

호주 산업구조 조정정책

박 영 일

한때 '축복받은 나라(lucky country)'로 선망받던 호주의 경제가 '바나나 공화국(banana republic)'이라는 자조로 전락하고 있다. 호주 경제는 1980년대 이후 근본적인 구조개혁과 변화를 추진하고 있다. 이 논문은 현재 추진중인 호주 산업구조 조정정책과 관련하여 제조업의 역사적 전개, 현 정책의 내용과 시행과정, 그 성과와 한계를 실증적으로 분석한다. 호주는 영국인의 식민 이래 제조업의 발전을 열망해 왔으나, 지리적 고립, 노동력 부족과 국내시장의 협소, 노동자 우위의 경제운영 등 결코 공업화에 유리하지 않은 경제·사회·지정학적 여건 때문에 공업화에 있어서 정부의 적극적인 보호와 지원이 하나의 사회적 이념으로 자리잡았다. 그러나 1970년대 이후 대내외적 경제환경의 급격한 변화를 계기로 제조업에 대한 보호가 국민경제적 이익보다는 손실을 야기하며, 장래의 경제발전에 유해하다는 인식이 지배하게 됨에 따라 근본적인 구조조정에 착수하였다. 그 기본방향을 관세보호 수준의 완화와 함께 비교우위구조에 입각한 국제경쟁력을 갖는 효율적인 제조업의 육성에 두었다. GATT 체제 하의 다자간 통상협상(UR)이 진행되고 있었음에도 불구하고 호주는 독자적으로 관세보호 수준을 현저하게 감축하는 한편, 비교우위산업의 수출화를 위하여 R&D 활동과 수출촉진을 적극적으로 지원하는, 호주의 역사상 실로 혁명적이라 할 수 있는 구조개혁을 과감하게 추진하고 있다. 지난 10여 년 동안의 구조조정 성과는 완전히 나타난 것은 아니지만, 이미 고무적이다. 제조업은 무역지향형으로 크게 전환하였으며, 자본시설·연구개발 투자의 현저한 증대로 생산이 확대되고 경영환경은 보다 더 경쟁적이고 효율화되었다. 그럼에도 불구하고 호주 제조업은 아직도 수많은 취약점과 장애에 직면하고 있는데, 그 대부분은 단순한 산업정책보다는 보다 광범위한 거시정책과 미시적 개혁에 의해 극복될 수 있을 것으로 보인다.

I. 머리말

'축복받은 나라'에서 '바나나 공화국'으로 전락하고 있다는 호주 경제에 큰 변혁이 일고 있다.¹⁾ 1983년에 등장한 호주의 노동당 정부는 1970년대 이후 지속되고 있는 경제침체가 기본적으로 구조적 요인에 기인한다는 인식 아래 대내외적 경제환경 변화에 효과적으로 대응하여 경제의 재건과 활성화를 기하기 위하여 경제구조의 근본적인 개혁과 변화를 추진하여 왔다. 본 논문은 그 일환으로 현재 진행되고 있는 호주 산업구

1) 이 글은 교육부 지역연구 지원사업에 따른 연구비로 작성된 것임.

조 조정정책의 내용과 효과, 문제점을 실증적으로 분석한다.

호주 경제는 영국인의 정착이 개시된 18세기 말부터 농산물과 광산물 등 토지밀착형의 채취산품을 수출하고 각종 공산품을 수입하는 전형적인 식민지형 무역패턴을 가지고 있어, 국내 공업발전을 열망하여 왔다. 그러나 노동력 부족, 풍부한 자연자원, 지리적 고립 등 경제여건이 공업발전에 결코 유리하지 않은 상황에서 공업화에 대한 열망은 정부의 적극적인 보호와 지원 아래 추진될 수밖에 없었다. 그 결과 1970년대 초반까지 제조업에 대한 관세보호 수준은 공업선진국 중 가장 높았으며, 높은 관세장벽의 배후에서 호주의 제조업은 국내시장 만을 지향하면서 현저한 확대를 이룩하였다. 그러나 1970년대부터 대내외적인 경제환경이 급격하게 변화하고, 호주 경제가 '고성장, 저인플레이션, 국제수지 흑자'에서 '저성장, 고인플레이션, 국제수지 적자'로 반전됨에 따라, 제조업에 대한 과보호로 인한 사회경제적 비용과 비능률에 대한 인식이 점차 확대되기 시작하고 국제경쟁력을 가진 수출지향형 제조업 육성의 필요성에 대한 국민적 합의를 얻게 되었다. 다음 절에서는 산업구조 조정정책의 시행에 이르게 된 역사적 배경과 국민적 합의의 모색과정을 살핀다.

호주의 산업구조 조정정책이 본격적으로 시행된 것은 1983년 호크(Hawke) 수상이 이끄는 노동당정부의 집권에서 비롯되었다. 제조업에 대한 과도한 관세보호를 완화하여 경쟁의 도입과 강화를 통한 호주의 비교우위 구조를 현재화한다는 구조조정 정책의 기본방향은 이미 1972년 휘틀람(Whitlam) 노동당 정권의 등장으로 확정되었었다. 당시에 25% 일괄 관세인하를 단행하는 등 일련의 구조조정 정책을 시행하였다. 그러나 직후에 뒤따른 석유파동과 세계 경제불황으로 인한 정치·경제적 불안정과 1975년에 등장한 보수적인 프레이저(Fraser) 자유당 정권의 대결정치로 구조조정 정책이 원활하게 추진되지 못하였다.

1983년에 재집권에 성공한 노동당 정권은 당시의 극심한 불황을 고려하여 관세인하 등 보호장벽의 완화와 함께 직접적인 보조지원 정책을 주요 정책수단으로 본격적인 구조조정 정책에 착수하였다. 제조업에 대한 관세보호의 점진적 완화와 함께 호주가 비교우위를 가진 자연자원 집약적이고 과학기술 집약적인 산업에 대한 기술활동과 수출 확대를 적극적으로 지원하는 정책수단을 활용하였다. 그 결과 제조업에 대한 유효보호율은 1981년의 24%에서 1992년까지 13%로 감축되었다. 특히 전통적으로 고보호 산업인 자동차·부품산업과 섬유·의류·신발산업에 대한 관세인하로 보호 수준의 산업간 편차를 감축하여 자원배분의 효율화를 기하였다. 한편 기술혁신을 지원하기 위하여 민간부문의 기계설비투자자와 R&D 활동 및 해외 수출시장 개발에 대한 보조금 지급과 세제·금융상의 우대조치를 도입하였다. 제3절에서는 1983년 이래 추진되고 있는 호주 산업구조 조정정책의 기본방향, 정책수단 및 시행과정을 다룬다.

1983년 이후 시행되고 있는 산업구조 조정정책은 이미 고무적인 성과를 나타내고 있다. 제4절에서 보는 바와 같이 제조업 생산이 현저하게 증대하였으며, 특히 호주 제조업이 무역지향형으로 크게 전환하였다. 지난 10여 년 동안에 호주 제조업의 수출률은 14%에서 21%로 50%가 증대하였으며, 수입침투율도 25%에서 31%로 증가하였다. 이러한 무역지향형 성장은 특히 호주에 풍부하게 부존되어 있는 자연자원 가공산업의 수출무역, 기술집약적인 기계설비산업의 산업내무역의 증대로 가능하였다. 이러한 괄목할 만한 성공에도 불구하고 호주 제조업의 수출지향형 성장을 제약하는 제요인의 영향은 아직도 지속되고 있다. 마지막 절에서는 간단한 요약과 함께 금후 호주 산업 조정 정책의 장래 방향과 문제점을 전망한다.

II. 산업구조 조정정책의 배경

1. 역사적 전개

1901년 연방정부가 성립된 이후 호주 경제발전의 방향과 관련하여 가장 중요한 정책원리의 하나는 제조업에 대한 높은 관세보호였다. 연방정부 성립 이전에 각 식민지(연방정부하의 각 주)는 제각기 식민본국인 영국과 독자적인 무역관계를 가지고 있었다. 당시 각 식민지는 농목산물과 광산물 등 토지밀착형의 채취산품을 수출하고 각종의 공산품을 수입하는 전형적인 식민지형 수직무역 패턴을 가지고 있었다. 당시의 제조업은 농목산물의 단순가공, 목제품, 신발, 의류봉제업 등 일부 생활필수품과 높은 수송비 때문에 영국에서 수입이 극히 어려운 건축자재의 생산과 인쇄 및 기계수리 활동에 불과하였다.²⁾

호주의 각 식민지는 고전학과 무역이론과 완전히 합치되는 특화 패턴에 결코 만족하지 않았으며 국내공업의 발전을 열망하였다. 그 귀결이 연방정부의 결성과 각 주 사이에 존재하던 인위적인 무역장벽의 제거라고 하는 시장통합이었다. 호주에 있어 공업화 전략에 관한 논의는 주로 '자유무역 대 보호무역'에 집중되었으며, 공업화에 결코 유리하지 않은 경제여건 때문에 정부의 적극적인 보호론이 최근까지 지배하였다. 공업에 대한 보호정책 수단은 항상 외국의 수입경쟁을 방어하는 관세보호였다.

호주에서 공업에 대한 관세보호가 하나의 이념으로 확고한 기반을 굳히고 국민적 합의를 얻게 된 배경은 다음과 같다. 첫째, 보호무역은 궁극적으로 국내제조업을 발전시켜 농목업과 광업이 압도적인 비교우위를 가진 호주경제의 보다 균형되고 기술적으

2) 호주 제조업의 역사적인 발전 및 특징에 대한 체계적인 논의는 Hunter (1963) 참조.

로 발전된 경제건설에 이바지한다. 둘째, 보호무역정책은 소득분배의 균등화를 통하여 호주 사회의 형성이념인 평등화에 기여한다. 셋째는 호주의 지정학적 위치와 불가분의 관계를 가지는 '식민이나 폐망이나(populate or perish)'의 숙명에서 비롯된다. 제조업의 발전 없이는 불가능한 취업기회를 창출하여 높은 이민 수준을 유지함으로써 인구 확대, 궁극적으로는 국가안보에 결정적인 중요성을 갖는다. 이 요인은 호주의 대외관계가 영국을 비롯한 유럽 지역으로부터 인근의 아·태 지역으로 전환한 1970년대 이후에는 그 중요성이 상대적으로 감소하였다. 대신에 인근 아시아제국의 저임금 경쟁으로부터 호주의 제조업, 궁극적으로는 높은 생활수준을 유지할 필요성이 상대적으로 증대하고 있다.

호주가 본격적인 공업화에 착수하게 된 계기는 제1차 세계대전이었다. 제1차 세계대전으로 유럽과의 수송로가 단절되고, 유럽의 공업이 군수품 생산으로 전환됨에 따라 유럽제국의 공업제품 수출능력이 크게 약화되었다. 그 결과 호주는 거의 모든 공업제품을 자급해야 할 상황에 처하게 되었다. 자급자족의 필요성이 공업화의 기회를 제공한 것이다.

그러나 제1차 세계대전이 끝나 유럽의 공업제품 수출능력이 회복되고 유럽에서의 수입이 증대됨에 따라 호주의 신흥 제조업의 존립기반이 크게 위협을 받게 되었다. 이러한 상황에서 1920년 관세수입의 확대와 함께 유치단계에 있던 공업을 보호하기 위한 관세율의 일괄 인상책이 시행되었으며, 오늘에 이르기까지 관세에 의한 공업보호정책의 일관된 기조로 정착되었다. 1921년에는 더욱 강력하게 공업을 보호하기 위하여 관세율을 대폭적으로 인상하였다. 동시에 이후 공업보호정책의 중추적인 역할을 담당할 관세정책의 심의자문기관으로서 관세위원회(Tariff Board)가 설치되었다.

