

아일랜드의 성공사례와 시사점

조현대¹⁾
Colm Regan²⁾

1. 머리말

이 글은 OECD 국가들 중에서도 가장 빠른 성장세를 보이고 있는 아일랜드의 성공 사례를 살펴보고, 이를 통해 우리나라에 대한 교훈과 시사점을 얻고자 하고 있다. 본 글은 크게 다섯 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 아일랜드가 유럽에서도 낙후된 경제에서 어떤 과정을 거치면서 오늘날 가장 빠르게 성장하는 성공적인 경제로 변신하였는지 그 진화과정을 살펴본다. 두 번째 부분은 아일랜드 경제의 성공요인들을 설명한다. 세 번째 부분은 독특한 시스템과 프로세스를 통해 정책개발과 조정 역할을 수행함으로써 아일랜드의 성공적 경제발전을 뒷받침하고 있는 포파스(Forfas)라는 국가적 싱크탱크를 살펴본다. 네 번째 부분은 아일랜드의 연구개발 및 향후 발전전략을 살펴보고, 마지막 부분은 우리에게 주는 시사점을 논한다.

2. 아일랜드 경제의 진화과정

1) 보호주의 시대: 1922-1955년

1920년대 당시 아일랜드는 당시 노동력의 50% 정도가 농업에 종사하고 있었으며, 농산물이 전체 해외수출의 90% 정도를 차지하고 있었던 농업국가였다. 그리고 농산물 수출 중 90%가 영국으로 수출되고 있

1) 과학기술정책연구원 연구위원, 장기비전팀장

2) 현재 Colm Regan and Associates 대표, 포파스(Forfas)의 전임 Executive Director, 아일랜드 수상 전임 자문관

었으며, 그 반면에 산업재화는 주로 영국으로부터 수입되는 등 아일랜드 경제가 영국에 심하게 의존하고 있던 시기였다.

이러한 배경 하에 지난 1920년대 아일랜드에는 자유방임주의 경제정책의 유희가 잠깐 있는 후에 유치산업(infant industry) 보호논리에 근거한 완고한 경제 민족주의와 보호주의가 사회를 지배하였다. 이러한 보호주의 연장선상에서 1920년대 후반 이후 아일랜드 정부는 교통서비스와 전력공급, 그리고 경제개발에 점차 더 많은 개입을 하였다. 또한 아일랜드는 내생적 산업역량을 구축하기로 확고히 결정하고, 1930년대부터 수입품목과 아일랜드 기업의 육성관점에 따라서 15-75%에 달하는 높은 관세 제도를 도입하였다. 또한 아일랜드는 국가개발의 효율성 측면보다 민족주의적 자존심 측면에서 국가소유의 은행들도 설립하였다.

뿐만 아니라 아일랜드는 1930년대에는 기업설립 및 소유와 관련된 완고한 법안을 도입하였다. 즉 아일랜드는 산업상업부(Ministry of Industry and commerce)에서 특별히 면제를 인정하는 경우를 제외하고는, 새롭게 설립되는 제조업 분야 기업들은 지분의 51% 이상, 그리고 의결권을 가지는 주식의 2/3 이상을 아일랜드인이 소유해야 한다는 법을 제정하였다. 이러한 보호주의적 정책들은 1960년대가 다가올 때까지 지속되었으며, 이 시기의 보호주의 및 경제적 자족 정책은 그 다지 높은 성과를 거두지 못하였다.

2) 보호주의에서 개방주의로의 전환 시대: 1955-1973

1950년대에 이르자 20년 이상 지속된 보호주의 및 경제자족 정책이 더 이상 타당한 것이 아니라는 것이 명백해졌다. 이에 따라 아일랜드의 경제정책도 1950년대에 서서히 수출창출 및 대외개방 지향적으로 변하기 시작하였다. 아일랜드 독립 이후 추구하였던 보호주의 및 경제자족 정책들의 실패 영향이 1961년 인구센서스에서 명백히 나타났다. 인구는 지난 약 200년 동안 가장 낮은 수준인 280만명으로 감소하였으며, 1950년대 해외이민유출은 지난 60년 동안 꺾어보지 못한 수준으로 높아졌다. 이러한 어려움들은 1950년대 들어서 다음과 같은 정책변화들을 촉

말하였으며, 이러한 정책변화에 힘입어 아일랜드는 1960년대와 1970년대 초 높은 경제성장을 이루었다.

아일랜드 정부는 1951년 수출촉진을 위해 수출촉진원(Export Promotion Board) 설립하였으며, 1949년 관세와 쿼터 업무를 검토하기 위해 설립한 산업개발청(IDA: Industrial Development Authority, 지금은 Industrial Development Agency으로 개명)을 1952년에 해외직접투자(FDI) 및 내국인 기업의 창업을 촉진하기 위한 업무까지로 기능을 확대하였다. 그리고 1952년 자본투자자와 훈련 및 관광 촉진을 위한 보조금 제공을 위해 새로운 기관(Foras Tionscal) 설립하였다. 또한 1930년대 아일랜드에 설치되는 새로운 제조설비들을 대부분 아일랜드인이 소유하기 위해 도입하였던 법안을 폐지하였다.

