

신산업정책의 필요성과 과제

김 호 원

1. 머리말

금융위기가 발생한지 7년이 지났는데 아직도 세계경제는 그 여파에서 벗어나지 못하고 있다. 미국·일본 등 주요 각국은 각자 경제현안들을 해결하기 위해 고군분투하고 있으나 그 결과는 여전히 예측불허이다.

선진 주요국들의 정책대응 노력 중 우리가 관심을 가져야 할 부분은 양적완화 정책과 금리인상 여부만이 아니다. 그들의 산업정책 강화추세와 그 내용에도 마땅히 관심을 가져야한다. 금융위기 이후 경기침체가 장기화 될 조짐이 나타나자 선진각국 정부는 단기적인 수요 확대정책의 한계를 인식하고 공급측면의 개선을 위한 산업정책을 주목하게 되었다. 많은 국가에서 국가 혁신기반 강화, 국가전략산업 육성, 혁신 중소기업 지원 등을 위한 목적으로 경쟁적으로 산업정책을 추진하고 있다.

금융위기의 영향을 상대적으로 적게 받은 한국 경제도 잠재성장률과 실질성장률이 지속적으로 하락하는 등 복합 불황에 시달리고 있다. 소비와 투자가 감소하고 있고, 수출 각 분야에서 국제경쟁력이 정체 내지 후퇴로 가고 있으며 기업인을 중심으로 하는 경제의 역동성도 크게 저하되고 있다. 그러나 현실 경제에 대한 인식은 상대적 낙관론과 비관론으로 엇갈리고 있다. 상대적 낙관론자들은 성장률 등 일부경제지표가 국제비교측면에서 선전하고 있고 재정건전성과 국제신용등급이 양호한 점을 내세워 어려운 대내외 여건에서 그나마 선방하고 있음을 역설한다. 그러나 비관론자들은 1997년 외환위기 이후 최대위기임을 지적하면서 망국론 우려까지 제기하고 있다. 이러한 엇갈린 인식이 우리사회가 위기의식을 공유하지 못하는 배경이 되고 있으며 중장기 비전의 부재와 일관된 정책대응의 장애요인으로 작용한다. 경제현안에 대한 정

책대응도 본질적인 문제를 다루기보다는 현상적이고 뒷수습에 가까운 대책들이 주를 이룰 수밖에 없다. 현실적으로 다양한 산업정책이 수립·시행되고 있으나 관행에 따라 진행되고 있을 뿐이다.

이 글의 목적은 한국경제를 실물경제 측면에서 혁신하기 위한 대안으로, 신산업정책의 필요성을 제기하고 그 구체적 정책과제를 제시함으로써 산업정책을 재조명하는 계기를 마련하고자 함에 있다.

2. 한국경제위기의 본질과 대응

지금 우리경제가 직면하고 있는 위기는 1970년대 석유위기, 1997년 외환위기 등 특수요인에 의해 발생한 종전의 위기들과는 본질적으로 다른 몇 가지 특징이 있다. 이러한 경제위기의 본질을 정확히 이해하지 않고서는 국민이 경제위기임을 인식하기가 쉽지 않을 수도 있다. 나아가 경제위기임을 인식하더라도 종전처럼 대응해서는 그 처방을 마련하기가 쉽지 않음을 공감하기도 어렵다.

첫째, 금번 위기는 저 출산·고령화 등에 따른 장기저성장 추세라는 점이다.

L자형, 슬로모션형 성장추세가 지속됨에 따라 위기 같지 않은 위기가 이어지고 서서히 끓는 냄비 속의 개구리처럼 사회구성원들이 위기의식을 느끼지 못하거나 망각할 경우가 많다. 이러한 경제여건 하에서 기업들은 원가절감 등을 통한 버티기 전략에는 한계가 있을 수밖에 없고 근본적인 체질 변화만이 지속 발전 가능한 생존전략이다. 정부로서도 단기적인 재정·금융정책보다는 근본적으로 경제전체의 체질과 생산성을 제고할 수 있는 종합적인 산업정책이 절실하나 탁월한 비전 제시와 비상한 리더십, 그리고 국정운영을 위한 틀의 혁신을 필요로 한다.

