

충남리포트 제155호

ChungNam Report

2015. 3. 5.

글로벌 차원의 산업정책 패러다임 변화와 시사점

정 준 호

강원대학교 사회과학대학 부동산학과, jhj33@kangwon.ac.kr

본 글에서는 글로벌 금융위기 이후 산업정책이 강조되는 세계적 추세를 염두에 두고 산업정책의 논거, 유형, 그리고 그 변화를 살펴보고, 충남의 산업정책에 대한 함의를 제시하고자 함.

요 약

- 지난 2008년 글로벌 금융위기 이후 소위 신자유주의적 경제정책에 대한 성찰로서 글로벌 차원에서 산업정책에 대한 관심이 증대
- 산업정책은 수직적인 산업정책과 수평적인(기능적인) 산업정책으로 수행되어 오다 최근 경제주체 간의 자기발전 과정으로서 네트워크의 중요성을 강조하는 방향으로 선회하고 있음.
- 최근의 산업정책이 네트워크의 형성이나 그 이점을 활용, 즉 기회주의가 극복되고 상호 간에 역량이 있어야 정(+)의 네트워크 효과가 창출될 수 있지만, 신뢰가 부족하거나 상호 간에 격차가 심한 경우 부(-)의 네트워크 효과가 발생할 수 있음.
- 대·중소기업 간의 동반성장은 공정거래기반 강화라는 시장친화적 정책과 더불어 중소기업 영역의 보호와 규제 강화(즉, 경쟁의 구획화)와 같은 정책을 동시에 요구
- 최근의 산업정책이 네트워크의 이점에 기반한 지방정부와 같은 중범위 수준의 정책 개입을 선호하고, 민관협력을 통한 자원의 이용과 배분을 통해 새로운 성장동력을 발굴하고자 시도하고 있다는 점에서 충남과 같은 광역지자체의 리더십이 더욱 더 요구되고 있음.



CONTENTS

〈요약〉

1. 경제정책 담론으로서 최근 '산업정책'의 회귀
2. 산업정책이란 무엇인가?
3. 산업정책 패러다임의 변화
4. 정책적 시사점

경제정책 담론으로서 최근

‘산업정책’의 회귀 ◀

01

- 정부가 경제성장을 위해 산업과 지역 특수적인 정책들을 시행해 온 것은 공공연한 사실
 - 동아시아 국가의 전유물로 생각하는 경향도 있지만 장하준 교수는 국가차원에서 핀란드, 노르웨이, 오스트리아 등이, 지역차원에서 제3이탈리아와 바덴뷔르템베르크 등이 선별적인 산업정책을 구사했다는 것을 제시하며 선별적 산업정책의 일반성을 주장
- 지난 2008년 글로벌 금융위기 이후 소위 신자유주의적 경제정책에 대한 성찰로서 글로벌 차원에서 산업정책에 대한 관심이 증대
 - EU(예: 산업정책에 대한 새로운 접근), 미국(예: 전략산업에 대한 전략적 결정), 일본(예: 새로운 일본주식회사의 창출하려는 의지의 표명) 등 주요 선진국이 산업정책에 직·간접적인 관심 표명
 - UNCTAD(예: 산업정책의 재고), 세계은행(예: 개발수단으로서 산업정책 재수용), IMF(예: 논쟁 중), OECD(예: Fostering New Sources of Growth: Is There a Role for Industrial Policy in the 21st Century 제하의 보고서 출간) 등 국제기구들도 산업정책에 대한 관심을 갖기 시작
 - 이코노미스트지는 이러한 추세에 대한 비판적 기사 게재(“Picking Winners, Saving Losers: Industrial Policy Is Back in Fashion. Have Governments Learned from Past Failures?”, 2010년 8월 5일자)
- 본고에서는 이러한 세계적 추세를 염두에 두고서 산업정책의 논거, 유형, 그리고 그 변화에 대해 살펴보고, 충남의 산업정책에 대한 함의를 제시하고자 함.

02

▶ 산업정책이란 무엇인가?

