

## 사업자단체와 경제발전: 동아시아 발전모델 논의를 중심으로

김의영

본 논문은 동아시아 발전모델 논의를 배경으로 사업자단체와 경제발전의 상관관계를 살펴보고 있다. 기존의 동아시아 발전모델은 사업자단체의 경제발전에 미치는 영향을 비교적 긍정적으로 보고 있다고 할 수 있다. 사업자단체가 국가의 경제개입, 특히 정책실행을 위한 유효한 정책수단으로서, 협조적인 정부-기업관계를 도모하는 정책망(policy network)으로서, 그리고 더 나아가서 업계의 집단행동의 딜레마를 해결하는 민간차원의 제도로서의 역할을 담당한다고 본다. 반면에 동아시아 발전모델의 위기를 논하는 입장은 사업자단체가 경제발전에 미치는 영향을 부정적으로 보고 있다. 서로 모이면 “그 대화가 공익에 반하는 음모를 하거나 가격을 올리기 위한 모략으로 끝난다”는 아담 스미스의 지적처럼 사업자단체는 담합을 조장하거나 정부의 특혜를 추구하는 지대추구집단(rent-seeking group)으로서 정실자본주의의 한 축을 이룬다는 것이다. 일반적으로 동아시아 발전모델은 이 지역의 경제발전을 설명하기 위하여 주로 긍정적인 부분만을 확대, 강조하는 경향이 있으며, 반면에 동아시아 모델의 위기에 관한 논의들은 시장만능주의에 입각하여 이 지역의 비시장적 제도들(non-market institutions)을 비효율적인 장애물로 간주한다. 본 논문은 이러한 극단적인 입장들을 지양한다. 대신 본 논문은 ‘어떠한 경우에 사업자단체가 좀 더 경제발전에 기여할 수 있을 것인가,’ ‘어떠한 상황에서 사업자단체가 효율적인 경제관리기제로서 작동할 수 있는가,’ 그리고 ‘어떻게 사업자단체가 지대추구집단으로 전락하는 것을 막을 수 있는가’라는 문제의식에서 출발한다. 본 논문은 추후 경험적 연구를 위한 사전 작업으로서 사업자단체에 관한 동아시아 발전모델 논의들을 비판적으로 검토함으로서 우리에게 주는 이론적 및 실천적 함의들을 찾아보고 있다.

\*세종연구소 객원연구위원. 관심분야: 이익집단정치, 정부-기업 관계. 주요논문: “사업자단체와 정책 변화의 정치,” “한국 이익집단정치의 개혁방향,” *State's Authority in Organizing the World of Business* 등 다수. 연락처: yesunny@sejong.org

## 1. 문제제기

동아시아 발전모델은 그 범주가 다양하다. 즉 이 지역의 경제발전이 여러 가지 구조적, 제도적, 상황적, 그리고 문화적 요인들에 기인한다는 다양한 주장들이 존재한다. 그러나 한가지 공통점이 있다면 국가의 시장개입과 정부-기업의 협조적 관계를 긍정적으로 평가한다는 것이라 할 수 있다. 신자유주의 입장을 대변한다는 세계은행의 1993년도 보고서에서 조차 강한(competent) 국가의 시장개입과 협조적인 정부-기업관계가 한국 및 동아시아 국가들의 경제발전에 일정부분 긍정적인 역할을 해왔다는 점에 주목하고 있다(World Bank, 1993). 이는 신고전주의 경제학의 시장중심적 혹은 시장친화적 논의의 한계를 넘어서서 국가의 시장개입과 협조적인 정부-기업관계가 시장의 실패와 불완전성을 시정하는 제도로서 작동할 수 있다는 제도주의 경제학의 입장을 받아들이고 있다. 이러한 논의들은 국가의 시장개입과 협조적 네트워크가 동아시아 경제발전의 제도적 기반을 제공했다고 주장한다.

이러한 동아시아 발전모델에 대한 긍정적인 평가는 IMF 사태를 계기로 180도 바뀌어 비판적이고 부정적인 평가가 광범위하게 전개되고 있는 듯하다. 한 마디로 국가의 시장개입과 협조적 정부-기업관계는 정책의 실패, 비생산적인 지대추구행위, 도덕적 해이를 갖고 온다는 것이다. 이러한 부정적인 평가들을 제시하는 신자유주의자들은 “내가 그렇게 말하지 않았던가?(I told you so)”라고 하면서 비시장적 제도에 기반한 모델은 근본적인 결함이 있으며, 동아시아 발전모델의 실패는 예상된 결과였다는식의 주장을 한다(Krugman 1998; Wolf 1998; Alexander 1998).<sup>1)</sup>

1) 그러나 IMF 위기에 대한 다른 시각들도 존재한다. 이들은 국제금융시장의 폐거리(herd)식 투자와 패닉(panic) 현상과 같은 외부적 요인과 단기자본에 의존하여 과잉투자를 한 민간부문, 그리고 정부의 성급한 금융자유화와 감독소홀 등 정부-기업의 정책적 실수에서 위기의 원인을 찾고 있다(Radelet and Sachs 1998; Bullard et al. 1998; Stiglitz 1998). 동아시아 발전모델에 대한 이들의 입장은 그 모델 자체에 근본적이고 구조적인 문제가 있는 것이 아니다라는 것이다. 가령 웨이드(Wade)의 경우에는 강한 발전국가(developmental state)의 경제개입에 기반한 동아시아 발전모델이 아직도 유효하다고 주장한다(Wade and Veneroso 1998). 그러나 마치 뿌리가 약한 나무가 태풍에 넘어지고 체질이 약한 자가 감기에 들 듯이 동아시아의 위기는 외부적 요인과 내부적 요인의 상호작용을 고려해야하며, 동아시아 발전모델을 개선해야한다는 데는 — 그 개선의 정도와 방향에 있어서는 차이가 있겠지만 — 양 입장이 일치한다고 볼 수 있다. 따라서 어떠한 입장을 취하든 사업자단체의 경제발

이러한 동아시아 발전모델 논의가 사업자단체의 연구에 주는 이론적 함의는 무엇인가? 이 글은 '사업자단체와 경제발전' 이란 주제를 중심으로 이러한 동아시아 발전모델 논의를 재구성 해보는 것을 목적으로 한다. 사업자단체는 기존의 동아시아 발전모델 논의에서 비교적 등한시 되어온 주제이다. 기존의 연구들은 주로 국가, 기업(특히 한국의 경우에는 재벌), 문화 등을 분석의 단위로 삼고 있으며 사업자단체를 주제로 삼은 연구는 그리 많지 않은 것이 사실이다. 특히 사업자단체의 역할을 중심으로 현재의 경제위기와 동아시아 발전모델의 위기를 진단하는 경험적 연구는 전무하다. 그럼에도 불구하고 동아시아 발전모델 논의로부터 추출해낼 수 있는 사업자단체에 관한 입장들은 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 기존의 동아시아 발전모델은 사업자단체의 경제발전에 미치는 영향을 비교적 긍정적으로 보고 있다고 할 수 있다. 뒤에 자세히 살펴보겠지만 이는 사업자단체가 국가의 경제개입, 특히 정책실행을 위한 유효한 정책수단으로서, 협조적인 정부-기업관계를 도모하는 정책망(policy network)으로서, 그리고 더 나아가서 업계의 집단행동의 딜레마를 해결하는 민간차원의 제도로서의 역할을 담당한다고 본다. 반면에 동아시아 발전모델의 위기를 논하는 입장은 사업자단체가 경제발전에 미치는 영향을 부정적으로 보는 신고전주의 경제학의 시각에 가깝다고 볼 수 있다. 서로 모이면 “그 대화가 공익에 반하는 음모를 하거나 가격을 올리기 위한 모략으로 끝난다”는 아담 스미스의 지적처럼 사업자단체는 담합을 조장하거나 정부의 특혜를 추구하는 지대추구집단(rent-seeking group)으로서 정실자본주의의 한 축을 이룬다는 것이다.

