

산업 구조 조정 어디까지 왔는가?

송정환 / 한국산업은행 조사부 산업정책팀장(經博)

■ 산업 구조 변화 추이

산업 구조는 일반적으로 農·林·漁業, 서비스업 등 각 산업군 또는 산업들이 한 나라 경제에서 어떤 비율로 구성되어 있는가를 나타내는 것이라 할 수 있다. 이 비율은 산업별 취업자 구성비로 나타낼 수도 있고 부가가치 구성비나 생산액 구성비로 나타낼 수도 있으며 분석 목적에 따라 분류되는 산업군의 편성이 조금씩 달라질 수도 있다.

이러한 산업 구조는 경제가 발전함에 따라 변화하게 되는데 장기에 걸친 선진국의 산업 구조 변화를 연구한 실증 분석들에 의하면 산업 구조의 변화에는 일정한 패턴이 있는 것으로 나타났다. 즉, 경제가 발전할수록 농업 부분의 비중이 저하되고, 서비스 부분의 비중이 상승하는 추세가 나타나며, 제조업 부분의 비중은 산업화 과정에서 상승세를 보이다가 경제가 어느 정도 성숙 단계에 도달하면 완만한 하락세로 반전된다는 것이다. 생산성과 국민 소득이 높은 주요 선진국들의 발전 과정을 보면, 이러한 규칙성이 나타나는데 이러한 구조 변화의

규칙성은 공급과 수요의 두 가지 기본적인 요인에 의해 발생한다.

공급측 요인으로는 노동, 자본, 자연 자원 등 생산 요소의 부존 상태와 기술 수준 등 한 나라 경제의 생산력 구조 변화를 들 수 있으며, 수요측 요인으로는 산업별 수요의 소득 탄력성 차이때문에 경제가 발전함에 따라 나타나는 각종 재화에 대한 수요 패턴의 변화를 생각할 수 있다. 이러한 수요측 요인과 공급측 요인은 서로 독립적이라기 보다는 상호 연관을 가지면서 개별 산업간의 성장 속도에 차이를 발생시켜 산업 구조의 변동을 야기한다.

한편, 이러한 산업 구조를 바람직한 방향으로 유도하는 이른바 산업 구조 조정은 산업간 구조 조정 및 산업내 구조 조정 두 가지 방향에서 추구될 수 있는데 산업간 구조 조정이란 기술 발전 속도나 소득 탄력성이 높은 산업 중심으로의 변화를 추구하는 것이며 산업내 구조 조정이란 첨단 기술을 적용하여 동일 산업 내에서 상품의 고급화·고부가가치화를 실현하는 것이다.

수출 전략을 통한 제조업의 급성장

고전적 분류에 의하면 우리나라는 경제 개발 계획이 수립되기 이전인 60년대 초까지는 농업 중심의 전형적인 후진국형 산업 구조를 보이고 있었다. 그러나 1962년부터 실시된 경제 개발 계획에 의해 공업화가 추진됨으로써 이러한 후진국형 산업 구조는 2차 산업 중심의 산업 구조로 전환되었다. 즉, 수출 중심의 공업화를 강력히 추진하면서 절대 다수를 차지하고 있던 잠재 실업 상태의 농촌 인구를 활용한 경제 개발 계획이 성공을 거두어 우리나라의 산업 구조는 오늘날과 같은 조립 가공 산업 위주의 제조업 비중이 크게 높아진 모습을 갖게 되었다. 한편, 3차 산업의 경우 경제 개발 초기에도 높은 비중을 차지하고 있기는 하였지만 이는 아직 많은 인력을 흡수할만한 제조업 기반이 구축되지 못한 상태에서 잠재 실업 인구가 영세한 개인 및 가게 중심의 서비스 산업에 종사한

결과 나타난 비정상적인 상황으로 보아야 할 것이다.

이러한 공업화 과정에서 1970년대의 8·3조 치중 산업 합리화 정책, 중화학 육성 정책, 1980년대의 중화학 투자 조정과 해운업, 해외 건설업 등 구조적 불황 산업에 대한 합리화 조치와 부실 기업 정리, 공업발전법과 산업 합리화 업종지정제도 등이 각 시기별로 산업 구조의 변화에 큰 역할을 한 것으로 평가된다. 수치상으로 그동안 우리나라 산업 구조가 어떤 변화를 보였는가를 살펴보기 위하여 경제 개발 계획이 시작된 1962년을 기준으로 약 10년간격으로 산업 구조 변화 추이를 보면 <표 1>과 같다.

