한국경제의 새로운 성장 패러다임과 정책과제 모색

이 시 욱 · 이 강 호 편

KDI

< 연 구 진 >

▣ 성장동력분야

KDI 연구진 : 이시욱 연구위원(연구총괄)
김승주 연구원(과제관리)

외부 연구진 : 김종일 동국대학교 교수(경제성장)
김 진 조세연구원 연구위원(재정)
김진영 건국대학교 교수(인적자본)
박기출 삼성금융연구소 연구위원(금융)
송영관 KIEP 연구위원(지식기반서비스)
안덕근 서울대학교 교수(시장개방)
이강호 기획재정부 국제기구과장(연구총괄)
이문형 KIET 연구위원(산업경쟁력)
이정동 서울대학교 교수(기술혁신)

발 간 사

최근 우리 경제는 1990년대 이후 경제성장률이 점차 둔화되는 양상이 가시화되면서 새로운 성장동력 확보의 필요성이 고조되고 있으며, 과거에 보이던 수출, 내수, 투자, 소비, 고용을 아우르는 성장의 고리가 취약해지는 가운데 급격한 성장 추세의 변화가 나타나고 있다.

이와 같은 현상은 우리 경제를 둘러싼 국제경제환경의 변화와 외환위기를 전후한 한국경제의 급속한 구조 변화에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 국제적으로 생산요소의 국가 간 이동 및 국제분업구조의 확대, 중국 등 BRICs의 부상, 세계화를 매개로 한 국제규범의 확산 등이 빠르게 진전되고 있다. 한편, 국내적으로는 저출산·고령화 등 인구구조상의 변화, 탈공업화와 경제의 서비스화, 고용창출력 둔화와 소득분배 악화 등 다양하고 급격한 구조적 변화를 경험하고 있다.

이와 같은 국내외 경제여건의 구조적 변화로 인해 과거 산업화 과정에서 중점 추진되어 온 제조업 위주 수출지향형 성장전략은 그 한계점을 노정하고 있는바, 향후 지속 가능한 경제성장을 위한 새로운 경제성장 패러다임의 모색이 절실한 상황이다.

이러한 문제의식에 기초하여 본 보고서에서는 과거 우리나라 경제성장 관련 제반 정부정책의 효과성을 재평가하고 이를 바탕으로 새로운 경제성장 패러다임 및 구체적인 정책과제들을 심층 모색하고 있다. 본 보고서에서는 새로운 성장 패러다임의 기본 요소로서 '사람과 제도 중심형 성장전략', '지식기반형 성장전략', '제조업·서비스업 간 선순환형 성장전략' 및 '능동적 개방경제형 성장전략' 등을 제시하고 있다. 아울러, 이와 같은 새로운 성장 패러다임을 바탕으로 향후 정부의 역할 및 국가재정운용의 방향성도 고찰하고 있다.

본 보고서는 정부·학계 및 국책연구소 내 관련 전문가들의 유기적인 공동연구를 통해 발간되었다. 연구진은 대부분 40대 초반 전후의 소장 전문가들로 구성하였으며, 가능한 한 최근의 관련 문헌에 나타나는

이론적·실증적 논의를 바탕으로 연구를 진행하였다. 동 과제를 시종일관 성실히 수행한 참여연구진, 관련 정책에 관한 조언의 수고를 마다하지 않았던 기획재정부 등 관련 부처 정책당국자들께 깊은 사의를 표하는 바이다. 아무쪼록 본 보고서가 급변하는 대내외 환경 속에서 새로운 성장전략을 마련·추진하고 이를 통해 지속성장기반을 견실히 확보해 나아가는 데에 조금이나마 기여하기를 희망한다.

2008년 12월

한국개발연구원 원장

현 정 택

목 차

발간사

요 약 ····· 1

제1장 현 경제상황에 대한 인식 ····· 27

제1절 최근 경제성장의 추세적 특성 ····· 28

제2절 국제경제환경의 변화 ····· 31

1. 생산요소의 국가 간 이동 및 국제분업구조의 확대 ····· 31

2. 중국 등 BRICs의 부상 ····· 33

3. 세계화를 매개로 한 국제규범의 확산 ····· 36

제3절 한국경제의 구조 변화 ····· 39

1. 혁신주도형 경제구조로의 진입 ····· 39

2. 저출산, 고령화 등 인구구조상의 변화 ····· 42

3. 탈공업화와 경제의 서비스화 ····· 44

4. 경제의 고용창출력 둔화와 소득분배 악화 ····· 47

제4절 소 결 ····· 51

제2장 새로운 경제성장 패러다임의 모색 ····· 53

제1절 성장 패러다임 전환의 필요성 ····· 53

1. 동아시아 성장모형의 평가 ····· 53

2. 신성장전략 수립의 필요성 ····· 62

3. 기존 성장전략의 평가 ····· 68

제2절 비교제도적 관점에서의 선진국 사례 연구 ····· 72

1. EU의 경험 ····· 72

2. 일본의 경험 ····· 76
3. 평가 및 시사점 ····· 82
제3절 지속성장을 위한 신성장 패러다임 ····· 84
1. 신성장전략 수립의 기본원칙 ····· 84
2. 신성장전략의 기본방향 ····· 86
3. 지속성장을 위한 정부의 바람직한 역할 ····· 92

제3장 신성장 패러다임하의 핵심 정책과제 ····· 96
제1절 사람과 제도 중심형 성장전략 ····· 96
1. 인적자본과 경제성장 ····· 96
2. 인적자본 육성을 위한 정책과제 ····· 99
3. 인적자본 제고방안: 정규교육을 중심으로 ····· 105
4. 소 결 ····· 118
제2절 지식기반형 성장전략 ····· 120
1. 기술혁신과 경제성장 ····· 120
2. 기술혁신 촉진을 위한 정부의 역할 ····· 122
3. 기술혁신시스템 고도화를 위한 전략의 방향 ····· 140
4. 기초·원천 혁신역량의 심화 ····· 142
5. 혁신정책의 연계성 강화 ····· 149
제3절 제조업·서비스업 선순환형 성장전략 ····· 159
1. 지식기반서비스의 육성 ····· 159
2. 지속성장을 위한 지식기반서비스부문 정책과제 ····· 178
3. 금융산업 경쟁력 강화 ····· 183
4. 산업경쟁력 제고 ····· 210
제4절 능동적 개방경제형 성장전략 ····· 222
1. 국제규범 강화에 따른 정책개선 ····· 222

2. 적극적인 시장개방전략 ····· 242
제5절 기 타 ····· 260
1. 민간투자 촉진 ····· 260
2. 노동공급의 양적 확대를 위한 과제와 정책 ····· 272

제4장 정부역할 및 재정운용방향 ····· 291
제1절 정부역할 ····· 291
1. 정부역할의 변화 ····· 291
2. 성장과 정부지출 ····· 295
3. 분야별 정부역할 ····· 299
제2절 재정운용방향 ····· 306
1. 재정 현황 및 전망 ····· 307
2. 재정건전화 및 재정효율화 ····· 313
3. 재정운용방향 ····· 316

표 목 차

<표 1> 경제성장률과 성장률 결정요인 ····· 29
<표 2> 인구구조 고령화의 국제비교 ····· 43
<표 3> 취업자 수의 변화 추이 ····· 45
<표 4> 성장동인별 경제성장 기여도 ····· 56
<표 5> 미국과 일본의 생산성 증가율 추이 ····· 57
<표 6> 동아시아 주요국별 산업정책의 특징 ····· 59
<표 7> 우리나라의 시기별 성장전략 및 재정운용의 변화 ····· 60
<표 8> 부문별 노동생산성 수준과 고용 증가(1990~2001년) ····· 71
<표 9> 노인부양비중(Old-age Dependency) 예상 추이 ····· 74
<표 10> 신리스본 전략의 핵심 정책목표 및 세부 실행계획 ····· 77
<표 11> 일본 경제산업성의 경제성장에 대한 시각 및 정책 대응 ····· 80
<표 12> 일본 신경제성장전략의 핵심 정책목표 및 주요 정책부문 ····· 81
<표 13> 주요 경쟁국과의 국제경쟁력 비교 ····· 87
<표 14> 소득수준별 산업구성비 추이 ····· 89
<표 15> 성장요인의 진단(예시) ····· 93
<표 16> 고직능직 취업자 구성비 변화 ····· 100
<표 17> 서비스및 제조업의 생산성 국제비교: 구매력평가 기준 ····· 102
<표 18> 연령별 학생 수 변화 추이(2005년=100) ····· 106
<표 19> OECD 국가 사립대학의 수업료와 장학금 ····· 113
<표 20> Innovation 25에서 사회시스템 개혁을 위한 중장기 과제 ····· 131
<표 21> 신리스본 전략 3대 핵심 영역별 10개 실행계획 ····· 133
<표 22> 한국 산업기술정책의 전개과정(1960~90년대) ····· 135
<표 23> 연구단계별 기업 연구개발비 사용 비중 ····· 142
<표 24> 기업규모별, 연구단계별 기업 연구개발비 사용 비중 ····· 143
<표 25> 연구단계별 출연(연)의 연구개발비 사용 비중 ····· 143
<표 26> 산업재산권 및 저작권 등록 증가 추이 ····· 151
<표 27> 정부 R&D 사업의 특허 등록 및 특허 기술이전 추이 ····· 153
<표 28> 우리나라 지식재산 행정체계 현황 ····· 154

<표 29> 균특회계의 R&D 예산 ····· 156
<표 30> OECD 국가들의 지식기반서비스업의 전체 산업에 대한 부가가치 비중(2000~03년 평균) ····· 164
<표 31> OECD 국가들의 지식기반서비스 고용 비중(1998~03년 평균) ···· 165
<표 32> 선진 7개국의 고용구조 장기 변화 ····· 169
<표 33> 기업 분류 ····· 214
<표 34> 한·중·일 3국 간 무역수지 흑자 ····· 216
<표 35> WTO 분쟁 제소사건의 분쟁사안별 추세 ····· 226
<표 36> 한국정부가 피소된 WTO 분쟁 ····· 227
<표 37> 한국정부가 제소한 WTO 분쟁 ····· 228
<표 38> 우리나라의 FTA 협상 경과 ····· 230
<표 39> 한-미 FTA에서의 농산물시장 개방 양허안 ····· 240
<표 40> 시장개방을 통한 생산성 증가경로 ····· 244
<표 41> 국내 아이디어로부터 창출된 기술혁신의 비중 ····· 247
<표 42> 해외기업 인수 대비 국내기업 매각 배율(금액 기준, 2004년) ···· 254
<표 43> 지출부문별 GDP 성장 기여율 ····· 261
<표 44> 거시적 측면의 설비투자액 추이 ····· 262
<표 45> 제조업 설비투자 애로요인(2007년 3월 조사) ····· 262
<표 46> 기업규모별 설비투자 증가율 추이 ····· 263
<표 47> 제조업의 설비투자자금 조달 비중 추이 ····· 264
<표 48> 15대 메가트렌드 및 분야 ····· 266
<표 49> 주요 산업별 단기·중장기 투자유망 분야 ····· 267
<표 50> 여성 및 고령자의 경제활동참여율 및 유휴인력 비율 ····· 273
<표 51> 여성 경제활동참여율의 국가 간 비교 ····· 274
<표 52> 사회서비스업 취업자 비중의 국제비교 ····· 276
<표 53> OECD 국가들의 사회서비스와 교육부문 고용 비중(2003년) ····· 277
<표 54> OECD 국가들의 외국 핵심인력 유치를 위한 정책 ····· 278
<표 55> 학생 1인당 교육비 지출수준(2002년) ····· 280
<표 56> OECD 국가 취학 전 아동(3세 이상) 공공-민간 비중 ····· 282
<표 57> OECD 회원국 여성의 경제활동참여율(2002년) ····· 283
<표 58> 지역별 영유아 인구와 보육아동 수(2006년) ····· 288
<표 59> 자치단체별 보육시설 이용 아동 비중 ····· 289

<표 60> 산업·중소기업 분야 투자계획 ····· 304
<표 61> 재정투자 대비 민간투자 비중 추이 ····· 304
<표 62> 비전2030 R&D 투자 효율성 제고 ····· 305
<표 63> 통합재정수입 전망 ····· 311
<표 64> 통합재정지출 전망 ····· 312
<표 65> 세입 및 세출의 성장효과 ····· 318
<표 66> OECD 국가의 생산적 정부지출 비중 추이 ····· 320
<표 67> 세출항목별 구분 및 재정지출승수 ····· 321

그 림 목 차

[그림 1] 전 세계 외국인직접투자 스톡의 추이 ····· 32
[그림 2] 연구개발집약도 대비 로열티 비중 추이 ····· 40
[그림 3] 우리나라 인구구조의 변화 전망 ····· 43
[그림 4] 제조업의 고용 비중 추이 ····· 46
[그림 5] 지니계수 및 소득 5분위 배율 추이 ····· 49
[그림 6] 경제성장률 vs. 무역의존도 ····· 65
[그림 7] 전 세계 GDP, 해외직접투자 및 수출 증가 추이(1980=1) ····· 67
[그림 8] 우리나라 성장전략의 주요 특징 및 한계점 ····· 68
[그림 9] 경제발전단계별 시장개방의 역할 ····· 70
[그림 10] EU와 미국의 노동생산성 증가율 변화 추이 ····· 73
[그림 11] 우리 경제의 R&D 투자 동향 ····· 88
[그림 12] 제조업과 서비스업 간의 선순환구조 ····· 91
[그림 13] 우리나라의 유학 및 연수 지급액 ····· 104
[그림 14] 미국 비시민권 박사의 미국잔류 비교(1992~95 vs. 2000~03) ···· 105
[그림 15] 3대 연방정부기관의 ACI 연구 예산 추이 ····· 129
[그림 16] T자형 혁신정책체제 ····· 141
[그림 17] 대학의 연구단계별 R&D 투자 비중 ····· 145
[그림 18] 삼중나선(Triple Helix)의 개념 ····· 148
[그림 19] 과학기술 행정체제 개편 전후 ····· 149
[그림 20] 미국특허 등록 수 ····· 152
[그림 21] 3극 특허패밀리 수의 국가별 점유율(2003년 기준) ····· 152
[그림 22] TAMA협회 중심의 산·학 연계 연구개발과정 ····· 157
[그림 23] 산업별 투자 건수 ····· 174
[그림 24] 산업별 거래당 평균 투자금액 ····· 174
[그림 25] Porter의 다이아몬드 모형 ····· 211
[그림 26] 경쟁력의 구성요소 및 관계 ····· 211

[그림 27] 한국경제에서의 GDP 대비 무역 비중 ····· 223
[그림 28] WTO 협정 구조 ····· 224
[그림 29] FTA 체결 추세(1948~2007년) ····· 229
[그림 30] 총수입에서의 소비재 비중 ····· 241
[그림 31] GDP 대비 해외직접투자 비중(잔액 기준) ····· 253
[그림 32] 대중 총수출 중 부품 수출이 차지하는 비중 ····· 254
[그림 33] 외국인기업의 기업활동 애로사항 ····· 256
[그림 34] 개방화정책의 기본원칙 ····· 259
[그림 35] 1인당 GDP와 취학 전/초등학교 교육비 지출 비중 ····· 281
[그림 36] 취학 전 아동 1인당 지출과 25~29세 노동참여율 ····· 285
[그림 37] 취학 전 아동에 대한 공공지출 비중과 25~29세 여성 노동 ····· 285
[그림 38] 인구 변화에 따른 교원 1인당 학생 수 변화 추이 ····· 290
[그림 39] 정부규모와 경제성장 ····· 296
[그림 40] GDP 대비 고등교육 지출(2003년) ····· 302
[그림 41] 재정수지 추이 ····· 308
[그림 42] 국가부채 추이 ····· 308
[그림 43] 조세부담률 및 국민부담률 추이 ····· 309
[그림 44] 전체 재정지출 대비 분야별 지출 비중 ····· 310

요 약

제1장 현 경제상황에 대한 인식

제1절 최근 경제성장의 추세적 특징

□ 우리나라의 경제성장률은 추세적으로 낮아지고 있는 상황

○ 실질 국내총생산은 1980년대에는 연평균 8%대 이상, 외환위기 이전 1990년대에는 6% 이상 성장세를 시현하다가 2000년대에 들어 4.5% 수준으로 성장세가 둔화

□ 이와 같은 경제성장률의 추세적 하락세의 주요인은 노동 및 자본 투입의 하락에 기인한 것으로 평가

○ 노동투입의 증가율은 외환위기 전 연평균 1.5%대에서 2000년대 이후 0.5%대로 하락하였는데, 이는 주로 취업자 수 증가율의 둔화와 평균근로시간의 감소에 기인

- 특히, 취업자 수의 증가율 둔화는 인구증가율의 하락과 출산율 감소로 인한 경제활동인구의 유입이 빠르게 둔화되었기 때문

○ 자본스톡의 증가율은 외환위기 전 1990년대의 연평균 11%대에서 최근 수년간은 5%대로 크게 하락함.

〈표〉 경제성장률과 성장률 결정요인

(단위: %)

기간	GDP 성장률	노동투입 증가율	자본투입 증가율	총요소생산성 증가율
1971~80	6.89	3.76	13.54	-0.30
1981~90	8.63	2.00	10.48	3.66
1991~97	6.66	1.72	11.02	1.68
2000~05	4.41	0.51	5.49	2.16

주: 국내총생산은 한국은행의 2000년 기준 시장가격 국내총생산, 노동투입은 『경제활동인구연보』의 취업자 수와 KLI 노동통계의 전 산업 평균근로시간을 곱한 총근로시간, 자본스톡은 총고정자본형성에서 영구재고법으로 계산.

자료: 김종일(2006).

□ 현재 한국경제가 당면한 현안은 성장률의 절대적인 수준의 문제라기보다는 성장률 둔화에 담긴 내용에 있다고 판단

○ 노동과 자본 투입의 증가율 저하로 인한 최근의 성장률 둔화 현상은 인구동태의 변화와 높은 근로시간을 감안할 때 출산율 저하와 같은 근본적인 원인이 바뀌지 않는 이상 피하기 힘든 현상

- 자본투입 둔화도 산업화가 성숙단계로 들어가는 과정에서 발생하는 추세적인 현상

○ 그러나 과거에 보이던 수출, 내수, 투자, 소비, 고용을 아우르는 성장의 고리가 취약해지는 가운데 급격한 성장 추세의 변화가 나타나고 있다는 점이 문제의 핵심

- 이는 우리 경제를 둘러싼 국제경제환경의 변화와 외환위기를 전후한 한국경제의 급속한 구조 변화에 그 원인이 있음.

제2절 국제경제환경의 변화

□ 최근 국제경제환경 변화의 주요 특징은 생산요소의 국가 간 이동 및 국제분업구조의 확대, 중국 등 BRICs의 부상, 세계화를 매개로 한 국제규범의 확산 등으로 요약해 볼 수 있음.

□ (국제분업구조의 확산) 1990년대 초 舊공산권의 붕괴 이후 시장경제 시스템의 확산, 정보·운수 기술의 발전과 각국의 적극적인 자유화 정책 추진에 따라 무역·투자·정보의 국제교류가 급속히 확산되면서 과거에 볼 수 없었던 생산의 국제분업구조가 빠르게 확산

○ 과거와 같이 특정 품목이나 산업에서 국가경쟁력이라는 의미는 모호해지고 있는 추세

○ 광의의 국가경쟁력을 결정하는 것은 국제분업구조하에서 그 국가에 위치하고 있는 기업의 생산활동의 부가가치 창출역량과 비용 대비 생산역량임.

□ **(중국 등 BRICs의 부상)** 국제분업구조의 확대와 함께 국토와 인구면에서 규모가 크고 발전잠재력이 있는 브라질, 러시아, 인도, 중국 등 BRICs의 발전은 세계경제질서에 새로운 변화의 축으로 등장

○ 특히, 한국의 최대 교역국인 중국의 경우 지리적·문화적 근접성과 국제적 생산분업의 빠른 진척 등으로 인해, 중국의 산업구조 변화가 우리나라 기업의 부침에 중요한 요인으로 작용

□ **(세계화를 매개로 한 국제규범의 확산)** 생산요소의 국가 간 이동이 활발하고 국제분업구조가 확대됨에 따라 국가 간 제도적 공조의 필요성이 증가하면서 세계화를 매개로 한 국제규범이 확산

○ 정치·사회적으로 각국이 다원화되는 과정에서도 국제 경제교류의 급속한 확산은 각국별로 상이한 제도를 유사한 형태로 통일시키고자 하는 압력으로 작용

○ 이러한 국제규범의 확산은 시장보호를 통한 국내기업 육성방식보다는 글로벌 경쟁력을 국내에 확보함으로써 기업들의 국제적 경쟁력 제고를 기하는 방식으로 경제정책 방향의 수정을 요구

제3절 한국경제의 구조 변화

□ 한국경제는 최근 혁신주도형 경제구조로의 진입, 저출산·고령화 등 인구구조상의 변화, 탈공업화와 경제의 서비스화, 고용창출력 둔화와 소득분배 악화 등 다양하고 급격한 구조적 변화를 경험

□ **(혁신주도형 경제구조로의 진입)** 최근 산업화가 성숙되며 과거의 양적인 발전단계에서 질적인 효율이 중요시되는 혁신주도형 경제로 진입

○ 1980년대 이후 노동, 자본 등 생산요소의 투입 증가가 감소하며 점차 총요소생산성 향상이 경제성장에서 차지하는 비중이 증가

- 인적자본과 연구개발에 대한 투자의 급속한 증가는 한국경제의 생산구조가 빠르게 고도화되는 것으로, 성장이 혁신 주도형으로 이전되어 가는 과정임을 방증

○ 이러한 투입주도형에서 혁신주도형으로의 성장패턴 변화는 다른 선진국보다 한국에서 빠른 속도로 진행

- 이는 선진국을 따라잡는 후발공업국의 일반적인 특징이지만 한국의 경우에는 정부의 적극적인 산업정책과 이에 대응한 대기업의 발 빠른 구조전환에 의하여 더욱 가속화된 측면도 존재

○ 이러한 성장패턴의 변화에 계층별·부문별로 상이하게 적응함으로써 산업, 기업, 계층 간에 변화에 적응하는 집단과 그렇지 못한 집단 간에 차이 발생

- 이러한 성장패턴의 변화를 주도한 대기업 및 주력산업은 빠르게 고도화되며 생산성을 높이고 있지만, 이에 뒤처진 다수의 중소기업과 인건비가 싼 후발공업국과의 경쟁에 직면한 산업은 빠르게 사양화되며 한국경제의 구조 변화를 촉진

□ (**저출산·고령화 등 인구구조상의 변화**) 인구구조의 고령화는 범세계적으로 진행되고 있는 현상이기는 하나, 우리나라의 경우 선진국들의 과거 경험에 비해 훨씬 급격한 속도로 고령화가 진행 중

○ 이미 2000년도에 65세 이상 인구 비중이 7%를 넘는 '고령화사회'로 진입했으며, 2026년에는 65세 이상 인구 비중이 20%를 상회하는 '초고령사회'의 모습을 보일 것으로 전망

○ 급격한 고령화는 생산가능인구와 취업자 수 증가율 둔화에 직접적인 영향을 미치고 미래 노동력의 양적 규모를 축소

〈표〉 인구구조 고령화의 국제비교

	고령화사회	고령사회	초고령사회	증가소요연수	
65세 이상 인구	7% 이상	14% 이상	20% 이상	7% → 14%	14% → 20%
한 국	2000년	2018년	2026년	18년	8년
프 랑 스	1864년	1979년	2019년	115년	40년
미 국	1942년	2014년	2030년	72년	16년
일 본	1970년	1994년	2006년	24년	12년

자료: 최경수 외(2003).

- 인구전망에 따르면, 총인구는 2020년을 전후로 감소하기 시작할 것이며, 노동투입의 기반이 되는 생산가능인구는 앞으로 10년 이내에 감소할 것으로 예상

○ 아울러, 연금문제, 사회보건 등으로 재정부담을 높임으로써 세대간 소득재분배 문제라는 사회적 갈등요인으로 부각

○ 급속한 고령화에 따르는 노동력 부족에 직면하여 저개발국 젊은 근로자의 유입이 불가피하며 여성노동력과 고령노동력의 활용범위가 확대될 것으로 예상

- 이를 위해 이민정책, 보육 및 육아 지원, 평생교육시스템 등 적극적 노동시장정책이 도입될 것으로 전망

□ (**탈공업화와 경제의 서비스화**) 1970년대 한국경제는 빠른 공업화와 함께 제조업과 서비스업의 비중 증가로 나타나는 탈농업화로 요약되었으나 1990년대에 들어서며 산업화가 성숙단계에 들어가며 제조업의 고용 비중이 감소하는 탈공업화 현상이 급진전

○ 탈공업화와 경제의 서비스화는 산업구조가 고도화되면서 제조업의 생산성이 서비스업을 앞지르고, 소득 증대와 함께 서비스 수요가 높아짐에 따라 발생하는 성장에 따른 산업구조의 변화과정

○ 지난 10여 년간의 한국의 탈공업화 속도는 다른 선진국에 비하여 매우 빠르게 진행

- 한국이 보이고 있는 1989년 제조업 비중 28%에서 최근의 20% 수준으로의 감소폭은 미국 등 선진국의 경우 30여 년에 걸쳐 걸린 변화

○ 제조업이 한국경제의 성장을 지금까지 이끌어 온 엔진이라고 본다면 제조업의 고용 감소는 성장잠재력 측면에서 우려되는 일

- 그러나 이것은 제조업에서의 신성장산업의 발굴과 함께 서비스업에서의 질 좋은 일자리의 창출을 통하여 양질의 일자리를 창출하는 것이 향후 성장을 위하여 필수적인 조건임을 의미

□ (**경제의 고용창출력 둔화와 소득분배 악화**) 제조업의 고용이 외환위기 시 급격히 감소한 이후 회복되지 않고 있고, 고용이 빠르게 증가한 서비스업에서도 도소매, 음식숙박업 등 자영업자의 수가 증가하고 경제 전반적으로 불안정한 일자리와 불완전 고용이 증가

○ 제조업의 고용감소와 서비스업으로의 고용 이동은 제조업과 서비스업의 생산성 격차를 크게 확대

- 고용의 질 악화는 경력직 및 전문직과 경력이 쌓이지 않는 단순 기능직 간의 경제적인 성과의 격차를 확대
- 제조업 내에서도 수출기업과 내수기업, 경제 전반적으로는 대기업과 중소기업 간에 성과의 격차가 부각

○ 최근의 소득분배 악화 원인은 여러 측면에서 설명될 수 있으나 앞에서 언급한 국제경제환경의 변화와 한국경제의 구조 변화의 결과

- 세계경제와의 분업이 심화되는 과정에서 경쟁력을 유지하는 산업·기업과 경쟁력을 상실하는 산업·기업의 성과 격차는 앞으로 더욱 확대될 전망이며, 이 과정에서 자영업을 포함한 다수 중소기업의 경쟁력 상실도 불가피할 전망

○ 소득 격차의 확대는 그 자체로서 상대적 박탈감을 심화시켜 사회문제로 비약될 수 있고 개방 및 경쟁을 확대시키는 정책에 장애요인으로 작용하여 성장잠재력을 하락시킬 가능성을 내포

- 소득분배 악화는 세계적인 추세로 어느 정도 불가피한 현상일 수 있으나, 그 정도가 심하면 사회통합을 저해하여 궁극적으로 성장잠재력을 훼손시키는 요인으로 작용

제2장 새로운 경제성장 패러다임의 모색

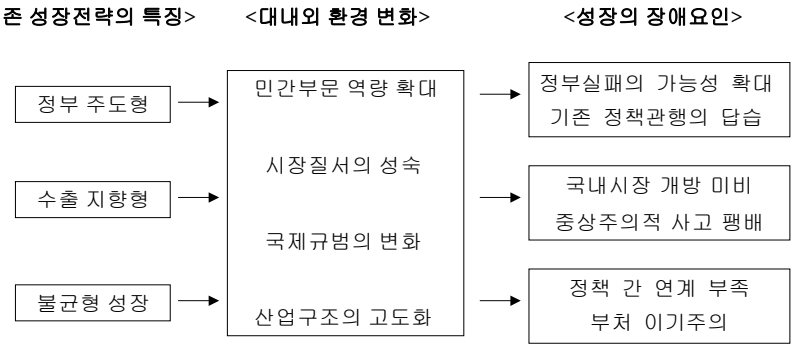
제1절 성장 패러다임 전환의 필요성

□ 개발연대 이후 우리나라가 유지해 온 성장전략은 이지순(2003)이 정의한 대로 '① 정부 주도의 ② 수출지향형 ③ 불균형 성장전략'으로 집약해 볼 수 있음.

○ 1960년대 이후 성장전략의 핵심적 특징은 정부 주도로 경제목표를 설정하고 다양한 정책수단을 활용하여 민간부문이 이를 따르도록 유도하는 정부 주도(government-led)형 전략이라는 점임.

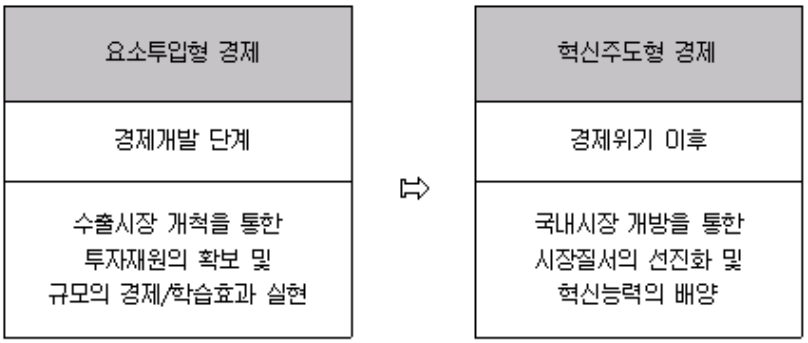
- 민간부문의 역량이 일천하고 시장원리가 작동할 수 있는 질서가 제대로 형성되지 않은 경제개발 초기단계에서는 정보나 자원 면에서 우위를 지니는 관료집단이 다양한 정책 자원과 수단을 활용하면서 경제성장을 견인하는 것은 매우 일반적인 현상
- 그러나 이러한 전략은, 민간부문은 역량이 점차 확대되면서 급변하는 경제여건에 대응하여 혁신주도형으로 신속히 전환하고 있는 반면, 공공부문은 기존의 정책 관행을 답습하면서 정부실패(government failure)의 가능성이 높아지는 구조적인 문제점을 노정

[그림] 우리나라 성장전략의 주요 특징 및 한계점



○ 우리나라의 수출지향(export-oriented)형 성장전략을 통한 외환 확보 및 자본축적의 진전은 투자재원이 절대적으로 부족했던 경제개발 초기단계에 효과성이 매우 높았던 것으로 평가
- 그러나 지난 수년간 수출증가율이 두 자리 숫자 이상의 호조세를 보였음에도 불구하고 경제성장률이 오히려 하락하고 있는 최근의 상황에서는 '수출 확대를 통한 외환 확보'의 성장방정식이 그 유효성을 잃어가고 있는 것으로 평가
- 국제간 경제교류방식이 수출입거래 위주에서 해외직접투자를 매개로 자본, 인력 등 생산요소가 직접적으로 이동하는 형태로 점차 다변화되고 있다는 점에서도 기존 성장전략의 획기적인 수정이 불가피

[그림] 경제발전단계별 시장개방의 역할



○ 아울러, 우리나라의 기존 성장전략의 핵심적인 특징 중의 하나는 불균형 성장(unbalanced growth)전략이라는 점임.
- 한국과 같은 후발 개발도상국들은 경제개발 초기단계에 자본축적이 미약한 상태에서 선발 산업화국가들과 경쟁을 해야 하는 어려운 조건에 처하게 되며, 이에 내재적 성장 가능성에 따라 전략적 산업의 육성에 대한 필요성이 존재
- 그러나 이러한 과정에서 발생한 산업부문별·기업규모별 불균형 현상은 현 단계에서 장기적인 지속성장에 커다란 장애요소

로 작용
- 이러한 불균형 성장전략 기조는 정부정책의 수립 및 집행 과정의 왜곡을 초래하는 부작용도 초래
- 특정 부문을 집중 지원하는 성장 일변도의 정책 기조는 부처 간의 경쟁의식을 촉발시켜 부처 이기주의가 만연하고 정책 간의 연계성을 낮추는 요인으로 작용

제2절 비교제도적 관점에서의 선진국 사례 연구

□ EU 집행위원회는 2005년 3월 EU 정상회의에서 성장과 고용에 전략의 초점을 둔 신리스본 전략을 제출
  ○ 신리스본 전략은 성장과 사회통합의 병행 추진에서 성장우선 추진으로 정책방향을 선회, 회원국과 공동체 간 전략 추진상의 책임소재를 명확화, 사회대타협을 바탕으로 경제주체들의 적극적인 참여 유도 등이 주요 특징

□ 한편, 일본정부는 2006년 노령화 등 인구구조 변화하에 새로운 성장을 지향하는 '신경제성장전략'을 수립·공표
  ○ 국제경쟁력 강화, IT 및 서비스 산업의 혁신을 통한 생산성 향상, 지역활성화 전략으로서의 지역 중소기업 활성화, 개혁의 단행에 의한 새로운 수요의 창출, 생산성 향상을 위한 제도 인프라의 구축 등이 핵심 목표

□ EU와 일본의 신성장전략 수립의 주요 배경은 인구구조의 변화, 지속적인 저성장 기조 속에서의 미국과의 격차 확대, 그리고 중국 등 아시아 국가들의 급부상 등에서 기인했다는 점에서 우리나라와 유사
  ○ 특히, EU에서는 인구노령화와 더불어 조기 퇴직에 따른 재정부담이 현재 가장 중요한 당면과제 중의 하나로 인식
    - 일본의 경우도 저출산·노령화로 인해 경제성장 정체가 본격적으로 가시화되면서 신성장전략의 핵심적인 수립배경으로 작용

□ EU와 일본은 양자 모두 경기침체의 근본적인 원인을 경기순환 측면이 아닌 경제구조적 측면에서 이해하고 '지식경제로의 이행'을 위한 '사람', '제도' 및 '혁신'의 중요성을 강조

○ 기존 기술의 단순 모방, 대량생산체제, 대기업 위주의 산업구조 및 장기 고용관행 등 기존의 경제시스템은 국제경제의 통합과 외부경쟁이 가속화되는 오늘날에는 유효하지 않다고 평가

제3절 지속성장을 위한 신성장 패러다임

□ 새로운 성장전략 수립 시 핵심 고려사항

○ 첫째, 역사적 경험으로 볼 때, 경제발전단계에 따라서 유효한 정책 방향 및 수단이 달라짐.

- 경제발전의 초기단계에서 유효했던 성장전략, 즉 요소투입 또는 투자주도 전략이 경제가 성숙해 감에 따라 오히려 발전의 장애요소로 변질

○ 둘째, 비슷한 발전단계에서도 주어진 경제여건이 다르면, 서로 다른 정책패키지의 적용이 필요

- 최근 탈규제화, 무역·자본 자유화, 민영화 등 시장원리에 충실한 워싱턴 컨센서스가 개도국 성장을 견인하는 데에 실패하였다는 분석이 많은데, 이는 일정한 정책패키지를 개별 경제여건에 대한 엄밀한 고려 없이 일률적으로 적용하려는 데서 기인

○ 셋째, 경제성장을 견인하는 것과 이를 장기적으로 지속·유지하는 것은 서로 다른 정책목표임을 인식할 필요

- 단기적 고도성장은 경제의 일부분에 자원배분을 집중함으로써 가능하지만 장기적 성장세 유지는 외부의 충격에 유연하게 대처하고 생산의 동태적 지속성을 유지하는 제도적 기반을 마련해야 한다는 점에서 전자보다 상대적으로 어려운 과업

□ 신성장전략의 기본방향

○ (**사람과 제도 중심형 성장전략**) 지속성장의 핵심적 요소를 '사

람과 제도', 보다 구체적으로 '인적자본의 확충과 제도의 선진화'에 두고 이를 중심으로 정책과제를 발굴할 필요

- 최근 경쟁 우위에 따라 자본, 인력 등 생산요소가 국가 간에 자유롭게 이동하는 현상이 가속화됨에 따라 국경이라는 개념이 점차 사라지고 있는 상황
- 이에 한 나라의 가장 중요한 자산은 결국 '사람'이 보유하는 지적 능력과 이를 뒷받침하는 '제도'의 질

○ **(지식기반형 성장전략)** 경제구조가 혁신주도형 경제로 나아갈수록 사람과 기술에 대한 투자가 새로운 지식을 창출하고 이를 상용화하는 과정에서 물적자원의 축적 및 경제성장이 촉발되는 메커니즘이 작동

- 우리나라는 짧은 기간 내에 대기업을 중심으로 기술혁신체제를 구축하는 데는 성공했으나, R&D 비용의 급증에 따른 투자효율성 저하 문제에 직면
- 일부 대기업을 제외한 대부분의 기업들이 외부기술의 도입·모방에 의존하여 연구·개발 단계를 거치지 않고 바로 생산단계에 돌입하는 후발국형 전략 답습

○ (**제조업과 서비스업 간 선순환형 성장전략**) 제조업과의 전·후방 연관효과가 높은 지식기반서비스의 육성은 제조업체의 혁신 및 생산 능력을 제고하고, 이에 따른 제조업의 성장을 통해 다시 서비스업의 수요를 확충시키는 선순환구조 구축

- 제조업이 한국경제의 성장을 지금까지 이끌어 온 엔진이라고 본다면 앞으로는 이에 더하여 서비스업에서의 부가가치 및 양질의 고용기회 창출이 성장의 필수조건
- 서비스업은 양적 성장 속에 1인당 부가가치 창출도가 낮은 저생산성 구조를 답보하고 있다는 데에 커다란 문제의식이 존재

○ (**능동적 개방경제형 성장전략**) 개방화정책을 신성장동력의 확보를 위한 가장 효과적인 정책수단의 하나로 인식하고 일관성 있는 개방화정책의 정립과 함께 이를 새로운 성장 패러다임에 반영하는 노력이 필요

- 아울러, 국제규범의 확산에 대응하여 과거 산업정책의 일환으

로 추진되어 온 제반 지원정책들에 대한 전면적인 재검토와 새로운 정책지원체계의 정립도 새로운 성장전략의 테두리 안에서 강구

제3장 신성장 패러다임하의 핵심 정책과제

제1절 사람과 제도 중심형 성장전략

□ 지난 20년간 인적자본과 경제성장의 관계를 다룬 수많은 실증연구에 의하면 교육의 양적 측면만으로 경제성장을 설명하는 것은 큰 의미가 없다는 결론

○ 특히, 양적 팽창이 이미 포화상태에 도달한 우리나라의 경우 노동인력의 질적 향상이 보다 중요한 정책과제

□ 최근의 경제상황을 고려해 볼 때 혁신주도형 경제구조 및 경제의 서비스화에 부응하는 전문인력의 양성 및 활용이 성장전략의 핵심

○ **(서비스산업의 인력 양성)** 우리의 서비스업은 고직능직을 상대적으로 더 많이 흡수하면서도 생산성 등 성과 측면에서는 제조업에 비해 크게 떨어지고 있는 현실

○ **(혁신형 고급인력의 양성 및 활용)** 국가 간 인력의 이동, 특히 전문직 인력의 국제교류(high-skilled labor mobility)를 확대하고 전문 외국인이 선호할 수 있는 환경 조성이 필요

□ 생산성 제고를 위한 인적자원의 질적 향상은 기본적으로 정규 학교교육에서 이루어져야 함.

○ 학령인구의 거의 전체가 고등학교를 졸업하고 이 중 80% 이상이 전문대학을 포함한 고등교육을 받는 상황에서 정규 학교교육이 인적자원 양성의 대부분을 차지한다고 보아도 무방

□ 초중등교육에 대한 정책과제

○ 사교육 문제에 대한 기본적인 정책목표는 사교육비 감소 자체가

아닌 국가 전체의 경쟁력과 성장동력의 확보 유지라는 측면에서 접근할 필요

- 교육의 영역 안에서는 공교육이 사교육을 흡수할 만큼 다양화되는 것과 다수의 대학이 강한 경쟁력을 지녀 교육내용이 큰 차이를 보이지 않는 것이 필요
- 교육영역 밖에서는 실력 위주의 사회, 대입 이후에도 도약할 수 있는 기회가 제공되는 사회 분위기 조성이 요구

○ 사교육으로 인해 학생들의 학력 격차가 벌어지는 상황에서 평준화는 사실상 의미가 없는바, 평준화에 대한 현재의 정책 틀을 유지하면서 학교 선택권과 학교 내 수업의 선택권을 강화하여 공교육의 획일화를 방지

- 교육현장의 다양성 확보를 위해 학교의 자율성과 책무성 강화와 이동식 수업의 확대 등이 필요
- 특히, 교과과정, 학교운영, 인사 등의 분야에서 학교의 자율성과 책무성을 지속적으로 확대

○ 교육의 질은 교사의 질을 넘어설 수 없다는 사실을 재인식하고 현장에서 선생님들의 노력으로 교육이 꾸려지는 시스템 구축

- 교사들이 전문성을 갖추어 나갈 수 있도록 여건의 조성이 필요
- 교사들의 책무성을 제고시킬 수 있는 성과관리체제를 마련하여 교육성과를 제고

□ 고등교육에 대한 정책과제

○ 교육에 대한 투자에 기회비용이 있으므로 대학의 경쟁력 제고는 성장동력을 위한 인적자원 확충에서 가장 중요한 과제

- 고등교육에 대한 투자가 높은 나라임에도 불구하고 필요한 인재를 양성하지 못하는 낮은 경쟁력이 가장 큰 문제

○ 대학은 자율적인 경쟁 분위기하에서 가장 잘 발전할 수 있다는 것을 전제로 정부의 정책은 되도록 시장친화적이고 경쟁을 촉진할 수 있는 방향

- 가령, 대학 단위의 지원이 아닌 학생과 연구자/연구팀에 대한 지원이 보다 시장친화적인 접근방식일 것임.

- 연구자와 연구팀에 대한 지원은 그 자체로 장기적인 성장동력을 창출하는 역할을 함과 동시에 대학에 바람직한 경쟁문화를 정착시키는 역할도 기대

○ 대학의 재정은 규모 확대보다는 구조 변화가 더 중요한 문제
- 민간지출 중에서 학생·학부모의 직접지출 비중을 낮추고 기부금, 학교 자체 수입을 증가시키는 방향으로 유도

○ 국내 대학의 장기적인 경쟁력 향상을 위해 초중등이 아닌 고등교육서비스에 대한 시장개방정책 추진도 필요

□ 평생교육과 직업교육

○ 지식과 정보의 변화와 발전속도가 빠르고 그에 따라 학교에서 배운 지식과 정보가 노후화되는 주기가 빨라지는 지식기반경제에서 직업교육을 포함하는 평생교육의 중요성은 자명

○ 평생교육의 활성화와 질적 향상을 위해서는 직업교육은 학교교육에 비해 열등한 것이라는 편견을 극복해야 함.
- 아울러, 노동시장에 제대로 된 정보를 제공할 수 있는 신뢰성 높은 자격제도가 평생교육과 직업교육의 질적 향상을 위한 중요한 토대

□ 정규교육 이후의 가장 중요한 장기 과제로는 혁신분야에 사회적 가치를 부여하는 인적자원 보상시스템의 확립임.

○ 이공계 연구소와 인문사회계 연구소의 급여수준과 급여체계를 검토하면서 정부부처의 이공계 우대정책이 필요

제2절 지식기반형 성장전략

□ 기술혁신은 단지 과학기술적 진보만으로 이루어지는 것이 아니라 사회 속에 존재하는 여러 주체들 간의 복잡한 인과관계 속에서 이루어짐.

○ 기술혁신 촉진을 위한 정부의 역할범위를 다시금 살펴보고, 혁신시스템적 관점에서 제 정책의 연계와 조화를 검토할 필요

□ 중장기 성장동력 창출을 위한 기술혁신시스템의 고도화 방안의 핵심은 기존의 산업기술정책에서 기술혁신정책으로의 전환에 있음.

○ 기술혁신정책은 기초·원천기술 강화를 지원하는 정책(심화형 정책)과 제 정책의 혁신 중심의 연계 강화(연계형 정책)가 조화된 T자형 혁신정책체제를 통해 구현

[그림] T자형 혁신정책체제

□ 전략 1: 혁신주체의 기초·원천기술 개발역량 강화

○ 정부는 출연(연)과 대학의 기초연구에 대해 기초·원천기술 개발이라는 본래의 공공적 목적에 맞도록 연구여건을 지원하고 고위험·혁신적 분야에 연구역량을 집중하도록 지원

○ 탐색적 연구를 강화하고, 연구개발의 실패를 용인할 수 있도록 국가연구개발시스템의 선진화가 필요

- 단계형 프로그램의 확대를 통해 다양한 분야의 탐색적 연구기회를 확대하는 것이 필요
- 과제 선정 시 아이디어의 참신성 및 혁신성을 중심으로 판단

하고, R&D 성공 시 2단계에서 후속연구에 대한 충분한 자금 지원을 통해 확실한 인센티브를 체제를 구축하는 것이 필요

□ 전략 2: 기초·원천기술의 상업화 연계체제 강화

○ 출연(연)과 대학의 기초·원천기술에 대한 역량 집중이 기술상업화를 통해 경제성장과 연계되기 위해서는 산·학·연 공동연구개발의 활성화가 무엇보다도 중요한 과제

○ 산·학·연의 역할이 중첩되면서 지식의 하부구조를 형성하고, 그 경계에서는 각각이 상대의 역할을 취하면서 연계(hybrid) 조직을 만들어 대처해 나가는 것이 중요

□ 전략 3: 기술정책 의사결정시스템 개편

○ 부처별로 산재되어 있는 혁신 관련 미시, 산업, 성장 관련 정책을 통합적 시각에서 조정·추진할 필요

- 환경, 세제, 보건, 문화 등 일견 혁신과 무관한 것처럼 보이는 많은 분야의 정책들이 사실상 혁신의 유인을 크게 좌우

□ 전략 4: 부문별 혁신정책에서의 연계기능 강화

○ 국가 차원에서 지식재산정책을 통합적으로 기획하고 조정할 수 있는 범정부 차원의 지식재산 종합조정기구의 설치 검토

- 국가지식재산에 관한 기본법을 제정하여 국가지식재산 전략계획 수립, 집행 및 평가, 정책 총괄기획·조정 기구의 설치 근거를 마련

○ 창업, M&A, 외자 유치, 공장 증개설, 폐업 등 모든 활동들에 있어 혁신 클러스터에 적용되는 각종 규제들이 이음매 없이 일관되게 조정

제3절 제조업·서비스업 선순환형 성장전략

1. 지식기반서비스의 육성

□ 지식기반서비스업 중 제조업 생산단계에 중간재로 투입되는 사업서비스는 다른 서비스업에 비해 생산성 증대효과가 높고 서비스수지 개선에 대한 기여도가 높음.

□ 지식기반서비스 육성의 가장 큰 장애는 과다한 규제뿐만 아니라 기업규모의 영세성으로 인한 전문화와 고급화가 미흡한 기업구조의 문제로 인해 아웃소싱이 활성화되지 않고 있다는 점임.

○ 금융, 통신, 방송, 보건·사회복지, 교육서비스에 걸쳐 진입제한 등 경쟁제한적인 규제가 과다하여 산업 내 경쟁이 활성화되지 못함으로써 효율성 향상 및 산업으로서의 발달이 크게 미흡

○ 교육, 의료 및 오락문화와 법률회계, 컨설팅, 디자인 등 고부가가치 전문서비스분야에서 국내기업은 규모 및 생산성에서 크게 열위임.

○ 대기업의 경우 기업 내부조직에 대한 높은 선호도와 기업집단의 계열사 거래 관행으로 인해 아웃소싱을 경쟁력 제고의 수단으로 활용하기보다는 경비절감 차원에서 단순업무 위주로 활용함.

□ 서비스산업 선진화를 위한 정책과제

○ 과거 제조업으로의 자원 유입을 촉진하기 위하여 도입되었던 서비스업에 대한 진입규제, 영업규제 등의 철폐와 더불어 여타 정책 관행 및 인식의 개선이 최우선 과제

- 법률, 의료 등 전문직 분야에서는 국내시장을 선점하고 있는 업계의 기득권 집착 관행의 개선을 유도하고, 면허 사후관리 시스템의 구축을 통해 서비스 질의 확보를 위한 평가체계도 마련

- 교육, 의료 등의 분야에서는 우선 획일적 평등성 및 통제를 지향하는 관련 단체의 인식 개선이 필요

- 영화, 방송, 통신 등의 서비스에 대해서는 국내시장에서의 공정한 경쟁을 보장하기 위한 경쟁정책의 성숙화가 무엇보다 필요

○ 전문인력의 양성, 특히 질적 수준 향상을 위한 교육 및 직업훈련으로서 교육내용의 실효성을 제고

- 단기적으로는 직업훈련기관, 공공연구기관, 협회의 교육기능을 강화하고, 장기적으로는 교육기관에 경쟁을 도입하고 산업현장의 수요가 교과과정에 반영되도록 유도

○ 우리나라의 아웃소싱 활성화를 위해 정부조달 등 행정부문 아웃소싱을 통한 아웃소싱 수요 증대, M&A, 유한회사 활성화를 통한 영세 중소기업들의 대형화를 유도

○ 서비스업의 수준을 획기적으로 제고하기 위한 방편으로 대외개방 확대를 통한 해외지식의 유입과 인력양성정책이 필요함.

- 서비스 개방은 정부 내 여러 부처에 관련된 경우가 많으므로 포괄적인 대안을 마련하기 위해서는 소관부처에만 일임하기보다는 부처 간 업무협력을 강화

2. 금융산업 경쟁력 강화

□ 금융시스템의 구조가 은행 중심적으로 이루어져야 하는가 아니면 시장 중심적으로 이루어져야 하는가 하는 것은 경제성장과는 직접적인 관련이 없으며 금융시스템 발전 자체가 중요

○ 금융시스템의 발전 여부와 함께 금융시스템 참가자들을 보호하는 잘 정비된 법률체계가 예측 가능하게 집행되는지 여부가 경제성장에 직접 영향을 미치는 중요한 요소

□ 한국 금융산업은 국민경제에서 차지하는 비중만 놓고 보아서는 외형적으로는 국민경제규모 대비 충분히 성장한 듯 보이나 질적 성장은 동반하지는 않았던 것이 현실

○ 2000년부터 2005년까지 5년 평균 금융산업의 대GDP 성장기여율은 동 기간 동안 미국은 11.1%, 영국은 15.5%, 그리고 일본은 10.33%를 기록한 것에 비해 한국은 8.2%를 기록

□ 금융산업의 경쟁력 제고를 위한 정책과제

○ 가장 우선적으로 해야 할 일은 시장규율이 엄격히 작동하는 금융시스템을 확립하여 경쟁이 가능한 場을 만드는 것임.

- 특히, 시장규율이 작동하는 금융시스템을 확립하기 위해서는 공정한 경쟁기반의 조성, 자기책임원칙의 확립, 그리고 소비자 보호 강화가 무엇보다도 중요

○ 국내 금융감독기구의 지배구조 개선과 수요자 중심의 금융감독 방식의 도입, 감독인력 교육을 통한 감독인력의 역량 강화 필요

○ 한국 자본시장의 성장을 위해 위축되어 있는 채권시장의 발전방안을 모색하고 자본시장에 대한 투자수요 증대 및 투자유인 제고책 마련

○ 단기적으로 폭증할 금융전문인력 수요에 대응하기 위해서는 정부의 적극적인 투자가 필요하며, 장기적으로는 교육기관과 기업의 자체양성 등을 통하여 유기적으로 공급하는 방안 마련

3. 산업경쟁력 제고

□ IT 네트워크와 융합기술의 발전에 의한 새로운 산업의 대두, 제품주기의 단축 등 새로운 산업패러다임하에서는 기업의 경쟁력이 개별기업 자체의 능력보다는 네트워크에 참여하는 기업군의 능력, 즉 산업의 경쟁력에 좌우되는 경우가 다수

○ 정부도 21세기 글로벌 무한경쟁시대에서 비전을 제시하고 산업경쟁력 제고를 위한 구체적 정책목표와 정책방안들을 수립·개발할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요

□ 산업경쟁력 제고를 위한 정책과제

○ 지식산업화시대와 글로벌시대에 걸맞은 한국형 정책모델, 발전모델을 새로 정립하고 정책목표를 효율적으로 달성할 수 있는 지식거버넌스체제를 수립할 필요

○ 주력산업의 글로벌 경쟁력 확보와 핵심 중견기업 육성

- 바이오와 나노기술 등 신기술은 기존 주력산업과의 접목을 통해 성장기반을 우선 확보하고 미래시장의 선점을 노려볼 필요

- 중견기업이 원천기술 확보에서 중추적 역할을 할 수 있도록 지원을 강화하고 향후 산업발전을 선도할 차세대 부품·소재 산업을 선정하고 이들 품목에 대한 중견기업의 기술개발 투자 유도

○ 대기업과 중소기업의 동반성장을 견인할 경쟁력 있는 부품·소재 중핵기업의 육성방안 마련

○ 대기업과 중소기업의 하청납품거래, 공동연구개발 등에 적합한 모델을 개발, 보급해 IT 인프라가 대·중소기업 간 상생협력으로 이어질 수 있도록 지원

제4절 능동적 개방경제형 성장전략

1. 국제규범 강화에 따른 정책개선

□ WTO 체제의 출범과 함께 보다 강화되고 변화된 국제통상규범을 정부정책의 수립과 시행에 보다 정교하게 반영함으로써 통상마찰의 가능성을 최소화하여 안정적인 교역환경을 확보할 필요

○ 특히, 현재 추진되고 있는 정부주도형의 산업정책은 WTO 보조금 협정에서 규율하는 보조금정책 관련 통상문제를 야기할 소지 증가

□ 주요 전략산업의 육성을 위해 정부지원정책이 시행되는 경우에는 보다 엄밀하게 WTO 보조금 규범에 합치하는 방식으로 기획하고 진행할 필요

○ WTO 차원에서 검토되는 정부지원에는 직접적인 정부의 금융지원을 포함하여 세제 혜택, 정부의 위임 또는 지시에 의한 민간기구의 지원 등 포괄적인 지원조치가 모두 대상

○ 산업정책에 대한 패러다임도 기존의 방식에서 탈피하여 보다 시장중립적인 경쟁력 제고 차원으로 전환할 필요

□ 현재 우리 정부가 추진하고 있는 규제개혁 또는 개선정책의 방향은 경제정책 제반 영역에서 국제규범 수용에 의한 법의 지배체제 강화를 반영할 필요

□ 국경상 경계를 기반으로 한 국내 경제정책이라는 패러다임에서 탈피하여 명실상부하게 국제경제체제하에서 국제적 경쟁환경을 토대로 활동하는 우리의 경제주체들 — 기업, 노동자, 소비자 — 을 다루는 정책적 안목과 비전의 구비가 요구

2. 적극적인 시장개방전략

□ 우리나라는 개발연대 이후 수출지향형 성장전략을 통해 고성장을 구가하였으나, 국제통상환경 및 국내 경제구조의 변화에 따라 시장개방이 경제성장에 기여하는 채널 역시 변모하고 있을 가능성
  ○ 지난 수년간 수출증가율이 지속적으로 두 자리 숫자 이상의 호조세를 보였음에도 불구하고 경제성장률은 오히려 하락
  ○ 산업경쟁력이 선진국 수준으로 수렴할수록 단순한 수출확대보다는 국내시장 개방을 통한 생산성 증가의 중요성 점증

□ 지속성장을 위한 시장개방 관련 정책과제
  ○ 시장개방정책의 유용성을 확보하기 위해서는 정부가 국민들의 시장개방에 대한 대폭적인 인식 전환을 유도하려는 노력이 긴요
    - 제반 시장개방정책들이 당초 예상에 비해 효과를 충분히 발휘하지 못하는 가장 큰 원인은 산업화 과정에서 형성된 광범위한 중상주의적·집단주의적 사고방식에 기인
  ○ 시장개방정책이 성장잠재력의 확충으로 이어지기 위해서는 일관성 있는 개방화 전략의 재정립이 필요
  ○ 국제분업구조 변화에 대응하여 우리의 경쟁 우위를 역동적으로 포지셔닝하여 분업의 이익을 최대한 확보하는 전략 마련 필요
    - 산업구조 고도화 및 국제경쟁력 제고는 해외직접투자 활성화 등을 통한 국제분업체제로의 능동적 편입을 통해 달성될 수 있음.
  ○ 외국인직접투자 유치의 확대를 위해서는 조세감면 등 외국인투자 유인책 강화를 통한 차별화 이전에 기업하기 좋은 경영환경 조성 및 관련 규제 철폐가 선행되어야 함.
    - 외국인투자 유치 경쟁이 활발히 전개되면서 인센티브 강화, 투

자절차의 간소화 등 국가 간 정책의 차별성이 점점 줄고 있는 상황

○ 시장개방에 따른 피해계층에 대한 보상·지원체계의 확립

제4장 정부역할 및 재정운용방안

제1절 정부역할

□ 경제발전단계에 따라 재정투자지출의 한계생산성이 각 나라마다 다르며 재원조달방식에 따라서도 그 효과가 달리 나타남.

○ 개발도상국의 경우 공공부문의 자본이 과잉상태에 있어 재정투자의 한계생산성이 선진공업국보다 낮을 가능성이 높아 재정투자지출이 경제성장에 음(-)의 효과로 작용

○ 재원조달방식에 있어서도 개발도상국의 경우 세수를 통한 재원조달이, 그리고 선진국의 경우 국채발행을 통한 재원조달이 경제성장에 양(+)의 효과로 작용

□ 과거에는 정부경쟁력이 정부재정의 선도적 역할에 집중되어 평가된 반면 요즘은 민간시장기구의 역동성과 창의성을 정부가 재정 또는 비재정 면에서 지원하여 얼마만큼 성장으로 이끌어내느냐에 더 초점

○ 선진국 진입을 위한 필요조건으로 '향후 민간·시장 기능의 성장지향적 동력을 활성화하기 위한 제도개선'과 '민간기업의 성장지향적 투자를 선제적으로 보강하는 보완적 투자'가 필요

○ 경제가 선진화하면서 경제성장, 경기조절, 소득분배 등 재정의 3대 주요 경제적 기능이 계속해서 민간부문의 역할을 보정하는 것처럼, 비재정정책 또한 민간부문의 역할을 보정하도록 해야 함.

□ 재정혁신의 개선을 통한 정부역할의 재정립을 지속적으로 추진할 필요성

○ 재정혁신의 개선은 프로그램예산체계의 극대화를 통한 '성과계획예산제도'의 정착이 핵심

제2절 재정운용방향

1. 재정 현황 및 전망

□ 1970년대 이래 최근까지의 추세를 보면 장기적으로 국방 및 경제 분야 재정지출은 감소 추세인 반면에 복지지출이 가장 크게 증가하였음. 교육부문 지출은 15% 수준을 유지

- ○ 경제가 성숙함에 따라 SOC · 산업 · 농림해양 등에 대한 지출 비중은 하락하고 복지지출 비중이 증가하는 것은 자연스러운 추세
- ○ 그러나 장기적으로 성장잠재력 확충을 위한 분야별 지출의 성장기여도 증진도 중요한 과제

□ 향후 재정지출에 대한 시나리오 3개를 작성한 결과에 따르면, 재정지출은 시나리오에 따라 41~48% 수준으로 증가할 전망

〈표〉 통합재정지출 전망

(단위: GDP 대비, %)

	2005	2020	2035	2050	2060	2070
시나리오 1: 최고						
보건	0.20	0.30	0.51	0.55	0.55	0.55
사회보장 및 복지	3.75	7.20	11.72	16.63	19.95	21.89
경제사업	5.12	4.79	4.79	4.79	4.79	4.79
총지출	23.05	23.35	28.60	34.96	40.63	47.48
시나리오 2: 최저						
보건	0.20	0.30	0.51	0.55	0.55	0.55
사회보장및복지	3.75	7.20	11.72	16.63	19.95	21.89
경제사업	5.12	2.40	2.40	2.40	2.40	2.40
총지출	23.05	20.27	24.49	30.19	35.52	41.24
시나리오 3: 중간						
보건	0.20	0.30	0.51	0.55	0.55	0.55
사회보장및복지	3.75	7.20	11.72	16.63	19.95	21.89
경제사업	5.12	3.60	3.60	3.60	3.60	3.60
총지출	23.05	21.81	26.55	32.57	38.07	44.36

2. 재정건전화 및 재정효율화

□ 재정건전화는 당면한 부채관리에 대한 중장기적 계획, 지속 가능성을 갖는 정부규모의 관리, 그리고 정부부문의 자산부채관리 등을 포함
  ○ 우리나라의 경제여건으로 볼 때 '규제의 완화를 지향하면서 정부의 직접수행 또는 간접지원의 비율을 거시적·미시적으로 조정' 할 필요
    - 이를 위해 1992년에 이루어진 정부업무평가의 확장 및 개선 차원에서 중앙정부 직무분석의 전면적 재실시 고려
  ○ 정부부문의 자산부채관리는 정부회계시스템을 개선하는 과정에서 자연스럽게 대두될 전망

□ 한편, 재정효율화는 재정혁신의 개선, 민영화 및 시장원리제도의 확산, 그리고 재정제도의 정비 등을 포함
  ○ 재정혁신의 기본 축은 프로그램 단위로 사업을 묶어서 계획과 성과가 연결되게 하는 것임.
  ○ 민영화는 서구 선진국에서 이루어지는 각종 시장지향적인 조치들로 이해해야 하며, 시장원리제도의 확산은 바우처, 경쟁위탁, 아웃소싱, 민자유치 등의 방식에 대한 구체적 검토를 통해 이루어질 필요
  ○ 재정제도의 정비는 조세, 즉 세입 측면의 개선과 정부지출, 즉 세출 측면의 개선, 그리고 전반적인 예산제도의 정비 등이 요구
    - 중기재정운용계획, 총액배분자율편성, 재정성과관리제도의 계획, 집행, 평가의 연계는 거시적 재정규율의 확립과 미시적 재정사업 우선순위 조정에 초점을 맞추어 개선

3. 재정운용방향

□ 정부재정은 선제적 투자를 통한 성장동력 강화가 결국 성장을 통한 소득의 증가, 그리고 이로 인한 세입의 증가로 이어지는 선순환으로 이어지도록 운용되어야 함.
  ○ 재정운용방향은 신성장 패러다임에 입각하여 이루어져야 하며,

질적인 측면에 초점을 둔 의료・교육・직업훈련분야, R&D 투자 지원, 교통통신 및 도시 인프라 개선사업 등에 대한 투자 확충

- 중소기업, 농업 및 과다한 것으로 나타나고 있는 SOC 투자의 축소 고려
- 전 국민을 대상으로 하는 재정규모가 큰 국민연금이나 건강보험의 확충은 가능한 한 천천히 수행하는 한편, 저소득 계층에 한정되는 지출부터 확대하는 것이 바람직

□ 조세의 경우는 생산요소인 자본(법인세 등)이나 노동(소득세)에 대한 세금을 낮추고 경제행위에 대한 왜곡이 적은 조세(인두세 형태, 담배・술 등 소비세)로 재원을 조달하는 것이 성장촉진에 바람직

○ 법인세 부담 감축, R&D 지원, 조세의 중립성 제고를 통하여 성장을 제고할 필요

○ 구체적으로는 결손금이월공제 기간의 연장, 연결납세제도의 도입, 최저한세의 축소 등을 지속적으로 고려

제1장

현 경제상황에 대한 인식

김 종 일 (동국대학교 교수)

한국경제는 지난 40여 년간 압축성장이라고 불릴 정도로 빠른 성장과 구조 변화를 이루며 모범적인 경제발전을 이룩했다. 10년 전에 발생한 외환위기도 예상보다 빠르게 극복했고 일인당 국민소득 2만달러의 시대가 도래하였다. 하지만 현재 한국경제는 미래에 대한 불안감과 위기의식이 고조되고 있다. 이것은 과거에 비하여 초라해진 지난 수년간의 낮은 성장률과 양극화라고 불리는 경제부문 간 성과 격차의 확대에 기인한다. 과거 한국경제의 발전이 분배를 수반한 성장(shared growth)일 수 있었던 것은 경제의 빠른 성장과 함께 양질의 일자리가 계속 생겨났기 때문인데, 최근의 상황은 그렇지 못한 것 같다. 물론 현재 한국경제의 상황이 다른 국가와 비교할 때 비관적으로 볼 만큼 형편없는 것은 아니지만, 과거에 대비하여 성장의 추이가 달라지고 있다면 이에 대하여 점검하고 대응하는 것이 필요하다.

본 장에서는 성장의 추이가 어떻게 달라졌고 이것을 어떻게 보아야 할 것인가에 대하여 논의하여 보고, 이러한 추이의 변화에 영향을 미칠 수 있는 경제환경의 변화와 한국경제의 구조 변화의 특징에 대하여 알아보기로 하자.

제1절 최근 경제성장의 추세적 특성

한국경제는 2000년대에 들어와 실질 국내총생산으로 보았을 때 연평균 약 4.5% 정도 성장했다. 1980년대의 8%, 외환위기 이전 1990년대의 6% 이상 성장한 경험에 비하면 한국경제의 성장률은 추세적으로 낮아지고 있으며, 최근의 중국경제가 보인 성장률에 비하면 초라한 수준이다. 그러나 선진국의 장기적인 성장률이 국가에 따라 다르지만 2% 전후라는 점을 감안한다면, 한국경제의 성장률이 점차 낮아지는 것은 자연스러운 현상이라고 볼 수 있다. 문제는 성장률이 어떠한 추세를 보이며 낮아지고, 이러한 성장률 저하 추세에 한국경제가 얼마나 잘 적응하는가이다. 당연한 이야기지만 성장률의 저하가 완만할수록 선진국의 수준에 빨리 다다르고, 성장률 저하에 따른 여러 문제에 경제주체가 적응하기도 쉽다. 그리고 성장률이 저하된다고 하더라도 성장률의 저하가 내포하는 내용이 어떠한가도 중요하다.

그렇다면 현재의 성장률 저하 추세는 어떠한가? 장기적인 성장률의 추세를 돌이켜 보는 것은 쉬운 일이지만 현재의 상황을 판단하기는 쉽지 않다. 경제성장률은 일반적으로 단기 경기변동에 따라 크게 변화하기 때문이다. 이러한 전제하에 지난 수년간의 경제성장률과 성장률을 결정하는 요인들의 추이가 과거에 비하여 어떻게 달라졌는지 살펴보자. 경제성장률은 일반적으로 국내총생산의 증가율로 계산되며, 국내총생산은 생산을 위해 투입한 생산요소와 이들의 생산효율성에 의하여 정해진다. 따라서 국내총생산의 증가율은 자본과 노동 등 투입요소의 증가율과 총요소생산성이라고 불리는 이들 투입요소의 생산성 증가율에 의하여 결정된다.

이렇게 경제성장률을 노동과 자본 등 생산요소와 총요소생산성 증가율로 나누어 보면, 외환위기 이전에 비하여 2000년대 성장률이 하락한 원인은, 총요소생산성 증가율은 오히려 올라갔으므로 노동투입과 자본투입의 하락에서 찾아야 할 것 같다. 노동투입의 증가율은 외환위기 전 1990년대의 연평균 1.7%대에서 2000년대 이후에는 0.5%대로 하락하였는데, 이것은 주로 취업자 수의 증가율 둔화와 평균근로시간의 감소에

〈표 1〉 경제성장률과 성장률 결정요인

(단위: %)

기 간	GDP 성장률	노동투입 증가율	자본투입 증가율	총요소생산성 증가율
1971~80	6.89	3.76	13.54	-0.30
1981~90	8.63	2.00	10.48	3.66
1991~97	6.66	1.72	11.02	1.68
2000~05	4.41	0.51	5.49	2.16

주: 국내총생산은 한국은행의 2000년 기준 시장가격 국내총생산, 노동투입은 『경제활동인구연보』의 취업자 수와 KLI 노동통계의 전 산업 평균근로시간을 곱한 총근로시간, 자본스톡은 총고정자본형성에서 영구재고법으로 계산.

자료: 김종일(2006).

기인한다. 취업자 수의 증가율이 둔화된 것은, 인구증가율이 추세적으로 하락하고 출산율이 감소함에 따라 경제활동이 가능한 연령층의 노동력 유입이 빠르게 둔화되고 있기 때문이다. 평균근로시간이 감소하는 것은 법정 근로시간이 단축되고 시간제 근로자가 늘어나는 등 근로환경 변화에 기인한다. 취업자 수의 증가율은 인구동태의 변화 추이에 따라 앞으로도 계속 하락할 것으로 보이며, 평균근로시간도 다른 선진국의 수준과 비교할 때 여전히 높은 수준에 있으므로 당분간 계속 감소할 것으로 보인다. 이러한 노동투입의 감소 추세는 인구동태와 사회환경적인 변화에 따라 진행되는 장기적인 추세로 생각되지만, 인구동태와 사회환경의 변화가 다른 선진국에 비하여 상대적으로 빠르게 진행되어 온 한국에서는 노동투입의 증가 둔화가 급속하게 진행되고 있으며, 곧 감소추세로 전환할 것으로 예상된다.

자본스톡의 증가율은 외환위기 전 1990년대의 연평균 11%대에서 최근 수년간은 5%대로 크게 하락하였다. 이러한 자본스톡 증가율의 하락을 어떻게 보아야 할 것인가? 외환위기의 원인 중 하나가 기업의 과도한 투자에 있다고 지적될 만큼 외환위기 이전의 두 자릿수의 높은 자본스톡 증가율은 중기적으로 매우 높은 수준이라고 볼 수 있고, 이에 따라 현재의 투자 침체가 더욱 과도하게 보일 수도 있다. 나아가 1980년대 하

반기 3저 호황에서 외환위기 이전까지 한국경제는 10여 년에 걸쳐 실업률 2%대와 국내고정투자율 35% 이상을 유지한 경제규모의 장기적인 팽창을 경험했고, 이는 외환위기와 함께 급속한 경기 침체와 구조조정으로 이어졌다. 경기가 정점 부근에 가게 되면 기업은 장기 적정 규모 이상의 고용과 투자를 하지만, 저점 부근에서는 경기가 회복 국면에 진입하더라도 기업은 회복에 대한 확신이 설 때까지 고용과 투자를 미루게 된다. 이런 점에서 볼 때 최근의 투자 침체는 이전의 과열성장에 대한 오랜 조정과정의 결과일 수도 있다.

하지만 과거에 비해 외환위기 이후 경제 전반적인 투자율이 크게 저하된 것은 사실이며, 경제에 있어서 투자가 기업활동성의 직접적인 지표라고 본다면 과거에 비하여 경제활동이 둔화되고 있는 것은 분명하다. 나아가 외환위기가 발생한 지도 10년이 되어 가는데, 이렇게 조정과정이 길게 나타나는 것을 기업의 투자심리 탓으로만 돌리기는 힘들 것 같다. 외환위기 이후 환율의 조정과 함께 수출호황이 지속되었고 2000년대에 들어서 이자율도 크게 낮아졌다. 과거에는 수출호황이 그대로 내수와 투자 호황으로 이어졌지만 최근에는 수출에서 투자로 이어지는 연결고리가 미약해져 한국경제의 특징인 수출에서 투자로 이어지는 시계열적 규칙성이 소멸한 것처럼 보인다. 이는 수출호황을 맞은 대기업이 대규모 수익을 거두고 국제수지가 흑자를 기록했으나 과거와 같은 적극적인 투자를 하지 않고 있으며, 중소기업은 매출액과 고용 증가 등 외형적인 성장에도 불구하고 낮은 수익률이 지속됨으로써 투자가 부진하기 때문이다. 나아가 내수의 부진으로 서비스업에서의 투자도 활발하지 않았다.

이러한 투자 저하와 함께 기업의 확장세가 수그러듦에 따라 양질의 일자리 공급이 줄어들었다. 경제 전반적인 고용창출력이 약화됨에 따라 전통적으로 고용 흡수력이 높은 도소매업, 운수업, 음식숙박업 등 영세 서비스업에서 과잉고용이 일어나고, 이에 따라 소상공인과 중소기업의 수는 증가하였지만 이들의 규모는 더욱 영세하게 되어가고 있다. 이것은 안정적이고 질 좋은 일자리 수가 감소하고 있음을 의미한다. 이렇게 고용의 질이 악화됨에 따라 소득분배의 추세도 악화되고 있다.

이상을 종합한다면, 현재 한국경제가 당면한 현안은 성장률의 절대

적인 수준의 문제라기보다는 성장률 둔화에 담긴 내용에 있는 것으로 보인다. 최근의 성장률 둔화가 노동과 자본 투입의 증가율 저하에 있다고 보면, 인구동태의 변화와 높은 근로시간을 감안할 때 노동투입이 지속적으로 감소되는 것은 출산율 등 근본적인 원인이 바뀌지 않는 이상 피하기 힘든 현상이다. 최근의 자본투입 둔화도, 현재 한국의 자본투입 증가율이 1980년대 초반의 선진국 수준보다 높은 수준을 유지하고 있다는 점을 고려하면, 산업화가 성숙단계로 들어가는 과정에서 발생하는 추세적인 현상으로 볼 수 있다. 그러나 과거에 보이던 수출, 내수, 투자, 소비, 고용을 아우르는 성장의 고리가 취약하게 되었고, 이것이 긴 조정과정과 그에 따른 투자율 둔화를 더욱 급속하게 하는 것처럼 보인다. 이는 바람직하지 못한 급격한 성장 추세의 변화와 이에 따른 고용과 분배의 문제를 불러오는 것으로 보인다.

이렇게 성장과 분배의 선순환의 연결고리가 취약해지며 성장의 내용이 문제가 되는 것은 한국경제를 둘러싼 국제경제환경의 변화와 외환위기를 전후한 한국경제의 급속한 구조 변화에서 그 원인을 찾아볼 수 있다.

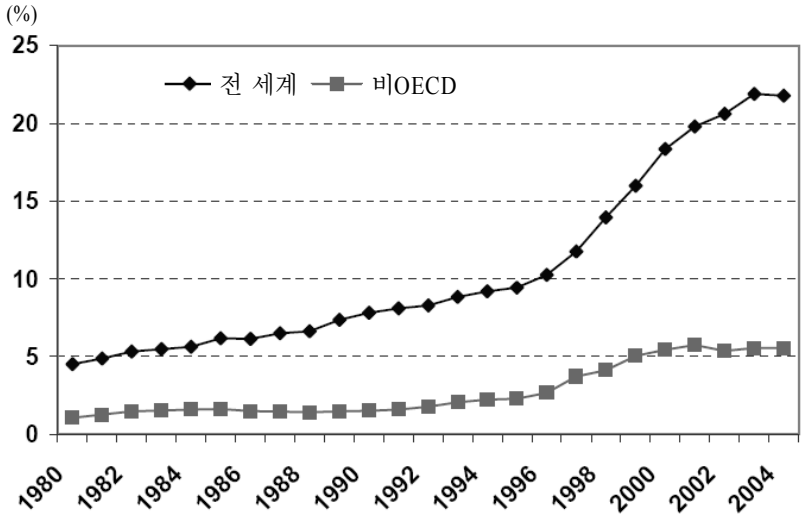
제2절 국제경제환경의 변화

1. 생산요소의 국가 간 이동 및 국제분업구조의 확대

1990년대 초 구소련의 붕괴 후 시장경제시스템이 세계경제의 시스템으로 정착하고, 미국의 성장세가 지속됨에 따라 세계 각국에서 자유화 등을 통하여 시장경제시스템을 더욱 적극적으로 수용하게 되었다. 이와 함께 정보·운수 분야의 기술발전과 각국의 자유화정책이 확산됨에 따라 세계적으로 무역·투자·정보의 교류가 급속히 확산되었다. 이에 따라 과거에 볼 수 없었던 생산의 국제분업구조가 빠르게 확산되고 있다.

이러한 생산의 국제화는 국경을 넘은 하청, 외주화, 생산분업으로 나타나고 있는데, 기업 간 전략적 제휴 등 다양한 측면에서 참여기업의

[그림 1] 전 세계 외국인직접투자 스톡의 추이
(전 세계 경상가격 GDP에 대한 비율)



자료: UNCTAD의 FDI 통계.

경쟁력 확보를 위한 전방위 활동으로 나타나고 있다. 이러한 생산의 국제화 추세는 지분투자, 인수와 합병, 자회사 설립 등 다양한 형태의 해외직접투자(FDI)의 증가로 나타나고 있다. 과거 FDI가 무역장벽을 우회하여 시장을 개척하는 유인이 강했다면, 최근에는 생산과 혁신에서의 경쟁력 우위를 확보하기 위한 유인이 강하다. 특히, 최근에는 개발도상국으로의 유입이 증가하는 특징을 보이고 있지만 개발도상국이 FDI 전체에서 차지하는 비중은 증가하지 않았으며, 여전히 선진국 간의 FDI 교류의 비중이 높다. 이는 FDI가, 후진국에 구축한 해외생산기지를 통한 생산비 절감뿐만 아니라 제품개발, 기술혁신, 마케팅 등 생산활동의 모든 측면에서 글로벌화를 이루고 있음을 의미한다. 이러한 생산의 국제화를 주도해 나가는 것이 거대 다국적기업인데 이들 기업 내의 교역이 전 세계 국제무역의 1/3을 차지하는 것으로 알려져 있을 정도로 국제분업구조가 확산되고 있다.

다국적기업은 자신이 조율하는 국제분업구조하에서 각 지역의 산업

역량의 역할 범위에 대응하여 투자형태를 결정하고, 기술이전, 낙후지역 개발, 고용창출, 수출경쟁력 증가, 자금유입 등의 효과를 발생시킨다. 과거 생산요소의 국제적 이동이 자유롭지 않았던 시절에는 각 기업의 생산활동의 범위가 국가 내로 한정되고 그 기업이 속한 국가의 경쟁력이 그 기업의 경쟁력에 직접적인 영향을 미쳤지만, 생산요소의 국제적 이동이 활발하고 국제분업구조가 심화된 오늘날에는 기업의 생산활동은 기업이 어느 국가에 속하는가보다는 그 기업이 국제분업구조하에 어떻게 편입되는가, 어떠한 기능을 맡는가에 의하여 결정된다. 따라서 동일한 업종에 속한 기업이라고 하더라도 국제분업구조하에서 담당하는 생산활동의 희소성에 의하여 그 기업의 부가가치가 결정되며 각 기업의 경쟁력 유지는 담당하는 생산활동의 비용 대비 기술역량의 우위를 어떻게 확보하는가에 의하여 결정된다. 예를 들면, 동일 업종에 종사하는 중소기업이라고 하더라도 경쟁력이 있는 기업에는 국제분업이 글로벌 공급자로서 활동기회로 작용하여 국내시장에서의 대기업과의 교섭력 약세를 해결하는 호재로 작용하지만, 그렇지 못한 기업에는 국제분업이 해외의 경쟁업체의 도전을 받는 악재가 된다.

이렇게 볼 때 국제분업구조를 적극적으로 활용하고 기술적 우위를 점유하고 있는 기업은 국가에 관계없이 시장을 확보할 수 있지만, 그렇지 못한 기업은 국제분업구조의 확산으로 더 저렴한 조건을 제시할 수 있는 수많은 경쟁자의 도전을 받게 된다. 따라서 과거와 같이 특정 품목이나 산업에서 국가경쟁력이라는 의미는 모호해지고 있으며, 광의의 국가경쟁력을 결정하는 것은 국제분업구조하에서 그 국가에 위치하고 있는 기업의 생산활동의 부가가치 창출역량과 비용 대비 생산역량이다.

2. 중국 등 BRICs의 부상

국제분업구조의 확대와 함께 국토와 인구 면에서 규모가 크고 발전 잠재력이 있는 브라질(Brazil), 러시아(Russia), 인도(India), 중국(China) 등 BRICs의 발전은 세계경제질서에 새로운 변화의 축으로 등장하고 있다. 이들 나라는 G6를 대체할 신흥 경제대국들로 전망되며 투자와 교역 면에서 비중이 빠르게 증가하고 있다. 그중에서도 중국은 대규모 해외

직접투자를 흡수하며 국제분업구조하에서의 비용 우위를 바탕으로 세계의 생산공장으로 부상하며 1978년 이후 연평균 10%의 고도성장을 계속하고 있다. 중국으로의 수출은 한국의 전체 수출 증가율에 90% 정도 기여하고 한국의 해외직접투자도 중국 일변도로 진행되고 있다.

2001년 중국의 WTO 가입을 계기로 중국의 가격체계는 계획경제에서 시장경제 중심으로 급속히 전환하였으며, 국유제 중심에서 다양한 형태의 소유제로 전환하며 개방경제로의 전환과 국제분업구조에의 참여를 가속화시키고 있다. 이에 따라 교역규모가 1990년의 1,154억달러에서 2005년에는 1조 4,225억달러로 증가(연평균 증가율 18.2%)하여 세계 3위로 부상하였고, 대부분의 전문가들은 향후 10～20년간 중국이 적어도 연평균 6% 이상의 성장률을 나타낼 것으로 전망하고 있다. 중국의 산업구조를 고용 면에서 살펴보면 1차 산업의 비중이 매우 높고 3차 산업의 발전이 지체되어 있어 향후 도시화의 급속한 진전과 함께 산업구조의 고도화가 기대되며, 산업구조의 변화에 따른 고성장을 당분간 지속할 수 있을 것으로 예상된다.

이러한 중국의 경제성장을 이끌어 가는 추동력 역할을 하는 것은 제조업으로서 제조업 내부구조는 지속적으로 고도화될 것이다. 특히, 중국은 대규모 내수시장의 존재 덕분에 자본집약적 산업이 발전하는 데 매우 유리한 조건을 보유하고 있다. 이 때문에, 동일한 발전단계 또는 유사한 임금수준의 다른 개발도상국보다 자본집약적 산업이 훨씬 빨리 더욱 대규모로 발전할 것으로 보이며, 중국의 금융시스템 개혁과 외자유입이 계속되면서 자본집약적 산업에 투자하기 위한 대규모 자본 동원도 종전보다 용이한 것으로 보인다. 이러한 추세에 힘입어, 2000년대 들어 중국의 제조업 가운데서도 특히 자본집약적인 부문에서 대대적인 투자 붐이 계속됨으로써, 산업기반이 수년 전 예상했던 것보다 훨씬 빠르게 확충되고 있다. 이와 함께 중국은 주요 선진국에 비해 아직 임금수준이 매우 낮기 때문에 노동집약적 경공업의 발전도 계속 성장에 기여할 것이다.

따라서 상당 기간 동안 노동집약적 부문이 중국의 고용창출에서 여전히 중요한 역할을 담당할 것이나, 장기적으로 식품, 방직, 의류 등 경공업 비중은 현저히 하락하고 중간재와 자본재 산업 비중이 상승할 것

이다. 또한 과거 한국이 그러했던 것처럼 중국정부는 교역의 양적 증가보다는 질적 개선을 추구하고 있다. 최근 들어 첨단기술산업 중심으로 외국인직접투자 유치, 연구개발능력 배양, 자체 브랜드 개발, 부품·소재산업의 발전, 해외 영업망 확보 등 투자, 산업, 기술, 통상정책을 아울러서 국제경쟁력 제고와 고부가가치 수출구조를 추구하고 있다. 하지만 기술의 창조능력을 갖기 위해서는 단순히 지능이 뛰어난 개인들의 존재만으로는 불충분하며, 사회 전반적으로 기술·경영 혁신을 촉진하는 좋은 제도가 필요하며, 금융시스템의 비효율성, 과도한 정부 개입, 사회안전망 미비로 인한 노동시장의 경직성 등 제도적으로 많은 문제점에 직면하고 있어 자본·기술 집약적 산업의 본격적인 수출산업화가 이루어지기까지는 상당한 시간이 소요될 전망이다.

당분간 저렴한 인건비와 규모의 경제를 바탕으로 세계의 공장으로서 중국의 역할은 앞으로도 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 또한 중국의 수출구조 고도화 추세는 앞으로도 상당 기간 지속될 것으로 예견되며, 이에 따라 중국의 수출구조는 한국의 현재 모습과 유사하게 될 것으로 보인다. 이러한 중국 제조업의 고도화에 따라 수출과 수입 모두에서 제품의 구성이 고위기술산업 중심으로 변모하고 있다.

이러한 중국의 교역구조 변화는 한국에는 도전인 동시에 기회요인으로 작용할 것이다. 중국의 산업수준이 변화함에 따라 중국이 경쟁력을 갖추는 분야에서는 치열한 경쟁에 직면하게 될 것이며 비용 대비 생산성 우위를 지키지 못하는 기업은 도태될 것이다. 하지만 중국의 산업구조의 변화에 따라 수요가 늘어나는 분야에서 경쟁 우위를 유지하는 기업에는 기회가 될 것이다. 특히, 중국이 한국의 최대 교역국이며 지리적·문화적 근접성과 함께 기존의 국제적 생산분업의 빠른 진척을 고려한다면, 중국의 산업구조 변화는 기업의 부침에 중요한 영향요인으로 작용할 것이다.

이러한 추세는 중국뿐만 아니라 다른 후발공업국과의 관계에서도 마찬가지로 작용한다. 경쟁력을 확보한 기업 및 경제주체에게 BRICs의 부상은 새로운 기회로 작용할 것이나, 그렇지 못한 경제주체에게는 이들의 세계시장에의 편입이 경쟁력 상실을 체감하게 하는 계기로 작용할 것이다. 이와 같은 환경 변화는 국지적 학연·지연 등에 의한 경제성과

의 비중을 결정적으로 축소시키는 한편, 세계적인 시장수요를 만족시킬 수 있는 개별 경제주체의 진정한 실력에 의해 경제성과가 결정되는 경향을 크게 확대시킬 전망이다.

3. 세계화를 매개로 한 국제규범의 확산

생산요소의 국가 간 이동이 활발하고 국제분업구조가 확대됨에 따라 국가 간 제도적 공조의 필요성이 증가하고, 구소련의 붕괴 후 미국이 세계에서 차지하는 정치·경제적 지도적 위치가 확고히 됨에 따라 세계화를 매개로 한 국제규범도 확산되고 있다. 이에 따라 정치·사회적으로 각국이 다원화되는 과정에서도 경제적으로는 범세계적인 질서의 형성이 촉진되고 있으며, 국제교류의 급속한 확산은 각국별로 상이한 제도를 유사한 형태로 통일시키는 압력으로 작용하고 있다.

최근에 WTO, DDA 등 다자주의에 입각한 세계 경제통합이 지연되고 있으나 FTA 등을 통한 지역주의에 기반한 경제통합은 더욱 가속화되고 있다. 우리나라도 1990년대 후반부터 이러한 FTA 체결작업에 동참하기 시작하였는데, 2007년 6월 말 체결된 한-미 FTA에 의해 FTA를 통한 시장개방작업에 새로운 전기가 마련되었다. 최근에 한국이 체결하고 있는 FTA는 농업을 포함한 전 분야의 산업을 포함하고 있다. 특히, 한국의 경우 FTA 정책의 주요한 요소로 WTO 차원에서 논의되는 이상의 시장개방과 범주를 포함하고자 하는 소위 'WTO 플러스'방식을 고수하고 있다. 이에 따라 서비스시장 개방, 자연인 이동, 투자, 경쟁, 기술장벽, 지적재산권 보호 등 다양한 의제가 FTA에 포함되고 있는데 이러한 사안들은 대부분 상당한 수준의 국내 규제의 개혁이 필요한 영역을 다루고 있다. 그러므로 우리 시장에서의 FTA 효과가 단순히 관세인하 수준에 그치지 않고 실질적으로 광범위한 산업분야에서 규제개혁을 수반하게 될 가능성이 있다.

FTA 추진에 따른 이와 같은 변화가 지속적으로 전개되는 경우, 우리 사회와 경제 전반에 글로벌 기준에 의한 경쟁체제가 보다 광범위하게 확산될 것으로 보인다. 이는 투자활성화를 촉발함으로써 해외기업들의 국내시장 활동을 확대시킬 것으로 예상된다. 또한 기업들의 해외투자가

보다 활발하게 전개되면서 국내 기업들의 다국적기업화 현상이 심화될 것으로 전망된다. 따라서 이러한 경제 추세가 지속적으로 심화되는 경우 국내기업 육성을 목적으로 한 기존의 산업 및 경제 정책의 효용성이 상당 부분 감소될 것으로 보인다.

나아가 FTA 확산 움직임이 최근 가속화되면서 WTO에서 진행되는 도하협상에 대한 관심이 줄어들고 있지만, 2~3년 이내에 도하협상은 타결될 것으로 전망된다. 특히, WTO 체제하에서 중요한 시장개방분야로 대두되는 농산물시장과 서비스시장의 개방은 최근 확산되는 FTA에도 불구하고 WTO 차원에서 다자간 합의에 의해 다루어질 수밖에 없는 구조를 내포하고 있어 조만간 도하협상의 전격적인 합의가 이루어질 것으로 보인다. 이렇게 될 경우, 현재 한국정부는 FTA에서 농산물 관세를 인하하면서 보상책으로 농업보조금을 확대하는 정책을 시행하고 있지만, 향후 도하협상의 타결을 계기로 농업보조금이 감축되어야 하는 상황에서는 농업정책에 대한 전면적인 재검토가 필수적으로 수반되게 된다. 그리고 서비스시장 개방이 확대되는 경우 외국 서비스 공급자의 국내진출과 관련되는 각종 국내 규제에 대한 개혁이 요구된다. 따라서 非교역대상부문으로 간주되어 오던 서비스산업부문에 대해서도 전 세계적으로 글로벌 기준의 확산이 심화될 전망이다.

나아가 생산요소의 이동과 국제분업구조의 확산으로 국가보다는 기업이나 개인의 경쟁력이 더욱 중요해지는 것과 함께 이러한 국제규범의 확산은 국가경쟁력에 영향을 미치기 위한 경제정책의 패러다임 변화를 요구하고 있다. WTO 보조금협정에서는 수출촉진보조금과 수입대체보조금을 금지보조금으로 지정하고 정부지원의 성격이 이러한 두 가지 형태로 간주되는 경우에는 수입국 시장에서 관련 산업부문의 피해 발생 여부와 관계없이 금지하고 있다. 그런데 수출촉진보조금이나 수입대체보조금을 결정하는 근거는 단순히 정부지원정책의 표면적 형태뿐만 아니라 실제 정부지원에 따른 효과에 두고 있다. 이처럼 WTO 차원에서 검토되는 정부지원에는 직접적인 정부의 금융지원을 포함하여 세제 혜택, 정부의 위임 또는 지시에 의한 민간기구의 지원 등 포괄적인 지원조치가 모두 대상이 되고 있다.

하지만 과거의 경험에서 정부 주도의 산업육성정책에 관한 강한 자

신감을 가지고 있는 한국정부는 최근 차세대 성장동력사업 등 첨단기술 중심의 핵심 산업 육성정책을 추진하고 있다. 특히, 최근 첨단산업 육성으로 제조업 육성정책의 초점이 이전되면서 기술력의 중요성이 부각되고 이에 따라 연구개발 지원으로 정부의 지원정책이 집중되고 있다. 한편, 이러한 연구개발 지원정책의 성과를 단기간에 도출하고자 하는 취지에서 지원 방식이나 형태를 산업정책적으로 추진하는 추세가 상당히 두드러지고 있다. 이러한 경향은 산업자원부 또는 정보통신부 등 전통적으로 산업육성기능을 수행하던 부처들뿐만 아니라 보다 순수한 연구개발 지원기능을 담당하는 과학기술부의 지원정책도 이러한 추세를 보이고 있다.

이러한 연구개발정책의 산업정책적 역할 강화는 WTO 보조금 규범에 어긋날 수 있으므로 이에 합치하는 방식으로 기획하고 진행하여야 한다. 그렇지 않은 경우에는 대규모 예산사업이 불시에 중단되는 문제가 발생하거나 정부지원의 혜택을 받은 기업이 향후 교역에서 심각한 통상장벽에 직면할 가능성이 커지게 된다. 더욱이, WTO 체제 출범 초기에는 연구개발보조금, 환경보조금, 지역개발보조금에 대해서는 허용보조금으로 인정해 주는 규정이 적용되고 있었으나, 2000년부터는 이러한 예외규정이 만료됨으로써 사전적으로 허용되는 정부보조금 영역이 특정성이 성립되지 않는 보조금으로 국한되고 있다. 즉, 특정 기업이나 산업에 국한하여 지원하는 정부보조금이 아니라 보조금 효과가 산업 전반에 적용되는 비특정적 지원인 경우에만 WTO 보조금협정상의 규제를 받지 않으며, 그 외에는 여하한 형태나 종류의 보조금에 대해서도 수입국 산업에 피해가 발생하는 한 규제의 대상이 되는 것이다.

따라서 정부보조금에 의한 통상문제가 제기되는 경우 수출시장 상실에 따른 산업적 피해가 단기간에 크게 나타날 수 있으며, 이러한 국제규범의 강화에 따라 직접적으로 경쟁조건을 왜곡하는 형태의 정부보조금은 더욱 엄밀하게 제한된다. 이러한 국제통상체제의 규범 변화는 산업정책 등 경제정책에 대한 패러다임의 변화를 요구하며 궁극적으로 정책은 시장중립적인 경쟁력 제고 차원에서 이루어지도록 압박을 받을 것이다. 이러한 국제규범의 확산은 결국 국내시장 보호를 통한 국내기업 육성 방식보다는 글로벌 시장에서의 경쟁조건을 국내에 확보함으로써 기

업들의 국제적 경쟁력 제고를 기하는 방식으로 경제정책 방향의 수정을 요구하고 있다.

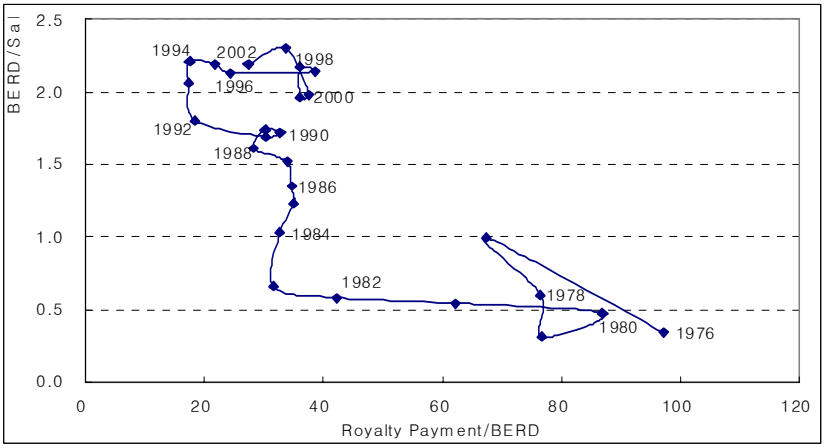
제3절 한국경제의 구조 변화

1. 혁신주도형 경제구조로의 진입

이론적 관점에서나 여러 거시경제지표에서나 한국경제는 1980년대에 들어서며 산업화의 성숙단계로 접어든 것으로 보인다. 근대 경제성장의 두 가지 특징은 도시화와 산업화인데 이것은 대규모 투자를 수반한다. 또한 경제성장과 함께 유아사망률이 줄어들며 고출산에서 저출산으로 출산행태가 변화하게 되는데, 이것은 인구동태의 변화로 나타나고 경제활동 가능인구의 증가율을 높이게 된다. 앞의 <표 1>에서 보듯이 성장 초기에는 노동과 자본 등 생산요소의 투입이 경제성장의 대부분을 설명한다. 1970년대에는 총요소생산성이 마이너스로 추정되는데, 이는 중화학공업 육성정책으로 인한 대규모 투자가 급격히 진행되며 투자의 효율이 떨어졌음을 의미한다. 이것은 당시의 성장이 경제의 양적인 규모의 증대에 의하여 주도되었음을 의미한다. 하지만 도시화와 산업화가 성숙되는 단계에 들어가면 성장률이 둔화되며 투자가 성장에 기여하는 정도도 낮아지게 된다. 1980년대에 들어서면 노동이나 자본 등 생산요소의 투입 증가가 감소하며 점차 총요소생산성의 증가가 경제성장에서 차지하는 비중이 올라가고, 양적인 확대가 점차 그 속도를 늦추어가는 것처럼 보인다. 이것은 노동과 자본의 공급을 결정하는 인구동태와 저축률의 추세에서 잘 나타난다. 1980년대 이후 생산가능인구의 폭발적인 증가세가 점차 내려가고 높은 근로시간도 점차 단축되어 가고, 자본공급에 해당하는 저축률도 경제활동인구연령대의 증가, 사회복지제도의 미비, 주택금융 및 소비자 금융의 미비 등에 힘입어 1960년 국민소득의 10% 수준에서 1980년대 말에는 40%에 육박하였지만 이후 점차 감소하는 추세를 보인다.

반면, 1970년대 중반을 기점으로 단순한 요소투입보다는 요소의

[그림 2] 연구개발집약도 대비 로열티 비중 추이



자료: Suh(2005).

생산성을 높이는 무형의 투자인 인적자본과 연구개발투자가 빠르게 증가한다. 인적자본 형성에 매우 중요한 역할을 하는 중고등학교의 취학률이 1970년대에 빠르게 증가하고, 1980년대 말에는 초중고등교육의 취업률 증가가 일정 수준에 올라가고, 대학교육의 취학률이 1980년대를 기점으로 빠르게 증가하였다. 연구개발 자본스톡은 1970년대 중반 이후 점차 증가하기 시작하여 1980년대 중반 이후 급속도로 증가하였으며, GDP 대비 연구개발비의 비중은 이제 다른 선진국에 뒤지지 않는 수준에 다다르고 있다. 이러한 연구개발에 대한 대규모 투자는, 자본재 도입이나 단순한 모방에 의한 성장이 한계에 다다랐으며, 자체적인 연구개발에 의한 혁신의 필요성이 제기되었다는 증거이다. 이에 따라 연구개발비 대비 로열티 지불 비중은 자체적인 연구개발활동이 활발해지며 1970년대 중반을 기점으로 빠르게 감소하였고, 이에 따라 연구개발집약도(연구개발비/매출액)는 1980년대 중반을 기점으로 급속도로 증가하였다. 이러한 인적자본과 연구개발에 대한 투자의 급속한 증가는 한국경제의 생산구조가 빠르게 고도화되고 있음을 보여주는 것으로서 성장이 혁신주도형으로 이전되어 간다는 것을 의미한다.

이러한 투입주도형에서 혁신주도형으로의 성장패턴 변화는 다른 선

진국보다 한국에서 더욱 빠른 속도로 진행되고 있는데, 이것은 선진국을 따라잡는 후발공업국의 일반적인 특징이기도 하지만 한국의 경우에는 정부의 적극적인 산업정책과 이에 대응한 대기업의 발 빠른 구조전환에 의하여 더욱 가속화된 측면이 있다. 또한 1990년대에 들어오며 앞에서 살펴본 중국 등 신흥공업국의 부상과 정보통신 등 첨단기술의 급속한 진보는 혁신주도형 성장으로의 전환을 촉진하였다.

이러한 혁신주도형 경제구조로의 진입은 경제성장의 당연한 수순이지만, 최근 정보통신을 위시한 첨단기술의 급속한 변화로 인하여 선·후진국에 관계없이 혁신의 중요성이 강조되고 있다. 지난 15년간 빠르게 발전한 디지털·네트워크 기술은 앞으로도 타 분야의 신기술 태동으로 이어지고 기술의 융합화·지능화·서비스화가 급속하게 진행될 전망이다. 이에 따라 제품의 개인화·이동화·보안화가 강조되며 맞춤형 생산이 주도적인 생산방식이 되며 규모보다는 다양성과 질이 중시될 것이다. 이에 따라 산업구조는 하드웨어적·물리적 산업구조에서 소프트웨어적이고 정보활용에 바탕을 두는 방향으로 진화하고 있다. 이렇게 과거의 유형적 투입이 요구되던 시대에서 무형의 혁신이 강조되는 시대가 도래하고 있다.

