

EC 産業政策 論爭

김 기 국

(동향 분석 연구실)

몇몇 주요 회원국의 복잡한 내부 사정이 걸림돌이 될 가능성이 있기는 하지만,¹⁾ 지난 2월 7일 네덜란드의 Maastricht에서 EC 12개 국의 외무 장관들이 공동서명한 "유럽 연합에 관한 條約"은 명실상부한 유럽 통합의 법적 토대를 구체적으로 마련한 디딤돌로 평가받고 있다. 이와 함께 각 회원국들이 금년 중에 이 조약의 비준 절차를 밟게 됨에 따라, 이제 12개 EC 회원국이 하나의 市場, 하나의 通貨로 묶여지는 유럽 통합은 EC 회원국 자신들에게도 더 이상 먼 훗날의 이야기가 아닌, 미룰 수 없는 바로 눈앞의 현실로서 부각되고 있다고 할 것이다. 이렇게 EC 통합이 본격적으로 可視化되면서 그 동안 EC 회원국들 내부에서 꾸준히 진행되어 왔던, 어떤 의미에서는 해묵은 産業政策 論爭이 다시 가열되고 있다. 즉 유럽 통합의 완성은 개별 회원국들에게 그 동안 각 나라별로 산발적으로 수행하던 독자적 산업 정책의 틀에서 벗어나, EC 전체의 통합된 공동 산업 정책을 형성하는 데 더욱 적극적으로 참여함으로써 域內 産業構造를 조정하는 데 능동적인 역할을 하도록 요구하고 있는데 반해, 개별 국가들은 아직도 각기 다른 목소리를 내고 있는 것이다.

역사적으로 12개 EC 회원국들 사이에서는 산업 정책의 필요성과 관련하여 뚜렷하게 상반되는 두 가지의 입장이 대립하면서 공존하여 왔다는 사실을 지적할 수 있다. 그 하나는 일부 斜陽産業이나 중요 산업들(소위 戰略産業)에 대해서는 적극적인 산업 정책과 무역 보호 조치를 통한 국가적 지원이 필요하다는 이른바 政府介入論者(interventionist)들의 입장이며, 다른 하나는 원칙적으로 기업의 운명은 자율적인 시장 기능에 맡겨져야 하며 정부는 이에 개입해서는 안 된다는 自由市場論者(free marketeer)들의 입장이다. 양쪽 입장의 대립은 EC 집행 위원회 내에서도 극명하게 드러나고 있어 프랑스와 이탈리아는 정부 개입의 필요성을 주장하는 대표적인 국가들이며, 정부의 개입을 억제해야 한다고 생각하는 자유 시장론의 입장은 영국과 네덜란드가 대표하고 있다. 한편 자유시장론의 바탕 위에서 상대적으로 중립적 입장을 견지해 왔던 독일의 경우, 최근에는 프랑스의 입장에 동조하는 듯한 자세의 변화를 보여 주고 있다.²⁾ 물론 산업 정책의 필요성 여부와 관련된 이와 유사한 논쟁은 비단 이렇게 국가와 국가들 사이에서 발견될 뿐만 아니라, 유럽 내의 많은 산업들 내부에서나 혹은 한 국가 내의 정책 결정 과정에서도 역시 찾아볼 수 있다.³⁾

