

官報의 비교분석을 통한 한·일 산업정책 연구

조동성·이동현·류시진·조대환*

논문접수일 : 93. 11

게재확정일 : 95. 1

초 록

산업정책이 韓·日 양국 경제발전에 중요한 역할을 했음에도 불구하고 지난 30여년간 채택해 온 산업정책에 대한 이론적, 실증적 연구는 부족한 형편이다. 본 논문에서는 한 일 양국정부의 官報를 자료원으로 이용하여 지난 40년간 한·일 兩國 경제성장의 원동력이었던 산업정책(industrial policy)의 내용을 통시적(通時的)으로 비교·분석함으로써 兩國 산업정책의 특징을 밝혔다. 한·일 兩國의 산업정책은 정책의 핵심부서, 주요 산업정책의 내용, 관보에 명시된 정책목표 등 겉으로 보기에 많은 유사점을 가지고 있었으나 정책의 구체적인 세부내용이나 정책을 집행하는 과정 등의 겉으로 드러나지 않는 측면에서는 상당한 차이가 있었다. 이는 결국 한국의 산업정책이 일본의 산업정책의 겉모습만을 모방하는데 그쳤을 뿐 산업정책에서 실질적으로 중요한 정책수립과 집행 과정(process)에 대한 충분한 검토와 도입이 부족했다는 것을 의미한다. 정부의 정책결정자들과 기업경영자들은 산업정책의 성공이 훌륭한 정책을 수립하는데 있는 것이 아니라 수립된 정책을 다양한 이해관계 조정을 통해 어떻게 성공적으로 추진하느냐에 달려있다는 점을 명심해야 할 것이다.

* 서울대학교 경영학과 교수
산업정책연구원 선임연구원
산업정책연구원 연구원
산업정책연구원 연구원

1. 서 론

경제성장과정에서 산업정책이 수행하는 역할이 현실적으로 매우 중요함에도 불구하고 산업정책에 대한 체계적인 연구는 일천하다. 산업정책이란 용어자체도 70년대 중반까지 영어권에서는 거의 찾아볼 수가 없었고 산업정책의 메카라 일컬어지는 일본에서도 비교적 새로운 용어에 속했다. 특히 구미선진국의 경우 오랜 기간동안 자본주의 경제가 자생적으로 발전해 온 까닭에 정부의 역할이 매우 제한되어 있어 산업정책에 대한 인식도 알았다.

또한 신고전학과 경제학은 국민경제의 안정과 성장을 위해 정부의 적극적인 역할이 필요한 경우라 하더라도 정부정책은 총수요관리와 같이 경제 전반에 영향을 미치는 巨視政策에 국한되어야 하며, 특정부문의 경제활동을 촉진 혹은 억제시키는 微視的 産業政策은 오히려 경제현상의 왜곡과 불균형을 초래하기 때문에 바람직하지 않다고 주장했다.(이경태, 1991) 이처럼 산업정책은 경제학의 주된 연구대상에서 제외되었는데 그 이유는 작은 정부와 시장기능을 중시하는 新古典學派 經濟學의 기본관점이 자원배분에 있어서 정부의 적극적인 개입을 중시하는 산업정책의 속성과 근본적으로 달랐기 때문이다.

그러나 80년대 들어서면서 미국, 영국을 비롯한 선발선진국들의 장기적인 경기침체, 일본의 급격한 경제성장, 개도국들의 정부주도 경제개발의 성공 등의 이유때문에 선 후진국을 막론하고 산업정책에 대한 관심이 급속히 확산되었다. 특히 일본의 눈부신 경제발전은 산업정책에 관한 논의를 전세계적으로 확산시켰으며, 학자들간에도 산업정책의 유용성에 관한 논쟁을 불러 일으켰다.(Johnson, 1982, 1984 : Okimoto, 1989 : Thompson, 1989)

이같이 성공적이라고 일컬어지는 일본의 산업정책을 가장 적극적으로 도입했다고 알려진 나라가 바로 한국이다. 한국경제가 1960년대이후 가장 빠른 시간안에 후진국에서 중진국으로 탈바꿈하는데 결정적인 역할을 담당한 것으로 거론되는 수단이 바로 산업정책인 것이다.

그러나 韓·日 양국이 산업정책을 경제발전의 중요한 수단으로 사용했음에도 불구하고 산업정책의 성과는 양국간에 차이가 있는 것 같다. 따라서 본 논문에서는 지난 40년간 우리나라 경제성장의 원동력이었던 산업정책(industrial policy)의 내용을 통시적(通時的)으로 분석하고 또한 그것을 가장 성공적인 것으로 평가되고 있는 일본의 산업정책과 대비해봄으로써 兩國

산업정책의 공통점과 차이점을 비교 분석하여 산업정책 연구의 기초를 마련하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1. 산업정책의 개념

산업정책에 대한 본격적인 연구와 체계적인 파악은 1980년대에 들어와 비로소 시작되었기 때문에 아직까지 산업정책에 관한 통일된 이론은 존재하지 않는다. 다만 산업정책에 관한 기존연구(Leone & Bradley, 1981 ; Reich, 1982 ; Scott, 1982 ; Eads, et al, 1983 ; Lodge & Glass, 1983)들을 종합하면 산업정책의 개념을 다음 세가지로 요약할 수 있다.

첫째, 산업정책은 수요의 관리보다는 공급의 확대를 중시하는 공급지향적 경제정책이다. 즉, 경제성장을 목적으로 하여 총공급관리에 초점을 맞추는 것이다. 이는 재정 혹은 금융수단을 통해 총수요를 관리함으로써 단기적인 경제안정을 목표로 하는 케인즈의 총수요관리 정책과 대비되는 점이다.¹⁾

둘째, 산업정책은 자원의 형성보다는 배분에 중점을 둔다. 산업생산의 요소는 크게 노동, 자본, 경영 등으로 구성되는데 노동공급의 확대나 자본축적의 증대 등 생산요소의 양적 확대는 근본적으로 출생율과 사망율, 소비성향 등 비경제적 요인에 의해 많은 영향을 받을 뿐만 아니라 단기적으로 비교적 안정적이다. 따라서 경제정책이 이들 요인에 미치는 영향은 간접적이며 동시에 장기간에 걸쳐 서서히 나타날 수 밖에 없다.

반면에 자원의 부문간 배분에 초점을 두는 산업정책은 시장의 불완전성이 존재하여 투자에 따른 私的이익보다 社會的 이익이 더 큰 경우, 정부가 적극적으로 개입해서 자원배분의 효율성을 높이려는 노력이므로 정책의 효과가 직접적이고 비교적 짧은 기간동안에도 나타난다.

1) 공급지향적인 정책대안에는 산업정책외에도 공급측 경제학(supply-side economics)이 있다. 산업정책과 공급측 경제학은 둘다 수요측면보다 공급측면에 중점을 둔다는 점에서 공통적이지만 공급측 경제학은 조세정책과 같은 보다 일반적인 수단을 통해 자본형성(capital formation)에 초점을 두는 반면 산업정책은 차별적 지원과 규제를 통해 자본배분(capital allocation)에 초점을 둔다는 면에서 서로 다르다. (Reich, 1982)

셋째, 산업정책은 시장원리를 인정하면서 시장실패를 보완하는 노력과 함께 시장원리를 부정하면서 시장기능의 한계를 극복하려는 적극적인 노력을 포함한 것이다. 정부개입의 정당성을 확보해주는 근거는 일반적으로 시장실패, 즉 가격기구를 통한 최적 자원배분이 이루어지지 않는 경우를 얘기한다. 그러나 산업정책에는 이같은 시장실패의 보정(補整)을 통해 단기간에 자원배분의 효율성을 제고시킨다는 소극적인 의미뿐 아니라 시장원리만 가지고는 세계경제의 구조적 변화에 적응하면서 경제성장을 도모할 수 없다는 전제하에 정부가 특정산업을 전략적으로 육성 혹은 조정한다는 적극적인 의미가 담겨있다.