이러한 신기술의 발전은 국가경쟁력의 주요한 요인으로 작용하며 각국은 기술표준에서 우위를 점유하고 지적재산권을 강화하기 위해 경쟁할 것으로 예상된다. 특히, 정보화와 글로벌화에 따라 나타나는 시장의 경쟁 격화로 기술개발과 연계된 표준 획득과 이를 통한 시장선점전략이 중요해지고 있다. 나아가 기술표준과 지식재산권의 중요성에 대한 인식이 확산됨에 따라 국가 간의 경쟁도 더욱 치열해질 것이나, 기업 간 나아가 개인 간의 신기술의 창출과 활용 면에서의 경쟁도 심화될 것으로 보인다.

종합하면 한국경제는 1980년대에 들어오면서 산업화가 성숙되고 과거의 양적인 발전단계에서 질적인 효율이 중요하게 되는 혁신주도형 경제로 진입하였음을 알 수 있다. 나아가 1990년대의 정보통신기술의 급속한 진보와 중국 등 신흥공업국의 부상으로 성장패턴도 혁신주도형으로 빠르게 바뀌어 가고 있다. 그러나 이러한 성장패턴의 변화가 경제 전반적으로 일어나는 것이 아니라 이러한 변화에 계층별·부문별로 상이

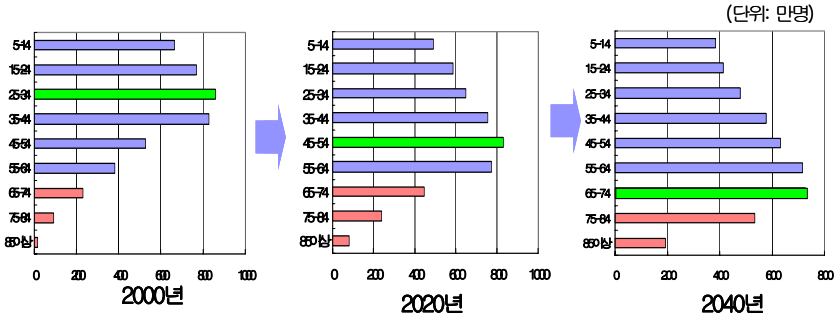
하게 적응함으로써 산업, 기업, 계층 간에 변화에 적응하는 집단과 그렇지 못한 집단 간에 차이가 나게 된다. 이러한 성장패턴의 변화를 주도한 대기업과 대기업이 주력으로 하고 있는 산업은 빠르게 고도화되며 생산성을 높이고 있지만, 이에 뒤처진 다수의 중소기업과 인건비가 싼 후발 공업국과의 경쟁에 직면한 산업은 빠르게 사양화되어 갔으며, 이는 더욱더 한국경제의 구조 변화를 촉진시켰다.

2. 저출산, 고령화 등 인구구조상의 변화

1960년대 이후 한국경제 성장의 주요한 원인 중의 하나는 투자와 함께 노동의 공급이 빠르게 증가한 것이다. 특히, 1950년대 후반에서 1960년대 초반 사이의 높은 출산율은 경제성장이 활발하게 이루어지던 1970년대와 1980년대에 인구증가 이상의 노동공급을 가능하게 했고 빠른 성장에 큰 기여를 하였다. 그런데 소득 향상과 함께 1980년대 초반에 하락하기 시작한 출산율은 다른 국가에서 보기 드문 속도로 급락하여 최근에는 1.2 내외까지 하락하였다. 이는 선진국들의 합계출산율이 현재 1.3~2.0 수준인 점을 고려한다면 매우 낮은 수준이다. 이와 함께 평균수명은 2005년 현재 78세로 과거에 비하여 빠르게 높아졌으며, 2010년 79세, 2020년 81세, 2030년 82세로 앞으로 선진국 중에서도 높은 수준이 될 것으로 전망된다. 이러한 저출산율과 평균수명의 연장은 앞으로 한국의 고령화가 매우 빠르게 진행될 것을 예고하고 있다. 이에 따라 한국의 중위(median) 연령은 2005년 35세 내외에서 2020년에 44세, 2040년에는 53세 내외까지 급격히 높아질 전망이다.

이와 같은 인구구조의 고령화는 범세계적으로 진행되고 있는 현상이나, 우리나라는 선진국들의 과거 경험에 비해 훨씬 급격한 속도로 고령화가 진행될 것이다. 이미 2000년에 65세 이상 인구 비중이 7%를 넘는 '고령화사회'로 진입했으며, 2026년에는 65세 이상 인구 비중이 20%를 상회하는 '초고령사회'의 모습을 보일 것으로 전망된다. 미국이나 프랑스 등 선진국이 '고령화사회'에서 '초고령사회'로 이전되는 데에 무려 100년 가량이 소요되었음을 고려한다면 한국의 고령화 진행속도는 보기 드물게 빠른 편이다.

[그림 3] 우리나라 인구구조의 변화 전망



자료: 통계청, 『장래인구추계』.

〈표 2〉 인구구조 고령화의 국제비교

	고령화사회	고령사회	초고령사회	증가소요연수	
65세 이상 인구	7% 이상	14% 이상	20% 이상	7% → 14%	14% → 20%
한 국	2000년	2018년	2026년	18년	8년
프 랑 스	1864년	1979년	2019년	115년	40년
미 국	1942년	2014년	2030년	72년	16년
일 본	1970년	1994년	2006년	24년	12년

자료: 최경수 외(2003).

이러한 급격한 고령화는 한국을 거의 한 세대 사이에 매우 젊은 나라에서 매우 늙은 나라로 변화시키게 될 것인데, 우선 급격한 고령화는 생산가능인구와 취업자 수 증가율 둔화에 직접적인 영향을 미치고 미래 노동력의 양적 규모를 축소시킬 것이다. 이미 인구구조의 변화는 1990년대에 들어서며 경제규모의 확대속도를 둔화시키는 요인으로 작용하고 있다. 인구전망에 따르면, 총인구는 2020년을 전후로 감소하기 시작할 것이며, 노동투입의 기반이 되는 생산가능인구는 앞으로 10년 이내에 감소할 것으로 예상된다. 이렇게 일할 수 있는 사람의 수가 전체 인구 수보다 더욱 빠르게 감소하는 국면에 진입하면 일인당 국민소득의

증가율도 큰 폭으로 둔화될 것으로 보인다. 이러한 둔화를 저지시키기 위해서는 혁신에 의한 생산성 제고, 노령인구의 고용기회 확대, 해외인력의 수급 등이 도모되어야 할 것이며, 이는 다름 아닌 경제 전반의 혁신과 생산체제의 재편에 대한 요구로 나타날 것이다.

동시에 급격한 고령화는 연금문제, 사회보건 등으로 재정부담을 높임으로써 세대 간 소득재분배 문제라는 사회적 갈등요인으로 부각되고 있다. 추계에 따르면, 노인 1명당 부양인원이 현재 7~8명 수준에서 2050년에는 1.4명 수준으로 계속 감소할 것으로 보이며, 국민연금 적립금도 연금제도 개혁이 어떻게 진행되는가에 따라 달라지겠지만 현재 상태로는 2040년대에는 고갈될 것으로 예상된다. 또한 고령화에 따라 산업구조도 변화할 것이다. 즉, 의료·요양업 등 서비스업의 중요성이 증대하고, 제조업과 주택 및 금융산업 등에도 영향을 미칠 것이며, 기업구조도 고령층 근로자의 수가 증가함에 따라 연공서열제가 와해되고 생산인력 부족으로 인하여 전통산업의 축소가 불가피할 것으로 보인다. 특히, 베이비붐 세대가 고령층으로 진입하는 2020년대를 전후하여 경제·사회 전 분야에서 고령화에 따른 큰 변화를 경험할 것으로 예상된다.

이러한 급속한 고령화에 따른 변화에 대응하여 다양한 사회·경제적 조정이 불가피한데, 고령화에 따르는 노동력 부족에 직면하여 저개발국 젊은 근로자의 유입이 불가피하다. 이와 함께 여성노동력과 고령노동력의 활용범위가 확대되어야 할 것이며, 이를 위하여 이민정책, 보육 및 육아 지원, 평생교육시스템 등 적극적 노동시장정책이 도입될 것으로 전망된다.

3. 탈공업화와 경제의 서비스화

한국경제의 빠른 성장과 함께 산업구조도 급속도로 변화하였다. 이것은 빠른 공업화와 함께 제조업과 서비스업의 비중 증가로 나타나는 탈농업화로 요약된다. 명목국민소득의 산업별 비중을 보면 1970년대 국내총생산의 30%를 차지하던 농업은 빠르게 감소하여 2000년대에는 5% 이하로 감소하였으며, 반면 제조업은 30% 수준에 육박하였고, 서비스업은 2004년 56%에 다다르고 있다. 실질국민소득으로 보면, 서비스업은 50%

〈표 3〉 취업자 수의 변화 추이

(단위: 천명)

	1980~85	1985~90	1990~95	1995~00	2000~04
농림어업	-890	-572	-887	-169	-419
제조업	549	1407	-93	-524	-4
건설	68	435	567	-331	238
전기운수	-3	29	0	-6	8
도소매음식숙박	752	558	1,480	551	-104
창고통신운수	82	222	152	184	117
금융보험부동산	231	382	708	463	536
기타서비스	495	654	404	572	1,030
전체	1,284	3,115	2,331	740	1,402

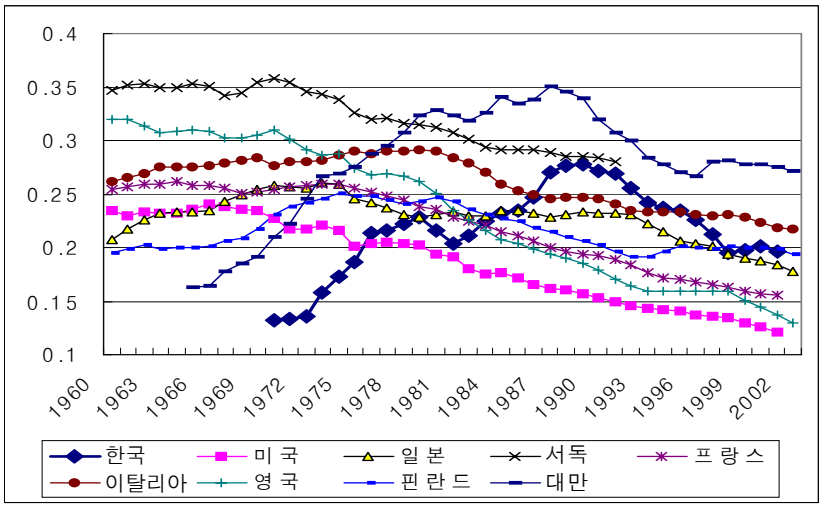
자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

수준에 머물고 있는 반면, 제조업은 1970년 10% 수준에서 2004년에는 36%까지 지속적으로 상승하고 있다. 이와 함께 고용구조도 확연한 변화를 보여주고 있는데, 1990년대에 들어서며 고용구조 변화는 이전과는 다른 변화 추이를 보여주고 있다. 이는 산업화가 성숙단계에 들어가며 제조업의 고용 비중이 감소하는 탈공업화 현상으로 특징된다.

1980년대까지는 노동이 농업에서 제조업과 서비스업으로 이동하였으나 1990년대에 들어서며 제조업의 종사자 수가 점차 감소하며 전 산업에서 차지하는 제조업의 고용 비중이 빠르게 감소하고 있다. 전체 취업자 중 농업 종사자의 비중은 1970년 전체 취업자의 절반을 차지하였으나 현재는 10% 이하로 감소하고 있으며, 반면 서비스업은 2000년대에 들어서 60% 이상을 차지하고 있다. 제조업은 1980년대까지는 고용비중을 높여왔으나 1989년 28%를 정점으로 1990년대에는 비중이 빠르게 감소하여 2000년대에는 20% 수준에 있다.

지난 10여 년간 한국경제가 겪고 있는 탈공업화는 대부분의 선진국에서도 경험하고 있는 현상이다. 탈공업화와 경제의 서비스화는 산업구조가 고도화되며 제조업의 생산성이 서비스업을 앞지르고, 소득 증대와 함께 서비스에 대한 수요가 상대적으로 높아짐에 따라 일어나는, 성장에

[그림 4] 제조업의 고용 비중 추이



자료: OECD; ISDB; 대만은 『대만통계연보』, 각년도.

따른 산업구조의 변화과정으로 인식된다. 이러한 추세는 신흥공업국의 부상과 함께 국제분업구조가 확산되고 선진국에서 단순 조립보다는 연구개발, 마케팅 등 서비스 기능을 강화시킴에 따라 가속화되었다. 그런데 다른 선진국의 경우에는 이러한 산업구조의 변화가 장기간에 걸쳐 일어나고 있는 반면 지난 10여 년간의 한국의 탈공업화의 속도는 다른 선진국에 비하여 단기간에 일어나고 있다. 즉, 1989년 제조업 비중 28%에서 최근의 20% 수준으로의 감소폭은 일본이나 미국 등 선진국의 경우 30여 년이 걸린 변화이다.

이러한 제조업의 고용 비중 감소는 한국에서 제조업의 구조 변화가 빨랐기 때문이며 이에 따라 제조업의 고용창출력은 감소되고, 생산성은 빠르게 향상했다. 그런데 지난 십수 년간 전기전자 및 자동차 등 일부 산업에 대한 산업집중도가 급격히 높아졌지만, 이 산업에서 국제분업이 활발하게 진행되었기 때문에 이러한 산업의 비중 확대와 더불어 제조업의 국내의 고용 및 투자 유발성이 빠르게 낮아지고 있다. 전자산업은 글로벌 산업화하여 생산의 국제적 분업이 높은 산업이며, 한·중·일 동북아 3국을 중심으로 산업 내 무역이 빠르게 증가고 있다. 이에 따라 전

기전자를 중심으로 한 수출호황에도 불구하고 국내경제에 대한 고용이나 투자의 파급효과는 낮아지고 있다. 이와 함께 전기전자, 자동차 등을 주도하는 국내 대기업은 빠르게 다국적기업화하여 생산활동이 국제적으로 이루어지고 있으며, 섬유 등 경공업 및 중소기업이 담당하는 조립생산부문은 중국 등 후발국과의 직접적인 경쟁에 노출되고 있다.

이러한 점을 감안할 때, 향후 우리의 산업구조는 지속적인 시장개방의 확대와 더불어 외국계 다국적기업의 국내진출 및 국내기업의 해외진출 등으로 급속한 조정과정이 당분간 지속될 것으로 예상된다. 구체적인 구조조정과정은 세계시장의 경쟁구도, 기술 변화, 국내산업의 핵심역량 등의 차이로 인하여 산업별로 차이가 날 것이지만 산업 전체적으로는 지식집약화와 경제의 서비스화가 진척될 것이다. 이를 감안하면 우리나라의 산업구조는 앞으로 제조업과 서비스업이 점진적인 성장 추세를 유지하는 가운데, 농림어업과 제조업의 비중은 점차 낮아지는 반면, 서비스업의 구성비가 지속적으로 높아질 전망이다. 이와 함께 농림어업, 제조업의 취업자 수 감소와 서비스업의 취업자 수 증가는 계속적으로 이어질 것으로 전망된다. 이러한 점에서 볼 때 제조업이 한국경제의 성장을 지금까지 이끌어 온 엔진이라고 본다면 제조업의 고용 감소는 성장잠재력 측면에서 우려되는 일이다. 하지만, 이것은 제조업에서의 신성장산업의 발굴과 함께 서비스업에서의 질 좋은 일자리의 창출을 통하여 양질의 일자리를 창출하는 것이 앞으로의 성장을 위하여 필수적인 조건임을 의미한다.

4. 경제의 고용창출력 둔화와 소득분배 악화

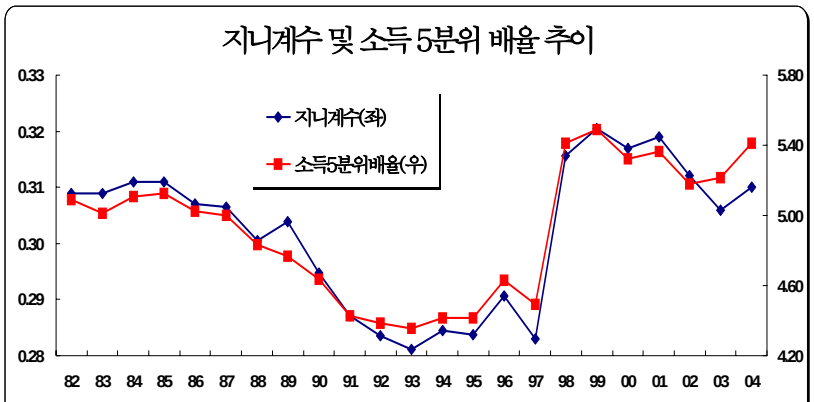
현재 실업률은 외환위기 이전에 비하여 높아졌으나 다른 선진국에 비해서는 낮은 수준이다. 그러나 과거에 비하여 고용구조가 빠르게 악화되고 있다. 1990년 이후 점차 감소하기 시작한 제조업의 고용이 외환위기 시 급격히 감소한 이후 회복되지 않고 있고, 대신 서비스업에서 고용이 빠르게 증가하였지만 서비스업에서도 도소매, 음식숙박업을 중심으로 한 자영업자의 수가 증가하고 경제 전반적으로 불안정한 일자리와 불완전 고용이 증가하였다. 정규 취업을 기준으로 한 취업자 연인원으

로 본 일자리 수는 1990~2000년 사이 79만명 정도 증가하였으나, 실제 취업자 수는 이 기간 동안 300여 만명 증가하였다. 이것은 최근 불어난 상당수의 취업자가 불완전 고용 상태에 있음을 의미한다. 특히, 1990~2000년 사이 자영업자의 수는 늘어났지만 피용자의 일자리 수는 40만명 정도밖에 증가하지 않았는데, 이는 제조업에서 피용자의 연인원 수가 132만명 감소하였던 것이 가장 큰 이유이다. 과거 고성장기에는 투자호황과 기업규모 확장으로 고용문제보다는 기업의 수익성과 재무상태가 문제가 되었지만 외환위기 이후 최근에 와서는 대기업을 중심으로 한 기업의 재무상태는 호전되었다. 하지만 이들 기업의 확장세가 주춤하며 고용문제가 급속하게 나타고 있다.

이러한 변화를 초래한 원인 중 하나는 국제분업구조의 확산과 함께 진행된 중국의 경제력 부상인데, 이에 따라 제조업의 일자리 창출능력은 빠르게 감소하고 있지만 서비스업에서의 안정적인 일자리는 쉽게 증가하지 않고 있다. 이는 최근의 산업구조 변화에 주로 기인하는데, 전기전자 및 자동차 등 일부 산업에 대한 산업집중도가 급격히 높아지며 이 산업의 특성상 국내의 고용 및 투자 유발이 빠르게 낮아지고 있다. 한·중·일 동북아 3국을 중심으로 산업 내 무역이 빠르게 증가하고 있어, 과거와는 달리 산업활동의 증가가 국내의 고용 증가로 바로 이어지지 않고 있다. 대기업뿐만 아니라 중소기업도 조립생산부문은 중국 등 후발국과 직접적인 경쟁에 노출되고 있어 해외직접투자를 증가시키고 있다. 현재와 같은 상황이 지속된다면 지금까지 고용을 흡수한 중소제조업조차도 생산활동이 위축되며 고용을 오히려 방출할 가능성도 있다.

이러한 제조업의 고용 감소와 서비스업으로의 고용 이동은 제조업과 서비스업의 생산성 격차를 크게 확대시키고 있으며, 고용의 질 악화는 경력직 및 전문직과 경력이 쌓이지 않는 단순 기능직 간의 경제적인 성과의 격차로 나타나고 있다. 또한 제조업 내에서도 수출기업과 내수기업, 경제 전반적으로는 대기업과 중소기업 간에 성과의 격차가 부각되고 있는데, 이것은 소득분배의 악화로 나타나고 있다. 소득분배는 1997년 외환위기로 크게 악화된 이후 2001~03년 중 점차 개선되었으나 2004년 들어 내수부진 등으로 악화된 것으로 나타났다. 1에 가까울수록 소득분배의 불평등도가 높아짐을 의미하는 지니계수는 외환위기에 따른

[그림 5] 지니계수 및 소득 5분위 배율 추이



자료: 통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

구조조정, 실업 등으로 1999년 최고치(0.32)를 기록하였고, 2001~03년 중 하락세를 시현하였으나 2004년에 다시 소폭 상승하였다. 소득수준이 가장 높은 5분위의 평균소득을 가장 낮은 1분위의 평균소득으로 나눈 값인 소득 5분위 배율도 2003년 이후 상승세를 보여 소득분배의 불평등도가 심화되었음을 나타내고 있다.

이러한 소득분배 악화의 원인은 여러 측면에서 설명될 수 있으나 앞에서 언급한 국제경제환경의 변화와 한국경제의 구조 변화의 결과라고 볼 수 있다. 세계화와 신흥공업국의 등장은 세계 시장경제로의 십수억 명의 저임금 노동자의 편입을 의미하며, 이들과 차별되지 않는 저기능 노동자와 저임금을 기반으로 하는 전통산업은 치열한 가격경쟁과 교역조건의 악화를 경험할 것이나, 창의성과 기술성을 바탕으로 하는 고기능 노동자와 이를 기반으로 하는 혁신산업은 시장확대로 인한 다양한 기회를 얻을 것이다. 특히, 인터넷의 등장과 대대적 네트워크 인프라 투자로 인한 정보소통의 원활화, 이에 따른 오픈소싱, 아웃소싱, 인소싱 등으로 국가보다는 기업이나 개인 간의 경쟁력이 경제주체의 소득에 과거보다 큰 영향을 미치고 있다.

이러한 급속한 세계화와 신흥공업국의 등장, 정보통신의 발전과 인적소통의 확대로 인하여 중저위 기술의 확산이 더욱 빨라짐에 따라 중

저위 기술을 기반으로 한 전통산업의 교역조건은 악화되고 있으며, 대신 신기술, 지식에 기반한 첨단산업과 지식기반서비스업 등은 공급 네트워크를 범세계적으로 넓히고, 이에 따라 핵심 역량의 가치는 더욱 상승하고 있다. 이러한 세계화와 신기술 트렌드는 앞에서 언급한 바와 같이 이미 1990년대 이후 한국경제의 성장패턴에 영향을 미쳤고 앞으로도 상당 기간 지속될 전망이다. 이러한 경제환경의 변화가 외환위기 이후 급속한 구조조정으로 이어졌고, 산업·기업 간 생산성 격차 확대, 기업규모별 성과 격차 확대, 개인별 소득 격차의 확대가 소득분배의 악화로 나타난 것이다. 이러한 경제주체 간의 생산성 및 소득 격차의 확대를 양극화로 지칭하고 있으나, 현재의 소득분배 악화가 중간층이 사라지는 양극화 현상인지는 확실하지 않다. 그러나 과거와는 달리 성장의 과실이 모든 계층에 돌아가지 않을 수도 있다는 사회적 위기감이 확산되고 있다.

세계경제와의 분업이 심화되는 과정에서 경쟁력을 유지하는 산업·기업과 경쟁력을 상실하는 산업·기업의 성과 격차는 앞으로 더욱 확대될 전망이며, 이 과정에서 자영업을 포함한 다수 중소기업의 경쟁력 상실도 불가피할 전망이다. 특히, 자영업의 비중이 높은 우리 경제의 경우, 이와 같은 과정이 보다 급속히 나타날 가능성이 높으며 개인별로도 새로운 환경에서 경쟁력을 유지하는 개인과 경쟁력을 상실하는 개인 간의 소득 격차는 크게 확대될 가능성이 높다. 그런데 이러한 고용과 소득의 고리는 '산업·기업 간 격차' → '고용·소득 격차' → '혁신기반(교육·인적자원 투자기회) 격차'로 이어지고 이는 다시 '산업·기업 간 격차'로 연결되는 악순환구조를 내포하고 있다. 따라서 사회안전망이 충분히 확보되지 않은 우리 경제의 경우, 이와 같은 과정에서 나타나는 사회적 갈등이 상대적으로 크게 나타날 가능성이 있다.

또한 2020년대가 되면 65세 인구 비중이 20%를 넘어가는 초고령사회로 진입하게 되어, 현재의 연금구조로는 노령인구의 빈곤화가 예상되며 세대 간 소득분배 문제가 새로운 사회적 갈등의 요인으로 작용할 것이다. 경제성장이 지속되고 생산적인 일자리가 증가하여 국민소득이 선진국 수준으로 올라가면 사회복지의 확충을 위한 경제적 부담을 나누는데 문제가 없을 것이나, 경제성장이 지속되지 않고 정체된다면 다수의

빈곤층이 노령층에서 발생할 가능성이 높다.

이렇게 경제환경 변화와 소득분배 악화는 세계적인 추세로 어느 정도 불가피한 현상일 수 있으나, 그 정도가 심하면 사회통합을 저해하여 궁극적으로 성장잠재력을 훼손시키는 요인으로 작용할 수 있다. 기본적으로 시장수요에 부응하는 경제주체에게 보다 많은 보상이 주어지는 시스템은 환경 변화에 대한 우리 경제의 적응력을 높이는 긍정적인 효과를 창출할 것이지만, 소득 격차의 확대는 그 자체로서 상대적 박탈감을 심화시켜 사회문제로 비약될 수 있고 개방 및 경쟁을 확대시키는 정책에 장애요인으로 작용하여 성장잠재력을 하락시킬 가능성을 내포하고 있는 것이다.

제4절 소 결

본 장의 내용을 종합하면, 한국경제가 당면한 현안은 경제의 양적인 측면에서 질적인 측면으로의 전환과정에서 일어나는 문제의 해소에 있다. 성장률이 경제에 중요하나, 문제는 성장률 둔화 자체보다는 성장률 둔화가 내포하는 구조적인 내용에 있는 것으로 보인다. 중국을 위시한 BRICs의 부상과 국제분업구조의 확대로 인해 박리다매 방식의 양적인 성장은 앞으로 지속되기 힘들며, 나아가 생산요소의 국제적 이동의 활성화는 과거에 보이던 수출, 내수, 투자, 소비, 고용을 아우르는 성장의 고리를 취약하게 만들었다. 이는 나아가 급격한 산업구조의 변화와 이에 따른 고용과 분배의 문제를 불러오는 것으로 보인다.

이러한 구조 변화의 사회적 비용을 줄이고 안정적인 성장을 이루기 위해서는 대내외적 경제환경 변화에 각 경제주체가 빠르게 적응하는 것이 요구되며, 이를 통하여 양질의 일자리를 창출하는 기업의 규모와 수가 국내에서 확장되어 가는 것이 필요하다. 이것은 국내에 있는 개인이나 기업의 역량이 세계적인 기술 변화와 제품수요 등 경제환경 변화에 얼마나 잘 적응하는가에 의해 정해지며, 국가의 경쟁력은 이러한 개인과 기업의 혁신적인 경제활동이 국내에서 유지될 수 있는가에 의해 결정된다. 따라서 정부의 역할은 법과 정책의 공급자로서 환경 변화에 맞

추어 지속적인 성장을 위한 조건을 제공하는 데 있다. 이를 위해서는 과거의 양적인 목표를 달성하기 위하여 투입을 늘리는 성장의 패러다임에서 혁신과 효율이 중시되고 질적인 충실이 중시되는 새로운 성장 패러다임으로 전환하여야 할 것이다.

제2장

새로운 경제성장 패러다임의 모색

이 시 욱 (KDI 연구위원)

제1절 성장 패러다임 전환의 필요성

1. 동아시아 성장모형의 평가

우리나라를 포함한 동아시아 국가들은 주지하다시피 지난 50여 년간 세계에서 유례를 찾아보기 어려운 빠른 고도성장을 시현했다. 이들 국가들의 경제성장 경험은 최근까지 많은 경제학자들과 정책입안자들에게 주요한 관심 및 분석의 대상이 되어 왔다. 특히, 동아시아 경제의 고도성장의 주요 동인이 무엇이었는가, 그리고 고성장 과정에 있어 정부는 어떠한 역할을 수행하였는가 등에 대해 국제적으로 심도 있는 논의가 진행되어 왔다. 이하에서는 이러한 논의의 주요 내용을 살펴봄으로써 동아시아 성장전략의 공과를 평가해 보고 이를 바탕으로 우리나라 성장전략에 대한 시사점을 도출해 보기로 한다.

가. 성장의 동인: Accumulation vs. Assimilation

국제적으로 동아시아의 성장동인이 무엇인가에 대한 관심이 높은 가장 큰 이유는 성장동인의 파악이 이러한 고도성장세의 지속성 여부를 가늠하는 잣대가 될 수 있다는 믿음에서 출발한다. 지금까지의 논의의 초점은 동아시아 국가들이 고도성장을 시현할 수 있었던 동인이 과연 자본, 노동력 등 물적자원의 축적(accumulation)을 통한 양적 성장이었는

가, 또는 양질의 인적자원을 바탕으로 꾸준한 기술 축적 및 동화(assimilation)를 통한 질적 성장이었는가의 여부에 두어져 왔다.

Solow(1956)로 대표되는 신고전학파 성장이론에 따르면, 특정 국가의 경제성장은 생산요소의 축적과 기술진보에 의해 결정된다. 만약 자본, 노동 등 생산요소 투입량이 장기 균형 수준에 미치지 못하는 경우 상대적으로 희소한 투입요소의 가격이 높게 형성되는데, 경제발전 초기단계가 가장 일반적인 사례라고 할 수 있다. 이 경우 희소자원에 대한 투자의 한계수익성이 높아 이들 자원에 대한 투자를 중심으로 높은 경제성장률을 시현하게 된다. 그러나 경제가 점차 발전하는 과정에서 물적자원에 대한 수익성은 점차 체감되는 경향을 지니므로 지속적인 기술혁신이 없는 상황에서는 결국 경제성장이 멈추게 된다.

Young(1993), Kim and Lau(1994), Krugman(1994) 등은 동아시아의 경제성장이 주로 물적자원의 축적을 통한 양적 성장이었으며, 이에 따라 이와 같은 고성장세의 장기적 지속성에 대해서는 부정적인 견해를 피력한 바 있다. 예를 들어, Krugman(1997)은 동아시아 경제성장이 비록 그 진전속도에 있어서는 매우 이례적이었다는 점을 인정하면서도 그 성장의 저변에는 신고전학파 경제원리에 충실했던 부문 — 높은 투자율 및 저축률, 교육수준의 빠른 향상, 농촌인구의 현대적 산업부문으로의 대규모 이동 — 에서 한정되어 나타난 결과라고 평가한다.

반면, Nelson and Pack(1998) 등은 동아시아 성장에서 기술혁신을 통한 생산성 향상의 역할을 강조하고 있다. 이들에 따르면, 최근 동아시아 경제는 경제개발 초기단계와는 비교할 수 없을 정도의 높은 수준의 기술력을 보유하고 있으며, 일부 산업군의 경우 이미 선진국들과 대응하는 수준까지 근접해 있다는 점을 주목한다. 이는 단순한 물적자원의 축적만으로 경제성장을 이해하는 접근방식으로는 설명하기 힘든 현상이며, 위험을 감수하는 기업가 정신과 우수한 경영능력, 적극적인 선진기술의 학습 및 습득노력 등이 동반되었기에 가능했다는 견해이다. 인적·물적 자본에 대한 대규모 투자는 이러한 기술동화과정에서 파생된 결과물이지, 성장 자체의 배타적인 동인이 아님을 강조한다.

앞서 언급한 바와 같이, 성장동인이 무엇인가에 대해 관심을 두는 이유는 장기적인 경제성장의 지속성과 밀접한 연관성이 존재할 것이라

는 믿음 때문이다. 정책적인 견지에서 살펴볼 때, 지금까지의 경제성장의 대부분이 물적자원의 축적에 기인한 것이라면 최근 우리 경제의 저성장 기조는 장기 균형에 접근함으로써 요소 투입량의 증가가 둔화된 데에 기인한 자연스러운 현상일 수 있다. 반면, 지금까지의 경제성장이 생산성 향상과 밀접히 연계되었다면, 생산성 향상의 저해요인을 식별·제거하는 것이 일차적인 정책적 과제일 것이다.

이와 관련하여 <표 4>에는 성장회계방정식(growth accounting)에 의해 도출된 성장요인별 경제성장에 대한 기여도가 나타나 있다. 표에서 살펴볼 수 있는 바와 같이, 우리나라의 경우 1966~90년 기간 동안 연평균 10.3%의 경이적인 경제성장률을 기록하였는데, 이러한 경제성장에 대한 자본과 노동 투입 증가의 기여도는 각각 46.2%와 42.2% 수준을 차지한 가운데, 총요소생산성(Total Factor Productivity: TFP)의 증가는 11.6%에 그친 것으로 나타났다. 한편, 싱가포르는 자본축적의 성장기여도(73.1%)가 매우 높은 것으로 나타났으며, 홍콩의 경우에는 생산성의 성장기여도가 여타 동아시아 국가들에 비해 상대적으로 높은 30.1% 수준을 기록하였다. 흥미로운 사항은 동아시아 국가들의 생산성의 성장기여도가 비단 전후 선진국들뿐만 아니라 1940~80년 기간 동안의 아르헨티나, 브라질 등 중남미 국가들의 수준에도 미치지 못했다는 점이다.[1)]

이상의 실증분석 결과는 동아시아 경제성장을 자본, 노동 등 물적자원의 축적과정으로 이해하는 신고전학파적 해석에 무게를 실어주는 듯하다.[2)] 그러나 비교 대상국가들의 경제발전단계가 서로 상이하다는 점을 고려해 본다면, 다른 나라들의 과거 성장경험에 비추어 비슷한 경제발전단계에서 이와 같은 현상이 발생하였는지를 살펴보는 것이 보다 의미 있는 작업이라 할 수 있다.

역사적으로 볼 때, 경제발전 초기단계에 있어 경제성장에 대한 낮은 생산성의 기여도는 과연 우리나라를 위시한 동아시아 경제만의 특이한 현상일까? Kim(2001)은 Abramotivitz(1993), Hayami and Ogasawara(1999) 등의 연구작업을 바탕으로 미국과 일본의 성장단계별 성장동인을

1) 이에 대한 보다 상세한 논의는 Kim(2001)을 참조 바람.
2) Kim and Lau(1994)도 실증분석을 통해 과거 수십 년 동안 동아시아 국가들의 경제성장은 기술진보보다는 자본축적을 통해 이루어졌음을 제시하고 있다.

〈표 4〉 성장동인별 경제성장 기여도

	GDP 성장률	자본	노동	TFP
Panel A: 동아시아, 1966~1990				
한국	10.3%	4.8% (46.2%)	4.4% (42.2%)	1.2% (11.6%)
홍콩	7.3%	3.1% (42.3%)	2.0% (27.6%)	2.2% (30.1%)
싱가포르	8.5%	6.2% (73.1%)	2.7% (31.6%)	-0.4% (-4.7%)
대만	9.1%	3.7% (45.0%)	3.6% (39.8%	1.8% (19.8%)
Panel B: 선진국, 1947~1973				
미국	4.0%	1.7% (42.7%)	1.0% (23.7%)	1.4% (33.6%)
일본	9.5%	3.3% (34.5%)	2.2% (23.3%)	4.0% (42.3%)
영국	3.7%	1.8% (47.2%)	0.0% (0.9%)	1.9% (51.9%)
프랑스	5.4%	2.3% (41.5%)	0.2% (3.9%)	3.0% (54.5%)
독일	6.6%	2.7% (40.6%)	0.2% (2.8%)	3.7% (56.6%)
Panel C: 중남미, 1940~1980				
아르헨티나	3.6%	1.6% (43.1%)	1.0% (26.4%)	1.1% (30.5%)
브라질	6.4%	3.3% (50.8%)	1.3% (20.3%)	1.9% (28.9%)
멕시코	6.3%	2.6% (40.5%)	1.5% (23.0%)	2.3% (36.5%)

주: Panel A, B 및 C의 수치는 각각 Young(1994), Christenson et al.(1980)과 Elias(1990)에서 산출된 추정치임. ( ) 안의 수치는 요인별 전체 경제성장에 대한 기여분임.
자료: Barro and Sala-i-Martin(1995) (Kim[2001]에서 재전재).

살펴봄으로써 동아시아 경제성장 경험과 비교하고 있다. Abramotivitz (1993)는 미국의 경우 산업화가 빠르게 진전되었던 19세기 말에는 경제성장이 생산성 증가보다는 자본축적에 의해 견인된 점을 제시하고 있다. Hayami and Ogasawara(1999)도 이와 유사한 분석을 통해 일본의 경우도 이와 비슷한 패턴을 보임을 실증하였다. 즉, <표 5>에서 살펴볼 수 있듯이, 일본의 산업화 초기단계인 1920년대 이전의 생산성 증가율이나 성장에 대한 기여도가 그 이후의 시기에 비해 현저히 낮았던 것으로 나타난다.

이상을 요약해 보면, 지난 50여 년간 지속된 동아시아의 높은 경제성장은 대부분 노동, 자본 등 물적자원의 축적에 기인한 것으로 평가할 수

〈표 5〉 미국과 일본의 생산성 증가율 추이

	노동생산성 증가율	1인당 자본장비율 증가율	TFP 증가율	TFP의 성장기여도
Panel A: 미국				
1855~1890	1.1%	1.5%	0.4%	35%
1890~1927	2.0%	1.3%	1.4%	69%
1929~1966	2.7%	1.7%	2.1%	78%
1966~1989	1.4%	1.8%	0.8%	56%
Panel B: 일본				
1888~1900	2.1%	5.7%	0.2%	9%
1900~1920	2.7%	6.1%	0.3%	12%
1958~1970	8.2%	11.6%	4.4%	53%
1970~1990	3.8%	7.4%	1.7%	45%

주: 미국에 대한 수치는 Abramotivitz(1993)를 참조함.
자료: Hayami and Ogasawara(1999) (Kim[2001]에서 재전재).

있다. 그러나 이와 같은 현상은 산업화 초기단계에 자연스럽게 나타나는 것으로서, 미국과 일본 등의 과거 성장경험과 비교해 볼 때, 그리 놀라운 사실이 아니라고 판단된다. 제1장에서 언급한 바와 같이, 최근의 우리나라 자본투입 둔화도 산업화가 성숙단계로 들어가는 과정에서 발생하는 추세적인 현상으로 볼 수 있으며, 최근 들어 총요소생산성 증가율이 과거에 비해 높아지는 등 우리 경제는 점차 투입주도형에서 선진국들과 유사한 혁신주도형으로 전환되고 있다.

따라서 과거 우리나라 경제성장에서 생산성의 기여도가 낮았다는 점 자체가 향후 우리 경제의 미래가 비관적임을 직접적으로 시사하는 것은 아니라는 점을 강조해 두고 싶다. 다만, 최근 우리나라는 경제발전단계상 물적자원의 축적만으로는 안정적인 성장세의 지속이 어려워진 상황으로 진입하고 있는바, 향후 성장전략의 핵심은 물적자원 기반의 확충보다는 기술혁신, 생산의 효율성 향상 및 기타 제도개선 등을 통한 생산성 제고에 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 혁신주도형 경제에서는 인

적자원과 기술에 대한 투자가 새로운 지식을 창출하고 생산성 향상으로 이어지는 과정에서 물적자원의 축적이 자연스럽게 유발되는 방식의 투자 메커니즘이 작동하게 된다.

나. 정부의 역할

동아시아 경제의 성장경험과 관련하여 국제적으로 논의가 활발한 또 다른 주제가 경제성장에 대한 정부역할, 특히 성장과정에서의 산업정책의 효과성이다. 산업정책이라는 개념이 학계에서 본격적인 관심을 끌기 시작한 것은 비교적 최근으로서 1970년대 선진국 내에서 실업 증가 및 불황과 더불어 사양산업에 대한 구조조정의 필요성이 높아지면서부터라고 할 수 있다. 이후 동아시아 국가들이 적극적인 정부의 시장개입을 통해 산업화에 성공했다는 평가가 내려지면서, 산업발전에 대한 국가의 개입에 대해 활발한 논의 및 분석이 진행되어 왔다.

산업정책에 대해 매우 다양한 개념 정의가 시도되었으나, 여전히 합치된 결론은 도출되지 않고 있다. 산업정책이란 일반적으로 산업의 경쟁력 강화를 위해 사용되는 다양한 정책수단들을 총칭하는 의미로 사용된다. 산업정책은 정책금융이나 정부보조금과 같은 정책수단을 활용해 경제성장에 유리하다고 기대되지만 시장실패로 인하여 정부의 개입 없이는 발전이 어려운 산업부문에 자원이 배분되도록 하는 정책으로서 본시 산업구조정책의 특성을 지니고 있다. 따라서 경쟁정책이나 중소기업정책 등도 산업 내 혹은 산업 간 자원배분에 영향을 미치면서 산업경쟁력과 깊은 연관성을 갖게 되므로 학자에 따라서는 이를 넓은 의미의 산업정책에 추가하기도 한다.

한편, 산업정책의 구체적인 내용 및 범위에 있어서도 상당한 다양성이 존재한다. 이는 <표 6>에 정리된 동아시아 주요국들의 산업정책의 범위 및 특징에서도 살펴볼 수 있다. 예를 들어, 우리나라와 일본의 경우 대기업군 육성을 위한 선별적인 정책지원을 채택한 반면, 대만은 중소기업을 집중 지원해 왔다. 또한 외국인직접투자의 유치에 대해서도 우리나라와 일본은 매우 소극적이었던 반면, 싱가포르는 그 반대의 경우라고 할 수 있다.

〈표 6〉 동아시아 주요국별 산업정책의 특징

	일 본	한 국	대 만	싱가포르
정책분야				
유치산업 보호	매우 강함	매우 강함	강함	강함
수출진흥	강함	매우 강함	매우 강함	강함(간접지원)
공기업	해당 없음	핵심 산업 위주	핵심 산업 위주	핵심 산업 위주
대기업 지원	적극 지원	적극 지원	견제	해당사항 없음
중소기업	하청구조	자금 지원 위주	R&D/인프라 지원	자금 지원 위주
기업구조개선	일부 개입	적극 개입	적극 개입	일부 개입
외국인직접투자 유치	매우 소극적	매우 소극적	소극적	적극적
R&D	민간 주도	민간 주도	정부 주도	정부 주도
정책결정시스템				
중앙집권화 정도	강함	매우 강함	매우 강함	강함
정부/민간 관계	체계적 양자 협력	상향형	견제와 균형	중요하지 않음
민간 역할	매우 중요	중요 (정부통제 존재)	중요 (정부통제 존재)	중요하지 않음

주: Chang(2006).

그러나 동아시아 국가들의 산업정책에 있어 한 가지 공통점은 산업구조정책의 성격이 강하며, 특히 특정한 산업발전목표를 달성하기 위해 정부가 권위와 자원을 동원하는 형태라는 점이다. Johnson(1984), Amsden(1989) 등은 이와 같이 '유망산업을 창출(making the winners)'하거나 '왜곡된 가격을 설정(setting price wrong)'하여 국제시장에서 비교우위를 창출하는 정부의 산업정책이 동아시아 경제성장에 매우 중요한 역할을 했던 것으로 평가한다. 즉, 동아시아의 경제성장은 유치산업의 발전과 산업구조의 개선을 목표로 각종 정책금융이나 보조금 지급을 통해 국가가 시장에 지속적으로 개입한 결과라는 것이다.

그러나 특정 산업을 선별 지원하는 형태의 산업정책의 유효성에 대해 이의 제기가 없었던 것은 아니다. Balassa(1991), Kreuger(1993) 등은

〈표 7〉 우리나라의 시기별 성장전략 및 재정운용의 변화

	← 국가주도 경제개발 →		← 민간주도 전환시기 →		← 참여정부 →
	'62	'82 '92	'93	'97 '02	'03
계획	1~4차 5개년 계획	5~6차 5개년 계획	신경제 5개년 계획	장기계획 부재	국가재정 운용계획
계획의 성격	자원배분	유도형	민·관 협력	단기현안 해결	종합비전 재정계획
계획의 중점	수출, 중화학공업 육성	산업의 경쟁력 강화	국제화, 자유화	4대 부문 구조조정	사회형평 제고 균형발전
재정운용의 중점	경제성장 지원 및 국방력 강화	교육·복지 분야 투자 확대, 인플레이션의 구조적 개선 등 건전재정 기조 유지	경쟁력 강화를 위한 경제분야 투자 확대	민주주의와 시장경제 병행 - 복지분야 투자 확대	성장과 분배의 조화, 균형발전 추구

동아시아 국가들의 고도성장이 세계시장에 능동적으로 편입한 대외개방정책의 산물이라고 규정하며, 이 과정에서의 정부역할은 경제적 유인의 왜곡요인을 방지하면서 경쟁적 시장질서를 확립한 점이었다고 평가한다. 예를 들어, 한국의 경우 1970년대 중화학분야에서 무역 및 금융정책을 통한 특수 간섭정책을 취한 것도 사실이지만, 1980년대 이후 과감한 무역자유화정책을 추진함으로써 큰 틀에서는 시장질서를 기반으로 하는 신고전파적 정책의 틀을 크게 벗어나지 않았다고 본다(표 7 참조 바람).

이러한 관점의 차이는 기실 정부와 시장에 대한 기본적인 경제철학의 차이에서 기인한다고 판단할 수 있다. 산업정책의 효과성을 옹호하는 학자들은 시장실패(market failure)에 주목하면서 정부개입을 통한 문제해결에 주목하는 반면에, 산업정책의 비판론자들은 정부실패(government failure)의 필연성에 주목하면서 시장행위자들의 합리적인 선택을 중요시한다.[3)]

역사적으로 보아도 시대별 경제철학이 시장실패와 정부실패 중 어느 측면을 좀 더 강조하느냐에 따라 산업정책의 효과성에 대한 평가는 달라져 왔다. 가령, 1990년대 초·중반까지만 해도 국제적으로 동아시아 경제성장 경험을 바탕으로 산업정책의 유효성에 대해 긍정적으로 바라보는 시각이 지배적이었다. World Bank는 『동아시아 기적(East Asian Miracle)』(1993)이라는 제목의 보고서에서 신고전주의 시장이론을 바탕으로 정부개입을 통한 산업정책의 효과성을 일부 인정하는 절충적인 입장을 취하고 있다. 즉, 수출진흥정책과 같은 선별적 시장개입이 동아시아 경제성장에 효과적이라는 평가를 내림으로써 정부실패에 대해 다소 우호적인 입장을 표명하고 있다.

그러나 동아시아 지역 이외의 국가들에서는 산업정책이 대부분 실패하였다는 점, 산업정책의 성공적 사례로 손꼽히던 일본의 장기불황, 그리고 1997년을 전후한 아시아 금융위기 등을 계기로 산업정책에 대한 신뢰는 급속히 약화되게 된다. 특히, IMF를 중심으로 정부의 과도한 시장개입이 경제위기를 초래했다는 견해가 설득력을 얻게 됨에 따라 산업정책의 무용론이 급속히 힘을 얻게 되고, 소위 Washington Consensus라고 지칭되는 탈규제화, 무역 및 자본 자유화, 민영화 등을 주요 골자로 하는 시장경제주의적 정책처방이 전 세계적으로 확산되는 결과를 낳았다.[4]

이러한 시장주의적 정책수단들은 외환위기 이후 동아시아 국가들의 경기회복에 크게 기여했다는 평가를 받고 있다. 반면, 최근 들어 탈규제화, 무역 및 자본 자유화, 민영화 등 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)에서 제시하는 정책처방에 보다 충실했던 아르헨티나 등 일부 중남미 국가나 아프리카 국가들이 지속적인 경제성장에 실패했다는 인식하에 산업정책의 효과성을 재평가하려는 움직임이 나타나 주목된

3) 시장실패란 공공재와 무임승차, 공해와 같은 외부효과, 불완전한 경쟁시장에서 발생하는 독점, 정보 부족으로 인한 도덕적 해이, 실업·인플레·경기침체 등 거시경기 변동, 경제적 불평등 등의 문제를 시장 스스로 해결하지 못함을 의미한다. 반면, 정부실패란 공직부패, 혁신 인센티브 부재, 도산위기 부재로 인한 행정조직의 비효율성, 위험회피 성향에서 비롯된 무사안일주의, 부서 간 비밀주의와 할거주의, 이익집단의 포획에 의한 정치적 불평등 문제를 정부가 해결하지 못함을 의미한다.

4) Washington Consensus라는 명칭은 Williamson(1989)이 자신의 연구보고서에서 남미 등 개발도상국에 대한 개혁 처방을 Washington Consensus라고 지칭한 데서 유래하였다.

다. 최근 급속한 경제성장을 시현하고 있는 중국이나 인도의 경우 정부정책에서의 산업정책적 특성이 이들 국가들에 비해 상대적으로 강한 것이 사실이다.

다만, 시대가 변화함에 따라 산업정책에 대한 논의도 최근 들어 선별적 지원을 중심으로 하는 전통적인 산업구조정책에서 산업의 혁신 및 경쟁력이 제고될 수 있는 제반 여건을 제공하는 정책으로 그 초점이 변모하고 있다. 아울러, 과거와 같이 다른 국가들의 성공사례를 일방적으로 이식하려는 자세에서 벗어나 경제발전단계, 성장 지체요인 등 개별국의 경제여건을 복합적으로 고려한 새로운 산업정책의 발굴과 시행을 강조하고 있다는 점에서 과거와는 논의의 차별성을 나타내고 있다.

요약해 보건대, 산업정책의 효과성에 있어 동아시아 경제는 대표적인 성공사례로 인식되어 오고 있기는 하나, 시장기능과 정부역할에 대한 신뢰라는 두 측면 중 어느 것을 부각하느냐에 따라 그 평가가 엇갈린다. 기실, 과거의 산업정책 성과 자체에 대해 명쾌한 결론을 내리기는 어렵다. 그러나 한 가지 분명한 것은 경제발전단계 및 경제여건에 따라서 유효한 정책수단이 달라진다는 점이다. 따라서 산업정책의 논리 속에 내재된 긍정적 요인과 대내외 환경 변화 추세를 감안하여 정부정책의 범위 및 내용이 조절되어야 할 것이다.

2. 신성장전략 수립의 필요성

앞서 제1장에서 구체적으로 살펴본 바와 같이, 우리 경제는 다양한 국내외 경제여건의 빠른 변화에 직면해 있다. 따라서 현재의 성장전략이 지금까지의 공과 여부를 떠나서 과연 새로운 환경에 능동적으로 적응하면서 경제성장의 지속성을 보장할 수 있는지 혹은 새로운 성장전략의 모색이 필요한지를 숙고해 봐야 할 것이다. 이하에서는 최근 우리 경제가 직면하고 있는 구조 변화의 특성을 바탕으로 새로운 성장전략의 필요성에 대해 논의해 보기로 한다.

가. 경제발전단계의 변화

우리 경제는 대내적으로 1980년대 이후 산업화가 성숙되며 과거의 양적인 발전단계에서 질적인 효율이 중요시되는 혁신주도형 경제로 진입하고 있다. 나아가 1990년대의 정보통신기술의 급속한 진보와 중국 등 신흥공업국의 부상으로 성장패턴도 혁신주도형으로 더욱 빠르게 바뀌어 가고 있다. 경제가 선진국에 근접할수록 물적자본 축적을 위한 정책보다는 기술혁신과 인력에 대한 투자가 더욱 중요해진다. 아울러, 기술혁신의 측면에서도 경제가 발전할수록 선진국 기술의 단순한 모방을 통한 경제성장의 효과는 점차 낮아지고 새로운 기술을 개발하는 시스템 구축에 대한 유인이 중요하게 된다.

제1장에서 제시한 바와 같이, 이러한 성장패턴의 변화가 경제 전반으로 파급되고 있지 않다는 데에 우리 경제의 문제점이 존재한다. 이러한 성장패턴의 변화를 주도한 대기업과 대기업이 주력으로 하고 있는 산업은 빠르게 고도화되며 생산성을 높이고 있지만, 이에 뒤처진 다수의 중소기업과 인건비가 싼 후발공업국과의 경쟁에 직면한 산업은 빠르게 사양화되어 갔으며, 이는 더욱더 한국경제의 구조 변화를 촉진시켰다.

Aghion and Howitt(2005)에 따르면, 경제발전의 초기단계에서 유효했던 요소투입형 성장전략은 경제가 성숙해 감에 따라 오히려 성장의 장애요소로 작용할 수 있는바, 적절한 시점에서 혁신주도형 전략으로의 전환을 도모하지 않으면 경제가 비수렴함정(non-convergence trap)에 빠질 수 있다. 즉, 선진국이 될 수 있는 충분한 잠재력에도 불구하고, 선진국 클럽에 수렴하지 못하는 정체상태에 머물게 된다는 것이다. Aghion and Howitt(2005)은 이러한 이론모형을 통해 1990년대 중반 이후 유럽이 미국에 비해 경제성장률이 낮았던 이유를 설명하고 있다. 2차대전 이후 유럽은 기술추격자로서 미국이 개발한 기술을 흡수하면서 빠르게 성장했으나, 미국과의 기술 격차가 점차 줄어듦에도 불구하고 기술모방형에서 기술개발형 시스템으로의 전환이 지체됨으로써 성장정체를 경험하였다는 것이다.[5]

5) Kim(2001)도 1970년대 일본경제와 1990년대 동아시아 경제의 유사성을 바탕으로 만약 고도성장기의 성장전략을 적절하게 새로운 전략으로 전환하지 못할 경우 성장

한편, Rodrik(2003)도 이들과 유사하게 개발 초기에는 투자를 증진할 수 있는 단기적 관점들의 정책들이 유효할 수 있으나, 지속 가능한 성장을 이루기 위해서는 양질의 제도, 즉 법에 의한 지배(rule of law), 소유권의 확립, 시장의 원활한 작동, 안정적인 거시정책, 사회적 안전망과 민주적 기업경영 등의 제도적 장치들을 구축해 나가야 한다고 주장하고 있다.

나. 경제구조의 급속한 변화

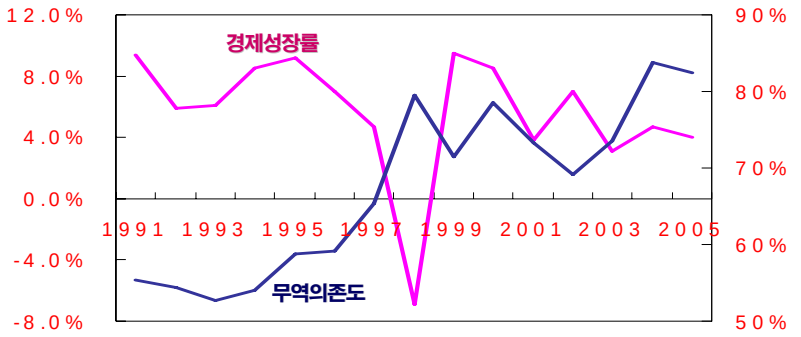
최근 나타난 대내적 경제구조의 변화가 과거와는 사뭇 다른 양상으로 전개되고 있다는 점에서도 새로운 성장전략의 모색이 필요하다. 이러한 경제성장률 둔화의 이면에는 IT 산업 위주의 산업구조 변화에 따른 고용 및 생산 유발효과의 저하, 내수와 수출 간 연관관계의 약화, 출산율 저하에 따른 인구구조의 변화 등 다양한 요인이 복합적으로 작용했다고 볼 수 있다.

특히, 우리나라가 개발연대 이후 유지해 온 '제조업 위주의 수출지향형 성장전략'이 최근 국내외 경제여건의 구조적 변화로 인해 그 한계점을 노정하고 있다. [그림 6]에서 살펴볼 수 있듯이, 최근 IT, 자동차, 선박, 철강 등 주력 수출제품의 호조세가 지속되고 있는데도 불구하고, 이러한 수출의 호조세가 내수 확대로 연결되고 있지 않을 뿐만 아니라 수출산업의 국내 고용창출도 역시 그리 높지 않은 실정이다. 이는 IT 산업의 특성상 고용 및 생산 유발효과가 낮다는 점 이외에도 핵심 부품·소재산업이 취약하여 해외의존도가 높다는 점, 제조업의 생산 및 혁신 역량에 영향을 주는 지식기반서비스업의 발달 정도가 낮다는 점 등에서 기인했다고 볼 수 있다.

이와 같이 최근에는 과거와 같은 수출, 내수, 투자, 소비, 고용을 아우르는 성장의 고리가 취약하게 되었고, 이에 따라 긴 조정과정과 그에 따른 투자율 둔화가 더욱 급속하게 나타나고 있다. 아울러, 세계적으로 경제의 글로벌화 및 노동절약적 기술혁신으로 성장에 따른 고용창출 잠재력이 크게 약화되고 있어 우리나라가 고도성장기에 경험한 바와

세의 급격한 둔화가 초래될 수 있음을 경고한 바 있다.

[그림 6] 경제성장률 vs. 무역의존도



주: 무역의존도 = (총수출+총수입)/GDP
자료: 이시욱(2006).

같이 제조업 위주의 성장이 고용을 통해 분배개선으로 연결되는 선순환 구조가 약화되고 있다. 아울러, 출산율의 저하 등 인구구조의 급속한 변화는 장기적으로 노동력 투입의 증가율을 감소시키고, 아울러 피부양인구의 비중을 증가시켜 저축률 하락 및 이에 따른 자본축적의 감소를 발생시키는 등 향후 성장률 둔화의 주요 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

따라서 우리가 과거 직면하지 못했던 새로운 경제환경의 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 새로운 성장전략의 모색이 그 어느 때보다도 절실한 것으로 평가된다.

다. 민간부문 역량의 확대

우리가 추진해 왔던 정부 주도형 성장전략은 정부 스스로가 경제목표를 설정한 다음 각종 정책수단을 활용하여 민간부문이 이를 따르도록 유도함으로써 경제성장을 유인하는 전략이었다. 이러한 전략은 민간부문이 상대적으로 취약했던 1960~70년대에는 한국경제의 고도성장을 가져오는 데 효과적이었을 수 있었으나, 민간부문의 역량이 크게 확대된 1980년대 중반 이후부터는 그 효과성이 낮아지고 있다. 외환위기의 경우에도 민간부문의 성장과 경제구조의 다양화 등으로 인해 정부 주도로

경제를 이끌어나가기 힘들어졌음에도 불구하고 금융통제를 이용한 정부 주도형 개발전략을 지속한 결과 경제의 기초체질이 크게 약화된 결과라는 해석도 있다. 따라서 한국경제의 구조적 문제를 시정하는 시발점은 정부의 경제적 역할을 재정립하고 이를 바탕으로 한 새로운 성장전략을 모색하는 데 있다고 하겠다.

라. 국제규범의 확산 등 대외 환경의 변화

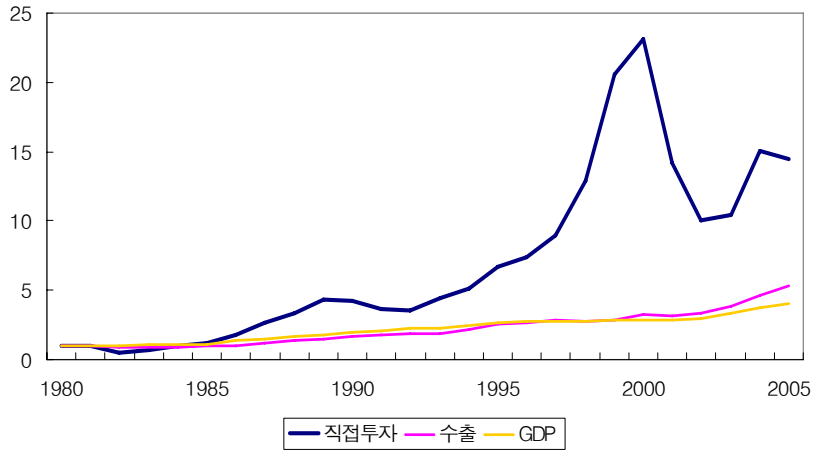
최근 우리 경제를 둘러싼 대외 경제여건도 상기한 대내적 환경만큼이나 급속하게 변모하고 있다. 특히, 최근 가속화되고 있는 세계경제의 글로벌화 추세의 주요 특징 중의 하나는 국제간 경제교류방식이 기존의 상품거래 위주에서 해외직접투자를 매개로 자본, 인력 등 생산요소가 직접적으로 이동하는 형태로 점차 다변화되고 있다는 점이다. [그림 7]에 나타나 있는 바와 같이 지난 20여 년간 국제적으로 해외직접투자의 증가율은 경제성장률이나 수출증가율을 대폭 상회하였다. 1980~2005년 기간 중 전 세계 수출 및 GDP는 각각 5.3배와 4.1배 증가한 반면, 연간 해외직접투자액은 14.5배 수준까지 확대되었다.

미 하버드대의 라이시 교수는 *The Works of Nations*(1991)이라는 저서에서, 21세기에는 국경이라는 개념이 무의미해지면서 경쟁 우위에 따라 자본, 인력 등 생산요소가 국가 간에 자유롭게 이동하는 현상이 가속화될 것으로 예견한 바 있다. 과거와 같이 생산요소의 국제적 이동이 자유롭지 않았던 시절에는 국가경제가 잘 되는 것이 곧 공동의 선으로 인식되었으나, 국제적 생산네트워크가 일반화되고 있는 오늘날에는 국가경쟁력의 의미가 차츰 퇴색되어 가고 있다.

이와 같이, 경쟁 우위에 따라 자본, 인력 등 생산요소가 국가 간에 자유롭게 이동하는 현상이 가속화됨에 따라 국경이라는 개념이 점차 사라지고 있는 상황에서 한 나라의 가장 중요한 자산은 결국 '사람'이 보유하는 지적 능력과 이를 뒷받침하는 '제도'의 질이라고 할 수 있다. 따라서 지속성장의 핵심적 요소를 '사람과 제도'에 두는 새로운 성장전략으로의 전환이 시급하다.

한편, 생산요소의 국가 간 이동이 활발하고 국제분업구조가 확대됨에

[그림 7] 전 세계 GDP, 해외직접투자 및 수출 증가 추이(1980=1)



자료: 이시욱·임경묵(2007).

따라 국가 간 제도적 공조의 필요성이 증가하고, 구소련의 붕괴 후 미국이 세계에서 차지하는 정치·경제적 지도적 위치가 확고히 됨에 따라 세계화를 매개로 한 국제규범도 확산되고 있다. 생산요소의 이동과 국제분업구조의 확산으로 국가보다는 기업이나 개인의 경쟁력이 더욱 중요해지는 것과 함께 이러한 국제규범의 확산은 국가경쟁력에 영향을 미치기 위한 산업정책 등 기존 경제정책의 패러다임 변화를 요구하고 있다. 특히, 국내시장 보호를 통한 국내기업 육성방식보다는 글로벌 시장에서의 경쟁조건을 국내에 확보함으로써 기업들의 국제적 경쟁력 제고를 기하는 방식으로 경제정책방향의 수정을 요구하고 있다. 따라서 이러한 추세가 지속적으로 심화되는 경우 국내기업 육성을 목적으로 한 기존의 산업정책의 효용성이 상당 부분 감소될 것으로 보인다.

이러한 국제통상질서의 변화양상을 고려해 보아도 우리나라의 기존 성장전략은 상당한 수정이 불가피한 것으로 보인다. 아울러, 현재 정부가 추진하고 있는 지원정책을 면밀히 검토하고 향후 정책을 수립할 경우에도 불필요한 통상마찰의 원인이 되지 않도록 사전에 현명하게 디자인할 필요성도 높아지고 있다.

3. 기존 성장전략의 평가

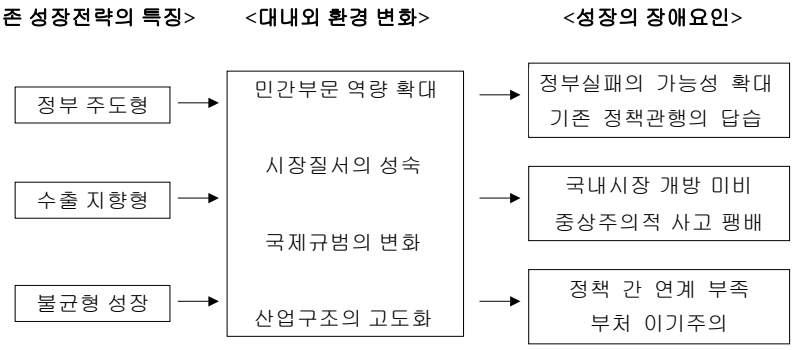
본 소절에서는 우리나라의 기존 성장전략이 앞서 소개한 대내외적 환경 변화에 비추어 보아 어떠한 한계점을 노출하고 있는지를 보다 구체적으로 논의해 보고자 한다.

개발연대 이후 우리나라가 유지해 온 성장전략은 이지순(2003)이 정의한 대로 '① 정부 주도의 ② 수출지향형 ③ 불균형 성장전략'으로 집약해 볼 수 있다.

첫째, 앞서 논의한 바와 같이 1960년대 이후 추진해 왔던 성장전략의 핵심적인 특징 중의 하나는 정부가 주도적으로 경제목표를 설정한 다음 다양한 정책수단을 활용하여 민간부문이 이를 따르도록 유도함으로써 경제성장을 유인하는 정부 주도(governemnt-led)형 전략이라는 점이다. 민간부문의 경험과 역량이 일천하고 시장원리가 작동할 수 있는 질서가 제대로 형성되지 않은 경제개발 초기단계에서는 정보나 자원 면에서 상대적으로 우위를 지니는 관료집단이 다양한 정책 자원과 수단을 활용하면서 경제성장을 견인하는 것은 매우 일반적인 현상이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 전략은 민간부문의 역량이 점차 확대되면서 그 효과성이 점차 낮아지는 동시에 구조적인 문제점을 노정하고 있다. 과거 관료조직이 우위를 지녔던 정보력이나 인력을 포함한 유·무형 자원 면에서 민간부문과의 격차가 대폭 축소 혹은 역전되고 있다. 민간부문은

[그림 8] 우리나라 성장전략의 주요 특징 및 한계점

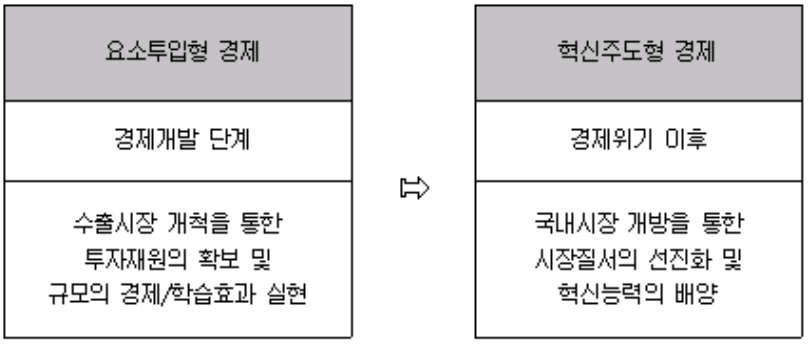


최근 급변하는 경제여건에 대응하여 혁신 주도형으로 신속히 전환하고 있는 반면, 공공부문은 기존의 정책 관행을 답습하면서 시장개입에 대한 정부실패(government failure)의 가능성이 높아지고 있다는 평가가 일반적이다. 물론, 경제위기 이후 우리 정부는 다양한 개혁 프로그램의 추진을 통해 공공부문의 혁신을 유도해 왔으며, 시장질서의 선진화를 위한 제도(system)의 구축 면에서는 상당한 수준의 진전이 있었던 것도 사실이다. 그러나 이러한 제도나 정책의 선진화에도 불구하고 제도를 실제로 운용(functioning)하는 과정에서는 여전히 개발연대식의 관행을 유지·답습하는 사례가 빈번하여 제도개혁의 노력을 무색하게 만드는 결과를 초래하고 있다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이, 한국경제의 구조적 문제를 시정하는 시발점은 정부의 경제적 역할을 재정립하고 이를 바탕으로 한 새로운 성장전략을 모색하는 데 있다고 하겠다.

둘째, 우리나라는 수출지향(export-oriented)형 성장전략의 채택을 통해 고도성장을 실현한 대표적인 국가다. 수출확대를 통한 외환 확보 및 자본축적의 진전은 투자재원이 절대적으로 부족했던 경제개발 초기단계에서는 효과성이 매우 높았던 것으로 평가될 수 있다. 그러나 주력 수출상품을 중심으로 지난 수년간 수출증가율이 지속적으로 두 자리 숫자 이상의 호조세를 보였음에도 불구하고 경제성장률이 오히려 하락하고 있는 최근의 상황에서는 '수출확대를 통한 외환 확보'의 성장방정식이 그 유효성을 잃어가고 있는 것으로 평가된다.

Lawrence and Weinstein(1999)은 산업경쟁력이 선진국 수준으로 수렴할수록 수출 확대보다는 국내시장 개방을 통한 생산성 증가의 중요성이 높아짐을 제시하고 있다. 선진국과의 격차가 존재하는 경제개발 초기단계에서는 상대적으로 저렴한 생산비용을 바탕으로 수출시장을 개척하고 이러한 과정에서 규모의 경제(economies of scale) 달성 및 수출을 통한 선진기술의 학습효과를 시현할 수 있었다. 그러나 선진국들과의 기술격차가 점차 축소되고 생산비용 면에서의 우위가 사라짐에 따라 선진국 기술의 단순 모방을 통한 경제성장의 효과는 점차 줄어드는 반면, 자체적인 혁신역량 배양의 필요성은 증가하게 된다. 이에 따라 대외정책의 방향에서도 시장질서의 선진화 및 혁신능력의 배양을 목표로 한 국내시장 개방의 중요성이 높아진다. Lawrence and Weinstein(1999)은 일본과

[그림 9] 경제발전단계별 시장개방의 역할



한국의 사례를 주목하면서 이들 국가의 경제성장의 주 경로는 수입확대를 통한 경쟁 촉진 및 기술투자유인 확대에 있음을 주장한 바 있다.

앞서 논의한 바와 같이, 국제간 경제교류방식이 수출입거래 위주에서 해외직접투자를 매개로 자본, 인력 등 생산요소가 직접적으로 이동하는 형태로 점차 다변화되고 있다는 점에서도 기존 성장전략의 획기적인 수정이 불가피하다고 볼 수 있다. 더욱이, 정책적인 측면에서도 최근 WTO 등 다자간 협상을 통한 국제규범의 확산에 따라 과거 산업정책의 일환으로 추진되어 온 제반 수출지원정책들에 대한 전면적인 재검토 및 방향 전환이 필요하다.

셋째, 우리나라의 기존 성장전략의 주요 특징 중의 하나는 불균형성장(unbalanced growth)전략이라는 점이다. 한국과 같은 후발 개발도상국들은 경제개발 초기단계에 자본축적이 미약한 상태에서 선발 산업화 국가들과 경쟁을 해야 하는 어려운 조건에 처하게 되며, 이에 내재적 성장 가능성에 따라 전략적 산업의 육성에 대한 필요성이 존재한다.

이지순(2003)이 지적하고 있는 바와 같이, 우리나라는 내수산업에 비해 수출산업을, 중소기업에 비해 대기업을, 농림어업이나 서비스업에 비해 제조업을, 금융부문보다는 실물부문을 중시하는 정책을 추진해 왔다. 이러한 정책의 결과 우리나라는 일부 대기업을 중심으로 자동차, IT, 철강 등의 부문에서 선진국 기업들과 어깨를 나란히 하는 국제경쟁력을 확보한 바 있다. 그러나 이러한 과정에서 발생한 산업부문별·기업규모별

〈표 8〉 부문별 노동생산성 수준과 고용 증가(1990~2001년)

		농림어업	제조업	경공업	중화학공업	서비스
한국	생산성	35	100	62	106	68
	고용	-3.54	-1.42	-5.05	-0.24	4.13
일본	생산성	23	100	71	120	96
	고용	-2.91	-1.84	-2.47	-1.54	1.33
미국	생산성	51	100	76	117	77
	고용	0.73	-0.76	-1.29	na	1.76

주: 생산성 수준은 일인당 부가가치로서 기간평균하여 제조업 대비 상대지수(제조업=100)로 나타낸 것이며, 고용 증가율은 연평균 성장률(%)임.
자료: 한국개발연구원, 「서비스산업의 구조혁신 전략에 관한 연구」, 2005.

불균형 현상은 현 단계에서 장기적인 지속성장에 커다란 장애요소로 작용하고 있다. 수출과 내수 산업 간의 연계 고리가 낮아 최근 수출 호조세가 전반적인 경제성장세로 이어지지 않고 있는 것도 국내 부품·소재산업이나 서비스업의 취약성 등과 같은 과거의 불균형 성장전략에 따른 부작용에 기인한 바가 크다. 특히, 서비스업 내 저생산성과 영세성 타파는 중장기적 지속성장의 커다란 당면과제라 사료된다. 최근의 한 OECD 분석에 따르면, 우리나라는 1인당 GDP 수준을 고려해 볼 때, 서비스업 고용 비중 면에서는 적정한 수준이나 1인당 부가가치 창출도는 매우 낮은 것으로 나타난다. 이와 같은 서비스업의 구조적 저생산성은 서비스업과 제조업 간의 연관관계를 통해 제조업의 경쟁력 기반에 제약 요인으로 작용하여 경제 전반의 성장잠재력을 저하시키는 요인으로 작용한다.

한편, 불균형 성장전략 기조는 정부정책의 수립 및 집행 과정의 왜곡을 초래하는 부작용을 낳았다. 특정 부문을 집중 지원하는 성장 일변도의 정책 기조는 부처 간의 경쟁의식을 촉발시켜 부처 이기주의가 만연하고 정책 간의 연계성을 낮추는 요인으로 작용하였다. 특히, 과거 정책적 관심이 상대적으로 소외되었던 영역에서는 정책 집행체제의 중복성 및 비효율성이 현저하다. 가령, 본고의 제3장 3절에서 지적하고 있는 바와 같이, 한·미 FTA 추진과정에서 불거진 스크린쿼터 문제만 하여

도 기획재정부(세제지원), 외교통상부(통상), 문화체육관광부(예술영화 전용관 활성화) 등 10개 이상의 부처와 업무를 공조해야 한다.

향후 세계화에 따른 국제규범의 확산에 적절히 대응하기 위해서는 기술혁신이나 중소기업정책 등 현실적으로 용인되는 정책들을 중심으로 정부정책을 연계하는 통합형 정책 기조 및 이에 상응하는 재정운용이 필요하다는 점을 고려해 볼 때에도, 과거에 비해 부문별로 보다 균형있는 성장전략의 수립과 정책집행체계의 정비가 시급하다고 하겠다.

제2절 비교제도적 관점에서의 선진국 사례 연구

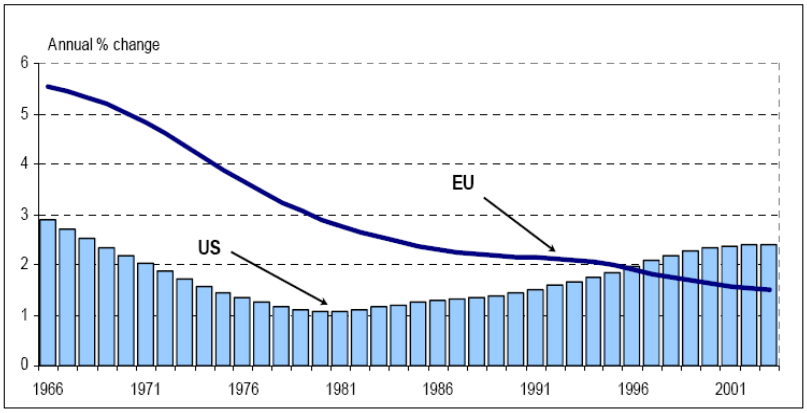
본절에서는 우리나라 신성장전략의 방향성에 대한 구체적인 모색에 앞서, 비교제도적 관점에서 EU, 일본 등 선진국의 최근 성장전략의 변화 추이를 고찰해 본다. EU의 경우 최근 저성장 및 저생산성 기조의 지속, 특히 1990년대 이후 미국과의 성장 격차가 벌어지고 있다는 데에 커다란 문제의식을 갖고 있으며, 인구노령화, 조기퇴직 등 노동시장구조의 변화가 경제성장의 가장 큰 걸림돌인 동시에 경제성장의 필요성을 배가시키는 요인으로 작용하고 있다. 이와 같은 점은 상당 부분 현재 우리 경제가 직면한 문제점과 유사한 것들로서 우리 경제에 시사하는 바가 클 것으로 판단된다. 또한 우리와 비교적 비슷한 성장전략 및 경제구조를 가지고 있으면서 장기불황을 겪고 있는 일본의 사례를 살펴보는 것 역시 새로운 성장 패러다임을 모색하는 데에 의의가 적지 않다.

1. EU의 경험

가. 리스본 전략의 추진 배경

그간 EU 국가들은 유럽식 사회모델이 경제성장을 다소 지체시킬 수는 있으나 사회통합적인 차원에서 미국의 시스템보다 상대적으로 우월하다고 인식해 왔다. 그러나 1990년대 중반 이후 지속적인 저성장 기조 속에 미국과의 경제 격차 확대 및 중국, 인도 등 아시아 국가들의 급부상에

[그림 10] EU와 미국의 노동생산성 증가율 변화 추이



자료: EU Commission, AMECO database.

직면함에 따라 새로운 사회모델의 모색 및 신성장동력 창출의 필요성을 제기하는 목소리가 높아졌다. [그림 10]에 나타나 있는 바와 같이, EU 주요 15개국의 노동생산성 증가율은 전후 미국에 비해 높은 수준을 유지해 왔으나, 1996년을 기점으로 미국보다 오히려 낮아졌다. 1995~2002년 기간 중 EU의 노동생산성 증가율은 연평균 2.0%로서 미국의 2.0%보다 낮은 수준을 기록하였다.

아울러, 미국은 인구구조가 상대적으로 젊은 반면, EU는 인구 고령화가 가속화되면서 사회보장 부담이 급속히 늘어나고 있다. <표 9>에 나타난 바와 같이, 2000년 현재 EU 28개국 전체의 노인부양비중은 21.5%로서 미국의 18.8%에 비해 높은 수준에 있다. 더욱이, 노인부양비중의 전망치에 따르면, 2050년에 가서는 미국의 경우 34.6% 수준인 데 반해, EU 28개국은 48.5%로서 그 격차는 더욱 확대될 것으로 예상된다. 이러한 인구노령화와 더불어 조기 퇴직(early retirement)에 따른 재정부담이 현재 유럽 경제의 가장 중요한 당면과제 중의 하나로 인식되고 있다. 유럽에서 생산성의 획기적인 향상이 없으면 현행 유럽의 사회모델도 예상보다 훨씬 빨리 붕괴될 가능성이 높다는 지적이 많다.

〈표 9〉 노인부양비중(Old-age Dependency) 예상 추이

	2000	2025	2050
일 본	25.1%	47.0%	64.6%
미 국	18.8%	29.3%	34.6%
프랑스	24.5%	36.0%	45.9%
독 일	24.2%	39.4%	52.9%
EU 15	24.4%	36.1%	51.0%
EU 28	21.5%	31.9%	48.5%

주: Gros(2005).

나. 리스본 전략의 추진 경과

이와 같은 현실인식하에서, 1999년 유로화 출범을 계기로 단일통화권이 되면서 미국 등에 비해 상대적으로 뒤진 경쟁력을 만회한다는 목표하에 리스본 전략을 추진하였다. 리스본 전략은 2000년 3월 EU가 리스본 정상회담에서 채택한 이래 2002년 바르셀로나 회의 등에서 지속 발전시킨 경제정책비전으로서, 2010년까지 세계에서 가장 경쟁적이고 역동적인 지식기반경제를 달성하여 보다 많은 양질의 고용기회와 사회적 응집력을 갖는 지속성장기반을 마련한다는 내용을 담고 있다. 리스본 전략은 낮은 IT 기술 활용도, R&D 투자 부진, 높은 창업장벽, 여성 및 노령인구의 경제활동참여율 저조 등을 EU 경제가 당면한 구조적 문제점으로 지적하면서 이를 해소하는 중점과제를 고용, 경제개혁 및 사회통합 등 세 분야로 나누어 선정하였다. 아울러, 2010년까지 고용률 70%, 연평균 3%의 경제성장률, 2천만개의 일자리 창출, GDP 대비 3%의 R&D 투자 비중 등 총 6개 부문에서 20여개의 구체적인 목표치를 설정하였다.

2004년 11월 EU 집행위원회는 그간의 리스본 전략의 추진 성과를 종합 평가한 보고서를 내놓았다. 이에 따르면, 리스본 전략의 추진에도 불구하고 EU 경제는 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가들을 제외하고는 여전히 저성장 기조와 낮은 생산성 증가율을 답보하면서 미국과의 경제

격차를 좁히지 못하고 있는 것으로 나타났다. 인터넷 보급, 정부행정의 온라인화 등 IT 기술의 활용도 제고 면에서는 목표치를 달성하는 등 어느 정도 소기를 성과를 거둔 것으로 평가되었으나, 그 외의 부문에서는 당초 목표에 크게 미치지 못한 것으로 나타났다. 2003년 기준 GDP 대비 R&D 투자 비중은 EU 25개국 기준으로 평균 2% 수준으로서 목표치인 3%에 크게 미달했으며, 고용률도 2003년 기준 64.4%로서 신규 고용창출 역시 저조했다.

현재 리스본 전략이 소기의 성과를 거두지 못한 요인에 대해서는 크게 두 가지 측면에서 접근하고 있다. 첫 번째는 짧은 기간 동안에 달성하기에는 지나치게 과도한 정책목표들을 설정하였다는 견해다. 특히, 경제성장과 사회통합 환경이라는 서로 상충되는 목표를 동시에 추구함으로써 우선순위가 불분명해지고 방향성마저 상실했다는 평가다. 반면, 다른 한편에서는 시행체계상의 문제점을 실패의 주원인으로 제기한다. 예를 들어, Pisani-Ferry and Sapir(2006)에 따르면, 리스본 전략의 실패는 전략의 목표나 원칙에 문제점이 있었던 것이 아니라 지나치게 복잡하고 비효율적인 전략추진체제에 문제점이 있었다고 평가한다. 정책과제의 추진작업을 회원국 자율에 맡긴 결과 추진속도가 매우 지연되었다는 점, 회원국들의 이행을 강제할 만한 제재수단도 부재했던 점, 아울러 회원국들의 정치적인 추진 의지가 부족했던 점 등을 지적하고 있다.

리스본 전략이 이와 같이 경제의 체질 개선에 실패함에 따라 유럽경제에 대한 위기론이 다시 점증하면서 리스본 전략을 수정해야 한다는 목소리가 비등해졌다. 특히, 재계는 리스본 전략(Lisbon Strategy)이 리스본 비극(Lisbon Tragedy)으로 전락하지 않으려면 정책목표를 경제성장에 집중해야 한다고 권고하기에 이르렀다.

이러한 맥락에서 EU 집행위원회는 2005년 3월 EU 정상회의에서 성장과 고용에 전략의 초점을 둔 신리스본 전략을 제출하게 된다. 신리스본 전략이 기존의 리스본 전략과 다른 점은, 첫째 성장과 사회통합의 병행 추진에서 성장우선 추진으로 정책방향을 선회하였으며, 둘째 회원국과 공동체 간 전략 추진상의 책임소재를 분명히 하여 EU 차원에서는 Lisbon Community Program을 추진하고, 회원국 차원에서는 2005~08년 동안 개별적으로 국가 개혁프로그램(National Reform Programmes)을 마

련하도록 이분화하였다. 셋째, 신리스본 전략이 완성되기 위해서는 연금 및 의료 개혁, 정년 연장, 서비스시장 개방 등 민감한 사안들을 추진해야 하므로 사회대타협을 바탕으로 경제주체들의 적극적인 참여를 유도하는 데에 주력한 점 등을 들 수 있다. 경제주체들의 적극적이고 효율적인 참여를 위해 개혁프로그램에 정부(중앙 및 주정부)와 의회, 노사대표, 시민단체들의 참여를 유도하며, 신리스본 전략에 대한 일반인들의 공감대 형성에 주력하고 있다.

<표 10>에는 신리스본 전략의 핵심 정책목표 및 세부 실행계획이 포함되어 있다. 동 전략에서는 '투자와 고용하기 좋은 환경의 조성', '성장기반으로서의 지식과 혁신', '양질의 고용창출'을 3대 핵심 정책목표로 설정하고 있으며, 이과 관련된 실행계획은 직접지원 형태의 산업구조정책이 아닌 산업 전반의 성장잠재력 향상에 초점이 맞추어져 있다.

2. 일본의 경험

가. 장기불황의 원인

1980년대까지 선진국의 바람직한 성장모델로 부각되던 일본형 경제시스템은 1991년에 시작된 헤이세이 불황 이후 2000년대 초반까지 약 10여 년간 장기불황을 경험한 바 있다. 그 과정에서 고용 안정성을 제공하는 종신고용 관행, 대기업과 하청기업의 장기적 신뢰관계를 바탕으로 한 기업 간 계열 거래, 은행 중심의 금융시스템 등 과거 일본 경제성장의 핵심이었던 것으로 간주된 요인들에 대한 전면적인 재평가가 이루어지고 있다.

일본의 장기불황에 대한 평가는 경기순환적인 측면에서 보는 시각과 불황이 보다 근본적인 경제구조의 한계점에서 출발하였다는 시각으로 나누어진다. 최성일(1999)이 제시하고 있는 바와 같이, 경기순환론자들의 경우 일본의 불황은 거품붕괴에 따른 금융 불황으로서 경기순환과정에서 직면하게 되는 단기적인 현상에 불과하며, 불황이 장기화된 이유는 정부가 적절한 시기와 방식으로 경기조정에 대처하지 못했기 때문으로 파악한다. 반면, 구조론자들은 선진국에 대한 추격(catch-up) 시기를

〈표 10〉 신리스본 전략의 핵심 정책목표 및 세부 실행계획

핵심 분야	실행계획
투자와 고용하기 좋은 환경 조성	1. 역내시장의 확대와 심화(서비스시장, 에너지, 운송시장 자유화 등) 2. 대내외 시장개방 확대(DDA 및 FTA 추진, 외국 정부조달 시장 진출, 정부보조금 축소 등) 3. 규제완화(규제영향 평가시스템 구축 등) 4. 인프라 개선 및 확충(범유럽네트워크 구축 등)
성장기반으로서의 지식과 혁신	5. R&D 투자 확대 및 개선(GDP 대비 3% 수준 달성) 6. 혁신, IT, 자원의 효율적 이용 제고(EU 차원 특허제도, 혁신사업 지원, IT 및 미디어산업 지원, 환경을 고려한 에너지 효율화 제고 등) 7. 강한 산업기반 구축(하이테크산업 육성, 지역클러스터 조성 등)
양질의 고용창출	8. 노동시장 참여 확대 및 사회보장제도 현대화(기회균등, 인구고령화 대책, 청년실업 축소, 연금/사회보장제도 개혁 등) 9. 기업 및 노동자의 적응성과 노동시장 유연성 제고(인력이동 확대, 생산성에 연계한 임금 결정관행 정립, 직업 안정성 및 노동시장 유연성 촉진 등) 10. 교육 및 훈련 강화를 통한 인적자원 투자 확대(평생교육, 직업훈련 및 교육 개선, 인적자원 투자 대폭 확대 등)

자료: European Commission, *Lisbon Action Plan*, 2005. 2.

벗어난 1980년대 이후 일본형 시스템이 더 이상 효율적으로 작동하지 않고 오히려 체제 피로를 노출하는 구조적 한계에서 기인한 것으로 인식한다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 일본의 장기불황이 신용과잉에 따른 자산가격의 거품 형성과 붕괴 과정에서 출발하였다는 점에서는 커다란 이론의 여지가 없다.[6] 일본은 투자재원을 증권시장 등을 통해 기업이 직접 조달하기보다는 은행 대출을 중심으로 한 은행 중심의 금융시

6) 이하 자산 거품의 발생 및 붕괴 과정에 대한 논의는 최성일(1999)을 참조하였음.

스템에 의존하는 구조를 오랜 기간 유지하여 왔다. 특히, 일본은 은행이 대기업과 직접적인 투자관계를 유지하면서 기업활동을 감시하는 역할을 유지해 왔다.

1970년대 이후 금융자유화를 추진하면서 대기업들은 은행 대출을 점차 줄이고 주식이나 회사채와 같은 직접금융을 통한 재원조달 비중을 높여가게 된다. 이와 같이, 대기업들이 은행으로부터 이탈하기 시작하면서 은행들은 토지 및 주식을 담보로 민간 및 중소기업에 대한 대출을 점차 늘리게 되었다. 이러한 와중에 1985년 플라자 합의의 결과 엔화가치가 상승하자 이에 대한 대응책으로 이자율을 인하하고, 외환시장에서 엔 자금이 대량 유입되면서 지가와 주가를 대폭적으로 상승시키는 요인으로 작용하였다.[7)]

그러나 일본정부가 과열경기를 진정시키기 위해 1989년의 금융긴축정책과 1990년 부동산 대출 규제 및 세제 강화정책을 실시하면서 상황은 반전되어 1991년 이후 토지 등 자산가격이 대폭 하락하고 실물경제가 급속히 냉각되었다. 이러한 상황에서 부동산 대출을 방만하게 확대해 왔던 금융기관의 잇따른 도산과 금융 경색은 일본의 '잃어버린 10년'의 서막이 되었다.

앞서의 경기순환론자들은 이와 같은 불황이 장기화된 이유를 이후 경기상황에 대한 일본정부의 잘못된 판단과 처방에서 기인하는 것으로 보고 있으나,[8)] Cox and Koo(2006) 등은 다음과 같은 보다 구조적인 측면에서 그 원인을 찾고 있다.

첫째, 버블 이후의 경기침체의 근본적인 원인 중의 하나로 급속한 노령화 등 인구구조의 변화와 이에 따른 국내 수요의 정체가 지적되고 있다. Dugger(2003)는 일본의 베이비붐이 정점에 이르렀던 시기에 출생

7) 최성일(1999)에 따르면, 1986~89년의 경우 거의 매년 1년분의 명목 GNP에 해당하는 자본이득이 발생하였다.

8) 정태훈(2007)은 "1990년부터 경기대책을 위해 적극적인 재정정책을 운영해 오다가 1997년 하시모토 정부는 재정적자 삭감을 목표로 하는 재정재건을 실시하였다. 그러다가 1998년 아시아 금융위기와 엇물리면서 대량의 국채발행을 실시하는 등 다시 적극적인 재정확대정책으로 변경하였다. 이러한 변화무쌍한 재정정책의 방향 변경으로 인해 경기진작은 물론이거니와 정책의 일관성마저 잃게 되었다"고 평가하고 있다.

한 인구의 평균연령이 미국과 유럽에 비해 각각 평균 10년과 15년 정도 높다는 점을 주목하고 있다. 그는 일본을 저출산·노령화로 인해 계속적인 인구 감소로 경제성장 정체가 본격적으로 가시화되고 있는 첫 번째 선진국으로 파악한다.

둘째, 경제의 환경 변화에 능동적으로 대처하지 못하는 일본 경제시스템의 구조가 장기불황의 주원인이라는 지적이다. 경제구조가 고도화되고 소득수준이 높아질수록 단순히 수요를 진작시키는 총수요관리정책은 그 한계를 드러낼 수밖에 없으며, 이에 공공투자 등 케인즈식의 경기진작정책만으로는 경기회복이 불가능하다는 것이다. 따라서 보다 근본적인 차원에서 공공부문 축소, 기업체질 개선 등 경제 내부의 비효율성을 제거하는 구조개혁의 중요성이 부각되고 있다.

일본은 2002년 이후 완만한 경기회복세를 유지하고 있는데, 정성춘(2007)은 그 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 회복기간이 대단히 긴 데 비해 경기 확장 국면의 활동성은 다소 떨어지나, 경제회복의 동인이 공공투자 등 공급 측면에서 확장정책이었던 1990년대와는 달리 민간수요에 의한 자율적 회복이라는 측면이 강한 것으로 평가하고 있다. 일본의 장기불황의 근본 원인은 단순한 수요 부족이 아니라 공급 측면에서의 효율성 저하에 있으며, 이에 공급 측면에서의 효율성을 저해하는 요소를 제거하는 구조개혁 조치들이 최근의 경기회복을 가져온 주요인인 것으로 판단하고 있다.

나. 일본의 신경제성장전략의 내용[9)]

<표 11>에는 일본 경제산업성이 파악하고 있는 경제성장의 정체 원인과 이에 대한 정책 대응의 주요 골자가 제시되어 있다. 우선, 저출산·고령화로 인해 성장에 있어 노동투입의 기여율이 낮아지는 한편, 자본축적 측면에서도 저축률 하락 및 이에 따른 설비투자의 정체 및 노후화를 주요한 문제점으로 인식하고 있다. 따라서 노동, 자본 등 물적자원을 확충하는 차원에서 고령자와 여성의 노동참여를 촉진하고, 청년실업에

9) 이하는 사공목(2006)을 주로 참조하여 요약 정리한 것임.

〈표 11〉 일본 경제산업성의 경제성장에 대한 시각 및 정책 대응

	문제의식	주요 정책대응
노동	저출산・고령화	- 고령자 및 여성 노동참가 원활화 - 청년실업에 대한 대응
자본	저축률 하락에 따른 설비투자 정체 및 노후화	- 설비투자에 대한 감세 - 외국인직접투자 촉진
생산성	지속성장의 핵심 요소	- 제조업 기술혁신 - 서비스업의 비즈니스모델 혁신 - 지역경제의 활성화 - 인력 양성 및 연구개발 확대 - 산업・기업의 신진대사 촉진 - FTA 등 국제간 협력 강화

자료: 사공목(2006)에서 재인용.

적극적으로 대응하는 동시에, 설비투자에 대한 감세 및 외국인직접투자 유치를 확대하는 정책을 추진하는 것을 목표로 한다.

아울러, 장기적인 지속성장의 핵심적 요소인 생산성 제고를 위해서는 인적자원의 확충 및 연구개발의 확대, 제조업 기술혁신 유도, 서비스업의 비즈니스모델 혁신, 지역경제의 활성화, FTA 등 국제간 협력 강화를 추진하는 것으로 되어 있다.

이러한 인식하에 일본정부는 2006년 노령화 등 인구구조 변화하에서 새로운 성장을 지향하는 '신경제성장전략'을 수립・공표하였다. 동 성장전략의 핵심 목표는 <표 12>에 예시되어 있는 바와 같이 인구감소를 전제로 ① 국제경쟁력 강화, ② IT 및 서비스산업의 혁신을 통한 생산성 향상, ③ 지역활성화 전략으로서의 지역 중소기업 활성화, ④ 개혁의 단행에 의한 새로운 수요의 창출, ⑤ 생산성 향상을 위한 제도 인프라의 구축 등에 두고 있다.

첫째, 국제경쟁력을 강화하기 위해서 기술혁신체계의 강화 및 신산업군의 창출을 주요 정책과제로 설정하고 있다. 아울러, 지금까지 부진했던 외국인직접투자의 유치 노력을 강화하여 2010년까지 현재의 2배

〈표 12〉 일본 신경제성장전략의 핵심 정책목표 및 주요 정책부문

핵심 목표	주요 정책부문
국제경쟁력 강화	- '이노베이션 창출 종합전략' 수립 등을 통한 과학기술혁신 강화 - 차세대 환경항공기 등 신산업군의 창출 - 농림수산업의 국제경쟁력 강화 - 관광입국 실현 - 의약품・의료기기산업 육성 - 환경과 경제의 조화 - 외국인직접투자 유치 촉진 - 동아시아 경제통합 추진 - 기업의 합병심사 - 다문화 공생사회 구축 - 자원・에너지정책의 전략적 전개
IT와 서비스업 생산성 향상	- IT 혁신에 의한 생산성 향상 및 시장 창출 - 서비스산업의 혁신
지역・중소기업 활성화	- 지역・중소기업 활성화
새로운 수요 창출	- 공공부문 개혁 및 민영화
생산성 향상을 위한 제도 인프라 구축	- 인재입국의 실현 - 유통 인프라 - 금융혁신 - 지적재산권 보호 강화 - 전략적 표준화

자료: 사공목(2006)에서 재인용.

수준인 GDP 대비 5% 수준까지 끌어올리는 동시에 동아시아 역내분업 구조의 고도화를 위한 지역협력 강화에 노력한다.

둘째, 제조업의 경쟁력 강화와 함께, 제조업・서비스업 간의 선순환 구조를 구축함으로써 경제 전반의 생산성 향상을 도모하는 것을 목표로 하고 있다. 2006년 내에 '서비스산업생산성협의회'를 설립하고, 보건・복지, 육아, 관광, 콘텐츠, 기업지원, 유통・물류 등 6개 주요 서비스부문에 대해 2015년까지 시장규모를 현재 대비 20% 이상 확대하려고 하

고 있다.

셋째, 도시와 지방의 균형적 발전 및 혁신능력 제고를 통해 경제 전반의 활력을 높이기 위해 산업클러스터, 신산업 창출, 중소기업 육성, 도시와 지방 간 인력교류 활성화 등을 추진하는 것을 주요 정책과제로 제시하고 있다. 넷째, 개혁의 단행에 의한 새로운 수요를 창출하는 차원에서 공공부문의 과감한 민영화와 규제개혁을 추진한다.

마지막으로, 지속성장의 기반인 생산성 향상을 위해 인적자원의 육성을 통한 '인재입국'의 실현, 유통 인프라의 재정비, 금융 혁신, 지적재산권의 보호 강화, 그리고 국제 표준화 선도 등 관련 제도 인프라를 구축 및 강화하기 위해 노력하는 것으로 나타나 있다.

3. 평가 및 시사점

이상에서 살펴본 EU와 일본의 신성장전략의 배경 및 주요 특징을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, EU와 일본은 공히 고령화로 인한 인구구조의 변화, 지속적인 저성장 기조 속에서 미국과의 경제 격차 확대, 그리고 중국, 인도 등 아시아 국가들의 급부상 등이 신성장전략 수립의 주요 배경이라는 점이다. 특히, EU에서는 인구노령화와 더불어 조기 퇴직(early retirement)에 따른 재정부담이 현재 가장 중요한 당면과제 중의 하나로 인식되고 있으며, 일본의 경우에도 저출산·노령화로 인해 경제성장 정체가 본격적으로 가시화되면서 신성장전략의 핵심적인 수립배경으로 작용하였다.

둘째, EU와 일본은 양자 모두 경기침체의 근본적인 원인을 경기순환 측면이 아닌 경제구조적 측면에서 이해하고 보다 장기적이고 구조적인 개혁을 단행하고 있다는 점이다. 특히, 새로운 성장전략에서는 '지식경제로의 이행'을 위한 '사람', '제도' 및 '혁신'의 중요성을 강조하고 있다.[10] 기존 기술의 단순 모방, 대량생산체제, 대기업 위주의 산업구조 및 장기 고용관행 등 기존의 경제시스템은 국제적인 경제의 통합과 외

10) Sapir et al.(2003)은 EU의 저성장 기조의 주원인으로 '지식경제'로의 이행 실패를 지적하고 있다.

부경쟁이 가속화되는 오늘날에는 더 이상 유효하지 않다고 평가하고 있다. 특히, 경쟁 우위에 따라 자본, 인력 등 생산요소가 국가 간에 자유롭게 이동하는 현상이 가속화되는 상황에서 결국 가장 중요한 자산은 '사람'이 보유하는 지적 능력과 이를 뒷받침하는 '제도'의 질이다.

이러한 인식하에 신리스본 전략에서는 성장동력 확충의 핵심 요소로 '사람', '혁신' 및 '제도'에 대한 투자를 강조하고 있다. 우선, '사람'에 대한 투자는 교육 및 훈련 강화 등 인적자원 투자 확대, 지역 간 인력이동의 활성화, 노령인구의 고용기회 확대, 노동시장 유연성 촉진 등을 통해 양질의 고용창출을 유도해 내는 것을 목표로 하고 있다. 둘째, '혁신'에 대한 투자는 R&D 투자를 지속적으로 확대하는 동시에 효율성을 높이고, 하이테크산업 육성, 지역클러스터 조성 등을 통해 전반적인 산업기반을 견고히 하는 데에 초점을 둔다. 마지막으로, '제도'에 대한 투자의 경우 대내외 시장의 개방 및 자유화를 확대하고, 각종 규제를 완화하는 동시에 그 성과를 지속적으로 평가하고, 인프라를 개선 및 확충하는 등 기업환경을 대폭 개선하는 것이 그 주요 골자로 되어 있다.