경제 개발 계획이 시작된 1962년의 우리나라 산업 구조를 보면 농업 부문의 비중이 37.0%로 높은 수준을 보인 반면, 음식료, 섬유 등 일부 내수·소비재 산업을 제외하고는 전반적으로 공업 기반이 취약하여 제조업 비중

<표 1> 산업 구조 변화 추이

업종	1962	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994
농·林·漁業	37.0	26.6	14.7	8.7	7.7	7.4	7.0	7.0
광업	2.0	1.5	1.5	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3
제조업	14.4	21.0	28.2	29.2	28.5	27.8	27.0	26.9
건설·SOC	4.6	6.6	10.1	13.7	16.0	15.9	16.2	15.8
서비스	42.1	34.8	36.0	38.2	37.6	38.2	38.9	39.5
정부·비관리 서비스		9.4	9.5	9.7	9.7	10.4	10.5	10.5

자료: 한국은행, 「국민계정」, 각년도.

주: 1) SOC는 전기, 가스, 수도 등임.

2) 1962년 수치는 구계열임.

3) 경상 가격 기준임.

은 14.4%에 불과하였다. 그러나 경제 개발 계획 이후 의류, 가발, 신발, 합판 등 노동 집약적인 경공업 제품을 중심으로 한 수출 촉진 전략에 힘입어 경제 성장률을 훨씬 상회하는 제조업 성장을 이룩함으로써 1970년에는 제조업의 비중이 21.0%로 크게 높아졌다. 경제 개발이 본 궤도에 들어선 1970년 이후에도 우리나라의 제조업은 급속한 성장률을 기록하여 제조업 비중이 1980년에는 28.2%로 상승하였으며 이후 계속 높아져 1988년에는 32.1%로 최고 수준에 도달하여 대만, 독일을 제외한 대부분의 개도국이나 선진국보다 높은 수준을 나타냈다. 1989년부터 건설 부문과 서비스 부문의 급팽창으로 제조업 성장률이 GNP 성장률을 하회하여 그 비중이 다소 낮아져 1994년에는 26.9%를 기록하고 있으나, 1994년 하반기 이후 제조업의 성장률이 다시 높아지고 있어 여전히 제조업 비중은 다른 나라들에 비해 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 제조업 비중이 높다는 것이 무조건 바람직한 현상이라고 할 수는 없지만, 부존 자원이 빈약하고 인구가 많은 우리나라의 경우 1차 산업 중심으로의 경제 발전은 한계가 있을 수밖에 없고 높은 비중을 차지하고 있는 서비스 부문은 아직 경쟁력이 취약하여 국내 수요를 충당하는 정도에 그치고 있기 때문에 향후에도 경제 성장에 있어서 제조업의 역할은 클 것으로 보인다.

중화학 공업 중심의 제조업 구조 확립

70년대 초까지 풍부한 저임 노동력을 바탕으로 주로 의류, 가발, 합판 등 노동 집약적 경공업을 수출 산업화함으로써 공업화의 기반을 갖춘 우리나라는 70년대 중반 이후 점차 공업화의 중점을 경공업에서 중화학 공업에 두었다. 그 이유는 경공업 중심의 제조업이 외화 가득물과 부가가치 유발 효과가 낮아 성장의 견인차 역할을 기대하기 어려운 가운데 후발 개도국이 서서히 경공업 제품 시장으로 잠식해 들어오기 시작했기 때문이다. 이러한 상황에서 산업 구조의 고부가가치화를 이루어 나가기 위해서는 상대적으로 낙후되어 있는 소재, 부품, 기계류 산업의 육성을 통한 산업의 기술 집약화·중화학 공업화가 요구되었다.

