



개방화에 따른 기업정책의 방향

김 종 석 (초청연구위원, 홍익대 교수)

한국경제의 전문화를 위한 구조조정

세계 경제가 정보통신의 혁신과 무역장벽의 완화를 통하여 사실상의 무국경의 지구경제로 형성된다면, 한국과 같은 개발도상의 개방경제는 과거와 같이 자립경제의 목표를 가지고 수입대체 산업의 육성과 모든 주요 품목의 국내생산을 도모할 수 없게 될 것이다. 한국과 같은 경제는 비교우위가 존재하는 산업에 특화하여 국제교역의 주요 파트너로서의 위상을 조속히 확보하는 것이 바람직할 뿐 아니라, 사실상 다른 선택의 여지가 없게 될 것이다.

이 과정에서 가장 중요한 정책과제는 한국경제가 가지고 있는 정태적, 동태적 비교우위를 정확히 파악하여 어느 산업에 특화하는가와 이 선택의 결정과정은 어떻게 이루어져야 하는가라고 할 수 있다.

국제교역과 '저기술의 함정'

우리나라는 아직도 대외지향적인 경제발전의 과정에 있기 때문에, 국제무역환경의 변화에 크게 영향을 받으며, 기본적으로 범세계적인 자유무역주의의 확산이 우리에게 유리하면서도, 독자적인 기술개발 능력이 취약하기 때문에, 소위 '저기술의 함정(low-tech trap)'에 빠질 가능성이 있다고 할 수 있다. 저기술의 함정이란 국제무역체제 속에서 기술적 열위에 있는 개발도상국들이 선진국과의 교역에 있어서 학습효과와 파급효과가 거의 소진된 생산부문에 특화하게 되어, 기술 진보와 경제성장에 한계를 가지게 되고 그 격차를 영구히 좁힐 수 없게 될 것이라는 것이다. 따라서, 기술후진국들은 이를 극복하기 위해서 교역의 초기단계에 기술적 열위를 극복할 수 있도록 단기적으로 정부가 기술개발과 기술습득에 대한 지원정책을 채택하는 것이 장기적 경제성장을 위해 필요하다.

정부의 역할 : 당위론과 현실론

장기적으로 소득증가와 기술의 고도화에 대비한 유망산업을 정부가 전략산업으로 선정하고, 국내시장의 개방이 이 산업의 위축을 가져오지 않도록 이들 부문에 대한 국내외의 경쟁을 제한하고 국내 투자재원을 지원하여 주는 것이 더 큰 경제적 이득을 가져올 수 있다는 것이 정부주도하의 적극적 산업정책에 대한 근거이다. 특히, 고수익의 효율적인 부문의 성장이 동태적으로 국민소득 증가와 성장잠재력 배양에 더 큰 기여를 할 수 있기 때문에 이 부문을 전략산업으로 선택함으로써 시장개방의 영향으로 인하여 이들 부문이 위축되는 것을 방지하여 한다는 것이다.

그러나, 전략산업을 정부가 선택해야 한다면 정부가 선택에 필요한 방대한 양의 정보와 유효한 수단을 가지고 있으며, 결정을 내리는 정부의 관료기구가 효율적이고 합리적인 의사결정구조를 가지고 있다는 것이 전제되어야 하는 것이다. 또한 특정산업을 전략적으로 선택하여 이를 보호하는 경우 이들 산업내의 기업들에 대한 경쟁의 압력이 저하되기 때문에 시장의 독과점구조화와 기업경영 효율의 저하를 초래할 수 있는 것이다.

또한 정부가 전략산업을 선택하여 특정 산업을 보호·육성한다는 것은 불가피하게 선택되지 않은 산업에 대한 인적·물적자원의 흐름을 제한하는 것을 의미하는 것이다. 따라서, 정부에 의한 특정 산업의 선택이 정당화되려면 선택된 산업이 창출하는 국민경제적 한계잉여가 다른 부문이 위축됨으로써 발생하는 한계손실을 능가한다는 것이 전제되어야 할 것이다.

산업정책의 방향

산업정책과 정부역할에 관한 논의를 종합해 볼 때, 정부의 적극적 개입에 의한 산업구조의 조정과 전략산업의 선택은 우리나라 경제의 현재 규모와 발전단계를 고려한다면, 그 순기능보다는 정부실패에 의한 잠재적 위험부담이 더 크다고 할 수 있다. 따라서, 특정 산업의 전략적 선택은 기업과 시장의 자율조정 기능에 맡기고, 정부의 공공재적 서비스 기능을 강화하는 것이 산업정책의 기본방향이 되어야 할 것이다.

