

연구	06-07
----	-------

정부계획과 시장경제의 왜곡

조성봉

정부계획과 시장경제의 왜곡

1판1쇄 인쇄/ 2006년 8월 21일

1판1쇄 발행/ 2006년 8월 25일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

ISBN 89-8031-405-1

6,000원

* 제작대행: (주)FKI미디어

발간사

최근 우리나라 정부부문의 크기에 대한 논의가 한창이다. 다른 나라보다 우리나라 정부부문의 예산이나 인원이 차지하는 비중이 얼마나 크냐를 갖고 우리나라가 다른 나라보다 상대적으로 정부 부문이 큰지 또는 작은지를 가늠하려는 노력이다. 이러한 양적인 검토와 함께 우리나라 정부부문이 우리 경제에 미치는 질적인 영향력이 어떠한지에 대해서 분석하는 작업도 매우 중요하다고 본다. 우리나라 정부가 시장에 간섭하고 자원배분을 왜곡하는 정도가 심하다고 인식되기 때문이다.

본 보고서는 정부부문이 우리 경제에 미치는 중요한 구조적 요인 중의 하나로서 정부계획을 분석하고 있다. 그동안 시장에 대한 정부의 개입은 주로 정부규제라는 틀 속에서 논의되어 왔다. 그러나 본 보고서에서 나타난 정부계획의 여러 속성은 사실상 정부규제와 같은 효과가 정부계획을 통해서도 나타날 수 있음을 보여 준다. 정부계획에서 공공기관이나 공기업의 역할을 정함으로써 경제에서 민간의 역할을 제한하기도 하며 다양한 정부의 지원이나 교차보조를 규정함으로써 자원의 분배를 왜곡한다는 것은 사실상 암묵적인 진입규제와 가격규제가 정부계획을 통하여 이루어지고 있다는 것을 말해 준다.

본 연구에서 나타난 놀라운 사실은 우리나라 정부에 만연되어 있는 계획기능의 규모이다. 무려 257개 법률에 537개의 계획이 규정되어 있다. 자본주의 시장경제를 표방하는 국가라 하기에 무

색할 정도로 우리나라는 경제 곳곳을 정부가 계획을 통하여 간섭하고 있다. 과거 경제개발계획은 당시의 특수한 상황에 맞추어 한시적으로 제시된 정부계획이었다. 그러나 현재 법에서 규정된 정부계획은 한시적인 성격을 갖고 있지 않고 일상화되어 있으며 주기적으로 최신화되고 있다는 점에서 우리 정부의 일하는 방식에 뿌리 깊게 박혀 있는 관성이라고 생각된다. 특히 상당수의 정부계획이 위원회와 심의회에 의하여 수립되거나 검토된다는 점도 큰 특징이다. 그러나 이러한 위원회와 심의회에 민간과 경쟁하는 공공기관이 참여하는 것은 공정경쟁의 관점에서 심각한 문제라고 이 보고서는 지적하고 있다.

정부계획은 공공부문 확장의 중요한 수단임을 본 보고서는 분석하고 있다. 법에 정부계획이 규정됨으로써 정부부처와 관련 공공기관은 예산과 인원을 늘릴 수 있는 중요한 근거가 마련되며 이를 통하여 경제에 미치는 정부의 강력한 영향력을 견지할 수 있기 때문이다.

이 연구를 수행한 본원의 조성봉 선임연구위원에게 감사의 말씀을 드린다. 또한 이 연구보고서가 나오기까지 많은 문헌 및 자료정리에 수고를 아끼지 않은 문혜연 연구조원에게도 감사의 뜻을 전한다. 바쁘신 중에도 불구하고 세미나에 참석하여 귀한 조언을 해 주신 서울대 최병선 교수께 감사드린다. 또 이 보고서를 충실히 읽고 논평을 해 주신 익명의 심사위원들께도 감사드린다. 끝으로 이 연구보고서에 담긴 모든 내용은 저자의 견해이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀두는 바이다.

2006년 8월
한국경제연구원
원장 노성태

목 차

요 약	7
제1장 우리나라 정부계획의 현황	11
1. 문제의 제기	13
2. 우리나라 정부계획의 현황	17
3. 외국의 정부계획	21
제2장 정부계획의 특징과 문제점	25
1. 정부계획의 특징	27
2. 정부계획의 문제점	35
제3장 정부계획의 사례 분석	43
1. 전력수급기본계획	45
2. 주택종합계획	64
제4장 요약 및 결론	85
참고문헌	91
첨 부	93
영문초록	119

표 목차

<표 1> 부처별 정부계획의 현황	19
<표 2> 주택 라이프 사이클별 주요 정책 현황	65
<표 3> 연차별 택지수요의 증장기 전망	76
<표 4> 공공택지 개발실적	76
<표 5> 주택공사 장기수선비 적립기준	84

그림 목차

<그림 1> 정부계획의 유형별 분류	20
<그림 2> 전원개발계획의 수립 과정	48
<그림 3> 연도별 설비용량과 최대전력수요	49
<그림 4> 최대전력수요의 실적치와 예측치의 비교	50
<그림 5> 설비용량 실적치와 전력수급계획에서의 건설계획의 비교	52
<그림 6> 제2차 전력수급기본계획에서의 에너지원별 설비용량 ..	54
<그림 7> 제2차 전력수급기본계획에서의 발전원별 발전량 전망 ..	54
<그림 8> 제2차 전력수급기본계획에 기초한 발전원별 가동률	56
<그림 9> 제7차 장기천연가스수급계획상의 천연가스 수요 전망 ..	56
<그림 10> 주택공급의 계획과 실적의 비교	72
<그림 11> 민간부문의 주택공급의 계획과 실적의 비교	72
<그림 12> 공공부문의 주택공급의 계획과 실적의 비교	73
<그림 13> 공공부문 분양주택의 공급계획과 실적의 비교	74
<그림 14> 공공부문 임대주택의 공급계획과 실적의 비교	75
<그림 15> 공공택지 공급의 계획과 실적의 비교	77

요 약

우리나라의 정부 역할과 기능은 쉽게 축소되거나 개선되기 어려운 구조적 요인이 있다. 이로 인하여 경제 및 행정규제나 정부 규모는 한때 추진되다가 시간이 지나면 다시 늘어날 수밖에 없는 속성을 지니고 있다. 본 보고서는 이와 같은 구조적 요인 중의 하나로서 정부계획을 지적한다. 정부계획은 과거의 경제개발계획과 같이 한시적인 의미에서 추진되지 않고 있으며 주요 정부부처에서 시장에 개입하는 가장 보편적인 수단 중의 하나가 되었다.

정부계획은 우리 정부에 만연되어 있다. 2006년 1월 현재 무려 257개 법률에 537개의 계획이 규정되어 있다. 정부계획은 국가재산, 국토, 환경 등 국가의 자원을 효율적으로 관리하고 운영하기 위한 ‘자원관리계획’, 정부 및 공공부문의 절차나 업무개선 그리고 부실화된 사업을 합리화하기 위한 ‘합리화계획’, 산업과 시장을 정의하거나 구분하고 그 수급 및 품질을 관리하기 위한 ‘산업관리계획’, 특정 산업이나 자원배분을 정책적으로 지원하고 활성화하기 위한 ‘정책적 지원계획’ 등 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 이 중 세 번째와 네 번째 유형의 계획은 정부계획의 48%인 255개로서 시장과 산업에 대한 개입이 많고 이에 따라 직간접적으로 규제역할을 하게 되는 정부계획도 이러한 유형에 집중되어 있다.

과거의 한시적인 경제개발계획과는 달리 법률에 규정된 정부계획은 일상화·주기화되어 있으며 그 수립 및 집행방식도 매우 유

사하며 천편일률적으로 정형화되어 있다. 상당수 정부계획의 수립과 검토는 위원회 또는 심의회에 의해서 이루어지고 있으며 이에 여러 전문가들과 이해당사자들이 참여하는 ‘규제시장’의 모습을 보여 주는 경우도 적지 않다고 판단된다. 우리나라의 정부계획은 민간의 참여가 활성화되어 있는 프랑스식 유도계획(Indicative Planning)이나 북구의 경기에측적 계획과는 그 성격이 많이 다르지만 법률에 규정되어 일상화되고 정형화된 일본의 정부계획과는 매우 유사하다. 이는 우리 정부가 일본의 법률과 정부계획을 그대로 답습한 결과로 보인다.

우리나라 정부계획은 크게 다음의 네 측면에서 시장경제를 왜곡할 가능성이 있는 것으로 분석된다. 첫째, 위원회와 심의회를 통한 정부계획의 수립과정에서 민간과 경쟁하는 공공기관의 개입에 따른 이해상충의 문제가 나타난다. 특히 정부를 대신하여 전문성을 지닌 공기업이 참여하여 특정 조직의 이해를 반영할 수 있다. 둘째, 계획을 통해 특정한 공공기관이나 공기업의 시장점유를 사실상 확보하게 되는 선점효과가 나타날 수 있다. 셋째, 정부가 정책적으로 시행하면서 정부계획에 반영시키거나 또는 계획과정에서 추진하는 다양한 소비자간, 사업자간, 지역간 교차보조로 인하여 정상적인 시장 메커니즘이 작동하지 않으며 그 결과 자원배분이 왜곡되고 비효율성이 나타나게 된다. 넷째, 정부계획은 공공기관과 공기업의 활동을 진작시키고 이들의 참여를 통해 정부의 영향력을 넓힘으로써 ‘큰 정부’로 나아가는 유력한 수단이 된다. 많은 정부계획이 법에 의하여 규정됨으로써 구속력을 갖게 된다. 그 결과 해당 정부부처는 용이하게 관련 인원과 예산을 확보할 수 있으며 관련 정부산하기관들도 법에 규정된 계획기능을 지원하고 대행하는 업무를 맡게 되므로 법에 명시된 계획은 인원과 예산을 증가시킬 수 있는 좋은 근거를 제공하는 셈이 된다.

본 보고서에서는 우리나라 정부계획의 특징과 문제점을 살펴보기 위하여 전력수급계획과 주택수급계획을 사례로 분석하였다. 전력수급계획은 그 계획의 수립목적인 전력설비의 수급조절기능을 오히려 현저히 저하시킬 수 있다고 우려된다. 이는 공기업이 담당하는 대용량 발전설비의 선점효과로 인하여 단기적 수급조절이 용이한 민간의 가스발전소 건설에 불확실성이 커지기 때문이다. 뿐만 아니라 전력수급계획은 연료간 교차보조를 통하여 발전설비간 적정경쟁을 어렵게 만들고 에너지 부문의 자원배분을 왜곡하는 효과가 있다. 한편 주택부문은 국토의 이용 및 건설과 관련된 각종 정부의 규제와 계획이 복잡하게 연관되어 있어서 주택종합계획의 실효성을 크게 떨어뜨리고 있다. 그 결과 주택종합계획은 주택의 수급조절이나 주택공급능력의 확충을 위한 의미 있는 기능을 제대로 다하고 있지 못하다고 판단된다.

정부계획에 대한 검토는 지금까지 규제개혁의 추진방식을 돌아보고 반성하는 계기가 되어야 한다고 판단된다. 지금까지 건수 중심의 양적 지표에 의하여 추진되어 온 규제개혁도 이제는 다양한 방식으로 전개되어야 할 것이다. 특히 새롭게 법률에 나타나는 규제를 심사하는 방식으로 진행되어 온 정부규제에 대한 게이트킵핑(Gate Keeping) 방식도 정부계획, 예산심사 등과 같이 규제개혁을 우회하는 다양한 장치로 확대되어야 할 것이다.

“계획의 실증적 성과를 말해 주는 어떠한 증거도 나타나지 않았지만
계획의 만병통치약으로서의 지위는 흔들리지 않고 있다”

- Aaron Wildavsky(1971) -

제1장

우리나라 정부계획의 현황

1. 문제의 제기

전세계적으로 20세기 후반부터 정부의 역할은 줄어들고 있다. 경제에 대한 정부의 개입이 줄고 있으며 국제무역은 점차 자유화되고 있다. 상품시장뿐만 아니라 금융과 자본시장에서의 국경도 사라져 가고 있다.

큰 흐름으로 보았을 때 우리나라도 외형상으로는 정부의 역할이 줄어들고 있는 것처럼 보인다. 그러나 구조적인 측면에서 아직 우리나라의 정부 역할이 줄어들고 있는지는 의심이다. 한때 크게 줄었던 정부규제의 수는 다시 늘고 있고 각종 지표로 본 정부의 크기도 최근에는 다시 증가하고 있다.

정부규제를 먼저 살펴보면 1998년 이후 대대적인 규제개혁이 추진되어 11,125건에 달하는 기존규제 중 5,430건을 폐지하고 2,411건을 개선하는 대규모의 개혁이 이루어졌다. 그러나 참여정부에 들어서면서 정부의 규제는 1999년의 7,124건에서 2006년 3월 현재 8,040건으로 증가하였다.¹⁾ 정부의 크기도 크게 증가하여 장관관급의 정무직 공무원은 27명이 증가하여 2002년보다 25%가 증가하였고 2005년 7월말까지 총 공무원 수는 22,422명이 증가하였다. 공무원 인건비는 2006년 20조4천억원으로서 참여정부 출범 첫해인 2003년의 16조8천억원보다 3조6천억원이 증가하였다.

이처럼 우리나라 공공부문의 각종 규제와 정부의 크기는 한때 줄어든 것처럼 보이나 다시 확장되고 있는 추세임을 알 수 있다. 우리나라 공공부문은 한때 민영화와 구조개편이 활발하게 진행되

1) 국무조정실 보도해명자료(2006. 5. 9).

었으나 참여정부 들어서 이와 같은 공공부문의 개혁은 크게 줄어들었으며 지난 국민의 정부에서 추진하기로 하였던 각종 공기업 민영화계획도 취소되었다.

작은 정부로의 개혁은 여러 정권에서 시도되었다. 문민정부와 국민의 정부에서도 작은 정부를 표방하고 정부개혁을 추진하였다. 그러나 정권 초기의 비상한 각오와 결단을 통해 시작되었던 작은 정부 및 규제개혁과 같은 공공부문의 개혁은 초기에는 어느 정도의 결실과 성과를 보이다가도 정권 중반을 거치면서 추진력을 상실하기 마련이며 정권 초기에 계획된 것처럼 완성되기 어려운 것이 사실이다. 참여정부가 정권교체라기보다는 국민의 정부로부터 자연스럽게 연장된 정권이라는 것을 염두에 둔다면 참여정부의 소극적인 공공개혁의 추세도 이러한 관점에서 이해할 수 있다.

민영화 또는 정부조직 개편과 같은 공공부문의 비상한 구조조정이 쉽게 이루어지지 않는 것은 이처럼 정권 후반기의 추진력이 상실되기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 규제개혁과 같이 이미 상설화되고 정례화된 규제개선 작업도 지속적으로 추진되기 어려워며 폐지되고 사라지는 규제 이상으로 새로 나타나는 규제건수가 많아지고 있다는 것은 정권 말기의 문제나 레임덕 문제로 돌리기에는 다소 이해하기 어려운 측면이 있다.

즉 상설화된 규제개혁이나 정부혁신으로도 우리나라의 정부 역할이나 기능이 쉽게 축소되거나 개선되기 어려운 구조적인 요인이 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 구조적인 요인으로 인하여 경제 및 행정규제나 정부규모의 축소는 한편으로는 열심히 진행되고 추진되지만 시간이 지나면 다시 늘어나고 증가할 수밖에 없는 속성을 지니게 된다는 것이다.

본 보고서는 이처럼 정부규제와 정부가 개입하는 경제활동의

크기가 줄어들지 않거나 일시적으로 줄어들었다더라도 다시 증가할 수밖에 없게 만드는 구조적인 장치 중의 하나로서 각종 법률에 명시되고 시행되는 정부계획을 지적한다. 일반적으로 정부계획은 경제개발 초기에 각종 인프라가 모자라고 제도적 성숙이 이루어지지 않은 상태에서 정부가 효과적으로 경제에 개입하고 자원을 필요한 부분에 집중적으로 활용할 수 있도록 만든 제도적 장치라고 할 수 있다. 대표적인 예가 1962년부터 1981년까지 시행된 경제개발5개년계획이다. 그러나 우리나라에서는 정부계획이 이와 같은 한시적인 의미에서 추진되고 있지 않은 것이 현실이다. 현재 정부계획은 주요 경제관련 부처에서 경제에 개입하는 가장 보편적인 수단 중의 하나이다. 경제개발을 주도하는 정부의 역할이 사라져 가는 현 시점에서 각종 정부의 계획은 오히려 그 어느 때보다 확산되어 있다. 2006년 1월 현재 우리나라의 257개 법률에 537개의 계획이 명시되어 있다. 본 보고서의 [첨부 1]에는 정부계획이 명시되어 있는 각종 법률과 그 계획의 이름 그리고 이를 추진하는 각종 위원회의 명칭이 나타나 있다. 이러한 계획은 정부에서 업무를 추진하는 가장 일반적인 양식으로 자리 잡혀 있다.

물론 상당수 정부계획은 민간에서 수행하기 어려운 공적인 역할을 수행하는 것으로 이해된다. 그러나 시장경제를 표방하는 국가에서는 이해하기 어려울 정도로 우리나라 정부에서 수행하고 있는 정부계획의 규모와 범위는 크고 방대하다. 또한 정부계획은 특정분야에 민간이 자유롭게 진입하는 것을 억제하며 다양하고 은밀한 교차보조를 시행하는 수단으로 작용하여 자원배분을 왜곡함으로써 경제의 효율성을 떨어뜨리는 원인이 된다.

본 보고서의 목적은 이처럼 우리나라 정부의 일하는 방식에 광범위하게 만연되어 있는 정부계획의 현황을 살펴보고 그 특성과 문제점을 논의하는 것이다. 본 보고서는 우리나라 정부계획에 대

한 기초연구로서의 성격을 갖고 있다. 이를 위해서 본 보고서에서는 우리나라 법률에 제시되어 있는 정부계획을 모두 찾아 이를 나열하였으며 그 성격을 분류하여 보았다. 본 연구는 법률에 명시된 내용대로 정부부처에서 정부계획을 입안하고 집행하고 있다는 가정하에 우리나라 정부계획이 갖고 있는 기본적인 성격과 특성을 살펴보았다. 그러나 우리나라 정부계획의 숫자가 매우 방대하여 이에 대하여 모두 개별적인 분석을 시도하기보다는 두 가지 정부계획에 대한 사례분석의 방법을 시도하였다.

2. 우리나라 정부계획의 현황

(1) 정부계획, 얼마나 많은가?

우리나라 정부계획의 현황은 <표 1>에 나타나 있듯이 2006년 1월 현재 총 257개 법률에 규정된 537개이다. 참여정부에 들어서면서 총 22개 법률에 56개 계획이 새로 추가되었다. 부처별로 보았을 때 정부계획이 가장 많이 나타나 있는 정부부처는 건설교통부이며 그 뒤를 이어 환경부, 행정자치부, 농림부, 산업자원부 등의 순으로 정부계획이 많은 것으로 나타나고 있다.

(2) 정부계획의 유형

우리나라 정부계획은 그 계획의 대상과 자원배분의 성격을 기준으로 자원관리계획, 합리화계획, 산업관리계획 및 정책적 지원 계획 등으로 구분할 수 있다.²⁾ 첫째, ‘자원관리계획’은 국가재산,

2) 일반적으로 정부계획의 유형은 그 계획이 갖고 있는 강제성의 정도, 계획의 목표를 이루기 위한 자원배분의 방법 및 이를 위한 정부의 통제방식에 따라 나누는 것이 보통이다. 일례로 이영선(1989)은 경제체제와 경제발전의 정도를 고려하여 정부계획의 일종인 경제계획을 중앙집중적 물적 계획(Centralized Physical Planning), 시장사회주의적 계획(Socialist Competitive Planning), 시장민주주의적 계획(Democratic Competitive Planning), 유도계획(Indicative Planning), 경기예측적 계획(Forecast Planning) 등으로 구분하고 있다. 그러나 본 보고서에서는 국가 전체를 대상으로 하는 경제계획이나 이를 위한 세부 실천계획이 라기보다는 우리나라 개별 정부부처에서 담당하고 있는 부문별 계획을 검토

국토, 환경 등 국가의 자원을 효율적으로 관리하고 운영하기 위한 계획이다. 여기에는 국가자원에 대한 피해상황을 가정하여 이를 최소화하기 위한 재난, 방재 및 비상 시에 대한 계획도 포함된다. 둘째, ‘합리화계획’은 정부 및 공공부문의 절차나 업무를 개선하고 부실화되거나 문제가 되는 산업을 합리화하기 위한 계획이다. 셋째, ‘산업관리계획’은 산업과 시장을 정의하거나 구분하고 이에 대한 수급이나 품질을 관리하며 관련된 자원을 관리하는 방식의 시장 형성과 개입 및 조정을 위한 계획이다. 넷째, ‘정책적 지원계획’은 우리나라에 가장 특징적인 형태의 정부계획으로서 특정 산업이나 자원을 정책적으로 지원하고 활성화하기 위한 계획이다. 흔히 ‘~지원’, ‘~육성’, ‘~진흥’, ‘~개발’, ‘~촉진’, ‘~발전’, ‘~양성’, ‘~보호’ 등의 표현이 들어간 계획들은 대부분 이러한 유형에 속한다고 볼 수 있다.

[첨부 1]에는 정부계획의 현황과 함께 이상과 같은 기준으로 분류한 정부계획의 유형이 나타나 있다.³⁾ 이에 따르면 현재 법률에 규정된 총 537개의 정부계획 중 자원관리계획, 합리화계획, 산업관리계획 및 정책적 지원계획은 각각 261개, 21개, 78개, 177개로 나타나고 있으며 이를 각각 A, B, C, D로 표시할 때 각각의 비중은 다음의 <그림 1>과 같이 나타난다.

일반적으로 자원관리계획과 합리화계획에서는 시장과 산업에 대한 개입보다는 국가자원에 대한 관리와 공공절차와 관련된 내용이 주를 이룬다고 할 수 있는 반면 산업관리계획과 정책적 지원계획에서는 시장과 산업에 대한 개입이 많고 이에 따라 직간접적으로 규제역할을 하게 되는 정부계획도 이러한 유형에 많이 몰

하고 있으므로 계획이 의도하는 자원배분의 성격을 중심으로 구분하였다.

3) [첨부 1]에는 자원관리계획, 합리화계획, 산업관리계획, 정책적 지원계획을 각각 A, B, C, D로 분류하여 표기하였다.

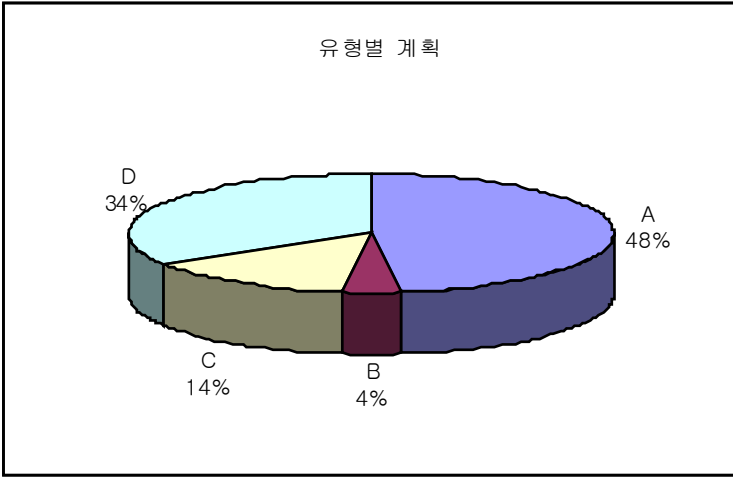
려 있다고 할 수 있다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 정부계획의 약 반 가까이에 해당하는 48%가 산업관리계획과 정책적 지원계획(C+D)으로 분류되므로 정부계획의 반 정도가 시장에 개입하기 위한 목적으로 만들어졌다고 할 수 있다.⁴⁾

<표 1> 부처별 정부계획의 현황

부 처	법 규	계 획	위원회/심의회
과학기술부	9	13	10
정보통신부	11	20	11
건설교통부	33	91	26
해양수산부	20	40	10
농 립 부	25	55	10
산업자원부	25	50	10
재정경제부	14	19	8
중소기업청	7	21	4
문화관광부	17	35	11
환 경 부	28	79	14
기획예산처	5	16	5
법 무 부	2	2	1
여 성 부	1	2	1
노 동 부	12	18	12
보건복지부	21	31	13
국 방 부	3	7	2
행정자치부	24	38	16
합 계	257	537	164

4) 이러한 외형적 분류는 모든 분류가 그렇듯이 조심스러운 한계를 갖는다. 일례로 첫 번째 유형으로 분류된 국가자원의 관리와 관련된 정부계획도 여러 경우에서 교묘하게 시장에 개입하고 민간의 자유로운 경제활동을 직간접적으로 제약하는 경우가 빈번하기 때문이다. 반면에 세 번째와 네 번째 유형의 정부 계획이 적절한 정부의 역할을 통하여 시장기능을 보완하고 민간의 자유로운 거래를 신장하는 경우도 있을 수 있다.

