

제도적 재량권과 산업정책의 정치:

1997년 외환위기 이후 산업관련 법제의 변화를 중심으로*

윤 대 엽 | 연세대학교

본 연구의 목적은 제도가 부여한 재량권이 외환위기 이후에도 경제발전을 목적으로 하는 정부의 시장개입을 지속시키는 요인임을 설명하는 것이다. 민주화 및 세계화로 인해 발전국가가 해체되었다고 논의되어 왔다. 특히 1997년 외환위기 이후 자유주의적 전환이 촉진되면서 경제발전을 위한 정부의 역할이 축소되었다는 지적흐름이 확산되었다. 그러나 경제발전을 목적으로 하는 정부의 산업정책은 여전히 계속되고 있다. 그 특성을 대변하는 것이 산업관련 법제의 지속이다. 1998년에는 '공업발전법'이 전면 개정되어 '산업발전법'이 제정되었고 2000년에는 부품소재산업 육성을 위한 특별법이 제정되었다. 산업관련 법제가 폐지되지 않고 개정되거나 신규로 제정되기까지 한 것은 수출주도 발전을 지속하기 위한 발전의 정치 때문이다. 특히 이러한 산업관련 법제는 경제발전을 위한 산업정책을 정부의 책임으로 규정하는 한편, 정책계획, 자원배분, 지원대상의 지정 등 세부적인 정책기능은 정부에 위임함으로써 정부가 산업정책을 주도할 수 있는 재량권을 부여하였다. 본 연구는 수출주도 발전이라는 경로에서 비롯된 제도적 특성이 한국 정부의 정부의 시장개입을 지속시키는 요인임을 설명하였다.

주제어: 수출주도 발전의 위기, 발전의 정치, 구조적 경로의존성, 제도적 재량권, 발전의 거버넌스, 발전국가

I. 문제제기: 발전 이후 발전의 정치와 제도

1997년 외환위기 이후 한국경제의 자유주의적 전환(liberal transition)에 대한 논의가 확산되어 왔다(Lim 2010; Lim and Jang 2006a; 2006b; Lee and Han 2006; Kim 2007). 민주화와 세계화는 경제발전을 주도하던 발전국가(developmental state)를 해체시킨 주요 원인

*본 연구는 연세대 정치학과 BK21 아시아적 정치학 연구/교육 사업단의 지원으로 수행되었음.

으로 지목되었다. 특히 1997년 외환위기는 자유주의적 전환점이었다. 건국 50년 만에 정권이 교체되고 국제통화기금(IMF)과 세계은행으로부터의 구조조정(structural adjustment) 압력이 가해지면서 신자유주의적 경제개혁이 촉진되었다.

그러나 자유주의적 전환이라는 단정과는 달리 경제발전을 목적으로 하는 정부의 시장 개입은 지속되고 있다(Moon and Yoon 2011). 외환위기 이후 금융 및 기업 구조조정은 정부 주도로 단행되었고(Cherry 2005), 비공식적 명령과 지시는 여전히 중요한 수단으로 활용되었다(Woo 2007, 167-168). 김대중 정부가 추진한 벤처산업 육성정책은 박정희 정부의 시장개입과 유사했고(장지호 2005) 이 외에도 신산업발전계획(1998), 신성장동력 육성계획(2003), 녹색발전 전략(2008) 등의 산업정책은 모두 정부가 주도한 산업정책이다. 이러한 정부주도의 산업정책은 과학기술 개발에만 국한되지 않고 위기산업의 구조조정에 직접 개입하거나 전략산업에 정책자금을 지원하였다. 더구나 2000년부터 시작된 부품소재 산업정책은 부품소재라는 특정산업(target industry)을 대상으로 하고 있다. 최근 규제완화와 시장원칙의 복원을 주창하며 출범한 이명박 정부가 주도하는 발전 이후 발전 논쟁¹⁾은 자유주의적 전환이라는 단정이 모호한 확신임을 대변한다.

경제개혁 이후에도 지속되고 있는 정부의 시장개입과 관련하여 흥미로운 쟁점은 바로 제도의 문제다. 기존연구가 지적하는 바와 같이 한국의 경제발전과 시장질서의 확산은 결국 제도개혁의 과정이었다(니시노 준야·윤대엽 2005; 전용덕 외 1997; 좌승희·이수희 2000). 제도개혁은 두 가지 방향에서 추진되어 왔다. 첫째는 좋은 제도(good institution)를 도입하는 것이다. 시장에서의 합리적이고 효율적인 자원배분을 위해 필요한 제도개혁이 최우선의 과제였다. 또 한 가지는 정부실패를 초래한 규제를 완화하고 불합리한 제도적 관행을 개혁하여 제도실패를 해고하는 것이다.

이와 같은 쟁점이 제도의 부재 또는 제도의 실패의 문제였다면 본 연구에서 관심을 가지는 것은 ‘제도에 기반 한’ 정부의 정책 재량권이다. 외환위기가 시장중심의 자유주의적 체제로의 전환점이라는 단정이 사실이라면 이전까지 산업육성, 구조조정 등 경제발전을 위한 정부의 시장개입을 정당화 했던 산업관련 법제가 폐지되어야 했다. 그러나 1986년 제정되었던 ‘공업발전법²⁾’은 1998년 ‘산업발전법’으로 개정되었다. 더구나 2000년에는 부품소재 산업의 육성을 목적으로 하는 ‘부품소재 전문기업 육성 등에 대한 특별조치법(부품소

1) 최근 이명박 정부는 이익공유제나 중소기업 보호업정 신설, 공생발전과 재벌개혁 등과 같은 쟁점을 제기하면서 시장에 대한 개입과 규제를 확대하고 있다.

2) ‘공업발전법’(법률 제3806호, 86/01/08 제정).

재특별법)'이 10년 기한의 한시법으로 제정되기까지 했다.³⁾ 신자유주의적 경제개혁에도 불구하고 산업관련 법제가 개정되거나 신규로 제정된 이유는 무엇인가? 그리고 산업관련 법제는 경제발전을 목적으로 하는 정부의 시장개입에 어떠한 영향을 미치는가?

본 연구가 주장하는 것은 두 가지다. 첫째, 산업관련 법제가 지속된 것은 수출의존 산업구조의 구조적 경로의존성(structural path-dependence) 때문이다. 수출의존 산업구조의 구조적 위기는 수출주도 발전이라는 정책이념(policy idea)을 강화시키고, 이러한 정책이념이 발전의 정치(politics of development)를 통해 산업관련 법제를 제도화하는 요인이다. 둘째, 산업관련 법제가 부여한 제도적 재량권(institutional discretionary power)은 정부의 시장개입을 지속시키는 요인이다. 산업관련 법제는 경제발전을 위한 산업정책을 정부의 책임으로 규정하면서도 세부적인 정책계획, 자원동원, 정책집행, 그리고 이에 필요한 정책기구 등의 설립과 운영에 대한 세부적인 기능은 정부에 위임했다. 제도적 근거를 기반으로 정부는 위임입법 권한을 활용하여 정책목적에 따른 산업정책을 추진할 수 있었다.

이러한 문제의식으로부터 제II장에서는 제도변화와 경제발전에 관한 개념과 이론을 검토한다. 제III장에서는 공업발전법을 대체하는 산업발전법의 개정과 부품소재특별법의 제정과정을 검토함으로써 수출의존 산업구조의 위기에 대한 정책이념이 산업관련 법제를 형성시키는 발전의 정치과정을 검토한다. 그리고 제IV장에서는 산업관련 법제가 부여한 제도적 재량권이 정부주도의 산업정책에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한다. 이를 토대로 제V장에서는 발전국가의 종언 또는 자유주의적 전환이라는 기존논의를 대신하여 발전 이후 발전을 위한 정부의 역할에 대한 이론화 가능성을 논의한다.

II. 이론과 개념: 제도, 정부와 경제발전

1. 제도와 경제발전: 동아시아 논쟁

제도적 조건과 경제적 성과의 상관관계는 제도주의 연구의 핵심 쟁점이 되어왔다. 제도는 행위자의 선호와 이익을 형성함으로써 행위자의 선택에 영향을 미치고 시장에서의 자

3) 이 외에도 나노기술개발촉진법(2001), 기상산업육성법(2006) 등 그리고 산업기술촉진법(1999) 등이 개정되거나 제정되었다.

원배분을 결정한다(North 1990; Chang 2007). 자원(resource)을 재화와 서비스로 변형시키는 생산과 혁신의 주체는 기업이다. 따라서 기업이 시장의 불확실성으로부터 자원을 동원하고 배분하여 생산을 산출하기 위해서는 전략(strategy), 자금(finance), 그리고 조직(organization)의 핵심적인 요소를 필요로 한다. 기업의 생산과 혁신활동에 영향을 미친 제도적 기반이 무엇인가는 논쟁의 쟁점이 되어왔다(Hall and Soskice 2001). 동아시아의 경제 발전에 있어서 제도의 문제는 국가중심 시각과 시장중심 시각이 오랫동안 경합해왔다.

