

# 딜레머에 봉착한 戰略産業의 앞날

— 戰略産業 支援 政策에 對한 國際 協力の 必要性 —

박 용 태

(동향 분석 연구실, 선임 연구원)

오늘날을 기술·경제 패러다임(techno-economic paradigm)의 變革의 時代라고 부른다. 시장의 세계화(global market)와 기술의 세계화(global technology)로 대변되는 새로운 패러다임의 대두는 연구 개발 활동에서부터 자본 거래에 이르기까지 전통적인 경제 논리와 규범의 붕괴를 초래하고 있다. 즉, 국가간의 비교 우위를 토대로 한 분배의 효율성(allocative efficiency) 개념이 무너지고 특정 산업의 성장 잠재력에 집중하는 성장의 효율성(growth efficiency) 개념이 이를 代替하게 된 것이다.

이러한 변화는 「전략 산업(strategic industry)」에 대한 정부의 지원 정책(support policy)을 유발하게 되고, 지원 정책의 확산은 국제 관계에 있어 잠재적 긴장 요인으로 작용하게 되었다. 다시 말해, 자국 경제의 보호와 대외 경쟁력 유지를 위한 각국의 지원 정책이 국제적인 공통 이해와 상충되면서, global한 의미에서 오히려 逆效果를 가져올 수 있는 딜레머에 봉착하게 된 것이다. 또한 많은 자국 기업(domestic firms)들이 국제화(multi-domestic)함으로써 정부의 지원 정책에 의한 受惠 對象이 불분명해지는 문제도 등장하게 되었다. 요컨대, 전략 산업에 대한 정부의 지원 정책에 대한 근본적인 再考가 필요한 시점에 온 것이다. 自國의 이익만을 위한 배타적인 지원 정책이 궁극적으로 共滅의 결과를

초래할지도 모른다는 위기감과 다국적 기업들(MNCs)들에 대한 정부 지원의 효과성에 대한 의문이 일게 되면서, 지원 정책에 대한 국제적인 이해와 협력의 필요성을 인식하게 된 것이다.

## 전통적 國際經濟理論의 붕괴

그러면 전통적인 기술·경제 패러다임은 어떠한 이유로 인하여, 어떻게 변화하여 왔는가? 국제 무역이 세계 경제 발전의 견인차 역할을 해 왔다는 사실에는 이론의 여지가 없다. 무역의 自由化가 확산되면서 1950년부터 1975년 사이의 국제 교역량은 같은 기간의 세계 총생산량과 비교하여 두 배 이상의 증가율을 나타내었다(500% 대 200%). GATT와 같은 국제 기구의 주도로 自由貿易의 정신이 세계 경제 게임 규칙의 準據로서 정착되었던 것이다. 그러나 그러한 외형적 성공에도 불구하고 자유 무역의 이론적 타당성에 대한 의문이 경제학자들 사이에서 일어나기 시작하였다. 과연 지금까지의 국제 무역 거래가 그 이념적 틀을 지키면서 이루어져 왔는가, 종전의 경제 논리가 과거의 교역 행태를 충분히 설명할 수 있는가, 또한 같은 논리가 미래의 행태에도 적용될 수 있는가 하는 질문이 대두된 것이다.

그 첫번째 異常 징후는, 순수 무역 이론의 허구성을 보여 준 實證的 研究들로부터 나타났다. 고전 경제 학자들이 신

봉하였던 「비교 우위(comparative advantage)」에 의한 국제 분업의 효율성을 부정하는 결과들이 발견되기 시작한 것이다. 이른바 Leontief의 패러독스로 불리우는 현상들은 各國이 상대적인 효율의 우위를 지니고 있는(설사 절대적인 효율이 낮다고 하더라도) 산업을 중심으로 교역 행위를 해야 하며, 또 그렇게 해 오고 있었다는 믿음을 부정하는 결과들을 보여 주었다. 즉 「보다 현실적인 불완전 경쟁(imperfect competition) 하에서는 부분적인 요소 가격의 균형(factor-price equilibrium)이 일반 균형(general equilibrium)으로 연결되지 못한다」는 사실을 경험적으로 증명한 것이다. 이러한 실증적 연구 결과는 국제 교역의 交換要因의 균형을 무너뜨리는 요소로 작용하게 되고, 나아가 各國이 비교 우위에 의한 特化 戰略의 修正을 피하게 되는 계기를 마련해 주었다.

또 다른 異論은, 교역으로부터 얻어지는 「收穫」의 크기에 관한 의문으로부터 제기되었다. 전통적인 경제 이론은 물론 수확의 체감성(decreasing returns)에 그 기초를 두고 있다. 그러나 새로운 이론은 「대부분의 경제 행위는 수확의 체증성(increasing returns)을 지닌다」고 하는, 근본적으로 상반된 가정에서 출발하고 있다. 즉 규모의 경제(scale economies)가 가져다 주는 수확의 크기는 전통적인 무역 이론이 믿었던 것보다 훨씬 크다는 주장인 것이다. 따라서 특정 지역이나 국가가 특정 산업에 차별적으로 특화하는 것보다 시장의 세계화를 통해 규모의 경제를 추구하는 것이 보다 효율적이라는 이론이 대두되게 되었다. 실제로 새로운 논리의 정당성을 뒷받침하는 실증

적 자료들이 유럽의 시장 통합(EC)이나 미국-캐나다 사이의 자유 무역 협정의 결과에 대한 연구들로부터 제시되고 있다.

