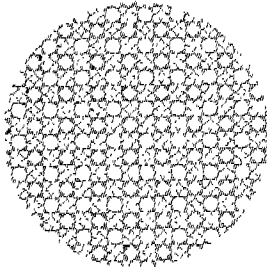


## I. 序

# 工業發展法 制定의 意義

### What the Legislation of Industry Development Act Means



李 弘 圭

商工部 産業政策局事務官

우리나라의 經濟政策에 있어 産業政策에 대한 論議가 활발하여진 것은 80年代에 들어서면서 부터인 것 같다. 지난 70年代의 産業政策, 특히 重化學工業育成政策의 成果에 대한 의문이 제기되면서 정부의 産業政策 全般에 대한 문제점이 지적되고 極端的으로는 경제를 완전히 市場合理性(Market Rationale)에만 맡겨야 한다는 産業政策의 無用論으로까지 發展되기도 한다. 이러한 산업정책에 대한 論議는 保護主義 強化로 國際貿易環境이 어려워지고 對外開放壓力의 확대와 더불어 通商政策과 連繫를 지어 가면서 열기를 더해 온 것 같다.

商工部는 이러한 시기에 있어 개방·自律·競爭을 기반으로 市場經濟原理를 定着시키겠다는 의도 하에 工業發展法의 제정을 발표하게 되었다. 이는 從前의 産業政策이 정부의 계획하에 새로운 産業을 만들고 그 産業에 자원을 集中配分하여 育成하며, 그러한 과정에서 産業에 대한 각종규제를 가하던 것과 비교하면 우리나라 産業政策의 한 중요한 전환이라 생각된다.

## II. 産業政策의 필요성

自由市場經濟의 傳統的 理論에 의하면 경제는 政府의 개입없이도 파레토 最適狀態(Pareto Optimum)에 도달할 수 있다고 한다. 그러나 이 理論模型의 諸假定들은 너무 制限的이다. 公共財가 존재하지 않고, 消費選好線이나 生産可能線이 直線으로 나타나며, 完全한 정보가 비용없이 모든 사람에게 거래된다는 諸假定들은 필연적으로 經濟現實과 理論사이의 심한 乖離를 갖게 한다.

經濟現實에서는 새로운 情報·商品·技術의 創造 노동생산구조의 변화, 投資危險, 政府간섭等의 要因이 경제현상을 결정하는 중요한 요소가 되며 따라서 이러한 側面이 産業政策의 필요성을 주장하는 理論의 根據가 된다. 몇가지 요인들에 대해 좀 더 구체적으로 열거해 본다

① 技術開發의 Risk : 企業의 기술혁신은 그것으로부터 오는 利益이 기술개발을 위한 투자를 보상해 주기 이전에 그 기술이 다른 企業에 의해 複寫될 수 있다는 위험을 갖는다. 비록 그것이 特許權

에 의해 보호된다 할지라도 기술혁신을 이룬 기업이 만족할 만한 이익을 얻는다는 것은 불가능할 수 있으며, 결국 技術開發에 대한 투자를 위축시킨다.

또한 기술개발은 불확실성이 크고 이에대한 民間保險體制가 갖추어지기 어려우므로 R&D 計劃에 대한 政府의 위험분담기능이 강조되기도 한다.

② 規模經濟效果: 固定費用이 크므로해서 生産이 늘어날수록 單位費用이 감소하는 規模經濟效果는 私的 收益率과 社會的 收益率을 乖離시키기도 하며, 또한 그 낮은 비용으로서 낮은 가격의 유지가 가능하여 競爭者를 말살시킴으로써 독과점적 産業조직을 유도하기도 한다.

이외에도 大企業은 미래의 불확실성에서 오는 事業 Risk를 分散시킬 機會를 더 많이 갖게됨으로써 더 많은 잠재적 이익을 보게 되기도 한다. 이러한 大企業의 위험부담감소정책은 반드시 社會的 위험부담을 감소시키는 것은 아니다.

시장지배력을 가진 企業은 자신들의 위험부담을 소비자 또는 納稅者들에게 용이하게 轉嫁시킬 수 있다.

③ 情報費用: 完全市場에서는 完全情報가 비용없이 自動傳達되지만, 現實的으로 시장메커니즘에 의한 完全情報는 存在하지 않는다. 情報의 모집·管理에 드는 費用은 가격화되기도 어렵고, 情報의 流通體制가 어떠한가에 따라 다르다.