전통적으로 산업정책은 선진국보다 경제발전이 뒤떨어진 개도국이나 후진국에서 강조되었는데 이는 선진국보다 개발도상국이나 후진국에 시장실패가 폭넓게 존재하기 때문이다. 그러나 최근에 들어와서 “개도국=산업정책”이라는 등식이 깨지고 있다. 예컨대 50~60년대에 매우 직접적이고 적극적인 형태로 산업정책을 시행했던 일본은 최근에 자유무역을 강조하고 시장개입에 소극적인 자세로 바뀐 반면, 전통적으로 무역자유화와 시장경제원리를 선호했던 미국은 오히려 정부개입의 범위를 확대시키고 있다.(윤창호, 염재호, 1992) 이처럼 국가별 여건에 따라 산업정책의 강도가 달라지는 것을 감안하면 시장기구의 실패보다는 정부의 의지가 산업정책의 보다 직접적인 원인임을 알 수 있다.

2.2. 산업정책의 분류

앞서 산업정책의 개념을 규정하였지만 이는 포괄적인 기준에 불과하며, 그것만으로는 무엇이 산업정책이고 무엇이 산업정책이 아닌지를 구체적으로 판단하기 어렵다. 특히 산업정책은 역사성이 강하여 한 국가내에서도 경제발전단계에 따라 정책의 내용에 많은 차이가 있었다. 다양한 특징과 형태를 가진 산업정책은 목적에 따라 산업구조정책과 산업조직정책으로 대별된다.(그림 1 참조)

산업구조정책은 소득탄력성 기준, 동태적 비교생산비 기준, 고용흡수력 기준 등 몇가지 기준에 입각하여 바람직한 최적 산업구조를 상정하고, 현재의 산업구조를 그러한 산업구조로 변화시키기 위해 산업간 자원배분에 정부가 개입하는 정책이다. 예컨대 자동차, 반도체 산업이나 정보통신산업과 같이 정부가 미래에 높은 성장이 예상되는 유망산업분야에 새로운 기업들

이 참여하는 것을 촉진하는 정책을 실시하는 경우나 신발, 섬유산업과 같이 경쟁력을 상실해 가는 사양산업으로부터 기업들이 원활하게 퇴출(退出)할 수 있도록 지원하는 경우가 모두 산업구조정책에 해당된다.

산업구조정책은 산업간(inter-industry) 자원배분에 정부가 개입해서 경제의 효율성을 제고시킨다는 목적을 갖고 있지만 세부정책 목적에 따라 특정 산업을 지원 발전시키는 육성정책과 사양산업을 합리화하거나 과잉투자행위를 규제하는 조정정책으로 다시 나눌 수 있다.

육성정책은 조선, 철강, 전자, 자동차, 반도체산업 육성과 같이 높은 성장이 예상되거나 경제전체의 효율성 제고에 필요하다고 판단한 전략산업을 정부가 선별·지원하는 정책과 신발, 섬유 등 구조적 산업구조 변화를 겪고 있는 산업을 현대화, 기계화시키는 정책을 포함한다. 조정정책은 석탄산업과 같은 사양산업으로부터 기업이 원활하게 퇴출할 수 있도록 지원하는 정책과 80년대 자동차산업 합리화 조치와 같이 과당경쟁이 발생한 산업에 정부가 개입하여 신규 기업의 진입을 제한하거나 기존기업간의 업무를 조정하는 정책을 포함한다.

산업구조정책을 세부정책목적에 따라 육성정책과 조정정책으로 나눌 수도 있지만 정책의 효과가 미치는 범위에 따라 다음과 같이 구분할 수도 있다.(이경태, 1991)

첫째, 일반적 혹은 전반적 산업정책(General Industrial Policy)이 있다. 이는 특정 산업이나 특정 행위를 촉진 억제하는 차별적 효과를 의도하는 것이 아니라, 모든 산업과 행위에 대해 무차별적이고 일반적인 영향을 미치려는 정책이다. 이 범주에 속하는 대표적인 예로서는 도로, 항만, 정보통신 등 사회간접자본을 구축하는 정책을 들 수 있다.

둘째, 선별적 산업정책(Industry Specific Policy)이 있다. 이는 특정산업을 대상으로 하는 정책으로 정책당국이 유망산업을 사전적으로 선정하는 이른바 승자선택(Picking the Winner)이 핵심 내용이다. 일본이 1956년부터 1985년까지 기계 및 전자공업을 중점 육성하기 위해 한시적인 임시조치법을 계속 제정한 경우, 우리나라가 1970년대 중반부터 중화학공업을 우선 지원한 경우, 그리고 EC를 중심으로 한 선진국이 1980년대 들어와 첨단기술의 조기개발을 겨냥한 이른바 목표기술개발(Technology Targeting)정책을 운용한 경우 등이 대표적인 예이다.

셋째, 기능별 산업정책(Functional Specific Policy)이 있다. 이 정책은 특정 산업에 선별적인 것은 아니지만 생산이나 판매 과정상 특정행위에 영향을 미치는 선별적 정책이다. 연구

개발이나 설비투자촉진, 수출촉진정책 등이 대표적인 예이다. 다만 이 경우 기능별 정책의 효과가 모든 산업에 동등하다는 것은 사전적인 정책수혜의 기회균등을 의미할 뿐 정책효과가 모든 산업에 똑같이 나타난다는 결과적 균등을 의미하지는 않는다.

산업조직정책은 기업 행동의 규칙·규범과 시장경제질서를 정비하고 기업간 경쟁형태 및 시장구조에 영향을 미침으로써 산업내 기업들의 형평성을 제고하고 이를 통해 성과를 증진하는 정책이다. 조직정책은 산업간 자원배분에 정부가 인위적으로 개입하는 구조정책과 달리 산업내(intra-industry) 구조에 개입하여 각종 진입장벽을 없애고 독과점업체 부당행위를 규제해서 시장구조를 보다 효율적으로 만드는 정책이다. 가장 대표적인 예로 독과점 규제법, 공정거래법과 같은 경쟁촉진정책을 들 수 있다.

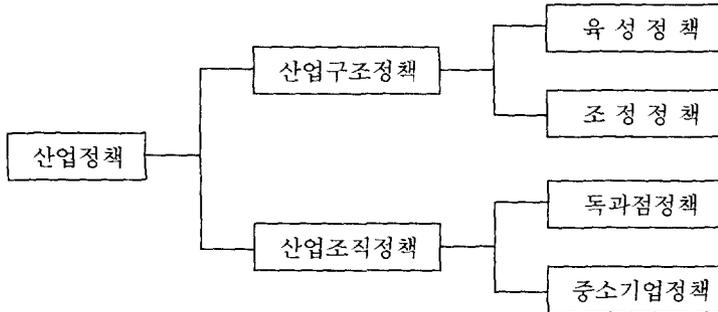
산업조직정책에는 경쟁촉진정책외에도 중소기업정책이 포함된다. 중소기업정책은 중소기업이라는 정책대상을 육성한다는 측면에서 산업육성정책으로 분류할 수도 있지만 다음과 같은 이유때문에 산업조직정책으로 분류하였다.

첫째, 산업구조정책은 앞서 말한 바와 같이 산업간 자원배분에 정부가 개입하는 것이지만 중소기업정책은 산업간 자원배분이 아니라 기업군(企業群)간 자원배분에 정부가 개입하는 것이므로 산업구조정책으로 분류하는 것이 부적합하였다.

