

OECD 국가들의 산업 지원 정책 변화와 시사점

박용주 · 현대경제사회연구원 연구위원

최근 들어 OECD 국가들의 산업 정책은 과거의 전략적 특정 부문에 대한 직접적 재정 지원에서 벗어나 기업의 경영 환경을 개선하는 데 역점을 두고 있다. 이러한 변화는 OECD 국가들의 재정 적자에도 기인하고 있지만, 과거의 산업 정책이 바람직한 산업 구조 조정에 방해가 되었다는 인식에 바탕을 두고 있다.

머리말

90년대 들어 OECD 국가들의 산업 정책은 과거의 사양 산업과 高실업 부문에 대한 직접적인 재정 지원에서 벗어나 이제는 기업의 경영 환경을 개선하는 데 역점을 두고 있다. 이러한 변화는 각국 정부의 재정 적자에도 그 원인이 있지만, 과거의 산업 정책이 산업 구조 조정에 방해물이 되고 있다는 인식에 바탕을 두고 있다. 더욱이 빠른 기술 발달로 인한 서비스와 지식 산업의 발달 그리고 국경과 산업 부문을 초월하는 기업 활동의 세계화로 인해 정부의 직접적인 개입주의적 정책은 이제 그 효력을 상실하게 되었다. 우리나라의 OECD 가입과 더불어 기존 가입국들의 산업 지원 정책 방향을 살펴보는 것은, 향후 우리나라 산업 정책의 바람직한 방향에 관한 시사점을 제공해줄 것이다.

OECD 국가들의 산업 지원 보조금 추이

1996년에 발표된 OECD 보고서¹⁾에 따르면, 1989년부터 1993년까지의 조사 기간 동안 OECD 국가들의 경제는 낮은 성장세를 유지하였으나, 제조업 부문의 쇠퇴²⁾에 대처하기 위한 정부 지원의 증가로 과거에 비해 전반적으로 산업 보조금이 늘어나는 추세를 보였다. 1989년

〈표〉 OECD 국가들의 정책 목적별 보조금 배분 추이(1989~93)

	보조 프로그램수	경상 정부 순비용(백만 US 달러)				
		1989	1990	1991	1992	1993
특정 산업 지원	147 (9.5)	4,448.8 (11.4)	4,922.6 (11.1)	5,812.8 (10.7)	5,193.5 (10.1)	3,388.2 (6.9)
긴급 지원	53 (3.4)	1,625.2 (4.2)	667.8 (1.5)	874.6 (1.6)	585.5 (1.1)	3,184.3 (6.5)
연구 개발 지원	269 (17.3)	6,368.7 (16.3)	7,864.2 (17.7)	9,102.1 (16.8)	9,976.3 (19.3)	8,677.1 (17.6)
지역 개발 지원	213 (13.7)	8,510.0 (21.8)	9,803.4 (22.1)	14,049.4 (25.9)	14,863.5 (28.8)	15,385.7 (31.2)
일반 투자 지원	149 (9.6)	2,972.5 (7.6)	2,828.6 (6.4)	2,794.9 (5.1)	2,425.0 (4.7)	2,624.7 (5.3)
중소기업 지원	359 (23.1)	5,426.0 (13.9)	6,193 (13.5)	4,325.2 (8.0)	4,674.6 (9.1)	3,735.0 (7.6)
고용 환경 지원	113 (7.3)	2,422.0 (5.3)	2,422.0 (5.4)	2,783.4 (5.1)	2,482.3 (4.8)	2,208.4 (4.5)
수출 관련 지원	119 (7.7)	6,883.1 (17.6)	8,973.5 (20.2)	13,425.2 (24.7)	10,183.4 (19.7)	8,367.8 (17.0)
에너지 관련 지원	64 (4.1)	436.5 (1.1)	620.4 (1.4)	839.8 (1.5)	866.3 (1.7)	1,443.2 (2.9)
환경 관련 지원	66 (4.3)	249.2 (0.6)	337.8 (0.8)	276.4 (0.5)	329.2 (0.6)	333.3 (0.7)
총계	1,552	39,004.1	44,459.6	54,283.8	51,579.6	49,347.7

자료: OECD, *Public Support to Industry*, Paris, 1996.

주: () 안은 %를 나타냄.

1) OECD, *Public Support to Industry*, Paris, 1996.

2) OECD 국가들의 제조업 부가가치의 GDP 기여율은 1989년 22.5%에서 1993년에는 20.5%로 하락하였음.

