

정부기업관계론의 연구와 교육: 국내의 연구논문과 교과서 내용분석*

김정렬**

정부기업관계론의 형성과 발전과정에서 목격되는 이원화 현상은 각기 국가와 시장의 절대적인 우위를 상징하는 진보와 보수라는 이념체계와 더불어 구조와 행위라는 대비적 방법론에 기인하는 바가 크다. 이에 정부기업관계론의 연구와 교육에 관한 본 연구의 내용분석도 기본적으로 양 진영을 대표하는 산업정책과 규제개혁 모형을 비교하는 방식으로 진행하였다. 분석결과 양 진영은 정부기업관계론의 연구와 교육 모두에서 뿌리 깊은 이원화 경향을 표출해 왔지만 최근 강화된 신제도주의(거버넌스)로 대표되는 중범위화와 실용주의의 기풍하에서 수렴의 가능성을 발견할 수 있었다. 따라서 우리가 지향해야 할 정부기업관계론의 통합적 재구성은 신제도주의가 중시하는 실용적 절충모형의 구현과 직결된 문제이다. 더불어 연구의 중범위화를 선도하고 있는 신제도주의 논의는 관련 교육과정의 통합과 응용에도 기여할 것으로 보인다.

주제어: 정부기업관계, 내용분석, 신제도주의, 산업정책, 규제개혁

I. 서론

행정학의 분과로서 정부기업관계론은 국부증진과 분배문제를 다루어 온 정치경제학의 응용이론이자 실용주의적 재구성을 추구한다. 이점에서 우리는 상대적으로 가치함축적인 정치학(사회학)과 경제학(경영학) 간의 대립과 모순을 완화시

* 이 논문은 2008년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 대구대학교 도시행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 정부기업관계론, 행정개혁, 비교발전행정 등이다(jykim@daegu.ac.kr).

키기 위해 행정학의 가치중립적이고 학제적인 성격에 착안하고자 한다.

정부(국가)와 기업(시장) 간의 관계에 대한 연구와 교육은 동서양을 막론하고 매우 오랜 역사를 지니고 있다(Sapiro & Taylor, 1990). 하지만 행정학의 분과로서 정부기업관계론이 체계적으로 논의되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 이러한 결과가 초래된 주요 원인은 정부기업관계론의 원류인 정치경제학 연구의 이원화 경향과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 더불어 이러한 이원화 경향은 정부기업관계론의 교육과정에서도 예외가 아니다.²⁾

정부기업관계론의 형성과 발전과정에서 목격되는 이원화 현상은 각기 국가(state)와 시장(market)의 절대적인 우위를 상징하는 진보와 보수라는 이념체계와 더불어 구조와 행위라는 대비적 방법론에 기인하는 바가 크다. 정치학(사회학) 진영에서 이루어지는 관련 연구가 상대적으로 정부개입(시장실패)의 논리와 구조 방법론에 초점을 부여하고 있음에 반하여 경제학(경영학) 진영에서는 시장자율(정부실패)과 행위 방법론이 중시되고 있다. 나아가 행정학계에서는 정부개입의 논리를 중시하는 산업정책(선택적 개입과 전략적 유인)과 시장자율의 논리를 강조하는 규제개혁(탈규제와 민영화) 논의를 중심으로 이러한 연구전통을 경쟁적으로 수용해 왔다.

하지만 최근 행정학계에서 활성화된 신제도주의와 거버넌스 논의는 이러한 이원화 경향을 극복할 수 있는 주요 단서를 제공한 것으로 평가할 수 있다. 먼저 신제도주의는 행위와 구조를 매개하는 제도 개념을 통해 연구방법의 중범위화를 선도하고 있다. 다음으로 거버넌스는 정부와 기업이라는 행위자 간의 상호협력 강화를 통한 시너지 창출이 지니는 중요성을 강조하고 있다.

특히 한국은 전통적으로 서유럽이나 영미를 대표하는 사회민주주의적 복지국가(계급타협)나 신자유주의적 경쟁국가(시장경쟁) 보다는 동아시아의 보편적 특성인 신중상주의적 발전국가의 기치 하에 공동체 자본주의의 이상을 구현해 왔다. 이때 공동체란 역사적 요인에 의해 둘 이상의 행위자들이 모여 유기적 분업을 이루는 사회를 의미한다. 따라서 정부와 기업 간의 건설적 협력관계, 즉 이코노믹

2) 민주화 이후 우리가 직면한 경제난은 국내외적으로 경제제일주의 사고의 확산을 초래하였다. 따라서 이러한 추세에 부응하기 위한 실용주의 교육은 행정학 관련 교과과정에 경제교육을 추가하는 것이다. 이때 행정학 관련 학과의 경제교육은 시장논리의 맹목적 수용보다는 정부와 기업의 상대적 특성에 대한 이해가 전제된 차별적이고 독창적인 방식으로 이루어져야 한다.

거버넌스(economic governance)의 이상과 직결된 우리나라의 공동체 자본주의는 개발연대의 고도성장기를 통해 예외적으로 강력했던 정부주도하에 분배와 성장이라는 상반된 이해관계를 비교적 성공리에 조정해 왔다.

결국 앞서 제시한 포괄적 문제인식을 토대로 이루어지는 정부기업관계론의 연구와 교육에 대한 내용분석은 기본적으로 산업정책과 규제개혁 모형을 대비하는 방식으로 진행하고자 한다.³⁾ 이때 내용분석의 방법은 이론적(학제성)·현실적(포괄성) 측면 모두에서 명확한 경계선을 확정하기 어려운 정부기업관계론의 특성상 국내외의 대표적인 성취에 주목하는 질적 비교방법을 채택하고자 한다. 더불어 학술지와 교과서에 부가해 관련 연구기관의 보고서나 실무현장의 교육프로그램 들도 연구의 범위에 포함시키고자 한다.⁴⁾

하지만 정부기업관계론을 비롯해 행정학 각론분야 연구와 교육 경향에 관한 기존의 양적 분석에서 주로 채택하고 있는 핵심적 분석기준인 연구성격(이론적 연구와 실증적 연구), 연구방법(질적 연구와 양적 연구), 연구범위(국내비교, 국제비교), 연구분야(농림수산업, 제조업, 서비스업, 신성장동력) 등을 활용해 포괄적인 추세나 함의를 도출하는 일에도 유의하고자 한다(홍성걸, 2005). 나아가 신제도주의와 거버넌스로 대표되는 최근의 경향과 관련하여 현실적인 함의도 간략하게 제시하고자 한다(Peters & Pierre, 1998).

더불어 교육과정에 대한 분석은 연구경향에 대한 분석과 마찬가지로 산업정책과 규제개혁을 중심으로 한 국내외 대학의 행정학 교육과정(교과서)에 초점을 부여하고자 한다. 하지만 국내외 유관 실무교육기관의 단기 특별교육과정도 간접적으로 참고하고자 한다. 이점에서 본 연구의 교육과정 분석의 목표는 이론과 현실

3) 정치경제모형의 관점에서 산업정책은 상대적으로 개입적이고 진보적인 신중상주의나 사회민주주의를 기반으로 한다. 반면에 규제개혁은 상대적으로 방임적이고 보수적인 신자유주의나 케인스주의와 가까운 편이다. 이점에서 신제도주의는 정부기업관계의 연구와 교육을 통합하는 대안적 접근으로서의 의미를 지니고 있다. 한편 보다 구체적으로 정부기업관계를 매개하는 개별 정책의 측면에서 산업정책은 중소기업정책, 과학기술정책, 노동정책, 환경정책 등과 상대적으로 가까운 편이다. 반면에 규제개혁은 경쟁촉진정책, 금융정책, 재정정책, 무역정책 등과 연계되는 경우가 많다. 하지만 산업정책과 규제개혁 모두 상대방과 친숙한 정책들을 자신의 정책도구로 활용할 수 있다는 점에서 포괄적이지만 독립적인 정체성은 약한 편이다.

4) 한국개발연구원, 산업연구원 등 국책연구기관들이 발간한 정부와 기업 관련 보고서들은 해당 기관의 홈페이지는 물론 국책연구기관들의 통합이사회 역할을 수행하는 경제인문사회연구회 홈페이지에 신성장동력, 규제개혁, 지역개발 등 분야별로 요약된 자료집이 제공되고 있다.

을 포괄하는 실용적이고 중도적인 안을 제시하는 일에 부여될 것이다.

II. 정부기업관계론의 연구경향과 특징: 산업정책과 규제개혁 간의 비교

정부와 기업 간의 상호작용에 관한 상반된 접근방법은 크게 정부(국가)의 개입을 중시하는 산업정책 연구와 기업(시장)의 자율을 중시하는 규제개혁 연구로 대별된다. 따라서 여기에서는 산업정책과 규제개혁 패러다임의 변화를 둘러싼 국내외 주요 연구경향과 성과를 쟁점별로 간략하게 소개하는 기회를 마련하고자 한다.

1. 산업정책 연구의 기원과 전개

고도로 개입적인 강한 국가의 논리를 반영하는 산업정책 모형의 역사적 기원은 절대국가 시대를 풍미한 중상주의적 국가개입정책(보호무역과 지대추구)으로 거슬러 올라간다(Sapiro & Taylor, 1990). 하지만 중상주의 정책기조는 오래지 않아 산업혁명의 기세에 편승한 자유시장의 논리에 자리를 양보하게 되었고, 이후 자유시장은 산업화를 주도한 선발산업국가 그룹의 지배적인 경제관리패턴으로 자리하게 된다.

이점에서 산업정책론의 현대적 기원은 19세기 말 후발성(the degree of backwardness)의 논리에 기초해 따라잡기(catch-up) 방식의 산업화를 추구한 독일과 일본의 독특한 경제관리 방식에 기인한다(Chang, 1993). 더불어 20세기 중반 전성기를 구가했던 구소련과 라틴아메리카 및 북유럽 국가들의 개입적 경제관리도 산업정책과 선택적인 친화력을 지니고 있다.⁵⁾ 하지만 산업정책의 체계화를 선도한 직접적 촉매제의 역할은 전후 '55년 체제'로 지칭되는 일본의 고도성장과 뒤이어 일본과 유사한 방식으로 세계시장에 본격적으로 진출한 동아시아 신흥공업국가들의 인상적 경제성과를 지적할

5) 1930년대 스탈린이 주도한 구소련의 신경제정책, 1950년대 남미의 수입대체산업화, 1960년대 서유럽의 케인지안 복지국가 등은 시행 초기에는 상당한 경제성과를 산출한 것으로 평가되고 있다.

수 있다(World Bank, 1993).⁶⁾

1970년대 중반 이후 심화된 선발산업국가들의 산업경쟁력 약화원인을 규명하고 그 대안을 제시한다는 실천적 목표하에 본격적으로 시작된 산업정책 연구는 주로 미국과 유럽학자들을 중심으로 이루어졌다(Amsden, 1989; Deyo, 1989; Krugman, 1995). 하지만 대안제시를 위한 아이디어의 원천으로 동아시아 국가들을 상정하였기 때문에 국가주의나 조합주의 이론에 기초한 관련 지역연구가 폭발적으로 증가하는 경향을 나타내었다. 실제로 이러한 연구들은 클린턴이 주도한 미국경제의 부활에 크게 기여한 것으로 평가되고 있기도 하다.⁷⁾

따라서 정부의 전략적이고 차별적인 시장개입을 요체로 하는 산업정책의 정당성은 다양한 각도에서 설명이 가능하다(장하준 저, 이종태·황해선 역, 2006: 219-252). 첫째, 미국의 초대 재무장관이었던 알렉산더 해밀턴이 이론화한 이래 다양한 국가들이 활용해 온 유치산업보호론이다. 부모가 자립능력이 없는 아이들을 일정기간 돌봐야 하듯이 선진국 따라잡기를 시도하는 개발도상국가들의 경우 자국의 유치산업에 대한 정부의 전략적인 유인과 규제가 요구된다는 것이다. 일례로 14-16세기를 통해 영국은 자국의 전략적 육성대상이었던 모직산업을 보호하기 위해 직물제품에 대한 수입관세부과, 원모수출금지, 외국인 숙련 노동자의 유치 등과 같은 정책도구를 활용하였다.

