

## 산업구조 조정에 있어서의 정부 역할

유 석 진\*  
세종연구소 연구위원

산업발전을 촉진시키기 위한 구조조정 과정에서 정부의 역할과 한계는 무엇인가? 이 글은 산업구조 변화에 영향을 미치는 국내외적 요인들을 이론적으로 정리하고 있으며, 특히 우리나라 자동차산업의 사례를 들어 발전 경험을 분석하고 있다. 이와 함께 앞으로는 시장결정적 구조조정을 원칙으로 하는 산업합리화 정책이 어떻게 전개되어야 할 것인가를 검토하면서 이에 고려되어야 할 정책변수를 제시한다.

### 시장결정적 조정 이론

키 열해져 가는 국제경쟁으로 인하여 산업구조 조정의 문제는 선진국, 개발도상국, 후진국 모두에게 초미의 관심사가 되고 있다. 선진국들은 신흥공업국

들의 시장침투에 대응하기 위하여 산업구조 조정을 시도하고 있다. 개발도상국들은 국제시장에서의 점유율 확보와 증진을 위해 구조 조정을 시도하고 있다. 특히 한국을 포함하는 네 마리 용들은 아래로부터는 말레이시아, 태국 등의 국제시장에서의 추격에 직면하고, 위로부터는 선진국에서의 자국시장 보호와 산업구조 조정이라는 상황에 처하여 국제경쟁력의 제고와 이를 위한 산업구조 조정의 명제가 지상의 과제로 부상되고 있는 실정이다.

\* 필자는 미국의 Yale대를 졸업(정치학박사) 하였으며, "Bringing Capital Back In : A Case Study of South Korean Automobile Industrialization" (학위논문), "한국자동차산업과 국제분업구조 : 국가주도 산업화 명제와 관련지어", "자동차산업정책을 통해 본 국가성격변화" 등 한국의 자동차 산업에 관한 다수의 논문을 발표하였다.

산업구조 조정은 시장의 논리에 의해 산업이 성장 쇠퇴한다는 시장결정적 조정 (market-determined adjustment) 과는 완전히 다른 논리를 배경으로 하고 있다. 세계적인 차원에서 특정 산업의 성장·쇠퇴와 생산기지의 이전 그리고 이로부터 파생되는 한 국가의 산업구조를 해석하는 세계체제적, 시장결정적 조정 이론들로는 제품수명주기론, 신국제분업론, 자본의 국제화론의 세 가지를 들 수 있다.

신고전주의 입장에서 Vernon (1966) 은 신기술이나 산업의 생성과 성장 그리고 완숙의 단계적인 변화에 따라 비교우위가 변화하고 이에 의해 국제 무역과 투자 체계적인 변화가 일어난다고 주장하고 있다. 버먼 이전에 Akamatsu (1962) 는 Flying Geese 모델을 도입하여 산업의 국제 이동 형태와 일국의 산업구조를 설명하려 시도하였다.

Froebel 등 (1980) 이 세계체제론의 관점에서 주장한 신국제분업론에 따르면 고전적인 국제 분업 즉 제3세계가 원료와 일차상품의 생산에 특화하는 것과는 달리 신국제분업체계에서는 2, 3차산업 생산지로서의 역할을 제3세계가 담당한다는 것이다. 신국제분업의 등장요인으로는 기술의 발전과 생산조직의 발전으로 복잡한

생산과정을 단순화시켜 제3세계의 비숙련 노동자를 생산과정에 편입시킬 수 있었다는 사실을 들고 있다.

이에 따라 저렴한 생산기지의 설치비용과 저임금을 통해 보다 많은 이익을 제3세계의 생산기지에서 보장받게 되는 것이다. 따라서 다국적기업들은 이익의 극대화를 위해 제1세계에 존재하던 생산기지를 제3세계로 이전하게 되고 이에 따라 제3세계의 산업구조가 결정된다는 것이다.

**신국제분업론에 따르면 2, 3차산업 생산지로서의 역할을 제3세계가 담당한다는 것이다. 기술과 생산조직의 발전으로 생산과정이 단순화되어 제3세계의 생산기지가 설치비용, 저임금 면에서 유리해지기 때문이다.**

마르크스주의 입장에서 Jenkins (1985) 가 주장한 자본국제화론에 따르면 선진국 내부에서의 자본축적의 위기로 인하여 (임금의 상승과 이윤율 저하 법칙 때문에) 자본의 국제화가 일어난다고 한다.<sup>1)</sup> 이 자본의 국제화는 점증하는 경쟁으로 인한

1) 신국제분업론이 제3세계의 다국적자본 유인 요인 (Pull Factor) 에 초점을 맞춘 설명이라고 한다면, 자본국제화론은 다국적자본이 제1세계로부터 떠나게 되는 요인 (Push Factor) 에 중점을 둔 이론이라 할 수 있다.

자본의 국제적 집중화 증대, 다른 지역 자본들 간의 상호침투가 증대하는 현상을 포함한다.

따라서 국제화된 자본은 자본들 사이의 전세계적 경쟁에 직면하게 되고 이 경쟁에서의 생존을 위하여 보다 높은 이윤이 보장되는 제3세계에 생산기지를 건설하고 이에 따라 제3세계의 산업구조가 결정된다는 것이다.

위의 세 이론은 모두 제1세계에 존재하던 산업들이 왜 제3세계로 이전되고 이에 따른 산업구조의 문제를 설명하려 하고 있다. 제품수명주기론은 비교우위의 변화를, 신국제분업론은 제3세계 노동의 초과착취(superexploitation)를, 자본의 국제화론은 선진국 내에서의 자본축적의 위기를 독립변수로 상정하고 있다.

