

新政府 出帆 以後 産業政策의 展開 및 앞으로의 方向

姜 光 夏

新정부 수립 이후의 産業政策을 살펴봄으로써 현재의 정책이 과거의 정책과 어떻게 다르며, 그것은 오늘날의 경제환경변화에 적합한 것인지를 평가하는 것이 본 논문의 목적이다. '新경제 100日計劃'과 '新경제五個年計劃'에 나타난 産業政策을 간략히 소개한 후 이들 政策을 適合性, 實踐性, 效果의 세 側面으로 나누어 평가하였다. 마지막으로 이에 근거하여 앞으로의 政策方向에 대한 提言을 포함시켰다. 産業政策의 基調는 대체로 긍정적인 평가를 받을 만하다. 다만 政策을 집행하는 과정에서 분명함과 적극성을 보여야 할 것이며 또한 정부와 민간의 역할분담이 명확해져야 할 것이다. 이에 덧붙여 市場의 성숙도에 맞는 政策을 택하는 것이 무엇보다 중요함을 강조하였다. 國民의 參與와 創意力發揮을 가져올 政策이 되어야 함은 두말할 필요가 없다.

1. 序

1993년 새로운 정부가 탄생하면서 經濟政策 역시 새로운 모습을 보여주고 있다. 소위 '新경제'라고 불리우는 경제정책의 핵심은 과거 경제발전의 원동력이었던 정부의 지시와 통제를 대신하여 국민의 자발적인 참여와 능동적인 창의력 발휘를 새로운 발전메커니즘으로 받아들인 것이다. 이러한 정책기조의 변화방향은 국내외 정치·경제·사회·문화적인 여건변화에 비추어 볼 때 바람직한 것이라고 판단된다. 다만 이를 실천하는 구체적인 개념 정리와 정책방안, 개혁추진의 속도, 그리고 지속적인 환경변화에 적응하는 신속성의 정도에 대해서는 다른 의견을 가질 수 있을 것이다. 다시 말하면 국민의 자발적인 참여와 능동적인 창의력 발휘라는 것이 무엇을 뜻하며, 이를 달성하기 위한 정책수단은 어떤 것이며, 어느 정도 빠른 속도로 발전메커니즘을 전환시키며, 이를 통하여 어떤 효과를 기대하느냐 하는 구체적이고 실천적인 문제가 관건이다.

본고에서는 이러한 측면에서 신정부 출범 이후의 産業政策을 살펴보고 앞으로 우리 경제가 지향해야 할 바람직한 정책방향에 대해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

정책의 수립과 집행은 경제상황이 복잡해지면 질수록 더욱 어렵게 되고 좋은 정책, 유효

한 시책의 발견은 역시 어려운 과제이다. 그러나 어려움을 극복하고 보다 나은 대안을 모색하는 과정이야말로 우리가 추구해야 할 과업이라고 볼 때, 좀더 나은 정책방향을 찾기 위해 기존의 정책을 비판적인 시각에서 평가하는 것은 그것 자체로도 의미있는 일이라 생각한다.

2. 新政府의 産業政策

2.1. '新경제 100日計劃'

새로운 정부가 출범하자마자 국민에게 선보인 경제정책이 바로 '新경제 100日計劃'이다. 이것은 당시의 가라앉은 분위기를 움직이는 분위기로 일신하여 경제사회 전반에 활력을 불어넣는 데 그 목적이 있다고 발표되었다. '新경제 100日計劃'의 목적이 어디에 있든, 새정부가 들어서고 처음으로 발표된 경제정책이었던 만큼 국민들의 지대한 관심의 대상이 되었다. 同計劃에 나타난 100일동안 중점적으로 추진할 과제는 다음과 같다.

첫째, 투자진작을 통하여 景氣活性化를 추진하고, 둘째, 中小企業을 내실있게 육성해 나가는 한편, 셋째, 기술개발투자의 효율성을 제고하고, 넷째, 경제행정규제등 기업애로요인을 제거하여 企業活動의 자율성을 제고하며, 다섯째, 농어촌 구조개선사업의 획기적인 개선방안을 마련하고, 여섯째, 국민생활의 안정을 위해 生必需品가격을 철저히 관리하는 동시에, 일곱째, 국민의식개혁운동을 공직자를 중심으로 착수하여 제도개혁의 실효성을 뒷받침하는 일이다.

요약하자면 短期的인 景氣活性化와 行政規制緩和라고 정리할 수 있다.

앞서의 일곱 가지 과제를 실천하기 위한 중요시책을 열거해 보면 공급리인하, 금금의 완화, 재정지출의 조기집행, 행정규제완화, 물가안정조치 등이다.

이러한 施策을 실시함으로써 경제에 대한 불안감을 해소하고 장애에 대한 자신감을 심어 주고, 경제의 안정기반을 확고히 구축하고 경제의 효율성제고에 기여하며, 국민의 참여와 창의를 유발하여 '新경제五個年計劃'의 수립·집행에 유리한 환경을 조성하자는 것이 100일계획의 목적이었다.

그러나 주지하다시피 재산공개로부터 시작된 정치개혁조치들은 의도한 것은 아니지만 경제활동을 위축시켜 100일계획은 소기의 성과를 나타낼 수 없었다.

들이켜 보면 개혁의 한파 속에서 그나마 경제가 숨을 쉴 수 있었던 것은 100일계획의 공이였다고도 생각할 수도 있다. 1993년 하반기부터 경제가 되살아나 높은 성장률을 보였지

만 만약 100일계획이 없었다면 경제회복의 시기가 상당히 늦어졌을 가능성도 있다. 뿐만 아니라 100일계획의 경제활성화시책이 없었다면 ‘新경제五個年計劃’에 포함된 개혁조치들을 쉽사리 추진하기 어려웠을 수도 있다.

