세계경제 94-04

開放化에 따른 企業政策의 方向

-産業 및 競爭政策의 課題-

金 鍾 奭

세 계 경 제 연 구 원
Institute for Global Economics

머 리 말

내년으로 예정되어 있는 WTO 체제의 출범과 더불어 세계경제질서와 무역구조의 재편은 더욱 촉진될 것으로 예상된다. 이것은 그동안 우리나라가 추진해온 시장의 개방과 경제의 국제화를 더욱 가속화시키고 우리나라의 경제정책, 산업구조, 기업경영 풍토에 적지않은 변화를 초래하게 될 것이다. 이러한 변화에 우리가 여하히 대처하는가에 따라 우리나라의 미래상과 국제적 위상이 결정된다고 할 수 있는 것이다.

세계경제는 장기적으로 정보통신기술의 발전과 요소이동의 자유화를 통하여 국가간의 경제적 국경이 사실상 무의미해지고, 전세계를 상대로 경제활동이 전개되는 무국경의 지구경제가 형성될 것이다. 이러한 추세는 기업의 입장에서는 전세계의 기업을 상대로 한 모든 부문에서의 치열한 경쟁을 의미하는 것이며, 우리나라 경제는 '작은 개방경제(Small Open Economy)'로서 세계교역체제 속에서 불가피하게 산업구조의 전문화를 의미하게 되는 것이라고 할 수 있다.

이 과정에서 제기되는 정책과제는 크게 두가지로 나누어 생각해 볼 수 있을 것이다. 하나는 국가경제적으로 비교우위가 있는 부문으로의 원활한 산업구조조정 문제이고, 다른 하나는 비교우위가 있는 부문에서 우리 기업들이 국제경쟁력을 가지고 세계적인 기업들과 경쟁하기 위한 한국기업들의 국제화와 대규모화이다.

우리나라 대기업들이 국내외에서 세계적인 대기업과 경쟁하기 위해서는 무엇보다도 국제수준의 규모와 기술력, 경영능력을 갖추어야 하며, 과거 개발연대와 같은 정부의 적극적 지원은 곤란할 것이다. 그러나,.현재 우리나라 대기업들이 세계시장에서 국제적 거대기업들과 경쟁하기에는 그 규모와 경영능력, 기술 등에서 현격한 열위에 있다고 보아야 할 것이다.

이런 배경에서 우리나라 대기업들의 국제적 거대기업화를 유도하기 위한 정책방안과 이를 뒷받침할 수 있는 국제무역규범 내의 경쟁정책 및 산업정책의 개선방안을 모색하고, 우리나라 시장의 개방과 국제화에

따른 정부의 산업 및 기업정책을 포함한 정부와 기업간의 새로운 관계를 살펴보고자 본 연구원은 초청연구위원인 홍익대학교의 김종석 교수의 책임하에 본 연구를 수행하였다.

이 연구의 진행과정에서 좋은 논평을 해 주신 고려대의 남종현 교수, 한국개발연구원의 유승민 박사, 그리고 원내 토론과정에 적극 참여하여 주신 본원의 초청연구위원들께 감사를 드린다. 민간기업의 창의와 자율에 바탕을 둔 경제발전을 위해 정부개입의 축소를 지향하면서, 국가경쟁력의 제고를 위한 정부역할이 강조되고 있는 일응 상충되는 작금의 산업정책 관련 논의에 본 연구보고서가 일조가 되기를 기대한다.

끝으로 이 보고서에 수록된 내용은 필자 개인의 견해이며, 본원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

1994년 11월
세계경제연구원
이사장 사 공 일

目　次

要約 ····· 7

Ⅰ. 序 : 國際經濟與件의 變化 ····· 15

Ⅱ. 韓國經濟의 課題 ····· 17
1. 구조조정: 한국경제의 전문화 ····· 17
2. 한국기업의 국제화 · 대규모화 ····· 19

Ⅲ. 產業構造調整 ····· 23
1. 산업정책과 '저기술의 함정' ····· 23
2. 적극적 정부역할의 논리 ····· 27
3. 정부역할의 한계 ····· 28
4. 결　론 ····· 30

Ⅳ. 經濟制度의 國際化 ····· 32
1. 국내경쟁과 국제경쟁의 관계 ····· 32
2. 경쟁정책과 국제화 ····· 36
3. 통상정책과 국내경쟁정책의 조화 ····· 38

Ⅴ. 政策의 方向 ····· 42
1. 산업정책 ····· 42
2. 기업정책 ····· 43
3. 경쟁정책 ····· 45

參考文獻 ····· 48

要　約

WTO의 출범과 한국경제의 과제

– WTO 체제의 출범 이후 예상되는 국제경제여건의 변화는 우리나라의 산업 및 기업관련 정책에 다음과 같은 과제를 제기할 것임.
① 한국경제의 전문화와 산업구조조정
② 국제비교우위 부문내 한국기업의 국제화·대규모화
③ 이를 뒷받침하기 위한 각종 경제제도와 정책의 국제화

한국경제의 전문화를 위한 구조조정

– 세계 경제가 정보통신 혁신과 무역장벽 완화를 통하여 사실상의 무국경의 지구경제가 형성된다면, 한국과 같은 개발도상의 개방경제는 과거와 같이 자립경제 목표를 가지고 수입대체산업의 육성과 모든 주요 품목의 국내생산을 도모할 수 없게 될 것임.
· 한국과 같은 경제는 비교우위가 존재하는 산업에 특화하여 국제교역의 주요 파트너로서의 위상을 조속히 확보하는 것이 바람직할 뿐 아니라, 사실상 다른 선택의 여지가 없게 될 것임.
· 이 과정에서 가장 중요한 정책과제는 한국경제가 가지고 있는 정태적, 동태적 비교우위를 정확히 파악하여 어느 산업에 특화하는가와 이 선택의 결정과정은 어떻게 이루어져야 하는가임.

한국기업의 국제화·대규모화

– 우리나라의 산업구조가 전문화된다는 것은 몇개의 전략부문에 생산적 자원과 지원이 집중적으로 투입되는 것을 의미하며, 이는 불가피하게 전략부문 내에 존재하는 한국기업의 대형화·국제화를 의미하게 될 것임.

· 그러나, 현재와 같이 대기업집단의 국내지향적 팽창경향과 이를 규제하기 위한 각종 경제력집중억제시책이 지속되는 한 우리나라 대기업들의 순조로운 국제화와 대규모화는 곤란할 것임.

· 기업이 성장과정에서 계속적으로 효율성을 유지하고 기술을 개발하려는 유인은 경쟁과 같은 도전이 지속적으로 가해져야 유지되는 것인 바, 국내 대기업들이 성장과정에서 국내지향적 재벌기업군을 형성한다면, 이러한 도전으로부터 보호받게 되어 이들 기업이 세계적인 거대기업으로 성장하는 데에 한계가 있게 될 것임.

— 그동안 대규모 기업집단의 국내지향적 팽창과 업종다변화는 사업위험의 분산과 그룹내 가용자원의 효율적 사용이라는 경제적 유인이 가장 중요한 배경이었다고 할 수 있음.

· 우리 기업의 국제적 거대기업화를 뒷받침하기 위해서는 대기업들이 국내외에서 획득한 사업잉여를 국내기업의 신설·흡수나 부동산 구입등 국내경제력의 확대에 사용하지 말고, 대외지향적인 기업성장에 재투자하여 국부의 증가와 국제적 영향력의 증대를 모색하도록 자원의 흐름을 바꾸는 유인체계의 도입이 필요함.

산업구조조정

국제교역과 '저기술의 함정'

— 우리나라는 아직도 대외지향적인 경제발전 과정에 있기 때문에, 국제무역환경의 변화에 크게 영향을 받음. 그 결과, 기본적으로 범세계적인 자유무역주의의 확산이 우리에게 유리하면서도, 독자적인 기술개발 능력이 취약하기 때문에 소위 '저기술의 함정(low-tech trap)'에 빠질 가능성이 있음.

· '저기술의 함정'이란 국제무역체제 속에서 기술적 열위에 있는 개발도상국들이 선진국과의 교역에 있어서 학습효과와 파급효과가 거의 소진된 생산부문에 특화하게 되어, 기술진보와 경제성장에 한

계를 가지게 되고 그 격차를 영구히 좁힐 수 없을 것이라는 것임.

· 기술후진국들은 이를 극복하기 위해서 교역의 초기단계에 단기적으로 기술적 열위를 극복할 수 있도록 정부가 기술지원정책을 채택하는 것이 장기적 경제성장을 위해 필요하다는 것임.

정부의 역할 : 당위론과 현실론

— 장기적으로 소득증가와 기술의 고도화에 대비한 유망산업을 정부가 전략산업으로 선택하고, 국내시장의 개방이 이들 산업의 위축을 가져오고 실업을 유발한다면, 이들 부문에 대한 국내외의 경쟁을 제한하고 국내의 투자재원을 지원하여 주는 것이 더 큰 경제적 이득을 가져올 수 있다는 것이 정부의 개입을 통한 적극적 산업정책의 근거가 되고 있음.

· 즉, 고수익의 효율적인 부문의 성장이 동태적으로 국민소득의 증가와 성장잠재력의 배양에 더 큰 기여를 할 수 있기 때문에 이들 부문을 전략산업으로 선택하여 시장개방의 영향으로 인하여 이들 부문이 위축되는 것을 방지하여 한다는 논리임.

— 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 함.

· 또한 특정산업을 전략적으로 선택하여 이를 보호하는 경우에 이들 산업내의 기업들에 대한 경쟁의 압력이 존재하지 않기 때문에 시장의 독과점 구조화와 기업경영효율의 저하를 초래할 수 있음.

— 정부가 전략산업을 선택하여 특정 산업을 보호·육성한다는 것은 불가피하게 선택되지 않은 산업에 대한 인적·물적자원의 흐름을 제한하는 것을 의미함. 따라서, 정부에 의한 특정 산업의 선택이 정당화되려면 선택된 산업이 창출하는 국민경제적 한계잉여가 다른 부문이

위축됨으로써 발생하는 한계손실을 능가한다는 것이 전제되어야 함.

산업정책방향

- 특정 부문 또는 전략산업의 선택은 기업과 시장의 자율조정에 맡기고, 정부는 비교우위 부문의 자율적인 선택과 특화를 촉진시키고 조정비용을 극소화시키기 위한 인적자원과 기술개발, 그리고 사회간접자본에 대한 투자에 그 역할과 기능을 집중하여야 할 것임.
  - 또한 특정 산업에 대한 지원이 현실적으로 추진되고 있다면, 그 방식도 특정 기업에 대한 지원방식이 아니라 산업전체에 대한 기업중립적 지원이 되어야 하며, 정부의 지원과 보호가 한시적인 것을 분명히 하고 그 시한을 명문화함으로써 정부개입의 부작용을 극소화 할 수 있음.

- 기술개발의 초기단계에 있거나, 첨단기술로서 동태적 비교우위의 존재 여부가 충분히 확인되지 않은 소위 미래형 기술에 의존하는 산업은 국제경쟁에 일찍 노출되는 경우 국제교역 과정에서 '저기술의 함정'에 빠지게 되어 하나의 산업으로서 정착되지 못할 수도 있을 것임. 따라서 한국과 같이 선진국을 따라잡아야 하는(Catch-up) 경제는 저기술의 함정을 회피하기 위하여 학습효과와 파급효과가 클 것으로 예상되는 특정 기술에 대한 정부의 전략적 선택과 지원은 필요하다고 할 수 있음.
  - 그러나, 이미 성숙단계에 도달하여 국제경쟁에 상당기간 노출되었던 산업을 정부가 전략산업으로 선택하여 지원하는 것은 억제되어야 할 것임.