以上の 要因들 이외에도 外部經濟效果의 存在, 勞動市場構造의 경직성 過當競爭 또는 카르텔 등으로 인한 市場參入억제의 문제등 수많은 요인이 複合的으로 작용하고 있는 現實經濟에 대해, 政府介入이 합리화될 수 있는 요인들이 존재한다.

따라서 문제는 이러한 정부개입이 어떠한 目的下에서, 어떠한 範圍까지, 어떻게 이루어지느냐 하는 것이 論議의 초점이 된다 하겠다. 一般的으로 産業政策이라 한다면 政府의 의의가 産業間 資源配分 및 産業活動內容에 영향을 미침으로써 市場의 自律的 機能에 의한 均衡과는 다른 均衡을 탄생시키려 하는 것을 말할 것이다. 특히 後進國들에서는 産業政策이 發展이라는 概念과 연관을 갖으면서 어떻게 限定된 國家資源을 産業間에 배분하느냐하는 點에 특별한 관심이 있다.

그러나 종전에는 자원배분에 있어 靜態的 比較優位論에 입각하여 諸般資源條件이 주어진 것으로 간

주하였는데 비하여 近來에는 産業의 미래의 경쟁력에 초점을 두고 자원을 배분시켜 자원 및 經濟條件 自体를 변화시켜 나간다는 動態的 比較優位論에 관심을 두고 있다.

産業政策은 또한 産業구조정책과 産業조직정책으로 세분화되어질 수 있는데 전자는 産業간 자원배분 문제를 다루고, 후자는 市場組織에 관련된 經濟力 集中·獨寡占問題 및 中小企業政策等を 다룬다고 할 수 있다.

工業發展法은 動態的 比較優位論에 입각한 産業構造政策의 根據가 된다 할 수 있다. 그러나 政策의 質과 量에 있어 과거의 産業構造政策과는 많은 차이가 있을 것이다.

### Ⅲ. 工業發展法の 制定背景

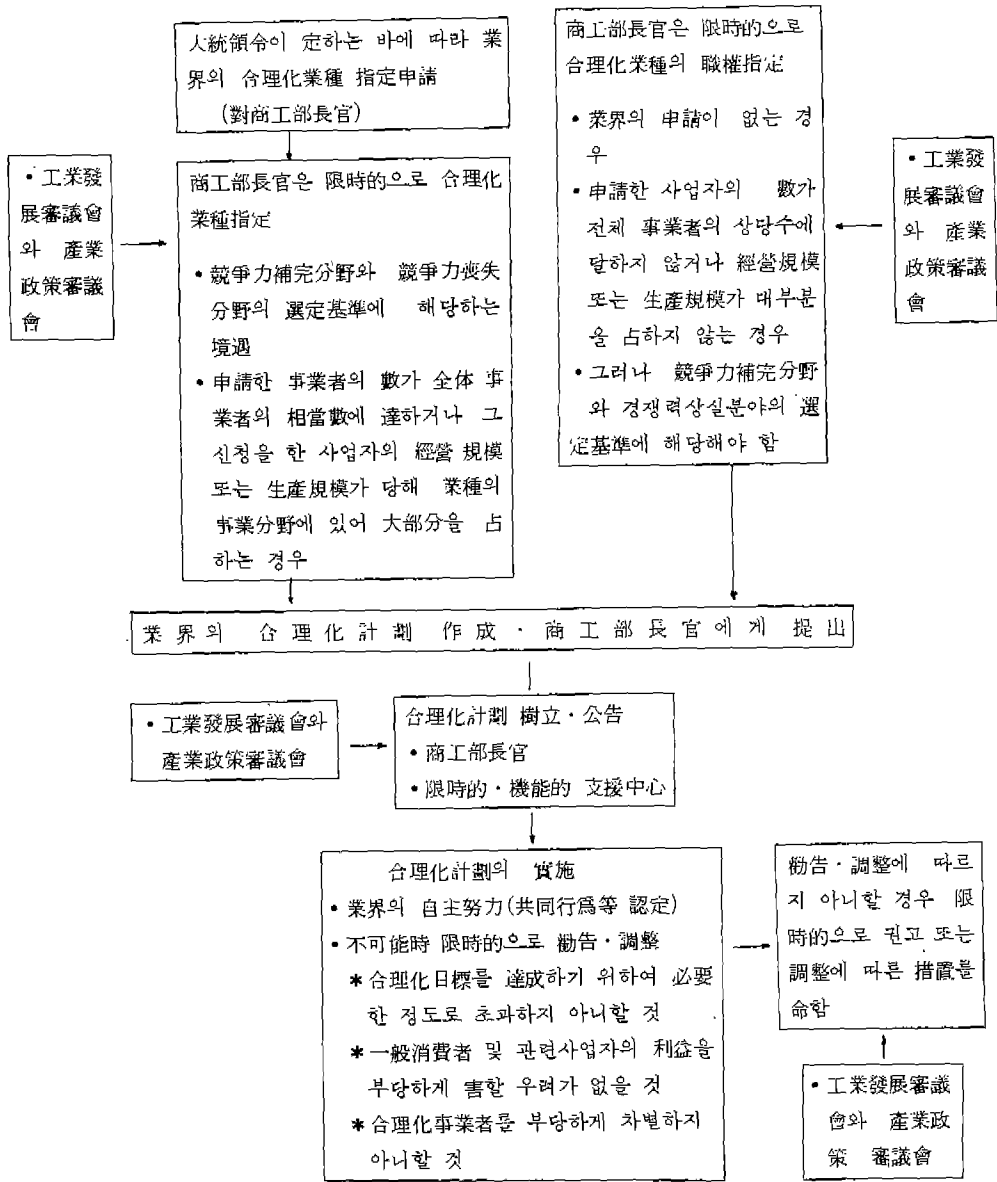
産業의 不毛地에서 出發한 우리 경제는 투자를 위한 國內資本의 부족과 국내상품시장의 未發達로 需要基盤이 脆弱한 상황에서 조속한 産業화를 도모하여야 하였다. 外資導入과 輸出促進을 中心으로 하는 對外指向的 開發政策과 産業聯關效果가 큰 産業에 자원을 집중배분하는 不均衡開發政策이 지난 60~70年代의 産業정책의 근간이었다할 수 있다.

