

産業構造調整과 産業政策⁽¹⁾

姜 光 夏

산업정책의 유효성은 자율과 경쟁을 중요시하던 할수록 줄어드는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 선진국으로의 진입과 지속적인 성장을 위해서는 새로운 형태의 산업정책이 필요하다. 과거 한국의 산업정책과 선진국들의 경험을 살펴보고 이러한 분석의 토대위에서 새로운 환경변화를 고려하여 새로운 정책방향을 모색하여야만 새 시대에 적합한 산업정책이 될 수 있다. WTO체제의 출범으로 산업정책의 내용도 직접적, 특징적인 것에서 간접적, 일반적인 것으로 변모하여야 하며 정부주도가 아닌 민간주도의 것으로 바뀌어져야만 한다. 본 논문은 이러한 방향으로의 전환을 위해서 산업정책이 나아가야 할 방향으로 나라특성과 시장성숙도와 성장단계에 맞는 국민의 참여와 창의가 발휘되는 것을 제시한다.

1. 序

1.1. 産業政策의 登場과 定義

산업정책이란 어떤 정책을 포괄하고 있는가라는 질문에 이것이다라고 한마디로 대답할 수 없다는 데 산업정책의 복잡성이 내포되어 있다. 전통적인 고전학파이론에서는 산업정책의 흔적을 찾아보기가 어려울 뿐만 아니라 미국을 위시한 선진국의 경우에는 산업정책을 일반경제정책으로부터 별도로 떼어 내어 분석할 만큼 그 범위와 영역이 크지 않다.

그러나 그렇다고 하여 거시경제정책이나 전통적인 미시경제정책만을 경제정책이라고 하기에는 산업의 성장과 쇠퇴에 직접적인 영향을 준 일련의 산업관련정책의 비중이 상당하다. 따라서 産業關聯政策을 따로 산업정책이라고 부르는 것이 일반화되었다. 다만 그 범위에 포함시킬 내용에 대해서는 나라마다 다르고 학자마다 다른 것이 특징이다.

李景台(1993)는 다양한 정의가 있지만 산업정책의 공통점으로 시장에 대한 정부개입을 통하여 資源配分의 效率性を 높임으로써 산업성장, 국제경쟁력 향상, 잠재적 공급능력 확대를 달성코자 하는 것이라고 지적하고 있다. 또한 많은 학자들이 각기 다른 의미로 산업정책을 규정하고 있는데 그 어느 것이나 대상과 범위를 달리하고 있기 때문에 필요에 따라 다른 정의가 나올 수밖에 없는 실정이다.⁽²⁾ 본고에서는 이러한 여러 가지 다른 산업정책의

(1) 본 논문은 修巖獎學文化財團의 지원으로 이루어졌음.

(2) 산업정책의 정의와 관련해서는 조병택·이선환(1994)에도 자세한 설명이 나와 있다.

정의에 대해 분석하기보다는 다른 학자들의 경우와 마찬가지로 본고의 연구목적에 비추어 적합하다고 생각되는 하나의 정의를 규정하고 이에 맞추어 논의를 전개하기로 한다.

산업정책은 대체로 국민경제의 성장과 경쟁력을 높이기 위해 요소투입구성이나 생산합수를 변화시키는 등 산업을 직접적인 대상으로 하는 정책으로서 일반적으로 경제의 공급능력의 확대, 기술개발, 산업발전지원, 구조적응 및 생산요소의 확보 및 원활한 이동 등을 그 목표로 삼고 있다. 따라서 직접적으로 시장의 기능을 원활하게 하기 위한 경쟁촉진정책, 독과점금지정책 등 산업조직과 관련된 정책은 원칙적으로 본고의 대상에서 제외된다. 다시 말하면 산업을 支援, 育成하기 위한 政策에만 논의의 초점을 둔다는 것이다.

그러므로 산업정책의 목표를 달성하기 위한 수단도 저리용자제공, 보조금지급, 조세감면, 토지 및 인력공급 측면에서의 혜택, 정부구매 그리고 보호관세 및 수입규제 등 산업을 보호하고 육성하는 것들에 한정된다.

산업정책으로 분류할 수 있는 정책은 20세기 초부터 각국에서 부분적으로 사용되었다고 할 수 있지만 산업정책이라는 새로운 분류방식에 의한 분석은 2차대전 후의 일본이 채택한 일련의 산업지원정책이 성공적이었다는 평가를 받고 난 후였다. 물론 20세기 초부터 영국, 프랑스, 독일 등에서도 산업정책이 부분적으로 또는 상당한 정도로 실시되었다. 그러나 그와 같은 정책들은 오늘날 우리가 말하는 산업정책이라고 보기보다는 경제정책의 한 수단으로 산업관련정책이라고 부르는 것이 더 타당할 것 같다. 그러나 2차대전 후부터, 특히 70년대 초의 경기침체와 더불어 선진국들은 경기활성화를 위해서, 후진국 및 개발도상국들은 산업발전을 위해 산업정책에 관심을 갖게 되었다. 가장 큰 이유는 그때까지의 미시·거시정책이 초래한 불황과 별다른 진전을 보이지 않은 성장에 대한 실망이라고 하겠다.

한국의 경우에는 제 1차 경제개발 5개년계획의 수립과 더불어 산업정책이라고 분류할 수 있는 여러 가지 정책수단을 동원하였는데 이는 일본의 경험에 많은 영향을 받은 것으로 추정된다. 이렇게 한국, 일본 등 동아시아의 몇몇 국가들과 개발도상국중 몇몇 나라가 산업정책을 적극 활용한 것으로 평가되고 있다. 특히 일본의 경제적 성공을 분석한 서구의 선진국들마저 産業政策의 效率性에 상당한 관심과 이의 적극적인 도입을 고려하기도 한 것은 산업정책의 필요성에 긍정적인 요인을 제공하기도 하였다.

따라서 산업정책의 유용성에 대해서는, 특히 후발개도국의 경우에는, 많은 학자들이 동의하고 있다. 부분적으로 산업정책이 소기의 성과를 거두었으나에 대한 논란은 있어 왔지만 정책 자체의 유용성에 대해서는 큰 의문을 제기하지는 않았다.

그러나 경제성장과 더불어 시장경제가 정착하게 됨에 따라 정부의 적극적인 시장개입인

산업정책의 필요성에 대한 再檢討가 이루어지게 되었다. 이러한 상황은 갈수록 치열해지고 있는 경쟁과 이를 극복하기 위한 수단으로서의 자유무역확대요구와 더불어 지역주의, WTO 출범 등의 국제무역환경의 변화에 따라 각기 다른 방향으로 전개되고 있다. 즉 경쟁의 심화와 더불어 정부에 의한 산업의 적극적인 보호·육성을 강조하는 편과 자유시장경제의 발달을 통한 국제협력을 강조하는 편으로 나누어졌다.

본고의 목적은 이러한 시점에서 각국의 경험과 세계경제환경의 변화를 고려하여 우리나라의 산업정책이 지향해야 할 방향을 제시하는 데 있다. 이를 위해 먼저 산업정책의 필요성에 대한 분석을 시도하고, 다음에 우리나라의 산업정책을 중심으로 하여 각국에 있어서의 산업정책의 유용성을 검토한 후, 세계경제환경변화에 맞는 새로운 산업정책을 모색하기로 한다.

1.2. 産業政策의 必要性

산업정책이 일반적인 거시경제정책과 미시경제정책과는 별도로 꼭 필요한 것이냐에 대한 논의는 암묵적으로는 산업혁명이후 후발국가에서부터 시작되었다고 볼 수 있지만 본격적인 것은 역시 2차대전이 끝난 이후의 전후복구과정에서 제기되었다. 특히 전쟁에서 상당한 피해를 본 독일, 일본, 프랑스 등에서 단시일내에 경기를 회복하여 국민의 복지를 향상시키고자 하는 노력의 일환으로 산업에 대한 집중적인 지원, 고용증진, 지역개발, 그리고 노사관계개선 및 경제안정화시책 등을 실시하게 되자 이러한 노력의 필요성 및 효율성에 대한 찬반논의가 제기되었다.

정부에 의한 市場介入의 根據로는 대략 다음과 같은 사항을 들고 있다.

첫째, 規模의 經濟가 존재함에 따른 독과점문제 해결을 위해서이다. 특히 자연독점의 경우에는 공익사업으로 지정하여 정부가 직접 관리하기도 하였다. 독과점이 소비자의 후생을 감소시키거나 과잉투자의 가능성을 안고 있기 때문에 이를 교정하기 위한 정부의 개입이 요구된다는 것이다.

둘째, 공공재를 포함한 外部經濟의 존재이다. 공공재의 경우에는 시장기능에 의한 가격형성이 어렵기 때문에 시장에만 맡겼을 경우 사회가 필요로 하는 수준까지 공급될 가능성이 적다. 따라서 사회간접자본시설등 경제적 기반 및 여건을 형성하는 것과 과학기술, R&D 등에 대해서는 정부의 역할이 필요하다는 주장이다. 이와 마찬가지로 외부성이 존재할 때 이를 내부화하기 위한 수단이 필요하고 이는 정부의 정책에 의해서 달성될 수 있다는 점에서 산업정책의 필요성이 존재한다.

셋째, 시장에서의 情報交換이 不完全하여 효율적인 자원배분이 이루어지지 않는다는 것

이다. 시장이 발달되어 있지 않은 경우에는 시장가격의 신호기능이 미약하여 비효율적인 기업의 시장진입가능성이 높거나, 가격경쟁의 심화로 과소투자의 가능성도 있다. 또한 현재와 미래와의 자원배분이 합리적으로 이루어지지 않는 등 시장의 불완전성이 존재한다. 이를 극복하기 위해서는 정보독점을 막고 정보공유를 달성하기 위한 정부의 정보제공노력, 불확실성제거노력 등이 요구된다.

넷째, 生産要素의 價格硬直性和 生産要素移動의 制限性 때문에 시장에서의 효율성이 달성되지 않는 경우가 있다. 즉 생산요소의 용도전용이 어렵다든가, 설비 및 인력의 제약 등 요소시장의 결합을 보완해 주기 위한 정부의 기능이 요구된다는 것이다.

다섯째, 動態的 比較優位에 의한 산업의 균형발전을 위해서는 정태적 비교우위에 치중한 시장의 기능에만 자원배분을 맡길 수 없다는 주장이다. 따라서 산업별소득탄력성과 기술혁신의 차이 때문에 자연스럽게 발생하는 산업의 구조변화를 동태적 차원에서 평가하여 구조조정이 순조롭게 이루어질 수 있도록 위협이 크거나 회임기간이 큰 활동에 대해서는 정부가 보호·육성, 지원 등의 조치를 취하는 것이 필요하다는 것이다. 넓은 의미로는 고용대책, 중소기업대책 등이 여기에 포함될 수 있다.

한편, 산업정책의 필요성을 否認하는 根據로는 대략 다음의 것을 들 수 있다.

첫째, 경제의 가변성을 고려할 때, 정부기구가 어떤 제품을 어느 정도 생산하느냐와 같은 기업이 결정할 내용을 正確하게 把握하기가 어렵다는 것이다. 소비자와 생산자의 계획적인 행동보다 더 현실적이고 합리적인 계획이 있겠는가? 결국 시장보다 더 훌륭한 합의 기구를 찾아서 경제의 움직임을 규제한다는 것은 실현가능성이 낮기 때문에 산업활동은 기업에게 맡겨두는 것이 효율적이라는 주장이다.

둘째, 가장 적절한 미래의 산업구조를 누가 과연 올바르게 豫測할 수 있느냐? 더구나 지금까지 선진국의 경우를 보면 경제발전은 민간부문의 혁신에 의해 주도되었음을 알 수 있다. 경제정책의 궁극적인 목표는 소비의 극대화이다. 그렇다면 소비의 주체인 민간부문에 해답을 구하는 것이 순리이다. 그렇지 않은 정부의 개입은 지대추구(rent seeking) 현상을 초래하여 사회의 불공정성을 누적시키는 결과를 가져온다. 따라서 정부에 의한 산업구조조정은 바람직하지 않다.

