

글로벌시대의

# 산업정책론

이갑수

..... 13

- 제1절 산업정책의 정의 / 13
- 제2절 산업정책론의 대상 및 특징 / 18

제2장 산업의 분류 및 산업정책의 유형 ..... 21

- 제1절 산업의 분류 / 21
- 제2절 산업정책의 유형 / 25
- 제3절 산업정책과 경제사상 / 27

## 제2편 산업정책의 이론적 기초 ( I ) : 미시경제의 응용편

제3장 시장경제이론 ..... 37

- 제1절 시장의 목표와 산업정책 / 37
- 제2절 경제질서정책과 산업정책 / 39
- 제3절 시장의 불완전성 / 44

제4장 산업조직론과 산업정책 ..... 59

- 제1절 산업조직론의 성격 및 발전 / 59
- 제2절 경쟁의 기능 및 종류 / 61
- 제3절 유효경쟁이론(Theory of Workable Competition) / 65
- 제4절 최적경쟁집약도(Optimal Competition Intensity) / 78
- 제5절 경쟁가능시장이론(Theory of Contestable Market) / 81
- 제6절 산업조직과 산업정책 / 85
- CASE STUDY: 한국과 대만의 반도체산업 조직비교 / 87

제5장 산업구조변동이론 ..... 91

제1절	산업구조변동이론의 의의 / 91
제2절	사이클 이론(Theory of Economic Cycle) / 94
제3절	3 부문 모델과 산업구조의 변동 / 100
제4절	공업구조변동론 / 105
제5절	탈공화의 경제이론 / 110
제6절	서비스산업의 경제이론 / 114
	CASE STUDY: 싱가포르의 서비스산업 경쟁력 / 124
제6장	산업정책론과 지역혁신 ..... 127
제1절	지역혁신정책의 배경 / 127
제2절	지역혁신의 경제이론 / 128
제3절	사례연구: 독일 바덴지방 혁신네트워크 / 141
제4절	지역산업정책으로서 혁신네트워크 / 148

### 제3편 산업정책의 이론적 기초 (Ⅱ) : 국제무역론의 응용

제7장	국제무역의 전통이론 ..... 151
제1절	국제무역에 대한 3대 시각 / 151
제2절	전통적 무역이론 / 157
	CASE STUDY: 한·일 자동차산업의 경쟁력비교 / 174
제8장	국제무역의 신이론 ..... 175
제1절	신유치산업보호론 / 175
제2절	독점적 국제경쟁이론 / 182
제3절	국제무역과 산업조직 / 192
제4절	신국제무역론과 산업정책 / 196

제9장 서비스의 무역이론 .....	199
제1절 서비스의 분류와 국제무역 / 199	
제2절 서비스교역과 Heckscher-Ohlin 정리 / 204	
제3절 한국서비스산업의 국제경쟁력 / 209	
제4절 산업·무역정책상의 함의 / 212	
제10장 첨단기술의 경제이론 .....	217
제1절 첨단기술과 국민경제 / 217	
제2절 첨단기술의 경제이론 / 220	
제3절 첨단기술산업의 국제적 동향 / 226	
CASE STUDY: 보조금분쟁(Boeing vs. Airbus) / 228	
제11장 국제경제관계와 산업정책 .....	235
제1절 WTO 다자주의와 산업정책 / 235	
제2절 쌍무협정과 산업정책 / 242	
제3절 산업정책의 전환 / 244	
CASE STUDY: 탄소펀드(Carbon Fund) 조성 / 247	

## 제4편 산업정책의 목표-수단-집행기구 분석

제12장 산업정책의 목표분석 .....	251
제1절 정책의 목표-수단의 관계 / 251	
제2절 산업정책의 목표선정 / 254	
제3절 산업구조의 조정 / 255	
제4절 산업구조의 유지 / 262	
제5절 산업구조의 형성 / 266	

제13장	산업정책의 수단	271
제1절	경쟁정책	271
제2절	시장보완적 정책수단	281

제14장	산업정책의 집행기구분석	295
제1절	신정치경제학(new political economy)	295
제2절	산업정책결정 프로세스	299
제3절	정부의 실패	303

**제5편 주요국의 산업정책**

제15장	일본의 산업정책	309
제1절	전후경제개혁(1945-1948)	310
제2절	경제부흥기의 산업정책(1948-1960)	312
제3절	고도성장기(1960-1973)	315
제4절	산업정책의 전환기(1973-1985)	319
제5절	경제의 국제화(1985-현재)	321
제6절	일본산업정책의 특징	322

제16장	구미의 산업정책	325
제1절	미국의 산업정책	325
제2절	독일의 산업정책	331
제3절	프랑스의 산업정책	338

제17장	EU의 산업정책: 공동기술정책	341
제1절	역사적 배경과 법적 조치	341

제2절	EU의 기술경쟁력 평가 / 343
제3절	프레임워크 프로그램(FP: Framework Programmes) / 346
제4절	공동기술정책의 사례(Case Study) : ESPRIT / 349
제18장	중국의 산업정책 ..... 359
제1절	산업정책의 기초 / 359
제2절	질적추구형 산업정책 / 361
제3절	시장 주도형 산업정책 / 363
◆	참고문헌 / 365
◆	찾아보기 / 375



# 제 1 편

## 산업정책의 기초개념

산업정책(Industrial Policy)에 대한 관심에 비해 학술적 토론이나 이해에 관해서는 소홀히 취급되었다. 본편에서는 산업정책에 대한 이론적 해석을 주요 연구목표로 삼고 있다. 따라서 산업정책의 정의, 유형, 시대적 특징, 등을 이해하는데 중점을 두고 있다.

## 산업정책론이란 무엇인가?

## 제1절 산업정책의 정의

1990년대 이후 산업정책에 대한 인식이 정부, 기업인 사이에서도 고조되면서 역사적, 실증적인 연구가 학계의 관심을 끌어들였다. 그럼에도 불구하고 산업정책에 대한 정확한 이해나 해석을 도출하는데까지는 이르지 못하고 막연히 경제정책목표를 달성하기 위한 정부의 경제과정(economic process)에의 개입으로만 이해하게 되었다. 이러한 사이에 각국 정부는 경쟁적으로 보호주의적 대외경제정책을 취하면서 동시에 자국의 산업경쟁력을 제고시키기 위한 각종 정책을 취하는 것이 일반화되고 말았다. 말하자면 산업정책에 대한 정확한 이해 없이 산업정책을 취하고 있었던 셈이 된 것이다.

산업정책에 대한 각국의 관심이나 인식이 생겨난 것은 아마도 다음과 같은 국제경제관계의 변화일 것이다.

첫째, 1950/60년대 이후 꾸준히 성장해온 일본경제이다. 전후 미국의 10분지 1에 불과하던 일인당 국민소득이 1980년대 중반에는 대등할 정도로 일본경제는 고도성장을 구가해 왔다. 그동안 국내불황, 오일쇼크, 통상압력, 엔고 등 많은 악조건에서도 부단하게 성공적으로 구조조정을 할수 있었다. 많은 사람들은 주요한 성공요인의 하나는 일본의 산업정책이라는 것이다. 둘째, 전통적으로 농업국이자 저개발국이던 아시아 신흥공업국(NIEs)의 출현이다. 한국, 대만을 위시한 이들은 일본 못지않은 고도성장을 70/80년대에 실현하여 국제사회의 주목을 받았다. 이들 나라들이 역사적으로 일본의 영향을 강하게 받고 있었다는 데서 더욱 관심을 끌게 되었다. 셋째, 구미

선진공업국의 보호주의적 통상정책을 들 수 있는데 이로 인하여 부분적이거나 재공업화(Re-Industrialising)에 성공했다는 것이다. 말하자면 사양산업으로 여겨졌던 일부 산업에 대한 경쟁력이 다시 살아남으로써 산업구조 또는 산업조정에 대한 새로운 인식이 생기게 되었다는 것이다. 넷째, 도하라운드의 난항이다. 자유무역에 의한 국제분업이 세계경제의 이상이기는 하지만 각 국가는 자국의 경쟁력을 정부의 개입에 의해서 어느 정도 제고할 수 있다는 생각을 가지고 있다. 따라서 국가간 구조조정에 대한 합의는 순조롭지 않을 것으로 예상할 수 있다. 마지막으로 IT, BT 등 하이테크를 기반으로 하는 신산업군(new industry group)의 출현이다. 신산업이 가지고 있는 유치성과 성장잠재력 때문에 신유치산업논쟁(new infant industry argument)을 불러일으키면서 세계 각국은 - 선진공업국이든 개발도상국이든 - 하이테크산업의 육성을 위하여 경쟁적인 노력을 하고 있다.

