

## 韓・日 産業政策 比較研究： 政策樹立과 實行 메커니즘을 中心으로\*

趙東成\*\*・李東炫\*\*\*

산업정책이 韓・日 양국 경제발전에 중요한 역할을 했음에도 불구하고 지난 30여 년간 채택해 온 산업정책에 대한 실증적 연구는 부족한 형편이다. 본 논문에서는 韓・日 양국 정부의 『官報』를 자료원으로 이용하여 지난 40년간 韓・日 兩國 경제성장의 원동력이었던 산업정책의 내용을 비교, 분석함으로써 兩國 산업정책의 특징을 밝혔다. 韓・日 兩國의 산업정책은 주관부서, 중점육성산업, 정책목적 등 겉으로 보기에는 많은 공통점을 갖고 있었으나 청문회제도, 관련협회, 공동주관, 산업정책 세분화, 탄력적인 법률개정 등 정책을 수립하고 집행하는 세부적인 과정에서는 큰 차이가 있었다. 본 연구가 정부의 정책결정자들과 기업경영자들에게 줄 수 있는 시사점은 산업정책이 부작용을 줄이면서 의도했던 정책의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 훌륭한 정책을 수립하는 것뿐만 아니라 수립된 정책을 다양한 이해관계 조정을 통해 어떻게 성공적으로 추진하느냐에 더 관심을 기울여야 한다는 점이다.

### I. 서 론

일본경제의 성공요인을 설명하는 연구는 관점에 따라 매우 다양하다. 거시적인 관점으로는 낮은 자본비용과 풍부한 양질의 노동력을 일본경제의 성공요인으로 간주하는 연구가 있다. 반면에 미시적인 관점으로는 종신고용제도, 연공서열제, JIT(Just In Time) 시스템 등과 같은 일본의 독특한 경영방식을 일본경제의 성공요인으로 지적하는 연구도 있다. 이처럼 다양한 관점 중에서도 일본경제의 성공을 설명하는 데 있어 빠뜨릴 수 없는 요인이 일본정부의 역할,

\* 이 논문은 (사)산업정책연구원의 학술연구조성비 지원으로 수행된 연구입니다. 자료수집과 분석에 도움을 준 김문웅 연구원에게 고마움을 표하며 본 논문에 대해 건설적인 제언을 해 주신 『경제학연구』의 두 분 심사자께 감사드립니다.

\*\* 서울대학교 경영학과 교수.

\*\*\* 가톨릭대학교 경영학과 교수.

좀더 구체적으로 설명하면 일본 산업정책의 역할이다.

특히 서구의 정책입안자들에게 일본으로부터 배우고 싶은 것이 무엇이나고 물어 보면 제일 먼저 산업정책을 든다고 한다. 이들은 일본경제가 오늘날 세계에서 가장 높은 경쟁력을 갖게 된 원인 중의 하나가 산업정책이라고 믿기 때문이다.

하지만 서구에서는 산업정책에 관한 연구가 많지 않다. 왜냐하면 서구의 정책입안자들이 신봉해 온 신고전학과 경제학은 기본적으로 정부의 간섭이 경제현상을 왜곡시킬 가능성이 높다고 주장하기 때문이다. 따라서 주류경제학 이론에 금융이나 재정정책과 같이 경제 전반에 영향을 미치는 거시정책에 관한 내용은 포함되어 있지만 산업 간 자원배분이나 산업 내 구조조정 등 특정 부문의 경제활동을 촉진 혹은 억제시키는 산업정책에 관한 내용은 포함되어 있지 않다.

그러나 일본, 한국의 급격한 경제성장과 동남아, 중남미지역 개도국들의 정부주도 경제개발 추진 등에서 알 수 있는 바와 같이 산업정책은 엄연히 존재하는 현상이고 각국 경제발전에 미치는 영향 또한 큰 것이 사실이다. 특히 일본의 산업정책을 가장 적극적으로 도입한 나라가 바로 한국이고 한국경제를 1960년대 이후 가장 빠른 시간 안에 후진국에서 중진국으로 성장시키는 데 결정적인 역할을 한 것도 바로 산업정책이었다.

이처럼 산업정책이 우리 나라 경제발전에 중요한 역할을 했음에도 불구하고 지난 40여 년간 실시해 온 산업정책에 대한 실증적 연구는 아직도 부족한 형편이다. 또한 일본 산업정책에 대한 연구도 피상적인 수준에만 머물렀지 체계적으로 산업정책을 분석한 연구는 드물다.

따라서 본 논문에서는 가장 성공적이라고 평가받고 있는 일본의 산업정책과 한국의 산업정책을 비교, 분석해 봄으로써 양국 산업정책의 특징을 추출하고 이를 통해 앞으로 한국정부가 취해야 할 바람직한 산업정책의 모습을 제시하고자 한다.

## II. 연구의 분석틀

### 1. 연구대상 및 방법

산업정책은 주체의 성격상 그 내용이 방대하고 정책결정자의 의지가 반영되

〈표 1〉 연구대상

비 교 사 항	한 국	일 본
1. 자 료 원	대한민국 관보	일본국 관보
2. 분 석 기 간	1948-1993(46년간)	1946-1993(48년간)
3. 분석대상산업	전체 산업	전체 산업
4. 분 석 범 주	법률, 대통령령, 부령, 고시, 공고	법률, 정령, 성령, 고시

는 것이기 때문에 객관적인 자료원을 구하는 것이 어렵다. 따라서 본 연구에서는 정책목적과 수단이 비교적 객관적으로 나타나고 정부정책의 변화와 같은 종단적 연구가 가능하며 한국과 일본의 비교연구에도 적합한 한·일 양국 정부의 『관보(官報)』를 자료원으로 이용하였다. 『관보』는 정부가 특정 정책을 발표한 후 일정 기간이 지난 후에 발간되기 때문에 약간의 시차(時差)가 있다는 단점이 있다. 그러나 정부가 수립하고 시행한 정책의 내용을 포괄적이고 구체적으로 담고 있어 산업정책의 전체 흐름을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 시간에 따른 정책의 변화도 파악할 수 있다는 장점이 있다. 본 연구의 구체적인 연구대상을 요약하면 〈표 1〉과 같다.

본 연구에서는 이러한 『관보』를 연구대상으로 하여 분석기준을 미리 결정하고 이 기준에 따라 『관보』의 내용을 분류, 분석하는 내용분석(content analysis)방법을 사용하였다. 내용분석방법은 연구의 타당성(validity)을 확보하는 것이 어렵고 분석대상의 내용을 충분히 활용할 수 없다는 단점이 있지만 방대한 양의 자료를 체계적으로 정리할 수 있고 질적인 자료를 양적인 자료로 변환하여 비교적 분석의 객관성을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 역사적(historical), 종단적(longitudinal) 연구가 가능하다는 장점이 있다.<sup>1)</sup> 따라서 본 연구는 『관보』라는 방대한 자료분석을 통해 그 동안 단편적인 사례나 수치에 의해 부분적으로만 설명되었던 한·일 산업정책의 모습을 시간의 흐름에 따라 전체적인 관점에서 살펴보는 것이 연구목적이기 때문에 이러한 분석목적과 연구대상에 적합한 내용분석을 연구방법으로 채택하였다.

1) R. M. Grinnell Jr., *Social Work Research and Evaluation*(4th ed.), F. E. Peacock, Publishers, Illinois, 1993, pp. 304-316.

## 2. 산업정책 추출기준

『관보』에 수록된 모든 내용이 산업정책<sup>2)</sup>에 포함되는 것은 아니다. 경제정책과 관련 없는 내용뿐만 아니라 경제정책이라 하더라도 물가정책이나 외환정책 등 산업정책이라기보다는 거시경제정책에 해당되는 내용도 많다. 『관보』에서 산업정책이라고 판단되는 내용을 추출한 기준은 다음과 같다.

첫째, 산업구조정책의 개념을 조작화(操作化: operationalization)하여 특정 산업을 대상으로 하는 정책은 일단 산업정책으로 간주하였다. 다만 거시경제정책과 구별하기 위해 전체 산업을 대상으로 하는 금융정책, 재정정책, 환율정책, 물가정책 등은 산업정책에서 제외하였다. 산업정책은 산업 간 자원배분에 초점을 맞추기 때문이다.

둘째, 독과점관련 정책이나 중소기업관련 정책이 포함되는 산업조직정책의 경우는 산업 간 자원배분에 관한 문제라기보다는 산업 내 혹은 특정 기업군 간 자원배분에 영향을 미치는 정책이기 때문에 특정 산업을 대상으로 하는 정책이 아니지만 산업정책에 포함시켰다.