둘째, 세계적 대불황과 국산 소불황, 그리고 경제성장 활력이 추세적으로 하락하는 성장측면의 위기와 소득 분배의 순환 경로가 막혀 분배 양극화 현상이 고조되는 분배 측면의 위기가 뒤섞인 복합불황이라는 점이다. 다양한 요인이 맞물려 있는 우리 경제의 문제는 복잡하고 심각하다. 세계경제와 우리 경제가 각각 어떻게 변화해 나갈지 불확실성이 너무 크다. 성장과 복지의 조화를 위해 삶에 대한 만족도는 높여져 경제적 역동성을 유지하는 새로운 발전전략이 요구된다.

셋째, 세계자본주의의 패러다임이 혁명적으로 변하는 패러다임 전환의 혼돈기라는 점이다. 초연결·초지능사회로 상징되는 제4차 산업혁명시대에 접어들어 따라

IOT, 빅데이터, 클라우드소싱, 3D프린팅 등 기술혁명에 먼저 적응하는 쪽이 대부분 부를 독점하는 시대가 시작된다. 그리고 신자유주의와 금융 주도의 시장근본주의가 금융위기를 초래했다는 인식을 바탕으로 시장과 정부가 쌍두마차로 자본주의 경제를 끌고 가야한다는 자본주의4.0시대가 도래하게 되었다. 선진국들은 4차 산업혁명과 자본주의4.0시대를 맞이하여 저 멀리 앞서가고 있으나 우리 경제주체들은 정확한 개념도 잡지 못하고 우왕좌왕하고 있다.

넷째, 중국의 기술적 급부상과 일본의 가격경쟁력 회복이라는 신닛크랙커 현상을 맞이하여 동북아경제질서가 재편되고 있다. 중국개혁개방 이후 지난 30여 년간 한국 경제는 중국의 수출주도성장의 특수를 누려왔다. 그러나 중국이 경공업뿐 아니라 중화학공업에서 한국의 경쟁력을 따라잡고 첨단산업 분야에서도 한국을 추월하자 한국 경제, 특히 한국 수출은 큰 어려움에 봉착하게 되었다. 이제 산업구조·무역구조가 유사한 중국경제는 한국경제의 크나큰 위협이 되고 있으며 일본재흥전략 수립으로 제조업경쟁력 회복에 매진하고 있는 일본도 수출시장에서 우리 제품과 경합도가 높아지고 있다. 새롭게 재편되고 있는 동북아의 신국제분업질서에 어떻게 대응해야 할지 한국 경제의 고민은 깊어만 간다.

이상에서 잠시 살펴본 한국경제의 위기는 그 변화의 폭이 넓고 복잡해서 어느 누구도 정확하게 예측할 수 없다. 기업이나 정부 어느 경제주체도 단독으로 위기를 해결할 수도 없다.

모든 경제주체가 지혜를 모아 국가의 새 판을 짠다는 각오로 경제적 기반과 경제외적 기반에 대한 개혁을 추진해야 한다[조순(2015)]. 특히 1987년 이후 국정운영의 틀로 자리매김하고 있는 민주적 발전모델을 전면적으로 쇄신하여야한다. 그 일환으로 가장 시급한 것이 산업정책을 재조명하고 보다 나은 신산업정책을 모색하는 것이다.

3. 산업정책 재조명의 배경

사회가 유지되기 위해서 반드시 결정해야할 세 가지 기본적 약속이 있다. 보유한 한정된 자원을 어떻게 사용하는 것이 가장 효율적인가? 자원 사용에 따른 혜택과 부담을 누구에게 돌아가도록 할 것인가? 그리고 이 두 가지를 어떤 방식으로 결정할 것인가가 그것이다. 이중 자원배분방식의 룰을 결정하는 세 번째 결정사항이 가장 기본적인 약속으로 시장기능에 맡길지 아니면 정부가 직접 배분할 것인가에 관한 것이다.

18세기 이래로 자본주의시스템이 전환될 때마다 경제를 이해하는 방식도 변화되었으며 새로운 자본주의모델은 새로운 경제개념을 토대로 생성되었고 그에 따라 정부의 역할도 달리 규정되었다.

1979~1980년 대처-레이건의 신자유주의혁명으로 탄생한 자본주의3.0은 시장을 이상화하고 정부를 불신했다. Anatole Kaletsky의 자본주의4.0(2011)에 따르면, 정치와 이론경제학의 이런 극단적인 반정부이데올로기가 2007~2008년의 금융위기를 가져왔다. 2008년 미국금융위기의 직접적 원인은 저금리정책과 금융혁신, 부동산투기 등 이었지만, 미국정부의 시장개입에 대한 부정적 인식과 그에 따른 정책적 실기가 대재앙 촉발의 원인중 하나가 되었다는 것이다. 2008년 금융위기는 시장을 존중하지만 시장의 한계와 결점도 이해하는 사람들이 운영하는 더 뛰어난 정부가 필요하다는 점을 인식하게 된 역사적 계기가 되었으며 자본주의3.0시대는 소멸하게 되었다.