경상 정부 순비용으로 계산한 보조금 총액은 1989년에는 390억 달러에 달하던 것이 1993년에는 거의 500억 달러에 이르게 되었다. 특히, 1991년의 경우에는 명목 보조액이 최고에 달했는데, 이는 몇몇 국가들에서 지역 개발과 연구 개발(R&D) 보조 그리고 수출 지원을 위한 공공 부문의 보조가 크게 증가했기 때문인 것으로 평가된다. 이러한 명목 보조금의 증가 현상은 OECD 24 개 국가 가운데 2/3 정도의 국가들에서 나타나고 있어, 상당수 OECD 국가들은 재정 압박에도 불구하고 제조업 부문에 대한 정부 보조에 아직도 역점을 두고 있는 것으로 평가되었다.³⁾

조사 기간중 순지출 규모 면에서 볼 때, 지역 개발, 수출과 무역 그리고 연구 개발(R&D) 부문은 주요 지원 대상으로 보고되었으며, 특히 지역 개발에 대한 공공 지원은 가장 큰 증가세를 나타내고 있다. 지원 프로그램의 종류 면에서 보면, 중소기업 지원이 전체의 23.1%나 차지하여 가장 활발한 활동을 보였다. 이러한 중소기업 지원 정책은 90년대 초 들어 활발해졌는데, 이는 중소기업의 국민 경제적 역할의 재인식을 반영한다고 할 수 있다.

규제 철폐 및 민영화 추진 정책

대다수의 OECD 국가들은 그동안 기업의 경쟁력을 약화시켜온 각종 규제들을 과감히 철폐하여 민간의 경쟁과 혁신을 유도하고 있다. 오늘날 정부 규제는 이를 통한 경제적 이득보다는 기업의 부담을 포함한 여타 비용이 훨씬 더 크다는 인식이 보편화되었다. 이같은 인식 하에서 미국은 현재 수백 개에 달하는 정부 규제를 철폐하려고 준비 중이며, 영국에서는 1,000여 개 이상의 규제 항목이 수정 대상이거나 폐지 대상으로 논의되고 있다. 최근 일본도 소매, 수송, 통신, 금융 부문을 포함하여 광범위하게 규제를 철폐하고 있다. 캐나다의 경우는 생명공학, 보건, 광업, 자

3) GDP 디플레이터를 사용한 실질 보조금의 경우는, 1989년 390억 달러에서 1993년에는 401억 달러로 증가하였는데, 1991년과 1992년에는 각각 484억 달러, 441억 달러에 달하였음. 제조업 부문에 대한 보조율은 1989년 1.5%였던 것이 1991년에는 1.41 그리고 1993년에는 1.23%로 감소하였음.

동차 그리고 임업 부문 등 특정 부문의 규제 철폐에 나서고 있다.

이러한 각국 정부들의 규제 철폐 및 완화 움직임은 그 방법 상의 차이는 있으나, 대체적으로 민간 부문의 경제 참여 활성화라는 하나의 목적을 지향하고 있다. 미국은 규제 완화 과정을 통해 민간 부문의 경제 참여가 활성화되기를 기대하고 있으며, 현재 노르웨이의 특별심사기관은 기업에게 영향을 미치는 모든 규제를 사안별로 면밀히 조사하고 있다.

통신과 수송을 포함한 대다수의 전통적인 사회간접시설의 경우, 신기술의 급속한 발달로 인해 자연 독점적 의미가 급속히 퇴색하고 있다. 이에 따라 미국은 지방 통신 시장으로부터 장거리 서비스에 이르는 모든 통신망에 대한 개혁을 이미 단행하였으며, 유럽연합(EU)도 1998년부터는 통신 시장을 개방하여 완전 경쟁 시장에 돌입할 것이라고 밝힌 바 있다. 또한 법률, 회계, 건축 시장 등도 정보 통신 기술의 발달로 인해 개방이 불가피하게 되었으며, 이에 따라 이 부문에 있어서의 정부 규제의 변화를 필요로 하게 되었다. 예를 들면, 벨기에의 경우 다양한 전문 서비스 직종의 시장 개방에 대한 재검토가 시작되었으며, 네덜란드도 법률직에 대한 자율화를 실시하고 있다.

