

政府企業關係論에서 본 産業政策

俞 焄*

〈目 次〉	
I. 序說	1. 産業政策의 類型
II. 産業政策의 意義	2. 産業政策의 手段
1. 産業政策의 概念	IV. 産業政策과 政治體制
2. 産業政策과 國家企劃	1. 産業政策의 難點
3. 産業政策의 必要性	2. 産業政策의 政治行政의 前提條件
III. 産業政策의 類型과 手段	

〈要 約〉

産業政策의 概念・必要性 등을 살펴본 다음 産業政策의 類型을 詳細하게 고찰하고 産業政策을 수행하기 위하여 사용되는 각종의 手段을 검토했다.

이어서 産業政策과 政治體制의 問題에 들어가 産業政策의 難點을 檢討한 다음 産業政策이 成功을 거두기 위한 政治行政의 前提條件으로서 權力構造, 官僚制의 自律性과 專門性, 順應確保方案, 歷史的 要因 등을 考察하였다.

I. 序 說

各 國間의 通商摩擦은 1990年代에 더욱 激化될 것으로 展望된다. 美國의 國際收支赤字가 좀처럼 減少되지 않고 있는데 根本的인 原因이 있을런지 모른다. 이러한 통상마찰과 密接한 關聯이 있는 것이 주요 産業의 國際競爭力의 문제이며 自國産業의 國際競爭力을 提高하려는 綜合的인 政策이 産業政策이다.

日本에서 시작되었다고 하는 産業政策은 一般的으로 經濟學者들에 의하여 經濟學內인 觀點에서 고찰되고 있으나 우리는 이곳에서 産業政策을 政府企業關係論의 觀點에서 검토하고자 한다. 産業政策은 産業發展의 方向과 속도에 영향을 미쳐 바람직한 産業構造를 이룩함으로써 國際競爭力을 증진시키려는 「政府의 努力」을 의미하는 까닭이다.

먼저 産業政策의 概念・必要性 등을 살펴본 다음 産業政策의 類型을 詳細하게 고찰하고 産業政策을 수행하기 위하여 사용되는 각종의 手段을 검토하기로 한다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

각으로 日本에서는 좋은 成果를 거둔 産業政策이 美國에서는 實效를 거두기가 어렵다는 것이 定說로 되어 있는데 그 理由가 어디에 있는가를 政治體制의 觀點에서 고찰함으로써 이 問題에 대한 解答을 찾아 보려고 한다.

II. 産業政策의 意義

1. 産業政策의 概念

産業政策의 定義는 지극히 多樣하다. Adams와 Klein과 같이 成長, 生産性, 競争力에 영향을 미치기 위한 모든 措置(measures)라고 廣義로 定義하는 사람들이 있는가 하면¹⁾ 産業發展의 方向과 速度에 영향을 미치는 政策이라고 다소 좁게 定義하는 사람도 있다.²⁾

Weaver는 特定한 國內部門(domestic sector)의 經濟의 能率과 活力을 增進시키기 위한 政策이라고 定義하고 있으며³⁾ Grant는 失業率의 低下, 健全한 國際收支, 能率의인 産業經濟와 같은 目的을 增進하기 위하여 個別企業의 投資決定에 영향을 미치는 政府의 措置라고 비교적 좁게 定義하고 있다.⁴⁾ 이것을 좀 더 具體的으로 살펴보기로 한다.

가. 國際競争力の 提高

近來에 와서 産業政策에 대한 論議가 高潮되고 있는 重要한 理由의 하나가 美國의 自動車産業이나 鐵鋼産業과 같이 한때 國際競争력이 높았던 産業들이 外國으로부터의 競争으로 因하여 競争力を 喪失하고 있을 뿐만 아니라 全般的인 輸入超過로 因하여 방대한 國際收支赤字를 내고 있는 데 있다고 하겠다.

Grant와 같이 失業率의 감소, 國際收支의 改善 등을 産業政策의 目標로 들고 있는 사람도 있으나 大部分의 論者들이 國際競争力の 提高를 産業政策의 重要한 目標로 내세우고 있다.⁵⁾ Diebold와 같은 사람이 産業政策을 國際的인 이슈

1) F. Gerard Adams and Laurence R. Klein, "Economic Evaluation of Industrial Policies for Growth and Competitiveness: Overview," in F. Gerard Adams and Laurence R. Klein (eds.), *Industrial Policies for Growth and Competitiveness* (Lexington: Heath, 1983), p.3.

2) Marsha Chandler and Michael Trebilcock, "Comparative Survey of Industrial Policies in Selected OECD Countries," in D.G. McFetridge (ed.), *Economics of Industrial Policy and Strategy* (Toronto: University of Toronto Press, 1986), p.86.

3) R. Kent Weaver, *The Politics of Industrial Change* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1985), pp.4-5.

4) Wyn Grant, *Government and Business* (Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited, 1989), p.7.

5) William E. Hudson, "The Feasibility of a Comprehensive U.S. Industrial Policy,"

라고 보는 이유가 바로 여기에 있는 것이다.⁶⁾

나. 與件變化에 대한 適應

技術·競爭·消費者의 需要와 같은 與件의 變化가 없다면 產業政策은 不必要할런지 모른다. 產業政策은 이러한 與件變化에 特定한 產業이 適應할 수 있도록 支援하는 政策이라 할 수 있겠다.⁷⁾

後述하는 바와 같이 過去에 競爭力이 높았던 先進國의 產業이 斜陽化하게 된 것은 이러한 與件의 變化에 그 原因이 있는 것이며 產業政策에 있어서 斜陽產業 調整政策이 核心的인 位置를 차지하는 理由도 여기에 있는 것이다.

다. 產業發展의 方向과 速度

Candler와 Trebilcock가 定義한 바와 같이 產業政策은 特定한 國家의 產業發展의 方向과 速度(pace)에 영향을 미치려는 政策이다. 다시 말해서 바람직한 產業構造 또는 最適產業構造의 實現을 追求하는 政策이다. 따라서 產業政策이 사용하는 手段중에는 모든 部門에 영향을 미치는 巨視經濟的인 措置도 있으나 產業政策은 어떤 部門을 獎勵하고 다른 部門을 抑制하는 方案을 채택할 수 밖에 없다.

라. 多様な 手段

Utton과 같이 產業政策의 手段으로서 財政의 支援를 강조하는 사람도 있으나⁸⁾ 後述하는 바와 같이 產業政策은 財政, 金融上의 支援 뿐만 아니라 비전의 提示, 行政指導, 輸出入政策 등 多様な 手段을 活用한다.

4. 產業政策과 國家企劃

Adams와 Klein과 같이 產業政策을 넓게 定義하면 產業政策과 國家企劃의 限界가 모호해지나 大部分의 사람들이 綜合的인 經濟企劃과 產業政策을 區別하고 있다.

