

OECD의 産業 支援政策의 전반적 傾向과 形態

장진규

(동향 분석 연구실)

1. 머리말

지난 10여년 간 OECD내에서는 건전한 국제 무역을 저해하는 각종 장벽들이 증대되어 왔다. 국제 무역상의 공정한 경쟁 원리의 제고를 위해서는 이러한 장벽들의 제거내지는 완화의 노력이 요구된다. 이를 위한 구체적 조치들을 취하기 위해서는 각종 장벽들에 대한 정확한 계량적 이해가 선행되어야 한다. 작금에 각국에서 만연되고 있는 산업 지원 정책도 국제 무역을 저해하는 장벽들 중의 하나로 파악될 수 있다. 이에 따라 OECD에서는 회원국들로부터 산업 지원 정책과 관련된, 1986년부터 1989년 사이의 계량적 정보를 수집하여 OECD내의 산업 지원 관행의 추이와 구조에 관한 분석을 시도하였다. 이 분석의 결과는 최근의 OECD 각료 회의에 보고된 산업 위원회의 조사 보고서에 수록되어 있다. 이러한 분석의 시도는 OECD내에서 새로운 기술·경제 질서의 형성을 목적으로 하는 이른바 新國際規範(new rules of the game)의 설정을 위한 사전준비 작업으로 파악된다.

본고에서는 이 보고서를 기초로 OECD내에서 이루어지고 있는 산업 지원 정책들의 일반적인 추이와 구조 그리고 구체적인 정책 목표와 정책 수단들에 대해 고찰하고자 한다.

II. 산업 지원 정책의 추이와 형태

위 보고서에는 OECD내의 22개 회원국들로부터 보고된 879건의 산업 지원 프로그램들 중 739건에 대한 계량적 정보를 토대로 OECD 전체의 산업 지원 관련 총 순 정부 부담금(total net cost to government)¹⁾이 계산되어 있다. 이로부터 우리는 몇 가지 일반적인 결론을 도출할 수 있다.

첫째는 OECD내의 산업 지원 프로그램과 관련한 순 정부 부담금은 국가 경제적으로 상당한 액수라는 것이다. 1986년과 1989년 사이에 총 순 정부 부담금은 연평균 660억 달러로서 OECD내의 전체 제조업 부가 가치 대비 평균 2.5% 수준을 유지하였다(표 1참조).

둘째는 총 순 정부 부담금이 1986년과 1989년 사이에 감소하는 추세를 보여 왔다는 것이다. 총 순 정부 부담금의 감소 추세는 OECD내의 몇몇 대규모 세제 개혁의 결과인데 만약 세제 개혁이 없었다면 총 순 정부 부담금은 현상 유지였거나 약간 증대하는 양상을 보였을 것으로 예상된다.

보고된 879건의 산업 지원 프로그램들을 정책 목표에 따라 8개 그룹으로 분류하면 (표2)와 같다.

1. 부문별 지원 정책(sectoral programs)

부문별 지원 정책은 주로 사양 산업 부문이나 심각한 국제 경쟁에 직면하고 있는 부문을 대상으로 한다. 조선 산업을 필두로 철강, 직물, 자동차 산업 등이 부문별 지원 정책의 주요 대상이며 정부 교부금(grants) 형태의 정책 수단이 이용되나 여러 정책 수단들이 임의적으로 조합되어 사용되기도 한다. 이들 정책 수단들은 주요 경제적 비용(economic cost)²⁾들 중에 주로 일반 投資費用(general investment cost), 현재 生産費用(current production cost) 그리고 R&D 비용 등의 절감을 목적으로 하고 있다.

2. 부실 기업 지원 정책(crisis aid)

부실 기업 지원 정책은 사회·경제적으로 중요하나 재정적으로 어려움을 겪고 있는 기업들에 대해 파산을 방지하고 구조조정을 할 수 있도록 지원하는 정책이다. 18억 달러에서 7억 달러 사이로 액수가 크지 않으며 불규칙한 추세를 보이는데 이는 이 정책이 갖는 시장 왜곡의 가능성과 임의적인 일회성 개입(ad-hoc one time intervention)의 성격

을 반영하는 것으로 파악할 수 있다. 자기 자본(equity capital) 비율을 높여 주는 정책 수단이 가장 큰 역할을 하며 정부 교부금이나 혼합형 정책 수단(mixed instrument)도 이용되고 있다. 이들 정책 수단들은 당장에 재정적으로 어려운 기업들에 대해서는 대부분 현재 생산비용(current production cost)의 절감을 목적으로 하고 구조 조정을 하려는 기업들에 대해서는 일반 投資費用의 절감을 목적으로 한다.

