

미 군정의 미곡 수집령

이 사료는 미군정청이 1946년 1월 25일자로 공포한 「미곡수집령」이다.

1945년 9월 남한에 진주한 미군정이 가장 먼저 실시한 식량정책은 미곡 자유시장 개설과 미국의 농가 최저판매가격을 정한 것이었다. 이에 대해 미국인 감리관은 “그동안 조선총독부에서 정한 공정가격이 너무 저렴하고 불합리한 미곡정책을 강요하였기 때문에 소비자는 배급 이외에서 고가로 미곡을 구입하게 되었고, 따라서 충분한 배급이 이루어질 수 없었다”고 비판하고, 이제 자유판매이기 때문에 미가는 저렴할 것으로 예상된다고 밝혔다.

자유시장에 기반한 국가조절이 가능하리가 판단한 데에는 당시 식량문제에 대한 낙관적 전망이 전제되어 있었다. 패전 전후 일본인 관리들이 남겨두었던 부정확한 정보를 토대로 당시의 미국부족을 일시적 현상이고, 수확이 시작되면 자연히 해결되리라 파악했던 것이다. 또한 통치 상의 이유도 있었다. 인력 부족으로 군정의 행정력이 농촌지역에까지 침투되지 않은 상황에서 무리한 통제정책을 지속할 수 없었기 때문이다. 또한 식민지 경험으로 한국인들이 일본식 통제를 싫어하는 상황에서 통제를 계속할 경우 미군에 대한 나쁜 여론이 형성될 것이라 의식했기 때문이기도 하다. 그러나 미곡 자유시장 설치에 미가의 폭등을 가져왔다. 미국의 자유시장이 실시되면서 해방 직후의 물자부족과 그에 따른 고율의 인플레이션 현상이 나타났다. 이런 상황에서 시장에서는 미곡에 대한 매점매석이 횡행한 결과, 미곡이 자취를 감추었다. 이른바 ‘풍년기근’이 도래하였다. 미군정은 여러 차례 단속을 언명하였으나 당시 행정력으로는 효과를 거두기 힘들었다.

결국 미군정은 1946년 1월 25일 군정장관 명의로 ‘미곡수집령’을 공포하여 미곡수집에 착수했다. 미곡수집령에 따라 2월 초부터 1945년산 미곡수집에 들어갔으나 실적은 좋지 못했다. 이미 대부분의 식량을 소비한 이후이고, 생산가격에 비해 지나치게 저렴하여 수집할당량의 12.4%밖에 수집하지 못했다. 수집실적이 저조했던 데에는 운영상의 미비점과 행정력의 한계, 법령 자체의 미비점 그리고 농촌지역 좌익세력의 반대가 주요 원인으로 작용하였다. 그리고 미곡수집의 실패로 도시지역 식량부족이 준궁기와 겹치면서 전형적인 식량폭동의 조짐도 나타났다. 이에 미군정은 중앙행정기구 수준에서 계획적으로 식량 통제정책을 운영하기 위해 1946년 5월 중앙식량행정처를 설치하고 ‘하곡수집령’을 공포하여 하곡수집에 착수했다. 그러나 이 역시 할당량의 48% 밖에 충족시키지 못하였다.

식량수집에 실패한 미군정은 1946년 8월 12일 중앙식량규칙 제2호 ‘미곡수집령’을 공포하고 강력한 수집에 나섰다. 자가용식량과 종자용으로 1인당 600홉을 초과하는 미곡은 모두 군정에 매도하도록 했다. 그 결과 1946년산 미곡수집은 수집할당량의 82.9%를 달성할 정도로 성공적으로 진행되었다. 다른 결과를 낼 수 있었던 데에는 미군정의 행정력이 이전에 비해 많은 부분 정비되었고, 경찰 및 미군을 통원하여 강제력을 발동한 것이

가장 큰 원인으로 작용하였다.

1947년 수집은 미군정기 최고 실적을 보였다. 주목할 점은 하곡수집령 제정과과정에서 과도입법위원이 하곡수집의 폐지를 요청하였다는 점이다. 과도입법위원은 하곡공출 강행과 과도한 할당량 부과가 농민들의 반발을 일으켰다고 판단하고, 총생산량의 20%가 넘지 않는 범위 내에서 공출할 것, 경찰 및 미군을 동원하는 강압적 방식을 금지할 것을 건의하였다. 미군정은 전자에 대해서는 일정하게 수용하였지만 후자는 수용하지 않았다. 이어서 1947년 미곡수집은 각 읍·면·이장의 자문기관으로서 미곡수집대책위원회를 구성하여 수행하였으며, 신한공사가 대행기관으로서 기능했다. 또한 경작면적에 따라 공출의무자를 세분하여 규정하여 진행했고, 그 결과 100%에 가까운 실적을 올렸다. 이전에 비해 강화된 미군정의 행정력과 강제력, 신한공사와 같은 대행기관이 보다 강력하게 기능한 결과였다.

이처럼 미군정은 군정기간동안 식량수집정책을 진행하였다. 그러나 미군정의 식량정책은 두 가지 면에서 농민의 경제생활에 타격을 입혔다. 우선 시세에 비해 지나치게 낮은 공출미가로 인하여 농민들은 심한 경제적 타격을 입을 수밖에 없었다. 해방 후 급격한 인플레이션 상황에서 이 같은 타격은 치명적이었다. 또한 무차별적 할당으로 소농들에게는 과중한 할당이 부과된 반면, 상대적으로 대농들에게는 적은 할당량이 부과되는 사례들이 많았다. 이후 미군정이 종료된 후 미곡수집정책이 폐지되었다. 이승만 정부는 당시 식량사정을 고려해 ‘양곡매입법’을 제정하여 식량수집정책을 수정하였다. 이승만 정부는 강제징수를 명시하지는 않았지만 농민이 여유 양곡을 시장에 판매하는 것을 엄금했는데, 이는 미군정기보다 더 철저한 관리체계를 조성했다. 그러나 행정력을 대행한 대한식량공사의 무능과 부정부패, 정부를 불신한 농민의 수매 거부로 이 역시 실패하였다.

한미 재정 및 재산에 관한 최초 협정과 한미 협정 공동 성명

본 자료는 1948년 9월 11일 대한민국과 미국 정부가 체결한 「재정 및 재산에 관한 협정」과 협정 체결 이후 한미 양국이 그 경위와 과정 등을 안내하는 성명서이다.

1945년 광복 이후 38선 이남 지역에 수립된 미군정은 사실상 주권을 가진 정부로서 기능하였다. 이후 1946~1947년 동안 한반도에 임시정부 수립을 목표로 하는 두 차례의 미소공동위원회가 결렬됨에 따라 남북의 분단은 가시화되었다. 결국 1947년 11월에는 유엔(UN)이 유엔한국임시위원단 감시 하의 총선거를 실시하기로 결의하고 공산 진영에서 이를 거부하자, 미국 정부는 남한만의 단독정부 수립을 구체화하고 정권 이양을 위한 준비에 착수하였다. 이때 미국 측에서는 정권 이양을 위해 가장 중요시했던 분야가 재정 부문이었다. 즉, 미군정이 보유했던 행정권 이양은 실질적으로 재정 및 그 운영 권한을 이

양하는 가운데 전개되었다.

한미 양측의 재정 이양 협상은 대한민국 정부 수립 선포식 이튿날인 8월 16일부터 시작하여 9월 11일까지 총 10차례 개최되었다. 회담에 참가한 한국 측 대표는 국무총리 이범석(李範奭, 1900~1972)을 비롯해 내부무장관 윤치영(尹致暎, 1989~1996), 외무부장관 장택상(張澤相, 1893~1969)이었고, 미국에서는 군정장관 헬믹(Charles Gardiner Helmick, 1892~1991)과 드럼라이트(Everett Francis Drumright, 1906~1993)였다. 첫 회의에서 미국은 자신들이 작성한 협정의 초안을 제시하였는데, 서문을 비롯하여 13개 조항과 부록 및 보충으로 구성되었다. 그러다가 양측의 회담 과정에서 제14조가 추가됨에 따라 최종적인 협정 문안이 마련되었다.

한미 간 재정 이양 협정의 주요 내용은 다음과 같다. 제1조에서는 미군정이 보유하고 있던 모든 재산, 현금, 은행예금 및 부채 등을 한국 정부에 이양하되, 군용재산에 한해서는 예외를 두었다. 이와 함께 원조물자 및 판매 대금에 대해서 한미 간 합의로 사용할 것을 합의하였다. 제5조는 일제로부터 접수한 귀속 재산의 처분을 다루었다. 즉, 한국 정부는 미군정이 적산(敵産)으로 귀속하였던 재산에 대한 관리와 책임을 부여받았으며, 이것을 처분할 별도의 정부 기관을 수립하도록 규정하였다. 한편 제9조에서는 ‘해외청산위원회 차관’, 즉 세계 대전 이후 미국이 잉여 물자를 판매하기 위해 설정한 자금 가운데 2,500만 달러를 1946년에 미군정이 도입하였는데, 이 금액을 한국 정부가 상환해야 한다고 명시하였다. 또한 이 조항에서는 상환금을 원조사절단의 운영비 또는 한미 상호 간 교육·교환 프로그램 비용으로 할당하였다. 이외에도 제11조에서는 미군정의 법률, 법령, 규칙이 계속 시행된다는 점, 제12조는 연한국 소속 국민과 기업이 갖는 권리나 특전이 유지된다는 내용을 다루었다.

최종적으로 한미 간 재정이양협정은 1948년 9월 11일 미 대통령 특사로 파견된 무초(John Joseph Muccio, 1900~1989)와 한국정부 대표 이범석, 장택상이 서명하여 체결되었다. 이를 통해 한국 정부는 미군정으로부터 행정권을 확보할 수 있게 되었으며, 이와 함께 미국이 한국에 대해 원조정책을 시행할 수 있는 기반이 조성되었다.

한·미 원조 협정 (1948. 10)

이 사료는 대한민국 정부가 출범한 직후인 1948년 12월 미국 정부와 한국 정부 간에 체결된 「한미 원조 협정」이다. 미국이 이전까지 한국에 공여한 원조는 미군이 점령하고 있는 지역을 대상으로 한 ‘점령지 구호’의 성격을 가졌다면, 이 협정을 기점으로 이후 미국의 대한 원조는 국가 대 국가 간의 관계 위에서 이루어졌다.

해방이후 한국의 경제 상황은 심각한 혼란에 처해있었다. 일본은 태평양전쟁을 치르면서 식민지 조선의 모든 자원을 동원했고, 조선 경제는 파탄난 상황으로 치달았다. 이러한 상황에서 해방이 되자, 일본과의 경제망이 일시에 단절되었을 뿐만 아니라, 38선 이북 지역과도 연결이 끊겼다. 물자와 자원은 바닥났으며, 공장 가동은 중단되었고, 쌀 재고는 턱 없이 모자랐다. 이처럼 열악한 상황에서, 미군정은 사회 안정을 위한 조치를 취할 필요가 있었고, 1945년 9월부터 ‘점령지 행정 구조 원조(Government Appropriation for Relief in Occupied Areas; GARIOA)’를 실시하였다.

GARIOA원조는 미군의 점령 지역을 안정화시키기 위한 구호의 성격을 띤 원조이다. GARIOA원조는 1945년 9월부터 1948년 12월까지 이루어졌으며, 약 3년의 기간 동안 미국은 4억 3,400만 달러 상당의 물자를 한국에 전달하였다. 점령 지역의 안정과 구호를 위해 실시되었기 때문에, GARIOA원조를 통해 전달된 물자는 식료품과 생필품, 의료품 등이 주를 이루었다. GARIOA원조는 열악한 한국인들의 생활에 직접적으로 기여하였고, 당시의 심각한 물가 상승 추세를 완화시켰다.

하지만 GARIOA원조는 미군이 긴급 구호 차원에서 진행한 원조였기 때문에, 대한민국 정부가 수립된 1948년 8월 이후에는 새로운 원조협정이 체결될 필요가 있었다. 1948년 12월 10일 체결된 「한미 원조 협정」은 이러한 차원에서 한국과 미국 정부가 새롭게 체결한 공식 원조 협정이다. 미국은 전후 미국이 유럽을 포함한 미국과 관계된 주요 지역에 원조사업을 수행하기 위해 공식 정부기구로서 미 경제협조처(Economic Cooperation Administration; ECA)를 출범시켰다. 한국에 대한 사업 역시 주관부처가 미 육군부에서 ECA로 이관되었다.

ECA는 유럽 경제 재건 및 부흥을 위한 경제원조를 주 목적으로 하고 있었고, 한국에 대한 원조 역시 경제원조에 초점을 맞추었다. 다만 한국에서 실시된 ECA원조는 영국, 프랑스 등 기존의 경제대국을 대상으로 실시된 원조와 같이 산업시설 재건, 주요 자원 지원 등 경제성장에 초점을 맞춘 것은 아니었다. 한국에서 원조를 실시한 미국의 주요 목적은 한국 경제의 안정이었다. 사회경제적으로 매우 열악한 상황에 빠져있는 ‘위태로운’ 국가가 기본적인 경제활동을 통해 생존할 수 있도록 만드는 것이 유럽과 일본을 제외한 지역에서 실시된 미국 원조사업의 핵심 목표였다. 이에 따라 한국에서 실시된 ECA원조는 사회간접자본 확충과 농업 부문 지원에 중점을 두었다.

그러나 ECA사업예산이 의회 승인 과정에서 원안에서 1/3 정도로 축소되었고, 1950년 6월 6·25전쟁이 발발하면서 ECA의 한국 원조사업계획은 중단되었다. 전쟁이 발발하면서 대한원조는 유엔 안전보장이사회의 결정에 따라, 6·25전쟁을 지휘하는 유엔군사령부의 관할 하에 실시되었다. 이때 실시된 대한원조는 ‘한국 민간 구호 계획(Civil Relief In Korea ; CRIK)’에 의해 실시되었으며, 전시 한국민의 구호를 목적으로 하였다. 전쟁으로 인해 파탄해진 한국을 지원하기 위해 실시된 CRIK원조는 1950년부터 1956년까지 4억 5,700만 달러 상당의 물자를 한국에 제공했고, 식료품, 의료, 비료, 연료 등이 주를 이루었다.

이때 중요한 것은 6·25전쟁 이후 한국이 동아시아 안보의 주요 축, ‘반공의 보루’가 되면서 대한원조에서 군사원조의 성격이 강해졌다는 점이다. 미국은 공산주의 진영의 공세에 맞서기 위해 대외원조의 중점을 군사원조에 두기 시작했고, 이를 위해 상호안전보장법(Mutual Security Act of 1951; MSA)을 제정하였다. 이후 미국은 상호안전보장법에 의거하여 대외원조를 실시하였다. 한국에 대한 원조 역시 북한과 중국의 공격을 대비하기 위한 국방력 강화 및 유지에 초점이 맞추어졌고, 경제부문에 대한 지원 역시 현 상태의 안정적 유지를 목표로 하였는데, 이는 1950년대 미국이 실시한 대한원조의 특징이라 할 수 있다.

미국의 원조와 한국의 경제 성장

이 사료는 1959년 연세대 상경대 학장을 맡고 있던 경제학과 이정환(李廷煥, 1919~2008) 교수가 1959년 12월 『사상계』에 게재한 글이다. 이정환 교수는 1950년대 후반 미국의 원조정책이 전환됨에 따른 한국 경제의 변화 및 대책을 분석하면서, 1945년 이후 미국의 원조정책이 한국 경제에 미친 영향을 정리하였다.

해방이후 한국은 미국으로부터 지속적인 원조를 받았다. 미국의 대한(對韓) 원조는 시기별로 원조사업의 주관 기관과 사업의 방점, 성격이 조금씩 달랐다. 1945년부터 1950년대에 이르는 기간 동안 미국의 대한원조는 담당부처에 따라, GARIOA원조, ECA원조, CRIK원조, 그 이후 FOA, ICA에 의한 원조 등으로 구분한다. 그러나 이때 중요한 것은 6·25전쟁이후 미국의 대한정책은 한국을 ‘동아시아의 보루’로 구축하는 군사·안보적 목표의 달성이 핵심이었다는 점이다. 따라서 대한원조 역시 시기별로 차이는 있지만, 크게는 이러한 방향성 안에서 운영되었다.

미국의 대한원조를 순차적으로 살펴보면, 먼저 1945년 9월 미군정은 ‘점령지 행정 구호원조(Government Appropriation for Relief in Occupied Areas; GARIOA)’를 실시했다. 해방이후 한국의 경제상황은 심각한 혼란에 빠져있었고, 미군정은 남한 사회의 안정을 위해 긴급한 구호 원조를 시행할 필요가 있었다. 1945년부터 약 3년 간 시행된 GARIOA원조는 한국인의 생활에 직접적으로 기여하고, 당시의 심각한 인플레이션 추세를 완화시키기 위하여, 식료품과 생필품, 의료품 등의 필수 소비재 물자를 도입하는데 사용되었다.

하지만 미군의 점령 지역을 대상으로 하는 GARIOA원조는 대한민국 정부가 수립된 1948년 8월 이후에는 지속될 수 없었다. 따라서 1948년 12월 한국정부와 미국 정부는 「한미 원조 협정」을 체결했고, 이후 미국의 경제협조처(Economic Cooperation Administration; ECA)에 의한 원조가 시행되었다. 신설된 ECA는 당시 격화되어 가는 냉전 상황을 반영하고 있었다. 미국은 공산주의 진영의 공세로부터 미국 안보에 중요한 지역을 보호하기 위

한 수단으로서, 대외원조의 필요성을 절감하고 이를 담당할 기구로 ECA를 설립하였다. 따라서 ECA를 통한 원조가 한국에서도 시행되었다는 사실은 미국이 한국을 주요 관심 지역으로 인식하고 있었다는 것을 뜻한다.

그러나 1950년 6·25전쟁이 발발하면서, ECA의 한국 사업계획은 잠정 중단되었다. 전쟁이 발발하면서, 대한원조는 유엔안전보장이사회의 결정에 따라, 6·25전쟁을 지휘하는 유엔 군사령부의 관할 하에 실시되었다. 이때 실시된 대한원조는 ‘한국 민간 구호 계획(Civil Relief In Korea; CRIK)’에 의해 실시되었으며, 전시 한국민 구호를 목적으로 했다. 전쟁으로 인해 피해를 입은 한국을 지원하기 위해 실시된 CRIK원조는 1950년부터 1956년까지 4억 5,700만 달러 상당의 물자를 한국에 제공했고, 제공한 물자는 식료품, 의료, 비료, 연료 등이 주를 이루었다.

6·25전쟁이후 미국의 대한원조는 군사적 성격이 더욱 강해졌고, 주한유엔군사령관이 대한원조사업을 총괄하였다. 미국은 북한과 중국 등 공산주의 진영의 도발을 억제함으로써, 남한을 동아시아 지역의 안보를 지키기 위한 보루로 만들고자 했다. 이러한 방향성은 이후 1950년대 미국 대한원조의 성격을 규정했다. 이 시기 미국의 대외원조기구인 대외 활동 본부(Foreign Operation Administration; FOA), 국제협력처(International Cooperation Administration; ICA)로 변화하고, 이 기구들의 대한원조 사업이 지속되었지만, 전체적인 대한원조 사업은 주한유엔군사령부의 통제 아래 군사·안보적 목표 달성을 위해 배치되고 운영되었다.

따라서 FOA와 ICA 아래에서 이루어진 미국의 대한 경제원조는 한국의 국방력 강화와 사회 안정에 초점을 두고 진행되었다. 이러한 목표 아래 미국은 한국의 국제수지 적자 해소와 물가 상승 억제와 같이 직접적인 경제적 안정을 도모할 수 있는 분야에 원조를 집중하였다. 1950년대 미국의 원조가 삼백 산업을 중심으로 한 소비재 산업에 집중되었던 것은 이러한 맥락에 따른 것이었다. 그 결과 1950년대 후반에 이르면 삼백산업은 생산 과잉 상태에 접어들었고, 섬유 산업에는 불필요한 중복 투자가 이루어지는 등 경제개발이라는 장기적인 관점에서 비효율적인 자원 투입이 이루어진 측면도 존재했다.

사료 역시 이와 같은 측면을 언급하고 있다. 해방이후 1959년까지 도입된 20억 달러가 넘는 미국의 원조는 한국 경제에 크게 기여했다. 미국의 대대적인 원조는 두 차례의 전쟁으로 인해 피해를 입은 한국 사회를 안정화시키기 위한 밑바탕으로 활용되었다. 그러나 이정환 교수는 미국의 원조에도 불구하고 공업화가 진전되지 못했으며, 국내 자본축적에도 실패했다고 지적한다. 하지만 이와 같은 결과는 1950년대 미국의 대한원조가 목표로 했던 것을 고려한다면, 일면 당연한 것이었다. 미국은 한국 경제를 안정화시키고, 한국의 국방력을 유지하는데 초점을 두었기 때문이다.

그러나 1950년대 후반 미국의 대한원조정책이 변화하면서, 한국 경제 역시 이에 대한 대책을 마련할 필요가 생겼다. 1956년을 기점으로 미국은 한국의 정치·경제적 안정이 일정

수준의 단계를 달성했다고 판단하고, 무상원조를 감축하기 시작하였다. 경제개발을 위한 물적 토대가 부족했던 한국 상황에서 무상원조의 감소는 큰 충격을 가져올 수 있는 변화였다. 미국 정부의 목표가 군사적 ‘보루’의 확보와 이를 위한 한국 사회의 안정이었다면, 한국 정부는 산업화를 통한 경제성장이 매우 중요한 과제였다. 따라서 이후 한국 정부는 경제개발 추진을 위해 무상원조의 감축을 늦추는 동시에 새로운 재원을 확보할 방안을 찾아야 하는 상황에 직면하였다.

농지 개혁법

이 사료는 1949년 6월 21일 법률 제31호로 제정된 ‘농지개혁법’이다. 오랜 기간 농촌사회에 유지되었던 지주소작관계를 ‘경자유전(耕者有田)’의 원칙에 따라 철폐하고, 농민에게 농지를 분배하기 위해 제정되었다.