셋째, 특정 산업을 지원하거나 규제하는 정책이나 독과점, 중소기업정책이 아니더라도 수출관련 정책, 예컨대 수출장려보조금정책, 수출진흥정책, 수출특화산업육성정책 등은 산업정책에 포함시켰다. 특히 한국의 경우는 이러한 수출관련 정책들이 비록 특정 산업을 육성한 정책은 아니지만 정부가 산업을 ‘수출산업’과 ‘비수출산업’으로 구분하고 이 중에서 수출산업을 집중적으로 육성한 경우에 해당하므로 논리상 산업구조정책의 범주에 포함시켜도 무방할 것이다.

## 3. 산업정책의 기간구분기준

한국의 경우는 대한민국 정부가 수립된 1948년부터 1993년까지 총 46년을 조사기간으로 하였다. 물론 한국에 있어 산업정책이 본격적으로 시작된 시기는 제1차 경제개발 5개년계획의 개시연도인 1962년도라는 주장도 있지만 1960

2) 산업정책은 수요의 관리보다는 공급의 확대를 중시하는 공급지향적 경제정책이다. 즉 경제성장을 목적으로 하여 총공급관리에 초점을 맞추는 것이다. 이는 재정 혹은 금융수단을 통해 총수요를 관리함으로써 단기적인 경제안정을 목표로 하는 케인즈의 총수요관리정책과 대비되는 점이다. 또한 산업정책은 자원의 형성보다는 배분에 중점을 둔다.

년대의 고도성장이 가능했던 것은 1950년대에 이룩한 경제적 성과가 바탕이 되었다는 사실을 부정할 수 없기 때문에 1960년대 이전 시기도 연구범위에 포함시켰다.

또한 전체기간을 1948-1960년까지, 1961-1972년까지, 1973-1979년까지, 1980-1993년까지 등 크게 네 기간으로 나누어 분석하였다. 이 때 기간을 4단계로 나누는 것은 1948년, 1961년, 1972년, 1980년을 기점으로 정권이 바뀌거나 혹은 그에 준하는 중대한 사건들이 발생하면서 정부의 산업정책에 큰 변화가 있었기 때문이다.<sup>3)</sup> 즉 1948년에 대한민국정부가 수립되었고, 1961년에 5·16혁명이 있었으며, 1972년 헌법개정(유신)으로 이듬해인 1973년에 제4공화국이 출범했으며, 1980년에는 제5공화국이 출범하였기 때문에 이를 기점으로 기간을 구분하였다. 특히 1950년대와 1960년대는 외형상으로 나타난 경제성장률이 큰 차이를 보였다는 점 외에도 경제성장에 대한 정부의 의지와 역할이 질적으로 상이했다는 점에서 뚜렷이 구별된다.

일본 산업정책의 역사는 明治시대로 거슬러 올라갈 수도 있지만, 근대적 의미에서 산업정책의 시작은 1945년 종전 후 국가재건사업이 시작되면서였다. 따라서 일본의 경우는 종전 이듬해인 1946년부터 1993년까지 총 48년을 조사기간으로 하였다. 일본 산업정책의 역사도 한국과 마찬가지로 크게 4단계로 구분할 수 있다(Komiya et al.(1988)). 제1단계는 1946년부터 1959년까지로서 전후 파괴된 시설복구를 위해 철강산업 합리화 계획, 석탄산업 합리화 계획, 전력개발계획 등을 중심으로 傾斜生産方式(Priority Production System)<sup>4)</sup>과 기업합리화 정책을 폈던 1950년대이며, 제2단계는 1960년부터 1969년까지로서 1963년 산업구조조사회에의 답신에 의해 명시적으로 제시된 중화학공업을 중점적으로 육성한 시기이다.

제3단계는 1970년부터 1979년까지로 중화학공업 육성정책에서 파생된 부작

3) 각 시기별로 산업정책의 기조가 뚜렷이 변함을 알 수 있는데, 1950년대까지는 뚜렷한 산업정책이 없었고 5·16 혁명 이후부터 경제기반 확립을 위한 정유, 전력, 제철산업 등의 육성과 수입대체를 위한 경공업 육성정책이 실시되었다. 또한 1972년 유신 이후에는 본격적으로 중화학공업 육성정책이 실시되었으며 1980년대부터는 특정 산업보다는 기능별 육성정책과 무리한 중화학공업정책의 부작용을 해소하기 위한 각종 합리화 정책이 실시되었다(본문 <표 4> 참조).

4) 傾斜生産方式이란 산업 간 관련도가 높은 특정 산업을 발전시키고, 이를 바탕으로 경제 전체를 발전시킨다는 불균형성장이론에 입각한 산업정책의 한 유형으로 철강산업, 석탄산업, 전력산업 등 기반산업을 대상으로 실시된 1950년대 일본의 대표적인 산업정책이다.

용인 인구과밀이나 환경문제에 대한 국민적 요구에 대응하기 위해 연구개발 집약산업, 고도의 조립산업, 지식산업, 패션산업 등을 중점적으로 육성한 시기이다. 끝으로 제4단계는 1980년부터 1993년까지로 구미 기술에 의존하는 단계에서 벗어나 자주적인 기술개발에 중점을 두는 창조적 지식집약화 시대라고 불리는 1980년대 이후 시기이다. 이 시기에는 특정 산업에 대한 직접적인 지원 방식에서 벗어나 정부지원 축소와 시장가격기구 활성화를 통한 산업의 효율성 증대에 주력하였다.

#### 4. 산업정책의 목적분류 기준

산업정책은 목적에 따라 산업구조정책과 산업조직정책으로 대별된다(〈그림 1〉 참조). 산업구조정책은 소득탄력성 기준, 동태적 비교생산비 기준, 고용흡수력 기준 등 몇 가지 기준에 입각하여 바람직한 최적산업구조를 상정하고, 현재의 산업구조를 그러한 산업구조로 변화시키기 위해 산업 간 자원배분에 정부가 개입하는 정책이다. 예컨대 자동차산업, 반도체산업이나 정보통신산업과 같이 정부가 미래에 높은 성장이 예상되는 유망산업분야에 새로운 기업들이 참여하는 것을 촉진하는 정책을 실시하는 경우나 신발산업, 섬유산업과 같이 경쟁력을 상실해 가는 사양산업으로부터 기업들이 원활하게 퇴출(退出)할 수 있도록 지원하는 경우가 모두 산업구조정책에 해당된다.

산업구조정책은 산업 간(inter-industry) 자원배분에 정부가 개입해서 경제의 효율성을 제고시킨다는 목적을 갖고 있지만 세부정책 목적에 따라 특정 산업을 지원, 발전시키는 육성정책과 사양산업을 합리화하거나 과잉투자행위를 규제하는 조정정책으로 다시 나눌 수 있다.

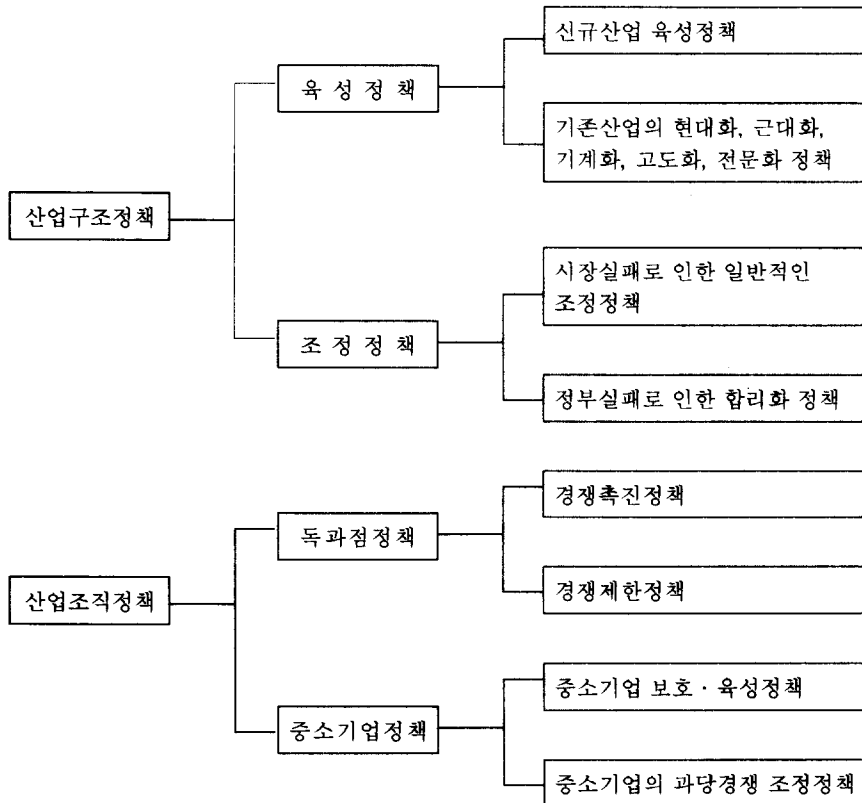
육성정책은 조선, 철강, 전자, 자동차, 반도체산업 육성과 같이 높은 성장이 예상되거나 경제 전체의 효율성 제고에 필요하다고 판단한 전략산업을 정부가 선별·지원하는 정책과 신발, 섬유 등 구조적 산업구조 변화를 겪고 있는 산업을 현대화, 기계화시키는 정책을 포함한다. 조정정책은 석탄산업과 같은 사양산업으로부터 기업이 원활하게 퇴출할 수 있도록 지원하는 정책과 1980년대 자동차산업 합리화 조치와 같이 과당경쟁이 발생한 산업에 정부가 개입하여 신규기업의 진입을 제한하거나 기존기업 간의 업무를 조정하는 정책을 포함한다.