서로 다른 분석차원과 원인에도 불구하고 이들이 가지고 있는 공통점은 제3세계 일반 혹은 특정 국가로의 산업이전과 산업구조의 문제를 외적변수에 의해 설명하려고 한다는 점이다. 이러한 외적변수에 의한 설명은 제3세계 개별국가가 나타내는 상이점을 적절히 해독할 수 없다는 한계를 지닌다. 이러한 내적변수에 대한 상대적인 무관심으로 인하여, 다양하게 나타나고 있는 후발국 산업화 형태에 대한 원인의 해석에 일정한 한계를 지닐 수밖에

에 없게 된다.

이러한 외적 요인에 초점을 맞춘 설명에 대비되는 이론이 신고전주의적(neo-classical) 경제발전 시각이다. 이들은 국내적 요인, 그 중에서도 시장논리에 초점을 맞추어 정부개입이 경제효율성을 저해시키고 있다고 주장한다.

Ricardo, Heckscher-Ohlin 등이 주장하는 비교우위론에 입각해서, 생산요소의 국제적 비교우위에 따라 상이한 산업 분야에 특화하는 것이 국가의 부를 증진시키는 지름길이라고 주장한다. 이 이론이 전제하고 있는 것은 국제적인 자유무역이다. 자유무역을 통하여 생산요소의 비교우위에 입각하지 않은 산업은 자연스럽게 쇠퇴하게 되며, 이 과정을 통하여 산업의 특화도 달성될 것이라는 가정을 하고 있다.

그러나 점증하는 보호무역주의 경향과 더불어 각국 정부의 국제시장 확보를 위한 노력 등을 고려할 때 이러한 가정의 타당성에 의문을 던지지 않을 수 없다.

## 산업정책론자의 이론적 근거

앞에서 살펴본 시장결정적 조정과는 다른 논리로부터 출발하는 것이 정부의 정치적 개입을 통한 산업구조 조정이다. 정

부의 개입을 통해 산업구조 조정을 시행해야 한다고 주장하는 산업정책론자들은 생산요소의 비교우위에 의해 결정되는 각국의 산업특화 논리를 일정한 정도 부인하고 있다.

산업정책론자<sup>2)</sup>들은 국가가 적극적으로 개입하여 비교우위를 창출할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 일본과 아시아 신흥공업국들의 국제경쟁력은 정부와 기업 사이의 밀접한 상호작용에서 창출되었다. 즉 비교우위는 주어지는 것이 아니라 정부의 적극적 개입에 의해 만들어질 수 있다는 것이다.

산업정책자론자들은 국가 개입이 비교우위를 창출할 수 있다고 본다. 동아시아 경제발전 경험을 보면 시장결정적 구조조정과 아울러 정부의 적극적인 개입이 경쟁우위의 확보에 결정적인 역할을 한다. 그들은 '시장합리성' 보다는 '계획합리성'을 강조한다.

대표적 이론가인 Chalmers Johnson (1982, 17~20) 이 일본의 산업화 경험을 토대로 하여 제시한 개발국가 개념은 산

업정책 논의에서 핵심적인 위치를 점한다.

개발국가의 중요 요소로 (1) 발전의 우선순위를 선정, 올바른 정책수단을 채택할 수 있는 엘리트 관료층의 존재, (2) 관료들의 정책적 자율성의 보장, (3) 국가개입에 대한 민간부문의 순응, (4) 대장성으로 대표되는 조정기관(Pilot Agency)의 존재 등을 들 수 있다.

즉 개발국가는 계획합리성(Plan-Rational)을 추구하고, 국가관료에 의한 산업화의 방향 설정과 민간기업과 정부의 긴밀한 협조를 수반한다는 것이다. 이러한 계획합리성을 가진 국가가 구체적인 산업부문을 성장, 전환, 쇠퇴시키는 정책수단이 산업구조조정 정책이다.

또한 Wade (1990)는 정부의 역할을, 시장논리를 선도(leadership) 하는 것과 추종(followership) 하는 모델 두 가지로 분류하면서, 동아시아 특히 한국과 대만의 경제발전은 정부의 적절한 시장 선도 역할 그리고 그로부터 파생되는 '통치된 시장'(governed market) 때문에 가능하였다고 주장하고 있다. 정부가 장기적인 목표를 설정하여 동태적인 장기산업정책을 수립하여 경쟁우위를 증진시켜온 것이 동아시아 국가의 경험이라는 것이다.

이 논의에 따르면 시장결정적 구조 조

2) 예를 들자면, Zysman and Tyson 1983, Tyson 1992, Johnson and Tyson 1989 등.

정과 아울러 정부의 적극적인 개입을 통한 산업구조 조정이 경쟁우위(competitive advantage)의 확보에 결정적인 역할을 한다. 최근 미국에서 Tyson 등으로 대표되는 산업정책론자들의 이론적 근거는 여기서부터 출발하고 있다.

앞의 논의를 간략히 정리하면, 국제적인 요인에 초점을 맞춘 산업의 이전 이론들은 각국이 상이하게 가지는 산업구조의 차이를 설명할 수 없다는 약점을 가지고 있다. 신고전주의적 이론은, 정부와 시장을 양분시켜 '시장합리성'을 통한 산업구조 전환을 강조하고, 이 조정 과정에 정부가 개입하는 것은 비효율성만을 증진시키고, 왜곡된 산업구조로 결과지워질 것이라고 주장하고 있다. 또한 개별 산업부문의 구조 조정은 전체적인 경제발전이라는 명제에 비하여 부차적인 문제로 파악되고 있다.

이에 반하여 산업정책론자들은 '시장합리성'대신에 '계획합리성'을 강조하고, 개별 산업부문간의 구조조정 문제를 중요시하고 있다.