- 산업정책이란 “경제의 특정부문으로 경제활동을 유도·지시하는(direction) 정부정책” (*Oxford Dictionary of Economics*)
 - 산업구조와 산업조직에 영향을 미치는 성장 강화적인 국가개입이며, 주로 전자에 집중하는 경향(예: 첨단산업 육성을 통한 경제성장 추구)

- 산업정책은 국가의 개입방식에 따라 수직적인 산업정책과 수평적인(기능적인) 산업정책으로 구분될 수 있음.
 - 전자는 산업특수적인 고전적인 산업정책을 말하며, 후자는 자본, 노동, 토지, 기술 등 생산 요소에 대한 정부의 개입을 일컫음.
 - 요소별 기능적 지원이 수직적인 효과를 가지는 경우(예: R&D 투자가 특정산업을 지원하는 경우)가 많아 둘 간의 경계가 명확한 것은 아님.

- 산업정책의 수단은 아래와 같이 다양함.
 - 선별적인 금융지원(보조금, 대출), 무역정책[산업별 차별적 관세, 비관세장벽(반덤핑 관세, 수출보조금)], 특정산업과 분야에 대한 조세 인센티브, 정부조달정책(예: 방위산업), 특정 경제 인프라에 대한 투자, 특정산업에 대한 규제 폐지
 - 기능적인 산업정책 수단으로는 인프라 지원, 투자와 인적자본 개발 인센티브, 성장 강화적인 경제적 프레임워크의 재구성 등이 있으며, 명시적으로 특정부문이나 기업에 대한 선별을 지향하지 않음.

● 시장실패(시장의 불완전성) 교정

- 사회적으로는 바람직하지만 사적으로 그렇지 않은 정(+)의 외부효과(예: R&D 투자, 특정산업에 기반하지만, 정책수단은 수평적인 클러스터 정책)

● 전략적인 무역정책

- 수확체증 산업의 경쟁우위 확보(예: 수출 보조금 경쟁)
- 이러한 산업은 주로 시장진입에 따른 높은 매몰비용과 전략적 의사결정을 수반(예: 차세대 제품개발을 위해 상당한 R&D 지출이 필요한 분야, 생산에 따라 가파른 학습곡선을 가진 산업, 생산, 유통 및 사후서비스에서 규모의 경제를 요구하는 분야 등)

● 유치산업 보호

- 실행에 의한 학습이 핵심 논거로 산업공정 개발의 초기 단계에서 학습곡선의 기울기가 가파르며, 한 제품을 생산하는데 필요한 경험과 기술이 다른 제품을 생산하는데 적용될 수 있다고 가정
- 이는 수입대체 산업화 정책과 연관되어 있음.

● 조정실패의 보완

- 한 분야의 투자가 성공적이기 위해서는 일련의 보완적인 투입재와 지원 서비스 분야의 동시적인 투자가 필요
- 하버드 대학의 로드리크(Rodrik) 교수는 한국과 대만정부의 성공은 특히 이러한 조정실패를 야기하지 않은 것에 크게 기인한다고 평가

● 기타 논거

- 국가의 안전(national security): 교통, 통신, 선진 전자장비 등 군사적인 전략적 가치를 가지는 분야
- 먹거리 안전, 환경, 에너지, 문화적 정체성(예: 스크린 쿼터)
- 경제적 쇼크에 대한 임시적인 대응: 거시 경제적 안정화(예: 주요 기업의 금융구제 또는 국유화) 조정비용의 완화(예: 담배와 섬유 등 사양산업의 구조조정), 특정지역의 쇠퇴 방지(예: 지리적 집중이 심한 단일 산업도시는 경제적 쇼크가 경제 전반에 스트레스)

- 국가의 상징 보호(예: 영국의 롤스로이스 국유화)

● 산업특수적 정부개입, 즉 산업정책은 정부실패를 야기할 수 있음.

- 이러한 산업정책의 국가개입의 효과성은 상황에 따라 다르지만, '잘못된 투자(bets)에 대한 패널티는 실패'라고 주장하는 논리와 그렇지 않은 입장 간의 격렬한 논쟁이 발생
- 시장에 기반한 사회적으로 보다 효율적인 사용으로의 자원배분 제약, 공정성과 형평성의 문제, 도덕적 해이의 문제 등이 야기될 수 있음.

산업정책 패러다임의 변화 ◀

03

- 산업정책은 수직적인 산업정책과 수평적인(기능적인) 산업정책으로 수행되어 오다 최근 경제 주체 간의 자기발전 과정으로서 네트워크의 중요성을 강조하는 방향으로 선회하고 있음.