그러나 ‘新경제 100日計劃’은 이러한 긍정적인 효과뿐만 아니라 부정적인 파급효과도 가져왔다. 무엇보다도 신정부가 출범하면서 100일계획이라는 단기계획을 먼저 발표함으로써 참여와 창의를 존중하겠다는 新정부가 지시와 통제에 대명사인 ‘計劃’을 선호하는 것같은 인상을 심어준 것을 지적할 수 있다. 계획의 형태가 아니라 정부의 정책기조발표와 같은 모습으로 ‘新경제五個年計劃’을 위한 전단계준비로서 나타났다면 오히려 100일계획의 의도한 바가 더욱 잘 전달되었을 뿐만 아니라 그후에 만들어진 ‘新경제五個年計劃’의 참뜻도 제대로 인식될 수 있었을 것이다. 하지만 실제로는 그렇지 않았기 때문에 많은 사람들에게 계획이라는 단어가 거부감을 갖게 하였으며, 나아가 ‘新경제五個年計劃’의 수립·집행에도 부정적인 영향을 주었던 것 같다.

다음으로는 경제활성화를 위해 정부가 경제활동에 적극적으로 개입하는 인상을 심어줌으로써 참여와 창의를 표방하는 新경제와 상치되는 계획이 아니냐는 인식을 갖게 만들었다. 특히 가격안정을 위한 몇 가지 조치는 정부의 시장개입이 여전함을 알려주는 결과밖에 되지 않았다.

결국 ‘新경제 100日計劃’은 그것이 마치 신정부의 경제정책기조라는 잘못된 인식을 심어주는 결과를 초래했다. 즉 ‘新경제 100日計劃’은 그것이 갖는 긍정적인 효과에도 불구하고, 한시적이고 예비적인 성격의 정책이라는 정확한 의미를 제대로 전달하지 못함으로써 ‘新경제五個年計劃’마저도 오해받게 만들었다. 이러한 경험은 앞으로 정책의 내용도 중요하지만 사람들이 정책을 어떻게 인식하느냐 하는 것도 대단히 중요하다는 사실을 일깨워준 좋은 예라 하겠다.

2.2. ‘新경제五個年計劃’ 수립 이후의 産業政策

갈수록 치열해지는 국제경쟁을 극복하고 선진경제로 도약하기 위해서는 무엇보다 경제전체의 효율을 높여 성장잠재력을 확충해나가야 한다는 것이 ‘新경제五個年計劃’에 나와 있는 설명이다. 이를 위해 ‘新경제五個年計劃’ 제 4장 제 1절에서 다음과 같은 정책을 제시하고 있다. “산업구조조정 촉진, 기술혁신을 통한 생산효율의 향상과 인력·토지·물류·사회간접자본·정보화 등 산업활동을 뒷받침하는 기반구축을 통해 총체적인 경제효율을 높여나갈 것이다. 아울러 공경거래질서의 정착과 노사관계의 안정을 도모하면서, 중소기업의 구조고도화, 농어촌 구조개선사업, 그리고 지역균형발전시책도 적극 추진해 나갈

것이다.”

이를 좀더 구체적으로 살펴보기 위해 먼저 새로운 산업발전전략의 기본방향을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 정부와 민간이 함께 참여하는 산업발전체제를 구축한다. 이를 통해 정부와 민간의 역할을 재정립해 나간다.

둘째, 기술개발중심의 산업정책을 강화한다. 특히 첨단기술과 산업현장 수요기술을 중점적으로 개발·추진한다.

셋째, 산업의 국제협력 강화 및 기업의 국제화전략을 지원한다.

넷째, 산업정책운용방식을 전환해 나간다. 즉 정부, 기업, 금융기관, 연구기관간의 긴밀한 디조체계하에 중·장기 산업발전비전을 작성·공포하고 정기적으로 수정·보완해 나가며, 기능별정책수단과 업종중심의 산업정책과의 연계성을 제고하고 부처간의 협력체제를 강화한다.

이와 같은 기본방향하에서 산업구조조정정책은 선진국형 산업구조로의 전환, 산업의 기술 및 지식집약화 촉진, 산업경쟁여건의 개선 등 3大課題에 중점을 두겠다고 밝히고 있다. 첫번째 과제를 위해서는 첨단기술산업과 자본재산업의 발전, 기존산업의 고도화, 환경친화적 산업구조의 구축을 위해 적극적인 노력을 경주한다. 두번째 과제와 관련해서는 산업기술력을 획기적으로 향상시키고 이를 뒷받침하는 우수인력을 확대 공급하고 질 좋은 지식서비스의 공급을 원활히 하며, 산업의 정보화를 촉진해 나간다. 마지막 과제인 산업의 경쟁여건 개선을 위해서는 각종 시장진입제한조치를 철폐하고 한계기업의 퇴출을 원활히 하고, 대규모기업집단의 업종전문화와 세계 일류기업화를 촉진한다.

이러한 정책과 더불어 주요업종별 발전전략에 따라 산업구조조정을 촉진하고 소유분산의 촉진, 기업재무구조의 개선, 기업경영의 투명성제고를 통해 기업경영구조의 혁신을 위한 제도적 환경과 여건을 조성해 나간다는 것이 산업정책의 근간을 이루고 있다.

물론 이밖에도 에너지부문, 물류부문, 정보화부문, 인력개발부문 등등에 관한 산업정책이 있지만 여기서는 논의를 집중시키기 위해 산업구조조정정책을 중심으로 하여 분석하기로 한다.

이상에서 설명한 것이 ‘新경제五個年計劃’에 나타난 産業政策의 주요내용이다. 이후 정부는 이러한 계획에 근거하여 구체적인 정책을 수립·집행해 오고 있다. 그 각각의 시책에 관해서는 언급하지 않기로 하고 그러한 시책들이 과연 ‘新경제五個年計劃’에서 제시하고 있는 기본방향에 맞게 만들어지고 집행되고 있는지, 또 그것이 오늘날의 우리 경제가 처한

현실에 과연 타당한 것인지에 대해 분석해보기로 하자.

