ISSUE

業種專門化 政策과 技術革新

이재억

(산업 혁신 연구실)

I.업종 전문화 정책의 본질

1.정책 수립 배경

업종전문화 정책은 국내외 경제 환경의 변화에 적응하고 미래 한국 경제의 재도약 발판을 마련하기 위한 정부의 고심의 선택이었다. 대내적으로는 재벌의 방만한 기업 확장과 경제력 집중, 임금 상승 압력, 지방 분권화 및 자율화 요구의 증대에 따라 과거 정부 주도적 경제 성장 기조에 일대 전환이 요청되고 있으며, 대외적으로는 UR 협상 타결에 따른 시장 개방화 및 경쟁의 범세계화 추세로 기업 및 산업의 체질 개선이 절실히 요청되고 있다. 이러한 시점에서 정부는 경제의 전반적 효율 증대를 꾀하고 고부가 가치 제품 생산 기반 확충을 위한 노력의 일환으로 재벌 기업군의 업종 전문화 유도와 이를 통한 제조업 경젱력 강화라는 양대 목표에 초점을 맞춘 업종 전문화 정책을 입안하게 된 것이다.

이러한 전문화 정책의 필요성에 관한 논의가 시작된 것은 상공부에 의해서이다. 산업 연구원 주최 '대기업 집단 업종 전문화 유도 방안' 세미나(1990년 12월)에 나타난 상공부의 의견을 요약한다면 첫째, 비관련 다각화의 한계가 지적되고 있다. 재벌의 60~80년대에 걸친 기업 확장은 정부 정책에 의해 조장된 바가 크며, 이는 90년대 산업의 성숙 단계에 이르러 심각한 경제 비효율의 요인으로 작용한다는 것이다. 둘째, 소수 가족 집단의 재벌 지배의 문제점이 지적되고 있다. 소수 가족의 기업 지배는 경영 혁신을 지연시키며 기업의 동태적 변신의 폭을 위축시키는 주요인이라는 것이다. 셋째, 따라서 2000년대 선진국 진입이라는 국가적 목표 달성을 위해서는 재벌 기업군의 업종 전문화를 유도하여 경쟁력 강화를 통해 세계적 초일류 기업으로 육성 발전시켜가야 한다는 것이다. 이러한 상공부의 견해는 업종 전문화 추진과 재벌 소유 집중 완화를 같은 맥락에서 인식하고 있음을 보여 주고 있다.

이러한 상공부 구상은 최종 단계에서 약간의 수정이 가해지게 된다. 전문화 정책 최종 방안은 재무부가 1991년 3월 6일 '금융 산업 발전 심의회'에 제출한 '제조업 경쟁력 강화와 전문화를 위한 여신 관리 제도 개편 방안'에서 구체화되었으며 1991년 3월 14일 개최된 '제조업 경쟁력 강화 대책 회의'에서 확정되었다. '재무부안'은 '상공부안'과는 달리 재벌의 소유집중을 직접적으로 문제삼는 대신 산업 구조의 고도화를 업종 전문화 정책의 요체로 파악하고 있다. 다만, 소유 집중의 문제와 관련해서 주식 분산 우량 업체에 관한 예외 조항을 마련하여 소유 집중 완화를 간접적으로 유도하고 있다.

2. 업종전문화 정책의 내용

'재무부안'의 내용을 파악하기 위해서는 '금융 기관 여신 운용 규정'과 '계열기업군에 대한 여신 관리 시행 세칙'의 내용을 살펴봐야 한다. 업종전문화에 대한 명시적 표현은 동시행 세칙 제8조 4항에서 찾아볼 수 있다.

「제8조(업종 전문화) 대출금 기준 상위 30대 계열 기업군 주거래 은행은 계열 기업군의 업

종 전문화를 위하여 계열 기업군이 영위하고 있는 비주력 업종을 처분하도록 적극 유도하고 신규 업종 참여를 억제하여야 한다.」

상기 조항에 나타난 바와 같이 업종 전문화 정책은 주거래 은행이 선정된 재벌의 주력 업체를 지원 및 관리하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 동규정과 세칙에 나타난 정책의 내용을 요약하자면 다음과 같다.

첫째, 은행 감독 원장은 대출금 기준으로 상위 5대 및 30대 계열 기업군을 선정하고(세칙 제3조, 5조)

둘째, 주거래 은행은 선정된 기업군에 대한 여신 한도 관리 업무를 수행하는 한편(세칙 제4조, 5조)

셋째, 주거래 은행은 신청에 의해 주력업체를 선정하고(세칙 제2조)

넷째, 주력 업체로 선정된 기업체에 대해서는 여신 한도 관리 대상에서 제외하며(규정 제6조)

다섯째, 주력 업체에 대한 사후 관리를 철저히 하여(세칙 제9조)

여섯째, 주력 업체의 비주력 업종 및 부동산에 대한 투자를 억제하는 한편(세칙 제15조)

일곱째, 기술 개발 촉진법, 경영 합리화 및 산업 합리화 조치 등에 의한 신규 투자의 경우는 예외로 한다.(세칙 제12조, 14조, 18조).