자본주의4.0의 주요 특징은 다음과 같이 규정할 수 있다.

첫째, 시장경제는 균형상태의 정적인 시스템이 아니라 끊임없이 진화하는 시스템이라는 사실을 인식하게 되었다.

둘째, 시장과 정부는 모두 불완전하여 오류를 저지르기 쉽다는 것을 이해한다. 제도적 적응력과 이데올로기적 유연성은 자본주의4.0 혼합경제의 특징이다.

셋째, 효율적인 정부와 역동적인 민간기업은 배타적이 아니고 상호협력적인 관계이며 민간부문과 공공부문의 경계는 점점 더 희미해진다.

넷째, 유능하고 적극적인 정부가 있어야만 시장경제가 존재할 수 있다는 사실을 인정한다. 실수를 기꺼이 인정하는 태도와 변화하는 환경에 맞춰 제도적 구조, 규제, 경제원칙들을 적극적으로 변화시킬 수 있는 적응력은 본질적으로 예측불가능한 자본주의4.0시대에서 요구되는 덕목이다.

자본주의4.0시대에 가장 많은 주목을 받고 변화를 모색하게 된 것은 시장경제에 대한 정부의 개입이라는 특징을 지닌 산업정책이다. 개발도상국의 전유물로 여겨지던 산업정책이 선진 각국에서 재조명을 받게 된 데에는 그 배경이 있다.

첫째, 2008년 이후 금융위기에 대한 대응책으로 산업정책을 주목하게 되었다. 경기침체의 장기화조짐이 나타나자 각국 정부는 빠르게 성장을 촉진시킬 필요성을 느끼게 되고 이를 위해 단기적인 수요확대뿐 아니라 산업정책을 통해 인프라정비, 기술지원 등 공급측면의 개선도 강구하게 된다.

둘째, 금융위기를 거치면서 ‘경기가 후퇴하면 적절한 분야에 대해 투자가 발생하고

〈표 1〉 주요국의 최근 산업정책사례

국가명	주요 산업정책 사례
미국	- 오바마 정부는 Strategy for American Innovation 발표('11. 2) · 지속가능한 성장과 고용창출을 혁신의 목표로 설정(혁신역량제고 집중) · 국가혁신기반 강화, 경쟁시장 조성, 국가전략산업 선정·집중 육성 - Advanced Manufacturing Partnership 정책 추진('11~) · Revitalize American Manufacturing Act('14. 12) 제정으로 법제화
독일	- 하이테크 전략('06) 및 「하이테크 전략 2020」('10. 7) 수립·시행 · 범정부차원의 신혁신기술 및 혁신중소기업 지원 정책 - 「Industrie 4.0」('12~'25) 추진: 전통제조업과 IT 접목
일본	- 일본재생전략('12), 일본재흥전략('13. 6, '14. 6, '15. 6) 수립·시행 - 산업경쟁력 강화법 제정·시행('14.1)
중국	- 「중국제조 2025」('15~'25) 추진('15. 5~): 제조업 대국 → 제조업 강국 - 13차 5개년 계획('16~'20) 발표('16. 3)
한국	- 제조업 혁신 3.0 전략('14~'24): 제조업의 스마트 혁신 촉진 - 기업활력 제고를 위한 특별법 제정('16. 2)

결국 장기적인 성장경로로 회복될 것'이라는 주류경제학의 시장메커니즘의 작동에 대한 의문이 발생했기 때문이다. 대규모 유희자원이 발생하면서 '경제의 특정부문에 투자하는 것은 다른 부문 투자를 대체하는 것일 뿐'이라는 산업정책 반대론자의 주장이 설득력을 상실하게 된 것이다.

셋째, 경제위기를 자국 경제의 구조적 불균형으로 인한 결과로 파악한 각국 정부는 교정의 필요성을 인식하게 된다. 각국 정부는 금융 부문에 대한 의존을 줄이고 첨단 제조업이나 신기술분야에 대한 산업정책에 집중하는 경향을 보이고 있다.