3. 産業政策에 대한 評價

정책평가의 방법에는 여러 가지가 있을 수 있다. 즉 평가의 목적이 무엇이나에 따라 각기 다른 방법을 선택할 수가 있다. 본고에서는 신정부출범이후의 산업정책을 다음에 지적하는 세 가지 관점에서 평가하기로 한다.

첫째, 산업정책이 지향하는 바에 비추어 볼 때 과연 적절한 시책을 채택하였는가.

둘째, 제안된 주요시책을 착실하게 실천에 옮겼는가.

셋째, 정책시행의 효과가 실제적으로 있었는가.

3.1. 産業政策의 適合性

80년대를 거치면서 우리 경제는 국제경쟁력이 약화되었으며 수출과 제조업의 성장주도 부문으로서의 역할이 감퇴되었다. 그렇다면 산업정책의 주요과제는 경쟁력향상에 있으며, 이를 달성하기 위한 정책이 수립·집행되어야 함은 너무나 당연하다. 이러한 점에 유의하면서 정부의 산업정책이 과연 적절한 것이었느냐를 살펴보기로 하자.

앞에서 설명한 ‘新경제’ 산업정책의 내용을 보면 대체로 정부가 하여야 할 일을 잘 포괄하고 있는 것 같다. 특히 단기적이고 가시적인 효과보다 중장기적인 성장잠재력의 확충을 중요하게 생각하는 정책기조의 전환은 시의적절한 것이라고 사료된다. 뿐만 아니라 산업정책에서 제시하고 있는 시책들이 제대로 시행된다면 우리 산업의 경쟁력은 일취월장할 것이 분명할 정도로 좋은 정책들을 망라하고 있다는 점에서 산업정책으로서의 기본틀은 무난하다 하겠다. 그러나 좋은 시책들의 집합이라고 해서 반드시 좋은 것은 아니지 않겠는가. 이런 관점에서 몇 가지 지적해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 政府의 役割에 대한 분명한 태도표명이 아쉽다. ‘新경제’는 ‘국민’의 자발적인 參與와 능동적인 창의력 발휘를 강조하고 있다. 여기에서 ‘국민’이란 결코 ‘민간기업’을 의미하는 것이 아니다. 민간기업과 정부, 그리고 일반국민 모두를 포괄하는 개념이 바로 ‘국민’이다. 그렇다면 ‘국민’이 주도하는 경제와 ‘민간’이 주도하는 경제는 분명히 다른 것이다. 따라서 ‘新경제’의 산업정책도 ‘국민’이 주도하는 경제를 만들기 위한 확고한 정책방향을 제시해 주어야 한다. 그러나 지금까지의 정부정책은 이 점을 분명하게 밝히는 데 실패했다고 평가된다. 그렇기 때문에 민간기업과 일반국민의 판단에 혼선을 가져다 주기도 하였다. 특히 각종 규제완화와 관련해서 더욱 그러하였다. ‘新경제’ 산업정책에서는 정부

와 민간의 역할재정립을 강조하고 있으면서도 각각의 역할과 기능을 확연하게 정립하지 못함으로써 한편으로는 기업에게, 다른 한편으로는 일반국민에게 혼선과 실망을 초래케 하였던 것이다. 근간에 있었던 시장진입과 퇴출에 관한 한 두 개 사건도 모두 이러한 불명확에 연유한다.

둘째, 産業構造調整을 촉진하는 구체적인 政策手段의 부족을 들 수 있다. 산업구조조정은 크게 산업간 구조조정, 산업내 구조조정으로 나눌 수 있으며 각각의 조정에 대한 정책은 다를 수밖에 없다. 그러나 정부의 산업정책은 이를 명확히 구별하지 않은 포괄적인 성격이 강하기 때문에 구조조정의 속도와 방향을 제대로 잡지 못하고 있는 것 같다. 그 중에서도 특히 산업내 구조조정은 정부가 적극적으로 도와주어야 하며 또 그렇게 할 수 있는 여지가 많다. 산업간 구조조정에 대해서는 정부보다는 기업이 더 많은 정보를 가지고 있으며, 정부가 잘못 판단하여 투자에 개입하다가는 더 많은 비용을 부담할 위험이 많다는 이론도 있다. 그러나 산업내 조정은 그렇지 않다. 정부는 비효율적인 기업이 쇠퇴하고 효율적인 기업은 성장할 수 있는 경쟁여건을 조성해주어야 하며, 쇠퇴하는 기업의 사회적 비용을 최소화할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

산업구조조정은 산업전체의 차원에서는 분명 바람직한 것이지만 구조조정에 의해 쇠퇴하는 개별 산업에게는 말할 수 없는 고통이다. 따라서 구조조정정책은 국가차원의 바람직한 산업구조를 구축하는 일과 그 과정에서 고통을 겪게 되는 기업을 도와주는 일에 주력하여야 한다. 그런데 신정부출범 이후의 산업정책을 살펴보면 특히 후자의 측면에서 뚜렷한 대책을 보여주지 못하고 있다. 현재 산업구조조정이 꽤 활발하게 진행되고 있다고 판단할 수 있는 자료가 있다. 즉, 예를 들어, 중소기업의 부도가 전년 대비하여 대폭 늘어나고 있음에도 불구하고 더 많은 수의 중소기업이 새롭게 탄생하고 있다는 것은 구조조정의 차원에서 반가운 일이다. 이것은 물론 정부의 중소기업정책기조의 변화에도 기인한다. 신정부가 들어서고 나서 지금까지의 보호 일변도의 중소기업정책을 지양하고 효율적인 중소기업을 지원하는 방식으로 정책기조를 바꾼 효과가 조금씩 나타난 셈이다. 이것은 새로운 정책방향이며 앞으로도 계속해야 할 정책이라고 사료된다. 그러나 이것만으로는 부족하다. 많은 수의 중소기업이 도산하고 있는 상황에서 정부가 해야 할 일은 효율적이고 새로운 기업의 확장과 설립을 적극적으로 도와주는 한편, 시장에서 퇴출하는 기업의 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 방안강구에 주력하는 것이어야 한다. 쇠퇴산업, 퇴출기업에 종사하고 있는 인력의 재배치가 중요하다는 것이다. 이 점과 관련된 정책이 전혀 없다는 뜻이 아니라 지금보다 더욱 적극적인 자세를 취하여야 한다는 말이다. 중소기업은 대기업에 비해 여러 가

지 면에서 취약하다. 그렇기 때문에 구조조정과정에서는 대기업에 비해 더 많은 고통을 쉽게 당할 가능성이 크다. 이런 이유로 정부는 구조조정과정에서 중소기업에 상대적으로 더 많은 관심과 지원을 아끼지 않아야 한다.