경쟁정책의 국제화

국내경쟁과 국제경쟁의 보완관계

- 기업간의 경쟁은 크게 세가지 측면으로 나누어 볼 수 있음.
  ① 국내기업간의 국내경쟁
  ② 외국기업이 국내에 진출하여 경쟁하는 해외경쟁
  ③ 국내기업이 해외에 진출하여 외국기업과 경쟁하는 수출경쟁
  · 경쟁의 이러한 세가지 측면은 서로 보완적인 관계에 있기 때문에 어느 한 측면의 경쟁을 제한할 경우 다른 측면의 경쟁도 함께 제한을 받게 될 것임. 따라서, 무역정책을 포함한 경쟁관련 정책의 전체적 조화와 일관성이 필요함.

- 기업이 받는 경쟁의 실질적 압력은 기업이 도산되어 시장으로부터 축출당할 수 있다는 가능성으로 부터 기인하는 것이므로, 경쟁의 촉진과 자유경쟁의 결과로 인하여 시장의 독과점화가 이루어지는 것은 바람직한 현상이라고 할 수 있음. 따라서, 국내경쟁의 촉진은 해외경쟁의 보완적 도입을 절대 필요로 함.
  · 시장이 개방된 경우 해외부문의 공급은 무한탄력성을 가지고 있다고 볼 수 있으므로, 개방경제하에서는 현행 공정거래법이 규정하고 있는 바와 같이 국내출하량만을 기준으로 국내시장의 독과점 사업자를 지정하는 것은 무의미할 것임.

- 국내경쟁의 촉진과 해외경쟁의 국내 도입이 수출을 촉진시킬 수 있는 이유는 국내외 시장간의 수익성의 상대적 변화를 초래하기 때문이며, 국내 대기업들이 국내시장에서 안존하고 있는 이유는 국제시장에서 경쟁력이 없어서라기 보다는 국제시장에 비하여 훨씬 안전하고 높은 수익을 국내시장에서 누릴 수 있기 때문임.
  · 국내기업들의 해외시장 진출에 대한 유인제공은 국내시장 여건의 변화, 즉 해외경쟁의 도입과 국내경쟁의 촉진이 영구적인 것으로

인식될 때 더 큰 효과를 나타낼 수 있음.

통상정책과 국내경쟁정책의 조화

— 경쟁정책은 어느 한 측면의 경쟁만을 고려해서는 완벽할 수 없으며, 경쟁의 모든 측면을 종합적으로 파악하는 정책의 수립과 집행이 필요함.

· 경쟁정책과 무역정책은 본질적으로 자원배분의 효율성을 높여 경제적 복지수준을 높이고자 하는 동일한 정책목표를 가지고 있으나, 무역정책은 종종 국내산업의 보호·육성을 위하여 해외경쟁의 도입을 억제하거나 자원의 자유로운 이동을 제한하는 수단으로 사용되는 경우가 있어, 무역정책과 국내경쟁정책이 상충될 수 있음.

— 앞으로 다자간 무역협상에서는 기업간의 수평적 또는 수직적 결합에 대한 정책, 수출시장에서의 카르텔 형성과 자율규제, 지역분할행위 등과 특정기업이 국내시장에서의 독점적 지위를 이용하여 국제경쟁에서 우월한 지위를 누리고자 하는 행위까지 협상의 대상이 될 것으로 보임.

· 그동안 UR 등의 무역협상이 주로 국가간 통상결과의 불균형문제를 해결하기 위한 대증요법적인 접근방식이었던 데에 비하여, 앞으로 예상되는 논의는 암묵적 형태의 진입장벽이라고 할 수 있는 시장구조적 무역장벽을 제거하고자 하는 보다 근본적인 원인요법적 접근이 될 것으로 예상됨.

정책의 방향

산업정책

— 산업정책에 있어서의 전략적 선택은 특정 산업의 선택이 아니라, 공공재적 성격을 가진 특정 기술을 정부주도하에 개발하고, 정부의 경

제적 역할 중 특정 기능을 선택적으로 강화하는 것이 되어야 함.

· 특정 업종 또는 전략산업의 선택은 기업과 시장의 자율조정에 맡기고, 정부는 비교우위가 있는 부문으로의 자율적인 선택과 특화를 촉진시키고 조정비용을 극소화하기 위한 인적 자원과 기술개발, 그리고 사회간접자본에 대한 투자에 그 역할과 기능을 집중해야 함.

기업정책

— 대기업집단의 행태를 문제의 원인으로 보아 그들의 행태를 바꾸고자 하는 것은 그 배경이 되는 기업환경의 변화가 수반되지 않는 한 어떠한 시도도 한계를 가질 수 밖에 없음.

· 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 처방임.

— 국내경쟁의 촉진과 해외경쟁의 국내 도입을 통하여 국내시장의 상대적 수익성을 낮춤으로써, 기업들이 해외진출과 국제화에 대한 유인을 갖도록 해야 할 것임.

경쟁정책

— 무역정책과 경쟁정책의 조화를 위해서는 두개의 정책이 하나의 정책논리와 방향을 가지고 일관성있게 추진되도록 제도적 장치가 마련되어야 함.

— 불공정무역행위의 규제가 자칫 국내기업이 해외로부터의 경쟁압력을 회피하고자 하는 경쟁제한적 목적에 이용되지 않도록 유의하여야 함.

Ⅰ. 序 : 國際經濟與件의 變化

1990년대 초에 발생한 소련의 붕괴와 동구권의 시장경제화는 2차대전 이후 지속되어 오던 동서냉전 양극체제의 종말을 의미하는 것이었으며, 우리나라 입장에서는 미국의 군사력과 경제력에 의존하여 지속되어 온 냉전질서 속의 자유무역의 이점을 더 이상 활용할 수 없는 것을 의미하게 되었다. 이러한 추세는 미국의 주도권 약화와 고립주의의 경향으로 더욱 강화될 것이며, 전세계적으로 정치·군사 이념의 문제보다는 국가간 경제적 실리의 추구가 국가간의 관계에서 최우선적인 고려사항이 될 것이다. 특히, 이념장벽의 붕괴는 지역간의 이해관계를 중심으로 세계경제질서를 재편시켜 지역별 경제블럭의 형성을 촉진시키게 될 것이다.

탈냉전과 함께 대두되고 있는 새로운 무역질서와 세계경제의 범세계화(globalization), 지역주의(regionalism)의 대두는 우리 경제구조와 경제정책의 운용에 커다란 변화를 불가피하게 초래할 것이다. 세계경제의 범세계화는 국경을 초월하여 거의 모든 분야에서 기업간의 치열한 경쟁을 초래할 것이며, WTO 체제의 출범과 함께 기업의 국제화, 경영의 전문화, 비교우위 산업을 중심으로 한 산업구조의 개편이 불가피해질 것이다.

또한, 지역주의의 대두로 인하여 각각의 경제블럭으로 부터 우리나라에 대한 시장개방 압력은 더욱 강화될 것으로 보인다. 따라서, 대외지향적인 경제구조를 가지고 있는 우리나라 경제는 주요 교역상대국인 미국, 일본, EC 등과 호혜적이고 원만한 통상관계를 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있는 것이다.

그동안 우리나라는 개발도상국에 대한 국제무역상의 우대조치에 힘입어 자유무역의 혜택을 누려왔으나, 이제 세계 10대 교역국의 중진국으로 부상한 우리나라는 더 이상 선진국으로부터 개도국이 누리는 교역상의 혜택을 누릴 수 없게 될 것이며, 이제는 대등한 통상파트너로서 상호주의의 원칙이 우리에게 적용될 것이다.

통합과정에 많은 어려움이 있었으나, 유럽의 경제통합은 점차 그 심

도를 더해갈 것이다. 이렇게 되면 유럽은 세계 최대의 시장으로 부상하게 될 것이며, 국제경제질서의 주도권은 상당부분 EC가 행사하게 될 것이다.

EC의 통합은 유럽경제의 성장을 촉진시켜 역외국가들에게 경제적 외부효과를 주고 세계경제의 발전에 이바지할 것이다. 그러나, 세계 최대 시장인 유럽이 배타적인 시장이 될 경우 그 독점적 지위를 남용하게 될 가능성도 있는 것이다. 미국은 캐나다, 멕시코와 북미자유무역협정(NAFTA)을 체결하여 이를 견제하려 하고 있으며, 아시아 태평양지역에서도 이와 비슷한 움직임이 나타나고 있는 것이다.

일본은 독자적으로 다른 지역의 경제블럭과 대항할 수 있는 경제대국으로 부상하고 있으며, 이미 세계 최대의 채권국이 되었다. 이에 따라 미국과 EC의 견제가 나타나고 있으며, 일본의 세계 경제에 대한 역할의 증대가 요구되고 있다. 일본은 점차 경제력에 비례하여 국제정치적 역할을 증대시키려고 할 것으로 예상되며, 이미 동남아시아의 국가들과의 경제협력을 크게 강화하고 이 지역에 대한 영향력을 증대시키고 있다.

미국에 의해 주도되어 왔던 국제무역질서는 앞으로 미국, EC, 일본이 공동으로 주도하고 이들간의 상호관계에 의해 영향을 받게 될 것이다. 냉전체제 아래서 미국은 GATT체제의 자유무역질서를 주도하였으나, 앞으로는 UR 협상과정에서 나타난 바와 같이 공정무역과 상호주의를 강조하게 될 것이며, 배타적 성격이 강한 유럽이 통합됨에 따라 상호주의 원칙은 더욱 중요하게 될 것이다. 한편, 정보통신 기술의 혁신에 따라 급속히 진행되고 있는 국제경제의 범세계화(globalization)는 국가간의 경제적 국경을 무의미하게 만들고 있으며, 이로 인해 기업을 단위로 하는 국가간의 제휴, 협력이 더욱 중요하게 될 것이다.

이 연구에서는 이러한 국제경제여건의 변화 속에서 제기되는 한국경제의 과제를 살펴보고, 이에 대처하기 위한 국내의 관련 제도와 정책은 어떠한지를 평가하고 나아가야 할 방향을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 韓國經濟의 課題

앞서 살펴본 바와 같이 국제 경제관계에 있어서 국가간의 경제적 국경이 사실상 무의미해지고, 각국의 기업들이 전세계를 상대로 기업활동을 전개하는 '무국경의 지구경제(borderless global economy)'가 형성될 것이다. 이것은 우선 대규모 기업의 다국적화 현상을 가속화시키고, 세계시장을 놓고 각국의 대표적인 거대기업들이 기술개발, 인력, 금융, 판매, 생산의 모든 부문에서 사실상의 무한경쟁을 하는 것을 의미하는 것이다. 이 과정에서 우리 경제가 맞게 될 과제는 크게 세가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 국제무역질서 속에서 우리나라 경제와 산업구조의 불가피한 전문화이고, 둘째는 한국기업의 국제적 거대기업화, 셋째는 우리 경제와 사회의 국제화를 위한 각종 제도와 정책의 정비라고 할 수 있다.

1. 구조조정 : 한국경제의 전문화

세계경제가 정보통신의 혁신과 무역장벽의 완화를 통하여 사실상의 무국경상태의 지구경제화 한다면, 우리와 같은 개발도상의 개방경제는 과거와 같이 자립경제의 목표를 가지고 수입대체산업의 육성과 모든 주요 품목의 국내생산을 도모할 수 없을 것이다. 이것은 모든 부문에서의 국제경쟁력 상실과 국내 부존자원(인적, 기술적)의 엄청난 낭비를 초래하게 될 것이다.

특히, 세계경제가 주요한 경제대국을 핵으로 지역별로 블럭화된다면, 한국과 같이 대외의존적인 경제는 비교우위가 존재하는 산업에 특화하여 국제교역의 주요 파트너로서의 위상을 확보하는 것이 바람직할 뿐 아니라, 사실상 다른 선택의 여지가 없게 될 것이다.