經濟企劃은 政府部門과 民間部門을 포함하는 國民經濟全般을 對象으로 하는데 대하여 產業政策은 몇 個의 部門만을 選別的으로 對象으로 삼는다.⁹⁾ 後述하

Political Science Quarterly, Fall 1985, p.464.

6) William Diebold, Jr., *Industrial Policy as an International Issue* (New York: McGraw-Hill, 1980), pp.23-28.

7) Weaver, *op. cit.*, p.5.

8) M. Utton, "Developments in British Industrial and Competition Policies," in Graham Hall (ed.), *European Industrial Policy* (New York: St. Martin's Press, 1986), p.56.

9) Hudson, *op. cit.*, p.463.

는 이와 같이 産業政策의 주된 對象은 斜陽産業과 尖端産業이라 할 수 있으며 國家에 따라서 基幹産業에 대하여 關心을 表明하는 경우도 있다.

3. 産業政策의 必要性

最近 産業政策의 必要性이 各國에서 提起되고 있으나 특히 美國에서 産業政策의 必要性을 강조하는 사람들이 늘어나고 있으며 많은 著書와 論文이 發表되고 있다. 그동안 提起된 産業政策의 必要性을 具體적으로 살펴보기로 한다.

가. 脫産業化의 沮止와 競爭力提高

近來에 와서 美國의 脫産業化(deindustrialization)를 우려하는 사람들이 많다. 國民 總生産에 있어서 서비스業이 차지하는 比重이 急増하고 製造業의 比重이 줄어들고 있다는 것이다.

이와 함께 많은 産業이 國際競爭力을 喪失하고 이러한 部門에 종사하던 勤勞者들의 失業으로 因하여 失業率도 漸増하고 있다는 우려도 만연하고 있다.

이와는 다소 性格이 다른런지 모르나 우리나라에서도 1989년에 國際收支黑字가 減하고 많은 産業이 國際競爭力을 喪失하게 됨에 따라 産業政策의 效果的인 樹立·執行이 더욱 강조되고 있다.

나. 便益과 費用의 公正한 配分

特定한 産業의 斜陽化를 緩和하고 特定한 地域의 沈滯를 調節함으로써 한나라가 提供할 수 있는 便益뿐만 아니라 費用도 公正하게 配分하기 위하여 産業政策이 필요하다는 主張도 있다.

産業政策은 斜陽産業의 改編을 통하여 그 競爭力을 提高할 수 있을뿐만 아니라 斜陽地域에 새로운 産業을 유치하여 그 地域에 活力을 注入하는데 이바지할 수 있다는 것이다. 保護政策이 外國으로부터의 競争으로부터 産業들을 保護하는데에만 局限한데 대하여 産業政策은 國民經濟의 全般的인 競爭力 增進에 기여할 수 있다는 것이다.¹⁰⁾

다. 日本·西歐 등의 좋은 成果

美國의 産業政策論者들 중에는 日本·프랑스 등에서 産業政策이 좋은 成果를 거둔 사실에 착안하여 美國도 日本이나 프랑스와 같이 産業政策을 樹立·執行해야 한다고 主張하는 사람들이 많다.¹¹⁾

日本의 경우를 본다면 처음부터 産業政策이라는 用語를 사용한 것은 아니나

10) Felix Rohatyn, *The Twenty-Year Century* (New York: Random House, 1984), p.129.

11) Chandler and Trebilcock, *op. cit.*, p.85.

이 1946年末내지 1947年初부터 石炭, 鐵鋼이라는 2大基礎部門에 資材, 資金, 勞動力을 重點的으로 配分하여 이 2個 部門의 相互 循環的 擴大 및 그 波及을 통한 經濟復興을 試圖했던 것이다.¹²⁾

1950年代에는 産業合理化 政策에 역점을 두었으며 1960年代에 이르러서는 産業合理化 政策을 産業構造政策으로 轉換하여 꾸준히 産業政策을 밀고 나갔다.

轉換期라 할 수 있는 1970年代이 후에는 知識集約型 産業構造로의 轉換이라는 새로운 目標을 내걸고 여러가지 施策을 강구하고 있으나 産業政策의 重要性은 조금도 減少되지 않았다고 하겠다.

歐諸國중에서는 프랑스가 비교적 持續的으로 政策産策을 推進하고있는 國家이며 失敗한 部門도 없지않으나 宇宙航空産業과 原子力産業은 프랑스 産業政策이 成功을 거둔 分野라 할 수 있겠다.¹³⁾

美國의 論者들 中에는 産業政策 成果의 過大評價를 警戒하는 사람들이 적지 않다. 특히 日本의 持續的 成長이 全的으로 産業政策의 成果라고 보는 傾向을 批判하고 實事 日本에서 産業政策이 좋은 成果를 거두었다고 하더라도 美國 政治體制의 特殊性에 비추어 美國에서 産業政策이 成功을 거둘 수 없다는 점을 강조하는 사람들도 많이 있다는 사실에 留意할 필요가 있다.¹⁴⁾

라. 既存政策의 調整

既存의 各種政策이나 部門別政策의 調整을 위해서도 産業政策이 필요하다는 主張도 있다. 美國 政府의 水産研究開發費가 鐵鋼産業研究開發費의 5배에 달하며 木材業을 위하여 많은 租稅減免을 해주고 있으나 半導體産業을 위한 租稅減免은 극히 미미하다는 것이다. 뿐만 아니라 Chrysler와 Lockheed의 蘇生을 위한 支援에서 볼 수 있듯이 個別企業을 위한 支援이 없었던 것도 아니다. 그러나 이러한 既存의 政策들은 다음과 같은 問題點을 지니고 있다.

첫째로 이러한 政策들은 即興的인 경우가 많다는 것이다. 國民經濟에 미치는 영향에 대한 신중한 고려없이 政策이 決定되는 경우가 많다는 것이다.

둘째로 이러한 政策들은 調整되지않고 있다는 것이다. 이러한 政策들의 相互作用으로부터 發生하는 效果나 集積的인 效果를 檢討할 수 있는 機關이 없다.

셋째로 政策決定過程에 있어서 代案의 檢討가 不足한 경우가 많을 뿐만 아니라 公開的인 分析 檢討가 이루어지지 않는 경우가 많다는 것이다.

12) 通商産業研究會編著, 通商産業(1) (東京:株式會社 行政, 1983), p.83.

13) William J. Adams, "Introduction," in William J. Adams and Christian Stoffaes (eds.), *French Industrial Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986), pp.6-7.

너째로 이러한 理由로 特殊利益의 增進을 위하여 政策이 決定되는 경우가 많다는 것이다.