마지막으로 대두된 이론은 경제 성장에 있어 기술 변화에 의한 動的 측면(dynamics)에 대한 인식에서 출발되었다. 전통적인 경제 이론은 기술 요소의 수준이 일정하다는 가정 아래, 즉 기술 요소를 외생 변수(exogenous variable)로 간주하고 다른 요소들의 효율적 결합을 모색하는 정적 효율성(static efficiency)에 그 초점을 맞추어 왔다. 그러나 주로 경제 성장의 분석을 통해, 경제 시스템의 메커니즘은 훨씬 복잡한 것이며, 그 중요한 내생 변수(endogenous variable)의 하나가 기술 요소라는 사실을 인식하기 시작한 것이다. 따라서 지속적인 혁신(innovation)을 통한 기술 요소의 動的 변화가 경제 성장의 잠재력으로 작용하게 되고, 산업들 사이에는 기술 요소로 인한 잠재력의 차이가 존재하므로 어떠한 산업에 特化하느냐에 따라, 각국의 잠재적 성장 가능성은 구조적인 우열을 갖게 된다는 것이다.

### 전략 산업의 등장

패러다임의 변화는 필연적으로 새로운 「전략 산업」의 등장으로 연결되었다. 전통적인 비교 우위에 의해 형성되었던 산업의 국제 분업 구조가 무너지고 動的인 성장의 잠재력(dynamic growth potential)을 지니는 특정 산업 분야로 집중하게 되는 구조의 개편이 시작된 것이다. 그러면 구체적으로 「전략적」이란 말을 어떻게 정의할 수 있는가? 또 어떠한 산업이 「전략적 우위」를 지니고 있는가? 전략적이란 용어의 가장 오래된, 그리고

가장 좁은 정의는 군사적(military) 의미에서 찾을 수 있다. 즉, 특정 제품이나 기술이 군사적으로 중요한 가치를 지니게 될 때, 또한 그러한 부문의 육성과 독점적 관리가 군사적 이유에서 필요하게 될 때 전략 산업으로 분류되었던 것이다.

그러나 경제·기술적인 관점에서의 전략 산업은 좀더 포괄적인 의미를 갖게 되며 대체로 다음의 몇 가지 속성을 지니게 된다. 우선 어떤 산업이 다른 산업 부문들에 대해 「파급 효과(pervasiveness)」를 가져야 한다. 다시 말해, 한 부문의 발전이 여타 부문들의 동반적 성장에 커다란 영향을 미칠 때, 또 한 부문의 output이 다른 부문들의 필수불가결한 input으로 사용될 때 그 부문은 전략 산업으로서의 특징을 보유하게 된다. 둘째로, 어떤 산업 부문에 필요한 기술이 축적적(cumulative)이고 학습적(learning)인 속성을 가져야 한다. 해당 부문의 육성을 위해서는 지속적인 연구 개발을 통한 基盤의 구축이 선행되어야 하고, 그 과정을 통해 축적된 기술의 스톡이 투자의 경제성을 충분히 보장할 수 있는 잠재력을 지닐 때 전략 산업의 범주에 들게 되는 것이다. 셋째로는 규모의 경제를 통한 수확의 체증성이 이루어져야 한다. 특정 부문의 생산 능력을 확대시키고, 국제화를 통해 시장 규모를 늘려나갈수록 수익성이 향상되는(원가 절감 효과를 포함하여) 성격을 지녀야 한다는 것이다.<sup>1)</sup>

#### 지원 정책의 유효성에 관한 논란

전략 산업의 등장은 필연적으로 정부

의 지원 정책을 유발하게 되었다. 산업들 사이에 절대적인 비교 우위가 존재한다는 사실이 알려지면서, 전통 산업의 지속보다는 전략 산업의 육성을 위한 정부의 직접적 개입이 필요하다는 인식이 확산된 것이다. 전략 산업의 육성과 보호를 위한 지원 정책은 다양한 형태로 전개되었다. 자국 산업의 육성을 위해서는 (1) 산업 구조의 개편 정책, (2) 기술 개발 지원 정책, (3) 세금 및 금융 지원 정책 등이 이루어졌고 자국 산업의 보호를 위해서는 (1) 보호 무역 정책, (2) 외국 자본의 투자 규제 정책 등이 사용되었다.

