

한국 산업정책의 변화와 거버넌스*

임 예 만 | 서울대학교

본 연구는 1990년대 이후 정부가 추진하고 있는 신산업정책의 내용을 살펴봄으로써 산업정책의 변화내용, 방향, 그리고 그 의미를 분석해 보았다. 새로운 산업정책은 대·중소기업 상생협력, 클러스터 산업단지 육성, 그리고 부품·소재산업 육성정책에 초점을 두고 있다. 신산업정책은 과거 발전국가 시대의 산업정책과 비교해 볼 때, 추진 목표와 전략에 있어 공급자 중심에서 수요자 중심의 산업정책으로, 그리고 수요자인 산업정책 대상 행위자들의 수가 다양해진 양상으로 변화했음을 알 수 있다. 이와 같은 산업정책의 변화 내용을 보면 정책결정 패턴이 하향식, 수직적 조정과정에서 상향식, 수평적 조정양식의 거버넌스로 변화할 것이라 예상할 수 있었다. 그러나 산업정책의 목표와 내용 자체가 다양한 행위자를 아우르는 혁신체제와 네트워크 건설에 있지만, 실질적인 정책결정 및 실행과정의 패턴은 아직도 과거의 발전국가적 구조인 수직적, 하향적 패턴의 거버넌스가 유지하고 있는 비정합적인 현상을 보이고 있다.

주제어: 산업정책, 거버넌스, 지역 클러스터, 조정양식, 발전국가

I. 서론

동아시아 발전국가의 원형이었던 한국은 빠른 경제성장, 위기, 그리고 개혁과정을 경험하고 있다. 동아시아 발전국가의 대표적 특징은 시장을 주도하는 국가의

*이 논문은 2005년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었다(KRF-2005-B00018). 이 논문에 대해 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사자분들께 감사드린다.

전략적 산업정책에 있다. 신흥공업국(NICs)인 한국, 대만, 싱가포르, 그리고 홍콩의 빠른 경제성장 이면에는 이와 같은 주도적 국가역할이 공통점이라고 인식되지만, 이들 국가를 면밀히 비교해 보면 서로 다른 차이가 있다. 한국은 국가의 산업정책을 보다 직접적이면서도 적극적으로 사용했지만 대만과 같은 나라는 간접적인 형태를 사용했다. 그러나 동아시아의 산업발전전략을 남미, 중동, 아프리카 등 세계 다른 지역과 비교해 보면 동아시아 국가 간에는 상당한 공통점이 있음을 알 수 있다. 가장 중요한 공통점은 발전과정에 있어서 국가의 주도적 역할이었다.

1995년 WTO가 설립되면서 국가의 보조금 지급은 금지되었으며 발전국가의 전통적 의미의 산업정책도 더 이상 사용하지 못하게 되었다. 한국은 1980년대 이후 좀 더 변화된 산업정책을 시행하게 되었으며, 1990년대 이후에 또 다른 새로운 산업정책을 시행하게 된다. 본 연구는 다음과 같은 문제에 대해 초점을 두고 연구를 진행하고자 한다. 첫째, 발전국가였던 한국의 산업정책은 1990년대 이후 어떤 방향으로 변화하고 있는가? 이는 한국이 발전국가를 넘어서서 어떤 형태의 정치경제모델로 나아가고 있는가와 관련된 질문일수도 있다. 본 연구는 한국 산업정책의 변화과정을 국가중심적 시각을 넘어서서 거버넌스 시각으로 재해석해 보고자 한다.

세계화, 민주화, 정보화시대는 권력의 탈집중화를 가져오며 기존의 국가중심적 분석틀에 한계를 가져온다. 민주화 이후 권력은 정부 내에서 분산되고 있을 뿐만 아니라, 정부와 사회의 다양한 행위자 에게도 분산되고 있다. 산업전환 과정은 이미 배태된 자율성(embedded autonomy)의 개념에 의해 국가와 사회 내 다양한 행위자들의 상호협력이 발전의 중요한 기반임이 강조된 바 있다. 최근 산업정책의 대표적 경우인 지역 클러스터 혁신체제의 구축은 중앙정부, 국내기업, 외국 다국적기업, 대학, 지역정부, 연구소 간의 밀접한 협력네트워크를 필요로 하며 이는 곧 다양한 행위자 간의 거버넌스 협력 틀이 필요함을 의미한다. 국가가 비록 주권과 힘의 합법적 사용의 독점권을 갖고 있어도 거버넌스 구조의 한 행위자에 속하며, 시민사회, 지역정부, 비정부기구, 국제기구, 다국적기업 등 다른 행위자 역시 거버넌스에 기여할 수 있다. 한국의 산업전환과정은 변화된 상황에서 기존의 국가중심적 시각뿐만 아니라 보다 다양한 행위자를 아우를 수 있는 포괄적 이론 틀인 '거버넌스' 개념을 통해서도 분석해 볼 필요성이 있다.

둘째, 산업정책의 변화과정을 거버넌스 시각을 통해 살펴볼 때 본 연구는 다음

의 두 가지 차원에 초점을 둔다. 첫째, 정부 조직 내부의 차원에 초점을 두고 정부 내부의 정책결정과정의 패턴이 어떻게 변화되었는지 살펴본다. 국가는 단일한 통일체가 아니며 국가내의 다양한 조직 및 행위자 간의 관계가 중요하며, 이러한 측면에 중요한 변화가 지속되어 왔다. 중앙집권적 그리고 수직적 위계질서가 그 특징일지라도 다양한 관료 내부 간에 갈등과 협력이 존재한다. 정부 내부의 산업정책 결정과정이 기존의 중앙 집중적, 수직적 결정과정 패턴에서 다양한 행위자로서의 힘의 분산과정을 보여줌으로써 보다 수평적 조정패턴으로 바뀌고 있는지 살펴본다. 둘째, 정부와 다양한 사회 행위자 간의 상호작용 및 네트워크에 초점을 두면서 산업정책 결정과정 방식이 기존의 하향적 방식에서 상향적 방식으로 그 변화가 진행되고 있는지 여부를 살펴본다. 본 연구는 이러한 분석을 위해서 최근 1990년대 이후 정부가 추진하고 있는 산업정책의 구체적 케이스에 초점을 두고 살펴볼 것이다.

본 연구의 연구방법은 기초문헌연구 분석, 신산업정책에 대한 자료 수집, 산업정책의 주부처인 산자부 산업정책국 담당자들과의 인터뷰, 그리고 한국개발연구원(KDI)과 같은 싱크탱크 연구원과의 인터뷰 등을 통해 이루어졌다.

본 연구의 목적은 다음과 같다. 제II장은 이 글의 이론적 논의로 산업정책의 개념과 거버넌스 분석 필요성의 배경 및 개념적 논의에 대해 살펴 볼 것이다. 제III장은 한국 산업정책의 변화과정을 시기별로 살펴보고 최근 변화된 산업정책의 내용과 특성을 거버넌스적 시각으로 재해석해 본다. 이를 위해 최근 산자부(현재: 지식경제부)의 산업정책인 혁신클러스터 육성정책에 초점을 두고 정부내부의 거버넌스적 변화, 정부 외부와의 거버넌스적 변화 가능성을 분석해 본다. 제IV장은 이 글의 결론으로 요약과 함의를 제시한다.

II. 이론적 논의 검토

1. 산업정책의 개념적 논의

산업정책은 과연 어떻게 정의내릴 수 있는가? 산업정책을 광의의 의미로 해석하면 산업정책은 산업발전에 영향을 주는 모든 정책을 포함한다. 이러한 정의는

산업정책에 대한 과부하적인 개념이라 할 수 있다. 산업정책은 특정한 영역에 대한 차별성의 성격이 있는 것으로 특정기업, 산업, 지역, 집단에 대해 필연적으로 승자와 패자의 분배적 결과를 가져오기도 한다. 그러나 이는 산업정책의 결과이지 목적 자체라고 보기는 어렵다. 장하준은 산업정책을 '전략적 산업정책(selective industrial policy)'으로 인식하며 특정산업 및 기업을 겨냥한 정책이지만 경제전반의 효율성을 위한 것으로 인식해야 한다고 정의한다(Chang 2004, 112).

국가와 시장의 관계에 대한 논의는 흔히 국가중심적 시각과 시장중심적 시각 등이분법적으로 나누어 진행되어 왔다. 이에 대한 반론으로 제도주의 시각은 국가가 역사적으로 시장형성에 간여해 왔으며 시장과 국가는 서로 상호작용해 왔다고 강조한다. 이러한 맥락에서 산업정책은 국가가 시장에 개입하기 위한 수단으로 이해 가능하다. 장하준(2004)은 산업정책을 '조정기제'로 설명한다. 기업들의 과투자(over-investment) 또는 저투자(under-investment)의 문제를 시장이 해결해 줄 수 없는 경우는 국가가 개입해서 해결할 필요가 있다. 시장진입허가 및 사업확장규제 등이 투자조정을 위한 대표적 정책이다. 또한 역동적 차원에서 볼 때 산업정책은 새로운 경제변화를 진작하기 위한 도구로 인식된다. 산업정책은 혁신의 다양성을 진작하기 위해 실험과 변화를 조정하는 역할을 한다. 산업정책은 위험부담을 사회화함으로써 다양한 분야에서의 혁신을 가능하게 한다(Chang 2004, 130-136). 이런 점에서 볼 때 산업정책은 시기변화에도 불구하고 국가의 지속적인 혁신과 성장을 위해서는 필요한 정책이라 할 수 있다.

한국에서 사용되어 왔던 산업정책은 그 유형이 산업구조정책과 산업조직정책으로 나누어 질 수 있다. 전자는 산업 간 동태적 자원배분을 목적으로 하며 1970년대의 중화학공업 육성정책이 이에 속하고 후자는 1980년대 경제자유화시기 이후 기업의 체질강화를 위한 정책이 중요해짐에 따라 강조된 것으로 예컨대 독점금지법, 과당경쟁방지법, 중소기업정책, 또는 업종전문화정책 등이 이에 속한다.¹⁾ 산업정

1) 산업정책의 유형을 다음의 4가지로 나뉘볼 수도 있다: 1) 부분간 자원배분(intersectoral allocation of resource) 2) 산업간 자원배분(interindustrial allocation of resources) 3) 특정산업 내 자원배분(intraindustrial allocation of resources) 4) 기업내 자원배분(intrafirm allocation of resources). 부분간 자원배분과 산업간 자원배분의 예는 HCLs 육성정책, 수출촉진정책에 따라 행해졌던 성장산업, 사양산업, 전략산업간 자원배분을 들 수 있다. 업종전문화정책은 기업내 자원배분에 속하며, 빅딜정책은 경쟁사업자간 사업교환 및 결합으로 특정

책은 따라서 전통적 산업정책의 의미인 전략산업 육성정책에 대한 사례뿐만 아니라 기업의 체질강화에 대한 산업조직정책에 대한 경우도 분석의 대상에 포함될 수 있다.