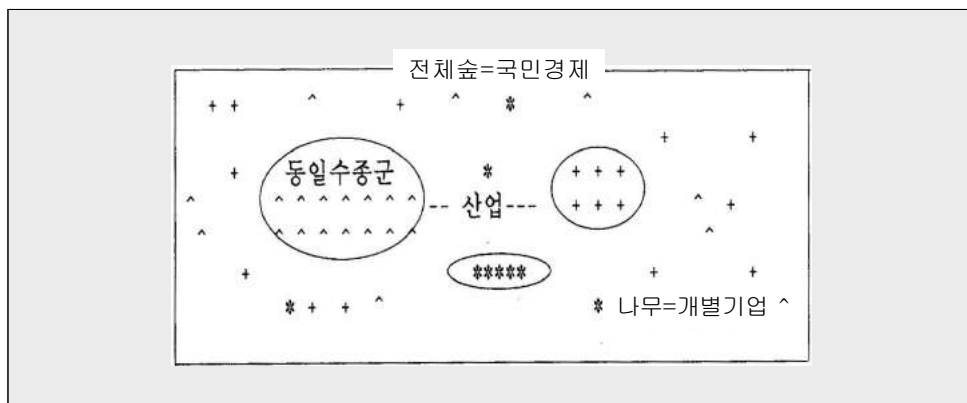
이상과 같은 요인은 산업정책에 대한 관심을 불러 오기에는 충분하지만 여전히 의문스러운 것은 “무엇이 산업정책이냐?” 라는 것이다. 현대적 의미에서 산업정책이란 용어가 문헌에 처음 나타난 것은 OECD의 보고서 ‘Industrial Policy of 14 Member Countries’ 이다. 그러나 산업정책은 중상주의시대부터 존재했다는 데서 문제의 인식은 그보다 훨씬 이전으로 보아야 할 것이다. 마샬(A. Marshall)은 그의 저서 ‘Principles of Economics’ 제 4장에서 이미 산업(industry)에 대해 설명하고 있다. 그러면 도대체 산업정책이란 무엇인가? 동경대의 이토 모토시게(伊藤元重)교수는 산업정책을 자원의 최적배분을 위한 시장에 대한 정부의 공적개입으로 파악하고 있으며, 또 다른 일본 학자들은 통상산업성(MITI)이 하는 모든 것이 산업정책으로 이해하는 등 다양하나 이것은 별로 과학적인 분석이 아니다. 이 문제를 해결하기 위해서 우리는 산업정책을 산업과 정책으로 분리해서 이해할 필요가 있다.

산업(industry)이란 마샬의 견해를 빌면 전체경제의 특정부문(a sector of economy as a whole)으로 이해될 수 있다. 말하자면 국민경제(national economy)도 아니고 개별경제(individual economy)도 아닌 부분경제(sectoral

economy)인 것이다. 지금까지의 경제분석의 이분법인 거시경제(macro-economy)와 미시경제(micro-economy) 사이에 중시경제(meso-economy)가 존재한다는 것이다. 비유하자면 산림과 나무가 국민경제와 개별경제라면 산업이란 것은 산림 속에 형성되어 있는 동일 수종군으로 이해할 수 있겠다. 산림을 잘 경영하자면 결국 수목군을 중심으로 조림계획이나 관리를 해야 하는 것과 같은 이치이다. 즉 산업이 잘되어야 개별기업이나 국민경제가 잘 될 수 있다는 의미이다.

결국 산업이란 것은 국민경제와 개별경제(기업, 가계) 사이에 존재하는 것으로 이해된다. 이것도 대분류(sector), 중분류(section), 소분류(branch)로 나누어 질수 있어, 농업, 제조업, 건설업(대분류), 섬유산업, 철강산업(중분류), 또는 식품가공업, 석유정제품가공업(소분류)등으로도 구분도 가능할 것으로 본다. 국민경제와 산업의 구별은 분석의 대상이 경제전반이나 부분적이나 하는 것이지만 그 자체가 쉽지 않다. 대개 고용, 인플레이, 이자율과 같이 경기순환적 의미가 있는 것은 국민경제이고 특정재화의 총수요와 공급이 문제가 될 때는 산업의 영역으로 보면 될 것이다.

[그림 1-1] 숲, 나무와 수종군의 비유



산업과 개별경제사이의 차이는 개별경제가 단일의 경제주체(예를 들어 기업)가 연구의 대상이나 산업은 개별경제의 집단으로 이해할 수 있다.

즉 동종기업의 집단을 산업으로 이해할 수 있다. 물론 이것은 가장 고전적인 해석이다. 핵심은 개별기업과 기업의 집단인 산업간 질적 차이가 존재한다는 것을 이해하는 일이다.

[표 1-1] 산업정책의 위상 (예시)

	이론	정책
미시	가격론	노동정책
중시	산업조직론	산업정책
거시	화폐금융론	외환정책

다음으로 정책(policy)에 대해 생각해 보자. 정책이란 이론(theory)에 대응하는 것이지만 신고전경제학 이후의 현대경제학에서는 그 구분을 명확히 하고 있지 않다. 그 이유는 가치논쟁(Wertstreit) 이후 사회과학방법에 급속히 확산되어온 몰가치론(Prinzip der Wertfreiheit)의 영향으로 볼 수 있다. P.사무엘슨의 말을 빌면 분명해 진다. 경제학자는 경제과정에서 일어날 수 있는 여러 가지 가능성을 예견할 수는 있지만 그 대안(alternatives)을 결정할 수는 없다. 그것은 결국 정치가가 할 일이다. 우리의 임무는 단지 정보만을 제공하는 것이다. M. 베버도 ‘과학이 가르칠 수 있는 것은 무엇을 할 수 있는가’ 이지 무엇을 하여야 하는 가는 보여줄 수 없다 하여 몰가치론을 지지하고 있다. 이를 보면 정책제안자로서의 경제학자를 인정하지 않는다는 것을 알 수 있다. 영미경제학은 전통적으로 이론을 중심으로 발전해 왔다는 것은 우리도 잘 아는 일이다.

이에 대해 유럽 특히 독일은 경제정책에 대한 다소 다른 전통을 갖고 있다. 19세기 이후 독일어권에서 유행한 로만틱학과(romantische Schule)나 역사학과(historische Schule)의 주요 관심은 국민주의경제(Nationalökonomie)에 있었고 역사적, 윤리적 제약에 의한 경제정책목표에 대한 연구를 방법론으로 채용하고 있었다. 따라서 가치판단에 입각한 당위분석(Soll-Analyse)과 목적의식이 분명한 태도를 취하고 있었다. 제 2차 가치논쟁<sup>1)</sup> 이후 역사학과의 몰락에도

불구하고 이러한 전통은 독일경제학의 저변에 흐르게 되었고 정책은 하나의 독립된 과목으로 자리 잡았다. 경제정책의 이론(Theorie der Wirtschaftspolitik)으로 불리는 이 과목은 독일경제학의 독특한 면을 보여주고 있는데 특히 정책 목표분석(Zielanalyse)상의 규범적인 성격으로 인접학문과의 제휴가 요청된다. 정책목표를 설정하고 수단을 동원하고 또한 그 수단을 집행하는 것은 국민경제내부의 정치체제이다. 때문에 정책을 연구한다는 것은 순수이론의 범위를 넘어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 경제정책론은 정치경제학의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다.

정책목표의 설정은 - 이는 주로 민주주의제도 하에서는 국민의 합의와 관료의 결의에 의해 결정되어 - 경제적 합리주의 관점에서 보면 다소 비과학적이라 하더라도, 목표와 수단사이에는 엄밀한 객관성이 존재하고 있다. 이미 설정된 목표를 달성하기 위한 수단(예를 들어 금융정책, 보조금정책, 관세정책, 국유화정책, 카르텔정책 등)을 강구하는 일은 경제이론을 기초로 논리적인 분석에 의해 가능하다. 그래서 경제정책분석에서 가장 논란의 여지가 없는 부분은 정책수단의 분석이다. 마지막으로 수행기구(political institution)의 분석이다. 실제로 정책을 집행하는 기구의 분석은 정책목표의 효율성에 결정적인 영향을 준다. 말하자면 산업정책(또는 경제정책)을 집행하는 대표적인 기구라 할 수 있는 행정 관료의 의사결정 동기와 과정을 분석하는 것은 매우 중요하다 하겠다. 이와 같이 정책이란 ‘목표 - 수단 - 집행기구’ 고유의 속성과 상호관계가 규명될 때 비로소 효율적인 분석이 가능하다고 볼 수 있다.

이제는 산업정책이 무엇인가를 정의할 때가 된 것 같다. 이상의 여러 가지 사실을 고려해 볼 때 산업정책이란 일국의 경제구조를(economic structure) -

---

1) 사회과학 특히 경제학에 대한 인식의 객관성을 유지하기 위하여, 사회윤리적인 가치판단을 배제할 것인가의 여부를 둘러싸고 20세기 초 독일의 경제학계에서 일어난 논쟁이 가치논쟁이다. 제 1차 논쟁은 1904년 신역사학파를 대표하는 슈몰러(G.Schmoller)와 오스트리아 학파를 대표하는 멩거(C.Menger)사이에 있었으며, 제 2차 가치논쟁은 1909년 사회정책학회(Verein für Socialpolitik)가 열린 빈에서 슈몰러와 베버(M.Weber) 사이에 벌어졌다.

좁은 의미로는 산업구조 - 최선상태(optimal situation)로 유지 및 발전시키기 위해서 국민경제 과정에 가해지는 일체의 공적개입 으로 이해할 수 있다. 그래도 여전히 남는 것은 최선의 경제구조가 무엇이나는 것과 공적개입이 무엇이나는 의문이다. 원래 최선이나 최적이라는 것 그자체가 규범적인 문제로 이해하기가 용이하지 않다. 공적개입이란 것도 고도의 정치적 프로세스를 통하여 발휘되는 것으로 이해하는 데는 속고가 필요할 것으로 보인다.

여기서 우리가 부연해서 알아둘 것은 산업정책에 대한 지금까지의 인식은 매우 편협했다는 것이다. 말하자면 특정 제조업의 경쟁력을 키우기 위한 보조금을 지불하는 것이거나 금융, 세제 면에서 특혜를 주는 것을 산업정책으로 이해하여 왔다. 산업정책에 대한 현대적 이해는 인력개발, 사회간접자본의 형성, 공해문제의 고려 등 매우 포괄적인 것으로 변화되고 있다. 더 나아가 리스트(Friedrich List)가 이미 150년 전 주장했듯이, 국민적 정신자산까지 고려하는 문화경제학적 측면에서도 산업정책을 이해하는 태도가 필요하다고 하겠다.

