■민족문화연구 제92호(2021.8.31.), 고려대학교 민족문화연구원, pp.351-378.
http://doi.org/10.17948/kcs.2021..92.351

한국냉장주식회사 설립과 운영의 성격(1968-1974)*

김민석(金玟錫)**

목 차

1. 머리말
2. 한국냉장 설립의 배경과 운영
3. 한국냉장의 실태와 문제점
4. 한국냉장 정상화를 위한 대책
5. 맺음말

국문초록

이 논문은 1968년 설립된 한국냉장주식회사(이하 한국냉장)의 설립과정과 운영실태를 통해 박정희 정권기 농업정책의 성격과 한계를 확인하고자 하였다. 이를 위해 차관을 제공한 ADB와 정부의 협의 과정을 살펴보았으며, 감사원 자료를 바탕으로 한국냉장이 가진 구조적인 문제를 분석하였다.

한국냉장은 공적 성격을 가진 ADB 차관을 설립 재원으로 삼아 농수산물 유통과 농공병진 정책의 기반을 마련하기 위하여 창립되었다. 주로 일본냉장 및 이토츄상사 등의 일본회사와 협업하였다. 그러나 운영자금이 부족하였고 안정적인 영업이익 창출을 위해 정부가 시행하기로 약속한 농수산물도매시장 이전, 추가 운영자금 투입 등의 조치는 지지부진하였다. 이러한 상황에서 한국냉장은 농수산물 유통구조 개선이라는 본

* 이 논문은 2021년도 국사편찬위원회 한국사연구지원을 받아 수행한 연구임.
** 충남대 충청문화연구소 전임연구교수.

래 목적보다 적자를 줄이기 위한 영업에 치중하였다. 하지만 낮은 시설가동률, 도매시장 적자 등의 문제에서 벗어날 수 없었다. ADB는 한국정부와의 협의를 통해 한국냉장의 문제를 해결하려 하였다. 그러나 한국냉장은 모조직인 농어촌개발공사와 함께 배임, 군납 비리 등으로 수사대상까지 되었고, 자활력 부족으로 농어촌개발공사의 직영체제로 변하였다.

한국냉장의 설립과 초기 운영과정은 2차 경제개발 5개년 계획의 농수산업부문 정책이 갖는 모순과 특징을 보여주었다. 1960년대 후반 이미 농수산업은 정부의 적극적인 지원 없이는 유지 및 발전이 불가능하였으나 농수산업 정책의 계획과 실행은 끊임없이 괴리되었다.

주제어: 한국냉장, 농어촌개발공사, 아시아개발은행(ADB), 농공병진 정책, 농수산물도매시장.

1. 머리말

한국냉장주식회사(이하 한국냉장)는 1968년 농어촌개발공사의 전액 출자로 설립된 정부재투자 회사이다. 박정희 정권기 2차 경제개발 5개년 계획의 농공병진 정책에 따라 농수산물 유통구조 개선을 목적으로 설립되었다.

1960년대 한국사회에서 농수산업은 복합적인 의미를 갖고 있었다. 도시화와 저곡가에 따른 이농현상 속에서도 농어촌에는 여전히 인구의 다수가 거주하였고 농수산업은 많은 취업자를 배출하였다. 대세는 공업화였지만 현실적으로 농수산업은 무시할 수 없는 비중의 산업인 동시에 사회적으로는 실업대책이었고 물가정책의 수단이었다.

1960년대 중반 이후 박정희 정권은 농업과 농촌의 활로를 찾기 위해 농공병진, 농촌소득특별증대사업 등을 추진하였다. 하지만 농수산물 생산과 유통이 여전히 자연조건과 민간업자들에 의해 제약받는 상황에서 농수산업을 통한 경제발전, 농어민 소득향상을 기대하기는 어려웠다. 박정희 정권은 농수산물 가공부문 발전을 바탕으로 이같은 상황을 개선하고자 하였다. 상공부가 제조업에 치중하고 농림부는 식량 자급률 상승을 위한 미곡 증산에 역점을 둔 상황에서 농수산물 가공을 위한 별도 기구로 농어촌개발공사가 창설되었다. 한국냉장의 모조직이라 할 수 있는 농어촌개발공사의 구체적인 설립목

적은 농수산물 가공저장 기술을 바탕으로 한 농촌경제 개선이었다. 농수산물 가공부문 발전의 바탕에 될 농공단지 건설, 농수산물 유통문제 해결의 전제는 대단위 냉장시설 확보였다. 따라서 한국냉장 설립은 1960년대 후반 박정희 정권이 농공병진 정책을 추진하기 위하여 만든 농어촌개발공사의 핵심사업이었다.[1)]

한국냉장은 특정 부문의 발전보다 농수산업 전반의 기반을 다지기 위한 공적인 성격이 강한 회사로 1970년 당시 농어촌개발공사의 22개 투자업체 가운데 실적이 4위였다. 한국냉장을 앞선 업체의 업종이 엽연초, 포도당, 양식 등 특정 자원을 기반으로 하고 있다는 점을 고려하면 한국냉장은 농어촌개발공사의 구상이 가장 잘 반영된 회사라 볼 수 있다.[2)] 하지만 정부가 내세운 한국냉장의 표면적인 성과와 실제 상황은 판이하였다. 한국냉장은 일상적으로 운영자금 부족과 가동률 저하 문제에 시달렸다. 이러한 상반된 면은 당시 박정희 정권이 지향한 1960년대 후반 농업정책의 성격과 한계를 보여준다.

현재 한국냉장을 비롯한 농어촌개발공사 투자회사들의 설립과 초기운영에 관한 본격적인 연구는 부재하다. 다만 농어촌개발공사에 관하여는 농림부 주관하에 한국농촌경제연구원에서 편찬한 결과가 있다. 적지적작 농업, 주산지 공업화를 목표로 한 농어촌개발공사는 농어업 발전 외에도 도시와 마찬가지로 농어촌에서 주민들이 일자리를 찾고 생활을 할 수 있는 기반을 조성하기 위한 지역균형의 목표까지 담고 있었다. 따라서 농어촌개발공사 초기 사업에 관한 연구로 1960년대 박정희 정권의 농업정책이 가졌던 한계와 이에 대한 대책, 당시 농촌의 현실과 가능성까지 파악할 수 있다. 특히 상기 연구를 통해 한국냉장의 설립배경에 관하여 알 수 있다.[3)] 그러나 당시 실무자 입장에서 서술한 농어촌개발공사 약사와 업적보고의 성격이 강하여 한국냉장 설립과 운영에 관한 본격적인 연구나 농어촌개발공사를 비판적으로 평가한 결과로 보기는 어렵다.

---

1) 구천서, 「농어촌개발공사 설립」, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원 편, 농림부, 1999, 235-237면.
2) 문방흠, 「농어촌개발공사의 70년도 주요업무」, 『국회보』 1, 1970, 43-44면.
3) 구천서, 앞의 책, 234-265면.

1960년대 중후반 박정희 정권의 거시적인 농정방침 변화와 농어촌개발공사의 관계에 관하여 1960년대 박정희 정권기 농업정책의 흐름에서 기술한 연구도 있다.[4] 농어촌개발공사의 초기 운영과정과 문제를 분석하였으며 한국냉장에 관하여도 언급하였다. 하지만 박정희 정권의 전반적인 농업정책 가운데 일부 사례로 서술하였기 때문에 한국냉장을 심층적으로 연구한 결과로 볼 수는 없다.

본 고는 한국냉장과 관련한 1960년대 박정희 정권의 농정기조 변화와 농어촌개발공사 설립과정 및 목적에 관한 분석을 바탕으로 한국냉장 설립이 갖는 역사적 의의를 확인하고자 한다. 이후 설립 초기 한국냉장의 구체적인 운영과정을 통해 1960년대 후반 박정희 정권이 추진한 농공병진 정책의 성격을 규명할 것이다.

농어촌개발공사는 자체 연구에서 1971년까지를 1단계 발전 시기로 비정하고 있다. 또한, 감사원 자료를 통해 한국냉장이 1971년 초기 사업을 평가하고 정리하여 일단락하였음을 확인할 수 있었다. 실제 농어촌개발공사는 1단계 투자회사들에 관한 정비를 1971~1973년에 걸쳐서 진행하였고 한국냉장은 개별 회사로서는 거의 유일하게 농어촌개발공사의 전체 운영방침에서 언급될 정도로 중요한 기업이었다. 따라서 설립된 해인 1968년부터 1970년대 중반에 이르는 기간의 한국냉장에 관하여 분석하고자 한다.

