

규제연구 2003년 제12권 제2호

사업자단체와 정부간의 관계에 대한 연구

: 산업자원부 산하 조합 및 협회를 중심으로1)

김 준 기

(서울대 행정대학원 부교수)

본 연구는 유사한 이해관계를 가지는 개인 또는 기업들이 동질적인 집단이익의 추구를 목적으로 자발적으로 결성되어 운영되는 것으로 알려진 사업자단체와 정부간의 관계를 살펴보았다. 산업자원부 산하 188개 사업자단체와 정부간의 관계에 대한 실증 분석 결과 정부는 아직도 국가조합주의적인 사고에 기초하여 (1) '신산업'에 대해서는 새로운 사업자단체의 설립을 전략적으로 유도하고 있으며, (2) 사양산업에 대한 각종 정책적 개입(지원) 수단을 기존의 사업자단체를 통하여 집행하고 있으며, (3) 선별적인 육성이 불가능한 만큼 특정 산업의 규모가 성장하였을 경우 기존의 단체를 산업발전법 등 개별법통제하에 둘 수 있는 특별법인으로 전환하여 '준정부기관화'를 시도하고 있다. 이는 특정 산업의 구성원 이익을 대변하는 사업자단체 고유의 기능에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 이와 더불어 이들 단체에 대한 정부 위임업무도 책임성에 대한 논의 없이 진행되고 있어 문제를 부각시키고 있다.

핵심용어 : 정부-기업관계, 국가조합주의, 사업자단체, 규제

1) 본 연구의 진행에 있어 도움을 준 서울대 행정대학원 이민호 학생에게 감사의 뜻을 전한다.

I. 서론

사업자단체business association란 동종업에 종사하는 기업 및 개인이 집합적인 수단을 통하여 구성원의 효용을 극대화할 목적으로 결성하는 자발적인 민간단체로 알려져 있다(Shadlen, 2000). 사업자단체에 대한 연구는 주로 집단적인 이익을 정치적인 수단을 통하여 추구하는 이익단체interest group 또는 압력단체pressure group의 관점에서 연구되는 것이 보편적이다(Schmitter, 1974). 특히 산업조직론에서는 구성원의 경제이익 극대화를 위한 전략으로 담합collusion과 카르텔cartel 결성 그리고 진입장벽을 통한 단체의 반경쟁적인 기능에 초점을 두고 있다.²⁾ 구성원간의 “이해관계의 동질성과 유사성(사공영호·강휘원, 2001)”으로 인하여 사업자단체는 필연적으로 지대 추구적 특성을 보인다.

사회를 구성하는 다양한 조직organization 가운데 하나로서 회원들의 건전한 집합적 이익을 추구하기 위한 사업자단체의 자생적인 조직적 특성을 부각시키는 다원주의적인 시각은 한국적 맥락에서도 적합한 이론으로 받아들여지고 있다(김종민, 1986). 특히 시민사회의 활성화에 따른 민주적 사회 분위기 속에서 이익집단들의 결속이 용이해지면서 사업자단체의 설립이 크게 증가한 점은 다원주의적 시각을 뒷받침하고 있다. 이와 다른 시각은 사업자단체가 조합주의corporatism적 틀 속에서 구성원의 이익을 대표하는 이익대표자의 기능과 더불어 정책과정에서 정부와 다른 제도부문을 연결하는 매개자로서의 역할을 수행한다는 것이다(김순양, 1997). 특히 개발도상국의 경우 경제발전 과정에서 중요한 정부의 집행수단으로 부각되면서 이들은 정부의 직·간접적인

2) 공정거래위원회는 사업자단체의 금지행위를 보다 구체적으로 규정하고 사업자단체의 부정행위 방지 유도 및 합리적 기능 조장을 위해 '사업자단체운영지침'을 제정하여 운영하고 있다.

의도에 의하여 조직화되었으며 정부의 정책수단으로 활용되어 관변단체 또는 “정부기관적” 특성을 보일 수 있다(장달중, 1985).

물론 이러한 논의는 정부의 사회적인 역할을 각종 이해집단간의 갈등을 조정하는 중립적이며 기계적인 중재자 또는 협상가의 입장으로 해석하는 다원주의pluralism와 그 반대로 정부의 기능을 비중립적이며 자체적인 목적함수를 관철시키기 위해 타 제도부분을 통제하고 조정하는 기획가planner의 관점에서 접근하고 있는 (국가)조합주의와의 근본적인 차이에서 비롯된다. 본 연구의 문제의식은 사업자단체가 다원주의적인 측면에서 특정집단의 대표자적 역할을 수행하면서도 정책(집행)과정에서 국가조합주의state corporatism적 특성을 보이는 다소 이중적인 현상에서 시작된다. 이는 한국의 초기의 산업화과정(1960년대-1970년대)에서 이익대표자적인 기능보다는 정부의 지원을 통하여 조직화되고 정부정책의 보조적인 기능을 수행한 단순한 사업자단체의 역할에서 진일보하여 이제는 다원주의적인 환경에서 국가조합주의가 제공하는 독점권과 정책집행과정상의 유인동기를 동시에 누리고 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 사업자단체와 정부간의 관계가 동등한 파트너가 아닌 비대칭적이며 계층적으로 구조화되어 있는 조합주의적 특성을 보유한다는 가정 아래 양자간의 관계에 대한 실증적인 분석을 시도한다.

세계화와 경제 환경 등의 변화로 인하여 정부의 역할, 특히 산업정책이 시장에 대한 영향력이 급감하고 있는 현 시점에서 사업자단체에 대한 국가조합주의적 설명은 어떠한 의미가 있을까? 본 연구에서는 각종 조합 및 협회를 포함한 사업자단체들이 정부의 선별적인 특정산업에 대한 (산업)정책 추구에 있어 전략적인 역할을 하고 있으며, 특히 산업기술개발, 신산업 및 사양산업에 대한 정책적 (집행)도구로서 중요한 역할을 하고 있음을 보이고자 한다. 따라서 내생적으로 구성원의 이익 극대화를 추구하는 사업자단체가 1960-80년대의 조합주의적인 관점에서 정부의 정책적인 수단으로 활용된 것과 같이 여전히 일부 산업에서는 정부의 전략적인 정책도구로 ‘준정부기구화’되고 있음을 보이고자 한다(Hoods, 1991). 이를 위해 2002년 현재 산업자원부 산하 188개의 협회 및 조합을 연구 대상으로 선정하였다. 기획예산처(2001)의 자료에서 나타나듯이 산자부는 가장 많은 산하기관을 보유하고 있으며, 이는 정부와 사업자단체간의 조합주의적 관계를 살펴보기에 가장 용이하며 대표성을 가질 것이라는 점에서 산자부를 선택하였다.³⁾

3) 2001년 1월 현재 중앙정부부처 산하에 750개, 지방자치단체 산하에 256개의 총 1,006개의 사업자단체가 활동하고 있는 것으로 나타났으며, 그 회원수만으로도 267만 명, 1999년도 예산규모로 3조 1천억 원에 달하는 것으로 조사되었다(공정거래위원회, 2002).

이러한 연구목적을 구체화하기 위하여 본 연구는 (1) 한국을 포함한 아시아권 국가의 국가조합주의적인 틀에서 중간집단(intermediate organizations)의 이익대표자적인 역할과 정책집행적 역할을 재조명하여 보고, (2) 단일·비경쟁·강제·위계·정부통제 등으로 요약될 수 있는 (국가)조합주의적 특성이 국가와 사업자단체간의 관계에서도 나타나는지를 산업자원부의 188개 산하기관을 중심으로 정리해 보고, (3) 이를 기초로 하여 국가의 정책적 도구로서의 사업자단체의 진화과정을 살펴보기로 한다. 특히 고유한 국가의 특성을 고려한 개별국가적인 산업정책이 퇴색되고 있는 현시점에 정부가 전략적으로 어떠한 재원과 방법론을 동원하여 선별적으로 특정 산업을 지원하고 조정하는지에 대하여 사례를 중심으로 살펴본다.

