

한국의 정부-기업관계 진화과정분석

최 종 원*

<目 次>

- | | |
|-------------|----------------------|
| I. 서 론 | III. 정부-기업관계 진화과정 분석 |
| II. 이론적 설명틀 | IV. 결론: 요약 및 전망 |

<요 약>

본 연구는 정부-기업관계의 구체적인 유형은 각자가 상대방에 주는 자원의 중요성과 자원획득원의 대체가능성에 의하여 결정될 것이라는 전제하에, 정부-기업관계에 관한 새로운 이론적 설명틀을 제시하였다. 그리고 그 틀을 이용하여 해방 이후 김영삼정부까지 기간 중 우리나라 정부-기업관계의 진화과정을 분석한 후, 향후에 전개될 양자의 관계를 전망하였다.

분석결과를 요약하면, 1, 2공화국에서의 정부-기업관계는 대체로 기업의 정부에 대한 일방적 의존관계였으나, 정부의 일관된 기업정책의 결여로 간헐적으로 재량적 특혜가 교환되었다. 그후 3, 4, 5공화국에서는 기업의 정부에 대한 일방적 의존관계가 제도적으로 공고히 정착되었다. 한편, 6공화국에서는 집권초기에는 상호독립적인 관계를 유지하였으나, 1991년 이후에는 상호의존관계로 변하였다. 마지막으로 김영삼정부에서의 정부-기업관계는 집권초기에는 상당히 상호독립적인 관계였으나, 그후 상호의존적인 형태로 바뀌었다. 그러나 집권후반기에 들어서면서 국내·외 경제환경변화로 말미암아 정부의 정책의지와 무관하게 혼돈적인 상황속에서 상호독립적인 관계로 전환되었다.

향후의 정부-기업관계를 전망해 보면, 장기적인 관점에서 볼 때 5대 재벌과 정부는 상호독립적인 관계를 유지할 것이며, 상황에 따라서는 기업우위의 정부-기업관계로 전환될 가능성도 있을 것이다. 한편, 여타 대기업의 경우에는 앞으로도 상당기간동안 정부우위의 정부-기업관계가 지속될 것으로 예측된다. 그러나 보다 장기적인 관점에서 본다면, 이들과 정부와의 관계도 현재에 비하여 상당히 대등한 관계로 진화하여 상호의존 또는 상호독립적인 관계로 전환될 것으로 판단된다.

*서울대학교 행정대학원 조교수

I. 서 론

자본주의체제하에서 정부와 기업은 상호 긴밀한 관계를 갖게 된다. 정부의 입장에서 볼 때, 기업은 국부를 창출하는 중요한 경제주체이다. 공공부문과 준공공부문에 종사하는 일부를 제외한 대부분 국민들의 생계의 터전인 기업의 발전과 성장에 대하여 정부는 각별한 관심을 가지지 않을 수 없다. 또한, 기업활동의 경제적 성과는 정부의 조세수입의 가장 중요한 원천이기도 하다. 최근 각별한 관심이 모아지고 있는 국가경쟁력도 그 국가에 속한 기업들의 경쟁력이 가장 중요한 구성요소이다. 그리고 기업의 입장에서 볼 때, 정부의 정책은 기업경영에 직·간접적으로 큰 영향력을 행사한다. 정부의 경제정책은 기업이 속한 산업의 규모와 구조를 바꾸기도 하고, 기업의 투자행태와 생산비용에 큰 영향을 미친다.

그런데 자본주의체제하에서의 정부-기업관계의 구체적인 모습은 국가별로 매우 상이하게 나타난다. 미국에서의 정부-기업관계의 일반적인 특징은 다른 나라에 비하여 상호독립적이며, 때로는 적대적인 긴장관계를 나타내고 있다. 그러나 유럽과 아시아의 여러 나라에서는 정부와 기업은 동반자적인 입장에서 상호협력적인 관계를 유지하여 왔다.¹⁾ 물론 이러한 국가에서도 정부와 기업 중 누가 우위에 서서 양자의 관계를 긴밀하게 조정하고 있는지는 국가별로 차이를 보이고 있다.

그리고 개별 국가에서도 양자의 관계는 역사적 발전단계에 따라 다양한 형태의 진화과정을 거쳐왔다. Chandler(1980)에 의하면 현재 미국에서의 상호독립적이며 때로는 적대적인 긴장관계를 나타내는 정부-기업관계는 대체로 19세기말 이후의 현상이며, 남북전쟁 이전에는 양자는 매우 긴밀한 우호관계를 유지하였다는 것을 알 수 있다. 그는 양자의 긴장관계의 원인으로 소비재 생산에 주력하는 대기업의 등장과 이들의 횡포에 대한 중소기업들과 일반대중의 불만 증대, 독점금지법의 제정 등을 들고 있다.

정부-기업관계의 유형과 진화과정에 대하여 그동안 국내·외에서 많은 연

1) 영국, 독일, 프랑스에서의 정부-기업관계에 대한 비교는 Hall(1984), 일본, 한국, 대만의 정부-기업관계에 대한 비교 연구는 Johnson(1987), Cumings(1987) 등 참고.

구가 진행되어 방대한 연구결과가 축적되어 왔다. 그러나 동 분야의 연구결과를 자세히 살펴보면 매우 상이한 연구시각, 이론적 틀, 연구방법론이 혼재되어 있으며, 일반적인 연구정향(research orientation)의 정착이 이루어지고 있지 못함을 알 수 있다. 예를 들어, 최근 미국에서의 경제, 경영학자들의 정부-기업관계 연구는 정부의 경제규제(economic regulation)와 독점금지정책(antitrust policy) 등 산업조직론적 연구주제가 주종을 이루고 있으나,²⁾ 유럽이나 아시아 학자들의 주 관심영역은 학자들에 따라 다소 차이는 있으나 주로 정부가 바람직한 산업구조를 미리 상정하고 이의 달성을 위하여 시장의 자원 배분에 개입하는 산업구조정책 분야이다.³⁾

이렇게 정부-기업관계에 대한 연구정향이 다양하게 나타나는 원인으로서는 다음과 같은 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 연구주제의 방대성이다. 정부-기업관계는 자본주의경제체제에서 핵심적인 관계로서 매우 넓고, 복잡한 연구영역이다. 따라서 거시적 측면과 미시적 단면에 대한 연구결과의 이질성은 불가피한 결과이다. 둘째, 연구자의 다양한 학문적 배경이 이러한 현상을 가중시키고 있다. 정부-기업관계의 이론적, 현실적 중요성으로 말미암아 많은 사회과학 연구자들이 동 주제를 연구하여 왔다. 정부-기업관계 연구는 경제학, 경영학뿐만 아니라 정치학, 행정학, 법학, 사회학, 인류학 등 사회과학 전반의 학문영역이 되고 있다. 이러한 다양한 학문적 배경을 가지는 학자들의 정부-기업관계 연구에서 일반적인 연구정향을 찾기는 매우 어려운 일이다. 셋째, 사회과학연구의 역사성 및 사회여건 제약을 원인으로 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 정부-기업관계는 국가별로 각기 상이한 상호관계를 가지고 있을 뿐 아니라, 동일 국가에서도 시대적 상황 전개에 따라 다양한 형태로 진화하여 왔다. 정부-기업관계의 다양성은 세부 연구대상 및 연구방법론 선정에 큰 영향을 미치게 되며, 다양한 형태의 연구결과는 자연스러운 논리적 귀결이라고 판단된다. 이러한 정부-기업관계에 대한 기존 연구의 다양성에 비추어 볼 때, 기존 연구를 포괄하는 종합적 연구틀을 설정하고자 하는 시도는 현실적으로 매우 어려운 일이다.

2) Kaserman & Mayo(1995).

3) 산업구조정책의 구체적인 정책유형으로는 유망유치산업 보호와 사양산업에서의 구조조정정책 등이 있다. 산업구조정책의 분류에 대한 자세한 논의는 이경태(1996) pp.9-15 참고.

본 연구는 1945년 이후 1997년까지 기간 중 우리나라에서의 정부-기업관계의 진화과정을 설명하고, 앞으로 양자의 관계를 전망하고자 한다. 둘째 절에서는 우리나라의 정부-기업관계에 관한 기존 연구를 간략하게 살펴본 후, 본 연구에서 사용하고자 하는 이론적 설명틀을 제시하도록 하겠다. 본 연구의 설명틀은 조직간 교환관계에 관한 이론에 근거하도록 하겠다. 셋째 절에서는 1945년 이후 1997년까지의 기간을 다섯 시기로 구분하여 제1, 2공화국(1945~1961), 제3, 4공화국(1961~1979), 제5 공화국(1981~1987), 제6 공화국(1988~1992), 그리고 김영삼정부(1993~1997)로 나누어 우리나라에서의 정부-기업관계의 진화과정을 앞서 제시한 이론적 틀에 의하여 설명하도록 하겠다. 그리고 마지막 절에서는 요약과 더불어 앞으로의 정부-기업관계를 전망하도록 하겠다.

Ⅱ. 이론적 설명틀

1. 우리나라 정부-기업관계에 대한 기존 연구 개관

앞서 언급하였듯이 정부-기업관계에 관한 연구는 국내·외의 많은 학자들에 의하여 그동안 지속적으로 이루어졌다. 우리나라에서도 다수의 경제학자, 경영학자, 정치·행정학자 등에 의하여 우리나라의 정부-기업관계에 관한 연구가 축적되어 가고 있다. 그런데 기존 연구를 자세히 살펴보면 일부를 제외한 많은 연구가 직접적으로 정부-기업관계에 초점을 맞추었다기보다는, 우리나라의 근대화 과정 또는 산업화 과정에서의 국가(정부)의 역할을 논의하는 과정에서 부분적으로 또는 간접적으로 정부-기업관계를 다루고 있다는 점을 발견할 수 있다.

우선, 경제·경영학자들의 논의의 전개방식은 우리나라의 경제발전과정을 몇 단계로 시대구분한 후, 개별 발전단계에서의 정부의 역할을 산업정책, 무역정책, 조세정책 등 주요 경제정책별로 나누어 설명한다. 특히 과거의 경제발전이 정부의 강력한 주도 때문에 가능하였는지, 또는 정부의 간섭에도 불구하고 우호적인 대외경제환경이나 효율적인 시장기구의 작동 때문에 우리 경제의 성장잠재력의 발현이 가능하였는지가 연구의 중요한 초점이다.⁴⁾ 이러

4) 이러한 논의의 대표적인 연구로서 조순(1988), 조성환(1988), 변형운(1990), 김광석(1981), Mason et. al.(1980), Amsden(1989), Chang(1993), 차동세·김광석

한 논의과정에서 정부-기업관계는 대체로 부수적인 주제가 된다.

정치·행정학자들의 우리나라 근대화 과정, 산업화 과정에 대한 연구는 앞의 경제·경영학자들의 논의에 비하여 매우 다양하다.⁵⁾ 연구의 이론적 틀은 크게 보아 근대화이론, 종속이론 그리고 다양한 형태의 국가이론(state theory) 등으로 나눌 수 있다.⁶⁾ 그러나 그들 논의의 일반적인 전개방식도 앞서와 마찬가지로 우리나라의 발전과정을 몇 단계로 시대구분한 후에 개별 단계에서의 국가의 역할 및 국가와 사회 제 세력과의 관계를 고찰하고자 한다.⁷⁾ 그러한 논의과정에서 정부-기업관계는 중요한 주제이기는 하나, 전체적인 논의의 부분적 위치를 벗어나지 못하고 있다.

이러한 우리나라에서의 정부-기업관계에 대한 일반적인 연구경향에 비추어 볼 때, Jones & Sakong(1980)은 우리나라 근대화 과정에서 정부-기업관계를 직접적으로 다룬 돋보이는 연구결과라고 판단된다. 그들의 연구목적은 산업 발전을 위한 제반 정책의 수립과 집행에 관련된 정부-기업관계에 초점을 맞추어 한국 경제발전의 원동력을 고찰하는 것이었다. 구체적인 연구방법은 고위 정부관리와 재계 지도자와의 인터뷰 방법과, 종업원 50인 이상인 모든 제조업체에서 임의추출법으로 선발된 표본에 대한 설문조사 방법이었다. 우리나라의 정부-기업관계에 대한 본격적인 실증연구로서, 해방이후 1970년대 말까지의 정부-기업관계를 재조명하였다는 점에서 동 연구의 의의를 결코 과소평가할 수 없다고 판단된다. 다만 그들의 연구는, 그들도 인정하듯이, 직관적인 탐구(intuitive groping)에 근거한 연구방법을 택하였으며, 일화중심의 논의가 주종을 이루어 이론적 틀에 의한 일관된 사실 설명 및 분석은 부족하였

(1995) 등을 들 수 있다.