〈표 1〉 산업정책 패러다임의 비교

구분	수직적인 산업정책: 후방 연계	수평적인 산업정책: 시장실패	개방경제 산업정책: 연계의 실증
민간주체에 대한 인센티브	지대(유치산업 보호 또는 기타 가격 왜곡 형태)	보조금(사적 수익이 사회적 수익 보다 낮다고 할 경우)	준지대(노력 또는 성과에 의존적인 지대 기회)
민간주체들의 역량 강화 방법	지대가 기업수준의 학습에 투자	배경조건의 개선: 투자환경 제고	지대 기회를 포착하기 위해 기업과 정부는 공동으로 근본원인 분석에 참여: 구속제약을 점진적으로 완화하기 위한 장애요인의 확인
포커스	미시 및 부문('picking winners')	거시: 제도적 인프라-금융시장과 규제환경('backing winners')	중범위: 행위 주체들 간의 연계('matching winners')
주요 개념 축	일반적으로 강력한 정부능력이 기술수준의 학습이 가능케 하고 모니터링	배경조건: 시장실패와 왜곡의 감소 거시 총계의 균형 보장 및 총계적으로 성장에 대한 많은 미시적인 장애요인의 제거	탐색 네트워크: 연속적인 제약의 확인 이후, 이러한 제약과 관련된 어려움을 (부분적으로)완화하는데 도움을 줄 수 있는 사람 또는 기관들을 확인
주요 문제	국가 포획: 역량의 개발이 견고한 이해관계자들에 의해 왜해, 거시와 미시간의 연계 잠금(lock-in)	다양한 의미에서의 거시적 변화와 미시적 잠재력의 증가 사이의 연계 부재	미시적 혁신과 거시 조건의 개선 사이의 갭, 심층적인 구속 제약의 존재, 미시 변화는 반드시 임계규모를 달성하지 않음.
사례	유치산업 보호	규제 부담의 경감 VC 펀드의 운영	공급자 개발 프로그램, VC 네트워크 개발

자료: Kuznetsov, Y and Sabel, C. (2011), "New Open Economy Industrial Policy: Making Choices without Picking Winners", *PREM Notes: Economic Policy*, No. 161, pp. 1-9.

- 세계화 이후 새로운 산업정책론이 부상: 개방적인 네트워크 효과 강조
 - 국가와 시장의 이분법에 집착하기보다는 보다 수평적인 차원에서 공공과 민간의 전략적 협력을 상징하는 실용주의적 사고에 기반)

1) 예를 들면, Rodrik, D. (2007), *One Economics, Many Recipes*, Princeton: Princeton University Press.

- 기존의 산업정책 담론과 달리 세계화, 분권화, 생산의 탈집중화 등의 경향에 대응하여 국가의 역할을 선별적인 자원동원, 기회의 창 제공, 중개자, 촉진자로서 설정²⁾
 - 국가와 시장이라는 수직적이고 위계적인 조정방식보다는 이들 사이에서 다양한 거버넌스, 즉 네트워크를 상정하여 기존 논의와 차별적³⁾
 - 이들 논의는 중앙집권적 정부형태를 가정하지 않는 분권적인 정치구조 하에서도 산업정책이 효과적으로 기능할 수 있다고 주장
- Rodrik(2007)의 정보외부효과론은 한 국가가 비교우위를 가지는 영역들을 찾아가고 발견하기 위한 민간과 공공부문 간의 전략적 협력으로서 산업정책을 사고
- 이는 최선의 정책수단을 통해 시장왜곡을 교정하는 것이라기보다는 민간부문의 정보를 이끌어 내는 정책수단으로 산업정책을 이해
 - 국가가 당면한 가장 심각한 제약요인(binding constraints)의 해결을 중심으로 정책의 우선 순위를 매기고 이에 따라 역량을 투입하는 것이 경제성장을 도모하는데 효과적

2) Block, F. (2008), "Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States", *Politics & Society*, 36(2), pp. 169-206.

3) Schrank, A. and Whitford, J. (2011), "The Anatomy of Network Failure", *Sociological Theory*, 29(3), pp. 151-177.