일본의 '신경제성장전략'에서도 국제경쟁력 강화 및 생산성 향상을 위한 제도 인프라 구축의 일환으로 이러한 3대 요소의 중요성을 강조하고 있다. '사람'에 대해서는 인재육성경로를 다양화하고, 국제인력의 활용을 강화하고, 가칭 '아시아 인재기금'의 마련을 추진하고 있다. '혁신'에 대해서는 '이노베이션 창출 종합전략', '이노베이션 수퍼 하이웨이 구상' 등을 통해 종합적이고 체계화된 과학기술정책을 수립·실행하며, 마지막으로 '제도' 측면에서는 개혁의 단행에 의한 새로운 수요를 창출하는 차원에서 공공부문의 과감한 민영화와 규제개혁을 추진한다.

한편, 신리스본 전략의 주요 내용을 살펴볼 때, EU는 최근 들어 전통적인 선별지원과 자원배분 위주의 전통적 산업정책에서 탈피하여 새로운 산업정책의 패러다임을 정립 중이다. 즉, 최근 선진국의 산업정책은 기존의 선별적 지원 형태보다는 산업 전반의 성장잠재력 제고를 목표로 양질의 제도와 인프라를 제공하는 성격으로 점차 전환되고 있다.

우리 경제에서도 산업구조가 혁신주도형 경제로 빠르게 변모하고 있고, 이에 향후 물적자본 축적을 위한 정책보다는 기술혁신과 인력에 대한 투자가 더욱 중요해짐을 고려해 볼 때, 이러한 EU와 일본의 성장전

략은 그 방향성 및 내용 면에서 우리에게 시사하는 바가 적지 않다고 본다.

제3절 지속성장을 위한 신성장 패러다임

1. 신성장전략 수립의 기본원칙

본 소절에서는 지금까지의 논의를 토대로 우리 경제의 지속성장기반을 확고히 하는 새로운 성장 패러다임을 규정하고, 이와 관련하여 성장동력 확보를 위한 향후 정부의 역할에 대해 고찰해 본다. 이에 앞서, 신성장전략 수립 시 유의해야 할 몇 가지 사항들을 제시해 보고자 한다.

첫째, 역사적 경험으로 볼 때, 경제발전단계에 따라서 유효한 정책방향 및 수단이 달라진다는 점이다. Aghion and Howitt(2005)이 강조한 바와 같이, 경제발전단계에서 성장의 지속성을 확보하기 위해서는 적절한 시기에 성장전략의 전환이 필수적이다. 경제발전의 초기단계에서 유효했던 성장전략, 즉 요소투입 또는 투자주도 전략이 경제가 성숙해 감에 따라 오히려 발전의 장애요소로 변질될 수 있으며, 이를 혁신주도형 전략으로 전환하지 않으면 경제성장은 정체될 수밖에 없다.

가령 기술혁신의 예를 살펴보자. Aghion and Howitt(2005)의 이론에 따르면, 경제성장률은 선진국과의 기술 격차 정도에 크게 영향을 받는다. 선진국과의 기술 격차가 큰 국가일수록 기존 기술을 모방하는 데 적합한 제도 및 시스템을 구축하는 것이 경제성장에 유리하나,[11] 선진국과의 기술 격차가 줄어들수록 기술모방을 통한 경제성장의 효과는 낮아지고 새로운 기술을 개발하는 시스템 구축 필요성이 증가하게 된다.

우리 경제도 점차 투입 주도형에서 선진국들과 유사한 혁신 주도형으로 전환되고 있다고 판단되는바, 과거 개발연대에 유효했던 것으로 평가되는 집중지원과 자원배분 위주의 전통적 산업정책에서 탈피하여

11) Gerschenkron(1962)은 이를 '후발자 우위효과(Advantage of Backwardness)'라고 표현한다. 물론 기술모방에 필요한 인적자원이 부족하거나 자본시장의 성숙도가 매우 낮은 경우에는 이러한 후발자 우위효과가 나타나지 않을 수 있다.

산업정책에 대한 새로운 패러다임의 정립이 필요하다. 특히, 민간부문의 역량이 크게 확대된 오늘날에는 정부의 지나친 시장 개입과 공공부문의 팽창이 정부실패라는 부작용을 가져올 가능성이 과거에 비해 높아졌다고 본다.

둘째, 비슷한 발전단계에서도 주어진 경제여건이 다르면, 서로 다른 정책패키지의 적용이 필요하다는 점이다. 사유재산권 보호, 시장경쟁 등 시장경제질서의 기본원칙을 실현하는 데에 유일무이한 만능의 정책패키지는 존재하지는 않는다. 최근 탈규제화, 무역 및 자본 자유화, 민영화 등 시장원리에 충실한 워싱턴 컨센서스가 개도국 성장을 견인하는 데에 실패하였다는 분석이 많은데, 이는 일정한 정책패키지를 개별 경제여건에 대한 엄밀한 고려 없이 일률적으로 적용하려는 데서 기인한 것으로 보는 학자들이 많다. 따라서 정부는 경제의 기회 및 제약 요건을 냉철하게 판단하고, 적절한 정책패키지를 창의적으로 설계할 필요가 있다.

아울러, WTO 등 다자간 협상을 통한 국제규범의 확산에 따라 과거 산업정책의 일환으로 추진되어 온 제반 정부정책들에 대한 전면적인 재검토 및 방향 전환이 필요하다는 점도 염두에 두어야 한다. 이에 정부가 추진하고 있는 지원정책을 면밀히 검토하고 향후 정책을 수립할 경우에도 불필요한 통상마찰의 원인이 되지 않도록 사전에 현명하게 디자인해야 할 것이다.

셋째, 경제성장을 견인하는 것과 이를 장기적으로 지속·유지하는 것은 서로 다르다는 점이다. 단기적 고도성장이 장기적 성장세의 지속을 보증해 주지는 않는다. 전자는 경제의 일부분에 자원배분을 집중함으로써 가능하지만 후자는 외부의 충격에 유연하게 대처하고 생산의 동태적 지속성을 유지하는 제도적 기반을 마련해야 한다는 점에서 전자보다 상대적으로 어려운 과업이라 할 수 있다. Rodrik(2006)은, 경제개혁 추진 시 일반적으로 이를 제대로 구분하지 않고 추진하는 경우가 많은데, 대부분 불가능할 정도의 너무 야심차고 실현 가능성이 높지 않은 정책 어젠다를 양상하는 결과를 초래하고 있다고 경고한다.

제1장에서 살펴본 바와 같이, 선진국의 장기적인 성장률이 국가에 따라 다르지만 2% 전후라는 점을 감안한다면, 최근 한국경제의 성장률

이 점차 낮아지는 것은 어쩌면 자연스러운 현상이라고 볼 수 있다. 따라서, 현시점에서 가장 중요한 정책과제는 어떻게 과거와 같은 고도성장세를 촉발하느냐보다는 어떻게 하면 성장률의 급속한 저하를 방지하면서 선진국의 수준으로 수렴시킬 것인가에 일차적으로 초점이 맞추어져야 한다. 이 경우 성장률 둔화 현상 자체보다는 성장률 둔화가 내포하는 구조적인 내용을 심층적으로 파악하고 적절히 대응할 필요성이 높다.

2. 신성장전략의 기본방향

가. 사람과 제도 중심형 성장전략

우선 새로운 성장전략은 지속성장의 핵심적 요소를 '사람과 제도', 보다 구체적으로 '인적자본의 확충과 제도의 선진화'에 두고 이를 중심으로 정책과제를 발굴해야 한다.[12] 최근 경쟁 우위에 따라 자본, 인력 등 생산요소가 국가 간에 자유롭게 이동하는 현상이 가속화됨에 따라 국경이라는 개념이 점차 사라지고 있는 상황에서 한 나라의 가장 중요한 자산은 결국 '사람'이 보유하는 지적 능력과 이를 뒷받침하는 '제도'의 질이라 판단된다. 양질의 인적자원이 풍부하고 창의와 혁신을 유도할 수 있는 제도가 정착되는 경제에 자본 등 물적자원의 투자가 집중될 것이고 이를 통해 부가가치가 창출될 것이다. 최근 국내외적으로 산업공동화(hollow-out) 문제에 대한 우려가 증가하고 있는데, 이에 대한 최선의 대응책도 이와 같은 인적자본의 확충과 제도의 선진화에 있다고 본다.

우리나라의 경우 인적자본 확충을 위해서는 대내적으로 수요자 중심의 교육체제로 전환하여 인력수급의 질적 불일치(quality mismatch)를 대폭 해소하고, 대외적으로는 국가 간 인력의 이동, 특히 전문직 인력의 국제교류(high-skilled labor mobility)를 확대하는 방향으로 정책을 수립·추진해야 한다. 또한 여성노동력과 고령노동력의 활용범위가 확대

12) "중장기를 겨냥한 경제정책의 요체는 ① 사람을 잘 가르치고 잘 쓰고 ② 가치관을 건전하게 하고 ③ 경제활동에 대한 인센티브와 디스인센티브를 합리적으로 만드는 데 있다. 특히, 우리나라에서 가장 주요한 성장요인은 바로 사람과 제도다." (조순, '한국경제 중장기발전전략,' 안민포럼)

〈표 13〉 주요 경쟁국과의 국제경쟁력 비교

	노동시장 유연성	규제완화	정책 일관성
홍 콩	1위	1위	54위
싱가포르	2위	2위	1위
대 만	18위	15위	40위
태 국	6위	16위	8위
중 국	9위	22위	27위
일 본	16위	29위	32위
한 국	44위	43위	52위

주: 총 60개국 중의 순위.
자료: IMD(2005).

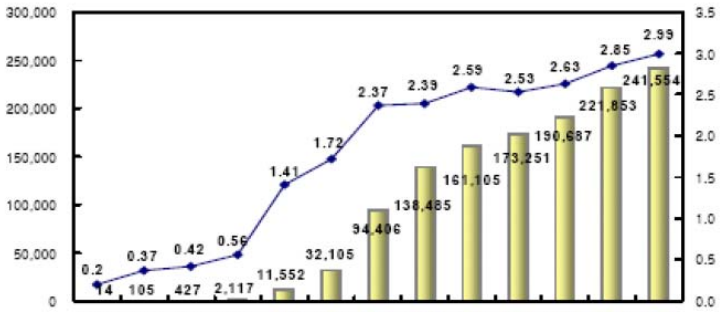
되어야 할 것이며, 이를 위하여 보육 및 육아 지원, 평생교육시스템 등 적극적 노동시장정책이 도입되어야 한다. 한편, BK21, 연구개발사업, 인력교류사업 등 정부의 인력지원 관련 사업도 도덕적 해이를 방지하면서 재원사용의 효율성을 진작시킬 수 있는 방향으로 재정비할 필요가 있다.

한편, 정부는 기술혁신이 성장의 주요 원동력이 되는 '혁신주도형' 경제로 가야 한다는 인식하에 정부 차원의 지속적인 제도개선에 힘써 온 바 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 제도 개혁의 성과에 대한 국내외의 시선은 여전히 싸늘하기만 하다(표 13 참조 바람). 따라서 제도 면에서는 외환위기 이후 추진된 규제개혁의 성과를 재평가하고 이를 통해 실효성을 제고시키는 등 시장친화적 규제 혹은 시장 체제 규율로 전환하는 노력을 지속해야 한다. 특히, 제도개선은 일회성 이벤트(event)가 아니라 추진성과에 대한 재검증 및 지속적인 보완이 필요한 프로세스(process)로 이해해야 하며, EU의 사례에서처럼 규제개혁 등 제도개선의 체계적인 영향평가시스템의 구축도 고려할 필요가 있다.

나. 지식기반형 성장전략

우리 경제는 현재 요소투입 주도의 고도성장단계를 넘어 생산성 중심의 혁신주도형 발전단계로 정착해 가는 과정에 있다. 이에 1970년대 중반을 기점으로 단순한 요소투입보다는 요소의 생산성을 높이는 무형의

[그림 11] 우리 경제의 R&D 투자 동향



주: 선은 percentage of GDP(%), 막대는 R&D투자(단위: 100만원)를 나타냄.
자료: 과학기술부.

투자인 인적자본과 R&D 투자가 빠르게 증가하고 있다. R&D 투자는 2005년 말 현재 GDP 대비 약 3% 수준에 이르고 있으며, 이는 여타 OECD 국가들과 비교해도 매우 높은 수준이다.

경제구조가 혁신주도형 경제로 나아갈수록 사람과 기술에 대한 투자가 새로운 지식을 창출하고 이를 상용화하는 과정에서 물적자원의 축적 및 경제성장이 촉발되는 메커니즘이 중요해진다. R&D와 물적자원의 축적 간의 관계도 1980년대 말까지의 산업화 단계에서는 물적 투자가 R&D 투자를 견인하였으나, 1990년대 이후부터는 반대로 R&D 투자가 물적자원 축적을 유발하는 구조로 전환되고 있다.

한편, 우리나라는 짧은 기간 내에 대기업을 중심으로 기술혁신체제를 구축하는 데는 성공했으나, R&D 비용의 급증에 따른 투자효율성 저하 문제에 직면하고 있다. 또한 일부 대기업을 제외한 대부분의 기업들이 외부기술의 도입·모방에 의존하여 연구·개발 단계를 거치지 않고 바로 생산단계에 돌입하는 후발국형 전략에 머무르고 있다(서중해 [2007]). STEPI(2007)의 분석에 따르면, 최근 설비투자 부진의 상당 부분이 R&D 부문에서의 성장동력산업의 발굴이 지연된 데서 초래한 것으로 나타난다. Sapir et al.(2003)이 EU의 저성장 기조의 주원인으로 '지식경제'로의 이행 실패를 지적한 것처럼, 우리 경제도 선진국이 개발한 기술을 단순 모방하는 시스템으로는 지속적인 성장기반을 확보하는 데에

한계가 있다. 따라서 R&D 투자를 지속적으로 확대하는 동시에 투자의 효율성을 높이고, IT의 개발 및 활용도를 촉진하는 동시에, BT, NT 등 차세대 유망산업을 적극 육성하여 전반적인 산업기반을 견고히 해야 할 것이다.

다. 제조업과 서비스업 간 선순환형 성장전략

우리나라의 산업구조는 앞으로 제조업과 서비스업이 점진적인 성장 추세를 유지하는 가운데, 농림어업과 제조업의 비중은 점차 낮아지는 반면, 서비스업의 구성비가 지속적으로 높아질 전망이다. 우리나라는 2003년 현재 GDP에서 농림어업이 차지하는 비중이 3.8%, 서비스업과 광공업이 각각 57.2%와 26.8%, 그리고 기타 산업이 12.2%로서 산업구조가 중진국에서 선진국으로 이행하는 초기 단계라고 평가된다(표 14 참조 바람).

〈표 14〉 소득수준별 산업구성비 추이

산업	1980	1985	1990	1995	2000	2004
고소득 국가군(high-income countries)						
농림어업	3.7	3.2	2.7	2.3	1.9	1.9
서비스업	58.6	61.7	64.6	67.7	69.9	71.1[1)]
광공업 및 기타 산업	37.6	35.2	32.8	30.0	28.2	27.0[1)]
(제조업)	(NA)	(NA)	(21.5)	(20.6)	(19.1)	(18.0)[1)]
중간소득 국가군(middle-income countries)						
농림어업	17.9	17.1	15.5	12.5	10.3	10.0
서비스업	41.0	43.3	45.8	50.0	53.3	55.8
광공업 및 기타 산업	41.0	39.6	38.7	37.5	35.4	34.1
(제조업)	(27.1)	(26.4)	(24.5)	(24.3)	(22.6)	(23.8)
저소득 국가군(low-income countries)						
농림어업	36.4	34.0	32.2	29.9	27.5	23.0
서비스업	39.2	41.1	41.5	43.3	46.3	51.5
광공업 및 기타 산업	24.4	24.8	26.3	26.8	26.2	25.2
(제조업)	(14.8)	(15.2)	(15.3)	(15.7)	(14.2)	(14.5)

주: 1) 2001년 기준.
자료: World Bank, *World Development Indicators*, 2006.

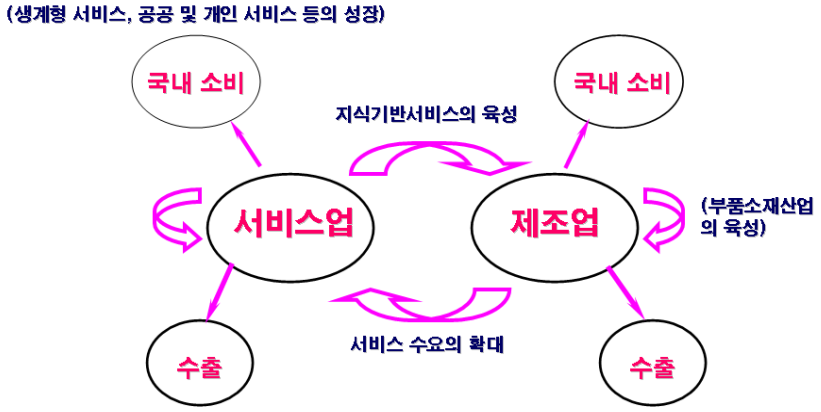
한편, 우리나라 서비스업은 양적 성장 속에 1인당 부가가치 창출도가 낮은 저생산성 구조를 답보하고 있다는 것이 가장 큰 문제이다. 업종별 부가가치 비중상, 소득탄력성이 높은 공공 및 개인 서비스, 금융 및 지식기반서비스의 핵심인 사업서비스의 비중이 타 선진국에 비해 아직 낮은 편인 데 비해, 영세 자영업자의 비중이 높은 도소매, 음식숙박, 운수업 등의 고용 비중은 타 선진국에 비해 매우 높은 편이다. 우리나라가 상대적으로 취약한 금융, 엔지니어링 등 지식기반서비스는 IT 등 고부가가치 제조업종과의 전후방 연관효과가 높다.

제조업이 한국경제의 성장을 지금까지 이끌어 온 엔진이라고 본다면 앞으로는 이에 더하여 서비스업에서의 부가가치 및 양질의 고용기회 창출이 성장의 필수조건이다. 따라서 이러한 새로운 성장 패러다임의 하나로서 '지식기반서비스의 육성을 통한 제조업과 서비스업 간의 선순환 구조 구축 및 이를 통한 성장동력의 확보'가 필요하다. 통신, 금융, 사업서비스[13] 등의 지식기반서비스는 부품·소재의 경우와 같이 최종재 생산에 투입되는 중간재 성격을 지닌다. 제조업과의 전·후방 연관효과가 높은 지식기반서비스의 육성은 제조업체의 혁신 및 생산 능력을 제고하고, 이에 따른 제조업의 성장을 통해 다시 서비스업의 수요를 확충시키는 선순환 구조를 갖는다.

성장잠재력 및 고용창출효과가 큰 서비스산업에 대해서는 이원적 방식으로 접근해야 할 것이다. 첫째, 사업서비스 등 지식기반서비스의 경우 적극적인 개방화 노력 등을 통해 선진 경영기법의 이전 및 경쟁을 촉진하여 생산성을 제고하고 고기술 노동력 위주의 고용을 창출하기 위해 노력해야 한다. 둘째, 생계형 서비스업 체질 개선 및 보건, 복지 등 사회서비스업 육성 노력을 병행 추진하여 경제의 구조조정과정에서 파생되는 유휴 저기술 노동력을 흡수하는 고용완충지대로서의 역할을 수행하도록 해야 한다.

13) 사업서비스란 '가치연쇄상에서 중간투입물로 활용되어 기업의 품질향상과 혁신에 기여하는 활동'을 의미(OECD[2001]). 서업서비스에는 기계용품 임대, 연구개발, 컴퓨터 관련 서비스, 법률, 회계, 경영 컨설팅, 엔지니어링, 광고, 디자인, 마케팅 등이 포함.

[그림 12] 제조업과 서비스업 간의 선순환구조



라. 능동적 개방경제형 성장전략

자본, 인력 등 생산요소의 국가 간 이동과 관련한 제반 장벽의 축소, BRICs 등 신흥 개도국의 부상, 세계화를 매개로 한 국제규범의 확산 등 최근의 국제경제환경의 변화여건을 고려해 볼 때, 개방화정책을 신성장 동력 확보를 위한 가장 효과적인 정책수단의 하나로 인식하고 일관성 있는 개방화정책의 정립과 함께 이를 새로운 성장 패러다임에 반영하는 노력이 필요하다.

특히, 국제간 경제교류방식이 수출입거래 위주에서 해외직접투자를 매개로 자본, 인력 등 생산요소가 직접적으로 이동하는 형태로 점차 다변화되고 있다는 점에서 외국인직접투자의 유치 노력 강화와 더불어, 해외직접투자의 활성화를 통한 국제분업구조의 확대에 성장전략의 초점이 맞추어져야 한다. 또한 국제규범의 확산에 대응하여 과거 산업정책의 일환으로 추진되어 온 제반 수출지원정책들에 대한 전면적인 재검토와 새로운 정책지원체계의 정립도 새로운 성장전략의 테두리 안에서 강구되어야 할 것이다.

3. 지속성장을 위한 정부의 바람직한 역할

이상에서 기술한 우리나라의 신성장전략이 그 효과성을 발휘하기 위한 전제조건 중의 하나는 주요 시행주체인 정부의 경제적 역할을 재정립하는 것이다. 민간의 역량이 확대되고 WTO 다자간 협상 등을 통한 국제규범이 확산됨에 따라 정부의 정책영역 및 역할도 대폭적인 변화가 요구된다.

우선, 성장동력의 기반을 다지는 문제에 있어 정부정책은 과거와 같이 보호와 육성 차원의 직접적인 지원에 의존하기보다는 시장기능을 보완하면서 공정한 경쟁과 협력 속에서 기업 스스로 자생력을 확보할 수 있도록 시장여건을 조성하는 데 초점을 맞추는 것이 타당하다. 특히, 산업구조 고도화를 촉진시키는 차원에서 정부가 구조조정 및 퇴출에 지나치게 개입하는 것은 오히려 시장의 기능을 약화시키거나 정상적인 기업에 불이익을 초래하는 등 정부실패(grovernment failure)의 오류를 범하기 쉽다. 이보다는 적극적인 시장개방이나 규제완화 등을 통해 자유로운 경쟁체제를 확보하여 자발적인 진입과 퇴출을 통해 구조조정 및 자원배분의 효율화를 유도하는 것이 바람직할 것이다.

정책영역 측면에서 보면, 최근 산업정책이 산업경쟁력 제고를 위한 제도적 기반을 강화하는 방향으로 선회하고 있는바, 이 경우 산업정책은 혁신정책, 경쟁정책, 노동정책, 지역균형정책 등을 포괄하고 이들 다양한 정책들 간의 연계를 어떻게 하는가가 주요 정책과제로 부각될 것이다.

그렇다면, 이와 같은 다양한 정책영역에서 어떠한 방식으로 새로운 성장 패러다임과 일관성을 지니는 정책과제를 발굴하고, 우선순위를 부여할 수 있을까? Rodrik(2006)은, 성장전략 수립 및 시행 과정을 ① 성장의 걸림돌이 되는 가장 중요한 장애요인이 무엇인가를 발굴하는 단계(growth diagnostics), ② 첫 단계에서 발굴한 장애요인 제거에 초점을 맞추는 창조적이며 혁신적인 정책설계(policy design)단계, ③ 동태적인 성장을 유지하기 위해 앞서 설계된 정책을 구체적으로 제도화(institutionalizing reform)하는 단계 등으로 나누고 있다. 필자는 이에 더하여 ④ 성과에 대한 재검증 및 보완(evaluating reform outputs)단계를 추가하여 총 4단계 정책과정을 제시하고 싶다.

〈표 15〉 성장요인의 진단(예시)

	강 점	약 점
투입 요소	• 높은 교육열·투자, 우수한 인적자원 • 단기간의 자본축적 성공	• 창의적·혁신적 인재 풀 취약 • 혁신금융기능 취약
기업	• 선도적 대기업이 존재 • 해외시장 경험 축적	• 중소기업 및 중견기업 취약 • OEM 함정에서 탈피하지 못함
산업	• 생산·제조 경험 및 능력 축적 • 전자·자동차·선박 등 일부 부문은 세계적 수준에 도달	• 핵심 부품·소재 부문의 취약 • 탈공업화의 진전에도 불구하고 서비스부문의 생산성은 낮음
지역	• 산업단지의 발달 • 지역산업·대학의 발달	• 지역적 편중이 심함 • 내재적 발전기제 취약
대내 환경·제도	• ICT 산업과 정보 인프라 발달 • 민간의 높은 R&D 투자 • 정부 주도로 시장경제제도 구축	• 원천기술 취약으로 높은 대외의존도 • R&D 비용 급증으로 투자효율성 저하 • 창의적 개발유인 미흡
대외 환경	• 한류 확산으로 국가 이미지 향상 • BRICs 성장으로 잠재수출시장 확대	• 한류기반 및 후속모델 취약 • BRICs 성장으로 경쟁 우위 잠식

자료: 서중해(2007).

우선 첫 번째 진단단계에서는 정책의 입안에 앞서 각 정책영역에서 지속적인 성장기반을 저해하는 직접적인 장애요인을 발굴해야 한다. 현실적인 성장 제약요인에 대한 정확한 인식 없이는 정부재원의 낭비 및 정책의 효과성 저하만을 초래할 가능성이 농후하다. Rodrik(2006)은 Washington Concensus가 개도국에서 성장전략으로 실패한 가장 큰 이유로 성장 장애요인에 대한 명확한 인식 부족을 들고 있다. 가령, 민간부문의 저축이 부진한 이유가 사유재산의 보호 정도가 낮은 데서 기인한다면, 금융중개기능을 아무리 개선한다고 해도 저축이 촉진되지는 않을 것이다. 따라서 이 경우에는 저축 부진의 직접적인 요인인 사유재산의

보호 정도를 높이는 것이 올바른 정책수단이라 하겠으며, 정책설계 이전에 이와 같은 제약요인을 바르게 파악할 필요가 있다.

제1단계에서 성장의 주요 제약요인이 진단되었다면, 제2단계에서는 이에 상응하는 정책의 설계가 뒤따라야 한다. 여기에서는 제약요인과 연관된 시장실패나 왜곡요인에 초점을 맞추는 정책의 설계가 중요하다. 한편, 제3단계에서는 설계된 정책을 구체적으로 제도화해야 하며, 마지막 단계에서는 정책의 성과에 대한 재검증 및 보완이 뒤따라야 한다. 필자는 마지막 정책성과의 평가단계가 현 시점에 있어 매우 중요하다는 점을 강조하고 싶다. 성장 제약요인은 경제가 발전함에 따라 변화하는 것이 일반적이다. 앞서 살펴보았듯이, 우리 경제는 지난 40여 년간 매우 급속한 구조 변화를 겪어 왔으며, 이에 따라 시대별로 성장의 장애요인 역시 변모했을 가능성이 높다. 따라서 지속적인 정책성과의 평가를 통해 정책 및 정부재원 활용의 실효성을 확보해야 한다. 제도개선은 일회성 이벤트(event)가 아니라 추진성과에 대한 재검증 및 지속적인 보완이 필요한 프로세스(process)로 이해되어야 할 것이다.

가령, 중소기업정책의 사례를 살펴보자. 일반적으로 중소기업 지원정책의 근거는 중소기업이 시장경쟁을 촉진하여 경제 전반의 효율성 향상에 기여한다는 점과 중소기업이 대기업에 비해 상대적으로 노동집약적이므로 더 높은 고용창출력을 지니는바 중소기업의 지원은 경제적 형평성과 빈곤을 줄이는 수단이라는 점이다. 그러나 국가의 개별적인 제도적·기술적 특성을 무시한 무분별한 중소기업 지원정책은 기실 기업규모를 왜곡하고 궁극적으로 경제적 효율성을 해칠 위험성이 높다. 실제 그 성과에 대한 실증분석 결과도 중소기업정책의 효과가 그리 높지 않은 것으로 평가된다. 기업자료에 바탕을 둔 실증분석들은 대체적으로 정책적 지원이 갖는 고용창출효과가 그리 크지 않다는 결론을 도출하고 있으며, 중소기업이 경쟁을 촉진하는 것은 사실이지만 중소기업 지원에 따른 생산성 증가효과가 그리 크지 않은 것으로 평가하고 있다.[14] 따라

14) Davis, Haltiwanger, and Schuh(1996)는 순고용창출과 기업규모 간에는 체계적인 관계가 존재하지 않는다고 분석하고 있다. 노동집약도는 산업 내의 기업규모별보다는 산업별로 커다란 차이를 보이는바, 기업규모는 노동집약도의 지표가 아니라는 주장이다. 한편, Beck et al.(2005)에 의하면, 고성장 국가들의 경우 중소기업의 상대적 규모

서 우리나라의 중소기업지원정책도 기업규모에 기준을 두기보다는 보다 직접적으로 혁신성과 고용창출의 역량에 기준을 두어야 한다.[15]

마지막으로, 범세계적으로 기술 및 산업구조가 통신 및 IT 등 고기술 인력의 수요를 높이는 방향(skilled-labor biased technological change)으로 진행됨에 따라 계층 간의 소득 격차가 늘어나는 추세에 있다. 아울러, 최근 경제의 서비스화가 급속히 진행 중에 있어, 고용의 탈공업화에 대한 정부의 적절한 대책 마련이 시급하다. 또한 고령화시대의 진전과 복지수요의 증대로 인해 정부 재정지출에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 향후 갈등조정자로서의 정부의 역할은 오히려 중요성을 더해 갈 것이다.

가 크기는 하나, 중소기업이 장기적인 성장에 기여한다는 인과관계는 실증적으로 증명되지 않는 것으로 분석된다. 아울러, 중소기업과 빈곤의 축소 간 연관성은 통계적으로 높지 않은 것으로 나타난다.

15) 다만, 대기업 위주로 성장해 온 국내 산업여건을 고려해 볼 때, 금융시장 접근성 제약, 정보의 비대칭성 등 제도적 실패로 인해 상대적으로 기업규모가 작은 기업들이 불이익을 당할 수 있는 가능성도 상존하므로 공정경쟁 차원에서 이에 대한 신중한 검토도 필요하다.

제3장

신성장 패러다임하의 핵심 정책과제

제1절 사람과 제도 중심형 성장전략

김 진 영 (건국대학교 교수)

1. 인적자본과 경제성장

성장동력을 이끄는 주체는 궁극적으로 사람이다. 성장의 가장 중요한 수단이라고 할 수 있는 기술혁신, 제도개선 등도 궁극적으로는 사람이 하는 일이다. 따라서 인적자원의 확충은 성장동력의 확보와 유지를 위한 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있을 것이다.

그렇지만 현 상황에서 성장동력 확보를 위한 인적자원 확충은 여러 가지 어려움을 맞고 있다. 경제적인 측면에서 인적자원은 부가가치 창출에 참여하는 사람의 수라는 양적 측면과 개인에게 체화된(embodied) 인적자본(human capital)이라는 질적 측면으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

양적인 측면에서 보면, 세계적으로 경제의 글로벌화 및 노동절약적 기술혁신으로 성장에 따른 고용창출 잠재력이 크게 약화되고 있어 우리나라가 고도성장기에 경험한 바와 같이 제조업 위주의 성장이 고용을 통해 분배개선으로 연결되는 선순환 구조가 약화되고 있다. 또한 최근 급격히 진행되어 온 저출산・고령화로 인해 가까운 장래에는 전체 인구

에서 차지하는 노동인구의 상대적 비중 하락이 지속될 전망이다. 여성 인력 및 고령인구의 경제활동참여율을 높이는 대책이 마련되어야겠지만 자연적으로 감소하는 경제활동인구를 상쇄하고도 남기를 기대하기는 어려울 것으로 판단된다.

더구나 문제는 이 어려운 노동인력의 양적 확충이 이루어진다 하더라도 이것이 1인당 생산성 향상과 직결되리라는 보장은 없다는 점이다. 결국 지속적인 경제성장은 생산성 향상이 뒷받침되어야 가능하다. 생산성 향상을 이끄는 인적자원의 질적 향상은 사실상 양적 확충보다 더 중요하고 절실한 과제라고 볼 수 있다. 그러나 여전히 기대에 미치지 못하는 고등교육의 국제적 경쟁력 등에서 미루어 알 수 있듯이 미래의 성장동력을 실제로 가동시키는 인적자원의 질적 확충은 쉽지 않은 것이 현실이다.

그럼에도 불구하고 성장동력을 확보하기 위해서는 노동인력의 질적 향상이 이루어져야만 한다. 그리고 그 출발점은 정규 학교교육의 개혁이 될 것이다. 본 소절에서는 경제성장동력의 확보를 위한 정규 교육의 개혁방향에 초점을 맞추어 논의한다. 즉, 보다 구체적으로 본 소절은 기존의 경제학 문헌에서 발견한 학교교육의 질적 향상의 중요성 문제를 요약하고 질적 향상을 통해 이루어야 할 과제들을 설명한 후 성장동력을 가동시킬 구체적인 정책방안에 대해 생각해 보는 방식으로 구성된다.

국가별 자료를 통해 경제성장의 요인을 찾으려는 연구들은 지난 20여 년간 매우 활발하게 진행되어 왔다. 그리고 실증연구에서 인적자본과 경제성장의 관계는 매우 중요한 주제로 다루어져 왔다. 전반적인 연구의 동향은 선행 연구들을 바탕으로 새로운 데이터를 활용하는 보다 정밀한 실증연구들이 진행되어 감에 따라 교육의 질적 측면이 더욱 강조되는 추세라고 할 수 있다. 본 소절에서는 이런 연구 동향과 시사점에 대해 주요 연구들을 중심으로 간단히 요약해 본다.

1980년대 중반 이후 경제성장이론이 부활하고 1990년대 이후 각국의 소득과 교육 수준에 대한 데이터의 확보를 바탕으로 경제성장에 대한 실증적 연구는 실로 엄청나게 많이 이루어졌다. 특히, 각국의 교육수준으로 대변되는 인적자본의 확대가 경제성장에 미치는 영향은 실증연구에서 매우 중요한 위치를 차지해 왔다.

1990년대 초반의 실증연구에서는 인적자본이 경제성장에 매우 중요

한 영향을 끼친다는 사실을 발견했다. 중·고등 교육기관 등록률이나 평균 교육연수 등으로 측정된 국가별 인적자본의 양은 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것이 일반적인 실증적 발견으로 이론에서도 중요하게 부각되었던 인적자본의 역할을 확인해 주었다. 다만, 인적자본이 경제성장에 미치는 경로에 대해서는 서로 다른 견해들이 존재했다. 신고전학파의 경제이론과 맥이 닿아 있는 Mankew et al.(1992)에서는 인적자본이 생산과정에서 중요한 투입요소임을 확인하고 있는 반면, 내생적 성장이론(endogenous growth theory)에 기반을 둔 실증연구들에서는 인적자본에 의해 이루어지는 기술의 개발이나 선진기술의 채택이 경제성장을 이끈다는 사실을 강조하였다(Nelson and Phelps[1966], Benhabib and Spiegel[1994]). 물론 경제성장에 대한 인적자본의 역할은 양자 모두를 포괄할 것이다. 어떤 측면이 강조되든 교육의 양적팽창으로 대변되는 인적자본의 확대가 경제성장에 중요한 역할을 한다는 점은 실증연구를 통해서도 확인되어 왔다.

그러나 평균 교육연수나 등록률만으로 한 나라의 인적자본의 양을 측정하는 것이 가능한지에 대한 의문과 교육연수의 증가가 경제성장에 크게 기여할 수 있는지에 대한 의문은 이후 꾸준히 제기되어 왔으며, 마침내 2000년에 이르러 그간 발견한 인적자본과 경제성장의 관계에 대한 실증 결과를 심각하게 재해석하도록 만드는 두 논문이 발표되었다.

우선 Bils and Klenow(2000)에서는 교육과 경제성장의 인과관계 문제가 심각하게 제기되었다. 이 논문에서는 교육수준 향상이 경제성장에 미친 영향보다는 경제성장으로 인해 교육연수가 증가하는 쪽의 인과관계가 더 압도적이며 그동안 실증연구에서 발견한 '교육 → 경제성장'의 양적 관계는 1/3 이하로 줄어든다고 주장하고 있다.

다소 다른 맥락이기는 하지만 Hanushek and Kimko(2000)에서는 국제비교평가시험에서 거둔 성적으로 측정한 각국 교육의 질적 측면이 교육연수로 대변되는 양적 측면보다 훨씬 더 경제성장에 큰 영향을 준다는 점을 밝히고 있다. 실제로 이 논문에서는 국제비교평가시험으로 측정한 교육의 질 측정치의 1표준편차 증가가 교육연수로 8년 증가에 해당하는 성장효과가 있다는 것을 보고하였다. 이는 다른 연구자의 지적대로 너무나 커서 믿기 어려운 결과였다.[16]

이러한 최근의 연구 성과들을 개관하면서 Pritchett(2006)은 국가 수준에서 교육의 양적 확대가 경제성장에 유의한 영향을 준다는 실증적 근거는 찾기 어렵다고 결론 내리고 있다. 이 연구에서는 경제성장과 인적자본 사이의 관계를 단순히 교육연수를 통해 설명하기 어려운 이유를 다음과 같이 요약하고 있다. 우선 안정된 기조를 유지하는 성장률과 같은 변수를 교육연수와 같이 추세를 가진 변수로 설명하기 어려우며, 둘째로 국민소득과 같이 수렴하지 않는 변수를 교육수준과 같이 수렴하는 변수로 설명하기 어려우며, 선진국의 성장률과 같이 감소하는 변수를 교육수준과 같이 증가하는 변수로 설명하기 어려우며, 성장률과 같이 변동이 큰 변수를 교육수준이나 교육수준의 증가와 같이 안정된 변수로 설명하기 어렵다는 것이다.[17]

요컨대, 지난 20년간 인적자본과 경제성장의 관계를 다룬 수많은 실증연구들은 이제 더 이상 교육의 양적 측면만으로 경제성장을 설명하는 것은 큰 의미가 없음을 고백하고 있다고 평가할 수 있다.

물론 경제성장과정에서, 특히 저개발국가에 있어 교육을 통한 인적자본의 확충은 매우 긴요한 것이다. 그러나 양적 팽창이 포화상태에 이른 우리나라와 같은 경우 이런 실증연구 결과는 특별히 주목해야 할 것이다.

2. 인적자본 육성을 위한 정책과제

그렇다면 교육의 질적 향상을 통해 이루어야 할 과제는 무엇일까. 본 소절에서는 이를 서비스산업의 인력양성과 혁신을 주도할 고급인력의 양성으로 보고 각각에 대해 좀 더 자세히 논의해 본다.

---

16) 물론 이런 결과는 Pritchett(2006)이 지적하는 바와 같이 교육의 질 추정치가 성장을 촉진하는 보이지 않는 제도적 요인들과 상관관계가 있다고 할 때 어느 정도 이해될 수 있다.

17) Pritchett(2006) 참조. 원문을 소개하면 다음과 같다. First, it is hard to explain a stable thing (historical growth rates) with a trending thing (schooling levels). Second, it is hard to explain a diverging thing (output levels) with a converging thing (schooling levels). Third, it is hard to explain a falling thing (the collapse in growth rates, especially in developing countries) with a rising thing (schooling levels) or even a constant thing (absolute growth in schooling). Fourth, it is hard to explain a volatile thing (growth rates) with a stable thing (schooling levels and growth of schooling) …….

가. 서비스산업의 인력 양성

선진국 경제에서 서비스업의 비중은 지속적으로 증대해 온 반면 제조업의 비중은 지속적으로 감소해 왔다. 서비스에 대한 최종수요의 증대도 서비스업 비중 증대의 한 원인이지만, 중간 투입으로서의 서비스의 역할이 커지고 있다는 것도 유의할 점이다. 서비스업 내부의 구성 변화를 보면, 선진국의 서비스업 비중 증대를 주도해 온 부문은 금융 및 사업서비스와 수송·보관·통신 등의 사업 관련 서비스부문이다. 한국의 서비스업 비중을 선진국들의 경우와 비교해 보면, 사업서비스업과 사회서비스업의 비중이 선진국에 비해 현저하게 낮은 것으로 나타난다. 또한 한국의 도소매업 비중을 보면, 고용 비중은 OECD 국가들 중 가장 높은 편에 속하는 반면 부가가치 비중은 가장 낮은 편에 속한다.

2005년 현재 전체 고용의 65%를 차지하는 서비스업이지만 부가가치로 보나 생산성 증가로 보나 우리나라의 서비스업은 제조업에서 거둔 성과에 비하면 주목할 만한 성과를 보이지 못하고 있다.

<표 16>에서 보듯이 고직능직 취업자는 오히려 제조업보다 서비스업 분야에서 더 많은 반면 1993년에서 2005년 사이 고직능직의 구성비의 증가분은 제조업에 비해 낮다는 사실을 주목할 필요가 있다. 요컨대, 우리의 서비스업은 고직능직을 상대적으로 더 많이 흡수하면서도 상대적 위상은 제조업에 비해 크게 떨어지고 있다.

이러한 불균형은 서비스업과 제조업 생산성의 국제비교를 통해서도

〈표 16〉 고직능직 취업자 구성비 변화

(단위: %, %p)

		1993	1995	2000	2005	1993~2005 증분
고직능직	전 산업	15.3	16.4	18.9	20.9	5.6
	제조업	9.7	11.3	14.3	16.6	6.9
	서비스업	22.5	22.7	24.1	25.3	2.8

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』.

쉽게 알아볼 수 있다. 개념상의 문제와 자료상의 문제로 서비스업의 노동생산성은 정확히 측정하기 어렵고 산업 간, 국가 간 또는 시점 간 비교에 신중할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 한국이 제조업의 노동생산성 증가율에 있어서는 선진 7개국에 대해 상당한 우위를 유지하고 있는 반면, 1990년대 이후 서비스업의 노동생산성 증가율에 있어서는 선진 7개국에 대해 큰 우위를 갖지 못하고 있다. 특히, 우리보다 제조업 생산성이 낮은 나라들과 비교하더라도 서비스업의 생산성이 낮다는 사실도 주목해야 할 것이다.

우리나라 서비스업의 상당 부분이 생산성이 높지 않은 소규모 자영업으로 구성되어 있다는 점은 고려해야겠지만 이 사실만으로는 서비스업의 낮은 생산성을 설명하기 어려울 것이다. 선진국 서비스산업의 최근 동향에서 주목할 만한 부분이 사업서비스부문의 약진과 서비스업의 국제화 현상인데, 이런 측면에서 보아도 한국 서비스산업의 발전은 상당히 지체된 상태인 것으로 판단된다.

제조업에 비해 낮은 생산성의 원인으로 지적할 수 있는 것 중 하나는 교역 가능성이다. 일반적으로 제조업은 상품의 이동에 있어 국가 간 장벽이 서비스업에 비해 훨씬 낮고 따라서 서비스분야보다 더 많은 국제적 경쟁에 노출되어 있다는 사실은 서비스업의 생산성 상승에도 시사점을 준다. 또한 고용구조상으로도 영세 소규모의 자영업 중심 구조에서 탈피하지 않는 한 생산성의 획기적 증대는 어려울 것으로 생각된다.

허재준 외(2007)에서는 우리나라의 서비스업의 현황을 상품의 경쟁력은 높으나 서비스 전반의 경쟁력이 여타 국가군에 비해 뒤지는 독일형으로 분류하면서,[18] 우리나라의 서비스업이 '협소한 시장-저생산성'이라는 균형에 처해 양질의 일자리 창출이 제약되고 있음을 지적하고 있다. 또한 이런 바람직하지 않은 균형에서 탈출하기 위해서는 금융,

18) 허재준 외(2007)에서는 서비스업의 경쟁력에 따른 OECD 국가의 유형을 영국형, 미국형, 프랑스형, 독일형 등으로 구분하고 있는데 독일형 외의 특징은 다음과 같다. 영국형은 보험, 금융, 통신을 핵심 산업으로 하여 여타 서비스부문에서 경쟁력을 확보하고 있으며, 미국형은 금융부문에서 비교우위를 보이면서도 핵심 서비스산업인 여행, 특허권 등 사용료, 개인오락문화서비스, 특히 음향 영상 및 관련 서비스의 경쟁력이 높은 나라들이다. 프랑스형은 여행서비스가 핵심 산업이고 다른 서비스업의 경쟁력은 상대적으로 낮은 유형이다.

〈표 17〉 서비스업 및 제조업의 생산성 국제비교: 구매력평가 기준

(단위: 한국=100)

	서 비 스 업				제 조 업			
	1997	2000	2003	평균	1997	2000	2003	평균
한 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
오스트리아	186.9	185.3	174.3	184.1	161.5	134.8	121.2	142.5
호 주	166.4	171.8	169.6	170.1	139.4	107.1	100.8	120.0
벨기에	205.7	201.8	194.1	201.9	203.7	157.2	143.0	170.9
캐나다	154.2	158.3	156.5	157.3	199.8	164.9	136.9	170.4
체 코	96.5	101.1	100.2	100.6	68.9	59.5	54.7	60.9
덴마크	162.3	163.9	161.6	163.2	133.6	100.4	92.3	110.2
핀란드	167.2	169.9	163.2	167.4	166.5	143.2	128.3	148.3
프랑스	202.1	199.5	-	200.3	177.5	143.2	-	158.0
독 일	175.4	174.5	168.3	174.2	149.4	114.0	99.7	124.2
그리스	171.8	171.1	176.5	172.1	84.6	68.5	66.6	75.1
헝가리	102.0	101.7	102.9	103.5	66.4	58.6	56.4	60.1
이탈리아	217.2	213.6	199.0	212.2	152.1	113.1	91.8	123.7
일 본	191.9	189.0	184.4	189.8	153.7	123.9	118.8	132.1
룩셈부르크	306.5	305.8	274.6	297.6	192.1	147.8	132.0	159.0
멕시코	88.5	92.3	-	89.3	66.2	47.1	-	56.5
네덜란드	160.0	160.7	151.3	158.6	162.3	126.7	108.1	137.5
뉴질랜드	167.3	163.7	161.1	164.1	144.8	144.6	99.3	123.5
노르웨이	162.6	165.8	-	164.8	148.8	111.8	-	128.2
폴란드	-	-	111.6	110.2	-	-	55.6	54.6
포르투갈	130.2	131.6	125.2	129.6	82.6	61.9	53.4	68.3
슬로바키아	90.5	93.2	100.0	93.6	55.8	50.1	49.3	54.2
스페인	-	170.0	161.6	166.3	-	103.0	90.2	97.2
스웨덴	165.5	164.8	-	163.8	148.4	135.4	-	138.8
스위스	188.1	192.9	-	188.4	164.9	122.2	-	141.1
미 국	-	246.1	242.0	244.5	-	160.5	158.8	158.8

자료: OECD, *National Account of OECD Countries*, 2005; 한국생산성본부, 『생산성 국제비교』, 2005로부터 발췌 및 재인용.

보험, 사업서비스와 같은 생산자서비스와 운송, 보관 등 물류서비스의 전문성과 시장이 확대되어야 함을 지적한다. 이런 분야들이 사회서비스를 제외할 경우 이미 개방되어 있음을 고려한다면 이제는 선진국과의 경쟁을 통해 국제경쟁력 제고를 이루어내야 한다.

인적자원이라는 관점에서 보면 대학교육을 통해 전문인력이 양성되어야만 현재 취약한 서비스분야에서 국제적 경쟁력을 가질 수 있음은 물론이다. 즉, 고등교육의 경쟁력이 서비스업의 경쟁력과 직결된다는 시각에서 고등교육을 바라볼 필요가 있다.

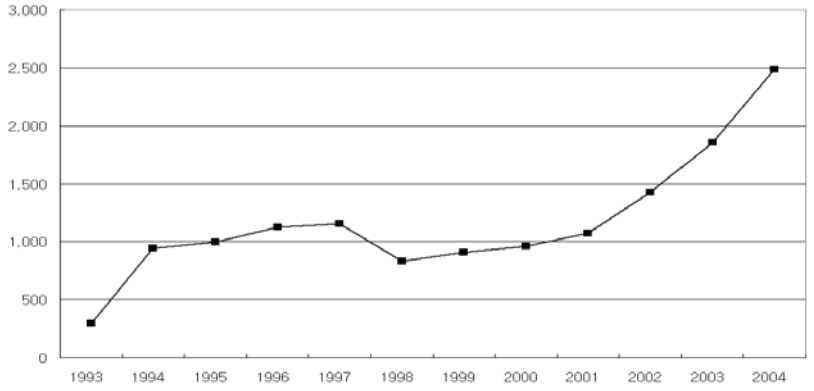
나. 고급인력의 양성과 활용

혁신을 이끄는 주체로서 고급인력의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 이를 위해 국가 간 인력의 이동, 특히 전문인력의 국제교류(high-skilled labor mobility)를 확대하고 전문 외국인이 선호할 수 있는 환경 조성이 필요하다.

단기적으로 시급한 문제는 해외에서 학위를 마치는 고급인력의 활용문제이다. [그림 13]에서도 보듯이 우리나라의 유학 및 연수 지급액은 빠른 속도로 증가하여 왔다. 특히, 외환위기의 여파가 지나간 2000년 이후에는 기하급수적인 상승세를 보이고 있다. 물론 이에 따른 '교육수지 적자'는 우려해야 할 사안일 수 있으나 인적자본에 대한 투자라는 측면에서 보면 그 인재가 어디서 길러졌건 투자를 상회하는 수익을 올릴 수 있다면 큰 문제가 아니다. 교육의 질에 차이가 있는 한 외국 유학 자체, 특히 고등교육의 유학은 성장동력의 확보와 유지에 긍정적으로 작용할 잠재력이 충분하다. 따라서 유학을 통해 길러진 고급인력의 활용문제를 고민해 보아야 한다.

박사학위를 취득한 고급인력에 대한 정보를 모은 최근의 연구인 진미석 외(2006)에 따르면, 지난 15년간 해외 박사의 규모가 급격히 증가하여 연평균 1,100여 명, 과기분야에서만 700명을 상회하는 인력이 해외에서 박사학위를 취득하고 있다. 그러나 국내외 전체 박사 가운데 해외 박사의 비중은 1980년대의 30%를 기점으로 점차 감소되고 있으며, 과기분야의 경우 해외 박사 비중의 감소는 더욱 두드러진다. 이는 과학기술

[그림 13] 우리나라의 유학 및 연수 지급액



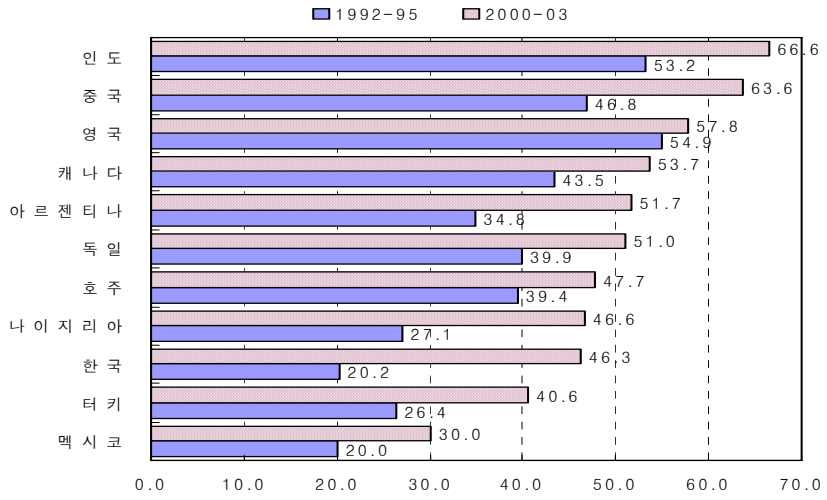
자료: 박정수(2006).

분야에서 국내의 연구 및 교육 능력의 향상을 보여줌과 동시에 국내 교육의 질을 유지할 필요성을 보여주기도 한다. 국내 교육의 질 유지를 위해서도 외국인을 포함한 해외 박사들의 유입은 필요할 것이다.

그런 의미에서 국내 과학기술분야 박사 중 약 20% 정도에 해당하는 미국 박사학위 취득자가 고급인적자원정책의 주된 대상이 될 수 있다고 본 진미석 외(2006)의 진단은 타당하다고 생각된다. 그런데 미국 박사의 20%는 유학 후 귀국하지 않고 미국에 정착하기 위해 유학한 것으로 나타나고 있다. 여전히 80%가 국내에 정착할 의사가 있다는 것은 이공계의 위기가 우려되는 현 상황에서는 오히려 다행이라고 생각되며 유학 당시부터 미국에 정착하고자 한 박사에 대해서도 국내 유치를 하려기보다는 이들이 미국에 잔류하더라도 국내 R&D 발전에 기여하도록 하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

[그림 14]에서 보듯이 우리나라의 미국 유학 박사들의 미국 잔류 추세는 최근 들어 급증하고 있어 현실적으로 이런 추세를 되돌리기는 어려울 것으로 보인다. 해외 박사 활용에 있어 폐쇄적·국가주의적 관점은 이미 현실과 맞지 않으며 해외 박사의 국적 자체에도 집착할 필요는 없을 것이다. 국적에 관계없이 이들은 우리나라에 기여할 수 있는 외국의 글로벌 인재들로 간주해야 할 것이다. 물론 여러 가지 여건으로 인하여

[그림 14] 미국 비시민권 박사의 미국잔류 비교
(1992~95 vs. 2000~03)



해외에 잔류한다고 하지만, 정서적으로 본국과의 유대가 강하다는 점을 고려한다면, 우리나라 국적을 가진 인력과의 연계와 협조체제를 구축하는 것이 해외 인력 활용의 현실적인 출발점이 될 것이다.

3. 인적자본 제고방안: 정규교육을 중심으로

생산성 제고를 위한 인적자원의 질적 향상은 기본적으로 정규 학교교육에서 이루어져야 할 것이다. 물론 평생교육이 중요시되기는 하지만 사실상 학령인구의 거의 전체가 고등학교를 졸업하고 이 중 80% 이상이 전문대학을 포함한 고등교육을 받는 상황에서 정규 학교교육이 인적자원 양성의 대부분을 차지한다고 보아도 무방할 것이다. 또한 후술하겠지만 학교교육은 질 높은 평생교육의 출발점이기도 하다.

앞으로 학령인구는 크게 줄어들게 된다. 통계청의 인구추계 자료에 따르면, 2030년에 이르면 초등학생에서 대학생까지의 학령인구는 대략 2005년의 60%로 줄어든다. 출산율이 변화할 수 있으므로 학령인구의

〈표 18〉 연령별 학생 수 변화 추이(2005년=100)

	계	초등학교	중학교	고등학교	대학교
	6~21세	6~11세	12~14세	15~17세	18~21세
2005	100	100	100	100	100
2010	94	81	95	113	98
2015	84	69	75	98	102
2020	72	65	66	75	86
2025	64	58	62	72	69
2030	60	55	55	65	66

자료: 통계청, http://www.nso.go.kr/의 연도별 인구추계 자료를 이용하여 계산.

감소가 예측치보다 덜 이루어질 가능성도 있지만 그렇다 하더라도 추세에 큰 변화를 주지는 않을 것이다. 따라서 양질의 교육의 필요성은 절실하다.

이제 정규 학교교육을 중심으로 생애주기별로 인적자원 고도화를 위한 정책방향들에 대해 생각해 본다.

가. 초중등단계

그동안 초중등교육정책을 둘러싼 많은 논의들은 사교육과 평준화, 대입이라는 세 개의 핵심어를 중심으로 이루어져 왔다. 그러면서 사교육, 평준화, 대입과 국가의 경쟁력 사이의 관계에 대해서는 진지한 논의가 이루어지지 않았기 때문에 사실상 명쾌한 답을 얻을 수 없는 이념적인 논의들만 무성해 왔다. 이하에서는 성장동력의 확보라는 측면에서 사교육이나 평준화의 문제에 대해 생각해 본다. 대입 제도의 문제는 대중이 인식하는 교육정책 중 가장 우선순위를 차지할지는 몰라도 어떤 제도를 도입하든 성장동력이라는 주제에 비추어 보면 대학교육 자체보다는 중요성이 덜하다고 볼 수 있으므로 여기서는 별도로 논의하지 않기로 한다. 대신 초중등교육에서는 교사들의 유인이라는 문제를 더 심도 있게 생각해 본다.

1) 사교육 문제

우선 사교육의 문제이다. 각종 통계에 따르면, 사교육비는 점증하는 추세이다. 한국은행 통계에 따르면, 우리나라의 2004년 기준 사교육비는 2003년보다 7.3% 늘어난 7조 9천억원, 전체 교육비 중 사교육비가 차지하는 비중은 2000년 28.4%에서 2001년 31.4%, 2003년에는 33.7% 등으로 해가 갈수록 높아지고 있다. 이런 통계는 개인과외나 그룹과외 등 세금이 부과되지 않은 음성과외를 배제한 것으로, 한국교육개발원 추정에 따르면 2003년 기준 총사교육비가 13조 6천억원에 달한다고 보고 있다. 물론 사교육비 규모가 30조원에 가까우리라는 추정도 있다.

우리나라의 사교육비 지출규모가 다른 어떤 나라보다 큰 것은 사실이다. 그러나 근본적으로 사교육비 감소 자체가 정책목표가 될 수는 없다는 점은 깊이 인식해야 할 것이다. 사교육 문제도 기본적인 정책목표는 국가 전체의 경쟁력과 성장동력의 확보 유지라는 측면에서 접근해야 하는 것이다. 사교육비 정책이 있다고 하면, 사교육과 대체관계에 있는 공교육을 통해 사교육 수요를 최대한 흡수하면서 동시에 사교육이 불가피하다면 그것이 국가적인 관점에서 낭비요인이 되지 않도록 해야 할 것이다.

사교육이 개인적으로 합리적인 투자이면서 국가적으로도 합리적인 투자라면 사교육의 규모를 줄일 이유는 없지만 현재 사교육은 국가적인 낭비를 우려하게 하는 몇 가지 문제를 갖고 있다. 우선 사교육 자체가 엄청난 개인적 비용을 요구하면서 동시에 사교육이 공교육을 무력화시키는 사회적 비용까지 야기하고 있는 것은 분명 사실이다. 또한 내용으로 보아도 입시에 적응하는 형태의 사교육이 이루어짐에 따라 학생 개개인의 학력이나 경쟁력 향상과 연결된다고 보기 어려운 측면이 있다. 여기에 자발적인 학습태도를 갖기 어렵게 만들어 고등교육 이후 학생들의 적응력이 약해진다는 단점도 가진다.

사교육을 줄이는 근본적인 대책을 교육영역 안과 밖으로 나누어 생각해 보면, (1) 교육의 영역 안에서는 공교육이 사교육을 흡수할 만큼 다양화되는 것과 다수의 대학이 강한 경쟁력을 지녀 교육내용이 큰 차이를 보이지 않는 것이며, (2) 교육영역 밖에서는 실력 위주의 사회, 대

입 이후에도 도약할 수 있는 기회가 제공되는 사회를 만들어 가는 것 등이라 할 수 있다. 이들 모두 단기간에 해결될 수 없지만 우리 사회가 도약하기 위해서는 꾸준히 추구해야 할 내용들이며 결국 사교육을 감소시키는 정책과 국민적 인식의 변화는 성장동력 확보를 위해서도 필요하다고 보아야 한다.

한편, 교육시스템 내에서 사교육이 학생 개개인의 학력이나 경쟁력 향상에 도움이 될 수 있도록 유도하기 위한 방법 중 하나는 대학의 학생 선발권 강화라고 할 수 있다. 다양한 선발 기준이 적용된다면 최소한 '하나의 시험을 잘 보기 위한 모두의 사교육'은 어느 정도 방지할 수 있을 것이기 때문이다.

2) 평준화 문제

다음으로 평준화 문제를 생각해 보면 다양화가 핵심 과제로 대두된다. 과거 평준화는 중고등학교 교육이 보편화되기 이전에 나름대로 긍정적인 역할을 해왔다. 평준화를 통해 거의 모든 취학연령의 청소년들이 고등학교를 졸업할 수 있게 된 것은 분명 큰 성과라고 할 수 있다. 그러나 획일화라는 부작용이 있었음 또한 부인할 수 없으며 따라서 과거의 성과를 인정한다 하더라도 현재와 같은 획일성을 가진 평준화가 미래 우리 교육의 방향이 될 수는 없음도 분명하다.

무엇보다 현재의 평준화는 이름과는 달리 진정한 평준화가 아니라는 데 주목해야 한다. 근본적으로 현재의 평준화는 사교육을 제한시킬 수 없는 상황에서는 내용상 평준화를 이루지 못하고 있다. 사실상 지역 간, 학교 간 커다란 격차가 있고 이런 격차의 적지 않은 부분이 부모의 소득에 기인하며 그 결과 공교육이 아닌 사교육으로 인해 학생들의 학력 격차가 벌어지는 현재와 같은 평준화는 사실상 그 의미를 상실했다고 보아야 할 것이다.

따라서 기본적인 틀로서 평준화를 유지하되[19] 획일화를 막을 수 있

19) 흔히 비평준화가 더 경쟁력 있는 인재를 양성하리라는 단순한 믿음에는 동의하기 어렵다. 기본적으로 또래 집단 중 유사한 능력을 갖춘 학생들을 모아놓는 것은 성적이 높은 학생들의 경쟁을 자극할 수는 있겠으나 그 경쟁이 성적이라는 하나의 차원에서만 이루어질 때 경쟁은 개개인의 경쟁력으로 이어진다고 보장할 수 없기 때

는 다양한 장치들이 마련되지 못하면 공교육에 대한 신뢰를 회복하기 어렵고 인적자본의 질을 향상시키는 성장동력 확보도 어려울 것이다.

결국 평준화냐 비평준화냐 하는 이름에 매달리는 단순한 논쟁으로 에너지를 낭비하지 말고 학생과 학부모의 다양한 요구에 부응하면서 우리나라의 미래를 열어갈 세대들에게 다양한 교육기회를 제공하는 장치를 공교육체계 내에 마련하기 위한 구체적인 실천방안들을 논의해야 할 것이다.

이와 관련해서 가장 중요한 과제는 선택권의 확대라고 할 수 있다. 선택권의 확대는 학교 선택권과 학교 내 수업의 선택권 등을 통해 다양한 방식으로 추구되어야 할 것이다.

학교 선택권과 관련해서는 특목고, 자율학교 등을 확대하여 다양한 교육에 대한 수요를 충족시킴과 동시에[20] '선지원 후추첨제'를 실시하여 현재의 평준화 틀 내에서도 정보가 전달될 수 있는 기제가 마련되어야 할 것이다. 이미 제도화되어 있는 자율형 사립고도 더 확대될 필요가 있다.

또한 학교 내의 교육현장의 다양성 확보를 위해 학교의 자율성 및 책무성의 강화와 이동식 수업의 확대 등이 필요하다. 교과과정, 학교운영, 인사 등의 분야에서 학교의 자율성과 책무성이 지속적으로 확대되어야 할 것이다. 일부 어려운 과목에 대한 이동식 수업을 실시하는 것이 바람직할 것이다. 실증연구에 따르면, 비평준화 고교의 성적향상 효과가 모든 교과가 아닌 수학, 영어 및 과학 교과와 같은 어려운 과목에서만 관찰되고 있어, 이들 과목들에 대한 이동식 수업을 실시할 경우 성적향상 효과가 나타날 것임을 시사하고 있다.

흔히 형평성과 효율성 간에 상충관계가 있는 것으로 인식하고 있고

문이다. 다른 한편으로는 우수한 학생들일수록, 즉 사회에 대한 일정 역할이 요구되는 학생일수록 그들이 졸업 후 활동할 사회와 비슷한 집단을 접하는 것이 좋을 수도 있다. 많은 학생들의 열등감과 좌절감이라는 비싼 대가도 있다. 우수한 학생들의 경쟁을 자극하는 데서 오는 혜택(benefit)이 다수 학생들의 절망이라는 비용(cost)보다 높다는 명제는 적어도 선험적으로는 그 진위를 판단할 수 없다.

20) 이러한 학교/학생 선택권을 지닌 고등학교의 확대가 불형평성 심화를 야기시키지 않도록 하기 위해서 저소득층 자녀 일정비율 의무 입학과 등록금 상한제 실시와 같은 형평성 보완책도 함께 실행될 필요가 있을 것이다.

실제로 그런 측면도 있지만 초중등교육에서는 형평성의 추구가 국가 전체의 관점에서는 효율적이다. 특히, 생애 초기단계에서 인적자원에 대한 투자가 효과가 높으며 교육재정 확대에서 가장 큰 혜택은 주로 저소득층에게 있다는 최근 미국 학계의 연구결과들을 주목해야 할 것이다. 따라서 다양성 확대에 따라 발생할 수 있는 교육의 기회 내지 결과의 불평등을 보정할 수 있는 저소득층에 대한 지원 강화도 필요할 것이다.

3) 교사의 질

무엇보다 교육의 질은 교사의 질을 넘어설 수 없다는 사실을 재인식하고 현장에서 선생님들의 노력으로 학교가 바뀔 수 있는 시스템을 구축해야 할 것이다. 현재의 교사 양성과정에서 매우 우수한 인재들이 참여하고 있으나, 교사들의 책무성을 제고시킬 수 있는 성과관리체제가 미비하여 교육성과가 낮아지는 경향이 존재한다. 교사의 입장에서는 교사가 되는 문은 좁지만 일단 교사의 지위를 확보한 후에는 연공서열에 의한 안정적 보수가 보장됨으로 인해 열심히 본분을 다하는 교사들에게 실질적으로 더 낮은 보수가 돌아가는 구조가 되고 있으며 부적격 교사의 퇴출도 어려운 상황이다.

교사들에 대한 보수수준보다는 교사들이 전문성을 갖추어 나갈 수 있도록 여건이 조성되지 못하는 것이 더 문제이다. 현재 우리나라의 교사가 법정 정원에도 못 미치는 것이 현실이며 흔히 지적되는 바와 같이 수업시간과 잡무가 많아 실제로 교육현장에서 교사들이 수업의 질을 높일 수 있는 여건이 충분히 마련되지 못하고 있다. 비금전적 업무여건 개선이 무엇보다 필요하며 이를 위한 재정소요는 가능한 한 확보해야 할 것이다.

국제비교를 통해 보면 교사 급여의 수준은 상대적인 의미에서 적정수준에서 멀지 않다고 할 수 있지만 교사 호봉구조는 심각하게 고려해야 할 사안이다. 특히, 최고 호봉을 낮추고 성과급 부분을 확대할 필요가 있다.

단순 연공서열의 체계에서는 선생님들이 노력할 유인이 거의 없다. 교육계가 사회의 다른 분야에 비해 더 타락했다고 할 수 없는 것처럼 교사들이 다른 직업에 비해서 도덕성이 더 높다고 주장할 근거도 희박

하다. 즉, 선생님이라는 직업윤리에만 호소할 수는 없는 실정이다. 다른 사회 부분과의 균형을 고려하더라도 현재와 같은 단순 연공서열체계에 대한 심각한 재고가 필요할 것이다. 고령화에 따라 교사도 고령화된다는 사실을 인식해야 한다. 우리나라 호봉구조는 마지막 호봉 대 초봉비율이 OECD 최고이다.[21] 이런 상황에서 교육계 내에서도 임금 피크제도 도입이 논의되고 있는데 실질 정책 논의에서는 의제가 되지 못하고 있는 것은 문제다.[22]

4) 시스템 개선과 예산 확대의 병행

기본적으로 시스템 개혁이 예산 증가보다 높은 성과로 연결될 가능성이 높지만, 교육예산이 부족한 것 또한 부인할 수 없는 사실로 더 나은 여건을 위해 1인당 교육비는 지속적으로 확대해야 할 것이다.

정부 지출 증가의 필요성이 있으므로 효율적 예산 확보를 위해서는 막대한 사교육 수요를 공교육시스템 내에 정부예산 확대 없이 흡수할 수 있는 장치들도 활용할 필요가 있다. 한편, 자립형 사립고 확대 등 다양성을 확대하는 조치들은 자체로 사교육을 줄이는 효과가 미약할 수도 있지만 사학지원 등에 투입되는 정부재정 지출은 크게 줄이는 효과가 있을 것이다. 현재 사립학교에 지원되는 6조원 가량 예산의 일부라도 공립학교 교육에 투자되어 효과적으로 쓰일 경우 공립학교 교육여건의 개선도 도모할 수 있다. 중등교육에서 공립-사립의 분업과 협업은 우리 교육에 다양성을 주고 건전한 경쟁 풍토를 조성할 수 있는 유력한 수단일 뿐 아니라 예산의 효율적 운영이라는 측면에서도 매우 효과적인 수단이라고 할 수 있다.

---

21) 한국교총에 따르면, 최고호봉에 이르기까지의 기간이 우리나라는 37년이고 OECD 국가의 평균은 24년이다.

22) 교사들 사이에서 연공서열 중심의 직선형 보수체계에 대한 맹목적 집착은 이미 상당 부분 해소되어 가는 것으로 나타났다. 2004년 설문조사에 따르면, 교사들도 보수체계로서 임금 피크제를 현행의 연공 서열형 보수체계 못지않게 선호하는 것으로 나타났다. 반면, 성과급에 대한 선호는 매우 낮은 것으로 나타나 성과급의 도입이 정치적으로는 쉽지 않은 문제임을 시사하고 있다.

나. 고등교육

현재 우리나라 교육의 문제는 필요한 인재를 양성하지 못하는 낮은 경쟁력이라고 요약할 수 있으며, 특히 고등교육에서의 낮은 경쟁력은 심각한 문제이다. 사실 교육부문에서 가장 중요한 문제가 이것이며 성장동력 확충에서도 가장 초점을 맞추어야 할 부분은 고등교육의 경쟁력이다.

특히, 고교 졸업생의 80% 이상이 대학에 진학하는 현실에서 고등교육의 경쟁력이 낮은 것은 우리 교육문제의 모든 문제 중의 핵심으로 보아야 한다. 아쉽게도 경쟁력에 비한다면 우리나라 대학교육은 그 비용도 매우 높은 편이다. <표 19>는 OECD 국가의 사립대학 수업료를 제시하고 있는데 사립대학의 비중과 평균 수업료를 고려한다면 우리나라는 세계 어떤 나라보다도 고등교육에 대한 투자가 높은 나라이다. 따라서 이렇게 많은 투자가 경쟁력 낮은 교육으로 이어진다면 막대한 손실이 아닐 수 없다. OECD 국가 중에서 우리나라보다 수업료가 높은 나라는 영국과 미국밖에는 없다고 볼 수 있다.

특히, 교육에 대한 투자에도 기회비용이 있다는 사실을 고려한다면 대학의 경쟁력 제고는 성장동력을 위한 인적자원 확충에서 가장 핵심이라고 할 수밖에 없다.

앞에서도 강조했지만 초중등교육의 중요성이 낮은 것은 아니며 생애 초기의 인적자원 투자가 매우 중요하다. 그러나 초중등교육의 성과가 고등교육으로 이어지지 못한다면 지식기반경제의 발전을 기대하기 어려울 것이다. 이와 관련해서 국제비교평가에서 초중등교육의 경쟁력이 낮게 평가되는 미국이 높은 고등교육 경쟁력으로 세계 유학생들을 흡입하는 현실을 주목할 필요가 있다. 유럽에 비해 대학교육의 출발이 늦었으며 유럽을 모형으로 대학교육이 시작되었다고 할 수 있는 미국 대학의 경쟁력이 높아진 것은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

*Economist*誌(2005)는 미국 대학의 높은 경쟁력 요인을 다음의 네 가지로 요약한 바 있다.[23] 첫째, 대학의 높은 자율성과 제한된 연방정부의 역할, 둘째 대학 간 그리고 교수 간의 활발한 경쟁, 셋째 실용적인 학문

23) 이영・김진영(2006)에서 인용함.

〈표 19〉 OECD 국가 사립대학의 수업료와 장학금

	학생 비중	평균 수업료 (미국 달러)	전액 장학금 수혜자 비중	부분 장학금 수혜자 비중	수혜 못 받는 학생 비중
호주	0.1	13,420	n	n	100.0
오스트리아	10.0	800	m	m	m
벨기에 (Fl.)	51.2	536	18.6	0.9	80.5
벨기에 (Fr.)1	65.8	751	x(4)	x(4)	x(6)
캐나다	m	m	m	m	m
체코	5.0	3,449	m	m	m
핀란드	13.0	No tuition fees			
프랑스	10.0	From 500 to 8000	m	m	m
헝가리	11.7	991	m	m	m
아이슬란드	13.0	3,000 [2,100 to 4,400]	m	m	m
이탈리아	6.3	3,992	6.7	1.4	91.9
일본	75.1	5,795 [4,769 to 25,486]	n	n	100.0
한국	77.7	6,953 [2,143 to 9,771]	3.9	24.5	71.6
멕시코	33.9	m	5.0	n	95.0
네덜란드	100.0	1,565	82.5	2.5	15.0
뉴질랜드	1.9	3,075	n	26.0	74.0
노르웨이	12.0	From 4,000 to 6,500	m	m	m
포르투갈	27.9	3,803	2.4	11.7	85.9
슬로바키아	0.7	m	m	m	m
스페인	12.6	m	n	4.7	95.3
스웨덴	6.7	No tuition fees	a	a	a
스위스	5.0	m	m	m	m
터키	n	From 9,303 to 1,1961	1.0	14-19	80-85
영국	100.0	1,794	m	m	m
미국	30.8	17,777	x(9)	87.0	13.0

자료: 이영・김진영, 『대학재정확충 방안: 재정규제완화를 중심으로』, 교육부, 2006.

지향으로 산・학・연 협동의 활성화와 대학수입원의 다각화, 넷째 대학 운영체제에서 총장에게 집중된 대학권력으로 개혁 추진 용이성과 운영의 효율성 등이다.

이와 같은 미국 대학의 경쟁력 결정요인을 살펴보면 정부의 역할은 매우 제한적이라는 것을 알 수 있다. 재정 면에서는 다른 나라의 대학들에 비해 민간에서 자체적으로 풍부한 재정을 확보하고 있다는 사실도

주목해야 할 것이다.

재정 확보라는 문제와는 별도로 우리나라 대학의 낮은 경쟁력에 대한 진단이 무엇보다 필요하다. 우리나라 대학의 낮은 경쟁력의 가장 중요한 요인은 우리나라의 대학들이 사실상 사회 전반에 걸쳐 점증해 온 경쟁에서 가장 멀리 떨어진 안전지대 중 하나였다는 데서 찾아야 할 것이다.

다행히 최근에는 경쟁환경이 조성되어 가는 만큼 대학은 자율적인 경쟁 분위기에서 가장 잘 발전할 수 있다는 것을 전제로 정부의 지나친 역할 확대를 경계하되 정부의 정책은 되도록 시장친화적이고 경쟁을 촉진할 수 있는 방향에서 이루어져야 할 것이다.

우선 효율성 증진을 위해서도 학업기회의 형평성 보장이 필요하다. 학업 의사와 능력을 지닌 학생들이 경제적 여건으로 인해 학업을 중단하는 일을 방지하는 것이 효율적인 고등교육정책이다. 이런 맥락에서라도 대학 단위의 지원이 아닌 학생과 연구자/연구팀에 대한 지원이 보다 시장친화적인 접근방식이다. 학생에 대한 지원은 형평성(저소득층 자녀에 대한 선별지원)과 효율성(학업인센티브 강화와 학생들의 선택을 받기 위한 대학 간의 경쟁을 촉진)을 동시에 달성할 수 있는 방식이다. 연구자나 연구팀에 대한 지원은 인센티브 강화효과가 크며, 연구자 간의 경쟁을 촉발시키며, 성과측정이 용이하며, 지대추구행위를 억제할 수 있으며, 우수 연구자를 유치하기 위한 대학 간의 경쟁을 촉진할 수 있다는 여러 가지 장점을 갖는다.

특히, 지식기반경제에서 대학의 역할, 즉 적극적인 지식창출이라는 역할을 생각한다면 고등교육 지원에서 연구에 대한 지원이 강조되어야 할 것이다.[24] 연구에 대한 지원방식에서도 가장 활발히 연구가 이루어지는 미국의 정책이 주는 시사점은 중요하다. 미국의 경우 정부와 민간으로부터의 연구사업 수입이 큰데, 사립 대학교에 대한 경상비 지원은 사실상 존재하지 않으며 연구사업에 대해서는 주립과 사립을 구분하지

24) 물론 대학유형별, 전공분야별 상이한 여건과 성격을 분석하고 다원적으로 접근해야 한다. 지원 대상 대학들 간의 이질성이 크기 때문에 하나의 처방으로 다양한 수요에 효과적으로 대응할 수 없음을 인지하고 최소한 교육중심대학과 연구중심대학으로 이분하여 수요에 접근해야 할 것이다.

않고 동일한 원칙하에 경쟁을 통해 지원한다.

연구자와 연구팀에 대한 지원은 그 자체로 장기적인 성장동력을 창출하는 역할을 함과 동시에 대학에 바람직한 경쟁문화를 정착시키는 역할도 할 것으로 기대된다. 기술적인 문제이지만 정부와 민간의 대학 내 연구에 대한 지원이 연구자 단위로 이루어지기 위한 한 가지 중요한 조건은 적정 수준으로의 간접비 인상도 중요한 선결조건이라고 할 수 있다.[25]

한편, 대학의 재정은 규모 확대보다는 구조 변화가 더 중요한 문제라고 생각된다. 우리나라의 낮은 경쟁력이 단지 재정문제 때문이라고는 볼 수 없으며 실제로 일반적인 인식과는 달리 우리나라는 대학교육에 상당히 많은 금액을 투자하고 있다. 고등교육비의 대GDP 비율을 다른 국가들과 비교해 보면 OECD 국가 중 유일하게 미국이 2.9%로 우리나라보다 높으며 캐나다가 우리보다 약간 낮은 2.4%이고, 다른 국가들은 모두 2% 미만이다. 단, 전문대는 OECD 국가에 비해 재정규모가 낮은 편이다.

또한 민간지출 비중이 높은 편이라는 사실이 흔히 지적되지만 이미 공급 과잉이라고 볼 수 있는 상황에서 반드시 시정해야 할 현상이라고만 볼 수는 없다. 다만, 민간지출 중에서 학생·학부모의 직접지출 비중을 낮추고 기부금, 학교 자체 수입을 증가시키는 방향으로 변해야 할 것이다.

대학교육이 보편화되었으므로 정부의 지원이 늘어야 한다는 주장은 고등교육에 대한 정부의 지원이 비용 이상의 사회적 효과가 있다는 근거를 보이지 못하고 있으므로 성장동력의 확보라는 측면에서나 물적·인적자본 투자의 효율적 배분이라는 측면에서도 쉽게 받아들여서는 안 될 것이다.

마지막으로 고등교육 개방에 미온적일 이유가 없다. 한-미 자유무역

25) 연구자 단위로 연구비가 지원되는 경우 연구자 간의 경쟁이 강화되고 우수 연구자를 유치하기 위한 학교 간의 경쟁이 강화되어 연구 성과가 개선될 수 있는데, 이러한 연구 성과 개선효과가 실현되기 위해서는 각 학교의 연구 인프라 확보가 필요하다. 개별 연구자 지원은 학교 단위의 인프라 확보에 직접적으로 사용될 수 없기 때문에 적정 수준의 간접비를 통해 학교 단위의 인프라 확보가 가능하도록 하여야 할 것이다. 이영·김진영(2007) 참조.

협정이 체결되고 해외 대학이 국내 분교에서 수익송금을 하는 데 있어 규제가 완화될 경우 고등교육시장의 개방이 급속히 진전될 가능성도 있다. 이러한 개방은 물적·인적 자원의 교류를 증대시키고, 고등교육시장에 있어서 구조조정에 대한 압력으로 작용할 수 있다. 물론 단기적으로는 시장개방이 고등교육시장에 큰 변화를 주고 고등교육의 질을 높이리라 기대하기 어려우나 장기적으로는 국내 대학의 경쟁력 향상에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히, 초중등이 아닌 고등교육서비스에서 시장개방을 마다할 이유는 없을 것이다.

다. 평생교육과 직업교육

정규교육 이후의 평생교육이나 직업교육과 경제성장 사이의 관계를 다룬 연구들이 많지는 않다. 그렇지만 지식과 정보의 변화와 발전 속도가 빠르고 그에 따라 학교에서 배운 지식과 정보가 노후화되는 주기가 빨라지는 지식기반경제에서 직업교육을 포함하는 평생교육의 중요성은 자명하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 앞서 정규 학교교육의 질적 향상을 강조한 이유는 평생교육이 학교교육과 분리되는 것이 아니라 학교교육에서 자연스럽게 이어지는 개인 학습의 형태라고 볼 수 있기 때문이다. 평생교육에 대한 여러 연구에서 평생교육의 지향점을 '교육에서 학습'이라는 어구로 요약하고 있는 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있다.[26]

아래에서 제시하는 바와 같이 국제기구에서 지식기반경제의 핵심 능력으로 강조하고 있는 항목들도[27] 평생교육의 내용과 지향점을 보여주는 동시에 평생교육의 출발점으로서 정규교육의 중요성도 다시 한 번 일깨워 준다.

현재 전문대학, 산업대학, 기능대학 등은 정규 학교교육기관으로

26) 이런 면에서 평생교육을 학교교육 이외의 모든 교육으로 보아 학교교육과의 단절 내지는 학교교육의 보완적인 측면이 은연중 강조되는 현행 평생교육법에 대한 재고가 필요할 것이다. 또한 평생학습이 공급주체별로 지나치게 파편화·분절화되어 있다는 지적도 주목할 필요가 있다. 구체적인 논의는 박세일 외(2007)에 실린 김승보·이주호, 「평생학습사회 실현을 위한 실천전략 - 파편화에서 통합화로」 참조.

27) 이하의 내용은 박세일 외(2007)에 있는 이계우, 「국제기구의 평생학습정책과 한국에 대한 시사」의 내용을 정리한 것이다.

OECD

(1) 큰 틀 속에서 스스로 독자적으로 선택하고 행할 수 있는 능력(acting autonomously)
(2) 언어, 문자, 심벌, 정보, 지식과 기술 등의 도구를 상호대화와 교류에 적절히 사용할 수 있는 능력(using tools interactively)
(3) 사회적으로 이질적인 그룹 속에서 함께 일할 수 있는 능력(functioning in socially heterogenous groups)

세계은행(World Bank)

(1) 기술적 능력(technical skills): 언어와 문자의 독해력, 외국어 숙달도, 수학, 과학, 문제해결능력, 분석적 능력 등
(2) 대인 상호 교류 능력(interpersonal skills): 팀워크, 리더십, 의사소통의 능력
(3) 방법론적 능력(methodological skills): 독자적으로 학습할 수 있는 능력, 평생학습능력, 위기와 변화를 극복해 낼 수 있는 능력 등

일반적인 인식이 굳어져 있지만 이들 고등교육기관은 평생교육의 중요한 역할을 담당해야 할 것이다. 잘 알려진 바와 같이 우리나라의 평생교육 참여율은 선진국들에 비해 상당히 낮은 편이다. 이는 정규학교교육이 모든 교육의 중심이 되고 평생교육은 정규교육과정의 보조적 학위취득수단이라는 인식이 팽배한 것도 하나의 원인이 된다. 이런 상황에서 고등교육기관은 평생교육 활성화에 중요한 축이 될 수 있고 또 그렇게 되어야만 할 것이다.

평생교육의 활성화와 질적 향상을 위해서는 직업교육은 학교교육에 비해 열등한 것이라는 뿌리 깊은 편견의 극복이 필요하다. 더불어 제대로 된 자격제도의 확립도 강조되어야 할 것이다. 노동시장에 제대로 된 정보를 제공할 수 있는 신뢰성 높은 자격제도는 평생교육과 직업교육의 질적 향상을 위한 중요한 토대가 된다. 현재와 같이 제대로 된 신호를 제공하지 못하며 직업현장과 거리가 있는 자격이 남발된다면 교육과 직업세계의 연계 측면이나 개개인의 경쟁력이라는 측면에서 향후 경제성장과정에 큰 걸림돌이 될 것이다.

4. 소 결

교육의 양적 팽창이 더 이상 불가능한 상황에서 우리는 인적자원의 질적 향상을 도모해야 한다. 가장 중요한 과제는 정규 학교교육의 질적 향상에 초점을 맞추는 것이라고 할 수 있다.

우리나라에서 중요한 정책논의는 주로 초중등교육을 중심으로 이루어지며 인적자원 관련 예산도 초중등교육이 대부분을 차지하지만 미래의 인적자원정책에서 향후 보다 많은 관심을 가져야 할 부분은 보육과 고등교육이다. 보육의 경우 형평성 제고를 위해 인적자원에 대한 투자효과는 그 투자가 생애 초기단계에서 이루어질수록 크다는 면에서 향후 인적자원정책에서 중요한 위치를 차지해야 할 것이다. 그뿐 아니라 보육은 여성 노동공급과도 밀접한 관련을 가지고 있으며 우리 사회가 필요로 하는 사회적 서비스의 중요한 수요처라는 면에서도 인적자원정책의 중요한 출발점이 되어야 할 것이다.

그러나 현재 우리나라 정규교육의 가장 큰 문제는 무엇보다도 고등교육의 낮은 경쟁력이다. 고등교육은 기관, 연구자 간 경쟁을 통해 질을 향상시켜야 할 것이다. 특히, 고등교육을 통해 서비스산업의 생산성을 향상시킬 인재들이 길러져야 한다. 그런 면에서 현재 강조되는 '연구 - 현장 적응 교육' 못지않게 일반 교양교육이 중요시되어야 할 것이다. 서비스산업의 전문성과 생산성은 일반교양이라는 개인적 인프라에서 출발하는 경우가 많기 때문이다.

본문에서 충분히 언급하지 못했지만 정규교육 이후의 가장 중요한 장기 과제로는 혁신분야에 사회적 가치를 부여하는 인적자원 보상시스템의 확립을 들 수 있다. 현재와 같은 의·약대 및 교대 쏠림 현상에서 보는 바와 같이 자국민도 이공계로 끌어들이지 못하면서 외국 고급 이공계 인력까지 활용하겠다는 것은 그리 현명한 생각이라 하기 어렵다. 현재 급여수준이나 유인체계 면에서 이공계 인력에 대한 대우가 우수하며 선진적이라고 보기는 어려울 것이다. 인적자원에 대한 보상시스템은 우리 사회의 가치체계를 반영하는 것으로 정책적 요인으로만 결정되는 것은 아니다. 그러나 당장 할 수 있는 실천과제로 이공계 연구소와 인문사회계 연구소의 급여수준과 급여체계를 검토하면서 정부부터라도 이

공계를 우대하는 모습을 보이는 것이 필요하다고 생각된다.

마지막으로 외국인과 공존하는 문화 형성도 매우 중요한 과제이다. 외국인들에게도 매력적인 나라가 되지 않는 한 장기적인 고급인력 공급은 우리나라에게도 어려운 과제가 된다. 이를 위해 해야 할 일을 구체적으로 찾아내는 것은 또 다른 연구가 필요한 방대한 작업이겠지만 궁극적으로는 우리 국민들이 출생지를 따지지 않고 모든 사람들과 더불어 살 수 있는, 세계적인 시야를 가진 개인들이 되어야 할 것이다. 굳이 명명하자면 개개인들에게 '세계인으로서 시민의식의 성숙'이 필요한 것이다. 물론 이런 개인적 성숙은 보육과 초등교육 단계에서 중요한 목표 중 하나가 되어야 할 것이다.

제2절 지식기반형 성장전략

이 정 동 (서울대학교 교수)

1. 기술혁신과 경제성장

지난 수십년 간 경제성장의 원인을 탐색하기 위한 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 각 연구마다 분석모형이나 가정, 자료 등이 다르기 때문에 조금씩 다른 결론에 도달하는 경우가 없지 않았다. 그럼에도 불구하고 대체로 기술혁신이 경제성장의 주된 동인이라는 데 대해서는 이견이 크지 않다. 다만, 혁신이 성장으로 이어지는 경로와 그 크기, 혁신과 성장 간의 유기적 관계를 보장하는 제도에 대한 인식에서 차이가 있을 뿐이다(Verspagen[2005]).

기술혁신과 성장 간의 관계는 Solow(1956) 이래 신고전파 성장이론의 핵심적인 주제가 되어 왔다. 중립적 기술진보나 완전경쟁시장 가정 등 제약적 전제하에서 성장회계(growth accounting)를 통하여 기술혁신의 성장기여도를 총요소생산성(total factor productivity: TFP)이라는 잔차의 형태로 측정하고자 시도한 것은 혁신 관련 연구의 정량화에 기초를 제공하였다. Solow의 외생적 기술진보 가정을 완화하면서 발전한 내생적 성장모형(endogenous growth model)은 기술혁신이 가진 외부성을 일부 반영하면서 혁신을 통해 체증하는 경제구조의 가능성을 확인시켜 주었다(Romer[1986]). 이러한 신고전파 성장이론은 나름의 논리적 한계가 있음에도 불구하고, '기술혁신이 성장의 원천'이라는 일견 자명한 논리를 확인하는 데 중요한 기여를 하였다.

그러나 기술혁신은 단지 과학기술적 진보만으로 이루어지는 것이 아니라 사회 속에 존재하는 여러 주체와 이들의 복잡한 인과관계 속에서 이루어진다. 따라서 신고전파 경제학이 바라보는 것처럼 기술을 생산요소의 하나로 간주하는 것은 혁신이 가진 중요한 본질적 속성의 다른 측

면을 간과하고 있는 것이라고 할 수 있다. 혁신시스템 이론은 신고전파 성장이론과 다른 각도에서 기술혁신이 그 기술을 둘러싼 사회시스템 전체와 상호 조응하면서 이루어진다는 점에 초점을 맞춘다(Edquist[2001]). 슘페터의 논의에서 요약된 바와 같이 혁신은 기존의 지배적 생산관계를 파괴하면서 새로운 가능성을 열어갈 때 의미를 갖는다. 이를 통해 경제에 새로운 활력이 생기고, 성장이 촉진되며, 더 새로운 혁신의 유인을 제공하게 된다. 혁신시스템 이론의 관점 역시 기술혁신이 궁극적인 경제성장의 원천이라는 점에 대해서는 이견이 없으나, 다만 혁신이 성장에 미치는 경로가 주어진 상황에 따라 복잡한 양상으로 나타날 가능성을 폭넓게 인정한다.

위에서 논의한 바와 같이 경제의 운용원리를 해석하는 관점과 방법론이 상이함에도 불구하고, 공히 기술혁신이 경제성장의 핵심 원인이라는 점에 대해서는 공감대가 형성되어 있다. 성장과 관련하여 오래도록 논의되어 온 수렴가설(convergence hypothesis) 및 추격이론(catching-up theory)에서도 기술혁신의 중요성은 공통적으로 중요하게 다루어져 왔다. Fagerberg(2005)는 수렴 및 추격과 관련한 논의를 정리하면서 혁신의 중요한 요소들인 인적자원개발, 혁신투입, 지식자산을 추격의 원동력으로 제시한 바 있다.

이상의 제 논의들은 기술혁신을 촉진시키는 것이 성장의 단초가 된다는 점을 이론적·실증적으로 보여주고 있다. 그러나 기술혁신을 진작하기 위한 정책적 노력이 경제성장을 이끄는 핵심이라고 하더라도 단순히 R&D 투자를 늘리거나 특정 핵심 산업을 지정·육성하는 것만이 그 수단이 될 수는 없다. 이는 우선 과거 이와 같은 정책들이 유효하였다고 하더라도, 우리 경제가 탈추격기에 들어선 현시점에서 타당하지 않을 수 있고, 둘째 혁신이 단순한 과학적 진보가 아니라 사회시스템과의 복잡한 상호작용을 통해 일어나는 것이기 때문에 하나의 지배적 수단을 가진 혁신정책이란 개념이 타당하지 않기 때문이다. 따라서 현시점에서 우리에게 필요한 것은 기술혁신 촉진을 위한 정부의 역할범위를 다시금 살펴보고, 혁신시스템적 관점에서 제 정책의 연계와 조화를 면밀히 검토하는 일이 될 것이다.

2. 기술혁신 촉진을 위한 정부의 역할

가. 기술혁신에 대한 정책의 관점과 범위

기술혁신에 대한 정부의 개입은 기술이 가진 고유한 속성으로부터 유래한다. 즉, 기술은 비배제성, 비배타성을 가진 재화로서 파급효과가 있고, 따라서 일반적으로 사회적으로 바람직한 외부효과를 낳는다. 이러한 경우 민간의 기술개발투자가 사회적으로 바람직한 수준보다 낮아질 것이므로 공공이 적절히 개입하여 기술개발활동을 보조하는 것이 바람직하다. 이러한 공공재적 속성 외에도 기술개발에는 대규모의 투자가 요구되고, 계량 불가능한 불확실성이 커서 개별 주체가 투자할 유인이 크지 않기도 하다. 이러한 여러 가지 속성을 감안하여 산업혁명 이후 부강한 나라를 도모하는 모든 국가들이 여러 가지 형태로 기술혁신에 개입하여 왔다.

정부의 개입이 논리적으로 타당하다고 하더라도 그 개입의 형태나 강도는 국가마다 상이할 수밖에 없다. 기초·원천기술에 대한 지원에 초점을 두는 국가가 있는가 하면, 특정 산업을 육성하기 위한 핵심 산업기술 개발에 중점을 두는 국가도 있다. 최근 혁신시스템 이론의 발달과 함께 국가정책의 시스템 전체를 혁신 중심적으로 재개편해야 한다는 논의까지 다양하게 전개되고 있다(Lundvall and Borras[2005]). 이를 과학정책, 산업(기술)정책, 혁신정책으로 정리하여 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1) 과학정책

과학정책의 핵심은 시장의 실패가 가장 전형적으로 발생할 것으로 예상되는 기초·원천기술의 진흥이나 과학기술인력의 양성 등에 초점을 맞추는 것이다. 이는 기초·원천기술의 기반이 탄탄하고, 과학기술인력이 충분히 확보된다면, 응용·개발 연구는 산업계를 중심으로 자연스럽게 이루어진다는 것을 전제로 하고 있다. 이러한 관점은 소위 '기초·원천기술 개발-응용·개발-시장'으로 이어지는 선형혁신모형(linear model)에 근거하여 기술압력(technology push)을 높여 궁극적인 성과를 얻고자 하는 정책이라고 할 수 있다. 즉, 혁신의 여러 단계 가운데

정부의 역할을 시장실패가 가장 많을 것으로 예상되는 전방단계에 집중하는 것으로 정부와 민간의 역할이 비교적 명확히 구분된다.

과학정책은 20세기 이후 오늘날까지 미국의 기술혁신정책의 골간을 형성하고 있다(Mowery[1995]). 미국은 전통적으로 과학중점(science focused), 임무지향(mission oriented)의 기조를 유지함으로써, 정부가 기업의 혁신에 직접적으로 개입하는 것을 최대한 자제해 왔으며, 이러한 전통은 최근 부시 행정부에서 더욱 강화되었다. 이러한 정책 기조에 따라 연방정부가 유일하게 기업에 직접 연구개발자금을 제공하던 Advanced Technology Program(ATP)도 현재 고사 위기에 처해 있다(장용석[2006]). 이러한 과학정책은 2006년 5월 18일 미 상원 통상・과학・교통위원회(Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation)가 만장일치로 통과시킨 '미국 혁신 및 경쟁력 법안(American Innovation and Competitiveness Act of 2006, 이하 AICA)'에도 여실히 나타난다. 이 법안의 골자는 연구개발투자의 확대, 과학기술인력의 양성, 혁신기반조성을 위한 구체적인 정책적 수단의 강구로 요약된다. AICA에서 특히 강조하는 분야는 '물리과학(physical science)'과 '수학(mathematics)'으로서, 현재 우리나라에서 IT, BT, NT 등 특정 산업기술분야를 강조하는 것과는 상당히 차별화됨을 알 수 있다. 과학기술인력의 양성과 관련해서도 산업계와의 직접적인 연계보다는 초중등 과학・수학 교육을 담당할 교사의 양성을 주장하는 등 시장의 실패 보완을 위한 간접적 지원에 치중해 있음을 알 수 있다.

이러한 과학정책이 미국에서 대표적으로 이루어지고 있는 것은 이미 산업적으로 세계 최고의 경쟁력을 갖추었기 때문에 원천기술을 기반으로 과학기술적 프론티어를 지속적으로 확장하는 길만이 추격을 막을 수 있다는 인식이 전제되어 있기 때문이다. 즉, 기초과학과 창의성에 근거하여 기존 산업의 틀 밖에서 새로운 시도를 함으로써, 소위 개념을 창출하는 제품(dominant design)을 만들고, 이를 바탕으로 세계적 흐름을 선도하고자 하는 전략에 기반한 것이다. 이를 감안하면 추격상황에 있거나 부분적으로 탈추격의 가능성을 가지고 있는 대부분의 국가들은 미국이 추구하는 것과 같은 과학정책만으로 경제성장을 이룩할 수 없을 것임을 짐작할 수 있다.

2) 산업(기술)정책

기술정책과 산업정책은 동전의 양면이거나 최소한 긴밀한 상관관계에 있다. 산업정책이 산업의 발전과 구조조정을 위하여 인위적으로 국가가 개입하는 행위를 의미한다고 할 때, 대부분의 산업정책은 역으로 기술혁신에 심대한 영향을 미친다. 역으로 기술혁신을 진작하기 위한 여러 가지 정책은 산업지형(industrial landscape)에 근본적인 변화를 야기하게 된다.

대표적인 산업정책은 일본과 한국 등 동아시아 국가들이 채택한 것으로서 전략산업의 선정, 자원의 인위적 재분배와 집중, 인위적 산업구조조정, 경쟁조절 등의 수단이 활용되어 왔다(이갑수[2007]). 이러한 과정을 통하여 후발국들은 산업의 기반을 조성하는 것뿐만 아니라 선진기술을 도입하고, 확보된 자원으로 자생적 기술혁신에 투자함으로써 발전을 가속화시켜 왔다. 예를 들어, 일본의 경우 세계대전 후 경사발전방식에 입각하여 자원의 할당, 부흥금고를 통한 융자, 가격통제 등 모든 직접통제수단을 적용하여 산업의 기반을 조성하였다. 1949년에 제정된 산업평준화정책은 조세특별조치와 재정투융자로 구성된 산업육성정책이었으며, 1960~70년대에는 유망산업을 중점적으로 육성하는 전략산업형 산업정책이 경제 전반의 발전전략을 주도하였다. 이러한 산업정책의 결과 철강, 조선, 자동차, 전자산업이 순차적으로 발전하였으며, 그 와중에 선진기술을 습득하는 한편, JIT(Just In Time)시스템과 같은 자생적 조직측면의 기술혁신을 만들어내게 되었다. 우리나라 역시 안행형 성장의 논리에 따라 일본과의 긴밀한 산업적 연계 속에서 경공업-중화학공업-자동차-반도체 등으로 이어지는 전략산업 선정을 거듭해 왔다. OEM 중심의 수출구도하에서 선진기술을 흡수하였고, DRAM산업에서의 예에서 보듯이 프로세스 중심의 자생적 혁신을 창출하였다. 이러한 역사적 경험은 산업정책이 그 자체로서 산업기반 조성을 목표로 하고 있으나, 간접적으로는 기술혁신의 관점에서 추격에 필수적인 기술적 자산을 확보하는 주요한 전략이었음을 시사하는 것이다.

과거 산업정책이 특히 설비투자를 중심으로 특정 산업을 육성하는 전략이었다면, 기술의 중요성이 절대적으로 커진 현대적 의미의 산업정

책은 핵심 산업을 선정하되, 그 산업의 발전에 필요한 기술을 역으로 개발해 나가는 소위 산업기술정책으로 변모하였다. 이는 민간의 역량이 성숙하였기 때문에 생산을 위한 투자나 운영 등에서 정부가 개입할 여지가 축소되었지만, 그 산업의 기반이 되는 핵심 기술의 개발에 있어서는 여전히 시장실패가 발생하고 있다고 보기 때문이다. 산업기술정책은 특정 산업을 선정하여 육성하되 산업 자체가 아니라 그 산업에 필요한 기반기술을 집중 개발한다는 측면에서 과거 불균형 성장을 주장하였던 허쉬만의 산업정책논리를 기술혁신관점에서 적용한 것으로도 볼 수 있다. 우리나라의 차세대 성장산업 육성논리나 핀란드의 정보통신산업육성정책 등의 사례를 감안하면, 미국을 제외한 대부분의 국가에서 정도의 차이는 있으나 산업기술정책을 행하고 있다고 볼 수 있다.

