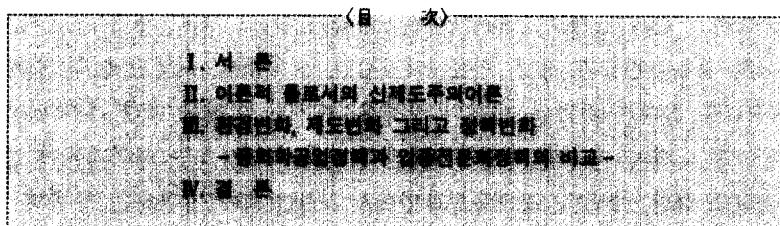


환경변화, 제도변화 그리고 정책변화 - 신제도주의 접근방법을 중심으로 -

배 응환*



〈요약〉

본 연구는 시대환경변화에 따른 제도적 특성이 변화한다면 정책은 어떻게 변화를 하는가를 신제도주의 모형을 가지고 시계열적으로 같은 산업정책의 연장선상에 있는 중화학공업정책사례와 업종전문화정책사례를 비교분석하였다. 분석결과, 환경특성과 제도적 특성 측면에서 권위주의시대에는 국가통제성이 강하여 국가이익침투적 정책결과를, 그리고 민주주의 이행시대에는 민간참여성이 나타나 민간이익침투적 정책결과를 산출하였다. 결국 시대환경이 권위주의시대에서 민주주의이행시대로 변화함에 따라 정책구조틀의 제도적 특성은 변화하고 있고, 이러한 제도적 특성의 변화는 정책결과변화에 영향을 주고 있음을 발견할 수 있다.

이 연구에서 발견된 핵심은 우선 이론적 측면에서 신제도주의가 하나의 정책모형으로 정책현상에 대한 설명력이 있다는 점과 시대환경변화에 따라 제도변화가 이루어지고 이것이 정책변화를 가져온다는 점을 발견하였고, 다음으로 정책적 측면에서 시대환경이 변화하면 정책결정모형도 변화한다는 점을 설명하고, 정책구조의 내부모습을 들여다 봄으로써 그것의 제도적 특성과 작동모습을 밝혔다. 이와 같은 이 연구의 결론이 일반화될 수 있는가는 국가간에 그리고 국가내에서 시계열적으로 중앙수준과 지방수준에서 이루어지는 제도변화와 정책변화관계에 대한 분석의 진전이 있어야 한다.

* 고려대학교 정부학연구소 전임연구원

I. 서 론

오늘날 행정체제의 정책결정은 과거처럼 정부단일행위자에 의해서 이루어지는 것이 아니라 정부부문 행위자뿐 아니라 민간부문행위자들이 참여를 하게 됨으로써 행위자간 정책조정이 중요한 관심사로 등장하고 있다. 이러한 측면을 김영평(1993)은 한 나라의 정책결정체계가 있다면 그것은 복잡한 체계라고 묘사하고 있다. 이유는 복잡한 체계란 그것을 구성하는 여러 가지 인자들이 서로 연계되어 있는 그물모습을 이루고 있기 때문이라고 한다. 정책결정체계의 구성인자는, 가시적인 수준에서 기관과 단체로 분류하면 대통령을 중심으로 하는 행정부, 국회, 법원 등 공식적 정부기관들과 정당, 언론, 이익집단, 노동조합, 시민단체 등 조직화된 사회세력들도 참여를 하는데, 현실의 정책결정에서는 이러한 여러 가지 인자들이 모두 참여하는 것이 아니라, 특정정책에만 민감하게 반응하는 행위자들이 참여를 하게 된다고 한다. 예컨대, 정책유형측면에서 노동정책에 참여하는 정책행위자들과 산업정책에 참여하는 정책행위자들이 상이할 것이다. 이렇게 정책유형에 따라 참여하는 정책행위자들이 다양하게 되므로 특정정책결과가 산출되는 측면을 보기 위해서는 그것이 만들어지는 정책구조틀을 분석할 필요가 있다.

우리나라의 정책결정구조에 대한 기존의 선행연구로는 이성우(1993), 김영평(1993), 최병선(1993) 등의 연구가 있는데, 이들의 연구는 우리나라가 권위주의시대에서 민주주의전환시대로 진행을 하고 있는 시점에서 이루어진 연구들이다. 첫째로 이성우(1993)의 연구는 행정부공무원을 대상으로 설문조사를 통하여 연구한 것으로, 행정부의 정책조정의 걸모습은 그리고 있으나 실제 정책사례를 가지고 분석을 하지 않은 관계로 정책결정구조속의 정부행위자들 사이나 정부와 민간부문행위자간의 정책조정모습을 보지 못하고 시대환경변화에 따른 정책결정구조의 변화를 보지 못하는 한계가 있다. 이러한 이성우의 연구가 보지 못하는 점들인 시대환경변화와 정책결정구조의 관계, 정책결정구조에 참여하는 다양한 행위자들간의 정책조정모습에 대해 김영평과 최병선의 논문에서 분석을 시도하고 있다.

둘째로 김영평(1993)의 연구는 1960년대부터 1987년 6.29민주화선언이전의 권위주의시대의 정책결정구조의 특성을 행정부우위의 기술관료에 의한 폐쇄적 정책결정구조라고 보고, 1987년 이후 민주화 진전이라는 새로운 정책맥락에 기존의 권위적 정책결정구조가 적응하는데 실패하고 있으므로 민주적 정책결정구조로의 전화를 주장하고 있다. 이 논문은 시대정책환경변화에 따른 한국정책결정구조가 어

떠한 방향으로 진화해 나가야 하는가의 진로를 제시해주고 있으나, 우리나라의 현실정책결정구조의 구체적 모습을 보는데 구체적 정책사례를 가지고 분석하지 않은 한계가 있다.

셋째로 최병선(1993)의 연구에서는 과거의 권위주의시대의 정책결정구조를 행정부우위의 정책조정으로 보고, 민주주의체제로 이행을 하고 있는 김영삼정부의 정책사례를 분석하여 김영삼정부에서 정책조정이 기존의 권위주의적 정책조정의 구조와 관행에서 전혀 탈피하지 못하고 있다고 주장한다. 이 논문은 김영평의 논문과 같이 한국의 정책결정구조가 진화하여 나갈 방향을 제시하면서 민주화이후의 정책결정구조를 분석하는데 있어 여러 가지 정책조정사례를 가지고 분석을 시도하였으나, 재벌기업의 업종전문화정책 등에 대한 심도 있는 내부메카니즘의 분석이 이루어지지 않고 있는 한계로 인하여 과연 민주주의의 전환기에 있는 김영삼정부의 정책결정구조가 과거 권위주의시대의 정책결정구조와 같은가 하는 연구과제를 제시하고 있다.

이상의 김영평과 최병선의 논문은 1960년대 이후 1987년 민주화이전의 권위주의시대의 정책결정체계를 서술하고, 6.29민주화이후 민주주의전환시대에서 정책결정체계의 특징과 방향을 제시하고 있는 점에서 돋보이는 논문이나, 이러한 주장을 입증하는데 심도 있는 정책사례분석이 이루어지지 않고 있다는 한계를 보이고 있다. 김영평과 최병선의 주장처럼 우리나라의 시대환경이 변화를 함께 따라 정책결정구조가 어떻게 변화하여 정책결과에 어떠한 영향을 주어왔는가에 대해 구체적 사례를 가지고 분석을 하는 것은 의미가 있다. 이에 이 연구에서는 시대환경변화에 따라 정책구조들의 제도적 특성이 변화한다면 정책은 어떻게 변화를 하는가라는 연구질문을 제시한다.

따라서 이 연구에서는 연구질문을 설명하기 위하여 연구대상정책사례로 상이한 시대환경에서 이루어진 두 가지 산업정책사례인 중화학공업정책사례와 업종전문화정책사례에서 나타나고 있는 정책결정구조의 제도적 특성이 산업정책결과에 어떠한 영향을 주었는가를 탐색하고자 한다. 이 두가지 핵심산업정책들을 분석대상으로 선택한 이유는 두 가지 산업정책사례들은 상호공통점과 상이점이 있기 때문이다. 우선 공통점은 두 정책사례가 산업정책 중에서 산업구조정책의 범주에 속하는 것으로 산업발전 측면 속에서 추진모체로 활동한 대기업을 대상으로 하는 규제정책이라는 점이고, 상이한 점은 중화학공업정책이 권위주의시대의 정치체제가 겪고 있는 여러 위기 상황에서 나온 정책이지만, 업종전문화정책은 민주주의 전환시대의 정치체제가 체제위기는 어느정도 벗어났지만 경제위기가 존재하는 상

황에서 대기업이해에 관련하여 나온 정책이라는 점이다. 이 논문은 우선 사례를 분석하기 위한 이론적 틀을 살펴보고, 다음으로 이론적 틀을 가지고 두 가지 산업 정책사례를 분석하여 시대환경변화에 따른 정책구조틀의 제도적 특성변화와 정책 변화관계를 설명하는 데 연구목적을 두고 있다.

II. 이론적 틀로서의 신제도주의이론

국가정책현상을 분석하기 위하여는 현상을 바라보고 분석하는 관점, 즉 이론적 틀이 필요한데, 이 연구에서는 환경변화에 따른 정책구조틀의 제도적 특성변화와 정책변화의 관계를 살펴보는 이론적 틀로서 신제도주의이론범주에 속하는 역사적 제도주의를 채택하려고 한다.

1. 신제도주의이론과 정책연구

오늘날 정책환경을 보면 국가와 사회의 관계가 애매해지고 혼합되고 있는, 즉 기존의 국가는 불분명해지고 있고, 국가와 사회가 상호침투하고 있고, 공행정영역과 사행정영역이 애매해지고, 시민사회가 정부정책에 관여하는 측면이 증대하고 있는 상황이다. 이처럼 국가와 사회의 경계가 모호해지고 국가와 사회가 유기적 관계에 있다면 정치행정현상을 바라보는 접근방법은 달라져야 한다. 이는 국가와 사회가 어떻게 상호의존관계에 있는가를 규명하는 작업이 정치행정현상의 설명에 요구된다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 학문적 요구를 충족시키는 이론이 신제도주의이론범주의 역사적 제도주의이다.

역사적 제도주의이론은 이처럼 정책환경에서 일어나고 있는 국가와 사회가 상호침투하는 영역을 국가와 사회사이의 관계를 구조화하는 제도적 배열을 관찰하는 것을 통하여 정치행정현상을 설명하려는 이론이다. 즉 역사적 제도주의는 분석단위로 국가와 사회의 관계를 구조화하는 제도를 설정하고, 제도를 중심개념으로 하여 정책현상 등과 같은 정치행정현상을 설명하려는 이론으로 정의할 수 있다. 역사적 제도주의는 1950년대 이후 사회과학의 지배적 이론이었던 행태주의관점의 이론인 다원주의 등이 구조적 측면을 보지 못하는 점을 비판하면서 출발한 것으로 March, Olsen, Kazenstein, Krasner, Ikenberry, Hall, Talen, Steinmo 등에 의하여 발달해 왔다. March & Olsen이 강조하듯이 현실적인 정책분석에서 정책을 둘러싼

제도나 구조의 역할을 무시하고는 정책에 대한 이해가 불가능하므로 (March & Olsen, 1976 ; 염재호, 1994) 제도에 대한 이해는 정책을 이해하는데 중요하다는 것이다. 이러한 역사적 제도주의관점은 제도를 외생변수로 보는 행태주의관점과 달리, 제도를 내생변수로 보는 것이므로¹⁾ 제도 안의 내용이 좋은 설명변수가 됨을 암시하는 것이다. 따라서 역사적 제도주의는 제도가 어떻게 구성되어 있고 어떻게 작동되고 있는지를 확인해 보면 정책현상을 설명할 수 있다고 한다. 그러면 역사적 제도주의에서 말하는 제도란 무엇이고 제도와 정책은 어떤 관계에 있는가를 살펴보자.

역사적 제도주의에서 이해하는 제도의 개념은 학자들에 따라 정의의 범주가 다르다. Hall(1986)은 제도를 정치와 경제의 다양한 단위에서 개인들 사이의 관계를 구조화하는 공식규칙, 순응절차, 그리고 표준운영절차를 포함하는 것으로 정의하고, Kazensteine(1978)은 제도를 정책네트워크와 같이 정책참여자들간의 역동적 관계로 인식하고, Okimoto(1986)은 제도를 네트워크관계로 정의하고, Ikenberry(1988)는 제도를 조직의 제반특성과 정책결정자들의 행위 및 그들간의 관계를 정의하는 규칙 규범을 포함하는 것으로 정의하고, Hall의 정의를 세 가지 수준으로 범주화하여 정부제도의 구체적 특색으로부터 국가의 구조 그리고 국가의 규범적 사회질서로 나누고 있다.

이와 같이 제도는 매우 광의의 개념으로 정의되므로 제도개념을 가지고 개별연구주제를 분석하기 위해서는 제도의 개념화, 조작화 작업이 요구된다. 이 연구에서는 제도를 중범위 수준에서 국가를 구성하는 구조적 틀, 즉 국가와 사회를 구성하는 조직단위들과 이들 사이의 관계로 정의한다. 이는 제도를 정치적 행위자들이 그들의 이익을 정의하고, 그들이 다른 행위자들과의 관계를 구조화하는 국가와 사회제도들의 범주로 정의함을 의미한다 (Thelen & Steinmo, 1992). 따라서 제도 정의에 포함되는 범주들은 국가의 구조적 틀을 구성하는 범주들, 즉 정당시스템의 구조, 정부조직들의 구조, 노조 협회 정상조직 등과 같은 경제조직들의 구조와 이들의 정부조직들과의 관계 등과 같은 제도적 요인들이다. 이러한 제도적 구성 변수들은 사회적 정치적 생활의 건설벽들이라고 한다 (Krasner, 1984; Boase, 1996).