국가중심 시각은 시장을 대신하여 자원을 배분하는 정부의 기능과 제도에 중점을 둔다. 시장질서나 제도, 그리고 사회적 관행과 인식의 발전이 지체되었던 동아시아에서 정부는 시장을 대신하여 자원을 배분하였다. 국가주의의 기본적인 전제는 시장기능의 불완전성을 해소하기 위한 국가의 역할이다. 저발전 국가는 공통적으로 자본, 기술, 인적자원의 부족과 사회적 인식과 규범 등 시장질서의 불완전성이라는 사회적 과제에 직면한다. 한국을 포함한 동아시아 국가는 이러한 취약한 사회적 조건을 극복하고 저발전의 악순환을 극복하는데 성공적이었다는 점에서 주목받았다. 동아시아에서 정부는 거시 경제의 기초적인 조건(fundamental conditionalities)을 건전하게 유지하는 역할뿐만 아니라 전략산업에 신용을 배분하였다. 정부는 단순히 시장의 관리자로써의 역할이 아니라 ‘가격을 왜곡’(getting price wrong)하거나 시장을 대체하는 역할을 담당했다. 유능한 관료기구, 선도기구(pilot agency), 권위주의적 권력구조, 그리고 이러한 국가의 기능을 뒷받침 할 수 있었던 교육제도, 관료 충원제도, 국가-사회 관계의 공식적 또는 비공식적 특성 등은 효과적인 정부개입의 제도적 요인으로 설명되어 왔다(Johnson 1982; Amsden 1989; Deyo 1987; Wade 1990).

공식적 제도와 더불어 비공식적 제도(informal institution)의 역할도 중요했다. 비공식적 명령이나 재량적 동원, 그리고 행정지도와 같은 비공식적 수단을 통해 정부는 기업이나 사회부문을 정책에 동원했다(Woo 2007; 강광하 외 2008). 비공식적 제도는 법에는 명시되지 않은 ‘눈에 보이지 않는 정치’이자 재량적 동원수단이었다. 구체적으로는 지시(directives), 요구(requests), 경고(warning), 권고(suggestion) 등을 포함하는 행정지도(administrative guidance)라는 명목으로 실행되었다(Johnson 1982, 265). 정부는 경제발전 계획에 의해 필요한 자원을 명령을 통해 동원하였고 기업은 이러한 정부 주도의 자원배분에 의존함으로써 불확실성의 위협을 축소할 수 있는 협조관계였던 것이다(하용출 2006).

반면 시장중심 시각은 정치적 목적에서 비롯된 국가의 시장개입이 초래하는 경제적 비효율성과 시장의 기능을 강조한다(Wolf 1994, 17-33). 동아시아에서 시장질서 형성을 위

한 정부의 제한적 역할과 제도개혁 담론을 주도한 것은 세계은행(World Bank)이다. 1993년 세계은행(World Bank 1993)이 발표한 ‘동아시아의 기적(East Asian Miracle) 보고서’는 경제발전을 위한 국가의 기능적 역할을 수용했다는 점에서 새로운 시각이었다. 그러나 정부의 역할은 시장경제의 ‘기초를 다진’(getting the basics right) 것일 뿐 기적의 핵심(essence of the miracle)은 시장이었다. 이어 발간된 보고서(Campos and Root 1996; World Bank 1997)는 ‘시장경제를 위한 정부의 역할’을 구체화시켰다. 고도로 성장하는 아시아 국가(High-performing Asian Economies, HPAEs)는 공통적으로 경제발전이 다양한 집단의 기대(expectations)와의 조정(coordination)이 필수적이라는 것을 인지하고 있었으며 따라서 경제성장의 이익을 분배할 수 있는 제도적 장치(institutional arrangement)를 형성했다는 것이다(Campos and Root 1996).⁴⁾ 같은 맥락에서 1997년 세계은행 보고서(World Bank 1997)는 경제발전을 위해서는 자원의 교환과 사용을 결정하는 규범과 질서 등에 대한 시장경제의 제도적 환경(institutional environment)을 구축하고 시장거래의 토대구축을 위한 법치(rule of law)를 실행할 수 있는 국가의 능력이 중요하다고 지적했다.

발전 이후 발전의 과제는 제도개혁의 문제였다. 제도개혁은 1980년 이후 출범한 사실상 모든 한국 정부 추진했던 경제개혁의 목표였다. 정치적 민주화와 경제적 세계화와 결부되면서 좋은 거버넌스(good governance)를 구축하기 위한 제도개혁이 더욱 강력하게 추진되었다. 제도개혁과 관련해서 개혁의 지체 또는 제도의 실패 문제가 논의되어 왔다. 개혁의 지체는 효과적인 자원배분을 위한 좋은 제도(good institution)가 부재하거나 또는 형성이 지체되는 요인에 대한 것이다. 일례로 금융개혁은 1970년대 이래 경제개혁의 과제로 등장했지만 개혁이 지체되면서 1997년의 외환위기의 한 원인으로 지적되었다. 오랫동안 제도개혁이 지체되었던 것은 정치실패 때문이다(최인철 2000). 또 한 가지는 제도의 실패 문제다. 이것은 제도개혁 이후에도 제도가 가진 본연의 목적과 원리가 제대로 실행되지 못하는 불완전성을 의미한다. 일례로 외환위기 이후 한국의 금융감독 관련 제도가 변화했지만 제도의 집행이 제대로 이루어지지 않고 정책갈등이 계속되었다(니시노 준야·윤대엽 2005). 이는 궁극적으로 제도의 변화가 수반하는 편익의 변화에 행위자의 저항이 계속되면서 제도의 집행비용이 증가하기 때문이다.⁵⁾ 한편으로 전환과정을 관리할 수 있는 정부능력의

4) ‘아시아 기적의 열쇠’는 세계은행 출판물은 아니지만 1993년의 동아시아 기적 보고서를 공저했던 세계은행 이코노미스트인 캄포스(Jose E. Campos)가 루트(Hilton L. Root)가 참여하였다.

5) 제도주의에서는 이를 제도적 상보성(institutional complementarities) 개념으로 설명한다. 제도적 상보성이란 제도 간의 상호적인 영향(joint influence)과 제도적인 재강화(institutional

부재는 1990년대 추진된 금융제도 개혁이 금융위기를 초래한 원인으로 지목되기도 하였다(Lee 2000).

2. 발전의 정치(the Politics of Development)와 제도

그러나 정부의 시장개입이 오히려 제도에 기반하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 정치적 민주화에 따라 정부의 정책기능은 제도적 근거에 따라 규제되고 통제된다. 특히 법적 제도는 정부정책의 정당성을 평가하는 가장 중요한 요소다. 1997년 외환위기 이후 정부의 시장개입이 초래한 비효율성에 대한 비판에 따라 경제전반에 대한 제도개혁이 추진되었다. 그러나 제도개혁 이후에도 경제발전을 위한 정부의 시장개입은 지속되고 있다. 이러한 논란을 이해하기 위해서는 경제발전을 위한 효율적 정책능력은 좋은 제도(good institution)의 기능이 아니라 제도를 형성하고 지속하며 보호하는 정치의 기능이라는 레프트위치(Leftwich 1994, 365)의 지적을 참고할 필요가 있다. 정책은 시장주의 거버넌스 이론이 주장하는 것과 같이 탈정치화된(depoliticized) 과정이 아니다. 즉, 좋은 제도가 좋은 정책으로 귀결되는 것은 아니다. 오히려 상충하는 이익에 따라 제도가 형성되고 이를 근거로 자원이 배분되는 정치과정이다. 경제정책의 경우 정치적 목적과 경제적 이익에 따라 자원을 배분하는 발전의 정치(politics of development) 과정인 것이다(Leftwich 1994, 362).

이러한 맥락에서 외환위기 이후 산업관련 법제의 변화는 흥미로운 쟁점을 제공한다. 산업관련 법제는 오랜 역사를 가지고 있다. 박정희 정부는 수출주도 발전이라는 정책목적에서 1960년대 후반부터 기계(1967. 7. 1), 조선(1967. 5. 30), 전자(1969. 2. 28), 철강(1970. 1. 1), 그리고 석유화학(1970. 1. 1) 등 특정 산업부문에 대한 법제를 제정하였다. 이와 같은 법률은 일본의 법제를 그대로 모방한 것이었는데(니시노 준야 2005), 산업정책은 이러한 법적 근거뿐만 아니라 비공식적인 명령과 동원에 의해 이루어졌다(하용출 2006). 1970년 말의 경제위기를 계기로 개별 산업관련 법제가 산업간 불균형을 낳고 정부의 인위적인 시장개입을 초래한다는 비판에 따라 1980년대부터 산업관련 법제의 개편이 추진되었다. 1986년 제정된 공업발전법은 민간주도의 시장경제체제로 이행을 명분으로 내세웠지만 실질적

reinforcement) 과정의 결과 형성되는 연관관계를 의미한다. 즉, 경제체제 안에 존재하는 다양한 제도적 구성(institutional configuration), 즉 경쟁, 노동, 기업, 자본, 교육 등은 각기 상호적으로 밀접하게 연계되어 있으며 하나의 제도적 조건은 다른 부문의 제도형성에 영향을 미침으로서 연계되어 있다는 것이다. Amable(2000) 참조.

으로는 산업 구조조정과 특정 산업육성을 위한 정부 주도의 산업정책의 제도적 기반으로 활용되었다.