3. R&D 지원 정책

기업들의 R&D 활동에 대한 지원은 1980년대 중에 정책 목표로서 상대적 중요성이 부각되었다. 1986년에는 67억 달러로서 전체 산업 지원 지출의 9%였고 1989년에는 61억 달러로서 전체 지출의 12%를 차지하였다. R&D 지원은 기본적으로 세 분야로 분류된다. 첫째는 특정 기술, 특정 기업군에 한정하지 않고 광범위하게 이루어지는 일반 R&D 지원이다. 이는 기업의 전면적인 비용 절감을 목표로 하며 기업, 대학, 연구소들 간의 상호 협력적이고 사회적으로 개방된 환경을 조장한다. 둘째는 특정 기술에 대한 R&D 지원이다. 정보 기술, 대체 에너지 기술 등 국가적 차원에서의 전략 기술이 주된 지원 대상이며 기업들의 광범위한 참여는 배제되고 있다. 셋째는 특정 기업 집단에 대한 R&D 지원이다. 중소기업들이나 특정 지역내의 기업들에 대한 R&D 지원으로 이들 기업들이 쉽게 얻기 어려운 R&D 능력의 제고를 목표로 한다. 일반 R&D 지원에는 조세 혜택(tax concession)이 주로 이용되며 특정 기술에 대한 R&D 지원에는 정부 교부금이 주된 정책 수단이다. 정책 수단들의 목표는 대부분 R&D 비용의 절감이지만 종업원들의 후생 증대를 위한 비영리 조직(non-profit organization)비용이나 특수 투자 비용(special investment cost)³⁾ 등의 절감도 포함된다.

4. 지역 개발 지원 정책(regional development)

지역 개발 지원 정책은 1986년에 102달러로서 전체 산업 지원 지출의 14%였으나 1989년에는 118억 달러로서 전체 지출의 22%로 증가하였다. OECD내의 지역 지원 정책은 크게 두 가지로 분류된다. 첫째는 산업의 지역 특화와 관련된 구조 조정 정책으로 지역내의 노동·자본의 전화(conversion)와 다양화를 추구한다. 둘째는 저개발 지역에 대한 지원 개발정책으로 새로운 자본과 노동의 유입을 추구한다. 조세 혜택과 정부 교부금이 주된 정책 수단들이다. 이들 정책 수단들은 주로 일반 투자 비용 절감을 지원 목적으로 하나 현재 생산 비용 절감도 지원 대상에 포함하고 있다.

5. 일반 투자 지원 정책(general investment aid)

일반 투자 지원 정책은 경제 전체의 자본 비용을 경감시켜 주는 대규모 세제 혜택과 더불어 공기업 부문의 자기 자본유입, 벤처 자금 지원 등과 같은 목적 투자조치이다. 세제 혜택이 정책 수단의 주종을 이루고 있으나 자기 자본유입(equity capital injection)과 정부 교부금도 이용되고 있다. 총지출 중에 연평균 40%로 가장 크나 세율의 인하 등과 같은 OECD내의 세제 개혁의 결과로 1986년의 410억 달러에서 1989년의 150억 달러로 크게 감소하였다. 이들 정책 수단들을 통해 대부분 일반 투자 비용의 절감이 이루어지고 있으나 특수 投資費用과 현재 생산 비용의 절감도 지원하고 있다.

6. 중소기업 지원 정책(small and medium sized enterprise program)

기업적 활력과 유연성 그리고 고용 창출 잠재력 등을 감안하여 많은 OECD국가들이 1980년대의 구조 조정 정책과 연계하여 중소기업들에 대한 지원을 강화하고 있다. 총산업 지원 지출에 대한 비중이 1986년에 3.3%에서 1989년에 5.2%로 증대하였다. 정부 교부금 외에 대출(loans)과 대출 보증(loan guarantee)이 중요한 정책 수단들이다. 일반 투자 비용의 절감이 정책 수단들의 주요 목표이다.

7. 고용과 훈련에 대한 지원 정책(employment & training support)

고용과 훈련에 대한 지원은 1986에서 1989년 사이에 연평균 20억 달러 수준으로 총산업 지원 지출의 3~4%를 차지하고 있다. 세제 혜택과 정부 보조금이 주요 정책 수단들이며, 주요 경제적 비용들 중에서 현재 생산비, 특수 투자비 그리고 비영리 조직비 등에 대한 지원이 이루어지고 있다.