1) 제도를 외생변수로 본다는 것은 제도는 객관적으로 외부로부터 주어져 행위자들의 행위에 영향을 준다는 것을 말하고, 제도를 내생변수로 본다는 것은 제도는 행위자들간의 상호작용에 의하여 만들어지고 변화하는 동시에 행위자들의 행태를 제약한다는 것을 의미한다. 제도를 외생변수로 보는 관점은 행태주의이고, 제도를 내생변수로 보는 관점은 신제도주의이다.

이는 제도가 정책선택을 제약한다는 것을 의미한다. 따라서 역사적 제도론자들은 제도가 어떻게 정치적 전략을 형성하고 정치적 결과에 영향을 미치는가 하는 문제에 관심을 갖는다 (Telen & Steinmo, 1992).

요컨대 역사적 제도주의에서 말하는 제도란 국가를 형성하고 있는 구조적 틀을 말하는데, 이러한 제도의 산물이 정책이라고 한다. 정치와 정책과정에서 정책행위자들이 이용할 수 있는 선택의 범위는 제도적 틀에 의존하게 되고 이러한 제도적 틀안에서 정책행위자들간의 상호작용에 의하여 만들어진 결과가 정책이 된다. 이처럼 정책을 제도의 산물로 보면, 제도를 독립변수로 하고 정책을 종속변수로 하는 인과관계를 설정할 수 있다. Hall (1986)은 제도를 어떻게 정책결정과 정치의 분석에 적용시킬 수 있는가 하는 문제를 제기하였다. March & Olsen, Hall, Ikenberry 등의 이론가들은 제도적 요인들이 정책과정과 정치에서 정치적 행위자들의 목표 (이익)와 그들 사이의 권력관계를 구조화한다고 한다. 따라서 이들은 제도의 관계적 특성을 강조하여 주어진 제도적 배열들이 어떻게 정치적 상호작용을 하여 정책결과에 영향을 주는가를 설명한다.

그런데 Krasner (1984)와 Ikenberry (1988)에 의하면 일반적으로 제도는 시대환경흐름속에서 역사적 맥락에 의해 형성된 것으로, 일단 형성되고 나면 그 형성배경이 되었던 기저의 환경조건들이 달라진다고 하여도 잘 변화하지 않고 그대로 지속되는 경향이 있다는 제도의 경로의존성 (path dependency)을 주장한다. 따라서 환경이 변화하여도 제도의 경로의존성으로 인하여 정책패턴이 변화하지 않을 것이라고 한다. 이와 같은 제도적 특성으로서의 안정성과 지속성은 제도변화현상을 설명하지 못하는 한계를 노정하여, 정책분석에서 제도변화를 통한 정책변화를 설명하는 논의를 경시하여 왔다. 여기서 우리는 제도는 변화하지 않는가와 제도변화를 통한 정책변화가 이루어질 수 없는가라는 의문을 제기할 수 있다. Krasner (1984 : 223-46)와 Thelen & Steinmo (1992 : 16-17) 등은 제도변화의 가능성을 제시하면서 제도변화의 원인을 제시한다.

Krasner는 제도변화를 ‘단절된 균형상태’²⁾라는 개념을 가지고, Thelen 등은 ‘제도적 역동성’³⁾이라는 개념을 가지고 설명하는데, 이들의 제시하는 제도변화의 원인

2) 단절된 균형상태 (punctuated equilibrium)란 제도가 오랜기간동안 안정성을 갖고 일정한 상태를 유지하다가 마치 쿤의 패러다임전환과 같이 외부환경으로부터 발현되는 위기가 나타나면 기존의 제도적 상태가 중단되고 새로운 제도로 이행하는 현상을 말한다.

3) 제도적 역동성(institutional dynamism)이란 국가내에서 시간변화에 따라 제도가 동태적으로 변화할 수 있다는 것을 의미하는데, 제도변화의 원인으로 외부환경변화와 행위

은 외적 자극으로서의 외부환경변화와 내적 자극으로서의 행위자들간의 권력관계의 변화를 들 수 있다. 그러므로 제도의 특성과 변화를 설명하려면 제도와 관련되는 외부의 환경특성과 행위자들간의 권력관계 등과 같은 관계적 특성에 초점을 두어야 한다. 외부환경변화와 권력관계변화는 제도변화의 자극 또는 계기가 된다. 제도변화를 일으키는 환경요인은 국외적 측면과 국내적 측면의 정치·행정·경제·사회문화적 환경들이다. Skowronek(1982)에 의하면, 환경변화에 적절히 대응하기 위해 제도적 혁신이 필요하다고 할지라도 그것이 필연적으로 이루어지는 것은 아니라고 한다(하연섭, 1999). 정치 경제적 환경변화에 대한 국가의 대응양식은 기존의 제도적 틀의 제약을 받아 기존의 제도적 패턴을 따를 수도 있고, 새로운 제도를 모색할 경우도 있을 수 있기 때문이다. 이는 외부환경변화가 제도변화를 가져올 수도 있고 가져오지 않을 수도 있음을 암시한다. 김정수(1992)와 김정렬(1995)에 의하면 외부의 급격한 환경변화는 구제도의 분열과 새로운 제도화를 가져온다고 본다. 역사적 환경진화과정을 거치면서 제도가 형성된다는 것은 제도가 변화할 수 있다는 것을 의미한다. 그리고 제도변화와 정책변화의 관계에 대한 분석은 경시되어 왔으나, 환경변화에 따라 제도변화가 있다면 여기서 만들어지는 정책도 변화한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 독립변수인 제도가 종속변수인 행위, 선택 혹은 정책을 제약하기 때문이다(Immergut, 1998 ; 하연섭, 1999). 이러한 제도적 특성과 변화에 영향을 주는 요인들을 파악한다면 제도변화를 설명할 수 있고, 제도변화와 정책의 결과와의 변화관계를 설명할 수 있다.

3. 분석틀의 도출

이 논문은 분석대상인 우리나라의 두 가지 산업정책사례에서 환경변화에 따른 정책구조틀의 제도적 특성변화와 정책변화의 관계를 분석하는 이론적 틀로서 역사적 제도주의를 채택하였다. 역사적 제도주의의 제도적 틀에 의한 정책현상을 분석하는 분석틀을 만들려면, 시대환경의 역사적 산물로서 제도적 틀, 즉 정책구조적 틀이 어떻게 구성되어 있고 어떻게 작동되고 있는가를 설명할 수 있는 변수들을 추출하여야 한다. 이는 첫째로 정책구조가 어떤 특성을 가진 행위자들로 구성되어 있는가를 파악하고, 둘째로 정책구조를 구성하는 행위자들간의 상호작용을 분석하여야 한다.

이러한 두 가지 측면은 국가의 정책구조와 그것의 기능방식을 해부하는 것으로, 국가의 정책구조를 구성하는 조직들의 특성과 그들간의 관계와 활동인 상호작용

자들간의 힘의 변화를 제시한다.

을 파악하는 것과 관련된다. 이러한 측면을 파악하기 위한 제도적 변수들은 Hall (1986)이 국가정책을 설명하기 위하여 제시한 제도적 변수들⁴⁾ 중에서 국가의 정치체제특성과 정부의 조직화, 자본조직(기업과 기업이익집단)의 조직화 등의 변수들과, Kazenstein (1978)과 Okimoto (1986) 등이 제도적 요인으로 강조하는 여러 조직들간의 네트워크관계를 파악하기 위하여 Hanf 등 (1978)의 구조주의자들이 조직간 정책연구에서 제시한 변수들⁵⁾인 조직간 관계와 정책조정 등의 변수들을 제시할 수 있다. 그러나 Hall이 제도적 변수로 범주화한 국가의 정치체제특성은 정부나 자본조직·노동조직 등과 같은 제도적 변수들에 영향을 주는 환경변수로 보는 것이 타당하다. 왜냐하면 국가의 정치체제특성은 정치적 환경요인이기 때문이다. 정치체제가 변화한다면 국가나 사회의 제도에 영향을 주게 된다. 이들 환경변수와 제도적 변수들을 정의하면 다음과 같다. 첫째로 환경변수로서의 국가의 정치체제특성을 설명하기 위한 정치체제란 정치체제관점에서 일정한 국가구조를 구성하고 있는 제도적 배열로 정의한다. 둘째로 제도적 변수로서의 정부의 조직화란 정부조직이 환경변화에 적응할 수 있도록 조직의 분화와 통합과정을 통하여 제도화되는 과정을 말하는 것으로, 이는 조직변화와 조직자원 및 정부외부환경과 연계 측면에서 분석할 수 있다. 셋째로 자본조직(기업과 기업이익집단)의 조직화란 자본조직이 환경변화에 적응할 수 있도록 조직의 분화와 통합과정을 통하여 제도화되는 과정을 말하는 것으로, 이는 조직변화와 조직자원 및 조직외부환경과 연계측면에서 분석할 수 있다. 넷째로 조직간 관계⁶⁾란 어떤 조직이 다른 조직들과

4) Hall (1986)은 국가정책을 설명하는 제도적 변수들로 국가의 정치체제특성, 정부의 조직화, 자본조직의 조직화, 노동조직의 조직화, 국제사회에서 국가의 위상 등을 들고 있다.

5) Hanf & Scharpf (1978)에 의하면 공공정책연구에서 새로운 움직임은 기존의 단일조직내 과정의 결과로서 나타나는 정책현상이 아니라, 조직간 관계가 정책결정 등 정책과정에 미치는 연구라고 한다. 이들이 정책실패의 원인을 규명하고자 하는 시도속에서 발견한 중요한 것은 정부의 정책결정구조속에 내포되어 있는 여러 조직들간의 관계로, 이는 정부의 정책결정이나 정책집행에 다양한 정부조직들 뿐 아니라 준공공조직과 민간조직들이 서로 관련을 맺고 있다는 점이다. 이러한 상황속에서 어느 한 조직(예컨대 정부부처)에 의한 문제해결노력은 관련된 다른 조직들의 선택에 의존하게 되므로 조직들간의 정책조정이 요구된다는 것이다. 따라서 오늘날 정치과정이나 정책과정에서 중요한 것은 서로 단절적이면서도 상호의존적인 여러 조직들간의 네트워크를 통하여 조정된 정책을 만드는 방법을 모색하는 조직간 정책연구가 필요하다고 하면서, 조직간 정책연구에서 사용할 수 있는 개념으로 조직간 관계와 정책조정을 제시하고 있다.

6) 조직간 관계를 보는 관점으로는 가장 단순한 두 조직간의 상호작용하는 관계를 분석

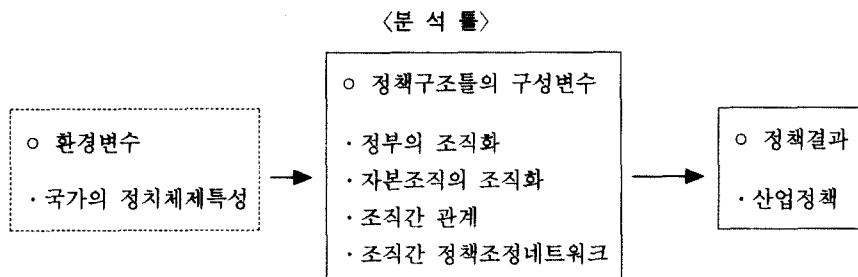
상호작용하는 것을 말하는 것으로, 조직들간의 상호작용관계는 협력적 관계, 갈등적 관계, 경쟁적 관계 등의 측면에서 분석할 수 있다. 다섯째로 정책조정⁷⁾이란 조직간의 상호관계를 조화있게 유도하여 정책을 조절하는 것을 말하는 것으로, 정책조정의 유형으로는 적극적 조정과 소극적 조정, 수직적 조정과 수평적 조정, 조직간 관계구조에 의한 조정 등으로 나눌 수 있는데, 이는 조직들이 자신들의 정책 이익을 반영하는 영향력행사를 위하여 사용하는 상호작용통로 즉 책략을 분석하는 변수들인 정보흐름, 자원흐름, 경계침투 등을 통하여 분석할 수 있다. 정보흐름은 조직들간의 정책이슈에 대한 메시지흐름을 말하고, 자원흐름은 조직들간에 정책이슈를 해결하기 위한 영향력자원이 교환되는 흐름을 말하며, 경계침투는 조직들간에 정책이슈를 논의 조정 해결하기 위하여 공통으로 가지는 상호접촉통로로서 위원회와 간담회 회의 세미나 등을 들 수 있다(배용환, 2000).