한마디로 말해서 産業政策은 政府의 國民經濟에 대한 關與를 增大시키는 것이 아니라 分散的이며 調整되지 않은 既存의 잡다한 政策들을 調整하여 競爭力을 提高하자는데 지나지 않는다는 것이다.

Ⅲ. 産業政策의 類型과 手段

1. 産業政策의 類型

産業政策은 여러가지 觀點에서 여러가지로 分類할 수 있으며 論者에 따라서 여러가지 類型을 提示했다. 우리는 이 곳에서 비교적 重要하다고 생각하는 몇가지 分類만을 살펴보기로 한다.

가. Hudson의 類型

Hudson은 後述하는 Weaver의 경우와는 달리 産業의 性格과 政策의 目標을 混用하여 다음과 같이 다섯가지 政策을 들고 있다.¹⁴⁾

() 斜陽産業調整政策

Weaver의 斜陽産業政策과 類似한 것으로 Hudson은 斜陽産業調整政策을 들고 있다.

産業政策의 類型은 論者에 따라서 다르나 斜陽産業을 위한 政策과 尖端産業을 위한 政策을 들지 않는 사람은 거의 없다고 하겠다.

吾國을 위시한 先進國의 産業중에는 plant의 老朽化, 第3世界 國家의 輸出攻勢, 其他 여러가지 理由로 國際競爭力이 弱화된 斜陽産業이 많이 있다. 이러한 斜陽産業을 위하여 政府가 할 수 있는 政策은 勤勞者의 轉業을 위한 再訓練과 斜陽産業의 改編을 위한 投資 등이다.

勤勞者의 再訓練은 政府의 訓練施設을 活用할 수도 있으며 政府의 補助에 의하여 民間企業이 담당할 수도 있을 것이다. 産業의 改編을 위해서는 ① 管理體制의 改革을 前提로 한 政府의 融資, 또는 融資를 위한 支給保證 ② 競爭力이 弱하·部分의 賣却 ③ 賃金引上抑制을 위한 勞組와의 協約등의 方法을 생각할 수 있다.

14) Charles L. Schultze, "Industrial Policy: A Dissent," *Brookings Review*, Fall 1983, pp.3-12; Philip H. Trezise, "Industrial Policy Is Not the Major Reason for Japan's Success," *Brookings Review*, Spring 1983, pp.13-18.

15) Hudson, *op. cit.*, pp.464-465.

述하는 尖端産業投資促進政策의 경우와 같이 斜陽産業調整政策에 대해서도 많은 批判이 있다. 무엇보다 가장 어려운 問題는 많은 斜陽産業중에서 保護하거나 改編할 價値가 있는 産業을 어떠한 基準에 따라서 選定하느냐 하는 것이다.⁶⁾

(○) 基幹産業支援政策

鐵鋼, 自動車, 에너지, 컴퓨터, 工作機械등의 諸産業은 다른 産業과 國民經濟에 지대한 영향을 미치는 産業이라 할 수 있다. 따라서 産業政策의 決定者들은 이러한 産業들이 競爭力을 確保할 수 있도록 항상 그 成果를 모니터(monitor)해 이 한다는 것이다. 日本사람들은 이를 基礎産業政策이라 하고 鐵鋼産業政策, 非鐵鋼産業政策, 化學産業政策등을 이에 포함시키고 있다.¹⁷⁾

(○) 尖端産業投資促進政策

將來성이 있는 産業을 選定하여 그 成果와 發展을 위하여 政府가 支援하거나 民間投資를 促進할 수 있는 政策을 펴 나가야 한다는 것이다.

많은 사람들이 斜陽産業調整政策과 함께 尖端産業投資促進政策을 産業政策의 重要的 構成要素로 들고 있다.¹⁸⁾

그러나 前述한 바와 같이 尖端産業投資促進政策에 대해서도 많은 批判이 있다. Schultze는 斜陽産業調整政策에도 問題가 있으나 尖端産業政策에 어려움이 많다는 것을 지적하고 있다.

新興工業國의 경우와 같이 다른 나라가 걸어 간 길을 模倣하는 경우는 몰라도 先進工業國의 경우에 어떤 産業이 將來성이 있으며 特定한 國家가 未來에 있어서 比較優位를 堅持할 수 있는가를 事前에 豫測하기는 지극히 어렵다는 것이다.¹⁹⁾

(4) 研究開發政策

지금까지의 政策이 部門別政策 또는 産業別政策이라고 한다면 이것은 모든 産業을 위한 政策으로서 Pinder등이 말하는 一般政策이라 할 수 있다.²⁰⁾

基礎科學研究를 위한 政府의 支援을 위시하여 發明의 商品化나 市場調査등을 위한 政府投資등이 주요한 內容이라 하겠다.

16) Schlutze, *op. cit.*, p.7.

17) 通商産業研究會, 前掲書, pp.285-342.

18) Utton, *op. cit.*, p.63; Christian Stoffaes, "Industrial Policy in the High-Technology Industries," in William J. Adams and Christian Stoffaes (eds.), *French Industrial Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986), pp.36-62.

19) Schultze, *op. cit.*, p.8.

20) John Pinder, Takashi Hosomi and William Diebold, *Industrial Policy and the International Economy* (New York: Trilateral Commission, 1979), pp.41-42.

(5) 既存政策의 調整

産業構造에 영향을 미치는 各種의 政府補助, 研究費支援, 軍需品購買政策, 租稅減免등을 調整하는 것도 産業政策의 重要한 構成要素라는 것이다.

美國에서의 産業政策의 反對論者들에 대한 反論으로서 産業政策의 支援者들은 美國에 이미 斷片的인 政策이 있으므로 이러한 既存政策들을 調整만 하면 産業政策이 될 수 있다는 점을 강조하고 있다.²¹⁾

나 産業特性別 類型

Hudson의 類型과 유사하나 다소 性格이 다른 것으로서 Weaver의 産業特性別 類型을 들 수 있다. 美國과 캐나다의 鐵道政策을 다룬 그의 著書에서는 Weaver는 life cycle에 따라 産業을 新興産業(sunrise industry), 成熟産業(mature industry) 斜陽産業(declining industry)으로 나누고 이들을 위한 産業政策을 論하고 있다.²²⁾

(1) 新興産業政策

新興段階에 있는 産業은 여러가지 難關이 많으므로 政府의 支援이 필요하다는 것이다. 첫째로 發展途上國의 新興産業(幼稚産業)의 경우 外國企業의 競爭으로부터 關稅障壁등의 方法으로 保護할 필요가 있을 것이다.