한 마디로 유효한 경제관리(economic governance)의 기제로서의 사업자단체와 지대추구집단으로서의 사업자단체란 상반된 입장이 부딪치고 있는 것이다. 일반적으로 동아시아 발전모델은 이 지역의 경제발전을 설명하기 위하여 주로 긍정적인 부분만을 확대, 강조하는 경향이 있으며, 반면에 동아시아 모델의 위기에 관한 논의들은 시장만능주의에 입각하여 이 지역의 비시장적 제도들(non-market institutions)을 비효율적인 장애물로 간주한다. 본 논문은 이러한 극단적인 입장들을 지양한다. 대신 본 논문은 ‘어떠한 경우에 사업자단체가 좀 더 경제발전에 기여할 수 있을 것인

---

전에 미치는 영향에 관한 본 연구는 의의가 있을 것이다. 한국의 경제위기에 대하여 도덕적 해이의 시각과 구조적 결함론의 입장을 강조한 연구로는 윤영관(1998) 참조. 한국 경제위기의 원인이 모델의 근본적, 구조적 결함에 있는 것이 아니라 모델의 진행과정에 무리하게 주입된 시장만능의 이데올로기로 인하여 그 모델의 장점을 상실한데 있다는 입장으로는 백종국(1999) 참조.

가.' '어떠한 상황에서 사업자단체가 효율적인 경제관리기제로서 작동할 수 있는가.' 그리고 '어떻게 사업자단체가 지대추구집단으로 전락하는 것을 막을 수 있는가'라는 문제의식에서 출발한다. 이러한 문제에 대한 답은 궁극적으로 사업자단체의 역할에 관한 경험적 연구와 과학적인 방법론을 요한다. 본 논문은 추후 경험적 연구를 위한 사전 작업으로서 사업자단체에 관한 동아시아 발전모델 논의들을 비판적으로 검토함으로서 우리에게 주는 이론적 및 실천적 함의들을 찾아보는 것이다.

## 2. 동아시아 발전모델과 사업자단체

크게 보아 동아시아 발전에 관한 제도주의 정치경제학적 분석은 국가의 능력과 자율성을 강조하는 국가주의적 제도주의(statist institutionalism) 그리고 정부-기업간 혹은 경제행위자간 협조적 네트워크를 강조하는 포괄적 제도주의(inclusive institutionalism)로 나눌 수 있다(Doner 1992). 본 장에서는 국가주의적 제도주의의 대표적인 모델로서 발전국가론(developmental state thesis)과 포괄적 제도주의의 협조적 네트워크 모델과 경제관리모델을 검토하고 이 모델들이 명시적으로 밝히거나 암시적으로 내포하고 있는 사업자단체에 관한 시각들을 추출해 볼 것이다.

### 1) 발전국가론

동아시아 발전에 관한 본격적인 정치경제학적 분석으로는 우선 경제발전에 있어 국가의 능력과 자율성을 중요시하는 발전국가론을 들 수 있다. 발전국가론은 국가의 자율성과 계획합리성(plan rationality)에 기반한 산업정책, 능력있는(competent) 관료와 강력한 정책수단, 기업부문을 규율할 수 있는 능력 등 동아시아 지역의 국가 속성에서 경제발전의 원인을 찾고 있다(Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990).

발전국가론은 사업자단체에 대한 부정적 시각에서 출발한다고 할 수 있다. 발전국가론에서는 사업자단체가 공공이익과 집단적 복지(collective welfare)를 추구하기보다는 이기적인 이익을 추구하고 담합 혹은 지대추구적 활동을 통하여 경제의 유연성을 저해하고 국가정책을 왜곡시키는 분배적 연합(distributional coalition)의 일종으

로 본다(Olson 1982; Haggard and Moon 1989). 이러한 상황에서 “경제발전은 사회세력의 독자적인 조직력을 제어하고, 통제하고, 약화시키고, 포획(encapsulate)함으로써 정책결정자들을 집단의 압력으로부터 격리(insulate)시키고 그들의 지도력의 입지를 넓힐 수 있는 제도를 필요로 한다(Haggard 1990, 44).” 발전국가론자들은 이러한 제도를 국가조합주의에서 찾고 있다(Wade 1990; Haggard 1994; Field 1997).

조합주의 체계에서 국가는 소수의 이익집단을 허가(charter)하거나 창립(create)하여 그들에게 직업상의 이익을 독점적으로 대표할 수 있는 권한을 수여하는 대신, 편협(narrow)하고 대립적인(conflictual) 요구를 못하도록 그들을 감독할 권리를 주장한다. 그러므로 국가는 [이익집단들의] 요구들을 모양지울(shape) 수 있고, 따라서 — 의도하는 바는 — 순종과 협조를 극대화하는 것이다. …… 동아시아의 조합주의적이고 권위주의적인 정치제도들(arrangements)은 시장지도(market guidance)의 기반을 제공했다 (Wade, 1990, 27).

발전국가론자들은 국가조합주의가 동아시아 국가의 자율성의 제도적 기반을 제공했다고 주장한다. 즉 국가조합주의적 통제를 통하여 국가는 사업자단체와 같은 분배적 연합들의 단기적, 이기적 이익으로부터 격리되어 장기적인 공공이익에 입각하여 정책을 결정할 수 있었다는 것이다. 또한 국가조합주의적 제도하에서 사업자단체는 국가와 기업간 트랜스미션 벨트(transmission belt)로서의 보조적 역할(Chu 1987) 혹은 정책실행 — 특히 국가의 미시적 수준의 경제개입을 돋기위한 전략적 수단(Haggrad 1990; Deyo 1987) 등의 역할을 담당함으로서 국가의 효과적인 경제개입을 가능하게 했다는 것이다. 즉 발전국가론은 사업자단체를 국가의 강력한 규제 대상으로 보지만 동시에 국가가 기업을 통제하는 제도적 기제 혹은 정책실행을 위한 정책수단으로서 그 유용성을 인정한다고 할 수 있다.

## 2) 협조적 네트워크(network) 모델

발전국가론이 국가의 사적이익으로부터의 격리 그리고 정부-기업의 수직적, 통제적 관계를 강조한다면 협조적 네트워크 모델은 정부-기업의 공생적 그리고 수평적 관계의 측면을 부각시킨 동아시아 발전모델이다. 1993년 세계은행 보고서는 발전국가론과 협조적 네트워크 모델의 차이를 다음과 같이 기술하고 있다.

우리는 발전국가모델이 정부-사적부문간 협조의 중심적 역할을 간파하고 있다고 믿는다. 아시아 고도성장국가의 지도자들은 권위주의적이거나 가부장적인(paternalistic) 경향이 있으나 그들은 기술관료 엘리트와 사적부문의 주요 지도자들에게 발언권과 진정한 의미의 권위를 기꺼이 부여해 왔다. 여타의 권위주의적 지도자와는 달리 아시아 고도성장국가의 지도자들은 협조가 없이는 경제발전이 불가능하다는 것을 깨달았던 것이다(World Bank 1993, 13).

네트워크 국가(Okimoto 1989), 정부-기업간 상호동의(reciprocal consent)(Samuels 1987), 의사내부조직(quasi-internal organization)(Lee and Naya 1988; Lee 1992), 관리된 상호의존(governed interdependence)(Weiss and Hobson 1995), 연계된 자율성(embedded autonomy)(Evans 1997) 등의 개념으로 구성되는 네트워크 모델은 동아시아 경제발전의 원인으로서 정부-기업간 유기적이고 협조적 관계를 통하여 기업부문의 정보와 에너지를 동원하는 것이 가능했다는 점을 강조한다.<sup>2)</sup> 즉 협조적 정책망은 정부-기업간 신뢰적 상호관계와 친기업적인 환경(business friendly environment)을 가능하게 하였으며, 협조적 정책망을 통하여 정부는 사적부문의 상세한 시장정보를 접하고 정책수립 및 집행과정에서 기업의 협조적 참여를 이끌어 낼 수 있었다는 것이다. 여기서 네트워크 개념은 지역, 혈연, 학연에 기반한 개인적 차원의 정부-기업 상호관계를 포함하지만, 대부분의 연구들은 정부-기업간 협의회 및 심의회와 같은 공식적 차원의 중간조직의 중요성을 강조한다.

협조적 정책망 모델에서 사업자단체는 대표적인 중간조직으로서 정보의 수집 및 중개기능, 정책 아이디어와 대안 제시기능, 정부와의 협약을 업계에 전달하고 정책을 실행하는 기능 등 국가의 간접적인 경제개입을 위한 필수적인 역할을 담당한다. 여기서 사업자단체는 통제적 국가조합주의와 보조적 정책수단으로서의 역할을 강조하는 발전국가론과는 그 성격이 다르다. 협조적 정책망 모델은 국가의 사업자단체에 대한 통제의 측면보다는 양자간의 교환과 상호의존의 관계, 즉 자신에게 유리한 국가정책을 얻어내는 대신 국가정책에 순응하고 정책의 실행을 돋는 사업자단체와 국가간의 흥정의 관계를 부각시키고 있다.<sup>3)</sup> 특히 자체의 이익조정능력과 조

2) 네트워크 모델들의 차이점과 이 모델들에 대한 비판적 논의로는 Moon and Prasad(1994) 참고.

