내에 이들 업무를 담당할 새로운 조직이 갖추어졌다.[19]

그후 보건기획단은 차관사업이 끝나는 1980년 말에 해체되었으나, 1981년부터는 KDI의 정식 조직으로 '보건정책실'이 만들어져 보건의료분야의 정책연구를 이어갔다. 보건기획단이 KDI에 설치됨으로써 보건의료분야에 경제학자들이 활발히 참여하는 계기가 마련됨과 동시에 그 위상이 제고되었을 뿐 아니라 보건경제학을 국내에 보급하는 데 지대한 공헌을 하게 되었으며, 각 의과대학이나 보건대학원에서 보건경제학 교과목

을 편성하여 교육하는 계기를 마련해 주었다.

나. 보건기획단의 의료정책 연구

우리나라에서 보건의료분야에 대한 연구는 1950년대까지는 매우 미미하였다. 그러나 1960년대에 접어들면서 경제개발정책의 일환으로 추진된 가족계획사업에 힘입어 인구 및 가족계획분야의 연구에 연구비가 집중되면서 보건학 및 예방의학 관련 학자들이 이 분야의 연구에 매진하게 되었다. 이때에도 보건의료의 개념정립이나 국가적 차원에서의 보건계획 및 보건의료문제의 파악과 해결을 위한 노력은 미미하였기 때문에 보건의료서비스 연구분야의 발전은 극히 저조한 실정이었다. 1970년대에 들어와서 의과대학과 보건대학원 등이 중심이 되어 지역사회의학 개념이 도입되고 보건시범사업을 통하여 발전되기 시작하여 보건사업 모형개발 및 1차 보건의료(Primary Health Care) 분야의 연구에 기여하게 되었다. 특히, 1970년대 중반의 제4차 경제개발 5개년계획을 작성하는 과정에서 보건의료분야를 강조하게 됨에 따라 보건기획분야가 중요한 정책과제로 대두되었다. 이에 따라 보건학 이외의 경제학, 행정학, 사회학분야의 학자들도 보건의료분야 연구에 관심을 가지고 참여하기 시작하였다. 1977년 이후에 의료보험, 의료보호, 1차 보건의료확충을 위한 보건진료원(CHP ; Community Health Practitioner)제도, 의료전달체계, 의약분업, 의과대학 정원확충 등 각종 의료제도가 시행 또는 검토되면서 의료정책과 관련된 연구가 활발히 진행되게 되었다. 이때 보건의료분야에서 연구기반이 조성된 것은 KDI의 보건기획단 활동에 영향받은 바 크고, 이와 관련된 연구는 이후에도 계속적으로 유용하게 활용되고 있다

이 당시의 KDI(보건기획단)에서는 보건계획입안자 및 보건관계학자들에게 도움을 주고자 보건기획 및 정책수립에 대한 보건연구시리즈를 발간하였는데, 그 첫 번째로 1976년 11월에 USAID/Westinghouse의 보건

경제고문인 James R. Jeffers 박사가 저술한 "Economic Issues: Korea Health Planning and Policy Formulation"을 간행하였다. Jeffers 박사는 KDI에서 1년여간 연구업무를 수행하면서 보건경제학자로서 미국에서의 오랜 경험을 살려 한국의 주요 보건정책문제와 그 해결방안을 제시한 바 있다.[20] 이 논문에서는 지난 20년간의 민간의료비지출은 한국의 경제성장에 공헌해 왔다고 하면서, 의료는 총체적 보건서비스 조합(aggregate mix of health services)과 관련하여 제공되어야 하고, 보건서비스는 지역별 수준에서, 즉 하층으로부터 조직화되어야 하며, 민간부문에 대한 규제방안을 강구해야 한다고 정책건의하였다. 그리고 의료보험을 도입하기 이전에 보건산업을 개혁해야 한다고 거시적인 시각에서 제안하고 있는데, 제4차 경제개발계획에서 건의의 많은 부분이 고려되고 채택되었다.

보건연구시리즈로 두 번째 발간된 것은 1977년 5월에 초빙연구원인 한달선 교수와 필자(박재용)가 공동으로 저술한 『병원의 진료사업관리에 대한 비교분석』이다. 이 연구는 그 당시로는 미흡했던 병원시설의 상태를 보다 체계적으로 파악하고, 그 관련요인들을 구명하고자 하였는데, 우리나라에서 진료실적과 지역사회와의 관련성을 규명한 최초의 연구라 할 수 있다.

이 외에도 박종기 단장은 우리나라에서는 처음으로 1970~74년간의 한국의 보건의료비를 추계하여 보고한 바 있고,[21] 1979년 12월에는 『한국의 보건재정과 의료보험』이란 제목의 연구총서를 발간하여, 우리나라의 보건문제를 경제적 측면에서 분석함과 아울러 의료보험의 재원조달방안을 중심으로 보건의료자원의 배분문제에 연구의 초점을 두었는데, 제도도입 2주년을 맞고 있던 당시의 의료보험제도의 정책방향을 설정하는 데 공헌한 바 있다.[22]

또한, 보건기획단에서는 『보건의료자원과 진료생활권』이란 연구총서를 발간하여 보건의료자원의 지역적 분포현황을 종래의 행정구역 위주의 접근방식에서 탈피하여 진료생활권의 형성이라는 측면에서 검토 분석하였

고, 공공 및 민간의료비 지출현황을 비교 분석하여 앞으로의 공공의료가 담당해야 할 영역에 대해 정책건의함으로써 우리나라의 의료전달체계를 수립하는 데 크게 기여하였다.[23]

한편, 보건기획단의 직접적인 연구과제는 아니지만 보건기획단의 주요 사업의 하나는 보건기획협정에 따라 차관자금을 보건의료요구 및 자원에 대한 조사를 위한 연구비로 배정하는 것이었다. 이 당시에는 가족계획 및 인구학분야, 그리고 지역사회 보건시범사업을 위해 제공되던 외국의 연구자금이 약간 있었을 뿐 보건의료분야 연구를 위한 연구비는 매우 부족한 실정이었다. 이에 따라 KDI에서는 1975년과 1976년 두 차례에 걸쳐서 학계, 연구기관 및 각계 전문가 17명에게 보건문제에 관한 연구용역을 체결함으로써 보건분야 연구업무를 활성화하였다. 이 당시 보건기획 연구사업의 지침에 따르면, 연구목표는 '보건의료 시혜의 효과, 능률 및 균등성을 향상시키기 위한 보건기획 및 정책수립을 도울 수 있는 연구사업을 수행함으로써 국민보건향상에 이바지한다.'는 것이었고, 연구방향으로는 ① 계속적인 보건관계 자료수집과 보고 및 제도평가활동을 위한 보건상태에 관한 지표와 기타 관련되는 보건통계의 개발 및 이를 위한 정부 관계기관의 적절한 제도화방안 개발 ② 병·의원을 포함한 민간 및 공공보건의료제도 분야에 동원되고 있는 인력과 자원의 효율적 활용방안에 관한 분석 및 연구 ③ 기존 또는 앞으로 개발될 보건 및 의료제도의 분석 및 평가 또는 설계 등이었다. 즉, 보건부문에 대한 기본적인 사항이나 내용을 파악하는 기초적 연구를 요구하고 있었다. 당시로는 보건의료부문의 연구비가 매우 부족한 시기여서 이 연구비가 우리나라 보건의료분야의 기초연구에 많은 도움을 주었다. KDI에서는 이 연구용역 결과를 2권으로 편집하여 1977년 12월에 출간하였다.[24]

또한, 보건기획단의 주요 업무 중 하나는 KHDI에서 수행하던 보건시범사업을 평가하는 것이었다. KHDI는 농어촌주민이 편리하게 이용할 수 있는 저렴하면서도 양질의 1차 보건의료서비스를 제공하고자 3개 지역

(군위군·옥구군·홍천군)에서 마을건강사업을 시범적으로 실시하고 있었는데, 보건기획단은 이 사업의 대외평가업무를 수행하도록 되어 있었다. 이 평가사업을 위해 KDI에서는 현지의 보건진료소는 물론 보건소, 보건지소, 면사무소 등을 수차례 방문하면서 자료를 수집하였고, 시범사업 당사자뿐 아니라 지역주민들과도 이 사업에 대해 의견을 교환하였다. 이러한 과정을 거쳐 평가결과를 정부 및 USAID에 보고하였다.[25] 이 사업 평가결과에서 보건진료원제도가 보건지소보다 더 비용효과적이고 농어촌의 1차 보건의료서비스 제공을 위해 유용하다고 평가됨에 따라 1980년 말에 「농어촌 보건의료를 위한 특별조치법」이 제정되었고, 1981년부터 전국적으로 5년간 2,000여명의 보건진료원을 양성하여 의료취약지역에서 1차 보건의료서비스를 제공하게 된 근거가 되었다. 이렇게 양성된 보건진료원은 지금까지 의료취약지역에서 주민건강사업에 크게 기여하고 있다.

다. 제4차 경제개발계획과 보건기획단

제4차 경제개발 5개년계획은 '성장·형평·능률'의 이념하에 경제개발과 균형 잡힌 사회개발을 적극 추진하여 국민생활의 질적 향상과 복지의 증진을 기하는 데 중점을 두었다. KDI가 경제개발계획 작성에 주도적 기여를 하고 있던 당시로서는 자연스럽게 보건부문 및 사회보장부문 계획수립에 보건기획단 연구진이 참여하게 되었다.

당시로서는 농어민과 도시영세민 등 의료소외계층을 위한 지리적·경제적 접근성을 제고시키는 것이 무엇보다도 시급한 과제였기 때문에 보건기획단에서는 1975년부터 1976년까지 ① 농어촌형 보건의료전달체계 ② 도시형 보건의료전달체계 ③ 의료인력개발정책 방향설정 ④ 의료보험 실시 방향 등을 주요 과제로 하여 계획안을 마련하여 수차례의 토론을 거쳐 건의하였다.[26] 이러한 내용들은 보건부문계획안에 포함되어[27] 1977

년부터 사회보험방식의 의료보험제도와 함께 의료보호제도가 실시됨으로써 국민보건향상에 획기적인 전기를 마련하였다. 그리고 이 기간 동안에 공중보건의제도가 실시되고 의사인력을 대폭 증원하여 의료의 접근성을 제고하기 위한 방안이 구체적으로 실시되어 의료공급의 기반을 구축함으로써 오늘날 보건의료제도의 기초를 확립하게 되었다. 그러나 현실적인 제약으로 의료전달체계 등은 시행되지 못하였고, 10여년 후에 실시되기는 하였지만 이 또한 완전하지 못하여 현재도 형식적으로 운영되고 있을 뿐이다.

80년대에 들어와 정치환경이 변화되어 제5공화국이 출범하면서 '복지국가건설'을 국정의 기본지표로 제시함으로써 국민들의 복지에 대한 욕구와 기대감이 크게 높아졌고, 이에 따라 1982년부터 시작되는 제5차 5개년계획에서는 보건의료 및 사회보장 등 복지부문의 비중이 매우 커지게 되었다. 제5차계획의 기조는 '선진국형 경제구조와 사회개발의 본격화'로 하고, 이때부터 경제개발 5개년계획이 '경제사회발전 5개년계획'으로 그 명칭이 변경되었다. 5차계획에서도 KDI 보건정책실에서는 보건의료부문과 사회보장부문에 적극 참여하여 수많은 검토의견을 개진하였는데, 특히 보건진료원 배치를 통한 1차보건의료의 강화, 의료보험의 확대 및 관리운영의 개선, 지역의료보험 시범사업의 평가 등을 통한 지역의료보험의 확대방안, 의약분업제도의 도입 등을 제안한 바 있다. 이때까지만 해도 경제개발계획 보건의료 및 사회보장부문계획 수립에 KDI가 주도적인 역할을 해왔다.

라. 의료보험제도 도입

USAID 차관협정기간이 종료되어 KDI의 보건기획단이 1981년에 해체되고 KDI의 정식조직인 보건정책실로 개편됨으로써 KDI는 보건의료분야는 물론 사회보장분야의 연구에도 본격적으로 참여하게 되었다. 특히, 보

건의료분야 중에서도 정부의 '선 의료보험, 후 연금정책' 기조로 인해 의료보험제도와 관련된 연구에 많은 비중을 두게 되었다.

제4차 경제개발 5개년계획 시작연도인 1977년은 공공부조제도인 의료보호제도와 사회보험방식의 의료보험제도가 실시됨으로써 사회보장의 한 축인 의료보장제도가 본격적으로 실시된 한 해였다. 의료보험제도 도입 당시의 쟁점은 보험자와 적용대상자의 결정문제에서 부처간의 의견 차이가 컸다. 보건사회부는 제1종(500인 이상 사업장 근로자와 부양가족) 및 제2종(일반지역주민) 의료보험 모두 의료보험조합을 구성하여 조합책임하에 관리운영하고, 정부는 조합에 대하여 감독하자고 하였고, 경제기획원에서는 단계적 확대방안을 제안하면서 제1단계에서는 일반피용자 의료보험의 대상을 근로자만으로 하되 지역의 저소득자를 포함하여 실시하고, 제2단계에서는 일반피용자보험의 대상을 근로자의 전 가족으로 확대하면서 전 지역주민에게 적용하여 통합운영의 국가보험체제로 발전시키자는 안을 제시하였다. 그러나 KDI에서는 조합단위로는 전국적인 위험분산이 되기 어렵고 소득재분배에 제약을 초래하므로 보험운영자는 국가가 되면서 의료보험공단에서 관장해야 하고 사업장근로자와 자영자는 사회경제적 특성에 차이가 있으므로 분리 운영하되 동일공단에서 운영하여야 한다고 하였다.[28] 즉, 현재와 같이 국민건강보험공단에서 직장, 공교, 지역가입자의 재정을 분리 운영하는 형태를 제안한 것이다. 그러나 실제 보험재정을 감안하고 종래의 조합체제를 유지하는 방법으로 제도가 마련되어 시행되었다. 보험재정 측면에서는 부처간에 큰 이견 없이 보험료는 KDI에서 제안한 사용자와 피용자 공동으로 부담하고, 피용자는 표준보수월액에 대한 정률제로 하면서 최고상한제를 도입하며, 치료비에 대해선 본인일부부담제를 실시하고, 사무비 일부는 국고에서 보조할 것을 건의하여 시행되었다. 그리고 자영자의 보험료는 정액제로 하면서 본인이 부담하도록 하였다. 즉, 당시의 임의적용제도하에서 국고에서 부담하는 것은 일부 보험가입자에게만 혜택이 주어지기 때문이었다. 요양취급기관은

당초에 보험자와 계약을 통해 지정하도록 하였는데, 종합병원만 계약하자는 제안과 병원은 물론 의원과 약국 모두를 포함시키자는 제안이 나왔으나, KDI에서는 병원과 의원의 기능분담을 촉진하기 위해서는 지정기준의 책정이 긴요하고, 종합병원만 지정하면 지리적 여건상 이용가능성이 낮아지며, 병원급 이하의 의료기관이 소외된다고 지적하였다. 그래서 병원급 이상으로 하되 지리적 여건과 진료전문과목을 감안하여 민간의원을 활용할 수 있도록 하고 농촌의료보험은 보건지소를 1차 진료기관으로 하도록 제안하여 시행되었다.

의료보험 시행 초창기에는 저렴한 보험수가와 비적용자에게 불리한 수가체계로 인해 비적용자의 의료비부담이 가중되고 사회적 연대가 약화됨으로써 의료보험의 적용확대가 가장 시급한 과제였다. 그래서 정부에서는 1981년 100인 이상 사업장까지 확대함과 동시에 지역의료보험제도를 도입하기 위해 군위군·홍천군·옥구군 3개 지역에 시범사업을 실시하였고, 다음해에는 목포시와 강화군·보은군 3개 지역을 추가하여 시범사업을 실시하였다. KDI에서는 지역의료보험의 재정을 분석한 결과 재정적자가 시현되어 성급한 지역의료보험의 확대는 정부재정에 큰 부담이 될 것이라 하였다. 그래서 지역의료보험 대상자는 더 이상 확대되지 못하고, 1983년에 직장의료보험만 16인 이상으로 확대되었다. 그 후 1986년에 대통령 선거공약으로 전 국민 의료보험의 확대를 제시한 노태우 대통령이 당선됨으로써 1988년에 전 농촌지역주민에게 적용되고 1989년 7월에 도시지역주민에게까지 확대되어 전 국민 의료보험을 실현하게 되었다. 1990년에 KDI에서는 의료보험 확대과정의 문제점과 앞으로의 제도개선방안을 제시한 바 있다.[29] 이 보고서에서는 민간중심의 의료공급체계를 유지하되 의료서비스의 공공재적 성격을 강조하고, 의료수가는 정부의 계속적 통제대상으로 하며, 의료보험과 공공부조를 하나의 제도로 통합하여 공공부조의 성격이 가미된 사회보험을 실시하자고 하였으며, 중산층 이상에 대해서는 임의보험으로 전환하자는 의견을 제안한 바 있다.

1982년에 시행된 제2차 지역의료보험 시범지역으로 목포시가 선정되면서 의료보험 가입자의 경우 병·의원을 이용하는 것이 약국을 이용하는 것보다 오히려 본인부담이 더 저렴하여 약사회 측에서 의약분업을 주장하게 되었다. 즉, 약국의 요양기관에의 적용 제외로 인한 약국경영의 악화문제가 제기되어 본격적으로 의약분업의 논쟁이 불붙게 되었는데, KDI는 의약분업 시행의 당위성과 문제점 및 선결과제 등을 분석하여 제안한 바 있다.[30] 즉, 의약분업은 의사와 약사가 서로 전문직능을 발휘할 수 있도록 하여 치료의 효과를 높임과 동시에 약의 남오용을 방지하여 국민보건향상에 기여할 수 있다는 순수한 목적에서 도입되어야 한다고 주장하였다. 그렇지만 의료수요자와 공급자, 보험재정, 정부 등에 미칠 영향과 장단점을 제시하고, 의약분업을 도입하는 데는 의약자원의 불균형 분포, 의료기관 및 약국의 수용태세 미비, 의료전달체계의 미확립, 의약품 유통체계의 미흡 등의 현실적인 제약요인이 있기 때문에 도입하는 데 신중을 기해야 한다고 하였다. 완전분업의 실시는 우리의 사회경제적 여건으로 인해 거의 불가능하기 때문에 부분분업 방법에 의존하여 단계적으로 실시하자고 하였다. 먼저 시범지역을 정해 시범사업을 실시하고 대도시 지역으로 확대한 후에 전국으로 확대할 것을 건의하였다. 그리고 의약분업은 단기적으로는 의료비지출이 늘어날 수밖에 없고 장기적으로는 의료비지출을 줄일 수 있을 것으로 전망하였다. 성급히 의약분업을 시행하여 여러 가지 문제가 나타나고 있는 지금의 현상을 보면서 이때의 제안이 의미하는 바 크다고 하겠다.

우여곡절을 거친 후에 1984년 5월에 목포시에서 시범적으로 의약분업이 강제적으로 실시되었으나 의료기관에서의 원외처방전 발행이 미흡하여 그해 12월까지만 계속되었고, 다음해부터 임의분업으로 전환되면서 의약분업제도는 사실상 종료되었다. 1989년 10월에는 약국의료보험이 시행됨으로써 우리나라에서 의약분업제도는 사실상 중단된 듯하였으나 1993년 한약분쟁으로 인해 의약분업제도를 도입하게 되었고, 시행단계에

서 몇 번의 연장 끝에 '국민의 정부' 출범 후 시민단체의 힘을 업고 2000년 7월부터 시행하게 되었다.

2000년 7월에 의약분업제도의 시행과 함께 직장의료보험과 지역의료보험이 통합되어 국민건강보험으로 출범하게 되었는데, 급격한 제도 변화와 시행과정에서의 준비 부족과 의약단체의 과다한 요구 수용으로 인해 보험재정이 급격히 악화되어 건강보험 재정파탄의 위기를 맞게 되어 건강보험의 재정안정이 무엇보다도 시급한 정책과제가 되었다. 이 과정에서 KDI에서는 이혜훈 박사가 건강보험의 재정악화의 원인을 분석하고 대안을 제시하여 건의한 바 있다.[31] 즉, 재정안정대책으로 한시적인 국고지원 확대, 진료비 지불제도의 근본적인 개혁, 수가의 조정, 권장약품 목록제 도입, 전문의약품 재분류, 보험료 인상, 소액질환에 대한 본인부담 강화 등의 방안을 제안하였다.

4. 국민연금제도 실시

가. 국민연금제도의 심층연구

서구 선진국의 경우 거의 1세기에 걸쳐 달성할 수 있었던 산업화를 불과 십여년의 짧은 기간에 달성하였던 우리나라는 그 산업화의 속도만큼이나 급격히 사회·경제구조가 변화(도시화·핵가족화·노령화·임금근로자화 등)하면서 일반국민이 직면할 수 있는 사회적 위험(social risk)의 범위는 크게 확대되었다. 따라서 정부는 이렇듯 점증하는 사회적 필요에 부응하여 국민복지연금제도를 1973년에 도입하였으나 경제상황의 악화로 인해 제도시행을 보류하게 되었다. 그러나 제도시행의 보류는 연금제도 도입시 시간의 제약으로 인해 심층 연구할 수 없었던 문제들을 해결하는 데 도움을 주는 결과가 되었다. 연금제도에 대한 심층연구는

KDI를 중심으로 이루어졌는데,[32] 이 시기의 연구는 몇 가지 점에서 그 이전 시기(1973년 제도도입 이전)의 연구와 많은 차이를 보여주고 있다. 특히 주목되는 것은 연금재정의 중장기 수지추계와 연금제도가 국민경제에 미치는 영향 등을 다각도로 분석하였다는 점이다. 물론 연금재정추계는 그 기초가 되는 많은 경제변수들의 장기적 동향을 파악해 내기가 현실적으로 매우 어렵기 때문에 일정한 한계를 가지는 것이 사실이나 이러한 추계를 통해 재정의 장기적 추세를 파악하는 데 많은 도움을 받을 수 있었다. 또한 연금제도의 실시가 노동시장 및 금융시장 등에 미치는 영향과 소득분배효과를 이론적·실증적으로 분석함으로써 제도의 현실적용에 대한 이해를 더욱 강화시켜주었다. 그리고 이러한 연구들을 토대로 국민복지연금법의 내용에 대한 보완 및 개선방향을 제시할 수 있었고 관련제도와의 연관관계를 구체적으로 검토할 수 있게 되었다.

한편 1980년대 중반에 들어서면서 제도의 시행을 가로막았던 경제·사회적 상황은 크게 호전되어 국민소득수준은 지속적으로 상승하였고 1982년 이후에는 물가도 크게 안정됨으로써 국민연금제도의 도입여건이 점차 성숙되어 갔다. 이에 정부는 1984년 8월 제5차 사회경제발전 5개년계획을 실행하기 위해 보건사회부 장관을 위원장으로, 경제기획원·재무부 등 관련부처의 차관과 노사단체 대표 등을 위원으로 하는 '국민복지연금실시준비위원회'를 구성하였고, 이 위원회의 결정으로 1월 말 KDI에 '국민연금개편구상과 경제·사회 파급효과 분석'을 연구의뢰하였다. 이에 따라 KDI에서는 서상목 부원장(경제학, 전 보사부 장관)을 연구책임자로 하고 필자(민재성, 사회정책학), 김중수 연구위원(노동경제학), 이덕훈 연구위원(금융경제학), 그리고 원외 연구진으로는 구성열 교수(인구경제학, 연세대), 이혜경 교수(사회복지정책학, 연세대), 장충식 교수(금융경제학, 외국어대)가 참여하였으며, 정부에서는 경제기획원 및 보건사회부의 실무진 등이 연구프로젝트에 참여하였다.

이 외에도 이익단체인 경영자총협회·한국노동자총연맹·언론계 대표

들과 학계의 자문을 구하면서 연구보고서[3]가 완성되었다. 그리고 1986년 6월에는 그동안의 연구결과를 기초로 '국민연금제도의 기본구상과 경제·사회적 파급효과'라는 주제로 공청회를 개최하고 여기서 표출된 의견을 수렴하여 정부에 건의함으로써 이를 기초로 하여 1988년부터 국민연금제도가 출범하게 되었다. 여기에서 특기할 점은 1973년의 국민복지연금을 '복지'라는 말을 삭제한 국민연금으로 호칭을 변경하게 되었다는 것이다. 그 이유는, 첫째 기존노령계층을 위한 무갹출연금제도가 없는 연금제도에서 복지를 포함시킬 이유가 없다는 것과, 둘째 재원조달면에서 적극적인 정부보조(예: 보험료부담)가 없는 재정중립적 제도를 추구했기 때문에 개정법에서는 '복지'라는 용어를 삭제시키기로 하였던 것이다.

나. 국민연금제도 설계

선진국 공적연금제도의 운용사례에서도 나타나듯이 연금재정상의 위기는 단지 연금제도의 파탄만을 의미하는 것이 아니라 이를 뒷받침하는 국가재정의 부담을 가중시키며 나아가 국민경제 전반에도 심각한 악영향을 미친다. 일례로 미국 등 구미제국에서는 급여수준이 정치적인 동기에 의해 지속적으로 인상됨에 따라 재원조달상의 어려움에 직면하고 있으며, 일본·스위스·서독 등의 국가에서는 연금재원 및 급여의 일정률을 국가가 부담하도록 제도화함으로써 급여비 증가에 따라 재정부담이 가중되고 있다. 또한 일본·미국 등에서는 기금운용에 있어서 적정수익률을 보장해 주지 않아 연금재정이 잠식되고 있다.

이에 우리나라의 국민연금제도에 있어서는 선진국들이 겪고 있는 문제점과 시행착오를 보완하여 적자가 발생되지 않도록, 즉 재정중립적인 제도가 되도록 해야 했다. 이를 위한 구체적인 방안으로는, 첫째 제도에 대한 정부의 개입을 가능한 한 최소화하는 것이다. 이에 따라 국민연금제도에서는 사용자 및 피용자의 보험료를 연금재정의 근간으로 하고 정부

는 제도운용에 필요한 자원, 즉 행정관리비와 결손보전비가 필요할 경우에만 보조하도록 하였다. 둘째, 국민경제의 여건을 고려하여 시행초기에는 저율의 기여율로 출발하되 향후 단계적으로 기여율을 인상하도록 함으로써, 사실상 재정운영에 있어 수정적립방식을 채택하였다. 셋째, 기금은 안정성을 보장하는 범위 내에서 수익성을 최대화하도록 제도화하였고, 넷째 연금급여수준은 국민생활에 있어서 기본생계를 유지할 수 있는 정도로 한정함으로써 연금재정의 균형을 가능한 한 유지하도록 하였다. 이러한 원칙하에 향후 우리나라의 인구구조 및 경제여건, 사회구조의 변화에 따른 가입자 및 수급자의 구성과 수리추계모형을 개발하여 재정추계한 결과 최소 50년간은 안정적으로 연금제도를 운영할 수 있다고 판단하였다.[34] 물론, 정부가 중심이 되어 연금제도를 보완하면서 연금재정을 효율적으로 운영하려는 노력이 계속될 것이기 때문에 연금급여는 이후에도 지속될 수 있음은 말할 나위가 없다.

한편, 연금재원의 조달을 위한 보험료는 제도 시행초기 2.5% 수준에서 단계적으로 인상하여 2000년 이후에는 10.0%가 되도록 하였다. 이때 사용자 부담에 대해서는 두 가지 안을 제시하였는데, 먼저 제Ⅰ안에서는 사용자 부담을 줄이고 점진적으로 퇴직금제도를 연금제도로 전환하기 위해 퇴직금의 법정부담률 8.3%(1년의 1개월분) 중에서 일부를 점차 연금의 기여재원으로 대체하도록 하였다. 반면 제Ⅱ안은 퇴직금의 임금후불적 성격을 강조하는 근로자 측의 입장을 반영하여 제도 시행초기에는 퇴직금을 현행대로 존속시키고 대신 사용자 측의 추가부담으로 재원을 조달하다가 향후 노동시장의 여건(실업보험, 취업망의 확충 등)이 성숙되리라 기대되는 1990년대부터 단계적으로 퇴직금의 연금재정화를 유도하도록 하였다.[35]

다. 국민연금 재정전망과 정책건의

KDI의 연금재정 추계결과를 좀더 구체적으로 살펴보면, 우선 2010년까지는 연금수급자수가 적어 지출액 증가폭이 완만하나 그 이후 수급자가 본격적으로 발생하기 시작하면서 재정지출이 늘어나 2028년에는 재정지출이 보험료 수입을 상회하게 되고 2038년에는 당년도 수지차가 적자를 시현할 것으로 전망되었다. 한편, 적립기금은 제도실시 이후 계속되는 수지차의 누적에 의해 1990년에 약 1.4조원(1984년 불변가격), 2000년에 24.3조원, 2020년에 약 240조원, 그리고 2033년에는 370조원으로 정점에 달하나 그 이후에는 감소하기 시작하여 2049년경에는 적자가 될 것으로 예상하였다. 그리고 재정수입의 구성은 이식수입의 비중이 점차 증가하여 2020~30년간에는 총수입의 약 50%를 차지하게 될 것으로 추산되었다.

그렇기 때문에 제도운영에 있어 적립기금의 운영(기금의 수익성과 안전성)이 재정안정의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 요소임을 강조하였다. 보험료율과 이식률은 재정의 건전성에 긍정적인 영향을 주는 반면 높은 급여수준은 부정적인 영향을 주므로 보험료율·이식률·급여수준 등을 계속적으로 조정해 나가야 연금기금이 안정적으로 운용될 수 있다고 하였다. 보험료 및 급여계획은 제도도입 초기에 이미 확정되므로 조정 가능한 것은 이식률이기 때문에, 이식률의 제고가 결국 연금기금의 수익성을 높이는 문제로 귀결된다. 따라서 제도의 안정적 발전을 위해 기금의 수익성 및 안전성의 조화를 철저히 보장하도록 강조하였다.

한편, 임금상승률은 재정수입도 증가시키지만 연금액 인상률에 영향을 미쳐 재정지출도 증가시켜 연금재정의 수지양면에 모두 영향을 미치게 되므로 임금상승이 연금재정의 건전성에 미치는 효과는 불분명하다. 그러나 생산연령인구 대 노령인구 비중의 상대적인 크기는 재정건전성에 큰 영향을 미친다. 즉, 국민들의 높은 경제활동참가도는 재정수입의 증가요인이 될 수 있지만 노령화의 진전과 낮은 경제활동참가는 재정지출의

증가요인이 될 수 있으므로 이에 대한 대비책이 지속적으로 강구되어야 한다고 강조하였다.

라. 국민연금법 제정

경제발전의 궁극적인 목적이 발전의 지속 그 자체에 있는 것이 아니라 발전의 결과를 사회의 모든 성원과 함께 나누는 복지사회의 건설에 있다고 할 때, 국민연금제도는 흔히 그 실현을 앞당길 수 있는 중요한 정책수단으로 강조된다. 그러나 제도의 시행은 단순한 정책의지나 당위성만으로 가능한 것이 아니라 어느 사회나 필연적으로 그것을 뿌리내릴 수 있게 하는 사회적 토양의 구비가 무엇보다 중요시된다. 이러한 점에서 1980년대 중반은 제도의 도입과 관련해 그 이전의 시기와 몇 가지 점에서 큰 차이를 보여주었다.

첫째는 인구구조에 있어 이른바 서구형의 소산소사(小産小死)형의 인구구조가 두드러지고 있었다. 즉, 평균수명의 연장과 출산율 및 사망률의 저하로 노령화 속도가 급속히 진행됨에 따라 60세 이상[36] 노령인구의 비중은 1973년의 5.2%에서 1986년에는 6.8%로 증가했고, 이러한 증가추세는 앞으로도 계속돼 1990년 7.3%, 2000년 10.10%, 2040년 26.6%까지 급증할 것으로 예상되었다. 노령인구의 증가에 따라 노후생계보장의 욕구는 매우 커져 가고 있는 반면 이에 대한 개인차원, 정부차원의 현실적 대책은 크게 미비한 실정이었고, 경제성장에 의해 핵가족이 보편적인 가족유형으로 정착되고 있는 반면 노인 부양의식은 점차 약화되고 있었다. 그런가 하면 노후소득을 공적연금에 의존하고 있는 외국의 경우와는 달리 우리나라는 개인 혹은 자녀의 소득에 대부분 의존하고 있어 이에 대한 정부의 적극적인 대책이 요구되고 있었다.

둘째로는 급속한 경제성장에 따른 사회적 부작용이 여러 측면에서 직·간접적으로 발생하기 시작하였다. 예컨대, 인구의 도시집중에 따른

주거환경의 악화, 교통수단의 복잡화, 계층간 소득불균형 등과 같은 사회적 폐해는 물론 이것의 자연스런 결과로 각종 질병·사고 등의 사회적 위험이 크게 증가하였다. 또한 산업구조의 중심축이 1차산업에서 2차, 3차산업으로 이전함에 따라 생활을 임금에 의존하는 봉급생활자의 수를 급격히 증가시켰다. 따라서 실업이나 퇴직·교통사고·산업재해 등과 같은 예기치 않은 위험들로 인한 소득상실의 우려가 커졌고, 이에 따라 임금근로자의 사회적 보호에 대한 관심이 사회안정과 국가발전이라는 거시적 안목에서 크게 부각되었다.

셋째로, 연금제도 실시를 위한 제반 여건이 성숙해졌다. 보험원리를 핵심원리로 삼고 있는 연금제도는 그것의 장기적 발전을 도모함에 있어 무엇보다도 재정계획의 안정적 수립을 중요시한다. 이를 위해서는 필연적으로 연금가입자의 규모와 연령구조, 급여내용과 급여수준, 그리고 소득수준과 물가상승률 등 제 변수들을 충분히 고려해야 한다. 그런데 우리나라의 경우 국민소득이 그동안 지속적인 경제성장으로 인해 급속히 상승(1986년 현재 2,568달러)함에 따라 사회보장에 대한 국민가계의 부담능력이 크게 제고되었고, 1980년대 초반부터 정부가 지속적으로 추진해 오던 안정화정책으로 물가상승률은 이전 시기에 비해 크게 둔화되었다(1970년대의 연평균 상승률 16.2%에서 1982년 이후에는 2~4% 수준에 머묾). 또한 취업계층의 연령구조를 감안할 때 1960년대의 베이비 붐(baby boom)세대가 1980년대 중반부터 노동시장에 본격적으로 참가하고 있어, 이들의 평생저축기간을 제도에 수용할 수 있는 적기가 1980년대 중반이라고 평가되었다.[37]

이와 같이 국민연금제도의 시행여건이 점차 성숙되어감에 따라 정부는 제5차 사회경제발전 5개년 수정계획을 실천하고 우리 실정에 맞는 국민연금제도 모형개발을 추진하기 위해 1984년 8월 16일 '국민복지연금실시준비위원회'를 구성하였고 이 위원회는 전술한 바와 같이 KDI에 연구를 의뢰하였다. 그리고 그 결과를 보고받은 정부는 1986년 6월 4일에 '국민

연금 실시준비를 위한 관계관 회의를 열어 국민복지연금제도에 대한 개정작업을 본격화하면서 제도개정에 대한 구체적인 토론을 진행하였다. 이 회의에서 논의된 사안들은 크게 보험료율과 퇴직금제도와의 조정 그리고 관리운영조직을 둘러싼 논의로 정리될 수 있는데, 우선 보험료율은 시행초기 저율에서 출발하여 단계적으로 인상하도록 했다. 즉, 1988년 제도시행 초기에는 표준보수월액의 2.5%를 적용하여 운영하다가 1992년 5.0%, 1996년 7.5%, 2000년 10.0%로 연차적으로 상향조정하도록 하였다. 또한 퇴직금제도와의 조정문제에 관해서는 두 가지 복수안을 제시했는데, 제1안에서는 사용자 측의 부담증가를 크게 고려하여 시행초기부터 사용자 부담분 1.5%를 퇴직금부담률에서 전환시키도록 했으며, 제2안에서는 퇴직금의 임금후불적 성격을 강조하는 근로자 측의 입장을 반영하여 퇴직금의 전환분 없이 사용자 측의 부담만으로 충당하도록 했다. 이 외에도 관리운영조직으로서 별도의 연금관리공단을 설립키로 하였다.

정부는 여론수렴을 위해 공청회와 토론회 등 일련의 과정을 거쳐 1986년 8월 11일 대통령 하계기자회견을 통해 제5차 사회경제발전 5개년 계획의 정책과제 중에서 전 국민 의료보험의 확대방안, 최저임금제도의 도입방안, 국민연금제도의 실시방안 등을 포함한 국민복지 3대 정책을 발표하였다. 그리고 그해 9월 1일부터 수차례의 당정연석회의와 1986년 9월 6일부터 9월 23일까지 5차례에 걸쳐 이루어진 개정안 보고를 통해 기본요강이 발표(1986. 9. 29)되었고 이를 토대로 1986년 12월 국민연금법이 국회에서 통과되었다.

【필 자 주】

1) 최천송, 『한국사회보장연구사』, 한국사회보장문제연구소, 1991, pp.10~12.

2) 그럼에도 불구하고 사회보장심의위원회에서는 산업재해보상보험법(1963)과 임의제도이긴 하였으나 의료보험법(1963)을 제도화하는 데 중추적 역할을 수행하였고, 당

시의 중요 정책과제였던 빈곤계층을 위한 생활보호사업 불우청소년 및 윤락여성을 위한 사회복지사업에 대한 정부의 정책형성 및 제도개선사업에 기여한 바 있다. 그러나 사회보장의 근간제도의 하나인 연금제도에 대한 연구는 사회보장의 핵심적 과제였음에도 불구하고 연구과제에서 제외되고 있다가 제3차 경제개발 5개년계획이 추진되던 70년대에 들어서면서 본격적으로 논의되기 시작하였다.

3) 보건사회부, 「기본구상 및 장기계획」, 『사회개발』, 제1, 2, 3집, 1968, 1970, 1973.

4) 민재성 · 이만구, 『양로연금기초조사연구』, 보건사회부 사회보장심의위원회, 1973.

5) 이승윤, *A Feasibility Study of Compulsory Contributory Retirement Scheme in Korea*, 서강대학교 경제경영연구소, 1971.

6) 박종기 · 김대영, 『국민연금제도 도입의 타당성 연구』, 한국개발연구원, 1972.

7) 그때에 면담한 인사들은 미국사회보장청의 Mrs. Ida D. Merriam, Paul Fisher 박사, Benjamin Bridges 박사, Mr. C.L. Trowbridge, 위스콘신대학교의 Robert J. Lampman 교수와 Raymond Muntz 교수, 하버드대학교의 Richard A. Musgrave 교수와 David Cole 교수, 그리고 브루킹스연구소의 John A. Brittain 박사와 Henry J. Aaron 박사 등이었다.

미국의 사회보장제도가 처음으로 도입될 당시 주도적 역할을 한 인물들의 적지 않은 수가 위스콘신주에 근거를 둔 제도학파 출신 학자들이었다. 그런 이유로 인해서 그곳을 방문하게 되었는데, 특히 Muntz 교수는 본래 경제학자 출신으로 한때 미국노동자총연맹인 AFLCIO의 연구실장으로 근무하면서 노동자들의 생활향상을 위하여 투신해 왔으며, 그 당시에는 위스콘신대학교 사회복지학과에서 사회보장론을 강의하고 있었다. 한편, Musgrave 교수는 세계적으로 널리 알려진 재정학계의 거두로서 사회보장분야에서도 많은 연구업적을 쌓았으며, 특히 사회보장 재정문제에 깊은 조예를 갖고 있었다. Cole 박사는 장기간 서울주재 USAID본부에 근무하면서 우리나라 경제발전에 깊숙이 관여한 바 있는 한국경제의 전문가였다. Aaron 박사는 미국 민주당 정권의 두뇌집단(think tank) 역할을 하고 있는 브루킹스(Brookings)연구소에서 사회보장연구팀장으로 많은 연구업적을 남겼으며, 한때 미국연방정부 보건후생성의 차관보로 사회보장분야 행정가로서도 훌륭한 역량을 발휘한 바 있다. 특히 Fisher 박사는 세계 각국의 사회보장제도에 아주 정통한 전문가였다. 그 후 KDI는 그를 1972년 11월 1일부로 KDI 사회보장연구팀의 자문역으로 정식 임명했다.

8) 김만제 · 박종기, 『사회보장연금제도 도입방안(잠정)』, 한국개발연구원, 1972.

9) 이때 보고한 국민복지연금제도(안)의 골격을 소개하면 다음과 같다.

■ **제도의 요강**

- 가입대상 : 군인, 공무원을 제외한 20세 이상 60세까지의 국민으로, 일정규모의 사업장 근로자로부터 자영자까지 점진적으로 확대
- 소요재원 : ① 가입자는 월 소득액의 2~3%(자영자는 일정액)의 기여금을 각출
  ② 사업주는 가입자의 기여금과 동일한 액수를 부담

③ 정부는 사무비를 보조

• 혜 택 : ① 노령의 경우 - 퇴직연금 또는 일시금
② 폐질의 경우 - 장해연금 또는 일시금
③ 사망의 경우 - 유족연금

■ **연차계획**

연도	적용대상	사업장수	피보험자수	기금적립추계
1974	1,000명 이상 사업장	217	33만명	70억원
1976	500명 이상 사업장	861	71만명	206억원
1978	30명 이상 사업장	24,393	235만명	603억원
1980	자영자	-	435만명	1,199억원

■ **제도실시 기대효과**

이 연금제도를 실시함으로써,

• 소득재분배에 의한 국민들의 복지균점을 실현하게 되고,

• 적립된 기금은 경제개발에 필요한 내자로 활용가능하여 국가 경제부흥에 이바지하게 되며,

• 우리나라에 본격적인 사회보장체계를 구축하게 되어 복지국가건설에 기여함

10) 이때의 작업팀 구성원은 경제기획원의 최창락 기획관리실장, 이기욱 이사관, 이형구 서기관, 재무부의 최진배 세제국장, 보건사회부의 박준익 사회국장, 총무처의 장원찬 연금국장, 노동청의 이상윤 노동보험국장, KDI의 박종기, 김대영 수석연구위원, 사회보장심의위원회의 최천송, 필자(민재성) 등이었다.

11) 연금제도 기초연구반에는 보건사회부에서 홍종관 차관, 박준익 사회국장, 최수일 보험과장, 임홍달 보험계장이, 그리고 사회보장심의위원회에서 최천송 연구실장, 필자(민재성), 신선기, 이만구, 안창수, 손준규, 손창달, 이광찬 연구원 등이 참여하였다.

12) 이 보고서의 주요 골자를 보면, 적용범위는 18세 이상 60세 미만의 남녀근로자로서 30명 이상의 사업체에 종사하는 피용자와 사업소득세의 면세점 이상의 소득을 갖는 자영자를 그 대상으로 하였다. 재원확보를 위해서는 A안(노·사 각 3%), B안(각 4%), C안(각 5%)의 세 가지 보험료안을 제시하였다. 연금수급 자격요건에 있어서는 적어도 10년간 보험료를 불입한 자로서 만 60세가 되는 해부터 연금을 수급하도록 하였다. 그리고 적립방식에 의해 재원확보가 이루어지게 됨에 따라 연금제도의 저축효과도 급격하게 늘어날 것으로 전망되었다. KDI의 이 연구보고서에 따르면 B안의 경우 GNP 대비 순저축의 비율은 연금제도 시행 첫해인 1974년 0.9%에서 1985년에는 8.3%로 대폭 증대될 것으로 예측되었다. 또한 이 보고서에서는 보험료의 징수는 국세청에 신설될 연금징수국에서 맡도록 하되 연금업무를 효율적으로 관리하기 위하여 사회보장청의 설립을 건의하였다. 이 외에도 KDI가 구상한 「사회보장연금법 요강(안)」(전문 61조, 부칙으로 구성)도 이 최종보고서에 포함되어 있었다.

13) Chong Kee Park, *Social Security in Korea : An Approach to Socio- Economic Development*, KDI, 1975.

14) 이 당시 농촌환자 중 약 45%는 약국이나 약방에서 치료를 받고, 10%는 한의사에게 치료받으며, 30%는 전혀 치료받지 못하였다(보건사회부.「보건의료시범사업계획(안)」1975. 6, p.12).

15) 1972년 12월 국제경제대한원조협의체(IECOK ; International Economic Commission for Korea) 파리 회의에서 한국대표단이 군립병원의 설립 등 소요자본에 대한 차관을 요청하였다. 이 요청에 따라 1973년 11월에 USAID조사단이 내한하여 한국의 보건의료요구에 대한 실태를 파악하면서 ① 보건의료에 대한 수요조사 ② 경비절약형의 보건의료체계 확립 ③ 정부 내에 보건기획 전담부서 설치를 건의하였다. 그리고 1974년 4~5월에는 USAID자문단 보고를 통해 ① 기초조사 실시 ② 보건 및 의료서비스 수요조사 ③ 기존자원 및 시설분석 ④ 농촌 보건 및 의료서비스를 위한 정부계획에 영향을 줄 수 있는 정보를 제공하도록 고안된 시범사업의 실시 등의 조치가 취해졌다. 이와 함께 보건개발을 위한 독립적 비영리기관을 설립하여 ① 새로운 보건의료전달 전략 및 사업의 개발 ② 보건의료 요구 및 서비스연구의 실시 및 지원 ③ 새로운 정책 또는 사업의 건의 ④ 보건분야 훈련 및 기술지원의 제공 등의 사항을 수행하도록 건의하였다. 이와 같은 일련의 보건의료에 대한 USAID의 조사·보고서·건의 등에 따라 보건기획협정이 체결되었다(한국보건개발연구원,『보건시범사업종합평가보고』, 1980. 12, pp.12~22 참조).

16) 보건기획차관협정과는 별도로 USAID 차관조사단은 1974년 12월에 한국 보건현황을 검토한 후에 현지연구(field research) 또는 시범사업을 할 필요성을 제시하고 차관제공을 고려할 것을 건의하여 우리 정부가 보건시범사업(Health Demonstration Project)을 위한 500만달러 공공차관을 USAID에 요청하였다. 이에 따라 1975년 9월 13일에 차관협정(USAID Loan No. 489-U-092)이 체결되었다(한국보건개발연구원,『보건시범사업종합평가보고』, 1980. 12, pp.12~22 참조).

17) KHDI는 설립 이후 1980년 12월 말까지의 기간에 보건시범사업을 위하여 기획·실시·평가와 이와 연관된 업무, 그리고 마을건강사업(보건진료원 훈련·배치) 시범사업의 현지시험(field test) 등을 위하여 USAID 차관과 정부부담금에서 약 630만달러 상당액을 사용했다. KHDI는 1981년에 가족계획연구원과 통합되어 한국인구보건연구원으로 개편되었고 1990년에는 사회보장심의위원회를 흡수하여 한국보건사회연구원으로 개편되었다.

18) 보건정책협의회(NHC ; National Health Councils)는 한국개발연구원법 제20조에 의하여 경제기획원에 설치되었고, 위원장은 경제기획원 장관, 위원에는 당연직으로 보건사회부 장관(부위원장), 내무부 장관, 문교부 장관과 위원장이 위촉하는 자(USAID 대표와 학계대표)로 구성하였다. 당시 보건복지부의 위상으로는 국가보건

계획을 수립한다고 하여도 예산지원이나 행정지원을 받기 힘들어 제대로 계획을 집행할 수 없을 것이라는 생각으로 USAID에서는 차관을 제공하는 조건의 하나로 보건정책협의회를 경제기획원에 두어야 한다고 주장하였었다. 이 협의회는 국가적 차원에서 관련부처간 보건정책사항을 검토하는 협의기구로서 KHDI사업은 물론 주요 보건기획과 연구활동의 수행에 있어서 정부 및 공공·민간부문간의 협력을 촉진하고, 시범사업의 결과를 정책에 반영시키기 위한 법적 기구였다. 보건정책협의회의 기능은 한국보건개발연구원법 시행령 제12조에 ① 종합보건개발계획의 기본방향 및 그 목표에 관한 사항 ② 보건 및 의료제공체계의 수립과 조정에 관한 사항 ③ 종합보건의료시범사업계획의 수립 및 평가에 관한 사항 ④ KHDI의 매년도 예산·결산 및 사업계획에 관한 사항 ⑤ KHDI의 정관에 관한 사항 ⑥ KHDI의 원장 및 감사의 임명에 관한 사항 ⑦ 기타 보건 및 의료에 관한 주요 정책사항 등을 규정하고 있다

19) 보건기획단은 다음과 같은 직종 및 정원을 갖는 기관으로 설치·운영되었다.

직 종	기 구				계
	기획단장실	보건행정 조정실	보건경제 및 자료분석실	보건의료제도 및 계획실	
수석연구원	1	1	1	1	4
주임연구원	–	1	1	1	3
연 구 원	1	1	1	1	4
연구조원	–	1	1	1	3
계	2	4	4	4	14

보건기획단은 시행령이 공포되기 이전인 1975년 10월부터 보건기획협정에 따라 운영되어 왔는데, 단장은 KDI 수석연구원이었던 박종기 경제학박사(작고)가 맡았고, 주학중 경제학박사(당시 KDI 수석연구원, 작고)가 보건경제 및 자료분석실장을 담당하였다. 그리고 필자(민재성)가 보건행정조정실장으로, 김학영 보건학석사와 송건용 보건학석사가 주임연구원으로 채용되었고, 홍종덕 행정학석사와 필자(박재용), 그리고 양종언 씨가 연구원으로 신규 채용되었다. 이후 1977년 9월부터 연하청 경제학박사가 수석연구원으로 채용되어 보건의료부문 연구와 KHDI시범사업 평가에 참여하게 되었고, 초빙연구원으로 서울대학교 보건대학원의 한달선 교수와 연세대학교 의과대학의 김일순 교수가 참여하였다.

20) 이 논문을 권순원 주임연구원이 번역하여 번역문을 동시에 수록하고 있다.

21) 박종기·노인철, 『한국의 국민의료비 추계, 1970~1974』, KDI, 1976 참조. 이후부터 1990년대 초까지 KDI에서는 한국의 보건의료비지출 연구를 수행해 왔는데, 이는 주로 권순원 박사가 담당하였었다. 권순원 박사의 논문은 『국민의료비 추이의 국제비교 분석』(1987), 『국민의료비의 추이와 의료비 안정화 대책』(1988), 『국민의료비 안정화방안』(1993) 등이 있다.

22) 박종기 박사는 이 연구총서 발간에 앞서 1977년 7월 30일에 USAID에 *Financial Health Care Services in Korea*란 용역보고서를 제출한 바 있다.

23) 연하청·김학영, 「보건의료자원과 진료생활권」, KDI, 1980 참조.

24) 박종기·민재성(편), 『한국의 보건문제와 대책』(I) 및 (II), KDI 보건기획단, 1977 참조. 당시 연구용역을 받은 자와 제목은 다음과 같다. ① 김정순(서울대 보건대학원): 한국인의 사망 및 질병양상-기존자료를 중심으로 ② 김정근(서울대 보건대학원): 보건통계조사의 효율화 방안 ③ 노인규(서울대 보건대학원): 역학적 관리정보 조사체계의 현황과 문제점 ④ 정경균(서울대 보건대학원): 보건서비스이용에 대한 태도 및 동기 ⑤ 이성관·정종학·예민해(경북의대): 보건의료시혜향상을 위한 보건소 기능 개선방안 ⑥ 황인담·기노석·박영수(전북의대): 지역사회 보건의료에 관한 조사연구: 도시 낙후지역 및 도서지역주민을 대상으로 ⑦ 정문식·이홍근·이용욱(서울대 보건대학원): 농어촌의 안전급수대책과 분뇨처리방안의 모형설정 ⑧ 문옥륜(서울대 보건대학원): 의료보험사업의 평가방법에 관한 연구 ⑨ 김광웅·강신택·오석홍(서울대 행정대학원): 공공의료전달체계의 개선방안 ⑩ 심운택·최종석(충남대): 농촌주민의 의료기관선택에 관한 연구 ⑪ 전산초·조원정·김조자·최옥신(연세대 간호대학): 지역사회간호사 교육과정설립을 위한 연구 ⑫ 이경식·이선자·김화중(서울대 보건대학원): 보건직 요원에 대한 업무활동 분석 ⑬ 조성환·김병주·성배영·지용희(서강대 경상대학): 제약산업의 경제적 분석-비용·생산·분배를 중심으로 ⑭ 한격부·김인달·유준식(대한의학협회): 의원기관 실태조사 ⑮ 송호성(대한병원협회): 병원운영 실태조사 ⑯ 이동우·김일순(연세의대): 사망력지표의 개발 및 측정-사망신고자료를 중심으로 ⑰ 최인현·공세권·이영훈(가족계획연구원): 최근 한국의 사망추이에 관한 연구.

25) 'Analytical Framework for Evaluating Health Demonstration Projects'(1978. 2. 1)을 평가의 기준으로 하여, AID에 중간보고서(Ha Cheong Yeon, *Summary of External Evaluation of the Health Demonstration Project*, KDI, 1980. 9. 8)를 제출하였고, 1980년 11월 26일 KDI에서 주최한 보건정책세미나에서 이에 대한 발표와 토론회를 가진 후, 최종보고서(Ha Cheong Yeon, *Primary Health Care in Korea: An Approach to Evaluation*, KDI, 1981)를 발간하였다.

26) 이 당시의 연구진으로는 박종기, 주학중, 필자(민재성) 등 보건기획단 직원 이외에 경제기획원의 김영태 투자1과장과 안병엽 사무관, KHDI의 박형종 원장과 이순 연구원, 서울대 보건대학원 한달선, 문옥륜 교수, 연세대학교 김일순 교수 등이 참여하였다.

27) 제4차계획 보건의료부문계획의 주요 내용은 ① 저렴한 보건의료제도의 개발 ② 공중보건사업의 강화 ③ 보건인력양성제도의 개선 ④ 생활환경의 개선 ⑤ 의료보험제도의 수립 실시 ⑥ 공적부조의 충실화 등이었다.

28) 연하청 · 박종기 · 민재성 · 홍종덕 · 박재용 · 김일순 · 한달선 · 김학영, 『의료보험의 정책과제와 발전방향』, KDI, 1983. 2 참조.

29) 의료보험제도 시행(1977)에서부터 지역의료보험 도입(1981년)까지의 초창기의 의료보험제도에 대한 전반적인 문제점, 즉 의료보험제도의 내적 문제와 함께 의료보험의 관리운영, 진료비 심사지불방법, 의료전달체계, 의약분업, 의료보험의 소득재분배기능 등과 관련된 문제점을 분석하여 개선방안을 제시한 연구로는 연하청 외 7명이 공동으로 저술한 『의료보험의 정책과제와 발전방향』(1983. 2)이 있고, 전 국민 의료보험으로 확대된 후 의료보험 확대에 따른 형평성과 소득재분배 문제, 재정전망, 그리고 제도개선방안 등에 관한 연구는 권순원 · 양봉민이 저술한 『의료보험제도의 개선을 위한 정책방안』(1990. 7)을 참조하기 바람.

30) 민재성 · 박재용, 「의약분업의 기대효과와 제약요인」, 『한국개발연구』, 제4권 제4호, 1982. 12, pp.127~148 참조.

31) 이혜훈, 「의료보험재정위기: 원인과 대책」, KDI 정책포럼 155호, 2001. 5. 4 참조.

32) 연금제도에 대한 이 시기의 연구들 중 주요 논문 및 서적들은 민재성 『연금제도와 퇴직금제도의 문제점과 정책방향』(1980. 9); 박종기 · 서상목 · 연하청 · 김동현 · 민재성, 『사회보장제도개선을 위한 연구보고서』(1981); 연하청, 『국민복지연금제도와 소득분배효과』(1981. 9); 연하청, 『국민복지연금제도와 노동시장파급효과』(1981. 12); 연하청 · 민재성, 『국민경제와 복지연금제도』,(1982); 민재성 · 박재용, 『퇴직금제도의 문제점과 개선 방향』(1984) 등이 있다.

33) 민재성 · 서상목 · 김충수 · 이덕훈 · 장충식 · 이혜경, 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 한국개발연구원, 1986 참조.

34) 재정추계를 위한 보험료 계획은 시행초기 2.5% 수준에서 단계적으로 인상하여 2000년 이후에는 10.0%가 되도록 하였고 경제변수의 가정은 아래와 같다.

	1988~2000	2001~2020	2021 이후
명목임금상승률(%)	8.5	8.0	7.5
이 자 율(%)	9.0	8.0	7.0
물 가 상 승 률(%)	4.0	3.7	3.5

35) 당초 연차별 보험료 조정계획안은 다음의 표와 같다.

(단위: %)

구분 \ 연도	1988~91	1992~95	1996~99	2000년 이후
전 체	2.5	5.0	7.5	10.0
가입자부담	1.0	2.0	3.0	4.0
사용자부담	1.5	3.0	4.5	6.0
<제Ⅰ안>				
퇴직금(사용자)	1.5	3.0	4.5	6.0
<제Ⅱ안>				
신규(사용자)	1.5	1.5	1.5	1.5
퇴직금	-	1.5	3.0	4.5

36) 당시의 일반적인 퇴직연령은 55~60세였음.

37) 연금실시 시점별 인구구조는 다음과 같다.

(단위 : %)

연금실시 시점	1988년	1993년	2000년
가입계층비율[1]	74.2	72.7	69.0
제도성숙시 연금수급자 비율[2]	23.8	26.8	28.3

주: 1) (15세 이상 44세 미만 남성인구 / 15세 이상 남성인구)*100

2) 제도성숙은 연금실시 시점 이후 40년 경과시점을 지칭하며 연금수급자 비율은 (60세 이상 남성인구/ 15세 이상 남성인구)*100임.

경제개발경험의 對개도국 전수

황 인 정*

1. 배 경

한국개발연구원이 정부의 개발계획과 국가발전전략에 관한 연구라는 본래의 기능에 추가로 국제연수사업을 시작한 것은 1981년이다. 1971년 KDI가 발족한 이후 10년의 성과는 기관의 위상과 인지도를 국내외적으로 높였다. KDI와 하버드大 Harvard Institute for International Development(HIID)가 공동으로 추진했던 한국근대화 연구총서(*Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, 김만제·Mason 공동편집) 총 8권이 1979년부터 1983년 사이에 출판됨으로써 한국경제의 고도성장 기적은 KDI의 역할에 힘입었을 것이라는 가설이 국제사회에서 받아들여졌다. 이와 더불어 특히 개발경제학분야에서의 KDI의 학문적 기여 가능성을 높이 사기 시작했다. 이러한 국제적 관심의 연장선에서 한국의 성공적인 개발경험을 다른 개발도상국에 전수할 필요성도 강력히 제기되었다. 바로 하버드대학의 출판물의 활용 가능성이라는 공급자 입장에서 그렇고, 또한 여타 개발도상국들의 한국경제의 개발현장에서 얻을 수 있는 일차적 정보에 대한 관심의 고조에 따른 수요자 입장에서도

* 강원개발연구원 원장
KDI 연구위원, 원장/재직기간 : 1981~88년, 1993~95년

그러했다.

사실 한국경제는 1960년대 이후 급속한 경제발전을 거듭하는 가운데 전형적인 후진경제에서 신흥공업국으로 성장했다. 특히 수출주도형 성장전략을 통해서 경제개발에 성공한 모범적 국가로 인식되었으며 이에 대한 후발 개발도상국들의 관심이 많았다. 또한 대외교역의 증대에 따라 80년대 들어 우리 경제의 개방화와 자유화는 필연적 과제로 부각되었고 일부 국가들에 의한 보호무역주의 경향이 심화되고 또한 자원국유화 등 새로운 국제교역질서의 태동 움직임에 따라 우리는 수출시장의 다변화와 자원의 안정적 공급을 위해서 특히 후발 개도국과의 유대를 강화할 필요성이 증대되었다. 70년대 후반 80년대 초에 팽배했던 종속이론을 배경으로 한 제3세계 비동맹국가들간의 움직임에 능동적으로 대처하고 우리의 입장을 올바로 이해시킬 수 있는 이른바 제3세계권을 겨냥한 경제외교의 필요성이 절실하게 되었다. 이러한 맥락에서 당시 전두환 대통령의 아시아·아프리카 순방에서 제시된 對개도국 협력사업의 일환으로 한국의 경제개발경험을 KDI가 체계적이고 이론적으로 전수할 연수사업을 추진할 것을 지시하게 되었다. 물론 대통령이 결심한 이면에는 당시 경제수석비서관 故 金在益 박사의 권고가 있었다. 당시 김만제 원장은 1981년 8월 25일 대통령에게 국내·국제연수사업계획(안)을 보고하였고 전두환 대통령은 그 자리에서 10억원의 추가예산 지원을 약속하고 연수사업의 추진 지시가 있었다. 사실 80년대 초 한국이 선발 개도국으로서 후발 개도국에 전수할 수 있는 개발경험은 한국의 수출주도 대외지향적 공업화전략이라 할 수 있었다. 한편 국제사회에 있어서 親韓 인사의 확보를 통한 실질적 로비활동의 일부를 국제연수사업이 결과적으로 감당할 수 있을 것이라는 생각도 있었다. 그렇지만 국제연수사업을 정부기관이나 경제단체가 주관하기보다 이론적으로 무장되고 많은 분석자료를 축적하고 있는 KDI가 담당하는 것이 보다 전략적 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단되었다.

2. 추진경위

후발 개도국에 KDI가 한국 개발경험을 효과적으로 전수하기 위해서 1981년 여러 가지 구상과 함께 그 사업의 타당성 검토를 포함한 세밀한 준비작업에 착수했다. 김만제 당시 원장과 청와대 고 김재익 경제수석 사이의 교감에 따라 KDI의 위상과 학문적 권위에 부합하는 양질의 국제연수사업을 추진하기 위해서 이 분야 업무에 경험이 있는 자를 활용할 필요성이 있었다. 그래서 당시 김만제 원장은, 동남아 고위공직자를 대상으로 한 유엔의 국제연구·연수사업이었던 아태개발기구(Asian and Pacific Development Center)의 창설과 운영에 참여했던 필자(당시 서울대 교수)를 그해 8월 KDI 연수사업의 구상단계에서부터 참여시켰다. 그때 마련된 KDI 국내·국제연수사업계획(안)을 대통령에게 보고하였고 대통령의 추진 지시에 따라 10월 1일부터 필자는 KDI 연수사업의 구체적 설계와 집행 책임을 맡아 본격적 준비작업에 착수하게 되었다.

당초 국제연수사업을 KDI 부설 센터의 형식으로 출범하려는 안이 있었으나 필자의 제안에 따라 하나의 사업(program)형태로 추진하기로 하였다. 그 이유는 우리나라로서는 처음 시도하는 사업을 조직부터 굳혀 놓으면 사업운영에 신축성이 결여되어 어려움이 있을 것이라는 이유 때문이었다. 그리하여 청와대 보고자료에도 'International Development Exchange Program'(IDEP 국제개발교환계획)이라는 제목으로 명명되었고 20년이 넘은 지금도 그대로 쓰고 있다. 그것은 지식과 경험의 일방적인 전수를 함축하는 '연수'라는 표현보다는 한국을 포함한 개발도상국 상호간의 공통의 열망(aspiration)을 전제로 그를 실현하기 위한 여러 가지 경험들을 서로 공유(exchange)하기 위한 모임이라는 겸손한 표현을 동원했다. 그러나 연수과정의 실제 추진단계에서는 한국의 경험과 한국경제의 실상을 알차게 소개하고 그 결과로서 우리의 대외협력 창구를 확보해

보고자 했던 것이다.

같은 맥락에서 연수사업의 실무기획팀도 소수로 시작했다. 초기에는 형식상 위원회(위원장: 필자)를 두고 실무팀을 지도·자문하기로 했으나 점차 연수경험이 축적됨에 따라 실무기획팀에 일임하게 되었다. 그 팀은 필자 이외에 박현두 박사, 최돈길·유승민·홍성훈·성재귀 연구원 등 5인 팀으로 출발했다. 경제정책연구가 본업인 KDI에서 개도국 인사들을 초청해서 귀국할 때까지 세미나를 포함한 각종 서비스를 제공하는 IDEP의 일은 사실상 기피업무에 해당된다. 그렇지만 모두가 헌신적으로 노력해 주었고 그 점에 대해서 KDI 지도부에서는 이들에게 항상 빚진 느낌이었다. 또한 20년의 긴 여정에서 사람들이 바뀌는 것은 당연하였다. 그 뒤 IDEP팀에 2년 이상 참여했던 연구진만 해도 전영학, 이택수, 하태현, 이영용, 황원규, 이태희, 정해숙, 정우용, 윤미경, 이대근, 박현태, 김한준, 임정은, 이인숙, 김순정(故), 정진욱 등이다. 이 밖에도 영문에디터로 수명의 외국인들이 참여하였다. IDEP에 참여한 연구진들은 상당수가 국내외에서 박사학위를 취득한 후, 그 경험을 바탕으로 현재도 각계에서 활발한 활동을 전개하고 있다. 그중 1980년대 후반부터 오늘에 이르기까지 IDEP 연수기획행정의 중추적 역할을 담당해오고 있는 이태희 책임전문원의 축적된 노하우는 실로 수준급이라 할 수 있다.

KDI가 국제연수사업을 성공적으로 추진하기 위해서 무엇보다 중요한 것은 연수수요에 대한 올바른 분석과 철저한 준비였다. 그 준비의 일환으로 김만제 원장은 필자로 하여금 1981년 11월 14일부터 12월 4일까지 동남아, 인도 및 일본 등지를 방문하여 KDI 연수사업의 타당성을 검토하고 구체적인 연수수요를 확인하도록 했다. 필자는 1973~78년 기간에 UN Asian and Pacific Development Center의 창립과 연구·연수 사업을 통해서 알게 된 이들 나라의 고위관리들의 소개로 손쉽게 많은 고위경제관료들을 만날 수 있었고 또 다양하고 비교적 솔직한 의견도 나눌 수 있었다. 그때 만났던 사람들 중에는 필리핀의 Manuel Alba 박사(예산장관);

인도의 Singh 박사(인사위원) 및 Batu 박사(공기업정책 차관보); 인도네시아의 Awarluddin 박사(경찰청장), Bintoro 박사(중앙공무원교육원장), Smarline 박사(재무장관), Judono 박사(과기처 차관); 말레이시아의 Ahmad Sarji 박사(무역차관), Elyas Omar 박사(중앙공무원교육원장), G. Saffian(총무처장); 그리고 일본의 경우는 UN University의 Soedjatmoke(총장) 및 Jose Abueva(사무총장)를 만나서 UN대학 교육과 차별화를 모색하고 향후 협조가능성에 대해서도 논의하였다.

이 밖에도 필자는 방문국 주재 우리 대사관의 협조를 통해서 해당국 정부의 차관보, 국장급 고위관리들과 면담할 기회를 얻고자 했다. 그때 KDI 국제연수의 타당성과 수요를 현지 시각에서 자세히 알려주고 많은 조언을 주신 분들은 태국의 권태웅 대사와 권병현 공사, 싱가포르의 이상옥 대사 및 유경현 참사관, 인도네시아의 한우석 대사 및 배병승 공사, 필리핀의 이남기 대사, 인도의 김정태 대사 및 신기복 공사, 말레이시아의 전상진 대사 등이다.

필자는 이렇게 현지방문을 통해서 동남아 국가들의 KDI 연수사업에 대한 호응가능성과 구체적 연수수요를 직접 확인했을 뿐 아니라, 필자의 UN 근무경험에 비추어 사업의 타당성에 대한 더욱 큰 확신을 갖게 되었다. 사실 필자는 70년대 후반 UN 지역연수사업을 운영하는 과정에서 외국 고위공무원들이 한국의 경제개발정책에 대한 관심이 각별하게 높았던 사실을 중시하고 있었다. 동남아 순방을 통해서 재확인된 연수수요는 추후 KDI의 연수과정의 설계에 착실히 반영되었다.

3. 과정별 국제연수의 목적 및 주안점

이러한 준비과정을 거쳐 KDI의 대개도국 개발경험 전수사업은 1982년부터 본격적으로 추진되었다. 대외적으로 조심스럽고 겸손하게 접근하면

서도 본래 우리의 목적은 분명히 했다. 물론 일차적으로는 우리의 개발경험과 노하우를 후발 개도국에 성실하게 소개함으로써 그들의 개발노력을 지원하는 이른바 개도국간 기술협력(TCDC ; Technical Cooperation among Developing Countries)의 시범을 보이자는 것이었다. 그러나 한국의 경제역량, 공업화 실상 및 개발경험 등을 개도국의 고위공무원과 지도층 인사들에게 소개하고 그들과의 공동관심사를 토의함으로써 상호이해와 협력기반을 구축하고 親韓 분위기를 조성하여 그들과의 교역증대·기술이전·자원협력, 그리고 기업의 해외진출 등에 기여하자는 것이 실질적인 목적이었다.

또한 다양한 연수수요를 국익차원에서 유효하게 충족하고 KDI의 고급인력자원을 보다 효율적으로 활용하기 위해서 가능한 한 단기과정 위주로 운영하였다. 그 이유는 장기연수과정은 우리의 부담, 특히 준비노력과 비용이 많이 소요될 뿐만 아니라 영어가 일상화되어 있지 않은 한국사회에서 그들에게 많은 불편을 줄 가능성이 있었다. 또한 장기체류로 잘못하면 공연히 反韓 정서가 형성될 가능성도 있기 때문에 짧은 기간에 집중적 노력을 경주하기로 했던 것이다. 일본의 경우는 중간급 공무원의 비교적 '중장기 연수 및 철저한 후속 지원을 연수과정의 기본방침으로 삼고 있었지만, 우리는 전략적으로 고위공무원을 상대로 한 것이기 때문에 長期연수는 우리가 원하는 고위공무원들을 초청하기 어렵다고 생각했었다. 우리가 고위 경제관료들을 집중적으로 연수대상으로 삼았던 이유는 동남아 등지의 개발도상국에서는 국장-차관보급의 고위직 관리들이 비교적 장기간 그 자리에 재직하는 경향이 있어 연수효과의 유효기간이 10년 정도는 지속될 것으로 보았기 때문이다. 그래서 가장 역점을 두었던 연수과정은 고위 정책연찬회(senior policy forum)였다. 개발도상국의 국장·차관급 고위경제관리들을 대상으로 매회 25~30명씩 10일간에 걸쳐 정책세미나, 산업시찰, 관련인사 면담 등을 내용으로 하는 과정이었다.

한편 비교적 중장기에 걸친 연수수요를 충족하기 위해서, 그리고 장기에

따른 비용과 위험부담을 줄이기 위해서 KDI는 세계은행, ADB, ESCAP, UNDP 등 국제기구와 함께 협동연수(joint seminar or workshop)도 추진했다. 이 경우 개발도상국의 중견 경제관리 및 국영기업의 임직원을 대상으로 2~3주에 걸쳐서 한국의 개발경험을 주제로 한 것이지만 형식상 공동주관기관의 연수과정을 함께 수용하는 형식을 취했다.

또한 KDI는 국가별 요청에 따라서 그 나라 실정에 맞도록 장·단기 국별 연수과정(country specific program)도 수행했다. 이 연수과정은 해당국가의 요청에 따라서 참가자들의 직위와 연수수요를 감안한 맞춤 상품으로 한국에서 또는 그 나라에서 시행했다.

끝으로 KDI 연수사업의 일환으로 또는 그 결과로서 빼놓을 수 없는 것으로 경제정책 자문활동(consultancy service)을 들 수 있다. UNDP 등 국제기구의 재정지원 또는 해당국가 정부의 부담으로 KDI나 한국의 정제정책 전문가를 파견하여 우리의 경험을 바탕으로 경제개발계획의 수립 및 정책개발을 지원하는 사업이었다. 이것은 국제연수를 시작할 때 예견은 되었으나 당초부터 계획되었던 사업은 아니었다. 다만 이것은 국별 연수과정과 마찬가지로 고위 정책연찬회를 효과적으로 수행한 결과 유발된 사업이기 때문에 더 큰 의의가 있었다.

4. 정책연찬회(senior policy forum)의 전략적 포석

정책연찬회의 추진전략: 지난 20년에 걸쳐 매년 2~3차례씩 수행한 정책연찬회는 국제경제환경의 변화를 반영하여 그때마다 특색 있게 운영되었다. 주제선정 및 수행계획은 당시 상황에 따른 전략적 고려에 의하여 비교적 용의 주도하게 설계·추진되었다. 그중 특히 강조해야 할 몇 가지 주안점은 다음과 같다.

첫째, 후발 개도국들이 경제개발을 추진함에 있어서 한국이야말로 그

들이 신뢰할 수 있고 능력 있는 바람직한 경제협력대상이라는 인식을 심어주고자 한 것이다. 사실 참가자들의 반응 가운데는, 한국에 대해서 잘 몰랐던 후발 개도국의 고위관리들은 "그들의 經協先으로 미국·유럽·일본 등 선진국만을 생각하여 왔으나 한국의 중화학공업분야 발전을 눈으로 확인하고 그들 경제와의 보완성을 전제로 한 경제협력카드로 한국을 인식하게 되었다"고 하는 경우가 많았다.

둘째, 한국은 개발도상국의 일원으로 단지 한 발 앞선 경험을 후발 개도국에 전수함으로써 과거 선진국에 의한 식민지 지배에 대한 설욕을 함께 풀겠다는 공통의 열망을 호소하고자 했다. 한국의 뼈아픈 수모를 겪은 불행했던 역사는 우리 스스로 개발의지를 되새기는 것 이외에 후발 개도국과는 '동병상련'의 아픔을 같이하는 효과도 기대했었다.

셋째, 이러한 연수효과를 자연스럽게 심기 위한 한 방편으로 국내참여자를 합류시켰다. 경제부처 중견관리들, 국영기업 간부, 외교안보연구원에서 연수중에 있는 외교관 등도 정책연찬회 토론 및 산업시찰에 함께 참여하도록 주선했었다. 사실 국내 참가자들은 한국경제개발경험의 성공과 실패를 체계적으로 이해하고 대외협력 영역과 방향에 대한 견해를 갖게 됨으로써 향후 재외공관 활동이나 경제정책의 입안에 크게 참고가 되었다고 하였다. 뿐만 아니라 한국경제의 국제화 내지 세계화를 추진하는 주역으로서의 국내 참가자들의 소양에도 크게 도움이 되었다는 회고도 있었다.

넷째, 한국은 다른 선진국과는 달리 이른바 '경제동물'이 아니며 앞으로도 그렇게 되지 않을 것이라는 인상을 주는 데 노력하였다. 사실 한국의 발전상을 본 개도국의 고위경제관리들은 문화적으로 또 이웃에 위치한 일본을 연상하여 한국이 '제2의 일본'이 아닌가 하는 편견을 가졌었다고 한다. 그러나 한국연수를 통해서 자세히 성찰해 본 바에 따르면 그들은 역사적 배경, 산업시찰 현장의 분위기, 경제발전의 국가적 동기 등으로 미루어 보아 일본과 차이가 있다는 것을 인식하게 되었다는 반응들을

볼 수 있었다.