II. 이론적 배경

1. 조합주의와 다원주의

사회의 구성원들의 욕구와 필요는 이익대표체계(interest representation system)를 통하여 정책과정에 입안된다. 다원주의(pluralism)와 조합주의(corporatism)는 제도화된 이익대표체계를 설명하는 상반된 이론들이다. 통상적으로 다원주의는 이익집단체계가 파벌적이며, 경쟁적이며, 적대적인 집단간에 입법과정에 영향력 행사를 위하여 노력하는 과정을 강조하고 있다(Schattschneider, 1960). 즉, 다원주의는 집단간의 정치적 경쟁을 통한 정책형성에 초점을 두고 있으며 정책집행에 있어서도 상향적이며 자발적인 참여를 통한 구성원간의 경쟁 및 계약체계를 강조하고 있다(Lowi, 1969). 한편 조합주의는 각종 이익집단이 국가단위에서 분야별로 특화되어 있으며, 계층적이며, 독점적인 상위조직에 의하여 조직화되어 구성원간의 합의에 의하여 의사결정을 하는 체계에 초점을 두고 있다(Crepaz, 1994). 따라서 조합주의는 구성원간의 협력, 의사의 합의과정, 목적지향적인 정책형성을 강조하며 정책집행에 있어서도 국가와 시민사회의 비대칭적인 협동 관계를 강조한다. 한편 국가와 이익집단간의 거시적인 관계에 있어 조합주의(corporatism)에 대한 Schmitter(1974: pp.93-94)의 정의에 따르면 “이익집단을 단일적(singular)이고, 강제적(compulsory) 가입을 요구하고, 비경쟁적(non-competitive)이고, 계층적으로 구조

화되어 있고 hierarchical ordered, 기능적으로 분화된 범주에 따라 조직화되어 있고, 국가의 공인 recognized 또는 허가 licensed 를 받고 있으며, 각 구성 집단의 리더선출과 국가에 대한 이익표명 interest representation에 대한 국가의 일정한 통제를 준수하는 대가로 각각의 이익범주 내에서 독점적인 대표권 representational monopoly 을 국가로부터 인정받는 이익대표체계 system of interest representation"이다. 따라서 조합주의에서는 구성원들의 정점조직 peak organization 을 통하여 이익표명이 됨으로 정책형성과정상의 거래비용의 최소화가 중요한 요인으로 작용하고 있다(Williamson, 1979). 같은 글에서 Schmitter(1974: p.96)는 다원주의를 “이익집단의 조직에 있어 다원화 multiple 되어 있으며, 자발적이며, 경쟁적이며, 비계층적으로 조직되어 있으며, 이익추구에 있어 자생적이며, 정부에 의하여 허가, 공인 또는 지원을 받지 아니하며, 각 구성원이 속한 집단의 리더선출과 국가에 대한 이익표명에 대한 국가의 일정한 통제를 받지 않고, 각각의 이익범주 내에서 독점적인 대표권을 행사하지 않는 이익대표체계”로 정의하고 있다.

국가 운영체계 또는 국가 거버넌스의 개념에서의 조합주의는 사회의 이익집단간의 갈등, 특히 조합주의에 대한 많은 이론적 발전이 있었던 서유럽 국가의 경우 자본가집단과 노동자집단간의 첨예한 갈등관계가 각각 수직적으로 통합되어 있으며 중앙집권적인 정점조직간의 사회적 파트너십을 통하여 해결할 수 있다고 믿고 있다. 이와 같은 조합주의에서는 이익집단들이 서로 경쟁하기보다는 국가주도하에 상호 타협하여 그들의 공동의 이해관계를 실현하고 상호협동적인 관계를 제도화시켜 “사회적 연대체계(배병룡, 1995)”를 형성하게 된다. 따라서 국가의 역할은 다원주의하에서와는 달리 이익집단을 지속적인 대화와 협상의 과정으로 이끌어내는 중개자 역할을 수행하게 된다. 정부가 주도하는 정책과정에 참여하는 이해집단 또는 정점조직은 독점적인 이익대변(대표)권을 부여받음과 동시에 구성원을 효율적으로 통제할 수 있는 정책적 도구를 보유하게 된다. 물론 이러한 정점조직의 형성과정과 이들이 사회적 연대체계에 참여하는 과정에 있어 정부의 (강제적) 역할에 따라 다양한 분류의 조합주의가 존재한다. 통상적으로 자유주의 이념에 기초하여 이익집단형성의 상향성 및 자율성, 정책과정에서의 자발적 참여 그리고 집행과정상 정부와의 대응한 관계를 강조함과 동시에 산업화과정에서 국가-자본가집단을 대표하는 정점조직-노동자집단을 대표하는 정점조직간의 3자모형은 서북부 유럽 국가의 경험에 기초를 하고 있으며, 이를 사회조합주의 social corporatism, 민주적 조합주의 democratic corporatism 로 부르고 있다. 김영래

(1995)는 사회조합주의를 “선진국의 다원주의적 양태를 상당히 흡수한 조합주의의 형태로, 국가로부터 이익집단들의 자율성이 보장되고 아래로부터의 점진적 진화발전을 특성”으로 하고 있기 때문에 현대국가에서 이익집단 정치를 발전시킬 수 있는 유용한 틀로 보고 있다.

그러나 노동자집단의 역할이 약하거나 배제된 상태에서 산업화과정을 겪은 신생산업국 Newly Industrialized Nations의 조합주의는 이러한 사회조합주의와는 상당한 차이점을 보이고 있다. 특히 정부와 이익집단간의 관계를 비대칭적이며 계층적으로 서술하기도 한다(Lehmbruch, 1984). 또한 Lehmbruch(1984)는 조합주의 개념 속에 Schmitter(1974)가 서술한 이익대표체계와 함께 정부정책의 형성 및 집행에 있어서의 사업자단체의 보조적 역할에 대하여 분석하고 있다. 즉, 그는 대부분의 사업자단체가 비록 정책형성 과정에서는 배제되고는 있으나 집행과정상의 역할이 증가하고 있음을 지적하고 있다. 따라서 국가조합주의는 권위주의적 조합주의라고 할 정도로 남미와 같은 제3세계의 권위주의 정치체제와 친화성을 가지고 있는 것으로 국가의 강력한 힘에 의하여 통제되는 이익집단체계를 의미한다. 이는 “국가가 이익집단을 사실상 종속화시키면서 각종 제도적, 법적, 행정적 장치를 통하여 이익집단들의 조직과 활동을 통제함으로써 국가의 정책목표를 달성하기 위해 이익집단들을 대중동원의 기제나 정당화의 도구로 이용(김영래, 1995)”하는 것이다.

다른 학자들도 이러한 현실적인 제약을 받아들여 일반적인 조합주의 개념에 수정을 가하고 있다. Pempel and Tsunekawa(1979)는 “노동이 배제된 조합주의”로 일반적인 유럽풍의 조합주의 모형을 수정하고 있고, 홍성걸(1993)은 “발전적 조합주의”로 표현하고 있다. 따라서 이익대표체계와 관련하여 특정분야의 이익을 독점적으로 대표하는 이익대표체계가 밑으로부터 상향적으로 이익집단들의 활동으로 자연적으로 나타날 경우를 사회조합주의로, 위로부터 하향적으로 국가의 지시로 나타날 경우에는 국가조합주의로 구분할 수 있다.

2. 국가조합주의의 부활과 준정부부문

국가조합주의는 한국 사회가 민주화와 개혁을 주창하기 이전까지 이익집단의 분석에 있어 유용한 분석 틀로서 논의되었다. 그러나 1980년대 이후 국가조합주의는 사회구조, 경제, 그리고 정치체제의 질적 변화에 따라 점차 퇴조되

였으며, 그 대신 다원주의적 시각에 따른 이익집단론이 분석의 틀로 주로 활용되었다. 이러한 규범적 접근과 달리 본 연구에서는 국가조합주의의 틀에 기초하여 실증적 접근 방식을 취하고 있는데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째로, 이익단체는 정부의 다양한 경제·사회·정치적 기능을 수행하기 위한 정책 도구로서 이용될 수 있다. 특히 개발도상국에서 정부는 산업화과정에서 직접 시장에 개입을 할 수 있는 기구나 수단이 부족하다(Davis, 1996). 반면 이익단체는 다수 회원의 결합체로서 집행과정에서 유용하게 활용될 수 있는 풀뿌리 조직grass-root organization의 특성을 갖추고 있다. 둘째로, 정부는 정치적인 통제 목적으로 이익단체를 만들어내기도 한다. 특히 특정 지역 또는 특정 인구학적인 대상에 대한 통제목적으로 이익단체를 설립하여 선전도구나 집행기구로 활용하게 된다. 셋째로, 정부는 사회 집단간의 경제적 수준을 조정하기 위한 목적으로 해당 집단을 통제할 수 있다. 특히 자본가집단과 노동집단간의 협상에 있어 대등한 협상환경 조성을 위해 새로운 집단을 정부의 의도에 따라 설립할 수도 있다. 정부는 업무위탁에 있어 많은 기업간의 경쟁을 유도하는 방식보다 협회에 위임하여 시장에서 발생하는 거래비용을 상당 부분 낮추려는 유인이 있다. 넷째, 사업자단체를 통한 자원의 배분은 파괴적 '과당 경쟁'으로부터 발생하는 서비스 수준의 질적 하락을 방지할 수 있다. 즉, 자원의 배분을 사업자들로 구성된 단체에게 위임하여 '효과적'인 분배를 유도할 수 있다. 마지막으로 정부는 사업자단체를 통하여 개별 산업을 통제할 수 있어 산업정책을 지속적으로 유지할 수 있다. 따라서 사업자단체를 포함한 이익단체의 생성과 관련하여 국가조합주의적 접근은 거래비용 분석이나 산업통제의 차원에서 상당한 적실성이 있는 것으로 보이며, 외형적으로 단체는 회원의 이익을 추구하는 사업자단체이나 종종 정부의 정책에 종속되어 운영된다(김준기, 2002).