## 제2절 산업정책론의 대상 및 특징



산업정책론의 연구대상을 포착하기 위해서는 산업정책이란 용어가 나오기 시작하던 1980년대의 국제경제적 상황을 이해할 필요가 있다. 당시 선진공업국들은 예외 없이 실업과 불황으로 어려운 시기를 맞이하고 있었고, 한국 등 신흥공업국은 가속적인 공업화로 선진공업국을 위협하고 있었다고 할 수 있다. 이러한 와중에서 선진공업국에서는 사양산업을 재조정하는 문제가 심각하게 제기되었다. 국제수지균형이나 완전고용과 같은 경제정책의 목표는 관세나 비관세장벽과 같은 통상정책으로는 항구적으로 달성되지 못한다는 인식 아래 경쟁력있는 산업을 유지 및 발전시킨다는 보다 적극적인 대외경제정책으로

전환하였다. 국제경쟁력의 회복이라는 측면에서 고조된 산업정책에 대한 관심은 일본과 신흥공업국의 부상으로 더욱 고조되었다고 할 수 있다.

대외경제정책의 주과제가 통상에서 국내산업의 경쟁력강화로 이전되면서 선진공업국이나 신흥공업국 할 것 없이 모두 산업구조의 조정과 고도화를 위하여 경쟁적인 노력을 하고 있다. 특히 첨단기술을 통한 경쟁력강화를 추구하고 있는 것이 특징으로 볼 수 있다. 우리는 경제의 개방화나 글로벌화가 심화되면 될수록 국제경쟁력의 근본은 효율적인 산업에 있다는 것을 깨닫게 된다. 그것은 고전적 중상주의에 의한 보호는 - 주로 고율의 관세에 의존하는 - 국제적으로 용인되지 않기 때문이다.

산업정책론이란 과목은 분명히 새로운 분야이지만 완전히 독립된 학문으로 성장하는 데는 아직 시간이 필요할 것으로 보인다. 그러나 이론과 실재를 조화할 수 있는 실사구시 및 이용후생의 학문으로 이론경제학의 공백을 메워줄 수 있는 것으로 기대된다. 산업정책론은 기존경제학과 구별되는 새로운 학문이라기보다, 오히려 산재되어 있는 기존학문에서 필요한 부분을 연구목적에 맞게 연결시키는, 경영경제학 내부의 학제적(inter-disciplinary) 성격이 강하다라는 것이 올바른 해석일 것이다. 향후 경제계, 정계의 관심이 더욱 높아질 것으로 예상된다. 더구나 글로벌경제 하에서 산업정책론의 이론적 진화가 요구되므로 산업정책론은 향후 고유 연구영역을 계속 확대, 발전할 것으로 기대한다.

산업정책론의 대상이나 특징을 요약해 보면 다음과 같다.

- (1) 국제경제학의 일부로 이해되어야 한다. 이는 앞서 언급한바와 같이 국제경쟁력의 강화라는 국민경제적 과제에서 출발한 학문이라는 점에서 산업구조와 같은 과제는 대내문제이지만 동시에 대외경제문제이다. 따라서 산업정책론은 무역정책론의 전후방 학문이다.
- (2) 시장경제를 보완하는 학문이다. 산업정책의 궁극적 목표는 자원의 최적배분이다. 따라서 시장기구의 기능을 최대한 살리는데 산업정책은

기여해야하며 만약 시장실패가 발생하는 경우에 실패를 최소화하는데 의의가 있다. 산업정책의 본질은 결코 시장의 힘을 약화시키는데 있는 것이 아니라 오히려 그 반대이다.

- (3) 산업정책론은 meso-economics 이다. 즉 국민경제의 특정 분야(sector)가 연구대상이다. 따라서 기존의 macro- 및 micro-economics와는 구별된다.
- (4) 산업정책론은 공급중심 경제학이다(supply-side economics). 그 이유는 주된 관심이 국제경쟁력강화를 위한 국내 생산구조(공급구조)를 효율적으로 구축하자는데 있기 때문이다. 기술혁신을 통한 공급확대는 전형적인 공급중심경제이다.
- (5) 산업정책론은 응용학문(applied science)이다. 대체로 정책과목이 그러하듯 이론의 현실세계의 적용이다. 산업정책론은 현실에서 이론으로 그려내고 있다는데서 더욱 응용의 성격이 짙다.
- (6) 때문에 학제적 성격이 강하다. 국제무역이론, 생산이론, 산업조직론, 경제정책의 이론, 공공경제학, 등이 산업정책론의 주요한 부분이 될 것이다.
- (7) 산업정책론은 어느 정도 규범적(normative) 학문이다. 자원의 최적배분이라든가 산업정책의 목표설정 같은 문제는 어느 정도 윤리적이거나 규범적인 성격을 지니고 있다.

## 산업의 분류 및 산업정책의 유형

## 제1절 산업의 분류

## 1. 산업분류의 이론

산업을 동종 또는 동류별로 분류한다는 것은 매우 중요하다. 그것은 마치의학에서 외과, 내과 등으로 나뉘어져 치료나 약물처방에서 정확성과 효율성을 기하는 것과 같다. 만약 전혀 이질적인 사업이 한 산업으로 분류되었다면 - 예를 들어 광업과 개인서비스업 - 문제는 심각하다. 정부의 어떠한 정책도 실효를 거두지 못하고 오히려 사태악화를 초래할 것이다. 그래서 의학에서 정확한 병명과 전문과목을 분류하듯이 산업정책에서도 정확한 산업분류가 필수적이다.

대체로 우리는 시장과 산업을 유사한 것으로 이해해 왔는데 이것도 엄밀히 구분하면 시장은 수요측면을 중심으로 재화의 대체성이 높은 재화의 집단을 말하고 산업이란 공급을 중심으로 제조방식이 유사한 재화의 집단을 말한다. 로빈슨(Joan Robinson)여사도 그의 'The Economics of Imperfect Competition' 초판에서 산업을 단일생산물기업의 집합으로 정의했으나 1969년 재판에서는 산업과 시장을 구별하고 있다. 그러나 산업과 시장의 엄밀한 구분은 별의미가 없다는 것이 필자의 생각이다. 산업의 구별은 공급과 수요측면 모두가 고려되어야 한다. 예를 들어 목재책상과 철제책상은 대체성이 매우 큰 동종업종이지만 제조공정상의 기술적 요인만으로 보면 전혀 다른 업종이다. 말하자면 공급측면만을 고려한 분류는 현대 산업정책의 적용에 모순이 발생한다는 것이다.

- (1) 먼저 가장 오래된 산업분류는 재화의 물적 속성에 따른 분류이다. 이에 따르면 자연에서 채취하여 전혀 가공되지 않은 상태에서 상품화되는 산업을 채취업(extracting industry), 원료를 가공하여 변형시키는 산업을 제조업(manufacture)이라 하고 눈에 보이지 않는 재화가 상품화되어 가치를 창출할 때 이를 서비스(service)라고 하였다. 이것을 우리는 전통적 분류방법이라 하는데 아직도 유효한 분류이다.
- (2) 두 번째 분류방식은 소위 3 부문모델(3 sector model)로 1차, 2차, 3차 산업으로 나누는 방식이다. 경제가 발전함에 따라 생산성이 높은 부문으로 자원이 이동한다는 것을 전제로 일국의 경제는 1차 산업에서 2차, 3차 산업으로 생산 및 고용의 중심이 이동해 간다는 것이다. W. Petty, C. Clark, J. Fourastié 등에 의해 주장되어 지금까지도 산업의 대분류로서는 가장 강력한 이론적 배경이 되고 있다.
- (3) 세 번째 분류방식은 C. Menger의 분류방식이다. 그에 의하면 재화의 궁극적 목적은 소비이므로 모든 재화는 소비의 준비상태에 따라 소비재(최고의 상태), 원료(제1의 상태), 중간재(제2의 상태)로 나눌 수 있다는 것이다. 이것은 수직적인 생산과정에 의한 분류로 상당한 의미가 있다. Menger는 재화수요자가 누구인가에 따라 더욱 세분하고 있는데, 즉 가계, 기업, 양자(기업과 가계)로 3 구분하여 산업을 총 9개 부문으로 나누고 있다.

[표 2-1] C.Menger의 9개 산업분류의 예시

	원료	중간재	최종재
가계	식료품	do-it-yourself용 목재	옷, 가구
기업	철광석	모터	기계
양자	에너지	페인트	건축물

- (4) 다음으로 W.Baumol의 기업의 활동분석(activity analysis)에 의한 분류가 있다. 이것은 마샬이 말하는 재화의 동질성에 의한 협의의 분류

(1재화 1시장원칙)와는 대조를 이루고 있는 개념인데 이질의 재화라 할지라도 상호 대체탄력성(elasticity of substitution) 이나 교차탄력성(cross-elasticity)이 높으면 동종 산업으로 판정하는 방식이다. 이것은 재화가 다양해지고 있는 현대경제에 적합한 개념이다. 이 개념을 최근에는 더욱 확대하여 종합상사나 재벌의 경우에 적용하고 있다. 다시 말하면 거대복합기업의 생산 활동은 광업에서부터 섬유, 자동차, 항공기, 금융업 등 매우 광범위하다. 이질산업이라 하더라도 한 그룹 내 속하는 기업처럼 투자계획, 마케팅, 재무, 인사관리 등 경영이 하나의 지휘 체제를 통하고 있다면 이것도 같은 산업으로 볼 수도 있다는 것이다. Baumol의 활동분석에 의한 분류는 오늘날 공급측면의 문제를 다루는 산업정책에는 매우 유익한 개념이다.

- (5) 기타의 분류방법으로 산업종사자의 사회경제적 지위에 따라 자영산업, 피고용 산업으로 나누는 방법도 있으며, 기업의 규모에 따라 소규모산업, 중규모산업, 대규모산업으로 나누기도 하고, 마르크스처럼 생산양식에 따라 수공업 및 기계공업으로 나누는 방법도 있다.