EC 내부에서 진행된 이들 국가들 간의 논쟁을 시대적 배경을 기준으로 살펴보면, 초기에는 자유 시장을 신봉하는 국가들의 주장이 우세했던 것으로 나타난다. 즉 EC 통합의 기원이 되는 로마조약(1957년)에서는 농업, 고용, 무역과 수송 정책에 관해서는 명시적인 조항을 두고 있으나, 산업 정책에 관해서는 명문화된 규정을 찾아볼 수 없다. 이는 당시 EC가 우선적으로 "域內 관세 동맹의 조기 완성"에 그 초점을 맞추고 있었다는 점과 함께 산업 정책의 수립이 정부의 지나친 개입을 불러 원래의 목표 이념인 공동 시장 형성에 상치될지도 모른다는 우려가 강하게 반영된 결과라고 해석되는 것이다. 그러나 1970년대 들어 두 차례에 걸친 석유 파동과 이의 여파로 대부분이 산업이 급격한 침체 국면으로 접어들자 대부분의 EC 국가들은 앞을 다투어 극히 폐쇄적이고 보호주의적인 산업 정책에 의존하게 되었으며, 이러한 정책에 비판적인 입장을 견지하고 있던 EC 집행 위원회마저도 이를 묵인할 수밖에 없는 실정이었다. 더욱이 1980년대에 들어서면서부터는 1) 불황의 지속, 2) 일본과 미국에 대한 유럽 무역 적자의 지속적 심화, 3) 그 중에서도 특히 반도체 등 첨단 산업 분야에서의 열세 등의 요인으로 말미암아 일부 전략 산업을 대상으로 정부 개입의 정당성을 주장하는 국가들의 목소리가 한껏 높아지고 있는 추세임을 알 수 있다.

특히 지난 4월 2일 사임하기는 했지만 프랑스의 크레송 총리는 이러한 정부개입론의 기수이자 상징적인 인물로서 공공연하게 일본을 "세계 경제를 제패하려는 야심 많은 敵"이라고 규정하면서 유럽은 이에 대항하기 위해 강력하고 독자적인 산업 기반을 구축해야 할 필요성이 있으며, 이를 위해 개별 국가 및 EC 전체 차원에서 보다 적극적인 산업 정책이 필요함을 역설한 바 있다.⁴⁾ 아울러 현재 EC 집행 위원회의 의장인 Delors는 한 걸음 더 나아가 구체적으로 1) EC의 R&D 예산이 모든 분야에 골고루 지원되기 보다는⁵⁾ 상업화 가능성이 높은 일부 전략 산업 프로젝트⁶⁾에 대해 집중적으로 지원되는 것이 바람직하고, 2) EC의 사회 기금은 산업 구조 개편의 추세에 맞추어 근로자의 재훈련에

집중 투자되어야 하며, 3) 유럽 기업이 해외 시장에 더욱 많이 진출할 수 있도록 국제적 협상력을 강화해야 한다고 주장하고 있다는 점에서 현재 EC 내부의 조류를 짐작할 수 있게 한다.⁷⁾

한편 이러한 국가 간 산업 정책 논의의 조류와는 일견 모순되는 상황들이 기업 차원에서 전개되고 있다. 반도체 및 컴퓨터 분야의 유럽 기업들은 최근 들어 유럽 내의 다른 기업에 국한하지 않고 미국 및 일본 기업들과의 기술 제휴(이른바 전략적 동맹)를 자체적으로 더욱 활발하게 추진하고 있다. 금년초 프랑스의 컴퓨터 회사인 Bull社가 미국의 IBM社와 첨단 반도체 칩을 함께 개발하기로 합의한 데 이어서, 3월 20일에는 네덜란드의 전자 회사인 Philips社가 독일의 家電 메이커인 그룬디히社와, 같은 날 이탈리아의 컴퓨터 및 사무기기 메이커인 올리베티社가 일본의 캐논社와, 각각 기술 제휴를 선언하고 나섰다. 이러한 추세 배경에는 일면 이들 산업들에 대한 EC 차원의 지원과 정책 고려가 부족하다고 주장하고 있는 프랑스와 이탈리아가 이에 대한 EC 차원의 관심과 지원을 불러일으키려는 전략이 깔려 있다고 보는 견해가 유력하게 대두되고 있다. 동시에 최근의 이른바 世界化(Globalization) 경향의 일환으로 해석하는 견해 또한 대두되고 있는바, 유럽 기업들이 EC 차원의 산업 정책에 의존하게 되더라도 결국 유럽 기업들 간의 연합에만 의존하는 데는 한계가 있다는 점을 깨닫고 자신들의 문제를 해결하는 데 필요한 부문별 위주로 기술 제휴를 맺되, 그 대상으로서 기술 수준이 높은 미국과 일본 기업들을 선호하는 자세를 나타내고 있다고 보는 것이다.