따라서 이 연구에서는 환경변화에 따른 정책구조틀의 제도적 특성변화와 정책 변화관계를 분석하기 위한 분석틀을 만드는데, 환경변수로서의 국가의 정치체제 특성과 제도적 변수로서의 정부의 조직화, 자본조직(기업과 기업이익집단)의 조직화, 조직간 관계와 정책조정 등 하위변수들을 사용할 것이다. 왜냐하면 이 연구의 분석대상인 산업정책사례들은 시대환경흐름속에서 시도된 정부와 산업관계를 다룬 사례로, 이들 관계에는 정부적, 준정부적 제도와 기관, 그리고 기업, 협회 등 중간집단⁸⁾ 등의 행위자들이 관련된다. 주요 행위자들 사이의 관계는 그들의 이익에 영향을 준다고 인지된 정책이슈에서 관계가 성립되어 상호작용을 한 결과로 정책을 만들게 된다. 산업정책사례들에 관련되는 대표적 행위자들로는 정부조직으로 대통령과 대통령부, 경제기획원, 재무부, 상공부 등 경제부처들과 민간부문 조직으로 정책대상인 기업들과 기업들의 이익집단인 전경련 등을 들 수 있다. 이들 정부적 그리고 비정부적 조직들은 자신들의 조직화를 토대로 다양한 연결관계

하는 이자간 관계관점과 특정대상조직을 중심으로 이들과 상호작용하는 조직들간의 관계를 분석하는 조직집합관점과 가장 넓은 의미에서 여러 조직들간의 다방향적인 상호작용관계를 분석하는 조직네트워크관점이 있다.

- 7) 정책조정에 대한 학자들의 정의를 보면, Lindblom(1965)은 어떤 한 정책이 관련되는 다른 정책에 미치게 될 악영향을 최대한 회피, 감소, 상쇄시키기 위하여 관련정책을 조절하는 것으로 보고, 이성우(1993)는 다수부처와 관련된 정책의 결정 또는 집행과정상의 일관성 확보과정이라고 본다.
- 8) 중간집단은 중간결사체, 이익집단, 연결고리조직, 사적이익정부 등의 의미를 포괄적으로 수용하는 개념으로, 국가와 사회사이에서 이익추구기능과 이익증개기능을 동시에 추구하는 집단을 의미한다.

속에서 정책조정을 함으로써 산업정책구결을 만드는 것이다. 요컨대, 시대환경흐름속에서 형성된 정부와 자본조직의 제도적 특성요인들은 개별산업정책의 결과와 특성을 만들게 되는 것이다. 그러므로 두 가지 산업정책사례를 분석하기 위하여 선행변수로서의 환경변수와 독립변수로서의 정책구조들을 구성하는 네가지 제도적 변수들과 종속변수로서 정책결과변수를 가지고 분석틀을 만들면 다음과 같다.



III. 환경변화, 제도변화 그리고 정책변화 - 중화학공업정책과 업종전문화정책의 비교 -

이 논문은 이론적 틀로서 환경변수인 국가의 정치체제특성과 제도적 변수들인 경제부처의 조직화, 자본조직(기업과 기업이익집단)의 조직화, 그리고 조직간 관계와 정책조정네트워크 등을 사용하여 중화학공업정책사례와 업종전문화정책사례의 정책결정과정을 분석하여 상이한 시대환경에서 정책결정구조의 제도적 특성과 산업정책결과의 관계를 분석하고자 한다.

1. 중화학공업정책사례

중화학공업정책결정은 권위주의시대인 박정희정부 하에서 시도된 산업화정책으로, 여기에 관련되는 정책행위자는 정부행위자와 비정부행위자로 범주화할 수 있다. 우선 정부행위자로는 대통령부의 대통령 및 경제수석비서관과 경제부처 그리고 중화학공업추진위원회기획단을 들 수 있고, 민간행위자로는 기업과 경제이익집단들인 전경련과 대한상의를 들 수 있다. 이러한 중화학공업정책결정이 만들어졌던 시기의 국가의 정치체제의 특성과 중화학공업정책결정과정에 참여하는 여러 조직들의 조직화정도와 이것이 투영된 조직간 관계와 조직간 정책조정네트워

크 등을 분석하여 박정희정부의 정책결정구조의 제도적 특성과 산업정책결과관계를 도출한다.

1) 박정희정부의 특성

박정희정부는 당시의 정치적 부패와 무능, 남북이념대립 등으로 인한 체제위기와 당시 경제위기 등의 정치 안보 경제적 요인과, 군의 성장을 배경으로 한 박정희의 리더쉽이라는 조직적·인간적 요인의 결합을 통하여 대두된 것으로, 크게 제3공화국(1963~72)과 유신체제인 제4공화국(1972~1979)으로 범주화할 수 있으나, 그 성격은 강한 군부권위주의체제여서 국가의 상대적 자율성은 증가한 반면에 사회부문의 자율성은 극도로 위축되었다. 이 시기에는 체제유지세력인 군, 관료, 자본부문이 지배동맹을 형성한 상태에서 국가가 언론, 노조, 종교계, 재야, 기타 사회부문 등을 엄격히 통제하였다.

이러한 상황은 아래에서 설명할 경제부처의 조직화와 자본조직(기업과 경제이익집단)의 조직화에 영향을 주게 되었다.

2) 경제부처의 조직화

박정희정부는 조국근대화라는 국가목표를 달성하기 위한 산업화정책으로 중화학공업정책을 추진하게 되어 경제부처의 조직화, 즉 조직성장과 정부외부환경과의 연계가 강하게 이루어졌다.

첫째로 대통령부는 소내각이라 불릴정도로 부처위에 군림하면서 모든 정부부처의 과업을 통합관리하는 권한과 정책자원을 가지고 있었다. 특히 박대통령의 경제발전이라는 정책의지와 몰입을 뒷받침하기 위하여 1972년이후에 3명의 경제수석비서관을 두고, 경제2수석실에 중화학기술비서관을 신설하여 중화학공업정책을 전담하는 권한과 정책자원을 주었다.

둘째로 경제기획원, 재무부, 상공부 등 경제부처들은 박정희가 몰입하고 있는 중화학공업정책을 수행하기 위하여 커다란 조직성장을 하였고 이에 상응하여 광범위한 조직자원을 갖게 되었다. <표 1>에서 보는 바와 같이 경제부처의 성장이 1960년대 초기 10개에서 1970년대에 들어와 17개로 증가하고 있다.

이처럼 경제부처들의 조직성장에 발맞추어 개별경제부처들의 조직자원들도 대폭 증가하고 있다. 우선 경제기획원은 종합기획경제부처로서 기획과 예산, 정책조정자원을, 재무부는 재정금융정책담당부처로서 조세와 관세, 금융수단, 특히 강력한 재무통제시스템을, 상공부는 산업정책담당부처로서 산업정책기획자원과 이러한 산업에 관련되는 외부고객의 정치적 지지라는 자원을 가지고 있었다.

<표 1> 박정희정부하의 경제부처의 조직화

정부	총 계	경제부처	경제기획원	재무부	상공부
3공화국 초기 (1963)	24	10	28	27	35
말기 (1970)	31	15	35	37	52
4공화국 초기 (1973)	32	17	42	39	73
말기 (1979)	35	17	68	49	73

* 경제기획원, 재무부, 상공부의 총계 : 차관보, 실, 국, 과, 담당과 포함

자료 : 행정자치부(1998)

셋째로 경제부처의 외부환경과 연계는 정부부처가 자신의 활동범위를 넓히는 자원으로 볼 수 있는데, 이의 범주로는 정부부처연합, 외부언론연계, 외부자문조직, 외부고객환경연계 등을 들 수 있다. 정부부처연합은 대통령부의 강한 리더쉽을 통하여 강하게 나타나고 있고, 외부언론연계면에서 언론은 정부의 시녀역할을 하였다. 외부자문조직은 경제부처위원회에 기업과 전경련 등이 구성원들을 참여시키고 있는데 1970년대의 전경련의 정부위원회참여현황을 보면 경제기획원(0), 상공부(1), 재무부(1) 등이고, 외부환경연계로 정부의 외부고객집단인 협회 등 사업자단체가 많이 설립되었다.

3) 자본조직(기업과 기업이익집단)의 조직화

박정희정부는 국가목표로 내세운 조국근대화와 경제발전을 위하여 자본가계급을 융합시키는 지배연합을 형성하는 동시에 노동계급을 배제시키는 양면전략을 사용하였다. 이에 정부와 지배동맹을 형성한 기업이나 기업이익집단 등 자본조직은 정부의 보호와 지원속에서 성장을 하기 시작하였는데, 특히 1970년대에 대기업들은 정부의 중화학공업정책에 참여함으로서 재벌그룹으로 성장하게 되었다. 이처럼 기업들이 성장함에 따라 기업들의 이익집단들인 전경련이나 대한상의 등도 조직성장을 하게 되었다. 그러나 박정희정부하에서 기업이나 경제이익집단들은 자본가계급으로 헤게모니를 구축하거나 국가에 정면도전할 수 있는 세력으로 성장한 것으로 판단되지는 않는다. 김영명(1994:321)은 국가가 여전히 자본부문을 압도하고 있었다고 하는데, 그 증거로 자본의 이해와 경제적 합리성의 추구가 종종 기술관료가 주도한 경제정책과 충돌하기도 하지만 최종판단은 기술관료와 그 위의 대통령이 내렸다고 한다. 그러면 기업의 대표적 이익집단인 전경련의 조직 성장을 집단설립과 성격, 집단규모, 집단재정력, 조직구조, 집단외부환경과 연계측면에서 살펴보자. 첫째로 집단설립과 성격면에서 전경련은 민법상 자유설립주의

에 1961년에 설립된 임의단체로서 정부로부터 자유로운 상태에서 조직화를 하여 왔다. 이를 입증하는 증거로 첫째로 전경련의 창립멤버이자 1960~70년대에 전경련회장을 역임했던 김용완의 회고에 의하면, “한국경제협의회는 상공회의소와는 별개로 일본의 경제단체협의회와 같은 재벌단체를…만든 것이다”라고 했고(한국일보사, 1981), 둘째로 전경련의 조직화를 연구한 서재진(1991)과 홍덕률(1993)도 전경련의 출범과 성장과정의 자율성과 명확한 계급성을 인정하여 국가코포라티즘을 비판하고 있으며, 셋째로 전경련의 자율적인 조직화과정과 활동을 들 수 있다.

둘째로 집단규모와 웅집력면에서 전경련은 정부의 경제발전정책에 힘입어 많은 대기업들의 태동과 성장이 있게 되어 구성회원수가 1970년 178개에서 1979년 415개로 크게 늘어나고 있고(표 2), 대기업들이 모인 단체라는 점에서 동질성과 웅집력을 갖고 있다.

<표 2> 박정희정부에서 전경련의 구성회원수

연도	1970	1971	1975	1976	1979
회원수	178	198	247	341	415

자료 : 전경련 사업보고서

셋째로 집단재정력면에서 전경련은 임의단체로서 수입과 지출에서 정부로부터의 통제나 지원 또는 간섭은 없다. 전경련의 수입은 1970년대에 회비수입이 평균 90% 이상이고, 지출면에서 총지출액대비 사업비지출비율이 1970년에 27.7%에서 1975년 이후에 50% 이상으로 증가하고 있다(표 3).

<표 3> 박정희정부에서의 전경련의 재정력

(단위 : 1,000원)

연도	전경련수입액		전경련지출액	
	회비 (%)	총수입액	사업비 (%)	총지출액
1970	131,000 (85.2)	153,634	42,602 (27.7)	153,634
1975	253,924 (94.2)	269,538	140,568 (52.2)	268,538
1979	1,034,980 (94.9)	1,090,661	618,998 (56.8)	1,090,661

자료 : 전경련 수입지출예산서

넷째로 조직구조면에서 전경련은 임원조직, 사무처조직, 위원회조직, 연구조직, 이념조직면에서 분화와 통합을 시도하여 왔다. 임원조직은 1960년대에 만들어진

임원조직체제(회장 부회장 전문이사 상무이사 이사)를 토대로 1970년에 회장 1인, 부회장 5인, 이사 55인 조직을 가졌고, 1979년에는 회장 1인, 명예회장 1인, 고문 6인, 부회장 8인, 이사 110인 조직으로 임원조직의 확대가 이루어졌다. 사무처조직은 1970년대에 4부 9과에서 1976년의 조직변경으로 6부 13과로 확대를 하여 사무국직원수도 1970년의 52명에서 1979년에는 139명으로 증가하고 있고, 위원회조직은 1970년대에 일반위원회를 평균 10개, 특별위원회를 평균 10개를 설치하였다. 연구조직은 1963년에 사무국의 조사부산하 조사과 기능을 경제기술조사센터과로 개칭하고 그후 1964년에 경제기술조사센터로 개칭하여 사단법인화함으로서 명실상부한 조사연구기관으로 육성하는 기틀을 마련하였고, 이념조직은 1980년이전에는 존재하지 않았다.

다섯째로 집단외부환경과 연계면에서 전경련은 자문조직에 학계 언론계 정부협회 기업인 연구소 연구원 등을 자신들의 위원회에 자문위원으로 참여시키고 있는데, 1970년에 52명에서 1979년에 103명으로 증가하고 있다.

4) 정부부처간 관계와 정부부처간 정책조정네트워크

(1) 정부부처간 관계

정부의 중화학공업정책은 당시 직면하였던 체제위기와 경제위기로 요약되는 대내외 환경인식을 배경으로 지속적인 경제성장을 통하여 한국을 근대화한다는 박정희대통령의 국정철학이 반영되어 대통령수준에서 내부주도형으로 이루어졌다. 박대통령은 1970년 1월 12일 다음과 같은 중화학공업정책선언을 하게 된다. “나는 오늘 이 자리에서 우리 국민 여러분들에게 경제에 관한 하나의 중요한 선언을 하고자 합니다. 우리나라 공업은 이제 <중화학공업시대>에 들어갔습니다. 따라서 정부는 이제부터 중화학공업육성의 시책에 중점을 두는 <중화학공업정책>을 선언하는 바랍니다. …… 정부는 앞으로 이 방면에 중점적인 시책과 지원을 펴나갈 것입니다.”(김광모, 1988 : 201-202).