둘째로 市場의 未熟으로 新興産業이 自立에 필요한 利潤의 確保가 어려운 경우가 있을 것이다. 이러한 企業을 未熟企業(immature enterprise)이라고 한다. 이 경우에 政府가 할 수 있는 方案으로서 두가지를 생각할 수 있다. 첫째 方案은 政府가 補助金의 支給등을 통하여 支援하는 것이며 둘째 方案은 政府가 公企業을 設立하여 直接 담당하는 것이다.

(2) 成熟産業政策

成熟産業 또는 成長産業을 위한 政策은 新興産業이나 衰退産業의 경우와 다소 다르다고 하겠는데 이를 위한 政策으로서 세가지를 생각할 수 있다. 첫째는 産業에서의 企業間的 競爭과 關聯된 政策이다. 競爭力이 약한 企業들은 政府의 政策을 통하여 도태되는 것을 防止하려고 努力할 것이다.

둘째는 當該産業과 他産業 또는 外國競爭企業과의 關聯이다. 當該産業은 類似的한 物品 또는 代替가 可能한 物品의 製造産業이나 外國競爭企業으로부터 그들을 保護하기 위한 政策을 願할 것이다. 세계는 成熟産業內의 企業과 그 顧客

21) Roger B. Porter, "Industrial Policy and the Role of Government in the Economy", in William J. Adams and Christian Stoffaes (eds.), *French Industrial Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986), p.167.

22) Weaver, *op. cit.*, pp.7-11.

또는 供給者와의 關係이다. 企業들은 産業內의 企業間의 競爭을 緩和하기 위한 政策이나 新規進入을 制限하는 政策을 願할 것이다. 反對로 顧客이나 供給者들은 이들 企業들의 market power를 制限하는 政策을 要請할 것이다. 한마디로 말해서 成熟産業을 위한 政策은 狹意의 産業政策이라 하기는 어려울런지 모른다.

(3) 斜陽産業政策

産業의 衰退는 消費者가 더 選好하는 代替物의 開發, 外國으로부터의 競爭, 低廉한 原料의 消盡등 여러가지 理由로 發生할 수 있다

이러한 産業의 衰退는 該當産業이나 政府에게 여러가지 問題를 야기한다. 施設의 過剩, 適切한 資本의 確保不能등이 代表的인 例인데 政府의 介入없이 斜陽産業은 減縮, 改編이 不可避하며 때로는 完全히 消滅할 수도 있다.

그러나 우리가 여기서 留意할 것은 斜陽産業이 반드시 消滅産業(dying industry)이 아니라는 事實이다. 취약하고 非能率的인 企業의 除去로 規模가 縮小되었으나 自立이 可能한 産業의 再建이 可能하다는 것이다. 여기에 斜陽産業을 위한 産業政策의 機能이 있다고 하겠다.

다. Weaver의 類型

産業政策의 産業特性別 類型을 提示한 Weaver는 産業政策을 ① 市場指向的(market-oriented)政策 ② 保護的(protectionist)政策 ③ 促進的(accelerationist)政策으로도 分類하고 있다.²³⁾

(1) 市場指向的 政策

産業調整問題의 對處에 있어서 部門別政策을 강구하지 않고 市場信號(market signals), 一般的 巨視經濟政策, 社會政策등에 의존하려는 것이라 하겠다.

政府는 보다 熟練된 人力의 開發을 위하여 教育訓練政策을 강구하고 轉業을 試圖하는 勤勞者들의 부담을 덜어 주기 위하여 失業保險을 活用하며 輸出을 促進하기 위하여 換率切下를 하고 資金의 供給을 圓滑하게 하기 위하여 租稅政策이나 金融政策을 活用하여 産業發展에 影響을 行使하게 된다.

(2) 保護的 政策

保護的 政策은 企業의 特殊性을 감안한 政策은 아니더라도 部門別特殊性을 감안한 政策이라 할 수 있겠다.

좀 더 具體的으로 살펴본다면 保護的 政策은 新興産業을 위해서는 成長의 促進을 위하여 이 部門에 進入하고자 하는 모든 企業에 대하여 同等한 支援을 하여야 한다고 보는 것이다. 成熟産業을 위해서는 企業間의 競爭을 緩和하기 위

23) *ibid.*, pp.6-7.

하에 카르텔(cartel)의 形成을 促進 또는 容認하며 斜陽産業을 위해서는 規制나 直接的인 支援을 통하여 취약한 企業을 포함한 모든 企業을 支援하여 고용과 生産性을 유지해야 한다고 주장한다.

(:) 促進的 政策

市場機構가 産業의 調整을 위하여 제대로 機能을 發揮할 수 없거나 調整의 速度가 지나치게 느린 경우에 政府의 介入에 의하여 調整이나 移行을 促進하고자 하는 政策이라 하겠다.

좀 더 具體的으로 살펴본다면 促進政策은 新興産業에 있어서는 限定된 數의 企業만을 支援하고 지나치게 過多한 進入을 抑制한다. 成熟産業에 있어서는 非能率的인 企業의 退去(exit)를 장려하여 보다 能率的인 産業의 發展을 이룩하고 斜陽産業에 있어서는 過多한 施設의 解決策으로서 企業의 退去(exit)라는 裝置를 活用하며 存續하는 企業들은 改編을 통하여 競爭力이 높은 産業을 이룩하자는 것이다.

리. Pinder등의 類型

Weaver의 類型이나 産業特性別類型과도 다소 다른 것으로서 Pinder등의 類型을 들 수 있다. Pinder, Hosomi와 Diebold는 産業政策을 ① 防禦的(defensive) 政策 ② 安定(stabilization)政策 ③ 積極的(positive) 政策으로 나누고 있다.²⁴⁾

(1) 防禦的 政策

이는 特定部門의 雇傭이나 生産을 보호하기 위한 政策으로서 주로 發展途上國으로부터의 輸出로 인하여 打擊을 받고 있는 資本集約的인 産業을 위한 政策이라 할 수 있다.

(2) 安定政策

特定部門의 生産施設이 過剩인데다가 外國으로부터의 輸入으로 더욱 어려워진 部門의 施設을 減縮하거나 凍結하기 위한 政策을 安定政策이라 한다.

(3) 積極的 政策

尖端産業을 育成하거나 斜陽産業 勤勞者의 轉業을 주선하는 등 積極的인 方案을 강구하는 政策을 積極的政策이라 한다. 現狀維持아닌 積極성을 띤 政策을 망리하는 것으로서 Hudson의 尖端産業投資促進政策 全部와 斜陽産業調整政策 중에서 積極성을 띤 政策을 포함하는 概念이라 하겠다.

미. 機能別分類

같은 産業政策은 그 機能에 따라 ① 産業構造政策, ② 産業組織政策, ③ 產

24) Pinder, Hosomi and Diebold, *op. cit.*, pp.42-48.