셋째, 정부의 개입은 시간이 지남에 따라 더욱 더 커지는 경우가 대부분이며 줄어든 예는 극히 드물다. 따라서 시장구조의 자율성을 해치지 않는 범위내에서 정부가 일정수준까지만 개입하겠다는 주장은 믿을 만하지 않다.

넷째, 그동안 각국에서 실시된 많은 산업정책들이 효과가 없었거나 오히려 逆效果를 낸

경우가 많다. 예를 들어, 국내생산자를 보호하기 위해 채택된 일시적인 보호무역조치가 의도하였던 생산자 대신 오히려 유통업자에게 혜택을 부여한 경우를 프랑스의 섬유산업에서 찾을 수 있다. 또한 국제경쟁력향상을 위한 보조금이 경쟁력향상보다 생산요소의 대체에 집중 사용됨으로써 자원의 효율적 배분을 저해한 경우도 있었다.

이상에서 본 것과 같이 시장에서의 정부개입은 찬반 양론으로 갈라지고 있는데 적극적인 정부개입의 형태인 산업정책에 대해서는 더욱 그러할 것은 불문가지이다. 그러나 산업정책에 대해서는 후발개도국이 선진국을 따라잡기 위해서, 또는 자원이 부족한 국가에서 자원의 낭비를 최소화하기 위해서 뿐만 아니라 개방화, 국제화에 대비하기 위해서 불가피한 것이라는 인식이 널리 보급되어 있는 실정이다. 게다가 산업발전에 대한 거시경제정책의 효과가 별무소득이었다는 점도 산업정책의 유용성을 높이는 작용을 하고 있다. 다시 말하면 시장기구가 제대로 발달되어 있지 않은 상황에서는 산업정책이 사용된 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 더 효과적인 산업발전을 이룩할 수 있었다는 經驗的인 現象을 근거로 산업정책의 필요성이 인정된다는 것이다. 다만 산업정책의 내용에 대해서는 시대별, 국가별, 경제발전단계별로 변모해야 한다는 것은 모두가 인정하고 있다. 따라서 우리에게 중요한 것은 산업정책이 필요한 것이냐 아니냐의 문제라기보다는, 지금 이 단계에서 어떤 산업정책이 적절한 것이냐에 집중된다. 본고에서도 산업정책의 유·무용에 대한 논의는 그만 접어두고 새로운 경제환경에 맞는 적절한 산업정책을 모색하는 데에 초점을 맞추어 논의를 전개하기로 한다.

2. 各國 産業政策의 主要內容

2.1. 韓國의 産業政策

2.1.1. 1962~1971

제 1차 경제개발 5개년계획으로 시작된 경제개발은 자유기업의 원칙을 토대로 이루어진 것이지만 기간부문과 중요부문에 대하여는 정부가 직접적으로 관여하거나 또는 직접적으로 유도정책을 쓰는 방향으로 강력한 정부개입을 내포하는 계획과 구체적인 집행계획을 수립하였다. 그 중에서 산업을 보호·육성하고 지원하는 정책으로는 수출산업에 대한 조세감면, 관세감면, 고속상각허용, 저이자율의 수출금융제공 등을 들 수 있다.

뿐만 아니라 1964년까지는 수출환율과 수입환율을 구분하는 복수환율제도를 운용하였으며, 1964년 이후에는 환율을 1달러당 130원에서 255원으로 대폭 평가절하하면서 단일고정

환율제도를 채택함으로써 수출촉진에 크게 기여하였다.

특히 1965년 금리현실화조치 이후에 있었던 수출기업에 대한 외국차관도입허용은 국내의 금리간의 큰 격차를 고려해 볼 때 수출활동에 실질적인 보조를 준 셈이다.

이 기간 동안에는 기계공업진흥법, 조선공업진흥법, 석유화학공업육성법, 전자공업진흥법, 철강공업진흥법, 비철금속제련사업법, 섬유공업시설에 관한 임시조치법, 섬유공업시설 조정계획, 중소기업기본법, 중소기업신용법 등을 통하여 산업의 육성, 조정, 중소기업보호 등의 정책목표를 달성하고자 하였다.

이 기간의 정책기조를 보면 초기에는 자립경제확립을 목표로 철도, 통신, 전력 등의 사회간접자본확충과 시멘트, 정유, 화학비료 등의 기간산업 제품의 수입대체에 역점을 두다가 외환부족과 국내시장의 협소라는 장애에 부딪치게 되자 수출지향적 공업화로 전환하였다.

그리하여 각종 수출지원정책이 실시되었는데 수출진흥종합시책, 수출산업육성자금취급요령, 수출산업공업단지개발조성법, 수출특화산업중선정, 조세감면규제법 등이 수출증대를 뒷받침하였다. 한마디로 輸出과 工業化의 結合政策이 이 시기의 산업정책이라고 말할 수 있으며 산업정책의 성공적인 추진을 위해 다른 경제정책들이 보조를 맞추어 준 産業政策優位の 時期라 할 수 있다.

그러나 경공업제품의 수출이 확대되면서 이에 유발되어 중간재에 대한 수요가 급증하였는데 이는 전적으로 수입에 의존할 수밖에 없었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 철강, 석유화학, 기계공업 등의 발전을 꾀하지 않을 수 없게 되었으며 이는 다음 기간의 산업정책 방향을 설정하는 데 크게 작용하였다.

2.1.2. 1972~1981

1973년 ‘重化學工業育成에 關한 指標’를 발표함으로써 시작된 중화학공업화는 석유화학, 철강, 비철금속, 조선, 기계, 전자산업 등 전략산업에 자원을 집중 투자하여 단기간에 산업구조고도화를 달성함으로써 자립경제를 구축하려는 목적에서 시작되었다.

이러한 목표를 달성하기 위해 60년대부터 시작하여, 70년대 초까지 7개의 공업육성법이 제정되었는데 이를 근거로 하여 특정산업에 각종 지원을 선별적으로 하였다. 즉 중화학공업부문에 대한 외자도입은 적극 권장하는 한편 경공업부문에 대한 차관 및 외국인투자를 규제하는 등 차등지원하였다.

중화학공업정책은 단위공장별로 국제경쟁력을 갖추기 위해 대규모의 양산체제를 구축하는 것을 원칙으로 삼았다. 그 이유로는 단위공장의 규모는 경제규모여야 하고 따라서 시장

은 국내시장만이 아닌 세계시장을 대상으로 하여야 했기 때문에 規模의 經濟가 정책의 기준이 되었다.

지원수단으로는 보조금지급, 고속상각인정, 저리금융지원, 조세감면, 보호관세율적용, 수입규제, 관세감면, 공공요금할인, 단지조성을 통한 부지지원, 원자재공급자에 대한 지원 등이다. 이 중 가장 중요한 것은 특정산업에 대한 低利의 政策金融提供이다. 앞선 시기에 비해 정책금융의 비중은 더욱 커졌는데 이는 산업에의 지원이 강화된 것에도 연유하지만 중화학공업의 특성에 따른 대규모자본투입이 불가피했기 때문이다. 이를 위해 60년대에 제정된 조세감면규제법, 관세법, 외자도입법 등을 개정함과 동시에 국민투자자금법, 수출산업설비금융규정 등을 제정하였다.

한편 기술개발과 관련해서는 한국기술진흥(주)을 설립하여 산업기술개발을 지원하기 위한 금융제도를 마련하고 산업은행의 기술개발자금운용, 중소기업은행의 신기술기업화자금융자, 신용보증기금의 신용보증제도가 이용되었지만 지원정도는 60년대와 비슷하게 미미한 수준에 머물렀다.

이밖에 섬유공업근대화촉진법, 중소기업제품구매촉진법, 중소기업계열화촉진법, 그리고 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 등이 제정되었다.

이 기간중에는 특히 석유파동으로 인하여 성장의 둔화, 물가등귀, 국제수지악화라는 三重苦를 겪게 됨으로써 정책수행에 어려움을 안게 되었으며, 시장의 신호를 무시한 정부의 일방적인 주도로 産業構造의 歪曲이 심화된 측면이 많았다. 그 결과 정부의 과도한 시장개입에 대한 의문이 제기되었고 이는 80년대의 산업정책을 민간의 자율과 창의에 기반을 두게끔 만들었다.

2.1.3. 1982~1991

80년대 산업정책의 특징은 과거 정부주도의 수출산업에 대한 집중적인 지원과 중화학공업육성에 관한 특정산업중심의 선별적인 지원에 의해 야기된 문제점을 줄이기 위한 노력이 시작되었다는 것이다.

즉 산업정책의 수립 및 운용에 있어서 民間의 自律과 創意를 최대한 존중하고 경쟁을 촉진하는 방향으로 경제운용방식을 전환한 것이다. 1981년 8월 대통령의 '산업시책운용에 관한 특별지시'에 이어 1983년 5월 '80년대 산업정책의 기본과제와 정책방향'에서 밝힌 내용을 보면 산업지원대상 및 기준을 전산업에 걸쳐 一般化하고, 중요산업에 대한 선별적 지원 대신에 설비투자, 기술 및 인력개발, 에너지절약 등 기능별로 조세 및 금융지원을 하고, 開放과 競爭의 폭을 확대하여 각종 수입제한 및 신규진입제한 등 규제적 요소를 대폭 축소

하고 민간의 자율과 시장기능에 맡겨서는 성장하기 어려운 부문에 대해서만 예외로 정부가 한시적으로 개입하는 것으로 되어 있다. 이러한 정책기조의 변화는 1981년부터 시작된 시중은행의 민영화, 새로운 금융기관의 설립과 외국은행의 국내영업활동허가와 금리간의 격차 해소 및 특별기금규모의 축소, 조세감면규제법의 개정에 따른 감면대상 산업의 축소 등에 의해 뒷받침되었다.

한편 과거정책의 부산물이었던 부실기업의 조정을 위해 정부의 개입이 오히려 강화되기도 하였으며, 공정거래법이 처음으로 제정되어 시장에서의 기업행동에 대한 규제가 이루어지게 되었다. 부실기업처리와 관련하여 대출원리금상환유예, 이자지급면제, 시드머니제공, 한국은행의 특별융자, 조세감면 등의 혜택이 주어지게 되어 산업정책기조의 전환과 어긋나는 정책이 시행되기도 하였지만 이는 과거정책에 의한 부산물의 처리를 위해 불가피한 측면도 있었다.

이 시기의 산업정책기조는 1986년부터 실시되었던 ‘工業發展法’에 잘 나타나 있다. 법의 주요내용은 산업구조조정을 위해 합리화업종을 지정하여 금융과 조세면에서 한시적으로 지원받게 한 것과 각종 기금을 통합하여 공업발전기금을 만들어 합리화계획, 공업기반기술향상계획, 생산성향상지원산업에 사용되게끔 한 것이다. 특히 공업발전법은 기계, 조선, 철강, 비철금속, 전자, 석유화학, 섬유 등 7개의 개별산업육성법을 통폐합함으로써 과거의 특정산업에 대한 선별적 지원을 지양하고 정부의 개입을 축소하여 民間主導經濟로 전환하겠다는 의도를 가지고 있어 주목할 필요가 있다. 공업발전법의 기본방향은 기능별지원, 정책금융과 일반금융 사이의 금리격차축소, 수입자유화, 관세율인하의 단계적 추진, 기술개발에 대한 지원강화, 중소기업육성 등이다. 다시 말하면 산업지원의 방식을 바꾸어 지원체제의 합리화와 효율성을 도모하겠다는 것이다. 결국 선별적, 직접지원중심에서 기능별, 간접지원중심으로 전환하고 경제제한에 의한 산업합리화를 지양하여 시장기능을 활성화하는 데 정책의 주안점이 놓여졌다.