이후 정부는 중화학공업정책목표를 달성하기 위한 정책비전으로 공업구조개편론(1972. 12; 1973. 1), 중화학공업육성계획안(1973. 6)을 제시한다. 이러한 중화학공업정책안은 1957년부터 시도하여 성공을 거둔 일본의 중화학공업정책을 모델로 만든 것이다. 이것의 내용은 첫째로 정부는 중화학공업정책과 계획을 제시한다. 둘째로 중화학공업정책은 민간을 추진모체로 하여 추진한다. 민간이 참여하는 주도업종은 일정한 선정기준에 의하여 선정한 철강, 금속, 기계, 조선, 전자, 화학산업이다(중화학공업추진위원회기획단, 1973 : 6-9). 이러한 중화학공업정책안에 대

하여 관계부처간에 여러 가지 의견에 제시되었다. 그러나 중화학공업의 획기적 육성계획을 어느 부처 단독으로 수립하거나 집행하기에는 어려운 문제였다. 여기서 중화학공업정책결정을 둘러싸고 관련 정부부처간에는 약간의 정책갈등이 나타났다. 예컨대 중화학공업건설의 밀바탕이 되는 대단위 공업단지조성 등과 같은 특정정책사안에 대하여 관계부처간의 이견이 제시되었다(중화학공업추진위원회기획단, 1979 : 321-325).

(2) 정부부처간 정책조정네트워크

이렇게 정부부처간에 약간의 정책갈등이 나타나고 있는 상황속에서, 정부는 박대통령의 강력한 정책의지를 추진하기 위하여 관계부처의 긴밀한 협조체제를 구축하여 정해진 목표를 향하여 일사불란하게 정부시책을 이끌어 나갈 수 있는 태세를 갖추도록 하기 위하여 국무총리 직속으로 중화학공업추진위원회를 설립하고 그 밑에 구체적인 중화학공업육성계획을 마련할 중화학공업추진위원회기획단을 설치하여 정책목표의 구체화작업을 진행하였다. 기본계획은 경제기획원, 상공부 등이 담당하고 지원계획은 재무부, 과학기술처 등이 담당하였다.

이처럼 중화학공업정책결정에는 여러 정부부처들이 참여하였으나, 중화학공업 정책안은 박대통령의 강력한 정책의지와 대통령의 의지를 수행하는 특별과업정부 조직이 강력하게 정책결정과정의 중심에 위치하여 활동함으로써 관련경제부처간의 적극적인 응집력과 협동이 이루어지는 강한 정부부처연합속에서 만들어졌다고 한다(중화학공업추진위원회기획단, 1979 : 321-325).

5) 정부-중간집단-기업간관계와 정부-중간집단-기업간 정책조정네트워크

(1) 정부-중간집단-기업간 관계

그러면 정부의 중화학공업정책안에 대하여 정책대상인 기업들과 기업들의 정상조직인 중간집단들은 어떻게 대응하고 있는가를 살펴보자. 우선 기업들의 중간집단인 전경련은 정부의 중화학공업정책에 대하여 처음에는 부정적인 반응을 보이다가 급변하는 국내외 환경변화에 적응하기 위하여 정부정책에 협조하는 자세로 돌아서고 있다. 이러한 측면은 전경련 20년사(1983 : 267-274)에서 나타나고 있는데, 전경련의 입장은 연달아 일어나는 8.3조치, 10월유신, 평화공존체제, 보호무역주의, 자원파동 등으로 경제계로서는 중화학공업참여를 불가피하게 하였으며 민간주도형 경제운영을 꾸준히 주장하기는 하였으나 중공업화에 따른 기술, 사회간접자본, 금융면에서 정부의 지원을 인식하였다고 한다.

다음으로 정부의 중화학공업정책의 정책대상이자 추진모체인 기업들은 처음에 부정적인 반응을 보였다. 이렇게 한 이유는 중화학산업이 거대한 시설과 자본, 기술 그리고 장기의 자본회임기간을 필요로 하는 사업이라는 점과 미래의 불확실한 상황에서 참여를 하였을 때의 성공가능성과 정부의 지속적인 지원이 있을 것인가 하는 점 등에 기인한다(중화학공업추진기획단, 1979 : 327; 대우그룹최고경영자의 증언).

이러한 상황 속에서 정부는 강한 권유와 산업정책수단을 통한 유인과 제재를 통하여 대기업들이 중화학공업에 참여하도록 설득하였다. 정부의 강한 권유가 있었다는 것은 전경련의 회고와 오원철의 회고에서 입증되고 있다. 전경련 20년사 (1983 : 274)에 의하면, 중화학공업업종의 선택과 각종 단지조성 등은 정부의 중화학공업기획단에서 추진하여 왔으며 각 기업들의 업종선택에 있어서는 기업자신들의 선택도 있었으나 정부당국에서 중화학공업에의 참여를 종용하였다고 하면서, 기업자체의 장기계획적인 관점에서의 타당성 검토가 미흡한 채 정부정책에 이끌리다시피 하였다고 회고하고 있다. 그리고 당시 대통령 경제수석비서관 오원철의 회고(1979)에 의하면, 정부는 적절한 대기업을 선택하여 그들이 기계산업에 투자하도록 강요하였고, 중화학기획단은 중화학공업에 대기업 참여를 하도록 하기 위하여 당근과 채찍 수단을 사용하였다고 한다. 정부는 당근과 채찍의 중요 메카니즘이 재무통제시스템을 통하여 산업정책수단에 의한 유인과 제재를 부여한 것이다. 이러한 정부의 정책수단에 부가하여 박대통령의 강한 지원과 중화학공업이 기업의 영역 확장에 기여할 수 있다는 기업의 인식변화가 복합적으로 작용하여 이른바 ‘창원러쉬’라는 말이 입증하듯이 국내대기업들은 중화학공업에 본격적으로 참여하게 되었다.

결국 정부의 중화학공업정책에 대한 중간집단과 기업들의 반응은 초기에는 부정적인 것이어서 정부와 중간집단 및 기업간에 약간의 갈등관계가 노정되었으나, 서서히 긍정적인 것으로 바뀌어 협조적인 관계로 나아가고 있다.

(2) 정부-중간집단-기업간 정책조정네트워크

중화학공업정책 결정 과정에서 정부와 중간집단 및 기업간에 초기의 갈등관계로부터 서서히 협조적인 관계로 이동하게 한 정책조정장치는 어떻게 작동되고 있는가를 보자. 우선 정부와 중간집단의 정책조정네트워크를 보면, 기업의 대표적인 이익집단이며 중개집단인 전경련이 정부와 상호작용하는 통로로는 정보흐름, 자원흐름, 경계침투 등이 있는데, 정부에서 중간집단으로 영향력이 행사되는 정보흐름으로서의 정책비전제시와, 자원흐름으로서의 정부부처연합과 산업정책

수단의 사용이 중간집단에서 정부로 영향력이 행사되는 정보흐름으로서의 대정부 정책건의와 자원흐름으로서의 집단연합 및 정치적 지지의 사용보다 약하게 행사되고 있다. 특히 자원흐름으로서 중간집단의 여론동원은 보이지 않고 있고, 정부주최 위원회나 중간집단주최 위원회 간담회 회의 등의 경계침투도 약하게 나타나고 있다.

정부는 대통령의 정책의지를 실현하기 위하여 대통령부와 모든 행정부가 참여한 수준의 강한 정부부처연합속에서 중화학공업정책안을 만들어 강력한 재무통제 시스템이 지원하는 광범위한 산업정책수단들인 재정금융수단, 세제수단, 외자 및 기술지원, 사회간접자본제공, 기술인력개발과 지원 등을 총동원하여 산업부문에 대한 유인과 제재를 하였다. 예컨대 중화학공업에 대한 정책금융지원추이를 보면 국민투자기금은 1974~78년 동안 총액대비 61.5%인 12,193억원이, 산은자금은 1973~78년 동안 총액대비 31.5%인 14,213억원이 지원되었고, 조세와 관세지원은 1978년의 법인세감면율은 경공업부문이 8%인데 비하여 중화학공업은 40.1%였고, 관세보호의 경우 1978년의 경공업부문의 보호율이 -2.3%인데 비하여 중화학공업은 71.3%에 달하였다. 경계침투측면에서 정부주최 위원회와 간담회 회의에 전경련의 대표들과 기업대표들을 참여시켜 기업과 이익집단을 흡수하려고 하고 있다. 그러나 이 당시 정부는 전경련을 거치기보다는 기업과의 직접적인 상호작용을 통하여 대기업들의 중화학공업에 대한 참여를 유도하였다.

이러한 정부의 행동에 대하여 중간집단들은 약한 대정부 정책건의를 하는 정도에 머무르면서 정부의 힘에 순응하여 정책에 대한 정치적 지지를 하고 있다. 우선 전경련은 자신의 정책이익을 반영하는 정책건의를 3건하고 있는데 전전성장을 위한 안정화방안(1970. 12), 경영쇄신에 대한 결의-민간주도형에 부응할 1970년대 전망의 과제(1971. 4), 선진경제건설을 위한 관민의 노력좌표(1973. 4)가 그것으로, 내용은 시장경제원리에 입각한 민간주도형 경제원칙을 강조하면서 중화학공업정책이 민간이 주체가 되어 이루어질 수 있게 정부의 간접적 지원을 강조하고 있다. 그리고 자원흐름측면에서 전경련은 정부의 지배동맹에 편입된 상태에서 정부의 정책에 대하여 정치적 지지와 순응을 하고 있다. 경계침투면에서 전경련은 정부 위원회의 참여를 통하여 그리고 자신들이 주최하는 위원회와 간담회 회의에 정부의 구성원들을 참여시켜 흡수를 시도할 수 있는데, 1970년대에 위원회개최는 없었고 간담회 회의를 평균 10회정도 열어 정부와 산업정책에 대한 의견교환과 조정을 하고 있다.

다음으로 정부와 기업간 정책조정네트워크를 보면, 중화학공업정책결정에서 정

부와 기업들은 비공식적 접촉을 통하여 정책조정을 하고 있다. 대기업들은 박대통령 및 경제장관 등 최고행정가들과 상호작용을 하고 있는데, 그 예로 중화학공업조정특별회의와 수출확대진흥회의를 들 수 있다. 이러한 접촉을 통하여 정부는 대기업들의 중화학공업에 대한 참여를 유도하고 있다.

6) 중화학공업정책에서의 환경변수와 제도변수 그리고 정책결과

지금까지 우리는 중화학공업정책결정과정에서 환경변수인 국가의 정치체제 특성과 정책구조적 틀을 구성하는 제도적 변수들인 경제부처의 조직화, 자본조직(기업과 전경련)의 조직화가 투영되어 나타나는 정부와 중간집단 및 기업간의 관계와 이들간의 정책조정네트워크를 살펴보았는데, 이러한 환경변수와 제도적 변수들의 분석에서 나타나는 중화학공업정책결정구조의 제도적 특성과 정책결과관계를 도출할 수 있다.

박정희정부에서 정책결정구조의 제도적 특성은 강한 국가우위의 국가통제적 정책결정구조라고 볼 수 있다. 이렇게 보는 이유는 환경변수의 특성과 정책구조를 구성하는 제도적 특성을 때문이다. 첫째로 박정희정부성격이 강한 군부권위주의체제로서 국가가 사회부문에 비하여 힘의 우위를 가지고 있는 상태였다.

둘째로 정부의 조직화면에서 경제부처는 커다란 조직성장을 한 강한 독립실체로서 재재와 유인, 융합과 배제를 할 수 있는 광범위하고 막강한 자원을 가지고 있었다.

셋째로 자본조직의 조직화면에서 기업과 전경련은 정부와 지배동맹을 이룬 상태에서 성장을 하고 있었으나 국가에 강하게 대항할 수 있는 정도의 힘을 축적한 것은 아니었다.

넷째로 정부와 자본조직간 관계측면에서 갈등보다는 순응적 협조관계가 나타나고 있다.

다섯째로 정부와 자본조직간 정책조정체계를 보면 대통령, 대통령부의 경제수석비서실, 특수과업조직인 중화학공업추진위원회기획단에 의한 수직적 조정이 중심장치로 작동하고 있고, 정부간에 그리고 정부와 중간집단 및 기업간에 유기적 연계를 통한 수평적 조정은 거의 무시되고 있음을 발견할 수 있다. 예컨대 정부간에는 대통령부와 특수과업조직에 의하여 강한 정부부처연합속에서 정책결정이 이루어지고 있고, 정부와 중간집단 그리고 기업간에는 정부주도적으로 자본조직을 이끌어가고 있다.

따라서 이러한 중화학정책결정구조의 제도적 특성은 국가이익침투적 중화학공

업정책을 산출하고 있다. 왜냐하면 중화학공업정책에 대한 정책최종안은 정부원안과 똑같이 나타나고 있기 때문이다(표 4).