2. 한국냉장 설립의 배경과 운영

1960년대 중반 박정희 정권에게는 1차 경제개발 5개년 계획 이후 점점 격화되는 도농격차를 해결해야 할 필요가 있었다. 정치적으로도 농촌의 지지를 확보할 방안이 절실하였다. 특히 1967년 6대 대선에서 박정희는 1군 1농산물 가공공장 건설을 공약으로 내세웠다. 농민들의 지지로 대통령에 재선한 박정희로서는 농촌과 농업 관련 공약이 커다란 정치적 부담이 될 수밖에 없었다.

---

4) 김민석, 『1960년대 박정희 정권의 농업 정책』, 선인, 2020.

1967년이 시작연도였던, 2차 경제개발 5개년 계획의 농업부문은 농업생산력 증대에 초점을 맞추어 농공병진, 수리시설 확충, 경지확장 및 정리, 농업 생산성 향상, 경제작물 증산 등을 주창하였다. 또한, 물가안정을 위한 대책으로 곡가안정, 농산물 비축재 강화 방안 등을 제시하였다. 대부분 개별 농민이나 농촌의 차원에서 추진하기 어려운 사안이었기 때문에 이는 농촌에 대한 정부의 역할이 강화됨을 의미하였다.[5]

또한, 당시에는 1차 경제개발 5개년 계획의 성과에도 불구하고 농촌의 부진으로 공업화에 필요한 원료, 노동력의 수급이 불안정하였다. 공업제품 판로도 농촌에서 확보할 필요가 있었다. 특히 1967~1968년 사이 극심한 가뭄은 박정희 정권에게 농업과 농촌에 대한 새로운 대책의 필요성을 환기하는 계기가 되었다.[6]

농수산물 가공부문 발전을 통해 단경기 농민들의 손실, 절량농가 발생을 막을 필요가 있었지만, 수익에 대한 전망이 불투명하여 민간부문에서 나서지 않아 정부의 적극적인 조치가 필요하였다. 결국, 정부 직접 투자로 농공병진, 농민소득 증대를 추진하기 위한 독자기구로 농어촌개발공사가 설립되었다. 농어촌개발공사는 애초 주식회사 형태로 추진되었으나 비농업부문 자본유치와 협조를 이유로 정부 대행기관이 되었다. 농어촌개발공사의 공식적인 사업부문은 농수산물 처리·저장 및 가공시설에 관한 투자, 운영, 알선, 기술 및 경영을 포함한 광범위한 영역과 정부 위촉사업 등이었다. 농수산물 가공저장 기술을 통해 농민들의 손해와 절량농가 발생을 막으려 한 것이다. 1967년 12월 농어촌개발공사는 농림부 장관과 경제기획원 부원장을 역임한 차균희(車均禧)를 사장, 농협 중앙회장을 지낸 문방흠(文方欽)을 부사장으로 하여 출범하였다. 정부는 자본금 50억 원을 전액 출자하였다. 자본금은 이후 1968년 12월 100억 원으로 증가하였다.[7]

농어촌개발공사는 창립 과정에서 지역별 농수산물 가공처리시설 설립과

5) 같은 책, 97-98면.
6) 정도영 외, 『구술로 보는 한국 경제 성장의 역사』, 선인, 2020, 190-197면.
7) 김민석, 앞의 책, 242-251면.

작물별 주산지 조성에 관한 장기계획을 함께 수립하였다. 농림부 장관을 위원장으로 경제기획원, 재무부, 농림부, 상공부, 과학기술처 등 관련 부서가 총망라하여 설립을 책임졌으며 대통령 자문기구인 경제과학심의회의, 농협·수협, 정계, 학계 구성원들도 참여하였다. 농수산물 가공·저장 시설에 대한 직접 투자가 기본방침이었으나, 민간과의 합작이 원칙이었다. 투자받은 회사가 자립이 가능할 경우 자금을 회수하여 다시 재투자한다는 계획이었다.[8]

민과 관의 적절한 역할 배분으로 보이지만, 정부가 정부 조직과 재정을 기반으로 민간의 사적 영역으로 간주되는 부문까지 영향력을 행사할 가능성이 있는 구조였다. 반대로 자칫 잘못되면 민간의 실패를 정부가 책임져야 하는 불안한 상황이 조성된 것이기도 하였다.

정부의 적극적인 지원 속에서 농어촌개발공사는 설립 시 상당한 수준의 자율성을 인정받았다. 농어촌개발공사는 자율성을 기반으로 '농산물, 임산물, 축산물 및 수산물의 저장, 처리 및 가공업을 개발 육성하여 농어민의 소득을 증대시킬 것(정관 제1조)'을 위해 원료 생산부터 가공, 저장, 판매에 이르는 전 과정을 통합적으로 개발하는 경영방식을 도입하였다. 또한, 국내외 수요를 고려한 생산규모, 입지, 원료권의 조성, 판로확보도 추진하였다. 이를 위해서는 유통의 체인화가 필수였기 때문에 냉동·냉장시설을 위한 차관을 도입하여 한국냉장을 설립하였다.[9] 따라서 한국냉장은 농어촌개발공사의 적극적인 투자와 문제가 가장 선명하게 드러난 회사였다고 볼 수 있다.

농수산물 가공부문 발전을 위해서는 생산부터 소비자에게 이르기까지 저온을 유지하는 콜드체인(Cold chain)을 가능하게 할 냉장시설이 필수였다. 냉장으로 저장되어야 농수산물의 부패·변질로 인한 손실이 방지될 수 있었다. 그러나 1960년대 한국의 유통업자들은 냉동차, 냉장창고 등 막대한 부대비용이 소요될 콜드체인을 감당할 능력도 의사도 없었다. 가정마다 냉장고가 충분히 보급되지 못한 당시 상황에서 냉장시설을 하지 않아도 식품이 잘 팔렸기 때문이다. 소비자들이 대부분 냉장고를 갖추고 있어 소비 욕구가 높

8) 농어촌개발공사, 『농어촌개발공사 10년사』, 1977, 60-71면.
9) 구천서, 앞의 책, 245-247면.

거나 국가가 정책적으로 농수산물을 대량으로 판매하려는 기조를 갖고 있을 때 콜드체인이 만들어질 수 있으나 당시 한국 상황은 어디에도 해당되지 않았다.[10]

하지만 콜드체인은 농어민에게는 출하기 가격폭락을 막는 수단이 될 수 있었고, 소비자에게는 양질의 식료품을 안정된 가격에 공급받게 하는 게 가능하게 할 수 있었다. 농공병진 정책과 농어촌개발공사의 맥락에서 보면, 농어촌개발공사가 해외시장을 개척하고 국내시장에 농수산물을 판매하기 위한 구조의 중심에 농수산물 저장가공시설이 있었다. 한국냉장은 농공병진 정책과 농어촌개발공사 운영의 핵심이었다.

농어촌개발공사는 1968년 7월 1일 자본금 7억8천만 원을 투자하여 한국냉장을 설립하고 전국 14개 주요 도시 및 항구에 대규모 냉동·냉장공장을 건설할 계획을 수립하였다. 이는 서울에 설립할 예정이었던 농수산물종합유통센터와 전국에 건설될 공장을 중심으로 농수산물 유통을 일원화하기로 한 정책이었다.[11] 한국냉장은 농축·수산물 유통 과정상의 저온 저장기술과 시설 부족, 유통 과정상 부주의로 발생한 문제를 해결하고자 하였다, 농축·수산물 등의 생산·수집·냉동저장·처리 및 식품제조와 판매, 제빙과 판매, 특수자동차 운송, 농수산물 도매시장 업무대행과 시설임대 등을 구체적인 사업부문으로 하였다.[12]

초대 사장으로는 이성호(李成浩)가 취임하였다. 이성호는 1926년 경기도 시흥 태생으로 상선에서 근무하다 1946년 조선해안경비대 소위로 임관하여 1960년 해군참모총장에 오른 인물이었다. 5.16쿠데타 모의에 참여한 것으로 보이지는 않으나, 쿠데타 직후에는 적극적으로 군정에 협력하였으며 군사혁명위원회 위원에 취임하였다.[13] 1962년 전역 이후 대한석유공사 사장을 역임하였다.[14] 이성호에게 한국냉장과 관련한 업무 전문성을 찾는다면 해방

10) 「다가오는 콜드·체인시대」, 『경향신문』, 1971.5.4.
11) 「냉장회사 설립 농어촌공사 추진」, 『동아일보』, 1968.7.4.
12) 농어촌개발공사, 앞의 책, 117-124면.
13) 「혁명과업협력하라」, 『동아일보』, 1961.5.19.
14) 『월간 현대해양』, 1974.4.