둘째, 1993년 세계은행이 그 성과를 인정한 동아시아의 경제기적이 특수한 제도의 역할에 기인하는 변칙사례가 아니라는 점이다. 서구의 산업정책 반대론자들은 엘리트 관료, 효과적인 관료조직, 협력적 정부-기업관계 등이 구비되지 못한 상태에서 선별적 산업정책이 성공적으로 추진되기 어렵다는 점을 강조한다. 하지만 시장기제가 성공적으로 작동하기 위해 안정적인 계약제도나 특허제도 및 사법체

6) 산업정책이란 국가경제 및 특정산업의 생산성과 경쟁력을 향상시킬 목적으로 정부가 다양한 정책수단들을 통해 산업활동을 주도하고 조정하는 행위이며, 특히 적극적 산업정책이란 공공경제정책속에 목표지향적이고 전략적인 사고를 주입시키는 정부활동을 의미한다(Johnson, 1984: 8). 이러한 산업정책은 전체적이고 집합적인 경제조건들을 향상시키는데 목적을 두는 거시경제정책이 아닌 특정 부문시장에서의 효율성 향상을 목적으로 수행되는 정부의 차별적 시장육성정책을 의미한다(Tyson & Zysman, 1983).

7) 물론 이러한 주장에 대해서는 시장주의자들의 반론이 존재한다. 1990년대 중반 클린턴 정부 집권기에 이루어진 미국 경제의 부활은 1980년대 초 레이건 정부가 주도한 대규모 규제개혁 조치가 10년 정도의 시차를 두고 이룩한 성과라는 주장이다.

계가 필요하듯이 유능한 관료나 관료조직도 프랑스 사례가 시사하듯이 서구에서 형성불가능한 선결요건은 아니라는 점이다.

셋째, 산업정책은 보조금이나 보호관세와 같은 특정한 정책도구에 일방적으로 의존하지 않았다는 점이다.⁸⁾ 일본에 대한 사례분석 결과가 시사하듯이 산업정책의 핵심성공요소에는 보조금과 보호관세를 초월해 기업가적 비전, 유도적 계획, 발전연합, 행정지도, 중간조직, 국영기업, 금융통제 등이 포함된다. 일례로 서유럽이나 동아시아 강소국들은 최근까지도 국영기업을 활용한 경제성장과 효율성 제고를 산출해 왔다.

넷째, 세계화라는 환경변화가 산업정책의 종말을 의미하지 않는다는 점이다. 경제관리의 자유화를 선도해 온 세계화가 최근 심화된 것은 사실이지만 WTO체제가 앞으로도 순항할 것이라는 증거는 불충분하다. 일례로 개발도상국가의 불명확한 노동기준이나 환경기준이 불공정 경쟁을 조장하고 있는가에 대한 논쟁은 ‘1불 1표’ 원칙을 고수하고 있는 세계은행이나 국제통화기금이 아니라 ‘1국 1표’ 원칙을 채택하고 있는 WTO 체제하에서 논의가 이루어지고 있다는 점에서 그 진로를 속단하기 어렵다.

하지만 1990년대 중반 이후 신자유주의적 세계화가 확산되고 1997년 말 동아시아 금융위기가 촉발되면서 산업정책론에 대한 관심이 급격히 위축된 사실을 부인하기는 어렵다. 물론 외부환경의 변화를 반영하는 산업정책 연구의 급격한 침체 현상은 최근 다소 회복되는 추세에 있다. 그러나 세계화의 영향력과 후발성의 이점을 대부분 상실한 우리의 새로운 현실을 감안할 때 전통적인 산업정책 연구는 새로운 진로 모색이 절실히 요구된다.⁹⁾

8) 동아시아 고도성장논쟁 과정을 통해 신고전주의(neoclassical)가 제시한 정부개입의 부정적 효과는 다음과 같다(Balassa, 1988). 첫째, 시장에서의 폭넓은 정부개입은 국제경쟁력을 달성하는데 전망이 없는 산업에까지 계속적으로 보조금을 지급하는 비효율성을 산출할 가능성이 크다. 둘째, 폭넓은 정부개입은 경제행위자들의 지대추구행위를 촉발시키는 계기로 작용하며, 이러한 지대추구행위는 경제대리인들의 관심을 생산활동에서 정부의 보호와 보조금을 보다 많이 할당받으려는 로비쪽으로 돌릴 가능성이 크다. 셋째, 폭넓은 정부개입은 무임승차(free rider)의 문제를 유발할 가능성이 크다. 넷째, 동아시아 국가들의 압축성장은 정부의 직접적인 개입보다는 시장유인체계와 강력한 민간부문에 의해 추진된 외부지향모델에 기인한다. 즉, 정부의 개입이 있었지만 남미 국가들과는 달리 시장의 자율조정기능을 훼손하지 않았기 때문에 고도 성장이 가능했다는 것이다.

9) 산업연구원(2004)은 우리 경제·산업 발전에 긍정적인 3대 메가트렌드는 디지털·네트워크 기

참고로 국내 행정학계의 산업정책 연구경향을 분석한 홍성걸(2005)에 따르면 1980년대 후반에서 1990년대를 통해 관련 연구는 꾸준히 증가하여 왔다. 하지만 2000년대 초 이후 산업정책 연구는 점차 감소하는 추세로 전환되었다. 하지만 전통적인 산업정책의 고전적 주체인 중앙정부나 개입적 정책도구의 대명사인 정책 금융이나 행정지도에 대한 관심보다는 지방 수준에 초점이 부여된 지역혁신체제나 과도기적 전환기에 착안해 경로의존에 주목하는 신제도주의 접근이 강화되는 추세를 나타내고 있다.

<표 1> 한국 행정학계의 산업정책 연구주제

| 연구주제 | 논문 수 | 백분율 |
|-----------------------------|------|-------|
| 자본주의, 경제발전 및 민주화 | 5 | 7.0 |
| 산업화 전략전반, 산업구조조정, 금융 및 재정정책 | 7 | 9.9 |
| 국가/정부역할, 국가자율성, 정부의 산업참여 등 | 10 | 14.1 |
| 정책네트워크, 정부-기업관계 | 12 | 16.9 |
| 이익집단 및 연합체(산업협회 등) | 4 | 5.6 |
| 개별기업연구 | 2 | 2.8 |
| 해외투자와 글로벌생산, 통상/무역정책 | 5 | 7.0 |
| 개별정책, 정책변화 및 정책효과 | 21 | 29.6 |
| 이론의 소개 및 검증 | 5 | 7.0 |
| 계 | 71 | 100.0 |

출처: 홍성걸(2005)

주: 1973-2004년간 한국행정학보, 한국정책학회보, 한국정치학회보, 한국사회와 행정연구, 행정논총, 정부학연구 등에 게재된 논문 71편을 대상(한국학술정보 키워드 검색)으로 산정한 수치임.

이점에서 최근 목격되고 있는 연구경향과 추세는 산업정책의 재도약과 직결된 문제로 평가된다. 먼저 육성대상 산업의 선정과 관련하여 전통적인 제조업 보다

술의 성숙, IT·BT·NT·신소재기술의 융합, 남북한 경제협력·통합 등인 반면에 부정적인 3대 메가트렌드로 인구구조의 고령화, 환경과 천연자원 문제의 심화, 기술패권주의 등을 지목하였다. 이를 토대로 산업구조의 고도화 추세는 앞으로도 계속 지속될 것으로 예측하였다. 그리고 41개 유망산업을 14개로 중분류해 제시한 2020년 한국의 유망산업은 차세대 반도체, 바이오 신약·장기, 유비쿼터스 네트워크, 차세대 디스플레이, 신개념 컴퓨터, 차세대 자동차, 콘텐츠사업, 의료서비스, 차세대 에너지, 로봇, 첨단 화학소재, 첨단항공·해양 운송기기, 초정밀기기부품, 첨단기계설비 및 시스템 등으로 나타났다.

는 지식정보산업의 중요성에 부응하는 사례분석이 활성화되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 일례로 권기현(2004)은 세계화 시대를 맞이하여 국가경쟁력을 좌우할 핵심 산업으로 정보산업(금융업, 보험업, 유통업 등)을 지목한 상태에서 전략적 정보정책(정보기반의 강화)이 지니는 중요성을 역설하였다. 또한 이상직 외(2003)는 지식기반사회의 등장과 함께 중요성이 배가되고 있는 서비스 산업에 대한 효과적인 지원방안을 강구하기 위한 사전준비작업의 일환으로 서비스 업종군 분류체계를 정비하였다. 더불어 이러한 추세는 이명박 정부가 신성장동력의 발굴과 육성에 대한 강력한 의지를 천명하면서 지식경제부와 관련 기획단 및 위원회를 중심으로 다양한 정책제안이 이루어지고 있다.¹⁰⁾

다음으로 산업정책의 주체와 관련하여 중앙정부를 초월해 지방정부나 불력정부의 가능성을 적극적으로 모색하고 있다는 점이다. 특히 중앙정부 수준에 초점이 부여된 산업정책의 주체가 지방정부 수준으로 급속히 전환되고 있다는 점에 착안해 다양한 수준의 지역산업정책 네트워크의 제도화가 지니는 중요성에 주목하였다.¹¹⁾ 이와 관련하여 노무현 정부가 추진했던 지역혁신체제나 이명박 정부가 제시한 광역개발구상이 대표적인 사례이다.¹²⁾ 또한 EU, APEC 등 지역연합체가 활성화되면서 초국가 수준의 산업정책이 목격되고 있다. 특히 미국의 경제패권에 대항하기 위하여 유럽연합이나 동아시아 차원의 정책대응이 필요하다는 주장들이 자주 목격되고 있다.

10) 2008년 9월 지식경제부는 신성장동력기획단, 콘텐츠코리아추진위원회 등과 공동으로 녹색 성장과 일자리 창출을 이끌 신성장동력으로 해양 바이오 연료, 태양전지, 연료전지, 원전플랜트, 무선통신, 반도체, 디스플레이, LED조명, 나노융합 등 22개를 선정해 집중육성하기로 결정한 바 있다(연합뉴스, 20080922자).

11) 최근 국내외 지역발전 패러다임은 중앙정부 주도하에 국토의 균형있는 발전을 제일의 목표로 상정하는 '지역개발' 패러다임에서 지역이 주도적으로 자신의 지혜와 자원을 활용해 지역 발전을 추구하는 '지역경영' 패러다임으로 전환되는 과도기에 있으며, 이러한 흐름 속에서 중앙정부의 각종 지역정책들도 급속히 변화하고 있다(日本政策投資銀行地域企劃チーム, 2004). 일례로 일본의 구조개혁특구와 지역재생계획은 지역경영을 촉진하기 위한 중앙정부의 대표적인 정책변화 사례로 평가할 수 있다.

12) 이명박 정부가 제안한 3차원 지역발전체제(4+a 초광역개발권, 5+2 광역개발 구상, 163개 기초생활권)는 자치단체의 경계를 초월하는 광역경제권의 구현을 통해 자원투입의 효율성과 산출성과의 극대화를 추구한다는 점에서 특징을 지니고 있다. 특히 5+2 광역개발권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 + 강원특별권, 제주특별권)별로 특화산업을 전략적으로 육성하는 일에 주력하고 있다.