<표 4> 박정희정부에서의 환경변수와 제도변수 그리고 정책결과

정치체제	환경변수	제도적 변수	정책결정구조	정책결과
박정희정부	국가의 정치체제 특성 : 강한 군부 권위주의 체제	<ul style="list-style-type: none"> • 경제부처의 조직화 : 매우 강 • 자본조직의 조직화 : 약 • 조직간 관계 : 순응적 협조 관계 • 조직간 정책조정네트워크 : 수직적 조정 	국가통제적 정책결정구조	국가이익침투

2. 업종전문화정책사례

업종전문화정책결정은 민주주의전환체제인 노태우정부와 김영삼정부에서 시도된 산업조정정책으로, 여기에 관련되는 정책행위자는 정부행위자와 비정부행위자로 범주화할 수 있다. 우선 정부행위자로는 산업정책의 담당부처인 상공부와 관련경제부처인 재무부, 경제기획원, 대통령부 등을 들 수 있고, 다음으로 비정부행위자로는 산업부문에 관련되는 정책대상으로서의 대기업들과 대기업들의 정상조직인 전경련과 대한상의 등 경제이익집단들을 들 수 있다. 이러한 업종전문화정책결정이 만들어졌던 시기의 국가의 정치체제특성과 업종전문화정책결정과정에 참여하는 여러 조직들의 조직화정도와 이것이 투영된 조직간 관계와 조직간 정책조정네트워크에서 나타나는 노태우정부와 김영삼정부의 정책결정구조의 제도적 특성과 정책결과관계를 도출한다.

1) 노태우정부와 김영삼정부의 성격

노태우정부는 전두환정부의 정당성위기라는 체제위기와 그 동안의 산업화로 정치발전과 사회발전의 토대가 마련되는 시기인 1987년 6.29 민주화선언에 의하여 형성된 정권으로, 산업화 및 민주화와 자유화라는 정치적 경제적 환경과 민주지향적인 6공화국헌법에 투영된 헌법상의 개인과 조직의 기본권강화라는 법적 환경은 자본부문과 노동부문 등의 성장에 가속제 역할을 하였고, 동시에 공익집단이나 시민단체 등의 태동과 성장을 하여 종전과 같이 국가는 시민사회부문을 강력히 통제할 수 없는 상태로 이행하고 있었다. 이상의 특성을 고려하여 김호진(1999)은 노태우정부를 과도기형 의사민주주의체제로 규정하고 있다.

그리고 김영삼정부는 노태우정부의 환경상황과 정치체제구조를 이어 받으면서도 군부정부로부터 순수민간부문이 집권을 하는 문민체제로의 전환을 의미하게 되어 민주화로의 가속화 압력을 강하게 받게 되었다. 그 동안 성숙된 산업화의 결과와 민주화와 자유화의 진전으로 권위주의체제에서 지속되어 온 국가와 시민사회의 불균형적 관계는 변화하기 시작하여 국가와 자본의 지배동맹에도 균열이 나타나기 시작하고 자본부문의 국가에 대한 도전이 가시화되기 시작하였다. 이상의 특성들은 김영삼정부가 민주주체제로의 이행을 하고 있다는 것을 암시한다. 이러한 측면에서 김호진(1999)은 김영삼정부를 이행기형 민주주의체제로 규정하고 있다.

2) 경제부처의 조직화

노태우정부와 김영삼정부에서는 민주주의전환시대로 이행을 함께 따라 새로운 외부환경이 나타남으로써 민주적 정부와 작은 정부의 가치 아래 정부조직개편을 단행하였다. 예컨대 과거와는 정치경제적 환경이 달라진 상황 속에서 경제우선주의의 가치에 가리워지고 기능을 역압당했던 민간사회부문의 정치적 참여와 욕구를 수용하여야 하고, 성장의 구실하에 무시되었던 분배와 복지를 고려하여야 하였다. 이러한 측면은 경제부문의 정부조직의 감소와 사회복지부문의 정부조직의 증가로 나타났다. 그러면 대통령부와 경제부처의 조직화 및 정부외부환경과 연계를 살펴보자.

첫째로 대통령부는 권위주의체제에 비하여 위상과 권한이 많이 약화되어 부처 위에 군림하는 것이 아니라 부처의 견제를 받게 되었다. 특히 대통령부의 경제수석은 과거의 수준을 유지하였으나 위상과 자원이 약화되고 있다. 이는 대통령의 약한 리더쉽과 경제수석에 대한 신임저하, 다른 경제부처의 견제 등을 통하여 자문 중개 조정을 할 수 있는 위상과 자원이 더욱 약화되고 있다. 이의 예로 김대통령이 비서실을 경유하지 않고 부처의 장관들을 직접 전화로 불러내어 물어보기도 하면서 이러한 통화의 내용을 비서실에 알리지 않는다는 것이다(정정길, 1991).

둘째로 경제부처의 조직화를 보면 과거에 비하여 경제부처의 조직축소와 조직자원의 감소가 나타나고 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 5공 말기의 15개에서 문민말기에 11개로 경제부처가 축소되고 있고, 개별경제부처들도 조직과 조직자원면에서 변화가 있었다. 우선 경제기획원은 조직축소와 기능축소에 따라 종전에 가지고 있던 기획자원과 조정자원의 대폭적인 축소가 이루어지고 있다. 예컨대 예산기능은 그대로 유지하고 있으나 기획조정 및 심사평가기능은 국무총리실로

이관하였다. 다음으로 재무부는 경제기획원과 통합되어 재정경제원으로 일원화되어 조직축소가 대폭적으로 이루어짐에 따라 종전에 재무부가 가지고 있던 막강한 재무통제시스템을 기초로 한 재정과 금융자원 등의 자원면에서 약화가 나타나고 있다. 이는 1980년대이후 정부주도형 경제시스템을 민간주도형 경제시스템으로 이동하는 상황 속에서 시중은행의 민영화와 자율화 그리고 제2금융권의 신설과정에서 대기업의 참여와 지분확대로 인한 재무통제시스템의 약화에 기인한다. 마지막으로 상공부는 노태우정부에서 종전의 수준을 유지하다가, 김영삼정부에 들어와 산업정책기능을 자율화 개방화에 맞도록 조정하고 산업활동에 대한 규제적 기능을 약화시키려는 시도로 조직과 기능이 축소조정됨에 따라 종전에 가지고 있던 산업정책 기획자원과 조정자원 등의 약화를 보이고 있다.

<표 5> 노태우 김영삼정부에서의 경제부처의 조직화

정 부	총 계	경제부처	경제기획원	재무부	상공부
노태우정부 초기 (1989)	36	16	79	56	70
김영삼정부 말기 (1996)	35	11	91	91	80

* 경제기획원, 재무부, 상공부의 총수는 차관보, 실, 국, 과 담당관 등을 총계

자료 : 행정자치부 (1999)

셋째로 정부외부환경과의 연계를 살펴보면, 우선 정부부처연합은 정부부처들간에 정책이해와 과업영역을 둘러싸고 정책경쟁이 벌어지고 있고, 언론관계는 언론을 제4부라고 하듯이 언론의 정부에 대한 자율성이 증가하고 있고, 자문조직면에서는 1990년 전후에 정부위원회에 이익집단과 기업의 참여빈도는 증가하고 있는데 전경련의 정부위원회참여를 보면 경제기획원 (2), 상공부 (4), 재무부 (2) 등이다.

3) 자본조직 (기업과 기업이익집단)의 조직화

권위주의체제하의 산업화와 1987년 민주화선언이후의 자유화와 민주화를 토대로 우선 기업들은 다양한 분출과 성장을 함으로써 많은 재벌그룹들이 탄생을하게 되었고, 기업이익집단인 전경련은 임의단체로서 정부로부터 간섭을 받지 않고 자율적으로 조직화를 시도하여 커다란 조직성장과 조직자원확대를 이룩한 결과 대기업들의 이익대변집단으로서의 기능을 수행할 수 있는 능력을 갖기 시작하였다.

그러면 전경련의 조직화를 집단성격, 집단규모와 응집력, 집단재정력, 조직구조, 집단외부환경과의 연계측면에서 살펴보자. 첫째로 집단성격측면에서 전경련은 임

의단체를 유지하고 있다. 둘째로 집단규모면에서 전경련은 1990년대 이후에 400개이상의 회원을 가지게 되었다(표 6). 전경련의 구성원이 점진적인 증가를 하여 왔다는 것은 대기업들의 분출과 성장으로 이들을 회원으로 가지는 전경련의 집단 규모가 커지는 것을 의미한다. 1990년대에 들어와 전경련의 회원수가 약간의 감소를 보인 것은 정부의 업종전문화정책으로 대기업들이 구조조정을 하여 내실을 다졌기 때문이다.

<표 6> 노태우 김영삼정부에서의 전경련의 회원수

연도	1988	1990	1992	1995
회원수	444	463	459	428

셋째로 집단재정력면에서 총수입액이 커다란 증가를 하고 있고 이에 대비하여 총지출액대비 총사업비지출액수도 크게 증가하고 있다(표 7).

<표 7> 노태우 김영삼정부에서의 전경련의 재정력

(단위 : 1,000원)

연도	전경련수입액		전경련지출액	
	회비 (%)	총수입액	사업비 (%)	총지출액
1988	9,975,540 (98.3)	10,145,143	8,186,418 (80.7)	10,145,143
1990	8,950,800 (89.3)	9,615,800	5,654,849 (58.8)	9,615,800
1997	9,160,000 (68.6)	13,363,374	6,753,525 (50.5)	13,363,374

자료 : 전경련 수입지출예산서

넷째로 조직구조면에서 전경련은 1990년대에 들어와 경제이익집단으로서의 기능을 활발히 수행하기 위하여 임원조직과 사무국조직 및 위원회조직, 연구조직, 이념조직 등 조직의 분화와 통합을 통한 내실화와 확대를 추구하였다. 임원조직면에서 명예회장과 고문단의 숫자가 증가하였고, 사무국조직면에서 종전의 부·과제도에서 사업본부와 부제도로 변화가 있었고, 위원회조직의 체계화가 이루어졌다. 연구조직면에서 확대분화가 이루어져 경제연구원의 확대와 자유기업센터의 설립 등을 통하여 명실상부한 싱크탱크의 기능을 강화시켰고, 이념조직면에서 1985년에 특별위원회로 설치된 경제홍보운영위원회를 1993년에 일반위원회로 개편한 경제홍보위원회와 사무처조직산한 홍보부, 그리고 언론매체로 한국경제신문을 두어 대 언론홍보를 강화하고 있다.

다섯째로 집단외부환경과 연계측면에서 전경련은 자문위원회를 일반자문위원회

상설위원회자문위원으로 구분하여 각계의 외부전문가를 참여시키고 있는데 자문 위원수는 1987년 106명에서 1997년 114명으로 증가를 하고 있다. 이들의 활동내용은 전경련의 주요사업에 대한 분야별 전문가의 자문과 협력을 통하여 국가경쟁력 강화사업의 방향과 사업내용, 금융 세제 기업금융의 사업방향 및 대정부교섭, 정 책토론회 및 간담회 등의 운영과 참가를 하고 있다. 예컨대 1994년 자문위원활동 내용은 세미나개최 5회, 월별정책토론회 10회, 정책간담회 14회 등이었다(전경련 사업보고서, 1994).

4) 정부부처간 관계와 정부부처간 정책조정네트워크

(1) 정부부처간 관계

정부의 업종전문화정책은 재벌의 소유지배구조와 문어발식 확장으로는 국제화와 개방화라는 경제환경 속에서 국제경쟁력을 가지기 어렵다는 상황인식하에 노태우정부에서 추진하게 되어 마침내 재무부의 여신관리규정에 의한 주력업체제도를 도입하기로 결정하였다. 이러한 결정이 이루어진 후에 재무부와 상공부 경제 기획원 사이에 정책갈등이 발생하였다. 재무부의 여신관리제도를 통한 주력업체 제도는 대상그룹을 10대그룹으로 하고 주력기업을 중심으로 육성하자는 것이었다. 이에 대하여 대기업의 업종전문화를 가장 먼저 제기한 상공부는 주력업종에 대한 지원을 대폭 확대하여 비주력업종에 대한 규제를 확대하자는 것이었고, 경제기획원은 당초 여신관리제도를 유지한 가운데 경쟁력을 강화하기 위해서 설비 및 기술개발투자를 전체여신한도에서 제외하자는 것이었다.

이러한 주력업체중심의 업종전문화정책에 대하여 산업정책의 주무부처인 상공부에서 수정논의가 나타나게 되었고, 이후에 김영삼정부의 신경제5개년계획중 산업발전전략의 일환으로 주력업체제도를 주력업종중심의 업종전문화정책으로 변경하는 방안을 경제기획원과 재무부 등에 제시하였다. 경제부처간에는 업종전문화정책을 추진한다는 총론에는 합의를 보고 있으면서도 각론에 들어가서는 이견이 존재하고 있다. 정부부처사이에 갈등을 보이고 있는 쟁점은 첫째로 주력기업선정과정에서의 정부개입 가능성, 둘째로 비주력업종에 대한 처분유인책 부재, 셋째로 주력업종에 대한 지원내용 등이다. 상공자원부는 주력업종과 주력기업에 대한 선정기준을 정부가 만들고 재벌그룹이 기준내에서 주력기업을 자율적으로 선정해 신고하면 정부는 여신관리 등에서 우대조치를 취한다는 입장이다. 경제기획원은 주력업종과 주력기업에 대한 선정기준을 정부가 만드는 것은 기업의 자율과 창의를 강조하는 신경제취지에 맞지 않는다고 보고 업계 스스로가 전문

화방향으로 나가도록 정책을 유도하여야 한다고 한다. 재무부는 기존의 여신관리제도의 틀을 넘어서 인센티브를 주는 것은 곤란하다는 입장이다. 이처럼 주력업종제도를 둘러싼 경제부처간의 정책경쟁은 정부개입의 한계를 어디까지 인정할 것이나 하는 “산업정책철학”을 둘러싼 시각차이라고 할 수 있다. 개입을 강조하는 상공부와 자율을 강조하는 경제기획원이 벌인 주도권 다툼은 관심을 끈 부문이다.