- 경제에 대한 새로운 인식 필요
 - 경제를 공공부문, 민간시장경제, 그리고 사회적 경제로 구분할 경우 각기 다른 조직원리, 즉 교역(거래), 재분배, 상호성에 따라 경제가 작동
 - 생태계로서의 경제는 경쟁과 협력이 동시에 작용, 평판과 신뢰는 선별기능의 일환으로 양적 경쟁의 부정적 측면을 보완하는 역할을 수행
 - 생산자로서의 경제시민권의 확대(즉, 창업과 실험)는 경제적 민주화의 중요한 부분임.

- 기회주의가 극복되고 상호 간에 역량이 있어야 정(+)의 네트워크 효과가 창출될 수 있지만, 신뢰가 부족하거나 상호 간에 격차가 심한 경우 부(-)의 네트워크 효과가 발생할 수 있음.
 - 정책적 관점에서 '신뢰 부족'이 문제라면 협회, 협동조합, 중재, 갈등해결 절차 등과 같은 제도 구축에 집중해야 되고, '격차 심화'가 문제라면 교육과 훈련, 각종 기업지원서비스 제공, 공급자 개발 프로그램 등에 집중해야 함.
 - 예를 들면, 대·중소기업 간 상생협력이 안 되는 이유가 신뢰부족과 과도한 기업 간의 격차 때문이라면 이러한 네트워크 실패를 해소하는 것이 바로 동반성장의 요체임.
 - 기업 간 격차의 심화가 시장기제의 작동에 문제가 된다면 적절한 규제와 보호가 필요

- 대·중소기업 간의 동반성장은 공정거래기반의 강화라는 시장친화적인 정책과 더불어 중소기업 영역의 보호와 규제의 강화(즉, 경쟁의 구획화)와 같은 정책을 동시에 요구
 - 또한 생산자로서 경제적 참여를 확대하기 위해 리스크를 사회적으로 공유할 수 있는 연성계약에 대한 검토(예: 파산법의 개정에 따른 연대보증제도의 개편 등)가 필요

● 산업정책은 기본적으로 사적 자본과의 긴밀한 대화를 필요로 할 수밖에 없으므로 사적 자본에 대한 민주적 규율이 정착되어야 함.

- 스웨덴의 경우 노·사·정 3자가 대등하게 산업정책의 형성에 개입한 것이 아니라 정부와 기업 간의 관계로 국한됐으며, 주로 적극적 노동시장정책을 통해 노동의 정책 개입이 이루어졌으며, 이는 투자의 사회화 전략이 그렇게 쉽지 않다는 것을 보여주고 있음.
- 미국의 경우 사적 자본의 헤게모니 하에서 공공부문이 벤처자본가로서 기능, 공공부문이 프로그래밍 수혜자에게 다른 정부기관과의 네트워크의 연계를 주선하고 주요한 정부계약자, 벤처자본가, 경영지원에 관한 특정 컨설팅 업체를 소개하는 역할을 수행, 이는 시장을 창출한 것이 아니라 시장과의 연계에 대한 편의를 제공하는, 소위 생태적 규율 방식에 의존
- 우리나라의 경우 성장과 복지 강화적인 기제를 동시에 추동할 수 있는 권력기반의 구축이 중요한데, 노동이 약한 상황에서 시민적·민주적 규율의 강화를 어떻게 담보할 수 있는지가 이러한 경로의 창출에서 핵심 관건

● 최근의 산업정책이 네트워크의 이점에 기반한 지방정부와 같은 중범위 수준의 정책 개입을 선호하고, 민관협력을 통한 자원의 이용과 배분을 통해 새로운 성장동력을 발굴하고자 시도하고 있다는 점에서 충남과 같은 광역지자체의 리더십이 더욱 더 요구되고 있음.

- 이는 아래로부터의 의견수렴과 동시에 위로부터의 리더십을 발휘하여 지역 내외의 자원을 적극적으로 활용하여 지역에 특수한 산업을 발굴하고 이를 성장시키는 것임.
- 따라서 첨단 지향성과 기술주의적 사고에서 탈피할 수 있어 육성되는 산업이 지역에 착근될 가능성을 높일 수 있음. 