그런데 1997년 외환위기 이후 발전국가에 대한 비판과 신자유주의적인 경제개혁에도 불구하고 산업관련 법제는 폐지되지 않았다. 오히려 공업발전법이 산업발전법으로 개정되었고 부품소재 특별법은 신규로 제정되기까지 했다. 산업관련 법제가 지속된 이유는 수출 의존 산업구조의 구조적 경로의존성에서 비롯되는 발전의 정치(politics of development)의 결과다. 우선 수출의존 산업구조의 위기는 수출주도 발전의 정책이념(policy idea)을 재생산한다. 정책이념은 경제위기의 원인을 인식하고 정책처방의 근거가 될 뿐만 아니라 장기적으로 정책패러다임을 설정하는 기반이 된다(Goldstein 1993; Campbell 2001; Steinmo 2008). 한편으로 위기는 정책이념을 변화시킴으로써 역사적 경로로부터 이탈된 새로운 선택의 기회를 제공할 수도 있다(Blyth 2002). 이러한 맥락에서 본다면 외환위기는 정부실패를 인식하고 시장지향적인 경제개혁의 전환점이 될 수 있었다. 그러나 외환위기가 작은 정부 또는 국가의 퇴각(retreat of the state)으로 이어지지 못한 이유는 경제위기가 수출의존 산업구조의 위기였고 수출주도 산업발전을 지속해야 한다는 정책이념이 정부기능을 재정립하는 정치적 동력으로 작동했기 때문이다. 둘째, 정부가 산업관련 법제의 개정을 통해 정부기능을 재정립할 수 있었던 것 역시 제도의 유산 때문이다. 관료, 정책기구, 그리고 정부산하 정책연구기관, 그리고 산업별 기업단체는 수출의존 산업구조의 위기를 인식하고 수출주도 발전을 위한 정부기능의 재편이라는 이념을 재생산하는 핵심적 주체였고 산업관련 법제의 개정 또는 제정을 통해 발전의 정치를 주도할 수 있었다.

둘째, 산업관련 법제가 부여하는 제도적 재량권(institutional discretionary power)이다. 제도적 재량권이란 제도적 근거에 따라 정부에 부여된 자율적인 정책권한을 의미한다. 산업관련 법제는 경제발전을 위한 산업정책을 정부의 책임으로 규정하고 있지만 세부적인 정책권한과 기능은 정부에 위임하고 있다. 정부에 입법권한이 위임되는 것은 법률유보에 따른 위임입법권한 때문이다. 헌법이 국회입법을 원칙으로 하면서도(제40조) 위임입법을 허용하는 것은(제75조, 제95조) 사회적 변화에 따라 신속한 입법의 필요성이 증대되고 있기 때문이다(홍석한 2010). 정부에 위임된 입법권한이 정책능력에 미치는 함의는 두 가지다. 권위주의 시기의 비공식적 명령과 권한과 달리 제도에 기반하여 정당성을 가지는 '제도적 권한'이라는 점이다. 그리고 세부적인 정책시행에 있어서 국회나 기업의 견제나 저항으로부터 자유로울 수 있는 재량권을 부여하고 있다는 점이다. 더구나 주기적인 산업정책의 계획과 수립을 정부의 책임으로 규정함으로써 정책 연구기관, 과학 및 기술 연구기관뿐만 아

나라 정부-기업 네트워크 등의 정책 거버넌스가 확대되는 원인이 되었다.

III. 수출주도 발전의 위기와 발전의 정치

1. 외환위기와 산업발전법 개정

1997년 12월 3일 IMF와 구제금융 협정이 체결된 직후 위기극복을 위한 경제개혁 방안이 모색되기 시작했다. 산업정책 관련 법제의 정비가 시작된 것도 이 때다. 산업연구원은 1998년 1월 12일 'IMF 시대의 산업정책 방향에 대한 보고서'(산업연구원 1998)를 발표하고 공업발전법⁶⁾을 대체하는 가칭 '산업구조조정 촉진법'의 제정을 제안했다. 산업연구원이 공업발전법을 대체하는 법제제정의 이유로 제시한 것은 세 가지다. 첫째, 공업발전법이 가지고 있는 정책수단의 한계다. 공업발전법이 신산업 창출에 필요한 기술, 인력, 자금, 시장의 확보와 산업구조 조정 과정에서 발생하는 실업 및 지역경제 문제에 대처할 수 있는 충분한 제도적 정책수단이 결여되어 있다는 것이다(산업연구원 1998, 8). 둘째, IMF 체제 하에서 직면한 산업구조 전환의 시급성에 비추어 공업발전법을 모범으로 한시적 특별법을 제정할 필요가 있다(산업연구원 1998, 9-10). 그리고 시장기능에만 의존하기 어려운 분야에 대해서 정부가 적극적으로 개입할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다는 것이다(산업연구원 1998, 10).

당초 공업발전법을 모범으로 구조조정을 위한 한시적 특별법으로 검토되던 산업관련 법제는 김대중 정부가 공식 출범한 1998년 2월 직후 산업육성 방안에 중점을 두고 재검토되기 시작했다. 구조조정보다 산업육성에 중점을 두게 된 것은 경제개혁이 초래한 심각한 충격 때문이다. 경기침체가 심화되면서 산업자원부는 수출진흥, 투자유치, 고용창출 등 6개항의 정책과제를 업무과제로 보고했다. 특히 대기업 중심의 산업구조를 대체할 신산업의 육성이 필요하다고 주장했다. 1997년 기준으로 총 수출에서 반도체, 자동차, 철강 등 6대 업종의 비중 지나치게 높아 산상대적으로 중소기업의 비중은 낮아 대기업 편중구조가 심각하다는 것이다. 그리고 대기업 의존적 불균형 수출의존 산업구조는 기계, 부품, 소재

6) 1986년 제정된 공업발전법은 박정희 정부의 개별 산업육성법을 대체하여 1998년 산업발전법으로 대체될 때까지 산업육성과 구조조정 등의 산업정책의 중요한 법적 근거를 제공했다. 공업발전법의 제정과정에 대해서는 최병선(1990), 신희영(1998), 김용복(2005) 참조.

등의 자본재의 수입유발적인 산업구조를 고착시킴으로써 경제위기를 초래한 요인이라는 것이다.⁷⁾

산업자원부는 1998년 4월 업계, 학계 및 정부가 참여하는 ‘신산업발전기획단’을 설치하고 신산업 육성전략을 본격적으로 검토하기 시작했다. 이처럼 위기가 정부주도의 산업정책을 강화한 것은 산업정책을 정부의 책임으로 규정하고 있는 공업발전법에 근거한 것이었다. 1998년 5월 4일에는 산업자원부 차관을 위원장으로 ‘신산업발전위원회’를 발족하고 미래유망산업 육성방안을 검토하기 시작하였다(산업자원부 보도자료 98/05/04) 그리고 산업자원부는 신산업 창출 촉진 및 육성시책을 보다 효율적으로 추진하기 위해 공업발전법을 ‘산업구조 고도화 촉진법’으로 전면 개편하여 신산업육성 관련 제도를 대폭 강화할 것이라고 발표했다.

‘산업구조 고도화 촉진법’은 1998년 10월 30일 국회에 제출되었다. 법안의 입법취지는 주력산업의 활력을 되살리고 신산업구조로의 전환을 촉진하기 위해서다(국회사무처 98/08/20). 경제난국을 타개하기 위해서는 자동차, 조선, 철강 등 주력산업을 전문화하고 고부가가치화 하는 동시에 정보통신, 신소재 등의 지식산업을 육성할 필요가 있다는 것이다. 산업자원부는 법안이 정부주도에 의한 산업정책을 지양하고 민주주의 시장경제를 바탕으로 하는 체계를 구축하기 위한 것이라고 밝히고 있지만 공업발전법과 마찬가지로 정부의 직접적인 시장개입 조항을 상당수 포함하고 있었다.

이 때문에 재계와 경제단체는 정부가 주도하는 산업관련 법제의 개정에 반대했다. 특히 ‘유망신산업의 창출’이나 ‘사업전문화 유도’ 등의 조항이 시장경쟁을 왜곡시킬 있다고 지적했다(전경련 1999, 137-138). 국가가 유망 신산업을 선정하고 지원하는 것은 효율적인 자원배분을 저해하는 것이며, 산업 환경 변화에 적응하는 것은 전적으로 기업의 책임이라는 것이다. 특히 사업의 전문화 유도시책 관련 조항의 경우에도 주력업종제도와 같이 정부가 인위적으로 사업전문화를 유도하는 것은 부작용이 많고 기업 고유의 의사결정 영역이므로 기업의 자율성을 침해할 가능성이 많다고 비판했다. 궁극적으로 신산업 육성을 위한 국가의 역할은 기업의 자율성을 최대한 보장하면서 시장실패를 보완하는 최소한의 역할에 국한되어야 한다는 논리였다.

재계의 수정의견에도 불구하고 법률안은 11월 25일 국회 상임위원회에 상정되었다. 상

7) 이에 따라 한국의 기계류 수입 의존도는 97년 27.0%로 일본의 6.0%에 비해 4배 이상 높고, 특히 자본재 수입적자는 66억 불로 전체 무역적자의 72%를 점유함으로써 만성적인 무역 불균형을 초래하는 요인이라고 지적했다. 산업자원부(1998) 참조.