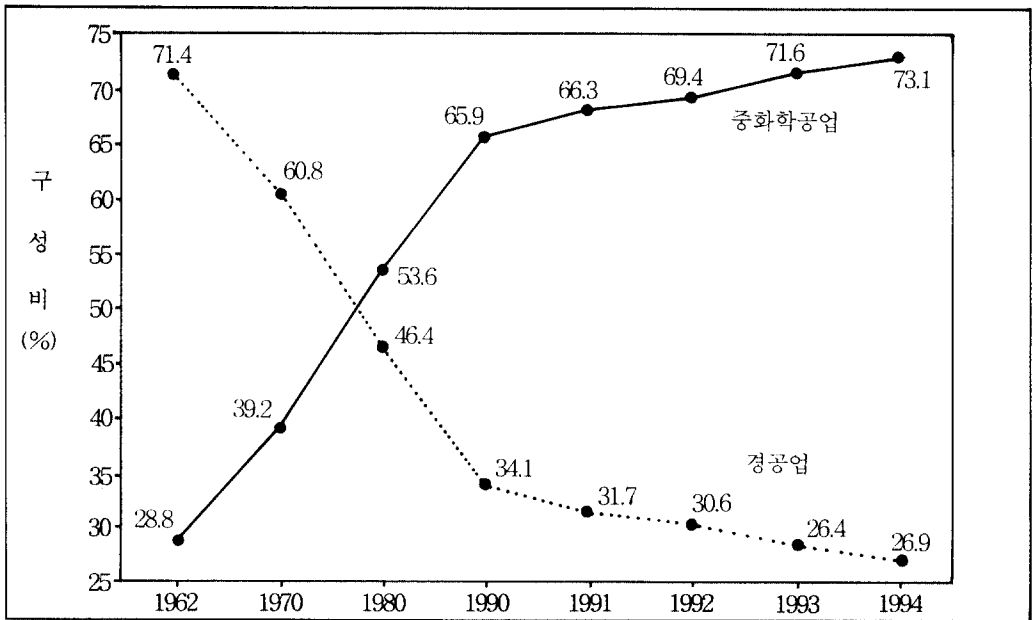
이에 따라 두 차례에 걸친 경제 개발 계획으로 기계 공업의 시설 근대화와 철강 산업 육성으로 중화학 공업의 기반이 어느 정도 갖추어진 후, 이를 발판으로 제 3차 경제개발 5개년 계획 기간(1972~76년) 이후에는 본격적으로 중화학 공업화가 추진되었다. 특히, 중화학 공업화는 1973년 1월의 중화학 공업화 선언 이후 더욱 강력히 추진되었는데, 80년대까지 중화학 공업 제품이 전체 수출 상품의 절반을 차지하도록 한다는 목표를 설정하고 철강, 화학, 비철 금속, 기계, 조선, 전자 등을 전략 산업으로 선정하여 집중 육성하였다. 당시 철강, 비철금속, 기계, 조선, 전자, 석유 화학 등에 대한 대규모 투자는 포항, 온산, 창원, 거제도, 구미, 울산 등

지의 새로운 전문 공업 단지 조성과 함께 이루어졌다. 이러한 노력의 결과 1970년에는 52.1%로 대폭 상승하여 제조업의 중심이 경공업에서 중화학 공업으로 이동되어, 경공업 중심의 공업화에 이어 제조업의 중화학 공업화가 이루어졌다. 그러나 70년대말 제 2차 석유 파동을 계기로 중화학 부문에서의 중복·과잉 투자와 이에 따른 부실화 문제가 나타나기 시작하자 정부는 1980년 8월과 10월 두 차례에 걸쳐 발전 설비, 자동차 등 주요 중화학 공업 부문에 대해 투자 조정을 단행하였다. 이러한 과정을 거치면서 우리나라의 공업 구조는 지속적으로 중화학 공업 중심으로 변화하여 1994년에는 제조업

중 중화학 공업이 차지하는 비중이 73.1%에 달하게 되었다. 최근 들어서는 경공업 부문이 1994년 하반기 이후 다소 회복세를 보이고 있으나 여전히 중화학 공업의 성장을 따르지 못해 중화학 공업과 경공업간 격차는 더욱 벌어져 오히려 경기 양극화에 대한 염려가 제기되고 있는 상황이다.

이와 같이 우리나라의 공업 구조가 최근 들어 더욱 빠른 속도로 중화학 공업화되고 있는 것은 국내외 여건이 경공업의 浪潮를 유발하는 방향으로 전개되고 있다는 사실에서 그 이유를 찾아 볼 수 있다. 즉, 80년대말 이후 국내적으로는 자금의 급격한 상승으로 노동 집약적 특

<그림 1> 공업 구조 변화 추이



자료: 한국은행, 「국민계정」, 각년도.

주: 1) 1962년 수치는 구계열임.

2) 경상 가격 기준임.

성을 갖고 있는 경공업의 경쟁력이 크게 약화된 한편, 서비스 산업의 급팽창에 따른 노동 이동으로 경공업 부문에서는 노동력의 확보가 어렵게 되었다. 또 국제적으로는 중국을 비롯한 아시아의 후발 개도국들이 선진국의 자본과 기술을 도입하여 저임 노동력에 의한 공업화를 가속시킴으로써 우리나라의 경공업 부문 수출 시장을 급격히 잠식하고 있는 형편이다.