일반적으로 산업기술정책은, 먼저 미래시점의 산업지형을 예측하고, 이에 수반되는 핵심 기술을 로드맵 등의 형태로 추적한 다음, 이를 토대로 특정 분야에 있어서 국가 주도의 대형연구개발사업을 추진하는 형태를 취하고 있다. 기타 산업기술정책의 범주에 속하는 것으로는 산업기술인력양성, 표준화, 산·학·연 중간조직체 양성, 공공구매정책 등이 있다.

산업기술정책은 그 목표가 비교적 분명하기 때문에 공적개입의 책임성(accountability)을 분명히 할 수 있고, 대상 주체나 행위를 수월하게 식별할 수 있어 정책수행과정이 명료하다는 장점이 있다. 그러나 동시에 여러 문제점 또한 내포하고 있다. 무엇보다 융복합화의 경향이 강화되고, 기술과 산업의 변화속도가 날로 빨라지는 환경에서 제한된 정보와 역량을 가진 정부가 핵심 산업과 핵심 기술을 선정하는 것이 타당한지에 대해 의문이 제기된다. 최근 기술예측, 영향평가, 로드맵 등의 사업을 통해 선별·선택 과정을 객관화·정량화하고자 노력하고 있으나 그 타당성이 아직 분명히 제시되지 않고 있다. 또한 민간부문과 가까운 영역에서 정부지원이 행해지므로 민간의 혁신이 저해되는 구축효과(crowding-out effect)의 위험성도 높다. 따라서 추격기에는 비교적 타당하다고 할 수 있으나, 탈추격의 가능성이 나타나고, 민간의 자발적 기술혁신역량이 상당히 성숙한 환경에서는 그 수단과 개입의 정도에 대해 면밀한 검토가 필요하다고 할 것이다.

우리나라의 경우 지금껏 명시적으로 산업기술정책을 구사해 왔고, 현재도 정부 연구개발투자 중 응용분야로 식별된 많은 부분이 구체적 유망산업의 육성과 관련되어 있는 것이 사실이다. 철강부문에서 파이넥스 공법의 개발이나 디스플레이 기초기술 개발, CDMA 응용기술 개발 등 많은 성공적 사례가 있고, 이를 바탕으로 전략산업 육성에 성공한 바도 있다. 그러나 민간의 혁신역량이 차츰 성숙해 가고 있고, 산업지형이 급속히 변화하고 있으므로, 과거와 같은 전략산업 선정으로부터 출발하는 산업기술정책의 논리가 여전히 타당한지에 대해 재검토해 볼 필요가 있다.

3) 기술혁신정책

혁신과정에 대한 이해는 기초·원천으로부터 응용개발로 이어지는 단선적 과정 중심에서 기술과 사회체계와의 상호 긴밀한 교류에 천착하는 혁신시스템적 사고로 옮겨왔다. 기술혁신정책은 과학정책이나 산업기술정책이 가진 단선적 논리를 극복하고, 혁신에 관련된 여러 시스템적 요소, 특히 혁신과 일견 상관없는 것처럼 보이는 제반 정책과의 연계성에 초점을 둔다. 달리 표현하면, 혁신에 영향을 미치는 정책이 단지 과학기술에 특화된 정책뿐만 아니라 조세, 교육, 무역, 경쟁, 지역, 복지 등 제 분야의 제도와 규제가 모두 영향을 미친다는 점을 중시한다. 역으로 혁신이 단지 과학기술의 범주 내에서만 일어나는 변화를 의미하는 것이 아니라 삶의 질을 포함하여 사회와 경제체제 전체에 영향을 미친다는 점도 감안하게 된다. 따라서 기술혁신정책은 단지 기술을 대상으로 하는 정책이 아니라 기술혁신에 영향을 줄 수 있는 모든 정책의 유기적 연계를 감안하는 것이라 할 수 있다. 예를 들어, 산업 내 정태적 경쟁의 수준에 관심을 두는 고전적인 경쟁정책이 있을 때, 이 정책 또한 혁신의 관점에서 재검토함으로써 혁신친화적 경쟁정책의 개념을 생각해 볼 수 있다. 이와 관련한 사례로서 미국의 경우 1984년 국가협동연구법(National Cooperative Research Act)을 제정하여 공동연구개발사업을 위해 기술개발 중심의 조인트 벤처를 형성하는 경우 반독점법상 예외로 인정하는 등의 정책적 변화를 시도한 바가 있다.

국가적 차원의 기술혁신정책을 바탕으로 선진국으로 발돋움한 대표

적인 사례로는 핀란드, 스웨덴, 아일랜드 등 북유럽 강소국들을 꼽을 수 있다. 핀란드는 1990년대 경제위기를 겪었을 뿐만 아니라 미국과 달리 과학정책의 기반이 상대적으로 취약하였음에도 불구하고, 울루지역을 근거지로 한 Nokia 중심의 산·학·연 클러스터를 성공적으로 정착시키고, 국가 전체의 정책을 혁신지향형으로 재조정함으로써 기술혁신정책의 모범사례로 자리 잡게 되었다. EU 또한 신리스본 전략(renewed Lisbon Strategy)에서 연구개발 지원과 전략산업 육성의 논의를 넘어서 경제성장과 고용창출을 위한 과학기술·경제·사회 전반에 연계된 혁신을 강조하고 있는 등 지식기반사회에서 기술혁신정책은 필수적 생존 전략이 되고 있다.

기술혁신정책이 과학정책과 산업기술정책의 한계를 뛰어넘는 포괄적인 정책흐름인 것은 사실이나, 모든 국가가 기술혁신정책의 프레임을 적용할 수 있는 것은 아니다. 무엇보다 사회 전체의 혁신기반 요소가 성장해 있고, 부분정책의 집행능력이 어느 정도 확보되었을 때 정책들의 시너지 효과가 있을 것으로 예상할 수 있다.

나. 경제성장을 위한 주요국의 기술혁신정책

1) 미국의 경쟁력강화계획(American Competitiveness Initiative: ACI)

부시 대통령은 2006년 연두교서에서 과학기술분야에서 세계를 지속적으로 선도함으로써 미국을 강력하고 안전한 국가로 유지할 수 있을 것이란 전제하에 중장기 정책으로서 '미국 경쟁력강화계획(이하 ACI)'을 제안하였다. ACI는 다음과 같은 5개 중점 목표를 설정하였다. 첫째, 기존 교과과정에 대한 연구를 바탕으로 새로운 수학 교과과정을 도입, 실행하는 학교에 대해 300가지 보조금을 지원한다. 둘째, 1만명 이상의 과학자, 학생, 박사 후 연구원, 그리고 기술자들에게 혁신기업에서 연구를 통해 기여할 기회를 부여한다. 셋째, 2015년까지 10만명에 이르는 양질의 수학 및 과학 교사 확보에 주력한다. 넷째, 대학과목 선수수업제도(AP) 시험을 통과한 저소득층 학생에 대한 지원을 연 70만명까지 확대한다. 다섯째, 연 80만명의 근로자들에게 21세기의 직업에서 필요한 기

술훈련기회를 부여한다(OSTP[2006]).

또한 핵심 기초과학을 지원하기 위하여 물리과학 및 공학(Physical Science and Engineering) 분야의 기초연구를 지원하는 국립과학재단(NSF), 에너지부의 과학국(DoE SC), 표준기술연구소(NIST) 등 주요 연방정부기관의 투자액을 향후 10년 동안 두 배로 증액할 것을 선언하였다.

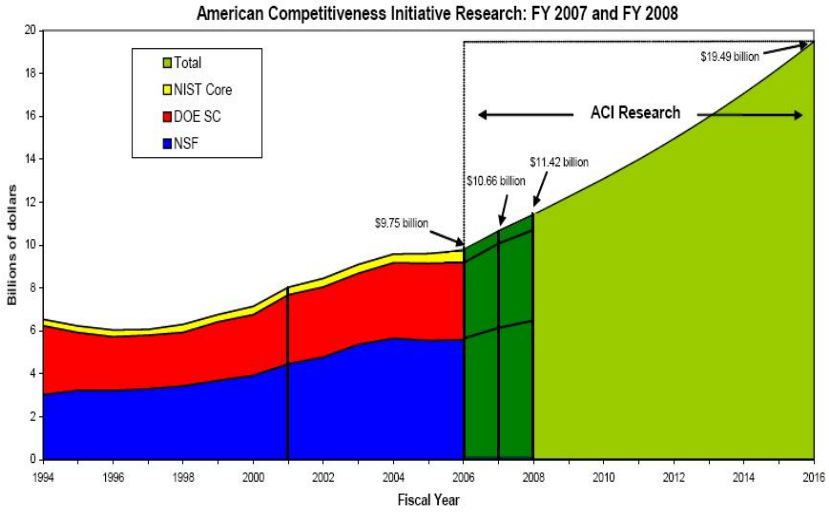
ACI에서 제시된 각종 목표를 실행하기 위한 예산을 10년 내 두 배로 증액하기 위하여 3대 연방정부기관의 투자액을 연평균 7% 증가시키고, 그 첫 단계로서, 2007년 국립과학재단, 에너지부의 과학국, 표준기술연구소 등 관련 기관의 ACI 연구투자액을 2006회계연도보다 9.1억달러 증액(9.3% 증가)하여 투자할 것을 제안하였다. 이러한 ACI 전략은 미국이 강력한 과학정책의 기조를 여전히 유지하고 있음을 보여준다.

한편, ACI의 일부로서 2005년 말로 일몰된 한시적 R&D에 대한 세액공제제도(R&D Tax Credit)를 영구화하는 방안을 추진하기로 하였다. 이 정책을 통해 미국 총 R&D 투자의 약 2/3를 차지하고 있는 민간연구개발투자가 더욱 촉진될 것으로 기대된다. 구체적으로 2007회계연도에 45억달러, 그리고 10년 동안 864억달러로 추산되는 세금을 영구히 공제함으로써 기업의 연구개발투자 의지를 북돋울 계획이다. 더 나아가 민간부문 혁신을 장려하기 위하여 세액공제제도를 보다 더 단순화하고 현대화하기 위해 국회와 함께 노력하기로 하였다.

2007년 8월 미국의회는 'America COMPETES Act'라는 법률을 제정한 바 있는데, 이는 2005년 10월 미국과학한림원(NAS)이 의회의 요청을 받아 작성한 *Rising above the Gathering Storm* 보고서와 행정부의 ACI의 추진 등을 의회 차원에서 종합적으로 수렴하여 법안으로 만든 것이다(Chang[2007]). 이 법률에서는 세 가지 분야를 중점으로 다루고 있는바, 기초연구에 대한 지원 확대, 초중고 및 대학에서의 과학, 기술, 수학 기초 교육기회 확대, 혁신 인프라의 강화를 꼽고 있다.

행정부와 의회가 같은 목소리를 내고 있는 미국의 혁신정책 기조는 가장 최근의 'America COMPETES Act'에서 요약된 바와 같이 기초과학기술의 역량과 교육강화에 있다. 이는 미국이 선도국가로서 과학정책적 기조를 유지하면서 프론티어를 개척해 나가고자 하는 의지가 분명히 반영된 것으로 볼 수 있다.

[그림 15] 3대 연방정부기관의 ACI 연구예산 추이



자료: http://www.ostp.gov.

2) 일본의 'Innovation 25'

'Innovation 25'는 총리국회연설(2006. 9. 29) 중에 포함된 이니셔티브의 하나로 일본의 성장에 공헌할 수 있는 혁신창조를 위한 장기적 전략 지침이라 할 수 있다. 이 계획에서는 2025년 일본사회의 5대 목표를 제시하고 이를 달성하기 위한 혁신제도 및 환경개선, 인재양성, 대학개혁, 국민의식개혁 등 사회시스템 개혁전략과 기술혁신전략을 종합하여 제시하고 있다. 이는 일본이 과거 전략산업 중심의 전통적 산업기술정책에서 포괄적인 기술혁신정책으로 옮겨가고 있음을 시사하는 것이라 할 수 있다. 이러한 정책내용은 2007년 6월 1일 내각회의의 결정에 따라 이노베이션 추진본부 주관으로 범부처 차원에서 구체적으로 추진될 것으로 예상된다.

'Innovation 25'의 특징은 일본이 바라는 2025년 사회의 모습을 먼저 구체적으로 제시하고, 이를 실행하기 위해 필요한 중장기 과제를 도출했다는 점이다. 따라서 정책의 범위를 R&D나 과학기술로 한정짓지 않고, 사회 전반의 문제로 확대함으로써 일본이 바라는 미래상을 달성하

기 위한 기술혁신의 역할을 강조하고 있다. 창의적이고 도전적인 기초연구의 추진, 분야별 전략적 연구개발의 중점추진, 과학기술의 사회환원 가속 프로젝트 등의 기술혁신전략을 통해 2025년 사회목표 달성이 가능할 것으로 전망하고 있다.

'Innovation 25'에서 제시하는 2025년 일본사회 모습 5대 목표는 구체적으로, 상시 건강진단과 개인 단위 의료 실시가 가능하고 입원환자가 격감하는 '생애 건강한 사회', 재해에 강한 주택과 마을을 조성하고 재해 발생 시 정보 네트워크에 의한 피해를 감소시킬 수 있는 '안전·안심한 사회', 자택에서 일하면서 육아문제를 해결하며 로봇에 의한 가사·육아 시간을 절감할 수 있는 '다양한 인생을 보낼 수 있는 사회', 일본기술로 지구환경문제 개선에 공헌하고, 환경비즈니스를 통해 일본기업의 국제경쟁력을 강화하는 '세계적 과제 해결에 공헌하는 사회', 마지막으로 자동번역기 보급에 의해 전 세계 사람들과 대화가 가능하며, 가상현실을 이용하여 해외문화의 체감이 가능한 '세계에 열린 사회'이다.

'Innovation 25'에서는 2025년 일본사회 구현을 위해 요구되는 사회시스템 개혁을 위한 공통 및 개별 중장기 과제를 <표 20>과 같이 도출하고 있다.

'Innovation 25'는 과학기술혁신이 사회시스템 전반의 혁신과 함께 하여야 한다는 점을 명시적으로 제시하고 있다. 따라서 과학기술과 관련된 정책 역시 더 이상 독립적으로 존재할 수 없으며, 사회시스템 혁신을 추구하는 제반 정책들과 연계될 수 있도록 노력하고 있다. 일본의 이러한 전략은 기술혁신의 문제를 산업기술정책의 좁은 틀에서 벗어나 제 정책과의 연계를 고려한다는 점에서 시사하는 바가 크고, 또한 기술혁신이 경제적 수익창출을 넘어 사회적 문제해결의 주요한 수단이 될 것임을 인식하고 있다는 점에서 생각해 볼 점을 남기고 있다.

3) EU의 신리스본 전략

유럽의 기술혁신정책에 대해서는 1980년대 ESPRIT 프로그램이나 현재도 계속되고 있는 EU 프레임워크 프로그램 등이 대표적인 사례로 알려져 있다(Mowery[1995]). 이들이 분명 기술개발을 위한 지원프로그램으로서 기술혁신정책의 대표적 사례인 것은 사실이나, EU 전체의

〈표 20〉 Innovation 25에서 사회시스템 개혁을 위한 중장기 과제

목 표	주요 내용
생애 건강한 사회 형성	① 정보통신기술 발전에 동반한 사회제도 개정 ② 치료 중심의 의료시스템에서 예방・건강증진 중심의 보건 의료시스템으로 전환 ③ 생명윤리・안전성과 의료기술 촉진정책의 조화
안전・안심한 사회 형성	① 고속도로교통시스템(ITS)의 도입・보급을 위한 이용환경 정비 ② 새로운 차량 등의 보급 촉진을 위한 환경정비 ③ 고도의 보호기술 도입을 위한 제도 구축
다양한 인생을 보낼 수 있는 사회 형성	① 건강수명 연장에 동반한 제도의 재검토 ② 텔레워크(Telework) 정착화(본격화)를 위한 관련 제도 구축 ③ 자원봉사활동, 사회공헌활동, 사회사업의 활성화
세계적 과제 해결에 공헌하는 사회 형성	① 실효성 있는 온난화 대책의 국제적 대응책 추진 ② 저탄소사회 구축을 향한 국내의 적극적 대응 ③ 해외 대상 일본정보 발신체제 정비 ④ 해외에서 일하는 일본인을 지원하는 구조 만들기
세계에 열린 사회 형성	① 세계에서 통용되는 고도 인재수용 가속 추진 ② 국제 지적재산전략・국제 표준화 활동의 추진
공통적 과제	① 암호기술, 개인인증기술 등의 고도화에 동반하는 관련 제도 구축 ② 정보검색기술 발전에 동반하는 관련 제도 검토 ③ 유비쿼터스 네트워크 및 민수용 로봇의 본격 보급을 향한 환경 정비 ④ 신기술 등의 보급 촉진을 위한 국민적 합의 형성 ⑤ 최첨단 과학기술분야의 국제적 규정 만들기 ⑥ 도주제 등 국가와 지방의 역할・권한의 명확화 ⑦ 규제 등의 지속적 재검토

자료: KISTEP, 「일본의 'Innovation 25' 최종보고서 주요 내용」, 내부자료, 2007.

혁신관점을 살펴보기 위해서는 최근 논의가 활발한 리스본 전략을 살펴보아야 한다.

1990년대 후반 이후 EU는 신경제로 무장한 미국과의 경제 격차가 1인당 GDP 등의 측면에서 확대되고, 노동생산성 증가율 등 성장잠재력마저 격차가 벌어지게 되어, 영원한 3류 지대로 남을지도 모른다는 위기감에 직면하게 되었다. 이에 1999년 유로화 출범과 함께 사실상의 단일경제권이 형성된 것을 계기로 미국을 따라잡기 위해 범유럽 차원에서 리스본 전략(Lisbon Strategy)을 수립하였다. 2000년 3월 유럽 정상 간에 합의된 리스본 전략은 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력 있는 지식기반 경제의 확립을 목표로, 2010년까지 실질 경제성장률 3%, 2천만개의 일자리 창출, GDP 대비 R&D 투자 비중 3% 등 총 6개 분야에서 20여 개의 목표치를 설정하였다.

그러나 2004년 중간평가의 결과 성과가 기대에 미흡하였고, 유럽경제의 위기가 증가하면서 이를 타개하기 위해서 2005년 3월 신리스본 전략(Renewed Lisbon Strategy)을 채택하였다. 원래의 리스본 전략이 성장과 사회통합이라는 두 가지 가치를 축으로 하고 있었던 데 비해 신리스본 전략에서는 일부 국가의 반발에도 불구하고 성장과 고용전략에 초점을 두었고, 책임소재를 분명히 하기 위해서 EU 차원과 회원국 차원의 과제로 구분하여 추진하였다.

신리스본 전략에서는 '투자와 고용환경 조성', '지식과 혁신', '고용창출'을 3대 핵심 영역으로 삼고, 핵심 영역별 10대 실행계획을 제시하였다. 주목해 보아야 할 점은 EU 차원의 전반적 정책 이니셔티브들을 다루고 있는 상기의 전략영역들이 기술혁신을 진작하는 문제와 직간접적으로 긴밀하게 연결되어 있다는 사실이다. 예를 들어, '투자와 고용환경 조성'이나 '고용창출'의 전략영역이 충실히 달성될 경우 민간의 자발적인 혁신유인이 크게 높아질 것을 쉽게 예측할 수 있다. 그 가운데 '지식과 혁신' 영역은 EU의 장기 R&D 정책방향으로서, 회원국별 GDP 대비 R&D 투자 비중의 목표를 3%로 설정하여 R&D 투자 확대를 유도하고 있으며, 구체적으로는 정보통신기술과 에너지, 환경 분야의 R&D 활동, 그리고 산업기반 강화를 위한 지역 클러스터의 촉진을 강조하고 있다. 과거 유럽의 기술혁신정책을 대표하는 것으로 인식되던 EU 프레임워크 등의 활동은

〈표 21〉 신리스본 전략 3대 핵심 영역별 10개 실행계획

3대 영역	10개 실행계획
투자와 고용에 좋은 환경조성	① 역내시장의 확대 및 심화 - 서비스시장, 에너지, 운송시장 자유화 등 ② 대내외 시장개방 추구 - 자유무역협정 추진, 외국의 공공구매시장 진출, 정부 보조 축소 등 ③ EU 차원과 국가 차원의 규제 개선 - 제도의 경쟁력 영향 평가체제 구축 등 ④ 인프라 개선 및 확충 - 범유럽네트워크(Trans-European Networks: TENs) 추진 등
성장기반으로서 지식과 혁신	⑤ R&D 투자 확대 및 개선 - GDP 대비 3% 수준 달성 ⑥ 혁신, ICT, 효율적 자원 이용 장려 - EU 차원 특허 추진, 혁신사업 지원, ICT와 미디어 산업발전 지원, 생태효율적 혁신 증진 ⑦ 강한 산업기반 구축 - 하이테크 산업의 경쟁력 강화, 지방 또는 지역클러스터 조성
고용창출	⑧ 고용확대 및 사회보장제도 현대화 - 기회균등 장려, 고령화 대처, 청년실업 감축, 합법적 이주민의 처리, 연금 및 사회보장 개혁 ⑨ 기업과 노동자의 적응성과 노동시장 유연성 개선 - 인력 유동성 증진, 생산성과 임금의 연계, 직업 안정성과 유연성의 조화 ⑩ 교육과 훈련을 통한 인적자원 투자확대 - 평생교육 장려, 직업훈련 및 교육 대폭 개선

자료: 과기부・KISTEP, 「국내외 과학기술 환경변화와 과제(안)」, 2007.

이 영역에 부속되는 작은 일부 활동으로 볼 수 있을 것이다.

따라서 유럽의 기술혁신정책은 단순한 기술개발지원의 범위를 넘어서서 모든 경제・사회 정책을 혁신관점에서 재정렬하는 전형적 사례를 보여준다고 할 수 있다. 신리스본 전략은 사실 북유럽 강소국에서 성공하였던 포괄적 기술혁신정책을 유럽 차원으로 확대한 것으로 볼 수 있다.

4) 중국의 제11차 5개년 계획: 과학적 발전관 28)

중국의 국가혁신정책은 후진타오에 의해 주창된 '과학적 발전관'으로 요약된다. 과학적 발전관은 인간과 인간, 인간과 자연의 상호조화라는 전제하에 국민들의 수요와 욕망을 충족시키자는 것으로, 경제발전의 과학성, 사회발전의 과학성, 문화발전의 과학성 및 생태발전의 과학성을 포괄하는 개념이다. 이러한 비전은 과학기술 혁신을 통한 비약적 발전, 교육의 우선 발전, 인재강국 전략 추진 등의 실천전략으로 뒷받침된다. 과학적 발전관에 의거한 제 전략이 성공적으로 추진되면, 소득 격차 해소 및 경제효율의 제고가 이루어질 것으로 기대할 수 있다.

중국은 우리의 경제개발계획과 유사한 5개년계획을 차수별로 발표하고 있으며, 최근의 계획으로는 2005년 10월 중국공산당 제16차 대회에서 발표된 제11차 5개년계획(2006~2010년)이 있다. 이 계획에서는 과학적 발전관에 기반하여 부유하지는 않으나 의식주에 부족함이 없는 사회를 일컫는 '소강사회(小康社會)' 건설을 국가발전 전략목표로 하고, 사회의 조화로운 발전을 꾀하고 있다. 양대 실천전략으로는 과학과 교육으로 나라를 부흥시킨다는 '과교흥국(科教興國)'과 '인재강국(人才强國)'을 제안하고 있다.

중국의 과학적 발전관과 이에 근거한 5개년계획은 EU의 신리스본 전략과 같이 단순한 과학기술의 발전을 넘어, 국가시스템 전체의 개선을 위한 정책의 연계와 기술혁신의 사회공헌도를 강조하고 있다고 할 것이다.

다. 한국의 기술혁신시스템의 평가

1) 기술혁신시스템의 발전과정

우리나라는 정부 주도의 강력한 산업정책 기조를 바탕으로 1960년대 산업기반 조성, 1970년대 중화학공업 육성, 1980년대 첨단산업기반 조성의 단계를 거쳐, 1980년대 후반부터 본격적인 산업기술정책의 확대를 추진하였다.

---

28) KISTEP, 「중국의 '제11차 5개년 계획(2006~2010)' 주요 내용」, 내부자료, 2007 참조.

〈표 22〉 한국 산업기술정책의 전개과정(1960~90년대)

	묵시적 산업(기술)정책		명시적 산업기술정책	
	산업기반의 조성	중화학공업의 육성	산업기술정책의 형성	산업기술정책의 확대
중점 산업의 변천	경공업	중화학공업	첨단산업	
정책 기조	산업별 지원정책		기능별 지원정책	
주요 지원시책	기술도입 촉진	국산화 및 기술개발지원	정부연구개발 사업의 추진	기술 인프라 조성
혁신주체의 형성	정부출연연구기관		민간기업	대학
기술능력의 발전	기술도입 및 흡수		기술 내재화	기술창출의 시작

자료: 최영락・송성수, 『선진국과 한국의 산업기술정책분석』, STEPI 연구보고서, 2007.

1960년대에는 외자도입, 산업인력, 공업표준 등을 통해 경공업 육성에 주력하였으며, 1970년대에는 기술도입 자유화, 국산화 촉진, 금융 및 조세 지원 등을 통해 중화학공업을 집중 육성하였다. 이 기간 동안에는 공통적으로 정부출연연구소들이 외국의 기술을 도입, 흡수, 전파하는 데 핵심적인 역할을 수행하였다. 1980년대에 정부연구개발사업이 시작됨으로써 민간기업에서도 기술을 내재화하기 위한 자생적 혁신노력이 본격화되었다. 이때부터 기술개발지원제도가 보강되고 민간의 기술개발투자가 급격히 증가하면서 민간 주도의 기술혁신체제가 자리 잡기 시작하였다. 1990년대에 접어들어 정부연구개발사업이 범부처적으로 확산되고 기술 인프라의 본격적 조성과 더불어 대학이 혁신주체로 대두되기 시작하였다. 2000년대에 들어 산업의 역량 및 기술환경이 급변하고, 혁신과정에 대한 이해의 수준이 높아짐에 따라 국가혁신체제의 틀 내에서 혁신정책이 수립되기 시작하였고, 중간 목표로서 산업의 지식집약화, 중소・벤처기업의 육성, 균형발전 등의 가치가 제시되기도 하였다.

기술혁신을 위한 많은 정책지원 노력이 산업화 과정과 함께 시작되

었고, 지금까지도 많은 국가적 자원을 할애하고 있으나, 그 성과가 만족스럽다고 보기는 어렵다. 반도체, 휴대폰, 디스플레이 등 일부 IT 품목의 외형적 팽창에도 불구하고, 기초·원천기술의 부족으로 인해 45억달러(2005년 기준)에 달하는 막대한 로열티를 해외에 지불하고 있으며, 수시로 국제 특허분쟁에 휘말리고 있는 것이 현실이다.

현재의 상황은 국가혁신시스템의 체계하에서 혁신정책을 강화하기 위한 방향을 설정하였으되, 여전히 산업기술정책의 노선을 유지하고 있는 것으로 요약될 수 있다. 즉, 부처별 개별 기술혁신정책이 여전히 산업별 정책의 연장선상에서 '전략산업 선정－로드맵을 통한 핵심 기술 선정－기술개발 지원'의 흐름하에서 광의의 혹은 변형된 형태의 기술정책이 수행되고 있는 것으로 볼 수 있다.

'2008년 국가 R&D 예산 조정·배분 관계기관 간담회'에서의 논의 결과 기초·원천기술의 지원 비중을 높이고, 민간 주도형 혁신기반조성에 나서기로 한 것은 산업정책의 연장선상에 놓여 있는 정책의 한계를 일부 보완하기 위한 시도로 볼 수 있을 것이다. 그러나 여전히 기술혁신정책의 대상범위를 연구개발로 한정하고 있기 때문에 협소한 과학지원정책으로의 선회를 의미하는 것일 수도 있어, EU 리스본 전략에 준하는 국가적 기술혁신정책으로 승화될 수 있는지는 의문이다.

2) 기술혁신시스템의 특징

우리나라 기술혁신시스템의 특징적 요소들은 압축성장을 통한 추격전략의 전개과정에서 형성된 것들이다. 추격전략의 핵심은 선진국에서 개발되고 축적된 기술혁신에 기반하여, 그들의 개발경험을 토대로 시행착오를 줄임으로써 선진국보다 빠른 경제성장을 구가할 수 있게 하는 데 있다. 이와 관련하여 Gerschenkron(1962)은 후발자의 이익을 극대화하면서 기술혁신을 도모하는 방법으로 유망산업을 선정하여 국가적 자원을 집약하는 개입주의적 전략을 제시한 바 있다. 1960년대 이후 우리나라의 경제성장과정 역시 유망산업의 기반조성을 위한 과감한 설비투자, OEM 생산방식 등으로 요약될 수 있다. 기술적 관점에서 보면, 설비투자와 OEM 과정에서 선진기술을 도입·흡수할 수 있었고, 이를 개

량・응용함으로써 혁신의 기초를 마련한 것으로 볼 수 있다. 따라서 개발과정 자체가 자생기술이 아니라 선진기술의 발전과 산업의 변화에 민감하게 반응하는 종속되는 양태를 갖게 되었고, 이러한 특성은 지금도 관행으로서 유지되고 있다.

또 다른 특징으로는 혁신시스템의 불균형 발전양식을 들 수 있다. 이는 허쉬만의 불균형 성장이론과 부합하는 것으로 특정 산업(중화학공업, 수출산업), 특정 기업양식(대기업), 특정 지역을 중심으로 역량을 집중하여 소위 임계규모 이상의 발전을 꾀하고, 타 분야로 성과를 확산(trickling down)시키는 전략의 소산이다. 이에 따라 선택된 분야를 중심으로 혁신시스템의 제반 역량이 집중되어, 연관분야와의 격차가 심해지게 되었다. 예를 들어, 반도체나 디스플레이의 조립 등 특정 분야에서는 산・학・연의 혁신역량이 크지만, 이웃한 연관 소재분야나 부품분야의 혁신역량이 부족하여, 균형 있는 발전을 이룩하기가 어려운 상태이다. 이러한 불균형은 단기간에는 큰 문제를 야기하지 않으나 중장기적으로는 국가 전체의 기술혁신역량에 심각한 장애가 될 수 있다. 이는 어느 한 분야 기술만의 발전이 아니라 연관 분야에서의 크고 작은 혁신들이 상호 연계될 때 유지 가능한(sustainable) 진정한 의미의 혁신이 일어날 수 있기 때문이다.

3) 최근 기술혁신시스템의 논점

기술혁신이 '주식회사 한국'의 최대 관건이라는 점에 대해서는 모두가 공감하고 있으나, 기술혁신정책의 바람직한 패러다임에 대해서는 아직 충분한 논의가 있다고 보기 어렵다. 현시점에서의 기술혁신정책이 당면한 가장 큰 어려움은 정책담당자들이 당면한 '혁신가의 딜레마(innovator's dilemma)'를 극복하는 일이다. 즉, 과거 기술혁신과 관련한 유용했던 정책경험과 기억, 유산들을 계속 유지하고 있기 때문에 상황이 달라진 현시점에서 새로운 정책 패러다임을 논의하는 데 장애가 되고 있는 것을 의미하는 것이다. 경제개발 초기의 설비에 체화된 형태의 기술도입, 그리고 추격기의 산업기술정책을 통한 핵심 기반기술 개발은 나름의 기여를 충실히 하였던 것으로 평가되지만, 다음과 같은 상황의 변화를 생각할 때 정책 패러다임의 변화는 필연적이다.

첫째, 민간의 혁신역량이 크게 높아져 있어, 일부 분야의 경우 세계 표준을 선도하기에 이르렀다. 이는 과거 정부출연연구소만이 겨우 고급 실험장비를 갖추고 있던 것과는 크게 다른 상황이다. 그러므로 과거 민간의 역량이 취약하기 때문에 정부가 수행할 수밖에 없었던 혁신노력 중 상당 부분이 민간에서 자발적으로 수행될 수 있게 되었다.

둘째, 산업 간, 기술 간 융복합화가 급속히 진행되고 있다. 이는 당시 경제기획원, 과학기술처 등에서 최신의 전문정보를 취합하여 외삽법으로 산업예측을 할 수 있던 때와는 상황이 다르다는 것을 의미한다. 오늘날에는 해당 분야의 특화된 컨설팅 정보를 얻지 않으면 산업과 기술의 변화방향조차 파악하기 어려운 환경이 되었기 때문에, 국가 차원에서 미시적 산업 혹은 기술 예측을 수행한다는 것은 그리 타당하지 않은 상황이다.

셋째, 혁신주체와 주체들 간의 연관관계가 고도로 복잡해져서 정책의 파급경로를 파악하기가 어렵다. 특히, 글로벌화의 진전으로 혁신연계의 범위가 국제적 영역으로 확산되어 있는 실정이다. 과거에는 정책의 대상과 그 영향경로를 손쉽게 파악할 수 있었던 데 비해 오늘날에는 선진국의 혁신정책 변화에 국내 혁신주체가 반응할 정도에 이르렀다. 이는 혁신정책의 예상경로와 결과를 사전에 기획하고 추적한다는 개념이 더 이상 타당하지 않을 수 있음을 의미한다.

넷째, 혁신과정에서 사회적 제도와의 교호관계가 더욱 밀접해졌다. 기술혁신은 전통적으로 실험실 혹은 공장 내에서 일어나는 국소적인 현상으로 이해되어 왔었다. 그러나 최근 이공계 출신들의 CEO 진출이 50%를 상회하는 현상에서 보듯이 기술혁신이 기업경영 전반의 문제로 확대되고, 나아가 각종 사회제도 및 규정과 접하는 영역이 크게 늘어나고 있다. 방송문화정책과 통신 관련 기술혁신정책이 충돌하고 있고, 경쟁정책, 환경정책은 혁신의 유인을 좌우하고 있으며, 국제무역 관련 규범은 기업의 혁신노력에 직접적인 영향을 미치게 되었다. 이러한 혁신의 범위 확대는 정책의 대상범위를 과거 실험실 혹은 공장 내의 문제로 한정하던 것에서부터, 사회 전체 시스템과 제반 제도를 혁신 지향적으로 재정렬하는 것으로 넓혀야 한다는 것을 의미한다.

Fagerberg(2005)가 지적한 바와 같이 선진국이 되기 위한 혁신정책의

패키지에는 유일한 해가 있을 수 없으며, 주어진 환경조건에 따라 스스로 진화적으로 발전하는 정책만이 성공할 수 있다. 지금까지 성공적이었던 산업기술정책의 유산을 발전적으로 소화하고, 앞서 지적한 현시점의 상황적 특수성을 감안하여 포괄적인 국가적 차원의 기술혁신정책을 고민하는 것이 필요하다.

라. 시사점

우리나라가 열악한 인프라와 자원을 가지고도 현재의 경제성장 성과를 이룩한 데에는 선택과 집중에 근거한 정부 주도의 각종 정책들, 즉 효과적인 산업(기술)정책이 큰 기여를 하였다. 하지만, 지식기반사회로 접어들면서 기존의 산업기술정책은 여러 방면에서 한계를 보이고 있다. 이에 대한 보완책으로서 최근 들어 기초·원천기술의 개발을 강조하고 있는 등 과학정책적 요소를 일부 강화해 나가고 있으나 장기간 정형화된 혁신시스템을 변화시키기에는 역부족이라 할 수 있다.

앞서 살펴본 일본의 Innovation 25, EU의 신리스본 전략, 중국의 과학적 발전관 등은 세계 주요국들이 발빠르게 기술혁신정책으로 전환하고 있음을 시사한다. 우리도 2004년 과학기술부총리 체제 및 과학기술혁신본부 출범을 통해 참여정부에서 포괄적 의미의 기술혁신정책을 도입하고자 시도하였다. 이를 통해 기존의 과학기술지원정책뿐만 아니라, 금융·조세·산업·인력 등 혁신과 관련된 제반 정책으로 그 범위를 넓히고자 하였으나, 아직 완전한 의미의 자리매김에는 이르지 못한 것으로 판단된다. 이는 특히 과학기술부 및 과학기술혁신본부의 기획·조정 역할이 전 부처적으로 확대되지 못하고, 과기부나 산업을 담당하고 있는 산자부, 정통부 등 일부 부처의 과학, 산업 기술개발 분야에 국한되고 있기 때문이다.

이러한 문제의식에 기반하여 한국경제가 산업(기술)정책에서 기술혁신정책으로 성공적으로 도약하기 위한 정책방안을 모색하고자 3절에서는 기술혁신 고도화를 위한 정책방안의 얼개를 살펴보고, 4~5절에 걸쳐 몇 가지 대표적인 제안을 살펴보고자 한다.

3. 기술혁신시스템 고도화를 위한 전략의 방향

중장기 성장동력 창출을 위한 기술혁신시스템 고도화 방안의 핵심은 기존의 산업기술정책에서 기술혁신정책으로의 전환이다. 이는 기초·원천기술 강화를 지원하는 정책(심화형 정책)과 제 정책의 혁신 중심의 연계 강화(연계형 정책)가 조화된 T자형 혁신정책체제를 구현함으로써 가능할 것으로 판단된다.

이러한 정책체제의 변화는, 첫째 전략산업 선정 및 이에 결부된 핵심 기술 지원이라는 오랜 정책흐름에서부터 점진적으로 벗어날 필요가 있다는 문제의식을 담고 있다. 이는 앞서 지적된 바와 같이 민간의 역량 성숙, 기술의 융복합화, 기술 변화의 가속화 등을 감안할 때 핵심 산업이나 기술을 정책대상으로 선정해 나가는 일련의 정책적 흐름이 더 이상 유효하지 않을 수 있기 때문이다. 이에 대한 대안으로서 기초·원천형 기술 개발을 더욱 강화하여 탈추격형 기술혁신을 도모하는 심화형 정책이 필요하다고 할 것이다. 이것이 위에서 언급한 'T자의 세로'를 의미하는 것이다.

둘째, 경제사회 내 모든 시스템이 혁신과 영향을 주고받는 지식기반사회에 즈음하여 정책 간 연계 강화의 문제는 구성의 오류(fallacy of composition)를 피하고, 정책의 효과성을 제고하기 위하여 필수적인 요소이다. 우리나라가 조금씩 성숙해 가면서 부문별 정책의 합리성은 높아지고 있으나, 국가 전체를 혁신의 생태계로 만들어가자는 총체적 목적에 비추어 볼 때 정책 간 중복, 충돌의 문제가 상당히 존재하고 있다. 이에 따라 불필요한 조정비용을 지불하고 있지는 않은지 검토해 나갈 필요가 있다. 이는 위에서 언급한 'T자의 가로'를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이를 간략히 형상화하면 다음의 그림과 같다.

[그림 16] T자형 혁신정책체제

T자형 혁신체제 구축을 위한 전략으로서 본고에서는 다음의 4개 전략을 제시하고자 한다. 전략 1, 2는 기초·원천기술 개발역량 강화를 중심으로 한 심화정책을, 그리고 전략 3, 4는 각 정책체제의 연계 강화와 연관된다고 할 수 있다.

[기초·원천 혁신역량의 심화]

○ 전략 1: 혁신주체의 기초·원천기술 개발역량 강화

○ 전략 2: 기초·원천기술의 상업화 연계체제 강화

[혁신정책의 연계성 강화]

○ 전략 3: 기술정책 의사결정시스템 개편

○ 전략 4: 부문별 혁신정책에서의 연계기능 강화

4. 기초 · 원천 혁신역량의 심화

가. 혁신주체의 기초 · 원천기술 개발역량 강화

1) 출연연, 대학 등 각 주체의 기초 · 원천기술 개발역량 강화

기업 R&D에서 기초연구의 비중은 응용 및 개발 연구에 비하면 미미하나, 1998년도 6.5%에서 2005년도 11.8%로 점차적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 23〉 연구단계별 기업 연구개발비 사용 비중

(단위: %)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
기초연구	6.5	7.5	6.1	7.4	9.1	10.6	12.0	11.8
응용연구	21.1	21.5	21.7	21.9	16.6	16.3	16.4	16.4
개발연구	72.5	71.0	72.2	70.8	74.3	73.1	71.5	71.8

자료: KISTEP, 『과학기술연구개발활동조사 DB』, 각년도.

하지만, 이는 종업원 1,000명 이상의 대기업의 기초연구 비중 확충에 따른 것이며, 중소기업 및 중견기업의 경우는 오히려 기초연구 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다.

이러한 상황 속에서 대다수 중소·중견기업은 중장기적 R&D 투자를 수행할 여력이 부족하여 핵심 원천기술을 보유하지 못하는 실정이다. 중소·중견기업을 대상으로 한 설문 결과, 95% 이상의 기업이 차세대 주력 제품의 필요성을 절감함에도 불구하고 불과 6.8%만이 이를 적극적으로 준비하고 있으며(KISTEP[2006]), 53.5%의 기업이 향후 3년 이후의 미래 수익원을 확보하지 못하고, 40.4%의 기업이 신규사업 추진 부진의 이유로 '신사업 발굴의 어려움'을 지적하고 있다(대한상공회의소[2006]).

반면, 중소·중견기업에 대한 기초·원천기술의 공급자로서 역할을 수행할 수 있는 출연(연)의 기초연구의 비중은 지속적으로 확대되지 못한 채, 일부 감소 또는 정체되어 있는 추세이다.

〈표 24〉 기업규모별, 연구단계별 기업 연구개발비 사용 비중

(단위: %)

연도	종업원 수	기초연구 비중	응용연구 비중	개발연구 비중
2005	100~299	5.5	16.5	78.0
	300~999	5.5	22.0	72.4
	1,000~	14.4	15.6	70.0
2003	100~299	7.0	14.2	78.8
	300~999	8.2	17.0	74.8
	1,000~	11.9	16.2	71.9
2000	100~299	6.5	16.3	77.2
	300~999	10.1	21.9	68.1
	1,000~	5.6	22.9	71.5

자료: KISTEP,『과학기술연구개발활동조사 DB』, 각년도에서 계산.

〈표 25〉 연구단계별 출연(연)의 연구개발비 사용 비중

(단위: %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
기초연구	24.6	21.1	22.1	18.2	20.5	19.1	20.0	21.9
응용연구	32.8	35.8	27.6	40.8	39.2	35.4	39.3	35.2
개발연구	42.6	43.1	50.2	41.0	40.4	45.5	40.7	42.9

자료: KISTEP,『과학기술연구개발활동조사 DB』, 각년도.

이러한 현상은 기술사업화에 대한 압력으로 인해 출연(연)이 본래의 목적인 시장실패가 발생할 수 있는 기초연구에 집중할 수 없기 때문에 발생한다. 정부는 출연(연)에 대해서 특허, 기술료 등 사업화에 대한 성과를 요구하고 있으며, PBS(Project Based System) 제도로 인해 출연(연) 연구원들이 소위 돈이 될 만한 유망기술의 응용·개발 연구로 집중되는 것이 현실이다. 이는 정부출연금에서 충당하는 출연(연)의 인건비 비중이 1995년 51.7%에서 2004년 33.5%로 감소했다는 사실로부터도 확인할 수 있다.

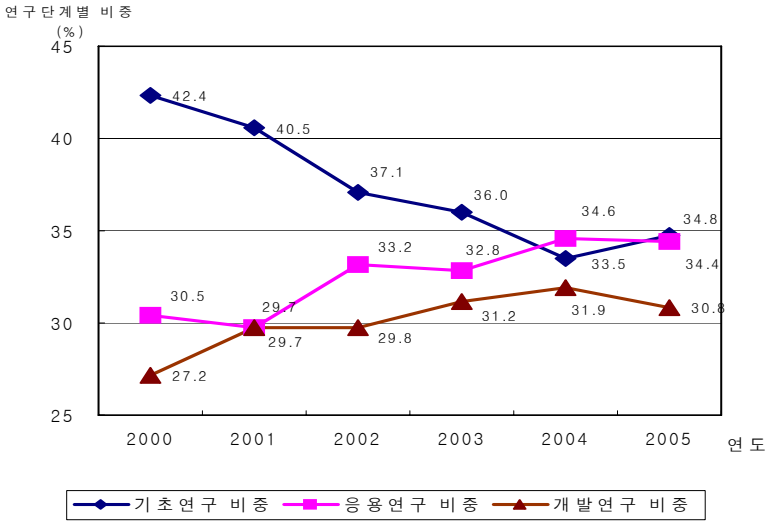
한편, 기초・원천기술 연구개발에 있어서 또 다른 주요한 혁신주체인 대학의 경우, 2000년 이후 기초연구의 비중이 지속적으로 감소하여 현재 34.8%에 머무르고 있다. 기업이나 출연(연)에 비해서는 여전히 높은 수준이기는 하지만, 기초・원천기술 연구개발의 요람이라 할 수 있는 대학에서마저 기초연구의 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 점은 우려할 만하다. 향후 산・학 협력연구가 더욱 활성화되고, 대학들이 소위 돈이 되는 연구에 몰리다 보면 이러한 현상은 심화될 것으로 예상된다.

이렇듯, 출연(연)과 대학은 현재 기초・원천기술 개발이라는 본래의 공공적 목적보다는 응용・기술 개발을 통한 연구비 확보에 치중하는 양상을 보이고 있다. 물론, 국가 전체의 R&D 효율성 제고를 위해 기술사업화를 강조하고 경쟁체제를 도입하는 것도 중요하지만, 적어도 출연(연)과 대학의 기초연구에 대해서는 그러한 부담을 완화하는 것이 필요하다. 특히, 중소・중견기업에 대한 기초・원천기술의 공급자로서 출연(연)과 대학의 혁신역량 제고를 위해서 고위험・혁신적 분야에 대한 연구역량 집중과 이에 대한 정부의 집중지원이 필요한 것으로 판단된다.

이러한 측면에서 미국과 핀란드의 사례는 시사하는 바가 크다 할 것이다. 미국 국가과학위원회(National Science Board: NSB)의 경우 2004년 12월 태스크포스팀을 구성하여 기존 과학・공학의 개념적 이해를 급진적으로 변화시킬 잠재력을 가지거나, 새로운 과학・공학의 분야와 패러다임을 창출하는 아이디어로 주도되는 고위험-고수익(high risk-high return)의 속성을 가진 연구를 의미하는 '변혁적 연구(Transformative Research)'에 대한 국립과학재단(NSF)의 지원정책을 고도화시키는 권고안을 2007년 5월에 제시한 바 있다.[29] 핀란드도 유사한 취지에서 현저한 불확실성과 폭넓은 영향력을 내포한 혁신적인 연구를 의미하며, 새로운 분야에 적용되는 방법론과 기술을 개발하고, 현존하는 이론을 뒤엎을 목적의 연구를 의미하는 '혁신적 연구(Breakthrough Research)'라는 개념을 도입하였다. 2005년 핀란드 아카데미의 'General Research Grants'에 지원한 총 206개 프로젝트의 제안서에 대하여 '혁신성'과 '위험

29) 미국과 핀란드의 사례는 KISTEP, 「미국과 핀란드의 고위험・혁신적 연구 동향」, 내부자료, 2007을 참조.

[그림 17] 대학의 연구단계별 R&D 투자 비중



자료: KISTEP, 『과학기술연구개발활동조사 DB』, 각년도.

감수(Risk-Taking)'를 평가한 결과에 따르면, 206개 제안서 중 20개가 '혁신적 연구'로 판정되었고, 이 중 45%에 해당하는 9개 프로젝트에 대해 연구자금 지원이 승인되었다. 이 비중은 일반 프로젝트 승인율 17%에 비교하여 높은 수준이라 할 수 있다.

우리나라의 경우에도 NT, BT, IT 등 다학제·융합 등 고위험성의 모험적 원천기술 개발을 위해 '미래유망 파이오니어 사업'을 기획하고 있으나, 이와 같은 성격의 지원은 전반적으로 미진한 상태이다.

고위험·혁신적 연구는 사회적 수익률이 사적 수익률보다 높아 시장실패가 발생할 수 있다는 점에서 출연(연)과 대학 등 공공목적의 연구기관이 적극적으로 참여하는 것이 필요하다. 또한 정부부처, 지원기관 및 연구기관의 장이 실패를 적극적으로 수용하는 친위험적 태도를 갖는 것이 중요하다. 즉, 상업적 성공을 지나치게 강조함으로써 출연연(연)이나 대학이 민간 R&D와 같은 영역에서 경쟁하는 것이 아니라, 시장의 실패가 발생할 수 있는 고위험·혁신적 연구에 집중함으로써 그 고유의 기능을 살리도록 하는 것이 중요하다.

2) 국가연구개발사업의 지원시스템 선진화

앞서 사례로서 제시한 미국의 '변혁적 연구(Trasformative Research)' 및 핀란드의 '혁신적 연구(Breakthrough Research)'와 같이 출연(연)과 대학이 고위험・혁신적 기초・원천기술에 역량을 집중하기 위해서는 탐색적 연구를 강화하고, 연구개발의 실패를 용인할 수 있도록 국가연구개발시스템의 선진화가 필요한데, 이를 위해서는 다음의 과제들이 추진될 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째, 단계형 프로그램의 확대를 통해 다양한 분야의 탐색적 연구기회를 확대하는 것이 필요하다. 단계형 프로그램이란 초기단계에는 소규모・다수의 과제를 통해 다양한 분야의 과제를 탐색하고 이 과정에서 추가・확대 연구의 타당성과 가능성이 확인된 소수의 과제에 대해서 대규모 지원을 하는 연구개발 지원시스템으로서 탐색에 대한 지원을 강화하는 동시에 기술개발의 성공 가능성을 제고할 수 있는 프로그램 방식을 지칭한다. 구체적으로는, 1단계에서는 소액으로 다수의 과제를 지원하며, 2단계 혹은 3단계 이상 후속단계에서는 1단계의 성공과제를 대상으로 추가 개발을 지원함으로써 중장기 사업화 자금까지도 충분히 지원하는 것이다. 단계형 프로그램이 도입될 경우 다수의 기초・원천형 기술개발에 대해 씨앗배양형 지원(1단계)이 가능하면서도, 산업화까지 진전하는 과제에 대해 임계규모를 넘는 지원을 함으로써(2단계) 혁신금융에서의 시장실패를 보완하는 기능도 할 수 있다.

단계별 지원제도의 형태는 미국의 'SBIR(Small Business Innovation Research) 프로그램', 일본의 '중소기업의 새로운 사업활동 촉진에 관한 법률'상 지원되는 중소기업 기술개발지원 프로그램, 우리나라 지식경제부의 '사업화연계 기술개발사업(R&DB 프로그램)' 등에서 다수 찾아볼 수 있다. 그러나 현재의 단계별 프로그램들이 상업화 성공률 제고를 목적으로 한 것이라면, 원천기술적 시도에 보다 초점을 둔 단계별 지원 프로그램을 창출할 필요가 있다. 극단적으로 표현하자면 성공한 과제를 선별하기 위한 1단계가 아니라 기초기술적 실패를 가능한 한 많이 유도하기 위한 1단계가 필요한 것으로도 볼 수 있다.

둘째, 국가연구개발사업 전반의 평가에 있어서 고위험・혁신적 성격

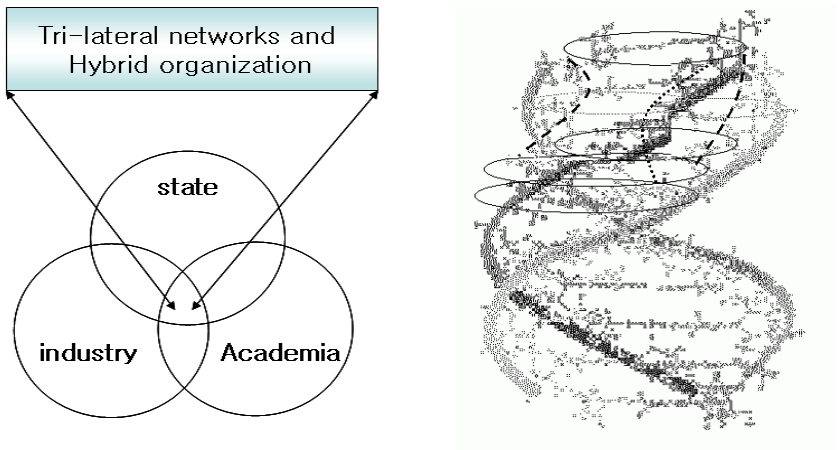
의 기초・원천기술에 대해서는 실패를 일정 수준 용인하는 것이 필요하다. 현재의 과제평가시스템하에서는 R&D의 성공 여부, 특허 및 기술료 등의 기술사업화 실적 등에 기반하여 과제를 평가하며, 실패로 판정된 연구자가 추후 정부과제 참여에서 유무형의 불이익을 감수해야 하는 것이 일반적이다. 이러한 평가체계 내에서 특히 출연(연)과 대학의 연구자는 고위험・혁신적 성격의 기초・원천기술보다는 성공 가능성이 높은 응용・개발 연구에 치중할 수밖에 없다. 따라서 앞서 언급한 단계형 프로그램을 통해 다양한 분야의 혁신적 연구에 대한 기회를 적극적으로 확대하되, 1단계 탐색적 연구에 대해서는 성실실패의 개념을 폭넓게 인정하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 과제 선정 시 아이디어의 참신성 및 혁신성을 중심으로 판단하고, 선정된 과제에 대해서는 연구비 집행 비리나 명백한 불성실 수행이 아닌 한 실패에 따른 불이익을 최소화하는 동시에 R&D 성공 시 2단계에서 후속연구에 대한 충분한 자금지원을 통해 확실한 인센티브를 체제를 구축하는 것이 필요하다.

나. 기초・원천기술의 상업화 연계체제 강화: 산・학・연 공동연구 활성화

출연(연)과 대학의 기초・원천기술에 대한 역량 집중이 기술상업화를 통해 경제성장과 연계되기 위해서는 산・학・연 공동연구개발의 활성화가 무엇보다도 중요한 과제이다. 이와 관련하여 지식기반사회의 혁신에 있어서 산・학・연의 연계가 중요하다는 점을 개념적으로 정형화한 Etzkowitx and Leydesdorff(2000)의 '삼중나선(triple helix)'의 개념은 시사하는 바가 크다. 이 개념은 혁신의 선도적 역할자로서 기업의 역할을 중시한 NIS와는 차별성을 가지며, 정부의 특권적 역할을 강조한 Sábato(1975)의 삼각모형(Triangle model)과도 차별화된다. Etzkowitx and Leydesdorff(2000)는 산・학・연의 역할이 중첩되면서 지식의 하부구조를 형성하고, 그 경계에서는 각각이 상대의 역할을 취하면서 연계(hybrid) 조직을 만들어 대처해 나가는 것이 중요하다고 주장한 바 있다.

상기 삼중나선의 개념을 정책적 대안으로 해석하는 방식은 국가가 처한 환경이나 비전에 따라 다를 수 있다. 예를 들어, 긴밀한 관계의 형태가

[그림 18] 삼중나선(Triple Helix)의 개념



자료: Etzkowitz and Leydesdorff(2000).

대학의 상업적 기술개발역량 강화의 형태(academic capitalism)로 나타날 수도 있다.

우리나라가 처한 조건으로서 탈추격형 기초·원천기술을 강화해 나가야 한다는 필요성과 함께 산업발전이라는 구체적 목표에 기여해야 한다는 점을 고려한다면, 상기 삼중나선의 개념은 연계조직의 활성화로부터 그 해답을 찾을 필요가 있다. 즉, 대학과 출연연구소는 고유의 기초·원천기술 개발에 진력하되 TLO(Technology Licensing Office)의 역량을 고도화시켜, 산·학·연을 연계하는 메커니즘을 활성화시킬 필요가 있다. 이는 완전한 기초기술적 탐색과 상업적 기술 사이의 중간적 위치에서 애매한 역할을 할 것이 아니라 기관 자체의 고유한 영역에 천착하되 전문성을 가진 연계기관에 상업화 연결기능을 전적으로 맡기는 개념이라고 할 수 있다. 이는 현재의 TLO가 단순히 특허관리에 있어서의 보조적인 역할을 하는 곳이 아니라 공동연구발주, 기술변형(modification) 등 포괄적 산·학·연 연계활동을 조율하는 기관으로서 역할하여야 함을 의미한다.

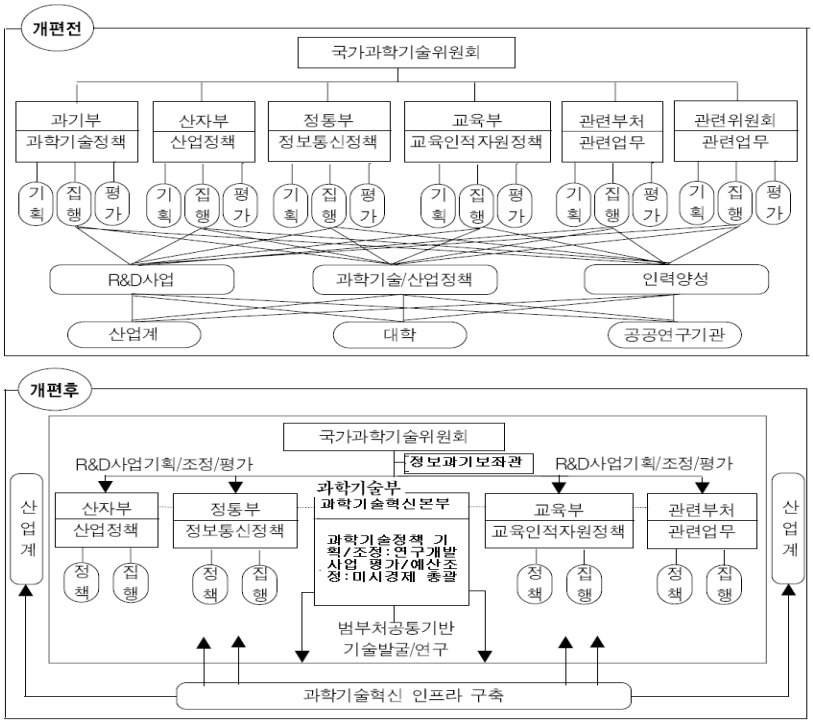
5. 혁신정책의 연계성 강화

가. 기술정책 의사결정시스템 개편

기술정책 유관 부서 간 중복 해소 및 연계 강화를 위해 2004년 과학기술부총리 체제가 출범하였다. 원래의 설계의도는 다음의 그림에서 제시된 바와 같이 부처 간 연구개발사업을 총괄할 뿐만 아니라 미시, 산업, 성장 관련 정책을 총괄조정하는 데 있었다.

그러나 과학기술 행정체제의 개편에도 불구하고, 정책대상이 국가 R&D 투입관리의 범주를 넘어서지 못하고 있다. 우선 부처별로 산재되어 있는 혁신 관련 미시·산업 정책들이 부처별 관행의 장벽으로 인해

[그림 19] 과학기술 행정체제 개편 전후



자료: 이장재, 「'제3세대' 혁신정책 패러다임의 등장과 정책과제」, KISTEP 이슈페이퍼, 2007.

통합적인 관점에서의 검토대상이 되고 있지 못하다. 또한 혁신과 간접적으로 연관될 수 있는 경쟁정책 등 기업활동 관련 정책들 또한 통합적인 논의, 조정의 대상이 되지 못하고 있다. 예를 들어, 환경정책, 세제정책, 보건정책, 문화정책 등 일견 혁신과 무관한 것처럼 보이는 많은 정책들이 사실상 혁신의 유인을 크게 좌우하고 있는 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다. 앞서 논의한 대로 국가의 제반적인 제도, 정책들이 혁신친화적 관점에서 일관되게 정렬되지 않을 경우 혁신투입을 늘리고, 효율성을 높이기 위한 노력을 기울인다고 하더라도 경제성장이라는 과실로 연결되는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 상기 문제를 해결하고 제 정책과 혁신정책 간의 정합성을 제고하기 위해서, 혹은 제반 정책을 혁신관점에서 재정렬하기 위해서는 정책의사결정시스템의 개편이 요구된다. 이를 위해서는 (i) 핀란드형 혁신부를 설립하여 미시·산업·기술혁신 정책을 총괄하도록 하거나, (ii) 관계 부처를 혁신과의 기능적 관계를 고려하여 통합 혹은 조정하거나, (iii) 현존하는 국가과학기술위원회 등 상위 조정기구의 기능을 실질적으로 강화하는 방법 등이 있을 수 있다. 어떠한 방안이 최상의 방안인지는 정책의 효율성이나 이행비용 등을 감안하여 판단해야겠으나, 어떠한 방안이든 국가정책 전반을 혁신 관점에서 총괄조정하기 위한 방안이 되어야 할 것임은 분명한 것으로 보인다.

나. 부문별 정책에서의 연계기능 강화

부문별 정책이 조화를 이루어 혁신에 기여할 수 있도록 배치되어야 한다는 점은 거듭 강조할 필요가 없을 만큼 중요하다. 이하에서는 대표적인 사례로서 지식재산 관리시스템과 클러스터 시스템을 예로 들었다. 그러나 부처 간 정책의 연계기능 강화가 이 두 가지 문제만으로 한정되지 않으며, 경제정책을 포함하여 다른 정책에서도 유사한 관점이 필요하다.

1) 지식재산 관리시스템 혁신

지식기반경제에서는 성장의 원천이 천연자원·노동 등의 자원에서

과학기술·무형자산 등의 지식재산으로 변화한다. 지식기반산업이 GDP에서 차지하는 비중이 2002년 기준으로 미국 43.1%, 독일 42.8%, 프랑스 39.8%, 한국 39.5%로 나타나 우리나라도 주요 선진국과 유사하게 지식기반산업이 경제의 중추를 이루고 있다(국가과학기술자문회의[2006]).

이에 따라 특허, 실용신안 등 산업재산권과 저작권에 대한 관심이 고조되어 특허등록의 경우 1996년 16,516건에서 2006년 120,790건으로 7배 정도 증가하였다(특허청의 '지식재산권통계' 참조). 국내뿐만 아니라 해외에 등록한 특허의 수도 동 기간 동안 급증하였다. 미국특허의 경우, 1996년 1,498건에서 2005년 4,388건으로 10년간 3배 정도 증가하였다. 국제특허(PCT) 출원 건수도 1996~2004년간 연평균 36%로 급성장세를 보이고 있다.

하지만, 지적재산권의 양적팽창에 비하여 질적 심화 정도는 아직까지 한계를 드러내고 있다. 대표적으로 특허의 질적 수준을 대리하는 3극패밀리 특허(미국, 유럽 및 일본 등록) 수가 1.4%에 불과하여 미국 36.4%, 일본 25.7%, 독일 13.5%에 비하여 턱없이 낮은 수준이며, 미국 특허청에 등록된 한국 특허의 피용도는 0.86회로서 미국 1.16회, 핀란드 1.06회, 일본 0.91회에 미치지 못하고 있는 실정이다(한국특허정보원[2006]).

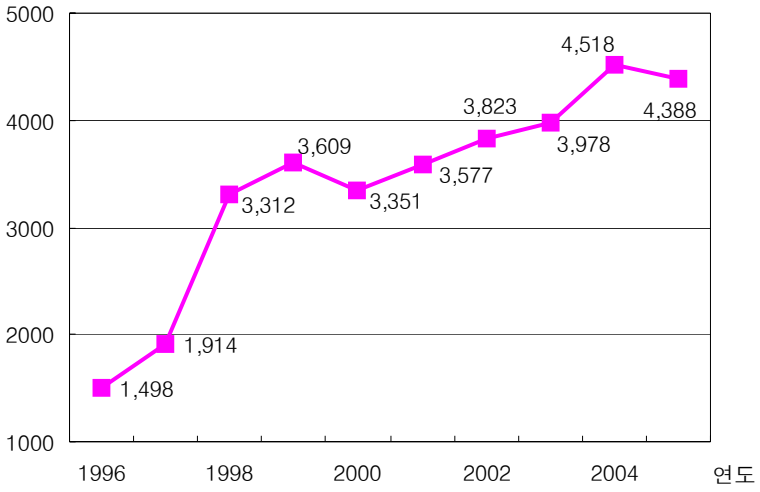
〈표 26〉 산업재산권 및 저작권 등록 증가 추이

(단위: 건, %)

구분 \ 연도		1996년	1998년	2000년	2002년	2004년	증감(1996~2004)		연평균 증가율 (%)
							건수	비율(%)	
산업재산권	특허	16,516	52,900	34,956	45,298	49,068	32,552	197	14.6
	실용신안	9,191	25,717	41,745	39,957	34,182	24,991	272	17.8
	디자인	20,192	24,931	18,845	27,235	31,021	10,829	54	5.5
	상표	26,464	59,611	30,849	40,588	51,104	24,640	93	8.6
	계	72,363	163,159	126,395	153,078	165,375	93,012	129	10.9
저작권		261	206	1,952	4,980	7,167	6,906	26.5배	51.3

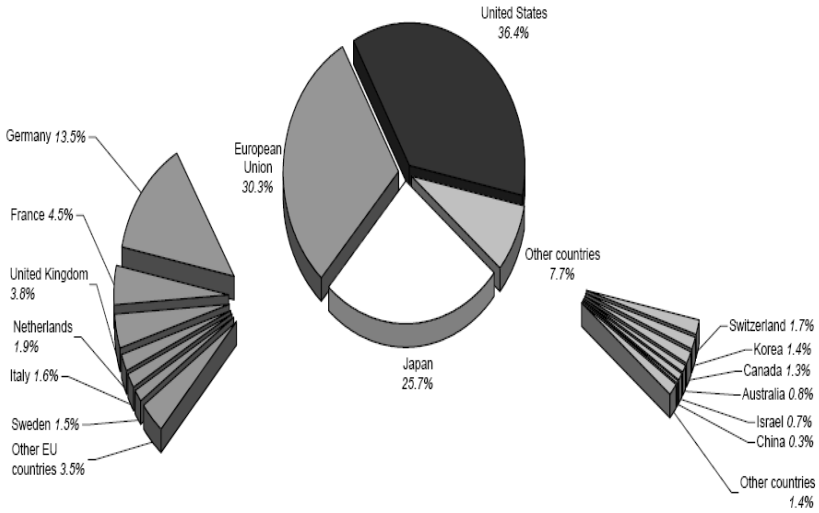
자료: 특허청 통계자료; 문화부, 『문화산업백서 연차보고서』.

[그림 20] 미국특허 등록 수



자료: 한국특허정보원, 「미국특허통계 2006」, 각년도.

[그림 21] 3극 특허패밀리 수의 국가별 점유율(2003년 기준)



자료: OECD, "COMPENDIUM OF PATENT STATISTICS 2006," 2006.

〈표 27〉 정부 R&D 사업의 특허 등록 및 특허 기술이전 추이

연도	1998	2000	2002	2004
특허 등록 건수(건)	835	1045	1458	1965
이전된 특허 건수(건)	25	38	39	50

자료: 국가과학기술자문회의, 「선진경제 도약을 위한 지식재산 전략체계 구축방안」, 2006.

한편, 국가 R&D 사업 관리상에서 특허등록 등의 성과를 강조한 결과, 1998년 이후 국가 R&D 사업을 통한 특허등록은 연평균 15.3% 증가하였으나, 기술이전을 통한 사업화 비율은 3% 내외로 저조한 등 지식재산의 실질적 활용이 미약하여 국가 R&D 투자성과의 경제 전반으로의 확산이 미흡한 상황이다.

이러한 상황 속에 국가 전체 차원에서 특허서비스를 제공하는 특허청 외에 지식재산정책을 통합적으로 기획하고 조정할 수 있는 체계가 부재한 상황은 심각한 문제로 부각된다. 지식재산권의 유형별・영역별로 개별 부처 또는 각 심의・조정기구에서 부분적으로 기획업무를 담당하고 있으며, 창출・보호・활용 관련 집행 및 조정을 연계시켜 주는 수단이 전무한 상황이다. 특히, 컴퓨터프로그램, 식물신품종 등 신지식재산의 등장에 따른 부처 간 업무조정 및 협력체계의 정립이 미흡한 상황이다.

지식재산권 관리시스템 혁신과 관련하여 일본은 우리에게 좋은 벤치마킹 대상이 된다. 고이즈미 내각은 2002년 지적재산입국(知的財産立國)을 선언한 이후 2010년 세계 제1의 지적재산강국을 목표로, 2002년 7월에 「지적재산전략대강」을 마련한 데 이어 그해 11월에는 「지적재산기본법」을 제정했다. 이에 따라 「지적재산전략본부(본부장-총리)」가 설치되고 대학, 교육, 기업, 행정, 외교, 입법, 사법 등 7개 분야에서 지적재산 혁신전략이 수립되었다. 일본정부의 지적재산전략은 크게 대학을 지적재산의 산실로 개혁하는 방안과 지적재산권 창출과 관련한 인재를 양성하는 방안, 기업 차원에서 지적재산권이 수익의 창출근원으로 자리잡도록 하는 방안, 이를 뒷받침하기 위한 행정과 외교 전략, 입법전략으로 정리할 수 있다. 또한 최근에는 지적재산기본법 제2기(2006~08)의

〈표 28〉 우리나라 지식재산 행정체계 현황

유형	영역	기획	집행	심의・조정
산업재산권	창출	부재	개별 부처 (과기, 산자 중심)	국가과학기술위원회
	활용		개별 부처 (산자 중심)	기술이전및사업화심의회
	보호		법무부, 검찰청, 특허청	지적재산보호 정책협의회
저작권	창출	부재	개별 부처 (문화부 중심)	저작권심의조정위원회
	활용			저작권심의조정위원회
	보호		법무부, 검찰청, 문화부	지적재산보호 정책협의회
신지식재산	창출	부재	개별 부처	국과위, 저작권심의조정위원회
	활용			기술이전및사업화심의회
	보호		법무부, 검찰청, 개별 부처	지적재산보호 정책협의회

자료: 서울대학교 한국행정연구소, 「국가지식재산 행정혁신체계 구축방안」, 2005.

기본방안을 책정하여, '세계 최첨단 지적재산 입국' 방침을 구체화하기 위해 세계특허 출원구조의 근본적 개혁, 콘텐츠 수출의 진흥 등 7개 중점과제를 설정한 바 있다(한국과학재단[2006]).

우리나라도 국가 전체 차원에서 지식재산정책을 통합적으로 기획하고 조정할 수 있는 범정부 차원의 지식재산 종합조정기구의 설치를 검토할 필요가 있다. 2002년에 제정된 일본의 지식재산기본법이 '지식재산전략본부'의 근거가 되었던 것처럼, 이와 유사한 국가지식재산에 관한 기본법을 제정하여 국가지식재산 전략계획 수립, 집행 및 평가, 정책총괄기획・조정 기구의 설치 근거를 마련할 필요가 있다. 지식재산 종합조정기구는 기본법에 따라 국가 차원에서 유형별(산업재산권, 저작권, 신지식재산권) 및 영역별(창출・보호・활용) 관련 정책의 연계 및 총괄

기획·조정 기능을 수행하고, 지식재산정책 전반에 대한 국가적 방향 설정과 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 이 과정에서 산업과 기술의 변화에 따라 새롭게 나타나는 지식재산권을 시의 적절하게 정의하고 보호·활용하는 체제를 선도적으로 구축할 필요가 있다.

2) 클러스터 정책의 고도화

혁신 중심 클러스터의 구축은 글로벌 기술경쟁의 시대 모든 국가의 핵심 정책화두 중 하나로 등장하였다(Yusuf[2002]). 국내에서도 클러스터 조성은 기술정책의 핵심으로 인지되어 왔고, 이를 위해 많은 정책 아이디어들이 제시되어 왔다. 실천의 관점에서는 최근까지 국가균형발전의 관점에서 대부분 논의되어 왔다. 특히, 2003년 12월 국가균형발전특별법의 제정과 함께 각 부처가 일반회계예산으로 독자 추진해 오던 사업들을 특별회계로 통합하여 균특회계를 형성함으로써 추진의 발판을 삼아왔다. 현실적으로 균특회계상 상당한 비중이 R&D 성격으로 지출되면서, 균형발전의 문제가 곧 클러스터형 기술혁신, 산업단지를 발전시키는 것으로 이해되고 있다. 그러나 현재의 균특회계는 혁신클러스터 조성이라는 취지로 통합조정된 것이라기보다 기존 사업의 재분류, 통합에 머물러 있어 시너지효과를 거두고 있지 못하고 있다는 지적이 있는 것이 사실이다(국회예산정책처[2005]).

혁신클러스터는 연구소, 대학, 기업지원기관, 금융기관 등 혁신 관련 행위주체들이 일정한 공간 또는 지역 내에 입지하여 상호 협력시스템을 구축한 상태를 지칭한다. 일반적인 산업단지가 산업부문 간의 연관관계를 중시하는 반면, 혁신클러스터는 산업뿐만 아니라 지식의 창출 및 확산까지를 포괄하는 개념으로 정의된다. 즉, 특정 주체의 존재 문제가 아니라 클러스터 내 혁신주체 간의 연계, 그리고 이들의 활동을 규율하고 지원하는 각종 제도들이 총체적으로 연계된 하나의 시스템을 구축하는 것이 중요하다. 그러나 현재 균특회계 재원을 활용한 사업들, 특히 명시적으로 클러스터 지원을 표방한 사업들의 경우 대부분 클러스터 입주에 소요되는 이전비용 지원, 클러스터 내 기업 및 연구소에 대한 R&D 우선지원 등으로 이루어지는 경우가 적지 않다. 이는 클러스터를 유지하기 위해 혁신주체들을 물리적으로 정주시키는 데는 효과가 있을지 모르나

〈표 29〉 균특회계의 R&D 예산

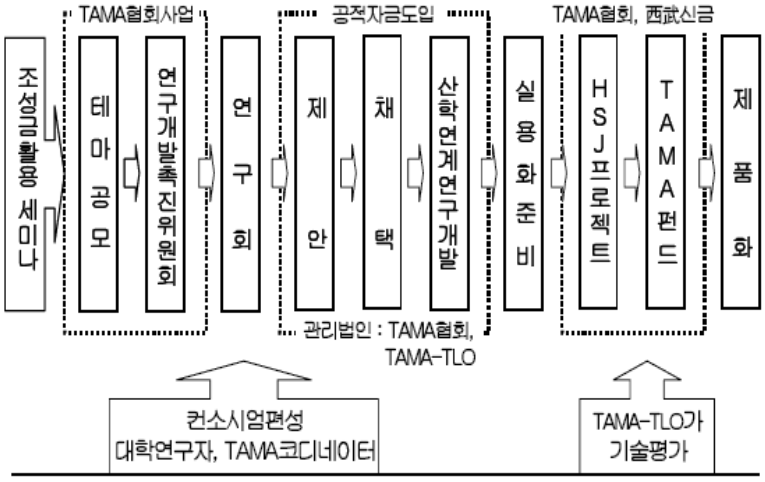
(단위: 백만원)

부처(심의)				2005년 예산	2006년도 예산안
균특회계 전체				5,477,400	5,935,700
	지역개발계정			4,197,800	4,536,000
	지역혁신계정			1,276,600	1,399,700
		R&D 사업		613,163	667,724
		부처별	건교부	2,000	4,000
			과기부	18,000	52,000
			교육부	161,600	329,600
			농진청	11,963	29,163
			문광부	2,500	5,000
			산자부	368,600	758,200
			중기청	42,100	46,100
			환경부	6,400	12,800

그들 간의 혁신적 연계관계가 자동적으로 형성될 것으로 전제하기에는 무리가 있다.

이와 관련하여 일본의 TAMA(Technology Advanced Metropolitan Area) 클러스터의 사례는 시사하는 바가 크다. TAMA 클러스터는 수도권에 위치하며 목표 전략산업이 우리나라의 반월시화산업단지공단과 유사하다. 이 지역은 전통적인 섬유산업지역이었으나 30여 년에 걸친 지속적인 지역혁신정책의 노력으로 고부가가치의 첨단기술산업 집적지로 변신하는 데 성공하였다. TAMA 클러스터의 성공적 변신에는 클러스터 내 혁신주체들로서 대학과 기업, 또는 기업들 간에 접촉기회를 제공하고, 필요할 경우 중개하는 역할이 중요하다는 데 천착한 TAMA협회의 노력이 배경에 있다. 민간기관인 TAMA협회는 산업계, 대학이 회원사로 등록되어 있으며 협회 내부 회원사 간의 산·학 연계를 주 활동내역으로 하고 있다. 구체적으로 회원사 대상의 연구개발 지원사업 안내및 특허전략 세미나, 산·학 연계 기술개발연구회 운영, TAMA-TLO 활동, 정보 네트워크 구축, 기술교류전시회 등 이벤트 개최, 사업계획서 콘테스트, 벤처캐피털과 매칭회 개최, 인재 매칭사업, 판로개척지원사업 등을

[그림 22] TAMA협회 중심의 산・학 연계 연구개발과정



자료: 류태수, 「일본의 산학연계정책의 현황과 시사점」, KOTEF 이슈페이퍼, 2007.

추진하고 있다. 나아가 TAMA협회와의 제휴로 회원사인 대기업, 지자체 및 지역금융기관이 인큐베이션 시설을 설립하고 또 동 지역금융기관이 신규창업 등 벤처기업에 투자하는 TAMA펀드를 설립하여 운영하고 있다. 그 결과 TAMA지역에 상호 기술정보를 제공하고 지역기업의 사업화 니즈를 바탕으로 한 대학이 연구 성과 활용, 사업화에 필요한 장소, 인재, 자금공급, 판로개척지원에 이르기까지 일련의 체제를 갖추게 되었다(류태수[2007]).

일본 TAMA협회 사례를 통해 우리의 클러스터 정책도 단순 R&D 자금지원 중심에서 벗어나 혁신주체의 연계성 강화를 위한 간접적 지원 및 기존 제도의 재정비에 초점이 맞추어져야 함을 알 수 있다.

혁신적 클러스터는 기술, 인력, 자금 등의 핵심적인 투입요소와 마케팅, 재무활동의 경영 소프트웨어, 네트워크, 물류체계 등의 인프라 등이 종합적으로 기능할 때 기대한 역할을 수행하게 된다. 이러한 복잡한 요소들이 유기적으로 기능하는 데 있어서 기존 제도들 간의 충돌이나 단편적・부분적 정부 지원체계는 오히려 저해요소로 작용할 수 있다. 창업, M&A, 외자 유치, 공장 증개설, 폐업 등 모든 활동들에 있어 클러스

터에 적용되는 각종 규제들이 이음매 없이 일관되게 조정되어 있을 때 비로소 혁신의 시도가 발생할 수 있을 것이다. 이를 위하여 현재의 지역균형개발사업들을 전체적으로 재검토하고 혁신관점에서 재조정할 부분을 식별하는 노력이 선행되어야 한다.

제3절 제조업·서비스업 선순환형 성장전략

송 영 관 (KIEP 연구위원)
박 기 출 (삼성금융연구소 연구위원)
이 문 형 (KIET 연구위원)

1. 지식기반서비스의 육성

가. 지식기반서비스와 경제성장

세계경제는 창의성과 개성에 바탕을 둔 지식, 정보, 기술이 국가경쟁력을 좌우하는 '지식기반경제'로 빠르게 전환되고 있고, 앞으로 이러한 추세가 더욱 강화될 것으로 전망되고 있다. 이는 한 나라의 경제성장 및 국가경쟁력 나아가 국부의 핵심적 결정요인에 있어 자본이나 토지 또는 노동과 같은 전통적 생산요소보다는 지식과 정보가 더 중요한 역할을 담당하게 된다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 지식기반경제는 노동과 자본을 주요 생산요소로 삼는 전통적인 경제와는 여러 가지 점에서 다른 특성을 지니고 있다. 주요 특성으로는, 첫째 전통적인 경제가 수확체감의 원리에 따라 운용되는 경제라고 한다면 지식기반경제는 수확체증의 메커니즘이 작동하는 경제이다. 둘째, 전통적인 경제에서는 저렴한 생산비에 기초한 가격경쟁력이 핵심적인 요소인 반면 지식기반경제에서는 저렴한 생산비에 기초한 가격경쟁력보다는 누가 먼저 새로운 제품을 개발하여 시장을 선점하는가 하는 점이 중요하다. 셋째, 지식기반경제에서는 슘페터의 '창조적 파괴'가 주요 경제성장 메커니즘으로 작용한다. 즉, 지식기반경제에서 시장을 선점한 기업은 일시적 독과점기업으로 시장을 지배하게 된다.[30]

이러한 지식기반경제에 관한 논의는 OECD(1996)의 *The Knowledge-*

30) 이선 외, 『창조적 지식국가론』, 산업연구원, 1999.

based Economy(1996)와 세계은행의 *Knowledge for Development*(1997)라는 보고서가 발간된 이후 선진국을 중심으로 본격화되었다. 지식기반경제란, OECD(1996)에 의하면, "지식과 정보의 창출, 확산, 그리고 활용에 직접적으로 기반을 둔 경제"라고 정의되고 있다. 여기에서 지식이란 좀 더 많은 부가가치와 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 능력 또는 아이디어를 지칭한다. 세계은행(1997)에 의하면, 세계경제는 기존의 대량생산체제에서 점차 디자인이나 기술을 응용하는 경제로, 또 천연자원이나 노동력 또는 물적자본의 직접투입 중심의 자본주의시대에서 창의성과 개성에 바탕을 둔 지식이 국가경쟁력의 새로운 원천으로 부상하는 지식기반경제체제로 옮겨가고 있다는 것이다.

지식기반경제는 지식경영의 개념이 선진국 중심으로 급속히 확산되는 현상에서 생겨난 것으로서 선진국의 지식경제화 현상은 서비스산업의 비중 증가, 지식산업의 고성장, 지식노동투입비율의 증가 등으로 요약된다. 지식기반경제에서 서비스산업은 경제구조상 매우 중요한 의미를 지닌다. 경제의 선진화가 이루어지고 지식기반화가 진전될수록 전통적인 제조업부문의 역할이 상대적으로 줄어들며, 대신 서비스부문의 역할이 커지는 것이다. 선진국의 경우 이러한 현상은 일반화되고 있다. 산업화된 경제체제를 가지고 있는 국가들이 선진 산업구조로 이행하는 과정에서 제조업은 경제발전의 원동력으로 역할을 담당하다가 점차 전체경제에서 고용이나 생산액이 차지하는 비중이 감소하는 추세를 보인다. 반면, 서비스산업은 그 영향력을 넓혀가고 있으며, 특히 고용구조에 있어 서비스산업이 차지하는 비중은 급속도로 증가하고 있다. 지식기반서비스업(Knowledge-based Service Industry)은 지식을 창출, 가공, 활용, 유통시키거나 지식이 체화된 중간재를 생산활동에 집약적으로 활용함으로써 고부가가치 지식서비스를 제공하는 산업으로 정의될 수 있다. OECD 분류법에 의하면, 지식기반서비스업은 ISIC Rev.3 시장서비스 중 방송・통신, 금융・보험, 사업서비스(부동산 제외), 교육, 의료로 분류된다.[31]

경제성장에 있어 지식이 중요한 역할을 한다는 것은 이미 오래전부

31) OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard 2005*, 2005.

터 잘 알려져 있으나, 지식과 기술의 역할을 보다 직접적으로 분석한 것은 Romer(1986, 1990)[32]와 Lucas(1988)[33] 등에 의해 정립된 내생적 성장이론이다. 이 이론에서는 생산요소로서의 지식이 노동과 자본 등 물적 생산요소와는 다른 특성을 가지고 있다고 본다. 첫째, 이 이론에서는 근로자에 대한 교육과 훈련, R&D 투자, 특허출원 등 지식의 축적과 확산을 통한 지속적인 제품과 공정의 개발로 노동과 자본이 가지는 수확체감의 제약을 극복할 수 있다고 본다. 둘째, 새로운 지식은 기존의 지식에 크게 의존하기 마련이며, 그러한 과정을 거쳐 새롭게 생성된 지식 그 자체가 또다시 새로운 지식창출과정에 투입된다는 점에서 지식은 매우 강한 경제적 외부성 또는 자기강화의 특성이 있다고 본다. 즉, 더 많은 지식과 정보를 축적하고 활용할수록, 새로운 지식과 정보의 창출이 용이하며, 이렇게 새로이 창출되는 지식과 정보의 양에는 제한이 없다. 셋째, 내생적 성장이론에서는 지식기반제품 및 서비스의 생산에 있어 초기 생산비용은 높지만 추가적 생산에 따른 한계비용은 거의 무시할 수 있는 수준으로까지 하락하는 특성이 있다고 본다. 따라서 이 이론에서는 이러한 지식의 특성으로 말미암아 지식의 창출, 확산, 활용이 순전히 시장에 의해 효율적으로 이루어질 수는 없다고 결론을 내리고 있다. 이는 연구개발, 교육 및 훈련에 대한 지속적 투자를 위한 정부개입 필요성의 논리적 근거가 된다.

지식기반경제에 관한 논의는 주로 연구개발 등을 통한 기술혁신과 이를 통한 생산성 향상과 새로운 산업의 형성 등 주로 경제의 공급 측면에 초점을 맞추어 진행되어 왔다. 기존의 경제체제와 지식기반경제를 비교할 때 지식기반경제가 갖는 가장 중요한 특성은 수확체증의 법칙이 작용하는 것이라고 할 수 있다. 1980년대 후반 마샬과 당대의 몇몇 학자들에 의해 정립된 수확체감의 법칙은 지금까지 주류 경제학의 기본원칙으로 받아들여져 왔다. 그러나 경제의 근간이 지식 중심으로 이행되면

32) P. M. Romer, “Increasing Returns and Long-run Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 94; P. M. Romer, “Endogenous Technical Change,” *Journal of Political Economy*, Vol. 98, 1990.

33) R. E. Lucas, “On the Mechanics of Economic Development,” *Journal of Monetary Economy*, Vol. 22, 1988.

서 수확체증이 가능하다는 인식이 확산되었다. 수확체감은 시장에서 앞서나가는 제품이나 기업도 결국에 가서는 한계에 도달하기 때문에 균형가격이 존재한다는 의미이다. 그러나 수확체증이란 시장에서 일단 앞서기 시작하면 계속해서 앞서 나가지만 한 번 뒤처지기 시작하면 계속해서 뒤처지는 경향을 의미한다. 지식기반경제에서 이러한 수확체증의 현상이 나타나는 근본이유로는 네트워크 효과를 들 수 있다. 따라서 지식기반경제에 있어서는 지식과 기술의 선점이 매우 중요하다.

지식기반경제에 있어 가장 근본적 중요성을 가지는 것이 좋은 인적자본의 형성이다. Becker(1965)[34]에 의해 인적자본의 중요성이 강조된 이래 인적자본이 경제성장에서 매우 중요한 역할을 한다는 것은 오래 전부터 인지되어 왔고, 내생적 성장이론에 이르러 인적자본과 경제성장의 관계가 체계적으로 정립되었다. 이들의 연구 결과에 따르면, 교육을 통해 축적된 인적자본은 국가의 지속적인 경제성장을 가능하게 하는 핵심 요소로 볼 수 있다. 즉, 개인은 개인적 성공을 위해 교육을 받지만 교육의 과정에서 형성된 인적자본은 그 사회에 존재하는 타인의 인적자본에 긍정적인 영향을 미치는 외부효과와 아울러 지속적인 경제성장을 가능하게 하는 경제성장효과를 갖는다. 인적자본과 경제성장 간의 밀접한 상호관계는 여러 실증연구에서 확인되고 있다. 내생적 성장이론은 경제성장에서 가장 중요한 요인은 기술진보이며 기술진보는 인적자본에 의해 결정된다는 점을 강조하고 있다. Benhabib and Spiegel(1994)[35]은 인적자본스톡의 증가율은 경제성장률을 설명하는 데 거의 역할을 하지 못하는 반면에 인적자본의 수준은 기술수준을 나타내는 총생산성의 증가와 밀접한 관계에 있다는 것을 밝혔다. 이는 인적자본이 단순한 생산요소가 아니고 신기술을 개발하고 응용함으로써 기술진보를 가능케 하는 원천임을 의미한다. 또한 Barro and Sala-i-Martin(1995)[36]은 Nelson and Phelps(1966)[37]의 모형을 발전시켜 후진국의 인적자본은 선진국의

34) G. S. Becker, "A Theory of the Allocation of Time," *Economic Journal*, Vol. 75, 1965.
35) J. Benhabib and M. Spiegel, "The Roles of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data," *Journal of Monetary Economics Journal*, Vol. 34, 1994.
36) R. J. Barro and X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, McGraw-Hill, Inc, 1995.
37) R. Nelson and E. Phelps, "Investment in Humans, Technological Diffusion, and

기술을 흡수할 수 있는 능력을 의미하며, 후진국의 경제성장률은 기술을 습득할 수 있는 인적자본의 크기에 달려 있다고 보고 있다. Borensztein et al.(1998)[38]은 FDI로 인해 생산성이 향상되는지를 검토하면서 생산성 향상 여부는 수용국이 얼마만큼의 인적자본을 보유하고 있는지가 결정적인 요인으로 작용하고 있음을 실증적으로 밝히고 있다. 즉, 일정 수준 이상의 인적자본을 보유한 국가만이 유입으로 생산성이 향상되는 효과를 누린다는 것이다. 또한 Lee(2001)[39]는 선진국과 개발도상국의 소득 격차는 기술수준의 차이에서 연유한다고 보고 기술전파과정에서 인적자본의 역할을 직접 실증분석하여 인적자본과 기술전파는 보완적인 관계에 있음을 지적하고 있다.

지식기반서비스산업에는 매우 다양한 경제활동이 포함되어 있기 때문에 지식기반서비스산업의 효율성이 경제성장에 미치는 경로를 단순화하기는 어렵다. 교육과 의료서비스의 발달은 지식기반경제에 가장 중요한 좋은 인적자본의 형성에 기여한다. 저축과 투자를 연결하는 금융서비스의 효율성은 자원배분의 효율성을 제고하고, 통신서비스는 정보의 흐름을 원활하게 하여 정보비용을 줄일 뿐만 아니라 지식을 전파하는 데도 매우 중요한 역할을 담당한다. 사업서비스는 중간재로서의 역할이 크므로 효율적인 회계, 법률 등 사업서비스가 제공되면 기업은 거래비용을 크게 절감할 수 있다. 예를 들어, Collier and Cunning(1999)[40]은 아프리카 국가에서 회계, 법률 등 사업서비스의 미발달로 인한 높은 거래비용을 경제성장의 주된 저해요인으로 지적하고 있다. 또 디자인서비스의 발달은 제품의 질과 다양성을 높이는 데 기여한다.

1990년대 들어서 대부분의 선진국에서는 지식기반서비스부문이 꾸준히 증가하여 OECD 국가들의 지식기반서비스업은 2002년 현재 총부가가치의 20%를 차지하고 있다. 특히, 스위스와 룩셈부르크[41]를 제외한

Economic Growth," *American Economic Review*, Vol. 56, 1966.

38) E. Borensztein, J. De Gregorio, and J-W Lee, "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *Journal of International Economics*, Vol. 45, 1998.

39) J-W. Lee, "Education for Technology Readiness: Prospects for Developing Countries," Background Papers for Human Development Report 2001.

40) P. Collier and J. W. Gunning, "Why Has Africa Grown Slowly?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, 1999.

대부분의 선진국에서는 지식기반서비스업 중 사업서비스가 가장 큰 비중을 차지한다. 또한 금융산업은 연간 4.5%, 방송·통신의 경우 10%의 생산성 증대를 보이며 지난 20년간 꾸준히 성장세를 지속해 왔다(OECD[2005]). 미국은 지식기반서비스업 증가율이 두드러졌으며, 금융, 보험, 사업서비스업의 부가가치가 크게 증가하여 2005년 현재 미국 전체 산업의 20～30%를 점하고 있다. 이 비중은 스위스와 룩셈부르크에 이어 세계에서 세 번째로 큰 것이다.

〈표 30〉 OECD 국가들의 지식기반서비스업의 전체 산업에 대한 부가가치 비중(2000~03년 평균)

	운송, 방송, 통신	금융, 보험	사업서비스	교육	의료
벨기에	2.5	5.7	12.1	6.5	6.8
캐나다	2.8	7.3	7.3	4.7	6.2
덴마크	2.1	5.2	7.9	5.4	10.2
핀란드	3.4	3.6	6.7	4.9	8.1
프랑스	2.1	4.9	13.7	5.0	6.7
독일	2.4	4.0	13.5	4.2	6.4
이탈리아	2.3	5.9	9.7	5.1	4.8
일본	1.7	6.4	7.7	N/A	N/A
한국	2.8	8.2	5.2	5.3	2.8
네덜란드	2.7	6.5	12.2	4.3	8.0
노르웨이	1.9	3.5	6.7	4.6	8.6
스페인	2.6	5.4	6.2	4.7	5.5
스웨덴	2.6	3.7	10.3	5.4	10.0
영국	3.0	5.8	13.3	5.6	6.4
미국	3.3	7.8	12.7	5.0	6.6

자료: OECD STAN Indicators Database.

41) 스위스와 룩셈부르크의 지식기반서비스(총부가가치의 25%) 성장동력은 금융업이다.

〈표 31〉 OECD 국가들의 지식기반서비스 고용 비중(1998~03년 평균)

	방송, 통신	금융, 보험	사업서비스	교육	의료, 복지
벨기에	N/A	3.5	N/A	8.4	9.4
캐나다	2.1	5.2	10.2	6.4	9.8
덴마크	1.9	2.8	8.6	7.1	15.8
핀란드	2.0	1.8	7.8	6.7	13.8
프랑스	1.8	3.2	11.8	7.3	9.0
독일	1.3	3.3	10.2	5.3	10.0
이탈리아	1.1	2.8	9.4	7.0	5.8
일본	0.7	3.0	5.9	2.6	1.2
한국	N/A	3.6	6.7	5.9	2.1
네덜란드	1.6	3.6	14.7	5.3	12.4
노르웨이	1.9	2.1	8.9	7.7	19.2
스페인	1.2	2.2	6.5	5.3	5.8
스웨덴	2.1	2.2	9.6	8.8	16.8
영국	2.0	4.2	13.4	8.3	10.6
미국	1.7	4.2	13.3	8.2	9.7

주: 전체 산업의 고용 대비 비율임.
자료: OECD STAN Database for Industrial Analysis.

지식기반서비스가 향후 한국의 경제성장을 위해 주목을 받는 가장 큰 이유는 두 가지이다. 우선 지식기반서비스는 제조업 등 여타 산업의 생산에 중간재로 투입되는 비중이 높아지고 있어 전체 산업의 생산활동에 대한 기여도가 증가하고 있다. 특히, 지식기반서비스업 중 제조업 생산단계에 중간재로 투입되는 사업서비스는 다른 서비스업에 비해 생산성 증대효과가 높고 서비스수지 개선에 대한 기여도가 높다. 이에 해당되는 서비스로는 법률, 회계, 컨설팅, 기계와 장비의 임대, 컴퓨터 관련 활동, 연구개발(R&D), 기타 사업서비스가 해당된다. 경제가 고도화될수록 생산활동과 관련된 서비스의 아웃소싱이 확대되면서 지식기반서비

스, 특히 사업서비스를 중심으로 서비스의 중간투입 비중이 높아지는 경향이 있어 앞으로 지식기반서비스업의 생산활동에 대한 기여도는 계속 증가할 것으로 예상된다. 또한 소득향상으로 고급제품에 대한 수요가 많아지면서 디자인 등의 사업서비스의 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 지식기반서비스는 제품의 질 향상에 기여함으로써 궁극적으로 총요소생산성의 증대에 기여할 수 있다.

또한 지식기반서비스는 고학력 취업자 비율과 임금수준이 다른 산업에 비해 높아 고급일자리 창출이 가능하다. 특히, 지식기반서비스업은 성장세가 전통서비스업보다 빠른데다 취업유발효과는 제조업보다 커 앞으로도 고용창출에 크게 기여할 것으로 예상된다. 한국의 경우 지식기반서비스업은 취업자 비중이 1993년 14.5%에서 2005년 23.1%로 크게 상승하는 등 1990년 이후 고용창출산업으로 부각되고 있다.

나. 지식기반서비스에 대한 정부정책의 방향성

1) 한국 지식기반서비스산업의 구조와 문제점

현재 우리 경제가 안고 있는 가장 심각한 문제는 성장잠재력이 계속 떨어지고 있다는 점이다. 우리 경제의 잠재성장률은 1980년대 7.5%, 1990년대 6.2%, 2000년대에는 5%에도 미치지 못하는 등 지속적으로 하락하고 있다. 그동안 우리 경제의 성장을 견인해 온 제조업은 투자의 부진, 생산비용의 증가, 설비의 해외이전 등 내외 여건의 악화로 성장엔진으로서의 기능을 점차 상실해 가고 있는 실정이다. 따라서 그 대안으로서 서비스업을 성장동력으로 활용하기 위한 방안 모색이 시급한 실정이다.

그러나 경제의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 서비스업이 성장엔진으로서의 기능을 수행하기에는 여러 가지 한계가 있는 것도 사실이다. 특히, 서비스업의 저조한 생산성 증가가 서비스업을 성장엔진으로 활용하는 데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 국내 서비스업의 노동생산성 증가율은 1980년대 연평균 2.8%에서 1990년대에는 1.6%로 오히려 축소되었다. 선진국과의 노동생산성 비교에서도 한국 서비스업의 생산성은 매우 낮게 나타난다. 한국 서비스업의 노동생산성을 100으로 할 때 미국은

242, 일본은 184, 네덜란드는 151 수준이다. 따라서 서비스업의 생산성 향상, 연구개발, 시장확대, 시장개방, 경쟁촉진 등 경쟁력을 강화하여 서비스업을 새로운 성장동력으로 활용하는 것이 매우 중요한 국가적 현안으로 대두되고 있다.

서비스업은 또한 제조업에 비해 고용흡수력이 매우 높은 편이다. 2000년 기준 투입산출표에 따르면, 산출액 10억원당 직간접 취업자 수가 서비스업은 24.3명인 반면 제조업은 14.4명에 불과하다. 외환위기 당시의 일시적인 감소세를 제외하면 서비스산업의 고용은 지속적으로 증가하여 왔다. 그러나 모든 서비스업에서 고용이 증가하는 것은 아니고 업종별로 차이가 있다. 교육, 보건, 복지 등 사회서비스의 고용은 계속 증가하고 있지만, 도소매업의 일자리는 2002년을 정점으로 감소하고 있다. 또한 금융 및 보험업 고용은 외환위기 이후 시작된 구조조정이 아직 진행되고 있어 현재로는 단정하기 어려우나 전반적으로는 감소하는 추세이다.

선진국에 비해 국내 서비스업이 크게 낙후되어 있다는 점은 역설적으로 우리 서비스업의 성장잠재력이 매우 크다는 것을 의미하기도 한다. 2003년을 기준으로 할 때 국내 서비스업의 대GDP 비중은 57.2%로서 OECD 평균 67.6%에 비해 크게 낮은 수준이고, 고용 비중도 63.5%로서 OECD 평균 67.7%에 비해 저조한 편이다. 이처럼 국내 서비스업이 선진국에 비해 크게 뒤떨어져 있지만, 그 발전 가능성은 매우 높은 것으로 판단된다. 그 근거로 들 수 있는 것이 우선 경제의 서비스화인데, 이는 지식기반화와 더불어 세계적으로 점진적이고도 지속적으로 진행되는 추세이다. 아울러 소득수준의 향상에 따른 여가시간 확대, 문화·레저활동 증가 등 생활패턴의 변화도 서비스 수요를 지속적으로 확대하는 요인이다.

우리가 고부가가치형 지식기반서비스업을 중심으로 서비스부문의 성장을 추구한다면, 향후 경제 전체의 성장은 물론 고용부문에서 새로운 활로가 개척될 수 있을 것으로 기대한다. 최근 2000~2005년 기간 중 국내 서비스업의 성장률은 연평균 7.7%로 국내총생산 증가율 6.9%를 상회했다. 향후에는 경제 전체의 성장이 서비스업의 발전과 경쟁력에 크게 영향을 받을 것으로 판단된다.