셋째, 環境變化에 맞추어 적합한 政策代案을 신속하게 마련하지 못하고 있다. 우리 경제가 직면한 대내외적인 환경은 급속히 변하고 있다. 우르과이라운드가 마침내 타결되었는가 하면 EU, NAFTA를 위시하여 지역주의가 심화되고 있으며, 국내적으로는 금융실명제가 실시되고, 1995년이던 지방자치제가 도입되는 등 경제에 커다란 영향을 미치는 큼직한 변화가 연속으로 일어나고 있다. 산업정책도 이러한 변화에 발맞추어 계속 변신되어야 할에도 불구하고 그 동안 발표된 내용을 보면 대부분 과거에 논의되고 시행되던 것을 재경리한 것에 불과하고 새로운 것은 극히 일부분에 그치고 있다. 이러한 상황이 벌어지고 있는 이유로서는 공직자들의 산업정책에 대한 인식이 크게 바뀌어지지 않은 점과 새로운 환경에 맞는 새로운 정책수단의 개발이 어려운 점, 그리고 새로운 정책을 만들기 위해서는 시간이 필요하다는 점 등을 들 수 있다. 그러나 우리의 사정은 시간을 두고 천천히 준비해도 괜찮은 그런 입장이 아니다. 하루 빨리 우리가 처한 상황에 맞는 정책을 수립하여 집행하여도 될까말까한 실정이다. 따라서 한시빨리 적절한 대책을 마련하여야 한다. 이를 극복하기 위해서는 관계인사들의 과감한 발상의 전환과 예리한 분석과 통찰력, 그리고 강력한 추진력이 요구된다. 이러한 측면에서 지금까지의 산업정책은 부족한 면이 많다. 물론 실질적인 정책수단을 가지고 있는 타부처의 협조가 없었다든가, 이해가 엇갈리는 다른 부처등과의 협의가 원활하지 못하였다는 등 변명할 수 있는 여지도 있겠지만, '新경제' 산업정책에서 강조한 기본방향에 협력체제의 구축이라는 것이 분명히 들어있었다는 것을 고려한다면, 그러한 어려움에도 불구하고 새로운 변화에 적합한 새로운 정책개발에 좀더 적극적인 자세를 취하는 것이 바람직하다.

3.2. 産業政策의 實踐

정책을 평가함에 있어서는 정책의 내용이 얼마나 충실한가도 중요하지만 그에 못지않게 수립된 정책을 착실하게 실천에 옮기고 있느냐도 중요하다. 왜냐 하면 과거의 여러 계획에서 미사여구로 장식된 많은 정책들이 실천에 옮겨지지 않은 채 보고서상에만 나타났다가 사라지고 또 다시 나타났다가 사라진 사례가 한두번이 아니었기 때문이다.

'新경제 100日計劃'뿐만 아니라 '新경제五個年計劃'은 중간점검, 每月점검 등을 통해 計劃이 차질없이 집행되고 있는지에 대해 지대한 관심을 쏟고 있다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 만하다. 한번 만들어지고 난 다음에는 거의 거들떠보지도 않았던 과거의 5개

년계획과는 달리 每月 대통령이 직접 주재하는 '新경제추진회의'에서 계획의 추진상황을 점검하는 것은 계획의 실천도를 높이는 좋은 방안임에 틀림없다. 이러한 절차를 통하여 계획을 차질없이 추진할 수 있을 뿐만 아니라 부족한 부분도 보완할 수 있는 좋은 계기를 삼을 수도 있다.

그러나 계획을 실천에 옮기는 것을 독려하기 위한 형식을 갖추는 것과 실제로 정책이 실천에 잘 옮겨지는 것과는 별개의 문제이다. 현재까지 비교적 무난하게 진행되고는 있지만 그래도 여전히 부족한 면이 있다.

정책의 실천여부와 관련하여 제기할 수 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 産業政策이 차질없이 수립·집행되기 위해서는 關聯部處나 關係法令, 나아가 타부처의 關聯政策들과 補助를 맞추어야 한다. 각 부처나 법령은 제각각 할 일이 따로 있고 의도하는 바가 다르다. 그렇기 때문에 다른 부처나 법령과 모순되지 않고 오히려 상호 보완, 협력하여 소기의 성과를 훨씬 높게 거둘 수 있는 관계를 유지하기란 매우 어려운 일이다. 따라서 어느 한 부처가 계획된 방향으로 정책입안을 하기 위해서는 고통스럽고 지루한 설득과 협조의 터널을 통과해야만 한다. 이러한 과정에서 불거져나오는 부처이기주의나 무관심은 어지간한 인내심과 추진력을 가지지 않으면 정책의 수립·집행을 매우 어렵게 만든다. 뿐만 아니라 산업정책과 더불어 수립·집행되어야 할 금융정책, 재정정책 등 다른 정책들이 순조롭게 실천에 옮겨지고 있는냐도 의문이다. 이것은 타부처의 관심과 성의문제가 아니라 그러한 여건과 관행이 성숙되어 있는냐와 연관되어 더욱 어려운 과제를 낳고 있다. 어느 한 부처에서 아무리 좋은 의도를 가지고 정책을 집행하더라도 이와 관련된 타부처의 정책이 이를 뒷받침해 줄 수 없는 상황이라면 그러한 정책의 시행은 재고해야만 한다. 즉 차선의 정책(second best policy)이 필요하다는 것이다.