산업 구조상의 문제점

우리나라의 산업 구조는 그동안 제조업 비중이 크게 높아져 외관상으로는 선진 공업국형 산업 구조에 접근하고 있으며, 중화학 공업 육성 정책에 힘입어 자동차, 전기 전자, 조선 철강 등은 세계적으로도 생산 및 수출 규모가 큰 산업으로 성장하였다. 그러나 구체적 내용을 보면 아직도 우리나라의 산업 구조는 선진국에 비하여 여러 가지 측면에서 취약한 모습을 보이고 있다.

부품 및 자본재 산업의 낙후

산업 구조의 국제 비교를 통하여 살펴보면 알 수 있는 바와 같이 선진국중에서도 제조업 중심의 성장을 추구하고 있는 독일이나 일본의 경우는 물론이고 공업화 단계를 넘어 서비스 산업의 비중이 높은 대부분의 선진국에서도 부품 산업과 기계류 등 자본재 산업은 중요 산업으로서 확고한 지위를 확보하고 있다. 그러나 우리 경제는 70년대 초에 경공업에서 중화학 공업 위주로 정책을 전환하면서도 주로 완성품 위주의 조립 생산에 치중함에 따라 부품 산업과 자본재 산업이 발전되지 않아 수출과 투자가 늘어나면 수입이 늘어나는 구조적 결함을 갖게 되었다. 통상산업부 자료에 따르면 우리 경제의 자본재 수입 의존도는 1993년 현재 26.6%에 달하고 있으며 특히 투자에 대한 수입 유발 효과가 28.4%로 일본의 9.5%에 비해 3 배 정도 높은 실정이다. 이러한 구조적 문제점때문에 好景氣時의 설비 투자 증가가 바로 수입 급증 특히 對일 수입 급증으로 연결되어 수출

<표 2> 부문별 무역 수지 현황

(단위: 억 달러)

부 문	1994년		1995년 1/4 분기	
	전체	對日	전체	對日
일반 기계	-135	-75	-41	-21
전기·전자	128	42	31	-11
자동차 부품	-7	-8	-2	-2
소재	-17	-13	-3	-3

자료: 통상산업부, 「한국경제의 세계화를 위한 자본재 산업의 육성 대책」, 1995.

증가에 따른 이익의 상당 부분이 일본으로 이전되고 있으며, 최근의 엔고 현상이 우리 경제의 도약 기회로 충분히 이용되지 못하는 것도 이렇게 부품·자본재 산업 중심으로의 산업간 구조 조정이 원활히 이루어지지 못하였기 때문에 나타나는 결과라 할 수 있다.

그동안 자본재 산업 육성을 위한 정책적 노력의 결과로 자본재 산업의 GNP 대비 비중이 1980년의 5.4%에서 1994년에는 13.8%로 증대되고 총수출에서 차지하는 비중도 동기간중 22.9%에서 49.8%로 증가되었다. 그러나 반도체 등 일부 품목을 제외하고는 대부분의 기계류·핵심 부품·소재 산업 부문과 특히 설계 기술·제어 계측 기술은 대부분 해외에 의존하는 등 아직도 핵심 분야의 경쟁력이 취약한 상태에 있다.

특히, 일반 기계의 경쟁력이 전반적으로 낮은 상태이며 우리나라의 대표적인 수출 산업인 전기·전자 산업도 전체적으로는 무역 수지가 큰 폭의 흑자를 기록하고 있지만, 주요 핵심 부품을 대부분 일본으로부터의 수입에 의존하고 있어 對日 무역 적자가 심한 편이다.

산업내 구조 조정 미흡

우리나라는 전자, 자동차, 화학, 철강, 조선 등 중요 산업을 고루 갖추고 있고 제조업에서 차지하는 각 산업의 비중도 선진국에 비해 큰 차이가 없으나 산업내 구조 조정을 살펴보면 완전히 다른 모습을 갖고 있다. 즉, 각 산업은

선진국과 비교하여 보면 그 절대적 발전 수준에 있어서 현저한 격차가 있음을 알 수 있다.