[표 2-2] 산업분류의 경제이론체계

분류방식	대표자	분류기준	산업의 예
전통적방식	-	가공상태	채취산업, 제조업
3부문모델	C.Clark	생산성	1차, 2차, 3차산업
수직분화방식	C.Menger	소비준비상태	중간재산업
활동분석방식	W.Baumol	소비탄력성	-
사회경제적분류	K.Marx	노동자의 지위	자영산업
생산규모분류	-	업체의 규모	대규모산업
생산양식분류	K.Marx	생산양식	수공업

자료 : B.Külp(1984), pp.4-8

## 2. 산업분류의 실제

지금까지 이론적으로 검토한 산업분류가 실제로 어떻게 적용되는지를 알아보자. 현재 우리가 산업의 실태를 통계적으로 이용하려고 할 때 보통 3가지의 자료를 볼 수 있다. 한국표준산업분류(KSIC: Korean Standard Industrial Classification), 국제표준무역분류(SITC: Standard International Trade Classification) 및 관세협력이사회품목분류(CCCN: Classification of foreign trade commodities in the Customs Cooperation Council Nomenclature)가 그런 것이다. SITC나 CCCN은 그 용도가 대외거래에만 한정되어 있으므로 전자의 KSIC를 중심으로 분석하기로 한다.

한국표준산업분류에서는 산업을 사업체가 계속적으로 수행하는 주된 경제활동이라 하여 산업을 동일한 특성을 가진 기업의 집단으로 이해하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 유사한 경제활동을 하는 기업체를 동일 항목에 분류될 수 있도록 첫째, 사업체단위에서 행해지고 있는 경제활동의 일반적인 결합양상과 분리양상 둘째, 사업체 단위가 수행하는 경제활동의 특성이란 양면에서 유사성을 갖도록 분류하고 있다. 말하자면

- 생산된 재화나 서비스의 물리적 특성
- 재화나 서비스의 종류 및 용도
- 재화나 서비스의 생산과정이나 기술 및 조직을 종합적으로 고려하게 되어 있다. 그런데 물리적 특성이나, 용도, 기술적 요인을 구분하는 것도 쉬운 일은 아닐 것이다. 최근의 기술혁신은 생산조직이나 재화의 용도를 크게 변화시키고 있으므로 분류방식도 이에 따라 변할 가능성이 많다.

한국표준산업분류는 1963년 제정된 이래 2005년까지 총 8차례의 개정되었다. 가장 최근의 개정은 양적, 질적으로 성장하고 있는 3차 산업을 보다 깊이 있게 분류하고 있다. 즉 한국의 산업을 모두 20개로 대분류하고, 60개의 중분류, 160개의 소분류로 나누고 있다. 소분류에서 세분류로, 세분류에서 세세분류로 최종적으로 상품에 이르도록 하고 있다. 산업정책상 의미가 있는 것은 중분류 또는 소분류로 산업구조의 고도화나 발전이니 하는 것은 특히 소분류에 의존한다.

[표 2-3] 한국표준산업 20개 대분류 (2005년 시행)

산업	산업
A 농업, 임업	J 통신업
B 수산업	K 금융, 보험
C 광업, 에너지	L 부동산
D 제조업	M 사업서비스
E 전기, 가스, 수도	N 공공행정, 국방
F 건설업	O 교육서비스
G 도, 소매업	P 보건, 복지사업
H 음식, 숙박업	Q 오락, 문화, 스포츠
I 운수, 창고	R 개인서비스
	S 가사서비스

자료 : 통계청, 한국표준산업분류 (2006)

## 제2절 산업정책의 유형



국가와 시대에 따라 산업정책의 의미는 변화하여 왔다. 대체로 경제사상의 변화와 더불어 그 맥을 함께 해 왔다고 할 수 있는데, 중상주의시절에는 특정산업(예를 들어 수출산업)을 중심으로 선별적으로 지원하였고 자유주의가 풍미하던 19세기 초에는 산업방임주의(industrial laissez-faire)와 자유무역이 성행하였다는 것이 그 예다.

20세기에 들어 케인즈주의자와 신자유주의자간의 이론적 논쟁의 핵심은 정부의 시장개입에 대한 정당성과 개입방법에 관한 것으로 볼 수 있다. 이것은 바로 산업정책의 논쟁이다. 케인즈학파는 정부의 재정정책을 중심으로 경제과정에 개입을 인정하고 있으나 신자유주의자는 케인지안의 무원칙적인 시장개입은 오히려 자원의 낭비를 낳는다 하여 반대하였다. 케인지안은 과정정책(process policy)를 중시하고 신자유주의자는 질서정책(order policy)를 강조하였다는 뜻이 된다. 달리 표현하면 전자는 선별적 산업정책을 후자는 일반적 시장정책을 옹호하였다는 것이다.

이상과 같은 두 유형의 산업정책을 양극으로 하나의 정책 스펙트럼이 생긴다: 일반적산업정책(General Industrial Policy: GIP) - 부문적산업정책(Sectoral Industrial Policy: SIP) - 산업별산업정책(Industry Specific Industrial Policy: ISIP) - 사안별산업정책(Project Specific Industrial Policy: PSIP) - 기업별산업정책(Firm Specific Industrial Policy: FSIP)

- (1) 일반적산업정책(GIP): 이것은 비선별적인 산업정책으로 경제정책은 모든 산업에 차별 없이 영향을 주어야 한다는 원칙에서 비롯된 것으로 비교적 산업구조의 인위적인 조정을 피하고 있다. 오직 시장에서의 경쟁과 가격기구를 통하여 자원의 최적배분을 시도하고 있는 것으로 볼 수 있다. 대표적인 정책수단은 경쟁정책(competition policy)로 우리나라에서는 공정거래법을 예로 들 수 있으며 비선별적 금융정책도 이러한 정책에 속한다.
- (2) 부문적산업정책(SIP): 산업분류상 대분류에 의한 정책으로 산업부문간(Inter-Sectoral) 자원배분의 원리로 응용되고 있다. 1차, 2차, 3차 산업간의 고용 및 생산에 관한 정부의 정책이 이에 속한다. 우리나라 뿐만 아니라 어느 나라에서도 볼 수 있는 예는 제조업우선주의, 농업에 대한 특별조치, 에너지산업에 대한 정부의 시장간섭 등을 들 수 있다.
- (3) 산업별산업정책(ISIP): 이것이 전형적인 산업정책으로 산업 소분류에 의한 지원정책이다. 산업구조의 고도화를 위한 전략산업에 정부의 지원을 집중하는 것으로 첨단산업내지 유치산업 육성을 위한 것과 성숙산업 내지 사양산업의 합리화를 위한 정책으로 나눌 수 있다. 전자의 실례로 항공우주산업촉진법, 생명과학산업육성법 등을 들 수 있고, 후자는 산업발전법에 의한 합리화산업지정을 들 수 있다.
- (4) 사안별산업정책(PSIP): 이것은 정부가 중요한 프로젝트를 선정하여 지원하는 정책으로 과학기술정책 차원에서 많이 이루어진다. 최근 기술경쟁의 결과로 이 정책을 매우 중시하고 있다. 우리나라의 G-7 계획, 미국의 Sematech, EU의 ESPRIT 등이 대표적인 경우이다.

- (5) 기업별산업정책(FSIP): 개별기업에 대한 정부의 지원정책으로 일 기업이 생산 고용면에서 중요한 시장비중을 차지하거나, 국영기업일 경우 이러한 경우가 발생한다. 예를 들면 한국전력(주)이 발전소 건설을 위해 차관을 들여올 경우 정부가 지급보증을 해주는 것이 바로 이것이다. 원칙적으로 기업에 대한 산업정책은 심사숙고가 필요하다. 1990년대 취해진 대우조선에 대한 정부(산업은행)의 재정지원(보조금)은 한미간의 통상마찰을 유발한 바도 있다.

현대에는 산업정책유형의 스펙트럼은 위에서 말한 일반적 시장정책에서 기업별산업정책(세세부문지원정책)에 이르고 있다. 문제는 국민경제의 발전 정도, 시대적 상황에 따른 선택일 뿐이다. 그래서 각 나라마다 산업정책에 대한 인식과 방법이 다를 수 있다는 것이다. 아마 미국은 일반적 시장정책을 중심으로 산업정책이 구성되어 있을 것이며 한국은 다소 선별적이며 일본은 그 중간으로 보면 큰 무리가 없을 것으로 본다.

### 제3절 산업정책과 경제사상



국가의 경제정책은 시대에 따라 다르게 나타나 왔다. 어느 때에는 국가의 영향이 강하게 나타나기도 하고 또 어느 때에는 그 역할이 매우 축소되어 민간의 자율성이 더 중요하게 생각되기도 했다. 이러한 변화의 이면에는 한 시대를 풍미해온 경제사상의 변천과 깊은 관계가 있다. 자본주의의 역사를 16-7 세기 중상주의부터 본다면 경제사상의 변천은 고전주의, 보호주의, 신자유주의, 신보호주의 등 여러 차례 전환의 과정을 경험했다고 볼 수 있다. 국가의 역할과 대외경제정책에 관한 사회적 인식은 그 시대 경제사상에서 나오는 핵심적인 문제였다.

## 1. 중상주의(Mercantilism)

국가에 의한 산업 또는 시장개입은 16-7세기 중상주의 시절부터 시작되었다고 볼 수 있다. 절대주의 왕정의 부국강병책의 일환으로 국내산업을 육성하기 시작한 것을 산업정책의 효시로 볼 수 있을 것이다. 당시 유행한 중금주의사상은 무역을 통한 금은의 축적과 국부를 동일하게 보았으며 무역차액정책을 낳았다. 영국의 토마스 만(Thomas Mun)은 수입을 억제하고 수출을 촉진하여 무역차액을 남기는 것이 국부를 얻는 지름길이라 하여 무역차액설을 주장하였다.<sup>2)</sup>

중상주의는 후기에 이르러 산업자본의 축적과 국내산업을 보호하는 산업정책의 성격을 띠게 되는데 무역차액을 실현하기 위해서는 수출증대만이 유일한 수단이라는 인식이 확산되었기 때문이다. 즉 국내산업을 국제경쟁력 확보를 위한 대외적으로 보호정책과 대내적으로는 산업육성에 주력하였다.