임위원회에서 제기된 쟁점은 크게 두 가지다. 우선 신산업 분야의 범위에 관한 것이다. 이 명박 의원은 공업발전법은 그 대상이 주로 제조업을 대상으로 하기 때문에 그 정의가 명료한 반면 제조업뿐만 아니라 정보산업, 지식산업과 서비스업을 대상으로 하는 동 법이 타 부처와의 업무조정 문제가 발생할 수 있음을 지적했다(국회사무처 98/11/25, 14). 김학중 의원도 법안의 핵심 내용이 미래 유망 유치산업 육성에 있지만 신산업에 대한 구체적인 개념이 규정되지 않았다고 지적했다. 이에 대해 산업자원부는 신산업은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며 소관업무에 대해서는 관련 부처와 의견수렴을 거쳐 조정할 것이라고 답변했다(국회사무처 98/11/25, 5). 또 한 가지는 산업전문화 유도와 관련된 쟁점이다. 산업조직의 효율화 위해 정부는 사업 전문화를 유도할 수 있는 시책을 시행할 수 있다고 했는데 이것이 종전의 업종전문화 시책의 전철을 반복할 수 있다는 우려 때문이었다.

법안심사소위원회에 회부된 법률안은 법안 명칭이 ‘산업발전법’으로 변경된 것 이외는 별다른 수정 없이 통과되었다.⁸⁾ 법안의 명칭이 변경된 것은 산업의 경쟁력 강화, 기업 구조조정의 촉진, 국제산업협력의 증진을 통해 산업발전을 촉진하는 데 그 입법목적이 있는 만큼 법안 명칭을 보다 광의로 규정할 필요가 있다는 이유 때문이었다(산업자원위원회 1998, 17-18). 이로써 산업발전법은 1998년 10월 30일 정부가 ‘산업구조 고도화 촉진법’ 법률안을 국회에 제출한지 한 달 만인 11월 27일 상임위원회에서 별다른 논쟁 없이 통과되었다. 상임위원회에 상정된 것은 11월 25일로 26일 소위원회를 거쳐 이를 만에 통과된 것으로 외환위기에 따른 경제상황에서 정책의 시급성을 대변하는 것이다.

2. 개혁의 위기와 부품소재 특별법 제정

산업발전법이 공업발전법을 대체하여 일반적이고 포괄적인 산업정책의 법적 근거를 제공했다면 부품소재특별법은 특정산업을 대상으로 하는 한시법⁹⁾이라는 점에서 산업발전

8) ‘산업발전법’(법률 제 5825호, 99/02/08 제정).

9) 부품소재특별법은 제정일을 기준으로 2011년 12월 31일까지 10년을 기한으로 하는 한시법이다. 법적시효가 끝나는 2011년을 전후로 부품소재산업의 발전을 위해서는 법적 근거를 통해 지속되어야 한다는 논쟁 끝에 2011년 10월 28일 303회 국회에서 시한연장 등의 내용을 포함한 일부 개정안이 통과됨으로써 법적 시효는 2021년 12월 31일까지 연장되었다. 산업정책의 수단으로써 부품소재특별법의 시한이 연장된 것은 산업정책을 목적으로 하는 정부의 권한이 지속되고 있음을 대변한다.

법과 다른 특징을 가진다. 산업화의 기반이라고 할 수 있는 정밀 기계산업, 소재산업 등의 수입대체를 위한 다양한 정책들이 추진되어 왔다. 외환위기 이후 조선, 자동차, 반도체 등 장치산업이 침체되면서 기계 및 부품소재 산업의 육성의 필요성이 더욱 강력하게 제기되었다. 1998년 6월 22일 기획예산위원회가 발표한 100대 국정과제에는 기계류 및 부품소재의 국산화 종합대책이 포함되었고(매일경제신문 98/06/22), 1999년 4월에는 565개 기계 및 부품소재 품목에 대한 국산화 종합대책이 발표되었다(산업자원부 보도자료 99/04/15). 그리고 정부는 1999년 7월 자동차, 전자, 기계 등 핵심 3대 업종의 ‘부품산업 발전 전략’을 수립하여 수입 의존적 산업구조를 개편하는 동시에 대기업과 중소기업의 상호보완적인 경쟁력 있는 산업구조로 개편하겠다고 발표했다(연합뉴스 99/04/16).

1999년 8월 신위기담론이 확산되면서 부품소재 산업정책이 전면 재검토되었다. 그 발단이 된 것은 8월 초 오마에 켄이치(Ohmae Kenichi)가 발표한 ‘한국이 경제적으로 자립할 수 없는 이유’라는 논문이다(매일경제신문 99/08/03; The Korea Herald 99/08/04).¹⁰⁾ 오마에는 한국의 대기업은 최고의 제품을 만들고 있다고 자랑하지만 핵심부품은 일본에 의존하고 있다고 지적했다. 그리고 산업발전의 토대를 이루는 부품산업이 제대로 되어있지 않으니 백년 하도급 국가(subcontract country)에 불과하다고 말했다. 더구나 산업구조 개편에는 10년 이상이 소요되는데 한국의 대통령제는 5년 단임제라 리더십이 부족하며, 더구나 김대중 대통령은 아무런 비전도 없이 미국이 시키는 대로 한국의 경제성장을 주도해온 재벌을 해체하고 있다고 비판했다.

‘하도급 국가’(subcontract country)에 불과하다는 오마에의 비판은 IMF 체제하에서 경제개혁의 고통을 겪고 있는 한국에게 적지 않은 충격이었다. 부품소재 산업의 육성 없이는 경제위기 극복이 불가능하다는 사회인식이 확대되는 가운데 김대중 대통령은 8월 부품소재 산업 육성전략의 수립을 지시했다(산업자원부 보도자료 06/03/29). 한편 김대중 대통령은 8월 15일 경축사에서 재벌문제에 대한 강도 높은 개혁의지를 밝혔다. 김대중 대통령은 ‘재벌의 구조개혁 없이는 경제개혁을 완성시킬 수 없으며 무한 경쟁에서 성공하기 위해서는 재벌집단이 아닌 개별기업이 독자적으로 세계 초인류의 경쟁력을 갖추어야 한다’고 역설했다. 그리고 기존의 5대 원칙에 더하여 산업자본의 금융지배 근절, 순환출자와 부당한 내부거래 억제, 그리고 변칙상속 처벌 등의 3대 원칙을 추가하여 발표하였다. ‘한국 역사상

10) “Reasons Why Korea Can’t Stand on Its Own Foot Economically”라는 제목의 논문이 일본 국제정보지 SAPIO에 게재되었다.

처음으로 재벌을 개혁하고 중산층 중심으로 경제를 바로잡은 대통령이 될 것'이라는 김대중 대통령의 발언은 재벌개혁을 넘어 재벌해체론을 확산시켰다. 그리고 '포스트 재벌시대'의 산업정책 논의를 촉발시키는 계기가 되었다.

부품소재 산업정책의 필요성에 대한 정책이념이 확대되는 가운데 산업자원부는 전자, 자동차, 기계, 화학, 금속 등 5개 분야에서 세계 5위권의 중소부품 소재 초인류 기업을 육성을 목표로 하는 소위 'G5계획'을 추진하겠다고 발표했다(동아일보 99/09/11). 그리고 부품소재 산업정책을 추진하기 위해 민관합동 부품소재 산업발전기획단(부품소재기획단)을 발족시켰다(매일경제신문 99/09/11). 부품소재기획단이 수립한 '부품소재산업 육성방안'은 10월 6일 발표되었다(산업자원부 보도자료 99/10/06). 부품소재산업 육성계획의 핵심은 부품소재 산업이 대기업에 종속적인 관계를 탈피하여 자립적인 전문기업으로 성장할 수 있도록 지원하는 것이다. 그리고 수출주력산업이자 수입의존도가 높은 자동차, 기계, 전자, 금속, 화학 등 5개 중점분야의 부품소재 기술개발을 통해 수출주력 산업으로 육성한다. 김대중 대통령의 8·15 경축사 발언 이후 일부 언론은 21세기를 포스트재벌 시대로 규정하며 부품소재 산업 육성이 그 재벌중심의 산업구조를 대체하는 신산업정책이라고 보도했다.

정책차원에서 검토되던 부품소재 산업정책의 법제화가 검토되기 시작한 것은 2000년 3월부터다. 산업자원부는 3월 27일 업계 및 학계 전문가가 참석한 가운데 부품소재 산업경쟁력 강화 간담회를 개최하고 세제, 자금, 인력 등 부품소재 산업육성을 체계적으로 지원하기 위해 '부품소재특별법' 제정을 추진하겠다고 발표했다(한국경제신문 00/03/27). 부품소재 산업의 육성 없이는 장기적인 무역수지 흑자 방어가 어렵다는 것이 그 이유였다.

정부는 2000년 6월 부품소재특별법안을 마련하고 학계 및 업계의 의견을 수렴하였다(산업자원부 보도자료 2006, 2). 정부가 법안을 마련하고 의견을 수렴하던 시점 경제 5단체장과 재계는 부품소재 특별법의 조속한 제정을 촉구했다(매일경제신문 00/10/25). 부품소재 산업이 전후방 효과가 크고 국내 산업에서 중요한 위치를 점하고 있음에도 발전이 지체됨에 따라 국제수지 적자의 원인이 되어왔다는 이유 때문이었다. 부품소재 산업의 종합적이고 체계적 육성을 위해서는 관련법제가 조속히 제정되어 정책의 일관성과 효율성을 제고할 필요가 있다고 주장했다. 그리고 기업에 국산화의 동기를 부여하기 위해 98년 폐지된 부품소재 국산화 고시제를 부활할 것을 건의했다. 이와 같은 재계의 주장은 산업발전법 제정 당시 국가주도의 산업육성과 산업구조합리화가 자원배분을 왜곡시킬 것이라는 반대와는 상반된 것이다.