- 5) 경제학자와 정치·행정학자의 구분을 어떻게 하는지에 따라서 이러한 주장에는 다소 논란의 여지가 있다. 본 절에서는 경제학자를 신고전파 경제이론을 주로 연구하는 학자들로 한정하고, 그 밖의 다양한 형태의 정치경제학자들은 정치 행정학자들에 통합시키고자 한다.
- 6) 김석준(1992)은 국가이론의 제보를 크게 맑스주의와 배버주의로 나누고, 각각을 다시 사회중심적 시각과 국가중심적 시각으로 나누어 구분하고 있다. 그리고 그에 더하여 관료적 권위주의론, 국가조합주의론, 국가능력론 등 절충론적 시각을 첨가시키고 있다. 근대화이론, 종속이론, 그리고 국가이론에 관한 개괄적인 설명은 김석준(1992) pp.25-69 참고.
- 7) 국가이론에 근거한 우리나라 산업화과정에 관한 연구로는 김석준(1990, 1992), 송재복(1990), 홍성걸(1993), 염재호(1996) 등을 들 수 있다.

다고 판단된다.⁸⁾

2. 새로운 이론적 설명틀의 설정

정부-기업관계에 관한 새로운 이론적 틀을 정립하기에 앞서 논의되어야 할 두 가지 문제가 있다. 첫째, 정부-기업관계에서의 정부와 기업에 대한 개념 및 범위에 관한 논의와 둘째, 정부와 기업 각각을 마치 하나의 유기체와 같이 통합된 단일의 행위주체로 볼 것인가 아니면 다양한 구성원들의 집합체로 볼 것인가의 논의가 그것이다.

우선 각각의 개념 설정부터 살펴보도록 하자. 정부의 경우 좁은 의미로는 행정부내에서 기업과 밀접한 관계를 가지는 경제부처로 한정시킬 수 있으나, 보다 넓게는 대통령을 포함한 행정부 전체 또는 더 나아가 입법부와 사법부를 포함하는 국가기관 전체를 의미할 수 있다. 본 연구에서는 정부의 개념을 광의로 보아 행정부, 입법부, 사법부 등을 포괄하는 국가기관 전체로 보고자 한다. 그러나 논의의 초점은 대통령, 대통령 비서실, 그리고 주요 경제부처의 정책결정권자가 될 것이다.

기업의 경우에도 그 범위는 실로 다양하다. 대기업(대규모 기업집단의 계열회사, 소위 재벌기업)에 초점을 맞추어 개념정의를 할 수도 있고 중·소기업을 포함시킬 수도 있다. 또한 개별 기업에서의 구성원도 다양하다. 주요 경영전략 결정을 담당하는 임원뿐만 아니라 중견관리자, 생산직 근로자, 노동조합, 외부 주주들이 포함된다. 본 연구에서는 기업을 주로 대기업에 한정시키고자 하며, 개별 기업에서도 주요 경영전략결정에 참여할 수 있는 그룹으로 한정시켜서 논의를 전개하고자 한다.

다음으로 정부와 기업을 각각 단일의 행위주체로 볼 것인가 또는 각기 상이한 이해관계, 정보, 유인체계를 가진 개인 또는 집단들의 집합체로 볼 것인가가 문제된다. 본 연구에서는 Allison(1970)의 Model I (합리적 행위자모형)에서와 같이 정부와 기업을 각각 통합된 단일의 행위주체로 보고자 한다. 이러한 조직체 또는 집합체에 대한 의인화 방식이 가지는 여러 가지 이론적 문제점을 충분히 인지하고 있으나, 논의의 편의상 정부와 기업을 합리적 의사결정주체로 가정하고자 하며, 필요한 경우 정부와 기업내의 개별 행위주체

8) Jones & Sakong(1980), p.14.

및 집단의 행태를 부수적으로 고찰하고자 한다.

정부-기업관계에 관한 본 연구의 기본시각은 정부와 기업간 상호의존성의 정도와 방향은 양자의 교환관계(exchange relationship)의 구조를 분석함으로써 파악될 수 있다는 것이다. 정부와 기업이 지속적으로 긴밀한 상호관계를 가지고 있다면 양자간에 주고 받을 무엇이 존재하기 때문이다. 이때 양자가 교환하는 것이 시장에서의 교환관계와 같이 반드시 등가의 교환물일 필요는 없다. 때로는 강제력을 가진 정부의 물리적 처벌을 회피하는 수단으로 기업이 정부의 의사에 순응하는 경우도 넓은 의미에서 교환관계로 보고자 한다. 즉 교환관계를 단순한 지배-의존 관계를 포괄하는 광의의 개념으로 보고자 한다.

이러한 시각에서 정부-기업관계의 이론적 틀을 설정하고자 할 때, 논의의 출발을 조직이론, 특히 조직간 관계(interorganizational relationship)에 관한 조직이론에서 찾고자 한다. Yuchtman & Seashore(1967), Aldrich(1976), Scharpf(1978) 등 조직간 자원의존 모형(interorganizational resource dependence model)을 주장하는 학자들은 조직간 안정적 상호의존 관계는 조직상호간에 서로 귀중한 자원이나 서비스를 주고 받기 때문에 가능하다고 본다. 다음 <표 1>은 한 조직의 특정 타 조직에 대한 상호의존성의 강도는 타 조직이 자신에게 제공하는 자원이 얼마나 중요한지(importance of the resource), 그리고 그러한 자원의 획득이 다른 조직에 의하여 얼마나 대체가능한지(substitutability of the source)에 따라 결정된다는 그들의 주장을 도식화한 것이다.

즉 자원수취조직의 입장에서 볼 때, 특정 타 조직으로부터 받는 자원이 자신의 생존과 번영에 중요할수록, 그리고 그러한 자원을 다른 조직으로부터 대체적으로 얻을 수 있는 가능성이 낮을수록 그 조직은 특정 타 조직에게 의

<표 1> 조직의 타 조직 의존성 결정요인

		교환되는 자원의 중요성	
		높 음	낮 음
자원획득원의 대체가능성	낮 음	높은 의존관계	낮은 의존관계
	높 음	낮은 의존관계	독립적 관계

Scharpf(1978) p.355.

〈표 2〉 조직간 상호의존관계 유형 및 결정요인

		A조직의 B조직에 대한 의존성	
		높 음	낮 음
B조직의 A조직에 대한 의존성	높 음	상호의존관계 (mutual dependence)	일방적 의존관계 (unilateral dependence)
	낮 음	일방적 의존관계 (unilateral dependence)	상호 독립관계 (mutual independence)

Scharpf(1978) p.356.

존하게 된다. 그리고 이러한 관계를 A, B 두 조직간에 적용하면 위의 〈표 2〉와 같은 조직간 상호관계를 도출할 수 있다. 즉, 두 조직이 서로 상대방에게 의존하는 정도가 높을 경우 상호의존관계가 되며, 한 조직이 타 조직에 대하여 비대칭적으로 의존할 경우 일방적 의존관계가 되고, 양 조직의 상대방에 대한 의존도가 낮을 경우 상호독립적인 관계가 된다.

여기서 두 가지 주목할 사실이 있다. 첫째, 양 조직이 상호독립적인 관계를 가질 경우 조직간 기능 및 업무의 조정(coordination)가능성이 가장 낮아질 것이다. 그러나 상호의존성이 높아진다고 하여서 반드시 양 조직간 조정가능성이 높아진다고 할 수 없다. 오히려 양 조직간 상호의존성이 높을수록 조정의 어려움도 커진다고 판단된다. 마치 쌍방독점(bilateral monopoly) 상황에서 균형점은 수요자와 공급자간의 교섭력(bargaining power)에 의하여 결정되듯이, 의존성의 증가가 때로는 조정의 어려움을 가중시켜 지루한 교섭과정(negotiation process)이 불가피해진다. 그러나 일방적 의존관계의 경우 의존성이 높은 조직은 상대 조직의 명령과 지시를 따를 수밖에 없으므로 조정의 어려움은 경감된다.

둘째, 두 조직간의 상호관계는 그 관계가 일회성인가, 지속성인가에 따라 크게 달라진다. 마치 Prisoner's Dilemma 게임에서 일회성 게임과 반복게임간에 균형점에서 큰 차이가 있듯이, 조직간 관계 역시 양자의 지속적 거래관계(ongoing exchange relationship) 여부가 큰 영향을 미친다.⁹⁾ 즉, 정부-기업관계

9) 반복적 Prisoner's Dilemma Game에서의 균형과 그의 적용에 관한 논의는 Axelrod(1984) 참고.

에서 기업이 현재의 정부정책을 불만족스럽다고 인식할 경우, 그 불만을 직접 표출할지 또는 그럼에도 불구하고 정부정책에 순응할지는 미래에 전개될 정부-기업관계에 대한 예측에 크게 영향을 받는다. 그러므로 조직간 관계가 반복적일수록 양자간 관계는 보다 더 안정적, 구조적인 관계를 보이게 될 것이다.

이러한 조직간 관계에 관한 이론적 논의를 토대로 정부-기업관계에 관한 이론적 틀을 제시하도록 하겠다. 앞의 논의에 따르면, 정부와 기업은 상대방이 자신에게 줄 수 있는 자원의 중요성과 그 자원획득원의 대체가능성에 따라 상이한 상호관계를 보일 것이다. 따라서 정부와 기업이 각각 상대방에게 줄 수 있는 자원의 목록을 우선 검토하여야 한다. 그런데 이 때 자원의 종류는 항상 수취인에게 이득을 주는 긍정적 자원(positive resources)만을 포함하는 것은 아니고 상대방에게 피해를 줄 수 있는 부정적 자원(negative resources)을 동원할 수 있는 능력도 포함하는 넓은 의미로 보아야 한다. 즉, 부정적 자원의 동원 및 적용을 선별적으로 면제시키는 것도 긍정적 자원의 제공으로 볼 수 있다.

정부가 기업에게 줄 수 있는 긍정적 자원의 종류는 다음과 같다. 첫째, 정부는 환율, 금리, 관세율 등 거시경제변수(macroeconomic parameters)의 결정에 관여하여 기업활동의 불확실성을 낮추어 주고, 기업에게 유리한 기업환경을 만들 수 있다. 선진국의 경우 환율과 금리는 시장기구에 의하여 결정되나, 과거 우리나라와 같은 후진국에서는 정부의 개입에 의하여 결정되었으므로 정책변수가 된다. 예를 들어 1950, 60년대 우리나라의 공정환율은 실제 환율의 1/2~1/3에 지나지 않았다.¹⁰⁾ 이러한 의도적인 정부의 개입으로 지속적인 외환의 초과수요가 나타났으며, 정부의 외환배정권은 기업에게는 막대한 이윤을 보장하는 매력적인 자원이었다. 또한 높은 관세율은 국내기업의 보호에 큰 기여를 하였으며, 원자재 수입에 대한 낮은 관세율도 기업에게 큰 혜택을 줄 수 있었다.

둘째, 정부의 각종 경쟁제한적 정부규제, 예를 들면, 진입규제, 가격규제, 사업영역제한 등은 기존사업자에게 독과점적 이윤을 보장해 줄 수 있는 특혜 조치이다. 특히 우리나라의 산업화 과정에서 정부는 최소한 자원의 효율적

10) 자유당 정부에서 의도적으로 이러한 낮은 환율을 유지한 이유는 외국원조의 획득을 극대화시키기 위한 방편이었다.

배분이라는 명목하에 각종 인·허가 제도의 도입을 통하여 기존사업자의 시장을 보호해 주었으며, 국내기업간 경쟁을 억제하였다. 또한 물가안정이라는 정책목표에 따라 대부분의 상품에 대하여 직접적으로 또는 행정지도를 통한 간접적 방법으로 가격을 통제하여 가격경쟁의 여지를 원천적으로 봉쇄하였다.

셋째, 선별적 산업지원수단인 다양한 유형의 정책금융, 조세감면, 각종 수출보조금, 정부조달 등은 개별 기업의 수익율에 결정적인 영향을 준다. 특히 우리나라의 대기업은 1961년 이후 은행소유가 금지되었고 부채비율이 매우 높으므로 정부의 금융자산 배분권, 즉 정부의 금융기관 여신에 대한 영향력은 기업의 사활을 결정짓는 권한이 된다.¹¹⁾

정부가 기업에 대하여 발동할 수 있는 부정적 조치 중 가장 중요한 것은 상기 특혜조치의 중단이다. 특히 은행여신의 중단은 기업의 목줄을 가장 확실하게 조일 수 있는 수단이다. 또한 정부의 행정지도에 불응할 경우 발동될 수 있는 선별적 기업세무사찰 또는 외환관리법 위반을 이유로 한 벌금과 인신구속 조치도 이에 해당된다. 우리나라에서는 각종 조세법의 규정이 비현실적이므로 대부분 기업가들의 범위반은 매우 일상화된 현상이다. 이러한 현실적 여건에서 발동되는 선별적 기업세무사찰은 당해 기업의 생존에 악영향을 미치게 된다. 그밖에 정부가 기업에게 부담지울 수 있는 조치로는 각종 사회적 규제조치의 강화이다. 환경규제, 작업안전 및 보건규제, 소비자보호 관련 규제 등은 비록 일반대중의 복지수준 제고에는 기여하지만 기업의 생산비용을 증가시키는 효과를 갖는다.

그러면 기업이 정부에게 줄 수 있는 긍정적, 부정적 자원의 종류에는 무엇이 있는가? 크게 보아 세 가지로 요약된다. 순응(compliance), 정부정책에 대한 시정 요구 또는 정책과정 참여 요구 등 항변(voice), 그리고 사업규모 축소, 해외이전, 사업종료 등 퇴출(exit)이 그것이다. 순응은 정부의 입장에서 바람직한 기업행동이 되며, 항변과 퇴출은 부정적인 기업행동이 된다.