1651년 크롬웰(O.Cromwell)에 의한 항해조례(navigation acts)의 선포는 중상주의가 영국에서 정책으로 구체화된 대표적인 경우이다. 모든 영국의 무역은 영국인과 영국선박에 의해 행하도록 한다는 항해조례는 자국선우선주의, Buy-My-Country-Policy 의 효시가 되었다. 프랑스에서는 콜베르(J.B.Colbert)에 의해 국가재정으로 직접 기업을 설립하는 등 강력한 산업육성정책이 추진되었다.

이러한 중상주의는 부국강병을 위한 재정, 행정, 무역에 걸친 실무적 정책이지 이론적으로 정리된 것은 아니다. 따라서 경제사상으로 보지 않는 견해도 있다. 중상주의 또 다른 문제는 무역차액 = 국부 즉 교환가치를 곧 국부로 인식하고 있다는 것이다. 후에 스미스나 리스트에 의해 국부의 원천은

---

2) Thomas Mun의 무역차액설은 흄(D.Hume)에 의해 비판되었다. 흄은 가격-정화 유출기구(price-specie flow mechanism)라는 국제수지 자동조정 메커니즘을 이용하여 항구적인 무역차액은 불가능하다고 주장했다. 말하자면 무역수지 흑자로 금은이 국내로 유입되면 통화팽창으로 인한 물가상승이 발생하는데 이렇게 되면 거꾸로 수출이 감소하고 수입이 증가되어 무역차액은 일어나지 않는다는 것이다.

생산력이라는 수정이 가해지지만 중상주의의 정책내용은 현대의 소위 신산업 정책과 큰 차이가 없다는 점에서 산업정책의 시작으로 볼 수 있다는 것이다.

## 2. 고전적 자유주의(Paleo-Liberalism)

흄(D.Hume)의 중상주의 비판과 케네(F.Quesnay)의 자연적 질서(ordre naturel) 개념에 의한 국가간섭에 대한 비판적 시각은 18 세기에 이르면서 경제적 자유주의에 대한 사상을 싹터게 하였다. 이후 아담 스미스의 국부론의 출간으로 고전주의 경제학이 시작되고 국가의 시장개입은 바람직하지 못한 것으로 인식된다. 즉 시장은 자유방임상태에서 가장 효율적이기 때문에 정부의 정책은 불필요하다는 것이다. 정부의 간섭이 없더라도 합리성을 추구하는 경제인(homo economicus), 보이지 않는 손(invisible hands), 경제주체의 도덕적 정서(moral sentiment)로 인해 개인의 이기적 행동은 시장에서 통합되고 조화를 이루게 되고 개인적 이익과 사회적 이익은 항상 합치된다는 주장이다.

자유방임주의 경제사상은 무역과 산업에 대한 완전한 국가불간섭정책을 낳았는데 국내산업에 대해서는 철저한 자유경쟁정책을, 국제무역에 대해서는 자유무역독트린을 표방하게 했다. 자유경쟁은 경제적 자유주의 이념에 부합될 뿐 아니라 최선의 시장성과를 가져오는 정책으로 신봉되었다. 이 자유경쟁이야말로 분업의 이점이 최대화되고 소위 자원의 최적배분을 실현시킬 수 있다는 믿음이었다. 자유무역 또한 세계적 차원의 분업을 촉진하여 자원을 효율적으로 배분하고 세계전체의 후생을 증대시키는 유일한 정책으로 이해했다.

자유경쟁(달리 말하면 방임주의)과 자유무역에 대한 고전주의의 입장은 당시 선진 영국의 사회적 배경에서 나온 것으로 독일이나 미국과 같은 후진국에는 불리한 것이었다. 따라서 고전주의 경제사상은 나폴레옹 전쟁이 종결된 1820년대부터 약 50년 동안 유럽에서 정책적으로 채택되기는 했지만 미국의 해밀턴(A.Hamilton), 독일의 리스트(F.List)의 이론적 반격으로 19세기 후반부터는 퇴조하기 시작 했다.

### 3. 역사학과와 산업보호

고전학파의 보편주의(Universalism)를 거부하고 투철한 역사적 인식하에 국민경제를 유기적 윤리적 구성체로 이해하는 경제사상이 19세기 독일을 중심으로 나타났다. 이것을 역사학과라고 부르는데 이들은 경제발전에도 단계가 있음을 주장하면서 상이한 경제발전단계에 있는 국가 사이에는 자유무역을 성립시킬 수 없음을 주장하였다. 후진단계에 있는 국민경제는 국경개방보다 국내산업을 육성하는 과제가 더욱 중요하다고 하면서 밖으로는 관세장벽을 통한 보호무역을, 안으로는 산업육성정책을 제시하였다. 이를 ‘유치산업보호론’이라 하는데 근대적인 산업정책의 효시가 되었다.

리스트(F.List)의 유치산업을 위한 보호무역론은 국제분업의 이익을 무시하는 것이 아니라 국제분업을 통한 자국이익을 확대하기 위해서는 현재 유치한 산업수준을 끌어 올려야 한다는 것이다. 따라서 당분간 유치한 국내산업을 보호가 불가피하다는 내용이다. 이는 자원의 배분을 동태적으로 이해한 것으로 현대 산업정책의 이론적 근거가 된다. 말하자면 유치산업의 보호는 자유무역을 실현하기 위한 잠정적인 것으로 결국 세계전체의 후생수준을 증대시킬 수 있다는 점에서 산업정책의 정당성을 체계화한 것이다. 유치산업보호론은 육성할 전략산업을 선정하는 유치산업 선정기준론에 이르면서 고도로 발전하게 되었는데 이것이 말하자면 산업정책의 전략적 개념이다.

19세기 후반 영국을 제외한 각국은 자국의 불리한 산업생산력을 제고하기 위해서 보호 및 육성관세를 도입하기 시작했고 보조금을 통해서 국내 산업을 국제적 수준으로 성장시키는 정책을 채택하게 되었다. 그러나 국가간의 지나친 경쟁을 유발하여 국가에 의한 경제활동의 제약, 식민지쟁탈전, 자유무역의 위축 등을 가져오고 급기야는 1차 세계전쟁이 발발하고 말았다.

### 4. 신자유주의(Neo-Liberalism)

1920년대 독일 서남부 Freiburg 대학을 중심으로 새로운 경제사조가 일어나고 있었다. 정부에 의한 지나친 시장개입은 민간의 자유로운 기업활동을

제약하고 시장의 기능을 위축시켜 국민경제의 발전을 저해하는 요인이라고 주장하면서 빼앗긴 시장의 기능을 다시 회복하자는 운동이 그것이었다. 대표적 학자인 오이켄(W. Eucken)은 정부의 원칙 없는 무분별한 간섭으로 인한 경제위기를 질서정책으로 타개할 수 있다는 제안을 하였다. Eucken의 기본적인 생각은 ‘정부정책으로 시장기능이 저해되어서도 안 되지만 자유방임적 자연적 질서도 아니다’라는 것이다. 따라서 정부의 정책은 시장기능 보장하기 위해서는 매우 강력할 필요가 있음을 주장하였다.

Freiburg 학파의 신자유주의 경제학은 질서정책 중심의 경제정책을 제안하였으며 질서를 유지하기 위해서는 강력한 경제정부를 지지하였다는 점에서 자유방임을 주장한 고전적 자유주의와는 구별된다. 신자유주의 경제사상은 시장의 위대함을 다시 깨닫게 해주고 경쟁을 통해서만 혁신과 발전이 가능하다는 인식을 심어주게 되었다. 신자유주의하의 산업정책이란 바로 경쟁적 시장질서를 유지 및 발전시키는 산업조직정책과 동일시되는 이유가 여기에 있다.

결론적으로 신자유주의가 산업정책론에 주는 교훈이라 함은 산업정책에 통일성, 일관성을 부여하는 일이 매우 중요하다는 것이다. 보통 산업정책을 정부의 임기응변(ad-hoc) 정책으로만 이해하는 경향이 있는데 이것은 잘못된 인식이다. 산업정책 최고의 목표는 자원의 최적배분이다. 그러므로 스스로 시장기구의 회복이 불가능할 경우에만 구조 또는 과정정책의 정당성이 존재하고 그렇지 않는 경우에는 시장질서 회복에 산업정책이 동원되어야 한다는 암시이다. 말하자면 산업정책을 질서화, 법제화함으로써 경제행위의 리스크를 줄이고 시장기능의 효율을 높일 수 있다는 것이다.

신자유주의 경제사상은 제2차 대전 후 독일에서 경쟁사회주의와 접목하여 ‘사회적시장경제질서’(Soziale Marktwirtschaft)로 표출되었으며 그 이후 독일 경제정책의 기초를 이루고 있다. 철저한 반독점경쟁정책, 안정된 통화정책, 원칙있는 정부개입으로 안정위에 성장이라는 산업정책의 이상을 실현하는 원동력이 되었다. 한편으로 신자유주의는 미국에서도 프리드만

(M.Friedman) 등 Chicago 학파를 등장시켜 뉴딜정책 이후 케인즈적 간섭주의를 청산하고 미국경제를 활성화하는데 일조를 했다.