이러한 産業政策이 지난 20여년간 약 40배에 달하는 GNP의 增加와 300億弗에 이르는 輸出, 急速한 産業構造의 高度化等에 기여한 것이 事實이지만 80年代에 들어와서는 70年代의 重化學工業爲主의 産業政策이 資源配分構造의 왜곡을 가져왔다는 點에서 많은 논란이 있어왔다.

따라서 市場의 價格機構를 活性化시켜 資源配分構造를 효율화시켜야한다는 것이 많은 사람의 共感을 얻었고 尙後 경제정책의 方向으로써 定着되어졌다. 미래의 불확실성 속에서 産業의 경쟁력과 動態的 對應力을 키우기 위해서는 個別企業의 창의와 자율을 존중하는 것이 현재의 상황에서는 무엇보다 중요하며 정부의 産業정책은 이러한 民間기업 자체의 能力培養에 隘路가 일어나는 部門, 즉 市場失敗 部門과 産業興件의 변화에 따른 구조적 不況部門만을 대상으로하여야 한다는 것이다.

工業發展法은 바로 이러한 취지하에 우리의 産業發展段階에 맞추어 産業의 효율적 發展可能性을 極大化하자는 것이다.

## 合 理 化 節 次 圖



### IV. 工業發展法의 主要內容

#### 가. 合理化 制度

工業發展法은 원칙적으로 시장경제를 市場價價機  
構에 의한 調整기능에 맡기나, 앞서 말한 産業政策  
이 필요로 되는 분야(II參照)에 産業의 動態의 比  
較優位視點에서 정부개입이 인정되는 제도라 할 수

있다.

산업정책의 대상이 되는 産業을 合理化 業種(第  
4條)이라 하고 이에 대해 業種別 合理化計劃을 수  
립하고 필요한 부분에 政府支援을 하겠다는 것이 合  
理化 制度의 內容이다(具體的 節次는 節次圖 參照)

工業發展法案上 合理化業種은 産業構造變化에 따  
른 경쟁력보완분야(第5條1項1號)와 競爭力喪失  
分野(同條項2號)를 대상으로 한다. 競爭力補完分

野라 함은 市場失敗가 일어나는 部門中 소위 有望幼稚產業分野가 해당이 되겠으며, 競爭力 喪失分野라 함은 產業調整에 따른 심각한 자원낭비가 豫見되는 構造的 不況產業分野라 할 수 있다.