다섯째, KDI가 국제연수과정을 운영함에 있어서 염두에 두었던 주안점의 하나는 80년대 초 경제적 불황 속에서 경영난에 허덕이는 중화학공업의 조업수준을 높이기 위해서 특히 해외 마케팅을 지원하자는 것이었다. 예컨대, 한국중공업의 창원공장의 조업률은 30% 정도였다. 이들 기업들의 조업률을 향상시키기 위해서는 결국 해외시장의 개척만이 해결책이었다. 사실 KDI의 국제연수는 직·간접적으로 우리 중화학공업의 해외 마케팅 역할을 수행했으며 80년대 후반 이른바 '3저 현상'에 힘입어 경기회복과 국제수지 개선을 가져왔던 사실은 KDI의 국제연수사업을 통한 정지작업과 결코 무관하지 않았을 것으로 믿는다.

이러한 KDI의 숨은 의도는 비단 정책세미나의 주제별 발표나 토의과정뿐만 아니라 산업시찰현장에서도 보다 구체적으로 작용하도록 하였다. 70년대에 이룩한 중화학공업화와 그를 받쳐준 자주정신이 돋보이는 울산, 구미, 창원 등지의 공업단지가 그러했고 또한 임진왜란 때 이순신 장군이 왜적을 무찔렀던 충무 앞바다가 오늘날 세계 최대규모의 조선공업의 터전이 된 사실의 역사적 의미를 함축하는 현지 방문도 그러했다. 한국이 후발 개도국의 발전모델이 될 수 있다는 사실과 한국이 능력면에서나 善意에서 신뢰할 만한 경제협력 동반자가 될 수 있다는 확신을 참가자들에게 심어주는 일은 직·간접의 암묵적 메시지가 누적적으로 전해져야 했다. 그래서 정책연찬회의 마지막 종합토의 시간에는 종종 다음과 같은 요지의 메시지를 전달하려 노력했다. "한국은 20세기 초 약소국이었기 때문에 이웃 나라에 의하여 나라를 잃고 35년간 국제적 수모와 엄청난 고통을 겪어야 했다. 그로부터 100년이 되는 2010년경에 한국은 국제사회에 과연 무엇을 돌려줄 수 있을까. 우리는 국제사회에 오히려 긍정적 보답을 해야 할 것이 아닌가. 그래서 우리는 바로 21세기에는 후발 개도국들이 강대국에 의한 불이익이나 어려움을 당하는 일이 없도록 하는 데 우리의 경험이 참고되기를 희망한다 오늘 KDI가 수행하고 있는 정책연

찬회는 바로 이러한 뜻을 담은 한국형 TCDC라 할 수 있다." 여하튼 이러한 종합토의에서 참가자의 눈으로 한국이야말로 그들이 신뢰할 만한 경제협력의 상대가 될 수 있다는 확신을 직·간접으로 토로하도록 유도하고 경우에 따라서는 한국과의 경제협력을 위한 구체적 프로젝트 제안도 자연스럽게 기대했다. 그래서 이 마지막 토의시간은 반드시 IDEP 소장 주관으로 진행했으며 비교적 솔직한 의견교환을 통해서 연수참여자들의 반응을 생생하게 청취하고 다음 연수과정에 반영하기도 했다.

정책연찬회의 내용 및 구성: 정책연찬회는 다음과 같은 내용을 포함하도록 설계되었다. ① 한국의 경제·사회 개발정책을 소개하고 우리의 개발경험을 다른 개발도상국과 비교·분석하는 시각에서 토의하는 정책세미나; ② 참가자의 관심분야별 국내 전문가 및 관련 부처 인사들과의 의견교환과 접촉이 가능하도록 관계부처 및 실업계 인사와의 개별 면담; ③ 정책과제별 현지 사례 탐방을 통해서 주요 산업별 경영 및 개발정책 등에 대한 심층토의 및 구체적 협력방안을 모색할 기회를 제공하기 위한 산업시찰; ④ 전국경제인연합회, 대한상공회의소, 한국무역협회 등 경제단체가 주최하는 만찬, 리셉션 및 개별접촉을 주선함으로써 민간기업인과의 광범한 접촉기회를 제공하였다.

정책세미나는 여러 가지 소주제별로 토의를 진행했으며 단순한 학문적 소개보다는 실무를 맡았던 전직 장·차관 등의 경험과 문헌에 없는 구체적 노하우를 전해 주는 무용담이 많았고 성공과 실패를 솔직히 알려주었다. 정책세미나의 주제발표를 맡아주셨던 분들은 주로 전·현직 장·차관, 기업의 최고경영자 그리고 KDI 및 대학의 학자들로서 한국의 경제발전정책의 수립과 집행과정에 직접 참여했던 분들이었다. 실제로 정책연찬회의 강사들은 이후 1980년대~90년대 한국의 최고 경제정책결정권자들로 임명될 만큼 정부 및 학계에서 가능한 한 최고의 엘리트들이 초청되었다. 이한빈(전 경제부총리), 박필수(전 상역차관보, 작고), 강경식(전

재무장관), 서석준(전 경제부총리, 작고), 사공일(KIET 부원장, 그 후 경제수석, 재무장관), 진념(기획차관보, 그 후 재경부 장관), 최형섭(전 과기처 장관), 한승수(서울대, 그 후 경제부총리, 외무장관), 홍원탁(서울대), 하동선(해외협력위원장, 작고), 정문도(전 경제협력 차관보), 서상철(동자부 장관, 작고), 조경목(전 과기처 차관), 주병국(전 금융차관보), 조남홍(마산 수출자유지역 관리총책, 그 후 경총부회장), 강봉균(예산심의관, 그 후 재경부장관), 구본영(그 후 과기처 장관), 김대영(경제기획국장, 그 후 건설부 차관), 김덕중(서강대), 김선길(중소기업은행장, 그 후 해양수산부 장관), 김인수(KAIST 교수, 작고), 김철수(상공차관, 그 후 산자부 장관), 박영철(고대 교수, 그 후 KDI 원장, 경제수석), 박운서(통상차관보, 그 후 산자부 차관), 안영옥(KIST 연구실장), 강영국(대우중공업 전무), 이석채(예산실장, 그 후 경제수석, 정통부 장관), 유성재(중대 교수), 여상환(포철 부사장), 윤덕용(KAIST 교수), 안충영(중대 교수, 그 후 KIEP 원장), 이경훈(대우중공업 부사장), 김광웅(서울대 교수, 그 후 중앙인사위원장), 필자, 남상우, 이규억 등 수십명에 달한다. 사실 한국의 경제발전정책의 수립과 집행과정에 참여했던 분들은 주제에 따라서 많은 사람들이 강사로 동원된 셈이다.

한편 명실공히 개발경험의 상호교류를 위해서 외국의 사례도 한둘씩 끼워넣기로 하고 해당국가의 최고 경제정책 결정권자들도 강사로 초빙되었다. Gerardo Sicat(필리핀 경제기획장관), Emil Salim(인도네시아 국토개발·환경장관), Phisit Pakasem(태국 경제개발차관), Chirayu(태국 수상실 장관), Hose Leviste(필리핀 상공차관), Ramon Cardenas(필리핀 기획차관) 등이 그들이었다. 그러나 KDI 국제연수의 경험이 축적되고 국제적 명성도 생긴 이후에는 국제비교를 위한 외국사례를 정책세미나 주제로 채택하는 일은 그만두게 되었다.

산업시찰은 단순한 견학이 아니라 외국의 참가자들에게 최고경영진과의 대담기회를 제공함으로써 실제 기업 시각에서 한국의 경제정책을 평

가하고 구체적으로 산업현장에 어떻게 반영되었는가를 확인하는 기회가 되었다. 산업시찰과 문화유산의 탐방 프로그램은 한국의 전통문화와 발전저력을 이해하는 데 도움이 되었다. 예컨대, 경주박물관의 에밀레종은 1,200년 전 신라시대 우리의 쇠를 다루는 기술수준을 입증하는 상징성이 큰 것으로 오늘의 포철이나 조선공업이 단순히 해외수입기술에 의존한 것이 아니고 그 뿌리가 우리 역사 속에 싹트고 있었음을 이해하게 해주었다. 한편 KDI로서는 기업들이 이 기회를 이용하여 개도국과의 경제협력 및 해외진출에 도움이 되는 인맥형성을 위한 교두보와 최소한의 연락거점을 형성할 것으로 기대했었다. 이러한 노력과 아울러 산업시찰의 이론적 가치를 더하기 위해서 방문기관의 경영자에 의해 현지에서 수행되는 이른바 現地세미나(roving seminar)도 함께 추진하였다.

정책연찬회의 실적 및 변천: 이러한 정책연찬회는 1982년 6월 '공업화와 무역정책' 주제로 제1차 정책연찬회를 성공적으로 마친 이후 10월에는 '경제개발계획과 집행전략'이라는 주제로 제2차 정책연찬회를 수행한 이후 해마다 한두 차례씩 수행해오고 있다. 그리하여 2001년까지 20년간 무려 26차례나 수행했으며 그 결과 이에 참여한 고위 경제관료가 845명에 달하게 되었다. 이 연찬회가 가져다준 파장은 여러 가지로 나타났다. 태국이나 말레이시아 등지에서 장관들이 모인 회의에서는 자주 한국의 사례가 거론되고 한국을 모르고서는 정책협의에 참여할 수 없는 분위기가 조성되었다고도 한다.

초기 정책연찬회는 우리의 새로운 해외시장 및 경제협력대상을 넓혀가기 위해서 주로 아시아, 특히 아세안 국가를 비롯한 동남아국가들로 집중했다. 또한 연수효과의 시너지 효과를 높이기 위해서 한 나라에서 4~5명씩을 동시에 초청하기도 했다. 그러나 KDI의 국제연수도 한국경제의 세계화 과정과 호흡을 같이하여 대통령 정상외교의 일환으로 순방국가들과의 경제협력을 강화하기 위해서 아프리카 및 중남미 여러 나라로 초청

범위를 확대하였다. 특히 80년대 후반 이후 90년대에는 우리의 북방정책이 가시화되면서 대외협력의 지평을 넓혀가기 위해서 중국·몽고·미얀마·베트남 등 당시 비수교 사회주의국가 경제관료들의 시장경제에 입각한 경제정책의 기획 및 관리기법 등을 연수하는 과정으로 확대되었다. 이러한 변화는 시대적인 흐름이기도 했지만 미수교국 고위인사를 국제연찬회에 초청하여 자연스럽게 정부의 고위 인사들과의 대화를 가지게 함으로써 북방정책을 측면에서 지원하기도 했다.

1982년 KDI 국제연수가 시작된 이후 긴 세월이 흘렀다 그에 따라 KDI에 대한 국제적 수요도 달라지고 IDEP 책임자도 바뀌었다. 그 과정에서 KDI의 對개도국 개발경험 전수사업도 철학과 경영방침에 관한 한 일관성을 유지하면서도 다소의 변화도 감지된다. 結者解之라고나 할까. 초대 IDEP를 책임졌던 필자가 1993년 KDI 원장으로 취임하면서 정책연찬회의 성격을 달리하기 시작했다. 당초 정책연찬회의 목표가 어느 정도 달성된 상황이었기 때문에 비교적 고비용의 정책연찬회를 국가전략적 차원에서 더 큰 효과를 높이기 위해서 오히려 우리의 '국제전략 개발'에 초점을 맞추는 방향으로 개편을 시도했다. 그 첫 사업이 바로 미국 Clinton 대통령의 제안으로 1993년 말 시애틀에서 개최되는 APEC 제1차 정상회담 준비에 도움을 주기 위한 아이디어 개발 및 전문가들간의 의견교환을 주선했던 회의였다. 1993년 10월에 개최된 이 정책연찬회는 'Challenges to APEC and the Agenda for Seattle'라는 주제로 고위공무원이 아니라 전문가 중심의 brain storming 형태로 이루어졌다. Graham 박사(美, IIE), 이패이 야마자와 교수(日, 히토쓰바시大), Hadi Soesastro 박사(印尼, 전략연구소), Ming Yuan 교수(中, 북경대), Teik Soon Lau 교수(싱가포르) 이외 한국 측에서 김기환, 사공일, 박영철, 강봉균, 기우식 박사 등과 원내에서 필자, 양수길, 이홍구 등이 참석했다. 이들은 APEC 정상회담의 의미, 주제별 토의방향에 대한 전망, APEC 국가간의 협조방향과 향후 APEC의 진로 등에 관하여 토의를 했다. 토의된 내용과 우리의

대응방향을 「APEC 정상회담의 의의와 우리의 대응」(1993. 10. 19)이라는 3쪽짜리 보고서로 양수길 박사가 정리하여 청와대, 경제기획원, 외무부 등에 전달했다. 또한 같은 취지에서 그해 12월에는 'New World Economic Order and US-Japan Relations'란 주제로 정책연찬회를 수행했다. 이 회의는 WTO 등 세계경제질서의 변화 속에서 두 경제대국인 美-日의 관계 변화를 전제로 한국의 대외경제전략을 재조명해 보고자 했다. 이 회의에 참여한 사람들은 Scalapino 교수(美), David O-Rear(美, 경제정보사), Ding Jing-Ping(中, 사회과학원), 카쓰오 누카자와(日, 經團連), 마사루 요시토미(日, 長信銀), 수수오키 타카부미(日本經濟), Lee Tsao Yuan(싱가포르, 외무성), Zakaria(말레이 대학) 외 김기환·사공일·양수길·유정호·이홍구 박사, 그리고 필자 등이었다.

이를 계기로 초기 형태의 정책연찬회는 점차 지양하고 그 대신 협동연수, 국별 연수·자문, 중견공무원 경영훈련, 체제전환국가를 위한 연수 등 초청비용이 적게 들고 더 많은 참가자들에게 효과적으로 한국개발경험을 소개하는 연수과정에 더 큰 비중을 두게 되었다.

5. 對개도국 개발경험 전수사업의 확산

협동연수과정: KDI의 방침은 정책연찬회에 역점을 두고 있었음에도 불구하고 KDI의 최초의 국제연수사업은 하버드대학과의 공동연수로 시작되었다. HIID의 Mason Fellow Program의 일환으로 하버드대학의 연수생 49명을 대상으로 1982년 3월 28일부터 5일간 KDI에서 한국경제개발경험을 중심으로 현지연수과정을 수행했던 것이다 이 Harvard Mason Fellow 'Korea Week' Program은 고위 정책연찬회를 준비하는 하나의 시연회 성격을 가졌고 그 과정에서 본격적인 정책연찬회를 준비하는 데 필요한 노하우를 축적하기도 했다.

정책연찬회의 효과가 축적·확산되는 과정에서 KDI는 여러 국제기구와 협동연수과정을 운영하게 되었다. 그리하여 세계은행, 특히 EDI와 7차례에 걸친 협동연수를 KDI에서 개최하였고, 그 외에도 UNDP(8회), 아시아 개발은행(3회), ESCAP(2회), UNCTAD(2회), UNIDO(2회), 그리고 UNICEF, APDC, APEC, NBER, OECD, KTFC, Brookings Institution 등 국제기구와 무려 35차례에 걸친 협동연수를 추진하게 되었다. 이러한 협동연수의 확대는 IDEP의 책임을 맡았던 역대 소장들이 유수한 국제기구에 장단기간 근무했던 경험과 그 과정에서 형성된 인맥과 노하우 때문에 비교적 쉽게 이루어질 수 있었다.

이와 아울러 특히 지적해 두고 싶은 것은 1994년부터 1998년까지 추진했던 UNDP지역협력사업이다. 이것은 아·태지역 내 정책연구기관간의 네트워크 및 협력체계를 구축하고 역내국가의 지속적인 경제발전을 위한 경제개혁 및 관리분야에 대한 정책입안 및 집행능력을 제고하기 위해서 KDI가 집행기관(implementing agency)이 되어 11개 회원국 경제관리들에게 제공한 연수사업이었다. 5년간 이 사업을 통해서 정책연찬회, 정책연구세미나, 중견관리 대상의 연수사업과 아울러 회원국의 정책연구소간의 네트워크 DB채널(Economic Development Management in Asia-Pacific ; EDAP Network) 구축 등이 추진되었다. 그래서 1998년중에 Social Reform and Development in the Asia-Pacific을 포함하여 총 9권의 보고서를 정리·출간하였다. 여하튼 협동연수는 KDI로서는 최소의 비용과 노력으로 KDI가 추구하고자 하는 국제연수효과를 기할 수 있기 때문에 적극 추진했던 결과라고 할 수 있다.

국별 연수: 이러한 정책자문활동의 연장선에서 말레이시아 정부의 요청에 따라 중견 경제관리 40여명을 대상으로 1983년 12월 5~13일 콸라룸푸르에서 경제계획기법에 관한 국별 연수를 수행하게 되었다. 이것은 공업화 중장기계획을 자문하는 과정에 투입될 현지 공무원들의 기획능력

의 향상을 위해서 마련된 주문상품이었다. 이를 위한 강사진으로 이미 현지에서 자문관으로 활동하고 있던 다섯 분의 한국전문가 이외에 남종현(고려대), 이영선(연세대), 정세호(인하대) 교수를 추가로 파견했다. 이 국별 연수에 힘입은 말레이시아 정부는 비록 성격은 다르지만 추후 首相廳 장관(Chief Secretary)인 Ahamd Sahari가 한국의 총무처와 협정한 말레이시아 공무원의 행정력 향상을 위한 한국연수과정(한국의 중앙공무원이 5차례 수행)으로 이어졌다. 물론 이것은 당시 마하티르 수상의 Look East Policy에 힘입은 것이기는 하지만 KDI 연수를 통해서 한국의 개발경험의 전수가치를 확인하게 됨으로써 더 구체화되었다고 할 수 있다.

또한 KDI는 파키스탄 정부가 당시 주한 파키스탄 대사 Ahmad A. Kamal 씨를 통해서 요청한 국별 연수도 수행했다. 파키스탄 행정참모대학(Pakistan Administrative Staff College)에서 연수중인 고위관리 13명을 대상으로 한국의 공업화 실상과 개발경험 등을 소개하는 과정에 경제사회개발전략 및 계획기법 등을 전수하는 내용의 연수과정을14일간에 걸쳐 KDI 회의실에서 또 산업현장 시찰을 통해서 1985년 이후 세 차례나 수행했다. 그들은 귀국하여 연수보고서 *Process of Industrialization in the Republic of Korea*를 출판한 바도 있다.

1980년대의 말레이시아와 파키스탄에 이어 1990년대 들어 많은 체제전환국가들의 관료와 전문가들이 한국으로 초청되어 그들의 요구에 맞게 기획된 국별 연수를 받았다. 이러한 현상은 그만큼 KDI 연수에 대한 높은 반응도를 나타내는 것이다. 그중에서도 베트남(17회), 중국(15회), 파키스탄(3회), 몽고, 미얀마, 모로코 등 당시 비수교 사회주의국가들을 포함한 여러 나라의 고위 경제관료들을 대상으로 특별연수도 수행했다. 특히 베트남의 경우 여덟 번의 국별 연수 이외에도 경제기획부 산하 개발전략연구소(DSI, 베트남정부의 싱크탱크)의 연구능력 향상을 위해서 고위 경제관리들을 대상으로 하는 경제정책 및 기획관련 재직훈련과정을

마련했다. 이를 위해서 1994년 12월부터 96년 12월까지 2년간에 걸쳐 KDI 자문팀 2개 반이 2회에 걸쳐 베트남 현지를 실사한 데 이어 이를 토대로 국내에서 2회, 베트남에서 3회, 고위정책연수 2회, 평가세미나 1회를 수행했다. 또한 1992년 한국과 중국간의 수교 이후 중국의 국가기획위원회와 한국의 경제기획원간의 협정에 따라 KDI가 중국 경제관리들을 상대로 한 특별연수를 집중적으로 수행하게 되었다. 중국은 시장경제로 전환하는 과정에서 한국의 개발경험과 시장경제체제하에서 경제정책의 수립 및 집행에 관한 지식과 전략을 전수받고자 했던 것으로 KDI는 여러 형태의 연수사업을 통해서 무려 15차례나 연수사업을 제공하였다. 이와 같이 베트남, 중국 등의 특별연수를 포함하면 국별 연수의 총횟수는 실제로 46회에 이른다.

정책자문활동: 정책연찬회는 여타의 다른 연수과정을 파생시켰다. 특히 국별 연수과정에 대한 구체적 요청을 유발했으며, 한편 KDI 주관으로 한국전문가에 의한 후발 개도국의 경제개발 계획수립 지원과 정책자문활동의 문호를 열어가는 계기를 마련하기도 했다. 가장 즉각적 반응은 제1차 정책연찬회에 참석했던 말레이시아의 공업개발청 차장 Geh Sim Hong 씨가 귀국한 이후 그의 주도로 말레이시아 공업화 10년계획의 수립을 위한 자문단의 파견요청이었다. 그 사업은 UNIDO 지원자금 220만 달러로 그 나라 '공업화 10개년계획, 1986~'95'을 수립하는 것이었으며 이를 위해 常駐 전문가 3명 중 2명을 KDI가 추천해 줄 것을 요청했다. 그리하여 KDI는 UNIDO 자문단장에 유성재 박사(삼성전자 전무, 그 후 중앙대 교수)와 산업정책 전문가로 서장원 박사(KIET 연구위원)를 KDI 자문단 이름으로 파견하게 되었다. 이어서 인력개발, 산업연관분석 등 분야를 담당할 단기(2~3개월) 자문관으로 송병락(서울대), 안충영(중앙대), 김수용(서강대) 교수를 파견하였다. 사실 이 공업화 10년계획은 마하티르 수상이 그의 장기집권 기간 내내 강력히 추진하였고 그 결과 80

년대~90년대 말레이시아 경제를 중진국으로 도약하게 하였으며, 이에 자신을 얻은 말레이시아 정부는 그 후 'Malaysia 2020' 비전을 제시하게 되었다. KDI 자문활동이 그 과정에 일조하였다고 생각된다. 1980년대~90년대를 거치면서 IDEP의 국별 연수 및 정책자문을 통한 KDI의 개발정책연구기관으로서의 대외적 명성이 축적됨에 따라 KDI의 경제정책 자문에 대한 수요도 높아졌다. 특히 1990년대 후반 이후 우리가 경제위기극복을 위해 추진한 4대개혁 등 위기관리경험에 대한 국제사회의 관심이 크게 증가하였다. 이에 부응하여 한국의 개발경험과 함께 위기관리경험을 보다 효과적으로 전파하기 위해 한국정부와 세계은행이 양해각서(MOU)를 체결하였고, 그 취지에 따라 2000년부터 Knowledge Partnership Project가 시작되었다. 이 사업은 일차적으로 아·태지역 국가들의 경제·사회발전을 위한 총체적 능력향상을 지원함으로써 개발의 지속성(sustainability)을 확보함을 목적으로 하고 있다. 따라서 그 형태도 전문가들이 파견되어 비교적 중장기간 수행하는 정책자문, 또는 경제자문관, 수원국 여론지도층을 대상으로 한 경제정책에 대한 현지 정책세미나, 또는 정책대화프로그램, 특정사업의 실행가능성을 조사하여 추진을 도와주는 사업타당성 자문 등 매우 다양하다.

그동안 캄보디아에 경제자문관을 파견하는 등 태국·몽고·미얀마·인도네시아·캄보디아에 금융·재정·조세·농업마케팅·빈곤퇴치·지식기반경제·공정거래정책분야에 24명의 전문가를 파견한 바 있다. 그 밖에 베트남·필리핀에도 거시경제 및 공정거래분야의 전문가를 파견할 예정이고, 이러한 성과를 바탕으로 중앙아시아, 동부유럽 및 중남미로 확대할 계획이다.

특히 2000년 들어 세계은행과의 Knowledge Partnership Project가 추진되면서 2001년 3월 7일에 KDI와 캄보디아정부는 공동으로 '한국 경제발전의 교훈'이란 주제로 국제회의를 현지에서 개최하였다. KDI를 대표하여 김태연 전 노동부 차관, 김적교 전 KIEP 원장 등 5명이 참석하였

고 이원영 대사가 환영사를 하였다. 특히 각료회의실 Sok An 선임장관(부총리급), Chhay Than 기획부 장관, Var Houth 전 산업부 장관, 캄보디아 16개성의 도지사, 국제기구 현지사무소 대표(세계은행, ADB, UNDP 등) 등 140여명이 참석하여 한국의 개발경험과 KP사업에 대한 깊은 관심을 표시하였다. 또한 3월 12~13일 자카르타에서 실시된 공정거래정책 공동워크숍에도 인도네시아 경제개발원(Bappenas) 차관 Bambang Bintoro Soedjito 등 경제관료와 전문가 등 120여명이 참석하여 한국의 공정거래정책(경쟁정책)에 깊은 관심을 표시하였다.

이러한 노력은 특히 아·태지역 개도국 및 과거 사회주의국가의 경제발전을 지원하고 우리의 대외협력기반을 강화함으로써 세계화 시대 우리 경제의 위상과 경쟁력을 제고하는 데 기여하였으며 또한 국내외 전문가, 한국의 유관기관 및 파견국간의 유대를 강화하는 데 기여한 것으로 평가된다.

한국경제 순회강연: 당초 예상했던 사업은 아니지만 정책연찬회의 수행 결과 국별 연수사업이나 자문활동 외에 새로이 추가된 사업이 바로 한국경제 순회강연회(economic caravan)였다. 이것은 한국경제의 개발경험에 관심을 가진 몇몇 나라가 우리의 해외주재 공관을 통해서 요청해 온 것을 취합·조정하여 여러 나라를 한꺼번에 방문하면서 한국경제를 소개하는 연수사업의 일환이었다. 1987년 7월 20~29일에 걸쳐 자카르타, 콸라룸푸르, 방콕에서 필자, 이규억, 안충영(중앙대), 강응선(경제기획원), 황원규를 포함한 KDI 전문가팀이 'Korea's Industrialization Strategy'란 제목으로 총 500여명의 경제분야 공무원, 교수, 기업인 등을 상대로 순회강연을 하였다. 우리의 입장에서는 최소의 비용으로 최대의 기술협력(Technical Cooperation among Developing Countries)효과를 거두어들일 수 있는 사업으로서 우리의 대외경제협력 홍보에 기여하였다. 그러나 사전에 순방국의 경제사회적 심층연구 등의 준비가 없었기 때문에 연수

가 비대칭적으로 진행되어 그들의 입장에서는 분석된 정보면에서 다소 미흡했다는 지적도 있었다.

이와 유사한 순회강연회가 다음해 1988년 2월 17~29일 남미 페루와 콜롬비아 정부의 요청으로 리마와 보고타에서 진행되었다. 당시 'Korea's Economic Development Process during the Last Three Decades'란 제목으로 약 450여명의 그곳 장·차관을 비롯한 고위 경제공무원, 대학교수, 경제단체 간부, 기업인, 상하의원 등을 상대로 순회강연회를 가졌다. 이때 KDI 강사진으로 필자, 김덕중(서강대), 유성재(중앙대), 진해술(과기처 기술협력국장) 등이 참여했으며, 송영식(외무부 미주국 심의관), 김재훈(페루 대사), 박건우(콜롬비아 대사)도 함께 하였다. 세미나에서는 주로 경제개발과 정부역할, 산업 및 해외투자정책, 수출촉진정책, 과학기술정책, 경제발전과 사기업의 역할 등이 토의되었다. 이러한 순회강연은 경협대표단의 역할도 겸하게 되어 단순한 학술회의 이상의 효과를 가져왔다. 페루에서는 Wagner 外相이 주최한 만찬에 Seberbein 경제장관, Tantalean 기획장관, Carbonelto 대통령 경제특보를 포함한 9명의 인사가 참석한 가운데 4시간에 걸친 토의가 있었다. 또 콜롬비아에서는 Barcos 대통령이 한국대표단을 접견한 자리에서 콜롬비아 국토개발사업에 한국이 참여해 줄 것을 요청하는 등 높은 관심을 표명하기도 했다.

국가적 대규모 국제회의 기획·지원: 각종 국제세미나를 주관한 경험의 축적으로 IDEP는 자연스럽게 국가적으로 추진하는 대형국제회의 준비를 위한 기획 및 집행업무에 참여하게 되었다. 1982년 이후 경주와 뉴욕을 번갈아 가며 이른바 경주회의(Kyungju Conference)를 개최한 바 있다. 이 회의는 정치·경제·외교·안보·투자 등 한미간 현안 과제에 대한 공통의 이해를 촉구하고 정책조율을 위한 정지작업의 성격을 가진 것이라 할 수 있었다. 재계·군부·외교계·의회·정부·학계 등의 중진 인사 20명씩으로 구성된 양측 대표단이 경주에서 2일간 한반도를

둘러싼 몇 가지 현안에 대한 한미간의 의견조율과 정책대안에 관한 집중적 토의가 허심탄회하게 이루어졌다. 신현확 전 총리와 Robert Oxnam (Asia Society 총재)이 공동의장으로 회의를 이끌어 갔고 김만제(한미은행장), Lawrence Krause(Brookings Institution), 한승주(고대), Norman Levin(Rand Corporation) 등이 주제발표를 담당했다. 정부 공무원들의 국제화가 이루어지지 않은 상황 속에서 이러한 국가적 행사를 KDI가 성공적으로 추진할 수 있도록 조직화하는 일도 IDEP의 몫이었다.

KDI는 이러한 고위급 회담을 기획하고 뒷바라지한 노하우의 축적으로 최근 '민주주의와 시장경제 병행발전'이란 주제로 롯데호텔에서 수행했던 대형 국제포럼의 기획·집행에도 참여하게 되었다. 이것은 한국정부와 세계은행이 공동 개최한 것으로 나카소네 전 일본 총리를 포함한 전직 국가수반 5명, 울펜슨 세계은행 총재 등 저명인사를 포함하여 3,500여명이 참석한 대규모 행사였다. 이 회의는 탈냉전 이후 보편화되고 있는 민주주의와 시장경제의 상호보완성과 상승효과를 이론적·현실적으로 규명함으로써 21세기 세계질서의 이념적 특색을 부각하는 회의였다고 할 수 있다. KDI는 또한 1999년 12월 개최된 'IMF 2년 : 한국의 경제위기와 구조개혁 평가를 위한 국제포럼'의 기획·집행에 주도적으로 참여하였다. 김대중 대통령, 캉드쉬 IMF 총재, 스티글리츠 세계은행 수석부총재 등 세계 저명인사들을 포함한 1,500여명이 참여하였으며, 결과적으로 한국경제의 위기관리과정과 가시화되고 있는 효과에 대한 국제적 공인을 유도함으로써 한국이 대외신인도를 그만큼 빨리 회복하는 데 기여하였다고 생각된다.

6. 국제연수 참가자들의 반응과 사후관리

KDI의 국제연수는 한국의 성공적인 경제개발경험이라는 실체(實體),

그에 대한 이론적·체계적 분석을 바탕으로 구체화된 세미나, 또 KDI 연수의 명분과 실질적 목적에 부합하도록 설계된 참가자들의 한국체류기간의 동선(動線), 그리고 일관된 후속조치로 구성된 하나의 시스템이다. 앞에서 소개한 전략에 따라 해외참가자들에게는 한국경제를 전체적으로 조망하고 산업체를 시찰할 수 있는 기회가 제공되었다. 이를 통해 대부분의 참가자들은 한국에 대한 이미지를 개선하는 계기가 되었다.

우선 IDEP 참가자들은 연수과정에 참여하는 동안 나름대로 한국경제의 성공요인을 탐구하기 위해 노력하였고 부문별 개발전략과 정부의 역할, 한국개발경험의 적용가능성, 한국과의 협력 가능분야, 그리고 그들 눈으로 본 한국경제의 문제점 등에 대하여 종합적으로 정리하는 기회가 있었다. 자원 빈국의 불리한 여건과 戰後 폐허에도 불구하고 양질의 노동력을 기반으로 비교우위산업을 개발하고 수출주도형 성장을 실현한 한국의 산업화 모형을 교훈으로 받아들였다. 한국의 경제가 외국원조, 정부지원, 官 주도로 이루어진 것으로 오해했으나 민간기업의 창의성과 인적자원을 축적한 교육과 문화적 배경 그리고 중화학공업에 투자한 기업의 진취성 등이 한국발전의 동력이었음을 인식하게 되었고 이러한 맥락에서 개도국의 참가자들은 수출주도 개방형 성장전략과 교육투자는 높이 사야할 것이라 하였다. 이러한 인식의 변화과정 속에서 급속한 중화학공업발전을 이룩한 한국으로부터 플랜트 수입, 한국기업과의 합작투자, 한국기업의 자국공단 투자, 인력자원 및 기술이전 등의 가능성을 시사하였다.

그러나 실제 집행과정에서는 단위 활동의 책임자(예컨대, 강사·기업경영인·산업현장 안내인 등)인 자신들의 견해, 연수사업의 취지와 기대효과에 대한 인식차이 때문에 KDI 측이 기대했던 것과는 빗나간 경우도 있었다. 그러한 세부적 시행착오에도 불구하고 참가자들의 반응은 대체적으로 매우 긍정적이었다.

KDI의 연수사업은 단순한 세미나나 워크숍으로 마치는 것이 아니다. 중요한 것은 그 이후 체계적이고 지속적인 후속 서비스를 어떻게 하느냐

에 달려 있었다. KDI가 관료조직이 아니고 양심과 소신에 사는 학자들의 전문가집단이기 때문에 후속조치가 비교적 체계적으로 이루어질 수 있었다. 우선 IDEP 책임자의 국별 방문을 통한 IDEP 동우회(alumni)의 조직화였다. 이것은 돈과 시간이 많이 투입되어야 하는 일이기 때문에 쉽지 않았다. 그러나 재외공관의 협조가 퍽 힘이 되었다. 그것은 공관 스스로 KDI가 형성해 준 親韓 또는 知韓 인사들을 외교정책 수행 차원에서 잘 관리할 필요가 있었기 때문이었다. 공관을 통한 사전 연락과 주선에 이은 필자의 방문으로 말레이시아·태국·인도네시아·필리핀, 그리고 페루·콜롬비아·멕시코 등지에는 공식적인 동우회를 결성했으며 그 이외 지역은 공관 차원에서 수시로 접촉기회를 가지고 한국경제 동향 등을 알려주었다. 이러한 조직화 노력 이외에 KDI는 1983년부터 영문으로 편집된 IDEP Newsletter를 분기별로 발간하여 한국경제의 동향, IDEP 참가자들의 최근 신상변동 상황, 국내 방문기업들의 동향 등을 수시로 알려주어서 한국경제에 대해서 항상 생각할 수 있는 기회를 유도했다. 경우에 따라 축전을 보내기도 하고 또 나라의 재앙이 있을 때는 위로전문 등을 보내서 그들과의 인간적 유대도 강화하려 했다. 1990년부터는 IDEP Newsletter 대신 IDEP Forum(연 2회 간행)으로 개칭되어 한국경제 현황도 심도 있게 소개하였다. 또 2000년부터는 IDEP Bulletin으로 제호를 바꾸어 전문적 경제논설을 게재하는 등 보다 광범한 독자를 대상으로 국제기술협력분야, 특히 남남협력 관련 전문지로 발전시키고자 노력해 오고 있다.

한편 디지털 시대에 부응하여 KDI도 1999년부터 IDEP 웹사이트를 구축하였으며, 2000년부터 그동안 참가자 3,349명을 수록한 데이터 베이스를 구축하고 온라인 검색(http://www.idep.org)이 가능하도록 했다. 또한 IDEP 참가자 명부와 국제연찬회 등에 발표된 1,224편의 논문제목을 데이터 베이스로 구축하여 항상 이용할 수 있게 하였다.

여하튼 IDEP 참가자들은 KDI 연수과정을 통해서 어느 정도 知韓 내

지 親韓 인사로 인식될 정도로 되었다. 그러나 이들을 조직화하기에는 외교적 위험부담도 있지만 KDI로서도 재정적으로 또 업무상으로 한계가 있는 것은 당연하다. 그들과의 구체적 협력활동을 펴 가는 일은 사실 경제계와 외교계의 몫이다.

7. 개발경험의 전수효과

KDI의 연수사업이 20년 가까이 추진되는 과정에서 여러 후발 개도국들은 한국개발모델을 벤치마킹하게 되었고, 특히 동남아의 아세안 여러 나라들은 한국과 비슷한 유형의 경제개발경로를 걸어오게 되었다. 그리하여 몇몇 나라들은 80년대 후반부터 90년대 중반까지 수출주도의 급속한 경제성장을 실현했으며 또 다른 한편으로는 불행히도 97년 외환위기를 맞는 등 한국처럼 고도성장의 영욕을 함께 경험하기도 하였다. 여하튼 KDI의 국제연수사업은 한국경제의 국제적 위상을 높였고 보이지 않는 가운데 대외협력 및 진출 촉진에 크게 기여했다고 할 수 있다. 이제 그 구체적 사실을 살펴보자.

KDI 국제연수사업은 후발 개도국의 고위경제관리들이 한국의 경제역량, 공업화 실상, 개발현장 등을 확인할 기회를 제공함으로써 한국이 동남아 등 후진국 시장의 일본 독점을 견제하고 그 대안적 카드가 될 수 있다고 확신할 수 있도록 하였다고 평가된다. 이것은 일본의 진출이 두드러진 태국·말레이시아·인도네시아·필리핀 등 동남아 국가 참가자들의 반응을 통해서 알 수 있었다.

KDI 연수과정에 참여했던 개도국 인사들은 국제적으로나 자국에서 기회 있을 때마다 한국경제를 소개하였다. 필리핀의 Sicat 박사는 1983년 볼티모어에서 열린 제26차 국제개발협의회(Society for International Development) 총회에서 한국 공업화 수준을 격찬했다. 리베리아의 기획

차관 Paul Jeffy 박사는 자국의 최대 일간지 *Daily Observer*에 한국의 발전상을 2회에 걸쳐 소개한 바 있다. 말레이시아 전략연구소 Zakaria 박사는 *New Strait Times* 사설에 한국의 기적적 경제성장의 뒤에는 KDI가 있다고 기고했다. 또 브라질의 경제연구소 Ib Teixeira 씨는 최대 일간지 *Journal de Trade* 전면에 4회에 걸쳐 한국경제 발전상을 상세히 소개하는 등 홍보역할을 대신하였다. 파라과이 El Diario 신문사의 Luis Allen 씨는 2회에 걸쳐 한국의 경제개발경험을 소개하였다. 또한 온두라스의 투자진흥청장 A. Busmail 씨는 한국상품의 대미 우회수출기지로 자국이 유익하기 때문에 상호이익을 위해서 한국기업의 투자유치를 정부에 권고하였다. 특히 개도국 참가자들은 한국의 전통문화와 발전저력에 대한 이해를 통해서 그들 산업과의 구조적 보완성을 확인하게 되었고 그를 전제로 장기협력방안을 구체적으로 논의할 것을 제의하는 경우가 많았다.

한국의 정부인사 및 기업인들과 개도국 고위경제관리들간에 인간관계를 형성할 수 있는 접촉기회가 자연스럽게 이루어졌다 그 결과 한국기업과 기술인력의 대외진출을 원활히 하고 대개도국 협력의 길을 개척하는 계기를 마련한 예는 여러 가지가 있었다. 인도네시아 참가자와 내화벽돌공장의 합작투자를 위한 예비협의, 태국 참가자와 경남기업의 상수도 정수공사 입찰에 관한 협의, 세네갈 대표와 럭키개발의 공공주택사업에 관한 협의, 자이레 대표와 럭키개발 사이의 건설사업 진출협의, 가나 대표와 현대중공업 사이의 선박대금 결제에 관한 협의, 미얀마 대표와 현대건설 사이의 병원신축사업에 관한 협의, 말레이시아 참가자와 쌍용건설 사이의 도로공사에 관한 협의, 네팔 대표와 태평양건설 사이의 건설사업 수주관련 협의, 아르헨티나 참가자와 삼성의 펄프공장 합작투자에 관한 예비접촉, 에콰도르 참가자와 포항제철 사이의 철강제품 수출관련 협의, 콜롬비아 참가자와 대우전자 사이의 음향기기 수출협의, 칠레 참가자와 전경련의 중남미지역 무역확대방안 논의, 네팔 대표와 금성사

사이의 컬러TV 수출에 관한 협의, 멕시코 참가자와 한국무역 대리점협회의 광학기기 수출에 관한 협의 등 수없이 많다. 그러나 자세한 내용은 기업 비밀에 속하기 때문에 진행상황에 대해서는 잘 알 수 없으며 일이 잘 성사된 뒤에도 상당한 시간이 경과하고 우연히 기회가 닿으면 KDI 측에 알려주는 정도였다. 아마도 그것이 기업의 생리(?)였는지 모르겠다.

KDI의 국제연수의 효과에 관해서는 참가자 자신들과 참가국 정부가 수긍하였으며 참가국의 정책개발과 그에 따른 경제성장의 실현으로 입증된 경우가 있음은 이미 언급한 바 있다. 대체로 외국참가자들은 귀국 이후 한국의 경제개발모델을 염두에 둔 자국의 정책개발에 더욱 적극적 역할을 했으며, 경우에 따라서는 우리와 최초로 국교를 개설하는 경우 주한 초대 대사로 부임하는 경우도 있었다. 예컨대, 주한 폴란드 초대 대사는 1988년 9월 고위 정책연찬회에 참가했던 J. Krakowski 씨였으며, 주한 미얀마 초대 대사는 1983년 9월 고위 정책연찬회에 참가했던 Aye Kyin 씨였다. 이들 외국 참가자들은 KDI의 국별 연수과정 및 정책자문 서비스를 요청하는 등 한국과의 관계를 지속적으로 활용하기도 했다. 한편 KDI 국제연수는 국내 참가자들에게도 한국경제에 대한 체계적 이해에 도움을 주었고 대외적으로 설명력을 갖추게 해주었다. 뿐만 아니라 한국경제의 국제화 내지 세계화를 위한 그들의 안목을 넓히는 데 기여하기도 했다. 이러한 사실 이외에도 한국 측에 가져다 준 효과도 만만치 않다. 외국참가자들의 호의적 반응과 신뢰할 수 있는 경협 상대로 한국을 소개하는 등 홍보 및 마케팅 효과뿐만 아니라 양국간 구체적 협력사업에 관한 예비 접촉이나 협의 등이 진행되었던 사실은 이미 지적하였다.

KDI 국제연수사업의 수행은 다른 정치적·외교적 효과도 컸다. 북한과 강력한 유대를 맺고 있는 아프리카 여러 나라들의 고위경제관리들에게는 南北韓 비교가 자연스럽게 이루어졌다. 한국의 입장, 주어진 여건, 대외협력 자세, 경제적 발전상태, 남북한간의 체제상 우열, 한국 국민들의 모습 등에 대한 관찰과 느낌이 그들의 인식전환을 가져왔고 한국의 대아프리

카 경제협력 기반과 국제사회에서의 우리의 지지기반을 확충하는 데 도움이 되었다. 특히 일부 국가에 의한 보호무역주의 압력이 높아가고 자원 보유국의 횡포로 인하여 국제교역환경이 악화되고 있는 상황에서 종래 한국의 진출이 가장 저조했던 중남미 제국이 한국에 대한 우호적 인식을 갖게 되고 한국 기업의 진출기반을 형성하는 데 기여하였다고 할 수 있다. 이러한 KDI 연수효과에 대하여 정부 측이 최소한 공인(recognize)한 것은 초대 IDEP 소장인 필자에게 1986년 수여한 수교훈장(숭례장)이라 할 수 있다.

8. 평가 및 회고

오늘날 KDI는 국제적으로 명문 연구기관으로 알려져 있다. KDI 연구위원들이 외국에 가서 Korea Development Institute에서 일한다고 하면 잘 모르는 경우가 많다. 그러나 'KDI'라고 하면 당장 표정이 달라질 정도로 반기는 것은 참으로 흥미 있는 사실이다. KDI의 명성과 위상이 세계은행, ADB 등 국제전문기구에 알려진 것은 KDI와 HIID가 공동 출판한 『한국근대화 연구총서』 8권 등 KDI의 수많은 국·영문 연구보고서 때문이기도 하지만, 또 한편 IDEP를 통한 국제연수사업의 수행을 통해서 한국경제의 고도성장이라는 실체와 KDI의 존재가 동일시되었기 때문이기도 하다.

IDEP는 한국이 국제사회를 위해 기여하기 시작한 한국 최초의 경제분야의 對개도국 기술협력 프로그램이었다는 점에서 무엇보다 큰 의의를 찾을 수 있을 것이다. 그중에서도 선발 개도국의 입장에서 후발 개도국에 정책경험을 전수하는 한국고유의 기술협력의 전형을 제시함으로써 향후 외무부 내에 설립되는 한국국제협력단(KOICA)의 공적개발원조(ODA; Official Development Assistance)의 방향을 설정해 주었다.

KOICA에서 강조하고 있는 가장 고유한 한국적 원조방식이 바로 IDEP의 정책연찬회과정의 기본전략인 '개발정책교환'이라는 점을 상기할 때 IDEP가 얼마나 시대상황을 앞서간 프로그램이었는지를 가늠할 수 있다.

또한 IDEP는 이미 1980년대 중반부터 대공산권 연수를 점진적으로 추진함으로써 정부의 북방외교의 밑거름이 되었다. 1986년 아태개발기구(APDC) 이사회가 총회를 북경에서 개최하던 당시 필자는 그 이사장의 역할을 하고 있었고 당연히 총회에 참석하였다. 또 필자는 IDEP 소장으로서 중국의 관계 인사들을 IDEP에 초청하게 되었는데, 이는 양국간 국교수교 훨씬 전이었으므로 정부 및 업계의 비상한 관심을 촉발하기도 하였다. 이후 헝가리, 폴란드 등 동구권 인사들로 초청범위를 확대하여 우리 정부의 대공산권 북방외교의 밑거름이 되었다.

KDI가 한국개발경험을 후발 개도국에 전수하기 시작한 이후 지난 20년간 연수사업은 여러 형태로 확대되었다. 특히 냉전이 종식되고 舊사회주의경제권 국가들이 시장경제체제로 전환하는 과정에서 KDI의 연수수요는 급증하였다. 또 이 시기는 10년간의 IDEP 사업의 노하우가 축적된 상태이기 때문에 90년대에는 매년 10여건의 연수사업을 수행해야 했다. 특히 1991년과 93년에는 각각 12개 및 13개 과정을 운영해야 했다. KDI가 지난 20년간 국내외에서 수행한 크고 작은 연수과정을 총망라하면 무려 132개나 되며, 참가 국가수는 135개국이며, KDI와 협동연수를 했던 국제기구도 13개에 달한다. 또한 국내에서 수행한 KDI 국제연수과정에 참여한 사람수도 3,349명이나 된다. 세월이 흐름에 따라 초기에 역점을 두었던 對개도국 고위경제관리를 대상으로 하는 정책연찬회도 이제는 한국의 대외 경제전략을 구상하기 위한 전략세미나 형태로 서서히 그 성격이 바뀌어 가는 경향이 있다. 한편 협동연수, 국별 특별연수 및 정책자문, 현지순회 교육·자문 등 새로운 형태로 한국개발경험의 대개도국 전수사업이 진행되고 있다.

지난 20년간 KDI가 국제연수사업을 수행해 오면서 몇 사람의 책임자

(Director)가 바뀌었다. 1981년 창설 때부터 1988년 11월까지 필자가 초대 소장으로, 그 뒤를 유승민 박사의 직무대행(1988~89)에 이어 박을용 박사(1989~94), 그리고 남상우 박사(1994~96), 유정호 박사(1996~98), 강문수 박사(1998~2001), 이영기 박사(2001), 노기성 박사(2001~)로 이어져 왔다. 이와 관련하여 한 가지 지적하고 싶은 것은 IDEP 책임을 맡았던 소장들의 역할이다. 특히 국제연수사업을 구상하고 착수하던 초기 7년간 김만제 원장이나 김기환 원장, 그 뒤 안승철 원장, 박영철 원장, 구본호 원장 등은 필자에게 국제연수에 관한 한 전권을 위임하였다. 그래서 필자는 UN의 경험을 참고로 한국의 국가목표와 경제현실에 입각하여 구상한 연수사업을 상당기간 일관성 있게 추진할 수 있었고 그것이 나름대로 다른 나라에서 찾을 수 없는 독특한 프로그램으로 정착·발전할 수 있게 한 것이라 생각된다. 단순히 형식적 사업이 아니라 실제로 영향을 줄 수 있는 국제연수란 결코 쉬운 것이 아니었다. 아시아, 아프리카, 중남미 등지에 널리 산재한 개발도상국의 고위경제관리들을 대상으로 그들의 관심에 부합하고 우리의 이익을 실현할 수 있을 것으로 생각되는 연수과정을 구체화하고 실제 큰 하자 없이 수행하기 위해서는 진지한 고민과 한결같은 정성이 요청되었다. 사실 사람들은 외국인들을 초청한 국제행사는 '잘해야 본전'이라고 할 정도로 힘겹고 생색나지 않는 일이라 생각하는 경향이 있다. 그 당시로는 잘 알려지지 않은 한국으로 외국의 고급공무원을 연수를 위해 초빙하는 일은 공식적·비공식적, 그리고 행정적·심리적 접근이 필요했다. 실제 그들의 한국 체류기간에 기울여야 할 우리의 호의와 자상한 배려에 대해서는 그들로 하여금 피부로 느끼게 할 정도라야 했었다. 또한 그들의 귀국 후에도 IDEP 소장과 실무팀의 직·간접의 배려가 수시로 그들과 함께 하고 있음을 느껴지게 하였다. 바로 현지 동우회 조직 노력과 아울러 직접 방문이나 서신 또는 뉴스레터 및 여타 출판물을 통해서 항상 KDI가 그들과 함께 하고 있음을 알려주었기 때문에 비교적 한국과 특히 KDI에 대한 관심이 이어져갔다고 생각된다.

끝으로 1982년 최초의 사업을 실시한 이래 20년이 경과한 국제개발교환계획(IDEP)은 21세기를 맞이하면서 새로운 방향으로 서서히 적응해가고 있다고 판단된다. 이제 어느 정도 정착단계에 달한 KOICA와의 역할분담이 그것이며 IDEP의 고유기능의 일부를 KDI 국제정책대학원의 설립을 통해서 발전적으로 변신한 것이 그 단초라 할 수 있다. 이와 아울러 IDEP는 이제 아시아 내지 세계경제의 중장기 과제와 국제협력과제에 관한 고급정보와 아이디어 교류를 위한 장(forum)의 역할을 강화할 필요가 있다. 그것은 KDI가 한국경제를 위한 두뇌집단의 역할을 넘어서서 세계로 뻗어 가는 한국경제를 뒷받침하기 위해서도 그렇다.

금리자유화와 금융실명제 도입

남 상 우*

1990년대에 접어들어 1997년 금융·외환위기를 맞기 전까지 금융부문에서 가장 중요한 정책은 금융자유화와 금융실명제의 추진이었다고 할 수 있을 것이다. 금융자유화가 자금흐름을 시장기능에 맡겨 그 효율성을 높이려는 노력이었다고 한다면, 금융실명제는 자금흐름의 투명성과 금융자산소득 관련 조세형평을 통해서 깨끗하고 정의로운 사회를 이룩하려는 노력이었다고 할 수 있다. 모든 금융거래의 근간이 된다고 할 수 있는 이 두 정책과제는 1980년대에 각기 두 번 정도의 추진 시도가 있었으나 성공하지 못하고 1990년대로 넘어왔다. KDI는 금융팀이 중심이 되어 이 두 정책의 수립에 핵심적인 역할을 수행하였다.

1. 단계별 금리자유화 추진방안 제시

금리는 금융시장에서 거래되는 자금에 대한 가격이라고 할 수 있다. 이 가격이 어떻게 결정되며 어떤 수준에 있는가 하는 것은 시장에서의 자금의 양과 흐름에 큰 영향을 미치기 마련이다. 우리 정부는 일찍이

* 아시아개발은행연구소 선임연구위원
KDI 선임연구위원, 부원장 / 재직기간 : 1971~97년

1965년에 과감한 금리현실화를 단행한 바 있다. 당시 국민들의 소득이 미미한데다 금리가 인플레를 밑도는 낮은 수준으로 규제되어 있어서 저축을 위해 은행을 찾는 사람들은 별로 없는 상황이었다. 결과적으로 산업자금의 국내 동원은 한정될 수밖에 없었다. 이를 타개하기 위한 대폭적인 금리인상으로 일반 국민들의 금융저축 관행이 빠른 속도로 정착되고, 은행저축잔고가 꾸준한 증가를 보였다.[1] 그러나 1970년대에 들어서면서 금리는 점차 다시 규제되기 시작하였다.

가. 1970년대의 금융억압과 80년대의 자율화 노력

자금이 많이 소요되는 중화학공업화를 경제발전의 최우선적인 과제로 추진하면서 이들 사업을 효과적으로 지원하기 위해서 자금 코스트를 최대한 낮추어 주어야 할 필요가 있었다. 한정된 자금을 수출이나 중화학 등 전략부문에 집중지원하기 위한 각종 정책금융은 일반 은행금리보다 더욱 낮은 저금리로 제공되었다. 더욱이 정부는 시중은행의 제1 대주주로서 은행장을 비롯한 은행의 중요한 인사는 물론이고 지점 설치, 직원의 보수, 예산, 조직 등 모든 운영에 간여하게 된다. 실로 1970년대는 극심한 금융억압의 시기였다고 할 수 있다. 이러한 금융억압은 중화학공업화를 앞당기는 데 기여하였다고 할 수 있으나, 그 부작용 또한 적지 않았다. 규제금리로 인해 일반국민들의 은행저축에 대한 유인이 감소됨에 따라 금융시장 발전을 가늠하는 하나의 척도라고 할 수 있는 금융심화가 1970년대에 들어와서는 정체를 보였다.[2] 뿐만 아니라, 자금배분에 대한 정부의 간여는 투자의 비효율, 은행 부실채권의 증가, 경제력집중의 심화, 인플레 압력의 가중 등 여러 문제를 야기하였다.

금융자율화의 추진: 이러한 배경하에서 KDI는 금융자율화가 더 이상 미룰 수 없는 정책과제임을 고위 정책입안자들에게 수차에 걸쳐서 개진

하고 일반국민들에게도 환기시키기 시작하였다. 금융제도 개편 및 금융자율화의 필요성과 그 추진방안 등에 대한 브리핑자료의 작성과 보고는 김만제 원장이 거의 직접 담당하였으며, 고려대학교의 박영철 교수 등이 이러한 작업을 함께 하는 경우가 많았다. 정책협의회를 개최하여 낙후된 금융산업의 문제에 대한 일반국민들과 정책 담당자들의 관심을 환기시키는 노력도 병행되었다. 1979년 10월의 '금융제도 개선방안에 대한 경제정책협의회', 이듬해인 1980년 8월의 '금융자율화 방안에 관한 정책협의회'가 그러한 노력의 일환이었다.

이런 노력이 결실을 보여서, 1980년 12월 3일 청와대 경제정책회의에서 일반은행의 경영자율화를 주된 내용으로 하는 금융자율화 방침이 최종 확정되었다. 세계적으로 금융규제완화가 분명한 추세였던 것도 이러한 정책방향 전환에 유리한 환경으로 작용하였다. 이에 따라서 1981년부터 시중은행의 민영화, 정책금융의 축소, 각종 금융기관 업무규제의 완화, 외국 금융기관과의 합작은행 설립 등이 추진되기 시작하였다. 금리자유화면에서도 점진적이었지만 진전이 있었다. 1982년 6월부터는 그간 우대금리를 적용받아 왔던 각종 정책금융의 금리가 일반금융과 같은 연 10%로 조정됨으로써 향후 정책금융의 축소를 위한 중요한 기반을 마련하였다. 1984년에는 대출금리의 밴드제가 시행되어 처음으로 은행 자율적으로 차입기업의 신용도에 따라 금리에 차등을 둘 수 있게(처음에는 0.5% 포인트의 좁은 범위 내에서만) 되었다. 1984~87년의 기간 동안에는 여러 차례에 걸쳐 콜금리와 회사채, CP, CD, 금융채 등의 금리자유화가 차례로 발표되었다. 그러나 금융기관간의 담합과 가이드라인의 제시 등으로 시장에서 이들 금리가 완전히 경쟁적으로 결정되지는 않는 실정이었으며, 규제회피를 위한 비정상적인 금융관행으로 시장의 혼란이 초래되는 경우가 많았다.

금리자유화의 의의와 제약요인: 금리는 꼭 자유화되어야만 하는가?

그 이점은 무엇이고 자유화를 어렵게 하는 요인들은 무엇인가? 인위적으로 규제되었던 금리의 자유화는 금융저축의 유인을 증가시킨다. 또한 수익성이 상대적으로 낮은 사업을 억제함으로써 자금배분의 효율성도 기할 수 있다. 금융기관들간에 금리면에서의 경쟁이 심화됨에 따라서 금융중개기능의 효율성 향상도 기대된다. 그뿐 아니라 자유화된 금리의 수급조절기능은 금융시장의 안정성 제고에도 도움이 된다. 규제금리하에서는 금융권 혹은 금융상품간에 인위적인 수익률 격차가 생기게 마련이고 이로 인한 자금의 대규모 이체현상이 초래될 것이기 때문이다. 더구나 국경을 넘어 자금의 유출입이 자유스러운 상황에서는 금리의 자유화 없이 과도한 자본유입과 자본도피 등에 대응할 수가 없다.

이러한 기대효과에도 불구하고 많은 개발도상국들이 금리자유화를 선뜻 추진하지 못하거나 시도한 후에도 성공을 거두지 못하는 것은 여러 가지 단기적인 코스트와 부작용 때문이다. 역시 가장 큰 우려는 금리자유화에 따라 시장금리가 너무 크게 상승하지 않을까 하는 것이다. 그렇게 되면 규제금리하에서 차입의존도를 높여왔던 기업들의 금융비용이 급격히 증가하여 이윤폭이 줄어들고 신규 투자도 위축을 면키 어려울 것이다. 또 다른 우려는 금융시장에서의 경쟁 심화로 금융기관의 부실화 및 시장의 불안정성이 초래될 수도 있다는 것이다. 반대로 금융시장 구조가 비경쟁적이고 금융기관들이 장기간 금리규제에 익숙해져 안일한 경영행태를 지속하고 있는 경우에는 (위에서 언급한 1980년대 중반의 금리자유화가 그랬듯이) 이들간의 담합에 의해 실질적인 자유화가 진전되지 못할 수도 있다. 통화와 금리를 간접적으로 조절할 수 있는 여건과 수단이 미비한 것도 애로요인이 되고 있다.

실효를 거두지 못한 1988년 말의 금리자유화: 1984년 이후의 부분적인 금리자유화가 사실상 명목상에 그치고 있는 상황에서 1988년 12월에 또다시 의욕적인 금리자유화조치가 발표되었다. 이미 공식적으로 자유화

된 증서형태의 금융상품과 실적배당상품의 금리자유화를 재확인함과 동시에 모든 대출금리와 2년 이상 정기예금금리의 자유화를 그 내용으로 하였다. 그러나 사후적으로 볼 때, 1988년 말의 금리자유화는 단기적 조정비용이 부담스러운 시점이어서 타이밍이 그리 좋지 않았다. 일본 엔화의 강세 등을 배경으로 1986~88년에 걸쳐 연평균 12%가 넘는 과열성장이 이어짐에 따라 부동산가격과 물가상승압력이 높아가는데다 1987년 민주화선언 이후 노사분규가 가세하여 수출부진과 경기후퇴가 시작되고 있었다. 물가안정을 위해서 긴축적인 통화관리가 불가피했으나 그에 따른 금리의 상승이 부담스러울 수밖에 없었다. 가중되는 기업의 자금부담이 경기후퇴를 부채질할 수 있었기 때문이었다. 금리자유화를 발표한 후 얼마 되지 않아 장관이 바뀌면서 그 추진의지는 크게 약화되었다. 결국 직접규제방식의 통화관리로 회귀하고 금리자유화도 다시 후퇴하였다. 금리자유화의 조정비용을 줄이기 위해서는 실물경제와 인플레압력 등 거시경제여건이 감안되어야 함과 동시에 중요한 정책을 추진하면서 주무장관을 바꾸어서는 일이 제대로 되기 어려움을 알 수 있다.

나. 1991년 여름, KDI가 제시한 단계적 금리자유화 추진방안

그러다가 금리자유화가 다시 추진된 것은 1991년 여름, 이용만 재무부 장관이 KDI에 자유화방안을 마련해 줄 것을 부탁함으로써 시작되었다. 이 장관은 재무부 관료 출신으로 민간은행인 신한은행의 행장을 역임하면서 현장경험을 통해 자유화의 필요성을 절감하였던 것 같다. 작업기간이 여유 있게 주어진 사업이 아니었기 때문에 KDI 금융팀 전원이 참여하여 분담할 수밖에 없었다.[3] 금리자유화가 금융자율화의 가장 핵심적인 부분을 이루고 있음을 잘 인식하고 있던 팀원들은 그 자유화의 구체적인 계획안을 마련하는 역사적인 작업에 참여한다는 자부심을 가지고 일에 임하였다. 주무부서인 재무부 이재국 금융정책과가 관련자료의 제공 등

적극적인 협조를 아끼지 않았다. 은행, 증권회사, 단자회사, 투자신탁회사 등 금융기관 인사들 몇 분도 작업팀의 초청에 응하여 해당 금융시장에서 금리규제를 회피하기 위해 어떤 금융행태가 나타나고 있는가를 솔직하게 이야기해 주었다. 금리가 자유화될 경우 어떤 결과가 예상되는가 등에 대한 열띤 토론도 있었다. 금융시장의 실상에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있는 좋은 학습의 기회이기도 하였다.

그러나 금리자유화 작업이 별 연구의 기초 없이 단기간에 박사들과 시장 실무자들과의 토론에만 의존한 것은 아니었다. 1988년 12월의 금리자유화 노력이 결실을 이루지 못하고 후퇴한 후에 KDI는 금리자유화에 대해 좀더 신중하고 깊이 있게 연구해야 할 필요성을 절감하였다. 금융경제실 팀장직을 맡고 있던 필자는 당시 수원대학교 김동원 교수에게 용역을 위탁하고 함께 이 문제를 연구과제로 추진하였다. 금리자유화 작업이 시작될 무렵에는 이 연구가 사실상 끝난 상태였기 때문에 그 결과를 활용할 수 있었다. 보고서의 주된 내용을 이루고 있는 금융시장에서의 규제회피 양상과 이에 따른 금리의 왜곡현상, 금리자유화의 장애요인, 자유화 추진대안별 검토 등은 중요한 참고자료가 되었다.[4)]

작업의 핵심적인 과제는 역시 자유화를 어떤 순서로, 어떤 여건을 감안하여 추진할 것인가 하는 것이었다. 1988년 말에 시도되었던 금리자유화가 성과를 보지 못한 것은 금리의 상승 등 단기적 조정비용을 감내하지 못한 데 기인했기 때문에, 어떻게 하면 조정비용을 최소화하는 자유화방안을 마련할 수 있을 것인가가 가장 중요한 고려요인이었다. 이를 위해서는 점진적·단계적인 자유화방안을 채택하지 않을 수 없었다. 금융시장 참여자들이 큰 무리 없이 새로운 시장상황에 적응할 수 있게 할 뿐 아니라 거시경제적인 유리한 환경을 조성해 갈 수 있는 시간을 벌 수 있기 때문이다. 금융상품 및 금융권간의 자유화의 순서는 물론이고 주요한 자유화의 단계마다 이를 큰 부작용 없이 시행할 수 있는 금융시장 및 거시경제적인 여건이 무엇인가에 많은 신경을 썼다. 이 밖에도 금리자유

화가 금융시장과 거시경제에 미칠 영향을 검토하였는데, 성장·물가·무역수지·시장금리 등 거시경제에의 파급효과를 살펴보기 위해서 소규모의 연간 계량경제모형을 이용한 시뮬레이션 실험이 이루어졌다. 마지막으로, 금리자유화가 제대로 정착되어 그 기대한 성과를 달성하기 위해서는 금융시장의 효율성 및 안정성 확보를 겨냥한 각종 보완적인 제도개혁도 병행되어야 함이 강조되었다. 아래는 그 작업결과로 나온 『금리자유화의 추진방안』(1991. 8)의 주요 내용이다.

거시경제 파급효과: 금리자유화가 금융시장에서의 구조개선과 정보전달체계의 원활화 등 효율성 제고 노력과 함께 추진되면 경쟁의 촉진과 금리규제 회피비용의 절감으로 중장기적으로는 금리의 하향안정세 정착을 용이하게 할 것이다. 그러나 금리자유화는 단기적으로 여수신금리의 상승을 초래한다. 거시경제모형을 활용한 시뮬레이션 분석에 의하면, 수신금리의 상승은 동일한 폭의 여신금리 상승에 비하여 성장둔화효과가 적고 물가와 부동산가격의 안정에도 도움이 되지만 시장의 실세금리를 비교적 높게 올리는 것으로 나타나고 있다. 하지만 소규모 거시모형에 근거하여 금리자유화의 순서와 같은 미시적인 관심사에 대한 해답을 찾기에는 한계가 있는 것으로 판단된다.

단계적 금리자유화 추진방안: 금리자유화는 금리상승압력을 최대한 완화하고 금융권간의 자금의 이동을 최소화할 수 있도록 추진한다. 이를 위해서는 총수요의 안정적인 관리를 통한 물가안정과 경기과열의 진정이 요구되며 부동산투기도 일관되게 억제되어야 한다. 또한, 금융기관과 기업들이 금리자유화의 충격에 적응할 수 있는 능력을 배양하고 금리와 직결된 통화의 간접규제가 정착될 수 있는 여건과 제도를 정비하기 위해서도 어느 정도의 준비기간이 필요하다. 이런 점들을 고려하여 금리자유화는 다음과 같은 원칙하에 단계적으로 추진한다.

(1) 금리규제에도 불구하고 각종의 규제회피수단 때문에 규제의 실효성

이 적은 (단기금융시장)금리 또는 금리규제로 비정상적인 금융관행을 초래하는 금융상품의 금리부터 자유화한다.

⑵ 금융권별로 자산-부채관리의 안정성이 유지되고 인위적인 예대마진의 격차가 발생하지 않도록 여신금리와 수신금리를 균형적으로 자유화한다.

⑶ 금융권간 자금의 급격한 이동을 방지하여 금융시장의 혼란을 피하고 각 금융권의 균형적인 발전이 가능하도록 자유화를 추진한다.

⑷ 금리의 기간구조(term structure)가 합리적으로 형성되도록 장기금리부터 자유화하고, 또한 금융저축의 증대를 위하여 금리에 민감한 금융상품의 금리부터 자유화한다.

<제1단계> 특별한 선행조건 없이 조속히 시행

- CD, 거액 RP, 상업어음(재할인대상 제외), 무역어음, 무담보 기업어음; 콜자금, 당좌대출 등 초단기 여신; 회사채
- 자유화되지 않은 금리의 경우에도 거액장기예금부터 시장금리에 연동하고 대출금리는 조달비용에 연동화

<제2단계> 제1단계 조치가 완료되어 실세금리와의 격차가 축소되고, 물가압력 및 초과자금수요가 완화되는 시기

- 은행의 정기예·적금(2년 이상), 상호부금, 국공채 환매채, 일반여신(재정자금, 농수축산자금 등 제외); 제2금융권의 모든 여수신(예금 및 부금, 융통어음, 금융채; 각종 실적배당형 상품)
- 통화안정증권 및 재정증권, 금융채 등 금리의 실세화 및 자유화
- 시장금리 연동형 상품 도입 및 신상품 개발의 자율화

<제3단계> 제2단계 금리자유화가 성공적으로 완료된 후, 금융기관의 안전 및 책임경영체제가 확립되고 금융국제화가 성숙된 단계

- 만기 2년 미만 은행예금(거액장기예금에서 소액단기예금의 순서로),

장기 국공채, 정책자금 대출[5]

병행하여 추진되어야 할 정책대응: 금리자유화에 수반될 수 있는 부작용을 완화하고 금리자유화의 긍정적인 효과가 제대로 발현될 수 있도록 하는 장단기의 제도적 과제를 병행하여 추진한다.

- 통화신용정책의 합리화: 간접규제방식에 의한 통화신용정책을 정착시키기 위하여 공개시장조작의 활용도를 높이고 통화지표 이외에 금리지표도 적극 활용한다.
- 산업금융 지원체제의 개선: 정책금융은 기술개발 등 기능별 지원에 역점을 두어 산업간 차별적 지원을 지양한다. 정책금융은 특수은행과 정부에서 전담토록 하고, 우대금리를 단계적으로 축소하여 금리자유화에 부응한다.
- 금융기관 경영개선과 금융감독체제의 정비: 금융기관의 경영전반에 걸쳐 자율성과 책임경영체제를 확립하여 금융혁신을 유도한다. 각종 리스크의 증가와 경쟁의 심화에 따른 금융산업의 불안정성 증대에 대비하여 금융기관의 자기자금 충실화, 편중여신 및 거액여신 규제의 강화, 부실금융기관에 대한 신속 대응조치, 예금보험제도의 도입 등을 도모한다.
- 기업금융여건의 개선: 다양한 채권발행의 허용 등을 통해 기업의 자금조달수단을 다변화하고, 신용평가제도의 활성화와 기업공시제도의 강화를 추진한다.
- 금융산업 개편방향과의 조화: 점차 금융산업의 겸업주의로의 진전이 불가피할 것으로 판단되는바, 그 분명한 개편방향을 마련함으로써 금리자유화도 이에 부응할 수 있도록 추진한다.
- 조화로운 거시경제정책 및 금융국제화 도모: 안정적 거시경제 운용으로 물가상승압력과 실세금리수준을 낮추어 가되, 과도기에는 외환자본자유화폭의 급격한 확대를 지양하고 환율의 신축성을 높인다.

다. 재무부가 KDI안 등을 기초로 하여 발표한 금리자유화 추진계획

KDI의 금리자유화 추진방안을 보고받은 재무부 이재국 금융정책과는 이에 기초한 금리자유화 추진계획을 곧바로(1991년 8월 24일) 발표했다. 실물경제여건이나 금융시장상황 및 경제주체의 대응능력 등 제반여건을 감안하여 점진적·단계적으로 금리자유화를 추진한다는 기본방향과 차이가 없었다. 유통시장의 존재로 인해서 규제의 실익이 적은 시장성 상품을 맨 먼저 자유화하고, 그 다음 여신금리와 장기·거액의 수신금리를, 마지막으로 단기·소액의 수신금리를 자유화한다는 방향도 같았다. 다만, KDI안이 3단계 자유화인 데 비하여 정부의 추진계획은 4단계로 되어 있고 어느 기간에 각 단계가 추진될 것인지를 명시하고 있다.[6)]

<제1단계> 1991년 하반기에서 1992년 상반기: KDI안의 제1단계와 거의 같으나, 연체대출금리가 여기에 포함되고, 회사채의 경우 만기 2년 이상의 발행금리만이 자유화된다.

<제2단계> 1992년 하반기에서 1993년 상반기: KDI안의 제2단계에서와 같이 제1, 제2금융권의 모든 일반여신금리와 2년 이상의 장기수신금리가 자유화된다. 채권금리의 자유화는 만기 2년 이상의 금융채와 제1단계에서 빠진 만기 2년 미만의 회사채가 포함되었다.

<제3단계> 1994년에서 1996년: KDI안 제2단계에 포함된 단기 시장성 수신상품의 금리자유화와 은행의 시장금리 연동부 상품 도입, 그리고 통화채와 만기 2년 미만의 금융채 금리자유화가 여기서 시행된다. 이와 함께, KDI안 제3단계에 포함된 제1, 제2금융권 2년 미만 수신금리(요구불예금을 제외)와 정책금융(재정지원 및 한은 재할인 대상 금리를 자유화한다.

<제4단계> 1997년 이후: 요구불예금, 앞 단계에서 완료되지 않은 일부

단기 시장성 수신상품, 그리고 국공채의 금리를 점진적으로 자유화한다.

단계적 금리자유화 추진실적의 평가: 정부가 발표하고 시행한 금리자유화 계획은 대체로 큰 무리 없이 예정되었던 일정을 따라 추진되었다. 일부 금리의 경우에는 당초 계획보다도 앞서 자유화되기도 하였다. 워낙 점진적으로 신중하게 마련된 계획인데다 거시경제여건도 안정적인 편이었기 때문이라고 할 수 있다. 1993년 11월에 추진된 제2단계 금리자유화에서는 차후로 예정되었던 금융채와 국공채의 발행금리도 실세화되었다. 제3단계 자유화는 1994년 하반기와 1995년 하반기에 몇 차례에 걸쳐서 시행되었다. 부동산투기와 경기과열을 억제하여 경제안정을 도모할 필요가 있는 때에 금리자유화가 추진된 것도 자유화의 조정비용을 줄일 수 있는 요인이 되었다.

그러나 한편으로, 당초의 의도대로 금리자유화가 금리 급등, 금융권간 극심한 자금이동, 금융기관의 대규모 부실 등 큰 충격 없이 시행되었다는 사실만으로 반드시 성공적이었다고 말할 수는 없을 것이다. 1997년 말경 한국경제는 금융·외환위기를 맞아 많은 기업 및 금융기관들이 심각한 부실에서 헤어나지 못하였다. 위기가 전적으로 금융권의 문제에만 기인한 것은 아니지만, 금융당국이 금융기관의 건전성 감독을 강화하고 부실기관에 대한 시의적절한 조치를 제도화하였더라면 그 심각성을 크게 줄일 수 있었을 것이다. 만일 금리자유화를 비롯한 금융자율화를 더 과감히 추진하였다면 어떤 결과가 초래되었을까? 재무구조가 취약한 여러 기업들과 일부 금융기관들이 도산위험에 직면했을 것이고, 금융당국은 건정성 감독과 금융기관의 구조조정 및 퇴출제도 마련에 보다 신경을 썼을 것이다. 그리고 곧 이어 자본자유화라는 더 큰 충격이 닥쳐왔을 때 금융부문과 경제 전체가 이를 못 견뎌 위기에 빠지는 것을 막아주었을지도 모를 일이다.

2. 금융실명제 기본골격 마련

우리나라에서 금융거래의 가명이용은 1960년대 초 경제개발을 본격화하면서 제도적으로 보장되었다. 부정부패의 척결과 경제부흥을 최우선과제로 내걸고 출범한 제3공화국은 물가동결과 예금동결 등을 통해 물가안정과 자금의 해외도피를 막고자 했으나, 금융경색과 기업활동의 위축만을 초래하여 경제의 어려움이 가중되었다. 이를 타개하기 위한 노력의 일환으로 1961년 7월에 「예금적금 등의 비밀보장에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법은 목적한 대로 금융저축의 증대를 통해 개발자금을 조달하는 데 기여하였다고 할 수 있다. 그러나 자산소득에 대한 과세를 어렵게 만들고, 가명이나 무기명예금까지 보호함에 따라 검은 돈의 은닉처와 지하경제의 온상을 제공하는 결과를 초래했다.