뿐만 아니라 이러한 조치들은 1960년대 들어 더욱 강화되었다. 아일랜드는 1961년 EEC(European Economic community)에 가입 신청을 하였으며, EEC 회원국가가 되기 위한 준비과정으로 1960년대에 걸쳐 수입 관세/쿼터 장벽을 점진적으로 철폐하였다. 그리고 1973년 EEC의 정식회원국이 되었다.

이러한 조치들로 인해 아일랜드는 1955-1973년 사이에 괄목할 만한 경제성장을 이룩하였다. 1960-1973년간 연간평균경제성장률이 4.5%에 달했으며, 1961년 인구감소가 최고조에 달했으나, 1960년에서 1973년 사이에 인구 약 20만명이 증가하였다. 그리고 1958-1973년 사이 제조업 부분 산출량이 실질기준으로 2.5배 증가하였으며, 제조업 수출비중이 1958년 5%에서 1973년 30%로 증가하였다.

3) 세계적 오일쇼크에 따른 경제위기 시대: 1973-1983년

이러한 성장과 EEC 가입으로 아일랜드 국민들은 지속적인 고도성장에 대한 기대감을 가졌으나 1973년과 1979년에 일어난 세계적인 오일 쇼크와 이에 따른 세계적인 경제불황, 그리고 아일랜드

랜드 정부의 부절적인 정책으로 인해 그 기대감은 현실화되지 못하였다.

아일랜드는 1970년대 초 일차 에너지의 70%를 수입에 의존하고 있었다. 이러한 상황에서 2차례의 세계적인 오일 쇼크로 인해 1972년에서 1980년 사이에 아일랜드의 석유가격은 10배로 폭등하였다. 에너지 수입비용이 1972년에 GDP의 2.6% 수준에서 1980년 9% 수준으로 증대되었다. 물가상승은 1973-1982년간 연간평균 15.7% 수준으로 높아졌다. 그리고 국가부채는 1973년 GNP의 64%에서 1983년 105%로 증가되었다.

아일랜드 정부는 이러한 경제 어려움을 극복하기 위해 공공부문의 지출을 늘리는 등의 조치를 취했으나, 국민들의 세금부담 과중 및 국가부채 증가 등 어려움은 가중되었다. 이로 인해 1980년대 중반 아일랜드는 극심한 경제위기에 봉착하게 되었다. 1982- 1986년 간 GNP 실질성장률은 마이너스를 기록하였으며, 실업률은 1988년 16%를 상회하였다. 이로 인해 1971년에서 1981년 사이 아일랜드로 103,000명의 해외이민 순유입 되었으나, 1981-1991년 사이에는 208,000명의 해외이민 순유출을 기록하였다. 이러한 경제위기는 1990년대부터 오늘날까지 전례없는 고도경제성장을 가능케 한 새로운 국가발전전략을 만들도록 하였다.

4) 경제위기 조정 시대: 1983-1993년

이러한 1980년대 중반의 극심한 경제위기는 노사정간 3년간 국가협약의 협상을 이끌어내었다. 즉 노사정은 1980년대 중반 경제위기를 극복하기 위해 사회적 협약을 체결하기 위한 협상을 진행하였으며, 1987년 국가재건을 위한 프로그램(Programme for National Recovery)이라는 유효기간 3년의 협정을 체결하였다.

이 프로그램의 핵심적인 내용은 임금인상을 협약 체결 당시 연간 2.5%로 제한한 점과, 정부재정을 균형재정으로 하며, 개인 세금을 감축 시킴으로써 낮은 임금 인상을 보전하라는 것, 그리고 정부의 산업, 서비

스, 농업 부문 개발지원정책에 상호 신뢰감을 부여한다는 것이었다.

아일랜드는 이러한 사회적 합의와 협정을 통해 임금협상으로 인해 높은 인플레이션 기대감이 감소되었으며, 연간 평균 GDP 성장률이 4%대 이상으로 회복되었다. 또한 정부차입이 1986년 GNP의 12.1%에서 1990년 1.9%로 감소하였으며, 국가부채가 1987년 GNP의 125%에서 1990년 98%로 감소하였다. 그리고 1987년 232,000명의 실업자 수가 1990년 172,000명으로 감소되는 성과를 거둘 수 있었다.

이러한 국가적 협정의 성공적 이행으로 3년 단위의 사회적 파트너십 협정 체결을 위한 연속적으로 협상들이 진행되었다. 이러한 연속적인 협상들은 범위와 깊이에 있어 더 확대되고 심화되어 갔다.