3) 조합주의가 기본적으로 국가-사업자단체의 흥정의 관계라는 주장으로는 Cawson(1985)과 Williamson(1989) 참조.

계와 사업자단체의 정책파트너로서의 역할을 부각시킨다면, 사업자단체의 경제관리(associative economic governance) 모델은 업계의 집단행동의 딜레마를 해결하는 민간 차원의 제도로서 사업자단체의 역할에 초점을 둔다.<sup>7)</sup> 전술한 바와 같이 발전국가론은 업계의 이기적인 분배적 연합들(distributional coalitions)을 통제하여 경제발전의 에너지로 결집시킨다는 의미에서 집단행동의 딜레마를 해결하는 경제관리기제를 자율적이고 능력있는 국가에서 찾고 있다. 이러한 국가주의적 제도주의(statist institutionalism)와는 달리 소위 포괄적 제도주의(inclusive institutionalism)는 국가가 반드시 유일한 그리고 최선의 제도적 해결방안이 아니고, “발전주의적 조직들(developmentalist organizations)”은 공공 혹은 국가 부문에만 한정된 것이 아니며(Deyo 1987, 243), 사적부문의 제도 또한 경제발전과 관련된 집단행동의 딜레마를 해결할 수 있다는 점을 지적한다(Doner 1991; Maxfield and Schneider 1997).

… 국가주의적 시각은 불완전하다. …… 산업화를 위한 전문적인 요구들(technical requirements)은 동남아시아의 연성국가 뿐 아니라 [동아시아의] 강성국가의 정보능력과 조직능력을 종종 능가한다. 사적 부문의 조직들, 특히 기업조직과 사업자단체는 경제관리(economic governance), 즉 관련 생산자간 거래를 조율하고 조화시키는 것을 위한 중요한 대안적인 제도를 이룬다. 실제로 산업화 과정이 진전되면 될수록 이러한 비정부 제도들(nongovernmental institutions)이 더욱 중요해진다(Doner 1992, 426-427).

특히 산업차원에서 시장기제나 국가제도로 공급되기 어려운 공공재의 문제가 존재하는데, 가령 각종 기술, 시장, 경영정보의 개발 및 보급, 기술 표준화(standardization), 해외투자자본과의 협상, 인적/물적 인프라 구축, 공동연구, 기업간 연합 및 계열화, 과잉생산의 문제해결, 산업의 상류(upstream)와 하류(downstream) 부문간의

7) 경제관리(economic governance)란 경제주체들간의 거래행위를 규율하고 조정하는 정치경제적 과정을 의미하며 경제관리에 관한 연구는 시장기제(market mechanism) 외에도 회사조직(hierarchies), 경제행위자간의 모니터링 혹은 네트워크, 사업자단체 등의 비시장기제(nonmarket mechanism)의 경제 관리에 주목한다(Campbell et al. 1991; Hollingsworth et al. 1994; Hollingsworth and Boyer 1997). 비슷한 맥락에서 경제질서의 모델로서 시장적 질서, 국가의 규제적 질서, 공동체적 질서와 함께 사업자단체의 사적이익정부(private interest government)의 가능성에 대한 연구로는 Streeck and Schmitter(1985)와 Lange and Regini 참조. 사업자단체 뿐 아니라 이익집단 전반의 경제관리 문제를 다룬 연구로는 Cohen and Rogers(1992)와 Hirst(1994)를 참조.

직력을 갖춘 사업자단체는 정확한 시장정보와 적합한 정책대안을 제공할 수 있고 업계의 공통적이고 장기적인 이익을 집약하여 표출할 수 있는 능력이 있으며 이러한 사업자단체는 국가의 입장에서 볼 때 중요한 민간파트너로 간주되어 정책과정에서 영향력을 행사할 수 있는 것이다.<sup>4)</sup> 발전국가론이 강한 국가와 (국가에 종속된) 약한 사업자단체의 모델이라면, 협조적 네트워크 모델은 강한 국가와 강한 사업자단체의 모델이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 산업정책의 예를 살펴보면 이 주장이 좀 더 명확해 진다. 애킨슨과 콜만(Atkinson and Coleman 1989)은 산업정책을 “반응적 산업정책(reactive industrial policy)”과 “예상적 산업정책(anticipatory industrial policy)”로 나누고 있다. 여기서 예상적 산업정책이란 장기적이고 미래지향적이며 적극적 계획에 기반한 산업정책(예: 계획된 산업구조조정)을 의미하며 이것의 성공적인 실행은 강한 국가와 강한(결집력이 있는) 사업자단체의 협의의 네트워크를 요구한다고 주장한다. 강한 국가와 강한 사업자단체가 결여된 경우, 산업정책은 분산된 기업이익의 요구에 부응하는, 임기응변적이고 근시안적이며 사후처방에 불과한 정책수단들(예: 긴급용자나 관세장벽)에 의존하게 된다는 것이다.<sup>6)</sup>

### 3) 사업자단체의 경제관리 모델

발전국가론이 국가의 사업자단체에 대한 통제적 측면과 사업자단체의 정책수단으로서의 기능을 강조하고, 협조적 정책망 모델이 사업자단체와 국가의 공생적 관

4) 더 나아가 곁으로 보기에 국가지배적인 국가조합주의적 이익대표체계가 실상 정책과정에서 자본의 특권적인 지위와 특권적인 접근을 구현하는 제도로 작동할 수 있으며, 사업자단체는 국가조합주의가 부여하는 독점적인 지위, 공적인 권위, 그리고 조직력을 바탕으로 정책형성 및 실행과정에서 주도적인 역할을 할 수도 있다(김의영 1998).

5) 더 자세히 말한다면, 강한 사업자단체와 좀 더 강한 국가의 모델이라고 할 수 있다. 가령 에반스(Evans 1997)는 협조적 네트워크가 긍정적인 방향으로 작동하기 위해서는 국가의 자율성과 특히 기업을 규율(discipline)할 수 있는 능력이 중요하다고 주장한다. 국가의 자율성이 결여될 경우 연계(embeddedness)는 기업에 의한 국가의 포획(capture)으로 전락할 수 있다는 것이다. 이를 사업자단체에 적용해본다면, 강한 사업자단체의 에너지가 필요하지만 그 에너지를 발전적인 방향으로 이끌 수 있는 국가의 능력이 중요하다고 할 수 있다.

6) 애킨슨과 콜만(Atkinson and Coleman)은 예상적 산업정책의 사례로 일본의 전자산업정책을 들고 있다.

수급조정 등 업계의 집단적 노력과 서비스가 필요한 경우 사업자단체와 같은 업계 차원의 경제관리 기체가 유용할 수 있다는 것이다(Doner 1991).<sup>8)</sup>

### 3. 신고전주의 정치경제학의 비판과 한국 사업자단체 규제개혁정책

#### 1) 신고전주의 정치경제학과 사업자단체

동아시아 발전모델이 사업자단체의 긍정적인 역할을 강조한다면 신고전주의 정치경제학은 사업자단체 그리고 사업자단체-국가 관계의 부정적이고 비효율적인 면을 부각시킨다. 신고전주의 정치경제학의 입장은 지대(rent)를 추구하고 담합을 일삼는 사업자단체, 경제개입(혹은 규제)을 통하여 지대추구 원인을 제공하는 국가, 그리고 이들간의 일종의 유착관계(collusive relationship)가 비효율성을 갖고 온다는 주장한다.<sup>9)</sup>

첫째, 사업자단체는 사회 전체의 생산과 성장에 기여하기보다는 자신의 분배의 뜻을 늘리기 위해 활동하는 분배적 연합(distributional coalition)의 전형이라는 것이다. 올슨(Olson 1982, 42)은 이를 한 사회가 생산하는 파이를 크게 만들어 그 결과로 자신의 뜻을 늘리려고 하기보다는 어떻게 하면 주어진 파이의 보다 큰 조각을 얻을 것인가를 궁리한다고 표현하고 있다. 국가에 대한 료비를 통하여 특혜를 얻어내려 하거나 담합을 통하여 생산량을 줄이고 가격을 올리는 행위가 대표적인 예이다. 아담 스미스(Adam Smith)의 “서로 모이면 공익에 반하는 음모를 하거나 가격을 올리기 위한 모략으로 끝난다”는 지적은 바로 이를 두고 말한 것이다. 결국 자원의 배분이 시장경쟁 메커니즘에 의해 가장 효율적이고 최적의 상태로 배분되는 것이 아니라 정치적 압력과 담합에 의해 배분됨으로서 자원의 낭비와 비효율성을 갖고 온다는 것이다.