해방 된 한국사회에서 토지개혁은 가장 중요한 당면 과제 중 하나였다. 근대 이전부터 구축되었던 지주소작관계가 식민지기를 거치며 식민지 지주제로 변화하여 대부분의 농민들은 토지를 소유하지 못한 채 소작농으로 전락해 있었기 때문이다. 동양척식주식회사(이하 동척)와 일본인 지주 소유의 광대한 농지 역시 빠르게 처리할 필요가 있었다. 더욱이 근대화 농업을 구축하여 농업생산력 증대를 꾀하기 위해서라도 농민들의 자작농화는 필수적인 과제였다. 따라서 해방 직후 좌우를 막론하고 모든 정치 세력은 토지개혁을 최우선 과제로 설정하였고, 다양한 방식의 토지개혁 방안을 제시했다. 토지의 몰수 혹은 매수 방안과 분배 방식에서의 차이만이 있을 뿐이었다.

이런 상황에서 미군정은 동척을 신한공사로 개편하고 동척과 일본인 소유 농지를 귀속농지로 규정하여 신한공사에 귀속시켰다. 그리고 기존 소작료를 3분의 1로 제한하는 3·1제를 시행하였다. 사실상 기존 지주소작관계를 인정하고 토지개혁을 뒤로 미루는 소극적 토지 정책이었다. 그러나 북한이 1946년 3월 5일 토지개혁을 실시하고 남한지역에서 농민들의 불만이 높아지는 상황에서, 미군정은 1948년 5·10총선거에서 농민들의 지지를 획득하기 위해 1948년 3월 귀속농지에 대한 농지개혁을 우선적으로 단행하였다.

정부 수립 이후에는 한국인 지주 소유의 농지에 대한 농지개혁이 단행되었다. 다만, 농지개혁법 입법과정은 순탄하지 않았다. 이승만 대통령, 한국민주당, 농림부, 국회 소장파 등 다양한 정치세력의 이해가 얹히면서 농지개혁법의 입법과 개정, 실행까지 오랜 기간이 소요되었다. 1949년 1월 농림부가 농지개혁법안을 국회에 제출하였고, 그 해 6월 21일 농지개혁법이 제정되었다. 1950년 3월 10일 농지개혁법이 개정되고, 3월 25일 시행령이 제정되면서 사실상 법안과 시행령이 완성되었다. 시행규칙은 1950년 4월 28일에야 제정되었다.

확정된 농지개혁법의 대략적인 내용은 다음과 같다. 농지개혁은 ‘유상매수 유상분배’의 원칙을 따르고 소유 상한을 3정보로 제한했다. 지가는 평년작의 1.5배로 계산되어 정부에 매수되었다. 매수농지에 대한 지가보상은 5년간 균분상환으로 하되 지가증권으로 대신 지불되었다. 지가증권은 향후 기업자금으로 투자할 수 있었다. 매수농지는 해당 농지를 실제 경작하는 소작농에게 경작능력에 따라 분배되었다. 분배 받은 농민은 매수농지 가격과 동일한 금액을 정부에 납입해야 했으며, 이 역시 5년간 균분상환으로 하였다.

그러나 농지개혁법의 시행과정도 순탄하지 않았다. 우선, 농지개혁법 제정 및 개정과정이 지연되면서 농지개혁 시행 이전에 상당수의 농지가 사전에 판매되어 농지개혁 자체의 효과에 한계가 있었다. 농지개혁은 매수농지 약 32만 정보, 귀속농지 26만 정보, 도합 약 58만 정보를 분배한 것으로 알려져 있다. 이는 1945년 당시 소작지면적 약 145만 정보의 40.4%에 불과하고, 매수농지만 놓고 보면 1949년의 집계된 매수대상농지 60만 정보의 52.7% 정도에 불과했다. 상당수의 농지가 농지개혁이 지연되면서 사전에 판매되거나 처분된 것이다. 두 번째로, 법제와 시행규칙이 완비된 직후 6·25전쟁이 발발하면서 일시적으로 개혁과정이 중단되는 등 어려움을 겪었다. 농지개혁에서 가장 중요한 농지분배 과정은 전쟁 발발 전에 완료되었지만 보상, 상환, 등기 등 후속과정에 상당한 차질을 겪었다. 세 번째로, 지주들에게 발급된 지가증권이 전쟁과 전후 인플레이션을 거치며 기업자금으로 원활하게 투자되지 못하였다. 지주들은 전쟁과 전후 인플레이션을 겪으며 지가증권을 기업투자자금으로 활용하기보다 생활비, 소비자금으로 활용하곤 하였다. 마지막으로 자작농을 창설하여 농업생산력을 높인다는 목적과 다르게, 농민들이 영세소농화되어 농가경제의 위기가 심화되었다. 농지개혁 후속정책으로 농업금융 확대와 농산물가격보장이 뒤따라야 했으나, 이 역시 시행되지 못하면서 농가경제의 위기로 이어졌다.

그러나 이러한 시행과정의 어려움에도 불구하고 농지개혁은 기존 지주소작관계를 구조적으로 철폐하고 근대적 토지 소유를 확립했다는 점에서 역사적 의의를 갖는다. 농지개혁 이후 소작제 부활 혹은 은닉된 소작관계의 문제들이 제기되기도 했지만, 결과적으로는 ‘경자유전’의 원칙에 입각한 농민의 토지소유가 확고히 확립되었고 지주계급은 점차 소멸하였다.

귀속 재산 처리법

이 사료는 1949년 12월 19일 제정된 「귀속재산처리법」이다. 1945년 8월 15일 광복 이후 한국에는 일본인들이 공적·사적으로 소유했던 광범위한 규모의 재산이 남아 있었다. 이 재산은 곧이어 38선 이남 지역을 점령한 미군정에 귀속되었다. 이 귀속재산은 1948년 대한민국 정부 수립 이후 그 처리권이 이승만(李承晩, 1875~1965) 정권에 이양되었으며, 본

격적인 귀속재산 처리를 위해 「귀속재산처리법」이 제정되었다.

제2차 세계대전의 승전국으로서, 패전국인 일본의 해외재산에 대한 결정권을 가졌던 미국은 패전국의 재산을 몰수하여 전쟁배상 명목으로 사용하는 방안을 구상했다. 그러나 이러한 미국의 방침은 곧장 한국인들의 반대에 직면했다. 당시 대다수 한국인들은 귀속 재산을 새로운 국가 건설에 귀중한 물질적 바탕으로 삼아야 한다고 생각했기 때문이다. 게다가 38선 이북 지역에서는 일본 혹은 일본인 소유의 재산을 국유화하거나 몰수하여 무상 분배하고 있었고, 미국은 이를 의식할 수밖에 없었다.

결국 미국은 기존의 방침을 변경하여, 한국 내 일본 공·사유재산을 모두 미군정에 귀속 시키고 이에 대한 임대 및 매각을 허용했다. 미군정이 귀속재산 불하를 본격화한 것은 1947년부터였다. 특히 미군정 해체 직전인 1948년 7월 이후에 귀속재산 처분이 집중적으로 이루어졌다. 미군정의 불하 방식은 귀속재산의 관리인과 임차인에게 우선권을 제공하는 ‘연고자 우선주의’였으며, 이러한 방식은 이후 이승만 정권기에도 그대로 이어졌다. 1948년 9월 11일 ‘한미 재정 및 재산에 관한 협정’이 체결되어 귀속재산 처리권이 대한민국 정부에 이양되었다. 이에 이승만 정권은 귀속재산 관련 업무를 담당하기 위한 기구인 임시관재총국을 설치하고 「귀속재산처리법」을 공포하였다.

앞서 언급한 바와 같이, 「귀속재산처리법」은 연고자에게 우선적으로 불하받을 권한을 부여하였다(「귀속재산처리법」 제15조). 그러나 귀속재산 중 영구적인 보존이 필요한 부동산 및 동산이나 광산, 제철소 등 국가기간산업으로 분류된 공공성을 띤 기업체는 국유 혹은 공유로 하였다(「귀속재산처리법」 제5, 6조). 이는 「대한민국헌법」 경제 조항이 그랬듯이, 새로이 건설될 국가의 경제를 위해 공공성을 띤 일부 귀속재산 역시 국영 혹은 공영화되어야 한다는 인식이 반영된 것으로 이해될 수 있다. 한편 귀속농지는 「귀속재산처리법」의 적용을 받지 않고, 「농지개혁법」의 적용을 받았다.

1950년 5월 27일, 「귀속재산처리법시행세칙」이 제정되고 본격적인 귀속재산 불하가 시작된 지 얼마 지나지 않아 한국전쟁이 발발하여, 불하 작업은 중단될 수밖에 없었다. 그러나 불하 업무는 이듬해인 1951년 1월에 임시수도였던 부산에서 재개되었다. 전쟁이 한창이던 와중에 불하 업무가 다시 시작될 수 있었던 동력은 당시 전쟁 비용과 전쟁으로 황폐해진 경제를 복구할 재정 마련에 절박했던 이승만 정권의 절박성에서 나왔다. 귀속재산은 불하 업무가 재개된 1951년부터 급증하여 1950년대 중반에 정점에 도달했다가 이후 점차 감소하였다. 귀속재산은 1950년대에 대부분 매각이 완료되었으나, 일부는 처리가 지연되어 1960년대 이후에도 장기간 귀속재산인 상태로 남아 있다가 2000년까지 최종적으로 청산이 완료되었다.

귀속재산처리는 과거 식민지 유산의 정리와 동시에 향후 독립국가 경제건설의 중요한 자원 분배라는 역사적 의미를 함축했다. 그러나 귀속재산의 처리가 그러한 역사적 의미에 부합하는 방식으로 진행되었다고 보기는 어렵다. 불하 과정에서 드러난 정경 유착과 부

정은 오히려 건전한 국민 경제 건설에 장애가 되었기 때문이다. 미군정에서 한국정부로 이어진 불하 과정의 난맥상은 끊임없는 분쟁의 씨앗이 되었고, 귀속재산처리에는 반세기 에 걸친 긴 기간이 소요되었다.

합동경제위원회 조직(마이어협정)

1950년대 한국 정부의 경제정책 방향을 결정하는 핵심 기구인 한미합동경제위원회(Combined Economic Board)는 한국전쟁기 경제의 혼란 속에서 등장했다. 전시 통화팽창과 심각한 인플레이션 문제에 대한 해결 방안을 두고 한국과 미국은 서로 다른 시각을 보였는데, 그 갈등을 해소하기 위한 양자의 협상 속에서 한미합동경제위원회가 탄생한 것이다. 이 사료는 합동경제위원회를 탄생시킨 「대한민국과 통합사령부 간의 경제조정에 관한 협정」이다.

한국전쟁 당시 한미 간 경제협약에서 빚어진 갈등의 중심에는 유엔군대여금 문제가 있었다. 1950년 7월 28일 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 국제연합가맹국 연합군 총사령관 휘하 부대에 의한 경비지출에 관한 협정」은 유엔군이 필요한 경비를 한국은행의 발권력을 통해서 대여하고 상환받는 것이었다. 문제는 유엔군대여금의 증가로 전시 인플레이션이 심각해졌지만 이에 대한 적절한 제어장치가 없었다는 것이다.

문제가 점점 심각해짐에 따라, 한미 양측은 해결책을 마련하기로 합의를 보았다. 우선 한국 정부는 자국의 재정 안정이 중요함을 내세워 대(對)미 협상에 나서서 원조 도입과 유엔군대여금 문제를 해결하고자 하였다. 이승만(李承晩, 1875~1965) 대통령은 1951년 3월 5일에 백두진(白斗鎭, 1908~1993)을 재무부 장관으로 발탁하고 그를 중심으로 전시 인플레이션 수습과 원조물자 배분 등 경제 문제를 해결하도록 했다. 백두진은 재정을 균형화 위하여 ‘수입 내 지출’이라는 원칙을 세워 긴축 정책을 추진하는 동시에, 현물세제인 임시토지소득세 제도를 밀어붙여 국회를 통과할 수 있도록 했다. 또한 그는 유엔군대여금 문제에 대해서도 한국이 최대한 이익을 볼 수 있게 해야 한다고 보았다.

문제는 미국의 생각은 달랐다는 점이였다. 해결 방법의 내용에 있어서는 양자가 차이를 보였다. 그리고 1951년이 되어 기존의 미국 대한원조 기한이 끝나면서, 새로운 원조 협상안을 마련해야 하는 시점이 되었다. 미국은 새로운 원조의 협상을 정부간 협상이 아닌 유엔군사령부와 한국 정부의 협상으로 예정하였다. 미국은 원조 물자를 구호에 사용하는 것이 아니라, 전쟁 비용에 활용하고자 했다. 그와 같은 사고는 한미 간 원조 개정 협상에서 노골적으로 드러났다. 1951년 11월 한미 간 원조 개정 협상이 시작됐지만 양측의 대립은 팽팽했다. 외환과 무역 통제를 둘러싸고 양측의 신경전이 커졌고, 유엔군대여금에 대한 이해 역시 달랐다. 한미는 지속적인 협상을 통해서 절충점을 찾아갔고, 최종적

인 타결을 위해서 마이어(Clarence E. Meyer)를 단장으로 한 협상단이 방한했다. 1952년 4월 13일 방한한 마이어 사절단은 백두진 재무부 장관과의 협상을 시작해 마침내 5월 24일 「대한민국과 통합사령부의 자격으로 행동하는 미합중국간의 경제조정에 관한 협정」을 체결했다. 이른바 ‘마이어협정’으로 불리는 협상 결과가 나온 것이다.

이 협정의 주요 내용은 크게 한미합동경제위원회의 설치와 권한 그리고 유엔군대여금 상환에 대한 합의를 담고 있다. 한미합동경제위원회는 유엔군 총사령관 대표 1인과 대한민국 정부 대표 1인으로 구성되었다. 그리고 한미합동경제위원회는 대한민국 정부의 군사적인 노력을 최대한 지원하고, 한국경제를 안정적으로 개발하며, 한국의 자립성을 증가시켜 성공적인 군사작전의 수행을 최우선으로 고려하는 프로그램을 개발하는 것이다.

또한 한미합동경제위원회는 한국이 보유한 외환의 사용을 합의하는 역할을 하도록 했다. 한국이 보유한 외환이나 원대여금 상환을 통해서 획득된 외환은 한미합동경제위원회의 권고에 의해서만 이용될 수 있도록 했다. 결국 한미합동경제위원회의 심의가 이루어지지 않는 한 원조물자의 공급, 판매 및 외환 사용은 제약되기 때문에, 유엔군 사령부는 한국의 경제정책에 막강한 권한을 갖게 된 것이다.

마지막으로 유엔군대여금 상환 문제는 유엔군 개인 비용의 경우에 있어서만 상환 방법을 합의하고, 유엔군대여금 70%를 차지하는 직접 군사비의 경우는 환율 수준을 결정하지 않은 채 차후 양자가 합의하여 결정하도록 했다. 이후 한미 양국이 환율을 결정하기 위하여 협상할 때마다 갈등이 발생할 여지가 남은 것이었다.

5. 16 군사 정부의 국가 인식과 운영방향 - 한국의 근대화를 위하여

이 사료는 1962년 당시 박정희(朴正熙) 국가재건최고회의 의장 명의로 발간한 책 『우리 민족의 나갈 길』에 수록된 「한국의 근대화를 위하여」의 일부분이다. 이 책은 군사쿠데타 이후 정권을 잡은 박정희 군사정부가 군사정부의 목표와 방향성을 국민에게 홍보하기 위하여 발간되었다.

이 자료는 군사쿠데타를 통해 집권하여 정당성이 부족했던 군사정부가 자신들의 집권 이유와 비전을 제시하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 군사정부는 『우리 민족의 나갈 길』을 통해 이전 정권들의 문제점을 지적하면서 군사정부가 갖고 있던 전망을 ‘근대화’라는 키워드를 중심으로 밝히고 있다. 또한 이 문건은 단순히 이전 정권을 비판하는 것을 넘어 한국사 전반과 민주주의에 대한 인식을 드러내고 있다는 점에서 의미가 있다. 특히 박정희 군사정부 초기에 진보적인 지식인들도 군사정부가 제시한 ‘근대화’라는 가치와 한국 사회의 변화 필요성에 공감을 하고 지지를 보냈던 것을 고려해볼 때, 유의 깊

게 이 자료를 살펴볼 필요가 있다.

이 자료에서 군사정부가 대중에게 전달하고 하는 키워드는 크게 근대화와 민족 두 가지이다. 먼저, 근대화는 군사정부와 우리 민족이 달성하고자 하는 궁극적인 목표이자, 염원해온 미래로 제시된다. 박정희는 ‘조국근대화’란 목표를 제시하면서 군사정권을 정당화했으며, 실제로 이를 다양한 형태로 실현하고자 했다. 이때 근대화는 매우 다양한 내용을 모두 포괄하고 있는 과제이자 가치이다. ‘조국근대화’는 경제개발을 통한 가난의 극복뿐만 아니라, 한국사회의 모든 측면을 보다 이전의 ‘후진적인’ 형태에서 ‘선진적인’ 형태로 완전히 탈바꿈하는 것을 목표로 하는 것이었다.

군사정부는 강대국으로부터 핍박받고, 식민지배를 경험했으며, 여전히 가난에 시달리고 있는 우리 민족이 이러한 상황에서 벗어나기 위해 달성해야 할 과제로서 근대화를 제시한다. 그리고 근대화의 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 우리 민족은 근대화를 통해 경제재건과 산업화를 통해 가난에서 벗어나 자립 경제의 길로 나아가야 한다. 또한 우리 사회가 갖고 있던 부정적인 면모와 특성들을 탈바꿈시켜야 하며, 이는 근대화를 달성하기 위한 전제 조건이자, 동시에 달성해야 할 과제이다. 이를 위해 우리는 근대화를 견인할 주체를 육성해야 하며, 국민은 근대화 달성을 위하여 적극적으로 참여해야 한다.

위와 같은 목표를 제시하면서, 이 책은 민족과 민족주의, 민족성에 관해 반복적으로 언급하고 있다. 이때 눈에 띄는 것은 민족의 과거와 현재에 대한 자조이다. 박정희는 현재 우리 민족이 암울한 상황에 처한 이유를 사대주의와 타율성이 지배한 과거 역사의 실패로 바라본다. 이와 같은 과거로 인해 자리 잡은 우리 민족은 “가난은 탈피할 수 없는 것”으로 인식하는 패배의식과 “무사 안일주의로 인한 게으른 민족성”을 갖게 되었으며, “개척 정신도 육성하지 못하고 자유를 깨닫지도 못하게 하여 남에게 복종하는” 민족으로 전락했다. 박정희는 근대화를 위해 이와 같은 후진적인 민족성을 탈피해야 하며, 이를 위한 민족 계몽의 필요성을 강조한다.

박정희 군사정부의 역사와 민족성에 대한 부정적인 인식은 암울한 당대의 현실뿐만 아니라, 일제 식민지배의 결과이기도 했다. 군사정부는 현실 문제의 원인을 지난 역사와 그로 인해 굳어진 후진적 민족성에서 찾고자 했고, 이는 집권세력으로서 전망을 효과적으로 제시하려는 전략이었다. 하지만 이를 위해 사용된 표현과 방식은 군사정부가 식민사관의 영향을 강하게 받았음을 보여준다. 일제강점기 일본은 정체사관과 타율사관, 즉 식민사관에 입각해 한국사를 서술했으며, 이를 통해 식민지배를 정당화했다. 해방 이후에도 많은 엘리트 지식인들은 이러한 영향에서 자유롭지 못했고, 이 책에서도 식민사관의 영향력이 확인된다.

박정희 군사정부가 “우리 민족의 나갈 길”로 제시한 ‘조국근대화’ 구호는 실제로 이후 한국 사회에서 강력한 힘을 발휘했다. 이때 중요한 것은 근대화라는 미래를 군사정부만 바랐던 것이 아니라는 점이다. ‘조국근대화’가 이후 한국 사회에 강력한 힘을 발휘할 수 있

었던 이유는 근대화란 목표를 군사정부뿐만 아니라, 당시 한국사회의 변화를 원했던 지식인과 대중 모두가 공유하고 있었기 때문이다. 즉, 가난에서 벗어나는 것, 지금보다 더 나은 사회를 만드는 것, 보다 나은 삶을 쟁취한다는 목표는 당시 한국 사회 구성원이 갈망하던 미래였다. 이후 박정희 정권은 근대화란 비전을 앞세우고, 경제개발과 산업화를 강력히 추진해나갔다.

5.16 군사정부의 외자 도입 운용 방침

이 사료는 1961년 12월 17일자 동아일보 1면에 게재된 「외자 도입 운용 방침」이다. 박정희 군사정부는 제1차 경제개발 5개년 계획의 추진 과정에서 자원 마련을 위해 외자 도입을 적극적으로 추진하였으며, 이 자료는 이를 실현하려는 정부 방침을 밝히고 있다.

군사정부가 발표한 「외자 도입 운용 방침」을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 크게 일반원칙과 운영방침 두 부문으로 구분되어 있다. 이 중 운영방침은 사업순위, 경영-참여, 지불보증, 내자의 조달과 지원 네 항목으로 제시되고 있다. 이때 중요한 대목은 일반원칙에서 정부가 경제개발 5개년 계획의 성공적인 추진을 위해 외국 자본을 적극적으로 도입할 것이며, 도입한 자본의 공정하고 효율적인 사용을 위해 정부가 합리적으로 조정할 것이라고 밝힌 부분이다. 즉 이 사료는 박정희 군사정부가 정부차원에서 외자 도입을 적극 추진하고 이를 관리한다는 방침을 명확하게 제시하고 있다.