첫째, 기업의 순응행동에는 매우 다양한 형태가 있다. 정부의 조세정책에 따라 부과되는 각종 기업관련 세금을 적기에 납부하는 본래적 의미의 순응과 더불어 정치자금, 후원금, 기부금 등 다양한 형태의 준조세를 정부에게 제공

11) 우리나라에서의 금융제도 및 금융정책의 형성과정과 정부에 의한 정책금융배분의 정치경제적 성격에 관한 논의는 최병선(1991) 참고.

하는 행동도 이에 포함된다. 그리고 정부의 사회간접자본 확충 또는 중화학 공업육성정책에 따라 사업을 개시하여 공정을 조기에 달성하고 높은 가동률을 유지하는 기업행동, 정부의 고용증진정책에 부응하여 많은 고용기회를 창출하고자 노력하는 기업행동, 정부의 선별적 가격통제 조치에 부응하여 가격 인상을 자제하는 기업행동 등도 이에 해당된다. 그밖에 각종 비공식적 행정 지도에 따라 정부의 의도대로 자신의 사업전략을 수정하는 행동도 중요한 운영형태이다. 과거 우리나라에서는 기업가의 개별적 소비행태마저도 정부의 재량적 행정지도의 대상이 되기도 하였다. 예를 들어, 고가의 사치품(예를 들어, 외국산 자동차) 구매억제, 외국산 담배의 흡연금지 등이 이에 해당한다.

둘째, 기업이 정부에게 요구하는 사항과 그러한 요구의 전달방식은 구체적으로 다음과 같다. 우선, 요구사항은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 특정 집단에 속하는 모든 기업에게 무차별적인 효과를 가지는 임금수준, 환율, 금리, 세율 등을 유리하게 설정해 달라는 요구와 개별 기업의 요구로 나눌 수 있다. 전자는 대체로 전국경제인연합회, 무역협회, 상공회의소, 중소기업협동조합중앙회, 그리고 개별 산업별 사업자단체에 의하여 요구사항이 정부에 전달되며, 후자는 개별 기업에 의하여 그러한 과정이 일어난다.

사업자단체 또는 개별 기업이 자신의 요구사항을 관철시키기 위하여 정부의 정책결정권자에게 접근하는 방식에는 다음과 같은 세 가지 유형이 있다.¹²⁾ 첫째, 비공식적 방식으로서 일차적으로 개인적인 접촉을 통하여 요구사항을 실현하고자 한다. 둘째, 그러한 방식이 여의치 않을 경우 건의문, 진정서, 청원문 등의 문서를 관련 기관에게 제출하는 방법을 택한다. 셋째, 마지막으로 여론을 자신에게 유리하게 바꾸어 정책결정권자에게 압력을 가하는 방법을 사용한다. 즉, 매스컴에 성명서를 내거나, 산하 연구기관으로 하여금 각종 정책연구 및 평가보고서를 발표하게 하고, 때로는 시위·농성 등 집단행동을 통하여 자신의 주장을 표출하기도 한다. 특정 사안에 대하여 기업이 이러한 세 가지 방법들 중 어떠한 방법을 택할 것인지는 당시의 정부-기업관계의 흐름에 따라 크게 영향을 받는다. 즉, 정부와 기업이 보다 더 독립적, 적대적일수록 그리고 정부가 기업의 요구를 받아들일 가능성이 낮을수록 간

12) 본 분류는 우리나라 이익집단들의 일반적인 행태에 관한 조석준(1982), 정정길(1988)의 연구에 근거하여 도출되었다.

접적인 방법인 여론의 압력 및 집단행동을 이용하고자 하는 경향이 증가할 것이다.

마지막으로 기업이 정부에게 취할 수 있는 가장 부정적인 반응은 관련 산업에서의 퇴출, 또는 퇴출 위협이다. 그런데 한 기업가가 사업을 종료하고자 자신의 기업시설을 타인에게 양도할 경우, 이의 경제적 효과는 정부에게 큰 위협을 주지는 않는다. 정부에게 보다 큰 영향을 줄 것으로 예상되는 기업 행동은 사업의 규모를 축소하거나 가동률을 낮추어 고용인원을 줄이겠다는 위협이다. 실업율의 증가는 정부의 경제운용에 큰 부담을 준다. Lindblom(1982)은 자본주의체제에서의 정부의 정책결정자를 감옥에 갇힌 죄수로 비유하고 있다. 정부의 정책결정자들이 반기업적인 정책을 결정하게 되면, 자본주의체제에서 우월적 지위(privileged position)를 차지하고 있는 기업가들은 생산수준을 낮추고 실업율을 증가시키는 '자동처벌적 조치'(automatic punishing recoil)를 취하여 정부의 대중지지도를 낮출 수 있다. 따라서 정부는 울며 겨자먹기 식으로 항상 친기업적인 경제정책만을 택할 수밖에 없다는 주장이다.

국제화, 정보화 시대에서 보다 현실성이 커지고 있는 기업의 퇴출전략은 생산기지의 해외이전전략이다. 최근 우리나라 기업들도 과거 다국적기업이 그러하였듯이 자신에게 가장 유리한 사업환경을 제공하는 국가로 비교적 자유롭게 자신의 생산시설을 이전시키고 있다. 이러한 기업전략은 각종 불합리한 규제가 지속되고 생산요소의 가격이 지나치게 높은 국가에게 큰 타격을 줄 수 있다.

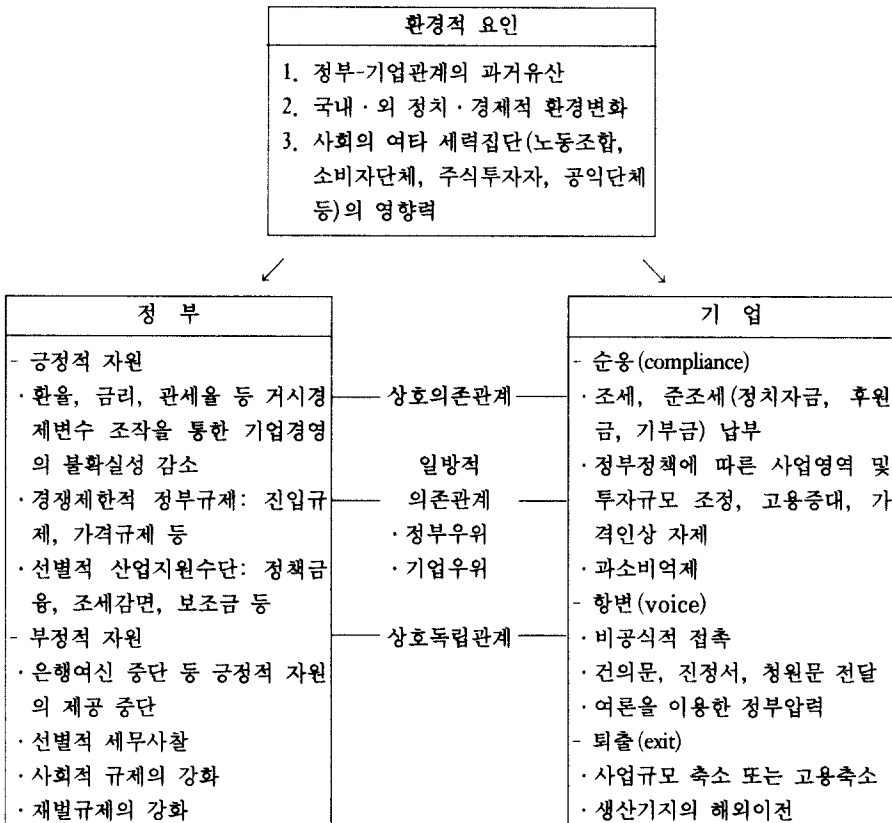
지금까지 우리는 조직간 자원교환관계에 관한 이론적 논의와 정부와 기업이 상대방에게 줄 수 있는 긍정적, 부정적 자원의 종류를 살펴보았다. 이제 본 연구의 이론적 틀의 마지막 요소인 환경적 요인을 살펴보려고 한다. 정부-기업관계에 영향을 줄 수 있는 환경적 요인은 크게 보아 세 가지가 있다. 첫째, 과거에 지속되었던 정부-기업관계의 유산(legacy), 둘째, 국내·외 정치·경제·사회적 여건의 변화, 그리고 셋째, 정부와 기업을 제외한 사회의 타 세력집단인 노동조합, 소비자단체, 주식투자자, 공익단체, 매스미디어, 학계 및 연구계 등 전문가집단의 영향력이 이에 포함된다.

앞서 우리는 정부와 기업이 상대방에게 취할 수 있는 다양한 행동대안들을 살펴보았다. 그런데 그러한 여러 행동대안들 중 실제로 사용가능한 대안의 폭은 환경적 요인에 의하여 크게 제약받는다. 즉 과거 정부-기업관계의 제도

화된 틀은 다른 조건이 일정하다면 현재에도 지속될 가능성이 높다. 그러나 국내·외 정치·경제·사회적 여건의 변화는 정부와 기업을 제외한 타 세력 집단의 영향력을 변화시켜 정부와 기업으로 하여금 과거와 다른 상호관계의 틀 속에서 행동하도록 만든다.

이상의 논의를 종합하여 볼 때, 특정 시점에서 정부-기업관계를 결정짓는 가장 중요한 요인은 양자의 교환관계이다. 즉, 양자가 상대방에게서 얻을 수 있는 자원의 중요성과 그 자원획득원의 대체가능성에 따라 정부와 기업의 상대방에 대한 의존성이 결정된다. 그리고 정부와 기업의 상대방에 대한 의존성의 조합에 따라서 상호의존, 일방적 의존, 상호독립의 관계가 설정된다. 그리고 특정 시점에서 정부와 기업이 상대방에게 어떠한 긍정적 또는 부정적 자원을 실제로 제공하는지는 합리적 행위주체로 가정되는 정부와 기업이 각

〈표 3〉 본 연구의 이론적 설명틀



각 당면하고 있는 목표와 환경적 제약조건에 의하여 결정된다.

끝으로, 합리적 의사결정주체로 가정된 정부와 기업의 행동목표에 대하여 논의하고자 한다. 이러한 논의가 필요한 이유는, 최종원(1995: 153-154)에서 제시되었듯이, 합리모형에 의하여 개인이나 집단의 행동을 설명하고자 할 때 개인이나 집단의 행동목표를 지나치게 추상적인 형태로 설정하면 거의 모든 행동을 그 목표에 의하여 설명할 수는 있지만, 이는 실질적인 설명력이 없는 동어반복적인 설명(tautological explanation)이 되기 때문이다. 따라서 구체적인 분석에 앞서 본 연구에서 가정하는 정부와 기업의 구체적인 행동목표가 언급되어야 한다. 본 연구에서는 기업의 행동목표는 이윤극대화라는 단일의 가정을 택하고자 하며, 정부의 목표는 각 시대별 국정목표에 따라 변화하였다고 가정하고자 한다. 즉 1, 2공화국에서는 해방이후 국가체제의 정비와 경제안정화, 3, 4공화국에서는 경제성장과 안보역량 강화, 5공화국에서는 경제안정화, 6공화국에서는 민주화와 복지주의, 그리고 김영삼정부에서는 개혁과 부패척결로 정부의 목표가 각각 변화하였다고 가정하기로 한다.

본 연구의 이론적 설명틀을 도식화하면 앞의 <표 3>과 같다.

Ⅲ. 정부-기업관계 진화과정 분석

1. 제1, 2공화국(1945~1961)에서의 정부-기업관계

동 기간을 세분하면 미군정기(1945. 8~1948. 9), 제 1 공화국(1948. 9~1960. 4), 그리고 제 2 공화국(1960. 4~1961. 5)으로 구분할 수 있다. 그리고 동 기간 중 정부-기업관계 형성에 가장 큰 영향을 준 요인으로서 첫째, 귀속재산 불하, 둘째, 농지개혁, 그리고 셋째, 해외원조와 전후복구 과정에서의 지대 추구(rent-seeking)적 기업가 행태 등을 들 수 있다.

일제 36년 기간 동안 우리나라는 일본의 식민지 경제정책으로 기형적인 경제발전을 하였다. 즉, 일본은 우리나라를 자국의 경제발전을 위한 도구로 취급하여 원료 및 식량 공급지, 공업제품의 시장, 대륙진출을 위한 경제적 군사적 기지로 이용하였다.¹³⁾ 그러나 그러한 면에도 불구하고 상당한 물적 시설을 남겼는데, 2,500개 이상의 공장과 기업체, 사회간접자본, 재고품, 전국

13) 일제시대 식민통치의 경제적 유산에 관한 연구는 안병직(1965) 참고.

토의 15%에 해당하는 부동산 등 귀속재산을 남겼다.¹⁴⁾ 6·25전쟁을 겪으면서 귀속재산의 많은 부분이 파괴되었으나, 오늘날 상당수의 재벌기업들이 당시 귀속재산 불하를 통하여 부를 축적시킨 사실도 부인하기 어렵다.