둘째, 사업자단체의 지대추구의 동기를 부여하는 것은 바로 국가의 경제개입 혹은 규제에 의해 생기는 지대(rent) — 즉 정부의 개입정책으로 인하여 자원이 “그

8) 한국 섬유산업연합회의 경우 섬유기술진흥원, 섬유디자인 센터 등의 조직을 통하여 기술과 정보차원의 공공재를 공급하는 예를 들 수 있을 것이다.

9) 신고전주의 정치경제학에 대한 자세한 설명은 최병선(1992)과 임혁백(1994, 특히 3장, 5장) 참고.

가치 이하로 배분되는(allocated at less than its value)" 때에 생기는 이윤 — 라는 것이다 (Kruger 1990, 17). 예를 들어, 국가의 경제개입 — 가령, 관세, 보조금, 진입장벽 등 을 통한 산업정책 — 은 특혜를 낳고 이는 기업들로 하여금 경쟁과 혁신을 통한 이 윤극대화보다는 그 특혜를 차지하기 위한 지대추구활동을 하도록 하는 유인을 제공한다고 주장한다. 이러한 지대추구활동은 — 그것이 합법적 로비이건 불법적 매수이건 — 결국 자원의 낭비와 비효율성을 초래한다는 것이다(Islam 1994).

셋째, 이러한 지대추구행위의 이면에는 종종 정책결정자들과 이익집단 사이의 유착 관계가 존재한다고 주장한다. 즉 이익집단은 정부 경제개입의 결과인 특혜를 수혜하는 대신 정책결정자들(정치가와 관료)에게 반대급부(표, 정치자금, 규제기관에 대한 피규제집단의 지지, 퇴임 후의 고용기회, 행정적 편의 등)를 제공하는 공생의 관계가 형성되고 더 나아가서 정부의 규제기관이 공공이익이 아니라 피규제산업의 이익을 대변하게 되는 포획(capture)현상이 나타난다. 이 상황은 정부 정책으로 인해 발생하게 되는 비용은 이질적이고 불특정 다수(가령 소비자)에게 분산되지만 그 편익은 동질적인 소수의 기업으로 구성되고 상대적으로 잘 조직된 집단에 집중되는, 윌슨(Wilson 1980)의 고객정치(client politics)적 상황이며 결국 지대추구행위와 국가-사업자단체의 유착적 관계가 초래하는 효율성의 상실과 비용은 별 저항 없이 대다수 소비자들에게 전가된다는 것이다.

신고전주의 정치경제학의 정책적 처방은 단순 명쾌하다. 정부의 경제개입 혹은 정부규제는 지대를 발생시키고 이는 이익집단의 비생산적인 지대추구행위의 유인을 제공하고 결국 효율성의 상실을 갖고 오는 것임으로,<sup>10)</sup> 근본적인 처방은 문제의 원천인 지대를 제거하는 시장주의적 개혁(market-oriented reform) 혹은 규제완화라는 것이다.

## 2) 한국 사업자단체 규제개혁정책

최근 한국의 사업자단체 규제개혁정책은 이러한 신고전주의 정치경제학의 입장에 서 있다고 할 수 있다. 정부경제규제개혁위원회(1997), 공정거래위원회(1998),

---

10) 데니스 뮐러(Dennis Mueller)는 이를 지대가 있는 곳마다 지대추구행위가 존재한다는 "지대추구의 철의 법칙(iron law of rent-seeking)"이라고 표현한다. Schneider and Maxfield(1997, 4)에서 재인용.

국무조정실(1998) 자료들에서 밝히고 있는 한국 사업자단체 규제개혁정책의 방향은 다음과 같이 정리 될 수 있다.<sup>11)</sup> 첫째, 60년대 이후 급속한 경제개발을 추진하는 과정에서 정부는 각종 산업정책을 효율적으로 수행하고 정부의 과도한 업무부담을 덜기 위한 목적으로 업종별로 사업자단체를 설립토록 하고 사업자단체에게 각종 법령이나 행정지도 등에 의해 다양한 국가의무를 위탁, 수행하도록 하여 왔다.<sup>12)</sup> 둘째, 이러한 정부의 사업자단체규제는 단체의 설립과 가입을 법적으로 강제하거나 정부위탁사무를 한 단체에 독점위탁함으로서 단체에 독점적 지위와 권한을 부여하는 결과를 갖고 왔다.<sup>13)</sup> 셋째, 사업자단체는 이러한 독점적 지위와 권한을 이용하여 구성사업자에게 과도한 권한과 영향력을 행사하여 구성사업자의 자유로운 사업활동 등을 제한해 왔고, 카르텔, 가격담합 등 불공정 경쟁을 유발했으며<sup>14)</sup> 정

11) 1998년 사업자단체 규제개혁정책은 변호사, 관세사, 세무사 등 전문가 단체(professional association)의 규제개혁이 주된 대상이었다. 그러나 정부정책의 기본 입장은 모든 사업자단체(business interest association)에 공히 적용되고 있다.

12) 1998 국무조정실 자료에 의하면 정부산하 유관단체 중 법령에 설립기반을 두고 정부업무를 위탁 받아 수행하고 있는 사업자의 수는 155개이고 이는 27개의 개별자격사법에 근거한 단체(예: 변호사협회, 의사협회 등), 42개의 개별산업관련법에 근거한 단체(예: 정보통신기술협회, 건설기술인협회 등), 그리고 86개의 다수산업관련법(공업발전법 등)에 근거한 단체(철강협회, 자동차공업협회 등)로 나눠진다. 그러나 1990년 공정거래위원회에 신고된 총 1,116개의 사업자단체를 설립근거별로 보면 이 중 760개가 특별법(중소기업협동조합법, 공업발전법 등)에 근거하고 있으며, 특히 제조업 부문 총 512개 단체 중 439개가 특별법에 근거하고 있다(공정거래위원회/한국개발연구원 1991). 즉 한국 사업자단체의 대다수가 정부의 특별법에 근거하여 설립된 법정단체 즉 조합주의적 단체라는 것을 말해준다. 다원주의적 사업자단체라고 할 수 있는 임의단체는 55개에 지나지 않는다. 한국의 조합주의적 기업이익대표체계에 대해서는 Kim(1998) 참조.

13) 위탁사무의 예로서는 각종 보수, 교육, 징계업무, 할당관세 및 양허관세추천, 실적확인(신고) 및 시공능력 산정, 수출입 승인 및 추천, 시험대행 및 시험관리, 증서발급 및 관리, 검사, 평가, 심사, 지도, 확인업무 등을 들 수 있다.

14) 가령 사업자단체는 가격과 물량을 단체가 직접 결정하거나 독점적 지위와 권한을 사용하여 단체에 강제로 가입하게 하든지 그 산업에 진입하지 못하게끔 진입장벽을 치는 등의 경제제한 행위를 한다. 사업자단체의 경제제한 행위는 음성적으로 이루어 질 뿐 아니라 법령상 위탁받은 정부규제 업무를 통해서도 종종 일어난다. 가령 대한건설협회의 건설업자 도급한도액 산정, 건축사협회의 건축사사무소 개설자의 보수기준 산정, 한국증권업협회의 증권회사의 회사채 인수물량을 배정, 중소기업협동조합의 각종 공동행위 등을 법령에 의해 위탁받거나 법령상 인정된 사업자단체의 카르텔 행위이다(공정거래위원회 1998).