그 밖에 소프트웨어개발촉진법, 항공우주산업개발촉진법, 신기술사업금융지원법 등에 의해 기술개발에 대한 지원을 강화하고 정부와 민간연구기관간의 역할을 분담하고, 공업기반기술개발사업을 시작하고, 산업기술향상 5개년계획, 과학기술인력수급계획 등을 수립하였다. 또한 각종 산업에 대한 합리화계획, 부정경쟁방지법, 하도급거래공정화에 관한 법 등이 제정·시행되었으며, 중소기업고유업종제도시행, 중소기업창업지원법, 중소기업정보화추진계획, 중소기업기술개발추진계획 등을 통해 중소기업을 육성하는 데 많은 노력을 기울였다. 특히 1986년 이후 급속한 원화절상, 임금상승 등으로 중소기업의 경영난이 가중됨에

따라 중소기업파업지원법, '중소기업의 경영안정 및 구조조정에 관한 특별조치법'을 제정하여 중소기업의 구조조정을 지원하였다.

한편 1984년부터 단계적인 수입자유화, 관세율인하, 외국인투자개방과 관련하여 예시계획을 발표하였다. 또한 1987년에는 기계류·부품·소재 국산화 5개년계획을 수립하였으며, 1981년부터 한국기술개발(주), 한국개발투자(주), 한국기술금융(주) 등을 차례로 설립하여 기술개발관련금융제도를 확대하였다.

2.1.4. 1992~현재

이 기간의 산업정책은 '新경제 5개년계획'에 나타난 것이 주류를 이루고 있는바 이를 간략히 살펴보면 대략 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저 새로운 산업발전전략의 基本方向을 다음의 네 가지에 두고 있다. 첫째, 정부와 민간이 함께 參與하는 산업발전체제를 구축한다. 기업은 정부에 의존하는 기업경영방식을 탈피해야 하고, 정부는 자유로운 경제활동을 제약하는 행정규제를 완화하면서 산업기반조성을 강화한다는 것이다. 둘째, 技術開發中心의 산업정책을 강화한다. 즉 기술혁신을 산업정책의 최우선 과제로 선정하여 모든 산업분야에 적용될 첨단기술과 산업현장의 수요기술을 중점적으로 개발한다는 것이다. 셋째, 산업의 國際協力強化 및 기업의 國際化戰略을 지원한다. 해외투자, 기술도입, 자본도입 등 관련분야의 규제를 완화하고 지원을 강화하여야 한다는 의미이다. 넷째, 새로운 여건변화에 맞추어 産業政策運用方式를 바꾸어 나간다. 즉 정부, 기업, 금융기관, 연구기관간의 긴밀한 협조하에 중·장기산업발전비전을 작성·공포하고 부처간의 협력체제를 강화하는 방식으로 정책운용방식을 전환한다.

이러한 기본방향하에서 선진국형 산업구조로의 전환, 산업의 기술 및 지식집약화 촉진, 산업경쟁여건의 개선을 산업구조조정정책의 3大課題로 삼았다. 첫번째 과제를 달성하기 위해 첨단기술부문의 발전촉진과 소재·부품·자본재산업의 중점육성, 기존산업의 고도화, 환경친화적 산업구조의 구축을 위해 적극적인 노력을 기울이며, 두번째 과제를 위해서 민간주도로 산업기술력을 획기적으로 향상시키고 이를 뒷받침하는 우수인력을 양성하여 산업에 확대공급하고 산업의 정보화를 촉진하며 지식집약화산업을 육성한다는 것이다. 세번째 과제를 해결하기 위해 각종 시장장입제한조치를 철폐하고 한계기업의 퇴출을 원활히 하고 대규모기업집단의 업종전문화와 세계 일류기업화를 촉진하겠다는 것이 구조조정정책의 내용이다.

한편 이러한 정책이 효과적으로 추진되기끔 조세·금융상의 각종 유인보다 장기전망제공, 기술도입 및 공동기술개발여건의 정비, 장기적인 기술인력공급체제구축 등에 주력하며, 인

위적인 지원제도의 신설보다 진입제한철폐와 같은 규제완화와 產學研협력체제의 구축에 산업정책의 초점이 놓이도록 전환하였다. 다시 말해 국민의 자발적인 참여와 능동적인 창의력 발휘를 유도하기 위한 間接的인 誘引體系構築과 規制緩和에 중점을 두었다.

2.2. 各國의 產業政策

2.2.1. 美國

전통적으로 시장경제의 자율적인 움직임에 의존하고 있던 미국에서는 특별히 산업정책이라고 불리울 만한 정책이 없었다. 그러나 최근 들어 일부 산업의 국제경쟁력이 약화되고 일본 및 개도국으로부터의 수입이 급증하여 무역수지적자가 심화되자 이에 대한 대응책으로 산업정책적 성격의 조치를 고려하게 되었다. 심지어 일부에서는 미국의 산업이 부진한 가장 큰 원인이 정부의 조직적이고도 조화된 산업정책이 없었기 때문이라는 평가까지 나오고 있는 실정이다.

미국의 산업정책적 조치로는 첫째, 衰退産業에 대한 調整·支援策을 들 수 있다. 1962년 통상확대법(Trade Expansion Act)에 의해 무역조정지원정책이 시행되었는데 이는 수입급증에 따른 피해산업의 노동자들을 다른 산업과 직장으로 전환시킴에 있어 실업수당의 추가 지급, 재훈련, 취업알선 등의 지원을 포함하고 있다. 이러한 정책은 1974년의 통상법(Trade Reform Act)에 의해 보완되었다. 이 밖에 신발산업의 시장질서유지협정(Orderly Market Agreement), 자동차산업의 수출자율규제(Voluntary Export Restraint), 반덤핑 및 상계관세와 같은 수단들이 자국내의 산업보호를 위해 사용되었다.

두번째, 新技術·新産業의 발전을 위해 컴퓨터, 반도체 등 마이크로일렉트로닉스분야와 로봇, CAD/CAM 등 메카트로닉스, 항공, 생명공학분야 등을 적극 지원하였다. 그러나 지원의 방법은 간접적인 것으로서 군수산업을 통한 파급효과나 정부구매에 의한 규모의 경제 확립 등이 주내용을 이루고 있다.

그러나 이러한 시책들은 종합적인 산업정책이라기보다는 개별기업이나 노동자들을 위한 것으로서 그렇게 성공적이지 못한 것이라는 평가를 받아왔다.

그리하여 최근에는 산업발전을 위한 국민적 합의를 모색하는 새로운 조직을 만들자는 의견이 나오기도 하였지만 역시 민간부문의 자율과 혁신에 의한 것보다 나은 방법은 없다는 결론을 내리고 있다. 다만 클린튼행정부가 들어서고 남북전쟁 이후 처음으로 정통적인 산업·기술정책이라고 볼 수 있는 몇 가지 정책이 나왔다. 특히 기술개발에 있어서 정부의 역할을 첨단기술기업이 창출될 수 있도록 민간부문과 협력관계를 유지하고 기술발전을 통한 미국의 경쟁력확립에 두었다. 이에 따라 새로운 기술의 개발, 상용화 및 시장진출을 지

원함으로써 기술이 경제성장의 촉매역할을 할 수 있도록 기업체와 산업의 주도하에 기술연구에 대한 정부의 개입을 강조하고 있다.

공화당정권의 12년간 정부는 기업의 일은 기업이 담당하여야 한다는 원칙하에 정부예산이 기업의 연구·개발에 사용되는 것을 반대하였다. 따라서 정부의 지원은 비경쟁적이고 공통적인 기술개발에 국한되었으며 제품개발 및 제조기술분야에 대한 연구에 정부가 개입하는 것을 금기로 여겨왔다. 그리하여 연방정부의 연구·개발예산의 대부분이 국방 및 에너지분야의 대형기술과제에 사용되었다.

그러나 클린턴행정부가 들어선 후 미국산업의 競爭力提高를 위해 새로운 産業·技術政策이 등장하고 있다. 기본철학은 정부의 역할이 첨단기업이 창출될 수 있도록 민간부문과 협력관계를 유지하고 변화하는 세계경제질서에 있어서 기술발전을 통한 미국의 경쟁력확립에 있다는 것이다. 즉 정부가 새로운 기술의 개발, 개발결과의 실용화 및 신제품의 시장진출을 적극적으로 지원함으로써 기술이 경제성장의 촉매역할을 담당하도록 하여야 한다는 것이다.

신기술정책의 주요내용은 기술개발에 있어 정부와 산업계의 공동참여를 전제로 한 정부의 건설적인 개입, 민간부문우위를 통한 상용화를 목표로 한 기술개발과 생산기술강조, 정보사회간접투자사업 실시, 민간부문에서의 기술개발촉진 등이다.

이와 같은 정책을 실현하기 위해 국방관련 연구개발예산의 군수/민수복합목적으로의 연구개발로 전환, 연구개발투자의 세액공제확대, 정보체계구축사업의 전개, 첨단생산기술의 개발촉진, 자동차산업의 기술력 및 경쟁력제고, 교육훈련향상프로그램 실시, 그리고 연방연구기관의 개편을 구체적인 정책방안으로 제시하였다.

2.2.2. 獨逸

독일의 산업정책에 관한 자료는 주로 통독전의 서독에 의해 이루어진 것으로서 그 기조는 기업활동의 자유를 근거로 정부의 역할은 보조적인 것에 머물고 있다. 다만 쇠퇴산업 또는 문제산업이나 성장유망산업, 그리고 지역정책에 대해서만 정부의 개입이 이루어졌다.

衰退産業에 대한 支援策으로서는 석탄·광업과 철강산업의 구조조정을 위해 사용된 보조금지급, 신용공여 등을 들 수 있다. 석탄생산을 축소하면서 실직된 노동자들의 전직을 유도한 것과 철강기업의 합병과 노동자의 전직을 위한 보조금지급 등이 그것이다. 이 밖에 조선산업에도 보조금을 지급하여 경쟁력약화를 막으려 했다.

한편 항공우주산업, 컴퓨터산업, 원자력산업 등의 발전과 기술혁신을 위한 지원이 이루어

어졌다. 구체적인 수단으로는 보조금지급과 정부구매이다. 그러나 이러한 정책들중 상당수는 地域政策次元에서 이루어진 것으로서 산업정책차원에서만 시행된 것은 아니다.

그러나 독일의 산업정책에서 정부의 역할이 작고 간접적인 것이라고 해서 산업구조조정을 위한 독일의 노력을 과소평가해서는 안된다. 독일은 기본적으로 산업활동에 대한 銀行의 役割이 대단히 크다. 즉 많은 은행들이 기업의 주식을 보유하고 있기 때문에 기업의 의사결정에 은행이 직접 참여할 수 있다. 그렇기 때문에 산업의 구조조정과 관련된 사항을 결정하는 것도 은행의 방침을 떠나서는 생각할 수 없다. 따라서 정부는 산업구조조정에 대한 추상적인 그림만 그리고 그 구체적인 실천은 은행에 맡겨둔 형태가 독일 산업정책의 특성이다. 예를 들어 한때 독일 대기업 425개의 주식중 70%를 은행들이 보유하고 있었던 것에서 알 수 있듯이 기업의 투자행위는 곧 은행의 승인을 얻은 것과 마찬가지라고 할 수 있다. 이러한 체계하에서는 정부는 지역균형발전, 기술개발과 같은 공통적인 사항이나 직접 수행하면서 나머지 사항은 기업(은행)에게 맡겨 둘 수 있었다. 따라서 한 나라의 산업정책을 분석하기 위해서는 표면에 나타난 정책뿐만 아니라 경제활동이 이루어지는 組織全般에 대한 이해가 선행되어야만 한다. 독일정부가 민간기업의 활동에 별다른 제약을 가하지 않고 자율적인 결정에 의존토록 한 것도 이러한 배경하에서 이루어진 것을 명심할 필요가 있다.

2.2.3. 프랑스

선진국중에서는 일본과 더불어 산업정책이 강력하게 시행된 국가로 분류되는 프랑스는 個別産業中心의 조정정책이 사용되었다.