이상에서 본 바와 같이 업종전문화정책을 둘러싸고 상공부와 경제기획원, 재무부 등은 자신들의 영역과 이해를 투영시키기 위하여 정책갈등과 정책경쟁을 벌이고 있다. 이러한 부처간의 경제부처간의 갈등은 부처할거주의라는 부처간의 영역싸움, 가치관 측면에서 산업철학의 차이, 부처간의 의사소통이나 협의부족 등 때문이다.

(2) 정부부처간 정책조정네트워크

대기업집단의 업종전문화정책을 둘러싸고 경제부처간 정책경쟁이 발생하자, 경제부처간 정책조정을 위한 실무위원회로 “업종전문화추진위원회”⁹⁾를 만들었다. 이는 경제부처간의 실무적 차원의 정책조정을 하는 장치로서 보다 상위 정치적 차원의 경제장관회의와 산업정책심의회의 최종결정을 지원하는 장치이다.

그리고 보다 상위 정치적 차원에서 경제부처간 정책조정을 하는 장치로 경제장관회의¹⁰⁾와 산업정책심의회 등과 같은 공식적 정책조정기구가 있다. 그러나 경제장관회의에서 중요한 실질적 결정은 공식회의과정에서 이루어지는 것이 아니라 비공식적 막후교섭에서 이루어진다는 것이다. 경제장관회의의 안건의 약 80%가 둘 이상의 정부부처에 관련되어 있어 관련부처간의 막후 협상과 조정을 하고 그 결과는 경제장관회의에서 확정된다고 볼 수 있다. 그러므로 비공식적 막후교섭이 야말로 경제정책의 실질적 정책결정과정이라고 할 수 있고 경제장관회의는 이를 공식화하는 장치라고 할 수 있다(정정길, 1991). 한편 산업정책심의회는 구성멤버

9) 업종전문화추진위원회는 상공부차관을 위원장으로 하여 상공부 기획관리실장, 산업정책국장, 경제기획원의 정책조정국장, 재무부의 이재국장, 공정위의 독점관리국장, 은행감독원의 여신관리담당이사 등의 위원과 상공부의 산업정책과장을 간사로 하는 총8명으로 구성되어, 업종전문화유도시책과 이를 위한 정부의 지원 및 규제에 관한 사항을 협의하는 위원회이다.

10) 경제장관회의는 모든 경제부처장관과 보사부 노동부 및 외무부장관이 참여하고 부총리인 경제기획원장관이 의장으로서 국무회의에 상정될 안건을 먼저 심의하는 일과 그 외의 경제문제에 대한 행정부에서의 최종결정주체로서의 역할을 수행하는 종합정책조정기관이다.

가 경제장관회의의 구성원과 대동소이하여 경제장관들이 구성원이 되고 경제기획 원장관이 의장을 하도록 되어 있는 것으로, 산업정책에 관련된 이슈들을 심의하고 조정하는 장치이다.

마지막으로 또 다른 상위 정치적 차원의 정책조정장치로 대통령부 특허 경제수석비서관을 통한 정책조정이 있다. 대통령은 국정의 최고 책임자로서, 대통령비서실은 대통령의 인격의 연장인 참모로서 정책조정을 하게 된다. 대통령수석비서관들은 고위당정회의와 국무회의 외에 관계부처대책회의에 참석한다. 이 중 관계부처대책회의는 정책의 결정과 집행과정에서 조정을 목적으로 한 것이다. 경제수석비서관은 대통령의 의중을 전달하는 방법으로 조정회의의 토론과 의견조정 과정을 통하여 참석자 상호간의 갈등과 의견차이를 좁혀 정책조정을 하게 된다. 만약 관련부처간의 정책갈등이 매우 심하여 조정회의에서 갈등을 해결하지 못할 경우 관련부처 모두의 상관인 대통령이 직접 해결하게 된다. 그리고 조정회의의 논의를 거친 정책대안은 대통령에게 최종 보고되어 대통령이 최종결정을 하게 된다.

1993년 6월 11일에 정부는 각 부처간에 심각한 이견을 보이고 있는 상공부가 발표한 대기업집단의 업종전문화정책과 관련하여 이경식 부총리 주재로 경제장관회의를 열고 상공부가 마련했던 주력업종제도의 기본골격은 그대로 유지하되 각론부분을 수정한 업종전문화정책안을 만들고, 업종전문화정책의 구체적 실시방안은 관계부처, 업계, 유관기관의 의견을 수렴하여 산업정책심의회(위원장, 부총리)에서 확정키로 하였다. 정부는 1993년 10월 29일 상공부가 작성한 업종전문화정책안을 산업정책심의회에 상정하여 정부안으로 확정하게 되었는데, 관련정부부처간에 업종전문화정책결정에 대한 갈등이 벌어지고 있는 상황 속에서 대통령의 비전과 의지를 비교적 정확하게 파악하고 있는 경제수석비서관은 경제장관회의와 산업정책심의회에 참여하여 대통령의 의중과 정책선호를 경제장관들에게 전달함으로써 정부부처간의 정책조정을 통하여 부처간의 타협에 의한 절충안 성격의 업종전문화정책안을 만들었다.

결국 업종전문화정책을 둘러싸고 경제부처간에 관할영역과 이해가 투영되어 정책경쟁이 노정되고 있는 상태에서, 정부가 정책조정장치로 하위실무적 차원의 업종전문화추진위원회와 상위 정치적 차원의 경제장관회의와 산업정책심의회 그리고 대통령부를 통한 정책조정 등을 통하여 정책조정을 시도하고 있다. 대기업집단의 업종전문화정책에 대하여 정부안이 관련부처간의 의견조정에 의한 합의에 의하여 만들어짐을 관찰할 수 있다.

5) 정부-중간집단-기업간 관계와 정부-중간집단-기업간 정책조정네트워크

(1) 정부-중간집단-기업간 관계

정부의 업종전문화정책에 대하여 정책대상인 기업들과 중간집단들은 어떻게 반응하고 있는가를 살펴보자. 우선 전경련은 자신의 부설연구기관인 한국경제연구원이 작성한 “경제계가 바라는 새정부의 국정방향”이라는 건의서(1997. 7. 14.)에서 재계가 수동적 자세에서 벗어나 정부정책에 대하여 능동적으로 대처하여 나갈 것임을 암시하고 있다. 전경련은 1980년대 후반의 민주화과정에서 국가의 웅집력이 분산되고 경쟁력이 약화되어 새로운 국가경영의 틀이 마련되지 않는 한 선진국진입이 어렵다며 산업경쟁력, 금융재정, 교육복지, 행정, 통일 등 각 분야에서 새정부가 나아갈 방향으로 시장원리의 확립, 민주적 작은정부, 산업경쟁력 강화 등을 제시하였는데, 여기서 특히 기업의 가장 민감한 사항인 산업정책에 대한 의견이 제시되고 있다. 전경련 유창순회장은 5.8부동산조치, 상호지급보증한도축소 등 정부의 재벌정책에 대하여 적극적인 불만을 표출하였고, 전경련회장단 신년기자회견에서 소유와 경영의 분리를 목표로 하는 대기업그룹의 소유집중완화는 전경련의 기본입장이라고 전제하고 대기업그룹정책은 인위적으로 추진한다면 부작용이 발생할 것이라고 주장을 하였다. 이후 1993년 전경련회장이 된 최종현 회장은 기업과 기업인의 비판에 대하여 겸허하게 수용할 것은 수용하되 무리한 비판이나 매도에 대해서는 당당하고 선명하게 나서겠다고 밝혔다. 이는 재계의 목소리를 내겠다는 암시이다. 그리고 정부와 기업의 관계는 새로운 관계정립을 통하여 기업의 입장이 최대한 전달될 수 있도록 노력하겠다고 다짐하고 정부는 경제계주장에 대하여 협조적 수용자세를 요구하였다. 이는 정부와 전경련간에 문제에 따라서는 갈등관계가 발생할 수도 있고 협조관계가 발생할 수도 있음을 암시하는 것이다.

전경련은 신정부와의 새로운 관계정립을 포함한 대재벌정책에 대한 본격적인 대책마련에 나서고 있다. 그러나 업종전문화, 소유분산 등 정부의 재벌정책과 관련하여 재계가 강력히 반발하고 있는 가운데 이경식부총리를 비롯한 정부경제팀과 최종현 전경련 회장 등 경제5단체간의 조찬간담회가 석연치 않은 이유로 돌연 연기되었다. 여기서 정부와 전경련간의 갈등관계가 표출되고 있음을 볼 수 있다.

다음으로 주요 대기업그룹들은 갈수록 어려워지고 있는 경영환경에 대비하고 정부의 산업구조조정에 발맞추어 1993년도 경영의 최대과제를 사업구조조정에 두

고 부설경제연구소를 통하여 신정부의 재벌정책과 이에 따른 대응책 시나리오를 마련중이다. 삼성, 현대, LG그룹 등 대기업그룹들은 “신경제5개년계획지침”이 발표되자 5개년계획방향 중 기업과 직접관련이 있는 산업경쟁력강화, 경제력집중화, 중소기업지원 등의 분야에 대하여 특별팀 구성 등을 통해 장단기 전술, 우선 순위를 재검토하는 한편, 향후 그룹경영시나리오 작성에 활발한 움직임을 보이고 있다. 대기업그룹들은 정부의 신경제계획과 관련, 계열사분리독립 및 통폐합, 3·4 개로의 주력업종준비, 중소기업이양업종발전 등 다각적인 작업을 벌이고 있다. 재벌의 이같은 작업은 전경련회장단의 신경제계획과 관련한 “5.11.자율화선언”이후 후속대책을 제시하기 위한 것으로, 신정부의 대재벌정책이 어떤 형태로든 대기업 그룹의 소유와 경영의 분리, 업종전문화 등에 맞추어 질 것으로 예상한 사전포석이라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 정부와 중간집단 및 기업의 관계는 때로는 갈등관계를, 때로는 협력관계를 유지하고 있다. 정부의 업종전문화정책에 대하여 전경련과 기업들은 처음에는 자신들의 이해를 잣대로 정부에 저항하는 행태를 보이다가 이후 차츰 상호 동반적인 협력관계를 모색하려고 하고 있다.

(2) 정부-중간집단-기업간 정책조정네트워크

이상에서 살펴본 바와 같이 업종전문화정책을 둘러싸고 정부와 중간집단 그리고 대기업들간에 미묘한 줄다리기가 벌어지고 있는 상황 속에서 정부와 중간집단인 전경련 그리고 대기업들간에 어떠한 정책조정매카니즘이 작동되고 있는가를 살펴보자. 우선 정부와 중간집단인 전경련의 정책조정네트워크를 보면, 전경련이 정부와 연결되는 주요한 상호작용통로로는 정보흐름, 자원흐름, 경계침투 등을 들 수 있다.

첫째로 정보흐름면에서 전경련은 정부에 대한 정책건의 7건과 정책입장 1건을 제시하고 있다. 정책건의 7건으로는 주력업체제도의 중간점검과 과제(1992. 4), 여신관리제도 보완건의(1991. 4), 여신관리제도 개편건의(1992. 11), 경제계가 바라는 새정부의 국정경영(1992. 7), 새정부에의 정책제언(1992. 10), 신경제5개년계획중 산업발전전략에 대한 검토의견(1993. 4), 업종전문화정책에 대한 의견(1993. 11) 등이고, 정책입장 1건은 정부주도형업종전문화정책의 문제점과 개선방안(1991. 3) 등으로서 정부의 업종전문화정책의 문제점을 제시하면서 재계가 바라는 정책방향을 제시하고 있다. 전경련이 기업의 이해를 대변하는 ‘업종전문화정책에 대한 의견’이라는 보고서에서 업종전문화정책과 같은 인위적 시장조정은 정부개입의 한계와 경쟁제한적 속성 등으로 인하여 정책실패를 초래할 가능성이 크다고 지적하

고, 업종전문화문제는 원칙적으로 민간자율에 일임토록 하는 것이 바람직하며, 추진이 불가피한 경우에는 기업현실과 시장원리가 최대한 반영되고 정책시행에 따른 부작용을 최소화할 수 있도록 다음과 같은 과제를 보완할 것을 요구하고 있다. 그 내용으로는 주력기업선정기준의 합리화, 다업종영위기업에 있어서의 주된 업종의 판단기준의 합리화, 신규참여업종의 주력업종인정, 비주력기업에 대한 추가적 규제완화지양, 여신한도관리 제외대상 주력기업의 범위확대 등이다.