業技術政策, ④ 産業人力政策, ⑤ 産業立地政策으로 나눌 수 있겠다.

() 産業構造政策

産業構造政策이란 한마디로 말해서 바람직한 産業構造 또는 最適産業構造의 實現을 追求하는 政策이라 할 수 있겠다. 이렇게 概念規定을 하기는 했으나 實際에 있어서 特定國家의 바람직한 産業構造나 最適産業構造가 어떠한 것인가는 論難의 여지가 많은 問題라 하지 않을 수 없다. 新興工業國과 같이 모방할 모델이 있는 경우에는 問題가 덜深刻하나 先進工業國의 경우에는 이것이 대단히 어려운 課題라 하지 않을 수 없다.²⁵⁾

(2) 産業組織政策

産業組織政策이란 産業政策의 觀點에서 본 競爭政策(competition policy) 또는 獨寡占規制政策이라 할 수 있다. 우리 나라에서는 當面한 産業組織政策의 目標로서 ① 獨寡占市場構造의 改善, ② 經濟力集中의 緩和, ③ 中小企業의 競爭力提高를 내세우고 있으나²⁶⁾ 日本에서는 産業政策의 效果의 推進을 위한 獨寡占規制의 緩和에 역점을 두고 있다.

日本の 獨占禁止法은 不況카르텔, 企業合理化카르텔, 輸出카르텔을 허용하고 있을 뿐만 아니라 1978년에 制定된 特定不況産業安定臨時措置法은 構造的인 不況業種에 대하여 過剩設備의 處理등을 위한 共同行爲(카르텔)를 인정하고 있다.

(3) 産業技術政策

産業構造政策과 함께 産業政策의 核心을 이루는 것이 産業技術政策이라 해도 過言이 아니다.

補助金, 政策金融, 租稅減免, 兵役의 惠澤등의 方法으로 民間企業의 研究開發費·研究施設·研究人力을 늘리고 開發研究나 應用研究뿐만 아니라 基礎研究도 늘려 技術革新에 이바지 하자는 것이 産業技術政策의 주된 目標라 하겠다. 技術開發은 民間企業이 담당하는 것이 原則이 겠으나 分野에 따라서 政府出捐研究所 등을 통하여 政府가 直接 研究開發을 담당하는 경우도 적지 않다고 하겠다.

(4) 産業人力政策

高級科學人力의 圓滑한 供給뿐만 아니라 大學의 高級人力養成機能을 強化하여 人力需要變化에 적절히 대응하며 職業教育·職業訓練의 內實化를 이룩하고 産業構造變化에 대응한 雇傭政策도 併行하는 것이 産業人力政策의 주된 課題라 하겠다.

25) Schultze, *op. cit.*, p. 8.

26) 朴雲緒, 21世紀韓國產業의 新構圖(서울: 商工部, 1989), pp. 44-45.

效果的인 産業人力政策은 競爭力의 提高를 위하여 필요할 뿐만 아니라 전술한 바와 같이 斜陽産業調整政策을 위해서도 필요하다. 斜陽産業의 勤勞者들에게 轉業의 機會를 주기위한 再訓練은 政府의 訓練施設을 活用할 수도 있으며 政府의 補助를 받아 民間企業이 담당할 수도 있을 것이다.

(5) 産業立地政策

國土의 均衡的인 發展을 기하며 工業의 集積度가 過多하게 높은 地域으로부터 工業의 集積度가 낮은 地域으로 工場의 移轉을 促進하고 産業立地の 供給을 擴大하는 것이 産業立地政策의 주된 課題라 하겠다.

日本에서는 이러한 産業立地政策의 수행을 위하여 1972년에 「工業再配置法」을 制定하여 移轉促進地域과 誘導地域을 지정하고 移轉促進地域에 있는 工場이 誘導地域으로 移轉하도록 여러가지 施策을 강구하고 있다.

우리 나라에서도 1977년에 「工業配置法」을 制定하여 産業立地政策 수행을 위한 道具로 삼고 있다. 移轉促進地域·制限整備地域·誘致地域을 지정하고 移轉促進地域이나 制限整備地域내에 있는 工場을 誘致地域으로 移轉시키기 위하여 여러가지 誘因을 강구하고 있다. 工業配置法에 의거하여 수립된 首都圈內工場再配置計劃에 따라 首都圈내에 있는 工場들의 移轉을 추진하고 있으나 큰 成果를 거두지 못하고 있는 것 같다.

2. 産業政策의 手段

가. 概觀

産業政策을 수행하기 위한 手段(instruments)으로서 여러가지를 들 수 있다. 프랑스의 産業政策을 概觀하는 論文에서 Aujac은 狹義의 手段으로서 ① 補助金 ② 政府購買 ③ 研究開發政策을 든 다음 廣義의 手段으로서 ① 輸出補助金 ② 金融政策 ③ 租稅減免 ④ 競爭政策을 들고 있다.²⁷⁾ Pinder등은 ① 競爭法(competition laws) ② 輸入政策 ③ 投資에 대한 認許可制(investment licensing) ④ 産業調整 및 人力調節을 위한 補助金を 들고 있으며²⁸⁾ 日本의 通商産業 行政研究會는 日本의 産業政策수행을 위한 手段으로서 ① 비전의 提示 ② 政策金融 ③ 免制措置 ④ 國家의 直接實施 ⑤ 行政指導를 들고 있다.²⁹⁾

Chandler와 Trebilcock은 OECD諸國의 産業政策을 비교하는 論文에서 産業政

27) Henri Aujac, "Introduction to French Industrial Policy," in William J. Adams and Christian Stoffaes (eds.), *French Industrial Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986), pp. 20-32.

28) Pinder, Hosomi and Diebold, *op. cit.*, p. 46.

29) 通商産業研究會, 前掲書, p. 77.

策수행을 위한 手段으로서 ① 競爭政策 ② 雇傭・訓練政策 ③ 貿易政策 ④ 地域開發政策 ⑤ 研究・開發 ⑥ 政府購買 ⑦ 輸出促進을 위한 補助金 등을 들고 있다.³⁰⁾

나. 産業政策수행을 위한 手段

위에서 살펴본 여러가지 見解를 綜合하여 우리는 이곳에서 産業政策수행을 위한 手段으로서 다음과 같은 것들을 들고자 한다.

(1) 비전의 提示

産業政策의 수행을 위해서는 國內經濟, 國際經濟, 産業構造 등의 未來動向에 관해서 充分한 情報提供이 이루어져야 한다. 政府에 의한 이러한 政策情報의 蓄積과 그 提示는 市場메카니즘의 限界를 補完하고 動態的 觀點에서 바람직한 方向으로 産業을 誘導하기 위한 手段으로서 가장 基本的인 것이라고 하겠다.

