

전략 산업 지원을 둘러싼 논의들의 개괄

송 위 진

(동향 분석 연구실, 연구원)

1990년대의 국제 정치 무대에서 정부의 전략 산업 지원 문제는 핵심적인 쟁점이 되고 있다. GATT를 통해 관세 장벽이 제거되고 비관세 장벽이 국제적으로 경계의 대상이 되면서 핵심 산업 부문에 대한 지원은 국제 경제 관계에서 새로운 갈등의 원천으로 화하고 있는 것이다. 한편에서는 경쟁이 격화되고 있는 현상에서 국민 경제의 발전을 지속적으로 유지하기 위해 필수 불가결한 조치로 파악되고 있는 반면, 다른 쪽에서는 국제 무역, 투자, 금융 시스템의 붕괴를 초래할 수도 있는 위협적인 요인으로 인식되고 있기도 하다.

1. 세계 경제 구조의 변화와 전략 산업 지원 문제

지난 4반세기 세계 경제는 급격한 구조 변동을 경험하였다. 현재 세계 경제의 역학 구조는 1960년대와 비교해 볼 때 많은 차이점을 보여 주고 있다. 미국의 경제적 헤게모니는 상당히 약화되었으며, 유럽은 통합 시장 형성으로 줄달음질치면서 새로운 역동성을 보여 주고 있다. 일본은 명실 상부한 경제 대국으로 부상하고 있으며 동구 지역에서는 시장 경제 체제로의 이행이 이루어지고 있다. 동남 아시아의 신흥 공업국들은 세계 경제 무대의 새로운 일원으로서 등장하기 시작했다.

국제 관계에 있어서도 국가 간 상호 의존은 심화되어 왔고 상품과 자본 시장의 세계화 추세는 속도를 더해 가고 있

다. 1950년대와 60년대 이러한 현상들을 초래한 동력은 국제 무역이었으며 70년대와 80년대 초기에는 금융 시장의 통합이었다고 할 수 있다. 현재에는 직접 투자와 기업 간 동맹이 경제의 세계화 과정의 핵심적 동력이 되고 있다.

국제 경쟁 구조에서의 변화도 나타나고 있다. 관세 장벽이 제거되면서 수출 자유 규제나 시장 규제 협정과 같은 비관세 장벽이 전면에 부각되었고, 이로 인해 직접 투자와 현지화를 지향하는 경쟁 전략이 등장하게 되었다. 이러한 경향은 자동차, 반도체, 가전 산업과 같이 대규모의 과점 구조에 의해 특징지워지는 분야에서 특히 두드러지고 있다.

이러한 변화들과 함께 다국적 기업의 이해와 모국 정부의 이해가 수렴되어 가는 양상이 보여지고 있다. 시장 점유를 둘러싼 경쟁은 기업들 간의 그것을 넘어 기업들이 활동하고 있는 모국의 사회 경제 시스템——국민 경제의 경쟁력을 결정하는 중요한 요소이며 정부 정책에 의해 상당할 정도로 형성되어지는——간의 경쟁으로 비화되고 있는 사실에서 그 수렴의 양태를 엿볼 수 있다.

또한 비교 우위는 단순히 주어지는 것이 아니라 창출될 수도 있다는 인식과 함께 쇠락해 가는 전통 산업을 소생시키는 작업은 별 이익을 가져다 주지 않는다는 파악이 이루어지면서, 각국 정부는 국제적으로 가용한 자원을 동원하여 전략 산업의 혁신 능력과 생산 능력을 제고시키기 위한 산업 정책을 추진하는 경

향을 보이고 있다.

2. 전략 산업 지원 정책의 성격과 국내적 효과

전략 산업에 대한 정의는 매우 다양하다. 그러나 외부 경제 효과를 지니고 있고 실행에 의한 학습(learning-by-doing)에 기초한 규모의 경제가 존재하여, 중요한 전후방 연관 효과를 내포하는 산업이라는 데에는 합의가 이루어지고 있다. 따라서 광범위한 혁신의 유출(spill-over) 효과를 나타내며 관련 산업에서 활동하는 기업에게 하부 구조를 제공하는 산업은 전략 산업으로 볼 수 있다.