넷째, 일부 OECD 국가들은 중국 등의 성공적인 정책추진과 신흥국의 등장으로 인해 국제경쟁력뿐 아니라 글로벌 가치사슬 전반에 큰 변화가 있게 되자 이에 적극적으로 대응할 필요성을 느끼게 된 것이다.

이런 주요 각국의 정책경쟁에 따른 산업정책 사례를 보면 〈표 1〉과 같다.

4. 한국산업정책의 현주소

한국은 1960년대 이래 산업정책의 대표적인 성공사례로 평가된다. 1960년대 수출진흥정책, 1970년대 중화학공업육성정책, 1980년대의 R&D 투자와 고급인력양성정

책 등은 국제사회에서 높은 평가를 받고 있는 정책들이다.

그러나 소위 1987년 체제라는 민주적 발전국가모델 이후 한국의 산업정책은 크게 후퇴하게 된다. 대통령 5년 단임제, 국회의원 소선거제로 대표되는 민주적 발전국가 모델은 국정운영방식에 있어서도 그 당시 세계적으로 풍미하던 신자유주의기조를 적극 수용하게 된다. 국가주도의 경제구조로는 한국경제의 미래가 없다는 인식이 확산 되고 발전국가모델의 꽃이라 할 수 있는 산업정책도 크게 후퇴하게 된 것이다.

그러나 지난 30여 년 동안 민주적 발전국가모델을 대체할 신발전모델의 설계나 추진 노력은 전혀 없었으며 2008년 글로벌 금융위기이후 신자유주의 사조가 퇴색하게 되자 민주적 발전국가모델의 한계가 크게 부각되고 있는 실정이다[박형준(2014)].

대부분 선진국가에서 산업정책을 적극적으로 재조명하고 있음에도 불구하고 한국에서는 현실적으로 다양한 산업정책이 시행되고는 있으나 산업정책에 대한 이해와 인식이 크게 부족한 현실이다. 물론 이러한 배경에는 주류경제학계나 산업정책당국이 정부의 바람직한 역할과 산업정책에 대한 이론연구나 방법론 개선 등에 관한 노력을 기울리 한 데에도 그 이유가 있다.

전 세계적으로 유사한 현상이기는 하지만 특히 한국 경제학계에서는 신자유주의시대 이후 사회분위기에 억눌려 산업정책의 필요성에 대한 논리의 제공이나 인식확산 노력이 크게 부족하였다. 산업정책당국도 새로운 정책이슈를 선정하여 큰 그림을 제시하는 노력이 미흡하였으며 현안 중심의 세부정책과제에 대한 대안제시에 만족하고 종합적 차원의 산업정책에 대한 비전제시 노력은 없었다.

아직도 산업정책에 대한 사회 전반적 인식의 부족으로 어떻게 (How)보다는 왜 (Why) 문제에 시간을 낭비하고 있다. 철지난 산업정책 찬반론이 여전히 우리 사회에 상존하고 있으며(〈표 2〉 참조) 공직사회에 대한 사회적 신뢰저하로 공직자 집단의 정책의지는 크게 훼손된 상태이다. 산업정책의 방법론, 추진체계, 평가기법, 전문성 제고 등에 대한 연구노력도 많이 아쉬운 실정이다.

이런 가운데 다양한 산업정책이 관행적으로 수립·시행됨에 따라 적지않은 비효율 문제가 야기되고 있다. 정부가 해야할 일(Do)과 하지말아야할 일(Don't)을 구분하지 않는다거나 정책타이밍의 실기 등으로 경쟁국과의 정책경쟁에서 패퇴하는 결과를 초래할 뿐 아니라 많은 국력을 낭비하고 있다. 장기비전 부재, 졸속 입안, 사후평가 미흡 등으로 정책의 일관성이 저해되고 동일한 문제가 되풀이되고 있다.

이제 한국경제가 한 단계 도약하기 위해서는 모든 경제주체들의 혁신역량을 제고

〈표 2〉 산업정책에 대한 찬반론

반대론 근거	찬성론 요지
• 정부는 승자를 선택할 수 없음	• 산업정책의 유효성은 승자를 선택하는 능력보다는 실수가 있을 경우 손실을 적게 하는 능력에 근거 - 비용 발견과정에서 실수는 좋은 산업정책의 일부
• 개도국은 유능한 관료 부재	• 개도국에서 유능한 관료는 희소한 자원이지만 일반 경제정책과 마찬가지로 산업정책 전문가도 산업정책 과정에서 양성 가능
• 산업적 개입은 정치적 이해관계와 부패 초래	• 산업정책이 정치적 이해관계에 연루될 수 있지만 이는 다른 경제정책 (민영화)과 대동소이
• 산업정책의 성공사례가 없음	• 산업정책의 성공사례는 많음. 반대로 성공한 개도국은 대부분 정도의 차이는 있지만 산업정책의 결과임