산업조직정책은 기업행동의 규칙, 규범과 시장경제질서를 정비하고 기업 간

경쟁형태 및 시장구조에 영향을 미침으로써 산업 내 기업들의 형평성을 제고하고 이를 통해 성과를 증진하는 정책이다. 조직정책은 산업 간 자원배분에 정부가 인위적으로 개입하는 구조정책과 달리 산업 내(intra-industry) 구조에 개입하여 각종 진입장벽을 없애고 독과점업체 부당행위를 규제해서 시장구조를 보다 효율적으로 만드는 정책이다. 가장 대표적인 예로 독과점규제법, 공정거래법과 같은 독과점정책<sup>5)</sup>을 들 수 있다.

산업조직정책에는 독과점정책 외에도 중소기업정책이 포함된다. 중소기업정책은 중소기업이라는 정책대상을 육성한다는 측면에서 산업구조정책으로 분류할 수도 있지만 다음과 같은 이유 때문에 산업조직정책으로 분류하였다.

〈그림 1〉 산업정책의 목적 분류



5) 독과점정책에는 경쟁촉진정책 이외에 정부가 정책적 필요성에 따라 인위적으로 경쟁을 제한하는 정책도 포함된다.

첫째, 산업구조정책은 앞서 말한 바와 같이 산업 간 자원배분에 정부가 개입하는 것이지만 중소기업정책은 산업 간 자원배분이 아니라 기업군(企業群) 간 자원배분에 정부가 개입하는 것이므로 산업구조정책으로 분류하는 것이 부적합하였다.

둘째, 중소기업정책은 중소기업을 육성한다는 목적도 있지만 중소기업 육성을 통해 대기업 위주로 편향되어 있는 경제구조를 개선시킨다는 목적도 중요하였다. 따라서 중소기업정책을 중소기업의 효율성을 제고시킨다는 측면에서 산업구조정책으로 분류하기보다는 중소기업의 효율성 제고를 통해 궁극적으로 왜곡된 경제구조 개선은 물론 경제주체 간 형평성을 제고시킨다는 측면에서 산업조직정책으로 분류하는 것이 보다 타당하였다.

이 같은 중소기업정책은 중소기업을 대기업으로부터 보호, 육성하는 정책과 중소기업 간의 과당경쟁을 조정하는 정책이 포함된다.

## 5. 산업정책의 수단분류 기준

산업정책의 수단은 크게 지원, 규제, 유인 등 세 가지로 분류할 수 있다.

지원은 지원수단의 성격에 따라 첫째 각종 보조금이나 장려금, 산업진흥기금, 세금이나 관세의 면제 등이 포함되는 금융 및 세제지원, 둘째 전자산업진흥부문위원회나 연구소 설치, 공업단지 조성 등 같은 기구나 기관설립, 셋째 정부구매나 정부규제의 완화 등을 포함하는 기타 항목으로 세분화하였다.

규제는 각종 인허가, 면허, 승인, 등록, 심의, 제한, 검사 등 특정 산업을 선별지원하는 행정규제와 독과점규제, 불공정거래규제, 경제력집중억제 등 경쟁을 촉진시키는 독과점규제로 세분화하였다.

끝으로, 유인은 각종 박람회나 경진대회, 표창, 포상 등을 통한 간접적인 지원 혹은 규제수단을 뜻한다. 기업-정부관계를 다루는 논문<sup>6)</sup>에서는 유인을 크게 지원의 범주에 포함시키는 경우도 있다. 그러나 산업정책에 대한 보다 심층적인 연구에서는 정부가 개입하는 정도가 기업에 미치는 영향이 큰 것을 감안할 필요가 있다. 따라서 여기서는 직접적인 지원, 규제와 간접적인 지원, 규제를 구별하여 후자를 유인이라는 개념으로 통일하였다. 정책수단의 보다 구체적인

6) Dong Sung Cho, "From Subsidizer to Regulator-The Changing Role of Korean Government", *Long-Range Planning*, Vol. 25, No. 6, 1992, pp. 48-55.



내용은 <표 2>에 제시되어 있다.

<표 2> 정책수단의 분류

지원	<b>1. 금융 및 세제지원</b> 1.1. 보조금: 탄전시추조사비 국고보조금, 국산진흥 및 시장시설 보조금, 수출장려 보조금, 농산장려보조금 1.2. 보상금 교부: 수출장려보상금, 중앙도매시장 시설비 보조금 1.3. 장려금 1.4. 기계공업진흥기금, 전자공업진흥기금, 창업지원기금 1.5. 기술개발준비금 1.6. 융자금 1.7. 국채발행 1.8. 특별외화대부 1.9. 특혜환율(특혜외환) 1.10. 특별외화대부 할당 1.11. 차관도입 1.12. 세금감면(감세) 및 면제(면세) 1.13. 관세감면 및 면제
	<b>2. 기구나 기관설립</b> 2.1. 양곡대책위원회, 농업기술원, 산업개발위원회, 관광위원회, 중소기업심의위원회, 광업조성위원회, 부문위원회 2.2. 중앙공업연구소, 중앙상공장려관, 임업기술원양성소 2.3. 공업단지 조성 2.4. 계열화 업체 지정
	<b>3. 기타</b> 3.1. 법률제정: 농사교도법, 농업은행법, 농업협동조합법, 중소기업은행법 3.2. 정부구매 3.3. 각종 규제완화
규제	<b>1. 행정규제(경쟁제한)</b> 1.1. 검사면제 1.2. 각종 인허가: 수입허가, 수출허가, 수출금지품목, 우선권 1.3. 품질표준 및 포장조건 1.4. 통관절차 간소화 1.5. 면허, 등록 1.6. 승인 1.7. 설립조건 완화 1.8. 제한 완화 1.9. 각종 심의 1.10. 의무화
	<b>2. 독과점규제(경쟁촉진)</b> 2.1. 독과점규제: 상호출자 금지 2.2. 불공정거래규제: 불공정거래행위에 벌금부과 및 벌칙 강화 2.3. 경제력집중억제: 외자도입금액의 한계, 여신의 제한
유인	1.1. 각종 박람회 개최 1.2. 각종 경진대회 1.3. 표창, 포상 등

### Ⅲ. 한·일 산업정책 공통점 분석

#### 1. 주요 한·일 산업정책 비교

〈표 3〉은 한국과 일본에서 발간된 『관보』를 제Ⅱ절에서 제시한 분석틀을 이용하여 분류, 정리한 것이다. 〈표 3〉을 보면 한국의 경우 1948년부터 1960년까지의 기간이 산업정책의 총건수나 평균건수가 가장 적은 시기였는데 이는 이때까지만 해도 산업정책이 본격적으로 시작되지 않았음을 의미한다. 1961년부터 본격적으로 시작된 산업정책은 중화학공업화가 추진된 1973년부터 1979년 사이에 연평균 산업정책 건수가 25.3개로 절정에 이르렀다가 1980년 이후 줄어드는 경향을 보이고 있다.

일본의 경우도 한국과 마찬가지로 1946년에서 1959년까지의 기간이 산업정책의 총건수나 평균건수가 가장 적은 시기였으며 1960년에서 1969년까지의 기간, 즉 중화학공업정책이 중점적으로 추진되었던 시기를 정점으로 해서 산업정책의 빈도가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 또한 〈표 3〉에는 표시되지 않았지만 한국의 경우 정권이 바뀌는 연도인 1961년, 1973년, 1980년 직후의 산업정책 건수가 전년도에 비해 늘어나는 것을 알 수 있다.” 이는 당시의 정부가 쿠데타와 억압적인 헌법개정 등으로 야기된 정치적 정통성의 상실을 경제적 발전으로 보완하려는 의도에서 적극적으로 산업정책을 수립, 실시했다는 뜻으로 해석할 수 있다.

