특 집

2001년도 산업정책 과제

원 동 진*

1. 서 론

금년의 산업정책 과제를 논의하기 전에 과연 산업정책의 본질이 어디에 있는가부터 짚고 넘어가야 할 것 같다. 시장경제원리나 WTO 출범을 언급하지 않더라도 특정성 있는 정부 지원제도가 효율성이나 실효성 측면에서 많은 한계에 부딪혀 온 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 우리의 경제주체들이 보여준 여러 가지 경제행위를 돌이켜 보면서 시장원리에 의한 경제운영이란 대명제 앞에 무언가 개운치 않은 느낌을 갖게 되는 것 또한 사실이다. 이제와서 외환위기의 원인을 따지는 것이 무슨 소용이 있겠는가 마는 한편으로는 우리가 지나치게 형식적인 시장경제원리를 지향해 왔던 것이 아닌가 하는 생각도 든다. 80년대 공업발전법이 만들어지면서, 개별 업종법들이 모두 폐지되었다. 분명히 시장원리에 부합한 조치였고 이로 인하여 민간경제의 활력과 생산성, 창조성은 상당히 제고되었을 것이다.

그러나 그 결과가 모두 만족스러운 것은 아니었다. 기업과 금융의 운영체제가 아직 본래적 의미에서의 시장경제를 구현할 만큼 선진화, 투명화되지 않았기 때문에 상당수의 기업들은 비합리적인 경영·투자의 "感"을 가지고 무분별한 과잉투자를 해 왔고, 최소한의 통제장치마저 제대로 작용하지 않는 상황에서 그 부담은 결국 국민경제 전반에 아직도 영향을 미치고 있다. 제도는 선진화되었지만, 경영방식이나 의사결정양식은 이를 따라가지 못했기 때문이었다. 이와같은 제도와 행태의 괴리 속에서 산업정책의 명분은 여전히 살아있게 된다.

둘째로 산업정책의 수단은 무엇인가라는 의문에 직면하게 된다. 특히, 산업자원부는 정책의 tool도 없는데 어떠한 측면에서 존재의 의의를 찾을 수 있겠는가라는 보다 구체적인 질문도 받게 된다. 피상적으로 볼 경우 일견 그럴듯한 질문이다.

그러나 산업자원부의 정책수단이 없다는 말은 다시 말하면 역설적으로 여러 경제부처의 모든경제수단이 산업자원부의 정책수단이 된다고 할 수 있다. 특히 요즘과 같이 의사결정 과정이 공개화되고, 투명화되는 시대에 있어서는 어느 특정부처 혼자서 결정할 수 있는 일이란 극히 일부에 지나지 않게 되어있다. 경제장관들의 팀웍을 강조하는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있는 것이다. 산업자원부는 모든 부처의 일을 남의 일처럼 여기지 않는다.

기업의 활동에 관계되는 일이라면 그것이 세제이던, 자금이던, 규제이건 간에 가리지 않고 항상 관심을 가지고 기업 입장에서 생각하길 원하고 있다. 우리는 기업들이 산업자원부를 여러 가지로 활용하면서

*산업자원부 산업정책과 서기관

자꾸 귀찮게 하기를 원하고 있다. 그것이 산자부와 기업이 모두 사는 방법일 것이다.

2. 지난해의 회고

새천년의 원년이었던 지난 한 해는 우리에겐 많은 생각을 하게 만드는 기간이었던 것 같다. IMF 외환위기에서 벗어나는가 싶더니만, 곧 이어 경제의 근본적인 체질강화 없이는 대내외 여건변화에 흔들릴 수밖에 없다는 냉혹한 현실을 실감하게 했으니 말이다. 우리를 둘러싼 여건 변화가 너무나도 빠른 속도로 변하고 있어 이를 따라 잡기조차 힘든 상황에서 우리 내부적으로 챙겨야 하는 일은 왜 그리 많은지, 참 어렵기만 하다.

작년 한해는 나름대로 성과도 있었다. 고유가, 반도체 가격 하락, 기업·금융 구조조정 등 대내외 여건의 불리함 속에서도 작년 한 해 동안 120억달러의 무역수지 흑자를 기록하였고, 외국인투자 역시 정부, 지자체 등의 적극적인 투자유치 노력에 힘입어 당초 목표로 했던 150억달러를 무난히 달성하였다. 이러한 무역과 투자의 목표 달성은 우리 경제의 위기 극복 및 대외신인도 제고에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 공기업 민영화 분야에서도 큰 진전을 이룬 한 해였다. 포철과 한중의 민영화를 완료하였고, 특히 「전력산업구조개편촉진에 관한법률」이 국회를 통과함에 따라 에너지 분야에 본격적인 경쟁체제가 도입되는 계기를 마련하게 되었다. 여기에다 무역수지 흑자를 안정적으로 가져가기 위한 필수조건인 핵심 부품·소재의 전략적 육성을 위해 「부품소재 전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법」을 제정하였고 「유전자변형생물체의국가간이동등에관한법률」을 제정하여 21세기 신산업인 생물산업발전 기반의 토대를 마련하였다.