자료: Dani Rodrik(2008): Normalizing Industrial Policy

하기 위한 기업가형 정부가 요구된다. 정부의 역할이 단순한 시장실패의 시정을 넘어, 혁신의 관점에서 경제적 비전을 제시하고 민간부문을 자극하고 독려하는 기업가형 정부가 되어야한다[Mariana Mazzucato(2015)].

산업구조조정, 신성장동력 육성, 혁신역량제고 등은 기업의 노력만으로는 불가하고 중국과 일본 등의 강력한 산업정책추세에 적극적으로 대응할 필요가 있기 때문이다.

보다 나은 산업정책(신산업정책)을 하기위해서는 사전에 해결해야 할 많은 정책과제가 있다. 이 분야에 대한 본격적인 연구와 전문적 토론이 필요한 시점이다.

5. 신산업정책의 과제

5.1. 신산업정책에 대한 논리정립과 사회전반의 인식제고

정책은 사회전체에 대한 태도를 반영하고 사회적 태도는 사회구성원들의 사고방식을 반영한다. 정책은 또한 사고방식을 형성하는 데 일조한다. 정부역할을 강조하는 정책은 정책실패에 대한 좀 더 포용적인 사고방식을 형성하는데 기여한다.

그동안 우리사회에서는 정부개입에 대한 부정적 대중인식이나 대중의 이중적 태도, 그리고 산업정책에 대한 잘못된 이미지가 혁신을 활성화하고자하는 공직자의 야성적 충동을 종종 훼손하곤 했다. 소위 ‘변양호신드림’과 같은 현상은 강력한 ‘관념의 파괴력’으로 불확실성하에서 정책결정을 해야 하는 공직자집단을 주춤거리게 한다. 모든 것이 불확실한 상황에서 최선을 다한 정책결정을 위기 후의 잣대로 평가하여 문책하

는 사례는 능력이 있는 공무원들을 움츠리게 한다. 그 결과, ‘초기 정부개입 반대 → 문제 확대시 정부의 소극적 자세 비난 → 정책실기와 졸속행정 → 사후잡대로 마녀사냥 → 국민피해’라는 산업정책의 악순환이 되풀이되고, 그 피해는 고스란히 국민의 몫이 되고 만다.

이런 사례가 반복되면 정책결정자나 정책집단의 입장에서는 불확실성이 많은 위기 상황에서 정책결정을 하는 것이 용기나 사명감의 문제가 아닌 위험관리 차원의 문제가 되고 만다. 특히 산업구조조정, 신성장동력 창출, 부의 양극화 등 우리 경제가 당면한 주요 과제는 기업의 노력만으로는 결코 이룰 수 없다는 현실을 감안한다면, 강력한 정부의 가치와 능력이 있는 공무원들을 재평가해야 할 시점이다.

그러기 위해서는 신산업정책의 필요성과 최신 선진국의 산업정책흐름을 널리 알리고, 사회적 합의를 기초로 한 국민경제적 차원의 이해와 지지 획득이 시급하다. 특히 대통령을 위시한 최고정치지도자의 적극적 의지와 지원, 그리고 의회·언론·감사기관·학계의 인식 제고가 절실한 실정이다.

5.2. 정부가 ‘해야 할 일’을 선택하여 집중 (정책 대상)

강한 정부(Better Government)를 지향한다고 해서 큰 정부(Big Government)를 의미하는 것은 아니다. 특정분야의 정부역할이 더 커지는 동시에 정부의 규모와 재정은 더 작아지거나 크게 증가하지 않는 것이 자본주의 4.0의 주요한 정치적 역설이다.

이를 위해서는 시장영역과 정부영역의 경계를 재설정하는 한편 정부사업의 정치적 우선순위를 전체적으로 재평가하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 각 분야별 정부가 해야 할 일(Do)과 하지 말아야 할 일(Don't)에 대한 선별기준 설정과 구체적 선별작업이 필요하다.