## 산업구조 조정의 정책수단

산업구조 조정에서 가장 중요한 정책수단은 금융정책이다.

민간기업의 자본동원 형태는 Zysman (1983, 245~251)의 분류에 따른 '자본시장을 통한 동원'과 '행정지도를 통한 자본배분'의 두 가지로 대별될 수 있다. 정부는 이자율, 통화, 외환정책 등을 통하여 자본시장을 통한 조달방식에 영향력을 행사할 수 있다. 이보다 더 직접적이고 영향력있는 방법이 행정지도를 통한 자본배분 방식이다.

한국의 경우 중앙은행을 정부가 통제하고 또다시 중앙은행이 시중은행을 지불준비율이나 각종 여신관리규정을 통하여 통제하여 왔다는 사실은 행정지도를 통한 자본배분 방식의 중요성을 반증하는 것이라 할 수 있다. 수없이 많았던 정책금융들이 대표적인 예가 된다.

한국은 독과점법 실시에 있어 1970년대와 1980년대 초반에는 느슨한 적용을, 그 이후에 와서는 비교적 엄격한 적용을 실시해 오면서 산업구조 조정을 유도해 왔다.

다른 정책수단으로 들 수 있는 것이 각종 규제입법을 통한 구조조정이다. 대표적인 예로 들 수 있는 것이 독과점 규제 문제이다. 독과점의 규제와 국제경쟁력 사이의 상관관계 그리고 이로부터 발생하

는 산업구조의 문제에는 크게 보아 두 가지 대비되는 입장이 있다. Best(1990)는 독과점법의 느슨한 적용이 일본과 독일 그리고 이태리 제 3 국들의 국제경쟁력 원천이었다고 주장하고 있다. 따라서 국제경쟁력을 가질 수 있는 산업구조를 만드는 데 독과점법의 엄격한 적용이 장애요인으로 작용한다. 이에 반하여 Porter(1990)는 국내시장에서의 자유경쟁만이 국제경쟁력을 강화시킬 수 있다고 주장하여 독과점법의 엄격한 적용을 옹호하고 있다.

한국정부의 산업구조조정 정책에는 앞의 두 논리가 시기별로 일정한 차별성을 가지며 적용되어 왔다.

1970년대와 1980년대 초반의 산업구조조정 논리는 베스트식의 논리에 기초하고 있었다. 1970년대 중화학 추진이 독과점의 형성을 통한 규모의 경제 달성과 국제경쟁력의 확보에 필수적이라는 논리에 기초하고 있었다는 점은 주지의 사실이다.

공업발전법으로 대표되는 1980년대 중반 이후 산업합리화시기의 논리는 포터의 논리를 기반으로 하여 산업부문별로 베스트의 논리가 가미된 형태로 전개되어 왔다. 1981년 제정된 「독과점 규제 및 공정거래법」은 대표적인 예가 될 것이다.

이러한 산업구조 조정의 논리와 정책수

단이 한국 자동차산업의 경우에는 어떻게 전개되어 왔는지를 1980년의 통폐합시도와 1980년대 중반의 합리화시기 분석을 통해 살펴보기로 한다.

## 우리나라 자동차산업의 사례

### 1980년의 통폐합시도

1970년대 후반의 경제 문제로는 중화학에 대한 과잉투자, 중동건설붐과 수출의 확대에 따른 고율의 인플레이 등으로부터 비롯된 경제 구조의 취약성 등을 들 수 있다.

이러한 경제분위기를 정부는 확대성장론을 견지하여 오던 남덕우 기획원장관을 안정론자 신현확으로 교체함으로써 해결하려 하였다. 기획원은 Haggard(1983, 201)가 “새로운 반케인즈적 정책연합의 승리”라고 명명한 1979년 4월 17일 ‘경제안정화시책’을 발표한다. 4·17 발표전 새 기획원팀은 「1980년대를 위한 새로운 전략 구조조정을 위하여」라는 중요한 보고서를 제출한다.

이 보고서에서 제시된 전략은 “(1) 전략산업의 지정이나 수입대체보다는 비교우위를 중시하고, (2) 산업구조 조정은 민간주도로 이루어져야 하며, (3) 사회간접

자본의 확충이 필요하며, (4) 국가개입을 축소하고 시장의 역할을 증대시켜야 한다”(Haggard and Moon, 12)는 것이다. 정부주도의 산업구조 조정보다는 시장결정적 구조 조정의 원칙을 제시한 것이다.

기획원이 경제안정화에 중점을 두고 있었음에 반하여 상공부는 중화학추진위원회와 연대하여 확대성장론을 주장하고 있었다. 비교우위 개념의 일반화 그리고 산업구조 조정에 있어서 정부와 시장의 역할에 대한 개념의 변화 등이 1980년 통폐합의 중요한 배경으로 작용하는 것이다.

1980년 8월 20일 국보위는 자동차와 발전설비의 통폐합을 명하고 9월 13일銅제련, 전자교환기, 디젤엔진, 전자변속기 네 분야의 통폐합을 추가로 명한다.

**자동차산업의 비교우위논쟁은 기획원을 중심으로 하는 국제분업론과 상공부를 중심으로 하는 동태적 비교우위론으로 대립되고 있었다. 청와대는 절충적인 것으로 “기계공업이 전략적 육성업종이라면 자동차산업의 육성은 비교우위논쟁의 대상이 아니다”라는 입장이 표명되었다.**

규모의 경제 달성을 통한 국제경쟁력의

강화와 과잉시설의 정리가 목적이었다. 경쟁우위의 확보를 위하여, 기획원측은 자신들의 논리기반인 정부 개입의 축소는 명제에 반하는 정부에 의한 통폐합안을 제시하게 된 것이다.