〈표 3〉 한·일 양국의 산업정책 건수 비교

한 국	기간 비교	1948- 1960년	1961- 1972년	1973- 1979년	1980- 1993년	합 계	비 율
	합 계(A)	92	188	177	217	674	100 %
	평균(A/年數)	7.1	15.7	25.3	15.5	14.7	
일 본	기간 비교	1946- 1959년	1960- 1969년	1970- 1979년	1980- 1993년	합 계	비 율
	합 계(A)	793	2,903	1,982	1,638	7,316	100 %
	평균(A/年數)	56.6	290.3	198.2	117.0	152.4	

7) 1959년, 1960년 각각 4건, 15건에서 1961년 28건으로 또한 1971년 1972년 22건과 24건에서 1973년 28건으로 1978년 19건에서 1979년과 1980년에 각각 34건과 30건으로 산업정책의 숫자가 증가하였다.

〈표 4〉 한국의 주요 산업정책

산업 구조 정책				
	1948 - 1960년	1961 - 1972년	1973 - 1979년	1980 - 1993년
육성 정책	수산물 수입허가 품목에 관한 건 산업부 통규채법 조선장려법 수출장려법 수출장려보조금 교부 민간무역 수출입 품목 및 취급방침	심의부문위원회(기계, 자동차, 철강, 섬유, 전기, 식품) 기계공업진흥법 조선공업진흥법 석유화학공업육성법 전자공업진흥법 철강공업육성법 비철금속제련사업법	중화학공업추진위원회 기계공업 진흥 기본, 시행계획 조선공업 육성 기본, 시행계획 석유화학공업 육성 기본, 시행계획 전자공업 육성 기본, 시행계획 비철금속제련사업 육성 기본, 시행계획 항공공업진흥법	유통산업근대화촉진법 공업발전법 소프트웨어개발촉진법 항공우주산업개발촉진법 공업기반기술개발사업 시행 신기술사업금융지원법
조정 정책		산업합리화추진위원회(신의위원회) 섬유공업시설에 관한 임시조치법 섬유공업시설 조정계획	섬유공업 시설조정계획 산업합리화 심의회 규정 섬유공업 근대화 추진법 섬유공업근대화 시행계획	건설중장비제조업 합리화 계획 디젤엔진제조업 합리화 계획 중진기기제조업 합리화 계획 작물제조업 합리화 계획 합금철제조업 합리화 계획 자동차공업 합리화 계획 섬색기공업 합리화 계획 비료제조업 합리화 계획 조선산업 합리화 계획
독과점 정책			물가안정 및 공정거래에 관한 법률 독점규제 및 공정거래에 관한 법률	부정경쟁방지법 하도급거래 공정화에 관한 법 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정(여신관리규정 개정)
중소기업 정책		중소기업합리화 시범공장 중소기업기본법 중소기업진흥법	중소기업계열화촉진법 중소기업진흥법 중소기업제품구매촉진법 중소기업 유통별 육성방안	중소기업 고유업종제도 중소기업 근대화 계획 중소기업 협동화 계획 중소기업 창업지원법 중소기업 정보화 추진계획 중소기업 기술개발 추진계획 중소기업 경영안정 및 구조조정 촉진에 관한 특별조치법

〈표 5〉 일본의 주요 산업정책

	산업구조정책					산업조직정책			
	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대		1950년대	1960년대	1970년대	1980년대
육성정책	기업재정비법 수출증세의회령 소형자동차경주법 항공기공업진흥법 기계공업진흥법 기계공업진흥법 기계공업진흥법 전자공업진흥법	전자공업진흥법 기계공업진흥법 항공기공업진흥법 자동차부품제조업 진흥기본계획 기계공업진흥법 중기공업진흥법 중기공업진흥법	전자·정보처리진흥 심의회령 특정전자공업·특정기계공업진흥법 시조치법(고도화계획) 항공기공업진흥법	특정기계 정보산업진흥법 항공기공업진흥법 정보처리산업진흥법 정보처리서비스업 진흥법	산업구조정책	육성정책	기업재정비법 수출증세의회령 소형자동차경주법 항공기공업진흥법 기계공업진흥법 기계공업진흥법 기계공업진흥법 전자공업진흥법	전자·정보처리진흥 심의회령 특정전자공업·특정기계공업진흥법 시조치법(고도화계획) 항공기공업진흥법	특정기계 정보산업진흥법 항공기공업진흥법 정보처리산업진흥법 정보처리서비스업 진흥법
	지정생산자제 할당규칙 임시 섬유기계설비 제한규칙 국채적 공급부족 물자 등 수급조정 규칙 기업합리화촉진법(제조업합리화 실시계획) 섬유류 생산설비·수량 조정규칙	기업합리화촉진법 섬유류 생산설비·수량 조정규칙 석탄공업합리화 임시조치법 섬유공업합리화 임시조치법 특정섬유공업 구조개선 임시조치법 수출용 상품 조정규칙	미국 수출용 섬유류 조정규칙 섬유공업 구조개선 임시조치법 석탄공업합리화 임시조치법 기업합리화 조치법 특정불황산업안정 임시조치법	기업합리화촉진법 기업합리화촉진법 석탄공업합리화 임시조치법 특정불황산업진흥 임시조치법 특정산업 구조개선 임시조치법 산업구조개선 임시조치법 섬유공업 구조개선 임시조치법 섬유류 생산설비 조정규칙	산업조직정책	조직정책	기업합리화촉진법 기업합리화촉진법 석탄공업합리화 임시조치법 특정불황산업진흥 임시조치법 특정산업 구조개선 임시조치법 산업구조개선 임시조치법 섬유공업 구조개선 임시조치법 섬유류 생산설비 조정규칙	특정기계 정보산업진흥법 항공기공업진흥법 정보처리산업진흥법 정보처리서비스업 진흥법	특정기계 정보산업진흥법 항공기공업진흥법 정보처리산업진흥법 정보처리서비스업 진흥법
중소기업정책	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업정책	조직정책	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법
	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법			중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법	중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법 중소기업진흥법

〈표 4〉와 〈표 5〉는 한·일 양국의 주요 산업정책들을 시기별로 정리해 놓은 것이다. 표에서 보는 바와 같이 1960년대와 1970년대 한·일 양국의 주요 정책들이 매우 유사함을 알 수 있다. 대표적으로 기계공업, 전자공업, 섬유공업 등이 한·일 양국에서 10년 정도의 시차<sup>8)</sup>를 두고 집중적으로 육성 내지는 조정되었음을 알 수 있다. 특히 기계나 전자공업 육성정책의 경우는 『관보』에 제시된 정책목표나 정책 추진과정이 동일함을 알 수 있다(조동성·이동현 외(1995)). 예컨대 기계공업의 경우, 한·일 양국 정부는 우선 각종 법규를 제정하거나 특정 사안을 심의하는 위원회를 조직한다. 그 다음에 이 위원회를 중심으로 실제적인 정책추진의 배경근거인 법률을 제정하고 이 법률에 의거해서 5년 단위의 기본계획과 1년 단위의 시행계획을 수립해서 정책을 시행하는 것이다.

또한 한국의 기계공업진흥법과 일본의 기계공업진흥 임시조치법에 명시된 목표도 매우 유사하였다. 양국 모두 기계공업의 합리화 촉진과 진흥을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 기본 목적으로 하고 있다. 좀더 구체적으로 보면 한국의 기계공업진흥 기본계획에는 기계공업 육성 4대 방침으로 ‘1. 기계공업의 중점적 육성, 2. 시설근대화, 3. 기술혁신, 4. 자금지원’ 등이 세부목표로 명시되어 있으며 일본의 기계공업 합리화 기본계획에는 ‘1. 기계류의 성능 또는 품질, 생산비의 합리화, 2. 설비처리에 관한 사항, 3. 생산기술 향상, 능률증진 합리화, 4. 자금운용’ 등이 세부목표로 포함되어 있었다.