정 준 호 부교수

강원대학교 부동산학과

033-250-6838, jhj33@kangwon.ac.kr

◆ 참고 자료 ◆

- 정준호(2012), “분배친화적인 산업정책의 가능성을 검토”, 유종일 엮음, 『경제민주화 분배 친화적 성장은 가능한가』, 모티브북.
- 정준호(2014) “경제·산업구조와 발전주의 모델: 경제·산업구조 양극화의 기원”, 초고, 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 정준호·이병천(2007), “한국의 탈추격 시스템, 어디로 가는가: ‘생산-복지체제’의 성격에 대한 시론”, ‘제4회 사회경제학계 공동학술대회: 시장국가냐 복지국가냐’ 발표 논문집.
- Chang, H.-J. (2010), “Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?”, Working Papers 2010/1, Turkish Economic Association.
- Kuznetsov, Y and Sabel, C. (2011), “New Open Economy Industrial Policy: Making Choices without Picking Winners”, PREM Notes: Economic Policy No. 161, pp. 1-9.
- O’Riain, S. (2011), “From developmental network state to market managerialism”, in F. Block and M. R. Keller (eds.), State of Innovation: The US Government's Role in Technology Development, Boulder: Paradigm Publishers, 196-216.

충남리포트(2014년~현재)

구분	제 목	집필자	발행일
2014-01	동아시아 철새 보전, 서천갯벌에 달렸다	정옥식	2014.01.01
2014-02	통합브랜드 구축으로 도시의 경쟁력을 높인다	이충훈	2014.01.09
2014-03	충남의 협동조합, 정체성을 높이고 지역사회발전에 기여할 수 있어야	송두범	2014.01.21
2014-04	이제! 유역주민이 참여하는 물자치 시대이다	이상진	2014.01.27
2014-05	활력 넘치는 전통시장 되살리기, 상품권 사용 활성화가 필요하다	이민정	2014.01.28
2014-06	조류인플루엔자(AI) 관리 대책, 예방이 최우선이다!	정옥식	2014.02.11
2014-07	지원·참여형 문화소외계층 정책으로 충남형 문화복지시책을 추진하자	이인배	2014.02.13
2014-08	FTA를 수출확대의 기회로 삼아야	김양중	2014.02.20
2014-09	사라지는 농촌마을! 한계(限界)마을정책 도입해야	조영재	2014.02.25
2014-10	2014년 충남경제 전망과 시사점	김양중	2014.02.28
2014-11	다기능농업을 활성화하자	이관률·정현희	2014.03.06
2014-12	충청남도 벤처기업 현황과 발전방안	임형빈	2014.03.13
2014-13	충남 고령자 교통안전 대책이 필요하다	김원철	2014.03.27
2014-14	충남형 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제	최병학	2014.04.03
2014-15	충남의 행복지표와 정책 연계 방안이 필요하다	고승희	2014.04.16
2014-16	충남 논외의 생물상 및 생물다양성 증진 방안	정옥식	2014.05.08
2014-17	2040년 읍면동 인구 추계로 본 충남의 정책과제	임준홍·홍성호	2014.05.15
2014-18	내포광역도시권 형성을 위한 지역간 연계·협력 추진 방안	오명택·김정연	2014.06.12
2014-19	충남의 미래 성장을 견인할 자동차부품산업	김양중	2014.06.19
2014-20	민선6기 충남도 및 기초자치단체 당선자 공약 분석	송두범	2014.06.24
2014-21	자살예방을 위한 정책적 노력이 필요하다	이수철	2014.07.14
2014-22	지역을 위한 농협 혁신 성공 전략	이호중	2014.07.16
2014-23	대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 제도개선	이정만·고승희	2014.07.17
2014-24	충남 보육정책 진단과 공공성 강화 방안	최은희	2014.07.21
2014-25	충남 자동차부품산업의 기술도약을 위한 정책과제	김양중	2014.07.23
2014-26	충남 협동조합의 조직화와 공급생태계 조성의 필요성	장종익	2014.07.28
2014-27	충청남도 자기주도 행정체계의 지속적 관리방안	주운현	2014.07.30
2014-28	충남 정책 키워드(3농혁신, 사회적경제)의 SNS 데이터 분석	임화진	2014.07.31
2014-29	프란치스코 교황의 충남 방문 의미와 향후 과제	유병덕·최영화	2014.08.05
2014-30	충남 자동차부품기업 기술개발 지원제도의 개선방안	김양중	2014.08.07
2014-31	내포지역의 정체성 정립과 추진과제	박철희	2014.08.11
2014-32	한국 경제의 새로운 성장전략 모색과 민선6기 충남의 발전 방향	김찬규 외	2014.08.21
2014-33	지방 3.0 시대, 충남 재정정보공개의 의미와 과제	정창수	2014.09.11
2014-34	분권형 초광역자치의 필요성과 과제	김순은	2014.09.16
2014-35	충남경제의 선순환을 위해 분공장 경제 탈피가 필요하다	박 경	2014.09.18
2014-36	충남 벤처기업 육성을 위한 벤처투자금융 활성화 방안	김홍기	2014.09.23
2014-37	충청남도 행복키움지원단 활성화 방향과 과제	김용현	2014.09.25
2014-38	균형발전을 위한 지역발전등급제 도입과 지역별 차등지원 방안 제안	변창흠	2014.09.30
2014-39	충청남도 주민자치를 위한 동네거버넌스 실천과 전략	안성호·곽현근	2014.10.02
2014-40	지역 중심의 에너지시스템 전환을 위한 정책과제	이상현 외	2014.10.08