<그림 1> 정부계획의 유형별 분류



- 주: A - 자원관리계획
B - 합리화계획
C - 산업관리계획
D - 정책적지원계획

3. 외국의 정부계획

정부계획은 많은 나라에서 시행되었고 또 지금도 시행되고 있다. 정부계획의 황금기는 1960년대부터 1970년대에 이르는 기간이었다. 이 기간 동안 아시아, 아프리카 및 남미의 새롭게 태어난 많은 신생독립국가들이 거의 대부분 예외 없이 경제계획을 입안하였다.

그러나 1960년대 후반에 들어오면서 많은 후진국에서 정부의 경제계획은 실패로 끝나고 말았다. 수많은 경제계획들이 수립되었으나 제대로 집행되지 않아 경제계획의 위기(Crisis in Planning)라는 말이 유행하였다.⁵⁾ Waterston(1965)은 55개의 저개발국의 경제개발계획 수립과 시행에 관한 사례분석을 통해 개발계획의 시행에서 성공한 나라보다는 실패한 나라가 더 많고 대부분의 국가는 목표의 일부분조차도 달성하지 못하였으며, 심지어는 개발계획의 시행으로 인해 경제상태가 더 악화된 경우도 적지 않음을 보여주고 있다.

한편 시장제도가 큰 역할을 담당할 수 없었던 소련, 동구권 국가와 북한 등의 공산주의 경제는 자원의 배분을 거의 전적으로 중앙통제기구가 수립한 정부계획에 의존하였다. 이러한 공산주의 국가에서 정부계획의 자원배분에 미치는 문제점과 경제에 주는 악영향은 20세기말 공산주의 국가들의 붕괴로 이어지게 되었다.

미국은 시장제도가 발달되어 있어서 정부계획이란 개념으로 시장에 개입하는 경우가 거의 없었다. 이와 같은 상황은 영국과 독

5) Little(1982).

일도 유사하다. 이들 국가들은 정부계획이란 이름으로 시장에 개입하고 자원배분에 영향력을 행사하는 경우가 거의 없다. 선진국 중에서 경제계획을 꾸준히 시행하였던 나라는 일본과 프랑스뿐인데, 이들은 경제문제의 해결을 시장제도에 주로 의존하면서 경제계획도 보완적으로 수립하고 있다.

프랑스는 1946년에 처음으로 유도계획(誘導計劃, Indicative Planning)이라고 불리는 형태의 계획을 도입하였다. 프랑스의 유도계획은 정부와 관료가 경제에 최소한도로 개입하고 최소의 강제력을 동원하되 분권화된 의사결정과 유연성을 갖는 민간을 최대한 끌어들이는 것이 특징이다.⁶⁾ 프랑스에서 시작된 유도계획은 그 후 벨기에, 아일랜드, 그리고 몇몇 아프리카 국가들에서 원용되었으며, 어떤 의미에서는 일본도 이러한 계획방법을 사용한다고 할 수 있다.

한편, 스칸디나비아 국가들과 네덜란드는 이른바 경기예측적 계획을 활용하였다.⁷⁾ 경기예측적 계획은 어떤 확고한 목표를 지니거나 이를 성취하겠다는 정부의 의지가 나타나기보다는 경제주체들이 정부의 경기예측적인 가이드라인을 따라 경제행위를 할 것을 권면하는 정도의 성격을 갖고 있어서 정부계획으로서의 특징을 갖고 있는지도조차도 논란이 된다.

일본은 우리나라와 가장 유사한 형태의 정부계획을 갖는 나라이다. 사실상 우리나라 정부는 일본의 법률과 정부형태를 모방하면서 정부계획도 그대로 모방하였다. 일본은 전후에 경제자립5개년계획(1956~1960), 신장기경제계획(1958~1962), 국민소득배증계획(1961~1970), 중기경제계획(1964~1968), 경제사회발전계획(1967~1971), 신경제사회발전계획(1970~1975), 경제사회기본계획(1973~1977),昭和50년대전기경제계획(1976~1980), 신경제사회7개년계획(1979~1985),

6) Cohen(1969).

7) 이영선(1989).

1980년대 경제사회의 전망과 지침(1983~1990), 세계와 함께 사는 일본-경제운영5개년계획(1988~1992) 등의 정부계획을 통하여 꾸준히 정부가 경제운용에 영향을 미치고 있다. 특히 일본은 시장과 산업을 정의하고 정부가 이에 개입할 수 있도록 규정한 각종 개별사업법에 정부계획을 규정하고 있다. 이러한 방식의 정부계획을 우리나라 정부도 그대로 답습하였다. 우리 정부가 일본의 개별 시장과 산업에 대한 개별적인 사업법을 상당부분 그대로 번역하여 적용하면서 우리나라의 개별적인 사업법의 중추를 삼았기 때문에 이 과정에서 알게 모르게 일본식 정부계획을 많이 이식받게 되었다. 본 보고서에서 검토하는 전력수급계획과 주택종합계획은 각각 우리나라의 전기사업법과 주택법에 규정되어 있는데 이 두 법률 모두 일본의 전기사업법과 주택건설계획법을 크게 참조한 것이 사실이다. 그리고 일본의 전기사업법과 주택건설계획법에는 전력수급과 주택건설에 대한 계획이 우리나라 계획과 유사하게 규정되어 있다. 일본식 행정체계와 법률체계를 이어받은 결과 우리나라는 일본과 같은 일상화되고 정형화된 정부계획을 분야별로 갖게 되었던 것이다.

제2장

정부계획의 특징과 문제점

1. 정부계획의 특징

(1) 일상화되고 주기화된 정부계획

우리 정부계획의 가장 큰 특징은 정부부처의 많은 업무에 계획이란 개념이 확산되어 있다는 것이다. 과거에는 경제계획과 같이 국민경제에 막대한 영향을 미치는 것이 정부계획으로 이해되었지만 최근에는 아주 세분화되고 상대적으로 적은 비중의 정부업무도 계획을 통하여 수행하고 있음을 알 수 있다.⁸⁾ 사실 정부업무의 상당부분이 계획을 수립하고, 계획을 집행하며, 사후적으로 계획대로 시행되는지 감시하고 조정하는 역할을 하는 데 바쳐지고 있다. 최근에는 계획이란 용어 대신에 로드맵이나 청사진 등과 같은 용어도 등장하고 있다.

본래 정부계획이란 이렇게 일상화된 개념은 아니었다. 소련, 인도, 프랑스 등에서 나타난 정부계획은 경제 전반에 걸친 경제운용 및 경제성장 그리고 이를 위한 자원배분을 제시하기 위하여 정부가 ‘특별하게’ 제시한 계획이었다. 이러한 의미에서 정부계획은 본래 특수한 목적을 수행하기 위한 한시적인 성격을 갖는 것이었다. 또한 모든 부문에 세부적으로 별도의 계획이 수립되었다기보다는 큰 계획이 경제 전반에 세부적인 영향을 미쳤다고 하여야 할 것이다. 우리나라의 경제개발5개년계획도 1962년부터 1981년까지 길기는 하지만 한시적으로 시행되었다. 그리고 이 계획의

8) 정부의 계획에는 국토계획과 같이 많은 국민의 이해에 직결된 내용도 있으나 ‘소싸움경기에 관한 중·장기 종합발전계획’이나 ‘진폐예방 등에 관한 계획’ 등과 같이 상대적으로 소수의 당사자에 관련된 계획도 많다.

기조가 여러 부문에 세부적인 영향을 미쳤다. 그러나 현재 우리나라 정부계획은 한시성과 일시성을 갖고 있지 않다. 앞에서도 언급하였듯이 현재 257개 법률에 530개가 넘는 정부계획이 규정되어 있다. 정부업무의 상당수는 이러한 계획에 의하여 규정되고 있다. 상당수 정부부처가 계획이란 관점에서 일하고 있다. 계획은 거의 모든 정부부처에 확산되어 있다. 이제 과거 경제기획원과 같은 정부조직만이 계획을 짜는 것이 아니고 앞에서 살펴본 것처럼 환경부, 보건복지부, 교육인적자원부, 재정경제부, 건설교통부, 정보통신부 등 거의 모든 정부부처가 계획을 갖고 있다.

우리나라 정부계획은 일회성에 그치는 경우가 거의 없고 정기적으로 재수립되는 경우가 대부분이다. 따라서 관련 정부부처는 동일한 계획을 몇 년에 한 번씩 동일하게 반복하여 수립해야 한다. 보통 정부가 계획을 수립할 경우 계획의 대상기간은 10년 내지 20년 가까이 되는 장기인 경우가 대부분이지만 계획을 정기적으로 최신화하는 주기는 1년, 2년 그리고 5년 정도라고 할 수 있다. 이 경우 계획을 수립하는 담당 정부부처와 담당 공무원이 당면하는 실질적이고 긴급한 관심은 장기에 있다고 보기 어렵다. 이들의 현실적인 관심은 현재 시점부터 다음 계획을 세우기까지 놓여 있는 1~5년의 짧은 기간이며 이 기간 동안 정부가 권한을 갖고 시행할 수 있는 인허가 및 각종 사업의 착수 여부인 것이다. 왜냐하면 이 짧은 기간 밖에 놓여 있는 사항은 어차피 다음 계획에 의해서 다시 수립되고 또 그 사이에는 각종 선거에 따른 정권 및 지방자치단체장의 교체 그리고 정부부처 수장의 빈번한 교체로 현재 시점에서 검토하고 수립하는 것이 큰 구속력을 갖기 어렵기 때문이다. 담당 공무원의 빈번한 교체와 순환보직 등의 관행도 ‘장기계획’의 일관성을 낮추는 원인이 된다. 이러한 점에서 주기적으로 수립되는 정부의 ‘장기계획’은 실질적으로 장기적인

청사진보다는 정부의 ‘단기사업’의 필요성에 치중할 가능성이 높다고 할 수 있다.

(2) 정형화된 정부계획

정부계획은 형식적으로 정형화되어 있으며 정부가 존속하고 관련된 기능을 정부에 갖고 있는 한 남아 있을 수밖에 없는 제도적 장치의 일부로 보인다. 이미 계획은 공무원이 체계적으로 일하는 방식이 되고 있다. 장기적으로 무슨 일을 추진하려면 반드시 계획을 세워야 하는데 이를 위한 정보와 자원을 동원하기 위하여 법령에 이를 규정하며 관련된 당사자와 전문가들을 동원해서 위원회를 구성하고 실무적인 일은 정부부처와 긴밀히 협조할 수 있는 산하기관, 연구기관 및 관련 공기업에 맡기는 방식으로 정형화되어 있다.

여러 법률의 규정은 정형화된 정부계획의 모습을 잘 보여 주고 있다. 대부분의 법률에서 정부계획을 규정할 때에 “……부장관은 ……을 위하여 ……계획을 수립하여야 한다”라고 하고 있으며 이어서 나타나는 조항에 “……계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다”라고 규정함으로써 계획의 내용을 규정하는 것이 일반적이다. 또한 “……계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”라고 하여 상세한 사항에 대해서는 시행령으로 정하는 경우가 많다. 또한 대개의 경우 정부계획을 수립하기 위한 위원회를 법에서 규정하고 있다.

우리나라 정부계획이 법률의 규정에 의하여 정형화된 것은 정부계획에 상당한 권위를 부여하기 위한 것으로 보인다. 법률에 의하여 권위를 부여받음으로써 정부계획의 내용은 정부의 공식적

인 입장으로 이해되는 것이며 이를 기준으로 관련 부처의 업무와 각종 인허가에 대한 정당성의 근거가 될 수 있는 행정력을 갖게 되는 것이다.

(3) 위원회에 의한 정부계획의 수립

우리나라 정부계획의 또 다른 특징은 각종 위원회에 의하여 설립된다는 것이다. [첨부 1]에서 보는 것처럼 정부계획의 상당수는 법률에 규정한 ‘……위원회’ 또는 ‘……심의회’에 의하여 수립되거나 심의되고 있다. 현재 법률에 의하여 규정된 총 537개의 계획 중 법률에 규정된 ‘위원회’ 또는 ‘심의회’에 의하여 수립되거나 검토되는 것이 251개로 전체 계획의 47%가 위원회 또는 이와 유사한 조직에 의하여 수립되거나 심의되고 있다.

사실 각종 위원회 및 심의회는 비단 정부계획에서만 한정된 문제는 아니다. 우리나라는 ‘위원회 공화국’이라고 불릴 정도로 정규 행정조직 이외에 수많은 위원회가 공공부문의 도처에 자리 잡고 있다. 어떤 위원회/심의회는 실질적으로 중요한 업무와 기능을 수행하고 있지만 그렇지 않은 상당수 위원회/심의회는 단순히 정부의 결정을 추인하고 보호하는 바람막이 역할을 하는 경우도 있다. 어떻게 보면 정부계획에 등장하고 있는 위원회 및 심의회의 존재는 우리나라 공공부문에 등장하고 있는 각종 위원회 등의 문제의 축소판이라고도 할 수 있다.

다수의 전문가들을 계획의 수립/검토에 참여시킴으로써 중요한 정보를 확산하고 계획의 전문성을 높이고 위험부담을 감소시키기 위한 것으로 이해된다. 전문가들에 의한 계획의 수립은 프랑스식 계획의 전통이라고 할 수 있다. 앞에서 논의한 대로 프랑

스는 여러 분야와 산업으로부터 모인 전문가들에 의한 현대화위원회(Modernization Commission)를 구성하여 계획을 수립하였다.⁹⁾ 이러한 의미에서 위원회에 의한 계획의 수립/검토에 긍정적인 측면이 있음을 부인할 수는 없다.

그러나 위원회나 심의회를 통하여 정부계획을 수립/검토하는 데에는 관련부처와 공무원들이 책임을 떠안지 않으려는 다소 관료주의적인 의도가 내포되어 있다고 할 수 있다. 즉 정부계획을 통하여 이루어지는 여러 가지 결정사항으로 인하여 나타나는 결과가 각계 전문가의 신중한 검토와 의견수렴을 통하여 이루어졌다는 명분을 내세울 수 있으며 어느 한 사람이나 정부부처의 결정이라기보다는 여러 사람들의 집단적 의사결정이라고 함으로써 특정인에게 책임이 돌아가지 않게 보호하는 역할을 한다. 그러나 관련 부처가 이미 쉽게 통제할 수 있는 산하기관이나 연구기관을 통하여 사실상 관련 계획의 핵심적인 사항은 다 결정해 놓음으로써 위원회에 참여하는 전문가나 이해당사자를 거수기로 활용하는 경우도 많다.

위원회는 사실상 정부계획을 담당하는 주무부처에서 주도적으로 구성한다. 이 과정에서 주무부처는 정부계획을 자신이 의도하는 대로 수립하거나 심의할 수 있도록 영향력을 행사할 수 있는 인사들로 이루어진 위원회를 구성할 개연성이 충분히 있다.

또한 위원회는 정부계획에 관여된 다양한 이해당사자들과 이들을 직간접적으로 대표하거나 대변할 수 있는 인물들이나 전문가들을 포함할 수 있다. 이와 같은 위원회 구성은 정부계획에 나타나는 다양한 이익집단들의 이해를 사전적으로 점검하고 필요시 이를 반영하며 정부정책과 정부계획에 대하여 이들에게 예고하고

9) 이영선(1989), p.30.

사전에 양해를 구하는 역할을 할 수 있다. 이러한 면에서 위원회를 통한 정부계획의 수립/검토는 이해당사자들을 정책결정에 참여시킨다는 순기능이 있을 가능성도 존재한다.

그러나 이러한 이해당사자들을 내세운 계획의 수립/검토는 다른 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 과연 위원회에 포함된 인사들이 각계의 의견과 전문성을 제대로 대표할 수 있는지의 여부이다. 정부에서 관련 위원을 선정할 경우 임의로 임명하는 경우가 대부분이며 관련 이해당사자들에게 위원선정의 추천을 의뢰하는 경우는 예외적이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 위원회에 포함된 인사들이 적절하게 이익집단의 이해를 반영할 가능성은 높지 않을 수도 있다. 둘째, 모든 이익집단의 이해가 골고루 반영되지 못할 수도 있다. 어떤 이익집단의 경우는 이를 대표할 수 있는 위원 자체를 선정하지 않을 수 있으며 설령 선정된다고 하더라도 다른 이익집단의 이해에 따라 자신의 목소리를 제대로 반영하지 못할 수도 있다. 그 결과 사회적으로 최적인 정책이나 계획이 선정되는 것이 아니고 몇몇 소수의 이익집단의 이해만이 최대한 반영되는 경우도 배제할 수 없는 것이다. 이 과정에서 가장 염두에 두어야 할 소비자나 국민 전체의 이해는 오히려 뒷전으로 하고 소수 이익집단의 이해를 극대화하거나 정부나 공공조직의 이해를 공고화하거나 신장시킬 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 또한 위원회를 통한 계획의 수립/검토는 자신의 이해를 반영시킬 수 없는 소리 없는 국민이나 소비자의 이해를 희생으로 정부와 공공부문을 포함한 여러 이익집단의 결합이해를 극대화할 가능성이 높다. 이러한 점에서 정부계획은 침묵하는 다수(Silent Majority)의 편익을 대가로 일부 이익집단이 이득을 보게 되는 결과를 가져올 개연성도 있다.

(4) 정부부처 외의 공공기관의 개입

우리나라 정부계획의 또 다른 특징은 특정 사업과 관련된 계획의 경우 이를 담당하고 있는 공공기관 또는 공기업이 계획의 실질적인 수립과 이를 위한 회의소집, 서류작성 및 관련 보고서 작성 등 제반 과정과 절차에 깊숙이 개입되어 있는 경우가 많다는 것이다.

물론 이에는 나름대로의 타당한 이유가 있다. 대부분의 경우 주무부처에서 관련 업무를 담당하는 공무원의 수는 제한되어 있으므로 실질적으로 이 같은 한정된 인력이 계획과 관련된 보고서를 작성하고 이를 뒷받침하는 세부적인 연구와 조사를 시행하는 것은 사실상 불가능하다. 이들은 다만 전반적인 과정을 지휘하고 이를 감독하며 세부적인 일의 진행을 위해서 이를 주무부처 산하의 공공기관에 위임하고 이를 위원회를 통하여 검토하게 하는 경우가 대부분이다. 일례로 발전경쟁 도입 이전에는 장기전력수급계획을 한전이 담당하였다. 한편, 장기천연가스수급계획은 가스공사가, 주택종합계획은 주택공사와 토지공사 등이 그 계획과정에서 실무적인 일을 담당하고 있다. 뿐만 아니라 이 과정에 투입되는 대부분의 비용도 이러한 기관에서 부담하는 경우가 보통이다. 계획과 관련된 여러 연구용역에 대한 용역비, 위원회 인력에 대한 인건비 및 회의비, 그 외 제반 비용을 주무부처를 지원하기 위하여 관련 공공기관이 부담하게 되는 것이다.

관련된 공공기관이 정부계획에 별다른 이해관계가 없는 경우에는 이러한 관행이나 정부의 업무처리가 무리라고 할 수는 없다. 그러나 해당 기관이 관련 정부계획에 따라 이해가 첨예하게 달라지는 경우라면 이러한 관행은 이해상충(Conflict of Interest)의 문제에서 자유롭지 못하다. 일례로 본 보고서에서 후술할 장기전력수

급계획과 주택종합계획의 경우가 대표적인 경우라고 할 수 있다. 장기전력수급계획은 과거에 한전이 그 실무작업을 주도하였는데 여기에는 한전의 이해와 직간접적으로 관련된 사항이 다양하게 나타나게 된다. 마찬가지로 주택종합계획에도 실무적인 작업의 한 부분을 담당한 주택공사의 경우도 해당 계획의 세부적인 내용이 직간접적으로 지대한 영향력을 미치게 됨을 부인할 수 없다.

물론 직간접적으로 이해가 관련된 부분에 대해서는 정부가 공정한 관리자나 감시자의 역할을 할 수가 있다. 그러나 정부는 실무적이고 세부적이며 기술적인 내용에 대해서 충분한 전문성과 정보력을 갖추지 못하고 있으므로 사실상 해당 공공기관의 이해에 편향되게 정부계획이 작성될 가능성이 크다고 할 수 있다.

2. 정부계획의 문제점

(1) 이해상충의 문제

우리나라 정부계획의 가장 큰 문제점은 앞에서 지적하였듯이 위원회를 통한 계획의 수립/검토 및 공공기관의 개입에 따른 이해상충의 문제라고 할 수 있다. 위원회의 참여에 따라 사실상 여러 이해집단을 대표하는 사람들이 정부계획의 수립에 깊숙이 간여하게 되고 이는 계획의 공정성과 사회적 최적을 손상시킬 수 있는 가능성을 배제할 수 없게 된다.

또한 정부를 대신하여 공기업과 같이 특정한 이해를 반영할 수 있는 공공조직이 정부계획의 수립에 실무를 담당함으로써 특정조직의 이해를 반영할 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있다.

(2) 선점(Preemption)과 진입규제

특정 산업 및 시장과 관련된 정부계획의 경우 계획을 통해 특정한 공공기관이나 공기업의 시장점유를 사실상 확보하게 되는 경우가 적지 않게 나타난다. 예를 들어 [첨부 2]에 나타난 것처럼 공기업이나 공공기관이 많이 진출해 있는 SOC시설에 대하여 진입규제가 총 38개 법률에 58건이 나타나고 있다.¹⁰⁾ 물론 관련 산업에 민간기업의 진출이 아예 없거나 유사한 부문에 특별히 민간

10) 전국경제인연합회(1999).

기업의 활동을 방해하지 않는 경우가 상당수 있다는 항변이 제기될 수 있다. 또한 수익성이 낮거나 정부의 보조가 필수적이어서 정부의 공적 조직이 이를 맡을 수밖에 없다는 항변도 제기될 수 있다. 그럼에도 불구하고 공공기관이나 공기업이 관련 사업의 시장을 일정부분 확보하게 될 때 여러 문제점이 예상된다. 이제 이 같은 항변을 차례로 검토한다.

우선 관련 산업에 민간기업의 진출이 아예 없거나 유사한 부문에 특별히 민간기업의 활동을 방해하지 않는다는 경우를 살펴보자. 이 경우 정부계획에 의하여 공공기관이나 공기업이 관련 사업을 주도하게 될 때 민간기업은 공공조직이 시장을 선점하였기 때문에 처음부터 이 부문에 진출할 생각을 하지 않게 된다. 즉 민간기업이 없어서 공공조직이 이 부문에 진출할 수밖에 없었다기보다는 공공조직의 존재로 인하여 민간기업이 진출하지 않았을 가능성이 큰 것이다. 비록 처음에 민간기업이 진출하지 않아서 공공조직이 이를 담당하였다고 할지라도 정부계획을 통하여 선점한 공공조직이 추후에 민간기업이 진출할 수 있는 여지를 없애 버리게 되는 경우가 나타날 수 있다.