책과정에서 집단이익 관철을 위한 로비 등 부작용을 낳아 왔다.<sup>15)</sup> 넷째, 사업자단체의 규제완화, 즉 협회 설립 및 가입을 자유화하고 국가위탁사업을 원칙적으로 폐지함으로서 이러한 부작용을 원천적으로 막도록 하자는 것이다.<sup>16)</sup> 다섯째, 결국 사업자단체의 규제완화는 사업자의 자유로운 사업활동과 시장경쟁체제를 정착시켜 경제의 전반적인 효율성을 향상시킬 것이라는 것이다.

한국 사업자단체 규제완화정책의 입장은 동아시아 발전모델의 국가-사업자단체 관계에 대한 긍정적 평가를 180도 뒤집고 있다고 할 수 있다. 공정거래실 출신으로 공정거래정책으로 박사논문을 쓴 한 행정학자의 표현대로 “사업자단체에게 권한을 주는 것은 고양이에게 생선을 맡기는 꼴”이라는 것이다.<sup>17)</sup>

#### 4. 이론적, 실천적 함의

##### 1) 동아시아 발전모델과 신고전주의 정치경제학의 한계

동아시아 경제발전의 경험을 설명하기 위한 동아시아 발전모델은 그 모델의 성격상 성공지향적(success-oriented)이라는 데 문제가 있다고 할 수 있다. 즉 이 지역 경제발전의 제도적 기반에 초점을 맞추고 정치경제제도의 긍정적인 부문을 설명하는데 치우쳐 모델의 부정적인 면을 간과하는 우를 범할 수 있다. 사업자단체의 담합과 지대추구의 가능성에 대하여 논하는 신고전주의 정치경제학의 입장은 이러한 문제에 대하여 경종을 울린다는 점에서 의미가 있다. 사실 신고전주의 정치경제학

15) 책과정에서의 이들의 집단이익 관철을 위한 로비행위의 전형적인 예로는 바로 사업자단체들의 강력한 로비, 이들과 공생적 관계를 맺고 있는 정부부처들의 미온적 자세, 단체를 옹호하는 — 특히 그 단체출신의 — 의원들로 이루어진 철의 삼각형(iron triangle)에 의해 사업자단체 규제개혁 법안이 국회 법안심사과정에서 변질되고 실종된 사실을 들 수 있다. 변호사 단체의 경우는 관련 상임위에 상정도 되지 못했다.

16) 담합, 로비 등의 부작용 외에도 정부위탁사무의 독점화로 서비스 질의 저하와 가격인상을 초래하여 결과적으로 국민에 대한 서비스 질의 악화를 갖고 왔고 단체의 독점적 권한으로 말미암아 이해관계의 자유로운 표출을 억제해 왔으며 특히 소수 및 개혁적인 건전세력의 목소리가 무시되어 왔다는 점을 지적한다(국무조정실, 1998).

17) 인터뷰.

이 지적하는 담합과 지대추구의 유인이 존재한다는 점은 거의 직관적으로 알 수 있으며 담합과 지대추구의 현상은 실제 우리 생활의 주위에서 그리고 신문지상에 오르내리는 각종 부정부패에 관한 기사를 통하여 어렵지 않게 찾아 볼 수 있다. 만일 동아시아 발전모델 논의가 이러한 점을 묵과한다면 모델의 설명력 빈곤문제에 더하여 자칫 담합, 지대추구, 그리고 정경유착을 옹호하는 이데올로기로 전락할 위험이 있는 것이다.<sup>18)</sup>

그러나 시장에 정치적인 요소가 개입하면 반드시 실패하며, 시장으로의 복귀가 모든 문제를 해결해 줄 수 있다는 신고전주의 정치경제학, 특히 신자유주의적-시장 만능주의적 주장 또한 이데올로기적 허구이거나 최소한 극히 편향적인 시각이다. 시장체제가 내포하고 있는 정치경제적 불평등 — 즉 린드블롬(Lindblom 1977)이 말한 기업의 특권적 지위 혹은 자본의 구조적 힘 — 의 문제를 논외로 하고,<sup>19)</sup> 효율성의 문제만을 보더라도 스티글리츠(Stiglitz 1990, 37)의 주장처럼 정부가 시장에 비해 항상 비효율적이라는 가정 혹은 시장에 의한 자원배분이 비시장기제보다 항상 효율적이라는 주장은 허구이다. 시장 아니면 정부라는 식의 태도보다 정부의 실패와 시장의 실패를 최소화하는 제도적 장치에 대하여 연구하는 것이 이론적으로 그리고 정책적으로 바람직한 태도인 것이다. 한국 사업자단체 규제개혁정책이 지적하는 각종 담합행위 등 경쟁제한적 행위는 없어져야하며 이에 대한 공정거래위원회의 규제는 더욱 강화되어야 할 것이다. 그러나 동시에 동아시아 발전모델이 시사하

18) 도너(Doner 1991, 835)는 기업집단, 기업 네트워크, 사업자단체의 긍정적 역할에 대한 포괄적 제도주의적 시각이 “대자본을 위한 변명(apologia for big business)”로 사용될 위험이 있다는 점을 지적하고 있다.

19) 사실 어떠한 이익집단체제 하에서도 자본의 특권적 지위는 유지된다. 즉 동아시아 발전모델의 조합주의적 체제이건 한국 사업자단체 규제개혁정책이 지향하는 다원주의적 체제이건 자본은 사업자단체란 조직적 수준 뿐 아니라 자본의 구조적 힘이란 차원에서 이익을 표출하고 영향력을 행사할 수 있고, 이것은 여타 집단(특히 노동)에 비해 유리한 결과, 즉 정치경제적 불평등을 갖고 온다. Offe and Wiesenthal(1980)은 이러한 상황 때문에 조합주의의 하에서 자본과 노동에게는 두 가지의 다른 집단행동의 논리(two logics of collective action)가 적용된다고 주장한다. 조합주의가 곁으로 보기에 자본과 노동을 공히 통제하는 체제로 보일지라도 결국은 노동 쪽이 양보하고 잃는 것이 훨씬 많은 체제라는 것이다. 즉 조합주의의 계급편향(class bias)을 지적하고 있다. Schmitter(1983)는 다원주의적 민주주의의 하에서 단체조직의 자유가 어느 집단에게나 평등하게 부여되지만 자본의 구조적 힘 때문에 결국 자본가에게 유리하다는 “자유주의적 집단조직원리의 패러독스”를 지적한다.

고 있는 사업자단체의 성장지향적(growth-oriented) 집단행동의 가능성은 저버리지 않는 모델을 탐색해보는 것이 필요하다는 것이다. 이장의 나머지 부분에서는 이러한 맥락에서 몇 가지 방향을 논해 볼 것이다.

## 2) 사업자단체 차원의 지대추구와 기업차원의 지대추구

한국의 경험적 사례들은 사업자단체의 집단행동이 신고전주의 정치경제학과 한국 사업자단체 규제개혁정책의 입장처럼 그리 부정적이지만은 않다는 것을 보여준다. 우선 우리가 다 아는 바대로 최근 신문 방송 보도를 장식한 굵직한 비리와 부정 부패사건들을 보면 사업자단체가 아니라 기업 특히 재벌들이 연루된 것을 알 수 있다. 삼성의 자동차사업 진출에 관련된 정치적 결정, 한보사태, 기아사태, PCS 및 종금사 사업 진입을 둘러싼 비리 등이 이를 말해준다. 이러한 기업차원의 비리들은 기업들이 소속 사업자단체를 우회하여 개인 대 개인 (재벌 대 대통령과 친인척, 기업 대 정치적인 고위관료, 기업 대 정치인 등)의 수준에서 저지른 비리들이다. 즉 사업자 단체, 행정관료, 심의회 등을 엮는 제도화된 네트워크를 통한 산업정책적 결정이 아니라 비제도적이고 사적인 네트워크가 작동하고 정치적 논리에 의해 결정된 기업차원의 지대추구행위였던 것이다. 삼성의 승용차사업 진출이 대표적인 케이스다.<sup>20)</sup> 이러한 사례에 근거하여 세워볼 수 있는 가설은 사업자단체를 통한 정부-기업 관계가 개인적 수준의 정부-기업관계에 비해 덜 지대추구적일 가능성이 높다는 것이다.<sup>21)</sup> 사업자단체를 통하여 기업이익이 조정되고 사업자단체-국가간의 제도화된 정책 네트워크가 정착되어 이 안에서 기업 간 지대추구가 경쟁적으로 되고 또 그 지대추구경쟁과정이 좀더 투명해지는 것이 암암리에 개별기업 차원에서 지대추구

20) 삼성의 승용차 진출과정이 제도적 정책망과 산업정책적 논리에 의해 결정된 것이 아니라 개별기업과 대통령의 비제도적이고 사적인 정책망을 통한 정치적 결정이었다는 것을 보여주는 연구로는 김용복(1997) 참고.

