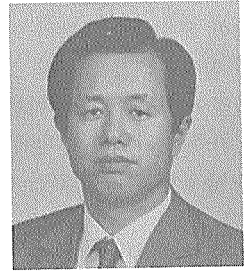


# 경제게임에서 Linker 유용론을 주창한다( I )

(산하기관·단체의 활성화론)



남 충 우  
상공자원부 서기관

목 차

- 1. 문제의 제기
- 2. 정부개입방식의 발전추세
- 3. 정부개입방식의 선택과 적용 방안
  - 가. 직접개입방식의 한계와 간접개입방식의 필요성
  - 나. 간접개입(지원·조정) 방식의 적용방안
- 4. 맺음말

## 1. 문제의 제기

한국 경제는 지금 기조전환기에 처해 있다. 압축성장의 시대가 사라지고 지금부터는 보다 자생적인 성장의 시대가 와야 한다. 여기서 자생적인 성장이란 경제의 성장이 어떤 외부적인 요인이나 지원(예를 들면, 해외특수나 정부의 직접적인 촉진책)에 의해서가 아니라, 경제내부에서 자연적으로 조성되는 여러가지의 혁신(예를 들면, 기술의 자체생산, 유효경쟁의 창달, 기업능률의 향상, 이노베이션의 확산 등)에 의해 자동적으로 이루어지는 것을 말한다.

다. 개발도상국 가운데는 어느 정도의 압축성장은 이룩했지만 그것이 자생적인 성장에 연결되지 못함으로써 경제발전이 좌절되는 예가 많다. 따라서 한국경제에 負荷된 과제는 자생적 성장을 이룩할 수 있는 요소를 만들어야 한다는 것이다.

자생적 성장을 이룩하기 위한 발전전략은, 유효경쟁(Effective Competiton)보장을 할 수 있는 시장경제의 질서 내지 시스템을 확립하는데 두어야 한다. 압축성장 동안에는 성장을 추구한 나머지, 사회 및 경제의 시스템을 마련하는 것은 생략내지 무시했었다. 이제부터 다시 System Building을 해야 한다.

자생적 성장이 가능케 될 회사 및 경제 System을 구축하는 것은, 다시말하면 민간의 자율과 창의가 존중되는 민간주도사회 및 경제를 달성하는 것은 정부가 시행하는 민간기업에 대한 지원방법, 민간기업 상호간의 이해조정을 어떤 방식에 의해서 처리해 나갈 것인가와 밀접한 관련이 있다. 정부가 민간기업에게 직접 지원하는 방식이 효율적이나 아니면

민간기업을 에워싸고 있는 주변 여건을 개선해주는 간접지원방식이 효율적이나 하는 문제가 제기될 수 있다. 그리고 정부가 민간기업 상호간의 이해관계를 직접 조정하는 것이 효과적이나 민간기업들의 자율적인 조정에 의존하는 것이 효과적이나 하는 문제가 제기된다.

축구경기의 예를 들어보자. 꼭 이겨야 하는 축구게임에서 심리적인 조급성 때문에 수비진이 Linker를 거치지 않고 직접 공격진에 불을 연결해서 상대편 골문전에 띄우는 경우를 흔히 볼 수 있다. 그러나 그 결과는 신통치 않은 경우가 허다하다. 따라서 축구경기에서 이기기 위해서는 Linker를 활용하지 않는 Long Pass 작전과 Linker를 활용하는 Short Pass 작전이 적절하게 조화를 이루어야만 좋은 결과를 가져오는 것이다. 오히려 Linker를 활용하는 Short Pass 작전이 주이고, Long Pass 작전은 예외적으로 활용되는 것이 오늘날 축구경기의 일반적 흐름이다.

경제 Game에서 Linker에 해당되는 산하기관·단체 등의 조

직이 유용한지 여부와 어느 정도까지 활성화해서 활용할 것인지는 자생적 성장을 목표로 하는 실질적인 민간주도 경제의 실현에 있어서 매우 중요한 의미를 띠는 것이다.