우리나라 서비스산업이 미국과 다른 OECD 국가들에 비해 부가가치 비중과 생산성이 낮은 이유는 특히 경제성장에 대한 기여도가 높고 기업의 생산활동과 관련이 깊은 사업서비스와 의료서비스의 비중이 낮은 데에 기인하는 것으로 분석된다. <표 30>과 <표 31>에서 알 수 있듯이 우리나라는 금융·보험 부문에 비해 사업서비스와 의료서비스 부문은 부가가치, 고용, 생산성 모두 OECD 국가들 중 하위에 속하고 있다. 또 우리나라의 제조업의 서비스 중간투입 비중은 약 14%로 미국(30%)의 절반 정도에 머물고 있다. 우리의 경우 특히 사업서비스에 대한 수요는 급속히 증가되고 있으나 공급이 크게 부족하여 서비스수지 적자가 증가되고 있는 실정이다. 따라서 지식기반서비스 육성정책으로 이 부문의 비중을 늘릴 필요가 있다.

지식기반서비스 육성의 가장 큰 장애는 규제의 과다이다. 금융, 통신, 방송, 보건·사회복지, 교육서비스에 걸쳐 진입제한 등 경쟁제한적인 규제가 과다하여 산업 내 경쟁이 활성화되지 못함으로써 효율성 향상 및 산업으로서의 발달이 크게 미흡한 상황이다. 특히, 교육과 의료의 경우 공공성의 지나친 강조로 효율성 제고는 큰 과제로 남아 있다.

우리나라 지식기반서비스의 두 번째 문제는 기업규모의 영세성으로 인한 전문화와 고급화가 미흡하다는 점이다. 우리나라 서비스기업은 선진국에 비해 규모가 작으며, 특히 지식기반서비스업의 경우 미국기업은 우리나라 기업에 비해 종업원 규모 면에서는 3배, 매출액 면에서는 2배 정도가 크다. 특히, 교육, 의료 및 오락문화와 법률회계, 컨설팅, 디자인 등 고부가가치 전문서비스 분야에서 국내기업은 규모 및 생산성에서 크게 열위에 있다. 이처럼 국내기업의 규모가 영세함에 따라 각 기업들은 업체 고유의 방법론과 솔루션 개발, 인적자원에 대한 투자 등을 제대로 실시하지 못하고 있으며 이로 인해 전문적인 서비스 제공 능력이 부족한 상황이다.

마지막으로 우리나라는 기업구조의 문제로 인해 지식기반서비스의 주요 수요원인 아웃소싱이 활성화되지 않고 있다. 대기업의 경우 기업 내부조직에 대한 높은 선호도와 기업집단의 계열사 거래 관행으로 아웃소싱을 핵심 역량의 강화를 통한 경쟁력 제고의 수단으로 활용하기보다는 경비절감 차원에서 청소·건물관리·경비 등 단순업무 위주로 활용

하고 있다. 또한 중소기업의 경우 주로 대기업의 하청업체의 역할에 그치는 경우가 많아 지식기반서비스의 수요가 적은 상황이다.

이러한 지식기반서비스의 낙후는 궁극적으로 중간재산업으로서의 역할을 충실히 이행하지 못하게 됨으로써 제조업과 서비스업의 선순환 구조 구축에 장애요인으로 작용하고 있다. 우리나라의 경우 제조업 생산에 대한 지식기반서비스업의 중간투입 비중이 8.6%로 미국의 절반 정도에 불과하며, 서비스 생산에 대한 중간투입 비중도 32%로 미국의 47.2%에 크게 못 미치고 있다.

2) 지식기반서비스부문 선진국 사례 분석

선진 7개국 서비스업의 역사적 경험을 보면 서비스업은 19세기 후반부터 지속적으로 증가하여 최근까지도 증가세가 지속되고 있다. 농업은 지속적으로 하락하여 왔으며 공업은 20세기 중반까지 증가하다가 그 후 하락하고 있다. 선진국 중에서 가장 먼저 서비스화가 진행된 국가는 1940년대 말 서비스업의 고용 비중이 50%를 상회하기 시작한 미국이었다. 미국은 현재까지도 서비스화가 가장 크게 진전되어 있다.

〈표 32〉 선진 7개국의 고용구조 장기 변화

	1870			1960			1984		
	농업	공업	서비스	농업	공업	서비스	농업	공업	서비스
미 국	50	24	26	8	31	61	3	25	72
영 국	23	42	35	5	46	49	3	32	65
프 랑 스	49	28	23	21	36	43	8	32	60
독 일	50	29	22	14	48	38	5	42	53
네덜란드	37	29	34	11	41	48	5	28	67
스 웨 덴	54	-	-	15	42	43	5	29	66
일 본	73	-	-	33	30	37	9	34	57
평 균	42	30	27	15	39	46	5	32	63

자료: T. Elfring, “The Main Features and Underlying Causes of the Shift to Services,” *Service Industries Journal*, 1989, pp.337~356.

선진 7개국의 경우 1970년대를 전후하여 제조업이 큰 폭으로 구조조정에 들어가고 서비스업이 급증하는 등 우리나라의 현재 여건과 매우 유사한 여건으로서 우리나라 서비스업의 발전방향에 대해 많은 시사점을 제시하고 있다. 이 시기에 서비스업 비중이 증가한 것은 제품의 고급화 및 차별화 전략에 집중하는 기업전략에 기인한다. 즉, 선진 7개국들은 일본 및 한국과 대만을 포함한 신흥공업국들의 수출 공세로 인하여 자국의 산업경쟁력이 급속히 저하되었다. 이를 만회하고자 선진국 기업들은 고부가가치화 전략에 집중하였고 이를 위한 기술집약적 제품개발과 디자인, 광고 등 서비스 기능과의 접목을 강화하는 한편, 비용 절감을 위하여 종전에는 사내에서 자체 조달하였던 사업서비스 기능을 외부 서비스업체로부터 구매하는 전략으로 전환하였다. 즉, 사업서비스의 외부구매는 규모의 경제를 높여 서비스 구매비용을 절감하는 데에 기여하였고, 또 사업서비스 수요의 증대는 결국 사업서비스의 발전을 가져왔다.

지식기반서비스가 가장 발달된 나라로는 미국을 들 수 있다.[42] 미국의 지식기반서비스는 규모, 부가가치, 고용, 생산성, 교역과 투자에 있어서 OECD 국가들 중 우위를 점하며 세계 지식기반서비스업 성장의 선도적 역할을 하고 있다. 미국경제의 총산출에서 지식기반서비스업의 비중은 26.8%(2004년)이며, 서비스산업의 비중 증가는 대부분 지식기반서비스의 성장에 기인한다.

미국 지식기반서비스 시장규모는 총산출(2000년 불변가격기준)을 기준으로 할 때 1998년 3조 9,806억달러에서 2004년 5조 2,502억달러로 연평균 4.7% 증가한 것으로 나타나며, 이는 미국 전체의 총산출 연평균 증가율(2.9%)에 비해 1.9%p 높은 수준이다. 시장규모의 변화를 분야별로 살펴보면 다음과 같은 주요 특징이 발견된다. 첫째, 미국 지식기반서비스 중 금융, 보건의료, 기타전문가서비스, 방송통신 등의 분야가 가장 큰 시장을 형성하고 있다. 이 네 분야의 총산출은 1998년에 2조 9,136억달러, 2004년에 3조 9,659억달러로 2004년 기준 미국 지식기반서비스의 75.5%를 차지하고 있다. 둘째, 총산출의 증가율은 정보데이터처리가

42) 본 절에 기술된 미국 지식기반서비스 사례는 다음 보고서를 참고하였음. 현혜정 외 『지식기반서비스 육성을 위한 연구: 미국 사례를 중심으로』, 재경부 용역보고서, 2006.

13.0%로 가장 높고, 그 다음이 방송통신(7.8%), 기타전문가서비스(6.7%) 등의 순이다. 반면, 기업관리(1.4%), 영상음향(2.0%), 교육(2.1%), 법률(2.2%) 등은 여타 지식기반서비스에 비해 연평균 성장률이 낮게 나타났다. 이와 같은 현상은 1990년대 후반 이후 정보화의 확산으로 인해 이와 관련된 서비스업이 급격하게 성장하였고, 복잡 다양해지는 경제환경 속에서 각종 전문가 서비스에 대한 수요 자체가 팽창하였음을 반영하고 있다.

미국 지식기반서비스의 고용 비중은 24.6%이며, 교역 측면에서 사업서비스, 과학기술서비스, 건축, 엔지니어링과 같은 지식기반서비스는 861억달러의 무역수지 흑자(2004년 기준)를 거두었으며 수출증대에 의한 흑자폭이 확대되고 있다. 그리고 해외직접투자에 의한 매출액에서도 미국은 보험, 금융, 방송, 통신 등의 지식기반서비스부문에서 판매활동이 활발함을 알 수 있다. 또한 특히 출판소프트웨어, 정보데이터 처리, 컴퓨터시스템 디자인, 기타 전문가서비스, 기업관리 등은 제조업으로의 중간투입 비중이 높은 서비스부문이다.

지식기반서비스 육성을 위한 미국정부의 지원은 대체로 시장지향적 환경 조성 및 최소한의 정부규제를 지향하나 산업부문별로 제도의 형태와 성격이 명확히 구분된다. 기본적으로 민간부문이 혁신시스템의 성과를 상용화하는 데 용이하도록 시장에 연결시켜 주는 시장친화적인 간접지원과, 정부조달 등을 통해 정부 스스로가 지식기반서비스 아웃소싱의 수요자가 되고 중소기업의 R&D부문 육성을 위해 SBIR(중소기업혁신연구), STTR(중소기업기술이전프로그램)과 같은 제도적 장치를 통해 금전적·기술적 지원을 하는 등 직접지원이 병행되고 있다. 또한 산업부문별로 살펴보면 회계, 경영컨설팅, 시장조사, 광고, CRS 서비스 등 사업서비스부문에서는 정부의 직접지원을 거의 찾아보기 힘든 반면, IT와 생명공학 등 첨단과학기술부문과 교육·의료서비스 등에서는 정부의 자금지원과 법률적 지원이 활발하게 진행되어 왔음을 알 수 있다.

IT 육성의 경우 미국정부는 시장지향적 환경 및 최소한의 정부규제가 IT 서비스산업의 발전을 가지고 올 수 있다고 인식하고, 미국정부 스스로 IT의 주요 수요자가 되고 IT기술 개발, 전자상거래 활성화, 중요사회 인프라 보호 등의 활동을 하였다. 그러나 근본적으로는 민간분야

가 전자상거래가 번창할 수 있는 제도, 메커니즘, 혁신을 주도해 나가도록 하였다. 전자상거래의 활성화를 위해 1997년 클린턴 행정부는 'A Framework for Global Electronic Commerce'라는 전자상거래정책을 발표하는 등 글로벌 전자상거래시장 발전을 위한 로드맵과 정책을 육성하였다. 그리고 전기, 커뮤니케이션, 컴퓨터 네트워크와 같은 중요한 인프라의 보호를 위한 시스템을 구축하였고, 국경이 없는 인터넷 환경에서 국가의 중요한 인프라 보호에 대한 국가 간 국제협력을 위한 정부의 역할을 강조하였다.

또한 정부조달을 통한 IT산업 지원과 전자정부(E-government) 구축을 위해 노력하였다.[43] 정부조달의 한 부분으로 특수화된 컴퓨팅(computing) 기술을 통한 시장창출 및 시스템모델을 개발함으로써 시장확대 및 기술개발을 주도해 갔다. 그리고 정부문서의 전자문서화, 정부조달의 전자상거래 도입과 전자구매, 소득신고서의 전자파일링, 정보와 데이터의 전자수집과 서비스제공 등의 전자정보화를 통해 주요 IT 프로젝트를 창출하였다.[44]

정부조달을 이용한 Small Business 지원 중 지식기반서비스에 대한 지원으로 귀결되는 것들이 있다. 예를 들면, Small Business Act 8.(a) program은 개인 자산이 등록 시 25만달러 이하이고 그 후로도 75만달러를 넘지 않는 미국 시민이 51% 이상의 소유지분을 가지는 중소기업을 대상으로 정부에서 컨설팅이나 마케팅 서비스를 지원하는 제도이다. 또한 Small Business Technology Transfer Program(Cooperative Research and Development)은 정부의 5개 부처(국방부, 보건부, 항공우주국, 국립과학재단)에서 집행하는 연구개발예산 중 100억달러 이상의 프로젝트에 대해서 의무적으로 그 예산의 0.15%는 특정한 조건을 만족하는 중소규모 기업과 공동으로 수행하는 연구개발에 쓰도록 하는 프로그램으로 상업적 용도의 물품이나 서비스 개발을 목적으로 하고 있다.

미국의 연구개발서비스 육성에서는 연방기금이 큰 역할을 하고 있다. 2000년에서 2007년까지 전체적으로 연방정부의 연구개발예산은

43) 1,300억달러 규모인 IT 서비스분야에서 미국 연방정부는 거대한 단일 소비자이다.
44) 전자정보화는 Government Paperwork Elimination Act에 의해 지원된다.

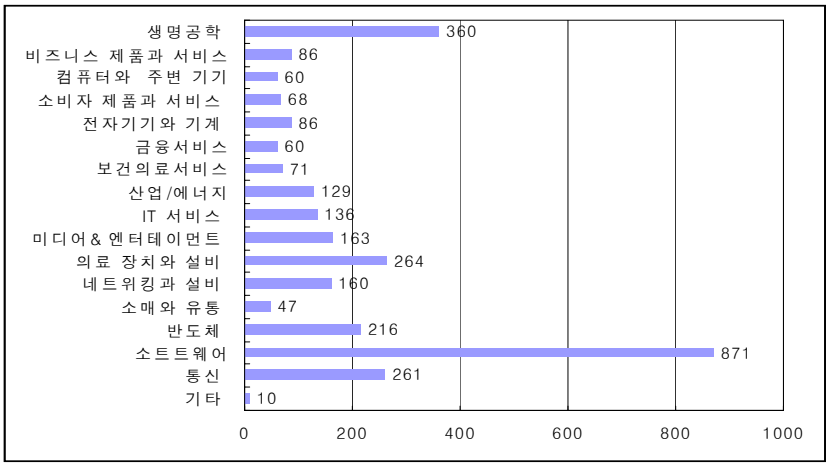
74.0% 증가하여, 2007년도 미국 연방정부의 연구개발예산은 1,369억달러에 달하고 있다. 그리고 주요 지원분야는 국방, 보건, 우주연구, 일반과학, 환경, 농업 분야이다. 이 중 비중이 가장 큰 것은 국방예산으로, 2000~07년 사이 84.1% 증가하여 전체 연구개발예산 증가율을 상회하였다. 이로 인해 2000년 전체 연구개발예산의 51.5%를 차지하던 국방예산의 비중은 2007년에는 전체 예산의 57.3%를 차지하고 있다. 반면, 보건부문의 예산은 62.0%로 증가율이 전체 예산증가율을 밑돌고 있다. 우주연구와 기술 분야에 대한 지원도 2005년 27%의 급격한 증가 등에 힘입어 2000년 대비 2007년도에는 114% 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 전체적으로 비국방분야의 예산 증가는 국방부문 예산을 밑도는 것으로 나타나고 있으므로 국방부문이 최근 연구개발을 주도하고 있다. 또한 연방정부기금은 대학에 지원되는 R&D의 주요 출처로 2004년 대학의 과학·공학 R&D 지출비용 약 430억달러 중 274억달러 정도가 연방정부 지원으로 이루어졌다.

미국의 지식기반서비스 육성에는 벤처자본이 많은 기여를 하였다. 미국 벤처자본의 흐름은 1980년부터 증가하기 시작하여 1990년 중반 이후 급격한 붐을 타다가 2001년에 최고조에 이르렀고, 이후 급격한 감소추세였으나 2004년부터 다시 호조를 보여 1998년 수준을 유지하고 있다. 벤처자본의 분야별 투자현황을 보면 2005년도 기준으로 소프트웨어, 생명공학과 통신부문과 같은 지식기반 관련 서비스에 대한 투자가 집중적으로 이루어지고 있다.

미국정부의 벤처자본 육성은 투자규제 완화, 세금공제 혜택, 금융지원정책으로 요약될 수 있다. 우선 투자규제 완화에 대해 살펴보면, 제한되어 있던 기관투자자의 벤처 투자를 1978년 근로자퇴직소득보장법(Employee Retirement Income Security Act: ERISA)을 제정하여 연금기금의 일부를 위험부담이 큰 투자(risky investment)에 할 수 있도록 하였다. 그리고 1978년 '사려 깊은 사람의 법칙(prudent man rule)'을 연금제도에 적용함으로써 규제를 완화하여 연금기금을 새로운 회사나 벤처캐피털 기금에 투자할 수 있으며 펀드매니저에게 이러한 투자결정의 수탁자책임을 묻지 않았다. 이와 더불어 다른 금융기관 투자에 대한 규제완화정책으로 1999년 Financial Modernization Act(the Gramm-Leach-Bliley Act)는

[그림 23] 산업별 투자 건수

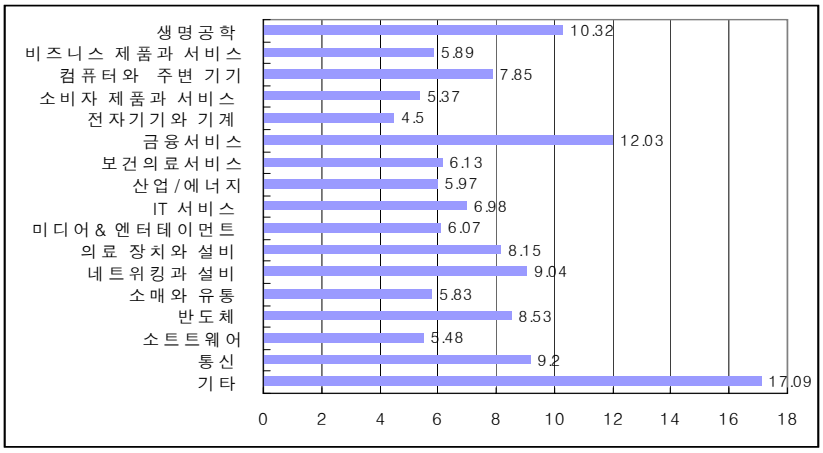
(단위: 건)



자료: NVCA, “2005~2006 NVCA YEAR IN REVIEW”.

[그림 24] 산업별 거래당 평균 투자금액

(단위: 백만달러)



자료: NVCA, “2005~2006 NVCA YEAR IN REVIEW”.

은행, 보험회사 및 다른 증권회사 간에 제휴하고 제휴한 회사끼리 다른 기관의 투자상품을 판매할 수 있도록 하였다.

세금공제 혜택 측면을 살펴보면, 미국정부는 벤처캐피털을 활성화시키기 위해 낮은 자본이득세와 세액공제정책을 실행하였다. 즉, 1978년 49%에서 1981～86년에 20%로 낮아진 자본이득세는 미국 벤처캐피털산업 발전의 중요한 요인 중 하나였다. 또한 연방정부 차원에서 2000년에 New Market Tax Credits(NMTC)란 프로그램을 시작하여, 혜택 받지 못하는 지역의 경제발전과 고용창출을 위해 납세자가 저소득지역에 투자하게 되면 연방정부로부터 소득공제를 받을 수 있도록 하였는데, 투자금액의 39%를 7년간 받을 수 있게 하였다. 벤처 투자에 대한 세액공제는 연방정부 차원보다는 주정부 차원에서 더욱 보편적이다 Certified Capital Companies(CAPCOs)는 주정부 차원의 가장 대표적인 프로그램으로서 루이지애나 주에서 시작하여 이를 콜로라도, 플로리다 등 다른 주에서 벤치마킹하였다. 이 제도에 따라 Certified Capital Companies (CAPCOs)로 지정된 회사에 투자한 보험회사는 투자금액의 100～120% 상당의 세금 공제를 받는다.

금융지원정책을 살펴보면, 연방정부의 지원은 민간금융기관에 의한 대출보증을 중심으로 이루어지고 있으며, 직접대출은 재해 등과 같은 특별한 경우에만 한정적으로 적용된다. 그리고 주정부의 지원은 각 주의 경제환경이나 중소기업 상황에 따라 다양한 제도로 운영되고 있다. 연방정부의 중소기업 지원을 담당하는 핵심 기관은 1953년에 설립된 중소기업청(SBA)이다. SBA는 미 연방정부에 속한 독립 연방기관으로 미국 전역에 90개의 SBA 지역사무소와 구역별 지사를 두고 있으며, 무려 4.9조달러가 넘는 사업자금 융자, 융자 보증 및 벤처금융 지원을 담당하고 있다. 그리고 31억달러의 재해 복구 융자 포트폴리오를 취급하고 있는 미국 내 최대 재정지원기관이기도 하다. 또한 SBA는 재정적 지원 외에 중소기업을 보조하기 위해 보조, 자문 및 지원을 하며, 그와 더불어 업체 간 자유경쟁체계를 유지함으로써 국가 전체의 경쟁력 유지 및 강화를 도모하고 있다. SBA의 주요 활동은 자본조달, 기업 개발(교육, 사업 정보, 기술지원과 훈련), 정부 계약사업(정부조달), 중소기업 보호국(중소기업의 대변자)이며, 중소기업의 자금조달을 위하여 소액대출에서

부터 거액융자와 벤처자본에 이르기까지 일련의 금융상품을 제공하고 있다.

지적재산권 보호는 지식기반서비스의 부가가치를 극대화시키는 매우 중요한 수단이다. 이는 지적재산의 소유자에게 많은 혜택을 주어서 지식개발자들의 동기를 북돋우는 순기능이 있으나, 지식 독점의 폐해를 가져올 수도 있다. 미국의 경우 이런 지적재산에 대한 보호가 강한 편이고, 미국정부는 다양한 지원을 통해서 기업이나 대학에서 지적재산권을 확보할 수 있도록 하는 정책을 펼치고 있다. 특허법은 1952년 특허법 Patent Act에 기반을 두고 있고, United States Code의 Title 35에 명시되어 있다. 특허는 제한된 기간 동안 독점력을 부여하여 혁신과 신기술 개발을 독려함으로써 경제성장에 이바지하고자 하는 목적이 있으며, U.S. Patent and Trademark Office(USPTO)에서 관장하고 접수일로부터 약 20년간 보장된다. 1980~90년대는 통합소프트웨어가 발달되어 감에 따라 새로운 지적재산권 보호의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1979년 National Commission on New Technological Uses of Copyrighted Works (CONTU)가 의회에 소프트웨어 저작권 보호를 권고했으며, 의회는 그 권고를 받아들여 1980년 Copywright Act에서 '컴퓨터 프로그램'으로 소프트웨어 저작권 보호를 명시하였다. 초기 USPTO는 소프트웨어 알고리즘은 특허 대상이 아니라는 입장이었다. 그러나 1980년대 이래 법원의 여러 판결들은 특허권의 힘을 강화시켜 왔다. 또한 1998년 연방순회항소법원은 경영방법을 소프트웨어의 정의보호로 결정하였다(State Street Bank v. Signature Financial Group). 이후 경영방법에 대한 특허 적용이 급격히 증가하여 적용 수는 1998년 1,275개에서 1999년 2,600개로 늘어났고, 1999년에만 600개의 경영방법이 특허를 받으면서 인터넷 경영활동에 대한 특허도 증가하기 시작했다. 1980년대에는 매년 1,000개 정도의 새로운 특허가 탄생했고, 1990년대에는 매년 5,000개씩 특허를 부여받았으며, 오늘날은 20,000개가 넘는 특허가 발행되고 있다.

3) 지식기반서비스부문 정부정책의 방향

미국의 정책사례가 한국의 지식기반서비스업에 주는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 산·관·학 연계를 위한 국내 대기업 및

중소기업 간, 국내기업과 해외선진기업 간 컨소시엄 결성 등 정부의 지원책이 강구될 필요가 있다. 미국 중소기업정책의 예를 벤치마킹하여 중소기업의 R&D를 지원하고 그 성과를 상용화시켜 시장에 접목시키는 데에 필요한 자금지원 방안과 사후 평가시스템 도입으로 지원제도의 실효성을 높이는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 둘째, 우리나라의 아웃소싱 활성화를 위해 정부조달 등 행정부문 아웃소싱을 통한 아웃소싱 수요 증대, M&A, 유한회사 활성화를 통한 영세한 중소기업들의 대형화 유도를 통한 아웃소싱 공급확대정책 등이 필요하다. 셋째, 지식기반서비스부문 벤처기업이나 중소기업 창업 시 원활한 자금조달을 위해 신용대출 활성화 등 간접금융과 벤처캐피털 등을 통한 직접금융정책으로 벤처중소기업들의 시장진입장벽을 낮추는 방안을 강구할 필요가 있다. 그리고 마지막으로 IT 서비스의 확산을 위해 미국정부는 전자상거래의 활성화, 정보 인프라 구축과 더불어 전자정보화와 고성능 컴퓨팅기술 사용을 통해 거대 소비자가 되어 IT 서비스 수요를 창출하였다. 미국은 민간분야에서 하기 어려운 위험부담이 크고 혁신적인 기초연구에 투자함으로써 IT 기술에 있어서 미국의 세계적 우위성을 확보하도록 하였다.

과거 개발시대에는 수출 중심의 제조업이 경제성장을 견인하였다면 앞으로는 경제성장에 대한 서비스업의 기여도가 높아져야 한다. 제조업의 고부가가치화는 제조업의 생산활동 중 서비스 기능의 비중이 높아짐을 의미한다. 이는 우리나라에만 국한되지 않는 선진국 공통의 현상으로서 세계화가 심화되면서 경제의 서비스화가 더욱 가속되고 있다. 선진국의 경우에는 신흥공업국 및 개도국과의 경쟁 확대에 대응하여 단순노동의 제조공정을 해외로 이전하는 한편 국내산업은 기술집약적 산업 및 지식기반서비스업으로 대체되고 있다.

서비스업의 경쟁력이 강화되기 위해서는 개별 사업체들이 직면하는 시장의 규모가 현재보다 대폭 신장되어 기업으로서 성장할 수 있는 기회가 확대되어야 한다. 이를 위해서는 규제완화 등을 통한 대내적 경쟁촉진과 함께 해외시장 진출을 통하여 국내시장의 협소성을 극복해야 한다. 세계화로 인하여 서비스업에서도 해외진출이 활성화되고 있다. 따라서 우리의 경우 중국 및 동남아 진출을 통하여 시장기회가 획기적으로 증대될 수 있다. 특히, 영화 및 방송, 문화산업 등이 동아시아 등 해

외로 진출하여야 한다.

서비스업은 성격상 제조업보다 인력 의존적이다. 이에 따라 서비스업에 투입될 인력의 효과적 양성이 향후 서비스업의 발전을 결정하게 될 것이다. 즉, 과거 제조업의 육성수단이 설비확대를 위한 금융정책이었음에 비해 서비스업 육성을 위한 정책수단은 인력양성이다. 따라서 제조업의 육성단계에서보다는 정부의 투자부담이 높지 않을 것이나 인력양성에 필요한 재정지출은 높아질 전망이다. 과거 설비투자 지원에서는 성과물이 유형재였으므로 성과평가에 많은 노력이 필요하지 않았다. 그러나 서비스업 육성에 필요한 인력양성은 무형재이므로 사업성과에 대한 정밀한 평가체계 확립이 필요하다.

또한 서비스의 소비에는 제조업 상품보다 감성적인 이미지에 대한 의존도가 더 높다. 이에 따라 국가 이미지의 제고를 위한 정부활동이 강화될 필요가 있다. 인위적 대외홍보사업의 증대보다는 선진국에 버금가는 국내 생활여건 및 문화사업의 증진 등을 장기에 걸쳐 지속적으로 추진해야 한다. 치안, 교통질서, 박물관 등 기본적 국민생활의 질적 향상으로 한국에 대한 외국인의 선망도를 제고할 필요가 있다.

서비스업의 수준을 획기적으로 제고하기 위한 방편으로 대외개방 확대를 통한 해외지식의 유입이 필요하다. 이를 위해 우리보다 앞서 있는 선진국 다국적기업들과의 연계를 통한 단계적 발전전략을 수립할 필요가 있다. 제조업의 경우에도 초기에는 선진국의 마케팅과 우리의 생산을 결합한 OEM 방식으로 출발한 예가 있다. 이를 통해 선진국권 수준으로 성장한 제조업과 서비스업을 결합하여 강력한 경쟁력을 가진 산업클러스터를 조성하여야 한다. 제조업과 서비스업을 대체관계로 볼 것이 아니고 도리어 상호연계를 통한 발전전략을 수립하여야 한다. 예를 들어, 노인간병서비스와 의료산업, 그리고 의료기기제작업의 결합을 통해 고령화에 대응한 신산업을 창출할 수 있다.

2. 지속성장을 위한 지식기반서비스부문 정책과제

중국과 인도 경제의 부상에 따라 동북아에서 한국경제가 새로운 활로를 찾기 위해서는 지식기반경제로의 시급한 전환이 요구되고, 이에는

법률, 교육, 의료, 시청각 등을 포함한 지식기반서비스의 발전이 수반되어야 한다. 서비스산업의 발전은 한국경제의 효율성 제고를 통해 경쟁력을 향상시키고, 제조업 등 다른 산업부문의 부가가치 창출에도 기여하며, 고용기회를 제공하는 역할도 한다.

과거 개발시대에 조성된 제조업 우선의 불균형 성장전략이 균형 성장전략으로 전환되어야 한다. 제조업이 서비스업보다 생산성이 높은 것은 각국의 공통된 현상이지만 우리나라의 경우에는 격차가 매우 두드러진다. 최근 서비스업 육성대책이 추진되면서 제조업과의 차별이 시정되고 있으나 아직도 규제 및 재정적 지원에서는 차별이 상존하고 있다. 서비스업의 경쟁력 강화는 고부가가치화를 지향하는 제조업의 구조조정을 촉진시킴에도 불구하고 제조업의 포기로 오인되는 경우도 있다.

과거 제조업으로의 자원 유입을 촉진하기 위하여 도입되었던, 서비스업에 대한 진입규제를 포함하여 영업규제 등 각종 규제가 아직도 광범위하게 존재하고 있다. 그동안 서비스업으로의 자본유입이 순조롭지 못하여 대부분의 사업체들이 자영업 규모의 전근대적 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 투자의 유인과 사업체 간 합병이 활성화될 수 있도록 규제완화가 시급하다. 특히, 서비스업에는 법률, 의료, 복지 등 사회적 영향이 큰 소비품목이 많은데 이들의 품질이 시장의 소비자들에 의한 구매로 평가받기보다는 '공공성'이라는 명목으로 국가가 규제하는 행태가 팽배하다. 의료산업의 경우, 병원경영을 포함한 규제가 지나치게 엄격하여 새로운 바이오산업과의 결합을 통한 성장에 장애를 초래하고 있다. 또한 전문직종을 포함하여 서비스업의 근간을 이루는 인력공급이 필요 이상의 자격시험 등을 통한 진입규제로 통제받고 있다. 이로 인해 시장수요에 따라 인력이 자유롭고 신축적으로 공급되지 못하고 있어 기존 사업자들은 진입규제로 인한 지대를 향유하고 있다. 또한 영업활동에 대해서도 암묵적 담합을 유인하거나 적어도 경쟁의 촉진을 지체시키는 규제들이 상당하다. 따라서 산업 전반에 미치는 파급효과가 큰 규제부터 우선적으로 완화할 필요가 있다.

국내 서비스산업을 발전시키기 위해서는 유효경쟁을 저해하는 대내외적 요인을 제거하여 경쟁요소가 실질적으로 작용할 수 있게 해야 하며, 또한 한국경제의 비효율성을 야기하는 제도를 합리적인 방향으로

선진화해야 하며, 이에 필요한 정치, 경제, 사회, 문화, 의식구조의 개혁을 촉진시켜야 한다. 우선 법률, 의료 등 전문직 서비스분야에서는 국내시장을 선점하고 있는 업계의 기득권 집착 관행을 개선할 필요가 있다. 변호사, 의사 등 법적 자격 인정자들은 기득권 보호 차원에서 공급 확대에 반대하고 있는 상황이다. 자격시험의 기능이 질적 수준을 평가하는 것보다는 진입인원의 제한에 정당성을 부여하는 역할에 치중되고 있으며, 이에 따라 시험 및 교육의 내용이 서열의 기준 부여에 치중되고 전문성의 축적이 미진하며 글로벌 기준의 변화를 반영하지 못하여 국제적 경쟁력이 취약한 상황이다. 또한 전문직의 자격 인정 및 면허 사후관리 시스템의 구축을 통해 서비스 질의 확보를 위한 평가체계 및 자율규제를 신뢰하는 문화를 구축할 필요가 있다.

교육, 의료 등의 분야에서는 우선 획일적 평등성 및 통제를 지향하는 시민단체의 인식 개선이 필요하다. 또한 현실을 부정 또는 외면하며 합리적 대안의 논의를 거부하는 문화적 특성을 개선할 필요가 있다. 또한 교육, 의료 등 보편적 서비스의 제공이 필요한 서비스분야들의 경우 이를 보장하기 위한 정부재정의 부족을 시급히 개선하여야 한다.

영화, 방송, 통신 등의 서비스에 대해서는 국내시장에서의 공정한 경쟁을 보장하기 위한 경쟁정책의 성숙화가 무엇보다 필요하다. 또한 영화, 방송의 경우 합리적 대안의 논의를 거부하는 문화적 특성의 개선이 절실하다 할 수 있다. 그리고 또한 중요한 것은 제반 정부정책이 실제 시장에서 제대로 이행되는지를 모니터링할 정부의 행정적 능력을 배양하는 것이다. 이는 특히 금융서비스, 지식재산권의 분야에서 중요하다고 할 수 있다. 그리고 정부정책 수립 시 이해관계자와의 협의를 강화하고 정책 관련 정보의 적극적 공개로 소비자와 공급자 간 또는 각 공급채널 간의 정보의 비대칭성 개선이 절실한 실정이다. 또 규제는 과도한 반면에 소프트웨어, 문화 등 무형의 서비스 상품에 해당하는 지적재산권 및 이들 상품의 불법 유통시장에 대한 보호는 미진하다. 지적재산권에 대한 법적·제도적 보호장치는 실제로 상당한 수준으로 완비되어 있으나 이를 집행하는 행정력은 미흡하다.

이를 위해 무엇보다도 정부 관련 부처 간의 업무협력 등 다음의 노력이 활성화되어야 한다. 첫째, 서비스시장 개방은 정부 내 여러 부처와

관련된 경우가 많으므로 포괄적인 대안을 마련하기 위해서는 소관 부처에만 일임하기보다는 부처 간 업무협력을 강화시켜야 한다. 스크린쿼터 문제만 하여도 기획재정부(재정지원), 외교통상부(통상), 문화체육관광부(예술영화전용관 활성화), 공정거래위(블록북킹 및 배급·상영 수직통합에 대한 경쟁정책), 지자체(지방의 배급 관행 개선), 행정안전부(지방교부금), 국세청(영화투자펀드에 대한 과세율), 법무부(온라인 영상물에 대한 지적재산권), 국무조정실(대내이해관계 조정), 감사원(정책 감사 및 이행 감독) 등 10개 이상의 부처가 공조하여야 하는 사항이다. 둘째, 서비스시장 개방은 업계 및 시민단체 등 이해관계자의 반대가 심하므로 각 이해그룹과의 의사소통을 위한 대화(communication)의 기술을 향상시킬 필요가 있고, 이를 위해 가급적 정보를 공개하여 상호불신을 완화시켜야 한다. 셋째, 소비자 보호 차원에서의 서비스 질 확보를 위해 자격의 인정 및 면허의 사후관리는 선진국에서와 같이 전문가 집단의 자율규제(self-regulation) 방향으로 전환하는 것이 바람직하다. 지식기반서비스부문에서는 전문인력의 확대가 필수적이므로, 한편으로는 시장개방을 통하여 경쟁을 촉진하는 동시에, 자율적인 평가기능을 강화하도록 자격제도를 개선할 필요가 있다. 또한 자율성에 걸맞은 책임성을 부여함으로써 자정노력을 확대하도록 유도하여야 한다. 넷째, 대학과 종교단체, NGO 등 서비스 공급 관련 단체들의 예산운용 등 경영 관련 투명성 강화도 요구된다. 다섯째, 지방극장, 종합유선방송사업자(System Operator: SO), 언론기관 등 정치적 영향력을 빌미로 경제적 왜곡에 따른 지대(rent)를 유지하려는 그룹에 대한 설득노력을 강화하여야 한다. 여섯째, 보편적 서비스의 제공이 필요한 교육, 의료 등의 서비스분야에서는 정부재정의 부족을 개선할 방안을 마련하여야 한다. 그리고 마지막으로 정부는 획일적 통제를 지양하고, 시장의 기능에 대해 폐쇄적으로 불신하는 일반 국민의 인식을 개선시키기 위해 경제교육을 강화할 필요가 있다.

서비스업의 발전을 위하여 가장 근본적이며 시급한 정책은 전문인력의 양성, 특히 질적 수준 향상을 위한 교육 및 직업훈련으로서 교육내용의 실효성이 제고되어야 한다. IT분야 등 신규 업종을 제외하면 대부분 양적 공급에서는 문제를 보이지 않으나 채용 후 사내교육을 거치지 않

으면 산업현장에 투입하기 어려운 상황이다. 대기업의 경우에는 사내교육이 가능하여 신규 졸업자를 채용할 수 있으나 외국인업체 및 중소기업에서는 경력사원을 선호하고 있다. 이는 교육기관에서 제공하는 교육의 수준이 낮고 현장수요와 유리된 교과서적 이론 위주로 강습이 이루어지기 때문이다. 또한 대학의 교과내용에 산업현장 수요가 반영될 수 있도록 경쟁이 활성화되어 있지 못하며 정책당국에서도 양자를 연계시키려는 의지가 부족하다. 산업수요의 급격한 변화에 대응하여 기존의 산업체 종사자들을 재교육시키는 프로그램들이 실질적으로 작동하지 않으면서, 영세하고 저수익에 시달리는 서비스업체로서는 종업원의 재교육에 소극적일 수밖에 없다. 그리고 정부부처 또는 공공기관에서 재교육을 제공하는 경우 강사진의 질이 낮아 교육생들의 신뢰를 얻지 못하고 있는 실정이다.

장기적으로 교육기관에 경쟁을 도입하고 산업현장의 수요가 교과과정에 반영되도록 유도하여야 한다. 이를 위해 전문인력의 양성을 전담하는 분야별 전문대학원의 설립을 확대하되, 전문대학원의 설립 및 운영에 서비스 업종별 관련 부처의 지원을 유도하고 교육내용에 대한 평가권한을 부여할 필요가 있다. 또한 전문대학원 강사진의 일정 비율을 현장 경험이 풍부한 전문가들로 갖추어야 하는 의무조항을 부과해야 하며, 해외 진출 확대를 위한 외국어 교육 및 외국 문화에 대한 교육이 강화되어야 한다.

단기적으로 직업훈련기관, 공공연구기관, 협회의 교육기능을 강화할 필요가 있다. 저숙련 생산인력의 양성에 집중되어 있는 기존 직업훈련기관들을 정비하여 서비스업에 필요한 중고급인력 훈련기관으로 전환하여야 한다. 또 산업계의 인력수요를 파악하고 분석된 정보를 교육기관에 공급하는 기능을 가진 정부기관 설립을 검토하고, 이 기관으로 하여금 정기적으로 교육 및 훈련 기관들에 대한 산업체들의 평가도 동시에 수행하게 할 필요가 있다.

3. 금융산업의 경쟁력 강화[45]

가. 들어가는 말

제조업 위주의 국가경제 성장전략이 최근 들어 여러 가지 어려움에 봉착하고 있다. 그 결과 새로운 성장동력으로서 금융산업에 대한 관심이 높아지고 있다. 본고에서는 먼저, 실증적 연구를 통하여 실제로 금융산업이 경제성장에 기여할 수 있음을 보인 최근 학계의 연구 결과를 검토하고, 이어 한국 금융산업 현황에 대하여 간단히 살펴본 후, 금융산업 경쟁력 제고를 위하여 정부가 해야 할 일이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

나. 금융과 경제성장

1) 금융의 발전과 경제성장

전통적인 신고전파 경제학에서는 금융시스템[46]이 경제성장에 미치는 영향에 대한 논의가 거의 이루어지지 않거나 논의가 이루어지는 경우에도 그 영향이 미미한 것으로 여겨진다. 아래에 인용된 Joan Robinson의 말은 이러한 신고전파 경제학의 기본 입장을 잘 대변한다고 할 수 있다.

> "By and large, it seems to be the case that where enterprise leads, finance follows.[47]"

신고전파 경제학에서 금융시스템이 경제성장에 미치는 영향을 직접 고려하지 않은 가장 중요한 이유는 금융시스템 등과 같은 경제체제 내의 제도적 측면을 신고전파 경제학 이론체계 내에서 적절히 다루는 것이 불가능했기 때문이라고 보는 것이 타당할 것이다. 즉, 현재의 경제학

45) 본고의 내용은 전적으로 필자 본인의 견해이며 삼성금융연구소의 공식입장과는 아무런 관련이 없음을 밝혀둔다.

46) 본고에서 금융시스템은 금융시장, 금융기관을 포함한 금융시장 참가자, 금융감독기관을 포함한 규제당국, 정부, 그리고 이들을 구속하는 금융 관련 법, 규제 그리고 관행 등을 포괄하는 개념으로 정의된다.

47) Joan Robinson, *The Generalization of the General Theory,* 1952.

이론의 발전수준으로는 금융기관과 기타 금융시장 참가자들, 그리고 이들의 행위를 규제하는 법률, 제도 등을 망라하는 금융시스템이 특정 국가나 세계경제에 미치는 영향을 적절히 분석하기가 매우 어렵기 때문이다.

이와 같은 근본적 문제점으로 인하여 신고전파 경제학에서는 금융시스템에 대한 논의가 금융시스템의 제도적 측면을 추상화시켜 제거한 후 화폐에 대한 논의로 축소되었고, 금융부문의 실물부문에 대한 영향에 대한 전반적 결론을 실물부문에 대한 화폐의 영향을 논하는 과정에서 암묵적으로 도출하였다. 이는 기업(firm)이라는 조직을 어떻게 기존의 일반균형이론 체계 내에서 분석할 것인가 하는 이슈가 아직 미해결 과제이어서 생산함수라는 개념으로 기업을 대체해 분석하는 것과 비슷한 상황이라 하겠다.

신고전파 경제학의 이러한 전통은 '실물부문(real sector)'이라는 표현 자체에서도 잘 드러난다고 할 수 있다. 통상 실물부문이라는 용어는 금융부문을 제외한 것으로 이해되며, 이러한 용어를 사용함으로써 경제의 성장과 발전에는 금융부문의 영향이 거의 없다는 것을 암묵적으로 가정하고 있는 것이다.

금융시스템이 경제성장에 미치는 영향에 대한 최초의 본격적인 연구는 1969년 출간된 Goldsmith의 저서 *Financial Structure and Development* 에서부터 시작되었다고 할 수 있다. Goldsmith의 연구는 이론적이라기보다는 실증적이며, 이 책에서 Goldsmith는 경제성장과 금융산업 발전 사이의 인과관계를 밝혀보고자 세계 각국의 데이터를 광범위하게 수집하여 분석한다. 그리고 이러한 과정에서 그는 다음과 같은 사실들을 발견하였다.

1. 국가의 경제수준이 향상됨에 따라 국가 총소득 대비 은행부문의 비중이 점차 증가한다
2. 또, 국가의 경제수준이 향상됨에 따라 은행 대비 비은행 금융기관의 상대적 비중과 자본시장의 상대적 비중이 증가하는 경향이 자주 발견된다.

그러나 Goldsmith는 자신의 연구의 주목적이라고 밝혔던 금융의 발

전과 경제성장 사이의 인과관계를 발견하지는 못하고 이를 후속 연구과제로 남기게 되는데, 그의 연구는 주류 경제학계에서는 크게 주목을 받지 못한 채 20여 년이 경과하게 된다. 이는 1970년대와 1980년대의 거시경제학이 신고전파 경제학자 및 통화론자 등과 케인지언의 전통을 잇는 경제학자들 사이의 논쟁을 거쳐 발전하는 과정에서, 비록 합리적 기대가설의 등장과 같은 많은 이론적 발전을 이룩했음에도 불구하고, 금융에 대한 논의가 화폐를 중심으로 이루어지는 기존의 전통을 탈피하지 못하였었기 때문이다.[48]

이처럼 오랫동안 학계의 주목을 받지 못하던 금융산업의 발전과 경제성장 사이의 인과관계에 대한 연구가 1990년대 들어 거시경제학자가 아닌 경제사학자와 파이낸스 전공자를 중심으로 급격히 증가하게 된다.[49] 이들의 연구는 단순히 금융산업 발전과 경제성장 사이의 인과관계를 규명하는 것에만 국한되지 않고 특정 국가의 금융산업을 발전시키는 제도적 인자가 존재하는지, 그러한 인자가 존재한다면 그것이 무엇인지에 대한 연구까지 폭넓게 이루어진다.

이들의 연구에 의하면, 기업수준, 산업수준, 그리고 국가수준 등 모든 레벨에서의 실증분석 결과 금융발전과 경제성장 사이에는 양의 상관관계가 통계적으로 유의미하게 존재한다고 한다. 이러한 연구의 한 예로 King and Levine이 1993년 *Quarterly Journal of Economics*에 발표한 "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right"를 들 수 있다. King and Levine은 이 논문에서 금융발전과 경제성장 사이에는 단지 양의 상관관계가 존재할 뿐 아니라 인과관계까지 존재함을 실증분석 결과 발견

48) Lucas의 다음 인용구는 금융발전이 경제성장에 미치는 영향에 대한 당시 주류경제학의 입장을 나타내고 있다고 할 수 있다. "I believe that the importance of finance matters is very badly over-stressed in popular and even much professional discussion ……,"(p.6 in Robert E. Lucas Jr., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, July 1988, pp.3~42)

49) 이러한 연구의 대표적인 예로 Robert G. King and Ross Levine, "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right," *Quarterly Journal of Economics*, August 1993, pp.717~737; Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "Legal Determinants of External Finance," *Journal of Finance*, 1997, Vol. LII, pp.1131~1150 등을 들수 있고, 다소 오래되긴 했지만 이 분야의 훌륭한 서베이로는 Ross Levine, "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, June 1997, pp.688~726을 들 수 있다.

하였다고 주장한다. 이들은 금융부문의 발전 정도를 GDP 대비 총유동성 규모, GDP 대비 민간 비금융부문에 대한 총여신 규모, 총여신에서 민간 비금융부문에 대한 여신 비중, 전체 금융부문에서 예금수취 은행의 비중 등의 척도를 이용하여 측정하고, 이들 변수와 일인당 GDP 성장률, 실물자본 축적률 등의 성장변수와의 상관관계를 분석하여 이러한 결론을 도출한다. 금융부문의 발전과 경제성장 사이의 인과관계 존재 여부를 파악하기 위하여 이들은 금융부문 발전을 나타내는 변수가 경제성장변수에 시차를 두고 영향을 미치는지 여부를 분석한다.

이들 학자들이 최근에 이루어진 일련의 실증연구를 통하여 발견했다고 주장하는 정형화된 사실들을 Demirgüc-Kunt and Levine[50]을 따라 요약, 정리해 보면 다음과 같다.

- ○ 경제가 성장함에 따라 GDP 대비 은행부문의 비중이 증가하는 경향이 있다.
- ○ 경제가 성장함에 따라 은행부문 대비 비은행부문과 자본시장의 상대적 비중이 증가하는 경향이 자주 발견된다.
- ○ 경제성장과 금융시스템 발전[51] 사이에는 양의 상관관계가 존재한다.
- ○ 경제가 성장함에 따라 금융시스템이 은행 중심적 시스템에서 시장 중심적 시스템으로 이동하는 경향이 존재한다.
- ○ 각국의 금융시장구조가 은행 중심적인지 아니면 시장 중심적인지 여부와 금융시스템의 발전 정도는 해당국의 법률체계 등과 상관관계가 있다.[52]

---

50) Asli Demirgüc-Kunt and Ross Levine, “Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons,” in Asli Demigüc-Kunt and Ross Levine (eds.), *Financial Structure and Economic Growth,* 2001.

51) 금융시스템의 발전은 여러 가지 척도를 이용하여 평가되지만 주로 사용되는 척도는 총여신규모/GDP, 은행부문 총자산/GDP, 은행의 민간부문 총여신규모/GDP, 비은행의 민간부문 총여신규모/GDP 등이다

52) 영미법 계열 국가들은 대부분 시장 중심적 금융시스템을 가지고 있고, 프랑스 법률체계의 영향을 받는 국가들은 대륙법 계열의 국가나 영미법 계열의 국가에 비해 금융시스템 발전이 더딘 것으로 나타난다. 이는 각 법률체계가 가지고 있는 소액주주 보호나 투자자 보호 규정의 차이 등에 의한 것으로 추정되고 있다 Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. “Law and Finance,”

그러나 이상의 실증연구 결과들을 이들 연구자들의 주장처럼 '사실(facts)'로 받아들이기에는 여러 가지 문제점들이 있다.[53] 이들 문제점들 중 가장 중요한 이슈는 역시 금융시스템의 발전을 어떻게 측정할 것인가 하는 것이다. 위에서 언급한 실증연구들에서는 금융시스템의 발전을 총여신규모/GDP 등의 변수를 이용하여 측정하고 있으나, 총여신규모/GDP 등의 변수가 과연 한 국가의 금융시스템의 발전 정도를 측정하는 변수로 적절한가에 대해서는 많은 논란의 여지가 있다. 실제로 '금융시스템의 발전'이라는 개념은 양적이라기보다는 질적인 개념으로서, 금융시스템이 얼마나 효율적으로 작동하는가 등을 의미하는 개념이다. 따라서 동일한 통계수치로 대변되는 금융시스템들이 실제로 그 기능을 수행하는 과정의 효율성 측면에서는 판이하게 다를 수 있어 총여신규모/GDP 등의 총량 집계변수로 금융시스템의 발전을 측정하는 연구는 근본적인 한계를 가질 수밖에 없다.[54]

그러나 이러한 비판에도 불구하고, 금융발전과 경제성장 사이의 인과관계를 밝혀보려는 연구들은 금융시스템의 발전이 단순히 경제성장의 부산물이 아닐 수 있다는 가능성을 지적했다는 점에서 큰 의미를 갖는다고 본다. 즉, 금융산업이 경제시스템 내에서 금융중개기능을 담당하면서 실물부문의 성장과 함께 발전할 뿐 아니라 그 자체가 독립적으로 경제성장에 기여할 수도 있음을 지적했다는 점에서 금융산업을 바라보는 새로운 시각을 제시했다고 할 수 있는 것이다.

Journal of Political Economy, Vol. 106, 1998, pp.1113~1155는 법률적 기원이 다른 국가들은 투자자 보호수준이 상이하고 이는 자본시장 발전 여부뿐 아니라 결국 기업의 지배구조에까지 영향을 미쳐 결국 국가별로 상이한 기업지배구조가 등장하게 됨을 보이고 있다.

53) 금융시스템의 발전이 경제성장에 기여하는지 여부에 대한 실증분석들에 대한 비판적인 연구의 예로는 Valpy FitzGerald, "Finance and Growth in Developing Countries: Sound Principles and Unreliable Evidence," Oxford University, QEH Working Paper Series, 2007을 들 수 있다.

54) 이런 문제점들의 근본 원인은 역시 금융시스템의 발전과 경제성장 사이의 관계에 대한 이론적 연구가 아직 부족하다는 것이다. 이론적 연구에 의하여 양자 사이의 관계에 대한 검증 가능한 함의들이 도출되어야만 이러한 한계들을 궁극적으로 극복할 수 있을 것이다. 그러나 수년 내에 그러한 이론적 연구 결과들이 나오기는 어렵다고 생각한다.

2) 금융발전이 경제성장에 영향을 미치는 경로

우리는 앞에서 금융시스템 발전이 경제성장을 이끌 수 있는 가능성이 있음을 보이는 연구들을 검토해 보았다. 만약 금융발전이 실제로 경제성장에 영향을 미친다면 구체적으로 어떤 경로를 통하여 영향을 미치게 될까? 여기서는 이 점에 대해서 살펴보기로 하자.

금융시스템은 전통적인 지급결제 및 자금중개 기능뿐 아니라 각 경제주체의 금융거래를 통하여 경제 내의 위험을 분배하고, 불완전 정보하에서 효율적 자원배분을 위한 적절한 인센티브를 개별 경제주체에 제공하는 기능을 수행한다. 또한 금융시스템은 금융거래과정에서 금융상품의 가격을 통하여 각종 정보를 생산하여 제공한다. 이러한 기능 중 고부가가치 산업으로서 금융산업을 논하는 경우에 우리가 주로 염두에 두는 기능은 위험배분기능, 정보생산기능, 그리고 인센티브 문제 해결기능일 것이다.

금융시스템은 적절한 위험배분을 통하여 고위험-고수익 사업에 대한 투자를 가능하게 한다. 비록 성공 시 고수익이 예상되더라도 투자의 실패 위험이 크다면, 그러한 부담을 안고 소수의 경제주체가 투자에 필요한 재원을 전적으로 조달하기는 쉽지 않다. 따라서 다양한 금융기법을 통하여 위험을 다수의 투자자에게 적절히 배분하지 못하는 경제에서는 그러한 투자기회가 의미를 갖지 못하게 되는 것이다. 이러한 점을 잘 보여주는 예가 벤처산업이다. 벤처 업종에 대한 투자자금을 은행의 중소기업대출을 통하여 확보하기는 매우 어렵다. 대출을 통하여 자금을 운영하는 은행은 본질적으로 위험기피적이기 때문이다. 한편, 일정한 규모 이상으로 성장한 기업을 대상으로 하는 주식시장에 벤처기업이 진입하는 것은 아예 불가능하다. 따라서 벤처기업에 대한 투자는 투자에 따른 고위험을 금융시스템 내에서 적절히 분산시킬 수 있을 때만 가능하게 되고, 이 경우 금융시스템은 새로운 산업의 등장 및 기존 산업에 새로운 기업의 진입을 촉진시켜 궁극적으로 경제성장에 기여하게 되는 것이다.

또한 금융시스템은 기업 경영자를 감시하고 부실 기업의 퇴출이 용이하게 이루어지도록 한다. 경영자의 감시기능은 경영자에게 인센티브

를 부여하는 방법에 따라 은행에 의하여 이루어질 수도 있고, 자본시장에 의하여 이루어질 수도 있다. 중요한 것은 어떤 방식으로 경영자에 대한 감시가 이루어지느냐 하는 것이 아니라, 실제로 경영자에 대한 감시가 얼마나 효율적으로 그리고 엄격하게 이루어지느냐 하는 것이다. 금융시스템의 엄격한 기업감시는 궁극적으로 기업 경영효율성을 제고하게 되고, 결국 경제 전체의 생산성 향상으로 이어지게 된다. 경영상태가 부실한 기업의 인수 및 합병이 활발하게 이루어지면 기업의 경영자가 체감하는 실질적 경쟁은 증가하게 되고 이는 '경쟁을 통한 효율성 제고'라는 우리가 너무나 잘 알고 있는 결과를 가져오게 되는 것이다.

비록 금융시스템의 발전이 경제성장에 어떠한 방식으로 영향을 미치는지에 대한 이론적 연구는 아직 많지 않지만, 금융시스템이 위에서 언급한 기능들을 통하여 경제성장에 기여한다는 것은 부인하기 어렵다. 이러한 견해는 금융시스템의 발전이 기업재무에 영향을 미쳐 결국 경제성장에 영향을 미친다는 Rajan and Zingales의 연구[55]와 금융발전이 경제성장에 영향을 미치는 것은 주로 총요소생산성의 증대를 통해서라는 것을 보인 Levine의 연구[56] 등을 통해서도 지지된다고 할 수 있다.

3) 금융구조[57]

경제성장과 금융발전에 대한 연구 결과 중 한 가지 주목할 만한 것은 한 국가의 경제성장과 그 국가의 금융구조(financial structure)—즉, 해당 국가의 금융시스템이 은행 중심적인가, 아니면 시장 중심적인가 여부—사이에는 별다른 상관관계가 없음이 발견되었다는 점이다. 다시 말하여, 경제성장을 위해서는 금융시스템의 발전 자체가 중요한 것이지, 금융시스템의 구조가 은행 중심적으로 이루어져야 하는가 아니면 시장

55) R. G. Rajan and L. Zingales, "Financial Dependence and Growth," *American Economic Review* 88, 1998, pp.559~586

56) R. Levine, "Bank-based or Market-based Financial Systems: Which Is Better?" mimeo, 2000.

57) 금융구조란, 특정 시점에서 금융시스템의 여러 기능들이 구체적으로 어떤 금융기관 또는 금융시장 참가자에 의하여 어떠한 룰(rule)에 따라 행해지는가를 나타내는 개념이나, 통상 특정 금융시스템이 시장 중심적인가 또는 은행 중심적인가를 논할 때 사용하는 개념이다.

중심적으로 이루어져야 하는가 하는 것은 경제성장과는 직접적인 관련이 없는 부차적인 질문일 뿐이라는 것이다.

금융구조와 금융발전 또는 금융구조와 경제성장 간의 관계에 대해서는 크게 네 가지 서로 다른 견해가 존재한다.[58] 이들은 각각 은행 중심론적 견해, 시장 중심론적 견해, 법금융론(law and finance)적 견해, 그리고 금융서비스 중심론적 견해다.[59]

은행 중심론적 견해를 갖는 학자들은 자본동원, 우수한 투자기회의 선별, 경영자의 감시, 위험관리 등의 분야에서 은행이 시장에 비해 상대적 강점을 가지고 있다고 주장한다. 시장이 이들 기능을 수행하는 데 있어 은행과 비교할 때 여러 가지 단점을 가지고 있다고 주장하는 것이다. 이러한 단점의 예로 우선 발달된 시장을 갖는 경제에서는 시장 참가자들이 새로운 정보를 수집하려는 인센티브가 작다는 점을 든다. 효율적인 시장에서는 개별 시장 참가자가 갖는 정보가 즉각적으로 가격에 반영되어 시장 전체에 전파되게 되므로 개별 시장 참가자 입장에서는 정보수집을 통하여 얻을 수 있게 되는 경제적 렌트가 작게 되고, 이는 정보수집의 유인을 작게 만들어 결국 정보수집활동 자체를 하지 않게 된다는 것이다.

또한 발달된 시장을 가진 경제에서는 투자자들이 적은 거래비용으로 주식을 즉각 매각할 수 있으므로 많은 감시비용이 따르는 장기투자보다는 단기적 투자를 선호하게 된다고 이들은 주장한다. 또한 이러한 단기투자 경향은 경영자 감시를 소홀하게 만들어 기업지배구조의 비효율성을 초래하고, 이는 결국 경제 전체의 생산성마저 저하시키게 된다고 주장한다. 이와 같은 시장의 단점을 지적하면서 은행 중심론자들은 경제발전 초기의 국가에서 특히 은행이 중요하다고 강조한다. 법과 제도가 잘 정비되지 않고 시장의 기능이 미약한 상황하에서 산업의 성장을 위한

58) 이하 네 가지 견해에 대한 설명은 Thorsten Beck, Asli Demirgüc-Kunt, Ross Levine, and Vojislav Maksimovic, “Financial Structure and Economic Development: Firm, Industry, and Country Evidence,” in Asli Demirgüc-Kunt and Ross Levine (eds.), *Financial Structure and Economic Growth*, 2001에 크게 의존한다.

59) 은행 중심론적 견해를 가진 학자들과 시장 중심론적 견해를 가진 학자들 사이의 논쟁은 1980년대 일본경제의 호황과 미국경제의 불황을 일본과 미국의 금융시스템 차이에서 찾는 과정에서 본격적으로 시작되었다.

자원공급기능을 은행이 효율적으로 수행할 수 있다고 주장하는 것이다.

이에 비해 시장 중심론적 견해를 갖는 학자들은 은행이 갖는 여러 가지 비효율성을 지적한다. 이들은 우선, 은행은 기업과 관계지향적 금융업무를 수행하게 되고 이 과정에서 해당 기업의 고급정보를 획득하게 되는데, 은행이 이를 이용하여 많은 경제적 렌트를 누리려 할 수 있다는 점을 지적한다. 이 경우 기업은 고위험-고수익 사업을 수행할 인센티브를 잃게 된다. 큰 위험을 감수하는 대가로 얻는 수익의 많은 부분을 은행에 빼앗기게 되기 때문이다.

한편, 은행은 대출을 통하여 기업에 투자하기 때문에 본질적으로 저위험-저수익 사업을 선호할 수밖에 없다는 한계를 갖는다. 따라서 은행중심적 금융시스템을 갖는 국가에서는 혁신과 창조가 저해될 수 있다고 시장 중심론자들은 주장한다. 또한 거대은행들은 기업 경영진과 결탁할 수 있는데, 이러한 유착관계는 경쟁을 저해하고 새로운 기업의 진입을 막아 결국 경제성장을 저해한다고 이들은 주장한다. 결국 이러한 은행의 비효율성 때문에 새로운 기업의 형성과 산업의 성장을 위한 자금 공급 등에 있어 시장이 더 효율적이라고 주장하는 것이다.

법금융론적 시각을 갖는 학자들은 금융시스템의 효율성을 결정하는 것은 법률시스템이라고 하면서 은행 중심론과 시장 중심론 사이의 논쟁을 비본질적인 논쟁으로 간주한다. 법금융론적 시각에서는 한 국가의 금융시스템의 발전을 결정짓는 가장 중요한 요소는 그 국가의 법률시스템이 투자자를 얼마나 효율적으로 보호하는가 하는 것이다. 여기서 투자자는 은행일 수도 있고 시장에서 주식을 매입한 주식투자자일 수도 있다. 금융시스템이 효율적으로 기능하는 한 그 금융시스템의 구조가 시장 중심적인가 또는 은행 중심적인가 하는 것은 새로운 기업의 등장이나 산업의 성장 또는 국가경제의 성장 여부에 아무런 차이를 가져오지 않는다고 이들은 생각하는 것이다.

마지막으로 금융서비스 중심론이 있다. 이들은 금융시스템이 행하는 몇 가지 기능에 주목하고 해당 국가의 금융시스템이 이들 기능을 효율적으로 수행하고 있는 한 그 금융시스템의 구조는 별다른 의미가 없다고 생각한다. 즉, 중요한 것은 주어진 금융시스템이 원활히 작동하고 있는가 여부이고, 그 기능을 해당 금융시스템이 어떤 구조하에서 수행하

는가 하는 것은 부차적인 문제라는 것이다.

위에서 기술한 금융구조와 경제성장 간의 관계에 대한 네 가지 서로 다른 견해 중 어느 견해가 올바른가 하는 것은 흔히 그렇듯이 이론적으로는 결론지을 수 없는 이슈다. 각각의 이론이 함의하는 현실에 대한 예측을 실증적으로 검증하는 것만이 어떤 시각이 옳고 어떤 시각이 그른지를 밝혀줄 수 있는 것이다. 실제로 이들 학파 간의 논쟁을 둘러싸고 1990년 이후 많은 실증연구[60]가 있었고, 이들 실증연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

국가별 데이터를 이용한 장기 경제성장요인 분석에서는 해당 국가의 금융구조가 별다른 설명력을 갖지 않는 것으로 드러나고 금융시스템의 발전 여부, 그리고 해당 국가의 법률시스템이 투자자를 얼마나 잘 보호하는가 여부만이 설명력을 갖는 것으로 나타난다.

- ○ 외부 자금을 많이 사용해야 하는 산업의 성장을 설명하는 변수로서 금융구조는 별다른 설명력이 없는 것으로 나타나고, 해당 국가의 금융시스템 자체가 원활히 기능할수록, 그리고 법률시스템이 투자자를 잘 보호할수록 산업의 성장속도가 빠른 것으로 나타난다.
- ○ 기업수준의 분석에서도 기업의 성장속도를 설명하는 변수로서 금융구조는 설명력이 없는 것으로 드러나고 금융시스템의 발전 여부 그리고 법률시스템의 발전 여부만이 의미 있는 변수로 나타난다.
- ○ 즉, 국가별, 산업별, 기업별 데이터 분석에서 모두 금융구조는 경제성장에 대한 설명력이 없는 것으로 나타난다. 다시 말하여 경

60) 이러한 연구의 예로 Demirgüc-Kunt and Vojislav Maksimovic, *Funding Growth in Bank-based and Market-based Financial Systems: Evidence from Firm Level Data*, World Bank, 2000; Ross Levine and Sara Zervos, "Stock Markets, Banks, and Economics Growth," *American Economic Review* 88(3), 1998, pp.537~558; Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "Investor Protection and Corporate Governance," *Journal of Financial Economics*, 2000; Thorsten Beck, Asli Demirgüc-Kunt, Ross Levine, and Vojislav Maksimovic, "Financial Structure and Economic Development: Firm, Industry, and Country Evidence," in Asli Demirgüc-Kunt and Ross Levine (eds.), *Financial Structure and Economic Growth,* 2001 등을 들 수 있다.

제성장에 영향을 미치는 것은 금융시스템 자체의 발전 여부이고, 해당 금융시스템이 원활하게 기능하는 한 그 금융시스템의 구조가 어떠한가 하는 것은 큰 의미가 없다는 것이다.

여기서 한 가지 우리가 주목해야 할 점은 금융시스템의 발전 여부와 함께 금융시스템 참가자들을 보호하는 잘 정비된 법률체계가 예측 가능하게 집행되는가 여부가 경제성장에 직접 영향을 미치는 중요한 요소로 밝혀졌다는 점이다. 이는 한 국가의 금융발전을 위하여 정책입안자가 새로운 정책을 입안하는 경우, 정책입안자는 해당 국가의 금융시스템이 수행해야 하는 본질적 기능에 초점을 맞추어야 하고, 동시에 금융시스템 참가자들을 보호할 수 있는 법률체계의 정비에 최우선 순위를 두어야 한다는 함의를 갖는다.[61]

이러한 연구 결과들을 종합해 보면 향후 우리나라 금융시스템을 은행 중심적으로 가져갈 것이냐 아니면 시장 중심적으로 가져갈 것이냐 하는 논의는 성장동력으로서 금융산업을 어떻게 육성할 것이냐에 대한 논의의 핵심 이슈가 아니라는 것을 알 수 있다. 특정 금융구조가 시대와 공간을 초월하여 모든 경제시스템에 최적 금융시스템으로서 기능할 수 없다는 것이 학계의 통설이며,[62] 따라서 향후 우리나라의 최적 금융시스템을 논하는 과정에서 특정 금융구조와 금융산업의 발전 여부 또는 금융구조와 금융산업의 경제성장에의 기여 여부를 직접적으로 연결시켜 논하거나, 특정 금융구조가 경제성장의 필요조건인양 여기는 우를 범하지 말아야 할 것이다.[63]

---

61) 법금융론적 시각에 대한 비판적인 연구로는 R. G. Rajan and Luigi Zingales, "The Great Reversals: the Politics of Financial Development in the Twentieth Century," *Journal of Financial Economics*, Vol. 69, 2003, pp.5~50을 들 수 있다. 이 연구에서 Rajan과 Zingales는 법률체계의 문제로 인하여 자본시장의 발전이 더딘 것으로 지목된 프랑스가 1910년대에는 오히려 세계에서 가장 자본시장이 발달된 곳이었다는 점을 지적한다.

62) 최적 금융시스템에 관한 논의는 Franklin Allen and Douglas Gale, *Comparing Financial Systems*, MIT Press, 2001 참조.

63) 한국의 금융구조에 대한 논의와 관련하여 앞서 인용한 Demirguc-Kunt and Levine (2001)이 한국을 영국, 미국, 캐나다 등과 함께 시장 중심적 금융시스템을 가진 국가로 분류하고 있는 점은 흥미롭다고 할 수 있다.

다. 우리나라의 현황

우리는 앞 소절에서 최근에 이루어진 금융발전과 경제성장 간의 관계에 대한 많은 실증적 연구들을 검토하였다. 그 결과 우리는 금융산업이 경제가 발전함에 따라 단지 후행적으로 발전하기만 하는 산업이 아니라 금융의 발전이 독자적으로 경제발전에 기여할 수 있음을 알게 되었다. 본 소절에서는 한국 금융산업의 현황을 개괄하고 한국 금융산업의 경쟁력이 아직 취약한 원인을 살펴보고자 한다.

1) 금융산업의 현황

우리나라의 금융산업은 경제발전과 더불어 꾸준히 성장해 왔다. 금융산업이 국민경제에서 차지하는 비중 역시 지속적으로 증가해 왔다. 금융산업의 부가가치 증가율을 1980년부터 5년 간격으로 살펴보면 외환위기가 있었던 1996년부터 2000년까지의 기간만 빼고 항상 GDP 성장률을 상회한다. 이러한 금융산업의 빠른 성장은 금융산업 부가가치의 대GDP 비중을 1982년 2.6%에서부터 지속적으로 증가시켜 2006년에는 금융산업의 비중이 7.5%에 이르게 된다. 참고로, 미국의 경우 1950년에 금융산업의 대GDP 비중이 2.7%였고, 2000년에야 7.5%를 기록한다. 지난 30여 년 동안 빠르게 일어난 한국의 전반적인 산업구조 변화가 금융산업이 국민경제에서 차지하는 비중이 변화하는 속도에도 반영되어 있는 것이다.

이처럼 국민경제에서 차지하는 비중만 놓고 보아서는 적어도 외형적으로는 한국의 금융산업은 국민경제규모 대비 충분히 성장한 듯 보인다. 그러나 외형적 성장의 이면을 살펴보면 금융산업의 양적 성장이 질적 성장을 동반하지는 않았음을 쉽게 발견하게 된다. 우선 2000년부터 2005년까지 5년 평균 금융산업의 GDP 성장 기여율을 보면 동 기간 동안 11.1%를 기록한 미국과 15.5%를 기록한 영국, 그리고 10.33%를 기록한 일본에 비해 한국은 8.2%를 기록, 금융산업의 경제성장에 대한 기여도가 아직도 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

고용의 경우를 보아도 전체 취업자 중 금융산업 취업자 비중이 미국과 영국의 경우 2006년 기준 각각 4.5%와 4.0%임에 비해 한국은 3.4%에

머무르고 있다. 또한 금융자산의 축적도를 나타내는 금융연관비율을 보면 한국은 2005년 6.54에 머물러 금융자산의 국민경제 대비 규모가 1990년대 초반의 미국 수준임을 알 수 있다.[64]

그러나 경제성장에 기여하는 금융산업의 상대적 비중이 이처럼 낮은 것보다 더 심각한 문제는 한국 금융산업의 절대적 시장경쟁력이 아직 국제수준에 못 미치고 있다는 점일 것이다. 우선 금융산업 자체의 생산성을 살펴보기 위해 2005년 OECD가 발표한 각국 생산성 비교를 검토해 보면, 금융업의 경우 한국의 생산성을 100으로 놓았을 때 미국의 생산성은 161, 스페인과 일본은 각각 142와 154를 기록, 한국보다 월등한 생산성을 보여주고 있음을 알 수 있다.

이러한 생산성의 차이는 제조업과 비교해 보면 더욱 확연히 드러나게 된다. 제조업의 경우에는 한국의 생산성을 100으로 놓았을 때, 미국의 생산성은 158, 스페인과 일본은 각각 97과 132로 금융산업에 비하여 그 격차가 줄어듦을 알 수 있다.

한편, 인력구성의 측면에서도 금융산업에 종사하고 있는 금융인력 중 금융전문가의 비중은 선진국과 비교할 때 매우 낮은 수준으로 금융산업의 경쟁력 저하의 한 원인이 되고 있다. 한국의 경우 2005년 기준 금융산업 종사자 73만명 중 금융전문가의 비중은 겨우 9%에 머물러, 이 비중이 44%와 51%에 달하는 홍콩과 싱가포르 등에 크게 못 미치는 실정이다.

금융산업이 양적으로 성장하고 질적으로 심화되면 경제성장이 촉진되고, 경제성장은 새로운 금융서비스에 대한 수요를 창출하며 이러한 수요의 증가는 다시 금융산업을 성장하게 하면서 금융발전과 경제성장이 선순환구조를 가질 수 있게 된다. 그러나 우리나라의 경우에는 아직 금융산업의 국제시장에서의 경쟁력이 절대적으로 부족할 뿐 아니라 국내 제조업과 비교한 상대 경쟁력 면에서도 뒤처져 이러한 선순환구조를 이끌어내지 못하고 있는 것으로 판단된다.[65]

---

64) 1990년 미국의 금융연관비율은 6.33이다.

65) 한국 금융산업이 아직 질적으로 심화되지 않은 것과 관련하여 고려해야 할 또 다른 점은 우리나라 서비스산업의 미성숙이다. 금융산업은 금융서비스 개발과 판매, 그리고 판매 후의 고객관리 등의 국면에서 필연적으로 법률과 교육 등 다양한 사업서

2) 한국 금융산업의 국제경쟁력 미확보 원인

1960년대 이후 이루어진 국가주도하의 급속한 경제발전과정에서 국내의 부족한 자본축적 때문에 정부는 한국의 금융시스템의 최우선 기능을 산업자금의 원활한 조달로 설정하고 금융기관의 경영 등에 직접 개입하면서 금융시장을 강력히 통제하는 정책을 펴 왔다. 이러한 정책의 대표적인 예로는 1961년에 제정된 「금융기관에 대한 임시조치법」과 「부정축재처리법」, 그리고 1972년에 단행된 「8·3 긴급경제조치」 등을 들 수 있다.

정부의 금융시장에 대한 적극적 개입과 통제는 금융기관의 진입과 퇴출, 업무영역, 소유구조 등 금융시스템 규제의 전 영역에 걸쳐 이루어졌고, 금리수준 등도 정부에 의하여 직접 통제되었다. 이러한 상황하에서 금융기관 간의 시장 내 경쟁을 통한 효율성 강화는 이루어질 수가 없었고, 정부의 산업자금조달정책에 호응하는 대가로 퇴출 가능성에 대한 염려를 하지 않아도 된다는 정부의 암묵적 보장을 받은 금융기관들은 통제된 금융시스템 내에서 거의 유일하게 추구할 수 있었던 경영목표인 외형 위주의 성장을 효율성 등을 희생하면서까지 추구하게 되었다. 또한 기업에 산업자금을 공급해 주는 경우 정부가 암묵적 보증인 역할을 하였기에 금융기관은 위험평가 및 위험관리 능력을 키울 기회도 유인도 없었던 것이다.

이러한 과도한 금융억압(financial repression)정책은 1980년대에 들어서 일견 변화의 조짐이 보인다. 1980년대 들어서 금리의 실세화 추진, 시중은행 민영화 추진, 국내 금융시장 개방 등을 포함한 일련의 금융자율화정책이 실시되었던 것이다. 그러나 당시 실시된 금융자율화정책은 종합적이고 장기적인 계획하에서가 아니라 단편적으로 실시되었고, 그나마 정책 실시속도가 매우 느려 국내 금융산업의 국제경쟁력 확보에는

비스 수요를 창출하게 되는, 사업서비스분야에 대한 파급효과가 큰 산업이다. 실제로 한국과 미국의 사업서비스분야 부가가치의 대GDP 비중을 비교해 보면 미국은 2006년 기준 이 비율이 11.8%에 달함에 비해 한국은 겨우 5.2%에 불과하여 1965년 미국 수준에 머무르고 있는 실정이다. 금융산업이 국제경쟁력을 갖추지 못하고 아직 질적으로 심화되지 못한 현실이 이러한 사업서비스분야의 낙후성의 한 遠因이 되고 있다고 할 수 있는 것이다.

크게 기여하지 못하였다.

1980년대의 금융시스템 개혁정책 실패의 경험 위에서 정부는 1990년대에 들어서 비로소 종합적이고도 장기적인 금융자율화 및 개방정책을 마련하고 실시하기 시작한다. 그리고 이때에야 비로소 우리나라 금융시스템은 산업자금조달 채널로서만 기능하는 것 이상을 본격적으로 요구받기 시작하였다고 할 수 있다. 또한 수익성 추구보다는 공공성을 추구하는 기관으로 인식되고, 따라서 상업기관이 아닌 국가 경제정책 실시의 도구로 인식되던 금융기관들이 시장에서 경쟁하면서 이익을 창출해야만 하는 '기업'으로 인식되기 시작한 것도 이때부터라고 할 수 있다.

결국, 우리나라 금융기관들을 국제 금융시장에서 수익을 창출해야 하는 기업으로 인식하고 이러한 변화된 시각하에서 금융정책이 입안, 실시되기 시작한 것은 길게 보아야 이제 겨우 15년 남짓이고, 금융기관들이 시장에서의 실질적인 퇴출압력 등을 느끼고 이러한 압력하에서 금융기관 경영진이 책임경영을 하는 풍토가 자리 잡기 시작한 것은 기껏해야 10년밖에 되지 않는다고 보는 것이 타당할 것이다.[66]

결론적으로 현재 우리나라 금융기관들의 국제경쟁력 미확보는 이른바 '관치금융'의 오랜 역사 속에서 수익성을 추구하는 곳이 아니라 산업자금조달을 통하여 경제발전에 기여하는 공공기관으로 금융기관을 인식하던 우리나라 경제시스템 자체의 역사적 산물이라고 보는 것이 타당하다.

라. 기존 금융산업 경쟁력 강화정책 평가

비록 금융산업의 경쟁력을 강화해야 한다는 인식이 구체적인 정책의 집행으로 나타나기 시작한 것은 오래되지 않았지만, 기간의 짧음을 감안하더라도 그동안의 정부정책은 소기의 성과를 충분히 거두지는 못하

66) 우리나라 금융기관이 시장에서 실질적인 퇴출압력을 받기 시작한 시점이 언제인가에 대해서는 이견이 존재할 수 있다. 필자는 금융기관의 도산에 대비, 1996년에 예금보험공사를 설립한 것을 정부가 금융기관 퇴출 가능성에 대한 명시적 시그널을 시장에 준 행위로 보아, 이 시점을 실질적으로 금융기관이 퇴출압력을 받기 시작한 시점으로 해석한다.

였다고 생각된다. 정부정책이 금융산업 경쟁력 강화를 원하는 만큼 성취하지 못한 원인으로는 다음 두 가지를 우선 들 수 있다.

1) 규제개혁과정의 문제점

1990년대 초반부터 정부는 그동안 과도한 금융억압정책과정에서 양산된 각종 금융규제를 혁파하는 작업을 시작한다. 1991년부터 실시된 4단계 금리자유화조치로부터 시작하여, 금융감독제도, 금융기관 지배구조 관련 규제, 업무규제, 진입 및 퇴출 규제 등 금융시스템 전 영역에 걸친 규제개혁이 이루어지기 시작하고, 이러한 규제개혁은 1990년대 후반 외환위기를 극복하는 과정에서 이루어진 금융산업 구조조정과 함께 더욱 빠른 속도로 진행되게 된다.

금융기관의 수익창출능력을 제고시켜 국제경쟁력을 강화시키기 위해서는 금융기관의 금융서비스 창출, 판매, 고객관리 및 새로운 시장 진출 등 모든 영역에서의 획기적 규제개혁을 통하여 시장 내의 건전한 경쟁을 강화시켜야 하며, 따라서 이러한 목표를 가지고 규제개혁을 시작한 점은 높이 평가해야 된다고 본다. 그러나 정책 실시의 동기에 대해서는 높이 평가하더라도 그동안의 규제개혁의 구체적 과정에 대해서는 많은 비판이 가해지고 있는 것이 사실이다. 본고에서는 규제개혁의 속도나 폭이 미흡하다는 통상적 비판은 생략하고, 규제개혁의 형식성에 대해서만 언급하고자 한다.

금융시스템을 구성하고 있는 규제는 명문화되어 있는 각종 법률, 시행령 및 규칙뿐 아니라 그러한 법률 등을 구체적으로 집행하는 집행방식과 금융감독기관이나 정책당국에 각종 인·허가권을 포함하는 재량권이 주어져 있는 경우 그 재량권이 발휘되는 방식까지를 포함하는 넓은 개념으로 이해해야 한다. 즉, 금융시스템 참가자들이 자신들의 행위를 구속하고 있는 공식적·비공식적 규제가 예측 가능한 방법으로 투명하게 집행되고 있다고 느끼게 하는 것이 규제개혁의 가장 중요한 목표 중의 하나가 되어야만 하는 것이다.

그러나 그동안의 금융규제 개선과정을 살펴보면 이러한 목표가 달성되었다고 평가하기 어려운 현실을 발견하게 된다. 정부가 과거에 금융기관을 규제하던 주요한 방법 중의 하나였던 지시행정에서 유래한 비명

시적·비법률적 규제의 전통이 완전히 사라지지 않고 있는 것이다.

따라서 규제개혁과정에서 정부는 불필요한 규제의 혁파뿐 아니라 이러한 규제가 구체적으로 집행되는 과정에서 왜 과거의 악습을 답습하는지 그 이유를 파악하고, 필요하다면 규제 당국자의 유인체계를 변경하여 실제로 규제가 집행되는 과정 자체를 바꾸는 데도 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

규제의 집행과정과 관련하여 규제 집행 정신에 대하여 주목해야만 한다. 정부가 금융산업의 경쟁력에 관심을 갖는다는 것은 이미 금융산업을 시장의 경쟁을 이겨내야만 하고 그 과정에서 수익성을 추구해야만 하는 산업으로 금융업을 인식하고 있다는 이야기일 것이다. 그렇다면 금융산업의 규제를 집행하는 과정에서도 이러한 정신이 철저히 관철되어야만 한다. 다시 말해서, 금융시스템을 건전하게 유지하는 데 필요한 최소한의 규제는 엄격하게 집행하되, 시장 내의 영업행위에 대한 부차적인 각종 규제들은 금융기관이 본질적으로 수익성을 추구하는 상업기관이라는 인식하에 과감히 혁파하는 것이 필요하고, 비명시적인 규제의 집행과정이나 재량권의 발휘과정에서도 이러한 원칙이 유지되어야만 하는 것이다. 비록 금융기관이 어느 정도 공공성을 가지는 것은 사실이나 금융기관의 정체성을 상업기관이 아닌 공공기관으로 파악하는 한 한국 금융산업의 국제경쟁력 확보는 불가능하다고 할 것이다.

2) 실물부문과 괴리된 금융부문만의 개혁

필자는 사회의 모든 부분을 유기적으로 보아야만 한다는 견해를 갖고 있다. 국제경쟁력이 취약하다고 우리가 우려하는 한국의 금융산업도 앞에서 살펴본 바와 같이 한국 경제발전과정의 역사적 산물이라고 할 수 있다. 우리가 급속한 경제발전을 이루는 대가로 치른 많은 비용 중의 하나가 금융부문의 미성숙이었던 것이다.

금융부문은 금융서비스를 공급하는 과정에서 끊임없이 실물부문과 영향을 주고받게 된다. 실제로, 실물부문의 수요가 공급되는 금융서비스의 질과 양을 결정하는 가장 중요한 인자가 된다. 따라서 금융산업의 경쟁력을 제고하기 위하여 정책을 입안하는 경우 금융부문의 규제개혁에만 초점을 맞추면서 금융산업과 영향을 주고받는 실물부문의 변화를 고

려하지 않는다면 원하는 정책적 목표를 달성하기가 어렵다고 할 것이다.

이러한 맥락에서 주목해야만 할 것이 호주의 금융서비스개혁법(Financial Services Reform Act: FSRA)이다. 잘 알려진 바와 같이 호주의 금융산업은 1990년대에 비약적인 성장을 이루어 세계적인 경쟁력을 갖추기 시작하는 데 성공한다. 이러한 과정에서 금융서비스개혁법이 큰 역할을 한 것으로 평가받고 있고, 호주의 금융서비스개혁법은 최근 실시된 우리나라 자본시장통합법의 한 모델이 되기도 했다.

그러나 이러한 논의의 과정에서 간과되고 있는 것은 호주의 금융서비스개혁법이 호주 회사법 체계를 선진화하기 위한 개혁조치(Corporate Law Economic Reform Program: CLERP)의 일환이라는 점이다. 호주정부는 1996년 이후 시대에 뒤떨어진 회사법 체계를 정비하기로 하고 현재까지 9단계에 걸친 회사법 개혁 프로그램을 진행하였으며, FSRA는 그 중 6단계에 해당하는 프로그램이다.[67]

실물부문에 대한 직접적인 규제의 하나인 회사법 개혁과 금융부문의 규제개혁을 호주정부가 동시에 시도한 이유는 길게 설명하지 않아도 명확하다 할 것이다. 증권시장의 예를 들어보자. 자본시장 육성을 위하여 증권시장 관련 규제를 정비하려 한다면, 증권시장에 참가하는 금융기관에 대한 규제의 개혁뿐 아니라 증권시장에 참가하는 소액 투자자에 대한 보호와 관련하여 기업 공시제도 등에 대한 전반적인 규제의 정비가 필요하게 되고, 따라서 증권거래소에 상장된 모든 기업을 대상으로 하는 회계제도, 공시규정 등과 이의 위반에 따른 각종 처벌 규정 등의 정비가 함께 이루어져야만 되는 것이다. 따라서 실물부문을 규제하는 회사법 등의 변화가 수반되지 않는 금융부문만의 개혁은 반쪽짜리 개혁으로 끝나고 말 가능성이 높은 것이다.

이러한 맥락에서 본다면 참여정부 들어서 주요 정책 중의 하나로 추

67) 호주의 금융시스템 개혁은 1981년에 발간된 캠벨(Campbell) 보고서를 기초로 20여 년간에 걸쳐 장기적으로 추진되었다. 이 중 특히 주목해야 할 것은 1996년에 설립된 금융시스템 조사기구(Financial System Inquiry)가 발간한 왈리스 보고서(Wallis Report)이다. 이 보고서를 근간으로 FSRA 제정작업이 이루어지게 된다. 결국, FSRA의 제정에는 호주 금융시스템을 선진화시키기 위하여 금융시스템 조사기구의 제언을 수용한다는 측면과 시대에 뒤떨어진 호주의 회사법 체계를 전면 개편하는 과정의 일환이라는 두 가지 측면이 공존하는 것이다.

진되었던 동북아 금융허브전략도 금융부문의 변화에만 초점을 맞춘 탓에 성공하기 쉽지 않은 전략이라고 평가된다.

3) 금융허브전략 추진의 문제점

금융산업을 신성장동력으로 육성하면서 금융의 선진화 및 국제화를 달성하기 위하여 정부는 2003년 12월 국정과제회의에서 '동북아 금융허브 추진전략' 로드맵을 확정하고 2007년까지 금융허브 기반구축, 2010년까지 자산운용업 중심의 특화금융허브 완성, 그리고 2015년까지 아시아 3대 금융허브로 발전한다는 단계적 목표를 제시하였다. 1단계 금융허브 기반구축의 완성 목표 시점이었던 2007년 7월 재정경제부는 금융허브 실천 로드맵을 마련하고 자본시장 중심의 금융혁신 및 글로벌 금융체제 구축을 비전으로 제시하면서 4대 추진전략으로서 업권별 규제혁신, 자산운용시장 육성, 국내 금융회사의 해외진출 규제 완화, 금융인프라 구축 및 금융인력 양성을 선정하였다.

정부의 금융허브전략 추진과정에서 2005년 한국투자공사가 출범하고 금융전문대학원 설립을 지원하는 등 가시적인 성과가 있었으나, 앞장에서 제기한 정부의 금융산업 육성방안의 근본적인 문제점, 즉 금융산업 육성방안이 금융업에만 초점을 맞춘 채 진행된다는 본질적인 문제점을 금융허브 추진전략은 극복하지 못하고 있는 것으로 보인다.

현재 세계적인 금융허브로 꼽히는 런던, 뉴욕 등의 케이스를 검토해 보면 대부분의 경우가 자국의 금융산업이 발전하면서 국제경쟁력을 갖춤에 따라 자연스럽게 금융허브로 성장한 경우임을 알게 된다. 물론 싱가포르 등과 같이 정부가 적극적인 의지를 가지고 금융허브로 육성한 곳도 있으나 실물경제의 발전 없이 금융 관련 규제만 정비하면서 금융허브로 발전하는 모델이 과연 바람직한가에 대해서는 많은 의구심을 갖게 된다. 싱가포르 등과 같이 실물부문의 성장 없이 형성된 금융허브는 단기적으로만 지속 가능할 뿐 좀 더 유리한 규제환경을 제시하는 국가나 도시가 등장하면 허브로서의 지위를 급속히 상실할 가능성이 있어 지속적인 국가성장 동력원으로서 안정적인 기능을 수행할 수 없다는 문제점을 가질 수 있는 것이다.

대저 금융허브는 금융산업 성장의 결과로 얻어질 과실로 인식해야지

금융허브 자체를 우리가 추구해야 할 목표로 인식하는 것은 원인과 결과를 혼동하는 것이라 하겠다. 물론 금융산업 육성정책의 구체적 전략의 하나로서 금융허브 추진이라는 목표를 제시한 뒤, 현재 개선해야 할 점을 목표달성을 위하여 필요한 요건들과 비교하면서 파악하는 데 활용하는, 일종의 체크리스트 생성의 수단으로 사용하는 것은 의미 있다고 할 수 있으나, 현재처럼 금융허브를 추진하는 것 자체가 목표인 양 인식하는 것은 문제라 할 수 있다.

이러한 문제점은 금융허브 추진과 관련하여 정부가 제시한 로드맵을 검토해 보면 더욱 잘 드러난다. 정부의 로드맵에는 금융허브 구축을 위하여 수행해야 할 규제개혁의 초점을 금융부문에만 맞추고, 이러한 금융부문의 규제개혁이 실효성을 갖기 위하여 수반되어야 할 교육, 노동, 사법제도 등 여타 분야의 개혁 로드맵을 종합적으로 제시하지는 않고 있다. 향후 정부가 금융개혁 프로그램을 제시할 때는 개혁 대상이 되는 금융규제뿐 아니라 그 규제와 직접적으로 연관을 가져 같이 개혁되어야 할 여타 분야의 규제가 존재하는지 여부에 대한 검토와, 그러한 규제가 존재하는 경우에는 해당 규제 개혁에 대한 종합적 청사진이 제시될 수 있기를 바란다.

마. 정부의 과제

금융산업의 경쟁력은 시장에서 생존하고 성장하기 위하여 기업들이 서로 끊임없이 경쟁하는 과정에서 자연스럽게 길러지는 것이라는 사실을 상기하면, 한국 금융산업 경쟁력을 제고하기 위하여 정부가 하여야 할 일은 자명해진다고 할 수 있다. 즉, 정부는 이러한 경쟁이 공정하고 투명하게 이루어질 수 있는 장을 제공해 주고 규칙의 설정 및 집행자로서의 일반적 기능과 금융시스템의 특성상 요구되는 건전성 감독기능을 엄격히 수행하면 되는 것이다. 즉, 정부는 글로벌 스탠더드에 부합하지 않는 낡은 규제들을 혁파하고 국제적 플레이어들이 국내시장에서 경쟁할 수 있는 금융 인프라 구축을 위해서 최선을 다해야 한다.

1) 규제의 개혁

1980년대에 시작된 영국의 금융빅뱅은 이후 미국, 일본, 호주 등 세계 각국의 금융규제 개혁에 큰 영향을 미치게 된다. 과거 20여 년간 세계 각국에서 진행된 금융규제 개혁의 구체적인 모습은 국가마다 조금씩 다르지만 그들은 모두 다음과 같은 대원칙을 천명하고 이 원칙들을 관철시키는 방향으로 규제개혁을 시도하였다. 이러한 원칙들로는 공정한 경쟁기반 조성, 시장의 투명성 제고, 소비자 보호수준의 제고 등이 있다. 현재 우리나라의 금융규제 개혁도 이러한 원칙하에 시장규율이 작동하는 금융시스템 건설이라는 목표를 가지고 진행되고 있는데, 추가적인 개혁이 요구되는 과제로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.[68]

가) 시장의 규율이 작동하는 금융시스템 확립

금융산업의 경쟁력은 산업 내의 치열한 경쟁을 이기려는 기업들의 노력 끝에 자연스럽게 확보되는 것이다. 따라서 금융산업의 경쟁력을 제고하기 위하여 최우선적으로 해야 할 일은 이러한 경쟁이 가능한 場을 만드는 것이고, 이것은 시장규율이 엄격히 작동하는 금융시스템을 확립하는 경우에만 가능하다. 시장규율이 작동하는 금융시스템을 확립하기 위해서는 공정한 경쟁기반의 조성, 자기책임원칙의 확립, 그리고 소비자 보호 강화가 무엇보다도 중요하다.

i) 공정한 경쟁기반 조성

공정한 경쟁기반 조성과 관련하여 우선 과감한 겸업화의 허용이 요구된다. 겸업화는 주지하다시피 금융업의 세계적인 조류이다. 따라서 현재 논의되고 있는 각종 금융 관련법 및 시행령의 개정 등을 통하여 각 업권별 핵심 업무를 제외한 부수 업무를 전면적으로 허용하여야 할 것이다. 또한 자본시장통합법의 제정과정에서 한국의 금융법체계에 본격적으로 도입된 네거티브 시스템(negative system)을 은행법, 보험업법 등에도 속히 반영해야 할 것으로 보인다.

---

68) 우리는 앞에서 금융부문의 규제개혁은 여타 분야의 개혁과 같이 종합적·포괄적으로 이루어져야 실효성이 높아진다고 주장하였다. 그러나 본고에서 검토하는 규제개혁 대상은 보고서의 범위상 금융부문으로 한정한다.

한편, 금융사의 진입과 퇴출 장벽에 대한 정비도 필요한 것으로 보인다. 진입장벽은 시장에서의 공정한 경쟁을 저해할 뿐 아니라, 이미 시장에 진입해 있는 플레이어가 갖는 영업권이 높은 가치를 갖게 만들고 이는 결국 시장 내에서 활발한 기업의 인수나 합병이 일어나는 것을 방해하게 된다. 또한 시장퇴출은 시장진입과 동전의 양면과도 같은 관계를 가지는데 퇴출장벽은 비효율적인 기업을 시장에 잔존시켜 진입장벽처럼 시장의 효율성을 저해하게 된다. 부실한 금융기관에 대한 엄격한 퇴출기준의 적용은 시장 내의 실질적 경쟁을 심화시켜 금융산업의 효율성 제고 및 경쟁력 강화에 기여하게 된다. 이러한 점에서, 진입장벽에 해당하는 사전적 규제를 완화하고 퇴출장벽을 낮출 수 있도록 사후적 규제를 강화하는 방향으로 금융감독방식을 전환해야 할 것으로 보인다.

ii) 자기책임원칙 확립

정부의 금융기관과 기업에 대한 과도한 보호관행은 모럴해저드를 조장하여 결국 건전한 금융산업 발전을 저해한다. 시장원리가 더 잘 작동하는 금융시스템을 구축하기 위해서는 시장 내에서의 선택에 대한 자기책임원칙의 확립이 필요하다. 이 점과 관련하여 예금보험제도의 개선이 필요하다고 판단된다.

예금보험제도 실시의 주목적은 시스템 리스크 방지이고 따라서 시스템 리스크 방지라는 제도 본연의 목적을 효율적으로 달성할 수 있도록 현행 예금보험제도를 개선해야 한다. 구체적으로 보면, 통합보험제도로 운영되고 있는 현행 예금보험제도를 권역별로 나누어 운영하고, 업종별 보험료 산정기준을 재정립해야 할 것으로 보인다. 동시에, 동일 권역 내에서도 각 금융기관의 건전성 평가 등을 통한 차등 보험료율 적용 가능성을 금융기관에 적절한 인센티브를 준다는 측면에서 검토할 필요가 있다고 판단된다.

기금조달방식도 시스템 리스크 방지라는 목적에 맞게 은행은 사전적립식을 택해야 하나 시스템 리스크 유발 가능성이 낮은 보험이나 증권업은 사후 갹출방식을 채택하는 것이 평상시 금융기관의 상호감시 유인을 증가시켜 시스템 리스크를 낮추는 데 더 유리하다고 판단된다. 한편, 일률적으로 책정되어 있는 예금보장한도를 금융기관의 건전성 정도 및

업종의 특성을 반영하여 금융기관별, 업종별로 차등화하는 방안도 장기적으로 검토 가능하다고 생각된다.

iii) 소비자 보호 강화

금융상품의 판매나 서비스의 제공과 관련하여 소비자 보호를 강화하는 것은 앞서 말한 바와 같이 세계적인 추세다. 영국의 FSMA, 호주의 FSRA, 일본의 투자서비스법 등은 모두 비전문 투자자인 일반 금융상품 소비자의 보호를 강화하는 세계적인 추세를 반영하고 있다. 소비자 보호 강화를 위한 일련의 조치, 즉 공시제도의 강화, 금융상품의 불완전 판매 금지 등은 단기적으로 기업의 비용을 증가시킬 수 있으나 장기적으로는 시장 내의 신뢰구축을 통하여 금융시장 자체의 크기를 증대시킬 것으로 판단되므로 적극적으로 추진되어야 한다고 생각된다.

특히, 시장 참여자의 신뢰가 무엇보다도 중요한 자본시장의 성장을 위해서는 비전문투자자의 엄격한 보호가 필요하다고 할 수 있다. 이를 위하여 각종 불공정 거래행위에 대한 사전 감시를 철저히 하고 사후 처벌규정을 지금보다 엄격하게 개정해야 할 것으로 판단된다. 한편, 일반 소비자와 전문투자자를 구별하는 추세를 따라, 금융상품이나 서비스의 고객이 일반 소비자인 경우에는 지금처럼 허가제를 유지하되, 전문투자자에게 제공되는 상품이나 서비스는 등록이나 인가 등의 절차를 거쳐 공급될 수 있도록 규정을 바꾸어 소비자 보호와 경쟁촉진의 상충을 최대한 줄이도록 하여야 할 것이다.

나) 국내 금융감독시스템 개선

금융업은 본질적으로 규제산업이며 금융산업의 발전 정도와 금융감독의 수준은 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 국내 금융산업을 발전시키기 위해서는 금융감독방식이 지금보다도 더 수요자 중심으로 변모하여야 한다. 이를 위하여 최근에 실시되기 시작한 검사 매뉴얼의 작성 및 공개 등을 더욱 확대하는 것이 바람직해 보인다. 또한 미국이나 영국 등의 예에서 볼 수 있는 것처럼 업권별 자율규제기관의 기능을 활성화시키기 위한 적극적 유인책 마련이 필요하다고 판단된다. 자율규제기관의 활성화는 감독기능의 역할 분담을 통한 효율적 감독수행을 가능하게 해줄 것으로 기대된다. 금융감독기관 종사자의 윤리성 제고를 위하여

선진국에서 시행하고 있는 것과 같은 엄격한 복무윤리강령의 제정과 실행도 필요하다.

한편, 공정거래위원회와 금융감독기구 간의 금융업 이중규제 문제를 극복하기 위하여 공정위와 금융감독기구 간의 MOU 체결 또는 법률적 권한조정 등이 필요하다고 판단된다. 경쟁정책당국과 감독기구 간의 MOU 체결 등을 통한 업무영역 조정은 네덜란드 등을 비롯한 선진국에서 이미 금융시스템 참가자들에 대한 이중규제 문제를 해결하기 위하여 실시되었던 일이다. 그러나 단순한 MOU 체결보다 더욱 중요한 것은 금융시스템 참가자들이 실제로 이중규제를 적용받고 있다고 느끼지 않는 것이다. 따라서 공정위와 감독기구 간에 MOU가 체결되는 경우에도 이에 관한 상세한 매뉴얼이 시장 내의 플레이어들을 위하여 제공되어야 할 것이다.

또한 감독인력의 역량을 강화하기 위하여 해외 감독기구와의 적극적인 인력교류 등을 포함한 감독인력 교육방안을 마련하여야 할 것으로 보인다.