이는 일정수의 선발된 주력 업체들에게만 여신 한도 관리 대상에서 제외되는 혜택을 부여하고 자원의 집중 투자를 통해 세계 일류 기업으로 육성하겠다는 의도로 해석된다.

II. 일반적인 문제점

정부 정책에 관한 문제점은 일반적으로 세 가지 유형으로 요약된다. 정책 목표, 정책 수단 및 그 운용에 관한 문제점이다. 본절에서는 보다 일반적으로 지적되고 있는 문제점들을 아래에 소개하고자 하며, 본글의 취지인 기술혁신 관점에서의 문제점 및 개선 방안 제시는 따로 다음절에서 보다 심도 있게 다루고자 한다.

첫째, 업종 전문화 정책의 정책 목표는 이미 지적한 바와 같이 재벌 기업군의 업종 전문화 유도와 제조업의 국제 경쟁력 강화이다. 이러한 목표 자체에 대해 의문이 제기되는 경우는 거의 없다. 이는 정부의 경제 상황 인식과 장래 한국 경제의 발전 방향 제시의 당위성이 폭넓은 공감대를 형성하고 있음을 의미한다.

다만 여기서 지적해두고 싶은 것은 "누가 빈자리를 채울 것인가?"하는 우려이다. 업종 전문화 정책이 성공적으로 진척될 때 재벌은 경쟁력이 가장 약한 기업체부터 매각하게 될 것이다. 이 매각된 기업체가 경쟁이 범세계화되어 가고 있는 개방화 시대에 살아 남으리라는 보장은 없다. 이 빈자리가 외국 기업에 의해 점유당할 가능성이 매우 높다. 현재 한국 농촌 문제가 많은 시사점을 던져주고 있듯이, 이러한 결과가 과연 거시적 관점에서 한국 경제에 득이 될 것인지 충분한 검토가 있어야 하겠다.

둘째, 정책 수단의 문제점, 업종 전문화 정책 수단은 여신 관리 제도이다. 이 제도의 타당성 문제는 현재 재계와 정부 간의 가장 뜨거운 쟁점의 하나이다. 시장 개방의 조류를 타고

국내 금융 시장도 완전 개방을 앞두고 있다. 이는 곧 막대한 해외자금의 유입과 이에 따른 금리 자율화를 의미한다. 정책 수단으로서의 여신 관리 제도는 이러한 개방화시대에서는 그 실효성이 의문시된다는 것이 업계의 한결 같은 지적으로 현재 제도의 완전 폐지가 주장되고 있는 실정이다. 이러한 시점에서 여신 관리 제도를 업종전문화의 정책 수단으로 채택한 것은 부적절한 한시적 처방책이라는 것이다.

셋째, 정책 운용상의 문제점, 주력 업체 선정이 각 계열별로 일정수에 제한되어 있어 그룹별 특성을 살릴 수 없을 뿐만 아니라 기업간 생산 기술의 연계성에 기인한 관련 다각화의 이점 또한 무시되고 있는 실정이다. 따라서 현재 개별 업체 중심의 제도를 관련 업종 기업을 모두 포괄하는 업종 중심 제도로 전환해야 한다는 주장이 팽배해 있다. 현재 상공부에 의해서 이러한 방안이 적극 검토되고 있는 중이다.

III. 기술혁신 관점에서 본 업종 전문화 정책

업종 전문화 정책이 표방하고 있는 양대 목표 중 제조업의 경쟁력 강화는 기술혁신 정책의 관점에서는 특별한 관심사가 아닐 수 없다. 오늘날 한국 경제에 있어 경쟁력 강화는 곧 기술 혁신을 의미하기 때문이다.

업종 전문화 정책이 기술 혁신에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 그 정책이 기업 차원에서 어떠한 동기를 유발하여 민간 기업 활동이 어떻게 변모할 것인지를 분석해야 한다. 이러한 동기 분석을 통해 업종 전문화 정책이 의도한 전문화의 모습과 정책 수단인 여신 관리 제도에 의해 조장될 전문화의 모습 사이의 괴리를 발견할 수 있으며 이를 시정하기 위한 개선 방안도 제시해 볼 수 있다.