5) 기술기반적 성장 시대: 1993년 이후 현재까지

인구통계학적 요인들과 1980년대 중반 이전에 도입된 정부정책들과 함께 1980년대 중반부터 시작된 경제조정 과정은 1990년대 기록적인 경제번영을 가져다 주었다. 이러한 경제번영은 1990년대 미국을 위시로 세계적인 붐을 일으킨 IT산업의 발전과도 궤를 같이 하였다.

실업률은 1993년 15.7%에서 2002년 4.5%로 감소하였으며, GDP 대비 정부부채는 1993년 93%에서 2002년 39%로 감소하였다. 그리고 아일랜드는 1997-2002년간 실질 GDP 성장률 44.8%라는 높은 성장세를 보였으며, 2002년도 실질 GDP 성장률 5.1%, 1인당 GDP 30,514 US\$을 기록하였다. 2001년도 기준 외국인직접투자는 GDP 대비 9.63%를 차지하고 있다. IMD 국가경쟁력 보고서에 의하면 아일랜드의 국가경쟁력은 세계 소국들(인구 2000만명 이하) 중 11위에 위치하고 있다.

이러한 급속한 경제성장세를 보이면서 아일랜드는 세계적으로 주목받는 경제성공사례로 부상하였다.

3. 아일랜드의 성공요인

아일랜드가 오늘날처럼 급속히 성장하여 세계의 주목을 받고 있는 데에는 그들 나름대로의 성공 요인들이 있다.

첫째, 아일랜드의 EU 가입: EU가 단일시장을 구축함에 따라 다국적 기업들이 EU 시장을 공략하는 수단으로 상대적으로 유리한 여건들을 제공해 주는 아일랜드로 많이 진출하게 되었다.

둘째, 고용자, 근로자 및 정부간 사회파트너십 협약 체결: 아일랜드는 1970년대 2차례의 석유과동으로 인해 격심한 경제난을 겪었다. 이러한 위기를 배경으로 하여, 위기를 극복하기 위해 1980년대 중반부터 정부, 고용자, 그리고 노동조합이 함께 협상하여 1987년 국가재건을 위한 프로그램 (Programs for National Recovery)라는 제목의 사회 파트너십을 협약하였다. 아일랜드는 이를 통해 경쟁력 유지·강화 범위 내에서의 조심스러운 임금 인상, 근로소득세의 획기적 감축, 노사관계의 개선(노사분규 감소, 파업으로 인한 근로시간 단축 현상 감소), 근로자들의 생활수준 향상 등을 이루어나가는 발판을 확보할 수 있었다.

셋째, 과감한 감세 인센티브 등 획기적인 조세정책 추진: 아일랜드에서는 지난 10년, 특히 지난 5년간에 걸쳐 조세제도가 획기적으로 변화하였다. 개인소득세의 경우 지난 1980년대 중반 35~60% 수준이었으나 2001~2002간에는 20~42%로 낮아졌다. 또한 법인세도 10% 초반대 수준으로 낮아 졌으며, 낮은 법인세는 외국인직접투자를 증대시키는데 결정적인 영향을 미쳤다.

넷째, 높은 교육수준과 기술적 숙련도를 가진 양질의 노동력 공급: 아일랜드 노동력의 가용성(availability)과 질, 그리고 잠재적인 생산성은 전자, 제약, 컴퓨터 소프트웨어, 금융 서비스 등과 같이 산출과 고용이 증대하는 분야에서 외국인직접투자를 유치하는 주요 요인이 되었다. 노동력의 가용성 측면에서 아일랜드는 25세 이하 인구비중이 약 40%로 다른 EU 국가들(대부분 30% 전후)에 비해 높다. 노동력의 질적 측면에

서 아일랜드는 25~34세 사이의 인구들 중 고등교육을 받은 비율이 48%로 IMD 세계경쟁력 보고서(2003년) 기준으로 소국(인구 2,000만 명 이하 국가들)들 중에서 1위를 차지하고 있다.

다섯째, 건전한 재정 및 금융 정책 추진: 정부지출을 국가경제의 세입 잠재력과 세금감소분과 연결시켜 건설하게 운영하였다. 이에 따라 국가 채무가 1986년 GDP 대비 122%에서 2000년에는 39%로 감소하였으며, 과거 GDP 대비 2자리수의 재정적자가 지속되었으나 1996년 이후 정부 재정이 흑자로 반전되었다. 또한 과거 GDP 대비 국민조세부담이 46% 이상이었으나 최근에는 35% 이하로 감소되었다. 이러한 건전재정 운영과 함께 금융정책도 건설하게 운영됨으로써 인플레이션이 1981년 20% 이상, 그리고 이후에도 연간 4~5%대를 유지하였으나, 1999년에는 1.6%로 감소하였다.