이러한 세계화 현상은 EC 회원국들의 전략적 공동 노력이 가장 잘 투영된 프로그램으로 평가받고 있는 ESPRIT의 변화에서도 찾아볼 수 있다. 즉 전자 및 컴퓨터 분야에서 유럽의 경쟁력을 제고하고 선도적 위치를 확보하기 위해 다른 지역의 참여를 배제하는 조건으로 시작된 ESPRIT가, 이제부터는 그 동안 경쟁 대상자로만 여겨 오던 미국 및 일본 기업의 참여를 허용하고 상호 협력 관계를 맺으려는 움직임을 보이고 있는 것이다. 물론 그 배경에는 작년 3월 일본의 후지쓰社가 영국의 컴퓨터 회사였던 ICL社를 買受함에 따라 기존의 현지 기업 배제 원칙을 유지하기가 현실적으로 어렵게 되었다는 이유도 있다. 그렇지만 더욱 중요하게 고려해야 할 것은 오늘날 세계화의 추세 속에서 전략적 동맹이 활발하게 진행되고 있다는 구조적 특성이 그 뒤에 깔려 있다는 점이다.

따라서 보완 자산(특히 기술)이 부족한 유럽 기업들이 능동적인 역할과 동등한 자격을 인정받는 주체로서 세계화의 조류 속에 참여하기 위해서는 정부가 그 부족분을 메꾸어 줄 수밖에 없다는 ESPRIT의 원래 이념과 역할 그 자체까지도 변화하고 있다고 볼 수 있는 것이다. 결국 현재 유럽 기업이 처한 현실과 그에 대한 이들의 대응 방식은 전통적인 정부 개입론이나 자유 시장론 어느 한 쪽의 논리에만 의존해서는 설명될 수 없을 것이라는 추정을 가능하게 한다. 독일 독점 방지 위원회의 의장인 Kartte의 경고처럼, 최근에 한층 높아지고 있는 유럽 내 정부 개입론자들의 강경한 목소리가 자유 시장을 신봉하는 다른 목소리에 의해 적절한 수준으로 조율되지 않는다면, 유럽 내부에서 그동안 그나마 유지해 온 공정한 경쟁 분위기는 종언을 고하게 될지도 모른다. 이와 함께 유럽의 산업 정책 논쟁과 관련하여 주목해야 할 또 하나의 현실은 지난 4월 11일 EC 산하의 분쟁 심판 기구인 유럽 재판소가 EC 12개 국과 EFTA(유럽 자유 무역 연합) 7개 국 등 19개 국을 통합하여 단일 시장을 만들려는 EEA(유럽 경제 지역) 계획에 대해 조곤 부이기는 하지만 합법 판정을 내림으로써, 현재 진행 중인 EC 통합 작업 이후 나타날 유럽의 미래상에 대한 또 하나의 청사진이 출현했다는 사실이다. 이에 따라 현재 세계화라는 美名下에 미국-일본-EC 등 이른바 "Triad 체제" 중심으로 진행되고 있는 경제 및 기술 활동의 과정화 내지 집중화 현상은 기존의 틀 안에서 앞으로 더욱 심화될 것으로 전망되며, 이는 결국 이들 이외의 지역에서는 "세계화"라는 단어가 원래의 辭典的 意味를 갖지 못하게 됨을 뜻한다고 할 것이다.

