

산업 정책

류재현 · 현대경제사회연구원 연구위원

머리말

지난 1996년은 매우 상반된 현상이 어우러졌던 한 해였다. 한편으로는 1995년에만 해도 장미빛이었던 우리 경제가 수출 부진과 경기 침체로 잿빛으로 바뀌었다. 우리 경제의 고비용·저효율성 구조가 극명하게 노출되었으며, 경상수지 적자가 사상 최고인 200억 달러에 달하면서 80년대 초에 논란이 많았던 외채 위기론이 다시 고개를 들기 시작했다. 그러나 다른 한편으로 한국 경제는 선진국으로 본격 진입하고 있음을 보여주는 현상도 없지 않았다. 우리 경제는 선진국의 양적 지표라 할 수 있는 1인당 국민 소득이 1만 달러가 된 첫 해를 맞았으며, 선진국의 사교 클럽인 OECD의 29번째 회원국으로 가입했다. 한마디로 말하면, 우리나라는 선진국 수준의 건강한 경제 구조를 갖추지 못한 어설플 선진국이 된 것이다. 우리 경제가 그냥 선진국이 되기에는 아직도 높은 경쟁력 수준이 필요함을 말해주고 있다. 산업 정책의 목적이 산업의 (국제) 경쟁력 강화이기 때문에 그 어느 때보다도 산업 정책의 유효성이 강조되어야 할

시점이기도 하다. 하지만 의욕만 앞세울 수도 없다. 정책 환경은 예전의 정책을 그대로 답습하기에 너무나 많이 변해 있기 때문이다. 그럼 선진국 진입을 위한 선진국형 산업 정책은 어떻게 추진되어야 하는가?

한국 경제 발전과 산업 정책의 역사

세계적으로 잘 알려진 바대로, 우리나라는 36년간의 식민지시대와 3년의 전쟁의 폐허 속에서 부존 자원이 거의 없이 30여년간의 짧은 기간에 압축 고도 성장을 이룩했다. 이런 압축 성장을 가능케 한 요인은 다양할 것이나 정부의 강력한 정책, 특히 산업 정책의 역할이 매우 컸다는 데는 이론의 여지가 없다. 서구보다 뒤늦게 산업화에 참여한 동아시아 경제 성장의 배경에는 정태적인 비교 우위에 만족하지 않고, 동태적인 경쟁 우위를 창출시키는 강력한 산업 정책이 있었던 것이다.

일반적으로 산업 정책이란 생산 자원의 총량을 확대시키거나 산업간 자원 배분의 효율을 도모하여 일국의 후생 수준을 높이는 정부 정책의 하나이다. 그런데 우리나라

의 경우는 이러한 일반적 산업 정책의 범주에 머물지 않고, 선진국 추격을 목표로 국내 산업을 보호하고 육성하는 것까지를 포함한 것이었다.

그간의 우리나라 산업 정책은 산업화의 전개와 국내외 경제 환경 변화에 따라 변화해오면서 경제의 구조를 고도화시켜왔다. 60년대의 산업 정책은 노동 집약형 산업인 경공업의 개발과 수출 증대를 통한 성장 전략을 중심으로 전개되었다. 그리고 70년대에는 중화학 공업을 육성하는 것이었다. 이 시기에 정부는 대기업을 성장의 협력자로 삼아 강력한 산업 구조 변화를 추진하였고, 이를 위해 거의 모든 정책 수단을 동원했다. 특히, 주목되는 것은 7대 중점 육성 전략 산업(기계, 전자, 철강, 석유화학, 조선, 비철금속, 섬유)에 대해 특정산업육성법이 제정·시행되었다는 점이다. 이 전략 산업에 대해서는 금융·세제 지원, 외화 할당, 수입 규제, 진입 제한 등 전폭적인 지원과 보호를 도모했다. 창원 공단 등 대규모 중화학 단지도 건설되었으며, 산업은행 시설 자금 대출, 국민투자기금법 제정, 수출입은행의 발족 등을 통하여 중화학 공업에 정부 지원이 집중되었다.