가. 실명제 추진의 의의와 제약요인

실명에 의한 금융거래 필요성이 국민들 사이에 폭 넓게 인식되기 시작한 것은 1980년대에 들어와서 가명의 금융거래에 따른 부작용이 사회적인 문제로 대두되면서부터였다. 금융실명제가 왜 필요한 것인가에 대해서는 국민들간에 어느 정도 합의가 있었다고 할 수 있다. 첫째로, 금융거래질서의 정상화이다. 비실명에 의한 비정상적이고 불건전한 자금거래를 차단하여 금융사고를 예방하고 음성불로소득의 활동기반을 축소할 수가 있다. 둘째로, 금융실명제는 지하경제나 부정부패와 같은 사회부조리를 척결하기 위하여 불가결하다. 자금흐름을 쉽게 파악할 수 있게 함으로써 돈세탁이 어려워지고 상거래관행도 정상화될 것이기 때문이다. 셋째로, 실명제 없이는 조세정의의 제고와 소득분배의 개선을 기하기 어렵다. 금융자산소득에 대한 누진종합과세가 불가능하고 상속·증여세도 제대로

부과할 수 없다.

그러나 금융실명제가 실제로 추진되기까지는 10년 이상의 기간이 소요되었다. 실명제가 많은 국민들의 지지를 받으면서도 그 추진에 오랜 시간이 걸린 것은 무엇보다도 떳떳치 못한 자금을 보유하고 있거나 그러한 거래의 혜택을 보는 이해그룹의 저항이 워낙 강하였기 때문이다. 이들은 불법적인 정치자금이나 뇌물, 범죄조직 활동, 사채거래, 고액 상속·증여세의 회피 등 사회적으로 지탄받는 행태와 관련된 계층만이 아니다. 많은 소규모 자영업자들의 경우, 소득세나 부가가치세의 부과가 기장에 기초하기보다는 인정과세의 성격이 짙기 때문에 이들은 세금부담을 줄이기 위해 거래 외형의 완전한 노출을 꺼리기 마련이다. 따라서 상거래와 관련하여 영수증 수수나 금융기관 이용시 실명을 기피하는 경향이 심하고, 이들이 금융실명제에 심리적 거부감을 가지는 것은 당연하다 하겠다. 조세행정을 합리화하고 실명제 실시와 동시에 세부담을 경감해주는 세심한 배려가 있다면 그만큼 저항은 완화할 수 있는 것이다. 같은 맥락에서 불법적인 정치자금의 필요성을 줄일 수 있는 선거 및 정치관련 제도의 개혁과 정경유착을 막을 수 있는 통치 및 규제행태의 개혁이 선행되는 것도 중요하다고 하겠다.

여러 이유로 비실명 거래가 필요하였던 이들은 대통령선거 등 정치적으로 목소리를 높일 수 있는 기회를 최대한 활용하고, 경기와 저축의 부진을 이유로 내세우면서 실명제를 저지하였다. 물론 새로운 제도의 도입으로 불확실성과 불이익이 예상되면 새 제도에 적응하기까지 경제활동이 위축되고 금융시장으로부터의 자금이탈이 있을 것은 당연하다. 따라서 실명제는 가급적 이러한 부작용이 경제에 미치는 부담이 상대적으로 적은 발전단계와 거시경제여건에서 추진하는 것이 바람직한 것은 사실이다. 그러나 실명제를 반대하는 계층은 이러한 단기적 조정비용을 과장하기 마련이다. 국민적 합의를 이루어 실명제를 추진한다는 것은 애초부터 매우 비현실적인 발상이었는지 모른다. 세무 및 금융자료 전산화의 미흡

등도 기술적인 제약요인으로 작용하긴 하였으나 결정적인 요인이었다고 보기는 어려우며 이 역시 실명제 추진의 정책의지와 무관하지는 않았던 것으로 보인다.[7]

1982년의 금융실명제 입법화: 이철희·장영자 거액 어음사기사건을 계기로 가명 금융거래관행이 각종 사회적 비리와 지하경제를 조장하고 대규모 금융사고를 초래한다는 인식이 확산되었다. 이에 따라 「사채양성화와 관련한 실명거래 실시와 종합소득세제 개편방안」(소위 7·3 조치)가 발표되었으며, 연말에는 「금융실명거래에 관한 법률」로 입법화되기에 이르렀다. 그러나 비실명 금융자산에 대한 차등과세를 적용하는 데 그치고, 그 시행은 1986년 이후로 연기되었다. 경제활동에의 지나친 충격, 전산화의 미비, 국내저축기반의 취약 등이 연기의 주된 이유였다.

제6공화국의 출범을 전후한 실명제 추진계획: 법 제정 이후 수년간에 걸쳐 실명거래관행이 진전되고 전산처리능력이 확충되는 등 여건이 개선되면서 제6차 5개년계획의 수정과정에서 실명제 추진이 다시 논의되기 시작하였다. 또한, 조세형평과 사회정의의 실현에 대한 점증하는 사회적 요구를 배경으로 1987년 여당의 대통령 후보가 금융실명제를 선거공약으로 제시하기에 이르렀다. 제6공화국 정부가 들어선 지 얼마 안 된 1988년 10월 「경제의 안정성장과 선진화합경제 추진대책」을 통하여 정부는 금융실명제를 1991년부터 실시하기로 하고 토지공개념과 함께 핵심적인 개혁과제로 준비하여 왔다. 일본 엔화의 강세 등을 배경으로 국제수지가 흑자로 전환되고 저축률도 높아지는 등 거시경제가 호전된 것도 실명제 추진에 자신감을 갖게 한 요인이 되었다.

실명제 실시 준비를 위하여 1989년 4월 재무부 안에 '금융실명거래 실시 준비단'이 발족되었으며, 정부 관련부처 및 금융권 인사들로 구성된 금융실명제 추진 실무대책위원회와 관련 개별기관별 준비대책기구가 설치되었다. 재무부 금융실명거래 실시 준비단이 마련한 보고서 『금융실명

제 실시 추진계획」(1990년 1월)에 의하면, 공청회·토론회 등을 통해 각 계각층의 다양한 의견을 충분히 수렴하여 국민적 합의를 도출할 것을 밝히고 있다.[8] 그러나 실명제 추진의 기본방향으로서 1991년 실명제 실시와 동시에 주식양도차익을 포함하여 금융자산소득에 대한 종합과세를 병행하는 방안을 제시하였다. 다만 종합과세의 충격을 최소화하기 위해서 먼저 고액소득자에 한정하며, 대상이 되는 금융기관과 금융거래의 범위에 있어서도 다소의 예외를 둘 수 있음을 시사하고 있다.

나. 금융실명제에 관한 KDI의 관심과 정책건의

KDI는 금융실명제 추진과 관련한 연구활동의 일환으로 1989년 여름에 고려대학교 경제연구소에 '금융실명제에 대한 인식 및 실명제의 영향에 관한 의견조사'를 위탁하였다. 이러한 기초조사를 통해서만 현실적인 실명제 추진안을 마련할 수 있으리라는 생각에서였다. 몇 달 후에 KDI는 고대 경제연구소로부터 저축자 367명의 설문면접과 우편회신방법에 의한 금융기관 종사자 787명의 의견조사 결과를 제출받았다.

그러는 사이에 1988년을 정점으로 한 경기과열이 식으면서 우리 경제의 성장잠재력에 대한 위기의식이 확산되고 부동산투기 및 금융시장의 불안조짐이 나타나기 시작하였다. 이러한 경제상황의 악화를 방지하기 위해서는 금융실명제의 유보가 불가피하다는 주장이 강력하게 대두되었다.

KDI의 금융실명제 정책협의회와 실명제 실시 유보: 이런 상황에서 KDI는 1990년 3월 '금융실명제에 관한 정책협의회' 개최를 계획하게 된다. 자금시장 동향과 금융실명제에 대한 설문조사결과(고대 경제연구소 위탁)를 기초로 실명제의 파급영향과 실시여부에 대한 본격적인 논의의 장을 마련하기 위한 것이었다. 그러나 협의회를 얼마 남기지 않고 개각이 단행되고 부총리와 경제수석비서관이 새로 임명되면서 정부의 금융실

명제의 추진의지는 크게 약화된다. 정책협의회에서의 발제를 위해 작성된 자료의 당초 제목은 '금융실명제의 파급영향과 실시논의'였으나 실명제를 다시 유보하는 쪽으로 선회한 정부는 본격적인 실시논의를 별로 달가워하지 않았다. 그러나 이미 계획된 협의회를 취소시킬 수도 없는 상황에서 보고서의 제목은 '금융실명제 추진과 파급영향'으로 바뀌게 된다. 그리고 그 내용도 금융자산보유 분포상황, 외국의 금융실명제 및 금융자산소득 과세제도, 근래의 시중자금 흐름 및 실명제에 대한 인식조사결과를 살펴봄으로써 금융실명제에 대한 논의에 참고가 되고자 하는 데 만족하여야 했다.[9] 정부가 소극적인 자세로 돌아선 상황에서 논의의 초점이 흐려진 협의회였다.

정부는 4월 초 드디어 금융실명제의 유보를 발표한다. 거시경제상황이 악화되는데다 자금의 금융시장 이탈 및 부동산투기 등의 부작용이 크고, 자산노출에 따른 불안감과 피해의식이 뿌리깊은 우리 사회·문화적 환경에서 자칫 이윤추구를 위한 저축과 투자가 위축됨으로써 성장잠재력의 약화가 우려된다는 것이었다. 또한, 지하경제의 확대 소지 등 부작용으로 인해서 금융실명제가 목표로 하는 조세형평의 제고와 분배개선도 의심스럽다는 것이 실명제 유보의 이유였다.[10] 향후 어떤 추가적인 준비과정을 다시 추진하겠다는 언급도 없었다.

그러나 학계와 언론 등 일각에서는 정부의 실명제 유보에 대한 비판이 가라앉지 않았다. 정부의 조세형평 및 정의사회 구현의지에 대한 의문이 제기되는데다, 실명제 실시 유보 이후에도 증시의 침체와 금융시장의 불안이 쉽사리 해소되지 않았다. 실명제에 대한 논의가 완전 사라지지 않는 한 그간 확산되었던 시장의 불안심리를 잠재우기는 어려울 것으로 보였다. 이런 상황에서 또다시 대통령선거가 다가왔고 후보들은 실명제 실시를 약속했다.

1993년 신정부 출범을 전후하여 개진된 KDI의 실명제에 관한 견

해: KDI는 1992년 여름 다시 「금융실명제의 단계적 추진방안」(1992. 6, 최범수), 「금융실명제의 추진에 대한 검토」(1992. 8, 최범수) 등 정책자료를 마련했다. 이들 자료는 김영삼 후보 대선캠프의 요구로 작성되기도 하였다. 실명제가 유보된 지 얼마 되지 않은 터라 이들 보고서에서는 상당히 조심스러운 단계적 추진방안이 제시되었다. 여건조성 및 실명화 유도단계(수익성면에서의 현격한 불이익과 행정지도)를 거쳐, 실명제 도입단계(계좌개설시 실명확인 의무 부과)로 이행하고, 그 이후 실명제 정착단계(종합과세 및 자본이득세 시행)로 완성하는 것이 바람직하다는 견해였다. 같은 맥락에서 실명제 추진의 충격을 완화하기 위해서 차명을 이용한 불공정 금융거래에 대한 경과조치 설정, 무차별적인 자금출처조사 금지, 장기저리 무기명채권의 한시적인 발행 등도 권고하였다.

신정부가 출범하여 새로운 내각이 구성되자, KDI는 1993년 3월 「금융실명제의 단계적 추진방안」(1993. 3)을 신임 이경식 부총리에게 보고하게 된다. 소관부 장관이 바뀔 때마다 기관소개 및 인사를 겸해서 관심이 있을 만한 이슈에 대하여 보고를 하는 것은 정부출연 연구기관들의 관례였다. 여기서는 위의 「단계적 추진방안」을 다소 수정한 3단계 분리추진 방법이 제시되었다. 먼저 실명거래 의무화단계를 거쳐 이자·배당소득 종합과세를 추진한 이후에 주식양도차익과세는 마지막 단계에 실시한다는 것이었다. 보고를 받은 부총리는 관심을 보이며 가까운 시일 내에 좀 더 자세한 보고를 주문하였다. 그래서 작성된 자료가 「금융실명제 추진에 따른 주요 검토사항」(1993. 3)이었다. 여기에서는 실명제 추진과 관련하여 가장 핵심적이라고 생각되는 10대 쟁점에 대하여 검토의견을 개진하였다. 그중 몇 가지만 살펴보면 다음과 같다.

(1) 실명제의 추진내용 발표와 실제 실시 사이의 시차를 얼마나 둘 것인가: 시차를 두지 않고 예고 없이 실시하여야 자금이탈·변칙상속이나 증여 등 부작용을 완화할 수 있다.

(2) 실명화 적용대상과 관련, 동시 전면적인 실명화를 실시할 것인가 혹은 일부 금융자산을 예외로 하여 단계적으로 추진할 것인가? 전면적 실시의 경우 대체 투자수단이 한정되어 자금이탈의 유인이 오히려 축소된다.
(3) 금융소득 종합과세 및 주식양도차익 과세는 동시 추진하는 것이 바람직한가? 동시 추진은 현실적으로 어렵다.
(4) 실명제 실시와 관련하여 드러나는 과거의 법규위반을 불문에 부칠 것인가? 부작용과 사회적 반발을 완화하고 실명제의 기본목적에 맞게 미래지향적인 방향으로 추진되어야 한다.
(5) 자금이탈을 최소화하기 위해 장기저리의 무기명채권 발행은 바람직한가? 긍정적으로 검토할 수 있는 대안이다.

모든 금융자산에 대해 예외 없이 실시하고, 특히 예고 없는 전격적인 실시가 바람직함을 공식적으로 제시한 것은 이 보고서가 처음이 아닌가 싶다. 그와 동시에 실명제 추진과 관련한 반발과 혼란을 줄이기 위해 금융소득과세 및 과거의 법규위반에 대해서는 관대한 입장을 보이고 있다. 또한, 장기저리 무기명채권 발행을 긍정적으로 검토함으로써 실명전환에 저항하는 자금에 대해 일정 불이익을 대가로 그 실체를 인정할 수 있다는 현실적 입장을 보였다. 이들 보고서의 초안은 연구원에 들어온 지 얼마 되지 않은 김준일 박사가 최범수 박사와 협의하여 작성하였다. 만일 금융실명제가 여기서 제시된 방향으로 추진되었다면 1997년 실명제 후퇴와 이에 따른 정책의 일관성과 신뢰성 저하 등 시행착오를 겪지 않았을 것이 아닌가 판단된다. 어쨌든 이들 보고는 부총리로 하여금 3개월 후 KDI팀을 실명제 작업의 주역으로 활용할 생각을 갖게 하는 결정적 계기가 되었다. 그러나 보고에 참여했던 김준일 박사와 당시 부원장직을 맡고 있던 필자 자신도 당시에는 장관이 받는 수많은 일회성 보고의 하나 이상의 의미를 두지 않았다.

다. KDI팀의 실명제 추진 기본계획 마련

1993년 역사적인 금융실명제 실시에 있어서 KDI가 중추적인 역할을 담당하게 된 것은 6월에 이경식 부총리가 김영삼 대통령으로부터 금융실명제 추진방안을 은밀하게 마련하라는 지시에 따라 이루어졌다. 부총리는 자신의 자문관으로 있던 KDI 양수길 박사에게 철저한 보안하에 KDI 박사로 소규모 작업팀을 구성하도록 지시하게 된다. 양수길 자문관이 필자에게 연락을 했고, 곧이어 김준일 박사가 함께 하였다. 그러나 처음에는 반신반의였다. 실명제 추진은 당연히 재무부의 소관이고, 설령 재무부 장관이 아니더라도 청와대 경제수석비서관이 챙길 일이라고 생각되었기 때문이다. 김영삼 대통령은 실명제 추진에 대해 소극적인 견해를 갖고 있던 박재윤 경제수석에게 작업을 맡기는 것이 내키지 않았던 것 같다. 그러나 재무부에 일을 맡기자니 다른 직원들의 눈이 많고 항시 드나드는 기자들이 언제 낌새를 챌지도 모르는 일이었다.

세 명의 KDI 작업팀은 그간 KDI와 재무부 등에서 마련했던 자료들을 참고로 하여 실명제 추진의 기본적인 골격을 만들기 시작했다. 이 추진안은 몇 번에 걸쳐 부총리와 함께 토론해가면서 다듬어졌다.[11] 부총리가 대통령과 독대하여 의견교환을 한 후에는 대통령의 심중을 반영하여 추진내용에 수정이 가해졌다. 이렇게 하여 KDI 작업팀이 만들고 수정한 실명제 실시방안이 부총리를 통하여 대통령에게 보고된 것은 세 번이었다. 두 번째 보고서는 대통령 보고 직후 홍재형 재무부 장관과 김용진 세제실장에게 비밀스레 보고되고, 이때부터 소수의 재무부 인력이 합류하여 공동작업에 들어가게 되었다.[12]

보고서의 내용이 변화해 간 과정을 살펴보는 것은 실명제 추진과 관련한 대통령의 의중을 읽는 데 결정적인 단서를 제공해주고 있다. 김영삼 대통령은 금융실명제를 전격 실시함으로써 개혁추진의 명분을 과시함과 동시에, 집권당 내 소수 지분밖에 갖고 있지 않은 본인의 정치적 입지를

강화하려는 의도가 깔려 있었음을 미루어 짐작할 수 있다고 하겠다.

실명제 실시방법: 실명제의 추진은 첫 작업시부터 대통령 긴급명령을 통해 예고 없이 시행한다는 방침에 변함이 없었다. 예고 없는 실명제 실시를 위해 긴급명령을 발동하는 것에 대해 위헌논의가 대두될 가능성도 있지만, 헌법상의 긴급명령발동요건 중 '재정·경제상의 위기'와 '국회 집회를 기다릴 여유가 없을 때'를 충족할 수 있을 것으로 판단하였다.[13] 「공직자 윤리법」에 따른 재산등록 및 공개의 실효성을 높이기 위해 그 이전에 실시해야 했다는 명분을 내세울 수 있다는 것이며, 이것은 바로 대통령의 의중이었다. P2(두번째 대통령 보고)에서는 정기국회 개원 이전 8월 하순 중 토요일 오후에 긴급명령을 선포하여 실시할 것을 명시하고 있다.[14]

실명거래 대상 및 범위: 금융기관과의 모든 금융거래(자기앞수표를 포함하여 이전에 거래된 CD, 채권 등 무기명 자산에 대해서도)에 예외 없이 실명제를 실시한다는 원칙도 처음부터 변함이 없었다.[15]

실명확인 의무화 방법: 당초 안에서는 기존의 무기명 금융자산의 경우 최초의 거래시 실명확인을 하되 유예기간 내에 할 필요는 없는 것으로 제시되었으나, 대통령의 의견을 반영하는 과정에서 기존 비실명계좌도 의무기간 내 최초 거래시 실명전환을 하도록 강화되었다.

실명전환을 위한 의무기간: 당초 안에서는 실명전환의 유예기간을 1개월로 하였으나, 노출회피방안을 모색할 시간을 주어서 정책실효성이 약화될 것을 우려하는 대통령의 의중이 반영되어, P1(첫번째 대통령 보고)에서는 2주 내외로 바뀐다. 그러나 P2에서는 금융기관의 업무부담상 현실적이지 않다는 의견이 받아들여져 그 기간이 1개월(필요시 대통령령으로 15일 이내에서 연장)으로 늘려졌다. P3(세번 째 대통령 보고)에서는 새로이 합류한 재무부팀의 실무적 견해가 반영되어 다시 2개월(필요

시 1개월 연장 가능)로 연장하는 대안이 제시되었다.

유예기간 이내에 실명전환하지 않은 자산에 대한 과징금: P1에서는 대통령의 강한 의견이 반영되어, 연간 원본의 10%에 해당하는 과징금을 부과하되 2년 경과 후에는 전액 국고에 환수하도록 제시되었다. P2에서는 2년까지는 매년 원본의 10% 과징금을 부과하고, 2년 경과시 추가로 10%를 부과함과 동시에 1년의 예고기간을 거쳐 원리금 전액을 국고에 귀속시키는 방법과 5년간에 거쳐 매년 10%(합계 50%)의 과징금을 부과하고, 5년 경과 후에는 휴면계좌로 처리하는 대안이 제시되었다. 국고귀속의 경우 사유재산권 침해에 대한 논란의 여지가 있음을 감안하여 예고기간을 거치도록 한 것이다. P3에서는 6년간에 거쳐 매년 10%씩(합계 60%)의 과징금을 부과하고, 실명전환 불이행자에게는 차등세율을 현행 60%에서 90%(주민세 미포함)로 인상하는 대안을 제시하고 있다. 사유재산권 침해의 문제를 줄이기 위해 과징금이 증여세 최고세율인60%를 넘지 않도록 한 것이다.

자금출처조사의 범위: P1에서는 개인이 보유한 금융자산의 합계가 미성년자 3천만원, 세대주의 경우 20대 1억원, 30대 3억원, 40대 이상 5억원(세대주가 아닌 경우는 이의 50%)을 넘는 경우로 하였다. 다른 대안으로서 실명화와 관련된 일체의 자금출처조사를 면제하거나 경과세(pass tax) 납부 혹은 장기저리채권 매입분에 한해 자금출처조사를 면제하는 방안도 제시하였다. 그러나 대통령은 이런 대안을 일축하였을 뿐 아니라, 면제범위를 더 축소할 것을 원하였다. 이를 반영하여 P2에서는 출처조사 면제범위가 미성년자 2천만원, 20대, 30대, 40대 이상 세대주 각각 7천만원, 1억 5천만원, 3억원(비세대주의 경우는 이의 50%)으로 축소되었다. 그러나 재무부, 국세청 직원이 합류하면서 금융자산의 인별 합산을 위한 전산준비가 충분치 않다는 점이 지적되면서 P3에서는 계좌별로 기준을 설정(미성년자 2천만원, 세대주·비세대주 불구하고 20대 5천만

원, 30대 1억원, 40대 이상 2억원)하는 쪽으로 선회하게 되었다.

경과조치: P1까지만 해도 저축한도 및 거래제한이 있는 우대금융상품의 과다 보유 등 과거 법규위반사항에 대한 처벌이나 세금추징은 면제(타 예금계좌로 전환 및 해지 조치)하고, 실명화에 따라 내부자거래, 주식 위장분산 등이 밝혀질 경우도 보유한도 초과지분에 대해 의결권을 제한하고 단계적 주식매각계획서 제출을 의무화하는 온건한 방안이 제시되었다. 그러나 대통령의 불만이 반영되어 P2에서는 실질적 실명전환의 경우 이자소득세를 추징하고, 내부자거래, 주식 위장분산 등에 대해서도 1년의 유예기간 이내에 처분하지 않을 경우 관계법규에 따라 처리하는 것으로 강화되었다.

라. 금융실명제의 추진성과 및 보완

실명제 추진 이후 우려되었던 단기적 부작용은 다행히도 그리 크지 않았다. 예고 없는 전격실시로 대규모 자금이탈 등 금융혼란은 없었다. 반면, 실명거래관행이 정착되어 가고 상당히 높은 실명전환 및 실명확인 실적을 기록했다. 1994년 6월 말 현재, 실명예금 확인율이 금액기준으로 92%, 가명예금의 실명전환율이 98%(2조 8천억원), 차명예금은 그 규모를 알 수 없으나 실명전환된 규모는 3조 5천억원에 달했다.

가·차명예금의 실명전환 이전 인출금지, 거액현금 인출자의 국세청 통보 등에 따른 동결효과로 단기적으로 금융시장에 자금경색이 초래되었으나, 정부의 강력한 투기억제책과 금융완화정책에 힘입어 실물부문으로 충격이 파급되는 것을 최소화할 수 있었다. 상거래 외형노출의 기피, 기타 떳떳치 못한 자금의 현금퇴장을 반영하여 현금통화비율이 상승하였으나 1994년 이후부터는 지속적 하락세를 보였다. 실명제 실시여부와 관련한 불확실성이 제거됨으로써 설비투자 확대가 주도하는 경기회복이 가시

화되었으며, 금융저축도 꾸준한 증가를 보였다. 기업 비자금의 축소, 유통업계 무자료거래의 위축 등 과세자료의 양성화가 진전되고, 1994년 3월 통합선거법 개정 등 정치관계 법령의 정비와 더불어 선거자금의 투명성, 돈 안드는 선거풍토 조성, 정경유착의 고리 차단 등 중장기적인 기대효과도 나타나기 시작하는 것으로 보였다.

이를 배경으로 정부는 1994년 말 세법개정을 통해 금융소득 종합과세 방안을 마련했다. 다만 그 시행은 국세청의 전산망 확충 및 관련 준비가 끝날 것으로 예상되는 1997년(1996년 귀속 금융소득분)부터 시행하기로 하였다. 금융소득 종합과세는 조세의 형평을 기할 뿐만 아니라, 당사자간 합의에 의한 차명을 억제함으로써 실명제를 명실상부하게 정착시킬 것으로 기대되었다.

그러나 1996~97년에 들어서 재벌기업을 포함한 여러 회사들이 도산하면서 경제난이 심화되기 시작하였다. 실명제로 불편과 불이익을 당하게 된 계층들은 실명제를 경제난의 주범으로 지목하고 공격하기 시작했다. 실명제는 저축을 감소시키고 과소비를 조장하여 기업 자금난을 가중시키고 있는바, 실명제를 완화함으로써 대규모 지하자금을 양성화하여야 한다는 주장을 폈다. 금융거래정보가 국세청에 통보됨에 따라 그간의 탈세와 같은 비리가 적발될 것에 대한 불안도 컸던 것으로 보인다. 대통령선거가 실시되는 1997년에 들어서면서 정부는 정치권과 재계 등의 끈질긴 요구를 수용하여 기존 긴급명령에 대한 대체입법을 추진하게 되고 사실상 실명제를 크게 후퇴시키는 법안을 마련하였다. 김영삼 대통령은 처음에 이러한 발상에 대해 크게 반대하였으나 임기 말 정치권의 입김이 커져가는 역학관계의 변화 와중에서 이를 지켜낼 힘이 없었다. 이 법안은 12월 대통령선거 직후 금융개혁법안들과 함께 임시국회에서 처리되었다.

이 법은 실명확인의 실익이 없는 거래에 대한 확인절차의 생략 등과 함께 실명제의 정착과 조세형평의 제고에 역행하는 '보완조치'를 담고 있다. 첫째, 시행된 지 1년밖에 되지 않은 금융소득 종합과세를 폐지, 분리

과세로 복귀하고, 둘째는 수조원어치의 장기채권과 외평채를 무기명으로 발행키로 한 것이다. 이들 조치는 차명거래의 존속과 이를 통한 상속증여세 포탈, 기업 비자금이나 불법적인 정치자금 등의 자금세탁과 검은 돈의 활동공간을 확대해 줌으로써 실명제의 본질을 상당히 훼손하였다고 할 수 있다.

어떻게 보면 이러한 후퇴는 금융실명제를 자신의 정치적인 입지를 강화하기 위한 수단의 하나로 이용한 김 대통령이 자초한 측면도 없지 않다. 우리의 정치·사회·상관례·조세행정의 현실은 애초부터 '예외 없는' 그리고 '과거를 불문에 부치지 않는' 실명제를 수용할 만한 여건을 갖추지 못하였는지도 모른다. 선거제도의 혁신, 정경유착의 불식, 조세행정의 합리화 등 가·차명 거래의 유인을 줄일 제도적인 개혁의 성과를 단기간에 거두기가 어렵다고 한다면 중장기적인 시각에서 제도의 정착에 주안점을 둔 타협적 실명제를 추진하는 것도 분명한 하나의 대안이었다 할 수 있을 것이다.

마. 작업추진과정의 에피소드

주요 정책의 수립과정에 깊숙히 참여하는 것은 비록 힘든 일이기는 하였으나 참여자들에게는 큰 보람이었고 많은 기억들을 남기기도 했다. 금리자유화 관련 작업을 추진하면서 금융팀 멤버들은 기흥에 위치한 신한은행의 연수원을 빌려 숙식을 해가며 막바지 작업을 하기도 했다. 금융계 사람들을 초청하여 금리자유화가 금융권별로 시장에 어떤 결과를 가져올지 실무적인 의견을 듣기도 하고 열띤 토론을 하다가 동네 오골계 전문식당에서 별미를 들며 단합의 자리를 갖기도 했다.

정책수립에 기여한다는 자부심은 종종 관련부처 공무원들과의 보이지 않는 갈등을 빚기도 했다. 금융자유화 추진의 경우 주무장관의 직접 주문에 의해 작업이 시작되고 구체적인 최종안은 금융연구원이나 한국은행

의 의견까지 감안하여 재무부 실무자들에 의해 확정될 것이었기에 이들과의 큰 갈등은 없었다. 그러나 경제기획원은 KDI가 재무부를 깊숙이 도와주면서 최종보고를 하기에 앞서 자신들에게 먼저 보고해주지 않은 것을 심히 못마땅해 했다. 더구나 보다 급속한 자유화를 원했던 기획원의 생각과는 달리 단계적이고 조심스런 자유화방안이 마련된 것도 불만이었다. 재무부 장관에게 작업결과를 보고하고 곧이어 경제기획원 차관보실에 들렀던 일부 KDI 작업팀 멤버들은 보고는커녕 호통과 문전박대를 당하고 나왔고, 그날 저녁 술잔을 기울이며 설움을 풀어야 했다.

금융실명제 작업의 경우도 예외는 아니었다. 주무부처가 아닌 경제기획원 장관과 KDI가 처음 작업을 주도한 것에 대해 재무부 직원들의 심사가 좋을 리 없는 것은 당연했다. 두 번의 금융실명제 추진 좌절에다 재무부 내에 실명제 준비 조직까지 가지고 있었던 터이니까 더욱 그러했으리라. 대통령은 두 번째 보고를 받은 직후 재무부 장관에게 실명제 추진방안을 만들고 있는 부총리를 도와 준비에 만전을 기하라는 연락을 받는다. 재무부 장관의 전화를 받은 부총리는 집무실 이외의 장소에서 은밀하게 KDI 박사들의 보고를 받으라고 말한다. 여의도 기술신용보증기금 회의실에서 필자와 양수길 박사로부터 실명제 추진 기본계획(대통령에게 보고했던 내용)을 처음 보고받은 홍재형 재무부 장관과 김용진 세제실장은 놀라움과 당황하는 표정이 역력했다. 이후 구체적인 실무검토를 위해 소수의 재무부 실무진이 합류하고 관료 특유의 주도권 경쟁의식이 발동하면서 이들과 KDI팀간에도 어느 정도의 긴장감이 불가피했다. 사실 기본골격이 마련된 후 세부적인 실무작업에는 KDI팀의 비교우위도 없는 터였기 때문에 필자와 김준일 박사는 서서히 발을 빼고 양수길 자문관만이 끝까지 남아서 수고를 하였다. 진동수 과장은 이미 두 번이나 시도했다가 고배를 마신 실명제 추진에 간여했던 씁쓸한 경험을 떠올리며 실명제와의 운명적인 만남에 대해 남다른 감회를 술회하기도 하였다.

실명제 작업은 극도의 보안 속에서 이루어져야 했기 때문에 에피소드

가 많았다. 부총리를 모시고 가졌던 처음 몇 번의 작업팀 회합은 마침 비어 있던 부총리 빌라의 옆집에서 이루어졌다. 그러나 보안을 위해서도 이곳을 계속 이용할 수는 없었다. 양수길 자문관의 친구가 대치동 휘문고등학교 맞은편에 소유하고 있던 건물 2층에 20평 남짓한 사무실을 얻었고 '국제투자연구원'이란 이름으로 위장하였다. 가장 먼저 구입한 집기는 작업의 흔적을 곧바로 없애기 위한 파쇄기였다. 부총리는 작업팀과 합류하려면 운전기사도 눈치채지 못하도록 사무실과 거리가 떨어진 곳에서 승용차를 내려서 걸어오곤 하였다. 청와대를 비롯한 정부 안에서 누군가 낌새를 챌세라 대통령과의 독대 때에도 관련없는 다른 명분을 달지 않을 수 없었다. 일차로 작업팀에 합류한 3명의 재무부 직원들은 가족들에게도 비밀로 해야 했기 때문에 해외출장으로 위장하고 합숙작업에 들어오기도 했다. 자주 연구실을 비울 수밖에 없고 부총리를 돕는 일을 한다고 하면서도 무슨 일인지 눈치채지 못하게 해야 하는 상황에서 KDI 두 박사는 작업기간 동안 원장의 눈 밖에 날 수밖에 없었다. 실명제 실시 이후 모든 사실이 다 알려지고 난 후에도 이들은 원장으로부터 진심어린 따뜻한 말 한마디 듣기 어려웠다. 수시로 수정되는 보고서를 직접 타이핑하는 일은 김준일 박사의 몫이었다. 컴퓨터 작업중에 다른 박사들이 연구실에 불쑥 들어오면 재빨리 다른 화면으로 바꿔서 작업내용을 감추느라 전전긍긍한 일이 한두 번이 아니었다.

【필 자 주】

1) 1965년 9월 말에 시행된 금리현실화로 연 10%이던 1년만기 정기예금금리는 25% 이상(2년만기 정기예금의 경우에는 연 30%)으로 인상되었다. 이 조치로 인해서 저축성예금 잔고는 그해 연말까지 3개월 사이에 2배로 증가하고, 그 이후에도 1969년 말까지 매년 대략 2배로 늘어나는 급격한 신장세를 보였다.

2) 흔히 금융심화의 지표로서는 국내총생산(GDP) 혹은 국민총생산(GNP)에 대한 총통화(M2) 혹은 국내총금융자산 스톡의 비율을 사용한다. M2/GNP의 비율은 1964

년 말에 9%에 불과했으나 1965년의 금리자유화 이후 급상승하여 1970년 말에는 32%에 달했다. 그 후 1970년대를 통해 정체를 보여 1980년 말에 동 비율은 34%에 머물렀다.

3) 금융경제실의 팀장으로서 필자가 작업반장의 역할을 하였고, 이덕훈·최범수 박사가 주로 구체적인 자유화의 단계적 추진방안에 대한 시안을 마련하였다. 좌승희 박사는 거시경제모형을 활용하여 금리상승의 거시경제효과가 어떻게 나타나는가를 검토하였다. 그리고 자유화에 따른 부작용을 완화함과 동시에 자유화에 이어서 금융시장과 금융산업의 효율화를 위하여 병행되어야 할 여러 과제들에 대해서는 강문수·이영기·김준경 박사 등이 주된 책임을 맡았다. 엄봉성 박사는 재무부 장관 자문관으로서 재무부 등과의 원활한 업무협조와 함께 토론에도 참여하였다.

4) 남상우·김동원 공저, 『금리자유화의 과제와 정책방향』, 연구보고서 91-03, 한국개발연구원, 1991. 8.

5) 상기한 남상우·김동원(1991)에서도 명목상으로 이미 자유화된 금리의 실질적 자유화를 단계적으로 추진하는 금리자유화를 권고하고 4단계 추진방안을 예시하고 있는데, 그 방향은 기본적으로 여기 제시된 내용과 크게 다르지 않다. 중간단계를 제2, 3단계로 세분한 것 외에, 2년 이상 정기예금 및 적금의 금리를 제Ⅱ단계에서 자유화하도록 되어 있는 것이 주된 차이점이었다.

6) 재무부가 금리자유화 추진방안을 확정함에 있어서는 KDI안뿐만 아니라 금융연구원과 한국은행의 의견도 함께 참고로 하였으며, 이들 기관들 사이의 의견 차이는 그다지 크지 않았던 것으로 보인다. 예컨대, 금융연구원은 금리자유화를 일시에 전면적으로 실시할 경우 평균실효금리가 여신의 경우 3%, 수신의 경우 5%포인트에 달하여 기업들의 대외경쟁력 상실과 연쇄도산의 위험성이 크기 때문에 부분적·단계적으로 실시할 것을 건의하였다. 여신금리 및 증권관련상품 금리를 수신금리보다 먼저, 그리고 실효금리가 자유화 이후 예상되는 균형금리와 큰 차이가 없는 금리부터 자유화하고, 수신면에서는 장기·거액의 수신금리를 먼저 자유화할 것을 권하고 있다. 다만 금융연구원은 자유화 단계를 KDI보다는 세분하여, 단기·소액 수신금리가 자유화되는 마지막 단계의 자유화(1997년 초 이후)까지 5단계 금리자유화를 건의하였다.

7) 임원혁, 「금융실명제: 세 번의 시도와 세 번의 반전」(2001. 8)은 정치경제학적인 관점에서 금융실명제의 추진과 후퇴 등 관련정책에 영향을 미친 정치·경제·기술적인 요인들을 검토하고 있다. 정권의 성격과 정치적 상황에 따라 실명제가 대통령 및 집권세력에게 가져다 줄 수익구조(명분과 실익), 그리고 선거주기와 개혁의 추진방법 등이 가장 중요한 변수였다고 분석하고 있다. 그 반면, 이념체계와 기술적 여건은 결정적인 영향을 미치지 못한 것으로 보고 있다.

8) 이 보고서는 실명제 실시를 위한 그간의 추진상황으로 1983년 하반기 이후 비실명 이자배당소득에 대한 차등과세폭의 점진적 확대(실명 소득의 기본 소득세율이 10%

인 데 반해, 비실명의 경우 1989년부터는 40%), 실명에 의해서만 가입이 가능한 예금상품의 확대로 실명관행의 조성(1989년 6월 현재 금액기준의 금융자산 실명화율 98.2%), 금융기관과 국세행정의 전산처리능력 확충 등을 제시하고 있다.

9) 그러나 이 보고서는 실명제의 실시논의와 관련하여 '부작용의 최소화 노력과 함께 예정대로 실시'하는 방안과 '실명제 실시를 유보하고 여건조성 및 보완조치를 강구'하는 두 가지 대안을 제시하고 각각의 근거와 우려되는 측면을 제시하고 있다. 실명제를 유보할 경우 정부정책, 특히 경제정의 실현에 대한 신뢰성이 약화되고, 실제로 실명제 실시 없이 조세형평을 도모하는 데에는 한계가 있음을 지적하고 있다. 또한, 그간의 정부의 실명제 실시계획에 따라서 금융시장에서의 자금이탈 등 이미 부담한 경제·사회적 코스트만 무위가 되게 할 뿐, 기업의욕의 회복 등 기대효과는 크지 않을 것으로 예상하고 있다.

10) 보도자료 「금융실명제 실시 유보의 배경」(1990. 4. 4)은 실명제 실시와 관련한 우려로서 경제관행과 문화적인 배경이 서구사회와 다른 점을 강조하고 있다. 즉, 서명을 통한 실명거래가 자연스러운 관행으로 정착된 서구의 신용사회와 자산의 노출을 꺼리는 동양의 인장문화의 차이가 엄존하여, 자산노출에 따라 세무당국이나 기타 권력 등에 의해 언제 불이익을 당할지도 모른다는 뿌리깊은 피해의식과 불안감이 잠재해 있다는 것이다. 또한, 조세제도만으로 소득분배를 개선하는 데 한계가 있다는 것은 선진국들의 경험에서 알 수 있으며, 조세회피에 능한 고액 저축투자자에게 있어서는 금융자산소득 과세강화의 실효성이 크지 않음을 지적하고 있다. 조세형평과 분배개선의 목표가 지나치게 강조되어 온 나머지 실명제라는 수단이 마치 목적 자체인 것처럼 인식되는 개념상의 혼동이 발생된 측면이 있다는 것이다. 이러한 주장은 물론 새로 임명된 경제팀의 견해를 그대로 반영한 것이다.

11) 예컨대, 부총리는 실명제 실시와 동시에 주식시장에 주는 충격을 완화하기 위해서 단기간 주식시장을 폐쇄할 수밖에 없다는 견해를 가지고 있었다. 그러나 KDI 작업팀은 이러한 조치가 오히려 투자자의 심리적 불안을 증폭시키고 주식가격의 조정과 안정회복을 지연시켜서 득보다 실이 클 것이라는 의견을 폈다. 제1차 대통령 보고 때까지 '실시초기에 주식투자자의 불필요한 불안을 완화하기 위해 주식시장을 3일간 폐쇄하는 방안을 검토'하는 것으로 되어 있었으나, 제2차 보고에서는 '실시 이후 단기간에 걸쳐 가격 등락폭 제한 및 거래시간 단축을 검토'하는 것으로 완화되었다가, 결국은 이마저도 삭제되었다. 이런 과정에서 필자와 김준일 박사는 부총리에게 고집센 박사들이라는 강한 인상을 남겼다.

12) 김용진 세제실장을 책임자로 하는 실무작업반의 체제가 새로 갖추어져, 양수길 자문관을 중심으로 한 KDI 정책자문반과 김진표 심의관을 중심으로 한 실시기획반으로 나누어졌다. 실명제 추진의 주요 검토사항에 대한 결정이 사실상 마무리된 제3차 대통령 보고시까지 재무부에서 동원된 인원은 세제실장, 김 심의관, 진동수 해외투자과장, 임지순 소득세제과장을 포함하여 7명이었다. 그 이후 법제처 법제관, 국세청

전산실 사무관 등 몇 명이 추가되었다. 자리를 비울 경우 의심을 받을 우려가 있는 공무원 5명과 KDI 팀원들은 절대보안을 지키겠다는 서약서를 제출하고 필요에 따라 작업에 참여하였지만, 나머지 작업요원들은 과천에 새로이 마련한 안가에서 합숙에 들어갔다.

13) 대통령 긴급명령은 건국 이래 모두 15회 발동되었으나 그 대부분은 전쟁시에 발동된 것이고, 평시에 발동된 것은 2건에 불과하였다. 그 첫 번째는 1955년 9월 「통상우편물의 종류 및 요금에 관한 법률 중 개정의 건」이었으며, 다른 하나는 1972년 8월의 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」(8·3 사채동결조치)이었다. 이와 유사한 것으로 대통령 긴급조치가 있는데 모두 6건 중 5건이 제4공화국 기간중 시국치안과 관련하여 발동되었고, 나머지 1건이 1974년 1월 14일 「국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치」(소득세 등 감면, 사치성 소비억제, 임금채권 우선변제 등을 포함)였다. 1962년의 화폐개혁(화폐단위 절하)은 혁명정부 국가재건 최고회의에서 긴급통화조치법을 공포함에 의해 시행되었다.

14) P1, P2, P3는 각각 대통령에게 보고한 제1차, 2차, 3차 보고서를 가리킨다.

15) 다만, 안기부와 같이 외교·정보·수사 등 공적업무상 필요에 의하여 실명을 밝히기 어려운 경우에 한해서는 일정 요건하에 비실명거래를 허용하는 방안이 제시되었으나, 첫 번째 대통령 보고 이후에 삭제되었다. 실명거래 의무화 이전에 거래된 무기명 자산에 실명거래의무를 부과하는 것에 대해서도 소급입법 등의 법률적 문제점이 발생할 소지가 있다는 점이 지적되었으나, 기존 실명자산과의 형평성문제가 있고 또한 이것이 실명화 의지의 후퇴로 국민들에게 인식될 우려가 있다는 점이 감안되어 그대로 강행되었다.

1980년대 수입자유화정책

양 수 길*

1. 개 관

1983년 하반기에 접어들어 정부는 두 가지의 수입자유화조치를 발표한다. 하나는 재무부의 관세개편 5개년계획(1984~88)이었고, 또 하나는 상공부의 수입자유화 2개년계획(1984~85)이었다. 당시 상공부에서 말하던 '수입자유화'를 좀더 정확한 이름으로 부르자면 수입규제완화라고 해야 하는데, 그 내용인즉 정부의 수입허가를 받아야 하는 품목들의 수를 줄여나가는 것을 말한다. 1985년에는 이에 뒤이어 수입규제완화 3개년계획(1986~88)을 발표하였다. 이들 두 개의 수입규제완화계획을 합쳐보면 5개연도에 걸친 수입규제완화계획이 사전에 공고되어 실시된 셈이다. 수입자유화정책은 1988년 이후로도 계속된다. 1987년에는 제2차 관세개편 5개년계획(1989~93)이 발표되고, 수입규제완화조치는 1988년 이후 수시로 취해졌다.

이처럼 전개된 80년대 우리나라의 수입자유화정책은 적어도 세 가지 면에서 매우 획기적인 것이었다.

첫째, 그때까지의 무역정책은 명목적 구호야 어쨌든 실질적으로는 강

* 세계경제연구원 자문위원
KDI 선임연구위원/재직기간 : 1981~93년

력한 보호주의를 추구하고 있었다. 1980년대 초까지만 해도 국내산업은 높은 관세 및 광범위한 수입규제로 구성되는 수입장벽에 의해 국제경쟁으로부터 보호되고 있었던 것이다. 국내산업의 육성을 위해 국제경쟁을 차단해 주어야 한다는 유치산업보호론 및 만성적 경상수지적자가 해소되기까지는 수입이 억제되어야 한다는 국제수지방어론이 이러한 보호주의적 무역정책의 논리적 근거로서 널리 신봉되고 있었기 때문이다. 즉, 무역정책이 산업정책과 국제수지관리의 수단으로 간주되고 활용되고 있었다. 이러한 무역정책이 80년대에 자유무역주의로 그 기조가 반전되었던 것이다. 이것은 정부가 산업정책과 국제수지정책에 대해서 기본철학을 수정하였음을 반영한다.

둘째, 80년대의 수입자유화조치는 획기적이라 할 정도로 그 범위가 넓고 깊이가 있었다. 농산물을 제외한 전 품목, 즉 공산품의 대부분이 수입자유화의 대상이 되었고 수입장벽인하의 정도가 컸던 것이다. 농산물은 1988년 이후에 수입자유화대상으로 포함된다. 나아가서 이들 조치가 체계적으로 구상되고 사전적으로 그 일정이 예시되었다. 이처럼 당시의 수입자유화정책은 실질적이고 체계적이며 예시적으로 추진되었던바, 이것은 산업발전전략이 보호와 지원을 통해 유치산업을 육성하겠다는 기존의 유치산업육성정책에서 개방경제체제하의 시장경쟁을 통해 비교우위산업을 자생적(自生的)으로 발현(發顯)시키겠다는 국제경쟁촉진정책으로 전환되었음을 의미했다.

셋째, 수입자유화정책이 적어도 1988년까지는 상호주의적 국제협상 또는 시장개방을 강요하는 국제적 압력에 따른 것이라기보다는 자발적이고 일방적인 선택에 의해 채택되고 추구되었다. 즉, 수입자유화가 한국경제의 효율화에 기여한다고 보고 이에 대한 정부 내의 공감대형성과정을 거쳐 우리나라 정부 스스로가 선택한 정책이었다. 이런 의미에서 당시의 수입자유화정책은 자발적이고 일방적인 것이었고 이 점에 있어서 한국의 수입자유화정책은 홍콩 및 싱가포르와 같이 별도의 선택이 없는 특수한

경우를 제외한 모든 개발도상국이 보호무역정책을 추구하고 있던 당시의 국제적 상황에서 매우 신선한 충격으로 받아들여지고 또 선진국들에 의해 모범사례로 주목되고 칭찬받기에 이르렀다.

당시 선진국들은 마침 개도국들에 대해 상호주의적 무역자유화의 의무를 면제 또는 완화시켜주는 GATT의 이른바 개도국우대조항(special and differential treatment)이 개도국의 경제발전을 오히려 저해한다고 하며 이 원칙에 대한 재검토의 필요성을 주장하고, 특히 선발 개도국의 개도국우대조항 졸업론(graduation argument)을 제기하기 시작하고 있었다. 한국의 사례는 선발 개도국 졸업론 주장을 크게 강화시켜 주었다.

1988년 이후 정부의 무역정책기조는 본질적인 면에서 상당한 변화를 보인다. 그것은 대내외 여건변화에 따른 것인데, 대외적으로는 한국이 이른바 3저(低)현상의 덕으로 1986년 이후 경상수지가 대규모흑자를 보게 되고, 이에 따라 미국을 중심으로 한 선진국들은 구체적이고 급진적인 시장개방을 요구하게 된다. 대내적으로는 1987년의 정치민주화를 계기로 국내 이익집단들의 목소리가 높아지고 개혁과 개방에 대한 국내적 저항이 커지고 또 정부 자체의 권위주의적 '힘'이 크게 약화된다. 이러한 대내외적 여건변화의 결과로 수입자유화정책의 선명성이 떨어지고 수입자유화 추진에 이른바 '외압(外壓)'의 역할이 커지며 자발적 수입자유화의 시대는 막을 내리게 된다.

80년대의 자발적이고 일방적인 수입자유화정책은 당시 정부 내의 개혁적 성향이 높은 고위관료 몇 분의 추진력이 아니었던들 채택될 수 없었을 것이다. 그러나 이들 자신이 처음부터 스스로 수입자유화 추진방침을 수립하고 그 방침의 정책화에 착수한 것은 아니었다. 이들에게 대폭적 수입자유화를 추진해야 할 것임과 그 구체적 방법(모델)을 건의한 것은 KDI였으며 이와 동시에 KDI는 그에 관한 범국가적 토론을 촉발하고 그 과정에서 수입자유화의 필요성을 역설하며 주요 오피니언 메이커들의 공감을 조성하는 역할을 수행했다. KDI가 처음 문제를 제기한 이후 수입자

유화정책의 채택에 이르기까지의 기간중에는 미디어를 통한 광범위한 사회적 토론이 있었으며 이에 병행해 관계부처간 및 부처 내 공무원간에도 심층적인 토론이 전개되었던바, 이런 면에서 당시의 수입자유화정책 채택과정을 살펴보면 경제개혁을 추진하는 방법상으로도 매우 참신한 방식이 처음으로 시도되었음을 알 수 있다.

KDI는 80년대 한국의 수입자유화 추진과정에서 그 필요성을 제기하고 정책대안을 제시하며 이를 채택하게 하기 위해 국가적 토론을 주도하는 역할을 수행했다. KDI는 이처럼 수입자유화로의 무역정책기조 전환에 결정적 기여를 하였으며 그 과정에서 산업육성 및 국제수지에 대한 정책철학의 전환에도 절대적인 기여를 하였던 것이다. KDI의 이러한 역할수행은 필자에 의해 주도되었던바 그 계기는 1982년 당시 경제기획원의 발주로 KDI에 위탁되었던 용역과제 「산업지원제도의 개편방안에 관한 연구」를 수행하는 과정에서 자연스레 조성되었다.

2. 산업지원제도 개편방안을 연구하다.

1980년에는 그 전년도에 발생했던 박정희(朴正熙) 대통령 시해사건을 계기로 유신체제가 무너져 내린 가운데 새로운 군부가 정권을 장악하고 이른바 제5공화국을 출범시킨다. 한국경제는 당시 이와 같은 일련의 정치적 위기상황 및 변혁이 전개됨에 병행해 극심한 대내외적 충격을 겪는다.

1979년 4월에 국제적으로 제2차 석유파동이 발생하였고 이에 뒤이어 세계경제는 2년여에 걸쳐 선진공업국들을 중심으로 스태그플레이션을 겪고 아울러 국제적 고금리로 개발도상국들은 심각한 외채위기를 겪게 된다. 이와 같은 국제적 충격들로 인해 한국도 1979년부터 심각한 스태그플레이션 및 경상수지문제를 겪지 않을 수 없었는데, 생산부문 중 이들 국제적 충격으로 가장 큰 타격을 받은 부문이 바로 1970년대 초 이후 정

부에 의해 집중적으로 투자되고 육성된 중화학부문이었다.

당시 한국경제가 당면한 근본적인 문제는, 이처럼 중화학부문에 외자를 동원한 투자가 정책적·집중적으로 추진된 결과 중복투자 및 과잉투자가 이루어져 가동률이 낮게 유지되는 가운데 국제경쟁력 부족으로 수출산업화가 부진하였고 이와 동시에 60년대 이후 수출을 주도해오던 경공업부문의 국제경쟁력이 뚜렷이 저하되기 시작한 데 있었다. 이때 몰아닥친 제2차 석유파동과 국제적 스태그플레이션 및 고금리는 경상수지적자 및 외채상환부담을 크게 가중시키고, 특히 중화학부문의 중복·과잉투자문제를 더욱 악화시켰다. 이와 같은 문제들은 1979~80년의 정치상황에 따른 정치적·사회적 불안 및 같은 해 여름의 냉해(冷害)로 인한 사상 최악의 농사흉작과 함께 어울려 −6%의 경제성장, 40%를 상회하는 소비자물가인플레 및 GDP 대비 10% 수준에 이르는 경상수지적자로 20년 내 최대의 경제위기를 조성하게 된다.

따라서 당시 국가적으로 당면한 최대과제는 이러한 경제위기의 극복에 있었다. 1980년 5월 설치된 이른바 국보위(國保委)를 발판으로 삼아 1980년 10월 전두환(全斗煥) 장군이 대통령에 취임하면서 출범한 새로운 행정부는 정권의 정당성 확보를 위해서라도 당시의 경제위기 극복을 최우선과제로 내걸고 이를 위해 경제기획원 출신의 김재익(金在益) 박사 등을 위시해 경제개혁마인드와 시장경제지향성이 강한 유능한 경제관료들을 대통령경제비서실·경제기획원·재무부·상공부 등 주요 경제부처에 포진시킨다. 이들 주요 경제관료들이 1980년대 초에 가장 역점적으로 추진한 것이 강력한 경제안정화정책과 중화학공업부문의 구조조정이었으며, 이 두가지 우선순위과제 추진의 궁극적 목적을 한국경제의 국제경쟁력회복에 두고 이를 경제운영의 지표로 삼았던 것이다. 1981~85년을 대상기간으로 하는 제5차 경제개발계획의 틀도 이와 같았다.

이러한 차원에서 1980년대 초에 범정부적으로 또 범국가적으로 논의되었던 구체적 쟁점의 하나가 산업지원제도의 개편방안이었다. 이것은 70

년대에 이루어졌던 중화학공업투자 부실화의 위기에 처해 또 경제안정화 차원에서 국가재정에 대한 부담을 고려하며 과거의 산업지원방식을 근본적으로 반성하고 보다 효과적이고 효율적인 방법으로 산업발전을 도모하자는 취지로 논의되기 시작하였다.

이에 따라 산업정책에 대한 연구가 1981년도중 KDI 연구과제의 하나로 채택된다. 당시 김만제(金滿提) 원장은 특히 산업정책연구를 남종현(南宗鉉) 박사에게 맡기고 있었다. 그러나 남 박사가 같은 해 3월 고려대학교 교수로 직장을 옮기는 바람에 이 부문의 연구 추진에 차질이 생겼다. 그런데 마침 같은 시기에 필자가 국제경제연구원(KIEI)에서 KDI로 직장을 옮기게 되었다. 이에 따라 남 박사가 맡고 있었던 산업정책연구가 필자에게 맡겨진다.

KDI 내 연구진으로는 유정호(兪正鎬)·김재원(金裁元)·김승진(金勝鎭) 제(諸) 박사와 필자가 주요 참가자로서 한 팀을 구성하고 연구과제를 추진하게 되었다. 연구분야는 산업비교우위구조(필자), 산업보호구조(兪正鎬 및 필자), 기계공업육성정책(金勝鎭) 및 도급거래증진정책(金裁元)으로 구분해 분담하였다. 기계공업은 중화학공업부문 중 조립금속, 일반기계, 전기기기(전자 포함), 수송기기(자동차·조선) 및 정밀기기로 구성되는, 범위가 가장 넓은 부문인 동시에 전략적 가치가 가장 높은 부문으로 생각되어 선정되었다. 실제 이 부문은 각종 정책수단에 의한 지원을 집중적으로 받고 있었다. 그러면서도 국제경쟁력이 취약한 대표적 부문이었다. 도급거래증진이라 함은 다른 표현으로 중소기업계열화를 말하는데, 이것을 중소기업육성정책의 핵심수단으로 보았던 것이다. 부문별 책임자는 또 각자 나름으로 원내외 전문가들의 자문 및 연구지원을 수시로 받았는데, 특히 원내의 구본영(具本英)·박준경(朴埈卿) 박사 및 홍성덕(洪性德) 주임연구원으로부터 그리고 원외의 서강대 김수용(金秀勇)과 김광두(金廣斗), 연세대 이영선(李榮善)과 정구현(鄭求鉉), 서울대 이승훈(李承勳)과 강광하(姜光夏), 건국대 고시천(高時天) 및 육군사관학

교 김진우(金珍祐) 제(諸) 교수로부터 자문을 받았다. 연구의 총괄은 필자가 맡았다.

이후 연구과제의 수행결과는 그 수행단계에 따라 1982년 2월의 '새로운 산업정책에 관한 국제심포지엄' 개최, 1982년 7월의 '관세정책의 현황과 개편방안'에 대한 정책협의회 개최 및 1983년 1월의 산업지원시책개편방안에 대한 종합보고서 제출 등 각 단계별로 발표되었는데 그때마다 그 내용에 대한 사회적 반향은 엄청나게 컸고 그 결과로 수입자유화를 핵심으로 하는 산업정책체계의 근본적 개편이 추진되기에 이른다.

3. 새로운 산업정책에 관한 국제심포지엄 개최

국제심포지엄은 당시 김만제 원장의 지시에 의해 1981년 여름부터 추진되던 행사였는데, 그 후 경제기획원으로부터 연구용역을 수탁하여 이 용역과제계정에 소요비용이 계상되기에 이르른 과제이다. 동 행사가 막상 개최될 즈음에는 KDI 원장이 바뀌어 신임 원장 김기환(金基桓) 박사의 사회 아래 행사가 진행되었다.

당시 한국의 산업지원제도는 산업정책이론에 입각하기보다는 산업발전에서 한국을 크게 앞지르고 있던 일본의 산업정책을 거의 맹목적으로 그대로 답습하고 있었다. 한편 국제사회는 당시 일본산업의 뛰어난 국제경쟁력에 비추어보아 일본식 산업정책의 공과(功過)를 두고 활발한 논쟁을 벌이고 있었다. 동 행사는 이러한 국제적 논쟁을 배경으로 한국이 추구해야 할 산업정책의 논리적 근거를 점검해 보자는 데 그 취지가 있었다.

1982년 2월 15~17일 KDI에서 이처럼 개최되었던 '새로운 산업정책의 모색을 위한 국제심포지엄'에는 미국 미네소타대학교의 앤 크루거 교수, 세계은행 경제분석부장 헬렌 휴즈 박사, 일본의 일본경제연구센터(JERC) 노부요시 나미키 연구위원, 서독 킬대학교의 게르하르트 펠스 교수, 프랑

스국제경제동향연구소(CEPII)의 이브 베르텔로 소장 등 해외전문가 9인 및 국내의 학자, 실업계 대표, 유관고위공무원 등 다수의 전문가가 참석하였다. 회의의 주제는 '산업구조의 고부가가치화(Moving Up Market)', '기술혁신의 촉진', '산업조직의 효율화' 및 '승자의 육성(Picking Winners)'의 네 가지로 설정되었는데, 이들 네 가지는 당시 필자가 보기에 산업정책에 관한 4대쟁점이었던 것이다. 이 중 특히 'Picking Winners'는 당시 선진권 경제학자들간에 애용되기 시작한 표현이었는데 그 뜻은 일본식으로 특정 산업들을 선정해 경쟁력 있는 산업으로 키우는 것이 과연 가능한가 하는 문제제기에 있었다.

동 국제심포지엄에서의 중심주제는 네 가지 쟁점 중에서도 특히 승자산업을 어떻게 육성하는가 하는 것이었다. 즉, 'Picking Winners'가 핵심적 쟁점으로 부각되었고, 이에 대한 사례로서 일본의 산업정책이 토론과정에서 내내 거론되었으며, 여기에서 도출된 몇 가지 결론은 후일 산업지원제도개편방안에 대한 KDI 연구보고서의 결론에 지대한 영향을 미쳤다. 동 토론에 참가하였던 여러 학자와 산업계 인사에게는 물론, 당시 청와대 박유광(朴有光) 경제비서관, 경제기획원 하동선(河東善) 차관보 및 김영태 투자심사국장, 재무부 홍재형(洪在馨) 관세국장, 상공부 김종남(金種男) 산업정책국장, 과기처 조경목(趙庚穆) 과학기술심의실장 등 경제부처의 고위정책담당자들에게도 상당한 영향을 주었을 것으로 사료된다.

일본의 산업정책에 대한 당시 국내의 일반적인 인식은 정부가 유망산업을 선정해 이들을 집중적으로 보호·육성하였으며, 그 결과로 일본산업의 고도화와 국제경쟁력 획득이 가능하였다는 것이었다. 70년대 한국의 중화학공업 보호육성을 주 내용으로 하는 산업정책도 이와 같은 인식에 기반을 두고 있었다. 그러나 이와 같은 인식은 동 국제심포지엄에서의 토론을 거치며 상당히 수정된다.[1)]

심포지엄에 참석한 일본인 전문가들의 발언을 종합해 보면 일본정부가 2차 세계대전 이후 장래성이 유망한 산업을 선정하고 산업발전촉진특별

법을 제정해 지원해 온 것은 사실인데, 첫째 이것을 5년단위의 시한부(時限附)로 실시하였으며, 둘째 육성에 실패한 산업에 대해서는 과감하게 산업합리화조치를 통해 구조조정을 실시하였으며, 셋째로 이러한 미시적 조치들보다 중요한 성공요인으로서 광범위한 내수시장을 터전으로 해 국내기업간 경쟁이 매우 치열하도록 유도하고 독과점규제를 엄격히 실시하였으며 이들 요인으로 인해 대기업과 중소기업간 협력 및 균형발전이 이루어졌고, 넷째로 공산주의 및 천연자원공급불안의 위협으로 인해 국가자립정신이 제고되며 사회적 단합이 조성되고 유지되었으며, 특히 노사협력이 잘 이루어졌다는 것이었다. 이에 크루거 교수, 휴즈 박사 등 구미(歐美)의 참석자들은 이른바 유망유치산업을 보호지원으로 육성하고자 하는 산업정책의 위험성을 역설하며 일본은 그럼에도 불구하고 산업지원의 한시성(限時性)으로 그 위험을 최소화하는 동시에 내수시장에서의 치열한 경쟁과 수출을 통한 국제경쟁, 그리고 생산성 향상, 공정혁신 및 기술개발을 위한 노사협력과 관민협력으로 산업의 발전을 도모하였다는 해석을 제시하며 후자의 요인들의 중요성을 강조하였다. 이러한 토론의 한 결과로 일본의 미시적 산업정책이 생각보다 그 역할이 작았으며 또 그 한시성과 기업간 경쟁이 중요했다는 인식이 부각되었다.

동 심포지엄에서 도출된 주요 결론은 다음과 같이 요약된다. 정부로서는 특정산업의 장래성을 정확하게 예측할 수 없으며, 설령 예측할 수 있다고 해도 정부의 이른바 유망산업의 지원과 보호는 그 자체로서 해당산업의 기업에 의한 자생적 발전노력을 저해하기 쉬운 만큼 그 효능에 한계가 있다. 따라서 특정 산업의 육성시 이에 따르는 이러한 위험을 분명히 인식해야 한다. 산업의 육성은 일반적으로 특정산업이 아닌 기업활동의 지원을 통해 이루어져야 한다. 이러한 지원은 산업간 균등히 그리고 기능별로 실시되어야 하며, 그 방법은 기업인들의 기업가정신과 위험부담능력을 제고시키고 실패와 도산을 허용하는 데 있다. 경쟁의 촉진, R&D 지원, 벤처자본 공급, 외국인직접투자 유치, 금융의 자율화, 중소기

업을 위한 규제완화 및 금융지원 등이 그 주요 내용이다. 유치산업의 보호·육성도 시도되어야 한다. 그러나 그에 수반되는 위험을 알고 대비해야 한다. 따라서 유치산업의 지원은 어디까지나 시한부로 실시되어야 하고, 그 산업 내의 투자는 기업인들에게 맡기고 이들의 도산과 실패를 허용하는 것이 중요하다.

결론컨대 동 심포지엄에서 부각된 가장 중요한 인식은 아마도 다음과 같은 것이었다고 하겠다. 즉, 엄밀한 의미에서 볼 때 유망품목은 있어도 유망산업은 없다는 사실이다. 어떠한 방법으로 분류되는 어떠한 산업부문 내에서도 그 유망성은 품목에 따라 다르고 또 유망품목의 성공여부는 기업인에 따라 다른 것이며, 기업인의 성공여부 및 이에 이르는 행태는 그가 처한 사업환경, 특히 경쟁여건에 따라 좌우된다는 인식이 그것이다.

4. 8%균일(均一)관세율안과 그 파장

1982년 4월경 필자는 경제기획원 연구용역과제와는 별도로, 그러나 내용적으로는 이 과제와 매우 밀접한 주제인 관세율개편을 위한 정책자문을 요청받는다. 당시 재무부 관세제도과의 김종환(金鐘煥) 과장으로부터 전화가 왔는데, 재무부가 관세정책의 현황을 체계적으로 점검·평가하고 관세율구조 등에 걸친 종합적 개편을 촉진하고자 하니 이 작업을 도와달라는 내용이었다. 이 요청을 받은 것을 계기로 필자는 관세정책개편방안에 대해 단기연구를 수행하며 우리나라의 무역정책 및 관세제도에 대해 깊은 생각을 하게 되고 그 최종 결과는 1985년 7월 7일 KDI의 주최로 개최된 '관세정책의 현황과 개편방안에 대한 정책협의회'에서 주제발표형식으로 발표되어 큰 사회적 반향을 불러일으키게 된다.[2)]

당시 산업지원제도의 개편방안에 관한 연구는 경제기획원뿐 아니라 재무부, 상공부, 농림부 등 부처별로 소관제도를 중심으로 추진되고 있었다.

재무부는 당연히 관세정책의 개편방안을 구상하기 시작한 것이다. 그래서 김종환 과장과 만나 재무부의 실무자 측 구상을 들어보니 관세율구조의 개편이 주 관심사인데, 산업별·부문별 국가적 중요성을 산업정책적 중요성, 고용정책적 중요성 및 산업의 유망성 등으로 구분해 계량화하고 이들을 적절히 가중(加重)합산하고자 하는바, KDI가 이러한 계량화작업을 수행해 달라는 것이었다. 듣고 보니 이른바 '과학적 관세'론(論)(scientific tariffs)을 생각하고 있는 듯했다. 필자는 즉각적으로 "그게 아닌데…" 하는 거부반응을 느끼지 않을 수 없었다. 이때부터 2개월에 걸쳐 필자와 재무부 측 사이에 수시토론이 벌어진다. 이 과정에서 필자는 관련 문헌을 연구하고 필요한 통계를 수집해 분석하여 균일관세율안을 구상하게 되었고 구체적으로 7월의 정책협의회 주제발표를 통해 8% 균일관세율구도에 입각한 관세율구조개편안을 제시하게 되었다. 하고보니 70년대 칠레정부가 채택한 10%균일관세율과 유사한 구상이 되었다. 그러나 당시 과제수행기간이 너무나 짧아 칠레의 관세율개편에 관한 자료를 입수해 참고할 시간적 여유는 없었다. 칠레의 관세는 지금도 10% 균일세율구조를 갖추고 있다.

이와 같은 구상은 당초 재무부 실무진이 갖고 있던 과학적 관세율론(論)을 완전 뒤집어 엎는 것이었다. 돌이켜 보건대 필자와 재무부간의 토론과정에서 산업정책적 측면에서 가장 의미 있었던 것은 재무부 측이 토론을 통해 산업과 산업, 품목과 품목을 비교해 어느것이 어느것보다 중요하다고 판정하고자 하는 시도가 무의미하고 또 어느것이 어느것보다 유망하다고 사전적으로 평가하는 것이 불가능하며 나아가 유망하니까 지원해주어야 한다는 논리도 성립되지 않음을 받아들이게 되었다는 사실이라고 하겠다. 이와 같은 점들은 수개월 전 개최되었던 국제심포지엄에서의 토론을 통해 확인된 내용들이었던바 당초 재무부 실무자들에게는 선뜻 수긍할 수 없는 정책철학이었던 것이다. 재무부 측에서 필자의 이론을 제일 먼저 수용해 준 사람은 이진설(李鎭卨) 당시 세정(稅政)차관보

였다. 원래 논리적 합리성을 중시하고 토론을 즐기는 성품을 지닌 이 차관보가 필자의 입장을 지지해 줌에 따라 재무부 직원들의 산업정책철학이 필자가 제시하는 방향으로 급격한 선회를 하게 되었는데, 7월에 개최된 관세정책협의회에서의 과제는 이와 같은 정책철학을 관세라는 구체적인 정책수단에 적용해 여러 가지 시사점을 끌어내고, 이들을 공무원들과 산업계 및 일반 식자들이 납득할 수 있게끔 전달하는 데 있었다.

당시 관세정책개편을 위한 시안(試案)이라는 단서를 달고 주제발표된 내용을 간략히 회고해보면 그 본문은 이론적 분석과 실증적 분석으로 구성되었다. 이론적 분석에서는 관세가 세수확보와 소비억제, 산업지원 및 경상수지관리 차원에서 각종 내국세의 동원, 소비세 부과, 내국세제 및 금융제도상의 지원, 또는 거시경제운영수단 등에 비해 자원배분왜곡의 부작용을 가져올 뿐 아니라 소기의 정책목표 달성여부도 확실치 못한 차선(次善)의 수단이라는 점이 설명되었다. 또 특히 산업보호효과와 관련해서는 중간재가 있음으로 해서, 관세율이 나타내는 '명목보호율'과 부가가치 증대효과를 나타내는 '실효보호율'을 구분해 전자가 아닌 후자를 진정한 산업 또는 품목의 보호효과로 파악해야 하고 나아가 개별산업에 대한 산업지원의 종합적 크기를 파악하려면 '실효지원율'을 보아야 하는데 이것은 관세구조로 인한 실효보호율에 국내조세, 금융 및 재정보조금과 같은 보다 직접적인 지원수단으로 인한 '실효보조율'을 합산해야 할 것임을 설명하였다. 이처럼 이론적이고 기술적인 사항들을 설명하는 주목적은 당시 실시되고 있었던 주먹구구식의 산업지원이 국가경제의 자원활용에 얼마나 큰 자원배분의 왜곡과 부작용을 가져올 수 있는가를 보여주는 데 있었다. 이와 같은 이론적 분석의 결론으로 필자는 가장 이상적인 관세정책은 무관세 또는 영(零)세율정책이며, 그러나 현실적으로 각종 내국세의 재정부담능력에 한계가 있다면 관세를 부과하되 목표세수를 보장하는 수준에서 모든 품목에 균일한 세율을 부과하여 실효보호율도 균일화하고 관세의 산업간 중립화를 도모하여야 한다고 주장하였다. 나아가

내수판매가 보호되는 만큼 반사적으로 수출에 대한 과세효과도 발생하기 때문에 이를 상쇄하기 위해 관세율과 동등한 율로 수출지원도 실시해야 한다고 단서를 달기도 했다. 이 단서는 수입에 대한 과세는 수출에 대한 과세와 대등하다는 Abba Lerner 교수의 이른바 대등성정리(對等性定理)(equivalence theorem)의 원용(援用)이었다. 또 산업보호수단으로서 관세는 수입규제에 비해 모든 면에서 월등하기 때문에 수입규제는 그로 인한 명목보호율 수준의 관세로 대치되는 것이 바람직하다고 주장하였다.

이상과 같은 내용의 이론적 분석은 그 내용면에서 학문적으로 새로운 내용을 담고 있는 것은 아니었으나 관세정책에 관한 분석의 이론적 틀로 정리되어 정부 정책담당자들, 일반식자들 및 산업계를 상대로 국내 최초로 제시되었다는 데 그 가치가 있었고, 특히 균일관세율론은 매우 새롭고 충격적인 제안으로 받아들여지게 되었다. 이에 뒤이은 실증적 분석에서는 우리나라 관세제도의 구조와 현황 및 수입의 양적(量的) 규제현황이 체계적으로 분석되었고 이에 따른 주요 결론으로는, 첫째 수입규제가 널리 사용되고 있어 관세정책의 고유기능이 마비되어 있고, 둘째 수입규제로 인한 명목적 보호효과와 관세구조의 다기(多岐)함으로 인해 실효보호효과의 산업간 격차가 극심하고 또 전체적으로는 국내산업보호효과가 크지만 그 구조의 과학적 디자인이 불가능해 그것이 정책의도를 반영한다고 보기 어려우며, 셋째 몇 개 특정산업을 위한 관세감면이 과다(過多)해 그에 따른 세수상의 손실이 여타 부문에 대한 추가적 관세부담으로 전가되어 산업구조의 왜곡이 조장되고 있다는 점 등이 도출되었다.

우리나라 산업의 실효보호율 구조현황에 대해서는 경희대의 김광석(金光錫) 교수가 Bela Balassa 교수의 방법론에 입각해 국내 최초로 1968년 현재를 기준으로 방대하고 어려운 추정작업을 해둔 것이 있었고, 뒤이어 고려대의 남종현 교수가 역시 KDI에 재직하는 동안 1978년 현재를 기준으로 마찬가지의 방법론에 의해 실효보호율구조를 다시 추정한 바 있다. 1982년 7월의 정책협의회에서의 주제발표에서는 이 두 분의 귀중한 작업

결과를 원용해 앞에서 언급한 바와 같은 결론의 주요 내용을 도출할 수 있었다. 이에 더해 이 정책협의회에서 KDI는 관세정책개편방안으로, 첫째 세수상의 필요성 및 내국세제상의 제약에 비추어 관세를 통한 최저한의 세수를 확보하도록 하고, 둘째 특정산업용 수입기계류 및 원료품에 대한 관세감면을 폐지하되 재정수요에 부응하며 동시에 관세의 산업간 중립성을 확보하도록 원칙적으로 모든 품목에 걸쳐 균일관세율을 부과하도록 하고 구체적으로는 관세의 현 재정부담률(11%)을 유지하기 위해 그 수준을 8%로 균일화할 것, 셋째 수입규제를 철폐해 산업보호기능을 전부 관세제도에 흡수하도록 할 것, 넷째 보호정책의 개편에 맞추어 국내의 조세, 금융 및 산업정책을 개편하고 이 차원에서 산업지원은 산업간 선별성이 없도록 일반지원화할 것, 다섯째 수입의 자유화에 따라 한시적이고 보완적인 산업지원정책을 실시할 것 등을 건의했다.