경제개발을 위한 자원과 재원이 모두 부족했던 한국에서 외국 자본은 경제성장에 매우 중요한 역할을 하였다. 원자재 수입, 기술 도입, 장비와 물자 수입 등 경제활동을 위한 모든 과정은 재원을 필요로 했으나, 1950년대 한국의 경제 상황은 절망적이었다. 이러한 상황에서 미국은 한국에 대대적인 군사·경제원조를 제공하여 사회 안정을 도모할 수 있도록 지원했다. 1950년대 미국의 원조는 전후 복구와 사회 안정에 필요한 각종 물자의 수입을 가능케 하는 사실상 유일한 재원이었다.

하지만 1950년대 후반 미국은 한국 경제가 안정적인 상태에 들어섰다고 판단했고 무상 원조를 축소하기 시작하였다. 그러나 한국 정부는 안정적인 경제 유지를 넘어, 기간산업 및 제조업 투자 등의 경제개발을 추진하고자 했기 때문에 미국의 원조 감소는 심각한 문제였다. 이때 등장한 박정희 군사정부는 경제개발을 통한 ‘조국근대화’를 정당성 확보를 위한 핵심과제로 내세웠다. 따라서 미국의 원조 감소 추세를 최대한 지연하면서, 추가 재원을 확보하는 문제는 군사정부에게 중요한 문제가 되었다.

1961년 12월 박정희 군사정부가 「외자 도입 운용 방침」을 발표한 시점까지 한국은 차관 또는 투자의 형태로 외국 자본을 도입한 경험이 거의 없었다. 실제로 1950년대 후반부

터 차관 도입이 추진되기도 했으나, 한국 경제의 신용도가 낮은 상황에서 실제 도입까지 이어지긴 어려웠다. 정부는 이러한 상황을 타개하기 위하여 이후에도 각종 법령을 제정하면서 외자 도입을 촉진할 수 있는 방안을 적극 모색하였다.

1962년 「차관에 대한 지급보증에 관한 법률」, 「장기결제방식에 대한 자본재 도입에 관한 특별조치법」이 제정되어, 외자도입에 관한 기본법규가 정비되었으며, 이러한 법규들은 1966년 8월 「외자도입법」으로 통합되었다. 소개한 자료에서 나오는 정부의 ‘지불보증’은 외자도입 촉진을 위한 핵심 방안으로서, 외자 상환을 정부가 ‘보증’하겠다는 것이었다. 정부는 외자 도입을 위해 보증을 서주었고, 그 대신 도입된 외자를 관리하고자 했다. 경제개발을 위한 자원을 통제하면서 전체적인 경제개발을 관리하는 것은 한국 정부의 기본적인 개발전략이었다. 이러한 전략 아래 외자도입액은 크게 증가하였고, 외자는 한국 경제성장에 크게 기여하였다.

하지만 경제개발 추진을 위해 가장 중요한 자원인 외자를 도입하고 관리하는 역할을 정부가 맡고 있긴 했으나, 기업 역시 이 과정에서 중요한 역할을 담당하였다. 실제 과정을 면밀히 살펴보면, 외자를 도입해 실제로 경제활동을 수행하는 기업의 능동적인 역할이 확인된다. 특히 기업들은 관련 투자정보를 수집하고 접촉한 뒤, 도입 계획을 입안하여 제출하는 등 외자 도입 상황을 주도하였다. 정부가 이 모든 과정을 파악하고 관리할 수는 없었기 때문에, 정부는 기업의 적극적인 역할을 독려했다. 이처럼 한국의 경제성장 과정에서 정부와 기업은 ‘파트너’로서 서로의 역할을 수행하였으며, 이는 외자도입 과정에서도 확인할 수 있다.

1966년 제정된 외자 도입법

이 사료는 국민경제의 자립과 건전한 발전 및 국제수지 개선에 기여하는 외자를 효과적으로 유치하고 도입한 외자를 적절히 활용하고 관리할 목적으로 1966년 정부가 제정한 「외자도입법」의 일부 내용을 발췌한 것이다.

5·16군사정부는 경제개발 5개년 계획을 추진하면서 본격적으로 외자 도입을 위한 법·제도를 제정 및 정비하였다. 그 중에서도 1961년 군사정부가 발표한 「외자 도입 운용방침」은 정부가 외자 도입을 적극적으로 지원함과 동시에 도입한 외자를 정부가 관리·운용하겠다는 방침을 제시하고 있다. 이와 같은 정부 주도의 외자 정책 기조는 이후에도 유지되었으며, 정부는 도입한 외자를 필요한 부문에 배분하면서 전체적인 경제개발계획을 관리하였다. 정부가 적극적으로 외자 도입을 추진하고 기업이 정부의 경제시책에 부응하면서 외자도입액은 1960년대 중반 이후 빠른 속도로 증가하였다.

사료에서 제시하고 있는 「외자도입법」은 1960년대 중반 이후 증가하기 시작한 외자를 효과적으로 관리하기 위해 제정되었다. 박정희 정부는 「외자도입법」을 제정하면서 기존의 외자 관련 법·제도를 일원화하여 통합하였다. 초기의 시행착오를 겪으면서 정부는 도입한 외자를 더욱 효율적으로 활용해야 할 필요성을 인지하였고 새로운 「외자도입법」은 효율성과 합리성에 초점을 두고 수립되었다. 정부는 외국인 투자 제한을 완화하여 상환해야 하는 차관 대신 외국인의 직접 국내 투자 비중을 확대하고, 무분별한 차관 도입을 억제하여 외자 관리를 합리화하고자 했다.

특히 외자 관리의 합리화 측면은 당시 제기되고 있었던 부실기업의 무분별한 차관도입에 관한 우려를 반영한 것이었다. 그러나 1960년대 후반이 되자 부실기업 문제는 현실화되었고, 한국경제에 큰 타격을 주면서 이후 박정희 정부는 1972년 ‘8·3조치’라는 특단의 조치를 취하였다. 한편, 1965년 한일협정의 체결로 외국인·일본인의 국내 투자가 확대되기 시작하였으나, 본격적인 외국인 투자 확대는 1970년대에 본격화되었다. 특히 정부가 막대한 재원을 필요로 하는 중화학공업화를 포함한 대규모 경제개발을 추진하면서 차관뿐만 아니라, 외국인 직접 투자는 지속적으로 확대되었다.

한국은 1959년 이래 1992년까지 공공차관 194억 1700만 달러, 상업차관 210억 2200만 달러, 도합 404억 3900만 달러에 달하는 외자를 도입하였다. 외자는 경제개발을 위한 재원이 절대적으로 부족했던 한국이 경제개발 계획을 추진하는 데 큰 힘이 되었다. 외자도입 증대의 가장 큰 원인은 정부의 적극적인 의지와 지원에 있었다. 정부는 경제개발을 위해 필요한 대대적인 자금을 외부에서 찾아 확보하고, 이를 필요한 분야에 배분하면서 경제개발을 추진했다. 이 과정에서 경제가 성장하자, 한국 경제에 대한 신뢰도가 높아졌고, 외국인 투자가 확대되는 선순환을 거치면서 한국 경제성장의 속도를 낼 수 있었다.

이처럼 외자는 경제개발을 위한 모든 자원이 절대적으로 부족했던 한국의 경제성장에 중요한 역할을 담당했다. 정부는 외자를 관리·조정하며 경제개발을 추진했고 기업은 이에 적극 부응하면서 한국은 가시적인 경제성장을 이룰 수 있었다. 그러나 무분별한 차관 도입과 중복 투자로 인해 불거진 부실기업 사태, 8·3조치는 외자 의존적인 경제성장의 취약성을 보여준다. 또한 한국 경제성장의 특징인 대기업에 대한 집중 투자와 지원, 정경유착 문제 역시 경제 민주화 관점에서 문제를 제기할 수 있는 부분이다. 더 나아가 외자에 의존한 경제성장은 1990년대 후반 발생한 IMF위기와도 분리할 수 없다는 점에서 비판적인 접근이 필요한 측면이 있다.

제1차 경제 개발 5개년 계획의 목표와 방침

이 사료는 1961년 5·16군사쿠데타 직후 박정희(朴正熙) 군사정부가 수립한 「제1차 경제

개발 5개년 계획」의 내용을 발췌한 것이다. 군사정부는 1959년 3월 부흥부 산하의 산업개발 위원회에서 작성한 「경제개발 3개년 계획안(1960~1962)」과 그 뒤 이를 토대로 장면(張勉) 정부가 수립한 「경제개발 5개년 계획(1961~1965)」을 참고하여 자신들의 「제1차 경제개발 5개년 계획」을 발표하였다.

한국에서 경제개발계획 수립의 필요성이 제기되기 시작한 것은 1950년대 후반부터였다. 1950년대 후반 미국은 대외원조사업의 효율성을 제고하는 동시에 제3세계의 사회 안정을 위한 경제개발의 중요성을 강조했다. 이와 함께 미국은 한국의 전후복구가 마무리되었으며, 전시 상태에서 이루어지던 원조를 평시 상태의 원조로 전환해야 한다고 판단했다. 이러한 판단 아래, 미국은 한국에 대한 무상원조를 감축하고, 이후의 경제원조는 사업의 적절성 판단에 의거하여 개발차관 형태로 공여할 것이라고 한국 정부에 통보했다. 따라서 한국 정부는 미국으로부터 경제개발에 필요한 자금을 받기 위해 적절한 경제개발 계획을 수립하고 타당성을 확인받아야 하는 상황에 직면했다.

1958년 4월 이승만(李承晩) 정부는 경제개발계획을 전담할 부서로, 부흥부 산하에 산업개발위원회를 조직했으며, 산업개발위원회는 1960년 4월 「경제개발 3개년 계획안」을 작성하여 제출했다. 이승만 정부가 수립한 3개년 계획은 빠른 자본 축적과 생산력 극대화를 통한 공업화를 성장 모델로 채택하고 있었으나, 4월 혁명이 일어나면서 진전을 보지는 못했다. 이후 등장한 장면 정부는 ‘경제제일주의’를 내세우면서 이전의 경제개발계획을 더욱 보완하여 「경제개발 5개년 계획」의 초안을 작성하였다. 미국 전문가들의 자문을 받아 보다 구체적인 형태로 작성되었으나, 5·16 군사쿠데타가 발생하여 이 계획의 완성과 발표는 군사정부 시기에 이루어졌다.

1961년 5·16 군사쿠데타로 집권한 박정희 군사정부 역시 강력한 경제개발 의지를 갖고 있었다. 군사정부는 경제개발과 ‘조국근대화’를 통해 정권의 정당성을 확보하고자 했고, 장면 정부가 성안한 초안을 바탕으로 자신들의 제1차 경제개발계획을 작성하여 발표했다. 제1차 계획은 자립경제 달성을 위한 기반 구축을 기본 목표로 삼았으며, ①전력, 석탄 등 에너지 공급원 확대, ②농업생산력의 증대로 국민경제 불균형 시정, ③기간산업 확충과 사회간접자본의 총족, ④유희자원의 활용, ⑤수출증대를 주축으로 국제수지 개선, ⑥기술 진흥 등의 중점 과제를 제시하였다. 문제는 이와 같은 의욕적인 계획을 실현하기 위한 자원 마련의 가능 여부였다.

한국 정부가 제일 먼저 경제개발 자금 지원을 기대한 미국은 군사정부의 경제개발계획에 부정적이었다. 미국은 현재 한국 경제 상황에서 계획과 같은 급속한 성장은 불가능하며, 경제 안정에 초점을 맞춘 개발계획을 수립할 것을 요구했다. 그러자 군사정부는 자체적인 자본 동원을 위해 1962년 6월 일반은행 국유화와 통화개혁을 단행했지만 계획대로 내자를 동원할 수 없었다. 이후 한국의 경제 상황이 심각해지자, 미국은 계획을 현실적으로 수정하고, 미국의 제안대로 경제 개혁을 시행하지 않으면 이후 경제원조가 중단될 것이라고 군사정부에 경고했다. 결국 1964년 2월 박정희 정부는 미국의 권고에 따라, ‘제

1차 경제개발 5개년계획 보완계획'을 발표했다.

수정된 계획은 강력한 긴축정책을 추진하여 물가를 안정시키는 등 경제 안정에 초점을 맞추었다. 원안에서 7.6%로 높게 설정했던 성장률 목표를 낮추고 총투자액 역시 현실적인 수준으로 낮추었다. 또한 수출 부문에 대한 투자를 강조하여, 외환 부족 문제를 해결하고자 했다. 반면 원래 계획의 핵심이었던 종합제철공장 건설계획, 울산종합공업단지 건설은 폐기되거나 내용이 변경되었다. 이처럼 제1차 계획은 추진 과정에서 대폭 수정되었지만, 수출 공업부문은 충분히 긍정적인 결과를 냈고 잠재성을 확인하였다. 이후 박정희 정부는 수출산업 중심의 경제개발전략을 추구했으며, 가시적인 경제성장을 달성할 수 있었다.

수출 주도형 경제 개발 전략

이 사료는 1964년 12월 5일 대한무역진흥공사 주관으로 서울 시민회관에서 열린 제1회 수출의 날 기념식에서 행해진 박정희(朴正熙) 대통령 축사의 전문이다. 당시 박정희 대통령은 서독에 방문 중이었기 때문에 장기영(張基榮) 경제기획원 장관이 축사를 대신 낭독하였다. 이 축사는 자립경제 건설을 위한 수출 증대의 중요성을 강조하고, 이를 위해 정부와 기업, 국민들이 적극 노력해야 한다는 내용을 담고 있다.

6·25전쟁 이후 폐허가 되었지만, 미국의 원조를 바탕으로 한국 경제는 1956년을 기점으로 전쟁 이전 수준으로 회복되었다. 그러나 미국의 대한정책 초점이 한국의 경제 개발보다는 군사적인 목적에 있었기 때문에 사회를 안정적으로 유지하는 것 이상의 경제개발은 더디게 진행되었다. 미국의 대한정책은 한국 사회를 안정적으로 유지하는데 있었고, 따라서 경제정책의 방점은 급격한 인플레이션 억제와 과도한 수출입 불균형 해소에 찍혀 있었다. 이러한 상황에서 미국의 원조가 1958년 이후 점차 감소하자, 한국경제의 전망은 어두워보였다.

인플레이션을 억제하고, 무역수지 적자를 개선하는 정책은 한국경제의 안정성 도모에는 분명 도움이 되었지만, 제조업 발전 등을 통해 적극적인 경제 개발정책을 추진하는 개발 전략과는 충돌하는 측면이 있었다. 물자와 원자재, 기술이 절대적으로 부족한 한국이 경제개발을 추진하기 위해서는 수입을 통해 경제활동을 위해 필요한 자원을 들여와야만 했다. 하지만 수입을 위해서는 외화, 즉 달러가 필요했다. 그러나 당시 한국으로서는 달러 공급 방법이 사실상 미국의 원조를 제외하고 없었다. 따라서 외화를 공급하는 문제, 즉 미국의 원조와 수출 확대는 한국경제의 생존, 더 나아가 성장을 위한 핵심 과제였다.

그러나 1950년대까지도 한국은 농업 중심의 1차 산업 국가였다. 수출의 중요성은 늘 강

조되었지만, 수출을 기대할 수 있는 상품이 1960년대 초반까지 거의 존재하지 않았다. 1962년부터 시작된 제1차 경제개발 5개년 계획에서 주력으로 설정한 수출품목은 식료품과 광물 등의 1차 생산품들이었다. 이러한 상황에서 박정희 군사정부가 제1차 5개년 계획에서 원했던 기간 산업 등의 대규모 투자는 원했던 대로 이루어질 수 없었으며, 오히려 물가 상승, 수지 불균형 등 경제문제가 심각해졌다. 이에 미국은 군사정부에게 안정적인 성장전략을 채택할 것을 압박했고, 제1차 경제개발계획의 방향성은 수정되었다.

하지만 새로운 가능성을 확인한 것도 바로 이 시기였다. 수출품목의 다변화가 필요했던 시점에서 가발로 상징되는 노동집약형 2차 경공업 제품이 주요 수출품으로 부상하였다. 합판, 면직물, 김, 생사 등이 한국경제의 새로운 수출품목으로 떠올랐다. 자료에서 소개한 「수출의 날」 기념식 축하에서도 관련 발언을 확인할 수 있는데, 박정희는 “풍부한 노동력을 활용하여 생산활동을 더욱 활성화시키고 특히 노동 집약산업을 육성하여 공산품 수출을 진흥시키는데 노력할 것”이라면서 그 중요성을 강조하였다.

1964년 제1회 「수출의 날」 기념식 행사는 수출 1억 달러 달성을 축하하기 위한 것이었고, 이후 한국의 수출은 급격하게 늘어나면서 한국의 경제 성장을 지탱했다. 정부는 수출 확대를 위한 재정·금융 정책을 시행하고, 각종 행정 시책을 통해 수출 기업을 적극 지원하였다. 민간 기업들도 정부 시책에 적극 부응하여 수출에 힘을 쏟았으며, 이후 한국의 경제성장은 가시적 성과를 달성했다. 1960년대 이후 수출을 통한 외화 수급과 이에 기반한 경제활동 활성화, 즉 수출 주도형 경제개발 전략은 당시 한국 경제가 주어진 조건 위에서 산업화와 경제개발이란 목표로 달성할 수 있게 한 핵심 동력으로 작동하였다.

제2차 경제 개발 5개년 계획(1967~1971)의 목표와 방침

이 사료는 한국 정부가 1966년 7월에 발표한 제2차 경제개발5개년계획(이하 제2차 개발 계획)의 기본 목표로 제시된 부분이다.

제2차 개발계획은 1962년부터 1966년까지 시행되었던 제1차 경제개발5개년계획에 뒤이어 1967년부터 1971년까지의 기간을 대상으로 기획되었다. 한국 정부는 수출 중심의 경제개발 전략을 모색하면서 1964년부터 제2차 개발계획을 준비하기 시작했다. 당시 경제기획원은 1966~1981년을 대상으로 하는 ‘한국경제의 장기개발전망’을 먼저 마련한 후, 그것의 첫 번째 중기계획으로 제2차 개발계획을 수립했다. 제2차 개발계획은 산업구조를 근대화하고 자립경제의 확립을 더욱 촉진하는 것을 주된 목표로 삼았고, 계획기간 중 연평균 7%의 경제성장을 통해 1971년에는 경제 규모가 1965년보다 50% 확대되고 1인당 국민총생산은 31% 증가하는 것을 목표로 상정했다.

기본 목표에서 제시된 6가지 중점은 ① 식량의 자급, ② 공업의 고도화와 공업생산 배가, ③ 7억 달러의 수출 달성, ④ 고용 증대 및 인구 억제, ⑤ 국민소득의 획기적 증가, ⑥ 인적자원 배양과 기술향상으로 정리할 수 있다. 먼저 주목할 점은 식량의 자급 문제가 첫 번째로 언급되었다는 것이다. 당시까지 식량 공급 부문에서 큰 비중을 차지하고 있었던 미국의 식량원조가 현금판매 및 차관 형식으로 전환되자, 식량수입은 바로 외환사정과 연결되어 국제수지를 압박하는 요인이 되었다. 정부는 이를 타개하기 위한 방법으로 농업생산성 향상과 식량증산을 위한 각종 정책들을 시행하였다. 둘째, 정부는 공업화를 계속 추진하되 화학·철강·기계공업의 발전에 중점을 두고자 했다. 과잉 노동력을 흡수할 수 있는 소비재 공업 부문을 주축으로 하되, 중화학 공업의 건설도 함께 진행한다는 방침이었다. 세 번째 항목인 ‘7억 달러 수출 달성’에서는 “7억 불”이라는 구체적인 수치가 명시되었다는 점이 주목할 만하다. 중점목표에서 구체적인 수치를 상정하는 것은 이례적인 일로, 이는 수출 7억 달러가 반드시 달성해야 하는 과제가 되었음을 의미한다. 그 외에 이 계획에서는 비농업 부문의 개발 추진을 통한 완전 고용 실현, 농가 소득 증대, 과학 기술의 진흥과 인적 자원 개발 등을 목표로 하였다.

위의 6개 계획 목표는 당시 한국 경제가 맞닥뜨린 거의 모든 문제점을 해결하고 경제부문 전반을 균형적으로 발전시키겠다는 의욕을 담고 있다. 농업과 공업을 함께 육성하고, 수입대체와 수출증대를 동시에 달성하며, 도시와 농촌을 균형적으로 발전시키고, 인적자원과 기술의 개발에도 힘쓰는 목표 설정이었다. 이 때문에 언론과 전문가들은 제2차 개발계획이 발표되자 투자 순위가 명확하지 않고 의욕이 과다하다는 비판을 내놓았다. 그 외에도 7%의 성장률 목표가 비현실적이며 농업 부문 투자가 적고, 자원 조달 계획이 명확하지 않다는 등의 견해가 제시되기도 했다.

하지만 계획 전반을 살펴보면, 그 중점은 분명히 중화학공업의 육성과 수출 증대에 맞춰져 있었다. 이는 공업 부문의 총생산을 93% 증가시키고, 특히 화학 비료를 431%, 화학 공업을 156%, 금속 공업을 143%, 기계 공업을 118% 증가시키겠다는 수치와 ‘수출 7억 불 달성’ 목표에서 알 수 있다. 실제로 한국 정부는 1967~1971년에 섬유공업, 기계공업, 조선공업, 전자공업, 철강공업, 석유화학공업 등 특정 산업을 지원 혹은 육성하기 위한 일련의 법률을 제정하였다. 중화학공업화 정책의 기초는 이미 제2차 개발계획 기간에 마련되고 있었던 것이다.

경제 기획원의 1973년 중화학 공업 개발 전략

이 사료는 1970년대 박정희 정부가 추진했던 중화학공업화의 개발전략을 소개하고 있다. 박정희 정부가 구상했던 중화학공업화의 기본방향을 확인할 수 있다. 박정희 정부는 중

화학공업화에 대해 “철강, 비철금속, 조선, 기계, 전자 및 화학공업을 선정하여 이에 대한 집중적인 투자를 실현시키고 다시 연관산업의 투자를 유발토록 할 것이며 이들 산업을 그 특성에 따라 적정한 입지를 선정하여 연관산업을 집중적으로 유치개발함”을 목표로 설정하고 있다. 이어서 구체적으로 관련 공업기지계획을 제시하였으며, 이를 통해 “공업구조가 크게 고도화될 것이며 수출구조면에서도 중화학제품의 수출비중이 1972년 27%에서 1981년에는 65%로 크게 높아질 것”이라 기대하고 있다.