21) 데이터가 없기 때문에 확인 할 수는 없지만 기업 차원의 지대추구행위로 인한 효율성 상실(inefficiency loss)이 사업자단체로 인한 효율성 상실보다 훨씬 클 것이다. 물론 재벌비리사건들에 비해 사업자단체의 비리는 주로 감추어져 있고 실제는 사업자단체로 인한 효율성 상실의 정도가 더 클 수도 있다. 그러나 재벌이 한국경제에서 차지하는 비중, 밝혀진 재벌비리의 액수, 재벌비리가 해외신인도 및 정치사회안정에 미치는 악영향 등을 생각하면 사실 사업자단체의 지대추구는 깃털에 지나지 않고 재벌비리가 몸통이라고 주장할 수 있다.

행위가 이뤄지는 것보다 낫다고 생각해 볼 수 있다. 즉 이러한 경우에 사업자단체를 통한 지대추구행위가 기업차원의 지대추구행위보다 덜 악한 짓(lesser evil)이라는 것이다.<sup>22)</sup>

### 3) 산업모델논의와 사업자단체

신자유주의자들의 이데올로기적 주장 중의 하나는 세계가 영미식으로 통합되고 있고 우리도 영미식으로 가야된다는 주장이다. 그러나 많은 연구들이 실제 통합이 되고 있는지, 통합이 되고 있다면 어떤 모델로 통합이 되는지, 어떤 모델인 가장 좋 은지; 좋은 모델이라도 국가마다 다른 사회문화적 토양에 이식될 수 있는지, 통합 의 동인이 효율성의 추구인지 아니면 패권국의 강요에 의한 것인지, 한가지 모델이 아니라 산업에 따라 그리고 여러 가지 다른 역사적 정치적 상황에 따라 다른 모델 들로 가고 있는지 등 영미식 통합론에 대한 많은 의문을 던진다(Stallings and Streeck 1995; Berger and Dore 1996; Hollingsworth et al. 1994; Hollingsworth et al. 1997; Crouch and Streeck eds. 1997).

본 논문의 입장에서 볼 때, 이러한 모델의 다양성과 통합가능성에 관한 연구들 중에서 관심을 끄는 부분은 대량생산(mass production) 체제와 대비되는 유연생산(flexible production) 체제가 시장제도(markets)나 수직적-위계적 제도(hierarchies)가 아 니라 집단적 제도(collective institutions)에 기반하고(embedded) 있을 때 가장 잘 작동 한다는 지적이다.<sup>23)</sup> 예를 들어 중소기업위주의 다품종 소량생산체제는 기업, 기업- 노동자, 부품 및 관련업계, 산업-학교-연구소 등 관련 행위자들의 협력과 집합적 서비스(collective service)를 요구하며, 이는 이러한 협력과 집합적 서비스의 지속적 공급을 용이하게 해주는 집단적 제도, 즉 사업자단체와 같은 조직을 필요로 한다는 것이다.<sup>24)</sup> 사업자단체는 가령 기술, 정보, 시설, 생산, 판매, 금융 부문에서의 협력

22) 가령 전경련 주도의 연합친소시엄에 의한 이동통신사업자선정과정과 개별 기업차원의 PCS 사업 자선정과정을 비교해 볼 수 있다(황종성 1998).

23) 유연생산체제에 대한 고전적 연구로는 Piore and Sabel(1984) 참고.

24) Hollingsworth and Boyer(1997, 28-29)에 의하면 대기업위주의 다품질 대량생산(divesified quality mass production) 체제도 이러한 협력과 집합적 서비스를 필요로 한다. 이들은 중소기업위주의 다품 종소량체제가 지역차원의 집합적 제도를 요구하는 반면 대기업의 다품질 대량생산은 전국차원의

과 집합적 서비스를 도모하고 조직하는 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 연구는 앞으로 한국이 정부주도와 재벌위주의 수직적-위계적 모델을 탈피하여 나아가고자 하는 방향이 유연한 생산체제를 포함한다면 단순한 시장제도가 아니라 사업자단체와 같은 협력적-집단적 제도를 수용할 수 있는 방향을 고려해 봐야한다는 점을 시사하고 있다. 한국의 경우 적용가능한 사례로는 대구경북지역의 섬유산업을 들 수 있다. 섬유산업은 다양한 부문산업(subsector)으로 이루어진 가공산업(process industry)이며 산업의 특성 상 수급업계간 긴밀한 협력이 특별히 중요하다. 더욱이 대구경북 섬유산업은 일제시기부터 오랜 역사를 갖고 있고 상대적으로 잘 발달된 집단적 제도(collective institutions) — 섬유사업자단체, 섬유기술진흥원, 섬유관련 교육기관 등 — 이 존재한다. 이러한 집단적 제도가 성장지향적(growth-oriented) 네트워크로 작동할 수 있는지의 연구의 가능성을 탐색해 볼 필요가 있다.<sup>25)</sup>

이러한 산업모델논의가 주는 보다 이론적인 함의는 사업자단체와 경제발전의 상관관계는 산업의 종류, 구조 및 성격 등 산업차원의 변수에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점이다. 가령 대량생산 대 유연생산 외에도 수출 대 수입산업, 제조업 대 서비스산업, 경쟁적 산업구조 대 독과점적 산업구조, 산업부흥기 대 산업사양기 등의 다양한 변수를 고려할 필요가 있을 것이다.

#### 4) 포괄적 사업자단체(encompassing business association)와 사업자단체 조직

산업차원의 변수와 함께 사업자단체 조직 차원의 변수 또한 고려할 필요가 있다. 먼저 상당한 수의 연구들이 ‘포괄적 조직(encompassing organization)’ — 사업자단체로 말하자면, 업계전체를 대표할 수 있는 정상사업자단체(peak business association) — 의 경우는 편협한 이기적 이익을 추구하는 분배적 연합 혹은 지대추구집단과는 달리 사회 전체의 경제적 효율성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 지적을 한다. 한

---

집합적 제도들을 요구한다고 주장한다.

25) 대구지역과 서구선진국의 산업지역의 비교연구도 의미있을 것이다. 서구 산업지역연구의 대표적인 저서로 Pyke and Sengenberger(1992) 참고. 일본의 섬유산업의 구조조정이 이러한 집단적 제도에 기반한 유연한 경직성(flexible rigidities)에 의해 성공적으로 이루어졌다는 주장은 Dore(1986) 참고.

사회의 대부분을 포괄하는 조직은 편협한 조직에 비해 그 사회의 생산성의 증가(효율성)로부터 훨씬 더 커다란 편익을 받게 되고, 반대로 생산성의 감소(비효율성)가 초래하는 사회적 비용의 더 많은 부분을 감수해야 한다. 따라서 편협한 조직의 경우는 사회전체의 효율성을 미치는 영향을 고려하지 않고 자신의 이기적인 이익을 추구하는 경향이 있다면, 포괄적 조직은 사회적 비용을 초래하는 지대추구행위를 자제하고 사회전체의 효율성을 향상시키는 이익추구활동을 고려한다는 것이다(Olson 1982). 예를 들어 여러 산업을 포괄하는 정상사업자단체는 특정 산업위주의 요구를 자제하고 산업전체의 이익을 대변하려고 하는 동기가 존재하고 이것은 경제 전체의 효율성을 향상시키는 결과를 가지고 올 수 있다(Jankowski 1988; McKean 1993).<sup>26)</sup> 서구의 사회조합주의도 이익집단간의 갈등해소를 통한 안정적 경제성장이라 집단 행동의 문제를 포괄적 정상조직(전국수준의 사업자단체와 노조)간 이익중재란 제도를 통하여 해결하려는 노력이라 할 수 있다(Katzenstein 1985).<sup>27)</sup>

포괄적 조직이란 변수 이외에도 사업자단체가 법정단체인가 아니면 임의단체의 성격을 갖고 있는가, 사업자단체 구성원이 기업인가 개인사업자인가, 사업자단체의 내부 의사결정과정이 민주주의적인가 아니면 권위주의적인가, 그리고 사업자단체 스태프의 전문성의 정도 등 여러 가지 사업자단체 조직 관련 변수에 대한 논의가 필요할 것이다.