## 2. 한·일 산업정책의 주관기관 비교

〈표 6〉과 〈표 7〉은 한국과 일본 양국에서 산업정책을 주관한 주요 부서들을 정리해 놓은 것이다. 한국과 일본에서 산업정책과 가장 관련이 깊은 핵심 주관기관은 통상산업부와 통상산업성이다. 한국의 경우 통상산업부 다음으로는 재무부(4.5%), 건설부(3.1%), 경제기획원(2.8%), 과학기술처(2.7%) 순이며, 이 중 경제기획원과 재무부는 최근 재경원으로 통합되었다. 일본은 통상산업성을 필두로 공정취인위원회(8.2%), 내각총리부(8%), 대장성(5.3%), 운수성(4.3%) 순이다. 일본의 공정취인위원회가 한국의 공정거래위원회(과거 경제

8) 일본의 기계공업진흥 임시조치법과 섬유공업설비 임시조치법은 1956년에 제정된 반면 한국의 기계공업진흥법과 섬유공업시설에 관한 임시조치법은 각각 1968년과 1967년에 제정되었다.

〈표 6〉 한국의 산업정책 5대 주관기관

주 관 기 관 \ 기간	1948-1960년	1961-1972년	1973-1979년	1980-1993년	합 계	비율(%)
통 산 부 (상 공 부)	70	159	134	152	515	76.4
재 무 부	6	6	11	7	30	4.5
건 설 부			13	8	21	3.1
경 제 기 획 원	1	2	9	7	19	2.8
과 학 기 술 처			3	15	18	2.7
합 계	92	188	177	217	674	100.0

〈표 7〉 일본의 산업정책 5대 주관기관

주 관 기 관 \ 기간	1946-1959년	1960-1969년	1970-1979년	1980-1993년	합 계	비율(%)
통 상 산 업 성	563	2655	1584	1102	5904	62.5
공정취인위원회	54	143	294	284	775	8.2
내 각 총 리 부	151	249	120	235	755	8.0
대 장 성	159	138	54	146	497	5.3
운 수 성	78	132	83	114	407	4.3
합 계	1,343	3,523	2,309	2,270	9,445	100.0

기획원 산하)이고 일본의 대장성이 한국의 재무부임을 감안한다면 양국의 주요 주관기관은 매우 유사함을 알 수 있다. 다만 일본에 있어 공정취인위원회의 역할이 한국보다 좀더 두드러짐이 특징이다.

이상을 종합할 때 한·일 양국은 다음과 같은 공통점이 있다.

첫째, 비록 10년 정도의 시차가 있기는 하지만 양국 산업정책의 강도는 중화학공업정책을 적극적으로 추진한 시기 이후에 감소하는 경향이 있다. 예컨대, 한국의 경우는 중화학공업이 추진된 1970년대를 기점으로 연도별 평균 정책건수가 감소했으며 일본의 경우는 중화학공업이 추진된 시점인 1960년대를 기점으로 연도별 평균 정책건수가 감소하고 있다. 결국 양국 정부는 산업구조를 고도화할 목적으로 중화학공업 육성정책을 중점적으로 추진한 것임을 유추할 수 있다. 게다가 『관보』에 명시된 산업정책의 목표도 양국이 매우 유사하였다.

둘째, 양국 산업정책을 주도적으로 추진한 주관기관이 같았다. 즉 한국의 산업정책은 통상산업부(과거 상공부)를 중심으로 추진되었으며, 일본의 산업

정책은 통상산업성을 중심으로 추진되었다.

셋째, 산업정책이 실행되는 과정을 보면 겉으로 보기에 양국이 유사함을 알 수 있었다. 양국 공히 심의위원회가 설립되고 법률 제정된 후 기본계획(5년 주기)과 시행계획(1년 주기)이 수립되는 3단계에 걸쳐 산업정책이 실행되었다.

그러나 이처럼 겉으로 보기에 유사해 보이는 양국의 산업정책을 좀더 심층적으로 분석해 보면 정책이 수립되고 실행되는 메커니즘<sup>9)</sup>이 매우 상이함을 알 수 있다.

#### IV. 한 일 산업정책 차이점 분석

##### 1. 한·일 산업정책의 정책목적 비교

〈표 8〉과 〈표 9〉는 한국과 일본 양국 산업정책의 정책목적을 비교한 것이다. 표에서 보듯이 한국과 일본의 산업정책은 정책목적 측면에서 뚜렷한 차이를 나타낸다. 한국 산업정책의 목적은 대부분 육성정책(71.3%)이 차지한다. 그 다음으로 중소기업정책(18.6%), 조정정책(7.9%), 독과점정책(1.8%) 순이다.

이처럼 한국의 경우는 조정정책과 독과점정책의 비중이 미미한 반면에 일본의 경우는 정책목적이 비교적 골고루 분포되어 있는데 그 중에서도 가장 큰 비중을 차지하는 것이 조정정책(33.1%)이었다. 그 다음으로 육성정책(30.8%), 중소기업정책(23.9%), 독과점정책(12.2%) 순이었다. 한 가지 특이한 점은 일본의 경우 중화학공업 육성정책이 본격적으로 실시된 1960년대에 육성정책보다는 오히려 조정정책의 비중이 높다는 사실이다. 다만 효율성과 형평성 차원에서 보면 양국 모두 형평성보다는 효율성(한국은 79.2%, 일본은 63.9%)에 더 큰 비중을 둔 것이 공통점이다.

그러나 상대적으로 일본이 독과점정책이나 중소기업정책 등 형평성에 초점을 둔 산업조직정책의 비중이 높았다. 또한 일본의 산업정책에는 한국에서 나타나지 않는 경쟁을 제한하기 위한 독과점정책이 총 204건 나타났는데, 이는 1970년대 말까지 일본정부가 국제경쟁력 제고나 사양산업 보호를 위해 카르텔을 허용하는 정책을 적극적으로 실시했기 때문이다.

9) 여기서 말하는 메커니즘(mechanism)이란 산업정책이 수립되고 실행되는 독특한 구조(structure)나 과정(process)을 통칭하는 용어이다.

〈표 8〉 한국의 기간별 정책목적

정 책 목 적 \ 기 간		1948-1960년	1961-1972년	1973-1979년	1980-1993년	합 계	비율(%)
육 성	1. 육 성	87	149	95	123	454	67.0
	2.현 대 화	1		7	21	29	4.3
조 정	1.시 장		8	28	1	37	5.5
	2.정 부	1	2	2	11	16	2.4
독 과 점	1.경쟁촉진			6	6	12	1.8
	2.경쟁제한						0
중소기업	1.육 성	3	25	38	49	115	17.0
	2.조 정		4	1	6	11	1.6
합 계		92	188	177	217	674	100.0

〈표 9〉 일본의 기간별 정책목적

정 책 목 적 \ 기 간		1946-1959년	1960-1969년	1970-1979년	1980-1993년	합 계	비율(%)
육 성	1.육 성	249	693	167	522	1,631	22.3
	2.현 대 화	131	177	242	69	619	8.5
조 정	1.시 장	224	911	580	262	1,977	27.0
	2.정 부	37	277	23	109	446	6.1
독 과 점	1.경쟁촉진	53	115	237	284	689	9.4
	2.경쟁제한	10	85	82	27	204	2.8
중소기업	1.육 성	61	624	605	263	1,553	21.2
	2.조 정	28	21	46	102	197	2.7
합 계		793	2,903	1,982	1,638	7,316	100.0

2. 한·일 산업정책의 정책수단 비교

한국과 일본의 산업정책 수단도 매우 대조적인 모습을 보여주고 있다. 〈표 10〉을 보면 한국의 경우는 금융지원(40%)이 가장 비중이 크고 그 다음으로 행정규제(23%), 기관설립(18%), 기타 지원(14%), 독점규제(1.8%), 유인(1.2%) 순이다. 이 중에서도 전체 정책수단의 약 72%를 지원수단이 차지하고 있다. 다만 시대가 바뀔에 따라 금융 및 세제지원을 중심으로 한 직접지원의 비중이 1960년대 69%에서 1970년대 48%, 1980년대 45%로 줄어들고 있다.