자동차산업의 비교우위논쟁은 기획원·재무부, 한국은행·한국개발연구원 그리고 세계은행이 연합한 신고전주의와, 상공부·산업연구원 그리고 현대자동차가 연합한 케인즈적 확대성장론의 두 입장이 축이 되어 진행되었다.<sup>3)</sup>

신고전주의의 입장은 다음과 같이 주장한다. “경제 테크노크라트 중 소위 미국유학파를 중심한 정책입안자들은 비교우위 경제이론에 입각한 경제시책을 강력히 주장하였다. 이들의 주장에 의하면 적어도 100년 가까운 역사를 가진 일본이나 서구의 대메이커와 비교하여 한국의 자동차산업은 절대로 국제적인 비교우위를 가질 수 없으므로 국제분업론에 입각하여 중단되어야 한다는 것이었다. 다만 한국은 조립공장이나 지어서 값싸고 질 좋은 외국의

3) 일본의 경우도 1950년대 초 자동차산업의 비교우위 논쟁을 가진다. Bank of Japan과 Ministry of Transportation은 한정된 자원을 타산업의 발전에 사용해야 한다고 주장한 반면, 통산성은 타산업과의 연방효과를 생각하여 자동차산업을 진흥시켜야 한다고 주장하였다. 이 논쟁은 한국전의 발발과 함께 미군이 2,300만 달러나 되는 차량을 주문함으로써 자동차산업이 흑자를 기록하여 종식되었다 (Cusumano 1985, 19~20).

자동차부품을 사다 조립해서 쓰고 그에 따른 관세수입으로 비교우위가 있는 산업을 지원하면 된다.”(현대자동차 1987, 364)

이러한 입장은 세계은행도 공유한 것이었다. 1981년 세계은행으로부터의 구조조정차관(Structural Adjustment Loan)을 교섭하고 있던 기획원은 1년여의 교섭결과를 정리한 「개발정책 의향서」(Letter of Development Policy)를 세계은행에 제출한다. 이 보고서에서 정부는 자동차공업의 타당성조사가 끝날 때까지는 어떠한 지원정책도 쓰지 않을 것이며, 차관자금의 사용도 불허한다고 공언하고 있다. 또한 타당성조사에 따라 산업정책이 바뀌게 되면 이 문제를 세계은행과 상의하여야 한다고 규정하고 있다(경제기획원 1981). 한 상공부 관리자는 이러한 입장을 ‘정태적 비교우위론’<sup>4)</sup>이라 명명하였다.

이와 반대되는 입장으로 상공부, 산업연구원 그리고 현대자동차를 들 수 있다.

이들은 “산업의 국제적인 전이과정을 볼 때 자동차산업에서도 필연적으로 이런 과정을 밟게 될 것으로 판단하였다…그리

4) 비교우위의 개념은 시공이 바뀌면 따라 변하는 역동적인 관점에서 파악되어야 하는데 기획원은 이러한 측면을 무시하였다고 그는 주장하면서 이와 같이 명명하였다.

하여 자동차산업도 한국이 선진국에 비하여 분명히 국제적인 비교우위를 갖게 된다.”(현대자동차 1987, 364~365) ‘동태적 비교우위론’으로 명명되는 이 입장은 정부의 수요억제책을 과감히 수요진작책으로 바꾸면 자동차산업에서의 규모의 경제달성이 가능해지고 국제경쟁력도 확보할 수 있다고 주장하였다.

위의 두 이론 사이에서 절충적인 입장을 취하고 있었던 것이 청와대와 과학기출처였다. 그들은 자동차산업이 비교우위가 없다고 하는 기획원의 분석에 기본적으로 동의한다. 그러나 기계공업을 중점적으로 육성하면서 자동차산업을 육성시키지 않는 것은 自家撞着이라는 것이다. “기계공업의 꽃인 자동차산업을 포기한다면 국가의 전략목표에서 기계공업이 제외되어야 한다. 기계공업이 전략목표가 된 이상 자동차산업의 육성은 비교우위 논쟁의 대상이 아니다.”<sup>5)</sup>

이러한 청와대의 절충적 입장은 이후 상공부의 입장이 반영된 현대자동차의 엑셀프로젝트 인가와 기획원의 입장이 반영된, GM주도하에 이루어진 대우자동차의 르망프로젝트 인가라는 양면적 국가정책의 형성에 영향을 미치게 된다.

5) 1988년 8월에 행한 청와대, 상공부, 과기처 관리들과의 면담 결과.



1980년대초 김재익 등으로 대표되는 기획원의 막강한 영향력을 배경으로 하여 자동차산업 비교우위 개념을 중심으로 하여 이루어진 정책이 국보위의 통폐합안이다.

**이후 상공부 입장이 반영된 현대자동차의 엑셀프로젝트 인가와 경제기획원의 입장이 반영된, GM주도하 대우자동차의 르망프로젝트 인가라는 양면적 국가정책 형성으로 나타났다.**

그러나 이 정책은 다국적자본과의 관계 그리고 국내민간자본의 반발로 폐기되고, 이후 상공부의 위상 재격상과 더불어 독

6) 현대자동차 20년사는 "설상가상격으로 자동차업체를 더욱 곤혹스럽게 만든 것은 제 2차 오일 쇼크를 전후하여 정부일각에서 제기된 비교우위론에 입각한 한국의 자동차산업에 대한 회의론 내지 자동차산업 무용론의 대두였다."고 적고 있다(현대자동차 1987, 363).