이 밖에도 정부계획에 의하여 시장을 확보한 공공기관이나 공기업이 직접적으로 민간기업의 영역을 선점하지는 않는다고 할지라도 민간기업이 할 수 있는 사업을 대체하는 경우도 적지 않다. 일례로 후술하게 되는 장기전력수급계획에서 원자력발전설비의 비중이 정해지게 되면 이는 간접적으로 민간이 참여하는 가스발전의 비중에 영향을 주게 되는 셈이다. 또한 주택종합계획에 의하여 주택공사가 담당하는 임대주택의 건설은 사실상 민간 주택건설사업의 공급물량에 영향을 미치게 된다.

수익성 문제로 인하여 정부계획을 통해 공적 조직이 사업을 담당하는 경우에도 이러한 선점효과는 사라지지 않는다. 우선 수익

성이 없다고 하여서 반드시 공적 조직에서 수행하여야 할 필요는 없다. 수익성이 없다는 것은 자발적으로 이를 맡을 사업자가 없다는 것을 의미한다. 공적 조직이 이를 수행한다고 하여서 없는 수익성이 나타나는 것은 아니며 오히려 민간 사업자보다도 더 효율성이 떨어질 가능성이 높으므로 사실상의 수익성은 오히려 악화되기 마련이다. 정부에서 다른 보조수단을 통하여 수익성을 보전해 주기 때문에 결국 공적 조직이 이를 수행하는 것이라고 볼 수 있다. 민간 사업자에 대해서도 정부가 보조금을 주는 조건으로 사업을 시행하게 할 수 있으며 필요시에는 보조금을 낮게 받을 수 있는 민간 사업자를 선정하는 방식으로 경쟁을 유도할 수도 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 정부계획에 공공기관이나 공기업이 사업을 맡아서 시행하는 경우는 사실상 민간이 참여할 수 있는 기회를 빼앗는 셈이라고 할 수 있어서 선점효과를 갖기 마련이다. 이러한 경우 정부계획은 눈에 보이지 않는 진입장벽의 역할을 하는 셈이다.

(3) 교차보조(Cross Subsidization)와 가격기구의 왜곡

우리나라 정부계획에는 사실상 많은 소비자간, 사업자간, 지역간 교차보조를 정당화하는 내용이 포함되어 있다. 교차보조란 서로 다른 집단에 대하여 인위적으로 한 집단을 희생하여 다른 집단의 편익을 증대시키는 가격기구에 대한 왜곡을 말한다. 가장 많은 교차보조의 방법은 가격에 대한 규제이다. 정부는 공공기관이나 공기업이 운영하거나 간여하는 사업에 대하여 여러 형태로 가격에 대한 규제를 실시한다. 특히 여러 계층의 소비자를 구분하고 이들에 대하여 다른 요금을 책정하도록 하는 이른바 요금구

조에 대한 규제를 통하여 소비자간 교차보조를 유도한다. 일례로 우리 정부는 전기요금에서 산업용, 농사용 등을 지원하고 가정용과 일반용에 대하여 원가보다 비싼 요금을 부과하고 있다. 또한 전력부문에서 도시가스, 지역난방, 국내 무연탄 및 수자원 그리고 원자력산업을 지원하게 함으로써 에너지원간 교차보조를 시행하고 있다. 주택부문에서는 수도권에 공급하는 택지의 가격을 높게 하고 기타 지역에 공급하는 택지의 가격을 낮추는 방식으로 교차보조를 시행하고 있다.

또 다른 방법은 각종 부과금을 통하여 요금에서 기금 등을 조성하는 방법이다. 보통 정부에 의하여 조성된 기금은 특정한 목적이나 분야에 활용되기 마련이다. 이는 결국 소비자들이 모아서 낸 돈으로 특정 부문이나 지역 또는 다른 소비자를 지원하는 데 활용하는 셈으로서 교차보조의 한 유형이다. 전력부문의 예를 들자면 소비자에게 부과하는 전력산업기반조성기금의 일부는 경제성이 떨어지는 국내무연탄, 신재생에너지, 열병합발전소 등을 지원하는 데에 쓰이게 된다. 석유수입에 부과되는 부과금도 원유비축사업 외에 연탄가격 지원이나 에너지절약사업 등에도 사용된다. 주택복권, 주택 저당증권, 이자 수입 그리고 국민주택채권 및 청약저축 등으로 조성된 국민주택기금은 임대아파트 조성과 저소득층의 주택사업 등에 활용된다.

정부계획은 이러한 교차보조를 지원하는 수단으로 유용하게 활용된다. 정부계획을 통하여 특정한 부문, 지역 및 소비자에 대한 지원목표 또는 전체 산업이나 시장에서의 점유율 목표가 제시되면 이를 실행하기 위하여 관련 공공기관이나 공기업은 요금구조를 조정하고 가격을 규제하며 관련 부문에 대한 각종 지원시책을 제시한다. 정부계획은 이처럼 정상적인 시장 메커니즘과 가격기구에 의해서는 이뤄질 수 없는 특정한 부문으로의 자원배분을 용

이하에 하기 위하여 정부가 인위적으로 시장과 가격기구를 왜곡하는 현상을 동반하는 경우가 많다.

(4) 공공부문의 확대

정부계획은 공공기관과 공기업의 활동을 진작시키고 이들의 참여를 통해 주무부처의 영향력을 넓힘으로써 ‘큰 정부’로 나아가는 유력한 수단이 된다. 우리나라는 정부조직 외에도 다양한 형태의 공공부문이 자리 잡고 있다. 현재 정부산하기관은 위탁기관, 출연기관, 출자기관, 보조기관, 비영리법인 등이 포함되어 약 500여 개로 추산되고 있다. 정부산하기관은 종사인원 면에서는 중앙부처 소속 공무원 수와 비슷한 수준이며, 사업예산도 중앙정부의 예산보다도 큰 금액이다.

국무조정실은 정부산하기관보다 큰 개념으로서 정부산하기관, 유관단체, 법인, 협회 등을 포함하여 준공공기관으로 분류하고 이들이 각종 정관·내규 등의 규정으로 국민, 기업 및 회원(사) 등에 부담과 의무를 주는 유사행정규제의 정비를 추진하고 있다. 이에 따르면 준공공기관의 수는 1,000여 개에 가까우며 그 범위는 다음과 같이 분류할 수 있다.¹¹⁾

- 투자기관: 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 법인으로서 「정부투자기관관리기본법」의 적용대상이 되는 법인(예) 한국전력공사, 한국관광공사, 농수산물유통공사, 대한주택공사 등

11) 국무조정실(2005).

- 출자기관: 정부가 납입자본금을 출자하여 최대주주가 된 법인 중 정부투자기관 이외의 법인
(예) 한국감정원, 한국자산관리공사, 한국지역난방공사, 대한주택보증(주) 등
- 보조기관: 「보조금의예산및관리에관한법률」 또는 관련 법령의 규정에 따라 정부보조금 지원을 받거나 재정 또는 공적기금 등으로부터 소유경비를 지원받는 기관 및 단체
(예) 대한법률구조공단, 대한체육회, 한국보훈복지의료공단 등
- 위탁기관: 정부를 대신하여 등록·심사 허가·감독 또는 기타 공공목적 수행하면서 법령에 근거하여 회비, 수수료, 부담금 등을 징수하는 기관 및 단체 또는 법령에 근거하여 특수공공목적 기능을 수행하고 이에 따른 사업수입을 조성하는 기관 및 단체
(예) 예금보험공사, 대한지적공사, 국민체육진흥공단, 한국전기안전공사, 전국은행연합회, 한국증권업협회, 대한석유회, 대한건설협회 등
- 출연기관: 운영비·사업비 등 기관소요경비를 정부출연금으로 지원을 받는 기관으로서 출연 연구기관 및 비연구 출연기관으로 구성
(예) 신용보증기금, 기술신용보증기금, 지방자치경영협회, 한국개발연구원 등
- 비영리법인: 민법 등의 규정에 따라 주무관청의 허가를 받아 비영리법인으로 등록된 협회, 단체, 조합, 공제회 등

손원의 외(2004)에 따르면 기업이 연간 부담하는 준조세는 부담금, 사회보험금, 강제성 기부금 등을 포함하여 23조원을 넘어서고

있다. 이는 우리나라 세수의 15%이며, 법인세(25조6천억원)에 육박하는 수준이다. 준조세는 1999년에 비해 2배나 늘어났고 세금보다 빠르게 증가하고 있다. 그러나 각종 분담금, 법정단체에 대한 의무 가입비, 정부산하기관들에 지불하는 의무적인 안전·환경관련 수수료를 포함하면 기업이 실제로 부담하는 준조세는 이보다 훨씬 많다.¹²⁾

준조세는 우리나라 정부재정의 효율성과 투명성을 약화시키는 근본원인으로서 우리나라 재정은 일반회계 1개, 특별회계 19개, 기금 57개 등 77개의 지갑으로 되어 있다. 재정이 이처럼 77개의 칸막이로 운영된 결과 예산은 부족하여 필요한 사업을 제때에 하지 못하는 데 비해, 기금이나 특별회계는 남아도는 등 재정운용의 효율성과 투명성은 떨어진다. 이 같은 우리나라의 특이한 재정구조에 대하여 IMF도 특별회계와 기금을 반드시 통합할 것을 정부에 권고한 바 있다. 이처럼 부처별로 복잡한 특별회계와 기금의 운용의 상당부분은 정부계획에 의하여 직간접적으로 규정되고 지원되고 있다.

개별부처는 법에 정해진 각종 계획을 통해 정기적으로 주요 공공기관과 공기업의 기능과 역할을 규정하고 관련 산업과 시장에서의 시장점유율을 규정하는 경우가 많다. 이에 따라 정부계획은 사실상 공공부문에 대하여 할 일을 제공하는 중요한 제도적 장치가 되고 있다. 더욱이 통상적으로 정부계획은 GDP성장률과 같은 경제성장 지표에 산업과 시장의 성장을 연동시키기 때문에 정부계획에 의하여 규정되고 유지되는 공공부문의 크기는 일정하게 확대되는 성향을 지닌다고 할 수 있다.

많은 정부계획이 법에 의하여 규정되는 이유는 바로 공공부문

12) 신종익(2006).

의 확대성향과 밀접한 관련이 있다. 예를 들어 후술할 전력수급 기본계획은 산업자원부의 전신인 상공부나 동력자원부가 자체적으로 한전과 함께 수립하고 있었으며 법에 의하여 규정된 것은 1989년에 이르러서였다. 정부가 계획을 법에 규정하지 않고 자체적으로 수립하고 이를 실천하기 위해서 노력하는 것 자체는 문제삼기 어려울 것이다. 그러나 이를 법에 의하여 규정하는 경우 법이 갖는 구속력과 공공성으로 인하여 공공부문의 크기와 역할이 이에 영향을 받기 마련이다. 법에 정부계획이 규정된 경우 해당 부처는 법에 규정된 업무를 수행하여야 한다는 이유로 관련 인원과 예산을 확보하는 데 도움이 될 것이다. 그리고 법에 관련 위원회나 심의회가 규정되는 경우 이를 위한 예산과 기구가 편성되어야 한다. 또한 이와 관련되어 해당 부처를 지원하는 정부산하기관들도 법에 규정된 해당 부처의 계획기능을 지원하고 대행하는 업무를 맡게 되므로 법에 계획이 명시되면 인원과 예산을 증가시킬 수 있는 좋은 근거를 확보하는 셈이다.

제3장

정부계획의 사례 분석

1. 전력수급기본계획

(1) 전력수급기본계획의 법적 지위와 그 역사

전력수급기본계획은 전기사업법과 그 시행령에 규정되어 있다. 전기사업법 제25조(전력수급기본계획의 수립)는 산업자원부장관이 전력수급의 안정을 위하여 전력수급기본계획을 수립하고 이를 공고하여야 한다고 규정하고 있다. 전력수급기본계획에는 전력수급의 기본방향, 장기전망 그리고 전기설비 시설계획 및 전력수요의 관리에 관한 사항과 기타 전력수급에 관하여 필요하다고 인정하는 사항이 포함된다. 산업자원부장관은 전력수급기본계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 전기사업자, 한국전력거래소와 기타 대통령령이 정하는 관계기관 및 단체에 대하여 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. 전기사업법 시행령 제15조는 전력수급기본계획을 2년 단위로 수립할 것을 규정하고 있다. 또한 이의 수립과 변경은 전력정책심의회 심의를 거쳐야 한다고 동 조항은 규정하고 있다. 동법 시행령은 제27조 및 제28조를 통해 전력정책심의회 역할과 구성을 규정하고 있다.

전력수급기본계획은 2002년부터 수립되었으며 2004년도에 제2차 계획이 발표되었다. 이는 전력산업 구조개편에 따라 한전에서 발전부문이 분리되고 전력계통에 대한 운용과 수요예측과 전원계획의 기능이 한전으로부터 한국전력거래소로 이관된 이후에 나타난 계획이다. 과거에는 정부가 공기업인 한전에게 이러한 전원설비계획을 작성하게끔 하고 이를 감독하였지만 전력산업에서의 경쟁도입으로 민간사업자가 다수 참여하는 상황에서 정부가 한전을

통하여 강제적인 성격의 전원계획을 작성한다는 것은 문제가 있다는 인식하에 가이드라인 성격으로 바뀐 전원계획을 전력시장을 주관하는 한국전력거래소로 하여금 실무를 맡아 수립하게끔 하면서 전력수급기본계획이라고 그 이름을 바꾸게 되었다.

그러나 전력수급기본계획의 역사는 1991~2000년에 있었던 장기전력수급기본계획과 그 이전 1985~1989년에 수립되었던 장기전원개발계획으로 거슬러 올라간다. 이와 같은 형태의 전력계획의 외형적인 명분은 경제개발기에 급속히 성장하였던 전력수요와 이를 충족하기 위한 정부의 노력으로 보인다. 그러나 사실 전기사업법에 전력설비와 관련된 계획이 처음 나타난 것은 1989년에 이르러서이다. 그 이전에는 이러한 전력설비에 대한 건설계획이 정부계획으로서 이루어진 것이 아니고 한전이 자체적으로 수립하고 이를 정부가 승인하는 형태로 진행되었다. 그러다가 본격적으로 전력설비의 건설이 정부계획을 통하여 이루어진 것은 1991년부터이고 전기사업법에 정부계획으로 등장한 것은 1989년 법개정을 통해서이다. 이 시점은 이미 우리나라의 경제개발이 성숙기에 접어든 시점이다. 따라서 전력설비 건설의 시급성에 따라 정부계획이 나타났다고 보는 것은 적절치 않다고 판단된다. 왜냐하면 전력설비 건설의 시급성이 정부계획이 필요한 이유였다면 전력설비에 대한 정부계획은 1960년대나 1970년대에 나타났어야 했기 때문이다.¹³⁾

그렇다면 왜 1989년에 와서야 전력설비에 대한 정부계획이 전기사업법에 나타났던 것일까? 중요한 단서 중의 하나는 이 시점에서부터 우리나라 전력설비에 중요한 변화가 나타났다는 점을

13) 전력수요에 맞춘 전력설비에 대한 건설계획이란 의미를 갖는 전력수급기본계획은 그 이전에는 일반적으로 전원개발계획이란 이름으로 불렸기 때문에 이하에서는 이를 전원개발계획이란 일반화된 명칭으로 부르기로 한다.

들 수 있다. 그것은 다름 아닌 원자력발전설비의 등장이다. 원자력발전설비는 부지선정, 주민설명 등으로부터 시작하여 토지매입과 건설에 이르는 기간이 10년 이상 걸리는 대규모 장기 프로젝트여서 이를 추진하기 위해서는 강력한 정부의 행정적 지원과 법적 뒷받침이 필요하였기 때문이다.

(2) 전원개발계획의 수립 과정

전원개발계획은 주로 독점적 사업자인 한전에 의해서 주도적으로 입안되었다. 한전의 전원개발계획 업무를 담당하였을 때의 전원개발계획 업무는 <그림 2>와 같이 나타난다.¹⁴⁾ 먼저, 수요관리 효과를 감안한 장기 수요예측안으로부터 여러 전산모형을 이용하여 비용최소화에 의한 전원개발 계획안을 도출하고, 계통운영 측면, 재무적 평가, 전원입지문제 고려 등을 통하여 이를 수정·보완한 계획안을 작성한다. 이 과정에는 계획 수립의 객관성 및 투명성 확보를 위한 정부 및 외부 전문가와의 협의과정이 포함되어 있다. 이와 같은 절차를 통하여 마련된 계획안을 정부에 제출하여 국가 경제운용 및 에너지정책 등과 관련된 여러 요소들을 검토하여 최종적으로 정부가 이를 확정·공고하는 절차를 밟고 있다.

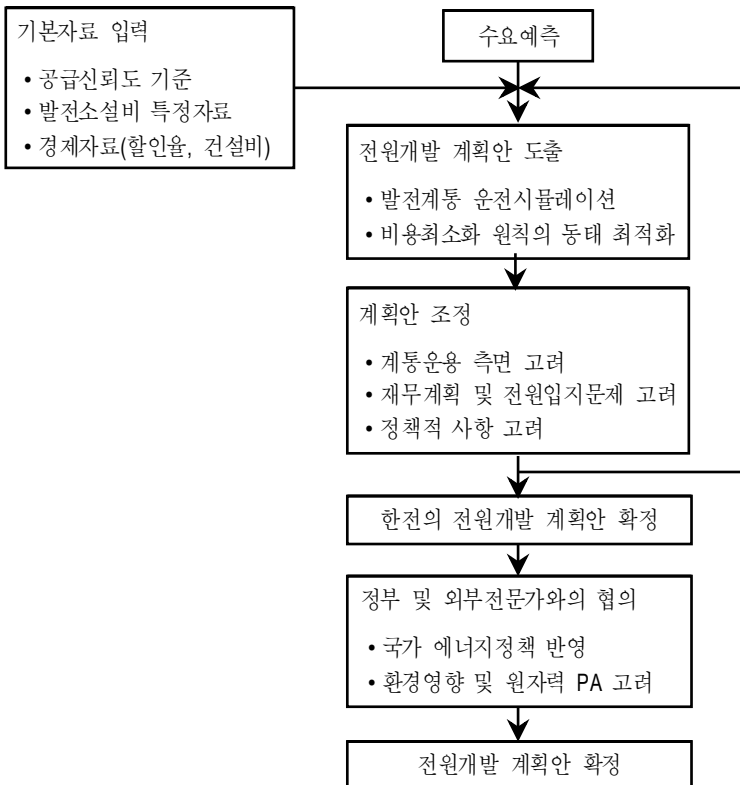
이러한 과정을 살펴보면 정부의 정책적인 측면에서의 수정 그리고 외부전문가들로부터의 협의가 나타나는 것으로 되어 있으나 기본적으로는 한전이 그 초안을 설계하는 것임을 알 수 있다.

전력산업 구조개편으로 인하여 발전부문이 한전으로부터 독립되고 경쟁이 도입된 이래로 전력수급계획은 한전이 아닌 전력거

14) 김영창·김광인 편(1995), p.38.

래소에서 그 실무적인 역할을 담당하고 있다. 산업자원부와 전력거래소는 이를 위하여 총괄정책, 수요예측, 발전설비계획, 계통계획, 수요관리 등의 분야별로 실무위원회를 구성하고 수요를 예측하며 계획수립의 기준을 세운다. 그리고 발전사업자에게 발전설비계획에 대한 의향조사를 벌인 후 전산모형을 기초로 시안을 작성하고 계통계획을 반영하고 각종 이해당사자 및 전문가와의 회의를 거친 후 전력정책심의회회의 심의를 거쳐 산업자원부장관이 확정하여 공고한다.

<그림 2> 전원개발계획의 수립 과정



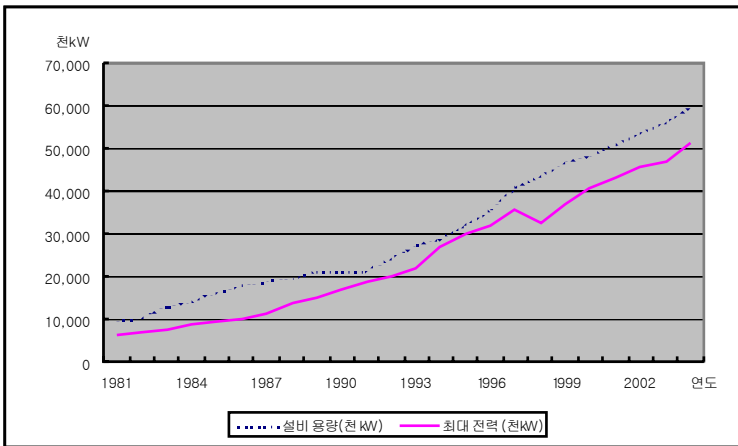
(3) 전력수급계획, 과연 효율적으로 작동하였는가?

전력수급계획은 전력계통의 수급조절 기능과 전원구성 및 전원간의 경쟁이 얼마나 건강하게 작동하는지를 살펴볼 수 있는 시금석이다. 이하에서는 수급조절기능, 전원구성, 발전설비간 경쟁 등의 기준을 통하여 전력수급계획의 성과를 검토한다.¹⁵⁾

1) 전력수급계획의 수급조절기능

전력공급예비율의 변천을 보면 1966~1967년에는 전력공급예비율이 1%에 지나지 않았지만, 1972~1973년에는 50%, 다시 1975~1976년에는 5%, 그리고 1986~1987년에는 55%, 1994년에는 3%로 과소공급과 과잉공급이 주기적으로 반복되어 나타나고 있다.

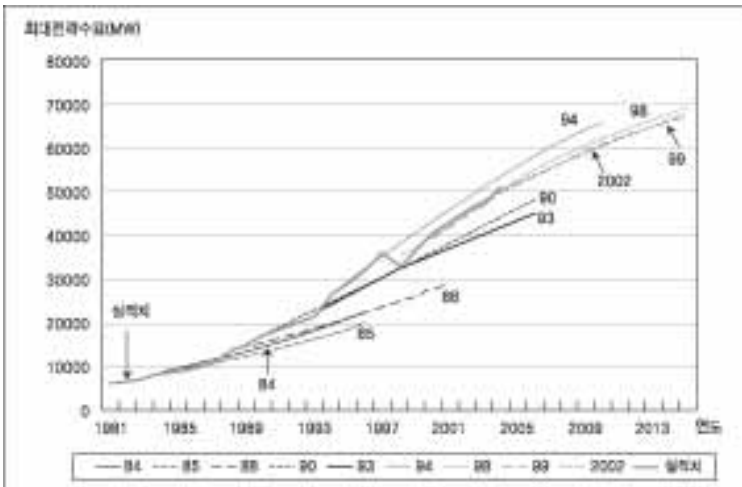
<그림 3> 연도별 설비용량과 최대전력수요



15) 이하의 내용은 전력산업연구회(2005)의 제2장 제5절의 내용을 참조하였다.

<그림 3>에 나타난 연도별 설비용량과 최대전력수요의 차이는 바로 예비율이 어떻게 실제로 나타났는지를 알려주고 있다. 두 곡선의 차이는 각 연도별 최대전력수요와 설비용량과의 차이를 말해 주는데 이는 앞에서 지적한 대로 과소공급과 과잉공급이 반복적으로 나타나고 있음을 말해 준다. <그림 3>의 특징은 외환 및 금융위기 이후에 최대전력수요가 급격하게 하락하였음에도 불구하고 설비용량의 증가세는 전혀 영향을 받지 않았다는 것이다. 이는 수요의 급격한 하락에 설비공급계획이 전혀 반응을 하지 못했음을 의미한다. 특히 주목할 만한 것은 수요의 급감세가 있고 나서 2~3년이 지난 후에도 설비용량 건설의 둔화세가 나타나지 않았다는 점이다. 이는 전력수급계획에서 공급측의 유연성이 근본적으로 제약되어 있다는 것을 말해 준다. 바로 이와 같은 공급측 유연성의 문제가 전력수요의 변화에 민첩하게 대응하지 못하고 과잉 및 과소공급이 반복되었던 근본원인이라고 할 수 있다.