이러한 관세보호정책의 결과, 제철, 전기, 자동차, 양모 등의 근대적 공업이 확립되었다. 호주의 공업발전은 1929-32년의 세계적인 대공황 기간에 일시적으로 중단되었다. 그러나 이 기간에 실시된 강력한 수입제한, 호주 파운드貨의 절하 등의 새로운 보호정책에 의하여 1933년부터 다시 활발하게 성장하였다. 특히 1932년 오타와 협정(Ottawa Agreements)의 체결로 영국산 제조품에 대한 관세율의 인하 등 특혜공여에도 불구하고 호주 공업의 현저한 발전이 지속되었다.

제2차 세계대전은 호주의 제조업 발전을 더욱 가속화시킨 계기가 되었다. 호주가 수에즈 운하 이동에 위치한 영연방제국의 주요 공급기지로 전환됨에 따라 유럽으로부터 수입이 단절된 호주 국내시장 및 수에즈 운하 이동의 영연방제국 시장에 무기, 항공기, 선박, 기계, 금속제품, 과학기구, 화학제품, 섬유제품을 공급하기에 이르렀다. 특히 일본과의 태평양 전쟁에서 호주가 연합군의 공급기지로 됨에 따라 공업발전이 더욱 진전되었다.

제2차 세계대전의 종전과 함께 호주 경제는 평시체제로 전환하는 과정에서 공업생산이 일시적으로 정체하였다. 반면에 전시중에 육성한 기술자의 활용, 크게 증가한 이민자에 대한 고용기회의 창출이 절실하게 요청되어 공업의 중요성이 더욱 증대하였다. 그 결과 기존의 높은 관세보호와 새로 도입한 수입할당제를 바탕으로 강력한 수입제한정책이 시행되었으며, 이에 유인된 외국자본과 기술의 대량 유입으로 공업의 급격한 확대와 다양화가 이루어졌다. 공업성장은 다시 노동력에 대한 수요를 증대시켰으며 유럽인의 이민을 적극적으로 수용하여 고도의 경제성장을 구가하고 동시에 경제규모의 급격한 확대를 가져왔다.

2. 제조업의 특징

대의 무역관계 측면에서 바라볼 때, 호주 경제는 양모, 소맥, 육우, 설탕, 석탄, 철광석 등 전형적인 일차산품의 생산·수출국의 모습을 갖는다. 그러나 이것은 어디까지나 외면적인 면에 불과하다. 그 내면은 전혀 다른 모습이다. 1992년에 농업과 광업에 종사하는 취업자 수는 취업자 100명 중 6명(1970년 말 8명)에 불과하며 국내총생산(GDP)의 약 10%(1970년 말 12%)만을 생산한다. 반면에 제조업에는 15명(1970년대 말 22명)이 종사하여 GDP의 16%(1970년 말 21%), 서비스업에는 79명(70년 말 70명)이 종사하여 GDP의 74%(1970년 말 67%)를 생산하는 선진공업국과 하등의 차이가 없는 공업국, 혹은 탈공업국이다.

국민경제에서 차지하는 제조업의 중요성은 산형(山形)을 이루고 있는데, 1960년대까지는 제조업의 비중이 높은 관세장벽 아래에서 급속하게 증대하여 왔으나, 1970년대부터 국내의 환경의 변화로 감소하는 추세를 보이고 있다. 호주 경제가 1960년대까지 고성장을, 저실업률, 저인플레이션의 '성장과 안정'의 시대를 구가하다가 1970년대 초를 경계로 저성장, 고실업률, 고인플레이션의 '불안정과 불확실'의 시대로 전락한 것이다. 바로 이 급전의 원인과 귀결이 제조업의 추이에 반영되어 있다.

호주의 강력한 공업보호정책의 영향은 경제사회구조를 규정짓는 제요인을 반영하여 독특한 특징을 갖게 되었는데 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 역사적으로 영국을 종주국으로 한 이주식민지로서 문화, 사회, 종교, 인종적으로는 유럽국가이면서 지리적으로는 유럽에서 멀리 떨어진 아시아에 위치하고 있는 호주는, 유럽으로부터의 공업제품 수입을 위협하는 비상시에 대비하여 공업화를 시작하였다. 공업화의 계기가 경제적 요인에 의해서가 아니라 영국과의 거리나 전시의 고립상태에 대비한 전략적 요인이 강력하게 작용한 결과 공업생산 자체에 의미를 부여하고, 경제성은 무시되는 경향이 있었다. 따라서 관세보호는 전공업분야에 무차별적으로

적용되었다. 뿐만 아니라 기존 기계설비의 운휴방지, 고용수준의 유지 등 국민경제상의 중요성이 고려되었다. 즉, 국제경제적 시각에서 국내시장 지향형으로 발전되었다.

둘째, 남한의 약 70배에 이르는 광대한 면적을 가지고 있으나, 인구는 약 5분의 2에 불과하며 그 증가율도 이민자를 제외한 자연증가율은 거의 답보상태에 있다. 더욱이 인구의 약 80%가 각 주의 수도나 해안지역에 집중되어 있고, 주요 도시는 지리적으로 상호 격리되어 있다. 협소한 국내시장과, 시장의 분립은 시장간 이동에 따르는 수송비용이 높아 공업생산에 있어 규모경제의 이익을 어렵게 한다.

셋째, 강력한 자치권한을 갖는 주정부가 각각 독자적인 공업유치 육성계획을 가지고 있어 비효율적인 소규모 공장(혹은 기업)이 주정부의 지원 아래 난립하고 있다.

넷째, 양모·소맥·광물자원이 외화를 가득하여 호주 달러의 대외가치가 고평가되어 환율이 제조품의 국제경쟁력을 약화시킨다.

다섯째, 호주 사회의 형성이념으로서 평등주의가 중요시된 점도 제조업의 발전에 영향을 미쳤다. 평등주의는 경쟁보다는 공존을 중요시하기 때문에 특정산업에 대한 관세보호의 수준은 해당산업에서 평균 이하의 경영실적을 갖는 기업에 맞도록 설정되는 경향이 강하다. 따라서 경영상 우위에 있는 기업은 초과이윤을 얻어 독점화, 과점화를 추구하게 된다. 또한 경제적 약자에 대한 보호를 중요시하기 때문에 도산이나 실업을 우려하여 과감한 산업조정정책, 합리화정책을 시행하기 어렵다. 결국 특정산업에의 투입과다현상을 야기하여 경제적으로 적정규모에 미달하는 비효율적 기업이 협소한 국내시장에 과도하게 존립하는 현상이 전개되었다.

여섯째, 외자, 특히 구중주국인 영국과 전후의 동맹국인 미국이나 일본의 자본을 적극적으로 도입하였을 뿐만 아니라 기본적으로 국내자본 기업과 외자 기업을 차별하지 않았다. 그 결과, 제조업에 있어 외자의 비중이 높다.

일곱째, 임금의 주요 부분이 사법적인 강제중재제도에 의해서, 개별기업의 수익상황과 관계없이 결정된다. 따라서 채산성이 없는 기업은 관세인상에 의한 보호를 요구하는 경향이 강하다.

마지막으로, 정부의 과도한 보호, 국내시장에서 경쟁의 희소, 기업이윤 증대에 대한 강력한 노조의 견제 등으로 기업이 정신이 결여되어 있는 점을 특색으로 하고 있다.

이러한 제특징으로 인하여 결국 호주 제조업은 수출기회를 무시하고 관세보호 아래 국내시장만을 지향하게 되었는데, 1970년대 이후 그 존속이 점점 어렵게 되었다. 그 타개책으로 풍부한 일차산품을 바탕으로 한 자본·기술집약적인 제조업을 수출지향형으로 전화, 육성하기 위한 방안을 모색하기 시작하였다.

3. 구조 조정정책 방향의 모색

정부의 적극적인 보호정책으로 호주 공업은 현저하게 확대되었으며 고용기회의 창출에 크게 기여하였다. 그러나 과도한 보호의 결과 관련기업의 비용상승, 소비자 부담의 증대 등 사회경제적 비용에 대한 인식이 확산되기 시작하였다.³⁾ 전후 호주 경제의 성장실적이 다른 선진공업국과 비교하여 상대적으로 저조한 사실은 바로 제조업에 대한 과보호로 인한 비효율에 기인한다고 받아들여지고 있다(Kasper 1978; Anderson 1994). 예를 들면, 금세기 초에 세계에서 가장 높았던 호주의 1인당 소득수준이 1950년에는 미국, 캐나다에 이어 3위, 1970년에는 7위, 1991년까지 18위로 점점 떨어지고 있다.⁴⁾ 또한, 제조업이 국제경쟁력을 무시하고, 협소하고 확대전망이 희박한 국내시장만을 지향하고 있어 수출지향적인 공업화로 고도성장을 경험하고 있는 근린 아시아제국과의 경제협력을 저해하는 요인으로 인식되었다.

이러한 과보호의 사회경제적 비용과 비효율에 대한 비판은 1960년대에 본격적으로 제기되기 시작했다. 또한 과보호에 의한 초과이익의 대부분이 외자 기업에 귀속되고 있는 점 때문에 민족주의적 반발도 하나의 배경이 되었다. 1965년 정부 정책자문위원회인, Vernon 위원회가 작성한 보고서는 최초로 호주 제조업의 과보호에 대한 사회경제적 비용과 비효율성을 지적하고 보호의 점진적인 완화를 주장하였다(Vernon Committee 1965). 이를 계기로 제조업에 대한 관세보호의 중추기관인 관세위원회까지도 보호수준의 점진적인 완화를 건의하기에 이르렀다.

1970년대에 들어서 보호정책의 수정에 대한 요구는 보다 강화되었으며 1972년 휘틀람 노동당 정권의 등장과 함께 공업보호정책의 대대적인 전환이 시행되었다. 1973년에 모든 공업제품 수입에 대하여 일률적으로 25% 관세인하와 함께 관세보호의 아성으로 불려온 관세위원회를 산업원조위원회(Industries Assistance Commission: IAC)

3) 제조업에 대한 과도한 보호가 관련산업 및 수출산업에 미치는 부정적 효과는 1920년대 관세율의 대폭 인상시에 이미 지적되었다. 예를 들면, 1929년 브리그덴 위원회 보고서는 제조업에 대한 관세보호가 효율적인 농업부문의 생산비를 인상시키고, 동시에 호주 화폐의 대외가치(환율)를 상대적으로 상승시켜 수출산업인 농업의 국제경쟁력을 약화시킨다고 지적하고 있다. Brigden et. al. (1929) 참조.

4) 호주의 경우, 1인당 소득수준의 상대적 하락은 엄청난 위기의식을 불러일으켰다. 특히, 유럽제국과의 소득수준 격차는 호주의 안전보장과 경제규모 확대에 절대적인 중요성을 갖는 백인 이민을 유인하는 원동력이다. 호주의 소득수준이 유럽제국보다 낮아지기 시작한 1970년대 중반부터 유럽인의 이민이 급격하게 감소하고 심지어는 유럽으로의 역류 현상까지 나타나기 시작했다. 이 점도 호주의 대외관계가 아·태 지역으로 전환한 하나의 요인으로 해석된다.