## 2. 정부개입 방식의 발전 추세 (사례분석)

기술혁신을 선도하여 주요 산업에서 경쟁우위를 확보했던 영국과 미국에서는 자원배분의 효율성을 보장하는 시장기능을 신뢰하여 경제활동에 대한 정부개입은 주로 독과점의 폐해를 시정하고 경쟁질서를 확립하기 위한 규제지향적 개입이었다. 특정산업이나 특정기업의 구조조정에 관련된 정부개입의 사례는 있었으나 장기적 시각에서 산업구조의 비전을 제시하고 이를 실현하기 위하여 체계적으로 자원배분에 개입하는 개발지향적 개입의 개념은 희박하였다. 선진(영·미) 기술의 도입·소화·모방·개량에 의하여 산업화가 진행되는 단계에서 독일·프랑스·일본의 정부는 개발지향적 개입을 통하여 산업화를 촉진시키려 하였다. 개발지향적 정부개입은 정부가 설정한 국가목표의 달성을 위하여 유망유치산업의 보호, 경쟁제한적 규제, 행정지도, 금융·조세유인, 외환·금융자금의 배정, 재정투융자 등 기업활동을 직접적·간접적으로 유도·강제하는 수단을 동원하였다.

개발지향적 정부개입의 성과는 국가 목표의 실현에 관련된 개입방식의 실효성에 의하여 평가될 것이다. 국가목표상의 우선순위와 정부개입의 수단은 산업화가 진전되면서 형평·복지를 중시하고 시장기

능을 존중하는 방향으로 이행하였다. 개발지향적 정부개입은 시장기능이 취약한 산업화의 초기단계에서 경제발전과 산업발전에 기여하지만 산업화가 진전되면서 성과의 배분에 관한 사회갈등이 심화되고 국제수지 불균형에 관한 국제적 마찰이 야기되는 단계에서 내외압력에 의하여 제도수정이 불가피하게 되었다. 국가목표를 설정하고 이를 체계적으로 추진하는 개발지향적 체제의 기본성격은 유지되지만 공정한 시장경쟁을 통하여 자원배분의 효율성을 제고하려는 규제지향성이 강화되고 선별적 규제·지원이나 직접적 관리·조정을 지양하며 시장기구를 보완하여 장기적 자원배분의 효율성을 제고하는 제도적 장치의 도입·발전과 국가목표의 도출과 추진에 필요한 사회통합을 위하여 이익집단간의 갈등을 조정하고 협력을 유도하는 정부역할의 강화를 통하여 개발지향성을 유지하였다. 개발지향적 체제의 제도수정을 요구하는 내외압력은 산업화 초기의 국가발전전략과 정치경제 제도의 발전성과로 인하여 전개되는 새로운 상황하에서 지속된 성장을 저해하는 요인으로 작용하게 되었다는 정치경제력 논리를 내포하고 있다.

개발지향적 체제의 제도수정에 관한 독일·프랑스·일본 등의 경험은 한국경제의 지속적발전을 위한 제도개혁의 기본방향을 설정하는데 중요한 참고자료가 될 것이다. 먼저 독일의 경우 “사회적 시장경제”의 원칙과 “연방주의”의 원칙에 의하여 경제정책의 결정이 연방정부와 주정부간에 수직적으로, 정부와 제도화된 민간단체간에

수평적으로 분권화되어 연방정부의 직접적 개입이 축소되었다. 정부의 직접개입이 축소된 독일에서는 정부가 산업정책을 관장한 일본과 달리 “단체에 의한 의사결정의 집중화”와 “단체간의 협조행동과 공동책임”이 근간을 이루는 “조직화된 자유기업제도”를 통하여 경제정책의 목표가 실현된다. 경제조정정책(특히 산업조정정책)은 산업단체·은행·지방공공단체·노동조합 등 조직화된 민간단체와 지역단체에 의하여 시행되며, 정부는 제도화된 민간단체와 긴밀한 협조관계를 유지하고 다원적 이해관계의 조정을 위한 단체간의 협조행동과 공동책임을 조장하여 경제조정 에 대한 정부개입의 요청을 감소시켜 왔다.

독일의 산업단체는 “조직화된 자유기업제도”에서 핵심적 기능을 수행한다. 정책결정에 공법상 단체인 상공회의소·수공업회의소와 사법상 단체인 산업단체가 직접 관여한다. 독일 헌법은 전국적 산업단체에 정책결정 보조기관의 준공적 지위를 부여하고 이해대변의 집중화를 유도한다. 독일산업은 계층적으로 조직화(지방단체·지역단체·전국단체)되어 각 단계별로 정책형성에 관여한다. 전국적 산업단체가 기업과 정부를 연결하고 산업실태에 관한 정보자료를 수집하며, 산업의 장래를 예측하고 산업의 장기적 이익을 보호하는 정치적 역할을 수행한다. 산업단체는 지도보다는 상담을 통하여 조정기능을 수행한다. 단기협동체인 산업단체의 결점을 보완하기 위하여 경제사회의 기본문제를 장기적 시각에서 판단하고 이해관계에 중립적 입장

을 견지하는 학술적 조연구관을 설립하였다. 학술적 조연구관은 이해 조정기관은 아니며 장기적 시각에서 시행중인 정책에 관하여 판단·조언하고 장래의 지침을 제시한다.