1. 기업 활동의 다양성

기업은 다양한 활동이 유기적으로 연관된 자본주의 시장 경제의 기본 생산 단위이다. 기업 활동을 크게 구분한다면 구매, 생산, 판매로 나누어 볼 수 있다. 이들은 각기 보다 세분된 활동으로 구성되어 있다. 판매 활동은 대개 판매망 확보, A/S 및 광고 활동으로 나뉘어진다. 또한 생산 활동은 생산 규모 확충을 위한 시설 투자와, 공정 혁신 및 제품 혁신을 위한 기술투자로 구분되어진다. 구매 활동은 이러한 판매 및 생산 활동에 이어 차후적으로 결정되는 활동으로 수직 계열화에 관한 제활동들이 이에 속한다. 이 외에도 관리 업무를 포함한 기타 기업 활동이 있는데 이를 총칭하여 동태적 변화 적응력 향상을 위한 기업 활동이라 할 수 있을 것이다(아래표 참조).

이러한 기업 활동의 궁극적 목적은 제품 경쟁력 향상을 통한 기업의 지속적 성장에 있다. 정부 정책은 그것이 직접적인 시장 간섭에 의해서건 간접적인 시장 여건 조성에 의해서건 간에 이러한 기업 활동을 동기 부여를 통해 억제 또는 촉진시킬 것을 목표로 하고 있다. 그러한 의미에서 모든 정부 정책에 대한 평가는 기업 활동에 미치는 구체적 영향 분석을 통해 이루어져야 한다.

2. 업종 전문화와 업종 다각화

현행 업종전문화 정책도 이러한 동기 분석적 방법에 의해 평가되어져야 한다. 업종 전문화 정책은 비관련 다각화의 단점을 시정하고 전문화의 장점을 신장시킴으로써 경쟁력을 강화시킬 수 있다는 비젼을 제시해 주고 있다. 이러한 비젼의 참된 의미는 업종 다각화와의 비교를 통해 보다 명확히 파악될 수 있다.

아래 도표의 정책 유형란이 이러한 비교를 일목 요연하게 보여 주고 있다. 즉, 비관련 다각

화는 동일 계열에 속한 여러기업들이 상호 연관성이 없는 여러 산업에 걸쳐 분포되어 있으나 상호 보조 및 상호 구매의 장점을 가지고 있으므로 판매 활동(판매망 확보, A/S, 광고)과 동태적 변화 적응에 있어 상대적으로 유리한 장점을 가지고 있다. 반면 업종 전문화가 촉진되면 상대적으로 생산 활동의 효율성이 제고될 것으로 기대되며 따라서 시설 투자, 수직계열화(또는 수직 결합) 및 기술 혁신(공정 및 제품 혁신)에 있어 상대적으로 유리한 장점을 가지고 있다. 현행 업종 전문화 정책이 의도하는 바도 바로 이러한 장점에 착안하고 있다 하겠다.

<표> 정책 효과 대비표

기업 활동	정책 유형		정책 수단	
	다각화	전문화	여신 관리	개선안
판매망 확보, A/S	○	×	○	○
광고	○	×	○	○
시설 투자	×	○	○	○
수직 계열화	×	○	○	○
공정 혁신	×	○	×	○
제품 혁신	×	○	×	○
동태적 변화 적응력	○	×	○	○

○ : 상대적 우위, × : 상대적 열위

3. 정책 수단에 대한 평가

이러한 전문화의 상대적 장점을 살리기 위해 정부가 채택한 정책 수단은 여신 관리 제도이다. 이 제도 본래의 취지는 재벌기업군에 대한 여신 편중을 방지하여 중소기업에 대한 자금 대출 여력을 확보하자는 데 있다. 따라서 업종 전문화 정책에 의해 선정된 주력 업체에 대해서는 여신 한도 관리 대상에서 제외시켜 줌으로써 필요자금을 충분히 공급하겠다는 것이 바로 정부가 선택한 정책 수단의 내용이다.