1949년 국유재산처리법 제정을 둘러싸고 국회와 정부간에 심각한 대립이 있었다. 즉, 정부는 미군정에서 도입된 관리인제도에 따라 그들에게 소유권을 주려고 하였고, 국회는 토지개혁에 따라 몰락한 지주계층을 산업자본가로 육성시키기 위하여 지주들에게 우선권을 부여하고자 하였다. 그러나 결국 정부안이 관철되어 귀속재산 불하의 우선순위는 1순위 귀속재산의 관리임차인, 2순위 기업체의 주주, 3순위 사원, 4순위 종업원, 5순위 농지개혁법에 의하여 토지를 수매당한 지주로 결정되었다.¹⁵⁾

그런데 귀속재산 불하과정을 보면, 불하 받는 자에게 엄청난 특혜를 부여하였음을 알 수 있다. 우선 당시 매수가격은 시장가격보다 훨씬 낮은 가격이었으며, 구입대금 지불은 대체로 15년 분할상환 조건이었다. 그러나 당시의 높은 인플레이션을 감안할 때 실제로 거의 무상으로 분배되었다고 판단된다.

다음으로 농지개혁과정을 간략히 살펴보도록 하자.¹⁶⁾ 1949년 6월 농지개혁법이 제정·공포되었다. 동 법은 다시 국회에서 수정을 거친 후, 1950년 2월 농지개혁법 개정법률로 통과되었다. 그리고 1950년 3월과 4월에 시행령과 시행세칙이 제정되어 본격적인 농지개혁이 단행되었다. 농지개혁은 유상매수 유상분배의 원칙에 따라 농가 호당 소유상한을 3정보로 제한하고, 소작은 원칙적으로 금지하였다. 지주들로부터의 정부수매가격을 당해 농지의 평년작의 1.5배로 정하고, 지주들에게 그에 해당하는 쌀의 분량이 표시된 지가증권을 주었다. 그리고 5년 균등상환으로 정부가 이를 지불하였다. 또한, 토지를 분배받은 농가는 평년작의 1.5배에 해당하는 현물을 정부에게 5년 분할상환하도록 하였다.

그러나 농지개혁은 뒤이어 발발한 6·25사변과 지주 및 소작인의 기피로 인하여 전체대상 면적의 37%만이 실제로 분배되는데 그쳤다. 지주들은 지가증권이 은행담보로 사용될 수 없으므로 농지를 직접 매각하기를 선호하였으며, 현물로 농지가격을 상환하여야 하는 소작인들은 당시의 시중 쌀값이 정

14) Jones & Sakong(1980) p.30.

15) 이성순·유승민(1995) p.373.

16) 농지개혁법 제정 및 시행과정은 문팔룡·설광언(1995) pp.486-489 참고.

부매입가격보다 훨씬 높았으므로 시중에 거래되는 지가증권보다 높은 가격을 지불하기를 기피하였다. 또한 우리나라 농지개혁은 지주들을 산업자본가로 전환시키는데 기여하지 못하였다. 앞서 언급하였듯이 귀속재산 불하과정에서 지주계층이 소외됨에 따라 소수의 지주들만이 그후 산업자본가로 변신하게 되었다.

6·25 전쟁을 전후한 우리나라 경제상황 및 정부-기업관계를 이해하는데 있어서 빠뜨릴 수 없는 사항은 당시의 원조경제체제하에서의 기업의 행태이다. 해방이후 군정기와 6·25 전쟁 이후 1950년대 말까지 우리나라 경제를 지탱해 준 가장 큰 버팀목은 미국과 UN의 해외원조였다. Mason et al. (1980: 165)의 조사에 의하면 1946~1976년 기간 중 미국 단독으로 경제 및 군사원조로 126억불, 여러 국제금융기관이 19억불, 그리고 일본이 10억불을 우리나라에 지원하였다. 월남과 이스라엘을 제외할 경우 한국은 국민 1인당 원조액에서 가장 높은 수혜를 받은 국가였다.

그러나 이러한 해외원조는 긍정적인 측면과 더불어 부정적인 측면도 가져왔다. 즉, 원조가 주로 소비재를 중심으로 이루어졌으며, 원조자금 및 원조물자의 배정과정에서 많은 기업가들이 큰 치부를 할 수 있었다. 따라서 당시의 기업가들은 정상적인 생산활동을 통하여 부를 축적하기보다는 각종 정부의 특혜를 통한 환차익, 저임금, 저금리 등으로 막대한 이득을 보고자 노력하였다.

해방이후 1961년까지 기간 중의 정부-기업관계를 살펴보면 크게 두 가지의 흐름이 있었다고 판단된다. 첫째, 정부는 소수 대기업에 대하여 귀속재산의 불하, 외국원조의 배정, 금융특혜 등의 수단을 사용하여 지원을 하였으며, 대기업은 정부에게 막대한 정치자금을 제공하여 그러한 특혜에 보답하였다.¹⁷⁾ 둘째, 이승만정부의 일차적인 관심은 이대통령 자신이 비교우위가 있다고 생각한 정치와 외교관계였으며, 정부주도하의 경제성장에는 큰 관심이 없었다. 해방이후 정부의 경제정책의 근간은 시중은행 민영화정책이 시사하듯이 기본적으로 자유시장 경제질서의 정착이었다. 따라서 3공화국 이후에 가시화되는 기업의 활동에 대한 정부의 체계적인 개입의지를 찾기는 어렵다

17) Jones & Sakong (1980: 273)에 의하면, 1956년 총선거 직전 한국상업은행은 12개 산업에 170억원의 융자를 하였는데, 이 융자금의 전부가 자유당 선거자금으로 상납되었다고 한다.

고 판단된다.

이러한 당시의 정부-기업관계를 앞서 논의한 이론적 틀을 통하여 살펴보도록 하자. 기업의 입장에서 보면, 정부는 각종 특혜를 줄 수 있는 중요한 행위자이며, 그러한 정부의 특혜는 다른 행위자들로부터 얻을 수 없는 자원이다. 그리고 정부의 입장에서 보면, 기업이 제공하는 정치자금은 정권유지에 매우 중요한 요인이 된다. 그러나 정부의 일차적인 관심은 정치와 외교문제였으므로 일관된 기업정책을 시행하기는 어려운 상황이었다. 따라서 정부-기업관계는 기본적으로는 정부우위의 일방적 의존관계였으나, 정부의 일관된 기업정책의 결여로 양자간에는 체계적이고 구조적인 교환관계가 형성되지 못하였고, 간헐적으로 재량적 특혜가 교환되었다고 판단된다.

2. 제3, 4공화국(1961-1979)에서의 정부-기업관계

5·16 군사혁명 이후 10·26사태까지의 기간을 세분하면, 1962년 이후 1971년까지의 1, 2차 경제개발 5개년계획 기간과 그 이후 3, 4차 5개년계획 기간으로 크게 나눌 수 있다. 1, 2차 계획기간 중 정부는 경공업 위주의 대외지향적 공업화정책을 추진하였으며, 1972년 이후는 중화학공업육성을 통한 수출증진에 역점을 두었다. 동 기간 중 우리 경제는 정부의 적극적인 수출드라이브 정책과 월남전 특수, 중동붐 등의 순조로운 대외경제여건에 힘입어 괄목할 만한 경제성장을 보였으며, 기업들도 외형상 크게 성장하였다. 본 절에서는 동 기간 중 정부-기업관계에 큰 영향을 준 개별 사건 및 국내외 경제여건을 간략하게 살펴본 후, 정부-기업관계를 앞서 제시한 이론적 틀에 근거하여 설명하겠다.

1961년 5·16 군사혁명 이후 1964년의 한일회담 기간 중 우리나라 정부와 기업은 상당히 혼란스러운 관계를 경험하게 된다. 군사정부는 1961년 6월 부정축재자특별처리법을 제정·공포하였다. 이에 따라 부정축재 기업인 26명을 소환하고, 동 기업들에 감독관을 파견하였다. 부정과 특혜로 얼룩진 과거의 정부-기업관계를 청산하고자 시도된 동 조치는 1964년 12월에 종결되었다. 그러나 처리과정에서 정부는 대부분 기업인들의 형사적 제재를 면제하고 시중은행 주식을 제외하고는 재산을 몰수하지 않았으며, 부정축재 벌과금 약 40억원을 현금으로 거두는 선에서 타협을 이루었다. 이러한 부정축재자 처리는 그 후의 정부-기업관계에 다음과 같은 두 가지 큰 영향을 주게 된다. 첫

제, 동 사건은 정부-기업관계에서 정부가 기업에 대하여 확실한 우위를 차지하는 계기가 되었으며, 둘째, 부정축재 기업인들로부터 환수한 시중은행의 정부지배를 통하여 기업을 지속적으로 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련하게 되었다.

1964년 한일회담이 정부의 의도대로 이루어져 외자도입에 의한 급속한 경제성장의 가능성이 가시화됨에 따라 정부주도에 의한 경제개발정책이 본격화되었다. 그 결과 제 1차 경제개발 5개년계획 기간 중 연평균 성장률이 8.3%에 이르고, 제 2차 계획기간 중에는 10.5%의 고도성장을 이루었다. 이러한 한국 경제의 지속적 성장은 1970년대에도 이어진다. 제 3차 계획은 성장과 안정의 조화, 산업구조의 고도화, 국제수지의 개선 및 주곡의 자급자족, 지역균형성장 등을 정책기조로 하였으나 정부주도의 수출드라이브정책은 변함없이 추진되었다. 특히 1973년 오일쇼크 이후 세계경제가 침체되고 선진국의 보호주의 무역정책이 실시되어 수출이 타격을 입자 1975년 일본의 종합상사제도를 본 따 종합무역상사기준을 제정하고, 그해 2월 12개 사를 종합상사로 지정하게 된다.¹⁸⁾ 이러한 정부의 다각적인 노력과 때마침 일어난 중동봄에 편승하여 제 3차 계획기간 중에도 10.9%의 고도성장세를 지속하였다.

제4차 계획기간 중 특기할 사항으로 정부의 본격적인 중화학공업육성을 통한 공업화 전략을 들 수 있다. 동 기간 중 미군철수, 한·미간 정치적 마찰, 월남전의 악화 등 정치적 이슈와 맞물려 정부는 철강, 석유화학, 기계, 전자, 조선 등 전략부문을 선정하여 막대한 국·내외 투자자원을 투입하는 중화학공업 육성정책을 적극적으로 추진하게 된다. 정부의 중화학공업육성을 위한 기업에 대한 정책지원은 크게 보아 조세감면과 정책금융 두 가지였다. 첫째, 1973~1980년 기간 중 중화학공업 부문은 전체 법인세 과세액의 40% 정도를 감면받았다. 이는 경공업의 7.5%에 비하여 매우 높은 수준이다. 둘째, 제조업에 대한 금융자금지원중 중화학공업 지원비율은 1965년 37.8%에서 1975년 41%, 그리고 70년대는 50%에 육박하게 되었다.¹⁹⁾ 그러나 이러한 정부의 지원에도 불구하고 2차 오일쇼크와 선진국의 강화된 보호무역정책 등 불리한 해외시장 여건으로 말미암아 중화학공업으로의 산업구조 전환정책은 큰 시련을 맞게 된다.

18) 우리나라 종합상사제도에 관한 자세한 논의는 조동성(1981) 참고.

19) 정정길(1994), p.287.

이상에서 간략히 살펴본 1961~1979년 기간 중의 우리나라의 공업화 과정에서 정부-기업관계는 기업의 정부에 대한 일방적 의존관계(정부우위의 일방적 의존관계)라고 특징지을 수 있다. 이러한 주장의 근거를 앞서 설정된 이론적 틀에 의거하여 설명하도록 하겠다. 첫째, 동 기간 중 정부가 기업에게 준 자원은 기업의 입장에서 볼 때 다른 대체수단에서 얻을 수 없는 매우 중요한 혜택이었다. 특히 자본력이 취약한 우리나라 기업에게 있어서 정부의 외자 및 정책금융 배정권한은 절대적인 생사여탈권이라고 해도 과언이 아니었다.

둘째, 정부의 입장에서 볼 때, 기업이 정부에게 줄 수 있는 자원, 즉 정부의 경제개발계획에 부응하여 생산적인 경제활동을 통하여 고용과 성장을 증진시키는 기업의 순용은 정부에게 중요한 자원이었다. 특히 3, 4 공화국과 같이 안보와 경제성장을 정권의 존립근거로 하였던 시기에 기업의 지속적인 성장은 정권유지에 중요한 관건이 되었다. 그러나 성장에 필요한 기업의 순용이 중요하기는 하지만 특정 기업의 순용이 중요한 것은 아니었다. 즉 기업이 정부에게 줄 수 있는 순용이라는 긍정적 자원은 정부의 입장에서 볼 때 매우 대체가능성이 높은 자원이라고 할 수 있다. 모든 기업의 자본력과 경험의 부족하였던 당시의 상황에서 정부는 특정 기업의 순용이 절실한 것은 아니었다. 실제로 Cho(1992: 55)의 조사에 의하면 1945~1960년 기간 중 10대 재벌그룹 중 오직 3개 그룹(삼성, 럭희, 대한)만이 1961~1972년 기간 중의 10대 재벌그룹의 리스트에 들 수 있었다.