독일의 은행도 “조직화된 자유기업제도”의 핵심적 구성요소이다. 은행개입이 정책과제로 대두되기 쉬운 기업문제를 사전에 방지하여 민간부문의 집단적 산업관리에서 핵심적 기능을 수행한다. 은행이 산업금융의 중추기능을 담당하여 자본시장에서도 지배력을 행사한다. 산업금융은 주로 은행신용에 의존하며 금리의 가격기능에 의하여 은행신용이 배분된다. 자본시장은 상대적으로 소규모이고 주식·채권의 보유에서도 은행이 지배적이다. 은행의 산업지배는 은행의 주식보유를 허용하고 은행이 직접 보유하는 주식도 상당하며 예탁된 주식의 투표권이 은행에 위임되고 은행간에 위임장을 화여(은행권력을 집중하는 공동체주의)하는 제도·관행에서 비롯된다.

독일의 노동조합도 “조직화된 자유기업제도”의 핵심적 구성요소이다. 자본주의를 지지하는 독일의 노동조합은 조합의 자금을 산업에 투자하는 대고용주이다. 노동조합의 시장참여는 경쟁을 촉진하고 경영문제에 관한 조합의 지식을 증진시킨다. 기업내에서도 피용자는 감사투회와 공장협의회를 통하여 경영에 참여한다. 공평성의 인식에 기반을 두는 독일기업의 공동결정·공동소유는 자본주의 논리와 경쟁력 강화의 동기를 부여하는 인본주의의 논리를 조화시킨 시스템이다. 법적으로 공법상 회의소와 사법상 산업단체의 중간에 위치하

는 사용자 단체와 노동조합은 협약 자치나 협약강제력의 행사에 의하여 임금정책과 사회정책에 큰 영향을 미친다.

일본의 경우 상호협조적 정부기업간 관계는 자율규제·국가통제의 시행착오를 경험한 50년간의 시험과정에서 발전된 것이다. 1920년대 중반에 자율규제로 시작하여 전시의 국가통제를 거쳐 전후에 상호협조로 이행되고 상호협조의 난점을 극복하였다. 일본은 정부·기업간 협조관계의 구축에 노력하는 과정에서 상공심의소(1927년), 내각자문회(1943년), 산업합리화심의회(1949년), 산업구조심의회(1964년), 통산성의 담당국에 대응하는 정부인가의 사업자단체, 정부·기업간 직원교류, 행정지도의 관습 등 특이한 제도적 장치들을 창안·발전시켰다. 관료는 정계, 실업계, 언론계, 자문기관의 인사들과의 비공식 접촉을 통하여 여론을 형성하고 정보를 교환하여 협조체계를 구축하였다. (예 : 관료와 기업인의 모임인 정례월요모임) 사업자 단체가 주무당국과 긴밀하게 협력하였고 정책의 일관성, 행정지도의 능력, 관료의 신중한 자세를 신뢰하여 대체로 자발적 협조가 이루어 졌다.

일본의 각 성·청이 정책상의 중요사항에 관한 의사결정에서 주로 민간인으로 구성된 심의회의의 자문을 구하고 심의회의의 답신에 근거하여 정책을 결정하는 심의회 방식이 정착되었다. 심의회는 일본 국가 행정조직법 제8조에 근거하여 각 성·청에 설치되는 회의제 기관이며, 법적조치가 없이 심의회와 유사한 기능을 수행하는 사적 자문

기관도 있다. 심의회는 대체로 정부의 독단을 배제하고 이익집단의 참여를 통하여 이해를 조정하며 정부의 전문지식이나 아이디어를 보완하려는 목적을 지닌다. 심의회와 자문기관이 증가하여 1989년 말에 212개의 심의회와 4백여개의 사적 자문기관이 설치되었다. 통산성관할의 산업구조심의회도 32개로 증가하였고, 산하의 20개 부회는 학계·기업·노동계·소비자·지방자치단체 등을 대표하는 85인의 위원과 3백여인의 임시전문위원으로 구성되어 있다. 위원의 전문지식과 경험을 정책수립에 충분히 반영시키기 위한 위원간의 공식·비공식회의에서 의견이 조정된다. 임시전문위원도 소Group의 형성과 빈번한 접촉을 통하여 다양한 의견을 제안하여 “정보교환의 장”으로서 심의회의 기능이 강화되고 있다.