둘째로 자원흐름면에서 전경련은 집단연합, 여론동원, 정치적지지 등의 자원을 사용하고 있다. 1990년대에 경제단체들은 “경제단체협의회”를 만들어 공통이익을 가지는 정책문제에 대하여 정부에 영향력을 행사하는 채널을 마련하였다. 경제5단체장들은 공동으로 부동산 강제매각조치와 주력업체선정 등이 정부가 여론을 등에 업고 기업을 계속적으로 통제하려는 발상에서 나온 일관성 없는 졸속정책임을 비판하고 있으나, 업종전문화정책이 대기업의 정책이익에 관련되므로 집단연합의 강도는 약하게 나타나고 있다. 그리고 전경련의 여론동원전략을 보면, 언론기관과의 주기적 접촉, 공청회 1회, 신문지상토론회 1회, 신년기자회견, 전경련회장단결의의 외부발표 등의 다양한 수단을 동원하여 업종전문화정책에 대한 자신들의 이익을 표출하고 대외 이미지 개선을 시도함으로써 정부에 압력을 행사하고 있다. 예컨대 1993년 6월 8일 전경련회장단결의문의 외부발표내용은 정부가 추진하고 있는 업종전문화를 민간기업이 자율적으로 추진하고 소유분산 등을 통하여 경영혁신을 추진한다는 것이다. 마지막으로 정치적 지지면에서 전경련은 자신의 정책이익을 상공부가 수용해 주는 대가로 상공안을 수용할 수 있다는 조건부 정치적 지지 입장을 제시하고 있다.

셋째로 경계침투측면에서 전경련은 정부와 위원회, 간담회 회의 세미나 등을 통하여 상호작용하고 있다. 정부는 업종전문화정책에 대한 민간부문의 의견수렴을 위하여 “업종전문화협의회”¹¹⁾를 구성하고 있는데, 여기서 기업의 정상조직인 전경련과 대한상의 등은 기업의 이해를 대변하는 의견을 제시하고 있다. 동 협의회는 2차례 회의가 개최되었는데, 1993년 7월 28일 1차회의를 보면 총 25명중 19명이 참석한 가운데 상공부장관의 업종전문화계획에 대한 보고를 받고 김적교위원장의 사회하에 자유토론이 있었다. 여기서 조규하 전경련부회장은 업종전문화정책이 기업집단에 대한 정책인지 아니면 재벌에 대한 문제인지 또는 경쟁력확보를

11) 업종전문화협의회는 학계 8명, 경제단체대표 4명, 연구기관 4명, 정부 4명, 금융계 2명 등 총 35명으로 구성된 민간의견수렴기구이다.

위한 지원정책인지 명확한 인식정립이 필요하다고 주장하고 있다(상공부, 1996).

그리고 경제이익집단들은 정부와 공식적 연계를 맺는 경제침투통로로 상위정·치적 차원에서 간담회 회의와 하위실무적 차원에서 위원회를 활용하여 자신들의 정책이익을 반영하는 통로로 활용하고 있다. 전경련의 1990년대 위원회개최빈도는 평균 11회 정도로 여기서 재계실무자들과 경제부처실무자들 사이에 경제정책과 산업정책에 대한 의견교환과 정책조정이 이루어지고 있다. 예컨대 1991년 11월 11일 경제기획원국장을 참여시켜 정부의 정책방향에 대한 의견을 듣고 경제계의 의견을 수렴하여 정부에 전달한 것, 1993년 5월 25일에 상공부실장을 참여시켜 산업정책측면에서 기업과 정부관계의 재정립과제인 신경제계획과 대규모기업집단의 참여관계와 업종전문화문제 등에 대한 의견교환과 의견조정 등을 들 수 있다. 그리고 전경련의 간담회 회의 개최빈도는 평균 7회 정도로 여기서 상위 정치적 차원에서 전경련과 정부와의 상호작용이 이루어지고 있다. 예컨대 1990년 6월 28일에는 박운서 청와대 경제수석비서관을 초빙하여 업종전문화와 관련한 여신운용관련법개정문제와 비업무용부동산 판정기준에 대한 의견교환이 이루어지고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전경련은 공통적인 경제이익을 근거로 대기업집단의 적극적인 조직화에 의하여 조직적인 대응을 하는데, 정보흐름, 자원흐름, 경제침투 등의 상호작용통로를 통하여 대기업의 관심사항을 정부에 전달하는 중개역할을 수행함으로써 정부의 경제정책결정에 강력한 영향력을 행사하고 또한 정부와 기업 사이에서 효율적인 정책조정자로서 활동하고 있음을 암시한다. 전경련이 중개조직으로서 정부와 기업사이에서 중개역할을 하는 것은 기업의 이해관계의 조정뿐만 아니라 정부, 기업, 중개조직 등의 조직간의 갈등해결에 효율적인 도구가 될 수 있고, 정부, 중개조직, 기업이 상호작용하는 가운데 정책결정이 이루어짐을 의미한다.

다음으로 정부와 기업사이의 정책조정네트워크를 보면, 대기업들은 자신들의 정상조직인 전경련을 통하여 정책조정을 시도하기도 하지만, 동시에 정부와 공식적 비공식적 접촉을 하여 정책조정을 시도하는 경우도 있다. 과거 정부와 기업과의 관계는 공식적 접촉을 통해서도 이루어졌으나, 정경유착이라는 말이 증명하듯이 비공식적 접촉을 통한 은밀한 관계가 많았다고 볼 수 있다. 기업이 정부에 접근하는 전략을 보면 정치권력자와 공식적 비공식적 성격의 사회네트워크를 형성하는, 즉 기업의 임직원의 학연·지연을 통한 포섭전략, 정부의 인사들을 영입하는 전략, 정관계의 유력인사들과 혼인을 통하여 관계를 맺는 전략 등을 들 수 있

다¹²⁾. 이러한 학연, 외부인사 흡수, 혼인 등의 자원을 토대로 기업들은 정부와 비공식적 접촉을 통하여 자신들의 이익을 반영하기 위한 로비와 정책조정을 하고 있다.

그러나 이러한 비공식접촉이 정경유착이라는 국민들의 비난을 받아온 점을 중시하여 김영삼대통령은 재계와의 회동을 자제하여 오다가 그룹미팅, 개별접촉 등의 공식적 접촉을 갖게 되었다. 1993년 6월 27일 박재윤경제수석과 주요그룹총수들과의 미팅에서 박경제수석은 신경제이론과 신경제5개년계획에 대한 취지 및 방향을 설명하고 정부의 모든 산업정책의 기조를 기업의 국제경쟁력배양에 초점을 맞출 것이고 기업을 강압하는 식의 정책은 없다고 강조하면서 재계의 협조를 요청했으며, 이에 대하여 재계는 정부정책에 동참하는 동시에 정책건의로 기업의 자율과 창의를 보장하여 주는 경제정책수립과 기업경영활동을 저해하는 각종 규제완화를 주장하면서 업종전문화와 소유와 경영의 분리 등을 대기업 스스로가 추진할 것임을 전달하였다. 이날 회동에 대하여 박경제수석은 유익했다고 하면서 재벌이 크는 것을 방해하지 않겠으며 기업이 잘 돼야 나라가 잘 된다는 것이 청와대의 시각이라는 것을 재계에 전했다고 말했다. 한편 재계총수들은 이날 회동이 정부와 대기업간의 신뢰회복의 좋은 계기가 되었다고 말하였다.

이처럼 박경제수석이 주요대기업그룹총수들과 만난데 이어 1993년 7월 2일 김

12) 예컨대 1989년 매일경제신문의 신경영인맥라는 글에서 10대재벌임원의 출신대학분포를 보면 70%정도가 서울대, 연대, 고대출신이고, 1990년의 신동아의 주요경제부처관리의 출신대학분포를 보면 경제기획원, 재무부, 상공부 등의 과장급이상의 70%이상이 서울대, 연대, 고대 출신으로 나타나고 있다. 이것은 재벌기업의 경영관리층이 경제정책의 수립과 집행을 담당하는 경제부처의 관리들과 학맥으로 연결되어 있음을 의미한다. 이들은 동창회나 기타 사사로운 모임에서 자연스럽게 만나 친교를 맺을 수 있고 이 과정에서 정책의 수립이나 집행에 관하여 의견을 교환할 것임을 추론 할 수 있다. 다음으로 1986년에 전경련 회원기업의 임원의 경력분포를 보면, 외부인사의 영입비율이 경영의 실무를 지휘한다고 볼 수 있는 전무나 부사장 및 사장에서는 30-50%인 반면에 경영에 대한 자문이나 경영사의 애로사항을 대외로비를 통하여 해결하여 주는 역할을 담당할 것으로 보이는 회장이나 부회장에서는 70%를 차지하고 있다. 그리고 회장이나 부회장을 맡고 있는 사람중에 행정부나 금융기관, 경제단체에 근무한 경력이 있는 인사들의 비중이 압도적이다. 이것은 기업들이 외부인사를 영입하여 그들이 갖고 있는 전문지식의 도움을 받기도 하지만 대 정부로비나 금융기관대출로비에 해결사로서 활용하고 있음을 암시하는 것이다. 마지막으로 1989년도의 전경련 소속 30대 재벌의 혼인관계를 보면(공정자, 1989), 재벌들은 사돈 중 1/3을 정계와 관계 고위인사들 가운데 선택하고 있다.

영삼대통령이 신경제5개년계획보고대회를 마친 후 저녁에 30대그룹의 총수들을 청와대로 초청을 하여 만찬을 함께 하며 우리경제전반에 대한 폭넓은 의견을 교환하였다. 이날 회동에서 김대통령은 기업들에 대해 신경제에 동참을 당부하면서 공정한 게임의 룰을 지키도록 당부하였고, 이에 대하여 재계는 협의할 것을 하겠다는 의지를 보였다. 이러한 그룹미팅이 있은 후에 김대통령은 동년 8월 17일 이건희 삼성그룹회장 개별면담을 한 이래 10월 25일까지 모두 22명의 재계총수들과 개별면담을 가졌다. 그리고 정부는 1993년 10월 27일과 28일에 업종전문화정책에 대한 재계의 의견수렴을 위하여 김철수 상공부장관이 주재하는 30대그룹회장회의와 이동훈차관이 주재하는 30대 기조실장회의가 열렸다.

이와 같은 대통령부 및 정부와 재계와의 만남은 정부와 기업간의 상호교감의 폭을 넓히는 계기가 되어 새정부출범이후 정부와 재계사이에 적지 않은 불협화음을 청산하고 새로운 동반자관계를 만드는 계기가 되었고, 정부와 기업사이의 상호관심사를 서로 의사전달하는 과정에서 정책조정을 하는 장이 되었다. 결국 정부와 재계와의 공식적 비공식적 접촉을 통한 만남의 장은 효율적인 정책조정을 할 수 있는 장치라고 볼 수 있다.

6) 업종전문화정책결정에서의 환경변수와 제도변수 그리고 정책결과

지금까지 우리는 업종전문화정책결정과정에서 환경변수인 국가의 정치체제특성과 정책구조적 틀을 구성하는 제도적 변수들인 경제부처의 조직화, 자본조직(기업과 전경련)의 조직화가 투영되어 나타나는 정부와 중간집단 및 기업간의 관계와 이들간의 정책조정네트워크를 살펴보았는데, 이러한 환경변수와 제도적 변수들의 분석에서 나타나는 업종전문화정책결정구조의 제도적 특성과 정책결과관계를 도출할 수 있다.

노태우정부와 김영삼정부에서 정책결정구조의 제도적 특성은 민간참여적 정책결정구조라고 볼 수 있다. 이렇게 보는 이유는 환경변수의 특성과 정책구조틀을 구성하는 제도적 특성을 때문이다. 첫째로 노태우정부와 김영삼정부성격이 민주주의이행체제로서 국가는 지배적 힘을 갖고 있는 실체가 아니라 사회적 힘의 제약을 받는 실체이고 사회부문인 기업과 기업이익집단은 지배적 힘을 서서히 갖게 되어 사회부문의 정부정책에 참여가 강하다는 특징을 갖고 있다.

둘째로 정부의 조직화면에서 민주화선언을 계기로 과거와 비교하여 점진적으로 축소되고 있고 이에 상응하여 조직자원도 감소하고 있다. 이의 원인은 자율 개방 등의 가치를 내걸고 작고 효율적인 정부를 위하여 정부조직정비와 시장기능을 강

조하였기 때문이다. 따라서 경제부처는 독립실체로서의 자본조직에 대하여 주로 유인과 융합을 시도하고 있다.

셋째로 자본조직의 조직화면에서 기업과 전경련은 산업화와 민주화를 토대로 경제권력을 확대시키면서 대정부에 대한 자율성을 확보하기 시작하여 영향력을 행사할 수 있는 힘을 가지게 되었다. 이에 과거의 정부와 지배동맹을 이룬 상태에서 정부와의 지배동맹이 균열을 가져오는 상태로 진행되고 있다.

넷째로 정부와 자본조직간 관계측면에서 갈등측면이 크게 노정되고 있다. 이는 정부와 자본조직이 그만큼 자율적인 실체로 성장을 하고 있다는데 기인한다고 볼 수 있다.