여섯째, 공공부문 개혁과 행정지원의 효율화: 과거 아일랜드에서는 공공부분의 비효율성과 경제적 가치창출 미흡에 대한 우려가 팽배하였다. 특히 1980년대 공공부분의 높은 부채비중, 그리고 많은 공공지출과 세금이 기업들의 생산적 에너지를 잠식하고 있다는 우려가 높았다. 또한 공공부문정책의 목적이 불분명하고, 공공부분의 기본적인 활동들이 제대로의 경제적인 가치를 대변하지 못하고 있다는 지적이 많았다. 뿐만 아니라 내부적으로 폐쇄된 시스템 내에서 움직이는 공공행정시스템이 고객의 필요에 적절히 대응하지 못하고 있다는 우려도 높았다. 이러한 우려들을 배경으로 하여 수상실 주도의 “전략적 관리 이니셔티브”(SMI: strategic management initiative) 하에서 공공부문 개혁이 진행되었으며, 행정지원의 효율화를 도모하였다.

일곱째, 친 기업적인 기업정책: 아일랜드 정부는 기업의 경제활동을 지원하기 위해 다양한 친 기업적인 정책을 구사하였다. 우선 모든 경제 분야에 공통적 적용되는 12.5% 밖에 되지 않는 낮은 단일 법인세를 부가함으로써 기업의 세금 부담을 경감시켜주고 있다.

또한 외국인직접투자자와 내국인 기업을 효과적으로 유치하고 육성하기 위해 전담기구를 설치하였다. 아일랜드 정부는 상기 두 부문을 효과적인

육성하기 위해서는 두 부문의 특성 차이를 정책에 반영하는 것이 중요하다고 판단하고 외국인직접투자는 IDA가, 내국인 기업의 육성은 EI (Enterprise Ireland)가 담당하도록 결정하였다. 이러한 제도적 재배열은 지난 5년간 아일랜드의 고용, 산업생산, 수출성장에 많은 기여를 하였다.

뿐만 아니라 아일랜드 정부는 EU의 기준을 초월하는 통신산업의 자유화를 실시하였다. 또한 폭넓은 각종 세금 인센티브 제도와 우호적인 규제 제도를 가지고 기업들을 지원하는 IFSC(Irish Financial Service Center) 설립하였다. 그리고 아일랜드 정부는 정보통신기술과 생명과학 관련 분야에 첨단기술의 대학졸업생들과 기술자들을 공급하고, 연구개발과 강의 시설을 업그레이드하기 위해 더 많은 국가자원을 배분하고 있다.

4. 아일랜드의 독특한 싱크탱크 시스템: 포파스(Forfas)

아일랜드는 국가경제산업발전과 관련된 정책조언·조정을 효과적·효율적으로 수행하기 위해 다른 나라에서 찾아보기 어려운 독특한 싱크탱크 시스템(Forfas)을 구축하고 있다.

1) 주요 기능과 역할

포파스는 다음과 같은 기능들을 수행하고 있다. 첫째 국가산업발전과 관련된 사항들을 관계 장관에게 조언하며, 둘째 장관의 요청에 따라 산업개발청(IDA: Industrial Development Agency)와 엔터프라이즈 아일랜드(Enterprise Ireland), 그리고 다른 산하 조직들에 대한 정책개발 및 조정에 관한 조언을 한다. 셋째 산업, 기술, 마케팅, 그리고 인력개발을 증진시키며, 넷째 외국기업의 국내 유치를 촉진하고, 다섯째 Enterprise Ireland와 IDA의 기능에 대해 직접적인 조언과 조정을 수행하기도 한다.

포파스는 다음과 같은 독특한 프로세스를 통해 정책을 개발하며, 이

를 정부에 조언하고 있다. 우선 포파스가 개발한 정책을 집행하는 기관들로부터 관련사항들을 지속적으로 피드백을 받으며, 이들 기관들과 함께 정부에 조언할 정책을 개발한다. 그리고 비즈니스와 경제환경에서 적용할 수 있는 실무적인 경험의 관점에서 여러 정책조언들을 업데이트 시킨다. 특히 포파스는 특정 이슈에 대한 정책조언을 개발할 때 민간기업들이 참여하는 실무그룹을 만든다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 포파스는 관련기관(agency)들을 조정하는 역할을 수행한다. 정부정책의 효과성을 높이기 위해서는 정부개입이 정부의 관련기관(agency)들이나 기업부문과 상호협조적(supportive)으로 이루어져야 한다. 이를 위해 포파스는 정부 관련기관들을 조정하고 전략적 기획 및 정책개발이 이루어지도록 담보하는 공식적인 프레임워크(framework)로서의 역할을 수행하고 있다.