일본의 정치경제제도는 후발산업국이 자국의 특수한 상황에 적합한 제도를 설계하는 원리를 제시한다. 일본제도의 주요 구성요소는 ①우수한 관료조직 ②관료조직에 충분한 재량권이 부여된 정치제도 ③통산성에 부여된 적절한 권한 ④시장원칙에 순응하는 정부개입의 방식 등이다. 특히 시장원칙에 순응하는 정치개입은 경제정책의 운용에서 국가가 추구하는 우선순위에 배치되지 않는 범위내에서 경쟁을 촉진시키는 것을 의미하며, 국제통제의 비효율성, 부정부패, 관료주의의 강화등을 피하기 위한 것이다. 실효성있는 시장순응방식은 선형적 발견이 아니라 정부와 기업간의 갈등과 협의를 통하여 실체가 드러나며 정부와 업계간의 불균형

이 심화된 상황에서는 찾아지기 어렵다. 시장순응형 정부개입에서는 행정지도의 기능이 중요하다. 관료조직이 재량권을 남용하여 시장기능을 저해할 소지도 있으나 과도하게 세부적인 사항까지 규정하는 법률이 행정의 창의성을 위축시키는 폐해를 완화시키고 돌발적 사고에 신속히 대처할 수 있는 이점이 있다.

미국에서 변호사가 수행하는 기능은 일본에서는 관료조직이 행정지도를 통하여 수행했다. 소송을 피하고 정부가 고안한 방식에 의하여 문제를 해결하므로 법률의 경직성에서 오는 피해가 완화된다. 일본의 관료조직도 규정을 제정하는 권한을 남용하려는 경향이 있다. 이러한 문제는 재량권의 축소가 아니라 우수한 관료의 육성과 재량권의 남용을 방지하는 감시·견제기능의 제도화를 통하여 해결될 수 있다. 행정지도의 성과는 관료의 자질·전문지식·성실성에 의하여 좌·우되며 세부적 법률조항에 의하여 보장되는 것은 아니다.

### 3. 정부개입방식의 선택과 적용방안

#### 가. 직접개입방식의 한계와 간접개입방식의 필요성

우리나라 경제가 기조전환기에 처하여 경제성장을 지속하려면 내외환경의 변화에 대한 산업의 부단한 적응·조정이 요구되며, 산업의 적응·조정을 촉진하려면 자원배분의 동태적 효율성을 제고하고 산업조정에 수반하는 사회 갈등을 완화시키는 시장기구와 정치경제체

제의 개혁이 요구된다. 자원배분의 동태적 효율성을 보장하는 시장기구의 구조적 성격과 시장실패를 보완하는 정부의 역량을 결정하는 제도적 기반이 정비(System Building)되어야 한다. 지금까지 정부가 경제성장을 추진하는데 이러한 제도적 장치의 구축에 소홀하고 경제정책 목표를 효율적으로 신속하게 달성하기 위해 개발지향적 직접개입(지원·조정)에 의존해 왔던 배경에는 전통적으로 정부주도적인 사고방식이 잔존해 있었고 경제전략을 수출주도적 성장(압축성장)에 두었으며 그리고 개발도상국에서 신흥공업국으로 성장해 가는 과정에 있어서 경제규모 및 수준으로 보아 정부가 직접개입하는 것이 보다 효율적인 면이 있었기 때문이었다.

기조전환기에 처해 있는, 다시 말하면 신흥공업국(NIES)에서 선진국으로 진입할 수 있는나의 기로에 서 있는 우리나라로서는 경제정책을 추진하는데 있어서 개발지향적 체제의 제도 수정이 절실하다. 즉, 정부가 직접지원·조정하는 방식에서 과감히 탈피하여 (누구나 동감하나 실천이 되지 않고 있음) 간접지원·조정하는 방식을 실질적으로 채택하는 것이 당면과제라 할 것이다. 경제 Game에서 Liner 유용론이 등장하는 것이다. 현재도 이 과제는 해결되지 못한채 논란만을 계속하고 있는 형편이었는데 문제의 심각성이 크다. 그렇다면, 왜 우리는 간접지원·조정방식에 더 의존해야 하는지, 그 이유를 제시하고자 한다.

첫째로, 우리나라는 경제수준규모로 보아 기조전환기에 처해 있고

또한 신흥공업국에 진입한지 오래이며 나아가서 선진국에 진입해야 하는 입장에 있기 때문에 정부가 직접개입하는 (추구경계에서 Linker를 거치지 않고) 개발도상국방식에 더 이상 의존할 수 없다. 선진 미·영을 추격해야 했던 독일·일본에서도 국가 목표를 설정하고 이를 체계적으로 추진하는 개발지향적 체제의 기본성격은 유지하지만 방법론상에 있어서는 정부의 직접개입을 기피하는 경제접근 방식의 수정을 지속해왔다. 즉 공정한 시장경쟁을 통해서 자원배분의 효율성을 제고하려는 간접개입 방식(간접지원·조정방식)을 채택하였던 것이다. 이러한 새로운 방식의 선택은 오늘의 독일·일본을 가능하게 했던 System Building 이라고 말할 수 있다.