産業政策이 가장 成功을 거두고 있다는 日本의 경우를 본다면 이러한 비전(vision)의 提示가 重要的 役割을 하고 있는데 1980年 3월에 發表된 「1980年代의 通商政策비전」이나 1980年 11月の 「1980年代의 産業構造의 展望과 課題」 등이 그 代表的인 例라고 하겠다.³¹⁾

(2) 補助金

産業政策의 수행을 위하여 各國에서 가장 많이 사용하는 것이 補助金이라 하겠다. Aujac은 프랑스 産業政策의 수행에 있어서 補助金の 重要性을 강조하고 있다. Aujac은 프랑스의 補助金を 水平的 補助金과 垂直的 補助金으로 分類하고 있는데 水平的 補助金이란 一定한 基準에 부합되면 어떤 企業에게나 支給되는 것을 말하며 垂直的 補助金이란 特定한 産業內의 企業들에게만 支給되는 것을 말한다.

Aujac에 의하면 1970년부터 1979년에 이르는 期間中에 産業政策을 위하여 프랑스에서 支給된 補助金은 822億 600萬프랑에 달하는데 그 중 55.7%에 해당되는 457億 5,300萬프랑이 소위 垂直的 補助金으로 支給되었으며 44.3%에 해당되는 364億 5,300萬프랑이 水平的 補助金으로서 支給되었다고 한다. 垂直的 補助金은 ① 宇宙航空産業 ② 造船産業 ③ 電子 및 情報處理産業 ④ 鐵鋼産業 ⑤ 農業 및 食品産業을 위하여 支給되었다.³²⁾

(3) 租稅上的 優待措置

補助金 못지않게 많이 사용되는 手段이 租稅上的 優待措置라 할 수 있겠다.

30) Chandler and Trebilcock, *op. cit.*, pp.94-100.

31) 通商産業研究會, 前掲書, pp.77-78.

32) Aujac, *op. cit.*, pp.21-25.

技術開發의 促進, 設備의 近代化, 輸出增大 등 一定한 政策目的의 달성을 위하여 稅額控除, 特別償却, 各種準備金積立의 認定등에 의하여 企業活動을 유도하고 誘引을 부여하자는 것이다.

産業稅制政策이라고도 하는 産業政策을 위한 租稅上의 優待措置는 日本에서 그 趣致를 찾아볼 수 있다. 1951年の 稅制改編에 의하여 開始된 日本의 租稅上 優待措置는 多様な 形態를 띠게 되었으며 한때 法人稅收總額에 대한 租稅特別措置에 의한 減收額이 9%에까지 달했다고 한다. 그러나 1973年の 第1次 石油波動 이후 租稅上의 優待措置가 衰退하기 시작하여 지금은 法人稅收總額에 대한 減收額의 비율이 1.9% 정도로 低下했다고 한다.³³⁾

(-) 政策金融

補助金이나 租稅上의 優待措置 못지 않게 重要な 것이 政策金融이라 하겠다. 産業政策의 수행에 있어서 政策金融이 특히 重要な 役割을 담당한 國家로서 흔히 日本을 든다. 日本에서는 日本開發銀行, 日本輸出入銀行을 위시한 소위 政府系金融機關이 政策金融의 供給에 있어서 重要な 機能을 수행해 왔으며 政策金融의 供給源으로서 財政投融資가 決定적인 役割을 담당했다는 것이다.³⁴⁾

그러나 日本의 産業政策을 過大評價해서는 안된다는 論者들은 一般的으로 日本의 政策金融을 過大評價하는 것을 自制해야 한다고 主張한다.³⁵⁾

日本 文獻들은 一般的으로 日本의 政策金融이 1960年代末까지는 重要的 役割을 담당했다는 것을 認定하고 있는 것 같다.³⁶⁾ 民間資本의 蓄積이 不充分하며 民間資金量이 絶對적으로 不足했던 戰後 復興期는 더 말할 것도 없고 企業의 旺盛한 設備投資意欲을 背景으로 民間金融만으로는 産業資金의 充分的 供給이 어려웠던 高度成長期(1955~1970)에 있어서도 政策金融은 民間金融을 量的으로 補充했을 뿐만 아니라 産業政策上 重要的 分野에서 民間金融의 獎勵를 통한 民間企業의 投資誘導機能까지도 수행했던 것이다.

그러나 第1次 石油波動 이후 日本의 政策金融은 점차 個別産業의 選擇의 育成보다는 에너지 開發, 公害防止 등 全産業에 걸친 基盤의 橫斷的 分野에 重要性을 띠게 되었으며 金利面에서도 民間金融機關과의 隔差가 없어지게 되었다.

(-) 政府購買

政府購買도 産業政策의 수단으로서 重要的 機能을 수행하고 있다. 프랑스에

33 通商産業研究會, 前掲書, pp.79, 160-168.

34 Trezise, *op. cit.*, p.14.

35 Schultze, *op. cit.*, pp.6-7.

36 松本正雄, 政府系金融機關(東京:教育社, 1978), pp.159-165.

서는: 中央政府, 地方自治團體 및 公企業을 포함하는 政府部門의 購買가 GNP의 7%를 차지하며 이러한 政府購買가 機械工業, 電子產業, 航空宇宙產業의 發展에 큰 貢獻을 하고 있다는 것이 Aujac의 주장이다.³⁷⁾

◦ 기서 一步 더 나아가서 Grant는 美國의 產業政策에 있어서 先導的인 機關은 國防省이라고 주장하고 있다. 國防省에 의한 政府購買가 航空宇宙產業, 電子產業, 造船產業 등의 發展에 큰 기여를 하고 있다는 것이다. 民間航空機市場을 휩쓸고 있는 Boing 747의 開發은 B-47, B-52 爆擊機의 開發과 直接的인 關聯이 있으며 美國의 造船產業의 受注에 있어서 海軍艦艇이 무거운 比重을 차지하고 있다는 것은 주지의 사실이다.³⁸⁾

(4) 研究開發政策

各國이 產業政策의 수행에 있어서 研究開發에 큰 比重을 두고 있다는 것은 주지의 사실이다. 研究開發의 促進을 위하여 政府가 취할 수 있는 方法에는 여러 가지가 있다. ① 政府가 設立하였거나 出損한 研究機關에 의한 研究이며 ② 基礎研究, 國防關聯研究 등을 위한 研究費의 支給이다. ③ 프랑스에서 많이 사용되는 것으로서 政府가 研究開發의 促進을 위하여 民間企業에 融資를 해주는 方法이다. 그러나 많은 경우에 이러한 融資는 償還되지 않고 있으므로 사실상 補助金과 같은 機能을 수행하게 된다. ④ 稅制上의 優待措置도 많이 活用되고 있다. 研究開發費의 控除나 研究開發을 위한 施設費의 高速償却 등의 方法이 많이 使用되고 있다.