이 과정에서 가장 먼저 생각할 수 있는 정책적 과제는 한국경제가 가지고 있는 정태적, 동태적 비교우위를 정확히 파악하여 이에 적합한 산

업을 선택하는 것이 될 것이다. 전략산업의 선택을 시장의 자율기능과 기업의 자유선택에 맡길 것인가, 또는 우월한 정보를 가지고 있으며, 기업들에 비하여 더 정확한 판단을 내릴 수 있다는 것을 전제로 하여 정부가 선택의 과정에 개입할 것인가의 여부는 아직도 논란의 여지가 많으며, 또한 개입을 하더라도 그 방법과 범위는 어떠해야 하는가의 문제가 계속 남는다. 이 문제에 대한 접근방법은 모두 나름대로의 논리와 장단점이 있을 것이다. 이에 관한 자세한 논의는 뒤에서 다루고자 한다.

다음 과제는 일단 전략산업이 어떤 형태로든지 결정된 다음 산업구조조정 과정에서 불가피하게 발생되는 마찰과 사회적 비용을 극소화하는 문제이다. 산업구조조정은 선택된 전략산업을 국제경쟁력을 갖춘 산업으로 육성하는 정책과 축소되어야 하는 산업의 조정과정에서 발생하는 구조적 실업의 타부문으로의 원활한 전환과 그 과정에서의 마찰과 저항을 최소화하기 위한 정책으로 구성되어야 할 것이다.

우리나라의 산업구조가 조정된다는 것은 몇개의 전략부문에 생산적 자원과 지원이 집중적으로 투입되는 것을 의미하며, 이는 불가피하게 전략부문 내에 존재하는 기업의 대형화·국제화를 초래하게 될 것이다. 이것은 물론 바람직한 변화이기는 하지만 동시에 우리나라 국내시장의 규모로 볼 때 이들 기업들이 불가피하게 국내시장에서 독과점적 지위를 누리게 되는 것을 의미한다. 따라서, 이들 대기업이 국내시장의 지배력을 근거로 독과점적 영향력을 행사하지 못하도록 하는 적절한 정부의 통제정책이 필요하게 될 것이다.

또한 이와 관련하여 우리의 기업들이 세계시장을 상대로 해외에서 경쟁하게 되는 만큼 우리나라의 시장에서도 외국기업들이 우리의 기업들과 경쟁상태를 이루게 될 것이다. 따라서, 우리나라 경제의 국제화는 국내기업간의 경쟁 촉진을 전제로 마련된 국내경쟁정책과 해외통상정책간의 조화를 위한 제도의 재정비를 불가피하게 만들 것이다. 국내경쟁정책과 해외통상정책간의 조화를 위한 논의는 뒤에서 구체적으로 다루기로 한다.

2. 한국기업의 국제화 · 대규모화

앞서 언급한 바와 같이 우리나라 경제가 국제무역에 있어서 비교우위에 따른 산업 전문화를 추구하게 된다면, 산업구조조정 과정에서 전략산업내의 기업들은 국제수준의 규모와 생산성, 경쟁력, 기술개발 능력 등을 갖추어야만 할 것이다. 다시말하면 우리나라의 기업들이 국제적인 거대기업이 되어야 한다는 것으로서, 이를 뒷받침할 수 있는 정부의 정책과 제도적 개선이 마련되어야 할 것이다.

우리나라 성장전략은 수출의 증대를 통한 대외지향적 고속성장전략이었다. 이를 위해서 그동안 해외시장 개척과 국제경쟁력 확보에 유리한 대기업 중심의 수출지원형 산업정책이 불가피하였다고 할 수 있다.

이러한 수출주도형 성장전략은 경제사상 유례가 없는 성공을 거두어 우리 경제를 선진국의 문턱에까지 끌어올리게 된 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나, 그 과정에서 산업구조의 불균형 심화, 경제적 집중, 국내 경제 · 사회에 미치는 재벌의 영향력 증대, 부의 편재 등 부작용을 초래하기도 하였다.

이제 우리 경제를 명실상부한 선진경제로 만들기 위해서는 그동안 성장의 견인차 역할을 담당해 온 대기업 및 대규모 기업집단의 역할 재정립에 대한 검토가 필요하다.

특히, 우리나라 정치 사회적 민주화와 함께 경제력 집중과 경제적 형평의 문제가 집중적으로 제기되고 있으며, 이에 대한 정책을 우리 경제의 선진화, 산업구조의 고도화의 관점에서 재정립할 필요성이 대두되고 있다. 우리나라는 국내 부존자원이 부족할 뿐만 아니라 국내시장 규모의 확대에도 한계가 있으므로, 상당기간 대외지향적인 수출주도형 경제성장 전략을 지속해야 할 것이다. 그러나, 한국경제가 더욱 발전 성숙해 나아감에 따라 우리의 대기업들이 세계시장 속에서 구미, 일본 등의 세계적인 거대기업들과 각 분야에서 경쟁하게 될 것이다. 따라서, 앞으로의 지속적 수출 증가와 지속적 경제성장은 이들 대기업들이 세계적인 거대기업들과 여하히 경쟁하여 성공하는가에 달려있다고 할 수 있을 것이다.

현행 경제력집중 억제정책은 경쟁 촉진을 목표로 하고 있는 공정거래법에 근거하고 있기 때문에 소유와 부의 집중이 본질 문제인 경제력 집중 문제에 효과적으로 대처할 수 없었다.

그동안 대규모 기업집단 산하기업 숫자의 증가는 사업위험의 분산과 그룹내 가용자원의 효율적 사용이라는 경제적 유인에 의해 진행된 측면도 있다고 할 수 있다. 그러나, 이들 기업군은 세계적인 관점에서 볼 때는 여러 개의 소규모 기업들이 개인지배 아래 속하여 한국이라는 제한된 지역에서만 영향력을 미치는 것에 불과한 것으로 볼 수 있는 것이다. 즉, 우리나라의 재벌 기업군은 여러 개의 소기업이 자본관계로 상호 연결되어 한 개인 또는 가족의 지배하에 놓인 것에 불과할 뿐, 하나의 기업이 거대화한 것이 아닌 것이다.

앞으로 예상되는 국제경제환경의 변화에 대응하여 국내 재벌 기업군이 이러한 국내지향적 팽창을 탈피, 세계 수준의 거대기업으로 성장하여 굴지의 세계적 거대기업들과 각 분야에서 경쟁할 수 있는 여건과 유인을 조성하는 것이 필요할 것이다.

기업이 성장과정에서 계속적으로 효율성을 유지하고 기술을 개발하려는 유인은 경쟁과 같은 도전이 지속적으로 가해져야 유지되는 것인 바, 국내기업이 성장과정에서 국내지향적 재벌기업군을 형성한다면, 이러한 도전으로부터 보호받게 되어 세계적인 거대기업으로 성장하는 데에 한계가 있게 될 것이다.

이런 관점에서 국내 재벌기업들의 숫자적 팽창은 바람직하지 않다고 볼 수 있다. 따라서, 앞으로의 대기업 정책은 국내 대기업이 계열기업의 숫자를 늘리는 것보다, 세계적 거대기업으로 성장할 수 있도록 하는 유인을 제공하는 데에 중점을 두어야 할 것이다.

그러나, 동시에 이러한 거대기업의 국내 경제 · 사회에 대한 영향력을 합리적으로 통제하기 위한 수단도 필수적으로 강구되어야 할 것이다. 따라서, 앞으로의 정책과제는 정부와 기업간의 협력관계로서 한국 기업의 국제적 거대기업화를 위한 지원정책과 대기업의 국내 영향력을 통제하기 위한 규제정책의 두가지로 요약할 수 있을 것이다.

우리 기업의 국제적 거대기업화를 뒷받침하기 위한 지원정책으로서

현재의 대기업들이 국내외에서 발생한 사업잉여를 국내기업의 신설·흡수나 부동산 구입을 통한 국내경제력의 확대에 사용하지 말고, 대외지향적인 기업성장에 재투자하여 국부의 증가와 국제적 영향력의 증대에 사용할 수 있도록 자원의 흐름을 바꾸는 것이 필요하다. 이를 위해서는 정책적으로 투자유인을 제공하여 업종다변화를 통한 위험분산보다 주력기업의 거대화에서 오는 혜택이 더 크도록 유도하는 것이 필요할 것이다.

또한, 기업집단별로 주력업종을 선택하여 업종전문화를 추구하도록 하여야 할 것이다. 물론 이러한 정책은 정부의 반강제적 권유에 의해 집행되는 것이 아니라, 각종 금융·세제상의 유인이 업종전문화에 유리하도록 개편되고, 국내지향적 업종다변화 투자는 억제되도록 하여야 할 것이다.

점차 국내기업들이 국제적 수준의 거대기업화함에 따라 이들이 국내정치, 사회 및 경제에 미치는 영향력을 적절히 통제해야 하는 문제가 발생할 것이다. 경제력 집중의 폐해로서 늘 지적되는 것 중의 하나가 대기업들의 영향력 비대화에 의한 경제적 특혜의 독점이었다고 할 수 있다. 따라서, 이러한 관행을 청산하는 것이 무엇보다도 필요하며, 이는 민주적인 정치질서와 공개적인 경제정책의 수립과 집행으로 어느 정도 통제가 가능할 것이다.

또한, 족벌 중심의 소유·경영구조가 바뀌어야 할 것이다. 특정기업을 국제 규모의 거대기업으로 성장할 수 있도록 정부가 뒷받침한다는 것은 그 기업이 특정 개인이나 가족의 소유일 경우 반드시 특혜와 형평성의 문제를 야기하게 될 것이다. 즉, 정부지원의 정당성이 훼손될 뿐 아니라 정치·사회적으로도 이러한 기업에 대한 지원이 불가능하게 될 것이기 때문에, 우리나라의 대기업들이 가족 경영의 폐쇄적인 소유구조를 가지고는 경영 능력면에서나 정부 지원의 측면에서 공히 선진국의 국제적 거대기업과 경쟁할 수 없을 것이다. 이러한 관점에서 국가적 지원을 통해 세계적인 규모를 가진 일류기업으로 우리나라의 기업을 육성하기 위해서는 족벌 중심의 소유·경영구조가 바뀌는 것이 필요하다고 할 수 있다. 끝으로, 거대기업들의 국내 영향력을 통제하기 위한 하나의 방안

으로서 국내 대기업들과 경쟁관계에 있는 외국기업의 국내 진출을 확대하여 실질적인 국내 경쟁을 제고하여야 할 것이다.

Ⅲ. 産業構造調整

Ⅱ章에서는 앞으로 예상되는 국내외의 정세와 환경의 변화는 한국의 경제와 산업구조를 불가피하게 비교우위가 있는 전략산업부문에 특화하도록 할 것이라는 것을 지적하였다.

이 과정에서의 정부의 역할을 협조적 역할과 통제적 역할로 구분한다면, 전자의 역할은 전략산업의 육성과 산업구조조정 과정에서의 사회적 비용을 극소화시키는 제반 정책을 의미하는 것이고, 후자의 역할은 그 과정에서 발생하는 국내시장의 독과점화 현상에 대비한 경제력집중 억제정책과 경쟁 및 통상정책의 재정비 과제라고 할 수 있는 것이다.

本章에서는 산업구조조정과 시장의 국제화에 따른 국내경쟁정책과 통상정책의 조화 및 정비과정에서 정부가 담당하여야 할 역할과 정책에 관하여 고찰하고자 한다.

1. 산업정책과 '저기술의 함정'

산업정책은 포괄적인 개념으로서 일반적으로 정부가 생산요소의 배분과정에 간여함으로써 자유방임상태에서 이룰 수 있는 경제의 성장과 자원배분 상태보다 더 빠른 성장과 효율적인 자원분배 상태를 이루고자 하는 정책을 의미한다. 구체적으로 Adams and Klein(1988)은 "자원, 노동 공급 및 자본 축적의 증가, 기술의 개발, 산업발전의 촉진, 생산요소 이동의 개선 및 적응능력의 개선 등을 통하여 경제의 잠재적 공급능력을 증가시키는 정부의 명시적 정책"으로 정의하고 있다.