우리나라에서 그동안 그리고 아직도 상존하고 있는 차별적 규제·지원이나 직접적관리·조정을 지양하고 시장기구를 보완하여 장기적 자원배분의 효율성을 제고하는 제도적장치의 도입발전과 국가목표의 도출과 추진에 필요한 사회통합을 위하여 이익집단간의 갈등을 조정하고 협력을 유도하는 정부의 효율적인 간접개입을 창출해 낼 수 있는 체제구축이 요구되고 있다.

둘째로, 국민의 가족집단주의 성향, 민간업계의 미국식 자유경제주의, 개인자본주의 체제 등으로 정부의 직접개입이 그 효과가 적을 뿐만 아니라 최근에 민주화의 진척으로 더욱 더 직접개입은 곤란한 실정이다. 일본과 같이 사회(社會) 집단주의, 법인자본주의 등과 같은 성향이 있을 때에는 어느 정도 정

부의 직접개입이 효과가 있을지 모르지만 우리의 경우 오히려 민간사회는 미국이나 독일에 가깝게 발전되어 왔기 때문에 정부의 직접개입은 상대적으로 어렵고 별로 효과가 없는 경향이 있다. 또한 정부체제는 권위적이고 보수적인 성향을 유지해 왔기 때문에 정부와 민간업계 간의 괴리가 심화되어 왔었으며, 이 간격을 어떻게 좁히느냐가 당면 과제라 할 것이다. 따라서 일본의 "시장순응형 정부개입방식"과 독일의 "조직화된 자유기업제도"를 분석하여 한국경제의 지속적 발전을 위한 정부의 개입방식에 관한 제도개혁의 기본방향을 설정하는 것이 필요하다.

현재 민간업계를 중심으로 한 일반국민들의 성향은 정부의 직접개입에 의한 지원·조정에 대해서는 자주 반발을 보이는 경향이 있지만, 동일한 사업에서도 민간 자율적으로 결정하여 정부가 정책화한 경우에는 민간업계가 잘 순응하는 현상을 흔히 체험할 수 있다.

셋째로, 정부(공무원 포함) 의사결정 과정의 중립성, 객관성에 대한 불신 때문에 정부의 직접개입이 실효를 거두지 못하고 있다. 직업공무원제의 미확립으로 정부 의사결정의 중립성이 위협받고 있고 빈번한 인사교체로 인한 전문성의 결여로 정책결정에 대한 불신과 일관성 결여를 가져와 정부의 직접개입에 대해서 민간업계가 쉽사리 수용하려 하지 않는 경향을 보여왔다. 이익집단의 정치적 개입을 배제하는 재량권을 확보하지 못하고 민간기업들을 압도 또는 동등한 수준의 전문지식을 축적하지 못하고 있는 관료조직이 상존하는 한 정부의 직접개입보다는 정부 간접개입의 필요성은 점증하는 것이다. 즉, 정치적으로 중립적이고 전문지식이 축적되어 있는 정부 산하기관 및 조직(Linker)의 필요성이 증대되는 것이다.

여기서 유의해야 할 사항은 정부의 간접지원·조정방식으로 전환해야 한다는 것이 직접지원·조

정방식을 완전히 배제하는 것이 되어서는 안된다는 것이다. 축구 경기에서 Linker를 활용한 Short Pass작전에서만 의존해서는 곤란하고 경우에 따라서는 Long Pass작전 또는 수비진이 공격에 직접 가담하는 다양한 작전이 필요한 것이다. 경제 Game에도 다르다고 볼 수 없다. 독일에서와 같이 지방화, 민주화가 뿌리내려 있었던 경우와는 달리 우리의 경우 중앙집권화, 비민주적인 요소가 잔존하고 있는가 하면, 일본에 비해서는 자유경제주의 성향이 강한 개인자본주의 체제를 가지고 있기 때문에, 독일과 일본의 절충형인 한국적인 정부·기업간의 협의·조정방식이 창출되어야 할 것이다. 따라서 일본보다는 간접지원·조정방식이 보다 강화·확대되어야 하는 한편, 독일보다는 직접지원·조정방식이 보다 강화·확대되어야 한다는 것이다.

〈'93. 12월호에 계속〉

세계속의 한국은  
세계속의 기술로부터