이전 상선 근무 경력 정도였다. 따라서 한국냉장 초대 사장직은 5.16쿠데타 이후 군정체제 지탱에 기여한 전직 해군 제독에 대한 보상이었다고 볼 수 있다. 당시에는 정부 고위직부터 지방농협 간부들까지 전직 장교들로 채우는 행태가 빈번하였기 때문에 한국냉장이 특별한 경우는 아니었다.

수산물 냉동업계는 한국냉장 설립에 호의적이지 않았다. 70여 개에 달하는 냉동 제조업체는 정부의 전적인 지원과 압도적인 재정을 기반으로 만들어진 한국냉장으로 인하여 자신들이 도산할 것이라 우려하였다. 이들은 단순히 우려를 표명한 데에 그치지 않았고 정부에 한국냉장 설립중지를 건의하였다. 그러나 1968년 8월 이미 농어촌개발공사가 농수산물 가공을 위해 설립한 회사는 한국냉장을 포함하여 13개였고 연내에 10개 공장이 더 준공될 예정이었다.[15]

한국냉장 설립에 관한 수산물·냉동업계의 우려는 현실화되었다. 당시 수산업계 전반의 부진과 한국냉장 설립으로 수산업계는 불황에 빠졌다. 하지만 수산업계 불황에도 불구하고 한국냉장은 일본냉장의 협조를 받아 제주도, 대구, 인천 등에 냉장고를 건설하였다. 이는 농어촌개발공사의 저온유통체계 건설계획에 의한 것으로 장차 한국냉장과 일본냉장의 합작으로 별도 회사를 설립하는 것까지 구상한 계획의 결과였다. 1968년 당시 수산업계 불황에 한국냉장이 일조한 것은 사실이었다. 그러나 근본적인 원인은 어장조사 미비, 어획부진, 냉동운반선 부족 등으로 한국냉장 문제는 곁가지에 가까웠다. 오히려 수산업계 불황 극복 방안으로서 콜드체인 건설과 규모의 경제를 지향한 한국냉장 설립은 타당성을 갖추고 있었다.[16]

한편 당시 한국냉장과 일본냉장의 합작은 1965년 이후 달라진 한일관계와 경제협력의 단면을 보여주었다. 일본이 선진기술을 통해 한국에 진출·합작하고 한국은 이를 이용하여 관련 부문을 수출산업으로 육성한 것이다. 특히 일본의 생산재를 수입·이용하여 수출을 추진했다는 점에서 이후 만들어질

15) 「과잉 위에 덮치는 신규」, 『매일경제』, 1968.7.16; 「연내 10개공장 준공,」 『매일경제』, 1968.8.29.
16) 「수산행정 전면수정 불가피 업계, 불황 속에 몸부림」, 『매일경제』, 1968.8.30.

한국 경제구조의 전형적인 모습이었다고 할 수 있다.

한국냉장은 1968년 농어촌개발공사가 설립한 18개 회사 가운데 전액 출자한 회사 6개 중 하나였다.[17] 이는 대규모 냉장사업이 민간 자본을 끌어들이기 어려운 부문이었지만 정부입장에서 반드시 필요하였다는 점을 의미하였다. 이같은 성격은 한국냉장의 설립과 운영과정에 고스란히 반영되었다. 한국냉장은 1969년 아시아개발은행(이하 ADB)로부터 700만 달러의 차관을 공여받았다. ADB 차관사업은 두 가지로 첫 번째는 동결·제빙 및 냉장을 위한 서울·부산·목포 공장 건설과 기존 묵호공장의 시설 확장이었으며, 두 번째는 서울 중앙 도매시장의 건설이었다. 차관사업은 1971년 상반기를 완료일로 계획하였으며, 상환 기간은 1973년 3월부터 1984년 9월까지였다. ADB 차관에 따른 사업을 한국냉장과 모조직인 농어촌개발공사가 자체적으로 수행하는 것은 불가능하였다. 따라서 ADB의 차관에는 많은 강제 조항과 더불어 농어촌개발공사 외 경제기획원, 서울특별시의 역할까지 조건으로 명기되었다.[18]

국회에서 비준한 정부의 지급보증까지 확보한 이 차관에서도 한국냉장의 태생적인 한계에서 비롯한 문제가 발생하였다. 한국냉장이 적자가 예상되는 상황에서 차관 가운데 임의사용분인 45만 달러를 전용하여 변칙적으로 아이스크림과 소시지 생산계획을 확정한 것이다. 계획된 공장의 생산 규모는 컸다. 아이스크림 500톤, 소시지 300톤, 건조미 오징어 300톤, 생조미 오징어 100톤, 냉동닭 120톤, 제빙 34,000톤 규모였다.[19]

한국냉장 입장에서는 잉여시설로 채산을 맞추려는 효율적인 방안이었다. 그러나 한국냉장은 일반 사기업이 아니었다. 정부 차원에서 농수산물 유통문제를 해결하고, 농공병진을 추진하려는 계획의 일환으로 투자하여 설립된 회사였다. 따라서 적자를 이유로 주로 민간기업이 이윤을 추구하기 위해 종사하는 부문에 진출하는 것에 명분을 부여하기는 어려웠다. 또한, 당시는 이미

17) 농수산물유통공사, 『농수산물유통공사 20년사』, 1988, 120면.
18) 재무부 경제협력국 외자관리과, 「한국냉장 차관관계철」, 1969, 115-123면.
19) 「한국냉장서 양산체제 계획 특수공사 외도에 말 많아」, 『동아일보』, 1969.8.25.

과다한 차관이 문제가 되어 개인이나 사기업에 대한 국내 조달용 현금차관 승인을 일체 금지하고 공적 성격의 사업에 대하여만 차관을 제공하던 시기였다. 따라서 ADB차관이 제공된 부문도 한국냉장 외에는 경인고속도로 건설이 유일하였다. 이러한 상황에서 한국냉장의 아이스크림과 소시지 생산판매계획은 원칙적으로 편법이었다.[20] 실제 한국냉장과 ADB 사이에 체결된 차관계약서에는 자금이 차관사업 이외 부문에는 사용될 수 없다고 명확히 명시되어 있다. 또한, 차관계약서의 부록에는 차관사업이 'Ⅰ. 동결·제빙 및 냉장을 위한 서울·부산과 목포공장 건설 및 기존 묵호공장의 시설 확장, Ⅱ. 서울 중앙도매시장의 건설'로 규정되었다.[21]

결과적으로 한국냉장의 편법은 성공했다고 보기 어려웠다. 1972~1973년 사이 소시지와 제빙시설 가동률은 각각 44.4%, 63.2%와 62.8%, 87.2%로 낮은 수준이 유지되었다.[22] 점차 증가하였지만, 단기적인 재정 곤란을 해결하기 위해 시행한 조치로 보기에는 부진한 결과였다.

애초 한국냉장은 설립 이후 일정 기간 적자를 예상한 기업이었다. 예측하였던 적자를 해결하기 위한 효율적인 대책과 운영자금이 부재하였다는 점은 정부와 농어촌개발공사, 한국냉장의 운영주체 모두가 무능하였음을 의미하였다.

박정희 정권은 농수산물 유통문제를 해결하기 위하여 기존의 농업협동조합, 농민단체 등을 활용하기보다 미곡상인(서울특별시 양곡시장조합)이나 외자를 이용하여 직접 투자·관리(한국냉장)하는 방법을 선택하였다. 이같은 정책은 정부역량이 고도화되고 재정이 충분할 때 단기간 효과를 볼 수 있지만, 농수산물 증산과 유통과정에서 생산자인 농어민이 유리될 가능성이 높았다. 또한, 관련한 정부역량이 충분하지 않은 상황에서 새로운 회사에 투자와 지원을 하는 방향으로 정책이 집행될 시 차관을 통한 외자 투입, 시장개척, 설립목적 준수, 관련 정부 기관의 협조가 모두 문제가 될 수 있었다. 한국냉장도 이같은 시대적인 한계에서 자유롭지 못하였다.

---

20) 재무부, 『한국외자도입30년사』, 1993, 92-106면.
21) 재무부 경제협력국 외자관리과, 앞의 글, 116-127면.
22) 재무부 재무정책국 자금시장과, 「ADB냉동냉장사업 차관관계철」, 1975, 167면.