다섯째로 정부와 자본조직(기업과 기업이익집단)간 정책조정체계를 보면 대통령, 대통령비서실, 부총리에 의한 수직적 조정과 정부간에 그리고 정부와 중간집단 및 기업 사이에 유기적 연계를 통한 수평적 조정이 연합된 M-form network를 형성하고 있음을 발견할 수 있다. 예컨대 정부간 정책조정장치로는 하위 실무적 차원의 업종전문화추진위원회와 보다 상위 정치적 차원의 경제장관회의와 산업정책심의회 그리고 대통령부를 통한 정책조정 등의 공식적 비공식적 장치가 작동되고 있고, 정부와 중간집단 및 기업간 정책조정을 위한 장치로 중간집단을 통한 정책조정과 정부와 기업과의 공식적 비공식적 접촉을 통한 정책조정이 이루어지고 있다. 전경련은 대정부 정책건의라는 정보흐름, 집단연합, 여론동원, 정치적 지지 등과 같은 자원흐름, 정부의 민간여론수렴위원회인 업종전문화협의회라는 정부위원회참여, 전경련이 주최하는 위원회 간담회 회의에 정부인사 초빙 등과 같은 경제침투 등의 상호작용통로를 통하여 대기업의 관심사항을 정부에 전달하는 중개 역할을 수행함으로써 정부의 경제정책결정에 강력한 영향력을 행사하고 정부와 기업사이의 중개역할을 수행함으로써 효율적인 정책조정자로서의 역할을 하고 있다. 한편 정부와 기업은 학연 혈연 지연 그리고 정부인사의 민간기업에 흡수 등을 통하여 비공식 접촉을 함으로서 그리고 그룹미팅이나 개별면담 등의 공식적 접촉을 통하여 상호관심사를 서로 의견교환함으로써 정책조정을 하고 있다.

따라서 이러한 업종전문화정책결정구조의 제도적 특성은 민간이익침투적 업종전문화정책을 산출하고 있다. 왜냐하면 업종전문화정책에 대한 정책최종안은 정부 정책에 자본조직(기업과 전경련)의 정책이해를 수용하여 수정된 업종전문화정책을 만들고 있다. 예컨대 정부원안은 주력업종과 주력기업을 선정하는데 정부가 직접개입한다는 것이었으나, 수정된 정부최종안은 주력업종과 주력기업을 기업이 자율적으로 선정하고 선정범위와 수에서도 정부원안에 비하여 확대되고 있다(표 8).

<표 8> 노태우 김영삼정부에서의 환경변수와 제도변수 그리고 정책결과

정치체제	환경변수	제도적 변수	정책결정구조	정책결과
노태우 김영삼 정부	국가의 정치 체제특성 : 민주주의 이행체제	<ul style="list-style-type: none"> • 경제부처의 조직화 : 강하지만 과거보다 약화 • 자본조직의 조직화 : 강 • 조직간 관계 : 갈등과 협조관계 • 조직간 정책조정네트워크 : 수직적, 수평적 조정 	민간참여적 정책결정구조	민간이익침투

IV. 결 론

이 연구에서는 환경변화에 따른 정책구조틀의 제도적 특성변화와 산업정책변화의 관계를 설명하기 위하여 신제도주의모형을 가지고 상이한 시대환경에서 이루어진 두 가지 산업정책사례인 중화학공업정책사례와 업종전문화정책사례를 비교 분석하였다. 지금까지의 분석결과를 요약하고 그 함의를 설명하면 다음과 같다.

우선 권위주의시대의 중화학공업정책사례분석결과 환경변수의 특성과 정책구조틀의 제도적 특성은 국가통제적 정책결정구조를 만들어 국가이익침투적 정책결과가 산출되었다. 이는 김영평과 최병선이 주장하는 바인 권위주의시대에 우리나라의 정책결정은 행정부우위의 폐쇄적 정책결정구조속에서 만들어져 왔다는 주장을 경험적으로 입증하고 있다. 김영평(1993:31)에 의하면, 정책에 대한 논의가 어느 정도 활발하게 이루어지는 경우는 부처간에 서로 의견의 일치를 보지 못하는 때로서 힘겨루기와 비슷한 논쟁이 간혹 일어났고, 그렇지 않고는 정책이 공개적으로 토론되고 논의되는 경우는 보기 힘들었으며, 정책결정에 일반시민들은 물론이고 이익집단, 노동조합, 시민단체 등을 통한 의견수렴과정은 거의 없었다고 한다. 그리고 최병선(1993:47-51)도 이와 비슷한 주장을 하고 있는데, 우리나라의 정책조정은 행정부처간에 경제기획원과 대통령비서실을 통한 정책조정을 통하여 이루어지고 이렇게 만든 정책결과를 정책대상에게 수용하도록 강제를 하고 있다고 한다.

다음으로 민주주의이행시대에서의 업종전문화정책사례분석결과 환경변수의 특성과 정책구조틀의 제도적 특성은 민간참여적 정책결정구조를 만들어 민간이익침투적 정책결과를 산출하였다. 이러한 측면은 김영평과 최병선이 주장하는 바인

1987년 6.29 민주화선언이후에 정부간에 그리고 정부와民間부문간에 상호작용을 통한 민주적 정책조정네트워크가 필요하다는 주장이 민주주의전환시대에서 만들어진 정책사례에서 실제적으로 작동되고 있는가를 경험적으로 입증을 하고 있다. 김영평(1993: 32-33: 37-38)에 의하면, 민주화이후에 정책환경은 급격히 변화하게 되어서 이익집단이나 시민단체 등의 분출과 성장이 이루어진 결과로 그리고 일반시민들의 의식의 점진적인 향상이 이루어짐에 따라 자신들의 이해에 관련된 정부정책에 대하여 자기 목소리를 내기 시작함으로써 정부의 정책결정에 공개적 논의와 토론의 형식을 높여가기 시작하였다고 한다. 이러한 관찰은 최병선이 주장하는 바인 민주화를 추구하는 김영삼정부하에서 정책조정과정은 기존의 권위주의적 정책조정의 구조와 관행에서 조금도 탈피하지 못하고 있다(1993: 54)는 주장을 반증하는 증거이다. 우리사회가 민주주의로 진전을 함에 따라 정부와 중간집단 등의 민간부문과의 관계에서 현재화된 갈등이 증가하고 있고 이러한 갈등관계를 해결하기 위하여 양자간에 타협과 협상의 과정이 증가하고 있는 것이다.

결국 지금까지 설명한 두 가지 사례의 비교분석결과에 의하면, 시대환경이 권위주의시대에서 민주주의이행시대로 변화를 함에 따라 정책구조들의 제도적 특성은 변화하고 있고 이러한 제도적 특성의 변화는 정책결과변화에 영향을 주고 있음을 발견할 수 있다.

이 연구에서 발견된 이론적, 정책적 합의를 보면, 우선 이론적 측면에서 첫째로 신제도주의가 하나의 정책모형으로서 정책현상 설명이 가능하다는 점을 발견하였다. 신제도주의는 국가정책의 분석에서 그 동안 무시되어 왔던 구조적 측면을 재조명함으로써 새로운 정책분석의 지평을 확대시켰다(염재호, 1994). 사회중심접근의 다원주의나 마르크시즘은 정책구조를 외생변수로 보고 개별이익집단이나 자본계급 등 사회적 변수를 가지고 정책현상을 설명하였고, 반면에 국가중심의 국가론은 국가라는 거시적 변수를 가지고 정책현상을 설명하고 있는데, 두 접근 모두 정책구조나 국가를 암상자(black box)로 보아 분석을 하지 못하는 한계를 가지고 있었다. 이러한 한계에 대한 대안으로 나타난 신제도주의는 국가나 정책구조를 내생변수로 도입하여 분석함으로써 기존 접근의 한계를 보완하고 있다. 둘째로 신제도주의는 국가간의 제도비교에 중점을 두고 있는데, 시계열적으로 한 국가내에서 제도변화측면을 설명할 수 있다는 점을 입증한 것이다. 즉 시대환경이 변화함에 따라 동일국가내에서도 제도변화가 정책변화를 초래하는 것이다. 이러한 발견을 입증하는 분석으로 강창현(1997)의 제도변화와 지방정책변화연구가 있다. 그는 지방정책구조들을 구성하는 제도적 특성변화가 이루어진다면 지방정책변화가

나타난다고 한다.

다음으로 정책적 측면에서 첫째로 권위주의 시대에서 민주주의 시대로 환경이 변화함에 따라 정책결정모형은 폐쇄적 정책결정에서 개방적 정책결정으로 변화하고 있는 점을 밝혔다. 특히 정책결정구조의 특성으로 오늘날 강조되고 있는 정부 행위자와 민간행위자들이 함께 만들어야 한다는 거버넌스적 정치가 나타나고 있는 것을 발견한 점이다. 둘째로 정책구조들의 제도적 특성을 들여다 봄으로써 정책결정의 작동모습을 밝혔다. 국가를 구성하고 있는 정부부문과 민간부문 등의 여러제도들이 어떻게 조직화되어서 상호작용을 하고 있는가와 여기서 어떠한 정책을 만드는가를 설명한 것이다.

이상에서 살펴본 신제도주의이론의 장점이 있는 반면에 그 한계도 존재한다. 우선 신제도주의는 제도적 결정주의 (institutional determinism)를 가져와 제도 이외의 다른 변수들을 무시할 수 있다는 점이 지적되고 있다. 그러나 Telen & Steinmo (1992)은 제도주의가 행위자, 행위자의 이익과 전략, 그리고 행위자들의 권력배분과 같은 다른 변수들의 중요성을 무시하지 않고 제도적 틀을 구성하고 있는 행위자들의 조직과 이들의 상호작용을 분석하고 있다고 한다. 다음으로 제도변화에 의한 행위·선택 및 정책의 변화를 설명하는 문제는 앞으로 많은 연구를 필요로 한다. 이 연구에서 시대환경변화에 따른 제도변화가 정책변화를 가져오는 점을 설명하였지만, 이러한 측면의 연구는 학자들의 연구과제로 남는다.

이와 같은 이 연구의 결론이 일반화될 수 있는가는 중앙수준에서 이루어지는 다른 분야의 정책결정사례와 그리고 지방수준에서 이루어지는 정책결정사례의 분석의 진전이 있어야 한다. 그래서 이 연구는 다음과 연구질문을 하면서 글을 마치고자 한다. 민주화의 진전으로 지방자치가 실시됨에 따라 광역정부나 기초정부의 정책결정은 어떻게 이루어지고 있는가?

참 고 문 헌

- 강창현, “지방정부정책변화와 신제도주의 접근,” 「한국행정논집」 제9권 제4호, 1997.
- 공병호, 「정부주도형 업종전문화정책의 문제점 및 개선방안」, 서울 : 한국경제연구원, 1991.
- 김광모, 「한국의 산업발전과 중화학공업화정책」, 서울 : 지구문화사, 1988.

- 김영명, 「한국정치변동론」, 1994.
- 김영평, “우리나라 정책결정체계의 개혁,” 「한국정책학회보」 제2권, 1993.
- 김정수, “미국무역정책체제의 변화에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제26권 제2호, 1992.
- 김정렬, “산업구조조정과 정부-기업관계의 제도적 특성변화-삼성승용차와 신경 이동통신 신규진입사례를 중심으로,” 고려대 행정학 박사 논문, 1995.
- 김호진, 「한국정치체제론」, 서울 : 법문사, 1997.
- 배웅환, “정치체제변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책네트워크연구-산업정책에 있어서 전경련과 대한상의를 중심으로,” 고려대 행정학 박사 논문, 2000.
- 상공부, 「제159회 정기국회 상공위원회요구자료(1.2.3.4)」, 1992. 10.
「상공백서」, 1992.
- 상공자원부, 「상공자원백서」, 1993 · 1994 · 1995.
「대규모 기업집단의 업종전문화 유도방안」, 1993. 5.
「업종전문화시책- 신경제5개년계획 산업발전전략부문」, 1993. 6.
“업종전문화 추진현황과 향후계획,” 「제165회 정기국회 상공자원위원회 요구자료」 2, 1993. 9.
- 서재진, 「한국의 자본가계급」, 서울 : 나남, 1991.
- 염재호, “국가정책과 신제도주의,” 「사회비평」 제11권, 1994.
- 이성우, 「한국의 정책조정체계 : 평가와 대안」, 서울 : 한국행정연구원, 1993.
- 전경련, 「전경련 사업보고서」, 1970-1995.
「전경련 20년사」, 1983.
- 정정길, “대통령의 정책결정 : 경제정책을 중심으로,” 「행정논총」 제29권 제2호, 1991.
- 중화학공업추진위원회기획단, 「한국공업화발전에 대한 조사연구 : 정책결정과정의 이면사」, 1979.
- 최병선, “제도개혁과 민주적 정책조정의 역설,” 「한국정책학회보」 제2권, 1993.
- 하연섭, “역사적 제도주의,” 정용덕 외. 「신제도주의연구」, 서울 : 대영문화사, 1999.
- 한국일보사, 「재계회고 : 김용완 편」, 1981.
- 행정자치부, 「정부조직변천사」, 1998.
- Hall, Peter, *Governing the Economy*, New York : Oxford University, 1986.
- Hanf, Kenneth & W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making : Limits to Coordination and Central Control*. London : Sage Press, 1977.

- Ikenberry, John, "Conclusion : An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *International Organization* vol. 42 no. 1, 1988.
- Immergut, E.M., "The Theoretical core of the New Institutionalism," *Politics & Society* vol. 26 no. 1, 1998.
- Katzenstein, Peter. J., *Between Power and Plenty : Foreign Politics of Advanced Industrial States*, Madison : University of Wisconsin Press, 1978.
- Krasner, Stephen D., *Defending the National Interest*, Princeton : Princeton University Press, 1978.
- March, James & Johan P. Olsen, "The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life," *APSR* vol. 78.
- Okimoto, Daniel I., *Between MITI and Markets : Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford : Stanford University Press, 1989.
- Thelen, K & S, Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Steven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Congstreh (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge University Press, 1992.