전략 산업 지원 정책은 일반적인 정책 프레임뿐만 아니라 무역, 투자, 경쟁, 기술과 관련된 여러 정책 수단을 통해 구현된다.

논쟁의 대상이 되고 있는 정책 수단들은 다음과 같다.

① 무역 관련 정책 수단들: 산업 특수적인 관세 제도·쿼터제·시장 규제 협정, GATT의 반덤핑 규약의 전략적 적용, 엄격한 원산지 규정의 적용, 신기술 표준화에 대한 전략적 접근.

② 투자 관련 정책들: 외국인 투자의 선별적 허용, 고수준의 현지 부품 조달 비율의 책정, 입지 장소의 선별적 제공

③ 산업 및 기술 관련 정책: 핵심 산업의 구조 조정에 대한 전략적 지원, 민간 R&D에 대한 지원, 차별적인 구매 정책

④ 재정 및 금융 시장 정책: 혁신 활동에 대한 세금 우대 제도, 특정 지역의 핵심 산업 부문에 기업을 유치하기 위한 세금 감면 제도, 자본 비용과 투자의 양과 질 및 금융 시장 구조에 영향을 미칠

수 있는 선택적 정책 수단

전략 산업 지원의 성과에 대해 가능한 한 수준에서 평가를 해보면, 성공과 실패의 사례가 혼재하고 있다. 실패의 사례는 많다. 콩코드는 성공하지 못했으며 일본의 정부 지원 경비행기 항공사(ASUKA)도 결국에는 상업 비행을 하지 못했다. 독일은 국내 컴퓨터 제작 산업을 창출하기 위한 노력을 포기했다. 그러나 제한적 의미에서 성공적인 케이스들도 있다. 프랑스 고속 전철 TGV는 그 한 예가 될 수 있으며, 유럽 정부들의 Airbus 지원도 성공적인 사례가 될 수 있다. 1970년대 말과 80년대 초 일본 정부의 16KRAM 산업에 대한 보호 정책은 일본 기업들로 하여금 높은 진입 장벽과 기존 기업들의 규모의 경제라는 장벽을 뚫고 성공적으로 시장에 진출하는 데 큰 도움을 주었다.

한편 이러한 프로그램 지원을 평가할 수 있는 기준은 아직 존재하지 않고 있다. 效益의 측면에서 볼 때 관련 산업과 부품 공급자, 사용자들에 대한 유출 효과를 파악하는 것은 매우 어려운 작업이고 또 비용의 측면에서도 자금이 다른 부문에 투자되었을 때 확보할 수 있는 이익을 상실함으로써 생기는 잠재적인 손해의 크기를 산정하는 것도 상당히 혼란스러운 작업이기 때문이다.

일반적인 차원에서 볼 때 정부의 전략 산업에 대한 지원은 비효율적인 자원 배분을 초래할 수도 있고, 이익 집단들 간의 갈등을 증폭시킬 수도 있다. 한 부문에 대한 지원은 다른 부문에 대해 세금 부과로 나타날 수 있고 다른 부문의 혁신 활동에 대한 crowding-out 효과를 가져올 수도 있으며, 실속이 없는 경우가 많은 '국가 위신' 지향적인 프로젝트의

추진을 촉진할 수도 있다. 또한 기업의 혁신 활동에도 커다란 변화를 가져올 수 있다. 민간 기업들의 위험을 감수하려는 기업가 정신을 감퇴시키고 공공 지원을 따내기 위한 로비 활동에 열중하게 할 수도 있는 것이다.