그날 정책협의회에서 제시된 KDI의 입장은 그 다음날 모든 일간지에 톱뉴스로 대서특필되었는데, 기사의 내용은 '8%균일관세안', '관세감면제도의 폐지' 등 관세제도 개편에 초점을 두고 있었다. 또 신문마다 사실보도와 아울러 신문 전면 또는 반면에 걸친 상세한 해설기사 및 정책협의회 토론내용을 싣고 있었는데, 해설기사에는 '적자생존의 산업정책', '부실기업 도태로 경쟁력 강화 겨냥' 등으로 그 취지를 부각시켜 주었고 토론내용에 관해서는 관계부처가 대체로 '일률과세의 불합리성'을 들어 거부반응을 보였음을 보도하였다. 일제히 이에 관해 실린 사설에서는 대체로 원칙적으로는 올바른 방향이지만 정책화차원에서는 시기상조로서 산업발전단계를 고려해 수입규제완화 및 관세개편제도에 신중히 접근해야 한다는 반응이었다. 상공부도 8%균일관세율안은 산업보호기능을 포기하는 것을 의미하여 "가동 초기단계에서 국제경쟁력이 안 갖추어진 중화학공업 육성에 차질을 가져올 우려가 크다"는 이유로 반대하는 입장을 취했다.[3)]

당시 KDI의 구상은 주제발표자료의 서두에서 밝힌 바와 같이 어디까지나 '關稅政策의 現況을 紹介하고 問題點을 浮刻시킴과 동시에 改善代

案에 관한 討議를 誘導하는 것을 目的으로' 하고 있었다. 그럼에도 불구하고 KDI의 8%균일관세율안은 산업계를 크게 긴장시켰고, 이로 인해 1982년 하반기중에는 전경련·대한상의·무역협회 등 경제단체별로 KDI의 관세제도 개편안에 대응하는 연구를 추진하고 그 결과를 정부에 건의서 형식으로 제출하였으며 이와 병행해 관세제도개편에 관한 지상(紙上) 토론이 벌어지곤 하였다.

상공부 및 산업계가 8%균일관세율안을 반대하는 것은 예상했던 바와 같았다. 전경련은 「關稅率調整 기본방향에 관한 建議」(1982. 7. 29)를 통해 균일관세율 도입은 시기상조라고 평가하고 기본적으로 현행 경사(傾斜)구조의 관세율체제를 견지하되 그 구조를 합리화하고 특히 다단계화해야 한다고 주장했다. 대한상의도 「우리나라 關稅政策의 展開方向」이라는 건의서(1982. 8. 5)를 통해 KDI의 균일관세율안이 "지금까지의 어떤 경제조치보다도 더욱 엄청난 충격과 부작용을 낳게 될 것임"을 주장하고 앞으로 직접보조 등 여타의 산업지원정책이 도입되기 어려운 현실임을 감안, 관세의 보호기능이 "더욱 정밀화되고 국제수지와 물가, 고용 등 여타의 정책목표와 밀접한 관련을 갖도록 해야 한다."고 건의했다. 산업계에서는 관세율을 균일화하기보다는 그 구조를 당시의 11단계에서 40단계 이상으로 세분화시켜야 한다는 주장이었다.[4] 이러한 입장들은 기본적으로 재무부 실무진이 애초 구상하였던 '과학적 관세율구조'론(論)으로 수렴되는 내용이었다.

어쨌든 KDI가 8%균일관세율안을 제안한 것을 계기로 관세정책 내지는 산업정책에 대한 활발한 토론과 문제의식이 산업계 및 경제부처 전체를 통해 전개되고 조성된 것은 사실이었고 이와 같은 상황전개는 재무부의 관세율개편추진 움직임에 정치적 모멘텀을 조성해주며 나아가 그 구상의 폭을 크게 넓혀주는 효과를 가져다 주었다.

KDI는 사실 8%균일관세율안을 제시하며 관세정책에 대한 발상의 전환을 촉구하자는 것이 주목적이었으며 그 구상을 실현가능한 것으로 보지는

않았다. KDI가 강조하고 싶었던 것은 한국의 산업이 전반적으로 과보호되고 있으며, 나아가 합리적 정책디자인을 결여하는, 따라서 의도되지 않은 구조를 갖춘 맹목적인 수입규제 및 관세의 장막에 의해 보호되고 있다는 점이었다. 그런데 그때의 정책협의회는 사실은 이러한 정도 이상의 효과를 볼 수 있었다. 재무부가 8%균일관세율안을 관세율개편작업에 반영하는 방안을 심각하게 검토하기 시작한 것이다.[5] 후술하는 바와 같은 경위를 거쳐 재무부는 그 다음해에 8% '중심세율'안을 채택해 관세율구조를 개편하기에 이르렀는데 이것은 8%균일세율안의 변형인 것이다 지금도 한국의 관세율구조는 8%중심세율구조를 그 틀로 하고 있는바 그 원천은 당시 이처럼 KDI가 제의했던 개편안이었던 것이다.

5. 실효보호율의 추정

1982년중 필자는 단기과제로서 관세정책개편방안 연구를 수행하면서 이와 병행해 경제기획원으로부터 수탁한 산업지원제도개편방안 연구용역을 총괄해야 했다. 이를 위해 부문별 연구책임자들을 중심으로 부문별로 원내 워크숍을 개최하여 연구의 중간결과와 향후 추진방향을 토의하곤 하였다.

산업비교우위구조 연구는 원외의 김수용·이영선 두 교수가 전담해 수행하고 있었고, 기계공업육성정책 연구는 김승진 박사가 주도적으로 수행하고 있었으며, 도급증진정책 연구는 김재원 박사가 수행하며 제각기 해당부문에 대한 보고서를 작성하고 있었다. 그중 산업비교우위구조 연구는 그 결과가 아무리 훌륭해도, 산업정책에 대해서는 별 시사점을 제공하지 못했다. 이러한 계량적 연구는 그 결과가 가치중립적이었던 것이다. 산업정책방향이 정해진 뒤 그러한 정책이 산업구조에 갖는 영향을 분석할 때는 유용하였다.

대표적인 유치산업이라고 할 수 있는 기계공업부문에 대해서는 정부지원이 무척 다기(多岐)하고 그 총규모가 매우 크다는 사실이 두드러졌다. 따라서 정부지원을 더 늘리라고 건의하기보다는 기존 지원시책 또는 그 체계를 간소화하고 효율화하는 방향에서 정책권고를 풀어갔다. 그런데 여러 산업지원시책 중 가장 문제되는 것은 역시 국제경쟁을 차단해주는 보호정책에 있다고 확신할 수 있었다. 따라서 산업지원시책의 개편을 위한 건의의 초점도 산업보호정책의 획기적인 개편에 두기로 했다. 이와 같은 결정의 연구전략적 근거는 그해 2월중 개최했던 '새로운 산업정책에 관한 국제심포지엄'의 토론에, 또 7월중 개최했던 '관세정책의 현황과 개편방안'에 관한 필자의 주제발표 내용 중에 있었다.

산업정책의 목적은 산업에 반드시 무엇인가를 주고자 하는 데 있는 것이 아니라 각 산업의 국제경쟁력을 촉진하고 발현시키는 데 있다. 따라서 산업에 대한 보호와 지원이 필요하다면 이들은 한시적으로 실시되어야 한다. 즉, 당장은 보호와 지원을 제공하더라도 조만간 해당산업을 국내경쟁은 물론 국제경쟁에 노출시키는 것 자체가 궁극적인 의미에서 가장 중요한 산업정책이라고 볼 수 있었던 것이다. 또 보호와 지원은 국내적으로는 산업간 자원재배분의 문제였다. 따라서 모든 부문을 보호하고 지원한다는 것은 있을 수가 없었고, 사실은 보호와 지원을 효과적으로 실시하려면 선별적으로 제한적으로 해야 한다. 나아가 국내적 수단에 의한 산업지원과 관세와 수입규제 등 국경조치에 의한 산업보호를 비교해 보면 후자는 전자에 대한 차선의 수단이고 산업보호를 효과적으로 운영하는 데에도 한계가 있으며 또 국제적 통상마찰의 부작용도 있었다. 이와 같은 논리에 따라 우리는 산업지원시책 개편의 역점을 관세와 수입규제에 의한 산업보호의 완화와 합리화에 두기로 하고 연구작업의 중점도 산업보호 운용의 실태와 문제점 파악에 두기로 하였으며, 이를 위해 실효보호현황의 추정과 비판적 분석을 시도하였다.

유정호 박사와 필자는 이미 산업보호구조 연구차원에서 김광석 박사의

선구자적 업적[6]을 배경으로 한국산업에 대한 1982년 현재의 실효보호율 구조측정을 추진하고 있었다. 사실 이 작업을 추진하던 초기에는 그 작업결과로 나오는 실효보호율 추정치의 용도에 대한 뚜렷한 목적의식이 있었던 것은 아니었다. 그러나 연구를 추진하는 과정에서 실효보호율 추정이 이처럼 연구작업의 핵심부분이 되었다. 실효보호율 추정은 1981년에 KDI에 합류한 유정호 박사의 첫 번째 연구과제로서 추정작업의 설계단계에서는 유 박사와 필자 두 사람의 공동과제였으나 추정작업 실시단계로 접어들면서부터는 유 박사의 단독과제가 되었고 필자는 그 결과를 재촉하는 역할만 맡게 되었다.

실효보호율 추정치는 유 박사의 수개월에 걸친 노고의 결과로 그해 연말 가까이 되어 나왔는데 그 결과는 산업지원제도에 대한 필자의 조사결과와 아울러 우리나라의 산업보호정책에 대해 몇 가지 심각한 문제점을 시사해 주었다. 산업전반에 걸치는 실효보호율구조는 산업 여러 부문의 투입·산출(I-O계수)구조와 명목보호율구조간의 상호작용에 의해 결정되고, 각 부문의 명목보호율은 관세정책뿐 아니라 여러 수단에 의한 수입규제 및 공정거래법 등에 입각한 국내가격규제 여부에 의해 결정된다. 그 한 결과로 실효보호율의 구조는 과학적으로 디자인하기 힘들었고 심지어는 사후적으로 정확하게 추정하기도 힘들었다. 이와 같은 사실은 보호정책의 큰 문제점으로서 각종 산업보호의 수단이 산업정책의 목적을 위해 의미 있게 활용되기에는 원천적으로 한계가 있음을 시사하였다. 실효보호율 추정결과치가 이 점을 확인해준다. 즉, 부문간·품목간 실효보호율 격차가 심해 품목수준에서는 실효보호율이 −5% 이하부터 +300% 이상에까지 분포되어 있으며, 특히 마이너스 실효보호를 받는 부문은 전 부문의 41%에 이르고 있었다. 이 중 마이너스보호 및 고율의 플러스보호는 정부의지에 의한 것으로 볼 수 없다고 할 수 있었고, 중간대의 실효보호율 분포도 대체로 정책의지와 무관한 역사적 결과인 것으로 보였던 것이다.

아울러 농업과 제조업간 실효보호율의 격차가 문제로 보였다. 즉, 농업이 제조업에 비해 크게 과보호되고 있었던 것으로 추정되었고, 또 이와 같은 두 부문간 실효보호효과의 격차는 1968년을 기준으로 김광석 박사에 의해 추정된 실효보호율수준에 비해 크게 확대된 것으로 나타났다. 이것은 당시 아직도 계속적으로 공업부문에 의한 노동력 흡수가 요구되는 신흥공업국가로서는 바람직하지 아니한 것으로 보였다. 또 하나의 문제점이 실효보호율 추정결과로 확인되었다. 산업에 대한 보호는 제한된 총량의 각종 생산자원이 국내판매용으로 활용되는 요인을 제공하는 만큼 수출용 활용을 억제한다. 따라서 산업전반적으로 수출에 대한 지원을 통해 수출유인을 제공해 국내판매유인을 상쇄해주는 것이 바람직하다. 그러나 1970년대 초 이후 수출유인이 지속적으로 약화되고 국내판매유인은 강화되어 1980년대 초 현재로 산업유인체제는 1960년대와 달리 수입대체지향적이고 따라서 수출제한적인 편향(偏向)을 갖춘 것으로 판단되었다. 산업보호정책의 또 하나의 심각한 문제점은 명목보호율 내지 실효보호율의 구조 이전의 문제로서 관세보호와 수입규제 등의 보호시책에 시한(時限)과 예시성(豫示性)이 없었다는 사실이다.

6. 전면적 수입자유화를 건의하다.

경제기획원의 위탁으로 1982년도 KDI 주요 연구과제의 하나로 수행된 산업지원제도 개편방안 연구용역보고서는 그해 연말에 즈음해 시간에 쫓겨 다급하게 작성되어 그 다음해 1월 중순에야 경제기획원에 제출되었다.[7] 부문별 연구의 결과는 연구책임자에 의해 각기 별도 발간되었다. 정부에 제출된 보고서는 당시의 산업 및 기술에 대한 지원은 폭과 규모에서 부족하다고 볼 수 없으며 오히려 문제는 현 지원체제의 과보호적 성격으로 인해 각종 유인에 대한 적극적 활용이 부족하다는 것이라고 주

장하였다. 따라서 당면정책과제는 기업차원에서 각종 유인의 체제정비와 국제경쟁의 도입이었으며, 정책개선방향을 산업보호정책의 개편, 기계공업에 대한 내수기반 확충, 기계공업 도급거래의 증진 및 기술개발체제의 확립 등 네 가지로 정리하면서 부문별 각론(各論)을 제시하였다. 정책건의 내용상 가장 개혁적이었던 것은 산업보호정책의 개편에 관한 부분이었다. 한마디로 전면적 수입자유화를 건의했던 것이다.

그 핵심내용은 아래의 원칙 아래 수입규제 및 관세정책을 개편하자는 것이었다.

- 수입의 자유화 및 전반적 관세인하
- 산업부문간 실효보호율격차 제거
- 예시적(豫示的)이고 점진적인 개편 추진
- 유치산업에 대한 시한부의 잠정적 보호 허용

좀더 구체적으로는 산업보호정책을 다음과 같이 개편할 것을 건의했다.

- 1984년부터 5년간 관세 및 수입규제의 종합적 개편을 실시하되 84년을 기하여 수입규제를 대등관세율로 대치하고 85년 이후 4년간에 걸쳐 선형삭감(線型削減)방식에 의해 관세율을 인하하여 88년 현재 최고관세율이 30%에 이르도록 함. 아울러 중요산업 관세감면과 무세품목을 폐지함.
- 수입자유화와 아울러 기계류에 대한 수요지원을 강화함. 또한 수입으로 인한 시장교란에 대처하고 유치업종의 잠정적 보호를 위하여 각종 탄력세율제도를 정비 활용함 농산물의 경우 주곡(主穀)은 수입자유화에서 제외함.
- 보호정책개편을 환율인상 및 금융개혁과 병행추진해 상호보완토록 함.

이 보고서에 담긴 수입자유화 건의는 당시의 여건상 매우 충격적이었다. 공산품에 대해 제시된 수입자유화의 일정도 당시의 통념상 너무 급한 편이었는데, 이것을 주곡 이외의 농산물에 대해서도 적용하자는 내용

에 대해서는 말할 나위도 없었다. 사실은 보고서 내용의 확정 이전에 한 차례 정도의 심층적 토론회를 가졌으면 좋았는데 연말에 접어들어 보고서 제출시한에 쫓기다 보니 그럴 기회가 없었다. KDI의 사공일(司空壹) 부원장과 김기환 원장에게는 보고서의 내용을 사전적으로 보고한 바 있다. 이때 사공 부원장은 그 내용을 현실적 여건을 감안해 적절히 조절할 것을 권고하였고, 김 원장은 그 반대로 일단 가장 원칙론적인 대안(代案)을 제시하는 방안을 지지하였다. 원칙론적인 대안을 제시하여 현 산업지원체제의 문제점을 부각시키는 것이 바람직하다는 입장이었다. 당시 필자는 이들 두 가지 대안을 두고 며칠 고심하다가 용역보고서가 경제기획원에 대외비로 제출되는 점을 감안해 급한 대로 일단 용역보고서를 제출하고 그 후 그 내용을 기획원과의 의논 아래 적절히 수정한 후 공개토론회를 개최하기로 김영태 투자심사국장과 합의하였다. 그러나 후술하는 바와 같이 경제기획원에 제출된 보고서가 기획원 내부자료로만 남을 것을 기대했던 것은 눈가리고 아웅하는 식의 희망에 불과했다.

당시 KDI의 정책건의내용 중 농산물관련 부분은 후술하기로 하고 그 외에 여기에서 설명해야 할 부분은 "원칙적으로 모든 수입규제를 대등관세로 대치한 후, 모든 관세율을 동일한 비율로 이른바 선형삭감을 해야 한다."는 주장이다. 이것은 KDI가 그 전년도 7월에 개최된 관세정책개편에 관한 KDI 정책협의회에서 주장한 8%균일세율안과는 전혀 다른 내용인 것이다. KDI가 관세율개편방안에 관한 입장을 크게 바꾸었던 것이다. 두 가지 이유가 있었다. 한 가지는 장기적 균형관세율은 8%가 아니고 0%일 수밖에 없다는 인식이었다. 즉, 장기적인 추세는 끊임없는 무역자유화인바 그 논리적 귀결은 0%의 관세일 수밖에 없었다. 이런 관점에서 8% 수준으로의 균일세율체제는 8% 미만 세율의 인상을 일단 요구하므로 장기적으로 보았을 때는 불필요한 자원재배분을 초래할 것이 분명했다. 8%균일관세율안을 포기한 또 하나의 이유는 이에 따른 8% 수준의 실효보호가 수입대체편향을 가지는 것을 상쇄하기 위해 요구되는 8% 수

준의 수출지원체제를 도입한다는 것이 불가능하다는 인식에 있었다. 즉, 수출지원은 이미 0% 수준을 지향하고 있었고 이 추세를 반전시키는 것은 가능하지도 바람직하지도 않았다. 그렇다면 실효보호수준도 0% 수준으로 꾸준히 조정되어야 했다. 세율 0%를 향한 모든 관세의 선형삭감안으로 8%균일관세율안을 대체한 것은 이러한 두 가지 이유에 따른 것이었다.

7. 수입자유화 논쟁의 전개

경제기획원에 제출된 보고서의 내용이 2월 14일경부터 신문보도로 흘러나오기 시작했고, 이에 따라 2월 21일에 경제기획원은 그 보고서를 공개해버리고 말았다. 이에 따라 2월 21일자 석간 및 22일자 조간신문은 일제히 보고서의 내용을 대서특필하고 있었다. 바로 이 기간중 필자는 해외출장으로 서울에 없다가 2월 21일에 귀국하면서 그날 석간 및 다음날 조간에 실린 이들 신문기사를 보고 보고서가 일으키기 시작한 엄청난 반향에 가슴이 덜컹 내려앉을 지경으로 놀랐다. 『동아일보』와 『경향신문』도 21일자 석간에서 'KDI, 수입전면자유화 촉구'라는 제목으로 일면 톱기사로 보도하고 『조선일보』도 22일자 조간에서 '한국개발연구원, 輸入전면개방(開放)촉구'의 제목으로 일면 톱기사로 다룰 정도였다.

KDI의 정책건의가 이처럼 주목을 받았던 이유는 그 내용이 매우 급진적인데다가, 당시 항간에서는 'KDI의 이 같은 건의는 경제기획원과 재무부의 정책방향을 반영하고' 있는 것으로 알고 있었기 때문이었다.[8] 또 하나의 이유가 있었다. 1982년도에 KDI가 새로운 산업정책에 관한 국제심포지엄을 개최하고 관세정책개편에 관한 정책협의회를 개최해가면서 산업지원제도 개편방안연구를 수행하고 있는데 그 방향을 수입의 자유화 및 지원의 축소 쪽으로 잡아가고 있는 것에 대응해 이러한 정책방향에

반대하는 상공부는 산업연구원(KIET)으로 하여금 이에 대응하는 산업정책연구를 수행케 한 바 있었다. 당시 KIET의 원장은 박성상(朴聖相) 전 한국은행 총재였고, 산업정책연구책임자는 송희연(宋熙季) 연구위원이었다. KIET는 두 분의 정책철학에 입각해 한국은 기존의 산업정책의 연장선상에서 중요산업에 대한 선별지원과 국내산업보호 등을 강화해 강력한 국산화시책을 추진해야 한다는 요지의 정책건의서를 상공부에 제출해 놓은 상태였다. 따라서 KDI와 KIET간에는 무역의 자유화 여부를 초점으로 하는 첨예한 산업정책논쟁이 예상되고 있었고 또 이를 통해 경제기획원 및 재무부를 한쪽으로 하고 상공부를 다른 쪽으로 해 이들간의 대리전쟁이 전개될 것으로 예상되기에 이르렀던 것이다.

KDI 보고서의 공개를 계기로 수입자유화 논쟁이 그 후 약 반년에 걸쳐 범국가적으로 또 집중적으로 전개되었다. 정부 내에서는 물론 경제계, 학계 및 언론계에서 수입자유화에 대한 토론과 논쟁이 끊이지 않았고 이 과정에서 정부 내에서는 결국 수입자유화를 추진하는 쪽으로 정책방향이 모아진다. 재미있는 것은 이와 같은 결과가 우리나라 경제정책사상 최초로 시도된 관계부처 공무원간의 심층적 토론을 거쳐 도출되었다는 점이다. 즉, 부처간의 이견이 노출됨에 따라 경제기획원은 이를 타개하기 위해 경제기획원, 재무부, 상공부 등 주요 경제부처 간부가 전원 참가하는 '산업정책에 관한 경제부처합동연수회를 개최하기로 한다. 이것은 80년대 한국의 산업정책 및 무역정책 개편과정에서 매우 의의가 큰 사건이었다. 장소는 과천의 중앙공무원연수원으로 하고 이 연수회에는 경제부처의 과장급 이상 차관급에까지 이르는 모든 간부가 참석토록 하였으며, 모든 간부들을 수용하기 위해 연수회를 3~4월 두 달의 기간중 3회에 나누어 반복실시하고 각 회는 2박 3일로 실시하였으며 낮에는 강연과 질의응답이 있었고, 저녁에는 분임토의가 실시되었다. 연사로는 경제기획원의 김준성(金埈城) 부총리, 재무부의 강경식(姜慶植) 장관, 상공부의 김동휘(金東輝) 장관 등 경제부처 장관 그리고 KDI의 필자와 KIET의 송희연

박사였다. 필자는 수입자유화의 주창자 자격으로 초청받은 것이고, 송 박사는 그 반대진영의 대표연사 자격으로 초청받은 것이다.

경제부처 합동연수회가 끝난 후에는 상당한 기간에 걸쳐 각 부처별로 내부토론이 전개되고, 이에 병행해 부처간 수뇌급 의견수렴이 추진되었다. 정부 내의 토론과 의견수렴의 전개과정에 대해서는 필자에게 알려진 사항이 별로 없는데 어쨌든 결과적으로는 수입자유화정책을 원칙적으로 수용하는 쪽으로 그 방향이 잡혔다. 그래서 상공부는 일단 눈앞의 1983년 하반기 및 1984년 상반기에 걸치는 수입규제완화조치를 발표하고 뒤이어 예시를 위한, 수년도에 걸치는 수입규제완화계획 작성작업에 들어간다. 이와 병행해 재무부는 관세율개편 5개년계획 수립에 착수한다.

당시 정부 내에서 수입자유화를 적극적으로 추진한 분들은 김재익 경제수석과 강경식 재무부장관이었던 것으로 알려져 있다. 그중 김 경제수석은 이러한 노력의 일환으로 KDI로 하여금 당시의 전두환 대통령에게 수입자유화건의안을 설명하도록 요청한 바 있었다. 보고는 1983년 3월 10일에 이루어졌고 필자가 김기환 원장과 함께 청와대로 들어가서 그 내용을 직접 보고한 바 있다.

이상과 같은 과정을 거쳐 1983년 하반기에는 상공부 내에서 수입규제완화일정 작성작업이 추진되고 재무부 내에서는 관세인하5개년계획 작성이 추진되는데, 후자의 작업은 비교적 원활하게 추진된 반면 전자의 작업은 그렇지 못했다고 한다. 수입자유화 대상품목의 선정이 도처에서 저항에 부딪히곤 했기 때문이다. 그러던 중 1983년 10월 9일 이른바 아웅산폭탄테러가 발생해 당시 대통령을 수행해 버마에 갔던 여러 장관 및 그 외의 고위정책담당자가 너무나 아깝고도 끔찍한 죽음을 맞는다. 버마참사에 대한 후속조치로 실시된 개각의 여파로 KDI의 김기환 원장이 상공부 차관으로 이동하게 되었다. 상공부의 수입규제완화계획은 상공부 차관으로 취임한 김기환 박사의 추진력과 설득력에 힘입어 힘겹게 추진되기 시작하여 처음에는 1984~85년 2개년에 걸치는 일정이, 그 다음에

는 1986~88년 3개년에 걸치는 일정이 수립되기에 이른다.

한편 1984~88년에 걸치는 관세개편 5개년계획은 강경식 재무장관, 이진설 재무차관보 및 홍재형 관세국장의 지휘 아래 일사불란하게 추진되는데, 강 장관의 지시에 의해 재무부는 '관세개편협의회'라는 민간자문기구를 설치해 실무안에 대한 민간자문위원들의 심의를 받게 했다. 필자도 그 위원의 하나로 위촉받아 중화학부문 분과위원장 역할을 담당했다. 이 과정에서 살펴보니 재무부는 관세율 구조개편의 틀로 KDI가 수정 건의한 선형삭감안을 채택하지 않고 8%중심세율안이라는 구상을 내걸고 추진하고 있었다. 그 내용인즉 8%를 상회하는 세율을 8% 수준을 향해 하향조정해 나가고, 8% 미만의 세율들은 그 계층구조를 단순화하되 전체 평균이 8%가 되게 하겠다는 구상이었다. 재무부 측에서는 구상의 기본 틀로서 KDI가 당초에 건의했던 8%균일세율안이 좋다고 하면서, 이것과 선형삭감안을 8%중심세율이라는 개념으로 타협을 한 셈이었다. 필자는 당시 관세개편협의회 위원의 하나로서 선형삭감안을 주장하였으나 이를 관철하지 못했다. 추후 재무부는 1987년에 접어들어 사공일 장관의 지시와 홍재형 기획관리실장의 지휘 아래 1989~93년을 그 대상으로 제2차 관세율개편 5개년계획을 작성하여 실시하고 실제로는 이에 따른 관세개편을 1994년에 완료한다. 필자는 홍 실장의 요청에 따라 관세율개편에 대해 그 원칙을 제시해 부분적으로 기여한 바 있다. 11년에 걸친 관세율 인하의 결과로 우리나라의 관세율은 오늘날 그 평균수준이 8% 수준에 머물고 있다. 이것이 바로 8%중심세율안의 결과이다. 관세개편추진의 결과로 1984년 관세법개정이 이루어지며 관세개편협의회는 상설기구인 '관세심의회'로 대체된다. 필자는 1995년까지 동 심의회의 위원을 역임했다.

1990년대의 관세율 구조에는 KDI의 두 가지 구체적 건의사항이 반영되어 있기도 하다. 하나는 석유 등 천연자원 수입에 대한 관세를 2~3% 수준으로 유지해 세수를 확보하면서 자원절감적 산업구조를 추진하자는 것으로서 이것은 제1차 관세개편 때 반영되었다. 두 번째는 수입규제대

상이 되고 있는 품목에 대해서는 관세인하를 유보하라는 건의였다. 천연자원수입에 대해서는 제2차 관세개편 때 당시 세수가 좋은 점, 그리고 관세의 지급과 징수에 따르는 행정비용(nuisance)을 고려해 2~3% 수준의 관세를 차라리 영세율화할 것을 건의하였으나 받아들여지지 않았다. 80년대 수입규제완화에서 농산물 대부분은 제외되었는데 이 점을 고려해 제1차 관세개편시 이들은 관세인하대상에서 원칙적으로 제외되었다. 제2차 관세개편시에는 재무부가 농산물에 대한 40% 이상의 세율을 20%대로 인하하는 시안을 준비한 바 있었다. 이 부분은 막판에 취소되었는데, 이것은 필자가 사공 재무장관에게 농산물에 대한 관세인하는 해당품목에 대한 수입규제가 있는 한 국가로서는 세수(稅收)만 상실할 뿐 시장개방 효과가 전혀 없으므로 의미가 없는 조치라고 일깨워 준 때문이었다

8. 농산물시장개방론에 불을 붙이다.

이상과 같은 과정을 거쳐 관세정책 개편방안에 관한 KDI의 대(對)정부건의서 및 산업지원시책개편방안에 대한 KDI의 용역연구보고서는 우리나라의 80년대 수입규제완화 및 관세율인하를 촉진하고 나아가서 그 방법에 심대(深大)한 영향을 미친다. 특히 공산품에 대해서는 산업정책의 기조전환에 관한 논쟁을 종식시키다시피 할 정도로 그 정책적 파장이 즉각적이고 또 광범위했다. 그러나 수입자유화를 기조로 하는 KDI의 정책건의의 내용이나 그 파장이 공산품 내지 공업부문에만 국한된 것은 아니었다. 이미 지적한 대로 KDI가 건의한 수입자유화방안에는 주곡을 제외한 농산물도 그 대상으로 포함되어 있었고, 또 비록 그러한 정책건의가 즉각적으로 농산물 및 농업에 대해 반영되지는 않았고 또 당시 그렇게 기대했던 것도 아니었으나 이러한 정책제안이 농산물시장개방에 대한 토론을 활성화시키고 나아가 농정에 대한 정부차원의 시각을 점차 전환

시키는 계기를 마련해 주는 중대한 효과가 있었다고 평가된다.

농산물시장의 개방에 대한 주장은 KDI가 1982년 7월 7일 개최된 관세정책개편방안에 관한 정책협의회시 발표한 대정부건의안에 이미 포함되어 있었다. 이것이 당시에는 별로 주목되지 않았던바 그 주된 이유는 나중에 농촌경제연구원(이하, '농경연') 측으로부터 들은 이야기지만 농림수산부 및 농경연에서는 이 부분을 짐짓 모른 체하고 넘어가기로 결정하였던 데 있었다.

그러나 어쨌든 재무부의 관세율구조개편 준비작업이 추진됨에 따라 농정당국 및 농업경제학계 측으로서는 농산물시장개방론을 언제까지나 안 들은 척할 수는 없었던 것 같다. 그래서 1982년 10월 9일 농경연은 '농산물 관세정책의 조정방향'이란 주제를 두고 정책협의회를 개최하였다. 학계·경제계·언론계 및 농업전문가 등 21명이 참석하였는데, 아마도 그 중 가장 주목받은 사람이 KDI를 대표해 참석한 필자였을 것이다. 당시의 정책협의회가 KDI가 관세율개편방안을 제시하며 그 일환으로 농산물시장 개방을 제의한 것에 대한 비판적 토론회의 성격을 띠고 있었던 것이다. 이 토론회의 내용에 대한 『농민신문』(1982. 11. 8)의 기사를 일부 인용하면 아래와 같다.

> "회의장은 줄곧 우리 농업의 보호는 절대적이고 숙명적인 것이라는 분위기가 압도했다. 이런 분위기 속에서도 한국개발연구원에서 나온 한 연구위원은 끝까지 농업보호정책의 효과에 대해 심각한 의문을 나타냈다. 농업의 보호는 주곡과 앞으로 국제경쟁에서 이길 수 있는 품목에 한해야 하며 농업의 전반적인 보호는 불가능하다는 것이다. 즉, 농업부문의 과잉보호는 농업인구의 공업부문으로의 이농을 억제하게 되고 농가의 농외소득을 높이는 데 장애요소가 될 뿐만 아니라 경제의 자연스런 흐름까지도 막는다는 거였다."

당시의 농경연 측 주제발표자는 농정연구실장 허신행(許信行) 박사였다. 허 박사가 제시한 농경연의 입장은 국내농업이 국제경쟁력을 갖추기

까지는 대외개방이 불가하다는 것으로 농업개방에 대한 당시의 지배적이었던 인식을 담고 있고, 필자가 제시한 KDI의 입장은 농업정책의 산업정책적 측면, 식품공급정책의 측면 및 농촌사회정책의 측면 등 세 가지 측면을 구분하고, 그 어느것도 전면적인 국내농업보호와 상치된다는 주장이었다.

산업지원시책 개편방안에 관한 1983년 초의 보고서에서는 필자는 농산물 수입자유화주장에 다음과 같은 요지의 보완적 농촌정책이 추구되어야 할 것임을 전제조건으로 제시하면서 농업정책의 세 가지 측면을 상술(詳述)하였다.

- 우선 적극적 농촌개발의지가 담긴 농촌경제정책이 확립 실시되어야 한다. 이러한 농업정책은 다음의 세 가지 측면을 조화시켜야 한다.
  - 경쟁력 있는 농업생산기반확보를 목표로 삼는 산업정책적 측면
  - 도시근로자 및 소비자가 저렴한 가격으로 식품을 공급받을 수 있게 하고 동시에 최소한도의 주곡자급을 보장하는 식량정책적 측면
  - 농가소득을 안정시키고 지속적으로 향상시켜야 하는 사회정책적 측면
- 산업정책, 식량정책 및 사회정책의 세 가지 측면을 동시에 고려할 때 제시되는 적극적인 농촌경제개발정책은 다음과 같은 세 가지의 전략하에 접근될 수 있다.
  - 주곡을 제외한 농업의 대외개방 추진으로 농업 내에서의 국제분업을 도모함.
  - 국제경쟁력 보유 유망품목에 대해 선별적이고 집중적으로 생산성향상투자를 지원함.
  - 농촌의 공업화 및 서비스산업화를 촉진하기 위한 인력개발지원, 사회간접자본투자 및 기타 시책

농업정책의 세 가지 측면을 구분하고, 또 농촌경제와 농업경제를 구분

해야 한다는 접근 시각은 당시로서는 매우 새로운 주장이었고 오늘날의 시점에서도 시사성이 높은 내용이라고 생각된다.

수입자유화를 적극 주장하기 시작한 이후 필자는 KDI를 대표해 무역정책에 대한 토론회 또는 세미나에 초청을 받아 다녔는데, 특히 농산물 시장개방에 관한 토론이 활성화되며 여기에 거의 단골처럼 불려 다니게 되었다. 이와 관련하여 필자와 관련된 두 가지 경우가 주목할 만하다. 하나는 1983년 6월 11일 한국농업경제학회 주최로 열린 '수입자유화와 농업정책의 방향'을 주제로 한 심포지엄이었다. 또 하나는 1988년 2월 및 4월에 걸쳐 필자가 농민들로부터 겪은 두 차례의 봉변이다.

1983년 6월 11일의 심포지엄은 한국농업경제학회 회원들이 참석한 가운데 동국대학교 강당에서 개최되었는데, 당시 발표자들은 단국대 김동희(金東熙) 교수, 연세대 김학은(金學殷) 교수, 동국대 주종환(朱宗桓) 교수, 그리고 필자였다. 그중 첫 번째 주제발표자가 필자였고 그 주제는 '수입정책의 개편방안'이었다. 필자의 주제발표에 대한 지명토론자로는 5인의 농업학회 중진회원들이 참여했는데 박진환(朴振煥) 농협대학장, 문팔용(文八龍) 단국대교수, 반성환(潘性紈) 서울대교수, 김성훈(金成勳) 중앙대교수 및 허신행 농경련 농정연구실장이 그들이었던 것으로 기억된다. 필자의 주제발표 내용은 농업에 관해 앞에서 서술한 바와 같은 내용이었고, 이에 대해 한국농업경제학계를 대표하는 다섯 분이라고 할 수 있는 이들 농경학자들의 한결같은 비판을 듣고 이들과 외로운 논쟁을 벌인 바 있다.

당시의 이 행사에 필자가 참여했던 사실의 의의는 KDI 차원의 논리로 한국농촌경제학계가 오랫동안 떠받들어왔던 농업정책논리에 정면 도전했다는 점에 있었다.

두 번째 사건은 농산물 수입자유화주장으로 인해 필자가 두 번에 걸쳐 겪은 봉변사례라고 할 수 있다. 1980년대를 통해 필자가 주장하는 바와 같은 농촌구조조정대책은 나오지 않는 가운데 점차 높아지는 농산물시장개방압력으로 농민들의 불안과 걱정이 그치지 않는다. 1986년에는 우루

과이라운드라는 이름으로 다자간 국제무역협상이 개시되며 세계적으로 농산물무역자유화의 바람이 일기 시작한다. 또 1986년 이후에는 달러의 급락, 국제금리 인하 및 국제유가 하락 등 이른바 3저(低)현상에 힘입어 우리나라의 경상수지가 사상 최초로 흑자로 전환하고 또 흑자규모가 막대한 규모로 유지됨에 따라 미국이 우리에게 본격적인 시장개방압력을 행사하기 시작한다. 그 압력이란 한국이 미국에 대해 소고기시장, 담배시장 및 보험시장을 개방하지 않으면 이른바 슈퍼301조라는 미국의 무역법 조항에 근거해 한국상품의 미국시장에 대한 접근을 제한하는 보복조치를 취하겠다는 통상위협이었다. 미국의 통상보복위협은 국내에서 매우 심각한 반응을 일으켰다. 일각에서는 자동차 등 우리나라의 공산품에 대한 미국 측의 수입제한조치를 우려해 미국 측 요구의 수용을 주장했고 농민들을 위시한 상당수의 국민은 이에 반발해 국론이 분열되는 가운데 반미감정이 고조되고 있었다.

미국과의 통상마찰이 정치적으로 매우 민감한 이슈가 되어버린 것이다. 그래서 1988년 1월 하순 어느 토요일 밤에 KBS의 생방송프로그램인 '심야토론'에서 이 문제를 두고 토론이 벌어지게 되었는데 여기에 필자와 중앙대의 김성훈 교수 등 6명의 연사가 토론자로 초청되었다. 결국 미국의 통상위협에 대응해 농산물 및 소고기와 담배의 수입을 허용할 것이냐 말 것이냐가 쟁점이 되었고 이에 대해 필자는 능동적인 구조조정과 함께 농산물시장을 개방해 나가는 것이 바람직하다는 입장을 취했고, 김성훈 교수는 이를 반박하는 입장을 취해, 그날의 '심야토론'은 김 교수와 필자 간의 대결 양상을 띠게 되었다. 이로 인해 농민 측으로부터 전화를 통해 김 교수에 대한 무한한 감사의 뜻이 표시되고 동시에 필자에게는 신랄한 비난이 던져졌다. 그런데 '심야토론' 출연 후 2주쯤 지난 2월 12일 KDI의 구본호(具本湖) 원장은 어느 모르는 사람으로부터 전화를 받았다. KBS TV상의 '심야토론'에서 필자가 취한 입장에 분개한 농민들이 모여 전세버스를 타고 필자를 잡아 혼내주기 위해 KDI 청사를 향해 출발했다는

경고였다. 이에 구 원장의 지시대로 필자는 청사로부터 몸을 피했는데 나중에 전해들은 바에 의하면 상황은 이렇게 전개됐다. 즉, 아닌게 아니라 1시간쯤 지나 스스로를 농민이라고 밝히는 사람들 40여명이 두 대의 버스에 분승해 와 청사현관 앞에서 필자를 비난하고 저주하는 플래카드를 들고 시위를 하였다. 그들은 전단을 뿌리며 필자더러 나오라고 소리를 지르다가 필자의 이름이 적혀 있는 인형으로 화형식을 치른 후 청사의 정면을 향해 그들이 가지고 온 소(牛)의 분뇨를 뿌리는 것이 아닌가. 결국 이들은 상당한 소동을 벌인 후 농산물시장개방론을 주장하는 사람들을 비난하는 전단을 뿌리고 떠났다.

그 후 4월 초순에는 한국무역협회 주최로 당시 미국 및 기타 선진국들과의 통상분규의 주요 원인이 되고 있는 한국의 막대한 무역흑자를 두고 그것의 축소방안을 논하는 세미나가 개최되었는데 여기에서 사건이 재발한다. 3명의 연사가 초대되었는데 그 첫 번째가 필자, 두 번째가 허신행 박사 그리고 세 번째가 당시 대우경제연구소장이던 이한구(李漢久) 박사였다. 세미나 장소인 무역협회(당시 서울 회현동에 있었음) 강당에는 200여명의 청중이 있었다. 주최 측은 이들이 무역협회 회원사의 직원들이라고 귀띔해 주었다. 세미나는 무역협회 이선기(李宣基) 부회장의 사회로 개회되어, 우선 필자의 20분에 걸친 주제발표가 있었다. 그 내용은 무역흑자를 축소하려면 원화절상과 시장개방확대의 두 가지 대안이 있는데 두 가지 방법 중 후자를 우선적으로 추진해야 한다는 요지였다. 당시 발표에서는 농산물시장문제는 언급하지 않았다. 이것은 다음 연사 허신행 박사의 몫이었다. 그런데 필자가 착석하고 허 박사가 연단에 오르는 순간 청중 속에서 갑자기 40여명의 사람들이 일어서더니 우루루 필자와 이한구 박사를 욕하는 고함들을 지르며 커다란 배 크기의 둥그런 것을 연단쪽으로 던져대는 것이 아닌가! 이 '대포알'들이 주변에 떨어지고 또 그 일부가 튀기는 것을 보니 이들은 비닐에 싸인, 아직도 온기가 도는 소똥이었던 것이다. 나중에 알고보니 호남지방의 어느 낙농육우협회 측에서

온 사람들이었다. 회의장은 금방 아수라장이 되고 필자를 위시한 연사들은 책상뒤로 엎드리며 숨었는데 불행히도 필자의 옆에 앉아 있던 이선기 부회장의 얼굴에 소똥 한 '알'이 명중하고 말았다. 발표를 시작하려던 허 박사가 "제가 바로 허신행입니다. 저를 믿고 제 말씀을 들어보세요."라고 만류하였으나 그 역시 소똥세례를 면할 길이 없었다. 이한구 박사가 이들로부터 이처럼 공격과 봉변을 당하게 된 사연은 이러했다. 이 박사 역시 시장개방을 평소의 지론으로 하고 있었는데 그 바로 수일 전 어느 신문에 기고한 글에서 이 박사가 우리나라 농민들을 미국 중서부의 '인디언 보호구역'에서 안주하는 미국의 인디언들에 비유했던 것이다. 여기에는 농민을 비하하고자 하는 의도는 전혀 없었고 단지 국내농업보호가 농민들에게 전혀 도움이 안 되고 정부에 대한 의존도만 높여준다는 견해를 전달하고자 썼던 글이었으나 인디언이란 표현으로 인해 농민들의 오해를 샀던 것이다.

어쨌든 그날의 세미나는 중단됐고, 필자는 회의장을 간신히 빠져나왔다. 당시의 광경은 세미나를 녹화하러 온 TV카메라에 포착되어 저녁 9시 뉴스로 방영되었고 다음날에는 여러 신문에서 '표주박' 등의 난을 통해 이채로운 사건으로 보도한 바 있다. 필자는 이 사건으로 인해 다시 한 번 심적인 충격을 받고 그 후 며칠동안 상당한 자괴감(自愧感)으로 고민을 하지 않을 수 없었다. 하필 가장 약자그룹이라고 할 수 있는 농민들을 괴롭히는 '나쁜 사람'으로 간주되고 있다는 사실이 부끄러웠던 것이다. 그러나 적어도 필자의 취지는 오히려 농민들을 '속이지' 않는, 따라서 진정으로 농민을 위하는 '정직한' 정책대안을 제시하는 데 있었던 것이다. 그래서 그 결과 생각해 낸 것이 한번 농산물시장개방문제를 두고 농민들 대표와 직접 솔직한 대화를 해보자는 아이디어였다. 필자는 이선기 부회장에게 이 취지로 전화를 드렸고, 이 제안은 곧 받아들여져 1주일 후쯤에 지난번 중단되었던 세미나가 다시 개최되었다. 지난번과 모든 것은 같았고 한 가지 중요한 차이는 이 세미나에 지난번의 농민들이 정

식으로 초대되었고 그중 대표자로서 낙농육우협회 회장이 세 사람의 연사를 뒤따르는 첫 번째 지명토론자 자격으로 참석했다는 점이었다. 사회는 무역협회 최세형(崔世馨) 상무가 보았다.

회의는 팽팽한 긴장 속에 진행되었고 장내는 하도 조용해 그야말로 바늘 하나가 떨어져도 그 소리가 들릴 것 같았다. 청중 속의 농민들은 필자가 연단에 오를 때 잠시 야유를 보냈으나 필자로부터 토론시간에 그들의 비판을 들을 각오가 있다는 말이 있어 어쨌든 세 사람의 주제발표가 끝나고 낙농육우협회 회장의 말이 시작되었다. 그 내용인즉 농촌경제의 현실이 매우 각박한바 여기에 대해서는 정부의 그릇된 농촌정책에 그 책임이 있었으며 비교우위론자들이 그릇된 농촌정책을 부추기고, 그렇지 않아도 불안하기 짝이 없는 농민들을 더욱 불안하게 한다는 것이었다. 농업경제학자들과의 토론은 많이 겪었으나 농민대표와의 토론은 처음이었던 필자에게는 상대방에 의한 비난의 대상이 필자 자신임에도 불구하고 그의 30분에 걸친 연설이 너무나 설득력 있게 들렸고 필자는 농민들의 절박한 심정을 스스로 느낄 정도의 감동마저 느꼈다.

다른 두 사람의 지명토론자에 이어 필자가 답변할 차례가 되었다. 실로 태풍 직전의 적막과 같은 청중의 침묵 속에서 필자는 우선 스스로를 다가오는 태풍을 예고하는 사람에 비유하면서 태풍이 밉다고 이를 예고하는 사람을 미워해야 할 것인가를 물었다. 그리고는 농민들에게 농가가 겪고 있는 어려움의 구조적 원인을 설명하고 그 어려움 뒤에는 태풍과 같은 더 큰 도전이 올 것이라고 이야기하고 우루과이라운드 농업협상의 전망을 이야기했다. 그리고 대책을 제시하였다. 우선 지금의 영농이 얼마나 보호의존적인가를 설명하고, 다음으로 공업 및 서비스와 농업간의 생산성향상 격차가 지속되는 한 도농간 소득의 균형을 유지하기 위해서는 농업에 대한 지원과 보호도 계속 증가해야 하는데 이것은 국내외 여건상 가능하지 않을 것이며 이처럼 전개되어 나갈 상황을 지금이라도 사전에 인식해서 국가적으로나 농민 개인적으로나 능동적으로 대비하지 않는 한

우루과이라운드가 없더라도 지금과 같은 농촌의 문제는 더욱 악화되어가기만 할 것이라는 점, 그 대책으로는 농촌에 사는 한 농업에만 종사를 강요하는 농업보호구조를 해체하고 농촌경제의 다각화를 허용하고 지원하며 영농체제는 현재의 영세한 가계복합농에서 상업농 및 규모농으로 전환해야 할 것이라는 것, 그리고 정부는 농업의 보호와 지원에 소요되는 국가자원을 이러한 방식으로 보다 효과적으로 사용해야 한다는 견해를 제시했다. 필자의 이와 같은 '자기변명'을 들은 농민들은 의외로 조용하였고 농민 측 토론자는 농정(農政)의 일관성 부족에 대한 문제제기로 응답했던 것으로 기억된다. 세미나는 무사히 종료되었고 필자와 농민들의 충돌은 이처럼 마무리되었다.

그 다음달인 1988년 5월중 정부는 대통령자문기구로서 「경제구조조정자문회의」를 6개월 시한부로 설치하고 유창순(劉彰順) 전 국무총리를 의장으로, 25인의 각계 중진급 인사들을 위원으로 위촉한다. 경제구조조정 차원에서 국내시장의 대외개방문제를 검토해보라는 취지였다. 그중 초점은 농업구조조정과 농산물시장 개방문제에 있었다. 한국의 농산물시장개방에 대한 국제적 압력이 본격적으로 대두됨에 따라 정부는 더 이상 농산물시장개방의 문제를 모른 체할 수 없었던 것이다. 정책건의의 도출을 위해서는 각계의 중진급 전문가들이 끊임없는 토론을 통해 합의를 도출해 내도록 하되, 이 과정에서 이해당사자들을 초청해 각계각층의 입장을 청취하고 이들 입장을 절충하는 방안을 모색하도록 하자는 것이었다. 그 결과는 1988년 10월에 『경제선진화를 위한 기본구상』이라는 제목의 보고서 형태로 정리되어 노태우(盧泰愚) 대통령에게 제출되었고, 자문회의는 해체되었다.

자문회의의 보고서에 담긴 농업대책의 요지는 전업(專業)농가를 중심으로 영농을 규모화·과학화하고, 농촌공업화를 통해 농업부문배출인력을 흡수하며, 또 농촌의 사회간접자본투자를 확대하고 농어민복지제도를 확충하자는 것이다. 농산물시장개방도 이에 병행해 추진해야 한다며 이

를 위한 4개 원칙을 제시하였다. 개방정책의 예시(豫示), 농업구조개편과의 연계, 가격안정화와 보상, 그리고 수출의 촉진 등이 그것이다. 이러한 처방은 그 논리가 '적극적 농촌개발의지가 담긴 농촌경제정책의 내용으로 이미 KDI가 제시했던 바와 같았다. 이것은 우연이 아니었다. 경제구조조정자문회의는 KDI를 사무국으로 하였으며 KDI를 대표해 김중수(金仲秀)·이원영(李元瑛)·연하청(延河淸) 박사 및 필자가 농경연의 최양부(崔洋夫) 박사 등과 함께 전문위원자격으로 동 회의를 운영하고 그 보고서를 작성했던 것이다. 그 후 농정당국은 이러한 기조를 추구하고자 오늘에 이르기까지 노력하고 있다.

【필 자 주】

1) 韓國開發硏究院, 『새로운 産業政策의 摸索을 위한 國際심포지엄 보고』, 1982. 9.
2) 韓國開發硏究院, 『關稅政策의 現況과 改編方案』, 政策討議資料 82-03, 1982. 7.
3) 『中央日報』, 1982. 7. 9.
4) 『每日經濟』, 1982. 8. 9.
5) 『每日經濟』, 1982. 8. 9.
6) 金光錫·래리 E. 웨스트팔(共著), 『韓國의 外換貿易政策 : 産業開發 戰略的 接近』, 韓國開發硏究院, 1976.
7) 韓國開發硏究院, 『産業政策의 基本課題와 産業支援施策의 改編方案』, 1982. 12.
8) 『朝鮮日報』, 1983년 2월 22일자 1면기사.

북한경제 연구

고 일 동*

1. 서 론

한국개발연구원(KDI)에서 북한경제분야의 연구를 시작한 것은 1980년대 중반부터이다. 1984년부터 1985년까지 5차에 걸쳐 개최된 남북경제회담에 김기환 전임원장이 수석대표로 참석하면서 KDI의 연하청 박사에게 북한경제 및 남북경협에 관한 연구를 의뢰한 것이 중요한 계기가 되었다. 이때 이루어진 연구결과는 1986년에 KDI의 연구보고서로 출판되었는데,[1] 냉전적 사고가 팽배했던 당시의 시대상황하에서 자료도 거의 존재하지 않는 북한경제분야를 새로 개척해 나간 것은 획기적인 업적으로 평가된다.

이후에도 북한경제에 관한 연구는 꾸준히 지속되어 왔지만, 아무래도 북한경제에 관한 본격적인 연구는 1990년 '북한경제연구센터'가 설립되면서부터라고 할 수 있다. 1988년 올림픽 개최 직전 「7·7 특별선언」이 발표되면서 새로운 단계에 접어든 남북관계는 1990년 9월에 와서는 남북당국간 '고위급 회담'이 성사되어 정부당국자들이 남북을 왕래하면서 회담을 개최할 정도로 급진전되었다. 뿐만 아니라 이때는 독일통일, 그리고

* KDI 선임연구위원
재직기간 : 1989~

동구 사회주의국가들의 체제전환으로 북한경제 및 남북관계에 관한 연구 수요가 폭주하고 있었다. 이러한 수요에 부응하여 1990년 11월 KDI에 '북한경제연구센터'가 설립되었고, 전담 연구인력과 예산이 크게 확충됨에 따라 이 분야 연구도 보다 체계적으로 추진될 수 있었다.

북한경제연구센터가 설립된 직후 바로 착수한 것은 국내의 이 분야 연구들을 취합·정리한 후, 이를 기초로 정부가 당장 필요로 하는 남북경협의 추진방안을 마련하고, 장기적으로 바람직한 형태의 통일을 이루기 위해 대북경제정책이 어떻게 추진되어야 할 것인지의 방향을 정립하는 작업이었다. 사실 이때만 하더라도 북한관련 연구결과물은 대외에 공개되지 않는 경우가 많았기 때문에 연구의 내실을 기하기 위해서 국내의 전문연구기관이나 개인 연구자들의 적극적인 참여를 이끌어내는 것이 중요하였다. 마침내 국내의 14개 공공연구소의 참여하에 추진된 이 연구는 이듬해인 1991년 9월 『남북한 경제관계 발전을 위한 기본구상』이라는 제목으로 발간되었으며, 그 핵심적인 내용은 대통령과 정부당국자들에게 보고되었다.

돌이켜 보건대, 『기본구상』은 당시 국내외의 북한경제 관련 기존연구를 취합·정리하고 북한경제를 새롭게 평가했을 뿐만 아니라 남북경협의 확대발전을 위한 정책대안 및 통일의 경제적 비용최소화를 위한 기본방향을 체계적으로 분석·제시함으로써, 정부정책 결정의 중요한 참고자료가 되었음은 물론이고 이 분야 후속연구의 튼튼한 토대가 된 것으로 평가된다. 『기본구상』을 발간한 지 10여년이 지난 지금에 있어서도 남북문제와 관련하여 제기되는 대부분의 정책과제가 당시 검토했던 범위를 크게 넘어서지 않는 것으로 보이는데, 이는 그만큼 확실한 문제의식과 치밀한 접근방법을 가지고 출발했다는 것을 의미한다. 남북관계는 화해와 대립, 협력과 갈등의 사이를 오가는 불안정한 상태가 계속되기 때문에 눈앞의 상황에 집착하다 보면 자칫 입장이나 시각이 흔들릴 위험이 있다. 그러나 지금까지 남북문제에 대해서 KDI는 일관된 입장을 견지해 왔는

데, 그러한 입장견지가 가능할 수 있었던 것도 사실은 연구의 시작단계에서 튼튼한 토대를 구축했기 때문일 것이다.

1990년 당시 국내외적 환경의 변화

1990년 북한경제연구센터가 설립될 당시 국제정치환경의 변화는 가히 극적이라고 할 만한 것이었다. 1980년대 중반 고르바초프의 집권 이후 시작된 구소련과 동구권 국가들의 체제변화 움직임은 1980년 말에는 가속도가 붙기 시작하여, 1989년 11월 베를린 장벽이 붕괴되고, 1990년에 와서는 헝가리, 폴란드, 舊체코슬로바키아 등 동구 선발국가들의 민주주의와 시장경제로의 체제전환 움직임이 절정에 달하게 되었으며, 이러한 움직임은 발칸반도 이남의 남부유럽으로 확산되어 갔다. 결국 1991년 말에 가서 구소련이 붕괴됨으로써 이러한 변화는 완료된 셈이고, 동서냉전체제는 사실상 막을 내리게 되었다.

동서 해빙기류에 자연스럽게 편승하여 1990년경에 와서는 남북관계도 급속히 개선되어 가고 있었다. 서울올림픽 개최 직전인 1988년 7월 7일 우리 측이 발표한 「7·7 특별선언」을 계기로 개선의 조짐을 보이기 시작한 남북관계는 그 다음해에는 북한 상품의 반입이 이루어짐으로써 가시화되기 시작했고 이어 남북한간 각종 문화·체육행사의 공동개최와 이산가족 상봉 등 화합과 협력의 분위기가 확대되어 나갔다. 1990년 9월에 와서는 남북 고위급회담이 개최됨으로써 당국간 관계도 일단은 안정적인 단계에 진입하게 된다.

남북 고위급회담이 개최되자, 대북문제와 관련하여 정부가 판단하고 결정해야 할 사안이 갑자기 늘어났을 뿐만 아니라, 그 내용도 대부분 시급한 것이었다. 물론 남북관계에 있어서 정치·안보적인 측면의 중요성을 간과할 수는 없을 것이다. 그러나 북한은 이때 이미 심각한 경제위기에 봉착해 있었기 때문에 경제문제에 깊은 관심을 갖는 것이 당연하였다

또한 우리 측에서도 남북교류의 여러 분야 중에서 당장 실현 가능한 부문이 경제협력이라는 사실을 깊이 인식하고 있었기 때문에 자연히 경제문제에 대해서 남북한 당국 모두 깊은 관심을 두지 않을 수 없었다. 그럼에도 정부의 정책에 참고가 될 만한 기존 연구는 매우 부족하였고, 있다고 하더라도 대부분 정치학분야로서 경제학분야의 자료는 극소수에 불과하였다.

또한 베를린 장벽의 붕괴 이후 급속도로 진전된 독일통일은 남북관계나 통일문제를 바라보는 우리의 시각에 매우 큰 영향을 미쳤다. 독일통일이 보여준 가장 큰 교훈으로서 통일은 의외로 예고 없이 갑자기 찾아올 수도 있다는 사실이 빈번히 지적되어 왔다. 사실 베를린 장벽이 무너지기 직전까지만 하더라도 독일의 통일가능성을 점치는 사람은 독일 국내외를 막론하고 거의 찾아볼 수가 없었다. 독일의 분단은 제2차 세계대전 전범국가에 대한 징벌이라는 의미를 갖고 있었을 뿐만 아니라, 구소련이나 프랑스 등 주변국도 독일통일을 반기는 입장이 아니었으며, 사회주의국가 중에서 최정상의 위치에 있었던 동독의 체제가 쉽게 무너질 것이라고는 아무도 생각하지 않았다. 어느모로 보나 독일의 분단상황은 한반도보다 더욱 견고한 것으로 보였는데도 불구하고 1989년 11월 베를린 장벽이 무너진 후 1년도 안 되는 기간 내에 동서독이 완전히 통일이 되자, 한반도에서도 유사한 상황이 도래할지도 모른다는 막연한 기대감이 팽배해 있었다.

독일통일이 우리에게 준 또 하나의 교훈은 통일에는 대규모의 비용이 발생한다는 점이다. 분단된 두 지역이 하나의 국가로 재통일될 때 통일과정에서도 여러 가지 충격과 혼란으로 상당한 경제적 손실이 따르지만, 두 지역의 경제격차를 줄이기 위해서 경제적으로 우위에 있는 측이 오랜 기간동안 대규모의 경제적 비용을 부담하지 않으면 안 되기 때문이다. 경제대국인 서독도 통일 이후 경제적 부담으로 심한 몸살을 앓고 있는데 한반도에서 통일이 이루어질 경우 그 부작용은 독일과는 비교할 수 없을

정도로 클 것이라는 우려가 대두되었던 것이다.

아득하게 먼 미래의 문제로만 바라보던 통일이 가까운 장래에 우리에게도 찾아올 수 있다는 기대와, 통일이 가져올지 모르는 부담과 혼란에 대한 우려가 교차하는 것이 당시 우리 사회의 분위기였다. 그에 따라, 학계나 정부, 업계는 물론이고, 일반국민들도 북한경제에 대한 관심과 함께, 남북관계의 변화방향, 나아가 통일의 가능한 형태와 그에 따르는 경제적 파급효과 등 경제적 문제에 대한 관심이 높았지만, 그 해답을 찾는 데에 도움이 되는 기초적인 연구는 별로 찾아볼 수 없는 형편이었다. 이러한 현실적 필요성 때문에, 북한경제연구센터가 설립되자 바로 북한경제 및 남북경제관계에 관한 포괄적 연구에 착수하게 되었다.

2. 『남북한 경제관계 발전을 위한 기본구상』 작업과 연구내용

1990년 11월 북한경제연구센터가 출범한 직후 연구의 초점은 대략 3개 분야로 집약되었다. 첫째는 북한경제의 실태파악과 경제력 평가이며, 둘째는 남북한간 경제적 교류와 협력방안의 모색, 그리고 셋째는 통일의 경제적 측면, 즉 통일에 따른 경제적 파급효과를 규명하고 그 부작용을 최소화하는 방안 등이었다. 이들 분야의 입수가능한 자료들을 수집해 본 결과, 어떤 분야는 선행연구가 거의 존재하지 않았으며, 어떤 경우는 약간의 기존연구가 있더라도 제대로 취합·정리되어 있지도 않았고 내용도 빈약하였다. 당시만 하더라도 북한관련 연구는 대외적으로 공개되지 않는 경우가 많았기 때문에 발표되지 않은 국내의 기존 연구내용들을 발굴하고 이들을 취합하는 작업이 필요하였다.

이를 위해 북한관련 연구경험이 있는 국내의 12개 공공연구기관 및 한국은행과 무역협회 등 총 14개 기관[2]이 참여하는 위원회를 구성하였고

이를 통해 외부 연구기관들과의 연구협력을 추진해 나갔다. 1990년 12월에 시작된 이 연구는 1991년 2월 말경 14개 외부연구기관으로부터 초고를 받을 수 있을 정도로 빠르게 진전되었다. 물론 각 전문연구기관들이 제출한 논문들은 당시로서는 매우 귀중한 자료들이었음에는 틀림이 없었다. 그러나 전문연구기관들의 기존연구 중심으로 작성된 것이었기 때문에 아직까지 다루어지지 못한 과제들도 많았고 일부 내용은 세분화된 전문적인 내용이었기 때문에 총론적인 특성을 갖는 최종보고서에 포함시키기가 어려웠다. 그 밖에도 연구자들간 시각이나 평가가 다름으로 해서 발생하는 내용상 상충성도 이 내용들을 그대로 묶기 어려웠던 또 다른 원인이었다.

이러한 이유 때문에 결국 최종보고서는 KDI 연구진에 의해서 별도로 작성되었으며 최종보고서는 그해 6월경 내용이 일차적으로 정리될 수 있었고 추가적인 내용보완 후 9월에는 보고서 인쇄가 완료되었다. 연구내용은, 앞서 지적한 바와 같이, 북한경제 실태파악 및 경제력평가; 남북경협의 내용분석과 향후 추진방안; 통일의 경제적 파급효과와 부작용 최소화 방안 등이 주된 것이었다. 이와 함께 동구권의 체제전환과 중국의 개방·개혁에 관한 내용정리 및 평가; 그리고 북한 및 남북관계에 주는 시사점도 포함하고 있었다. 최종보고서의 주요 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

북한경제의 실태 및 경제력 평가에 있어서는 북한의 경제운용과 경제계획, 산업 및 과학기술 실태, 무역 및 대외관계 등 경제의 주요 부문별 북한실태를 정리하였으며, 국민생활과 사회제도, 개인 가처분소득 등의 자료를 이용하여 북한 주민생활의 질적 내용을 분석·정리한 후 이들 내용을 남한과 비교함으로써 남북한 경제력을 체계적으로 평가하였다. 이러한 내용 중에서 가장 핵심적인 부분은 북한경제에 대한 평가 및 남북한 국력비교라고 할 수 있을 것이다. 물론 남북한간의 국력이나 경제력을 몇 개의 통계숫자로 논하기가 어렵기는 하지만 북한의 실태가 제대로

알려져 있지 않은 당시로서는 북한의 경제력이 남한에 비해서 어느 정도 규모이고 또 경제수준이 어느 단계에 있는지를 간단하고도 명료하게 보여주는 작업이 매우 긴요한 것이었다.

북한의 경제실태 파악에 있어서 물론 북한의 공식자료도 이용했지만, 관련 통계가 극히 빈약하고 또 신뢰도가 매우 낮기 때문에 통일원 등 관계당국의 분석자료, 미 CIA 등 외국기관들의 추정자료들을 포괄적으로 검토하였다. 그러나 북한의 GNP 등 경제력 평가에 있어서 기존의 분석방법으로는 부족한 부분이 많았기 때문에 두 가지의 새로운 지표를 추정하는 작업에 상당한 노력이 집중되었다. 그중 하나는 재정규모를 이용하여 GNP를 역으로 추정하는 방법인데, 이는 사회주의 계획경제에 있어서 재정규모와 GNP간의 상관관계가 높고 또 재정통계는 비교적 신뢰도가 높을 뿐만 아니라 북한이 계속 공식적인 통계를 발표하고 있다는 점에 착안한 것이었다. 다른 하나는 실물지표 접근법이었는데, 이는 발전량·철강생산 등 주요 실물지표와 GNP간의 상관관계가 높다는 점에 기초하여, 다른 사회주의국가들에 있어서 각종 실물생산의 1인당 생산량과 1인당 GNP간의 관계를 추정한 후 이 관계식에 북한의 실물지표들을 대입해서 북한의 GNP를 추정하는 방법이었다. 재정접근법은 그 이전에도 이용된 바가 있지만 실물지표 접근법은 국내에서는 최초로 시도된 접근방법으로서, 이에 소요되는 통계량이 방대한 것이었지만 신뢰도가 높기 때문에 그만한 값어치가 있었다.

이러한 실태파악의 결과로 얻어진 결론은, 1인당 GNP를 기준으로 할 때 1990년 현재 남북한 경제력 격차는 대략 5:1 정도로 평가되었으며, 남북한간 인구비율은 2:1이기 때문에 GNP를 기준으로 할 때 그 격차는 10:1에 달하게 된다는 것이었다. 그러나 북한은 남한에 비해서 군사비 등 공공부문의 지출이 크기 때문에 개인소비를 기준으로 할 때는 남북한 1인당 개인소비액 격차가 7:1로 확대된다는 점도 제시하였다. 실물지표 접근법을 이용해서 추정한 결과는 통일원이 추정하여 제시한 북한 GNP

규모와의 오차도 별로 없었고, 또한 한국은행이 이때부터 공식적으로 발표하기 시작한 북한 GNP 추정규모에도 매우 근접하는 수준이었다.

산업 및 기술수준은 여러 가지 복합적인 요소들을 포함하고 있기 때문에 남북한 격차를 한마디로 말하기 어렵기는 하지만, 당시 연구결과를 통한 대략적인 평가는 남한의 1970년대 중반 정도의 수준에도 약간 미달되어 남한보다 약 15년 혹은 그 이상 뒤처져 있다는 것이었다. 북한에 관한 실태가 여러 경로를 통해서 상당히 알려진 현재의 시점에서 볼 때 이러한 내용들은 별로 새로울 것이 없다는 느낌을 줄지 모르지만, 북한의 실상이 제대로 알려지지 않았던 당시로서는 북한의 실상이나 남북한간의 격차를 몇 개의 대표적인 지표로 축약해서 제시함으로써 정책당국자들은 물론이고 일반국민들이 북한을 이해하는 데에 있어서 매우 큰 기여를 한 것으로 생각된다.

남북경협방안 연구에서는 정부의 한민족 공동체 통일방안에 부합하는 단계적 경제협력 증진방안을 제시하였다. 또한 남북한간 교역 및 투자는 물론 에너지, 관광, 교통 및 통신체계 연결문제, 남북경제협력을 위한 결제방식 등 경협전반의 문제를 포괄적으로 검토한 후 이러한 문제에 대해 다양한 정책대안을 제시하였다. 당시 보고서에서 제시한 내용은 개략적인 것이기는 하지만, 그 후 이루어진 후속연구들의 단계적 협력방안들은 동 보고서의 단계를 다소 변형하거나 구체화한 것이라고 할 수 있을 정도로 대부분의 경협분야를 망라하고 있었다.

경협추진의 구체적 형태로 제시한 금강산 관광자원의 공동개발과 경의선 철도연결 등과 같은 사업들의 추진필요성을 역설한 바 있는데, 이는 현재 남북한간 가장 중요한 대북경협사업으로 자리잡고 있다. 교역 및 경제협력의 확대·발전을 위해서 국내 관련 법규의 정비가 필요한 것으로 지적된 점도 정부의 관련 법규개정에 상당부분 반영된 바 있다. 남북경제 교류 및 협력의 안정적 발전을 위해서는 결제제도, 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁 등 네 가지 법적·제도적 장치가 필요하다는 사실을

역설한 바 있는데, 이 문제는 2003년도에 남북한 당국간 합의가 이루어졌지만 세부적인 내용에 관해서는 아직도 남북한 당국간 경협관련 과제들을 논의하는 '남북경협추진위원회'의 중요한 의제로 남아 있다. 이러한 사실은 지난 10여년의 기간동안 남북관계의 진전이 충분히 이루어지지 못했다는 점에도 일부 기인하지만, 『기본구상』에서 다룬 내용들이 그만큼 포괄적이었고 또 미래지향적이었기 때문이라는 해석도 가능하다.

『기본구상』에서 다룬 중요한 과제 중의 하나는 통일비용에 관한 내용이다. KDI의 통일비용에 관한 연구는 점진적 통일과 급진적 통일이라는 두 가지 시나리오를 먼저 제시하고 시나리오에 따른 남한정부의 재정부담액을 추정한 것이었다. 아울러 통일비용으로서 공공부문에 어떤 종류의 비용이 발생할 것인지, 주요 항목별로 비용의 규모가 어느 정도 될 것이며 통일경제에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 문제도 다루었다. 공공부문 재정부담의 추정방법은 경제통합이 이루어진 후 10년이 경과하였을 때 북한의 1인당 소득수준을 남한의 일정수준[3]까지 끌어올리기 위해서 어느 정도의 자본투입이 필요하며, 그러한 상태에 도달하는 과정에서 북한주민들에 대한 경제적 지원이 얼마나 필요한지를 추계해 보는 것이었다.

통일에 따른 남한의 재정부담액은 북한의 경제수준을 끌어올리는 데 소요되는 비용이기 때문에 통일(혹은 경제통합)당시 남북한 경제력 격차에 의해서 크게 좌우된다. 1990년 당시 남북한 1인당 소득격차는 대략 5:1 정도였으나 지난 10여년 동안 북한은 대규모의 아사자가 발생할 정도로 심각한 경제적 쇠락을 거듭한 반면 남한은 외환위기 기간 동안 일시적인 침체를 겪기도 했지만 전체적으로 경제성장을 계속해 왔기 때문에 양자간 경제력 격차는[4] 크게 확대되었다. 그렇기 때문에 당시 추정한 내용을 현재의 상황에 그대로 적용하기는 곤란한 면이 없지 않다. 그러나 이때 집적된 연구경험과 접근방법은 상황이 다소 바뀌었어도 언제든지 이용될 수 있을 것이다.

물론 통일비용에 관한 연구를 하게 된 것은 통일 이후 독일의 상황으

로부터 자극을 받았기 때문이다. 경제대국인 독일이 그런 정도의 문제에 봉착한다면 우리의 경우에는 문제가 더욱 심각할 것이라는 점은 쉽게 상상할 수 있다. 그러나 통일비용 연구에 관해서는 여러 가지 비판이 제기되기도 하는데, 그중에는 편견에서 비롯된 것들도 없지 않다. 예를 들면, 대규모의 통일비용이 소요된다는 점을 강조하다보면 통일에 대한 국민적 염원과 기대를 그만큼 저상시키게 된다는 지적을 들 수 있다.

일견 이러한 주장은 나름대로 타당성이 있는 것처럼 보일지 모르지만, 통일에 따른 비용부담이 크다는 사실을 은폐한다고 해서 통일이 더욱 쉽게 이루어질 수 있는 것도 아니며 오히려 합리적인 대응방안의 강구를 어렵게 할 따름이다. 그보다는 통일의 상황을 미리 내다봄으로써 객관적 현실을 충분히 이해하는 것이 더욱 중요할 것이다. 통일의 형태에 따라 경제적 부담이 어떻게 달라질 수 있는가를 검토함으로써 바람직한 통일의 형태는 어떤 것이며, 또 그러한 방향으로 나아가기 위해서는 어떤 정책이나 국민적 노력이 필요한지를 점검하는 것이 통일비용과 관련된 연구의 중요한 목적일 것이다.

KDI가 제시한 통일비용의 중요한 메시지는 급진적 통합보다는 점진적이고 단계적인 통일이 추진되는 것이 바람직하다는 점이다. 비록 독일의 경우 통일이 어느 순간에 갑자기 다가온 것처럼 보일지 모르지만 그 이전 긴 세월동안 무수한 접촉과 교류를 통해 민족적 동질성이 유지되고 상호 신뢰성을 회복할 수 있었기 때문일 것이다. 이러한 내용은 『기본구상』이 제시하고 있는 가장 중요한 메시지이며, 통일비용도 그러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

3. 대정부 보고와 보고서 배포의 보류

보고서의 내용이 거의 완성된 1991년 6월경에는 정부관계자들에 대한

보고가 시작되었다. 먼저 대통령 보고가 끝난 이후 정부 관계부처에 대한 보고가 이루어졌는데, 아무래도 내용상 경제부처보다는 통일·외교·안보 분야의 관계자들이 더 많은 관심을 갖게 되었다. 아직까지 대북 경제정책에 참고가 될 만한 자료가 거의 없던 당시, 남북경제관계의 제반 문제에 관해 포괄적이고 체계적인 내용을 담은KDI 보고서에 대해 관련 부처로부터 많은 찬사를 받은 것은 당연하다고 할 수 있다.

정부 관계부처로부터 찬사와 함께 그 중요성을 크게 인정받은 대가로 상당한 비용을 치르게 된 것이 『기본구상』의 운명이었다. 1991년 7월 말경, 안보관련 부처의 수장에 대한 보고가 끝난 후 보고서의 내용을 일반 독자에게 공개하는 문제는 당분간 보류해 달라는 요청을 받았다. 그 당시에는 이 문제를 별로 어렵게 생각하지 않고 다른 보고서들처럼 몇 주나 길어야 몇 달 정도 배포가 보류되는 것으로 생각했을 따름이었다. 이러한 요청이 그 후 보고서가 영원히 일반인들에게 공개되지 못하는 그런 상황으로 발전할 줄은 전혀 예상할 수 없었다.

당시 관련부처가 보고서 공개를 보류해 달라고 했던 이유는 보고서의 내용 중 일부가 잘못 알려질 경우 북한을 자극하거나 북한의 오해를 촉발할 수 있다는 것이었다. 특히 신중을 기할 수밖에 없던 부분은 경제통합 및 통일비용에 관한 내용이었다. 비록 전체적인 메시지는 한반도에서 급속한 통합이 이루어질 경우 남한경제는 서독경제보다 훨씬 더 큰 충격에 직면하게 될 것이며, 따라서 우리 입장에서 통일은 어떻게든 점진적으로 이루어지도록 노력해야 한다는 내용이었다. 앞서 밝힌 바와 같이 통일비용도 이러한 맥락에서 독일형태의 급진적 통합과 이에 대비되는 점진적 통합시의 남한정부의 재정부담을 시산한 내용도 게재하였던 것이다. 그러나 이러한 내용이 발표될 경우 점진적 통합이 바람직하다는 전체적인 메시지보다는 재정부담(통일비용)이 얼마나 될 것인가에 언론의 관심이 집중될 수 있으며, 이는 북측의 오해를 불러일으켜 급진전되는 남북관계에 악영향을 미칠 수 있다는 것이었다.