로 개편하고 단순한 관세보호에서 산업구조의 효율화를 위한 정책을 심의·건의하는 기능을 부여하였다.⁵⁾ 이러한 조치는 1960년대 말의 광산개발 붐, 경상수지의 대폭적인 흑자 전환, 경제활동의 활성화에 따른 고용기회의 급격한 확대 등 호주의 국내경제 여건과 호주의 대외 경제관계가 영국의 유럽공동체(EC) 가입을 계기로 유럽 지역에서 동아시아 지역으로 크게 전환하는 등 국제경제 환경의 변화를 반영하는 것이다. 일련의 보호정책 완화는 수입경쟁산업에 심각한 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 정부는 국내 공업을 보호만 하는 것이 아니라는 인식을 산업계가 갖도록 하는 데 기여했다.

한편, 1974년에는 ‘제조업정책조언위원회(Jackson Committee)’를 발족시켜 향후의 공업정책의 기본방향에 관한 자문을 의뢰했다. 이 위원회는 1975년과 1976년에 제출한 보고서에서, ① 종전과 같이 수입대체를 위하여 고율의 보호관세가 필요한 산업에 대한 투자를 억제하여야 하고, ② 보호가 필요한 경우에도 관세보다는 보조금을 활용하여야 하며, ③ 국제경쟁력을 가진 수출지향적인 산업에 대한 투자를 장려해야 한다는 제안을 하였다. 즉, 종전의 수입대체적 공업보호정책에서 수출지향적 공업화로의 전환을 제기한 것이다. 동시에, 공업정책의 입안에 있어서도 이해관계자의 참여를 보장하여 기존산업의 붕괴를 방지해야 한다는 점을 강조하였다(Jackson Committee 1975).

그러나 이러한 정책건의는 시행에 이르지 못했다. 일률적인 관세인하 조치는 8개월 사이에 두 차례나 시행된 환율인상, 여성노동력에 대한 평등급여 입법과 임금의 급격한 상승과 함께 시행 직후에 닥쳐온 석유파동과 그에 기인한 세계적 불황과 맞물려 수입경쟁재 산업에 커다란 조정압력을 가하였다. 이는 1977년 5월에 발간된 제조업 백서에 그대로 반영되어 있다(Australian Government 1977). 이 백서는 고용수준의 유지를 통한 경제사회적 혼란의 방지를 강조하고 있다. 구체적인 업종으로 관세보호 수준이 높은 자동차, 전자기기, 가전제품, 석유제품, 의류, 신발 등을 선정하였다.

이러한 상황에서 제조업정책의 수립을 위해서 보다 상세한 연구의 필요성이 제기되어 1977년 Crawford를 위원장으로 하는 ‘제조업 구조조정 연구위원회’를 구성하였다. 동 위원회는 보고서에서 자본·기술집약적인 부문에서 수출지향형 제조업의 육성, 수

5) 관세위원회 하의 관세보호는 산업간, 특히 일차산업과 공업부문을 차별하고 보호구조가 복잡하여 투명성이 결여되었으며, 경우에 따라서는 상호 모순되는 관세구조를 야기하였다. 이에 대하여 IAC는 각 산업에 제공되는 관세보호는 물론 R&D 활동, 수출시장 개발 등 모든 지원조치를 포괄한 유효지원율(effective rate of assistance)을 계측하여 개별산업에 대한 정부지원의 투명화로 보호정책의 정합성을 유지하고 국민경제적 부담과 보호이익을 명확하게 하였다(IAC 1973-74). 1990년 IAC는 다시 산업위원회(Industry Commission: IC)로 재개편되었는데, 산업위원회는 관세보호 및 각종 산업지원책을 포함한 모든 미시적 산업정책문제를 개별산업 차원에서가 아니라 국민경제 차원에서 심의·조사·평가하여 정책을 건의하는 기능이 부여되었다.

출확대를 위한 보조금 지급의 확대와 동시에 고율 보호관세의 점진적 인하를 건의하고 있다(Crawford Committee 1979). 특히 동 보고서는 풍부한 자원기반을 이용하여 해외시장을 지향하는 자본·기술집약적인 생산물에 특화할 것을 권고하고 있다. 즉, 호주는 1차산품에 강력한 비교우위를 갖고 있는 이상 양질의 저렴한 자원을 이용하는 자원가공 부문과 기술집약적인 제조업의 수출화를 건의하고 있다. 구체적으로 이러한 산업으로서 알루미늄, 알루미늄, 석유정제, 기타 광물가공업, 석유화학, 식품가공과 이와 관련된 산업기계, 소형선박, 시멘트·콘크리트·플라스틱 제품, 피혁제품, 펄프·종이 제품 등을 들고 있다.

자연자원을 기반으로 한 자본·기술집약재의 수출화에 성공하여 고용기회가 창출되면, 자연히 과보호·소규모·비능률의 노동집약적 제조업을 축소시킬 여지가 생긴다. 따라서 동 보고서는 수출지향적 제조업의 육성과 병행하여 수입경쟁재 산업에 대한 보호수준의 점진적 인하를 주장하고 있다. 다만, 구조조정 과정의 피해를 줄이기 위해 실업률이 5% 이상이거나 산업발전의 계기가 보이지 않는 시기에는 관세보호를 완화해서는 안되며, 오히려 구조조정 과정에서 어려움이 큰 산업에 대한 지원책이 강구되어야 한다고 지적하고 있다. 동 보고서가 지원대상으로 제시하고 있는 업종은 자동차, 섬유제품, 의류, 신발, 일부 가전제품 등으로 대부분 제조업 백서에서 지정하고 있는 업종과 같다.

Crawford 보고서의 건의 내용은 곧 정부 정책에 반영되었다. 프레이저 정부(1975-1983)는 관세율의 인하를 단행함과 동시에 전통적으로 보호율이 가장 높은 2개 산업군, 즉 섬유·의류·신발산업(TCF)과 자동차 및 부품산업(MVP)에 대한 보호율을 현저하게 인상하였다. 또한 관세율의 추가적인 인하는 당시의 높은 실업률을 감안하여 1983년 이후로 미루었다. 동시에 원활한 구조조정과 수출지향형 산업의 육성을 위한 지원정책으로, 투자장려를 위한 감가상각비 세액공제, 수출장려보조금의 증액과 신청의 신속한 처리, 산업개발자금 증액, 생산성 향상을 위한 각종 지원확대, 해외시장 개척비 보조, 노동자 재훈련 등을 시행하였다.

이상에서 서술한 다대한 노력과 시간을 들여 산업구조 문제를 논의한 결과 문제점과 해결방안에 대한 어느 정도의 국민적 합의를 얻을 수 있었다. 그리고 산업조정 정책의 기본방향은 수입대체공업에 대한 보호수준을 점차적으로 저하시키고 비교우위구조를 현재화할 수 있도록 수출지향형 제조업을 육성하는 것이다. 이러한 기본방향은 경제상황에 따라 실천에 임하는 완급의 차이는 있지만 1980년대 이후 오늘에 이르는 구조조정 정책의 근간이 되고 있다.

Ⅲ. 산업구조 조정정책의 내용

호크가 이끄는 노동당 정부는 산업구조 조정정책에 의한 경제활성화 공약을 제시하면서 1983년에 등장하여 오늘에 이르고 있다.⁶⁾ 그 기본방향은 당시 역동적인 성장을 구가하고 있는 동아시아 경제와의 국제적 보완관계를 형성하기 위한 구조개선, 즉 풍부한 자연자원을 활용하여 세계시장을 지향하는 자본·기술집약적인 산업의 육성에 있었다. 노동당 정부가 시행한 초기의 구조 조정정책은 관세인하 등 추가적인 보호장벽의 완화보다는 호주의 비교우위구조를 현재화할 수 있는 성장 잠재력이 큰 산업, 즉 풍부한 자연자원과 고도의 과학기술활동을 필요로 하는 산업에 대한 정부의 지원을 확대하는 방향에서 추진되었다. 당시에 추가적인 관세인하 등 수입제한 정책(defensive policies)의 완화보다는 정부지원의 확대 등 보조지원 정책(positive policies)을 상대적으로 중요한 정책수단으로 사용한 것은 당시 호주 경제가 극심한 불황기에 처한 데 기인한다.

제2차 석유파동과 그에 기인한 자원 붐 직후인 1982년-83년에 호주 경제는 극심한 불황에 허덕이게 되었다. 이러한 불황은 전세계적인 현상이었지만, 특히 호주 경제는 자원 붐 시기에 주요 투자사업이 외국 자본의 대규모 차입에 의해서 이루어진 여파로 더욱 심한 불황에 빠지게 되었다. 그 결과 호주의 외채는 급격하게 증가하였으며 국제금리의 상승으로 어려움이 배가되었다. 뿐만 아니라 선진국 경제의 불황으로 자원에 대한 수요감소는 국제상품 시장의 정체와 일차상품 가격의 하락으로 수출소득이 감소하여 경상수지의 적자규모가 확대되어 관세 등 수입제한 정책의 필요성이 더욱 절실하였다.

호주 경제의 전반적인 침체 속에서도 특히 제조업의 정체가 현저하였다. 이는 새로운 경제협력관계를 형성하였던 동아시아제국의 수출지향적 공업화에 의해서 유발되었다. 국내총생산(GDP)과 고용에서 차지하는 제조업의 비중이 급격하게 하락하였다.⁷⁾ 이러한 상황에서 당시의 산업정책은, 최소한 일시적으로는, 수입제한 정책의 유지 이외에 다른 선택이 있을 수 없었다. 그러나 1980년대 중반 이후 경제상황이 고성장과

6) 1983년 3월에 집권한 노동당 정부는 곧 'Economic Summit'라 불리는 전국 경제회의를 소집하였다. 연방정부, 주정부, 재계, 노동계, 다양한 전국사회경제단체들이 참여하여 일종의 사회적 협약을 체결하였는데 구조조정 문제 등 신정부 경제정책의 기본방향이 확정되었다.

7) 당시에 수많은 제조업체들이 심각한 경영위기에 당면하였다. 그 중에서도 호주의 대표적인 기업인 철강기업 BHP는 철강부문에서 현저한 손실을 입어 철강산업으로부터의 탈퇴를 공공연하게 시사하였다. 또한 자동차산업에 대한 보호율 인상이 추가적으로 고려되었으며, 금속공업에서는 많은 기업들이 생산을 중단하고 노동자를 해고하였다.

산업투자의 회복으로 전환됨에 따라 수입제한 정책을 완화하였다. 당시 호주 경제의 최대의 과제는 경상수지의 대규모 적자와 외채의 누증이었다. 따라서 경제정책의 최우선 과제는 보다 효율적이고 국제적으로 경쟁력이 있는 산업기반을 창출하는 것이었다. 이 목적을 달성하기 위하여 각종의 산업정책이 동원되었는데 보호주의의 완화와 시장기능의 활성화, 기술혁신을 지원하고 산업경쟁력을 제고하기 위한 정부지원의 확대 등이 포함되었다.