3. 전략 산업 정책 지원의 국제적 효과

첨단 산업에 대한 정부의 지원은 비록 그것이 의도되지 않은 결과이지만 국제적 차원의 후생을 개선할 수 있는 경우가 있다. 예를 들면 과점적 시장에 새로운 진입자의 등장은 제품의 가격을 낮추게 되어 소비자의 후생을 증대시킬 수 있다. 증거리 비행기 제작에 있어 보잉사는 세계 시장에서 거의 독점적인 위치를 누리고 있었는데, Air Bus 프로젝트의 성공으로 새로운 경쟁자가 등장함으로써 경쟁이 이루어져 비행기의 가격이 저하될 수 있었다. 이러한 경우와 함께 정보 기술과 생물 공학에서의 국제 협력에 대한 대규모의 지원은 혁신을 확산시키고 참가자들만이 아니라 다른 경제 주체들도 그것의 응용으로부터 얻어지는 효익을 향유할 수 있게 한다.

그러나 각국에서 경쟁국의 전략 산업 지원이 자신들에게 불이익을 가져다 준다고 판단하는 경향이 강화되어 가면, 다음과 같은 국제 무역, 투자, 금융 체제의 문제점들이 초래될 수도 있다.

① 우선 보복 전략의 상승 작용은 무역과 투자의 흐름에 심각한 충격을 가하고 국제 무역 시스템에 위기를 초래한다.

② 전략 산업 지원을 받고 있는 주요 기업들 간의 전략적 동맹이 형성되어 이미 존재하고 있는 카르텔화의 정도가 더욱 심화됨으로써, 독점 가격이 형성되어

소비자들에게 불이익이 돌아간다.

③ 반도체 분야에서 볼 수 있듯이, 새로운 제품과 공정이 등장하여 각국 정부가 그것을 지원하게 되면 세계적 차원에서 연구 개발 활동이 중복되는 결과가 발생하게 된다.

④ 발전 도상국들은 선진국 정부의 지원 하에서 세계적 차원에서 추진되는 프로젝트에서 배제될 위험성이 크다.

⑤ 만약 전략 산업에 대한 정부의 지원이 현재와 같은 규모로 지속된다면 민간 모험 자본의 유용성이 사라지게 되어 모험 자본의 기능이 쇠퇴하게 된다. 이로 인해 모험 자본 조달에 의거해서 이루어지고 다른 부분의 기술 혁신 활동이 침체될 수도 있다.

4. 1990년대의 전망과 제언

다음 두 가지 요인들로 인해 1990년대의 전망은 고무적이지 않다. 첫째, 지속적인 경제의 세계화 과정과 통합 과정은 전략 산업에서의 규모의 경제와 과점적 경쟁으로부터 얻어지는 이익의 배분을 둘러싼 국제적 갈등을 더욱 첨예화할 수도 있다. 둘째 전략 산업의 카르텔화로 인해 소수의 생산자들만이 존재하게 되면서 정부는 자국의 시장을 보호하기 위해 국가 기술 안보라는 차원에서 국내 생산자들의 지원을 강화하게 될 것이다.

정부의 전략 산업 지원으로부터 파생되는 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 국제적 차원에서의 정책 조정이 필요하다. 그러나 각국의 전략 산업의 경쟁력과 연관되어 있는 사회, 경제, 제도 시스템은 서로 다른 구조적 특성들을 지니고 있음을 감안해야 한다. 따라서 역사적, 문화적 차원에서 유래하는 구조적인 요인과 정부 정책의 효과에 의한 요

인을 구분해서 조정 작업을 수행해야 한다. 구조적 요인으로 연유하는 요인들은 쉽사리 변화될 수 있는 성질의 것이 아니기 때문이다.

이러한 정책 조정과 관련하여 다음과 같은 부분들에 관심을 기울여야 할 것이다.

- 문제점을 확인하고 공통의 정책 평가를 지향하는 작업과 관련하여 국제적인 의견 교환을 강화하는 것
- 현지 부품 조달 비율의 책정과 무역법의 적용 등과 관련된 정부의

활동을 제한할 수 있는 가이드라인을 협의하는 것

- 정부의 전략 기술과 R&D 활동 자원에 대한 가이드라인의 설정 가능성을 탐색하는 것
- GATT 규약을 강화하고 R&D에서의 국제 협력 협약과 같은 국제 협약을 강화하는 것
- 기술 표준(technical standards)과 지적 소유권 보호, 시장 구조와 관련된 제반 정책을 조화시키는 것.