산업 구조 조정을 이야기할 때는 보통 첨단 산업으로의 신규 진출과 재래 산업의 정리 등 산업간 구조 조정만을 의미하는 것으로 파악하는 경우가 많으나 경제가 일정 규모 이상 확대되고 기술 발전이 가속화되면 산업내 구조 조정의 역할이 커지게 된다. 즉, 중진국에서 선진국으로 가는 과정에서는 산업의 기술 축적 과정과 경쟁 전략이 크게 달라지기 때문에 표준화된 低價 상품의 생산보다는 차별화된 高價 상품의 생산을 위한 산업내 구조 조정이 필요하게 되는 것이다. 이러한 점에서 첨단 기술을 적절히 활용한다면 절대적인 斜陽 산업이란 있을 수 없게 된다. 자동차, 기계 부문에서 높은 경쟁력을 보이고 있는 이탈리아나 일본에서 섬유 산업이 여전히 중요한 역할을 하고 있다는 점에서도 알 수 있듯이, 소위 在來 산업에서도 새로운 생산 기술과 디자인 등을 통한 혁신으로 高價 제품으로 생산 품목을 이동시키는 산업내 구조 조정을 성공적으로 이룬다면 국제 경쟁력 확보에 큰 도움이 될 것이다.

그러나 우리나라의 경우 산업 구조 정책이 주로 산업간 조정에만 치우치고 이른바 대규모 투자에 의해 규모의 경제를 추구하는 투자 경쟁 전략으로 가공 조립형 산업이 크게 확대되었음에도 불구하고 기술 개발에 의한 혁신 경쟁력 전략 단계에 진입하지 못하고 있다. 이에 따라 생산과 직접 관련된 기술 수준은 물론이고, 디자인과 판매력에서도 낙후되어 있어서

아직도 한국 제품은 대부분 중·저급 수준을 벗어나지 못하고 있다. 1995년 1/4 분기의 무역 수지 동향을 살펴보면 무역 흑자의 대부분은 동남아, 중남미, 중국중 후진국 시장에만 집중되어 있는 반면 일본, 미국, EU 등 선진국 시장에서는 예외없이 적자를 나타내고 있어 아직도 선진국 시장에서 경쟁력을 갖출 수 있을 만큼 상품의 질적 개선이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 수출 증가를 통해 우리나라의 경제 성장에 큰 역할을 하고 있는 전자 산업만 하더라도 반도체를 제외하면 주로 단순 기능의 가전 제품에 주력하고 있는 반면, 일본 등의 선진국은 고품질, 고부가가치형 제품을 개발·생산하여 우리의 시장과는 다른 별도의 시장을 확보하고 있는 실정이다. 그렇기 때문에 일본은 최근 경험하고 있는 超엔고 현상에도 불구하고 상대적으로 충격을 덜 받고 있으나 우리나라의 경우 원화 절상이 나타나면 그에 따른 가격 경쟁력 약화가 바로 수출 감소로 나타나고 있는 것이다.

서비스 산업의 질적 고도화 미흡

우리나라의 서비스 산업은 경제 개발이 시작되기 이전에도 선진국의 경험과는 달리 경제에서 차지하는 비중이 비교적 큰 편이었으나 대개 개인 및 가족 경영 위주의 소규모 도소매, 음식점 등이 주를 이루고 있었다. 이처럼 서비스 부문이 주로 소비성 부문에 의해 주도되고

전반적인 경쟁력이 취약한 것은 서비스 산업 자체를 제조업과는 무관한 소비 산업으로 인식하여 그동안 경제 성장 과정에서도 대부분의 산업 정책이 제조업 중심으로 편중되어 시행되었기 때문이다.

최근 들어, 금융, 보험, 통신 등의 비중이 다소 상승하고 있기는 하지만 여전히 선진국에 비해서는 경쟁력이 열악한 상태이며 특히, 금융 부문의 낙후성을 실물 경제 부문의 성장에 장애 요인으로까지 지적되고 있는 현실이다.

이러한 제조업 지원형 서비스의 취약성은 바로 우리 경제의 성장 원동력으로 여겨지고 있는 제조업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다. 즉, 유통, 금융, 보험, 정보, 통신 등의 부진이 제조업의 관련 코스트를 높임으로써 가격 경쟁력을 약화시키고 엔지니어링, 디자인, 설계 등에서의 취약성이 제조업의 비가격 경쟁력을 약화시키고 있어 전체적으로 국제 시장에서의 우리나라 상품의 국제 경쟁력을 약화시키고 있다. 따라서 선진국의 경험상 제조업이 일정 규모 이상 성장한 이후에는 고도의 서비스 산업이 경제 성장을 이끌어 나간다는 점과 제조업 자체도 과거와는 달리 고도의 서비스 산업과 연관되어야 경쟁력이 향상된다는 점을 감안할 때, 우리나라의 서비스 산업의 정보 통신, 금융, 설계, 디자인 등 제조업 지원형 서비스 산업을 중심으로 구조 조정이 이루어져야 할 것이다.♣