여러 구조적인 문제에도 불구하고 농어촌개발공사는 설립된 지 3년만인 1970년 3월 한국냉장의 성과를 다음과 같이 보고하였다. 첫째, 건오징어를 1968~1969년 767M/T, 1970년 8월 현재, 176M/T을 수매하여 가공·수출해서 42만 달러의 외화를 벌어들였고, 국내 시세 안정에도 기여하였다. 둘째, 물오징어·조기를 비롯한 대장어를 1968~1970년 8월 말까지 2,300M/T을 매입하여 냉장·판매하였다. 이 가운데 물오징어는 전국의 냉장된 수량 중 ¼, 조기는 ⅕을 차지하여 가격하락을 방지하였다. 당시까지 냉동냉장 판매를 위한 한국냉장의 수매액은 3억4천3백만 원에 달하였다. 셋째, 냉동송이·냉동메뚜기 등 새로운 수출품목을 개발하여 냉동송이 20M/T에 10만 달러, 냉동메뚜기 11M/T에 1만 달러로 일본에 수출하였다.[23]

농어촌개발공사의 평가는 당시 정부가 한국냉장을 통해 실현하고 싶었던 정책의 성격을 보여준다. 소규모 냉동·냉장체계로 감당할 수 없는 수출 및 국내 시세 안정으로 농수산물 시장을 통제하고 전체 국민경제를 안정화할 수 있는 수단을 확보하려 한 것이다. 하지만 농어촌개발공사가 내세운 한국냉장의 초기 성과는 사실상 정부 정책을 정당화하려 한 정치적인 선전에 가까웠다.

3. 한국냉장의 실태와 문제점

표면적으로 볼 때 한국냉장 운영에는 별다른 문제가 없었다. 설립 이후 일정 기간 적자는 예상되는 바였기 때문에 적자 자체가 한국냉장에 관한 평가의 기준이 될 수는 없었다. 또한, 경영상 적자와 상관없이 상대적으로 넉넉한 자금도 지원받았다. 그러나 1970년 6월 감사원이 실시한 농어촌개발공사에 관한 감사에서 한국냉장의 실상이 적나라하게 드러났다.[24] 감사원의 주요 지적사항은 다음과 같았다.

"①. 부실시설 고가매입
1968년 7월 23일 한국냉장주식회사에서 서울특별시 중구 을지로 1가 주식회

23) 농어촌개발공사, 「농어촌개발공사 설립 3년의 회고와 전망」, 『농공병진』 2, 1970, 22면.
24) 감사원 제3국 제3과, 「농어촌개발공사 감사결과 처리에 관한 서류」, 1970.

사 오대양으로부터 묵호소재 냉동냉장 시설을 매수(매수가격 144,000,000원)함에 있어서는 그 사업성을 충분히 검토하였어야 할 것임에도 불구하고 이를 태만히 하여 수익성이 불량한 시설을 매수하였음으로 인하여 매수 후 적자운영을 거듭하여 1970년 3월 31일 현재 78,732,912원의 결손이 누적되고 있을 뿐만 아니라 매수가격을 결정함에 있어서는 동 시설은 1967년 9월에 준공된 것으로서 수익성이 특별히 우수한 것도 아니었으므로 실제의 시설비를 정확히 계산하여 매수하였어야 타당할 것임에도 불구하고, (중략) 건물가격을 공사비에 의하여 계산하지 아니하고 평당으로 계상하였으며 기계 평가액의 집계를 잘못하여 8,507,500원을 과다하게 계상(농개공)한 사실이 있었으므로 (…)

②. 사업시설 과잉설계

한국냉장주식회사에서는 1970년 4월 28일 현재 ADB차관 700만 달러와 내자 25억 원 등 합계 45억 원(건설 후에는 운영자금 15억 원 추가소요)으로 (중략) 과잉 상태에 있으며, 또 냉장시설에 있어서도 저장능력 35,689M/T 중 실적은 12,120M/T(냉동의 40배)으로서 23,569M/T의 시설이 과잉상태에 있을 뿐 아니라 동 회사에서 위와 같은 막대한 자금을 투입하여 시설을 완료한 후의 장기적 수익 전망에 있어서도 하등 확실한 자료의 제시를 못하는 점에 비추어 수지전망이 우려되는 사실 등이 있었음.

③. 외자낙찰자 부당 결정

1970년 4월 6일 한국냉장주식회사에서 서울, 부산, 목포 등 3개 냉동공장(서울어시장 포함) 건설을 위한 기계도입 및 설치공사에 대한 국제입찰을 실시하고 그 낙찰자를 결정함에 있어 3,181,000달러(예정가격의 78.4%)로 입찰한 일본의 도쇼구(東食)회사는 최저입찰자이기는 하나 동입찰액이 예정가격의 80%에 미달하므로 입찰심사요령(이사회의결)의 심사기준 (내정가격의 80% 미만자는 부적격)에 위배될 뿐 아니라 또 동시의 입찰기계사영서에는 기계 34개, 전기 25개, 설비 12개, 기타 8개 합계 79개 품목의 규격 및 수량 등이 구매요구사양서와 상이하거나 누락되어 ADB차관에 의한 구매지침 3조6항(입찰서)의 불실입찰에 해당되고 일본냉장주식회사의 용역담당 기술진의 기계사양 심사의견도 불실공사가 될 가능성이 있다는 결론이었음에도 불구하고 동사를 낙찰자로 결정하고 1970년 4월 28일 현재 계약체결사무가 진행(1970년 4월 9일 계약 체결 승인을 ADB에 신청)하고 있는 사실이 있어 앞으로 기계검수 및 시공감동을 철저히 하여 시공 후 성능보장에 지장이 없도록 조치하는 동시에 이러한 일이 없도록 주의를 촉구하였음."[25]

감사결과는 해방 이후 정부 주도 사업의 고질적인 문제를 보여주었다. 가치가 낮은 시설을 고가로 평가하여 매입하거나 시설을 불필요하게 과다설계하는 사례는 귀속기업 불하 등에서 흔히 볼 수 있는 사건이었지만 엄연한 범죄였다. ADB와 정부 차원의 협정·부대각서를 전제로 설립된 한국냉장에게는 더 심각한 상황이었을 것이다.

감사는 수사로 확대되었다. 한국냉장을 포함한 농어촌개발공사가 투자한 22개 회사가 수사대상이 되었다. 서울지검에서는 한국냉장 등의 경리장부를 압수하여 조사하였다. 농어촌개발공사가 투자한 22개 회사는 1968년 1월부터 1971년까지 농어촌개발공사로부터 24억 원의 투자, 30억 원의 융자를 받았지만, 언제나 적자였다. 원인은 간부들의 경리부정, 접대비, 차관개발비 등이었다. 농어촌개발공사가 한국냉장에 투자한 금액은 무려 8억1천5백만 원으로 수사대상 기업 가운데 압도적인 1위였다.[26] 감사결과로 당시 농어촌개발공사 총재인 문방흠이 사임하였다.[27]

1970년 7월 한국냉장 사장에 경기농산 사장인 정택수(鄭澤洙)가 내정되었다. 한국냉장을 비롯한 농어촌개발공사 자회사들은 대대적으로 개편되었다. 한국냉장이 협성농산, 대아농산, 감귤냉장 등을 흡수하여 계열화하기로 하였으며, 천원잠사, 광산잠사, 양돈가공센터 등의 민간이양이 결정되었다.[28] 정부는 이후 한국냉장에 관하여도 원칙적으로 민영화 추진을 천명하였다.[29]

1971년 5월 1일 한국냉장의 준공식이 서울특별시 영등포구 노량진에서 거행되었다. 총 44억 원이 소요된 한국냉장 시설은 1만5천 톤 규모의 냉장시설, 160톤의 냉동시설, 120톤의 제빙시설 및 2,600톤 규모의 저빙시설, 냉동운반선 1척, 냉동차량 15대, 냉장판매대 등의 유통설비를 갖춘 한국 최대규모의 냉동공장이었다. 설비의 대부분은 일본산이었다. 한국냉장 준공으로 농수산물 집하·수송·판매의 전문화와 더불어 생산자로부터 소비자에게 이

25) 같은 글, 144-193면.
26) 「검찰, 장부 압수 농어촌개발공 투자 22개회사 수사」, 『경향신문』, 1970.6.5.
27) 「농어촌개발공사 문방흠총재 사표」, 『경향신문』, 1971.9.10.
28) 「농개공 자회사들 정비 통합·민간에 넘겨」, 『경향신문』, 1970.7.21.
29) 「농개공의 자회사에 민영화 바람」, 『조선일보』, 1971.2.17.