문제는 이러한 자금 공급 수단에 의해 정부가 제시한 전문화 비젼이 성공적으로 정착화 될 수 있겠는가 하는 것이다. 전문화가 정착되기 위해서는 이미 논의된 바와 같이 생산 전반에 관한 기업 활동이 상대적으로 보다 활성화되어야 한다. 최소한 그럴만한 동기가 존재해야 한다. 그러나 도표의 정책 수단(여신 관리)란에서 살펴볼 수 있듯이 단순한 자금의 물량 공급의 증대는 기술 혁신 투자(공정 및 제품 혁신투자)보다는 수직 계열화를 포함한 기타의 생산 및 판매 활동이 상대적으로 더욱 활성화될 공산이 크다. 왜냐하면 기술 혁신투자는 위험 부담이 크므로 기업은 기대 수익률이 일정 목표치에 도달되기 전까지는 이에 대한 투자를 지연시킬 공산이 크며 일정 기대 수익률이 보장된다 하더라도 거액의 절대 투자 규모의 실현없이는 신기술 획득이 불가능한 경우가 많기 때문이다. 이러한 예상은 과거 한국 기업의 성장 논리를 단순 연장한 것으로, 시대적 상황이 변한 오늘날에도 만족되리라 생각하는 것은 무리한 해석이 될지 모른다. 그러나 그렇다고 해서 기술 혁신 투자가 반대로 기타 투자에 비해 우선되리라고 기대하는 것도 기업가 정신에 대한 거의 맹목적 신뢰에 바탕을 둔 예측으로 실현 가능성이 더욱 희박해 보인다.

여신 관리 규정에는 투자의 건전성 확보를 위해 주거래 은행이 대상 업체를 지도 감독할 수 있게 되어 있다. 이러한 외부적 간섭이 투자의 우선 순위를 바꾸어 놓을 만큼 확신을 심어 주기에는 미흡해 보인다. 은행은 대개 민간 기업들보다 더욱 위험 회피적(risk-averse)인 보수성을 지니고 있기 때문에 위험이 큰 기술 혁신에 대해 과감한 투자를 권장할 수 있을 것으로는 생각되지 않는다.

IV. 기술 혁신을 위한 제언: 기술 주력 업체 제도(안)

그럼 정부가 의도한 대로 업종전문화가 기술 혁신에 보다 큰 비중을 두고 성공적으로 추진되기 위해서는 어떠한 제도적 장치가 보완되어야 하는가? 그 해답은 매우 간단하다. 일반한도 이상으로 공급된 자금이 기술 혁신에 집중적으로 우선 투자될 수 있게 해야만 한다. 그 방안을 본 글에서는 '기술 주력 업체 제도(안)'라 부른다.

'技術主力業體制度(안)'의 기본 구성은

① 기존의 업종 전문화 정책의 기본 골격을 유지하면서

② 주력 업체 선정시 관련 다각화의 이점을 극대화시키기 위해 현재의 업체 위주 기준에서 업종 위주 기준으로 전환하고

③ 선정된 주력 업체는 첨단 기술(또는 기술의 완전 자립) 획득에 필요한 기술 개발 목록 및 구체적 개발 계획을 작성하게 하고

④ 이를 project화 하여 국내외 연구자를 대상으로 일정 기간 공모하도록 하고

⑤ 이러한 project에 대해 은행 대출금의 일정 비율을 최우선적으로 투자할 것을 의무화하며

⑥ 이러한 project를 가진 중소 기업도 주력 업체로 선정해 준다는 것이다.

이러한 개선 방안이 갖는 장점은 첫째, 기술 개발 목록 및 계획을 작성 공모하게 함으로써 국내외 기술 수요와 기술 공급능력을 파악하게 함과 동시에 수요와 공급을 직접적으로 연계시킴으로써 산·학·연의 유기적 연계성을 촉진시킬 수 있다. 둘째, 우선 투자 조항을 명문화함으로써 기술 개발 투자 비중을 GNP대비 5%까지 상승시키겠다는 정부의 자금 조달 목표 달성에 일조할 수 있다. 셋째, 중소기업에까지도 주력 업체 선정의 범위를 확대함으로써 중소 기업의 기술 개발 노력에 대한 지원은 물론 기술 혁신에 의한 기술 경쟁을 더욱 촉진해 나갈 수 있다. 넷째, 우선 투자 의무 조항은 현행 규정상의 주거래 은행에 의한 경영 지도 감독보다 운용상 용이하며 부작용을 극소화해나갈 수 있다.

그러나, 이러한 "기술 주력 업체 제도(안)'의 성공적 달성을 위해서는 세 가지 제도적 보완이 필요하다. 첫째, 기술 개발을 project화하여 공모케 함으로써 지적 소유권을 둘러싼 분쟁의 소지가 커지므로 이를 위한 정부적 차원의 대책이 강구되어야 한다. 둘째, 자금 대출 기준이 될 기술 개발 계획의 구체성을 확보하기 위한 기준 설정 작업이 필요하다. 셋째, 신속한 대출을 위한 절차의 간소화가 필요하다.

이렇게 보완된 '技術主力業體制度(안)'는 비록 은행 대출 절차를 복잡하게 만드는 부작용을 수반하고 있으나 점진적으로 시행해 나갈 때 국가적 기술 혁신 체제 구축의 주요한 초석이 될 것으로 사료된다.