둘째, 政策方向이나 主要課題를 명확히 認識하고 있어야 實踐하기가 쉽다. 예를 들어 산업정책에서 정부는 직접개입보다는 공정한 규칙을 제정하고 경기에서의 심판으로서의 기능에 더욱 충실하겠다고 언명하고 있다. 그러나 어떤 것이 공정한 규칙이며, 또 그 규칙은 다른 규칙들과 조화를 이루고 있는지, 나아가 그러한 규칙이 제대로 지켜지는지를 감독할 수단을 갖고 있으면서 그러한 주장을 하는 것인지 묻고 싶다. 규제완화를 강조하면서도 어떤 규제는 풀고, 어떤 규제는 강화하는지에 대한 확고한 방향과 규칙이 보이지 않는다.

불필요한 물건을 사면, 필요한 물건을 팔게 된다(He will be obliged sell necessary things who buys needless things.)는 말이 있다. 이와 마찬가지로 정부는 불필요한 규제에 집착하다 필요한 규제를 못하게 되는 잘못을 범하고 있지는 않는지 냉정하게 판단할 필요

가 있다. 규제는 지켜지지 않으면 더 이상 규제가 아니다. 따라서 규제를 해야 할 것은 철저히 규제할 수 있는 수단과 위반했을 때의 제재수단을 구비한 후에 실시하는 것이 바람직스럽다. 이러한 생각을 가지고 어떤 것은 규제하고 어떤 것은 규제하지 않을런지에 대한 정부의 확고한 방향정립이 요구된다.

셋째, 새로운 政策이 시행되기 위해서는 關聯利害當事者들을 說得시키는 어려움을 겪어야 한다. 어떤 정책이라도 이를 변경하거나 새롭게 만들면 이에 따라 이해가 엇갈리게 되는 집단들의 반발이 예상된다. 자기들에게 유리하게 변경되는 조항은 제쳐두고, 불리하다고 생각되는 조항에 대해서는 극렬한 반대가 있기 마련이다. 모든 사람에게 만족스러운 시책을 만든다는 것은 애초부터 불가능한 것이고, 만약 그러한 것이 있다면 그것은 역설적으로 정부가 할 일이 아니라고 할 수 있다. 따라서 모든 정책은 저항을 예상해야 하고, 그러한 어려움 속에서 어떤 정책을 실천에 옮기기 위해서는 사명감과 추진력뿐만 아니라 이해당사자를 설득하는 능력이 필요하다. 이러한 측면에서 현 정부의 정책실천력은 점차 약해지고 있는 것 같다. 계획들이 새로운 정책으로 모양을 갖추어 국민에게 선보이는 일이 차츰 줄어들고 있고, 그 내용에 있어서도 새로운 것이 별로 보이지 않고 있다. 모두가 예상되는 반발이나 저항을 염두에 둔 탓이다. 이런 의미에서 최근에 발표된 공정거래법개정안은 그 내용에 대한 찬반여부를 떠나 계획을 착실히 실천에 옮기는 좋은 예가 되었다. 기업집단의 반발이 예상되는 것임에도 불구하고 공정거래위원회에서 나름대로의 논리를 내세워 입법예고한 것은 정책의 수립·집행의 적극적인 자세라는 점에서 환영할 만한 일이다.

3.3. 産業政策의 效果

정책평가의 마지막 사항은 과연 정책이 소기의 목적을 달성하는 데 효과적인 것이냐를 판정하는 것이다. 이런 점에 유의하여 신정부의 산업정책을 검토해 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 政府가 시도한 誘導政策이 과연 成功했느냐이다. 정부는 과거에 사용하였던 시장에서의 직접개입과 특정산업 중심의 불공정한 특혜성지원을 지양하고 간접적이고 무차별한 지원체계를 갖추겠다고 밝히고 있다. 이것은 물론 전반적인 경제흐름에 맞는 방향이자 좋은 정책대안이다. 그러나 문제는 이러한 자세를 견지하는 것이 아니라 구체적으로 어떤 일을 함으로써 그러한 효과를 발휘할 수 있느냐이다. 아무리 좋은 정책기조라 할지라도 그와 같은 기조에 맞는 정책을 개발해내지 못하거나, 그러한 정책이 효과를 발휘할 수 있는 환경을 만들어내지 못하면 아무런 소용이 없다. 간접적이고 유도적인 정책이라는 것은 그러한 방법으로도 충분한 효과를 거둘 수 있을 때에 적합한 정책방안이 된다. 그렇지 않고 단

순히 직접적인 정책이 갖는 폐해를 줄이기 위해 간접적인 방법을 채택하였다면 오히려 더 큰 문제를 발생시킬 수도 있다. 따라서 간접적인 유도정책이 실효를 거두기 위해서는 어떠한 방법으로 어떻게 적용하는 것이 효과적인지에 대해서도 유의하여야 한다.

지금까지의 경험으로 볼 때, 유도정책은 성공한 측면도 있고 성공하지 못한 측면도 있는 것 같다. 시장의 구조나 특성, 기업의 수용태세, 소비자의 행태, 그리고 관련기관들의 관행 등이 정책의 성공여부에 영향을 주고 있다. 그렇기 때문에 보다 효과적인 정책집행이 되기 위해서는 정책 그 자체뿐만 아니라 정책이 집행되는 경제환경을 그에 맞게 개선해 나가는 노력이 요구된다. 예를 들어 산업체에 대한 금융지원에 있어서 무차별하고 중립적인 정책을 사용했을 때, 현재의 금융시장구조에 비추어 어떤 현상이 벌어질 것인가를 미리 예상하고, 그에 따른 부작용을 해소시킬 수 있도록 금융시장을 개선하기 위한 노력과 병행하여 중립적인 금융정책이 실시되어야 효과를 발휘할 수 있다는 말이다. 그렇지 않을 경우, 중립적인 정책이 오히려 차별적인 정책이 될 가능성도 있다.