마지막으로, 국내 금융감독기구의 지배구조를 개선해야 할 것이다. 국내 금융감독기구는 통합된 단일 감독체계로 외형상으로는 금융겸업화, 복합화에 따른 세계적 금융감독 추세와 부합하나 감독구조상의 이슈들로 인하여 금융감독의 독립성과 책임성에 많은 의구심을 갖게 한다. 통합감독기구의 장점으로 들 수 있는 겸업화 및 복합화된 금융산업에 대한 효율적 모니터링과 신속한 정책 대응, 그리고 금융감독의 중립 및 책임성 강화 등을 달성하기 위해서는 기형적 형태라고까지 할 수 있는 금감위, 금감원 조직의 일원화 등을 통한 지배구조의 개선이 필요하다고 판단된다. 지배구조의 개선은 또한, 한-미 FTA 협상 타결 등을 통하여 더욱 높아질 국내 금융감독수준 제고에 대한 외부로부터의 압력에 효과적으로 대응하기 위한 선결조건이라고 할 것이다.

2) 자본시장 육성을 위하여

금융시스템 내의 효율적 위험 배분과 관계형 금융에 기반한 은행 중심 금융시스템의 단점으로 지적되는 고수익-고위험 사업에 대한 자금조달의 어려움 등을 극복하기 위하여 자본시장은 반드시 육성되어야만 한

다. 2009년 2월 시행을 앞두고 있는 자본시장통합법도 이러한 문제의식에서 출발, 한국 자본시장의 획기적 발전을 위하여 제정된 것이다.

한국 자본시장의 성장을 위해서는, 우선 위축되어 있는 채권시장의 발전방안을 모색해야 할 것이다. 특히, 바젤 Ⅱ 도입에 따라 더욱 위축될 것으로 예상되는 은행권의 중소기업에 대한 대출 문제를 극복하기 위해서는 회사채시장의 활성화가 필요하다. 이를 위하여 회사채 전용펀드의 조성과, 펀드 운용의 활성화를 위하여 펀드운용 수익에 대한 과세를 한시적으로 면제하는 등의 파격적인 조세혜택이 필요하다고 판단된다. 또한, 회사채시장의 전산거래시스템의 정비를 통하여 낙후된 거래 인프라를 개선해야 할 것이다. 그리고 회사채의 발행 및 유통을 원활하게 하기 위한 신용보강제도를 정비해야 할 것이다.

한편, 혁신 기업에 대한 창업자금 제공 및 기업 성장 초기단계의 지원 등의 역할을 맡고 있는 벤처캐피털산업은 현재 고유계정과 조합계정의 동시운용으로 인한 이해상충문제가 상존하고 있어 장기적으로는 고유계정 운용을 금지하는 방향으로 법규를 정비해야 할 것으로 보인다.

또한 개인 및 기관의 주식시장에 대한 투자를 더욱 촉진시키기 위하여 상장지수펀드(ETF)를 활성화시켜야 할 것으로 보인다. 이를 위하여 상장지수펀드의 기초자산 부족, 유동성공급 문제, 상장지수펀드의 편입비중에 대한 규제 등을 해결할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

이러한 제도의 변경과 더불어 잊지 말아야 할 것은 자본시장에 대한 투자수요 증대 및 투자유인 제고책이다. 1990년 이후 호주 자본시장이 급속히 성장한 직접적인 배경은 1990년대 초반 개정된 호주 퇴직연금법에 의하여 근로소득자의 퇴직연금 가입이 의무화되고, 이에 따른 연금 적립액이 폭발적으로 증가하면서 이 돈이 자연스럽게 자본시장으로 유입되었기 때문이다. 따라서 자본시장을 육성하기 위해서는 자본시장 투자 수요기반을 확대하기 위하여 우리도 과감한 세제 혜택을 연금 관련 상품이나 회사채 등에 투자하는 하이일드 펀드 등에 부여해야 할 것이다.

3) 금융전문인력 양성

국민경제자문회의가 2005년 국내에서 영업하고 있는 100여 개 금융

기관의 인사 및 기획담당자를 대상으로 실시한 설문조사에서 각 금융회사의 경쟁력 강화를 위해 가장 우선적으로 충족시켜야 할 요건으로 41%의 응답자가 금융전문인력 확보를 들었고, 금융전문인력의 육성 필요성에 대해서는 88%의 응답자가 필요하다고 대답했다. 이러한 결과는 금융산업 경쟁력 강화를 위해서 금융전문인력의 원활한 수급이 무엇보다도 중요함을 보여주고 있다.

금융전문인력은 장기적으로는 교육기관과 기업의 자체양성 등을 통하여 유기적으로 공급되는 것이 바람직하지만, 단기적으로 폭발적으로 증가할 금융전문인력 수요에 대응하기 위해서는 정부의 적극적인 투자가 필요하다고 판단된다.

구체적으로, KAIST 등에 개설된 금융전문대학원에 대한 파격적인 투자가 필요할 것으로 보이고, 또한 각 업종별 협회가 보유하고 있는 인력교육시설을 통하여 이루어지고 있는 교육프로그램의 수준을 획기적으로 제고할 수 있도록 협회와 정부의 공동 투자가 필요한 것으로 판단된다.

또한 해외 금융교육기관의 적극적 유치가 필요할 것으로 보인다. 교육서비스분야의 개방과 별도로, 현재 정부가 추진하고 있는 금융중심지법의 제정 시 금융특구 안의 해외 금융교육기관 설치에 대한 특례조항을 만드는 것도 해외 금융교육기관 유치방안의 하나가 될 수 있을 것이다.

4) 금융기관 지배구조 개선[69]

최근 정부는 국내 금융기관의 해외 진출을 지원하기 위하여 관련 규제를 정비하는 등 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 금융기관의 해외 진출이나 신사업으로 사업영역을 확대하는 것 등은 장기간에 걸쳐 추진되고 그 성과도 단기에 향유하기 어려운 탓에 단기간 재임하는 경영진에게는 이러한 사업을 추진할 인센티브가 약할 수밖에 없다. 이 문제, 즉 '단기간 재임하는 경영진의 근시안적 경영시계'라는 이슈는 비단 해

69) 비은행권의 지배구조 문제는 산금분리 문제 등 본고에서 다루지 않는 금융기관의 소유구조 문제와 분리해서 논하기 어려운 탓에 본 소절에서는 은행권으로 국한해서 지배구조 문제를 논한다.

외진출 등의 문제뿐만 아니라 금융전문인력 양성 등 금융기관 경쟁력 강화와 관련된 거의 모든 영역의 이슈에 영향을 미치는, 아마도 금융기관 경쟁력 강화를 위해서 반드시 해결해야 할 가장 본질적인 문제 중의 하나라고 할 수 있다.[70]

국내 금융기관의 지배구조는 외환위기 이후 지속적으로 개선되어 외형적으로는 거의 선진 금융회사 수준에 도달하였다고 할 수 있다. 그러나 아직도, 서구에서 볼 수 있는 것과 같이 장기간 재임하는 이사회에 의하여 선출되어 장기간 은행의 경영을 책임지는 CEO가 등장하는 것은 여러 가지 제도적·비제도적 이유로 불가능하다. 따라서 장기 재임하는 경영진과 이사회가 나올 수 있도록 제도적·비제도적 관행의 개선이 필요하다.

이사의 임기연장과 관련하여 임원, 상임이사, 사외이사 등에 대한 자격심사는 한층 강화되어야 한다. 또한 감독기구에 의한 이사회 구성원에 대한 자격심사는 일회로 끝나는 것이 아니라 동태적 적격성 검사체제하에 매년 반복적으로 실시해야 할 것으로 보인다.

한편, 이사회의 독립성을 강화하기 위하여 사외이사의 급여나 보수는 주주총회 승인사항으로 하고 기타 임원의 보수는 보상위원회가 결정, 이사회가 승인하는 사항으로 변경하는 것이 바람직해 보인다. 그리고 금융기관 경영진과 이사회 구성원의 보수체계를 회사의 장기성과에 연동시키도록 유도하여 이들이 회사의 경쟁력을 장기적인 안목에서 향상시키는 인센티브를 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

마지막으로, 전문성을 갖춘 자격 있는 잠재적 이사회 구성원 풀(pool)을 양성하기 위하여 감독기구 등에 의한 교육프로그램의 개발도 필요하다고 판단다.

바. 종 합

어느 산업이나 마찬가지지만 금융산업의 경쟁력도 시장 내에서의 치열한 경쟁을 통해서만 길러질 수 있다. 아직도 우리나라 금융산업의 국

70) 1970년대에 프랑스 국내의 군소 보험회사에 불과하던 AXA를 세계적인 글로벌 기업으로 이끈 끌로드 베베어의 CEO로서의 재임기간은 1975년부터 2000년까지 무려 25년에 이른다.

제경쟁력이 취약한 것은 과거 관치금융의 역사 속에서 우리나라 금융산업이 경쟁 없이 성장해 왔기 때문이다. 이러한 점에서 금융산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 정부가 해야 할 최우선적인 일은 시장규율이 엄격하게 작동하는 금융시스템을 확립하여 건전한 경쟁이 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 필연적으로 규제산업일 수밖에 없는 금융산업 내에 건전한 시장경쟁을 확립하기 위해서는 사전적 금융규제의 완화와 비명시적 지시, 감독 관행 등의 철폐가 무엇보다 필요하다 할 것이다. 유럽의 금융 후진국이라고 할 수 있던 스페인에서 치열한 국내외 시장 경쟁을 통하여 1990년대 초반부터 비약적으로 성장하여 최근에 ABN 암로마저 인수한 산탄데르 은행의 예[71]는 경쟁의 중요성을 다시 한 번 일깨워 준다고 할 수 있다.

4. 산업경쟁력 제고

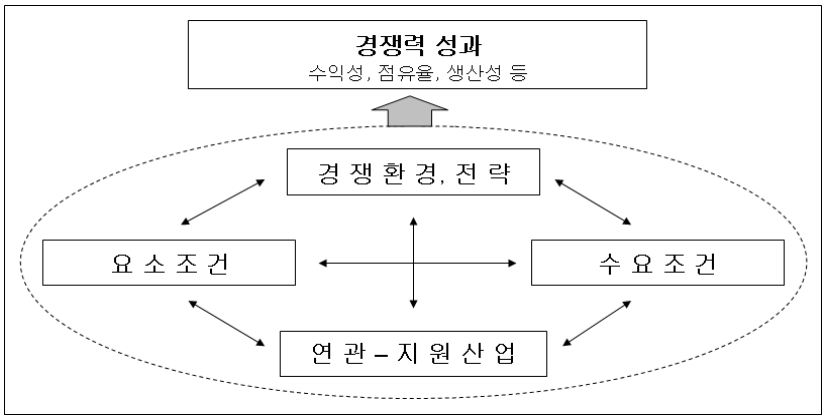
1980년대 이후 M. Porter를 효시로 널리 사용되고 있는 경쟁력은 개념과 그 분석 툴에 대해서 많은 논란이 있음에도 불구하고 다양하게 사용되고 있다.[72] 1990년대 초 Porter는『국가의 경쟁 우위(The Competitve Advantage of Nations)』라는 저서에서 국가경쟁력을 설명하는 다이아몬드 모델을 제시하면서 경쟁력 조건으로 수요조건, 연관・지원 사업, 요소조건, 경쟁환경, 전략 등을 제시한 바 있다. Porter에 의하면, 수요조건은 기업경영과 관련된 제도개선 및 정책, 시장의 효율성 등을 모두 포함하고 있으며, 요소조건과 연관・지원 사업은 교육, 과학기술 투자, 정보화 등 유무형을 포함한 인프라 여건과 기업경영 여건을 포함하고 있다. 경쟁환경과 국가나 기업의 비전 제시를 포함한 전략 역시 경쟁력에 있어 중요한 요인으로 보고 있다. IMD 등은 이러한 Porter의 이론을 지수화하여 국가 간 경쟁력 비교에 많이 활용하고 있다.[73]

---

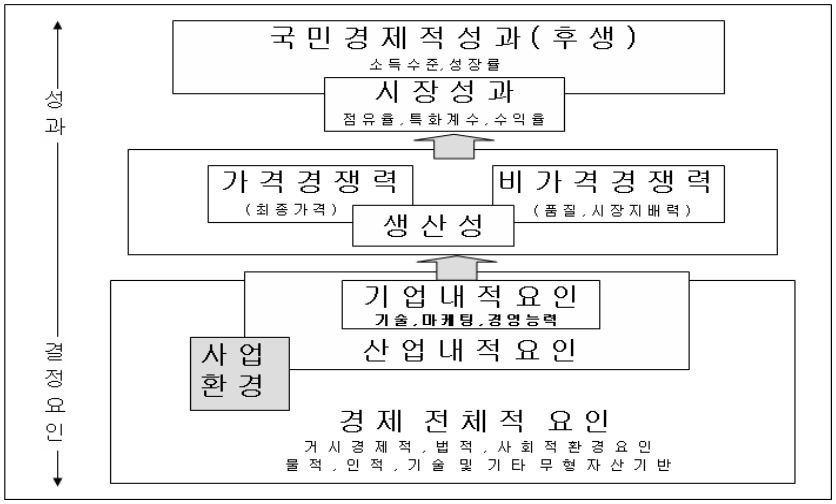
71) 산탄데르 은행은 1980년대 중반까지만 해도 스페인 국내 6위 규모의 은행이었으나, 현 회장인 Botin이 1986년 취임한 이래 비약적으로 성장하여 2007년 9월 현재 시가총액 기준 세계 12위, 이익기준 7위를 기록하고 있다. 이러한 산탄데르의 성장에는 또 다른 스페인 은행 BBVA와의 치열한 경쟁이 큰 역할을 했다.

72) 김주훈,『혁신주도형 경제에서의 국가경쟁력 제고방안』, 경제사회연구회, 2005. 6, p.5.

[그림 25] Porter의 다이아몬드 모형



[그림 26] 경쟁력의 구성요소 및 관계



자료: 한국개발연구원 지식경제팀, 『한국의 산업경쟁력 종합연구』, 한국개발연구원, 2003에서 재인용.

73) M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, 1990.

경쟁력은 분석주체를 누구로 보느냐에 따라 기업경쟁력, 산업경쟁력, 국가경쟁력이라는 용어로 구분될 수 있으나, [그림 26]에서 보는 바와 같이 경쟁력이라는 개념을 사용하는 의도가 결국 국제시장 성과와 국민경제의 후생적 성과를 평가한다는 점에서 산업경쟁력의 개념은 기업경쟁력, 국가경쟁력과 중첩될 수밖에 없다.[74] 특히, IT 네트워크와 융합기술의 발전에 의한 새로운 산업의 대두, 제품주기의 단축 등 새로운 산업 패러다임하에서는 기업의 경쟁력이 개별 기업 자체의 능력보다는 네트워크에 참여하는 기업군의 능력, 즉 산업의 경쟁력에 좌우되는 경우가 많아 단순한 기업경쟁력 제고로는 국가경쟁력을 제고하기 어렵다.[75] 따라서 산업 전체 차원의 경쟁력 제고방안을 강구해야 한다.

산업경쟁력 제고는 가격 및 비가격 경쟁력, 기술과 품질 경쟁력 등을 포함한 다양한 형태의 국제경쟁력 제고를 의미한다. 본고에서도 산업경쟁력에 대해 국가와 기업을 포함한 광의의 개념을 채택해서 산업경쟁력 제고를 위해 정부와 기업이 개선해야 할 제도적 개선 요인들을 살펴보고자 한다.

가. 비전 제시와 산업경쟁력 강화를 위한 제도적 기반 구축

최근 우리 기업들의 투자마인드가 크게 위축되면서 투자가 성장동력으로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 2000년대에 들어와 많은 제조업체들이 중국 등지로 생산거점을 이전하면서 제조업 공동화 현상 조짐마저 나타나고 있다. 기술경쟁력을 내세운 일본과 가격경쟁력을 앞세운 중국기업 사이에서 한국기업들의 미래에 대한 불확실성은 어느 때보다도 커지고 있다. 기업들의 자신감을 고취시켜 보다 적극적으로 투자를 감행할 수 있도록 분위기를 전환시킬 필요가 있다.

다시 한 번 국가경쟁력이 국정 최고의 화두로 대두되어야 한다. 미국도 1980년대 초반 일본과 독일에 의해 미국 제조업체들이 위협받을 때 대통령 주관의 산업경쟁력회의를 설치한 바 있다.[76] 우리 정부도 21

74) 한국개발연구원 지식경제팀, 『한국의 산업경쟁력 종합연구』, 한국개발연구원, 2003, p.33.

75) 심영섭・손용엽, 『산업의 새로운 트렌드와 경쟁정책』, 산업연구원, 2006. 12, pp.264~265.

세기 글로벌 무한경쟁시대에서 우리 경제와 기업들에게 비전을 제시하고 산업경쟁력 제고를 위한 구체적 정책목표와 정책방안들을 수립·개발할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 정부와 기업, 학계가 공동 참여하는 국가경쟁력위원회를 설치하고 대통령이 직접 주재하여 정기적으로 경쟁력 변화 상황을 점검할 필요가 있다.

산업경쟁력 정책의 구체적 수단으로 논의되고 있는 부품·소재산업 및 중견기업 육성방안, 신성장동력산업 발굴, 산업클러스터 육성방안 등은 사실상 서로 긴밀하게 연관되어 있다. 중앙정부와 지방자치단체 등 다양한 부처에서 각각 추진되고 있는 정책들을 종합·연계하는 범국가적 차원의 시스템을 개발하여야 한다. 예를 들면, 차세대 성장산업의 핵심 주력으로 혁신형 중소기업이 거론되고 있고 지방의 산업클러스터가 국가균형발전전략의 중요한 수단 중 하나로 인식되고 있다. 그러나 우수인력들은 중소기업 취업을 회피하고 수도권의 전문인력을 지방의 산업클러스터에서 유치하기가 힘든 것이 현실이다. 산업기술정책과 인력양성정책, 연구개발정책, 지역균형발전정책 등이 조화롭게 연계되어야만 한다. 즉, 지식산업화시대와 글로벌시대에 걸맞은 한국형 정책모델 및 발전모델을 새로 정립하고 정책목표를 효율적으로 달성할 수 있는 지식거버넌스체제를 수립해야 한다.

나. 주력산업의 글로벌 경쟁력 확보와 핵심 중견기업 육성

세계시장의 수급이 빠르게 변화하고 있다. 우리 주력산업의 글로벌 전략도 시장의 변화에 따라 계속 변화하여야 한다. 자동차, 기계, 반도체 등 성장단계의 산업군보다는 수요 확대가 예상되는 미래형 첨단 품목에 집중하여 세계시장 점유율을 지속적으로 확대시켜 나가야 한다. 이미 성숙단계에 진입한 조선, 철강, 석유화학산업 등은 나노, IT 등 신기술과의 접목을 통해 고부가가치화를 추구하고 글로벌 경쟁력의 우위를 지속시켜 나가야 한다. 바이오와 나노기술 등 신기술은 기존 주력산업과의 접목을 통해 성장기반을 우선적으로 확보하고 미래시장의 선점을 노려볼 필요가 있다.

---

76) 최봉 외, 『한국 주력산업의 경쟁력 분석』, 삼성경제연구소, 2002, p.64.

〈표 33〉 기업 분류

기업 구분	상시 근로자 수	매출액
중소기업	300인 미만	400억원 미만
중견기업	301~999인	401억~9,999억원
대 기 업	1,000인 이상	1조원 이상

주: 현행 중소기업법상의 제조 중소기업 기준은 근로자 수 300명 미만과 자본금 80억원 이하.
자료: 산업자원부(2006).

한편, WTO 체제의 정착과 FTA의 확산으로 글로벌화가 빠르게 진행되면서 글로벌 기업의 중요성이 갈수록 강조되고 있다. 특히, 대·중소기업 간 연결고리 역할을 수행할 중견기업의 역할이 중요시되고 있다. 자동차의 경우 과거에는 수만개의 단일 부품을 중소기업으로부터 납품받아 완성차 제조업체에서 조립하였으나 최근에는 모듈화 생산방식이 일반화되면서 수십개의 모듈을 제조할 중견기업의 역할이 중요해지고 있다. 대·중소기업 관계가 기술분업체계로 전환되는 추세 속에서 R&D·전문인력을 보유한 중간규모의 중견기업 역할이 중요해지고 있는 것이다. 중견기업은 대기업과의 기술분업관계나 2차 협력업체(중소기업)와의 생산·기술 협업관계에서 부품·소재산업의 원천기술을 확보하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 기술력과 규모의 경제를 바탕으로 글로벌 소싱에 참여하는 등 새로운 수출시장 개척에도 크게 기여할 수 있다.

그러나 한국의 경우, 중견기업이 취약해 전형적인 호리병형의 산업구조를 갖고 있다. 국내산업의 호리병형 구조는 부품·소재의 취약성에 기인하며 핵심기술의 대일 의존도 심화 및 대일 무역적자의 원인이 되고 있다. 대기업과 중소기업의 동반성장을 견인할 경쟁력 있는 부품·소재 중핵기업의 육성방안이 절실히 필요한 시점이다. 한국은 미국, 독일, 일본에 비해 중견기업의 역할이 절대 취약한 편이다.[77] 2004년 기준 종업원 수 300~1,000명, 매출액 400억~1조원 규모의 중견기업은 약 767개이며, 이 중 제조업이 70%를 차지하고 있다. 이들 중견기업들은 연구

77) 산업자원부, 『글로벌 중견기업 현황 및 특성』, 2006. 11. 미국의 경우 중견기업의 매출액 비중이 0.9%인 반면 한국은 0.1%에 불과.

개발 자금과 인력 부족으로 원천기술 확보에 어려움을 겪고 있다. 또한 원가경쟁력의 약화와 마케팅 인력 부족, 환율 상승 등으로 인해 해외시장 진출에도 곤란을 겪으면서 우리 경쟁력 저하의 원인 중 하나가 되고 있다.

한국의 중견기업 육성을 위한 구체적 방안으로는, 첫째 중견기업이 원천기술 확보에서 중추적 역할을 할 수 있도록 지원을 강화하여야 한다. 모듈부품 중견기업이 부품·소재 공급체계에서 기술혁신을 주도함으로써 기술파급효과의 극대화를 도모하여야 한다. 중견기업들이 원천기술 확보에 적극적으로 투자할 수 있도록 원천기술이 포함된 대형 모듈 단위로 정책지원과제를 선정할 필요가 있다. 둘째, 고부가가치와 일자리를 많이 창출할 산업의 중견기업을 집중 지원할 필요가 있다. 향후 세계 산업발전을 선도할 차세대 부품·소재산업을 선정하고 이들 품목의 중견기업에 대한 기술개발투자를 집중시킬 필요가 있다. 최근 중국이 세계공장 역할을 하면서 부품·소재에 대해 대규모 수입수요가 발생하고 있다. 중국의 수입수요 확대가 예상되는 품목에 대해 정부의 지원을 집중시켜 글로벌 기업으로 육성하여 경쟁력을 확보함이 바람직하다.

다. 부품·소재산업의 국산화

세계적으로 완제품의 조립생산능력이 평준화되면서 부품·소재산업이 산업경쟁력의 핵심으로 등장하고 있다. 산업구조 측면에서 부품·소재산업은 전체 제조업 생산액의 38%, 종사자의 46.3%, 수출입의 40% 이상을 점유하는 등 국내 제조업의 중추를 차지하고 있다.[78] 또한 부품·소재산업 생산액의 55.5%, 부가가치의 52.1%를 중소기업이 차지하고 있으며, 사업체 수로도 99%가 중소기업이다. 산업양극화 해소와 고용 있는 성장 등을 포함 국민경제에서 중요한 이슈 중의 하나가 되고 있다.

한편, 최근 이슈화되고 있는 한국의 일본, 중국 간 샌드위치론에서도 부품·소재산업은 핵심 대상이다. <표 34>에서 보는 바와 같이 2002년

78) 산업자원부, 『부품·소재산업 발전전략』, 2005. 1. 생산과 고용은 2003년 기준, 수출입은 2005년 기준.

〈표 34〉 한·중·일 3국 간 무역수지 흑자

(단위: 억달러)

	2002	2003	2004	2005	2006
한국⇒중국 흑자	64	132	202	233	209
중국⇒일본 흑자	218	180	204	288	257
일본⇒한국 흑자	147	190	244	244	254

자료: 삼성경제연구소(2007)에서 재인용. 한국무역협회; 중국 상무부; 일본 재무성.

이후 한국과 중국, 일본 간 산업 내 분업이 확대되면서 한국의 대중국 흑자 209억달러, 중국의 대일본 흑자 257억달러, 일본의 대한국 흑자 254억달러 등 무역수지 흑자(상대방 입장에서는 적자)구조가 교묘하게 정착화되어 가고 있다. 이러한 동북아 3국의 분업구조에서 부품·소재 산업이 핵심 연결고리 역할을 담당하고 있다. 특히, 한국의 부품·소재 산업은 그동안 일본으로부터 일방적으로 수입만 하다가 중국의 수출 주도형 경제성장전략에 편승해 내수산업에서 수출산업으로 발전하고 있는 등 결정적 발전 계기를 맞이하고 있다.

그러나 우리나라 부품·소재의 기술수준은 선진국 대비 80%에 불과하며 휴대폰과 같이 원천기술이 포함된 첨단 부품·소재는 여전히 수입에 의존하고 있는 실정이다. 1970년대 시장보호정책에 이어 1980년대 후반부터 본격적으로 육성정책을 추진하였으나 선진국에 비해 경쟁력은 여전히 미흡한 실정이다. 부품·소재산업에 종사하는 업체들이 대부분 영세하여 절대적 수준의 R&D가 부족하고 정부의 지원정책 역시 응용분야에 국한되는 경우가 많아 기술력이 크게 부족하기 때문이다. 또한 첨단산업으로 갈수록 한국의 내수시장 규모가 절대적으로 작아 사업화가 어려우며 설령 국산화에 성공해도 신뢰성 미흡으로 국내 대기업조차 구매를 기피하는 경우가 허다하다.

부품·소재산업 육성에 있어, 첫째 선택과 집중을 통해 유망분야와 기업을 집중 육성시킴이 바람직하다. 비교우위와 산업발전 트렌드에 입각하여 전략적 기술을 선정하되 수입대체가 큰 핵심 부품·소재산업의 국산화가 우선적으로 추진되어야 한다. 원천기술 확보와 글로벌 리드

기업으로의 성장 가능성이 정책지원 판단의 기준이 되어야 한다. 원천기술 확보를 위한 기업 자체의 연구능력이 크게 개선되어야 함은 물론 정부 역시 단순한 자금지원보다는 기업의 혁신역량을 제고시킬 수 있도록 종합적으로 지원함이 바람직하다. 단순한 산·학·연 연구를 넘어서 기업 주도하에 연구가 진행될 수 있도록 대학, 국책연구소의 유능한 인력 등이 기업에 파견 근무할 수 있는 실질적 여건이 조성될 필요가 있다.

둘째, 정부의 범부처적인 부품·소재산업정책이 필요하다. 분산되거나 중복된 정책을 과감히 정리하여 한정된 예산과 인력을 효율적으로 집중시킬 필요가 있다. 교육과학기술부, 지식경제부, 방송통신위원회의 관련 예산과 사업을 상시 모니터링하고 투입 항목과 인력(참여 연구진)에 대한 관리·감독을 강화하여 예산의 중복 낭비를 방지해야 한다. 교육과학기술부의 누리사업이나 교육과학기술부, 지식경제부, 방송통신위원회가 공동으로 추진하고 있는 차세대 성장동력산업과 부품·소재산업 육성정책 간의 연계 강화도 매우 중요하다.

셋째, 개발된 부품산업의 시장화도 매우 중요하다. 대·중소기업 간 상생의 협업관계를 구축해 중소기업이 개발한 부품·소재를 대기업이 적극 구입하여야 한다. 이를 위해서는 제품 개발 초기에서부터 대기업과 중소기업 간의 긴밀한 협력이 필요하다. 국방을 포함한 정부조달에서도 개발된 부품·소재에 대한 우대가 필요하다. 성공한 부품·소재 기업이 대기업으로 발전하는 과정에서 불필요한 정부규제가 있는지도 적극 검토해 볼 필요가 있다. 또한 부품·소재 기업의 글로벌화를 위한 정부 지원도 필요하다. 시장과 기술 및 제품정보와 같은 해외시장 마케팅을 위한 직간접 지원도 필요하며, 브랜드가 취약한 신규 제품임을 감안, 신뢰성 확보를 위한 보증보험제도 도입도 검토해 볼 필요가 있다.

라. 지역균형발전을 통한 국가경쟁력 제고

산업경쟁력 제고방안을 제시함에 있어 간과할 수 없는 것이 지역균형발전을 통한 경쟁력 제고이다. 최근 수도권을 중심으로 주택가격과 지가가 폭등하면서 가격경쟁력을 앞세운 중국의 추격을 쉽게 허용하고 있다. 고비용의 수도권 중심의 산업구조로는 더 이상 경쟁력 제고를 논

하기가 쉽지 않음은 주지의 사실이다. 이미 정부는 1999년부터 非수도권 거점지역 중심으로 지역별 특화산업을 비롯한 지역균형발전정책들을 국가경쟁력 제고 차원에서 적극 추진하고 있다.

참여정부 들어 지역균형발전정책이 2단계로 나누어 진행되고 있다. 1단계 정책은 행정중심 복합도시 건설, 혁신도시 건설 등 정부와 공공부문 중심의 분산정책에 역점을 두고 추진되었으며, 2단계는 민간기업이 지방투자를 늘림으로써 지역발전동력을 확충하는 데 정책의 초점이 맞춰져 있다. '자립형 지방화를 통한 국가균형발전'이라는 미래지향적 비전 아래 지역전략산업 지원정책을 본격적으로 추진하고 있다. 지역전략산업 중심으로 지역별 특성에 맞는 산·학 연관 혁신체계를 구축하고, 이를 통해 지역경제를 혁신 주도형 경제로 전환하겠다는 구상이다.

지역산업 여건 및 특성, 국가균형발전 기여도에 따라 지역별로 4개씩 13개 광역시도에 총 52개의 전략산업이 선정되어 중앙정부 차원에서 지원되고 있다. 이 중 제조업분야는 32개이며, 이들 지역전략산업 지원을 위해 ① 지역전략산업진흥, ② 지방대학 중심 산·학·연 연계, ③ 지역혁신체계 구축 등 3대 프로그램이 중점적으로 추진되고 있으며, 인프라, 기술개발, 인력양성, 기업지원서비스 등이 다양하게 지원되고 있다.

그러나 이들 지역전략산업은 기업 지원기관을 중심으로 한 기업집적 효과가 미미한 것으로 평가되고 있으며, 산·학·연 연계에 있어 기업의 주도적인 역할 부족으로 대학, 연구소가 보유한 기술이 기업으로 파급되지 못하고 있는 실정이다.[79]

성공적 지역전략산업과 지역균형발전정책을 위해서는, 첫째 지방투자 유인체계를 구축해야 한다. 지방은 수도권에 비해 연관 산업, 인적자원, 물류를 포함한 인프라 등 제반 여건이 크게 불리하다. 수도권에서 지방으로 이전하는 기업이나 지방에 창업하는 기업에 대해 법인세 부담을 대폭 경감해 주고, 초저가 수준의 임대전용 산업단지를 대폭 확충해 기업들에게 제공해 주어야 한다. 특히, 지방중소기업의 인력 지원에 정책의 중점이 주어져야 한다. 수도권의 조기퇴직 인력의 지방중소기업 취업을 적극 알선하며, 연구개발부문의 석박사급 연구인력 고용을 정책

79) 산업자원부, 『지역전략산업 지원정책 성과 및 향후 과제』, 2006. 7.

적으로 적극 지원할 필요가 있다. 외국 근로자들을 지방중소기업에 우선적으로 지원하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 지방중소기업을 중심으로 산·학·연 체제를 구성하여 기업에 필요한 맞춤형 인재를 양성할 필요가 있다. 기업과 대학이 공동으로 강사진을 구성하고 학점관리와 선지급 장학금 등을 통해 우수한 인력이 지방중소기업에 취업할 수 있는 유인체계를 구축해야 한다. 특히, 부족한 지방 이공계 대학의 인적자원과 기술전문인력 양성을 위한 획기적인 인센티브 제공시스템도 필요하다.

둘째, 부족한 연관산업 보완 차원에서 외국인투자를 적극적으로 유치해야 한다. 경제자유구역, 자유무역지역 지정을 추가로 확대해 이들 지역에 투자하는 외국인투자기업에게 경쟁국가인 중국보다 더 싼 임대료로 공장과 토지를 제공하면 미국, 유럽, 일본의 첨단 부품·소재기업들도 한국에 투자할 수 있다. 외국인투자기업에 대한 소득세, 법인세 감면 등 각종 세금감면 혜택도 이웃 경쟁국들보다 높게 책정함이 바람직하다.

셋째, 핵심 대기업을 중심으로 지방에 산업클러스터를 조성해 집적효과를 최대로 창출해야 한다. 이들 지역에 투자하는 대기업에게는 출자총액제를 포함 각종 규제를 대폭 완화하는 등 대기업에게 실질적 투자 인센티브를 제공해야 한다.

넷째, 지방기업 종합지원센터를 중앙정부와 지방정부가 공동으로 운영하고 지방기업 창업이나 이전을 적극 지원할 One-stop 시스템을 도입해야 한다. 일정 규모 이상의 지방이전 프로젝트에 대해서는 정부합동 태스크포스팀을 구성해 인허가 등을 일괄 대행하게 하고 인프라, 인력 등과 관련된 제반 지원프로그램을 세트로 지원하여 기업의 시간과 인력을 줄여주는 것이 바람직하다.

마지막으로 지역전략산업 육성정책의 성공적 추진을 위해서는 지금까지 언급한 부품·소재산업 육성정책, 중견기업 육성정책과 지역전략산업 육성정책들이 정합성을 갖고 효율적으로 연계되어야 한다. 최근 정부가 추진하려고 하는 '클러스터 부품·소재 기술혁신 시범사업' 등이 좋은 사례가 될 수 있다. 정부는 전국에 7개의 클러스터 시범단지를 선정하고 이들 클러스터를 특화업종 위주의 부품·소재 혁신허브로 육

성하려고 한다. 이들 클러스터에 대기업과 중소기업의 상생협력시스템 구축, 지방기술혁신사업 예산의 우선적 지원, 부품·소재 연구개발비의 집중적 지원을 통해 기업집적을 촉진하고 지역경제 발전의 성장동력으로 역할을 유도하려 한다.

마. IT 인프라를 활용한 경쟁력 제고

IT 인프라의 구축과 활용은 모든 산업의 경쟁력을 제고시키는 핵심 요소 중 하나이다. 동아시아 금융위기 이후 정부의 적극적인 지원에 힘입어 한국의 정보통신 인프라는 이미 세계 최고 수준에 도달해 있다. 국제전기통신연합의 디지털 접근지수와 IDC의 정보화사회지수의 평가 결과를 보면, 한국의 경쟁력 순위는 각각 4위(178개국 중)와 8위(53개국 중)를 차지하여 매우 높게 나타나고 있다.[80]

그러나 기업이나 시장의 활용도는 낮아 생산성 혁신이나 경쟁력 제고로 이어지지 못하고 있다. 세계경제포럼의 기업 및 사회적 환경을 종합 평가한 네트워크 지수에서 한국은 24위(104개국 중)에 그쳤고, EIU의 e-readiness 지수에서도 14위(64개국 중)를 차지하는 등 소프트웨어와 하드웨어 간 불균형이 상당한 것으로 나타났다.

일반적으로 기업에서 IT 활용도 수준은 기능별 정보화→기업 내부 정보화→기업 간 통합 순으로 발전해 간다. 미국기업은 기업 간 통합, 일본은 기업 간 통합 초기에 해당되고 있는 데 비해 한국은 기업 내부 정보화단계에 처한 것으로 최근 정부 조사에서 나타나고 있다.[81] 한국의 경우 IT 활용도가 낮은 각각의 기업들이 단독으로 정보화를 추진함에 따라 기업 간 호환성이 낮고, 기업 간 거래도 소모성 자재 중심의 전자상거래에 치중되어 있어 연속성이 없기 때문이다.

한국 산업이 갖고 있는 우수한 IT 인프라를 산업경쟁력 제고 수단으로 활용하기 위해서는 정부와 기업 CEO들의 IT 인프라 활용에 대한 각별한 관심과 투자가 이루어져야 한다. 첫째, IT 인프라 활용 준비도

80) 문성배, 『IT 인프라 고도화 및 IT 활용제고를 통한 경쟁력 제고』, 국가경쟁력 제고 방안 연구, 정보통신정책연구원, 2005. 6, p.10.
81) 산업자원부, 『IT혁신 네트워크 확산사업』, 2007. www.mocie.go.kr.

가 높은 산업을 대상으로 실제 적용할 수 있는 모델을 개발하여야 한다. 자동차, 철강, 기계, 조선, 전자, 물류 등이 우선적으로 선정될 수 있다. 수요자의 특성과 요구를 파악해 효율성과 활용도를 높이는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 실제 사용할 기업과 생산자인 연구소, 지원자인 정부가 공동으로 기업 간 통합 수준의 '업종별 모델'을 개발함이 바람직하다.

둘째, IT 활용이 취약할 수밖에 없는 전통 제조업의 중소기업 생산성 혁신에 IT 인프라를 활용할 수 있도록 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 대기업과 중소기업의 하청납품거래, 공동연구개발 등에 적합한 모델을 개발, 보급해 IT 인프라가 대·중소기업 간 상생협력으로 이어질 수 있도록 지원이 이루어져야 한다. 또한 최근 우리 기업의 해외투자가 활발해지면서 대기업과 중소기업 간의 동반 진출도 크게 증가되고 있다. 기업통합형 모델에는 해외투자와 수출입 행위를 포함해 국제간 거래까지도 반영시킬 필요가 있다.

셋째, 산업 간, 기업 간 성공 모델을 중심으로 'IT 혁신 네트워크 확산사업'을 적극 전개할 필요가 있다. 초기 투자비용이 과다하게 소요되는 IT 인프라 사업의 특성을 감안해 이미 성공한 모델들을 적극 발굴해 점진적으로 확산시켜 나감으로써 시간과 재원 낭비의 위험도를 축소시켜 나가는 것이 바람직하다.

넷째, IT산업의 수요와 공급이 빠르게 변화하는 특성을 감안해 정부의 관련 정책과 조직도 유연하게 대응할 수 있어야 한다. 정책이나 규제가 기술이나 시장 발전에 장애가 되지 않도록 정기적인 제도개선 점검 시스템이 상시적으로 작동되어야 한다.

제4절 능동적 개방경제형 성장전략

안 덕 근 (서울대학교 교수)
이 시 욱 (KDI 연구위원)

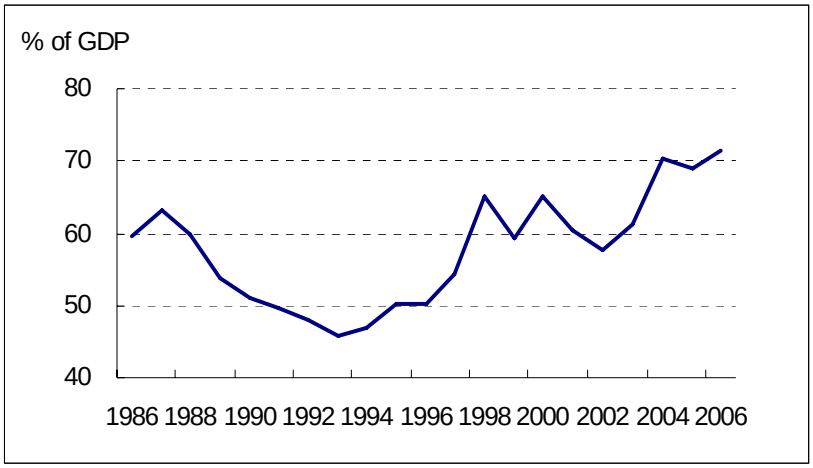
1. 국제규범 강화에 따른 정책개선

국제교역이 큰 비중을 차지하는 우리나라 경제의 경우 이에 관련되는 국제규범의 확립이나 변화는 향후 우리 경제구조의 운용에 중요한 의미를 가지게 된다. 특히, GATT 체제하에서 무역을 통해 괄목할 만한 경제성장을 달성한 우리로서는 WTO 체제의 출범과 함께 보다 강화되고 변화된 국제통상규범을 정부정책의 수립과 시행에 보다 정교하게 반영함으로써 통상마찰의 가능성을 최소화하여 안정적인 교역환경을 확보할 필요가 있다.

그러나 우리나라 경제성장에서 중요한 역할을 수행해 온 정부는 최근까지도 계획부터 시행까지의 전 추진과정에 걸친 정부 주도형의 경제성장정책에 대한 자신감과 확신을 가지고 있는바, 현재 추진되고 있는 정부 주도형의 산업정책은 WTO 보조금협정에서 규율하는 보조금정책 관련 통상문제를 야기할 소지를 증가시키고 있다. 이는, 제조업 기반으로 성장한 우리 경제를 첨단기술 중심 산업부문으로 구조조정하고 선진경제로 탈바꿈하는 데 필수적인 서비스산업부문을 강화시켜야 하는 우리에게 향후 경제정책 시행에 있어 매우 어려운 문제점으로 작용하고 있다.

또한 우리 기업부문의 경우에도 평시에는 각종 정부규제에 의한 사업경쟁력 저하 문제를 제기하고 있으나, 다른 한편으로는 다양한 형태의 산업지원 또는 육성정책에 관련된 보다 적극적인 정부의 역할에 대한 지속적인 요구를 그치지 않고 있으며 어떠한 다른 국가들에서보다 산업운용에 관하여 정부와 밀접한 관계를 유지해 오고 있다. 이는 향후 우리의 산업구조조정과정에서 여전히 불가피하게 정부의 역할이 강조되고

[그림 27] 한국경제에서의 GDP 대비 무역 비중



자료: Taeho Bark, ""Multilateral Trading Environment and Korea's External Economic Strategy for Future", 2007.

강화될 개연성을 증가시키고 있는데 이러한 경우 우리 정부의 정책에 대한 국제통상규범 합치성 시비가 확대될 가능성이 높아지고 있다. 우리 정부의 정책시행에 관한 이와 같은 구조적 문제점은 보다 안정적인 통상환경을 확보함으로써 수출의존형 경제성장을 지속해야 하는 시점에서 신중한 검토가 요구되는 부분이다.

가. WTO 체제의 확립과 정부지원 관련 통상규범의 강화

2차 세계대전 이후 IMF와 World Bank를 설립함으로써 세계경제 재건을 시도하면서 마련된 GATT 체제하에서는 기본적으로 공산품 무역에 관한 관세 및 비관세 문제에 국한하여 통상규범이 적용, 발전되어 왔다. 그러나 우루과이라운드협상을 통해 WTO 체제가 출범하면서 국제통상규범의 틀 속에 상품무역뿐만 아니라 서비스 무역 및 지적재산권 보호 문제까지 포함되고 있다. 또한 상품무역의 영역에서도 주로 공산품 무역에 집중하던 GATT 체제와는 달리 농업협정을 통해 농산물시장 개방이 본격적으로 다루어지고 있으며 그 외에도 위생 검역, 표준 및 기술장벽, 무역구제제도, 원산지제도 등 광범위한 정책영역이 포함되고

[그림 28] WTO 협정 구조

Annex 1A: 상품교역에 관한 다자간 협정
- 선적 전 검사에 관한 협정
- 원산지 규정에 관한 협정
- 섬유 및 의류에 관한 협정
- 농업에 관한 협정
- 반덤핑 협정(1994년 GATT 제VI조의 이행에 관한 협정)
- 관세평가협정(1994년 GATT 제VII조의 이행에 관한 협정)
- 수입 허가절차에 관한 협정
- 긴급수입제한조치에 관한 협정
- 보조금 및 상계조치에 관한 협정
- 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정
- 무역에 대한 기술장벽에 관한 협정
- 무역 관련 투자조치에 관한 협정

Annex 1B: GATS(서비스무역에 관한 일반협정)

Annex 1C: TRIPS(무역 관련 지적재산권에 관한 협정)

Annex 4: 복수국가협정
- 정부조달에 관한 협정
- 민간 항공기 무역에 관한 협정
- 국제낙농협정(1997년 말 종료)
- 국제우육협정(1997년 말 종료)

있다. WTO 체제 출범으로 도입된 이러한 포괄적인 국제통상규범은 의무 위반 시 소송과 판결 불이행에 대한 보복조치 시행을 규정하는 분쟁해결제도를 통해 매우 효과적으로 2007년 9월 현재 151개 회원국들에 대해 적용되고 있다.

한편, 1995년 WTO 체제가 설립되면서 상품교역을 다루는 기존의 GATT 협정에 추가하여 상품교역에 관해 12개의 개별 협정이 신설 또는 개정됨으로써 보다 강화되고 구체화된 국제통상규범이 마련되었는데, 그중에서 WTO 회원국 정부의 경제정책에 직접적인 영향을 미치는 것

으로서 우루과이라운드협상을 통해 법적인 의무사항이 가장 강화된 협정으로 보조금협정을 들 수 있다. 정부보조금에 관한 규범은 1970년대 동경라운드에 의해 강화되었으나 당시에는 수출보조금에 대한 규율이 주를 이루고 있으며 여타 정부보조금정책에 관해서는 상당한 수준의 재량이 허용되었다.

그러나 이러한 규범은 우루과이라운드협정을 통해 대폭 수정되고 강화되었는데 WTO 설립 이후 회원국 정부의 보조금정책에 관한 합법성 시비가 대폭 증가된 계기가 되고 있다. 예를 들어, WTO 보조금협정하에서는 우리 경제성장의 주된 원동력이 되었던 수출촉진보조금과 수입대체보조금이 금지보조금으로 규정되어 교역상대국에 대한 산업피해 여부에 관계없이 일괄적으로 금지되어 있다. 그 외 형태의 정부보조금은 특정한 기업이나 산업을 육성하기 위한 것이 아니라는 점을 입증하는 경우를 제외하고는 모두 교역상대국 산업에 피해가 발생하는 경우 규제의 대상이 된다. 즉, 광범위한 영역의 보조금정책에 대해 교역상 관련국들의 피해 여부에 따라 제재가 가능하도록 규범이 대폭 강화되어 있는 것이다. WTO 출범 당시에는 연구개발, 환경보호, 지역개발 등에 사용되는 보조금을 허용보조금으로 규정하였으나 2000년부터는 동 규정이 실효됨으로써 현재는 사전적으로 허용되는 정부보조금은 없다. 이러한 정부보조금에 대한 규범의 강화는 실제로 WTO 체제하에서 회원국 정부들이 자국 경제정책을 수행하는 데 가장 큰 어려움을 겪게 하는 요소가 되고 있을 뿐만 아니라 <표 35>에 나타난 바와 같이 2006년까지의 자료에 따르면 보조금정책 관련 사안이 최대의 통상분쟁 현안으로 제기되게끔 하고 있다.

우리나라의 경우 외환위기 이후에 정부가 시행한 조선산업분야의 제반 구조조정조치에 관하여 유럽연합이 WTO 분쟁해결기구에 제소한 사건이 있다.[82] 우리의 보조금정책 합법성에 대해 직접 WTO에 제소하지 않고 상계관세 부과를 통해 수입을 제한한 경우는 1995년부터 2006년 말까지의 기간 동안에 미국과 유럽연합이 7차례, 남아공과 일본이 각기

82) WTO, “Korea - Measures Affecting Trade in Commercial Vessels,” WT/DS273/R (2005. 4. 11 채택).

〈표 35〉 WTO 분쟁 제소사건의 분쟁사안별 추세[83]

협정	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	3004	2005	2006	합계
반덤핑	1	3	3	6	8	11	6	6	7	8	4	8	71
농업	4	5	13	5	6	5	2	7	6	2	1	1	57
섬유	1	6	2	1	1	4	0	0	1	0	0	0	16
관세평가	3	1	0	1	1	3	1	0	1	0	0	1	12
서비스	1	3	2	3	1	2	1	0	1	1	0	0	15
GATT	24	25	33	24	19	23	19	34	23	16	12	20	272
정부조달	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4
수입허가	2	1	13	5	4	1	2	3	1	1	1	0	34
원산지	0	0	2	1	0	0	0	1	0	0	0	1	5
세이프가드	0	0	2	2	5	3	7	10	1	0	2	2	34
보조금	0	7	10	11	3	7	4	7	6	6	2	9	72
식품위생	5	3	3	5	0	2	1	5	6	0	0	0	30
기술장벽	8	5	4	5	0	2	3	2	4	0	0	0	33
투자	0	6	5	3	1	1	1	2	0	0	1	3	23
지재권	0	6	5	4	5	3	1	0	1	0	0	0	25

자료: K. Leitner and S. Lester, “WTO Dispute Settlement from 1995~2006: A Statistical Analysis”, *JIEL* 10(1), 2007, pp.165~179.

한 차례씩 상계조사를 개시한 바 있다. 그중 외환위기 직후인 1998년과 1999년에 각기 5차례와 4차례의 상계조사가 이루어진 점은 주목할 만하다. 또한 상계조사의 대상국으로서는 인도 다음으로 빈번하게 보조금 관련 조사대상국이 되고 있는 점도 유의할 부분이다.[84] 이러한 상계조사에 기초하여 우리의 수출에 대해 총 8건의 실제 상계관세가 부과된 바 있다.[85] 이처럼 우리 정부의 다양한 정책들에 대해 실제로 현재

83) GATT 관련 분쟁 건수가 최대로 집계되어 있으나 이 표에서는 GATT의 조항을 기반으로 독립협정이 된 협정 관련 분쟁에서 GATT가 중복 계산되어 있어 실제 단일 협정으로서 최대의 분쟁대상은 보조금협정이다.

84) 인도는 1995~2006년 기간 동안 총 43번 상계조사의 대상이 된 바 있다. http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_stattab1_e.pdf.

85) 실제로 상계관세가 부과된 대상으로는 인도가 26회로 최다이고 유럽연합과 이탈리

WTO 체제에서 현실적인 통상문제가 제기되고 있으며 여타 WTO 회원국들에 비해서도 그 빈도가 훨씬 높은 수준이다.[86] 그러므로 향후 우리의 경제정책 시행과 기획 시에는 이러한 보조금 규범에 관한 검토가 반드시 수반되어야 한다.

우리나라의 경우, 2007년 9월까지 WTO 분쟁해결기구에 총 13번 피소되고 13번 제소한 바 있다. <표 37>에서 볼 수 있듯이 우리나라는 주로 미국의 반덤핑조치에 관해 WTO 분쟁을 제기하고 있는 반면, <표 36>에서 나타나는 바와 같이 피소되는 경우에는 상당히 다양한 분야에서 비교적 다양한 국가들로부터 분쟁이 제기되고 있음을 알 수 있다.

이는 WTO 체제하에서 여전히 우리 정부의 경제정책 전반에 걸쳐

〈표 36〉 한국정부가 피소된 WTO 분쟁

분쟁명	제소국	분쟁번호
Korea - Measures Concerning the Testing and Inspection of Agricultural Products	US	DS3 & DS41
Korea - Measures Concerning the Shelf-Life of Products	US	DS5
Korea - Measures Concerning Bottled Water	Canada	DS20
Korea - Laws, Regulations and Practices in the Telecommunications Procurement Sector	EC	DS40
Korea - Taxes on Alcoholic Beverages	EC, US	DS75 & DS84
Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products	EC	DS98
Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef	US, Australia	DS161 & DS169
Korea - Measures Affecting Government Procurement	US	DS163
Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels	EC	DS273
Korea – Anti-dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia	Indonesia	DS312

아가 9회, 다음으로 우리나라와 브라질이 8회의 순이다. http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_stattab6_e.pdf.

86) 우리 정부의 보조금정책은 현재 많은 WTO 회원국들의 관심의 대상이 되고 있다. 예를 들어, 미국 상무부의 경우 보조금정책 전담 감시요원인 Trade Compliance Staff — 최근에 Trade Remedy Compliance Staff으로 개명 — 을 전 세계에서 중국과 우리나라에만 파견하고 있다. http://ia.ita.doc.gov/trcs/index.html.

〈표 37〉 한국정부가 제소한 WTO 분쟁

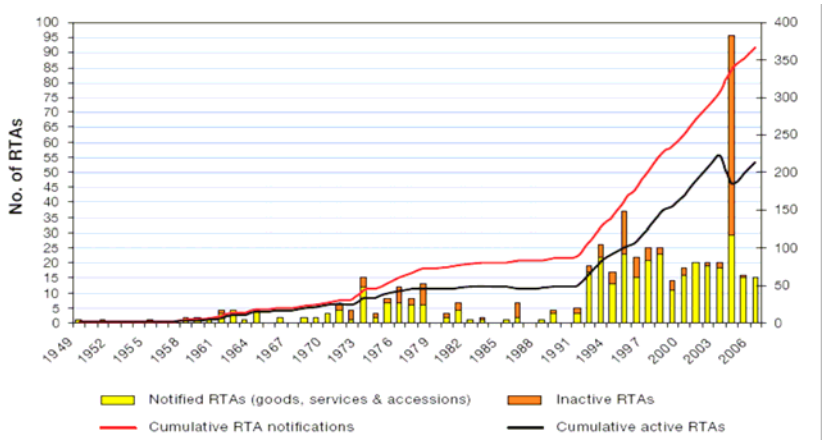
피소국 및 분쟁명	분쟁번호
US - Imposition of Anti-Dumping Duties on Imports of Color Television Receivers from Korea	DS89
US - Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMS) of One Megabit or Above from Korea	DS99
US - Anti-Dumping Measures on Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea	DS179
US - Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea	DS202
Philippines - Anti-Dumping Measures regarding Polypropylene Resins from Korea	DS215
US - Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000	DS217
US - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	DS251
US - Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMS) from Korea	DS296
EC - Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea	DS299
EC - Measures Affecting Commercial Vessels	DS301
European Communities — Aid for Commercial Vessels	DS307
Japan — Import Quotas on Dried Laver and Seasoned Laver	DS323
Japan - Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMS) from Korea	DS336

국제통상규범 합치성 문제가 제기될 수 있음을 시사하는 것이다. 다시 말하여, 광범위한 우리 정부의 정책분야에 있어 국제통상규범에 근거하여 정책환경이나 조치의 개선 여지가 많다는 것을 의미한다.

나. FTA 확산에 따른 시장환경 변화

1990년대에 들면서 두드러지는 국제통상체제에서의 변화는 자유무역협정(FTA)의 확산이다. [그림 29]에서 보듯이 비차별적인 다자주의 통상체제의 기초가 되는 WTO 체제 설립을 위한 우루과이라운드협상이 마무리되어 가는 시점에서 기본적으로 차별적인 양자주의적 통상관계인

[그림 29] FTA 체결 추세(1948~2007년)



자료: WTO, "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update," 4 (Discussion Paper No. 12, 2007).

FTA 움직임이 가속화되고 있었다는 사실은 아이러니하다.

우리나라도 1990년대 후반부터 이러한 FTA 체결작업에 동참하기 시작하였는데, 2007년 6월 말 체결된 한-미 FTA에 의해 FTA를 통한 시장개방작업에 새로운 전기가 마련되었다.[87] 우선, FTA를 통한 시장개방의 내용이 이전의 FTA에서 겪은 것과는 차원이 다르게 전격적으로 농업을 포함한 전 분야의 산업을 포함하고 있다. 이러한 전 산업부문에 대한 시장개방은 향후 예정되어 있는 FTA에서 일종의 기본틀로 작용하게 될 것으로 전망되는바, 조만간 광범위한 산업분야에 있어 전면적인 수입자유화가 시행될 것으로 보인다. 더욱이, 이러한 수입개방은 연내 타결이 예정되어 있는 인도, 캐나다뿐만 아니라 ASEAN, EU, 호주 등에 대해서도 조만간 적용될 것으로 보인다. 이처럼 전례 없이 급속한 속도로 거대 경제권과의 FTA를 추진하고 이를 통한 전면적인 시장개방을 진행함에 따라 수년 내에 수입규제를 통한 산업보호정책은 사실상 무의미해지는 상황이 초래될 전망이다.

87) 우리 정부의 FTA 정책에 관한 보다 상세한 분석은 안덕근, 「WTO 체제하의 FTA 추진전략과 정책제언」(차문중 편, 『개방화 시대의 한국 경제: 구조적 변화와 정책과제』, 연구보고서 2007-01, 한국개발연구원, 2007) 참조.

〈표 38〉 우리나라의 FTA 협상 경과

FTA 상대국	협상 경과
칠레	2004. 4. 1 발효
싱가포르	2006. 3. 2 발효
EFTA(스위스, 노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬란드)	2006. 9. 1 발효
일본	2003. 12. 22 협상 개시 2004. 11. 1 협상 잠정중단
ASEAN	2007. 6. 1 상품협정 발효 (태국 제외)
캐나다	2007년 말까지 체결 예정
인도	2007년 말까지 체결 예정
멕시코	협상 진행 중
미국	2007. 6. 30 협상 체결
EU	2008년 중반까지 체결 예정
중국	FTA 준비회담 개시 예정

또한, 우리나라의 경우 FTA 정책의 주요한 요소로 WTO 차원에서 논의되는 이상의 시장개방과 범주를 포함하고자 하는 소위 'WTO 플러스'방식을 고수하고 있다. 이에 따라 서비스시장 개방, 자연인 이동, 투자, 경쟁, 기술장벽, 지적재산권 보호 등 다양한 의제가 FTA에 포함되고 있는데, 이러한 사안들은 대부분 상당한 수준의 국내규제의 개혁이 필요한 영역을 다루고 있다. 그러므로 우리 시장에서의 FTA 효과는 단순히 관세인하 수준에 그치지 않고 실질적으로 광범위한 산업분야에서 규제개혁을 수반하게 될 가능성이 있다. FTA 추진에 따른 이와 같은 변화가 지속적으로 전개되는 경우, 우리 사회와 경제 전반에 글로벌 기준에 의한 경쟁체제가 보다 광범위하게 확산될 것으로 보인다. 이는 투자활성화를 촉발함으로써 해외기업들의 국내시장 활동을 확대시킬 것으로 예상된다. 또한 기업들의 해외투자가 보다 활발하게 전개되면서 국내기업들의 다국적기업화 현상이 심화될 것으로 전망된다. 따라서 이러한

추세가 지속적으로 심화되는 경우 국내기업 육성을 목적으로 한 기존의 산업 및 경제 정책의 효용성이 상당 부분 감소될 것으로 보인다. 즉, 국내시장 보호를 통한 국내기업 육성방식보다는 글로벌 시장에서의 경쟁조건을 국내에 확보함으로써 기업들의 국제적 경쟁력 제고를 기하는 방식으로 경제정책의 방향이 수정되어야 할 것이다.

다. WTO 도하협상과 시장개방

앞서 설명한 바와 같은 FTA의 확산 움직임이 최근 가속화되면서 WTO에서 진행되고 있는 도하협상에 대한 관심이 상실되고 있다. 특히, 개발도상국들의 경제개발 지원을 위한 특혜대우에 대한 요구가 증가되면서 현 체제 개선을 위한 합의 도출에 난항을 겪고 있다. 현재 미국, 유럽연합, 그리고 인도 및 브라질이 주도하는 개발도상국들 등 세 주도세력 간에 농산물 관세 인하, 농업보조금 감축, 공산품 관세 인하 등 세 가지 쟁점에 대한 논박이 이어지고 있는 상황이다.[88] 이와 같은 협상의 소위 '삼각구조'는 기존의 다자간 무역협상에서 볼 수 없었던 개발도상국 진영의 역할이 현저히 부각되면서 초래되었는데, 향후 협상의 타결에 더욱 복잡한 이해관계의 해결을 요구하고 있다.

그러나 이러한 구조적 어려움에도 불구하고 2~3년 이내에 도하협상은 타결될 것으로 전망된다. 과도한 FTA의 확산에 의해 초래된 비차별 원칙을 토대로 한 국제통상체제의 붕괴 위험과 세계경제 침체 위기 극복을 위한 필요성 등 여러 경제적 필요성을 감안해 볼 때 도하협상은 세부적 쟁점별 논란에도 불구하고 타결을 낙관적으로 전망하게 하고 있다. 한편, WTO 체제하에서 중요한 시장개방분야로 대두되는 농산물시장과 서비스시장의 개방은 최근 확산되는 FTA에도 불구하고 WTO 차원에서 다자간 합의에 의해 다루어질 수밖에 없는 구조를 내포하고 있는바 조만간 도하협상에서의 전격적인 합의에 의해 상당한 수준의 시장개방이 이루어질 것으로 보인다.

88) 도하협상에서는 미국과 유럽연합 간의 농업협상 역학관계가 우루과이라운드와는 반대의 상황을 보이고 있다. 2002년 소위 'Farm Bill'에 의해 농업보조금을 대폭 늘린 미국은 보조금 감축 요구를 받고 있는 반면, 자발적으로 Common Agriculture Policy 상의 보조금 감축을 추진해 온 유럽연합은 농산물관세 인하 요구를 받고 있다.

한편, 도하협상에서의 합의에 따라 농업과 서비스시장 개방이 이루어지는 경우 두 가지 측면에서 우리의 경제정책에 중요한 정책적 의미를 가지게 된다. 우선 농업보조금의 대폭적인 삭감이 시행되어야 하는 바, 우리의 농업정책에 대한 재검토가 요구된다.[89] 우리의 경우 FTA에서 농산물 관세를 인하하면서 보상책으로 농업보조금을 늘리는 정책을 시행하고 있다. 따라서 향후 도하협상의 타결을 계기로 농업보조금이 감축되어야 하는 상황에서는 우리의 농업정책에 대한 전면적인 재검토가 필수적으로 수반되게 된다. 또 다른 측면의 정책적 고려는 소위 'Mode 3'라고 하는 '상업적 주재' 형태의 서비스시장 개방이 확대되는 경우 외국 서비스공급자의 국내진출과 관련되는 각종 국내규제에 대한 개혁이 요구된다는 점이다. 다시 말하여, 도하협상이 타결되는 경우 非교역대상부문으로 간주되어 오던 서비스산업부문에 대해서도 전 세계적으로 글로벌 기준의 확산이 심화될 전망이며 우리의 경우에도 해외 서비스 공급자의 국내진출에 장애가 되는 제반 제도의 추가적인 개선이 이루어질 것으로 보인다.[90]

이러한 WTO 체제하에서 예상되는 일련의 변화는 1967년 GATT 가입 이래 수출주도형 산업정책을 시행하면서 경제개발을 달성한 우리 정부가 기존에 설정한 정책패러다임을 근본적으로 재검토할 필요성을 제기하고 있다. 더욱이 GATT 체제에서와는 다르게 WTO는 강화된 분쟁해결제도를 구비하고 있어 신설된 통상규범을 위배하는 경우 판정을 통해 승소국의 보복조치까지 허용함으로써 WTO 협정상 의무 및 규범을 효과적으로 적용하고 있다. 그러므로 세계화를 매개로 확산되는 글로벌 기준의 수용과 국내규제 개혁이라는 필연적인 정책환경을 기반으로 우리 기업 및 산업 부문의 중장기적인 경쟁력 제고를 위한 경제정책 수립방안이 검토되어야 한다.

---

89) 우리 정부는 현재 개발도상국 지위를 확보함으로써 이러한 의무규정으로부터 일부 특혜적 대우를 확보하기 위해 노력하고 있으나 여타 WTO 회원국들의 반발이 거센 상황이다.

90) 우리 정부는 2005년 6월 서비스협상 2차양허안을 확정한 바 있는데, 이를 통해 기존의 서비스시장 개방안을 상당 부분 개선하였다. WTO, TN/S/O/KOR/Rev.1(2005년 6월 14일). 도하협상이 타결되는 경우 최소한 2차양허안에서 명시한 내용은 그대로 확정되어 적용된다.

라. 법의 지배체제 강화

WTO 체제를 통한 국제통상규범의 강화와 더불어 FTA 확산을 통한 시장개방의 가속화는 경제 전반에 걸친 법의 지배체제를 확산하는 데 중요한 기여를 하고 있다. 우리의 경우 사회 전반에 걸친 법의 지배체제 강화 추세가 지속적으로 개선되어 오고 있으나 경제정책 측면에서는 WTO 체제의 출범과 OECD 가입에 의해 획기적으로 개선된 바 있으며, 최근 선진국들과의 FTA가 증가하면서 다시 한 번 법의 지배체제를 공고히 하는 계기를 마련하고 있다.

예를 들어, 우리 정부의 경우 WTO 체제 출범과 함께 복수 간 협정[91]인 정부조달협정에 참여하였는데, 인천공항 건설과정에서 정부조달절차에 관해 미국정부에 의해 WTO에 제소된 바 있다.[92] 한편, 한-미 FTA를 통해 우리 정부는 정부조달에 관한 기준 입찰가를 대폭 인하함으로써 정부조달규범의 적용범위를 확대하였다. 이러한 조치를 통해 보다 광범위한 영역에서 재량적 정책 판단보다는 규범에 의한 국제교역 및 국제경쟁질서가 적용되는 것이다. 지적재산권 보호영역도 마찬가지로 법의 지배체제가 대폭 강화된 부문인데, WTO를 통해 기본적인 지적재산권 보호수준뿐만 아니라 실질적 이행을 담보하는 제도의 개선도 이루어지고 있다. 최근에는 한-미 FTA에서의 합의를 통해 일부 지적재산권 보호수준을 WTO 기준보다 강화시킨 바 있다. 이와 같은 합의내용은 정교하게 마련되어 있는 한-미 FTA상의 분쟁해결절차를 통해 효과적으로 적용될 것으로 보이는데 지식기반경제 육성을 주창하는 우리 경제에 향후 중대한 시사점을 가질 부분으로 판단된다.

법의 지배체제가 경제 전반에 확산된다는 것은 기존에 정책당국의 자의적 판단이나 결정에 의거하여 형성되는 경제환경의 영역이 점차 축소되고 객관적이고 일관성 있는 기준이 그러한 부분에 적용됨으로써 보

91) 복수 간 협정은 WTO 협정에서 예외적으로 선택적으로 참여할 수 있게 되어 있는 협정인데, 현재 정부조달협정과 항공기무역협정이 이에 해당한다 정부조달협정에는 27개 회원국을 가진 EU를 포함하여 우리나라를 비롯한 총 13개 회원국이 참여하고 있다.

92) WTO, “Korea – Measures Affecting Government Procurement,” WT/DS163/R(2000. 6. 19 채택). 동 분쟁사건에서는 미국의 주장이 받아들여지지 않아 인천공항 건설과정에 별다른 문제를 야기하지 않았다.

다 투명하고 신뢰성 있는 경제환경이 확보된다는 것을 의미한다. 앞서 설명한 바와 같이 예전과 비교하여 훨씬 광범위한 분야에 있어 국제규범이 확정되고 이를 적용하게 됨으로써 규제환경에 대한 객관성을 제고할 수 있게 된 것이다. 더욱이 최근에는 우리의 경우 선진국들과의 FTA 추진에 'WTO 플러스' 방식으로 시장을 개방하면서 단순히 관세인하만을 합의하는 것이 아니라 제반 경제영역에 보다 선진화된 규제제도가 도입될 수 있는 계기를 마련하고 있다.

이러한 법의 지배체제 강화는 국제교역에의 의존도가 높을 뿐만 아니라 미래 경제성장동력 확충의 일환으로 해외투자의 국내 유치를 제고하고자 하는 우리의 경우에는 향후 경제정책 운용에 매우 중요한 정책적 시사점을 가진다. 또한 우리의 시장에서 이루어지는 제반 경제행위에 대해 보다 객관적인 규제환경이 설립될 수 있으므로 시장에 관한 예측 가능성이 대폭 개선될 수 있다. 따라서 이러한 일련의 법의 지배체제 강화를 통한 규제환경 개선은 경제성장의 필수조건인 객관적 경제환경 조성에 핵심적인 기여를 하게 될 것으로 보인다.

마. 정책적 시사점

1) 산업육성정책 추진 시 고려사항

우리 경제는 정부 주도형의 경제개발과정을 겪으면서 어느 나라보다도 경제정책 수립과 시행에 있어 정부의 역할이 강조되어 왔을 뿐만 아니라 규제개혁을 주창하는 민간부문에서도 실제로는 정부에 대한 의존이 매우 높은 상황이다. 특히, 최근까지도 정부 중심의 첨단산업 육성정책이 여타 개발도상국들에서 유례 없는 수준으로 성공하면서 우리 정부부문은 산업육성에 관한 한 강한 자부심과 자신감을 가지고 있다. 이러한 환경하에서 우리 정부는 최근 차세대 성장동력사업 등 첨단기술 중심의 핵심산업 육성정책을 추진하고 있다. 특히, 첨단산업분야에서 핵심적인 연구개발역량 강화에 정부의 지원이 한층 강화되고 있는 추세이다.

그러나 이러한 우리 정부의 산업정책적 역할 강화는 신중한 재검토가 요구된다. 앞서 설명한 바와 같이 전통적인 방식의 금융지원은 물론이고 연구개발지원과 같은 간접적인 형태의 산업지원정책에 대해서도

WTO 규범 합치성 문제가 제기되고 있기 때문이다. 일례로, 캐나다 정부가 역점을 두고 시행하고 있는 항공산업분야 등에 대한 정부 차원의 기술개발 지원정책이 WTO에서 불법적인 수출보조금으로 판정되면서 심각한 정책의 수정이 이루어진 바가 있다.[93] 우리의 경우에도, 외환위기 직후 산업구조조정 차원에서 시행된 제반 금융정책조치가 불법적인 정부지원으로 간주되어 지원대상이 된 하이닉스사의 수출에 대해 미국, 유럽 및 일본시장에서 고율의 상계관세가 부과된 사례가 있다.[94] 더욱이 미국 상무부의 판정에서는 과학기술부에서 시행한 연구개발사업들에 대해서도 원론적으로 상계 가능한 보조금으로 판정하고 있는 점은 주목할 만한 부분이다.

따라서 주요 전략산업의 육성을 위해 정부지원정책이 시행되는 경우에는 보다 엄밀하게 WTO 보조금 규범에 합치하는 방식으로 기획하고 진행할 필요가 있다. 그렇지 않은 경우에는 대규모 예산사업이 불시에 중단되는 문제가 발생하거나 정부지원의 혜택을 받은 기업이 향후 교역에서 심각한 통상장벽에 직면하는 문제를 야기하게 되는 것이다. 이와 관련하여 최근 우리 정부의 경제정책에 있어 우선 유의할 점은 과도하게 산업정책적 성격이 부각되고 있는 부분이다. WTO 보조금협정에서는 수출촉진보조금과 수입대체보조금을 금지보조금으로 지정하고 정부지원의 성격이 이러한 두 가지 형태로 간주되는 경우에는 수입국 시장에서 관련 산업부문의 피해 발생 여부에 관계없이 금지하고 있다. 그런데 수출촉진보조금이나 수입대체보조금을 결정하는 근거는 단순히 정부지원정책의 표면적 형태뿐만 아니라 실제 정부지원에 따른 효과에 두고 있다. 예를 들어, 호주정부가 자동차용 가죽제품산업을 지원하면서

93) WTO, "Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft," WT/DS70/R; WT/DS70/AB/R (1999).

94) 우리 정부는 상계관세 부과에 대해 미국, EU, 일본 정부를 WTO 분쟁해결기구에 제소하였으나 외환위기 당시의 채권단 조치가 우리 정부의 개입에 의해 유도된 부당한 보조금행위로 판정된 바 있다. WTO, "Japan – Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea," WT/DS336/R (2007); "United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors from Korea," WT/DS296/R, WT/DS296/AB/R (2005); "European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea," WT/DS299/R (2005).

국내 고용증진 등 순수하게 국내 경기촉진을 위한 조치라고 주장하였으나 국내시장 규모가 미미한바 생산품이 주로 해외시장에 수출되는 산업구조 등을 감안하여 동 산업에 대한 지원은 사실상 수출촉진보조금이라고 판정한 바 있다.[95] 이처럼 WTO 차원에서 검토되는 정부지원에는 직접적인 정부의 금융지원을 포함하여 세제 혜택, 정부의 위임 또는 지시에 의한 민간기구의 지원 등 포괄적인 지원조치가 모두 대상이 되고 있다.

더욱이, WTO 체제 출범 초기에는 연구개발보조금, 환경보조금, 지역개발보조금에 대해서는 허용보조금으로 인정해 주는 규정이 적용되고 있었으나 2000년부터는 이러한 예외규정이 만료됨으로써 사전적으로 허용되는 정부보조금 영역이 특정성이 성립되지 않는 보조금으로 국한되고 있다. 즉, 특정 기업이나 산업에 국한하여 지원하는 정부보조금이 아니라 보조금 효과가 산업 전반에 적용되는 비특정적 지원인 경우에만 WTO 보조금협정상의 규제를 받지 않으며, 그 외에는 여하한 형태나 종류의 보조금도 수입국 산업에 피해가 발생하는 한 규제의 대상이 되는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 캐나다 정부의 항공기 산업부문에 대한 연구개발사업에 대해서도 WTO 분쟁해결기구는 국내항공기시장 규모, 연구개발사업 기획상 나타난 수출촉진정책적 취지 등을 근거로 수출촉진보조금으로 판정하여 금지를 권고한 바 있다.

우리의 경우, 최근 제조업 육성정책의 초점이 첨단산업 육성으로 이전되면서 기술력의 중요성이 부각되고 이에 따라 연구개발 지원으로 정부의 지원정책이 집중되고 있다. 한편, 이러한 연구개발 지원정책의 성과를 단기간에 도출하고자 하는 취지에서 지원 방식이나 형태를 상당한 수준에서 산업정책적으로 추진하는 추세가 두드러지고 있다. 이러한 경향은 산업자원부 또는 정보통신부 등 전통적으로 산업육성기능을 수행하던 부처들뿐만 아니라 보다 순수한 연구개발 지원기능을 담당하는 과학기술부의 지원정책에서도 나타나고 있다. 즉, 순수하게 연구개발역량을 제고하는 차원에서보다는 조기에 상용화하여 관련 산업에서의 수출

95) WTO, “Australia – Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather,” WT/DS126/R (1999. 6. 16 채택).

촉진 또는 수입대체를 통한 경제활성화 기여에 주력하는 것이다. 특히, 연구개발 지원사업의 주체를 대학이나 연구기관보다는 기업 위주로 한다거나 지원사업도 상용화에 근접한 기술 중심으로 하는 등의 경향이 두드러지는데, 이는 현 WTO 체제하에서 불법적인 보조금행위로 간주될 소지가 크다는 문제가 있다.

우리나라의 경우에는 여타 국가들과는 달리 정부의 지원이 집중되는 소위 전략산업의 경우 예외 없이 해외시장에 대한 의존도가 높은 산업 및 교역 구조를 가지고 있다. 따라서 내수시장 위주로 경제발전정책을 추진하는 국가들과는 달리 정부보조금에 의한 통상문제가 제기되는 경우 수출시장 상실에 따른 산업적 피해가 단기간에 크게 나타날 수 있다는 문제가 있다. 더욱이, 최근 정부지원정책에서 역점을 두고 있는 중소기업들의 경우에는 상계관세 등으로 수출시장이 제한되는 상황에서 산업피해에 특히 취약한 구조적 문제점이 있다.

이와 같이 시장에서 직접적으로 경쟁조건을 왜곡하는 형태의 정부보조금에 대한 규범이 매우 강화된 국제통상체제에서의 현실을 감안하여 우리 정부의 산업정책에 대한 패러다임도 기존의 방식에서 탈피하여 보다 시장중립적인 경쟁력 제고 차원에서 이루어져야 할 것이다.

2) 법의 지배체제 강화와 규제환경 개선

국제통상규범이 보다 광범위한 경제영역에 대해 수립되고 분쟁해결제도를 통해 효과적으로 적용되면서 경제정책분야에서의 법의 지배체제가 공고해지고 있다. 특히, 최근에는 선진국들과의 FTA를 확대하면서 경제 전반에 관련된 포괄적인 제도개선사항을 국제조약상 의무로 확정하고 있다. 이는 우리 사회와 경제에 대한 법의 지배체제를 강화하는 데 중대한 기여를 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편, 이러한 경제정책환경에서의 법의 지배체제 강화는 불가피하게 우리 정부에 의한 국내규제 개선을 초래하게 된다. 다시 말하여, 기존의 법제도하에서 제도적으로 미비되어 있거나 재량적 정책 판단의 역할이 큰 부분들에 대해서 보다 정교한 일관성 있는 법제도의 구비가 요구될 뿐만 아니라 국제규범에 합치되지 않는 국내규제의 영역에 있어서는 그러한 규범이 수용될 수 있도록 제도개선이 수반된다.

더욱이 국내규제의 제도 차원에서의 개선에 그치지 않고 최근 확산되고 있는 국제통상규범은 전례 없는 수준으로 강력하게 시행되는 분쟁해결제도를 통해 실제로 회원국들에게 적용되고 있다. 따라서 WTO 체제 수립 이후 강화된 법의 지배체제는 그 내용과 수준에 있어 과거 어느 시점에서보다 앞서는 것으로 볼 수 있는데, 이는 우리의 경우에 있어서 더욱 두드러지고 있다. 특히, 우리 정부가 최근 추진하고 있는 FTA 정책에서 소위 'WTO 플러스'방식을 고수함에 따라 기존의 통상정책 영역에서 벗어난 경제정책분야에서의 규범화 작업과 이를 통한 규제환경 변화가 심화되고 있는 것이다.

그러므로 현재 우리 정부가 추진하고 있는 규제개혁 또는 개선정책의 방향은 이와 같은 광범위한 경제정책영역에서의 국제규범 수용에 의한 법의 지배체제 강화가 반영되어야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 향후 우리의 규제정책 전반에서 기본적으로 국제규범 또는 소위 글로벌 기준이 보다 전격적으로 수용될 필요가 있다. 우리의 사회경제적인 특수성과 고유성에 입각하여 한국식 규제와 제도가 유지될 필요가 있겠으나, 여전히 제반 규제영역에서 과거 체제가 답습되면서 불합리한 방식의 제도나 규정이 잔존하는 경우가 있다. 일례로 우리 정부가 정부조달 문제로 WTO에 제소될 당시 정부부처 내 직위를 설명하는 공무원조직법상의 명칭과 내용이 기관을 의미하는 경우와 혼동을 초래하여 핵심적인 분쟁사안이 되는 양허대상 기관의 지위를 입증하는 데 상당한 어려움을 초래한 바 있다. 이러한 예에서 볼 수 있듯이 국제규범에 기초한 법적 지배체제 강화는 국내 규제체제를 국제 기준과 관습에 기초하여 대폭적으로 개선할 것을 요구하게 된다. 더욱이 금융거래, 투자 규제, 경쟁정책, 환경 규제 등 향후 우리 정부의 경제정책에 중대한 시사점을 가지는 부문에서의 규제체제 재정비는 필수적으로 국제규범과 기준을 보다 포괄적으로 수용할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 결론적으로, 우리의 규제개선 추진은 국제규범에 기초한 법의 지배체제 심화를 수용할 수 있도록 이루어져야 하는데, 이는 단순히 규제 철폐를 의미하는 것이 아니라 경제정책의 제반 영역에 대해서 국제규범과 국제기준을 광범위하게 수용함으로써 보다 정교한 규제체제를 확립하는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

3) 개방정책의 수용

<표 39>에서 보듯이, 우리 정부는 FTA 정책을 통해 전격적으로 개방적인 통상정책을 추진하고 있다. 특히, 한-미 FTA가 성사됨으로써 현재 EU와의 FTA는 물론이고 여타 주요 교역상대국들과의 후속 FTA들이 적극적으로 진행되고 있는 상황이다. 현재 이러한 추이는 우리의 경제환경에 중대한 변화를 초래할 것으로 보이는데, 조만간 전면적으로 개방화된 시장을 염두에 둔 경제정책의 추진이 요구된다는 측면에서 정책적 시사점이 크다.

대표적인 예로 한-미 FTA에서의 농업시장 개방을 들 수 있다. 이미 일정 수준의 농업시장 개방은 한-칠레 FTA에서 최초로 시도된 바 있으나, 주요 과수 등 핵심 교역대상품을 개방에서 제외함으로써 실제로 칠레산 농산물의 전격적인 수입이 국내 농산물시장에 큰 영향을 미치지는 못하였다.[96] 그러나 한-미 FTA에서 체결된 농산물시장 개방안은 실제로 상당한 농산물 수출을 위한 기술력 및 자본을 가지고 있는 미국에 대한 시장개방으로서 현재 쌀을 제외한 모든 품목이 시장개방의 대상으로 포함됨으로써 이행기간이 종료된 시점에서는 거의 대부분의 농산물시장에서 미국에 대해 무관세 수입이 허용되게 된다.

이와 같은 전면적인 농산물시장의 개방은 전례가 없는 시장상황의 변화로서 조만간 국내 농업정책의 대폭적인 수정과 전면적인 구조조정 작업이 병행되어야 할 것으로 보인다. 특히, 이러한 농산물시장 개방안은 조만간 체결될 캐나다, 인도, EU 등과의 FTA에서 대부분 수용될 가능성이 높아 전면적 시장개방구조가 조만간 주요 교역상대국들로 확대될 전망이다. 이러한 변화는 현재까지 유지되고 있는 국내시장 보호를 기반으로 한 국내 농업정책의 기조를 근간에서부터 변화시키는 요인이다. 따라서 그간 다소 실효성이 미진했던 농업구조조정대책의 경우 구조조정의 범주와 진행 속도, 수준 등에 대해 전면적인 재검토가 불가피한 시점으로 판단된다.

그러나 보다 근본적으로 [그림 30]에서 나타나듯이 아직도 우리

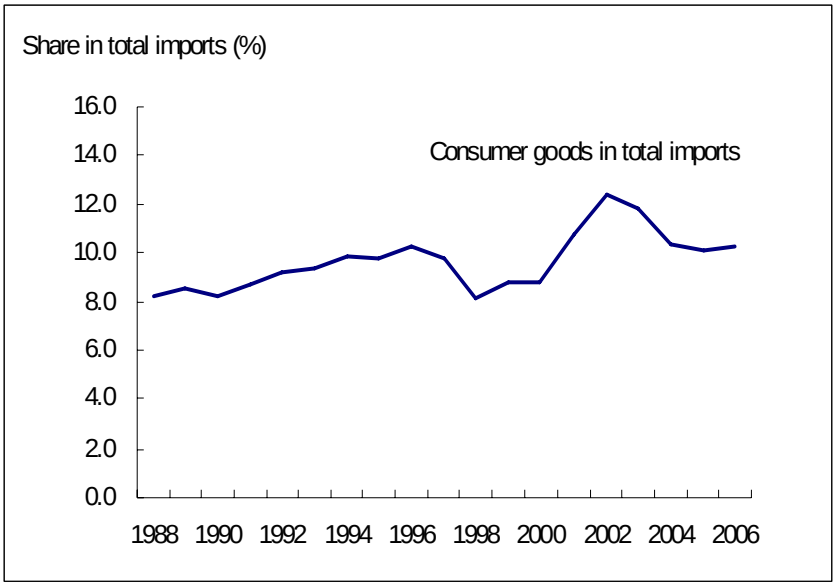
96) 상세한 농산물시장 접근 양허안 개요는 한국농촌경제연구원・대외경제정책연구원, 『한・칠레 FTA 백서』, 2004. 10, p.206 참조.

〈표 39〉 한-미 FTA에서의 농산물시장 개방 양허안

양허 유형	주요 품목
양허 제외	쌀
현행관세, 수입쿼터	오렌지(성출하기), 식용대두, 식용감자, 탈지·전지분유, 연유, 천연꿀
계절관세	포도, 칩용 감자
세번 분리, 장기 철폐	사과, 배
장기 철폐, 세이프가드	쇠고기, 돼지고기(냉장), 고추, 마늘, 인삼, 보리, 맥주맥· 맥아 전분, 설탕
15년	호두(미탈각), 밤, 잣, 감귤, 송이버섯, 표고버섯, 필터담배
12년	닭고기(냉동가슴살, 날개), 냉동양파, 수박, 보조사료
10년	복숭아, 감, 단감, 감귤주스, 잎담배
9년	딸기
7년	맥주, 아이스크림, 살구, 팝콘용 옥수수
2014. 1. 1 철폐	돼지고기
6년	옥수수유, 호두(탈각)
5년	완두콩, 감자(냉동), 토마토주스, 오렌지주스(기타), 위스키, 브랜디
3년	해조류
2년	아보카도, 레몬
즉시 철폐	오렌지주스(냉동), 산동물, 화훼류, 커피, 포도주, 밀, 사료용 옥수수, 채유용 대두, 아몬드

경제는 실질적인 소비재 수입에 관한 경험이 부족하며, 이는 사회 전반적으로 수입경쟁을 수용하는 체제가 미비되어 있다는 점을 시사한다. 우리나라는 1967년 GATT에 가입한 이후 즉시 GATT 제XVIII:B조의 소위 국제수지 방어조항을 들어 수입시장을 보호하였는데 그러한 조치는 1990년에서야 철폐되게 된다. 그러나 [그림 30]에서 보듯이 총수입에서 소비재 수입은 2006년에도 여전히 10% 수준에 그치고 있다. 이는

[그림 30] 총수입에서의 소비재 비중



주: 관련 통계는 KOTIS data base에서 참조.

GATT 체제하에서 예외를 인정받아 수입을 제한하던 1980년대 후반에 소비재 수입 비중이 GDP의 8% 수준이었던 점을 감안하면 주목할 만한 상황이다.

따라서 조만간 우리 정부는 농업부문을 포함하여 실질적으로 전면적인 경제개방이 이루어지는 시장환경하에서 '국내경제'를 위한 경제정책을 추진해야 하는 어려운 과제에 직면하게 될 것으로 보인다. 더욱이 최근 중소기업을 포함하여 우리 기업들의 해외진출이 활발하게 이루어지면서 생산공정의 다국적화 추세가 심화되고 있는 상황에서 국내산업 육성 추진이라는 명제는 다양한 정책상 난제를 제기하게 된다. 대표적으로 미국에서 경제정책을 시행하는 경우 복잡다기한 산업구조와 교역구조하에서 특정 국내산업부문에 대한 지원정책을 수행한다는 것이 매우 어려운 것이라는 점은 이미 여러 가지의 사례와 실증분석으로 입증된 바 있다.[97] 우리 정부도 조만간 국경상 경계를 기반으로 한 국내 경제

97) 예를 들어, 미국의 노동부장관을 역임하고 현재 버클리대학 정책대학원 교수로 재

정책이라는 패러다임에서 탈피하여 명실상부하게 국제경제체제하에서 국제적 경쟁환경을 토대로 활동하는 우리의 경제주체들— 기업, 노동자, 소비자 — 을 다루는 정책적 안목과 비전을 구비하여야 할 것이다.

2. 적극적인 시장개방전략

가. 시장개방과 경제성장

최근 한-미와 한-EU FTA 추진을 계기로 시장개방의 효과에 대한 세간의 관심도가 매우 높아지고 있다. 특히, 시장개방정책이 최근 경제성장률의 둔화 현상에 대응하여 지속성장을 위한 새로운 성장동력을 확보하는 효과적인 정책수단의 하나로 부각되고 있다. 시장개방은 수출이나 외국인직접투자의 경우와 같이 증가 그 자체로 즉각적인 GDP의 향상으로 이어지는 경우도 있지만, 수입 등과 같이 단기적인 GDP 증가와는 연관성이 적으나, 국내시장의 경쟁압력을 촉진함으로써 기업의 생산성 및 장기적인 성장률 제고효과가 나타나는 경우도 있다. 본 소절에서는 최근 경제학 문헌에서 제시되고 있는 시장개방의 효과성을 생산성 제고효과를 중심으로 고찰해 보고, 이를 바탕으로 우리나라 시장개방전략의 방향성과 구체적인 정책과제를 발굴해 보고자 한다.

1) 시장개방과 경제성장의 상관성

시장개방 찬성론자들은 일반적으로 시장개방도가 높은 국가들이 대체적으로 고성장을 시현하였다는 점을 들면서 개방정책의 당위성을 역설한다. 그 근거로 흔히 여러 나라들의 총량변수를 이용하여 국제간 비교(cross-country analysis)를 통해 도출된 분석 결과가 제시된다.[98] 그러나 최근 이러한 분석 방식 및 결과의 한계점들이 학계에서 다양한 형태로 제기되고 있다.

직 중인 Robert Reich가 저술한 “Who Is US,” *Harvard Business Review*, Jan. 1, 1990과 “Who Is Them?” *Harvard Business Review*, March 1, 1991)은 이러한 정책상 구조적 문제점에 대해 잘 설명해 주고 있다.

98) 대표적인 실증분석 문헌으로는 Sachs and Warner(1995), Edwards(1998), Frankel and Romer(1999) 등이 있음.

예를 들어, Rodriguez and Rodrick(2000)은 과거 경제성장에 성공한 대부분의 국가들은 시장개방과 병행하여 여타 경제정책의 개혁도 추진해 온 점에 주목한다. 그들은 무역의존도 등 기존 총량분석에서 널리 사용되는 개방도 지표가 시장개방 이외에 제도개혁효과를 포함한 여타 사회적·제도적 요인들도 반영하고 있는바, 개방정책의 순효과만을 반영한다고 볼 수 없다는 점을 지적한다. 또한 개방화가 경제성장을 유인하였다기보다는 오히려 경제성장률이 높은 국가가 개방화에 적극적이라는, 소위 역인과성(reverse causality) 문제도 설득력 있는 비판으로 제기되고 있다.

이러한 맥락에서 최근에는 개별 기업 혹은 사업체 수준의 통계자료를 이용하여 개방화의 효과를 추정하는 미시분석이 강조되고 있는 추세에 있다. 미시분석은 총량 및 산업 분석에 비해 개방이 생산성에 미치는 영향뿐만 아니라 생산성 증가의 경로까지도 좀 더 세부적이고 엄밀한 형태로 검증할 수 있다는 장점을 지니고 있다.

지금까지의 미시분석 결과를 살펴보면, 시장개방은 대체적으로 생산성 제고 및 이를 통한 경제성장에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타난다. 시장개방은 수입경쟁부문을 중심으로 경쟁촉진을 통한 생산의 비효율성 감소 및 혁신능력 배양, 진입 및 퇴출과정을 통한 산업내/산업간 자원배분의 효율성 제고 및 최신 자본재에의 접근 확대의 효과성이 매우 크다는 것이 최근의 대체적인 실증분석의 결과이다.[99]

시장개방은 국내시장에서 경쟁압력 증가를 통해 기업들의 수익성을 압박하는 요인으로 작용하며, 이는 기업 스스로가 생산·경영의 비효율성을 줄이고 혁신역량을 배양하는 유인을 발생시킨다.[100] 또한 시장개

99) Tybout, de Melo, and Corbo(1991)는 칠레의 사례에서 관세율 인하를 통한 무역자유화 정도가 높은 산업일수록 생산성의 증가가 높게 나타난다는 분석 결과를 제시하였다. 이와 유사한 결론이 과거 무역자유화를 추진한 멕시코(Iscan[1998], Tybout and Westbrook[1995] 등), 브라질(Muendler[2003], Hay[2001] 등), 인도(Krishna and Mitra[1998] 등), 아이보리 코스트(Harisson[1994, 1996] 등), 칠레(Pavcnik[2002] 등), 캐나다(Baggs et al.[2002]), 한국(이시욱[2007]) 등의 국가에 대한 실증분석을 통해 도출되고 있다.

100) Hay(2001), Krishna and Mitra(1998), Harrison(1996) 등에 의하면, 개방화 정도와 총요소생산성 간에는 정의 상관관계가 존재하는 반면, 기업의 수익성은 시장보호도가 높을수록 크게 나타난다.

방은 경쟁의 활성화를 통해 비효율적인 기업(산업)에서 보다 효율적 기업(산업)으로 자원을 재배치시키는 효과를 지닌다. 이와 더불어, 시장개방은 국제간 기술이전의 주요 매개체로서도 중요한 역할을 수행한다.

2) 시장개방의 경제성장에의 기여 채널

경제학 문헌에서는 시장개방으로 인한 생산성 증가효과로 크게 ① 시장확대를 통한 규모의 경제 실현, ② 경쟁압력의 증가에 따른 기업경영의 합리화, 생산요소 이용의 효율화 및 기술투자의 유인 증가, ③ 국제간 기술이전 촉진(pure technological spillover), 자본재의 가격 하락(rent spillover) 등의 R&D 파급효과 등을 제시하고 있다. 한편, <표 40>에 나타나 있는 바와 같이, 생산성 증가경로는 거래 형태 혹은 개방 대상국 등에 따라 상이한 것으로 나타난다. 이하에서는 각 거래 형태별 생산성 제고효과에 대한 기존 실증분석 결과를 토대로 생산성 증가의 주요 경로를 고찰해 보기로 한다.

〈표 40〉 시장개방을 통한 생산성 증가경로

생산성 증가경로		주요 거래 형태	상대국
규모의 경제 실현		수출	선·후진국
경쟁 압력의 증가	X-비효율성 감소	수입 / 직접투자	선·후진국
	기술투자의 유인 증가	수입 / 직접투자	선·후진국
	산업내/산업간 생산요소 이동	수입 / 직접투자	선·후진국
R&D 파급효과	국제간 기술이전의 증가	수입 / 직접투자	선진국
	수입자본재의 가격 하락	수입	선진국

자료: 이시욱(2007).

가) 수출확대를 통한 규모의 경제 및 학습효과 시현

규모의 경제(economies of scale) 시현을 통한 생산성 증가효과는 주로 수출확대에 초점을 두고 있다. Bhagwati(1988), Krueger(1980) 등은 개도국의 경우 대체적으로 협소한 내수시장이 산업화의 중대한 장애요소로 작용할 수 있는바, 대외 수출시장을 개척하여 규모의 경제 시현 및 학습효과(learning-by-exporting)의 축적을 도모함으로써 생산성을 제고하고 경제성장을 견인해야 한다고 주장하였다. 이러한 관점은 1960년대 이후 동아시아 경제의 수출지향형 성장전략의 성공에 힘입어 오랜 기간 동안 학계의 지지를 받아 왔다.

그러나 최근 사업체 단위 미시자료를 이용한 실증분석들에서는 수출을 통한 기업 생산성 증대효과가 그리 높지 않다는 결과가 도출되고 있어 주목을 끌고 있다. 이들에 따르면, 기존에 생산성이 이미 높아 경쟁력이 있었던 기업들이 수출이나 직접투자를 통해 국제시장에 진출(self-selection hypothesis)하는 반면, 실제 수출을 통해 얻어지는 규모의 경제 및 학습효과는 미미했던 것으로 분석된다. 우리나라 제조업을 대상으로 한 한진희(2004)의 분석에도, 생산성과 수출 간에는 강한 상관관계가 존재함이 입증되나, 수출활동이 사업체의 생산성 증가율에 미친 영향은 크지 않은 것으로 나타난다.[101]

한편, 기존 분석에서는 일반적으로 수출 여부(export participation)를 기준으로 생산성 효과를 검증하였는데, 최근 Fernandes and Isgut(2005), 이시욱(2007) 등에서는 수출경험의 정도(export experience)를 실증분석에 반영할 경우 learning-by-exporting 효과를 지지하는 분석 결과가 나타난다는 점을 제시하고 있어 주목되고 있다. Arrow(1962)에 따르면, 학습효과(learning-by-doing)는 실제로 생산과정에서 축적된 경험의 산물이며, 단순한 과정의 반복이라기보다는 새로운 상황에 대해 능동적으로 적응하려는 노력의 결과라 정의된다. 수출의 학습효과도 개념상 Arrow(1962)의 일반적인 생산과정에서의 학습효과와 유사한 것으로, 수출과

101) 기존 분석에서는 일반적으로 수출 여부(export participation)를 기준으로 생산성 효과를 검증하였는데, Fernandes and Isgut(2005)는 수출경험의 정도(export experience)를 실증분석에 반영할 경우 learning-by-exporting 효과를 지지하는 분석 결과가 나타난다는 점을 제시하고 있어 주목되고 있다.

정에서 축적되는 경험과 새롭게 직면하게 되는 외부환경에 대한 능동적인 대처과정이라 볼 수 있다. 따라서 단순히 수출활동을 하고 있는지의 여부보다는 장기간 동안 수출활동을 지속하면서 축적되는 경험과 지식을 반영하는 변수를 활용하여야만 학습효과를 통한 생산성 제고효과를 적절히 추정할 수 있다.

이시욱(2007)은 수출경험의 정도(export experience)를 실증분석에 반영하여 우리나라 제조업체들을 대상으로 수출 학습효과를 실증분석하였는데, 그 결과에 따르면, 기업특성에 따른 수출시장 진출 가설(Self-election hypothesis)과 수출을 통한 학습효과 가설(Learning-by-exporting hypothesis) 모두 실증적인 근거가 발견되었다. 다만, 수출 학습효과의 경우 1~4년의 비교적 단·중기에 집중되는 것으로 나타나, 수출을 통한 장기적인 성장률 효과(growth effect)는 비교적 미약한 것으로 풀이된다.

나) 수입확대를 통한 경쟁촉진 및 R&D 파급효과

최근 경제학 문헌에서는 시장개방이 생산성 증가에 기여하는 주요 경로로서 외국인직접투자와 함께 무역자유화를 통한 수입시장 개방을 주목하고 있다. Pavcnik(2002), Baggs et al.(2002) 등에서는 무역자유화 시 수입경쟁부문을 중심으로 진입 및 퇴출 과정을 통한 산업 내 자원배분의 효율성 제고나 최신 자본재에의 접근 확대의 효과성이 매우 큰 반면, 수출산업의 경우에는 생산성 제고효과가 그리 크지 않은 것으로 나타난다. 이시욱(2007)도 1993~2003년 기간 중 고용인원 5인 이상인 총 15만여 개의 우리나라 제조업체를 대상으로 한 분석에서, 수입관세 장벽이 낮아질수록 개별 사업체의 생산성이 높아짐을 실증하였다. 한편, 수입시장의 개방은 외국에서 개발된 선진기술의 주요한 기술이전 경로로도 의미가 크다. 기술지식이란 그 특성상 비경합적(non-rival)인 동시에 배제성(excludability)의 정도가 낮다.[102] 생산성 향상에 있어 내부적인

102) 기술지식이 비경합적이란 말은 생산설비와는 달리 한 사람이 어떤 기술을 사용하고 있더라도 다른 사람이 똑같이 그 기술을 사용할 수 있다는 것을 의미한다. 한편, 배제성이란 소유자가 다른 사람이 허락 없이 사용하는 것을 막을 수 있는 정도를 뜻한다.

〈표 41〉 국내 아이디어로부터 창출된 기술혁신의 비중

미국	일본	독일	캐나다	호주	아일랜드
81.9%	27.0%	11.3%	2.8%	0.9%	0.1%

자료: Eaton and Kortum(1996).

자원 이상으로 외부 자원의 기여도가 높다는 것이 대체적인 실증분석의 결과이기도 하다. <표 41>에는 Eaton and Kortum(1996)이 추정한 국가별 기술혁신 중 순수 국내 아이디어로부터 창출된 혁신의 비중이 나타나 있다. 표에 나타나 있는 바와 같이, 미국 등 일부 국가들을 제외하고는 대부분의 기술혁신이 해외에서 개발된 기술지식을 활용하여 창출된 것으로 나타난다. Coe and Helpman(1995)도 OECD 국가를 대상으로 한 실증분석에서 R&D 투자가 많은 상대국과의 교역이 확대되면 될수록 총요소생산성이 높고, 특히 경제규모가 상대적으로 작은 OECD 국가들의 경우 내부의 연구개발투자보다 교역으로 창출된 해외로부터의 R&D 파급효과가 생산성에 더 큰 영향을 미친다는 분석 결과를 제시하였다. 이러한 결과는 수입을 중심으로 한 교역의 확대가 국가 간 기술파급(technological spillover) 및 이에 따른 국내 생산성 증가의 주요한 경로임을 시사한다.

다) 해외직접투자의 효과

최근의 국제경제환경 변화의 주요 특징 중의 하나로서 선진국을 중심으로 한 해외직접투자활동의 비약적 증가 및 이에 따른 국제적인 생산·유통 네트워크의 확산을 들 수 있다. 일각에서는 해외직접투자를 통해 생산시설이 급속히 이전함에 따라 해외투자를 통한 해외 생산물이 국내의 수출을 대체하는 동시에 동 상품의 수입으로 인해 국내 생산활동을 위축시킬 것이라는 소위 산업공동화(industrial hollow-out)의 우려를 피력하고 있다. 반면, 해외투자를 통한 기업의 고부가가치활동에의 특화와 경쟁력 제고가 해외이전을 하지 않았다면 후발개도국과의 경쟁으로 인해 위축될 수도 있는 국내 고용 및 생산활동을 오히려 늘릴 수 있는 기회로 작용한다는 견해도 설득력을 얻고 있다.