관련부처간의 의견조율을 거쳐 정부가 '부품소재 전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법'을 국회에 제출한 것은 2000년 12월 1일이다.¹¹⁾ 1999년 8월 대통령의 지시로 산학연의 공동연구를 통해 법안이 검토되어 왔지만 사안의 시급성에도 불구하고 제출시기가 12월로 지연된 것은 부처 간의 관할권 다툼 때문이었다(산업자원위원회 2000). 상임위원회에서는 정부의 과도한 개입, 부처 간 정책조정, 그리고 산업자원부 장관의 정책권한 등의 사항에 대한 수정이 이루어졌다. 또 부처 간의 원활한 정책조정을 위해서 부품소재 통합연구단이 주관하는 기술지원 비용은 대통령령으로 정하도록 하였고, 대통령 위임사항 중 단순 절차적 사항에 대해서는 산업자원부령으로 조정할 수 있도록 하였다. 일부 조항에 대한 수정을 거친 법안은 2000년 12월 18일 제216회 임시국회 상임위원회에 상정된 이후 19일 소위원회 검토를 거쳐 12월 20일 개최된 제2차 위원회에서 일부 조항에 대한 수정 후 본회의에 상정되어 제정되었다.¹²⁾

III. 제도적 재량권과 산업정책의 정치

1. 산업관련 법제의 제도적 재량권

산업관련 법제가 정부에게 부여한 제도적 재량권의 성격은 규범적 측면, 기능적 측면, 재량적 측면, 그리고 수단적 측면 등 크게 네 가지다. 첫째, 산업관련 법제는 규범적으로 경제발전을 위한 산업정책 권한을 정부의 책임으로 규정하고 있다. 산업발전법의 목적은 '산업의 경쟁력을 강화하고 균형있는 발전을 도모하여 산업구조의 고도화를 촉진하는 것'이다(제1조). 이러한 목적을 달성하기 위해 산업의 경쟁력 강화, 구조조정의 촉진, 산업기술 및 생산성의 향상, 산업기반 확충에 대한 시책을 정부의 책임으로 규정(제3조)함으로써 산업정책을 통한 정부의 시장개입을 정당화하는 법적 근거를 제공하였다. 부품소재특별법의 경우도 마찬가지로 부품소재 발전을 위한 기본계획 수립을 정부의 책임으로 규정하고 있

11) 부품소재 산업은 사실상 광범위한 산업을 대상으로 한다는 점에서 산업자원부뿐만 아니라 정보통신부, 교육과학부 등의 연관부처와의 정책이해가 중첩될 수밖에 없었다. 그리고 이러한 부처간 이견이 법률안 심사과정에서 언급된 것은 부처 간 이견이 얼마나 컸는지 대변하는 것이다. 대한민국정부(00/12/01) 참조.

12) '부품소재 전문기업 육성 등에 관한 특별조치법'(법률 제6418호, 01/02/03 제정).

다(제3조). 정부 주도의 산업정책을 기능적으로 규정하는 차원을 넘어 산업발전을 정부의 책임으로 규범화하고 있다는 폭넓은 의미를 가진다.

둘째, 기능적 측면에서 산업정책 관련 정부의 권한을 구체적으로 규정하고 있다. 산업발전법에 따라 산업자원부 장관에게 부여된 정책권한은 중장기 산업발전 전망(제4조), 첨단 기술 및 첨단제품 선정(제5조), 부문별 경쟁력 강화시책(제6조), 신산업 창출 촉진시책(제7조), 지역산업 진흥계획(제8조) 이외에도 산업전문화 유도시책(제10조)까지 광범위하다. 또 동법의 제22조는 5년마다 ‘산업기반기술 개발계획’을 수립하도록 했다. 부품소재특별법도 발전방향, 세계교역 및 수급동향, 기술력 향상, 신뢰성 향상을 포함하여 부품소재 분야의 경쟁력 강화를 위해 필요한 계획을 수립하도록 하고 있다(제3조 3항). 산업관련 법제에 규정된 이러한 조항은 구체적인 정책기능을 규정하고 권한을 부여함으로써 정부가 산업정책 의제를 선점하고 주도할 수 있는 근거를 제공한다.

셋째, 세부적인 정책실행의 재량권을 정부에 위임하였다. 산업관련 법제는 세부적인 산업정책 권한은 위임입법 권한으로 정부에 위임하고 있다. 구체적으로 산업발전법의 적용업종(제2조)이나 부품소재 전문기업의 기준(제2조) 등 산업정책의 대상 업종의 지정을 대통령령으로 정하도록 했다. 그리고 정책계획, 자금지원, 정책집행, 산업분석 등에 관련된 세부사항은 대통령령이나 산업자원부장관령에 위임하고 있다. 이 외에도 산업정책의 추진과정에서 산업전환, 기술개발 및 상용화 지원에 관한 세부적인 권한은 정부에게 위임하고 있다. 그리고 산업정책계획의 심의 및 의결기능을 수행하는 산업발전심의회(제36조)나 부품소재발전위원회(제35조)의 구성, 운영, 기능은 정부에 위임되었다. 이것은 예상되는 시장변동 상황을 모두 고려하고 반영할 수 없는 법적 특성 때문이다. 그러나 법률유보에 따른 재량적 권한은 정부가 시장상황의 변화에 따라 다양한 정책목적을 가진 산업정책을 추진할 수 있는 제도적 기반이 되었다.

마지막으로 산업관련 법제는 정책실행을 위한 정책 거버넌스(policy governance) 등의 정책수단을 확충하는 근거가 되었다. 산업정책 거버넌스는 정부의 정책기구와 국가-기업 간의 정책 네트워크(policy network) 두 가지다. 우선 작은정부를 지양해왔던 경제개혁에도 불구하고 정부의 정책기구, 특히 준정부기구라고 하는 정부산하 연구기관이 확충되어 왔다(김준기 2003).¹³⁾ 이처럼 준정부기구가 확충된 것은 산업관련 법제가 정부의 책임으로

13) 정부산하 연구기관은 크게 국무총리 산하의 경제인문사회연구회(23개), 교육과학기술부 산하의 기초기술연구회(14개), 그리고 현 지식경제부 산하의 산업기술연구회로 구성된다. 이외에도 산업정책 기능을 수행하는 지식경제부 산하 기관으로는 한국산업기술평가관리원, 한국데이터

부여한 중장기 산업정책 계획과 산업기술 개발을 위한 역할을 수행하기 위해서다. 그리고 산업관련 법제는 정부로 하여금 산업정책을 위해 필요한 업종별 사업자단체나 공제조합 등을 조직하고 운영할 수 있도록 하고 있다. 비공식적 네트워크에 의존하던 정부-기업 관계가 업종별 사업자단체를 통해 조직화되면서 산업정책의 중요한 정책수단이다.

정부의 정책기능의 확대는 비단 정부출연 연구기관에 국한되지 않는다. 산업정책의 성공을 위해서는 기업의 동원과 협력이 필수적이다. 이 때문에 정부는 사업자 단체를 조직하고 이를 산업정책에 활용했다. 업종별 사업자 단체는 기업의 이익을 도모하기 위한 집단이기 보다 관료에 의해 결정된 정책을 기업에게 전달하고 그 정책의 실행을 돕는 기능적 도구였다(김의영 1998). 또 국가는 이들 사업자 단체를 통하여 기업을 효과적으로 통제할 수 있었다(Wade 1990, 27). 사업자 단체는 중화학 공업화전략이 본격적으로 추진된 1973년 이후 설립되기 시작했다.¹⁴⁾ 이전까지 법적 근거 없이 비공식적으로 설립되어 운영되던 사업자 단체에 대한 법적 근거가 최초로 명시된 것은 1979년 제정된 섬유산업근대화촉진법¹⁵⁾부터다. 이후 개별 공업발전법 제23조에 업종별 사업단 단체를 설립근거가 제도화되었고 산업발전법 역시 업종별 사업자단체를 설립하고(제38조) 그 기능과 역할을 직접적으로 규정하고 있다. 2004년에는 법 개정¹⁶⁾을 통해 부품소재 기술 관련 정보지원 및 사업화 지원을 위해 ‘한국부품소재산업진흥원’을 설치조항을 신설했는데(제36조의 2) 이는 노무현 정부 출범 이후 부품소재 산업육성이 핵심 산업정책으로 추진됨에 따라 이를 위해 필요한 조사연구, 제도연구, 창업지원 및 기술개발, 전문인력 육성 등의 기능을 담당하는 전문적인 정부기구로 설치된 것이다.

2. 산업정책의 정치

이와 같이 제정된 산업발전법과 부품소재 특별법 등의 산업관련 법제는 정부가 정책목

베이스진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국디자인진흥원, 한국에너지기술평가원, 정보통신산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국세라믹기술원, 한국산업단지공단, 대한무역투자진흥공사 등이 있다.

14) 해방 이후 1962년까지 5개에 불과하던 산업별 기업단체는 1962년 이후 증가하기 시작했다. 이 중 1962년에서 1969년까지 설립된 기업단체는 총 6개였다. 그리고 중화학 공업화가 추진된 1973년 이후 1980년까지 모두 12개의 산업별 기업단체가 설립되었다.