〈표 10〉 한국의 기간별 정책수단

수단 \ 기간		1948-1960년	1961-1972년	1973-1979년	1980-1993년	합 계	비율(%)
지 원	1(금융)	37	101	53	76	267	40.0
	2(기관)	20	31	26	42	119	18.0
	3(기타)	1	14	32	50	97	14.0
규 제	1(행정)	34	36	56	31	157	23.0
	2(독점)			6	6	12	1.8
유 인			2		6	8	1.2
지원 / 규제			4	4	6	14	2.0
합 계		92	188	177	217	674	100.0

〈표 11〉 일본의 기간별 정책수단

수단 \ 기간		1946-1959년	1960-1969년	1970-1979년	1980-1993년	합 계	비율(%)
지 원	1(금융)	83	115	91	204	493	6.7
	2(기관)	57	119	63	136	375	5.1
	3(기타)	79	192	36	27	334	4.6
규 제	1(행정)	525	2,346	1,538	992	5,401	73.8
	2(독점)	27	110	235	262	634	8.7
유 인		22	21	19	17	79	1.1
합 계		793	2,903	1,982	1,638	7,316	100.0

반면에 〈표 11〉을 살펴보면 일본은 행정규제(73.8%)의 비중이 압도적으로 크고 그 다음으로 독점규제(8.7%), 금융지원(6.7%), 기관설립(5.1%), 기타(4.6%), 유인(1.1%) 순이다. 따라서 행정규제와 독점규제를 합하면 전체 정책수단의 82.5%를 규제수단이 차지하는 셈이다. 물론 행정규제의 비중은 1960년대 이후 급격히 줄어들었다. 다만 독점규제의 비중은 계속 늘어나 전체의 약 8.7%를 차지하였다. 일본의 경우 금융 및 세제를 통한 직접지원의 비중은 6.7%에 불과해 한국과 극명한 차이를 보이고 있다.

### 3. 산업정책 세분화와 개정빈도

〈표 3〉에서 한·일 양국의 차이점을 보면 일본 산업정책의 건수가 한국에 비

해 10배 이상 많다는 것을 알 수 있다. 이는 일본이 한국에 비해 보다 많은 종류와 수의 산업정책을 수립, 실행했다고 해석할 수 있지만 보다 근본적인 원인은 한국과 다른 일본 산업정책의 특성 때문이다. 예컨대 일본의 산업정책은 한국과 달리 세분산업 단위로 산업정책이 추진되었다. 기계공업의 경우 한국은 기계공업진흥법이라는 큰 테두리 안에서 산업정책을 추진하였지만 일본은 기계공업진흥 임시조치법을 기반으로 기계공업 내 세부품목별, 예컨대 주물제조업, 차량용 내연기관 제조업, 송풍기 제조업, 철도차량부품 제조업, 정밀측정기기 제조업 등으로 구분하여 구체적인 진흥 기본계획과 실시계획을 입안, 시행하였다. 이는 섬유공업의 경우도 마찬가지인데 한국은 섬유공업시설에 관한 임시조치법 혹은 섬유공업근대화촉진법이라는 큰 테두리 안에서 섬유산업정책을 추진한 반면 일본은 섬유공업설비 임시조치법을 기반으로 견인견직물, 면직물, 마직물, 모직물, 메리야스 등 섬유공업 내 세부품목별로 별도의 정책을 입안, 시행하였다. 심지어는 자전거, 성냥, 양초에 관한 산업정책도 있다.

이처럼 산업정책을 세분화해서 수립, 실행하면 기업이 가지고 있는 제품에 관한 전문지식을 활용할 수 있을 뿐만 아니라 상대적으로 정부 관료의 영향력을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

두 번째로 일본의 산업정책 건수가 많은 이유는 산업발달과정에 따라 탄력적으로 개정되는 限時法이 많기 때문이다. 예컨대 기계공업의 경우 한국은 1962년에 제정된 機械工業振興法이 1986년 工業發展法으로 통합될 때까지 24년간 같은 정책들 속에서 산업정책을 시행하였다. 반면에 일본은 1956년 機械工業臨時措置法으로 출발하였지만 1971년 기계산업과 전자, 정보산업의 관련성이 깊어지면서 이 법률을 特定電子工業 및 特定機械工業振興臨時措置法으로 대체하였다. 그 후 1978년에 다시 特定機械情報産業振興臨時措置法을 제정해 특정 기계정보산업에 대한 고도화 계획을 수립하고 생산기술의 향상, 합리화 등 체계적인 육성정책을 실시하였다. 특히 이 법률은 전자관, 반도체 소자 등을 포함하는 전자기기와 기계·기구, 정보관련 기계 및 부품 등을 통합 관리하고 육성함으로써 기술의 융합화 추세에 대응하였다.

이처럼 산업정책을 한시법으로 운용하면 일정 기간에만 정책의 효과가 보장되기 때문에 기업들로 하여금 적극적으로 정부정책에 부응할 수 있는 동기를 부여할 수 있으며 경제환경의 변화에 따라 탄력적으로 정책을 변경할 수 있다는 장점이 있다.

〈표 12〉 일본의 기간별 공동주관

기간 형태	1946- 1959년	1960- 1969년	1970- 1979년	1980- 1993년	합 계	비율(%)
단 독 주 관	620 (78.0%)	2,619 (90.2%)	1,848 (93.2%)	1,376 (84.0%)	6,463	88.3
공 동 주 관	173 (22.0%)	284 (9.8%)	134 (6.8%)	262 (16.0%)	853	11.7
합 계	793	2,903	1,982	1,638	7,316	100.0

#### 4. 산업정책 공동주관

산업정책 주관기관에 있어 한·일 양국의 가장 중요한 차이점은 공동주관에 있다. 〈표 7〉에서 알 수 있듯이 일본 산업정책에 참여한 기관의 수가 9,445건으로 산업정책의 건수 7,316건보다 많은 것은 여러 기관이 한 산업정책을 수립하는 데 공동으로 참여했기 때문이다. 한국의 경우는 1950년에 2건, 1957년에 3건, 1958년에 1건, 1961년에 8건 등 총 14건에 불과하고 그나마 산업정책이 본격적으로 실시된 1962년 이후에는 단 한 건의 공동주관도 없다.

그러나 일본의 경우는 〈표 12〉에서와 같이 1946년부터 1959년까지 1기에 173건, 1960년대인 2기에 284건, 1970년대인 3기에 134건, 1980년부터 1993년까지인 4기에 262건 등 꾸준히 공동주관에 의해 산업정책이 수립되고 실행되었다. 이를 통해 일본정부는 다양한 주관기관들과의 협의와 협조에 의해 정책을 수립함으로써 한 가지 관점만으로는 해결할 수 없는 복잡한 경제문제를 풀어 감은 물론 정책을 실행하는 데 있어 나타날 수 있는 부작용도 최소화했음을 유추할 수 있다.

〈표 12〉에서 보는 바와 같이 전체 산업정책에서 공동주관이 차지하는 비율은 산업정책 초기(1946-1959년까지)에 22%로 높다가 그 이후에 점차 비중이 줄어들기 시작했는데 1980년대에 들어서면서는 다시 비중이 늘기 시작했다. 이처럼 산업정책 초기(1946-1959년까지)에 공동주관의 비중이 높았던 것은 전후 복구와 산업부흥을 위해 여러 정부부서들의 협조가 필요했기 때문이다. 또한 1980년대 이후에 공동주관이 차지하는 비율이 다시 증가하기 시작한 것은 중소기업 육성이 산업기반 강화를 위해 선결되어야 할 중요한 정책이슈로 대두되면서 정부의 여러 부서들이 중소기업 육성과 보호를 위한 정책수립에 참

여했기 때문인 것으로 풀이된다.

## 5. 청문회제도

일본『관보』를 보면 명시적으로 청문회제도가 있음을 알 수 있다. 다시 말해 일본 정부는 특정 정책을 수립, 실행하기 전에 그 정책에 관련된 기업이나 관련단체들을 참석시킨 가운데 청문회를 개최하여 특정 정책에 대한 정부의 입장을 설명하고 정책 수혜대상자인 민간의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 이를 정책에 반영해 왔다. 이러한 청문회는 주로 다양한 이해관계를 조정해야만 하는 조정정책<sup>10)</sup>이나 정책 수혜대상자들의 의견을 충분히 반영해야만 하는 중소기업정책에만 나타나고 있다. <표 13>에서 보는 바와 같이 청문회는 1960년부터 1969년까지 중화학공업을 본격적으로 육성한 시기에 가장 많이 등장했다가 1970년대에 접어들면서부터 줄어들기 시작해 오늘날에 이르고 있다. 또한 청문회는 산업구조정책의 경우는 조정정책, 산업조직정책의 경우는 중소기업정책에만 나타나고 있다.

특히 청문회의 본래 취지인 다양한 이해관계 조정을 반영한 듯 청문회는 조정정책을 수립, 시행하는 데 가장 많이 이용되었는데, 그 비중은 전체 청문회 건수의 87.1%에 해당된다.

이상 한·일 산업정책의 차이점을 정리하면 다음과 같다.