먼저 衰退産業에 대한 지원책을 보면 조선, 철강, 석탄, 섬유산업에 대한 재정자금의 보조, 신용공여, 가격보증, 합병, 그리고 과잉설비축소와 고용감소 등을 통한 적극적인 합리화시책이 사용되었다. 구체적으로는 구조조정과정에서의 실직자에 대해 급여의 일부를 지급하거나 고용시간단축을 통한 고용축진기업에게 보조금을 지급하거나 침체지역의 기업에게 면세와 재정지원을 한 것 등이 여타의 지원수단에 덧붙여 있다.

成長産業인 항공, 컴퓨터, 마이크로전자 및 반도체, 전자·전기, 인쇄장비업, 에너지보존, 태양에너지, 핵에너지개발, 데이터처리관련장비 및 시설, 광통신 및 텔레커뮤니케이션, 생물공학분야 등에 대해서는 연구개발비지원, 투자개발계획을 통한 자금지원이 있었다. 80년대에 들어와서 마련된 연구·기술개발계획법은 응용연구를 강조한 것이다.

프랑스 산업정책의 이와 같은 내용도 다른 나라와 크게 다를 바 없다. 다만 강도면에서 영국이나 미국, 독일 등에 비해 다소 강화된 것이라는 것만 다르다. 그러나 프랑스 역시

경제활동을 영위하는 방식에 있어 다른 나라와 다른 점이 산업정책의 형성에 영향을 주었다. 즉 프랑스企業의 負債比率는 유럽의 다른 나라에 비해 상당히 높기 때문에 은행자금의 공급이 기업의 의사결정에 큰 영향을 주고 있다. 그런데 프랑스은행들은 중앙은행을 포함한 國立銀行에의 依存度가 크다. 따라서 산업정책에서 자금배정의 권한은 국립은행을 통한 정부에게 있다고 하여도 과언이 아니다. 이와 같은 현상은 결국 정부주도의 정책, 정부의 직접적이고 적극적인 산업구조조정활동을 두드러지게 만들고 있다.

프랑스의 산업정책도 초기의 정부주도에서 차츰 민간주도로 정책기조가 바뀌고 있음은 세계적인 추세의 일환이라고 평가할 수 있다. 특히 그동안 정부가 추진하여온 세계 일류초대기업전략이 70년대 이후에는 오히려 국민경제의 부담이 되고 있는 점도 고려되었다고 본다. 60년대부터 추진된 大規模企業化는 프랑스의 기업합병률을 유럽 제일로 만들었으나 대규모기업, 대량자본투입이 반드시 기업의 효율을 가져다 주는 것이 아니라는 인식과 더불어 정책의 방향이 수정되게 되었다. 1981년 미테랑의 사회주의정권이 들어서면서 정부주도의 정책분위기가 확산되었지만 근래에 와서는 역시 規制緩和, 企業自律쪽으로 선회하고 있다.

2.2.4. 英國

영국의 산업정책은 노동당과 보수당의 교차집권에 보듯이 政策基調의 變化를 수반하고 있어 한마디로 평가하기 어렵다. 적극적인 산업조정정책이 시행되었는가 하면 시장원리에 입각한 간접적인 정책이 주류를 이루기도 하였다. 다만 영국의 경우에는 쇠퇴산업의 몰락에 뒤이어 이를 대체할 새로운 산업의 육성이 병행되지 못한 것이 독일이나 프랑스와 다른 점이라고 하겠다.

쇠퇴산업관련정책으로는 섬유산업의 합리화계획을 들 수 있다. 파잉설비를 축소하고 설비를 근대화하는 데 보조금을 지불하였지만 산업의 생산능력은 감소한 반면 근대화는 별로 이루어지지 않았다는 평가를 받고 있다.

한편 자동차, 전자, 항공우주산업 등의 고도기술산업 및 성장산업에 대한 자금공여, 국유화 등의 수단이 사용되었다.

영국의 경우, 1960년대까지 산업에 쓰여진 재정자금은 아주 미미한 수준이었으며, 산업보호수단으로서 관세율이 사용되었을 따름이다. 그러나 실업이 증가하고 성장률이 둔화되자 산업성장을 위한 재정자금을 늘려 나갔고 그 결과 70년대에 와서는 GNP대비 재정자금의 비율이 독일이나 프랑스의 수준과 비슷하게 되었다. 그렇지만 상당부분의 자금은 지역발전 계획에 투입되었으며 특정기업이나 산업의 성장을 촉진하는 것이 아니었다. 낙후된 지역으

로의 자원이동을 유도하는 지역보조자금의 공공지출에서의 비율은 1979년경에 다른 유럽국가와의 2배에 이르렀다.

1970년 이후 영국의 산업정책은 연구·개발에 집중되었는데 기업에 대한 공공지출의 거의 50%가 여기에 사용되었다. 기타 산업합리화, 쇠퇴기업에의 보조 등에 관심을 가졌는데, 때로는 시장의 신호와는 역행하는 방향으로 집행되어 효율성의 측면에서 문제를 야기시키기도 하였다.

특기할 것은 노동당, 보수당의 교차집권으로 국유화, 사유화가 번갈아 이루어진 것이 體系的인 政策目標의 缺如를 가져왔다는 것과 1979년 대처수상의 집권 이후 노동조합의 세력이 약화되고 規制緩和, 人力開發計劃 등에 중심을 둔 정책이 집행되었다는 점이다.

2.2.5. 日本

일본의 산업구조조정정책은 산업간 자원의 이동을 통하여 바람직한 산업구조를 만들어가는 정책으로 2차대전후 초기에는 전후복구와 산업의 근대화에 치중하였지만 차츰 불황산업의 처리에 대한 것으로 바꾸어졌다. 이를 2차대전 이후에 한정하여 단계별로 살펴보면 다음과 같다[안풍모·김인중·박진수(1993, pp. 55~61) 참조].⁽³⁾

첫째, 1978년 이전으로 部分特定的인 政策을 실시한 시기.

50년대, 60년대에는 전후복구와 중화학공업화를 추구한 시기로서 철강, 석탄산업을 우선 지원한 경사생산방식과 신산업체론이 강조된 시기이다. 즉 무역자유화와 자본자유화에 대응해 나가면서 산업체질을 강화하는 데 산업정책의 초점이 두어졌다. 구체적으로는 가격조정보조금 지급과 부흥자금의 특별융자, 석탄, 섬유산업의 구조개선을 위한 탄광이직자 임시조치법, 섬유산업구조개편임시조치법의 제정과 이에 따른 채무보증, 융자, 조세감면 그리고 과잉설비의 폐기, 생산설비의 근대화, 기업합병을 통한 지원 등이 이루어졌다. 나아가 신기술, 신제품개발을 위한 지원, 사업전환촉진 등의 정책이 실시되었다.

둘째, 特定不況産業安定臨時措置法(특안법)과 그와 관련된 법에 의한 調整期(1978~1983).

70년대 이후 국내외의 경제환경변화에 따라 산업정책의 내용도 행정지도위주에서 정책방향제시로 전환되었으며, 지식집약형산업이 강조됨에 따라 산업진흥보다 장기불황산업에 대한 조정이 중요과제로 떠올랐으며 이에 따라 쇠퇴산업에 대한 본격적인 정부개입이 이루어졌다. 특안법은 과잉설비의 공동처리, 정부에 의한 설비처리기본계획 작성 및 공동처리의

(3) 시기구분에 대해서는 여러 가지 이론이 있을 수 있는데, 예를 들어 통상성의 '통상산업정책사'에 의하면 ① 부흥기(1945~1952), ② 경제자립기(1952~1960), ③ 개방경제체제이행기(1960~1970), ④ 조정기(1970~1980년대 전반), ⑤ 국제협조기(1980년대 후반~)의 다섯 개로 나누고 있다. 그러나 본고에서는 안풍모의 시대구분을 원용하였다.

지정, 설비처리를 위한 공동기금 설립, 고용대책 및 지역대책을 위한 입법조치 등을 주내용으로 담고 있다. 구조불황업종으로 지정된 산업에는 알미늄제련, 합성섬유, 조선, 제지, 면·방직, 화학비료 등이 있다.

셋째, 特定産業構造改善臨時措置法(산구법)이 실시되었던 시기(1983~1987).

두차례의 석유위기를 거치면서 산업구조조정이 더욱 절실해짐에 따라 이를 위해 앞의 시기에서 시행된 것에 추가하여 공동생산 및 합병 등의 사업제휴, 설비의 신에화, 생산품종의 전문화, 기술개발을 위한 투자를 포함시켰다. 특히 연구개발협조조합방식에 대한 우대조치 및 보조금지급으로 민간부문의 연구개발을 촉진시킨 것이 두드러진다.

넷째, 産業構造轉換圓滑化法이 실시되었던 시기(1988년 이후).

1985년 9월 '플라자합의' 이후 급속한 엔화강세로 인해 엔고불황에 대처하기 위해 원환화법과 더불어 2개의 법을 더 제정하였다. 이 중 원환화법은 경제환경의 급속한 변화에 따라 생산능력이 급격히 파인된 설비를 특정설비로 지정하여 특정사업자대책을 수립하였다. 여기에는 사업적응계획, 사업제휴계획, 특정지역 대책이 포함되어 있다.

이상의 네 시기에 사용되었던 구조조정을 추진하고 또 보완하는 政策手段을 살펴보면 대략 다음의 여섯 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 구조불황산업에 대한 조정·원조수단으로 무역(수입)제한, 담합, 고용보조정책 및 전환촉진정책, 둘째, 생산조정, 가격조정, 설비투자조정 및 기타 과당경쟁방지책 등의 산업내조정, 셋째, 합병 및 재편성, 넷째, 투자보증제도, 이증과세금지에 관한 협정 등을 통한 해외직접투자촉진, 다섯째, 대기업과 관련하여 중소기업의 입지를 제고하는 중소기업대책, 여섯째, 특정불황산업에 따른 지역 및 고용대책 등이다.

이렇게 여섯 가지로 분류할 수 있는 정책수단을 동원한 일본의 산업정책은 통상산업성의 市場順應型 市場介入을 통하여 성공적인 결과를 가져왔다는 평가를 받고 있는데 통산성이 실제 정책을 입안·집행한 내용을 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

산업간의 우선순위 확립, 산업발전을 위한 자원동원, 유치산업보호, 투자에 대한 행정지도 실시, 합리화카르텔·불황카르텔 조직, 외환신용의 할당, 기술도입과 기술이전의 규제, 해외직접투자 규제, 그리고 중장기산업비전 제시 등이 정부의 산업에의 개입방법으로 산업정책의 목표달성을 위해 사용되었다.

일반적으로 일본에 있어서 산업정책이 成功한 背景으로는 대개 다음의 여덟 가지를 들고 있다[안봉모·김인중·박진수(1993, pp. 246~247) 참조].

첫째, 시장에서의 개입방법이 예상적, 예방적이며 특정산업의 목표달성을 돕는 방식으로서

적극적으로 시장구축을 목표로 하였다.

둘째, 거시경제정책의 건전성 및 산업정책과 거시정책과의 조화가 잘 이루어졌다.

셋째, 선진국을 추격하고 후진국의 추격을 뿌리치기 위해 국민적 합의하에 산업정책을 수행하였다.

넷째, 각종 심의회를 통하여 민간업체와 정보를 공유하며 합의를 통하여 정책을 수행하였다.

다섯째, 민간기업은 단일업종에 특화하는 경향이 있었기 때문에 통산성과 민간업체는 특정산업의 공동이익을 추구하는 목표를 설정하기가 용이하였다.

여섯째, 조직적 노동세력의 힘이 약해서 노사문제에 신경을 쓸 필요가 없었다.

일곱째, 관료와 민간부문의 지도자를 연결시키는 공식·비공식적인 정책네트워크가 많았으며 통산성은 이를 활용하여 정책을 강력하게 추진할 수 있었다.