또한 산업구조의 변화추세와 관련하여 직접적 정부개입 방식보다는 간접적 정부개입 방식의 효과성에 주목하는 연구들이 제시되고 있다는 점이다. 이와 관련하여 이원권(2000)은 1997년 경제위기 이후에 정부개입에 의해 이루어진 빅딜의 필요성과 경제적 효과를 체계적으로 분석하여 빅딜에 대한 전문적인 평가기준을 마련하고 이미 실행된 빅딜을 산업정책과 경쟁정책 관점에서 평가했다. 아울러 빅딜 종결에 따른 새로운 산업재편 후 독과점화가 심화된 산업에서 경쟁가능시장 내지 유효경쟁이 이루어질 수 있는 현실적인 방안을 제시하였다. 그리고 박태영(2000)은 IMF 구제금융기에 산업자원부 장관으로 재직하면서 경험했던 주요한 정책사례들을 중심으로 한국산업과 새로운 산업정책의 방향을 진지하게 모색하였다.¹³⁾ 더불어 지식경제부(2010)도 신성장동력 육성에 부합하는 정부의 역할로 민간의 투자이사 결정에 있어 예측가능성을 높일 수 있는 정보제공 등 간접적 촉진자로서의 정부의 역할에 주력, 규제완화와 정보제공시스템 등 기 구축된 투자관련 기반의 지속적 관리·발전과 함께 신성장동력 업종분류 등 신규 과제와의 종합적 운영체계 구축, 정부 R&D 투자의 민간투자 유발효과 분석을 통해 정부투자 우선순위 설정에 참고하는 한편 이를 통해 한정된 정부재원의 효과적 사용 추진 등을 설정하였다.

더불어 신중상주의(국가주의와 조합주의)로 대표되는 거시적 분석과 신자유주의(신고전주의)로 대표되는 미시적 분석을 초월해 신제도주의로 대표되는 중범위 분석에 주목하는 연구들이 활성화되고 있다. 이때 신제도주의자들이 선호하는 중범위 분석은 산업별 특성차이를 반영하는 정부-기업관계의 다양성에 초점을 부여하고 있다. 즉, 정부와 기업 간의 발전지향적 협력은 경제관리에 필요한 정보의 공유와 기업간의 조정문제를 해결함으로써 경제성장의 기반으로 작용한다(Okimoto, 1989). 그러나 정부와 기업 간의 친밀한 관계는 신고전주의가 지적하듯

13) 박태영(2000)은 현재 우리나라 산업이 직면한 구조적 문제점으로 부문간 불균형 구조, 고비용-저효율 구조, 무역구조의 취약성과 수출의 수입유발로 인한 부가가치 누출구조, 세계경제질서의 변화에 대한 대응능력의 저하, 창조적이지 못한 기술개발 능력, 산업인력 수준의 미흡, 높은 물류유통비용, 정부와 민간기업의 역할 재조정 실패 등에 주목하였다. 또한 그는 선진 산업구조의 형성을 위한 제도적 틀과 관련하여 경제 주체간 역할의 재설정과 신산업정책의 분야별 추진방안에 주목하였다. 나아가 21세기 한국산업의 발전비전으로 산업간 구조조정(고부가가치화와 국제분업구조에의 적응), 산업내 구조조정(첨단기술화), 지식기반 신산업의 창출, 풀-세트형 구조와 상호보완형 구조의 종합 등을 제시하였다.

이 지대추구적 관계로 변질할 가능성 또한 크기 때문에 보다 정밀하고 다차원적인 분석이 요구된다는 것이다.¹⁴⁾

나아가 최근에는 국제비교의 활성화와 더불어 신제도주의를 부분적으로 수정한 사회적 구성주의 등과 같은 새로운 시각들이 출현하고 있다. 산업복지개혁 정책의 성과에 관한 3국간 비교연구를 통해 새로운 비교접근법으로 사회적 구성주의를 제시한 Cox(2001)는 비교대상 국가인 덴마크·네덜란드·독일이 비슷한 문화역사제도를 소유하고 있음에도 산업복지개혁 정책에서 상이한 결과가 초래(네덜란드와 덴마크가 대폭적인 복지개혁에 성공한 반면, 독일은 그렇지 못했음)된 이유를 사회적 구성주의, 즉 각 국가의 사회적 행위자 또는 정책 행위자들이 산업복지개혁을 어떻게 인식하는가? 또는 개념화하는가? 등의 여부에 따라 차이를 설명하고 있다.

2. 규제개혁 연구의 기원과 전개

작은정부의 논리를 반영하는 규제개혁(규제정책) 모형의 확산은 20세기 이후 서구에서 본격화된 행정국가화 현상에 대한 반작용의 성격을 지니고 있다.¹⁵⁾ 특히 제2차 세계대전 이후 급속히 팽창한 행정국가(서구의 복지국가와 동아시아의 발전국가)의 형성과정에서 산출된 공공부문의 비효율성은 1970년대 초 석유위기라는 충격에 직면하여 작은정부로의 회귀를 추구하게 된다.

신우파(New Right)를 표방한 대처와 레이건이 주도한 1980년대의 규제개혁 패러다임은 시장화 기조하에서 탈규제와 민영화를 중심으로 추진되어 왔다. 먼저

14) 김시윤·김정렬(2002)은 정부-기업관계의 이념형인 포괄성과 투명성 및 신뢰성을 분석기준으로 삼아 한국의 대표적인 전략산업인 전자산업과 자동차산업의 정부-기업관계 비교분석하였다. 이에 따르면 1980년대 중반 이전까지 자동차산업과 전자산업의 정부-기업관계는 부분적인 차이에도 불구하고 대체로 유사했던 것으로 분석되었다. 하지만 1980년대 중반 이후 심화된 경제자유화와 민주화 추세하에서 각기 지대추구와 발전지향이라는 차이를 노정하였다.

15) 산업정책과 대비되는 규제개혁의 의미는 바람직한 경제·사회 질서를 구현하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 시장에 개입하여 경제적·물리적 강제를 통해 사회구성원의 의사결정과 행동을 제약하는 규제활동의 양적·질적 변화를 총칭하는 의미로 이해될 수 있다. 하지만 규제개혁(규제정책)이라는 중립적 개념 속에는 탈규제와 민영화와 같은 시장친화적 유전자가 내재되어 있다.

신자유주의에 기초한 대처의 관리혁명(managerial revolution)은 ‘국가의 경계를 원상복구(roll-back)’, ‘행정규모의 감축’, ‘공공지출의 감축’, ‘관료구조의 효율화’ 등과 같은 목표를 달성하기 위해 민영화에 초점을 부여하였다.¹⁶⁾ 다음으로 신보수주의를 표방한 레이건은 1960년대 중반 이후 비대하고, 오만하며, 통제할 수 없는 조직으로 묘사되기 시작한 연방정부를 개혁하여 보다 효율적이고, 덜 정치적이며, 대중의 의사에 보다 부응하는 방향으로 개혁한다는 목표하에 탈규제를 중시하였다. 이처럼 민영화와 탈규제로 대표되는 규제개혁 패러다임의 기풍은 이전의 행정개혁들과 마찬가지로 합리적 접근보다는 정치적 접근의 산물로 평가되지만 적어도 영미국가를 중심으로 기대이상의 성과를 산출한 것으로 평가되고 있다.

1970년대 이후 심화된 재정난의 시대를 맞이하여 서구 각국은 경제활성화의 대안으로 산업정책과 병행하여 규제개혁을 추진하였다. 특히 시장의 부활에 초점이 부여된 규제개혁 패러다임은 자유시장의 양대 기반이론으로서 신자유주의와 신공공관리를 적극적으로 수용하였다. 이때 자유시장이란 시장실패에 주목하는 개입적 시각과 달리 정부실패를 우려하는 자율적 시각을 선호한다.¹⁷⁾ 나아가 민영화와 탈규제를 중심으로 전개된 자유시장(규제개혁)의 당위성에 관한 이론적 논거는 크게 소유구조, 시장구조(경쟁), 관리의 질(quality of management), 기능적 적합성(functional matching) 등으로 구분이 가능하다(김정렬·한인섭, 2009).

첫째, 민영화의 이론적 논거 가운데 가장 전형적인 것은 재산권 이론(property right)과 공공선택이론(public choice)인데, 이들은 공공조직과 민간기업의 소유구조의 차이를 강조한다. 재산권 이론에 따르면, 민간조직은 이윤에 대한 권리(entitlement to residual)가 명백하게 규정되어 있는 반면에, 공공조직들은 그러한 권리가 분산되어 있거나 불확실하기 때문에 생산성을 향상시키기 위한 유인(incentives)이 존재하지 않는

16) 대처는 작은정부의 핵심적 원칙으로 경제성, 효율성 및 효과성의 관점(3Es; Economy, Efficiency, Effectiveness)에 주목하였다. 이는 개입지향적인 사회민주주의가 표방한 공동체주의나 사회정의와는 분명히 구분되는 시각이다.

17) 시장실패란 공공재와 무임승차, 공해와 같은 외부효과, 불완전한 경쟁시장에서 발생하는 독점, 정보부족으로 인한 도덕적 해이, 실업·인플레이션·경기침체 등 거시경기변동, 경제적 불평등 등의 문제를 시장 스스로 해결하지 못함을 의미한다. 반면에 정부실패란 공직부패, 혁신 인센티브 부재, 도산위기 부재로 인한 행정조직의 비효율성, 위험회피 성향에서 비롯된 무사안일주의, 부서간 비밀주의와 할거주의, 이익집단의 포획에 의한 정치적 불평등 문제를 정부가 해결하지 못함을 의미한다.

다고 한다(Alchian, 1965). 이러한 주장은 공공선택론에 의해서도 지지되고 있다. 이들은 정치인과 관료들이 공익이나 일반국민들의 의도 보다는 자기 자신의 이익을 추구한다고 본다. 정책은 표(votes)를 최대화시키도록 설정되며, 예산을 팽창시킴으로써 관료들은 높은 봉급을 추구한다고 주장한다. 관료들은 예산변화에 대해서 납세자들 보다 많은 정보를 가지고 있기 때문에 공공의 지출감시체제 내부에 정보비대칭이 존재하며, 그 결과 공공부문의 노동조합으로 하여금 임금인상 등을 요구할 수 있는 다양한 근거를 제공해 주는 것으로 인식되고 있다. 요컨대, 재산권 이론과 공공선택론의 기본적인 관점은 공공조직들이 이윤동기가 결여된 상태에서 예산극대화 및 모험 회피, 과잉고용과 고임금과 같은 목표를 추구하는 경향이 있다는 것이다.