산업정책은 WTO 체제가 들어서면서 상당한 제한을 받게 된다. 현재 국제협상에서 논의되고 있는 산업정책의 글로벌 스탠다드는 기존의 동아시아 모델의 주 특징인 강한 국가역할로서의 산업정책의 내용과 방향을 제한하고 있다. 특히 동경라운드 보조금 협약에서는 국가에 의한 보조금 지급을 규제하고 있다. WTO 체제에서도 금지보조금, 상계가능보조금, 허용보조금의 규정을 도입하였다. 금지보조금은 수출목표를 달성하거나 수입품 대신에 국내 생산품 사용을 촉진시킬 목적으로 주어지는 보조금을 의미한다. 이들 보조금은 국제무역을 왜곡시켜 무역상대국들에게 피해를 줄 가능성이 크다는 점에서 금지의 대상이 되고 있다. 상계가능보조금은 무역상대국의 보조금 지급이 수입국 국내산업에 피해를 입힐 수 있고, 제3국 시장에서 경쟁하고 있는 수출국가들에게도 피해를 줄 수 있으며, 또한 보조금을 지급하는 국가의 시장에서 수출경쟁을 벌이는 국가들에게도 피해를 줄 수 있는 것이 입증될 때 상계관세를 부과하는 경우이다. 허용되는 보조금으로는 특정성이 없는 보조금, 산업연구, 기초개발활동, 낙후지역 개발에 대한 지원, 법이나 규제상 요구되는 환경조건에 기존설비를 적용시키는 목적으로 지급되는 환경보조금 등이 포함된다.²⁾

외부로부터 강제된 글로벌 스탠더드가 아니라도 국가주도적 산업정책은 이미 경제성장과 산업구조의 고도화 및 시장주의의 확산으로 더 이상 적절히 기능할 수 없다는 비판이 제기되어 왔다. 비판의 근거는 국가주도적 산업정책에 따라 전략산업에 참여한 기업들이 국가의 직간접적인 보증을 배경으로 능력 이상의 여신을 이용하였다는 점, 많은 경우 시장상황이 악화될 때 부실채권화 될 확률이 많다는 점에도 불구하고, 정치적 고려에 의해 결정되어 도덕적 해이를 유발하는 문제점을 내포하게 되었다. 국가주도적 산업화는 외적 환경변화 중 하나인 자본주의 생산방식의 변화로 인해 제도과 환경의 적합성을 보여주고 있지 못하다고 비판받는다.

산업내 자원배분과 기업내 자원배분에 속한다고 할 수 있다(이인권 2000).

- 2) 이는 WTO 분쟁해결절차에 제소될 수 있으며 금지보조금으로 판정될 경우 즉시 중단되어야 한다. 보조금 중단이 이루어지지 않을 경우, 국내생산자들이 보조금 혜택을 받은 수입품에 의해 피해를 입었을 경우 상계관세를 부과할 수 있다(임혜란 2003).

기존의 포드주의적 생산방식의 시대에는 국가주도적 발전모델이 적절한 성장의 동인이 될 수 있었는지 모르지만, IT시대 지식산업화 시대에는 기존의 폐쇄적 수직적 산업구조 및 국가주도 모델이 더 이상 적절하지 않을 수 있다. 그런 점에서 국가는 오히려 경쟁과 지속적 혁신을 촉진할 수 있는 환경을 제공해야 한다는 점이 새로운 산업정책의 규범으로 정착되어 가고 있다.³⁾

세계화된 환경에서 한국의 산업정책은 그 내용과 방향이 획기적으로 변화되어야 했음에도 불구하고 1980년 이후의 산업정책은 사실 그 방향과 비전을 상실한 채 표류해 왔다고 해도 과언이 아니다(임혜란 2004). 앞서 논의한 것처럼, WTO 체제 이후 그리고 정보화 시대에 들어와 기존의 국가주도적 산업화 모델은 더 이상 적절하지 않으며 외환위기 이후 국가역할의 축소라는 주장이 설득력을 얻으면서 정부의 산업정책의 추진은 그 방향과 실효성에 있어 힘을 잃은 게 사실이다. 그러나 세계화와 신자유주의 사조의 영향에 의해 많은 개도국 및 구사회주의 전환체제들이 시장원리를 받아들인다고 해도 자세히 살펴보면 이들 국가는 부분적으로 시장원리를 받아들이거나 또는 상당한 국가역할을 견지하면서 개혁과정을 경험하고 있다(Onis 2005). 국가의 산업정책은 조정과 혁신을 위해 필요한 정책이므로 신자유주의 압력에 의해 무조건 국가가 뒤로 빠져야 한다는 '산업정책의 무용지물론'을 받아드릴 필요는 없다. 뿐만 아니라 과거의 환경과 달리 정부 내·외부에 다양한 행위자로서의 힘이 분산됨에 따라 정책결정의 조정과정이 어렵게 되어 산업정책의 효율성이 떨어진 것도 사실이다. 이러한 점에서 본 연구는 최근 한국 산업정책의 변화과정을 거버넌스적 시각에 의해 재해석해 봄으로써 민주화 이후 정부 내·외부적 상호작용에 어떤 변화가 이뤄졌는지, 이러한 변화가 갖는 의미는 무엇인지 살펴보기로 한다.

2. 거버넌스 시각의 이해

세계화 시대에 새로운 형태의 거버넌스의 필요성이 요청되고 있다(Harrison

3) 예컨대 IT시대의 소프트웨어 산업의 경우, 기존의 장기적인 투자설비를 위한 민관 공동의 기술개발투자 모델이 더 이상 적절하지 않다. 왜냐하면 소프트웨어 산업의 경우 기술경로의 예측성이 낮고 시장사이클이 매우 빠르기 때문에 장기적 투자계획은 곧 무용지물이 될 수 있기 때문이다(Kim, Sangbae 2000; 임혜란 2001).

2004). 특히 동아시아 발전국가는 국가주도 산업정책에 의해 경제성장이 지속되어 왔지만 1997년 위기 이후 동아시아 발전모델의 적실성이 떨어지게 되었다. 국내외 다양한 행위자의 증가는 필연적으로 국가 자율성의 정도에 제한을 가하게 되었으며, 또한 다양한 행위자 간의 네트워크 건설이 국가의 수평적 조정양식을 위한 또 한 지속성장을 위한 발전의 동인으로 인식되기 시작했다.

거버넌스 개념은 학자마다 다양하게 제시되어 왔지만(Pierre and Peters 2000), 그 중에서도 정치경제의 거버넌스 개념은 다음과 같이 이해해 볼 수 있다.⁴⁾ 거버넌스는 “경제주체들 간의 행위를 조율(coordination)하는 정치경제적 과정”, 혹은 자본주의 경제에서 경제행위자들의 거래행위를 규율하고 조율하는 제도로 정의된다. 거버넌스 유형은 시장, 위계조직, 국가, 공동체, 결사체, 그리고 네트워크로 유형화해서 이해될 수 있다.⁵⁾ 국가 내부의 정책결정과정은 과거 동아시아 발전국가처럼 위계적인 정부주도 조정양식으로부터 벗어나 국가내부에서 다양한 행위자 간의 수평적 조정양식으로 변화한 경우도 있다. 또한 경제성장을 위해서 동아시아

4) 거버넌스 시각의 이해에 대한 설명은 저자의 글에서 부분적으로 발췌한 것임을 밝혀둔다(임혜란 2006).

5) 거버넌스 유형은 조율양식에 있어 경제주체간 힘의 분배차원에 따라 수평적 조율과 수직적 조율, 그리고 행위동기에 따라 이기적 동기, 의무적 동기에 따라 다양한 형태의 거버넌스 유형으로 나뉠 수 있다. 이기적 동기와 수평적 조율에 속하는 거버넌스 유형은 시장(Market)의 경우로 비교적 대등한 경제주체간에 서로 이윤을 추구하는 조율 방식으로 신고전주의 경제학의 모델로 이해할 수 있다. 위계조직(Hierarchy)은 경제주체들이 위계적인 회사조직으로 통합되어 이윤을 추구하는 조율방식으로 시장만이 유일한 대안이라는 신고전주의와 달리 신제도주의에서는 제도의 효율성을 강조한다. 이와 달리 의무적 동기 또는 비이윤적 동기에 기반을 둔 조절양식으로 국가(State), 공동체(Communities), 결사체(Association), 네트워크(Network) 등을 들 수 있다. 경제학적 입장과 달리 거버넌스 모델은 의무적 동기에 기반을 둔 조절양식에도 주목하고 있음을 주지할 필요가 있다. 그러나 의무적 동기와 이기적 동기의 구분 자체는 현실정치에 있어 그리 분명하지 않다는 문제점을 내포한다. 공동체(Communities)의 경우는 경제주체간의 거래행위가 신뢰, 호혜성, 공공선 등의 사회적 규범에 의해 통제된다. 국가(State)는 정부의 수직적 통제와 규제에 의해 경제행위가 조절되며, 결사체(Association)와 네트워크(Network)의 경우는 이기적, 의무적 동기와 수평적, 수직적 조율이 혼재되어 있는 거버넌스 유형이라고 할 수 있다. 결사체가 형식적 멤버십과 어느 정도의 강압이 존재하는 것과 달리, 네트워크는 자발적 교환과 신뢰에 기반을 둔 개인적 관계에 의해 조율되는 거버넌스 양식이다(임혜란 2006).

발전국가에서는 국가 주도에 의한 공사협력이 중요했지만 최근 혁신체제 건설에서는 보다 다양한 국내외 정치경제 행위자 간의 자발적이며 수평적인 네트워크 건설에 의한 조정양식이 보다 중요한 틀로 인식되고 있다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이, 거버넌스를 여러 다양한 형태의 조정기제(mode of governance)로 정의하면 시장, 국가, 위계조직, 공동체 등을 다 내포한다. 기존의 국가중심적 시각과 달리 거버넌스 틀을 사용하면 수직적 조율제도와 수평적 조율제도로 나뉘볼 수 있으며, 이기적, 의무적 동기에 기반을 둔 조율양식도 포함한다. 거버넌스 개념은 이러한 모든 것이 포함된 형태인 결사체와 네트워크 거버넌스의 조율양식도 설명할 수 있다. 발전국가인 한국은 수직적 조율양식인 국가중심적 거버넌스에 속한다. 그러나 최근 환경이 변화되어 예컨대 민주화과정에 의해 권력이 분산됨에 따라 수평적 조율양식을 포함하게 되었다. 한국은 기존의 국가중심적 조정패턴이 보다 수직적, 하향식으로부터 수평적, 상향식으로 변화하고 있지만 이 둘이 혼재되어 있는 것이 현실이다. 최근 한국산업정책의 변화 가운데 가장 큰 문제점 중의 하나는 조정기

		조율양식(Mode of Coordination)에 있어 경제주체 간 힘의 분배(Distribution of Power)	
		수평적(Horizontal) 조율	수직적(Vertical)조율
행위 동기 (Action Motive)	이기적 동기 (Self-Interest)	시장(Markets)	위계조직(Hierarchy)
	의무적 동기 (Obligational) 혹은 비이윤적 동기	공동체 (Communities)	국가(State)

결사체 (Association) 네트워크 (Network)

<그림 1> 거버넌스 유형⁶⁾

- 6) 이 그림은 Hollingsworth and Boyer(1997, 9)와 김의영(2001), 임해란(2006)으로부터 참조한 것이다. 사실 이 그림의 개념적 유형화는 문제점을 내포하고 있으며 거버넌스 개념 정의에 대한 논란을 가중시킬 가능성이 크다. 그러나 이와 같은 개념적 유형화를 통해 거버넌스 개념 자체의 모호성으로부터 탈피하여 개념 발전 가능성을 열어볼 수도 있다.

제의 부재라는 측면이다. 수직적이든 수평적이든 조정기제가 존재하면 괜찮지만, 수직적 조정방식이 무너지면서 다양한 행위자 간의 조율기제가 마련되지 못했을 때 그 부작용은 상당히 클 수 있다. 본 논문에서는 수직적, 수평적 조정기제를 모두 다양한 거버넌스의 양태로 포함해서 보고 있다. 그러나 과연 수평적 조정기제를 규범적 차원에서의 거버넌스 지향점으로 인식할 것인지의 여부도 궁극적으로는 다시 논의해야 할 것이다.