이상과 같은 정의에서 살펴볼 때 산업정책이 전제하고 있는 것은 시장기능의 정태적 불완전성이나 시장의 실패에 근거한 정부의 개입이 아니라는 점이다. 이것은 일반적으로 정부규제(Economic Regulation)가 시장의 실패를 보완하기 위한 개입이라는 점과 구분되는 점이라고 할 수 있다. 따라서, 산업정책은 정부규제에 비하여 더욱 적극적이고, 정부규제를 산업정책의 한 수단으로 포함할 수 있는 포괄적인 개념이라고 해

야 할 것이다. 그러나 보는 시각에 따라서는 자유방임 상태의 경제성장률이 정부의 개입에 의하여 상승할 수 있다는 것은 시장의 기능이 동태적인 측면에서 불완전성이 존재하고 있다는 의미로 볼 수 있으며, 이런 측면에서 정부의 산업정책적 개입이 정당화되기도 한다. 이에 관해서는 특히 개발도상국이 국제적인 자유무역체제 속에서 기술의 열위에 있을 때 기술의 진보와 국민총생산의 증가율이 폐쇄경제(autarky)의 상태보다 더 낮을 수 있다는 가능성이 지적되기도 하였다 (Young, 1991). 이에 관하여서는 후술하기로 한다.

산업정책은 또한 거시경제정책과 비교하여 공급지향적이라고 할 수 있다 (이경태, 1991). 재정금융 수단을 통하여 총수요를 관리하고 이를 통해 단기적인 경제안정을 도모하는 거시경제정책에 비하여, 산업정책은 그 초점이 경제의 성장잠재력과 공급능력을 향상시키는 것에 그 목적을 두고 있다는 것이다.

산업정책은 크게 산업구조정책과 산업조직정책으로 나누어 볼 수 있는데, 산업구조정책은 바람직한 최적산업구조를 상정한 뒤 현재의 산업구조를 그러한 구조로 바꾸기 위하여 정부가 의도적으로 산업간의 자원배분의 과정에 개입하여 변화를 도모하는 정책이라고 할 수 있다.

산업정책과 산업구조정책의 이론적 근거는 여러가지로 살펴 볼 수 있으나, 주로 시장경제의 동태적 불완전성이 그 이론적 근거가 되고 있다. 정태적인 시장실패는 잘 알려진 바와 같이 외부효과 또는 규모의 경제 등에 의하여 사회적 한계비용과 사적 한계비용간에 괴리가 존재할 때 발생하는 것으로서 주로 정부규제의 근거가 되며, 동태적 시장실패는 주로 생산요소 시장이 불균형상태에 있거나, 이들 요소의 부문간 이동이 자유롭지 못하기 때문에 발생하는 것으로 볼 수 있다 (이경태, 1991). 자원배분의 효율성을 판단하는 기준도 정태적인 분석에서는 파레토 최적을 그 기준으로 하고 있으나, 동태적인 분석에서는 시간의 흐름에 따른 비용과 수익의 변화를 각 부문의 기술혁신 가능성, 학습효과(learning-by-doing), 유발효과, 대외무역거래의 변화 등의 요소를 고려하여 판단한다고 할 수 있는 것이다.

특히 우리나라와 같은 경우는 아직도 대외지향적인 경제발전의 과정

에 있기 때문에, 국제무역환경의 변화에 크게 영향을 받으며, 기본적으로 범세계적인 자유무역주의의 확산이 우리에게 유리하면서도, 독자적인 기술개발능력이 취약하기 때문에, 소위 '저기술의 함정(low-tech trap)'에 빠질 가능성이 있는 것이다. 여기서는 '저기술의 함정'의 논리를 분석하고 이 이론이 주는 산업정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

전통적인 무역이론에서는 자유무역의 이점이 정태적인 모델분석을 통해 오래전 부터 확립되어 있었다. 그러나, 국제무역이 경제성장과 기술진보, 복지수준에 미치는 동태적 영향에 대하여는 전통적 무역이론이 크게 기여하지 못했다고 할 수 있는 것이다.

그러나 최근들어 무역정책이 경제성장에 미치는 동태적 영향에 대한 이론적 분석이 Romer(1987), Lucas(1988), Young(1991) 등에 의해 수행되었다.

이들은 새로운 상품이나 기존 상품의 개선을 통해 경제의 성장률이 내생적으로 결정되는 모델을 통하여 국가간의 교역과 각국의 산업정책이 기술개발과 경제성장에 미치는 동태적 효과를 분석하고자 하였다. 특히 Young(1991)은 학습효과(learning-by-doing)와 기술습득의 전파효과(spillovers)가 경제성장에 미치는 중요변수일 때 폐쇄경제와 자유무역체제 아래서의 경제성장률, 기술진보, 소비자복지 수준을 선진국과 후진국의 경우에 대하여 각각 분석하였다.

이들 분석은 학습효과는 공공재적인 성격을 가짐으로써, 경제 전체에 무상으로 제공되는 정보로서 기능하는 것으로 가정하고 있다. 학습효과의 기술진보에 대한 한계기여도는 체감하고 궁극적으로 소멸하여 일부 생산기술에서는 학습효과의 경제성장에 대한 한계기여가 완전히 소진되더라도, 일부 생산부문에서 기술의 전파효과가 지속적으로 발생하여 경제가 성장하는 것으로 보고 있다.

따라서, 이들은 국제무역이 기술진보와 경제성장에 미치는 영향은 정태적 비교우위에 입각하여 각국의 생산특화가 학습효과가 거의 소진된 부문에 이루어지는가, 혹은 아직도 학습효과의 전파효과가 남아 있는 부문에 이루어지는가에 달려 있다고 보는 것이다. 이 경우 국제무역에 의하여 기술진보와 성장이 가속화되는 경제의 소비자들은 당연히 복지수

준이 상승할 것이지만, 무역에 의해 기술진보와 경제성장이 둔화되는 경제의 국민들도 동태적으로는 소비수준의 상승에 의하여 복지수준의 증가는 가져올 수 있다는 것을 보이고 있다. 위에서 본 바와 같이, 다수의 이론적 분석이 무역이 경제성장에 미치는 영향에 있어서 학습효과와 그 전파를 성장의 중요한 요인으로 보고 있다.

그러나, Krugman(1987), Lucas(1988) 등은 학습효과의 파급효과가 부문에 따라 차이가 나더라도, 정태적 의미의 비교우위에 따른 무역구조와 같은 결과가 나오는 것을 보인 반면, Young(1991)은 학습효과가 소진되어 파급효과가 존재하지 않는 경우에는 무역의 구조가 동태적으로 변화하여 반드시 비교우위론에 입각한 무역구조가 결과되지 않는다는 것을 보였다. 특히, 개발도상국의 경우 이러한 경우에 기술진보의 속도가 폐쇄경제 하에서 더 높을 수 있으며, 선진국의 경제인구수가 개발도상국보다 더 많다면, 그 기술격차는 자유무역과 함께 계속 더 벌어지게 될 것임을 보이고 있다. 그는 또한 개도국의 인구가 선진국보다 매우 많더라도 최초의 기술격차가 매우 크다면 개도국이 선진국을 기술적으로 따라잡을 수 없음을 동태적 분석을 통해 보이고 있다.

이론적으로 Young의 분석은 기술격차의 해소와 경제성장에 있어서 그 동태적인 성장경로가 안정적인 것이 아니라, '칼날(knife-edge)' 위의 균형상태일 수 있음을 보이고 있는 것이다. 다시 말해서, 단기적인 정부의 지원이나 기술육성정책이 국제교역에 있어서 장기적으로 지속되는 기술적 우위를 창조할 수 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

결론적으로, Young의 분석은 국제무역체제 속에서 기술적 열위에 있는 개발도상국들은 선진국과의 교역에 있어서 학습효과와 파급효과가 거의 소진된 생산부문에 특화하게 되어 (즉, '저 기술의 함정'에 빠지게 되어) 기술진보와 경제성장에 한계를 가지게 되고 그 격차를 좁힐 수 없을 것이며, 이를 극복하기 위해서는 교역의 초기단계에 단기적으로 정부가 기술적 열위를 극복할 수 있는 기술지원정책을 채택하는 것이 지속적인 경제성장을 위해 필요하다는 것을 보이고 있는 것이다.

이러한 분석은 선진국, 신흥공업국(NICs), 후진국의 삼국 모델로 확장될 수 있을 것이다. 신흥공업국이 국제적 자유무역체제에 후진국에 비

해 약간의 기술적 우위를 가지고 참여하는 경우, 신흥공업국들은 학습효과와 그 파급효과가 매우 큰 분야에 생산을 특화하게 되고, 후진국들은 이들이 학습효과를 거의 소진하고 다음 단계의 생산부문으로 이전한 뒤에야 이 부문의 생산에 참여하게 될 것이며, 신흥공업국들이 선진국의 생산구조에 접근함에 따라 이들의 기술진보율과 경제성장률이 둔화될 것이라는 것을 Young의 모형은 시사하고 있는 것이다. 한국과 같이 기술적으로 선진국과 후진국의 중간에 위치한 경우에 나타나고 있는 국제무역구조에서의 경험과 현상을 이 이론은 비교적 정확하게 설명하고 있는 것이다.

2. 적극적 정부역할의 논리

최근 발표된 무역정책과 산업정책의 일부 연구결과는 종래의 중립적인 산업 및 경쟁정책의 논리와는 다른 새로운 이론들을 제시하고 있다 (Krugman, 1986 ; Venables and Smith, 1986).

국내시장의 개방이 기존의 효율적이고 성장주도적인 부문의 위축을 가져오고 실업을 유발한다면, 이들 부문에 대한 국내외 경쟁을 제한하고 국내의 투자재원을 지원하여 주는 것이 더 큰 경제적 이득을 가져올 수 있다는 것이다. 즉, 고수익의 효율적인 부문의 성장이 동태적으로 국민소득의 증가와 성장잠재력의 배양에 더 큰 기여를 할 수 있기 때문에 이들 부문을 전략산업으로 선택하여 해외부문의 영향으로 인하여 이들 부문이 위축되는 것을 방지하여 한다는 논리이다.

이런 의미에서 이들의 주장은 산업보호의 한 근거로 제시되고 있는 유치산업보호의 논리와는 다르다고 할 수 있다. 유치산업 보호정책은 특정산업의 초기 성장단계에서 단기적으로는 비효율적이고 수익성이 없으나, 장기적으로 경쟁력을 갖추어 긍정적인 파급효과를 나타낼 수 있다는 논리에 근거하고 있는 것이다. 이에 반하여 이들의 전략산업 선택의 논리는 어느 정도 성숙단계에 도달하고 국제경쟁에 이미 노출되어 있는 산업에 대하여 국제교역에 있어서의 우위를 유지하기 위하여 정부가 전

략적으로 지원해 주어야 한다는 것을 의미하는 것이다.

그러나, 이 두가지 형태의 정부개입은 모두 중립적인 산업정책 아래서 장기적으로 국민경제에 많은 잉여를 창출할 수 있는 산업에 대해 시장의 자율기능이 충분한 생산자원을 공급하지 못할 것이라는 것을 전제로 하고 있다. 오히려, 국내시장의 개방과 중립적인 산업정책은 장기적으로 긍정적인 외부 효과와 경제적 잉여를 창출할 수 있는 산업의 위축을 초래하고, 그러한 산업의 성장을 저해할 것이라는 것이다.

따라서, 전략산업의 선택은 장기적으로 소득증가와 기술의 고도화에 대비한 유망산업의 선택이 되어야 한다는 것이다. 즉, 수요의 소득탄력성이 높고 기술습득의 파급효과가 큰 산업이 바람직한 선택의 대상이 되어야 한다는 것이다.