구분	제 목	집필자	발행일
2014-41	충남의 산업단지, 공공디자인으로 새롭게 변신해야 한다	이충훈	2014.10.16
2014-42	충청남도과 중국 허베이성(河北省) 간 교류협력 활성화 방안	박경철	2014.10.17
2014-43	농촌의 에너지지립, 산림바이오매스에서 찾다: 일본 산림구원대 활동	박춘섭	2014.10.30
2014-44	일본 내발적 발전의 도시형 사례와 시사점	이민정	2014.11.06
2014-45	충남 지역 현실이 반영된 교통수요분석 DB 구축과 관리 필요	김형철 · 김원철	2014.11.12
2014-46	수요응답형 교통체계(DRT)의 이해와 도입방안	김원철 · 유준일	2014.11.20
2014-47	한중 FTA가 충남 경제에 미치는 영향과 시사점	김양중	2014.11.26
2014-48	한중 FTA 타결에 따른 충남 농업의 위기와 기회	강마야	2014.11.26
2014-49	한중 FTA에 따른 충남 수산업의 위기와 기회	김종화	2014.11.26
2014-50	한중 FTA, 충남 지역발전 전략과 대중국 교류협력 차원으로 접근해야	박경철	2014.11.26
2014-51	서해안 시대, 충청남도 국제교류 협력 증진 방안	채진원 외	2014.12.03
2014-52	충남도과 중국 하이룽장성 교류협력전략	박인성	2014.12.04
2014-53	인권 선진으로 나가는 충남의 정책과제	성태규	2014.12.10
2014-54	충남 서북부 환경취약지역, 주민건강피해 예방과 관리가 필요하다	명형남	2014.12.17
2014-55	충남 대형국책사업 발굴 및 유지 지원을 강화해야 한다	이중윤 · 임재영	2014.12.25
2015-01	충남 야생동식물 서식현황 및 생물다양성 증진 방안	정옥식	2015.01.05
2015-02	지역단위 중소기업 지원 플랫폼 구축 방안	신동호	2015.01.13
2015-03	충청남도 문화예술 비전과 발전전략	박철희	2015.01.26
2015-04	충청남도 행정리 단위 마을의 인구 및 가구구조 변화 특성	최은영 외	2015.02.03
2015-05	충청남도 도서(島嶼) 특성과 발전방향	한상욱	2015.02.12
2015-06	충청남도 행정동·리 마을의 최근(2005~2010년) 변화와 시사점	최은영 외	2015.02.17
2015-07	2015년 충남 GRDP 전망 - GRDP 100조 시대 충남의 새로운 도약	김양중	2015.02.25

■ 충남발전연구원 홈페이지(www.cdi.re.kr)에서 쉽게 볼 수 있으며, 인용시 출처를 정확히 밝혀주세요!

■ 본 연구보고서는 충남발전연구원의 자체보고서로 발간된 것이며, 충청남도의 공식입장과 다를 수 있습니다.