국가조합주의 모형에 대한 관심이 다시 증가한 또 다른 이유로는 1980년도 후반부터 불기 시작한 신자유주의와 신거버넌스이론의 확산을 들 수 있다. 이에 따라 정부의 역할이 축소지향적으로 검토되면서 관료들간의 위기의식이 확산되었고, 이러한 과정에서 정부의 경우 중간조직을 통한 대안적인 공급체계를 검토하게 된다. 대안적 체제에는 비정부기구(NGO)를 포함한 민간(시장)기체의 활용과 더불어 다양한 유형의 준정부조직quasi-governmental organization 또는 준민간조직quasi-private organization의 역할이 강조되고 있다. 통상적으로 정부의 통제하에 있는 혼합조직의 활용은 정부부문의 확대를 의미하나, 영리 및 비영리조직에 의한 공공서비스 공급은 시장부문 또는 자발적 부문의 역할

이 증대함을 의미한다.⁴⁾ 이러한 과정에서 관료의 통제주의적 또는 편의주의적 사고는 새로운 조직 생성에 중요한 영향을 미치게 된다(Flinders and Smith, 1998; Hogwood, 1995; Hood, 1991). 관료정치이론에 의하면 정부관료는 민간조직에 위탁하는 방식보다 정부영역 내에서 통제를 유지하는 방식을 선호하여 새로운 준정부조직을 설립하게 된다(Hoods, 1991).⁵⁾ 이러한 정치경제적인 요인에 의하여 순수한 정부부문은 축소되고 공·사부문의 장점을 두루 갖춘 준정부부문이 성장하게 되었다(Seidman, 1988).

이러한 추세에 따라 (국가)조합주의적 관점에서 조합 및 협회 등을 포함한 사업자단체와 정부의 관계를 살펴보는 연구가 증가하고 있다(사공영호·강휘원, 2001; 김의영, 1998; 임학순, 1993; 하태수, 1997). 기존의 문헌을 살펴보면 우선 사공영호·강휘원(2001)의 연구는 사업자단체를 중심으로 정부간 관계를 단체의 조직방식이나 정부와의 상호작용을 통해 조합주의적 특성을 보인다고 설명하고 있다. 이들은 조합주의적 이익대표체제를 뒷받침하는 사업자단체의 설립이나 운영, 활동에 관한 규제들이 정부의 개혁노력에도 불구하고 그대로 존속하고 있음을 지적하고 있다. 임학순(1993)의 연구는 준정부조직에 대한 포괄적인 이해를 바탕으로 정부관료제가 준정부조직의 설립과정에서 직접 혹은 간접적으로 관여하였을 뿐만 아니라 준정부조직으로 하여금 업무, 재정, 인력 등의 핵심자원을 확보할 수 있게 함으로써, 준정부조직의 성장이 정부의 국가조합주의적인 배려 속에서 이루어졌음을 지적하고 있다. 정상호(2001)는 일본과 한국의 사업자단체와 정부간 관계를 분석함에 있어 유사한 조합주의적 관계를 가지고 있는 것으로 보이지만, 일본이 사회조합주의에 보다 가까운 반면 한국은 국가조합주의와 같은 권위주의적 허가형 조합주의(authoritarian-licensed corporatism)의 형태를 취하고 있다고 분석하였다. 하태수(1997)의 연구에서는 정보통신부 산하 준정부조직을 대상으로 단체의

4) 준정부조직(quasi-governmental organization)은 정부조직도 아니고 그렇다고 민간부문에도 속하지 않은 중간영역에서 공적인 기능을 수행하는 혼합조직체(hybrid organization)를 의미한다. 이러한 준정부조직은 공공재생산, 정책형성 기능(think-tank), 민간기업 지원, 바람직한 사회적 가치의 추구 등과 같은 다양한 공적인 기능을 수행한다(Decon and Monk, 2001). 그러나 정부간 관계에 있어서 준정부조직은 예산권, 인사권 등을 통해 정부에 강력한 통제를 받고 있으며 정부에 종속적인 측면이 많다.

5) 과거 학자들은 이러한 준정부부문을 제3자 정부(Third party government), 중간영역(Intermediate sector), 공사혼합영역(Mixed public-private sector), 비영리영역(Nonprofit sector), 비정부영역(Non-governmental sector), 황혼시대(Twilight zone), 회색영역(Grey area), 계약영역(Contracted sector), 그림자정부(Shadow Government) 등으로 칭하였다(임학순, 1993; McGill and Wooton, 1975; Emmert and Crow, 1988, Hood, 1991).

설립, 정부의 통제, 단체의 권한위임 등의 기준을 통해 준정부조직과 정부간의 국가조합주의의 특성이 나타남을 밝히고 있다. 김의영(1998)의 연구는 한국섬유산업협회를 사례로 하여 자본의 구조적이고 조직적인 힘이 정부와 사업자단체간의 관계에 영향을 미칠 수 있음을 주장하고 있지만 역시 기본적으로 정부와 협회/조합간의 관계를 국가조합주의적인 관점에서 분석하고 있다. 배병룡(1995)은 공공정책이 국가기관에 의해서만 집행되기 어려운 측면이 있기 때문에 제2부문과 제3부문에 의존하고 있고 이를 농업정책에 있어 정부의 보조적 역할을 하고 있는 농업협동조합의 역할을 중심으로 논의하고 있다. 마지막으로 김준기(2003)는 사업자단체를 준정부조직 또는 공·사 혼합조직체Mixed public-private organization로 보고 공공성, 민간성, 독립성, 책임성 그리고 합법성 등의 모든 면에서 중간적quasi 특성을 갖는다고 보고 있다. 준정부조직은 공공영역과 시장영역의 중간에 위치하다 보니 운영에 있어서도 중도적인 가치를 추구하나, 일반적으로 정부와 관계에 있어 위임받은 공적기능의 중요성, 정부예산의 지원 여부 그리고 정부의 제도적인 통제체도의 존재 여부에 따라 영향을 받고 있음을 분석하고 있다.



Ⅲ. 실증 분석

1. 연구 방법론

본 연구는 정부부처 가운데 산업자원부와 '산하' 사업자단체의 관계에 대한 사례연구이며 크게 세 가지 방법을 통해 사업자단체와 정부간의 관계를 살펴 보고자 한다. 우선 사업자단체의 설립 및 운영에 관한 각종 정부규제를 분석하여 정부가 사업자단체를 통제할 수 있는 공식적 수단에 대하여 검증한다. 다음으로는 산자부 주요사업의 추진에 있어 각 사업자단체의 산업정책적 역할을 실증적으로 분석한다. 특히 특수법인, 지정사업자단체, 비영리법인 등 사업자단체 유형별로 산자부 정책집행과 정부와의 관계에 있어 어떠한 차별성이 존재하는지 분석한다. 이를 위해서는 (1) 산자부 주요사업의 추진에 있어 사업자단체의 역할을 분석하고, (2) 산업자원부의 세입세출결산보고서에 나타난 사업내용 가운데 사업자단체의 지원과 관련되는 부분을 살펴보는 한편, (3) 시행령, 고시 등의 법령에서 나타난 사업자단체에 대한 정부 권한의 위탁내용을 정리한다. 마지막으로 사업자단체의 형성 및 진화에 대한 구체적인 사례연구를 통하여 정부가 어떠한 방식으로 영향력을 행사하고 있는지에 대하여 연구한다.

2001년 말 현재 산업자원부에 등록되어 있는 동종업에 종사하는 사업자들이 설립한 188개의 (민간)협회 및 조합들이 본 연구 대상이다. 이들은 산자부 자체 분류방식에 따라 사업자단체를 '특수법인', '경제단체', '사업자단체', '민법상 비영리법인'으로 구분하고 있다(산업자원부, 2002).⁶⁾ '특수법인'은 투자출연기관, 경제단체 이외의 특별법에 의해 설립된 법인을 의미한다. '경제단체'는 대한상공회의소와 대한무역협회, 전국경제인연합회를 포함한다. '사업자단체'는 「산업발전법」, 「에너지이용합리화법」, 「액화석유가스의안전및사업관리법」 등의 개별법에 의해 산업자원부의 인가를 받아 설립된 단체를 지칭한다. 마지막으로 '민법상 비영리법인'은 민법 제32조에 따라 자발적으로 설립된 법인단체를 의미한다. 산자부 분류방식에 따르면 2001년 현재 4개 특수법인, 3개 경제단체, 47개 사업자단체, 그리고 134개 비영리법인으로 구분할 수 있다(<부록 1>).

2. 사업자단체와 정부간 관계 분석

6) 산자부의 자료(2002)에는 정부가 지원하는 진흥원, 표준협회, 대한상사중재원 등이 포함되어 있었으나 본 연구에서는 개인 및 사업체 회원을 둔 사업자단체로 분석대상을 제한하였다.

(1) 사업자단체의 설립 및 운영에 대한 정부의 통제

사공영호·강휘원(2001)은 사업자단체와 정부간의 국가조합주의적 관계형성 여부를 검토하기 위하여 Schmitter(1974)의 조합주의적 정의를 활용하여 사업자단체들의 단일·비경쟁·강제·위계적 특성 여부를 분석하였다. 이들은 우선 “설립과 가입을 정부가 법으로 강제하거나, 또는 법에 설립근거, 위탁사무, 권한 등을 규정하여 법적으로 사업자단체의 설립과 활동을 뒷받침해왔다”고 주장한다. 사공영호·강휘원(2001)은 사업자단체의 설립 및 운영에 관한 각종 정부규제를 실증적으로 분석함으로써 사업자단체의 단일·비경쟁·강제·위계 등의 조합주의적 특성이 많은 단체에서 나타나고 있음을 입증하고 있다.