1970년대 박정희 정부의 중화학공업화는 1960년대 경공업 중심 수출 주도형 공업화의 한계에서 비롯되었다. 1960년대 수직적 경제성장을 주도했던 경공업 중심의 공업화는 1960년대 후반 부실기업 문제의 대두, 계속적인 물가상승, 급증하는 무역수지적자 등 한계에 직면했다. 더욱이 1971년 미국의 수입규제까지 겹치면서 1970년대 초반 한국경제는 극심한 경제위기를 경험했다. 이러한 상황에서 박정희 정부는 중화학 공업화를 통해 한국경제의 산업구조를 고도화하는 한편, 새로운 수출산업 분야를 육성하려 하였다.

중화학공업화는 1973년 박정희 대통령의 ‘중화학공업화 선언’과 함께 구체화되었다. 박정희는 1973년 1월 12일 연두기자회견을 열고 “앞으로 경제시책의 중점은 중화학공업의 육성”에 있다고 선언하였다. ‘중화학공업화 선언’과 함께 박정희 정부는 사업 추진체제를 정비하고, 정부 주도의 대규모 투자 계획을 수립했다. 1973년 5월 청와대 비서실 중심으로 중화학공업추진위원회가 발족했으며, 실무기관으로서 기획단이 설치되었다. 중화학공업추진위원회기획단은 청와대와의 직접적 연결을 배경으로 중화학공업화 전반을 기획하고 추진하였다. 그리고 앞서 사료에서 볼 수 있듯 철강, 비철금속, 석유화학, 조선, 기계, 전자 등의 산업분야에 1973~1981년간 약 2조 9,800억원의 자금을 투입한다는 계획을 수립하였다.

또한 중화학공업화의 구체적 추진방식으로 산업기지를 건설하여 지원을 집중하였다. 포항(제철), 울산(석유화학), 구미(전자), 온산(비철금속), 거제(조선), 창원(종합기계), 여천(화학) 등에 중화학공업 산업기지를 건설·정비하고 각종 재정 투융자와 조세감면, 금융지원 등의 우대 조치를 집중하였다. 다만, 위의 사료에서 보이는 아산만 일대의 제2제철기지 건설은 1970년대 내내 여러 후보지를 놓고 경합하다 1981년 광양만으로 확정되었다. 이때 건설된 산업기지는 남동임해공업지역으로 불리며 현재까지도 한국 중화학공업의 중심지로 기능하고 있다.

박정희 정부의 집중적 지원 하에 중화학공업은 1970년대 후반까지 빠르게 성장했다. 1970년대 연평균 20.9%의 높은 성장률을 달성했으며, 1979년 현재 중화학공업화율은 51.2%에 이르렀다. 수출에서 차지하는 비중도 1970년 12.8%에서 1980년 41.5%로 증가하였다. 이러한 측면에서 박정희 정부의 중화학공업화는 산업구조의 고도화와 수출 확대라는 측면에서 일정하게 성과를 이루었다.

그러나 한계 역시 존재했다. 정치적으로 중화학공업화는 유신체제의 정당성 확보에 활용

되었다. 박정희 정부는 유신체제를 정당화는 과정에서 새마을운동 추진과 함께 중화학공업화의 성공적 달성을 위한 국민총화(總和)를 부르짖었다. 중화학공업화를 달성하기 위해서는 국가의 인적·물적 자원을 총동원하는 유신체제가 필수적이라는 논리였다. 이러한 측면에서 중화학공업화는 정치적으로 유신체제를 지탱하는 기제였다.

경제적 측면에서도 한계가 드러났다. 중화학공업화 선언 이후 대기업들이 중화학공업에 너나할 것 없이 참여하면서, 특정 부문에 대한 대기업간의 중복투자가 나타나 산업의 효율성을 저하시켰다. 게다가 공업화 추진과정에서 핵심 자본재에 대한 높은 해외의존도로 인해 경상수지 적자와 외채부담 역시 심화되었다. 이런 상황에서 제2차 석유파동이 중첩되면서 1970년대 후반 중화학공업화 자체는 총체적 위기를 맞았다. 이후 전두환 정부는 기존 중화학공업화를 과잉투자·중복투자라 비판하면서, 중화학공업화 정책을 일부 수정하여 추진하였다.

제4차 경제 개발 5개년 계획(1977~1981)의 목표와 방침

이 사료는 한국 정부가 1976년 12월에 발표한 제4차 경제개발 5개년계획(이하 제4차 개발계획) 중 기본 목표로 제시된 부분이다.

제4차 개발계획의 수립은 박정희(朴正熙, 1917~1979) 정부의 중화학공업화 실적이 가시화되고, 한국 기업들의 중동진출이 시작되던 시기에 이루어졌다. 계획 수립 단계에서 실무계획반, 경제계획조정위원회, 경제계획심의회, 경제정책협의회, 평가교수단 등 민간 전문가 집단의 참여가 확대되었다는 점이 특기할 만하다.

제4차 개발계획은 성장, 능률, 형평을 개발이념으로 삼았으며, 계획 목표로는 ① 자력 성장구조의 실현, ② 사회개발을 통한 형평의 증진, ③ 기술의 혁신과 능률의 향상 등을 제시했다. 제4차 개발계획의 특징으로는 수출증대의 기초를 유지하면서도 수출상품의 다양화와 고급화를 강조했다는 점, 경제능률을 측정하는 기준으로 국제경쟁력을 거론했다는 점, 국민 간 형평 증진을 위한 복지정책에도 주의를 기울였다는 점 등을 제시할 수 있다.

특히 ‘성장’ 외에 ‘능률’과 ‘형평’을 계획의 목표로 제시했다는 점은 주목할 만하다. 이는 경제개발이 지속되면서 분배와 효율성의 문제가 부각됨에 따른 결과였다. 그러나 이를 달성하기 위한 세부 목표와 정책내용은 여전히 성장 중심으로 구성되었으며, 형평과 능률은 부차적인 목표에 머물렀다.

계획 목표를 자세히 살펴보면, 가장 강조되고 있는 것은 ‘자력 성장구조의 실현’이다. 이를 달성하기 위한 세부 목표로는 ① 투자재원의 자력조달, ② 국제수지의 균형, ③ 산업구

조의 고도화 등이 제시되었다. 이는 1970년대 초 세계적인 경제 불황을 불러온 ‘제1차 석유파동’을 계기로 경제적 자립의 필요성이 대두되었기 때문이었다. 그러나 오히려 계획기간 동안 투자재원의 해외의존도는 더욱 높아져 갔으며, 무역수지도 악화되어 적자 폭이 확대되었다.

개발 계획의 두 번째 목표로 제시된 것은 사회개발을 통한 형평의 증진이었다. 이에 따라 인구·교육·보건·주택·사회보장 등 전반적인 사회개발 사업이 계획되었다. 그러나 이 사업들은 구체성을 띠지 못했으며, 예산도 뒷받침되지 못해 성과를 거두기 어려웠다. 이는 ‘제2차 석유파동’의 충격으로 경제성장이 둔화되고 물가가 상승하는 상황에서 분배보다는 성장에 초점을 둔 경제정책을 추진했기 때문이다.

계획의 세 번째 목표는 기술혁신과 능력 향상이었다. 이를 위해 과학기술 투자를 1981년까지 국민 총생산의 1% 수준까지 높이겠다는 목표가 제시되었다. 또한 제4차 개발계획의 일환으로 ‘과학기술부문계획(1977~1981년)’이 작성되어 과학기술에 대한 투자계획을 구체화하였다. 과학기술에 대한 강조는 중화학공업화의 추진을 위해 자체 기술개발에 대한 수요가 증가한 상황을 반영한 것이었다.

제4차 개발계획은 제1차 석유파동이 가져다 준 소위 ‘중동특수’로 1977년에 수출 100억 달러의 달성과 사상 최초의 경상수지 흑자를 실현하며 성공적인 출발을 보였다. 하지만 1970년대 말 제2차 석유파동으로 경제 위기가 닥치자 국내 기업들이 연쇄 부도를 맞으면서 대부분의 계획 목표가 달성되지 못했다. 1978년을 전후하여 통화팽창, 부동산투기, 물가 불안정 등 이상 징후가 나타나자 정부 내에서는 한국 경제의 방향에 대한 종합적인 재검토가 필요하다는 주장이 공감대를 얻기 시작했다. 결국 한국 정부는 1979년 4월 ‘경제안정화 종합시책’을 발표하여 성장 위주의 정책에서 안정 위주의 정책으로 전환하였다. 성장 일변도의 경제구조에 대한 체질개선이라는 과제는 박정희 사후 집권한 전두환(全斗煥, 1931~2021) 정권에게 넘어갔다.

포항 종합 제철공장 준공식 치사

이 사료는 1973년 7월 3일 포항 종합제철소의 준공식 당시 박정희 대통령의 치사이다. 치사에는 포항 종합제철소 준공 이후 박정희 정부가 기대하는 중화학공업화의 전망이 담겨있다. 또한 중화학공업화로 기대되는 효과로 수출 100억불 달성이 있는데, 이는 1977년에 조기 달성되었다. 그 밖에 포항제철 건설에 결정적 역할을 했던 일본 정부와 기업에 대한 감사를 표하고 있는 점도 특기할만한 내용이다.

자유당 정부의 초기계획부터 5·16쿠데타 이후 박정희(朴正熙) 정부의 추진 경과를 다루고

있다. 초기계획부터 준공까지의 과정, 기대효과, 향후 확장계획을 상세히 담고 있어 포항 종합제철소의 건설과정을 일목요연하게 파악할 수 있다.

포항 종합제철소 건설 시도는 이승만(李承晩) 정부시기까지 거슬러 올라가지만 박정희 정부시기부터 구체화되었다. 박정희 정부는 5.16 직후 부정축재자금을 통해 제철소를 건설하려 하였다. 이때 미국과 서독, 프랑스 등 몇몇 회사를 상대로 국제입찰까지 진행했지만 부정축재자금 회수가 지지부진하고 외자 확보도 부진하여 실패하였다. 외자 확보 부진의 이유는 미국의 반대가 큰 이유였다. 1차 산업과 노동집약적 경공업의 육성, 사회간접자본 확충이 우선시되어야 하는 한국 경제상황에서, 대규모 시설과 막대한 자금을 요구하는 종합제철소 건설은 위험부담이 크다고 판단했기 때문이다. 또한 한국의 경제개발 속도를 감안하면 철강산업이 시급하지 않다고 판단했다.

그러나 1960년대 중반 급격한 경제개발을 거치며 상황이 바뀌었다. 국내외 건설사업과 자동차, 전자제품 생산의 급격한 증가로 한국의 철강재 수요는 1968년에 이미 100만 톤을 돌파했고, 1973년 300만 톤을 상회했다. 따라서 박정희 정부는 산업재 철강의 국내수요 증가에 대응할 필요가 있었다. 동시에 박정희 정부는 철강산업이 단순한 하나의 산업 부문이 아니라 다른 산업의 기반이 되는 기간산업임을 주목했다. 산업간 연계 효과가 큰 철강산업은 공업국가로 도약하기 위해 선행되어야 할 과제라고 판단했다. 더욱이 국제원자재 시장의 급격한 가격변동에 대한 대처와 1960년대 후반 잇따른 안보위기 상황에 따른 위기감, 북한과의 체제 경쟁 등은 철강산업의 필요성을 증가시켰다.

이러한 상황에서 박정희 정부의 종합제철소 건설 시도는 여러 차례 좌초했는데, 결정적 시도는 1960년대 중반 대한국제제철차관단(Korea International Steel Association, 이하 KISA)을 통한 건설 시도였다. 1967년 KISA와의 기본계약이 체결되면서 사업이 급물살을 타기 시작했고, 그해 포항을 부지로 선택한 후 사업추진 모체로 대한중석광업주식회사를 선정하였다. 1968년 1월 25일에는 종합제철공장건설추진위원회가 구성되었고, 그해 4월 1일 포항제철주식회사가 정식으로 창립되었다. 그러나 1969년 미국수출입은행이 차관제공을 거절하고, 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아 차관도입도 어려워지면서 차관도입시도는 좌절되었다. 이때의 여파로 박충훈(朴忠勳) 경제기획원장이 경질되고 김학렬(金鶴烈)이 신임 장관으로 임명되었다. 김학렬은 1969년 8월 대일청구권자금을 이용한 새로운 종합제철 건설 계획을 발표하였다.

대일청구권자금을 새로운 차관선으로 주목한 이후 박정희 정부는 일본 정부와 재계를 설득하는 작업에 들어갔다. 이 과정에서 포항제철 사장 박태준(朴泰俊)은 정부의 공식 교섭과 민간의 비공식적 교섭, 즉 로비활동을 병행했다. 일본 정부는 초기 사업 타당성을 문제 삼아 제철소 건설에 청구권자금을 투입하는 것에 대해 난색을 표하였으나, 한국 정부가 무역 불균형 문제에 대해 일본 측에 양보하고 비공식적 루트를 통해 로비활동을 벌여 동의를 받아냈다. 그 결과 7,400만 달러의 청구권자금과 5,000만 달러의 상업차관을 제공받기로 협의하였다. 반면, 새로운 시장개척이 절실한 일본 재계의 입장은 호의적이었

다. 일본 재계 입장에서 포항제철 건설에 참여할 경우 안정적으로 대금을 회수할 수 있고, 새롭게 성장하는 한국 시장 내에서 기술이전을 통해 관련 사업을 선점할 수 있다는 장점이 있었다. 다만 일본의 기술이전은 경쟁 가능성이 낮은 하급기술 위주였으며, 고급 기술 이전에 대해서는 인색했다.

이러한 과정을 거쳐 포항제철 건설은 빠르게 이루어졌다. 1970년 4월 1일 포항에서 포항 종합제철 1기 설비가 착공되어 1973년 7월 3일 조강 기준 연산 103.2만 톤 규모의 포항 종합 제철 준공식이 거행되었다. 1976년 5월 31일 제2기 설비 확장 공사를 준공되었고, 1978년 12월 8일에는 제3기 설비가 준공되었다. 포항제철의 규모 확대는 설비 활장에 그치지 않았다. 1970년대부터 제2공장 설립을 위한 입지를 탐색해, 마침내 1981년 11월 광양만을 제2공장 입지로 확정지었다. 광양제철소는 1985년 1기 설비를 종합 착공한 이후, 1992년 10월 제4기 설비까지 완료하면서 종합준공되었다.

제5차 경제 사회 개발 5개년 계획 개요

한국의 경제개발 5개년 계획의 단계별 목표는 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966)에서 “사회경제적 악순환의 시정과 자립경제 달성의 기반구축”, 제2차 경제개발 5개년계획(1967~1971)에서 “산업구조의 근대화화 자립경제확립의 촉진”이었고, 제3차 경제개발 5개년 계획(1972~1976)에서 “성장, 안정, 균형의 조화”, 제4차 경제개발 5개년계획(1977~1981)에서 “성장, 능률, 형평의 조화”로 제시되었다. 제5차(1983~1986)에 이르러서는 계획의 이름을 “경제사회개발 5개년계획”으로 바꾸고, 그 기초를 “안정, 능률, 균형”으로 삼았다.

이러한 정책 기초의 변화에는 1970년대에 진행된 고도성장에 따른 부작용과 시대의 변화가 자리해있었다. 당시 경제성장을 저해하는 요인으로 꼽힌 것은 다음과 같다. 첫째, 물가 상승과 국내 저축률 저하로 인한 국제수지 악화, 둘째, 정부주도형 경제 아래 기업에 대한 과보호 및 독과점 체제 심화와 그에 따른 기업의 국제경쟁력 악화, 셋째, 중화학공업 등 특정 부문의 특혜정책금융으로 인한 자금 배정의 비효율과 소득의 지역간·산업간 격차 심화 등이다. 이러한 요인들은 양적 발전에 치중했던 과거 경제개발계획의 부작용 및 한계로 평가되었다. 이를 타개하기 위해 경제·사회·문화 부문의 균형 있는 질적 발전의 필요성이 제기되었다.

이처럼 제5차 경제사회개발 5개년계획에서의 ‘사회’란 경제의 지속적 성장을 위한 국내 경제 기반을 뜻하는 것으로, 국내 경제의 내실화·건고화를 통해 국제여건의 변동에 신속적으로 대응해줄 것에 대한 주문과 같았다. 이에 따라 1981년에 발표된 제5차 경제사회 개발 5개년계획의 내용은 다음과 같다. 첫째, “성장지속을 위한 경제안정기반의 정착과 능률의 향상”, 둘째, “국제수지의 건실한 관리와 경제안전의 확보”, 셋째, “비교우위산업

구조로의 전환”, 넷째, “국토의 균형발전과 환경보전”, 다섯째, “사회발전의 확대” 등이다.

이중 사회발전의 추진전략으로는 “일반경제활동에 대한 시장기능 강화”, “기본수요영역에 대한 적극적인 공공개입”을, 사회발전의 추진방향으로는 “지속적 성장을 통한 고용기회의 확대”, “경제운용의 공정성 확립을 통한 특혜, 불로소득의 방지“, “분배형성과정의 공정성 확립“이 천명되었다.

우선 기초에서 안정을 가장 먼저 내세운 만큼, 물가안정을 목표로 한 재정 긴축이 지속되었는데, 이는 1979년 경제기획원에서 발표된 경제안정화종합시책을 계승한 것이었다. 더불어 중복투자 및 과당경쟁에 직면해있던 국내 중화학공업에 대한 투자조정 및 산업합리화 조치가 시행되었고, 이전까지의 기업에 대한 선별·직접 지원방식 대신 간접·일반 지원방식이 도입되었는데, 이는 공업진흥법의 폐지와 1986년의 공업발전법 제정으로 현실화되었다. 또한 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)을 1980년 12월 31일 최초 제정하여 1981년 4월 1일 시행하였다. 그러나 제5차 계획 때에도 관치금융은 유지되었고, 수출주도산업 육성과 같은 정부주도 경제개발방식이 지속되었다. 한편 1980년 9~12월 부문계획 작성단계에서 구성된 총 26개 실무 작업반 중, 사회 부문 실무 작업반은 인구, 교육, 고용 및 인력개발, 환경보전, 노사관계, 사회개발종합, 소득분배, 청소년, 주거 및 도시, 보건 및 의료, 사회보장 및 절대빈곤 등 총 11개로 구성되었다.

경제 정의 실천 시민 연합 발기 선언문

이 사료는 1989년 경제정의실천시민연합(이하 경실련)의 창립 당시 발표된 발기선언문에 해당한다. 경실련은 1989년 4월 중순 민청학련 사건으로 수감되었던 서경석 목사와 기독교 학생운동가 10여 명이 모여 처음 조직을 구상하였고, 기독교사회문제연구소(이하 기사연)에 임시 사무실을 마련하였다. 이듬해 7월 8일 서울YWCA 대강당에서 발기인 500여 명의 입회 하에 발기인 대회를 가졌고, 이날 경실련 발기선언문과 취지선언문이 각각 낭독되었다. 경실련은 11월 4일 정동 문화체육관에서 1,500여 명이 모여 창립대회를 개최하며 정식 출범하였다.

출범 당시 경실련은 변형윤 교수, 이효재 교수, 황인철 변호사, 송월주 스님이 초대 공동대표를 맡았고, 초대 상임집행위원장으로 정성철 변호사, 초대 정책위원장으로 이근식 교수, 초대 사무총장으로 서경석 목사가 취임하였다. 경실련 출범 당시 참여한 인사들은 주로 지식인 그룹 ‘우리마당’, 서울대 상대 경제학과 출신, 그밖에 기독교학생운동 세력 및 기타 기독교인들이 주축을 이루었다.

경실련은 발기선언문에서 한국 사회의 “경제적 불의”를 타개하는 것이 현안 과제이며, “시장 경제의 효율성과 역동성”과 “깨끗하고 유능한 정부의 적절한 개입” 양자 모두의 추

구를 통해 “민주복지사회의 건설”로 나아가는 것이 중요하다고 밝혔다. 나아가 취지선언문에서는 “87년 6월 민주대항쟁 때 길거리에 쏟아져 나왔던 시민”을 주목하여 그들이 “좌우의 양극적 대립”으로 불안에 빠져있다고 진단하고, “재야운동권의 문제제기를 흡수 여과하고 조절 완화”하는 “온건”하고 “대중”적이며 “국민적 공감대”를 갖춘 운동을 지향한다고 천명하였으며, 이 문제를 해결할 주체는 “보통 시민”임을 재차 강조하였다. 이는 이전의 민주화운동의 흐름이었던 민중운동, 계급운동과는 결을 달리하는 접근이었으며, 1987년 6월항쟁 이후 도입된 형식적 민주주의와 그로부터 확보된 사회적 공간을 활용해 시민운동과 합법 운동의 노선을 이어나가겠다는 의지였다.

경실련은 발족 직후부터 1989년 말 토지공개념 3법의 제정으로 결실을 맺게 되는 토지공개념 도입에 대한 강조를 비롯하여, 1993년 김영삼 정부에 의해 실제로 시행되는 금융실명제 도입 운동, 훗날 2020~2021년 임대차 3법을 통해 부분적으로 실현된 세입자 보호운동 등을 전개했다. 더불어 1995년에 법제화에 성공한 부동산실명제 도입 운동, 1996년 공정거래법 개정을 이끌어낸 재벌개혁 운동, 2001년에 도입되는 금융소득 종합과세 촉구 운동 등, 경제정의 관련 주요 현안들에 목소리를 내면서 국회 및 정부로부터 가시적인 성과를 거두는 등 활발한 활동을 이어나갔다.