우선, 세부 정책목적 측면에서 양국 산업정책은 큰 차이를 보였다. 한국의 경우는 전체 산업정책 중에서 71.3%를 육성정책이 차지해 산업정책이 육성정책을 중심으로 추진되었으나 일본의 경우는 조정정책이 33.1%, 육성정책이 30.8%, 중소기업정책이 23.9%, 독과점정책이 12.2%의 비중을 차지해 정책목적이 비교적 골고루 분포되어 있다. 따라서 일본 정부가 적극적으로 개입해 산업을 육성했다는 주장은 재고되어야 할 것 같다. 오히려 일본정부는 시장실패나 정부실패로 나타나는 경제문제들을 해결하기 위해 조정정책에 더 큰 비중을 두었음을 알 수 있다.

10) 청문회를 알리는 정부고시는 수출용 기계임색 견인견직물 조정규칙 제정에 대한 청문에 관한 건(1959년 2월 18일), 수출용·가정용 미싱테이블 조정규칙의 개정에 관한 청문에 관한 건(1962년 3월 19일) 등의 이름으로 일본『관보』에서 많이 발견할 수 있다.

〈표 13〉 청문회와 정책목적분류

정 책 목 적		기간	1946- 1959년	1960- 1969년	1970- 1979년	1980- 1993년	합 계	비율(%)
육 성	1. 육 성		—	—	—	—	—	—
	2. 현 대 화		—	—	—	—	—	—
조 정	1. 시 장		9	85	23	10	127	62.8
	2. 정 부		2	47	—	—	49	24.3
독 과 점	1. 경쟁촉진		—	—	—	—	—	—
	2. 경쟁제한		—	—	—	—	—	—
중소기업	1. 육 성		6	3	—	—	9	4.5
	2. 조 정		—	17	—	—	17	8.4
청 문 회 계			17	152	23	10	202	100.0
산 업 정 책 계			793	2,903	1,982	1,638	7,316	

둘째, 정책수단 측면에서 양국 산업정책은 매우 대조적인 차이를 보이고 있다. 한국의 경우는 40%의 비중을 차지하는 금융지원을 중심으로 한 지원수단이 전체의 72%를 차지하고 있는 반면 일본은 전체 정책수단의 74%의 비중을 차지하는 행정규제를 중심으로 한 규제수단이 전체의 83%를 차지하고 있다. 물론 금융지원과 행정규제의 비중이 시대가 변함에 따라 계속 줄어들고 있는 것이다.

셋째, 일본의 산업정책은 세분화되어 있고 개정빈도도 한국에 비해 높았다. 이는 일본정부가 기업이 가지고 있는 제품에 관한 전문지식을 충분히 산업정책에 활용했다는 뜻이며 경제환경의 변화에 대응해서 탄력적으로 정책을 수립하여 실행했음을 뜻한다.

또한 세분화된 일본 산업정책을 시행하는 과정에서 관련 민간협회의 역할이 두드러졌음을 유추할 수 있었다. 예컨대 일본의 섬유산업을 보면 纖維工業構造改善事業協會로 하여금 섬유공업 과잉설비 처리를 담당케 함으로써 기업의 애로사항을 수시로 정책에 반영하여 정책의 실효성을 높이고 있다. 또한 관련 민간협회들은 세분산업별로 시행되는 산업정책별로 정부의 의견을 기업들에게 전달하고 기업들의 제안이나 의견을 정부에 전달하는 역할을 했던 것이다.

반면 한국의 경우 纖維工業近代化促進法の 제14조 규정을 보면 纖維工業近代化 基金의 운용을 纖維産業聯合會에 위임하고는 있지만, 실제로 기금을 운용할 때에는 상공부 장관의 승인을 반드시 받도록 하는 등 대부분 협회의 역

할이 미미하였다.

넷째, 주관기관 측면에서 일본은 전체 산업정책의 11.7%(853/7316)가 여러 부서가 공동으로 주관한 정책이었으나 한국은 공동주관 정책이 단지 14건(2%)에 불과하며 그나마 산업정책이 본격적으로 시행된 1962년 이후에는 단 한 건의 공동주관 정책도 없었다. 예컨대 企業合理化促進法の 경우 주관부서는 통산성뿐만 아니라 대장성, 운수성, 건설성, 후생성, 농림성 등이 함께 참여하여 정책을 입안하고 집행하였다.

또한 한국과 달리 일본의 경우는 공정취인위원회가 통상산업성에 이어 두 번째로 비중이 높은 주관기관이었음을 알 수 있다. 이는 일본정부가 효율성 정책 못지 않게 형평성 관련 정책에도 많은 노력을 기울였음을 의미한다. 특히 일본의 산업구조정책에는 기업 간의 공동행위(카르텔)와 같은 독과점인정 조항이 법률에 명시적으로 포함되어 있는 반면 한국은 공동행위를 인정하는 조항을 전혀 포함하고 있지 않았다. 즉 어떤 산업이 한동안 불황에 처해 있다 할 지라도 국제경제 여건이 호전될 때 다시 경쟁력을 가질 수 있도록 그 산업의 생산능력을 유지시키는 방향으로 산업정책을 실시한 것이다.

예컨대 기계공업의 경우 일본은 통상산업대신이 합리화 기본계획이 정한 특정 기계공업의 합리화 목표를 달성하기 위해 필요한 경우 '1. 품종 제한, 2. 품종별 제조수량 제한, 3. 기술 제한, 4. 부품 또는 원재료의 구입방법 제한' 등과 같은 공동행위를 지시할 수 있었다. 또한 섬유산업의 경우도 섬유공업설비에 관한 규제를 통해 섬유공업의 합리화를 도모하고자 직물의 제조 또는 직물의 가공에 관한 공동행위를 지시하고, '사적 독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률'의 적용에서 제외되는 경우들을 규정하였다. 사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률의 적용에서 제외되는 경우를 규정하는 것은 비단 기계와 섬유산업뿐만 아니라 여타 일본의 산업육성정책에도 공통적으로 나타나는 특징이었다.

끝으로 일본에는 한국에 없는 청문회제도라는 것이 있었다. 일본정부는 다양한 이해관계를 조정해야 하는 조정정책이나 정책 수혜대상자들의 의견을 충분히 반영해야 하는 중소기업정책의 경우, 정책을 수립, 실행하기 전에 그 정책에 관련된 기업이나 관련단체들을 참석시킨 가운데 청문회를 개최하여 특정 정책에 대한 정부의 입장을 설명하고 정책 수혜대상자인 민간기업의 의견을 수렴하여 이를 정책에 반영시키는 과정을 거쳤다. 이는 이해관계가 상충되는

〈표 14〉 한·일 산업정책 비교 종합

비교항목	국가	한 국	일 본
1. 주관부서		통상산업부 (상공자원부)	통상산업성
2. 중점육성산업		중화학공업	중화학공업
3. 정책수립과정		위원회→법률제정→ 기본, 시행계획	위원회→법률제정→ 기본, 시행계획
4. 정책목적		육성정책 중심	균형적인 정책목적
5. 정책수단		금융지원 중심	행정규제 중심
6. 산업범위		광범위 (기계, 조선, 섬유 등)	세분화 (면직물, 모직물, 메리야스 등)
7. 관련협회 역할		실질적 권한 없음	정부와 共同主體 역할
8. 개정빈도		적음	많음 (限時法 위주)
9. 정부부처 간 협력체제		주관부서 단독수립	타부서와 공동수립
10. 청문회제도		『관보』에 명시된 내용 없음	『관보』에 명시적으로 존재
11. 독과점인정 조항		인정 조항 없음	법률에 명시적으로 포함

문제를 정부가 일방적으로 결정하는 것이 아니라 이해당사자들을 참석시킨 가운데 청문회를 개최하여 이들의 건의사항을 수렴한 후 정책을 실시하여 정책의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 정부가 노력했음을 의미한다. “산업정책은 정부와 기업이 공동으로 발의해서 공동으로 시행하는 것”이라는 일본식 산업정책觀이 극명하게 나타나는 부분이었다. 이상의 내용을 요약하면 〈표 14〉와 같다.

## V. 결론: 바람직한 산업정책 수립을 위한 시사점

정부의 인위적 시장개입이 과연 국가경제의 효율성과 형평성에 도움이 되는 가라는 문제는 단기적 성과만으로 평가하기 어려운 문제이다. 한국과 일본은 산업정책이라는 정부의 적극적 노력으로 단기간에 경제성장과 국제경쟁력을 확보할 수 있었지만 과도한 개입으로 경제구조가 왜곡되었고 이에 파생된 문제점들이 있는 것도 사실이다.

우리는 한·일 양국의 산업정책을 비교하는 본 연구를 통해 다음과 같은 정책적 시사점들을 도출할 수 있었다.