정보화, 디지털화 사회의 핵심 인프라로서 전자상거래 기반 구축을 위한 전자상거래활성화 기반이나 물류 표준화·공동화·정보화 시책 등 물류·유통구조의 선진화를 위한 시책도 기반을 잡기 시작하였다. 특히 작년도에는 하반기 들어 다소 침체되기도 했지만 중소·벤처기업의 활력이 우리 경제의 새로운 성장 동인으로 작용할 수 있다는 가능성을 보여주었으며, 기술거래소 설립, 기술이전촉진법 시행령 제정 등을 통해 기술의 확산 및 사업화의 기틀을 마련한 한 해이기도 하였다.

그러나 이러한 성과에만 만족하고 있기에는 우리를 둘러싼 대내외 경제사회적 상황이 예상외로 급속히 악화되고 있는 것이 현실이다. 작년 10월부터 생산, 소비, 투자, 가동률 등 모든 면에서 실물경제 둔화 현상이 가시화되고 있고, 4/4분기 성장률은 6.5% 수준으로 전망되어 1/4분기~3/4분기의 9%이상 성장률에 비해 급격한 성장 둔화가 예상되고 있으며 실업률도 꾸준히 증가하고 있다.

현재 국내 여러 연구기관의 전망을 종합해 볼 때 금년도 우리나라 경제성장률은 5~6%, 물가상승률은 3.5% 내외, 실업률은 4% 수준으로 예측하고 있어 경기가 작년에 비해 전반적으로 내려갈 것으로 보고 있다. 이는 대외적으로 고유가의 지속, 반도체 국제가격의 하락, 미국을 비롯한 세계 주요국의 성장둔화 우려, 유로화와 동남아 각국의 통화 약세가 계속되고 있으며, 대내적으로도 증시의 침체, 금융시장의 불안정, 구조조정에 따른 전후방 연관기업의 경영 악화

등이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다.

특히, 건설, 재래시장 및 1차 산업에 주로 의존하는 지방의 어려움이 심화되고 있으며, 생산과 소득분배의 양극화 현상으로 인한 서민층의 고통이 확산되고 있다. 또한 금융·기업부문 등 구조조정이 시장에서 충분하게 평가받지 못하고 있고, 지속적으로 이어지고 있는 금융기관 구조조정 및 일부 대기업의 잠재적 유동성 문제에 따른 추가적 부실기업 퇴출 우려 등 불안감이 지속되는 가운데, 종합주가지수와 코스닥지수도 작년말에 비해 각각 48%, 73% 가까이 대폭 하락하고 시중자금이 안전한 피난처만 찾아 이동하는 상황이 지속되고 있다.

3. 올해의 과제

이와 같은 대내외 여건을 고려하면서 2001년에 산업정책이 당면한 과제를 다음의 몇 가지로 생각하고 싶다. 무엇보다도 과거와 달리 보다 미시적이고, 실물과 현장 중심으로 '피부에 와 닿는 산업정책'을 추진하는 것이다. 거시지표를 다루는 것이 너무나 중요하고, 여러 경제부문에 광범위하게 영향을 미치는 것이기 때문에 그간 중요한 정책수단과 목표로 활용되어 왔으나 그것만 가지고 경제문제에 접근하는 것이 다소 한계에 온 것이 아닌가 생각된다.

이에 따라 기업의 위축된 투자활력을 진작시키기 위한 방안이 여러 가지 방법으로 마련되고 있다. 경기 부양이 우선이냐 아니면 구조조정이 우선이냐의 논쟁과 상관없이 투자가 꼭 이루어져야 할 분야에는 적정한 수준의 투자가 이루어져야 한다고 본다. 이를 위하여 이미 확보된 각종 기술개발자금, 시설 및 사업화 자금 등 투자자금을 조기 집행하고 융자지원금의 경우에는 금리도 현행 7~7.5%에서 5% 수준으로 낮추어 주는 방안을 검토중이다. 특히 IT, 생물, 부품소재 등 신산업구조 창출형 투자에 대해서는 여타 분야보다 큰 폭의 투자세액공제를 확대하는 방안도 추진중이다. 이와 함께 중소·벤처의 건전한 투자분위기 회복을 위해 민관공동 투자자금 확대와 벤처기업의 회사채 발행 지원도 검토해 볼 수 있겠다. 또한 사회저변의 균형발전을 통한 경제활성화 역시 피부로 느끼는 경제 활성화를 위해 달성해야 할 중요한 과제이다.