경실련은 중앙의 경실련 본부와 각 지역의 지역경실련 조직으로 구성되었고, 본부는 조직운영 조직과 활동조직으로 구분되었고, 본부 활동조직에는 정책위원회, 조직위원회, 시민입법위원회, 국제위원회, 윤리위원회, 경실련 아카데미, 지부조직 및 지역경실련 협의회, 회원조직 등이 포괄되어있다. 2020년 현재 경실련 정책위원회 산하의 분과위원회는 재정세제, 중소기업, 노동개혁, 농업개혁, 정보통신, 금융개혁, 과학기술, 공기업개혁, 대외통상, 정치개혁, 정부개혁, 지방자치, 사회복지, 보건의료 등을 망라하고 있다.

1989년 제정된 토지 공개념 관련 3대 법안

이 사료는 토지공개념 3법에 해당하는 각 법령의 주요 내용을 담고 있다. 토지공개념 3법은 ①택지소유상한에 관한 법률, ②개발이익환수에 관한 법률, ③토지초과이득세법을 가리킨다.

대한민국 헌법은 제23조 1항에서 국민의 재산권 보장을 천명하는 한편, 3항에서 “공공필요에 의”할 경우 법률에 의거하여 “재산권의 수용·사용 또는 제한”을 할 수 있다고 규정하고 있다. 이처럼 국민의 자유로운 사유재산권 행사와 그 행사의 공공복리 적합성에 따른 제약은 헌법상 서로 경합하는 가치로서 제한 당시부터 2022년 현재까지 유지되고 있다. 또한 1972년 유신헌법 개정 당시 국토에 대한 “균형있는 개발과 이용을 위한 계획”을 수립할 것과, 국토의 “효율적인 이용·개발과 보전”을 위해 필요한 “제한과 의무를 과

할 수 있다”는 조항이 각각 제117조와 119조에 신설되었고, 위 조항들은 1987년 제9차 개헌 당시 일부 자구 수정을 거쳐 제120·122조 조문으로 유지되었다. 현행 헌법 제122조는 국토의 “효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전”을 위해서는 국민의 토지재산권에 대해 국가의 광범위한 입법형성권, 즉 “제한과 의무를 과할 수 있”는 권리를 명시하고 있으며, 통상 이를 가리켜 헌법에 명시된 토지공개념(土地公概念)이라 일컫는다.

대한민국 정부가 토지공개념이라는 용어를 처음 사용한 것은 1976년 부동산투기 억제와 지가안정을 위한 종합대책(8.8조치)에서였다. 또한 1980년대 중반부터 부동산 가격이 폭등하고 투기가 재발함에 따라 1988년 다시금 부동산종합대책(8.10조치)가 시행되었고, 이윽고 토지공개념을 내건 형태의 광범위한 토지제도 개혁이 시도되었다. 이에 따라 1989년 12월 30일 토지공개념 3법이 제정되어 이듬해 초 시행되었으며, 제정 당시 부동산 투기 근절에 대한 사회적 공감대 속에 압도적인 여론의 지지를 받았다.

토지초과이득세법은 각종 개발사업으로 인해 개발지역 주변 유향 토지의 땅값이 올랐을 경우, 그 토지 소유자가 얻는 “토지초과이득”을 조세로 환수하는 내용을 담고 있다. 과세기간은 3년으로, 건설부장관이 공포한 “정상지가상승율”을 넘는 지가 상승시 토지 초과이득의 30~50%를 과세하였다. 하지만 1993년 이후 이 법에 의한 과세가 중지되어 사문화되었고, 사실상 전문가가 아닌 하급 공무원이 개별 토지의 지가를 산정하는 점 등이 지적되어 1994년 7월 29일 헌법 불합치 판정을 받았으며, 1998년 12월 28일 이 법은 최종 폐지되었다.

택지소유상한에 관한 법은 서울특별시 및 5개 광역시를 중심으로 개인·법인이 보유할 수 있는 택지 면적의 상한을 설정하는 내용을 담고 있다. 서울시·광역시는 약 660㎡, 시군 지역은 990㎡, 읍면 도시계획구역은 1,320㎡를 초과해 택지를 보유할 경우 택지초과소유 부담금 명목으로 7~11%의 세금을 택지 소유자에게 부과하는 식이었다. 그러나 헌법재판소는 1999년 4월 29일 국민 재산권을 과도하게 침해하고 초과소유부담금 비율이 과도하다는 점을 들어 헌법 불합치 결정하였고, 1998년 9월 19일 이 법은 최종 폐지되었다.

끝으로 개발이익환수에 관한 법은 조문에 명시된 10여개 개발 사업에 대해 해당 사업시행자에게 개발이익의 50%를 개발부담금 명목으로 환수하여, 그 가운데 50%는 해당 지방자치단체, 나머지는 국가균형발전 특별회계로 산입하는 내용을 담고 있다. 이 법은 1998년 6월 25일 이 법 제 10조 3항의 개발 이전 개시시점지가의 산정을 포괄적으로 대통령령에 위임한 것에 대해 위헌 결정이 내려진 것을 제외하면, 토지공개념 3법 중 유일하게 2022년 현재까지 유지·시행 중이다. 법 제정 당시와 비교해 2022년 현재 법정 개발부담금은 20~25%로 하향 조정되었다.

국토건설사업은 제2공화국인 장면 정부의 핵심적인 사회경제정책이었다. 위의 사료인 「국토건설사업 실행 요강」은 당시 국토건설사업에 참여하는 조직의 구성과 국토건설사업의 방향 그리고 사업 내용을 나타내고 있다.

‘계획성 있는 자유경제’를 표방한 민주당 정부는 이승만 정권기 경제 정책에 대해서 ‘관치경제’라고 비판했다. 주요한(朱耀翰, 1900~1979)과 김영선(金永善, 1918~1987) 등 민주당 정부의 경제 기획자들은 자유경제의 기초 속에서 산업이 성장하고 발전하는 방안을 중시했다. 그들은 장기개발계획의 수립과 산업투자의 촉진 방안을 논의했는데, 그에 필요한 재원은 미국을 통해서 조달한다는 방침이었다.

하지만 미국의 생각은 달랐다. 미국은 원조를 매개로 장면 정부에 대한 경제 개입을 넓히고자 했다. 한국 정부의 예산 편성과 대충자금의 사용 등 경제의 핵심 현안에 대해서 미국의 검토와 재량권을 강화하고자 한 것이다.

미국과의 협상은 물론, 정부의 경제정책 수립을 기민하게 처리하기 위해서 장면 정부는 당시 친미적인 경제관료들을 유임시켰다. 재무부 차관 차균희(車均禧), 부흥부 기획국장 이기홍(李起鴻), 재무부 예산국장 이한빈(李漢彬) 등은 이승만 정권기를 거쳐 허정 과도정부 그리고 장면 정부로 이어지면서 경제정책의 기획자로서 활동했다. 이들은 향후 있게 될 미국과의 협상에 대한 계획안과 한국 경제의 발전 밑그림을 그리기 시작했는데, 그 과정에서 국토건설사업이 제기되었다. 국토건설사업은 부흥부 기획국장 이기홍이 구상한 것으로 ‘균형성장’을 제기한 닉시(Ragnar Nurkse, 1907~1959)의 이론을 차용하여, 차원조 양곡 → 실업자 구제 → 낙후된 사회간접자본 개발이라는 경제적 선순환을 만드는 것이었다. 이기홍의 구상은 재무부, 상공부, 부흥부 등 당시 경제팀의 참여 속에서 구체성을 갖게 되면서 미국과의 협의에 들어갔다.

당시 이러한 방식의 개발사업이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1960년 10월이었다. 장면 정부는 곧 있을 미국과의 경제협상에서 원조를 최대한 많이 받기 위해서는 한국 정부의 변화 의지를 보여줘야 했다. 1960년 10월 4일 「한국의 경제개혁 방책에 관한 각서」로 정리된 미국과의 경제협상안에는 경제개발계획을 수행할 ‘특별경제원조’와 환율 현실화에 따른 ‘통화안정기금’에 관한 내용이 담겨있다. 그리고 경제 시책으로서 ‘실업대책’을 위해서 국토건설단을 설치하고, 이들을 동원해 산업기반시설을 확충해 갈 것이라는 점을 강조했다.

이처럼 장면 정부는 ‘토건 부양’을 통한 ‘실업대책’을 정부 정책의 핵심 중 하나로 삼았고, 미국과의 협상을 본격화하면서 국토건설에 대한 논의를 구체화해 갔다. 1960년 10월 25일 국무부 차관 딜론(C. Douglas Dillon, 1909~2003)은 한국에서 1930년대 미국의 대공황기와 같은 사업 추진이 필요하다고 강조했다. 이에 대해서 장면 정부는 국토건설사업으로 화답한 것이다. 조림(造林: 나무를 심거나 씨를 뿌려 숲을 조성함), 사방(砂防: 흙,

모래 등이 바람과 비에 무너져내리는 것을 막기 위해 시설하는 일), 하천 정비, 도로 건설 등 대규모 토건 사업을 일으켜 국가의 생산 기반 시설을 만들고, 사회 전반에 퍼진 실업 문제를 해소하겠다고 밝혔다. 이를 위한 비용은 미국이 제공하는 미공법 480호(Public Law 480: 미국의 농업수출진흥 및 원조법)에 의한 잉여농산물로 마련한다는 계획이었다. 그와 같은 계획 속에서 1960년 11월 29일 「국토건설사업 실행 요강」이 발표되었다.

위의 사료인 「국토건설사업 실행 요강」은 크게 세 가지로 정리된다.

첫째, 국토의 보전과 개발을 위한 국토건설운동을 전개한다는 것이다. 이 사업의 범주는 크게 7가지로 정리되는데 조림사업, 사방사업, 소규모 수리사업, 치수사업, 도로사업, 도시 토목사업, 다목적 수자원 개발사업 등 경제개발을 위한 사회간접자본을 구축하는데 역점이 두어졌다.

둘째, 대학졸업자 약 3,000명을 공개시험으로 선발해서 이들을 기간으로 하여 유휴노동력과 군·관·민·학생 등을 유상 또는 무상으로 국토건설사업에 동원하는 것이다.

셋째, 실업자와 절량농가(絶糧農家: 양식이 떨어진 농가)에게 최대한 취업의 기회를 제공하는 것이다. 당시 한미는 농촌의 과잉노동력과 도시빈민층의 실업에 대한 문제를 심각하게 인식했는데, 국토건설사업은 그 타개책으로 모색된 것이다.

이 사업의 시작은 1961년 3월 1일이었다. 그러나 이 사업은 시작 단계부터 그 내용과 자금 등으로 상당한 논란을 불러왔다. 장면 정부는 사회적 우려를 해소하기 위해서 국토건설본부를 발족하고, 장준하(張俊河)를 비롯한 사상계 계열의 인사들을 영입해서 청년들의 호응을 얻고자 했다. 1961년 2월 11일 발표된 국토건설본부의 주요 구성원으로 장면 총리가 본부장을 맡고, 기획부장 장준하, 관리부장 신응균(申應均), 기술부장 최경렬(崔景烈), 조사부장 이만갑(李萬甲)이 핵심 요원이 되었다. 사상계 그룹이 중심이 되고, 대한토목학회장 출신인 최경렬과 예비역 중장 신응균이 참여한 것이다. 이러한 구성은 4·19혁명의 주역인 대학생과 청년들의 관심과 참여를 이끌기 위한 것이었다. 하지만 5·16 군사쿠데타의 발발과 함께 이 사업은 병역기피자를 대상으로 산업기반 시설을 조성하고, 자원개발을 추진하는 방향으로 굴절되었다.

5.16군사쿠데타와 자본가들

1960년의 4·19혁명은 이승만 정권을 붕괴시켰을 뿐만 아니라 사회 전반적으로 새로운 흐름이 필요하다는 분위기를 만들어냈다. 앞선 시기의 문제점을 일소하자라는 목소리들이 터

져 나왔다. 그 중 하나가 부정축재자 처벌이었다. 1950년대 등장한 기업인들 중에 일부는 정당하지 못한 절차로, 또 이승만 정권과의 결탁을 통해 재부를 쌓았다는 사회적 시선이 있었기 때문이었다. “부정축재자”라는 기준과 그에 대한 처벌 규정은 허정 과도정부에서 시작해 5·16 군사정부까지 이어졌는데, 이 사료인 「부정축재처리기본요강」은 5·16 군사쿠데타 직후 군사정부가 발표한 부정축재 처리의 방침이다.

이승만 정권기 적산불하(敵産拂下)와 원조물자 배분, 은행 융자 등으로 정권과 결탁한 기업과 기업가 문제는 4·19혁명을 계기로 처벌 논의가 활발해졌다. 하지만 허정 과도정부는 ‘경제 안정’이라는 명목하에 처벌 기준과 범위를 좁혔고, 그러한 시각은 이후 정부에서도 지속되었다. 부정축재자 처벌 문제를 본격적으로 다룬 장면 정부는 부정축재특별처리법을 제정했지만 탈세문제를 부정축재에서 분리해 그에 대한 처벌 수위를 낮췄다. 당시 기업가들은 이 문제의 해결을 위해 적극적으로 나섰다. 1961년 1월 10일 발족된 한국경제협의회를 중심으로 정치권에 진정하고 로비하며, 부정축재자의 범위를 축소하는데 성공했다.

하지만 5·16 군사쿠데타가 발발하면서 부정축재자 문제는 새로운 국면을 맞았다. “모든 부패”와 “구악을 일소”하고, “국가자주경제재건”을 마련하겠다고 강조한 군사정부는 기왕(既往: 이미 지나간 이전)의 기업가와 기업을 부패의 원흉이자, 청산해야 할 대상으로 보았다. 이들은 민주당 정부와 마찬가지로 개혁해야 할 대상이 된 것이다. 국민적 여론을 환기시키고자 했던 군사정부는 부정축재자에 대해서 엄벌적 기준을 마련했다. 1961년 5월 28일 「부정축재처리기본요강」을 발표해 부정축재자의 범위와 이를 처리하기 위한 부정축재처리위원회를 두도록 했다.

그리고 곧이어 본격적인 부정축재자 처벌에 나섰다. 1961년 6월 14일 국가재건최고회의는 새로운 부정축재처리법을 공포해 관련 기업인들을 구속하고, 그들에게 엄청난 벌과금을 부과했다. 그 처벌 대상에는 이병철(李秉喆), 백남일(白南一), 정재호(鄭載護), 함창희(咸昌熙), 최태섭(崔泰涉), 남궁연(南宮鍊), 설경동(薛卿東), 조성철(趙性喆) 김성곤(金成坤), 이용범(李龍範), 이정림(李庭林), 박흥식(朴興植), 이양구(李洋球) 등 다수의 기업가가 포함되었다. 그런데 이러한 강력한 처벌 기조는 경제개발계획의 논의 과정에서 점차 완화되어갔다. 국가재건최고회의 의장 박정희가 이병철을 만난 이후 부정축재자의 벌과금 문제는 공장 헌납으로 전환되었다. 1961년 10월 26일 제정한 「부정축재환수절차법」과, 개정된 「부정축재처리법」 중 개정법률 18조 2항은 벌과금을 직접 납부하는 대신에 국가재건에 필요한 공장을 3년 내에 건설하고 건설해 그 주식을 정부에 내는 것으로 대납할 수 있도록 한 것이다.

이 조치는 군사정부와 기업가 사이의 정치적 타협의 결과였으며, 그 결과로 탄생한 것이 ‘울산공업센타’건설이었다. 군사정부는 정유·제철·비료 등 국가 기간산업을 유치할 수 있는 부지 및 생산 인프라를 제공해 주고, 기업은 외자를 유치해서 공장을 건설한다는 것이었다. 이병철과 남궁연 등 한국경제인협회 기업가들은 정부 관료들과 협력해 산업화

정책을 수립하고 공장을 건설하는 ‘개발 동맹’을 형성했는데, 국가와 자본의 협력 속에서 진행된 산업화 정책과 공장건설은 박정희 정권 내내 계기적 변화를 가지면서 강화되었다.

이 사료는 군사정부가 1961년 5월 28일 부정축재처리위원회를 구성하고 발표한 「부정축재처리기본요강」이다. 이 요강의 특징은 군사쿠데타에 대한 정당성과 국민적 지지를 얻기 위해서 부정축재에 대한 엄벌주의를 보이고 있다. 국가공무원, 정당인, 기업인 등이 부정이득과 해외재산 도피를 한 경우를 범죄 대상으로 삼았다. 귀속재산 불하와 외환의 대부, 정치자금 제공, 인허가 비리 등 정경유착의 폭넓은 사례가 처벌 대상이 된 것이다.

이러한 엄벌주의는 당시 기업가들의 구속으로 나타났는데 정재호, 이정림, 설경동, 남궁연, 이용범, 조성철, 함창희, 최태섭, 박흥식이 전격적으로 구속되고, 이병철, 백남일, 이양구 등에게 구속 명령이 내려지기도 했다.

최초의 부동산 투기 억제 조치

부동산 투기를 억제하기 위해 취해진 첫 조치로 평가되는 「부동산 투기 억제에 관한 특별조치세법」(이하 「투기억제세법」)은 토지 양도 시 발생하는 차익에 과세하는 방식으로 투자 과열을 방지하고자 한 것이었다. 1960년대 후반의 부동산 투기 과열 양상을 이해하기 위해서는 1960년대 서울의 인구 폭증과 주택 부족, 주택건설을 위한 택지개발 과정을 살펴보아야 한다.

서울시는 인구 급증 문제를 해결하기 위해 새롭게 편입된 지역에 토지구획정리사업을 실시하였다. 토지구획정리사업은 일제강점기부터 서울 지역 도시개발사업 때 사용된 방식으로, 시 예산을 최소화하면서 도시계획을 추진할 수 있다는 장점이 있었다. 택지개발을 민간에 의지하고 그 반대급부로 지가를 상승시켜 고가의 체비지(토지구획정리 지역에서 사업 결과 정부·지방자치단체에 환수되는 잉여의 토지)를 확보하겠다는 것이었다. 당시 정부의 주택건설 투자율이 매우 낮았기 때문에 서울시는 민간에 의지한 택지개발방식을 사용하였다.

1966년 서울시장으로 취임한 김현옥(金玄玉, 1926~1997)은 1967년을 건설을 위한 ‘돌진의 해’로 정하고 390만 평의 구획정리사업과 서부이촌동, 한강 연안에 대규모 택지조성 사업을 시행하겠다는 계획을 발표하였다. 서울시는 택지조성사업 시행 과정에서 전면 매수 대신 지자체의 부담을 최소화할 수 있는 토지구획정리 방식을 적극적으로 활용하였다. 산업은행 등에서 자금을 대출하여 구획정리를 진행하고 구획정리된 부지의 평균 1/3을 체비지로 공제한 뒤 원소유주에게 돌려주는 방식으로, 체비지를 활용하여 대출한 공사비를 메웠다.

서울시의 택지조성사업으로 서울의 땅값은 폭등하였다. 서울시의 택지 평균 지가는 1965년 평당 273원에서 1968년 897원으로 상승했다. 특히 번두리 지역에서 개발에 따른 지가 상승 폭이 매우 높았다. 가령 900만 평에 달한 영동개발의 경우 1966년 초 평당 200~400원 정도였던 땅값은 1968년 말 평당 6,000원으로 폭등하였다. 당시 정부는 대단위 택지조성을 통해 비교적 저렴한 택지를 공급한다면 대지를 마련하지 못해 주택건설을 시도하지 못했던 이들이 주택을 자가 소유할 가능성을 높일 것이라고 기대하였다. 그러나 대지 확보 경쟁의 대부분은 부동산업자들이 개입하여 발생한 가수요였다. 대기업과 부동산업자들이 실시 중인 구획정리지구와 개발 예정 지구의 토지를 매입한다는 것은 공공연한 사실로 받아들여지는 상황이었다.

이렇게 서울의 지가가 급등하는 상황이 사회문제화하자, 정부는 1967년 말 「투기억제세법」을 제정하였다. 부동산 투기를 막고 부동산 투기에 쓰일 돈을 산업자금화하겠다는 것이었다. 그 방법은 출처가 불분명한 토지에 고율의 과세를 부과하고 토지 양도로 생기는 차익을 높은 세율로 징수한다는 것이었다. 부동산 투기와 지가상승을 억제할 수 있는 제도 마련의 필요성이 제기되었기 때문에 이 법은 상당한 기대를 모았지만 법의 실질적인 효력은 오래가지 못했다.

투기억제세는 시행 당시부터 부동산 투기 자체를 방지하지 못할 뿐 아니라 주택난 해결에 악영향을 미칠 것이라는 비판을 받았다. 투기억제세가 대규모 토지를 매수하는 대자본가보다는 주택난에 허덕이는 토지 수요자에게 전가되고 도시 중산층의 유일한 저축 동기인 주택 소유 의욕을 해쳐 주택난이 악화될 것이라는 주장이었다. 국회에서는 법안의 폐지안이 제기되었고 서울시도 부동산 투기 억제 조치가 주택행정 및 토지구획정리사업에 커다란 지장을 준다고 주장하였다.

실제로 투기억제세가 시행되면서 1968년 상반기 서울의 주택 건립 수는 전년에 대비하여 48%가 격감했다. 서울시는 1969년에 예정된 토지구획정리사업도 중단하였다. 토지구획정리사업은 민간의 주택건설에 의지하고 있었고, 주택건설은 지가상승에 따른 시세 차익을 목적으로 했기 때문이다. 이러한 민간 주택건설은 부동산 경기부양이 없이는 실행되기 어려웠다. 결국 정부 또한 부동산 경기부양이 주택건설 정도를 결정하는 상황에서 주택건설 확대를 위해 투기억제세를 조정해야 했다. 1971년에는 부동산 경기부양을 위해 기존의 법보다 상당 부분 완화된 형태로 「투기억제세법 시행령」이 개정되었다.