앞서 설명한 시대별 산업정책의 성공적인 수행으로 일본의 산업구조는 바람직한 방향으로 자리잡았지만 국제적인 환경변화에 의해 90년대에 들어서면서 일본경제가 어려움을 겪게 되자 지금까지의 산업정책에 대한 재고가 심각하게 이루어졌다. 그 중 하나가 규제완화이다. 규제완화는 80년대부터 부분적으로 이루어지기는 했지만 90년대에 들어서 본격적으로 거론되고 있다. 또 하나는 일본의 산업구조에 대한 비전제시이다. 예를 들어 日本通産省의 中期産業經濟展望研究會의 報告書에 의하면 2000년에는 주택환경정비와 관련된 산업과 고령화사회의 진전에 따른 복지, 건강, 의료산업 등이 크게 발전하고 일렉트로닉스, 바이오테크놀로지, 신소재분야의 기술진보에 따라 전기자동차, 초고층빌딩, 지하공간이용, 재택의료, 태양광발전 등의 실용화가 기대되고 나아가 21세기에는 고온초전도, 인공지능, 유전자조작기술이 산업경제와 국민생활에 크게 영향을 미칠 것으로 예측되고 있다.

이에 따른 산업정책으로는 환경보전을 중시한 에너지이용촉진, 고령자를 위한 재택의료 시스템 보급, 고도의 정보·통신시스템 등 새로운 사회자본 정비, 창조적 연구를 위한 연구비 확보, 지적소유권 보호를 위한 절차개정, 신산업육성에 장애가 되는 산업규제 완화 등을 제안하였다.

이상의 목표를 달성하기 위한 政策課題는 크게 세 가지로 나눌 수 있는데 첫째, 기업의 창조적 혁신을 위한 제도적 기반 정비, 둘째, 산업경제의 발전에 부응한 사회자본 정비, 셋째, 산업의 국제화촉진, 새로운 국제경제질서 확립이 그것이다.

3. 産業政策의 方向

3.1. 經濟環境의 變化

3.1.1. 對外環境의 變化

경제환경의 변화중에서 우선 대외환경의 변화를 살펴보면 대략 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 世界貿易機構(WTO) 체제의 출범이다.

우르과이라운드의 체결과 더불어 탄생된 WTO체제는 세계무역질서의 변화를 가져왔다. 즉 세계경제의 개방화가 가속될 것이며, 자유무역주의의 강화, 기업의 국제화가 진전될 것이다. 이것은 무관세화, 관세율인하, 비관세장벽철폐, 수출자율규제 및 시장질서유지협정 철폐, 금융·통신·항공·해운서비스 및 농산물의 시장개방, 투자제한규정폐지 등의 조치에 의해 실현될 전망이다. 따라서 WTO체제의 출범과 더불어 지금까지 사용되어온 상당수의 산업정책적 수단이 국제적으로 허용되지 않게 되었다. 예를 들어 수출산업에 대한 보조금지급, 조세감면 및 수출금융은 금지 또는 축소해야만 하며 내수산업도 국제경쟁의 전개에 따라 각종 금융·세제지원을 중단해야 하며 자금지원, 금리인하, 환율인상 등의 방법도 선택할 수 없게 만들었다. 이는 새로운 정책수단을 개발하든지 아니면 정책을 포기하든지의 양자택일을 강요하게끔 만들었다. 그리하여 국내시장의 개방은 확대되고 해외시장진입은 용이해진 반면 이를 우리에게 유리하게끔 만들기 위한 정책의 실시에는 상당한 제한을 갖게 되었다.

WTO체제의 출범은 상품의 가격경쟁을 더욱 심화시킬 것이며 전세계적인 분업체제를 확대·강화시킬 것이 분명하며 산업정책의 내용수정을 요구할 것이다.

둘째, 地域主義의 심화를 들 수 있다.

국제경쟁이 치열해짐에 따라 자국의 산업보호, 무역수지적자탈피, 고용증대 등의 목표를 달성하기 위해 국가간에 공동보조를 취하자는 노력이 각국에서 있었던바 유럽연합(EU)의 탄생, 북미자유무역지대(NAFTA) 출범 등을 이러한 범주에 넣을 수 있다. 상호간의 경제적 이익을 추구하기 위해 만들어진 이러한 지역공동체는 자유무역질서를 부르짚는 WTO체제의 출범에도 불구하고 지역블럭화, 무역장벽강화를 가져오고 있다. 이러한 지역주의는 블럭내에서는 자유무역을 지향하면서 블럭밖과의 거래에 대해서는 공동으로 블럭전체의 이익을 대비하는 양상을 보임으로써 세계 전체의 무역질서를 다원적인 것으로 만들고 있다.

경제논리에 힘의 논리가 적용된 것같은 지역주의는 세계시장의 장래를 불투명하게 만들고 생존을 위해 모색해야만 하는 전략의 선택을 어렵게 만들고 있다. 특히 우리 나라와 같이 어떤 불력에도 가입하지 않고 있고, 또 가까운 장래에 가입할 가능성도 그리 크지 않는 나라의 경우에는 여러 가지 면에서 불리한 점이 많다. 자유무역주의와 지역주의에 맞는 유효한 산업정책의 모색이 얼마나 어려운 것인가를 생각할 때 우리의 선택은 제한적일 수밖에 없을 것이다.

셋째, 技術霸權主義의 등장이다.

세계경제의 지구촌화가 진행되면서 국제무역에서도 비교우위와 경쟁의 형태가 변모하게 되었다. 즉 과거에는 비교우위를 결정하는 주요인이 토지, 노동, 자본 등의 생산요소였지만 오늘날에 와서는 기술을 제외한 다른 생산요소의 이동성이 크게 증대되어 그 중요성이 상대적으로 저하된 반면 이전이 어렵게 된 기술의 중요성이 강조되고 기술경쟁이 심화되고 있다. 이제는 토지, 노동, 자본 등이 유리한 지역에 가서 자유롭게 기업을 영위할 수 있게 됨에 따라 생산과 무역의 형태도 바뀌게 되었다. 기술만 있으면 기업하기 가장 유리한 지역에서 가장 유리한 자금조달방법을 선택하여 가장 값싸게 생산할 수 있는 가능성이 점점 증대하고 있다. 따라서 첨단기술에 대한 보호가 심화되고 기술이전을 기피하는 경우가 많아진 반면 선진기술과 저렴한 노동력의 결합이 증대하게 됨에 따라 한국과 같은 고도기술과 값싼 노동력이 존재하지 않는 중진국의 입지가 더욱 좁아지게 되었다. 이러한 상황에서는 무엇보다도 기술수입 및 기술개발에 주력할 수밖에 없으며, 산업정책에서도 기술개발의 중요성이 더욱 커지게 되는 결과를 가져왔다.

넷째, 社會主義의 沒落에 따른 변화를 들 수 있다.

소련을 위시한 사회주의경제권의 몰락은 냉전체제를 붕괴시키면서 각국의 자원을 군사목적의 용도에서 생활관련 용도로 전환시켰을 뿐만 아니라 세계시장에 값싼 노동력의 새로운 공급이라는 변화를 가져다 주었다. 이는 저렴한 노동력을 쫓는 다국적기업으로 하여금 투자가능지역 확대라는 예기치 못한 변화를 가져왔다. 물론 제품시장의 확대와 병행해서 이루어졌다. 과거 사회주의권 국가에 존재하는 대규모 잠재적 실업은 서방국가의 노동시장에 상당한 영향을 주고 있으며 저임금을 추구하는 기업으로 하여금 현지투자를 촉진케 하는 효과를 보이고 있다. 이로 말미암아 그 이전과 비교하여 생산비용을 절감할 수 있고 나아가 가격하락을 통한 국제경쟁력배양이 가능케 되었다.

뿐만 아니라 사회주의경제의 몰락은 서방의 노동조합세력의 약화를 가져왔다. 특히 미국, 일본, 서구라파 각국들은 장기적인 불황하에서 실질임금하락 가능성마저 있는 형편이다.

우리 나라의 경우에도 당장 중국, 베트남, 북한과의 경제협력이 이루어지고 있다는 점에서 이러한 변화를 실감할 수 있다. 사회주의의 몰락은 세계무역의 형태를 변모시키고 있으며 종래의 산업정책의 변화를 촉구하고 있다.

다섯째, 情報化의 進展에 따른 산업의 변화이다.

과학기술의 발전에 힘입은 정보화시대의 도래는 직접적으로는 산업의 정보화, 정보의 산업화를 통해 생산에 영향을 주고 있을 뿐만 아니라 정보확산, 물류비용의 절감을 통해 전세계적인 기업경영(생산, 운송, 판매 등)을 가능하게 하여 지구촌화를 가속시키고 있다. 그리하여 생산에 있어서 국경이라는 보호막이 더 이상 큰 영향을 끼치지 않게 되었으며 WTO 체제출범으로 인한 판매시장의 국제화와 더불어 지금까지의 기업경영, 산업정책의 내용을 근본적으로 뒤흔들어 놓고 있다. 이러한 방향으로의 진전의 예로서 전세계적인 가격파괴현상의 등장을 지적할 수 있다. 유통과정의 혁명을 통한 가격파괴는 정보화의 도움없이 는 애당초 불가능한 일이다. 정보혁명이라고 불리우는 정보화의 산업에 대한 영향이 어디까지가 될런지 지금 단계에서는 오히려 불확실하다. 그 파급효과가 너무 커서 짐작할 수 없다는 의미이다. 정보화에 의한 산업의 변화에 대해 먼저 알 수 있다면 그만큼 산업전략에서 앞서 나갈 수 있을 것이므로 정보화가 산업에 미치는 영향에 대한 분석은 산업정책 수립에 필수적인 일이다.

3.1.2. 對內環境의 變化

이제 국내의 환경변화에 대해 살펴보기로 하자. 대내환경의 변화는 다음의 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 生産要素價格의 上昇이다.

경제성장과 더불어 상승하게 된 토지가격, 임금은 이제 우리 기업의 국제경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 경제성장초기에는 저렴한 생산요소를 이용한 집중적인 성장이 이루어졌지만 국민소득수준의 상승에 따라 인간다운 생활에 대한 요구가 강해지고 인플레이션을 동반한 부동산가격의 상승은 더 이상 생산요소의 가격을 저렴한 상태에 두지 않게 만들었다. 이제는 이러한 현실을 인정하고 여기에 기초하여 어떻게 성장할 것이며, 어떤 산업전략을 세워야 하는지를 연구하여야 한다.

둘째, 경제의 二重構造 深化를 들 수 있다.

경제규모가 커짐에 따라 대기업과 중소기업의 규모 및 능력에 있어서의 간격은 더욱 벌어지게 되었고 실물부문과 금융부문의 격차도 점점 더 커지게 되었으며 지역간, 계층간 경제력의 크기도 개선되고 있지 않는 등 경제의 이중구조가 더욱 두드러지고 있다. 이러한

현상은 형평상의 문제뿐만 아니라 효율적인 산업의 성장을 저해하는 제약요인으로도 작용하여 성장의 걸림돌이 되고 있다. 따라서 산업정책을 수립함에 있어서는 이중구조의 완화가 중요한 과제가 되고 있으며, 이를 고려하면서 산업의 성장을 도모하는 전략이 요구되고 있다.

셋째, 民間部門의 力量增大이다.

정부주도의 경제성장이 계속되는 가운데 민간기업의 역량이 계속 축적되어 이제는 정부주도가 아닌 민간주도의 경제운영을 채택하더라도 큰 무리가 없는 단계에 이르렀다고 평가되고 있다. 뿐만 아니라 급변하고 있는 세계경제속에서 정부의 지시·통제가 효율성을 갖기에는 조직의 신속성, 전문성이 부족한 것도 사실이다. 따라서 앞으로는 정부와 민간의 역할분담에 대해 과거와는 다른 기준을 적용해야 할 것이며, 산업정책에 있어서도 이 점이 분명하게 반영되어야 한다. 정부는 무엇을 할 수 있으며, 어떤 것을 해야하며, 기업은 어떤 일을 담당하여야 하나에 대한 확실하고도 분명한 구분이 있어야만 서로가 조화를 이룬 가운데 경제가 성장할 수 있을 것이다.