이러한 措置에 의하여 가장 큰 效果를 보고 있는 國家가 日本이라 하겠다. 研究開發費의 對 GNP 比率에 있어서 日本은 1985年頃부터 美國을 앞지르기 시작했으며 勞動力人口 1萬名當研究者數에 있어서도 日本이 美國을 앞지르고 있다.³⁹⁾

(7) 輸出入政策

前述한 바와 같이 產業政策의 目標의 하나가 國際競爭力의 增進인 만큼 輸出促進政策이 產業政策의 手段으로서 重要的 意義를 지닐 수 밖에 없다. 또한 斜陽產業調整政策이 產業政策에 있어서 重要的 位置를 차지하는 만큼 輸入政策도 重要성을 지닌다고 하겠다.

① 輸出促進政策: 產業政策의 一環으로서 輸出促進政策이 얼마나 중요한 機能을 수행하고 있느냐 하는 것은 긴 說明을 요하지 않는다. Freyche는 「産業

37) Aujac, *op. cit.*, p.25.

38) Grant, *op. cit.*, pp.122-125.

39) 通商産業省編, 1989年 通商白書(東京:大藏省印刷局, 1989), pp.107-108.

政令으로서의 輸出促進이라는 論文에서 프랑스의 輸出促進이 産業政策의 一環으로서 그 機能을 수행하고 있다는 것을 詳述하고 있다.⁴⁰⁾

본에서도 産業의 國際爭力強化를 위하여 輸出割増償却, 海外市場開拓準備金, 海外投資損失準備金등 各種의 租稅上的 優待措置가 강구되었을 뿐만 아니라 日本輸出入銀行, 日本開發銀行 등을 통한 政策金融이 이루어졌다. 이러한 政策金融은 民間資金의 量的 不足을 補充하는 機能을 지닐 뿐만 아니라 民間金融을 獎勵하고 政策的으로 民間資金을 유도하는 積極的인 役割도 수행했다.⁴¹⁾

㉑ 輸入政策: 斜陽産業이나 國際競爭力이 弱화된 産業을 保護하기 위한 輸入抑制政策이 産業政策의 手段으로서 重要性을 지닐 수밖에 없다는 것은 긴 說明을 요하지 않는다.

美國의 경우를 본다면 表 1과 같이 輸入抑制政策에 의하여 特別保護를 받고 있는 産業이 漸次 늘어나고 있으며 1984년에는 特別保護의 影響을 받는 美國의 輸入이 總輸入에 있어서 차지하는 比重이 21%에 달하고 있다는 것을 알 수 있다.⁴²⁾

〈表 1〉 美國의 特別保護

年	美國의 總輸入 (億弗)	特別保護의 影響을 받는 美國輸入	
		年平均 輸入額 (百萬弗)	輸入에 있어서 占하는 比率(%)
1955	116	577	5
1960	151	3,380	22
1965	215	4,759	22
1970	402	9,655	24
1975	993	7,894	8
1980	2,453	28,928	12
1984	3,287	67,597	21

註 ① 1960, 1965, 1970年の 特別保護 수준이 높은 것은 石油輸入抑制制로 인한 것임.

② 1984年 一部 數値는 1983年 數値를 포함

資料: G.L. Hufbauer and Others, *Trade Protection in the U.S.* p.21.

(f) 行政指導

行政指導란 「一般的으로 國民의 權利를 制限하거나 國民에 대하여 義務를 부과

40) Michel Freyche, "Export Promotion as Industrial Policy, in William J. Adams and Christian Stoffaes (eds.), *French Industrial Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986), pp.82-87.

41) 通商産業研究會, 前掲書, pp.101-102.

42) Gary C. Hufbauer, Diane Berliner and Kimberly A. Elliott, *Trade Protection in the United States: 31 Case Studies* (Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1986), pp.20-22.

하긴 것과 같은 法律上的 強制力を 지니는 것이 아니라 行政機關이 法律에 의하여 부여된 任務 또는 所管事項의 範圍內에서 行政의 相對方의 協力을 얻어 一定한 行政目的이 實現될 수 있도록 一定한 作爲 또는 不作爲를 恣용하고 誘導하는 것』이라고 定義할 수 있다.⁴³⁾

日本에서 많이 사용되는 行政指導의 例로서 投資調整, 價格抑制, 輸出自肅要請 등을 들 수 있는데 이들은 國內外的 環境變化에 柔軟하게 대처하기 위하여 重要な 政策의 手段으로 活用되어 왔다고 하겠다.

우리나라에서는 行政指導라는 用語대신에 勸告, 調整이라는 用語를 사용하고 있다. 1986년에 制定된 工業發展法은 合理化事業者의 自主的인 努力만으로 당해 業種의 業種別 合理化計劃의 효율적인 실시가 어렵다고 인정하는 경우에는 필요한 範圍內에서 勸告, 또는 調整을 할 수 있다고 規定하고 있다.⁴⁴⁾

(㉔) 競爭政策

美國은 獨占規制法을 嚴格히 適用하는 國家이므로 危機의 克服이나 產業構造의 改編을 위하여 카르텔의 形成을 허용하지 않으나 日本, 프랑스, 西獨 등 많은 국가에서는 產業政策을 위하여 카르텔의 形成을 허용하고 있다.⁴⁵⁾

日本의 경우를 본다면 1953년의 改正에 의하여 日本의 獨占禁止法은 性格轉換을 초래했으며 카르텔 公認政策을 채택하게 되었다. 輸出카르텔, 不況카르텔, 合理化카르텔을 公式적으로 認定하기에 이른 것이다. 1977년에 이르러 史上 처음으로 日本의 獨占禁止法이 強化의 方向으로 改正되어 過去 30年間の 後退에 終止符를 찍기는 했으나 產業政策을 위한 카르텔의 허용은 아직도 지속되고 있다는 사실에 留意할 必要가 있다. 1978년에 制定된 「特定不況産業安定 臨時措置法」은 構造의 要因에 의하여 현저한 過剩設備을 지니고 심각한 狀況에 빠진 産業에 관하여 過剩設備의 廢棄에 의한 過剩生産能力의 排除를 위하여 카르텔을 形成할 수 있도록 하고 있는 것이다.⁴⁶⁾

우리나라에서도 產業政策의 수행을 위한 카르텔의 形成이 容認되고 있다. 公正去來法에 의하여 産業合理化, 不況克服, 産業構造의 조정 등을 위한 카르텔은 일정한 條件下에 經濟企劃院長官의 인가를 받으면 허용되고 있으며⁴⁷⁾ 工業發展法도 工業合理化를 위한 共同行爲(카르텔)를 허용하고 있다.⁴⁸⁾

43) 通商産業研究會, 前掲書, p.80.