정부의 기업회생을 위한 개입 8.3 조치

1972년 8월 3일 박정희(朴正熙, 1917~1979) 대통령은 ‘경제의 안정과 성장에 관한 긴급 명령’을 발동한다고 발표하였다. 이른바 “8.3조치”는 간단히 말해, 모든 사채를 ‘3년 거치

후 5년 분할상환' 조건으로 동결하거나 출자전환하고 금리를 인하한다는 것이었다. 여기서 언급된 사채는 금융기관이 아닌 자에게 직접 또는 제삼자를 거쳐서 부담하는 모든 금전채무를 말하는 것이었다. 이외에도 약 2천억 원의 특별 대환(貸換) 실시, 신용 대출의 급격한 확대, 산업합리화 자금 공급과 금리의 대폭적인 인하 등은 모두 기업에 대한 지원책이었다.

8.3조치는 한국 경제의 위기 의식을 반영하였다. 박정희 대통령은“지난 10년 동안 고도 성장을 지속해 오는 과정에서 여러 가지 부작용과 취약성”이 파생했다고 보았다. 그리고 그 부작용과 취약성으로 인하여 악성 인플레이션, 고리 사채의 성행, 기업의 채무 상태 취약, 기업의 국제경쟁력 결여, 민간투자의 감소 등이 발생했기 때문에 긴급 명령을 발동했다고 발표했다. 또한 8.3조치 발표 이전에 전국경제인연합회(이하 “전경련”) 회장인 김용완(金容完, 1904~1996)은 정부에 사채동결 등의 수단으로 기업의 사채 문제를 해결해 달라는 건의를 한 바 있었다. 8.3조치는 이러한 기업인들이 요청에 대한 응답이었다.

8.3조치 시행 직전 한국의 경제적 상황은 성장 정책을 어렵게 했다. 당시 정부는 증권시장으로 자금을 흡수하여 기업 활동을 정상화하고 수출 주도의 성장 정책을 추진하고자 했다. 그러나 1971년까지 기업의 채무 관계가 급속히 악화되고 있었다. 1971년 말 현재 차관에 의한 대외채무총액은 22억 6,600만 달러에 달했고 각 기업의 자본 구성에서 타인 자본 의존도가 중소기업의 경우 67%, 대기업의 경우 79.5%에 이를 정도였다. 이러한 상황에서 증권시장이 정상화되기를 기대하긴 어려웠다. 게다가 국제 경제 상황이 악화되면서 IMF는 한국 정부에 긴축 정책의 실시를 압박했다. 이는 기업의 채무 상태를 더욱 악화시켰고 기업은 사채를 더욱 이용하게 되었다. 8.3조치는 이러한 상황에서 사채를 기업의 출자로 전환하고, 이를 통해 기업의 재무 상태를 건전화하려는 초헌법적인 조치였다. 또한 1968년부터 실시된 기업 정상화 방안의 연장에서 나온 조치이기도 했다. 정부는 유동자금과 제도 밖의 금융 체계를 공적 영역으로 흡수하여 금융시장을 정상화하고 부실기업 문제를 해결하고자 했다.

이 조치에 대해 찬성하는 측에서는 고리대 자본의 척결과 더불어 한국 경제의 ‘지속적 성장과 안정의 조화’를 위한 극적 통제 수단의 발동이라는 평가를 내렸다. 다른 한편에서는 부실기업에 대한 일방적인 특혜이며 소수를 위한 다수의 희생이라는 비판도 제기되었다. 또한 당시의 시점에서 사채의 탕감보다는 외채 부담을 경감시키는 것이 더욱 중요하다는 의견도 제시되었다. 앞서 박정희 대통령에게 사채탕감을 건의했던 전경련을 비롯한 기업단체들은 8월 4일에 공동성명서를 발표하여 8.3조치에 대하여 필요불가결하며 문제의 핵심을 찌른 가장 현명한 조치이며 이를 전폭적으로 환영하고 지지한다고 밝혔다. 또한 “비상한 각오로 사회적 책임을 다하기 위해 생산성 향상, 원가절감, 재무구조 개선” 등을 실천하겠다고 천명했다.

8.3조치의 효과는 오래 지속되지 않았다. 1973년 세계경제의 단기 호황을 틈탄 기업의 과잉 투자로 인하여 1974년부터 기업 재무구조는 다시 악화되었고, 사채시장 역시 원래

규모로 되돌아갔다. 또한 기업의 사회적 책무 역시 지켜지지 않았다. 신고된 사채 중 1/3은 자기 기업에 스스로 사채놀이를 한 기업의 위장사채였다는 것이 밝혀졌고, 공정거래법 제정에 찬성하겠다고 했던 전경련은 입장을 급변하여 법 제정에 반대하였다.

하지만 8·3조치는 정부의 ‘10월 유신’을 위한, 그리고 중화학공업화를 위한 대기업의 사전 동의와 협조를 받아내는 계기가 되었다. 1972년 말 정부는 1981년까지 ‘100억 불 수출 달성, 1인당 국민총생산 1,000불 달성’을 핵심으로 내건 『우리 경제의 장기전망(1972~1981)』을 발표하고 수출제일주의를 다시금 천명할 수 있었다.

또한 8·3조치는 한국에서 재벌이 형성되는 데 중요한 계기였다고 평가된다. 당시 정부가 분석한 기업 금리 부담 경감액은 연간 1,028억 원으로 추산되었고, 대한상공회의소가 700여 개 기업을 대상으로 조사한 결과에서는 53.9%가 사채 조정의 혜택을 받았다고 답변했고 그 중 대기업이 67.7%, 중소기업이 44.1%였다. 즉 사채동결의 혜택은 대기업에게 더욱 집중되었다. 또한 장기저리 대환과 중화학공업을 중심으로 제공된 산업합리화 자금 역시 대부분 대기업에게 집중되었다.

국민연금제도의 기원

「국민복지연금법」은 국민의 노령·폐질(질병 및 장애) 또는 사망 등에 대하여 연금 급여를 실시하여 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 1973년 12월 24일 제정되어 다음 해 1월 1일부터 시행되었다. 국민복지연금은 크게 노령연금, 장해연금, 유족연금으로 구분되었고 이를 위한 기금은 큰 틀에서 사용자(기업)의 부담금과 근로자의 기여금으로 마련되었다. 국민복지연금은 현재 시행 중인 국민연금과 같은 사회보험의 성격을 띤 제도였다.

그러나 국민복지연금은 그 도입에 대한 사회적 합의의 부재와 반발, 석유파동 등으로 인한 경제 불황으로 인하여 1970년대에는 연금제도 자체가 시행되지 못했다. 국민복지연금 제도의 시행을 위한 사회적 논의는 1973년 6월 국민복지연금법안이 발표되면서 시작되었다. 정부는 국민복지연금법을 1973년 연내에 제정하고 1974년부터 종업원 30인 이상 사업장의 근로자 대상으로 하여 먼저 실시하고 점차로 적용 대상의 범위를 확대하여 1981년까지 모든 근로자와 자영업자를 포괄하겠다는 계획을 발표하였다.

1970년대 초부터 의료, 주택, 노동 등 사회정책에 대한 논의가 급증하고 있었다. 국민복지연금 주관부처인 보건사회부(이후 보사부)는 연금 등을 바탕으로 하는 사회보장체제가 국민경제에 미치는 효과를 다음과 같이 설명했다.

첫째, 사회보장으로 제공하는 예방·치료 의료혜택과 이에 따른 보건 향상은 노동자의 작

업 능력에 직접적 영향을 주고 효율적인 인력의 투입에 기여할 수 있기 때문에 작업시간의 손실과 산업사고를 감소시킨다는 것이다. 사회보장에 대한 투자는 곧 생산성 향상을 위한 투자라고 제시하였다. 또한 사회보장사업은 경제의 균형에도 도움을 줄 것으로 예견되었다. 호경기 때 징수된 사회보장기여금이 급여 지급에 요구되는 액수를 초과할 것이며, 불경기 때 급여지급액이 보험료징수액을 초과하게 되어 상품과 서비스에 대한 수요가 증대되어 생산을 자극하고 경제회복을 가속화시킬 수 있다는 것이었다.

다음으로는 저축의 동원과 투자에 미치는 영향이 강조되었다. 연금 등 사회보장제도들이 자본 축적을 위한 중요한 수단이며 국내 저축이 부족한 나라에서 특히 중대한 수단이 될 수 있다는 점이 강조되었다. 많은 개발도상국이 사회보장으로 막대한 저축을 이루었는데 이는 장기연금보험이나 각종 퇴직금제도를 바탕으로 가능했다는 것이다. 여러 사회보험을 활용한다면 노령, 장애 및 사망으로 인한 생활의 불안과 위협을 제거하여 노동자가 더욱 안정된 마음가짐을 가지고 여러 사회 경제활동에 참여할 수 있는 사회적 분위기를 만들 수 있고 이 제도를 통해 축적된 연금을 생산 투자에 투입하여 1970년대에 경제성장과 고용 확대를 촉진하고 1980년대에는 소득재분배 기능을 통하여 사회계층 간 소득의 격차 및 국민생활 수준의 불균형을 예방할 수 있을 것이라고 제시되었다.

그러나 이러한 정부 측의 설명은 사용자와 근로자 모두를 설득하지 못했다. 우선 기금을 어떻게 마련할 것인지를 둘러싸고 정부·사용자·근로자 간의 합의를 도출하지 못했다. 사용자 측은 부담금 납부를 반대하였고 근로자 역시 납부해야 할 기여액 자체에 반대했다. 근로자는 이후 수혜자가 될 수 있었으나 연금을 일종의 강제저축이나 세금으로 생각하는 경향이 강했다. 더욱 중요한 것은 20대 이하의 인구가 60%가 육박하는 인구구조에서 노년 이후의 경제적 안정에 대한 사회적 필요성이 크게 중요하게 생각되지 않았다. 이러한 상황에서 많은 국민들은 국내 자본의 동원을 위해 이 제도를 도입한다고 생각했고 그러한 이유에서 이 제도를 반대하였다.

이렇게 사용자 측, 근로자 측 모두에서 반대가 심했던 상황에서 국민복지연금법은 통과되었으나, 제1차 석유파동이라는 또 다른 난관이 발생했다. 세계 경제가 불황으로 치닫고 있던 상황에서 1974년 1월 14일 박정희 대통령은 ‘국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치(긴급조치 3호)’를 발표하고 국민복지연금의 시행을 1년 연기하였다. 그러나 경제불황과 국민 부담 가중 등을 이유로 국민복지연금의 시행은 계속 연기되었다. 1980년대 들어서 경제가 성장하고 인구의 노령화와 사회적 위험에 대한 대비의 필요성이 대두하면서 1986년 12월 국민복지연금이 국민연금으로 전면 개정되었고 1988년 1월부터 시행되기 시작하였다.

이 사료는 1974년 1월 30일에 체결되고 약 4년 후인 1978년 6월 22일에 발효된 「대한민국과 일본국간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정」이다. 동시에 체결된 「대륙붕 북부구역 경계 획정에 관한 협정」과 함께 통상 “한일대륙붕협정”으로 불린다.

1960년대 들어 전세계적으로 자원 매장지로서 대륙붕이 주목받기 시작하였다. 바다 아래의 자원 매장 가능성과 관련하여 부존 자원이 없고 바다만 있는 국가들, 특히 일본과 한국도 대륙붕을 주시하였다. 1968년, 유엔아시아극동경제위원회(ECAFE : Economic Commission of Asia and Far East)가 동중국해와 황해에서 해양자원 조사 활동을 벌였고, 다음 해에는 이 일대에 상당한 양의 석유와 가스가 매장되어 있을 가능성이 높다는 취지의 보고서를 발표했다. 이 조사 활동에 한국도 참여했는데, 석탄에서 석유를 주요 에너지원으로 하는 산업구조로 전환하고자 했던 한국 정부로서는 해양 권리로서 대륙붕에 주목하는 계기가 되었다. 정부는 1968년 10월부터 「해저광물자원개발법」을 준비해 1970년 1월 1일, 제정과 동시에 시행했다. 같은 해 5월의 동법 시행령에서는 총 7개 해저광구를 설정했고, 걸프(Gulf Oil) · 칼텍스(Caltex) 등 외국 대륙붕개발회사들과 탐사·개발계약을 추진했다.

한편 일본의 경우 ECAFE의 조사 활동 전부터 자국의 일본석유개발(日本石油開發) 등이 미·영 석유회사들과 함께 동해-동중국해 일대에서 광구를 신청하고 석유 개발을 시도하고 있었다. 이때 한일의 광구 일부가 중복되었다. 이에 일본 정부는 1969년 4월부터 한국 측에 문제를 제기하기 시작했다.

일본은 대륙붕 경계 획정에서 분쟁국 간 합의의 원칙을 강조했고, 합의가 없을 시에는 등거리(또는 중간선) 원칙을 따라야 한다고 주장했다. 합의 전까지는 한국이 설정한 광구를 국제법상 유효하다고 인정할 수 없으며, 따라서 중복 구역에서 탐사 및 개발을 자제할 것을 요구했다. 반면 한국은 자국 해안의 자연 연장이라는 국제법 원칙에 따라 광구를 설정한 것으로, 법적 타당성이 있다고 맞섰다. 또 일본의 항의에도 불구하고, 대륙붕 탐사를 지속했다.

한일 양국은 1970년 11월부터 1971년 9월, 1972년 2월까지 세 차례 실무교섭을 벌였으나 서로 자기 입장을 고집해 별다른 성과 없이 결렬되었다. 그러던 차 1972년 9월의 제6차 한일정기각료회의에서 긴급한 자원 개발과 양국의 공동이익 추구라는 관점에서 관할권 주장이 중첩되는 구역을 공동개발 한다는 데 합의했다.

공동개발은 애초 민간에서 먼저 제기한 구상이었다. 즉 1970년 8월, 한·일협력위원회(이하 협력위) 제4차 상임위원회에서 일본 대표 야쓰기(矢次一夫, 1899~1983)가 영유권 문제를 보류한 대륙붕 공동개발을 제안했다. 처음에 한국 측은 응하지 않았다. 그러나 1972년 8월, 협력위 제8차 상임위에서 김종필(金鍾泌, 1926~2018) 총리가 수락할 뜻을 표명

했고, 그것이 한 달 후 각료회의 합의로 이어졌다. 이후 양국은 같은 해 10월부터 교섭을 재개, 일련의 실무회의를 거쳐 1973년 7월 협정문에 합의했다. 다만, 조약 체결은 8월에 김대중(金大中, 1924~2009) 납치사건이 발생하면서 1974년 1월로 연기되었다.

협상 과정에서는 공동개발을 최종적인 해결책으로 할 것인지, 공동개발 대상 구역의 경계를 어떻게 획정할 것인지 등이 주로 논의되었다. 전자의 경우 한국은 공동개발을 최종 해결책으로 희망했고, 일본은 중국 등 제3국과의 교섭을 고려해 잠정조치로 하고자 했다. 최종 협정은 유효기간을 50년으로 규정했다. 후자의 경우 경계 획정을 유보한 채 양국 중간선과 연장선 부분이 중복되는 구역을 공동개발구역으로 설정하고, 양국 정부가 각각 민간 조광권자를 지정, 탐사권과 채취권을 부여해 개발하기로 합의했다. 공동개발구역의 넓이는 약 84,000km²이다. 그밖에 협정에는 조광권자의 탐사·채취 기간과 세금 및 기타 과징금의 부과, 경계에 걸쳐 있는 자원의 개발, 관련 문제를 심의·연구하고 권고하기 위한 정부 간 위원회 구성, 분쟁 해결에 관한 규정 등이 담겼다.

대륙붕협정 체결 당시 국제사회는 데탕트(détente)의 긴장 완화 추세가 완연했고, 그로 인해 동아시아에서도 중국의 입지가 강화되는 등 냉전 질서가 변화하고 있었다. 한일의 대륙붕 공동개발은 그러한 상황에서 양국이 대륙붕 경계 획정 및 관할권의 법적 측면을 두고 대립하는 데서 벗어나 문제를 정치적으로 해결기로 했음을 의미한다. 이를 기능적이고 실리적인 타협·협력으로 볼 수도 있다.

다른 각도에서 보면 대륙붕협정은 여러 문제를 미결로 남긴 불완전한 협정이다. 무엇보다 협정은 단지 ‘공동개발’에 합의했을 뿐 개발구역의 관할권 문제는 유보했다. 독도 주변 수역 경계를 보류한 「대륙붕 북부구역 경계 획정에 관한 협정」도 마찬가지이다. 또 해당 수역에 이해관계를 갖는 중국·대만 등 주변국들까지 합의한 것이 아니라는 점도 협정의 불완전한 측면이다.

대륙붕협정은 유효기간 50년의 잠정 협정이다. 발효 후 몇 차례 탐사 조사가 실시되었으나 별다른 성과를 거두지 못했고, 이후 추가적인 조사 활동 없이 사실상 방치된 채 유효기간 만료일이 다가오고 있다. 협정이 갱신될지, 아니면 한·일 또는 한·중·일이 새로운 합의를 끌어낼 것인지는 유심히 지켜봐야 할 현재 진행형의 문제이다.

우루과이 라운드-관세 및 무역에 관한 다자간 무역 협상 선언

이 사료는 우루과이의 Punta del Este(Punta del Este)에서 개최된 「관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)」에서 채택한 각료회의 선언의 일부다. 우루과이라운드는 1986년 9월 우루과이의 Punta del Este라는 도시에서 시작되어 약 7년에 걸쳐 진행된 긴 협상이었

다. 우루과이에서 개최되었기 때문에 이와 같은 이름으로 불리며, 1987년부터 본격적으로 진행된 GATT의 ‘다자간 무역협상(Multinational Trade Negotiations)’을 통칭한다.

1947년 10월 스위스 제네바에서 23개국 대표가 모여 조인하고, 1948년 1월에 발효된 GATT는 자유무역 원칙을 견지하며 세계무역의 확대에 큰 역할을 했다. 그러나 1980년을 전후하여 제2차 석유파동으로 세계경제가 침체되자 대부분의 국가가 보호무역을 지향했고, ‘경제블록화’와 같은 지역주의 경향이 나타나기 시작했다. 또한 서비스 무역, 해외 투자, 지적재산권의 국제적 이전 등 새로운 무역 분야가 등장하여 이를 GATT 체제에 포함시켜야 한다는 여론이 높아졌다.

1980년대는 미국의 절대적 우위에 기초한 국제경제 질서가 붕괴하여 세계 자본주의의 중심이 미국·유럽공동체(EC, European Community)·일본 등으로 다극화되던 시기이기도 했다. 1980년대 들어 미국은 농업 불황, 제조업의 쇠퇴, 서비스산업의 팽창 등으로 인한 경상수지 적자 문제에 직면했다. 이에 미국은 농업과 서비스산업, 첨단 기술의 비교우위를 바탕으로 다시 세계무역에서 우위를 점하고자 하였다. 이러한 미국 자본의 이해관계는 우루과이라운드 출범을 추동하는 원동력이 되었다.

우루과이라운드의 성격은 이 사료에서 제시된 ‘기본목표’에서 비교적 선명하게 드러난다. 먼저 관세인하와 함께 수량제한 조치 및 비관세 장벽을 철폐시킴으로써 협상 참여국들 간의 무역확대를 꾀했다. 또한 서비스, 지적소유권, 무역관련 투자와 같은 새로운 분야의 국제규범을 마련하는 것을 목표로 하였다.

우루과이라운드에서는 농산물 무역을 라운드 전체의 성패를 좌우하는 핵심 의제로 다루었다. 농업과 관련하여 푼타 델 에스테 선언에서는 ‘무역제한과 무역왜곡 조치를 시정하고 방지하는 것’을 농업 교섭의 기본으로 내세웠다. 그러나 농업보호의 수준과 방법을 둘러싼 각국의 이해관계가 첨예하게 대립하여 합의를 이루지 못하다, 결국 1993년 12월에 간신히 합의에 도달하였다.

우루과이라운드는 농업분야도 GATT의 자유무역 틀 안에 흡수했다는 점에서 국내 농업정책과 농산물무역의 큰 변동을 예고했다. 1980년대까지 한국의 농산물시장은 외국의 개방압력을 받기는 했지만 그래도 한국정부가 주체적으로 대응할 수 있는 여지가 있었다. 그러나 우루과이라운드 이후의 농산물시장 개방은 한국정부의 의사와 상관없이 국제적 규칙에 의해 강제되었다. 우루과이라운드의 타결로 한국은 그동안 개방에 반대해왔던 주요 농산물 15개 품목을 개방하지 않을 수 없게 되었다. 이에 보리·옥수수·감자·고구마·콩은 1995년부터, 돼지고기·닭고기·유제품·감귤·고추·마늘·양파·참깨는 1997년부터, 쇠고기는 2000년부터, 쌀은 2005년부터 완전 개방되었다. 농산물의 수입자유화율은 1985년의 66.2%에서 1994년의 92.1%로 급증했다.

우루과이라운드 협상 소식이 알려지자 국내 농민들은 1990년대 초부터 ‘쌀 수입 개방 반대’, ‘우루과이라운드 반대’를 외치며 대규모 시위에 나섰다. 전국농민회총연맹이나 농협

등의 조직에서는 우루과이라운드에 반대하는 서명운동을 벌이기도 했다. 그러나 우루과이라운드의 타결에 따라 1995년 세계무역기구(WTO, World Trade Organization)가 출범하면서 농업 보호 정책이 해체되었다.

금융 실명제 실시에 대한 대통령 긴급 명령

이 사료는 대한민국정부가 발행하는 『관보』 제12490호에 실린 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령」의 발령 이유이다. 김영삼 대통령은 1993년 8월 12일 저녁 긴급재정경제명령을 전격적으로 발표함으로써 금융실명제의 실시를 선언하였고, 이튿날 이를 뒷받침하는 대통령령과 재무부령이 『관보』에 함께 실렸다. 긴급재정경제명령은 전체 16조의 본문과 3조의 부칙으로 이루어져 있다. 발령 이유는 긴급재정경제명령이 내려지게 된 이유에 대해 설명하고, 명령의 주요 내용들을 요약해서 설명하고 있기에 금융실명제의 핵심을 파악하는 데 도움이 되는 사료이다.