리카르도의 비교우위론과 헥셔-오린의 요소부존론에서는 정태적인 관점에서 국가간의 무역구조와 산업구조가 비교생산비에 의하여 결정되어, 각국이 비교생산비가 상대적으로 저렴한 산업에 특화하여 자유교역을 함으로써 세계전체의 후생과 개별 국가의 후생 수준이 증가한다고 하는 것이기 때문에, 자유무역체제 아래서 각국의 전략산업의 선택은 비교생산비가 그 기준이 된다.

그러나 동태적 관점에서 수요의 소득탄력성과 기술습득의 파급효과가 선택의 기준이 될 때에는 반드시 그 선택이 비교생산비와 일치하지 않는다고 할 수 있다. 예컨대, 후진국이 1차산업에 수출특화하고 2차산업에 수입특화하게 되면 장기적으로 교역조건이 악화되어 자유무역의 이익이 2차 산업의 수출국(선진국)에 편재될 수 있다는 것이다.

3. 정부역할의 한계

현실적으로 어떠한 산업이 수요의 소득탄력성이 높고 기술습득의 파급효과가 장기적으로 크게 될 지 정부가 능동적으로 결정하는 데에는 많은 제약이 따를 것이다. 전략산업을 정부가 선택해야 한다면 이는 정부가 선택에 필요한 방대한 양의 정보와 유효한 수단을 가지고 있다는

것이 전제되어야 할 것이다. 대상 산업의 기술개발 경과, 전망, 국내외 수요 전망, 소비자선호 전망, 외국의 잠재적 경쟁기업의 존재 등 현재는 물론 미래의 정보를 정확하게 가져야 할 뿐 아니라 대상이 될 수 있는 모든 산업에 대하여 이러한 정보를 가져야 하는 것이다. 또한, 비록 방대한 분량의 정확한 정보를 가지고 있다고 하더라도 결정을 내리는 정부의 관료기구가 효율적인 의사결정구조를 가지고 합리적인 선택을 할 수 있다는 전제가 있어야 하는 것이다. 따라서, 동태적 비교우위를 창출하기 위한 정부개입의 이론적 당위성을 인정하더라도, 현실적으로 정부가 정책을 집행하는 과정에서 발생할 수 있는 착오와 실패를 고려한다면 그 당위성이 반드시 분명하다고는 할 수 없는 것이다.

전략산업을 선택하여 이를 육성하는 과정에서 일반적으로 기존의 기업들을 보호하고 지원하는 방식을 취하게 된다. 특히, 외국의 거대기업과 경쟁하기 위해서는 규모의 팽창을 최우선적으로 추구하게 되는 것이다. 그러나, 기업의 규모를 키워 규모의 경제를 꾀한다는 것이 반드시 그 기업을 국내외의 경쟁으로부터 보호해야 한다는 것은 아니라고 할 수 있다. 기업을 전략적으로 선택하여 이를 육성하는 경우에 발생할 수 있는 부작용이 규모의 경제로부터 얻는 이득에 비하여 더 클 수도 있는 것이다. 이러한 부작용 중의 대표적인 것이 경쟁의 압력이 없는 데서 부터 발생하는 시장의 독과점 구조화와 기업경영 효율의 저하라고 할 수 있다. 다른 기업의 진입을 금지하고, 산업집중도를 높이고, 해외경쟁을 차단함으로써 선택된 기업의 수익성과 규모를 높일 수는 있을 것이나, 기업의 혁신의지를 약화시켜 동태적 의미의 성장잠재력은 오히려 감소될 가능성이 있는 것이다.

정부가 전략산업을 선택하여 특정산업을 보호 육성한다는 것은 불가피하게 선택되지 않은 산업에 대한 인적 물적자원의 흐름을 제한하는 것을 의미하는 것이다. 따라서, 정부에 의한 특정산업의 선택이 정당화되려면 선택된 산업이 창출하는 국민경제적 한계잉여가 다른 부문이 위축됨으로써 발생하는 한계손실을 능가하여야 할 것이다. 그러나, 문제는 이러한 한계잉여와 한계손실을 정부는 물론 누구도 정확히 계산하여 비교할 수 없다는 데에 있다. 대부분의 산업정책적 개입이 한계잉여가 한

계손실보다 더 클 것이라는 증명되지 않은 가정 또는 업계의 주장에 근거하고 있다는 점이다. 또는 많은 경우 개입의 혜택이 소수에게 집중되기 때문에 사회적 혜택은 가시적으로 나타나고 주장되는 반면, 사회적 손실은 다수에게 분산·전가되거나 직접 관련되지 않은 우회적 형태로 나타나기 때문에 대부분 무시되거나 존재하지 않는 것으로 되어버리는 것이다.

오히려, EC의 전략산업으로 선택된 에어버스(Airbus) 항공기 생산이나 각국의 농업보호정책의 결과에서 볼 수 있듯이 특정산업의 보호는 그 산업에 의해 창출되는 잉여보다 그로 인해 다른 부문에서 발생하는 복지의 상실분이 더 큰 것임을 알 수 있다.

4. 결 론

특정 전략산업부문을 선택하여 국내외의 경쟁으로 부터 보호하거나 지원하는 것은 앞에 언급한 정부실패의 가능성 등으로 인하여 기본적으로 바람직하다고 할 수 없으며, 산업에 대한 지원방식도 특정 기업에 대한 지원이 아니라 전략산업에 대한 범부문적 기업중립적 지원이 되어야 할 것이다. 또한 그 과정에서 기존의 기업들에게 시장경쟁의 압력이 계속 가해지도록 하는 정책수단이 사용되어야 할 것이다. 따라서, 정부의 지원이 가해지더라도 보완적으로 정부의 지원과 보호가 한시적인 것임을 분명히 하고 그 시한을 명문화하는 것이 필요하며, 산업 내에 기존 기업간의 경쟁과 해외로부터의 경쟁이 계속 유지되도록 하는 것이 필요할 것이다.[1]

즉, 전략부문을 선택하여 정부가 지원을 하더라도 기업들이 정부의 보호와 지원을 장기적으로 무제한 기대할 수 없도록 분명히 하는 것이 정

1) Matsuyama and Itoh(1986)의 연구에 의하면 일본은 전후에 채택한 대부분의 산업 보호 지원정책이 처음부터 기업들에게 한시적인 것으로 인식되고 있었기 때문에, 기업들이 지속적으로 신기술을 개발하고 경영을 효율화할 유인을 지니게 되었다고 한다.

책의 부작용을 극소화하는 중요한 보완책이라 할 수 있는 것이다.

따라서, 이미 성숙단계에 도달하여 국제경쟁에 상당기간 노출되었던 산업을 전략산업으로 정부가 선택하여 지원하는 것은 바람직하지 않으며, 특정부문 또는 전략산업의 선택은 정부가 담당하는 것보다는 기업과 시장의 자율조정에 맡기고, 정부는 국제교역을 통하여 비교우위가 있는 것으로 확인된 부문의 자율적인 선택과 특화를 촉진시키고 조정비용을 극소화시키기 위한 인적 자원과 기술개발, 그리고 사회간접자본에 대한 투자에 그 역할과 기능을 집중하는 것이 더 바람직할 것이다. 기업들이 동태적으로 성장·변화해 나가는 과정에서 겪게 되는 기술개발 및 습득상의 애로, 인적자원의 애로, 금융거래상의 애로, 정부 규제와 제도에 의한 제약 등을 최우선적으로 해결하는 것이 정태적 관점 뿐 아니라, 동태적인 관점에서도 가장 파급효과가 큰 전략적 선택이 될 것이다. 따라서, 산업정책에 있어서의 전략적 선택은 특정산업의 선택이 아니라, 정부의 경제적 역할 중 특정 기능을 선택적으로 강화하는 것이 되어야 할 것이다.

그러나, 최근의 이론적 연구결과가 시사하고 있듯이, 무역구조가 점차 기술집약적인 구조로 변화하게 됨에 따라 고전적 부존자원의 차이에 의한 자유무역의 논리는 퇴색되고 있다고 할 수 있다. 오히려, 한 국가내에 존재하는 과학기술의 수준이 국제무역에 있어서 부존자원으로서의 의미를 지니게 되었다고 할 수 있는 것이다.

따라서, 기술개발의 초기단계에 있거나, 첨단기술로서 동태적 비교우위의 존재 여부가 충분히 확인되지 않은 소위 미래형 기술에 의존하는 산업은 국제경쟁에 일찍 노출되는 경우 국제교역 과정에서 저기술의 함정에 빠지게 되어 하나의 산업으로서 정착되지 못할 수도 있는 것이다. 따라서, 한국과 같이 선진국을 따라잡아야 하는(Catch-up) 경제는 저기술의 함정을 회피하기 위하여 학습효과와 파급효과가 클 것으로 예상되는 특정 기술에 대한 전략적 선택과 지원은 필요하다고 할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 經濟制度의 國際化

1. 국내경쟁과 국제경쟁의 관계

거시경제정책이 기본적으로 총수요를 조절하여 국민경제적 안정과 성장을 도모하는 것이라면, 경쟁정책과 산업정책은 미시정책으로서 기업과 산업의 생산능력의 동태적 향상을 도모하는 총공급 측면의 정책이라고 할 수 있다. 특히, 효과적인 경쟁정책은 기업의 체질과 산업의 공급능력을 강화하여 국민경제적 공급탄력성과 신축성을 제고하는 주요한 정책수단으로 볼 수 있는 것이다.

기업간의 경쟁은 크게 세가지 측면으로 나누어진다. 첫째는 국내기업간의 국내경쟁이며, 둘째는 외국기업이 국내에서 경쟁하는 해외경쟁, 셋째는 국내기업이 외국시장에서 경쟁하는 수출경쟁으로 나누어 볼 수 있다. 기업간 경쟁의 이러한 세가지 측면은 서로 보완적인 관계에 있기 때문에, 경쟁정책의 총체적 조화와 일관성이 필요하다고 할 수 있는 것이다. 특히, 우리나라의 경우 수출주도형 경제발전 과정에서 국내 경쟁정책과 무역정책이 별개의 정책논리와 기구에 의하여 추진되어 왔다. 앞으로 우리 경제의 국제화가 가속되고, 세계 교역질서가 재편되는 과정에서 국내 경쟁정책과 무역정책(또는 통상정책)의 보완적인 조화는 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

앞에서 언급한 세가지의 경쟁 형태는 모두 자원배분과 경제성장을 향상시키는 효과를 나타내지만 각각 독특한 비교우위를 지니고 있다고 할 수 있다. 국내경쟁의 촉진은 무엇보다도 기업의 경영효율을 높이고 산업의 생산성을 높이는 데 직접적인 효과를 나타낸다고 할 수 있다. 해외경쟁은 국내 산업간의 자원배분의 우선순위에 영향을 미쳐 국제경쟁력과 비교우위가 없는 산업의 위축을 가져오고, 그 결과 비교우위가 있는 산업으로 국내의 생산자원이 재배분되는 효과를 나타내게 될 것이다. 따라서, 해외경쟁은 국가 산업구조의 형성에 영향을 미쳐 국가적 자원배분의 효율성과 산업구조의 고도화를 촉진시키는 데 상대적으로 큰

효과를 나타낸다고 할 수 있을 것이다. 수출경쟁은 국내기업이 국제경쟁력을 지닌 상태에서 외국시장을 상대로 국내 또는 외국기업과 경쟁하는 것이므로, 수출경쟁의 촉진과 수출경쟁력의 확보는 국가 전체의 소득과 부의 증가에 기여하게 될 것이다. 특히 우리나라와 같은 경우는 수출의 증가와 국민소득의 증가가 밀접한 관계가 있기 때문에 수출경쟁의 경제적 효과는 보다 직접적이라고 할 수 있다.