둘째, 중소기업정책은 중소기업을 육성한다는 목적도 있지만 중소기업 육성을 통해 대기업 위주로 편향되어 있는 경제구조를 개선시킨다는 목적이 더 중요하였다. 따라서 중소기업정책을 중소기업의 효율성을 제고시킨다는 측면에서 산업구조정책으로 분류하기 보다는 중소기업의 효율성 제고를 통해 궁극적으로 왜곡된 경제구조 개선은 물론 경제주체간 형평성을 제고시킨다는 측면에서 산업조직정책으로 분류하는 것이 보다 타당하였다.

이상을 종합해 볼때 산업구조정책이 제산업간의 구조(inter-industry structure)를 대상으로 산업간 자원배분에 개입하여 유망산업의 활동을 촉진하고 사양산업의 원활한 퇴출을 지원하는 정책으로 효율성을 보다 직접적으로 강조하는 반면, 산업조직정책은 동일산업내의 구조(intra-industry structure)에 개입하여 기업간 경쟁관계를 규정하고 개별기업의 행동에 영향을 미치는 정책으로 우선적으로 형평성을 추구함으로써 궁극적으로 효율성을 제고시키겠다는 정책이다.

〈그림 1〉 산업정책의 목적별 분류



3. 연구의 분석틀

3.1. 연구대상 및 방법

산업정책은 주제의 성격상 그 내용이 방대하고 정책결정자의 의지가 반영되는 것이기 때문에 객관적인 자료원을 구하는 것이 어렵다. 따라서 본 연구에서는 정책목적과 수단이 객관적으로 나타나고 정부정책의 변화와 같은 종단적 연구가 가능하며 한국과 일본의 비교연구에도 적합한 한·일 양국 정부의 관보(官報)를 자료원으로 이용하였다. 관보는 정부가 특정정책을 발표한 후 일정기간이 지난후에 발간되기 때문에 약간의 시차(時差)가 있긴 하지만 정부가 수립하고 시행한 정책의 내용을 비교적 포괄하고 있기 때문에 산업정책의 전체 흐름과 시간에 따른 변화를 파악하는 종단적 분석이 가능할 뿐만 아니라 정책의 구체적인 내용도 비교적 자세히 조사할 수 있다. 본 연구의 구체적인 연구대상을 요약하면〈표 1〉와 같다.

본 연구에서는 이러한 관보를 연구대상으로 하여 분석기준을 미리 결정하고 이 기준에 따라 관보의 내용을 분류, 분석하는 내용분석(content analysis) 연구방법을 사용하였다. 내용분석은 방대한 양의 자료를 체계적으로 정리하는 것 뿐만 아니라 질적인 자료를 양적인 자료로 변환할 수 있으므로 대규모 질적자료를 이용한 실증연구가 가능하다.

〈표 1〉 연구대상

비 교 사 항	한 국	일 본
1. 자 료 원	대한민국 관보	일본국 관보
2. 분석기간	1948~1991(44년간)	1946~1991(46년간)
3. 분석대상 산업	제조업	제조업
4. 분석범주	법률, 대통령령, 부령, 고시, 공고	법률, 정령, 성령, 고시

3.2. 산업정책 추출기준

관보에 수록된 모든 내용이 산업정책에 포함되는 것은 아니다. 경제정책과 관련없는 내용 뿐만 아니라 경제정책이라 하더라도 물가정책이나 외환정책 등 산업정책이라기 보다는 거시경제정책에 해당되는 내용도 많다. 관보에서 산업정책이라고 판단되는 내용을 추출한 기준은 다음과 같다.

첫째, 산업구조정책의 개념을 조작화(操作化 : operationalization)하여 특정산업을 대상으로 하는 정책은 일단 산업정책으로 간주하였다. 다만 거시경제정책과 구별하기 위해 전체산업을 대상으로 하는 물가정책, 금융정책, 환율정책 등은 산업정책에서 제외하였다. 앞서 말한 바와 같이 산업정책은 산업간 자원배분에 초점을 맞추기 때문이다.

둘째, 독과점관련정책이나 중소기업관련정책이 포함되는 산업조직정책의 경우는 산업간 자원배분에 관한 문제라기보다는 산업내 혹은 특정기업군간 자원배분에 영향을 미치는 정책이기 때문에 특정산업을 대상으로 하는 정책이 아니더라도 산업정책에 포함시켰다.

셋째, 특정산업을 지원하거나 규제하는 정책이나 독과점, 중소기업정책이 아니더라도 수출관련정책, 예컨대 수출장려보조금정책, 수출진흥정책, 수출특화산업육성정책 등은 산업정책에 포함시켰다. 특히 한국의 경우 이러한 수출관련정책들은 비록 특정산업을 육성한 정책은 아니지만 정부가 산업을 '수출산업'과 '비수출산업'으로 구분하고 이 중에서 수출산업을 집중적으로 육성한 것이므로 논리상 산업구조정책의 범주에 포함시켜도 무방할 것이다.

넷째, 공업단지조성, 공업기반기술개발정책 등 사회하부구조를 육성하는 정책도 산업정책

에 포함시켰다. 일반적으로 사회하부구조를 조성하는 정책은 특정산업만을 위한 정책도 아니고 산업내 자원배분과 관련된 정책도 아니지만 산업전반의 공급확대를 위한 선행조치이므로 산업정책에 포함시켰다.

3.3. 산업정책의 기간구분기준

한국의 경우는 대한민국 정부가 수립된 1948년부터 1991년까지 총 44년을 조사기간으로 하였다. 물론 한국에 있어 산업정책이 본격적으로 시작된 시기는 제1차 경제개발 5개년 계획의 개시년도인 1962년도라는 주장도 있지만 60년대의 고도성장이 가능했던 것은 50년대에 이룩한 경제적 성과가 바탕이 되었다는 사실을 부정할 수 없기 때문에 60년대 이전시기도 연구범위에 포함시켰다. 50년대와 60년대는 외형상으로 나타난 경제성장률이 큰 차이를 보이고 있다는 점 외에도 경제성장에 대한 정부의 의지와 역할이 질적으로 상이했다는 점에서 뚜렷이 구별된다.

또한 전체기간을 1948~1960년까지, 1961~1972년까지, 1973~1979년까지, 1980~1991년까지 등 크게 네 기간으로 나누어 분석하였다. 이때 기간을 네단계로 나눈것은 1948년, 1961년, 1972년, 1980년을 기점으로 정권이 바뀌거나 혹은 그에 준하는 중대한 사건들이 발생하면서 정부의 산업정책에 큰 변화가 있었기 때문이다. 즉, 1948년에 대한민국정부가 수립되었고, 1961년에 5·16혁명이 있었으며, 1972년 헌법 개정(유신)으로 이듬해인 1973년에 제4공화국이 출범했으며, 1980년에는 제5공화국이 출범하였기 때문에 이를 기점으로 기간을 구분하였다.

일본 산업정책의 역사는 明治시대로 거슬러 올라갈 수도 있지만, 근대적 의미에서 산업정책의 시작은 1945년 종전후 국가재건 사업이 시작되면서였다. 따라서 일본의 경우는 종전 이듬해인 1946년부터 1991년까지 총 46년을 조사기간으로 하였다. 일본 산업정책의 역사도 한국과 마찬가지로 크게 4 단계로 구분할 수 있는데(KIET, 1982 ; Komiya et al., 1988), 제 1 단계는 1946년부터 1960년까지로서 전후 파괴된 시설복구를 위해 철강산업 합리화 계획, 석탄산업 합리화 계획, 전력개발계획 등을 중심으로 傾斜生産方式(Priority Production System)²⁾과 기

2) 傾斜生産方式이란 산업간 관련도가 높은 특정산업을 발전시키고, 이를 바탕으로 경제 전체를 발전 시킨다는 불균형 성장이론에 입각한 산업정책의 한 유형으로 철강산업, 석탄산업, 전력산업 등 기반산업을 대상으로 실시된 50년대 일본의 대표적인 산업정책이다.