둘째, 오늘날과 같이 複雜한 社會에서는 어떤 문제도 하나의 政策에 의해 해결되지는 않는다. 많은 문제들이 여러 가지 정책에 의해 복합적으로 영향받고 또 해결될 수 있다. 따라서 정책을 수립·집행함에 있어서 관련되는 여러 사항에 대한 검토가 충분히 이루어져서 복합적이고 다원적인 정책체계를 만들어야 한다.

지금까지의 정부노력을 보면 한두 가지 문제해결을 위한 여러 가지 정책(여러 부처소관의 정책)을 입안·집행하는 데 그친 것 같다. 예를 들어, 특정사안에 대해 관련부처 모두가 이를 위한 정책을 제시하는 모습은 新경제추진회의에서도 볼 수 있다. 그러나 이러한 노력은 과거에도 있어 온 것으로 새삼스러운 것이 아니다. 새 시대에 필요한 새로운 정책 입안의 모습은 하나의 정책이 多目的用임을 인식하여 여러 기관이 여러 가지 문제에 한꺼번에 접근하여 이를 해결하기 위한 여러 개의 정책을 동시에 수립하고 집행하는 것이다. 이런 노력이 부족하였기 때문에 애써 만든 정책이 별다른 효과를 보지 못하고 있는 경우가 발생한다. 예를 들어, 건물의 에너지관리를 위한 정책은 단순히 에너지관리기준을 설정한다든가 하는 것으로 해결되는 문제가 아니라 건축법, 건축자재, 냉난방방법, 국민의 주거생활습관 등등 관련되는 여러 부문의 여러 정책들이 조화를 이루면서 만들어져야 효과를 발휘한다. 그렇지 않고 한두 개씩 에너지관리를 위한 독립적인 법령이나 정책이 만들어지면, 대개 잘 지켜지지 않거나 별다른 효과가 없는 단순히 규제를 위한 규제에 그쳐 경제활동을 오히려 위축시키는 결과를 초래하기도 한다. 따라서 종합적이고 체계적인 정책수립이 이루어져야 정책의 효과를 극대화할 수 있다.

셋째, 政策執行에 따른 效果를 測定하기 위한 方法을 모색하여야 한다. 그 동안 정책평가에 있어 부족했던 것은 어떤 정책이 과연 어떤 효과를 가져온 것인지에 대한 정확한 자료를 수집할 수 없었다는 점이다. 그렇기 때문에 어떤 정책이든 그 잘잘못을 따지기가 현실적으로 어려웠던 일이 한두 번이 아니다. 따라서 정책집행의 효과를 극대화하기 위해서는 정책집행의 파급효과를 찾아내고 평가할 수 있는 방안을 연구하는 것이 급선무다. 예를 들어 업종전문화정책을 시행한다고 할 때, 그에 따른 효과가 어떠한지, 혹 생각지 않았던 부작용은 없었는지, 아니면 뜻밖에 의도하지 않았던 효과가 나타났는지 등에 대한 분석이 필요하다.

이러한 평가방법을 모색함으로써 정책을 정확히 평가할 수 있을 뿐 아니라, 정책의 수정·보완을 위한 좋은 자료도 얻을 수 있다. 이러한 일은 물론 대단히 어려운 작업이다. 그러나 그렇게 해야만 특히 장기적으로 효과를 발휘하는 정책을 꾸준히 밀고 나갈 수 있고, 또 잘못된 정책을 과감히 폐기할 수 있는 판단자료를 얻을 수 있다. 다만 이러한 작업에서 유의해야 할 일은 너무 가시적이고 단기적인 성과만을 파악하는 잘못을 저지르지 않도록 조심해야 한다는 것이다.

4. 産業政策의 앞으로의 方向

지금까지 신정부 출범이후의 산업정책에 대해 살펴보았다. 앞에서도 지적하였듯이 산업정책은 참여와 창의를 근간으로 새로운 환경에 맞는 새로운 정책기조를 내세우고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다. 그러나 보다 나은 정책으로서의 모습을 갖추고 효과적인 정책이 되기 위해서는 다음에 제시하는 다섯 가지 점에 유의할 필요가 있다.

첫째, 우리 經濟가 처한 現實에 보다 適合한 것이어야 한다.

일반적으로 산업정책은 경제발전단계에 따라, 산업의 특성에 따라, 또 대내외 경제여건에 따라 달라져야 한다고 강조되고 있다. 당연한 말이면서도 실제 적용하기는 매우 어려운 과제이다. 왜냐 하면 많은 경우에 현실분석보다는 다른 나라에서 사용된 좋다고 생각되는 정책수단들을 묶어서 정책으로 만들기 때문이다. 예를 들어, 산업정책의 필요성에는 시장의 실패를 교정하기 위한 것이 큰 비중을 차지하고 있다. 그렇다면 먼저 현재 우리 경제의 시장기능은 어떤 상태에 있으며, 어떠한 시장실패사태가 있고 또 이를 교정하기 위한 정책수단을 갖추고 있는가에 대한 보다 면밀한 분석이 요구된다. 어떤 사람은 선진국에서처럼 무조건 정부개입을 축소하고 시장기능에 맡기라고 주장하고 있다. 그러나 우리 나라에서

시장은 제대로 기능하고 있는가. 만약 그렇지 않다면 그것은 정부의 개입 때문인가 아니면 아직도 시장이 성숙되지 않았기 때문인가. 이러한 의문에 대한 정확한 답이 나오기 전에는 적절한 수준의 정부개입(시장자율)이 어떤 것이냐에 대한 판단 역시 유보될 수밖에 없는 것이 아닌가. 따라서 우리 나라의 후진적인 독점과 시장구조, 외부비경제, 정보의 비대칭성, 정부의 지나친 개입정도 등 시장과 관련된 모든 문제점에 대한 세밀한 검토가 산업정책의 수립에 선행하여 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우, 산업정책은 우리 경제에 맞는 것이 아니라, 일반적인 것에 불과하게 된다. 예를 들어, 무계획적인 규제완화는 또 다른 문제를 야기시키고 다시 규제를 도입할 수밖에 없도록 만드는 악순환을 초래할 가능성이 있다. 무조건 규제를 풀었다가 필요에 의해 다시 묶는 어리석음을 저지르지 않기 위해서도 시장상황에 대한 정확한 분석이 요구된다. 우리 경제에는 시장이 제대로 성숙되지 못한 부문도 많다. 이런 상황에서 무조건 시장중심의 산업정책을 운영하다가는 예상치 못한 어려움에 봉착할지도 모른다. 따라서 시장의 성숙도에 맞는 산업정책의 수립이 요망된다.