이러한 각각 다른 측면의 경쟁은 그 전개과정에서 서로 다른 측면의 경쟁에 영향을 미쳐 서로 상승작용을 일으킨다고 할 수 있다. 예컨대, 국내경쟁을 촉진시키거나, 국내시장을 개방함으로써 해외경쟁을 도입하는 경우에 단기적으로는 국내산업에 부정적 영향을 미칠 수 있으나, 장기적으로 해외경쟁에 노출된 산업을 효과적으로 국제수준화시켜 이들 산업의 해외진출이 장기적으로 촉진될 수도 있는 것이다. 마찬가지로, 해외시장에서의 수출경쟁은 국내시장에서의 경쟁으로 이어질 수 있는 것이다. 따라서, 한 측면의 경쟁이 억제된다면, 다른 측면의 경쟁도 제한받게 된다고 추론해 볼 수 있는 것이다.

국내경쟁의 촉진은 소위 X-비효율을 낮추고 경영을 효율화하여야 하는 압력을 기업들에게 가하게 될 것이다. 그러나, 새로운 경영기법과 신기술의 도입은 해외경쟁의 도입으로 더욱 촉진된다고 할 수 있다.

우리나라의 발전과정에서 외국기업과의 합작투자가 국내 기술수준과 경영기법 향상에 큰 영향을 미친 것과 마찬가지로, 국내경쟁의 촉진만으로는 달성되기 어려운 신기술과 신기법의 도입과 전파를 해외경쟁을 도입함으로써 달성할 수 있는 것이다.

경쟁의 촉진은 그 자체만으로는 소기의 성과를 달성하는 데에 한계가 있을 수 밖에 없다. 기업이 받는 경쟁의 실질적 압력은 기업이 도산되어 시장으로부터 축출당할 수 있다는 가능성으로 부터 기인하는 것이다. 따라서 경쟁의 촉진은 경쟁의 결과로 인하여 시장의 독과점화(또는 CR비율의 증가)가 이루어질 가능성을 전제로 하고 있는 것이다. 따라서, 국내경쟁의 촉진은 해외경쟁의 보완적 도입을 필요로 한다고 할 수 있다.

시장개방에 의한 해외부문의 공급능력은 무한탄력성을 가지고 있다고

볼 수 있으므로, 국내출하량만을 기준으로 판단하는 시장의 독과점 구조는 해외경쟁이 존재한다면 무의미하다. 극단적으로 국내시장이 완전독점하에 있더라도, 해외경쟁의 존재는 사실상의 완전경쟁을 의미한다고 할 수 있는 것이다 (예 : 한국의 담배시장).

국내기업이 외국시장에서 외국의 기업과 경쟁하는 것은 그 자체로서 그 기업의 효율성과 경쟁력 향상에 기여하는 것이지만, 국내기업간에 외국에서 경쟁하는 것을 정부의 영향력을 통해 가급적 조정하려는 경향이 있다. 물론 국내기업간의 외국에서의 경쟁으로 창출된 잉여가 대부분 외국의 소비자에게 귀속된다면 어느 정도의 조정이 필요할 것이지만, 두개 이상의 국내기업이 외국시장에서 경쟁관계일지라도 국내에 반입되는 잉여의 총합이 증가한다면 이러한 형태의 경쟁은 규제할 필요가 없는 것이다. 즉, 해외시장 점유율의 개념을 국가점유율의 개념으로 파악할 때, 몇개의 국내기업이 동일한 특정의 외국시장에서 경쟁하고 있는가는 큰 문제가 될 수 없는 것이다. 오히려, 국내기업들 간의 해외에서의 경쟁을 사전 조정하여 억제하려는 경우에 발생할 수 있는 부작용과 해외시장의 상실이 더 큰 문제가 될 수 있는 것이다. 이것은 우리나라 두 민간항공사의 해외경쟁의 사전조정이나, 국내 건설사 간의 해외수주 경쟁 억제에 대하여 시사하는 바가 있다고 할 수 있다.

특히 예상할 수 있는 부작용으로서, 정부가 특정 수출기업에 특정 시장의 진출권을 배타적으로 인정할 경우, 그와 경합관계에 있는 다른 수출기업은 보상적인 특혜를 다른 부문에서 요구할 것이며, 이는 궁극적으로 정부에 의한 국내외 시장의 카르텔 형성을 의미하게 되는 것이다. 즉, 수출시장에서의 경쟁제한이 국내시장에서의 경쟁제한으로 연결될 수 있는 것이다.

또한, 국내시장에서의 경쟁촉진이 국내기업의 해외진출을 촉진하는 촉매가 될 수 있다. 예컨대, 일본의 경우 국내 기업집단간의 치열한 경쟁이 이들의 해외진출의 한 유인이 되었다고 한다. 특히, 일본의 중화학공업이 성숙기에 도달한 1960년대 이후 일본의 중화학공업 분야 기업들이 잠식된 수익률과 시장을 회복하기 위해 수출을 적극적으로 추진하였다고 한다 (Caves and Uekusa, 1976).

국내기업의 해외시장 진출에는 국내시장의 개방도 영향을 미칠 수 있다. Michaely(1988)는 무역자유화의 정도와 수출신장률과의 유의적인 정비례의 관계를 발견한 바 있다. 무역자유화, 즉 국내시장의 개방과 수출의 증가관계는 다음과 같이 설명할 수 있을 것이다.

국내경쟁의 촉진과 해외경쟁의 국내 도입이 수출경쟁을 촉진시키는 근본적인 이유는 국내외 시장간의 수익성의 상대적 변화라고 할 수 있다. 국내기업의 입장에서 볼 때 해외시장을 개척하고 수출을 증대시키고자 하는 유인은 해외시장과 국내시장 간의 상대적 수익성에 달려 있다고 할 수 있는 것이다. 따라서, 국내시장이 개방되고 경쟁이 촉진될수록, 해외시장의 상대적 수익성이 높아지게 되고 이는 결과적으로 국내기업들이 해외시장으로 진출하게 하는 유인으로 작용하게 될 것이다.

이것은 우리나라의 대기업과 기업집단을 국제적 규모로 성장시키고 전문화하여, 국제시장에서 외국의 다국적 거대기업들과 경쟁시키고자 하는 정부의 장기적 정책방향에 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 국내기업들이 국내시장에서 안존하고 있는 이유는 국제시장에서 경쟁력이 없어서라기보다는 국제시장에 비하여 훨씬 안전하고 높은 수익을 국내시장에서 누릴 수 있기 때문일 것이다.

따라서, 우리나라 기업들의 해외시장 개척과 국제화를 촉진시키고자 한다면 국내시장의 개방화와 경쟁촉진이 중요한 정책수단으로 사용될 수 있을 것이다. 국내시장의 개방과 해외경쟁의 국내 도입은 물론 단기적으로 국제수지에 나쁜 영향을 미치게 될 것이다. 특히, 외국 상품과 직접 경쟁하게 되는 국내기업들은 국내시장의 감소와 함께 수익률의 감소를 경험하게 될 것이다. 그러나, 국내기업간의 경쟁촉진은 앞서 언급한 바와 같이 국내시장에 비해 해외시장의 상대적 수익률을 높이는 효과를 가져와 수출을 증대시키는 효과를 나타내게 되고, 국내가격의 하향안정은 수입의 감소를 초래하여 장기적으로 국제수지를 호전시키게 될 것이다. 따라서, 국내시장의 개방과 국내경쟁의 촉진이 국제수지에 미치는 영향은 반드시 부정적인 것은 아니라고 할 수 있다.

기업의 장기 경영전략이나 투자계획과 같은 장기적 의사결정은 기업환경과 정책의 변화가 영구적인 것으로 받아들여졌을 때에만 영향을 받

게 될 것이다. 이것은 경제정책이론에서 정책의 변화가 영구적인 것으로 경제주체들에게 인식되었을 때에 정책의 효과가 극대화된다는 것과 같은 논리이다. 따라서, 국내의 기업들로 하여금 해외시장에 대한 투자와 장기전략을 가지도록 하기 위해서는 국내시장이 여건의 변화, 즉 해외경쟁의 도입과 국내경쟁 촉진이 영구적인 것으로 인식하도록 하여야 한다. 해외경쟁의 도입은 그 정책수단의 속성상 수입 쿼타 또는 관세 등의 방법으로 언제든지 정책의 방향이 바뀔 수 있고, 또 이를 국내기업들이 모두 알고 있다고 보아야 하므로 국내시장의 개방만으로는 국내기업들의 해외진출을 자극하는 데에는 불충분하다. 그러나, 국내경쟁의 촉진은 기업간의 영역과 산업내 기업 숫자에 대한 제한의 철폐를 의미하기 때문에 이러한 국내경쟁촉진정책은 그 속성상 영구적인 제도와 구조의 변화로 국내기업들에게 인식되게 될 것이다. 따라서, 국내시장의 개방을 통한 해외경쟁의 도입은 국내기업간의 실질적 경쟁 촉진이 보완적으로 부가될 때에 수출시장 경쟁촉진에 더욱 효과적이 된다고 할 수 있는 것이다.

2. 경쟁정책과 국제화

우리나라와 같은 대외지향적 개발도상국은 수출의 증대가 거의 직접적으로 국민소득 증가와 경제성장율 상승을 가져오게 된다. 1960년대 이후 우리나라는 수출의 증가와 수출산업의 육성을 위해 각종 지원과 보호정책을 아끼지 않았다. 그 과정에서 동태적 의미의 비교우위가 있는 부문을 정부가 선택하여 전략산업으로 육성하고 수출산업화하여, 70년대 후반에 일부 중화학공업에서는 난관도 있었으나, 우리나라의 고속 압축 성장에 크게 기여한 것도 사실이다. 그러나, 이제 수출주도산업을 정부가 선택하여 집중적으로 지원한다는 것은, 첫째로 우리나라의 경제구조와 규모가 어느 한 부문의 수출에 의존해야 하는 단순한 경제발전 수준이 아니며, 둘째로 1970년대의 경험이 보여주듯이 어느 한 부분의 불균형적 성장은 결국 다른 부문의 낙후를 초래하여 경제성장의 애로요인

이 될 수 있다. 또한, 새로이 형성되고 있는 세계의 교역질서가 과거와 같은 전략적 수출산업 육성정책을 허용하고 있지 않다. 따라서 이제는 정부가 직접 개입하여 수출전략산업을 선정, 보호, 육성하는 정책은 그 당위성과 효율성이 매우 의문시된다고 할 수 있다.

우리나라 경제가 국제화되어 가는 과정에서 불가피하게 우리에게 비교우위가 존재하는 부문에 특화하고 국제교역질서와 제체에 적극 참여해야 한다는 것은 앞에서 지적한 바 있다. 이 과정에서 우리가 이루어야 하는 우리 경제의 특화와 그 부문 속에 존재하는 우리 기업들의 국제수준화를 뒷받침하고 이를 효과적으로 추진할 수 있는 정책대안의 모색이 시급하다. 여기서는 그러한 정책의 하나로서 국내경쟁정책과 시장개방정책이 미칠수 있는 효과를 살펴보고자 한다.

우선 분석의 편의를 위하여 단기적으로는 어느 기업이든지 국내 내수시장과 수출시장 사이에서 시장공급량을 한계적으로 바꾸는 데에 있어서 추가적 비용이 들지 않는다고 하자. 물론 처음으로 수출을 개시한다거나, 장기적으로 수출물량을 크게 늘리려 한다면 상당한 시설 및 기술투자를 필요로 할 것이다. 그러나, 지금 우리나라와 같은 수준의 개방경제에서 대부분의 기업들(특히 제조업 부문)은 언제든지 소량의 물량을 소화할 수 있는 해외시장은 존재한다고 볼 수 있을 것이다.

먼저 국내시장에서의 경쟁이 신규참입보다는 기존 기업간의 적극적인 시장쟁탈전에 의하여 유발되었다고 하자. 이런 경우 생산의 증가와 가격의 하락이 유발될 것이고 기존의 국내기업들은 국내시장에서의 기대수익률이 저하되게 될 것이다.