르는 유통단계가 6~8단계에서 2~4단계로 압축되어 31~51%에 이르던 유통마진을 15~34%로 절감할 수 있을 것이 기대되었다.[30] 7월 1일 한국냉장 시설은 본격적인 가동단계에 이르렀다.[31] 그러나 1970년 시작한 수사의 파장은 이듬해에도 이어졌다. 1971년 12월 10일 농어촌개발공사 前총재 차균희가 특정범죄가증처벌법 위반, 업무상 배임 등의 혐의로 구속되었다. 동시에 前부총재이자 총재를 역임한 문방흠도 수배되었다. 검찰이 발표한 차균희의 구체적인 혐의는 뇌물수수, 교제비 착복, 배임으로 심각한 수준이었다. 이 가운데 한국냉장 관련 혐의는 1968년 6월 하순 한국냉장 신축공사(공사비 15억 원)를 발주하면서 三安산업에 낙찰시켜주고 사례금으로 3천만 원을 받았다는 내용이었다.[32]

결과적으로 차균희는 기나긴 재판과정을 거쳐 1976년 3월 최종적으로 무죄를 선고받았다. 여러 차례 병으로 인한 집행정지와 구속을 반복하는 과정 가운데 검찰은 10년을 구형하였으나 재판부의 판단은 1심부터 무죄였다. 한국냉장 관련한 혐의도 구체적인 증거를 찾을 수 없다는 이유로 혐의가 기각되었다.[33]

본 고에서 당시 차균희의 한국냉장 관련 혐의의 위법 여부를 정확히 판단할 수는 없다. 그러나 이 사례를 통해 두 가지 점은 추정할 수 있다. 농어촌개발공사 투자회사 설립과정에 여러 문제가 있었다는 점과 한국냉장 설립과정에서 재정이 방만하게 소모되었을 가능성이다.

모조직인 농어촌개발공사의 혼란 속에서 한국냉장의 정상적인 운영을 기대하기는 어려운 상황이었다. 1971년 9월에는 산림청장을 역임한 김영진(金英鎭)이 한국냉장 사장에 임명되었다. 위기를 수습하기 위해 투입된 김영진은 국방대학원 교수, 6보병사단 연대장, 최고회의 재정분과위원, 농림부 기획관리실장, 농정차관보, 산림청장 등을 역임한 인물이었다. 정부와의 연결고리도 갖고 있으며 산림청장을 4년 5개월간 역임할 정도로 행정 능력을 인정받은

30) 「한국냉장 준공」, 『매일경제』, 1971.5.1.
31) 농림부 장관, 「한국냉장주식회사운영정상화 대책」, 1972, 238면.
32) 「대검 전농개공 총재 차균희씨 구속」, 『경향신문』, 1971.12.11.
33) 「차균희 피고 무죄 대법원, 상고 기각」, 『매일경제』, 1976.3.24.

인사였지만, 당시 한국냉장의 문제가 사장의 교체로 일거에 해결될 수는 없었다.

실제 막대한 정부재정이 투자되어 최신설비까지 완비된 한국냉장은 공식적으로 내세우는 성과와 달리 전망이 불투명하였다. 운영자금 부족으로 1971년에는 시설이 30% 이하만 가동되었다. 원료수매 자금으로 안정기금 2억 5천만 원이 지원되었으나, 운영자금 소요액(4억 원)에 미달하였고 애초 안정기금운영요강에 의한 자기 자금부담(30%), 선수매 후 융자 등의 조건을 갖추지 못하여 자금을 적기에 지급받지 못하였다. 이로 인하여 수매 시기를 놓치게 되어 정상적인 사업추진에도 차질을 초래하였다.[34] 또한, 1974년 이전까지 직원의 이직률도 높아 안정적으로 인재를 확보하기 어려운 상황이기도 하였다.[35]

한국냉장을 둘러싼 환경도 여전히 좋지 않았다. 당시 서울 시내에는 중앙수산청과도매시장이 1개의 본장과 2개의 분장으로 운영되었다. 본장은 서울특별시 의주로에 소재한 도매시장이었으며 용산시장과 노량진에 소재한 한국냉장의 시장은 분장이었다. 서울중앙도매시장 본장은 서울의 인구가 50만 이하의 규모일 때 설립된 시설이었기 때문에 여러 문제가 있었다. 협소하고 노후한 시설로 인하여 비위생적인 환경에서 식품을 취급하였으며, 도심지에 위치하여 공해문제도 야기하였다. 또한, 장외거래와 탈세 등 불법행위도 빈번하였다. 1971년 6월 1일 개장한 한국냉장의 중앙도매시장 분장은 시설로 본장을 압도하여 서울 시내 1일 거래액 5천5백만 원 전액을 취급할 수 있는 수준이었다. 그러나 장외거래 등의 불법 거래가 불가능하다는 이유로 출하자들이 기피하여 1일 거래액이 50만 원 미만에 불과한 사실상 휴업상태의 시장이었다.[36]

도매시장은 유통의 핵심이었기 때문에 한국냉장의 사업 부문에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있었다. 그러나 노후한 다른 시장에서 벌어지는 불법

34) 농림부 장관, 앞의 글, 238-240면.
35) 재무부 재무정책국 자금시장과, 앞의 글, 183면.
36) 농림부 장관, 앞의 글, 241-242면.

행위와 정부의 뒤늦은 조치로 인하여 애써 건설한 도매시장이 애초 계획된 금액의 10%에도 미치지 못하는 실적만 올리게 된 것이다. 이는 한국냉장 적자의 주요 원인이 되었다. 이같은 사실은 다음 〈표 1〉을 통해 확인할 수 있다.

〈표 1〉 1971년도 한국냉장 사업실적 현황

단위: 톤, 백만 원, %

구분	계획		실적		계획 대비 실적 비율	
	수량	금액	수량	금액	수량	금액
수매사업	12,865	1,137	5,205	470	40.4	41.3
수산물	11,700	1,068	5,198	461	9.1	43.1
농산물	1,165	69	7	9	0.6	13.0
판매사업	35,350	1,422	19,511	593	55.1	41.7
수산물	17,600	1,264	3,434	346	19.5	27.3
농산물	250	21	7	9	2.8	42.8
가공제품	25,000	137	16,070	178	64.2	129.9
수탁사업	7,210	39	11,259	88	156.1	225.6
냉동	1,000	2	1,392	3	139.2	150.0
냉장	6,200	37	9,867	85	159.1	229.7
도매시장	75,383	4,500	4,656	341	6.1	7.5
운송	-	-	-	9	-	-
수출	1,940	727,173	1,155	382,519	59.5	52.6

참조: 농림부 장관, 「한국냉장주식회사운영정상화 대책」, 1972, 253면.

1971년 한국냉장 사업실적은 수탁사업인 냉동·냉장 분야를 제외하면 모두 목표에 미치지 못하였다. 수탁사업은 전적으로 정부에 의존하는 부문이었기 때문에 한국냉장이 자체 역량으로 실현하고자 한 계획은 모두 부진하였다고 볼 수 있다. 특히 수매와 판매사업, 도매시장 등에서의 부진은 한국냉장

설립의 가장 큰 목표 가운데 하나인 농수산물 유통질서 개선이 사실상 실패하였음을 의미하였다.

한국냉장에 관한 기사와 감사결과에서는 한국냉장 가동률이 30%에 불과하다는 점이 계속 강조하였지만, 실상은 그보다 더 좋지 않았다. 물량은 사업계획 대비 실적의 비율이 29.9%, 금액은 16.1%에 불과하였다. 30%라 말할 수 있는 부문도 취급한 물량의 양에 불과하였고, 실제 경영상황을 보여주는 수입은 부족한 물량실적에 대비해서도 절반을 약간 넘는 데에 그쳤다.

4. 한국냉장 정상화를 위한 대책

ADB는 1972년 1월 12일 공식적으로 한국 정부에 서신을 보내 한국냉장에 충분한 자금을 지원하도록 압력을 가하였다. 이에 농림부는 같은 해 2월, 「한국냉장주식회사운영정상화 대책」(이하 대책)을 제출하였다. 대책의 골자는 크게 보면 1972년 6억 원을 지원하고 1973년 이후 사업계획에 따라 8억 원 범위 안에서 안정기금을 지원하는 방안이었다.[37]

1972년 6월에는 농어촌개발공사 투자회사 정비에 관한 전반적인 운영개선대책이 수립되어 대통령의 지시로 하달되었다. 총 5개 항에 이르는 대통령 지시사항의 주된 내용은 공사자금의 효율적 투자, 성공기업의 민영화 추진, 관련 기관과의 협조 등이었다. 이 가운데 개별 회사에 대한 언급은 한국냉장이 유일하였다. 한국냉장 관련 대통령 지시사항은 다음과 같았다.