<그림 4> 최대전력수요의 실적치와 예측치의 비교



보다 구체적으로 이를 살펴보기 위하여 지금까지 전력수급계획에서 예측하였던 최대전력수요와 실적치의 차이를 살펴보면 <그림 4>와 같이 나타난다. 여기서 '93년 수급계획까지는 최대전력수요를 지속적으로 과소예측한 반면 '94년에는 과다예측하였음을 알 수 있다. 당시 외환 및 금융위기를 예측하기는 어려웠다는 점을 인정할 수 있으나 그 이후 나타나는 수요예측은 다시 과소예측으로 나타나고 있다. 그나마 수요예측은 경기침체 이후의 상황을 어느 정도 반영하고 있지만 설비건설계획은 이러한 구조적인 변화에 보다 둔감하다는 것을 알 수 있다.

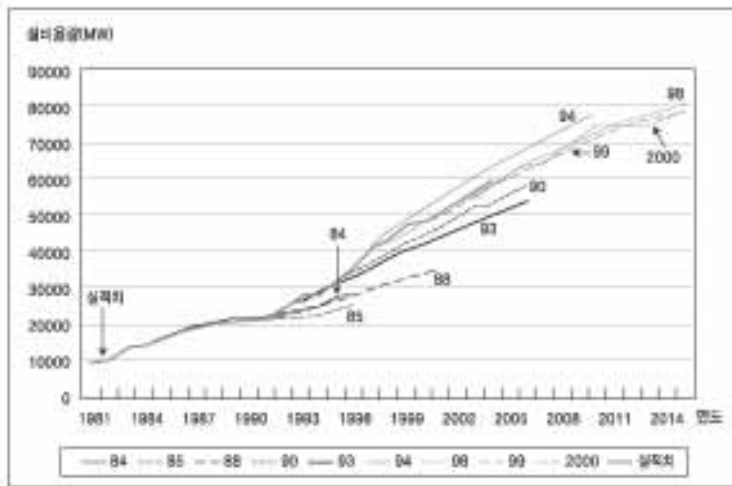
즉 <그림 5>에서 설비용량에 대한 건설계획은 사실상 '98년의 설비계획보다 큰 차이가 나지 않고 있다. 이는 발전설비 건설계획이 경기침체에도 불구하고 큰 변동을 보이지 않고 있음을 의미한다.

왜 우리나라 전력수급계획에서는 이와 같이 공급측의 유연성이 확보되지 않고 있을까? 이는 전력수급계획이 대용량 발전설비 중심으로 이루어지고 있기 때문이다. 전력수급계획은 2년마다 수립되어 확정되고 있다. 따라서 건설 중인 전력공급설비를 제외하고는 다음 계획에서 수급상황에 따라 변경이 가능하다. 그 결과 원자력, 석탄화력 발전소와 같이 건설기간이 오랜 발전설비는 준공시 수요와는 무관하게 건설되기 마련이지만 LNG 발전소 등 단기간에 건설이 가능한 발전설비는 수급상황에 따라 건설이 취소·지연되거나 반대로 급속하게 건설이 요구되는 경우도 나타난다.

여기서 한 가지 의문이 나타날 수 있다. 어차피 변경될 가능성이 있는 계획이라면 왜 전력수급계획을 발표하는 것인가? 결국 과거 전력수급계획의 실용적인 목적은 단순한 수급전망이나 유연성 있는 수급조절보다는 원자력발전소나 석탄발전소 등 대용량 발전소를 건설하기 위한 인허가 근거를 제공하기 위함이라고 볼

수 있다. 반면에 LNG 발전소 등은 대용량 발전설비가 충족시킬 수 없는 단기적인 전력수요의 변화분을 흡수하는 일종의 잔여수요(Residual Demand) 충족용이라고 할 수 있다.

<그림 5> 설비용량 실적치와 전력수급계획에서의 건설계획의 비교



2) 전원구성의 문제점과 발전설비간 경쟁의 부재

위에서 나타난 대용량 발전설비와 LNG 발전설비의 역할분담은 일면 바람직한 것처럼 보인다. 특히 초단기의 급전원칙이 기동비용이 큰 기저부하설비를 우선적으로 공급하고 수요가 증가할수록 중간부하와 첨두부하 발전설비를 기동하는 것이므로 전력수급계획에서도 이러한 원칙을 적용하는 것이 바람직한 것처럼 보인다. 그러나 초단기의 급전원칙과 장기적인 설비계획은 전혀 별개의 사안이다. 초단기의 급전원칙은 주로 설비투자비와 관련된 고정비용을 무시하고 이루어져야 하지만 장기적인 설비계획에서도 고정비용

소를 무시한다면 발전원간 효율적인 경쟁이 나타나지 않게 된다. 우리나라에서는 원자력 및 석탄과 LNG간 경쟁이 발전원 구성에서 제대로 이루어지지 않고 있는데 이는 발전경쟁의 중요한 요소가 제대로 도입되지 못하고 있음을 의미한다. 발전경쟁은 단기적인 경쟁만을 의미하는 것이 아니다. 발전원간 효율적 경쟁을 통한 발전설비의 건설을 의미하는 장기적 경쟁도 포함되어야 한다.

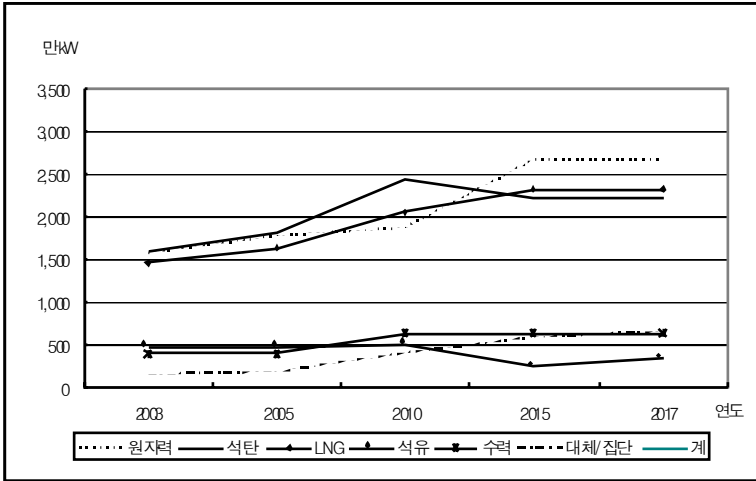
이처럼 발전원간 경쟁이 부재하였던 이유는 전력수급계획의 특성으로 인하여 대용량 발전설비에 대한 시장에서의 검증(Market Test)이 부재하였기 때문이다. 앞서 지적한 것처럼 수요예측 오차로 인하여 설비의 과부족 사태가 반복되고 있는데, 일반적인 시장에서는 이러한 상황이 시장가격의 등락으로 연결되고 결국 시장가격의 변동성으로 말미암아 고정비 회수에 따르는 재무적인 위험이 가중되어야 한다. 결국 고정비 요소가 상대적으로 큰 기저설비의 투자위험이 증가하게 되어 기저설비의 과도한 투자를 견제하여야 한다. 그러나 현재의 전력거래시장은 이러한 기저설비 위험요인이 반감되어 유연성이 부족한 기저설비의 확충이 통제되고 있지 않은 것으로 분석된다.

정부의 에너지정책에 따른 연료간 교차보조도 이러한 문제를 심화시키고 있다. 특히 도시가스를 지원하여 발전용 LNG가격을 높게 하였던 것은 발전원 구성에 큰 영향을 미치게 되었다. 2004년에 발표된 제2차 전력수급기본계획에서도 이러한 문제는 여전히 나타나고 있다.

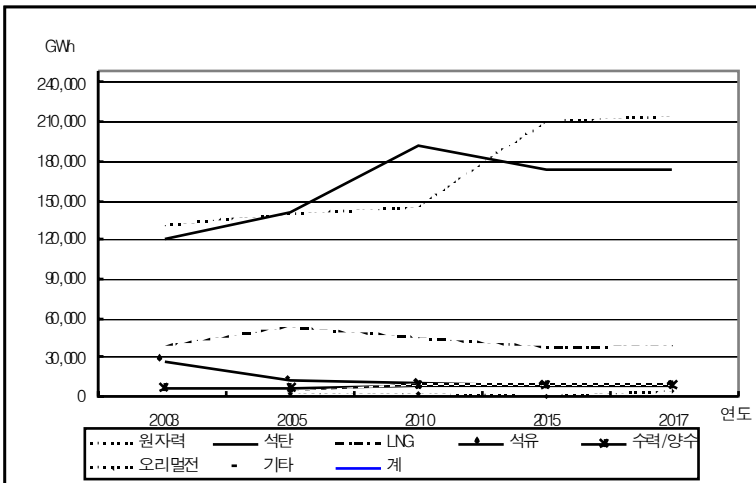
제2차 전력수급기본계획에서 볼 수 있는 특징은 LNG 발전량의 정체 현상이다. 이는 에너지원별 설비용량 전망을 통해서도 파악하기 어렵다. 즉 <그림 6>에 나타나 있는 것처럼 LNG 발전설비용량이 증가하는 것으로 나온다. 그러나 <그림 7>에서 보는 것처럼 발전원별 발전량을 보면 LNG 발전소의 발전량은 오히려

줄어들게 된다.

<그림 6> 제2차 전력수급기본계획에서의 에너지원별 설비용량



<그림 7> 제 2차 전력수급기본계획에서의 발전원별 발전량 전망



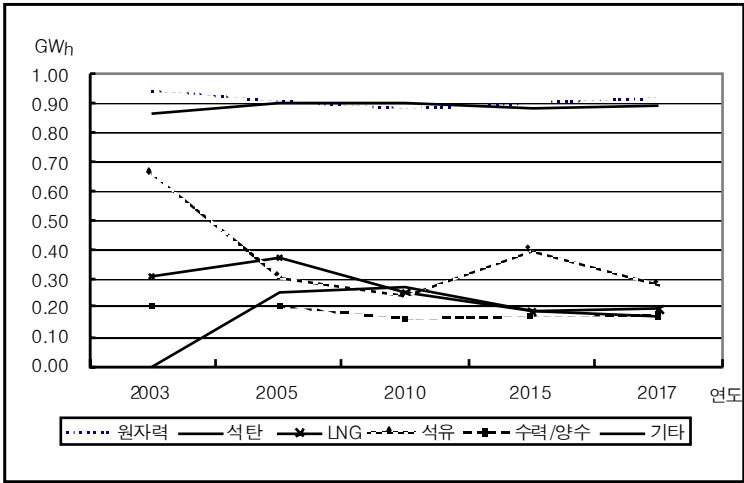
이처럼 발전설비용량은 늘어나고 발전량은 오히려 줄어들게 됨에 따라 LNG 발전설비의 가동률은 급격히 줄어들게 된다. LNG 발전설비용량과 LNG 발전량을 기초로 평균적인 LNG 발전설비의 가동률을 도출하여 보았다. 이는 <그림 8>에 제시되어 있다. 여기서 나타난 것처럼 LNG 발전설비의 가동률은 급격히 줄어들어 LNG 발전설비가 적절한 수익성을 보이게 될 것인지에 대하여 심각한 우려를 제기하지 않을 수 없다.

제2차 전력수급기본계획의 이와 같은 문제점은 그대로 천연가스 수급과 관련되어 있다. 2004년에 발표된 제7차 장기천연가스 수급계획은 제2차 전력수급기본계획과 연계되어 수립되었다. 이에 따르면 2007년 이후 6~7년간 우리나라의 총 천연가스 수요는 <그림 9>에 나타난 것처럼 사실상 정체상태를 보인다는 것이다. 이와 같은 정체된 천연가스 수요가 나타나는 이유는 다름이 아니라 발전용 천연가스 수요의 감소 때문인데 이는 석탄발전기들의 지속적인 건설과 더불어 원자력발전설비가 이 기간을 전후하여 준공되기 때문이다.

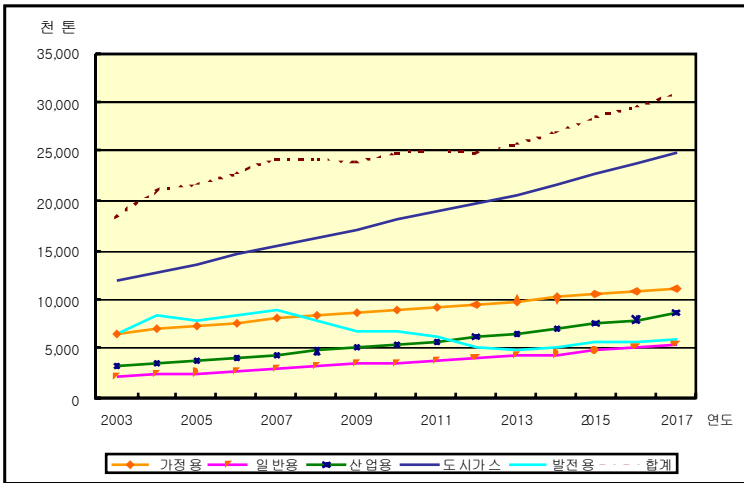
즉 2004년에 준공된 울진 5호기, 2005년 6월에 준공된 울진 6호기 그리고 2010년부터 2013년 사이에 준공될 신고리 1·2·3·4호기 및 신월성 1·2호기를 감안하여 미리 LNG 발전의 역할을 최소화하였기 때문이다. 이는 기후변화협약에 대한 대비로 천연가스 등 친환경에너지의 사용이 늘어날 것으로 전망되는 OECD를 비롯한 전세계의 전반적인 추세와는 전혀 다른 경우로서 정상적인 전망이라고 보기 어렵다.¹⁶⁾

16) OECD(2006)는 OECD의 가스발전량 비중이 2003년의 17%에서 2030년의 29%로 증가될 것이라고 전망하고 있다. 이와 같은 가스발전량의 확대 추세는 OECD 국가뿐 아니라 개도국(39% → 54%), 선진국(17% → 26%)을 비롯하여 전세계 평균(19% → 29%)에서도 나타나고 있다.

<그림 8> 제2차 전력수급기본계획에 기초한 발전원별 가동률



<그림 9> 제7차 장기천연가스수급계획상의 천연가스 수요 전망



(4) 전력수급계획과 암묵적 정부규제

전력수급계획에는 다양한 정부규제가 암묵적으로 포함되어 있다. 특정 발전원이 시장을 선점하여 사실상의 진입규제를 발휘하는가 하면 각종 정부의 지원과 교차보조를 통해 자원배분이 왜곡되기도 한다. 이하에서는 앞에 나타난 자원배분의 왜곡효과를 초래하게 된 근본원인인 정부규제가 어떻게 전력수급계획에 암묵적으로 작용하고 있는지 살펴본다.

1) 대용량 발전설비의 선점(Preemption)효과와 진입규제

전력수급계획은 2년마다 수립되는 계획이다. 따라서 엄밀히 말해서 2년 이후에 다시 수립되는 계획에서 모든 전력설비의 공급계획은 다시 검토될 수 있다. 그러나 그 2년 사이에 어떤 설비는 건설이 시작되고 어떤 설비는 건설이 시작되지 않고 있다가 2년 이후에 새로운 계획이 나타날 때 재검토되거나 취소되거나 연기되는 경우도 있다.

문제를 간략하게 하여 예를 들어보자. 11년 이후의 어떤 목표시점 T에 전력수요의 증가로 2,000MW의 발전설비의 건설이 필요하다고 하자. 이는 원자력 2기, 유연탄 4기, 그리고 가스발전소 8기에 해당하는 설비라고 가정하자. 일반적으로 원자력의 경우 10년 가까운 건설기간이 소요되고 유연탄은 이보다는 적지만 역시 배출가스 등 환경문제에 따른 주민들과의 협의 문제 등으로 인하여 7년 정도의 기간이, 그리고 가스발전소의 경우는 3년이면 건설이 가능하다고 전제하자. 이제 전력수급계획을 통하여 이 2,000MW의 발전설비를 건설하는 데 원자력 1기, 유연탄 1기 그리고 가스발전소 2기의 건설이 결정되었다고 하자. 그렇다면 이

11년 후의 발전설비의 완공을 위하여 원자력발전소는 1년 후에, 유연탄발전소는 4년 후에, 가스발전소는 8년 후에 착공하면 된다. 그렇다면 2년 후에 새로운 전력수급계획이 수립되기 이전에 건설이 시작되는 것은 원자력발전소일 것이다. 그런데 2년 후에 경제사정이 바뀌어서 전력수요가 줄어들 것으로 예상되어 목표시점 T에 1,500MW의 발전설비만 필요하다고 계획이 수정되었다고 하자. 그렇다면 새로운 전력수급계획을 세울 때에는 이미 건설이 시작된 원자력발전소의 물량 1,000MW를 제외한 500MW에 대해서만 계획을 세워야 하는 것이다.

이러한 과정을 잘 생각해 본다면 결국 기간이 오래 걸리는 원자력발전소는 미리 건설이 시작되므로 전력수급계획에 의해서 변경될 가능성이 없고 건설기간이 짧은 가스발전소는 착공시점이 늦추어질 수 있으므로 새로운 계획에 따라 가장 많이 변경될 수 있는 발전설비가 된다. 이러한 이유로 우리나라의 전력설비는 다른 국가에 비하여 가스발전설비의 비중이 낮고 원자력이나 유연탄과 같은 대용량 발전설비의 비중이 크다. 대용량 발전설비는 이처럼 정부계획을 통하여 시장을 선점하는 효과를 갖게 된다.¹⁷⁾

대용량 발전설비는 과거에는 한전 그리고 지금은 한국수력원자력(주)와 같은 공기업에 의하여 건설된다. 반면에 민간은 가스발전설비에 주로 진출하고 있다. 결국 정부의 계획은 대용량 발전설비에 의한 선점을 용이하게 하는 것이며 이는 발전설비의 건설에 심각한 진입규제의 역할을 하는 셈이라고 할 수 있다. 건설기

17) 전력수급계획이 법에 규정된 1989년에는 민간의 발전사업 참여가 거의 없었기 때문에 전력수급계획이 의도적으로 민간을 배제하고 공기업에 의한 발전설비 선점을 위한 것이었다고 해석하는 것은 무리이다. 그러나 민간의 참여가 상당히 증가된 현 시점에서 전력수급계획은 민간 발전사업보다 공기업의 발전시장 점유율을 높이는 데 기여하고 있음을 부인하기는 어렵다.

간이 길다는 것은 일반적으로 단점으로 작용한다. 그런데 정부계획은 건설기간이 긴 대용량 발전설비가 오히려 안정적으로 건설되게끔 유도하는 장치로서의 역할을 담당하는 셈이다.

2) 에너지원간 교차보조

전력수급계획은 에너지원간 교차보조를 용이하게 하는 장치가 되고 있다. 이러한 의미에서 전력수급계획은 사실상 전원구성(Fuel Mix)을 중앙집중적으로 통제하고 연료간 교차보조를 용이하게 하는 장치가 되는 셈이다. 현재 에너지산업에서는 다양한 교차보조가 나타나고 있다. 이에 연료간 교차보조, 지역간 교차보조 그리고 소비자간 교차보조가 있는데 전력수급계획은 이 중에서도 연료간 교차보조를 원활하게 하는 장치가 된다.

전력수급계획에서는 특히 전력부문에 타 에너지를 지원하는 내용이 규정되어 왔다. 전력은 2차 에너지여서 1차 에너지를 사용하여 가공하는 에너지이므로 1차 에너지를 구입하고 그 사용량을 확보해 주면서 이를 지원하고 있다. 우선 전력부문에서는 국내 무연탄산업을 지원하고 있는데 무연탄 발전소에서 유연탄보다 값비싼 무연탄을 의무적으로 구입하는 방식으로 지원하고 있다. 다음으로 전력부문에서는 도시가스를 지원하는데 이는 발전용 LNG의 가격을 상대적으로 높게 책정하고 도시가스의 가격을 낮추는 방식으로 진행된다. 이 밖에도 열 도매공급 요금에 대한 지원과 열병합발전소 가동을 통해 전력부문은 지역난방사업을 지원하고 있다. 특히 신재생 및 대체에너지는 이를 통해 생산되는 전력의 가격이 매우 고가임에도 불구하고 전체 전원 중 일정부분을 확보하기 위하여 전력거래소에서 구입하는 방식으로 보조해 주고 있다.

연료에 대한 교차보조의 가장 중요한 방식인 연료가격에 대한 내용은 직접적으로 전력수급계획에서는 규정되고 있지 않다. 그러나 전력수급계획에서는 연료간 교차보조가 원활하게 이루어지도록 특정 연료에 대한 물량을 어느 정도 이상 지정한다든지 하는 방식으로 이를 뒷받침하고 있다. 또한 전원믹스를 결정하는 전산모형에서 이미 교차보조된 연료가격이 반영되어 발전연료의 구성이 이루어지게 된다.

전력수급계획의 입안과정에서는 실제로 각 연료구성과 깊은 이해관계를 갖는 이해당사자들이나 이들을 대변하는 전문가들이 이에 참여하여 자신들의 이해를 극대화하기 위하여 노력하게 된다. 과거 한전은 전력수급계획을 통하여 1차 에너지의 사용량과 이에 대한 지원방법을 결정함으로써 우리나라 에너지산업의 청산거래소(Clearing House) 역할을 해 왔다고 할 수 있다. 이제 전력부문에 부분적으로 경쟁이 도입됨에 따라 한전의 이와 같은 역할은 전력산업 기반기금에 의하여 상당부분 대체되고 있다. 그러나 여전히 한전은 산업용 및 농사용 전기요금을 원가 이하로 공급하고 있는 반면 일반용과 주거용 전기요금은 원가 이상으로 부과하는 방식으로 소비자간 교차보조를 시행하고 있다. 나아가서 저소득층, 장애인 및 재해를 당한 이재민에 대하여 전기요금을 지원하고 있다.

각 지역별로 전기요금이 동일한 것은 사실상 연료간 그리고 지역간 교차보조가 시행되고 있음을 말해 준다. 소비지에서 떨어진 곳에서 발전이 이루어지게 되면 이에 따라 송전비용이 증가하고 계통운용이 어려워지므로 발전사업자는 추가적인 비용을 지불하여야 한다. 마찬가지로 발전설비에서 멀리 떨어진 소비자는 추가적인 송전요금을 물어야 하는 것이다. 그런데 우리나라에서는 모든 지역별로 소매 전기요금이 동일하다. 이는 발전원의 특성상 소비지에서 멀리 떨어져 있어야 하는 원자력이나 유연탄 발전설

비가 물어야 할 추가적인 송전비용을 지원하는 셈이다. 또한 발전소에서 멀리 떨어진 소비자가 발전소 인근의 소비자와 동일한 요금을 낸다는 것은 발전소 인근 소비자의 희생을 바탕으로 발전소에서 멀리 떨어진 소비자가 이득을 본다는 것을 의미한다. 이러한 요금제도는 잘못된 시그널을 시장에 전달함으로써 발전원의 구성과 발전원의 지리적 위치 그리고 소비자의 지리적 위치를 왜곡시키는 중요한 원인이 된다. 즉 송전요금이 차별화되는 경우에 비하여 발전원의 구성은 송전요금이 비싸게 들어가는 발전원에 유리하게끔 왜곡된다고 할 수 있다. 또한 발전소도 소비자에 가깝게 들어서서 전체적인 전력공급 비용을 줄이기보다는 말짱 없이 전력을 공급할 수 있는 지역에서 발전소를 건설하도록 유도하여 수요자 중심보다는 공급자 중심의 발전소 건설이 나타나게 되는 것이다. 큰 공장이나 전력다소비업체인 대용량소비자도 가급적 발전소 주변에 위치함으로써 전력이 먼 거리를 돌아서 공급함에 따른 불필요한 비용을 줄여 주어야 함에도 불구하고 송전요금에 차이가 나지 않으므로 송전손실이 크고 송전비용이 크게 나타나는 먼 거리에 위치하게 되는 것이다.