거버넌스 유형을 국가, 시장, 위계조직, 네트워크 등으로 이해하는 것은 거버넌스를 제도적 '구조'로 인식하는 것이다. 이 정의에 의하면 행동 동기를 이기적, 의무적 동기로 나누고 있지만 그러한 구분은 현실적으로 매우 모호하다. 정치인들의 행동 동기 역시 이기적 동기에 의해 설명가능하다는 점에서 <그림 1>은 보다 보완될 필요가 있다. 거버넌스를 '과정'으로 인식하는 시각에 따르면 거버넌스는 '통제와 조정(steering and coordinating)'을 의미한다(Pierre and Peters 2000, 22-3). 조정 패턴도 위에서 아래로의 위계적 성격과 비교적 평등한 주체 간의 수평적 조율과정을 내포한다. 거버넌스는 정치적 속성을 지니며, 필연적으로 협상과 타협이 존재하며, 승자와 패자가 존재하며 모호성과 불확실성을 갖게 된다.⁷⁾ 다양한 거버넌스의 정의와 유형 설명으로부터 알 수 있는 것은 거버넌스가 모두 '사회적 조정'의 방법이라는 공통점이 있다는 것이다.⁸⁾ 이러한 개념에 근거하여 다음에는 한국의 산업정책의 변화과정을 시기적으로 살펴본 후 변화의 내용이 거버넌스적 시각에서 어떻게 재해석될 것인가 바라본다. 특히 본 연구는 정부 내부의 정책결정과정에서의 조율양식에 어떤 변화가 있는지, 정부와 사회내 다양한 행위자 간의 조율

7) 신제도주의에서도 제도는 개별국가의 특정제도가 기업으로 하여금 특정타입의 행동을 하게 한다고 설명하고 있다. 이는 거버넌스 역시 제도로서 행동결과를 결정하는 주요 요인으로 작동한다고 본다는 점에서 거버넌스와 제도주의 시각은 상당부분 중첩되어 이해될 수 있다(Hall and Soskice 2001; 이명석 2002, 329).

8) Kooiman 2000, 146-50; 이명석 2002, 327. Kooiman에 의하면 거버넌스의 유형을 다음의 3가지 차원에서 설명한다. 자기 거버넌스(self-governing)는 개인적인 선택/행동의 결집으로 사회문제를 해결하는 양식이며, 공동거버넌스(co-governing)는 네트워크, 파트너쉽 등 평등한 주체들 간의 자발적인 상호작용에 의해 이뤄지며, 그리고 위계적 거버넌스(hierarchical governing)는 공식적인 명령/통제에 의해 해결하는 방식을 의미한다. 이때 공동거버넌스는 민주주의, 위계적 거버넌스는 관료제, 그리고 자기 거버넌스는 시장을 의미한다고 할 수 있다.

양식에는 어떤 변화가 있는지 살펴보기로 한다.

III. 한국 산업정책의 변화와 거버넌스적 해석

1. 한국 산업정책의 변화

세계화는 기존의 전통적인 산업정책 및 국가역할에 상당한 변화를 요구하고 있다. 한국정부도 그 목표달성 여부와는 별개로 기존의 산업정책의 방향을 보다 시장지향적인 환경제공이라는 차원으로 변화하고 있다. 한국 산업정책의 변화과정은 총 세단계로 나뉘를 수 있다. 제1단계는 1960년대에서 80년대 전반까지로 '업종별 육성정책' 시기이다. 1960년대에는 가발·섬유·신발 등 경공업을 중심으로 수입대체 및 수출촉진 정책을 추진하였다. 업종별 육성정책은 정부가 특정 업종에 대해 기술, 사업자 선정, 해외차관도입 등을 통해 자금조달, 설비투자 인허가 등을 직접 지원하는 정책이었다. 1970년대 이후는 중화학공업 중심으로 발전전략을 추진하여 기계, 조선, 전자, 철강, 석유화학, 섬유, 비철금속 등 7개 공업육성법을 제정하였다. 이를 통해 시장진입, 제품생산, 사업확장 등 광범위한 기업 활동에 정부가 직접 간여하였다. 이 시기는 정부주도의 산업육성정책을 통해 압축성장을 달성하였으나 중화학공업의 과잉, 중복투자 등 자원배분이 왜곡되는 결과를 가져오기도 했다.

1970년대의 OECD 국가의 경제정체현상, 오일쇼크 등은 한국의 중화학공업의 과잉, 중복투자가 보다 악화되는 결과를 가져왔다. 이러한 경제위기의 상황을 고려하여 1980년 중반이 되면 한국의 산업정책은 제2단계인 '기능별 지원정책'으로 변화한다. 1986년 기존의 7개 공업육성법은 '공업발전법'으로 통·폐합되었으며 이때부터 '산업기술개발정책'이 본격적으로 착수되었다. 산업정책이 변화하게 된 배경은 세계적인 개방화, 자율화 추세에 따라 특정성이 배제된 R&D 인력 입지 등 '기능별 지원정책'이 중요하게 된 데 있다. 기존의 개별산업에 대한 특정성을 내포한 지원에서 벗어나 기술개발, 인력양성, 산업입지 공급 등 환경에 대한 지원으로 보다 중립적 성격의 산업정책으로 변화된 것이다. WTO가 비록 94년도에 완결되었지만 UR 협정은 10년이나 지속되었기 때문에, 이미 국내에서는 수출연계지원

과 개별 특정 산업지원이 허용되지 않으리라는 것이 예측되었고, 따라서 이미 80년 중후반에 정부가 미리 대응한 것이라는 분석도 있다.⁹⁾ 그러나 이 당시에도 시장실패가 예상되는 업종에 대해 한시적으로 정부가 간여하는 '산업합리화제도(86-97)'를 운용하였다.¹⁰⁾ 또한 정부는 전반적인 제조업 경쟁력 강화 및 중소기업 육성에도 중점을 두었다. 첨단기술산업(정밀전자, 신소재 등 16개 업종)을 핵심산업으로 육성하였으며 중소기업 경영안정 및 구조조정 촉진법 제정 등으로 중소기업 육성을 강화하고자 했다.

제3단계는 90년대 후반에서 현재까지로 '시장주도 환경조성정책'이 그 기본기조라 할 수 있다. 이 시기는 공업발전법을 산업발전법으로 전면 개정하고 기업구조조정전문회사 제도를 도입하였다. 보다 구체적으로 벤처기업·부품·소재산업 육성과 신성장동력 발굴을 위해 벤처기업육성 특별법(97), 부품소재산업육성법(01), 전자상거래기본법(99) 등을 제정하였다. 공간적 산업정책으로서 지역클러스터를 육성하기 위해 산업기술단지지원특별법(98), 산업집적활성화법(02), 국가균형발전특별법(04) 등이 제정되었다. 환경친화, 대·중소기업상생협력을 위해 환경친화적 산업구조 전환 촉진법(97), 대·중소기업 상생협력 촉진법(06) 등이 제정되었다. 미국 등 주요 교역국과의 FTA 체결 등 적극적인 대외개방 정책을 위해 산업구조 고도화를 추진하였다. 산업구조 고도화를 위해 중소기업사업전환촉진에 관한 특별법(06), 제조업 등 무역조정지원법(06) 등이 제정되었다.

최근 논의되는 新산업정책은 다음의 3가지 전략의 차원에서 기존의 정책과 비교된다. 첫째는 기존의 수출·산출위주의 양적성장에서 벗어나 양질의 일자리를 창출하는 방향으로의 변화를 강조한다. 둘째, 기존의 불균형 성장전략인 대기업과 수도권중심, 제조업, 조립산업 중심으로부터 균형성장을 추진하는 방향으로의 변화를 강조한다. 셋째, 기존의 요소투입형 성장에서 즉 공장임지, 설비투자, 산업인력 등의 투입성장에서 혁신주도형 성장인 기술혁신 정보 지식투입의 성장으로의 변화를 강조한다.

新산업정책의 보다 구체적인 전략을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 고용있는 성

9) 인터뷰. 강남훈 산업자원부 산업정책국 산업정책과장, 2006, 11, 24.

10) 직물, 합금철, 자동차, 건설중장비, 중전기기, 염색, 비료, 신발 등 9개 업종이 그것이다.

장을 위하여 투자유망분야를 제시하고 이에 대한 지속적 투자증진을 위한 방안을 마련한다. 예컨대 신성장동력산업인 미래형 자동차, 지능형로봇, 디스플레이, 차세대 반도체, 차세대전지 등의 상용화 가능제품을 개발하며, 이를 위해 교육용로봇과 화재진압용로봇 등을 교육기관 및 소방서 등에서 시범적으로 보급함을 추진하도록 한다. 둘째, 균형있는 성장을 위하여 대·중소기업 상생협력 확산, 지역균형발전, 그리고 부품·소재 중핵기업을 육성한다. 예를 들면 대·중소기업 상생협력을 위해 2005년 5월 이후 총 4차례 VIP 주재 상생협력 대책회의를 개최하였으며 대·중소기업상생협력촉진법을 제정(06. 2)하였다. 또한 대·중소기업 상생협력 위원회를 출범하여 총리주재의 범부처 간 추진체계를 정비하였다. 지역균형발전을 위해서 국가균형발전특별법을 제정(04. 1), 국가균형발전위원회 설립(04. 7), 국가균형발전5개년계획 수립(04. 8), 그리고 국가균형발전특별회계를 신설(05. 1)하였다. 또한 지역별로 특성화된 산업클러스터를 거점으로 하는 성장동인 강화와 기업유치 확대전략을 추진하였다. 산업클러스터에서의 산학연 협력강화, 부품소재산업육성, 산업단지 혁신거점화, 지역투자촉진, 지역별 지원정책의 차별화, 리더십과 기획력 강화 등을 시도하였다. 부품·소재 중핵기업 발전을 위해 부품중핵기업 맞춤형 지원전략 추진 및 수요창출 기반을 조성하였다.

세 번째 전략은 혁신주도 성장을 위해 산업기술혁신체계의 내실화, IT인프라를 활용한 생산성 혁신, 그리고 혁신형 중소·중견기업을 육성하는 방안을 제시하였다. 예컨대 중소기업의 업종별 유형별 정책수요를 분석하여 맞춤형 혁신전략을 수립하고자 하였다. 산학협력을 활성화하기 위하여 대학별 특성화를 고려하여 연구중심대학, 산학협력형대학, 전문대학 등으로 세분화하여 발전시킨다. IT산업의 혁신네트워크를 구축하기 위하여 IT혁신 네트워크 CEO Summit 등을 개최한다. 혁신형 중소·중견기업을 육성하기 위하여 창업단계의 중소기업에 대해 초기자금을 공급하며 성장단계에서는 정책금융·R&D·인력 지원 등에 초점을 둔다. 뿐만아니라 글로벌 스탠다드에 적합한 중소기업 지원제도를 육성하기 위해서는 중소기업 지원제도를 수요자관점에서 재정비하는 방향으로 수정하였다.¹¹⁾

신산업정책의 특성을 종합적으로 평가해 본다면 현재의 정책이 과거와는 달리 정부가 상호작용해야 하는 사회내 다양한 행위자가 증가했다는 점이다. 과거의 소

11) <http://www.mocie.go.kr/index2.html>(검색일: 2006. 11. 15).