사업자단체의 설립 및 운영에 관한 법적 근거를 살펴보면 사업자단체 유형별로 다른 기준이 적용되고 있음을 알 수 있다(<표 1>). 산자부의 정의에 따른 ‘사업자단체’의 설립 및 운영에 있어 정부의 주도적인 역할은 관련 법안에 명시되어 있다. 「산업발전법」 제38조에 의하면 “사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 산업자원부 장관의 허가를 받아 업종별로 당해 업종의 사업자단체를 설립할 수 있다”고 규정하여 업종별 단일체계를 암시하고 있으며, 다른 개별법에서도 같은 규정을 정하여 시행하고 있다. 또한 정부는 사업자단체의 정관 기재사항, 운영 및 감독에 관한 사항을 대통령령으로 규정하여 사업자단체에 대한 통제권을 확보하고 있다. 특별법에 근거하여 설립된 특수법인의 경우 정부는 설립에서부터 운영에 있어 사업자단체와 유사한 수준의 통제권을 행사하고 있다. 한편 민법상의 비영리 사업자단체도 사업계획서, 이사회 의결사항과 정관변경 사항을 주무부처에 보고할 의무가 있으나 통제수준은 다른 단체보다 낮은 편이다.

<표 1> 사업자단체의 설립 및 운영의 법적 근거

	적용 법률	정부의 통제
특수법인	특별법	설립 및 운영에 대한 통제 (특별법상 법인)
경제단체 ⁷⁾	개별법, 민법	설립 및 운영에 대한 통제 (특별법상 법인, 비영리 사단법인)
사업자단체	특별법 (산업발전법 등)	업종별 산자부장관의 허가 및 운영에 대한 통제 (특별법상 사단법인)
비영리법인	민법	산자부 주무부서에 등록 및 사업보고 의무 (비영리 사단/재단 법인)

사업자단체와 정부간의 긴밀한 관계는 정관에 나타난 단체의 설립목적을 통해서도 알 수 있다. 한국난방시공협회와 한국철도차량공업협회가 그러한 예이다. 한국난방시공협회의 경우, “정부 에너지이용합리화 사업에 적극 참여하여 국가발전에 기여한다”는 식으로 정부 정책에 대한 긍정적 참여를 단체의 목적으로 삼는다고 밝히고 있다. 한편 한국철도차량공업협회의 경우에도 “철도차량산업에 관한 정책의 입안 및 수행에 적극 협조함으로써”라고 해서 명시적으로 단체의 설립목적에서 정부에 대한 정책 순응의 입장을 밝히고 있다.

정부는 또한 사업자단체에 대한 감사를 통하여 운영에 대한 통제를 행사하고 있다. 산자부의 감사담당관실은 각 사업자단체에 대한 감사를 3~4년의 주기로 실행하고 있다. 2002년의 경우 산자부는 보조금 지원의 여부를 떠나 벤처협회 등 12개 사업자단체에 대한 감사를 실시하였다. 감사결과를 살펴보면 직제, 인사, 회계 및 보수규정 등 제반규정에 대한 지적뿐만 아니라 자금 운영, 사업 및 사업비 운영 지침, 외부위탁 기준 등 단체의 고유한 경영 영역에 대한 지적을 하고 있었다. 그 예로 벤처협회에 대한 감사결과 ‘2002 벤처기업 대상’업체 실사비용 산출근거의 불합리함을 지적하였으며, 2002년 6월 산자부의 한국전기산업진흥회에 대한 감사에서는 단체의 사업성과에 대한 감사보다는 퇴직금 누진제도의 개선, 연·월차 휴가제도의 개선, 회계업무 처리 부적정 등 단체운영 자체에 대한 지적을 하고 있다. 이는 사업자단체에 대한 정부의 통제의도를 보여주는 것이라 볼 수 있다.

(2) 사업자단체의 산업정책적 역할

1) 주요정책의 대행업무

<표 2>는 산자부가 2002년에 추진한 14개 주요 산업에 대한 정책과 정책 집행과정에 있어 사업자단체의 역할을 요약하고 있다. 산자부는 2002년 현재 17개 부문에 대한 ‘산업정책’을 추진하고 있으며 보조금 지급, 시설재에 대한 저금리 융자, 기술개발에 대한 보조, 인력개발 지원, 기술개발 인프라 지원 등 다양한 방법으로 14개 주요 산업에 대한 지원정책을 시행하고 있다. 특이한 점은 이러한 주요지원사업의 집행에 있어 사업자단체들이 중요한 역할을 하고 있다는 것이다. 이들은 사업신청서 접수, 사업자 선정, 평가 및 사후 관리 등에 이르기까지 다양한 ‘산업정책(집행)적’ 역할을 수행하고 있는 것으로

7) 경제단체 중 대한상공회의소는 특별법에 의거 설립되었으나 전경련과 무역협회는 민법상 비영리 사단법인의 형태로 설립되었다.

조사되고 있다. 이러한 ‘이권’의 부여는 사업자단체로 하여금 단일·비경쟁·강제·위계적인 조합적인 특성을 보이는 중요한 요인으로 작용하게 된다. 특히 용자 및 기술정책지원사업에 있어 사업자단체에 지원사업자 선정권을 부여함으로써 정부는 사업자단체로 하여금 이익대표자적인 입장보다는 정부정책을 집행하는 준정부기관(quasi-autonomous governmental organization: Quago)의 기능을 택하도록 강제하고 있다(Weir, 1995). 또한 이러한 사업자단체를 통한 조합주의적 특성은 부품소재, 일반기계, 철강, 섬유, 신발 등 기존의 산업과 더불어 전자, 전기, 반도체공학 등 첨단사업에 이르기까지 전반적으로 모든 산업 분야에 나타나고 있다.

〈표 2〉 산자부 산업별 주요정책과 사업자단체의 역할⁸⁾

8) 사업자단체 가운데 * 표시가 되어 있는 단체를 중심으로 분석하였음.

분야	산업정책 내용 (지원액)	사업자단체	대정부 단체역할 ⁸⁾
부품·소재산업	기술력 제고 사업 및 인프라구축('03년 1,753억)	한국부품소재투자기관협의회 한국전기산업진흥회(*)	부품·소재산업 지원기금 운영 기타 정부위탁 사업
일반기계	인프라기반사업 기술개발지원사업 교육인프라지원사업 신공정개발사업 ('03년 930억 원)	한국기계산업진흥회(*) 한국공작기계공업협회 한국봉제기계공업협회 한국기계공제조합 한국베어링공업협회 한국섬유기계협회 한국가스석유기계협회 한국광학기기협회 한국건설기계협회 한국엘리베이터협회	산업기술개발기금 (기계부분)운영, 교육훈련(정부위탁), 정부포상 추천
항공우주산업	기술력 제고 및 제품 개발 (120억 원)	한국항공우주산업진흥협회 항공우주기술연구조합(*)	항공기 부품개발사업 자금 운영(사업자 선정 및 관리)
자동차산업	차세대 기술/공정개발	한국자동차공업협회	정부지정 통계업무
조선산업	차세대 기술/공정개발	한국조선공업협회	정부지정 통계업무
철강산업	차세대제철기술 개발사업 (90-04년 222억 원) 극청정 신철강 공정기술 개발(02-07년 174억 원) 차세대 구조용 강재개발 등 (02-10년 4426억 원)	한국철강협회(*) 한국비철금속협회	산업기술개발 용자사업 접수기관 통계업무 및 사업자단체의 교육 기능 중심으로 운영
석유화학산업	기술개발 및 기술인프라구축사업 (03-12년 1,370억 원)	한국석유화학공업협회 한국정밀화학공업진흥회(*) 한국비료공업협회 화학벤처기업협회	특정물질사용합리화기금 운영 산업기술개발 용자사업 접수기관
섬유산업	기술개발 및 인프라 구축사업 (99-03년 3,670억 원)	한국섬유산업연합회 대한방직협회 한국화섬협회 한국소모방협회 한국 의류산업협회 대구경북섬유산업협회(*) 등	산업기술개발용자사업중 자본제시제품개발사업자 금(대구섬유소재) 운용
신발산업	기술개발, 기술인력 지원, 공정개발 등 ('00-04년 414억 원)	한국신발산업협회	산업기반기금 고부가가치 지원사업 및 지역산업 균형발전 사업 접수기관
디지털산업	기술개발	한국전기산업진흥회(*)	산업기술개발자금, 중전기개발자금 운영 정부지정 통계업무
전자산업	기술개발 ('03년 1,753억 원)	한국전자산업진흥회(*) 한국전자공업협동조합 (중소기업)	산업기술개발자금, 산업기반기금, 국산전자기기 구매자금, 대외경제협력자금 및 해외시장개척금 운영, 정부 통계 지정업무
반도체광		한국반도체산업협회	

