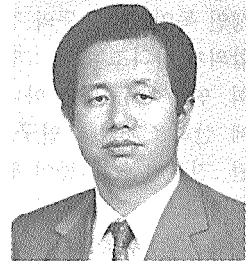


경제게임에서 Linker 유용론을 주창한다(Ⅱ)

(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

나. 정부 간접개입 (지원·조정)방식의 적용방안

경제정책을 펼쳐나가는데 있어서 누구나 민간의 자율적 의사결정에 의존하는 민간주도 경제방식에 동의하면서도, 막상 경제정책 결정권자가 되었을 때 정부와 민간의 협의·조정기구가 발전되어 있지 않다는 이유로 단시일내에 실적을 쌓기 위해서 정부의 직접개입방식을 선호하게 되는 것이다. 그러므로 정부의 간접지원·조정방식을 채택하고자 할 때에는 새로운 경제

System Building이 필요한 것이다. 경제환경에 대응하여 국가 우선순위의 개입수단을 수정하는 과정에서 정부·기업간 협조관계를 구축하는 제도적 장치를 창안하고 정부·기업간 협조관계를 통하여 시장순응적 개입수단을 도출하는 민주적 정책결정기구를 발전시켜 정부 직접개입의 비효율성, 유인체계의 훼손, 관료주의의 폐해와 부정부패 등을 방지하여야 한다.

서독의 경우 정부개입의 개발지향성·종합성·전체성을 중시하고, 특정부문에 대한 선별적 개입을 지양하여 연방정부는 유도적 재정·금융정책을 통하여 국제경쟁에 유리한 경제여건을 조성하였으며, “조직화된 자유기업제도” 하에 산업단체·은행노동조합·지방공공단체 등이 경제정책의 결정을 주도하였다. 일본의 개발지향적 정부개입은 시장기능의 보완을 강조하는 독일의 개발지향적 정부개입과 달리 자원배분에 적극적으로 개입하는 수단을 동원하여 국가 우선순위의 강제가 이익집단의 저항과 자원배분의 비효율화를 초래할 정치적 경제적 위험이 있었으나, “통제된 경쟁기구”를 창안하여 기술혁신과

장기 투자를 유도하였다. 일본은 정부·기업간 협조관계의 구축에 노력하는 과정에서 산업구조 심의회(1964년) 통산성의 담당국에 대응하는 정부인가의 사업자단체, 정부·기업간 직원교류, 행정지도의 관습 등 특이한 제도적 장치를 창안·발전시켰다.

정부가 기업에 지원하는 경우를 보자. 중앙부처가 직접 나서서 지원하게 되면 한정된 재원 및 인력 때문에 기업들을 선별할 수 밖에 없어 일부 특정기업에게만 혜택이 돌아가거나 나눠주기식이 되어 특혜시비(특히 대기업)가 발생할 우려가 있고 시장원리에 맞게 지원이 되지 않을 가능성도 높으므로 금융·세계상 유도정책을 통하여 기업환경을 개선해 나가는 것이 바람직하고 직접적인 재정지원은 산하기관·단체를 통하는 간접적인 방법에 의하는 것이 좋겠다. 차라리 직접적인 재정지원은 교통, 유통 등 사회간접자본 투자에 집중하고 교육기관을 지원·육성하며 기술 및 경제연구소를 지원·육성하므로써 기업들의 교통·물류비용 절감, 인력양성비용절감, 정보수집 및 기술개발 비용절감 등에 기여하

는 것이 타당할 것이다. 경제우등생인 독일, 일본 등의 경우를 보면 합의회 산하조직(예 : 업종별 협의회, 연구회 등)뿐만 아니라 비합의회 산하조직(예 : 연구소, 시험기관, 진흥기관 등)들이 왕성하게 활동하고 있고 중앙정부 및 지방자치단체가 적극적으로 지원하는 것을 볼 수 있다.