이런 측면에서 단순한 효율성 측면의 ‘예산사업 구조조정’이 아닌 정책철학의 변화에 따른 대대적인 ‘정책구조조정’이 필요한 시점이다. 우선 정부가 하지 말아야 할 일을 제거하는 작업이다. 불필요한 규제를 개혁하는 것도 그 일환이 될 것이다. 중소기업 지원 등 취약계층에 대한 복지적 차원의 직접 지원은 과감히 축소하되, 공정경쟁을 위한 생태계 조성에 집중해야 할 것이다. 과거 시장유치단계에서 정부가 책임졌던 공공사업부분은 객관적 입장에서 재평가하여 민간시장으로 대폭 이관해야 한다.

5.3. 정확한 정책타이밍의 포착과 정책일관성 유지

조선·해운산업의 구조조정시기가 논란거리가 된 적이 있다. 산업정책당국이 그 시점을 한참 전에 실기했다는 지적이었다. 그러면 산업정책의 정확한 타이밍을 어떻게 잡을 수 있는가?

정책결정에 있어 진실의 순간(The Moment of Truth)이란 존재하는가? 정책당국이 투우사가 소와의 대결에서 마지막 검을 급소에 찔러 소의 숨을 거두게 하는 그 결정적 순간(Moment De La Verdad, R. Norman)처럼 산업정책의 정확한 타이밍을 잡을 수 있는가?

사전적 산업정책은 정책당국이나 관련 연구기관에서 국내외 경제동향, 선진국 정책 흐름 등을 예의 주시하고 분석함으로써 적절한 정책타이밍을 파악할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우 충분한 기초조사와 통계자료 수집, 현장의견 수렴 등을 통해 정책을 입안하는 것이 필요하다. 졸속 입안을 통해 정책방향이 잘못되고 국민의 신뢰를 잃어 버린 경우가 적지 않기 때문이다.

그러나 산업구조조정과 같은 사후적 산업정책의 경우 위기의 순간을 사전에 파악하고 시스템적인 위험을 예방하는 데는 한계가 있다. 이런 정책의 경우 5년만의 흉수와 100년 만의 흉수를 분별하는 기준 설정과 자료축적을 해나가는 것도 의미가 있지만, 위기발생 손실을 최소화하는 정책이 현실적 목표일 수가 있다. 올바른 사전규제를 잘 활용하면 자연스러운 들불이 숲의 건강을 증진시키듯이 MOT시기를 놓쳐도 위기관리시스템이 잘 구축되어 있으면 그 피해를 최소화하는 것이 가능하다. 다만 정책 설계과정에서 불가피한, 잘못된 선택을 하는 실수에 대해서도 사전대비가 있어야 한다. 실수 확률을 최소화하는 대신 발생한 실수의 비용을 최소화하는 것이 불확실성이 높은 자본주의4.0시대 정책결정의 올바른 방향이다.

정책의 타이밍 못지않게 정책의 일관성도 중요하다. 정책의 일관성이 체제상 담보되어 있는 중국에 비해 5년 단임 대통령제 하의 한국의 경우 정책의 일관성 유지가 어렵다. 지역균형발전, 녹색성장과 같은 정부의 대표적인 정책이 다음 정부에서는 무시되거나 형체만 남은 경우를 많이 보게 된다. 이럴 경우 부수되는 피해나 부작용이 적지 않다. 정치철학이나 이념과는 관련이 적은 국가경쟁력 제고나 신성장동력정책 같은 경우 정책의 일관성이 담보되어야 할 것이다. 이를 위해서는 장기 비전을 연속적으로 제시하고 있는 중국의 경우나 정책의 실행체계를 법적으로 확립하고 있는 일본의 경우를 참고할 필요가 있다.

5.4. 산업정책부처의 전문성 확보와 위상 강화(정책주체)

산업정책당국이나 산업정책전문가는 다양한 산업정책과정에서 실천경험이나 의견수렴을 통해 전문성을 확보해나갈 수 있다. 그러나 신자유주의시대 이후 산업정책이 위축됨에 따라 해당부처 공무원들이 다양한 정책경험을 할 기회가 부족했던 것도 사실이다. OECD 등의 정책연수나 학습기회도 절대 부족했으며 이는 산업정책 연구기관들도 예외가 아니다. 이들에게 다양한 집단학습기회가 주어져야 한다. 특히 정책입안을 실무적으로 책임지고 있는 중견이상 공무원의 정책역량 제고에 정부차원의 배려와 집중 지원이 요구된다.