7) 8.3조치는 자동차업체 특히 현대자동차의 경영상태를 호전시키는 데 결정적인 역할을 하였다. 71년 말 38억 원에 달하던 현대자동차의 국내단기자금채입이 72년말 현재 29억으로 줄고 존재하지 않던 국내장기자본채입이 34억으로 증가한다. 또한 70년 13.8억, 71년 14.1억에 달하던 이차지급액이 72년 12.3억으로 감소한다. 또한 72년 전반기의 손실을 보전하고 2.95억의 순수익을 올리게 된다(현대자동차 1987, 139, 255). 자동차산업 전체로 보았을 때 손익율이 71년의 4.7% 적자로부터 73년의 6.6%, 74년의 8.5%의 흑자로 반전되는 것도(신상숙 1988, 172~173) 8·3조치에 상당 부분 기인하는 것으로 보아야 할 것이다. 이러한 8·3조치의 결과로 인한 경영상태의 호전은 포니프로젝트의 투자결정과 수행 과정에 긍정적인 영향을 미쳤다.

자적 발전의 길인 현대의 엑셀프로젝트와, 기획원과 세계은행의 논리와 맥을 같이 하는 대우의 르망프로젝트라는 두 개의 상충되는 투자계획이 정부에 의해 인가된다. 국가기구 내부의 자동차산업정책상의 균열은 현대의 입장에서는 커다란 걸림돌로 작용한 것이다.<sup>6)</sup>

한국의 자동차산업이 일본유사형의 현대자동차와 남미유사형의 대우자동차라는 독특한 산업구조를 가지게 되는 배경이 바로 1980년대초에 있었던 비교우위 논쟁과 이로부터 비롯된 정책의 양면성이라 하겠다. 포니프로젝트時 8·3조치와 같은 극적인 정부의 개입이<sup>7)</sup> 엑셀프로젝트시기에는 존재하지 않았던 것뿐만 아니라, 정부의 통폐합시도라는 잘못된 정책 시도로 말미암아 1978년부터 준비가 시작된 엑셀프로젝트의 투자결정은<sup>8)</sup> 가장 나쁜 여건 속에서 추진된 것이다.

정부의 잘못된 산업구조 조정 시도가 의도한 결과를 성취하지 못한 것뿐만 아니라, 산업의 발전과 국제경쟁력의 강

8) 현대자동차는 1978년부터 생산량 30만대 확충계획을 가지고 여러 다국적기업과 협상을 한다. 1979년부터 미쓰비시와 수출용 차량의 생산계획에 대한 현상을 벌여 1981년 10월 엑셀프로젝트에 서명하게 된다. 정부의 통폐합시도는 미쓰비시와의 협상기간 중인 1980년 하반기에서 1981년 초만까지 진행됨으로써 현대와 미쓰비시 양측에 모두 투자환경의 악화와 기업의 존립불투명이라는 불확실한 상황을 제공하여 투자결정과 제휴결정에 막대한 걸림돌로 작용하였다.

화라는 지상명제에 지대한 걸림돌로 작용하였다는 것을 극명하게 보여준 예가 1980년의 통폐합 시도라 할 수 있다.

비교우위론에 입각한 시장결정적 구조 조정의 논리를 가지고 있던 기획원이, 자신들의 입장에 반하는 정부개입을, 그것도 통폐합이라는 극약의 처방을 가지고 구조조정을 시도한 것 자체가 정부의 투자조정 정책의 실패를 노정하였다는 분석이 지나치지 않을 것이다.

### 1980년대 중반의 규제국가로 통한 산업구조 조정 정책

1980년대 자동차산업정책을 보면 개발, 진흥시도 등으로 대표되는 1970년대 시기와는 달리 각종 규제를 통한 '산업합리화 시도'가 두드러짐을 알 수 있다.

자동차산업정책의 수단도 '생산장려'로부터 '수요관리'로 바뀐다. 1980년대 초반 신고전주의적 경제관료들에 의해 추진된 경제개혁 조치로 개발국가의 성격이 약화되기 시작하며, 이와 함께 등장하는 것이 규제국가의 성격이다.

개발국가로부터 규제국가로의 전이는 여러 측면에서 드러나고 있다. 1981년 제정된 '독과점규제 및 공정거래법'은 규제국가의 상징이라 할 수 있다. 또한 기획

원은 정책금융을 축소하고, 재무부는 은행의 민영화 작업을 1981년부터 시작하고, 상공부도 산업보조금을 축소조정하고 전략산업의 지정도 성격을 달리하기 시작한다.

다양한 규제국가로의 전이가 집약되어 나타나는 사건으로 1986년 '공업발전법'의 입법을 들 수 있다.

공업발전법에 규정된 정부개입은 "시장경제원리에 대한 예외가 아니라, 시장기능의 보다 완전한 발휘를 촉진토록 하기 위한 보완조치의 성격" (상공부 1985, 20)을 가지는 것으로서, '합리화계획에 의한 개입'과 '공업기술향상계획에 의한 개입' 두 가지 경우를 상정하고 있다.

**정부의 잘못된 산업구조 조정 시도가 의도결과를 달성하지 못한 것뿐만 아니라, 산업의 발전과 국제경쟁력 강화라는 지상명제에 지대한 걸림돌로 작용하였다는 것을 극명하게 보여준 예가 1980년의 통폐합 시도라 할 수 있다.**

개입의 대상을 "기존 법률에 의하여 이미 규정되어 있는 포괄적 개입대상을 100으로 보았을 때 10정도"로 축소하였고 개입의 형태도 "기존 7개 법률에 있는 140

여 종의 개입형태에서 14여 종의 형태로 축소”(상공부 1985, 20) 하였다.