## 5) 사업자단체와 국가

동아시아 발전모델이 시사해주는 가장 중요한 포인트는 아마 국가역할의 중요성일 것이다. 한국 사업자단체 규제개혁정책의 입장과는 정반대로 동아시아 발전모델은 조합주의적 틀 안에서 법적으로 독점적 지위와 권한을 부여받은 사업자단체가 경제발전에 긍정적인 영향을 미친다고 주장한다. 조합주의에서 법적인 지위와 정부위탁사업은 사업자단체의 집단행동의 딜레마(무임승차의 문제)를 해결하는 선택적 유인(selective incentives)의 역할을 한다(Olson 1965). 단체의 설립과 가입의 강제 그리고 정부로부터 위임받은 각종 자율규제능력 등은 사업자단체 구성원의 집단행

26) 이러한 시각을 한국의 전경련에 적용한 연구로는 김욱(1998) 참고.

27) 조합주의적 시각을 한국의 노사갈등 문제에 적용한 연구 중 대표적으로 임혁백(1994) 참고.

동을 강제하는 부정적인 선택적 유인(negative selective incentives)이라면, 단체가 정부로부터 위임받아 구성원에게 제공하는 각종 정보와 서비스 그리고 사업자단체가 제공하는 정부와의 제도화된 의사소통채널 등은 단체 구성원의 협조를 이끌어내는 긍정적인 선택적 유인(positive selective incentives)인 것이다. 문제는 조합주의적 제도가 사업자단체의 집단행동의 딜레마를 해결하고 협조를 가능하게 하지만 그 집단행동이 동아시아 발전모델이 주장하는 경제발전에 도움이 되는 긍정적인 집단행동이냐 아니면 한국의 사업자단체 규제개혁정책의 입장처럼 담합과 지대추구를 위한 부정적인 집단행동이냐인 것이다.

동아시아 발전모델이 긍정적이라고 주장하는 이유는 바로 국가의 자율성과 능력, 즉 사업자단체에 대한 규율능력에서 찾고 있다. 발전국가론은 국가가 사업자단체를 통제하고 일종의 하부기관으로 소속시켜 이들의 압력으로부터 격리(insulation)됨으로서 경제발전을 지도할 수 있었다는 것이다. 협조적 네트워크 모델도 협조적 관계가 유착적(collusive) 관계로 전락되지 않은 이유는 바로 국가가 사업자단체와 파트너로서 유기적이고 협조적인 관계를 갖지만 사업자단체에 대해서 일정정도의 자율성과 우위를 갖는 — 에반스(Evans 1997)가 말한 — 연계된 자율성(embedded autonomy)이 있었기 때문이다. 여기서 문제는 국가가 과연 이러한 자율성과 능력을 갖고 있느냐이다. 에반스(Evans)는 국가-재벌 관계에서 재벌의 힘의 증가로 인하여 국가가 이러한 능력을 잃었다고 주장하며 뒤바뀐 힘의 균형을 다시 찾기 위해서 노동세력을 끌어안아 재벌을 견제하는 전략을 제안한다. 이 주장의 근본적인 약점은 문제의 근원을 재벌에게서만 찾는다는 것이다. 즉 국가 자체가 지대추구의 근원이라는 신고전주의 정치경제학의 지적처럼, 약탈적인 국가가 정치적 이익을 추구하는 과정에서 지대추구행위가 일어나는 가능성에 대해서 침묵하고 있다.<sup>28)</sup> 우리에게 필요한 것은 지대추구집단과 약탈국가를 동시에 견제할 수 있는 제도인 것이다.

이러한 시각을 국가-사업자단체에 적용해 볼 수 있다. 국가-사업자단체 관계에서 가장 중요한 것은 아마 감시의 능력(monitoring capacity)일 것이다. 사실 국가는 재벌과는 달리 사업자단체에 대해선 상당한 정도의 규율능력(disciplinary capacity)을

---

28) 에반스(Evans)는 한국의 관료를 웨버식(Weberian) 관료 — 즉 전문성, 능력, 중립성을 지닌 합리적 관료제도로 보고 있다. 물론 다른 나라의 경우와 비교하여 한국 관료의 우수성을 인정하더라도 국가에 의한 지대추구 원인제공의 문제를 도외시하는 것은 문제가 있다.

갖고 있다고 할 수 있다. 문제는 수많은 사업자단체들을 감시하여 이들의 부정적인 집단행동은 규제하고 긍정적인 집단행동을 장려하는 능력일 것이다. 또한 국가-사업자단체 관계가 유착관계로 전락하는 것을 감시하고 견제할 수 있는 능력도 필요하다. 여기서 한가지 대안은 시민사회의 세력 특히 공익단체를 국가-사업자단체의 네트워크에 끌어들이는 방안이다.<sup>29)</sup> 즉 국가-사업자단체의 네트워크에 공익단체를 참여시킴으로서 네트워크의 포괄성(encompassingness), 투명성, 공정성, 그리고 감시 능력을 제고시킬 수 있다는 것이다. 가령 정보의 공개, 시민단체의 심의회 참여 및 권한 강화 등 기본적인 방안들 이외에도 미국의 연방거래위원회(FTC)가 채택한 이해관계자 프로그램(intervenor funding program) — 시민단체가 규제정책 결정과정에 참여하여 의견을 개진하기 위한 준비비용의 일부를 규제기관이 보조하여 주는 제도 — 와 같은 구체적인 방안들이 논의될 수 있다. 보다 현실적으로 시민세력이 이러한 네트워크에 깊이, 적극적으로, 그리고 항구적으로 참여할 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것이다.<sup>30)</sup>

## 5. 결 언

본 논문은 사업자단체를 이상화(idealize)하거나 과거의 동아시아 발전모델로 돌아가자는 식의 주장은 아니다. 동아시아 발전모델 일부의 극단적 낙관주의와 신자유주의의 극단적 회의주의를 넘어서 현실적으로 존재하는 국가-사업자단체 제도의 개혁방향을 찾아보자는 것이다. 궁극적으로 이러한 목적은 사업자단체에 관한 경험적 비교연구를 통하여 이루어져야 할 것이다.<sup>31)</sup> 본 논문은 그 사전작업으로서 기

29) 사실 이러한 감시의 업무는 국민의 대의기관인 국회의 책임이라고 할 수 있다. 그러나 현재 우리의 국회의원들에게 이를 바라는 것은 무리이다. 능력과 자질 문제를 떠나서 아마 관료와 사업자단체의 유착관계보다 더 심한 문제가 국회의원과 사업자단체의 유착관계일 것이다. 한국 사업자단체 규제개혁법인이 국회에서 소멸된 사실이 이를 단적으로 보여준다.

30) 미국 시민단체의 사회적 규제과정에서의 역할은 최병선(1992) 참고. 미국 시민단체의 견제세력(countervailing force)으로서의 중요성을 강조한 연구로는 Mcfarland(1987) 참고.

31) 이러한 경험적 비교연구의 시도로서 Maxfield and Schneider(1997)와 Doner and Schneider(1998)를 들 수 있다.

존의 이론들과 경험적 연구 그리고 최근 한국사업자단체 규제개혁정책을 비판적으로 검토하고 우리에게 주는 이론적, 실천적 함의들을 우선 찾아보도록 노력했다. 본 논문은 추후의 경험적 연구를 위한 한가지 시사점을 준다. 사업자단체와 경제발전의 상관관계에는 서로 다른 구조적, 상황적 변수들이 복잡하게 상호작용하기 때문에 단순 명쾌한 이론을 세우는 것은 거의 불가능하다는 것이다. 결국 '사업자단체와 경제발전'의 연구는 신고전주의 정치경제학과 같은 연역적(deductive)인 방법론이 아니라 경험적 연구의 축적을 통한 귀납적(inductive) 방법론을 요한다고 할 수 있다.