산업 활동에 대한 정부의 역할 축소는 민영화로서 나타나기도 하는데, 이에 따라 OECD 정부들은 제조업 및 서비스 부문에 있어서의 공기업의 보유 주식을 전량 혹은 부분적으로 매각하고 있다. 독일은 독일텔레콤과 루프트한자를, 네덜란드는 국영통신공사(KPN)를 이미 민영화시켰으며, 스웨덴은 의약·광업·제지 부문에서 정부 소유 주식의 매각을 완료하였다. 또한 오스트리아 등은 유럽연합의 가입 조건으로 정부 소유 주식을 매각해야만 했다.

기업의 투자 환경 개선을 위한 정책

OECD 국가들은 또한 민간 투자의 장애 요인 제거와 기업들이 적극적으로 벤처 캐피탈을 활용할 수 있도록 노력하고 있다. 이를 위하여 주로 사용되는 방식으로는 기업의 자금 부담을 완화시켜 투자를 촉진시키는 각종 세제 조치를 들 수 있는데, 이러한 조세 지원은 특정 부문이나 목

적에 국한시키지 않고 매우 광범위하게 실시되고 있다.⁴⁾ 이와 더불어 다양한 금융 지원 수단이 기업의 자금 확보와 기업 현대화를 위한 신용 대출을 수월하게 하는 데 활용되고 있다.⁵⁾ 멕시코의 '국가개발은행(National Development Bank)', 스웨덴의 '국영개발공사(Development Companies)', 터키의 '국민은행(People's Bank)' 등이 이 역할을 담당하고 있다.

OECD 국가들의 투자 유인 정책 가운데 특이할 만한 점은, 이러한 정책이 지역 개발 정책과 연계되어 실시되고 있다는 점이다. 미국의 경우 주정부 차원에서 기업에 대한 저리 융자, 보증, 이자 보조금 등의 지원 정책을 실시하고 있다. 이러한 지역 개발 정책을 통한 보조 정책은 WTO의 금지 보조금에 해당되지 않으므로, OECD 국가들의 이러한 지역 개발과 연계된 기업 지원 정책은 점차 증가하고 있는 추세이다(〈표〉 참조). 특히, 독일의 경우 거의 모든 산업 정책은 지역 개발을 위한 보조 정책과 연계되어 실시되고 있다.

투자와 고용 부문에 대한 대다수 OECD 국가들의 지원은 중소기업의 고용 창출력을 감안하여 중소기업의 육성을 주 목적으로 하고 있다. 모험 산업이 벤처 캐피탈을 보다 쉽게 사용하도록 하기 위한 정책 수단으로는 특별 저리 융자, 세액 감면 등 다양한 방법이 사용되고 있다.⁶⁾ 뉴질랜드는 1995년에 도입된 '사업개발프로그램(Business Development Programme)'을 통해 중소기업 육성에 역점을 두고 있으며, 프랑스는 1994년 'Fonds de développement des PMI'를 발족시켜 중소기업으로의 투자 촉진을 위한 다양한 금융 수단들을 구상하고 있다. 스웨덴의 '성장을 향한 일정(Agenda for Growth)' 프로그램은 1995년 말에 발표되어, 이를 통하여 중소기업의 벤처 캐피탈 사용을 촉진시키기 위한 세제 지원 및 각종 지원을 실시하고 있다. 또한 영국도 중소기업에 대해서는 투자세액공제제도를 실시하고 있다.

4) OECD 보고서(1996)에 따르면, 일반적인 투자 유인을 위한 보조금 가운데서 조세 지원이 차지하는 비중은 71.7%로 가장 선호되는 수단으로 나타났다.

5) OECD 보고서(1996)에 따르면, 1993년 현재 이자율 보조, 지급 보증, 특별 대출 등의 금융 지원은 투자 유인을 위한 보조금 가운데 10%를 차지하고 있음.

6) 중소기업에 대한 지원 방법으로는 세제 지원이 35.3%를 차지하고 있으며, 이자 보조, 지급 보증, 특별 융자 등을 포함한 금융 혜택이 41.1%를 차지하고 있음.

이외에도 각 회원국들은 외국 기업들의 국내 투자를 촉진시키기 위한 외국인 소유와 화폐의 이동에 관한 각종 규제를 완화시키고 있으며, 투자 유인을 위한 법인세 감면 등을 실시하고 있다.⁷⁾ 스칸디나비아 3국의 경우 세 나라 모두가 경쟁적으로 활발한 투자 유치 노력을 기울이고 있으며, 호주는 '지역본부프로그램(Regional Headquarters Program)'을 통해 외국 기업들에 대한 세제 유인 실시와 외국 기업들의 아시아태평양사무소를 자국에 유치하기 위해 이민 절차 간소화 등을 추진하고 있다.