15) ‘섬유산업근대화촉진법’(법령 제3180호, 79/12/31 제정)

16) ‘부품소재 전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법’(법률 제7280호, 04/12/31 일부개정)

〈표 1〉 산업관련 법제상 정부에 위임된 정책기능

산업발전법	부품소재특별법
제2조 산업발전법의 적용 업종의 지정	제2조 부품소재의 정의
제9조 비수도권 지역의 중소기업 지원	제2조 부품소재전문기업의 기준
제10조 기업간 협력 촉진기업의 지정, 지원	제4조 시행계획의 수립 및 시행
제11조 사업전환 지원대상의 지원	제5조 통계작성 범위 및 대상
제13조 사업전환에 따른 지원대상	제6조 전문투자조합의 결성, 조직, 등록
제14조 기업구조조정전문회사 등록요건	제8조 기금의 투자
제15조 기업구조조정조합의 조직과 운영	제9조 통합연구단의 구성 및 운영
제17조 전문회사의 인수제한 기준 및 매각 시한 의 예외기준	제10조 통합연구단의 기술개발 지원
제21조 기업구조조정 촉진 사업자 지정	제11조 부품소재 기업의 지원
제22조 산업기반기술개발사업의 지원	제16조 부품소재 관련 정보의 관리
제23조 첨단기술개발사업의 지원	제17조 부품소재 관련기업의 구조조정
제24조 개발기술의 실용화	제19조 부품소재기술개발사업자 지정/지원
제29조 산업기반기금의 조성	제20조 부품소재기술의 사업화 지원
제30조 산업기반기금의 운영, 관리	제21조 부품소재투자협회의 운영
제34조 민간산업협력활동의 지원	제23조 기술표준화의 지원
제35조 민간전문가의 활동지원	제24조 신뢰성향상기반구축사업의 추진
제36조 산업발전심의회회의 조직, 운영	제25조 신뢰성 인증기관 지정(기준/절차)
제37조 분과위원회의 설치규정	제31조 신뢰성보장의 범위, 운영
제38조 사업자단체의 설립, 운영, 감독	제35조 부품소재발전위원회 구성/운영/기능
제39조 공제사업자의 설립, 운영, 감독	
제40조 자료제출을 요구 법인의 지정	

적에 따라 산업정책을 주도할 수 있는 제도적 근거가 되었다(<표 1>). 외환위기라는 특별한 상황은 경제위기 극복을 위한 정책의제를 정부가 주도할 수 있는 조건을 제공했다. 경제개혁 이후 경제발전을 위한 정부의 주도의 산업정책이 지속된 것은 이 때문이다. 그리고 산업관련 법제에 규정된 5년 또는 10년을 주기로 하는 정기적인 산업발전 계획수립 권한은 정부가 산업정책 의제를 주도하고 선점할 수 있는 근거가 되었다.¹⁷⁾ 특히 산업관련 법제가 정부의 기능으로 위임한 재량적 권한은 다양한 정책인식에 따라 목적과 수단을 달리하는 다양한 산업정책을 추진할 수 있는 근거가 되었다.

17) 조성봉(2006, 15)에 의하면 2006년 1월 현재 257개 법률에 537개의 계획이 규정되어 있으며 이것이 정부가 시장에 개입하는 근거가 되고 있다고 지적한다.

김대중 정부의 산업정책은 경제위기 극복과 경제개혁 이후 산업발전에 중점을 두었다. 1999년 시작된 제2차 산업발전계획(1999)은 정기적인 산업발전시책을 수립(제3조)하고 신산업의 창출을 촉진(제7조)한다는 산업발전법을 근거로 시행된 것이다. 또 1998년 12월 시행된 ‘핵심 자본재 국산화 5개년 계획, 1999-2003, 차세대 신기술개발사업’(1999)은 첨단 기술 등의 개발사업에 대한 자금지원을 명시하고 있는 산업발전법 제25조를 근거로 추진되었다.¹⁸⁾ 아울러 지역산업의 진흥(제8조)를 위해서 1999년에는 ‘지역산업기술개발사업’이 추가되었다. 노무현 정부는 신용위기와 성장잠재력 위기에 대응하여 김대중 정부가 추진했던 ‘차세대 신기술 육성사업’을 ‘차세대 성장동력 육성사업’으로 이름을 바꾸어 추진하였다. 두 정부가 각기 육성대상이나 목표를 달리하는 산업정책을 유연하게 수립하고 추진할 수 있었던 것은 산업발전 목표, 첨단산업의 지정, 그리고 신산업 창출을 위한 산업정책 기능이 정부에 위임되었기 때문이다.

부품소재 육성사업은 법제가 위임한 재량권에 따른 산업정책을 주도하는 정부의 역할을 더욱 명시적으로 대변한다. 2000년 부품소재특별법이 제정되면서 부품소재 산업육성을 위한 정책이 적극 추진되었다. 부품소재발전위원회는 2001년 7월 부품소재발전 기본계획(MCT-2010)을 확정하였다(산업자원부 고시 2001-85호). 부품소재 산업정책의 목표는 세 가지다. 첫째, 150개 이상의 부품소재 전문기업을 육성하는 것이다. 2000년 30개에 불과한 세계 인류 중견 부품소재 전문기업을 2010년까지 100개사로 육성하고, 또 세계 중소 벤처기업 50개를 육성하는 것을 목표로 했다. 둘째, 독자적 기술기반을 구축하는 것이다. 매년 50개 이상 차세대 핵심 기술을 독자적으로 개발하기 위해 민관 매칭펀드로 자금을 조성하여 10년간 2조 원의 자금을 지원하도록 했다. 또 이동통신장비, 디스플레이 부품 등 국산화율이 낮은 핵심 부품의 국산화율을 획기적으로 개선하기 위해 관련 핵심부품 및 소재 개발기술을 개발한다. 셋째, 이를 통해 세계적 조달체계(global supply network)에 편입하는 것이다. 공정기술개발, 품질관리 등을 통해 세계적 수준의 품질 및 코스트 경쟁력을 확보함으로써 부품소재 수출비율을 2000년 43%에서 2010년 50%까지 제고하고 반도체를 제외한 부품산업 수출비율 또한 2000년 28%에서 2010년에는 40%로 증가시키는 것을 목표로 했다.

노무현 정부는 부품소재 산업을 산업정책에 더욱 많은 비중을 두었다. 신용위기로 내수

18) 핵심 자본재 국산화 5개년 계획에 따른 국산화 고시문에는 이것이 산업발전법 25조를 근거로 하고 있음을 명시하고 있다. 산업자원부 공고 제1999-80호(99/07/30).

가 침체되면서 수출에 더 많은 비중을 둘 수 밖에 없었다. 또 대외 경제환경의 변화는 노무현 정부가 부품소재 산업정책을 강화하는 요인이었다. 우선 중국이 WTO에 가입하면서 수출에 의존한 한국경제 성장에 대한 위기인식이 확산되었다. 한편으로 대일무역 비중의 감소에도 불구하고 무역적자가 대폭 증가하는 불균형이 계속되었다. 대일 교역에서 부품소재는 비중은 2000년 39%에서 44%까지 확대되었고 2004년 무역적자 246억 불의 69%는 부품소재 교역에서 발생한 것이다. 반면 대중 무역에서 부품소재 비중은 2000년 55%에서 2004년 59%까지 확대되었고 대중 무역흑자의 79%는 부품소재 부문에서 발생한 것이었다(산업자원부 2005a 2; 2005b 1). 그리고 투자부진과 양극화가 심화되는 가운데 성장잠재력을 확충하고 대기업 위주의 산업구조를 개편함으로써 일자리를 창출한다는 동반성장 전략이 제시되었고 중소기업을 육성하는 수단으로 부품소재 산업정책이 주목받았다(국민경제자문회의 2007, 59-62).

이러한 정책인식은 5년을 주기로 하는 부품소재산업 발전전략의 재검토되는 과정에 반영되었다. 노무현 정부가 발표한 부품소재산업 발전전략은 이전의 계획에서 제시된 무역흑자 500억 불 달성이라는 수량적 목표 대신 매출 2000억 원, 수출 1억 불 초과 중핵기업 300개를 육성을 목표로 설정했다. 이를 위해 기업의 성장단계에 부합한 지원시책을 추진하고 수급 기업 간의 공동기술개발을 촉진함으로써 수요와 공급을 연계하여 부족한 시장기능을 보완하기로 하였다. 연구개발 단계에서는 대일 수입품목 분석에 기반하여 전략적 핵심기술을 확보하도록 하고, 사업화 단계에서는 국산 부품소재의 사업화를 촉진하기 위해 사업화 자금지원, 수출기업 육성, 수요기반 확충 등의 정책이 모색되었다. 그리고 혁신효과가 상호 복합적으로 연계될 수 있는 선순환의 생태계를 조성하기 위해 혁신 클러스터(innovation cluster)를 조성함으로써 혁신체계(innovation system)을 구축을 목표로 했다.