대기업이건 중소기업이건 개별 기업들이 모두 교육, 유통, 인력양성, 기술개발, 정보화 등을 직접 해결하려 든다면 엄청난 중복투자가 불가피할 것이기 때문에 기업이 자체적으로 해결할 수 있는 부분(중소기업의 경우 상대적으로 자체 해결 능력부족)을 제외하고는 산하기관·단체(Linker)에 집중 투자·육성하여 한정된 정부재원 및 인력의 활용을 극대화 하여야 한다. 교통에 관한 사회간접자본투자 부족만이 문제가 아니라 물류시설, 기술개발, 정보화, 인력에 관한 물질·인적 사회간접자본 투자 부족도 심각한 것이 우리의 실정이다. 산하기관·단체(교육기관 포함)를 육성하여 대국민서비스를 향상시켜 나갈려면 시간이 소요된다는 이유와 산하기관·단체 능력에 대한 불신 때문에 그리고 초기에 성과를 달성하겠다는 인기위주의 실적주의 및 조급증 때문에 중앙정부가 직접 나서서 기업(또는 국민)에 지원하는 경향이 있어왔던게 사실이다.

정부 산하기관·단체의 필요성에 대해서는 누구나 동의 하면서도 이러한 기관·단체(교육기관 포함)의 육성에 대해서는 그동안의 부실한 운영을 핑계삼아 기피하고 있다. 특히 교육기관에 대한 투자

부족에 대해서는 변명의 여지가 없다. 물론 여기서 정부산하기관·단체의 방만한 운영까지 필요하다는 것이 아니다. 정부산하기관·단체(학술적 조연기관 포함)는 업종별, 분야별로 설립·육성은 하되 가능한 최소한의 규모로 운영하고 지방에 분산배치하는 것을 원칙으로 하며, 부족한 인력·공간 등은 대학교를 적극 활용하는 방안을 강구해 나가야 한다.

다음으로 정부가 투자조정, 기술개발 등 업계간 이해를 조정해야 하는 경우 정부가 직접 결정하는 것보다 업계간 자율조정에 맡기는 것이 후유증을 막는 역할도 할 뿐만 아니라 정부결정에 대한 승복 및 집행에도 상당한 효과가 있다. 이를 위해 업종별, 분야별로 각종 협의회, 연구회 설립을 유도하여 활용하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 협의회, 연구회를 중앙에만 설치할 것이 아니라 지방에도 설치하도록 유도함으로써 민간인들의 창의와 자율이 존중되는 가운데 가장 민주적인 공감대가 형성되어 정부와 민간이 합의한 사항에 대해서는 실효성 있게 반발없이 집행될 수 있을 것이다. 따라서 주로 정부 지원시책을 위해 설립되는 비합의회 산하조직(예 : 연구소, 시험기관, 진흥기관 등)은 가급적 설립은 자유롭게 하되 운영은 엄격하게 자체되어야 하며 가능하면 대학교와 공동으로 운영하는 방안이 적극 강구되어야 하고, 반면 합의회 산하조직(예 : 업종별 협의회, 연구회 등)의 경우 설립을 조장할 뿐만 아니라 그 운영도 적극적으로 활성화해 나가는 것이 바람직할 것이다.

정부의 간접지원·조정방식을

적용하기 위한 산하기관·단체 등의 육성(Linker 육성)에 관한 구체적인 방안이 다음과 같이 제시될 수 있을 것이다.

첫째로 정부의 조직개편이 시급하다. 경제부처의 직제는 자율화, 개방화, 민주화라는 시대조류와 새로운 경제근접방법에 걸맞는 방향으로 개편되어야 한다. 경제우등생이라 할 수 있는 일본, 독일, 대만 등은 한결같이 경제 행정부처가 재정금융과 산업통상으로 간소화되어 있어 사실상 이원체제로 운영하고 있는데 우리는 EPB, 재무부, 상공자원부 등 10여개나 되어 아주 대조적이다. 경제부처가 난립될 경우 법령, 산하기관의 난립, 행정규제의 남발이 초래될 수 밖에 없으며 또한 정부가 직접개입방식을 선호할 가능성이 증대되는 것이다. 지난 30년간 겪어보지 못했던 산업구조 조정기에 처해있고 UR 타결입막 등 개방화, 국제화 시대에 있어서 민간의 자율적 조직기능을 강화하기 위해서는 기능이 불필요하고 유사·중복되는 행정부처의 조직과 기구의 통폐합이 시급하다. 이렇게 될 경우 관련부처에 난립되었던 행정규제를 완화하여 민간의 활력과 창의력을 극대화 함은 물론 정책의 일관성, 신뢰성으로 효율적인 민·관 협조체제를 창출함으로써 국제화, 개방화 전략 등이 무리 없이 추진될 수 있다.