둘째, 재산권 이론과 달리 경제학자들은 소유권 그 자체가 아니라, 시장구조(market structure)를 경제적 성과와 연관시킨다(Ott and Keith Hartley, 1991). 재산권 이론에 대한 이들의 비판적 논지는 공적소유권을 사적소유권으로 전환시키더라도 경쟁이 존재하지 않을 경우에는 독점공기업이 독점기업으로 전환되는데 불과하기 때문에 사회적 산출이 증가하는 것은 아니라는 것이다. 이러한 관점에서 이들은 시장구조가 독점적인지 또는 경쟁적인지의 여부가 경영성과에 영향을 미치는 중요한 요소라고 한다.¹⁸⁾ 이들에 따르면, 공기업은 시장이 아니라 정부에 그 생존을 의존하고 있기 때문에 타성과 비효율, 그리고 소비자의 요구와 수요에 대한 반응이 약화되는 경향이 있다고 한다.¹⁹⁾ 특히 독점시장에 존재하는 공기업은 안정된 시장이 확보되어 있기 때문에 이러한 노력을 할 만한 동기가 극히 결여될 수밖에 없으며, 그 결과 경영성과에도 많은 차이가 나타나는 것으로 파악한다. 요컨대, 시장기능이 제대로 발휘될 수 있는 조건이 충족되지 않을 때에는 경쟁이 유발되지 않으며, 그 결과 시장구조가 경영성과를 제고하는데 아무런 영향도 미칠 수

18) Vickers & Yarrow(1989)는 경쟁요소를 도입하려는 노력을 민영화(privatization)와 구별하여 ‘자유화(liberalization)’라는 개념으로 정의하고 있다. 공기업의 성과에 영향을 미치는 근본적인 원인이 시장구조인지 혹은 소유구조인지의 여부에 관해 보다 자세한 논의는 Vining & Boardman(1992: 205-239)을 참고바람.

19) 시장에서의 노출 정도, 또는 보조금에의 의존성은 공공조직과 민간조직을 구별시켜주는 중요한 기준이 된다. 즉, 민간조직의 경우에는 시장에서 처벌과 보상이 자동적으로 이루어지기 때문에 비용절감이나 운영효율성 등을 확보해야 할 유인이 작동하는 반면에 정부의 보조금에 의존하는 조직은 정치적 영향이나 “공익”이라는 다중적이고 모호한 이유에 기초하여 비용절감을 하지 않거나 덜 강조하게 된다는 것이다.

없다는 것이다. 이런 관점에서 이들은 소유권의 이전가능성을 약화시키는 자본시장에서의 거래비용, 무임승차의 문제 및 정보의 불완전성에 관한 문제나 인수위협으로부터 경영권을 보호하기 위한 기업조직의 제도적 장치들에 관심을 기울인다(이영기, 1996).²⁰⁾

셋째, 공공조직과 민간조직 간의 성과차이의 원인을 파악하기 위해서 최근에는 소유권과 시장구조 이외에 조직의 지위(organizational status) 변화와 그로 인한 관리의 질적 차이에 주목할 필요성이 제기되고 있다. 이들은 정부와의 계약 등으로 인해 민간기업들이 공기업보다 정부에 더욱 의존하거나 정부조직의 속성을 띠는 경우가 있음에 주목한다. 이런 점에서 공식적인 법적지위(status)와 실질적인 조직 특성에 차이가 있음을 지적하고, 공기업의 소유구조를 민간기업으로 전환하더라도 반드시 성과가 향상된다고 볼 수는 없다고 비판한다. 또한 성과향상을 위해서 경제이론에서 강조하는 시장의 경쟁은 중요하지만, 이러한 시장의 경쟁압력은 조직형태에 따라서 달라질 수 있다고 한다(Dunsire, et al., 1988). 즉, 자본시장의 압력은 소유권이 쉽게 이전될 수 있는 기업과 그렇지 않은 기업들에게 차별적인 영향을 미치기 때문에 시장의 압력이 성과에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 조직형태의 차이를 식별해야 한다는 것이다. 요컨대, 이들은 소유권 변화 그 자체가 아니라 소유권 변화에 따른 경영자율성과 통제권의 변화로 인해서 경영성고가 달라지며, 시장의 압력도 조직형태에 따라 달라진다고 본다(Salamon, 1981). 이런 관점에서 이들은 경영진의 안정성, 적절한 유인구조, 명확한 성과평가기준, 올바른 감시장치 등과 같은 관리구조가 확보된다면, 공적소유권이나 독점적 상황에서도 경영성고가 반드시 악화되는 것은 아니라고 주장한다(Anderson, 1995).

넷째, 민영화와 성과에 관한 또 다른 논의는 기능적합성 접근방법(functional matching approach)이다. 여기서는 독점이 존재하지 않는 상황에서는 민간기업과

20) 인수위협(takeover)으로부터 경영권을 보호하기 위한 장치로는 주식의 대량매입 규제, 자사주의 매입, 주식분산의 지연이나 증자의 기피, 무의결권 우선주 등이 있다(이영기, 1996: 93-95). 이와 동일한 관점에서 Shleifer & Vishny(1994)는 노동시장에서의 경쟁을 통한 압력은 경영자의 방어적 행위(entrenchment practices) 때문에 실효성을 상실한다고 주장한다. 예컨대, 경영자들은 자기가 가진 기술과 능력에 의존적인 기업전략을 채택하거나, 자기와 연관된 노동자들과 암묵적 계약을 체결하는 등의 행위를 할 수 있다. 이런 방식으로 노동시장에서 자기들의 가치를 다른 경영자보다 상대적으로 높이려고 하기 때문에 이러한 보호행위를 하는 경영자는 대체할 수 없는 존재가 되어 버린다는 것이다.

비영리조직 및 정부조직이 가장 효율적이고 효과적으로 수행할 수 있는 저마다의 기능이 있다고 본다. 예컨대, 경찰기능은 정부조직에 적합하고, 간호서비스는 비영리조직에 적합하며, 건설이나 제조업은 민간기업이 효율적으로 운영할 수 있다는 것이다. 경찰권이 남용될 경우에는 개인의 생명이나 자유를 손상시킬 수 있기 때문에 책임성 확보를 위해서 정부가 직접 담당하는 것이 바람직하다. 간호서비스의 경우에도 책임성이 중요하지만, 이러한 공공서비스에는 동정심이나 자발성 및 사명감 등이 더 중요하기 때문에 비영리조직에게 적합하다. 민간기업도 그런 사람들을 고용해서 보상할 수는 있지만, 그것은 이윤이나 시장점유율 등을 감소시키지 않은 범위 내에서만 가능하다. 제조업이나 기타의 서비스 지원기능은 경쟁적이고 이윤추구적인 조직들에게 적합하다. 이런 기능들은 개인의 자유나 동정심과 같이 생산과정에서 고려해야 할 특이사항은 없다. 재산권 이론이나 시장이론, 혹은 조직이론 등이 소유구조나 시장구조(경쟁) 혹은 관리의 질 등과 같은 단일한 기준을 강조하는 것과 달리 기능적 적합성 접근방법은 기능에 따라서 요구되는 가치(책임성, 효율성, 공정성 등)가 다르므로 기능별로 여러 가지 기준을 적용해야 한다고 주장하는 점에서 차이가 있다고 볼 수 있다.

결국 경제적 제도주의에 초점이 부여된 지금까지의 논의를 종합적으로 살펴보면, 전통적인 민영화와 탈규제 논의는 민간기업의 상대적 우월성에 초점을 두었으나, 소유구조의 변화 그 자체가 성과를 향상시키는 것은 아니라는 것이 일반적인 인식이다. 경쟁의 중요성은 여전히 강조되지만, 이와 함께 내부조직과 관리의 질이 강조되고 있음에 주목할 필요가 있다. 이는 조직경제학이나 경제적 관점에서 촉발된 민영화 논의가 전통적인 조직이론이나 관리이론의 관점에서 재조명되고 있음을 의미하는 것이다. 이에 따라 재산권이론이나 경제이론이 소유구조나 시장구조 등을 민영화의 유일 최선의 논거로 제시하고 있는 것과 달리 최근에는 소유구조나 시장구조와 같은 요인들도 조직특성이나 상황적 특성에 따라서 달라지는 것으로 인식되고 있다. 이러한 변화는 기존의 논의들이 공공과 민간을 이분법적으로 구분한 것과 달리 실제로는 공공과 민간 및 비영리 부분 내에(within sectors) 다양한 조직형태가 존재할 뿐 아니라, 각 부문들이 상호 중첩되어 경계가 모호해지는 특성이 존재한다는 인식에 바탕을 두고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 공기업 민영화에 관한 향후의 논의들은 단순히 소유구조나 시장구조를 강조하는

데 그치지 않고, 보다 구체적인 상황에서 민영화의 대상과 시기 등을 결정할 수 있는 민영화의 기본틀을 구축하는데 초점을 기울여야 할 것으로 보인다.

한편 이러한 문제인식을 반영하는 국내의 관련 연구들이 본격적으로 시작된 시기는 영미국가와 15년 내외의 시차가 발생한 1990년대 중반 이후이다. WTO 체제의 출범에 부응하기 위해 1994년 김영삼 정부가 세계화를 표방하면서 강화된 관련 논의는 1997년 말 발생한 IMF 구제금융 체제를 극복하기 위한 대안으로 김대중 정부가 탈규제와 민영화를 채택하면서 급속히 확산되었다. 물론 신중상주의적 개입국가의 전통이 강했던 한국에서 신자유주의적 경쟁국가로의 전환이 순탄하게 이루어진 것은 아니지만 공공부문 구조조정의 일환으로 민영화와 탈규제가 본격적으로 추진되었기 때문이다.

참고로 국내 행정학계의 규제개혁(규제정책) 연구경향을 분석한 최병선·이혜영(2001)에 따르면 1990년대 이후 활성화된 관련 연구는 초기에는 정책결정의 공공성을 중시하는 한국행정학계의 기풍하에서 상대적으로 중립적인 분야별 정책 연구의 경향을 띠었을 뿐만 아니라 환경규제를 중심으로 재규제 논의도 다수 산출되었다. 하지만 2000년대 이후 정부의 정책기조가 신자유주의와 신공공관리를 중시하는 방향으로 전환되면서 관련 연구도 탈규제나 시장친화적 규제수단을 강구하는 방향으로 급변하였다. 특히 이러한 경향은 경제학자나 경영학자들이 주도한 관련 학계나 연구기관에서는 급진적 편향성이 목격되고 있다.

<표 2> 한국 행정학계의 규제정책 연구주제

| 연구주제 | 논문 수 | 백분율 |
|-----------------|------|-------|
| 정책결정과정 | 5 | 10.4 |
| 정책집행과정 | 7 | 14.9 |
| 규제기관 및 관료행태 | 4 | 8.3 |
| 이익집단 및 공익단체 | 2 | 4.2 |
| 규제효과와 개선방안 사례연구 | 5 | 10.4 |
| 규제정책수단 | 6 | 12.5 |
| 규제개혁 | 9 | 18.9 |
| 지방자치와 규제 | 4 | 8.3 |
| 위험과 위험관리 | 6 | 12.5 |
| 계 | 48 | 100.0 |

출처: 최병선·이혜영(2001)을 토대로 재구성

주: 1992-2000년간 한국행정학보, 한국정책학회보, 한국정치학회보, 한국행정연구, 행정논총, 주요 대학의 박사학위논문 총 48개를 대상으로 산정한 수치임.

물론 규제개혁 연구에 내재된 편향성에도 관련 논의들이 정부규제의 본질에 관한 일반론을 정립하는 일에 기여한 점을 부인하기 어렵다. 일례로 시장실패(자연독점, 외부효과성, 공공재, 정보비대칭, 형평성, 사회정의 등)나 정부실패의 유형화에 관한 연구들이 여기에 해당한다. 그리고 규제정책의 결정과정을 설명하는 공익이론과 사익이론(의회지배 이론, 대통령 중심 이론, 규제기관 자율성 이론, 역동적 제도주의 등), 규제정책 집행의 과급효과를 설명하는 규제영향평가, 규제연구의 경향을 파악하기 위한 각종 사례연구 등이 여기에 해당한다(안문석·최진욱, 2005).²¹⁾

나아가 최근 강화된 규제개혁의 주요한 쟁점들은 다음과 같다. 첫째, 규제개혁 추진체제에 대한 논의는 규제개혁위원회의 제도적 위상확보와 관련된 논의들이 대부분이다(최대용, 2003). 또한 추진전략은 대체로 양적 측면에 주목하는 규제철폐(완화) 단계에서 질적 측면에 주목하는 규제품질관리 단계를 지나 최종적으로 규제관리 단계로 이행한다는 가정하에 한국의 현실을 검토하고 있다. 그리고 추진체제와 전략에 관한 논의는 OECD가 발간한 국가별 규제개혁 보고서를 중심으로 비교연구가 이루어지고 있다.