뿐만 아니라 포파스는 기업활동을 모니터링하고 관련 데이터들을 축적·공급하는 역할도 수행한다. 올바른 정책을 개발하기 위해서는 기존 정책 및 프로그램의 효과성·효율성에 대한 정확한 데이터와 구체적인 이해가 필요하다. 이를 위해 포파스는 기업활동들을 모니터링하고 이를 통해 축적된 풍부한 데이터들을 가공·공급하고 있으며, 관련기관들의 성과와 프로그램을 평가하기도 한다.

2) 조직 구성

포파스의 운영을 지배하는 이사회는 정부의 관련기관들의 최고경영자(CEO)들과 기업무역고용부 장관 등이 이사로 참여하고 있다. 또한 아일랜드 정부는 포파스의 관할 하에 다음과 같은 공식적인 자문그룹을 두고 있다.

첫째, 과학기술혁신위원회(Irish Council for Science Technology and Innovation): 이 위원회는 1997년 과학기술정책과 관련된 문제들을 조언하기 위해 포파스 산하의 위원회로 설립되었다. 위원회 멤버는 대학, 연구계, 정부부처, 에이전시들, 민간부문 및 포파스의 대표들로 구성되어 있다.

둘째, 국가경쟁력위원회(National Competitiveness Council): 이 위원회는 1997년 노조, 고용주 그리고 정부 사이에 체결된 “Partnership 2000 Agreement”에 의거하여 설립되었다. 이 위원회는 아일랜드의 국가경쟁력을 제고시키는데 필요한 정책 권고를 총리에게 직접 보고한다. 이 위원회의 멤버는 고용주, 노조 그리고 포파스의 대표들로 구성되는데, 특히 국가경쟁력에 관한 이슈를 다루는 정부부처의 책임자들이 조연자로서 참여한다.

셋째, FSN전문가그룹(Expert Group on Future Skills Needs): 이 그룹은 교육적 숙련과 훈련에 관한 정책조언을 개발하고 있다.

또한 포파스의 다음과 같은 기관들을 산하 두고 있다.

첫째, IDA (Industrial Development Agency): Dublin에 있는 본사, 지역사무소, 그리고 해외마케팅사무소 등지에 250 여명 직원들이 활동하고 있다. IDA는 해외기업들을 아일랜드로 유치하고, 해외프로젝트를 확장시키는 일을 수행하고 있다. IDA는 외국인직접투자 유치업무를 세계적으로 가장 잘 수행하는 기관들 중의 하나로 인식되고 있다.

둘째, EI(Enterprise Ireland): Dublin 소재의 본사, 지역사무소, 그리고 해외사무소 등지에서 1000 여명의 직원들이 활동하고 있다. EI는 아일랜드 내국인 기업들에게 정보·지식의 공유와 배포, 그리고 국내적·국제적 주요 파트너와의 관계를 형성시켜 주고 있다. IDA와 EI의 직원들은 아일랜드 정부가 아닌 기업통상노동부 산하의 포파스에 고용되어 있다. 기업통상노동부는 이들 에이전시들에 정부예산을 제공하고 있다. 이들 에이전시들은 디렉터들과 수석 간부들로 구성되는 독립된 최고경영자위원회로부터 관리를 받고 있다.

셋째, SFI(Science Foundation Ireland): SFI는 2000년 말에 정보통신기술과 생명기술 부문의 연구기금을 관리하고 배분하기 위한 목적으로 포파스 산하의 위원회로서 설립되었다. 이 위원회는 2003년 말경 IDA나 EI처럼 독립된 에이전시로 새롭게 발족될 예정이다.

3) 포파스의 향후 발전방향

포파스는 다음과 같은 방향으로 나아가려 하고 있다.

첫째, 포파스는 앞으로 다양하고 많은 이슈들을 다루는 것 보다 꼭 필요한 선택된 이슈들, 즉 국가적 우선순위 설정 이슈들에 초점을 맞추어서 정책을 개발하고 조정하고자 하고 있다. 이는 광범위한 활동들에 조직의 자원·능력을 분산시키기보다는 주요 이슈들에 조직의 전문성을 집중하여 정책을 개발·조정하려는 의도이다.

둘째, IDA, EI, SFI, 그리고 관련 조직을 조정하는 데 더욱 깊이 관여하고자 하고 있다. 포파스가 이렇게 하고자 하는 이유는 (연구나 조언을 하는 기관이 아닌) 실행기관들이 연구센터와 같은 일에 점차 더 집중하려는 것을 조정하기 위함인 동시에 지역발전과 연구비 펀딩(funding)과 같이 여러 기관들에 걸쳐서 일어나는 활동들을 잘 조정할 필요가 있기 때문이다.