<표 3>은 보다 구체적으로 산자부의 주요 지원정책에 있어 사업자단체의 역할을 정리하고 있다. 특히 산자부가 추진하는 6개의 주요 지원정책 가운데 에너지자원사업 특별회계를 제외하고는 사업자단체가 ‘(총괄)관리단체’ 또는 ‘취급기관’으로 사업계획서 접수, 평가, 선정, 용자액 결정, 사후관리 등의 지원정책의 집행에 있어 핵심적인 기능을 하여 정부를 대행하고 있다.⁹⁾ 이 중 산자부의 핵심 산업지원정책이라 할 수 있는 ‘산업기술자금지원사업(2003년 약 1조 원)’과 ‘산업기반자금사업(2003년 3,581억 원)’의 세부사업 추진에 있어 사업자단체와 연구조합의 역할은 중요하다. 특히 전자의 핵심사업인 ‘산업기술개발사업’과 ‘산업기술개발용자사업’의 시행에 있어 정부는 용자사업의 신청접수 및 용자금 취급기관으로서 각 산업별 사업자단체를 지정하고 있다. 2003년에만 총 7,046억 원이 투입되는 두 사업은 한국기계산업진흥회를 비롯하여 한국전자산업진흥회, 한국전기공업진흥회, 한국섬유산업연합회, 한국정밀화학공업진흥회 등이 정부의 기술개발용자사업에 대한 추천권을 갖고 특정 기업에 대한 용자를 결정하고 있다. 또한 항공우주기술연구조합은 정부의 항공우주기술개발사업의 전담기관으로 과제발굴에서 사업자 선정, 사업수행 관리 및 정산 등의 업무를 대행하고 있다. 한편 한국정밀화학공업진흥회는 산자부의 특정물질사용합리화기금을 운영하고 있으며 한국철강협회, 한국신발산업협회 등은 산업기술개발자금지원사업 접수를 정부를 대행하여 수행하고 있다. 또한 산업기술자금사업에서도 가장 많은 예산이 투입되는 ‘산업기술기반조성사업(3,515억 원)’의 추진에 있어 각종 사업자단체는 세부주관기관으로 특정 기술기반개발에 있어 참여기관 결정 및 각 참여자의 역할 배분 등 중요한 역할을 수행하고 있다.

이러한 과정에서 특이한 점은 많은 사업자단체 중에서도 산자부의 정의에 의한 특별법인과 산업발전법 등에 의하여 설립된 ‘사업자단체’의 비중이 이러한 사업집행에 있어 다른 비영리단체로 등록된 사업자단체보다 크다는 것이다. 이는 특히 용자사업 등의 금융적 업무 및 선정업무 등 공적인 기능의 위탁에 있어 정부는 통제권이 확보된 준정부기관화된 단체에 대한 선호도를 보여주고 있다.

9) 산업발전법 제28조의 규정에 의한 산업기반자금운용규정(산업자원부고시 2002-78호)에 따르면 취급기관은 산업기반자금의 용자사업에 관한 취급업무를 수행하는 산업기반자금지원계획상의 기관으로 자금용자신청서 접수, 사업계획의 내용이 미비할 경우 보완 요구, 용자사업자를 선정, 자금용도를 시설자금과 운전자금으로 구분하여 지원액을 결정, 사업계획의 변경 허가, 용자사업의 사후관리 등의 기능을 수행한다.

〈표 3〉 산자부 주요 지원사업과 사업자단체의 역할

자금지원 사업 유형	세부사업	사업자단체(협회/조합)	역할
1. 산업기술자 금 지원사업	1) 산업기술개발(9개사업) (03년 5,446억 원)	산업기술연구조합	주관기관: 협약관리, 인력/시설/행정지원, 사업비관리, 평가
	2) 청정생산기술개발사업 (03년 390억 원)	산업기술연구조합	주관기관: 상동
	3) 산업기술기반 조성사업 (03년 3515억 원)	산업기술연구조합 사업자단체	주관기관: 상동
	4) 지역기술혁신센터 (310억 원)	산업기술연구조합	주관기관: 상동
	5) 산업기술개발용자사업 (1600억 원)	한국전자산업진흥회 한국전기산업진흥회 한국섬유산업진흥회 한국정밀화학공업진흥회 한국발명진흥회 대구경북섬유산업협회 한국기계산업진흥회 한국금형공업협동조합	취급기관(사업계획 서 접수, 용자사업자 선정, 통보 및 관리)
2. 산업기반자 금 시설용자사업 (03년 3,581억 원)	1) 신성장사업 (1)부품소재산업 (03년 450억 원) (2)지식기반사업 (03년 500억 원)	한국기계산업진흥회 (각 협동조합) 항공우주산업진흥회	취급기관: 상동 (접수기관) 취급기관: 상동
	2) 지역산업균형발전 (03년 1098억 원)	대구경북섬유산업협회, 한국광산업진흥회 등	취급기관: 상동
	3) 산업인프라구축사업 (1)유통합리화(468억 원) (2)산업단지활성화(190 억 원) (3)환경친화적 산업기반 조성 (275억 원) (4)산업정보화기반구축 (100억 원)	대한상공회의소 한국산업단지공단 한국기계산업진흥회 한국전자거래협회	취급기관: 상동
	3. 산업정보DB 구축사업	한국전자거래협회 등 4개 기관 지원	지원대상
4. 특정물질사 용 합리화사업 (03년 68억 원)	한국정밀화학공업진흥 회	취급기관: 상동	
5. 무역기반사 (03년 115억 원)	한국전시산업진흥회	취급기관: 상동	
6. 에너지자원 사업특별회계	1) 도시가스공급배관 건설자금지원(27억 원)	한국도시가스협회	사업평가 및 신청서류 발급
	2) 도시가스시설 개선자금지원(181억 원)	한국도시가스협회	사업평가 및 신청서류 발급
	3) 검사기관시설 개선자금지원(9억 원)	한국가스전문검사기관 협회	사업평가 및 신청서류 발급
	4) 가스유통구조 개선사업(130억 원)	한국LP가스공업협회 한국LP가스집단공급업 협동조합	사업평가 및 신청서류 발급

<표 4>에 나타난 바와 같이 한국기계산업진흥회, 한국전자거래협회, 생물산업협회, 한국광학기기협회 등의 사업자단체가 주도적인 역할을 하는 연구개발사업에 대한 정부 지원액이 2001년도에만 300억 원을 넘어서고 있다. 또한 다수의 사업자들이 동 업종의 연구조합을 결성하여 주로 신기술 분야의 정부지원을 독점하고 있다. 비록 연구소 조직에 가까운 형태 및 기능을 보이지만 결국 특정 업종의 사업자들이 자신들의 이익을 위해 정부의 법령에 의거 조직된 준사업자단체라는 점에서 이들에 대한 상당한 지원도 결국 사업자단체와 정부간의 관계를 정부주도의 일방적인 의존관계로 형성하게 하는 주요한 요인이라 할 수 있다. 이러한 신기술 분야에 대한 지원이 사업자단체를 중심으로 집행되는 이유는 (1) 정부의 집행 수단의 미비, (2) 지원 산업의 자금 배분을 해당 사업자단체에 일임함으로써 '전문성' 및 '공정성'을 확보할 수 있고, (3) 자금 배분에 대한 책임을 제3자에게 '전가'할 수 있기 때문이다.



〈표 4〉 산업기술기반조성사업과 관련한 협회 및 조합의 참여현황(2001)

단체명	사업명	정부지원액 (백만 원)
한국기계산업진흥회	부품소재기반구축사업	150
한국전자거래협회	전자상거래기반구축사업	19,255
생물산업협회	국제협력기반구축사업	250
한국광학기기협회	레이저발전기 및 응용시스템 개발사업	6,180
한국신철강기술연구조합	연속주조설비설계기술개발	18,736(98-03)
한국신약개발연구조합	광학활성물질의 의약품 생산기술 개발	10,425(98-03)
한국IC 카드 연구조합	IC카드 개방형 전자화폐시스템 개발	10,956(99-04)
한국뉴미디어연구조합	NIPC 기술개발	10,555(99-04)
한국영상기기연구조합	대화형 미디어 솔루션 개발	37,973(00-04)
한국계측기기연구조합	디지털첨단 계측기기 개발사업	8,786(01-04)
한국어어른냉동기기연구조합	환경친화적 자연냉매를 적용한 냉난방시스템의 개발	5,396(01-04)
로보틱스 연구조합	퍼스널 로봇 기반기술 개발	14,826(01-04)
항공우주기술개발연구조합	항공우주기술개발	60억 원(03년)

그 외에 정부는 사양산업으로 지정된 영업산업에 대한 지원을 목적으로 조성된 702억 원 규모의 영안정기금을 영업협동조합을 통하여 천일염전 폐전업체에게 지원하고 있으며, 한국섬유직물수출입조합은 섬유협정상 쿼터량 운영을 대행하고 있다. 그리고 2002년 정부는 기계·플랜트, 조선, 자동차, 철강, 석유화학, 섬유패션 등 사양산업으로 취급받는 「주력기간사업의 차세대성장동력발전전략」을 추진하기로 결정하였다. 구체적인 추진방법으로 기술개발 지원, 교육인력 및 인력기반확충, 신시장의 공동개척 등의 분야에서 정부와 사업자단체의 공동전략을 강조하고 있어 향후에도 지속적으로 정부 산업정책의 집행수단으로 사업자단체와의 밀접한 관계의 유지를 암시하고 있다.