수 대기업위주의 성장전략에서 벗어나 대·중소기업 상생협력체제 건설과 함께 다수의 중소기업을 지원하는 방향으로 변화되었다. 지역혁신 클러스터 역시 지역의 지자체, 기업, 연구소, 대학 등 다양한 행위자와의 네트워크 구축과 상호작용이 중요한 핵심으로 떠오르게 되었다. 지역혁신클러스터 정책으로 인해 기존의 정적인, 1차원적인 산업정책의 성격이 지역과 공간을 기반으로 한 3차원적 공간적 개념의 산업정책으로 변화했다. 특히 혁신클러스터를 통해 지역개발을 가능하게 할 수 있으며 이는 경쟁력과 지역개발이라는 경제적 효율성과 정치적 고려의 변수를 동시에 해결할 수 있는 장점을 보이기도 한다. 그러나 이 두 변수를 잘 균형적으로 고려하지 않으면 정치적 이해관계 때문에 경제적 효율성을 잃어버릴 가능성이 많다. 뿐만 아니라 정부가 과거와 비교해 볼 때보다 다양한 행위자와 상호작용해야 하기 때문에 기존의 국가중심적인 수직적 의사결정구조 및 실행구조로는 변화된 상황에서 산업정책을 효율적으로 실행하기 어려울 수도 있다.

정부의 신산업정책의 또 다른 특성은 수요자 중심의 정책을 추진한다는 점이다. 즉 상향식 의사결정구조를 지향한다는 것인데, 실제로 이러한 취지가 얼마나 잘 실천되고 있는지는 좀 더 면밀히 분석해 봐야 할 것이다. 또 다른 특색은 신산업정책이 국가 내부의 다양한 행위자 간의 상호작용과 조정체계를 필요로 하게 되었으며 이를 위해 다양한 위원회를 가동시켰다는 점이다. 예컨대 대·중소기업상생협력위원회, 국가균형발전위원회, 지역혁신협의회 등 다양한 위원회를 구축했지만 과연 이들 위원회가 조정기제로서 그 역할을 다하고 있는지는 그리 긍정적이지 않다. 정부는 이처럼 다양한 행위자와의 네트워크를 구축하고 이들과의 상호작용이 증대된 상황을 맞이했다. 다음은 보다 구체적으로 산업정책의 결정 및 실행과정에 있어 정부 내·외부 조정양식이 어떻게 변화되고 있는지 살펴보기로 한다.

2. 산업정책의 변화: 수직적·하향적 조정기제에서 수평적·상향적 조정기제로의 변화?

1) 정부내부의 조정양식의 변화: 조정기제의 부제

과거 발전국가 시기에는 산업육성이 업종별 중심으로 지원되었다. 이 당시는 수출진흥이라는 목표가 분명했으며, 이를 달성하기 위한 수단과 정책적 동원, 그리고 평가기준 등이 비교적 단순했다. 당시에는 수직적 통합구조에 의한 의견조정과정이 지배적이었다. 그러나 1980년대 중반이후 기능별 지원으로 변화되면서 육성

하고자 하는 목표와 대상이 보다 복잡·다양해졌다. 예컨대 기술혁신, 인력공급, 입지공급, 노사제도, 금융공급 등의 환경조성이 그 목표가 되고 있기 때문에 정책적 이슈가 다양화되었고 이와 연관된 해당부처가 정책결정과정에서 보다 직접적으로 연관될 수밖에 없게 되었다. 산자부는 다양한 이슈마다 다양한 부처와 수평적으로 조정해야 할 상황을 맞이하게 된 것이다. 산자부 입장에서는 산업의 오염과 배출문제는 환경부와, 고품화 진화산업 육성을 위해서는 보건복지부 및 노동부와, 벤처자금 창업투자와 관련해서는 재경부와, 출자총액제한제도는 재경부 및 공정거래위원회와 수평적으로 협력하게 되었다. 당시의 구조에서는 경제부총리가 관련부처 장관회의를 통해 조정을 하며, 만일 조정이 어렵다면 대통령에게까지 올라간다.¹²⁾ 이와 같이 기존 발전국가 시대의 수직적 권력집중에 의한 의사결정이 최근에는 다양한 부처, 행위자로 권력이 배분되면서 수평적 의사결정 구조로 변화하였다. 그러나 보다 다양한 이슈에서의 다양한 이견이 있는 부처 간의 조정이 얼마나 효율적으로 이뤄지고 있는가 하는 점에는 매우 회의적이다. 이는 수평적 조정과정의 거버넌스 틀이 정착되고 있지 않음을 잘 반영하는 것이다.¹³⁾ 산업정책과 관련된 다양한 부처와의 협의와 조정의 필요성은 증가했지만 이를 조정할 효율적 기제는 발전되지 못했다.¹⁴⁾

정부 조직개편 이후 산자부, 재경부, 정보통신부 간에 부처 간 갈등이 증폭되었다. 1994년 개편과 98년 개편 이후에도 산업정책 헤게모니를 놓고 재정경제부와 산업자원부 간 힘겨루기가 지속되어 왔다.¹⁵⁾ 2004년 산자부는 '산업법정' 설립방

12) 국무총리가 조정해야 하지만 관련사안에 대한 전문성이 부족하고 조정할 만한 지위가 부여된 것도 아니다. 청와대의 강력한 리더십도 없고 따라서 조정이 일사불란하게 진행되지도 않는다.

13) 인터뷰, 강남훈 산업자원부 산업정책국 산업정책과장, 2006. 11. 24.

14) 2008년 새 정부에서는 경제부총리를 겸하던 재정경제부 장관을 폐지하는 대신 경제정책 총괄은 기획재정부 장관이 맡고 부처들 사이의 이견이 나올 때는 청와대 경제수석이 정리하도록 조직 개편을 했다. 그러나 최근 다시 쇠고기 파동과 화물연대 파업이 겹잡을 수 없게 악화되는데는 관계부처를 아우를만한 카드를 파위가 없었다는 판단이 제기되었고, 경제부총리 부활론이 확산된 바 있다. 그러나 이전의 경제부총리 시절에도 부처 간 갈등 조정엔 많은 어려움이 있었기 때문에 과연 제도의 문제인지 조정의 힘을 실어주는 '운영'의 문제인지 더 논의해 볼 필요가 있다. 최근 국무총리 주재하의 '국가정책조정회의'가 신설되면서 정부 주요정책에 대한 부처간 이견조율이 실행되고는 있다.

안을 추진했다. 산업법정은 산자부가 기업인으로부터 민원을 접수, 기업과 해당부처·지자체·감사원 등 관련 당사자가 모여 기업의 애로사항 및 규제를 윈스톱으로 해결해주는 창구이다. 특히 산업법정에서는 기업의 투자를 가로막는 각 부처의 법령과 제도까지 개선방안을 강구할 수 있도록 했다. 이는 산자부의 발언권 강화로 연결되는 것이었다. 그러나 산업법정 설립은 재경부의 강력한 반대에 부딪혀 없던 일로 되었다. 당시 재경부는 보도자료를 통해 산자부가 기업활동규제심의위 기능을 강화하되 산업법정 별도 설치문제는 신중히 추진하기로 했다고 표명했다. 2006년 산자부와 재경부는 '산업발전법' 제정문제를 놓고 다시 부딪히게 된다. '산업발전법'은 산업경쟁력을 저해할 가능성이 있는 규제에 대해 산자부 장관이 시정 조치 또는 개선을 권고할 수 있도록 하는 것이다. 법안에 따르면 산자부는 규제개혁위원회 협의를 통해 불합리한 제도를 뽑은 뒤 이를 다른 부처에 통보하고 해당 부처는 이에 따른 대책을 수립하도록 명문화했다. 이는 산자부를 산업정책 부처로 위상을 정립하겠다는 뜻으로 해석할 수 있다(서울경제신문 2006/07/24). 재경부는 이에 대해 산자부가 너무 앞서가는 것이라고 불편한 심기를 내비쳤다. 이러한 경우가 보여주듯이 부처 간 갈등이 심화되는 상황에서 갈등조정 기제는 빠르게 발전되지 못하고 있다.

정보화 시대에 접어들게 됨에 따라 정부는 정통부라는 독립된 부처를 통해 정보화추진체계를 구축해 왔으며, 이는 타 부처와의 관할권 분쟁을 가져왔다. 1994년 정부조직개편에서 체신부를 정보통신부로 개칭하여 산업정책기능과 정보화 기획 기능을 부여하였다. 1995년 정보화촉진기본법 제정, 1996년 정보화추진위원회의 신설 등을 통해 정보화 촉진의 제도적 기반을 마련하였다. 김대중 정부에 들어서면서 경제위기를 극복하는 과정에서 정보통신산업의 중요성이 재차 부각되었고 국가사회의 투명성과 효율성 제고를 위해 정보화 추진을 보다 강화하게 되었다. 정통부를 중심으로 한 정보화추진체계가 확립되었으며 전자정부의 조기실현을 위한 전자정부특별위원회가 구성되었다. 1994년 개편 때 정통부는 산자부로부터 정보산업의 육성기능을 이관 받았으며 과기부로부터 소프트웨어산업 육성기관을 이

15) 1994년 정부조직개편에 따르면 상공자원부가 통상산업부로 개편되면서 통상기능이 강화되었지만 외무부 통상국이 그대로 남아 있어 통상업무를 둘러싼 이원화체계가 존속되었다. 1998년 개편의 개정안에 의해 외교통상부는 통상교섭을, 산업자원부는 무역과 무역진흥을, 재경원은 경제협력을 맡게 되었다(임혜란 2003).

관 받았다. 정통부가 정보화추진체계의 주도적 역할을 할 수 있었던 근거는 이를 뒷받침할 수 있는 예산편성권을 보유했기 때문이다. 정통부는 정보화촉진기본법에 의해 정보화촉진기금을 관리, 운용하는 권한을 부여받음으로써 정보통신산업의 육성을 주도할 수 있는 법제도적 기반을 확보하였다.¹⁶⁾ 그러나 정통부는 과거 정보통신 인프라 구축과 CDMA IMT-2000 등 핵심 통신기술개발의 성과를 이루었음에도 불구하고, 정통부에 대한 IT업계, 특히 통신업계의 불신, 또는 산자부 등 타 부처와의 갈등을 지속해 왔다.

산자부와 정통부 간의 갈등을 예로 들면 다음과 같다. 산자부가 '부품 소재산업 발전특별법제정안'을 입법예고하고 1백2개 '부품소재기술 개발사업'을 공고하자 정통부는 IMT-2000을 내세워 핵심부품을 조기 개발하겠다고 했다. 산자부가 공고한 사업에는 IMT-2000과 관련된 부품소재가 다수 포함돼 있었다는 점에서 향후 국가차원의 부품소재 발전계획이 일관적으로 추진될 것인지에 대해 회의적인 시각이 많았다. 또한 산자부와 정통부는 전자화폐 사업을 둘러싸고 주도권 경쟁을 벌였으며, 서로 주도하는 포럼에 기업 참여를 유도함에 따라 관련기업들을 혼란에 빠뜨리기도 했다. 정보가전분야에 대해서는 정통부는 '인터넷정보 가전협의회'와 산자부는 '디지털 가전산업 발전 간담회' 등의 동시추진으로, 이와 관련된 전자, 통신, 장비, 콘텐츠, 건설업체들은 어느 장단에 춤을 춰야 할지 모르는 상황을 만들기도 했다. '산업의 IT화'를 강조하는 산자부와 'IT의 산업화'를 부르짖는 정통부는 업무영역의 중복성과 모호성 등으로 인해 부처 간 험난한 갈등을 겪기도 했다. 이를 통해 당시 산업정책과 정보화추진과 관련된 경제행위자 간의 갈등 조정 에 문제가 있었음을 알 수 있다.¹⁷⁾

정통부는 정보화 정책의 총괄기관으로서 수요정책과 공급정책의 균형을 추진한

16) 정보화 촉진기금은 국민의 세금으로 조성된 기금이 아니고 통신사업자들이 신규사업을 시작할 때 내는 출연금으로 만들어 졌다. 통신사업자들은 국가가 주인인 주파수를 매입해 통신사업을 하는데 이 주파수 매입대금으로 내는 것이 출연금이다. 따라서 다른 기금보다 더 도전적이고 모험적으로 사용할 수 있다고 한다(월간중앙 2002/04/01; 홍성걸 2003; 시사저널 2002).