넷째, 發展基盤의 構築未備를 들 수 있다.

저임과 도입기술에 주로 의존하였던 우리의 국제경쟁력이 고임과 기술도입의 어려움을 극복하고 계속 유지되기 위해서는 노동생산성의 향상과 더불어 선진기술도입, 자체기술개발, 부품·소재·자본재산업발달 등이 수반되어야 한다. 그러나 이러한 것들이 단기적으로 실현될 가능성이 적은 것으로 평가되는 우리로서는 특히 선진국으로부터의 기술이전 기피가 심해지고 있고 후발개도국의 추격이 맹렬해지고 있는 가운데 어떤 방법으로 이들의 추격을 뿌리치고 선진국 대열에 합류할 수 있느냐가 중요 과제이다. 게다가 생활의 질적향상에 대한 국민적 요구도 증대하고 있고 환경관련 무역규제도 한층 강화되고 있어 산업활동에의 제약은 점점 더 커지고 있어 어려움을 가중시키고 있다. 이제 선진기술을 쉽게 도입하여 저임의 노동력을 기반으로 제품을 생산하여 수출함으로써 성장하는 캐취업방식은 더 이상 효과를 발휘하기가 어렵게 되었다. 우리 스스로 기술을 개발하고 높은 임금을 지불하고도 지탱할 수 있는 제품을 생산하여야만 하는 숙제를 안게 되었다. 이것은 산업구조의 혁신적인 변화를 요구하는 것이며 산업정책은 이러한 변화를 순조롭게 진행시킬 수 있도록 도움을 주는 것이어야 한다. 튼튼하고 내실있는 경제를 이룩하기 위한 정책이 필요하다는 말이다.

3.2. 産業政策이 解決해야 할 課題

산업정책은 첫째, 지속적 성장이 가능하게끔 長期的인 産業發展의 基盤을 구축해야 한

다. 발전기반이라 함은 광범위한 내용을 담고 있는 것으로서 산업구조를 고도화하고 필요 인력을 양성하고 생산요소의 가격과 공급을 안정시키고 기술개발 및 확산을 이룩하고 산업의 정보화를 추진하고 경영을 혁신하고 물류비용을 절감하는 등이 포함된다. 이러한 것들이 순조롭게 풀려나가야만 산업의 경쟁력이 강화되고 수출이 증대되고 성장이 지속된다는 것은 두 말할 나위가 없다. 따라서 산업정책의 초점은 어떻게 이러한 과제를 차질없이 수행할 수 있느냐에 놓여 있다.

둘째, 산업정책은 國內外與件變化에 적절하게 대응하는 것이어야 한다. 정책이란 시대적 상황과 국가의 성장단계와 특성에 맞는 것이어야 효과를 발휘할 수 있고 국민적 공감대를 형성할 수 있다. 예를 들어 이론상 아무리 좋은 정책이더라도 그것이 국제적으로 허용되지 않는다면, 실시하기에 시기상조라든가, 의도하지 않은 부작용이 발생할 가능성이 높은 경우에는 실시하지 않는 것이 더욱 바람직스럽다. 또한 다른 나라에서 성공하였던 정책이라 할지라도 우리 나라에서 효과를 볼 수 있을 것이라는 보장이 없지 않는가. 따라서 산업정책을 결정할 때에는 국내의여건에 맞추어 우리에게 적합한 것을 찾아내는 슬기가 요구된다.

셋째, 政府의 役割이 분명하게 규정된 정책이라야 혼선을 초래치 않고 확실하게 기업에게 도움을 줄 수 있다. 정부와 민간의 역할은 어떻게 나누어지며, 정부의 시장개입은 어디까지이며 민간의 자율은 어느 범위내에서인지에 대해 분명한 메시지를 담고 있는 정책이 요구된다. 그렇게 되어야만 시장실패를 보정하기 위한 정부의 의도가 성공적으로 수행될 것이다. 그렇지 않으면 시장의 실패는 치유되지 않은 상태에서 정부의 실패가 추가되는 역효과가 나타난다. 이런 것 때문에 산업정책의 필요성에 대해 논란이 일고 있으며 無政策이 上政策이라는 말까지 나오고 있다. 그러나 정책이 제기능을 제대로 한다면 역시 정책이 없는 것보다 있는 것이 낫다는 결론에 쉽게 도달할 수 있을 것이다.

以上 산업정책이 해결해야 할 세 가지 과제를 살펴 본 결과 우리는 다음과 같은 결론을 유도할 수 있다. 즉 산업발전기반을 구축할 수 있는 국내의여건변화에 맞는 정책을 여러 나라의 경험을 참고로 하여 모색해야 한다는 것이다. 이를 위해 다음에는 국내의여건변화와 각국의 경험에서 얻을 수 있는 몇 가지 중요사항을 살펴보기로 하자.

3.3. 對內外變化에 따른 主要事項

국내의 경제적 여건변화에 따라 산업정책수립에서 고려해야 할 사항으로는 다음의 네 가지를 들 수 있다.

첫째, WTO체제의 출범과 더불어 개방화, 국제화가 촉진됨에 따라 政策手段의 變化를

또한 정책방향의 조정이 필요하다. 조정의 방향은 무엇보다 개방화, 국제화를 적극적인 자세로 받아들여야 한다. 마지못해 억지로 따라가는 식은 세계화에 맞지 않는 자세이며 우리에게 실익을 가져다 주지도 않는다. 또한 WTO체제에 맞는 정책수단을 개발하는 한편 금지된 정책수단을 폐지할 경우에 대비하여야 한다. 예를 들어 무역금융, 수출손실준비금, 수입대체보조금 등이 금지됨에 따라 중소기업의 가격경쟁력이 특히 불리하게 될 것이 분명한바 이를 극복하기 위한 새로운 정책수단의 개발이 요구된다.

둘째, 민간기업의 역량이 증대된 것에 맞추어 政府와 企業의 새로운 關係가 정립되어야 한다. 경제성장과 더불어 정부의 주도적 위치는 점점 축소되고 있는 반면 민간기업의 중요성은 점차 커지고 있어 과거의 지시·통제에 맞는 산업정책은 더 이상 효과적이지 않다. 그러나 새로운 상황에 맞는 새로운 정책, 수단이 확실하게 규정되어 있지 않아 혼신을 빚고 있다. 따라서 민간기업의 자율이 증대되면서 국가적 목표가 달성될 수 있는 조화로운 정책의 모색이 시급하다.

셋째, 국제분업체제가 더욱 확대되고 토지, 노동, 자본과 같은 전통적인 생산요소에 의해 결정되던 비교우위가 技術과 情報라는 새로운 생산요소에 더 많은 영향을 받게 되는 변화에 맞추어 새로운 국제화, 세계화 전략이 필요하다. 정보, 기술의 중요성에 대한 인식이 증대됨과 더불어 마케팅개선과 같은 무형투자의 중요성이 커지고 있어 가격경쟁에서 품질경쟁, 생산에서 유통으로의 전환이 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 기존의 도로, 철도, 항만, 에너지 등과 같은 사회간접시설로부터 교육, 연구, 의료, 복지, 정보분야의 하부구조와 같은 신사회자본의 중요성이 증대되고 있어 이 부문에 대한 투자가 산업의 성장과 밀접한 관련을 맺고 있다.

그러나 이와 같은 변화로 인해 기존의 생산요소나 사회간접시설의 중요성이 하락하는 것은 아니다. 그것에 덧붙여 새로운 요인이 추가되었다는 의미로서 산업정책이 고려해야 할 대상이 더욱 확대되고 복잡해진다는 것이다. 예를 들어 지금까지의 수송수단에 의거하여 산출되던 운송비에서 통신산업의 발전으로 인한 유통업에서의 획기적인 변혁이 물류비용의 대폭적인 절감을 가능케 하는 상황으로 바뀌어지고 있다. 이런 것들을 최근 전세계적인 현상으로 나타나고 있는 가격파괴에서 엿볼 수 있다.

넷째, 수요형태의 변화로 말미암아 소품종대량생산체제보다는 多品種小量生産體制가 더욱 적합한 형태로 변하고 있다. 또한 생산만 하면 팔려나가던 과거관행이 이제는 고객의 수요에 맞는 것이어야만 팔리는 상황으로 바뀌고 있다. 이에 따라 기업조직의 분산화가 효율적인 것이 되고 수요에 걸맞는 제품을 생산할 수 있는 신속성을 갖추는 것이 요구된다.

고객중심의 경영이 주가 되는 기업풍토에 맞는 산업정책이 수립되어야 효과적인 결과를 얻을 수 있다. 시장상황은 급변하는데 정책은 이를 오히려 억제하는 것이어서야 되겠는가. 수요에 맞추어 변신하지 못하는 기업은 도태되도록 만드는 정책이 좋은 정책이다.

3.4. 各國의 經驗에서 본 主要事項

우리 나라를 포함하여 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일 등의 경험에서 얻은 산업정책의 수립·집행에서 유의해야 할 사항은 대략 다음의 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 政策樹立의 動機가 변모하고 있다는 사실이다. 산업정책에서 정부의 기능이 능동적인 것이라기보다는 이익집단의 압력에 의해 무엇을 해야되는 수동적인 형태로 바뀌어졌을 뿐만 아니라 마땅한 정책수단이 없어 정책을 포기해야 하는 경우가 발생하고 있다. 따라서 각국의 산업정책을 평가함에 있어서는 그 국가가 처한 세계속의 위상, 정치제도, 정부조직, 자본조직, 노동조직 등과 같은 국가별 특성과 연계할 필요가 있다. 이것은 정책의 성립배경, 실천방법, 그리고 시행효과 등이 전술한 여러 요인에 의해 큰 영향을 받는다는 것이다. 이를 잘 나타내 준 것이 영국, 프랑스, 독일의 경제정책을 비교한 Hall(1986)의 연구이다.

둘째, 구조조정정책을 실시함에 있어서 效率과 衡平을 잘 조화시켜야 한다. 예를 들어 불황산업처리에 있어서 불황카르텔을 이용할 경우, 만약 이를 장기간 지속한다면 카르텔유지에 따르는 비용이 이로 인해 발생할 편익의 크기를 초과하는 사례가 나타날 위험이 커진다. 따라서 협의에 의해 시설을 폐기하거나 기업의 퇴출을 유도하는 대안도 고려해볼 필요가 있다. 즉 80년대 일본의 섬유산업, 프랑스의 화학산업에 사용되었던 보조금지급방법, 일본의 알루미늄산업, 조선공업, 섬유산업, 화학공업 그리고 철강산업 등에 사용되었던 일정 비율로 시설을 줄여나가는 방법, 일본의 조선공업, 기계공업, 한국의 전회교환기부문에 적용되었던 정부의 조정에 의한 시장분할방법 등이 그것이다. 그러나 오늘날에 와서는 이러한 방법의 사용이 가능한지도 의문이지만 사용시에는 무엇보다 정책의 공정성, 신축성이 중요 과제로 등장한다. 이러한 측면에서 일본 통산성의 시장순응형 시장개입방법에 유의할 필요가 있다.