이상의 논의에 근거할 때, 동 기간 중 정부-기업관계는 기업의 정부에 대한 일방적 의존관계라고 평가할 수 있다.²⁰⁾ 이러한 기업의 정부에 대한 일방적 의존성은 기업인의 기업경영행태에 큰 영향을 주었다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보도록 하자. 정부의 정책결정이 기업의 신규사업 투자결정 및 재원동원 결정을 대체하였던 당시의 상황에서, 기업은 자신의 능력과 미래에 대한 독자적인 판단에 의하여 기업경영전략을 수립하기보다는 정부가 주는 독점적 지대(monopoly rent)의 획득에 보다 더 신경쓰게 되었다.²¹⁾

20) 이러한 본 논문의 주장과 유사한 논의를 Jones & Sakong(1980: 66-70)에서 찾을 수 있다. 즉 그들은 일본과 한국에서의 기업의 정부에 대한 영향력의 정도를 비교하면서, "한국에서의 정부와 기업간의 관계는 정부의 지배적 위치가 인정된 상태에서 형성된 것이나, 일본에서는 현실적으로 그와는 반대되는 상태에 있다고 할 수 있다"라는 결론을 내리고 있다.

정부의 주도로 시행되는 각종 특혜의 수혜기준과 정부가 평가하는 기업성공의 판단기준이 기업의 외적 규모에 치우쳐 설정되었으므로 기업은 기업경영의 내실을 통한 수익성 증가를 추구하기보다는 팽창지향적 기업경영전략을 구사하였다. 따라서 시너지효과를 가져오는 관련다각화와는 거리가 먼, 또한 자신의 능력으로서 도저히 감당할 수 없는 사업영역에도 아무런 주저 없이 진출하게 되었다. 일단 특정 사업영역에 대한 허가권을 얻게 되면, 진입제한, 특혜금융, 각종 보조금과 세금감면 등의 혜택을 누리게 되고, 당시의 만성적 인플레이션에 힘입어 전문성이 없는 분야에서도 높은 수익률이 보장되기 때문이었다. 이러한 타율적 기업투자관행은 기업오너로 하여금 합리적 계획수립보다는 경영외적요인에 관심을 갖게 하였으며, 전문적 지식에 근거한 판단보다는 직관적 판단에 의존하는 경영행태를 가지게 하였다. 또한, 당시의 여러 분야에 상존하였던 독점적 지대는 기업가들로 하여금 장기적 관점에 의한 정상적인 기업경영보다는 단기적, 폭리지향적 경영행태를 가지도록 하였다. 특히 당시의 높은 인플레이션은 미래의 안정적 정상수익의 가치를 크게 절하시키도록 하였다.

3. 제5공화국(1981~1987)에서의 정부-기업관계

1979년 10월 26일 '60, '70년대 개발연대 발전시나리오의 주역인 박정희 대통령이 암살된 이후 한국 경제는 국내·외적인 혼란으로 인하여 상당히 어려운 국면을 맞게 되었다. 국내적으로는 1970년 후반 이후 대대적으로 추진된 중화학공업이 과잉증복투자로 저조한 가동률을 보이자 투자자본이 생산으로 연계되지 못하여 물가상승요인으로 작동하였다. 또한 재벌에 의한 경제력 집중문제와 사회적 형평문제가 심각하게 대두되었다. 그리고 1980년에 닥친 냉해의 피해로 쌀농사가 대홍작을 기록하였다. 대외적인 경제환경 역시 매우 불리하였다. 1979년의 제 2 차 오일쇼크로 인하여 에너지 수입가격이 급등하였으며, 세계 경제의 침체가 가속화되었다. 이러한 국내·외적인 요인으로 1980년의 도매물가상승률은 39.0%, 소매물가상승률은 28.7%, 경상수지적자 53억 달러를 기록하게 된다. 그리고 경제성장률은 1960년대 이후 처음으로 -3.7%로 후퇴하였다.

21) 신유근(1984), pp.87-88.

이러한 어려운 경제여건 속에서 1981년에 출범한 5공화국의 경제정책기조는 안정화, 자율화, 개방화였다. 그 중에서도 특히 역점을 두어 추진한 것이 경제안정화정책이었다. 과거의 성장일변도의 경제정책을 수정하기 위하여 전두환 대통령은 경제부총리와 청와대 경제수석에 직업관료 출신이 아닌 외부 전문가를 충원하였다.²²⁾ 대다수의 사람들에게 고통과 인내심을 강요하여야 하는 경제안정화정책은 정치적으로 극히 인기가 없는 정책이며, 많은 반대세력이 있을 수 있는 정책이다. 그러나 전대통령은 강력한 물리력을 동원하여 그러한 반대를 물리치고 안정화정책을 지속적으로 강력하게 추진하였다. 정부의 안정화정책은 긴축재정운용, 통화공급축소, 그리고 공무원봉급 및 쌀수매가격 동결을 통한 전반적인 임금상승억제 등 경제전반에 걸쳐 추진되었다.

이러한 경제안정화정책의 적극적인 추진에 힘입어 1982년의 도매물가상승률은 4.6%로 획기적으로 낮아졌다. 그리고 전대통령 임기후반에 국제경제면에서 나타난 3저현상(낮은 국제금리, 낮은 원자재 가격, 저달러)에 힘입어 우리나라 경제는 흔히 세 마리의 토끼라고 불리우는 안정된 물가, 높은 경제성장률, 대규모 국제수지 흑자를 잡을 수 있었다. 전두환정권의 어둡고 부정적인 정치적인 평가와는 대조적으로 경제정책운용면에서는 큰 성과를 거두었다고 평가된다.²³⁾

그러면 동 시기의 정부-기업관계는 어떠하였는가? 얼핏 보기에는 정부의 안정화정책의 속성상 과거와 같은 기업특혜조치가 상당히 줄어들었을 것이고, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(공정거래법)의 제정 및 시행으로 말미암아 정부와 기업간의 관계가 다소 소원해지고, 상호독립적인 관계를 유지하였으리라 짐작하게 된다. 그러나 그러한 예측은 현실적인 타당성이 매우 낮으며, 5공화국에서도 3, 4공화국에서와 마찬가지로 정경유착형 정부-기업관계 및 기업의 정부에 대한 일방적인 의존관계가 지속되었다고 보아야 한다. 이러한 평가의 근거를 밝히기 위하여 5공화국에서 정부-기업관계의 정립에 큰 영향을 준 산업구조조정정책과 부실기업정리과정을 간략히 살펴보도록 하겠다.

22) 3, 4공화국과 5공화국의 경제관료 충원에 관한 비교연구에 대해서는 정정길 (1994) 참고.

23) 그러나 이러한 긍정적인 경제적 평가에 대한 반대의견도 있다. 즉 5공화국의 지나친 안정화정책으로 말미암아 사회간접자본 투자가 소홀히 다루어졌으며, 이러한 현상이 후일 경제성장의 걸림목이 되었다는 지적이다.

과잉중복투자로 인하여 가동률이 낮아진 중화학공업분야의 산업구조조정 정책은 1979~1980년중 세 차례에 걸쳐 추진되었는데, 발전설비, 건설중장비, 자동차, 중전기, 전자교환기, 디젤엔진 등의 분야를 대상으로 통폐합 차원의 투자조정정책이 정부에 의하여 이루어졌다.²⁴⁾ 투자조정의 결과 흡수합병에 따른 대형화가 이루어져 오히려 재벌에 의한 경제력 집중현상은 심화되었다. 5공화국에서의 본격적인 산업구조조정정책의 대상은 1984~1985년 기간 중에 있었던 해운업, 해외건설업체의 통폐합이었다. 그리고 통폐합 과정에서 막대한 규모의 금융지원을 해당 기업에게 제공하였다. 예를 들어, 1984년의 해운업체 통폐합 과정에서 은행 등은 회사의 자구노력을 전제로 선박구입과 관련된 대출원리금의 상환을 유예해 주었고, 1985년 12월에는 약 3조원의 대출원리금 상환을 20년 만기 10년 거치 연리 3%의 장기저리로 전환시켜 주었다.²⁵⁾

또한 1986~1988년 전대통령의 임기말에 있었던 총 44개 기업을 대상으로 이루어진 부실기업정리과정에서 정부는 인수기업에 대하여 장기저리 융자, 부채감면 등 금융지원과 더불어 상당규모의 조세감면 조치를 해 주었다. 그리고 인수기업선정 및 인수조건 결정과정은 대통령, 부총리, 재무부장관, 경제수석비서관 등 극소수의 최고정책결정권자들만 참여하는 극히 폐쇄적인 정책과정을 통하여 이루어져 많은 정치자금의 수수가 가능하였다고 알려지고 있다.²⁶⁾

5공화국에서 정부가 추진한 경제안정화 정책으로 인하여 1960~70년대와 같은 대규모의 기업특혜조치를 실시하기는 어려웠다. 그러나 정부는 중화학공업 투자조정, 산업합리화, 부실기업정리 등 다양한 명목 아래 개별 기업에 대하여 특혜를 주었으며, 그러한 특혜조치는 기업의 입장에서 볼 때 다른 대체원을 찾을 수 없는 중요한 경영자원이었다. 5공화국 기간 중 정부-기업관계에서 정부우위를 지속할 수 있었던 가장 큰 이유는 비록 시중은행 민영화, 금융자유화 등의 조치가 있었으나 그러한 조치가 매우 형식적으로 이루어졌

24) 제 1 차 투자조정은 발전설비 부분을 대상으로 1979년 5월에 단행되었고, 2, 3차는 1980년 8월과 10월 국가보위비상대책위원회에 의하여 이루어졌다.

25) 최중원(1994), p.141.

26) 부실기업정리 대상기업 및 인수업체, 그리고 부실기업정리과정에 대한 자세한 논의는 최중원(1991), pp.106-109 참고, 그리고 그에 따른 은행부실채권의 현황에 관한 논의는 김준경(1991) 참고.

고 정부의 금융지배가 지속되었기 때문이었다. 1981~1983년 기간 중 시중은행의 민영화가 이루어졌으나,²⁷⁾ 실질적인 은행여신의 배정권한은 여전히 정부가 가지고 있었으며, 금융지배를 통한 정부의 기업지배 현상은 5공화국 기간 중에도 과거 3, 4공화국과 크게 다르지 않았다. 또한, 검찰과 경찰 등 물리력에 기반을 둔 전두환정부의 국정운영 스타일에 비추어 기업이 정부의 지시를 거스리기는 거의 불가능하였다는 점도 그러한 논거를 뒷받침해 준다고 판단된다.

4. 제 6 공화국(1988~1992)에서의 정부-기업관계

1988년 5월에 출범한 6공화국의 기간을 세분화하면, 1990년 1월에 있었던 3당합당 이전과 이후로 크게 구분이 가능하다. 양 기간은 통치이념면에서나 국정운영방식에서 큰 차이가 있었다. 노태우정부는 5공화국으로부터 매우 호전된 경제여건을 물려받았으나, 정치·사회적인 면에서 집권초기에 매우 혼란스러운 상황을 맞게 된다. 노태우 대통령후보의 1987년 6·29선언 이후 그동안 소외되었던 노동자, 농민계층으로부터 다양한 요구가 집단행동으로 표출되었다.²⁸⁾ 또한 1988년 4월에 실시된 국회의원 선거에서도 집권여당인 민정당이 국회의석의 약 40%만을 차지하게 되어 여소야대 정국이 형성되었다. 1987년 가을 여야합의에 의한 헌법개정으로 인하여 국정감사권과 중요 정책에 대한 국회동의권이 부활되어 국회는 강력한 행정부 통제력을 발휘하기 시작하였다.

이러한 국내 정치·사회적인 여건의 변화는 노태우정부의 국정운영의 기본 방향을 복지화 형평에 두도록 하였으며, 경제문제는 정책우선순위에서 밀려나게 되었다. 노동자, 농민의 복지증진 및 사회적 형평성 제고를 위하여 6공화국이 실시하였던 대표적인 정책으로는 농어민 부채탕감(연평균 2,500억원 지원), 쌀수매가격의 대폭적인 인상(1986년 6%→1988년 16%), 농어촌 종합

27) 5개 시중은행 중 상업은행은 1973년, 그리고 나머지 4개 시중은행은 1981~1983년 기간 중 각각 민영화가 완료되었다. 그러나 이는 소유권의 이전인 민영화일 뿐 진정한 의미의 민영화라고 보기는 어렵다. 은행 민영화의 정책효과에 관한 자세한 논의는 최종원(1994) 참고.

28) 6·29선언의 주요 내용은 대통령직선제 개헌, 시국관련 사범의 석방, 언론자유, 기본권 신장 등 재야운동권의 민주화 요구를 대폭 수용한 것이었다.