(5) 전력수급계획의 개선방향

전력수급계획이 이처럼 암묵적인 정부규제의 역할을 통하여 자원배분을 왜곡하는 문제가 발생하므로 전력산업의 효율성과 발전을 위해서는 전력수급계획의 개선방향을 다음과 같이 제시할 수 있다.

1) 전력수급기본계획이 갖고 있는 공인기능의 삭제

전력수급기본계획은 그 자체로서 발전소 건설허가의 근거서류로서의 지위를 갖고 있다. 이러한 지위로 인하여 전력수급계획에서 확정된 공기업에서 공급하는 발전소는 안정적으로 건설이 되고 민간의 발전소는 수요변화를 완충하는 잔여수요 충족용으로 건설되는 경향이 컸다. 그러나 전력수급기본계획에서 확정되었다고 하더라도 이를 발전소 건설허가의 근거로 삼아서는 안 될 것으로 보인다. 발전소 건설허가를 위한 투자의 타당성조사와 같은 제반 근거서류는 금융기관 등 민간의 제3 심사기능을 통하여 검토되도록 유도하여야 할 것이다.

2) 객관화되고 계량화된 개념의 활용

전력수급계획은 객관적이며 과학적으로 검증할 수 있는 지표를 전제로 그 계획을 입안하여야 할 것이다. 특히 에너지원의 다변화 또는 에너지 안보와 같이 그 정의가 불분명한 개념은 이에 대한 객관적 근거와 함께 제시되어야 할 것이다.

3) 가격을 전제로 한 전망과 예측기능의 활성화

지금까지 전력수급계획에서 나타난 전력수요는 가격을 전제로 하지 않고 제시되었다. 그러나 향후에는 모든 예측에 가격이 중요한 변수로 검토되어야 할 것이다. 특히 전력수요의 예측에 있어서 전기요금에 따라 부문별 수요를 예측하고 이를 기초로 총 전력수요의 예측이 나타나야 한다. 발전설비에 대한 공급도 마찬가지이다. 전력시장의 도매요금인 계통한계가격(System Marginal Price, SMP) 및 용량요금(Capacity Payment)의 수준에 따라 상이하게 설비별로

공급전망을 제시하고 총 발전설비에 대한 예측이 제시되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 송배전설비의 구축도 송배전요금 수준에 따라 다양한 전망치가 제시되어야 한다. 이와 함께 지역별 전력수요와 송전망의 확충 정도도 지역별로 발전설비의 수익성에 영향을 주므로 이를 연계하여 전망치를 제시하여야 할 것이다. 또한 대용량 수용가 및 구역전기사업자의 확산 정도에 대한 전망도 요금구조와 구역전기사업의 요건에 따라 그 전망치가 다르게 제시되어야 한다.

4) 전력수급을 계획이 아닌 연구보고로 접근

전력수급은 전력산업 참여자에게 적절한 예측을 제시하고 효율적이고 경제적인 발전설비의 구성을 유도하는 것이 그 목적이다. 그러나 현 정부계획은 시장기능을 저해하는 하향식 자원배분 방식이다. 자원배분의 왜곡을 없애고 효율적인 사업자의 자율적인 참여를 유도하기 위해서는 전력수급을 인허가 근거의 권한이나 공기업의 의사결정에 다소 강제성을 갖게 되는 정부계획의 형태로 유지하기보다는 차라리 참여자에게 의미 있는 정보를 제공하는 연구보고의 형태로 접근하는 것이 바람직하다.

2. 주택종합계획

(1) 주택부문의 관련 규제

앞서 정부부처 중 건설교통부가 가장 많은 정부계획을 갖고 있다고 지적하였거니와 건설부문은 가장 많은 정부규제와 개입이 나타나고 있는 분야이다. 주택종합계획도 주택의 입지선정부터 택지확보, 건설, 관리 및 재개발까지 많은 부분에서 건설교통부의 업무영역과 밀접하게 관련되어 있다. 주택의 수급에 대한 계획도 주택부문과 관련된 다양한 규제의 틀 속에서 이해되어야 한다. 주택정책은 <표 2>에서 보는 것처럼 주택의 라이프 사이클로 볼 때 주택건설을 위한 입지선정 및 토지확보, 주택의 신규 건설 및 공급, 주택의 관리, 주택의 재개발·재건축 등 4개 부문으로 나눌 수 있다.¹⁸⁾

주택정책에는 주택공급촉진법 등 14개 이상의 법령이 관련되어 있다. 특히 1960~1970년대 급격한 산업화와 도시화로 나타난 주택부족 문제를 해결하기 위하여 단기간 많은 주택공급을 달성할 수 있는 공급지원정책 때문에 여러 정책이 ‘~촉진법’, ‘~임시조치법’ 등의 형식을 갖춘 특별법에 근거를 두고 시행되었으며 이를 통하여 정부는 주택건설과 공급에 깊숙이 개입하였다.

따라서 주택종합계획은 문제의 본질적 원인을 제공한다기보다는 주택정책의 복잡한 문제가 표출되어 있는 현상이라고 말할 수 있을 것이다.

18) 최윤기(2002).

<표 2> 주택 라이프 사이클별 주요 정책 현황

주택의 라이프 사이클	관련 사업 및 주요 정책	관련 법률 (주무부처)
주택 건설을 위한 입지선정 및 토지 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 개발 가능 용도상의 입지선정: 도시지역, 준도시지역, 준농림지역 등 • 소요택지 확보: 택지개발사업(신도시 개발 포함), 대지조성사업, 도시개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토의계획 및 이용에 관한법률. • 택지개발촉진법. • 도시개발법. • 주택건설촉진법.
주택의 건설 및 공급(신규)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업승인 제도(20호 이상) • 청약제도(청약저축) • 입주자 모집 및 선정제도(공개경쟁 추첨) • 가격 제한 • 규모별 공급제도 • 주택건설사업자 제도 • 주택자금의 공급(국민주택기금, 선분양) • 주택공사 감리 제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택건설촉진법. • 주택공급에 관한규칙. • 주택건설기준에 관한 규정. • 임대주택법. • 건설산업기본법. • 국민주택기금운용 및 관리규정. • 주택저당채권유동화회사법.
주택의 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 분양주택 및 임대주택의 관리 • 유지, 보수 및 개축(리모델링) • 특별수선충당금의 적립 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택건설촉진법. • 공동주택관리법. • 임대주택법. • 건축법.
주택의 재개발, 재건축	<ul style="list-style-type: none"> • 재개발 및 재건축 사업요건 • 지구단위계획 수립을 통한 용적률 및 건축기준 제한(재건축 300세대 이상 건립 시) • 세입자 대책 및 공공시설의 정비(재개발) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재개발법. • 주택건설촉진법. • 도시저소득층의 주거환경개선을 위한 임시조치법.

자료: 최윤기(2002), p.5.

그러나 분명한 것은 정부가 이렇게 계획을 만들어서 주택공급을 선도하여야 하겠다고 하는 사고방식 자체가 많은 정부규제와 개입의 남발을 가져왔고 여러 가지 문제를 야기하고 있다는 점이다. 주택부문 규제의 문제점을 지적하기 위해서는 여러 법령과 계획을 논의하여야 하겠지만 본 보고서에서는 논의의 일관성을

위하여 주택종합계획과 관련 법령 및 규제를 중심으로 검토한다.

1) 주택종합계획의 법적 지위

주택종합계획은 주택법과 그 시행령에 규정되어 있다. 주택법 제7조(주택종합계획의 수립)는 건설교통부장관이 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 주택종합계획을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 주택종합계획에는 주택정책의 기본 목표 및 기본방향에 관한 사항, 국민주택·임대주택의 건설 및 공급에 관한 사항, 주택·택지의 수요·공급 및 관리에 관한 사항, 주택자금의 조달 및 운용에 관한 사항, 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택지원에 관한 사항, 건전하고 지속 가능한 주거환경의 조성 및 경비에 관한 사항, 주택의 리모델링에 관한 사항 등이 포함된다.

주택종합계획은 연도별 계획과 10년 단위의 계획으로 구분하며, 연도별 계획은 10년 단위의 계획을 토대로 당해연도 2월말까지 수립하여야 한다. 지금까지 연도별 주택종합계획은 1988년부터 2006년까지 1년 단위로 수립된 것이 발표되었고 10년 단위의 계획은 2004년에 처음 발표된 주택종합계획(2003~2012)이 있다.

2) 주택관련 정부계획의 역사¹⁹⁾

주택관련 계획은 1년 단위로 수립되는 주택종합계획에 한정되지 않고 중장기계획이 밀접하게 관련되어 있으며 일시적으로 시행되었던 특정계획이 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 주택종합계획과 관련된 장기계획은 국토종합개발 10개년계획이 있고 중기계획

19) 이 부분은 김정호·김근용(1998)의 내용에 많이 의존하였음을 밝혀둔다.

으로는 경제사회발전 5개년계획이 있다. 주요 특정계획으로서는 주택건설10개년계획(1972~1981), 주택200만호건설계획(1988~1992), 신경제5개년계획(1993~1997) 등이 있다. 전반적으로 볼 때 1960~1980년대 중반까지는 경제사회발전계획이 중심이 되었고 1980년대 중반 이후는 주택200만호건설계획과 신경제5개년계획을 중심으로 추진되었다.

1·2차 경제개발5개년계획(1962~1971)에 의하여 주도된 1960년대는 정부의 역할보다는 민간부문의 시장기능을 활성화시켜 주택을 공급하는 것이 정부정책의 주된 방향이었다. 3차 경제개발5개년계획(1972~1976)부터 우리 정부는 최초로 주택문제만을 장기적인 시각에서 다루기 시작하여 장기계획으로서 ‘주택건설10개년계획’을 수립하였다. 이 기간 동안 주택건설촉진법⁽⁷²⁾, 특정지구촉진에 관한임시조치법⁽⁷³⁾, 주택개량촉진에관한임시조치법⁽⁷³⁾ 등이 제정되었다. 이때 제정된 주택건설촉진법은 이후 우리나라 주택정책의 근간을 형성하는 중요한 법으로서 주택공급과 주택생산, 국민주택기금 등 주택생산과 소비의 전 과정을 포괄하는 광범위한 것이었다. 4차 경제개발5개년계획(1977~1981)에 이르러 주택정책의 목표는 주택건설양산체제를 유도하기 위하여 공공부문의 역할을 확대하기 위한 제도적 방안을 마련하고 택지의 원활한 공급에 중점을 두었다. 즉 '80년에 택지개발촉진법이 제정되어 택지의 원활한 공급을 위한 제도가 마련되었고 그 전년도인 '79년에는 한국토지개발공사가 설립되어 주택공급을 위한 택지의 개발과 공급을 전담하게 되었다. '81년에는 국민주택기금이 설립되었고 동시에 국민주택선매청약저축이 실시되었다. 5차 경제개발5개년계획(1982~1986) 동안의 주택정책은 저소득무주택자를 위한 저렴한 주택공급과 주거수준 향상, 주택가격안정을 그 목표로 하였다. 이 기간 동안에 대도시지역 택지공급 확대방안으로 공영개발을 적극

실시하여 목동신시가지개발이 시작되었다.

이 이후로는 경제개발5개년계획보다는 주택관련 특정계획을 통하여 정부가 주택정책을 시행하였다. 그 첫 번째로 주택200만호건설계획(1988~1992)이 수립되면서 공공부문이 90만 호, 민간부문이 110만 호를 공급토록 하였다. 이 기간 동안 주택보급률은 72.4%에서 86.1%로 증가하였는데 이는 충분한 택지와 자금공급, 규제완화 등의 정책적 요인 등에 따른 것이었다. 그러나 수도권으로의 인구유입이 촉진되었고 주택건설경기의 과열로 자재 및 인력난이 나타나기도 하였다. 그 이후로 신경제5개년계획(1993~1997)을 통하여 312만 호의 주택을 건설하여 200만 호 계획기간의 272만 호보다 무려 40만 호나 많은 주택을 공급하였다. 이 기간 동안 민간부문의 분양주택사업은 비교적 활성화되었으나, 본질적으로 경쟁시장을 통해서 이루어진 것이 아니며, 정부의 지원 및 진입규제 등에 힘입은 바가 크다.

(2) 주택종합계획의 수립 과정

주택과 관련된 정부규제는 여러 정부부처가 관련되어 있기 때문에 주택종합계획의 수립과정도 여러 당사자와의 협의와 논의를 전제로 하고 있다. 이러한 사항은 주택법 제7조(주택종합계획의 수립)에서도 잘 나타나 있다. 우선 같은 조항 제3항에서 주택종합계획은 ‘국토기본법’에 의한 국토종합계획에 적합하여야 한다고 규정하고 있다. 이어서 제4항은 건설교통부장관이 주택종합계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 주택종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획서의 제출을 요청할 수 있으며 이 경우 관계 중앙행정기

관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다고 규정하고 있다. 이어서 제5항에서 건설교통부장관은 제4항의 규정에 의하여 제출받은 소관별 계획서를 기초로 주택종합계획안을 마련하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 규정하고 있다. 이상의 내용에서 알 수 있듯이 주택종합계획은 기본적으로 국토종합계획의 큰 틀에서 벗어나지 않아야 한다. 또한 수립과정에서 건설교통부장관은 주요 정부부처 및 지자체에 관련 자료와 계획서를 요청할 수 있는 것으로 되어 있다. 그리고 무엇보다도 주택정책심의위원회가 주택종합계획의 확정에 중요한 역할을 하는 것을 알 수 있다.

1) 주택정책심의위원회의 구성

그러면 주택종합계획에 중요한 영향을 미치는 주택정책심의위원회는 어떻게 구성되는가? 이는 주택법 시행령 제108조(주택정책심의위원회의 구성)에 상세히 나타나 있다. 이에 따르면 주택정책심의위원회는 건설교통부장관이 위원장이 되며 위원장을 포함하여 2인 이내의 위원으로 구성한다. 그리고 위원은 다음과 같이 구성된다.

- (i) 재정경제부차관·교육인적자원부차관·행정자치부차관·농림부차관·산업자원부차관·보건복지부차관·환경부차관·노동부차관 및 기획예산처차관
- (ii) 당해 택지개발예정지구를 관할하는 시·도지사
- (iii) 대한주택공사 사장 및 한국토지공사 사장
- (iv) 주택에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 건설교통부장관이 위촉하는 자

이상에서 알 수 있듯이 주요 정부부처의 차관급과 관련 지자체의 시·도지사는 주택종합계획의 심의에 참여하여 부처와 지자체의 의견을 반영할 수 있게 된다. 여기서 특징적인 것은 대한주택공사 사장과 한국토지공사 사장의 참여이다. 이 두 정부투자기관의 기관장은 주택사업과 택지개발사업에 밀접히 관련되어 있으므로 심의회에 참여하는 것이 당연하다고도 할 수 있다. 그러나 또 한편으로는 주택종합계획에 나타나는 주택 및 택지의 공급에 이 두 기관의 사업물량이 결정되며 간접적으로 민간과 경쟁하는 셈이므로 이해상충의 문제가 제기될 수 있다.

이러한 문제점은 주택정책심의위원회의 실무적인 운영에서도 나타난다. 즉 주택정책심의위원회의 실무위원회의 구성을 규정한 주택법 시행령 제111조(실무위원회의 구성)는 건설교통부차관이 실무위원회 위원장이 되며 실무위원회 부위원장은 건설교통부 2급 또는 3급 공무원 중에서 건설교통부장관이 지명하는 자가 되며, 실무위원은 다음과 같이 결정된다.

- (i) 중앙행정부처에서 주택정책심의위원회에 참여하는 자가 지명하는 당해 기관소속의 2급 또는 3급 공무원 각 1인
- (ii) 대한주택공사 및 한국토지공사 사장이 당해 공사의 임직원 중에서 추천하여 건설교통부장관이 위촉한 자 각 1인
- (iii) 기금수탁자가 그 임원 중에서 추천하여 건설교통부장관이 위촉하는 자 1인
- (iv) 그 밖에 관계 부처 공무원 중에서 실무위원회위원장이 위촉하는 자 2인 이내

주택정책심의위원회의 실무적인 사항을 담당하는 실무위원회에서도 관계 부처 및 지자체 공무원 외에도 대한주택공사와 한국

토지공사의 임직원이 참여함으로써 사실상 중요한 실무적인 사항에서도 공기업의 이해가 반영된다고 볼 수 있다.

(3) 주택종합계획, 과연 효율적으로 작동하였는가?

주택법에 의하면 주택종합계획은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 수립되는 것이다. 또한 주택과 택지의 공급 및 수요에 관한 사항이 포함되어 있다. 따라서 주택종합계획이 주택의 공급을 얼마나 원활하게 추진하였는지 또한 주택공급이 비용대비 얼마나 입주자들의 편익을 향상시켰는지가 중요한 판단기준이라고 할 수 있다. 이하에서는 이러한 기준을 중심으로 주택종합계획을 평가하여 본다.

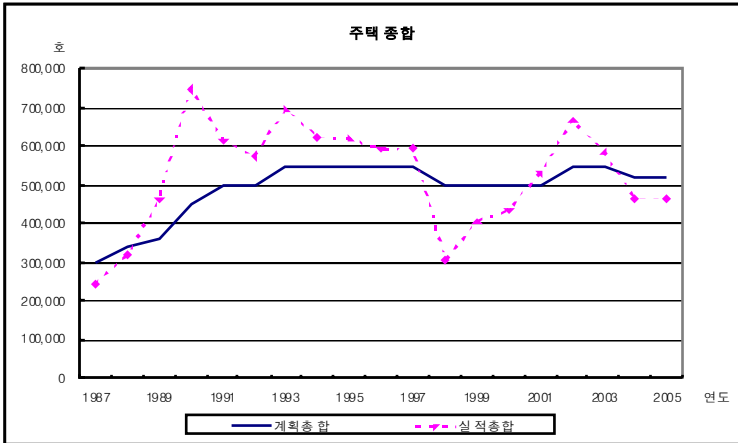
1) 주택공급으로 본 주택종합계획의 성과

계획의 성과는 실적치가 계획만큼 이루어졌는지를 살펴봄으로써 평가할 수 있다. 주택부문에서도 주택의 공급실적이 주택의 공급계획만큼 이루어졌는지를 살펴보아야 한다. 본 보고서에서는 지난 1988~2005년 동안 매년 발표되는 주택종합계획을 살펴보았다. 건설교통부는 매년 주택의 공급계획을 발표하는데 과연 실제로 주택의 공급실적이 건설교통부가 제시한 계획대로 수행되는지를 살펴본 것이다.

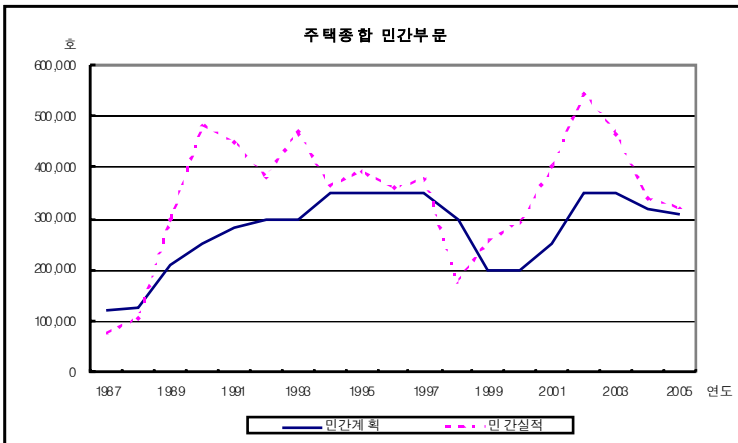
<그림 10>은 주택부문의 공급실적과 계획을 대비하였다. 이에 따르면 외환위기 이전까지는 주택공급의 실적이 계획보다 컸으나 외환위기 이후로 주택공급의 실적이 급격히 저하되었다는 것을 알 수 있다. 사실 이와 같은 계획과 실적과의 괴리 정도만을 두고

볼 때에 과연 계획의 성과가 얼마나 있는지, 계획이 필요한 것인지가 의심스러울 정도로 계획과 실적간의 괴리는 크다고 할 수 있다.

<그림 10> 주택공급의 계획과 실적의 비교

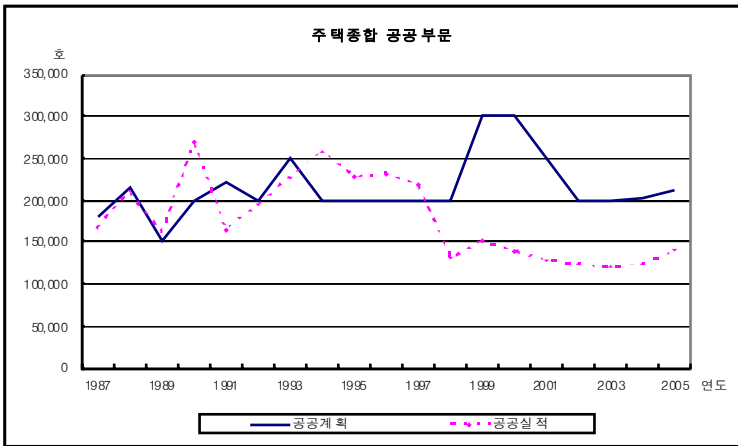


<그림 11> 민간부문의 주택공급의 계획과 실적의 비교



외환위기 이후 주택공급 실적은 곧 회복되었으나 최근 몇 년간 다시 저조하다. 주택공급은 공공부문과 민간부문으로 나누어지는데 민간부문보다는 공공부문의 실적이 계획대비 훨씬 저조하다는 것을 알 수 있다. 즉 <그림 11>에서는 민간부문의 주택공급 실적과 계획이 나타나 있는데 1988년과 외환위기 직후를 제외하고는 민간부문에서는 대부분 실적치가 계획치를 웃돌고 있음을 알 수 있다.

<그림 12> 공공부문의 주택공급의 계획과 실적의 비교

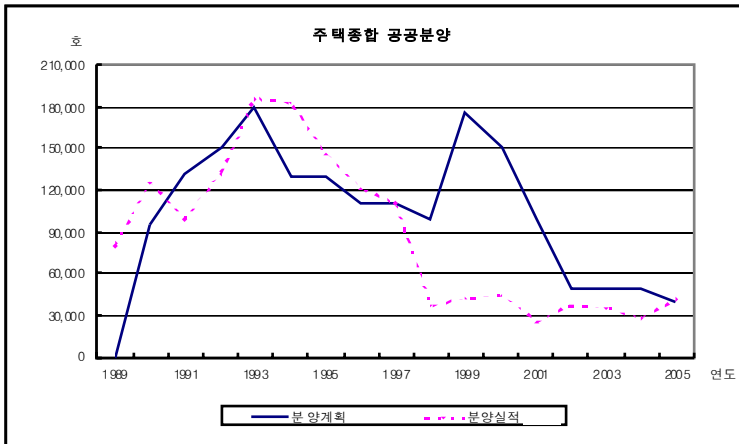


반면에 공공부문에서는 <그림 12>에서 알 수 있듯이 외환위기 이후에는 공공부문의 주택공급 실적이 계획에 비하여 심각하게 모자라고 있음을 알 수 있다. 공공부문의 주택공급 실적과 계획의 격차를 보면 1980년대말에는 주택공급 실적이 계획과 거의 일치하고 있어서 계획의 성과가 잘 나타나고 있음을 알려 준다. 1990년대 초반만 하더라도 비록 계획과 실적간의 괴리는 나타나고 있지만 몇 년을 묶어서 본다면 주택공급 실적치가 계획치를

근사하게 따라감을 알 수 있다. 그러나 1990년대 중반에는 계획치보다 실적치가 지속적으로 크며 반면에 외환위기 이후는 주택공급의 실적치가 계획치에 비하여 현저하게 못 미치고 있음을 말해 주고 있다.