1960, 70년대 산업정책은 “수출촉진, 외자도입을 중심으로 하는 대외지향적 개발정책”이었고 “소수산업의 전략적 발전을 통하여 모든 분야의 산업화를 촉진하려는 불균형개발정책”이었다고 파악하고, 의사결정 과정에서 “민간의 참여가 제한된 정부주도 색채가 강하였음”(상공부 1985, 6)을 인정하고, 정책방향으로서 “개방 자율경쟁의 기초하에서 산업정책을 추진함으로써 민간의 활력이 최대한 발휘토록 노력하여 경쟁력있는 산업구조의 실현”(상공부 1985, 7)을 제시하고 있다. 이 법에서 산업정책의 성격은 “경쟁력이 미약한 부분에 대해 한시적으로 정부의 역할이 인정”(상공부 1985, 39)되는 정도로 규정되고 있다. 공업발전법은 ‘합리화’와 ‘민간자율화’라는 두 축을 중심으로 전개된다. 이 법에 의거, 기존의 7개 진흥법<sup>9)</sup>이 폐지된다. 이로써 정부의 선별적인 산업부분에 대한 개입의 범위를 축소하고, 시장경제원리에 의한 투자 생산 결정이 이루어지도록 유도한다는 것이다.

9) 기계공업진흥법(1967), 조선공업진흥법(1967), 철강공업진흥법(1970), 석유화학공업육성법(1970), 비철금속제련사업법(1971), 섬유공업근대화촉진법(1979), 그리고 전자공업진흥법(1981) 등이다.

이에 따라 “공업발전을 위한 지원도 가능한 한 기능별로 전환하여 공업 기술 및 생산성 향상에 중점을 두고 또한 공업과 기술의 연계성을 촉진시키기 위해 산업정책적 관점에서 산업기술의 향상”(상공부 1985, 9)을 도모한다. 민간업자들로 구성되는 ‘공업발전심의회’와 관련부처로 구성되는 ‘산업정책심의회’가 합리화제도의 운영을 담당하게 된다(상공부 1985, 37).

이 법이 규정하고 있는 산업합리화 절차는 “대통령이 정하는 바에 따라 업계의 합리화업종 지정 신청”이 있으면 “공업발전심의회와 산업정책심의회”의 심의를 거쳐, “상공부장관은 한시적으로 합리화업종을 지정”하는 한 경로와 “상공부장관은 한시적으로 합리화업종의 직권 지정”을 할 수 있는데 공업발전심의회와 산업정책심의회 심의를 거쳐야 하는 또 한 경로가 있다(상공부 1985, 33). 이에 따라 상공부는 공업발전심의회, 산업정책심의회와 협의하여 합리화계획을 수립 공고하여야 한다.

공업발전법의 입법 도중 상공부는 산업연구원에 ‘2000년을 향한 국가장기발전구상’ 연구를 의뢰한다(산업연구원 1985). 이 보고서에서 산업연구원은 120개 산업을 고성장산업, 중성장산업, 저성장산업으로 분류하는데, 자동차산업과 자동차부

품산업은 전자·정밀화학 산업과 함께 고성장산업에 속하는 것으로 결론내린다.

이러한 맥락에서 문정인교수는 “비차별적 개입을 강조하는 공업발전법에서조차 자동차산업과 자동차부품산업 그리고 기계산업은 차별적개입의 여지를 남겨놓고 있다” (Moon 1988, 83) 고 주장함으로써 공업발전법 내에서의 자동차공업의 중요성을 강조하고 있다.

공업발전법이 규정한 합리화계획과 산업연구원의 보고서에 의거, 1986년 공업발전심의회와 산업정책심의회는 자동차산업을 합리화업종으로 지정해 줄 것을 상공부에 요청한다. 자동차산업은 3년간의(1986년 7월에서 1989년 6월까지) 합리화 기간을 인정받게 된다.<sup>10)</sup>

합리화기간 결정 과정을 보면, 상공부의 수송기기과는 3년 이상의 기간을 허용하자고 주장하였으나 상공부내 타과들이 산업간의 형평 문제를 제기하고 기획원과 재무부가 세계금융상의 난점을 들어 반대하여 3년으로 결정되었다고 한다. 합리화 기간의 설정에 따라 기아를 제외한 새로운 기업의 자동차산업 진입은 1989년까지 금지되었다.

최근 삼성과 쌍용이 기존업체와 상공부

의 반발에도 불구하고 승용차시장 진입을 기도하고 있는 것은 이 합리화기간의 해제 이후로서 국가가 새로운 기업의 진입을 규제할 수 있는 법적 장치가 없는 상황에서 발생하는 사건이라 하겠다.

공업발전법에 근간한 1980년대 정부의 산업합리화 정책은 1970년대와는 달리 생산능력의 확대를 촉진하려는 것이 아니라 산업구조의 기본틀을 어떻게 짤 것이냐의 문제를 중심으로 진행되었다.

불요불급한 수요의 억제로 대표되는 시장억제책은 1980년대에 들어오면서 세제조정을 통한 자동차수요의 진작에 초점이 두어진다. 그러나 자가운전의 권유와 세세공과금의 하향조정<sup>11)</sup>을 통한 자동차수요의 증대는 부차적인 것이었다. 오히려 북미지역에 대한 수출시장의 개척과 확대, 그리고 이에 다른 경쟁력과 생산성의 증가로 인한 차량가격의 상대적 인하, 생활수준의 향상이라는 요인들이 1980년대 후반 자동차 내수시장 증대에 기여한 결정적 요인이었다.

11) 이러한 세제조정이 그 범위의 미약한 조정의 정도로 이루어 보았을 때, 자동차 수요의 진작이라는 정책의도를 달성하였다고 보기는 힘들다. 자동차의 구입과 유지과정에 부과되는 각종 세금과 공과금의 변천과 각 부처간의 논쟁에 관하여는 필자의 박사학위논문 6장 3절을 참조할 것. Seok-Jin Lew. 1992. Bringing Capital Back In : A Case Study of South Korean Automobile Industrialization, unpublished Ph.D Dissertation. Yale University, 273~279.