둘째, 규제개혁의 도구에 관한 논의는 비개입적 규제대안의 발굴과 적용에 초점이 부여되어 있다(김용우, 2000). 규제순응의 제고와 직결된 시장지향적 규제대안의 탐색은 1997년 제정된 행정규제기본법이 명시한 규제영향평가의 의무적 고려사항이다. 이때 규제대안의 구체적 유형으로는 정보제공 및 교육, 경제적 유인, 성과기준, 사후적 통제, 공동규제, 자율규제, 자율협약 등을 들 수 있다(김태운, 1999). 그리고 규제대안에 부가해 규제거버넌스, 규제일몰제, 규제절차도, 규제협상 등도 유용한 규제개혁 수단으로 활용되고 있다.

셋째, 규제개혁의 경제적 효과는 영미의 경험을 간접적으로 원용하거나 우리나라 역대 정부의 사례를 집중분석하는 방식을 채택하고 있다(조성한, 1997; 사공영호 외, 2000; 이중한 외, 2004).²²⁾ 일례로 우리나라 규제개혁위원회와 산업연구원이 공

21) 안문석·최진욱(2005)이 분석한 한국행정학보의 규제연구 경향은 이론적 연구 215편(당위성 58편, 정책결정 및 집행과정 66편, 효과, 운영 및 영향 91편), 사례연구 120편(경제적 규제 48편, 사회적 규제 72편)으로 나타났다.

22) 규제개혁의 주요한 효과로는 생산성 증대와 가격하락, 기술혁신의 촉진과 소비자 선택기회의 확대, 경제성장률의 개선, 정부의 효율성 제고, 고소득 일자리의 창출, 국민생활의 질 향상, 부정부패의 근절, 국제교류와 외국인 투자의 활성화 등을 지적할 수 있다(OECD, 1997).

동으로 수행한 분석결과에 따르면 정부규제의 절반을 철폐한 1998년의 규제개혁은 이후 5년간 106만 6,521개의 일자리 창출, 18조 6,926억 원의 국민비용절감, 5,900억 원의 정부비용절감 등의 효과를 산출할 것으로 추정되었다(하병기 외, 1999).

3. 소결론: 산업정책과 규제개혁 모형 간의 비교와 진로

한 나라의 성공적인 경제관리 방식과 관련하여 경쟁관계를 형성해 온 규제개혁과 산업정책간의 논쟁은 오랜 역사를 지니고 있다. 이점은 자본주의 경제체제의 등장이 본격화된 16세기 이래 시장실패라는 개입논리와 정부실패라는 방임논리를 둘러싸고 전개된 일련의 논쟁과정을 통해 잘 나타나고 있다. 중상주의 열풍의 후원하에서 16~17세기를 풍미한 국가개입주의와 산업혁명의 위력에 편승해 18~19세기를 주도한 자유방임주의는 20세기의 개막이후에도 반전을 거듭해 왔다.

규제개혁으로 대표되는 작은정부의 논리는 소극정부를 가정한다. 따라서 적극정부를 가정하는 행정국가관이 득세한 20세기의 전반기와 중반기를 통해 결코 매력적인 대안으로 부상하지 못했다. 일반적으로 정부의 규모와 권력은 개입할 사회문제가 많을수록, 시장의 실패현상이 심화될수록 증대하게 된다. 일례로 서구 자본주의국가들은 20세기 초 대공황을 거치면서 급격히 증대한 복지수요에 부응하기 위해 케인지안 사고에 기초한 거시경제정책을 통해 정부의 팽창에 동참하였다. 또한 동아시아 국가들은 서구에 대한 따라잡기를 위해 강력한 국가자율성과 능력을 토대로 시장에 대한 간섭과 통제를 마다하지 않았다.²³⁾

하지만 1970년대 중반 이후 행정국가의 논리는 급격히 쇠퇴하게 된다. 하강국면의 서구경제를 급습한 1973년의 석유위기가 장기침체와 재정적자를 가속화시키는 촉매제로 작용하였기 때문이다. 이에 서구 각국은 사회민주주의 복지국가의 추진과정에서 확대된 정부역할의 축소에 관심을 기울이기 시작하였다. 또한 동아

23) 국가자율성이란 정치권이나 이익집단의 압력으로부터 독립적인 정책결정이 가능함을 의미한다. 이점은 의원입법과 로비스트가 제도화된 미국과는 달리 행정입법과 행정지도가 가능한 한국에서 산업정책이 활성화된 사실을 통해 설명될 수 있다. 다음으로 국가능력이란 관료들이 소유하는 행정기술 능력을 의미한다. 이점은 일본이나 프랑스가 핵심 정책을 결정하는 정부의 상층부에 직업적 엘리트 관료들을 배치하여 산업정책을 추진하였던 반면에 미국의 경우 정무직 임용의 폭이 크기 때문에 연방정부의 상층부에 전문직업관료가 모이기 어렵다는 점을 통해 설명될 수 있다.

시아 국가들은 1980년대 이후 세계화와 정보화로 대표되는 새로운 경쟁환경에 대응하기 위해 고도성장기를 통해 제도화된 전통적 정부상에 대한 변신노력을 가속화시키고 있다.

그러나 규제개혁 모형의 확산이 산업정책 모형으로 대표되는 적극정부의 종말을 의미하지는 않는다. 이점은 규제개혁의 선도국인 영미국가에서 1990년대 중반 이후 클린턴의 민주당과 블레어의 노동당이 표방한 신중도 노선이 각광을 받은 사실을 통해 잘 나타나고 있다(Driver & Martell, 1998). 더불어 최근에는 미국발 서브프라임 모기지 사태가 전세계적인 경기침체를 유발하면서 금융자본에 대한 정부규제 강화시도가 이루어지고 있다.

지금까지의 논의를 통해 알 수 있듯이 산업정책과 규제개혁 모형은 이론적·방법론적 측면은 물론 현실적·이념적 측면에서 상당한 차이점을 지니고 있다. 먼저 이론적·방법론적 측면에서 양 진영이 구축한 확고한 정체성은 신중상주의와 신자유주의, 역사적 제도주의와 경제적 제도주의 등으로 진화하고 있다. 다음으로 현실적·이념적 측면에서 전통적인 좌우구도를 계승하는 중도 좌파와 중도 우파의 경쟁이 활발하게 이루어지고 있다.

하지만 산업정책과 규제개혁 간에 존재하는 차이점의 이면에서는 새로운 통합모형을 구축하기 위한 시도가 지속적으로 이루어지고 있다. 먼저 Vogel(1996)은 규제개혁은 단순히 탈규제가 아니라 자유화와 재규제의 조합이라는 점에 착안해 자유화 중시와 재규제 중시, 산업에 대한 정부통제력 약화와 강화를 결합하는 방식으로 친경쟁적 재규제(반독점과 경쟁촉진), 입법적 재규제(입법화와 공식화), 전략적 재규제(비관세장벽의 전략적 활용), 팽창적 재규제(신설·강화규제) 등을 제시하였다. 이때 친경쟁적 재규제와 전략적 재규제는 자유화에 중점을 둬 반해서, 입법적 규제와 확장적 규제는 자유화 과정의 보완적 역할을 한다. 한편 친경쟁적 규제와 입법적 규제는 정부의 통제력을 약화시킴에 반해 전략적 규제와 확장적 규제는 통제력을 강화시킨다.

다음으로 본 연구는 정부기업관계의 매개정책과 정책도구를 산업정책의 견지에서 재분류하였다. 광의의 산업정책 개념과 도구를 정책의 기본적 성격(규제와 유인)과 맥락을 고려한 정책집행방식(개입과 자율)에 따라 아래 표에 제시된 4가지 유형으로 분류하였다. 이때 4가지 유형은 광의의 산업정책 개념을 구성하는 4

개의 중범위 산업정책 개념은 물론 이를 반영하는 정책도구의 체계화와 직결된 문제이다.

<표 3> 산업정책 개념과 도구의 유형화

| 성격 방식 | 유인 | 규제 |
|----------|---------------------------|-------------------------|
| 개입 | 미시적 산업정책(선택적 유인도구) | 보완적 산업정책(재규제 도구) |
| | - 경제적 유인(정부보조금, 정책금융 등) | - 사회규제 강화(환경, 안전, 노동 등) |
| | - 정보적 유인(행정지도, 비전제시 등) | - 비공식적 규제정비(규제법정주의) |
| | - 조직적 유인(중간조직, 공기업, 협동 등) | - 국내기업의 전략적 보호(표준화 등) |
| 자율 | 거시적 산업정책(시장적 유인도구) | 경쟁적 산업정책(탈규제 도구) |
| | - 재정정책적 유인(법인세율 조정) | - 경제규제 완화(민영화, 간소화) |
| | - 금융정책적 유인(이자율 조정) | - 시장경쟁 촉진(공정거래, 장벽제거) |
| | - 무역정책적 유인(관세율 조정) | - 규제대안의 적극적 탐색(자율규제) |

결국 이론과 현실 모두에서 고도의 수렴화 경향을 표출하고 있는 산업정책과 규제개혁의 논리를 포괄하는 우리나라 정부기업관계의 이념형을 다음과 같이 규정할 수 있다. 첫째, 목표(goal)는 정부와 기업 간의 건설적이고 안정적인 협력을 추구하는 이코노믹 거버넌스의 구현이다. 둘째, 시각(view)은 구조와 행위, 개입과 방임을 절충하는 신제도주의 접근(역사적 제도주의와 경제적 제도주의)의 다차원적 활용이다. 셋째, 역할(role)은 대내외 변수가 복잡하게 결합된 경제현실에 대한 설명과 예측 능력을 제고한다.

나아가 앞서 제시된 정부기업관계의 연구경향 분석과 한국적 이념형 내용을 토대로 개입지향적 신중상주의(산업정책)와 방입지향적 신자유주의(규제개혁) 및 절충지향적 신제도주의(거버넌스) 간의 입체적인 비교를 수행하면 다음과 같다.²⁴⁾ 이때 비교분석의 기준으로는 이론적 토대, 방법론적 특징, 특징과 키워드, 정책결정방식, 강화될 정책분야, 개입과 자율의 강도, 적소와 영향력 등을 주목할 필요가 있다.

24) 서구적 관점이 반영된 정치경제학의 논의에서 사회민주주의(조합주의)와 케인스주의(수정 자본주의)가 중요한 의미를 지니고 있지만 한국적 통합모형을 지향하는 본 연구에서는 변형된 유사모형 이상의 의미를 부여하기 어렵다. 이들은 거시적 관점에서 각기 신중상주의와 신자유주의와 선택적 친화력을 지니고 있을 뿐만 아니라 미시적 관점에서 신제도주의가 추구하는 실용주의적 통합논리와 유사하다. 따라서 이론적 비교 프레임워크의 직접적 논의대상에서는 제외하고자 한다.