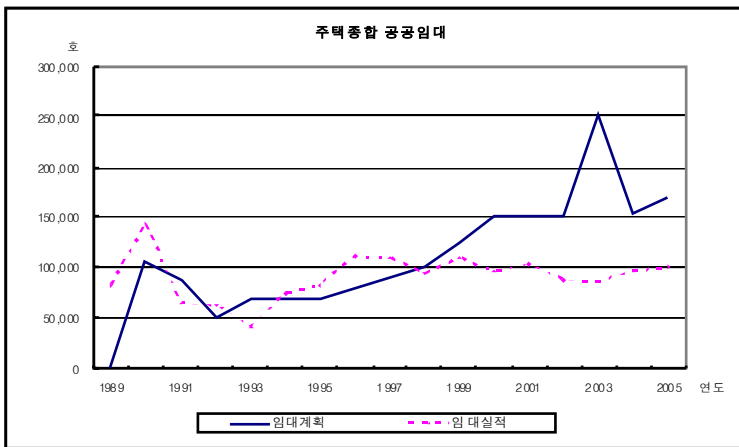
공공부문에서 이처럼 주택공급의 실적치가 계획치보다 큰 폭으로 낮은 이유를 살펴보기 위하여 공공부문의 주택공급을 구성하는 분양주택과 임대주택의 공급실적을 계획치와 대비하여 살펴보면 <그림 13>과 <그림 14>와 같다. 공공부문의 분양주택의 경우 외환위기 이후 2002년까지 공급실적이 계획에 비하여 크게 미치지 못하였음을 알 수 있고 이러한 공급실적의 문제로 인하여 사실상 계획수준도 크게 낮추었음을 짐작할 수 있다. 그리고 이와 같은 계획의 하향조정으로 인하여 실적과 계획간의 차이가 거의 줄어들었음을 보이고 있다.

<그림 13> 공공부문 분양주택의 공급계획과 실적의 비교



반면에 임대아파트의 경우는 <그림 14>에서 알 수 있듯이 예년수준의 실적치를 보이고 있으나 임대아파트 공급계획의 물량이 워낙 커서 괴리를 보이고 있음을 알 수 있다. 이에 따르면 최근에도 공공 임대주택의 공급계획이 지나치게 커서 실적치가 이를 따라잡지 못하는 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

<그림 14> 공공부문 임대주택의 공급계획과 실적의 비교



최근 들어 주택공급의 실적이 계획에 미치지 못하는 이유로서 가장 많이 지적되는 것은 주택건설용 택지의 절대적인 부족이다. 주택종합계획(2003~2012)에 따르면 2003년부터 2012년까지 전국 총 택지수요는 <표 3>에서 보는 것처럼 약 2억3천만 평이 필요하며 이는 연평균 2천3백만 평에 해당한다.

<표 3> 연차별 택지수요의 증장기 전망

(단위: 천 호)

구 분	인구요인수요	소득요인수요	멸실	총 주택수요	택지수요(천 평)
2003	107.6	192.3	135.3	435.2	20,672.0
2004	110.7	193.5	135.3	439.5	20,876.3
2005	113.2	194.2	135.4	442.8	21,033.0
2006	114.8	194.6	135.4	444.8	21,128.0
2007	115.0	194.8	135.4	445.2	21,147.0
2008	117.6	194.7	135.4	447.7	25,742.8
2009	115.1	194.4	135.3	444.8	25,576.0
2010	106.6	193.5	135.3	435.4	25,035.5
2011	100.6	192.7	135.3	428.6	24,644.5
2012	97.6	191.4	135.1	424.1	24,385.8
계	1,098.8	1,936.1	1,353.2	4,388.1	230,240.8

자료: 건설교통부, 주택종합계획(2003~2012)수립 연구, 2003.

이처럼 주택공급에 필요한 택지수요는 엄청난 반면 이를 위한 절대량은 크게 부족한 상황이다. 특히 택지개발촉진법에 근거한 공영택지 개발실적은 기복이 심하고 그 절대량도 <표 4>에서 보는 것처럼 모자라고 있다.²⁰⁾

<표 4> 공공택지 개발실적

(단위: 천m³)

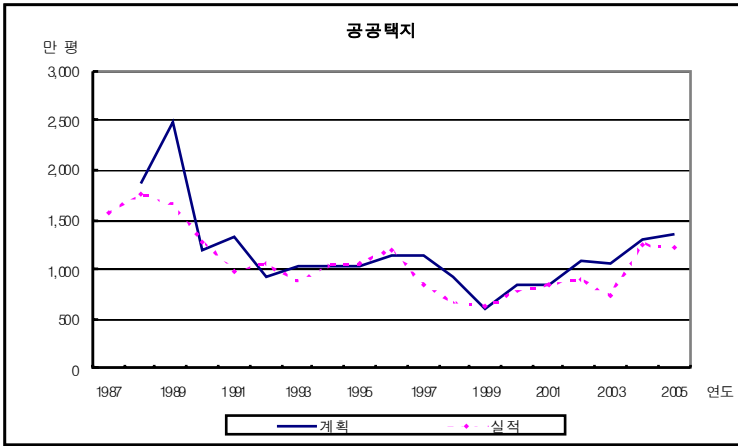
구 분	전국	수도권	서울	인천	경기
1996년	39,669	17,491	473	1,488	15,530
1997년	28,078	12,142	459	2,083	9,600
1998년	22,112	11,242	261	1,047	9,934
1999년	20,645	9,001	542	218	8,241
2000년	25,934	10,608	417	988	9,203
2001년	35,802	12,850	185	896	11,769
2002년	29,436	15,670	198	0	15,472
2003년	24,364	11,835	-	-	-

자료: 건설교통부

20) 장성수·권주안(2005).

이와 같은 상황은 연도별 주택종합계획의 택지공급의 실적치와 계획치의 차이에서도 잘 나타난다. <그림 15>에는 공공택지의 계획치와 실적치가 나타나 있는데 전반적으로 예외적인 몇 년을 제외하고는 실적치가 대부분 계획치를 밑돌고 있음을 알 수 있다.

<그림 15> 공공택지 공급의 계획과 실적의 비교



기본적으로 이처럼 택지공급이 부족한 이유는 토지이용 규제가 강화되었기 때문이다. 즉 국토의계획및이용에관한법률, 도시및주거환경정비법, 주택법, 도시개발법 등 택지개발 및 주택건설과 관련된 법률이 시행되어 국토이용이 先계획-後개발 체제로 전환되었기 때문이다. 이와 같은 국토이용체계의 변화는 택지후보지를 많이 줄게 만드는 방향으로 작용하였다. 예를 들면 준농림지역이 폐지되었으며 재건축요건이 강화되었고 기성시가지의 나대지가 거의 고갈되게 되었다.²¹⁾ 장성수·한예진(2004)의 연구에서 제시된

21) 장성수·권주안(2005).

설문조사에 따르면 민간건설업체가 택지개발업무를 축소하거나 계획을 갖고 있지 않은 이유에 대해 비용부담의 증가와 법체계상의 어려움을 가장 높은 비율로 제시하고 있다. 또한 전체적으로 택지개발업무를 축소하거나 시공업체로 참여하겠다는 의견이 많은 것으로 나타나고 있다.

제한적인 택지공급의 문제 외에도 주택에 대한 정부의 과도한 규제와 지나친 간섭도 자율적인 주택의 공급이 제약되는 요인으로 꼽히고 있다. 김현아·김혜원(2004)은 순수 민간부문이 공급하는 주택의 공급도 정부가 정한 방식에 의거하여 공급하도록 함으로써 주택시장 내에서의 시장기능이 제대로 정립되지 못했다고 한다. 특히 다양해진 주택수요에 정부가 획일적인 기준을 적용하는 것은 적절하지 않으며 정부가 주택시장의 전부를 사실상 조절하기도 어렵다는 것이다.

2) 주택산업의 경쟁력

정부의 개입과 통제 그리고 정부계획에 의하여 주택정책이 주도되어 왔기 때문에 우리나라 주택산업은 자율적인 경쟁력 기반이 취약하며 생산성이 낮다고 평가된다. 맥켄지보고서에 의하면 한국의 건설사업의 생산성이 부가가치를 기준으로 볼 때 미국의 60%에 불과하다고 하며 1992년 국토개발연구원의 결과에서도 우리나라 주택업계의 생산성이 미국의 3분의 1, 일본의 2분의 1에 불과한 것으로 나타나고 있다.²²⁾

이처럼 우리나라 주택산업의 경쟁력이 낮은 이유는 자본, 택지, 노동, 자재 등의 여러 주택건설의 투입요소가 적시에 공급되어야 하는데 정부계획을 통해 주택의 대량공급에만 중점을 두었기 때

22) 윤주현·손경환·김혜승·천현숙(1998), p.227.

문이다. 그 결과 주택산업의 생산성이나 경쟁력에 대한 관심은 극히 부족하여서 우리 주택산업은 오직 주택경기에만 의존하는 불안정한 산업으로 전락하였다고 비판을 받는다. 과거 주택시장이 공급자 중심의 시장이었지만 1990년대 후반기에 접어들면서 우리나라 주택시장은 본격적으로 소비자 중심의 시장으로 전환되고 있다. 그러나 경쟁력이 취약한 주택건설업계는 이러한 변화에 민감하게 대응하지 못하고 있다.²³⁾

앞에서도 논의되었듯이 주택건설의 투입요소 중 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 택지공급의 부족과 한계성은 주택산업의 경쟁력을 낮추는 가장 근본적인 문제라고 할 수 있다. 택지공급은 민간의 역할보다는 주택공사와 토지공사와 같은 공공부문을 중심으로 이루어지고 있고 이 부문에 대한 규제와 제약이 광범위하게 나타나고 있다. 물론 택지개발이 잘 이루어질 수 있도록 광역적인 차원에서 택지개발의 구체적 방향을 제시하는 중장기 계획을 마련하여 기반시설계획과 향후 택지개발계획과의 연계성을 확보하는 것도 중요한 방안이다.

그러나 이처럼 계획과 계획간의 연계성을 높이고 계획의 완벽성을 높이는 방안은 결국 더 큰 규제와 정부개입을 불러들일 수 있으며 중장기 계획을 통하여 이러한 문제점이 해결될 수 있다고 판단되지는 않는다. 중장기 계획을 통하여 일관성 있게 추진되는 것도 있겠으나 변화하는 상황에 맞추지 못하여 유연성이 떨어지는 단점도 나타나게 된다. 계획의 문제점은 또 다른 계획을 불러들이거나 계획의 완벽성을 통하여 해결될 수 있다는 사고방식이 바로 현재와 같이 비효율적인 주택공급의 문제를 불러들인 것은 아닌지 자문해 보아야 한다.

23) 김정호·김근용(1998), pp.101-109.

김정호·박헌주 손경환 외(1994)는 주택사업의 사회적 비용과 입주자의 경제적 편익을 주택사업별, 택지개발방식별, 사업주체별, 주택규모별, 점유형태별로 비교분석하였다. 그 결과 민간분양주택이 가장 높은 효율성을 보였으며 공영개발보다는 민간개발이, 그리고 공공사업자보다는 민간사업자의 효율성 지수가 높게 나타났다. 이러한 점은 그동안 공영개발과 공기업 중심으로 운영되었던 정부의 주택종합계획이 전반적인 주택산업의 경쟁력과 효율성에 부정적인 영향을 미쳤을 가능성이 높음을 간접적으로 말해 주고 있다. 따라서 우리나라 주택산업의 낮은 생산성을 높이기 위해서는 계획의 정밀성과 연계성을 높이거나 대상기간을 연장하기보다는 계획이 억제하고 있는 민간의 자율성이나 창의성을 북돋울 수 있도록 민간의 자유로운 참여와 경쟁을 유도하는 것이 더 의미 있다고 판단된다. 그리고 이러한 경쟁환경 속에서 주택산업의 경쟁력은 향상될 것이라고 생각된다.

(4) 주택종합계획과 암목적 정부규제

1) 공공부문의 선점효과와 진입규제

주택종합계획에서는 주택뿐 아니라 택지에 대한 공급계획도 수립하고 있다. 앞서서도 논의하였듯이 현재 주택공급이 원활하게 나타나지 않고 있는 가장 큰 원인은 택지공급의 부족 때문이다. 특히 신도시건설 이후 난개발에 대한 문제점이 제기된 이래로 국토이용 및 관리체계를 先계획-後개발 체계로 전면 개편하면서 택지개발이 어려워지고 택지공급이 부족하게 되었으며 민간에 의한 택지개발은 사실상 어려워지게 되었다.

주택종합계획에서는 공공부문의 택지공급계획을 마련하고 있다. 건설교통부의 2006년 주택종합계획(안)에 따르면 2006년 중 공공부문에서 총 1,300만 평의 택지를 공급하는데 지자체, 토지공사 및 주택공사에서 각각 153만 평, 583만 평 그리고 564만 평을 공급하는 것으로 되어 있다. 이처럼 공영개발은 지자체나 토지공사 및 주택공사와 같은 공기업만이 참여할 수 있도록 되어 있어서 민간사업자가 참여할 수 있는 길은 완벽하게 봉쇄되어 있다. 물론 이와 같은 택지공급체계의 문제는 국토이용에 대한 규제로 인한 것이지만 주택종합계획의 택지공급계획은 이와 같은 규제를 뒷받침하고 있는 것이다. 공영개발을 촉진하고 공공부문의 택지공급을 확대시키기 위해서라도 민간사업자가 공영개발에 참여하고 공기업과 경쟁하며 택지공급을 원활하게 할 수 있도록 공영개발의 문호를 개방하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

주택종합계획은 공공임대주택의 공급물량을 제시하면서 주택공사와 지자체에서 공급하는 물량과 민간건설업체에서 공급하는 물량을 명기하고 있다. 따라서 이를 통해 사실상 공기업과 민간부문의 임대주택에 대한 시장점유율의 가이드라인을 마련하고 있는 셈이다. 2006년 주택종합계획(안)에 따르면 2006년 동안 총 17만 호의 공공임대주택의 건설이 계획되어 있으며 이 중 주택공사와 지자체에서 12만 호를 건설하고 민간 주택업체에서 국민주택기금을 지원받아 나머지 5만 호를 건설하도록 하고 있어 공공부문에서 71%의 임대주택을 공급하도록 하고 있다. 주택공사와 지자체가 건설하는 12만 호 중에서 11만 호는 국민임대주택으로 건설되는 것으로 계획되어 있다. 국민임대주택은 임대료가 시중보다 저렴하고 장기간 거주할 수 있는 임대주택인데 이를 위해 국민주택기금에서 3조3,545억원, 재정에서 8,989억원이 지원된다. 나머지 6만 호에 대해서는 국민주택기금에서 1조3,955억원이 지원된다.

주택종합계획에서 공공부문의 임대주택 건설물량을 많이 제시하는 이유 중의 하나는 민간에 의한 임대주택 공급이 원활하게 이루어지지 않기 때문일 수 있다. 그 이유는 민간의 임대주택사업의 수익성이 현저하게 떨어지기 때문이다. 그러나 이를 위해서는 먼저 왜 민간의 임대주택사업의 수익성이 현저하게 떨어지는지를 검토해야 한다. 사실은 민간뿐 아니라 주택공사가 시행하는 임대주택사업도 수익성이 현저하게 떨어지지만 주택공사는 택지공급 등과 같은 다른 수익원이 있고 공기업으로서 정부의 재정적인 지원과 암묵적인 재정적 보증이 있기 때문에 가능한 것이라고 할 수 있다. 따라서 주택공사와 같은 공기업이 임대주택사업에서 큰 물량을 공급하며 이 부문에서 시장을 선점할 수 있는 보다 근본적인 이유는 주택공사의 임대주택사업이 택지공급 등 다른 부문에서 교차보조를 받을 수 있기 때문이다. 이처럼 계획을 통한 시장선점 문제는 결국 교차보조의 문제와 연관되어 있다.

2) 공공부문의 교차보조

주택공급은 다양한 교차보조에 의존해 왔다. 주택공급을 확대하려면 재원이 필요한데 공공과 민간 모두 신규투자재원의 한계로 신규주택생산을 위한 투자재원을 주로 중산층, 고소득층 소비자에게 의존하여 왔다. 이에 따라 주택생산은 경기의존적으로 이루어질 수밖에 없었다.²⁴⁾

주택공급에서도 지역간, 소비자간 교차보조가 크게 나타나고 있다. 주택공사 및 토지공사의 경우 택지를 공급하면서 수도권 지역의 택지공급은 비싸게 하고 지방의 택지공급은 싸게 하면서 지역간 교차보조를 수행하고 있다. 최근 분양원가 공개 논쟁과 관련하여

24) 윤주현·손경환·김혜승·천현숙(1998), p.209.

보다 중요한 사항은 분양원가 공개에 따른 주택 및 택지개발 사업자의 폭리 여부라기보다는 원가공개 시에 촉발될 수 있는 지역 간 교차보조에 대한 소비자들의 반발 가능성이라고 할 수 있다.

한편, 임대주택의 공급은 다른 부문에서 큰 지원을 받음으로써만 가능하다고 할 수 있다. 국민임대주택 100만 호 건설의 경우 정부의 소요재원의 추정액은 56조1천억원 정도이지만 실제 발생 원가는 88조8천억원으로 추정되어 약 32조7천억원의 차이가 나타나고 있다.²⁵⁾ 이에 따라 결국은 사업주체가 큰 재정적 부담을 질 수밖에 없으며 그 결과 국민임대주택을 주로 공급하는 주택공사는 일반재정에서 이를 메우거나 다른 주택사업 또는 택지공급으로부터 이를 충당할 수밖에 없다. 이는 임대주택의 공급을 위해 분양주택이나 택지공급의 가격이 상향조정될 수밖에 없음을 의미한다.

임대주택의 경우 공급에 따른 초기비용 외에도 수선유지비가 큰 문제로 대두된다. 임대주택이 저소득층에게 공급되는 것이므로 이에 대한 수선유지와 관리가 사실상 거주민에 의하여 제대로 이루어지기 어려운 것이 현실이다. 이러한 문제가 주택공사의 장기수선비 적립기준에서도 다음의 <표 5>에서와 같이 나타나고 있다. 이에 따르면 영구임대주택, 국민임대주택 및 50년 공공임대주택의 경우 장기수선비 실제 적립액은 필요비용에 크게 못 미친다. 특히 앞으로 100만 호가 건설될 국민임대주택의 경우 이 부족액의 차이는 현저하게 나타난다.²⁶⁾ 결국 국민임대주택이 사실상 슬럼이 되지 않으려면 이 부문에 대한 상당한 교차보조가 이루어질 수밖에 없으며 이는 결국 주택공사의 다른 수익사업에서 충당

25) 김근용·정희남·조판기·박천규 외(2004), p.60.

26) 국민임대주택이 100만 호 건설되고 그 내구 연수가 25년이라고 가정할 경우 <표 5>에 따른 국민임대주택의 장기수선비 부족액은 27조7천억원에 이른다.

되어야 함을 의미한다.

<표 5> 주택공사 장기수선비 적립기준

(단위: 원/월·평)

구 분	실제 적립액	필요비용	부족액	관련 규정
영구임대주택	1,480	2,650	1,170	주공 자체기준 (’96. 1. 24)
국민임대주택	452	3,167	2,715	건설교통부 고시 제2000-146호(2000. 6. 2)
50년 공공임대주택	1,200	2,650	1,450	대통령령고시 제5331호 (97. 4. 1)

자료: 대한주택공사 판매관리처 시설관리부, 김근용·정희남·조판기·박천규 외
(2004)에서 재인용

결국 주택종합계획에 나타난 주택과 택지의 공급은 공기업이 주체가 되어 교차보조를 전제로 시행되고 있음을 말해 주고 있는 것이다.

제4장

요약 및 결론

규제개혁을 위한 꾸준한 노력에도 불구하고 정부규제는 끊임없이 다시 생겨나고 있다. 한편에서는 계속하여 규제를 없애지만 다른 한편에서는 또 다른 규제가 생겨나고 있으며 국민과 기업이 느끼는 규제체감의 정도는 크게 줄지 않고 있다. 본 보고서는 이처럼 규제가 쉽게 줄어들지 않는 데에는 우리 정부의 운영방식에 구조적인 원인이 있다는 인식하에 그 일환으로 정부계획에 나타난 암묵적인 정부규제의 문제점을 지적하고 있다.

정부계획은 우리 정부에 만연되어 있다. 무려 257개 법률에 537개의 정부계획이 규정되어 있다. 과거의 한시적인 경제개발계획과는 달리 법률에 규정된 정부계획은 일상화·주기화되어 있으며 그 수립 및 집행 방식도 매우 유사하며 천편일률적으로 정형화되어 있다. 상당수 정부계획의 수립과 검토는 위원회 또는 심의회에 의해서 이루어지고 있으며 이에 여러 전문가들과 이해당사자들이 참여하는 ‘규제시장’의 모습을 보여 주는 경우도 적지 않다 고 판단된다. 특히 정부산하기관과 공기업이 정부계획에 참여하여 민간사업자보다는 공공기관의 이해에 편향되게 정부계획이 작성될 개연성이 적지 않다.

이러한 점에서 우리나라 정부계획은 여러 문제점을 갖고 있다고 판단된다. 우선 여러 이해집단, 특히 정부산하기관과 공기업이 정부계획의 수립에 깊숙이 간여하여 계획의 공정성과 사회적 최적을 손상시킬 가능성이 있다. 정부계획을 통하여 공공기관이나 공기업 그리고 특정 이해당사자들이 시장을 선점하고 간접적인 진입규제를 설치할 가능성이 있다. 또한 가격규제나 교차보조를 지원하는 수단으로 활용되어 자원배분을 왜곡할 수 있다. 특히 정부산하기관이나 공기업의 활동을 진작시키고 이들의 참여를 통해 주무부처의 영향력을 넓힘으로써 큰 정부로 나아가는 유력한 수단이 되기도 한다.

본 보고서에서는 전력수급계획과 주택종합계획의 사례를 통해 정부계획의 문제점을 살펴보았다. 전력수급계획은 그 계획의 수립 목적인 전력설비의 수급조절기능을 오히려 현저히 저하시킬 수 있다. 이는 공기업이 담당하는 대용량 발전설비의 선점효과로 인하여 민간의 가스발전소를 통한 수급조절기능이 저하되기 때문이다. 뿐만 아니라 전력수급계획은 연료간 교차보조를 통해 발전설비간 적정경쟁을 어렵게 만들고 에너지 부문에서 자원배분을 왜곡시키는 효과가 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 전력수급조절을 계획이 아닌 연구보고의 개념을 통하여 시행하여야 하며 가격을 전제로 한 과학적인 예측과 전망을 통해 효율적인 사업자의 자발적인 참여를 유도하는 방식으로 전환되어야 할 것이다.

한편 주택부문은 국토의 이용과 건설과 관련된 정부의 다양한 규제와 계획이 복잡하게 연관되어 있으며 이 같은 문제점은 주택종합계획의 실효성을 크게 떨어뜨리고 있다. 이에 따라 주택종합계획에 나타난 주택공급의 계획은 공급실적과 큰 격차를 보이고 있다. 그 결과 주택종합계획은 주택의 수급조절이나 주택공급능력의 확충을 위한 의미 있는 기능을 다하고 있지 못하다고 판단된다. 특히 민간의 택지공급 능력이 제한되어 있고 공영개발에 공기업만이 참여할 수밖에 없어서 주택종합계획에서 제시하는 주택공급계획이 원활하게 진행되지 않고 있다. 주택종합계획은 공공임대아파트의 공급계획에서 공기업의 공급물량을 제시함으로써 민간 주택사업자의 역할을 제한하고 있다. 공기업은 택지개발과 분양주택에서 나오는 교차보조를 통하여 공공임대아파트를 공급하고 있다. 이는 낮은 수익성으로 인하여 임대아파트 공급에 소극적인 민간 주택사업자와 대비되는 것으로서 결국 교차보조를 공기업에 대하여 차별적으로 허락함으로써 민간 사업자의 진입을

억제하는 셈이다.