예를 들면 특성화된 전문재래시장을 육성하고 영세점포의 정보화, 네트워크화를 통해 중소유통업의 자생적 경쟁력을 제고하는 것이라든지, 소외지역의 경제활성화를 위해 지역별 전략산업 육성계획을 수립하는 것들이 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 최근 우리가 느끼는 경제 불안심리에 대해서도 다소 생각해 볼 필요가 있다. 어떻게 보면 현재의 불안심리가 우리 경제의 실상을 정확히 반영하고 있는지도 모르겠으나, 사실 지나친 감도 없지 않다. 모두가 불안해 할 때 한 발 앞서 우리의 fundamental을 다시 한번 점검해 보고 미래를 전망하면서 준비해 나가는 자세도 필요한 것이 아닐까 생각한다.

내년에도 무역수지 100억달러 흑자가 전망된다면 그렇게 비관적이지만은 않을 것이다. 이러한 시점에서는 각 경제주체의 공동체 의식이 특히 강조된다. 일련의 사태에서 표출된 집단이기주의의 폐해가 우리경제에 얼마나 나쁜 영향을 주었는지는 재론할 필요 조차 없을 것이다.

둘째, 우리의 주력 전통산업과 IT산업, 생물산업 등 신산업이 함께 어우러지는 신지식산업구조의 창출이 중요한 과제로 등

장하고 있다. 우리 주력산업은 비교우위분야에서 이미 세계적 수준에 와 있다. 메모리 분야의 반도체, 수주규모에 있어서의 조선, 화섬직물의 섬유는 세계 1위를 고수하고 있고, 중소형차 부문의 자동차, 철강 등도 세계적 경쟁력을 갖고 있다.

다만, 이제까지 투입주도의 양적성장을 해 왔다면 앞으로는 혁신주도의 질적성장으로 전환하는 것이 과제일 뿐이다. 주력 전통산업의 IT화, 에너지 저소비형 산업구조로의 전환, 부품소재 자립기반의 획기적 제고 등을 통해 세계 1위의 경쟁력을 지속하면서, IT, BT, NT 등 신산업을 「선택과 집중」으로 핵심기술개발과 인력양성을 지원함으로써 비교우위 분야를 전략적으로 육성함으로써 이러한 신지식산업구조의 창출이 가능해 질 것이다. 특히 신산업의 경우 기존의 산업인프라가 취약한 지역에서도 대규모 SOC투자 없이도 발전가능하다는 점에서 지역별 전략산업 육성계획과 연계하여 추진할 수 있다는 장점이 있다.

세 번째 과제는 산업혁신적 구조개혁(Cross-border Restructuring)이다. IMF 외환위기 이후 그간의 기업구조조정은 막대한 외채와 기업부채 축소라는 당면과제에 따라 재무구조와 지배구조개선에 초점을 맞추어 금융 중심으로 추진되고 왔다. 자금대출자로서 상업적 이해관계를 가진 채권금융기관이 자기 책임하에 해당 기업의 재무구조 개선에 중점을 두면서, 이자보상배율 등을 고려하여 퇴출, 생존 여부를 결정하는 것은 무척이나 당연한 것이다.

그러나 문제는 이 과정에서 실물경제의 동태적 혁신과 산업의 구조적 문제 해결이 미흡했다는 점에 있다. 해당업종 전반의 과잉 공급 해소나 경쟁력 강화 측면에 대한 고려가 미흡하여 근본적인 문제가 상존하고 있는 것이다. 예를 들면, 워크아웃기업 등 구조조정 과정에 있는 기업들이 덤핑 등 시장질서 교란 행위로 건전한 기업에까지 피해를 야기하는 사례가 발생해 왔고, 우리기업들이 아직도 저효율·저부가가치·저기술 체질에서 벗어나지 못하고 있으며 외환위기 극복 이후에 나아갈 미래지향적 사업방향에 대하여 확신을 갖지 못하고 있다.

지금까지의 구조조정의 또 다른 특징은 개별 기업을 중심으로 구조조정이 이루어졌다는 점이다. 개별기업의 생존을 위하여 필요한 조직, 인력감축, 사업부문 정리가 추진되어오면서도 해당 기업이 속하여 있는 업종 전체를 바라보고 업종 전체의 구조조정을 보는 시각은 다소 약했던 것이 사실이다. 이에 따라 구조조정 대상기업도 스스로 해결할 수 없는 문제에 직면하게 되었고, 상당부분 하기 싫은 구조조정을 하기도 하였다. 이는 당연히 구조조정의 지연으로 나타날 수 밖에 없는 것이다. 기업이 원하지 않는 방향으로 추진되는 구조조정에 마찰이 생기는 것은 너무도 당연할지 모른다. 이제는 시장이 주도하는 자율적인 구조조정이 필요하다. 이러한 맥락에서 새로운 가치창출의 요소인 지식·정보·기술 등 혁신인자가 잘 작동될 수 있는 산업체제 구축을 위한 구조조정을 추진하는 것이 새로운 과제로 대두되고 있는 것이다. 과거와는 달리 최근의 경제환경에서는 다양한 혁신인자가 부문간 경계를 넘어서 다양한 경로로 확산되도록 여건을 조성하는 것이 필요하다.