산자부의 사업자단체 지원은 사양산업과 신기술 분야에 국한되는 것이 아니

라 해외전시회 참가 및 무역정보 확산을 통한 수출증진 및 기술력확산사업을 위해서도 사업자단체들을 지원하고 있다.¹⁰⁾ 이 중 가장 규모가 큰 사업은 33개의 수출유관단체에 대한 43.5억 원의 보조금 지급이며 이외에도 「생활산업 기술력향상사업」 차원에서 한국섬유산업연합회, 한국패션협회, 한국유행색산업협회 등을 지원하고 있다. 한편 한국의류산업협회, 한국섬유직물수출입조합, 한국생활용품수출조합 등은 무역정보 확산지원사업의 일원으로 연간 2.5억 원을 지원받고 있다.

정부의 신기술산업 및 사양산업을 포함한 산업정책의 추진에 있어 사업자단체가 중요한 역할을 하는 것은 정부의 입장에서는 산업지원정책에 대한 집행기능이 필요하기 때문이며 사업자단체는 해당 업계의 발전과 업계 내에서 가지는 단체의 주도권을 확보할 수 있기 때문이다. 이러한 국가조합주의적 특성은 사업자단체라는 이익대표체계를 통한 정부의 사회적 통제기제를 확보함과 동시에 한국의 경우에는 정부의 산업정책의 유용한 수단으로 활용되고 있어 특이하다고 할 수 있다. 그러나 융자업무를 비롯한 정부업무의 수탁은 해당 사업자단체가 업계에서 가지는 주도권을 확보함과 동시에 업계의 진입장벽을 높일 수 있어 불공정거래금지행위에 저촉될 수 있다. 특히 이러한 중요한 공적 기능이 정책집행상의 투명성과 책임성을 확보하지 않은 상태에서 사업자단체에 위임되고 있는 점은 향후 정책에 제고가 필요가 있는 부분이다.

2) 기타 정부위탁 대행업무

<표 5>는 자금지원업무를 제외한 정부업무의 위탁과 관련하여 사업자단체와 정부간의 관계를 요약하고 있다. 「산업발전법」 제39조 5항은 사업자단체는 “산업자원부장관이 당해 업종의 발전을 위하여 위탁한 사업”을 수행할 수 있다고 명시하고 있다. 이러한 법적 기반 아래 1997년 이후 지금까지 산자부는 통계업무를 포함한 총 5건의 업무위탁을 7개 사업자단체를 통해 위탁하고 있다. 사업자의 등록과 시공확인에서부터 산업통계의 작성에 이르기까지 정부의 업무를 위탁하는 데 있어 사업자단체는 유용한 수탁기관으로서 정부와 관계를 맺고 있는 것으로 나타난다.

그 예로 한국전기산업진흥회는 수입선 다변화 품목 추천업무, 외화대출 운용상 시설채에 대한 국산불가 확인업무, 관세분할 납부에 따른 국산불가 확인업무, 산업기술개발자금 취급업무, 전기산업 품질경영 추진업무 등을 국가로부터 위탁받아 운영하고 있다. 특이한 사안은 민법상 비영리 사단법인으로

10) 이미 언급된 산자부 주요산업정책 이외 산업에 대한 지원임.

1990년에 설립된 한국전기공업협회가 불과 1년 만인 1991년에 특별법상의 사업자단체인 한국전기산업진흥회로 변모했다는 점이다. 이는 정부가 중요한 정부업무의 위탁에 따른 통제권을 확보하기 위한 방법으로 특별법인을 선호했기 때문이다. 따라서 사업자 공동이익을 추구할 목적으로 설립된 이익대표체제적인 특성을 지닌 사업자단체의 성격을 정부의 정책의지로 전환시켰다는 점은 특이하다고 할 수 있다. 또한 대한전기협회와 같이 이미 설립되어 사업자단체로 안정된 이익 추구를 하는 단체보다 정부가 신생 사업자단체를 주도적으로 설립하고 '정책집행기관화'하는 점은 거래비용 측면에서도 생각해 볼 수 있을 것이다. 즉, 기존의 이익을 대표하는 자발적인 사업자단체보다 정부가 손쉽게 통제할 수 있는 신생단체를 특별법인으로 전환시켜 통제하는 것이 훨씬 용이하였을 것이라는 점이다. 마지막으로 정부는 중소기업이 생산한 제품의 안정적 판로 확보를 보장하기 위하여 중소기업청장이 지정·공고하는 물품을 정부, 지자체 및 정부투자기관 등 공공기관이 구매할 때에는 관련 협동조합과 수의계약을 체결하여 조달하도록 하고 있다. 이는 중소기업의 안정적인 판로의 확보 이외에 특정 산업의 정점조직에 특혜를 부여함에 따라 산업 내의 통제권을 확보하려는 의도로 엿보인다.



〈표 5〉 산자부 고시에 나타난 특정협회에 대한 업무위탁 사례

고시번호	수탁 단체	업무내용
제1997-185호	광양산업단지 입주기업체협의회	공업 배치 및 공장 설립에 관한 법률 시행령 제5조에 의한 산업단지 관리업무
제1999-74호	한국열관리시공협회	에너지이용합리화법 제55조 및 열사용기자재관리규칙 제25조의 규정에 의한 온수보일러 및 축열식전기보일러의 설치시공확인업무
제1999-83호	한국전기공사협회	전기공사업법 제32조 제2항 및 동법 시행령 제15조 제2항의 규정에 의한 전기공사업 등록신청의 접수, 전기공사업 정보의 종합관리 및 제공, 공사업자의 시공능력의 평가·공시 등의 업무
제1999-94호	한국전기공사협회	전기공사업법 제32조 제3항 및 동법 시행령 제15조 제3항의 규정에 의한 전기공사 기술자에 관한 경력관리업무
제2002-2호	한국기계산업진흥회 한국전자산업진흥회 한국섬유산업연합회 한국철강협회 한국석유화학공업협회	부품·소재 전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법 시행령 제49조 제3항 및 부품·소재통계조사규칙 제8조의 규정에 의한 부품·소재 통계작성 업무

(3) 사례 분석

정부의 사업자단체에 대한 통제의도를 법인체 전환과정과 관련된 몇 가지 사례를 통하여 유추해 볼 수 있다. 먼저 한국전자산업진흥회는 1976년 「민법」 제32조에 근거하여 일반 비영리민간단체로 설립되었다. 그러나 같은 해, 전자공업진흥법 규정에 의해 전자공업진흥기관으로 지정되었다. 이후 1986년 「공업발전법」 규정에 의해 ‘사업자단체’로 지정되었다. 진흥회는 전자산업에 관한 조사 및 정보제공의 기능이라는 사업자단체의 고유한 활동 외에도 산업진흥을 위한 정책자금 지원의 기능을 담당하고 있다. 따라서 진흥회는 산업기술개발자금, 산업기반기금, 국산전자기기 구매자금, 대외경제협력자금 및 해외시장개척금 등의 정책자금의 운영을 책임지고 있다. 한국전자산업진흥회의 성장과정에서 주목해야 할 부분은 1976년 민법에 의한 비영리기관으로 설립된 이후 같은 해 바로 전자공업진흥법의 규정을 통해 전자공업진흥기관이라는 특별법인으로 전환되었다는 점이다. 이후 통계청에 의해 공식 통계기

관으로 지정되고 산자부로부터의 각종 위탁업무를 수행하는 과정에서 한국전자산업진흥회는 사업자단체로서 정부와 밀접한 의존관계를 맺게 되었다.

한국기계산업진흥회도 이러한 사례의 하나이다. 1968년 상공부 주최로 열린 전국기계제조업자대회를 통해 1969년 한국기계공업진흥회로 설립되었다. 이후 1981년 기계공업진흥법에 의해 한국기계공업진흥회는 특별법인으로 전환되고 산업설비수출촉진 업무를 위탁받는 등 정부와의 밀접한 관계를 유지해 오고 있다. 2002년 정부정책자금 지원과 관련하여, 산업기술개발자금 700억 원과 산업기반자금 160억 원, 자본재 부품소재산업 육성을 위한 시설자금 및 운전자금에 대한 700억 원, 환경친화적 산업기반조성 분야와 관련한 235억 원의 자금지원 등 총 1,800억 원에 달하는 막대한 자금운영을 담당하고 있다.

위의 두 가지 사례에서 민법상 비영리법인을 정부가 사업자단체로 개편하고 계속적인 업무위탁 등을 통해 정부와 긴밀한 관계를 유지한 데 반해, 한국광산업진흥회는 초기부터 정부의 정책집행을 위하여 설립된 사업자단체의 한 유형이다. 1999년 산자부에서는 광주의 광산업을 발전시키기 위한 정부지원 방안을 확정시켰다. 이듬해 2000년 광산업 육성, 진흥을 위한 행정지원과 광관련 업체 유치 및 재정적 지원의 업무를 목적으로 한국광산업진흥회가 설립되었다. 결국 특정 지역의 특정 산업을 육성하기 위한 정부 정책에 대한 집행수단으로서 관련 협회가 생성되었으며 특별법인으로서 정부와 밀접한 관계를 맺고 있다.