자율화, 개방화, 민주화, 지방화 시대 조류에 부응하는 “간소하지만 보다 나은 정부”(Smaller but better government)의 진정한 의미는 중앙부처의 통폐합, 지방자치단체의 기능확대, 민간단체·기관 기능의 활성화 라는데 많은 사

람이 공감하고 있다. 특히 중앙경제부처의 경우 현재 10개 부처로 세분화되어 있는 것을 순수경제분야(4→3), 사회간접자본분야(3→2), 보건사회분야(3→2)를 중심으로 통폐합하여 7개부처이내로 축소되어야 한다. 중앙부처의 세분화 및 산하 민간단체·기관의 난립은 정부정책의 신뢰도 및 효율성 저하와 민간의 자율조정 기능저해 등을 초래하고, 이는 민간과 정부간의 협조체제 구축을 방해하며 엄청난 국가이익이 상실되고 국가 예산의 낭비를 가져올 우려가 큰 것이다.

둘째로, 풀뿌리 민주주의의 주체인 지방자치단체를 발전시켜야 한다. 독일의 “연방주의”와 일본의 지방자치단체제도가 지역간의 갈등을 효과적으로 해소시켰고 국민의 자발적 참여의식을 진작시키는데 결정적으로 기여한 것으로 평가된다. 경제규모가 팽창되고 국민의 수준이 향상됨에 따라 중앙정부가 모든 것을 관리하는 것은 사실상 불가능하며 효과도 없다. 우리나라 중앙과 지방간의 관계는 권한의 중앙집중과 과도한 중앙통제로 많은 문제점을 노정시켰는데, 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 무엇보다 먼저 중앙과 지방간 적절한 기능 재배분을 통해 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 3계층간의 기능영역을 확고하게 정립시켜 주는 작업이 시급하다. 현재 중앙의 각부처는 자신들의 집행적인 사항들을 지방자치 단체가 아닌 산하단체나 각 지역에 설치한 특별지방행정기관에 의해 수행하고 있는 경우가 많다. 이에 따라 지방정부의 관련기능은 완전성과 종합성을 갖지 못하고 있으며, 그러한 기관과

조직적인 연결 (Organizational Linkage)도 없이 소외된 조직으로 되어 있는 것이 현실이다. 따라서 중앙부처가 관할하고 있는 각종 공단이나 협회, 그리고 국가공기업의 지역사무소 등이 담당하고 있는 기능중의 상당부분은 지방자치단체로 이관하여 동단체의 책임하에 수행될 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 특별지방행정기관의 경우에도 지방자치단체의 국이나 실에 흡수 통합하거나 기존의 지방단체의 부서와 더불어 지방자치단체의 “외청” 격인 위치를 부여하여 확대 통합하는 방안 등 혁신적인 조직개혁이 필요할 것이다.

지방재정의 경우 꾸준히 그 규모가 팽창되고 있으나 위임된 기능의 수행에 충분한 재정지원이 따르지 못하고 있다. 따라서 국가재원의 재배분이 자동적으로 이루어질 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 지방자치단체의 세원포착 수준을 제고하고 과표를 현실화해야 할 것이다. 아울러 무분별한 지방세의 비과세 감면조치도 정비되어야 할 것이다. 일반 재정의 개선에 못지않게 지방교육 재정도 정비가 시급하다. 양적인 측면에서 중앙정부가 책임을 지고 보다 규모가 큰 재원을 교육부문에 투입시켜 나가는 것이 필요하며, 앞서 지적한 지방재정의 보강으로 자체교육재원 마련에 노력을 배가해야 할 것이다.

셋째로, 정부와 국민사이에서 국가의 백년대계를 설계하는 교육기관을 육성해야 한다. 그동안 교육문제가 근본적으로 해결되지 못하고 있는 이유는 구체적인 재정확보 방안이 마련되지 못하고 있다는 데 있다. 재정확보 방안은 학생이

납부하는 부담금외에 정부예산지원, 기업 등 민간출원, 그리고 동창회 모금 등 세가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 정부예산지원은 교육부에서 주장하듯이 '93년에 GNP대비 3.7%(9조 8천 314억원)인 교육예산을 매년 순증시켜 '96년까지 GNP대비 5%를 확보하여 해결하는 방안이 강구될 수 있다. 이 방안은 조세부담을 증가 및 재정확대부담 때문에 언제 실현될지 어느 누구도 장담할 수 없으며 GNP 대비 6%에 달하는 국방비의 조정없이 상당히 어려운 방안인지도 모른다.