17) 통신시장의 사업권을 쥔 정통부는 특정사업자를 비호하거나, 경쟁원리에 어긋난 상반된 정책을 남발한다는 비난을 받아왔다. 또한 정통부는 국내경쟁을 유도해 국제경쟁력을 높인다는 미명하에 통신사업권을 남발, 업계의 총체적 부실을 부추겼다는 비판을 받아왔다(신동아 2001/07/01; 한국경제 2000/08/14).

다. 1995년 정보화 촉진기본법 제정 이후 국가의 모든 영역에 대한 정보화 업무를 관장할 ‘정보화 추진위원회’가 구성된다. 정보화 추진위원회에서는 부처 간 정책 조율 및 합의를 도출하고 실질적인 정보화 정책은 정통부 등 관련부서가 입안 추진하는 시스템이다. 그러나 정보화추진위원회는 심의기구이며 정책에 대한 권한과 책임의 명확성이 적어 부처 간의 갈등을 조정할 역량이 부족하다. 기금에 관한 통제권이 없는 위원회가 부처 간의 이해관계를 조정하기란 어렵다. 이 역시 부처 간의 갈등과 조정기제가 미발달했다는 것을 잘 반영하는 사례이다. 정보화 전략은 그 특성상 다양한 부처에 퍼져 있을 수밖에 없는데, 문제는 이러한 다양한 부처의 문제를 통합, 조정하는 기능이 미비했다는 점이다. 부처 간의 업무영역이 적절히 체계화되어 있지 못하며 따라서 정통부와 산자부 등 타 부처와의 관할권 분쟁이 지속되어 왔다. 각 부처에 정보화 전담조직이 남아 있기 때문에 정통부와의 갈등이 지속되어 왔다.¹⁸⁾ 모든 사례의 공통적인 핵심은 최근 문제가 되고 있는 다양한 사안이 본질적으로 다양한 부처의 수평적 조정과정을 필요로 하는데, 그 조정기제가 발전되어 있지 않다는데 있다. 혹자는 미국 및 일본에 비해 한국 행정부처가 너무 많이 세분화되어 있다는데 문제가 있다고 한다. 따라서 정부조직개편의 방향은 나누어진 부처를 통합시키는 것이 한 방법이라고 한다.¹⁹⁾ 정부조직개편도 정밀한 연구에 의해 논의해 봐야 할 사안이지만 동시에 수평적 네트워크 조직의 활성화 방법도 병행해야 할 것이다. 정보화 시대는 어쨌든 네트워크 경제시대라는 점에서 부처 간 수평적 조정 기제를 정부조직의 구조변화와 함께 발전시킬 필요도 있을 것이다.²⁰⁾

18) 정통부와 산자부는 전자상거래정책, 소프트웨어 품질인증, 지적재산권 등의 갈등을, 문화부와 정통부는 용어표준화, 방송법, 교육용 소프트웨어, 과거처와 정통부는 과학기술기본법, 그리고 타 부처와 정통부는 전자서명법상 공인인증기관, 전자정부 등과 관련하여 갈등양상을 빚어 왔다(유석진 2006).

19) 인터뷰. 안현호 산업자원부 산업기술정책관. 부처가 다원화되어 있는 경우는 조정하는데 한계가 있는데 한국의 경우는 대부주의로 가야한다는 개인적인 견해를 제시하였다. 2006. 11. 28.

20) 산자부는 과거의 영광을 뒤로 하고 외환위기와 함께 산업, 자원정책 정도만 가진 왜소부처로 전락해 온 설움이 있었다. 2008년 새로운 MB 정부의 개편안에 따라 산자부는 정통부의 정부기술 산업정책, 과학기술부의 산업기술정책, 문화부의 방송산업진흥 기능을 가져와 지식경제부로 확대되었다. 새로운 정부조직 개편안이 새로운 거버넌스 조

2) 정부와 사회내 행위자 간의 네트워크와 조율기제의 변화: 발전국가의 제도적 유산 지속

과거 발전국가 시대의 산업정책 결정 및 실행과정은 국가와 대기업 간의 긴밀한 상호작용과 협력체제에 의해 진행되었다. 국가와 대기업의 관계가 비록 시기변화에 따라 국가 우위의 수직적 협력체제에서 기업의 역량이 증대하는 구조로 변화되기도 했지만 기본적으로는 국가가 소수의 기업 행위자와 수직적으로 협력하는 체제를 고수하고 있었다. 최근의 변화된 산업정책 결정과 실행과정은 사회내 다양한 행위자를 포함하는 네트워크 구축을 필요로 하게 되었다. 정부는 사회 행위자와의 수평적 의견교류, 수요자 중심 정책을 위해서 산업 업종별 단계와 공식적 비공식적 네트워크를 통해 의사교환을 시도하고자 했다.²¹⁾ 지역혁신 클러스터 구축을 위해서 지역대학, 연구소, 지자체와의 긴밀한 협력 네트워크가 필요한데 이러한 네트워크 구축을 위해 테크노 파크(Techno Park)와 산업단지공단을 만들어 이들이 네트워크 형성의 주체가 되도록 했다. 네트워크 구축 주체를 지자체로 하면 너무 관료적이기 때문에 제3의 기관인 테크노 파크를 구축하여 공동의 R&D 설비 구축, 다양한 집단 간의 신뢰와 협력을 위한 중개역할을 맡게 했다.²²⁾

지역혁신체계 구축을 위한 추진목표를 보면 첫째, 종합적·체계적 국가균형발전정책 추진으로 시너지 효과를 창출하고 둘째, 지방주도의 사업발굴 등 지역의 기획능력과 자율성을 배양한다. 셋째, 효율적인 거버넌스체계 구축을 통해 지역내 혁신기간 간 수평적 네트워크를 강화하며 넷째, 시도별로 대표적이며, 특색있는 지역혁신특성화 시범사업을 통해 지역혁신체계 구축 모델을 정립한다. 이러한 목표를 달성하기 위한 전략으로는 지역의 대표기구로서 지역혁신협의회를 구성하는 등 지역혁신체계의 형성 지원 및 조정역할을 수행할 수 있는 민주적 거버넌스 체계를(democratic governance) 구성하고 수요자 중심의 기업지원서비스를 강화한다.

정기제 문제 해결에 어떤 영향을 줄지 차후 연구에서 분석하기로 한다.

21) 정부는 수요자 중심 정책의 한 예로 다양한 단계의 의견을 수렴하기 위해 설문조사, 공청회 등을 시도했지만 이들 다양한 집단의 자발적인 협력유도에는 그리 성공적인 결과를 가져오지 못했다.

22) 관과 민의 성격을 다 갖고 있는 제3의 기관을 만들어 다양한 행위자간의 신뢰와 협력을 위해 네트워크를 구축하도록 했다. 인터뷰, 강남훈 산업자원부 산업정책국 산업정책과장, 2006. 11. 24.

또한 중앙정부와 지방정부 간의 유기적 협력체계 구축을 위해 중앙정부 지역사업
을 지역의 관점에서 추진한다는 전략을 제시하였다.

지역혁신체계 구축의 실행과 관리를 위해 정부는 국가균형발전 추진체제를 고
안하였다. 예컨대 새로운 중앙-지방관계를 설정하고 재정운용시스템을 개선하였
다. 그리고 국가계획과 지역개발계획과의 연계를 강화한다. 지방정부주도로 지역
발전계획을 수립하고 지역혁신협의회의 심의를 거쳐 경쟁원리에 따라 지원사업을
결정한다. 중앙정부는 단 비전을 제시하는 등 국가차원의 조정역할을 수행한다.
재정운용시스템을 개선하기 위하여 국가균형발전특별회계(균특)를 운영하였는데,
이는 지역의 투자 우선순위를 바탕으로 지역사업을 체계적으로 뒷받침하도록 하
기 위한 것이다. 지방재정운용의 자율성과 책임성을 강화하는 것을 추진했다. 그
러나 균특의 경우에도 지방은 재정의 자율성이 적다고 하며 중앙정부는 이를 점차
늘리는 방향으로 추진할 것이라고 했다.²³⁾

지역혁신체계를 구축하기 위해서 정부는 지역의 대표기구로서 지역혁신협의회
를 구성하여 기업, 대학, 연구소, 지자체, 시민단체, 지역언론 등이 참여하여 해당
지역의 발전을 위한 비전과 전략, 주요시책 등을 심의한다. 이는 곧 민주적 협치구
조(democratic governance)를 정착함으로써 지역내 합의를 도출하도록 하기 위한 것
이다. 또한 지역산업의 분포, 기업, 대학 및 연구소의 R&D 능력을 파악하는 지역
혁신역량 기초조사를 실행한다. 대학, 기업, 연구소 등 혁신주체 간의 네트워킹과
공동학습을 활성화하기 위해 지역혁신특성화사업을 추진한다. 마지막으로 지역혁
신 성공사례 발표회등 지역혁신박람회를 정기적으로 개최하여 범국민적 공감대를
형성하고자 했다. 지역혁신체계를 구축하기 위해 다양한 행위자 간의 네트워크를
형성하는게 중요한데, 예를 들어 정부는 대학, 기업, 연구소 간의 긴밀한 의사소통
과 지식교류를 제공하는 'INNO-Cafe(혁신사랑방)' 등을 조성하였다. 산학연 네트
워크의 사랑방 역할로 암묵지 공유 및 혁신 창출의 증거로 2004년 24개소에서
2008년 150개소로 증가했다고 한다. 지방대학을 산학협력 연구중심대학으로 육성
하여 산업시설과 우수연구인력의 지방유입을 유도하도록 하였다. 지금까지 설명
한 것은 정부가 신산업정책을 보다 상향식 결정과정 패턴과 수요자중심의 정책과

23) 인터뷰. 윤선영 산업자원부 지역산업균형 발전기획관 균형발전정책팀 행정사무관.
2006. 11. 28.

정으로 구축하겠다는 취지에 대한 것이다. 실제로 정부가 얼마나 이러한 취지를 잘 살려 정책을 결정하고 수행하였는가 하는 것은 또 다른 별개의 문제이다.

정부는 이를 바탕으로 지역별 혁신클러스터를 육성하였다.²⁴⁾ 정부가 적극적으로 추진하고 있는 혁신(Innovation)전략은 혁신을 단순히 개인적, 기업적, 산업적 현상에 초점을 두기보다 넓은 체계적 현상을 의미한다. 이런 점에서 혁신능력은 개별조직 및 제도 간의 결사능력(associative capacity) 혹은 네트워크능력에 달려 있다고 해도 과언이 아니다(손열 2005, 7). 정보화 시대의 산업정책 가운데 새로운 것은 이처럼 산학연이라는 다양한 행위자 및 조직의 네트워크를 구성하고 이들 간의 상호작용이 혁신의 동력으로 기능할 것을 유도하고 있다는 점이다. 한국정부 역시 이러한 점을 인식하고 클러스터 추진전략을 강조해 왔다.