오늘날 우리가 목도하고 있는 "세계화"란 "경쟁"에서 "협력"으로의 전환이 결코 아니라, 오직 "경쟁"에서 이기기 위한 수단으로서의 "협력"만을 의미하는 것이라고 할 것이다. 아울러 그 협력 대상이 누구인가에는 전혀 구애받지 않고 진행되고 있으며 결국은 세계화와 동시에 지역화 내지 Bloc化가 함께 강화되고 있는 현상이라는 점에 착안한다면, 최근 가시화 되고 있는 유럽 통합 움직임에게 "기회"로 작용할 여지보다는 훨씬 많은 "위험"을 내포하고 있다는 사실을 인식해야 할 것이다.

* 참고 문헌

Audreisch, D. B., The Market and The State, New York University Press, 1989

The Economist(January 25th, 1992/April 4th, 1992)

Ford, G. and Gordon Lake, "Evolution of European Science and Technology Policy", Science and Public Policy Vol.18 No.1, February 1991, pp.38~50

New Scientist(January 25th, 1992/March 14th, 1992)

주석 1) 특히 3월~4월 중 주요국에서 실시된 선거가 큰 영향을 주고 있는데, 프랑스에서는 3월 말 실시된 지방 선거에서 집권 사회당이 잇단 패배를 겪은 여파 때문에 결국 미테랑 대통령의 측근인 크레송 총리가 사임했으며, 미테랑 대통령은 조기 총선 실시 압력에 봉착해 있다. 또한 4월초에 실시된 영국의 총선에서도 노동당이 우세하리라던 당초의 예상과는 달리 집권 보수당이 고전 끝에 과반수 의석 확보에 성공함으로써 일단 그 동안의 정책 기초를 계속 유지, 급진적인 EC 통합에 적극 나서지 않는 미온적인 자세가 지속될 것으로 예상된다. 한편 오는 6월 2일 국민 투표를 통해 Masatrict 조약의 비준 여부를 가리는 덴마크에서도 현재까지의 여론 조사 결과로는 조약이 비준되지 못할 가능성이 더 높은 것으로 전망되고 있다.

주석 2) 전통적으로 독일 기업들이 특정 분야에 대한 지원에는 거부감을 보여 왔다는 점에도 불구하고, 최근 Siemens가 새로운 반도체 공장을 건설하기 위한 비용을 EC 집행 위원회에 신청했다는 사실이 이러한 변화를 상징적으로 대변하고 있다.

주석 3) 특히 과학 기술 분야에서의 최근 미국 내 산업 정책 논쟁과 그 전망에 관해서는 과학 기술 정책 동향 21호 (1992/3/20, pp.16~17)에서 다루고 있다.

주석 4) 크레송 총리의 급격하고 무분별한 산업 개편 정책과 이에 따른 잡음이 3월 말 지방 선거에서 사회당이 참패하게 된 원인의 하나로 지적되고는 있지만, 후임 베레고부아 총리가 크레송 내각에서 재무 장관을 역임했고 아울러 온건하고 합리적인 경제 전문가로 인정받고 있다는 점에 비추어 볼 때 당분간 프랑스 정부의 정책 기초에 큰 변화는 없을 것으로 전망되고 있다.

주석 5) 1990년 11월 발간된 EC의 정책 보고서는 EC 차원의 산업 지원이 어느 특정 산업에 편중되어서는 안 되며 모든 분야에 "평등하게(horizontal)" 배분되어야 한다고 건의하였으며, 이는 그 이후 특히 R&D 분야에서 EC의 정책 기초 역할을 수행해 왔다.

주석 6) Delors는 자동차, 전자, 섬유 및 국방의 4개 분야를 산업 구조 개편이 시급히 요구되는 전략 산업으로 분류하고 있다.

주석 7) 그러나 이러한 Delors의 주장에 대해 이는 이제까지 EC 정책의 기초가 되어 왔던 "precompetitive research"에의 지원을 통한 기업 간의 경쟁 분위기 조성"을 저해할 것이라는 반론도 만만치 않은 실정이어서, EC 차원에서의 통합된 산업 정책의 필요성에 대한 논의가 전체적인 합의점에 도달하기 위해서는 앞으로도 상당 기간 진통이 지속될 전망이다.