그러므로 교육을 위한 정부예산 확보를 단계적으로 해결하는 방안이 강구되어야 하는데 우선 시급한 분야인 이공계 중등 및 고등교육기관부터 지원하는 실천계획이 마련되어야 한다. 기능인력양성을 위해서 이미 노동부에서 직업훈련기본법에 의해 징수하고 있는 직업훈련분담금을 적절히 확보·활용하여 (연간 500억원이상 추가확보) 노동부산하 “직업훈련원”을 “기술고등학교” 체제로 발전시켜 나가고 현 공업고등학교의 대폭확대와 시설보완 등으로 “명문고교화”하는데 소요되는 재원의 부족분은 정부의 일반회계에서 추가로 연간 1,000억원 이상을 지원하는 방안이 신속히 강구되어야 한다. 대학만능주의로 인한 과외문화 (연간 10조원 지출추정)를 추방하는데 있어서 결정적인 해결방안도 될 것으로 확신한다.

그리고 이공계대학(대학원 포함)에 대한 별도 지원방안이 마련되어야 하는 것이다. 교육부 협조 아래 상공자원부가 산업기술인력

양성기금법(가칭)을 제정하는 것이 바람직할 것이다. 과거 산업계의 기능인력양성을 위해 직업훈련 기본법을 제정하여 직업훈련 부담금을 부과하는 것과 같이 이제 산업계의 우수한 기술인력 양성재원의 확보를 위해 이 법제금이 시급하다. 이 기금에는 정부는 물론 정부투자기관, 민간업체까지 매년 2,000억원 이상 규모로 출연하도록 규정되어야 한다. 또한 기업 등 민간인의 출연유도방안도 중요하다. 미국의 사립대학('84~'85)은 학생등록금에 39%, 재단전입금에 15%, 정부보조금에 18%, 그리고 기부금 등에 28%를 의존하고 있다. 독일, 미국의 경우 개인자산을 상속하려고 할 때 세제상 거의 80%이상을 세금으로 납부하게 되어 있어 가능하면 대학 등 공공기관에 기부하려는 것이 일반화되어 있다는 것이다. 따라서 우리나라도 기부행위에 대한 세제혜택을 확대키 위해 택지소유 상한법, 소득세법 등 관계법령을 조속히 개정하여야 한다.

셋째로, 학술적 조연구관에 해당하는 경제 및 기술연구기관을 육성해야 한다. '80년초 KIST 등 분야별 전문연구소가 설치운영되어 왔으나 그동안 일부 연구소에 대한 주관부처의 변경(상공자원부→과기처), 현장성 부족, 평가제도의 부재 등으로 연구개발의 효율성 등에 대한 끊임없는 의문이 제기되어 왔었다. 급기야는 1989년에 생산기술연구원(KAITECH)이 발족되었고 기업의 현장 기술개발을 적극지원하기로 되어 있으나 정부의 건물 및 시설에 대한 적기의 예산지원이 되지 않아서 별로 효과를

거두지 못하고 있는 실정이다. 생산기술개발을 위한 정부출연연구소가 기업의 자금부족으로 충분한 연구시설을 갖추지 못하는 부분을 보완하기 위해서 설립된 것이라면 최소한의 연구건물과 시설을 갖춰 놓고서 연구수행 능력을 평가해야 하는데도 불구하고, 그동안의 정부출연연구소에 대한 부정적인 인식 때문에 상공자원부 산하 생산기술연구원 및 업종별 기술연구소에 대한 투자의 주저는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 기술선진국인 미국 연방정부가 운영하는 기술연구소가 700여개, 프랑스 국립과학연구소(CNRS)가 1,372개, 독일의 국립기술연구소는 100여개 있다는 것은 무엇을 의미하는지 생각해 볼 일이다.

정부는 출연기술연구소의 특성과 인적구조 그리고 우리사회의 수요를 감안하여 연구소의 기능을 대폭수정, 구체화하고 연구소의 기능에 따라 출연의 방법, 운영방식, 평가방식 등도 달라져야 한다. 현 상황에서 출연연구소의 효율화를 위해서는 출연연구소를 "기초기술개발", "생산기술개발"을 담당하는 기관(독일형 채택)으로 연구소의 성격에 따라 기능을 재부여하는 것이 필요하다. 따라서 과학기술처 산하 연구소에서는 KIST 및 분야별 기초기술연구소를 중심으로 기초 및 실용기술연구(Basic and Applied Research)를 담당하고, 상공자원부 산하연구소에서는 생산기술연구원(KAITECH) 및 업종별 생산기술연구소를 중심으로 실용기술연구원(Applied Research), 기술개발(Development) 및 시작품 제작 등을 수행하는 것

이 바람직 할 것이다.