KDI의 한 연구 결과에 의하면, 해외직접투자의 국내투자 구축효과가 부분적으로 시현되고 있는 것으로 나타난다. 전기전자 등 일부 업종을 제외한 대부분의 업종에서 해외직접투자 실시기업의 국내 설비투자 성향이 미실시기업에 비해 낮은 것으로 평가된다. 그러나 기업의 해외투자는 생산비용의 절감, 시장 접근성 확대 등을 통해 기업의 경쟁력을 강화시키는 것이 주목적으로서 비록 국내 설비투자나 고용에서 부분적인 구축효과가 나타난다고 하더라도 구조조정 및 이에 따른 효율성 증진을 통한 고부가가치 생산 비중이 빠르게 증가한다면 국민경제적으로 오히려 바람직한 현상이라 할 수 있다.

한편, 최근 들어서는 해외직접투자가 설비투자, 고용, 수출 등 국내 생산활동에 긍정적인 영향을 미친다는 분석 결과들이 늘어나고 있다. Desai et al.(2005) 등은 미국의 다국적기업 자료를 이용하여 해외투자와 국내 생산활동 간의 보완성 관계를 나타내는 결과를 제시하였다. 한편, 박현준(2003)도 1980~2002년 우리나라를 대상으로 한 실증분석에서 제조업 해외직접투자 확대가 국내 고용 및 실질생산에서의 탈공업화를 초래한 것은 아니라고 주장하였다.

최근 이시욱(2007)은 우리나라 제조업에 대한 실증분석에서, 다른 조건이 동일한 경우 우리나라 해외투자가 1% 증가하면 국내 설비투자는 0.04% 증가하게 된다는 결과를 도출하였다. 한편, 수출의 경우에는 해외투자가 1% 증가하게 되면, 당해 연도 및 차기 연도의 수출은 각각 0.02%와 0.03% 확대되는 것으로 분석되었다. 이를 금액으로 환산하게 되면, 해외직접투자 스톡이 1억원 증가하면, 국내 설비투자는 0.3억원, 당해 연도 및 차기 연도의 수출은 각각 2.4억원과 2.8억원 정도 증가함을 의미한다.

라) 외국인직접투자의 효과

외국인직접투자의 적극적인 유치는 투자·고용 효과 이외에도 선진 기술 및 경영기법의 이전을 촉진하는 동시에 새로운 경쟁을 주입시킴으로써 국내경제 전반의 효율성을 제고하고 국제시장에서 경쟁력을 확보하는 데에 주요한 정책수단이다. 최근 KDI의 한 연구 결과에 따르면, 외국인직접투자와 국내 설비투자 간에는 정의 상관관계가 존재하는 것으

로 나타났다. 분석 결과에 따르면, 외국인투자기업의 경우 외국인투자 1% 증가 시 동 기업의 설비투자는 0.06% 증가한다. 투자 형태별로는 신주발행 형식(Greenfield 및 일부 M&A형 투자 포함)이 구주매집 형식의 M&A형 투자에 비해 설비투자 증가효과가 큰 것으로 나타났다.

외국인직접투자의 확대는 국제 기술이전 촉진 및 이를 통한 생산성 제고의 주요 경로로 일반적으로 인식되어 왔으나, 최근까지의 실증분석 결과는 그 효과성에 대해 일치된 결론을 제시하지는 못하고 있다. 최근 Keller and Yeaple(2005)은 고용을 기준으로 외국인투자기업의 비중을 측정할 경우가 생산량 기준에 비해 FDI의 파급효과가 더 크게 나타난다는 점을 제시하고 있어 주목된다.

한편, 외국인직접투자와 관련하여 국내기업에 대한 경영권 위협, 과도한 배당 요구 및 동 과정에서 수반될 수 있는 투자 부진 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다. 이에 대해 최근 연태훈(2005)은 실증분석을 통해 우리나라의 경우 외국인의 국내기업 보유 비중 증가가 유동성, 배당성향 및 투자율 등에 별다른 영향을 주지 않으며, 외국자본의 국내 기업에 대한 경영권 위협 가능성도 크지 않은 것으로 분석했다.

3) 소 결

시장개방정책이 효과성을 발휘하기 위해서는 국내외 경제여건에 대한 정확한 상황인식과 함께 시장개방이 구체적으로 어떠한 경로를 통해 지속성장에 기여하는가에 대한 심층적인 고려가 필요하다. 우리나라는 개발연대 이후 수출지향형 성장전략을 통해 고성장을 구가하였으나, 국제통상환경 및 국내 경제구조의 변화에 따라 시장개방이 경제성장에 기여하는 주요 채널 역시 변모하고 있을 가능성이 농후하다. 지난 수년간 수출증가율이 지속적으로 두 자리 숫자 이상의 호조세를 보였음에도 불구하고 경제성장률이 오히려 하락하고 있는 최근의 상황을 고려해 보면 더욱 그러하다. 이에 대해 Lawrence and Weinstein(1999)은 산업경쟁력이 선진국 수준으로 수렴할수록 수출확대보다는 국내시장 개방을 통한 생산성 증가의 중요성이 높아짐을 제시하고 있다.

이러한 맥락에서 최근 외국인직접투자와 함께 수입시장 개방의 중요

성에 대한 인식이 점차 높아지고 있다. 수입시장의 개방은 국내시장에서의 경쟁을 촉진함으로써 개별 기업으로 하여금 생산·경영의 비효율성을 줄이고 혁신역량을 배양시키는 유인으로 작용한다. 한편, 최근 국제간 경제교류방식이 기존의 교역 위주에서 해외직접투자를 매개로 자본, 인력 등 생산요소가 직접적으로 이동하는 형태로 점차 변모하고 있는바, 외국인직접투자의 유치는 향후 개발연대의 수출진흥 이상으로 중요성이 높아질 전망이다. 제2장에서 살펴본 바와 같이, 지난 20여 년간 국제적으로 해외직접투자의 증가율은 경제성장률이나 수출증가율을 대폭 상회하였다. 1980~2005년 기간 중 전 세계 수출 및 GDP가 각각 5.3배와 4.1배 증가한 반면, 연간 해외직접투자액은 14.5배 수준까지 확대된 바 있다.

결론적으로 말하면, 현시점에서는 세계경제 내 우리 경제 및 산업의 현재 위상과 장기발전 방향에 관한 객관적인 진단을 통해 시장개방전략의 방향을 전환하고 국내 관련 제도의 개혁을 지속적으로 추진하는 것이 요구된다 하겠다.

다. 지속성장을 위한 시장개방 관련 정책과제

1) 시장개방에 대한 국민의식 전환 유도

기본적으로 여하한 정책이든 그 기본목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 정책수립단계에서부터 추진주체의 냉철한 현실 인식과 정책의 대상이 되는 국민들의 광범위한 공감대가 전제되어야 한다. 앞서 논의한 바와 같이, 우리나라는 최근 대내외 경제여건의 급속한 변화에 따라 개발연대 이후의 제조업 중심의 수출지향적 성장전략의 수정이 불가피하다. 실제로 1997년 경제위기 이후 제도적 차원에서 상당 수준의 국내시장 개방이 진전되었던 것도 사실이다. 예를 들어, 외환위기 이후 대대적인 외국인투자 자율화 조치를 통해 외국인직접투자 환경을 대폭 개선한 바 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 정책들이 당초 예상에 비해 효과를 충분히 발휘하지 못하는 가장 큰 원인은 산업화 과정에서 형성된 광범위한 중상주의적·집단주의적 사고방식에 있다고 하겠다. 이 결과, 대다수 국민들이나 심지어 정책입안자들마저도 수출을 통한 대외시장

확대는 선이고 국내시장의 개방은 악이라는 이분론적 인식이 여전히 팽배해 있다는 데에 문제점이 있다.

개발연대에는 도약에 필요한 국내의 투자재원이 부족했고, 이에 수출증대를 통한 외환의 확보만이 우리가 살 길이라는 공감대가 형성되어 있었으며, 세계도 놀라는 급속한 경제성장의 밑거름이 되었다는 점은 부인할 수 없다. 그러나 최근 주력제품의 수출호조에 힘입어 무역수지 흑자의 규모가 전례 없이 높은 수준을 유지하고 있는데도 불구하고, 성장률이 하락하고 있는 현 상황에서는 '수출을 통한 외환 확보가 곧 성장'이라는 논리에 대해 상당한 허전함을 느끼게 된다.

수출확대는 미래의 성장을 위한 투자자금을 확보케 하는 동시에, 여러 거시경제정책을 안정적으로 추진하는 기반을 제공한다. 따라서 같은 값이면 수출확대를 통한 무역수지 흑자의 창출이 그렇지 않은 경우보다 나을 수 있다. 그러나 현재 지속적 성장을 위한 가장 큰 당면과제는 생산성 제고에 있는바, 우리의 경제발전단계나 주변 여건을 종합적으로 고려해 볼 때, 국내시장 개방을 통한 시장질서의 선진화 및 혁신능력의 배양에 힘써야 할 시점이라 판단된다.

이에 개발연대식의 중상주의적·집단주의적 사고방식은 현재 새로운 도약의 커다란 장애요소로 작용하고 있는바, 현 경제상황 및 정책방향성에 대한 국민 개개인의 정확한 인식 재고가 필요하다고 본다. FTA, DDA 협상 등을 통한 국내시장 개방정책을 지속성장의 가장 효과적인 정책수단의 하나로 인식해야 할 것이다.

아무리 잘 만들어진 정책도 국민적 공감대가 제대로 형성되지 않으면 무용지물에 불과하다. 따라서 개방정책의 유용성을 확보하기 위해서는 정부가 국민들의 시장개방에 대한 대폭적인 인식 전환을 유도하려는 노력이 긴요하다고 사료된다.

2) 일관성 있는 개방화 전략의 수립 및 추진

2007년 4월 협상이 타결된 한-미 FTA는 향후 신성장동력 확보를 위한 제도적 기반 구축에 획기적인 전환점이 될 것으로 기대된다. 한-미 FTA는, 첫째 경쟁촉진 등을 통한 생산성 제고 및 선진 시장경제체제 확립에 기여하고, 둘째 투자자 보호조항, 정책 투명성 제고 등을 통해 외

국인투자 유치 확대기반을 마련하였으며, 셋째 시장개방 합의로 세계 최대시장에서의 FTA 선점효과 실현이 가능해졌고, 마지막으로 동북아 경제권을 주요 경제권과 연결시키는 동북아 허브의 위상을 강화한 점 등에서 그 의의가 크다고 본다.

이시욱(2007)은 한-미 FTA 체결을 통한 제조업 생산성 제고효과가 최소 0.9~1.4% 수준에 이를 것으로 추정하였다. 그러나 이는 시장개방의 분석 초점을 관세율 인하 및 이에 따른 경쟁압력 촉진을 통한 생산성 제고효과에 한정한 추정치로서 R&D 파급효과, 산업 간, 산업 내 자원배분의 효율화 등 여타 경로의 생산성 증대효과까지 고려한다면, 한·미 FTA의 전반적인 생산성 증가효과는 추정치보다 훨씬 클 것으로 예상된다.

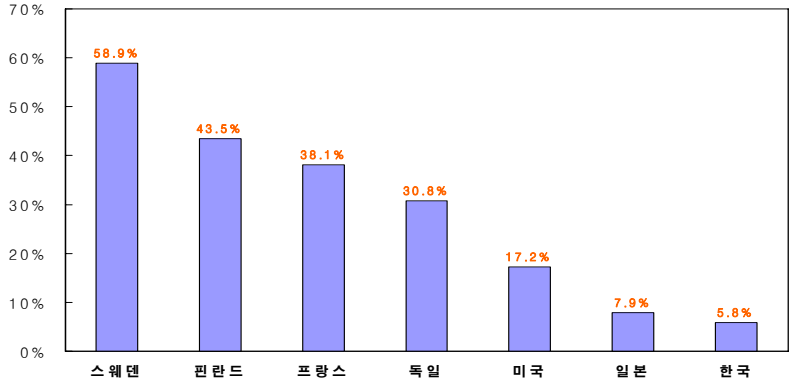
앞으로도 국내 경제구조 및 기존에 추진된 FTA와의 보완성을 극대화하는 방향으로 FTA를 지속적으로 추진해야 한다. 선진국들과의 FTA는 국내시장에서의 생산의 효율성 향상은 물론 기술이전의 경로로도 매우 중요하다. 따라서 현재 추진 중인 한-EU FTA는 물론 일본과의 FTA 협상도 근시일 내에 재개하여야 할 것이다. 또한 글로벌생산체제 구축을 위해 중국 등 주변 개도국과의 FTA나 러시아, 남미, 중동 등 자원부국과의 FTA 추진도 고려해 볼 만하다.

다만, 이와 같은 전방위적인 FTA 추진이 성장잠재력의 확충으로 이어지기 위해서는 일관성 있는 개방화 전략의 재정립이 필요하다. 성장동력 확충의 장기적 비전 및 이에 근거한 일관성 있는 FTA 협상원칙 수립은 비단 기 타결된 한-미 FTA뿐만 아니라 향후 추진될 주요국과의 FTA 협상에 효과적으로 대처하기 위한 필수요건이다. 장기목표 설정과 원칙에 의거한 종합전략이 미흡한 채 개별 국가별로 각개약진식의 일관성 없는 협상전략을 내놓을 경우 FTA 간의 충돌로 국제경쟁력을 오히려 저하시킬 위험성이 높다. 개방에 대한 인식 재고를 바탕으로 현 단계의 개방화 전략의 심층적인 재검토 작업이 필요할 것으로 판단된다.

3) 해외투자를 통한 국제분업체제로의 능동적 편입

한편, 해외직접투자 활성화 등을 통한 국제분업체제로의 능동적

[그림 31] GDP 대비 해외직접투자 비중(잔액 기준)



편입과 이를 통한 산업구조 고도화 및 국제경쟁력 제고를 위해 노력해야 한다. 해외 수출시장에서 저임금을 활용한 후발개도국의 추격이 거세지면서 국제경쟁력 확보 차원에서 제조업의 단순 생산기능이 후발개도국으로 이전하고, 국내에서는 경쟁 우위 핵심부문인 IT, 부품·소재 등 고부가가치 제조업종과 금융, 통신, 사업서비스 등 지식기반서비스 활동으로 전환해야 할 필요성이 높다. 해외직접투자는 국내 대기업뿐 아니라 중소기업에게도 저비용 생산기회와 새로운 시장을 제공하는 역할을 한다.

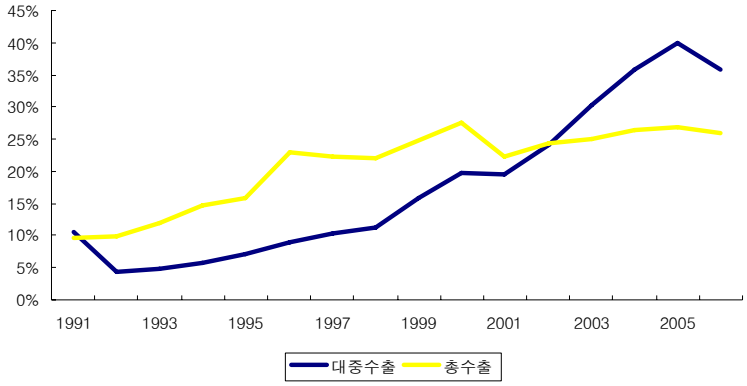
국내기업의 해외직접투자는 1980년대 후반 외환관리법의 개정 등을 통한 정부의 자유화조치 이후 본격화되었다. 특히, 1990년대 초·중반에는 국내 생산비용의 상승, 무역수지 흑자의 증가 및 이에 따른 외환사정의 호전 등에 힘입어 빠른 증가세를 시현하였다. 최근 2002~06년 기간 중에도 우리나라의 해외직접투자는 연평균 32.6%씩 증가하는 등 지속적으로 확대되고 있다. 그러나 우리나라의 GDP 대비 해외투자 비중은 2005년 기준으로 6.8% 수준인데, 이는 여전히 미국이나 선진국 평균에 크게 못 미치는 수준이다.

또한 해외 진출 시에도 해외기업의 인수에 매우 소극적인 것으로 나타났다. 이 결과 <표 42>에 나타나 있듯이, 우리나라의 해외기업 인수실적은 국내기업 매각에 비해 매우 낮은 상태이다.

〈표 42〉 해외기업 인수 대비 국내기업 매각 배율(금액 기준, 2004년)

한국	일본	독일	프랑스	핀란드	미국
13.4배	2.3배	1.9배	1.3배	1.2배	0.7배

[그림 32] 대중 총수출 중 부품 수출이 차지하는 비중



따라서 우리나라는 해외투자 확대를 통한 국제분업체제 구축에 좀 더 박차를 가해야 한다. 특히, 우리의 지정학적 위치 및 기술수준을 고려해 볼 때, 중국효과(China effect)를 적절히 활용하는 전략이 효과적이다. 중국은 향후 급속한 성장기간 중 핵심부품을 수입, 가공하여 수출하는 무역구조를 유지할 것이므로 부품·소재에 대한 수요가 증가할 것으로 예상되며, 이에 우리나라는 중국기업 및 중국 진출 외국기업에 대한 고부가가치 부품소재 공급기지로 발전할 필요성이 있다.

[그림 32]에서 살펴볼 수 있듯이, 최근 중국과의 교역에서는 부품 수출의 확대가 총수출 증가를 견인하는 것으로 나타난다. 이에 힘입어 우리나라 기업들의 중국시장 점유율은 1991년 1.6%에서 2006년 10.6%로 급신장하였다. 이는 동 기간 중 선진국 및 여타 개도국 시장에 대한 수출 점유율이 정체상태에 머무르고 있는 것과 크게 대비된다. 이는 우리나라가 중국의 수출품 생산에 필요한 부품 및 자본재를 공급하는 형태의 수직적·상호 보완적 교역구조가 양국 간에 정착되고 있는 점을 반

영한다. 아울러, 자동차 및 통신 분야를 중심으로 한 우리 기업들의 중국 내 현지생산 확대 및 이에 따른 부품 및 자본재 수요 증가도 상당 부분 기여한 것으로 판단된다.

앞으로도 중국의 산업 발전으로 중국의 수출품목이 고도화될수록 기술집약적 핵심 부품 및 소재에 대한 수요가 더욱 증대되어 한국 제조업의 고부가가치화가 가속될 전망이다. 따라서, 이러한 분업구조 변화에 대응하여 우리의 경쟁 우위를 역동적으로 포지셔닝하여 분업의 이익을 최대한 확보하는 전략의 마련이 필요하다. 아울러, 중국뿐만 아니라 인도, 베트남 등의 국가들과도 경제적 유대를 강화하여 첨단제품 및 핵심 부품 공급을 확대하는 국제분업체제를 확립해야 한다.

4) 외국인투자의 적극적 유치

투자 유치국 입장에서 외국인직접투자의 적극적인 유치는 투자·고용효과 이외에도 선진기술 및 경영기법의 이전을 촉진하는 동시에 새로운 경쟁을 주입시킴으로써 국내경제 전반의 효율성을 제고하고 국제시장에서 경쟁력을 확보하는 데에 주요한 정책수단이다. 특히, 기계·부품 분야 외국인투자 활성화는 국제분업구조하에서 향후 우리 산업의 위상 및 발전을 가늠하는 주요한 정책변수라고 사료된다. 앞으로 우리의 산업경쟁력의 기반은 선도 대기업, 혁신형 중소기업, 외국계 다국적기업 등 3대 축으로 점차 다변화할 것이며 기술혁신의 성과도 이에 상응하여 높아질 것으로 사료된다. 그러나 중견기업이 빈약하고 부품·소재·기계 등 핵심중간재 부문이 취약한 결정적인 애로요인을 안고 있는 바, 이들 애로요인을 국내 경제주체들만을 대상으로 한 기존의 정책으로 극복하기에는 어려움이 따른다.

따라서 외국인직접투자를 통해 부품·소재 및 기계 부문의 해외 중견기업, 전문공급업체를 대단위로 유치하는 것은 국내 선도업체와 중소기업 간의 간극을 메울 수 있는 중견기업이 부족한 국내산업구조의 취약성을 보완하여 국내 생산·기술혁신체제의 완결성을 높이는 데 중요한 역할을 수행할 것으로 기대된다. 일단 기계·부품 분야에서 외국인기업 유치에 성공할 경우, 우리는 중국 및 기타 후발 개도국 등을 주 시장으로 하여 새로운 핵심자본재 수출국으로서의 입지를 굳힐 수 있으

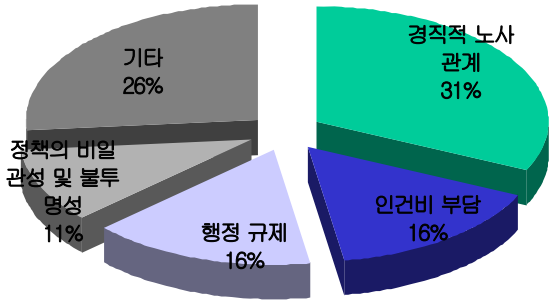
며, 반도체, 전자통신, 자동차 등 기존의 주력산업의 지속적인 성장은 물론 경제 전체의 안정적인 성장기반을 확충할 수 있게 될 것이다.

현재 우리나라는 외국인직접투자 유입의 잠재력에 비해 투자실적이 저조한 것으로 평가된다. UNCTAD의 World Investment Report(2004)에 의하면, 2000~02년 기간 중 우리나라의 외국인투자 잠재력 순위는 총 140개국 중 18위인 반면, 실제 성과순위는 107위로 평가하고 있다. GDP 대비 외국인직접투자 누적잔액의 비중에서도 2003년 기준으로 우리나라는 7.8%인 데 반해 미국은 14.1%, 중국은 35.6%, 싱가포르의 경우에는 161.3%로 나타났다.

KDI의 외국인투자기업 대상 설문조사에 따르면, 한국은 시장성, 관련 산업기반 및 기술수준, 인적자원 등에서 비교대상국인 중국, 홍콩, 싱가포르 등에 비해 상대적으로 경쟁력을 지닌 것으로 나타났다. 반면, [그림 33]에서도 나타난 바와 같이, 각종 규제, 경직적인 노사관계, 인건비 부담 등이 외국인투자 유치의 큰 걸림돌이며 이를 극복하기 위한 획기적인 정책적 노력이 필요한 것으로 분석되었다.

우리나라는 외환위기를 전후하여 기업활동에 장애가 되는 관련 규제를 개선·정비하는 노력을 지속해 온 바 있다. 이러한 노력의 결과 1998년 말 기준 10,188건의 정부규제가 2005년 중반 현재 7,902개로 축소되었으며, 중앙정부의 인허가 수는 1998년 2,422개에서 2004년 1,700개로

[그림 33] 외국인기업의 기업활동 애로사항



자료: KDI(2004).

현저히 감소하였다. 그러나 외국인들의 우리나라에 대한 규제 체감도는 여전히 높은 실정이다.

이러한 맥락에서 보면, 외국인직접투자 유치의 확대를 위해서는 조세감면 등 외국인투자 유인책 강화를 통한 차별화 이전에 기업하기 좋은 경영환경 조성 및 관련 규제 철폐가 선행되어야 한다. 실제로 외국인직접투자 유치 경쟁이 활발히 전개되면서 인센티브 강화, 투자절차의 간소화 등 국가 간 정책의 차별성이 점점 줄고 있다.

외국인투자 유치에 있어 우리나라의 경쟁 우위요인은 '시장성'과 '지리적/전략적 위치', 그리고 '관련 산업기반 및 기술수준', '인적자원의 전문성', '사회적 기반시설' 등이라고 볼 수 있다. 따라서 우수한 기술수준 및 인적자원을 부각시키는 투자유치전략이 필요하며, 동북아지역 거점형 직접투자 유치기반을 조성해야 한다. 현재 해외 다국적기업들은 기술유출, 중국의 불안정성 등의 이유로 핵심기술이나 경영본부를 중국 이외의 지역에 입지시키는 경향이 있는바, 우리나라 투자 시 중국시장 진출의 교두보가 될 수 있도록 유인책 마련 및 이에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.

끝으로, 중국은 막대한 외환보유고를 바탕으로 해외직접투자에 적극적으로 나서고 있다. 이러한 자금을 전략적으로 활용하는 차원에서 중국전용 자유무역지역 지정 등을 통한 동북아지역의 직접투자 유치기반 조성에도 힘쓸 필요가 있다. 이와 유사하게 최근 원유 등 원자재 가격의 상승으로 중동발 오일머니, ASEAN머니 등이 증가하고 있는데, 이를 외국인직접투자 유치와 연계해 전략적으로 활용할 수 있는 방안도 고려해 볼 만하다.

5) 인적자본의 국제화

인적자본의 확충과 제도·국민의식의 선진화를 요체로 하는 신성장 전략이 효과성을 발휘하기 위해서는 국내 인력의 국제화와 전문직 인력을 중심으로 한 해외인력의 적극적 활용을 유도하는 구체적인 정책방안의 모색이 필요하다. 본장 제1절에서 논의했듯이, 최근 OECD 국가들은 고급 외국인력의 유치를 위해 다양한 정책들을 시행하고 있다. 우리나라도 우리 대학의 해외 분교 설치나 인도, 동남아 등지의 외국인 학생의

국내 대학 유치를 적극적으로 장려해야 한다. 아울러, 외국인의 국내 정주환경을 개선하고, 장기 체류의 기회도 확대할 필요성이 높다.

6) 국내 제도개혁 지속 및 보상지원체제의 확립

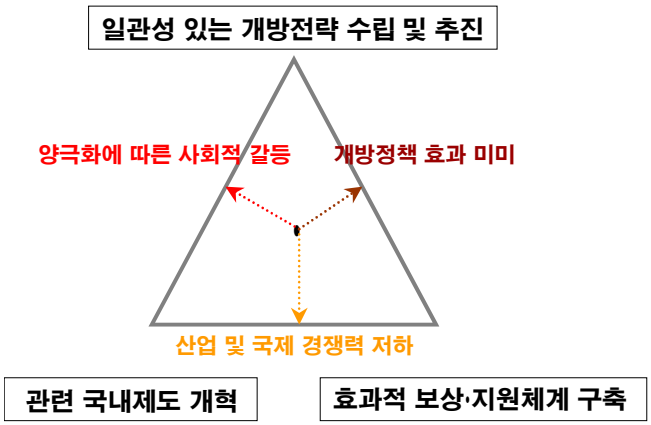
마지막으로, 개방화정책이 생산성 제고를 통해 경제성장의 기회를 제공하는 것은 사실이지만, 관련 국내제도 개선의 여부에 따라 시장개방정책의 경제적 효과가 달라지게 된다는 점을 강조하고 싶다. 일반적으로 시장개방의 효과는 ① 일관성 있는 개방전략 수립 및 추진, ② 관련 국내제도의 개혁, ③ 시장개방에 따른 피해계층에 대한 보상·지원체계의 확립 등이 상호 병행될 경우 극대화될 것이다. 가령, 시장개방의 속도에 비해 관련 국내제도의 개혁이 미진할 경우, 중장기적으로 시장개방의 효과가 낮을 수 있다. 또한 피해계층에 대한 효과적 보상과 사회안전망 구축이 따르지 않으면, 시장개방 자체의 지연은 물론, 양극화의 심화와 이로 인한 사회적 갈등이 초래될 우려도 존재한다.

세계은행(2005)은 개방정책효과의 극대화를 위해서는 안정적인 거시정책, 교역 관련 사회간접자본 및 제도, 인프라와 인적자본에 대한 사회전반의 투자, 제3시장 접근 확대, 법적 안정성 등이 필요하다고 제시하고 있다. 2000년대 이후 멕시코의 경제성장률 및 NAFTA 회원국에 대한 교역량 증가세가 둔화되고 있는데, 이는 시장개방에 상응하는 국내제도의 개혁 미흡 — 노동시장의 경직성, 통신 등 서비스산업에 대한 규제, 사법제도의 불확실성 등 — 에서 기인하였다는 견해가 지배적인바, 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.[103]

한편, 한·미 FTA 체결을 개방화 시대에 있어 양극화 완화를 위한 체계적인 보상·지원체계 수립의 계기로 활용해야 할 필요가 있다. 「제조업 등 무역조정지원에 관한 법률」에 따른 무역지원방안을 보다 구체화할 필요가 있다. 특히, 임시방편적 피해 보상 차원이 아닌 경제주체의 개방적응 지원 차원에서 접근함이 타당하다. 아울러, 피해산정 전문인력 육성, 지원대상에 대한 형평성 제고, 강의식이 아닌 현장실습 위주의 훈련프로그램 개발 등도 시급하다. 마지막으로, 기존 법령 및 유관기금과의

103) Tornell et al.(2004), Kose et al.(2004) 등을 참조 바람.

[그림 34] 개방화정책의 기본원칙



중복성 배제 및 통합화 작업을 통한 지원재정 운영의 효율성을 제고하는 방안도 검토해야 한다. 보다 구체적으로는 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」에 의한 자유무역협정이행지원기금과의 통합도 고려하고, 「산업발전법」, 「중소기업사업전환촉진에 관한 특별법」 등과의 중복성을 배제하는 노력도 뒤따라야 한다.

제5절 기 타

이 문 형 (KIET 연구위원)
김 진 영 (건국대학교 교수)

1. 민간투자 촉진

가. 투자 현황과 특징

1) 국내 투자 현황과 부진 이유

설비투자는 자본(stock)이라는 생산요소를 축적하는 경제행위를 의미한다. 설비투자의 개념과 그에 따른 통계를 작성함에 있어 거시적 측면과 미시적 측면에 따라 약간 차이가 있지만 설비투자는 국내 경제성장에서 매우 중요한 역할을 수행한다.[104] 투자의 GDP 성장 기여율은 소비와 수출 등 다른 부문에 비해 상대적으로 낮으나 자본스톡의 증가를 통해 성장을 촉진한다는 측면에서 중요한 역할을 하고 있다. 설비투자의 GDP 성장 기여율은 1980년대 고도성장 기간 동안에는 26.7%까지 기록하였으나 1990~97년에는 12.3%로 낮아졌다가 1998~2005년에는 19.6%로 다시 높아지는 추세를 보여주고 있다.

한국은행이 발표하는 거시적 측면의 설비투자 추이를 살펴보면, 외환위기 이후 장기적 투자부진 현상이 지속되고 있다. 외환위기 이후 1997~2005년간 설비투자의 연평균 증가율은 1.3%에 불과해 동 기간의

104) 국내 설비투자 통계는 거시 측면 지표와 미시 측면 지표로 구분된다. 거시 측면의 대표적 지표로는 한국은행 국민계정상 설비투자가 있다. 국내경제 전체의 설비투자를 포괄하고 재화흐름법(commodity flow method)에 기초하여 조사된 것으로 기업수요보다는 공급 측면에서 작성된 것이다. '설비투자 = 총공급(국내생산 + 수입) - 중간수요 - (소비 + 재고증감 + 수출)'로 표현된다. 미시 측면의 대표적 지표로는 한국산업은행의 『주요 기업의 설비투자계획조사』를 들 수 있다. 설비투자를 직접 시행하는 기업체에 대한 서베이 통계로 설비투자의 수요 측면을 조사한다. 거시 측면 지표가 기계장치, 운수장비만을 설비투자의 대상으로 하는 반면, 미시 측면 지표는 건물 및 토지도 포함한다.

〈표 43〉 지출부문별 GDP 성장 기여율

(단위: %)

기간	소비	설비투자	건설투자	수출
1971~2005	60.8	19.6	20.8	34.8
1971~1979	71.6	17.4	17.6	21.4
1980~1989	50.1	26.7	22.4	11.7
1990~1997	66.9	12.3	26.2	44.5
1998~2005	55.2	19.6	14.7	79.0

자료: 한국은행, '경제통계시스템(ECOS)'.

경제성장률은 물론 소비증가율에도 크게 못 미친다. 2005년 설비투자액은 78.2조원으로 1996년 77.7조원과 비슷한 규모이다. 이러한 투자 부진은 현재의 저성장을 야기하고 있음은 물론 장기적으로도 잠재성장률을 저하시키는 요인으로 작용하여 국민경제를 위험에 빠뜨릴 수 있다는 점에서 우리의 주의를 요한다.

최근 국내투자 부진의 근본적 원인은 과거와 같이 투자재원이 부족해서가 아니라 세계경제의 글로벌화가 진행되는 과정에서 미래투자에 대한 불확실성이 높아지고 기업들의 제반 투자여건이 악화되고 있기 때문이다.[105] 한국은행이 발표한 2006년 기업경영성적표에서도 기업들의 수익성이 점차 개선되고 있음에도 불구하고 투자부진에 의해 현금 보유 비중이 크게 늘어나고 있음을 보여주고 있다.[106] 심지어 국내기업들의 과다한 현금 보유는 적대적 합병(M&A)마저 야기하고 있는 실정이다. LG경제연구원의 연구 결과에 의하면, 2006년 9월 말 기준, 국내 581개 상장사가 보유한 현금성 자산은 64조원에 달하였으며, 시가총액에 비해 과도하게 많은 현금은 기업 경영권에 위협이 될 수 있다고 경고한다.[107] 국내 기업들의 투자부진 단면을 보여주고 있다.

산업은행이 2007년 초 기업들을 대상으로 한 설비투자 애로요인

105) 산업연구원, 『주요 10대 산업별 투자유망분야 및 투자 활성화 방향』, 2006. 9 및 산업자원부(www.mocie.go.kr)
106) 한국은행, 「2006년 기업경영분석」, 2007. 4. www.bok.or.kr
107) LG경제연구원, 「국내기업의 현금보유 과도한가」, 2006. 11.

〈표 44〉 거시적 측면의 설비투자액 추이

(단위: 조원, %)

1996	1997	1999	2001	2003	2005	연평균증가율 (1997～2005)
77.8	70.3	55.5	67.5	71.7	78,2	1.3

자료: 한국은행, 'ECOS'.

〈표 45〉 제조업 설비투자 애로요인(2007년 3월 조사)

(단위: %)

		수요부진			기존 설비 과잉	수익성 저하	자금조달난			기타	계
		내수	수출	소계			내부	외부	소계		
제 조 업		34.2	7.7	41.9	15.3	15.1	7.2	1.7	8.9	18.8	100.0
규모	대 기 업	36.3	4.7	41.0	11.7	17.2	6.3	2.4	8.7	21.4	100.0
	중소기업	33.4	8.9	42.3	16.8	14.3	7.5	1.4	8.9	17.7	100.0
수출비율	내수기업	41.1	3.6	44.7	14.6	13.5	7.2	1.6	8.8	18.4	100.0
	수출기업	16.7	18.3	35.0	17.1	19.1	7.2	2.0	9.2	19.6	100.0
2006. 10월 조사		35.2	7.5	42.8	14.0	13.4	6.1	1.7	7.8	22.0	100.0

자료: 산업은행경제연구소, 「주요 기업의 2007년 설비투자 계획」, 2007. 3.

조사결과에 따르면, 기업들은 수요부진, 기존 설비 과잉, 수익성 악화, 자금조달난 등을 주요 애로요인으로 응답했다.[108] 애로요인 중 수요부진(41.9%)에 대해서는 제조업이 비제조업보다, 내수기업이 수출기업보다 더 민감한 반응을 보였으며, 업종별로는 비금속광물(60.0%), 음식료품(48.2%), 기타 화학제품이 수요부진을 심각하게 겪고 있는 것으로 나

108) 산업은행경제연구소, 「주요 기업의 2007년 설비투자 계획」, 2007. 3. 조사대상으로 83개 업종, 3,598개사가 선정되었으며, 제조업 2,426개사, 비제조업 1,172개사이다. 제조업에서는 대기업 680개사, 중소기업 1,746개사를 선정.

타났다. 기존 설비 과잉에 대한 응답률은 15.3%로 2006년 말 조사보다 1.3%p 상승하였다. 대기업보다는 중소기업이, 내수기업보다는 수출기업이 높게 응답하였다. 업종별로는 가죽, 가방 및 신발(29.4%), 가구 및 기타 제조업(26.7%), 일반기계(26.1%) 등이 설비 과잉을 지적하였다. 수익성 저하에 대한 응답률(15.1%) 역시 작년 말보다 높아졌다. 원화 강세, 유가 상승 등을 수익성 저하 원인으로 제시하였으며, 중소기업, 내수기업보다는 대기업과 수출기업의 수익성이 낮아진 것으로 응답하였다. 업종별로는 의복・모피(28.6%), 자동차부품(20.8%), 철강(18.8%), 섬유제품(17.3%) 등의 업종이 수익성 저하의 영향을 많이 받고 있는 것으로 나타났다.

2) 외환위기 이후 설비투자의 특징

최근의 투자부진 현상과 함께 나타난 설비투자의 특징은 네 가지로 요약된다. 첫째, 기업규모에 따른 투자의 양극화가 심화되고 있다. 2003년 이후 대기업 투자가 수출호조에 따라 상대적으로 양호한 흐름을 보인 반면, 중소기업 투자는 내수 위축으로 부진한 국면을 나타내고 있다.

〈표 46〉 기업규모별 설비투자 증가율 추이

	2002	2003	2004	2005
대기업	△3.4	27.4	45.9	8.7
중소기업	44.0	△3.4	3.8	△9.8

자료: 한국산업은행, 「설비투자계획조사」, 각호.

둘째, IT산업에 대한 투자 집중도가 심화되고 있는 반면, 전통 주력산업의 투자가 위축되고 있다. IT산업이 차지하는 투자 비중은 1980년대 16.3%에서 외환위기 이후 44.5%로 급증한 반면, 철강, 자동차, 석유화학, 정유, 조선 등 5대 전통주력산업 중 자동차를 제외하면 외환위기 이후 투자 비중이 모두 감소하고 있다.

셋째, 내부자금 중심의 보수적 설비투자가 진행되고 있다. 외환위기 이전에는 외부자금 차입을 통한 투자가 이루어졌으나 외환위기 이후에는

〈표 47〉 제조업의 설비투자자금 조달 비중 추이

(단위 : %)

	1980~89	1990~97	1998~2000	2001~05
외부자금	64.9	72.0	43.0	18.3
내부자금	35.1	28.0	57.0	81.7

자료: 한국산업은행, 「설비투자계획조사」, 각호.

투자에 대한 태도가 매우 신중해지면서 내부자금에 대한 의존도가 크게 높아졌다. 1990~97년간 외부자금 조달 비중이 72%였던 반면, 내부자금 비중은 28%에 불과하였다. 2001~05년에는 완전 역전되어 외부자금에 의한 조달 비중은 18%인 반면, 내부자금 조달 비중은 82%에 달한다.

넷째, 해외투자가 크게 증가하면서 상대적으로 국내 투자 여력은 크게 축소되고 있다. 연평균 해외 투자액이 1990년대 28억달러에서 2000년대에는 59억달러대로 크게 증가하였다.[109] 특히, 중국에 대한 제조업 투자 확대는 국내의 산업공동화 현상마저 야기하면서 국내 설비투자를 크게 감소시키는 요인으로 작용하고 있다.

나. 새로운 트렌드와 산업별 중장기 투자 유망 분야

기업의 설비투자가 국내외 시장과 산업경쟁력 변화 등에 크게 영향을 받는다는 점에서 한국경제를 포함한 세계경제의 메가트렌드를 살펴볼 필요가 있다.[110] 산업연구원(2005)은 학술논문, 서적, 세계 유수기관의 미래보고서, 주요국 정부의 정책보고서 등의 조사와 전문가 면담을 통해 5개 분야의 15대 메가트렌드를 선정하였다.[111]

첫째, 세계경제질서 변화분야에서는 자유무역주의의 진전에 따른 세계경제의 통합이 진전되는 과정에서 중국경제의 부상으로 인한 세계경

109) 한국수출입은행(www.koreaexim.go.kr). 실제 투자액 기준으로 본 연평균 해외투자액은 1991~99년간 28억달러, 2000~06년간 58억달러.

110) 산업자원부도 『산업비전 2030』(2006. 12)에서 미래의 글로벌 트렌드로 세계화의 급진전, 세계경제의 역학구조 변화, 기술혁신의 가속화, 산업 간 융합, 기술패권주의, 고령화, 에너지·환경, 윤리·투명경영의 확산 등 8개를 선정하였다.

111) 산업비전 2020 연구팀, 『한국산업의 발전비전 2020 프로젝트』, 산업연구원, 2005. 12.

제의 역학구도와 산업별 비교우위 구조 변동이 선정되었다. 둘째, 노동과 자원 및 환경 분야에서는 소비패턴과 국제적 노동력 변화를 야기할 인구구조의 고령화, 환경과 천연자원 문제의 심화, 금융시장의 패러다임 변화, 지식경영 및 윤리경영의 확산으로 표현되는 경영의 신조류가 선정되었다. 셋째, 기술혁신의 가속화에서는 디지털·네트워크 기술의 성숙에 의한 유비쿼터스 사회로의 진입, 바이오 경제의 도래, IT·BT·NT·신소재 기술의 융합, 민군겸용기술의 부상에 따른 국가전략기술의 중요성 강조, 표준과 지식재산권으로 대표되는 기술패권주의 등이 선정되었다. 넷째, 새로운 문화 형성과 소비패턴으로는 건강과 감성 등이 중시되는 새로운 소비패턴과 문화의 다양성을 포함하는 새로운 문화조류의 형성이 선정되었다. 다섯째, 한국적 특수 상황으로는 남북한 경제협력과 통합에 따른 변화와 지역혁신과 균형발전이 선정되었다.

이러한 메가트렌드들은 설비투자에 상당한 영향력을 행사한다. 우선 기술혁신의 가속화와 관련되어 언급된 트렌드들은 새로운 산업 형성과 수요 증가, 기술경쟁의 가속화, 연관 산업의 발전 등으로 인해 투자수요를 크게 유발할 것이다. 특히, 첨단기술의 전통산업에 대한 접목은 제조업 전반에 걸쳐 투자확대를 유발할 것이다. 투자확대가 예상되는 유망 산업으로는 지능형 자동차, 조선(해양플랜트), 반도체(차세대 SoC), 로봇, 디지털 TV, 차세대 철강소재 등을 들 수 있다.

새로운 문화 형성과 소비패턴의 변화도 새로운 소비산업의 형성과 기존 소비산업의 대체수요 증대를 통해 투자확대에 긍정적으로 작용할 것이다. 특히, 남북한 경제협력의 확대, 지역균형 발전전략에 따른 인프라 확충과 신규 공장 건설 등은 해외투자를 대체해 국내 설비투자를 확대시키는 데 중요한 요인으로 작용할 것이다.

한편, 세계경제질서와 노동, 자원 및 환경 분야에서의 변화는 상황에 따라 투자를 확대시키거나 제한시키는 양면성을 갖고 있다고 하겠다. 이미 글로벌 경쟁력을 확보하고 있는 자동차, 건설기계, 조선(고부가가치 선박, 해양플랜트), 철강(고기능성 제품), 반도체, 디지털 TV 등은 고부가가치분야로의 구조조정을 통해 투자가 더욱 확대될 것이다. 그러나 글로벌 경쟁력을 확보하지 못한 산업들은 세계경제의 통합에 따른 경쟁구조 심화로 투자가 위축될 수도 있다. 특히, 중국경제의 급격한

〈표 48〉 15대 메가트렌드 및 분야

분야	메가트렌드
세계경제질서의 변화	① 세계경제의 통합
	② 세계경제의 역학구도와 비교우위구조의 변동
노동, 자원 및 환경	③ 인구구조의 고령화
	④ 환경과 천연자원 문제의 심화
	⑤ 금융시장의 패러다임 변화
	⑥ 경영의 신조류: 지식경영 및 윤리경영의 확산
기술혁신의 가속화	⑦ 디지털・네트워크 기술의 성숙
	⑧ 바이오 경제의 도래
	⑨ IT・BT・NT・신소재 기술의 융합: 기술의 학제 간 통합
	⑩ 새로운 도전: 국가전략기술의 부상
	⑪ 기술패권주의: 표준과 지식재산권
새로운 문화 형성과 소비패턴	⑫ 수요조건의 변화와 신소비 패턴
	⑬ 새로운 문화조류의 형성
한국의 특수 상황	⑭ 남북한 경제협력・통합전망
	⑮ 지역혁신과 균형발전

자료: 산업연구원, 『한국산업의 발전비전 2020 프로젝트』, 2005. 12.

추격은 우리 산업의 비교우위 영역 축소로 이어지고 이는 다시 기업들의 투자의욕 축소와 중국으로의 생산설비 이전을 야기할 수도 있다. 기업의 국제화와 더불어 국내와 글로벌 투자의 병행 현상도 심화될 것이다. 디스플레이, 반도체, 로봇, 산업용 섬유 등 주로 성장기나 도입기에 위치한 업종일수록 국내 중심의 투자가 지속될 것이며, 반면에 전자, 자동차, 조선산업 중 성숙기에 해당되는 업종들은 해외투자를 확대할 것으로 예상된다.

산업연구원(2006)은 지식경제부의 『2015 산업발전비전과 전략』의 후속 작업으로 산・학・연 전문가로 작업반을 구성하고 자동차, 조선, 일반기계, 철강, 석유화학, 섬유, 반도체, 디스플레이, 디지털전자, 바이오산업 등 10개 산업의 단기(2006~2010년)와 중장기(2011~2015) 투자 유망분야를 <표 49>와 같이 선정하였다.[112)]

〈표 49〉 주요 산업별 단기·중장기 투자유망 분야

산 업	단기(2007~2010)	중장기(2011~15)
자동차	- 지능형 자동차 - 하이브리드 승용차 - 차세대 디젤엔진	- 차세대 하이브리드 자동차 - 연료전지자동차 - 차세대 변속기
조선	- 생산자동화시스템 - 차세대 가스운반선 - 중형 크루즈선	- (해외)블록공장/도크 - Hull & Top side Total 엔지니어링
일반기계	- 고효율 가공 FMC 및 시스템 - IT 융합형 건설기계 - 개인/전문서비스용 로봇	- 초정밀/초미세선반·연삭기 - 환경친화형 건설기계 - 로봇 해외판매망
철강	- 차세대 수송기계용 초경량강판 - 고장력강 - API, 해양구조용강	- 초세립강 - 화학설비용 초내식강 - 바이오강판
석유화학	- 올레핀 및 중간유도품	- 콤비나트 통합네트워크
	- 자동차·전자용 고기능 엔지니어링 플라스틱	- 의료,환경,에너지용 고기능 EP
섬유	- 고성능 산업용 섬유 - 고기능성·고부가가치 섬유소재	- 나노섬유 - 차별화 소재·하이패션 의류
반도체	- 50나노급 메모리 제조설비 - 맞춤형SoC기술개발	- 30나노급(450㎜) 메모리 제조설비 - 고성능 비메모리
디스플레이	- 대형 LCD패널 - 전·후공정 장비	- 3D 및 플렉서블 디스플레이
디지털 전자	- 방·통 융합형 TV - 방송의 HD화	- 차세대 디지털 TV 및 핵심부품
	- 서비스컨버전스폰 및 핵심부품	- 4G환경복합지능형 휴대폰 및 핵심부품
	- 초소형PC플랫폼I기술 - 맞춤형산업전문가PC	- 차세대 디지털컨버전스 PC - 차세대 액세서리PC
바이오	- 바이오제너릭 - 세포/유전자 치료제 등	- 치료용 항체, 차세대 백신 - 바이오폴리머, 바이오에너지 - 바이오 전기전자소재

자료: 산업연구원, 『주요 10대 산업별 투자유망분야 및 투자 활성화 방향』, 2006. 9. 산업자원부(www.mocie.go.kr)

112) 산업자원부 외, 『2015 산업발전 비전과 전략』, 2006. 1.

다. 투자활성화 방안

국민경제에 있어 '투자⇒생산⇒고용⇒소비'의 선순환구조를 정착시키기 위한 첫걸음이 설비투자의 활성화이다. 글로벌 체제의 무한경쟁과 불확실성 시대하에서 기업들의 투자를 활성화하기 위해서는 투자주체인 기업과 정부가 일심동체로 움직여야 함은 무엇보다도 중요한 일이다. 우선 정부는 설비투자에 대한 일관되고 지속적인 정책을 추진하여 기업들이 안정적으로, 장기적으로 투자할 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다. 또한 투자활성화정책을 수립하고 추진함에 있어 산업정책과 무역정책, 금융정책, 기술정책, 중소기업정책 등 연관 정책과의 조화를 통해 정책의 시너지 효과를 최대한 발휘할 수 있도록 치밀한 주의와 노력을 기울여야 한다. 기업들의 적극적인 투자를 유도할 수 있도록 신성장동력산업 발굴과 해외시장의 경쟁자와 수요 변화에 대한 조사·연구에도 많은 노력을 경주해야 한다.

기업 역시 새로운 블루오션 시장을 개척하기 위한 개척가 정신이 절대적으로 필요하다. 진취적·도전적 기업가정신만이 새로운 성장과 일자리를 창출한다. 외환위기 이후 투자에 대한 소극적인 자세를 버리고 보다 적극적인 마음자세로 전환할 필요가 있다. 결국 투자의 주체는 기업이다.

1) 제도적 개선

첫째, 창업환경 및 법인설립절차 분야를 개선해야 한다. 내수부진으로 인해 투자의 불확실성이 증가하고 수익성이 악화되어 창업하기가 갈수록 어려워지고 있으나 이를 상쇄할 만한 창업 유인제도는 크게 미흡한 것으로 조사되고 있다. 창업촉진을 위한 보증금제도(Cash Grant)는 외국인투자기업에만 국한되어 오히려 국내기업에는 불리한 면도 있다. 기업이전에 따른 신규투자보조금은 수도권의 중기업(50인 이상)에만 지원하고 있어 지방 이전 기업과 창업 기업에게는 혜택이 없다. 또한 창업시 100여 개에 달하는 각종 부담금이 있어 중소기업의 창업을 어렵게 하고 있다. 대륙법계의 등기제도를 채택하고 있는 우리나라의 법인설립절차는 영미법계를 채택하고 있는 국가들에 비해 복잡하다. 세계은행은

우리나라가 법인설립에 12단계 22일이 소요되어 창업환경이 175개 국가 중 116위인 것으로 평가하고 있다.[113] 이러한 창업과 투자 관련 각종 규제를 면밀히 검토한 후 가능한 범위 내에서 조속히 개선함이 바람직하다.

둘째, 기업 입지 환경을 개선해야 한다. 현재 공장 입지 선정 및 설립을 위해서는 토지이용·환경성 검토 등과 관련된 법령이 10여 개나 된다. 입지 선정에 소요되는 평균 인허가 기간은 무려 137일이나 소요되며 비용도 상당하다. 토지 규제를 포함, 기업 입지와 관련된 법규에 대한 전반적 검토가 필요한 시점이다. 개선방향은 개발수요에 부응할 수 있도록 가용토지의 공급을 확대하되 토지규제 관련 권한을 지방에 대폭 이양하여 지방자치단체의 국내외 기업의 투자 유치를 지원할 수 있도록 하여야 한다. 기존의 노후화된 산업단지도 지식기반 첨단산업 등 도시형, 지식형 산업에 적합하게 소프트웨어적인 제도개선과 하드웨어적인 재개발을 추진할 필요가 있다. 산업단지 지정제한제도도 실제 수요에 맞게 개선하여 산업용지가 부족한 지방자치단체에게는 추가로 산업단지를 허용해 주어야 한다. 아울러 반도체 등 첨단산업의 경우에는 고급 두뇌 유치, 산·학·연 협력, 국제분업구조 등 현실적 여건을 감안하여 수도권 입지와 관련된 규제를 합리적으로 재검토할 필요가 있다.

셋째, 출자총액제도, 과세 등을 포함한 전반적인 기업제도도 첨단산업화시대에 걸맞게 개선할 필요가 있다. 차세대 성장동력산업의 투자를 적극 활성화할 수 있도록 전통 주력산업시대에 수립되었던 제반 투자제도를 IT, BT, NT, CT, ST, ET산업 등 첨단지식형 산업에 걸맞게 재검토할 필요가 있다. 중앙정부의 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간의 각종 규제와 인허가 관련 사항들도 종합적으로 재검토할 필요가 있다. 상호 중복되거나 상충되는 부분은 기업들의 투자 활성화에 유리하게 과감히 개선되어야 한다.

2) 산업 인프라 확충

첫째, 투자가 활성화될 수 있도록 기업들이 필요로 하는 인력공급을

113) 재정경제부, 「기업환경 개선 정책과제 세부내용」, 2006. 9. www.mofe.go.kr

확대해 주어야 한다. 글로벌 무한경쟁체제에서 우리 기업들이 당면하고 있는 가장 큰 애로사항 중 하나는 적정 임금의 숙련화된 전문인력이 절대적으로 부족하다는 것이다.[114] 일반 생산직 근로자들의 절대 부족 인력을 충원할 수 있도록 외국인 근로자 취업제도를 개선할 필요가 있다. 생산기술, 연구개발 전문인력 양성시스템도 크게 확충되어야 한다. 특히, 지방의 창업을 어렵게 하는 수도권 우수 인재 집중 현상도 범국가적 차원에서 시정되어야 한다. 생산지원 서비스산업인 금융, 물류 인력의 절대적 부족 현상도 보완되어야 한다. 지방과 중소기업 전문인력 부족 현상을 완화하는 차원에서 수도권 대기업, 금융기관의 조기퇴직 근로자들을 활용하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 제조기업의 생산성 제고와 경쟁력 강화를 위해 취약한 물류, 유통분야를 집중 지원할 필요가 있다. 철도와 항만, 산업단지, 권역별 물류기지를 연계하여 장거리, 대용량의 국가 수송시스템을 구축함으로써 기업의 수송비 부담을 절감시켜 주어야 한다. 철도수송 분담률도 2005년 18%에서 2010년에는 30%로 늘려나가야 한다. 화물의 출발에서 도착까지 전체 수송과정을 일괄 관리하는 종합 물류기업을 적극 육성할 필요가 있다. 물류기업을 대형화하고 화주기업의 물류아웃소싱 여건을 조성하기 위해 세제・인력 양성 등 지원방안을 마련할 필요가 있다.[115] 국가적 차원에서 물류시스템에 대한 통합시스템을 구축하고 물류정보화를 추진하는 등 종합적인 개선방안을 마련해야 한다.

셋째, 표준과 인증분야, 지적재산권 보호에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 주력산업은 물론 첨단산업에서도 세계시장의 표준경쟁은 날로 가속화되고 있다. 표준을 선점하는 것은 시장과 산업을 선점하는 것과 같다. 1990년대 ISO9000 품질경영시스템인증 출현 이래 정부와 민간단체들의 표준과 인증제도가 난립하면서 기업과 국내외 소비자들에게 혼란을 가중시키고 있다. 각 부처와 법령에서 규정하고 있는 각종 표준과 인증을 재검토해 우리 브랜드들이 국제시장과 국내시장의 경쟁력을 확보・유지할 수 있도록 정리할 필요가 있다. 또한 산업기술 유출도 기업

114) KDI, 「중소기업 투자여건 개선에 관한 의견조사」, 2006. 6.

115) 물류 아웃소싱 비율이 한국은 25.7%로, 미국(80%), 유럽(90%)에 비해 크게 취약하다. 재정경제부(www.mofe.go.kr).

투자를 저해하는 요인 중 하나이다. IT 기술이 발전하면서 대용량 저장장치와 저장매체를 활용한 기술의 무단복제가 매우 용이해졌다. 국가차원에서 기업의 지적재산권 보호를 위한 하드웨어적·소프트웨어적 조치들을 강화할 필요가 있다.

3) 세제·금융 지원제도 개선

첫째, 기업의 투자촉진을 위한 조세지원제도를 개선해야 한다. 기업의 투자세액에 대한 공제를 확대하고, 임시투자세액공제도 장기적 투자를 유도하기 위해 현실에 맞게 개선할 필요가 있다. 산업경쟁력 강화를 위한 산업관세 지원제도도 현실과 괴리가 있는 부분은 개선함이 바람직하다. 국내에서 생산되지 못하고 있거나 품질경쟁력이 낮은 부품들에 대해서 국산화정책을 이유로 높은 관세율을 부과시키고 있는지 재검토해 볼 필요가 있다. 공장 자동화 물품에 포함되지 않아 관세를 감면받지 못하는 일부 물품들을 감면대상에 포함시킨다거나, 국제협정(ITA 협정 등)에 따른 무세화, 관세 인하로 일부 원자재와 완제품 간 역관세가 발생하는 경우도 시정함이 바람직하다.[116]

둘째, 외환위기 이후 산업부문에 대한 자금공급이 크게 위축되고 있는바, 이를 개선할 필요가 있다. 1997년 산업부문과 가계부문 간의 대출 비중은 71:29에서 2005년에는 50:50으로 산업부문의 대출 비중이 크게 축소되었다. 정부의 노력에도 불구하고 일부 대기업을 제외한 대다수 업체들은 투자자금조달에 애로사항을 느끼고 있다. 현행의 대출제도는 여전히 담보 위주로 진행되고 있으며, 신용 위주로의 실질적 전환이 미흡한 편이다. 수익성과 공공성 사이에서 갈등하고 있는 금융기관은 신용대출에 대해서 추가담보와 연대 보증인 요구, 꺾기 등을 통한 채권확보를 시도하고 있다. 기업 대출에서 기업의 기술력이 중요한 담보 중 하나로 작용할 수 있도록 기술평가금융을 활성화할 필요가 있다. 또 다른 담보대안으로 기업들이 보유하고 있는 기계설비를 활용하는 방안도 적극 강구할 필요가 있다. 또한 공공성이 강조되는 국책은행(산업은행, 기

116) 철강제품은 2004년부터 무세화를 적용하고 있는 반면, 철광석, 유연탄 등 원자재와 선철 등 반제품은 무세화 제외로 원자재와 완제품 간 역관세 문제가 발생하고 있다.

업은행, 수출입은행)의 기술혁신형 기업의 투자설비에 대한 무담보 대출도 확대할 필요가 있다.

2. 노동공급의 양적 확대를 위한 과제와 정책

저출산·고령화에 따라 가까운 장래에 노동시장 참여 인력이 크게 줄어드는 상황에 처하게 될 것이다. 따라서 여성인력 및 고령인구의 경제활동참여율 제고가 저출산·고령화 시대에 노동공급 확대를 위한 절실한 과제이며 이에 더하여 젊은 외국인 근로자들에게도 의존해야 하는 상황이다. 본 소절에서는 저출산·고령화 시대의 노동인력 확충을 위한 구체적인 과제와 방안들에 대해 생각해 본다.

가. 저출산 문제

우리나라 노동공급 양적 확대의 가장 큰 문제는 출산율 저하이다. OECD 국가의 경우 1990년대 여성의 경제활동참여와 합계출산율이 양의 상관관계를 보이는 데 반해 우리나라는 아직 음의 상관관계를 보이는 단계이다. 물론 가장 큰 원인은 육아와 직장을 병행할 수 있는 제도 및 문화적 여건이 성숙하지 않았기 때문일 것이다.

출산율에 대해 가장 포괄적인 미시·거시 경제적 분석을 행한 김현숙 외(2006)의 연구에서는 다음과 같은 결론을 이끌어내고 있다.

가구의 소득은 자녀 수를 통계적으로 유의하게 증가시킨다. 그러나 젊은 세대에서는 가구소득과 자녀 수의 양의 상관관계가 약해지거나 사라지고 있다. 이는 소득증대에 따라 자녀의 수보다는 자녀의 질적 수준을 높이는 경향이 젊은 세대에서 더 강해지고 있음을 시사한다.

유사한 맥락에서 고학력 여성들일수록 저학력 여성들보다 출산하는 자녀가 적은 현상이 뚜렷해지고 있다. 이는 젊은 연령집단의 여성들에게서 시간당 임금에 대한 출산 탄력성이 크다는 결과와도 일맥상통한다.

이 밖에 첫아이가 아들인 경우에는 자녀를 하나만 낳고 출산을 중단하는 확률이 첫째 아이가 딸인 경우보다 약 7% 높은 것으로 나타나 남아선호 사상이 자녀 수나 출산간격에 미치는 영향은 여전히 매우 큰 것

으로 나타났다. 이런 경향은 젊은 세대에도 여전히 남아 있는 것으로 나타나고 있다.

종합적으로 보면 경제활동참여로 인한 출산 자녀 수 감소의 효과가 소득의 증가에 따른 자녀 수 증가의 효과보다 크기 때문에 적어도 단기간에는 여성 경제활동참여가 출산율 증가로 이어지지는 못할 것으로 보인다.

따라서 일차적으로는 여성의 경제활동참여에 유리한 환경을 조성하면서 장기적으로 소득의 증가가 자녀 수의 증가로 이어지는 구조적 변화를 기대하는 수밖에 없는 실정이다. 이런 구조적 변화는 경제환경 변화나 제도적 변화로만은 이룰 수 없는 것이지만 기본적으로는 여성의 경제활동을 돕는 보육환경의 조성이 장기적으로 출산율 제고에도 도움이 될 것이다. 따라서 보육서비스의 질적 향상과 다변화가 출산율을 증가시키는 노력의 출발점이 될 것이다.

나. 여성과 중고령층

출산율 제고보다 단기적인 과제로 여성과 중고령층의 잠재인력을 노동시장으로 끌어들여야 하는 과제가 있다. 현재 여성의 경제활동참여율이 외환위기 이후 정체상태이고, 고령자의 경우에도 경제활동참여율이 감소 추세를 보이고 있다.

〈표 50〉 여성 및 고령자의 경제활동참여율 및 유휴인력 비율

(단위: %)

		1997	1999	2001	2002	2003	2004
여성	경활참여율	49.8	47.6	49.2	49.7	48.9	49.8
	유휴화율	35.8	38.6	37.3	36.8	37.1	37.1
고령자 (55세 이상)	경활참여율	49.0	46.2	45.3	45.9	43.9	44.7
	유휴화율	31.6	33.4	35.2	34.9	32.8	34.3

주: 유휴화율=노동력 인구 중에서 교육훈련을 받거나 심신장애, 연로 등의 사유 이외의 사유로 경제활동을 하지 않고 있는 인력의 비중.

〈표 51〉 여성 경제활동참여율의 국가 간 비교

(단위: %)

여성의 노동시장참여율(2003년)						
국가	한국	미국	일본	스웨덴	멕시코	OECD
비율	50.7	69.2	60.2	76.6	42.8	60.1
대졸여성의 노동시장참여율(2003년)						
국가	한국	미국	일본	스웨덴	멕시코	OECD
비율	57.6	80.0	67.0	88.2	71.4	78.1

자료: OECD, *Employment Outlook*.

대학을 졸업한 여성인력의 약 100만명 이상이 비경제활동인구로 남아 있는 것은 분명 심각한 잠재력의 낭비라고 할 수 있다. 여성의 경제활동참여율은 우리와 비슷한 소득수준 시점의 주요 선진국들과 비교해 보아도 적게는 4~5%p에서 많게는 20%p 이상 차이가 나고 있다.

여성인력이 출산기간인 30대에 노동시장으로부터 이탈하는 경력단절 현상과 고학력 대졸여성들의 경제활동참여율이 낮다는 점이 우선적으로 극복해야 할 문제이다. <표 51>에서도 보듯이 OECD 평균과 비교할 때 2003년 여성의 경제활동참여율은 9.4%p 낮고 대졸 이상 고학력 여성의 경제활동참여율은 20.5%p나 낮은 상태이다.

고령자의 경우는 외환위기 이후 진행된 구조조정과 정년단축 등으로 인해 경제활동참여율이 떨어지고 있으며 중고령층의 인적자원개발도 부진한 상태다. 중고령인력의 경제활동참여율은 OECD 내에서도 높은 편이지만, 이는 높은 자영업 비중과 연금제도의 미비에 기인하는 것으로 잠재인력이 적극적으로 활용되고 있는 측면을 반영한다고 보기는 어렵다는 평가이다.[117]

여성과 고령층 노동력 활용을 위한 가장 유력한 방안 중 하나는 파트타임의 활성화이다. 김현숙 외(2006)에서는 파트타임 직종 종사 비율이 높은 국가들에서는 합계출산율이 높게 나타난다는 점을 지적하며 노

117) 박정수 외(2006).

동시간의 유연한 선택이나 파트타임 직종을 이용할 수 있는 환경이 출산 자녀 수에 영향을 미칠 수 있음을 언급하고 있다.

황수경(2004) 역시 국제비교나 우리나라의 경험을 분석한 결과 유연한 단시간 근로가 취업률 제고에 도움이 될 것이라고 지적한다. EU 국가 평균으로 여성 고용의 30%를 파트타임 고용이 차지하고 있으며,[118] 우리나라에서도 여성의 경제활동참여와 근로시간의 길이가 매우 밀접한 연관성을 보여주고 있다는 것이다. 이를테면 지난 20년간 평균 실근로시간은 지속적인 감소세를 보이고 있으며, 동시에 성별 근로시간 격차는 점차 확대되는 추이를 보이고 있다. 특히, 1980년대 중반 이후 여성의 경제활동참여가 늘어남과 동시에 여성의 근로시간이 상대적으로 더 큰 폭으로 줄어들기 시작했는데, 이는 여성 취업이 근로시간이 짧은 부문으로 집중되었던 데 기인한 결과로 해석할 수 있다.

결국 파트타임 활성화를 핵심으로 하는 노동시장의 유연성 제고는 여성 및 고령인구 노동참여율 제고를 위한 첫걸음이 될 것이다. 그리고 산업 측면에서는 여성과 고령층을 위한 일자리로 사회서비스를 주목해야 할 것이다.

다. 사회서비스 일자리 창출

일자리는 경제가 성장해야 창출되지만 현재와 같이 '고용 없는 성장'이라는 새로운 문제가 대두되는 상황에서는 단순히 경제성장이 고용증가를 이끌어주기를 기다리기보다는 적극적으로 여성과 고령인구를 흡수할 수 있는 일자리를 창출하는 데 각별한 관심을 기울여야 할 것이다. 이 분야로 유력하게 대두되는 부문이 바로 사회서비스 일자리이다.

경제가 성장하면서 경제구조는 제조업의 고용 비중은 줄어들고 서비

118) 황수경(2004)에서는 이와 관련한 네덜란드의 성공사례를 제시하고 있다. 1970년대까지 여성 경제활동참여율이 낮은 수준에 머무르고 경제적 성과가 유럽 최저를 기록하던 네덜란드는 1982년 임금인상을 자제하는 대신 근로시간을 5% 줄이는 방식으로 여성 등 경제적 소수자의 일자리를 최대한 확대한다는 바세나르 협정(Wassenaar Agreement)에 노사가 대타협을 이루면서 놀라운 반전의 계기를 맞게 되었다고 한다. 동 보고서에서는 1990년대 이후 해마다 3~4%의 경제성장을 달성하고 12%까지 치솟았던 실업률은 1992년에 8%, 2001년에 2%까지 떨어지는 이른바 '네덜란드의 기적(Dutch miracle)'의 핵심에 파트타임 고용이 있었음을 지적하고 있다.

스업의 비중이 증가하는 변화를 겪게 된다. 서비스업의 고용이 증가함에 따라 제조업과 긴밀한 관련을 맺는 생산자서비스와 공공재를 생산하는 사회서비스의 성장이 두드러진다. 그런데 우리나라의 경우 도소매업종과 음식숙박업종에 상대적으로 많은 사람들이 몰려 있어 부가가치 측면에서나 고용의 질 측면에서 새로운 고용창출의 진원지로서 기능하지 못하고 있는 실정이다.

이에 비해 교육, 의료, 복지, 공공행정서비스로 구성되는 사회서비스부문은 경제성장에 대한 기여 측면과 고용의 질 측면에서 바람직한 특성을 지니고 있는 것으로 평가된다. 이들 사회서비스부문에 존재하는 일자리들은 상대적으로 숙련도 높고 전문적인 지식을 필요로 하므로 고용이 안정적이면서 동시에 평균 수준 이상의 임금을 받을 수 있는 일자리라는 장점 외에도 몇 가지 측면에서 여성의 경제활동참여에 매우 긍정적인 역할을 할 수 있다.[119]

여성의 경제활동참여, 특히 문제가 되고 있는 고학력 여성의 경제활동참여가 저조한 이유 중 하나는 보육, 교육, 간병, 노인요양 등의 기능을 가정에서 여성이 지나치게 부담하고 있기 때문이다. 따라서 질 높은 사회서비스가 공적으로 제공되거나 또는 시장을 통해 적정한 가격으로 구매 가능할 때 고학력을 중심으로 한 여성들의 선택이 달라질 수 있다는 점에서 사회적 서비스의 역할에 주목해야 할 것이다.

〈표 52〉 사회서비스업 취업자 비중의 국제비교

(단위: %)

		OECD 평균	독 일	네덜란드	스웨덴	미 국	한 국
전체 취업자 대비 비중	전 체	24.0	24.8	27.6	33.4	24.8	13.8
	여 성	35.5	35.7	39.7	52.9	36.2	17.7
	남 성	15.1	16.4	19.0	15.9	14.9	11.1
사회서비스업에서의 여성비율		65.8	62.9	59.8	74.8	67.6	52.8

주: 한국은 2003년이며 나머지 국가는 1998년.
자료: 1) OECD, *Employment Outlook*, 2001. 2) 통계청, 『경제활동인구조사』.

119) 김혜원 외(2005).

〈표 53〉 OECD 국가들의 사회서비스와 교육부문 고용 비중(2003년)

국가명	사회서비스 고용 비중	교육
노르웨이	34.2	8.2
덴마크	31.3	7.7
핀란드	27.3	7.0
영국	26.9	8.5
독일	25.0	5.6
오스트레일리아	22.9	7.2
뉴질랜드	22.7	7.9
캐나다	22.5	6.7
이탈리아	21.7	6.9
아일랜드	21.1	6.5
오스트리아	20.9	6.1
스페인	18.2	5.7
포르투갈	17.9	5.6
룩셈부르크	16.1	4.4
일본	16.0	4.4
한국	12.6	6.7
터키	12.1	4.1
평균	21.73	6.42

자료: ILO(http://laborsta.ilo.org/).

우리나라의 사회서비스 일자리는 취업자 비중이나 여성의 취업자 비중에서 모두 OECD 국가들에 크게 못 미치는 것으로 나타나고 있다. 사회서비스 일자리는 그 자체로 일자리 창출과 노동력의 양적 확대에 기여함과 동시에 인적자본의 질을 향상시키는 인프라라는 점에서 미래의 성장동력을 위한 기반이 될 수 있을 것이다.

라. 외국인 근로자 유입

고령화와 저출산에 대응하여 저개발국의 젊은 근로자 유입은 불가피하다. 물론 생산성 향상을 위해서는 외국인 근로자가 단순히 내국인이

〈표 54〉 OECD 국가들의 외국 핵심 인력 유치를 위한 정책

국가	외국 핵심 인력 유치정책
캐나다 (퀘벡)	퀘벡 주의 경우 IT, 공학, 보건학, 재정학 분야의 퀘벡 내 대학에 근무하는 외국 학자들에게 5년간 소득세 감면 혜택
유럽 연합	EU 국가 간 학생들의 이동을 활성화시키기 위해 EU 국가 간 교육 자격과 학위시스템의 연계, 통합을 추진 중
프랑스	외국 과학자와 연구자 유치정책 추진. 1998년 FRF 100million을 투자하여 EduFrance라는 기관을 설립하여 특히 아시아와 남미 지역으로부터의 외국 유학생 유치 노력
독일	정부의 연구비와 장학금 지원 등을 통해 유학생 유치정책 추진. IT분야 근로자 부족을 메우기 위해 20,000명에 대해 이민 비자 발급
아일랜드	IT분야 기술인력 부족에 대한 대응책으로 외국인력 유치정책 추진. 캐나다, 체코, 인도, 남아프리카, 미국 등지에서 정부 주관의 job-fair 개최
일본	정부장학금 지원으로 외국유학생 수를 2배로 늘리기 위한 정책 추진
영국	1999년 외국유학생 수를 198,000명에서 248,000명으로 늘리기 위한 캠페인 실시, 외국 유학생의 취업 비자 규제 정비, 우수 학생을 위한 장학금제도
미국	2001~03년 임시 취업 비자(H1B) 수를 195,000개로 확대 증가

자료: OECD Education Database, 'International Mobility of the Highly Skilled', 2001.

기피하는 업종에만 취업하는 것보다는 고급인력이 첨단산업분야에서 활약하는 것이 더 바람직할 것이다.

이규용 외(2005)는 법무부의 취업목적 유입 외국인 DB와 고용보험 DB를 분석하여 국내에 유입된 학사 이상의 전문기술 외국인력의 노동시장 현황을 살펴보고 있다. 그에 따르면, 2004년 현재 법무부에 등록된 19,807명의 전문인력 가운데 회화지도 목적이 50%를 넘어서고, 교수, 전문직업, 기술지도 등 전문적인 지식활동에 종사하는 인력은 10% 미만에 그치고 있음을 보여준다.

<표 54>에서도 보는 바와 같이 OECD 국가들은 고급 외국인력 유치를 위해 적극적인 정책들을 펴고 있다. 우리가 이들 국가와 당장 인력

유치 경쟁에서 그들보다 더 고급인력을 유치하는 것은 어렵겠으나, 이규용 외(2005)에서도 지적하였듯이 출입국 및 체류에 있어서 편의를 제공하고 이들과 더불어 살 수 있는 사회 분위기를 조성하는 등 총체적인 노력이 필요한 상황에 이르렀음을 인식해야 할 것이다.

마. 인적자원 확충을 위한 정책방안: 보육정책을 중심으로

낮은 출산율과 인구구조의 고령화 현상은 성장잠재력을 떨어뜨리는 장기적인 요인으로 많은 우려를 낳고 있다. 낮은 출산율과 인구구조 고령화 현상이 동시에 발생함에 따라 노동활동 가능 인구가 상대적으로 줄어들고 부양비가 증가함으로써 향후 국가경제에 적지 않은 부담이 될 것이다. 이러한 우려를 부분적으로 해소할 수 있는 방법은 물론 출산율을 높이면서 경제활동에 참가하는 인구의 비중을 높이는 것이다.

보육은 출산율 증가 및 경제활동인구의 증가라는 두 목표를 달성하는 데 핵심적인 요소로 작용할 수 있다. 보육에 대한 부담은 기혼여성의 노동공급을 제약하고, 출산율을 저하시키는 요인으로 작용한다. 보육여건이 향상되지 않는 한 출산율 증가를 기대하기는 어려울 것이며, 출산율 증가 없이 부양비를 낮출 수는 없을 것이다. 또한 보육은 미래 경제활동인력의 인적자본 형성에 있어 가장 기초를 이루기도 한다. 지식기반경제에서 인적자본의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다.

이렇게 볼 때 장기적으로 국가 성장동력의 확보와 유지라는 관점에서 향후 경제활동인구의 수와 그들의 인적자본의 질을 좌우하는 보육의 중요성에 대한 인식과 보육의 질 향상은 모든 인적자원 관련 정책의 초석이라고도 할 수 있다. 성장동력인 인적자본의 형성이라는 관점에서 본다면 저소득층, 취약계층에 대한 영유아 보육재정 지원은 형평성뿐 아니라 효율성 차원에서도 중요한 사항으로 인식해야 할 것이다.

국제적으로 보면 우리나라는 취학 전 아동 1인당 지출액 자체가 낮은 편이다. 2002년도에 만 3세 이상 취학 전 아동에 대한 지출액은 멕시코를 제외하면 우리나라가 OECD 국가 중 가장 낮은 편이다.[120] 그러나

120) 이하의 논의는 만 3세 이상의 유아를 대상으로 하고 있음을 밝혀둔다. 3세 이하의 영유아의 경우는 어머니와 함께 하는 시간이 많을수록 좋다는 연구 결과들이 많이

〈표 55〉 학생 1인당 교육비 지출수준(2002년)

(단위: ppp $)

국가	취학 전	초등	중등	고등	취학 전/초등
오스트리아	6,169	7,015	8,683	9,125	0.879
벨기에	4,420	5,665			0.780
체코 공화국	2,724	2,077	3,601	3,657	1.312
덴마크	4,673	7,727	7,949	8,054	0.605
핀란드	3,929	5,087	8,197	6,455	0.772
프랑스	4,512	5,033	7,820	9,291	0.896
독 일	4,999	4,537	5,667	9,835	1.102
헝가리	3,475	3,016	2,836	3,573	1.152
이탈리아	5,445	7,231	8,073	7,221	0.753
일 본	3,691	6,117	6,607	7,274	0.603
한 국	2,497	3,553	5,036	6,747	0.703
멕시코	1,643	1,467	1,477	2,378	1.120
네덜란드	4,923	5,558	7,257	6,256	0.886
뉴질랜드	4,650	4,536	4,540	7,330	1.025
폴란드	2,691	2,585	x(2)	2,599	1.041
포르투갈	4,158	4,940	6,727	7,155	0.842
슬로바키아 공화국	2,125	1,471	1,806	2,694	1.444
스페인	3,845	4,592			0.837
스웨덴	4,107	7,143	7,075	7,670	0.575
스위스	3,450	7,776	9,200	14,693	0.444
영 국	8,452	5,150			1.641
미 국	7,881	8,049	8,669	9,607	0.979
평 균	4,294	5,015	6,179	6,927	

주: x(2): 두 번째 열 데이터에 포함되어 있음.
자료: OECD, *Education at a Glance*, 2005.

상대적인 지출 비중이 낮다고는 볼 수 없다. 여기서 '상대적'이라는 것은 취학 후 초등학생 1인당 지출과 비교한 수치를 의미한다. 즉, 해당 국가의 초등학생에 비해서 취학 전 아동에 대해 얼마나 지출을 하고 있는가 하는 척도로 본다면 우리나라는 취학 전 아동에 대해 지나치게 소홀하다고 보기는 어려운 것이다. <표 55>에서는 취학 전 아동 1인당 지출과 초등학생 1인당 지출의 비중을 보여주고 있는데 우리나라는 이 비율이 0.703으로 다소 낮은 편에 속하지만 일본이나 스위스, 스웨덴 등의

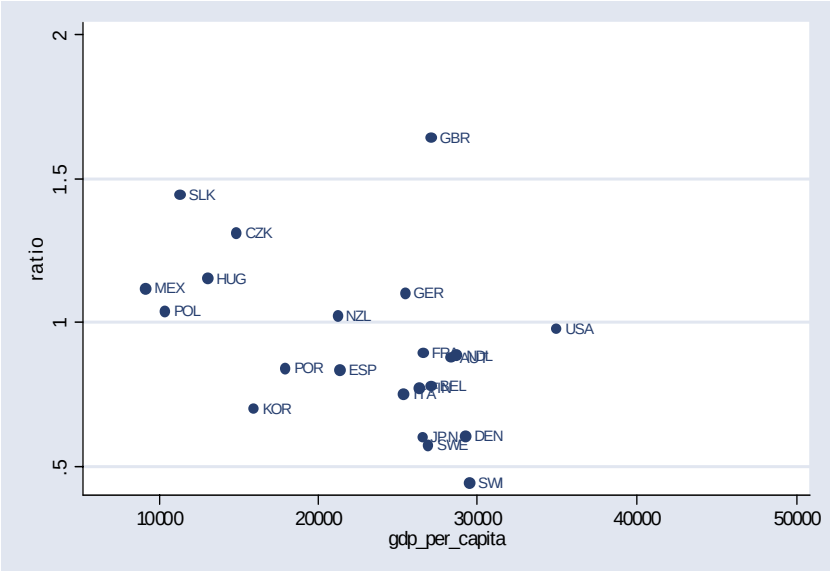
보고되기 때문이다.

국가들보다는 오히려 높은 편이다.

그러나 우리나라는 소득수준을 고려할 때 이 비중이 낮은 편에 속한다는 것은 사실이다. 즉, 국제적인 추세와 비교할 때 우리나라는 초등학생에 비해 취학 전 아동에 대한 지출이 많지 않은 편이다.[121] 보육에 대한 지출규모 확대를 논할 때 보육만 떼어 놓고 생각하기보다는 전반적인 교육지출 수준과 함께 고려하는 것이 바람직할 것이다. 그럴 경우 전반적인 교육재정 확대에 따라 취학 전 아동 1인당 보육지출도 늘어나겠지만 초중등에 비하여 급격히 늘어나는 것보다는 학생 1인당 초중등 예산의 증가폭을 고려하여 그보다 조금 더 높은 수준으로 지출을 증가시킴으로써 양자 간의 차이를 조정하는 방식이 바람직하다는 시사점을 얻을 수 있다.

전반적인 지출규모와는 달리 공공부문의 역할이라는 측면에서 살펴보면 우리나라는 다른 OECD 국가들에 비해서 보육을 등한시해 온 것이 사실이다. 널리 알려진 사실이지만 우리나라의 보육에서 정부가

[그림 35] 1인당 GDP와 취학 전/초등학교 교육비 지출 비중



121) 이 자료는 초등학교의 사교육비는 고려하지 않고 얻어진 수치들이다.

〈표 56〉 OECD 국가 취학 전 아동(3세 이상) 공공-민간 비중

국가	공공	가계지출	기타 민간	민간합	민간보조
오스트레일리아	70.5	29.1	0.4	29.5	
오스트리아	76.2	11.6	12.2	23.8	4.2
벨기에	97.4	2.6			
체 코	92.7	6.1	1.2	7.3	
덴마크	81.1	18.9		18.9	
핀란드	90.9			9.1	
프랑스	95.9	4.1		4.1	
독 일	74.6			25.4	
헝가리	91.7	6.2	2.1	8.3	
이탈리아	88.8	11.2		11.2	
일 본	50.1	42.4	7.5	49.9	
한 국	31.8	65.1	3.2	68.2	1.1
멕시코	86.1	13.8	0.1	13.9	0.3
네덜란드	96.7	0.6	2.7	3.3	
뉴질랜드	60.6	34.5	4.9	39.4	5.4
노르웨이	82.7	17.3		17.3	
폴란드	82.8	17.2		17.2	
슬로바키아	97.1	2.3	0.5	2.9	
스페인	85.8	14.2		14.2	
스웨덴	100.0				
영 국	95.8	4.2		4.2	
미 국	77.6	22.4		22.4	
평 균	82.1	16.2	2.2	17.9	0.6

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2005.

담당하는 비중은 매우 낮은 편이다. 3세 이상 취학 아동의 보육비 지출에서 공공부문이 차지하는 비중은 거의 모든 나라들이 90%를 넘는다. 보육에서 공공이 차지하는 비중이 OECD 평균은 82%인 데 비해 우리나라는 32%에 불과하다. 우리 다음으로 낮은 일본도 공공부문이 차지하는 비중이 절반은 넘는다.

〈표 57〉 OECD 회원국 여성의 경제활동참여율(2002년)

(단위: 천명, %)

국가명	15세 이상 총여성 인구	15세 이상 여성 경제활동인구	여성 경제활동 참여율	25 ~29세[1)]	30 ~34세[1)]
한 국	19,042	9,466	49.7	57.7	48.8
호 주	7,969	4,389	55.1	74.3	67.5
오스트리아	3,528	1,766	50.1	78.8	79.2
벨기에	4,385	1,895	43.2		
캐나다	12,685	7,700	60.7	80.5	79.3
덴마크	1,814	1,334	73.6		
독 일	36,192	17,704	48.9	75.0	76.5
프랑스	24,943	11,930	47.8		
헝가리	4,062	1,859	45.8		
일 본	56,330	27,320	48.5	71.1	58.8
룩셈부르크	186	79	42.3		
멕시코	36,133	13,953	38.6		
뉴질랜드	1,578	90	57.0	68.2	65.4
폴란드	16,259	7,907	48.6	74.8	79.4
포르투갈	4,554	2,461	54.0	82.8	83.1
영 국	29,925	13,396	44.8		
미 국	112,984	67,363	59.6	76.1	75.5

주: 1) 2001년 자료임.
자료: ILO, 'LABORSTA Labour Statistics Database'.

보육은 생애 초기의 인적자본 형성이라는 중요성도 갖지만 여성의 취업과도 직접적으로 연결된다. 그럼 과연 취학 전 아동에 대한 공공지출이나 전반적인 교육비 상승이 여성의 취업률에 긍정적인 역할을 하는지 살펴보자. 이는 현재 여성 경제활동참여율에 있어 다른 OECD 국가들과는 상당히 다른 모습을 보이는 우리나라에 있어서는 중요한 문제이다.

<표 57>은 각국의 여성 경제활동참여율을 제시하고 있고 일부 국가들에 대해서는 25~29세, 그리고 30~34세 등 출산과 육아시기의 경제활

동참여율을 제시하고 있다. 전반적인 여성의 경제활동참여율을 보면 우리나라는 크게 낮다고는 볼 수 없다. 우리나라 여성의 경제활동참여율은 2002년에 이르면 거의 50%가 되는데 이는 독일, 프랑스, 일본 같은 나라보다 다소 높은 수준이다.

그러나 출산과 육아에 해당하는 연령대에서는 취업률이 다른 어떤 나라보다도 낮은 수준으로 떨어진다. 우리나라보다 전반적인 경제활동참여가 낮은 나라들도 출산과 육아 연령대인 25~34세 사이에서는 경제활동참여가 훨씬 높다. 이들 나라에서는 출산과 육아 연령대가 경제활동도 매우 활발한 때라는 것을 알 수 있다. 그에 반해 우리나라는 이 연령대에는 취업을 하지 않다가 오히려 35세 이상이 되어서 노동시장에 참여한다는 것인데, 상당히 생산성이 높은 연령이라 할 수 있는 이 연령대의 경제활동참여율이 낮다는 것은 경제성장을 위해서도 바람직하지 못한 것으로 생각된다.

자연스럽게 떠오르는 의문은, 보육에 대한 지출을 증가시키거나 정부가 보육에 대한 참여를 늘리는 것과 여성의 경제활동참여 사이에 상관관계 내지 인과관계가 있는가 하는 점이다.

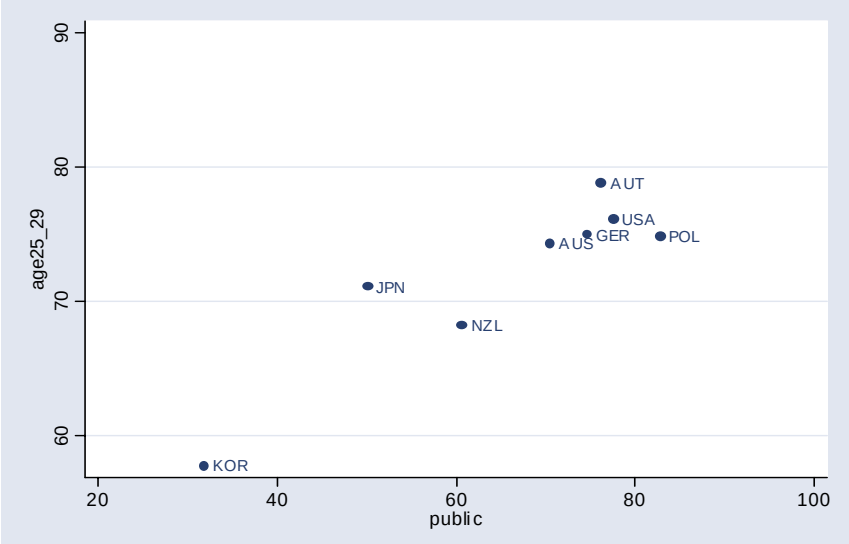
[그림 36]과 [그림 37]은 각각 취학 전 아동 1인당 교육비 지출액과 25~29세 여성의 경제활동참여율, 그리고 취학 전 아동에 대한 공공지출 비중과 25~29세 여성의 경제활동참여율 사이의 관계를 보여준다. 표본이 되는 국가가 많지는 않지만 취학 전 아동에 대한 교육비 지출이 높고 그중 공공 비중이 높은 나라들이 여성의 경제활동참여도 높다는 사실이 쉽게 확인된다. 물론 우리나라는 경제활동참여율과 취학 전 아동 교육비 지출액 및 공공지출 비중이 모두 가장 낮은 나라이다.

특히, 공공지출 비중과 여성의 경제활동참여율 사이의 상관관계는 더 강하게 나타나고 있다. 물론 이를 인과관계로만, 즉 취학 전 아동에 대한 공공지출의 증가가 높은 경제참여를 유도했다고 설명하기 어려운 측면도 있을 것이다.[122] 이를테면 제3의 요인이 경제활동참여와 공공지출

122) 또한 25~29세가 일부 선진국에서는 출산연령이 아닐 수도 있다. 그렇지만 30~34세의 경우에서도 거의 유사한 패턴이 나타나기 때문에 출산-육아 연령기의 경제활동참여가 취학 전 아동에 대한 공공지출 비중과 상관관계가 있다는 사실은 분명하다고 할 수 있다.

[그림 36] 취학 전 아동 1인당 지출과 25~29세 노동참여율

[그림 37] 취학 전 아동에 대한 공공지출 비중과 25~29세 여성 노동



비중을 동시에 높일 수도 있다.

그러나 우리나라가 출산-육아기의 여성 노동력을 충분히 활용하지 못하고 있다는 것과 공공지출 비중과 경제활동 참여를 동시에 높일 여지가 있다는 것은 분명한 사실로 받아들여야 할 것이다.

보육에 대한 수요를 충족시키기 위한 공급확대는 시장과 정부에 의해 동시에 이루어져야 하며, 서로 경쟁적 관계가 아닌 보완적인 관계를 가져야 할 것이다. 이러한 견지에서 중요한 정부의 역할 중 하나는 민간시장이 원활하게 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이다. 그런 의미에서 민간시장에 대한 영리법인의 진입차단과 가격규제는 재고해야 할 것이다. 이러한 규제들로 인해 지역민의 수요를 반영한 민간시장이 활성화되지 못하고, 오히려 낮은 질을 중심으로 한 선점경쟁의 왜곡현상이 나타날 수 있기 때문이다.

무엇보다도 정부의 보육투자는 수요자를 중심으로 이루어져야 한다. 수요자들의 요구를 수용하는 차원에서 정부 공급이든지 수요자 지원 등의 방법이 모색되어야 하는 것이다. 단일화된 정부의 서비스로 다양한 수요를 충족시키는 것은 불가능하다는 현실을 인정해야 할 것이다. 보육재정에서 충분히 질 높은 서비스가 보편적으로 제공되지 않는 상황이기 때문에 선험적으로 정부가 제공하는 단일 서비스로 보육에 대한 수요를 만족시키지 못한다는 가설이 실증적으로 점검을 받은 것은 아니지만 사교육이 보편화되어 있는 초등학교 보통교육의 예에서 어느 정도 예견된다고 할 수 있다.

다른 재화나 서비스와 마찬가지로 보육서비스도 영리법인 진입을 허용하고, 가격규제를 철폐함으로써, 다양한 지역민의 수요를 탄력적으로 시장에서 만족시킬 수 있어야 할 것이다. 물론 정부는 중저소득층 이하 지역에 대해 시장에서 형성되기 어려운 서비스 질 수준을 정부시설로 제공하여야 할 것이다.

추가적으로 보육정책 운용의 목표에서 인적자본 형성과 적극적 빈곤대책으로서 보육이라는 측면을 강조할 필요가 있을 것이다. 보육정책의 중요한 목표를 적극적 빈곤대책이라고 볼 때 정태적으로나 동태적으로나 효과적일 수 있다. 정태적인 측면에서 저소득층의 취업을 장려함으로써 단기적인 빈곤 탈피를 도울 수 있으며, 장기적으로는 자녀들이 일

정한 수준의 보육서비스를 받음으로써 가난의 대물림 현상을 막는 데 기여할 수 있다.

그렇다면 일반적인 재정확대 기조보다는 저소득층에 대한 보육서비스 개선을 일차적인 목표로 보육서비스가 특히 필요한 곳에 정부의 직접 보육서비스를 제공하는 노력이 우선적으로 선행되어야 할 것이다. 지역적으로 보더라도 현재 국공립 시설의 분포는 상당히 편중되어 있다. 정부 시설 이용 비중이 낮은 지역의 저소득층 밀집 지역부터 직접서비스가 제공되도록 우선순위를 정하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 중앙정부와 지방자치단체 그리고 민간 사이의 적정 역할 분담이 요구된다. 영유아정책은 지역별로 다양한 수요와 특성이 있으므로 그동안 충분히 강조되지 못했던 지방정부의 역할에 대해 재평가해야 할 것이다.

보육수요자 입장에서도 보육서비스에 대한 접근도가 가장 중요한 만큼 지역정보에 대해 우위를 가지고 있는 정부가 이 서비스를 제공하는 것이 더욱 효과적이고 효율적일 것이다. 따라서 보육정책의 집행은 중앙정부 위주의 획일적인 기준과 집행에서, 지방정부가 그 지역민의 수요에 맞추어 지역의 특성에 따른 다양한 보육서비스의 기준과 집행이 공존해야 한다.

<표 58>은 지역별 영유아 인구와 보육아동 수 그리고 보육시설 이용 비중을 제시하고 있는데, 이 비중은 경상북도의 90%대에서 울산의 30%대까지 다양하다. 이는 지역의 다양한 수요패턴을 보여주고 있으며, 따라서 지역마다 보육정책의 차이가 있을 수 있음을 보여준다. 즉, 지방자치단체가 실정에 맞는 보육정책을 실시할 여지가 많은 것이다.

다른 한편으로 현재 자치단체별 보육시설 이용 아동 비중을 보면 지역 간에 상당한 차이가 있어 보육재정의 지역 간 형평성 도모를 위한 정부의 역할도 필요함을 알 수 있다.

국공립 보육시설 이용 비중은 전국이 11.3%인 데 비해 서울특별시는 27%를 넘는다. 이 비중이 14%에 달하는 강원도를 제외하면 다른 지역은 10% 미만만이 국공립 시설을 이용하고 있다. 기본적인 정책은 각기 다른 지역사정에 맞게 자치단체가 주관하더라도 현재의 상황에서도 형평화를 위해 중앙정부가 노력할 여지가 상당히 많음을 보여준다.

〈표 58〉 지역별 영유아 인구와 보육아동 수(2006년)

전국	0~5세 인구(A)	보육아동 수(B)	B/A
서울특별시	2,177,226	989,390	0.454
부산광역시	392,138	179,309	0.457
대구광역시	139,130	58,599	0.421
인천광역시	99,843	48,864	0.489
광주광역시	118,274	43,535	0.368
대전광역시	72,634	41,341	0.569
울산광역시	71,722	22,896	0.319
경기도	52,902	21,286	0.402
강원도	693,089	215,399	0.311
충청북도	51,030	33,420	0.655
충청남도	56,211	38,981	0.693
전라북도	95,968	44,674	0.466
전라남도	57,554	51,505	0.895
경상북도	48,434	47,355	0.978
경상남도	77,284	53,423	0.691
제주도	124,755	68,250	0.547

주: 통계청 인구자료와 여성부 자료를 결합하여 작성하였음. 아동 인구는 통계청 인구 자료가 0~4세와 5~9세로 분류되어 있어 0~4세 인구 + (5~9세 인구)/5로 계산하였음.

보육은 재정수요의 확대가 불가피한 부문임은 분명하다. 그러나 예산의 효율화를 위해서는 다른 예산과의 중복을 막기 위한 조치들이 필요하다. 그런 조치로서 다른 복지지출과의 중복에 대한 점검과 초중등교육 예산과의 연계방안이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

저소득층 보육료 지원은 대개 소득기준으로 하기 때문에 많은 부처에서 소득기준으로 지원하는 각종 복지프로그램과 중복의 위험을 안고 있다. 저소득층에 대한 지원의 주요한 항목으로서 보육지원을 고려하되 다른 많은 저소득층 지원정책에 부가되는 형태는 바람직하지 않을 것이다. 중기 보육재정계획에는 특히 차상위층에 대한 지원 확대와 관련된 계획이 많은데, 다른 정부 프로그램에서도 차상위층에 대한 복지지출이

〈표 59〉 자치단체별 보육시설 이용 아동 비중

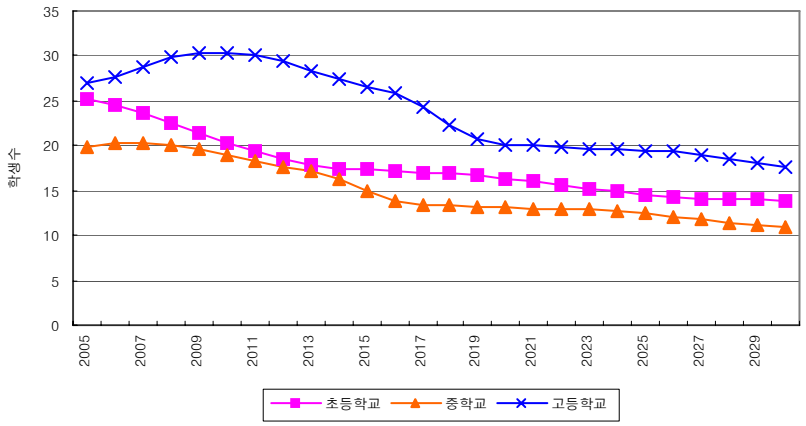
	국공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설		가정	직장
			법인 외	민간 개인	보육시설	보육시설
전국	11.3%	12.7%	5.7%	55.8%	13.0%	1.3%
서울특별시	27.1%	1.9%	5.5%	50.7%	12.7%	1.9%
부산광역시	13.8%	12.1%	5.5%	59.3%	8.6%	0.7%
대구광역시	3.4%	26.2%	4.8%	56.5%	8.3%	0.7%
인천광역시	8.1%	3.3%	4.5%	66.8%	15.9%	1.3%
광주광역시	6.2%	26.7%	3.8%	49.1%	13.0%	1.2%
대전광역시	6.0%	14.6%	5.9%	45.1%	24.1%	4.2%
울산광역시	7.0%	3.2%	2.6%	77.8%	7.7%	1.6%
경기도	8.6%	3.7%	3.0%	63.2%	19.6%	1.6%
강원도	14.3%	26.3%	8.2%	43.1%	7.6%	0.3%
충청북도	6.7%	25.6%	6.7%	51.9%	7.9%	1.1%
충청남도	4.6%	22.4%	9.8%	51.0%	10.7%	1.5%
전라북도	4.5%	22.8%	11.2%	50.1%	11.1%	0.4%
전라남도	5.9%	33.6%	9.4%	41.0%	9.1%	1.0%
경상북도	9.0%	12.9%	4.2%	65.4%	7.6%	1.0%
경상남도	9.0%	10.8%	5.3%	59.6%	14.6%	0.7%
제주도	2.8%	35.9%	14.9%	40.6%	4.2%	1.5%

많이 증가할 예정이기 때문에 중복에 대한 점검이 필요하다.

또한 보육은 교육재정, 특히 초중등재정과 연계해서 생애인적자원 구축이라는 시야를 가지고 재정규모를 논의할 필요가 있다. 지금까지는 보육 관련 재정 지원방향 논의에서 보육재정 확대 필요성 논의에 묻혀 전반적인 인적자본 질 제고를 위한 보육-교육 연계라는 측면에서 접근된 바가 많지 않다. 하지만 전반적인 학령인구의 감소 추세와 더불어 학생 1인당 예산이 향후 크게 증가할 수 있음에 비추어 초중등예산과 연계한 보육지원 방향도 생각해야 할 때가 왔다고 생각된다.

[그림 38]은 현재 교원 수가 변하지 않는다고 가정했을 때 초중고등학교의 교원 1인당 학생 수 변화 추이를 예측한 그래프이다. 이렇게

[그림 38] 인구 변화에 따른 교원 1인당 학생 수 변화 추이



자연적으로 교육여건이 개선되는 초중등학교에 많은 예산을 더 투입하기보다는 예산 감소요인을 잘 고려하고 취학 전 아동에 대한 예산 편성과 연계하여 현재 공공부문에서 소홀하게 취급되고 있는 취학 전 아동에 대한 지출의 증가를 도모할 수 있을 것이다.[123]

앞서 국제비교를 통해서도 보았지만 초중등학생 대 취학 전 아동 1인당 재정지원액 수준을 어떤 비율로 유지할 것인가를 생각한다면 우리나라는 취학 전 아동 지출 비중을 전반적으로 높일 필요가 있다. 이러한 보육 및 교육 예산구조의 변화는, 인구구조 변화를 충분히 고려한다면, 초중등교육예산에서의 절감요인을 활용하여 이를 보육에 대한 재정지원 증가로 반영하는 형태가 되어야 할 것이다.