물론 이와 병행하여 시장상황을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 시장의 미성숙이 정부 개입을 가져오고 이로 인해 시장이 발전하지 못하는 악순환을 단절하고 시장성숙과 정부 개입축소가 순조롭게 진행되도록 양면작전을 구사해야 한다. 시장의 성숙과 정부개입의 축소가 함께 어우러질 때 선진경제가 탄생하지 않았는가.

둘째, 産業政策에 의한 政府介入은 豫想的, 豫防的이어야 한다.

정부에 의한 시장개입은 그 정도가 아니라, 예상할 수 있느냐 없느냐가 기업의 판단에 더 큰 영향을 준다. 따라서 민간의 투자결정이나 영업활동에 혼선을 주는 자의적이고 사후적인 정책은 지양되어야 한다. 정책의 주요 목적중의 하나는 미래의 불확실성을 줄여주어서 민간으로 하여금 안정되고 확실한 경제행위를 하게끔 하는 것이라고 볼 때, 정책의 이러한 기능은 매우 중요하다. 그럼으로 앞으로의 산업정책에서는 시장의 결함을 보완하기 위해 어떠한 수단을 사용할 것이며, 바람직한 산업구조와 경쟁력제고를 위해 어떤 방향으로 노력할 것인가를 분명하게 밝혀두어야 한다.

신정부 출범 이후 산업정책은 분명히 이러한 방향으로 노력할 것이라고 언명하고 있다. 그러나 실제로는 민간으로 하여금 확실한 방향을 인식시키는 데 성공한 것 같지는 않다. 앞에서도 지적하였듯이 ‘국민’의 참여와 창의를 잘못 이해한 데서 오는 혼선 때문이기도 하다. 이런 것을 확실하게 해 둘 필요가 있다.

이렇게 분명한 정책을 제시하기 위해서는 먼저 정부의 역할을 정확하게 밝히고 민간과 정부의 역할분담 및 기능분화를 확실하게 천명해두어야 한다. 그런 다음에 정책수립에서

종합적이고 체계적인 시책을 마련할 수 있는 방안을 강구하고 상황변화에 대응할 수 있는 신속성을 갖는 정책집행이 요구된다.

물론 이러한 과정에서 관계당사자들을 설득하고 이해시키는 노력이 부가되어야 한다. 이렇게 함으로써 신정부가 내세우는 간접적인 유도정책이 실효를 거둘 수 있으며 국민의 자발적인 참여와 능동적인 창의력 발휘를 기대할 수 있다.

셋째, 政策手段들간의 連繫를 強化해야 한다.

과거의 정책들을 살펴보면 특정목적의 달성을 위한 특정수단으로서 그것만의 효과를 극대화한다든가, 그것만 가지고 목표달성의 도구로 삼는 경우가 많았다. 그러나 앞으로는 부문별 성과가 다른 부문 또는 전체와 연결될 수 있는 방향으로 정책수단을 개발하는 노력이 요구된다. 예를 들어 첨단산업·첨단기술의 발전을 촉진하는 정책이 있다. 이것은 물론 첨단산업, 첨단기술을 개발하지 않고서는 우리 산업이 지속적으로 발전하지 못하기 때문에 꼭 필요한 정책이다. 그러나 이것만으로는 부족하다. 나아가 첨단산업 또는 첨단기술의 발전을 촉진하는 것과 연계하여 이러한 첨단기술을 재래산업에 접목시키는 방안에 대해서도 관심을 갖는 것이 필요하다는 것이다. 그렇지 않을 경우 산업구조는 양극화가 심화되는 이중적인 형태를 띄기 쉽고, 성장산업의 발전 역시 정체산업 때문에 발목을 잡히는 어려움에 직면할 수도 있다. 모든 부문, 모든 산업에 첨단분야가 있을 수 있다고 볼 때, 기존의 산업에 첨단기술을 연결시키는 작업이 새로운 산업을 신설하는 것보다 효과적일 수도 있지 않겠는가.

또한 성장주도산업의 발전에 따른 관련산업의 발전에 더욱 세심한 주의를 기울여야 한다. 예를 들어 그 동안 조선, 자동차 등의 산업은 상당한 정도 발전하고 있지만 이와 관련된 부품이나 소재, 또는 관련서비스업은 그렇지 못한 실정이다. 즉 그런 산업은 양적인 팽창을 이룩하고 있는지 모르지만 질적인 면에서는 뚜렷한 발전을 보이지 못하고 있다. 이로 인해 앞으로의 조선·자동차산업의 발전에 장애가 생길런지도 모른다. 왜 이런 현상이 벌어지고 있는지에 대한 심층분석을 통하여 최종재산업과 부품산업 등이 덩어리를 이룬 채 함께 성장할 수 있는 좋은 방안을 강구할 필요가 있다. 이 점과 관련해서는 대기업과 계열관계를 이루는 중소기업의 육성같은 것을 구상해 볼 필요가 있다.

이와 같은 연계뿐만 아니라 정책수단들간의 조화도 요구된다. 여기서는 부처간 정책들간의 협조뿐만 아니라, 특히 산업정책중에서도 수립시기에 따라 다른 성격의 정책들이 만들어 졌는바, 이들중 일부가 계속남아 지금도 함께 집행되고 있어서 혼선을 초래하거나 상호효과를 억제하는 경우에 대해 지적하고자 한다. 따라서 전체의 정책수단들을 종합적으로

검토하는 작업을 끊임없이 수행하는 가운데 상호 모순되거나 불필요한 것을 찾아내어 적절하게 수정·보완하는 지혜가 필요하다.