기술연구소의 운영방식에 있어서도 연구소내, 연구공간 경쟁의 원리를 도입하여 연구소들이 자신을 가질수 있도록 KIST와 생산기술연구소의 본원(HQ)은 연구기획, 관리, 평가 및 정책연구지원기능만을 담당하고 연구개발 기능은 산하연구소 또는 전문출연(연)으로 이관하는 방안이 추진되어야 하고, 연구개발의 현장성 강화 및 지방공업 활성화 차원에서 KIST와 KAITECH의 산하 또는 별도 독립전문출연연구소는 소규모단위(인원 200명 전후)로 지방에 분산 배치할 뿐만 아니라 기술인력의 확보, 예산절감 및 이공계 대학의 활성화, 산학연 협동체제 구축이라는 측면에서 이공계대학 교수 및 대학원생들이 중심이 되어 운영하는 방안이 조기 도입되어야 한다. 그리고 연구소 건물 및 시설확보와 적정 연구인력 확보를 위해 중소기업구조조정 기금 및 공업발전기금, 과학기술진흥기금 등이 출연되도록 정부, 정부투자기관 등이 지원하여 재원이 확보되어야 한다.

일본의 경쟁력을 말할 때 흔히 정보력을 우선적으로 지적한다. 이 정보력은 다방면에서 전문성을 지니고 있는 싱크탱크에서 모아지고 정리돼 정부와 기업에 환원된다. 하나의 예지만 "통상산업연구소"(1976년 발족)는 여러 싱크탱크의 능력을 집결해 통상성으로 연결시켜 주는 중계기관인 셈이다. 이 연구소에서 일본의 통상산업정책이 나오고 있는 것이다. 물론 자체연구는 아니고 모두 기업의 싱크탱크(두뇌집단)나 개인연구소, 대학 등(340개소, 7,200명)에 정책연구를

의주하고 있다. 숨어 있는 무서운 기관이다. 사무원 몇명이 있지만 아무도 이 기관이 그렇게 엄청난 역할을 수행하고 있는지 모르고 있다. 모든게 숨겨져 있기 때문이다. 따라서 우리도 정부산하 경제연구소(KDI, KIET 등)가 제기능을 발휘할 수 있도록 예산 등을 적극적으로 지원토록 하고 기업 및 개인연구소, 대학 등이 명실상부한 실적을 올릴 수 있는 두뇌집단으로 역할을 수행할 수 있도록 육성해 나가야 할 것이다.

다섯째, 업종별 단체가 육성되어야 한다. 업종별 단체의 기능을 활성화시켜 당해업종의 효율적인 정보센터 역할을 수행토록 해야 하고 업계의 자율적인 투자조정기능을 수행하는 등 업계의 문제를 자율적인 대화로 조정·해결토록 하며 정부와 민간업계의 대화통로로서 민·관 협조체제를 강화토록 해야 한다. 현재 업종별 단체가 지니고 있는 문제점으로는 조직기반 빈약 및 예산부족으로 전문단체로서의 기능 수행능력이 미흡하다는데 있다. 주로 회원사의 회비에 의존하고 있는 단체가 많아 재정기반이 취약하기 때문에 우수인력 유치가 곤란하므로 업계 요구에 부응한 대정부 정책대안 제시 및 세부자료 작성 능력이 부족하고 통계조사의 한계성 및 활용 미흡, 분석능력 부족으로 당해 산업의 문제점과 장기전망, 정책방향 제시가 미흡하다는 평가이다.

따라서 이를 해소하기 위한 방안으로는 재정기반이 취약한 일부 단체들이 정상화 될때까지 주요 회원사들이 특별출연하여 기금을 마련토록 유도하고 무역특계자금 등

을 조사연구사업 등에 지원하는 방안도 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 비업종별 산하기관에 비해 업종별 산하단체의 재정이 취약하여 불균형이 심화되어 산업별 특성을 살리는 산업발전전략 추진에 상당한 장애요인으로 작용해온 것이 사실이기 때문이다. 보수수준을 비업종별 산하기관 및 유사업종별 단체 수준으로 끌어 올리고 주택제공, 교육훈련, 보험가입 등 실질적인 복지혜택 방안도 병행추진함으로써 유능한 인재를 충원해야 한다. 필요시 주요 회원사의 우수한 사원 중에서 해당 단체에 일정기간 파견 근무토록 유도하여 업계의 실태를 보다 잘 파악할 수 있고 해당 단체의 인건비 절약효과를 기대할 수 있다.