<표 4> 우리나라의 정부기업관계 분석을 위한 모형 간의 비교

| 분석모형 비교기준 | 산업정책 모형 | 거버넌스 모형 | 규제개혁 모형 |
|--------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| 이론적 토대 | 신중상주의(국가주의) | 신제도주의(절충주의) | 신자유주의(시장주의) |
| 방법론적 특징 | 구조 편향성 | 제도(중범위화) | 행위 편향성 |
| 특징과 키워드 | 전략, 기획, 권위 | 지속, 규칙, 협력 | 균형, 경쟁, 효율 |
| 정책결정방식 | 정부주도 기획 | 경로의존과 상호협력 | 시장의 자율조정 |
| 강화될 정책분야 | 산업정책 | 융합, 실용정책 | 경쟁정책 |
| 정부개입의 강도 | 다소 강함 | 보통 | 매우 약함 |
| 시장자율의 크기 | 다소 작음 | 보통 | 매우 큼 |
| 적소와 영향력 | 특수성과 역사성 | 일반성과 중립성 | 보편성과 이념성 |
| 초기 선도자 | Gerschenkron, Weber | March & Olsen, North | Hayek, Röpke |
| 후기 계승자 | Skocpol(국가자율성), Ikenberry(국가능력) | Hall(역사적 제도주의), Coase(경제적 제도주의) | Friedman(통화주의), Feldstein(공급경제학) |

신제도주의를 대표하는 역사적 제도주의와 경제적 제도주의는 기본적으로 신중상주의와 신자유주의를 모태로 한다는 점에서 정체성이 약한 편이다. 하지만 출발점은 다르지만 각기 중범위화를 지향하는 과정에서 통합적 활용의 가능성이 증대하고 있다. 나아가 신제도주의의 분과들을 통합적으로 활용하는 일은 산업정책과 규제개혁, 일본형 발전모형과 미국형 발전모형을 결합하는 한국형 이코노믹 거버넌스의 구현과 직결된 문제이다.

1960년대 이후 계속 진행중인 한국경제의 고도성장은 국가와 시장을 대표하는 특정한 모형만으로 충분히 설명하기 어렵다. 이러한 이유로 최근에는 한국경제의 과거와 현재는 물론 미래를 신제도주의와 거버넌스 측면에서 설명하고 예측하려는 시도가 활발하게 이루어지고 있다. 이때 역사적 제도주의는 과거에 대한 설명에 강점을 지니고 있음에 반하여 경제적 제도주의는 미래에 대한 예측에 강점을 지닌 것으로 평가된다는 점에서 보완적 상승효과를 기대할 수 있다.

한편 앞으로 우리나라에서 경쟁과 협력이 조화된 이코노믹 거버넌스가 구현되어야 할 대표적 분야로는 중소기업 진흥을 비롯해 제조업과 서비스업 간의 조화를 추구하는 산업구조조정, 청년실업과 임금격차 해소, 여성과 퇴직인력 활용, 골목상권 보호, 기업지배구조 정상화 등을 지적할 수 있다(우석훈, 2008). 일례로 대기업 중심의 독과점 체제가 확고하게 정립된 기존 체제의 변화를 전제하지 않은

상태에서 창의적인 중소기업이 계속 출현하기를 기대하기는 어렵기 때문이다. 따라서 우리 정부가 활용하는 중소기업정책의 대표적인 정책도구인 지원과 규제 간의 조화로운 혼합을 신제도주의 관점에서 도출해야 한다.

Ⅲ. 정부기업관계론의 교육 현실과 쟁점: 국내외 교육과정과 교과서 내용분석

정부기업관계론 연구는 산업정책과 규제개혁으로 대별되는 상이한 접근방법 간의 치열한 논쟁을 중심으로 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 하지만 이러한 연구성과를 대학의 학부나 석사 수준의 교육과 연계하는 일은 상대적으로 부진한 편이다. 이러한 결과가 초래된 주요 원인으로는 정부기업관계론에 내재된 높은 수준의 학제적 성격으로 인해 행정학과외의 단위 교과목으로서 정체성이 약하기 때문이다. 이점은 정부기업관계론이 국내 대학의 행정학과에서 독립적으로 설강되는 경우보다는 인접 과목인 공기업론, 비교발전행정론, 관료제론, 정책사례연구 등을 통해 간접적으로 소개되고 있다는 사실을 통해 잘 나타나고 있다.

1. 산업정책론 중심의 교육과정과 교과서 내용분석

정부기업관계를 산업정책의 관점에서 접근한다는 것은 자유시장(free market)을 선호하는 기업보다는 상대적으로 중앙계획(central planning)을 중시하는 정부의 역할에 초점을 부여함을 의미한다(Wade, 1990). 이는 다시말해 기업이 중시하는 효율성 보다는 정부가 중시하는 공공성 제고에 기반을 두고 있음을 시사한다.²⁵⁾ 일명 정부기업관계에 관한 정치·행정학적 접근으로 규정할 수 있는 관련 교육과정은 국내외 대학의 행정학, 정치학 관련 학과에서 목격할 수 있다.

25) 한국행정학회는 행정학을 이론중심의 협소한 전문성을 뛰어넘는 종합학문이자 실천학문으로 규정하면서 정부, 정치와 사회, 법, 윤리, 관리 등을 포괄하는 다양한 마인드를 함양할 수 있다는 점을 강조한다. 이때 행정학의 분과로서 정부기업관계론은 관료제나 국가론과 더불어 정부마인드를 형성하는 주요 교과목으로 소개하고 있다(<http://www.kapa21.or.kr>).

미국의 경우 학부 수준에서 행정학 교육이 활성화되지 않은 상태이기 때문에 정치학과와 비교정치학 또는 비교정치경제학 강좌에서 관련 강의가 이루어지고 있다.²⁶⁾ 또한 국내 대학의 정치학 관련 학과에서도 유사한 강좌가 빈번하게 설강되고 있다. 일례로 일본과 동아시아 신흥공업국가(NICs: Newly Industrializing Countries)로 대표되는 동아시아 발전국가들의 경제적 성공에 주목하는 산업정책 관점의 대표적인 성과로는 Wade(1990)를 들 수 있다. 그는 Johnson(1984)이나 Amsden(1989) 논의의 연장선상에서 「시장의 지배(Governing the Market)」라는 저서를 통해 Henderson(1983)으로 대표되는 자유시장이론은 물론 Bhagwati(1988)로 대표되는 의제자유시장 이론(simulated free market theory)에 대한 통치시장이론(신중상주의적 국가주의)의 강점을 비교론적 견지에서 제시하였을 뿐만 아니라 관련 사례들인 정부주도의 산업화, 대외무역과 투자의 관리, 국내투자의 관리, 경제관료기구, 정치행정체제의 특이성, 동아시아 사례의 일반화 가능성 등을 종합적으로 소개하였다. 그리고 문정인(1998)은 민주화와 세계화에 초점을 부여한 정부기업관계 관련 연구서에서 전환기에 놓인 한국의 정부-기업관계, 한국의 재벌과 이익집단 정치, 한국의 지방중소기업과 정치, 한국 노사갈등의 정치적 주기, 한국의 대기업과 정치, 민주화·국가 그리고 기업, 규제와 정치경제 등을 다루고 있다.

국내외 대학의 정치학과에 비해 국내 대학의 행정학과에서는 정부기업관계론 강좌의 설강은 상대적으로 희소한 편이다. 다만 정부기업관계를 간접적으로 소개하는 유사 강좌의 설강은 앞서 지적한 바와 같이 다양한 형태로 이루어지고 있다. 더불어 국내 대학에서는 산업정책론이란 명칭의 정부기업관계론 강좌가 행정학과 보다는 경제학과나 경영학과에서 자주 설강되고 있다. 하지만 경제학과 경영학과에서 설강되는 관련 강좌는 정부마인드의 함양에 초점을 부여하기보다 경영·경제 현상의 한 단면에 관한 기술적 논의가 주류를 형성하고 있다. 이를 반영하는 대표적 교재로는 김세원 외(1996)를 지적할 수 있다. 참고로 이 책에서는 산업정책의 의의, 신국제분업 질서의 전개와 산업정책, 전통적 정부개입론, 산업정책의 경제이론, 산

26) 미국의 산업정책 연구와 교육은 1980년대 중반 이후 Johnson(1982), Haggard(1986) 등 신베버리안 계열의 국가주의자들이 발전국가론에 기초해 동아시아 고도성장국가들의 개입적 시장관리 사례들을 집중적으로 조명하기 시작하면서 본격화되었다. 한편 국내에서는 정부의 개입 논리에 호의적인 발전국가의 토대하에서 미국에서 관련 이론을 수입한 김석준(1990), 염재호(1994) 등 일단의 학자들이 1990년대 이래 관련 논의의 활성화를 주도하였다.

업정책의 유형, 산업정책의 발전방향 등이 다루어지고 있다. 더불어 경제정책론이란 유사 강좌를 통해 산업정책 관련 논의가 간접적으로 다루어지고 있다.

한편 국내의 행정학자들이 산업정책의 관점에서 정부기업관계론을 소개한 연구서 형태의 준교과서로는 김시윤·김정렬·김성훈(2000)과 송재복(2000) 및 홍성걸 편(2004)을 지적할 수 있다. 하지만 이들 교과서는 아직 많은 부분에서 연구서의 성격을 탈피하지 못하고 있다는 점에서 대학 학부 수준의 교재활용에 다소 무리가 있다. 다만 정부기업관계론 관련 교재의 형식(정부기업관계 일반론에 대한 포괄적 소개)과 사례분석(산업별 사례, 정책주체별 사례, 정책분야별 사례 등)에 관한 몇 가지 주요한 참고기준을 제시하였다는 점에서 의의를 찾아볼 수 있다.

특히 김시윤·김정렬·김성훈(2000)의 경우 제1부 산업정책 일반론을 통해 정부마인드를 다양한 형태로 소개(산업정책의 개념과 유사 개념, 발전지향과 지대추구로 대표되는 다양한 접근방법, 주요 국가의 산업정책 등)하고 있을 뿐만 아니라 제2부 산업정책 사례분석을 통해서도 산업분야별 정책사례분석(전자, 섬유, 정보통신, 자동차 등)과 정책변수별 사례분석(산업금융정책, 산업인력정책, 과학기술정책, 지역산업정책 등)을 제시하였다. 나아가 제3부 산업정책의 미래를 통해서도 미래 환경변화의 추세와 전망에 관한 포괄적 논의를 토대로 신성장동력의 부상, 정책네트워크 변화, 거버넌스의 활성화 등을 제시하였다.

2. 규제개혁론 중심의 교육과정과 교과서 내용분석

정부기업관계를 규제개혁의 관점에서 접근한다는 것은 정부개입을 중시하는 산업정책론과 달리 시장자율에 초점을 부여함을 의미한다. 즉, 정부의 선도와 봉사라는 청지기 이론의 가정보다는 정부와 기업을 대등한 협력 또는 계약관계로 접근하는 대리인 이론의 가정하에 문제해결을 의도한다는 것이다. 이점에서 정부기업관계에 관한 경영·경제학적 접근으로 규정할 수 있는 관련 교육과정은 국내외 대학의 행정학, 경영학 관련 학과에서 다양한 명칭으로 목격되고 있다.

학부 수준의 행정학 교육이 빈약한 미국에서는 정부기업관계론 관련 강의가 경영학이나 경제학 관련 학과에서 자주 설강되고 있다. 경영과 사회, 경영과 정부 그리고 사회 등의 강좌 명칭은 기업의 사회적 책임 강화라는 경영환경의 변화 추세

를 수용하고 있다는 점에서 경영학 전공자들의 핵심 과목으로 인식되고 있다. 그리고 이를 반영하는 대표적 교과서로는 Steiner & Steiner(1994)를 지적할 수 있다. 하지만 이 책은 경영환경과 관련된 다양한 주제들을 포괄하고 있다는 점에서 엄밀한 의미에서 정부기업관계론 관련 유사 교재로 규정할 수 있다.