업합리화 정책을 폈던 50년대이며, 제 2 단계는 1961년부터 1970년까지로서 1963년 산업구조 조사회의 답신에 의해 명시적으로 제시된 중화학공업을 중점적으로 육성한 시기이다.

제 3단계는 1971년부터 1980년까지로 중화학공업 육성정책에서 파생된 부작용인 인구과밀이나 환경문제에 대한 국민적 요구에 대응하기 위해 연구개발 집약산업, 고도의 조립산업, 지식산업, 패션산업 등을 중점적으로 육성한 시기이다. 끝으로 제 4단계는 1981년부터 1991년까지로 구미 기술에 의존하는 단계에서 벗어나 자주적인 기술개발에 중점을 두는 창조적 지식집약화 시대라고 불리우는 80년대 이후 시기이다. 이 시기에는 특정산업에 대한 직접적인 지원 방식에서 벗어나 정부지원 축소와 시장가격기구 활성화를 통한 산업의 효율성 증대에 주력하였다.

3.4. 산업정책의 목적분류기준

산업정책의 목적은 <그림 1>을 기초로 하여 앞서 얘기한 바와 같이 구조정책과 조직정책으로 나누고 구조정책을 다시 육성과 조정, 조직정책은 독과점과 중소기업 등으로 다시 분류하였다. 이때 육성정책에는 특정산업을 육성하는 일반적인 육성정책(예 : 기계, 전자, 조선산업 육성정책)과 산업환경변화에 따라 기존의 산업을 근대화, 현대화, 기계화, 고도화, 전문화하는 정책(예 : 섬유산업 근대화 정책)이 포함된다. 또한 조정정책에는 시장 메카니즘의 실패로 인한 일반적인 조정정책(예 : 섬유시설조정정책)과 정부 산업육성정책의 부작용으로 인한 문제점을 해결하기 위해 다시 정부가 개입하는 합리화정책(예 : 자동차 산업 합리화 정책)이 포함된다.

독과점정책은 본래 목적인 경쟁을 촉진하는 정책과 본래 목적과 달리 정부가 정책적 필요성에 따라 인위적으로 경쟁을 제한하는 정책을 포함하며 중소기업정책은 중소기업을 대기업으로부터 보호·육성하는 정책과 중소기업간의 과당경쟁을 조정하는 정책이 포함된다.

4. 한 일 산업정책 비교분석

4.1. 한·일 산업정책의 역사적 추이분석

1948년부터 1991년까지 관보에 게재된 한국 산업정책의 내용을 앞서 설명한 산업정책 목적과 시기별로 분류하여 정리하면 <표 2>과 같다. 한국은 <표 2>에서 보는 바와 같이 60년대 제3공화국의 출범과 함께 본격적인 산업정책이 실시되었는데 70년대 초반까지는 산업정책이 주로 수출활동 지원중심으로 이루어졌고 이 결과 노동집약적인 경공업이 성장주도 산업으로 등장되었다. 그러나 정부는 노동집약적 경공업의 성장한계를 깨닫고 자본재 산업의 발전을 통한 산업구조 고도화를 위해 73년부터 적극적인 중화학공업 육성정책을 실시하였다. 즉, 60년대부터 70년대 초반에 이르기까지 산업정책의 핵심이 수출활동 중심이었다면, 70년대 중반 이후 80년대 초까지는 중화학공업 육성이라는 보다 명시적인 선별적 산업육성정책이 실시되었다.

따라서 60년대까지는 산업구조의 변경이 산업정책의 직접적인 목표는 아니었으며, 단지 정부의 수출촉진 정책에 부응하여 기업가들이 국제시장에 판매될 수 있는 제품을 생산한 결과 저부가가치의 노동집약적 경공업이 성장주도산업으로 등장했던 것이다. 반면 70년대 중반 이후 정부의 산업정책은 경공업 위주의 후진적 산업구조에서 탈피해 중화학공업을 통해 산업구조를 고도화시키겠다는 명시적 목표하에 선별적 육성정책을 추진했던 것이다.

그러나 무리한 중화학공업 육성책은 2차 오일쇼크와 함께 과잉투자를 초래했고 정부는 이를 해결하기 위해 70년대까지 주로 섬유공업에만 국한되었던 조정 대상산업을 다양한 산업으로 확대시켰는데, 대표적인 산업으로는 건설중장비 제조업, 디젤엔진 제조업, 중전기기 제조업, 직물제조업, 합금철 제조업, 자동차공업, 염색가공업, 비료제조업, 조선산업 등을 들 수 있다.³⁾

또한, 정부는 60년대 제정된 기계공업 진흥법, 조선공업 진흥법, 70년대 초에 제정된 석유화학공업 육성법, 철강공업 육성법 및 비철금속제련 사업법과 70년대 후반에 제정된 항공공업 육성법, 섬유공업 근대화 촉진법 및 전자공업 진흥법 등 8개 법률을 통 폐합하여 86년 공업발

3) 80년대 중반 이들 산업을 대상으로한 각종 합리화 계획이 발표되었다.(표 2 참조)

〈표 2〉 한국 산업정책의 역사개관

	1948~1961	1962~1971	1972~1981	1982~1991
육성 정책	수산물 수입허가 품목에 관한 간 산업부 통국채법 조신장려법 수출장려 보조금 교부 민간무역 수출입 품목 및 취급 방 침	심의 부분위원회(기계, 자동차, 철 강, 섬유, 전기 식품) 기계공업 진흥법 조선공업 진흥법 석유화학공업 육성법 전자공업 진흥법 철강공업 육성법 비철금속제련 사업법	중화학공업 추진위원회 기계공업 진흥(시행)계획 조선공업 육성(시행)계획 석유화학공업 육성(시행)계 획 전자공업 육성(시행)계획 비철금속제련사업 육성(시행) 계획 항공공업 육성법	공업 발전법 소프트웨어 개발 촉진법 항공우주 산업 개발 촉진법 공업기반기술개발 사업시행 신기술사업 금융지원법
조정 정책	산업합리와 촉진위원회(심의위원 회) 섬유공업 시설에 관한 임시조치법 섬유공업 시설 조정계획	산업공업 시설조정계획 산업합리화 심의회 규정 섬유공업 근대화 촉진법 섬유공업근대화 기본(시행)계획 중화학공업 추진위원회 폐지	섬유공업근대화 기본(시행)계획 건설중장비 제조업 합리화계획 디젤엔진 제조업 합리화계획 중전기기 제조업 합리화계획 직물 제조업 합리화계획 합금철 제조업 합리화계획 자동차공업 합리화계획 연삭가공 합리화계획 비료제조업 합리화계획 조선산업 합리화계획	섬유공업근대화 기본(시행)계획 건설중장비 제조업 합리화계획 디젤엔진 제조업 합리화계획 중전기기 제조업 합리화계획 직물 제조업 합리화계획 합금철 제조업 합리화계획 자동차공업 합리화계획 연삭가공 합리화계획 비료제조업 합리화계획 조선산업 합리화계획
독과점		독가안정 및 공정거래에 관한 법률 독점규제 및 공정거래에 관한 법률	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 독점규제 및 공정거래에 관한 법률	부경경쟁 방지법 하도급거래 공정화에 관한 법 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정(여신관리규정 개정)
중소 기업	중소기업합리화 시범공장 중소기업 기본법 중소기업 신용법	중소기업 계획화 촉진법 중소기업 진흥법 중소기업 제품구매 촉진법 중소기업 유형별 육성방안	중소기업 고유업종 제도 중소기업 근대화 계획 중소기업 협동화 계획 중소기업 창업지원법 중소기업 정보화 추진계획 중소기업 기술개발 촉진계획 중소기업 경영안정 및 구조조정 촉 진에 관한 특별 조치법	중소기업 고유업종 제도 중소기업 근대화 계획 중소기업 협동화 계획 중소기업 창업지원법 중소기업 정보화 추진계획 중소기업 기술개발 촉진계획 중소기업 경영안정 및 구조조정 촉 진에 관한 특별 조치법
구 조 정 책				
조 지 정 책				