그리고 회사원들의 직접적인 애로사항을 해결하는데 있어서 업종별 단체의 영역이 광범위하여 문제점이 있어 왔고 이로 인해 회비납부에 소극적인 경우가 많다. 따라서 단체 산하에 협의회, 분과위원회 등 (예: 전자공업진흥회 10개 협의회, 42개 분과위 구성)을 설치하여 해당업계의 애로사항, 조정사항 등을 자율적이고 적극적으로 해결해 나가야 할 것이다.

최근에 거론되고 있는 중소기업 협동조합 통폐합 문제는 단순히 몇 개 조합의 운영이 회원들의 참여 부족으로 재정난에서 비롯된 것 같다. 중소기업들을 전문성을 살려가면서 실질적으로 육성해 나가기 위해서는 일본에서의 예와 같이 더욱 세분화되어 설립이 확대되어야 하는데 오히려 통폐합 하겠다는 것은 중소기업육성의 후퇴전략이라고 말할 수 있다. 따라서 업종별 품목

별 특성을 살릴수 있도록 조합의 분리 독립정책을 밀고 나가야 한다.

여섯째, 분야별 민간협의회, 연구회, 학회 등의 기능을 활성화하여야 한다. 예를 들어 산업발전민간협의회 등의 경우를 보자. '87년 이래 산업정책심의회 산하에 22개의 민간협의회가 구성운영되어 협의회 발족당시에는 비교적 활발하게 운영되었으나 '89년 이후 회의 개최 및 운영실적이 부진한 실정이다. 협의회 운영은 업종범위가 지나치게 넓어 특정문제를 다루는 데 어려움이 있고 보고서 작성 등에 소요되는 운영예산이 부족하여 실효성있는 운영이 현실적으로 어렵기 때문에 민간의견 수렴보다는 정부입장의 일방적 설명에 치우치게 되어, 자율적인 활성화 분위기를 조성하는데 어려움이 있어 왔다. 따라서 민간협의회 산하에 세부 분과위원회를 구성하여, 수시로 회의를 개최토록 함으로써 광범위한 의견수렴을 통한 합리적 정책결정도모하고 세부분야별(예: 업종별, 품목별)로 정부와 민간(업계)의 공식적인 정보 및 의견수렴 채널을 구축해야 한다.

그리고 중요한 것은 분야별(더 나아가서는 세부분야별) 민간협의회에 대한 적정예산지원 및 확보이다. 구성원들이 해당분야별로 연구할 수 있는 기본예산이 확보되어서 지속적인 연구와 토론결과가 일정양식의 보고서 형식으로 정례적으로 발전되어 축적되어 갈 때 진정한 의미의 발전이 기대될 수 있는 것이다. 또한 이러한 분야별 민간협의회는 학회, 연구회 등과 연계되어 운영될 때 내실있고 뿌리있는 모임이 될 것이며, 경제 및 사회의

민간자율화 추세에 부응하여 민간과 정부간의 상호 대화와 합의를 바탕으로 각종 정부정책을 수립·추진해 나갈 수 있는 것이다.

어느 분야를 막론하고 그 분야(정치, 경제, 사회 또는 문화)를 전문적으로 특성에 맞게 육성·발전시켜 나가기 위해서는 우선적으로 관계부처장관, 담당공무원들의 관심이 있어야 한다. 우리 공무원사회의 양태 즉, 잦은 인사교체와 직업공무원제의 미확립으로 지속적이고 체계적이며 깊이 있는 정책시행이 미치한 경우가 있을 수 있다. 이러한 경우 만일 학회 또는 연구회가 민간인들 자발적으로 구성되어 운영되면서 뿌리를 다져왔다면 해당분야의 발전에 크게 기여할 것이다. 당해분야를 관장하는 부처·부서의 공무원들이 열정을 갖고 있다면 더욱 더 상승작용을 일으킬 수 있으며, 열정과 지식이 부족한 공무원들이 부임하더라도 협의회, 학회 또는 연구회가 활성화되어 있다면 해당분야가 퇴보하지는 않을 것이다.