산자부 산하의 사업자단체들 가운데 특히 특별법인 형태의 단체들은 다른 협회 및 조합 단체들에 비해 정부와 훨씬 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 정부에 있어서는 효과적인 정책집행 수단의 측면을 확보하고 통제할 수 있다는 점에서 이득이 될 수 있다. 한편 사업자단체의 입장에서는 정부업무 위임을 통한 공식적인 권위의 부여와 정책자금 운영이라는 막강한 권한을 통해 업계의 이익을 추구할 뿐만 아니라 잠재적인 진입장벽을 구축할 수 있다는 점에서 이득이 된다. 주목할 점은 정부가 정부 업무의 위탁이나 정책자금의 지원 등의 공공 업무를 사업자단체에 위임하면서 그만큼의 정부정책의 순응을 단체에 요구한다는 것이다. 따라서 민법상 비영리법인을 산자부의 인가를 받은 사업자단체로 전환시키거나 혹은 특별법을 통해 특별법인으로 전환시키는 것은 정부가 민간단체인 사업자단체를 보다 정부에 가까운 준정부조직 또는 정부집행기관으로 전환하고 있음을 의미한다.

IV. 결 론

본 연구는 유사한 이해관계를 가지는 개인 또는 기업들이 동질적인 집단적 이익 추구를 목적으로 자발적으로 결성되어 운영되는 것으로 알려진 사업자단체와 정부간의 관계를 살펴보았다. 산업자원부 산하 188개 사업자단체와 정부간의 관계에 대한 실증 분석 결과 이들의 관계는 대칭적이기보다는 정부우월형 비대칭관계로 나타났으며, 수평적인 협력관계이기보다는 용자 및 지원사업 등을 통한 수직적이며 위계적인 관계로 조사되었다. 우선 비영리단체로 등록된 사업자단체를 제외한 협회와 조합의 설립 및 운영에 있어 정부가 주도적인 역할을 하고 있음을 관련 법안과 사례를 통하여 확인할 수 있었다. 보다 중요한 점은 정부가 사업자단체로 하여금 정부 주요지원사업의 신청서 접수, 사업자 선정, 평가 및 사후 관리 등에 이르기까지 다양한 '산업정책(집행)적' 역할을 대행시켜 이들의 이익대표자적 역할을 희석시키고 있다는 것이다. 이러한 특정 지원사업자의 선정 등에 관한 '이권'의 부여는 사업자단체로 하여금 단일비경쟁강제위계적인 조합적 특성을 보이게 하는 중요한 요인으로 작용하게 된다. 즉, 정부는 산업지원정책의 집행에 있어 사업자단체에 역할을 부여함으로써 필연적으로 정부에 의존적인 관계를 형성하게 한다. 따라서 정책 전반에 있어서 사업자단체는 적극 순응할 수밖에 없고 이와 더불어 다른 유사단체의 설립을 불가능하게 만들고 있다.

정부와 산업과의 관계는 지난 20년간 각종 규제개혁 및 산업정책의 전환 등을 통하여 많은 변화를 겪어 온 것은 사실이다. 그러나 근본적으로 정부와 산업관계는 양적인 변화에 불구하고 아직도 일부 신산업 및 사양사업을 포함한 전략적 산업에 대해서는 국가조합주의적 특성을 띠는 정부의 시장 개입이 빈번하게 발생하고 있다. 특히 정부는 아직도 신산업 및 사양산업을 포함한 전략산업에 대한 정책자금 지원을 시행하고 있으며, 이러한 지원사업의 수행에 있어 사업자단체가 지원사업자의 선정 등의 중요한 역할을 수행하고 있다. 이러한 과정에서 정부는 사업자단체와의 전략적인 관계 형성을 통하여 산업에 대한 통제권을 확보하고 있다. 물론 최근 들어 기존의 사업자단체에 대한 정부의 통제가 규제완화와 신입회원 등에 의하여 무너지고 회장단 및 조합장이 민주적인 절차로 선임되면서 변화하는 움직임이 보이기도 하였다. 그러나 사업자단체가 회원의 이익을 대표하는 고유의 기능으로 회복하는 (이익단체화) 현상에 대하여 정부는 전략적으로 대응하기도 한다. 즉, 정부는 새로운 '관변단체'형 사업자단체의 설립을 유도하거나 기존 단체에 정부의 용자 및 지원사업의 사업자 선정권 등의 이권을 부여하는 방식으로 정부의 영향력

회복을 시도하기도 한다.

이렇게 정부가 정부업무의 위탁에 있어 소수의 사업자단체를 선정하여 독점권을 부여하는 것은 많은 기업간의 경쟁을 유도하는 방식보다는 거래비용이 적게 들기 때문이다. 그러나 더 중요하게는 사업자단체라는 개별 산업조직을 통제함으로써 해당 산업에 대한 통제력을 확보할 수 있으므로 이들을 통한 산업(지원)정책을 지속적으로 유지할 수 있기 때문이다. 이러한 과정에서 정부는 정책의 중요성에 따라 사업자단체의 유형을 결정하기도 한다. 즉, 많은 예산이 투자되는 분야거나 산업 분야가 전략적으로 중요하다고 판단되는 경우 정부는 단체를 ‘특별법인화’시키거나 산자부 정의에 의한 ‘사업자단체’로 분류하여 ‘준정부기관’에 가까울 정도로 정부와 밀접한 관계를 맺게 한다. 사례에서도 보았듯이 민법상 비영리법인의 형태로 설립한 사업자단체를 ‘특별법인’의 형태로 전환시키고 지속적인 정부업무의 위탁으로 공공성을 강조함으로써 정부는 개별 단체에 대한 정부의 영향력을 확대시키려 하였다. 물론 사업자단체 차원에서도 정부의 보조금이나 정책적 지원 등을 통해 업계의 발전을 증진시키는 면도 있지만 사업자단체에 가입한 구성원들만의 이익을 추구하고 새로운 경쟁자의 진입을 막는 진입장벽을 공고히 할 수 있다는 점에서 정부의 의도를 적극적으로 수용한 바가 없지 않다.

사업자단체와 정부간 관계에 대한 본 연구의 분석을 통해 다음과 같은 몇 가지 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 사업자단체를 통한 정부업무 위탁의 과정에서 책임성 결여의 문제가 발생할 수 있다. 앞서도 언급한 바와 같이 기본적으로 사업자단체는 특정 산업의 이익대표체제적인 성격을 갖는다. 정부가 사업자단체라는 명목하에 준정부조직으로서의 공공성을 강조하고 있지만 정부가 위탁하는 업무의 규모에 비해 정부가 확보할 수 있는 책임성은 극히 미미하다. 따라서 이러한 책임성을 확보할 수 있는 대안으로 특정 지원사업에 있어 ‘계약적’인 관계의 형성을 고려할 수 있다. 이는 성과 중심적인 체계를 구축할 수 있으며 책임의 소재를 분명히 할 수 있는 장점을 보유하고 있다.

둘째, 자발적 조직인 사업자단체의 자율성 결여의 문제가 발생하고 있다. 앞서의 책임성 결여 논의와 같은 맥락에서 조직의 자율성을 강조해야 할 사업자단체에 대해서 공공 업무의 위탁을 통한 정부의 통제는 단체 고유의 자율성을 훼손하고 있다. 대부분의 사업자단체의 정관에서 단체의 목적을 정부의 정책에 대한 순응과 협조를 명시하고 있듯이, 사업자단체로 지정된 협회와 조합은 본래 가지고 있던 자율성을 훼손하고 관변단체와 같은 식의 타율적인

행태를 보이고 있다. 그러나 현재의 경제상황은 정부의 산업정책에 따른 경제운영이 효과적일 수도 없으며 앞으로의 경제발전은 시장의 자율성과 창의성을 바탕으로 하는 것이어야 한다. 따라서 정부가 산업을 통제하려는 모습과 산업계의 정부에 의존하려는 행태는 지양되어야 할 부분이다.

셋째, 사업자단체는 공공기관과는 상이한 목적함수와 제약조건에 직면하게 되며, 따라서 복잡한 주인-대리인 문제가 발생하게 된다. 특히 준정부조직의 목적함수는 공공성과 상업성을 동시에 포함하며 정치·행정·경제적인 제약조건 등이 기존의 정부부문과 다르게 작동할 가능성이 크다. 주인-대리인 이론에 따르면 준정부조직은 해당부처, 의회 등 복수인(Multi-principal) 문제로 인하여 불명확한 경영체제를 구축할 가능성이 높다. Haque(2001) 역시 비슷한 시각에서 Quango 등의 제3자 정부의 출현은 공사영역의 경계를 흐리고 있으며, 이는 공공서비스의 공공성(publicness)¹¹⁾ 유지 및 책임성의 확보를 어렵게 하고 있다고 주장한다. 따라서 불수불가결하게 특정 산업에 대한 지원정책이 필요할 경우 중소기업공단 등 정부가 책임성을 확보할 수 있는 산하 전문기관을 통하여 시행할 필요가 있다.