복잡한 현실사회에서 하나의 정책수립에는 여러 부처가 관련될 수밖에 없다. 이럴 경우 주관부처와 협조부처로 나눌 수 있으나, 주관부처가 불분명할 경우 전문성이 검증된 부처가 주도하되 책임과 권한의 범위를 확실하게 설정해야 한다. 복잡한 사안의 경우 청와대나 국무총리실의 조정이나 중재가 필요하다는 측면에서 청와대 서별관회의같은 회의체는 국정운영상 반드시 필요하다. 다만 일방적인 지시보다는 활발한 토론과 의견 개진이 전제가 되어야 할 것이다. 투명한 절차와 모든 기록의 보관, 적정한 시점의 정보공개도 책임성을 담보하는 수단이 된다. 금융위기 대처과정에서 미국정부와 관련기관간의 자유스러운 토론과 의견수렴은 인상적이다[(Timothy D. Geithner(2015); Ben S. Bernanke(2015))].

집행기관은 각료급이상의 책임자가 세밀하게 감독·지원하는 실행체계가 필요하며 국가적 현안은 최고지도자가 직접 점검해야 할 것이다. 산업정책당국은 민간 부문과 적극적인 소통을 유지해야 한다. 동시에 객관성과 중립성에 의심을 받지 않는 Peter Evans(1995)가 말하는 자율적 협력(Embedded Autonomy) 체계를 구축해야 할 것이다.

우리나라에서는 그동안 유독 재정·금융당국을 중시하는 풍토가 있어 왔다. 기업이나 산업에 관련된 문제를 거시적 차원에서만 접근할 경우 탁상공론화할 우려가 다분하다. 이는 금융부문에 대한 의존을 줄이고 첨단제조업이나 신기술분야에 집중하는 선진국의 정책 흐름에도 역행함으로써 반드시 개선되어야 한다. 산업구조조정이나 신성장동력 창출과 같은 정책은 산업정책당국이 주관하여야 하고 응분의 책임과 권한이 주어져야 한다. 1·2차 산업혁명기간의 재무책임자(CFO) 역할을 3·4차 산업혁명기간에는 지식책임자(CKO)가 대체한다는 Lester C. Thurow(2005)의 지적은 타당하다.

5.5. 신산업정책의 방법론 개선

산업정책이 효과적으로 수립·집행·사후관리 되기 위해서는 방법론적 측면에서도 많은 연구와 개선이 필요하다. 여기서는 일반론적인 측면에서 몇 가지만 지적하고자 한다.

(1) 경제발전의 제약요건 진단(Diagnostic Analysis)

정책대상이 되는 주제를 선정할 경우 전체경제에서 경제발전을 저해하는 왜곡부분을 순차적으로 찾아가는 방법(Taxonomy)이 유용하다. 이는 워싱턴합의(Washington Consensus)가 상이한 국가별 제약요건에 대한 고려 없이 정책보편성을 강조한 것과 대비된다. 가장 큰 제약요인을 선정하여 집중하지 않는 무차별 사격방식(a spray gun approach)은 비효율적이 될 가능성이 많으므로 경계해야 한다.

(2) 창의적인 정책설계(Policy Design)

이 단계의 핵심은 제약요인과 관계되는 시장실패와 왜곡에 집중하는 것이다. 정책설계를 할 때 정부지원방향을 사전에 명확히 하는 것이 바람직하다. 정책목표, 대상범위, 성공·실패기준(생산성기준, 일자리 창출)은 명료해야 하며, 정책지원대상은 특정분야가 아닌 파급효과 및 전시효과가 명백한 혁신행위가 되어야 한다. 지원수단은 당근과 채찍이 동시에 사용되는 것이 효과적이며, 지원기간은 원칙적으로 한시적이어야 하며 일몰규정을 자동적으로 설정하는 것이 바람직하다. 산업정책의 수립과 집행은 시장친화적이어야 하며 환경변화에 유연하게 대처할 수 있도록 늘 주의하되, 연관 정책과의 정합성 유지와 정책 일관성도 확보되어야 한다.

정책환경이 좋지 않을 경우 실행가능한 차선의 정책에 만족할 수 있어야 하며 정책의 결과 발생할 수도 있는 예기치 못한 상황에도 대응할 수 있도록 준비가 있어야 한다.

(3) 정책의 제도화(Institutionalizing Reform)

초기에 정책을 개시하기 위해 요구되는 것과 정책을 지속하기 위해 요구되는 것은 차이가 있으나 간과되는 경우가 많다. 정책이 당초 계획대로 지속되기 위해서는 정책수행에 따른 경제발전의 모멘텀이 장기간 유지될 수 있도록 제도화가 필요하다. 이는 생산적인 동력이 유지되도록 하는 것과 외부충격이 있을 경우 즉각 대응할 수 있는 갈등관리체계의 강화가 핵심과제이다.