> "③. 한국냉장주식회사의 도매시설 가동률을 농·수산물 유통구조의 근대화를 위하여 서울역 후편 의주로에 위치하고 있는 서울청과 및 수산물 중앙도매시장은 한국냉장주식회사의 도매시장 시설로 이전하여 활용케 하도록 72.6월 말까지 대책을 강구 보고할 것.(이전 후 시장 정상화시까지 시설을 무료 제공할 것)"[38]

대통령 지시사항의 내용을 통해 1972년까지 한국냉장 운영을 위한 물적

37) 농림부 장관, 앞의 글, 240-241면.
38) 농수산물유통공사, 앞의 책, 147면.

기반이 부재하였음을 알 수 있다. 애초 한국냉장이 새로운 시장을 개척하기 위해 만든 회사가 아니었음에도 불구하고 막대한 재정이 투자된 점을 고려하면 정부 차원의 전면적인 지원이 부재할 시 대규모 적자는 필연적이었다. 그러나 농림부, 농어촌개발공사, 서울특별시, 기타 정부 부서들의 업무 협력 관계가 원활하지 않아, 장기간 재정과 행정력이 낭비되어 급기야 대통령 차원의 조치가 이루어진 것이었다. 이같은 형상은 초기 농어촌개발공사 투자회사 전반의 문제였지만, 한국냉장에서 가장 극단적으로 나타났다.

1972~1973년 농어촌개발공사는 투자회사를 평가하고 네 가지로 분류하였다. 첫 번째는 정상적으로 가동되어 추가지원 할 필요가 없고 민간기업으로 발전이 가능하거나, 수익성 호전이 기대되는 기업으로 민영화 대상이었다. 두 번째는 개발 전략상 투자회사로서 존속의 필요성이 없거나 결손누적으로 공매대상인 회사이다. 세 번째는 전액출자회사 가운데 민간사업 유치의 선도적 기능을 갖는 시범사업으로써 거액의 투자금으로 인하여 민간투자가 어려워 직영사업소로 전환대상인 회사이다. 마지막으로는 외국인 합작투자 및 차관계약 상 민영화가 불가능하거나 전액출자회사로 개발전략 상 존속이 필요한 회사이다. 한국냉장은 네 번째 사례에 속하였다.[39]

1974년 6월 한국냉장은 거액의 관세포탈 혐의로 수사를 받았다. 1973년 10월부터 이듬해인 1974년 5월 사이 오스트레일리아로부터 수입한 양고기를 가공수출하면서 생긴 부산물인 양뼈다귀 12만 5천㎏과 양기름 15만㎏ 등 1천여만 원어치를 세관허가 없이 사료상이나 식당에 팔았다는 혐의였다.[40] 농수산물 유통 근대화와 수출을 위해 만들어진 한국냉장이 유통질서 및 무역절차 교란의 주범이 된 것이다. 이는 한국냉장을 감독해야 할 의무가 있던 농어촌개발공사 및 정부의 문제이기도 하였다.

이미 시장이 포화상태였던 농수산물 냉동냉장, 유통 산업에 참여하는 상황에서 농어촌개발공사가 일정 정도 자금을 지원한다고 하여 한국냉장이 민영화가 가능할 정도로 자립할 수 있는 구조를 갖추기는 어려웠다. 충분한 운영

39) 같은 책, 148면.
40) 「양뼈·양기름 음식점 등에 팔아 한국냉장, 관세 포탈」, 『경향신문』, 1974.6.19.

자금을 확보하고 기존 유통망까지 대대적으로 재편하면 한국냉장이 조직으로서 전망을 갖고 애초 설립목적을 달성할 수 있었다. 무엇보다 정부의 농수산물 도매시장 이전, 유통체제 정비 등이 필요하였다. 그러나 한국냉장 운영의 전제가 되어야 할 요소들은 모두 부재하였다. 결과적으로 공적 성격이 강하였던 ADB차관이 비효율적으로 투자되어 공적 목적이 아닌 민간의 영역까지 침범하게 된 것이다.

1970년 6월 한국냉장과 일본의 이토츄(伊藤忠)상사, 프리마주식회사 등 3개 회사 간 양육 보세가공 수출에 관한 보세계약이 체결되었다. 이 계약은 당시 농어촌개발공사 재투자회사로서 한국냉장의 성격과 한계를 고스란히 보여주었다. 이토츄 상사는 1965년 한일협정 이전인 1960년대 초반부터 한국에 주재원을 보내 활동한 일본회사였다. 한일협정 이후에는 정부와의 결탁을 의심받을 정도로 박정희 정권과 밀착해 있었다. 또한, 한일협정에서 비롯된 일본 어업차관의 수혜자로 한국에 원양어선을 제공하기도 하였다. 이외 한국정부와 화력발전시설, 고속화물선 수출계약을 체결하는 등 한국에 진출한 대표적인 일본계 자본이었다.[41] 이토츄 상사는 1969년부터 한국의 냉동돈육산업과 접촉하였다.[42]

한국냉장 입장에서 이토츄상사와의 계약은 이상적이이었다. 매년 1백70만 달러의 제품을 판매하기로 하였고, 냉동양고기는 한국냉장 묵호공장에서 연간 원료 8천5백 톤을 처리·가공하여 이 가운데 1천9백25톤의 제품을 수출하게 되었다.[43] 그러나 감사결과에 따르면 이 와중에 문제가 발생하였다. 양고기를 가공수출하는 가운데 발생한 부산물(양지, 양골) 등을 매각하는 과정에서 한국냉장이 스스로 배임하였다는 혐의였다. 1971년 7월부터 해당 보세가공사업이 시작하였는데, 부산물 매각 과정 중 가격을 시세보다 낮게 책정하여 판매하였다는 내용이었다. 양고기 가공 부산물이 애초 계약한 가격보다

41) 「항공기도입에 계획변경의혹 민중당, 해명요구」, 『경향신문』, 1966.1.31; 「원양어선실수요자 결정」, 『동아일보』, 1966.12.31; 「화전시설수출계약 이등충상사한국에」, 『매일경제』, 1968.3.15; 「경제단신」. 『경향신문』, 1968.5.3.
42) 「일본과 수출가합의 냉동돈육선적키로」, 『매일경제』, 1969.6.17.
43) 「냉동양육보세 가공 일 「이등충」과 계약」, 『매일경제』, 1970.5.25.

지속적으로 시세가 상승하였지만, 경쟁입찰이나 가격조정이 이루어지지 않았으며 가격조정이 이루어진 1971년 6월과 1972년 5월에도 여전히 다른 회사의 처분가격보다 저렴하게 약정하여 시세를 따르지 못하였다. 한국냉장은 이토츄상사와 최초 계약 시 양고기 부산물 시세가 형성되지 않아 염가에 계약하였음을 인정하였다. 하지만 계약상 법적인 문제로 인하여 부산물의 판매처를 바꾸는 것도, 일방적으로 가격을 변경하는 것도 불가능하였다.[44] 한국냉장은 이토츄상사의 일방적인 호의에 의지할 수밖에 없는 상황이었다. 이후 시세에 미치지 못하는 가격 인상, 관세조정 등으로 어느 정도 가격조정이 되었으나, 여전히 한국냉장이 전적으로 불리한 상황이었다.

한국냉장과 이토츄상사의 관계는 당시 한일관계와 한국과 일본의 경제구조까지 보여준다. 한일 간 국교가 수립되기 전부터 이미 일본의 상사들은 한국에 진출하여 박정희 정권과 유착하여 활동하였다. 한일협정 이후 이러한 관계는 더욱 강화되었다. 하지만 이는 수평적 관계가 아니라 수직적 관계였다. 일본으로부터 도입된 차관을 기반으로 한 사업의 파트너는 일본기업이었으며, 계약상 여러 불이익은 한국 측에서 감수해야 했다.

한국냉장의 문제는 수출뿐만 아니라 군납 과정에서도 있었다. 1971년부터 1973년까지 뉴질랜드산 양육을 도입하여 보세가공 후 조미육을 가공·납품하는 과정에서 부정의 혐의를 받았다. 문제는 군납 유통과정이었다. 당시 한국냉장은 직접 조미육을 납품하지 않고 중간군납업자(동남상공(주))를 활용하였다. 이 와중에 한국냉장과 군은 모두 피해를 보았다. 1973년 4월 현재 한국냉장에서 군납한 조미육의 생산원가는 ㎏당 214원이었으나 군납은 295원으로 차액이 최소한 80원이었다. 이같은 조치는 군납업자들에 대한 상당한 특혜였으며 군장병에게는 고액을 투자해서 염가의 급식을 공급하는 결과로 이어졌다. 이는 한국냉장의 손해인 동시에 세금을 낭비한 군납 비리로 심각한 문제였다. 한국냉장의 변명은 다음과 같았다. 일본 측과 보세가공을 계약하는 과정에서 동남상공(주) 대표이사가 개인적으로 협조하였으며, 한국냉장 내

44) 감사원 제3국 제3과, 「**주식회사(**)실지감사(진정서) 감사결과처리에 관한 서류 및 증거서류」, 1973, 67-71면.