셋째, 정책추진을 촉진시키고 성과를 평가하는데 좀더 역할을 확대하고자 하고 있다. 그리고 넷째, SFI가 포파스의 패밀리 내에서 IDA나 Enterprise Ireland와 비슷하게 독립기관으로 설립될 때 SFI에 대한 관여를 축소할 예정으로 있다.

5. 아일랜드의 연구개발과 향후 발전전략

아일랜드는 앞서 3절에서 살펴본 바와 같은 성공요인들을 바탕으로 그 동안 빠른 경제 성장을 이룩하였지만 이러한 성공요인들이 아일랜드의 미래 성공을 지속적으로 보장해 주지는 못한다. 따라서 아일랜드 정부는 미래의 지속적인 국가발전을 위해 고부가가치를 창출하는 혁신기업들의 육성·발전에 정책적 초점을 맞추면서, 특히 다음과 같은 정책 과제들을 극복하기 위한 정책들을 강화하고 있다.

첫 번째는 연구개발활동의 강화이다. 아일랜드 경제성장은 그 동안 외국인직접투자에 크게 의존한 관계로 자체적인 국가기술혁신역량은 강하지 않다. 아일랜드의 R&D 투자액은 2001년 기준 GDP의 1.21%로 다른 지식기반국가의 R&D 투자 비중에 비하면 매우 낮다. 또한 기업부

문의 R&D 투자 비중은 GDP 대비 0.95% 수준으로, EU 국가 평균인 1.2%에 비해 낮은 수준이다. 아일랜드 내 외국인 기업들은 대부분 하이테크 기업들이지만 이들 외국기업들은 대부분의 연구개발을 아일랜드 내부가 아닌 외부에서 수행하고 있다.

이러한 문제를 극복하고 고부가가치의 혁신기업들을 육성하기 위해 아일랜드 정부는 다음과 같은 정책들을 추진하고자 하고 있다: 과학기술과 공공연구개발 인프라 개선을 위한 정부투자 증대, 기업의 연구개발 투자 증대 유도, 대학 연구자들과 기업부문을 연계하는 네트워크와 기술 이전을 위한 효과적인 메커니즘 구축, 그리고 벤처 자금의 원활한 공급 등 기업에 우호적인 사업환경 구축.

두 번째는, 고급기술인력 양성 및 근로자들의 기술적 숙련도(skill) 향상이다. 현재 아일랜드에서는 중등교육 과정에서 물리학과 화학 과목 수강 학생 수가 감소하고 대학교육 과정에서 과학기술 전공 지원자의 수가 현격히 감소 등 이공계 기피현상이 지속적인 경제성장을 위협하고 있다. 이를 극복하기 위해 아일랜드 정부는 고급연구 인력 및 역량 확보에 정책적 초점을 맞추면서, 특히 충분한 수의 이공계 대학원 졸업 및 post-doc. 연구자들의 양성·공급에 신경을 쓰고 있다.

세 번째는 하부구조의 개선이다. 아일랜드에서는 그 동안 급속한 경제성장으로 인해 인프라에 대한 수요 증가가 인프라의 공급을 훨씬 앞질렀다. 포파스와 국가경쟁력위원회는 그 동안 이러한 인프라의 수요 공급간 격차(gap)를 줄이는 데 많은 정책적 제언을 해왔으며, 향후 이에 대한 정책개발과 조언을 더 세련화하고 강화하려고 하고 있다.

네 번째는 외국인직접투자의 내용 개선이다. 아일랜드는 그 동안 외국인직접투자를 유치하는데 상당히 성공하였으며, 이를 통해 현재 하이테크 수출에서 세계 3위를 차지하고 있다. 아일랜드는 지나친 외국인 기업들에 대한 의존을 줄이기 위해, 그리고 외국인기업들이 지속적으로 고부가가치를 아일랜드에 줄 수 있도록 하기 위해 크게 두 가지 방향의 전략을 추구하고 있다. 첫째, 외국인기업들이 보다 부가가치가 높은 영역으로 그들의 사업과 기술을 옮겨가도록 유도하고 있다. 둘째, 세계 수

준의 연구와 기술혁신이 이루어질 수 있는 산업혁신클러스터를 구축하기 위해 선택과 집중을 통해 몇몇 분야에 국내 연구개발을 집중하는 전략을 구사하고 있다.

6. 시사점

앞서 살펴본 아일랜드의 성공사례는 우리에게 다음과 같은 중요한 시사점들을 주고 있다.

1) 사회적 합의 도출 및 기업친화적 사업환경 조성

아일랜드는 지난 1970년대 2차레에 걸친 세계적인 석유파동으로 인해 경제가 더욱 악화되자 경제위기를 극복하기 위한 노사정간 사회적 협정을 체결하고, 경쟁력 유지 범위 내에서의 임금인상, 개인소득세율 하향 조정, 건전 재정 운용, 정부정책에 대한 신뢰감 상호 인정 등 사회적 합의를 도출하였고, 이를 바탕으로 사회적·산업적 안정의 기반을 마련하였다. 이를 볼 때 어느 국가를 막론하고, 특히 새로운 도약이 필요한 국가일수록, 경제산업 측면에서의 노사정 간 사회적 합의 도출 및 이행의 철저한 이행이 얼마나 중요한 것인가를 보여주고 있다.