〈표 3〉 일본 산업정책의 역사 개관

	50년대	60년대	70년대	80년대
육성 정책	기업재간정비법 수출협의회령 소형자동차경주법 항공기공업 진흥법 기계공업 진흥 임시조치법 기계공업 심의회 전자공업 심의회	전자공업 진흥 임시 조치법 기계공업 진흥 임시 조치법 항공기공업 진흥법 자동차부품 제업 진흥 기본계획 기계공업 진흥 임시 조치법에 근거한 각종 기본·실시계획	전자·정보처리 진흥 심의회령 특정 전자공업·특정 기계공업 진흥 임시 조치법(고도화계획) 항공기공업 진흥법	특정기계 정보 산업 진흥 임시조치법 항공기공업 심의회령 정보처리 촉진법 전자기기제조업 진흥법 항공기공업 진흥법 정보처리 서비스업 진흥
구조 정책	직정생산자재 할당규칙 임시 섬유기계 실비 제한규칙 국제적 공급부족 물자 등 수급조정 규칙 기업합리화 촉진법(제조업 합리화 실시계획) 섬유류 생산설비·수양 조정규칙	기업합리화 촉진법 섬유류 생산설비·수양 조정 규칙 식단광업 합리화 임시 조치법 섬유공업 실비 합리화 임시 조치법 특정 섬유공업 구조개선 임시 조치법 수출용 상품 조정규칙	미국 수출용 섬유류 조정규칙 섬유공업 구조개선 임시조치법 식단광업 합리화 임시조치법 기업합리화 조치법 특정 불황산업안정 임시조치법	공정배치 촉진법 기업합리화 촉진법 식단광업 합리화 임시조치법 특정 불황업종 임시조치법 특정 산업구조 개선 임시조치법 산업구조 진흥 임시조치법 섬유공업 구조개선 임시조치법 섬유류 생산설비 조정규칙
조	사적독점 금지 및 공정취인의 확보에 관한 법률 과도경제력 집중배제법	사적독점 금지 및 공정취인의 확보에 관한 법률 부당경품류 및 부당표시 방지법	사적독점 금지 및 공정취인의 확보에 관한 법률 부당경품류 및 부당 표시 방지법	사적독점 금지 및 공정취인의 확보에 관한 법률 부당경품류 및 부당 표시 방지법
지	중소기업 협동조합법 중소기업청 설치법 중소기업 단체의 조직에 관한 법률 중소기업 안정법 특정 중소기업 안정에 관한 임시조치법 중소기업 진흥 자금조성법	중소기업 근대화 촉진법 중소기업 신흥 사업단법 중소기업 투자육성 주식회사법 하청대금 지급이연 등 방지법	중소기업 사업진환 대책 임시조치법 소규모 기업공제법 하청 중소기업법 중소기업 도산방지 공제법	특정 중소기업 사업진환 임시조치법 중소기업 지도계획 중소기업 노동력 확보를 위한 고용관리 개선 촉진법

전법을 재정하였다.⁴⁾ 이러한 공업발전법의 재정으로 산업정책의 기초가 개별육성법에 의한 산업별 지원에서 기능별 지원으로 바뀌게 되었다.

1946년부터 1991년까지 관보에 게재된 일본 산업정책의 내용을 앞서 설명한 산업정책 목적과 시기별로 분류하여 정리하면 <표 3>과 같다. 50년대 일본의 대표적인 산업정책은 일본 정부가 戰前수준으로 경제를 회복시키고 생산능력 확충하기 위해 실시한 傾斜生産方式이다. 이 정책은 의식적인 산업구조정책은 아니었지만 산업간 관련도가 높은 특정산업을 발전시키고, 이를 바탕으로 전체 경제를 발전시킨다는 불균형 성장이론에 입각한 정부정책이었다.

특히 1953년 독점금지법 개정에 따라 합리화 카르텔이 석탄 철강 기계 등 주요 산업을 중심으로 형성되었고, 1955년부터 1957년까지 통상산업대신의 지시로 합리화를 위한 공동행위가 있었으며, 합병에 대한 세제상의 우대조치도 인정되었다. 이 시기 산업정책의 목표는 생산력 확충과 산업의 합리화였으며, 주요 정책수단은 물자할당, 가격통제, 재건자금지원 등이었다.

60년대 접어들면서 일본 정부는 국제경쟁력 강화를 위한 산업구조 정책인 중화학공업정책을 강력히 추진하였다. 당시 일본 정부가 중화학공업(철강, 기계, 화학 등)군을 중점 육성산업으로 선정한 이유는 이들 산업이 생산성이 가장 높기 때문에(생산성 증가율 기준) 일본 산업 전체의 국제경쟁력 강화에 가장 효과적이며 국내 외 시장에서 높은 성장(소득탄력성 기준)이 예상되었기 때문이다. 이러한 산업구조의 중화학공업화는 수출에도 영향을 미쳐 철강, 가전, 자동차 산업등의 세계시장 점유율이 확대되었다.

또한, 60년 이후 일본정부는 무역 자유화와 자본 자유화를 착실히 추진하면서 기업의 체질을 개선하고 국제경쟁력을 강화할 필요성을 느꼈고 이를 위해 특정산업 진흥 임시조치법 제정을 통한 적극적인 산업구조개선이 추진되었다.

70년대는 고도 성장에 대한 댓가로서 환경문제, 도시화에 따른 문제 등이 심각하게 대두된 시기로서 국제경쟁력 강화나 생산성의 양적 확대 보다는 산업구조를 보다 '知識集約化' 함으로써 좀더 인간다운 생활을 할 수 있도록 여건을 조성하는 정책이 중심이 되었다. 이 당시 중점 육성산업으로 지식집약적 산업이 선정된 이유는 60년대에 가장 중점을 두었던 생산성 소득

4) 개별공업 육성법에서는 시장진입, 사업의 확장, 생산 등 기업활동의 광범위한 분야에 걸쳐 정부의 규제가 행해지도록 규정되어 있어서 경쟁제한적 요소가 강하였는데 공업발전법은 시장진입과 투자 등 기업활동에 대한 규제는 산업합리화 업종으로 지정되는 경우에 한하여 시행될 수 있게 함으로써 경쟁제한 조치를 대폭 완화하였다.

탄력성 기준 이외에 환경문제, 노동내용 등 새로운 기준이 추가되면서 이들 요건을 모두 충족시킬 수 있는 산업이 지식집약적 산업이었기 때문이다.

이 밖에 석유위기 때문에 발생한 에너지 문제를 산업구조 측면에서 어떻게 극복하느냐 하는 것도 새로운 과제로 등장되었다. 예컨대 제 1 차 석유위기로 인해 심각한 불황상태에 빠졌던 업종에서는 특정 불황산업 안정 임시조치법에 의해 과잉설비가 공동폐기되기도 했다. 또한, 77년에 카르텔에 대한 과징금, 독점규제, 기업분할 등을 내용으로 한 독점금지법이 개정되면서 독과점 관련 정책이 강화되었다.

80년대 들어와 일본 정부는 산업의 공급측면 뿐만 아니라, 국민의 욕구를 반영한 수요 측면도 고려한 '창조적 지식집약화'라는 새로운 비전이 제시하였다. 일본 정부는 기술의 對서구의 의존도를 감소시키고, 자주적 기술개발 역량을 확대할 필요성을 느꼈고 또한 세계 제2의 경제대국으로서 국제사회에 공헌할 수 있는 산업구조 정책을 모색하게 되었다. 한국과 마찬가지로 일본도 제 2 차 석유위기를 계기로 알루미늄 제련, 석유화학과 같은 기초 소재산업이 구조적인 불황에 빠졌으며 이를 극복하기 위해 특정 불황업종 임시조치법(1983년)과 특정 산업구조 개선 임시조치법(1983년)등을 중심으로 한 구조조정정책을 실행하였다.