개발(1991년 1조 2,000억원, 1992년 1조 5,000억원 지원), 지역의료보험 대상지역의 확대 및 재정지원, 영세민 지원, 국민연금제도의 5인 이상 작업장까지 확대실시, 주택 200만호 건설, 토지공개념제도의 도입 등을 들 수 있다. 그리고 노동운동은 1987년 이후부터 1989년까지 지속적으로 확대되었다. 당시의 대표적인 노사분규 사건이었던 현대중공업 파업은 무려 109일만에 공권력이 투입되어 진정된 사건이었다. 이러한 노사분규의 영향으로 말미암아 임금이 크게 인상되었다. 1984~1986년 평균 8~9%에 머물던 임금인상율은 1988년에 15.5%(제조업 19.6%), 1989년 21.1%(제조업 21.1%), 1990년 18.8%(제조업 20.1%)로 크게 증가하였다.²⁹⁾

노태우정부 초기의 국민복지 중심적 국정운영은 경제성과 측면에 부정적인 영향을 주었다. 특히 문제가 된 부분은 물가상승과 국제수지 악화였다. 소비자물가지수는 1987년 6.1% 상승에서 1991년 9.5%로 오르고, 1987년 99억달러, 1988년 142억달러까지 흑자를 보였던 무역수지도 1990년 20억달러 적자 그리고 1991년에 이르러서는 87억달러의 큰 적자를 나타내게 되었다. 이렇게 악화된 경제상황과 지나친 사회불안정에 대한 국민들의 우려는 정치권의 3당 합당 사건을 계기로 6공화국의 국정운영의 기본방향을 선회시키게 하였다. 특히 1991년 이후부터 노태우 대통령은 제조업 경쟁력 강화, 경제안정화, 시장경제의 효율성 제고 등에 국정의 우선순위를 두게 되었다. 이러한 정부내 분위기의 반전은 총액임금제 도입과 임금인상 억제, 금융실명제 실시 연기, 각종 규제완화 조치의 실시, 재벌의 경제력 집중 억제를 위한 공정거래법의 개정(상호출자금지, 출자총액제한, 상호지급보증 한도제한 등 경제력집중 억제조항 신설 및 개정) 등의 조치로 이어지게 되었다.

그러나 이러한 노태우 대통령의 경제우선정책으로의 선회는 순조롭게 집행되지 못하였다. 정정길(1994)은 이러한 현상의 원인에 대하여 임기말 권력누수로 인한 대통령의 영향력 저하, 복지지향적 기존 정책과의 갈등 및 그 정책의 수혜집단으로부터의 반발, 국민들의 정부 정책의지 불신 등을 지적하고 있다.

…… 결국 6공 전반기의 정치적·사회적 혼란과 변동속에서 집단들의 요구폭발과 통치이념의 갈등, 민주화의 추진, 그리고 이에 덧붙여 경제를 낙관하여 경

29) 정정길(1994), p.312.

제정책관리를 밑에 위임한 것이 일관성 없고 시행착오를 되풀이하는 정책추진을 초래하여 집권후반기에 자신이 투입한 노력의 성과를 크게 약화시킨 것이 노대통령 경제정책관리의 기본적 약점이었다.³⁰⁾

이상의 논의를 토대로 6공화국에서의 정부-기업관계를 앞서 제시된 이론적 틀에 근거하여 살펴보도록 하자. 6공화국에서의 정부-기업관계는 복지와 형평을 국정목표로 삼았던 집권초기와 1991년 이후 노대통령이 직접 경제를 챙기고 경제우선주의로 국정의 우선순위가 바뀐 후반기에 각각 다른 양상을 보인다고 판단된다.

우선 집권초기 정부가 기업에게 줄 수 있었던 자원은 특혜성 기업지원이 아니라 임금인상, 장기화된 노사분규 등 부정적인 자원이었다. 정부-기업관계에서 정부가 기업에게 주는 자원의 종류는 정부 자신의 자율적인 판단에 의거하여 결정되기도 하나 때로는 노동조합, 소비자단체, 공익단체 등 사회여타 세력집단의 선호 및 영향력의 제약하에 구체적인 자원의 종류가 결정된다. 6공화국 초기의 민주화 과정에서 과거에 비하여 가장 힘이 강해진 사회집단은 노동자와 농민이었다. 정부의 입장에서 볼 때 경제는 잘 돌아가고 있다고 판단하였으므로 특혜성 기업지원의 필요성도 높지 않았으며, 당시의 사회상황을 고려할 때 정부가 의도하였더라도 기업에 대한 특혜가 이루어지기 어려웠을 것이다. 또한 정부의 국정목표는 복지와 형평에 있었으며, 기업의 순응에 의한 경제활성화와 고용증진은 정책우선순위에서 크게 밀리게 되었다. 이러한 상황을 고려할 때, 집권초기의 정부-기업관계는 상호독립적인 관계를 유지하였다고 판단된다.

그러나 1991년 이후 악화된 경제상황으로 말미암아 정부의 정책우선순위가 바뀌어 경제우선주의가 등장하면서 정부-기업관계는 큰 변화를 맞게 된다. 정부의 입장에서 기업경쟁력의 강화를 통한 국가경쟁력의 제고가 절실히 요구되었으므로 기업의 순응을 다시 중요한 자원으로 인식하게 되었다. 그리고 그러한 차원에서 기업의 성장과 활동에 걸림돌이 되는 규제완화정책을 적극적으로 추진하고자 노력하였다. 즉, 집권중반 이후 악화된 경제상황을 해결하고자 정부-기업관계는 서로 상대방에게 중요한 자원을 제공하게 되는 상호 의존관계로 변하게 되었다고 판단된다.

30) 정정길(1994), pp.253-254.

5. 김영삼정부(1993~1997)에서의 정부-기업관계

1993년 2월 김영삼정부가 문민정부의 기치 아래 출범하였다. 김영삼정부가 내건 국정운영의 기본방향은 개혁과 경제활성화였다. 과거 군사정권하에서 배태된 부정부패와 악습 등 소위 「한국병」을 일소하기 위하여 집권초기에 공직자 재산등록, 군개혁, 금융실명제 등의 개혁조치를 실시하였으며, 「성역 없는 사정」이라는 원칙하에 군인사비리, 울곡사업비리, 정치인 뇌물수뢰 관행, 기업인 비리사건 척결 등 사회각계각층의 부조리를 바로잡고자 하였다. 그리고 이러한 개혁정책기조는 그후에도 안기부법 개정, 정치개혁입법, 국가보안법 개정, 12·12사건 관련 「역사바로세우기」, 부동산 실명제 실시 등으로 이어지게 된다.

김영삼정부의 경제정책의 골격은 소위 「신경제 구상」에 잘 나타나 있다. 집권초기 전임 노태우정부로부터 인계받은 한국경제의 총체적 상황은 결코 만족스럽지 못하였다. 1989년부터 나타난 성장둔화 현상은 1992년의 경제성장률을 4% 정도로 급격히 낮추었다. 또한 김영삼정부 출범후 잇따라 취해진 개혁조치와 사정한파로 실물경제는 오히려 위축되는 조짐을 보였다. 이런 배경 아래 김대통령은 '경제회생 없이는 개혁도 불가능하다'는 판단에서 1993년 3월 20일 신경제 담화를 발표하고 신경제 1백일 계획과 신경제 5개년 계획의 기본 골격을 제시하였다.

신경제 1백일 계획이 공공투자사업의 조기시행, 공금리 인하, 통화의 신축적 공급, 공무원 임금 동결, 임금인상 억제, 공공요금 동결 등 단기적인 경기활성화 방안이 주종을 이룬 계획이라면, 신경제 5개년 계획은 재정개혁, 금융개혁, 규제개혁, 행정개혁 등을 주축으로 한 김영삼정부의 집권 전 기간 동안의 경제운용 청사진이었다. 신경제 5개년 계획은 경제정책을 연도별로 구분하여 추진하도록 하였다. 즉 첫해에는 경기활성화와 국가경쟁력 회복을, 2차년도에는 제도개혁을 마무리하고, 3차년도에는 국제화 추진에 주력하며, 4차년도에는 국민생활의 질을 높이는 데 힘쓰고, 마지막 5차년도에는 신경제의 목표를 모두 달성하고 마무리하도록 짜여 있었다. 그러나 이러한 화려한 경제운용 청사진에 비하여 그 집행실적은 매우 제한적이었다.

금융실명제 실시, OECD 가입, 수 차례의 금리자유화 조치 등 몇몇 가시적인 성과가 있었으나, 김영삼정부의 전반적인 경제정책 운용실적에 대해서

는 매우 부정적인 평가가 불가피하다고 판단된다. 신경제 5개년 계획의 핵심 제도개혁중 정부-기업관계와 밀접한 관련성을 갖는다고 판단되는 규제개혁과 금융개혁의 추진실적을 간략히 살펴보면, 규제개혁의 경우 경제기획원 주관하의 경제행정규제완화위원회(1993. 3), 대통령 직속 자문기구인 행정쇄신위원회(1993. 5), 상공자원부의 기업활동규제심의위원회(1993. 9), 국무총리실 소속의 국민고충처리위원회(1994. 4), 총무처의 행정규제합동심의위원회(1994. 5) 등 다수의 기관이 설립되어 많은 규제완화전수를 보였으나 국민들이 피부로 느낄 수 있는 가시적인 규제완화 추진실적을 나타내지 못하였고, 핵심 규제개혁과제들은 항상 뒤로 미루어지다가 결국 흐지부지되고 말았다. 또한, 집권초기부터 정부에 의하여 추진되었던 금융개혁안 역시 논란만 가중시키다가 결국 IMF경제위기로 이어지게 되었다.

1995년말 이후부터 시작된 5·6공 비자금 파동과 전직대통령 구속으로 이어진 「역사바로세우기」작업, 그리고 1996년초부터 터지기 시작한 거대 재벌기업의 부실 및 부도 사태는 김영삼정부의 착실한 경제정책수립 및 집행에 커다란 제약요인으로 작용하였다. 김영삼정부 후반기 경제상황의 가장 큰 특징은 거대기업들의 연쇄부도사태이다. 1996년 1월 재계 27위인 우성건설의 부도에 뒤이어 건영, 동신, 라이프 그룹, 삼익악기 등이 부도를 내게 되었으며, 1997년 들어서는 한보, 삼미, 한신공영, 대농, 진로, 기아, 쌍방울, 태일정밀, 해태 등이 부도처리되거나 화의신청을 하였다.

이와 같은 김영삼정부 후반기에 발생한 어려운 경제여건의 원인에는 국내·외적인 여러 요인이 있겠으나 정부의 국정운영방식이 어려움을 가중시켰다고 판단된다. 즉 집권초기의 90%가 넘는 높은 국민지지도를 유지하기 위하여 김대통령은 경제의 장기적인 비전 제시 없이 단편적인 개혁과 사정에 지나치게 많은 대통령의 자원을 낭비하였다. 주요 경제정책의 수립에 있어서도 부총리나 경제수석 등 정부내 공식적인 정책결정권자들의 의견보다는 자신의 감과 사적 통로에 의한 외부인의 영향이 더 컸다는 의견이 지배적이다.³¹⁾ 이러한 국정운영 스타일은 정책의 비일관성을 낳게 되었으며, 이는 또 다시 정책의 신뢰성과 정부권위의 실추를 초래하게 되었다.

31) 정치학, 경제학 교수 157명을 대상으로 한 김영삼대통령 집권 4년의 공·과에 대한 설문조사에서 61.1%의 응답자들이 정부내 공식기구보다는 사적 통로에 의하여 주요 정책이 결정된다고 대답하였다(조선일보, 1997. 2. 20.).

김영삼정부의 정책의 비밀관성을 가져온 또 다른 요인은 어려운 일이 생길 때마다 국면전환용으로 지나치게 자주 사용된 개각이다. 집권기간 동안 총25번의 크고 작은 규모의 개각이 있어 약 130명의 각료를 배출하였으며, 총리와 통일 및 경제부총리만도 각각 여섯 차례나 바뀌었다. 이러한 빈번한 개각은 정책혼선을 가중시키게 되었다.

정부-기업관계에 큰 영향을 주는 정부의 재벌정책이 정책비밀관성의 대표적인 예이다. 집권 초기 김대통령은 정치자금을 받지 않음으로써 정경유착의 고리를 단절시키겠다고 선언하고, 재벌정책에 대해서는 업종전문화와 소유분산 촉진정책에 강한 관심을 보였다. 그러나 그러한 강경한 재벌정책은 금융실명제의 실시로 인하여 예상되는 경제위축을 우려하여 크게 변색되었다. 업종전문화정책이 보류되고, 금융규제 및 부동산 관련 규제가 대폭 완화되었다. 김영삼정부에서 재벌정책이 다시 논란이 된 것은 1996년 초였다. 1995년 말에 터진 5·6공 비자금 파문을 계기로 정부 내·외에서 재벌의 기업경영 투명성제고와 소액주주 보호문제가 심각하게 대두되었다. 청와대와 공정거래위원회가 주축이 되어 마련한 안에는 재벌총수가 자신의 기업과 갖는 거래내역을 증시공시를 통하여 공개하도록 하는 방안 이외에도 재벌 계열사간 채무보증의 폐지, 재벌 경영상속과 증여에 대한 중과세, 소액주주 보호를 위한 대표소송제도, 주총발의제도, 기업경영에 대한 외부감시를 위한 사외이사제도 도입 등이 들어 있었다. 그러나 이러한 안은 정부내의 타 부처의 반발, 대규모 기업연쇄부도 등 경제상황의 급격한 악화, 전직대통령 비자금 사건과 관련된 재벌총수들에 대한 중형선고가 가져올 소위 「기업마인드」의 위축에 대한 우려 등 복합적인 요인이 작용하여 크게 후퇴하게 된다. 재벌정책의 비밀관성의 원인은 김대통령의 재벌정책에 대한 일관된 철학과 원칙이 부재된 상태에서 관료들이 단편적인 대통령의 지시에 따라 졸속으로 정책을 수립하고, 상황의 변화에 따라 정책을 변화시켰기 때문이다.