또한 아일랜드는 더 나아가서 기업을 지원하기 위해 법인세를 대폭 삭감하였으며, 다양한 각종 인센티브 제도 시행과 함께 기업을 지원하는 전담기관들(EI, IFSC 등)을 설치, 운영함으로써 기업발전을 통한 국가발전을 도모하고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 기업이 부가가치 창출의 주된 원천이며, 기업의 경쟁력이 국가경쟁력이 되는 요즘 시대에 부당한 기업시스템과 관행 등은 고쳐나가야 하지만, 시장친화적 기업활동은 가능한 장려될 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 매우 중요하다는 점을 다시 한번 일깨워 주고 있다.

2) 건전하고 효율적인 정책 추진과 공공부문의 개혁

재정적자를 통한 정부지출 확대, 느슨한 금융정책 등 인기영합적 정

책추진은 단기적으로 국민들에게 인기 있을지 모르지만 중장기적으로 국가발전 잠재력을 잠식하고 국민 모두가 함께 고통을 받을 수 있다. 아일랜드의 경우에도 장기간 경제침체 등 많은 비용을 지불한 후 경제체질 강화를 위해서는 사회 구성원 모두가 건설한 재정·금융정책이 중요하다라는 점을 인식하고 이를 성실히 뒷받침하였다. 이를 통해 아일랜드는 과거 GDP 대비 투자리수의 재정적자를 1996년 이후 재정흑자로 전환시켰으며, 건설한 금융정책 집행으로 인플레이션도 1981년 20% 수준에서 1999년에는 1.65%로 감소시켰다. 이러한 아일랜드 사례는 우리에게 정부정책의 건전성은 지극히 중요하며, 특히 경제에는 정치와 달리 “공짜가 없다”라는 점을 다시 한번 인식시켜주고 있다.

또한 아일랜드는 수상실 주도의 체계적인 프로그램 하에 공공부문의 개혁을 추진하여, 공공부문 및 행정지원의 효율성을 증대시켰는데, 이를 볼 때, 민간부문에 비해 공공부문이 상대적으로 비효율성이 많다는 논의와 지적은 어느 국가나 있는 것으로 보이지만, 이를 개선하기 위한 노력이 체계적으로 실천되는가가 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 시장과 기업활동의 효율성 증대를 위한 과감한 규제완화도 아일랜드 사례로부터 얻을 수 있는 교훈이다.

3) 우수인력 양성 등 과학기술 인프라 개선

앞서 살펴 본 바와 같이 아일랜드 노동력의 높은 가용성과 질, 그리고 잠재적 생산성은 아일랜드 경제성장의 밑거름이 되었다. 아무리 외국인 기업들을 유치하려고 노력하고, 감세 정책 등 좋은 정책을 개발, 추진한다고 하여도 필요한 우수한 인력들이 제때 공급되지 않는다면 그 노력과 정책의 효과는 미미할 것이다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 우리나라에서도 심화되고 있는 이공계 기피현상이 아일랜드에서도 심각하여 아일랜드 정부는 이를 극복하기 위한 정책들을 강화하고 있다. 또한 아일랜드는 경제산업의 급속한 발전에 따라 과학기술 인프라의 수요 공급 불일치 현상이 심화되는 것을 극복하기 위해 과학기술 인프라의 개선 정책도 강화하고 있다.

이와 같은 아일랜드의 사례는 우리에게 미래지향적 국가발전을 위해서는 우수인력들의 이공계 진출 촉진 및 과학기술인력들의 질적 제고가 중요할 뿐만 아니라 우리나라가 경쟁력이 있는 특정 분야에서는 과학기술인프라가 세계적 수준으로 높아져야 한다는 점을 우리에게 암시해 주고 있다.

4) 해외직접투자 등 대외개방에 대한 새로운 인식과 정책적 접근

아일랜드는 과감한 대외개방과 외국인직접투자를 활발히 유치함으로써 내생적인 발전역량 부족을 보완하였고, 이를 통해 강력한 경제성장 모멘텀을 확보하였다. 따라서 우리도 해외직접투자에 대한 인식을 새롭게 하고, 관련 정책들을 새롭게 개발·추진할 필요가 있다.