정부가 추진한 클러스터 단지는 전국에 걸쳐 50여 개가 넘지만 아직까지 성공사례로 평가받아 다른 지역의 벤치마킹의 대상이 된 경우는 아직 없다(기영석 2004). 클러스터 가운데 대표적인 예는 대덕의 경우로, 이는 1997년 IMF 구조조정 이후 전국적인 벤처육성정책의 지원 하에 대덕연구단지에서 분리 창업한 벤처기업이 핵심을 이룬 클러스터라 할 수 있다. 이 과정에서 중요한 역할을 수행한 기관은 ETRI, KAIST, 충남대 등의 인적 네트워크였으며, 대덕밸리벤처연합회도 산학연을 연결하는 다양한 기회와 소모임을 제공하는 역할을 했다. 대덕은 생산체계 측면에서 인력과 연구개발, 그리고 전후방 연계에서 지역과의 밀착정도가 높다고 할 수 있다. 그러나 마케팅과 생산기능에 있어서 지역의 역할이 약하며 공급과 시장의 대부분을 수도권에 의존하고 있다. 이러한 점은 대덕 클러스터의 성장에 구조적 장애로 기능하고 있다. 또한 연구개발 네트워크의 경우 연구단지에서 실질적인 기술이전이나 협력효과를 얻지 못하고 있으며, 협회나 소모임으로부터 기술보다는 인적네트워크나 시장동향 정도의 정보를 얻는 수준이다(임혜란 2006). 성공적인 경우로 인식되는 대덕 클러스터 형성에 있어 정부의 벤처육성정책과 대덕 연구단지내 정부출연연구기관의 대규모 구조조정이 벤처창업과 클러스터의 네트워크

24) 대덕연구단지의 혁신클러스터화, 산업단지의 혁신클러스터(창원, 구미, 울산, 광주, 안동, 시화, 원주, 군산)를 시범클러스터로 집중육성하고 성과를 바탕으로 확산한다. 또한 오성생명과학단지 등 미래형 혁신도시 10여 개를 건설한다. 지역혁신체계의 틀 속에서 4+9개 지역산업진흥사업을 추진하여 지역의 혁신클러스터 형성을 가속화하도록 했다(국가균형발전위원회 2004).

를 가속화시킨 외부적 여건으로 평가된다. 그러나 기술이전, 상업화, 생산과 시장의 연계부족, 다양한 행위자 간의 긴밀한 네트워크 구축 부족이라는 한계를 보여 주고 있다는 점에서 정부의 산업정책은 그 문제를 반영하고 있다(황주성 2004).

클러스터는 생산업체 뿐만 아니라 부품 공급업체, 금융건설업 등 서비스 제공업체, 연구소, 협회, 대학 등이 일정지역에 모여 생산 연구개발 전략적 제휴 등 상호작용을 하면서 부가가치를 창출하는 집적지를 뜻한다. 그러나 단순히 물리적 집합을 건설하는 것과 진정한 의미의 클러스터는 아주 거리가 멀다. 수많은 클러스터 중 지역별로 특정산업을 선정하고 지원하는 하향식 클러스터보다 시장주도 클러스터 형성이 용이하도록 시장의 불완전성을 제거하는데 초점을 맞추는 상향식 클러스터가 보다 성공적이다. 한국은 정부주도의 하향식 클러스터 경우에 속한다. 한국정부는 네트워크 창출을 구축하기 위해 그리 적극적 역할을 수행하지 않았다. 그렇다고 정부주도 클러스터가 다 실패하는 것은 아니다. 정부주도 클러스터가 성공하기 위해서는 지역 혁신주체들의 자발적 의지 구축과 상호협력 네트워크 형성을 위한 유리한 환경을 조성해야 한다(한국경제 2003/06/01).

지역 혁신클러스터 정책 가운데 또 다른 대표적인 경우로 밀라노 프로젝트를 그 예로 들어볼 수 있다. 밀라노 프로젝트는 대구지역 섬유산업육성 방안으로 직물부문의 경쟁력을 높이면서 궁극적으로 그 직물을 사용하는 패션산업이 대구 지역에서 뿌리를 내릴 수 있도록 그 기반을 구축하는 산업이다. 국내 최대의 섬유단지이면서도 소품종 대량생산방식, 미들 스트림에 편중된 산업구조, 취약한 생산기반, 낮은 기술력과 기획력 등으로 인하여 대외경쟁력을 상실하고 있는 대구·경북지역의 섬유산업을 21세기의 고부가가치형 섬유산업으로 구조를 개편하고 세계적인 섬유·패션산업의 메카로 육성, 발전시키는 것이 밀라노 프로젝트의 목표이다.²⁵⁾ 기본적인 추진 방향은 첫째, 섬유의 각 공정에서 생산되는 제품의 고급화 또는 고기능화를 도모하기 위한 생산기술의 개발을 지원하는 것이고, 둘째는 다운 스트림

25) 2000년 한국 섬유산업의 비중은 수출이 11.9%, 고용이 15.2%, 그리고 생산액의 8.3%를 차지한다. 한국 섬유산업의 문제점은 1. 직물·염색 등 미들 스트림의 비중이 높다. 2. 제품의 차별화 및 고부가가치화가 부족하다. 3. 섬유시장에 대한 마케팅 전략이 취약하다. 4. 특정지역에 대한 수출(예컨대 중국) 의존 현상이 높다. 5. 섬유관련 업종간 협력체제가 미흡하다. 특히 대구지역 섬유산업의 업종별 비중은 제직이 33.6%, 염색이 23.8% 등 미들스트림에 특화되어 있다. www.milanoproject.daegu.kr(검색일: 2008. 9. 1).

의 육성과 지원을 통하여 미들 스트립에 편중되어 있는 지역의 섬유산업구조를 개선함을 물론, 시장의 패션 트렌드가 창출될 수 있는 기반을 조성하는 것이다. 밀라노프로젝트는 대구·경북개발연구원이 1997년 대구, 경북 섬유산업협회의 용역으로 만든 '대구 경북 섬유산업 구조 개선방안'을 모태로 하고 있으며 1998년 3월 김대중 대통령이 취임한 후 산자부의 업무보고를 받는 자리에서 섬유산업은 결코 사양사업이 아님을 지적하고 투자와 노력만 하면 대구는 '동양의 밀라노'가 될 수 있다고 강조하면서 섬유산업의 육성 지원을 지시하면서 구체화되었다.

밀라노 프로젝트는 1단계(1999~2003)에서 총 17개 사업을 추진하고자 했다. 섬유소재 및 제직관련 5개 사업(25.7%), 염색·가공의 6개 사업(25.2%), 패션·어패럴 3개사업(24.8%), 그리고 유통 2개 사업(16.8%) 등을 추진하고자 했다. 2단계(2004~2008)사업에서는 총 16개 단위사업이 주를 이루는데 인프라 3개 사업(12.8%), 연구개발의 8개 사업(64.1%), 인력양성의 1개 사업(3.7%), 그리고 기업지원서비스 4개 사업(19.4%) 등을 추진한다. 5개년 사업이 끝나는 2003년에는 한국이 중국, 이탈리아에 이은 세계 3대 섬유대국의 위상을 확보하게 될 것으로 기대하였다. 정부는 이태리 밀라노시와 자매결연 및 경제, 문화 예술을 포함한 10개 분야에 걸쳐 교류확대 협력을 약속하였다.

2000년 3월 밀라노 프로젝트 17개 사업에 대한 계획의 수립과 변경, 집행, 조정 등의 승인절차를 산자부가 실질적으로 주도해 왔으나 그 이후부터는 대구시가 사업추진을 할 수 있도록 권한을 이행하였다. 또한 정부는 산자부가 제시한 대구·경북지역 섬유산업육성사업 운영지침에 따라 '대구·경북섬유산업육성추진위원회'를 구성하여 사업자선정, 사업 내용의 타당성, 지원자금 집행계획 등에 관한 사항들을 심의 및 의결하였다.²⁶⁾

밀라노 프로젝트는 2001년 지방산업단지 지정 이후 단지 내 주거지에 대한 외자유치 무산, 사업성 부족에 따른 감사원의 재검토 지적 등으로 어려움을 겪어 왔다. 2005년 감사원은 대구시가 추진해온 '밀라노 프로젝트'의 핵심인 패션어패럴밸리 조성산업과 관련, '타당성을 면밀히 분석한 뒤 사업의 추진 여부를 전면 재검토하

26) 대구·경북지역 섬유산업육성추진위원회는 위원은 30명 이내로 섬유에 관한 학식과 경험이 풍부한 인사로 구성하며, 위원장은 대구시장과 민간업계 대표 1명의 공동위원장 체제로 운영한다. 이는 업계의 다양한 의견을 사업추진에 적극 반영하여 효율적인 사업 운영 효과를 기대하였다.

라'고 통보했다. 감사원은 패션산업은 고급원단의 제조, 첨산염색, 가공 같은 기술 기반이 없는 상태에서는 인위적인 육성이 곤란하다고 지적하면서 대구는 이런 패션 기반이 극히 취약하다고 지적했다. 대구시는 상당부분 친척이 된 사업을 중단하는 것은 불합리하며 이 사업 내용은 상당한 타당성이 충분하다고 밝히면서 이에 반발하였다.²⁷⁾ 감사원은 대구시 등이 고품질의 섬유 직물 생산기반을 갖춘 후 단계적으로 패션산업에 진출하라는 외부 연구기관들의 지적도 무시했음을 밝혔다.

밀라노 프로젝트의 문제는 1986년 공업발전법에 의해 시행된 구조개혁사업으로부터 시작된다. 당시 구조개혁사업을 위해 정부는 개방된 중국시장으로부터의 합섬직물 수요에 맞추어 일본제 직기를 막대한 저리의 외화대부도 도입했다. 그러나 중국이 생산시설을 갖추게 됨에 따라 업계는 중국현지로 생산시설을 이전할 수밖에 없게 되었고 몸집이 비대해진 지역 섬유업계는 IMF체제로 들어가면서 도산이 속출했다. 이러한 시기에 DJ정부는 밀라노프로젝트를 시작했다. 제1단계(1999~2003) 총사업비는 6,800억 원으로 국비부담이 3,670억 원이며 실제 집행된 국비지원은 5년 동안 1,003억 원이었다.²⁸⁾ 이미 집행된 패션어패럴조성사업 700억 원은 직물·염색 중심의 지역섬유산업과는 아무런 관계가 없었다. 이를 두고 밀라노프로젝트는 중앙정부와 지방정부의 자의적 판단에 의한 관주도형 산업지원정책이라고 비판되기도 한다. 섬유업은 원사메이커인 대기업, 원사를 제작·염색하는 다수의 중소기업, 봉제어패럴 중심의 패션산업 등 섬유산업이라고 하기에 그 내용면에

27) 감사원은 대구시가 패션어패럴 단지 조성을 위한 재원조달의 경우 총 사업비 3007억 원 중 국비 700억 원을 제외한 2,307억 원의 민간자본 조달방안을 전혀 마련치 않아 사업 시작 5년째인 2004년 8월까지도 사업진척률이 18%에 불과함을 지적하였다. 패션어패럴 단지 규모도 입주수요 조사결과보다 무려 53배나 넓은 9만 9671평으로 조성되어 있는 등 그 타당성이 미흡하다고 지적하였다(조선일보 2005/04/01).

28) 밀라노 프로젝트 1단계(1999~2003)사업은 대구지역의 섬유산업구조를 재직염색 중심에서 패션디자인 중심의 구조로 전환하기 위해 전체 6,800억 원을 투자하는데, 이중 정부투자자는 3,670억 원(54%), 지방자치단체 515억 원(7.5%), 민자 2,615억 원(38.5%)으로 구성되었다. 2단계(2004~2008) 사업은 기업이 필요로 하는 신제품 연구개발(R&D)과 해외 마케팅 등 실질적으로 기업지원 서비스 사업을 위주로 5년 동안 16개 사업에 총 1886억원(중앙정부 1395억 원(73.9%), 지방정부 205억 원(10.8%), 민자 286억 원(15.3%))을 투자한다.