본 보고서는 우리나라 법률에 나타난 정부계획의 내용을 분석하여 이를 자원관리계획, 합리화계획, 산업관리계획 및 정책적 지원계획 등으로 분류하여 살펴보았다. 또한 우리나라 정부계획이 갖고 있는 특성과 문제점을 살펴보았다. 제한된 연구기간으로 인하여 본 보고서는 537개의 정부계획 중 전력수급계획과 주택종합계획의 사례만을 검토하였다. 이와 같은 사례연구를 통하여 정부계획이 암묵적인 규제로 작용하거나 기존의 규제를 일관성 있게 구조화하는 틀로 활용되고 있음을 예시하였다. 그러나 암묵적 규제로 작용하는 정부계획의 성격을 파악하기 위해서는 보다 많은 사례연구가 진행되어야 할 것이다. 특히 시장에 개입하고 특정 산업을 지원하고 활성화하는 계획은 자원배분을 왜곡하는 규제효과가 클 것으로 예상된다.

향후 이와 같이 암묵적 규제로 작용하는 정부계획에 대해서는 보다 면밀한 분석과 검토가 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서는 다양한 분야에 나타나고 있는 여러 유형의 정부계획을 분석할 수 있는 틀에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

정부계획은 그 자체가 갖는 속성도 문제려니와 법에 의하여 규정됨으로써 사실상 규제기능을 갖게 되고 공공부문의 확대를 유도하게 된다. 각종 위원회와 심의회를 상설하게 되고 관련 정부부처와 산하기관의 예산과 인원을 늘릴 수 있게 하는 근거를 제공한다. 정부가 필요한 계획을 수립하는 것은 좋으나 반드시 법에 의하여 규정되어야 할 필요성이 있는지는 재검토하여야 할 것이다. 지금까지 정부의 계획기능에 의하여 준비되고 설계되었던 자원배분을 어떻게 시장기능에 의하여 새롭게 유도하느냐는 중요한 문제이다. 이처럼 계획기능에 의하여 주도되었던 자원배분을 시장기능으로 바꾸기 위해서는 대상이 되는 자원의 성격과 관련되


는 시장규율 메커니즘, 경쟁의 여부 등 다양한 변수를 검토하여야 할 것인데, 이것은 향후 중요한 연구주제라 할 수 있을 것이다.

정부계획에 대한 검토는 지금까지 규제개혁의 추진방식을 돌아보고 반성하는 계기가 되어야 한다고 판단된다. 아이러니컬하게도 규제개혁 자체도 행정규제기본법에 규정된 규제정비계획에 의하여 추진되고 있다. 지금까지 건수 중심의 양적 지표에 의하여 추진되어 온 규제개혁도 이제는 다양한 방식으로 전개되어야 할 것이다. 특히 새롭게 법률에 나타나는 규제를 심사하는 방식으로 진행되어 온 정부규제에 대한 게이트키퍼(Gate Keeping) 방식도 정부계획, 예산심사 등과 같은 규제개혁을 우회하는 다양한 장치로 확대되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국무조정실, 『유사행정기관 정비지침』, 2005.
- 김근용·정희남·조판기·박천규 외, 『공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구』, 국토연구원, 2004.
- 김영창·김광인 편, 『전력경제론: 권4 전력설비투자이론』, 한국전력공사, 1995.
- 김정호·김근용, 『주택정책의 회고와 전망』, 국토개발연구원, 1998.
- 김정호·박헌주·손경환 외, 『주택정책의 평가와 향후 정책방향에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1994.
- 김현아·김혜원, 『주택공급체계의 국내외 비교분석』, 한국건설산업연구원, 2004.
- 손원익 외, 『기업의 준조세부담과 정책방향』, 조세연구원, 2004.
- 신종익, 『준조세의 실태와 정비 방안』, 한국의 시장경제, 무엇이 문제인가?, 시장경제 ISSUE PAPER 04, 한국경제연구원, 2006.
- 윤주현·손경환·김혜승·천현숙, 『주택시장구조 변화와 신주택정책 방향』, 국토개발연구원, 1998.
- 이영선, 『경제계획론』, 박영사, 1989.
- 임상준, 『규제개혁의 정책과제와 발전방향』, 한국경제연구원, 2005.
- 장성수·권주안, 『주택건설산업의 현안과 대책』, 주택산업연구원 개원 9주년 기념세미나, 주택산업연구원, 2005.
- 장성수·한예진, 『민간 택지개발 활성화 방안연구』, 주택산업연구원, 2004.
- 전국경제인연합회, 『SOC시설의 진입규제』, 1999.
- 최윤기, 『주택정책이 부동산 시장에 미치는 효과 분석』, 한국건설산업연구원, 2002.

- Aaron Wildavsky “Does Planning Work?,” *Public Interest*, Vol.24, 1971, pp.95-104.
- Albert Waterston, *Development Planning: Lessons of Experience*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1965.
- Ian M. D. Little, *Economic Development: Theory, Policy, and International Relations*, Basic Books, Inc., Publishers, 1982.
- N. Caiden & A. Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Transaction Books, 1980.
- OECD, *Infrastructure to 2030: telecom, land transport, water and electricity*, 2006.
- Stephen S. Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model*, University of California Press, 1969.



< 첨 부 >

[첨부 1] 법률에 규정된 우리나라의 정부계획과 관련 위원회

A: 자원관리계획	B: 합리화계획
C: 산업관리계획	D: 정책적지원계획

과학기술부

분야	법 른	계 획	유형	위원회/심의회
과 학 기 술 진 흥 분 야	과학기술기본법	과학기술진흥종합계획(30조)	D	과학기술위원회
	기초과학연구진흥법	기초과학연구의 진흥에 관한 종합계획	D	과학기술위원회
	에너지니어링기술진흥법	에너지니어링기술진흥기본계획	D	-
	생명공학육성법	생명공학육성기본계획 유전자원의 이용과 보존을 위한 연구개발 계획	D D	생명공학종합정책심의회
	뇌연구촉진법	뇌연구촉진기본계획	D	뇌연구촉진심의회 뇌연구실무추진위원회
	대덕연구단지관리법	연구단지관리계획	A	건축위원회
원 자 력 분 야	원자력법	원자력진흥종합계획	D	원자력위원회
	원자력시설등의방호 및방사능방재대책법	핵물질의 불법이전 및 원자력시설 등의 위협에 대한 조치계획	A	중앙안전대책위원회
		국가방사능방재계획 지역방사능방재계획	A A	중앙안전관리위원회 상동

정보통신부

분야	법 률	계 획	유형	위원회/심의회
정보 화 정 책	정보격차해소에 관한법률	정보격차해소종합계획	D	정보격차해소위원회
	정보화촉진기본법	정보화촉진기본계획	D	정보화추진위원회
	지식정보자원관리법	지식정보자원관리계획	A	지식정보자원관리위원회
	정보통신기반보호법	주요정보통신기반시설보호계획	A	정보통신기반보호위원회
관 련	정보통신망이용촉진및 정보보호등에 관한법률	정보통신망의 안정 및 정보보호를 위한 인력·조직·경비의 확보 및 관련 계획	A	정보통신정책윤리위원회
		청소년유해정보로부터의 청소년 보호계획	A	
정 보 통 신 정 책	전기통신기본법	정보통신기본계획 기술진흥시행계획	C D	정보통신정책심의위원회 상동
	전기통신사업법	전기통신번호관리계획 전기통신번호이동성계획 통신재난관리기본계획	A C A	통신위원회 상동 통신재난관리위원회
	소프트웨어산업진흥법	소프트웨어산업의 진흥을 위한 중·장기적 기본계획 소프트웨어산업의 진흥을 위한 중·장기적 시행계획 소프트웨어사업의 추진계획	D	
			D	
D				
온라인디지털콘텐츠산업발전법	온라인디지털콘텐츠산업발전에 관한 기본계획	D	온라인디지털콘텐츠산업 발전위원회	
우편 정 책 관 련	우정사업운영에 관한특별법	경영합리화계획	B	우정사업운영위원회 상동 상동
		우정사업의 재정계획 우정사업 관련 국유재산의 관리계획	B A	
전파 방 송 정 책 관 련	전파법	전파이용 중·장기 계획 전파진흥기본계획	C D	전파정책심의위원회

건설교통부

분야	법 률	계 획	유형	위원회/심의회
국 토 정 책 분 야	국토기본법	국토종합계획	A	국토정책위원회
		도종합계획	A	국토정책위원회/도시계획위원회
		지역계획	A	국토정책위원회
	수도권정비계획법	수도권정비계획	A	수도권정비위원회
		수도권정비계획 추진계획	A	상동
		대규모개발사업의개발계획	A	상동
	지역균형개발및지방중소 기업육성에관한법률	광역개발사업계획	A	국토정책위원회
		개발촉진지구개발계획	D	상동
		국가지원사업계획	D	상동
		특정지역개발계획	D	상동
		민자유치계획	D	지방도시계획위원회
		지역종합개발지구개발계획	D	국토정책위원회
	제주국제자유도시특별법	제주국제자유도시종합계획	D	제주국제자유도시종합계획심의위원회 /제주국제자유도시추진위원회
		광역시설계획	D	제주국제자유도시종합계획심의위원회
		민자유치추진계획	D	민자유치위원회
환경보전기본계획		A	-	
영림계획		A	-	
제주도정보화촉진기본계획		D	-	
농·임·축·수산업 발전계획		D	-	
향토문화예술진흥계획	D	지방문화예술진흥위원회		
산업입지및개발에 관한법률	산업입지공급계획	A	산업입지정책심의회	
	국가산업단지개발실시계획	A	-	
	지방산업단지개발실시계획	A	-	
	농공단지개발실시계획	A	-	
	산업단지개발계획	A	산업입지정책심의회	
	산업단지제정비계획	A	상동	

건설교통부 계속

분야	법 률	계 획	유형	위원회/심의회
토 지 분 야	국가지리정보체계의 구축및활용등에관한 법률	국가지리정보체계에 관한 기본계획 국가지리정보체계에 관한 시행계획	A A	국가지리정보체계추진위원회
	측량법	기본측량에 관한 계획	A	
	주택법	주택종합계획 시·도주택종합계획	C C	주택정책심의위원회
주 택 분 야	택지개발촉진법	택지수급계획 택지개발계획 택지개발사업실시계획 산업단지개발사업실시계획	C C C C	주택정책심의위원회
	국민임대주택건설 등에관한특별조치법	국민임대주택단지개발계획 단지조성사업실시계획 국민임대주택건설사업계획	C C C	중앙도시계획위원회 주거환경자문위원회
	건설산업기본법	건설산업진흥기본계획	D	
	해의건설기본법	해의건설진흥계획	D	
골 재 체 취 법	골재수급기본계획	골재체취단지관리계획	C A	
	건설기술관리법	건설기술진흥기본계획	D	중앙건설기술심의위원회
기 술 안 전	시설물의안전관리에 관한특별법	시설물의 안전 및 유지관리 기본계획 안전점검 및 정밀안전진단 계획	A A	정밀안전진단평가위원회
	도로법	도로정비기본계획	A	도로관리심의회
수 자 원 분 야	하천법	하천정비시행계획 하천공사실시계획	A A	중앙하천관리위원회
	댐건설및주변지역 지원등에관한법률	댐건설장기계획 댐주변지역정비사업에 관한 계획 댐주변지역지원사업에 관한 계획	A A A	중앙하천관리위원회
	한국수자원공사법	하수종말처리의 건설에 관한 실시계획 하수도정비기본계획	A A	
	항공법	항공안전기술개발계획 항공교통관제안전관리계획 수색·구조지원계획 공항개발증·장기종합계획 소음피해방지대책사업의 추진계획	A A A A A	항공기소음피해방지대책위원회
항 공 분 야	항공안전및보안에 관한법률	항공안전 및 보안의 기본계획 항공안전 및 보안의 시행계획 비상계획	A A A	

건설교통부 계속

분야	법 률	계 획	유형	위원회/심의회
철도 분야	도시철도법	도시철도기본계획	C	
	공공철도건설촉진법	공공철도건설기본계획 공공철도건설사업실시계획	C C	공공철도건설심의위원회
	철도산업발전기본법	철도산업발전기본계획 철도산업경보화기본계획 철도산업구조개혁기본계획 철도자산처리계획	D D B B	철도산업위원회
	철도안전법	철도안전종합계획 비상대응계획	A A	철도산업위원회
수송물류 분야	화물유통촉진법	국가물류기본계획 도시물류기본계획 도시물류시행계획 도시교통정비기본계획	A A A A	물류정책위원회 지방물류정책위원회 상동
	대도시권광역교통관리에 관한특별법	대도시권광역교통계획	A	대도시권광역교통위원회
육상교통 분야	주차장법	주차장확충 및 재원조달 계획 부설주차장설치계획	C C	
	고속철도건설촉진법	고속철도건설기본계획	C	고속철도건설에 관한 추진위원회
도시 분야	국토의계획및이용에 관한법률	광역도시계획 도시기본계획 도시관리계획 기반시설부담계획 연안정비사업실시계획	A A A A A	중앙도시계획위원회 도시계획위원회 건축위원회
	도시개발법	개발계획 토지상환채권의 발행계획 조성토지 등의 공급계획 환지계획	A A A A	
	개발제한구역의지정및 관리에관한특별조치법	개발제한구역의 지정 등에 관한 도시계획 개발제한구역관리계획	A A	중앙도시계획위원회
	도시공원법	공원조성계획	A	

해양수산부

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회	
해양정책	공유수면관리법	특정지역개발계획	A		
	공유수면매립법	공유수면매립기본계획	A	중앙연안관리심의회	
	수로업무법	기본수로조사에 관한 계획	A	수로조사심의회	
	습지보전법	습지보전기본계획 습지보호지역 등에 대한 보전계획	A A		
	연안관리법	연안통합관리계획 연안관리지역계획 환경보전관련계획 연안정비계획 연안정비사업실시계획	A	중앙연안관리심의회	
			A	지역연안관리심의회	
			A		
			A		
	해양수산발전기본법	해양수산발전기본계획 해양수산발전시행계획 해양과학기술개발계획	D		
D			해양수산발전위원회		
D					
해양오염방지법	환경보전해양역 등의 관리기본계획	A	해양오염방지대책위원회		
해운항만	도선법	도선사의 수급계획	C		
	신항만건설촉진법	신항만건설기본계획 신항만건설사업실시계획 매립계획 건설·개발사업실시계획	A	신항만건설추진위원회	
			A	신항만건설심의회	
			A		
	항만법	항만기본계획 항만건설계획 항만배후단지개발종합계획 항만공사실시계획	A		
			A	중앙항만정책심의회	
A					
해운법	해운산업장기발전계획 해운산업육성기본계획	D			
		D			
해상안전	수난구호법	수난대비계획	A		
	유선및도선사업법	유·도선 안전관리계획	A		
	항로표지법	항만표시 개발에 관한 기본계획 항로표시 개발에 관한 시행계획	A		
			A		
해상교통안전법	선상운용계획	A			
수산업	기르는어업육성법	기르는 어업발전 기본계획 기르는 어업발전 시행계획	D	기르는어업심의회	
			D		
	수산업법	어장이용개발계획	A	수산조정위원회	
	어업협정체결에 따른 어업인등의지원및 수산업발전특별법	수산업구조조정계획		B	어업인지원심의회
	어장관리법	어장관리 기본계획 어장관리 시행계획 어장휴식에 관한 계획 어장정화·정비실시계획	A	중앙수산조정위원회	
			A		
A					
어항법	어항개발계획 어항시설계획	A			
		A			

농림부

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
농지법	농지이용계획	A	농지관리위원회
축산법	축산발전에 관한 계획 가축개량추진계획	D D	축산발전심의위원회
농어촌발전 특별조치법	농림수산의 수입자유화예시계획 농의소득증대계획 농어촌발전기금운영계획	C D D	농어촌발전심의회
농업·농촌기본법	농업·농촌발전 기본계획 농업과학기술진흥을 위한 종합적인 계획	D D	농정심의회
가축전염병예방법	수의과학기술개발계획	D	
농어촌정비법	농어촌정비종합계획 농업생산기반정비계획 농업기반정비사업기본계획 농어촌용수이용합리화계획 수산업생산기반정비계획 환경보전장기종합계획 생활환경정비사업개발계획 생활환경정비사업기본계획 생활환경정비사업시행계획 교관·분합계획 어장교관계획	B B B A A A A A A A A A	시·군·구 농정심의회
양곡관리법	정부관리양곡의 수급계획	C	양곡정책심의위원회
농촌진흥법	농업과학기술보급기본계획 농업과학기술보급실시계획 교육훈련기본계획	D D D	국가과학기술위원회
친환경농업육성법	친환경농업에 관한 기본계획 친환경농업 육성계획	C D	친환경농업발전위원회
사료관리법	사료의 생산·수출·수입 및 공급 등에 관한 수급계획	C	
농림어업인 삶의 질 향상및농산어촌 지역개발촉진에 관한특별법	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 기본계획 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 시행계획 소도읍종합육성계획	D D D	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발위원회

농림부 계속

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
산림법	영림계획 휴양림조성계획 수목원조성계획 수목의 보전·관리계획	A A A A	
농수산물유통및가격안정에 관한법률	기금운영계획 지역별 정비계획	A A	
농산물가공산업육성법	가공산업의 육성에 관한 기본계획	D	
산지관리법	채광계획	A	중앙산지관리위원회
농업기계화촉진법	농업기계화기본계획 농업기계화시행계획	D D	
식물방역법	방제계획	A	
축산물의소비촉진등에 관한법률	자조활동자금 조달·운영에 관한 계획	D	자조활동자금관리위원회
신림기본법	산림기본계획 자연산림계획	A A	
낙농진흥법	낙농진흥계획 원유 및 유제품 수급계획	D C	
임업및산촌진흥촉진에 관한법률	임업기계장비의 개발 및 보급계획 임업진흥계획 산촌진흥기본계획 산촌개발사업계획	D D D D	
전통소싸움경기에관한법률	소싸움경기에 관한 중·장기 종합발전계획	D	
여성농어업인육성법	여성농어업인육성정책에 관한 기본계획	D	
수목원조성및진흥에관한법률	수목원진흥기본계획 수목원진흥실시계획	D D	
사방사업법	사방사업계획	A	

산업자원부

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회	
일반	산업집적활성화및 공장설립에 관한법률	산업집적활성화기본계획	D	산업집적정책심의회	
		지역산업진흥계획	D	-	
		산업단지관리기본계획	D	-	
		유치지역지정계획	D	산업집적정책심의회	
		지식기반산업집적지구활성화계획	D	-	
		산업단지구조조정도화추진계획	D	산업집적정책심의회	
무역 투자	무역거래기반조성에 관한법률	무역거래기반조성계획	D	무역거래기반조성위원회	
산업 / 기술	기술이전촉진법	기술이전촉진계획	D	기술이전 및 산업화정책심의회	
	부품·소재전문기업 등의육성에 관한특별 조치법	부품·소재발전기본계획 부품·소재발전시행계획 출자계획 수익배분계획	D D D D	부품·소재발전위원회 상동	
	산업기술기반조성에 관한법률	기술기반조성계획	D	국가과학기술위원회	
	산업기술단지지원에 관한특별법	산업기술단지조성계획 산업단지관리기본계획	D D		
	산업디자인진흥법	산업디자인진흥종합계획	D		
	산업표준화법	산업표준화기본계획	C	산업표준심의회	
	상공회의소법	상공업에 대한 지원계획	D		
	유전자변형생물체의 국가간이동등에 관한법률	유전자변형생물체 안전관리계획	A	바이오안전성위원회	
	산업발전법		산업기반기술개발계획	D	국가과학기술위원회/산업기술 발전심의회
			산업기반기술개발계획의 시행을 위한 계획	D	산업기술발전심의회
산업기술기반조성에 관한법률	기술개발조성에 관한 계획	D	국가과학기술위원회		

산업자원부 계속

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회
자 원 / 에 너 지	농어촌전화촉진법	전화사업계획	D	
	석유및석유대체연료 사업법	석유비축계획	C	
	석탄사업법	석탄산업장기계획 탄광지역진흥사업계획	C D	
	송유관안전관리법	시설관리계획 공사계획	A A	
	전력기술관리법	전력기술진흥기본계획	D	
	전원개발촉진법	전원개발계획 전원개발사업실시계획	D C	전력개발사업추진위원회
	집단에너지사업법	집단에너지공급기본계획	C	
	폐광지역개발지원에 관한특별법	개발촉진기구의 개발계획 폐광지역환경보전계획	D A	환경보전전문위원회
	해외자원개발사업법	해외자원개발기본계획 해외자원개발사업계획	A A	
	도시가스사업법	가스의 공급계획 가스의 수급계획 가스공급시설 공사계획	C C C	
	에너지이용합리화법	국가에너지기본계획 지역에너지계획 비상시 에너지수급계획 에너지사용계획 에너지공급자의 수요관리투자계획 에너지이용합리화 기본계획 에너지이용합리화 실시계획 에너지기술개발계획	A A A A C C C D	국가에너지절약추진위원회 국가과학기술위원회
	대체에너지개발및 이용보급촉진법	대체에너지기술개발 및 이용·보급 기본계획	D	
	전기사업법	전력수급기본계획 전력산업기반조성계획	C D	

재정경제부

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
경제자유구역의지정 및운용에관한법률	경제자유구역개발계획	D	경제자유구역위원회
공공자금관리기금법	관리기금운용계획	B	공공자금관리기금운용위원회
공공차관도입및 관리에관한법률	공공차관도입계획	A	
국고금관리법	기금운용계획	A	
국유재산법	국유재산관리계획	A	
금융기관부실자산등의 효율적처리및한국자산 관리공사의설립에관한 법률	부실채권정리기금운용계획	B	경영관리위원회
기금관리기본법	기금운용계획 기금운용관리계획	A A	기금운용심의회
기업구조조정촉진법	경영정상화계획	B	채권금융기관협의회
농어가목돈마련저축에 관한법률	기금조달 및 운용계획	C	금융통화위원회
신용정보의이용및 보호에관한법률	신용정보의 육성에 관한 계획	D	금융감독위원회
신탁업법	신탁부문과 고유부문의 구분관리 계획 신탁상품간의 구분관리 계획	C C	금융감독위원회
예금자보호법	기금운용계획	B	예금보험위원회
예산회계법	중·장기 재정운용계획 예산배정계획/세출예산배정계획	A A	
한국주택금융공사법	채권유동화계획 기금의 총수입과 총지출에 관한 기본 운용 계획	C C	주택금융운영위원회

중소기업청

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
중소기업진흥및 제품구매촉진에관한법	중소기업의 구조고도화지원을 위한 계획	D	
	구매계획	D	
	협동화실천계획	D	
	단지조성사업실시계획	D	
	중소기업의 경영 및 기술지도에 관한 계획	D	
	연수계획	D	
	기금운용관리계획	D	
	긴급경영안정지원계획	D	
품질향상계획	D		
중소기업창업지원법	중소기업창업지원계획	D	
중소기업기술혁신촉진법	중소기업기술혁신촉진계획	D	국가과학기술위원회 기술혁신추진위원회
	기술혁신지원계획	D	
중소기업인력지원특별법	중소기업인력지원계획	D	
	인력구조고도화사업계획	D	
재래시장육성을위한 특별법	시장활성화종합계획	D	사업시행구역선정심의위원회
	지역시장육성계획	D	
	시장정비사업계획	D	
여성기업지원에관한법률	여성기업의 활동을 촉진하기 위한 기본계획	D	여성기업활동촉진위원회
	여성기업이 생산하는 물품의 구매계획	D	
소기업및소상공인 지원을위한특별조치법	소기업지원계획	D	중소기업특별위원회
	소기업종합지원계획	D	