넷째, 산업의 고도화와 세분화에 따른 정부정책 운용의 변화가 필요하다. 산자부 산하 188개 사업자단체의 절반 이상이 1990년대 이후에 설립되었다. 특히 최근 3년 사이에 전체의 25%를 넘는 단체들이 생성되었다. 이와 같이 사업자단체의 수는 1990년 이후 급속하게 증가하고 있는 추세이다.¹²⁾ 이는 산업의 고도화와 세분화를 반영하는 것이며 이전과 같이 정부가 소수의 사업자단체를 통제하고 지원함으로써 산업전체의 발전을 꾀하는 산업 정책적 시도는 한계를 보일 것이다.¹³⁾ 그 이유는 정부개혁 등을 통해 그 규모가 축소되는 정부의 입장에서는 모든 세분화된 산업에 대해 사업자단체를 지정하고 정부의 영향력 아래에서 통제하기에는 거래비용적인 관점에서 불가능하기 때문이다.

11) Haque에 따르면 '공공성'이란, ①공평성, 개방성과 같은 서비스 제공 시에 적용되는 기준들과, ②평등, 대표성과 같은 기본원리들 그리고 ③독점적이면서도 복합적인 서비스의 특성, ④보다 장기적이고 광범한 영향력 등을 포괄하는 것이라 한다.

12) 산자부의 2002년 자료에 따르면 10개 단체가 1960년 이전에 설립되었으며, 8개가 1960년대에, 18개가 1970년대에, 31개가 1980년대에, 78개가 1990년대에, 그리고 51개가 2000년 이후에 설립된 것으로 조사되고 있다.

13) 벤처기업협회(1995), 한국전자거래협회(1996), 한국기술거래협회(2000), 한국게임개발협회(2000) 등이 이러한 산업의 고도화와 세분화 등으로 인한 협회/조합의 생성의 예가 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 공병호·박종찬, 『준정부조직의 현황과 개선방향』, 자유기업센터 제6회 자유주의 워크숍 자료, 1999.
- 공정거래위원회, 『사업자단체 백서』, 2002.
- 기획예산처, 『공기업 및 산하기관 경영혁신 추진실적 평가결과』, 2001.
- _____, 『정부산하단체 현황』, 2001.
- _____, 『공기업 및 산하기관 경영혁신 추진실적』, 2002.
- 김순양, 「사회적 규제와 중간집단의 역할: 보건위생영역의 자율규제를 중심으로」, 『규제연구』, Vol.9, No.1, 2000.
- 김영래, 「전환기적 이익집단정치의 특성과 과제」, 『한국과 국제정치』, 1994.
- 김의영, 「사업자단체와 정책변화의 정치: 한국섬유산업연합회의 사례를 중심으로」, 한국정치학회 춘계학술대회, 1998.
- 김종민, 『다원주의 정치이론』, 분도출판, 1996.
- 김준기, 「한국비영리단체의 사회경제적 역할에 대한 연구」, 『행정논총』, Vol.37, No.1, 1999.
- _____, 「정부-NGO관계에 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서」, 『한국정책학회보』, Vol.9, No.2, 2000.
- _____, 「한국의 제3자적 정부에 대한 논의」, 『행정논총』, Vol.39, No.2, 2001.
- _____, 「정부산하기관에 대한 연구: 정부의 기관선택을 중심으로」, 『한국공기업논총』, Vol.8, No.1, 2002.
- 사공영호·강희원, 「사업자단체의 조합주의적 이익대표체제와 그 비용」, 『한국행정연구』, Vol.10, No.1, 2001.
- 산업자원부, 『산자부 산하단체 현황』, 2002.
- _____, 『세입세출결산보고서』, 2001.
- 배병룡, 「농업정책에 있어서 제3부분의 역할: 한국 농협의 농업정책의 집행에 대한 중범위 국가조합주의적 접근」, 『한국행정학보』, Vol.29, No.3, 1995.
- 임학순, 『준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문, 1993.
- 장달중, 「산업화와 이익집단」, 『한국정치학회보』, Vol.19, 1985.
- 전경련, 『정부 산하기관, 어떻게 운영되나』, CER 2001-08, 2001.

- _____, 『기업활력 진작을 위한 규제개혁과제』, 정책건의자료, 2002.
- 정상호, 「사업자단체를 통해서 본 한국과 일본의 이익정치」, 『아세아연구』, Vol.44, No.1, 2001.
- 최병선, 「준공공부문조직 연구의 방향모색」, 『행정논총』, Vol.31, No.1, 1993.
- 하태수, 『정보통신분야의 중간조직에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997.

- Bennett, Sara and Mills, Anne, "Government Capacity to Contract: Health Sector Experience and Lessons," *Public Administration and Development* 18, 1998, pp.307-326.
- Cohen, Steven, "A Strategic Framework for Devolving Responsibility and Functions from Government to the Private Sector," *Public Administration Review* 61(4), 2001, pp.432-440.
- Crepaz, Markus, "From Semi-sovereignty to Sovereignty: The Decline of Corporatism and the Rise of Parliament in Austria," *Comparative Politics* 27, 1994, pp.45-65.
- Davis, Howard, "Quango and Local Government: A Changing World," *Australian Journal of Political Science* 33, 1996, pp.143-144.
- Emmert H. and Crow, M., "Public, Private and Hybrid Organizations," *Administration and Society* Vol.20, No.2, 1988, pp.216-244.
- Flinders, Matthew V and Smith, Martin, *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. St. Martins Press, 1988.
- Gilmour, Robert S., "Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of State Action," *Public Administration Review* 58(3), 1998, pp.247-257.
- Haque, M. Shamsul, "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance," *Public Administration Review* 61(1), 1999, pp.65-82.
- Hogwood, B., "The Growth of Quangos: Evidence and Explanations," in F. Ridley and D. Wilson, *The Quango Debate*, Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Hoods, Christopher, "The Hidden Public Sector: The Quangocratization of the World," in F. Kaufman(eds.), *The Public Sector: Challenges for*

- Coordination and Learning, New York: Walter de Gruyter & Co., 1991.
- Kettl, Donald F., "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government," *Public Administration Review*, 60(6), 2000, pp.488-497.
- Kim, Junki, "The Emergence of a Quasi-Government State in Korea: Some Management and Accountability Issues," 5th International Research Symposium on Public Management, Edinburgh, U.K., 2002.
- Lehmbruch, G., "Concentration and the Structure of Corporatist Networks," in J. Golthrope, ed., *Order and Conflicts in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press, 1984.
- Lowi, T.J., *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York: Norton, 1969.
- Pempe T. J. and K. Tsunekawa, "Corporatism without Labor?," in Schmitter and Lehmbruch ed., *Trends Towards Corporatist Intermediation*, 1979.
- Prager, Jonas, "Contracting out as a Vehicle for Privatization: Half Speed Ahead," *Journal of International Affairs*, 50(2), 1997, pp.613-632.
- Schattschneider, E. E., *The Semi-sovereign People: A Realist's View in America*, New York: Hold, Rinehart, and Winston, 1960.
- Schmitter P. C., "Still the Century of Corporatism?," *The Review of Politics*, 36(1), 1974, pp.85-131.
- Seidman, Harold, "The Quasi World of the Federal Government," *The Brookings Review*, Summer, 1988, pp.23-27.
- Shadlen, Kenneth C., "Neoliberalism, Corporatism, and Small Business Political Activism in Contemporary Mexico," *Latin American Research Review*, 35(2), 2000, pp.73-106.
- Ware, Alan. *Between Profit and State: Intermediate Organizations in Britain and the United States*, Polity Press, 1989.
- Weir, Stuart, "Quangos: Questions of Democratic Legitimacy," *Parliamentary Affairs*, 48(2), 1995, pp.306-323.
- _____, "The Quangos just Grow and Grow," *New Statesman*, 14, 2001, pp.23-30.
- Williamson, Oliver, "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relationships," *Journal of Law and Economics*, 22, 1979, pp.233-261.

Linking Government and Business Associations : State Corporatism Revisited in Korea

JunKi Kim

(Associate Professor, Graduate School of Public Administration, Seoul National University)

Business associations are known as voluntarily organized interest groups that seek to maximize members' interest through pulling collective resources of the industry they seek to represent. In examining 188 business associations under the 'jurisdiction' of the Ministry of Commerce, Industry and Energy in Korea, it was found that although they were organized to represent the interest of the industry in question, they were often functioning as quasi-nongovernmental organizations in terms of their facilitation in the policy implementation process. It was found that the Ministry had played active roles in creating new business associations in newly emerging industries by selectively sponsoring lucrative contracts to them while industrial policies targeted towards 'declining industries' were implemented through those business associations that kept good working relationship with the Ministry. Although there exist various different types of business associations in terms of their legal establishment, those groups that were delegated to carry out the Ministry's industrial policies and other subsidy programs were 'Quangotized' in terms of their relationship with the State. Many leading associations have effectively become extra-bureaucratic groups, a sign of state corporatism revisiting in Korea. This has created not only the legitimacy question concerning associations' representation of members' interest but also accountability problems in the delivery of important public policies.

Key Words : Business Associations, quasi-nongovernmental organizations, State Corporatism, Government-business relationship.