서는 성질이 매우 판이한 다양한 업체들로 구성되어 있다. 따라서 최종의 하이패션 제품을 생산하기 위해서는 이들 업체들이 네트워크를 형성하여 밀접한 협력체제를 구축해야 한다. 또한 협력체제를 구축하는 연결고리에 정부지원이 있어야 한다. 예를 들면 정부는 일본과 같이 지역밀착형 연구소를 활성화하기 위한 전문가적인 지원시책을 수립해야 했지만 그러지 못했다. 예컨대 대구지역 섬유업체들은 신제품 개발 때 섬유관련 연구소에서 별 도움을 받지 못한다는 조사결과가 나왔다. 2005년 조사에 따르면, 신제품 개발시 필요한 아이디어를 얻는다는 섬유업체는 단지 1.7%에 머물렀다. 회사자체에서 아이디어를 얻는 사업장은 32.3%, 원사메이커에서 아이디어를 얻는다는 업체는 8.2%, 무역중개상으로부터는 3.9%, 그리고 타사의 제품으로부터 아이디어를 얻는다는 업체는 11%나 되어 아직도 베끼기의 문제를 여실히 잘 드러내고 있음을 알 수 있다.²⁹⁾ 밀라노 프로젝트 사업에서 연구소 설립이 중요한 부문을 차지하는데 섬유업체 현장에서 연구소의 도움을 받지 못한다는 조사결과는 매우 충격적이며 이는 밀라노 프로젝트가 실패한 것이 아냐는 판단을 가져오기도 했다.

밀라노 프로젝트에 대한 평가는 아직 본격적으로 내려지지 않고 있지만 섬유산업에 대한 제도약을 위해 정부가 수천억 원을 지원했음에도 불구하고 대구를 대표하는 섬유가공산업은 최악의 위기를 맞이해 왔다고 평가된다. 2000년 기준으로 대구·경북 염색가공업체의 생산은 2조 2,835억 원 규모로 경기지역 1조 8,550억 원 보다 앞섰으며, 4년 뒤인 2004년 말 기준으로 대구·경북은 1조 4,274억 원으로 생산이 감소한 반면, 경기는 1조 9,414억 원으로 오히려 늘었고 지역 염색가공산업체 수와 종사자 수도 급격한 감소세를 보이고 있다. 또한 대구지역 섬유 생산기반이 크게 약화된 것으로 조사되었다.³⁰⁾ 그동안 세계 화학섬유 시장을 선도해 온 대구

29) 2005년 12월 대구시가 대구·경북지역 섬유업체 2,700여 곳을 조사한 결과이다(한겨레 2005/12/19).

30) 2001년부터 4년 동안 설비 감소율이 37.8%에 이르고 10년이 넘는 노후설비 비율도 제적기 74%, 염색기 73.3%로 조사됐다(한겨레 2005/12/19). 밀라노프로젝트 추진과정에서 국비를 유용, 횡령한 혐의도 논란이 되고 있다. 시민단체의 주장에 따르면 정부지원금으로 대구시와 관련기관들이 비자금을 조성하고 각종 연구개발비를 부당하게 집행했다는 논의가 엇갈리고 있다. 이러한 논의는 밀라노프로젝트에 대한 막연한 불신감을 가져올 수 있어 지속적인 추진에 걸림돌이 될 수 있다고 지역섬유단체의 한 관계자는 말했다(매일신문 2006/06/27).

섬유가 생산능력을 크게 상실했다는 분석이 가능하다. 대구·경북지역의 섬유산업이 위기에 몰린 이유를 원화강세에 따른 수출부진, 업황부진으로 인한 금융기관 대출기피와 업계의 대응 미흡 및 기술개발 노력부족, 시장정보 수집, 마케팅 능력 취약 등을 원인으로 지적하기도 한다. 그러나 환경변화에도 불구하고 경기지역보다 대구·경북이 보다 더 위기에 몰린 이유가 밀라노프로젝트에 의한 정부지원과 무관하다고 할 수 있는지는 의문이다.³¹⁾ 부정적 평가에도 불구하고 대구시와 일부 관련 기관들은 밀라노 프로젝트를 아직 실패라고 단정 짓는 것이 이르다고 주장한다. 구조개선 정책 추진 때의 산업성과는 초기에 악화됐지만 이후 10년에 걸쳐 개선 성과가 나타나기 시작했다고 한다.³²⁾ 최근 2009~2012년까지 3단계 밀라노 프로젝트 안이 제시되었지만, 2단계까지의 밀라노프로젝트에 대한 평가는 대체로 부정적이다.

새롭게 변화된 산업정책의 대표적 예인 지역혁신 클러스터 구축플랜은 정부의 산업정책 추진의도와 달리 정책결정과정에서 상향식 패턴을 보였다고도 할 수 없으며, 수요자 중심의 산업정책으로 결정된 것도 아니었다. 실행과정에서도 다양한 행위자 간의 네트워크 구축을 통해 혁신을 가져오는 결과를 반영한 것도 아니었다. 물론 국내산업 클러스터는 아직 선진국에 비하면 초보적 발전단계에 있다. 한국의 경우, 비전제시자의 역할을 담당하는 구성주체도 분명하지 않으며, 분업 네트워크 형성도 부족하고, 대학의 역할도 미비하다. 경제주체들 간의 상생의 네트워크가 없거나, 있어도 일방적 종속적 관계가 대부분이다(복득규 외 2002). 한국의 클러스터 산업정책은 이러한 네트워크 형성에 실패했음을 알 수 있다. 또한 산

-
- 31) 밀라노프로젝트와 유사한 지역혁신클러스터 정책의 예로 부산 신발산업을 살펴보자. 2000년을 기점으로 전국신발산업 1인당 부가가치와 부산의 그것은 별 차이가 없었다. 그러나 2004년에는 전국 신발산업 1인당 부가가치가 부산의 그것보다 2배 이상의 차이를 내면서 증가하고 있다. 부산신발산업의 1인당 부가가치가 떨어지는 이유가 정부지원과 무관하다고 할 수 있을지는 의문이다. 마찬가지로 2000년 전국섬유산업 1인당 부가가치가 대구섬유산업 1인당 부가가치와 유사하다가 2004년에는 전국이 대구를 훨씬 앞지르는 추세를 보여주고 있다. 인터뷰. 김주훈 박사 산업·기술경제연구부장 2006. 11. 16. 한국개발연구원(KDI).
- 32) 예컨대 성장가능성이 낮은 업체가 도산되었는데, 실제 98년 3,216개 섬유업체가 2006년 2,917개로 줄었다. 신제품 개발은 98년 7,679건에서 2006년 만 4,686건으로 늘었다는 것이다(서울신문 2007/10/02).

업정책의 유형은 중앙주도형이며 하향식 조정양식이라는 점에서 지역별, 산업별 혁신주체의 특성을 고려하지 못했으며, 경제주체 간의 신뢰와 호혜성 창출에 기반을 둔 네트워크 활성화를 가져오지 못했다. 예를 들어 정부의 정보화 추진체계의 성공적 성과에도 불구하고 정보화 추진체계의 조정양식은 각 부처의 조정과 협력, 비정부 행위자와의 협력을 유도할 정책 네트워크 건설에 실패했다. 또한 산업정책과 관련하여 산자부와 그 외 다양한 부처와의 관할권 분쟁에도 불구하고 이를 조정해줄 기제가 있는 것도 아니었다. 즉 한국은 다양한 경제행위자들의 상호조정을 가능케 할 네트워크 거버넌스 발전이 아직은 미비한 상황이라고 할 수 있다. 특히 클러스터 형성에 정부가 주도적인 역할을 했지만 그러다 보니 지역과 산업내부의 자발적이며 상호적인 네트워크 형성을 가져오지 못한 한계를 보이고 있다. 네트워크 거버넌스의 본질은 과거 발전국가처럼 정부의 주도적 역할에 의해 네트워크가 만들어지는 것이 아니라 정부의 다양한 행위자들이 자발적, 수평적 협력에 의해 네트워크 조정양식이 형성되는 것이다. 문제는 한국의 경우 국가정책에 의해 다양한 구성원들이 클러스터지역의 한 곳에 모여는 있지만 그들 간의 상호작용은 별로 없다. 또한 그러한 상호작용을 가능하게 할 공식·비공식적 네트워크 체제가 구축되어 있지도 않다. 만일 자발적 수평적 협력이 안 일어나는 경우는 정부가 그러한 상호작용이 지속적으로 이뤄질 수 있는 유용한 네트워크 체제를 구축하도록 여러 다양한 방안을 마련해야 한다. 그러나 한국 정부는 여러 다양한 기관을 한 지역에 집결시키는 수직적 역할만 했지 그들 간 협력 네트워크 창출에는 소홀했다. 그런 점에서 한국은 아직도 발전국가적 유산이 지속되는 경향을 반영하고 있다.

IV. 결론

본 연구는 1990년 이후 정부가 추진하고 있는 신산업정책의 내용을 살펴봄으로써 산업정책의 변화내용, 방향, 그리고 그 의미를 분석해 보았다. 대·중소기업 상생협력, 클러스터 산업단지 육성, 부품·소재산업 육성정책은 과거의 발전국가와 비교해 볼 때 산업정책의 대상 행위자들의 수가 다양해졌음을 알 수 있다. 정부가 추진하는 산업정책의 목표와 전략을 살펴보면 공급자 중심에서 수요자 중심의 산업정책으로 변화했으며, 다양한 행위자를 아우르는 정책으로, 그리고 정책결정 패

턴은 하향식, 수직적 조정과정에서 상향식, 수평적 조정과정의 특성으로 변화되었다. 그러나 실질적으로 수평적 거버넌스 틀이 정착되었다기 보다는 아직도 과거의 수직적, 하향식 패턴의 거버넌스가 존재하며 과거 발전국가의 유산이 그대로 유지되고 있음을 알 수 있다.

발전국가였던 한국의 산업정책은 어떤 방향으로 변화하고 있는가? 한국은 과거와 달리 21세기 산업정책의 방향과 비전을 제시하는데 있어 추진력과 효율성의 힘을 잃고 표류해온 것은 사실이다. 그럼에도 정부는 지속적인 발전을 유지하기 위해 투자의 조정기제로서, 혁신을 위한 기제로서 산업정책의 수단을 유지하려고 노력해 왔다. 그런 점에서 한국의 발전국가의 속성은 지속되고 있다고 볼 수 있다. 단 한국은 세계화, 민주화, 정보화라는 새로운 시대에 맞는 새로운 내용의 산업정책을 시도하고 있다. 새로운 신산업정책의 내용은 앞서 밝혔듯이 다양한 행위자들 간의 수평적, 상향식 패턴의 거버넌스를 필요로 한다. 그러나 정책결정과정의 조정기제와 구조는 과거의 발전국가와 비교해 볼 때 크게 변화하지 않았다. 산업정책의 목표와 내용 자체는 다양한 행위자를 아우르는 혁신체제와 네트워크 건설에 있지만 정책결정 및 실행과정의 패턴은 아직도 과거의 발전국가적 구조를 유지하고 있는 비정합적인 현상을 보이고 있다. 따라서 지원은 계속되고 있지만 효과적인 수요자중심의 정책과 실행, 평가과정이 뒤따르고 있지 못한 데 최근 산업정책의 실패의 원인이 있다고 보겠다. 또한 다양한 행위자로 그 상호작용 및 지원의 대상의 수가 증가했으므로 이들에 대한 사후평가 관리가 제대로 되지 못하고 있어 경쟁력과 혁신이라는 차원에서 의도한 결과를 가져오지 못했다.