10) 기아자동차의 승용차시장 재진입은 1985년 1월에 결정된다.

산업구조조정 정책상의 국가의 역할 축소는 기술개발에 대한 국가의 역할 증가로 일정하게 상쇄되고 있다고 볼 수 있다.

정부는 1986년부터 1988년에 걸쳐 국내 산업의 454 항목에 걸친 기술수요조사를 행하는데, 이 중 24 개 항목과 9 개 분야가 자동차산업에 관련되어 있다. 이 항목들은 기술개발수요과제, 기술도입수요과제, 그리고 기술지도수요과제로 나누어졌는데, 자동차산업과 관련된 것으로는 기술개발수요과제로 71 개 항목, 기술도입수요과제로 28 개 항목, 그리고 기술지도수요과제로 33 개 항목이 지정된다(상공부 1988, 171~172).

공업발전법에 근간한 1980년대 정부의 산업합리화 정책은 1970년대와 같이 생산능력의 확대를 촉진하려는 것이 아니라 산업구조의 기본틀을 어떻게 짤 것이냐의 문제를 중심으로 진행되었다.

기술개발수요과제 중 산업발전에 병목현상을 초래하는 기술은 '공업기반 기술과제'로 제정되었는데 자동차분야 기술로는 1987년에 2 건 1988년 3 건이 지정되었다. 이의 개발에는 정부가 60%를 투자

하고 민간기업이 40%를 투자하는 민관합동의 기술개발이 이루어졌다.<sup>12)</sup> 1990년 6월 정부는 자동차기술 중 동력발생장치, 동력전달장치, 전자체제, 바디스타일링 등을 첨단산업의 하나로 지정하는데, 이 조치를 통하여 자동차산업 분야의 R&D 활동이 각종 세제상의 특혜와 금융지원을 누리게 되었다(기아경제연구소 1990, 54~55). 이러한 조치들은 특정 산업부문의 지원을 통해 이루어지는 개발국가적 산업정책이 아니라 기술개발이라는 기능적 접근의 성격을 지니는 규제국가적 정책의 일환이라고 할 수 있다.

1980년대의 국가의 성격을 조망해 보면, 1970년대까지의 차별적, 직접적, 시장형성적 성격을 가지는 산업부분에의 국가 개입을 통한 산업구조조정 정책으로부터(개발국가의 성격) 비차별적, 간접적, 시장순응적, 기능적 산업구조조정 정책으로(규제 국가의 성격) 개입의 양상이 바뀐 것을 알 수 있다.

이러한 변화는 강력해진 민간경제 부분의 활성화를 의미하는 것이기도 하다.

"1980년대 한국의 재벌들은 위험부담을

12) "정부주도개발과제는 소요개발비의 100%를 출연 지원하고 정부, 민간 공동개발과제는 기술성, 사업성, 참여기업형태, 기술개발방법 등에 따라 과제별로 소요개발비의 40~80%를 출연지원하고 있다." 공업기반기술개발출연금 지원 현황을 보면 1987년에 100억 원, 1988년에 190억 원 등이고 이는 계속 증가 추세에 있다(상공부 1988, 62).

무릅쓰고 자신들의 투자결정에 의해 전자, 자동차, 화학공업 등에 투자하기 시작”(Hong, 114) 하였다고 홍원탁교수가 분석한 것은 이러한 점을 뒷받침해 준다 고 볼 수 있다.

## 정부의 역할

정부의 산업구조조정 정책을 통한 개입은 일정한 변화를 겪어 왔다. 정책금융의 지원 혹은 산업의 독점화를 통한 규모의 경제 달성과 국제경쟁력의 강화라는 1970년대의 논리로부터, 1980년대의 비교우위의 논리에 입각해 있으면서도 선별적인 정부의 개입을 통한 경쟁우위의 창출을 기도하였던 통폐합논리를 거쳐, 1980년대 중반에는 시장결정적 구조조정 원칙을

정부의 산업구조 조정 정책은 80년대 중반에 와서는 시장결정적 구조조정 원칙을 근간으로 한 산업합리화 시도로 변천해 왔다. 자동차산업의 합리화업종 지정은 이 산업이 우리나라 산업의 성장주도 부문이 될 것을 예상하면서 국제시장에서 경쟁우위를 확보할 수 있도록 조치한 제도적 지원이었다.

근간으로한 산업합리화 시도로 변천하여 왔다.

1980년대 중반의 자동차산업의 합리화업종 지정은 이 산업이 우리나라 산업의 성장주도 부문이 될 것을 예상하면서 국제시장에서 경쟁우위를 확보할 수 있도록 조치한 제도적 지원이었다. 자동차산업에 대한 현실과 전망에 대한 정확한 진단에 근거하여 앞으로의 정부역할과 정책논리의 배경을 찾아야 할 것이다.

자동차산업은 앞에서 언급한 공업발전법상에서의 이 산업의 중요성이나 (Moon, 1988), 이 산업 관련 많은 기술에 대한 첨단산업 지정의 前례를 미루어 볼 때, 앞으로는 기술경쟁력의 문제가 중요한 정책변수로 등장할 것으로 보인다. 자동차산업 자체가 첨단기술화되는 추세이고, 많은 첨단 소재와 부품, 그리고 첨단기술을 타산업으로부터 공급받는다는 이 산업의 특성에 비추어 볼 때, 이들 공급업체들이 기술혁신을 끊임없이 이루는 데 자동차산업이 견인차 역할을 할 것으로 기대되고 있기 때문이다.