금융실명제란 금융기관의 예금이나 증권 매입 등 모든 금융거래를 지어낸 이름이나 다른 사람의 이름으로 하는 것을 금지하고, 거래자 본인의 이름으로 할 것을 의무로 규정한 제도를 말한다. 보통 사람들의 경우 이름을 지어내거나 타인 명의로 금융거래를 하지 않는다. 하지만 부정한 돈거래를 통해 이익을 챙겨온 사람이나 조직이 엄연히 존재하며, 소위 ‘지하경제’를 구성하고 있었다.

금융실명제는 1980년대 대형 금융사고가 반복되면서 본격적으로 논의되기 시작했다. 금융사기 사건이 발생할 때마다 사람들은 권력과 연관되었으리라 짐작했는데, 가장 대표적인 것이 ‘이철희·장영자 어음사기 사건’이다. 이 사건은 이철희·장영자 부부가 1981년 2월부터 1982년 4월까지 공영토건 등의 회사로부터 편취 또는 차용 형식으로 7111억원에 달하는 어음을 받아 사채시장에서 할인해 사용한 사기 사건이었다. 하지만 사람들은 이 사건이 전두환 정부의 정치자금 조달계획이라 의심했고, 전두환 정부는 이러한 의혹을 해소하고자 소위 ‘7·3조치’(사채 양성화와 관련한 실명거래제 실시와 종합소득세제 개편 방안)를 발표하면서 금융실명제를 추진하였다. 그러나 금융실명제의 실시는 한국의 경제여건을 생각해야 한다는 명목 하에 계속 미뤄지지만 했다.

1992년 대통령 선거에서 승리한 김영삼 대통령은 공약으로 내세웠던 금융실명제를 다시 추진하기 위해 공직자 재산공개를 먼저 실시하였다. 경제정의실천시민연합(경실련)과 같은 시민단체들이 적극적으로 지지를 보내기도 했으나, 금융실명제를 반대하는 관료와 정치인들의 저항도 거셌다. 김영삼 대통령은 금융실명제를 찬성했던 이경식 부총리 겸 경제기획원장관에게 비밀리에 실시 방안을 연구할 것을 지시하였고, 그 결과 전격적인 금융실명제 실시 발표가 이뤄질 수 있었다. 1993년 8월 19일 국회 본회의에서 긴급재정경

제명령이 승인되면서 금융실명제가 실시되었다.

긴급재정경제명령에는 모든 금융기관과의 거래 시 실제 명의를 사용할 의무를 규정하고, 기존의 비실명 금융자산 처리 방침이 담겨 있으며, 금융거래정보의 비밀보장을 강화하겠다는 내용이 포함되었다. 금융실명제 실시 후 대부분의 예금이 실명으로 전환되었다. 또한 조세와 소득분배 측면에서 형평성이 높아지는 개선 효과를 보였다. 선거 때마다 악명 높았던 금권선거 관행도 줄어들었다. 그러나 대통령 긴급명령을 일반 법령 체계로 바꾸어 제도로 정착시키는 과정이 이뤄지지 못하면서 금융실명제의 효력은 약화될 수밖에 없었다. 김영삼 정부의 지지도가 하락하고, 1995년 지방선거에서 여당이 패배하는 등 정치권의 분위기도 좋지 못했다. 여기에 1997년 1월 경기 침체를 이유로 금융실명제 보완론이 힘을 얻었고, 외환위기를 맞은 11월에 들어서자 전국경제인연합회(전경련)는 경제 회생을 이유로 금융실명제 전면 유보를 요청하기에 이르렀다.

금융실명제는 김영삼 정부의 가장 대표적인 개혁정책으로 평가받고 있지만, 경제위기 상황에서 제대로 힘을 발휘하기 어려웠고, 경제위기를 극복한 이후부터 조금씩 제도가 정착할 수 있었다.

한국의 경제 협력 개발 기구(OECD) 가입

이 사료는 OECD가 설립될 당시 회원국들이 만들고 동의한 협약문이다. 한국도 OECD에 가입할 때 이 협정에 서명을 하였다. OECD 이사회는 1996년 10월 25일 특별이사회를 소집하여 한국의 공로명(孔魯明) 외무부장관과 도널드 존스톤(Donald Johnston) OECD 사무총장 사이의 서명식을 거행하였다. 대한민국에 대한 가입초청협정도 함께 서명되었으며, 협약문은 조약 제1358호로 공포되었다. 1996년 12월 18일에 발행된 『관보』 제13490호에 이 협약문을 포함한 관련 조문들이 게재되었다.

경제협력개발기구(OECD, Organization for Economic Co-operation and Development)는 1961년 9월 30일에 설립된 국제기구이다. OECD는 상호 정책조정 및 정책협력을 통해 회원 각국의 경제사회 발전을 공동으로 모색하고, 나아가 세계경제 문제에 공동으로 대처하는 것을 목적으로 한다. 협약 제1조에서 명시하고 있듯이 회원국의 경제성장을 통해 세계경제의 발전에 기여하고, 비회원국을 포함한 개발도상국의 건전한 경제성장에 기여하며, 다자주의와 무차별주의에 입각한 세계무역의 확대에 기여한다고 기구의 목적을 설명하고 있다.

OECD는 제2차 세계대전 이후의 국제적인 냉전 질서 변화와 긴밀하게 연결된 국제기구이다. OECD가 2차 세계대전 이후 미국이 공산진영과 대결하는 과정에서 유럽의 경제부

흥을 지원하고자 1948년 4월에 설립한 유럽경제협력기구(OEEC, Organization for European Economic Co-operation)를 개편하면서 만들어졌기 때문이다. 서유럽의 경제가 안정을 찾고 성장하면서 원조를 제공할 수 있게 되었고, 서유럽과 북미에 속하지 않는 새로운 국가들의 가입도 허용하는 보다 개방적인 형태로 개편되면서 OECD가 등장하였다. OEEC 18개 회원국 및 미국, 캐나다 등 총 20개국이 OECD 창설 회원국으로 발족하였으며, 1973년까지 24개국으로 회원국이 늘어났다. 1989년부터 아시아·중남미의 중진국 및 옛 공산권 국가를 대상으로 하는 비회원국 협력사업이 추진되었고, 1994년 이후 신흥공업국 영입 및 소련 해체 후 동유럽 국가들의 시장경제체제 편입을 지원하면서 회원국이 30개국으로 확대되었다.

OECD는 가입조건, 기준, 절차에 대해 규정해 놓은 바가 없다. 다만 협약 제16조에 이사회가 회원국의 의무를 떠맡을 준비가 되어 있는 나라에 가입 초청을 할 수 있으며, 만장일치로 결정한다고 정해놓았다. 한국의 경우 1978년 미국 마이클 블루멘탈(W. Michael Blumenthal) 재무장관이 OECD 가입을 언급한 후, 옵서버 참가 등의 공식·비공식 접촉을 이어왔다. 한국정부는 1995년 3월 공식적인 OECD 가입신청서를 제출하였고, OECD 이사회는 1996년 10월 11일 한국을 신규 회원국으로 초청키로 결정했다. 이로써 한국은 29번째 OECD 회원국이 되었다.

한국이 OECD에 가입하게 된 데는 1980년대 냉전질서의 변화로 인해 경제적 이해관계 중심으로 국제관계가 변화했다는 것이 배경으로 작용했다. 다양한 기구들이 설립되면서 국제협력이 확산되는 추세에 부응하여 국제경제의 세계화와 개방경제체제 확산에 능동적으로 대응하려는 목적이었다. 한국 경제의 규모가 커지면서 미국과 유럽의 국가들이 무역을 확대하고자 개방을 점차 요구해 오는 것도 무시할 수 없었다.

OECD 가입 이후 가장 큰 변화는 시장의 개방화와 자유화가 이루어졌다는 점이다. 무역 규모가 증가하였고, 자본시장 개방도 점차 확대되어 외국인의 한국 주식 보유고가 증가하였다. 또한 가입 당시 요구되었던 OECD의 권고사항을 이행하면서 기업 지배구조의 개선과 노사관계 선진화 등이 추진되었다. OECD의 가입이 곧바로 선진국 진입을 의미하는 것은 아니다. 다만 OECD 통계의 여러 지표를 통해 가입국의 상황을 보여주고, 그것이 전 세계의 기준점이 된다. 그렇기에 OECD 가입만으로도 선진국 예비후보라는 자격을 인정받으며 도약의 발판으로 평가되었다.

한국과 국제 통화 기금(IMF) 간의 차관 제공 합의 의향서

이 사료는 1997년 12월 3일, 대한민국 정부 대표단인 임창열(林昌烈) 경제부총리와 이경식(李經植) 한국은행총재가 미셸 캉드쉬(Michel Camdessus) IMF 총재에게 전달한 의향서

(Letter of Intent, LOI)와 12월 5일에 발표된 자금지원에 관한 합의 내용이 정리된 문건이다. 이 의향서와 함께 구제금융 협약에 관한 양해각서를 전달하는 것으로 한국 정부와 IMF 사이의 협상은 일단락되었고, 한국 경제는 회생을 위한 힘겨운 싸움을 시작하였다. 자금지원에 관한 합의 내용이 정리된 문서를 통해서 IMF가 한국 정부에 요구한 경제 정책의 변화, 금융부문의 구조조정 방향, 기타 구조개혁 내용을 확인할 수 있다.

한국에 경제위기가 발생한 것은 그동안 쌓여왔던 금융구조의 문제 때문이지만, 그 시작은 갑작스럽게 다가왔다. 당시의 한국인들에게 너무나 순식간에 일어난 일처럼 느껴질 만큼 그 충격은 컸다. 금융위기를 맞이하자 기업과 재벌들의 부도 소식이 연달아 보도되었다.

그 시작은 1997년 1월 한보그룹의 부도였다. 한보그룹은 1980년대 초반 건설사업을 기반으로 재계에 급부상했지만, 이후 사업 확장을 위해 계속해서 빌린 은행 빚을 더 이상 감당할 수 없었다. 한보의 부도는 곧바로 한보에 대출을 해준 은행의 부실로 이어졌는데, 예전과는 달리 정부가 지원하지 않겠다고 나서면서 외국 자본의 불안감을 부추겼다. 이미 한국에는 수많은 외국 자본들이 들어와 있었고, 이들은 대부분 투기자본이었다.

한보의 부도가 은행의 부실로 이어지면서, 연쇄적으로 민간은행은 다른 기업에 대한 대출 업무를 축소하거나 중단하였다. 당시의 국내 기업들은 한보 못지않게 많은 빚을 지고 있었고, 은행 대출이 막히자 자금의 유통이 어려워졌다. 그러면서 재벌 그룹들이 줄줄이 무너지기 시작했다. 3월 삼미, 4월 진로, 5월 대농과 한신, 7월 기아, 11월 해태와 뉴코아, 12월 고려증권과 한라가 부도처리 되었다. 금융위기 속에서 외국 자본은 투자금을 회수하기 어렵다고 판단하며 자금 회수를 서둘렀고, 한국 기업의 부도는 막을 수 없는 것이었다. 외국 자본의 투자 자금을 갚을 돈, 즉 한국 정부의 외환 보유고가 소진되었기 때문에 이때 경제위기를 외환위기라고도 부른다.

이에 한국 정부는 IMF 긴급 구제금융 신청을 고려하였고, 11월 14일 한국 경제가 IMF의 간섭을 받아들인다는 것이 결정되었다. 11월 23일부터 대한민국정부와 IMF 사이의 협상이 시작되었다. 당시 한국의 경제상황은 매우 취약했기에 협상이 빨리 타결되지 않을 경우 국가부도에 직면할 가능성도 있었다. 이로 인해 협상에서 한국 정부는 처음부터 불리한 입장에 놓여 있었다.

12월 3일 한국을 방문한 캄드쉬 총재는 대통령 선거 후보들이 모두 IMF 협상 결과를 받아들인다는 각서의 제출을 요구했다. 며칠 후면 대통령 선거가 예정되어 있었는데, 새로 선출된 대통령이 IMF와의 협상을 없던 것으로 되돌리는 것을 방지하기 위한 조치였다. 김영삼 대통령은 후보들의 각서를 받되 IMF에 제출하는 것이 아니라 자신에게 내는 형식으로 하자고 제안했고, 대통령 후보들은 각서를 제출했다.

이날 오후 캄드쉬 총재는 임창열 경제부총리 집무실에서 새로운 협상을 시작했다. 마침내 오후 7시 25분 임창열 경제부총리와 이경식 한국은행총재, 캄드쉬 IMF총재가 IMF 자

금지원 의향서에 공동 서명하고, 10시에 이 내용을 세계 언론이 지켜보는 가운데 발표하였다. 이 협상을 통해 한국은 IMF의 긴급 구제금융을 지원받게 되었다. 지원 자금 규모는 사상 최대인 583억 5,000만 달러로 그때까지 IMF가 단일 국가에 지원하기로 한 것으로는 최대 액수였다.

마침내 12월 5일 IMF 이사회에서 대기성 차관협약이 통과되고 56억 달러가 한국은행 계좌로 입금되었다. 한국은 긴급한 외환 문제를 해결했지만 이를 계기로 한국의 금융 및 상품시장이 개방되고, 외국인 투자자에게 우호적인 제도개혁이 강제되는 결과를 낳기도 했다. 제도개혁의 일환으로 추진되었던 기업 구조조정으로 인해 수많은 사람들이 직장을 잃게 되었고, 이는 국민들의 삶을 어렵게 만드는 가장 큰 요인이었다.

한·미 자유 무역 협정-한·미 FTA

이 사료는 2007년 6월 30일 한국과 미국 사이에 체결한 한·미 자유무역협정(한·미 FTA)의 협정문 서문이다. 한·미 FTA의 목적과 향후 추진방향을 간략히 정리하였고, 협정문 본문의 내용을 양국이 합의하였음을 밝힌다. 전체 협정문은 상품, 농업, 섬유, 의약품, 관세, 투자 등 다양한 부문에 걸쳐 한국과 미국 사이의 합의 내용을 담고 있으며, 방대한 부속 문서들이 포함되어 있다.

한·미 FTA를 이해하기 위해서는 자유무역협정(FTA, Free Trade Agreement)이 무엇인지 먼저 살펴볼 필요가 있다. FTA는 협정을 체결한 국가끼리 무역을 하는 데 있어 상품에 부과되는 관세뿐만 아니라 서비스나 투자와 같은 비관세 부문의 장벽까지도 완화하는 특혜를 제공하는 무역 협정을 의미한다. 또한 지적재산권, 정부 조달, 경쟁 등 다양한 통상 규범도 포함하여 체결되는 경우가 많다. FTA는 여러 국가가 협정을 체결하거나 동맹을 결성하여 회원국 간의 교역에 대해서는 무역 규제를 철폐하지만 비회원국과의 교역에 대해서는 차별적인 무역 규제를 가하는 지역무역협정(RTA, Regional Trade Agreement)의 하나이다.

한·미 FTA는 2000년대 들어 추진되기 시작했으며, 2006년 2월 3일 미국 워싱턴에서 그 추진을 공식 발표하면서 본격적인 협상이 시작되었다. 사전준비협의를 거치고 2006년 6월부터 2007년 3월까지 8차례의 협상이 진행되었고, 2007년 4월 2일 협상 타결이 선언되었다. 그 후 미국의 새 통상정책에 따라 두 차례의 추가 협의를 거쳤고, 2007년 6월 30일 한·미 FTA가 서명되었다.

그러나 한·미 FTA는 협상이 타결된다고 해서 끝나는 것이 아니다. 양국의 의회에서 협상을 승인한다는 비준동의안이 통과되어야 했기 때문이다. 한국 정부는 한·미 FTA 추진 의

사를 밝히자마자 거센 반대에 직면해야 했다. 가장 큰 반대 이유는 한·미 FTA가 철저한 시장 개방을 목표로 하고 있다는 것이었다. 특히 당시로서는 가장 포괄적이고 가장 높은 수준의 FTA가 될 것이라는 관계자의 발언도 있었기에 개방으로 피해를 입을 산업에 대한 우려가 전 사회적으로 등장했다. 그 중에서도 농축수산업 분야의 피해가 심할 것으로 예상되었다. 이에 한국 정부는 한·미 FTA의 의의와 기대효과를 선전하기 위해 다방면으로 노력했다.

한국에서는 한·미 FTA 국회 비준을 추진하는 과정에서 미국산 쇠고기 수입 문제가 첨예한 사안으로 떠올랐다. 2003년 말 광우병에 걸린 소가 미국에서 발견되면서 미국산 쇠고기의 한국 수입이 중단된 바 있는데, 한·미 FTA가 추진되면서 미국 측이 협상의 선결조건으로 쇠고기 재수입을 요구한 것이다. 한·미 FTA 서명 후, 이명박 정부는 국회 비준을 추진하는 과정에서 한·미 쇠고기 협상을 타결시켰다. 이에 정부에 대한 불신과 건강권에 대한 우려 등이 교차하면서 많은 시민들이 참여하는 촛불시위로 번지게 되었다. 한·미 FTA가 발효되었을 때 이와 같은 일들이 자주 발생할 것이라는 분노가 대규모 촛불시위로 이어진 요소였다.

미국에서는 한·미 FTA의 자동차 관련 내용에 대한 조정이 필요하다는 의견이 업계와 노동조합 등 관계자들을 중심으로 확산되었다. 미국은 추가 협상을 요구하였고, 이에 진행된 추가 협상은 2010년 12월 3일 타결되었다.

2011년 6월 3일 한국 정부는 당초 비준동의안이었던 「대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정」과 추가협상의 결과물인 「대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정에 관한 서한교환」을 묶어 하나의 비준동의안으로 국회에 다시 제출하였다. 미국에서는 2011년 10월 12일 한·미 FTA 이행법안이 먼저 통과되었다. 한국 국회에서는 합의점을 찾지 못한 채 논의가 이어졌고, 결국 비준동의안이 국회 본회의에 직권상정 되어 야당의 반대 속에 2011년 11월 22일 통과되었다. 한·미 FTA 협정문은 양국 정부의 합의를 거쳐 2012년 3월부터 발효되었다.

한국 정부는 한·미 FTA를 통해 한국 경제가 성장하고, 무역수지의 흑자가 늘어나며, 외국인 투자가 유입될 것이라 전망했다. 반면에 농수산업 등의 부문에서 수입이 증가하여 국내 생산이 감소할 것이라 보았으나, 그 감소폭은 크지 않을 것이라고 설명하였다. 2007년 협상이 타결된 이후 진행된 추가 협상에서 한국의 이득을 더욱 키웠다고 평가하였지만, 한·미 FTA 국회 비준 이후에도 반대의 목소리는 줄어들지 않았다. 한·미 FTA가 발효되고 긴 시간이 지나지 않았기에 경제적인 부문의 평가를 내리기에 어려운 부분이 많으며, 이에 대해서는 앞으로의 변화를 더욱 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

한미FTA체결 반대의 이유

이 사료는 노동자연대가 발간하는 『레프트 21』 제68호(2011년 11월 5일~18일)에 실린 「한미FTA를 막아야 하는 열두 가지 이유」라는 기사이다. 필자는 ‘한미FTA 저지 범국민운동본부’ 정책자문위원인 우석균과 송기호이다. 우석균은 현직 의사로 당시 보건의료단체연합 정책실장을 맡고 있었다. 송기호는 ‘민주화를 위한 변호사 모임’ 소속 변호사로서 농업 문제와 국제통상 분야 전문가였다. 이 사료는 한미자유무역협정 반대의 목소리를 담고 있다. 한미자유무역협정(South Korea–United States Free Trade Agreement, 이하 “한미FTA”)은 한국과 미국이 양국 간 무역 및 투자를 자유화할 목적으로 체결한 자유무역협정(FTA)을 말한다.

한미FTA는 2006년 2월 3일 양국이 FTA 협상 출범을 공식 선언한 이후 2007년 4월 2일까지 14개월간의 협상을 마치고 최종 타결되었다. 하지만 한미FTA 협상 과정에서 한국 사회는 찬반 의견으로 양분되었다. 이를 보여주는 것이 FTA 비준 동의안이 국회를 통과하기까지 걸린 시간이다. 동의안은 2009년 4월 22일 국회 외통위를 통과하였지만, 조항에 대한 오역 등 논란이 지속되다가 1달 만에 상정안이 철회되었다. 이후 한미FTA는 2010년 12월 재협상이 타결되고, 2011년 11월 22일 한나라당 단독으로 비준안을 통과시켜 2012년 3월 15일부터 발효되었다.

한국 사회는 2000년대 후반부터 비준안 통과까지 FTA를 놓고 내홍을 겪어야했다. 우선 찬성 측 입장을 보면, 긍정적인 기대가 중심이었다. 한국이 무역에 의지하는 국가인데다 미국에 수출하는 양이 절대적으로 많은 상황에서 한미FTA를 체결하면 수출에 청신호가 켜져 경제성장률이 증가하게 된다는 것이었다. 이 입장에 따르면 한미FTA가 체결되면 국내적으로도 해외 자본의 투자 증가 및 산업 활성화로 인해 일자리가 증대될 것이었다. 또한 정치적인 관점에서도 한미FTA 체결은 한미동맹의 개선을 가져올 뿐 아니라, 한국이 동북아의 허브로 발전할 수 있는 발판을 마련하게 될 것이라고 했다.

그에 비하여 반대 측 입장을 보여주는 것이 이 사료이다. 12가지 항목으로 반대의 이유를 제시하였는데, 그것은 크게 다음의 3가지로 요약된다. 첫째, 한미FTA 체결로 경제주권을 빼앗길 수 있다는 것이었다. 한국의 기업들이 미국에 대응할 경쟁력을 충분히 갖추고 있지 않은 상황에서 미국의 금융산업을 비롯한 서비스업이 들어오게 되면 그들에게 시장을 잠식당하게 된다는 주장이다. 이미 멕시코처럼 미국과 FTA를 체결한 나라는 무역적자로 인해 더 이상 다른 국가들과 FTA를 체결하지 않겠다는 FTA 모라토리엄(moratorium: 활동 중단)을 선언한 상태였다. 또한 멕시코가 NAFTA(북미자유무역협정) 가입을 계기로 미국 경제와의 구조적 의존 및 동조화 현상이 심화되어 상대적으로 가벼운 미국의 경제 후퇴에도 엄청난 경제 침체를 겪게 되는 문제도 제시되었다.