즉 기업 내에서는 R&D부문에서 주로 일어나던 혁신이 value-chain전반에서 활발히

이루어질 수 있도록 체제를 구축해야 할 것이다. 산업내, 산업간에도 융합화·연계 추세가 강화되고 있기 때문에 이에 효율적으로 대응할 수 있는 산업구조를 구축해야 하고, 국경간에도 아웃소싱, M&A, 전략적 제휴, 설비이전 등 복합적 전략을 활용할 수 있어야 하겠다.

넷째, Global Standard가 적용되는 체제, 즉 외국인이 신뢰할 수 있는 체제의 구축이 시급하다. 이미 경제사회의 세계화가 급격히 진행되고 있고, 외자가 금융시장과 경제의 방향을 결정하는 Major Player로 부상하면서 외국인의 對한국기업 인식이 매우 중요해 진 것을 부인할 수 없다. 외국인보유 주식이 30%를 상회하고 있고, 외국인의 선물환 거래비중이 60%를 상회하고 있으며, 시중은행·제2금융권에 상당수의 외자계가 진출하여 우리기업활동을 면밀히 모니터링하고 있다. 이들에 의해 우리경제가 대외적으로 평가되고 있는 상황이다. 제조업분야에서도 국내기업에 대한 M&A, 자본제휴를 통해 사업영역 및 기업규모를 적극 확대중이다. 예를 들면 석유화학, 제지, 식품 등의 분야에서는 50% 이상의 시장을 외자기업들이 점유하고 있고, 만도기계, 한라공조 등 주요 자동차부품업체를 인수하였으며 초산, 카본블랙, 판박알미늄 등에서도 70% 이상의 시장 점유율을 보이고 있다.

이러한 상황에서 이들 선진 외자계의 지식·기술을 이용하여 오히려 일본을 앞지르고, 대북·세계진출의 동반자로 활용할 수 있는 기업 전략을 수립한다면 새로운 도전에 대한 기회가 될 것이다. 대내적으로는 재무·인사·의사 결정의 합리성·투명성을 제고하고 선진관행을 정착해야 할 것이고, 외형 확대가 아닌 수익성 중심의 기업투자패턴의 확립을 유도해 나갈 것이다. 이사회 기능 활성화, 소수주주권 강화 등 기업지배구조개선을 위한 제도적 장치가 경영현장에 정착될 수 있는 환경을 조성하고, 전 세계 소비자와 경쟁자를 의식한 적극적인 경영전략으로서의 기업윤리 확립에 대한 인식을 제고하는 것이 필요하다. 또한 대외적으로는 외국 기업과의 제휴, 합작 등으로 기술 및 경영 노우하우를 습득하고 활용하여 대북·세계진출의 동반자로 활용할 수 있는 전략을 수립할 수도 있을 것이다.

마지막으로 『국민의 정부』 제2기를 『산업기술혁신을 통한 미래경쟁력확보』로 마무리하는 것도 의미있는 일이라 생각된다. 기술혁명시대의 도래에 따라 향후 3년간 새로운 기술력의 확보는 향후 100년간 국가 경쟁력을 좌우할 수 있다. 산업기술부문에서의 기술혁신주체의 역량을 강화하고 전국적인 기술혁신망 구축과 지속적인 제도개선을 추진함으로써 21세기 대전환기를 활용하여 안으로 지식·기술 기반경제의 기틀을 마련하고 밖으로 남북협력과 동북아 경제권 형성에 기여할 수 있다고 본다.

지금 우리에게 가장 필요한 것은 자신감의 회복이라고 본다. 국민 모두 IMF 초심으로 돌아가서 우리경제의 기본(fundamentals)에 대한 자신감을 되살려 낸 후, 이를 바탕으로 해서 우리에게 주어진 장·단기 정책과제를 착실히 이행해 나간다면, 금년 하반기부터는 본격적인 경기회복으로 6%대의 경제성장과 3%대의 실업률을 이룩하고, 궁극적으로는 동북아 경제권의 중심국으로서 한반도 시대를 주도해 나가는 가운데 정보지식기반의 강한 경제로 도약할 수 있을 것으로 믿는다.