(4) 다양한 정책분석기법 적용

최근 산업정책이 복잡성과 불확실성이 증대하는 상황에서 민관파트너십을 통한 기

업의 경쟁력과제를 해결하는 소프트정책으로 진화하면서 평가의 어려움이 가중되고 있다. 보다 정교한 분석을 위해 전통적 평가방법 외 다양한 분석기법을 적용하려는 시도가 있다[Warwick, K. and A. Nolan(2014)]. 그 중 하나가 정책이 시행되지 않은 상태에 대한 反事實 조건법이다. 이는 정책지원의 수혜자가 비수혜자와 달리 편향되게 정책결과를 해석하는 선택편향(Selection Bias)문제를 극복하기 위한 것으로, 반사실명제는 과거에 일어났던 조건에 대해 사실과 다른 가정을 세웠을 경우 과거 어떠한 결과가 발생했을 것인가를 서술하는 조건문이다.

복잡하고 변화하는 환경 하에서 시스템관점에서 보다 나은 성과를 얻고자 할 경우 발전적 평가(Developmental Evaluation)가 유용하다. 발전적 평가의 핵심은 평가자와 정책결정자가 팀의 일부로 참여하여 실시간으로 정책의 영향을 확인하면서 정책을 조정해 나간다는 것이다.

산업정책의 효과를 제고하기 위해서는 정책기획단계에서 평가 전략이 수립되어야 하며 객관적인 평가결과가 완전 공개되고 향후 정책결정에 반영하는 정책학습 메커니즘이 필요하다.

6. 맺음말

지금 한국은 지난 30여 년간 국가운영의 틀이었던 민주적 발전모델(1987년 체제)과 신자유주의사조를 극복하고 이를 대체할 신 발전모델의 모색이 시급한 실정이다. 2008 글로벌 금융위기이후 대부분 선진국에서는 정부의 역할과 산업정책을 적극적으로 재조명하고 새로운 산업정책을 위한 이론적인 논의와 현대적 평가기법의 시범적용 등 각종 노력을 하고 있다.

반면 한국에서는 산업정책에 대한 사회 전반적 인식이 담보상태인 가운데 현실적으로는 다양한 단편적인 정책들이 관행에 따라 시행되고 있다.

미래 한국경제의 운명은 기업가형 정부에서 어떻게 보다 나은 산업정책을 펼칠 수 있는지의 여부에 좌우된다는 신념을 갖고, 신산업정책을 위한 많은 학문적 논의와 정책제언이 있기를 기대한다.

부산대학교 석좌교수

서울시 송파구 중대로24 220동 1003호

전화: 010-3715-0183

E-mail: Hwkim8053@hanmail.net

참고 문헌

- Lester C. Thurow(2005): 『세계화 이후 부의 지배』, 현대경제연구원 옮김, 서울, 청림출판.
- Mariana Mazzucato(2015): 『기업가형 국가』, 서울, 매경출판.
- 박형준(2014): 『한국사회 무엇을 어떻게 바꿀 것인가』, 서울, 메디치미디어.
- Ben S. Bernanke(2015): 『행동하는 용기』, 서울, 까치.
- Anatole Kaletsky(2011): 『자본주의 4.0』, 이선주 옮김, 서울, 컬처앤스토리.
- 조순(2015): “자본주의 경제의 지속적 발전을 위한 경제운영의 원리”, 대한민국학술원, 『대한민국학술원논문집』, **54**, **1**, 209-292.
- KOTRA(2013): 『선진국의 미래산업육성정책』, Global Market Report 13-008.
- Timothy D. Geithner(2015): 『스트레스 테스트』, 인빅투스.
- Dani Rodrik(2008): *Normalizing Industrial Policy*, Working Paper No. 3, The World Bank.
- _____ (2006): *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*, Cambridge, Harvard University.
- Evans, Peter B.(1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Stiglitz, J, J. Lin, and C. Monga(2013): *The Industrial Policy Revolution I*, in Stiglitz, J, and J. Lin(eds.), London, Palgrave Macmillan UK.
- Warwick, K.(2013): *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, Paris, OECD.
- Warwick, K. and A. Nolan(2014): *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, Paris, OECD iLibrary.