또한 반대 측 입장의 주요 주장 중 하나는 FTA 독소조항 문제였다. 만약 한국에서 한미FTA 조항이 국내법과 충돌을 하게 되면 FTA 조항이 우선 적용되지만, 미국에서는 연방법

은 물론 주(州)법이 FTA보다 우선시 되었다. 이럴 경우 미국의 주 정부가 한국 기업의 시장 진출을 막아도 아무런 문제가 되지 않지만, 한국은 정부를 포함한 공공기관은 물론 법원까지 미국 기업을 규제할 수 없게 된다. 만약 한국이 규제를 하게 되면 미국 기업은 ‘투자자-국가 소송제도(ISD: Investor-State Dispute)’를 통해 자신들의 권리를 유지하려고 들 것이었다. ISD를 관할하는 국제투자분쟁해결센터(ICSID : International Centre for Settlement of Investment Disputes)는 ‘ICSID 마피아’라는 말이 있을 정도로 다국적기업들과 연계된 소수의 중재인들에 의해 좌지우지되어 미국의 이해관계를 대변해 왔기 때문이다.

한미FTA 반대 측은 또한 전기, 수도, 가스, 철도, 우편 요금 등 공공서비스 인상에서부터 FTA의 충격이 시작될 것이라고 했다. 한미FTA 16항 ‘지정 독점(designated monopolies)’ 조항에는 이 요금들을 “오로지 상업적 고려에 따라” 가격을 매기도록 규정되어 있었기 때문이었다. 또한 이 조항에는 ① 공공서비스를 판매할 때 미국의 투자나 미국의 서비스 공급자를 차별하지 말고 대우할 것, ② 민간 회사와 경쟁하는 시장에서 미국 투자자에게 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위에 직접 또는 간접적으로 관여하지 말 것 등이 규정되어 있었다. 이에 따라 반대 측은 국가가 국민의 부담과 직결되는 공공요금 산정에 대해 개입할 여지가 사라지게 된다는 점도 강조하였다.

한미FTA를 둘러싼 논쟁의 결과 국내 산업의 피해가 우려되었던 분야에서는 보완대책이 수립되고 해당 분야 경제주체의 경쟁력 강화를 위한 노력으로 부작용이 완화되거나 일부에서는 긍정적인 변화도 나타나기도 했다. 하지만 한미FTA로 인한 이익에서 상대적으로 소외된 계층이나 업종은 불이익에 노출되었고, 시장 개방으로 인한 양극화가 확대되는 등의 결과를 낳기도 하였다. 또한 론스타(Lone Star) 등 미국계 사모펀드가 한국 정부와의 ISD에서 일부 승소하는 등 한미FTA 반대 측 입장이 일부 현실화 되기도 하였다.

1946년 북한 토지 개혁에 대한 법령

“북조선 토지개혁에 대한 법령”은 1946년 3월 5일에 북조선임시인민위원회에 의해 발표되었다. 광복 이래 지주제를 철폐하고 농업 생산관계를 재편하는 일이 무엇보다 시급했다. 왜냐하면 당시 극소수에 불과한 지주들이 다수의 경지면적을 차지하였고, 전체 농민의 절반이 넘는 빈농들은 경지면적의 5.4%만 점유한 상태였기 때문이다. 나아가 토지가 없는 농민이 45%에 달할 정도로 농민과 토지의 유리 문제는 심각했다. 따라서 농민들로부터의 광범위한 지지를 확보하고, 당대 중요 산업이던 농업의 생산을 확대하기 위해 토지개혁은 중대한 과업으로 부상할 수밖에 없었다.

그러나 토지개혁의 당위성에는 대다수가 공감했다 하더라도, 북한 내 각 정치세력 간에는 그 실시방안을 두고 다양한 견해차를 드러냈다. 북한의 사회주의·민족주의 계열은 물

론 사회주의 세력 내부에서도 의견이 갈렸으며, 소련 측에서도 이 문제를 두고 외부성과 연해주군관구 간에 이견이 존재했다. 그러다가 1946년 2월 말 평양에서 개최된 ‘북조선 농민대표대회(북조선농민연맹 제2차대회)’에서 토지개혁 실시방안을 확정했다. 요지는 소작을 주는 모든 토지에 대해서 무상으로 몰수하되, 토지국유화 대신 토지소유권을 농민에게 부여한다는 것이었다.

북조선농민연맹은 이러한 결정서를 채택한 후 토지개혁법령 초안을 작성하여 북조선인민위원회에 제출하였고, 북조선임시인민위원회는 위원장 김일성(金日成, 1912~1994)과 부위원장 강랑욱(康良煜, 1903~1983)의 명의로 최종 토지개혁법령안을 본회의에 상정하였다. 뒤이어 1946년 3월 5일에 토지개혁 법령 초안에 대한 토론회를 거쳐, 이튿날인 3월 6일에 북조선임시인민위원들의 만장일치로 공포되었다.

본 법령의 제2조와 제3조에서는 토지 몰수의 대상을 총 6가지로 규정하였는데, 1) 일본 국가·일본인 및 일본인 단체의 소유지, 2) 조선 민중에 반역하고 손해를 입혔으며, 일제에 적극 협력한 자의 소유지, 3) 5정보 이상을 소유한 조선인 지주의 소유지, 4) 자경하지 않고 전부 소작을 주는 소유자의 토지, 5) 토지 면적을 불문하고 계속하여 소작을 주는 토지, 6) 5정보 이상 소유한 종교단체의 소유지가 그것이다. 이와 함께 분급된 토지에 대해서는 농민들에게 소유권을 부여했는데, 다만 매매와 소작 및 저당을 금지했으며 자경하는 토지에 대해서만 소유권이 인정되는 특징을 보였다.

동 법령의 제15조에서는 토지개혁의 집행 주체를 규정하였다. 북조선임시인민위원회가 전반적인 지도를 하되, 지방의 도(道)·군(郡) 인민위원회는 토지개혁 실시에 대한 책임을 졌다. 그리고 농촌 현지에서는 고용농이나 소작농, 자소작농을 중심으로 한 농촌위원회가 주요 주체로 되었다. 실제로 당시 북한 전역에 걸쳐 11,930개의 농촌위원회가 조직되었으며, 여기에는 197,485명의 농민들이 참가하였다고 한다.

이러한 조직적 움직임을 토대로 북한의 토지개혁은 불과 1개월 정도 만에 급속히 진행되었다. 물론 지주층 및 우익세력의 반발이 없었던 것은 아니었으나 미약한 수준에 그쳤으며, 이들은 주로 남한으로 내려오거나 일부는 북한 당국의 정책에 순응하는 등의 모습도 보였다. 남북 분립과 농민세력의 조직화라는 요인 때문에 토지개혁에 대한 반발은 어렵지 않게 제압되었다.

토지개혁의 결과 북한 농촌에서 지주층은 거의 소멸하였다. 이와 함께 토지개혁 이후 당국이 농민들의 생산과 양곡 유통에 적극 개입함으로써 ‘국가관리 소농 체제’가 창출되었다. 무엇보다 토지개혁은 농촌에서의 권력 중심이 지주층과 민족·자본주의 진영으로부터 농민층과 사회주의 진영으로 이동하는 주요한 계기가 되었다.

1946년 북한 주요 산업 국유화 법령

이 사료는 1946년 8월 10일 북조선임시인민위원회가 공포한 중요산업 국유화 법령이다. 이 법령에 따라 일본 국가·법인·사인(私人)의 소유 혹은 민족반역자의 소유의 기업소, 광산, 발전소, 철도운수, 체신, 은행, 상업 및 문화기관 등이 무상몰수의 대상으로 되었다.

1946년 2월에 조선공산당 북조선 분국을 비롯한 정당, 사회단체 대표들은 38선 이북 지역에 중앙주권기관을 수립하기 위한 준비에 들어갔다. 2월 7일에는 이를 위한 예비회의가 개최되었으며, 다음날에 평양에서 확대협의회가 열렸다. 그리고 2월 9일에 북조선임시인민위원회 위원 선거가 진행되어 23명의 인민위원이 선출된 가운데 김일성(金日成, 1912~1994)이 위원장, 김두봉(金斗奉, 1889~미상)이 부위원장직을 맡기로 했다. 북한 최고 행정기관인 북조선임시인민위원회는 제1차 미소공동위원회 개최에 조응하여, 자신들의 국가건설 노선과 방침을 천명하는 「20개조 정강」을 발표하였다. 여기에서는 이른바 ‘민주개혁’ 조치의 일환으로서 남녀평등과 노동자들의 8시간 노동제 실시를 보장하고자 했다. 이와 함께 제9조에서는 “대기업소, 우수기관, 은행, 광산, 삼림을 국유로 할 것”이라는 방침을 밝힘으로써 중요산업 국유화 조치를 예고했다.

1946년 8월 10일 북조선임시인민위원회는 「산업, 교통운수, 체신, 은행 등의 국유화에 대한 법령」을 발표하고 즉각 효력이 발생하도록 했다. 이에 따라 본 법령에 해당하는 부문에서 몰수가 시작되었는데, 동년 10월 5일까지 일제와 민족반역자가 소유한 1,032개소의 공장과 제조소, 탄광, 광산 등이 국유화되었다. 당시 국유화된 자산은 이북 지역 전 산업의 약 90%에 달할 정도였다. 실제로 평남지역에서는 평양자동차공장과 연초공장, 조선곡산회사, 남포동양제사소 등이 국유화되었다. 특히 금융 부문에서는 북조선중앙은행이 설립됨에 따라 금융업 전체가 ‘국가 은행화’되어 사회주의 경제 형태가 절대적 우위를 점하였다. 다만, 국유화 과정이 결코 순탄하게만 진행되지는 않았다. 일부에서는 불법적인 몰수가 자행되었고, 일본인과 공동 투자한 경영인의 소유권도 부당하게 박탈된 경우가 존재했다. 이에 따라 민간 사회에서는 개인이 소유한 공장을 로동당과 인민위원회가 빼앗아 간다는 여론이 비등하기도 했다.

한편 북조선임시인민위원회는 국유화를 진행하면서 중공업과 대기업소를 주로 몰수했으며, 생필품 제조 등을 담당하는 경공업 시설은 민간에게 맡기는 자세를 취했다. 예를 들어, 중요산업 국유화 조치로 접수된 경공업 공장이 모두 297개소였는데 이 가운데 85% 이상이 민간에게 다시 방매되었다고 한다. 이에 따라 1947년을 기준으로 국영 경공업 공장은 불과 39개소에 지나지 않게 되었다. 이런 점에서 북조선임시인민위원회에 의해 부차적 위치를 부여받은 경공업 시설은 민간자본에 의존할 수밖에 없었으며, 민간공업은 성장 추세를 보이기도 했다.

그러나 1946년의 중요산업 국유화 조치는 당대 경제 전반에서 국영 부문이 압도적 지위

를 갖도록 했다. 1947년 산업 총생산에서 국영산업의 비중은 83.2%였고, 민영 생산은 16.8%에 머물렀다. 심지어 광산 분야에서의 생산은 전부 국영화가 이루어지기도 했다.

이를 통해 북조선임시인민위원회는 산업생산을 계획적으로 운영할 수 있게 되었다. 국유화 이후 거대산업체에 대한 관리와 경영이 산업국에 맡겨졌기 때문이다. 산업국이 담당한 기업체들은 북한 공업 총생산의 80%를 차지할 정도였다. 결국 중요 산업 국유화 법령의 실시를 북한 당국이 경제의 전반을 계획적·종합적으로 운영하는 계기 즉, 인민경제계획의 실시를 통한 계획경제로 나아가는 데 결정적인 역할을 하였다. 다만, 국유화 대상의 몰수 과정에서 부당하게 개인의 소유권이 침해당한 사례가 다수 보고되었으며, 사영기업의 생산활동이 위축된 점은 한계로 남았다.

외자 유치를 위한 북한 합작 회사 경영법

이 사료는 1984년 9월 8일에 최고인민회의 상설회의 제10호 결정으로 제정된 북한의 합작회사 경영에 관계된 법안(이하 합영법)이다.

1970년대 중반부터 계속된 북한의 외환사정 악화는 결국 1984년의 합영법 입안으로 이어졌다. 북한은 1971년부터 6개년 인민경제계획을 수립하였는데, 당초부터 서방에서 자본재와 기술을 도입할 복안을 가졌다. 이를 위해 1973년에는 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등의 북유럽국가, 1974년에는 호주와 오스트리아, 스위스 등과 정식으로 수교했다. 이와 함께 일본, 미국 내 비정부 부문과의 관계를 맺기 위해 일본사회당 대표의 방북을 이끌어 냈으며, 미국 『뉴욕타임스』의 기자와 회견을 하기도 했다. 나아가 북한 각급 기관의 대외활동도 활발해져서 최고인민회의 대표단이 사상 최초로 유럽을 방문하거나, 만수대예술단이 프랑스, 영국 등지에서 공연하기도 했다.

이러한 대외활동을 바탕으로 북한은 서방 국가들로부터 차관 형식으로 다량의 기계장비와 수송 차량을 수입했다. 국제 금융권을 통해서는 장기 차관을 도입하기도 했다. 그리고 그 결과 1974년 북한의 전체 교역량 가운데 서방 국가와의 비율이 40~50%를 기록하였다. 하지만 북한의 대외 교역조건은 급격히 나빠졌다. 대표적 수출품인 아연, 동과 같은 비철금속의 국제 시세가 대폭 하락했으며, 석유파동의 악재까지 겹쳤다. 결국 북한은 서방 국가들과 약정한 외채를 상환할 수 없었고 급기야 대외신용도까지 추락하게 되었다. 이에 북한 당국은 합영법 제정을 계기로 대외적인 경제협력을 강화하고자 했다. 여기에는 중국이 1979년 8월 중외합작기업법을 시행하여 상당한 성과를 올렸던 경험도 충분한 자극이 되었을 것이다.

1984년 당시 제정된 합영법은 5장(합영의 기본, 합영회사의 조직, 이사회, 경영활동, 결

산과 분배, 합영회사의 해산과 분쟁해결) 26개 조항으로 구성되었다. 각 장의 내용을 간단히 살펴보면, 제1장에서는 합영법 제정의 목적과 주요 원칙을 소개하였다. 제2장에서는 합영회사의 조직 방법을 명시하였는데, 북한 당국의 승인을 받아야 하고 합영회사 출자자들의 합의에 따라 출자금을 정하도록 했다. 제3장인 이사회의 경영활동 부분에서는 주로 이사회의 권한과 역할을 규정하였다. 제4장에서는 합영회사가 매년 정기적으로 경영활동을 결산하고 예비기금을 조성하며 북한 소득세법에 준용하여 소득세를 납부해야 한다고 정했다. 제5장에서는 합영회사의 해산 방법과 분쟁 해결 방식을 규정하였다.

이와 함께 합영법 관련 입법체계의 미비를 보완하기 위한 후속조치도 이어졌다. 1985년 3월에는 정무원 결정 제14호로 시행세칙이 입안되었고, 최고인민회의 상설회의 결정 제12호로 합영회사 소득세법이 통과되었다. 동년 5월에는 합영회사 소득세법에 대한 세칙이 제정되기도 했다. 이후로도 외국기업의 더욱 전폭적인 투자를 유치하고 시행과정에서 드러난 문제점을 보완하기 위해 총 9차례(1994년 1월, 1999년 2월, 2001년 5월, 2004년 11월, 2006년 5월, 2007년 9월, 2008년 8월, 2011년 11월, 2014년 10월) 수정·보충되었다.

그러나 1980년대 북한 당국이 야심차게 추진했던 합영법은 소기의 목적을 달성할 수 없었다. 일단 선진 자본주의 국가의 참여 자체가 미약했으며, 영세한 조총련계가 합영사업의 중심이 될 수밖에 없었던 상황에서 재일동포들의 투자 규모는 북측의 기대에 훨씬 미치지 못하였다. 무엇보다 합영기업에 대한 노동당의 인사권·작업 통제권 장악에서 비롯한 북한 당국의 일방적 태도가 실패의 근본적 요인이었다. 여기에 더하여 소련을 비롯한 동구 사회주의 국가의 몰락과 북핵 문제 등으로 인한 국제사회의 제재로 북한은 더 이상 합영사업만 고수할 수 없었다. 이에 따라 1990년대에 들어서는 헌법을 개정하고 외국인 투자법과 외국투자기업법 및 외국투자기업의 활동을 위한 법령 등을 제정하면서 북한은 외국인 투자유치의 다각화를 모색하는 길로 나아갔다. 그러나 합영사업의 경험은 2000년 이후 개성공단의 조성·개방과 같은 경제정책이 입안되는데 주요한 자산이 되었다.

북한 나진·선봉 자유 경제 무역 지대 지정에 관한 법률

이 사료는 1993년 1월 31일 북한 최고인민회의 상설회의 결정 제28호로 채택한 자유경제무역지대법이다. 이미 북한은 1991년 12월에 정무원 결정 제74호로 라진-선봉 일대를 자유경제무역지대로 선포하였으며, 그 뒤부터 이 지역의 개발과 외국 자본 유치를 위해 노력을 경주하였다. 이와 함께 이곳을 개발하는 기구로서 대외경제협력추진위원회 산하에 대외경제협력총국, 라진-선봉지도국, 조선설치총회사 등을 설치하여 외국인 투자유치를 위한 환경을 마련한 터였다. 본 사료인 자유경제무역지대법 역시 북한이 외자를 유치

하려는 연장선상에 있다. 한편 동 법령의 명칭은 1999년 제1차 개정을 통해 “자유”라는 문구가 사라지고 남한 주민의 투자를 배제하면서 라진-선봉경제무역지대법으로 변경되었다.

북한이 자유경제무역지대법을 입안한 이유는 1990년대 들어서 더욱 극심해진 경제 사정의 악화 때문이었다. 이 시기 북한의 국내총생산은 지속적인 마이너스 성장 추세를 기록하였다. 에너지와 원자재의 부족 현상으로 인해 국가적 공급 체계는 거의 마비된 상태에 가까웠으며, 이에 따라 수요-공급 면에서 괴리가 심대해졌다. 이런 점에서 북한지도부는 경제 상황 개선 문제에 사활을 걸 수밖에 없었다. 김일성(金日成, 1912~1994)이 1994년 7월에 한 마지막 연설도 경제 분야에 대한 것으로, 각지 공장 생산의 정상화를 촉구하는 내용이었다. 이런 점에서 1990년대 라진-선봉은 경기 침체의 터널에서 벗어나기 위한 북한의 자구책을 상징한다고 볼 수 있다.

1993년 초 라진-선봉의 자유경제무역지대법이 통과된 이후, 북한 당국은 이 지역을 개발하기 위해 노력하였다. 동년 3월에는 「라진 선봉 지대 국토건설 총계획」을 완성하고 정부의 비준을 받아, 중국에 인접한 원정리 일대 125km²를 추가로 편입하여 라진 선봉지구의 면적을 확장하였다. 9월에는 북한 중앙인민위원회의 정령으로 라진시와 선봉군이 통합하여 새롭게 직할시로 승격되었다. 이와 함께 라진항과 선봉항을 자유무역항으로 지정하기도 했다. 뒤이어 1995년에는 김정일(金正日, 1942~2011)의 지시로 라진 선봉지대 국토건설 총계획을 2차례 수정하면서 경제개방의 ‘실험장’을 정비했다.

본 자료인 「자유경제무역지대법」은 크게 기본원칙과 관리기관의 권한 및 임무, 경제활동 조건의 보장, 관세, 통화·금융, 특혜유인제도, 분쟁 해결 부문으로 구성된다. 주요한 내용을 살펴보면, 먼저 ‘라진-선봉 경제무역지대’ 내에서의 모든 활동은 북한의 법과 규정에 따르도록 했다. 이와 함께 ‘라진-선봉 경제무역지대’에 투자한 외국 투자자는 이곳 내에서 기업관리와 경영방법의 자유로운 선택권을 갖는다고 규정하였다. 다만, 북한의 안전과 주민들의 건강, 동식물의 생장에 해를 줄 수 있는 투자행위는 제한하였다. 이와 함께 ‘라진-선봉 경제무역지대’의 관리기관은 중앙무역지도기관 및 해당 중앙기관과 라진-선봉시 인민위원회로 명시하였다. 이외에도 ‘라진-선봉 경제무역지대’에서의 유통화폐는 북한 원화로 하며 모든 거래에 대한 결제는 북한 원화 또는 태환성 외화도 가능하도록 조치했으며, 이곳에 들어왔던 재산을 경영기간이 끝난 뒤에는 제한 없이 국외로 반출할 수 있도록 했다. 끝으로 분쟁 해결 원칙으로는 당사자들 사이에 협의하도록 하면서도, 그것이 불가능할 경우 북한의 재판기관·중재기관 혹은 제3국 중재기관의 중재로 해결하도록 했다.

그러나 ‘라진-선봉 경제무역지대’의 성과는 제한적인 한계를 내포할 수밖에 없었다. 애초에 북한 당국은 사회주의권 붕괴에 따른 대외 개방에 대해서 자본주의 사상으로 오염될 수 있음을 끊임없이 경계했다. 북한이 라진과 선봉 지역을 일종의 ‘경제특구’로 선택한 것은 북한 주민이 자본주의에 노출되는 것을 최소화하기 위함이었다. 그리고 이처럼 수

도 평양에서 멀리 떨어져 있으며 북한 내부와도 어느 정도 차단성을 확보한 개방은 북핵 문제와 같은 외부 환경에 쉽게 흔들리면서 성과를 거두지 못할 가능성이 클 수밖에 없었다. 다만, 2010년 이후 북한과 중국이 이 지역을 공동 개발·관리하기로 합의하고, 2015년에는 북한 당국이 라선경제무역지대에 관한 총경제개발계획 요강을 발표하면서 다시 주목받고 있다.