1991년 여름, 남북간 관계는 외형적으로 상당한 정도의 발전이 이루어지고 있었다. 문화적 교류나 스포츠 교류 등은 물론이고, 당국간 관계도 남북 고위급회담에서 조만간 기본합의서의 조인을 준비할 정도로 진전된 단계에 있었다. 이러한 상황하에서 잘못하면 북측에 의해 왜곡될 수 있는 내용을 당분간 공개하지 않는 것이 적절한 조치일 수도 있었다.

그러나 중요한 것은 남북교류와 협력에 대해 북측이 내심 어떤 생각을 가지고 있었던가 하는 점이었을 것이다. 만약 북측이 남측과의 교류를 원하지 않는다면 그 핑계야 어떻게라도 만들 수 있을 것이기 때문이다. 남북한 UN 동시가입의 전후 상황만 보더라도, 남측이 먼저 가입신청을 했고, 안보이사회에서 남한의 가입에 대해 거부권을 행사할 명분이 없다는[5] 사실을 중국 측으로부터 듣게 된 북한은 거의 최종단계에 가서 가입신청을 함으로써 동시가입이 이루어진 것이었다. 뿐만 아니라 동년 12월에는 남북기본합의서가 조인되기는 하였지만, 그 후 북측이 부속합의서나 공동위원회의 구성을 의도적으로 회피하였던 점을 감안하면, 1991년 하반기에 북측은 이미 남측과의 관계개선과 교류확대에 부정적인 시각을 가지고 있었던 것으로 추측된다.

관계부처의 요청 때문에 KDI가 연구결과물 배포를 보류하고 있을 때도 다른 정부출연 연구기관이나 대학교수들은 경제통합이나 통일비용에 관한 연구결과들을 별 제약 없이 발표하고 있었다. 연구자들의 입장에서는 당연히 연구결과를 제때에 공개하고 또 그 내용에 대해서 평가를 받고자 하는 의욕이 클 수밖에 없을 것이다. 당시 설익은 연구물들이 다른 곳에서 마구 쏟아지는데도 불구하고 심혈을 기울여 만든 연구결과를 발표하지 못하고 있었던 KDI 연구자들의 답답함은 매우 큰 것이었다.

그후 『남북한 경제관계 발전을 위한 기본구상』의 일반공개에 대해 관련부처와 다시 협의를 하였으나, 관련부처의 입장에서는 동일한 이유로 여전히 공개에 반대하는 입장을 취하였기 때문에 배포는 또다시 무기한 연기되었다. 이때 원내 연구책임자들에게 보고서를 미리 배포하였는데,

이 같은 결정이 다시 내려지자 할 수 없이 원내 배포한 책들도 회수하는 불편을 감수해야 했고, 원내 박사들이 이미 책을 외부인사들에게 제공한 경우 이를 도로 회수해 와야 하는 촌극을 빚기도 했다.

『기본구상』 보고서의 전체 인쇄부수는 1,500권이었으나 정부관련 부처 고위직 공무원들에게만 배포된 약 30부와 원내 연구자들이 연구목적으로 소장한 소수를 제외한 나머지는 발간자료실 창구에서 가장 큰 자리를 차지한 채 오랜 시간 사장되어 있었다. 결국, 동 보고서는 오랜 시간 잠을 자고 있다가, 1997년 여름경 그 자리를 새로 발간된 책들에게 내어준 후 조용히 사라지게 되었다. 정책연구의 경우 시의성이 높기 때문에 출판되고 몇 년이 지나면 아무래도 관심과 수요가 급격히 줄어들게 되며, 또 출판된 이후 관련 분야의 연구도 상당히 진척되었기 때문에 배포가 곤란하여 50권 정도의 보관용 장서만 남긴 채 나머지는 폐기처분되었다. 그러나 연구내용 중 일부는 엉뚱한 경로를 통해서 전 세계에 알려지게 되었는데, 이 점에 관해서도 간단히 소개하고자 한다.

1990년대 초반, 독일통일이 이루어지고 다시 예멘도 통일이 빠르게 진척되자 유일한 분단국으로 남아 있는 한국의 통일문제에 대해서 외국에서도 많은 사람들이 관심을 갖게 되었다. 한반도 통일문제에 관한 책이 시장성이 있을 것이라는 기대하에 가장 먼저 영문도서[6]를 발간한 사람은 영국 Leeds 대학의 사회학과 교수로 있던 Aidan Foster-Carter[7]였다. Foster-Carter의 책은 한국의 역사나 혹은 최근의 남북관계 등 일반인들에게 흔히 알려진 내용이 대부분이었으며 새로운 내용은 한반도의 통일가능성과 통일의 형태, 그리고 통일비용 등에 관한 내용 정도였다. 그러나 이 중에서 통일가능성과 통일의 형태 등에 관한 내용은 특별한 분석적 내용을 담고 있다기보다는 본인의 막연한 추측을 말하는 정도였다. 남북한 관계는 그 성격상 동서독 관계와 다를 바가 하나도 없고, 북한체제의 유지는 정보의 차단하에서 가능한 것인데 이미 남북한간 상당한 교류가 이루어지고 있기 때문에 북한체제는 2000년을 넘길 수 없다는

주장이었다.[8] 더욱이 남북한간 통일의 형태는 독일과 다를 수가 없다는 등의 내용이었다. 결국 책의 전체 내용 중에서 하이라이트는 통일비용에 관한 내용이었는데, 여기에는 놀랍게도 『기본구상』의 내용이 그대로 실려 있었고, 자료의 원천이 KDI임을 분명히 밝히고 있었다. 사실 KDI가 추정한 통일비용에 관한 수치가 빠질 경우 이 책은 자의성이 강한 에세이 정도에 불과한 것으로서 별다른 새로운 내용을 담고 있다고 보기 어려웠다. 100여페이지에 불과한 이 책도 개별국가를 소개하는 EIU의 다른 출판물이 그러하듯이 백달러가 넘는 가격이 책정되어 있었다.

물론 저자는 한반도에서의 통일도 독일과 유사한 형태로 될 수밖에 없다는 입장을 취하고 있었기 때문에[9] 통일비용에 관한 KDI의 연구내용 가운데 급속한 통합의 경우만을 부각시키고 있었다. 당초 KDI에서 보여주고자 하는 메시지와는 정반대의 논리를 펴는 데에 이 숫자가 이용되기는 했지만, 엉뚱한 경로를 통해서 연구결과가 결국 전 세계에 공개된 셈이 되었다. 원저자인 KDI의 허락 없이 무단으로 내용을 전재하였을 뿐만 아니라, 내용도 왜곡한 사실에 대해 당연히 책임을 물어야 할 것이지만, 연구결과가 세상에 알려지게 되었으니 오히려 Foster-Carter 교수에 대해 감사하는 마음을 가져야 한다는 역설적 생각도 해볼 수 있을 것이다.

그러나 역시 궁금한 것은 어떤 경로를 통해서 이 내용이 유출되었을까 하는 점이었다. 나중에 Foster-Carter 교수로부터 들은 바는 KDI가 외부에 배부한 극히 한정된 부수 중의 하나에 접근이 가능했다는 사실 정도이고, 그 이상 언급을 하지 않았기 때문에 구체적인 내용은 더 이상 파악할 수가 없었다. Foster-Carter 교수에 의해서 해외에 먼저 알려진 이 연구결과는 다시 국내에 역수입되는 과정을 밟게 되는데, 재미있는 사실은 국내에서 이 결과를 인용할 때 EIU가 작성한 자료로 인용되고 있다는 점이다. 이는 우리 주변에서 흔히 보듯이 연구보고서를 작성할 때에도 원저자 논문을 확인하지 않고 2차 혹은 3차 인용된 자료를 사용하거나 심지어는 신문에 소개된 내용들을 연구논문에 그대로 인용하기 때문

인 것으로 보인다.

비록 북한경제연구센터가 심혈을 기울여 처음 작성한 보고서가 햇볕을 보지 못한 셈이기는 하지만, 동 보고서의 내용이 모두 사장된 것으로 생각할 수는 없다. 보고서 출판 이후 KDI는 정부의 대북관련 정책수립과정에 조언과 함께 직접적인 참여의 기회도 있었으며, 『기본구상』의 내용 중 중요한 부분들은 더욱 발전을 시켜서 여기에 대부분 반영되었기 때문이다. 그러나 안보관련 정책의 수립에 관한 내용은 비공개를 원칙으로 하기 때문에 더 이상 자세한 내용은 생략하기로 한다. 또한, 핵심적인 내용들은 약 20페이지 정도 축약된 요약본 형태로 정부관계자들에게 배포되었고 또 그 내용에 대해 자세한 보고가 있었기 때문에 중요한 메시지는 충분히 전달된 것으로 믿고 있다. 무엇보다도, 『기본구상』의 내용들은 원내 후속연구의 토대가 되어 동일 주제가 계속 연구되어 왔기 때문에 연구결과가 소실된 것은 아니라고 하겠다. 그러나 여전히 아쉬운 것은 적절한 시기에 국내의 관련 연구자들에게 배포되지 못함으로써 학문적 평가와 기여의 기회를 상실한 점이다.

4. 과 제

KDI에서 본격적으로 북한연구를 추진해 온 지난 10여년 동안 남북관계는 급속히 개선되는가 하면, 때로는 경색국면에 접어드는 부침을 계속해 왔다. 1990~92년에 보여준 남북한간 호혜와 협력의 분위기는 2000년 남북정상회담 전후의 기간 동안 그대로 재연되는가 하면, 1993년에 제기된 핵문제는 10년 가까운 시간이 경과한 2002년에 와서 다시 반복되고 있다. 한반도 주변상황이나 남북한 관계가 시시각각으로 변하는 상황하에서 대중적인 관심이나 시각이 달라지기 마련이지만, 연구자의 입장에서는 일관적인 시각을 잃어버릴 경우 연구결과가 혼미함은 물론이며, 연

구내용에 대한 신뢰성을 상실할 위험이 크기 때문에 항상 경계할 필요가 있을 것이다.

이러한 환경의 변화에도 불구하고 KDI의 북한연구팀은 비교적 일관된 입장을 유지해 왔다. 남북문제에 관한 KDI의 기본입장은 한반도의 상황은 독일과는 워낙 다르기 때문에 독일과 같은 형태의 통일은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다는 것이다. 또한 북한경제의 침체는 남북관계가 바람직한 방향으로 나아가는 데에 커다란 장애가 되기 때문에 남북경협을 통해 북한경제가 최소한 회복될 수 있도록 조치를 취하는 것이 남북 모두의 입장에서 바람직하다는 것이다. 따라서 이제부터 중요한 과제는 극도로 침체된 북한경제를 복구하고 또 자생적인 경제발전이 가능한 토대를 마련해 가는 방안이라고 할 수 있다. 물론 이 문제에 관해서 그간 수차에 걸친 연구가 진행되어 왔지만, 북한의 실태에 바탕을 둔 보다 치밀하고 세련된 연구가 지속될 필요가 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 북한경제에 관해서는 아직까지도 기초적인 실태마저 제대로 파악되지 못하는 부분도 많은 것이 사실이며, 그렇기 때문에 아무래도 기초연구의 중요성이 강조될 필요가 있다. 그러나 1998년 정부출연 연구기관의 구조조정 이후 용역연구의 비중이 급격히 높아지면서 기초연구에 대한 관심이 줄어드는 경향을 부인하기 어렵다. 사실 이 점은 대부분의 정부출연 연구기관이 공통적으로 직면하고 있는 문제 중의 하나이기는 하지만, 다른 분야에 비해서 자료와 정보의 부족정도가 심각한 북한연구의 경우 문제의 심각성은 더욱 큰 것이라 하겠다. 이러한 문제 중에는 물론 연구자 개개인의 노력과 반성으로 개선되어 나갈 부분도 있지만 연구기관의 조직이나 운영방식 등 제도와 경영의 차원에서 보다 세심하게 배려되어야 할 부분도 크다고 하겠다.

북한경제에 관한 연구의 활성화를 위해서는 이 분야가 원내의 다른 연구분야와는 다소 이질적인 요소를 가지고 있다는 점도 충분히 고려되어야 할 것이다. 무엇보다도 북한경제나 남북관계에 관한 연구는 북한이라

는 특정지역을 대상으로 하기 때문에 연구의 내용이나 연구방식에 있어서 거시·금융·재정·사회보장·기업정책·산업 등 KDI의 다른 연구분야와는 구분되는 일종의 지역학적인 특성을 가지고 있다. 또한, 통일이라는 문제를 내다볼 때 남북관계나 북한문제는 경제학의 모든 분야를 포괄하기 때문에 학제적 연구를 필요로 한다는 점도 이 분야 연구가 갖는 중요한 특징이다. 그렇기 때문에 북한경제나 남북경제관계에 관한 연구관리와 지원은 이 두 가지 요소가 적절히 고려된 가운데 이루어져 나가야 할 것이다.

과거 남북문제는 우리의 입장과 필요에 따라 민족 내부적 문제로만 간주하려는 경향이 있었지만, 이제는 그러한 시각은 지탱하기 어렵다. 4강의 정치·안보적 이해관계가 복잡하게 교차하고 있는 동북아지역에서 남북문제는 민족적 문제로서보다는 국제적 성격이 더욱 짙어지고 있다. 더욱이 경제적 측면에서 남북관계의 개선은 근본적으로 북한경제의 국제분업체제로의 편입이라는 의미를 함축하고 있기도 하다. 이러한 환경의 변화를 고려할 때 남북한간의 경제문제는 중국이나 일본과의 경제적 관계, 혹은 동북아경제권의 형성이나 한·중·일간의 경제적 의존도의 심화라는 보다 큰 사고의 틀 안에서 검토될 필요가 있을 것이다. 다시 말해서 과거 독일통일이 유럽통합과 맥을 같이했던 것처럼, 남북한간의 경제협력도 동북아지역의 경제협력과 조화를 이룰 때 순조롭게 진행될 수 있을 것이며, 그런 만치 북한경제에 관한 연구는 동북아지역의 환경변화를 충분히 반영한 가운데 추진되어야 할 것이다. 이와 관련하여 남북한간 통일 혹은 경제통합이 이루어질 경우 주변국에 어떠한 긍정적인 영향을 줄 수 있는가에 대한 연구에도 관심을 보일 필요가 있다.

냉전적 사고가 팽배해 있던 1990년 이전에는 북한에 대한 언급 자체가 주의를 요하는 것이었다. 다행히 이제는 그러한 제약이 대부분 사라짐으로써 비교적 자유롭게 연구할 수 있는 분위기가 확보되었다. 그러나 아직도 여전히 문제로 남아 있는 점은 북한 및 남북관계에 관한 정보유통

이 원활하지 못하다는 사실이다. 물론 정부의 관계부처가 인터넷 홈페이지나 간행물 등을 통해서 일반적인 자료는 충분히 공급하고 있으며, 대중매체나 국내외의 출판물, 혹은 방북자나 탈북자들로부터 북한에 관한 정보를 입수할 수 있는 기회가 상당히 많아졌다. 그러나 각 정보관련 전문기관에서 입수한 긴요한 정보가 전문가들에게 공급되어 유용하게 활용할 수 있는 기회는 아직도 충분하지 않은 것으로 생각된다. 1990년대 말부터 국가 정보기관을 중심으로 정보교류를 위한 위원회를 가동하기 시작하였으나, 결국 당초의 목적에 충분히 부응하지 못한 채 유명무실하게 된 점도 정보공유의 한계를 보여주는 사례라 하겠다. 합리적인 정책대안이 강구되기 위해서는 국가기밀이 아닌 정보에 관해서는 적어도 전문가 집단과는 폭 넓은 정보공유가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 연구기관과 정보기관이 함께 고민할 필요가 있을 것이다.

【필 자 주】

1) 延河淸, 『北韓의 經濟政策과 運用』, 韓國開發硏究院, 1986.
2) 당시 이 연구에는 교통개발연구원, 국민경제제도연구원(1992년에 한국개발연구원에 편입되어서 지금은 경제정보센터로 남아 있음), 국토개발연구원(1999년 국토연구원으로 명칭이 변경되었음), 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 통신개발연구원(1997년 정보통신정책연구원으로 명칭이 변경되었음), 한국과학기술원, 한국교육개발연구원, 한국노동연구원, 한국농촌개발연구원, 한국보건사회연구원 등 12개 정부출연 혹은 공공연구기관과 한국은행 및 무역협회 등2개의 공공기관 등 14개 기관이 참여하였다.
3) 여러 수준에 대해서 각각 추정해 보았으나 대략 남한의60% 수준을 잠정적인 목표로 삼았다.
4) 2002년 기준으로 남북한 경제력 격차는 13:1로 확대되었다.
5) 한국과 중국은 그 이듬해인 1992년 8월 대사급 외교관계의 수립이 이루어졌으며, 불과 10개월 전인 1991년 10월경에는 이미 양국간에 상당한 정도의 물밑 접촉이 이루어졌다고 본다면, 한국의 UN가입에 대해 중국이 거부권을 행사할 수 없었다는 점은 쉽게 납득할 수 있을 것이다.

6) Aidan Foster-Carter, *Korea's Coming Reunification : Another East Asian Superpower?* Economist Intelligent Unit, 1992.
7) Foster-Carter 교수는 그전부터 시사주간지 *Economist*의 자매기관인 Economist Intelligent Unit(EIU)과 상당한 관련을 갖고 있었다고 한다. 즉, EIU에서 발간하는 각국의 Country Report 중에서 한국과 관련된 부분의 집필에 참여하고 있었던 것으로 알려져 있다.
8) 1992년 초 이 책이 출판된 이후 1990년대 말까지 Aidian Foster-Carters 교수는 한국에서 거의 보이지 않았으며, 2000년에 가서 국내에 다시 모습을 보였을 때, 자신의 성급하고 무모한 판단에 대해서는 가능하면 언급을 피하려는 태도를 보였다.
9) Foster-Carter 교수가 한반도 통일의 형태가 독일과 유사할 것으로 전망한 것은 다음과 같은 간단한 논리에 바탕을 두고 있었다. 즉, 개인의 카리스마에 의존하는 김일성주의(Kimilsungism)는 김일성 사후에는 유지될 수 없는 것이 명약관화하며, 김일성주의가 없는 북한체제는 존속이 불가능하다고 본 것이다. 당시 이미 80세를 바라보는 김일성의 생존기간은 그리 길지 않으며, 김일성의 사망이나 혹은 북한 내 다른 변화로 북한체제를 인수한 권력자(군부일 가능성이 높다고 보았음)는 자신들의 생존을 위해서 남한 당국과 협상을 하지 않을 수 없을 것이기 때문에 결국 남북한의 통일도 독일과 크게 다를 바 없는 흡수통일의 형태가 될 것이라는 것이었다. 이에 관한 구체적 내용은 Foster-Carter(1992), 전게서 p.3을 참고할 것.

1997년 경제위기 극복

김 준 경* · 조 동 철**

1. 경제위기의 발생

1994~95년의 호황이 지나고 1996년 2/4분기 이후 반도체가격이 폭락하면서 우리 경제는 하강하기 시작하였다. 경상수지 적자가 예상보다 급격히 확대되면서 외환시장에는 환율절하압력이 누적되기 시작하였다. 언론에서는 한국경제의 어려움이 이른바 '고비용·저효율' 구조에 기인하고 있다는 분석을 내놓기 시작하였으며, 정부는 '10% 경쟁력 강화대책'을 통하여 어려움을 극복하고자 하였다.

그러나 1996년 12월에 발생한 국회의 노동법 '날치기 통과'에 대한 대규모 시위가 발생하면서 임기 말 김영삼정부의 국정장악력은 급속히 쇠퇴하기 시작하였다. 1997년 1월에는 한보사태가 발생하면서 우리나라 재벌의 경영행태에 대한 신뢰 또한 급격히 추락하기 시작하였다. 이어 삼미의 부도(3월) 및 뉴코아·진도의 위기설(5월)이 발생하면서 국내외 금융시장은 크게 출렁였으며, 마침내 정부는 부도유예협약이라는 극약에

* KDI 선임연구위원, 금융경제팀장
재직기간 : 1990~
** KDI 선임연구위원, 거시경제팀장
재직기간 : 1995~

가까운 처방을 들고 나오게 되었다.

이후 7월에는 태국을 시작으로 동남아의 외환위기가 급속히 확산되기 시작하였고, 국내에서는 기아가 부도유예협약의 적용대상으로 전락하면서 금융시장 상황이 더욱 악화되었으며 외환시장에서의 절하압력도 가중되었다. 그러나 기아사태는 당시 대선정국 와중에서 이른바 '국민기업'을 살려야 한다는 정치적 슬로건의 대상이 되었으며, 정부와 기아경영진 사이에 지루한 힘겨루기만 지속되고 있었다.

마침내 10월 24일에는 아시아지역의 금융중심지라고 할 수 있는 홍콩의 고정환율제에 대한 국제 투기자본의 공격이 발생하였으며, 그 결과 홍콩을 비롯한 각국의 증시가 폭락하면서 사태가 급격히 악화되기 시작하였다. 우리나라의 상황은 이제 거의 돌이키기 어려운 상황에 직면하고 있었으며, 외환·금융위기는 시간의 문제가 되어가고 있었다. 그럼에도 불구하고 당시 외환·금융시장 상황에 대한 주무부처라고 할 수 있는 재경부와 한국은행은 한은법 개정안에 대해 극도의 신경전을 벌이고 있었다. 결국 11월에는 한국은행의 파업까지 발생하였으며 대선을 한 달 앞둔 시점에서 국회는 한은법 개정을 포함한 금융개혁법안의 통과를 보류하였다. 환율이 더 이상 견디지 못하고 폭등하기 시작하였으며, 11월 21일에는 IMF 구제금융을 신청한다는 정부방침이 발표되었다. 1960년대에 경제개발에 착수한 이후 우리나라 역사상 가장 고통스러웠던 외환·금융위기는 그렇게 촉발되고 있었다.

2. 경제위기 이전 KDI의 소극적 역할

가. 1996년 하반기 이후 환율절하 건의

1996년 2/4분기 이후 반도체가격이 폭락하고 경상수지 적자폭이 당초

예상을 크게 상회하기 시작한 후 KDI는 외환시장에 환율절하압력을 누적시키지 말고 이를 수용할 것을 건의하기 시작하였다. 그러나 당시 정부의 정책기조는 이와 같은 어려움을 내부에서의 경쟁력 강화로 극복해야 한다는 이른바 '경쟁력 10% 강화운동'이 적극적으로 홍보·시행되고 있었다. 즉, '경쟁력'을 10% 강화하면 수출시장에서 10% 환율절하에 해당하는 효과를 창출할 수 있지 않겠느냐는 지극히 소박하고 단순한 논리가 득세하고 있었다. 당시 차동세 원장은 부총리에게 보고하는 자리에서 '시장에 KDI가 환율절하를 건의한다는 소문이 퍼지고 있는데 주의하라'는 요지의 면박을 받기도 하였다. 그러나 이후에도 KDI는 지속적으로 환율절하를 건의하였으며, 그와 같은 건의가 받아들여지지 않고 있는 상황을 초조하게 지켜보고 있을 수밖에 없었다.

당시 우리 사회에 환율절하를 반대하는 논거로는 ① 경상수지 적자의 주원인이 이른바 '과소비'에 있으므로 환율을 절하해도 경상수지는 개선되지 못하고 물가만 상승시킬 것이라는 '환율절하 무용론', ② 기업들의 외채부담이 많아 환율절하에 따른 환차손이 엄청날 것이라는 '환차손 우려론', ③ 환율이 절하될 경우 환차손을 입은 외자가 대거 유출되면서 외환위기를 촉발시킬지 모른다는 '외환위기 촉발론', 그리고 마지막으로 ④ 환율을 절하시킬 경우 수출기업들의 경쟁력 강화노력을 이완시킬 것이라는 '경쟁력 강화운동 이완론' 등이 있었다.[1] 마침내 한보사태가 발생한 이후 1997년 1~2월에는 환율이 크게 출렁이기 시작하였으며, KDI는 위에서 열거된 환율절하 반대논거가 논리적·경험적으로 왜 설득력이 없는가에 대해 보고서를 작성하여 제출하게 되었다. 무엇보다도 외자유출 및 외환위기를 촉발하는 요인은 이미 발생한 환율절하가 아니라 환율절하에 대한 기대이며, 따라서 시장에 환율절하압력이 있음에도 불구하고 이를 수용하지 않는 정책이야말로 미래의 환율절하 가능성에 대한 기대를 형성시켜 외환위기를 촉발시키는 요인으로 작용할 수 있다는 점을 설득하는 데 많은 어려움을 겪어야 했다. 아울러 당시의 여타 금융정책에서와

마찬가지로 시장의 압력에 반하는 정책은 결국 더 큰 화를 초래할 위험이 크다는 점을 당국자들에게 설득하는 작업은 결코 쉬운 일이 아니었다. 1997년 1월 초에 840원 내외이던 환율이 마침내 달러당 880원 수준까지 절하되었으며, 정부가 상당 부분 환율을 관리하던 당시 이 정도의 환율 변동은 주요 신문의 톱 기삿거리가 되었다. 이후 이 수준에서 거의 변동하지 않은 상태로 안정되는 듯한 환율은 기아사태 및 아시아 외환위기가 발발한 7월 이후 외환위기가 발생할 당시까지 계속 절하압력을 받게 되었다.

돌이켜 보건대 1996년 하반기부터 보다 과감하게 환율절하압력을 수용하였더라면 이후의 외환압박을 다소라도 완화할 수 있었을 듯하다. 그리고 1997년 7월 이후에도 환율절하압력을 조기에 적극적으로 수용하여 외환보유고를 조금이라도 더 유지하였다면, 위기가 발생한 이후에라도 그처럼 극심한 고금리정책을 채택하지는 않아도 될 수 있었을지 모른다. 단, 1997년 9월까지만 해도 정책을 적절히 사용하면 외환위기를 피해 나갈 수 있다는 기대가 있었던 것이 사실이나 당시의 외환상황에 대해 보다 자세히 파악하게 된 지금 돌이켜 볼 때 이미 1997년 7월 이후에는 위기를 모면하기 어려울 정도로 상황이 악화되었던 것으로 보인다.

나. 1997년 KDI의 금융개혁위원회 참여 및 부실정리방안 건의

1997년에 들어서면서 KDI는 거시경제정책에 대한 건의보다 금융개혁 및 금융부실 정리에 대한 연구와 정책건의에 더 많은 노력을 투입하였다. 1월 말에 금융팀의 이덕훈·최범수·나동민·함준호 박사는 한국금융사에 큰 획을 긋는 금융개혁위원회(금개위) 작업반에 참여하면서 금융개혁을 주도하게 된다.[2] 금개위는 4월에 1차로 업무영역 규제완화방안 등 단기과제를 완성하였고, 6월에는 2차로 금융기관 진입·퇴출장벽 완화와 통화·감독체제의 개편방안을 제시하였다. 특히 2차 보고서에서 다룬 과

제들은 경쟁 활성화 및 금융의 건전성 확보를 위한 핵심과제였던 동시에 법 제·개정이 필요한 분야였다. 보고를 받은 대통령은 금개위안을 승인하고 재정경제부에 금개위안을 토대로 금융개혁법안을 만들어 국회에 제출하라고 지시하였다. 그러나 중앙은행의 역할 재정립을 위한 한은법 개정과 은행·증권·보험회사에 대한 통합감독체제로의 개편을 위한 감독기구법 제정을 둘러싸고 한은과 재경부 사이에 극심한 갈등이 표출되고, 여야 정치인들도 대선을 앞둔 인기주의에 매달려 소극적인 태도로 일관함에 따라 개혁법안의 국회통과가 보류되었다. 결국 외환위기가 발발하여 IMF 구제금융이 지원된 이후인 12월 30일에 가서야 법안이 국회를 통과하게 되었다.[3)]

금개위안은 금융의 선진화를 위한 새로운 패러다임을 제시하였다는 점에서 높게 평가될 수 있으며, 특히 금융구조조정을 촉진하기 위한 법적 인프라 구축의 토대가 되었다. 실제로 많은 외국전문가들은 한국의 위기극복이 동남아 위기국에 비하여 빨랐던 것은 금개위가 제시했던 인수합병 간소화안 및 적기시정조치의 의무화안 등이 금융산업 구조개선법 개정안에 반영되는 등 구조조정 관련법이 위기 발생 이전에 이미 준비되어 있었기 때문에 가능하였다고 평가하고 있다.

한편 KDI 금융팀이 금개위에 참여하여 일상적 상황하에서의 금융제도와 관행의 개혁에 초점을 맞춘 연구에 몰두하고 있는 동안에 원내 박사들은 한보·삼미의 연쇄부도를 시발로 표면화되기 시작한 당장의 금융부실 해결대책과 당면 금융불안 해소대책 마련을 위한 현안과제로 바빠지기 시작하였다. 마침 새로 재경부 부총리로 취임한 강경식 씨는 4월 초 KDI 박사들과의 조찬모임에서 부실채권 정리가 시급한 과제라고 언급하면서, 남상우 박사에게 KDI 방안을 보고해 달라고 요청하였다. 그 작업은 관련 연구를 한 바 있었던 필자(김준경)에 의해 작성되어, 4월 중순 Executive Brief로 보고되었다. 이 보고서에서는, 우리의 부실채권문제는 기업부실화에 기인하고 있으므로 부실채권 정리는 곧바로 부실기업 정리

와 관련되어 있으며, 과거 부실기업·부실채권 정리과정에서의 가장 큰 문제점으로서 부실에 대한 책임추궁 없이 그 손실을 한국은행 발권력을 통하여 일방적으로 국민부담으로 전가시킴에 따라 초래된 기업과 은행의 도덕적 해이와 통화신용정책의 왜곡을 지적하였다. 구체적 대안으로서 상환가능성이 있는 부실기업에 대한 채권은 기업주식으로 전환하고, 과거 산업합리화 관련 여신 등 정부의 금융개입과 관련하여 발생된 부실채권은 국채를 발행하여 이를 은행에 한시적으로 전환우선주 형태로 현물출자하여 대손상각을 실시하는 방안을 제안하였다.[4)]

금융부실 정리에 대한 연구는 지속되었으며, 특히 7월 중순 기아마저 부도유예협약 대상기업으로 지정된 이후에는 부실금융기관과 부실재벌의 체계적인 정리방안이 더욱 본격적으로 연구되었다. 그 결과의 일부는 필자(김준경)와 김준일 박사가 공동으로 작성하여 1997년 9월에 KDI 정책연구자료로 발간한 「경제구조조정과 금융안정을 위한 정책과제」에 기술되어 있으며, 사실상 경제위기 발생 이후 KDI에 의해 작성된 구조조정방안의 기초를 제공하게 되었다. 이 보고서는 부실금융기관의 회생여부는 국민경제적 관점에서 결정되어야 하며, 회생가치가 없는 부실금융기관을 구제하는 정책은 더욱 큰 정리비용을 초래할 것임을 인식하는 데에서 출발하고 있다. 아울러 회생가치가 있는 부실금융기관의 경우에도 매몰비용은 책임주의에 입각하여 관련당사자(주주, 경영자)에게 최대한 귀착시키는 등의 市場規律 정립의 중요성을 강조하였다. 반면에 예금자들은 금융시스템 안정성 유지 차원에서 보호되어야 하나, 이 경우에도 부보예금 이외의 예금에 대한 변제를 엄격히 제한하는 등 最小費用의 원칙이 적용되어야 한다고 보았다. 아울러 이 보고서는 부실금융기관 정리(부실채권 정리 포함)는 정부가 직접 관여하는 것보다는 별도의 정리기구를 통하여 추진하는 것이 훨씬 효율적이라고 판단하였다.[5)] 이와 같은 기본방향을 정립한 후 이 보고서는 부실금융기관 정리를 위한 구체적 방안도 제시하였다. 자력에 의한 회생가능성이 있는 부실금융기관에 대해서는 재정자

금에 의한 증자를 실시하되, 해당 금융기관의 자구노력을 반드시 명시해야 하며, 자력에 의한 회생가능성이 없는 부실금융기관은 인수합병 혹은 가교은행(bridge bank)을 통해서 정리하는 것이 바람직하다고 제안하였다.[6]

한편 부실재벌의 정리방안을 연구하는 과정에서 KDI 박사들은 1997년 4월에 도입된 부도유예협약이 효과적인 정리방향을 결정하기 위한 시간적 여유를 확보한다는 순기능을 일부 보유하고 있을지 모르나, 부실기업문제 해결의 근본적인 대책은 될 수 없을 뿐 아니라 오히려 제도가 악용될 가능성이 크다고 인식하였다. 첫째, 협약대상기업의 성실한 자구노력을 확보하기 위해서는 채권단이 요구하는 자구노력이 충족되지 않을 경우 부도처리할 수밖에 없다는 실질적인 위협이 전제되어야 하나, 대기업 부도처리에 따른 협력업체의 연쇄부도·실업증가·금융혼란 등 국민경제적 파급효과를 감안할 때 채권은행단의 부도처리가 현실적으로 어려울 것이라는 기대로 인하여 부실기업의 자구노력이 미흡해질 가능성이 컸다. 둘째, 정부가 은행을 파산시키기 어렵다는 현실 인식 때문에 채권은행도 자기책임하에 회생가능성을 진단하고 가장 효율적인 부실기업 정리방안을 도출하기보다는 저리의 한은 특융 등 특단의 조치를 기대하는 경향을 보이고 있었다. 한마디로 이른바 '大馬不死'의 신화가 적용되던 환경이었다.

따라서 이러한 부도유예협약의 문제점을 시정하기 위해서는 부실기업에 대한 M&A가 촉진될 수 있는 제도적 여건이 조성되어 부도처리 위협의 신뢰를 확보해야 한다고 보았다. 아울러 채권은행의 자체적인 부실기업정리 유인을 강화하기 위해서 과거와 같은 채권은행의 수지보전을 위한 한은 특융을 지양함으로써 기업부실과 관련된 은행의 수지악화는 은행 스스로의 책임하에 분담해야 할 비용이라는 점을 인식시키고, 이와 동시에 부실기업 정리에 따른 수지악화로 자기자본비율 등을 일정 기간 내에 충족시키지 못하는 은행에 대해서는 임원교체, 합병권고 등의 적기시정조치를 병행실시하는 것이 바람직하다고 제안하였다.

지난 4년 반 기간의 구조조정과정에서 밝혀진 바와 같이 1997년 1월초 한보사태 이전에 숨겨져 있던 재벌과 금융부문의 부실은 광범위하고 깊었다. 아이러니컬하게도 한보사태는 우리나라의 OECD 가입, 금개위 출범과 거의 같은 시기에 발생하였다. 결과론적인 이야기이나, OECD 가입에 따른 금융개방 가속화에 대비하여 OECD 가입 계획시점부터 금융개혁이 추진되었어야 했다. KDI는 OECD 가입 이전에 강문수 박사를 중심으로 금융개방 추진에 따른 자본유출입 변동성 확대에 대처하고 금융산업 건전성을 유지하기 위한 정책연구에 매진하였으나, OECD 가입이 정치적 결정이었기 때문에 KDI의 정책건의는 정부의 관심을 끌지 못하였다. 실제로 당시 정부는 자본시장의 조기 개방에만 관심을 두었지 개방 이후의 금융시장 불안정 가능성에 대비한 금융개혁 노력에는 지극히 소홀하였던 것이다. 우리나라가 OECD에 이미 가입한 이후인 97년 1월말에 금개위가 출범하여 KDI 금융팀 박사들이 금개위안 도출에 참여하고, 7월에는 금융개혁법안이 마련되었으나, 이때에는 이미 기아마저 부도유예협약 적용대상으로 전락하는 등 재벌의 연쇄적 부실화에 따른 금융기관의 대규모 부실이 노출된 상태라 외부충격에 의한 방아쇠만 당겨지면 위기상황으로 치달을 수 있는 상황이었다.

다. 회고와 반성

KDI의 문제인식과 정책방향은 사후적으로 보더라도 크게 틀리지 않았던 것으로 보인다. 사실, 공적자금·최소비용의 원칙·적기시정조치·가교은행·성업공사 등의 정책 제언 및 부실대기업에 대한 실질적인 부도위협 등은 위기 극복과정에서 모두 주요 정책방향으로 채택된 셈이다. 가장 결정적인 문제는 금융 및 기업부문의 부실축적이라는 우리 경제의 문제점들이 그처럼 엄청난 위기를 초래할 것이라는 점을 충분히 사전에 감지하지 못하였다는 점이다. 그리고 그처럼 충분한 위기감을 갖지 못한

부분은 KDI의 구조조정방안이 실제 정책으로 연결되도록 정책당국자를 설득하는 데에 장애요인이 되었던 것으로 보인다. 이에 대해서는 몇 가지 원인을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 외환위기를 예측한다는 것은 그 성격상 주가폭락을 예측한다는 것과 비슷하여 기본적으로 쉽지 않은 작업이다. 환율 및 주가 등과 같은 금융변수의 급변은 거의 예측할 수 없다는 것이 여전히 주류경제학의 믿음이라고 할 수 있다. 특히 우리나라와 같이 거시경제 운영에 결정적인 하자가 인지되지 않은 상태에서 구조적이고 미시적인 문제들에 의하여 경제 전반이 그처럼 단기간에 위기국면으로 빠져들 수 있는 메커니즘에 대해 KDI 박사들은 정확히 이해하지 못하고 있었다. 어떤 의미에서 그 메커니즘에 대해 정확히 이해하고 있었던 사람들은 거의 없었던 것으로 보인다. 즉, 우리나라의 외환위기는 기존에 여러 국가에서 발생한 외환위기를 설명하는 '1세대 모형' 및 '2세대 모형'으로는 설명되지 않는다는 것이 여전히 정설이며, 한국의 위기를 이해하기 위하여 학계에서는 이른바 '외환위기 3세대 모형'이라는 새로운 이론이 등장하게 되었다.

둘째, 외환위기와 관련하여 가장 중요한 통계라고 할 수 있는 외채 및 외환보유고에 대한 공식통계가 제때에 공급되지 못하였으며, 발표된 공식통계도 전혀 실상을 반영하지 못하고 있었다. 당시 외채통계는 부정기적으로 발표되었으며 대선을 앞둔 1997년에는 외채누증이 정치적 이슈가 됨에 따라 공식적인 발표가 거의 이루어지지 않고 있었다. 1996년 말에 발표되었던 외채통계와 그 이후의 경상수지 적자 등을 감안할 때 1997년에는 외채가 1,000억달러 내외로 확대되었을 것으로 미루어 짐작하고 있었을 뿐이다. 그러나 더욱 심각한 문제는 이와 같은 외채통계에는 우리나라 금융기관 및 대기업들이 해외지점을 통해 차입한 금액이 포함되어 있지 않았으며, 그 금액을 포함할 경우 우리나라의 실질적인 외채규모는 1,000억달러를 훨씬 상회할 것이라는 점을 1997년 말경에야 알게 되었다는 것이었다.

비슷한 문제는 외환보유고 통계에도 있었다. 당시 정부는 매월 외환보유고를 공표하고 있었으며, 1997년 10월 말까지도 이 액수는 305억달러였다. 그러나 여기에는 부도위기에 몰린 우리나라 은행의 해외지점에 대해 외환보유고를 통해 지원한 금액이 포함되어 있었다. 즉, 외환보유고의 상당부분은 이미 외환보유고 본연의 목적인 외환유동성 조절을 위해 사용할 수 없는 자산으로 변해 있었으나, 이른바 국제기준에 의거한다는 명분하에 이 부분이 외환보유고에 포함되어 발표되고 있었던 것이다. 위기 이전에 이와 같은 상황을 정확히 알고 있었던 사람은 그쪽 라인에 있는 몇몇 인사에 불과하였고, 재경부 내의 상당한 고위당국자들과 IMF도 위기 이전에는 외환보유고 및 외채상황에 대해 제대로 보고받지 못하였다는 사실을 나중에야 알게 되었다. 1997년 12월에 KDI를 방문한 IMF Mission은 이와 같은 사실을 언급하면서, 당시 가용한 외환보유고는 IMF가 긴급유동성 자금으로 도입한 70억달러를 포함시켜도 100억달러에 미치지 못하고 있을 뿐 아니라, 아직도 하락하고 있는 추세라는 점을 알려 주었다.

이후 IMF는 우리나라 정부에 통상적인 외환보유고 대신 '가용외환보유고'라는 통계를, 통상적인 외채 대신 '대외지불부담금'이라는 통계를 발표하도록 하였다. 1997년 12월 말에 발표된 이 통계는 300억달러 외환보유고와 1,000억달러 외채가 아닌, 89억달러의 가용외환보유고와 1,592억달러의 대외지불부담금이었다. 이 두 통계의 차이는 우리나라 외환상황을 가늠하는 데 있어 실로 엄청난 차이였다.[7]

셋째, 은행 부실채권 통계도 재벌과 금융부실의 실상을 전혀 반영하지 못하였다. 은행감독원은 부실채권 범위를 국제기준보다 훨씬 좁게 정의(담보부족여신액인 회수의문과 추정손실의 합계치)하여 발표해 왔고, 제2금융권 부실채권은 공표조차 되지 않았다. 그러나 정작 결정적인 문제점은 상대적 규모인 부실채권비율(부실채권/총여신)의 時系列 趨勢値조차도 실제 진행되고 있었던 우리 경제의 부실화를 전혀 반영하지 못하였다

는 데에 있었다. 후술하는 기업 DB를 이용한 사후적 분석결과에 의하면, 재벌을 포함하는 기업부문의 잠재부실은 절대규모뿐만 아니라 상대적 규모도 1980년대 말 이후 1996년 말까지 계속 상승한 것으로 나타났다. 이와 정반대로, 은행감독원이 추산한 부실채권비율은 회수의문과 추정손실의 합계치로 포착한 협의의 부실채권의 경우는 물론이고 비공개자료인 고정여신(6개월 이상 연체되어 구체적 회수조치가 필요한 여신)까지 포함된 광의의 부실채권의 경우에도 모두 다 1980년 대 말 이후 1996년 말까지 줄곧 하락한 것으로 나타났다. 이는 감독당국조차 한보사태 이전에는 금융시스템의 부실징후를 감지하지 못하고, 여신건전성이 오히려 지속적으로 개선되어 가고 있었던 것으로 오판하였음을 의미한다.

마지막으로 KDI 박사들의 연구가 불충분하였던 측면도 있었다. 한보사태 이후 금융시장에는 어지러운 소문들이 횡행하고 있었으나, KDI 박사들은 공식적인 자료를 사용한 공식적인 일에 열중하느라 이른바 '비공식적인 소문'의 진위를 파악하는 데 많은 시간을 할애하지는 않고 있었다. 시장상황을 훨씬 더 잘 모니터할 수 있고 수많은 대외비 자료에 접근할 수 있는 정책당국자들의 인식이 더 정확할 것이라는 믿음도 어느 정도 작용하고 있었다. 1997년 7월 기아사태와 아시아 외환위기가 발발한 이후에야 외환위기에 대한 위기의식이 자리잡기 시작하였고 그에 대한 연구노력을 집중하였으나, 연구를 진행하여 정책방안을 도출하고 정책당국자를 설득하여 위기를 예방하기에는 너무 촉박한 시간이었던 듯하다.

3. 경제위기 극복을 위한 구조조정방안

가. 구조조정을 위한 종합대책

경제위기가 막상 발생하고 난 후 KDI 박사들의 심정은 참담하였다. 경

제위기 발생을 사전에 충분히 인지하지 못하였다는 데에 대한 자책, 정부의 공식통계가 상당 부분 실상을 왜곡하고 있었다는 데에 대한 분노, 나름대로 노력해서 작성한 정책방향들이 실제 정책에는 여전히 반영되지 못하고 있다는 데에 대한 허탈함 등이 복합된 아주 미묘한, 그러면서도 격렬한 그 어떤 것이었다. 아울러 여기에서 좌절하면 수십년간 선배들이 쌓아온 KDI의 명성과 위상이 하루아침에 물거품이 될 수 있다는 위기감과, 총체적인 경제위기에 대응하여 경제 패러다임 전체를 전환하는 수미일관한 정책방안을 제시할 수 있는 인력을 갖춘 종합적인 연구기관은 국내외에 오직 KDI밖에 없다는 사명감이 동시에 작용하고 있었다.

사실 수십년간 이어져온 정부주도의 개발연대 발상에서 탈피하여 정부와 민간의 역할을 재정립해야 한다는 논의는 우리 사회 각 부문에서 진행되어 오고 있었다. 특히 KDI 내부에서는 시장중심 경제체제로의 전환이 향후 우리 경제정책의 핵심이 될 것이라는 합의가 이미 오랜 기간 성숙되어 있었다.[8] 이와 같은 KDI 박사들의 사고의 흐름은 1998년 3월 이진순 원장이 취임한 후 보다 구체화되고 종합적인 정책방안으로 대내외에 공개되기 시작하였다. 유정호·설광언·최범수·문형표·조동철·김대일·고영선·함준호·구본천 박사 등을 중심으로 사실상 KDI 전체 연구인력이 한 달 이상 동원되어 작성하여 1998년 4월에 발표된 『경제위기 극복과 구조조정을 위한 종합대책』이라는 보고서에는 그와 같은 사고가 곳곳에 발현되어 있다.

이 보고서는 300쪽이 넘는 방대한 자료이나, 그 주요 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 경제구조조정의 조기 성공을 위해서는 단편적·점진적 방식이 아닌 중점부문의 설정과 부문간 연계성을 고려한綜合的인 對策이 신속하게 추진되어야 한다. 즉, 경제구조조정은 금융 및 기업부문을 중심으로 추진하되, 재정부문이 이를 지원하고, 구조조정과정에서 발생하는 실업·빈곤대책 등 사회안전망을 마련하는 등의 종합대책이 추진되어야 이익집단간의 갈등이 최소화되어 시장경제원리에 따른 구

조조정의 추진력이 유지되고, 나아가 대외신인도가 제고될 수 있다는 것이었다.

둘째, 도태될 부문과 회생가능한 부문을 분리하여, 도태될 부문을 과감히 정리함으로써 일부의 부실이 전체의 부실로 확산되는 것을 차단해야 한다는 것이었다. 부실부문과 건실부문에 대한 변별력이 극대화되기 위해서는 결합재무제표 작성의 조속한 의무화, 국제회계기준 도입 등을 통해 기업의 부채규모 등 재무상태가 투명하게 공시되도록 하고, 금융기관은 부실채권 보유실태 등에 대한 정밀실사를 조속히 실시하여 금융기관별 재무건전성을 매 분기별로 공시하는 것을 의무화하는 등의 방안을 제시하였다.

셋째, 구조조정을 원활히 하고 대외신인도를 회복하기 위해서는 무엇보다도 금융산업의 신속한 구조조정이 선결되어야 하며, 이를 위해서는 금융시스템 붕괴에 대한 안전판 역할을 하는 公的資金의 동원이 불가피하다고 보았다. 특히 이미 발생한 부실채권규모가 막대한 동시에 향후 부실규모에 대한 불확실성이 큰 점을 감안할 때 공적자금은早期에 그리고 充分히 확보되어야 한다는 점을 분명히 하였다.[9] 이 보고서는 무수익채권 기준으로 1998년 말을 전후하여 전체 금융기관의 부실채권이 100조원에 달할 것으로 전망하였는데, 이 전망치는 당시 우리 사회에 큰 반향을 불러일으켰다.

넷째, 공적자금의 활용 등 정책적 노력은 기업구조조정보다 금융구조조정, 그중에서도 비은행보다 銀行部門의 構造調整에 우선적으로 집중하여 금융시스템 붕괴에 따른 건실한 기업의 실패를 막아야 한다고 제안하였다. 이와 같은 논리의 배경에는 시장경제체제를 확립하는 과정에서 기업경영에 정부가 직접적으로 간여할 수 있는 범위와 수단이 한정되어 있는 반면 금융시스템의 안정유지 및 실패한 금융기관의 구조조정에 대한 책임은 공적자금을 사용하는 정부에 있을 수밖에 없다는 인식이 자리잡고 있었다. 은행과 비은행의 구조조정 우선순위도 어차피 모든 금융기관

에 대한 구조조정을 일거에 수행할 수 없다면 금융시스템 유지를 위해서는 은행권의 구조조정이 더욱 시급하다는 인식과 함께 비은행 구조조정 시 공적자금 투입에 대한 불확실한 법적 문제도 고려되었다.

다섯째, 기업구조조정은 市場機能과 法을 통한 不實企業의 조속한 整理를 최우선과제로 추진해야 한다고 제안하였다. 즉, 기업구조조정은 대마불사의 신화를 깨는 데에서 출발하여야 하며, 정부는 그 파급효과가 완충될 수 있도록 법과 제도를 신속히 정비해야 한다는 것이었다. 부실기업의 인수·매각이 활성화될 수 있도록 M&A 관련 규제를 철폐하는 한편 해외투자자에게도 기회를 균등하게 보장하고, 구조조정 전문회사 설립에 대한 법을 제정하는 한편 법정관리 및 화의기업의 정리해고요건을 단순화할 것을 제안하였다.

여섯째, 최선의 실업대책은 신속한 경제구조조정을 통한 대외신인도 회복과 경기활성화로 일자리를 재창출하는 것이지 기존의 부실기업 및 고용을 유지하고자 노력하는 것이 아니라는 점을 명확히 하였다. 물론 구조조정과정에서 배출된 실직자에 대해서는 재취업 촉진 및 사회안전망 확충 등을 통하여 대응해 나가야 하며, 이를 위한 재정배분의 우선순위도 재조정하여 권고하였다.

이와 같은 내용을 담은 KDI의 종합대책 보고서는 큰 반향을 불러일으켰다. 당시의 경제위기는 우리가 과거에 경험하지 못하였던 그 어떤 것이었으며, 정부를 비롯한 우리 사회 전반이 어디에서부터 어떤 방식으로 일을 처리해 나가야 하는지에 대해 합의된 그림을 그리지 못하고 있었던 상황이었다. 우리 사회의 수많은 여론주도층 인사들도 이 결정적인 순간에는 어디론가 사라진 느낌이었으며, 위기상황에서 정권을 획득한 정치권은 명확한 원칙과 밑그림 없이 무엇인가를 해야 한다는 강박관념에 사로잡혀 우왕좌왕하는 모습이었다.[10] 이러한 당시의 상황을 감안할 때, 수미일관한 논리를 갖춘 종합적이고 구체적 실천방안을 포괄한 이 보고서의 의미는 컸던 것으로 보인다. 이 보고서는 작성된 직후 이진순 원장에

의해 주무부처 장관들이 참석한 자리에서 김대중 대통령에게 보고되었으며, 그 자리에서 김 대통령이 KDI의 방안을 승인함으로써 사실상 정부의 정책방향으로 확정되었다. 이후 많은 우여곡절을 겪기는 하였으나 이 보고서에서 제시된 KDI의 정책방향은 경제위기 극복과정에서 정부의 구조조정정책의 기본 틀로 자리매김하게 되었다.

나. 기업부실 분석 및 신속처리절차 건의

「구조조정을 위한 종합대책」은 크게 보아 시스템 붕괴를 막기 위한 금융구조조정 위주의 단기적 위기극복 대책이라고 할 수 있었다. 그러나 KDI는 우리 경제 부실의 원천이라고 할 수 있는 기업부실이 해소되지 않는 한 경제위기가 원천적으로 해소될 수 없다는 점을 충분히 인지하고 있었다. 따라서 「구조조정을 위한 종합대책」 이후 KDI의 연구는 기업부실에 대한 보다 세밀한 실상파악 작업과 기업부실을 보다 효율적으로 정리할 수 있는 정책방안 양쪽 측면에서 계속되었다.

우선 기업부실의 실상을 보다 정확히 파악하기 위해서는 개별 기업에 대한 미시자료가 필요하였다. 마침 1998년 5월 초 세계은행은 필자(김준경)에게 기업 DB와 은행의 기업별 여신자료 DB를 연결 구축하여 개별 기업의 재무상태와 개별 채권은행의 자산건전도 상황을 동시에 파악하고 시나리오별 은행의 부실채권과 자본잠식규모 등을 추정하여 은행부문 자본충실화를 위한 필요재원을 추정하는 연구용역을 제의하였다. 이진순 원장은 이와 같은 연구가 구조조정전략 및 공적자금 조성계획 수립 등을 위한 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 매우 기뻐하면서 금감위 구조개혁단과 협조하여 적극 추진하라고 지시하였으며, 수익성 악화 등 투자실패에 대한 미시 실증연구가 미흡하여 외환위기 이전에 부실문제의 심각성을 사전에 분석하지 못한 점 등에 대한 반성을 제기하던 KDI 박사들, 특히 젊은 박사들은 이 프로젝트에 많은 관심을 보였다. 이후 여러

가지 우여곡절 끝에 은행별 여신 DB는 구축되지 못하였으나, 1986~97년까지 12년간 외부감사대상 기업(전체 표본수 8,000개 상회)의 재무정보가 업종·재벌별 등으로도 구분될 수 있는 기업 DB가 구축되었다.[11] 기업 DB 구축 직후, 필자(김준경)를 비롯한 한진희·조성욱·김동석 박사는 휴일도 없이 토의하고 한국신용정보주식회사의 김수현·오규근 과장의 자문과 KDI 전산실 양정삼 연구원의 지원을 받아가면서 기업부실의 실상과 부실기업 예측모형을 이용한 시나리오별(금리, 임금, 매출액 등) 부실채권규모를 추정하였다. 이 작업의 1차 분석결과는 1998년 8월 중순 「기업부실의 실상과 평가」라는 제목의 대외비 자료로 정리되어, 곧바로 재경부 장관, 금감위 위원장, 기획예산처 장관, 청와대 경제수석, 공정거래위원장 등에게 보고되었다.

작업결과의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 1998년 6월 말까지 법적 부도처리되지 않았으나 실질적으로 채무이행능력이 의문시되는 기업(이자보상배율 1배 미만 기업)의 차입금 규모(1997년 말 기준)가 표본기업에서만 무려 100조원에 달하며, 이미 '요주의 여신' 이하의 부실채권으로 분류되었을 것으로 추정되는 여신을 제외할 경우 표본기업에서만 최소 70조원에 달한 것으로 추산되었다.[12] 더욱이 표본기업의 차입금규모가 기업부문 전체 차입금의 약 절반에 해당하므로 전체 기업부문의 잠재부실은 막대한 수준에 달한 것으로 판단되었다. 둘째, 부도 미발생 기업 중 사업성과 재무건전도 모두 부도발생기업 평균보다도 열악한 '부실극심기업'의 차입금규모만도 약 30조원에 달했으며, 일부 워크아웃 대상기업들도 이러한 '부실극심기업'에 속해 있어 회생가능성이 낮은 것으로 판단되었다. 셋째, 6~70대 중하위 재벌의 부실이 상위 5대 재벌과 비재벌 독립기업에 비해 심각한 상태로 나타났으며, 5대 재벌도 1994~95년 특수를 누린 반도체 관련 계열사를 제외할 경우 누적된 부실이 상당수준에 달한 것으로 나타났다. 이와 같이 부실징후기업들이 부도처리되지 않고 계속 존속하고 있었다는 사실은 부적합한 금융기관 자산건전성 분류기준 등

불완전한 금융감독기준과 함께 높은 퇴출장벽이 존재해 왔음을 반증한다고 인식되었다.[13] 이러한 분석결과에 기초하여 KDI는 현재와 같은 극심한 경기침체와 신용경색이 지속될 경우 추가부실이 더욱 확대되어 우리 경제의 대외신인도가 하락하고 경제회복이 지연될 것이므로 부실기업의 신속한 정리와 함께 금융구조조정 지원을 위한 공적자금의 추가 확보와 조속한 집행을 강력히 건의하였으며, 이후에도 KDI 박사들은 반기마다 이 DB에 추가적인 정보를 입력하여 기업의 부채비율, 수익성 및 잠재부실규모 변화를 모니터하면서 구조조정의 진전여부를 평가해 왔다.[14]

이와 같이 기업부실의 현황을 파악하는 한편 KDI 박사들은 기업부실을 보다 효율적이고 신속하게 처리하는 방안에 대해서도 연구하고 있었다. 당시 남일총·강영재 박사 등을 중심으로 KDI 법경제팀 박사들은 부실재벌 정리와 관련하여 정부가 취한 주요 조치들이 크게 미흡한 것으로 평가하고 있었다.[15] 특히 KDI 박사들은 실질적인 부실재벌 정리가 지연되고 있는 근본원인이 기업 지배주주의 경영권 상실에 대한 우려, 은행의 BIS비율 하락에 대한 우려, 그리고 정부의 부실재벌 정리과정에서 소요될 공적자금 추가 조성부담에 대한 우려 등으로 인하여 관련자 모두가 부도유예방식을 선호하고 있는 데 기인한다고 인식하였다. 남일총·강영재 박사는 이러한 왜곡된 유인체계를 조속히 시정하기 위한 방안으로서 손실분담원칙이 명시된 신속처리절차(fast-track) 특별법안을 제안하였다.

여기에서 제시된 핵심적 아이디어는 모든 채권자의 권리가 원칙적으로 시장가치로 환산될 수 있다는 것이었다. 즉, 상충된 이해관계를 보유하고 있는 많은 부실기업 채권자들에게 스스로 합의를 도출할 시간을 제공하되, 일정 기간(예: 3개월) 이내에 당사자간의 합의가 도출되지 않을 경우 반대하는 채권자들의 권리를 '공정하고 형평하게 보장하는 강제인가(cramdown)의 원칙과 절차를 명시적으로 규정한다는 것이었다. 즉, 이해관계자 당사자들이 스스로 합의를 이루지 못할 경우 채권자 각자가 궁극적으로 보장받을 수 있는 권리를 명시함으로써 채권자들간의 합의라는

'게임'의 룰을 명확히 하고, 이를 통해 이해당사자 자신들이 스스로에게 최선의 결과를 도출할 수밖에 없도록 강제하는 제도라고 할 수 있다. 여기에서 '공정하고 형평한 채권자들의 권리를 명시하기 위해서는 이른바 채권의 절대적 우선순위(absolute priority) 원칙을 정립할 필요가 있었다. 즉, 담보채권자는 담보권 유지 및 담보자산에 대한 감정평가액(공정한 시장가격)만큼 담보채권으로 유지하고, 잔액은 무담보채권으로 전환하며, 무담보채권자는 기존채권액에 상응하는 現價의 채권/주식을 제공받거나, 기존주주의 주식은 전액 소각한다는 것이었다.

이와 같은 특별법안은 당시까지 관련자 모두 눈치보기에 급급하여 답보상태에 머물러 있던 기업구조조정을 획기적으로 촉진시킬 수 있을 것으로 기대되었으며, 재정경제부 장관 등 고위 정책결정자들에게 보고·건의되었다. 그러나 이 정책방안은 종금사 및 투신권 등 무담보 채권자들의 피해가 지나치게 커질 것을 우려하여 당시에 받아들여지지 않았으며, 이후 2001년에 제정된 기업구조조정 특별법에 그 아이디어의 일부가 반영되었다.

4. 구조조정과정에서의 거시경제정책

외환위기 직후 KDI는 IMF의 고금리정책에 대해 크게 달가워하지 않았다. 기본적으로 우리나라의 위기는 금융기관과 기업부문의 부실이라는 미시적 측면의 문제에서 발생한 것이므로, 그 해결방안도 당연히 구조조정이라는 미시정책에서 찾아야 한다는 인식이었다. 금리의 경우, 우리 경제의 위험이 높아지고 기업들이 유동성확보를 위한 경쟁을 하는 과정에서 상당 부분 상승할 수 있겠으나, 통화긴축을 통한 인위적인 고금리정책이 바람직하다고 판단하지는 않고 있었다. 원칙적으로 생각할 때, 외환상황에 별 문제가 없는 상태에서 국내 금융위기가 발생하였다면 디플레

이션 가능성을 예방하기 위해 금리를 하락시키는 것이 바람직할 것이고, 반대로 국내 금융상황에 별 문제가 없는 상태에서 외환위기가 발생하였다면 금리를 상승시키는 것이 올바른 정책방향이 될 것이다. 문제는 당시 우리나라와 같이 외환 및 금융위기가 동시에 발생하는 경우인데, 이 때는 상황의 상대적 심각성에 대한 판단에 따라 금리정책을 결정하는 수밖에 없는 듯하다. 그리고 당시 KDI 박사들은 외채 및 외환유동성 문제보다 우리나라 금융시장 내부의 부실문제가 더욱 심각한 문제라고 판단하고 있었다.

이와 같은 인식은 1997년 12월 중순 위기발발 이후 처음으로 IMF Mission이 KDI를 방문한 자리에서 그대로 전달되었다. 특히 기업부채가 막대한 우리 경제의 구조를 감안할 때, 고금리정책의 긴축효과가 예상보다 훨씬 크게 나타날 수 있다는 점과, 그에 따라 금융위기가 더욱 심화될 수 있다는 견해도 피력되었다. 물론 IMF의 의견은 달랐다. 그리고 그 판단의 차이는 앞에서 언급한 바와 같이 외환상황에 대한 정보의 차이에서 비롯되었다. KDI를 방문한 IMF Mission에 의해 외환유동성 상황의 절박함을 비로소 인식하게 된 KDI 박사들은 고금리정책의 불가피성에 대해 어느 정도 인정하기 시작하였다. 특히 IMF는 그때까지 외환보유고를 축내던 국내 금융기관의 해외지점들에 10%포인트 내외에 해당하는 범칙금리를 부과하기 시작하였다. 사실 이와 같은 정책은 너무나 당연한 것이어서, 그때까지 아무런 대가도 없이 외환보유고를 지원했다는 사실은 믿기 어려울 정도였다. 그리고 달러 대출에 대해 고금리를 적용하는 한, 원화 대출에 대해서만 저금리를 적용하기는 어려웠다. 만일 당시 통화당국이 원화 대출에 저금리를 적용하였다면, 부도위기에 몰린 금융기관들은 고금리의 외환보유고 지원에 의존하는 대신 국내에서 원화를 차입하여 외환시장으로 달려가 달러로 환전하고자 하였을 것이다. 이는 곧 바로 자본유출과 원화가치 폭락의 시나리오가 실현될 수 있는 위험한 순간이었다.

KDI 박사들은 IMF Mission에게 고금리정책이 당장은 불가피하다고 하더라도 외환사정이 호전될 경우 가능한 한 빨리 금리를 낮춰줄 것과, 그와 같은 정책방향에 대해 시장에 명확히 공표하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 외환유동성 문제는 수개월간의 고통으로 해결될 수도 있는 상대적으로 단기적인 문제였으나 국내 금융 및 기업부문의 구조조정은 몇 년이라는 세월이 소요될 훨씬 근본적이고 장기적인 문제라는 인식도 작용하였다. IMF Mission은 동의하였으며, 실제 그와 같은 정책이 나타나기 시작하였다. KDI 박사들은 고금리정책이 시행됨에 따라 사상 초유의 기업부도와 실업사태가 전개되는 상황을 바라보면서 외환상황을 초조하게 점검하기 시작하였다. 가능한 한 빠른 시일 내에 외환상황이 호전되어야 금리정책을 변경하여 피해를 최소화할 수 있을텐데…….

고금리정책 이후 외환상황은 예상보다 빠르게 호전되기 시작하였다. 그때까지 외환보유고의 지원에만 의존하던 우리나라 금융기관들은 고금리를 피하기 위해 어디에선가 외환을 조달하기 시작하였으며, 한국은행의 가용외환보유고는 급속히 회수되기 시작하였다. 특히 1998년 2월에 뉴욕에서 성공적으로 마무리된 단기외채의 만기연장 협상은 우리나라의 외환상황을 반전시킨 결정적인 계기가 되었다. 금리를 낮출 수 있는 여건이 예상보다 빠르게 형성되고 있었던 것이다.

거시경제상황을 보다 면밀히 점검하기 시작하였다. 환율은 안정되기 시작하였으며, 그 변동성도 축소되기 시작하였다. 1998년 2월 말에 외환보유고는 이미 위기 이전 수준에 근접한 267억달러 수준으로 회복되고 있었으며, 단기외채는 600억달러 수준 이하로 축소되고 있었다. 무엇보다도 환율이 급등하고 내수가 급락하면서 경상수지 흑자가 폭증하고 있었다. 연간 300억달러의 흑자는 충분히 가능하다고 판단하기 시작하였다.[16] 외환보유고 상황이 확실히 반전되기 시작하였으며 대규모 경상수지 흑자가 지속되는 한 외환상황이 급속히 악화될 가능성은 희박해 보였다.

반면, 국내 경제상황은 실로 처참하였다. 산업활동 증가율이 사상 유례

를 찾을 수 없는 수준인 -10%를 하회하기 시작하였으며, 실업자수가 불과 3개월 사이에 50만명 이상 폭증하면서 서울역 등의 공공장소에는 노숙자가 넘쳐나기 시작하였다. 지수작성 이래 최고 수준의 기업부도율이 기록되고 있었으며, 금융기관의 부실채권이 폭증하면서 금융위기는 악화일로에 있었다. 이와 같은 상황이 지속될 경우 부실채권 정리를 위한 공적자금의 규모는 천문학적으로 증가할 수 있었으며, 만일 정부재정마저 이를 감당하지 못할 것이라는 기대가 형성되는 순간에는 그야말로 파국이 도래할지 모른다는 위기감이 형성되었다.

금리를 낮추어야 했다. 그래서 추가적인 경기악화를 막아야만 조금이라도 위기를 수습하고 우리에게 진정 필요한 구조조정을 과감히 추진할 수 있었다. 개정된 한은법에 의해 통화정책은 물가안정을 목표로 수행되어야 하므로 물가상황을 점검할 필요가 있었다. 당시 물가는 환율급등에 따라 1997년 12월부터 1998년 2월 사이에 폭등하였으나 환율이 안정되면서 급속히 안정세를 되찾고 있었다. 임금이 폭락하고 있어 추후에도 인플레이션의 우려는 전혀 없어 보였다. 그러나 언론에서는 우리나라의 관습상 늘 인용되는 전년동기 대비 소비자물가 상승률이 10%를 상회하고 있다는 점에 주목하여 인플레이션이 큰 문제라고 보도하고 있었다.

1998년 2월 신정부가 출범한 직후 이규성 신임 재경부 장관에게 보고한 자료에서 KDI는 향후 인플레이션보다는 디플레이션이 우려되며, 따라서 고금리정책은 완화하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하는 한편, 유동성공급의 확대는 반드시 시장에서 무차별적으로 이루어져 특정 부실기업에 대한 지원을 확대하는 정책과 엄격히 구분되어야 한다는 점을 강조하였다.[17] 아울러 이 자리에서 KDI는 과거 '경쟁력 강화 10% 향상 운동'과 같이 미시정책으로 대응해야 할 문제에 대해 환율과 같은 거시경제변수에 대한 정책으로 대응하는 우를 범하지 말아 줄 것을 당부하였다. 이와 같은 KDI의 입장은 이후에도 지속되었으며, 내부적으로 계속 건의되었다.

실제로 한국은행은 금리를 점차 낮추어가고 있었으나 KDI의 눈에는 그 인하속도가 국내경제상황을 감안할 때 너무 느리다고 판단하고 있었다. 미국의 대공황 시절 중앙은행의 할인금리가 거의 0%에 가까웠음에도 불구하고 심각한 디플레이션이 발생하면서 이른바 실질금리가 대폭 상승한 것이 대공황의 주요 원인이 되었다거나, 1990년대 초 일본의 자산가격 거품이 붕괴한 이후 통화당국이 정책대응을 지연시킴에 따라 궁극적으로는 일본이 이른바 '제로금리'정책까지 사용하고 있음에도 불구하고 만성적인 디플레이션에서 헤어나지 못하고 있다는 점들이 연상되기 시작하였다.

그러나 1997년 말 30%를 상회하였던 콜금리가 1998년 6월 말에 위기 이전 수준인 12% 내외까지 인하되면서, 이 정도면 한국은행이 할 만큼 한 것이 아니냐는 분위기가 형성되기 시작하였다. IMF뿐 아니라 우리 사회의 오피니언 리더들의 견해들도 어지럽게 표출되기 시작하였으며, 추가적인 금리인하를 반대하는 다양한 논거가 제시되었다. ① 콜금리 수준이 외환위기 이전 수준까지 인하되었으므로 추가적인 인하는 불필요하다는 단순한 논리부터 ② 물가상승률이 전년동기 대비 10% 내외에 이르는 만큼 실질금리는 매우 낮은 수준이라는 논리가 등장하였다. ③ 추가적인 금리인하는 환율을 다시 불안하게 만들 가능성이 있다는 견해도 있었으며, ④ 침체된 실물경제를 감안할 때 이미 실물경제를 뒷받침할 정도의 충분한 통화공급이 이루어지고 있다는 평가도 있었다. ⑤ 신용경색이 극심하여 통화공급 확대에 따른 경기부양효과가 미미할 것이라는 통화정책 무용론은 '유동성함정'이라는 용어로 포장되었다. 여기에 더하여 ⑥ 한은이 돈을 풀고 싶어도 계속 시중 은행이 한은으로 돈을 환수시켜 돈을 풀 수가 없다는 '불가항력론'도 제기되었다.

그러나 가장 인기 있는 논거는 ⑦ 금리를 인하할 경우 우리 경제의 사활을 걸고 추진하던 구조조정 노력을 포기하는 것이며, 따라서 금리인하는 구조조정이 완료된 이후에 실시되어야 한다는 '통화긴축의 구조조정

촉진론'이었다. '경쟁력 10% 강화를 위한 환율절하 불가론'과 정확히 동일한 맥락이라고 할 수 있었으나, 통화정책과 구조조정의 상관관계가 무엇인지에 대해 정확히 파악하고 있는 사람은 KDI뿐 아니라 우리 사회의 어느 곳에도 없는 듯했다. 어느 경제학 교과서에서도 이에 대한 논의를 본 적은 없다. 단지 당시 경제위기의 주범으로 지목되었던 재벌에 대한 국민적 혐오감과 함께 금리인하가 구조조정의 주요 내용으로 인식되었던 기업의 부채감축 유인을 저하시킨다는 사고가 그와 같은 논거에 힘을 실어 주었던 것으로 보인다. 그러나 당시의 상황은 오히려 반대로 전개되고 있었던 느낌이다. 위기에 몰린 많은 재벌들은 금융기관을 통해 유동성을 공급받고자 하였으며, 협조융자라는 명목하에 추가적인 신용이 공여되고 있었다. 대마불사론에 포획된 투신사들도 대우 등 재벌의 회사채를 대규모로 인수하고 있었으며, 이와 같은 상황에서 통화긴축의 피해자는 오히려 중소기업들일 가능성이 높았다.

1998년 7월 필자(조동철)는 당시의 거시경제상황을 분석하는 한편 향후 발생할 수 있는 디플레이션의 가능성을 차단하기 위해서 통화정책을 보다 확장적으로 전환할 필요가 있다는 요지의 보고서를 작성하였다. 이 보고서는 위에서 제기된 논리들이 왜 설득력이 없는지 하나하나 논박하였으며, 따라서 통화정책기조를 물가하락이 아닌 물가안정이라는 본연의 목표를 위해 설정하여야 한다는 점을 강조하였다. 특히 금리 및 통화정책과 같은 거시경제정책은 거시경제정책 나름의 목표와 역할이 있는 것이며, 강력한 구조조정정책과 병행하여 수행될 수 있는 정책임을 강조하였다.

이 보고서는 KDI에서 재경부 장관 자문관으로 파견되어 있던 김준일 박사에게 논평을 받기 위해 전달되었으나, 김 자문관은 이를 즉시 이규성 장관에게 보고하였다. 일이 묘하게 전개되어 KDI 원장도 보고받지 못한 보고서가 재경부 장관에게 전달된 셈이었다. 이 보고서에 만족한 이규성 장관은 KDI가 주제발표를 하고 재경부의 국과장급이 모두 참석하는 토론

회를 소집하였다. 이 회의에는 KDI에서 이진순 원장과 필자(조동철), 함준호 박사 및 김준일 자문관이 참석하였다. 관료조직의 속성상 장관의 마음이 이미 기울어져 있는 상태에서의 토론은 큰 의미가 없는 듯하였다.

그러나 통화정책은 재경부가 아닌 한국은행 관할이다. 이규성 장관은 KDI에 한국은행을 설득해줄 것을 부탁하였으며, 이진순 원장과 필자(조동철)·함준호 박사는 1998년 8월 중순 한국은행의 전철환 총재와 박철 이사를 방문하였다. 전통적으로 KDI 박사들은 대부분의 경제학자가 그렇듯이 안정론자라고 할 수 있으며, 따라서 통화정책에 관한 한 재경부보다는 한국은행과 호흡을 같이하는 경향이 있었다. 확인하기는 어려우나 KDI 원장이 한국은행 총재를 방문하여 금리인하를 건의한 것은 유례가 없는 일인 듯하다. 전철환 총재는 사실 확인 차원의 몇 가지 질문 이외에는 별다른 논평을 하지 않았다.

이후 한국은행 내부에서 어떠한 상황이 전개되었는지는 알지 못한다. 단지 그때까지 통화공급 확대나 금리인하에 대해 히스테릭한 반응을 보였던 한국은행 보도자료의 논조가 변하기 시작하였다는 점은 느낄 수 있었다. 마침내 1998년 9월 30일 한국은행은 콜금리 목표를 8.0%에서 7.0%로 전격 하향조정하였으며, 추가적인 금리인하가 있을 것이라는 점을 분명히 하였다. 주식시장이 요동치기 시작하였으며, 경기가 호전되기 시작하였다. 폭증하기만 하던 실업률도 1999년 초를 정점으로 급속히 하락하기 시작하였다.

거의 4년이 지난 지금 생각해도 당시의 금리인하는 필요했던 정책이었던 것으로 생각된다. 1999년에 예상보다 훨씬 높은 10%대의 성장률을 기록하였음에도 불구하고 소비자물가 상승률이 채 1%에도 미치지 못하였다는 점은 당시에 금리인하가 이루어지지 않았을 경우 1999년에는 디플레이션이 실제로 발생하였을 가능성이 높았음을 반증하는 것이 아닌가 싶다. 실제로 1999년의 GDP 디플레이터는 1998년에 비해 2% 하락하였다.

사후적으로 볼 때에도 금리인하와 구조조정의 관계에 대해서는 판단하

기 어렵다. 금리가 하락하고 경기가 회복되면서 정부에서는 부실한 기업이라도 조금만 더 끌고 가면 살아날 수 있지 않을까 하는 분위기가 형성되는 것처럼 느껴졌다. 이 부분은 틀림없이 금리인하가 구조조정에 부정적인 영향을 미친 부분이다. 반면, 실업 및 부실채권 증가에 따른 재정부담이 크게 완화됨에 따라 정부가 보다 과감한 정책을 시행할 수 있는 여건이 마련되기도 하였다. 1999년에 발생한 대우의 부도는 부분적으로 이와 같은 거시경제여건에도 영향을 받았던 것이 아닌가 여겨지며, 그것이 사실이라면 당시의 금리인하 및 경기회복은 구조조정에 순기능을 한 것일지도 모른다.