첫째, 정부의 산업정책은 경제가 발전함에 따라 줄어들어야 한다는 사실이다. 이는 한국과 일본 양국에서 공통적으로 나타나는 현상이기도 하다. 정부의 직접적인 개입, 즉 산업정책이 정당화되는 논리는 시장메커니즘이 불완전하거나 민간기업의 자생기반이 약한 경우이다. 따라서 이러한 문제가 해결된다면 더 이상 정부가 개입해서는 안 될 것이다.

둘째, 산업정책을 수립하고 실행하는 과정에서 정책의 수혜대상자인 민간기업들의 의견과 그들의 어려움이 충분히 산업정책에 반영되어야 한다는 것이다. 이점에서 일본정부가 산업정책을 수립하고 실행하는 데 있어 청문회제도나 관련협회를 적극적으로 활용한 점은 한국의 정책결정자들에게 시사하는 바가 크다. 청문회제도는 정책이 수립되는 단계에서 민간기업의 의견을 정책에 반영하는 메커니즘이며 관련협회는 정책을 실행하는 단계에서 민간기업의 애로점을 해결해 주고 정책을 탄력적으로 적용하는 메커니즘인 것이다.

셋째, 산업정책이 애초에 계획했던 정책목표를 달성하기 위해서는 정부부처 간 협조가 필요하다는 점이다. 일본정부는 특정 부서 단독이 아니라 공동대처가 필요한 경우에 관련 부서들 간의 공동주관에 의해 정책을 수립하였다. 이처럼 여러 정부부처들 간의 공동주관은 부서 간의 벽을 허물고 대신 시너지효과를 발휘할 수 있게 한다.

넷째, 금융지원이나 행정규제와 같은 직접적인 정책수단은 경제가 성숙됨에 따라 비중이 줄어 들고 기관설립이나 독점규제, 유인 등과 같은 간접적인 정책수단은 비중이 늘어난다는 점이다. 이는 직접적인 정책수단이 간접적인 정책수단에 비해 단기間に 특정 산업이나 기업을 육성할 수 있다는 장점이 있지만 경제구조를 왜곡시켜 장기적으로는 오히려 건전한 경제발전에 저해요인이 되기 때문이다.

본 논문에서는 경제발전을 위해 산업정책을 가장 적극적으로 도입한 일본과 한국의 산업정책을 비교하여 그 공통점과 차이점을 분석하고 정책적 시사점들을 도출하였다. 물론 본 논문에서 산업정책이 유용했다거나 앞으로도 유용할 것이라는 산업정책에 대한 평가를 내리지 않는 것이다. 다만 양국의 산업정책이 엄연히 존재하는 실체이고 적어도 당분간은 지속적으로 추진될 것이기 때문에 어떻게 하면 산업정책의 부작용을 줄이면서 애초에 추구했던 산업정책의 목적을 달성할 수 있을 것인가를 일본과의 비교를 통해 도출하고자 하였다. 연구결과에서도 요약되었듯이 산업정책에서 중요한 것은 겉으로 보이는 정책의 목적



이나 주관기관이 아니라 공동주관, 청문회제도, 관련협회, 산업정책 세분화, 탄력적인 법률개정 등 정책이 수립되고 실행되는 메커니즘을 어떻게 효율적으로 구축하느냐 하는 점이다.

그렇다고 본 논문에서 공동주관, 청문회제도, 관련협회의 역할 등 산업정책을 수립하고 집행하는 일본의 독특한 정책메커니즘을 무조건 우리나라에 도입하자고 주장하는 것은 아니다. 이러한 정책메커니즘은 일본의 정치, 경제, 사회제도와 문화의 영향을 받아서 형성된 일본만의 독특한 현상일 수도 있기 때문이다. 따라서 우리에게 필요한 것은 일본의 산업정책 메커니즘을 모방하는 것이 아니라 우리 나라 상황에 적합한 한국의 산업정책 메커니즘을 개발하는 일일 것이다.

끝으로 본 연구는 방대한 『관보』의 분석을 통해 한·일 양국의 산업정책을 전체적으로 조명하다 보니 심층적인 사례분석이 미비하였고 산업정책의 실질적 파급효과나 영향력과 같은 질적인 요인들도 고려하지 못했다. 예컨대 <표 10> 한국 산업정책의 기간별 정책수단을 보면 정부의 규제가 차지하는 비율이 24.8%에 지나지 않아 마치 한국정부는 규제가 적은 것처럼 오해를 불러일으킬 수도 있다. 그러나 실질적으로 중요한 것은 정책의 건수보다는 특정 정책의 파급효과나 강도일 것이다.

따라서 향후 산업정책 연구에서는 특정 산업 혹은 특정 정책을 중심으로 한 심층적인 사례연구를 통해 본 연구에서 도출한 한·일 산업정책 메커니즘의 실체를 보다 구체적으로 밝히는 작업이 필요할 것이다.

## 參 考 文 獻

1. 산업연구원 무역연구부 일본실 역, 『산업정책의 경제분석』, 산업연구원, 1989.
2. 신유근, 『한국의 경영』, 박영사, 1992.
3. 윤창호, 염재호, 『무역자유화 시대에 있어서 산업정책의 기능에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1992.
4. 이경태, 『산업정책의 이론과 현실』, 산업연구원, 1991.
5. 이대근, 정운영, 『한국자본주의론』, 까치, 1984.
6. 이동현, “산업정책이 국제경쟁력과 경제력집중에 미치는 영향”, 서울대학

- 교 대학원 경영학과 석사학위논문, 1992.
7. 이동현, “기업전략 및 산업정책에 대한 SER-M 패러다임의 적용 - 한 · 미 · 일 국제비교연구”, 서울대학교 대학원 경영학과 박사학위논문, 1996.
8. 이영세 외, 『산업금융정책의 효율화 방안』, 산업연구원, 1987.
9. 전경련, 『한국경제정책 40년사』, 전경련, 1986.
10. 조동성, 『국가경쟁력-선진국이 되는 지름길』, 매일경제신문사, 1992.
11. 조동성, 이동현, 류시진, 조대환, “관보의 비교분석을 통한 한 · 일 산업정책 연구”, 『경영학연구』, 1995. 3.
12. 조동성, 이동현, “국제경쟁력에 영향을 미치는 한국 산업정책의 변화”, 『경제학연구』 제43집 제3호, 1995. 12.
13. 總務處(The Ministry of Government Administration), 『官報』(Official Documents), Korea, 1948-1993.
14. 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992.
15. 大藏省(The Ministry of Finance), 『官報』(Official Documents), Japan, 1946-1993.
16. Chandler, A. D., Jr, *Scale and Scope - The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard University Press, 1990.
17. Cho, Dong Sung, “From Subsidizer to Regulator-The Changing Role of Korean Government”, *Long-Range Planning*, Vol. 25, No. 6, 1992, pp. 48-55.
18. Grinnell, Jr., R. M., *Social Work Research and Evaluation*(4th ed.), F. E. Peacock, Publishers, Illinois, 1993, pp. 304-316.
19. Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, California, Stanford University Press, 1982.
20. \_\_\_\_\_, *Industrial Policy Debate*, Institute for Contemporary Studies, 1984.
21. \_\_\_\_\_, “The industrial policy debate re-examined”, *Californian Management Review*, Vol. 27, No. 1, Fall 1984, pp. 71-89.
22. Komiya, R., M. Okuno, and K. Suzumura, *Industrial Policy of Japan*, Academic Press, 1988.
23. Lawrence, R. Z., *Can America Compete?*, Washington, D. C., The

- Brookings Institute, 1984.
24. Leone, R. A. and S. P. Bradley, "Toward an Effective Industrial Policy", *Harvard Business Review*, Nov. /Dec. 1981.
25. Lindbeck, A., "Industrial Policy as an Issue in the Economic Environment", *World Economy*, Vol. 4, 1981, pp. 391-405.
26. Okimoto, D. I., *Between MITI and the Market*, Stanford, California, Stanford University Press, 1989.
27. Okun, A. M., *Equality and Efficiency*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1975.
28. Porter, M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, N. Y., The Free Press, 1990.
29. Reich, R. B., "Why the U. S. Needs an Industrial Policy?", *Harvard Business Review*, Jan. /Feb. 1982.
30. Schumpeter, J. A., *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, 1934.
31. Scott, B. R., "Can Industry Survive the Welfare State?", *Harvard Business Review*, Sep. /Oct. 1982.
32. Thompson, G., *Industrial Policy - USA and UK Debates*, Routledge, London, 1989.