### 5. 신보호주의(Neo-Protectionism)

제2차 대전 후 1970년대 오일쇼크가 일어날 때까지 세계경제는 브레튼.우즈체제 하에서 번영을 구가해 왔다고 볼 수 있다. 세계경제 역사상 자유무역정신이 가장 고조되었던 시기가 60년대로 볼 수 있을 정도로 전후 20여 년간은 교역확대를 통한 경제의 번영이 국제사회의 이상이었다. 월남전 이후 미국경제의 성장률이 둔화되고 국제수지가 악화되는 등 침체국면에 들자 자유무역의 정신이 퇴조하고 보호주의적 성향이 팽배하게 되었다. 공정무역(fair trade)이란 이름으로 무역역조 시정을 요구하였으며 이를 위해 쿼터, 수출자율규제 등 보호주의적 조치를 취하기 시작했다. 미국의 수입규제정책은 전 선진공업국으로 확산되어 국제무역은 새로이 보호주의 경향을 띠게 되었다. 이러한 조류를 19세기의 보호주와 구별한다는 의미에서 신보호주의라 하고 있다.

[표 2-4] 경제사상과 산업정책

사상	경제정책의 목표	산업정책의 특징
중상주의 (16-7세기) 고전주의 (18-9세기)	부국강병  후생증대 소비자이익극대화	국가의 직접통제 무역차액, 산업육성 자유방임, 자유경쟁
보호주의 (19-20세기 초)	국가이상실현 catching-up	유치산업보호, 육성관세 사회간접자본의 확충
신자유주의 (20세기 전반)	최적배분 경제적자유확대	시장기능창달, 반독점 질서 정책우선주의
신보호주의 (20세기 후반)	고용유지 국제경쟁력강화 new catching-up	사양산업보호, 비관세장벽 첨단산업육성, 보조금정책
신중상주의 (21세기 초반)	세계화, 글로벌경제 국익우선	무한경쟁, R&D 미래산업(IT, BT 등)

신보호주의는 여러가지 의미에서 고전적인 보호주의와는 다르다.

첫째, 1970년대 이후 나타난 무역보호주의 경향은 후진국이 아니라 선진국에서 주로 나타나고 있다. 그것은 종전의 보호정책의 대상이 유치산업이 었지만 근래에는 주로 사양산업 보호에 이용되기 때문이다. 둘째, 리스트는 육성관세(Erziehungszoll)를 통한 산업보호를 주장했지만 최근 사양산업을 보호하기 위한 수단으로서는 주로 비관세장벽이 이용되고 있다.

2000년 이후 국제경제는 글로벌화되고 국제간의 무한경쟁 시대로 접어들고 있다. 이 무한경쟁의 핵심은 과학기술산업이다. 이러한 신산업의 국제경쟁력을 확보하기 위해서 보조금, 세제상 특혜 등 중상주의적 산업정책이 추구하고 있다. 따라서 국내 사양산업을 위한 보호주의 정책과 동시에 첨단산업육성을 위한 적극적인 육성정책이 산업정책의 주요 내용이 되고 있다는 점에서 최근의 조류를 신중상주의(Neo-Mercantilism)라고 부르기도 한다.

# 제 2 편

## 산업정책의 이론적 기초 (I)

미시경제의 응용편

산업정책론 (theory of industrial policy)은 이미 제 1 편에서 언급했듯이 완전히 새로운 학문은 아니다. 정책적인 필요에서 기존 경제이론을 발전시킨 것으로 보는 것이 옳을 것이다. 산업정책론에 접목되어야 할 것으로 보이는 경제이론은 공공경제학 또는 미시경제학에서 연구되고 있는 시장메커니즘에 대한 이론, 경제성장론이나 발전론에서 연구대상으로 삼고 있는 구조변동이론, 국제경제학에서 최근 논의되고 있는 신무역이론 등이다. 그 이유는 산업정책의 궁극적 목표는 효율적인 시장의 구축을 통한 자원의 최적배분이다. 이는 미시경제학의 연구대상이기도 하다. 그런데 가격론을 중심으로 하는 전통적인 미시경제학은 부단히 변화하는 국제경제관계의 제 요인을 충분히 반영하지 못하고 있다. 이것은 우리나라와 같은 개방경제를 연구하는 입장에서는 문제가 있다. 또한 국민경제란 것은 대내외 충격에 의해 끊임없이 구조변동을 하고 있다. 그 변동요인 또한 주요한 연구 과제이다.

이와 같이 산업정책은 그 자체가 구조변동이나 성장과 같은 다이내믹한 성격을 가지고 있으므로 경제이론도 동학적이고 입체적이어야 한다. 따라서 이상 언급한 3 가지 차원의 부분이론 즉 [시장이론 - 구조변동이론 - 신무역이론] 간의 유기적인 통합을 통해 산업정책의 이론적 기초를 다지려는 것이다.

## 시장경제이론

## 제1절 시장의 목표와 산업정책

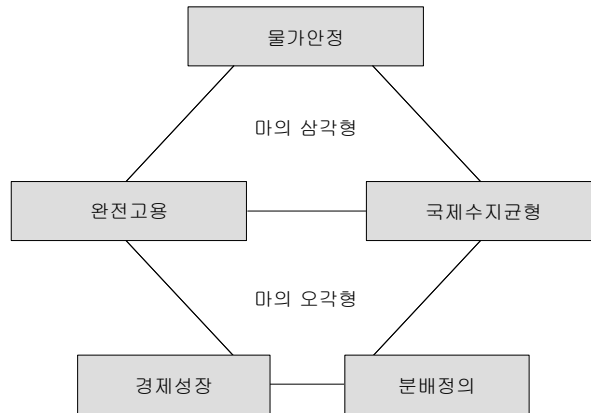
근대 정치경제학은 경제정책의 양대 목표를 자원의 효율적 배분(파레토최적)과 소득의 공정한 분배로 가르치고 있다. 그런데 이 2가지 목표사이에는 목표간 충돌이 발생한다고 한다. 말하자면 시장이라는 수단은 자원의 최적 배분에는 - 또는 경제성장이라 해도 무방하지만 - 최선의 메커니즘이지만 소득의 공정한 분배를 위해서는 시장기구는 완전하지 못하므로 공적개입은 불가피하다는 것이다. 이러한 인식은 시장과 정책을 완전히 상호 이질적인 것으로 간주하는 것으로 시장의 결함을 정책으로 보완해 보려는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 태도는 현대의 공공경제학이나 후생경제학에서도 찾아볼 수 있다.

그러나 시장과 정책을 상호 대체적인(substitutive) 것으로 보는 시각은 문제가 있다. 정책이란 것은 시장경제가 순기능을 할 수 있도록 하는 것이 아니면 더욱 많은 비용을 발생시킨다는 점을 알아야 한다. 이것을 정책의 시장순응성(market conformity)이라 하는데 말하자면 정책은 시장에 보완적(complementary)이라는 것이다. 이러한 인식은 산업정책을 이해하는데 도움이 된다. 특히 산업정책을 시장질서 정책 측면에서 분석할 때 유용한 도구를 제공하게 된다.

국민경제 정책의 목표는 대체로 5 가지 정도로 인식되어 왔다. 즉 (1) 완전고용, (2) 물가안정, (3) 국제수지균형, (4) 적절한 성장, (5) 분배정의실현,

앞에서 부터 3가지는 경제안정화의 목표로 대내균형과 대외균형으로 설명된다. 이 3 가지 목표를 동시에 달성하기 어렵다는 의미에서 경제정책론자들은 ‘마의 3각형’ (magical triangle)이라 부르기도 한다.<sup>1)</sup> 나머지 (4)의 목표는 경제성장의 목표로, 전통적인 시장경제주의자(예를들어 통화주의자)들로부터 비판의 대상이 되긴 하지만, 선·후진국을 막론하고 현실적인 주요목표가 되고 있다. 마지막으로 공정한 분배에 대한 목표는 사람에 따라서는 정치적목표로 보기도 하지만 주요한 경제정책의 목표임은 틀림없다.

[그림 3-1] 경제정책의 목표와 목표간 충돌



다소 성급한 결론일지 모르지만 시장기구(market mechanism)는 위에서 언급한 5 가지 목표를 동시에 달성하지는 못하더라도 적어도 조화시키는 역할을 한다. 목표간 충돌에도 불구하고 시장은 각 목표에 도달하기 위한 수단을 동원하는 데 최고의 메커니즘으로 이해하는 것이 시장경제에 대한 우리의 고백이다. 시장의 궁극적인 목표는 최적배분이라는 것은 전통적인 인식이다. 그런데 이러한 최적배분은 어느 시점의 상태를 중시하는 정태적인

1) 필립스(A.W.Phillips)는 물가안정과 고용사이에 존재하는 목표간 충돌을 필립스 곡선으로 설명하고 있으며 네덜란드의 경제학자 틴베르헨(Jan Tinbergen)은 대내균형과 대외균형의 모순을 틴베르헨의 법칙(Tinbergen's law)으로 설명하고 있다. 즉 정책목표의 수보다 동원할 수 있는 정책수단의 수가 적지 않아야 한다는 것이다.

개념이다. 최근 시장에 대한 새로운 발견이라 할 수 있는 것은 시장이란 어느 시점, 어느 공간 하에서도 최적을 달성하려는 역동적(dynamic)인 체제라는 것이다. 이러한 역동성을 보장할 수 있는 장치를 시장경제 내부에 정착시키는 것이 중요한 과제로 떠오른 셈이다.

이러한 인식의 전환이야말로 산업정책과 시장정책을 통합하는 계기를 마련해 주었으며 산업정책에 대한 편협한 인식을 불식하고 일반이론화할 수 있는 근거를 제시하게 되었다. 이제는 시장정책(market policy) - 더욱 구체적으로 말하면 시장조직정책, 시장질서정책 등으로 말할 수 있다 - 이야말로 주요한 산업정책의 한 부분으로 인식되어야 할 것이다.