이상에서 분석한 한·일 양국의 관보를 분석한 결과 두나라 산업정책이 주체, 정책기조, 그리고 추구하는 목적 면에서 매우 유사하다는 점을 확인할 수 있다. 예컨대 산업정책을 실시한 주관부서가 한국에서는 주로 商工部이고 일본에서는 通産省이라는 점, 10년 정도의 시차는 있지만 두나라 모두 기계, 전자, 철강 등 중화학 공업 육성정책을 통해 산업구조 고도화를 시도했다는 점 등 한·일 양국의 범규에 나타난 기본적인 틀은 거의 비슷했다.

그렇다면 韓·日 兩國이 세계경제환경의 변화에 따라 중화학 공업화를 추진했고 79년 2차 석유과동 이후 불황산업을 중심으로 구조조정정책을 실시하는 등 겉으로 보기에 유사한 산업정책을 실시해 왔음에도 불구하고 산업정책의 성과에 있어 차이가 나는 것은 어떤 요인 때문일까? 본 연구에서는 한·일 양국 산업정책의 유사점과 차이점을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 산업정책의 전형인 기계공업 육성정책과 섬유산업 조정정책을 중심으로 보다 심층적인 관보 분석을 실시하였다.⁵⁾

5) 이때 기계공업과 섬유공업을 중점 분석대상으로 선정한 이유는 이들 산업정책이 한·일 양국에서 가장 오랜동안 지속적으로 추진된 대표적인 산업정책이기 때문이다.

4.2. 한 일 산업정책의 사례분석 : 기계·섬유산업을 중심으로

기계·섬유 산업정책 관련 관보분석에 사용된 법률은 다음과 같다. 한국의 경우 기계공업 육성정책에 관련된 법률은 1968년에 제정된 기계공업 진흥법과 추후 이 법률에 입각해서 발표된 기계공업 진흥 기본계획, 시행계획 등을 들 수 있으며 일본의 경우는 1956년에 제정된 기계공업 진흥 임시조치법(1957, 61, 66년 개정)과 1971년에 제정된 특정전자공업 및 특정기계공업 진흥 임시조치법, 1978년에 제정된 특정 기계·정보산업 진흥 임시조치법 등이 분석대상이었다. 한국의 섬유공업 조정정책과 관련된 주요 법률은 1967년에 제정된 섬유공업시설에 관한 임시조치법과 1979년에 제정된 섬유공업 근대화 촉진법을 들 수 있으며, 일본의 경우는 1956년에 제정된 섬유공업 설비 임시조치법(1959, 60년 개정)과 1967년에 제정된 특정섬유공업 구조개선 임시조치법(69, 79, 84, 87, 89년 개정)등 이었다.

기계공업과 섬유공업을 중심으로 심층적인 관보분석을 통해 양국 산업정책의 공통점과 차이점을 보다 심층적으로 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 앞서 역사적인 흐름을 분석의 결과에서도 언급하였듯이 한·일 양국의 명시적 정책추진과정과 법률에 제시된 목표는 거의 동일하다.

기계공업의 경우를 예로 들면 한·일 양국 공히 정책추진과정은 위원회 설립 → 법률제정 → 기본(시행)계획 수립 순으로 진행되었다.(<그림 2> 참조) 즉, 기계공업에 대한 산업정책 추진은 각종 법규의 제정이나, 사안의 심의를 담당하는 위원회를 조직하는 과정과 실제적인 정책추진의 배경근거로서의 규칙제정(Rule setting) 과정, 그리고 이러한 것들을 바탕으로 구체적인 추진계획을 수립하는 3단계로 파악할 수 있었으며 4~5년 단위로 수립되는 기본계획과 매년 작성되는 시행계획도 양국이 동일하였다.

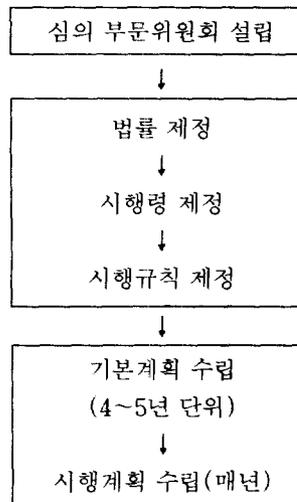
또한 한국의 기계공업 진흥법과 일본의 기계공업 진흥 임시조치법에 명시된 목표도 유사하였다.⁶⁾ 즉, 한국의 기계공업 진흥기본계획에는 기계공업 육성 4대 방침으로 '1. 기계공업의 중점적 육성, 2. 시설 근대화, 3. 기술 혁신, 4. 자금 지원' 등을 명시하고 있으며 이와 비슷하게 일본의 기계공업 합리화 기본계획에는 '1. 기계류의 성능 또는 품질, 생산비의 합리화, 2. 설비

6) 兩國 모두 기계공업의 합리화를 촉진하고 진흥을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 기본 목적으로 하고 있다.

처리에 관한 사항, 3. 생산기술 향상, 능률 증진 합리화, 4. 자금 운용' 등을 목표로 포함하고 있다.

따라서 이러한 사실은 양국간에 법률이 제정된 시차를 고려해볼때⁷⁾ 한국의 산업정책 주무부서인 상공부가 일본 통산성이 실시한 산업정책의 외형적, 피상적 모습을 모방했음을 암시한다. 그러나 양국의 산업정책 내부를 좀더 심층적으로 들여다보면 여러 측면에서 차이점을 발견할 수 있다. 앞서 분석한 역사적 추세분석과 기계·섬유산업을 대상으로한 사례분석을 종합하여 한·일 양국 산업정책의 차이점을 비교하면 다음과 같다.

〈그림 2〉 한·일 양국의 기계공업 육성정책 추진과정



첫째, 일본의 산업정책은 한국과 달리 세분산업 단위로 산업정책이 추진되었다. 기계공업의 경우 한국은 기계공업 진흥법이라는 큰 테두리안에서 산업정책을 추진하였지만 일본은 기계공업 진흥 임시조치법을 기반으로 기계공업내 세부품목별 예컨대 주물제조업, 차량용 내연기관 제조업, 송풍기 제조업, 철도차량 부품 제조업, 정밀측정기기 제조업 등으로 구분하여 구체

7) 일본의 기계공업 진흥 임시조치법과 섬유공업 설비 임시조치법은 56년에 제정된 반면 한국의 기계공업 진흥법과 섬유공업시설에 관한 임시조치법은 각각 68년과 67년에 제정되었다.

적인 진흥기본계획과 실시계획을 입안 시행하였다. 이는 섬유공업의 경우도 마찬가지인데 한국은 섬유공업시설에 관한 임시조치법 혹은 섬유공업근대화 촉진법이라는 큰 테두리안에서 섬유산업정책을 추진한 반면 일본은 섬유공업설비 임시조치법을 기반으로 견인견직물, 면직물, 마직물, 모직물, 메리야스 등 섬유공업내 세부품목별로 별도의 정책을 입안·시행하였다.

둘째, 일본의 산업정책은 산업발달과정에 따라 탄력적으로 개정되는 限時法이다. 예컨대 기계공업의 경우 한국은 62년에 제정된 機械工業 振興法이 86년 工業發展法으로 통합될때까지 24년간 기존의 정책들 속에서 산업정책을 시행하였다. 반면에 일본은 56년 機械工業 臨時措置法으로 출발하였지만 71년 기계산업과 전자, 정보 산업과의 관련성이 깊어지면서 이 법률을 特定 電子工業 및 特定 機械工業 振興 臨時措置法으로 대체하였다. 그 후 78년에 다시 特定 機械情報産業 振興 臨時措置法을 제정해 특정 기계정보산업에 대한 고도화 계획을 수립하고 생산기술의 향상 합리화 등 체계적인 육성정책을 실시하였다. 특히 이 법률은 전자관, 반도체 소자 등을 포함하는 전자기기와 기계기구, 정보관련 기계 및 부품 등을 통합 관리하고 육성함으로써 기술의 융합화 추세에 대응하였다.