80년대의 산업 정책은 70년대의 정책 기조를 그대로 유지할 수 없었다. 우선 70년대 중화학 투자가 세계적인 불황으로 과잉 투자를 초래했으며, 1980년에 경제 개

발 이후 최초로 마이너스(-) 성장을 기록하기도 했다. 또한 부품 자립도가 낮은 최종재 산업 발전은 만성적인 경상수지 적자 구조를 형성시켰다. 이에 따라 산업 정책의 기조는 정부의 직접적이고 인위적인 개입을 줄이는 대신, 기계류·부품·소재의 국산화가 본격 추진되었다. 70년대의 7개 특정산업육성법은 폐지되고, 대신 공업발전법이 제정되어 기술 개발과 생산성 향상 등 기능별 지원이 강화되었다. 또한 수입 자유화예시제 및 관세인하 5개년계획의 시행, 공정거래법 제정 등으로 시장 경쟁 여건을 조성하는 한편, 1988년 이후부터 수출 지원을 축소하고 시장 개방을 대폭 확대시켰다. 그리고 70년대에 대기업 중심으로 산업 정책을 수행했다면, 80년대부터는 중소기업 육성도 아울러 고려되기 시작했다.

90년대는 3저 호황 이후 급속히 저하된 산업 경쟁력을 부활시키는 방향으로 산업 정책이 전개되었으며, 세계적인 규범(WTO, OECD) 내에서 국내 정책 수단을 맞추어야 하는 과제를 안게 되었다. 제조업의 경쟁력 강화, 첨단 기술 산업의 육성 등을 통한 산업 구조 조정이 강조되는 한편, 대기업의 업종 전문화 정책이 1994년부터 실시되었다. 이런 가운데 1995년부터 WTO체제가 등장하고 1996년에는 OECD 가입 등으로 산업 정책 환경이 근본적으로 바뀌게 되는 상황에 직면했다.

산업 정책 환경의 변화

90년대에 들어서면서 우리 경제를 둘러싸고 나타나고 있는 산업 정책 환경의 변화를 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째는 21세기를 앞두고 경제·사회적인 패러다임의 변화이다. 다음 네 가지 점에서 산업화시대의 운영 원리가 더 이상 무의미해지는 상황을 맞게 되었다. 즉, ① 정보 기술과 정보화의 진전으로 '집중형시스템'은 '네트워크형시스템'으로 바뀌고 있고, ② 유연 생산 기술과 수요 패턴의 다양화로 중후 장대한 장치 산업이 추구했던 '규모의 경제'는 소량 다품종의 '범위의 경제'로 전환되고 있으며, ③ 소득 수준의 향상과 빠른 과학 기술 혁신으로 '공급자 주도 시장'에서 '수요자 중심'로 더 나아가서 생산 소비자(prosumer) 시장으로 시장의 성격 자체가 바뀌고 있으며, ④ 대량생산시대의 획일화된 가치 추구 현상이 기술 정보 사회에서는 '다양화된 가치 추구'가 중시된다.

이러한 패러다임의 변화에 따라 기존 산업 구조는 보다 빠른 속도로 조정해나갈 것으로 전망된다. 즉, 그간의 산업화시대에 우리나라의 산업 정책 비전은 선진국, 특히 일본이었다. 그러나 패러다임의 변화시대(전환기)에는 확립된 모범 답안이 없는 상태이다. 더 이상 선진국의 산업 정책의 비전이 우리의 비전일 수 없게 되었다. 산업 발전과 기술 혁신의 방

향에 산업 정책의 초점이 맞춰져야 하며, 공급자만이 아니라 수요자도 정책 대상으로 삼아야 할 것이다.

둘째는 1986년 이래의 UR 협상을 거쳐 마침내 1995년 1월부터 시행된 WTO체제의 등장으로 따른 각종 국제 규범의 준수가 요구되고 있다는 점이다. 각종 환경 규제의 강화, 시장 개방, 규제 완화, 차별적인 보조금 지급 금지 등은 예전에 볼 수 없는 커다란 변화이다. 최근 OECD 가입도 산업 정책 환경에 변화를 줄 요인이다. 경제·사회적인 패러다임이 기술 혁신에 기인한 것이라 한다면, 이것들은 제도적인 산업 정책 환경의 변화 요인이 된다.

대량 생산·대량 소비라는 그간의 산업체계는 환경에 대한 과잉 부하와 자원의 고갈 문제를 초래하여 인류의 생존을 위협하기에 이르렀다. 사후적이고 소극적인 환경 및 자원 보존뿐만 아니라 사전적이고 환경 친화적인 산업 환경 기술을 여하히 개발하는가가 중요한 과제가 되었다.

즉, 환경 친화형 산업 정책이 불가피해졌다. 또한 비록 여건에 따라 유예 기간은 주어졌으나, 제조업은 물론 농업, 서비스업 등 쏠 산업 분야가 시장 개방이 불가피해졌고, 차별적인 규제나 보호는 불가능하게 되었다. WTO체제 하에서 정부의 보조금이 허용되는 부분은 특정성이 없는 환경, 지역 개발, 기술 개발 등에만 가능하기 때문에, 예전 산업 정책에서 사용되었던 각종 지원 정책은 대규모

로 축소될 수밖에 없다.