군납업무를 담당할 만한 전문인력과 시설이 부재하다는 점이었다. 한국냉장 측은 감사원의 지적에 대하여 기존계약 해약에 따른 민사상 문제, 통조림으로 할 경우 시설보완, 군납절차 간소화(중앙조달) 등의 문제를 해결하면 직접 군납을 담당할 수 있다고 답하였다.[45]

한국냉장의 해명은 시대적인 한계를 고려하여도 설득력이 부족하였다. 감사원 문서에는 한국냉장과 일본 측과의 계약과정에서 동남상공 대표이사가 어떠한 역할을 하였는지 구체적으로 명시되어 있지 않았다. 따라서 개인의 확인되지 않은 공로에 대한 포상으로 군납 계약을 했다는 논리는 옹색하기 짝이 없었다. 또한, 농어촌개발공사의 재투자회사인 한국냉장이 군납을 담당할 인력과 기구가 부재하다는 점은 농어촌개발공사를 비롯한 관련 정부 부처의 업무 방기였다.

중간업자인 동남상공(주) 자체도 문제가 많았다. 1973년 10월부터 1974년 5월까지 동남상공과 한축산업사 등의 업체는 고려원양어업회사 및 부산수산냉동주식회사 등에서 수입 양고기를 통조림으로 처리하고 남은 양뼈, 저질의 고기, 기름 등을 사료용으로 구입하여 곰탕과 갈비탕 등의 재료로 전국 여러 식당에 납품하여 폭리를 취하였다. 이 사건은 1974년 6월 결국 검찰의 수사대상이 되었다.[46]

감사 시 한국냉장이 항변의 근거로 삼은 동남상공 군납 관련 전문성의 실체는 동남상공 사장을 통해 추정할 수 있다. 당시 동남상공 사장은 1962년 육군 대령으로 전역한 이후 증권거래소 총무이사를 역임하고 동남상공 사장에 취임한 인사였다. 문제는 군시절 경력이었다. 동남상공 사장은 1957~1959년 사이 국방부 관리국 관재과장으로 재임 시 피징발자들에 대한 군 보상금 부정·과다지급 사건과 관련하여 주범으로 구속되었던 이였다. 당시 수사에 따르면 피해 금액은 4억 환에 달하였다. 이 사건은 재판 당시 사건일로부터 3년이 경과되어 군법회의에서 최초로 “시효경과로 인한 공소기각”판정이 난 사례였다.[47]

---

45) 같은 글, 112-115면.
46) 「사료용 양뼈를 전국에 팔아」, 『동아일보』, 1974.6.13.

한국냉장이 언급한 동남상공 사장의 군납 관련 전문성과 경력을 인정하더라도 관련 범죄혐의자였다는 점은 부정할 수 없다. 정상적인 사업 입찰 절차를 취했다면 동남상공은 특혜가 아니라 배제의 대상이 되었을 것이다. 전직 군 고위장교에 관한 특혜로 의심할만한 여지가 충분하였다.

1972년 농어촌개발공사는 22개 재투자회사 가운데 18개를 공매로 처분할 방침을 수립하였다. 이는 우량기업 자립보다는 부실기업 정리라는 성격이 강하였다.[48] 농어촌개발공사의 운영이라는 면에서 이같은 구조조정은 타당하였으나 농어촌개발공사와 재투자회사 모두 세금에 기반하였다는 면에서 보면 결국 손실은 납세자인 국민들의 몫이 된 셈이었다. 한국냉장은 당시 정리 대상에 포함되지 않았다.

한국냉장은 1971년 9월부터 1973년 말까지 무려 5억6천만 원의 결손을 보았다. 애초 ADB차관 20억 원으로 시설을 완비하고 내자 20억 원을 운영비로 쓰려 하였으나 시설에만 40억 원이 소요되어 금리 및 원리금 상환, 감가상각비 등 고정비 부담에 압박받았다. 당시 한국냉장의 고정비 부담은 연평균 5억 5천만 원에 달하였다. 따라서 자금 부족으로 냉동·가공할 물건을 적극적으로 확보할 수가 없어 공장 가동률이 낮아졌다.[49]

1974년 7월 1일 한국냉장은 농어촌개발공사 임원이 한국냉장 사장을 겸직하는 공사 준직영체제로 전환되었고 김영진 사장을 비롯한 현 임원진은 전원 해임되었다. 같은 달 13일 김정오(金正五)가 한국냉장 4대 사장으로 취임하였다.[50] 탈세 사건이 계기가 된 듯하지만, 복합적인 이유에서 비롯된 것으로 보인다. 경영체제 변화의 명분은 경영비 절감과 보다 능동적인 사업 진행이었다.

사실상 농어촌개발공사 직영체제로 전환되었음에도 불구하고 한국냉장의 문제는 1970년대 중반까지도 해결되지 못하였다. 1975년 ADB는 정부와 협

47) 「군보상금 사억부정지불」, 『동아일보』, 1961.4.1; 「두가지공소기각」, 『경향신문』, 1961.5.11; 「박천군 명예군수 김경상씨를 위촉」, 『경향신문』, 1975.2.14.
48) 「농개공자회사 공매바람」, 『동아일보』, 1972.7.20.
49) 「한국냉장 경영쇄신을 모색 김정오씨 농어촌개발공사 사장」, 『매일경제』, 1974.7.15.
50) 「한국냉장 운영권을 흡수 농개공서 임원도 겸임」, 『매일경제』, 1974.7.11.

의 후 한국냉장을 직접 점검할 조사단을 파견하였다. ADB는 한국냉장의 경영 정상화를 위해 영구적인 자금 지원, 서울수산도매시장의 노량진으로의 이전 등을 요구하였다. 또한, 직원들의 잦은 이직문제도 지적하였다. ADB의 다소 과다해 보이는 개입에는 타당한 이유가 있었다. 한국냉장이 가진 고질적인 문제 가운데 하나인 가동실적과 적자는 서울의 도매시장이 한국냉장의 시설로 완전히 이전되지 않은 데에서 비롯되었기 때문에 이는 전적으로 도매시장 이전을 미룬 정부의 책임이었다. 가동률 저하는 총자본 회전율 저하로 이어졌다. 1974년 말 현재 한국냉장의 총자본 회전율은 연간 0.37회전에 불과하였다. 운영자금으로는 저리의 차관이 활용되었는데, 저리에도 불구하고 경영 부진과 이자 상환이 지속되어 사업 부진의 원인이 되었다. 시설투자와 운영자금은 모두 차입금이었다. 심지어 운영자금 14억 원 가운데 6억 원은 연리 15.5%에 이르렀다. 정부는 서울 수산물 도매시장의 조속한 이전, 인재 확보를 내세웠고 고리로 부담이 되어 버린 6억 원에 대하여는 정부나 농어촌개발공사가 직접 미불입 자본금 2억3천만 원, 재정자금 3억7천만 원을 지원하여 해결할 것을 약속하였다.[51]

한국냉장은 이후 이전된 도매시장을 서울수산(주)에 임대하였고 1977년에 농어촌개발공사 준직영체제에서 독자운영체제로 환원되었다. 외형적으로는 정상화되었으나 이미 공적 성격의 차관과 세금이 낭비된 후였다.

5. 맺음말

1960년대 후반 제기된 2차 경제개발 5개년 계획의 농공병진 정책 및 박정희의 대선공약은 농업생산력·농민소득 증대와 농촌마다 1공장 건설을 목표로 삼았다. 이를 추진하기 위해 농어촌개발공사가 설립되었다. 농업생산력 증대와 농공병진은 발전된 농수산물 유통체계와 가공산업 발전으로 가능하였기 때문에 농어촌개발공사의 한국냉장 설립은 1960년대 후반 박정희 정권기 농업정책의 핵심사안이었다.

51) 재무부 재무정책국 자금시장과, 앞의 글, 158-168면.