44) 工業發展法 第8條 第1項.

45) Chandler and Trebilcock, *op. cit.*, p.94.

46) *Ibid.*, pp.133-134.

47) 公正去來法 第11條 第1項但書.

48) 工業發展法 第6條 第2項 및 第8條.

(0) 公企業

産業政策의 手段으로서 公企業을 活用하기 시작한 것은 第2次大戰直後라고 할 수 있겠다.

○ 직 産業政策이라는 用語 자체가 나오기 前이기는 하나 英國에서는 병든 産業 이리 할 수 있는 石炭産業의 構造改編과 合理化를 위하여 公企業化라는 手段이 사용되었다. 1946년에 公布된 石炭産業國有化法(Coal Industry Nationalization Act)에 의하여 設立된 全國石炭公社(National Coal Board)라는 公企業을 통하여 英國의 石炭産業이 안고 있던 病弊가 어느정도 시정되고 石炭産業의 合理化가 이루어졌다는 것은 주지의 사실이다.⁴⁹⁾

近來에 와서 鐵道와 같은 斜陽産業의 調整을 위하여 公企業化라는 手段이 사용되는 경우가 많다. 흔히 Conrail이라고 불리우는 Consolidated Rail Corporation과 Amtrak이 代表的인 예라고 하겠다. 貨物運送分野에서의 Conrail과 旅客運送分野의 Amtrak은 不實化한 美國 鐵道事業의 調節과 救濟를 위하여 設置된 公企業으로서 斜陽産業調整政策의 수행을 위하여 어느 정도의 機能을 수행했다고 할 수 있겠다.⁵⁰⁾

Ⅳ. 産業政策과 政治體制

1. 産業政策의 難點

産業政策을 批判하는 論文에서 Schultze는 美國과 같은 國家에서 産業政策의 樹立, 執行이 不可能한 理由로서 ① 特定한 國家의 特定한 時點에 있어서 바람직한 産業構造 또는 最適産業構造가 어떠한 것인가를 決定하기가 어려울 뿐만 아니라 ② 美國의 政治體制가 産業政策의 形成, 執行을 어렵게 하고 있다는 사실을 들고 있다.⁵¹⁾

Schultze뿐만 아니라 美國에서 産業政策의 施行이 不可能함을 主張하는 大部分의 論者들이 美國의 政治體制가 産業政策을 어렵게 하고 있다는 사실을 강조하고 있는 것이다.⁵²⁾

2. 産業政策의 政治·行政的 前提條件

日本은 産業政策에서 成功을 거두었는데 美國에서는 産業政策이 어려운 理由

49 俞 焘, 公企業論[第三訂版](서울:法文社, 1985), pp.143-144.

50 Weaver, *op. cit.*, pp.209-224, 229-255.

51 Schultze, *op. cit.*, pp.7-9.

52 Hudson, *op. cit.*, p.475.

가 거기에 있는가 하는 문제를 考察하기 위해서는 産業政策이 成功을 거두기 위하여 필요한 政治·行政的 前提條件이 무엇인가 하는 문제를 檢討하지 않을 수 없다. 우리는 이곳에서 Weaver의 主張을 中心으로 이를 살펴보고자 한다.

가. 權力構造

多數의 拒否權行使機關(veto points)을 保有하는 政治體制下에서는 産業政策이 어렵다는 것이 Weaver의 主張이다.

一般的으로 말해서 議院內閣制보다는 權力分立이 비교적 嚴格한 大統領中心制기 보다 많은 拒否權行使機關을 保有한다고 할 수 있을 것이다. 특히 美國은 政策의 形成이나 執行을 가로막는 拒否權行使機關이 많기로 유명한 國家이다.⁵³⁾

議會의 常任委員會分科委員會, 常任委員會, 下院이나 上院의 本會議, 兩院協議委員會 등이 다 政策의 形成을 가로박거나 遲延시킬 수 있다. 이뿐만 아니라 法案이 議會를 通過하더라도 大統領이 拒否權을 行使할 수 있으며 司法府도 政策의 形成이나 執行過程에 깊숙히 參與하고 있다는 것은 우리가 다 잘 아는 사실이다.⁵⁴⁾

나. 官僚制의 自律性和 專門性

最適産業構造의 決定에 이바지할 수 있는 專門性和 조용하고 迅速한 行動에 필요한 自律性없이는 産業政策의 形成이나 執行이 어렵다는 것은 自明한 일이다. 美國의 官僚制가 專門性を 지니고 있을지는 몰라도 産業政策의 施行에 필요한 自律性を 결여하고 있다는 것이 Weaver의 주장이다.⁵⁵⁾

다. 順應 確保方案

政策이란 自動적으로 執行되는 것이 아니며 때로는 順應을 確保하고 強要할 수 있는 手段을 필요로 한다. 프랑스가 産業政策에 있어서 비교적 좋은 成果를 거둔 것은 프랑스 銀行의 91%가 公企業인 까닭에 政策金融의 活用이 비교적 容易하다는 데 중요한 理由가 있으며⁵⁶⁾ 日本의 産業政策이 成功을 거둔 것은 財政投融資計劃과 政府系銀行이라는 順應確保手段을 保有하고 있는 까닭이라고 하겠다.

라. 歷史的 要因

資本主義의 臺頭前에 強力하고 비교적 獨立的인 官僚制를 지니고 있었던 프

53) Weaver, *op. cit.*, pp.20-21.

54) 俞焄, 政策學原論[增補版](서울:法文社, 1989), pp.151-152.

55) Weaver, *op. cit.*, pp.21-22.

56) 프랑스의 金融機關은 第2次大戰 직후에 일부 公企業化되어 公企業化率이 59%에 달했는데 Mitterrand 政府가 1980年代에 다시 36개의 銀行을 國有化함으로써 프랑스 銀行의 公企業化率은 91%에 달하게 되었다. (俞焄, 公企業論, pp.212-213 참조).

랑스나 日本 등의 경우에 있어서는 企業家들이 政府와 緊密한 關係를 유지해 왔으며 政府의 支援과 進入規制를 받아왔다.⁵⁷⁾

이러한 傳統이 오늘날까지도 持續되고 있다고 할 수 있으며 프랑스나 日本 등에 있어서 産業政策을 容易케 하는 要因의 하나로 作用하고 있다고 할 수 있겠다.

57. David Vogel, "The 'New' Social Regulation in Historical and Comparative Perspective," in Thomas McGraw (ed.), *Regulation in Perspective* (Cambridge: Harvard Business School, 1981), pp.182-183.