이상의 논의를 토대로 김영삼정부에서의 정부-기업관계의 변화과정을 살펴 보도록 하겠다. 앞서 논의하였듯이, 김대통령 집권 초기에는 과거의 정경유착을 탈피하겠다는 대통령의 의지에 따라 정부-기업관계가 과거와 달리 상당히 상호독립적인 관계를 갖게 된다. 집권 초기 경제침체를 극복하기 위해서는 경기활성화를 위한 기업지원이 필요하였으나, 전격적인 금융실명제 실시로 '선경제활성화 후제도개혁'이라는 신경계 계획의 기본방향은 제도개혁우선의 정책기조로 바뀌게 되었다.

그러나 그후 금융실명제의 실시가 가져온 기업활동위축과 경기침체를 탈피하기 위하여 정부-기업관계가 호전되는 양상을 보이게 되었다. 1993년 9월 14일 재계는 전경련 회장 주재로 범재계 회의를 열어 국가경쟁력 강화를 위한 자율적인 투자·수출 증대운동을 펴기로 하고, 정부도 여신규제 축소 등의 조치를 실시하였다. 경기활성화를 위한 기업의 역할을 정부가 인식한 것이며, 기업으로서는 기업경영환경의 불확실성을 제거하기 위해서는 정부의 지원과 보호가 불가피했기 때문이다. 즉 정부-기업관계는 상호의존적인 형태로 바뀌게 된다.

그러나 이러한 정부-기업관계는 1996년 이후 집권 후반기에 들어서면서 과거 어느 시대에서도 찾기 어려운 혼돈적인 상태로 변하였다고 판단된다. 이러한 정부-기업관계의 변화를 본 연구에서의 이론적 틀에 의거하여 설명하기에 앞서, 당시의 국제경제환경 및 국내경제상황의 변화를 고찰하도록 하겠다. 우선, 국제경제환경 측면에서 두 가지의 큰 변화가 나타났다. 첫째, UR 협상이 7년여의 과정을 거쳐 1994년 4월 12~15일 모로코 마라케쉬에서 타결되고, UR 협상에서 도출된 새로운 세계무역질서를 규율하기 위하여 WTO 체제가 1995년 1월 1일을 기하여 정식으로 출범하였다. WTO 체제하에서는 특정 산업에 대한 직접적인 지원이 원칙적으로 어렵게 된다. WTO 협정문에 의하면 수출보조금과 수입대체보조금 등 수출입에 직접적인 영향을 주어 심각한 무역왜곡효과를 가져오는 보조금의 지급을 금지하고 있다. WTO 협정에서 보조금의 범위는 무상지원, 대출, 지분참여, 대출보증 등 정부나 공공기관의 직접적인 자금이전이나 채무보증뿐만 아니라 세액 공제와 같은 정부세입의 포기, 사회간접시설 이외의 재화나 용역의 공급 등이 포함되므로 매우 광범위한 정부활동 영역이 이에 해당된다. 따라서 과거와 같은 특정 산업에 대한 수출지원, 설비투자에 대한 금융, 세제 및 행정상의 지원 등은 불공정 무역 차원에서 제재를 받게 된다.

둘째, 김영삼정부 후반기의 정부-기업관계에 결정적인 영향을 준 국제환경 변화는 1997년 초부터 시작된 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등 동남아시아 금융위기이다. 이로 인하여 그동안 무리하게 누적되었던 금융기관들의 단기외채의 조기상환 요구가 외국으로부터 이어지게 되었고, 결국 우리나라의 외환보유고가 급격히 감소하는 외환위기를 맞게 되었다. 또한, 기아, 한보 등 거대기업의 부도사태는 우리나라의 국가신인도를 급격히 추락시키게 되었다.

한편, 국내경제상황도 매우 부정적으로 전개되었다. 우선, 과거와 비교해 보면 우리나라 기업의 규모가 엄청나게 증가하였다. 국내·외 시장규모의 증가를 고려할 때, 이는 자연스러운 현상이다. 그러나 기업규모의 증가가 이루어진 과정이 문제가 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 개발연대 우리나라 기업의 투자행태는 팽창지향적, 외향중시적, 그리고 단기적 업적 위주의 폭리추구적 경영행태였다. 그런데 이러한 행태는 국내·외적인 상황이 바뀌었음에도 불구하고 지속되었다. 오히려 대외차입에 의한 재무구조의 취약성은 더욱 더 심화되었다. 김영삼정부 후반기에 나타난 거대 재벌기업의 연쇄부도사태를 자세히 살펴보면, 부도재벌들 대부분이 재무구조가 취약하고, 자신의 재무 및 경영능력을 넘어서 과잉투자과 과시성 사업확장을 한 기업들이었다.

빚 많고 재무구조가 취약한 부실기업의 문제는 과거에도 제기되었던 문제였다. 3~5 공화국 기간 중에도 이와 유사한 문제가 지속적으로 발생하였다. 그런데 김영삼정부 후반기에서의 문제는 과거와 큰 차이가 있었다. 과거에는 부실기업문제가 심각한 정책문제로 제기될 경우, 정부의 주도하에 은행의 특혜금융과 세제상의 혜택을 수단으로 부실기업정리가 이루어졌다. 그러나 김영삼정부 후반기에서의 부도사태에서는 그러한 정부주도의 부실기업정리방식이 더 이상 통용되지 못하였다. 기업의 크기가 커짐에 따라 부실기업이 안고 있는 채무규모도 엄청나게 커졌으며, 정부가 여전히 은행을 지배하고 있기는 하지만 부실채권이 누적된 부실은행이 정부의 지시를 수용할 여력이 더 이상 없어졌기 때문이다. 또한 금융산업구조의 분화로 인하여 정부의 직접적인 통제권하에 있는 제1금융권보다는 상대적으로 영향력이 덜한 제2금융권의 규모가 급속히 증가하였으므로 정부의 금융지배력이 과거에 비해 상대적으로 감소하였다는 점도 그러한 현상을 가속시켰다.

1996년 후반 이후 정치권에 큰 파장을 일으켜 현직 대통령의 친인척 구속이라는 전대미문의 사건을 일으킨 한보사태시, 정부와 정치권의 요구로 1996년 8월 이후 1997년 1월 기간 중의 약 5,400억원의 협조융자(은행별로 일정액을 거두어 긴급 자금을 지원해 주는 대출제도)가 제공되었으나, 1997년 1월 부도를 모면할 수 없었다. 정부의 의지에 따라 기업을 흥하게도 죽일 수도 있다는 과거의 믿음이 거대기업과 부실은행 시대에는 더 이상 통용되기 어려워졌다. 또한, 한보사태 이후 견잡을 수 없이 확대되는 대기업의 연쇄부도를 막기 위하여 1997년 4월 정부가 고안한 초법적 성격의 「부실징후기업의 정상화 촉진과 부실채권의 효율적 정리를 위한 금융기관협약」(소위 부도유예

협약)도 신용대출이 대부분인 종합금융사 등 제 2 금융권의 반발로 인하여 전혀 효과를 발휘하지 못하였으며, 오히려 중견기업들의 자금난을 악화시켜 또 다른 연쇄부도를 야기시키는 부작용을 낳았다.³²⁾ 즉 제 2 금융권으로서는 은행권에서 갑자기 특정업체를 부실징후기업으로 선정하면 대출금 회수가 불가능해지므로 부실가능성이 예상되는 기업체를 파악하여 사전에 대출금을 회수함으로써 연쇄부도를 가속화시켰다.

이러한 김영삼정부 후반기의 국내·외 경제환경변화를 본 연구에서 제시한 이론적 틀에 적용하면, 정부-기업관계는 정부의 정책의지와 무관하게 혼돈적인 상황속에서 상호독립적인 관계로 전환되었다고 판단된다. 첫째, 기업의 입장에서 볼 때, 정부가 줄 수 있는 자원의 중요성이 점차 낮아졌다. 기업의 규모가 커짐에 따라 정부에게 요구하는 특혜금융의 규모가 커져야 하나 WTO 체제하에서 그러한 요구를 정부가 받아들이기 점차 곤란해질 뿐만 아니라, 금융기관의 부실화로 인하여 그러한 국가의 자금동원능력을 발휘할 수 없었기 때문이다. 특히, 동남아시아 금융위기와 국내 재벌기업의 연쇄부도사태를 맞아 과거와 같은 정부의 배타적인 기업 및 금융지배력이 현저히 감소하였다. 또한, 기업의 입장에서 볼 때, 정부가 줄 수 있는 긍정적인 자원의 대체가능성이 점차 커지게 되었다. WTO 체제하에서 나타나게 되는 세계경제 통합화는 기업으로 하여금 무한경쟁시대에서 살아남도록 강요하는 대신 기업의 다국적화와 초국적화를 가능하게 했기 때문이다.³³⁾ 이러한 시대변화

32) 제 2 금융권의 반발에 의한 기업의 부도현상을 Prisoner's Dilemma 게임으로 설명해 보도록 하자. 만약 어떤 A기업이 현재 일시적인 자금난을 겪고 있으나, 기업의 전반적인 상황은 양호한 기업이라고 가정하자. 이때 모든 금융기관이 A기업의 어음을 돌리지 않고 자제하면 그 기업은 무사히 그 위기를 넘길 수 있다. 그러나 개별 금융기관의 입장에서는 자기만 어음을 돌리면, 무사히 대출금을 회수하여 혹시 발생할지도 모르는 A기업의 부도를 걱정할 필요가 없게 된다. 이러한 상황은 n-person Prisoner's Dilemma Game 상황과 매우 유사하다고 판단된다. 이 경우 정부가 어음을 회수하는 금융기관을 충분히 처벌할 수 있는 지배력이 없다면, 모든 금융기관은 자신이 소지한 어음을 회수하려고 할 것이고, 그 기업은 파산을 면치 못할 것이며, 모든 금융기관들에게 해가 되는 결과가 나타나게 된다.

33) 다국적기업과 초국적기업의 개념차이는, 다국적기업에서는 단일센터의 지시와 명령에 따라 여러 국가에 산재한 여러 자회사들이 움직이나, 초국적기업은 각 사업단위별로 독립경영과 독립채산제 방식으로 운영되며, 각 단위는 그것이 소

속에서 개별 기업들은 과거와 달리 이동성이 증가하여 가장 저렴한 비용으로 높은 효율을 줄 수 있는 장소를 찾아 세계 각지로 이동할 수 있게 되었다. 또한 금융자율화의 진전에 따라 자신의 신용도에 따라 해외에서 자본을 끌어 들일 수 있는 여지가 커져 과거와 같은 정부의 특혜금융의 매력이 점차 낮아 지게 되었다.

둘째, 앞서도 언급하였듯이 김영삼정부 초기 단편적인 개혁과 사정의 파장이 경기침체를 가속화시키게 되자 집권중반기부터는 기업의 순응(투자확대 및 고용증대)을 매우 중요한 자원으로 인식하기 시작하였다. 그러나 집권후 반기 이후 전개된 대규모기업의 연쇄부도사태와 외환위기로 말미암아 그러한 기업의 순응을 기대하기 힘든 상황이 되었다. 특히, 한보사태와 기아사태로 인한 정치권의 혼란과 대통령의 통치력 약화는 일관성 있는 정부의 기업정책 추진을 어렵게 하였으며, 정책혼선이 가중되는 상황에서 기업의 순응확보는 더욱 더 기대하기 어려운 일이었다. 더구나 임기말 정부의 입장에서는 국내 기업의 순응확보가 중요한 일이 아니라 해외자본유치를 통한 외환위기 극복이 더욱 더 중요한 일이었다.

Ⅳ. 결론: 요약 및 전망

본 연구는 조직간 자원교환관계에 관한 이론적 논의를 토대로 정부-기업관계의 구체적인 유형은 각자가 상대방에게서 얻을 수 있는 자원의 중요성과 자원획득원의 대체가능성에 의하여 결정될 것이라는 전제하에 새로운 이론적 설명틀을 설정하고, 그 틀을 이용하여 1공화국 이후 김영삼정부 기간 중 우리나라 정부-기업관계의 진화과정을 고찰하였다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 1, 2공화국에서의 정부-기업관계는 대체로 정부우위의 일방적 의존관계였으나, 정부의 일관된 기업정책의 결여로 양자간에는 체계적이고 구조적인 교환관계가 형성되지 못하였고 간헐적으로 재량적 특혜가 교환되었다. 그후 3, 4, 5공화국에서의 양자의 관계는 기업의 정부에 대한 일방적 의존관계였다. 정부우위의 일방적 정부-기업관계의 원인

재하는 현지의 기업으로 전환하고자 한다. 초국적기업은 이러한 사업단위간의 수평적 분업과 협업네트워크를 의미한다. 세계화추진위원회(1995), 차동세·고영선(1995) p.767에서 재인용.