신산업정책인 지역혁신 클러스터 산업정책과 관련한 분석을 통해 다음과 같은 함의를 이끌어내 볼 수 있다. 첫째, 신산업정책의 취지와 달리 클러스터 산업정책이 정부에 의한 중앙주도형, 관주도형 산업지원시책이었다. 지원 할당이 정치적 형평성의 차원에서 먼저 결정된 이후 지역산업에 대한 기획이 되는 순서로 진행되었으며, 따라서 지역현장의 목소리가 정책결정에 반영되지 못했다. 다시 말해 다양한 행위자가 연계된 상황에서도 과거의 하향식, 수직적 패턴의 정책결정과정은 보여주고 있다. 수요자 중심의 산업정책을 펼 것이라는 취지와 달리 기획을 위한 아이디어도 중앙차원에서 형성되었으며 예산권과 조정권을 중앙정부가 갖고 있는 상황에서 실행과정은 지자체에 넘기는 어정쩡한 상태가 지속되고 있었다.

둘째, 국가 내부의 권력이 다양한 부처와 행위자에게 배분되면서 부처 간 조정

과정이 어렵게 되었다. 국가 내부의 수평적 거버넌스 조정기제가 구축되지 못했으며, 이러한 거버넌스 기제의 부재가 오늘날 산업정책이 표류하게 된 근본적 원인이라고 볼 수도 있다. 뿐만 아니라 중앙과 지방과의 협조, 다양한 행위자 간의 상호작용을 가능하게 해 줄 수 있는 네트워크 구축이 시급한데 이러한 구축이 잘 되고 있지 않다. 정부는 과거의 수직적 조정과정의 패턴으로 되돌아 갈 수는 없고 현재 수평적이며 상향식 정책결정과정의 패턴으로 가고자 하기 때문에 이러한 패턴이 정착될 수 있는 방법을 찾아보는 것이 시급하다.

셋째, 과거 발전국가에서의 산업정책은 정치논리와 경제논리가 적절히 조화되어 정책에 반영된 경우였다. 물론 정치논리가 우선시된 경제정책이 경제적 비효율을 가져온 사례는 많다. 그러나 최근 신산업정책은 민주화가 진행된 이후 자원배분에 대한 정치인들의 압력이 보다 거세지면서 정책결정의 경제적 합리성의 논리보다 정치적 형평성의 논리가 보다 중시되는 경향이 많아졌다. 지역혁신클러스터 역시 대구·경북의 섬유산업 진흥에서 시작되어, 부산의 신발산업, 경남 창원 의 기계산업, 광주 의 광산업 등으로 이어진 것은 지역균형발전이라는 형평성의 논리가 반영된 것이다. 형평성의 논리는 반영되었는지 모르지만 시장의 경쟁논리는 사라지고 말아 사실 정부의 클러스터 지원이후 생산성이 오히려 떨어지고 있음이 이러한 문제의 현실을 잘 나타내 주고 있다.

대·중소기업 상생협력 정책 역시 경제논리와 사회정책이 만나는 곳이다. 대·중소기업 상생협력 정책은 정치적 논리가 강조되다보니 중소기업 내부의 영세화를 막기 위한 구조개선 정책이 발을 들여놓을 수 없게 되었다. 최근 일선에서는 대·중소기업 상생협력 정도가 과거와 달리 많이 개선되었으며 오히려 문제가 되는 것은 중소기업의 재하청구도에서 많은 불공정관행들이 악화되고 있으며 이는 중소기업의 영세화와 무관하지 않다. 그런 점에서 중소기업내 구조조정 필요성도 고개를 들고 있지만 선거를 위한 형평성과 정치적 합리성의 논리에 밀리고 있는 실정이다. 흔히 산업정책은 경제적 효율성 및 합리성에 근거하여 결정되므로 경제논리와 정치논리를 분리해야 하며 정치논리가 배제되어야 올바른 합리적인 선택이 된다고 한다. 문제는 현실적으로 정치논리가 완전히 배제될 수 없다는 것과, 또한 산업정책의 성공적인 실행의 여러 조건 중 하나가 정치적 논리에 의해 연계된 사회집단, 예컨대 대기업 및 중소기업과의 협력이 필요하다는 점이다. 정부의 입장에서는 정책의 선택과 성공적 실행이 정부의 정권유지에 도움이 되는 것이

라 생각할 때만 그 정책을 선택하고 실행하려 할 것이다. 경제적 효율성과 정치적 고려의 요소는 늘 상호 긴장관계에 있으며, 따라서 이 두 가지가 늘 조화롭게 병행될 수 있는 것은 아니다. 오히려 후자의 논리가 보다 산업정책의 선택과 실행에 많은 영향을 주고 이로 인해 부정적 결과를 가져오는 경우가 많다. 따라서 왜 특정 산업정책이 선택되고 어떤 정책이 성공하는데 반해 다른 정책은 실패하는지 등의 문제를 설명하기 위해서는 경제적 효율성에 기반을 둔 선택과 사회집단과의 협력을 통한 실행이 성공의 기반이 된다는 점을 이해할 필요가 있다.

결론적으로 좀 더 보완되어야 할 점 2가지를 지적하고자 한다. 첫째, 왜 한국은 수평적, 상향식 조정패턴을 지향한다고 그 취지를 내걸었음에도 불구하고 과거의 조정기제를 바꾸지 못했을까? 제도주의 시각은 기존제도와 구조에 편입된 기득권 계층들이 변화의 걸림돌이 되고 있음을 밝힌다. 비공식적인 규범과 문화 역시 제도변화를 매우 느리게 하는 원천이다. 결론적으로 조정기제가 쉽게 변화하지 않는 이유는 그 사회의 제도적 관성, 제도배열, 행위자의 관념인 문화가 큰 영향을 미치고 있을 가능성이 크다. 둘째, 대부분 지역혁신클러스터가 성공한 경우는 그 개별 국가가 지자체 및 연방제 속성이 강한 경우이다. 이와 반대로 한국은 지자체 발전이 비교적 늦게 시작되었고 중앙집권적 제도가 상당히 고착화되어 있다는 점에서 수직적, 하향식 기제에서 수평적, 상향식 조정기제로 쉽게 변화되기는 어려울 것이다. 이러한 문제는 본 논문에서 충분히 다루고 있지 못했기 때문에 추후 연구과제에서 다루기로 한다.

투고일 2008년 7월 21일

심사일 2008년 7월 29일

게재확정일 2008년 8월 20일

참고문헌

- 국가균형발전위원회. 2004. "균형과 통합, 혁신과 도약을 위한 제1차 국가균형발전 5개년 계획." 산자부, 2004, 8.
- 기영석. 2004. "행정논단: 지역발전을 위한 혁신클러스터 구축 전략: 대덕연구단지를

- 중심으로.” 『한국공공관리학회보』.
- 김규창·황건하. 2003. “어패럴패션 벨리 조성을 위한 실증적 연구: 대구 밀라노 프로젝트 중심으로.” 『산업경제연구』. 한국산업경제학회.
- 김상배. 2001. “정보화 시대의 거버넌스: 탈집중 관리양식과 국가의 재조정.” 『한국정치학회보』 35권 4호.
- 김의영. 2001. “세계화와 한국정치경제의 거버넌스: 결사체 거버넌스를 중심으로.” 『국제정치논총』 41권 2호.
- 김정렬·김시윤. 2003. “거버넌스와 행정국가.” 『대한정치학회보』 10권 3호.
- 김주훈. 2004. 『동아시아의 글로벌 생산네트워크와 한국의 혁신정책 방향: IT 산업을 중심으로』. 한국개발연구원 연구보고서.
- 김주훈 편. 2005. 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』. 한국개발연구원 연구보고서.
- 복득규 외 2002. “산업클러스터의 국내외 사례와 발전전략.” 삼성경제연구소 보고서.
- 손열. 2005. “IT시대와 국가-시장-시민사회의 협치.” 21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II 정보통신정책연구원.
- 유석진. 2006. “한국의 정보화 전략.” 『정보화와 국가전략: 아시아와 서구의 비교연구』. 서울: 푸른길.
- 이인권. 2000. 『산업정책의 한계와 경쟁정책의 역할』. 한국경제연구원. 6월
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』 36권 4호.
- 임혜란. 2001. “위기의 산업전환: 한국의 사례와 대만·일본과의 비교분석.” 『한국과 국제정치』 17권 2호.
- _____. 2003. “세계화와 한국의 통상산업정책.” 『세계화와 한국의 개혁과제』. 윤영관·이근 위음. 미래전략연구원.
- _____. 2006. “동아시아 발전국가와 거버넌스.” 『신아세아』 13권 1호(봄). 46권.
- 조화순. 2003. “국가독점에서 거버넌스: 한국이동통신시장 자유화의 원인과 성격.” 『한국정치학회보』 37권 5호.
- 황주성. 2004. “대덕 IT클러스터의 구조와 특성 분석.” 『한국경제지리학회지』 7권 3호.
- Campbell, John L., J. R. Hollingsworth, and L. N. Lindberg, eds. 1991. *Governance of American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chang, Ha-Joon. Globalisation. 2004. *Economic Development and the Role of the State*. London and New York: Zed Books Ltd.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton:

- Princeton University Press.
- Fountain, Jane E. 2001. *Building the State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hall, Peter and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*.
- Harrison, Graham. 2004. "Introduction: Globalization, Governance and Development." *New Political Economy* 9, No. 2.
- Hollingsworth, J. Rogers and Robert Boyer. 1997. *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jayasuriya, Kanishka. 2001 A. "Governance, Post Washington Consensus and the New Anti Politics." Working Papers Series. April No. 2. City University of Hong Kong.
- Jessop, Bob. 2000. "Governance Failure." In G. Stoker, ed. *The New Politics of British Local Governance*. Malgrave Macmillan.
- Kim, Sangbae. 2000. *Wintelism vs Japan: Standards Competition and Institutional Adjustment in the Global Computer Industry*. Ph.D. Indiana Univ.
- Kitschelt, Herbert. 1991. "Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan: sectoral or cross-national comparative analysis?" *International Organization*. Autumn.
- Kooiman, J. 2000. "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction." in Jon Pierre. ed. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 1999. *Boosting Innovation: The Cluster Approach*. Paris.
- Onis, Ziya. 1991. "The Logic of Developmental State." *Comparative Politics* 24. October.
- Onis, Ziya and Fikret Senses. 2005. "Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus." *Development and Change* 36, No. 2.
- Pierre, Jon. 2000. "Introduction: Understanding Governance." in Jon Pierre. ed. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflectivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* Princeton. New Jersey: Princeton University Press.
- Ziegler, J. Nicholas. 1997. *Governing Ideas: Strategies for Innovation in France and Germany*. Ithaca: Cornell University Press.

ABSTRACT ■ ■ ■

Changes of Industrial Policy and Governance in Korea

Haeran Lim | Seoul National University

This study intends to explore shifts of industrial policy since 1990s in Korea and to revisit the pattern of decision making process and implementation with the theoretical perspective of governance. The new industrial policy includes the development of regional cluster, the promotion policy of cooperative relations of LEs-SMEs, and promotion policy of parts and components industry, which reflect the increasing number of actors as beneficiaries of industrial policies. The goal and strategy of new industrial policy shows some changes from top-down and vertical nature of coordination to down-top and horizontal nature of coordination in the process of decision making and implementation. However, the case study of Regional Innovation Cluster policy tells us that instead of the development of horizontal nature of governance, the top-down and vertical nature of decision-making and implementation process still remains as an institutional legacy of developmental states in Korea.

Keywords: industrial policy, governance, Cluster, mode of coordination, developmental states