국가 경쟁력 향상 정책

OECD 국가들의 경쟁력 강화를 위한 전략은 주로 기술력 향상에 중점을 두고 있다. 정부의 연구와 개발에 대한 지원은 OECD 국가들의 재정적 어려움에도 불구하고 우선적으로 지원되는 분야이다. 이 가운데서도 특히 최근 들어서는 연구 개발의 결과가 연구소간의 연계를 통하여 국가 경제 전분야에 걸쳐 확산되도록 하는 노력이 두드러지고 있다. 1995년 호주는 '혁신적인 호주(Innovative Australia)'라는 정책을 통하여 기술의 확산과 연구의 상업화를 추진하고 있으며, 덴마크는 1995년 기술 이전과 혁신을 촉진시키기 위한 '국가연구개발전략(National Research and Development Strategy)'을 수립한 바 있다.

기술의 확산을 촉진하기 위한 정책 수단으로는 정부가 자체적으로 혹은 부분적으로 기술 자문 공사 등을 설립하여 자문하는 방식이 주로 사용되고 있다. 대다수의 국가들에서는 신기술을 습득하고 사용하는 과정에서의 경영과 조직 상의 자문을 해주는 호주의 '기술자문프로그램(Techn-Counselling Programme)' 등과 같은 방식들을 취하고 있다. 영국의 'Business Link Network'와 미국의 'Manufacturing Extension Partnership' 그리고 캐나다의 'Industrial Research Assistance Programme(IRAP)' 등이 이에 해당한다.

7) 이러한 외국 자본을 유치하기 위한 과도한 세제 경쟁으로 OECD 주요 가맹국들의 세수 감소가 심각해지자, 1997년에 들어 OECD 조세위원회는 가맹국 전체를 통제할 수 있는 세제규제안 검토에 착수했음.

일반적으로 중소기업들은 자본이나 연구 기술 인력이 대기업에 비해 크게 부족하기 때문에 연구 개발 투자를 기피하고 있으며, 신기술에 대한 접근도 용이하지 않은 실정이다. 이러한 문제 점을 해결하기 위해 상당수의 OECD 국가들이 중소기업인들로 하여금 연구 집단과 신기술에 대한 접근을 보다 수월하게 하도록 노력하고 있다. 예를 들면, 덴마크의 '기술용역연구소(Technological Service Institute)'는 공공 부문의 연구 결과를 중소기업에게 이전시키는 역할을 담당하고 있으며, 노르웨이도 이와 비슷한 'FORNY'라는 기구를 통해 공공 부문의 연구를 중소기업에서 상품화하도록 노력하고 있다. 오스트리아의 '생산기술진흥협회(Association for the Promotion of Modernization of Production Technology)'도 이와 비슷한 역할을 담당하고 있으며, 프랑스의 'Centres de Ressources Technoloques'는 지역 개발 정책의 차원에서 중소기업에 대한 기술 지원을 담당하고 있다.

혁신이란 연구 기관들과 생산자와 소비자간의 원활한 전후방 연계(feed-back-loop)의 성공 여부에 달려 있다. 따라서 많은 OECD 국가들이 신상품과 신공정에 있어서의 공공 부문, 민간 부문 그리고 학계간의 시너지 효과를 극대화하는 데 힘쓰고 있다. 많은 국가들에서는 덴마크의 'Development Contract Scheme'이나 스웨덴의 'Competence Center'와 같은 산업과 공공 부문의 공동 연구를 위한 基金에 정부가 부분적으로 출연하고 있다.⁸⁾ 또 다른 방법은 생산자와 기술 사용자를 호주와 캐나다의 'Technology Network'가 실시하는 것처럼 비공식적인 네트워크를 통해 하나로 묶는 작업이다. 이외에도 영국의 'Supernet', 스위스의 'Switch', 프랑스의 'RENATER' 등과 같이 대학과 연구 기관을 하나의 통신망으로 연결하려는 작업도 진행 중이다.

기타 특정 산업의 지원 정책

비록 사양 산업과 전통 산업에 대한 OECD 국가들의 지원 비중이 과거보다는 적어지는 추세

8) 연구 개발에 대한 지원은 절반 이상(58.5%)이 정부의 무상 지원으로 이루어지고 있으며, 조세 지원이 19.8%를 차지하고 있음.