이러한 政府介入은 산업의 動態의 比較優位의 觀點에서 判斷되어야 하겠지만 이러한 판단을 미래의 不確實性 속에서 누가, 어떻게 하느냐하는 問題를 提起한다. 市場失敗와 마찬가지로 적절치 못한 政府政策은 정부실패를 낳음으로써 資源의 낭비를 초래한다. 따라서 이러한 실패의 가능성을 어떠한 制度的 裝置로써 最小化시킬 것이냐 하는 問題로 귀결된다.

工業發展法은 이에 대한 代案으로써 民間機構인 工業發展審議會를 設置, 國內情報資源을 總集約하여 산업정책에 取斂함으로써 政府失敗의 可能性을 最小화하고자 하고 있다. 따라서 앞으로의 產業政策은 어디까지나 民間自由意思의 바탕위에서 展開되어나갈 것이라는 點을 분명히 하고 있다.

經濟·技術與件의 급격한 변화로 산업구조조정이 끊임없이 일어나야 하는 우리 경제의 당면과제에 비추어 합리화 제도는 우리의 한정된 資源·技術·能力을 어떻게 効率的으로 산업구조변화에 사용할 것이냐에 대한 代案이라 할 수 있다.

#### 나. 産業技術 向上

모든 사람들이 지적하는 現代의 技術의 급격한 변화는 製品壽命(Product Life Cycle)을 단축시킴으로써 固定投資費用회수에 따른 위험부담을 크게 할 뿐만 아니라, 技術이 産業競爭力의 요체가 되면서 各國의 技術保護主義強化로 先進技術의 移轉導入도 어려워져 가는 실정이다.

따라서 어떻게 自体技術을 開發하고 이러한 개발된 技術을 산업화하느냐하는 것이 國家的 觀心이라 하겠다.

工業發展法은 産業技術向上을 産業發展의 核으로 인식하고 이의 向上努力을 종합적·체계적으로 推進하여 나가겠다는 의지를 표명하고 있다. 産業과 技術의 연결성을 높여 技術開發을 산업화와 직결시키고, 産業의 共通脆弱技術等 技術外部 經濟效果가 큰 部分에 대해서는 資源을 집중배분함으로써 그 隘路를 打開하고 技術정보 流通體制의 확립 등으로 技術정보비용을 減少시킴으로써 産業에 대한 機能

別 支援을 강화시켜 나가겠다는 것이 向後 産業技術政策의 요체가 될 것이다.

工業發展法은 이러한 部門에 대하여 工業基盤技術向上計劃을 수립함은 물론 同計劃의 實効性を 確保하기 위한 具體的手法으로서 각종연구기관에 商工部長官이 一定資金을 제공하며 特定産業技術의 研究開發을 위탁할 수 있는 工業基盤技術開發事業(法案 第13條)과 各種研究機關이 보유하고 있는 技術設備·經驗·情報等を 필요시 기업과 共同利用토록 함으로써 現在의 우리産業이 필요로 하는 技術이 무엇이고 그 技術이 어떻게 원활히 流通되어야 하는 대책으로서 工業技術開發促進事業(法案第14條)을 규정하고 있다.

### V. 結 語

以上 설명한 工業發展法의 內容以外에도 同法案은 한정된 資源을 산업정책전반적인 측면에서 효율적으로 사용하고, 合理化計劃·技術向上計劃을 뒷받침해 나갈 공업발전기금을 설치토록하고 있으며 산업정책의 합리성·객관성을 높여줄 공업발전심의회라는 民間機構를 설치토록 하여 모든 주요산업정책을 심의토록 제도화하고 있다.

시장參入에 대한 각종규제를 加함으로써 市場競爭을 제약해온 各個別工業育成法律을 폐지함으로써 企業의 創業이 自由로와지고 市場 경쟁의 촉진을 통하여 競爭力없는 限界企業은 과감히 도태되는등 競爭力있는 企業을 산업底辺에 확대시키는 것이 工業發展法案의 目的이자 기대되는 效果이다.

또한 최소한으로 인정되는 政府의 산업정책도 모든 사람의 지혜를 모음으로써 政策의 共感帶를 넓히고 그 합리성을 높여 政府失敗의 가능성을 줄이자는 것이다.

그러나 工業發展法案의 의도하고 있는 바가 성공하기 위해서는 산업정책과 表裏關係에 있다할 수 있는 金融政策과 아울러 諸般産業環境 또한 고려되어야 할 것이다. 資本市場에 있어 이자율이 효율적인 資源배분기능을 하고 각 개별기업이 더욱 치열해질 市場競爭에 적응하여 나갈때, 새로운 시각의 산업정책도 그만큼 더욱 성공적이 될 것이다. \*