셋째, 市場 및 他部分의 成熟度에 따라 산업정책의 기초가 달라져야 한다. 시장경제의 자원배분방식은 경쟁에 의해 결정되는 가격신호에 따라 자원이 배분되는 것이 가장 효율적이라는 원리에 기초하고 있다. 따라서 시장기능이 어느 정도 작동하느냐에 따라 자원배분을 시장의 자율적인 선택에 맡기는 정도가 결정되어야 한다. 그렇기 때문에 산업정책의 기초를 수립할 경우에는 그 나라 시장의 성숙도가 판단의 기준이 된다. 뿐만 아니라 금융부

문, 인력부문, 기술부문 등의 발달정도에 따라 산업정책의 기본방향이 달라져야 함은 재론할 필요가 없다. 예를 들어 어느 한 국가의 산업이 독점상태에 있는 데도 불구하고 시장메커니즘에 자원배분을 맡기는 것은 분명 비효율적이며 형평에도 맞지 않을 것이 아니겠는가. 또한 유인정책을 사용할 경우에도 부문별 발전정도에 따라 실제로 유인책으로 작용할 것이냐가 결정된다. 예를 들어 기술개발에 대한 세제상의 혜택이 주어지는 유인책이 사용된다 할지라도 부동산투기, 인플레이션 등 다른 방법에 의해 더 큰 수익을 얻을 수 있는 여지가 많을 경우에는 세제상의 혜택이라는 것은 대수롭지 않은 것이 되어 원래의 정책의도가 효과를 보지 못할 것이 분명하다. 또한 기술개발에 대한 금전적인 유인이 많다고 하더라도 기술자·과학자에 대한 사회적 인식이 높지 않다면 기술혁신은 탁상공론에 불과할 따름이다. 따라서 산업정책수단의 실효성은 여러 가지 여건을 고려하여 평가해야만 정확한 것이 된다.

셋째, 산업정책은 거시경제정책과 같은 다른 經濟政策과 調和를 이루어야만 효과를 발휘할 수 있다. 산업의 발전은 이차율, 임금, 地價, 인플레이, 노사관계 등 여러 가지 요인에 의존하는 바 크다. 따라서 이러한 변수에 영향을 주는 각종 정책들이 어떻게 운용되고 있느냐 하는 것은 산업정책의 효과적인 수행에 직·간접으로 파급을 일으킨다. 산업정책과 거시정책과의 관계는 우리 나라의 성장단계를 살펴보다도 명백하게 알 수 있다. 대체로 우리의 경우에는 거시경제정책이 산업정책을 도와주는 방향으로 추진된 사례가 많았다. 독일, 프랑스, 영국의 경우에도 거시정책의 영향이 산업정책의 성과에 커다란 영향을 주었다. 따라서 여러 경제정책들과 어떻게 서로 보완하면서 조화를 이루어 나가느냐가 산업정책의 수립에 매우 중요한 요소이다.

3.5. 産業政策이 指向해야 할 方向

이상에서 살펴본 산업정책의 과제와 대내외 환경변화, 그리고 각국의 경험을 토대로 하여 우리 나라의 산업정책이 지향해야 할 기본방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 生産要素의 價格 및 供給을 安定시켜야 한다.

국내의 부존자원이 부족한 우리로서는 대외무역을 통해 성장할 수밖에 없으며 상당기간 제조업중심의 성장에 의존하여야 한다. 따라서 제조업에 유리한 환경을 만들어내는 것이 지구촌화가 진행되는 현시점에서는 무엇보다 중요하다. 제조업에 유리한 조건이란 생산에 사용되는 생산요소의 가격과 공급이 안정된 것을 의미한다.

생산요소는 토지, 노동, 자본의 세 가지에다가 오늘날에 와서는 기술, 정보의 두 가지를 더 추가한 의미로 받아들여야 한다. 따라서 이상의 다섯 가지 생산요소의 측면에서 좋은

기업환경을 창출해내는 것이 산업정책의 주요 과제이다.

먼저 토지를 보면 공장용지의 공급등 가용토지의 확대와 더불어 저렴한 가격으로의 공급이 중요하다. 이것은 국토개발계획과 부동산가격안정이 연계되어 기업의 생산활동을 촉진하는 방향으로 정책이 추진되어야만 달성될 수 있다. 부동산실명제의 실시도 도움이 되겠지만 그것보다도 종합적인 토지공급계획이 만들어질 필요가 있으며 종합토지체제와 같은 여러 가지 정책이 조화를 이루어야만 한다. <表 1>에서 보듯이 미국, 대만, 심지어 일본보다 용지가격이 비싸서야 어찌 우리 나라 기업의 국제경쟁력이 강화되겠는가.

<表 1> 工業用地 供給價格

용지가격 (\$/m ²)	한국(남동)	일본(센다이)	대만(민용)	미국(일리노이)
	176~231	121~132	52~118	21~62

資料：韓應洙(1994, p.47)에서 전재.

부동산가격의 안정은 용지공급가격을 낮출 뿐만 아니라 노사분규의 동기를 감소시키며 통화수요의 안정을 통하여 금리상승을 억제케 하고 주식시장의 활성화를 통하여 기업의 자금조달을 원활케 하는 등 그 파급효과가 다방면에 걸친다. 그러므로 산업의 경쟁력을 제고시키기 위해서는 부동산가격의 안정이 매우 중요하다.

다음으로 자본을 나타내는 자금공급과 금융비용을 살펴보자. 자금조달도 기업에 따라 어려운 경우가 있지만 그것보다 높은 금융비용이 더욱 문제가 된다. 금융비용을 보면 <表 2>에 나타나 있듯이 우리 나라 제조업의 매출액 대비 금융비용은 일본 대만의 두배 수준에 이르고 있다. 이는 기업의 재무구조가 취약한 것에도 기인하지만 금리수준이 높은 데도 연유한다. 따라서 금리의 안정과 기업의 재무구조 개선이 요구되는데 이는 금융부문의 발달에 의해 해결될 수 있다는 점에서 산업정책은 他部門, 他政策과의 연계가 중요하다. 물가상승률이 높은 상태에서 금리가 낮아질 수 있겠는가. 만성적인 자금의 초과수요가 지속되는 한 금리가 떨어질 가능성은 없지 않는가. 그렇다고 무작정 해외의 저리자금을 도입해 쓸 수도 없다. 결국 금융부문의 건실한 성장을 통하여 자금의 수요공급을 원활히 하고 물가안정을 통한 금리수준의 하향조정을 유도해 나갈 필요가 있다. 즉 효율적인 금융정책이 산업발전을 위한 산업정책이 되는 셈이다.

<表 2> 製造業의 賣出額 對比 金融費用

1989	1991	1993	일본(1992)	대만(1992)
5.1%	5.7%	5.9%	2.0%	2.3%

資料：韓應洙(1994, p.46)에서 전재.

〈表 3〉 製造業의 賃金 및 生産性 增加率

	1986	1989	1991	1993	1986~1993
임금상승률(%)	9.2	25.1	16.9	11.4	16.2
노동생산성증가율(%)	7.8	11.4	22.1	9.5	12.6

資料 : 韓應洙(1994, p. 46)에서 전제.

그 다음에는 노동비용의 안정이 요구된다. 〈表 3〉에서 보듯이 제조업의 노동생산성증가율을 상회하는 임금상승률 때문에 우리 나라의 국제경쟁력이 약화된 것도 사실이다. 임금상승뿐만 아니라 노동력의 공급도 원활하지 못하다. 이렇게 볼 때 산업발전을 위해서는 임금안정과 연계된 노동생산성의 향상과 노동공급구조의 개선을 위한 정책이 요구됨은 필연이다. 노동생산성의 향상은 자본투자의 확대와 교육훈련을 통하여, 노동공급구조는 국민의식개혁과 교육을 통하여 이룰 수 있다고 볼 때, 이러한 방향으로의 노력이 이루어지고 또 결실을 맺을 수 있도록 만드는 정책의 개발·집행이 필요하다. 그 중에서 가장 중요한 것은 노사관계의 안정이다. 노사관계가 불안한 상태에서 어떻게 노동생산성이 향상되고 근로의욕이 생기겠는가. 노동정책이 산업정책의 주내용을 구성하고 있음을 인식해야 한다.

다음에는 정보의 수집, 보급, 확산이 그 중요성을 더해가고 있다. 정보화시대에는 정보산업의 발전과 산업의 정보화가 경쟁력확보에 중요 역할을 한다. 이런 뜻에서 정보화를 촉진시키기 위한 정책이 요구된다. 산업의 정보화는 생산, 판매, 유통 등 거의 모든 분야에서 혁신을 가져오고 있다. 생산에 있어서의 부품재고의 감축, 물류시스템의 혁신적인 개선, 가격과피 같은 것들이 정보의 활용에 의해 가능해진 것이다. 정보화의 도움없이 제품생산·판매 등의 국제화가 가능할 수 있겠는가. 더구나 수요자의 다양한 요구에 부응한 다품종소량생산도 정보화에 의해 달성가능한 것이라 볼 때 정보화는 시대적 요구에 따른 불가피한 것이라 하겠다. 그런데 정보화는 신사회간접시설이라는 말을 듣고 있듯이 외부효과가 큰, 정부가 담당해야할 영역에 속한다고 평가된다. 따라서 정보화의 추진에는 정부의 적극적인 자세가 요구된다.

마지막으로 기술은 토지, 노동, 자본에 뒤이어 새로운 생산요소로서 그 중요성을 더해가고 있다. 국경없는 경제전쟁의 시대라고 불리는 현대에 와서는 기업활동의 영역이 세계전역에 걸쳐 있는 만치 ‘기술’만 있으면 어떤 나라에서든지 내·외국의 자본, 내·외국의 인력을 이용하여 제품을 생산하고 판매할 수 있다. 따라서 오늘날에 와서는 비교우위가 부존자원이 아니라 기술수준에 의해 결정된다고까지 하고 있다. 따라서 기술혁신은 그 어떤 것보다 중요하다.

기술혁신을 위해서는 먼저 과학·기술의 발달이 이루어져야 하고 다음으로는 이러한 기술이 산업화되어야 한다. 정부는 이러한 목표를 달성하기 위해 연구주체들간의 협력체구성, 공동에로기술개발, 핵심선도기술의 개발을 촉진시키는 정책을 수립·집행하여야 한다. 산업기술의 개발·상업화는 결국 기업에 의해 이루어지는 것으로서 정부는 기업의 이러한 활동을 유도하고 기업이 담당하기 어려운 외부효과를 발생시키는 기초기술을 중심으로 과학·기술정책을 수행해야 한다는 것은 선진 각국이 모두 채택하고 있는 정책방향이다. 특히 중소기업의 기술개발은 정부의 도움이나 대기업의 협력없이 매우 어려운 일인 만치 여기에 대한 집중적인 지원이 요망된다.

한 가지 추가할 것은 기술개발촉진책에 있어서 수치지중심의 정책은 가급적 지양하여야 한다는 점이다. 예를 들어 기술개발투자를 GNP의 5%까지 올리겠다는 것같은 정책은 정부가 이를 달성할 수단도 갖고 있지 않을 뿐 아니라 그렇게 하는 것이 효율적인 것인가에 대해서도 의문이다. 수치목표가 아니라 정책의 결과가 그런 상태에 도달하게끔 유도해야 한다.

기술개발은 기업의 몫으로 해두고 정부는 기업이 하지 않는 과학·기술의 개발에 힘쓰는 한편 기술개발에 적극적인 기업에게 유리한 경제환경을 조성해주는 방향으로 정책기조를 잡아야 한다. 그렇게 해야만 시장경제의 자동선택기능의 약화를 가져올 위험성이 줄어든다.

WTO출범 이후 특정성이 있는 보조금지급이 금지되는 반면 기술개발에 대한 보조금은 허용되고 있다는 사실에서 산업정책이 기술개발에 주력해야 됨은 불가피한 선택일 수가 있다.

둘째, 産業構造의 順調로운 調整을 위한 政策이 중요하다.