셋째, 일본의 구조정책에는 기업간의 공동행위(카르텔)와 같은 독과점 인정 조항이 법률에 명시적으로 포함되어 있는 반면 한국은 공동행위를 인정하는 조항을 전혀 포함하고 있지 않았다. 이는 일본의 산업정책이 경제의 형평성과 효율성을 동시에 추구하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 어떤 산업이 한동안 불황에 처해있다 할지라도 국제경제여건이 호전될 때 다시 경쟁력을 가질 수 있도록 그 산업의 생산 능력을 유지시키는 방향으로 산업정책을 실시한 것이다.

예컨대 기계공업의 경우 일본은 통상산업대신이 합리화 기본계획이 정한 특정 기계공업의 합리화 목표를 달성하기 위해 필요한 경우 '1. 품종 제한, 2. 품종별 제조수량 제한, 3. 기술 제한, 4. 부품 또는 원재료의 구입방법 제한' 등과 같은 공동행위를 지시할 수 있었다. 또한 섬유산업의 경우도 섬유공업설비에 관한 규제를 통해 섬유공업의 합리화를 도모하고자 직물의 제조 또는 직물의 가공에 관한 공동행위를 지시하고, '사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률'의 적용에서 제외되는 경우들을 규정하였다. 사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률의 적용에서 제외되는 경우를 규정하는 것은 비단 기계와 섬유산업 뿐만 아니라 여타 일본의 산업육성정책에도 공통적으로 나타나는 특징이었다.

넷째, 일본에서는 정책실행과정에서 관련 민간협회의 역할이 두드러짐을 알 수 있었다. 예

컨대 일본의 섬유산업을 보면 纖維工業 構造改善 事業協會로 하여금 섬유공업 과잉설비 처리를 담당케 함으로써 기업의 애로사항을 수시로 정책에 반영하여 정책의 실효성을 높이고 있다. 반면 한국의 경우 纖維工業近代化 促進法の 제14조 규정을 보면 纖維工業 近代化 基金의 운용을 纖維産業 聯合會에 위임하고는 있지만, 실제로 기금을 운용할 때에는 상공부 장관의 승인을 반드시 받도록 하고 있다.

특히 일본 관보에는 조정정책을 실시하기 전 청문회를 개최하는 경우를 많이 볼 수 있다.⁸⁾ 이는 이해관계가 상충되는 문제를 정부가 일방적으로 결정하는 것이 아니라 이해당사자들을 참석시킨 가운데 청문회를 개최하여 이들의 건의사항을 수렴한 후 정책을 실시하여 정책의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 정부가 노력했음을 의미한다. “산업정책은 정부와 기업이 공동으로 발의해서 공동으로 시행하는 것”이라는 일본식 산업정책觀이 극명하게 나타나는 부분이다.

다섯째, 한국과 달리 일본에서는 한 산업정책을 여러부서가 공동으로 주관하는 것이 일반적이다. 예컨대 企業合理化 促進法の 경우 주관부서는 통산성 뿐만 아니라 대장성, 운수성, 건설성, 후생성, 농림성 등이 함께 참여하여 정책을 입안하고 집행하였다. 반면 한국의 경우에는 44년간 시행된 650여개의 정책중에서 총 14건인데 50년에 2건, 57년에 3건, 58년에 1건, 61년에 8건 등이었으며 산업정책이 본격적으로 실시된 61년이후에는 단 한건의 공동발의도 없었다. 이상의 내용을 요약하면 <표 4>과 같다.

<표 4> 한·일 산업정책 특징 비교

비교항목 \ 국가	한 국	일 본
1. 산업범위	광범위(기계, 조선, 섬유 등)	세분화(면직물, 모직물, 메리야스 등)
2. 개정빈도	적음	많음(限時法 위주)
3. 독과점인정 조항	인정 조항 없음	법률에 명시적으로 포함
4. 관련협회 역할	실질적 권한 없음	정부와 共同主體 역할(청문회 개최)
5. 정부부처간 협력체제	주관부서 단독수립	타부서와 공동수립

8) 청문회를 알리는 정부고시는 수출용 기계업체인 건인건직물 조정규칙 제정에 대한 청문에 관한 건(59년 2월 18일), 수출용 가정용 미싱테이블 조정규칙의 개정에 관한 청문에 관한 건(62년 3월 19일) 등의 이름으로 일본 관보에서 많이 발견할 수 있다.

5. 결 론

이상에서 우리는 한 일 양국의 산업정책의 공통점과 차이점을 관보를 중심으로 역사적 분석 방법과 기계·섬유산업 중심의 사례분석을 통해 살펴보았다. 분석결과에서도 알 수 있듯이 兩國의 산업정책은 산업정책의 핵심부서, 주요 산업정책의 내용, 관보에 명시된 정책목표 등 겉으로 보기에 많은 유사점을 가지고 있었다. 그러나, 산업정책의 내용을 좀더 세밀히 살펴보면 눈에 보이지 않는 부분, 즉 정책을 수립하고 집행하는 과정에 대해서는 충분한 검토와 도입이 부족했다는 점을 알 수 있었다. 예컨대 <표 4>에서 볼 수 있듯이 일본의 산업정책은 세분산업 단위별로 수립·시행되었다는 점, 또한 수립된 정책은 기술의 발달정도에 따라 탄력적으로 개정되었다는 점, 경제의 효율성을 추구하는 산업구조정책내에 공동행위와 독과점 인정조항이라는 형평성 관련정책이 포함되었다는 점, 정책 실행과정에 관련협회의 역할이 두드러졌다는 점, 한국과 달리 일본은 여러 부서가 함께 주관하는 산업정책이 존재한다는 점 등을 대표적인 차이점으로 발견할 수 있었다. 이는 결국 한국 정부가 일본의 산업정책을 모방하여 국내에 도입했으나 산업정책에서 실질적으로 중요한 정책수립과 집행과정(process)에 대한 충분한 검토와 도입이 부족했다는 것을 의미한다.

본 연구의 결과가 정부의 정책결정자와 기업경영자에게 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 산업정책의 성공은 훌륭한 정책을 수립하는데 있는 것이 아니라 수립된 정책을 다양한 이해관계 조정을 통해 어떻게 성공적으로 추진하느냐에 달려있다.(Johnson, 1982 ; Okimoto, 1989) 관보분석 내용에서 볼 수 있는 바와 같이 일본 정부는 타부서와 공동으로 정책을 수립함은 물론 수립된 정책을 실행할때도 공청회나 관련협회와의 긴밀한 협조를 통해 기업의 애로사항을 수시로 정책에 반영했었다.⁹⁾

특히 수립된 새로운 정책이 기존의 정책목표와 상충되는 경우는 정부부처간에 긴밀한 협조를 통해 정책집행의 부작용을 최소화하는 것이 필수적이다. 일본 정부가 산업조정정책이나 공동행위(cartel), 독과점 규제 예외조항 등과 같은 산업조직정책을 조화롭게 추진할 수 있었던

9) 이러한 협조체제는 일본의 산업정책 예컨대 법률, 성령 등이 한국에 비해 매우 빈번하게 개정되었다는 사실에서도 유추해 볼 수 있다.