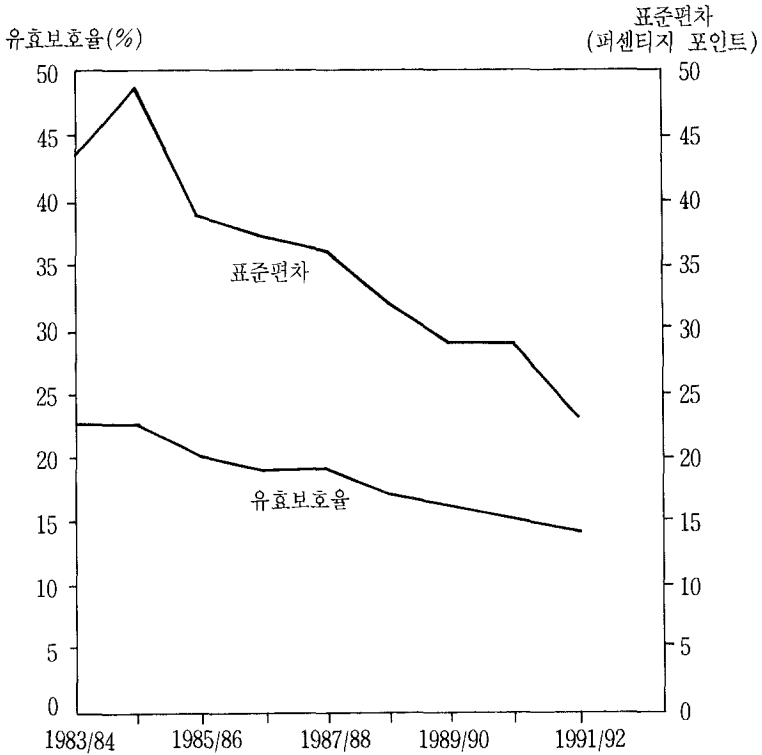
1. 수입제한 정책(defensive policies)의 완화

전통적으로 호주에서 하나의 이념으로 정착한 제조업의 보호육성 정책은 거의 전적으로 관세보호에 의존하여 왔다. 즉, 수입품에 대하여 고율의 수입관세를 부과하여 국내시장에서 국내제조업을 수입경쟁으로부터 보호하는 것이었다. 따라서, 국내제조업의 경쟁력이 약화하는 데 비례해서 관세보호율은 상향조정되었다. 그 귀결의 하나는 1970년대 초 제조업에 대한 평균보호율이 OECD 제국 중 뉴질랜드를 제외하고 가장 높은 수준을 유지하였다. 다른 하나의 귀결은, 경쟁력이 낮은 산업일수록 보호수준이 높아, 보호율의 산업간 편차가 확대된 점이다. 특히, 후자는 자원배분을 왜곡하는 요인으로 지적된다. 전통적으로 호주는 자동차 및 부품(MVP) 산업과 섬유·의류·신발(TCF) 산업에 대한 보호율이 높다. 예를 들면, 1980-81년에 호주 제조업에 대한 유효보호율과 명목보호율의 평균수준은 각각 24%, 14%인데 대하여 MVP 산업에 대한 보호율은 각각 94%와 40%, 섬유산업은 57%와 26%, 의류·신발산업은 144%와 73%에 달하였다. 더구나 1973년 일괄관세인하 이후 제조업 전체로서의 평균보호율은 감소한 데 반하여 MVP 산업과 TCF 산업에 대한 보호율은 현저하게 증대하였다. 따라서 구조조정을 위한 관세인하 정책은 제조품 수입에 대한 관세율의 전반적인 인하와 함께 산업간 편차를 축소하는 데 중점이 두어졌다(〈그림 1〉 참조).

경제가 극심한 불황에 처해 있었던 1983-84년 기간에는 정부정책의 최우선 목표가 실업증가를 억제하는 데 있었다. 따라서, 관세인하를 연기하고 기존의 관세보호 수준을 유지하였다. 대신에 산업의 합리화, 수출화를 강화하는 방향에 중점을 두었다. 특히 철강, 승용차와 같이 국민경제에 전략적 중요성이 인정되는 산업을 존속시키고, 섬유, 의류, 신발과 같은 노동집약적 산업에서 고용기회를 확보하는 것이었다. 그러나 1985-86년에 호주달러의 대외가치가 급격하게 하락하고 제조업의 국제경쟁력이 획기적으로 개선되어 보호율을 감축시킬 수 있는 여건이 마련되자 1988년부터 그 동안 미루어 오던 관세보호율을 대대적으로 인하하기 시작하였다.

당시, 보호관세의 인하에 대한 필요성은 국민적인 합의에 도달하였으나 남겨진 문제

〈그림 1〉 호주 제조업의 유효보호율 및 산업간 표준편차



자료 : IAC, IC, *Annual Report*.

는 감축방법이었다. 즉, 1973년 시행한 바와 같이 전산업에 대한 일률적(across-the-board) 방식을 채택할 것인가, 아니면 고보호 품목의 인하(tops-down) 방식을 채택할 것인가를 결정하는 일이었다. 결국, 기준 관세율을 상회하는 고보호 품목에 대한 관세율을 인하하고 기준관세율을 밑도는 관세율은 그대로 유지하는 tops-down 방식이 채택되었다. 그 근거는 국내자원을 둘러싸고 서로 경쟁하는 수입경쟁적 활동에 대한 관세율의 편차를 줄임으로써 생산요소의 배분에 대한 왜곡을 줄일 수 있다는 데 있다. 1992년까지 15% 이상의 관세율은 모두 15%까지 단계적으로 인하하며, 10-15%의 관세율은 10%까지 인하하여 제조업에 대한 평균유효보호율을 약 30% 감소시킨다는 것이다.

보호율 감축을 tops-down 방식으로 실시하는 이상 특히 고보호를 받아왔던 산업에 대한 산업계획이 필요하였다. 산업계획은 1984년, 1988년, 1991년의 3차례에 걸쳐 수

립되었다. 제1차 산업계획은 당시의 경제상황을 고려하여 보호수준의 감축을 경제상황의 호전시까지 연기하고, 개별기업의 합리화, 수출화 노력에 역점을 두는 반면에 제2차·제3차 산업계획은 관세율 인하에 중점을 두었다(IAC 각년판).

산업계획의 주요 대상은 철강산업, MVP 산업, TCF 산업, 중기계산업이 주류를 이루었다. 철강산업에 있어서는 제1차 계획의 합리화 노력으로 소기의 목적을 달성하였다. 철강산업 계획은 기업측에게 자본설비투자, 노조측에게 임금인상 자제와 생산성 향

〈표 1〉 호주 제조업에 대한 명목·유효보호율 추이

(단위 : %)

	1977/78	1980/81	1987/88	1991/92	1992/93	1995/96	2000/1
식료·음료·담배 (명목)	6	4	8	5	5	3	3
(유효)	8	9	5	4	4	3	2
섬유제품	22	26	22	16	14	10	6
의류·신발	48	57	69	46	41	27	17
	65	63	66	52	42	31	19
목재품·가구	140	144	183	92	73	56	34
	13	11	14	10	8	5	4
	18	14	18	12	10	6	4
종이·동제품·인쇄	15	14	12	6	6	3	2
	25	25	16	7	7	4	2
화학·석유·석유제품	11	8	4	2	2	1	1
	19	15	12	7	7	4	3
비금속 광물제품	5	5	3	3	2	2	1
	6	6	4	3	3	2	2
기초 금속제품	6	6	6	4	3	3	2
	11	10	10	8	6	5	4
금속가공제품	20	20	16	11	10	6	4
	31	34	23	16	15	8	4
운송기계	34	40	22	20	19	14	9
	71	94	44	31	29	21	13
기계·설비	15	16	16	12	11	6	4
	16	21	23	15	14	8	5
잡제품	20	22	19	13	12	7	5
	24	29	28	18	17	10	7
제조업 평균	15	14	11	7	5	4	3
	23	24	19	13	12	8	5

주 : 1. 1992/3까지는 실적치, 그 이후는 계획치를 나타냄.

2. 명목보호율은 각 산업의 생산활동에 대한 지원금으로 생산액에 대한 비율이며, 유효보호율은 각 산업의 투입재와 제품에 대한 순지원금의 부가가치에 대한 비율임.

자료 : IAC, IC, Annual Reports, 각년판.

상 노력을 조건으로 정부가 지원하는 조합주의적 방법이 채택되었다. 이 계획은 투자와 생산성 향상이 활발하고, 1985-86년의 환율인하로 인한 국내외시장에서 가격경쟁력을 회복함과 동시에 국내수요의 확대와 해외수출의 급격한 증대로 1988년에 종료되었다. 철강산업의 국제경쟁력 향상과 수출화는 호주 산업구조 조정정책의 가장 성공적인 사례로 일컬어지고 있다.

MVP 산업과 TCF 산업에 대한 제1차 계획은 1970년도 이후 지속되어 온 이들 산업에 대한 높은 보호정책을 유지하였다. <표 1>에서 보는 바와 같이 1970년대 이후 호주 제조업의 유효보호율(명목보호율)은 평균 33%(약 40%) 하락하였다. 그러나 섬유, 의류·신발, 자동차산업은 유효보호율과 명목보호율 모두 크게 증가하여 산업보호에 있어 산업간 편차는 더욱 확대되었다. 그럼에도 불구하고 예외적으로 높은 보호산업인 이 3개 산업에 대한 보호감축은 당시의 경제상황에서 시행이 불가능하였다.

MVP 산업에 대해서는 종전의 관세율 57.5%를 유지하면서 수입수량 제한을 철폐하였다. 대신에 합리화 노력을 강화하는 한편 국산부품 사용계획을 수출촉진 지원정책에 통합하여 수출지향산업으로 전환을 시도하였다. 그 예로서 수출지향적인 생산업자에게는 국산부품 사용비율을 종전의 85%에서 70%로 인하하였다. 제2차 계획 이후 관세를 비롯한 보호장벽을 현저하게 낮추어 1991년 현재 유효보호율이 1981년의 3분의 1 수준으로 감소하였다. 제3차 계획에서는 MVP에 대한 관세율을 2000년까지 15% 수준으로 인하하여 유효보호율을 현재의 3분의 1 수준으로 더욱 감소할 계획으로 있다.

한편 TCF 산업은 전통적으로 보호율이 가장 높은 산업으로, 유효보호율은 1991년 현재 제조업 평균보다 섬유산업은 3배, 의류·신발산업은 7배 이상 높다(<표 1>).⁸⁾ 그 이유는 TCF 산업의 고용창출효과가 크고 동시에 대체적인 고용기회가 희소한 특정지역에 집중적으로 위치하고 있어 이 산업에 대한 보호축소는 그만큼 심각한 사회정치문제를 야기한다. 따라서 제1차, 제2차 산업계획에서 TCF 산업에 대한 보호수준의 감소는 계획되지 않았다. 다만 제2차 계획에서 상대적으로 경쟁력이 있는 일부 품목의 국제경쟁력을 제고하기 위하여 디자인 능력을 향상하고, 고부가가치 상품으로 전환하도록 지원하여 수입품과의 경쟁력을 확보하고 더 나아가서 수출지향형으로 발전시켜 고용을 확보하는 노력이 시행되었다. 그러나 TCF 산업에 대한 과보호는 소비자에게 막대한 부담을 강요할 뿐만 아니라,⁹⁾ 이 산업에 대한 현 보호수준의 유지는 보호율의 산업간 편차를 더욱 확대하여 자원배분을 왜곡한다는 비판이 제기되었다. 그 결과 제

8) 1920년대 이래 TCF 산업의 보호를 주장하는 데 정부 보고서가 약 500개에 달할 정도로 이 산업의 보호의 역사가 길고 보호율 또한 높다(IAC 1986-87).

9) IAC는 TCF 산업에 대한 보호로 인하여 1984-89년에 걸쳐 소비자의 추가부담액이 약 17억 달러에 달한다고 추산하고 있다(IAC 1988-89).

3차 계획에서는 수입수량 할당제를 1993년에 철폐하고, 현재 47%의 관세율을 2000년까지 최고품목의 경우 25%, 대부분의 품목에 대하여 10-15% 범위로 인하하여 유효보호율을 1988년의 섬유산업 69%와 의류·신발산업 183%를 각각 17%와 34%로 대폭 감축할 계획으로 있다. 또한 기업과 종업원의 구조조정을 지원하여 TCF 산업의 효율성과 국가경쟁력을 제고하는 한편, 일부 개발도상국에 대한 일반특혜관세 혜택을 철회하고 국내자원을 가공하는 양모섬유산업의 확장을 시도하고 있다.