넷째, 政策執行에 따르는 犧牲을 최대한으로 縮小해야 한다. 특히 산업구조조정을 강력하게 시행하는 과정에서 쇠퇴하거나 탈락하는 산업 또는 기업이 순조롭게 새로운 상황으로 전환, 흡수될 수 있도록 적극 배려해 주는 노력이 요구된다. 이런 것이야말로 시장기능의 부족을 정부가 보완해 주는 일이며 앞으로는 이런 일에 정부의 역할이 기대된다. 이것은 비효율적인 산업이나 기업을 시장에 계속 머물도록 보조해 주라는 의미가 아니라 큰 충격 없이 빠져 나올 수 있도록 지원해 주라는 의미이다. 그렇게 함으로써 구조조정을 촉진하는 정책효과도 극대화되고, 과거에는 제 몫을 다했지만 상황이 바뀐 지금에는 역할이 바뀌어야 되는 부문에 대한 배려도 이루어지는 셈이다. 이런 정책이 우르콰이라운드협정체결에 따라 조정을 받아야만 하는 농림수산업, 서비스산업 등에도 해당됨은 물론이다.

예를 들어 오늘날 많은 중소기업이 도산하고 있다. 그 이유는 가지가지겠지만 분명히 구조조정의 와중에서 설 땅을 잃고 사라져가는 기업도 많을 것이다. 그렇다면 그런 기업들에 대해 대세가 그런 것이니 그대로 두는 것이 최선이라는 식의 정책을 계속해서 안된다. 이들을 적극 도와주는 자세가 필요하며, 그것은 그들만을 위해서가 아니라 국민경제 전체를 위해서도 필요하다. 떠나는 사람이 원망하지 않고 웃으며 떠나게끔 만드는 人情이 필요하듯이 산업구조조정도 새로운 산업의 성장을 지원하는 것보다 오래되어 사라져가는 기업을 지원하는 것이 더욱 어렵다는 인식을 가질 필요가 있다. 게다가 정부의 정책마저 효율성에, 국제경쟁력에 중점을 두고 있기 때문에 우리의 중소기업은 새롭게 태어나려고 몸부림치고 있는 과정이다. 이런 때에는 무엇보다 따뜻한 보살핌이 필요하며 새로운 방향으로의 전환을 위한 도움이 필요하다. 예를 들어 중소기업고유업종을 단계적으로 철거함과 동시에 중소기업이 살아남을 수 있는 비방도 마련해야 되는 것이 아니겠는가.

이와 같은 구조조정에 따른 고통과 애로를 타개해 줄 수 있는 정부의 지원이 더욱 강화되어야 한다.

다섯째, 變化에 적극적으로 對應해야 한다. 우르콰이라운드협정체결, 지방자치제도입, 실명체 실시 등 산업활동에 큰 영향을 주는 상황변화에 적절히 대처하는 새로운 정책수단을 개발하는 일이 긴급하다. 특히 이러한 변화는 우리 경제가 일찌기 경험하지 못한 것이므로 정부가 적극적인 자세를 갖지 않는 한 이에 맞는 정책수단을 새롭게 찾기는 매우 어려울 것이다. 그러나 새로운 정책수단을 개발하지 않는 한 새로운 상황에 맞는 정책의 수립은 불가능하게 되고 효과적인 정책이 되지 못하는 것은 불문가지이다. 따라서 지방자치제도

입에 따라 산업정책은 어떻게 바뀌어져야 하며, 실명제 실시 이후의 조세, 금융정책수단, WTO출범이후의 산업지원수단은 어떤 것이 가능하며 또 어떤 것이어야 되는지에 대해 지금보다 더 많은 주의와 관심을 기울여야 한다.

예를 들어, 지방화에 대비하여 어떤 기구를 지방의 각 시·도에 설치하는 일이 중요한 것이 아니라, 왜 그런 것을 지방에 설치하여야만 되느냐에 대한 깊은 성찰이 요구된다. 즉 지방화시대의 산업정책은 어떤 것이어야 되는지에 대해 지금까지의 사고의 틀을 벗어나는 새로운 인식의 틀을 만들어야 된다는 것이다. 다른 변화에 대해서도 마찬가지이다. 이러한 노력은 당연히 정부와 민간, 중앙과 지방, 그리고 국내와 국제의 모든 분야에 종사하는 사람들의 공동참여에 의해 이루어져야 한다. 그러는 과정에서 국제화도 지방화도 그리고 자율화도 증진될 것이 분명하다.

이상 열거한 다섯 가지 사항만이 보다 나은 산업정책의 수립·집행에 요구되는 것은 아니다. 이것 이외에도 여러 가지가 있을 수 있겠지만 본고에서는 그 중에서 특히 이 시점에서 고려해야 할 중요사항으로 다섯 가지만 골라 보았다. 신정부 출범 이후 신경제정책의 일환으로 수립된 산업정책에 대한 평가는 아직 이른 감이 있다. 왜냐 하면 정책에 의한 경제적 파급효과가 충분히 발휘되기에는 더 많은 시간이 필요하기 때문이다. 이런 점에서 본고에서 지적한 문제점들도 신정부 출범 이후의 정책에 국한된 것이 아님을 부기해 둔다. 앞으로 정부는 몰라서 정책수립을 잘 하지 못한다든가, 알면서도 실천에 옮기지 않는다든가, 할 수 있으면서도 하지 않는 잘못을 저지르지 말아야 한다. 이런 잘못은 국가를 위하고 국민을 사랑하고 자신을 아낀다면 충분히 극복할 수 있는 일이 아니겠는가.

서울大學校 經濟學部 教授
151-742 서울 관악구 신림동
전화 : (02) 880-6373
팩시 : (02) 888-4454

參 考 文 獻

大韓民國政府(1993): 『新경제五個年計劃 93-97』.

新경제計劃委員會(1993): 『新경제 100日計劃』.

Ha-Joon Chang(1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, New York, St. Martin's Press.