총 9부 19장으로 구성된 Steiner & Steiner(1994)의 제1부는 기업, 정부 및 사회(BGS)를 학습하기 위해 BGS 상호관계에 대한 개요(성격, 스펙트럼, 모델, 경계, 분석상의 특징 등)와 기업의 환경(경제, 기술, 정치, 사회, 생태, 내부환경, 기업조직, 환경에 대한 기업의 영향 등)을 제시하고 있을 뿐만 아니라 기업의 권력과 정당성, 기업에 대한 공공의 태도 등을 소개하고 있다는 점에서 특징적이다. 이밖에 제2부 기업의 사회적 책임, 제3부 기업윤리, 제4부 정부와 기업(정부규제의 이유와 응용 사례), 제5부 다국적기업, 제6부 오염과 환경, 제7부 기업과 소비자, 제8부 인적자원, 제9부 기업지배구조 등도 정부기업관계에 관한 다양한 쟁점과 아이디어들을 포괄하고 있다는 점에서 긍정적이다.

한편 우리나라의 경영학과나 경제학과의 경우도 미국 대학의 현실과 크게 다르지 않다. 경영과 환경, 시장과 정부 등과 같은 강좌들이 학부 수준에서 다양하게 설강되고 있기 때문이다. 일례로 김승욱 외(2004)의 경우 「시장인가? 정부인가?」라는 제목을 통해 알 수 있듯이 비교적 중립적인 관점에서 시장실패와 정부실패 이론을 대비적으로 소개(가치관, 이념, 안정과 변화, 자유, 집단과 계층, 인간성, 경쟁, 학과 등)하고 있을 뿐만 아니라 다양한 부문별 사례분석을 통해 소득분배와 빈부격차, 복지, 경제안정, 경제성장, 구조조정, 금융시장, 노사관계, 공기업, 환경오염, 농업, 주택문제 등에 대한 쟁점과 대안을 모색한 점이 특징적이다. 또한 이준구(2004)는 「시장과 정부」라는 책을 통해 시장의 자율조정기능, 시장경제체제의 한계, 정부의 역할과 본질 등에 관한 이론적 논의를 토대로 현실의 다양한 사례들을 접목하는 설명방식을 채택하고 있다.

국내 대학의 행정학과에서는 관련 강좌들은 규제의 주체인 정부에 주목하고 있다는 점에서 경영·경제학 관련 강좌와 차별성을 확보하고 있다. 하지만 국내 행정학과의 규제개혁론 관련 강좌나 교재들이 규제의 본질에 대한 중립적 접근보다는 시장자율이라는 이데올로기적 편향성을 노정하고 있다는 점이 앞서 제시한 산업정책론과 분명히 구별되는 특징이다.

일례로 국내에서 발간된 관련 분야의 대표적 교재로는 최병선(1992)과 안문석(2001) 및 유영철(2008)을 지적할 수 있다. 먼저 규제 관련 선구적 교과서로 평가되는 최병선(1992)의 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」는 정부규제의 개념과 유형, 시장실패와 정부규제, 정부규제의 정치경제, 정부개입의 한계와 정부실패, 규제기관과 관료행태, 규제기관의 정책결정 패턴, 경제적 규제의 특성, 진입규제, 가격규제, 독과점 및 불공정거래 규제, 자율규제, 사회적 규제의 특성, 환경규제, 산업 안전 및 보건 규제, 소비자 안전 및 보호규제, 사회적 차별에 대한 규제, 사법적 규제, 규제완화의 원인과 과정, 경제적 규제의 완화, 사회적 규제의 강화, 규제행정조직과 정책과정의 개선, 비용편익분석의 도입, 규제개혁 평가 등을 포괄하는 정통 교과서의 형식을 취하고 있다. 하지만 정부기업관계를 본격적으로 분석하지 않고 있다는 점에서 대표적인 유사 교재로 평가해 볼 수 있다.

그리고 안문석(2001)은 「정부와 기업 그리고 시민사회」를 통해 지식정보화 사회의 등장과 새로운 행정 패러다임의 필요성, 정부기업관계를 보는 시각(경계선 이론), 기업환경과 정부환경, 공공부문의 위기, 지식정보화 사회의 행정개혁, 역사의 교훈과 조기경보체계의 도입, 규제개혁(이론과 제도), 규제개혁의 당위와 우리의 현실, NGO와 경계선 이론, 세계화와 경계선 이론, 행정학의 새로운 움직임, 지식정보화 사회에서의 경계선: 통제와 시장 그리고 기업과 정부의 책무성 등과 같은 주요 목차를 통해 알 수 있듯이 경영·경제이론의 행정학적 응용 측면에서 다양한 아이디어들을 수록하고 있다.

또한 유영철(2008)은 「정부와 기업: 공공과 민간의 파트너십과 경영」이라는 명칭이 시사하듯이 주인-대리인, 거래비용, 공공선택 등과 같은 합리적 선택 신제도주의(경제적 제도주의)를 원용한 정부와 기업 간의 규칙형성에 초점을 부여하고 있다. 이러한 시각의 응용분야로는 제3섹터와 공기업을 비롯해 민간화의 논리를 반영하는 민관 파트너십(PPP), 민영화, 민간위탁, 민간투자 등을 집중적으로 선택해 소개한 점이 특징적이다.

3. 소결론: 정부기업관계론 교육의 활성화 방안

국내는 물론 국제적으로 정부기업관계론의 교육과정은 정부기업관계의 연구

성과에 비해 상대적으로 부진한 편이다. 이러한 결과가 초래된 주요 원인으로는 행정학의 하위 분과로서 정부기업관계론의 정체성 확립에 애로를 경험하고 있기 때문이다. 따라서 여기에서는 정부기업관계론의 정체성 강화를 중심으로 관련 교육과정(교과서)의 활성화 방안을 간략하게 제시하고자 한다.

첫째, 포괄적이고 중립적인 시각의 강화이다. 기존의 정부기업관계론 교육은 산업정책과 규제개혁으로 대표되는 편향성을 극복하지 못하고 있다.²⁷⁾ 다양한 연구성과의 창출이라는 측면에서 대립된 시각은 유용하지만 관련 교육과정의 포괄성과 체계화 측면에서는 다소 부정적이다. 상반된 시각을 하나의 교과목에 담아내지 못하는 파편화된 교육과정만으로 관련 교육의 활성화를 기대하기 어렵기 때문이다.

이에 본 연구는 기존의 이원론을 탈피하기 위해 거버넌스에 초점이 부여된 신제도주의 접근의 강화를 제안하고자 한다. 국가주의 기반의 산업정책 연구와 시장주의 기반의 규제개혁 연구가 각기 역사적 제도주의와 경제적 제도주의를 수용하는 방식으로 중범위화의 구현에 부응할 수 있기 때문이다. 더불어 앞서 소개한 바와 같이 정책도구론의 관점에서 정부기업관계를 매개하는 다양한 정책도구들을 포괄적·입체적으로 유형화하는 방안도 고려할 필요가 있다.

둘째, 사례 및 비교연구의 강화이다. 기존의 정부기업관계론 교육과정은 대체로 일반론적 견지에서 다양한 접근방법들을 소개하는 일에 치중해 왔음을 부인하기 어렵다. 물론 산업정책이나 규제개혁 연구가 고도로 현실적이고 실천적인 성격을 지니고 있기 때문에 국내의 관련 교육과정들도 사례교육을 강화시키는 방향으로 진화해 왔지만 지나치게 포괄적인 정책형성이나 일부 대기업에 주목하는 초보적 수준을 좀처럼 탈피하지 못하고 있다. 이점은 하버드를 비롯해 미국의 행정대학원들이 사례중심으로 관련 강좌를 운영하고 있다는 점과 대비가 되고 있다.²⁸⁾ 물론 우리나라도 최근 중앙공무원교육원이나 서울대학교 행정대학원을 중

27) 정부기업관계론을 양분해 온 산업정책과 규제개혁은 모두 높은 수준의 이념적 편향성을 가 정한다. 먼저 산업정책의 경우 기본적으로 정부개입을 통해 시장의 문제해결을 의도한다는 점에서 혁신적이다. 물론 과거 한국의 산업정책은 국가경쟁력 강화를 위해 친기업 또는 대자 본 편향성을 노정하였다는 점에서 보수적 특성도 일부 혼재되어 있다. 반면에 규제개혁은 기 업의 경쟁력 제고를 위해 노동, 환경, 안전 등을 소홀히 취급해 왔다는 점에서 보수적이다. 이 점에서 정책의 주체인 정부가 보다 중립적인 위치에서 이념적 균형성 확보에 유의해야 한다.

28) 사례연구는 맥락과 변수를 동시에 고려하는 체계적인 연구방법이다. 특히 사례연구의 특성 은 확증이나 가설검정보다는 발견을 추구한다는 점이다. 사례연구 방법의 방법론적 특성은

심으로 행정사례 개발이 지속적으로 이루어지고 있다는 점은 고무적이다.

사례들은 통상 다양한 경험들이 결합되는 방식으로 발전된다. 물론 일부 사례들은 가설적이거나 추상적인 구성 및 구체적인 실제 생활을 대표하지 않는 경우도 있다. 하지만 분명히 비교행정의 분야는 참여관찰에 기초한 사례연구를 통해 유용성과 적실성을 제고해 왔다. 연구자가 통제가능한 소수의 사례에 대한 긴밀한 분석은 유용한 결과를 산출하는 첩경이기 때문이다. 또한 사례연구는 구체성과 적실성의 희생을 배제하지 않고 이루어지는 다른 연구방법을 통해 달성하기 어려운 포괄성을 구현해 준다. 나아가 잘 작성된 사례연구는 유사한 후속연구를 수행하는 연구자들에게 자료를 조직화(organizing)하거나 규칙성과 정체성을 형성하는 감각(materials)을 제공한다(Jerisat, 2002: 68).

셋째, 법적 접근의 강화이다. 미국과 한국을 중심으로 활성화된 현대 행정학 연구는 주로 경영학의 논리를 반영하는 관리적 접근과 정치학의 논리를 반영하는 정치적 접근에 의존해 왔다. 특히 한국에서 이러한 현상이 부각된 이유는 1980년대 이후 한국의 행정학자들이 법과대학에서 분화하는 과정에서 의도적인 거리두기를 추구해 왔기 때문인 것으로 분석된다. 결과적으로 한국의 행정학은 법학과 구분되는 정체성을 확립하는 일에는 성공하였지만 현장 실무능력과 직결된 법적 접근의 약화를 초래하였다.

정부기업관계론의 교육은 불가피하게 기업 현장에 대한 철저한 이해를 요구한다. 하지만 우리나라의 행정학 교육은 정부와 기업 간의 거시적이고 본질적인 차이점을 설명하는 수준에서 좀처럼 탈피하지 못하고 있다. 민법과 상법을 비롯한 각종 경제관련 법률을 제대로 이해하지 못한 상태에서 내실있는 사례개발과 교육을 기대하기 어렵기 때문이다. 이점에서 기업의 운영원리와 직결된 각종 법령이나 제도에 대한 관심을 제고시켜야 한다.

특정적(particularistic), 기술적, 탐지적(heuristic), 해석적, 포괄적이다. 또한 사례연구 방법은 내용과 접근방법에 따라 변화한다. 이러한 사례연구의 학습효과에 주목한 미국 행정학계는 1970년대 왈도의 선도적 역할과 미국 정부의 재정적 후원 하에 행정대학원협의회(NASPAA: the National Association of Schools of Public Affairs and Administration)를 구성해 행정대학원 강의에 활용가능한 250여개 정도의 사례연구를 축적하는 성과를 이룩하였다. 하지만 당시의 사례연구 성과는 크게 8개로 중분류가 가능할 정도로 다양한 분야를 포괄하고 있지만 주로 미국을 대상으로 한 단일사례연구의 성격을 지니고 있었다는 점에서 문화적 맥락이 다른 국가 간 비교연구나 응용에 한계를 지니고 있었다(Jerisat, 2002: 68).