한국냉장은 1960년대 중반 한국경제 및 기업의 여러 특징을 보여주었다. 초대 사장으로 전직 해군참모총장이 취임하였으며, 시설과 기기는 주로 일본에서 유입되었다. 주요 협력 기업도 일본회사였다. 중소규모 업체들이 많았던 냉장 사업에 정부재투자회사의 진출은 기존 업체들의 반발을 불렀으나 정부의 의지는 강력하였다. 당시 농수산물가공산업 발전과 유통의 안정화를 추진하기 위해서는 무엇보다 규모를 키우고 기존의 불합리한 부분을 해결해야 할 필요가 있었다. 이러한 면에서 농어촌개발공사의 한국냉장 설립은 타당한 면이 있었다.

한국냉장의 설립목적이 애초 공적(公的)인 성격이 강했다는 점은 설립 재원을 통해 알 수 있다. 당시 차관은 이미 공공부문에 주로 투자되기 시작했고, 이에 따라 한국냉장의 주요 재원이 된 ADB차관이 투자된 부문도 경인고속도로 건설과 한국냉장뿐이었다. 하지만 한국냉장은 해방 이후 귀속기업 및 정부투자회사가 가진 고질적인 문제와 1960년대 한국경제 구조의 한계에서 자유롭지 못하였다. 시설투자는 아낌없이 이루어졌지만, 운영자금과 판로를 확보하지 못하였다. 정부가 차관을 통해 자금을 투자하여 회사를 설립하였으나, 정책과 제도의 뒷받침은 미비하였다. 한국냉장이 이를 극복하기 위해 내놓은 자구책은 공적자금 투자의 결과로 보기에는 부끄러운 수준의 소비재사업이었다. 실제 설립목적에 부합하는 경우에도 문제는 발생하였다. 일본 이토츄상사와의 협업은 표면적으로 양자 모두에게 이득이었지만, 실제 진행 과정에서 한국냉장 측의 미숙함이 드러났다. 수출 양고기의 부산물을 판매하는 과정에서 사실상 불이익을 감수한 것이다. 이외 군납 과정에서는 납득하기 어려운 이유로 의심스러운 업체에 이득을 안겨주기도 하였다. 이는 사실상 한국냉장 스스로에 대한 배임이었으며, 소비자들에게 손해를 전가하는 행위였다. 결국, 한국냉장은 자활력을 상실하고 사실상 농어촌개발공사의 직영회사가 되었다.

1960년대 후반 설립과정부터 1970년대 중반에 이르는 한국냉장의 설립과 운영과정에서 비롯된 문제의 원인을 단순하게 하나로 정리할 수는 없다. 한국냉장은 사업운영을 위한 전문적인 인력이 부재하였고 운영자금도 확보하

지 못한 상황에서 시설에 과도하게 투자하여 낮은 가동률로 문제가 되었다. 애초 냉동업자가 많은 상황에서 시장성을 기대하기는 어려웠지만, 대규모 콜드체인과 수출산업을 육성하기 위해 설립하였던 한국냉장을 위해 능동적인 정부 조치가 필요하였다. 그러나 정부는 ADB와 차관계약 체결시 약속했던 조항도 지키지 못하였다.

한국냉장이 ADB차관의 목적에 맞지 않은 사업에 진출한 원인도 정부가 필요한 조치를 취하지 못한 데에서 기인한 구조적인 문제에 있었다. 한국냉장은 설립 이후 7~8년간 존속을 장담하기 어려울 정도로 혼란하였다. 결과적으로 정부는 도매시장 이전 등 한국냉장에 필요한 조치를 취하였고, 운영자금도 추가로 투입하였다. 그러나 애초 한국냉장 설립의 목적이 2차 경제개발 5개년 계획의 농공병진 정책에 있었다는 점을 고려하면 뒤늦은 조치로 막대한 세수와 차관이 낭비되었음을 부정할 수 없다.

ADB는 한국냉장의 문제에 관하여 면밀하게 파악하고 한국정부를 압박하였다. 한국 농수산물 유통시장 변화·수출의 기반 강화를 위한 한국냉장 운영에 관하여 한국정부보다 ADB가 더 적극적이었다는 점은 박정희 정권이 내세운 2차 경제개발 5개년 계획의 농공병진 정책이 갖는 시대적인 한계를 보여준다. 1972년 8.3조치와 1973년 '중공업화시대 선언'에서 보이듯 박정희 정권이 추구한 경제정책과 시대적인 흐름은 농수산업에서 크게 벗어나 있었다.

한국냉장은 판로개척부터 유지까지 모두 여러 정부 기구가 합작해야 존속이 가능한 기업이었다. 또한, 넉넉한 운영자금을 기반으로 적자도 감수할 필요가 있었다. 그러나 농수산도매시장기능 정비를 포함한 박정희 정권의 유통구조 개선대책은 한국냉장이 설립된 지 6년 후인 1974년에 이르러서야 제출되었다. 1960년대 후반부터 1970년대 중반에 이르는 한국냉장 설립과 운영과정은 2차 경제개발 5개년 계획의 농어업 부문 정책의 계획과 실행의 괴리를 보여주는 대표적인 사례였다.

▮ 참고문헌

『경향신문』, 『동아일보』, 『매일경제』, 『월간 현대해양』, 『조선일보』.

감사원 제3국 제3과, 「농어촌개발공사 감사결과 처리에 관한 서류」, 1970.
감사원 제3국 제3과, 「**주식회사(**)실지감사(진정서) 감사결과처리에 관한 서류 및 증거서류」, 1973.
농림부 장관, 「한국냉장주식회사운영정상화 대책」, 1972.
농어촌개발공사, 「농어촌개발공사 설립 3년의 회고와 전망」, 『농공병진』 2, 농어촌개발공사, 1970, 2-33면.
문방흠, 「농어촌개발공사의 70년도 주요업무」, 『국회보』 101, 대한민국 국회, 1970, 40-44면.
재무부 경제협력국 외자관리과, 「한국냉장 차관관계철」, 1969.
재무부 재무정책국 자금시장과, 「ADB냉동냉장사업 차관관계철」, 1975.

구천서, 「농어촌개발공사 설립」, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원 편, 농림부, 1999, 235-237면.
김민석, 『1960년대 박정희 정권의 농업 정책』, 선인, 2020.
농수산물유통공사, 『농수산물유통공사20년사』, 1988.
농어촌개발공사, 『농어촌개발공사 10년사』, 1977.
재무부, 『한국외자도입 30년사』, 1993.
정도영 외, 『구술로 보는 한국 경제 성장의 역사』, 선인, 2020.

【Abstract】

The Characteristics of Establishment and Operation of Korea Cold Storage Company(1968-1974)

Kim, Min-Seok*

This thesis aims to identify the characteristics and limitations of the agricultural policy of Park Chung-Hee regime by examining the establishment and operation process of the Korea Cold Storage Company (KCSC) established in 1968. For this purpose, the consultation process between the Asian Development Bank (ADB) which provided a loan to KCSC and the government was examined and the structural problems of KCSC were analyzed based on the data of the Board of Audit and Inspection.

KCSC was founded to establish the basis for distribution of agricultural and marine products and Compatible Policy of the Agriculture and Industry with the loan which was official support by the government from ADB. KCSC collaborated with Japanese companies such as Japan Cold Storage Company and Itochu Corporation. However, KCSC's funds were insufficient, and the government's promised measures to transfer the Agricultural and Marine Products Wholesale Market and additional operating funds for making stable operating profit were delayed. In this situation, KCSC focused on sales to fill the deficit rather than improving the distribution structure of agricultural and marine products as the original purpose of it. However, it could not get away from problems such as low facility utilization rate and deficit of the wholesale market. ADB tried to solve the problem of KCSC in consultation with the Korean government. However, since KCSC was investigated with the Agriculture and Fishery Development Corporation (AFDC) on charges of defalcation and military corruption, KCSC was operated by AFDC due to lack of self-sufficiency.

The establishment and initial operation process of KCSC demonstrated the contradictions and characteristics of the agricultural and fisheries policies of the 2nd 5-Year Economic Development Plan. In the late 1960s, the agricultural and fisheries industry

* Research Professor, Chungcheong Cultural Institute, Chungnam National Univ.

was unable to maintain and develop without active support of the government, but the plans and implementation of agriculture and fisheries policies were constantly separated.

Keywords: Korea Cold Storage Company (KCSC), Agriculture and Fishery Development Corporation (AFDC), Asian Development Bank (ADB), Compatible Policy of the Agriculture and Industry. Agricultural and Marine Products Wholesale Market.

접수일: 2021.06.30. ‖ 심사일: 2021.07.08. ‖ 게재확정일: 2021.08.19.