특히, OECD 가입 자체가 WTO 규범과 다른 강제성을 추가시키는 것은 특정 조항은 없다. 하지만, 산업 정책은 가능한 시장 메커니즘에 기초해서 운용되기를 요구하고 있다. OECD는 지난 1994년 고성장 非회원국과의 워크숍에서 산업 정책은 시장 메커니즘에 기초할 것을 강조했다. 이는 곧 경쟁 제한적 산업 정책이 경쟁 정책으로 대체되어야 함을 시사해주고 있다.

셋째는 그간 산업 정책의 대상이었던 민간 부분도 산업 정책의 주체로 부각되고 있다는 사실이다. 즉, 정책의 주체는 정부이고 객체는 민간 기업이라는 산업 정책의 이분법적 사고는 무의미해졌다. 정부의 지위는 청소년 자식을 둔 보육자 위치에서 대학생을 둔 후원자로 바뀌고 있으며 더 나아가 협력자가 되지 않으면 안되게 되었다. 여기에는 두 가지 이유가 있다.

첫째, 정부의 정책 영역이 줄어든 반면, 민간 기업 스스로가 대외 경쟁력을 갖추지 않으면 안되는 상황(기업 스스로가 산업 정책의 목표를 세우고 달성한다는)이 생기기 때문이다. 이것은 민간 기업이 무한경쟁시대를 맞아 세계화 대응 경영이 불가피해진 데 따른 것이다.

둘째, 앞의 두 변화에 대해 정부 스스로의 힘만으로는 대응할 수 없기 때문이다.

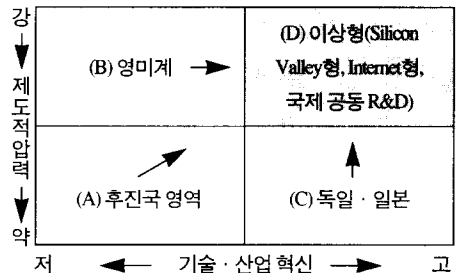
그간의 정책 대상이었던 민간 부문의 협력을 통해서 산업 정책은 유효한 성과를 획득해낼 수 있다. 따라서 보육자 위치의 산업 정책 방식은 후원 또는 협력자 역할이 요구되는 방식으로 전환되어야 할 것이다.

산업 정책의 과제와 방향 선택

결국, 최근의 산업 정책 환경 변화는 산업 정책에 크게 세 가지의 과제를 안겨주고 있다. 첫째 과제는 산업과 기술의 발전을 통해서 구조 고도화 및 경쟁력 향상을 도모해나가야 한다는 점이다. 둘째 과제는 제도와 규범의 도입으로 시장의 효율성과 경쟁력을 제고시켜나가야 한다는 점이다. 그리고 향후 세계화시대는 정부와 민간이 서로 협력자이기를 요구한다. 그렇지 않으면 앞의 두 과제 수행 자체가 불가능하기 때문이다.

이러한 산업 정책 환경 변화에 대응해

<그림> 산업 정책의 조정 방향(topology)



서 선진국들도 보다 적극적인 산업 정책을 구사하고 있다. 그런데 선진국 대부분은 한결같이 이 세 과제를 모두 충족시키는 쪽으로 산업 정책 방향을 잡아가고 있다. 하지만 똑같은 경로로 산업 정책을 선택하는 것은 아니다. 그간의 선택된 산업 정책 조건에 따라 방향은 달리 나타난 것이기 때문이다.

우선, 전통적으로 정태적인 비교 우위에 입각해서 거시 경제 중심으로 산업 정책을 운용해온 영미계는 기술·산업을 중시하는 방향으로 나아가고 있다. 이는 기존의 경쟁 정책을 근간으로 민간에 맡겨진 산업 경쟁력 부문에 대해 정부 정책이 개입되고 있음을 말해준다. UR 협정시 연구 개발 보조금의 허용 비율이 당초에는, 산업화전 연구가 50%, 경쟁전 개발 활동이 25%였으나 최종적으로는 미국의 강력한 요구로 각각 75%, 50%로 상향 조정되었다. 클린턴 정부의 산업 정책이 바로 기술 산업 분야로 중점 이동하고 있음을 단적으로 반증하는 사례이다. 실리콘 밸리의 부흥과 인터넷 방식의 등장은 미국식 산업 정책의 결정판이라 해도 과언이 아니다.