정부의 지원 정책은 물론 전략 산업의 발전이 가져오는 긍정적인 외부 효과(positive externalities)에 그 정당성을 기초하고 있다. 즉, 기술의 확산을 통해 수직적·수평적으로 연결된 다른 부문에 대한 파급 효과를 가져올 수 있다는 것이다. 그러나, 최근에는 지원 정책의 효과성에 대한 의문도 제기되고 있다. 우선 국내적으로, 자원의 비효율적 분배와 산업 부문 간의 이해의 상충으로 인해 어느 한 부문에 대한 지원이 다른 부문들에게 불이익으로 작용할 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 또한 정부의 지원이 장기적인 관점에서 볼 때 기업의 자생적 기술 개발 능력을 약화시킬 수 있다는 점도 들 수 있다. 더구나 전략 산업의 속성으로 인해 지원에 투입된 자금의 회수를 보장할 수 없기 때문에 지원의 경제적 타당성 문제도 야기되고 있다. 나아가, 정부의 개입은 시장 구조를 왜곡시킬 위험성이 높다는 사실도 들 수 있

1) 위와 같은 이유에서, 석유와 같은 부존 자원은 그 전략적 가치에도 불구하고 전략 산업으로 분류되지는 않는다.

다. 그러나 가장 근본적인 문제는 정부 지원의 직접 대상이 되는 기업들이 국제 화합에 따라, 지원의 혜택이 국내 산업 부문에 국한되는 것이 아니라 국외로 유출되는 결과를 낳게 되고, 따라서 지원 효과의 평가가 지극히 어려워지는 현상에 기인하고 있다.

국제적인 차원에서는 지원 정책의 부정적 효과가 더욱 선명하게 드러나고 있다. 각국의 적극적인 지원·보호 정책은 상호 보복 정책(retaliatory measures)의 확산으로 연결되고 있다. 또한, 규모의 경제를 추구하는 동맹적 결합(cartelization)은 세계 소비자들의 추가 부담으로 이어지는 독점 가격(monopoly pricing) 체제를 형성하고 있다. 더구나 많은 전문가들이 우려하는 것처럼 일부 전략 산업 분야에 있어서는 세계적인 공급 초과 현상이 일어날 조짐도 보이고 있는 것이다.

### 90년대의 정책의 선택

근본적인 문제는 각국이 인식하고 있는 전략 산업들이 거의 예외없이 일치하고 있고, 정부의 지원 정책이 그러한 부분들에 지나치게 편중되어 있다는 사실이다. 이러한 현상은 국제 경제 관계에 있어 잠재적 상충 요소로 작용할 위험이 크고, 따라서 전략 산업에 대한 정부의 지원에 대한 국제적인 논의와 협력의 당위성이 높아지고 있다. 더구나 다음의 몇 가지 점은 패러다임의 변화의 시대에 있어 새로운 경제 규범의 확립을 절실히 요구하고 있다. 우선 90년대를 통해 경제의 세계화 및 동맹적 결합 현상이 실화될 것으로 전망되는데, 이로 인한 독과점적 경쟁의 피해와 규모의 경제에서 파생된 이익의 불균형 분배 문제가 국가

간의 침해한 대립으로 이어질 위험이 높다. 둘째로, 전략 산업 부문에 대한 국제적인 공동 개발이 확산되면서 국가 간의 경계가 더욱 불분명해지고, 이러한 현상에 대한 각국의 우려는 오히려 외국 투자의 엄격한 규제와 자국 기술의 독점적 관리를 강화하는 기술 민족주의를 촉진시킬 가능성이 높다. 셋째로, 국제 경쟁력과 각국의 사회, 문화, 역사적 요소들과의 높은 상관 관계에 대한 인식은 또 다른 마찰의 요인으로 작용할 소지가 있다. 즉, 어떤 사회 시스템은 그 문화적, 역사적 이유로 인해 다른 시스템보다 패러다임의 변화에 대한 적응력이 높거나 반대로 취약하다거나 하는 특성을 보이게 되고, 이러한 경제 外的인 요소들이 경제 게임의 규칙을 파괴할 수 있다는 시각인 것이다.

전략 산업에 대한 정부의 지원 정책이 갖는 부정적 효과를 완화시킬 수 있는 선택의 폭은 넓다. 예를 들어 (1) 국제적인 협의를 통해 문제점들을 발견하고, 적절한 해결책을 마련하며, 그 결과에 대한 공동 평가를 수행한다거나, (2) 지원 정책에 대한 수준과 범위의 제한을 설정한다거나, (3) 국제 거래의 규칙을 개정, 강화한다거나 하는 다양한 방법들이 모색될 수 있다. OECD의 기술 경제 프로그램(TEP)이 지원 정책에 관한 종합 보고서를 마련 중인 이유도 이러한 노력의 일환으로 해석할 수 있다. 문제는 국가 정책이 靜的인 분배의 효율성과 動的인 성장의 효율성이 균형을 이루면서, 나아가 국가 간의 이해가 調和를 이룰 수 있도록 전개되어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 국제적인 토론의場이 마련되어 共通善을 도출할 수 있는 노력이 절실히 요구된다.