1998년의 통화 및 금리정책은 우리가 되풀이하지 말아야 할 위험한 실험이었던 셈이다. 돌이켜 보건대, 외채협상이 성공한 후(이를테면 1998년 3월 이후) 금리인하를 조금 더 빠른 속도로 진행하였더라면 경기침체를 다소나마 완화할 수 있었을 것이고, 10월 이후의 급작스러운 정책변화도 보다 완만하게 진행시킬 수 있었을 것으로 사료된다.

5. 회 고

한국의 경제위기를 예측하여 유명해진 Steve Marvin은 1998년 7월 1일자 인터뷰에서 다음과 같이 기술하고 있다[18];

> "작년 말 내가 가장 걱정했던 것은, 이들 집단 내에 지금 무엇이 이루어져야 하는지 알고 있는 사람들이 과연 있을까라는 점이었다. 솔직히 말해 작년에는 이 점에 대해 많이 의심했던 것이 사실이다. 그러나 지금은 의심하지 않는다. 사람들이 있다. …… (중략) …… KDI가 작년에 발표했던 보고서들은 정말 어처구니없는 것이었다. 미시 쪽과 거시 쪽의 의견이 완전히 정 반대이지를 않나. 그런데 이번 3월에 KDI가 발표한 보고서는 정말 너무 좋았다.[19] 지금도 나는 그

보고서를 갖고 있는데 정말 대단히 훌륭한 보고서다. 어떻게 불과 3개월 사이에 이렇게 커다란 변화가 있을 수 있을까? 답은 하나다. KDI의 상부가 바뀌었던 것이다. 나는 확신하고 있다. 아마 작년에도 KDI의 젊은 친구들은 정말 좋은 보고서를 썼을 것이다. 그러나 그것들은 공개되지 못했을 것이다. DJ가 당선되고 KDI의 최상층부가 교체되면서 KDI의 스마트한 젊은 친구들은 자신들의 보고서를 공개할 수 있게 되었다."

이와 같은 세평은 KDI 내부에 있었던 우리들의 입장에서 볼 때 과찬인 것으로 보인다. 틀림없이 KDI는 급작스러운 경제위기가 그와 같은 강도로 도래할 것이라는 점을 충분히 사전에 인지하지 못하였다. 그러나 부분적으로는 Steve Marvin의 추측이 사실인 측면도 있다. 경제위기 이전에만 해도 KDI가 제시한 많은 정책제언들 중 그것이 정책방향으로 확정되기 이전에는 공표하지 않고자 하는 분위기가 팽배하였다. 시장에 불필요한 혼란을 초래하거나 정부 내에 갈등이 있는 것으로 해석될 수 있다는 우려 때문이었다. 예를 들어, 환율·금리 등과 같은 금융변수에 대한 정책방향은 특히 민감하여, KDI의 언급이 마치 정부의 정책인 것처럼 해석되어 시장에 영향을 줄지 모른다는 우려가 항상 있었다.

그러한 자세는 경제위기가 발생한 직후 급격히 변화하였다. 정부에 지속적으로 정책제안을 해도 채택되지 않은 상태에서 결국 위기가 도래했다는 사실에 KDI 박사들은 격앙되었다. 그와 같은 분위기는 1997년 12월 중순 차동세 원장이 당시 대부분 30대였던 젊은 박사들을 소집하여 그들의 의견을 수렴하는 과정에서 결집되었다. 그 요지는, 여전히 갈피를 잡지 못하고 있는 것으로 보이는 우리 사회의 경제정책 방향에 대한 비판과 대안제시를 정부 내의 주요 정책당국자만을 대상으로 할 것이 아니라 보다 적극적으로 대내외에 공표하여 우리 사회를 리드하는 것이 바람직하다는 것이었다. KDI의 박사들은 신문에 기고하기 시작하였고, 기자들과의 인터뷰에 응하였으며, 그동안 억눌렸던 비판적인 시각과 정책대안

들을 쏟아내기 시작하였다. 여기에 더하여 1998년 3월 이진순 씨가 당시 40대 중반의 젊은 나이에 대학에서 KDI 신임원장으로 취임하면서 KDI는 자신의 입장을 보다 과감히 공표하기 시작하였다. 때로는 정부정책에 정면으로 배치되는 내용도 발표되었다. 연구기관은 그래야 한다는 격려와, KDI는 정부정책 형성을 음지에서 도와야 한다는 비판이 병존하였다.

개인의 입장에서 볼 때 경제위기와 그 극복과정의 한 가운데에 있었다는 사실은 소중한 경험이다. 한편으로는 당시의 경제위기를 예방하지 못한 데 대한 회한이, 다른 한편으로는 한치 앞을 내다보기 어려운 시점에 주요 정책들을 올바른 방향으로 유도하는 데에 기여하였다는 보람이 있다. 특히 정부 인사들뿐 아니라 국내외의 시장 참여자들에게 국내에도 문제를 스스로 해결할 수 있는 식견을 갖춘 인재들로 구성된 KDI라는 연구기관이 존재하고 있다는 사실을 각인시켰던 점은 큰 보람이었던 것으로 기억된다.

【필 자 주】

1) 1997년 1월 당시 차동세 원장이 마련한 KDI 조찬모임에 초청된 이석채 경제수석은 KDI의 거시경제정책제안이 언짢았던지, 환율 및 통화정책기조에 대한 자신의 소신을 강력히 피력하였다. 요지는 기업의 경쟁력을 강화하고 물가안정을 유지하기 위해서는 환율을 절하시키는 것이 바람직하지 않은 반면, 환율절하를 수용하지 않은 상태에서 통화정책까지 긴축할 경우 기업의 연쇄도산이 우려되므로 통화정책은 신축적으로 운용해야 한다는 것이었다. 모임이 끝나고 KDI 박사들은 농담반 진담반으로 "멕시코처럼 가겠네요."라고 이야기한 적이 있으나, 어느 누구도 10개월 뒤에 도래할 엄청난 재앙은 꿈에도 상상하지 않았다.

2) 금개위는 1월 말에 대통령 직속 자문기구로 설치되어 11월까지 활동하였다. 금개위는 KDI 차동세 원장을 비롯, 재계·금융계·학계를 대표하는 31명의 위원으로 구성되었으며, 개별 개혁안은 KDI의 금융팀 4명의 박사를 포함하여 유관 연구기관의 전문가 15명의 전문위원으로 구성된 작업반에 의해 작성되어 분과별 회의 및 전체 위원회 심의를 거쳐 최종 정리되었다. 이덕훈 박사는 전체 작업을 총괄하는 간사로서

개혁방향 설정과 과제 선정 등에 있어서 리더 역할을 하였으며, 최범수 박사는 금융개혁의 단계별 전략수립과 금융기관 진입·퇴출장벽 완화, 나동민 박사는 규제완화, 금융시장의 정보효율성 제고, 함준호 박사는 건전한 금융기반 확립, 중앙은행·감독체제 개편 등의 분과에서 개혁안 도출에 핵심 역할을 수행하였다.

3) IMF는 외환위기상태에서 금융개혁입법 실패가 대외신인도 상실요인으로 작용하였다고 보았으며, 따라서 추가 구제금융 지원조건의 하나로 금융개혁법안 연내 처리를 요구하였다. IMF는 위기 이전에 KDI를 통해 금개위 연구내용을 이미 파악하고 있었다. IMF는 위기 이전에도 KDI를 방문하여 한국경제 전반에 대하여 토론해 왔었는데, 1997년에는 금개위 작업에 많은 관심을 갖고 문의하였으며, 이에 함준호 박사는 진행상황에 대하여 브리핑해주곤 하였다.

4) 부채-주식전환에 대한 이론적·제도적 검토는 1991년 『한국개발연구』 봄호에 게재된 필자(김준경)의 논문 「은행부실채권 정리방안에 대한 고찰」에서 제시되었으며, 이 방안은 외환위기 발생 이후 크게 주목받게 되었다. 국채 현물출자방안도 국고국 등의 검토를 거쳐 국채가 아닌 정부보유 공기업주식이었지만 동 주식의 현물출자방식으로 실제 정책집행에 응용·실시되었다. 한편 당시 산업금융과에서는 성업공사를 부실채권 전담기구화하기 위한 특별법안을 만들고 있었다. 6월 초에 필자(김준경)는 부총리 자문관인 김준일 박사를 통하여 특별법안에 대한 검토의견을 제출해 달라는 부총리의 부탁을 받게 되었다. 이 작업은 필자(김준경)와 김준일 박사가 공동으로 추진하였는데, 재경부에 제출된 주요 검토의견은 다음과 같다. 성업공사 부실채권 매입재원은 은행출연방식 대신 은행으로부터의 차입이나 자체 채권발행을 통하여 조성해야 한다고 제안하였다. 은행출연금에 주로 의존할 경우 부실채권을 매입한 후 재매각하는 과정에서 발생한 손실은 성업공사에 귀속되기보다는 은행출연금에서 사후정산되므로 성업공사의 성실한 업무수행 유인이 작아지게 될 것이라는 문제를 제기하였다. 또한 성업공사에 대한 은행출연은 부실채권 정리기금이 청산될 때까지 무수익 자산화되는 것이 불가피하므로 출연부담이 증대될수록 은행의 실질적인 부실채권 정리가 저하되는 문제가 있다는 점도 지적하였다. 아울러 은행으로 하여금 부실채권을 성업공사에 조기 매각하는 유인을 제공하기 위해서는 부실채권에 대한 은행의 대손충당금 적립기준을 상향조정하고 이를 일정 기간 내에 충족시키지 못하는 은행에 대해서는 적기시정조치를 시행하는 한편, 은행이 성업공사에 부실채권을 매각함에 따른 손실에 대한 대손상각비용은 자동적으로 손비 인정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다고 제안하였다.

5) 이 논리의 근거는 1990년대 초반의 미국 및 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등의 사례에서 시사하는 바와 같이 별도의 정리기구가 설치되어야 일정한 準則에 근거한 부실금융기관 정리가 용이할 수 있다는 데 있다. 우리의 경우 부실금융기관 정리업무는 예금보험공사가 전담하되, 부실채권 정리업무는 성업공사에 위임하는 방식의 역할분담이 바람직할 것으로 보았다.

6) 시장원리에 의한 금융기관간 인수합병은 국민부담을 최소화하는 장점을 보유하고 있으나, 당시 대부분의 국내 금융기관이 동시에 부실화된 상태임을 감안할 때 국내 금융기관간 M&A는 쉽지 않을 것으로 전망하였다. 따라서 이에 대한 대안으로서 예금보험공사가 100% 출자한 가교은행을 설립하여 부실금융기관을 정리하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 이와 같은 방식은 외환위기 이후 부실종금사를 정리하는 과정에서 활용되었다.

7) IMF의 권고에 따라 외환위기 이후 공개된 1997년 9월 말의 총대외지불부담금은 1,805억달러였다.

8) 한 예로, 1997년 중반 당시 차동세 원장이 유승민 박사를 중심으로 고영선·조동호 박사 및 필자(조동철)에게 준비시킨 신정부의 정책방향 자료에는 이미 그와 같은 방향이 확고히 정립되어 있었다. 즉, 이 자료는 우리 사회 전반에 뿌리박혀 있는 정부의존적 사고를 털어내고 시장중심의 경제를 건설해야 한다는 절박한 인식에 기초하였으며, 그와 같은 인식을 함축한 표현으로서 '책임과 보상이 분명한 사회의 건설'이라는 표어를 설정하였다. 이 자료는 이후 경제위기가 발생함에 따라 위기극복 방향의 초안이 첨가되어 1998년 1월 인수위에 제출되었으며, '책임과 보상이 분명한 사회의 건설'이라는 표어는 1998년 말경에 발간된 이른바 *DJnomics*의 슬로건으로 다시 활용되었다.

9) 외환위기시에 충분한 외환보유고가 외환시장불안에 대한 완충역할을 수행하는 것과 같은 논리로 공적자금은 전액 사용되지 않더라도 충분히 확보함으로써 문제 발생시 즉각 투입될 수 있는 준비가 이루어져야 한다는 점을 강조하였다. 특히 한국의 재정은 건실한 구조를 갖추고 있기 때문에 공채발행 등을 통하여 공적자금을 조기에 과감하게 투입하여 신속한 금융구조조정과 효과적인 시스템 리스크 관리를 지원할 여력이 충분히 있음을 여러 가지 분석을 통해 입증하였으며, 금융기관의 부실을 제거하기 위해 소요되는 비용은 대략 67조원 정도로 추산되었다.

10) 외환위기 직전 이른바 국민정서에 기대어 '국민기업' 기아를 살려야 한다고 주장하였던 언론 및 오피니언 리더들은 외환위기 발발 이후 극도로 말을 아끼는 분위기였으며, 대선 직후 정치권에서 터져 나온 이른바 '빅딜' 아이디어는 대표적인 초법적 구조조정 아이디어라고 할 수 있을 것이다. KDI 박사들은 이러한 정책방향에 대해 심각히 우려하였으며, 이를 공개적으로 비난하던 유승민 박사는 결국 KDI를 떠나게 되었다.

11) 관련 KDI 박사들은 기업 DB 특성을 파악하기 위해 신용평가회사들과 접촉하고, 당시 금감위 구조개혁단에 파견나가 있던 최범수 박사의 협조로 스웨덴의 구조조정 전문가 Mr. Wergner로부터 자문도 받았다. 그러나 세계은행은 은행연합회가 구축하고 있는 은행별 여신 DB는 신용정보법상 사용할 수 없다는 금감위의 통보를 받고, 기업 DB 사용을 위한 재원으로서 세계은행의 Technical Assistance Loan이 재경부 및 세계은행의 승인을 받을 때까지는 적어도 3개월 이상이 소요될 것이라면서

이 용역사업 추진에 난색을 표해왔다. 그러자 이진순 원장은 그동안 한 달 가까이 질질 끌어온 이 사업을 연구의 중요성과 시급성에 비추어 볼 때 더 이상 지체할 수 없다고 판단하고, KDI 박사들에게 은행별 여신 DB 없이 기업 DB만이라도 KDI 내에 구축하여 자체적인 구조조정 관련 연구를 시작하라고 지시하였다.

12) 이자보상배율은 기업의 영업이익을 이자비용으로 나눈 배율로서 기업의 채무상환능력을 나타내는 지표라 할 수 있다. 어느 기업의 부채규모가 단순히 크다고 해서 혹은 부채비율이 높다고 해서 문제기업이라고 말할 수는 없다. 아무리 부채비율이 높아도 영업이익이 충분히 발생하여 채무상환능력이 있는 기업은 정상기업으로 볼 수 있기 때문이다. 물론 부채비율이 높을수록 부도의 위험이 높은 경향은 있지만, 중요한 것은 영업이익의 흐름과 이에 따른 이자상환능력 여부가 부실여부 혹은 부도여부를 결정한다는 점이다.

13) 실제로 상당수 기업들이 당기의 영업이익으로 당기의 이자비용조차 갚지 못한 상태(이자보상배율 1배 미만)가 수년간 연속해서 발생했음에도 불구하고 부실채권으로 분류되지 않거나 부도처리되지 않았다는 사실은 채권금융기관이 부실채권 분류에 따른 대손충당금 적립 등 손실을 우려하여 거래기업의 '빚내서 빚갚는' 관행(만기연장과 동일한 효과)을 용인해주고 실제로는 부실여신임에도 정상여신으로 허위 분류해 왔음을 뜻한다. 이는 우리나라 금융기관의 대출심사기능과 감독기능이 얼마나 왜곡되고 부실한지를 단적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

14) 이 DB 분석에 기초한 KDI의 주요 연구결과와 정책건의는 ① 잠재부실규모 분석결과를 토대로 자산건전성 분류기준 강화 건의 및 추가 공적자금 소요규모 추정치 제시(1999년 6월, 김준경 · 함준호 · 양정삼, 『기업부실의 실상과 기업 · 금융구조조정 촉진방안』, 정책연구자료 99-12), ② 대우와 현대 등 기업부실에 대한 추가적 위험요인 분석 및 워크아웃, 법정관리, 화의 등 부실기업정리제도의 평가 및 개선방향 제시(2000년 6월 대외비자료, 김준경 · 양정삼 · 김민수, 『기업부실의 실상과 금융정상화 방안』; 2000년 10월, 강동수 · 임영재 · 한진희 · 강진원 · 양정삼, 『기업부실과 구조조정 정책방향의 재정립』, 정책연구시리즈 2000-01), ③ 잠재부실채권 규모 추정을 기초로 한 KAMCO의 추가 자금소요 분석(2000년 12월, 김준일 · 김준경 · 고영선 · 함준호 · 박원암 · 이영섭 · 조윤제, 『KAMCO의 당면과제와 기능강화 방안』) 등을 열거할 수 있다.

15) 1998년 11월 21일 『기업구조조정 현황 및 문제점 개선방안』(남일총 · 강영재 · 구본천 · 김준경 · 임영재 · 조성욱 · 함준호 공저)에서는 당시에 진행되고 있던 정부의 기업구조조정 내용을 다음과 같이 평가하였다. 첫째, 1998년 6월에 55개 재벌계열사가 '퇴출'대상기업으로 선정되어 채권은행의 대출금 회수조치가 실시되었으나 청산된 기업은 일부에 그친 반면 특히 5대 재벌 소속기업들은 합병을 통해 존속되는 등 당초 청산으로 이해되었던 퇴출의 의미가 크게 퇴색되는 결과를 초래하였다. 둘째, 같은 시기에 부도유예협약의 변형이었던 협조융자제도가 워크아웃제도(6대 이하 재벌

대상)로 대체되었지만, 기업부실에 따른 손실분담에 관한 투명한 원칙이 없는 상황에서 채무상환유예 및 이자감면 등에 치중하여 추진됨에 따라 기업재무구조의 근본적 개선을 기할 수 없어 기업정상화가 지연될 소지가 크다 셋째, 워크아웃에서 제외된 5대 재벌의 부실계열사들에 대해서는 빅딜(big deal)이 추진되고 있으나, 단순히 동종업종에 속하는 부실기업간의 합병형태로 진행되고 있음에 따라 과잉설비 및 부채규모 축소 등을 통한 정상화를 기대하기 어려웠으며, 특히 정부가 나서서 특정재벌간 특정사업의 교환을 직접적으로 정한다는 것은 시장경제를 추구하는 정부의 기본정책에도 역행된다고 보았다.

16) 당시 경상수지는 경제적인 측면에서뿐 아니라 정치적으로도 매우 민감한 이슈였다. KDI 거시팀은 점차 금리가 하락하여 하반기에 내수가 다소 회복되기 시작할 것이라는 전제하에 내심 다소 보수적인 250억달러 내외의 경상수지 흑자를 전망하여 1998년 2월 인수위에 제출하였으며, 1998년 3월 5일 전국은행연합회에서 발표하였다. 그러나 이때까지도 정부의 공식전망치는 100억달러 미만이었으며, KDI는 아직도 낙관적인 전망을 한다는 언론의 질책을 받게 되었다. 반면, 대우의 김우중 회장은 500억달러의 흑자를 언급하기 시작하였으며, 여기에는 수출지원정책에 대한 정치적 계산이 숨겨져 있다는 의구심이 확산되었다.

17) 이 자료에 포함된 통화·신용 정책방향은 1998년 3월 5일 전국은행연합회에서 발표된 필자(조동철)의 『향후 거시경제 전망과 정책방향』이라는 논문에 그대로 인용된 바 있다.

18) Steve Marvin, 『한국에 제2의 위기가 다가오고 있다』, 『사회평론』, 1998, p.22. 이보다 앞서 그는 1998년 5월 25일 배포한 보고서 『죽음의 고통』(*Death Throes*)에서 이미 KDI에 대해 다음과 같이 언급한 바 있다; "적절한 자문을 받게 된다면, 김대중 대통령은 올바로 대응할 것이라고 믿는다. KDI는 올바른 자문을 할 수 있다. 최근 발표된 보고서가 이를 잘 보여주고 있다. 그러나 재경원이 대통령의 귀를 장악한다면, 재앙이 초래될 것이다."

19) '3월에 KDI가 발표한 보고서'는 4월에 발표된 보고서, 『경제위기극복과 구조조정을 위한 종합대책』을 지칭했던 것으로 보인다.

정부개혁

이 계 식*

1. 머리말

1990년대에 KDI는 두 번에 걸쳐 정부개혁작업에 직접적으로 관여하게 되었다. 첫 번째는 1996년 6월 4일부터 8월 20일까지 두 달 반 동안 KDI 직원 6명이 청와대 근처의 이른바 '안가'에서 상주하면서[1] 청와대 관계 수석실과 함께 전반적인 정부개혁안을 작성한 일이다. 두 번째는 1998년 1월 6일부터 2월 23일까지 50일 동안 필자가 정부조직개편심의위원회의 실행위원으로 활동하면서 KDI의 재정팀이 정부조직 개편작업에 관여하게 된 일이다.

그렇다면 왜 정부개혁작업이 필요하게 되었는가. 이에 대해서 여기서 장황하게 논의할 수는 없을 것 같고 KDI의 정부개혁작업의 발단이었던 연구보고서 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』의 발간사 일부를 소개하고자 한다.

> "우리나라가 앞으로 국가간의 무한경쟁에서 살아남고 더 나아가 일류국가로 부상하기 위해서는 민간부문에서의 국제경쟁력 제고뿐만 아니라 이를 뒷받침할 수 있는 정부부문의 생산성제고와 공공서비

* KDI 국제정책대학원 초빙교수
KDI 선임연구위원/재직기간 : 1982~98년

스의 質的 향상이 동시에 이루어져야 한다.

그러나 불행하게도 우리나라에서 세계화, 국제경쟁력이 가장 뒤떨어진 분야 중 대표적인 것이 정부부문이다. 여러 종류의 국내외 보고서에 의하면 우리나라 정부부문의 국제경쟁력은 선진국은 물론 다른 개도국에 비해서도 매우 낮은 것으로 평가되고 있다.

우리나라가 무한경쟁시대를 성공적으로 거치면서 선진국가로 진입하는 데 있어서 중요한 걸림돌의 하나는 정부부문의 후진성이며 이 걸림돌을 제거하기 위해서는 정부부문을 쇄신하고 개혁하는 작업이 앞으로도 지속적으로 추진되어야 할 것이다."[2)]

KDI의 정부개혁작업은 아래의 그림과 같은 3권의 연구보고서의 발간에 따라 비롯되었다. 모두가 그간 재정연구팀에서 매년 출간해 온 '국가예산과 정책목표' 시리즈이다. 첫 번째가 1995년의 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』이다. 이 책에서는 뉴질랜드·호주·영국·미국·독일·스위스의 정부개혁사례를 소개하고 우리나라에 대한 정책대안을 제시하고 있다.

둘째가 1996년의 『아래로부터의 정부개혁: 세계 9대 베스트 지방정부의 경영혁신사례를 조명한다』이다. 이 책은 부제가 제시하듯 뉴질랜드의 크라이스트처치, 네덜란드의 틸버그, 미국의 피닉스 등 세계에서 가장 경

◉ 국가예산과 정책목표 [1995, 1996, 1997]

영혁신이 잘된 9개 지방정부의 사례를 분석하고 우리에 대한 정책대안을 제시하고 있다. 셋째가 1997년의 『경제위기 극복을 위한 재정개혁』이다. 이 책은 이른바 'IMF'위기를 맞아 그러한 위기상황을 벗어나기 위해 정부 및 재정의 개혁 노력이 어떻게 이루어져야 할 것인가를 면밀하게 분석하고 있다.[3)]

머리말에서 맨 먼저 밝혀야 할 일은 어떻게 KDI의 경제학자들이 정부개혁의 과제에 간여하게 되었는가 하는 것이다. 경제학의 가장 정확한 정의는 '경제학자들이 연구하는 학문'이라는 얘기도 있지만 요즈음은 경제학자들이 관심을 갖지 않는 분야가 없을 정도로 그 분야가 확대되었다. 그러나 이것이 주된 이유가 될 수는 없다. 가장 중요한 이유는 정부개혁의 과제를 주로 다루어야 할 행정학의 접근방법이 달라진 것이다. 1980년대 초반부터 많은 선진국들은 재정압박, 경제둔화 및 위기를 맞이하여 과거의 전통적인 공공행정(public administration)의 관점에서 벗어나 경쟁과 성과를 지향하는 신공공관리(New Public Management)주의를 공공부문개혁의 핵심정책기조로 도입하였다.

무엇보다도 정부부문의 비효율성이 독점체제인 정부부문의 원천적인 특성에서 연유하는 것으로 인식하고 그러한 독점체제를 깨고 어떻게 정부부문에 경쟁적인 요소들을 도입하고 또 그것들을 확립해 나갈 것인가에 초점이 맞추어지게 되었다. 구체적인 개혁의 기본방향으로서 조직과 인력의 감축, 경쟁과 효율성을 제고하는 운영시스템의 개혁, 기능과 권한을 민간부문과 자치단체로 위임하는 분권화와 자율화의 강화, 성과 지향적 시스템의 구축 등을 통해 '작고 효율적인 정부'를 지향하였다.[4)]

이러한 과정에서 자연스럽게 경제학 및 경영학의 원리들, 특히 여러 가지 다양한 시장원리들이 적용되었고 성공적인 개혁의 사례로 꼽히는 영국과 뉴질랜드의[5)] 경우만 보더라도 그 개혁의 중추부분에 많은 경제학자들이 참여하였다.[6)]

다음으로 밝혀야 할 일은 어떻게 KDI팀이 청와대 근처의 안가에서 상

주하면서 정부개혁작업을 시작하게 되었나 하는 것이다. 1995년 말 『정부혁신:---』 책이 출간되고 1996년 1월 12일 시내 롯데호텔에서 많은 주요 인사들이 참석한 가운데 세미나를 개최하였는데 이것이 중요언론에 크게 부각되었고 이어서 중요 일간지에도 매우 긍정적인 서평들이 실리게 되었다.

그러던 중 4월 말 청와대의 정부개혁 관계 수석이 만나자는 연락을 해왔다. 5월 초 그 수석과 둘이서 조찬모임을 갖게 되었는데 김영삼정부에서 마지막으로 대대적인 정부개혁을 추진하는데 KDI가 주도적인 역할을 해달라는 부탁이었다. 면담 후 돌아와서 원장에게 보고하고 적극적인 지원방안을 강구하기 시작했다. 곧이어 청와대 관계비서관과도 구체적인 지원방안을 작성하기 시작했다.

며칠동안 청와대에서 비서관·행정관들과 지원방안을 협의하고 구체적인 대안들을 협의하였는데 「국정후반기 개혁정책의 집중적 추진을 위한 대통령비서실의 정책연구지원기능 강화방안」이라는 다소 긴 제목의 문건을 작성하게 되었다. 이 문건의 골자는 KDI의 인력을 주축으로 대통령비서실장 소속으로 가칭 '정책연구지원단'을 설치한다는 것이었다.[7]

그러나 여러 가지 우여곡절 끝에 최대한의 보안 유지가 필요한 정부개혁작업을 공식적인 지원단을 만들어 추진하는 것은 합당치 않다는 결론에 이르게 되었고 보안유지에 가장 합당한 안가작업체제를 선택하게 되었다.

두 달 반 동안 이곳에서 추진한 작업은 크게 여섯 가지로 대별되는데, 첫째가 중앙정부조직 개편방안, 둘째가 지방자치단체의 생산성 제고방안, 셋째가 사회과학 국책연구기능 정비방안, 넷째가 기금 및 관련단체 운영의 개선방안, 다섯째가 예산실 개편방안, 여섯째가 미국 대통령실의 조직과 운영이었다.

이하에서는 중앙정부개혁, 지방정부개혁, 기타공공개혁의 세 부분으로 나누어 KDI가 상기한 안가작업과 1998년 초의 정부조직개편위원회를 통하여 우리나라의 정부개혁방안을 마련한 내용을 약술하고자 한다.

2. 중앙정부개혁

KDI의 중앙정부개혁안이 공식적인 문건으로 알려지게 된 것은 1998년 1월 8일 정부조직개편위원회에 정식으로 보고된 후이다. 이날 개편위원회에는 KDI안 외에 정부시안, 공공정책학회안 등 개편위원회 최종안의 골격을 이루는 3개 기본시안이 보고되었다.[8)]

이 KDI안의 시작은 1996년의 안가작업으로 거슬러 올라간다. 이때 중앙정부 개혁이 가장 중요하고 시급한 과제라는 인식하에서 작업을 시작하게 되었다. 그러나 집권 후반기에 들어선 당시 정부로서 대대적인 중앙정부 개편작업은 큰 부담이 되었던지 시작 후 얼마 되지 않아 슬금슬금 순위가 뒤로 밀리게 되었다. 결국 안가작업기간에는 제대로 다루지 못하다가 KDI에 돌아와서 안가작업 시작할 때 청와대 측이 제공했던 방대한 자료를 기초로 재정팀에서 그 안을 준비하게 되었다.[9)]

먼저 KDI 조직개편안의 기본목표, 기본원칙 및 기본전략은 다음과 같다.

가. 기본목표

□ 생산자 중심에서 소비자 중심으로

- 지난 5년간 많은 규제완화 노력이 있었음에도 불구하고 근본적인 규제완화가 이루어지지 않았던 이유는 생산자를 보호·지원·통제하는 정책의 기본방향이 바뀌지 않았으며, 규제를 담당하는 조직과 인력이 그대로 남아 있었기 때문임
- 재정경제원의 금융규제, 공보처의 신문방송규제, 보건복지부의 의약산업규제, 정보통신부의 통신산업규제, 교육부의 교육산업규제, 문화체육부의 문화산업규제, 통상산업부의 일반산업규제 등 산업에 대한 직접적 규제를 담당하는 부서조직을 대폭 개편

- 이와 함께 규제철폐를 가속화함으로써 생산자들간의 경쟁을 제고하고 소비자 후생을 극대화

□ 정부주도에서 민간주도로

- 우리나라에서는 아직도 정부가 특정 산업(예: 정보통신산업)이나 특정 부문(예: 과학기술부문·중소기업부문)의 인위적 육성을 통해 경쟁력을 강화시켜야 한다는 개발연대의 정책마인드가 아직도 사라지지 않고 있음.
  * 그러나 이러한 정부의 시장개입은 관료적 비효율성과 전문성 부족으로 투자의 비효율적 배분을 초래하고 경쟁을 제한하여 오히려 경쟁력을 약화시킬 개연성이 높음.
- 민간 시장경제에 대한 불필요한 관료적 개입을 시정하고 시장 메커니즘이 제대로 작동하도록 만들기 위해서는 관련 조직의 개편이 불가피
- 이와 함께 철도청, 체신청 등은 공기업화나 민영화를 적극 추진

□ 중앙집권에서 지방분권으로

- 지방화 시대의 본격화에 발맞추어 각종 중앙기능의 지방이양을 촉진함으로써 지방의 특성에 부응하는 행정서비스를 제공할 필요
- 특히 내무부 조직의 축소, 농림부 지방조직의 축소 및 지자체 이관, 교육부 통제의 분권화, 사회복지서비스의 지방화 등을 집중 추진

□ 작지만 강한 정부로

- 규제완화와 시장개입 철폐가 진행되는 과정에서도 공정한 경쟁을 창달하고 시장경제의 안정성을 높이며 공공재를 공급하는 정부의 핵심적 기능은 오히려 대폭 강화
- 특히 ①사유재산권의 확립, 사법제도의 신뢰성 제고, 부패척결 등 기본적인 법·제도적 틀을 완비하며, ②공정거래·금융감독·환경감시 등 시장경제의 기본질서를 지키고 국민의 안전 및 건강을 보장하며, ③사회간접자본·환경정화시설·기초교육·사회복지서비스

등 공공재를 공급하는 기능은 보강되어야 함
- 이러한 정부의 기본역할을 보다 효율적으로 수행하기 위해 여러 부처의 부처내·부처간 통폐합 추진

나. 기본원칙

□ IMF 체제하의 뼈를 깎는 구조조정을 선도한다는 의미에서 과감하고 대폭적인 조직개편 추진
□ '작고 효율적인 정부' 구현을 위해 유사기능을 최대한 통폐합하고 기능을 재정립하여 조정
□ 기능조정에 따른 직제 개편에 맞추어 인력규모 조정을 과감히 시행
- 인공위성 공무원의 양산이 이루어지는 것을 방지
- 잉여공무원에 대해서는 합리적인 정리절차 적용

□ 정책수행과 부처운영에 있어서 시장원리와 경영효율성 개념이 원활히 작동할 수 있게 하는 조직체제를 지향
□ 조직과 기능의 신설은 최대한 억제하되, 변화하는 여건에 맞추어 불가피한 경우에 한하여 신설을 추진하고, 일부 핵심기능을 강화
□ 기능의 통폐합·조정과정에서 지나치게 비대해지는 부처가 탄생하는 것은 지양(일본의 사례 참조)
□ 부처기능의 크기 정도에 따라 조직장의 직급을 정하되, 가능한 한 하향조정을 지향

다. 기본전략

□ 부처기능을 정책입안기능과 집행기능으로 분리
- 정책기능을 정책목표별로 재구성해서 해당 기능과 조직을 통폐합 또는 재구성

- 불필요한 정책입안·집행기능 폐지

□ 정책집행기능 중 정부책임하에서 수행할 것과 민간책임으로 수행할 것을 분리(시장성 테스트 적용)

- 민간책임하의 수행기능·조직을 민영화

□ 정부의 집행기능을 ①자체적 효율화 추진 ②하부위임-사업부서화 ③경쟁도입의 범주로 구분

- 경쟁도입의 경우 기업화, 민간위탁(계약), 내부계약으로 구분해서 추진전략 수립

이와 같은 정부개편의 기본전략을 요약하면 [도 1]과 같다.

이어서 KDI안의 특징을 간단히 정리하면 다음과 같다.

□ 총리실

- 금융감독위원회, 경찰위원회 신설
- 인사관리처, 지방자치처, 공보실, 법제실 신설
- 비상기획위원회 폐지

□ 재경원과 통일원을 부로 격하

□ 정무2장관실을 폐지하고 대통령 직속 여성특별위원회 설치

□ 통상기능을 취합하여 통상대표부 신설

□ 통산부, 과기처, 정통부 일부를 통합하여 기술산업부 신설

□ 정보통신부를 정보통신처와 방송통신위원회로 개편

□ 교육부와 노동부(직업훈련), 과기처(기술교육)의 일부 기능을 합쳐 인력개발부 신설

□ 보건복지부, 노동부, 국가보훈처를 통합하여 노동사회부 신설

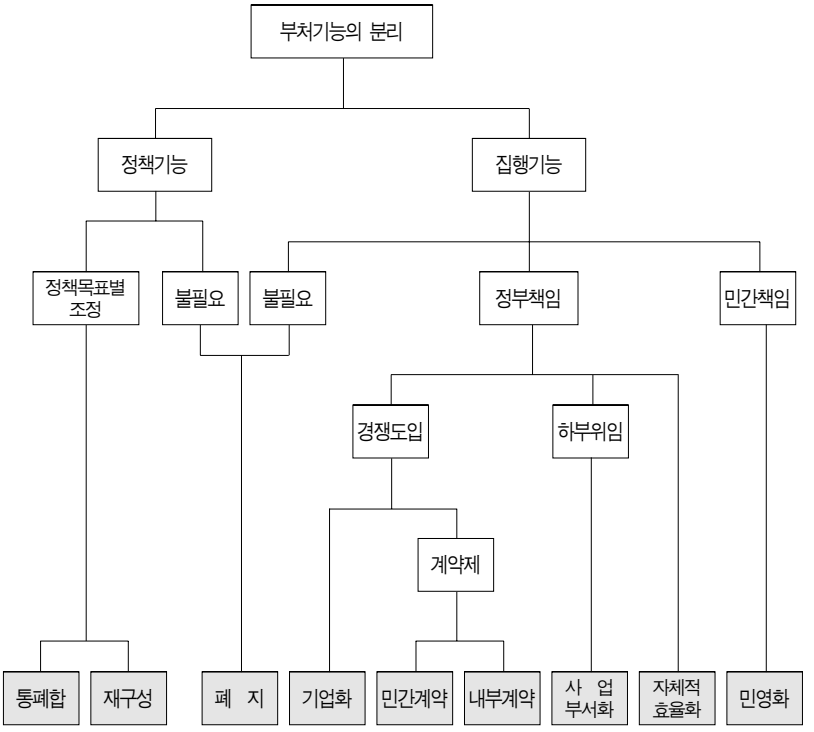
□ 내무부를 축소, 폐지하고 총리실 소속으로 지방자치처 신설

□ 총무처를 축소, 조정하여 총리실 산하의 인사관리처로 이관

□ 공보처를 축소하여 총리실로 이관, 언론위원회 신설 검토

□ 법제처→총리실 산하의 법제실(차관급)로 조정

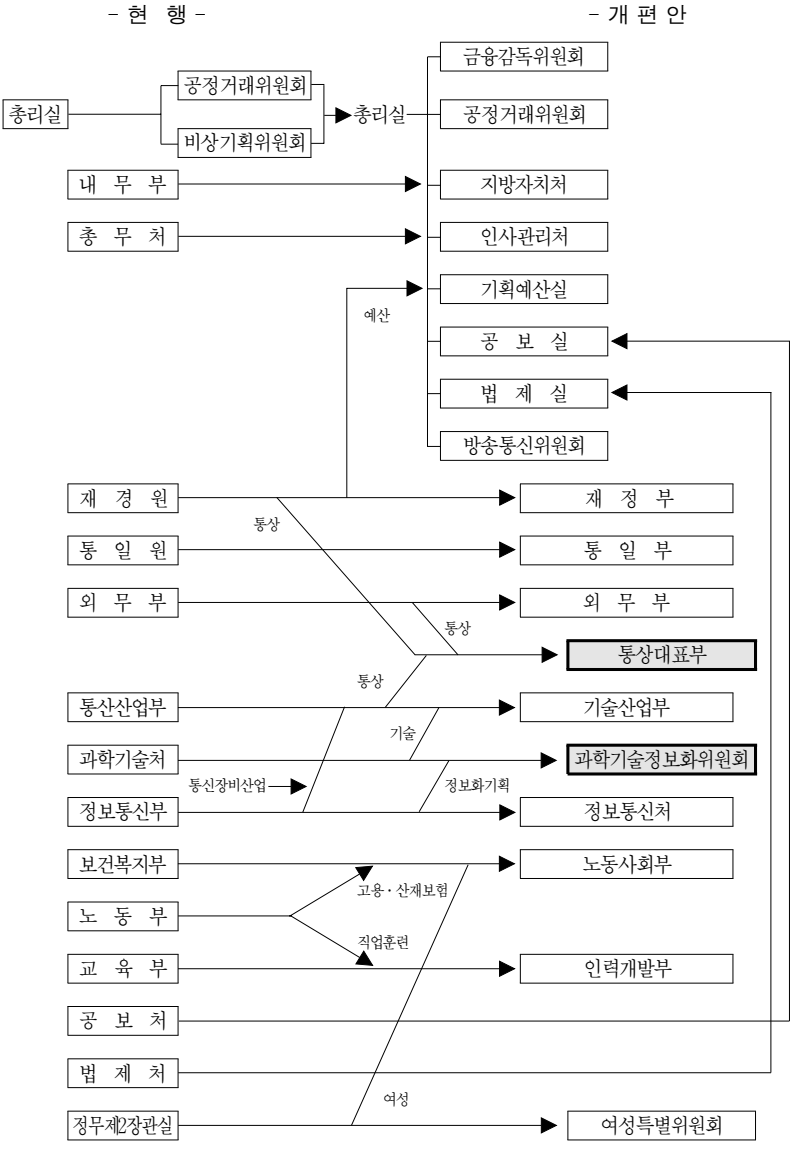
[도 1] 정부조직개편의 기본전략



[도 2]에는 이와 같은 KDI의 정부조직 개편방안과 개편 전의 정부조직의 차이가 정리되어 있다.

1998년 정부조직개편위원회 작업에서 KDI팀은 지대한 공헌을 하였다. 특히 정부개혁기능과 예산기능을 연계시키는 기획예산처를 설계하는 작업과 통상교섭본부를 구체화하는 작업은 KDI팀의 노고에 의해서 이루어졌다. 조직개편위의 실행위원회는 구정(1월 28일) 전인 1월 26일 '미안하지만 휴일도 쉬지 말고' 진력해줄 것을 부탁하였다. KDI 재정팀 요원들은 구정연휴도 쉬지 못하고 외국 전문가들의 조언을 받아가며 훌륭하게

[도 2] KDI의 정부개편 방안



대안을 작성했다.

조직개편위는 50여일 동안 활동하면서 1차 시안과 최종안을 작성하였는데 개편위 최종안과 KDI안의 중요한 차이점을 요약하면 다음과 같다. 먼저 部의 경우, KDI안은 개편위안에 비해 3개가 적은데 이것은 KDI안의 경우 통상산업부, 과학기술처, 정보통신부의 일부를 통합해 기술산업부로, 보건복지부와 노동부의 일부를 합쳐 노동사회부로, 교육부와 노동부의 일부를 합쳐 인력개발부로 개편하자는 내용 때문이다.

이 중 KDI의 기술산업부안과 노동사회부안은 개편위의 최종보고서에서 앞으로 정부가 2000년 말까지 추진해야 할 중기과제로 제안되고 있다. 이어서 廳의 경우 4개가 차이나는데 이것은 개편위안의 경우 해양수산부를 폐지함에 따라 수산청, 해운항만청을 되살리고 식품의약안전청을 신설하는 반면 KDI안의 경우 중소기업청의 기능을 기술산업부에 통합하기 때문이다.

중앙부처의 크기는 院·部·處·廳의 수로 간략히 비교할 수 있다. 아래 표는 조직개편 전인 1997년, 개편 후인 1998년과 2000년, 그리고 KDI안의 내역을 보여주고 있다. 이 표에서 이 네 기관의 수는 KDI안의 경우 28개로서 가장 적다.

	院	部	處	廳	합계
1997	2	14	5	14	35
KDI	0	13	3	12	28
1998	0	17	2	16	35
2000	0	17	4	16	37

3. 지방정부 개혁

이 개혁작업은 안가 체재중 가장 심혈을 기울인 작품이었다. 거의 한 달 동안을 전심전력 안을 만드는 데 노력을 경주했다. 보다 실제적인 대안을 만들기 위해 경기도, 전남의 여천군과 여수시를 방문, 자료를 수집하고 실무자들과 격의 없는 토론시간을 갖기도 했다.

이와 아울러 행정경험상의 문제들을 반영하고 해결책을 강구하기 위해 전직 지사, 시장들의 고견을 듣기도 했다. 서울시장과 경기도지사를 지낸 김용래 전 장관, 정문화 전 부산시장, 고건 전 서울시장(당시 명지대 총장)을 청와대 비서관들과 함께 따로따로 만나 우리 안에 대한 코멘트를 듣고 재임 당시의 고충과 이에 대한 해결방안 등을 청취하였다.

우리 팀이 작성한 '지방자치단체의 생산성 제고방안'에 대해서 청와대 측은 가장 높은 만족도를 표시하였고 고위층에 보고 후 관련기관에 그 방안들의 추진을 지시하였다. 이 문건은 전체적으로 2대 정책목표, 10대 정책과제, 18개 중점과제로 구성되어 있다. 다음 페이지의 표에 그 내용이 정리되어 있다.

본고에서는 18개 중점과제를 상세히 다룰 여지가 없으므로 그중 몇 가지 과제를 간략히 소개하고자 한다.

가. 기능·조직의 개편

1) 사업부서화의 추진

현재 우리나라 지방정부조직은 정책입안기능과 집행기능이 혼재되어 있어 효율성과 책임성이 저하되고 있다. 특히 본청 조직에 집행업무와 현직업무를 담당하는 공무원이 과다한 실정이고, 지방사업소의 경우에도 기

2대 정책목표	10대 정책과제	18개 중점과제
Ⅰ. 중앙·지방간 관계의 재정립	1. 기능 및 재원조정	1) 기능 및 재원조정
	2. 분쟁조정기능의 강화	2) 분쟁조정기능의 강화
Ⅱ. 지자체 내의 경영혁신	3. 고객주의 행정의 강화	3) 고객주의 행정의 강화
	4. 기능·조직 개편	4) 사업부서화 추진 5) 공개입찰제도의 도입
	5. 인사·보수제도의 개선	6) 총정원제도의 정비 7) 조직·인력운용의 효율화 8) 실질급의 확대
	6. 예산제도의 개선	9) 예산회계연도의 조정 10) 예산운용의 신축성 제고 11) 특별회계·기금의 정비 12) 재정통계체계의 개선
	7. 세무행정의 개편	13) 세무행정의 개편
	8. 회계·조달제도의 개선	14) 회계제도의 개선 15) 조달제도의 개선
	9. 평가·감사체제의 개편	16) 평가체제의 정비 17) 감사체제의 개선
	10. 업무처리절차의 효율화	18) 업무처리절차의 효율화

존의 지방정부조직과 동일한 구태의연한 형태로 운영되고 있다.

이러한 상황을 개선하기 위해서는 추가적인 사업소화를 추진할 필요가 있다. 즉, 지방업무에서 정책입안기능과 집행기능을 분리하여 집행업무는 별도의 사업소 형태로 바꾸고, 수도관리 등 현장업무는 현장사업소 위주로 인원을 재배치해야 한다.

추가적인 사업부서화와 더불어 사업부서에 새로운 경영체제를 도입해야 한다. 즉, 선진국의 자율적 사업부서조직처럼 경쟁·자율·책임에 입각한 경영체제를 도입하는 것이다. 새로운 경영체제하에서 사업소장은

예산운영 및 행정서비스의 질에 관한 목표치를 설정하고 이를 달성하는 데 있어 경영상의 재량권을 부여받는 반면 그에 상응하는 책임을 진다.

2) 공개경쟁입찰제도의 도입

공개경쟁입찰제도는 크게 민간위탁제도와 공공/민간 경쟁입찰제도로 구분될 수 있다. 이 가운데 민간위탁은 민간회사끼리만 경쟁하도록 하는 제도로서 우리나라에서는 청사관리, 청소환경 등 블루칼라 업무를 중심으로 그런대로 폭 넓게 추진되고 있다. 그러나 대상시설에 대비한 실적은 다소 저조한 편이다.

따라서 공개경쟁입찰제도의 확대를 위해서는 먼저 현재 시행되고 있는 민간위탁의 대상업무를 확대해야 한다. 즉, 블루칼라 업무 중 민간위탁이 아직 실시되지 않고 있는 업무에 대해 그 적용을 확대할 뿐 아니라 화이트칼라 업무에까지 이를 점진적으로 확산시켜야 할 것이다.

한편 공공기관과 민간회사간의 직접적 경쟁을 유발하기 위한 공공/민간 경쟁입찰제도는 우리나라에서 아직 실시되지 않고 있다. 따라서 민간위탁 대상의 확대와 함께 공공/민간 경쟁입찰제도의 도입을 고려해야 한다고 판단된다.

이를 위해서는 관련법규(예산회계법, 지방재정법 등)에 특례조항을 신설할 필요가 있다. 또한 내무부령을 통해 계약단계 및 기간 등 계약에 관한 상세한 절차와 민간업자와 내부부서간 경쟁입찰의 공정성 확보를 위한 제반조치 등을 규정해야 한다.

나. 예산·회계제도의 개편

1) 예산제도의 개선

우리나라의 경우 현재의 전통적인 투입예산제도에서 성과예산주의로

그리고 좀더 바람직하기는 공공재 및 서비스의 산출 즉 생산량에 초점을 맞추는 산출예산제도로 전환할 필요가 있다. 산출예산제도는 우선적으로 소규모의 지방정부에서 시작하는 것이 바람직하다.

이 산출예산제도는 선진국의 여러 지방정부에서 시행되고 있는데 이곳에서는 민간부문에서 시작된 산출예산제도를 공공부문에서 채택하여 각 정부부문의 산출물 각각에 대해서 인건비·운영비·감가상각 등 세부적인 예산을 책정하고 있는데 정부부문의 전반적인 관리체제를 결과중심 그중에서도 산출물 중심으로 유지하기 위해서는 산출예산제도의 시행이 필수불가결한 것이다.

2) 회계제도의 개선

발생주의와 현금주의는 수익의 실현시점과 비용의 발생시점을 결정하고 실현손익과 미실현손익을 구별하는 중요한 기준이 된다. 현금주의란 현금을 수취할 때 수익을 계상하고 현금을 지급할 때 비용을 계상하는 기준이며, 발생주의는 현금의 수입·지출과 관계없이 기간중 손익이 발생하면 수익·비용을 계상하는 기준이다.

중앙 및 지방을 포함하여 정부부문 전체적으로 발생주의 회계제도를 시행하고 있는 나라는 현재 뉴질랜드뿐인데 호주에서는 지방정부의 경우 부분적으로 시행해 왔고 금년부터는 연방정부부처에서도 시행할 계획으로 있다. 그 밖에 영국과 미국의 경우에도 이 제도시행을 가까운 시일 안의 개혁과제로 제시하고 있다.

뉴질랜드에서는 이 발생주의 회계제도의 원칙에 따라 정부부처뿐 아니라 모든 공공기관도 일반기업과 동일한 조세를 부담하며 조세감면이나 세액공제 등 조세지출(tax expenditure)도 비용으로 계상된다. 미지급금이나 연금지불 등 미래채무도 지출로 계상되며 각 부처가 사용하는 건물에 대해서도 임대료를 계상하여 비용으로 처리하고 있다. 더 나아가서

감가상각이나 자본비용도 계상하고 있고 부서간 서비스 제공에도 경쟁의 원리를 적용하여 그 대가를 수익으로 계상하고 있다.

현재 우리나라에서 시행되고 있는 현금주의방식의 단식부기 회계제도보다 산출물 생산의 보다 완전한 비용(full cost)의 파악이 가능한 발생주의방식의 복식부기 회계제도를 우선적으로 지방정부에서부터 도입하는 것이 바람직하다.

4. 기타 공공개혁

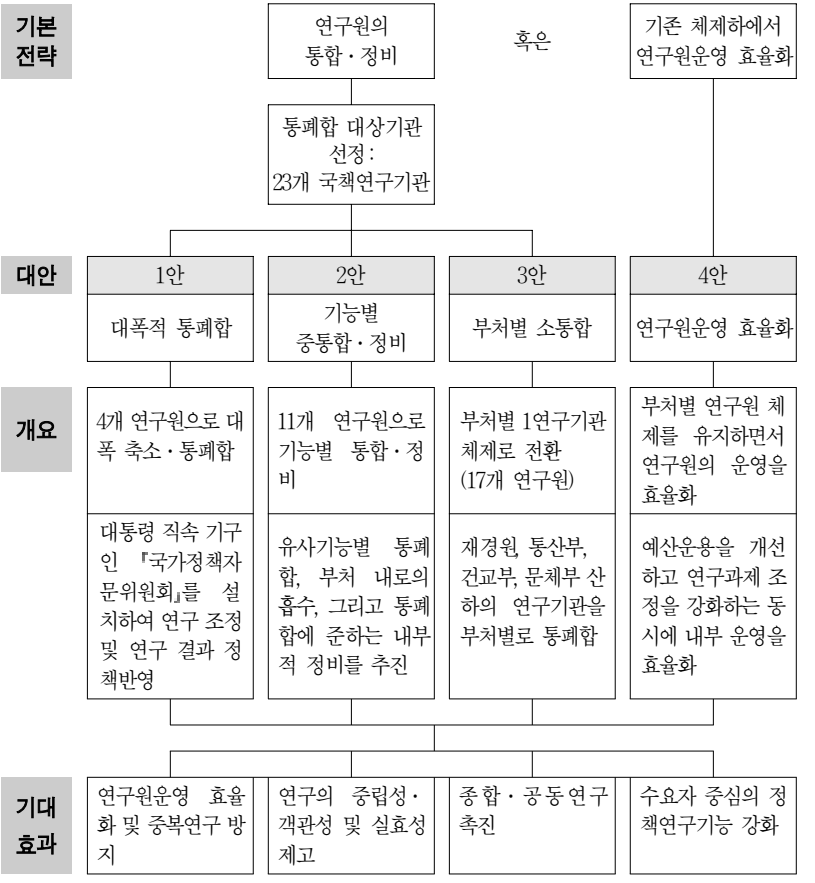
1996년 안가작업에서 작성한 자료는 중앙정부, 지방정부 개혁안 외에 네 가지가 있다.

첫째가 '사회과학 국책연구기능 정비방안'이다. 이 안도 사안 자체가 중대한 파급효과를 갖는 것이어서 집권 후반기에 추진하기에는 큰 부담이 되어 당시에는 추진되지 못하였다. 그러나 1998년 새 정권이 들어서고 정부개혁실이 맨 처음과제로 출연연구기관에 대한 대대적인 개편작업을 추진할 때 가장 중요한 참고자료 중 하나로 이용되었다.

당시 KDI안은 23개 사회과학분야 국책연구기관에 대해 대폭, 중폭, 소폭 등 4개의 대안을 제시하였다. 먼저 23개 연구원을 4개 연구원으로 통폐합하는 「대폭적 통폐합안」(대안 1)과 유사기능에 따라 11개로 통폐합하는 「기능별 중통합·정비안」(대안 2), 그리고 부처별 1연구기관 체제로 전환하여 17개로 줄이는 「부처별 소통합안」(대안 3)을 고려하였다. 그리고 국책연구기관의 통폐합이 추진되지 못할 경우, 현 체제를 유지하면서 시장원리를 도입하는 등 생산성을 제고하는 「연구원운영 효율화안」(대안 4)도 검토하였다. 이 내용을 정리하면 [도 3]과 같다.

두 번째의 기금 및 관련단체 개편방안도 작성 후 크게 빛을 보지 못하다가 1998~99년 동안 정부개혁실이 기금수를 75개에서 55개로 줄이는

[도 3] 기본전략과 대안의 개요



대대적인 기금개편작업을 추진할 때 귀중한 참고자료로 활용되었다 세 번째의 예산실 개편방안도 그 당시 활용되지 못하다가 1998년 초 정부조직 개편작업시 KDI팀이 기획예산처를 설계할 때 역시 유용한 자료로 사용되었다.

1996년 안가작업시 가장 특이한 과제는 '미국 대통령실의 조직과 운영'

을 분석한 문건이었다. 이 문건준비의 필요성과 주요 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

선진제국 중 미국만이 유일하게 우리나라와 유사한 강력한 대통령제와 대통령실을 운영하고 있다. 미국의 대통령실은 세계를 움직이는 가장 중요한 공공조직이며 우리나라의 경우에도 대통령실이 가장 중요한 정책결정기구이다. 그러나 우리나라의 경우 대통령실의 중요성에도 불구하고 그 조직과 기능에 대한 체계적인 분석과 연구가 결여되어 있다.

미국의 경우 대통령실 운영의 역사가 길고 풍부한 자료와 수많은 연구자(presidential scholars)들로 인해 체계적인 분석이 비교적 용이하고 이러한 분석을 통하여 우리나라에 대한 유익한 교훈과 시사점 도출이 가능하다.

본 문건에서는 먼저 미국 대통령실의 조직에 대해서 현재의 구조와 1930년대 이후의 변천과정을 살펴보고 대통령실 조직의 유형과 장단점을 분석하였다. 이어서 국내정책, 경제정책 및 외교안보정책 등에 대한 의사결정 및 집행과정을 검토하였다. 다음으로 대통령실의 고유업무인 국가위기 관리체제를 사례 중심으로 개관하였다. 마지막으로 이와 같은 미국 대통령실에 대한 분석결과의 우리나라에 대한 교훈 및 시사점을 정리하였다.

당시 청와대 몇 수석들의 얘기로는 YS대통령이 어려운 일이 생길 때마다 수석들에게 '이런 경우 미국 대통령은 어떻게 했나?'고 물었고 심지어는 미국 대통령들은 어떻게 휴가를 보내는지를 물었는데 수석들이 답을 못해 애를 먹었다고 한다. 이 작업을 시작할 때는 다소 야심적이어서 '대통령의 시간관리' 등 20여개의 항목에 걸쳐 이른바 '대통령의 국가관리 매뉴얼'을 만들 계획이었다. 그래서 일주일 동안 워싱턴을 방문하여 백악관 관계자, 관련연구소, 대통령학 연구자들을 만나고 여러 자료들을 수집하였다. 그러나 8월 중순 갑자기 안가에서 철수를 하는 바람에[10] KDI에 돌아와서 틈틈이 자료를 준비하게 되어서 여의치 못한 문건으로 만족할 수밖에 없었다.[11]

5. 에피소드, 회고 및 결어

KDI팀의 정부개혁작업 참여과정에서 겪었던 두 가지 에피소드를 소개하고자 한다.

첫째는 이른바 '경향신문, MBC 사건'이었다. 그 사건은 1996년 1월 7일자 경향신문 톱기사가 발단이었다. 그때는 『정부혁신: ……』 책이 막 인쇄를 끝낸 때였는데 일부 배포된 책의 발간사를 경향신문이 문제삼은 것이었다. 1면 톱 제목은 "KDI, '정부 후진성' 신랄 비판"이었고 본문내용도 상당히 '고약'한 것이었다.[12]

더욱 문제를 악화시킨 것은 『경향신문』과 연계된 MBC가 시간마다 원장의 사진을 띄우고 『경향신문』의 내용을 반복한 것이었다. 그날은 마침 일요일이어서 연락이 잘 안되다가 밤 9시께야 사건을 알게 되었고 원장 지시에 따라서 선임연구위원 몇이 진화작업에 나서게 되었다. 필자는 청와대를 맡아서 청와대 경제비서관에게 전화하여 사건의 개요를 얘기하고 오해 없기를 부탁하였다.

그러나 다음날 전체 연구위원회가 소집되었고 그러한 발간사가 게재된 것에 대해 심한 질책을 받게 되었다. 그리고 진화과정에서도 보다 적극적인 대응을 하지 못한 점에 대해서도 심한 꾸지람을 들어야 했다. 이 사건으로 인해 이 책 출간을 기념해서 1월 12일 KDI가 주관한 롯데호텔에서의 대토론회가 지난 후에도 책 배포가 중단되었다.

두 번째 에피소드는 1998년 초 정부조직개편위에서 일할 때 겪은 일이었다. 그보다 전인 1997년 9월의 일을 먼저 얘기해야 할 것 같다. 9월 초 일본 도쿄에 출장중 일본교수 몇과 저녁을 하게 되었다. 그 당시 일본에서는 하시모토 수상의 정부개편작업이 한창이었다. 수상과 민간전문가들이 호텔에 합숙하면서 21개의 성청을 12개로 줄이는 수적으로는 가히 혁명적인 개편작업을 진행하고 있었다. 당연히 그 작업이 화제가 되었는데

일본교수들이 이구동성으로 "개혁은 혁명보다 어렵다."는 얘기를 했다.

필자는 잘못 들었나 싶어 다시 확인했더니 그렇다는 대답이었다. 필자는 '왜 개혁이 혁명보다 어렵단 말이냐. 거꾸로겠지. 혁명은 죽을 각오를 해야 하고 수많은 인명의 희생도 필요한 것으로 그 어려움이 어찌 개혁과 비교될 수 있겠는가.'고 생각했고 그 생각은 1998년 정부조직개편 일을 하기 전까지 변함이 없었다. 그러나 50일 동안 작업에 참여하면서 일본교수들이 옳았다는 것을, '아, 그래서 그랬구나.'를 뒤늦게 깨닫게 된 것이다.

1998년 초의 정부조직개편위 작업은 그 공과를 떠나서 그러한 부류의 작업으로서는 처음으로 공개된 작업이었다. 그때까지 정부조직개편은 1996년에 우리가 했던 것처럼 안가작업 아니면 호텔작업 등 철저히 비밀의 장소에서 그리고 누가 어떻게 하는지를 알 수 없는 가운데 진행되었고 그 결과가 갑작스럽게 일종의 '깜짝 쇼' 형태로 발표되었다.

그러나 이번에는 위원회구성과 장소, 일정, 위원들의 명단들이 발표되었다. 특히 실행위원 9인의 명단이 밝혀지자 각 부처에서는 간부들이 소집되어 위원들에 대한 로비작업의 일환으로 위원들과 부처직원들의 이른바 BRS연계, 즉 혈연(blood), 지연(region), 학연(school)을 확인하는 작업이 시작되었다고 한다.

50일 동안 일하면서 위원들은 엄청난 로비에 시달려야 했는데 로비공세는 심야, 새벽을 불문하고 이루어졌다. 자정이 지난 새벽에도 피치 못할 사람들이 찾아와서 집요한 공세작업을 펼치곤 했다. 하나의 민족이 5천년 역사를 지니고 흘러왔으니 우리는 모두가 형제요 자매가 아니겠는가. 누가 감히 이 체계적이고 강력한 로비공세를 완전히 이겨낼 수 있다고 호언할 수 있겠는가.

이 과정을 거치고서야 필자는 일본교수들의 말이 옳다는 것을 깨닫게 되었다. "'BRS연계가 강력한 동아시아국가의 경우 과정이 개방된 개혁은 혁명보다 어렵다."고 다소 수정된 형태로나마 진리를 늦게야 깨달은

것도 커다란 교훈이었다.

정부개혁과정에 참여하면서 자주 들었던 얘기는 '선진국 제도를 참고해서 제도를 도입하는 것도 좋지만 그것이 제대로 되겠는가. 한국적인 제도와 모델을 만들고 적용해야 하지 않겠는가' 하는 것이었다. 백번 타당한 얘기다. 중국말에도 "강남의 귤이 회수(淮水)를 지나면 탱자로 변한다."는 명언이 있다. 한국적인 상황·특수성을 충분히 감안한 한국형 제도와 모형을 적용할 수 있다면 얼마나 좋을 것인가. 그러나 그것은 말처럼 쉬운 것이 아니다. 많은 시간과 노력, 그리고 시행착오를 거쳐야 가능한 것이다. 이른바 'IMF위기'가 닥쳐서 수술을 해야 하는데 언제, 어떻게 한국형 모형을 만들어 적용한단 말인가.

우리의 여러 가지 수준 및 상황을 다른 선진국, 예를 들어 영국이나 뉴질랜드 같은 나라와 쉽게 견줄 수 없다. 국민 수준, 정치인들의 수준 등을 비교할 때 현격한 차이가 있다. 우리가 자주 거론하는 정치인들 얘기를 해보자. 뉴질랜드를 오랫동안 관찰하고 연구한 어느 학자는 '뉴질랜드의 정치인은 그 의식수준이 그 나라 국민들 수준보다 높은 세계에서 거의 유일한 나라'라고 언급한 바 있다. 그리고 1984년부터 뉴질랜드의 개혁을 주도한 로저 다글라스 당시 재무장관(국회의원 겸직)은 '성공적인 개혁의 10계훈'에서 "개혁이 어렵고 때로 개혁에 회의가 들 때는 자신에게 다시 물어보라 : '왜 내가 정치인이 되었는가'를." 그들이 정치인이 된 주된 이유 중 하나는 나라를 개혁하는 것이라는 얘기다.

정치인이 개혁의 주역인 나라의 제도를 어떻게 가장 많은 지탄의 대상이 되고 반개혁 세력이자 가장 먼저 개혁되어야 할 대상이 정치인인 나라에 적용할 수 있단 말인가.[13] 옳은 말이다. 그래서 우리의 개혁은 잘 성공하지 못하고 '다람쥐 쳇바퀴' 행태를 반복, 반복하고 있는 것이다. 그래서 개혁은 시간이 걸리는 것이다. 제도개혁보다 문화개혁, 의식개혁이 중요하다는 얘기도 이 맥락에서 의미를 갖는다. 여기서 이 문제를 장황하게 논의할 겨를은 없다. 다만 문화개혁, 의식개혁은 엄청난 시간이 소

요되는 것이고 단기적으로 문제를 해결하려면 현존하는 수단과 방법을 사용할 수밖에 없고 시행착오의 과정을 거치면서 좀더 나은 제도, 우리의 바람인 이른바 '한국적 제도 및 모형'을 개발해 나가는 수밖에 달리 좋은 길이 없다는 것이다. 이런 측면에서 그동안 KDI가 많은 일을 해 왔고 앞으로도 그러한 역할이 크게 기대된다.

정부개혁에 관한 연구는 필자가 1992년 IMF에 근무한 이후 생각하기 시작했으므로 이제 10년이 넘었다. 정부개혁 연구를 시작해서 보람된 일도 많았으나 어렵고 힘든 일도 많았다. 그러나 지난 시간을 회고하면 그것은 '놀라운 축복(amazing blessing)'의 시간이었다고 생각한다. 정부개혁 연구의 발단은 IMF에 근무하게 되어 다른 나라 정부개혁작업을 돕게 되고 그곳에서 특히 뉴질랜드 정부개혁에서 중요한 역할을 한 G. Scott (전 재무차관)와 R. Richardson(전 재무장관) 두 사람의 뉴질랜드 정부개혁에 대한 세미나에 접하고 깊은 인상을 받게 된 것이었다.

1994년 귀국 후 계속해서 정부개혁 연구에 몰두하게 되었고 구체적인 개혁안을 만드는 데 두 번이나 참여하고 1998년 신정부 들어서는 '정부개혁실장'이란 직함으로 2년 반 동안 실제로 정부개혁작업을 실무적으로 총괄해서 추진할 수 있었던 것은 그 공과를 떠나서 정부개혁 연구자의 한 사람으로서 참으로 분에 넘친 축복이었다고 생각한다. 이 과정에서 그러한 연구가 가능한 여건을 허락했던 KDI에 감사하고 같이 고생해 준 동료들에게도 진심으로 감사한 마음을 갖는다.

이제 이 글을 마무리함에 있어서 '언제 정부개혁 성공의 날은 올 것인가'에 대해서 영국의 정부개혁 전문가와 나눈 얘기를 소개하면서 이 글의 결어로 삼고자 한다.

1998년 4월 이른바 'IMF' 위기에 처한 우리나라를 돕는다는 차원에서 대처 수상 집권시 '영국 정부개혁의 어머니'라고 불리는 D. Goldsworthy 여사가 한국을 방문했다. 그때 KBS 주관으로 필자와 Goldsworthy 여사의 TV대담 프로그램을 만들게 되었고 녹화장소로 한참 봄꽃이 아름다운

KDI의 동산이 선택되었다.[14]

Goldsworthy 여사와 대담중 1998년 초 정부조직개편위에서 정부개혁기능과 예산기능을 합치는 기획예산처를 신설할 때 실행위원들이 마키아벨리의 명언을 자주 거론한 얘기를 했다. 그 명언은 '사람은 자기 아버지를 죽인 원수는 용서할 수 있어도 자기 돈을 빼앗아간 사람은 용서할 수 없다.'는 것이었다. 그 얘기를 듣고 Goldsworthy 여사는 그 명언은 정부개혁의 성공조건에 대한 매우 의미심장한 메시지를 담고 있다는 새로운 설명을 해주었다.

Goldsworthy 여사는 공공부문에서의 비효율과 낭비는 시민들이 피땀 흘려서 낸 세금이 낭비되는 것이고 그것은 결국 자기 돈을 빼앗긴 것과 같다. 그래서 여사는 '언제 정부개혁 성공의 날은 올 것인가의 답을 다음과 같이 제시하였다. "그날은, 국민들이 공공부문에서의 비효율과 낭비를 자기 돈을 빼앗긴 것처럼 여기고 마키아벨리의 말처럼 그것을 자기 아버지를 죽인 원수보다 미워할 수 있을 때, 그 날은 올 수 있다."

이 말을 듣고 일응 수긍을 하면서도 '언제나 돼야 그러한 날이 올 것인가.' 하고 아득한 생각이 들었다. 그러나 우리가 선진형의 경제, 선진형의 정부를 갖기 위해서는 그러한 날이 와야 하고 또 그날은 우리가 예상하는 것보다 의외로 빨리 올 수도 있다는 낙관적인 생각을 가지면서 이 졸고를 마감하고자 한다.

【필 자 주】

* 이 글의 초고에 대해 유익한 조언과 논평을 해준 고영선·임원혁 박사, 전홍택 부원장에게 감사의 뜻을 표한다.

1) 상주 직원 6명은 필자, 황성현·고영선·박진 박사, 유경원 주임연구원, 유영미 주임연구조원이었고, 박상범 주임연구원과 김현숙 주임연구조원이 KDI에 있으면서 이 작업을 도와주었다.

2) 이 대목은 『경향신문』이 1996년 1월 7일자 1면 톱에서 "KDI, '정부 후진성' 신랄 비

판/국제경쟁력 가장 낙후"라는 제목으로 기사화하면서 문제가 되었다. 이 기사를 초록하면 다음과 같다.

'한국에서 국제경쟁력이 가장 뒤떨어진 분야는 정부다'. 국책연구기관인 한국개발연구원(KDI)이 6일 『정부혁신』이란 보고서를 통해 이같이 정부를 비판하고 나서 주목을 끌고 있다. …… 車東世 원장은 발간사에서 "우리나라가 국가간 무한경쟁에서 살아남고 일류국가로 부상하기 위해서는 민간부문에서의 국제경쟁력 제고뿐 아니라 공공서비스의 質的 향상이 동시에 이뤄져야 한다"고 전제, "불행하게도 우리나라 정부부문의 경쟁력은 선진국은 물론 다른 개도국에 비해서도 매우 낮은 것으로 평가된다"라고 강도 높게 비판했다. …… 보고서는 한국 관료조직이 '목표不在', '경쟁不在', '철학不在' 등 '3不在'로 인해 생산성이 약화됐다고 질타했다.

3) 첫 번째 책은 KDI에서 발간된 책 중 아마도 처음으로 상업적 디자인으로 표지를 꾸민 책이 아닌가 생각된다. 두 번째 책은 KDI에서 발간된 책 중 아마도 처음으로 민간출판사(박영사)에서 상업 출판한 책이 아닌가 생각된다.

4) 이 신공공관리(NPM)주의에 대한 간략한 논의에 대해서는 다음 논문 참조. Kye-Sik Lee and Hyung-Pyo Moon, "Public Management Reform in Korea : Progress to Date and Future Directions," in L.J. Cho et al.(eds.), *Restructuring the National Economy*, KDI, 2001.

5) 이와 관련한 중요한 참고문헌으로서 뉴질랜드의 전반적인 개혁이 어떠한 경제학적인 접근방법에 의해서 이루어졌는가를 종합적으로 분석한 다음의 논문이 많이 거론된다. Lewis Evans, et al., "Economic Reform in New Zealand 1984~95 : The Pursuit of Efficiency," *Journal of Economic Literature* 34, Dec 1996, pp.1856~1902.

6) 선진국의 경우 정부부문의 비효율은 재정압박 및 재정위기의 문제로 귀착되었고 정부개혁의 초점이 이른바 '재정지출의 가치(value for money)'를 극대화하는 데 모여졌다. 이에 따라 경제학자 중에서도 재정학자들의 역할이 보다 두드러지게 되었다. KDI의 재정팀이 주축이 되어 발간한 1995년의 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』은 이른바 신공공관리(New Public Management)주의의 사례를 처음으로 우리나라에 소개한 책으로 평가된다. 이 책에서 소개된 넥스트 스텝(Next Step) 프로그램과 시장성 테스트(Market Testing) 제도는 나중 DJ정부에서 책임운영기관제도와 개방형임용제도 도입의 근간이 되었다.

7) 이 문건을 만드느라 새벽 1~2시까지 휴일에도 나와서 일하게 되었다. 필자와 비서관, 2인의 행정관 넷이서 일하게 되었는데 두 가지가 필자를 놀라게 하였다. 첫째는 청와대 세 사람의 놀랍도록 효율적인 팀워크였다. 세 사람 중 두 사람은 행정관련 연구기관, 다른 한 사람은 하버드 법대 출신이었는데 경이적인 신속성과 효율성으로 문건을 만들어 냈다. 두 번째는 그들의 열악한 근무환경이었다. 지금은 많이 나아졌는데 당시 그 비서관실 방은 KDI의 연구위원 방보다 작았는데 그곳에 비서관, 두 행정관, 그리고 비서 등 네 사람이 그야말로 몸을 움직이면 거의 닿을 정도의 협소

한 공간에서 '주리를 틀고' 있었다. 더군다나 비서관 책상 옆에는 간이 침대까지 놓여 있어 좁은 공간을 더욱 답답하게 만들고 있었다.

8) 정부시안은 당시 고건 총리가 1997년 12월 한 달 동안 전문가 10여명을 동원하여 비밀리에 작성한 대안이었다. KDI안에 대해서는 특히 다른 두 안과 달리 감사원의 개편방안을 포함하는 등 폭 넓은 대안을 제시한 점에 대해 여러 위원들의 호의적인 평가가 있었다.

9) 그때 청와대 측이 제공한 자료는 역대 정권이 비밀리에 추진했던 중앙정부개편안을 망라한 희귀하고 소중한 것이었다. 그 자료가 없었다면 후일의 KDI안은 작성될 수 없었을 것이다. 이 작업에도 황성현·고영선·박진 박사가 참여하였다.

10) 그해 6월부터 70여일 동안 그런대로 보안이 잘 유지되었는데 8월 중순 어느 일간지에서 낌새를 채고 대서특필한다는 정보를 접하고 부랴부랴 짐을 챙기고 8월 20일 KDI로 복귀하게 되었다.

11) 이 문건은 일단 YS대통령에게 보고되었고 1998년 외부인사 몇이 참가하여 보완된 문건이 DJ대통령에게도 전달되었다.

12) 발간사의 문제된 대목은 본고의 첫 페이지 참조. 기사의 주요 내용은 역시 본고의 미주 2 참조.

13) 아무리 훌륭한 제도도 만병통치약이 될 수 없다. 항상 부작용이 있기 마련이다. 그리고 환자에 따라서 명약이 될 수도 있고 심한 경우에는 독약이 될 수도 있다. 예를 들어, 선진국에서 성공적으로 시행되고 있는 시장성 테스트제도를 우리나라에 원용한 개방형임용제의 경우 그것이 잘못되면 이른바 엽관제(獵官制; spoil system)로 빠지게 된다. 그래서 혹자는 이렇게 혹독한 비판을 가하기도 한다; "세계의 모든 선진국들이 가지고 있는 좋은 제도 중 우리나라에 없는 것은 없다. 그러나 원래 선진국에서 그 제도들을 도입한 취지대로 운영되고 있는 제도가 우리나라에 하나도 없는 것도 사실이다."

14) 이 프로그램은 1998년 4월 19일 아침 8시 10분부터 한 시간여 KBS-1TV에서 방영되었다.