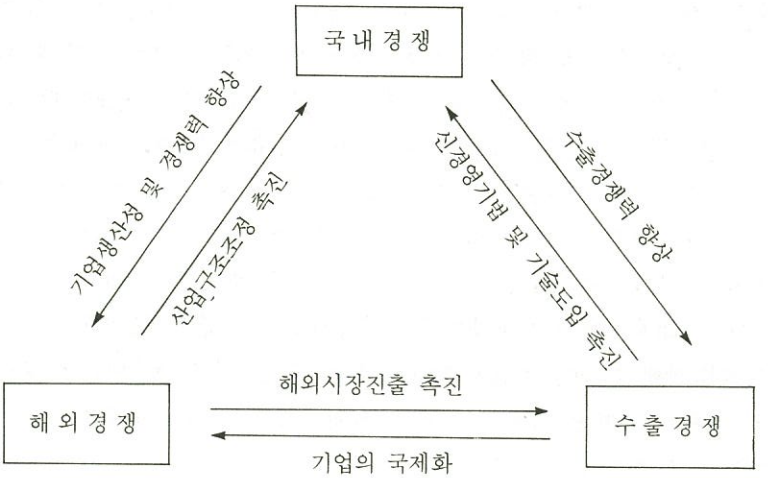
이것은 국내기업들로 하여금 수출을 더욱 적극적으로 하도록 하는 유인을 제공할 뿐 아니라, 수입상품의 가격을 상대적으로 상승시켜 수입억제효과도 나타내게 될 것이다. 그러나, 국내시장에서의 경쟁 촉진이 기존의 국내기업이 아니라 외국기업의 적극적인 시장공략에 의한 것이라면 물론 수입이 증가되고 국제수지는 악화될 것이다.

만약 정부가 국내시장에서의 경쟁을 관세율을 낮춤으로써 촉진하려 한다면 그 효과는 반드시 일정하다고 할 수는 없을 것이다. 소규모의 개방경제에서 관세율을 낮춤으로써 국내산업에 대한 보호수준을 낮춘다면

물론 국제수지를 악화시키게 될 것이다. 국내가격이 하락하여 국내생산이 위축되는 반면 해외에서 공급되는 물량이 증가할 것이기 때문이다. 그러나, 관세율의 인하가 수출산업에 사용되는 중간재와 기초원료에 까지 해당된다면, 수출부문의 수익성과 국제경쟁력을 상승시켜 국제수지에는 긍정적인 효과를 나타낼 수도 있는 것이다.

그리고, 국내경쟁의 촉진이 국내기업의 신규 참여에 의하여 이루어지고 그 결과 외국기업의 국내시장 점유율이 위축된다면 이것은 물론 국제수지의 호전 뿐 아니라 앞에서 언급한 바와 같이 수출의 증가를 초래하게 될 것이다.

〈도 1〉 경쟁의 제 측면간의 상호보완관계



3. 통상정책과 국내경쟁정책의 조화

앞에서 경쟁의 세가지 측면 – 즉 국내경쟁, 해외경쟁, 그리고 수출경쟁 – 이 상호보완적인 관계를 가지고 경쟁촉진에 있어서 상승작용을 할 수 있다는 것을 살펴보았다. 경쟁정책은 어느 한 측면의 경쟁만을 고려해서는 완벽할 수 없으며, 경쟁의 모든 측면을 종합적으로 파악하는 정책의 수립과 집행이 필요한 것이다. 이런 관점에서 대외통상정책과 국

내경쟁정책간의 조화와 일관성 유지가 중요한 정책과제로 대두되는 것이다.

여기서는 통상정책과 경쟁정책의 상호관계와 영향을 알아본 뒤 WTO 체제 출범 이후 새로이 전개될 국제교역질서에 대비한 국내경쟁정책의 정비방향을 검토해 보기로 한다.

경쟁정책과 무역정책은 본질적으로 같은 정책목표를 가지고 있다고 할 수 있다. 경쟁정책이 자유롭고 공정한 경쟁을 제한하거나 저해하는 시장구조와 기업의 행동을 규제하여 시장의 자원배분 기능을 효율화하는 것이라면, 무역정책은 국가간에 상품과 용역, 또는 생산요소의 자유로운 이전을 보장하여 교역당사국 상호간에 교역의 이득을 취하고 소비 및 복지수준을 높이고자 하는 것이다. 두가지 정책 모두 자원배분의 효율성을 높여 경제적 복지수준을 높이고자 하는 정책목표를 공유하고 있다고 할 수 있는 것이다.

그러나, 무역정책의 수단은 종종 국내산업의 보호·육성을 위하여 해외경쟁의 도입을 억제하거나 자원의 자유로운 이동을 제한하기도 하는 것이다. 따라서, 무역정책의 운용이 국내 경쟁정책에 미치는 영향이 적지않은 것이며, 종종 상충되기도 하는 것이다.

마찬가지로 국내 경쟁정책의 정책방향이 경우에 따라서는 무역정책의 방향과 반드시 일치하지 않는 경우가 발생하는 것이다. 예를 들어서, 수출의 촉진을 위해서 우리나라 등 많은 나라들이 수출조합 또는 수출사업자간의 협약을 장려 내지는 인정하고 있다. 그러나, 이는 수입국의 입장에서 볼 때에는 공정경쟁의 원리에 어긋나는 공동행위가 되는 것이다. 또한 우리나라의 경우 경쟁촉진의 기본법인 공정거래법 상의 제한으로 인하여 외국기업의 국내진출 또는 판매활동이 불공정거래 행위로 제약을 받는다면, (예, 판촉행사, 사은품증정 등) 이는 무역정책상의 문제를 야기시킬 수 있는 것이다.

국제 무역정책은 국내 경쟁정책의 보조수단으로서 가격, 품질, 기술개발, 서비스 등의 경쟁을 유발시키는 유효한 수단이 될 수 있다. 따라서, 무역장벽을 형성하는 것은 오히려 국내경쟁을 억제하고 시장구조를 비경제적 구조로 바꿀 수 있는 것이다. 특히, 수출자율규제, 쿼타 등의 비

관세 무역장벽은 수출기업간의 담합과 공동행위를 촉진시키게 되고, 이는 국내시장에서의 담합으로까지 연결될 수 있는 것이다.

또한, 앞서 지적한 바와 같이 불공정무역 행위를 규제하는 통상정책상의 규제가 국내시장에서의 경쟁억제적 요소로 작용할 수 있는 것이다. 국제교역에 참여하고 있는 기업들간에 경쟁제한적인 행위가 발생하거나, 특히 이러한 행위가 통상정책 당국에 의해 주도되고 있을 때 효율적인 국내 경쟁정책의 수행에 애로가 발생할 수 있는 것이다. 따라서, 통상정책과 무역관련 정책 수립과정에 경쟁정책적 요소가 반영될 수 있는 제도와 관행을 확립하는 것이 필요한 것이다.

특히 국내산업의 보호를 위한 제한적 무역정책은 단기적으로 뿐 아니라 장기적으로 산업구조의 조정과 산업경쟁력의 향상에 미칠 수 있는 효과를 고려할 수 있도록 무역정책의 정책결정 수준을 향상시킬 필요가 있다. 구체적으로, 현재 공공요금의 조정에서 경제기획원이 담당하고 있는 역할에 준하여 경제기획원의 대외경제조정국과 상공자원부가 담당하고 있는 대외통상업무와 정책의 결정과정에 공정거래위원회가 참여할 수 있도록 하는 제도 개선을 고려해 볼 수 있을 것이다.

그러나, 국제무역환경의 변화와 함께 수출자율규제 또는 자국 부품 비율 요건 등 다양한 형태의 무역장벽이 발생하고 있으나 이들 장벽의 시장구조적 영향과 기업간 경쟁에 미치는 효과에 대한 심도있는 연구는 빈약한 실정이다. 이러한 연구의 진행과 분석 결과에 따른 국내 경쟁정책의 신축적 운용이 요구된다.

우리나라를 포함하여 많은 국가들이 국내 경쟁정책적 차원에서 가지고 있는 규제 중 국제무역에 많은 영향을 미치는 제도가 소위 약탈가격 또는 덤핑에 의한 경쟁제한 행위이다. 그러나 국내 경쟁정책은 그 기본 취지가 국내시장구조를 경쟁적 구조로 유지하여 자원배분의 효율성을 도모하자는 것인데 비하여, 불공정무역 행위를 규제하는 제도의 취지는 외국기업의 국내에서의 불공정행위를 규제하여 국내산업에게 위해를 가하지 못하도록 하고자 하는 것이다.

따라서, 반덤핑 규제 또는 차등 보복관세 등의 규제가 외국기업에게 적용될 경우 국내기업간의 유사한 행위에 대하여 와는 다른 기준이 적

용될 수 밖에 없는 것이다. 그 결과, 불공정무역 행위를 규제하고자 하는 정책이 국내의 경쟁수준을 저하시키고 시장구조를 더욱 독과점화 시킬 수 있는 것이다.

적극적인 자유무역의 추진과 경쟁정책과의 조화를 위해서 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 불공정무역행위를 규제하는 제도가 해외경쟁을 제약하고 국내기업이 이를 회피하고자 하는 목적에 이용되지 않도록 그 적용에 신중을 기해야 할 것이다.

둘째, 불공정무역행위를 규제함에 있어서 국내시장의 구조와 해외경쟁의 존재가 국내기업에 미치는 경쟁촉진효과 등이 면밀히 검토되어야 할 것이다. 특히, 국내경쟁정책이 준용하고 있는 기준에 비추어서 이중적 기준이 적용되지 않도록 하여야 할 것이다.

셋째, 세계경제의 지구화는 국내경쟁정책과 무역통상정책과의 구분을 점차 무의미하게 만들 것이다. 따라서, 두개의 정책이 하나의 정책논리와 방향을 가지고 일관성있게 추진되도록 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

V. 政策의 方向

이상에서는 세계경제여건의 변화에 대응한 과제로서 한국경제의 전문화를 위한 산업구조의 조정과 국제경쟁력 강화를 위한 한국기업들의 국제화·대규모화, 순조로운 국제화를 뒷받침하기 위한 각종 경제제도의 국제화를 살펴보았다. 본문 중에서 논의한 각 과제별 이론적 분석과 현황검토를 토대로 정책의 방향을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

1. 산업정책

본문에서 논의한 바와 같이, 한국과 같은 개발도상의 작은 개방경제(Small Open Economy)는 국제무역체제 속에서 무역의 이익을 최대한 확보하면서 지속적 경제성장을 이루기 위해 소득탄력성이 높고 기술습득과 파급효과가 큰 산업에 비교우위를 확보하여 여기에 특화하는 것이 필요하다. 그러나, 중립적인 산업정책이나 시장의 자율조정기능이 이러한 우월한 장기균형을 반드시 보장한다고 할 수 없다면, 한 국가가 국제무역구조 속에서 동태적 비교우위를 확보할 수 있도록 정부가 일정한 역할을 담당해야 할 것이다.

그렇다면 남은 문제는 이러한 방향으로의 장기적 균형 달성을 위한 정책수단은 무엇인가 하는 문제라고 할 수 있다. 즉, 정부가 주관적 판단에 의하여 산업을 지정하여 줄 것인가, 아니면 민간기업의 자율적 판단에 맡길 것인가, 혹은 선택은 민간의 자율에 맡기더라도 이 과정에서 정부의 역할은 어떠해야 하는가 등이 고려되어야 할 것이다.