은 정부가 기업에게 주는 긍정적 자원은 기업의 생존에 필수불가결한 요소였으며, 정부 이외의 다른 곳에서는 얻을 수 없는 대체가능성이 매우 낮은 자원이었기 때문이다. 또한, 정부가 기업에 대하여 발동할 수 있는 부정적인 기업제재조치 역시 기업으로서 회피가능성이 매우 낮은 강력한 위협수단이었다. 반면에, 정부의 입장에서 볼 때, 기업이 정부에게 줄 수 있는 순응은 정권유지와 경제활성화를 위한 중요한 자원이기는 하였으나, 특정 기업의 순응이 반드시 중요한 것이 아닌 대체가능성이 높은 자원이었다. 또한, 기업이 정부에게 줄 수 있는 부정적 자원은 실현가능성이 매우 낮은 취약한 위협수단에 불과하였다.

한편, 6공화국에서의 정부-기업관계는 복지와 형평을 국정목표로 삼았던 집권초기에는 상호독립적인 관계였으나, 경제우선주의로 국정의 우선순위가 바뀐 1991년 이후에는 상호의존관계로 변하였다. 김영삼정부에서의 정부-기업관계는 집권 초기에는 과거의 정경유착을 탈피하겠다는 대통령의 의지에 따라 상당히 상호독립적인 관계였다. 그러나 그후 금융실명제의 실시가 가져온 기업활동위축과 경기침체를 탈피하기 위하여 정부-기업관계는 상호의존적인 형태로 바뀌게 된다. 그러나 이러한 정부-기업관계는 1996년 이후 집권 후반기에 들어서면서 WTO체제의 출범, 대규모 재벌기업의 연쇄부도사태 및 금융기관의 부실화, 외환위기라는 국내·외 경제환경변화로 말미암아 정부의 정책의지와 무관하게 혼돈적인 상황 속에서 상호독립적인 관계로 전환되었다고 판단된다.

이러한 논의를 토대로 향후의 정부-기업관계를 예측해 보도록 하겠다. 오랜 기간 지속되었던 정부우위의 정경유착형 정부-기업관계의 변화가 단기간에 나타나지는 않을 것이다. 그러나 최근의 국내·외적인 상황변화의 속도와 변화내용을 보면 그러한 공고한 관계의 변화가 반드시 불가능하지는 않을 것이라는 예측을 할 수 있다. 본 연구를 마무리지으면서 다음과 같은 향후 우리나라의 정부-기업관계의 변화가능성을 전망하고자 한다.

첫째, 장기적인 관점에서 볼 때, 기업의 규모에 따라 매우 상이한 유형의 정부-기업관계가 전개될 것으로 예측된다. 상위 5대 재벌기업과 정부와의 관계와 그 이하 순위의 재벌기업과 정부와의 관계에서 큰 차이가 나타날 것으로 예측된다. 즉, 5대 재벌과 정부는 향후 상호독립적인 관계를 보다 더 강하게 가질 것으로 보이며, 상황에 따라서는 기업우위의 정부-기업관계로 전환될 가능성도 있다고 판단된다. 반면에, 그 이하의 재벌기업과 정부의 관계

에서는 향후에도 정부우위의 정부-기업관계가 상당기간 지속될 것으로 전망된다.

이러한 전망은 다음과 같은 예측에 근거한다. 우선, 정부와 기업을 둘러싼 환경적 요인으로서 경제민주화의 진전은 과거와 같은 정부와 재벌기업간 정경유착형 특혜교환관계의 지속을 어렵게 할 것이다. 그리고 5대 재벌기업의 관점에서 볼 때, 정부가 줄 수 있는 긍정적 자원의 중요성이 점차 낮아질 것이며, 그러한 자원의 대체가능성은 점차 높아질 것으로 예상된다. 한편, 정부가 기업에 대하여 발동할 수 있는 은행여신중단, 선별적 세무사찰, 재벌규제 강화 등의 기업재제조치의 실효성이 점차 낮아질 것이다. 이를 좀더 자세히 살펴보도록 하자.

정부규제개혁이 진전됨에 따라 높은 이윤이 보장되는 독·과점적 사업의 허가나 사업영역 보호가 점차 어려워질 것이다. 그리고 5대 재벌기업의 자금수요는 기업규모의 성장과 더불어 점차 커질 것이나, 금융자유화와 개방화가 심화되면서 정부의 금융지배력은 더욱 더 약화될 것이다. 따라서 기업으로서 는 정부의 금융지배력에 의존한 자금조달방법에서 탈퇴하여 다른 대체수단을 찾을 것이다. 즉, 과거 정부의 직접적인 영향력 하에 있었던 은행으로부터의 간접금융방식에서 종합금융, 증권, 투자신탁, 보험회사 등 비은행금융기관의 소유를 통한 직접금융방식 등 다양한 유형의 자금조달방법으로 전환할 것이다. 그리고 대규모 자금수요는 해외자본유치를 통하여 해결하고자 노력할 것이다.

그리고 5대 재벌기업의 고용 및 생산측면에서의 국민경제적 비중을 고려할 때, 정부의 소위 「재벌 길들이기 정책」은 5대 재벌의 국민경제를 인질로 한 강력한 반대에 부딪혀 큰 힘을 발휘하기 어려울 것이다. 이러한 상황 속에서 정부는 5대 재벌기업에 대하여 독자적인 영향력을 행사하기 어려워질 것이며, 정부-기업관계는 상호독립적인 관계가 되어 정부는 시장경쟁의 규칙(rule)을 만들고 이를 중립적인 입장에서 집행하며, 시장경쟁의 결과를 정부와 기업이 수용하는 양태를 보일 것이다.

또한, WTO체제가 본격적으로 가동되어 기업의 이동성이 증가하는 초국적화현상이 나타나 개별 기업들이 가장 저렴한 비용으로 높은 효율을 줄 수 있는 장소를 찾아 세계 각지로 이동할 수 있게 될 경우, 특정 국가에 대한 기업의 의존성은 더욱 낮아질 것이다. 반면, 정부의 입장에서는 경제성장과 활성화를 위한 기업의 활발한 생산활동이 지속적으로 필요하게 된다. 무한경쟁

시대에서 살아남기 위해서는 높은 경제성과를 줄 수 있는 기업의 생산활동이 더욱 더 중요한 관건이 된다. 이러한 상황이 현실화될 경우 기업의 요구에 정부가 순응하는 기업우위의 정부-기업관계가 전개될 가능성도 있다고 판단된다.

둘째, 5대 재벌그룹과 비교할 때 국민경제에서 차지하는 비중이 현저히 낮고, 비은행금융권 및 해외자본유치 등 대체적인 수단에 의한 자금동원 측면에서 취약한 능력을 가진 여타 대기업과 정부의 관계에서는 앞으로도 상당기간 동안 정부우위의 정부-기업관계가 지속될 것으로 예측된다. 그러나 보다 장기적인 관점에서 본다면, 이들과 정부와의 관계도 현재에 비하여 상당히 대등한 상호의존 또는 상호독립적인 관계로 진화할 것으로 예측된다. 다만 이러한 변화는 금융개방화 및 금융자유화를 통한 관치금융적인 요소의 탈피, 경제민주화의 진전, 실질적인 경제규제개혁, 세법 등 경제관련 법령의 정비, 그리고 생산재 및 생산요소 시장개방 등에 의하여 그 속도와 정도가 결정될 것으로 전망된다.

참 고 문 헌

- 김광석(1981), "한국의 개발계획과 경제발전: 목표 및 전략과 발전실적 평가," 『경제논집』(서울: 서울대 경제연구소) 20권 4호
- 김석준(1990), "경제민주화정책과 국가능력: 한국 국가발전전략의 재조망," 『한국행정학보』 23권 3호
- 김석준(1992), 『한국산업화 국가론』(서울: 나남출판사)
- 김준경(1991), "은행부실채권 정리방안에 관한 고찰," 『한국개발연구』(서울: 한국개발연구원) 13권 1호
- 문팔룡·설광언(1995), "농업정책과 농업발전," 차동세·김광석 편저(1995)
- 변형윤(1990), "한국경제발전의 전개과정," 『경제논집』(서울: 서울대 경제연구소) 29권 2호
- 세계화추진위원회(1995), 『세계화의 비전과 전략』
- 송재복(1990), "한국산업화과정에서의 국가역할에 관한 연구: 제 3, 4, 5 공화국의 비교분석," 『한국행정학보』 23권 2호
- 신유근(1984), 『한국기업의 특성과 과제』(서울: 서울대학교 출판부)
- 신유근(1994), 『현대의 기업과 사회』(서울: 법문사)

- 신유근·임종원·조동성(1982~1983), “한국기업관의 정립과 전개방향(Ⅰ)(Ⅱ),” 『경영논집』(서울: 서울대 경영연구소) 제16권 2호, 제17권 3호
- 안병직(1965), “일본식민통치의 경제적 유산에 관한 연구,” 『경제논집』(서울: 서울대 경제연구소) 4권 4호
- 염재호(1996), “한국자본주의 경제의 구조변화와 국가역할의 재조정,” 고려대학교 노동대학원 개원 1주년 기념 국제학술심포지움 발표 논문
- 이경태(1996), 『산업정책의 이론과 실제(증보판)』(서울: 산업연구원)
- 이성순·유승민(1995), “산업조직의 전개와 정책대응,” 차동세·김광석 편저 (1995)
- 정정길(1988), 『정책결정론』(서울: 대명출판사)
- 정정길(1994), 『대통령의 경제리더십: 박정희·전두환·노태우 정부의 경제정책 관리』(서울: 한국경제신문사)
- 조동성(1981), 『한국종합무역상사의 진로』(서울: 서울대 경영연구소)
- 조석준(1982), 『한국행정론』(서울: 박영사)
- 조성환(1988), “한국경제의 성장과정과 정책평가(1955~1986),” 『경제논집』(서울: 서울대 경제연구소) 27권 4호
- 조 순(1988), “한국경제발전 사십년: 그 특성과 문제점,” 『경제논집』(서울: 서울대 경제연구소) 27권 4호
- 차동세·고영선(1995), “21세기 한국경제의 비전,” 차동세·김광석 편저(1995)
- 차동세·김광석 편저(1995), 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』(서울: 한국개발연구원)
- 최병선(1991), “국가의 금융지배와 정치경제,” 강민 외, 『국가와 공공정책: 한국 국가이론의 재조명』(서울: 법문사)
- 최종원(1991), “1980년대의 주요 산업정책결정과 경쟁정책: 역할과 한계,” 『한국개발연구』(서울: 한국개발연구원) 13권 2호
- 최종원(1994), “공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구,” 『한국개발연구』(서울: 한국개발연구원) 16권 1호
- 최종원(1995), “합리성과 정책연구,” 『한국정책학회보』 4권 2호
- 홍성길(1993), “발전적 조합주의: 반도체 산업에서의 국가-산업의 관계,” 『한국행정학보』 27권 3호

Aldrich, H. E. (1976), “Resource Dependence and Interorganizational Relations,”

Administration and Society, Vol. 7.

Allison, Graham T. (1970), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company)

Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford: Oxford Univ. Press)

Axelrod, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, Inc., Publishers)

Chandler, Alfred D. Jr. (1980), "Government Versus Business: An American Phenomenon," in Dunlop, *Business and Public Policy* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press).

Chang, Ha-Joon (1993), "The Political Economy of Industrial Policy in Korea," *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 17.

Cho, Dong-Sung (1992), "From Subsidizer to Regulator: The Changing Role of Korean Government," *Long Range Planning*, Vol. 25, No. 6.

Cho, Dong-Sung et al. (1996), "A Comparative Study of Korean and Japanese Industrial Policies through Content Analysis of Official Documents," *Hitotsubashi Journal of Commerce and Management*, Vol. 31, No. 1.

Cummings, Bruce (1987), "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences," in Deyo (1987).

Deyo, Frederic C. ed. (1987), *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca: Cornell Univ. Press).

Hall, Peter A. (1984), "Patterns of Economic Policy: An Organizational Approach," in Borenstein, Stephan, David Held, and Joel Krieger, *The State in Capitalist Europe* (London: George Allen & Unwin).

Johnson, Chalmers (1987), "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Deyo (1987).

Jones, Leroy P. & Il Sakong (1980), *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press).

Kaserman, David L. & John W. Mayo, eds. (1995), *Government and Business: The Economics and Antitrust and Regulation* (Fort Worth: The Dryden Press).

- Lindblom, Charles E. (1982), "The Market as Prison," *The Journal of Politics*, Vol. 44, No. 2
- Mason, Edward S. et al. (1980), *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press).
- Scharpf, Fritz W. (1978), "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives," in Hanf, Kenneth & Fritz W. Scharpf, eds. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (London: Sage Publications).
- Yuchtman, E & S. E. Seashore (1967), "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness," *American Sociological Review*, Vol. 32.