이기는 하지만, 이 부분에 대한 정부의 지원이 아직은 완전히 사라진 것이 아니다. 각국 정부들은 기초 산업이 경쟁력을 지닐 수 있도록 이 부문의 현대화를 지원하고 있다. 섬유 및 의류, 조선, 철강, 목재 그리고 식료품 산업 등은 일반적으로 지역 개발 정책의 측면에서 계속 지원되고 있으며, 유럽 국가들의 경우에는 특히 이러한 산업들은 지역 경제에 있어서의 역할을 고려하여 국내의 지역 개발 정책의 틀 하에서 뿐만 아니라, EU-프로그램의 틀 하에서 이 부문에 대한 지원은 계속되고 있다.⁹⁾

또한 대다수의 OECD 국가들은 미래 전략 산업 또는 산업群에 대한 지원의 확대뿐만 아니라, 이러한 부분의 기술들이 관련 소비재 산업으로 확산되어 고용과 기술 개발의 이차적 효과를 누릴 수 있도록 유도하고 있다. 산업群을 대상으로 하는 오스트리아의 산업 정책은 각 방면으로 연관된 기업들에 대한 지원을 그 목적으로 하고 있다. 벨기에의 경우 다른 부문과의 연계성이 강한 식료, 멀티미디어, 정밀 공업 분야가 정부로부터 기술 지원을 받고 있어 경제의 승수 효과를 보여주고 있다.

특정 산업 부문에 대한 정부 지원은 과거의 직접적인 정책에서 벗어나 산업이나 기술 개발이 특정 경로에 따라 움직이도록 하기 위해 기업과 협력자적 관계에서 수행되고 있다. 이를 통해 정부 개입을 최소화하고 이에 따른 비용 절감 효과를 동시에 누리고 있다. 일례로, 영국의 'Sponsorship Programme'은 정부와 기업이 제약·항공·건축 분야의 전문가를 공유하고, 이를 공동으로 활용함을 그 목적으로 하고 있다. 이러한 民官 협력 관계는 미래의 산업 정책에 대한 선구자적 역할을 하고 있으며, 이는 기업과 정부간의 긴밀한 협력으로 기술 변화와 세계화로 인한 각종 사안에 공동으로 대처하는 역할을 하고 있다.

9) 예를 들어, 포르투갈의 'ReTax, ReChar 2, ReSider 2' 라는 프로그램들은 각각 섬유 생산, 탄광, 철강 생산 지역의 산업 전환을 위한 지원 프로그램들임. 마찬가지로 스페인의 '섬유산업계획'은 경제적으로 낙후되어 있는 지역에 위치한 섬유 산업의 지원 정책임.

정책적 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이, OECD 국가들의 산업 지원 정책은 직접적 지원에서 벗어나 민간의 경영 환경을 개선하는 데 역점을 두고 있는 것으로 평가된다. 또한 중앙정부의 단독적 지원 정책보다는 지역 개발 정책의 일환으로서의 산업 지원 정책이 주를 이루고 있으며, 그외에도 국가의 경쟁력을 확보하기 위한 방편으로서 연구 개발에 대한 지원을 꾸준히 확대하고 있다. 특히, 연구 개발에 대한 지원은 연구 개발 자체보다는 이의 활용도를 높이기 위해서 기업들이 각종 연구 결과물에 대한 접근을 보다 용이하게 하도록, 연구소간 그리고 연구소와 기업간 연구 결과물의 상호 교환을 촉진시키기 위한 여러 가지 노력들을 찾아볼 수 있다.

보조금의 재원 조달 측면에서 보면, OECD 국가들은 우리나라와는 달리 금융 의존도보다는 재정 의존도가 높으며, 중앙정부와 지방정부에서 동시에 공여되므로 보조금 파악이 어렵게 되어 있어 이를 둘러싼 국제간의 마찰을 피할 수 있는 장점이 있다.

無國境經營時代를 맞이하여 정부의 산업 정책도 국내 기업에 대한 보호보다는 기업 활동과 관련된 각종 제도 및 시설 등의 개선을 통해 국내 기업들은 물론, 다국적 기업에게도 매력적인 경영 환경을 조성하는 것이 중요하게 되었다. 또한 과거 비효율적이라고 평가되어온 산업 지원 정책을 개선하기 위해서는, 산업 지원 주체 선정에 있어 과거 중앙정부의 독점적 위치에서 벗어나 중앙과 지방간의 적절한 업무 배분을 통하여 정부 지원 방식의 효율적 차별화가 필요하다고 할 수 있다. 