IV. 결론

정부기업관계론의 연구와 교육에 대한 메타 분석을 추구한 본 연구는 산업정책과 규제개혁으로 구분되는 상반된 패러다임을 중심으로 각각의 과거와 현재 및 미래를 개괄적으로 검토하였다. 분석결과 양 진영은 오랫동안 정부기업관계론의 연구와 교육 모두에서 뿌리 깊은 이원화 경향을 표출하였지만 최근 신제도주의(거버넌스)로 대표되는 중범위화와 실용주의의 기풍하에서 수렴의 가능성을 발견할 수 있었다.

특히 한국에서는 1997년 IMF 구제금융을 계기로 발전국가의 위기가 부각되자 자의반 타의반으로 산업정책을 넘어서는 대안적 발전모형을 탐색하는 일에 주력해왔다. 이러한 결과는 1987년 민주화 운동과 1994년 세계화의 심화를 계기로 과거 발전국가의 미덕이었던 정부의 능력과 기업의 협력 및 대외적 안정이 급격히 약화되면서 1997년 정실자본주의(내인론)와 카지노자본주의(외인론)의 부작용이 결합하는 방식으로 미증유의 경제위기에 직면하였다는 현실인식에 근거하고 있다.

이점에서 김대중 정부가 추진했던 신자유주의적 구조조정이나 노무현 정부가 추진했던 사회민주주의적 대안탐색은 아노미적 위기상태와 기존체제의 경로의존이 혼재된 상태에서 출현한 과도기적 실험으로 평가할 수 있다. 일례로 IMF 구제금융 체제하에서 우리 정부는 과감한 규제개혁을 산업정책의 대안으로 선택하였지만 벤처거품, 카드부실, 경제력 집중 등과 같은 부작용에 직면하였고 이를 해소하기 위해 복지비 지출이 늘어나는 악순환을 경험한 바 있다. 이에 본 연구는 한국이 선진국 따라잡기의 마지막 단계에 도달했다는 현실인식과 지난 10년간의 정책실험이 주는 교훈을 토대로 이론적 측면의 경향분석에 부가해 이코노믹 거버넌스의 새로운 비전도 조심스럽게 제시하였다.

결국 앞으로 우리가 지향해야 할 정부기업관계의 이념형은 신제도주의가 중시하는 실용적 절충모형의 성공적인 제도화와 직결된 문제이다. 보수와 진보라는 이념적 대립구도를 수렴하는 제3의 길은 최근들어 선진화 전략, 사회적 시장경제, 공동체 자유주의, 공동체 자본주의, 이해관계화(stakeholding) 등으로 지칭되고 있지만 과도한 정부개입이나 방만한 기업자율을 초월해 정부와 기업 간의 적정한 경계선을 설정하는 일에 초점이 부여되어 있다(박세일, 2006; 백종국, 2009). 따라서 정부와

기업의 자기혁신과 상호통제에 부가해 열린 공동체의 주요한 행위자인 시민단체, 노동조합, 언론, 싱크탱크, 국제기구 등의 보완적 역할이 강화되어야 한다.

더불어 이론적 측면에서 목격되고 있는 산업정책과 규제개혁의 수렴 추세는 행정학의 분과주체로서 정부기업관계론의 체계화와 직결된 문제이다. 이점에서 연구의 중범위화를 선도하고 있는 신제도주의와 거버넌스 논의가 관련 교육과정의 통합을 촉진하는 주요 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

▣ 참고문헌

- 권기현. 2004. 《정보통신 산업정책과 국가경쟁력》. 경희대학교 출판국.
- 김석준. 1990. “제3세계 발전과 국가능력: 95개 국가간 비교계량분석.” 《한국정치학회보》 24(1): 201-244.
- 김세원 외. 1996. 《산업정책론》. 박영사.
- 김승욱 외. 2004. 《시장인가? 정부인가?》. 부키.
- 김시윤·김정렬·김성훈. 2000. 《정부와 기업: 산업정책의 정치경제》. 대영문화사.
- 김시윤·김정렬. 2002. “한국 경제위기와 정부-기업관계: 자동차산업과 전자산업의 비교.” 《한국정치학회보》 36(2): 133-152.
- 김용우. 2000. “한국정부의 규제개혁 추진실태 및 향후과제.” 《한국정책과학학회보》 4(2): 57-80.
- 김정렬·한인섭. 2009. 《행정개혁론: 국제비교와 실증분석》. 박영사.
- 김재홍. 1991. 《공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구》. 한국경제연구원.
- 김찬동. 1995. 《정부와 기업》. 법경출판사.
- 김태윤. 1999. 《시장유인적 규제방식의 개발》. 한국행정연구원.
- 문정인. 1998. 《민주화시대의 정부와 기업》. 오름.
- 박세일. 2006. 《대한민국 선진화전략》. 21세기 북스.
- 박태영. 2000. 《새천년 한국의 신산업정책》. 나남.
- 백종국. 2009. 《한국 자본주의의 선택: 국가공동체의 형성과 전망에 관한 정치경제학적 탐색》. 한길사.
- 사공영호 외. 2000. “규제개혁의 성과평가, 김대중 정부 2년.” 《한국사회와 행정연구》 11(1): 43-60.

- 산업연구원. 2004. 《한국산업의 발전비전 2020》. 산업비전 2020 연구팀.
- 송재복. 2000. 《한국발전행정론: 제도·국가·성장·위기》. 대왕사.
- 안문석. 2001. 《정부와 기업 그리고 시민사회》. 박영사.
- 안문석·최진욱. 2005. “정부와 기업: 한국 정부규제 연구의 경향과 현실.” 고려대학교 개교 100주년 및 행정학과 창설 50주년 기념 학술대회.
- 염재호. 1994. “국가정책과 신제도주의.” 《사회비평》 11 : 10-33.
- 우석훈. 2008. 《조직의 재발견: 한국 자본주의와 기업이 빠진 조직의 뒷》. 개마고원.
- 유영철. 2008. 《정부와 기업: 공공과 민간의 파트너쉽과 경영》. 삼영사.
- 이상직 외. 2003. 《정책목표별 주요 서비스업 분류 및 서비스산업정책지원 방안》. 산업연구원.
- 이영기. 1996. 《한국 기업소유지배구조》. 한국개발연구원.
- 이원권. 2000. 《산업정책의 한계와 경쟁정책의 역할: 빅딜업종을 중심으로》. 한국경제연구원.
- 이종한 외. 2004. “국민의 정부 규제개혁 성격에 관한 실증연구.” 《한국정책학회보》 13(2) : 37-66.
- 이준구. 2004. 《시장과 정부: 경쟁과 협력의 관계》. 다산출판사.
- 日本政策投資銀行地域企劃チーム. 2004. 《實踐 地域再生の經營戰略: 全國 62の ケース 學ぶ“地域經營”》 社團法人 金融財政事情研究會.
- 장하준 저, 이종태·황해선 역. 2006. 《국가의 역할》. 부키.
- 조성한. 1997. “현행 규제개혁과정의 평가: 보건복지부 규제개혁과정.” 《한국행정연구》 6(4) : 161-174.
- 지식경제부. 2010. 《신성장동력 투자활성화 방안》. 위기관리대책회의 안건.
- 최대용. 2003. “규제개혁의 조직화와 협력규칙연구.” 《한국행정연구》 12(4) : 63-90.
- 최병선. 1992. 《정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제》. 법문사.
- 최병선·이혜영. 2001. “한국의 규제정책 분야 실증연구의 경향과 분석.” 《행정논총》 39(3) : 139-166.
- 하병기 외. 1999. 《규제개혁의 경제효과 분석》. 산업연구원.
- 홍성걸 편. 2004. 《국가와 산업경쟁력: 정보통신산업 발전의 정치경제학》. 국민대 출판부.
- 홍성걸. 2005. “한국 행정학계에서의 산업정책 연구: 성과와 전망.” 전환기의 행정학: 비판적 성찰과 전망. 고려대학교 개교 100주년 및 행정학과 창설 50주년 기념 학술대

회.

- Alchian, A. 1965. "Some Economics of Property Rights." *Politico*, 30.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, Stuart. 1995. "Organizational Status and Performance: The Case of Swedish Pharmacies." *Public Administration*, 73, Summer.
- Balassa, Bela. 1988. "The Lessons of East Asian Development: An Overview." *Economic Development and Cultural Change*, 36.
- Bhagwati, Jagdish. 1988. "Export-promoting trade strategy: issues and evidence." *World Bank Research Observer*, 3(1): 27-57.
- Chang, Ha-Joon. 1993. "The Political Economy of Industrial Policy in Korea." *Cambridge Journal of Economics*, 17.
- Cox, Robert Henry. 2001. "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany," *World Politics*, 53: 463-498.
- Deyo, Frederic C. 1989. *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialization*. California: California University Press.
- Driver, Stephen & Martell, Luke. 1998. *New Labour: Politics after Thatcherism*. London: The Polity Press.
- Dunsire, A., Hartley, K., Parker, D & Dimitirou, B. 1988. "Organizational Status and Performance: A Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories." *Public Administration*. 66(4).
- Haggard, Stephan. 1986. "The Newly Industrializing Countries in the International System." *World Politics*, 38(January): 343-370.
- Henderson, David. 1983. "The myth of MITI." *Fortune* 8 Aug: 113-116.
- Jerisat, Jamil E. 2002. *Comparative Public Administration and Policy*. Westview Press.
- Johnson, C. 1984. "The Idea of Industrial Policy." in C. Johnson. ed., *The Industrial Policy Debate*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Krugman, Paul. 1995. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs*, (November /December): 62-78.
- OECD. 1997. *The OECD Report on Regulatory Reform*. PUMA.

- Okimoto, D. 1989. *Between MITI and the Market*. Stanford: Stanford University Press.
- Ott, F Attiat & Hartley, Keith. 1991. *Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries*. USA: E. Elgar.
- Peters, Guy B. & John Pierre. 1998. "Governance without government? Rethinking public administration." *Journal of Public Administration Research*, 8(2): 223-244.
- Salamon, M. Lester. 1981. "Rethinking Public Management: Third-Party Government & The Changing Forms of Government Action." *Public Policy*, 29(3).
- Sapiro, Helen & Taylor, Lance. 1990. "The State and Industrial Policy." *World Development*, 18(6).
- Shleifer, Andrei & Robert W. Vishny. 1994. "Politicians and Firms," *Quarterly Journal of Economics*, 109.
- Steiner, George A & Steiner, John F. 1994. *Business, Government, and Society: A Managerial Perspective(Text and Cases)*. Seventh Edition. New York: Mcgraw-Hill.
- Tittenbrun, Jacek. 1994. "Privatisation in Poland: People's Capitalism?," in Thomas Clarke (ed.), *International Privatisation: Strategies and Practices*. Walter de Gruyter and Co.
- Tyson, L. and Zysman, J. 1983. American Industry in International Competition. in Zysman and Tyson(eds.), *American Industry in International Competition*. Ithaca: Cornell University Press.
- Vickers, John & George Yarrow. 1989. *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge: The MIT Press.
- Vining, Aidan R. & Anthony E. Boardman. 1992. "Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise." *Public Choice*, 1992, 73.
- Vogel, Steven. 1996. *Freer Markets, More Rules*. Cornell University Press.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in the East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C: Oxford University Press.