것도 바로 이러한 이유 때문이었다. 반면 최근 한국 정부가 추진하고 있는 업종전문화 정책의 경우는 재벌들로 하여금 주력사업을 선정케 하고 여신관리규정을 주력사업과 비주력사업에 차등적으로 적용하려고 계획하고 있다. 그러나 본래 경제력집중 억제라는 목적으로 수립된 여신관리제도를 국제경쟁력 제고를 위한 목적으로 사용함으로써 정책집행에 있어 정부부처간의 마찰은 물론 정책목표간의 상충으로 인한 부작용이 예상된다.

둘째 기업경영자들은 정부의 산업정책이 기업 경영에 미치는 중요성을 감안하여 정부정책에 단순히 순응하는 소극적 자세에서 벗어나 관련협회나 공청회와 같은 합법적이고 공식적인 절차를 통해 기업의 입장을 충분히 정책수립에 반영하려는 적극적인 자세를 취해야 할 것이다. 과거 불법적이고 음성적인 로비에 의해 정부로부터 특혜를 받는 방법은 앞으로 기업의 성장은 물론 사회적 존립기반마저 위태롭게 할 위험이 있으므로 지양되어야 마땅할 것이다.

바람직한 산업정책은 한사람의 승자를 가려내기 위한 것이 아니라 단 한사람의 패자도 생기지 않도록 하는 것이다. 따라서 정책당국자는 정책을 수립하는 것 뿐만 아니라 수립된 정책이 제대로 집행될 수 있도록 정책실행과정을 잘 관리하는데 노력을 기울여야 할 것이다. 이러한 점에서 산업정책에 관한 앞으로의 연구도 수립된 정책이 효과적으로 집행되는 과정(process)에 보다 초점을 맞추어야 할 것이다. 끝으로 본 연구는 관보를 중심으로 한·일 양국을 분석했기 때문에 산업정책의 주요 흐름과 대략적인 추진과정을 파악하는데는 유용했지만 보다 구체적으로 정책이 집행되는 과정을 파악하는데는 한계가 있다. 또한 각 국가가 처한 시기별 정치·경제·사회 환경에 대한 충분한 고려없이 같은 시기의 양국 관보를 비교했기 때문에 발생할 수 있는 문제점도 있다는 점을 연구의 한계로 밝히는 바이다.

참고 문헌

1. 국내문헌

1. 강철규, 최정표, 장지상, 재벌 : 성장의 주역인가, 탐욕의 화신인가, 비봉출판사, 1990.

2. 김석준, 한국산업화 국가론, 도서출판 나남, 1992.
3. 산업연구원 무역연구부 일본실 역, 산업정책의 경제분석, 산업연구원, 1989.
4. 신유근, 한국의 경영, 박영사, 1992.
5. 안청시 편, 한국정치경제론, 법문사, 1990.
6. 양우진·홍장표외, 한국자본주의 분석, 일빛신서, 1991.
7. 양원근, 대기업집단의 효율성 분석, 산업연구원, 1992.
8. 윤창호·염재호, 무역자유화 시대에 있어서 산업정책의 기능에 관한 연구, 한국경제연구원, 1992.
9. 이경태, 산업정책의 이론과 현실, 산업연구원, 1991.
10. 이규억·이재형, 기업결합과 경제력 집중, 한국개발연구원, 1990.
11. 이대근·정운영, 한국자본주의론, 까치, 1984.
12. 이영세외, 산업금융정책의 효율화 방안, 산업연구원, 1987.
13. 이학중·정구현外 共著, 한국기업의 구조와 전략, 법문사, 1986.
14. 전경련, 한국경제정책 40년사, 전경련, 1986.
15. 조동성, 국가경쟁력-선진국이 되는 지름길, 매일경제신문사, 1992.
16. _____, 한국재벌연구, 매일경제신문사, 1990.
17. 조순·정운찬, 경제학원론, 법문사, 1990.
18. 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992.
19. 한국개발연구원, 한국경제의 고도성장요인, 1979.
20. 홍문신·강두룡 역, 산업정책의 이론과 실제, 산업연구원, 1986.
21. 대한민국 관보, 총무처, 1948-1991.
22. 일보국 관보, 대장성, 1946-1991.
23. Beckerman, W.(ed.) *Slow Growth in Britain : Causes and Consequences*, Oxford : Clarendon Press, 1979.
24. Chandler, A.D., Jr, *Scale and Scope - The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard University Press, 1990.

25. Greer, D.F., *Business, Government, and Society(2nd ed)*, Macmillan Publishing Co., New York, 1987.
26. Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, Stanford, California, 1982.
27. _____, *Industrial Policy Debate*, Institute for Contemporary Studies, 1984.
28. _____, 'The industrial policy debate re-examined', *Californian Management Review*, Vol. 27, No. 1, Fall, 1984., pp.71~89.
29. Komiya, R.M. Okuno and K. Suzumura, *Industrial Policy of Japan*, Academic Press, 1988.
30. Lawrence, R.Z., *Can America Compete?*, Washington, D.C. : The Brookings Institute, 1984.
31. Leone, R.A. & S.P., Bradley, "Toward an Effective Industrial Policy", *Harvard Business Review*, Nov. - Dec., 1981.
32. Lindbeck, A., 'Industrial Policy as an Issue in the Economic Environment', *World Economy*, Vol. 4, 1981., pp.391~405.
33. Lindblom, C.E., *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New York, 1977.
34. Lodge, G.C. & W.R. Glass, "U.S. Trade Policy Needs One Voice", *Harvard Business Review*, May - June, 1983.
35. Okimoto, D.I., *Between MITI and the the Market*, Stanford University Press, Stanford, California, 1989.
36. Okun, A.M., *Equality and Efficiency*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1975.
37. Porter, M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, N.Y. : The Free Press, 1990.
38. Posner, R.A., "Taxation by Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, Spring, 1971., pp.22~50.

39. Reich, R.B., "Why the U.S. Needs an Industrial Policy?", *Harvard Business Review*, Jan. – Feb., 1982.
40. Sam Peltzman, "Toward A More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, August, 1976., pp.211 ~ 40.
41. Schumpeter, J.A., *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, 1934.
42. Scott, B.R., "Can Industry Survive the Welfare State?", *Harvard Business Review*, Sep. – Oct., 1982.
43. Steiner, G.A., *Business and Society*, Random House Co., 1975.
44. Stigler, G.J., "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Spring, 1971.
45. Thompson, G., *Industrial Policy – USA and UK Debates*, Routledge, London, 1989.
46. Weidenbaum, M.E., *Business, Government, and the Public*, Prentice–Hall Co., 1980.
47. Wilson, J.Q., *American Government : Institutions and Politics*, D. C. Heath and Co., Lexington, Mass., 1980.
48. _____, *The Politics of Regulation*, Basic Books Inc., New York, 1980.
49. Wolf, C.Jr., *Markets or Governments : Choosing Between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge Mass., 1988.

A Comparative Study of Korean and Japanese Industrial Policies through Content Analysis of Official Documents

Dong-Sung Cho* · Dong-Hyun Lee** · Si-Jin Ryu*** · Dae-Whan Cho***

ABSTRACT

Although industrial policy plays an important role in the process of economic development, there are not many empirical studies being done on the subject of industrial policy. In this paper, through Korea and Japan official documents which describe government objectives and strategies in an unbiased form, we revealed characteristics of Korean and Japanese industrial policies. Both countries' industrial policies have similarities in terms of explicit objectives and responsible departments, but differ in the processes of development and implementation.

* Professor of Strategy & International Business, College of Business Administration, Seoul National University, Kwanak-ku, Seoul, Korea(phone : 82-2-880-6945, fax : 82-2-872-6366)

** Senior Researcher, The Center for Industrial Policy Studies, goldentel 3, Room 910, Kwangjang-dong, Seoul, Korea(phone : 82-2-457-8528, fax : 82-2-454-1644)

*** Researcher, The Center for Industrial Policy Studies, Goldentel 3, Room 910, Kwangjang-dong, Seoul, Korea(phone : 82-2-447-8529, fax : 82-2-454-1644)