문화관광부

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회
문화재	고도(古都)보존에 관한특별법	고도보존계획	A	고도보존심의위원회
	문화재보호법	국가지정문화재의 보존·관리 및 활동에 관한 기본계획	A	문화재위원회
문화시설	도서관및독서진흥법	독서진흥을 위한 종합계획 독서의 생활화를 위한 계획	D D	
	박물관및미술관진흥법	박물관 및 미술관 진흥계획 박물관 또는 미술관 설립계획 사립박물관 또는 사립미술관의 설립계획	D D D	미술관운영위원회
체육	국민체육진흥법	체육진흥계획	D	지역체육진흥협의회
	제22회하계유니버시아드대회지원법	대회관련시설의 설치 등에 관한 계획	D	
청소년	청소년기본법	청소년육성에 관한 기본계획	A	청소년위원회
	청소년활동진흥법	수련시설건립기본계획	D	
		수련지구조성계획	D	
국제청소년교류활동을 지원하기 위한 시행계획		D		
	남·북청소년교류에 관한 기본계획	D		
관광	관광기본법	관광진흥장기계획	D	
	관광진흥법	관광개발기본계획	D	
		권역별관광계획	D	
		관광지조성계획 관광특구진흥계획	D D	
국제회의산업육성에 관한법률	국제회의산업육성기본계획	D	국제회의산업육성위원회	

문화관광부 계속

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회
문 화 예 술	공연법	공연예술진흥기본계획 공연예술진흥세부계획	D D	
	문화산업진흥기본법	문화산업의 중·장기 기본계획 문화산업의 세부시행계획 문화산업단지조성계획 문화산업진흥기금의 조성 과 운용에 관한 기본계획	D D D D	한국문화산업진흥위원회
	문화예술진흥법	문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위한 기본계획 문화지구관리계획 문화예술진흥기금평가계획	D D D	한국문화예술위원회 한국문화예술위원회 한국문화예술위원회
	방송법	방송기본계획 방송발전기금의 조성 및 관리·운용의 기본계획	C D	방송위원회 방송위원회
	영화진흥법	영화진흥기본계획 영화진흥시행계획	D D	영화진흥위원회
	지역신문발전지원 특별법	지역신문의 발전지원 계획 지역신문 발전기금의 조성 과 운영에 관한 기본계획	D D	지역신문발전위원회

환경부

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회
환경 일반	환경정책기본법	국가환경종합계획	A	중앙환경보전자문위원회
		환경보전중기종합계획	A	상동
		시·도의 환경보전계획	A	시·도환경보전자문위원회
		시·군·구의 환경보전계획	A	시·군·구환경보전자문위원회
환경분쟁조정법	손해배상금의 배분계획	B	환경분쟁조정위원회	
환경개선비용부담법	환경개선에 관한 종합계획 사업에 소요되는 비용의 부담에 관한 계획(비용부담계획)	A		
		A		
환경기술개발및 지원에관한법률	환경기술개발종합계획 환경기술인력육성계획	D	국가과학기술위원회/환경기 술심의위원회	
		D		
자연 보전	자연환경보전법	자연환경보전기본방침에 따른 실천계획	A	중앙환경보전자문위원회
		자연환경보전기본계획	A	
		생태·경관보전지역관리기본계획	A	
		시·도 생태·경관보전지역 관리계획	A	
		자연유보지역에 대한 생태계의 보전과 자연환경의 지속 가능한 이용을 위한 종합계획	A	
		생태계에 대한 정밀조사계획	A	
자연공원법	공원기본계획 국립공원계획 도립공원계획 군립공원계획 공원사업시행계획	A	국립공원위원회	
		A	국립공원위원회	
		A	도립공원위원회	
		A	군립공원위원회	
독도등도서지역의 생태계보전에관한 특별법	특정도서보전기본계획	A		
야생동·식물보호법	야생동·식물보호기본계획 야생동·식물보호를 위한 세부계획	A		
		A		
자연 보호	토양환경보전법	토양보전에 관한 기본계획	A	
		지역토양보전계획	A	
		측정망설치계획	A	
		토양보전대책을 위한 계획	A	
	습지보전법	습지보전기초계획 습지보전기본계획 습지보호지역 등에 대한 보전계획	A	
			A	
A				
백두대간보호에 관한법률	백두대간보호기본계획 백두대간보호시행계획	A	백두대간보호위원회	
		A		

환경부 계속

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회	
수질보전	지하수법	지하수관리기본계획 지역지하수관리계획 관측망설치계획	A A A		
	수질환경보전법	대권역수질보전계획 중권역수질보전계획 단위구간별수질보전계획 종말처리시설기본계획 비점오염원관리대책시행계획 측정망설치계획 하수종말처리시설·분뇨처리시설 등의 설치계획	A A A A A A A		
	오수·분뇨및축산폐수의 처리에관한법률	분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 기본계획	A		
	영산강·섬진강수계물 관리및주민지원등에 관한법률	영산강·섬진강수계 수질개선을 위한 오염물질 삭감 종합계획 오염총량관리기본계획 오염총량관리시행계획 주민지원사업에 관한 계획 수질개선사업계획	A A A D A	영산강·섬진강수계관리 위원회	
	금강수계물관리및 주민지원등에관한법률	금강수계 수질개선을 위한 오염물질 삭감 종합계획 오염총량관리기본계획 오염총량관리시행계획 주민지원사업에 관한 계획 수질개선사업계획	A A A D A	금강수계관리위원회	
	낙동강수계물관리및 주민지원등에관한법률	낙동강수계 수질개선을 위한 오염물질 삭감 종합계획 오염총량관리기본계획 오염총량관리시행계획 주민지원사업에 관한 계획 수질개선사업계획	A A A D A	낙동강수계관리위원회	
	상 하 수 도 관 리	수도법	수도정비기본계획 전국수도종합계획 물수요관리종합계획 물수요관리시행계획 주민지원사업계획 일반수도사업에 관한 계획	C C C C D C	
		하수도법	하수도정비기본계획	C	

환경부 계속

분야	법 규	계 획	유형	위원회심의회
대기보전	대기환경보전법	측정망설치계획 대기환경개선종합계획 대기환경규제지역실천계획	A A A	
	수도권대기환경 개선에관한특별법	수도권대기환경관리기본계획 수도권대기환경관리기본계획의 시행을 위한 세부계획	A A	수도권대기환경관리위원회
폐기물관리	폐기물관리법	폐기물처리기본계획 폐기물관리종합계획	A A	
	자원의절약과재활용 촉진에관한법률	자원재활용기본계획 자원재활용시행계획	A A	
	폐기물처리시설설치 촉진및주변지역지원 등에관한법률	폐기물시설의 입지선정계획	A	입지선정위원회
	유해화학물질관리법	유해화학물질의 관리에 관한 기본계획	A	유해화학물질관리위원회
	수도권매립지관리공사의 설치및운영등에관한 법률	수도권매립지종합환경관리계획 수도권매립지환경관리계획	A A	
	건설폐기물의재활용 촉진에관한법률	재활용기본계획	A	

기획예산처

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
사회간접자본시설에대한 민간투자법	민간투자시설사업기본계획	C	민간투자사업심의위원회
	민간투자사업기본계획	C	
	민자유치시설사업기본계획	C	
기금관리기본법	기금운용계획	A	기금정책심의회
	공공기금운용계획	A	기금운용심의회
	기금운용관리계획	A	상동
정부투자기관관리기본법	경영목표·예산·자금계획 및 운영계획	B	정부투자기관운영위원회
	장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상관계획	B	
예산회계법	중·장기 재정운용 계획	A	
국가균형발전특별법	국가균형발전계획	D	국가균형발전위원회
	부문별 국가균형발전계획	D	
	부문별 국가균형발전시행계획	D	
	지역혁신발전계획	D	시·도 지역혁신협의회
	지역혁신발전시행계획	D	
	지방자치단체의 유지계획	D	
	이전대상 공공기관별 지방이전 계획	D	

법무부

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
전자거래기본법	전자거래촉진계획	D	전자거래정책위원회
통신비밀보호법	이용자보호계획	A	

여성부

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
여성발전기본법	여성정책에 관한 기본계획	A	정책분석·평가자문위원회
	여성정책에 관한 연도별 시행계획	A	

노동부

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
건설근로자의고용개선 등에관한법률	건설근로자 고용개선 기본계획	D	
고용정책기본법	고용정책기본계획 중소기업의 인력확보 지원계획	A D	고용정책심의회
국가기술자격법	국가기술자격제도발전기본계획	A	국가기술자격정책심의회
근로자복지기본법	근로자의 복지증진에 관한 기본계획	D	중앙근로복지정책위원회
근로자직업능력개발법	직업능력개발기본계획	D	
남녀고용평등법	남녀고용평등 실현에 관한 기본계획	A	고용평등위원회
산업안전보건법	산업안전·보건업무에 관한 기본계획 산업재해예방계획 안전보건개선계획	C A A	산업안전·보건정책심의위원회 산업안전보건위원회
외국인근로자의고용 등에관한법률	외국인근로자 관련 기본계획 외국인근로자 도입계획	A A	외국인인력정책위원회
장애인고용촉진및 직업재활법	장애인의 고용촉진 및 직업재활을 위한 기본계획	D	장애인고용촉진위원회
직업교육훈련촉진법	직업교육훈련기본계획 직업교육훈련기관의 시설·설비투자계획	C C	직업교육훈련정책심의회 직업교육훈련협의회
진폐예방과진폐근로자 의보호등에관한법률	진폐예방 등에 관한 계획	A	진폐심의위원회
청년실업해소특별법	청년미취업자의 고용촉진계획 직업능력개발훈련계획	D D	청소년실업대책특별위원회

국방부

법 규	계 획	유형	위원회/심의회
국가유공자등예우및 지원에관한법률	현충시설건립사업계획	C	보훈심사위원회
민·군겸용기술사업 촉진법	민·군겸용 기술사업에 관한 기본계획 민·군겸용 기술사업에 관한 시행계획 민·군겸용 기술개발계획	C C D	민·군겸용기술위원회
방위산업에관한 특별조치법	방위산업육성기본계획 방위산업기본계획 군수산업기본계획	D C C	

보건복지부

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회
가정복지	건강가정복지법	건강가정기본계획 건강가정시행계획	A A	중앙건강가정정책위원회
	아동복지법	아동의 개별보호·관리계획	A	아동정책조정위원회
	장사등에관한법률	묘지·화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획 묘지 등의 수급계획	C C	
국민건강증진	결핵예방법	모금계획	A	
	공공보건의료에관한법률	공공보건의료계획	A	공공보건의료계획심의위원회
	공중위생관리법	위생서비스평가계획	A	
	구강보건법	구강보건사업기본계획 수돗물불소농도조정사업의 계획	C C	
	국민건강증진법	건강증진계획 주민건강의 증진에 관한 세부계획	A A	
	암관리법	암관리종합계획 암연구사업의 기본계획	C C	국가암관리위원회
	지역보건법	지역보건의료계획	C	
국민연금	국민연금법	국민연금운영 전반에 관한 계획 기금운용계획	A A	
기초생활보장	국민기초생활보장법	자활지원계획	A	
	사회복지사업법	지역사회복지계획	C	사회복지위원회
		보호대상자별 보호계획	C	지역사회복지협의회
		시설운영계획	C	운영위원회
제해구호법	제해구호에 관한 계획	A		
보건의료	보건의료기본법	보건의료발전계획	D	보건의료정책심의위원회
	보건의료기술진흥법	보건의료기술의 진흥에 관한 기본계획	D	보건의료기술정책심의위원회
		중장기 보건의료기술발전 계획	D	국가과학기술위원회
	약사법	임상시험계획	C	
	응급의료에관한법률	응급의료기본계획	A	중앙응급의료위원회
		지역응급의료시행계획	A	
장기등이식에관한법률	장기 등의 적출 후 치료계획	A	장기등이식윤리위원회	
천연물신약연구개발촉진법	연구개발촉진계획	D	천연물신약연구개발정책심의회	
장애인복지	장애인·노인·임산부 등의편의증진보장에 관한법률	편의시설설치계획	A	편의증진심의회

행정자치부

분야	법 규	계 획	유형	위원회·심의회
행정 일 반	감사원법	감사정책 및 주요감사계획	B	감사위원회
	공공기관의 기록물 관리에 관한 법률	관할 공공기관의 기록물관리에 관한 기본계획	A	
		당해 지방자치단체 및 관할 내 지방자치 단체의 기록물관리에 관한 기본계획	A	
	공무원교육훈련법	교육훈련계획	A	중앙인사위원회
		연도별 공무원위탁교육훈련계획	A	상동
		직장훈련계획	A	
	공중화장실등에 관한 법률	공중화장실 등의 수급에 관한 계획	C	공중화장실운영자문위원회
	국가공무원법	인사교류계획	A	인사교류심의위원회
	물품관리법	물품수급관리계획	C	
		정부종합물품수급관리계획	C	
	부패방지법	부패방지 교육·홍보계획	A	부패방지위원회
	소방공무원법	소방공무원의 인사행정에 관한 기본계획 소방공무원에 대한 건강관리계획	A	소방공무원인사위원회
			A	
	외무공무원법	외무공무원의 인사행정에 관한 기본계획 직위에 상응하는 교육훈련에 관한 종합 적인 계획	A	외무인사위원회
			A	
전자정부구현을 위한 행정업무등의 전자화 촉진에 관한 법률	행정정보공동이용계획 공무원교육훈련계획 문서업무감축계획 증장기전자정부사업계획	A	정보화추진위원회	
		A	중앙인사위원회	
		A	문서감축위원회	
		A	정보화추진위원회	
지방소도읍육성지원법	종합육성계획	D		
책임운영기관의 설치· 운영에 관한 법률	종류별·계급별 정원계획	A	책임운영기관평가위원회	
행정규제기본법	규제정비종합계획 연차별 정비계획	B	규제개혁위원회	
		B		

행정자치부 계속

분야	법 규	계 획	유형	위원회/심의회
지방자치	민방위기본법	민방위업무에 관한 계획	A	민방위협의회
	서울특별시행정특례에 관한법률	도로·교통·환경 등에 관한 계획	B	
	소방기본법	소방력 확충을 위한 계획	A	
	중앙행정권한의지방이양 촉진등에관한법률	지방이양기본계획 지방자치단체간의 사무배분에 관한 기본계획	A A	지방이양추진위원회
	지방공기업법	지방직영기업의 사업운영계획 지방직영기업경영의 기본계획 자금운영계획	C C C	
	지방공무원법	공무원 충원계획	A	인사위원회
	지방분권특별법	지방분권의 기본방향설정 및 추진계획 지방분권에 관한 실천계획	B B	지방분권추진위원회
	지방재정법	중·장기 지방재정계획	A	지방재정계획심의위원회
치안	경찰공무원법	경찰공무원의 인사행정에 관한 기본계획	A	경찰공무원인사위원회
	유선및도선사업법	유·도선 안전관리계획	A	
	자전거이용활성화에 관한법률	자전거이용시설의 정비계획	A	

[첨부 2] SOC시설의 분야별 진입규제 내용

분야	규제명	유형	시설명	근거법
공 항	신공항건설사업의 시행자 지정	지정	공항시설	신공항법
	공항개발사업의 시행허가	허가	공항시설	항공법
	공항개발사업투자자의 투자허가	허가	공항시설	항공법
도 로	도로관련 상속, 합병 시 권리의 의무 승계신고	신고	도로 및 부속물	도로법
	도로관련 권리·의무양도의 허가	허가	도로 및 부속물	도로법
	비관리청의 공사시행허가	허가	도로 및 부속물	도로법
	비도로관리청의 유료도로공사시행	허가	도로 및 부속물	유료도로법
문 화 관 광	국제회의업의 등록	등록	국제회의시설	관광진흥법
	관광사업의 보험가입의무	기타	국제회의시설, 관광단지 등	관광진흥법
	관광사업의 양수 등	신고	국제회의시설, 관광단지 등	관광진흥법
	박물관 및 미술관 설립, 운영 시 등록	등록	박물관/미술관	박물관미술관법
	청소년훈련시설의 보험가입의무	기타	청소년훈련시설	청소년기본법
	청소년훈련시설의 승계	신고	청소년훈련시설	청소년기본법
수 자원	청소년시설의 설치, 운영 허가	허가	청소년훈련시설	청소년기본법
	수도사업자의 수도공사기술자 배치의무	기타	상수도	수도법
	일반수도사업의 인가	인가	상수도	수도법
	비관리청의 하수도공사	허가	하수도시설	하수도법
	하천공사의 권리의무 승계	신고	하천부속물	하천법
에 너지	비관리청의 하천공사 허가	허가	하천부속물	하천법
	가스사업자의 보험가입 의무	기타	가스공급시설	도시가스사업법
	가스사업 승계 시 관리기관장에 신고	신고	가스공급시설	도시가스사업법
	가스사업자의 안전관리자 고용의무화	신고	가스공급시설	도시가스사업법
	가스사업의 허가	허가	가스공급시설	도시가스사업법
	전기사업의 양도, 양수 및 법인의 합병 인가 신청	인가	전기(전원설비)	전기사업사업법
	전기사업의 허가	허가	전기(전원설비)	전기사업사업법
	집단에너지사업 승계 시 신고	신고	집단에너지시설	전기에너지사업법
열생산시설의 신설 등의 허가	허가	집단에너지시설	전기에너지사업법	
집단에너지사업 허가	허가	집단에너지시설	전기에너지사업법	

분야	규제명	유형	시설명	근거법
유 통	여객자동차터미널사업의 면허	면허	여객터미널	여객자동차 운수사업부
	여객자동차터미널사업의 양도양수, 법인합병, 상속신고	신고	여객터미널	여객자동차 운수사업부
	유통단지개발사업의 시행자 지정	지정	유통단지	유통단지개발 촉진법
	창고업의 등록	등록	창고	화물유통촉진법
	화물터미널사업의 등록	등록	화물터미널	화물유통촉진법
철 도	고속철도건설사업 시행자의 선정	지정	고속철도	고속철도법
	도시철도사업자의 면허취득	면허	도시철도	도시철도법
	도시철도사업 위탁 시 장관승인 필요	승인	도시철도	도시철도법
	사설철도 경영자의 면허	면허	철도	철도법
	사설철도 경영자의 인가	인가	철도	철도법
통 신	무선국개설 허가의 상속 시 신고	신고	전기통신설비	전파법
	무선국개설 허가의 양도양수 및 합병 시 인가	인가	전기통신설비	전파법
	기간통신사업의 양수 및 법인의 합병 시 인가	인가	전기통신설비	전기통신사업법
	무선국 개설 시 정통부장관 허가 필요	허가	전기통신설비	전파법
항 만	기간통신사업자의 허가	허가	전기통신설비	전기통신사업법
	어항시설사업 권리, 의무 이전	인가	어항시설	어항법
	어항시설사업시행자의 허가신청	허가	어항시설	어항법
	항만공사 권리의무의 이전 시 관리청의 인가 필요	인가	항만시설	항만법
환 경	신항만건설사업 시행자	지정	항만시설	신항만법
	항만공사의 시행자	허가	항만시설	항만법
	분뇨처리시설 설계/시공업의 등록	등록	분뇨처리시설	오수·분뇨및 축산폐수처리법
	분뇨처리시설 설계/시공업의 기술관리인 선임의무	신고	분뇨처리시설	오수·분뇨및 축산폐수처리법
	오수처리시설 설계/시공업의 등록	등록	오수처리시설	오수·분뇨및 축산폐수처리법
	오수처리시설 설계/시공업의 기술관리인 선임의무	신고	오수처리시설	오수·분뇨및 축산폐수처리법
	축산폐수시설의 설계/시공업의 등록	등록	축산폐수처리시설	오수·분뇨및 축산폐수처리법
	축산폐수시설의 설계/시공업의 기술관리인 선임의무	신고	축산폐수처리시설	오수·분뇨및 축산폐수처리법
	폐기물처리시설 권리, 의무 승계신고	신고	폐기물 처리시설	폐기물관리법
폐기물처리시설업자의 기술관리인 선임의무	신고	폐기물 처리시설	폐기물관리법	
폐기물처리시설 설치업자의 요건	허가	폐기물 처리시설	폐기물관리법	
하수종말처리시설의 설치인가	인가	하수종말 처리시설	하수도법	

Abstract

Government Planning and Market Distortion

Sung-Bong Cho

Shrinking the role and function of Korean government is a very difficult job due to some structural factors. The number of economic and administrative regulations as well as the size of the government increase again after its initial shrink during the first phase of regulatory reform. This report indicates government planning as one of such structural factors. Government planning is no more a temporary measure as we once experienced in the Economic Development Plans. Today, government planning is a systematic way of interrupting market in Korea.

Planning is everywhere in Korean government. As of January 2006 there are 537 government plans specified in 257 Korean laws. There are four types of government plans. First, we have *resource management plans* that are designed for an efficient management of national resources such as asset, lands, environment and so forth. Second, we have *rational process plans* that are designed to improve working process of the public sector and to normalize the insolvent public services. Third, we have *industry management plans* that are designed to define and classify certain types of market or industry as well as to manage its

demand and supply and to control its quality. Fourth, we have *official subsidization plans* that are designed to support certain industries and activate certain economic activities or types of resource allocation. The number of third and fourth types of plans is 255 constituting 48% out of the total government plans specified in laws. We can find many government intervention in market and industry with these types of government plans. As a matter of fact these types of government plans play the role of direct or indirect government regulations.

Government plans specified in laws are made on regular basis and updated periodically. Also the way a government plan is made and implemented is very similar with each other as they follow a stereotyped form. Usually a typical government plan is made and reviewed by a committee in which several experts and/or people representing diverse interest groups are participating. More often than not such a committee plays the role of regulatory market. Korean government plans are not similar to the French style indicative plan or that of Scandinavian countries that plays the role of 'forecast'. However, Korean government plans are very similar to those of Japan as Korean government used to refer to Japanese laws when drafting a legislative bill.

Korean government plans are likely to distort market economy as follows. First, there might be an issue of conflict of interests as many public institutes and/or public firms that are competing with private sector are participating through committees in the process of drafting government plans. Moreover, participating public firms could represent their own interests through the process. Second, participating public institutes and public firms could preempt the relevant market through government plans. Third, many cross subsidizations among consumers, industries, and regions implemented by Korean government are

reflected in government plans. However, these cross subsidizations hinders market signals and could seriously distort resource allocation resulting serious inefficiency. Fourth, government plans tend to serve to enlarge public sectors and strengthen the power of government, causing *big government*. Government plans specified in laws help government bodies and related public sectors to secure proper staff and budget due to their mandatory nature.

To review the distinctive features and potential problems of Korean government plans this report analyzes the case of Power Development Plan and Housing Development Plan. In case of Power Development Plan the function of harmonizing demand and supply of generation facilities, one of the most important purpose of the plan, could be harmed due to the preemption effect from large generation facilities of public sector such as nuclear power plants because the market share of gas plants that can raise the flexibility of the Plan through short construction period are limited. On the other hand, various government plans and regulations regarding the use of land and construction invalidate the effectiveness of Housing Development Plan. Consequently, Housing Development Plan cannot effectively control the demand of housing neither expand the its supply capabilities.

Reviewing Korean government plans should serve as a good opportunity to look back and reconsider the way we handle regulatory reform. We need to utilize various methods of regulatory reform which, so far, has been driven to meet a quantitative target, for instance, the number of regulations. We may need to extend the gate keeping method of reviewing the regulatory clauses in new legislative bill to reviewing government plans and budget proposal.