경제성장과 더불어 산업구조는 끊임없이 변화한다. 우리 나라의 산업구조가 선진국형으로 바뀌어져야 됨은 두 말할 필요도 없다. 선진국형이란 첨단기술부문이 발전하고, 소재·부품·자본재산업이 고루 발전하여야 하고 모든 산업분야에서 정보화, 첨단화가 이루어지는 것을 의미한다. 결국 우리의 산업구조가 이렇게 되어야 하는데 이러한 과정에서 중요한 것은 과거에는 정부가 주도적으로 산업구조의 변화를 이끌어왔다면, 오늘날에는 산업계의 구조변화노력을 뒷받침하고 뒷수습을 담당하는 것으로 그 역할이 바뀌어야 된다는 것이다. 그렇다면 첨단산업의 부각, 사양산업의 축소 내지 퇴출, 환경관련산업 및 정보관련산업의 성장, 노동집약적 산업에서 기술집약적, 정보집약적 산업으로 산업구조가 바뀌고 있는 과정에서 정부의 역할은 어떠해야 하는가. 기본적으로 정부는 기업의 자율적인 활동을 적극 도와주는 입장을 취하면 된다. 즉 신규투자를 원활하게 해주는 금융부문의 발달, 용지확보, 인력공급, 기업활동에 장애가 되는 규제의 완화 등에 관심을 갖고 관련문제해결을 위해 노력하는 것으로 충분하다. 정부가 산업간구성비라든가, 산업구조의 선진화의 척도를 설정한

다든가, 미래의 유망부문을 선정한다든가 하는 것은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 그렇게 만들어 나갈 구체적인 정책적 수단도 갖고 있지 못하다. 다만 정부는 구조조정에 의해 쇠퇴하는 산업으로부터 인력과 시설을 어떻게 타부문으로 순조롭게 전환시켜 주느냐에 주력할 필요가 있다. 즉 私的, 社會的 비용을 최소화하는 노력이 요구된다는 말이다. 이것은 민간기업으로서의 벽찬 일로서 정부가 해야 할 과제이다. 자원의 효율적 사용을 보장함으로써 사회적 손실을 줄여나가는 데 정부의 개입이 필요하다. 그러나 부실기업처리와 관련해서는 그동안 많은 특혜시비가 있었다. 이런 것에 유의하면서 구조조정을 촉진해 나가야 한다. 또한 산업구조의 고도화뿐만 아니라 산업내의 고도화도 중요하다. 이는 개별산업의 질적인 변화를 말하는 것으로서 기업이 효율적인 생산방식을 갖추는 것을 뜻한다. 정부는 신산업, 신기술창출에 도움을 줌으로써 구조조정이 원활히 이루어지도록 하는 한편 인센티브제공을 통하여 경영혁신을 유도하고 동태적인 측면에서 어려움을 극복할 가능성이 있는 경쟁력을 보유하고 있느냐의 여부에 따라 사양산업을 규정하여 가능한 한 시장원리에 입각하여 이를 처리하는 것이 요망된다.

이러한 과정에서 가장 중요한 과제중의 하나는 실업문제이다. 구조조정에 따르는 실업문제의 해결에 각국이 가장 큰 어려움을 겪었다는 사실에서 알 수 있듯이 한 부문에서 다른 부문으로의 인력이동을 원활히 한다는 것만큼 어려운 일은 없다. 따라서 실업문제의 해결은 산업정책의 중요부문으로서 각별히 유의해야 하며, 이를 위한 훈련, 재교육, 기술개발 등에 주력하여야 한다.

불황산업처리와 관련하여 몇 개의 실패사례를 살펴보자. 프랑스의 섬유산업을 보호하기 위해 시행되었던 보호무역조치는 국내의 생산자보다 유통업자에게 이익이 돌아가게 만들었으며, 자본집약도의 제고로 인하여 노동기회만 감소하는 결과를 가져왔다. 또한 철강산업에 대한 보조금지급은 국제경쟁력 제고보다 생산요소대체에 집중사용됨으로써 자원의 효율적 배분을 저해하였다.

이러한 예에서 보듯이 결국 구조조정은 가격메커니즘에 입각하여 우리 경제에 가장 적합한 산업 및 시장이 자연스럽게 발전해 갈 수 있는 산업구조로의 전환을 목표로 해야 함을 알 수 있다.

셋째, 産業生産基盤의 劃期的인 改善이 요구된다.

최근 들어 물류비용의 증가로 인해 국제경쟁력이 더욱 떨어지는 추세에 있는데 이를 극복하기 위해서는 수송비, 하역비, 체선·체화비용, 교통혼잡비용 등을 축소해 나가는 방향으로 사회간접시설에 대한 투자가 요망된다.

그러나 여기에는 막대한 재원이 필요한데 이의 조달이 여의치 못하여 정부는 민간자본유치를 통하여 일부 해결의 실마리를 찾고자 하고 있다. 예로서 현재 '사회간접시설확충을 위한 민간자본유치' '화물유통체계개선 기본계획' 등이 나와 있다. 이런 방법도 당장 급한 불을 끄는 면에서는 일리가 있지만 그러나 보다 중요한 것은 기반시설에 대한 투자는 본질적으로 민간이 아닌 정부가 담당해야 한다는 것이다. 사회간접시설의 건설을 민간에게 맡겼을 때, 투자에 대한 적정이율을 보장해주어야 한다는 사실에서 사회간접시설의 본래 의미를 상실할 위험성이 있다. 즉 이윤추구를 목표로 하는 기업의 입장에서 투자할 가치가 있는 사업이라면 공공성이 없는 것일 것이고, 만약 그렇지 않다면 민간기업이 투자하지 않을 것이다.

물류비용의 절감과 관련해서 한 가지 더 지적할 것은 컴퓨터·통신·교통기술의 발전에 힘입어 유통업의 획기적인 발달로 '가격파괴'가 선진 각국에서 일어나고 있다는 사실이다. 불황을 이겨나가기 위한 의도에서 출발한 것이지만 비용절감을 통해 경쟁력을 높일 수 있다는 면에서 이에 대한 관심과 노력이 요구된다.

넷째, 生産의 世界化가 促進될 수 있는 政策手段의 개발이 요구된다.

바야흐로 세계경제는 해외투자가 확대되고 있는 추세에 있는 만치 이제 우리도 적극적인 해외투자촉진정책을 채택해야 한다. 그동안 기술과 자금은 부족한 반면 인건비는 낮았기 때문에 해외투자에 대한 유인이 별로 없었지만 차츰 상태가 반전되고 있어 해외투자의 필요성이 증대하고 있다. 따라서 단순히 국내생산여건의 악화를 탈피하기 위한 목적에서가 아니라 국제분업체제속에서 산업의 국제화를 지향하는 해외투자가 왕성하게 이루어져야 한다.

이와 동시에 기술력부족을 극복하기 위한 방법의 하나로서 외국기업의 국내투자를 적극 유치하는 전략이 요구된다. 기술도입이 갈수록 어려워지고 있는 실정을 감안한다면 기술을 획득할 수 있는 좋은 방법인 외국기업 국내 유치의 중요성은 강조되어야 한다. 이를 위해서도 용지가격 임금, 물류비용 등을 안정시켜야 한다.

이 밖에 전략적 제휴등의 방법도 있지만 방법이 중요한 것이 아니라 해외생산비중의 증대, 기업내 무역, 중간재 무역, 산업내 무역이 증대하고 있는 산업의 국제화시대에 걸맞는 전략이 채택될 수 있도록 좋은 여건을 제공하는 정책이 요구된다는 것이다.

다섯째, 效率과 衡平이 調和를 이루도록 하여야 한다.

지금까지의 산업정책기조는 효율에 우선순위를 두고 있다. 그러나 효율도 중요하지만 형평도 무시할 수는 없다. 왜냐 하면 형평은 민간기업이 아닌 정부만이 처리할 수 있는 과제

이기 때문이다. 형평에는 지역간 형평, 기업간 형평, 계층간 형평이 있을 수 있다.

먼저 지역간 불균형을 축소하는 정책이 필요하다. 이는 지방자치제의 실시와 더불어 더욱 강조되어야 한다.

기업간 불균형도 축소되어야 한다. 대기업과 중소기업과의 불균형 성장은 기업 모두에게 바람직하지 못하며 지속적인 성장을 위해서도 시정되어야 한다. 무조건적인 중소기업 보호가 아닌 효율적인 중소기업이 성장할 수 있는 여건을 만들어주어야 한다. 또한 대기업과 공존공생하는 중소기업의 수가 많아져야 한다. 소유를 통한 계열화가 아니라 제품을 통한 계열화가 이루어짐으로써 대기업은 세계적인 일류기업으로 성장하고 중소기업은 이를 뒷받침하면서 함께 성장하는 관계를 맺는 것이 중요하다. 대기업과 중소기업이 경쟁관계가 아닌 상호 협력하고 보완하는 관계를 형성하는 것이 바람직하다.

다만 산업의 효율에서 산업의 형평으로 정책의 중심을 이동시키는 데에는 적합한 시기가 있다. 일본은 이미 서서히 그렇게 하고 있지만 우리로서는 언제 어느 정도 기조를 옮겨 가는가가 문제이다. 여기서 기준이 되는 것은 국제경쟁력 보유여부이다. 경쟁력이 없는 상태에서 형평을 강조하다 성장이 멈춰지고 오히려 퇴보하는 잘못을 범해서는 안된다. 먼저 경쟁력을 확보하고 이를 바탕으로 형평을 추구하는 지혜가 필요하다.

결론적으로 정부의 산업정책은 정부가 해야 할 일, 할 수 있는 일 중에서 한정된 자원에 맞추어 우선순위를 설정하여 시행되어야 한다. 우선순위는 경제적 환경과 시대적 상황, 그리고 시장의 성숙도에 따라 달라져야 하며, 가장 적합한 순위를 선택함으로써 국민경제가 정책의 실험장이 되는 잘못을 저지르는 일이 없도록 하여야 한다. 산업정책이 다른 여러 가지 경제정책과 조화를 이루어야 함은 시행착오를 면할 수 있는 최소한의 필요조건이다.

WTO체제의 출범과 더불어 산업정책이 동원할 수 있는 수단은 더욱 제한되고 있는 상황에서 경쟁력이 떨어지고 있는 기업은 더 많이 도와주어야 하는 딜레마에 빠져 있는 우리 정부로서 할 수 있는 유일한 길은 먼저 민간의 활력에 의존하고, 활력이 불같이 타오를 수 있도록 불씨를 제공하고 산소를 제공하는 일이다. 기업에 의해 혁신의 찬란한 불길이 일어나도록 불씨를 제공하고 그것이 계속 피어나도록 땀감을 공급하고 공기를 불어넣어주는 정책이 필요한 시점이다.

서울대학교 經濟學部 教授

151-742 서울 관악구 신림동

전화 : (02) 880-6373

팩시 : (02) 888-4454

參 考 文 獻

- 姜光夏(1994): “신정부출범이후 산업정책의 전개 및 앞으로의 방향,” 『경제논집』 33. 4, 서울대학교 경제연구소.
- 강철규(1989): 『산업조정론의 이론과 실제』, 산업연구원.
- _____ (1992): 『90년대 한국산업구조의 조정방향』, 대한상공회의소, 한국경제연구센터.
- 김상조(1993): “설비자금의 동원 및 배분체계에 관한 연구,” 경제학박사학위논문, 서울대학교 대학원 경제학과.
- 생산기술연구원(1993): 『미국행정부의 경제·산업·기술정책』.
- 손상호(1994): “UR보조금·상계조치협정과 중소기업지원제도의 개편방안,” 『기은조사월보』, 중소기업은행.
- 안풍모·김인중·박진수(1993): 『일본의 산업구조조정과 업종별 사례』, 산업연구원.
- 유재원(1991): 『한국, 대만, 일본의 산업정책과 산업구조조정』, 대외경제정책연구원.
- 李景奩(1991): 『산업정책의 이론과 현실』, 산업연구원.
- _____ (1993): “1990년대 산업정책방향과 정부의 역할,” 정책협의회자료, 산업연구원.
- 이영세(1994): “토지가격이 국제경쟁력에 미치는 영향,” 산업연구원.
- 이원영(1993): “산업정책과 과학기술정책,” 『제 4 회 학술 및 사례발표회논문집』, 기술경영경제학회.
- 조병택·이선환(1994): “일본의 산업정책의 전개,” 『경제연구』 15. 1, 한양대학교 경제연구소.
- 한국과학기술원경영정책학과(1993): 『우리 나라 산업정책의 새로운 패러다임』.
- 韓憲洙(1994): “최근 산업정책 추진내용과 향후 추진과제,” 『경제논집』 33. 4, 서울대학교 경제연구소.
- Chang, Ha-Joon (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press.
- Hall, Peter A. (1986): *Governing the Economy*, Polity Press.