이러한 산업정책을 추진하기 위해 정부가 동원할 수 있는 정책자금은 예산과 기금의 두 가지다. 부품소재 육성정책의 경우 2000년부터 2007년까지 총 2조6754억 원이 투자되었고 이중 정부 투자금액은 전체 투자비용의 54%인 총 1조4651억 원이다. 이중 부품소재 기술개발 사업에 1조116억 원이 투자되었고 부품소재 기반구축 사업에 총 3105억 원, 그리고 신뢰성 구축을 위한 기술지원 사업에 1430억 원 등이 투자되었다. 또 다른 정책재원은 기금이다. 예산이 국회로부터의 견제와 승인을 받아야 하는 반면 기금은 정책자금을 동원하고 배분하는 데 있어 정부에게 부여된 정책 재량권의 또 하나의 사례라고 할 수 있다. 정부가 국회의 견제로부터 상대적으로 자유롭게 산업정책 목표에 따라 기금을 운영할 수 있는 제도적 재량권의 근거가 되었다. 왜냐하면 기금의 운영계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대

〈표 2〉 산업기반자금의 용자규모, 1998-2007

(단위: 억 원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	합계
산업구조 고도화	1,836	1,410	3,637	3,494	1,300	950	1,000	1,100	1,182	1,185	17,094
지역균형 발전	752	730	1,420	1,180	364	1,098	700	1,300	600	510	8,659
산업인프라 구축	1,636	1,480	1,699	1,025	1,583	1,533	1,420	1,233	870	775	13,254
산업협력	-	-	-	-	-	-	-	-	500	537	1,037
합계	4,224	3,620	6,756	5,699	3,247	3,581	3,120	3,633	3,152	3,007	40,039

출처: 1997~1999년 집행내역은 기획예산처, 『기금백서』(서울: 기획예산처, 1999), pp. 129-131; 2000~2002년 집행내역은 산업자원부, 각 연도 산업기반기금 결산보고서, 2003~2007년, 산업기반자금 운용계획관련 산업자원부 공고(제2003-35호, 제2004-42호, 제2005-26호, 제2006-29호, 제2007-40호) 참조.

통령의 승인으로 확정되었고¹⁹⁾ 국채발행 및 차입금의 한도에 대해서만 국회의 의결을 거치도록 하고 있기 때문이다.²⁰⁾ <표 2>에서 보는 바와 같이 1998년에서 2007년까지 산업기반자금을 통해 산업정책 목적으로 투자된 자금은 4조39억 원에 이른다.

이러한 산업기반자금은 금리혜택을 부여하여 특정 산업으로의 자원을 배분하는 정책금융 수단이었다. 산업기반자금은 최대 20억 원을 한도로 3년 거치 5년 상환 조건으로 대출되었다. 그리고 시중 대출금리와 비교하여 최저 0.67%(2003년)에서 최대 1.85%(2007년)까지의 금리혜택이 부여되었다(<표 3>). 이와 같은 금리혜택은 특정 산업에 대한 투자유인을 제공함으로써 자원배분에 영향을 미쳤다. 전체적인 자금규모로 본다면 1970년대나 1990년대에 절대적인 정책금융의 규모는 줄었다. 이것은 정부의 산업정책의 기능적 축소를 의미하는 것은 아니다. 정부의 산업정책 목표가 바뀌고 금융개혁으로 금융부문을 지배할 수

19) 기금관리기본법(법률 제6590호, 01/12/31. 일부개정) 제5조

20) 이전까지 운용계획금액의 1/2을 초과하지 않는 금액에 대해서는 국회의 소관 상임위원회에 협의, 심의, 승인 및 보고를 하지 않도록 했지만 2001년 12월 31일 개정(법률 제6590호)에 따라 주요항목지출금액의 3/10의 범위 안에서는 국회의 의결을 얻지 않고 대통령령이 정하는 바에 따라 변경하여 집행할 수 있도록 개정되었다(제8조 2항).

〈표 3〉 산업기반자금 및 시중 대출금리(%), 1998-2007

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
기금금리(A)*	7.00	6.00	5.50	5.50	4.90	4.90	4.40	4.75
평균금리	8.55	7.70	6.70	6.24	5.90	5.59	5.99	6.55
기업대출(B)	8.18	7.49	6.50	6.17	5.92	5.65	6.08	6.60
대기업	8.75	7.69	6.17	5.98	5.72	5.20	5.56	6.09
중소기업	7.95	7.38	6.56	6.21	5.97	5.76	6.20	6.72
금리차(A/B)	△1.18	△1.49	△1.00	△0.67	△1.02	△0.75	△1.68	△1.85

출처: 기금금리, 2000~2001년 금리, 산업자원부, 각 연도 산업기반자금 결산보고서; 2002~2007년 기금금리는 각 연도 산업기반자금 운영계획 관련 산업자원부 공고(제2002-203호, 제2003-35호, 제2004-42호, 제2005-26호, 제2006-29호, 제2007-40호); 평균대출금리, 기업대출금리, 대기업 및 중소기업 대출금리는 통계청 통계정보 참조.

* 기금금리는 연초 발표된 산업기반기금 운영계획을 기준으로 함.

없었기 때문이다. 그러나 특정성을 가진 정책금융이 정책 재량권에 의해 산업정책 수단으로 지속 활용되고 있다는 점은 국가의 시장개입의 성격을 설명하는 중요한 특성이다.

V. 결론 및 함의

한국경제는 국가주도의 발전체계에서 시장중심의 발전체계로 개혁과 전환을 경험해왔다. 정치적 민주화와 경제적 세계화는 시장질서의 제도개편을 촉진했던 요인이다. 특히 1997년 외환위기는 정권교체와 외부압력의 동력으로 인해 신자유주의적 전환이 촉진되었다. 그러나 경제발전을 위한 정부 주도의 산업정책은 계속되고 있다. 최근 바람직한 경제발전을 위한 정부의 역할이 무엇인가에 대한 사회적 논쟁은 정부의 시장개입이 지속되고 있음을 대변한다. 정부의 시장개입에 따른 경제위기는 제도의 부재 또는 제도의 실패로 설명되어 왔지만 제도개혁에도 불구하고 계속되는 경제발전을 위한 시장개입의 원인과 현상을 충분히 설명하지 못했다.

본 연구는 국가의 시장개입이 계속되는 원인으로 제도가 가진 특성에 주목하였다. 우선 왜 산업관련 법제가 지속되는가의 문제에 대해 구조적 경로의존성을 개념화했다. 제도는 정치적 선택의 결과다. 50년 만의 권력교체와 국제통화기금 등의 외부압력은 단절적 변화

의 기회였다. 그러나 산업관련 법제가 폐지되지 않고 오히려 지속되었던 것은 수출주도 발전에서 비롯된 구조적 경로의존성 때문이다. 수출의존 산업구조가 초래한 시장진입의 위기, 구조조정 위기, 산업구조의 위기는 위기극복과 수출주도 발전을 위한 정부의 권한과 기능을 재정립하는 정책이념을 강화시켰다. 그리고 수출주도 발전이라는 정책이념은 산업관련 법제를 개정하거나 제정하는 정치적 동력이었다. 산업관련 법제는 산업정책을 통한 정부의 시장개입의 제도적 근거를 제공하였다. 산업관련 법제는 산업정책을 정부의 책임으로 규정하면서 세부적인 정책권한은 정부에 위임함으로써 정책 목적에 따라 유연하게 산업정책을 추진할 수 있는 재량권을 부여하였다. 정부는 정책인식에 따라 산업정책을 계획하고 자금동원을 동원할 수 있었으며, 정책집행에 필요한 정책구조를 확충했다. 작은 정부로의 개혁이 추진되어왔음에도 불구하고 산업정책 관련 정책 연구기관, 산업기술 연구기관이 지속적으로 늘어난 것은 주기적이고 전문적인 산업정책 기능을 수행하기 위해서였다. 뿐만 아니라 업종별 사업자 단체를 설립하고 동원할 수 있는 권한을 제도화함으로써 국가중심의 발전의 거버넌스(state-centered developmental governance)를 형성했다.

본 연구는 기본적으로 발전국가의 위기가 자유주의적 체제로 수렴되지 않을 것이라는 문제의식을 공유한다(Weiss 2000; 2010; Rhodes and Higgott 2010). 기존 논의가 권력관계 또는 정치과정을 통해 발전국가적 특성의 지속성을 설명했다면 본 연구는 제도적 재량권 개념을 통해 한국정부의 시장개입이 지속되는 현상을 설명하였다. 그리고 수출주도 산업화의 구조적 유산이 이러한 발전의 정치를 지속시키는 요인임을 설명했다.

비교론적으로 본다면 정책 재량권을 부여하는 한국의 산업관련 법제는 발전국가적 특성을 공유한 대만이나 일본과도 차별적이다. 일례로 대만에서도 수출주도 발전을 지속하기 위해 1991년 산업발전법(産業發展法)을 제정하였다(Amsden and Chu 2003; Weiss 2000, 28). 그러나 대만의 산업발전법은 대상 산업에 대한 세제혜택 근거만을 부여하고 있다는 점에서 한국과는 다르다.

경제위기라는 특별한 상황적 여건은 정부의 산업정책 기능을 강화하는 요인이었다. 그리고 산업화 과정에서 형성된 산업구조와 정책 네트워크는 상이한 정책수단을 동원할 수밖에 없는 역사적 조건을 제공했다(Fields 1995). 그리고 무엇보다 중요한 것은 정책이념의 특성이다. 국가에게 산업정책 권한을 부여한 법적 근거가 존재하는 이상 전문적인 정책행위는 국가에 의해 실행될 수 없다. 세부적인 정책행위의 범위와 기능을 법에 의해 모두 예측하고 규율하는 것은 불가능하다. 따라서 세부적인 정책기능은 행정부에 위임할 수밖에 없는데 이러한 법적 제도의 특성이 산업정책을 통해 시장에 개입하는 정부의 기능을 지속

시키는 제도적 기반을 제공하는 것이다.