사회주의나 케인즈주의경제 모두 시장의 실패만을 부각하여 시장이 다시 건강해 질수 있도록 원인처방에 소홀히 했던 점은 큰 잘못이라 할 것이다. 예를 들자면 이는 병자의 건강을 즉각적인 약물투입으로 회복한다는 것과 같은 것으로 단기적인 긴급처방에는 유효할지 모르나 사람의 체내 저항력을 저하시켜 결국 건강을 해치게한 것과 같은 이치이다. 산업정책론에 입문하는 경제학도들은 이점을 깊이 자각하여 시장의 본성을 이해하고 그 본성에 순응하는 정책이 가장 효율적이라는 것을 알아야 할 것이다.

## 제2절 경제질서정책과 산업정책



### 1. 신자유주의와 질서정책

고전학과 시장경제이론에 따르면 모든 자원은 눈에 보이지 않는 손 (invisible hand)에 의해 항상 최적으로 배분되기 때문에 정부의 간섭이 불필요하다고 했다. 이와 같은 고전주의의 자유방임주의원칙(principle of laissez-faire)에 의하면 시장에 대한 무정책이 최상의 산업정책이란 것으로 해석할 수 있다.

이러한 고전주의는 1930년대 케인즈학과와 프라이부르크학과(Freiburger Schule)에 의해 수정되는 과정을 겪었다. 케인즈는 경제위기를 유효수요의 부족으로 보고 정부의 간접적 정책으로 해결하고자 하여 재정정책 중심의 정책을 제안하였다.

한편 비슷한 시기 독일 서남부 프라이부르크(Freiburg)대학에서는 나치즘의 집단주의경제와 케인즈의 무분별한 간접주의를 반대하는 일단의 학자들이 있었다. W.Euken, L.v.Mises, F.v.Hayek 등으로 대표되는 소위 프라이부르크학파가 그것이다. 전쟁이 끝나고 1947년 스위스 몬펠란에 모여 몬펠란학회를 조직하고 학회지 오르도 (Ordo) 를 창간하였다. 이 학회의 기본적인 경제사상은 전후 독일에 큰 영향을 주게되어 소위 사회적시장경제질서: Soziale Marktwirtschaft, social market economy 라는 체제를 탄생시키게 되었다. 이러한 경제사상을 우리는 신자유주의(neo-liberalism)라고 하는데 이는 나치즘, 과시즘, 사회주의의 집단적 경제체제를 거부하지만 고전주의의 자유방임사상도 거부하기 때문에 붙인 이름이다.

신자유주의는 시장경제를 신봉한다는 점에서 고전학과와 맥을 함께 하지만 시장에서의 유효한 경쟁과 가격체제가 저절로 형성된다고는 보지 않는다는 점에서 고전학과와는 현격히 다르다고 할 수 있다. 시장에서 최선의 성과(재화생산 및 분배에서)를 보장하는 경쟁시장을 위해서는 경제적, 사회적 조건에 따른 강력한 정책이 요구된다는 것이다. 이것은 단순한 이익집단에 굴복하는 국가기능의 증대를 의미하는 것이 아니라 유효한 시장경제를 창달하기 위한 정부의 기능의 증대를 말한다. 신자유주의자에 의하면 시장경제는 케네(F.Quesnay)나 스미스(A.Smith)가 말하는 것처럼 자연적질서(ordre naturel)가 아니라, 최선의 정책에 의해 구축된 설정적질서(gebildete Ordnung)라고 믿고 있는 것이다. 따라서 고전학과나 신고전학과에서 찾아볼 수 없는 질서정책(Ordnungspolitik: order policy)을 매우 중시하고 있다.

프라이부르크학파의 태두라고 할수 있는 W.Euken은 유효한 시장경제(funktionierende Marktwirtschaft)를 구축하기 위한 기본적 질서를 다음과 같이 열거하였다:<sup>2)</sup>

- 시장의 개방 (offene Märkte: Markttransparenz)
- 사유재산의 확립 (Privateigentum)
- 재산권자의 책임 (Haftung des Eigentümmers)
- 계약의 자유 (Vertragsfreiheit)
- 통화가치의 안정 (Stabilität der Währung)
- 경제정책의 일관성 (Konstanz der Wirtschaftspolitik)

Euken은 시장의 성립을 위한 경제주체의 경제적 자유뿐만 아니라, 시장의 개방이나 재산권자의 책임 같은 것을 중요한 기본질서로 본 것이다. 더욱 나아가 통화가치의 안정이나 일관성있는 경제정책의 추구 같은 조건은 시장경제를 위한 정부의 정책적 기초를 제안한 것으로 그의 놀라운 통찰력을 볼 수 있다. 프라이부르크학파에 의한 시장의 새로운 발견은 시장의 결함을 들어 시장경제체제를 부인하려는 움직임에 상당한 타격을 주었으며 시장질서를 연구하고 개선함으로써 시장경제는 계속 발전될 수 있는 희망을 주었다고 할 수 있다.

구체적인 질서정책으로 우리는 반독점정책을 들 수 있다. 이는 유효한 시장메커니즘의 형성을 위한 것이다. 독점 그 자체는 시장의 본성에 반하는 악으로 본다. 따라서 일반적으로 금지되어야 하는 원칙적 금지주의를 취하며 불가피한 경우에 최소한 독점을 허용하는 정책이다. 이러한 반독점정책뿐만 아니고 보다 적극적으로 경쟁촉진정책도 중요한 질서정책의 내용이다. 이 점에 대해서는 다음에 자세히 설명할 기회가 있으므로 여기서는 생략하겠다.

## 2. 질서정책 - 구조정책 - 과정정책

시장의 기본적질서(basic order)와 관련하여 위에서 언급한 질서정책(order policy) 외에도 구조정책(structure policy)과 과정정책(process policy)을 들 수 있다. 질서정책이란 유효시장을 구축·유지하기 위한 프레임워크정책

2) W.Euken: Das Ordnungspolitische Problem, in: ORDO, 1948, vol.1, p.56 이하참조.

이라는 것과 신자유주의 경제학자들은 이를 매우 중시한다는 것은 이미 논의한 바 있다.

구조정책이란 국민경제 제부문간 발생하는 불균형을 시정하는 것으로 부문간 선별적인 간여를 의미하는 것이다. 이는 신자유주의자들의 기본사상인 질서정책과는 배치되는 것처럼 보이지만 실은 반드시 그런 것은 아니다. 만약 국민경제가 부문간 불균형으로 인해 유효시장에서 이탈되어 있을 때는 이를 시정하는 방법은 오히려 구조정책이 더 효과적일수도 있기 때문이다. 예를 들어 우리나라에서 무슨 이유인지 3차 산업, 더 구체적으로 개인서비스업이 번창하고 제조업의 공동화가 진행되어 국민경제에 문제를 일으키고 있다고 하면(자원의 낭비가 초래되고 있다면), 정부가 취할 수 있는 조치는 질서정책적인 수단보다는 구조정책적인 수단이 - 예를 들어 제조업 우선정책, 서비스산업에 대한 자원배분의 축소 - 더욱 유리할 것이다.

현재 우리가 다루고 있는 산업정책론의 관심에서 볼때 구조정책의 중요성은 크다. 그것은 산업정책의 주요 대상이 주로 부문간, 산업간 구조라는 것도 있지만, 구조정책의 기본적인 컨셉트(concept)가 유효한 시장질서를 구축하기 위한 부분적 간섭이기 때문이다. 국민경제는 외부, 내부적 충격에 의해 무단히 변동하고 있다. 이 충격은 부문간의 불균형을 초래하게 되고 이로 인해 국민경제는 애로를 겪게 된다. 애로를 제거하는 것은 구조정책이며 이는 곧 질서정책의 효율을 크게 해 주는 것이 된다. 합리적인 산업정책론자들은 구조정책을 질서정책과의 연계 속에서 음미해야 하며 항상 시장의 효율성, 자율성 회복을 전제로 산업정책을 이해하는 것이 중요하다.

마지막으로 과정정책이란 경제에서 매일 매일의 흐름을 처리하는 임기응변정책(ad-hoc policy)이다. 가령 걸프만 전쟁으로 중동지역 수출이 중단되어 관련업체의 도산이 우려된다면 정부는 긴급 지원책을 마련할 수 있다. 이렇게 질서정책, 구조정책이 장기적, 중기적이라면 과정정책은 정책의 결정이나 범위, 효과가 매우 단기적이고 국부적이다. 신자유주의자들은 이러한

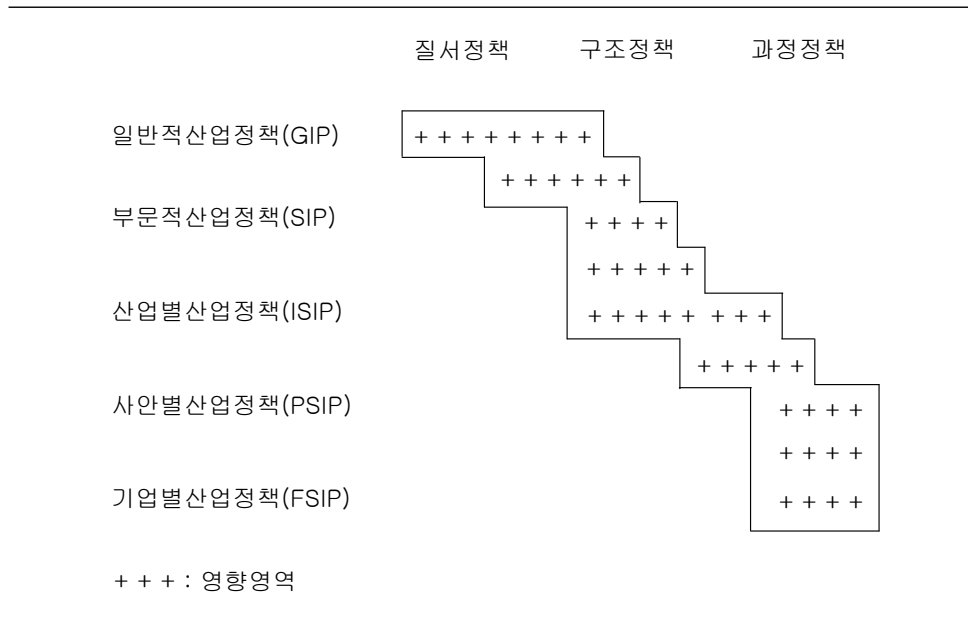
과정정책을 인정하지 않았다. 빈번한 과정정책은 시장의 자율을 해치고 그 파급작용으로 결국 중앙관리체제가 된다는 입장을 갖고 있기 때문이다. 따라서 케인즈적 처방(예를들어 재정정책)에는 일반적으로 부정적인 시각을 가지고 있다.