재정사업에 대한 예비타당성조사체계 확립과 공공투자관리센터 설립

김 재 형*

1. KDI의 재정사업 관리체계 개선 노력

정부의 대규모 예산이 투입되는 각종 공공투자사업에 많은 문제점이 있다는 것은 오래전부터 사회 각계각층에서 지적되어 왔다. 재정사업이 철저한 사전준비 없이 주먹구구식, 나눠먹기식, 밀어붙이기식으로 추진되었기 때문에 엄청난 예산낭비와 비효율이 발생하고 있다는 것이다. 사업의 규모와 내용 그리고 사업추진에 관한 체계적인 관리계획이 부족하여 사업진행과정에서 수많은 사업계획 변경이 초래되고 있으며 총사업비가 눈덩이처럼 불어난다는 사실이 매년 연례행사처럼 신문지면을 크게 장식하였다.

KDI는 1970년대부터 재정투자사업의 추진과정에서 발생하는 예산낭비와 비효율성의 문제점을 거듭 지적해 왔으며, 이러한 문제를 해결하기 위하여 재정사업 예산관리의 근본적인 '제도적 틀'을 새롭게 정비할 필요성이 있음을 강조해 왔다. 지난 20여년간 재정투자사업의 효율성 제고를

* KDI 연구위원
재직기간 : 1994~

위한 KDI의 노력은 크게 두 가지 방향으로 이루어졌는데, 하나는 거시적인 재정정책의 입안·집행과정에 직·간접적으로 참여하면서 개선방안을 연구·제언하는 '거시적 접근'으로서의 노력이었으며, 다른 하나는 보다 구체적인 개별 예산사업들에 대한 연구 및 평가작업에 참여하는 '미시적인 접근'으로서의 노력이었다.

KDI가 1982년 이후 지속적 시리즈 보고서로 발간해 오고 있는 『국가예산과 정책목표』 보고서의 발간은 거시적인 접근 노력의 핵심이라고 할 수 있다. 오랫동안 『국가예산과 정책목표』 보고서 시리즈를 관통해 온 핵심적인 주제가 예산관리의 효율성 제고라는 점은 이러한 사실을 간접적으로 대변해 주고 있으며, 특히 『국가예산과 정책목표』 시리즈 가운데 1983년과 1997년 보고서에서는 '예산분석 및 당면과제'와 '재정개혁'이라는 소제목하에서 구체적인 예산관리 효율화방안을 직접적으로 다루기도 하였다.

개별 사업에 대한 미시적이고도 구체적인 예산편성 및 예산관리 효율화 노력은 '재정사업 평가체계의 구축'이라는 또 다른 노력의 일환으로 추진되어 왔다. 거슬러 올라간다면 1979년부터 1982년의 기간동안 KDI가 주도적으로 참여하였던 경제기획원 심사평가국의 『투자심사편람』(1982) 발간 및 사업평가작업이 KDI가 최초로 정부의 미시적인 재정사업 평가작업에 참여한 사례로 기록될 수 있을 것이다.[1] 1970년대 말 및 1980년대 초기에 경제기획원은 세계은행(IBRD) 차관을 들여와서 추진중이던 공공투자사업을 보다 효율적으로 관리하기 위하여 우리나라의 현실에 잘 부합하면서도 우리의 전문인력이 직접 활용할 수 있는 독자적인 '투자평가편람'을 마련하고자 하였다. 당시만 하더라도 1960년대 초반부터 선진국들을 중심으로 진행되었던 재정투자사업에 대한 투자심사편람, 즉 재정사업 평가의 가이드라인 역할을 수행할 평가편람을 구축하는 작업이 우리나라에서는 아직 시기상조가 아닌가 하는 비판도 제기되었으나, 경제기획원 심사평가국은 세계은행 전문가들의 도움을 받아 '한국형 평가

편람' 작성에 박차를 가하였다. 우리나라의 각 분야별로 전문가 그룹의 풀(pool)이 그리 넓지 못하였기 때문에 편람작성작업은 그리 간단하지 않았다. 그러나 세계은행으로서도 IBRD 차관사업을 추진하면서 어차피 우리나라의 실정에 맞는 평가편람(evaluation manual)을 마련해야 했기 때문에 동 작업은 중요한 의미를 갖게 되었다.

재정학 이론에서 개발된 비용·편익분석(cost benefit analysis)의 방법론을 기본적인 분석 틀로 원용하게 되는 평가편람을 작성하기 위하여, 기술적이고도 공학적인 분석방법론 및 파라미터 설정 못지않게 비용·편익분석을 우리나라에 적용하기 위한 이론적인 토대 연구 또한 중요한 과제로 부각되었다. 예컨대, 비용·편익분석의 가장 핵심적인 기초라 할 수 있는 우리나라의 '사회적 할인율(social discount rate)' 추정 연구라든가 '잠재가격(shadow price)' 추정 연구가 필요하게 된 것이다. 경제기획원의 요청에 의하여 KDI는 비용·편익분석의 가장 기본적인 틀이 되는 '사회적 할인율(social discount rate)' 추정 및 '잠재가격(shadow price)' 추정 연구 등을 수행하였으며, 특히 구본영 박사는 우리나라에서 최초로 임금·환율 등의 각 부문별 잠재가격 추정을 시도한 바 있는데,[2] 그 결과는 투자심사편람의 비용·편익분석 방법론에 그대로 적용되었을 뿐만 아니라 향후 우리나라의 잠재가격 연구의 출발점으로서 역할을 수행하게 되었다.

『투자심사편람』의 발간작업에는 경제기획원, 세계은행 및 KDI 전문가 이외에도 각 사업 주무부처의 많은 전문가들이 참여하였으며 2년 이상의 작업과정을 거쳐 보고서가 발간되었다. 1982년에 발간된 동 보고서는 이후부터 우리나라의 모든 사업평가과정에서 가장 기본적인 교과서로서의 역할을 수행하게 되었으며, 경제기획원 예산실이 재정사업에 대하여 예산을 편성하고 집행하는 과정에서 사전적 및 사후적인 사업평가를 수행할 때에도 기초적인 자료로 활용되었다.

1982년 『투자심사편람』의 발간으로 구축된 우리나라의 재정사업 투자

평가체계는 10여년 동안 비교적 효율적으로 작동되어 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 1990년대 들어서면서 몇 가지 문제점이 생겨나기 시작하였다. 결정적으로 문제가 불거진 것은 경부고속철도건설사업이라든가 시화호건설사업 혹은 청주공항건설사업 등과 같은 대형 국책사업의 추진과정에서 기수행되었던 사업의 타당성 평가결과가 잘못되었다는 논란이 거듭되면서부터이다. 『투자심사편람』 지침서에서 제시되었던 방법론 및 파라미터를 그대로 적용하여 개별 사업에 대한 투자평가가 이루어져 왔음에도 불구하고 이들 사업에 대한 투자타당성 평가결과에 문제가 많다는 비판이 거세게 제기되었던 것이다. 비판의 요점은 대체로 두 가지로 모아졌다. 하나는 1982년에 구축되었던 『투자심사편람』의 분석지침은 10여년이 지난 현 시점에서 그대로 적용되기에 문제점이 많으며 새로운 분석지침서가 마련되어야 한다는 지적이었다. 이미 『투자심사편람』 발간 이후 10여년이 지났기 때문에 지침서를 새롭게 수정할 필요성이 제기되고 있으며, 무엇보다도 1960년대 초반부터 1980년대까지 영국·미국·독일·프랑스 등의 선진국들이 경쟁적으로 개발해 놓은 선진화된 투자심사 분석지침서들을 활용하여 우리도 새로운 분석지침서를 마련해야 한다는 비판이 제기된 것이다. 다른 하나의 비판은 투자타당성 평가결과에 문제가 발생한 것이 분석지침서의 문제라기보다는 제안된 투자심사평가 지침서의 내용을 순수한 입장에서 그대로 적용하여 조사를 진행한 것이 아니라 어떠한 정치적으로 의도된 의사결정 목적을 가지고 조사를 왜곡 수행한 것이 문제라는 지적이었다.

제기된 첫 번째 비판에 대해서는 『투자심사편람』을 대체할 수 있는 새로운 투자분석지침서를 마련하기 위한 활발한 논의가 이어졌어야 했으나 1990년대 후반에 이르기까지 이 분야 연구에 대한 관심이 더 이상 고조되지 못한 상태로 시간이 지나가고 있었다. 두 번째 비판, 즉 투자심사평가가 어떠한 정치적으로 의도된 의사결정을 위하여 왜곡되었다는 비판에 대해서도 근본적으로 평가체계를 개선하려는 노력이 아니라 조사결과를

왜곡하는 각각의 사례들을 적발하고 사례별로 평가자가 무엇을 왜곡하였는지 그리고 평가자의 자질이 어떠하였는지를 행정적으로 조사·처벌하는 수준의 논의만 진행되고 있었다.

대표적인 사례를 살펴본다면 경부고속철도건설사업의 사례를 들 수 있다. 서울과 부산간 400여km에 대하여 신선으로 고속철도를 건설하려는 국책사업인 경부고속철도건설사업은 단군 이래 가장 대규모의 사업으로 간주되었던 사업인데, 동 사업이 과연 경제적 타당성이 있는 사업이냐 여부를 놓고 수년간에 걸쳐 끊임없이 논란이 제기되었다. 예컨대, 경부고속철도사업에 대한 본격적인 타당성평가가 수행된 것만 하더라도 1983년, 1991년, 1995년, 1997년, 1998년 등이었는데, 당시 평가의 기본적인 지침은 1982년의 『투자심사편람』이었다.[3] 본 사업의 타당성평가에서는 총사업비가 과소추정된 반면 수요가 과대추정되어 경제적 타당성이 왜곡되었다는 비판이 거듭 제기되었는데, 그러한 비판과 그 비판에 대한 반론이 이어지는 과정 속에서 그리고 비판과 반론에 대한 조사가 다시 이루어지는 과정 속에서 『투자심사편람』 내용의 적합성에 대한 논란도 새로운 쟁점으로 떠오르게 되었다. 경부고속철도건설사업 추진과 관련한 논란 이외에도 시화호건설사업에 대한 타당성 평가결과, 청주국제공항건설사업에 대한 타당성 평가결과 등에 대해서도 유사한 형태의 비판과 반론이 거듭되면서 1990년대 후반 IMF 외환위기를 맞이하게 되었다.

2. 예비타당성조사제도의 도입

가. 예비타당성조사제도 도입의 경위

IMF 외환위기를 경험하면서 정부는 새로운 정부개혁조치의 일환으로 공공투자사업의 효율성 제고를 위한 몇 가지 획기적인 조치들을 구상하

기 시작하였다. 1998년 초 기획예산위원회(현재의 기획예산처)와 건설교통부 등을 중심으로 '공공사업효율화추진단'을 구성하여 공공투자사업의 효율성 제고를 위한 사업관리제도의 개선방안 모색과 더불어 공공사업 추진 전반의 비효율성 개선작업에 착수하였으며, 추진단의 작업결과는 이후 『예산절감을 위한 공공건설사업 효율화 종합대책』(1999) 보고서로 발간되었다.[4] 추진단 작업의 핵심적인 내용 가운데 하나는 공공투자사업 추진과정의 효율성 제고를 위하여 사업추진의 사전 및 사후단계에서 '재정사업 투자평가'를 실시하는 것을 의무화하는 것을 제안한 것이라 할 수 있다.

결국 1998년 중반 기획예산위원회(진념 위원장, 김병일 사무처장)는 당시 경부고속철도건설사업 등 대형 국책사업에 대한 타당성 평가결과에 대하여 문제점이 거듭 지적되어 왔던 점 등을 상기시키면서 일정 규모 이상의 투자사업에 대한 타당성조사를 더 이상 사업 주무부처에 일임하지 않고 기획예산당국이 직접 주관하도록 제도를 개선하는 방안을 검토하기에 이르렀다. 그러나 이러한 예산당국의 의도는 사업 주무부처들의 거센 반발에 직면할 수밖에 없었다. 사업 주무부처들은 타당성조사란 대단히 전문성을 요하는 조사이기 때문에 예산당국이 직접 조사를 수행하는 것은 애당초 불가능하며, 이제까지 타당성조사가 부실했다는 비판이 자주 제기되었던 것도 주무부처들이 조사를 잘못 수행했기 때문이 아니라 정치적인 이유 때문에 주무부처의 조사결과가 일부 왜곡된 데 기인하므로 사업 주무부처를 대신하여 예산당국이 조사를 직접 수행하더라도 똑같은 상황에 직면할 것이라는 논리로 타당성조사의 예산당국 이전에 반대하였다.[5] 이에 따라 기획예산위원회가 착안해 낸 절충안으로서의 타협안은 사업 주무부처는 기존 제도하에서 타당성조사를 주관하도록 하되 사업 주무부처가 타당성조사를 실시하기에 앞서서 예산당국이 '예비타당성조사'를 먼저 실시하겠다는 복안이었다.

즉, 기존 타당성조사의 문제점을 개선하기 위하여 타당성조사가 실시

되기 이전에 사업 주무부처가 아니라 예산당국, 즉 기획예산위원회 및 예산청(기획예산처)이 직접 주관하여 실시하는 조사가 예비타당성조사이며, 동 조사는 철저한 사전적 경제성 검토뿐만 아니라 재정운용의 큰 틀 속에서 대상사업의 정책적 의의와 경제성을 판단하고 사업의 효율적이고 현실적인 추진방안을 검토하는 데에 목적을 둘 것을 제안하였다. 이에 따라 1998년 11월 예산청의 요청으로 KDI의 필자가 예비타당성조사의 개요 및 추진방식에 관한 기본방안을 작성하였고, 이를 바탕으로 1998년 12월 15일 예산청에서 당시 정동수 차장 주재하에 6개 부처가 참석한 가운데 예비타당성조사 수행방안에 관한 관계부처 회의가 개최되었다.[6] 동 회의에서 6개 사업부처는 이구동성으로 예산당국이 동 조사를 주관하고 KDI가 직접 조사를 총괄하는 기관으로 참여하는 데에 대하여 반대의견을 제기하였다. 그러나 예산청(및 기획예산위원회)의 입장은 단호하였다. 이미 지난 10여년 동안 여타 사업 주무부처 산하 연구기관들이 수행한 타당성조사 결과에 대하여 여러 문제점이 지적되었으므로 일단'사업 주무부처로부터 자유로울 수 있는 총괄 연구기관인 KDI'가 조사를 총괄하도록 하고 1차연도의 경과를 평가한 다음 조사체계를 추후 다시 논의하자는 논리로 사업부처들을 설득하였다. 이에 따라 1998년 12월 마지막 주 KDI는 세부 추진계획을 작성·제안하였으며, 1998년 12월 말 세부 추진계획이 확정되었다. 그리고 예비타당성조사가 1999년 1월부터 착수되었다.

예비타당성조사의 대상사업의 기준은 원칙적으로 추정사업비500억원 이상의 대형 신규 공공개발 및 공공건설사업으로 설정되었다. 사업내용에 있어서는 SOC 사업에 한정하지 않고 관광단지·산업단지 개발사업 등 대규모 지역개발사업도 포함하는 것을 원칙으로 제시하였다. 한편 사업효과가 국지적이고 사업비 규모가 크지 않은 건축공사는 예비타당성조사 대상에서 제외하기로 하였으며, 기존 시설의 효용증진을 위한 단순 개량사업 역시 제외하도록 하였다.

이러한 기준에 따라 예비타당성조사 대상사업을 선정한 결과 1999년 예산에 타당성조사비가 기반영된 대형 신규사업 중 6개와 1999년 신규사업으로 요구되었으나 예산이 미반영된 사업 중 7개, 합계 13개 사업이 우선적으로 조사 대상사업으로 선정되었다.

나. 예비타당성조사의 수행체계

예비타당성조사의 원형은 세계은행(IBRD)이 자체적인 투융자사업을 실시함에 있어서 내부적으로 수행하고 있던 예비타당성조사(Preliminary Feasibility Study)의 방식이다. 그러나 현실적으로 우리나라의 예비타당성조사는 기존의 타당성조사가 갖던 문제점을 극복하는 대안으로서의 성격 또한 강하게 가지면서 조사가 착수되었다. 따라서 KDI는 조사의 수행체계 및 방법론을 구축하면서 세계은행을 비롯한 선진국의 사례를 연구하는 것과 동시에 기존의 우리나라 타당성조사제도 및 조사방법론이 갖는 문제점을 찾아내는 작업을 우선적으로 실시해야 했다.

세계은행 및 미국의 예비타당성조사 추진체계 및 경험을 조사하기 위하여 예산청(현재의 기획예산처)의 담당과장과 필자가 1999년 초 세계은행과 미국의 예산관리처(Office of Management and Budget)를 방문하였다. 그때 세계은행의 Danny Leipziger 국장, Jit Bajpai 과장을 비롯하여 OMB의 Richard Mertons 과장, Edward Rea 과장 등 10여명의 전문가들의 의견을 수렴하였는데, 모두들 한국이 예비타당성조사제도를 도입하는 취지에 큰 관심을 표명한 것으로 기억된다.

세계은행은 개발도상국 등을 대상으로 매년 수백억달러에 달하는 투자사업을 추진·관리하고 있는데, 사업의 추진여부를 결정함에 있어서 주로 각 사업의 배경·목표·효용·비용·위험·수익률 등을 모두 고려하고 각 국가의 거시경제적 여건, 재정상황 등도 포괄적으로 고려하여 예비심사를 실시한다. 비용 예측에 있어서는 예전의 평가자료가 존재하는

경우 이를 최대한 활용하며 존재하지 않는 경우에는 많은 부분을 전문가의 판단에 의존하여 예비타당성조사를 실시한다. 세계은행에서 사업을 심사하는 데 있어서 가장 큰 특징은 Task Manager와 각 프로젝트 Manager의 발언권이 상당히 강해 사업의 설계 및 평가를 내리는 데 있어 커다란 영향을 미친다는 것인데, 특히 무엇에 대해 또는 어떠한 방법으로 심사가 이루어지는가보다는 누가 심사를 하느냐가 중요시되므로 세계은행의 예비타당성조사는 특별한 제도로 운영된다기보다는 주로 전문가들의 판단에 의존하는 방식으로 운영된다는 점을 발견하였다. 최근에는 총재 직속으로 10~15명 정도로 구성된 사전적 사업평가팀인 QUEG (Quality at Entry Group)를 두고, QUEG멤버들이 세계은행 전체 프로젝트에 대한 사전적 예비조사를 실시하는 것으로 파악되었다

미국 OMB는 본격적인 예비타당성조사를 실시하지 않고 있다 그러나 조사의 깊이에 차이가 있지만 예비타당성조사이든 본타당성조사이든 외부 agency에 의뢰하여 조사를 실시하고 있으며, OMB는 조사의 일반 분석 매뉴얼을 수립·제시하고 각 부처가 제출하는 타당성평가자료가 매뉴얼에 충실하게 따랐는지를 평가하는 작업을 수행하고 있다. OMB에 의한 사업성 검토작업은 크게 엔지니어링 부문과 정책적 부문으로 나누어 이루어지는데, 전자에 대한 사업타당성 검토는 매뉴얼에 따라 이루어지는 반면, 후자에 대한 타당성 검토는 일정한 매뉴얼이 아닌 내부적인 가이드라인에 따라 이루어지고 있다고 한다. 사업의 우선순위 선정 및 타당성 검토는 각 사업부서에서 이루어지며 검토자료를 OMB에 제출하면 OMB 내의 사업타당성 검토를 위한 별도의 조직에서 제출된 자료를 가지고 사후적으로 다시 검토하게 된다.

한편 KDI는 예비타당성조사에 앞서 기존의 우리나라 타당성조사가 가지고 있는 문제점들을 다음과 같이 정리하였다.[7] 첫째, 많은 경우에 있어서 기존의 타당성조사는 사업의 추진 여부에 대한 정책적 판단과정이 충분치 못한 상태에서 사업의 추진을 거의 기정사실화하고, 사업의 기술

적 타당성 검토를 중심으로 예비설계 등을 실시한 후 이 사업을 합리화하기 위한 방편으로 경제성·재무성 분석을 수행하는 경향이 있음을 지적하였다. 예컨대, 기존의 타당성조사의 기본체계는 사회경제여건 및 수요를 전망하고 관련계획을 나열적으로 설명한 후, 시설규모 등 예비설계에 대해서 기술적 검토를 중점적으로 수행하고, 이 설계안에 기초해서 경제성·재무성 분석을 실시하여 사업이 타당성이 있다고 결론짓는 형태가 많았다. 실제로 그동안 타당성조사를 실시한 거의 모든 사업이 타당성이 있는 사업으로 결론내리고 있음은 놀라운 사실로 지적되었다[8)]

둘째, 사업의 추진 여부 판단은 개별 사업 차원에서뿐만 아니라 여타 사업과의 우선순위 차원에서도 고려되어야 하는데, 기존의 타당성조사는 타당성평가에 대한 통일된 표준지침이 없어 사업간 상대적인 투자 우선순위 결정을 위한 판단자료로 활용하기 곤란한 측면이 있음을 지적하였다. 즉, 기존의 타당성조사들은 사업간 타당성 판단을 위한 중요변수 및 추정치가 상이할 뿐만 아니라 동일 사업간에도 큰 편차를 보이고 있는데 비용과 편익에 포함되는 항목에서조차 조사보고서마다 상당한 편차를 보이고 있었다. 사회적 할인율의 경우 부안댐, 새만금 간척사업 등의 타당성조사에서는 10%가 사용되었으나, 목포~내서간 고속도로, 송정리~목포간 철도 등의 타당성조사에서는 13%가 사용된 것 등이 그 사례이다. 또한 고속도로 유지관리비에 있어서도 1km·1차선·1년을 기준으로 고서~순천간 고속도로 타당성조사에서는 680만원을 가정하였으나, 판교~양평·가남간 고속도로 타당성조사에서는 4배가 넘는 2,830만원을 가정하였다.

셋째, 기존의 타당성조사는 기술적인 측면의 검토에 중점을 둔 결과 타당성조사에 소요되는 예산이 막대함을 문제점으로 지적하였다. 실제로 정밀한 기술적 타당성 분석을 포함하는 타당성조사의 경우 대상사업당 3억~20억원의 예산이 소요되므로 사업추진 여부를 검토하는 단계에서 이러한 예산규모의 타당성조사를 실시하는 것은 예산운용의 측면에서 무리

가 있었다. 사실 사업추진 여부를 결정하는 단계에서의 타당성조사는 기술적인 차원의 검토보다는 국민경제적인 차원에서의 타당성 검토가 보다 중요하다고 할 수 있다. 따라서 기술적 검토를 포함하는 본격적인 타당성조사는 전반적인 예산운용, 국민경제에 미치는 파급효과 등을 감안하여 사업추진이 결정된 이후에 실시하는 것이 보다 바람직하다고 판단하였다.

예비타당성조사는 이러한 기존 타당성조사의 문제점을 보완하기 위해서 도입된 것이다. 예비타당성조사에서는 재정운용의 큰 틀 속에서 대상사업의 정책적 의의와 경제성을 판단하고 사업의 효율적이고 현실적인 추진방안을 제시하는 데에 목적을 두었다. 물론 예비설계안이 나와야 구체적인 비용·편익분석 등이 가능할 것이지만, 상당한 비용이 들어가는 기술적 검토 이전에 사업의 추진 여부 혹은 본격적인 타당성조사 실시 여부에 대한 정책적 판단이 이루어지는 것이 바람직하다. 바꾸어 말해 사업의 추진 여부는 기술적인 검토 이전단계에서 전체 및 사업부문별 재정운용과 상위계획, 기존의 추진사업의 큰 틀 속에서 해당 사업이 차지하는 위치를 정확히 파악하는 과정에서 결정되어야 하는 것이다. 사업의 추진 여부는 기술적인 문제도 중요하나, 근본적으로는 사업의 목적과 의의·시기·대안에 대한 검토, 재원조달계획의 실현성 및 구체성, 파급효과에 대한 판단 등에 따라 사업의 추진 자체가 결정되어야 하는 것이기 때문이다.

이처럼 예비타당성조사는 본격적인 타당성조사 이전에 국민경제적인 차원에서 사업의 추진 여부를 판단하는 데에 그 기본적인 취지가 있으며, 이를 위해서 해당 사업과 구체적인 이해관계가 없는 제3의 기관으로 하여금 객관적이고 중립적인 조사를 실시하도록 하였다. 또한 예비타당성조사는 조사의 표준지침을 작성하여 사업성 분석방식의 표준화를 도모한다는 데에서도 의의를 찾도록 하였다. KDI가 조사를 총괄하면서 개발한 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』(1999) 지침서는 앞서 살펴

본 1982년의 『투자평가편람』을 완전히 대체하는 역할을 하게 되었다. 『일반지침 연구』에서는 우리나라의 사회적 할인율 추정, 잠재가격 추정 등과 같은 기초적인 연구과제도 새롭게 수행하였을 뿐만 아니라, 타당성 조사를 수행하는 데 필요한 각종 가정 및 파라미터들을 실제로 적용하는 방법론에 이르기까지 선진국에서 개발된 타당성조사 매뉴얼들과 유사한 형태로 분석지침을 선진화하는 데 노력하였다.

예비타당성조사에 소요되는 예산도 단위사업당 약 5천만~1억원 수준으로 본격적인 타당성조사에 비하여 크게 적어서 정책적·경제적 분석에 중점을 두는 예비타당성조사를 통해서 타당성조사 대상사업을1차로 걸러줌으로써 예산운용 측면에서 효율성을 제고할 수 있도록 하였다. 즉, 보다 폭 넓은 '후보사업군'을 대상으로 해서 1차 심사과정인 예비타당성조사를 거침으로써 재원배분의 효율성을 크게 높이는 한편 궁극적으로 타당성조사비용도 절감할 수 있도록 고안한 것이다.

결국 예비타당성조사는 KDI가 주도적으로 총괄·수행하도록 설계되었고, KDI는 예비타당성조사 대상사업별로 조사팀을 구성하였다. 처음에는 예산청이 의뢰한 각 해당사업별로 외부의 전문연구기관, 즉 사업 특성에 따라 국토연구원, 교통개발연구원, 산업연구원, 해양수산개발원 등의 외부 전문연구기관에 사업의 평가를 아웃소싱(outsourcing)하는 방안을 검토하였지만, 그동안 기존의 타당성조사를 이러한 전문연구기관들이 수행해 왔다는 점을 고려해 볼 때 예비타당성조사도 이러한 기관에 그대로 일임할 경우 조사의 통합성 및 객관성을 확보하기 어렵다는 판단에 따라 KDI가 총괄적으로 조사책임을 맡도록 조사팀을 구성하고 여타 연구기관 등의 전문가들은 각 개별팀별로 공동 연구진으로서만 참여하도록 조사체계를 확립하였다. 이에 따라 각 개별 사업 평가팀의 연구책임을 담당할 KDI 내의 많은 박사들의 참여가 필요하게 되었는데, 본 조사를 총괄하는 역할을 맡았던 필자는 조사 수행을 위하여 당시 박준경 박사, 설광언 박사, 노기성 박사, 유승민 박사, 조동호 박사, 김동석 박사, 황성현 박사,

구본천 박사, 이혜훈 박사 등 많은 박사들의 연구참여를 부탁하게 되었고, 모두들 기꺼이 연구에 참여해 주었다.

또한 개별 예비타당성조사 연구팀별로 자문위원회가 구성되어 조사 방향 및 내용에 대하여 이해관계자는 물론 관련 전문가의 의견을 수렴하도록 하였다. 최종적인 예비타당성 유무에 대한 판단은 KDI의 예비타당성 조사보고서를 바탕으로 예산당국이 '예비타당성조사위원회' 회의를 개최하여 관계부처 및 기타 전문가들로부터 의견을 수렴하여 최종결정하도록 하였다. KDI의 예비타당성 조사보고서가 최종결정의 가장 중요한 판단자료로 활용되었음은 물론이다.

3. 공공투자관리센터의 설립과 예비타당성조사의 체계화

가. 공공투자관리센터의 설립

앞에서 살펴본 바와 같이 1999년에 처음으로 도입된 예비타당성조사 제도에 의하여 KDI는 1999년중으로 19개 사업에 대하여 조사평가를 완료하였다.[9] 1999년 조사가 처음으로 착수될 당시 예산청의 담당 국장 및 과장은 필자에게 최소한 조사 대상사업 가운데 1개 내지 2개 이상의 사업에 대해서는 타당성이 없다는 결론을 내릴 수 있어야지 만약 KDI가 모든 사업에 대하여 타당성이 있다는 보고서를 제출한다면 조사의 취지가 훼손될 것이라고 말한 바 있었다. 바꾸어 말하면 예비타당성조사가 실시되기 전 10여년 동안 실시된 타당성조사 가운데 단 한 건(울릉도 공항건설사업)만을 제외하고 모두 타당성 있음으로 판별이 났던 과거 사례에 비추어 볼 때, 이해관계가 복잡한 공공투자사업의 예비타당성조사 평가에 있어서 타당성 없음이라고 판별하기가 결코 쉽지 않을 것이라는 언질을 KDI에 미리 주었던 것이다.

예상한 바와 같이 조사기간 동안 기획예산처에 대한 잠정적인 중간보고 및 최종보고단계에서 사업 타당성이 낮은 것으로 보고되었던 사업 가운데 일부 사업의 경우는 해당 주무부처 및 지방자치단체들이 잠정적인 조사결과에 대하여 격렬하게 반발해 왔다.[10] 그러나 결론적으로 KDI는 1999년의 19개 조사사업 가운데 9개 사업에 대하여 애당초의 평가결과 그대로 '타당성 없다'는 조사결과 보고서를 기획예산처에 최종 제출하게 되었다. 기획예산처는 예비타당성조사위원회 회의를 거쳐 KDI의 최종보고서 의견대로 9개 사업에 대하여 타당성이 낮거나 없기 때문에 사업추진을 중지 내지는 연기한다고 결정하였다. KDI의 조사보고서 판단을 그대로 존중해 준 것이다. 특히 기획예산처 내에서 예비타당성조사를 총괄하는 조직인 예산관리국의 당시 김태현 국장 및 정지택 국장 등은 KDI 연구진과 세부적인 조사내용에 대하여 진지한 토론을 하는 데에 매우 적극적이어서 인상적이었다.

1999년의 제1차 예비타당성조사 수행이 매우 성공적이었다고 자평한 기획예산처는 향후 본 조사를 전담하여 관리할 수 있도록 KDI에 전담조사평가조직을 만들 것을 구상하였다. 처음에는 동 조직을 KDI 부설조직으로 하되 KDI와 예산이 독립되는 별도의 조직으로 설립할 것을 검토하였으나, 그러한 조치가 '작은 정부'를 지향하는 정부의 기본방침과 어긋날 뿐만 아니라 조사를 원활하게 수행하기 위해서 KDI 내의 전문가들의 도움이 필요하기 때문에 KDI 내부조직으로 설립하는 것이 부설조직보다 더 바람직하다는 판단에 따라 KDI 부설조직이 아닌 KDI 내부조직으로 '공공투자관리센터'를 설립하기로 하였다.

기획예산처의 요청에 따라 KDI는 1999년 11월 '공공투자관리센터 설립준비위원회(위원장 이덕훈 박사, 간사 필자)'를 구성하였으며, 12월 센터 전담 연구원 6명을 신규로 채용하고, 2000년 1월 1일자로 필자를 초대 소장으로 하고 조동호 박사 등의 박사급 연구위원4명, 석사급 연구원 6명, 기타 연구조원급 2명의 인력으로 공공투자관리센터를 새롭게 출범시

켰다.[11] 2000년 1월 30일에는 당시 진념 기획예산처 장관이 참석한 가운데 센터 현판식도 가졌다.

공공투자관리센터는 '공공투자사업의 사전평가, 중간관리 및 사후평가를 효율적으로 총괄 관리하고 관련 D/B를 구축하는 등의 업무를 수행하는 전문기관'으로 역할이 부여되었다. 센터의 주요 기능을 살펴보면, 첫째 공공투자사업의 예비타당성조사를 통한 사전평가 총괄, 둘째 공공투자사업의 총사업비 관리를 중심으로 한 중간관리, 셋째 완료된 공공투자사업에 대한 사후평가, 넷째 공공투자사업의 평가 및 관리와 관련된 국내 전문가 풀 구축 및 관련 D/B 구축 등이 있다. 이러한 기능을 수행함에 있어서 KDI는 사실상 총괄업무를 담당하고 여타의 전문연구기관들과의 공동작업방식을 따르도록 하였다.

나. 예비타당성조사의 확대

예비타당성조사를 전담하는 공공투자관리센터가 KDI 내에 설립됨으로써 동 조사는 보다 체계적으로 관리되는 새로운 전기를 마련하였다. 물론 KDI는 1999년부터 조사의 표준이 되는 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』, 『도로 및 철도부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구』, 『수자원부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구』 등과 같은 조사분석 매뉴얼을 발간하는 등 조사의 체계화를 위해 힘써온 것이 사실이었지만, 별도의 센터조직 설립으로 인해 조사예산도 출연금으로 정식 배정받게 되었으며, 조사 대상사업의 선정, 조사연구팀의 구성, 조사결과의 보고 등의 절차가 보다 체계적으로 이루어지게 되었다.

첫해인 1999년에는 19건의 사업에 대해서 예비타당성조사가 이루어졌지만, 2000년에는 총 41건, 2001년에는 총 30건의 사업에 대하여 조사가 완료되었으며, 2002년에도 6월 현재 28건의 사업에 대하여 조사가 진행중에 있다. 2001년까지 조사가 완료된 총 90건의 조사 대상사업 가운데

49건의 사업에 대하여 타당성 없음 혹은 중장기적 검토사업이라는 결정이 내려져 기획예산처 예산실로부터 예산배정이 보류되었고, 나머지 41건의 사업에 대해서만 타당성 있음이라는 결정이 내려져 익년도의 예산이 반영되었다. 90건 사업은 무주~대구 고속도로건설사업, 강화~서울 고속도로건설사업, 울산~포항 고속도로건설사업, 송도~시화 광역도로건설사업 등과 같은 도로건설사업 42건, 전라선 전철화사업, 부곡~능곡 복선전철사업, 신분당선 건설사업, 김포시·전주시·부천시 경량전철사업 등 철도건설사업 23건, 제주외항 건설사업, 부산 감천항 정비사업, 사천공항 확장사업 등 항만 및 공항건설사업 9건, 군장 수출자유지역 조성사업, 대구 패션어패럴밸리 조성사업 등 산업단지건설사업과 자연사박물관·서울과학관 등 건립사업, 우주센터 건립사업 등과 같은 특이사업 16건 등으로 구성되었다. 사업 주무부처별로 본다면 건설교통부 사업이 가장 많았으며, 다음으로 철도청, 해양수산부, 산업자원부, 문화관광부, 환경부, 과학기술부, 농림부 등이 있었다.[12]

지금까지 완료되었거나 진행중인 예비타당성조사의 수행을 위하여 KDI 공공투자관리센터의 전담인력뿐만 아니라 KDI의 박사급 연구진이 4년간 연인원 62명이 참여하였으며, 사업의 특성에 따라서 국토연구원, 교통개발연구원, 해양수산개발원, 환경정책평가연구원, 산업연구원, 철도기술연구원, 조세연구원, 건설기술연구원, 문화관광연구원, 우주과학연구원 등의 정부출연 연구기관과, 삼성경제연구원, LG경제연구원 등의 민간 경제연구기관, 유신코퍼레이션, 서영기술단, 청석엔지니어링, 삼안기술공사 등의 민간 엔지니어링 회사, 그리고 학계의 수많은 전문가들이 참여하였다.

공공투자관리센터는 조사의 총괄업무와 병행하여 기발간되었던 예비타당성조사 매뉴얼들을 매년 개정하는 작업을 수행하였으며, 매뉴얼 개정작업과는 별개로 공공투자사업을 추진하는 데 있어서 제기될 수 있는 새로운 정책과제를 발굴하는 연구도 수행하였다. 매뉴얼의 개정작업을 통해서 사업부문별로 차별적인 사회적 할인율의 적용가능성을 검토하고

KDI의 다지역산업연관모형 구축을 통해 공공투자사업이 유발하는 지역경제파급효과를 15개 지방자치단체별로 일괄 추정하는 방법을 제시하였으며, 타당성평가에 있어서 중요한 파라미터로 인식되는 인구, 국내총생산(GDP), 국내지역총생산(GRP), 교통부문사업에 적용되는 자동차대수 등의 파라미터 장기전망을 실시하여 분석 매뉴얼에 제시하였다. 한편 KDI가 1999년 최초로 발간하여 매년 수정해 나가고 있는 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』 및 각 사업부문별 『표준지침 연구』 등을 통하여 1982년 『투자평가편람』 발간 이후 별반 진척이 없었던 국내 학계의 타당성조사 분석 매뉴얼 연구가 새로운 전기를 맞이하게 되었다.[13] 공공투자관리센터의 연구를 계기로 하여 국내의 재정학회, 행정학회, 교통학회, 철도학회, 정책학회, 정책분석학회 등과 같은 다양한 학회들의 연구자들이 타당성평가 내지는 정책평가 매뉴얼 연구에 박차를 가하게 되었으며 상호간에 의견 교환도 활발하게 이루어지게 된 것이다.[14]

공공투자관리센터는 예비타당성조사를 총괄하고 분석지침서를 발간·수정·관리하는 기능에만 국한하지 않고 보다 폭 넓은 의미에서 재정사업 관리를 효율화하는 방안을 모색해 오고 있는데, 연구의 기본적인 초점은 사전적인 평가체계로서 예비타당성조사제도를 안정적으로 정착시키는 것도 중요하지만 종국적으로는 재정사업에 대한 사전적 평가뿐만 아니라 중간단계의 집행점검 그리고 사후적인 평가까지 아우르는 '종합적인 재정사업 평가시스템을 구축하는 것이 선진화된 재정사업관리라는 인식에 두고 있다.

2002년 6월 현재에도 28건의 사업에 대하여 예비타당성조사가 진행중이며 이들에 대해서는 8월 말 조사가 완료될 예정이다. 본 조사의 결과는 2003년도의 정부 예산편성에 그대로 반영될 것으로 판단된다. 그리고 금년 하반기에도 기획예산처로부터 약 10여건의 사업에 대하여 예비타당성조사가 추가로 의뢰될 것으로 전망된다. 예비타당성조사체계는 이제 정착단계로 접어들고 있으며, 1999년에 처음 시작될 당시에 제기되었던

많은 논란들이 대부분 정리되어 가는 것으로 판단된다. 조사연구팀을 어떻게 구성하고, 분석의 매뉴얼을 어떻게 생산하며, 조사결과를 어떻게 공표하는 등의 핵심적인 조사체계 쟁점들이 대부분 정리되었기 때문에, KDI는 이제 기획예산처로부터 의뢰받은 개별 사업의 특성에 맞게끔 연구조사팀을 구성하고 전문가 자문팀을 편성하기 위하여 관련 전문 출연연구기관인 국토연구원, 교통개발연구원, 산업연구원, 해양수산개발원뿐만 아니라 학계의 다양한 전문가들이 광범위하게 참여할 수 있도록 문호를 확대해 나가는 데 더욱 주력하고 있다. 각 사업별로 우리나라의 최고 전문가들이 타당성평가를 수행하도록 하고 그 결과를 투명하게 논의하는 장(場)을 마련하는 것이 공공투자관리센터의 책무라고 판단하고 있기 때문이다.

다. 예비타당성조사 결과에 대한 평가

이미 언급한 대로 예비타당성조사 결과에 따라 2001년까지 총 90건의 사업 가운데 기획예산처로부터 49건 사업에 대하여 사업 보류 내지 잠정적 중단결정이 내려졌고, 41건의 사업에 대해서만 익년도 예산이 반영되었다. 예비타당성조사제도가 도입되기 이전에 20여년 동안 수많은 사업들에 대하여 타당성조사가 수행되었으나 여러 가지 이유에 의하여 단 한 건(울릉공항건설사업)을 제외하고는 모든 사업에 대하여 타당성 있음이라고 조사결과가 나왔던 것에 비추어 본다면, 90건의 예비타당성조사 결과 가운데 49건에 대하여 타당성이 없는 것으로 판단함으로써 사업 기각률이 무려 55%에 이르고 있다는 사실은 엄청난 변화가 아닐 수 없다. 이것은 곧 본 조사는 과거와 같이 사업추진을 기정사실화하고 형식적으로만 조사가 실시되었던 것과는 완전히 성격이 다른 형태로 조사가 수행되고 있음을 대변해 준다고 할 것이다.

이처럼 짧은 기간 내에 KDI가 예비타당성조사를 성공적으로 마무리하

는 데 기여할 수 있었던 것은, 첫째 KDI 내에 그동안 축적되었던 연구역량이 높았기 때문에 사업 특성에 따라 필요한 연구수행이 그리 어렵지 않았던 데 기인하였으며, 둘째 KDI는 근본적으로 사업 주무부처들과 독립적인 '총괄 연구기관'이었기 때문에 사업 이해관계에서 자유로울 수 있었다는 점에 기인했고, 셋째 KDI가 그동안 쌓아놓은 명성이 사업의 이해당사자들을 '설득'하고 '조정'하는 데 큰 도움이 되었다는 점 등을 들 수 있을 것이다.

기획예산처는 내부 업무평가뿐만 아니라 외부에 대한 업무보고자료 등을 통하여 여러 차례에 걸쳐 예비타당성조사제도의 성공적인 정착을 높게 평가한 바 있으며,[15] 정부부문의 개혁과제 평가라든가 국무조정실의 정책평가과정 등에서도 예비타당성조사제도의 성과에 대하여 높은 평가를 내린 바 있다.[16] 정부는 예비타당성조사제도 도입을 통하여 1999년부터 2001년까지 총 50조원 이상에 달하는 불필요한 사업예산 지출을 사전에 차단할 수 있었으며, 과거와 같이 타당성이 낮음에도 불구하고 정치적 이유로 밀어붙이던 투자사업들을 사전에 중단시킬 수 있게 된 점을 가장 높게 평가하였다.[17]

한편 예비타당성조사제도의 성공적 성과는 OECD 보고서에서도 높게 평가된 바 있는데, OECD의 한국경제 연차보고서 2000/2001년도판에서 공공투자관리센터의 설립 및 예비타당성조사체계를 소개하고 1999년에 실시된 19건 사업 조사결과를 보고하였으며, 본 제도가 재정사업의 재원배분 효율성을 크게 높이는 데 기여한 사례로 평가하였다.[18] OECD는 2002/2003년 보고서에서도 공공투자관리센터의 운영성과를 높게 평가하여 다시 상세하게 소개할 예정으로 있다.[19]

4. 공공투자관리센터 업무의 확대

가. 예비타당성조사범위의 확대 및 조사체계의 정교화

최근 KDI와 기획예산처는 공공투자관리센터를 통하여 두 가지 측면의 새로운 정책과제를 검토하고 있다. 첫 번째 과제는 기왕에 성공적으로 정착단계에 이른 것으로 평가되는 SOC부문사업을 대상으로 하는 공공투자 및 공공개발사업에 대한 예비타당성조사제도를 과학기술투자부문(R&D부문)이나 공공조달부문에까지 확대 적용할 수 있을 것인가를 논의하는 것이다. 과학기술투자부문에 대해서 기존의 여러 가지 사업평가제도가 있는 것으로 파악되고 있는데, 이 부문에서도 예비타당성조사를 실시하는 것이 과연 필요한 것이며 또한 그것이 가능한 것인지를 검토하고 있다. 이미 2000년에 발간된 연구보고서를 통하여 공공투자관리센터는 과학기술투자부문뿐만 아니라 대형 구매조달사업의 경우까지 예비타당성조사를 확대 적용하는 것을 제안한 바 있었다[20)]

만약 과학기술투자부문 및 대형 조달부문에서도 예비타당성조사가 실시되게 된다면 KDI 공공투자관리센터는 명실공히 우리나라의 주요 사업 예산편성을 위한 사전적인 타당성평가작업에서 중요한 역할을 담당하게 될 것이다. KDI가 30여년 동안 쌓아왔던 전통과 연구역량이 있었기에 1999년부터 시작된 예비타당성조사가 빠른 시간 내에 성공적으로 정착할 수 있었던 것처럼, 여타 부문의 경우도 KDI가 가진 노하우가 밑바탕이 된다면 객관적이고도 투명하게 그리고 전문성 있는 분석에 의해 신뢰성 있는 예비타당성조사가 추진될 수 있을 것으로 기대된다.

KDI와 기획예산처가 검토중인 다른 하나의 정책과제는 기존 예비타당성조사체계의 정교화 및 분석방법론 선진화를 위한 방안 모색이다. 현재 공공투자관리센터가 구축해 놓은 예비타당성조사체계를 보면 '경제성 분

석'과 '정책적 분석'의 결과를 종합하여 다기준평가를 실시하는 소위 '분석적 계층화법(AHP; Analytic Hierarchy Process)'에 의해 최종 결론을 유도하는 방식을 채택하고 있는데 이러한 분석기법은 우리나라에서는 처음으로 시도된 선진기법이다.[21] 이미 선진국에서는 정부 및 공공부문의 의사결정과정에서 다양한 형태로 AHP기법을 많이 적용하고 있는 것으로 알려져 있지만 우리나라에서는 낯선 기법이기 때문에 이러한 분석기법이 조기에 정착되기 위해서는 자료의 축적이 가장 중요한 과제로 부각되고 있다. 현재 진행중인 예비타당성조사의 조사분석이나 의사결정과정에서 검토되는 모든 쟁점 및 기초자료들을 하나의 데이터베이스로 저장하여 향후 모든 유사한 형태의 조사에 그 결과가 적용될 수 있도록 준비가 되어야 할 것이다. 2002년 8월 말이면 총 118건의 사업에 대하여 예비타당성조사가 완료될 것인바, 도로건설부문, 철도건설부문, 산업단지건설부문 등으로 나누어서 사업부문별로 조사의 특성 및 주요 쟁점을 면밀히 데이터베이스화해 나가는 작업을 게을리하지 말아야 할 것이다.

KDI의 최종 조사보고서 결과와 그 다음의 단계인 기획예산처의 내부 예산편성의 결과 그리고 다시 그 다음의 단계인 국회의 예산심의 결과를 추적 비교해 보는 작업도 필요한 과제라 할 수 있다. 이것은 각각의 의사결정단계에서 객관성과 투명성이 제대로 확보되고 있는지 확인하고, 의사결정과정에서 혹시나 결과가 일부 왜곡 해석되는 사례는 없는지에 대한 조사가 필요함을 의미한다. 원래 예비타당성조사제도의 도입취지 중 하나라 할 수 있는 정치적 목적에 의한 예산편성 의사결정 왜곡이 더 이상 발생하지 않도록 하기 위해서라면 이러한 작업은 반드시 필요하다고 할 수 있을 것이다.

나. 종합적인 재정사업 평가시스템 구축

앞서 지적했지만 공공투자관리센터는 사전적인 평가체계로서 예비타당

성조사제도를 성공적으로 정착시키는 것이 주요 임무 중의 하나이지만 여기서 머물지 않고 종국적으로 재정사업에 대한 사전적 평가 및 중간단계의 집행점검 그리고 사후적인 평가까지 아우르는 '종합적인 재정사업 평가시스템을 구축'하는 데에 기여하는 것을 목표로 삼고 있다.

사전적 및 사후적 평가를 아우르는 종합적인 재정사업 평가시스템을 구축하는 데에는 선진국도 많은 논란과 준비가 필요하였다. 그리고 그것을 직접 실행에 옮기는 데에서 상당한 정치적인 결단이 필요하였다. KDI 공공투자관리센터는 중장기적으로 우리나라의 종합적인 재정사업 평가시스템을 마련하는 데 일조하기 위하여 새로운 연구과제를 개발하고,[22] 국제적인 기관 및 선진국 평가기관들과의 교류를 확대하는 노력도 병행하고 있다.[23]

【필 자 주】

1) 경제기획원의 심사평가국은 1990년대 초반 김영삼정부가 들어서면서 경제기획원과 재무부 조직의 통합에 의한 재정경제원의 설립과정에서 국무총리실로 업무가 이관되고 조직이 폐지되었다.
2) 자세한 내용은 구본영, 「한국의 잠재가격계수 추정」, 『한국개발연구』, 제3권 제2호, 한국개발연구원, 1981을 참조.
3) 경부고속철도사업에 대한 타당성평가가 1980년대 초반부터 시작하여 여러 차례 이루어진 것은 '타당성조사 결과의 타당성에 대한 논란'이 끊이지 않았기 때문이다.
4) 필자가 당시 KDI를 대표하여 공공사업효율화추진단의 일원으로 참여하였다.
5) 기획예산위원회가 타당성조사를 직접 주관하겠다는 의도에 대하여 사업 주무부처들이 얼마나 반발했었는지에 대해서는 당시 기획예산위원회의 사무처장을 역임한 김병일 전 기획예산처 차관이 상세히 언급한 바 있다. 김병일 차관은 예비타당성조사 제도가 어느 정도 정착되어 가던 2001년 2월 공식회의 석상에서 당시의 사업 주무부처 반발사례에 대해 언급한 바 있다.
6) 1998년 12월 15일 회의에 참석한 주요 부처는 예산청을 비롯하여 기획예산위원회, 건설교통부, 산업자원부, 문화관광부, 농림부, 해양수산부, 철도청 등이었다.
7) 이하의 문제점 지적 내용에 대해서는 김재형 외, 『총괄백서 : 예비타당성조사 어떻

게 이루어졌나』, 한국개발연구원, 1999, pp.5~10을 참조.

8) 당시 건설교통부가 1994~98년중 완료한 타당성조사 33건 중 울릉공항을 제외한 32건이 타당성이 있다고 결론 내린 것으로 조사되었다.

9) 1999년 초 조사를 처음으로 의뢰받을 때에는 13개 사업에 대한 조사만 의뢰받았으나, 추후 기획예산처로부터 추가적인 사업에 대한 평가를 의뢰받았다.

10) 사업 특성에 따라 사업 해당지역의 국회의원이나 지방자치단체의 장 혹은 기타의 이해관계자들이 개별적 혹은 기타 채널을 통하여 잠정적 조사결과에 대해 이의를 제기하는 등의 사례가 많았다.

11) 2002년 6월 말 현재 공공투자관리센터는 필자를 소장으로 하여, 박현·김상겸·장준경·안홍기 등 연구책임급 박사 5명과, 석사급 연구원 7명(이승태·이승헌·고길곤·장육·송지영·유석현·김재영), 연구조원 2명(신동영·박현정) 등 총원 14명이 근무하고 있다.

12) 현재까지 수행된 예비타당성조사 수행 결과 및 내용에 대해서는KDI 공공투자관리센터의 홈페이지인 http://pima.kdi.re.kr에 상세하게 보고되어 있다.

13) 2002년 6월 현재까지 공공투자관리센터에서 발간된 예비타당성조사 관련 분석 매뉴얼, 즉 투자평가지침서들은 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』(1999), 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구(개정판)』(2000), 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구(제3판)』(2001), 『도로 및 철도부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구』(1999), 『도로부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구(개정판)』(2000), 『도로부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판)』(2001), 『철도부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구(개정판)』(2000), 『철도부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구(제3판)』(2001), 『항만부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구』(2000), 『항만부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구(개정판)』(2001), 『공항부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구』(2000), 『공항부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구(개정판)』(2001), 『수자원부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구』(1999), 『수자원(댐)부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구(개정판)』(2001), 『문화·관광·체육·과학부문사업 예비타당성조사 표준지침 연구』(2000) 등이다.

14) 실제로 행정학회, 교통학회, 철도학회, 정책학회 등에서 각 학회별로 정기적인 학술연구발표회의의 장을 통하여 KDI가 수행한 타당성평가 및 정책평가 매뉴얼 연구를 소개하는 기회를 부여해 주기도 하였다.

15) 기획예산처는 2000년 및 2001년의 내부 업무평가와 외부 보고자료에서 예비타당성조사 실시 결과가 매우 좋았음을 지적한 바 있다(기획예산처의 2000년 및 2001년 내부 업무보고자료 참조).

16) 2001년 하반기에 기획예산처가 민간평가기관에 의뢰한 정부개혁과제 평가작업에서도 예비타당성조사가 비교적 성과가 높았던 과제로 평가되었으며, 국무조정실이 매

년 각 부처별로 실시하는 정책평가과정에서도 예비타당성조사는 매우 잘된 과제로 평가된 바 있다(국무조정실, 『주요 정책과제 평가: 기획예산처』, 2001 참조).

17) 국내 언론에서도 몇 차례 예비타당성조사제도의 수행결과를 소개한 바 있는데, 특히 『중앙일보』 및 『매일경제신문』은 특별취재란이라는 별도의 지면을 할애하여 공공투자관리센터의 설립 및 업무소개와 더불어 예비타당성조사의 결과를 높게 평가하는 기사를 게재한 바 있다(『중앙일보』, 「실패한 국책사업 — 엉성한 사업준비」, 2001. 5. 30 및 『매일경제신문』, 「정부사업 예비타당성조사 '41조 예산낭비 막았다'」, 2002. 5. 1 참조).

18) OECD, *OECD Economic Surveys, Korea*, 1999/2000, p.71 참조.

19) 2002년 4월 29일 OECD의 2001/2002년도 연차 한국경제보고서 작성팀(OECD Mission)이 KDI를 방문하였는데, 여기서 공공투자관리센터의 성공적인 업무 및 성과에 대하여 1시간 동안 별도의 토론·면담을 요청하였으며 보다 상세한 조사자료를 요청하기도 하였다.

20) 이러한 검토에 대해서는 김재형 외, 『공공투자사업 예산관리의 효율화 방안 Ⅰ: 사전기획부터 사후평가까지의 통합관리 강화』, 한국개발연구원, 2000. 12, pp.163~180 내용을 참조.

21) 현재 예비타당성조사의 다기준평가방법론인 분석적 계층화법(AHP; Analytic Hierarchy Process) 활용에 관한 자세한 설명은 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구(제3판)』, 2001. 12, pp.152~178 내용을 참조.

22) 공공투자관리센터는 재정사업에 대한 사후적 사업평가제도의 도입을 위한 기초연구라든가 사후적 사업평가방법론 연구 등을 이미 수행한 바 있다. 고영선 외, 『사후적 사업평가제도 도입을 위한 기초연구』, 한국개발연구원, 2000. 12 및 김재형·고영선, 『사후적 사업평가제도 개선방안 및 분석지침 연구』, 한국개발연구원, 2001 등을 참조.

23) 이미 공공투자관리센터는 세계은행의 평가국(Operations Evaluation Department) 및 OECD 재정국(PUMA) 등의 사업평가체계 및 경험을 전수받기 위하여 현지 방문을 통한 자문 및 세계은행 전문가 초빙 자문을 받은 바 있으며, 2002년 9월에는 이들과 공동으로 국제회의를 개최하기로 확정하여 지속적인 국제교류를 활성화하기로 합의한 바 있다.

제 3 부

발전방향

KDI의 과거 역할과 발전방향

사공 일*

1950년대까지만 해도 미국의 원조당국이나 국제사회에서 한국은 경제개발에 관한 한 희망이 없는 나라로 취급되고 있었다. 그러나 우리나라는 1960년대에 들어오면서 국가경영의 우선순위가 경제개발에 두어진 이후 정부주도로 대외지향적인 산업화전략이 추진되었고, 그 결과 세계가 놀랄 정도의 경제개발에 성공한 것은 역사에 기록되고 있는 그대로이다.

이러한 정부주도의 대외지향적 산업화전략은 1962년부터 시작된 경제개발 5개년계획과 이들 중장기 계획의 목표달성을 위해 마련된 연도별 경제운영계획과 주요 분야별 정책을 통해 구체화되었음은 두말할 여지도 없다. 그런데 이러한 정부의 경제개발 5개년계획의 작성과 주요 단기정책 입안과 집행을 위해 외부전문가들의 자문이 물론 필요했으며, 1970년대 초반, 즉 KDI가 창설되기 이전까지 정부는 주로 미국 원조당국과 그 지원으로 초청된 일부 외국 전문가들의 자문에 의존할 수밖에 없었다.

그러나 제1, 2차 경제개발계획과 수출주도의 산업화시책이 성공적으로 추진되어온 1970년대 초반의 우리 정부는 경제정책의 입안과 집행에 상당한 자신감을 갖기 시작했을 뿐 아니라 여러 가지로 번거로운 미국 원조당국과 외국전문가의 자문에 의존할 것이 아니라, 수시로 접촉하고 자

* 세계경제연구원 이사장
KDI 선임연구위원, 부원장/재직기간 : 1973~83년

문을 구할 수 있는 국내 전문가집단의 필요성을 절감하게 된 것이다. 다시 말해 경제정책자문의 수입대체를 통한 제도화와 일상화를 위한 정부 싱크탱크(think tank)의 창설 필요성을 절감한 것이다. 이러한 배경에서 1971년에 KDI가 창설되었고 외국에 유학한 경제전문가들을 대거 유치하게 된 것이다.

KDI가 창설된 이래 정부의 경제계획과 경제정책입안 및 집행과정에서 수행한 역할은 많은 분야별 사례를 통해 앞에서 논의되었다. 따라서 본고에서는 KDI, 특히 초창기의 KDI가 국가경제체제의 정립과 국가경제운영에 관한 기본 철학과 사고의 형성에 미친 영향과 그 외 간접적으로 국가발전에 기여하게 된 또 다른 주요 측면 몇 가지만을 논의하기로 한다.

기존의 경제학 이론이나 정부의 경제정책기조에 상당한 영향력을 미칠 수 있으려면 여기저기 흩어져 있는 소수 전문가들의 산발적인 노력보다 경제를 보는 안목과 이론적 배경이 비슷한 전문가들로 구성된 '결정적인 최소 인력집단(critical minimum force)'의 결집된 노력이 있어야 한다는 데 이의를 제기할 수 없을 것이다. KDI 창설당시의 한국경제학계에도 이미 외국(주로 미국)에서 박사학위를 취득하고 귀국하여 학계에서 활동하는 분들이 있었으나 결정적인 최소집단으로서의 영향력을 행사하기에는 그 수가 너무 적었다. 그러나 20여명(수석연구원 및 초청연구원 포함)에 달하는 비슷한 학문적 배경을 가진 경제전문가들을 한꺼번에 유치하게 된 KDI는 한국경제학계와 정부 경제부처 사고의 큰 흐름에 상당한 영향을 미칠 수 있는 제도적 기반이 된 것이다.

이러한 제도적 기반 위에서 KDI는 창설초기부터 시장기능을 중시하는 신고전학파적 사고와 함께 케인즈적 거시경제모형을 바탕으로 하는 계량경제학적 접근방법을 활용하여 중장기 개발계획과 단기 정책대안을 마련하고 또 평가하는 정부 경제정책당국의 분위기 조성과 한국경제학계의 연구방향 정립에 크게 기여했다는 데에 이론이 없을 것이다. 특히 앞에서도 논의된 바 있는 성장일변도의 개발전략에서 경제 안정화를 통한 지

속가능한 성장체제로의 전환, 정부주도의 경제개발체제에서 민간주도 경제운영체제로의 전환, 정부투자기관의 효율화 체제도입과 민영화 촉진방안, 금융구조개편과 금리자유화 방안, 대외개방과 수입자유화 방안의 마련, 공정거래제도의 확립, 사회보장제도의 도입 등 국가경제체제의 큰 틀과 그 운용방향에 관한 정부의 기본철학과 사고 형성에 KDI가 직간접적으로 크게 기여해 온 것은 분명하다.

이와 관련하여 잊지 말아야 할 사실은 KDI에 아무리 우수한 인력이 집결되었고 좋은 아이디어가 있었다고 하더라도, KDI의 의견을 이해하고 또 존중하며 이를 수용할 수 있는 정부의 흡수능력(absorptive capacity)이 없었다면 이러한 것들은 무용지물이 되고 말았을 것이라는 점이다. 그런데 다행히도 KDI 창설 초창기에도 KDI와 가장 긴밀하게 일해야 할 경제기획원에는 일찍이 미국 원조당국의 연수계획에 의해 외국에 나가 국제적인 안목과 경제전문지식의 폭을 넓히고 돌아온 개방적이고 진취적 사고를 가진 우수한 경제관료들이 포진하고 있어 KDI의 자문이 적절하게 활용될 수 있었던 것이다.

실제 KDI가 특히 초창기부터 제 기능을 할 수 있었던 배후에는 국가최고통치자를 비롯한 경제부총리와 정부최고위 경제정책담당자들의 직접적인 관심과 격려가 있었을 뿐 아니라, 올바른 경제계획과 정책안을 마련하고 성공적으로 집행하기 위해 KDI의 필요성을 충분히 인정하고 이를 백분 활용하려는 개방적이고 진취적인 중견관료집단과 KDI 연구원간에 긴밀한 동료적 협조관계가 형성될 수 있었다는 점은 반드시 강조되어야 한다. 특히 1970년대 말부터 KDI 연구원의 경제부총리 겸 경제기획원 장관 자문관 제도를 도입하여 KDI 연구원이 경제기획원에 상주하게 된 것도 이러한 협조관계를 더욱 긴밀히 하는 데 기여했다고 할 수 있을 것이다. 이러한 측면은 앞으로 KDI 등 정부산하연구기관의 효율성제고를 위한 정부의 대책 마련시에 반드시 기억되어야 할 것이다.

KDI가 창설된 이후에도 경제개발 5개년계획 작성과 주요 정책대안을

마련하는 과정에서 세계적인 석학들과 외국 경제전문가들의 자문을 받게 된 경우가 많았다. 그러나 이들의 한국에서의 활동은 거의 전부가 KDI에 그 근거를 두고 KDI 전문가들과 함께 이루어졌다. 그 결과 이들 외국전문가들의 자문에 대한 우리나라의 흡수능력은 그만큼 더 제고된 것이다. 또한 이러한 일들을 통해 KDI는 국제사회에 더욱 널리 알려지게 되었고 KDI는 개발도상국에서 성공한 유일무이한 국가차원의 두뇌집단으로서 기반을 쌓아가게 된 것이다.

이러한 국제적 명성을 기초로 하여 미국 하버드대학교 부설 국제개발연구소(Harvard Institute for International Development)와 공동으로 '한국경제의 근대화 과정'에 관한 연구가 1970년대 말에 시작되었으며, 이 연구사업의 결과로 하버드대학교 출판부에서 출판된 한국 경제발전에 관한 분야별 연구보고서(총 13권)들은 오늘날에 이르기까지 개발도상국의 경제개발에 관한 필독의 자료가 되고 있는 것이다.

KDI가 정부 정책당국과 한국경제학계뿐 아니라 한국사회 전반의 발전에 기여한 또 다른 중요한 측면으로 빼놓을 수 없는 것으로 소위 역두뇌유출(逆頭腦流出)과 인력양성을 들 수 있을 것이다. KDI 창설 당시의 KDI 연구원의 처우가 파격적이었다는 것은 모두가 아는 사실이다. 그러나 금전적인 측면의 처우에 못지않게 중요한 비금전적인 처우 또한 파격적이었다. 예를 들면, 일개 수석연구원이 자기가 연구한 결과와 그 결과에 따른 정책건의를 국가최고통치권자인 대통령에게 직접 보고할 수 있는 것보다 더 파격적인 처우를 국책연구원의 연구원에게 해줄 수 있겠는가.

이러한 파격적인 처우는 이미 해외에서 활동하고 있거나 해외의 좋은 일자리에서 일할 수 있는 젊은 인재들을 유치하는 데 크게 기여했을 것임은 자명한 일이다. 또한 이러한 KDI의 명성은 국내대학 및 고등학교 졸업자들의 KDI 연구원 지망률을 높이게 되었고 이들 중 상당수는 KDI를 거쳐 외국 유학을 하게 되었고 귀국해서 정부, 학계, 업계, 언론계 등 우리 사회 각 분야에서 크게 활약하고 있다. 실제 KDI는 창설 이래 160명이

넘는 박사학위 소지자들을 수석연구원 및 초청연구원으로 해외로부터 유치한 바 있으며, KDI 연구원을 해외연수 파견하여 박사학위 취득 후 귀국하게 한 경우도 77명에 이르고, KDI의 도움을 받지 않고 박사학위를 취득한 경우까지 포함하면 150명이 넘는다. 또한 이들 중 상당수는 KDI를 떠나 우리 사회 각계각층에서 크게 활약했으며 현재도 활약중이다. 정부의 장·차관이나 국회의원으로 공직에서 일하게 된 분만도 15명에 이르며, 학계와 연구기관에서 현재 활동중인 KDI 출신 학자들은 더욱 많다. 전임교수 이상만 하더라도 176명에 이르며, KDI 이외의 주요 연구기관에서 활약하고 있는 학자들도 49명에 이른다. 특히 이 중에는 국내 주요 대학 및 주요 국책연구기관과 민간연구기관의 책임자로 활약하는 학자들도 상당히 많다는 것은 KDI의 인적자원 양성기능의 일단면을 보여준다고 할 수 있을 것이다.

물론 이러한 KDI 역할의 중요성은 한국경제의 발전과 함께 상대적으로 줄어들게 된 것이 사실이다. 경제발전에 따른 일반국민 소득수준의 향상과 대외개방속도가 빠르게 진척됨에 따라 우리나라의 많은 젊은 인재들이 외국에 나가 유학하거나 연수할 기회가 늘어났고 또한 이들 중 많은 사람들이 정부와 국내 학계 및 업계에 들어와 일하게 되어 KDI만이 할 수 있는 일들이 상대적으로 줄어들게 된 것이다.

게다가 정부 예산으로 운영되는 정부출연기관인 KDI에 비해 시장기능에 따라 각종 인센티브가 주어지는 민간부문의 처우가 상대적으로 개선되는 속도가 빨라지게 되어 역두뇌유출 및 인력양성이란 측면에서의 KDI 역할도 분명히 줄어들게 된 것이다. 또한 정부 정책당국에도 외국에 나가 석사·박사학위를 취득하고 국제기구에서도 근무한 경력을 가진 중견관료들이 늘어나게 됨에 따라 과거에 비해 KDI의 자문수요 또한 그만큼 줄어들게 된 것이다.

KDI가 또 다른 측면에서 간접적으로 국가발전에 기여한 것으로 대국민 경제홍보와 경제교육을 들 수 있을 것이다. 경제구조 개혁과 사회 구

성원간의 이해관계가 상충할 수 있는 주요 정책 도입에 성공한 나라들의 과거 사례를 보면, 정치적으로 인기 없고 고통스런 정부정책의 불가피성을 온 국민에게 알리고 국민적인 중지를 모으려는 노력이 있었다는 것을 알 수 있다. 현재에도 KDI 내에 설치·운영되고 있는 KDI 경제정보센터를 통해 대국민 경제홍보 및 교육에 크게 기여하고 있다.

또한 과거에도 이러한 점에 착안하여 KDI는 정부의 경제운영을 정부주도에서 민간주도로, 그리고 안전기반 위의 경제성장을 위해 물가안정이 무엇보다 중요하며 이를 위해 온 국민이 고통을 이겨내야 한다는 점을 온 국민에게 알리고 홍보하는 역할을 해온 것이다. 특히 1980년 초 고 김재익 대통령경제수석비서관과 강경식 경제기획 차관보, 그리고 김만제 KDI 원장은 이런 KDI의 역할을 강조하고 많은 수석연구원들이 각종 TV 프로그램 등 대국민 홍보에 적극 참여하도록 종용했으며, KDI 연구원들은 TV 출연, 신문·잡지 기고, 특별강연 및 토론회 참석을 통해 대국민 경제교육·홍보에 적극적으로 기여한 바 있다.

특히 필자는 강경식 차관보의 권유로 TV 특별프로그램을 만들게 되었다. '물가의 속사정'이란 이 특별프로그램은 TV 황금시간대에 3회에 걸쳐 전국적으로 방영되었으며 경제전문가가 이러한 TV 프로그램을 직접 만든 것은 그리 흔한 일이 아니라 화제가 되었던 것이 사실이다. 그리고 1982년에는 당시 전두환 대통령이 김기환 원장과 부원장이던 필자를 청와대로 불러 오찬을 함께 하며 KDI가 나서서 당시 우리나라뿐 아니라 세계경제 전체가 겪고 있던 경제적 어려움에 대해 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 방안을 마련하라고 지시한 바 있다. 이에 필자는 미국과 영국, 독일, 프랑스 및 일본 경제의 현장을 다니며 3편의 특별프로그램을 만들게 되었다. 또한 필자가 동 TV 특별프로그램을 만들기 위해 선진국 경제현장에서 느낀 점들과 또한 이들 나라의 많은 정책담당자와 학계, 언론계, 업계 인사들과의 인터뷰와 의견교환에 관한 내용을 정리한「어려워지는 국제환경과 우리의 대응」(KDI, 1983. 6)을 중심으로 대통령에

게 직접 보고하게 되었다. 필자의 보고를 받은 대통령은 배석한 김재익 경제수석비서관에게 우리나라 각계각층의 지도층 인사 적어도2,000여명이 모인 자리에서 동 보고서 내용에 관해 필자가 강의를 할 수 있는 방안을 강구하라는 지시를 하였다. 이에 김재익 수석은 며칠 있으면 상공회의소가 해마다 주선하는 신년하례 모임이 있을 예정이며 이 자리에는 우리나라 각계각층의 주요 인사가 다 모이게 되니 그 모임에서 강의를 하는 것이 좋겠다고 건의하여 그렇게 하도록 하라는 지시를 받았다. 그래서 필자가 나중에 김재익 수석과 상의해서 본인의 강의 대신30분 정도의 비디오를 만들어서 그것을 방영하도록 하자는 제의를 한 것이다. 실제 당시에는 비디오를 방영할 수 있는 시설도 잘되어 있지 않아 신라호텔이 이를 위해 특별한 시설을 마련하는 등 어려움도 있었다. 어쨌든 필자가 당시 MBC 편집팀과 며칠 밤을 새워서 만든 비디오 프로그램은 우리나라의 각계각층의 주요 인사와 외교사절단의 대부분이 참석하는 1983년 상공회의소 신년하례회에서 방영된 바 있다. 필자는 이러한 경제교육 및 홍보활동에 기여한 명분으로 명예롭게도 국민훈장 '모란장'을 받게 되었으나 이것은 KDI의 경제교육과 홍보에 대한 역할을 치하해준 것으로 볼 수 있을 것이다.

그런 국내외 여건이 과거와는 판이하게 달라진 이 시점에서 KDI의 장래 역할은 어떻게 정립해 나가야 할 것인가. 결론적으로 말해 앞으로도 KDI와 같은 국가두뇌집단은 계속해서 국가발전을 위해 중요한 역할을 해나가야 한다. 그러나 물론 KDI가 해야 할 일의 내용은 달라져야 한다. 앞으로 KDI는 좀더 장기적인 안목에서 급속히 변화하는 국제경제여건을 미리 예측하고 이를 전제로 한 한국경제의 대응전략과 이에 필요한 지속적인 구조개혁과 정책대안을 제시하는 국가경영의 전략적 차원의 연구가 주 업무가 되어야 할 것이다. 물론 KDI는 각 대학에 부설되어 있는 연구원이나 민간기업 차원에서 설립된 민간연구소와 경합된 연구를 할 필요가 없다. KDI의 연구는 정부, 나아가 우리 국민 모두에게 국가경제의 장

래에 대한 비전과 이를 이룩할 수 있는 전략을 제시하는 데 집중되어야 한다. 따라서 각 정부부처가 필요로 하는 일상업무에 관한 자문은 가능한 한 최소화하는 대신 정부가 당면하게 될 주요 정책과제를 사전에 예측하여 이에 대한 정책연구도 병행해야 할 것이다.

그러기 위해 KDI는 결국 정책연구에 오랜 경험과 이론과 현실감을 함께 구비한 정예연구원 중심으로 운영되는 것이 바람직하다고 본다. 오랜 기간 KDI에 몸담고 있으면서 자기분야에서 세계적인 명성을 떨칠 수 있는 일류 연구들에 대한 처우가 이들의 능력에 상응하는 수준이어야 한다는 것은 두말할 여지도 없다.

또한 KDI는 현재 운영중인 부설 국제대학원을 '국제경제개발대학원'으로 세계적으로 가장 권위 있는 경제개발에 관한 교육과 연수기구로 독립·발전시켜 나가는 것이 바람직하다고 본다. KDI가 지금까지 쌓은 명성과 경제개발의 경험에 관한 한 어느 나라보다 비교우위가 있는 한국의 입지를 잘 활용한다면 이것은 충분히 가능한 일이라고 본다. 국가적인 차원에서 보더라도 우리나라는 우리보다 늦게 출발한 개발도상국들을 지원하는 일들을 솔선수범함으로써 국제사회에서 우리의 입지를 넓혀 나가는 것이 바람직스럽다고 본다.

정책연구의 세계적 추세와 KDI의 역할[1)]

모 종 린*

1. 서 론

한국의 정책환경은 새로운 국면에 접어들고 있다. 1980년대 말 시작된 민주화와 분권화, 1990년대 중반의 세계화 운동, 그리고 1997년 경제위기를 겪으면서 한국사회는 구조적으로 변화해왔으며 최근 그 영향이 정책결정과정에도 구체적으로 나타나고 있다. 정책결정과정에 참여하는 이해당사자의 수는 늘어나고 있으며 정부가 다루어야 할 정책의 성격과 내용도 다양해지고 복잡해지고 있기 때문이다.

본고에서는 이러한 새로운 정책환경이 요구하는 정책연구기관의 역할은 과연 무엇인가를 생각하고자 한다. 이를 위해서는 KDI 등 정책연구기관의 역할을 거시적이고 비교제도학적 관점에서 평가하는 것이 중요하다. KDI와 같은 중추적 연구기관의 역할은 국가 정책연구시스템의 발전과 분리해서 논할 수 없다는 것이 거시적인 접근의 기본가정이다. 어떠한 국가 정책연구시스템을 구축할 것인가의 문제를 먼저 생각해보고 기존 연구기관의 역할을 정립하자는 것이다.

한국 정책연구시스템의 미래를 전망하기 위해서는 기존 시스템을 평가

* 연세대학교 국제학대학원 교수

하는 작업이 중요한데, 본고에서는 이를 위해 주요 경쟁국의 사례를 분석하고자 한다. 비교연구를 통해 정책연구시스템의 수준을 결정하는 요인을 파악하고 이를 통해 정책연구의 활성화 방안을 찾는 것이다. 외국 사례는 또한 한국이 지향해야 할 모델을 제공한다는 점에서 꼭 짚고 넘어가야 할 문제이다.

본고의 구성을 소개하면, 먼저 전 세계적으로 새롭게 인식되고 있는 정책연구의 중요성에 대한 논의로 시작해 본다. 그리고 주요 국가의 정책연구시스템을 체계적으로 분류하고 국가간의 차이를 설명할 것이다. 이러한 비교제도적 시각에서 한국 정책연구시스템의 문제점을 분석한 다음 바람직한 정책연구시스템의 방향과 기존 정책연구기관의 역할에 대한 필자의 의견을 제시하고자 한다.