투고일: 2012년 4월 10일

심사일: 2012년 5월 10일

게재확정일: 2012년 5월 29일

참고문헌

- 국민경제자문회의. 2007. 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략(증보판)』. 서울: 국민경제자문회의.
- 국회사무처. 1998. “195회 국회 산업자원위원회 회의록 제1호(98/08/20).”
- _____. 1998. “제198회 국회 산업자원위원회 회의록 제7호(98/11/25).”
- 김용복. 2005. “1980년대 한국 산업정책 과정의 특징: 공업발전법을 중심으로. 『국제정치연구』 8집 1호.
- 김의영. 1998. “사업자 단체와 정책변화의 정치: 한국섬유산업연합회를 중심으로.” 『한국정치학회보』 32권 4집.
- 김준기. 2003. “사업자 단체와 정부간의 관계에 대한 연구: 산업자원부 산하 조합 및 협회를 중심으로.” 『규제연구』 12권 2호.
- 니시노 준야. 2006. “한국경제발전의 일본으로부터의 학습: 1960~70년대를 중심으로.” 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문.
- 니시노 준야·윤대엽. 2006. “제도변화 이후의 경제정책과 정책 갈등: 한국과 일본의 경제위기와 거시경제정책 비교.” 오코노기 연구회 편. 『신한일관계론: 과거에서 미래로』. 서울: 오름출판사.
- 대한민국정부. 2000. “부품소재 전문기업 육성 등에 관한 특별 조치법안(00/12/01).”
- 산업연구원. 1998. 『IMF 시대 경제환경 변화와 산업정책 방향』. 서울: 산업연구원.
- 산업자원부 공고 제2001-85호(01/07/01); 제1999-80호(99/07/30); 제2002-203호(02/11/02); 2003-35호(03/02/10); 2004-42호(04/02/16); 2005-26호(05/02/02); 제2006-29호(06/01/13); 제2007-40호(07/02/08).
- 산업자원부 업무보고. 1998. “주요 업부보고(98/03/19).”
- 산업자원부 보도자료. 1998. “신산업 발전비전 및 육성방안 수립추진(98/05/04).”
- _____. 1999. “자본재 수출 및 생산 사업화를 위한 국산화 종합대책(99/04/15).”

- _____. 1999. “부품소재 산업 육성방안(99/10/06).”
- _____. 2005a. “부품소재 발전전략: 중소기업 특별위원회 확대회의 보고자료(05/01/17).”
- _____. 2005b. “부품소재산업 육성을 핵심 산업정책 과제로 추진(05/01/18).”
- _____. 2006. “부품소재산업 정책 추진현황 보고(06/03/29).”
- 산업자원위원회. 1998. “산업구조 고도화 촉진법안 심사보고서(98/12).”
- _____. 2000. “부품소재 전문기업 육성 등에 관한 특별조치법안 심사보고서(00/12/20).”
- _____. 2004. “부품소재 전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법 중 개정법률안(대안) (의안번호 1083호, 04/12/07).”
- 섬유산업근대화촉진법(법률 제3180호, 79/12/31 제정).
- 신희영. 1998. “산업정책 변동의 정치경제: 공업발전법의 형성을 중심으로.” 한국행정학회 동계 학술대회, 201-220.
- 장지호. 2005. “김대중 정부의 벤처기업 지원정책에 대한 고찰: 산업정책의 부활인가 혹은 ‘촉매적’ 정부의 새로운 역할인가.” 『한국행정학보』 39권 3호, 21-41.
- 전국경제인연합회. 1999. “산업구조 고도화 촉진법 제정안에 대한 의견.” 『전경련사업총람 1998』. 서울: 전국경제인연합회.
- 전용덕·김영용·정기화. 1997. 『한국경제의 성장과 제도변화』. 서울: 자유기업센터.
- 좌승희·이수희 편. 2000. 『제도와 경제발전』. 서울: 한국경제연구원.
- 최병선. 1990. “정치경제체제의 전환과 국가능력.” 『한국정치학회보』 23집 2호.
- 최인철. 2000. “제도, 제도개혁과 경제성장.” 좌승희·이수희 편, 『제도와 경제발전』. 서울: 한국경제연구원, 46-101.
- 하용출. 2006. 『후발 산업화와 국가의 동학: 탈관료화와 강성국가의 공동화』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 홍석한. 2010. “위임입법의 헌법적 한계에 관한 고찰: 헌법재판소 위헌심사기준에 대한 분석 및 평가를 중심으로.” 『공법학연구』 11권 1호, 215-241.
- Amable, Bruno. 2000. Institutional Complementarities and Diversity of Social System of Innovation and Production, *Review of International Political Economy* 7. No. 1, 645-687.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden, Alice H. and Wan-wen Chu. 2003. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Campbell, John and Ove K. Pedersen. 2001. “Introduction: The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis.” In John Campbell and Ove K. Pedersen, eds. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, 1-22. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Campos, Jose E. and Hilton L. Root. 1996. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Chang, Ha-joon. 2007. "Understanding the Relationship Between Institutions and Economic Development: Some Key Theoretical Issues." In Ha-joon Chang, ed. *Institutional Change and Economic Development*, 17-33. New York: United Nations University Press.
- Cherry, Judith. 2005. "Big Deal or Big Disappointment? The Continuing Evolution of the South Korean Developmental State." *The Pacific Review* 18. No. 2, 327-354.
- Fields, Karl. 1994. *Embedded Enterprises: Business Groups and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goldstein, Judith. 1993. *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1987. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." In Frederic C. Deyo, ed. *Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kim, Yun Tae. 2007. "The Transformation of the East Asian States: From the Developmental State to the Market-oriented State." *Korean Social Science Journal* 34. No. 1, 49-78.
- Lee, Sook-Jong and Taejoon Han. 2006. "The Demise of 'Korea, Inc.': Paradigm Shift in Korea's Developmental State." *Journal of Contemporary Asia* 36. No. 3, 305-324.
- Leftwich, Adrian. 1994. "Governance, the State and the Politics of Development." *Development and Change* 25, 363-386.
- Lim, Haeran. 2010. "Transformation of the Developmental State and Economic Reform in Korea." *Journal of Contemporary Asia* 40. No. 2, 188-210.
- Lim, Hyun-chin and Jin-ho Jang. 2006a. "Between Neo-liberalism and Democracy: The Transformation of the Developmental State in South Korea." *Development and Society* 35. No. 1, 1-28
- _____. 2006b. "Neo-liberalism in post-crisis South Korea: Social Condition and Outcomes." *Journal of Contemporary Asia* 36. No. 4, 442-263.
- Moon, Chung-in and Dae-yeob Yoon. 2011. "Industrial Policy in an Integrated World: The South Korean Paradox." In Dag Harald Claes and Carl Henrik Knutsen, eds. *Governing the Global Economy: Politics, Institutions and Development*. London, UK: Routledge.
- North, Douglass C. 1990. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cam-

- bridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2000. "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94. No. 2, 251-67.
- Rhodes, Martin and Richard Higgott. 2010. "Introduction: Asian Crises and the Myth of Capitalist 'Convergence'." *The Pacific Review* 13. No. 1, 1-19.
- Steinmo, Sten. 2008. "What is Historical Institutionalism?." In Donatella D. Porta and Michael Keating, eds. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, 118-138. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wade, Robert. 1990. "Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market?." In Gary Gareffi and Donald L. Wyman, *Manufacturing Miracle: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda. 2000. "Developmental State in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not Normalizing." *The Pacific Review* 13. No. 1, 21-55.
- Woo, Meredith Jung-En. 2007. "The Rule of Law, Legal Traditions, and Economic Growth: The East Asian Example." In Ha-joon Chang, ed. *Institutional Change and Economic Development*, 157-174. New York: United Nations University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1997. *The World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

ABSTRACT

Institutional Discretionary Power and the Politics of Industrial Policy: Industrial Legislations after the Financial Crisis in 1997

Dae-yeob Yoon | Yonsei University

In this study I argue the discretionary power based on legal institution is the main source of continuing intervention of the Korean state for economic development after the financial crisis in 1997. The dismantling of the developmental state has been taken for granted with democratization and globalization. The financial crisis in 1997, in particular, was an opportune moment when intervention of the Korean state for economic development was retreated from the market because of neo-liberal economic reform. However, interventionist behavior of the Korean state is still continued in spite of neoliberal reform. Industrial legislations are its clear evidence. The Status of Industrial Development enacted in 1986 was revised into the new Status of Industrial Development in 1998. And in 2000, the Special Status for Component and Material Industry was newly institutionalized. The reason for these industrial legislations were revised or even newly enacted is that the politics of development continue export-led development. On the one hand these industrial legislations define industrial policy as the state's responsibility, on the other, detailed policy function including policy planning, resource mobilizing and allocation is mandated to the government. This institutionary discretionary power is the main source of how the Korean government led the industrial policy with various policy purpose. This research explains how institutional path of export-led development has been main source of interventionist stat in Korea.

Keywords: Institutional discretionary power, the politics of development, developmental

governance, structural path-dependence, crisis of export-dependent industrial structure, developmental state