특정 산업에 대한 정부주도의 지원이 현실적으로 불가피하다면, 그 방식은 특정 기업에 대한 지원방식보다는 산업전체에 대한 기업 중립적 지원이 되어야 하며, 정부의 지원과 보호가 한시적인 것을 분명히 하고 그 시한을 명문화함으로써 부작용을 극소화할 수 있을 것이다.

그러나, 기술개발의 초기단계에 있거나, 동태적 비교우위의 존재 여부가 충분히 확인되지 않은 소위 미래형 첨단기술에 의존하는 산업은 국제경쟁에 일찍 노출되는 경우 국제교역 과정에서 '저기술의 함정'에 빠지게 되어 하나의 산업으로서 정착되지 못할 수도 있다.

그러므로 한국과 같이 선진국을 따라잡아야 하는(Catch-up) 경제는 저기술의 함정을 피하기 위해 학습효과와 파급효과가 클 것으로 예상되는 특정 기술에 대한 정부의 전략적 선택과 지원이 필요하다고 할 수 있다.

따라서, 산업정책에 있어서의 전략적 선택은 특정 산업의 선택이 아니라, 공공재적 성격을 가진 특정 기술을 정부주도하에 지원·개발하고, 정부의 경제적 역할 중 특정 기능을 선택적으로 강화하는 것이 되어야 할 것이다. 특정 업종 또는 전략산업의 선택은 기업과 시장의 자율조정 맡겨야 하며, 정부는 비교우위가 있는 부문으로의 자율적인 선택과 특화를 촉진시키고 조정비용을 극소화시키기 위한 인적 자원과 기술개발, 그리고 사회간접자본에 대한 투자에 그 역할과 기능을 집중해야 할 것이다.

기업정책의 방향

우리나라의 산업구조가 전문화된다는 것은 몇개의 전략 부문에 생산적 자원과 지원이 집중적으로 투입되는 것을 의미하며, 이는 불가피하게 전략부문 내에 존재하는 기업의 대형화, 국제화를 의미하게 될 것이다. 그러나, 현재와 같이 대기업집단의 국내지향적 팽창경향과 이를 규제하기 위한 각종 경제력집중억제시책이 지속되는 한 우리나라 대기업들의 순조로운 국제화와 대규모화에는 많은 어려움이 따르게 될 것이다.

그동안 우리나라 재벌기업들의 국내지향적 팽창과 업종다변화는 사업위험의 분산과 그룹내 가용자원의 효율적 사용이라는 경제적 유인에 의해 진행된 측면이 있다. 따라서, 우리나라 대기업들의 국제적 대기업화를 추진하기 위해서는 대기업들이 국내외에서 발생한 사업잉여를 국내기업의 신설·흡수나 부동산 구입을 통한 국내 경제력의 확대에 사용하지 않고, 대외지향적인 기업성장에 재투자함으로써 국부의 증가와 국제적 영향력의 증대에 사용될 수 있도록 자원의 흐름을 바꾸는 유인체계의 도입이 필요하다.

기업이 효율성을 유지하고 기술을 개발하는 유인은 경쟁과 같은 도전이 지속적으로 가해져야 유지되는 바, 국내 대기업들이 성장과정에서 국내지향적 재벌기업군을 형성한다면, 이러한 도전으로부터 보호받게 되어 세계적 거대기업으로 성장할 유인을 상실하게 되고 성장에 한계를 보이게 될 것이다.

대기업집단의 행태를 문제의 원인으로 보아 그들의 행태를 바꾸고자 하는 것은 그 배경이 되는 기업환경의 변화가 수반되지 않는 한 한계를 가질 수 밖에 없다. 이들이 나타내고 있는 제반 행태를 국내외 기업환경에 대한 생존을 위한 합리적 대응으로 보아, 이들의 행태가 바람직한 방향으로 스스로 변화할 수 있는 기업환경과 유인을 제공하는 것이 보다 근본적이고 장기적인 처방이라고 할 수 있다. 그러므로 국내경쟁을 촉진하고 해외 경쟁의 국내 도입을 통하여 국내시장의 상대적 수익성을 낮춤으로써, 기업들이 해외진출과 국제화에 대한 유인을 갖도록 해야 할 것이다.