2. 거버넌스 혁신과 정책연구 수요의 증가

기업에서부터 국제기구에 이르기까지 광범위한 분야에서 거버넌스 혁신에 대한 요구가 증대하고 있다. 국가적 차원에서는 성공적인 거버넌스를 구성하는 요소로서 책임성·포용성·투명성·정통성을 강조하는 것이 일반적인 추세이다.

그러나 최근 일련의 연구는 이 밖에도 정책결정자에게 투입되는 정책연구의 질을 주목하고 있다(Smith[1991], Stone[1989], McGann and Weaver[2000]). 의제 설정, 입안, 집행 등 정책결정의 전 과정에 개입하고 있는 정책연구기관의 중요성을 강조하는 것이다.

특정한 문제의 성격을 규정하고 그것을 정부의 조치가 필요한 정책의제로 채택하도록 정치인들의 관심을 환기하는 정책결정 초기단계에서의 정책연구기관의 역할은, 그 문제의 심각성과 원인을 밝혀냄으로써 정부가 취할 수 있는 조치의 범위를 결정하는 데 도움을 주는 것이다. 어떤 문제에

대한 정책적 대응책이 형성되는 과정에서 정책전문가는 가장 중요한 대안들을 찾아내고, 각각의 장점과 단점을 평가하며, 유망한 대안의 단점을 보완하는 등에 있어서 결정적인 역할을 수행할 수 있다. 나아가 정부가 특정 정책상의 변화를 요구하는 제안을 검토하는 최종단계에서, 정책전문가는 정책결정자가 그 제안의 추진 여부나 수정과 관련한 결정을 내리는 데 도움을 줄 수 있다. 마지막으로 정책전문가의 가장 중요한 역할은, 일단 어떤 정책이 채택·실행되었을 때 그 정책의 효과를 평가하고, 그에 따라 그 정책의 지속적 추진·보완·수정 여부에 대한 자문을 제공하는 것이다.

과거에는 일반적으로 관료 중심으로 정책연구가 수행되었다. 그러나 관료중심 모델에는 많은 문제점이 따랐다. 첫 번째 문제는 관료조직의 영역보호 성향이다. 일차적으로 자신이 속한 조직의 이익에 우선순위를 두는 관료는 기본적으로 정부정책에 대한 거시적인 시각을 가질 수 없다는 것이다. 관료는 또한 자신이 감독해야 할 이익집단과 긴밀한 관계를 구축하고, 심지어는 그들에게 포섭되어버린다는 비판을 받아 왔다.

따라서 관료와 독립된 정책연구기관이 필요하다는 인식이 최근 더욱 확산되고 있으며 그 배경에는 다원화·민주화·세계화로 대표되는 정책환경의 구조적 변화가 있다. 우선 이슈가 점점 다원화·다층화하고 있다. 이슈가 복잡해지면서 관료기구가 더욱더 세분화되는 동시에 정책결정과정에서 고려하고 참여시켜야 하는 비정부 이해당사자의 수가 급격히 증가하고 있다. 그 결과, 합의도출·정책조정·정책집행 등의 임무가 갈수록 어려워지게 되었고, 정책과정을 관리하는 이들은 이제 고도로 전문화된 형태의 관련 지식뿐만 아니라 학문적·조직적·행정적 경계를 뛰어넘는 다양한 사안들간의 복잡한 연관성을 이해해야만 하는 과제를 떠안게 되었다.

대의정부의 성격 또한 변화하고 있다. 정당의 수가 늘어나고 소수 또는 연립정부가 일반화되어 감에 따라 많은 국가에서 민주적 과정이 상당히 분열된 형태를 띠게 되었다. 행정부로부터 제시된 정책을 평가하고

필요한 경우 이에 대한 대안을 도출하기 위한 입법부의 독립적인 정책자문에 대한 수요가 예전에 비해 훨씬 증가하고 있다.

그리고 시민사회로부터의 요구도 여러 형태로 증가하고 있다. 각 정부의 정책결정과정의 개방성, 포용성, 공공적 책임 등을 요구하는 압력이 거세지고 있다. 이러한 현상은 공정하면서도 창의적인 공공정책 자문을 제공할 새로운 공급원에 대한 수요를 확대하고 있다. 이와 동시에 즉각적인 결과에 대한 대중의 기대 또한 증가하여, 단기적 결과의 중요성이 예전보다 훨씬 높아진 가운데 중장기적인 사안은 간과될 위험성을 야기하고 있다.

마지막으로, 전 세계적으로 경제경쟁이 심화되고 아시아 등의 경제위기로 여러 국가의 주기적인 재정 불균형이 더욱 악화되면서 정부의 직무수행능력에 대한 우려가 증폭되었다. 이에 따라 그동안 용인되어 왔던 관료와 기업들간의 밀착관계나 정부정책의 비효율성은 이제 정부와 국민들뿐만 아니라 국제여신기관에 의해서도 갈수록 용납될 수 없는 현상이 되고 있다.

이러한 정책환경의 변화로 전 세계적으로 관료조직과 독립된 정책연구기관에 대한 수요가 늘어나게 되었다. 세계 주요 국가에서 어떤 형태의 정책연구시스템이 형성되었는지 살펴보기로 하자.

3. 주요 국가의 정책연구시스템

정책연구에 대한 수요가 급증하면서 정책결정과정에 참여하는 기관이 늘어나고 있는 상황에서 어떤 조직을 정책연구기관으로 분류하는지에 대한 논의가 필요하다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 본고에서는 특정 조직이 행정부 행정지휘계통(소위 행정라인)으로부터 얼마나 자율성을 갖고 있으며 그 조직의 기능에 있어서 정책연구가 얼마나 중요한 위치를 차지하느냐에 따라 정책연구기관으로 분류한다.

〈표 1〉 정책연구기관의 정의 및 유형

		정부로부터의 자율성 정도		
		정 부	중 간	시민사회
조직의 목적상 정책연구의 중요도	높음	**행정부내의정책평가 및자문기구** **입법지원기구** **의회상임위원회스태프** **독립적정부감사기구** 중앙은행 재정 및 금융 관련 정부부처	**정부자문위원회** **상설독립자문기구** **용역연구및정부 싱크탱크** **정당싱크탱크및 연구부서**	**연구중심싱크탱크** **이념적싱크탱크** **연구중심NGO**
	낮음	정부 통계기관	對정부 컨설팅 기업 국제기구(IMF, World Bank 등) 초(超)국가 조직	기업 싱크탱크 이익집단 대학연구소 행동 및 서비스 중심 NGO 사업자단체 국회의원의 개인 보좌관

주: 정책연구기관으로 정의된 조직은 굵은 활자로 표시
자료: Weaver and Stares(2001).

이 분류방법에 따르면, 입법조사기관, 입법지원인력, 독립된 감사기구, 정책평가기관 등의 정부기관도 일상적인 행정라인에서 분리되어 있고 정책연구 관련 업무가 주 업무이기 때문에 정책연구기관으로 분류된다. 물론 정부와 민간의 중간에 위치한 정부용역(contract research) 싱크탱크, 정부자문위원회, 정부(ministerial) 싱크탱크, 그리고 정당 싱크탱크도 포함된다. 민간기관으로는 연구중심(academic) 싱크탱크, 이념적(advocacy) 싱크탱크 및 연구중심의 시민단체가 있다.

이러한 정책연구기관의 이용가능성과 실제 활용도는 국가마다 상당한 차이를 보이고 있다. 이러한 차이는 정책연구기관에 대한 각 정부의 수용성뿐만 아니라, 정치문화·법률·자금·인력 등의 다양한 요인들에 있어서의 차이를 반영하는 것이다. 그 결과 어떤 국가에서는 상당한 수준의 정책연구가 공급되고 있는 반면, 다른 국가에서는 거의 전무하다시피 한 대조를 보이고 있다(표 2 참조).

〈표 2〉 주요 국가의 정책연구시스템 비교

정책연구기관의 형태	국가별 활성화 수준							
	미 국	영 국	독 일	브라질	폴란드	일 본	한 국	인 도
정 부								
입법지원기구	+++	0	++	+++	+++	+	+	0
의회 위원회 스태프	+++	+	++	+++	0	+	+	+
독립 감사기구	+++	++	+++	+++	+++	+	0	0
중앙 정책평가기구	++	++	+	+++	+++	+	0	0
중 간								
정부자문위원회	++	++	+++	0	+	++	++	++
상설 독립 자문기구	+++	+++	+++	+++	++	++	+	++
용역연구 및 정부 싱크탱크	+++	+	++	++	+	++	+++	+
정당 싱크탱크 및 연구부서	0	++	+++	+	0	0	+	+
시민사회								
연구중심 싱크탱크	+++	+++	+++	+	0	+	+	++
이념적 싱크탱크	+++	+++	++	++	+	+	+	+
연구중심 NGO	++	++	++	+	+	0	++	++

주: 0 : 이 형태의 기관이 아예 없거나 거의 존재하지 않음.

\+ : 이 형태의 기관이 수나 자원면에서 미약함. 조직상 변화 및 직원의 이동이 잦은 것이 특징. 10년 이상 되었거나 단 한 번이라도 최상부 지도층의 변화를 겪은 조직이 거의 없음. 이러한 형태의 기관 대부분에게는 조직의 생존 자체가 현실적인 문제임. 시민사회 기반의 연구기관의 경우 이 분류에 속하는 조직이 단 하나 또는 아주 소수만이 존재함. 조직의 지명도, 정책결정자들에 대한 접근성, 정책결정에 대한 영향력 등이 모두 제한적임

++ : 이 형태의 연구기관 중 최소한 일부는 안정적인 재정지원을 받고 있으며 정치과정에서 그들의 역할을 인정받아 기반이 안정된 편. 그러나 이 형태를 띤 시민사회 기반의 연구기관 중 상당한 비율이 장기적 생존가능성 불확실 정책에 대한 영향력의 증거는 산발적이거나 분명치 않음.

+++ : 이 형태의 연구기관 대부분은 안정적인 재정을 바탕으로 확고한 기반을 가지고 있음. 일부는 오랜 역사를 가지고 있고 최소한 한 번 이상의 성공적인 리더십 변화를 경험하였음. 또한 비록 특정 조직이 지명도·접근성·영향력을 잃는다 해도 이 형태의 기관 전체적으로는 수차례 정권의 변화를 겪는 가운데서도 현저한 역할 감소가 없었음. 정책결정과정에의 참여를 인정받고 있으며, 때로는 그 영향력을 평가하기 힘들지만 그들이 영향력을 미친 사례를 다수 찾아볼 수 있음. 시민사회 기반의 연구기관에 있어서는 이러한 특성이 일부 비전형적인 조직뿐만이 아니라 다수의 조직에 적용됨

자료: Weaver and Stares(2001).

연구대상 국가들 중 미국이 거의 모든 형태의 연구기관에 있어서 가장 활발한 활동을 보여주고 있으며, 독일이 그 뒤를 잇고 있다. 영국과 독일의 경우 중간적 형태나 시민사회 기반의 연구기관의 활동수준은 미국과 상당히 근접해 있지만, 정부 내 연구기관의 제도화 수준이나 영향력은 미국에 비해 뒤떨어진다. 한편, 브라질은 정부 내 연구기관부문은 매우 강한 반면 시민사회에 기반을 둔 조직은 상대적으로 약한 편이다. 폴란드·일본·한국·인도의 경우에는 각기 다소 강한 부문이 있기는 하지만 전반적인 정책연구 기반이 훨씬 약하다는 점에서 유사한 패턴을 보이고 있다.

연구기관의 형태별로 살펴보아도 흥미로운 패턴이 발견된다. 특정 유형의 연구기관은 거의 모든 국가에서 나타나는 반면, 어떤 형태는 일부 국가에서만 나타난다. 정부 내 연구기관 가운데는 독립적 감사기구가 가장 흔하게 나타나고 있다. 반민간, 반정부형태의 연구기관 중 상설자문기구는 빈번하게 등장하지만, 임시특별위원회와 용역연구기관 및 정부출연연구소는 보다 복잡한 패턴을 보인다. 반면, 정당 소속의 싱크탱크와 연구부서는 독일과 영국을 제외하고는 모든 연구대상 국가에서 존재하지 않거나 그 활동이 미약하다. 시민사회를 기반으로 하는 연구기관의 활동은 국가마다 상당한 차이를 보인다. 이들은 미국이나 영국·독일에서 상대적으로 활발한 활동을 보이는데, 이 세 국가는 공통적으로 높은 소득수준, 오랜 기간 유지되어온 민주주의체제, 그리고 상당히 강한 시민사회의 전통을 갖추고 있다.

국가간에 나타나는 정책연구활동 수준의 차이를 설명하기 위해서는 각 국가의 정치적·법적·경제적 환경을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 환경은 정책연구기관의 발전에 영향을 미치는 구조적 요인이다. 구조적 조건들 중에서 법적인 환경은 시민사회 기반의 연구기관에 특히 중요하다. 미국이나 영국과 같은 국가들에서의 결사 자유의 전통은 이들 조직이 발전하고 다양화될 수 있는 시간을 제공해 주었다. 한국이나 폴란드 등의

국가에서는 비교적 최근에 와서야 결사의 자유에 대한 제약이 완화되기 시작했다. 그러나 그와 같은 제약이 존재하지 않는 국가라 하더라도 정부의 후원이 없는 비영리조직의 설립이나 그에 대한 재정지원 등에 제약이 있을 경우 시민사회를 기반으로 한 연구기관의 발전은 어려울 수밖에 없다. 일본의 경우, 시민단체가 반드시 정부부처에 등록해야 하는 규제가 최근에야 완화되었다.

국가의 경제적 환경 또한 정책연구 발전에 분명한 영향을 미친다. 다른 모든 조건이 동일하다면, 경제적으로 발전된 나라일수록 정부 및 비정부 연구기관이 더 높은 활동수준을 보일 것이다. 사회적 부가 클수록 정책연구기관의 활동에 투자될 수 있는 여유자원이 더욱 많아질 뿐 아니라, 높은 수준의 정책자문에 대한 더 많은 수요를 창출하게 되는 것이다. 그러나 사회적 부가 가져오는 이러한 전반적인 영향은 경제적 환경의 다른 측면들에 의해 상쇄되기도 한다. 예를 들어, 기업과 개인의 자선활동에 대한 문화적 규범이 시민사회 기반의 연구기관의 활동에 대해 중요한 영향을 미칠 수도 있는데, 기업이나 재단 등의 기부활동주체가 연구기관보다 박물관이나 병원·대학 등의 조직에 대한 기부를 선호하는 국가에서는 연구기관의 활동이 활발하지 못하다. 미국의 경우, 기부활동이 연구기관간의 긴밀한 네트워크 구축을 이끌어내는 추동력으로서의 역할을 수행하기도 한다는 사실을 알 수 있다(Smith[1991]).

비영리단체들뿐만 아니라 시민사회 기반의 연구기관에 대한 기부금에도 세제상의 혜택을 부여하는 제도 역시 연구기관의 발전에 긍정적인 역할을 미칠 것이다. 한편, 세계화의 진전과 더불어 외국의 정부나 재단·국제기구도 새로운 자금원이 될 수 있으며(Stone[2000]), 실제로 동유럽 연구기관의 급속한 성장과 최근의 재정적 어려움은 대체적으로 서구의 재단들과 원조기구의 재정지원, 그리고 뒤이은 지원 축소에 기인하였다.

그 나라의 정치제도 또한 연구기관의 발전에 영향을 미치는데, 제도적 장치는 정부 내에서 활동하는 연구기관에 특히 중요하다. 일반적으로 볼

때, 행정부와는 별도로 자체적인 정책을 입안하는 입법부를 가진 정치 시스템하에서는 그렇지 않은 시스템에서보다 입법부의 요구에 부응하는 입법지원기구나 입법위원회 보좌단 등의 정책자문조직의 성장 가능성이 더욱 크다. 그러한 국가에서는 입법부의 독립적인 정책자문에 대한 수요가 클 뿐만 아니라, 입법부가 갖고 있는 예산 등 정책결정의 여러 측면에서의 충분한 협상력을 활용하여 그 수요를 충족시키기가 용이하기 때문이다. 실제로 입법부를 기반으로 하는 연구기관의 역할은 권력분립제도를 갖춘 미국과 브라질 두 국가에서 가장 큰 것으로 나타났다.

연방제도 또한 정보를 필요로 하는 정부의 수를 증가시키고 정책연구 활동에 대한 후원자의 수를 늘려 준다는 점에서 연구기관의 성장에 긍정적인 환경이다. 독일의 지방정부는 상설 자문기구와 임시특별위원회(blue-ribbon commissions)뿐만 아니라 대학연구소의 연구를 지원하는 중요한 후원기관이다. 미국에서도 최근 각 주에 기반을 둔 연구기관이 증가하고 있다.

거의 모든 국가에서 정당 싱크탱크가 상대적으로 미약한 것으로 나타났다. 한정된 자원을 대부분 선거비용으로 투입할 수밖에 없는 정당의 현실을 반영하는 것이다. 정부가 정책연구를 위한 자금을 배정하는 독일은 예외적인 경우이다.

많은 국가에서 정당을 위한 정책연구는 특정 정당과 이념적으로 밀접한 관계를 갖고 있는 이념적 싱크탱크가 담당하고 있다. 이념적 싱크탱크의 조직상의 독립성과 특정 정당과의 밀접한 비공식적 유대관계는 이들로 하여금 제휴정당이 권력을 잡고 있을 때는 밀접한 관계가 주는 이익을 얻는 한편, 반대의 경우에도 접근성이나 신뢰성을 완전히 잃지 않을 수 있도록 해준다.

이념적 싱크탱크는 정당에 부속되기보다는 독립적인 조직으로서 얻게 되는 재정상의 이점을 취할 수 있다. 대부분의 국가가 정당 소속 기구보다 독립적인 조직에 대한 기부금에 더 큰 세제상 혜택을 주고 있으며,

개발도상국이나 이행경제 국가의 이념적 싱크탱크도 정당 소속 기구들에 비해 외국 기관으로부터 재정지원을 받을 수 있는 가능성이 더욱 높다.

전문가들에 대한 노동시장환경 또한 정책연구기관의 활동에 영향을 미친다. 개발도상국가처럼 공공정책에 대한 실질적인 분석능력을 가진 인력이 부족할 경우, 정부 직속 기구 이외의 연구기관이 연구원을 구하는 것은 쉬운 일이 아니다. 대부분 열악한 재정여건에 처해 있는 시민단체, 정당 싱크탱크, 소규모 이념적 싱크탱크는 연구원들에게 충분한 수준의 급여나 고용안정성을 제공하지 못하고 있기 때문이다.

연구기관의 발전은 또한 정보·전문성 환경을 구성하는 광범위한 요인들로부터 영향을 받기도 한다. 만약 정부가 독립적인 정책분석을 수행하는 데 필요한 기본적 자료의 공개에 제한적이라면 연구기관, 특히 비정부 연구기관의 활동은 원활하지 못할 수밖에 없다.

문화적 환경도 그에 못지않게 중요한 영향을 미친다. 중립성을 띤 전문가들에 대한 신뢰가 높은 국가들에서는 대학연구소나 학계 전문가들이 대거 포함된 상설 자문기구가 활발한 경향을 보인다. 독일은 이런 면에서 대표적인 사례이다. 반면, 매우 파당적이고 이념적으로 분열된 국가에서는 민간 정책전문가가 중립적인 전문가로 받아들여지지 않고 있다.

정책연구의 전 세계적 흐름을 이해하는 데 있어 미국의 선도적 역할을 간과할 수 없다. 실제로 많은 국가들이 미국 연구기관의 성공적 경험을 모델로 삼고 있다. 미국에서 활동중인 독립적인 정책연구기관의 수는 1970년에 70개 이하이던 것이 2000년에는 300개 이상으로 증가하였다. 정부 용역연구를 주로 수행하는 용역연구기관은 이 중 10~15개에 불과하다. 절대 다수의 연구기관은 '학생 없는 대학(university-without-students)' 형태의 연구중심 연구기관 또는 정치성향이 강한 이념적 연구기관이다(Weaver[1989]).

미국기업연구소(American Enterprise Institute), 브루킹스연구소(Brookings Institution), 후버연구소(Hoover Institution) 등과 같이 '학

생 없는 대학' 형태의 연구중심 싱크탱크들은 엄격하고 공정한 연구에 주력하고 있다. 이들 중 상당수는 중립성을 표방하며 20세기 초반에 설립되었다. 이러한 형태의 싱크탱크들은 대부분 박사급의 경제학자·정치학자·사회학자들로 구성되어 있으며, 록펠러재단(Rockefeller Foundation)이나 포드재단(Ford Foundation) 등의 오래된 사설재단으로부터 재정지원을 받는 경우가 많다. 이들은 주로 단기적이기보다는 장기적 결과에 중점을 둔 연구를 보고서 형태로 발간한다. 미국 정책결정 관련 분야에서 활동하는 싱크탱크의 대략 1/3 정도가 이러한 형태를 취하고 있다. 대규모 싱크탱크 중 상당수가 여기에 속하며, 따라서 '학생 없는 대학' 형태의 싱크탱크가 전체 싱크탱크에 투자되는 자원의 대략 절반 정도를 차지하고 있다.

최근 싱크탱크 중 가장 다수를 차지하고 가장 빠른 성장세를 보이는 그룹은 이념적 싱크탱크이다. 1973년 헤리티지재단(Heritage Foundation)의 설립은 새로운 형태의 적극적이면서도 때로는 공공연히 이념적 성향을 표방하는 싱크탱크 탄생의 시발점이 되었다. 이러한 조직들은 주로 장기적이기보다는 단기적인 정책논쟁과 관련한 분석이나 정보를 생산한다. 연구진은 보통 박사급보다는 학사나 석사급의 학문적이기보다는 정치적인 자격을 갖춘 분석가들로 구성된다. 이들의 연구결과물은 단행본 형식의 보고서보다는 더 짧고 더 빨리 소화가능한 형태, 즉 정책제안서(brief)나 보도자료 등의 형태를 취하는 경우가 많다. 그리고 이념적 싱크탱크는 기업이나 이념적 성향이 강한 재단의[2] 재정지원을 받는 경우가 많은데, 이러한 재단들은 정책논쟁에 영향력을 행사하기 위한 목적으로 1960~70년대에 생겨난 것들이다.

미국은 정책연구기관을 양성하고 유지하는 데 긍정적인 영향을 미치는 독특한 일련의 조건을 갖추고 있다. 강한 기부활동의 전통, 전문가 양성을 위한 광범위한 대학시스템, 권력분립, 원내정당, 연방제도 등이 미국에서 정책연구에 대한 수요를 증가시키는 조건들이다. 미국 이외에 이러한

〈표 3〉 미국의 민간 싱크탱크

조 직	목 적(Mission)	1998~'99 예산 (백만달러)	수입원	직원수	연구인력 구성	위 치	설립 연도	연구 분야	이념
American Enterprise Institute	"학문적 연구와 공개토론 및 저술을 통해 자유의 기반을 보존·강화하는 데 헌신함"	15.3	재단, 기업, 개인	54 (연구원)	주로 경제학 및 정치학 박사, 일부 정치경험 있는 석사급	워싱턴 D.C	1943	사회, 경제, 외교정책	보수적
Brookings Institution	"경제, 정치, 외교정책 및 사회과학 전반에 걸친 초당파적 연구와 교육·저술에 전념하는 민간 비영리 조직"	23.9	출연금, 재단, 기업, 개인	230	주로 경제학 및 정치학 박사	워싱턴 D.C	1916	사회, 경제, 외교정책	초당적 (진보적인 편)
Hoover Institution	"(연구와 저술, 토론을 통해) 지방정부와 국민이 스스로 할 수 없을 때를 제외하고는 연방정부는 어떠한 정치, 사회, 경제적 행동을 취할 수 없다고 규정한 미국 헌법을 수호함"	22.1	출연금, 스탠퍼드 대학, 재단, 기업, 개인	124 (연구원)	주로 경제학 및 정치학 박사 비상근 학자 다수	Palo Alto, CA	1919	사회, 경제, 외교정책	보수적
National Academy of Social Insurance	"사회보험에 관한 지도적 전문가들로 구성된 미국의 유일한 비영리 초당파 민간 자원 센터"	2.5	재단, 정부용역, 기업, 조합, 개인	14 (상근), 500 (연구관련 회원)	주로 경제학 및 행정학 박사, 대부분 비상근 기고가	워싱턴 D.C	1986	사회정책	초당적
RAND Corp.	"연구와 분석을 통한 정책 및 의사결정의 개선을 목적으로 함"	128.4	정부용역, 재단	600 (연구원) 총 1,000~	주로 사회과학, 공학, 과학박사	Santa Monica, CA	1946	군사, 외교, 경제, 사회정책	초당적
Urban Institute	"사회적 문제와 그 해결을 위한 노력에 대한 사고를 증진하고, 정부의 의사결정과 실행을 개선하고, 중요한 공공선택에 대한 시민의 의식을 강화함"	52.6	정부용역, 재단	365	주로 사회과학 박사	워싱턴 D.C	1968	사회 및 경제정책	초당적
Cato Institute	"제한적 정부, 개인의 자유, 그리고 평화라는 전통적 원칙에 부응하는 더욱 다양한 대안을 고려할 수 있도록 공공정책 토론의 한계를 확대하기 위해 노력하는 초당파적 공공정책 연구재단"	13	재단, 기업, 개인	89 (상근), 55 (객원)	절반 가량은 석, 박사급, 나머지 절반은 학사급 정치경험자	워싱턴 D.C	1977	사회, 경제, 외교정책	자유주의적

〈표 3〉의 계속

조 직	목 적(Mission)	1998~'99 예산 (백만달러)	수입원	직원수	연구인력 구성	위 치	설립 연도	연구 분야	이념
Economic Strategy Institute	"세계화가 시장을 왜곡하고 비용을 증가시키기보다 시장의 힘과 조응하여 이익을 최대화시킬 수 있도록 보장하는 데 전념하는 비영리 초당파 민간 공공정책 연구조직"	2.5	기업, 재단	18	학사, 석사, 박사급 혼재. 정치 경험자 다수	워싱턴 D.C	1989	경제 및 외교정책	진보적
Heritage Foundation	"자유기업, 제한적 정부, 개인의 자유, 미국의 전통적 가치, 강력한 국가 방위 등의 원칙에 근거하여 보수적 공공정책을 수립하고 장려하는 것이 목적임"	43.8	개인, 재단, 출연금, 기업	150	주로 석사 및 학사급. 정치경험자 다수	워싱턴 D.C	1973	사회, 경제, 외교 정책	보수적
Worldwatch Institute	"떠오르는 전 세계적 환경문제에 대한 초당파적 연구와 그 연구결과의 전 세계적 확산을 통해 환경적으로 지속가능한 사회의 건설을 촉진하는 데 헌신하는 비영리 공공정책 연구조직"	3.0	재단, 개인	30	주로 석사 및 학사급. 정치경험자 다수	워싱턴 D.C	1974	환경	진보적
KDI(1999)		10.0	정부 및 민간 용역	204 (66 PhDs)	박사 중심의 연구	서울	1971	경제전반	초당적

자료: Rich(2001); Mo(2001).

조건들을 모두 갖춘 국가는 찾아볼 수 없으므로 단순히 미국의 제도를 모방하는 것은 효과가 없을 것이다.

4. 한국의 정책연구시스템

한국은 전통적으로 정부 싱크탱크(ministerial think tank) 중심의 정책연구시스템을 유지해오고 있다. 부처소속 연구기관의 효시는 1970년에 설립된 한국개발연구원(KDI)이다. KDI는 경제기획원 산하의 반관(半官)

연구기관으로서, 1970년대 한국경제의 고도성장을 이끄는 데 중요한 역할을 담당하였으며, 제도적 역량 강화를 모색하는 여타 개발도상국에게는 이상적인 모델이 되어 왔다.

KDI는 한동안 정부의 유일한 경제정책 싱크탱크였으나, 시간이 흐름에 따라 정부부처들이 자체 싱크탱크를 설립하고 해당 연구부문을 떼어감으로써 KDI의 연구영역은 점차 축소되었다. 이 과정은 상공부가 국제경제연구원(현 산업연구원)을 설립한 1976년에 시작되었으며 뒤이어 1978년에는 농림부가 한국농촌경제연구원을, 건설부가 국토연구원을 창설하였다. 그 후 부처소속 싱크탱크의 숫자는 1980년대와 1990년대에도 지속적으로 증가하여 거의 모든 부처가 자체연구소를 가지고 있는 상황에 이르렀다.

1970년대 후반 경제에 대한 정부의 역할에 대한 논쟁이 시작되면서 정책결정과정에서 민간부문이 정책적 의견을 개진할 수 있는 여지가 확대됨에 따라 1981년 재계도 전국경제인연합회 소속 한국경제연구원(KERI)을 설립하였다. 각 재벌그룹들도 뒤이어 독자적인 경제 싱크탱크를 만들기 시작하여 1984년에는 대우가, 1986년에는 LG가 자체 싱크탱크를 설립하게 되었다. 각종 경제단체, 특히 금융관련 단체의 싱크탱크가 설립되기 시작한 것도 이즈음이다.

1980년대 중반 이후 시민사회의 변화 또한 짚고 넘어갈 필요가 있다. 1987년의 민주화 이후 1980년대 중반부터 강력한 민주화운동을 이끌어왔던 단체와 활동가들 중 상당수가 환경·부패·정치개혁·경제정의 등의 사회적 이슈로 관심을 돌렸고, 경제정의실천시민연합과 참여연대 등은 성공적으로 개혁운동을 주도해온 대표적인 단체들이다.

이처럼 민간부문의 정책연구가 자리를 잡아가고 있으나 여전히 부처소속 싱크탱크가 정책연구와 자문에서 지배적인 위치를 차지하고 있다는 것이 일반적인 의견이다. 입법지원기구와 보좌단, 대학 및 민간부문의 싱크탱크는 이용 가능한 자원과 정책연구의 질이라는 측면에서 미미한 수

준을 보이고 있다. 1997년의 경제위기 이후 민간 컨설팅 회사들이 정책 수립과정에서 중요한 존재로 부상하기는 했으나, 이들에게 있어서 정책 연구는 중심업무가 아닐 뿐만 아니라 이들이 대안적 정책자문의 주요 공급원이 되는 데 필요한 시간과 자원을 투자할 가능성도 없다. 그동안 NGO들이 확보한 영향력도 정책연구에 기반한 것은 아니다. 요약하자면, 한국의 정책연구는 그 수에 있어서나 자원 및 다양성에 있어서나 모든 면에서 여전히 공급부족상태이다.

더구나 기존의 정책연구는 양뿐만이 아니라 그 신뢰성에 있어서도 문제가 되고 있다. 민간부문과 정부의 싱크탱크는 각기 재벌과 정부의 이해를 대변하고 있고, 대부분의 NGO들은 지나치게 이념적이거나 대결지향적으로 간주되며, 대학연구소는 재정적으로 민간기업이나 정부에 상당부분 의존하고 있는 것이 그 원인이다.

한국 정책연구시스템의 이러한 특성은 정치문화, 경제적·정치적 발전패턴 등 다양한 요인에 기인한다. 유교적 전통과 정부주도 경제발전전략의 성공은 관료들이 정책결정을 주도하는 강력한 관료시스템을 만들어냈으며, 관료들이 그들의 영향력을 유지하는 한 자신의 통제가 미치지 않는 독립된 정책연구의 성장을 지원하는 데 한계가 있다.

그러나 정책연구시장의 구조적인 문제도 중요한 원인이다. 정책연구 수요 측면에서 가장 큰 문제는 한국 정치에 있어서 정책의 중요성이 그다지 크지 않다는 것이다. 정책연구의 최종 소비자는 이를 정책결정을 위해 이용하는 정치인들이다. 정치인들에게 가장 중요한 목표는 선거에서 이기는 것이라고 할 때, 정책이 선거결과를 결정하는 변수가 되지 않는다면 정책자문에 대한 수요도 낮을 수밖에 없다. 불행히도 이것이 바로 한국의 현실이다. 비록 최근 들어 정당들이 정책상의 입장을 정리하고 이를 개진하기 시작하는 조짐이 보이긴 하지만, 한국의 선거는 여전히 지역주의나 기타 비정책적 변수들에 의해 결정된다. 그 밖에 정치권력, 즉 정책결정 권한이 중앙행정부에 지나치게 집중되어 있어 정책자문

을 필요로 하는 정책결정자의 수가 적을 수밖에 없다는 것도 수요 측면의 또 다른 문제이다.

정책연구기관을 정책연구의 생산자로 본다면, 그들이 생산하는 정책연구의 양은 공급요인, 즉 생산 '비용'과 '기술'의 영향을 받게 된다. 기부활동이나 자원봉사의 전통이 약하고 선진국과는 달리 기부금에 대한 세제혜택이 미약하기 때문에 연구기관이 자금을 조달하고 자원 봉사자들을 모집하는 것이 상당히 어렵다. 경직적인 노동시장 또한 연구기관이 능력있는 인재를 끌어들이는 데 장애물이 된다. 수평이동이 어려운 한국 노동시장의 특성상 연구기관에서 언론, 정부, 기업 또는 학계로 진출하기가 쉽지 않다.

연구기관 활동의 또 다른 제약요인은 정보에 대한 접근성 부족이다. 민간연구기관이 정부로부터 정보를 확보하기란 쉬운 일이 아니다. 이러한 관점에서 1996년에 제정되고 1998년 초에 발효된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 긍정적인 변화라 할 수 있다. 이 법의 시행과 함께 일반 시민이나 시민단체가 정부기관에 대해 자료와 정보를 요구할 수 있게 되었다.

5. 정책연구시스템의 미래와 정책연구기관의 역할

세계화와 민주화의 물결이 작은 정부와 권력의 분권화를 요구하고 있는 현재의 추세로 볼 때, 한국의 정책연구시장은 그 한계와 제약에도 불구하고 지속적으로 성장할 것으로 보인다. 정부는 특히 공급 측면에서의 정책을 통해 이러한 과정을 촉진할 수 있을 것이다. 우선, 새로운 연구기관에 대한 진입장벽을 제거하고 연구기관의 활동에 대한 제한을 축소하는 방향으로 규제완화를 지속적으로 추진해야 한다. 연구기관에 제공되는 기부금에 대해 세제혜택을 확대하는 것이 이러한 개혁의 중요한 부분

을 차지하게 될 것이다. 또한 시민단체와 일반시민들에 대한 정부의 정보공개도 확대되어야 한다. 정부가 시민단체를 직접적으로 지원하는 것보다는 지원금 분배를 위한 독립적인 기구를 설립하는 등 시민단체 활동에 대한 새로운 재정지원책을 모색하는 것도 바람직한 일이다.

그러나 분명 정부가 각종 정책을 통해 정책연구시장의 성장을 촉진하는 데 도움이 될 수는 있지만, 정책연구기관의 성공의 궁극적 책임은 이들 조직 자체에 있다. 앞으로 한국의 정책연구기관이 직면하게 될 많은 문제들 가운데 가장 시급히 해결해야 할 것은 국민, 언론, 그리고 정부로부터 신뢰를 확보하는 일이다. 신뢰의 확보를 위한 최선의 방법은 장기적이고 심층적인 연구를 수행하는 것이다. 정책연구기관이 대중적이고 시류에 부합하는 이슈를 택함으로써 단기적으로 언론의 관심을 극대화할 수는 있겠지만 장기적인 신뢰성은 충실한 연구를 통해 얻어지는 정책전문성에 달려 있다. 정부와 협력하면서도 일정한 거리를 두는 것도 정책연구기관의 신뢰도를 높이기 위한 중요한 과제이다.

정책연구기관은 또한 안정적이고 지속적인 연구재원을 개발하기 위해 노력해야 한다. 한국의 기부문화가 단기간에 개선되기 어렵기 때문에 정책연구기관도 기업가적인 자세로 정책연구 결과물의 '상품화'에 더욱 매진할 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 정책연구기관이 해외 금융기관과 연구지원재단을 우선적으로 공략하는 것이 바람직하다.

정책연구시스템 차원에서 시급한 과제는 기존 정책연구기관을 연계하여 범사회적 연구역량을 집중하는 것이다. 정보혁명은 공통된 관심사를 가진 정책전문가들의 연대를 용이하게 만들어, 전 세계적으로도 전문가들의 자율적인 협력체인 독립된 지식네트워크(independent think net) 운동이 확산되고 있다. 연구기관 연대가 활성화되면 현재와 같이 정부연구소, 학계, 기업에 분산된 연구인력이 독자적으로 중복적인 연구과제를 수행함으로써 자원을 비효율적으로 활용하는 문제도 개선될 것으로 기대된다.

정책연구기관 네트워크를 구축하고 효과적으로 운영하는 과정에서 현재 상대적으로 많은 연구자원을 가지고 있는 기존 정부연구소의 선도적 역할이 중요하다. KDI 등 정부연구소가 각자의 분야에서 명실상부한 범국가적 연구네트워크의 중심기관이자 세계 연구네트워크의 창구가 되어야 한다. 수평적으로는 지방정부·중앙정부·지역협력체·국제기구 차원에서 개별적으로 축적한 지식을 결집하고, 수직적으로는 싱크탱크·재단·시민단체 등 네트워크에 참여하는 기관들을 효율적으로 연결하는 유기적인 네트워크를 만드는 것이다.[3)]

구체적인 사업으로서는 우선 국내 및 국외 연구기관과의 공동연구를 확대하는 것이다. 공동연구를 통해 연구의 효율성을 제고하면서 연구네트워크 운영의 소프트웨어를 습득하는 것이 중요하다. 연구원의 상호교류도 네트워크 운영에 중요한 자산이 될 수 있다. 특히, 객원연구원제도를 활성화하여 국내외 전문가가 일정기간 동안 자체 연구사업에 참여할 수 있는 기회를 마련해 주는 것이 바람직하다. 연구네트워크의 연구방향을 선도하기 위해서는 외부 전문가 또는 연구기관을 대상으로 연구지원사업을 수행할 수 있는 능력을 가져야 한다. 그리고 점진적으로 비상근 연구원제도를 도입하여 학계나 기업 전문가와의 관계를 제도화하는 것을 제안한다. 경제연구소의 경우, 학문적 다양성의 확대도 시급하다. 전통적 학문경계를 초월한 문제해결방안이 요구되는 환경에서 경제학 전문가만으로는 중추적 정책연구기관의 역할을 수행하는 데 한계가 있다.

연구네트워크의 중심기관으로서 정책연구기관은 네트워크 참여자들 사이의 공론을 만드는 데 적극적으로 기여해야 한다. 정책결정과정에 참여하는 이해당사자가 많아지면서 자칫 잘못하면 정책논쟁이 지나치게 정치화될 수 있기 때문에 정책토론의 수준을 지켜주는 기관이 필요하게 된다. 현재 상황에서는 선발주자인 정부연구소가 이 역할을 담당하는 것이 현실적이다.

기존의 정부연구소가 네트워크 운영자가 되기 위해서는 정부와의 관계

를 점진적으로 재정립해 나가야 할 것이다. 현 제도적 틀을 유지하면서 일단 랜드연구소와 같은 정부용역 연구기관으로 전환하는 것이 바람직하다. 장기적으로는 결국 순수 민간연구기관으로 갈 수밖에 없을 것으로 보인다. 세계 유수의 싱크탱크와 비교해서 KDI 등 정부연구소가 미흡한 부분은 재정 안정성과 연구주제 선정의 자율성인데 이 문제의 근본적인 해결방법은 민영화이다.

급변하는 정책환경하에서 정책연구는 더욱 중요해지고 있다. 이 같은 전환기에 KDI 등 기존의 정책연구기관이 한국 정책연구시스템의 발전을 이끌어 나가야 한다. 이 과정에서 이들 연구기관은 기존의 정부용역 수행에서 범사회적 연구네트워크의 구축과 운영을 주도하는 기관으로 변신해야 한다.

【필 자 주】

1) 본고는 필자가 공동연구자로서 참여한 정책연구시스템에 관한 연구프로젝트의 결과를 중심으로 작성한 것이다. 전체적인 연구결과는 R. Kent Weaber and Paul B. Stars(eds.), *Guidance for Governance: Comparing Alternative Sources of Public Policy Advic*(Tokyo, Japan: Japan Center for International Exchange, 2001)로 발간되었다.
2) 예를 들면, Bradley Foundation, John M. Olin Foundation, Sarah Scaife Foundation 등이다
3) 이 같은 개념으로 추진된 대표적인 사례로 세계은행이 주도한 GDN(Global Development Network)을 들 수 있다(Stone[2000]).

【참 고 문 헌】

McGann, J.G. and R. K. Weaver(eds.), *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Actions*, Somerset, NJ: Transaction Press, 2000.

Mo, Jongryn, "Korea," in R. Kent Weaver and Paul Stares(eds.), *Guidance for Governance*, Tokyo, Japan: Japan Center for International Exchange, 2001.

Rich, Andrew, "United States," in R. Kent Weaver and Paul Stares(eds.), *Guidance for Governance*, Tokyo, Japan: Japan Center for International Exchange, 2001.

Smith, James Allen, *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite,* New York: The Free Press, 1991.

Stone, Diane, *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, London and Portland: Frank Cass, 1989.

Stone, Diane(ed.), *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network,* London and New York: Routledge, 2000.

Weaver, R. Kent, "The Changing World of Think Tanks," *P.S. Political Science and Politics* 23(3), 1989, pp.563~579.

Weaver, R. Kent and Paul Stares(eds.), *Guidance for Governance,* Tokyo, Japan: Japan Center for International Exchange, 2001.

국립 싱크탱크의 바람직한 미래상

박 세 일*

1. 21세기에 우리나라의 미래를 바르게 펼쳐 나가기 위해서는 무엇보다도 중요한 것이 우리나라의 국가능력(state capacity)을 높이는 일이다. 국가능력을 높이지 않고서는 국가경쟁력의 제고도 국민의 삶의 질의 향상도 이루어 낼 수 없다. 따라서, 21세기는 어느 나라 국가능력이 우수한가가 세계적 규모에서 경쟁하는 시대라고 볼 수 있다. 그러면 국가능력이란 무엇인가? 국가능력이란 '국가의 비전과 목표를 바르게 세우고 목표달성을 위한 올바른 전략을 짜고 그리고 그 전략의 실천을 위하여 구상한 국가정책을 효과적으로 추진하여 본래의 정책목표를 반드시 성공시키는 능력'을 의미한다. 한마디로 국가능력이란 '국가경영의 총체적 능력'이라고 정의할 수 있다.

그런데 이 국가경영의 총체적 능력인 국가능력 중 가장 중요한 국가능력의 하나가 바로 정책능력이다. 정책능력(policy capacity)이란 세상의 변화와 시대의 흐름을 읽고 국가목표와 국가전략을 바르게 세울 수 있는 정책적 상상력과 구상력, 국가목표를 국가정책으로 구체화할 수 있는 정책기획 및 정책조정능력, 그리고 기존정책의 효과를 분석하고 과거의 국내외 정책경험을 토대로, 지속적으로 정책내용과 집행방식 등을 개선할

* 서울대학교 국제대학원 교수
KDI 연구위원/재직기간 : 1980~85년

수 있는 학습능력을 의미한다. 요약하면 정책능력이란 (1) 비전의 구상력, (2) 국가정책의 기획 및 조정능력 그리고 (3) 정책학습능력을 의미한다.

2. 이러한 의미의 국가의 정책능력이 앞으로 더욱 중요해지는 데는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 21세기 국가정책환경이 크게 바뀌고 있다. 몇 가지 특징만 들어보면 우선 (1) 사회가 고도로 전문화되고 각 부분의 유기적 관계가 일층 강화되는 복합사회로 변화되고 있다. 따라서 사회현상의 분석은 고도의 분야별 전문적 지식과 더불어 다면적 내지 다전공적(多專攻的)인 종합시각이 요구되고 있다. (2) 사회변화의 속도가 빠르고 그 변화가 단절적으로 일어나는 디지털 사회가 되고 있다. 따라서 변화가 일어나고 있는 현장에 대한 생생한 동적(動的)지식과 정보 없이는 사회현상의 올바른 이해와 분석이 불가능하게 된다. 즉, 현장성(現場性)이 대단히 중요해진다. (3) 개인의 가치와 선호가 다양화되며 이해관계가 분화하고 파편화되는 다원사회로 들어가고 있다. 따라서 국민들의 다양한 정책욕구를 체계적으로 수렴하여야 할 뿐 아니라 정책의 집행과정에서도 끊임없이 국민들로부터의 반응을 수렴하여야 비로소 정책성공이 가능한 시대로 들어서고 있다. 환언하면 민관합작(民官合作)이 가능하여야 정책이 성공하는 시대로 들어서고 있다. 이상과 같이 국가정책 환경이 급격히 변화하고 있다. 따라서 앞으로 성공적인 국가경영을 위해서는 보다 종합적이고 다면적인 정책능력 그리고 현장을 중시하면서 국민참여를 유도해 낼 수 있는 복합적 정책능력이 필요해진다.

둘째, 그런데 21세기는 각국의 제도와 정책이 서로 경쟁하는 세계화의 시대이다. 그리하여 어느 나라가 보다 올바르고 효율적인 제도와 정책을 가지는가가 그 나라의 국제경쟁력의 수준과 국민의 삶의 질의 수준을 결정하게 된다. 왜냐하면 주지하듯이 세계화시대에는 자본·기술 그리고 고급인력 등은 비교적 쉽게 국가간 이동이 가능하다. 그러나 세계화시대

라 하여도 한 나라의 제도와 정책은 국가간 이동이 대단히 어렵다. 제도와 정책은 가장 비유동적(immobile)인 생산요소이다. 그러므로 한 나라의 가장 비유동적인 생산요소인 제도와 정책의 수준이 높으면 국제자본·기술·고급인력 등은 비교적 쉽게 이동하여 들어온다. 그 결과 그 나라의 국제경쟁력의 수준과 국민복지의 수준은 높아지게 된다. 따라서 제도와 정책의 수준이 중요하고 이를 결정짓는 것이 그 나라의 정책능력이 된다.

동시에 21세기는 이미 지적한 바와 같이 변화의 속도가 빠르고 변화의 폭 또한 넓어지는 시대이므로 타이밍을 잘 맞추면 올바른 제도와 정책의 성공과실도 크지만 반면에 잘못된 제도와 정책의 실패비용 내지 고통도 커지는 시대이다. 그만큼 올바르고 효율적인 제도를 선택하고 올바르고 효율적인 정책을 수립·집행하는 능력이, 환언하면 한 나라의 정책능력이 그 나라의 미래명운을 결정하게 된다.

셋째, 21세기는 정보사회의 시대이고 지식경제의 시대이다. 따라서 이제는 지식과 정보가 가장 중요한 국가경제의 성장요소이면서 국민생활의 복지요소가 되는 시대이며, 동시에 가장 중요한 효율요소이면서 가장 중요한 공정요소가 되는 시대이다. 따라서 국가정책에도 지식과 정보의 요소를 가능한 극대화하여야 성장과 복지, 효율과 정의가 동시에 달성될 수 있다. 이는 곧 정책의 기획·수립·조정·집행·평가 등 모든 정책과정(policy process)에 이론적 전문성과 실무적 전문성을 최대한 반영하여야 함을 의미하고, 정책과정에 아마추어적 요소나 정치적 내지 정파적 고려는 최소화하여야 함을 의미한다. 결국 앞으로는 모든 정책과정에서 정책전문가들이 보다 주도적 역할을 하여야 하고 국립 싱크탱크들이 모든 국가정책의 개발과 논의의 중심에 놓여져야 함을 의미한다.

넷째, 21세기는 민주화의 시대, 대중참여의 시대, 시민사회의 시대이다. 앞으로는 정부의 정책수립에 국민들과 사전에 충분한 대화와 의견교환이 필요하고 또한 정책집행이 성공하려면 국민들의 적극적 이해와 지지가

반드시 있어야 하는 시대가 되고 있다. 앞으로는 관주도(官主導)만으로는 정책성공이 불가능하고 점점 민(民)과 관(官)이 함께 고민하고 결정하여야 비로소 정책이 성공할 수 있는 시대로 들어가고 있다. 그래서 국민과 대화하고 국민들을 설득할 수 있는 능력이 대단히 중요한 정책능력의 하나가 된다.

결국 정책성공을 위해서, 앞으로는 정책의 공론화과정(public deliberation)이 필수적이라는 이야기이다. 본래, 공론화는 대화와 설득과정이므로, 단순한 대화는 대화할 자세가 되어 있고 약간의 대화기술만 더하면, 누구나 대화를 할 수 있다. 예컨대, 정부의 기술관료들도 국민들과 얼마든지 대화할 수 있다. 반면, 설득은 신뢰와 전문성이 전제되어야 가능하기 때문에 아무나 할 수 있는 것이 아니다. 여기에서 국립 싱크탱크의 역할, 싱크탱크에 종사하는 연구자들의 학자적 양식과 전문성이 크게 중요성을 가지게 된다. 그들의 연구과정과 결과가 학자적 양심에 어긋나지 아니해야 하고 정치적 영향을 받지 말아야 한다. 그래야 그들의 연구결과나 정책건의가 대국민 설득력을 가지게 된다. 따라서 우리 사회와 정부가 국립 싱크탱크의 연구와 발표에 대해 학자적 전문성과 정치적 중립성을 존중하고 이를 지켜 주는 것이 앞으로 우리나라의 정책능력을 높이는 데 대단히 중요한 의미를 가지게 된다고 말할 수 있다.

다섯째, 21세기 정책선택과 관련하여 또 하나의 문제는 밀려오는 세계화의 파도 속에서 강요되는 세계표준(global standards)을 어떻게 개별국가의 역사와 전통 그리고 사회와 문화의 맥락과 올바르게 접목시킬 것인가의 문제이다. 우리나라도 앞으로 인류 보편적 원리나 원칙에 합치하는 내용의 세계표준을 적극 받아들여야 함은 물론이다. 그러나 세계표준이라는 이름하에 영미식 문화에 걸맞은 제도와 정책이 충분한 검토 없이 일방적으로 도입되거나 또는 IMF 등에 의하여 강요되는 경우도 적지 않다.[1] 이는 큰 잘못이다. 이를 막기 위해서는 '정책선택에서 자기중심'을 세워야 한다. 세계화시대 정책연구와 수립에 있어 '열린 주체성의 확립'의

문제가 시급하다. 이를 제대로 하지 못하면 제아무리 선진제도이고 선진정책이라고 하여도 우리의 현실과 문화와 역사의 맥락에 맞지 아니하여 결코 성공하지 못하고 오히려 부작용이나 해악이 많을 수 있다. 따라서 국가정책의 자주화 내지 자기중심 세우기가 시급하고 이를 위해서 국내제도는 물론이고 외국제도, 문화, 역사에 대한 체계적이고 심층적인 연구가 더욱 절실하며, 이러한 비교연구를 통하여 제도선택과 정책선택을 올바르게 할 수 있도록 노력하여야 한다. 결국, 그만큼 우리나라의 정책능력이 크게 높아져야 한다는 말이다.

3. 21세기를 맞이하여 이렇게 다차원적이고 복합적인 능력이 요구되는 국가의 정책능력을 획기적으로 높이기 위해 우리나라는 앞으로 다음의 세 가지 방향으로 노력하여야 한다.

첫째는 정부 전체의 중장기 국가과제에 대한 정책능력을 높여야 한다. 정부 전체의 차원에서 중장기 국가목표(national vision)를 세우고 국가전략(national strategy)을 확정하는 능력 그리고 이를 전제로 주요 국가정책과제의 우선순위(national agenda setting)를 선택하고 그를 구체화할 수 있는 기획 및 조정의 정책능력을 높여야 한다.

둘째는 정부의 개별 부처의 단기정책과제에 대한 정책능력도 높여야 한다. 개별 부처가 직접 담당하고 있는 중·단기적 현안정책과제의 지속적 개선(gradual improvement)을 위한 정책효과분석능력과 정책기획 및 수정능력 등을 크게 높여야 한다. 그리하여 개별 부처가 추진하고 있는 현안정책의 질과 수준을 꾸준히 높여 나갈 수 있어야 한다. 이를 위하여 정부 개별 부처에 이론적 정책전문가들을 대거 투입하여야 할 것이다.

셋째는 국회의 국가정책능력을 획기적으로 높여야 한다. 국회가 다루는 중장기 국가과제에 대한 정책능력과 중·단기정책과제에 대한 정책능력을 모두 크게 높여야 한다. 국회에서의 정책논의나 정책결정이 보다 높은 전문적 수준의 분석과 이론에 의하여 뒷받침되어야 한다. 그래야

국회가 국민을 대표하여 올바른 정책선택을 할 수 있다. 국회가 제 기능을 제대로 수행하기 위해서는 국회가 높은 수준의 전문적 지식과 정책능력을 가진 연구인력의 지원을 받아야 한다. 지금과 같은 낮은 전문성과 낙후된 정책능력을 가지고는 우리나라 국회는 21세기 국가발전의 새로운 장을 결코 열 수 없을 것이다. 아니 오히려 장애가 될 위험이 있다.

4. 이상과 같은 이유로 인하여 우리나라에서는 KDI를 위시한 사회과학분야의 국책연구기관들을 앞으로 다음과 같은 방향으로 확대 개편하는 것이 바람직하다고 본다.

첫째, KDI 등 사회과학분야의 국책연구기관들을 모두 통합하여 '국회소속 연구팀'과 '정부소속 연구팀'으로 나눈다. 그리고 정부소속 연구팀은 다시 중장기 국가과제연구팀과 중·단기 정책과제 연구팀으로 나눈다.[2)]

둘째, 정부소속의 중·장기 국가과제연구팀은 가칭 '국가전략연구원'으로 만들어 대통령실에 소속시킨다. 그리하여 국가의 중장기 목표, 국가발전전략, 정책의 우선순위 등을 연구하고 정책건의하도록 한다.

앞으로는 우리나라도 일반 국정사항은 총리실과 국무회의에 대폭 권한과 책임을 위임하고 대통령실은 주로 외교, 국방 등 주요 국정사항과 대통령프로젝트(개혁과제)에만 그 정책능력과 행정능력을 집중하는 것이 바람직하다고 본다. 현재는 대통령실이 제왕적 대통령이라는 이야기가 나올 정도로 권력이 집중되어 있고 업무가 과부하(過負荷)되어 있어, 실제로는 국가정책의 기획·조정·추진·평가 등에 있어서 크게 효과적이지 못한 것이 문제이다. 따라서 우리나라 대통령실도 앞으로는 그 운영과 업무수행에 있어서 선택과 집중을 하여야 한다. 이를 위하여 현재의 대통령 비서실을 경호·일정관리·총무 등 순수비서기능을 하는 (1) '비서실'과, 대통령 프로젝트, 환언하면 대통령정책과제(presidential agenda)를 기획·조정·집행·평가하는 (2) '국정기획실'로 나누는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 여기서 주장하는 '국가전략연구원'은 대통령 국정기획

실 소속으로 하는 것이 좋다.

셋째, 정부 소속의 단기정책과제팀은 각자의 전문성에 따라 정부의 개별 부처에 가칭 '정책기획연구실'을 만들어 공무원의 내부조직으로 만들어야 한다. 한마디로 공무원화하여야 한다. 환언하면 모든 연구원을 연구직 공무원으로 대우하여 개별 부처의 정책기획연구실에 소속시켜 개별 부처의 단기정책과제와 관련된 연구수요에 응하도록 한다. 그리하여 단기정책과제의 질적 개선에 기여하도록 하여야 한다.

넷째, 국회소속 연구팀은 국회에 가칭 '의회 국가발전연구원'을 만들어 중·장기 국가과제와 중·단기 정책과제를 함께 연구하도록 한다. 그리하여 국회의 예산결산기능과 입법기능을 강화하고 정부정책에 대한 감시·감독능력을 제고하는 데 기여토록 한다. 예컨대, 미국의 의회 소속으로 되어 있는 CBO(Congressional Budget Office), JCT(Joint Committee on Taxation), CRS(Congressional Research Service), OTS(Office of the Technology Assessment) 등의 싱크탱크 기능들을 모두 합친 것과 같은 역할을 하도록 한다.[3] 즉, 국회의 재정기능과 입법기능 그리고 정부감시 감독기능을 올바로 수행하기 위한 국회의 장기 및 단기 정책능력을 높이는 것이 '의회 국가발전연구원'의 목표라고 볼 수 있다.

5. 그리고 이들 연구기구들의 조직원리와 운영원리는 앞으로 다음과 같이 바꾸어져야 한다.

첫째, 모든 연구기관은 국익의 제고와 공동선의 실현을 최대의 목표로 하여야 한다. 정파적 이해나 정치적 목적을 철저히 배제하도록 노력하여야 한다. 이를 위하여, 반드시 연구의 전문성과 중립성은 최대한 보장되어야 한다. 즉, 다시 말해 국가정책에 대한 토론과 정책논의를 가능한 한 비(非)정치화하여야 하고 비(非)아마추어화하여야 한다.

주지하듯이 우리나라에서는 정치논의는 과잉하고 진지한 정책토론은 과소하다. 정책에 대한 토론이 쉽게 정치화하고 정파화(政派化)한다. 왜

냐하면, 정책연구와 토론에 있어 그 내용의 합리성·객관성·과학성·전문성을 묻지 않고 그 결론이 누구에게 유리하냐, 친(親)정부냐 반(反)정부냐 하는 식으로 접근하는 잘못된 경향이 강하기 때문이다. 이런 식으로는 정책선진국가가 될 수 없다. 이 병을 고쳐야 한다. 국가정책논의를 정치적 이해나 정파적 오염에서 해방시키기 위하여 연구의 전문성과 중립성은 반드시 지켜져야 하고 그러한 방향으로 새로운 역사와 전통을 만들어 나가야 한다. 그러기 위해서는 특히 정부나 여야 정치권이 앞장서서 연구자들의 연구의 중립성과 전문성을 존중하고 이를 지켜주려는 노력을 하여야 한다.

둘째, 연구기관의 기관장을 올바로 뽑아야 한다. 무엇보다도 학문적 전문성과 실무적 경륜, 그리고 지적 정직성과 용기, 정치적 중립성이 탁월한 인물을 선임하여야 한다. 그러한 인사가 기관장이 되도록 기관장의 선임과 절차를 합리적이고 투명하게 만들어야 한다. 그리고 기관장의 임기는 국회의 국가발전연구원의 경우는 국회의원의 임기보다 길게 하여야 한다. 우리의 현실에서는 7~10년 정도가 바람직하다고 본다.[4] 대통령실의 국가전략연구원의 경우는 대통령과 임기를 같게 하는 것이 합리적일 것이다. 동시에 이들 기관의 예산의 독립성과 기관 내 인사 및 운영의 자율성을 확실히 보장하여야 한다.

셋째, 연구기관을 이론전문가(학자 등)와 실무전문가(관료, 기업인 등)가 함께 만나 토론과 연구를 공동으로 할 수 있는 장(場)으로 만들어야 한다. 그래야 이상과 현실을 접목시킬 수 있고 이상적이면서도 현실적인 정책대안을 만들어 낼 수 있다. 주지하듯이 기술관료 등 실무자들은 현장감은 높으나 미래를 내다보는 상상력과 정책구상력은 약하다. 반면에 학자들은 이상적이고 원칙적인 발상은 많으나 현실에 대한 철저한 이해가 부족하다. 따라서 이 둘의 협력과 합작이 필수적이다. 그리하여 이들 연구소를 공리공담 위주의 주자학을 하는 연구소가 아닌 명실공히 이용후생의 실학을 하는 연구소로 만들어 나가야 한다.

넷째, 과거의 정책책임자들(전직 장·차관, 국회의원 등)과 현재의 정책책임자들 그리고 미래의 정책책임자들이 함께 만나서 과거의 국정운영의 경험과 반성 그리고 교훈을 전달받고 또한 현재의 정책운영에 대해서도 허심탄회한 비판을 할 수 있는 장이 되어야 한다. 동시에 미래의 정책비전에 대하여서도 과거의 정책경험자, 현재와 미래의 정책책임자들이 함께 머리를 맞대도록 하여 이들의 다양한 경험과 지혜와 경륜을 모아낼 수 있는 장으로 만들어야 한다. 그리하여 이들 연구소를 여러 가지 다양한 정책경험과 정책아이디어가 서로 전수되고 교환되며 결국은 선의(善意)의 경쟁을 할 수 있는 장(場)으로 만들어 가야 한다.

그리하면 국가전체의 학습능력(learning capacity)이 크게 높아져 유사한 정책실패의 반복을 피할 수 있을 뿐 아니라 여러 다양한 경험과 발상의 시너지효과의 결과로 우리나라의 국가정책의 기획·조정·집행·평가의 수준과 질을 획기적으로 높여 나갈 수 있다.

다섯째, 이들 연구기관은 시민단체, 언론, 대학교수, 이해당사자 등과의 국가정책토론의 공식·비공식 모임을 적극적으로 조직함으로써 (1) 주요 국가정책형성과정에 민간의 지식과 지혜를 최대한 투입시켜야 하고, (2) 동시에 국가정책에 대한 광범위한 사회적 합의를 만들어 나가야 한다. 국가정책형성과정에 민간의 기여와 참여를 네트워크화(network)해 내고 정책과제의 공론화를 통하여 정책에 대한 사회적 합의를 이루어 내는 기능은 참여민주주의 시대인 21세기에 특히 강조되어야 할 국립 싱크탱크의 새로운 기능이라고 할 수 있다.

여섯째, 선진국의 제도와 세계적 표준(global standards)을 도입함에 있어 그 제도와 표준이 우리나라의 국민정신과 문화적 전통, 사회·역사적 문맥과 맞는지를 반드시 심층적으로 분석·연구하여 취사선택하고 수정보완할 수 있어야 한다. 한마디로 정책의 자주화와 정책연구의 자기중심찾기가 대단히 중요하다는 이야기이다. 지금까지 국책연구기관은 외국의 선진제도와 선진정책을 가능한 한 빨리 배우고 이해하여 이를 국내에

신속하게 도입하는 데 많은 기여를 하여 왔다. 그것은 산업화·근대화시대에는 대단히 중요한 일이었다. 그러나 세계화·정보화시대에는 그것만으로는 부족하다. 자기중심을 찾지 않으면 소위 일방적인 미국식 세계화가 가져오는 여러 가지 부작용을 막아낼 수 없다. 근대화가 서구화를 의미하는 것이 아니듯이 세계화가 반드시 미국화를 의미하는 것은 아니고 또한 그래서도 아니된다. 따라서 자주적 세계화가 중요하고 자주적 세계화의 구체적 내용을 만들어 내야 하는 것이 이들 국립 싱크탱크의 사명이다.

6. 이러한 국립 싱크탱크의 개혁은 가능한 한 국가정책대학원제도의 도입과 함께 진행되어야 한다. 그리하여야 연구와 교육간의 시너지효과가 커져서 우리나라의 정책능력의 질을 크게 제고시킬 뿐 아니라 우리나라에서도 정책가형(政策家型) 인재(technopol, bureaucratic entrepreneur)를 보다 체계적으로 교육하여 낼 수 있게 된다. 정책가형 인재란 단순한 관료집단이나 학자집단을 의미하는 것이 아니라, 이 양자의 장점이 결합된 인재를 의미한다. 보다 구체적으로 말하면, 국정과제를 이론적·실무적으로 분석하고 정책대안을 연구개발하고 확정된 정책안을 현장에서 실무적으로 유효하게 추진할 수 있는 인재를 의미한다. 한마디로 정책가형 인재란 국가경영능력을 가진 인재, 즉 국가경영형 인재를 말한다.

특이한 것은 우리나라에서는 대학의 많은 경영학과와 경영대학원에서 기업경영형 인재는 수없이 길러내면서 막상 그보다 더욱 중요한 국가경영형 인재를 체계적·조직적으로 길러내는 대학과 대학원이 하나도 없다. 앞으로는 이들 국가경영인재들을 체계적·조직적으로 많이 길러내야 하는데, 이를 위해서는 국립 싱크탱크 개편과 더불어 국가정책대학원을 설립하여 이 둘이 상호 밀접한 관계 속에서 인적교류와 연구 및 학술교류 등을 하면서 시너지효과를 만들어 내는 것이 대단히 중요하다. 그렇게 하면 우리나라의 정책능력도 크게 높아지고 고급의 국가경영형 정책인력

의 공급도 원활해질 수 있을 것이다.

7. 국가정책대학원은 다음의 특징을 가져야 한다. 첫째는 연구와 교육이 모두 학제적(interdisciplinary)이어야 한다. 국가정책을 분석·연구·교육함에 있어 정치학·경제학·행정학·법학·사회학·경영학 등의 학제적 접근이 필수적이다. 둘째는 연구와 교육을 반드시 이론전문가와 실무전문가가 함께 가르치고 연구하여야 한다. 여기서 이론전문가란 전통적 의미의 학자·교수 등 이론전문가이고, 실무전문가란 전·현직 고급 기술관료, 전문 기업경영인 등 실무경험을 가진 전문가들을 의미한다. 국가정책대학원이 성공하려면 반드시 이들 이론가와 실천가가 함께 모여 이론의 문제와 현장의 문제를 함께 가르치고 연구하는 장이 되어야 한다. 이러한 성격의 대학 내지 대학원으로서는, 예컨대 미국에서는 하버드대학의 케네디 스쿨, 프린스턴대학의 윌슨 스쿨, 존 홉킨스대학의 국제관계대학원(SAIS) 등이 대표적인 경우라고 볼 수 있다. 이들 대학에서는 국가정책에 대한 학제적 연구와 교육을 할 뿐 아니라 이론전문가와 실무전문가들이 함께 가르치고 공동으로 연구하고 있다.

우리나라에서는 이러한 의미의 국가정책대학원이 하나도 없다.[5] 따라서 사립대학에서도 앞으로는 위와 같은 내용의 국가정책대학원을 많이 만들어야 하지만 우선 국립으로라도 시급히 하나 만들어야 할 것이다. 한 가지 방법은 서울대학의 행정대학원과 국제대학원, KDI의 국제정책대학원, 그리고 중앙공무원연수원의 일부를 통합하여 '국립국가정책대학원'을 하나 만드는 방법이 있을 수 있다. 그리하여 학제적이고 다전공적인 이론교육과 국정운영의 현장교육, 실무교육을 함께 가르치고 연구시켜야 할 것이다.[6]

【필 자 주】

1) 예컨대, 현재 우리나라에서 진행되고 있는 회사의 통치구조(corporate governance) 개혁(사외이사제도 등)은 주로 미국형 회사구조조인 share-holder capitalism을 모델로 하고 있다. 노동시장개혁도 마찬가지이다. 소위 labor market flexibility라는 이름으로 미국형 노동시장의 관행을 우리나라에 그대로 이식하려 하고 있다. 이러한 모델이 과연 우리나라에 바람직한 것인지, 한국 국민의 의식과 문화에 어느 정도 친화적인지, 기대한 효과들을 과연 낼 수 있는지, 제도도입이 성공할 여건은 되어 있는지 혹은 다른 정책적 대안 내지 모델은 없는지 등에 대하여 충분한 연구 없이 개혁이 무조건 진행되고 있다. 필자의 생각으로는 우리나라 산업에서도 위의 미국형 모델이 맞는 부분이 있고 맞지 않는 부분이 있는데 그러한 구별 없이 일률적·획일적으로 강제되고 있다. 우리나라의 정책능력 부족 때문이다.

2) 일반적으로 단순화하여 이야기하면 일본의 정책형성과정은 '관료독점형'이고 미국의 정책형성과정은 '민간관여형'이라고 한다. 일본에서는 정책의 형성·입안을 관료가 사실상 독점하고 정치가들은 이를 단순히 승인하는 형태로 정책이 형성된다. 그러나 미국의 경우는 정책형성과정에 관료 독점이란 있을 수 없고 (1) 민간의 input이 대단히 많다. 각종의 민간 싱크탱크들이나 대학 등이 정책형성과정에 활발히 기여하고 있다. 뿐만 아니라 (2) 정치권, 구체적으로는 국회도 높은 정책능력을 가지고 있어 (CBO 등) 정책형성과정에 깊이 관여하고 있다. 결국 미국에서는 관료들뿐 아니라 민간과 정치권 전체가 정책형성에 크게 관여 내지 기여하고 있는 셈이다. 우리나라는 지금까지 일본형에 가까웠는데 앞으로는 미국형 쪽으로 나아가는 것이 바람직하다고 본다. 다만 우리나라는 아직 제대로 된 민간 싱크탱크가 없다. 우리나라에서는 세제상의 유인도 약하고 대재산가들의 공동선을 위한 기부문화 내지 기부정신도 약하여 권위 있는 민간 싱크탱크를 만들어 내지 못하고 있다. 물론 민간기업의 싱크탱크들은 몇몇 개가 있으나 이들은 기업이익의 신장이 주목표이다. 국가정책을 국익과 공익의 입장에서—비정치적·비정파적 입장에서—전문적으로 연구하고 발표하는 정치적으로 중립적이고 경제적으로 독립된 민간 싱크탱크는 우리나라에서는 전무하다. 따라서 차선책으로서 생각할 수 있는 것이 현행 국립 싱크탱크들을 통폐합하면서 구조개혁을 하여 (1) 대학 등 민간에 흩어져 있는 정책전문인력과 아이디어를 조직적으로 네트워크화하여 국가정책형성과정에 민간 input을 최대한 투입시키는 것이고 (2) 국회에 싱크탱크를 두어 정치권의 정책능력을 높여 국가정책형성과정에 정치권도 전문성에 기초한 기여를 할 수 있도록 하는 것이라고 생각한다. 물론 가까운 장래에 우리나라에서도 정치적으로 중립적이고 경제적으로 독립적인 그러면서도 전문성에서 대단히 우수한 많은 민간 싱크탱크들이 국가정책만을 공익의 관점에서 연구하는 싱크탱크들이 많이 나올 것을 간절히 기대하여 본다.

3) 현재 미국국회소속인 위의 4개 싱크탱크의 전문인력의 수는 대략1,400명이 넘는다. 여기에 연방예산집행에 대한 감시감독을 하는 GAO(General Accounting Office) 인원까지를 포함하면 4,700명 선이다. 그리고 이들의 대부분은 석사·박사급의 고급전문인력들이다. 그러나 우리나라는 현재 입법활동을 도와주는 법제실 직원이 41명, 예산결산 활동을 도와주는 예산정책실 직원이 41명에 불과하다.
4) 미국국회의 회계감사원장(General Accounting Office)의 임기는 15년이다. 조직의 장의 임기가 이 정도로 길어야 정치적으로 중립적이고 연구의 전문성과 과학성만을 존중하는 싱크탱크를 만들 수 있다.
5) 우리나라에서 비교적 이러한 국가정책대학원에 가까운 것이 행정대학원일 것이다. 그러나 우리나라 행정대학원은 아직도 외국의 행정학 관련 이론을 수입·소개하는 기능이 중심이다. 학생들도 행정고시를 준비하는 예비과정 정도로 생각하고 있다. 이론과 실무를 함께 가르쳐 명실공히 국가경영능력을 가진 국가경영형 인재를 길러낸다는 뚜렷한 교육목표가 없다. 물론 연구나 교수진을 보아도 아직 이론가 중심이고 실무경험자나 실무전무가는 거의 없다. 외국의 이론동향에는 밝으나 우리나라 행정의 현장의 움직임과 현장의 문제 등에 대한 이해와 연구 그리고 경험은 대단히 부족하다. 따라서 현재의 체제로서는 우리나라 행정대학원은 여기서 이야기하는 국가정책대학원의 기능을 해낼 수 없다.
6) 국립정책대학원의 졸업생들에게는 국립 싱크탱크에서 연구를 계속할 수 있는 길이나 공공부문에서 종사할 수 있는 길이 열려져야 한다. 예컨대, 현행 고시제도(행정, 외무 등)가 지속된다면 이들 졸업자들에게는 일차시험 면제의 특전 등을 줄 수 있다고 본다.

편집후기

KDI는, 공자께서 학문의 기초를 확립했다는 三十而立의 나이를 2001년에 맞았다. 어떤 조직이든지 30년의 연륜을 쌓아간다는 것은 간단한 일이 아니다. 그래서 스스로 축하하는 행사를 갖기도 하고 기관의 역사를 정리한 자료를 펴내기도 한다. KDI 연구위원들은 그 대신에 정책연구사례를 중심으로 과거 30년을 돌아보는 책자를 만드는 것이 연구하는 사람들이 모인 조직으로서 더욱 의미 있는 일이라는 데 의견을 모았다.

『KDI 정책연구사례: 지난 30년의 회고』는 2002년 1월에 이렇게 시작되었다. 지난 30년 동안 빼어놓을 수 없는 중요한 경제정책을 중심으로 연구사례를 선정하고 그 연구에 핵심역할을 담당하였던 연구자의 원고를 받기로 하였다. 이미 작고하신 분도 계시고 개인 사정으로 집필이 어려우신 분도 계셔서 아쉬운 점은 있으나, 이 책자는 KDI가 기여했던 중요한 정책연구사례를 거의 다 망라하고 있다.

편집진이 대단히 고맙게 생각하는 것은, 집필자들께서 이 책자 발간의 취지를 듣고 예외 없이 적극적으로 찬동해 주시고 흔쾌히 집필에 응해 주셨다는 사실이다. 더 나아가, KDI의 기여는 단지 정책수립에 한정된 것이 아니라 해외에서 훈련받은 한국 경제학자를 국내로 유치하였고 정책관련 실증연구를 수행함으로써 한국경제학의 발전에 이바지한 바도 크다는 점이 부각되는 것이 바람직하다는 의견도 여러 분이 내주셨다. 자타가 공인하는 이 사실을 체계적으로 연구할 가치가 있다는 것은 틀림없

는 사실임에도 불구하고 이를 담지 못한 것을 편집진은 죄송스럽게 생각한다. 또 당초에는 역대 원장의 회고담과 관련 자료사진도 게재할 계획이었으나 진행과정에서 계획이 바뀌어서 싣지 못하였다. 이 자리를 빌어 원고를 보내주신 전임 원장들께 송구스럽다는 말씀을 드리고 귀한 자료사진을 보내주신 분들께도 양해의 말씀을 드린다.

편집과정에서 여러 가지 조언을 주신 KDI 부설 경제정보센터의 김인철 실장 그리고 여러 행정 일을 기쁜 마음으로 해주신 전문혜 연구행정원, 꼼꼼히 편집을 봐주신 류세희 씨에게 감사드린다.

편집위원장: 김광석, 편집위원: 유정호, 임원혁

KDI 정책연구사례 : 지난 30년의 회고

2003년 11월 10일 인쇄
2003년 11월 15일 발행

발행인 김 중 수
편 집 김광석 · 유정호 · 임원혁
발행처 한 국 개 발 연 구 원
서울특별시 동대문구 청량리동 207의 41
청량사서함 113호, 팩시밀리 : 961-5092
대표전화 : 958-4114
등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호

인 쇄 고려문화사

© 한 국 개 발 연 구 원 2003 ISBN 89-8063-169-3

값 15,000원