이외에 중요한 방어적 정책은 중장비산업과 관련하여 수립되었는데 국경보호조치를 감축하는 대신에 구조조정을 위하여 제1차 계획 기간중에 6천만 달러의 직접지원과 3천만 달러의 우대금융지원을 제공하였다. 중장비산업계획에 있어 가장 중요한 구조조정은 1986년에 국가특혜협정을 체결하여 재화·서비스 공급업자에 대한 차별을 사실상 제거한 일이다.

1992년 이후에 시행될 추가적인 관세인하 계획은 MVP, TCF 산업을 제외한 공업제품에 대한 관세율을 1992년의 15%와 10%에서 1996년에는 5%로 단일화하고 계속해서 단계적으로 인하할 계획이다. 이 결과로서 제조업에 대한 평균 유효보호율이 1981년의 24%에서 1993년까지 12%로 반감되었으며, 2000년까지는 5% 수준으로 감축할 계획이다. 보조금에 대한 직접 지원이 상대적으로 미미하고 농업에 대한 보호율이 저수준인 점에 비추어 제조업에 대한 관세보호 수준 감축은, 계획대로 진행될 경우, 금세기 말까지 선진국에서도 가장 낮은 국경보호국의 하나가 될 것이다. 이러한 변화는 획기적인 것으로 MVP, TCF 산업에 대한 보호수준의 대폭적인 감축을 고려하면 지난 10년 동안 호주 정부가 추진한 산업정책의 가장 중요한 업적이 될 것이다.

호주의 보호주의의 완화는 다음과 같은 몇 가지 이유로 구조조정에 임하는 강력한 의지를 엿볼 수 있다. 첫째, 1980년대의 보호수준 감축은 경상수지 적자가 지속적으로 대규모였던 시기에, 또한 대부분의 국가가 보호주의를 완화하기보다는 강화시키는 가운데 시행하였다는 점이다. 동시에 관세를 인하를 우루과이라운드에서 중요한 협상카드로 사용할 수 있었음에도 불구하고 다국간협상이 아닌 일방적인 조치로 단행한 점이다. 끝으로, 최근의 관세인하는 유럽공동체가 농업보호에 대하여 어떠한 중요한 양보도 거부하는 가운데 호주의 효율적인 산업인 농업부문의 소득, 궁극적으로는 모든 호주인의 생활수준을 저해하는 환경에서 취해진 점이다. 이 모두 구조조정 정책에 임하는 호주 정부의 진지한 자세를 보여주고 있다.

2. 보조지원 정책(positive policies)

호주는 구조조정 정책의 일환으로 수입 자유화를 단행하면서 그 보완책으로 각종

지원정책을 도입 확대하였는데, 주로 국가경쟁력을 갖는 수출산업을 육성하기 위한 기술혁신과 수출활동을 지원하였다. 1983년 호주의 민간 R&D 활동수준은 국제적으로 보아 매우 낮은 수준이었다. 1981-82년에 민간기업이 지출한 R&D 투자는 GDP의 겨우 0.24%에 불과한 반면에 정부의 R&D 지출은 GDP의 0.75%에 달하였다. R&D 총지출액은 GDP의 1% 수준으로 주요 선진국의 2-3% 수준의 절반에 불과하였다. 또한 R&D 지출의 대부분이 민간부문에서 담당하고 있는 스웨덴(2.14%), 일본(2.08%), 독일(2.07%) 등과 비교하여 민간부문의 R&D 활동이 특히 저조하였다.

R&D 활동은 신제품, 신공정, 기존제품과 공정의 개선을 통한 생산성 향상과 제품개발을 촉진한다. 따라서 호주 정부는 R&D 활동이 제조업의 효율성 제고, 기술혁신을 통한 수출경쟁력 확보에 가장 중요한 요인으로 간주하였고, 민간 R&D 지출을 1990년까지 GDP의 1%까지 증대시키는 것을 산업정책의 주요 목표로 명시하였다.¹⁰⁾

민간부문의 R&D 활동을 지원하기 위한 정책수단은 R&D 활동에 대한 세금감면과 보조금 지급이 주류를 이루었다. 1985년 7월부터 6년 간 R&D 지출의 150%에 대하여 법인소득세의 감면혜택을 부여하였는데, 1991년에는 감면혜택을 125%로 축소하는 대신 무기한 연장하였다.¹¹⁾ 또한 R&D 활동에 대한 보조금 지급은 승인된 R&D 활동을 수행하는 기업에 대하여 보조금을 직접 지급한다. 1990년에는 정부의 주도하에 관민학계가 공동으로 참여하는 연구소 설립을 발표하고 현재 50개의 연구소가 설립되었다. 이 계획은 재계와 학계의 기초연구 활동에 있어 재계와 학계의 연대를 강화하여 연구실적을 산업적으로 적극 활용하자는 취지로 세워졌다.¹²⁾

이러한 정책적 노력에 힘입어 민간부문의 R&D 투자가 현저하게 증가하였다. 1981-82년에 4.7억 달러에 불과하였던 R&D 투자가 불변가격으로 1990-91년에 4배가 증가한 15.2억 달러에 달하였으며 대 GDP 비율도 동 기간에 0.25%에서 0.52%로 배증하였다. 그럼에도 불구하고 정부의 본래 목표치 1%의 절반을 겨우 상회하였으며,

10) 이러한 정부개입의 이론적 정당성은 시장실패에서 구하고 있다. R&D 활동의 사회적 편익은 일반적으로 사적 편익보다 크다. 따라서 R&D 활동을 '보이지 않는 손'에 맡겨 놓으면, 이는 국민경제상 적정규모를 밑돌게 된다. 이러한 근거에서 직접지원을 최소한으로 억제하는 호주 정부가 R&D에 대한 적극적인 지원으로 전환한 것이다(IAC 1985-86).

11) 법인세 감면혜택에 대해서는 2가지 측면에서 비판이 제기되고 있는데, 하나는 감면혜택의 논리적 근거인 R&D 활동의 외부효과와 관련하여 감면폭의 결정에 있어 구체적인 개별건에 대한 시장의 실패가 감안되어야 한다는 점과, 다른 하나는 이익을 올리지 못한 기업들은 지원혜택을 받을 수 없다는 점에 주목하고 있다.

12) 이 계획에 대한 정부지원은 1991-92년에 1,800만 달러에서 1992-93년에 4,500만 달러로 증가했으며 1993-94년에 9,500만 달러를 배정하고 있다(IC 1992-93).

다른 선진제국에 비교해 아직도 낮은 수준이다. 특히, R&D 투자가 물적자본 투자가 활발한 시기에 증가한 점을 들어 정부지원책의 효과에 대한 의문이 제기되고 있다.

민간부문의 R&D 투자가 정체된 요인으로서 호주 정부는 새로운 혁신기업에 대한 신규투자 자본(venture capital)의 부족에 기인한다고 평가하였다. 즉, 다른 선진국과 달리 호주에는 위험부담이 큰 신규사업에 투입할 벤처 자본시장이 발달되지 못하고 경영자원이 희소하였다. 이를 해결하기 위하여 정부는 혁신적이고, 수출지향적이며 성장잠재력이 큰 신규사업에 자본과 경영자원을 제공하는 경영투자회사(Management & Investment Company: MIC)를 설립 투자하는 투자가들에게 100%의 조세감면 혜택을 부여하였다. 정부의 세금감면을 통한 지원액은 연간 최고 2천만 달러로 한정되어 있으나 1987년 현재 11개의 MIC가 운영중에 있으며 자금모금액이 1억 6,800만 달러에 달하고 있다(BIC 1987).

정부의 긍정적 지원정책은 기술혁신과 함께 제조업의 수출확대를 촉진하는 데 중점을 두고 있다. 수출확대와 관련하여 수출시장 개발지원 정책(Export Market Development Grants Scheme: EMDGS)이 가장 중요한 정책수단으로, 호주의 수출진흥기관인 Austrade를 통하여 해외시장을 신규로 개척하는 기업에게 보조금을 지급하고 있다. EMDGS 역시 이론적 근거를 시장실패론에서 찾고 있다. 사실 이는 소규모의 잠재적인 수출업자가 해외시장을 개척하는데 비용·위험부담이 크고 정보가 부족한 점을 감안한 것으로, 세계의 어느 나라나 시행하고 있는 것이다. 이외에도 수출촉진 활동비 지출의 일부를 지원하고 있다.

1991년에는 제조업 수출시장으로서 아·태 지역의 중요성에 착안하여 동 지역에 대한 수출지원제를 별도로 도입하였다.¹³⁾ 한편, 수출공급능력의 확대를 목적으로 국가산업 확대지원(National Industry Extension Service: NIES) 제도를 1986년에 도입하였다. NIES는 연방정부와 주정부가 공동으로 중소기업의 근대적인 경영기법과 기술도입에 관해 자문하고 숙련노동자를 판별·소개하는 제도이다. 수출촉진을 지원하는 보조금 규모는 1990년대에 들어와서 급격하게 증가하고 있는데 1990-91년의 3.6억 달러에서 1993-94년에는 5.3억 달러(경상가격)로 증가하였다(IC 1992-93).

이외에도 기업의 투자활동에 대한 유인책으로서 R&D 활동과 연계하여 조세체계의 개혁과 정부구매 정책을 시행하고 있다. 조세체계의 개혁은 특별상가제 배당소득과 해외 가득소득에 대한 우대제도, 재산매매차익에 대한 과세 등을 도입하여 경제자원의 생산적, 효율적 이용을 권장하는 세제확립에 노력하였다.

13) 실제 지원액은 1991-92년에 4백만 달러에 불과하였으나 1993-94년 예산에는 1,800만 달러를 책정하여 급격한 증가를 보이고 있다(IC 1992-93).

IV. 구조조정 정책의 성과와 한계

1. 성과

제조업의 효율성을 제고하여 고도로 보호받는 수입대체형 산업에서 국제적으로 경쟁력있는 수출지향형 산업으로 재편을 기본방향으로 하는 호주의 구조조정 정책은 이미 고무적인 성과를 올리고 있다.

우선, 제조업생산이 현저하게 증가하였다. 1983-92년 기간에 연평균 1.9%의 성장률을 실현하여 제조업 총생산이 불변가격 기준으로 18% 증대하였다. 특히 1991-92년의 극심한 불황으로 제조업 실질생산액이 일시적으로 7.5% 감소한 것을 예외로 하면 1983-90년 기간에 제조업 생산은 연평균 3.6%의 성장률을 지속하였다. 이는 1960년대 중반 호주 경제의 고도성장기에 이룩한 성장률과 비견된다. 또한 구조조정 이전인 1971-82년 기간의 연평균 성장률 1.2%의 2배를 상회하는 고성장률이다. 이러한 고도성장은 1960년대 후반부터 시작된 국민경제에 있어 제조업 비율의 장기적인 감소추세를 완화하는 데 기여하였다(〈그림 2〉 참조).