정부가 특정 산업을 지정하여 적극적으로 육성하는 정책을 채택한다는 것은 앞으로의 국제교역질서하에서는 불가능할 뿐 아니라, 전략산업을 선택하여 이를 육성하고자 한다면 불가피하게 기존의 기업들을 보호하고 지원하는 형식을 취하게 될 것이다. 그러나, 기업을 전략적으로 선택하여 이를 육성하는 경우에 발생할 수 있는 부작용이 규모의 경제로

부터 얻는 이득에 비하여 더 클 수 있는 것이다. 특히 경쟁의 압력이 없는 데서 부터 발생하는 시장의 독과점 구조화와 기업경영효율의 저하는 규모의 이점을 상쇄할 수 있는 것이다. 다른 기업의 진입을 금지하고, 산업집중도를 높이고, 해외경쟁을 차단함으로써 보호받는 기업의 수익성과 규모를 높일 수는 있을 것이나, 기업의 혁신의지를 약화시켜 동태적 성장잠재력은 오히려 감소될 수 있는 것이다. 따라서, 전략부문을 선택하여 지원하더라도 그 지원방법은 특정 기업에 대한 지원이 아니라 전략산업에 대한 범부문적 기업중립적 지원이어야 하며, 특히 기존의 기업들간에 적자생존의 압력은 계속 가해지도록 하여야 할 것이다. 따라서, 전략부문의 선택과 함께 보완적으로 정부의 지원과 보호가 한시적인 것을 분명히 하고, 전략부문을 선택하여 정부가 지원을 하더라도 기업들이 정부의 보호와 지원을 장기적으로 무제한 기대할 수 없도록 분명히 하는 것이 절대로 필요하다.

특정 업종 또는 전략사업의 선택은 기업과 시장의 자율조정에 맡기고, 정부는 비교우위가 있는 부문으로의 자율적인 선택과 특화를 촉진시키고 조정비용을 극소화시키기 위한 인적 자원과 기술개발, 그리고 사회간접자본에 대한 투자에 그 역할과 기능을 집중하는 것이 되어야 할 것이다. 기업들이 동태적으로 성장 변화해 나가는 과정에서 겪게 되는 기술개발 및 습득상의 애로, 인적자원의 애로, 금융거래상의 애로, 정부규제와 제도에 의한 제약 등을 최우선적으로 해결하는 것이 정태적 관점 뿐 아니라, 동태적인 관점에서도 가장 파급효과가 큰 전략적 선택이 될 것이다. 결론적으로, 산업정책에 있어서의 전략적 선택은 특정산업의 선택이 아니라, 공공재적 성격을 가진 핵심기술의 개발과 정부의 경제적 역할 중 특정 기능을 선택적으로 강화하는 것이 되어야 할 것이다.

2. 기업정책

기업은 하나의 생명체와 같이 환경의 도전에 지속적으로 반응하면서 적응성장해 나가는 하나의 유기적 존재로 볼 수 있다. 우리나라의 대기

업집단이 현재 나타내고 있는 문제로 지적되는 업종의 과다한 다변화라든지, 국내지향적 팽창, 재무구조의 취약, 소유의 집중 등은 기본적으로 기업주들의 전근대적 또는 왜곡된 사고방식 때문이라기 보다는, 국내외 시장여건 및 정부정책이 형성하는 기업환경의 산물로 보아야 할 것이다. 따라서, 재벌기업집단의 행태를 문제의 원인으로 보아 그들의 행태를 바꾸고자 하는 것은 환경의 변화가 수반되지 않는 한 어떠한 시도도 한계를 가질 수 밖에 없는 것이다. 오히려, 이들이 나타내고 있는 제반 행태를 국내외 기업환경에 대한 생존을 위한 합리적 대응으로 보아, 이들의 행태가 바람직한 방향으로 스스로 변화할 수 있는 여건과 유인을 제공하는 것이 더 근본적이고 장기적인 처방일 것이다.

기업이 성장과정에서 계속적으로 효율성을 유지하고 기술을 개발하려는 유인은 경쟁과 같은 도전이 지속적으로 가해져야 유지되는 것인 바, 국내기업이 성장과정에서 국내지향적 재벌기업군을 형성한다면, 이러한 도전으로부터 보호받게 되어 국내기업이 세계적인 거대기업으로 성장하는 데에 한계가 있게 될 것이다. 따라서, 국내 재벌기업군이 이러한 국내지향적 팽창을 탈피하여, 세계 수준의 거대기업으로 성장하여 굴지의 세계적 거대기업들과 각 분야에서 경쟁할 수 있는 여건과 유인을 조성해 주는 것이 정책의 기본방향이 되어야 한다.

우리 기업의 국제적 거대기업화를 뒷받침하기 위한 지원정책으로서 현재의 대기업들이 국내외에서 발생한 사업잉여를 국내기업의 신설·흡수나 부동산 구입을 통한 국내경제력의 확대에 사용하지 않고, 대외지향적인 기업성장에 재투자하여 국부의 증가와 국제적 영향력의 증대에 사용될 수 있도록 자원의 흐름을 바꾸는 것도 필요하다. 이를 위해서는 정책적으로 투자유인을 제공하여 업종다변화를 통한 위험분산보다 주력기업의 거대화에서 오는 혜택이 더 크도록 유도하여야 할 것이다.

이런 관점에서, 기업집단별로 주력업종을 선택하여 업종전문화를 추구해야 한다는 것은 일단 바람직한 방향의 설정이라고 할 수 있다. 다만 이를 실현하고자 하는 정책이 정부의 반강제적 권유보다는, 각종 금융, 세제상의 유인이 업종전문화에 유리하고, 국내지향적 업종 다변화투자를 하는 기업은 불리하게 되는 여건을 조성하도록 되어야 할 것이다.

이런 맥락에서 우리가 보는 수출촉진정책도 그 시각이 바뀌어야 할 것이다. 과거에 우리나라 기업들이 수출에 주력할 유인을 가졌던 것은 강력한 정부의 수출지원시책들이 있었기 때문이다. 해외에서 적자를 보더라도 수출의 증가가 기업자신의 이윤증가에 도움이 되는 지원과 유인체계가 존재했기 때문인 것이다. 그러나, 앞으로의 국제교역질서는 과거와 같은 수출지원시책을 불가능하게 하고 있다. 이제는 국내시장의 상대적 수익성을 국내경쟁의 촉진과 해외경쟁의 국내 도입을 통하여 낮춤으로써, 기업들이 수출의 유인을 갖도록 해야 할 것이다. 국내시장이 개방되고 경쟁이 촉진될수록, 해외시장의 상대적 수익성이 높아지게 되고 이는 결과적으로 국내기업들이 해외시장으로 진출하게 하는 유인으로 작용하게 되는 것이다.

이것은 우리나라의 대기업과 기업집단을 국제적 규모로 성장시키고 전문화하여, 국제시장에서 외국의 다국적 거대기업들과 경쟁시키고자 하는 정부의 장기적 정책방향에 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 국내 기업들이 국내시장에서 안존하고 있는 이유는 국제시장에서 경쟁력이 없어서라기보다는 국제시장에 비하여 훨씬 안전하고 높은 수익을 국내시장에서 누릴 수 있기 때문인 것이다. 역설적으로, 우리나라 기업들의 해외시장 개척과 국제화를 촉진시키고자 한다면 국내시장의 개방화와 경쟁촉진이 선행되어야 하는 것이다.

3. 경쟁정책

UR협상과 WTO 체제의 취지가 자유무역의 확산과 이를 제약하는 각종 무역장벽을 제거하자는 것인 만큼, UR 협상과정에서 심도있게 논의되지 못하였던 국내경쟁정책과 무역제도의 조화문제가 UR 타결이후 제기될 것으로 예상된다. 특히, 우리나라를 포함하여 많은 국가들이 국내의 경쟁촉진 정책수단을 외국기업의 국내시장 접근을 곤란하게 하여 해외경쟁을 억제하는 수단으로 사용해 왔기 때문에 더욱 그렇다고 할 수 있다. 이미 OECD를 중심으로 국제무역에 영향을 미치는 경쟁제한적 기

업관행과 정부규제에 관하여 다자간 규범을 마련하고자 하는 시도가 이루어지고 있다.

UR 협상과정에서 산업에 대한 보조금 문제가 제기된 것도 국제적 공정경쟁의 기반을 마련하기 위한 것이라고 볼 수 있는 것이다. 따라서, 앞으로 UR의 합의사항이 이행되어 가는 과정에서 불가피하게 시장구조적 무역장벽에 관한 논의가 제기될 것으로 보인다. 기업간의 수평적 또는 수직적 결합에 대한 각국의 정책, 수출시장에서의 카르텔 형성과 자율규제, 지역분할행위 등과 특정 기업이 국내시장에서의 독점적 지위를 이용하여 국제경쟁에서 우월한 지위를 누리고자 하는 행위까지 논의의 대상이 될 것으로 보인다.

그동안 UR 등의 무역협상이 주로 국가간 통상결과의 불균형문제를 해결하고자 명시적인 진입의 장벽을 낮추는 대증요법적인 접근방식이었던 데에 비하여, 앞으로 예상되는 논의는 암묵적 형태의 진입장벽이라고 할 수 있는 시장구조적인 무역장벽을 제거하고자 하는 원인요법적 접근이라고 볼 수 있다.

따라서, 앞으로 경쟁정책과 무역정책의 조화에 관한 논의는 전세계가 하나의 시장화한다는 전제 아래, 그 속의 모든 기업들이 모든 시장에서 동등한 시장조건을 가지고 경쟁할 수 있도록 각국의 경제제도와 규제, 공정거래제도 등이 재조정되어야 한다는 데 모아질 것으로 보인다.

이와 관련하여 국제적으로 국가간의 협의대상이 될 수 있는 경쟁정책상의 이슈들은 ① 카르텔이나 기업결합 등 수평적 시장지배력의 행사와 국제무역, ② 기업간의 수직적 결합을 통한 경쟁제한과 유통망에 대한 배타적 지배 문제, ③ 인허가, 사업구역제 등 경쟁을 제약하는 정부규제와 사업관행, ④ 독과점기업의 국내시장지배력 남용을 통한 자유무역의 저해, ⑤ 기업의 인수합병에 관한 국제적 규범의 마련 등이 될 것이다. 그동안 UR 협의과정에서 제기된 이슈들보다 더 근본적이고 경제적 주권에 관련된 내용들이라고 할 수 있는 것이다.

이렇게 볼 때 이러한 가능성에 대한 우리는 종래 UR 협상에서와 같은 소극적인 협상방식을 탈피하여야 할 것이다. 그리고 이와같은 문제가 다자간 규범제정의 문제로 제기될 경우에 대비하여 국내제도를 사전

에 정비하고 국제화하여 제도변화의 충격을 극소화하고, 우리의 입장이 논의의 초기단계부터 반영되도록 미리 준비하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

朴英哲,「世界속의 韓國經濟 - 發展戰略을 위한 提言」,『季刊 思想』, 1992 봄.

———,「2000年代를 向한 經濟의 發展戰略」, 1992.

李景台,『産業政策의 理論과 現實』, 産業研究院, 1991.

全國經濟人聯合會,『經濟界가 바라는 새 政府의 國家經營』, 1992a.

Adams, F. G. and L. R. Klein, *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*, Lexington Books, 1983.

Attali, Jacques, *Millenium - Winners and Losers in the Coming World Order*, Random House, 1991.

Caves, R. E. and M. Uekusa, *Industrial Organization in Japan,* Brookings Institution, Washington D.C., 1976.

Greer, Douglas F., *Business, Government, and Society,* Macmillan, 1987.

Krugman, Paul, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, 1986.

———————, "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher : Notes on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies", *Journal of Developing Economics*, Spring 1987.

Lucas, Robert E., "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, July 1988.

Matsuyama, K. and M. Itoh, "Protection in a Dynamic Oligopoly Market", Discussion Paper 87F7, Research Institute for the Japanese Economy, Kyoto, 1986.

Michaely, M., "Trade Liberalization Policies : Lessons of Experience", World Bank Discussion Paper, IDP14, 1988.

Romer, Paul M., "Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization", *The American Economic Review*, May 1987.

SaKong, Il, *Korea in the World Economy,* Institute for International Economics, 1993.

Thurow, Lester, *Head to Head ; The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America,* William Morrow and Company, New York, 1992.

Venables, A. and A. Smith, "Trade and Industrial Policy under Imperfect Competition", *Economic Policy,* No.1, 1986.

Young, Alwyn, "Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade", *Quarterly Journal of Economics*, May 1991.