이와 관련하여 우리는 우선 외국하이테크 기업들을 적극적으로 유치할 필요가 있다. 또한 세계시장에서 한국만이 가지는 경쟁우위를 가지고 발전시킬 수 있는 틈새시장을 도출할 필요가 있다. 이를 위해 아일랜드의 포파스 및 IDA 모델을 참고로 하여 외국인직접투자를 유치하기 위한 FDI 마케팅 전담기관의 설립과 기업정책조언·조정 전문기관을 설립하는 것을 고려해볼 필요가 있다.

뿐만 아니라 외국인 하이테크기업들이 국내에 진출하여 연구개발활동을 적극적으로 하도록 유도해야 한다. 이를 위해 선택과 집중을 통해 한국경제에 전략적으로 중요한 틈새시장에서 세계수준의 연구개발능력과 연구개발 인프라를 구축할 필요가 있다. 또한 어떻게 하면 국제연구센터들을 한국에 유치할 것인가를 고민하고, 적절한 유인정책들을 개발·시행해야 할 것이다. 그리고 정부가 지원하는 연구개발과제들의 평가를 위해 해외학자들의 동료평가(peer review)를 수행하는 방안도 고려할 필요가 있다.

또한 한국 내 외국인기업들로부터 기술·지식의 확산효과(spillover effect)를 강화시켜야 한다. 이를 위해 국내 소재 외국인 기업들이 한국 제품의 구매를 극대화시키는 연계 프로그램을 구축할 필요가 있다. 또한 같은 산업 내에서 외국인 기업과 한국인 기업 사이에 네트워킹 그룹을

개발할 필요도 있다. 그리고 외국인 기업들의 기술·지식과 연계된 새로운 사업을 창업하고자 하는 국내 사업가들을 발굴하고 지원하는 것도 적극적으로 추진해야 할 것이다.

5) 독특한 싱크탱크 시스템 운용: 전주기적 역할과 통합적 조정

아일랜드는 정책개발·조언 및 관련 에이전시들간의 정책개발 및 실행과 관련하여, 독특하면서도 효과적인 시스템을 구축하고 있다. 즉 아일랜드는 우리에게 전 주기적인 정책개발·조언 시스템 구축 및 관련기관들의 기능·활동 조정시스템의 필요성과 유용성을 가르쳐주고 있다.

앞서 살펴 본 바와 같이 포파스는 정책개발·조언과 관련하여 민간 및 실행 에이전트들과 함께 정책 개발 → 정부에 정책 조언 → 정책실행 모니터링 → 정책성과 평가 → 민간 및 실행 에이전트들과 함께 정책 업그레이드 → 정부에 업그레이드된 정책의 조언과 같은 정책이 진행되는 전 주기적인 과정에 개입하여 역할을 수행함으로써 정책의 실효성을 담보하고자 노력하고 있다.

뿐만 아니라 관련기관들의 기능·활동의 조정 측면에서 포파스는 산하기관인 IDA와 FI, 그리고 정부의 관련 실행 에이전시 및 민간부문들과도 전략적 기획 및 정책개발과 관련하여 종합적인 조정을 수행함으로써 정책 및 기관업무의 효과성을 높이고 있다. 아일랜드는 포파스를 통해 이와 같은 정책의 개발 및 집행의 프로세스 측면뿐만 아니라 관련기관 및 민간기업들에 대한 조정을 통해 그들을 횡적으로 연계시키고 통합시킴으로써 정책의 효과성 제고뿐만 아니라 관련기관들간의 시스템 실패를 최소화하고 있음을 알 수 있다. 우리도 이와 같은 정책과정에 있어 전주기적 개입과 관련기관의 통합적 조정을 할 수 있는 싱크탱크 시스템 도입에 관심을 가져볼 필요가 있다.

6) 여전히 중요한 강력한 자체연구개발활동

아일랜드는 자체적인 연구개발투자 비중이 높지 않다(즉, 아일랜드의 R&D 투자액은 2001년 기준으로 GDP의 1.21%를 차지하고 있으며, 이

비율은 다른 지식기반국가의 R&D 투자 비중에 비하면 매우 낮은 수치이다). 그럼에도 불구하고 아일랜드는 그 동안 높은 성장세를 구현하였는데, 이는 자체적인 연구개발역량 강화에 따른 국가경쟁력 강화보다 외국인직접투자 유치를 통한 성장동력 강화에 따른 것이었다. 따라서 장기적으로 볼 때 아일랜드는 자체적인 발전역량 저하로 인해 지속성장에 어려움을 겪을 수 있다.

이에 따라 최근 아일랜드 정부는 BT, ICT 분야 기초연구에 세계적인 연구자들에게 연구비를 편당하면서 다음 단계의 성장을 도모하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 우리도 해외 첨단기업들의 국내직접투자와 해외연구센터들의 국내 유치를 촉진해야 하지만, 자체적인 성장역량 발전을 위해 공공부문과 기업부문의 지속적인 연구개발투자 확대 등 연구개발활동을 강화해 나가야 할 것이다.