참고문헌

- 국무조정실. 1998. “사업자단체 규제개혁추진.” 국무총리지시 제1998-29호.
- 경제규제개혁위원회. 1997. “경제규제개혁방안.” 경제규제개혁위원회 안건.
- 공정거래위원회. 1998. “사업자단체의 역할 및 기능개편 추진.” 공정거래위원회 보도자료.
- 공정거래위원회/한국개발연구원. 1991. 《공정거래 10년: 경쟁정책의 적용성과와 과제》. 서울: 공정거래위원회/한국개발연구원.
- 김용복. 1997. “업종전문화정책에 나타난 한국 산업정책과정의 특징.” 《한국정치연구》 제 6 호.
- 김욱. 1998. “한국의 재벌과 이익집단정치.” 문정인 편. 《민주화시대의 정부와 기업》. 서울: 오름.
- 김의영. 1998. “사업자단체와 정책변화의 정치: 한국섬유산업연합회의 사례를 중심으로.” 《한국정치학회보》 제32집 4호.
- 백종국. 1999. “‘동아시아 모델 위기론’에 대한 비판적 고찰: 한국의 외환위기를 중심으로.” 《한국정치학회보》 32집 3호.
- 윤영관. 1998. “정치경제의 제도개혁.” 남덕우 외. 《IMF 사태의 원인과 교훈》. 서울: 삼성경제연구소.
- 임혁백. 1994. “선진형 갈등해결기제의 모색.” 《시장, 국가, 민주주의: 한국민주화와 정치경제이론》. 서울: 나남.
- 최병선. 1992. 《정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제》. 서울: 법문사.
- 황종성. 1998. “민주화, 국가, 그리고 기업: 정보통신산업 사례.” 문정인 편. 《민주화시대의 정부와 기업》. 서울: 오름.
- Alexander, Arthur J. 1998. “Japan’s Mid-life Economic Crisis: Similarities and Differences with East Asia’s Troubles.” JEI(Japan Economic Institute) Report.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Atkinson, Michael M. and W.D. Coleman. 1989. “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies.” *British Journal of Political Science* 19.
- Berger, Suzanne and R. Dore. 1996. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bullard, N., W. Bello, and K. Malhorta. eds. *Taming the Tigers*. Bangkok: Focus on the Global South.
- Campbell, John L., J.R. Hollingsworth, and L.N. Lindberg et al. 1990. *Governance of American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cawson. Alan ed. 1985. *Organized Interests and the State*. London: Sage.

- Chang, Ha-Joon. 1998. "Misunderstood Crisis in Korea." N. Bullard, W. Bello, and K. Malhorta. eds. *Taming the Tigers*. Bangkok: Focus on the Global South.
- Chu, Yun-Han. 1989. "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries." *International Organization*. 43.
- Cohen, Joshua and Joel Rogers. 1992. "Secondary Associations and Democratic Governance." *Politics and Society*. Vol. 20, No. 4.
- Crouch, Colin and W. Streeck. 1997. *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage Publications.
- Doner, Richard F. and B. R. Schneider. 1998. "Business Associations, Development, and Democracy." Mimeo.
- \_\_\_\_\_ 1992. "Limits of State Strength: Toward an Institutionalist View of Economic Development." *World Politics*. 44.
- \_\_\_\_\_ 1991. "Approaches to the Politics of Economic Growth in Southeast Asia." *The Journal of Asian Studies*. 50, no. 4.
- Deyo, Frederic. 1987. "Coalitions, Institutions, and Linkage Sequencing — Toward a Strategic Capacity Model of East Asian Development." Frederic C. Deyo. ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dore, Ronald. 1986. *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-1980*. Stanford: Stanford University Press.
- Fields, Karl. 1997. "Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan." Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider. eds. *Business and The State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Friedman, David. 1988. *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan. 1994. "Business, Politics, Policy in Northeast and Southeast Asia." Andrew MacIntyre ed., *Business and Government in Industrialising Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ and Chung-In Moon. 1990 "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study." *World Politics*. 42.
- Hirst, Paul. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hollingsworth, Roger and Robert Boyer. eds. 1997. *Contemporary Capitalism: The embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_. P. C. Schmitter, and W. Streeck. eds. 1994. *Governing Capitalist Economies*. New York: Oxford University Press.
- Islam, Iyanatul. 1994. "Between the State and the Market: the Case for Eclectic Neoclassical Political Economy." Andrew MacIntyre ed. *Business and Government in Industrializing Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jankowski, Richard. 1988. "Preference Aggregation in Political Parties and Interest Groups: A Synthesis of Corporatist and Encompassing Organization Theory." *American Journal of Political Science* Vol. 32.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford: Stanford University Press.
- Katzenstein, Peter. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kim, Euiyoung. 1998. "The State's Authority in the World of Business: Corporatist Business Interest Representation in South Korea." Mimeo.
- Kruger, Anne O. 1990. "Government Failures in Development." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 4. No. 3.
- Krugman, Paul. 1998. "What happened to Asia?" Mimeo.
- \_\_\_\_\_. 1998. "I Told You So." *New York Times*. May.
- \_\_\_\_\_. "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs* Vol. 73. no 6. (November/December, 1994).
- Lange, Perter and Marino Regini. eds. *States, Market, and Social Regulation*.
- Lee, C.H. 1992. "The government and financial system in the economic development of Korea." *World Development*. vol. 20. no. 2.
- \_\_\_\_\_. and S. Naya. 1988. "Trade in East Asian Development with Comparative Reference to Southeast Asian Experience." *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 38. No. 3.
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Maxfield, Sylvia and Ben Ross Schneider eds. 1997. *Business and The State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- McFarland, A.S. 1987. "Interest Groups and Theories of Power in America." *British Journal of Political Science*. 17.
- McKean, Margaret. 1993. "State Strength and the Public Interest." Gary D. Allison and Yasunori Sone eds. *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moon, Chung-In and Rashemi Prasad. "Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 7, No. 4.

- Offe, C. and H. Wiesenthal. 1980. "Two Logics of Collective Action." *Political Power and Social Theory*. 1.
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market*. Stanford: Stanford University Press.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Piore, Michael J. and Charles E. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Pyke, F. and W. Sengenberger. eds. *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Geneva: ILO,
- Radelet, Steven and Jeffrey Sachs. 1998. "The Onset of the East Asian Financial Crisis." Harvard Institute for International Development.
- Rogowski, Ronald. 1988. "Structure, Growth, and Power." Robert H. Bates. eds. *Toward a Political Economy of Development*. Berkeley: University of California Press.
- Samuels, Richard J. 1987. *The Business of the Japanese State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schmitter, Philippe C. 1983. "Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice." *Social Research*. 50.
- Schneider, Ben Ross and Sylvia Maxfield. 1997. "Business, the State, and Economic Performance."
- Maxfield, Sylvia and Ben Ross Schneider eds. 1997. *Business and The State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stallings, Barbara and W. Steeck. 1995. "Capitalism in conflict? The United States, Europe, and Japan in the post-cold war world." *Barbara Stallings ed. Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. 67-99. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph. 1998. "Bad Private-Sector Decision." *Wall Street Journal*. February 4.
- \_\_\_\_\_. 1990. *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Streeck, Wolfgang and Philippe Schmitter. 1985. "Market, State, Community, and Association?: The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order." Streeck and Schmitter eds. *Private Interest Government: Beyond Market and the State*. London: Sage.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. and Frank Verneroso. 1998. "The Asian Financial Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street Treasury-IMF Complex." *New Left Review*.
- Weiss, Linda and John M. Hobson. 1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Williamson, Perter J. 1989. *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage.

- Wilson, James Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, Inc.
- Wolf Jr., Charles. 1998. "Too Much Government Control." *Wall Street Journal*. February 4.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

abstract

---

## Business Interest Association and Economic Development : A Focus on the East Asian Development Model

Euiyoung Kim\*

This paper examines the effect of the business interest association on economic growth in light of the current debate on the East Asian economic crisis. East Asian development models emphasize the role of the developmental state and cooperative institutions between the state and business and take the business interest association as an important developmental agent that can contribute to economic development. In contrast, neoliberal models focus on the collusive relations between the state and business and regard the business interest association as a rent-seeking group that has negative effects on economic growth. This paper avoids these two extreme views and asks more practical and theory-oriented questions: under what circumstances can the business interest association be an effective developmental agent and under what circumstances is the business interest association degenerated into a rent-seeking group?

Being a preliminary study for a future empirical research, this paper surveys the existing literature, critically analyzes major theoretical and empirical works, and proposes several hypotheses and theoretical implications.

---

\*Visiting Research Fellow, the Sejong Institute. Research Area: Interest Group Studies, Government-Business Relations. Publication : "The Business Interest Association and the Politics of Policy Shift," "Interest Group Politics in Korea," "The State's Authority in Organizing the World of Business". yesunny@sejong.org