〈표 2〉 호주 제조업의 업종별 성장 실적

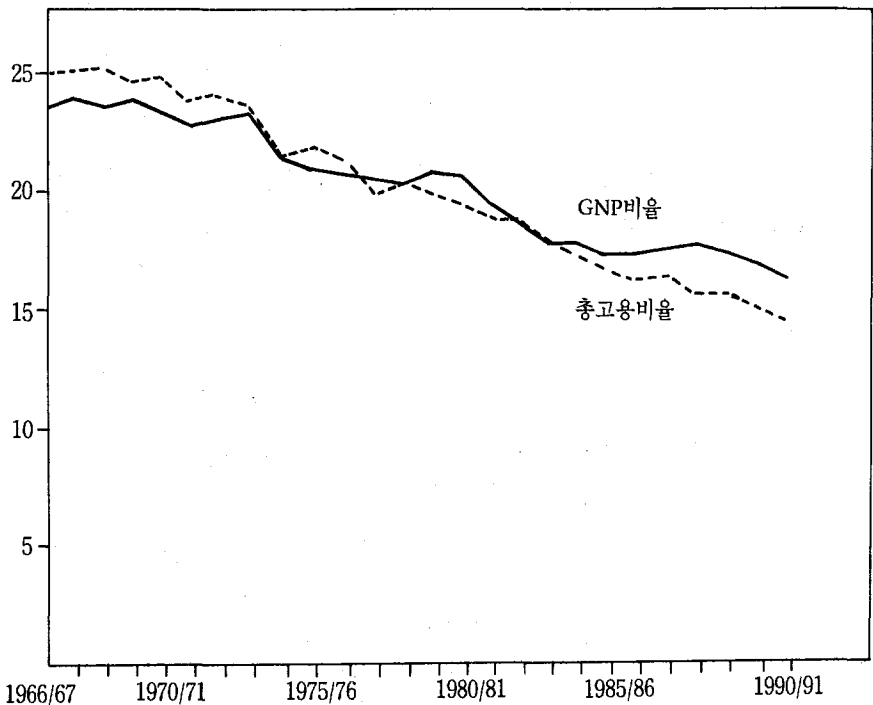
(단위 : %)

	수출률평균 1976-81	연평균성장률 1983-92	생산액 구성비		
			1977-81	1982-87	1988-89
식품·음료·담배	24.1	2.1	21.2	20.8	21.3
섬유	15.0	4.4	2.0	2.1	2.2
의류·신발	0.8	-0.4	4.3	4.5	3.8
목재·가구	5.0	3.2	4.8	4.8	5.0
펄프·종이·인쇄	1.7	3.3	7.3	8.2	9.3
화학·석탄·석유	5.8	2.9	9.5	9.7	9.9
비금속광물	1.1	-0.1	5.1	5.0	4.8
금속 1차제품	34.6	2.6	11.0	11.5	11.6
금속가공제품	2.8	2.7	6.4	6.2	7.0
운송기계	3.5	-2.3	12.6	12.4	10.5
기계설비	8.5	0.6	10.8	10.0	10.1
기타 제조품	5.4	2.0	4.5	4.6	4.8
제조업 합계	13.4	1.9	100.0	100.0	100.0

자료 : ABS, *Yearbook Australia*; IC, *Annual Report*.

호주 제조업의 고도성장은 급격한 구조변동을 동반하였는데, 산업구조 조정정책의 성과는 바로 이 구조변동에 더욱 뚜렷하게 반영되어 있다. 즉, 1970년대에 수출률이 상대적으로 높은 산업일수록 높은 성장률을 실현하여 제조업생산에 있어 구성비가 증대하였다(〈표 2〉). 실제로 1983-92년 기간에 생산액 증가의 3분의 2 이상이 수출증대에 의해서 유발되었다. 동 기간의 연평균 성장률(1.9%)에서 0.6%만이 국내소비에 의해서 유발되었으며, 1.3%가 수출확대에 기인한다. 1983-92년에 연평균 성장률이 제조업평균을 상회하는 업종은 섬유(4.4%), 펄프·종이·인쇄(3.3%), 목재·가구(3.2%), 화학·석유·석탄제품(2.9%), 금속가공제품(2.7%), 금속 1차제품 (2.6%) 식품가공

〈그림 2〉 호주 제조업의 GDP, 고용 구성비 추이



자료 : ABS, Yearbook Australia, 각년판.

〈표 3〉

호주 제조업의 민간부문 R&D 투자

(단위 : 백만 달러)

	1986/87	1988/89	1990/91
식품·음료·담배			
섬유·의류·신발	58.8	87.4	85.3
목재·가구	12.9	9.1	7.5
펄프·종이·인쇄	6.4	10.4	7.3
화학·석유·석탄제품	10.0	24.1	35.4
비금속 광물제품	120.1	147.1	178.7
제1차 금속제품	15.3	22.2	17.5
금속가공제품	63.2	91.4	130.5
운반기계	23.0	26.1	32.6
운반기계	127.9	162.3	155.0
기계설비	243.5	328.2	377.3
(전문·광학·정밀기기)	25.7	35.7	41.9
(전기전자기기)	174.5	236.4	275.1
(산업용기계설비)	43.3	56.1	60.3
기타제조업	21.6	27.1	32.9
제조업 합계	702.7	937.2	1060.0

자료 : ABS (1992).

(2.1%) 등으로 대부분이 국내에 풍부하게 부존되어 있는 자연자원을 가공하는 업종이다. 반면에 제조업의 평균성장률을 하회하는 업종은 절대적인 축소를 보인 운반기계, 의류·신발, 비금속 광물제품과 일반기계 설비산업으로, 비금속 광물을 제외하면 관세보호의 단계적 완화와 관련하여 산업계획의 대상이었던 MVP, TCF 산업과 중장비산업이다. 다만 구조조정의 대상이었던 철강산업과 모섬유를 중심으로 한 섬유산업은 국내의 풍부한 자연자원을 바탕으로 고성장을 유지하였다.

제조업의 고도성장은 활발한 설비투자과 R&D 투자에 의해서 가능하였다. 1983-1992년 기간에 자본설비투자는 경상가격으로 연평균 9.5%로 증가하였다. 설비투자가 활발한 업종은 자연자원을 가공하는 금속 1차제품, 식품·음료, 펄프·종이, 화학·석유·석탄제품 산업으로, 이들 업종은 대부분 외국인 투자유입에 있어서나 R&D 지출에 있어서도 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있다. 예를 들면 1991년 6월 말 현재, 호주 제조업에 대한 외국인 투자는 501억 달러에 달하는데, 그 중 28%(139억 달러)가 식품·음료산업에, 23%(113억 달러)가 금속 1차산업에 투자하고 있다(ABS 1993). 민간부문의 R&D 투자도 경상가격 기준으로 1981/82년의 2억9백만 달러에서 1990/91년

〈표 4〉

호주무역의 산업별·가공도별 구조

(단위: %)

	수 출		수 입	
	1982-84	1990-92	1982-84	1990-92
<u>산업별</u>				
농업	18	10	1	1
광업	26	27	8	4
제조업	56	63	91	95
<u>가공도별</u>				
음식료품				
조식품	27	20	5	4
가공식품	14	7	1	1
공업원료	13	13	4	3
조원료	44	51	28	29
가공원료	24	22	2	1
연료	20	29	26	28
조원료	20	18	12	5
가공원료	14	14	7	2
제조품	6	4	5	3
자본재	9	11	55	62
운송기계	5	5	26	28
소비재	2	3	14	18
소비재	2	3	15	16
합계	100	100	100	100

자료: ABC 각년판.

에 10억 6천만 달러로 약 5배가 증가하였다. 업종별로는 전체의 25%를 차지하는 전기전자기기를 비롯한 기계설비가 전체의 35%를 차지하고, 화학·석탄·석유제품과 운송기계가 각각 17%와 16%를 차지하는 외에 금속1차제품(11%), 식품·음료산업(9%)에서 활발한 투자활동이 전개되었다(〈표 3〉). 특히, 기술진보가 빠른 기계류와 화학제품 등에 대한 R&D 투자가 집중되고 있어 호주정부 및 민간기업이 기술집약적 제조업의 육성에 기울이는 노력을 엿볼 수 있다.

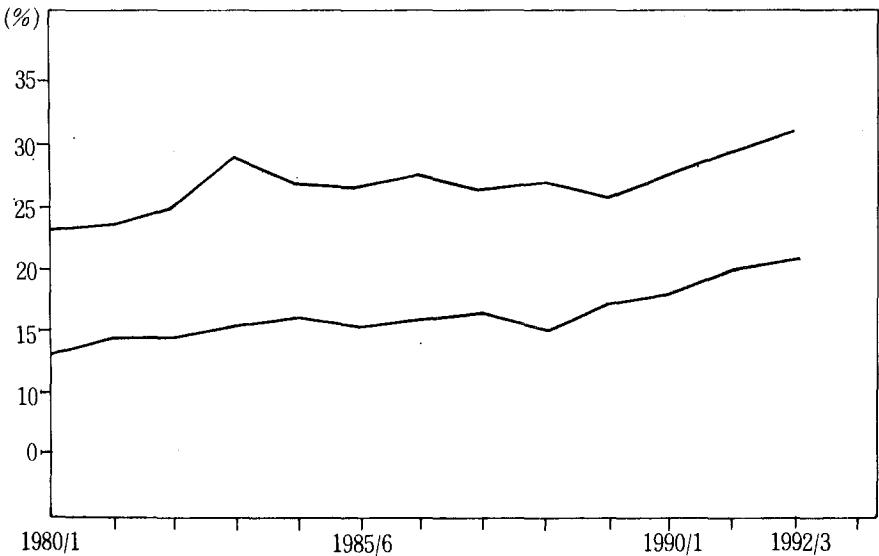
1980년대에 추진된 호주의 산업구조 조정정책의 가장 주목할 성과는 호주 경제의 무역지향형 성장이다. 1983년 이후 호주의 무역은 불변가격 기준으로 6.7%로 증가하여, GDP 증가율 3.3%의 2배에 달하였다. 그 결과 호주 경제의 무역의존도는 1983년의 28%에서 1992년에는 38%에 달하여 10년 동안에 무려 10% 포인트가 증가하였다. 한

편, 동 기간에 수출의 증가율(7.9%)이 수입 증가율(5.5%)보다 현저하게 높아 경상수지의 흑자를 실현하였다. 호주는 1970년을 전후한 자원 붐 시대 이래 20년 만에 경상수지 흑자를 달성하였다.

호주의 무역확대는 특히 제조업 분야가 주도하였다. <표 4>에서 보는 바와 같이 지난 10여 년 동안에 제조업의 중요성이 수출입에서 모두 증대되었다. 수출의 경우 농업의 비중이 감소하고 제조업의 구성비가 56%에서 63%로 증가하였다. 더욱 주목되는 점은 가공도별 구성에서 보는 바와 같이 공업원료의 국내가공 수출이 현저하게 증대되었다. 또한 고가공제조품의 경우 과보호의 대상으로서 국경보호가 크게 완화된 운송기계와 소비재의 수입비중의 증대는 당연히 예상되는 바이지만, 수출에 있어서의 비중도 극히 낮은 수준이지만 증대한 사실이 주목된다.

제조업의 무역지향적 성장을 나타내기 위하여, <그림 3>은 호주 제조업의 총매출액에서 차지하는 수출액 비율(수출률)과 국내총판매액에서 차지하는 수입액 비율(수입침투율)의 추이를 나타내고 있다. 양비율 모두, 특히 1980년대 후반 이후 현저하게 증가하여 호주 제조업의 성장이 무역지향형으로 빠르게 전환하고 있음을 보여주고 있다.

<그림 3> 호주 제조업의 수출률·수입침투율 추이



자료 : ABS, *Yearbook Australia*, 각년판.