8. 수출 관련 지원 정책(export related aid)

수출 관련 지원 정책은 크게 두 가지로 분류된다. 첫째는 자국 제품을 구매하고자 하는 외국 소비자에 대한 금융 지원 정책이고 둘째는 자국 기업들의 수출 능력을 강화하고 국제 시장영역을 확대하는 정책이다. 1986년에 60억 달러로 총산업 지원 지출 중 8%였으나 1989년에는 110억 달러로 20%를 차지하였다. 정책 수단으로는 세제 혜택이 주종을 이루며 대출과 대출 보증도 이용되고 있다.

III. 맺음말

일본의 산업 지원 정책이 국내 자원 배분과 국제 경쟁력에 미치는 효과에 대한 분석은 다양한 정책들의 구체적 구조에 대한 이해를 전제로 한다. 따라서 국내 지원 정책의 개선과 국제 분쟁 위험의 감소를 위한 국내외적인 논의가 현실적으로 이루어지기 위해서는 국내외 산업 지원 정책들의 구조적인 명확성(structural transparency)이 필수적이라 하겠다. 이와 더불어 각종 정책들의 정부 지출 수준과 구조적 특질에 대한 좀더 정확한 탐구를 위해 필요한 자료의 수집과 분석에 관한 방법론적 진보가 이루어져야 할 것이다.

<표 1> 산업 지원 지출(Expenditures for Industrial Support)

	1986	1987	1988	1989
총 순 정부 부담금(NCG: Total Net Cost to Government) : 단위 = 경상 백만 달러	74.590	68.140	66.870	53.130
직접 지원으로부터의 총 NCG (Total NCG from Direct Financing): 단위=경상 백만 달러	25.318	28.880	36.061	27.420
조세 혜택으로부터의 총 NCG (Total NCG from Tax Expenditures): 단위=경상 백만 달러	49.272	39.260	30.809	25.710
총 NCG의 실질 성장 지표 (Indexed Real Growth of Total NCG): 1986=100*	100	89	84	64
OECD 제조업 부가 가치에 대한 총 NCG의 비율(Ratio of Total NCG to OECD Value-Added in Manufacturing): 단위=%	3.3	2.6	2.3	1.8

* 국내 지출의 디플레이션(deflation)에는 연간 국내 GDP 디플레이터(deflator)가 이용되었다. 국외 지출의 디플레이션은 달러로 환산한 뒤 미국의 연간 GDP 디플레이터가 이용되었다.

Source: OECD Industrial Subsidies Database, March 1992

<표 2> 정책 목표(Policy Objectives)

정책 목표	프로그램			NCG : 단위=10억 달러				NCG 퍼센트			
	Num-ber	NCG* avail	Aver NCG**	'86	'87	'88	'89	'86	'87	'88	'89
부문별 지원	130	113	44	4.4	6.3	5.3	4.1	5.9	9.2	8.6	7.7
부실 기업 지원	37	29	45	1.8	2.0	0.7	0.7	2.4	2.9	1.1	1.3
R&D 지원	159	144	46	6.7	7.4	6.2	6.1	9.0	10.9	9.4	11.5
지역 개발 지원	162	136	84	10.2	11.7	11.9	11.3	13.7	17.2	17.8	22.2
일반 투자 지원	123	91	290	40.9	25.2	24.4	15.0	54.7	37.0	36.6	28.3
중소 기업 지원	117	87	33	2.5	3.1	3.2	2.8	3.3	4.6	4.3	5.2
고용과 훈련에 대한 지원	60	54	44	1.9	2.0	3.6	2.0	2.6	2.9	5.4	3.8
수출 관련 지원	91	80	119	6.3	10.3	10.9	10.5	8.4	15.2	16.4	19.9
총(Total)	879	739	89	74	68.1	66.9	53.1	100	100	100	100

* NCG avail.은 NCG 자료가 적어도 한해 이상 입수 가능한 산업 지원 프로그램들의 숫자이다.

** Aver. NCG는 산업 지원 프로그램들의 평균 NCG로서 단위는 백만 달러이다.

Source: OECD Industrial Subsidies Database, March 1992.

주석 1) 정부 대출 보증 프로그램의 경우 순 정부 부담금은 정부가 실제로 지급한 총액에서 보증의 대가로 정부가 얻게 되는 수수료와 상환된 대출액의 합계를 차감한 것이다.

주석 2) 기업의 경제적 비용이란 기업의 경제 행위 즉, 투자, 생산·판매 등의 활동에 소요되는 비용이다.

주석 3) 예를 들면 종업원들의 지식 stock은 기업의 무형 자산으로 간주되고 이를 증대하기 위한 교육·훈련에 소요되는 비용은 특수 투자 비용의 하나로 볼 수 있다.