국내 경쟁의 촉진과 해외 경쟁의 국내 도입이 수출을 촉진시킬 수 있는 이유는 국내외 시장간의 수익성의 상대적 변화를 초래하기 때문이며, 국내 대기업들이 국내시장에서 안전하고 있는 이유는 국제시장에서 경쟁력이 없어서라기 보다는 국제시장에 비하여 훨씬 안전하고 높은 수익을 국내시장에서 누릴 수 있기 때문인 것이다. 특히 국내기업들의 해외시장 진출에 대한 유인은 국내시장 여건의 변화, 즉 해외경쟁의 도입과 국내경쟁의 촉진이 영구적인 것으로 인식될 때 더 크다고 할 수 있다.

국내경쟁과 국제경쟁의 보완관계

기업간의 경쟁은 크게 ① 국내기업간의 국내 경쟁, ② 외국기업이 국내에 진출하여 경쟁하는 해외경쟁, ③ 국내기업이 해외에 진출하여 외국기업과 경쟁하는 수출경쟁의 세가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

경쟁의 이러한 세가지 측면은 서로 보완적인 관계에 있기 때문에 어느 한 측면의 경쟁을 제한할 경우 다른 측면의 경쟁도 함께 제한을 받게 된다. 경쟁정책은 어느 한 측면의 경쟁만을 고려해서는 완벽할 수 없으며, 경쟁의 모든 측면을 종합적으로 파악하는 정책의 수립과 집행이 필요한 것이다. 경쟁정책과 무역정책은 본질적으로 자원배분의 효율성을 높여 경제적 복지 수준을 높

이고자 하는 동일한 정책목표를 가지고 있다. 그러나 무역정책은 종종 국내산업의 보호·육성을 위하여 해외경쟁의 도입을 억제하거나 자원의 자유로운 이동을 제한하는 수단으로 사용되는 경우가 있어, 국내 경쟁정책과 상충되기도 한다. 따라서, 무역정책과 경쟁정책의 조화를 위해서는 두 정책이 하나의 정책논리와 방향을 가지고 일관성있게 추진되도록 하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

기업이 받는 경쟁의 실질적 압력은 기업이 도산되어 시장으로부터 축출당할 수 있다는 가능성으로부터 기인하는 것이므로, 경쟁의 촉진과 자유경쟁의 결과로 인하여 시장의 독과점구조가 형성되는 것을 우려해서는 안 될 것이다. 그러므로 국내경쟁의 촉진은 해외경쟁의 보완적 도입을 절대 필요로 한다고 할 수 있는 것이다. 시장이 개방된 경우 해외부문의 공급은 무한탄력성을 가지고 있다고 볼 수 있으므로, 개방경제하에서 현행 공정거래법이 규정하고 있는 바와 같이 국내출하량만을 기준으로 국내시장의 독과점사업자를 지정하는 것은 무의미하다고 할 수 있다.

통상정책과 국내경쟁정책의 조화

앞으로 다자간 무역협상에서는 기업간의 수평적 또는 수직적 결합에 대한 정책, 수출시장에서의 카르텔 형성과 자율규제, 지역분할행위 등과 특정 기업이 국내시장에서의 독점적 지위를 이용하여 국제경쟁에서 우월한 지위를 누리하고자 하는 행위까지 협상의 대상이 될 것으로 보인다. 그동안 UR 등의 무역협상이 주로 국가간 통상결과의 불균형 문제를 해결하기 위한 대중요법적인 접근방식이었던 데에 비하여, 앞으로 예상되는 논의는 암묵적 형태의 진입장벽이라고 할 수 있는 시장구조적 무역장벽을 제거하고자 하는 보다 근본적인 원인이법적 접근이 될 것으로 보인다.

따라서, 이러한 가능성에 대한 우리의 대응은 종래 UR 협상에서와 같은 소극적인 협상방식을 탈피하여야 할 것이다. 그리고 경쟁정책과 무역정책의 조화문제가 다자간 규범제정의 문제로 제기될 경우에 대비하여 국내제도를 사전에 정비하고 국제화하여 제도변화의 충격을 극소화하기 위한 노력이 필요하다. 이와 아울러 다자간협상에서 우리의 입장이 논의의 초기단계부터 반영되도록 미리 철저히 대비하여야 할 것이다.

필자 약력

학력 : 서울대학교 경제학 학사(1978)
미국 Princeton대학교 경제학 석사(1983)
미국 Princeton대학교 경제학 박사(1988)

경력 : 미국 Dartmouth대학교 교수(1984~87)
한국개발연구원 연구위원(1988~91)
홍익대학교 교수(1991~)
세계경제연구원 초청연구위원(1993~)

세 계 경 제 연 구 원

Institute for Global Economics

서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505

전화 : 551-3334/7

Fax : 551-3339