(표 5)

호주 제조업의 업종별 무역지향도

	수출물			수입침투물		
	1976-81	1982-87	1988-93	1976-81	1982-87	1988-93
식품·의료·담배	24.1	19.4	20.2	6.4	7.8	8.2
섬유	15.0	26.0	31.3	33.0	39.4	40.0
의류·신발	0.8	0.7	2.5	20.2	22.5	26.4
목재·가구	5.0	5.8	6.9	11.3	12.9	13.1
펄프·종이	1.7	2.0	2.7	17.9	18.6	17.9
화학·석유·석탄	5.8	14.8	11.6	28.1	29.8	25.6
비금속광물	1.1	1.2	1.8	10.2	11.1	12.2
금속1차제품	34.6	39.4	53.4	8.5	12.0	18.4
금속제품	2.8	2.5	5.4	10.3	11.9	13.9
운송기계	3.5	5.6	8.8	31.3	36.6	38.6
기계설비	8.5	10.7	15.9	46.3	57.0	59.7
기타제조품	5.4	5.3	8.5	28.1	32.1	33.0
제조업	13.4	14.2	17.2	22.2	26.3	27.6

자료 : IC, Annual Report 1992-93.

최근의 호주 제조업 수출률은 21%에 달하여 1983년의 14%에 비하여 50%가 증대하였으며, 수입침투율도 동 기간에 25%에서 31%로 증가하였다. 특히 호주 제조업에 있어 국내시장이 압도적으로 중요함에도 불구하고 1980년대 제조업생산 증가의 약 3분의 2가 수출에 의해서 유발된 점이 주목된다. 1981-93년에 제조업의 총매출액이 불변 가격 기준으로 연평균 1.64%가 증가하였는데 그 중 1.08%(전체의 66%)를 수출이 유발하였으며 국내시장의 확대에 기인한 것은 0.56%에 불과하다. 제조업 성장에 있어 수출의 기여도는 특히 1990년 이후의 불황기에 중요하였는데 국내시장 매출액이 절대적으로 감소한데도 불구하고 수출의 증가에 힘입어 제조업의 성장(1990년과 93년), 혹은 감소율의 완화(1991과 92년)를 가져왔다(IC 1992-93).

수출의 상대적 중요성은 각 산업별로 크게 다르다(〈표 5〉). 대부분의 산업에서 수출률이 매우 낮다. 다만, 국내자원의 가공산업인 금속 1차제품(53%), 모섬유를 중심으로 한 섬유산업(31%), 식품가공산업(20%), 화학·석유·석탄제품(12%)과 기술 자본집약적인 기계설비산업(16%)에서 수출률이 상대적으로 높고 그 증가율도 빠르다. 극히 낮은 수준이지만 1980년대에 거의 모든 산업에서 수출률이 증가하였다. 특히 구조조정 대상업종이었던 MVP, TCF, 철강제품, 중장비의 수출률이 크게 증대한 점이

수출지향형 정책의 성과를 반영하는 것으로 주목된다.

1980년대 호주 제조업의 수출지향적 성장 성과에 주목하여 McKinsey(1993)는 많은 제조업체들이 새로운 수출시장을 개발하였으며, 국내시장이 확대된 1980년대 후반에도 적극적인 수출활동을 전개하였다고 평가하고 있다. 동시에 국내시장이 축소되던 불황기에는 수출확대에 의해서 제조업이 성장한 점에 주목하여 수출이 제조업 생산의 안정화 기능을 수행하고 있다고 평가하고 있다. 제조업 생산에 있어 수출시장의 중요성이 크게 증대하고 있는 점은 1980년대 후반 이후에 전개되고 있는 호주 제조업의 가장 주목할 새로운 현상이라고 지적하고 있다.

제조업의 성장은 수출시장에서의 경쟁력뿐만 아니라, 국내시장에서 수입품과의 경쟁력에 의해서도 영향을 받는다. 제조업의 공급원으로서 수입의 상대적 중요성도 각 산업에 따라 다양하지만 1980년대에 증대하였다(〈표 5〉). 수입의 중요성이 큰 업종은 기계설비(60%), 섬유(40%), 운송기계(39%), 기타제조품(33%), 의류·신발(26%), 화학·석유·석탄제품(26%) 등으로 자본재를 제외하면 대부분이 종전에 보호장벽이 높은 부분으로 구조조정 대상 업종에 포함되어 있다. 현재 수입은 제조업에 대한 국내 수요의 31%를 공급하고 있다. 특히 1980년대에 국내총공급에서 차지하는 수입의 비중은 국내생산보다 월등하게 적음에도 불구하고, 국내시장 확대율(1.8%)의 약 70%(1.3%)를 수입이 담당하였다.

국내시장 공급원으로서 수입의 중요성이 상대적으로 확대됨으로써 첫째, 외국 공급업체의 호주 국내시장에서의 경쟁기반을 확대하여 호주 국내의 비용 생산조건이 종전에 비하여 국제환경에 의해서 더욱 큰 영향을 받게 되었으며, 둘째 제조업에 대한 소비 수요증가의 수입유발효과가 10여 년 전보다 월등하게 증대하게 되었다. 다시 말하면 종전에 고도의 국경보호로 국제경쟁으로부터 상대적으로 단절되었던 호주 제조업이 점점 국제환경을 무시하고는 존립하기 어려운 상황으로 전개되고 있다.

호주 제조업의 무역지향적 재편은 수출률과 시장침투율의 동시적 증대를 통하여 산업내무역이 더욱 중요하게 되었다. 오늘날 제조업, 특히 활발한 기술혁신, 연구개발활동과 긴밀한 상관관계를 갖는 제품차별화가 고도로 진행되는 성장산업의 무역형태는 산업내무역에 의해서 특징짓는다(Grubel & Lloyd 1975). 일차산품의 수출, 공산품의 수입이라는 특화 패턴을 갖는 호주는 전형적으로 산업간 무역에 의존하며 산업내무역 계수가 OECD 제국 중 가장 낮다. 1980년대 초 호주의 산업내무역 계수는 호주 표준 산업분류(ASIC)의 4단위 수준에서 총상품 교역의 경우 20%, 제조품 무역의 24%에 불과하여 1960년대에 이미 60% 수준에 달하였던 구미 선진국의 3분의 1 수준이었다. 그러나 1993년까지 산업내무역 계수는 총상품 교역의 29%, 제조품 교역의 32%까지 증대하였다.

주요 산업그룹별로 보면 기술집약재 산업에서 현저하게 증가한 반면, 농업자원 가공업과 광물자원 가공업에서 감소하였다. 산업내무역 증대에 크게 기여한 품목과 기여율을 보면, 전자기기(15%), MVP(14%), 산업용 기계설비(8%), 의약품(6%), 금속제품(5%), 전자기계장비(4%), 선박(4%), 항공기 부품(4%), 계량 전문 과학기기(3%), 광학기기(3%) 등 고도의 기술집약적 상품이 전체의 66%를 차지하고, 석유제품(7%), 산업용 무기화학제품(5%), 철강제품(3%) 등 자원집약적 상품이 15%를 담당하였다.

이러한 실적에도 불구하고 제조업에 있어 몇 가지 저조한 실적이 있다. 첫째는 제조품 수출이 높은 신장세를 보인 이 기간에 제조품 수입은 더욱 높은 증가율을 보여 제조업의 무역수지는 1983년의 70억 달러에서 1992년에는 150억 달러로 배증하였다. 호주의 자원부존 상태가 일차산품에서의 강력한 비교우위로 제조품 무역의 적자는 불가피하지만, 제조업의 수출지향적 재편은 결국 순수입의 증가라고 볼 때 실망스러운 결과라고 하지 않을 수 없다. 다음으로는 호주가 역동적인 성장지대인 아·태 지역에 위치하고 있는 지리적 이점을 충분히 활용하지 못하고 있다. 확실히, 1985-91년 기간에 호주의 수출 증가액 198억 달러(미화) 가운데 67.2%인 133억 달러를 동아시아 지역(동북아시아와 ASEAN)의 수입확대가 기여하였다. 그러나 동 기간에 동아시아 지역 수입액에서 차지하는 호주의 시장점유율은 4.2%에서 3.7%로 하락하였다(APEG 1993). 동시에 아·태 지역의 성장 중심인 동북아시아 지역에 대한 호주 수출의 80% 이상이 일차산품으로 구성되어 있으며 일차산품 집중률은 시간의 경과와 함께 더욱 증대되고 있다.¹⁴⁾ 이러한 무역 패턴은 역내의 현행 분업구조 하에서 호주가 아·태 지역과의 경제교류가 확대될수록 제조업 발전에 긍정적인 기여를 하기는 어렵게 보인다.

다음으로는 호주 제조업의 노동생산성이 절대적인 수준에 있어서나 성장률에 있어 극히 저조한 점이다. 노동생산성에 대한 국제비교는 극히 어렵지만 1979-1987년 기간에 호주 제조업의 노동생산성 증가율은 연평균 2.7%로서 OECD 제국의 평균 3.7%보다 현저하게 낮다(AMC, 1990). AMC에 의하면 1979-85년 기간에 호주 제조업의 평균 노동생산성은 OECD 평균의 82% 수준에 불과하다.

14) 호주 총수출의 가공도별 구성을 보면 1991년에 고도의 가공제품 17%, 단순가공 10%, 일차산품 73%인데 비하여, 호주 수출의 43.1%를 흡수하는 동북아시아 지역 수출은 고도가공제품 7%, 단순가공제품 12%, 일차산품 81%로서 일차산품에의 집중도가 특히 높다. 한편 호주 수출의 12%를 소화하는 ASEAN 제국의 수출구성비는 각각 23%, 13%, 64%로서 가공도가 높은 제조품의 구성비가 높다(DAFT 1992a & 1992b).

2. 문제점

위에서 든 문제점은 현재 추진하고 있는 수출지향적 제조업으로의 재편을 목표로 하고 있는 구조조정 정책의 성공에 일부 의문을 제기한다. 따라서 수출지향적 재편을 통한 제조업의 발전을 이룩하기 위해서는 이를 제약하는 제 조건을 제거, 극복, 완화 하는 경제정책과 기타정책을 보완하지 않으면 안될 것이다. 이들 장애조건을 몇 가지 들어보면 다음과 같다.

첫째, 호주 제조업은 정책조치에 의해서 손쉽게 제거 혹은 완화할 수 없는 중대한 여건에 직면하고 있다. 그 중의 하나가 거리의 횡포(tyranny of distance)이다. 국내시장은 인구가 1,700만에 불과할 뿐만 아니라 국내시장이 서로 분리·고립되어 있다. 국내시장의 소규모성은 국내시장만으로는 규모의 경제를 활용할 수 없게 한다. 수출시장의 경우도 유럽이나 북미시장과는 너무나 지리적으로 멀다. 동아시아 지역의 경우에도 성장의 중심이며 광대한 시장을 가지고 있는 동북아시아 지역과는 지리적으로 너무나 멀다.¹⁵⁾ 이러한 지리적 고립은 호주 제조업의 수출시장 확대에 불리하며, 동시에 아·태 지역 시장을 지향하는 유럽·북미의 회사들이, 호주가 제공하는 사회, 문화, 언어, 종교적 동질성과 양호한 생활환경에도 불구하고 호주에 입지하는 것을 제약한다.

둘째는 환율과 관련된다. 호주의 환율 동향은, 너무나 강력한 일차산품에의 비교우위 때문에, 국제 일차산품 시장의 동향, 더욱 정확하게는 일차산품의 교역조건 추이와 밀접한 상관관계를 가지고 있어 제조업에 커다란 장애가 되고 있다(Anderson 1994). 더욱이, 일차산품 가격은 극심한 변동이 일반적이는데 국제가격이 상대적으로 안정화되어 있는 제조업에 그만큼 불리하다.