한편, 후발 자본주의적인 전통을 가진 독일과 일본의 산업 정책은 영미에 비해 상대적으로 기술 산업 혁신에 앞선 전통을 가지고 있다. 산업 구조의 고도화에는 정부의 산업 정책이 항상 개입되었다. 하지만 국제 규범에 맞는 각종 시장 경제 규칙을 도입해야 하는 과제를 안고 있다. 최근 일본의 각종 규제 완

화, 행정 개혁 등의 조치는 새로운 산업 정책 지향을 말해주고 있다. 이를 기초로 다양한 벤처기업제도의 도입과 연구 개발력의 강화 계획이 속속 입안되고 있다.

한국의 산업 정책 방향

〈그림〉에서의 선진국 상황과 달리 적어도 우리나라의 산업 정책은 위의 두 방향 모두를 충족시켜야 하는 (A) 위치에 놓여 있다. 우선, 우리나라의 전통적인 산업 정책 방향인 (A) → (C) → (D)도 더욱 강화해나가야 할 것이다. 국제 규범이 허용되는 범위 내에서 우리나라의 기술 개발 능력 제고에 정부 정책의 모든 역량이 집중되어야 할 것이다. 이런 노력이 과학기술특별법 제정으로 나타나고 있다. 정부가 지출하고 있는 연구 개발 투자비는 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. 민간이 80% 이상을 부담하고 있는 실정이다. 정부의 연구 개발(R&D) 투자비 상승은 우리 경제의 경쟁력을 향상시킬 뿐만 아니라, 당장 민간의 연구 개발 투자 효율을 높일 것이다.

그러나 더욱 시급한 것은 (A) → (B) → (D)의 방향이다. 정부가 보육자 시절에나 적절했던 각종 규제는 완화가 아니라 철폐해야 할 것이다. 민간 기업의 자율성을 최대한으로 살릴 수 있는 시장 경쟁 여건 조성이 필요하다. 제도와 규범의 선진화 없는 산업의 선진화는 불가능하다는 것이 세계화의 정신이자

OECD 가입이 요구하는 방향이다. 공정 거래법은 투명성과 객관성을 견지할 필요가 있으며, 업종전문화제도는 자본 및 금융 자유화 시대에 실효성을 가질 수 없게 되었다. 또한 원활한 산업 구조 조정을 위해서는 민간 기업의 신규 사업 진입과 퇴출의 자유가 실질적으로 보장되어야 한다는 점이다. 70년대와 같이 민간 기업의 사업 선택권에 개입하는 정책은 선진국형 산업 정책과 거리가 멀다. 오히려 정부는 사업 퇴출이 용이하도록 제도 개선(M&A, 노동자 재교육 등)을 마련해야 할 것이다. 대기업이 중소기업에게 기존 사업을 이양할 의사는 높아지고 있는 반면, 이들 사업들을 인수하려는 중소기업 수는 대폭 감소되고 있다. 우리나라에서 사업 퇴출이 용이하지 않다는 사실이 증명된다.

정부와 기업은 동반자적인 관계로 거듭나야 할 것이다. 여기서 동반자적 관계는 과거의 불공정·비공식적인 유착이 아니라 공식적이고 공정한 협력자여야 한다. 새경제정책 5개년계획에서도 이 점이 강조된 바 있다. 특히, 인도네시아 국민차 계

획이나 프랑스 톰슨 인수건과 같은 세계화 과정에서와 같은 경우에 정부와 민간 기업 간 협력은 절실하지 않을 수 없다. 협력은 정부와 민간 기업만이 아니라 정부 유관 부처간에도 이루어져야 한다. 특히, 산업 정책에는 과기처, 통산부, 재경원간의 정책 협력이 점점 크게 요구되고 있다. 지난 1995년 5월부터 시작된 자본재 육성 정책을 예로 이 점을 보기로 하자. 대표적인 정책안으로 국산 기계 구입용 외화 대출이 1996년 7~12월까지 25억 달러 집행할 계획이었으며, 연합기계할부금융도 연말까지 5,000억 원의 기계 구입 자금을 지원할 계획이었다. 외화 대출은 그동안 국내 업계의 오랜 숙원 정책이었음에도 7~9월의 3개월 동안 1.1억 달러만이 대출되었을 뿐이고, 할부 금융도 1,100억 원의 실적을 보였다. 정책 원칙은 합의되었지만 실제 대출 집행 과정에서 재경원과 통산부간의 협력 부족이 정책 실행의 미흡에 가장 큰 원인으로 작용했음을 말해준다. HRI

〈표〉 대기업 사업의 중소기업 이양 현황

구분	1993	1994	1995
대기업 수(社)	55	43	63
인수 중소기업(社)	779	564	291
이양 품목(件)	2,012	1,626	1,722

자료: 통상산업부, 「통상산업위 요구 자료」, 1996. 9.