정부와 민간단체·조직간의 동태적 균형관계로 발전되어야 한다. 「위로부터의 개혁」의 성패는 「아래로부터의 개혁」의 성공여부에 달려있다. 아래로부터의 개혁은 민간의 몫이다. 따라서 국가와 민간은 장기적 발전목표를 향해 서로 협조할 필요가 있다. 우선 정부는 국가 정책의 쇄신과 그 성공적 집행을 위해 협력과 참여를 얻지 않으면 안된다는 점을 명심하고 민간단체·모임으로부터 샘솟는 사회적 동력을 국가 정책과정에 바르게 수렴하지 않으면 안된다. 민간단체·모임들 또한 대정부 관계의 엄

격한 자율성을 바탕으로 우리 사회의 다양한 욕구와 발전의지를 공공성의 기반위에서 표출하고 이를 비판적·사회적 대안으로 전환하는데 배전의 노력을 다함으로써 민간부문의 공공성·다원성과 개방성을 제고하는 데 앞장서야 할 것이다.

4. 맺음말

한국경제는 지금 기조전환기에 처해 있다. 압축성장의 시대가 사라지고 지금부터는 보다 자생적인 성장의 시대가 와야 한다. 자생적인 성장을 이룩하기 위한 발전전략은 유효경쟁(Effective Competition)을 보장할 수 있는 시장경제의 질서를 확립하는 데 두어야 한다. 압축성장시대에는 성장에 몰두한 나머지, 사회 및 경제시스템을 마련하는 것은 생략하지 무시했었다.

자율화, 개방화, 민주화, 지방화 시대 조류에 부응하여 복잡다양한 국민의 의사를 조정하고 날로 증대되고 있는 국민의 욕구를 충족시키기 나가기 위해서는 중앙정부의 한정된 재원과 인력에만 의존할 수는 없고 중앙정부와 국민사이에서 Linker역할을, 즉 Network 역할을 착실히 수행할 수 있는 지방자치단체, 산하기관·단체(교육기관 포함)를 육성해서 활용해야 한다. 비록 지방정부 및 산하기관·단체를 육성해서 활용하는 것이 단기적으로는 시간이 걸리고 재정부담이 되는 것 같지만 일단 육성만 된다면 그 승수효과는 대단한 것이다. 자기 책임시에 모든 것을 이룩하겠다는 부담 또는 인기위주의 정책

때문에 우리는 Linker 육성을 기피해 왔다. 예를 들어 쓰레기 문제만 하더라도 쓰레기 담당기관이나 공무원이 아무리 노력하더라도 상쾌하게 해결될 수 없다는 것을 체험했으며 모든 국민들이 얼마나 자발적으로 참여할 수 있는 분위기를 조성해 주는 인간의 자발적이고 자생적인 단체가 존재하느냐에 달려 있는 것이다.

협의회, 연구회, 학회, 반상회 등이 모든 분야에서 국민모두가 자율적이고 민주적인 방식의 참여를 통해 그들 스스로 해야 할 책무를 다하게 유도 될때 우리 사회는 선진사회로 발전할 수 있는 것이다. 지금과 같이 중앙정부와 국민들이 직접 부딪혀 문제를 해결하려는 것은 반짝이는 일시적인 공리공론에 흘러서 실효성 없는 환상(?)을 좇는 결과를 가져올 우려가 있는 것이다. 경제우등생 독일, 일본의 Linker 육성방식을 타산지석으로 삼아야 한다. 이제 우리 중앙정부는 직접 모든 문제를 해결하겠다는 착각(?)에서 과감히 벗어나 지방정부, 민간의 자율적인 산하기관·단체 등이 옛날의 중앙정부 역할의 상당부분을 할 수 있도록 적극 지원하고 그들이 중앙정부 역할을 하고 있는 것을 대견스럽게 지켜볼 줄 아는 인내가 필요한 시기이다.

[참고자료 및 문헌]

박준경 : 「산업경쟁력과 정부역할」 (KDI), 분기별 경제전망 (1992)
강신택, 김광웅 : 「행정조직 개편」 서울대학교 행정대학원 (1993)
Otto Schlecht: 사회적 시장경제 (1990)
J.C.B Mohr (Paul Siebeck) Tübingen