셋째는 경직적인 임금결정과 열악한 노사관계, 호주 경제의 경쟁제한적 구조와 관련된다. 이러한 제약조건은 앞의 조건과 비교하여 정책조치에 의해서 비교적 손쉽게 해결할 수 있다. 노사관계 및 임금결정과 관련하여 현재 구조조정 정책을 추진하는 노동당 정부의 정치적 기반이 노조라는 점에서, 1983년 이후 정부와 노조 사이의 정책협정에 의하여 노사분규 발생을 억제하는 데 성공하고 있다. 그러나 임금이 개별기업의 지급능력, 경영환경, 노동생산성 향상, 시장상황과 관계없이 결정되는 임금결정체제는 제조업 발전에 많은 문제점을 부가하고 있다.

한편 정부는 국제적으로 경쟁력있는 제조업의 육성을 위하여 수송, 항만, 통신 등 사회간접자본의 확충과 함께 경쟁제한적인 관행을 철폐·완화하여 경쟁을 도입하고 공

15) 동북아시아의 경제적 중심도시인 도쿄에서 호주의 제조업 중심지인 멜버른까지의 거리는 샌프란시스코와 거의 비슷하지만 통신, 해운망의 발달은 상대적으로 뒤떨어져 있다.

기업에 대한 경영평가와 민영화를 지향하는 미시적 경제개혁을 시행하고 있다.¹⁶⁾

V. 맺음말

이 논문은 현재 추진중인 호주 산업구조 조정정책과 관련하여 제조업의 역사적 전개에 대한 주요 요인, 현 정책의 내용과 시행과정, 그 성과에 관한 일정한 고찰을 다루고 있다. 호주는 변함없이 제조업의 발전을 갈망하였으며, 이를 위한 정부의 보호와 개입에도 불구하고 수많은 장애에 직면해 왔다. 가장 중요한 장애는, 역설적이지만 압도적으로 풍부한 천혜의 자연자원에 바탕을 둔 비교우위 구조의 압력에서 비롯되었다. 이러한 장애를 극복하기 위한 수단은 보호주의, 관세장벽이었다. 높은 관세장벽은 광범위한 공업기반을 형성하는 데 성공하여 1960년대 말경에는 제조업이 호주 GDP 및 고용의 4분의 1 이상을 담당하기에 이르렀다. 그러나 대부분의 제조업은 기본적으로 국제경쟁력과 효율성을 구비하지 못했으며 1970년대 대내외적 경제환경이 급변함에 따라 제조업에 대한 보호는 국민경제적 이익보다는 손실을 야기한다는 인식이 지배하게 되었다.

그 귀결이 관세보호 수준의 완화와 함께 비교우위 구조에 입각한 국제경쟁력을 갖는 효율적인 제조업의 육성이었다. 전후 GATT 체제 아래 범세계적으로 추진된 관세보호 완화의 주요 수단이었던 다자간 관세협상에 참여하지 않았던 호주가 세계적으로 보호무역주의가 심화되었던 1980년대에 일방적으로, 다른 어떤 OECD 국가보다도 큰 폭으로 보호장벽을 낮추었다. 지난 10여 년 동안에 대대적으로 시행된 구조조정 정책은 아직 그 효과가 완전히 나타난 것은 아니지만, 이미 고무적이다. 제조업은 무역지향형으로 전환하여 국제시장의 도전에 더욱 노출되었으며, 경영환경은 보다 더 경쟁적이고 효율화되었다. 지난 10여 년 동안 제조업 투자는 현저하게 증대하고 생산이 확대되어 국민경제에서 제조업의 상대적 중요성의 감소경향이 정체되었다. 또한 호주 경제가 지난 10여 년 동안에 이룩한 급격한 수출확대의 대부분을 제조품이 담당하였다. 제조업의 급속한 무역지향화의 결과로 산업내무역 계수도 현저하게 증가하였다.

이러한 고무적인 성과에도 불구하고 제조업의 무역수지 적자는 오히려 확대되어 상당한 취약점을 보여주고 있다. 이는 지리적 고립, 일차산품에 이끔리는 환율, 국내시장의 협소성 등 정책적 조치로서는 극복하기가 쉽지 않은 근본적인 경제여건에 기인한다. 그러나 제조업의 국제경쟁력과 밀접한 관계를 가지는 다른 많은 문제들, 노동관

16) 경제구조의 효율화를 위하여 현재 추진중에 있는 미시적 개혁의 방향, 내용, 폭과 속도에 관한 상세한 논의는 Forsyth (1992)와 King & Lloyd (1993) 참조.

행 및 노사관계, 노동의 질, 숙련과 교육, 환경보호와 산업발전, 운송·통신 등 사회간접자본의 정비 등은 단순한 산업정책에 의해서보다는 보다 포괄적인 거시적·미시적 경제정책에 의해서 해결될 수 있을 것으로 생각된다. 이 경우에 전제되어야 할 기본 조건은 안정적인 거시정책이 추진되어야 하고, 동시에 생산물시장과 요소시장에서 일반적인 자유경쟁이 최대한 허용되는 것이다.

다행히, 호주 정부는 미시적 차원에서 경쟁강화 정책을 구조조정 정책의 일환으로 추진하고 있다. 정부기업의 민영화와 정부계약에 있어 경쟁적 입찰(경매제도)의 도입, 정부규제의 완화와 투명화 등 미시적 개혁은 이미 상당한 성과를 올려 호주의 노동 및 경제활동 관행을 크게 변화시키고 있다. 동시에 거시적 측면에서도, 호주 경제의 구조적 취약점인 경제활동의 급격한 변동을 완화 내지는 회피하고, 민간부분이 경제활동을 계획·시행하는 데 보다 확실성을 가지고 장기적인 안목에서 결정할 수 있는 환경을 창출하는 데 노력하고 있다. 이러한 거시·미시적 개혁 노력과 구조조정 정책의 장기 청사진, 지금까지의 추진 실적을 감안할 때 1970년대의 경제위기에서 비롯된 1980년대 이후의 정책 노력은 가까운 장래에 풍성한 수확을 가져올 것으로 전망된다. 금세기 초 천혜의 자원을 바탕으로 1인당 소득수준에서 세계를 주도하던 호주가 한편으로는 경쟁력을 구비한 생산력과 다른 한편으로는 전통의 평등주의의 사회이념과 노동자 우위의 경제운영을 결합시켜 새로운 세기에는 효율과 복지에서 세계를 주도할 것이 기대된다.

〈참 고 문 헌〉

Anderson, K.

1994 "Australia's Changing Trade Pattern and Growth Performance," in *Australia's Trade Policies*. Oxford University Press.

Asia-Pacific Economics Group (APEG)

1993 *Asia-Pacific Profiles 1993*. Canberra: Paragon Printers.

Australian Bureau of Statistics (ABS)

Yearbook Australia, various issues. Canberra: AGPS.

1992 *Research and Experimental Development, Business Enterprises*. Canberra: AGPS.

1993 *International Investment Position*. Canberra: AGPS.

Australian Government

1977 *White Paper on Manufacturing Industry*. Canberra: AGPS.

Australian Manufacturing Council (AMC)

1990 *The Global Challenge: Australian Manufacturing in the 1990s*. Melbourne, Brigden, J. et. al.

1929 *The Australian Tariff*. 2nd ed. Melbourne: Melbourne University Press, Bureau of Industry Economics (BIC)

1987 *Review of Venture Capital in Australia and the MIC Program*. Canberra: AGPS.

Crawford Committee

1979 *Report on Structural Adjustment*. Canberra: AGPS.

Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)

1992a *Australia's Business Challenge: South East Asia in the 1990s*. Canberra: AGPS.

1992b *Australia and North East Asia in the 1990s: Acceleration Change*. Canberra: AGPS.

Forsyth, P. ed.

1992 *Microeconomic Reform in Australia*. Sydney: Allen & Unwin.

Grubel, H. and Lloyd, P.

1975 *Intra-Industry Trade*. New York: Macmillan Press Ltd.

Hunter, A. ed.

1963 *The Economics of Australian Industry*. Melbourne: Melbourne University Press, Industries Assistance Commission (IAC)

Annual Report, various issues. Canberra: AGPS.

Industry Commission (IC)

Annual Report, various issues. Canberra: AGPS.

Jackson Committee

1975 *Policies for Development of Manufacturing Industry* (Jackson Report). 4 Vols. Canberra: AGPS.

Kasper, W.

1978 "Some Broad Perspectives of World Economic Growth," in Kasper, W. & T. Parry ed., *Growth, Trade, and Structural Change in an Open Australian Economy*. Sydney: University of New South Wales.

King, S. & Lloyd, P. ed.

1993 *Economic Rationalism: Dead end or way forward?* Sydney: Allen & Unwin, McKinsey and Company

1993 *Emerging Exporters, Australia's High Value-Added Manufacturing Exporters.*
Report for the Australian Manufacturing Council.

Vernon Committee

1965 *Report of the Committee of Economic Enquiry* (Vernon Report). 2 vols.
Canberra: AGPS.

Australian Industrial Restructuring Policy

Young il Park

This paper covers issues in the current restructuring policy in Australia. Australians have always aspired to support a substantial manufacturing industry, which has faced formidable obstacles. To overcome these obstacles, protection was chosen as the main instrument for most of Australia's history. This policy undoubtedly succeeded in delivering a large industrial base. But it was increasingly recognised that many manufacturing industries were fundamentally uncompetitive, and that protection imposed costs on the community well in excess of any benefits. This was interpreted as the primary source of Australia's poor economic performance in the post-war period and as the major hinderance for economic growth and wealth creation for the future.

The Labour government, elected in 1983, has undertaken an active industrial adjustment policy. One of the major objectives of the policy has been to improve the performance of manufacturing industry so that it can make a greater contribution to reducing the persistent balance of trade deficit and creating jobs. This involves the transformation of what was a highly protected and inward looking sector into one which can be internationally competitive and export-oriented without significant assistance. The government's greatest achievement in industry policy was the major reductions in protection and the introduction of increased competition,

while identifying a number of sunrise industries, mostly natural resource intensive and high technology activities for encouragement and government support. Especially, tariff rate has been gradually lowered and quantitative import restrictions have come to an end in passenger motor vehicles and textiles, clothing, and footwear industries which had enjoyed a very high protection rate.

Some aspects of manufacturing sector's performance have been encouraging: manufacturing output grew at an annual rate of 1.9 per cent in real terms between 1983 and 1992, compared with 1.2 percent in the previous decade; manufacturing's contribution to GDP and employment has fallen substantially in the previous period, but the decline was more or less arrested in the 1980s; investment and R&D activities in manufacturing grew at a particularly fast rate; exports of manufactures also grew strongly, and there was a rise in manufacturing's export/sales ratio during the 1980s, leading the sector to a greater trade-orientation. Nevertheless, despite these encouraging results, there remains some weakness in manufacturing sector's performance. Although manufactured exports grew strongly over the period, imports of manufactures outstripped them by a considerable margin, leading to a greater deficit in the trade of manufactures. Labour productivity in Australian manufacturing is also poor, both in terms of its absolute level and its rate of growth.

This indicates that Australian manufacturing industry faces some significant impediments in its efforts to overcome the weakness and become more productive and internationally competitive. Some of these impediments, such as geographical isolation, small market size, and the primary commodity driven exchange rate, are not susceptible to amelioration via policy action. An examination of the nature of other major impediments suggests that most are best addressed by macroeconomic policy and microeconomic reform, which the Australian government has recently begun to undertake.

박영일, 인하대학교 무역학과 교수

주소 : 인천시 남구 용현동 253 인하대학교 무역학과

Tel : 032-860-7795(O), 032-884-2913(H)