석유화학산업이나 조선산업의 경우와 같이 퇴장(exit)에 따른 사회적 비용이 막대한 경우에는 국내/국제시장 규모에 대비되는 생산능력 측면이 중요한 정책변수가 된다. 첨단기술을 사용하는 항공산

업이나 전자관련산업의 경우와 같이 첨단 유망업종으로 분류될 수 있는 산업의 경우에는 산업구조의 합리적인 구축과 민간 기업의 투자위험 분산이라는 측면이 고려되어야 할 것이다. 자동차산업은 위의 양 측면의 특성을 부분적으로이기는 하지만 모두 보여주고 있다. 또한, 시장논리의 선도에 의해 바람직한 산업구조의 개편이 이루어질 수 없는 사양산업의 경우에도 일정한 정도의 정부역할이 필요하다는 것이다.

자동차산업 부문은 앞으로 기술경쟁력의 문제가 주요한 정책변수로 등장할 것으로 보인다. 자동차산업 자체가 첨단기술화되는 추세이고, 많은 첨단 소재와 부품, 그리고 첨단기술을 타산업으로부터 공급받는다는 이 산업의 특성에 비추어 볼 때, 이들 공급업체들이 기술혁신을 끊임없이 이루는 데 자동차산업이 견인차 역할을 할 것으로 기대되고 있기 때문이다.

로라 타이슨 등이 미국에서 첨단산업에 대해 산업정책 도입 필요성을 강조하는 논리적 배경이, 첨단산업의 속성상 시장의 논리에만 맡겨두기에는 단기적인 위험

부담이 너무 크다는 점과, 장기적인 동태적 비교우위의 관점에서 출발하고 있다는 점을 명백히 인식하여야 한다. 즉, 경쟁력있는 산업구조로 발전하기 위해서 선진국에서도 일정한 산업부문에 대해 정부의 역할이 일정한 정도로 보완적인 역할을 수행하여야 한다는 인식이 팽배하고 있다는 점이다.

결론적으로 말하면 시장합리성이 바람직한 산업구조조정을 이루어 나갈 수 있다면 시장기구에 조정을 맡겨야 할 것이다. 그러나 시장실패의 가능성은 상존하고 있다. 특히 첨단산업의 경우에는 투자의 위험부담과 기술문제의 경제성, 경쟁우위의 문제 등이 중첩되어 시장의 논리에만 맡겨두기에는 어려움이 많다.

현재 자동차산업에 대한 정부의 정책논리는 자동차기술에 대한 부분적 첨단기술 지정이라는 측면과 산업합리화 기간의 해제라는 두 가지 상충되는 논리 사이에 위치하고 있다. 정부가 명확한 자동차산업 정책의 방향을 설정하기 위하여는 자동차산업의 현 단계에 대한 정확한 진단과 이에 따른 법적 제도적 장치의 마련이 시급한 상황이라고 하겠다. 시장실패와 정부실패 두 측면에 대한 고려가 균형되게 이루어져야 하는 것이다. ♣

## 참 고 문 헌

- 경제기획원. 1981. Letter of Development Policy.
- 기아경제연구소. 1990. 1990/91 「자동차산업 전망」, 특별보고 5호.
- 산업연구원. 1988. 「2000년을 향한 국가 장기 발전구상(공업부문편)」.
- 상공부. 1985. 「공업발전법안해설자료- 주요쟁점을 중심으로」.
- 상공부. 1988. 「자동차산업 백서」.
- 신상숙. 1988. 한국자동차산업의 자본축적 성격 변화에 관한 연구. 서울대학교 사회학과 석사학위논문.
- 현대자동차. 1987. 「현대자동차 20년사」.
- Akamatsu, Kaname. 1962. A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries. *Developing Economies*. Tokyo, Japan : The Institute of Asian Economic Affairs.
- Best, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York, NY : The Free Press.
- Froebel, Froebel, Juergen Heinrichs, and Otto Kreye (translated by Pete Burgess). 1980. *The New International Division of Labor: Structural Unemployment in Industrialized Countries and Industrialization in Developing Countries*. Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan. 1983. Pathways from the Periphery : The Newly Industrializing Countries in the International System. unpublished Ph.D Dissertation, University of California Berkeley.
- Haggard, Stephan and Chung-In Moon. 1988. Industrial Change and State Power : The Politics of Stabilization in Korea. manuscript to appear in *World Politics*.
- Hong, Wontack. 1990. Export-Oriented Growth of Korea : A Possible Path to Advanced Economy. *International Economic Journal* : 4 (N.2).



- Jenkins, Rhys. 1985. Internationalization of Capital and the Semi-Industrialized Countries : The Case of Motor Vehicle Industry. *Review of Radical Political Economy* : 17 (N. 1~2).
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and Japanese Miracle*. Stanford, CA : Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers, Laura Tyson, and John Zysman eds. 1989. *Politics and Productivity: How Japan's Development Strategy Works*. Harper Business.
- Moon, Chung-In. 1988. The Politics of a Developmentalist State? : Neoconservative Reforms and Political Consequences in South Korea. *Journal of Developing Societies* (N. 4).
- Porter, Michael, 1990. *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*. Cambridge, UK : Polity Press.
- Tyson, Laura. 1992. *Who's Bashing Whom: Trade Conflict in High-Technology Industries*. Washington D.C. : Institute for International Economics.
- Vernon, Raymond. 1966. International Investment and International Trade in the Product Cycle, *Quarterly Journal of Economics* : LXXX. 2 (May).
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Zysman, John. 1983. *Government, Markets and Growth*. Ithaca : Cornell University Press.
- Zysman, John and Laura Tyson eds. 1983. *American Industry in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies*. Ithaca : Cornell University Press.