123) 초등학교의 경우 교원당 학생 수가 2005년 25명에서 계속 감소하여 2030년에는 교원당 학생 수가 14명으로 낮아질 것으로 예측되었다. 현재 OECD 국가들의 평균 교원당 학생 수가 약 16.5명인데, 우리나라는 2014년부터는 교원당 학생 수가 이와 가까운 17명에 이를 것으로 예측된다.

제4장

정부역할 및 재정운용방향

김 진 (조세연구원 연구위원)

제1절 정부역할

1. 정부역할의 변화

한 나라의 국민경제에 대한 정부역할은 재정분야와 비재정분야로 나누어 고찰할 수 있다. 재정으로서의 역할은 정부 재정사업의 규모와 구성의 변화를 통해 궁극적으로 국민경제의 재원배분을 결정함으로써 정부부문이 국민경제의 한 구성원으로 경제활동에 참여하여 국민경제상태의 변화를 초래하거나 유도하는 것이다. 비재정을 통한 정부의 역할은 규제나 법의 집행을 통해 궁극적으로 재원배분의 규칙을 결정함으로써 정부부문이 국민경제의 조정자로서 경제활동의 규칙과 결과를 보장하는 것이다.

경제가 선진화하면서 두드러지는 현상은 자본축적 또는 자본집적도가 높아지고 그에 따라 한계성장률이 둔화되는 것이다. 이 중 자본집적도의 고도화는 민간부문만이 아니라 정부부문도 공유하는 특성으로, 국민경제의 선진화를 위해 정부역할의 변화를 요구한다. 또한 정부업무의 기능이 전문화·세분화하면서 정부부문 고유의 영역과 민간기법의 도입 및 확대가 요구되는 영역으로 구분되어 정부업무혁신을 요구하고 있다.

이러한 일련의 정부역할의 변화는 개방화, 세계화, 선진화와 맞물려서 정부경쟁력에 대한 활발한 논의를 이끌어낸다. 과거 정부경쟁력이

정부의 재정 면에서의 선도적 역할에 집중되어 평가되었다면, 요즈음은 민간시장기구의 역동성과 창의성을 얼마만큼 정부가 재정 또는 비재정 면에서 지원하여 성장으로 이끌어내느냐에 더 초점이 맞추어져 있다.

전통적으로 머스그레이브(Musgrave) 이후 재정의 3대 기능으로 경제성장, 경기조절(또는 경제안정), 그리고 소득분배기능이 논의되어 왔다. 재정사업은 이 3대 기능의 달성을 위해 전략적으로 계획·집행·평가되어야 하며 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 3대 기능을 중심으로 논의가 이루어졌다.

먼저 정부 주도의 경제개발 시기뿐만 아니라 민간주도의 경제발전 시기에도 우리나라 정부재정의 경제성장기능은 능동적이고 선도적이었다. 그리고 경기조절의 주 기능이 금융당국으로 이전되었지만 1997년 말의 외환위기에 대한 대책에서도 보았듯이 재정의 경제안정기능은 시기적절하면서 결단적이었다. 최근 재정의 소득재분배기능 강화 역시 포괄적이고 전략적으로 제시되고 있다.

그러나 정부재정정책이 지속적으로 온정주의에 이끌리면서 경제성장기능과 경제안정기능 사이에 역관계가 도출되고 있다. 단기 경제안정화를 위해 궁극적으로 장기성장에 필수적으로 중요한 부문에 대한 재정투자가 줄고 있다는 인식이 있다.

또한 향후 복지국가 차원의 비전이 제시되면서 소득재분배기능 역시 경제성장기능과 엇갈리고 있다는 비판이 있다. 즉, 사회복지분야이지만 경제성장의 중요한 요인들로 이용될 수 있는 것들이 단순한 소득재분배를 위한 방식으로 고착화되면서 성장과 복지의 과도한 분리가 조장되고 있다. 한편, 성장과 복지를 '동반성장'으로 이끌어내는 것도 좀 더 구체성을 띠도록 보정할 필요가 있다.

경제안정기능의 확보를 위해 제시된 대규모의 공적자금(168조원)의 처리, 복지 관련 향후 재원 마련 등에 대한 논의 등에 기초하여 수립된 재정혁신의 재조망이 지속적으로 이루어져야 할 필요성이 여기에 있다. 즉, 중장기적 관점의 거시적 재원수급에 기초하여 수립된 재정혁신에 대한 재검토 및 강화가 이루어져야 한다.

무엇보다도 재정혁신의 개선을 통한 정부역할의 재정립을 지속적으로 추진할 필요성이 있다. 1998년에 수행된 정부업무평가에 대한 재설

계가 이루어져야 하는데, 미국 연방정부에서처럼 모든 공공업무에 대한 검토, 분석 그리고 재설계가 이루어져야 한다. 이는 정부규모에 대한 정의(definition)와도 관계되는데, 효율성을 제고하기 위한 정부혁신의 관건이 될 것이다.

1998년 외환위기의 극복과정에서 결단력 있게 적시에 진행된 재정혁신은 '중기재정계획-총액배분자율편성-성과관리'로 이어지는 '계획-집행-평가'의 3개년 연동을 기본으로 하며, 그 중심에 프로그램예산체계로 표방되는 디지털예산회계시스템이 있다.

따라서 재정혁신의 개선은 프로그램예산체계의 극대화를 통한 '성과계획예산제도'의 정착이라고 말할 수 있다. 재정혁신의 도입이 거시적 문제에 기인한 반면 그 올바른 정착의 첫 단추는 미시적 효율성 제고에 있어야 한다. 현재 프로그램 단위를 기준으로 '계획-집행-평가'가 이루어지는바, 효율성지표로서 프로그램 예산액당 성과지표 목표치 달성도라든지, 아니면 프로그램 연인원당 성과지표 목표치 달성도 등이 유의미하게 제시되고 이용되어야 한다.

정부부문이 국민경제의 심판이자 참가자임을 감안한다면, 거시적 수준에서의 심판자 기능과 미시적 수준에서의 참가자 기능을 각각 제고시킬 필요가 있다. 우선 거시적 심판자 기능은 정부의 비재정기능과 유기적으로 종합하여 제시되고 시행되어야 한다. 그리고 미시적 참가자 기능은 민간부문의 시장기구에 맞추어 효율성 제고에 집중되어야 한다.

미시적 참가자 기능의 제고는 우리나라 국민경제가 선진화되면서 직면하는 자산집적의 고도화, 성장동력의 고갈 및 성장률 저하, 자산부채관리의 증대 등에 대응하는 관리효율성 강화와 연계된다. 금융 및 회계기법의 고도화가 세계화와 연계되면서 민간부문과 정부부문의 개방이 전개되리라 예상된다. 우리나라의 경우 민간부문, 특히 사회서비스부문의 정부재정 의존도가 높기 때문에 정부부문의 개방을 선도적으로 검토할 필요가 있다.

재정혁신의 거시적 측면은 선순환기능의 확보에 있다. 재정의 선순환기능이란 '재정투자-성장-흑자'로 완결되는 중기적 순환기능으로 현재 선도적인 재정투자를 통해 민간부문의 경제성장을 보정하는 측면이 있다. 이때 중요한 것은 재정투자의 방향성에 대한 확신과 의견수렴이

있어야 하며 여기에 신성장 패러다임의 입장을 투영하는 것이라고 사료된다. 정부 및 공공 부문의 자산부채관리 강화는 우선적으로 자산부채의 정의 및 확보를 진행하여야 한다. 민간시장에서 통용되는 의미의 정부자산을 정의하고 자산화하여 확보하는 것은 매우 중요하다. 현재 거시적 정부부채 또는 채무의 관리에 국한되어 있는 자산부채관리에 더하여 미시적 정부자산화가 강하게 이루어져야 한다. 이 작업은 다양한 재정정책을 통해 이루어질 수 있는데 민영화와 더불어 현물출자를 병행하는 것이 대표적인 방식이다.

우리나라 경제가 선진화하면서 재정의 3대 주요 경제적 기능이 계속해서 민간부문을 보정하는 역할을 수행하는 것처럼, 비재정정책 또한 민간부문을 보정하는 역할을 수행하여야 한다. 전통적으로 비재정정책은 사유재산권의 보호 등과 같은 법적 질서나 경제규칙을 제시하고 시행하는 것이다. 그러나 정치적 논리와 연계되면서 시장실패의 교정 차원에서 가치재의 공급 및 정부고유의 업무에 대한 집행 등이 포함된다.

비재정정책은 소위 경제적 논리보다는 다른 정치적 또는 사회적 논리에 의해 결정되는 경향이 많고 그로 인해 재정정책의 방향마저도 훼손되는 경향이 있음을 주의하여야 한다. 또한 경제의 선진화에 따라 등장하는 성장률 하락에 유의하여, 경기조절 및 분배 기능에서의 보정역할을 비재정정책으로 강화하여야 한다. 소위 결과적 형평보다는 과정 또는 기회의 형평이 보장되어야 하는데, 기회의 형평은 비재정 정부역할의 제고를 통해 사회시스템의 견고화가 진행됨에 따라 확대될 것이다. 사회보장책에 대해서도 사회안전망이 촘촘하게 짜져서 빠져나가는 계층이 없어야 하겠지만 너무 촘촘하여 과도하게 끌어당기는 잘못도 없어야 할 것이다.

따라서 비재정정책 또한 성장에 대해서는 능동적인 역할을 수행할 필요가 있다. 성장의 유인체계는 자본주의의 기본원리인 사유재산권 보장에 대한 확인이다. 또한 성장지향적인 부문에 대한 규제완화를 통해 실질적으로 소득이 발생하는 성장이 되도록 유도하는 정책이다.

정부의 재정혁신의 일환으로 시행되고 있는 중장기적 관점의 성과관리시행계획 및 연간계획의 성과관리시행계획을 통해 성장과 상충될 가능성이 있는 목표 및 성과를 파악하는 것이 매우 중요하다. 놓치지 말아

야 할 가치를 비재정정책을 통해 확인하고 보장함으로써 균형 잡힌 정부정책을 만들어가야 할 것이다. 이는 '비록 단기적으로는 재정적자이지만 성장동력 등에 투자하여 향후 흑자를 이루어 중장기적 관점에서 지속 가능한 재정운용을 달성하는' 현재의 재정정책방향을 효과적으로 지지하는 방향이어야 한다.

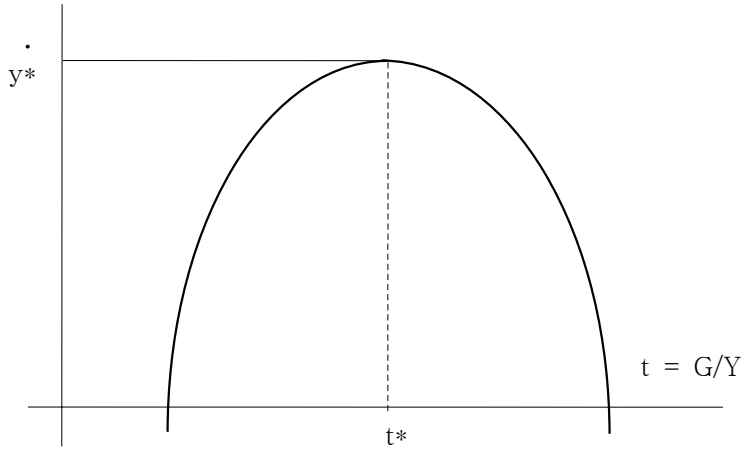
2. 성장과 정부지출

'신고전파 종합'에 의하면 한 국가의 경제성장은 거시경제모형을 이용하여 이해할 수 있다. 노동력, 자본축적 및 생산성에 의해 부가가치의 합인 국민소득이 창출되며, 자본의 집적이 지속되면서 소득증가, 즉 경제성장이 이루어지는 것이다. 단기적으로 생산성 또는 기술진보가 외생변수로 주어진 것으로 간주할 때 노동력과 자본축적, 즉 투자에 의해 경제활동이 조절될 수 있다는 케인지언적인 사고가 경기조절기능을 설명하는 것과 같이, 중장기적으로는 생산성 또는 기술진보를 통해 노동력과 자본축적의 효과가 동학적 경제순환 또는 경제성장을 결정한다고 보는 것이다.

1990년대 미국이나 다른 서구 선진국에서 이루어진 장기적 경제호황은 '신고전파 종합'의 이론으로 설명할 수 없는 새로운 현상이었다. 따라서 새로운 성장이론인 내생적 경제성장이론(endogenous economic growth theory)이 득세하였다. 내생적 경제성장이론은 기술 변화를 내생화하여 인적자본의 중요성을 강조하여 전통적 이론이 설명할 수 없었던 서구 선진국의 지속적 성장을 설명한다. 또한 정부의 경제성장에 대한 역할에 대해서도 내생적 경제성장이론에서는 사회 인프라의 제공, 사적 소유권 보호, 그리고 세금부과 등의 정부활동이 생산성 향상을 통해 궁극적으로 경제성장에 영향을 미치는 것으로 간주한다.

Barro(1992)는, 간단한 모형을 이용하여 만약 정부가 재정지출에 대한 재원을 전액 조세수입으로 충당하는 균형재정을 상정할 때, 최적의 정부지출규모가 정부지출의 국민소득에 대한 산출탄력성과 일치하는 수준에서 결정된다고 주장하였다. 따라서 정부규모의 최적 수준은 정부지출이 생산의 효율성 조건을 만족하는 수준에서 결정되기 때문에, 정부(지출)

[그림 39] 정부규모와 경제성장



규모와 경제성장 간의 관계가 [그림 39]와 같이 최적 정부규모와의 비교에 의해 결정된다. 즉, 최적 조세이론의 관점에서 볼 때, 소득수준이 낮은 단계에서는 정부규모가 클수록 성장에 양(+)의 효과를 나타내지만 임계점인 최적 정부규모를 지나면 음(-)의 효과가 나타나게 된다.

Barro(1990), Barro and Sala-i-Martin(1992, 1995)에 따르면, 장기적 지속성을 갖는 균제상태(steady-state)에서 장기경제성장률은 재정지출의 생산성과 관련이 있는 것으로 보고하고 있다. 정부의 조세·재정 정책이 경제성장에 미치는 경로는 크게 조세부과와 정부지출인데, 조세부과는 자본의 세후 한계생산성과 음의 관계를 갖고, 정부지출은 자본의 세후 한계생산성과 양의 관계를 가진다. 이러한 두 가지 방향의 효과를 비교하여 사전적으로 정부재정정책의 경제성장에 대한 효과를 예측할 수 있다. 과연 조세감면과 정부지출 중 경제성장에 더 큰 영향을 주는 것은 무엇인지에 대하여 논하는 것은 경기진작에 대한 두 재정정책의 효과를 비교하는 것과 동일하게 매우 어려운 작업이다.

최근에는 정부의 재정지출을 지출분야와 경제적 성질별로 나누어 경제성장에 미치는 효과를 찾는 시도가 많다. 분야별 지출과 경제성장 간의 관계는 인적자본, 물적자본 그리고 기술개발투자 등으로 나누어 고찰해 볼 수 있다.

먼저, 인적자본(human capital)은, 자본개념은 사람에게 내재화시킨 것으로 공장이나 기계설비와 같은 유형의 물적자본과 구분되며, 선진국과 후진국의 경제성장 차이를 가져오는 핵심적인 요인으로 간주된다. 이러한 인적자본을 형성하는 정부지출로는 의료・교육・직업훈련 분야 등이며, 생산에 큰 효과를 가져온다고 알려져 있다.

그리고 사회간접자본(SOC)부문(도로, 철도, 전기, 가스, 수도, 교통 및 통신 등)은 시장의 실패로 인해 정부부문이 생산을 담당하는 공공재의 특성을 가진 것으로 양의 외부성을 창출한다. 내생적 성장이론에 의하면, 이러한 정부부문 자본스톡은 총요소생산성에 양의 효과를 가져와 궁극적으로 경제성장에 기여하는 것으로 알려져 있다.

R&D 투자지출과 경제성장 간의 관계는 내생적 성장이론의 핵심이다. 정부의 R&D 투자지출과 기업의 연구개발(R&D)투자에 대한 정부의 직・간접적인 보조금 지급은 물적자본의 한계생산성 체감을 억제하는 효과를 가져와 궁극적으로 경제성장에 양의 효과를 미친다고 알려져 있다.

선행 연구 결과에 의하면, 경제발전단계에 따라 재정투자지출의 한계생산성이 각 나라마다 다르게 나타나며 또한 재원조달방식에 따라서도 그 효과가 달리 나타나는 것으로 알려져 있다. 개발도상국의 경우 공공부문의 자본이 과잉상태에 있어 재정투자의 한계생산성이 선진공업국보다 낮을 가능성이 높아 재정투자지출이 경제성장에 음(-)의 효과를 가져온다는 것이 일반적이다. 재원조달방식에 있어서도 개발도상국의 경우 세수를 통한 재원조달이, 그리고 선진국의 경우 국채발행을 통한 재원조달이 경제성장에 양(+)의 효과를 가져온다는 것이 일반적인 것으로 밝혀져 있다. 이 중 세수를 통한 재원조달방식도 왜곡적인(distortionary) 조세수입(개인 및 법인 소득세, 사회보장기여금, 봉급 및 인력세, 재산세 등)과 왜곡적이지 않은 일정액의(lump-sum) 조세수입(국내재화나 용역에 대한 과세 등)에 따라 성장에 미치는 효과가 다르다는 것도 주지의 사실이다.

이러한 문제의식하에 Miller and Russek(1997)은 재정지출이 어떤 방식으로 조달되는가에 따라서도 재정지출의 효과가 달라질 수 있다는 점에 주목하였다. 재정수입 증가를 동반하지 않은 부문별 재정지출 증가

의 효과를 살펴보면, 개발도상국의 경우 국방·교육·보건·경제사업 등 대부분의 재정지출 증가는 성장률을 하락시키는 것으로 나타나는 반면, 선진국의 경우 교육지출 증가는 성장률을 상승시키지만 다른 재정지출은 성장률에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다.

Diamond(1989)는 정부지출을 좀 더 세분화하여 분야별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향을 살펴보았다. 사회간접자본부문(전기, 가스, 수도, 도로, 교통 및 통신 등), 직접생산부문(농림수산, 광업, 제조업 및 건설업, 기타 경제사업), 사회부문(교육, 의료, 사회보장 및 복지, 주택, 지역사회 등)으로 지출을 구분하는 한편 각 부문에 대해 경상지출과 자본지출을 구분하였다. 그 결과 경상지출 가운데에서는 직접생산부문에 대한 경상지출이, 그리고 자본지출 가운데에서는 사회부문에 대한 자본지출이 경제성장에 의미 있는 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

Easterly and Rebelo(1993)는 공공투자의 종류를 좀 더 세분화하여 각 분야의 투자가 경제성장에 미치는 영향을 검토하였는데, 각 분야의 투자 중 수송 및 통신 부문의 투자가 성장률에 통계적·경제적으로 유의한 양(+)의 영향을 미침을 보여주었다.

Devarajan, Swaroop, and Zou(1996)는 43개 개도국을 대상으로 하여 지출구조와 경제성장 간의 관계를 종합적인 관점에서 관찰하였는데, 국방, 의료 지출의 영향은 불분명하며, 수송 및 통신 지출의 비중은 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이처럼 수송 및 통신 분야의 지출이 경제성장에 음(-)의 영향을 미치는 것에 대해, 개발도상국의 경우 공공부문 자본스톡이 과잉상태에 있을 가능성을 제기하였다. 즉, 경제발전수준에 맞지 않는 과도한 자본지출로 인해 공공부문 자본스톡의 한계생산성이 낮은 수준에 있다는 것이다.

Kneller, Bleaney, and Gemmel(1999)은 1970~95년 기간의 22개 선진국에 대한 자료를 5년 단위로 연평균하여 재정수입과 재정지출의 효과를 동시에 고려하고 있다. 이 연구에서는 생산적 지출은 경제성장에 양(+)의 영향을, 비생산적 지출은 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이 연구에서도 재정지출이 생산적 지출(일반공공행정, 국방, 교육, 의료, 주택, 교통 및 통신), 비생산적 지출(사회보장 및 복지, 여가, 경제사업), 기타 지출의 세 가지로 구분되어 있을 뿐이어서, 각 분

야별 지출의 경제성장효과를 자세하게 보여주지는 못하고 있다.

Bose et al.(2003)에서는 개도국에서의 성질별·분야별 지출이 경제성장에 어떤 영향을 미치는가를 고찰하였다. GDP 대비 자본지출은 경제성장에 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으며, 정부소비가 경제성장에 미치는 영향은 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 분야별 지출 중에서는 단지 교육에 대한 지출만이 경제성장에 유의하게 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으며, 다른 분야의 지출은 모두 그 영향이 명확하지 않은 것으로 나타나고 있다.

Gupta et al.(2005)에서는 정부지출 중 인건비 비중이 높은 경우는 성장이 낮아지고, 비인건비 재화 및 서비스의 비중이 높은 경우에는 성장이 높은 것으로 나타나고 있다.

3. 분야별 정부역할

경제발전단계에 따라 재정의 성장지원 전략 및 방식은 변화한다. 현재 우리나라의 경우 선진국 진입을 위한 필요조건으로 '향후 민간·시장 기능의 성장지향적 동력을 활성화하기 위한 제도개선'과 '민간기업의 성장지향적 투자를 선제적으로 보강하는 보완적 투자'가 제시되고 있다.

일반적으로 산업화 초기 및 고도 성장기에는 도로, 항만, 산업단지 등 SOC 확충, 중화학공업 육성, 중소기업 직접 지원 등 산업 및 기업에 대한 직접적 지원방식이 중심이었지만, 성숙화 단계에서는 민간부문의 역량이 축적됨에 따라 시장기능의 활성화 및 제도 보완에 역점을 두어야 하며, 이는 궁극적으로 인적자본 투자, 기술개발 지원, 그리고 생산성 제고로 이어져야 한다.

재정의 성장지원방식을 산업에 대한 직접지원에서 노동공급 확충 및 노동생산성 제고 및 산업 경쟁력 기반 강화 등으로 전환하여야 한다는 데 동의하면서도 과연 어떠한 분야에 집중하여 투자하느냐에 대해서는 갑론을박이다. 그럼에도 불구하고 경제 전반에 생산성 효과가 높은 R&D 분야, 정보화분야 등의 '성장지원 핵심영역'에 지속적인 지원이 있어야 함에는 이견이 없다. 산업경쟁력 강화를 위한 산업기반조성투자

는 '성장동력 확충'에 기여하도록 재정·비재정 지원이 지속적으로 수반되어야 하며, 산업·중소기업 및 농림·해양 부문 지출은 '산업구조 고도화'를 통하여 성장에 기여하도록 유도할 필요성도 제기되고 있다. 전통적인 SOC 투자는 '사회기반시설 활용'에 따른 생산성의 제고효과를 통하여 성장동력 확충에 간접적으로 기여하도록 유도하여야 한다. 인적자본에 대하여는 고등교육, 직업훈련 및 평생교육 등에 대한 투자를 통하여 노동의 질적 수준 및 고용 가능성을 지속적으로 제고하여야 한다. 육아·보육 등에 대한 투자는 여성 노동공급이 확대되는 효과가 있기 때문에 성장지원형 복지 차원에서 지원이 이루어져야 한다.

『2006~2010 재정운용계획』에 의하면, 성장 관련 재정투자는 연평균 3.5% 증가할 것으로 전망되는데 이는 같은 기간의 총재정투자 증가율 6.4%보다는 낮은 수준이다. 그렇지만 재정투자 구성으로 보면 성장 관련 재정지출의 구조조정이 전향적으로 이루어지고 있다. 2006년 현재의 재정투자액 중 67.5%에 해당하는 산업기반 관련 투자는 향후 점진적으로 비중을 축소시키면서 R&D를 핵심으로 하는 성장원천, 고등교육투자, 그리고 성장지원형 복지투자는 그 비중이 확대될 것으로 예상된다.

전반적인 재원배분은 매우 바람직한 방향으로 진행되고 있으나, 세부 영역에 있어서는 정교한 사업기획 및 미세조정이 필요하다. 성장원천 항목에서는 R&D 투자가 연평균 10.1% 수준으로 가장 높게 증가할 것으로 전망된다. 산업부문에 대한 직접지원보다는 경쟁력 강화를 위한 핵심기술개발 및 벤처 또는 중소기업 지원에 재원이 집중될 것이다.

이하에서는 각 분야별로 성장동력 진작과 관련하여 과거의 정부정책, 현황 및 정부역할의 변화 등을 살펴보고자 한다. 즉, 인적자본, 물적자본, 기술혁신, 성장지원형 복지, 제도개선의 분야로 나누어 논의를 전개한다.

인적자본분야는 노동력의 양적 증가, 인적자본의 질적 제고 등을 목표로 하면서 노동, 여성, 보육, 교육, 복지 등의 분야에 걸쳐 정책이 시행되고 있다.

저출산과 고령화로 인한 노동력의 양적 감소로 인해 발생할 성장잠재력 감소에 대한 일차적 대책은 반대로 출산장려와 고령층 노동시장정책을 통해 노동력의 양적 증가를 조장하는 것이다. 물론 여성인력 및 고

령인구의 경제활동참여율을 높이는 대책은 선진화가 진행되면서 강구되어야 할 자연스런 주제였다. 이는 시장 또는 정부가 일자리의 기능별 분리와 분리시장별 수급정책에 대한 결정을 수행함으로써 달성될 것이었다. 그러나 과거 정책이 일자리 창출을 위한 반복적인 단순업무 위주의 사회적 일자리 정책이었음을 부인할 수 없다.

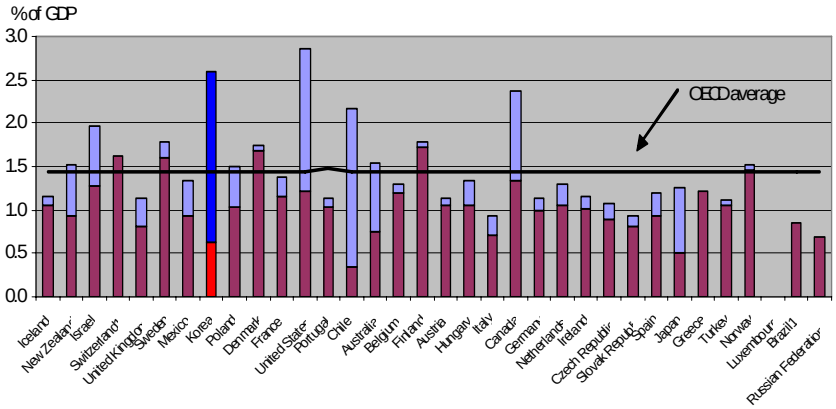
따라서 정부의 역할로 고학력 여성인력을 노동시장으로 유입시킬 수 있는 사회적 인프라의 형성이 매우 중요하며 필수적이다. 또한 일자리에 맞춘 교육시스템의 변화를 위한 정책, 외국인 전문인력의 유입을 위한 정책, 그리고 고령화사회에 필요한 인력을 양성하는 정책에 정부의 역량이 집중될 필요가 있다.

전반적인 노동정책에 대한 전문성의 제고도 필요하다. 예로 계층별・직능별로 노동시장의 분리가 확연해지는 것이 선진화의 부수적 특징이라면 우리나라의 미래도 그와 같을 것이라 전망된다. 따라서 분리시장에 대한 대책으로 선진화에 따라 발생할 것으로 예상되는 기능별・계층별 노동시장을 위한 맞춤형 교육 및 훈련을 정부가 선제적으로 지원할 수 있어야 한다. 계속해서 이루어지는 사회적 일자리 창출의 반복이 아니라 자격을 갖춘 전문성을 갖는 노동력의 확보가 매우 시급하다.

사회서비스의 일자리는 고도의 전문성을 갖는 경우도 있지만 반복적인 서비스 제공에서 얻어지는 경험이 매우 중요한 역할을 수행하는 경우가 대부분이다. 따라서 사회서비스 각각에 대한 국가적 체계를 인식하여 육성・발전시킬 필요가 있다. 외국인 근로자의 유입도 최근까지의 기피업종 단순직에서 고급전문직으로 확대될 필요가 있으며, 이때 중요한 것이 삶의 글로벌 기준이다. 고급직종에 해당하는 고소득 인력의 유입은 결국 고소비를 하는 수요층의 유입을 의미하며 이에 대한 필요조건은 소비, 문화, 교육 등에 나타나는 삶의 글로벌 기준의 확보이다.

인적자본에 대한 투자는 지속적으로 증가할 전망인데, 향후 고등교육에 대한 정부의 투자를 보다 확대하는 것이 바람직하다. [그림 40]에 의하면, OECD 국가와 비교한 우리나라의 GDP 대비 고등교육 지출은 미국 다음으로 가장 높은 수준이나 공공부문의 고등교육 지출은 0.6%로 OECD 평균 1.1%보다 현저하게 낮은 수준이다. 또한 가장 비중이 큰 고등교육부문에 대한 투자내역은 약 2/3가 대학 연구역량 강화를 위한

[그림 40] GDP 대비 고등교육 지출(2003년)



자료: OECD, *Education at a Glance*, 2006.

연구지원(예: BK21, NURI 사업 등)이다. 주요 사업에 대한 성과평가를 기반으로 대학의 연구역량 강화를 위한 투자를 보다 확대하는 것이 바람직하다.

인적자본의 질적 제고를 위한 과제로는 서비스산업의 인력양성, 고급인력의 양성과 활용으로 대별된다. 이는 선진화에 따른 3차 서비스산업의 증가를 위한 수급정책으로 인력양성이 이루어져야 함을 의미한다. 특히, 사회서비스산업은 그 특성상 사람이 사람에게 서비스를 제공하는 인적자본 활용의 장으로 생각할 수 있으므로 소비력 창출뿐만 아니라 인적자본에 대한 투자 차원에서도 정책적인 고려가 선행되어야 한다.

인적자원 확충을 위한 정책방안을 수혜층의 나이별로 설계할 필요가 있다. 먼저 보육의 중요성에 대한 인식과 보육의 질 향상에 초점을 둔 영유아 보육정책이 이루어져야 한다. 인적자본의 형성에 대한 투자에서 영유아 단계가 가장 효율적임을 입증하는 많은 연구가 있다. OECD 국가와 비교해도 우리나라의 취학 전 아동에 대한 지출은 낮다.

보육에 대한 수요가 증가하면서 초래되는 공급확대에서 시장과 정부가 경쟁적 관계가 아닌 보완적 관계로 자리매김할 수 있도록 국공립 보육시설의 역할에 대한 재조명이 있어야 한다. 결론적으로 저소득층에 대한 보육서비스 개선을 일차적인 목표로 삼아 국공립시설이 설치되어

야 할 것이다. 또한 민간시장에 대한 영리법인의 진입 차단과 가격규제는 재고되어야 한다. 사회서비스의 모든 분야에 적용되지만 특히 보육서비스에서 중요하게 생각되어야 하는 것은 서비스의 품질이다.

교육서비스에 대해서는 정부의 역할에 제한성을 두고 재정의 자립성을 유도하는 방향으로 정책이 이루어져야 할 것이다. 특히, 고등교육기관의 경쟁이 다각적으로 이루어져야 한다.

물적자본의 축적은 전통적인 성장동력분야로서 산업기반 조성을 위한 재정투자가 주를 이룬다. 산업기반 관련 투자는 세부 내역에 있어서 미세 조정이 필요하다. 1970~80년대 정부 주도하의 경제개발시기에 도입된 직접지원방식은 WTO 체제하에서 금지보조금 문제를 야기할 가능성이 높다. 따라서 시장중립적인 지원형태로 개선될 필요가 있다. 이러한 측면에서 차세대 성장동력사업 등 산업기술 개발에 역량을 집중하는 것은 바람직한 정책방향이라고 사료된다. 중장기적으로 산업의 기술역량 제고를 위한 정부지원은, 상용화·실용화 등 직접적인 산업정책 영역보다는 민간투자를 구축하지 않고 시장실패가 큰 분야에서는 시장중립적 원천기술에 집중하여야 한다.

산업기반 조성영역은 산업·중소기업, SOC, 농림해양, 통신 등의 영역으로 경제분야에 속한다. 산업·중소기업 분야의 투자계획을 살펴보면 <표 60>과 같다.

SOC 분야는 민간투자의 유치 비중을 확대하는 방향으로 시장기능을 최대한 활용하여야 한다. <표 61>이 보여주듯이 재정투자 대비 민간투자 비중의 추이가 증가하고 있지만, 다양한 방식의 민자투자 또는 공공민간협조(public private partnership)가 진행되도록 정부역할이 제고되어야 한다.

R&D 투자를 통한 기술혁신은 성장동력의 근간을 이루며 이 부문에 대한 투자 확대와 효율성 제고에 대한 끊임없는 노력이 경주되고 있다. 과학기술분야의 종합계획이라고 할 수 있는 '제2차 과학기술 기본계획'의 수립은 향후 5년간 과학기술분야에서 정부의 비전과 목표를 설정하고 이를 위한 정책방향과 추진전략을 마련한다는 측면에서 매우 중요하다. 대형 국가연구개발사업의 내실화를 위한 예비타당성조사 및 사업관리의 강화가 진행 중이고 국가연구개발 구조체계화가 시도되었다.

〈표 60〉 산업·중소기업 분야 투자계획

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
□ 산업·중소기업 분야 (증가율)	123,955	125,085 (0.9)	123,692 (△1.1)	125,056 (1.1)	127,593 (2.0)	0.7
* 금융지원 제외 시	84,305	90,567 (7.4)	91,270 (0.8)	94,680 (3.7)	98,632 (4.2)	4.0
○ 산업 진흥·고도화	35,181	35,331	35,862	36,222	37,834	1.8
○ 무역 및 투자 유치	4,413	3,890	4,091	4,172	4,363	△0.3
○ 에너지 및 자원 개발	37,672	43,118	42,569	44,795	46,292	5.3
○ 산업금융지원	39,650	34,518	32,421	30,376	28,962	△7.6
○ 산업기술지원	3,947	4,905	5,243	5,832	6,255	12.2
○ 산업·중소기업 일반	3,092	3,323	3,506	3,660	3,887	5.9

자료: 대한민국정부, 『2006~2010 국가재정운용계획』, 2006, p.175.

〈표 61〉 재정투자 대비 민간투자 비중 추이

(단위: 조원)

	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
▪ 민간투자(A)	0.5	1.0	0.6	1.2	1.2	1.7	2.6
▪ SOC 재정투자(B)	12.7	15.2	16.0	16.0	18.4	17.4	18.3
▪ A/B(%)	3.9	6.6	3.4	7.5	6.6	9.8	14.2

자료: 대한민국정부, 『2006~2010 국가재정운용계획』, 2006, p.111.

GDP 대비 연구개발투자의 비중을 증가시킴으로써 성장동력의 핵심 영역에 대한 지원이 지속적으로 이루어져야 한다. <표 62>는 R&D 투자의 효율성 제고를 보여준다.

사회복지분야에서 노동공급 확충에 해당하는 사업들, 즉 보육·가족 및 여성, 노인 및 청소년, 실업·산재급여를 제외한 노동 등은 성장 관련 재정투자 중 가장 높은 증가율을 나타내고 있다. 복지증가율이 9.1%인 반면 성장지원형 복지는 11.9%이다. 이들 사업들은 취업능력 향상

〈표 62〉 비전2030 R&D 투자 효율성 제고

	2005	2010	2020	2030
· GDP 대비 R&D 투자(%) * 정부+민간	2.9 ('04)	3.0	4.3	5.3
· 원천기술 특허(건/연구원 천명당)	4.5	10.0	20.0	30.0
· 연구원 수(명/경제활동인구 천명당)	6.7 ('04)	7.2	8.0	10.0
· 국제특허출원 건수(백건)	47	65	100	150

및 양극화 해소 등 향후 사회경제적으로 필요성이 점증할 것이며, 이를 위한 투자확대는 매우 중요하다.

제도개선은 재정, 비재정 정부역할의 구분이 모호하지만 그 취지는 정부의 재정정책의 유효성을 제고하는 방향으로 이루어져야 한다. 제도개선분야에는 규제개혁, 개방화추진, 서비스산업 육성, 인적자본정책 등이 포함된다.

재정투입과 함께 제도혁신을 통하여 분야별 사업의 효율성·효과성을 제고하는 것이 바람직하다. 세계은행이 발표하는 지식경제지표 구성에 있어서 IT, R&D, 교육 등 인프라 부문은 G7 국가와 대등한 수준이나 경제 환경 및 제도에서는 상당한 격차를 보이고 있다. 제도개혁 자체로도 성장률 제고효과가 존재하는데, 정부 사업의 성과평가 및 기획을 강화하는 것은 재정혁신의 차원에서 이루어져야 한다.

사회복지지출이 경제성장에 기여하기 위해서는 효과적인 복지전달체계의 구축이 선결되어야 하며, 사업성과에 대한 평가에 기초하여 재정지원을 확대하여야 한다. 소위 의무적 지출로 분류되는 각종 지원금이 남발될 경향이 있기 때문에, 특히 복지재정의 사전적 예비타당성조사와 사후적 성과관리평가가 매우 중요하다. 이는 평가 환류를 통해 사업의 우선순위 결정 및 재원 재배분으로 연계되어야 한다.

민간투자 촉진을 위한 친기업 환경 조성 및 서비스부문을 포함한 산업발전을 저해하는 규제개혁은 비재정정책의 근간이다. 우리 경제는 향후 상당 기간 동안 추격성장의 여지가 많다. 노동생산성 격차의 상당 부

분은 자본축적 격차에 기인하며, 따라서 기업투자 활성화는 성장동력 확충에 있어서 대단히 중요한 과제이다.

FTA 체결, FDI 유치 등 개방화 전략에는 금융·교육 등 서비스부문에 있어서의 능동적인 개방화 추진이 동반되어야 한다. 능동적 개방화 전략의 하나로 고부가가치형 FDI를 유치하는 것도 필요하다. 성장잠재력 확충, 일자리 창출 등 국가적 목표에 부합하면서 투자 유치 가능성이 있는 산업군을 선정하고 유치역량을 집중하여야 한다.

생산자서비스 및 사회서비스 부문의 고용 비중을 제고하는 한편, 유통서비스 및 개인서비스 비중을 낮추는 방향으로 서비스산업 내 구조고도화가 필요하다. 서비스산업의 경쟁력 개선을 위해서는 제반 국내규제의 대폭적인 개선과 글로벌 기준의 전면적 수용이 필요하다. 서비스시장의 개방을 통한 선진 서비스산업의 유입이 국내서비스산업의 체질과 경쟁력 제고에 중요한 역할을 수행할 것으로 예상된다.

고등교육제도 개혁, 외국인 근로자 및 고급해외 인적자원 활용 등을 위한 제도개선도 필요하다. 연구개발인력, 전문 지식근로자 등 고급인력 양성을 위한 대학의 역할을 강화하고, 이러한 맥락에서 외국대학과의 공동프로그램 활성화, 전문분야 초일류대학원 유치 등 대학시장의 개방·국제화를 지속적으로 추진하여야 한다.

제2절 재정운용방향

국민경제의 장기적 성장추세는 노동력, 자본축적 및 생산성에 의해 결정된다. 정부의 재정운용방향은 노동력과 자본축적을 직접적으로 그리고 간접적으로 결정함으로써 경제성장에 영향을 주며, 또한 사회인프라의 제공, 사적소유권 보호, 세금 등의 정부활동으로 생산성을 변화시켜 궁극적으로 경제성장에 영향을 준다.

경제이론적으로 재정과 성장 간의 관계는 재정지출의 구성이나 세입의 구조 등에 따라 차이를 나타낸다. 물론 적정 수준의 조세부담률이 존재할 수 있지만 사전적으로 알기는 어렵다. 또한 지출 및 조세의 경우도 생산성에 미치는 영향에 따라 차이가 있다.

Barro(1991)와 Barro and Sala-i-Martin(1992, 1995)에 의하면, 정부지출 또는 조세의 성장에 대한 효과를 분석하는 데에 소위 생산적 또는 비생산적 지출의 개념이 유용하다. 생산적 지출과 비왜곡적인 조세(소비세)가 성장에 유리하다고 알려져 있다. 생산적 지출로는 의료・교육・R&D에 대한 정부투자가 생산성에 효과가 있지만, 물적 인프라보다는 교육프로그램 향상 등과 같은 질적인 측면이 중요하다. 또한 비왜곡적인 조세(인두세 형태, 담배・술 등 소비세)로 재원을 조달하면 성장에 미치는 악영향이 작은 반면, 자본(법인세 등)이나 노동(소득세)에 대한 세금으로 재원을 조달하면 성장에 부정적 영향을 초래한다.

1. 재정 현황 및 전망

재정 현황에 대한 분석은 재정수지를 어떻게 보느냐에 따라 달라지는데, 관리대상수지, 통합재정수지, 그리고 몇 가지의 국가채무에 대해 분석이 이루어졌다. 또한 더 나아가서 세입과 세출을 분리하여 각각 분석하는 것도 가능하며 매우 바람직하다.

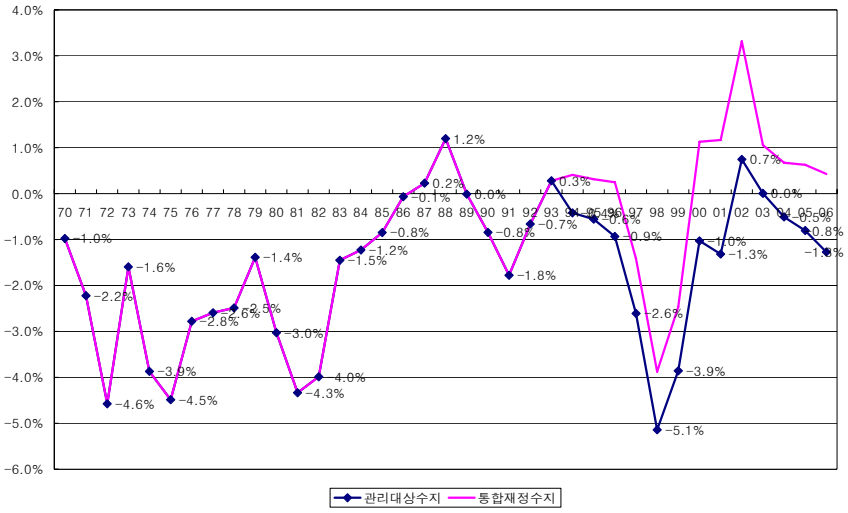
통합재정수지에서 사회보장성기금 및 공적자금 전환분을 제외한 것이 관리대상수지인데 근래에 적자를 나타내고 있으나 그 규모가 크지 않다. 1997년 말의 외환위기 극복과정에서 대규모의 재정적자가 발생하였으나 2000년부터 흑자기조였다. 최근 2004년부터 복지재정의 증가 등으로 적자기조를 띠고 있다.

향후 공적자금 지급보증채의 국채 전환, 외환시장의 구조적 문제로 인한 외평채 발행, 지속적인 복지재정의 증가 등으로 적자규모가 증가하면서 국가채무 또한 증가할 것으로 예상된다.

GDP 대비 국가채무의 비중은 1975년의 22.9%에서 1996년에 8.8%로 낮아졌으나 2006년에는 약 33.5%로 증가하였다. 물론 금융성 채무를 제외하면 OECD 평균 77%보다 훨씬 낮은 수준이지만 최근 그 증가율이 큰 것이 문제이다. 한편, 한 나라의 국부(national wealth)를 근거로 살펴보면 국가채무의 비중이 더 커져도 문제가 되지 않을 수 있다.

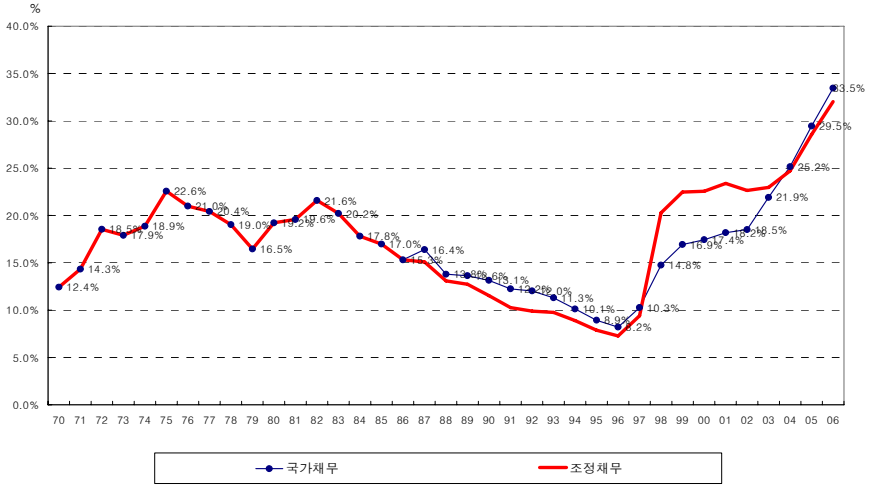
그러나 지속적으로 국가채무가 증가하면 적어도 두 가지 이유로 경제적 문제가 발생한다. 첫째, 채무의 증가는 이자지급을 통해 수지 적자를

[그림 41] 재정수지 추이



주: 관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지 및 공적자금 전환분을 제외한 수치.

[그림 42] 국가부채 추이



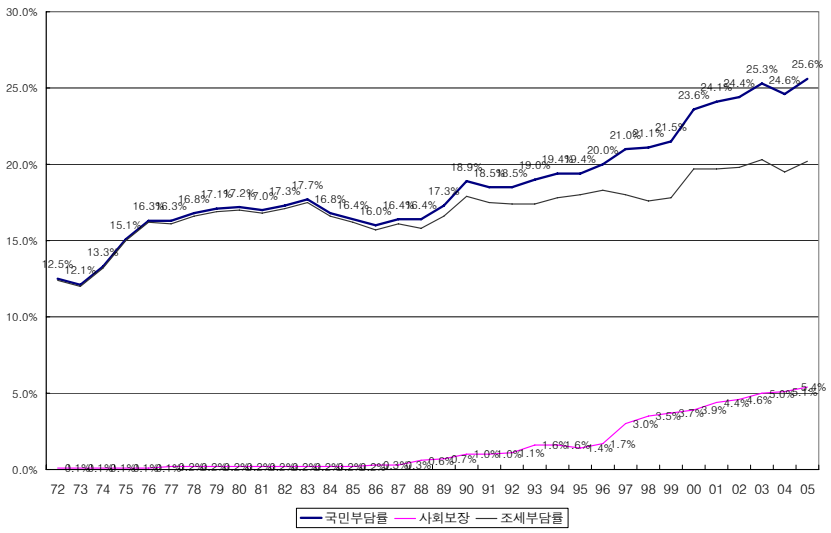
주: 조정채무는 공적자금 전환분과 금융성채무 중 외평채권을 제외한 규모. 공적자금으로 인한 채무는 1998년도에 발생한 것으로 계산. 외평채권은 잔고 기준(외평기금의 경우 채무 또는 자산을 차감하는 방식도 가능).

유도한다. 이는 악순환으로 이어져 채무의 증가를 부채질할 수 있다. 캐나다 등 선진국에서 과거에 경험한 것들을 우리나라도 조심해야 할 시점이다. 둘째, 채무의 증가를 막을 탄력이 없어지게 된다. 채무가 증가하면 그 부담을 차세대에 전가하는 데에 아무도 반대할 유인이 없게 되며 따라서 계속 채무를 안고 가게 된다. 사회보장성 기금이나 사회서비스 지원금이 결국은 일반조세로부터 조달되어야 하나 이것이 현세대보다 차세대로 이전시키는 것을 막을 장치가 없다.

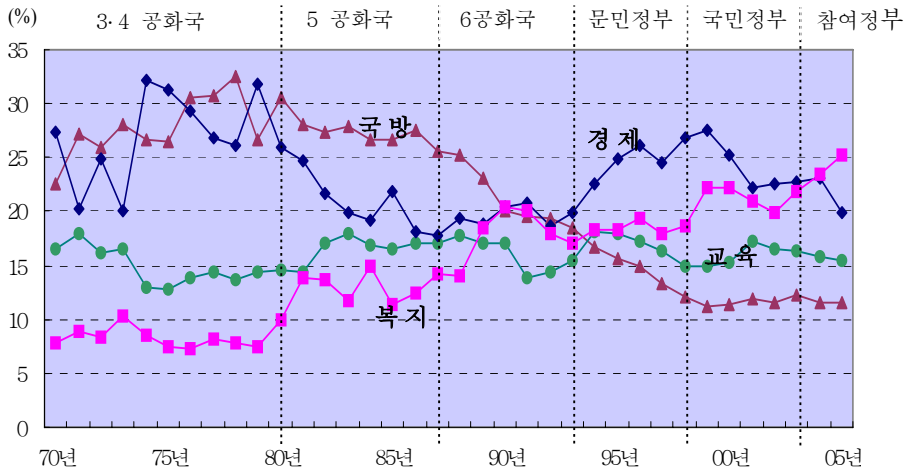
우리나라의 조세부담률은 1972년의 12.4%에서 2005년에는 20.2%로 증가하였고, 국민부담률은 1972년의 12.5%에서 2005년에는 25.6%로 증가하였다. 이는 사회보장기여금의 증가에 따라 나타난 것이다. 우리나라의 조세부담률은 OECD 국가 평균에 비해 낮은 수준이다.

1997년 말의 외환위기를 극복하는 데에 과거 균형재정을 유지한 것이 큰 도움이 되었음은 널리 알려진 사실이다. 그러나 현재까지도 그리고 향후에도 상당 기간에 걸쳐 재정부담이 초래되는 것을 인지할 필요가 있다. 또한 지속적으로 재정부담을 가중시킬 것으로 간주되는 복지재정의 경우 획기적인 효율성 제고가 발생하지 않는 한 재정수지 및

[그림 43] 조세부담률 및 국민부담률 추이



[그림 44] 전체 재정지출 대비 분야별 지출 비중



자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006, p.15.

국가채무에 막대한 영향을 줄 것으로 사료된다. 따라서 분야별로 어떠한 추세를 보였는지를 살펴보고 향후 변화를 고려하는 것이 필요하다.

1970년대 이래 최근까지의 추세를 보면 장기적으로 국방 및 경제 분야 재정지출은 감소 추세인 반면에 복지지출이 가장 크게 증가하였다. 교육부문 지출은 15% 수준을 유지하고 있다. 경제가 성숙함에 따라 SOC · 산업 · 농림해양 등 경제분야 지출 비중이 하락하고, 국민의 삶의 질을 제고하는 복지지출 비중이 증가하는 것은 자연스러운 추세이다. 다만, 장기적인 관점에서 성장잠재력을 확충하도록 각 분야별 지출의 성장기여도를 증진하는 것은 대단히 중요하다.

한 가지 언급할 것은, 경제부문 비중 감소가 반드시 성장지원 투자 감소를 의미하는 것은 아니며 성장지원방식의 변화에 따른 재정지출 조정의 결과라는 사실이다. 즉, 경제부문을 구성하는 산업 · 중소기업, 농림 · 해양 및 SOC 등은 경제구조 고도화에 따라 신규투자 요구가 감소하는 추세이다.

재정 수입 및 지출의 전망은 몇 가지 시나리오에 따라 이루어진다. 박기백(2007)에 의하면, 먼저 통합재정수입은 2005년 GDP 대비 23.7%에서

〈표 63〉 통합재정수입 전망

(단위: GDP 대비, %)

	2005	2020	2035	2050	2060	2070
조세수입	15.51	16.00	16.00	16.00	16.00	16.00
사회보장기여금	3.39	3.38	3.12	3.18	3.13	3.18
세외수입	4.49	5.06	4.95	3.48	3.48	3.48
총 수 입	23.72	24.76	24.39	22.99	22.95	22.99

2035년 24.4%로 상승하다가 2070년 23%로 하락할 것으로 전망되었다. 이는 인구학적인 분석을 가미한 것으로 사회보장기여금 부담 및 세외수입 감소에 기인한다.

재정지출은 향후 복지분야의 대규모 지출증가로 통합재정지출의 증가를 주도할 것으로 전망된다. <표 64>의 전망치는 우선 사회보장 및 복지 재정이 인구학적 분석에 따라 이루어진다고 상정하고 보건분야는 2050년 수준으로 동결된다는 가정하에, 경제사업에 대한 3개의 시나리오별로 작성되었다. 즉, 경제사업의 수준이 2009년 이후 4.8%, 2.4%, 그리고 3.6%로 일정하게 유지되는 경우 통합재정지출의 전망치를 나타낸다. 시나리오에 따라 41～48% 수준으로 증가할 것으로 전망된다.

이러한 분석을 통해 단기와 중장기의 재정정책에 대한 시사점을 도출할 수 있다. 단기적으로는 Tax gap이 음수이므로 지출 증대나 감세가 가능하고, 장기적으로는 Tax gap이 양수이므로 세입 증대나 세출 축소가 절대적이다. Tax gap은 GDP 대비 국가채무 비율을 일정하게 유지하기 위해 필요한 세입수준인 t*와 현재의 세입수준인 t와의 차이이다. 이러한 결과의 원인은 연금을 포함한 복지지출의 증가에 기인하고 있지만 연금 및 의료 보험료 인상이나 연금혜택의 축소 등의 개편이 있는 경우 Tax gap이 크지 않은 것으로 판단되기 때문이다.

향후 통합재정수지의 변화에 대해 주도면밀한 관리가 필요하겠지만 우선적으로 관리대상수지를 독립시킬 필요가 있다. 현재는 사회보장기여금의 수지가 흑자기조이기 때문에 통합관리에 대한 반사이익이

〈표 64〉 통합재정지출 전망

(단위: GDP 대비, %)

	2005	2020	2035	2050	2060	2070
시나리오 1: 최고						
보건	0.20	0.30	0.51	0.55	0.55	0.55
사회보장 및 복지	3.75	7.20	11.72	16.63	19.95	21.89
경제사업	5.12	4.79	4.79	4.79	4.79	4.79
총 지 출	23.05	23.35	28.60	34.96	40.63	47.48
시나리오 2: 최저						
보건	0.20	0.30	0.51	0.55	0.55	0.55
사회보장 및 복지	3.75	7.20	11.72	16.63	19.95	21.89
경제사업	5.12	2.40	2.40	2.40	2.40	2.40
총 지 출	23.05	20.27	24.49	30.19	35.52	41.24
시나리오 3: 중간						
보건	0.20	0.30	0.51	0.55	0.55	0.55
사회보장 및 복지	3.75	7.20	11.72	16.63	19.95	21.89
경제사업	5.12	3.60	3.60	3.60	3.60	3.60
총 지 출	23.05	21.81	26.55	32.57	38.07	44.36

현세대에 가시적이겠지만, 적자기조로 변화하는 변곡점에서는 어려움에 처할 것으로 생각된다. 따라서 조만간에 사회보장기여금의 분리가 실천되어야 할 것이다.

재정당국의 재정 현황 및 전망에 대한 파악능력을 제고할 필요가 있다. 이는 두 가지 방식으로 이루어질 수 있는데, 회계기준의 유연화와 불확실성의 명시적 도입이다. 재정 선진화의 일환으로 재정회계기준의 엄격성이 강조되는 것도 바람직하지만, 불확실성에 대비한 다양한 회계기법의 사용을 통해 재정 현황 및 전망에 대한 완충장치를 구비하는 것도 필요할 것이다. 최근 조정재원의 도입 및 다양한 위험관리기법의 도입은 재정의 선진화를 가속화할 것으로 기대된다.

2. 재정건전화 및 재정효율화

재정건전화 및 재정효율화를 추진하여 정부 자체의 경쟁력을 강화할 필요가 있다. 재정건전화는 당면한 부채관리에 대한 중장기적 계획, 지속 가능성을 갖는 정부규모의 관리, 그리고 정부부문의 자산부채관리 등을 포함한다.

외환위기 때 투입된 공적자금의 국채로의 전환에 의해 국가부채의 증가가 명시적으로 발생하고, 복지수요의 증가에 따라 의무적 지출항목의 증가가 발생하면 우리나라의 부채도 엄격한 규칙에 따라 관리할 필요가 있을 것이라 사료된다.

우리나라 경제가 선진화하고 개방화하면서 정부부문의 규모에 대한 정치적 선택이 있어야 한다. 정부부문의 규모는 직접수행이나 간접지원의 방식으로 분류할 수 있으며, 전반적으로 조세 또는 지출의 규모가 먼저 정해지고 난 후 정부의 규모도 정해질 수 있다. 일반적으로 정부의 법적 규제가 강한 개도국의 경우와 비교하면 선진국은 법적 규제가 약화되면서 재정규모의 증가가 이루어진다고 볼 수 있다. 즉, 각국의 문화와 전통에 따라 다르겠지만 직접수행과 간접지원의 합으로 볼 수 있는 재정규모는 국민소득의 증가에 따라 커지는 경향이 있다.

우리나라의 경제여건으로 볼 때 지속적으로 추진해야 하는 것은 '규제의 완화를 지향하면서 정부의 직접수행 또는 간접지원의 비율을 거시적·미시적으로 조정'하는 것이다. 이를 위해 1992년에 이루어진 정부업무평가의 확장 및 개선 차원에서 중앙정부 직무분석을 전면적으로 다시 실시할 필요가 있다. 이를 통해 결국 정부 고유의 업무와 시장적 업무로 나누어 직접수행 또는 아웃소싱 중 결정하는 과정이 있어야 한다. 미 연방정부 차원에서 이루어지고 있는 경쟁위탁(competitive sourcing)처럼 전면적으로 정부가 능동적으로 실시하는 방안, 일본정부에서 이루어지고 있는 시장시험(market test)처럼 부분적으로 시장에 능동적 역할을 부여하는 방안, 또는 영국처럼 정부가 다단계로 이루어진 의사결정을 통해 재량적으로 결정하는 방안 등을 고려하여 우리나라에 합당한 결정과정을 선정하여야 할 것이다.

정부부문의 자산부채관리는 정부회계시스템을 개선하는 과정에서

자연스럽게 대두될 것이다. 지금까지 부채관리에 대한 측면만을 강조한 나머지 자산관리의 부재로 인한 정부효율성의 저하에 대해서는 연구가 많이 부족하다. 복식부기의 등장은 부채에 대응하여 자산을 설정할 수 있기 때문에 이에 대한 거시적·미시적 연구가 필요하다. 지속적으로 민영화 또는 공사화함으로써 정부부문의 미실현된 재산이 자산화되는 과정이 늘어나면 자산부채의 총체적 관리에 대한 기본시각이 정립될 것으로 사료된다.

재정건전화는 정부효율성과 맞물리면서 거시적 재원운용 및 미시적 사업방식의 전환을 통해 향후 국가비전의 달성에 기여할 것으로 기대된다. 재정의 통합적 시각에서의 관리가 중요한 시점이지만, 엄격하게 회계 간 구분을 정하고 사회보장기여금의 독립성 강화를 통해 재정건전화에 대한 기본적인 준비를 시행할 필요성도 있다. 최근의 중기재정운용계획의 분야별·부문별 재정계획의 장점은 역동적이고 우선순위에 따라 거시적으로 재정운용을 이룰 수 있다는 것이지만, 단점은 1990년대까지의 캐나다 연방정부의 사례처럼 분야별·부문별 통제가 어려워 결국 전체적인 재정건전성의 약화로 이어질 수 있다는 것이다. 최근 각 부처·청 단위에서 이루어지는 분야별·부문별 중장기계획에서 무리한 재정운용계획이 발견되고 있기 때문에 기획예산처와의 재정운용계획 공조를 시급하게 강제하여야 한다.

재정효율화는 재정혁신의 개선, 민영화 및 시장원리제도의 확산, 그리고 재정제도의 정비 등을 포함한다.

재정혁신의 기본 축은 프로그램 단위로 사업을 묶어서 계획과 성과가 연결되게 하는 것이다. 프로그램이 동일한 목적을 갖는 사업들의 묶음으로 정의되기 때문에, 계획에서 요구되는 미션, 전략목표 및 성과목표에 따른 성과지표의 설정이 프로그램예산체계와 연계되게 할 수 있다. 계획단계를 보면, 중기재정운용계획 등을 투영하여 전략계획과 시행계획의 일관성을 확보할 수 있다. 미션, 전략목표 및 성과목표 등으로 이루어진 성과목표체계에 기초하여 관리과제별로 성과지표가 설정되어 관리과제별 성과 결과가 계측되고 평가된다. 따라서 중기재정운용계획에서 이루어지는 재원배분이 예산안에서 총액배분자율편성으로 이루어지고 궁극적으로 예산을 통해 집행되며 성과관리제도에 의해 평가되고

환류된다.

일반적으로 대부분의 국가에서 거시적 재정규율이 중기재정운용계획에 반영되는데 그 중심은 국가채무관리이다. 중기재정계획의 장점은 선제적 재정투자를 통해 국가비전의 달성에 대해 능동적으로 대처한다는 것이다. 단점은 재정적자의 누적 및 국가채무의 증가를 초래하기 때문에 시장에 좋지 않은 신호를 줄 수 있다는 것이다. 우리나라의 경우 중기재정계획은 미리 준비는 되어 있었겠지만 외환위기의 대책에 따른 것으로 이해된다. 외환위기의 극복에 필요한 재정의 증가로 적자가 급증하였고 따라서 중기적 관점의 부채관리 및 정부지출의 효율화가 필요했다.

정부지출의 효율화를 위해 민영화와 시장원리제도의 확산을 집행할 수도 있다. 민영화를 전환기 경제에서 이루어지는 국영회사들의 민영화로 국한하기보다는 서구 선진국에서 이루어지는 각종 시장지향적인 조치들로 이해할 필요가 있다. 각종 공사의 소유권을 매각하는 방식은 그 경제적 실익을 검토한 후에 개별적으로 이루어져야 할 것이다. 자산관리기법을 사용한 재산의 자산화가 이루어지면 정부부채관리에 도움이 될 것이다. 더 나아가 자산매각을 통한 부채해소도 고려할 만하다.

시장원리제도의 확산은 바우처, 경쟁위탁, 아웃소싱, 민자유치 등의 방식에 대한 구체적 검토를 통해 이루어져야 한다. 결국 정부의 역할과 민간의 역할에 대한 범정부적 차원의 논의와 합의가 도출되어야 한다. 선진사회에서 경험한 다양한 효율적 기제를 사용하여야 한다. 기본개념은 경쟁·참여·선택을 강조한 시장원리적 제도의 도입 및 확장이다. 물론 시장원리적 제도 또한 모든 재정사업에 대해 광범위하게 적용할 수 있지만 특히 사회복지재정사업에 대해 중점적으로 이용할 필요가 있다. 일례로 바우처를 적용하여 효율적 사업관리를 유도하는 것은 요즈음 전형이 된 사실이다.

재정제도의 정비는 조세, 즉 세입 측면의 개선과 정부지출, 즉 세출 측면의 개선, 그리고 전반적인 예산제도의 정비를 들 수 있다. 세입 측면의 수입추계는 개선의 여지가 상당히 있다. 우선적으로 세입에 대한 추계와 행정관리를 구분할 것인지 연계할 것인지를 정해야 한다. 결과적으로 세입관리에 대한 정보가 무난하게 기획예산처로 전달된다면 세

입추계의 정확성을 제고할 수 있을 것이며 이를 통해 재정운용계획의 작성에 선진적 기법을 도입할 수 있을 것이다.

조세와 재정은 동전의 양면과 같이 불가분리적이다. 사회복지재정의 확대가 확연하게 예상되지만 확대의 정도는 재원조성 측면을 고려하여 판단할 수 있다. 소위 '저부담-저혜택, 고부담-고혜택'의 원리가 지속 가능성에 비추어 유지될 것이기 때문에 부담이나 혜택의 정도가 아니라 사회복지재정의 효율성에 대한 관심이 증가할 것으로 예상된다. 효율성의 추구가 범정부적으로 이루어지겠지만 사회복지재정의 효율성은 특히 지원금이나 보조금을 통해 이루어지기 때문에 좀 더 세심한 주의를 요한다.

중기재정운용계획, 총액배분자율편성, 재정성과관리제도의 계획, 집행, 평가의 연계는 거시적 재정규율의 확립과 미시적 재정사업 우선순위 조정에 초점을 맞추어 개선되어야 한다. 이러한 일련의 단계에 있어서 중심적인 축은 프로그램예산체계이다. 프로그램마다 인건비, 경비, 사업비가 배분되어 성과 결과를 낳는다면 비용효과성(value for money)에 기초한 사업의 우선순위 조정을 꾀할 수 있다. 따라서 각 부처·청마다 인건비와 경비를 별도의 프로그램에 모아 놓은 현재의 상태를 바꿀 필요가 있다. 또한 독립된 부서의 경우 별도의 프로그램으로 책정하여 성과예산관리의 안착을 추진하여야 한다.

소위 프로그램예산체계를 통한 미시적 조정뿐만 아니라 의무적 지출과 재량적 지출 간의 구분을 통해 거시적 총액배분의 관점도 고수할 필요가 있다. 특히, GDP에 연계된 의무적 지출항목을 사업별 관리로 유지하는 것은 매우 고무적이라 할 수 있다. 이는 자율편성의 합목적성을 유지하면서 재정규율을 추진하는 방식이라 사료된다.

3. 재정운용방향

장기적으로는 재정안정을 위한 노력이 필요하지만 단기적으로는 재정적 여력이 있으므로 필요한 경우 재정에 의한 적절한 선제적 투자가 필요하다. 이는 중기재정운용계획의 취지와 동일하며 캐나다 연방정부의 예도 있어 가능하다. 이러한 선제적 투자를 통한 성장동력 강화가 결

국 성장을 통한 소득의 증가, 그리고 그로 인한 세입의 증가로 이어지는 선순환으로 이어지도록 재정규율 및 재정효율화가 동반되어야 한다.

정부지출 중 의무적 지출의 점증으로 인해 재량적 지출의 비중이 작아져 재정정책의 단기적 효과성이 작아지는 반면, 정부부문의 자동안정화기능이 강화되어 궁극적으로 경제성장에 도움이 된다. 미 연방정부의 의무적 지출의 비중이 4반세기에 걸쳐 3분의 1에서 3분의 2로 증가하면서 정부역할의 변화가 일어난 것을 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 요점은 우리나라가 미국경제처럼 의무적 지출의 강화를 허용할 만한 국제정치경제적인 힘이 있느냐는 것이다. 국제통화로서의 달러의 힘에 의해 유지된 미국의 과잉소비와 그에 따른 자동안정화기능의 강화는 우리나라로서는 지속 가능하지 않을 수도 있다. 따라서 향후 의무적 지출과 재량적 지출의 비중에 대한 심도 있는 연구가 수반되어야 할 것이다.

단순 전망을 보면 장기적으로 복지 관련 지출이 증가하며, 재정적자 및 국가부채가 심각해질 것으로 나타난다. 그러나 재정안정성 분석에 따르면 재정적자가 심해지면 그에 반응하여 세입을 증대하거나 세출을 억제할 것으로 판단된다. 따라서 국가자산채무관리가 중요시되며 복지 관련 의무적 지출의 개별적 관리가 필요하다. 또한 성장형 복지 또는 사회서비스 성장동력부문에 대한 투자가 이루어져야 할 것이다.

단기적으로는 Tax gap이 음수이므로 지출확대나 감세가 가능하고, 장기적으로는 Tax gap이 양수이므로 세입증대나 세출축소가 필요하다. 그러므로 단기적으로 지출확대나 감세를 시행할 때는 장기적인 보완책을 마련한 후에 연계하여 집행되어야 한다. 더구나 사회보장기금과의 연계에 의해 국가채무나 재정적자의 심각성이 희석화될 수 있기 때문에 분야별·부문별 채무 또는 적자에 대한 검토를 실시하여야 한다. 또한 회계를 구분하여 검토하여야 한다.

경제성장을 위해서는 생산적 지출과 비왜곡적인 조세(소비세)가 유리하다. 생산적 지출의 대상은 R&D, 의료, 교육, 공공행정 등이 있을 수 있다. 다만, 단순한 물적 인프라보다는 효율성을 제고하는 방식을 통한 지출이어야 한다. 성장동력 R&D에 대한 투자를 전략적이고 국제규범 친화적으로 실행하여야 한다. 의료, 보육, 교육, 컨설팅 등 사회서비스의 산업정책을 성장촉진을 위한 방향으로 집행하여야 한다.

조세의 경우는 생산요소인 자본(법인세 등)이나 노동(소득세)에 대한 세금을 낮추고 경제행위에 대한 왜곡이 적은 조세(인두세 형태, 담배·술 등 소비세)로 재원을 조달하는 것이 성장촉진에 바람직하다. 현실적으로 세수중립적인 조건하에서는 소득세보다는 부가가치세를 통한 재원조달이 성장촉진을 유발하는 경향이 있다. 누진성을 포함하는 소득세와 저소득층을 중심으로 한 정부의 지출은 소득분배를 개선한다. 소득분배를 개선하는 것이 경제성장에 도움이 되는지 아니면 경제성장을 저해하는지는 불분명한 상태이다.

외국 사례를 보면 성장잠재력 확충을 위해 감세, 규제완화, 민영화, 인적자본 및 연구개발에 대한 투자 등을 사용한다. 미국이나 일본의 사례를 보면 재정적자를 심각하게 만드는 감세나 재정지출 확대보다는 재정안정성 확보가 경제성장에 더 효과적이었다. 그러나 우리나라와 같이 심각한 수준이 아닌 시점에서는 감세나 일시적 지출확대도 가능하다. 인프라 스톡이 적었던 시점의 일본정부 투자와 인프라 투자가 적은 시점의 영국의 민자유치 방식에 대해서는 긍정적으로 차용할 필요가 있다.

정부 조세·재정정책이 경제성장에 미치는 효과들에 대한 실증연구들을 다음의 <표 65>와 같이 정리할 수 있다. 즉, Barro(1991)에 의해 재정지출을 생산적 지출과 비생산적 지출로 구분하고, 재원조달방법을 조세수입과 국채발행을 통한 것으로 구분하여 그 효과를 살펴볼 수 있다. 이에 의하면 비왜곡적 조세수입에 의한 생산적 지출의 성장효과가 가장 크고 국채발행을 통하거나 중앙은행 차입을 통한 생산적 지출은 중립적인 효과를 지니는 것으로 알려져 있다. 이에 반해 생산적 지출일지라도

〈표 65〉 세입 및 세출의 성장효과

재원조달 \ 재정지출		생산적 (g)	비생산적 (g_c)
조세	왜곡적 (τ)	규모가 작으면 (+) 규모가 크면 (-)	(-)
	비왜곡적 (l)	(+)	0
차입 또는 국채발행		?	(-)

재원조달의 방법이 왜곡적인 조세수입을 통해 이루어지면 지출의 규모에 따라 긍정적이거나 부정적일 수 있는 것으로 알려져 있다.

<표 66>은 우리나라를 포함한 OECD 국가들의 생산적 정부지출 비중의 추이를 나타낸다. Barro(1991)에 의한 생산적 정부지출은 교육, 수송·통신 및 연구개발 등에 대한 정부지출을 나타내는데, 1995년 현재 우리나라의 생산적 지출 비중은 총정부지출에서 30.4%를 차지하고 있다. 이는 같은 연도 OECD 국가들 중에서 가장 높은 비중이다. 수송·통신 및 연구개발에 대한 정부지출은 다른 OECD 국가들보다 그다지 높지 않으나 교육지출이 평균(11.8%)보다 훨씬 높은 18.1%임에 따라 생산적 지출 비중이 매우 높게 나온 것으로 보인다.

<표 66>은 교육서비스 및 교육산업을 산업연관표 등을 이용한 경제적 분석으로 논한 것이다. 물론 본고에서 논하는 신성장 패러다임의 입장에서 이러한 높은 수준의 교육투자가 과연 생산적 지출인지에 대해서는 회의적이다.

요점은 교육지출의 구성에 대한 좀 더 세밀한 분석이 있어야 교육재정의 경제성장 공헌의 여부가 결정된다는 것이다.

재정지출을 분야별로 구분하여, 즉 각각의 지출 혹은 몇 개의 유사한 기능을 수행하는 지출들을 묶어 부문별로 구분하여 경제성장에 미치는 영향을 분석하는 실증연구들이 많이 수행되었다. 이중 Oxley and Martin (1991), Saunders(1993), Kneller et al.(1999), Bleaney et al.(2001), Gemmel and Kneller(2002) 등이 대표적인데, <표 67>은 이들 실증분석 결과를 정리한 것이다.

최근 분야별 재정지출의 경제성장효과를 OECD 국가를 대상으로 분석한 Bassanini et al.(2001)의 연구에서는 인적자본과 R&D 투자지출의 경제성장에 대한 효과를 보고하고 있다. 15세에서 64세 인구의 평균 교육연수로 인적자본을 측정하고 각종 정책변수를 통제하여 실증분석한 이들의 연구에 따르면, 평균교육연수 1년의 증가는 균제상태에서의 1인당 산출을 약 4~7% 증가시키는 것으로 나타났다.

또한 R&D 지출이 경제성장에 미치는 효과는 다음과 같다. 먼저, R&D 전체 규모가 GDP에서 차지하는 비율은 경제성장에 양의 효과를 가져오는 것으로 보고되었다. 나아가 Bassanini et al.(2001)은 R&D를

〈표 66〉 OECD 국가의 생산적 정부지출* 비중 추이

	교육 (A)		수송, 통신 (B)		연구개발 (C)		A+B+C		GDP 대비 총정부지출 비중		
	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1999
한 국	17.8	18.1	7.1	9.6	-	2.7	-	30.4	17.6	19.1	25.5
호 주	14.6	13.2	10.1	8.3	2.1	2.2	26.8	23.6	37.3	35.5	32.3
오스트리아	9.6	9.5	3.3	2.1	1.2	1.4	14.1	13.0	50.1	52.6	50.7
벨기에	12.7	-	8.7	-	0.9	-	22.3	-	57.3	50.1	47.9
캐나다	13.0	-	5.4	-	1.5	-	19.8	-	46.0	46.3	40.2
덴마크	11.3	11.7	4.0	3.0	1.2	1.2	16.4	15.9	56.6	59.0	54.3
프랑스[1]	10.5	10.7	2.9	1.9	2.3	1.8	15.7	14.4	51.8	53.5	52.2
독 일	9.5	7.6	4.3	3.4	2.2	1.8	16.0	12.9	45.6	46.3	45.6
아이슬란드	13.0	12.3	9.0	7.6	1.6	2.5	23.6	22.4	32.5	36.0	33.4
아일랜드[1]	10.6	12.2	4.5	5.0	0.8	0.8	15.9	18.0	46.6	36.4	31.5
이탈리아	10.0	8.9	7.7	4.6	1.2	1.0	18.8	14.5	50.6	52.3	48.3
일 본	12.8	10.8[4]	-	-	1.8	1.9	-	-	31.6	35.6	38.1
네덜란드	9.9	-	-	-	1.8	-	-	-	51.9	47.7	43.2
뉴질랜드	-	13.3	-	-	-	1.3[1]	-	-	52.6	38.8	40.8
노르웨이	12.0[3]	13.7	6.6[3]	45.9	1.6	1.6	20.2	21.3	41.5	47.6	46.1
포르투갈[2]	8.7	13.3[4]	3.6	4.8	0.5[5]	0.9	12.9	19.0	40.2	44.5	44.7
스페인	8.8	10.3	6.3	6.0	0.7	0.9	15.8	17.1	37.7	42.5	38.6
스웨덴	-	-	-	.	1.7	1.7	-	-	60.3	62.4	55.9
스위스	19.7	-	11.4	-	-	-	-	-	-	-	-
영 국	10.2	12.1	3.2	3.6	2.0	1.5	15.5	17.2	43.0	44.4	39.9
미 국	-	-	-	-	4.1	2.8	-	-	33.8	32.9	30.1
최 소	8.7	7.6	2.9	1.9	0.7	0.8	12.9	12.9	17.6	19.1	25.5
최 대	19.7	18.1	11.4	45.9	4.1	13.1	26.8	30.4	60.3	62.4	55.9
평 균	11.9	11.8	6.1	8.1	1.7	2.3	18.1	18.4	44.2	44.2	42.0

주: 1) 1993년. 2) 1994년. 3) 1988년. 4) 1992년. 5) 1984년.
* 여기서 생산적 정부지출은 Barro(1991)에 의한 분류임.
자료: Bassanini et al.(2001).

〈표 67〉 세출항목별 구분 및 재정지출승수

	Oxley and Martin(1991) Saunders(1993)		재정지출승수	
			Bleaney et al. (2001)	Gemmel et al. (2002)
일반공공행정	순수공공재 (Pure goods)	생산적 지출	0.387 (0.07)	0.145～0.287
국방				
공공질서 및 안전				
주택 및 지역개발	가치재 (Merit goods)			
보건				
교육				
경제(운수 및 통신)	경제사업 등 (Economic services and others)			
경제(기타)		비생산적 지출	0.000으로 전제	
오락, 문화 및 종교				
사회보호	이전지출 (Transfer)			
기타	기타	기타지출	0.040 (0.07)	

주: ( ) 안은 표준오차임.

민간기업들이 수행하는 부분과 공공부문이 수행하는 부분으로 나누어 각각을 분석하였다. 공공부문 R&D의 경우 경제성장에 부정적인 효과를 가져오는 것으로 보고되는데, 이는 민간부문 R&D를 공공부문이 구축(crowding-out)한 것으로 보인다. 하지만 공공부문의 R&D는 민간부문의 R&D와 달리 장기적인 효과를 위해 수행하는 경우가 많으므로 단기간의 성장효과를 바라기 힘든 경우가 많다. 따라서 국방, 에너지, 보건 및 대학기관의 R&D를 포함하는 공공부문의 R&D가 성장에 음(-)의 효과를 보였다는 것이 그다지 일리가 없는 것은 아니다.

다음으로 사회간접자본(SOC)이 경제성장에 미치는 효과에 관해서는 주로 생산함수접근방식에 의해 사회간접자본의 산출탄력성을 추정하는 형태로 이루어져 왔다. 우리나라의 경우 류덕현(2005)에 의하면, 우리나라의 지역별 사회간접자본스톡을 이용하여 계산한 사회간접자본의 산

출탄력성은 0.3으로 나타났다.

OECD의 자료에 따르면, 실물자본 축적 이외에 물가안정, 조세부담 경감, R&D 투자, 무역개방도 확대를 통해 노동생산성 제고가 가능하다고 보고되었다. 이에 의하면, 조세부담률이 1%p 감소할 때 경제효율성 제고 및 투자 촉진으로 경제활동인구 1인당 GDP가 0.6～0.7%p 증가하는 것으로 나타났다. OECD 국가들이 1980～90년대에 조세부담률을 약 1.5%p 인하한 것을 염두에 둔다면 어느 정도의 방향성을 갖는 감세가 효과적일 수도 있다. R&D 투자를 GDP 대비 0.1% 증가시키면 경제효율성 제고로 경제활동인구 1인당 GDP가 1.2%p 증가한다고 보고되었다.

따라서 지출에 있어서 성장잠재력 및 소득분배의 효과가 높은 분야에 집중함으로써 지출의 증가를 억제하는 것이 필요하다. 신성장 패러다임에 입각하여 지출증가율 촉진 및 억제 분야를 결정하는 것이 중요하다. 질적인 측면에 초점을 둔 의료・교육・직업훈련 분야, R&D 투자 지원, 교통통신 및 도시 인프라 개선사업 등에 대한 투자를 늘리고, 경제분야의 지출을 축소하는 것이 바람직하다. 또한 중소기업, 농업 및 과다한 것으로 나타나고 있는 SOC 투자를 축소하여야 한다. 전 국민을 대상으로 하며, 재정규모가 큰 국민연금이나 건강보험의 확충은 가능한 한 천천히 수행하는 한편 저소득계층에 한정되는 지출부터 확대하는 것이 바람직하다.

조세부문에서는 법인세 부담 감축, R&D 지원, 조세의 중립성 제고를 통하여 성장을 제고할 필요가 있다. 법인세를 축소하는 대신에 소비 및 환경 관련 과세를 강화하는 것도 고려할 수 있다. 재정지출을 위한 증세가 필요한 경우에도 가능하면 왜곡이 적은 소비세(예: 담배, 주류, 유류 및 오염물질)를 중심으로 확충하여야 한다. 법인세 부담을 낮추면 투자, 자본축적이 증가하여 경제성장에 도움이 된다. 구체적으로는 결손금이월공제기간의 연장, 연결납세제도의 도입, 최저한세의 축소 등을 지속적으로 고려하여야 한다.

신성장동력의 핵심인 R&D 투자 확대를 위하여 대기업도 중소기업처럼 R&D 조세지원이 필요하다. 농업, 중소기업 등에 대한 과다한 조세감면을 점진적으로 축소하는 것도 중요하다. 이는 선택과 집중의 원리를 조세감면에 적용한 것이라 볼 수 있다. 수도권 관련 조세혜택 제외

규정도 점진적으로 폐지하는 것을 고려할 수 있다. 기업의 자유로운 입지 및 투자를 제한하는 제도는 경제 전체의 생산성을 하락시키는 요인으로 작용하기 때문이다.

참 고 문 헌

경제인문사회연구회,『산업 양극화문제 해소방안』, 2005.

국가과학기술자문회의,『선진경제 도약을 위한 지식재산 전략체계 구축방안』, 2006.

김종일,『구조적 관점에서 본 한국의 주요 경제정책』, 뉴브리지연구 06-08, 중소기업연구원, 2006.

김종일・한진희,『국제비교를 통해 본 우리나라 및 동아시아의 성장요인 분석』, 한국개발연구원, 2000.

김주훈,『혁신주도형 경제에서의 국가경쟁력 제고방안』, 경제사회연구회, 2005.

김주훈・안상훈・이재형,『서비스산업의 생산성 향상을 위한 정책과제』, 한국개발연구원, 2006.

김진,「캐나다의 재정건전성 회복」, 재정포럼 101호, 2004.

김진,「공공부문 제공의 효율성에 대한 일고: 인프라-서비스 구조를 중심으로」, 재정포럼 108호, 2005.

김진,「공공부문에의 시장원리도입 매뉴얼」, 한국행정연구원, 2006.

김현숙・류덕현・민희철,『장기 인적자본 형성을 위한 조세・재정정책: 출산율 결정요인에 대한 경제학적 분석』, 한국조세연구원, 2006..

김현숙,『영유아 보육-교육과 정부의 역할』, 한국조세연구원, 2005.

대한민국정부,『2006~2010 국가재정운용계획』, 2006.

대한상공회의소,『우리 기업의 신규사업 추진현황과 정책과제』, 2007.

류태수,「일본 산업클러스터 정책의 주요 특징 및 시사점」, KOTEF 이슈페이퍼 2005-09, 2005.

류태수,「일본의 산학연계 정책의 현황과 시사점」, KOTEF 이슈페이퍼, 2007-01, 2007.

문성배,『IT 인프라 고도화 및 IT 활용제고를 통한 경쟁력 제고』, 국가경쟁력 제고방안 연구, 정보통신정책연구원, 2005.

박기백,「국가경쟁력 제고를 위한 정부의 재정정책」, 정책토론회 자료, 한국조세연구원, 2007.

박기백・최준욱・박형수・류덕현,『21세기 경제환경 변화에 따른 조세・재정정책의 방향: 재정부문』, 한국조세연구원, 2005.

박석희,『저출산 고령사회 기본계획의 현황 및 개선과제』, 예산현안분석 제14

호, 국회예산정책처, 2007.
박세일・김승보・박정수, 「평생학습사회 만들기: 교육에서 학습으로」, 교육개혁포럼, 한국직업능력개발원, 2007.
사공목, 『일본기업의 설비투자 활성화와 시사점』, 산업연구원, 2006.
산업은행경제연구소, 「주요 기업의 2007년 설비투자 계획」, 2007.
산업자원부, 『부품・소재산업 발전전략』, 2005.
산업자원부, 『글로벌 중견기업 현황 및 특성』, 2006.
산업자원부, 『지역전략산업 지원정책 성과 및 향후 과제』, 2006.
산업자원부, 『IT혁신 네트워크 확산사업』, 2007.
산업자원부 산업발전전략기획단, 『2010 산업비전과 발전전략』, 2002.
산업자원부 외, 『2015 산업발전 비전과 전략』, 2006.
산업연구원, 『2010년 산업발전 비전』, 2001.
산업연구원, 『한국산업의 발전비전 2020 프로젝트』, 2005.
산업연구원, 『주요 10대 산업별 투자유망분야 및 투자 활성화 방향』, 2006.
산업연구원, 『차세대 성장동력 확충을 위한 주요 산업별 투자로드맵』, 2007.
삼성경제연구소, 「수교 15주년을 맞이한 한중 경제관계의 회고와 전망」, CEO Information 618호, 2007.
서중해, 「성장동력 확충을 위한 정부의 역할」, 공개토론회 자료, 한국개발연구원, 2007.
심영섭・손용엽, 『산업의 새로운 트렌드와 경쟁정책』, 산업연구원, 2006.
안종석・정재호・박노욱・김진영, 『교육재정의 효율성 제고방안 연구』, 한국조세연구원, 2006.
연태훈, 『기업경영권에 대한 연구: 실증분석과 제도정비방안을 중심으로』, 한국개발연구원, 2005.
이갑수, 『글로벌시대의 산업정책론』, 대명출판, 2007.
이규용 외, 『전문기술 외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원, 2005.
이시욱, 『성장동력으로서의 설비투자: 국제비교 및 미시실증분석』, 한국개발연구원, 2006.
이시욱, 『시장개방이 기업생산성에 미치는 영향: 수입관세 인하효과를 중심으로』, 한국개발연구원, 2007.
이시욱・임경묵, 『기업의 국제화가 수출에 미치는 영향: 기업 내 수출을 중심으로』, 한국개발연구원, 2007.
이영・김진영, 『대학재정 확충방안: 재정규제 완화를 중심으로』, 교육인적자원부, 2006.
이지순, 『경제의 패러다임 변화와 한국의 미래』, 정보통신정책연구원, 2005.
이지순, 『한국의 경제성장: 질적 평가와 전망」, 『경제학연구』, 한국경제학회,

2005, pp.144~457.
장용석, 「미국의 과학정책은 변화하고 있는가?」, 『과학기술정책지』, 제160호, 2006.
정부민간합동작업반, 『함께가는 희망한국 Vision 2030』, 2006.
정성춘, 『한국의 주요국별·지역별 중장기 통상전략: 일본』, 대외경제정책연구원, 2007.
재정경제부, 「기업환경 개선 정책과제 세부내용」, 2006.
진미석 외, 『과학기술분야 해외박사의 진로와 고급인적자원정책』, 한국직업능력개발원, 2006.
차문중 편, 『개방화 시대의 한국경제: 구조적 변화와 정책과제』, 한국개발연구원, 2007.
최경수, 『단시간 근로의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 1997.
최경수·문형표·신인석·한진희 편, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제』, 한국개발연구원, 2003.
최봉 외, 『한국주력산업의 경쟁력분석』, 삼성경제연구소, 2002.
최희선, 『고령 산업인력과 생산성－제조업부문을 중심으로』, 산업연구원, 2004.
통계청, 『경제활동인구연보』, 각호.
통계청, 『도시가계연보』, 각호.
통계청, 『장래인구추계』. 각호
한국개발연구원, 『중소기업 투자여건 개선에 관한 의견조사』, 2006.
한국개발연구원 지식경제팀, 『한국의 산업경쟁력 종합연구』, 2003.
한국과학재단, 『지식재산의 세계 최첨단을 향해: 일본의 과학기술계 동향』, 2006.
한국농촌경제연구원·대외경제정책연구원, 『한·칠레 FTA 백서』, 2004, p.206.
한국산업은행, 『설비투자계획조사』, 각호.
한국수출입은행, 「해외투자통계 D/B」.
한국은행, 『2006년 기업경영분석』, 2007.
한국은행, 「경제통계시스템(ECOS)」.
한국특허정보원, 『미국특허통계보고서』, 2006.
황수경, 『여성의 직업선택과 고용구조』, 한국노동연구원, 2002.
황수경, 『단시간 근로와 여성인력 활용』, 한국노동연구원, 2004.
허재준·서환주·이영수, 『한국경제의 구조변화와 서비스업 고용』, 한국노동연구원, 2007.
LG경제연구원, 「국내기업의 현금보유 과도한가」, 2006.
KISTEP, 『산·학·연 공동연구법인의 설립지원을 위한 기획연구』, 과학기술부 정책연구 2006-12, 2006.

Abramitivitz, M. “The Search the Source of Growth: Areas of Ignorance, Old and New,” *Journal of Economic History*, Vol. 53, 1993, pp.217~243.

Aghion, P. and P. Howitt, “Growth with Quality-Improving Innovations: An Integrated Framework,” *Handbook of Economic Growth*, 2005.

Alwyn, Young, “Lessons from the East Asian NICS: A Contrarian View,” *European Economic Review*, Vol. 38, 1994, pp.964~973.

Amsden, A. H., “Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization,” Oxford University Press, 1989.

Arrow, K. J., “Optimal Advertising Policy under Dynamic Conditions,” *Econometrica*, Vol. 29, 1962, pp.129~142.

Balassa, B. A., “Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries,” New York University Press, 1991.

Baggs, J., K. Head, and J. Ries, “Free Trade, Firm Heterogeneity and Canadian Productivity,” Manuscript, 2002.

Barro, R. J., “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 98, 1990.

Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, *The Economic Growth*, The MIT Press, 1995.

Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, “Public Finance in Models of Economic Growth,” *Review of Economic Studies*, Vol. 59, Iss. 4, 1992, pp.645~661.

Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, “Economic Growth,” McGraw-Hill Inc, USA, 1995.

Bassanini, A. and S. Scarpetta, “The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries,” *OECD Economic Studies*, Iss. 33, 2001, pp.9~56.

Beck, T., A. Demirguc-Kunt, and R. Levin, “SMEs, Growth and Poverty: Cross-country Evidence,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 10, 2005, pp.199~229.

Benhabib, J. and M. M. Spiegel, “The Role of Human Capital in Economic Development,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, No. 2, October 1994, pp.143~174.

Bhagwati, J. N., “Export Promoting Trade Strategies, Issues and Evidence,” *The World Bank Research Observer*, Vol. 3, No. 1, 1988, pp.27~58.

Bils, M. and P. J. Klenow, “Does Schooling Cause Growth?” *American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, 2000, pp.1160~1183.

Bleaney, M., N. Gemmell, and R. Kneller, “Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth over the Long Run,” *Canadian*

Journal of Economics, Vol. 34, Iss. 1, 2001, pp.36~57.

Bose, N., M. E. Haque, and D. R. Osborn, "Public Expenditure and Economic Growth: Disaggregated Analysis for Developing Countries," Economic and Social Research Council, UK, 2003.

Chang, C. K. N., "From American Competitiveness Initiative to America COMPETES Act: Motives, Contents, and Intended Impacts?" Presentation for VINNOVA Annual Conferences, Stockholm, Sweden, 2007.

Coe, D. T. and E. Helpman, "International R&D Spillovers," *European Economic Review*, Vol. 39, No. 5, 1995, pp.859~887.

Council for Economic Planning and Development, Republic of China, *Taiwan Statistical Data Book*, various issues.

Cox, W.M. and J. Koo, "Miracle to Malaise: What's Next for Japan?" Federal Reserve Bank of Dallas, Economic Letter, 2006.

Davis, S. J., J. Haltiwanger, and S. Schuh, "Small Business and Job Creation: Dissecting the Myth and Reassessing the Facts," *Small Business Economics* 8, 1996, pp.297~315.

Desai, M. A., E. F. Feley, and J. R. Hines, "Foreign Dorect Investment and the Domestic Capital Stock," *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 2, 2005.

Devarajan, S., V. Swaroop, and H. Zou, "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, Iss. 2, 1996, pp.313~344.

Diamond, J., "A Note on the Public Choice Approach to the Growth in Government Expenditure," *Public Finance Quarterly*, Vol. 17, Iss. 4, 1989, pp.445~461.

Dugger, R. H, "What Japan Is Trapped," The Globalist, 2003.

Easterly W. and S. Rebelo, "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, Iss. 3, 1993, pp.417~458.

Eaton, J. and S. Kortum, "Trade in Ideas: Productivity and Patenting in the OECD," *Journal of International Economics*, Vol. 40, 1996, pp.251~278.

Edquist, C., "Innovations, Learning and Innovation Policy" Presentation in Response to the 'Expert Panel on Knowledge, Technology, and Learning' of the Enlargement Futures Project of the Institute for Prospective Technological Studies, 2001.

Etzkowitx, H. and L. Leydesdorff, "The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government

Relations," *Research Policy*, Vol. 29 2000, pp.109~123.

European Communities, *Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, WT/DS299/R, 2005.

Fagerberg, J., "Innovation: A Guide to the Literature," in J. Fagerberg et al. (eds.), *The Oxfors Handbook of Innovation*, 2005, pp.1~26.

Fernandes, A. M. and A. Isgut, "Learning-by-Doing, Learning-by-Exporting, and Productivity: Evidence from Colombia," World Bank Working Paper WPS3544, 2005.

Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Cambridge: Harvard University Press, 1962.

Gors, D., "Perspective on the Lisbon Strategy: How to Increase European Competitiveness," *Europe After Enlargement*, Cambridge University Press, 2005, pp.85~94.

Gupta, S., B. Clements, E. Baldacci, and C. Mulas-Granados, "Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-Income Countries," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 24, Iss. 3, 2005, pp.441~463.

Hanushek, E. A., "Some Simple Analytics of School Quality," National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA), Working Paper No. 10229, 2004.

Hanushek, E., A. Kimko, and D. Dennis, "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, 2000, pp.1184~1208.

Johnson, S. R. and J. M. Kuhlman, "The Number of Competitors and Bid Price," *Sourthern Eonomic Journal*, Vol. 50, 1983, pp.213~220.

Keller, W. and S. R. Yeaple, "Multinational Enterprises, International Trade, and Productivity Growth: Firm-Level Evidence from the US," Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies, 2005.

Kim, J. I. and L. J. Lau, "The Source of Economics Growth in the East Asian Newly Industrialized Countries," *Journal of the Japanese and International Economics*, Vol. 8, 1994, pp.235~271.

Kneller, R., M. F. Bleaney, and N. Gemmell, "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 74, Iss. 2, 1999, pp.171~190.

Krueger, A. O., "Trade Policy as an Input to Development," *American Economic Review*, Vol. 70, No. 2, 1980, pp.288~292.

Krueger, A. O., "Virtuous and Vicious Circles in Economic Development," *American Economic Review*, Vol. 61, 1993, pp.291~303.

Krugman, P., "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6, 1994, pp.62~78.

Krugman, P., *The Age of Expectations*, The MIT Press, 1997.

Lawrence, R. Z. and D. E. Weinstein, "Trade and Growth: Import-led or Export-led? Evidence from Japan and Korea," National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 7264, 1999.

Leitner, K. and S. Lester, "WTO Dispute Settlement from 1995-2006: A Statistical Analysis," *JIEL*, Vol. 10, No. 1, 2007, pp.165~179.

Lucas, R. E., "On the Mechanics of Development Planning," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1, 1988, pp.3~42.

Lundvall, B.-Å and S. Borras, "Science, Technology, Innovation and Knowledge Policy," in J. Fagerberg, D. Mowery, and R. R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Norfolk, Oxford University Press, 2005.

Maddison, *Monitoring the World Economy: 1820-1992*, OECD.

Mankiw, N. G., D. Romer, and D. N. Weil, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2, 1992, pp.407~ 437.

Miller, S. M. and F. S. Russek, "Structures and Economic Growth at the State and Local Level," *Public Finance Review*, Vol. 25, Iss. 2, 1997, pp.213~237.

Mowery, D., "The Practice of Technology Policy," *Handbook of the Economics of Innovation and Technical Change*, S. P. Oxford, Blackwell, 1995, pp.513~ 557.

Nelson, R. and E. Phelps, "Investments in Human Capital, Technological Diffusion, and Economic Growth," *American Economic Review*, Vol. 56, 1966, pp.69~75.

Nelson, R. R. and H. Pack, "The Asia's Miracle and Mordern Growth Theory," Development Research Group, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 1881, 1998.

OECD Education Database, *International Mobility of the Highly Skilled*, 2001.

OECD, *Educationa at a Glance,* various issues.

OECD, *Intersectoral Database*.

OSTP(Office of Science and Technology Policy), *American Competitiveness Initiative: Leading the World In Innovation*, 2006.

Oxley, H. and J. P. Martin, *Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s*, OECD Economic Studies, Iss. 17, 1991, pp.145~189.

Pavcnik, N., "Trade Liberalization, Exit and Productivity Improvements: Evidence

from Chilean Plants," *Review of Economic Studies*, Vol. 69, 2002, pp.245~276.

Pisani-Ferry, J. and A. Sapir, "Last Exit to Lisbon," Bruegel Policy Brief, 2006.

Porter, M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, 1990.

Pritchett, L., "Does Learning to Add up Add up?: The Returns to Schooling in Aggregate Data," in Eric Hanushek and Fennis Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland, 2006.

Reich, R. B., *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-century Capitalism*, New York Press, 1991

Robert, R., "Who Is US," *Harvard Business Review*, Jan 1, 1990.

Robert, R., "Who Is Them?" *Harvard Business Review*, March 1, 1991.

Rodrick, D., "Growth Strategies," National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 10050, 2003.

Rodrick, D., "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves," National Bureau of Economic Research Working Paper, No. W11952, 2006.

Rodriguez, F. and D. Rodrick, "Trade Policy and Economic Growth: A. Skeptics Guide to the Cross-National Evidence," *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 15, 2000, pp.261~325.

Romer, P. M., "Increasing Returns and Long-run Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, University of Chicago Press, 1986, pp.1002~1037.

Romer, P. M., "Endogenous Technical Change," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, 1990.

Sabato, J., "El Pensamiento Latinoamericano en la Problemática Ciencia - Tecnología - Desarrollo - Dependencia," Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1975.

Sachs, J. D. and A. M. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration," *Brookings Papers on Economic Activity* 26, 1995, pp.1~118.

Saunders, P., "Recent Trends in the Size and Growth of Government in OECD Countries," *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*, Social Policy Research Centre, Discussion Papers 34, 1993, pp.17~33.

Solow, R. M., "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics* 70, 1956, pp.65~94.

Spair, A. et al., "An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver," The European Commission, 2003.

Suh, J., "Overview of the Korea's Development Process until 1997," in Suh

Joonghae and Jean Eric Aubert (eds.), *Korea as a Knowledge Economy: Evolutionary Process and Lessons Learned*, Working Paper 2005-02, KDI, 2005.

Taeho, B., "Multilateral Trading Environment and Korea's External Economic Strategy for Future," 2007.

Topel, R., "Labor Markets and Econmic Growth, Handbook of Labor Economics," in Oeley Ashenfelter and David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, North-Holland, 1999, pp.2943~2984.

UNCTAD, *Foreign Direct Investment Database.*

United States, *Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors from Korea*, WT/DS296/R, WT/DS296/AB/R, 2005.

Verspagen, B., "Mapping Technological Trajectories as Patent Citation Networks. A Study on the History of Fuel Cell Research," ECIS Working Papers 05.11, Eindhoven Centre for Innovation Studies, Eindhoven University of Technology, 2005.

Willianson, J., *What Washinton Means by Policy Reform*, Institute for International Economics. 1990.

WTO, *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, WT/DS70/R; WT/DS70/AB/R, 1999.

WTO, "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update," 4 Discussion Paper No.12, 2007.

WTO, *Japan – Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea*, WT/DS336/R, 2007.

Yusuf, S. and S. J. Evenett, *Can East Asia Compete*? Washington DC: World Bank and Oxford University Press, 2002.

한국경제의 새로운 성장 패러다임과 정책과제 모색

2008년 12월 27일 인쇄
2008년 12월 31일 발행

저 자 **이 시 욱 · 이 강 호 외**

발행인 **현 정 택**

발행처 **한 국 개 발 연 구 원**
서울특별시 동대문구 회기로 49
대표전화: 958-4114 팩시밀리: 958-4310

등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호

인 쇄 **경희정보인쇄(주)**

ⓒ 한국개발연구원 2008 ISBN 978-89-8063-386-9