신자유주의자들도 경기정책이나 고용정책의 중요성을 무시한다는 것은 아니다. 그러나 그것들은 어디까지나 긴급사태를 벗어나기 위한 응급책으로 끝나야 한다는 것이다. 또한 그러한 응급책들이 시장의 기본질서를 교란하는 것은 아니 된다는 것이다. 케인즈주의자들의 정책처방은 현존 질서정책에는 관심이 없고 대증요법적인 과정정책에만 매달렸다는 데서 비판의 대상이 된다는 것이다.

산업정책을 연구하는 학도로서, 우리는 효율적인 시장유지를 산업정책의 궁극적인 목표로 삼아야하는 데는 반론이 있을 수 없다. 그러나 그 방법에 있어서는 질서정책만으로는 충분한 것으로 보지 않는다. 경제가 고도로 발전하여 자본시장이 완전하고 경제주체의 시장행위가 완전한 합리성을 보인다면 모르지만 우리의 시장은 완전하지도 않고 앞으로 그럴 가능성도 없다. 따라서 구조정책이나 과정정책의 도입은 시장경제를 위한 필요악이다. 문제는 어떻게 질서정책 - 구조정책 - 과정정책간의 상호관계를 설정하느냐 하는 것인데 각 정책이 기본적으로 시장순응적이라면 위 3 가지 정책간의 일관성과 연속성을 유지할 수 있을 것이다.

질서, 구조, 과정정책의 3 가지 시장질서정책을 전편에서 언급한 산업정책의 유형을 대응시킬 수 있다. 일반적산업정책(G.I.P.)은 시장 및 산업의 기본질서에 관한 정책으로 질서정책이라면 산업별산업정책(I.S.I.P.)은 산업간 불균형을 제거하려는 것으로 구조정책으로 볼수 있고, 기업별산업정책(I.S.I.P.)은 과정정책의 성격이 강하다고 하겠다.<그림 3-2 참조>

[그림 3-2] 산업정책의 유형과 경제질서와의 관계



### 제3절 시장의 불완전성



#### 1. 시장은 완전한가?

시장이 완전하다면 모든 산업정책과 같은 공적개입의 필요성은 사라진다. 그런데 완전한 시장을 전제로 하는 고전주의 경제학이후 지금까지 우리는 정책의 필요성을 느끼고 있으며 오히려 최근에는 그 영향력이 증대되고 있음을 보고 있다. 이러한 사실에서 우리는 시장이 자연상태에서 완전하다는 믿음에 회의를 가지지 않을 수 없는 것이다. 말하자면 예외적인 것으로 이해하고 있는 시장에 대한 일시적 부문적 제한조치가 시장경제 본질중의 일부는 아닌가 하는 의문이 생긴다는 뜻이다. 과연 우리가 신봉하는 시장은 스스로 완전한가?

시장의 완전성(market perfection)을 대개 2 가지 기준으로 설명할 수 있다.

첫째, 완전경쟁(perfect competition)이다. 공급자 또는 수요자의 숫자가 충분하여 한 둘의 시장참여자가 가격 및 수량에 대해 영향을 미치지 않아야 한다. 논리적으로 말하면 무한대의 시장참여자를 전제하고 있다고 하겠다. 그래서 atomic competition 으로 부르기도 하는 것이다.

둘째, 시장에 대한 모든 정보의 완벽한 공개가 전제되어야 한다. 우리는 시장정보의 공개정도를 시장투명도(market transparency)라고 부른다. 정보가 모든 경제주체에 완벽하게 노출되어 있고 정보에 따른 대응행위도 동시적이라면 모든 경제행위에 대한 거래비용(transaction cost)은 제로이다. 시장의 완전성은 상기 2가지 요건을 갖출 때 가능한 것이다.

현실적으로 이상 2 요건을 동시에 갖춘다는 것은 불가능하다. 무한대의 시장참여자는 논리적, 현실적으로 불가능하다. 어느 산업, 어떤 업종이든지 몇 개의 유력기업이 시장을 주도하고 있다. 시장의 투명성도 보장된다는 것은 비현실적이다. 요즘처럼 아무리 교통 통신이 발달하더라도 정보의 전파에는 순서와 시차가 있는 법이다. 예를 들어 증권시장이나 외환시장에서는 하루 또는 불과 몇 시간 차이로 막대한 손익이 발생하는 것을 예사로 볼 수 있다. 이와 같이 시장참여자는 정보의 부재, 정보의 불완전성, 장래에 대한 예측의 불확실성 때문에 거래상 많은 위험(risk)을 안고 있으며 실제로 그 비용은 막대하다.

이와 같이 시장의 완전성은 시장경제체제가 근거하고 있는 기본가정임에도 그 완전성에 대해서는 아무도 확신하고 있지 못하다. 그럼에도 불구하고 시장의 완전성은 끊임없이 추구되어야 할 과제이다. 이렇게 보면 시장이란 하나의 완성된 상태(state)가 아닌 완성을 향한 과정(process)으로 이해하는 것이 올바른 태도라는 것을 알게 된다. 사회주의 경제학자들은 시장이 특히 소득분배 문제에 취약하다고 하여 정부의 개입, 말하자면 계획경제를 주장해 왔다. 그러면 자원배분 문제에는 시장제도는 완전한가?

자원을 배분하는 기구로서 시장은 가장 중요한 기구임은 틀림없지만 완전한

기구라고는 할 수 없다. 바로 이 때문에 산업정책이 존재한다고 할 수 있다. 산업정책을 정당화하는 시장의 배분기능(allocation function)상의 불완전은 어떤 경우 인가? 크게 보아 다음 2 가지의 경우이다. 첫째, 국가가 개별경제주체의 의사결정이 개별주체 자신을 위해 불리하다고 인정되는 경우인데 이것을 정부의 계몽적(meritorisch)개입으로 표현할 수 있다. 둘째, 시장의 실패(market failure)가 존재하는 경우이다.

## 2. 미래재 저평가설

뵘바베르크(E.v.Böhm-Bawerk)에 의하면 개개인은 장래의 필요 또는 수요를 일반적으로 실제보다 낮게 평가하는 경향이 있다고 한다. 이것을 우리는 미래재 과소평가: under-estimation of future goods라고 하는데 개인의 잘못된 위험측정 때문에 일어난다고 한다. 말하자면 장래 닥칠 위험이나 필요성을 과소평가함으로써 장래재를 실제 필요보다 낮게 계산한다는 것이다. 물론 개인의 교양, 환경, 또는 경험에 따라 자신의 장래를 걱정하는 정도는 다르기는 하지만 일반적으로 현재의 처지를 중심으로 판단하는 경우가 보통이다.

예를 들어 A라는 노동자가 자신의 타고난 건강을 과신하여 - 다르게 말하면 미래에 올지도 모르는 불행을 과소평가하여 - 아무런 조치도 취하지 않은채(말하자면, 의료보험, 생명보험 등) 사고나 장기간 치료를 요하는 질병에 걸렸다면 그 자신은 물론, 가족의 생존을 위협할 것이고 그로인해 사회가 안는 부담은 매우 클 것이다. 자신의 운전기술을 과신하여 설마 사고가 나랴 라는 마음으로 자동차보험에 가입하지 않았다가 횡단보도에서 어린이를 치어 중상을 입힌 경우에도 마찬가지다.

교육의 문제를 생각해보자. 교육의 효과를 과소평가하여 전혀 교육을 받지 못한 노동자가 장기간 실업상태에 있다고 하면 사적비용은 물론 적지 않는 사회적비용을 발생시킬 것이다. 또한 판단력이 없는 미성년자의 경우에는 교육의 정도와 범위를 결정하는 것은 더욱 어려운 문제이다. 이때 피교육자의

부모가 대리 결정해야 한다면 대리인의 이익에 의해 결정된다는 논리적인 모순이 생긴다. 따라서 교육의 경우에는 미래재에 대한 과소평가 외에도 주요 의사결정이 제 3자에 의해 행해진다는 이유에서 국가의 간섭이 정당화된다는 것이다.

경제주체의 자결능력에 대한 의심이 생길 경우, 즉 경제주체의 개별적 판단이 최선이 아닌 경우, 시장의 완전성에 관계없이 자원은 최적으로 배분되지 못하고 낭비를 가져오게 될 것이다. 경제주체의 자결능력은 첫째 실제로 스스로 결정할 수 있고, 둘째 그를 위한 최소한의 지식이 전제되어야 하며, 셋째 자신의 문제에 지극히 객관적일때 완전하게 인정될 수 있다. 그런데 3가지 조건 모두가 현실적으로 충족될지는 의문이다. 특히 마지막 조건은 사람은 보통 자신의 일에 상당한 요행을 바라고 있다는 것에서 충족되기 어렵다.

요약하면 국가의 계몽적, 도의적 간섭이 정당화되는 것은 경우에 따라 개인의 판단이 완전하지 못하다는 것과 그 결과 생존의 위협이 발생할 우려가 있기 때문이다. 정부가 국민에게 교육의 의무를 실시하고, 강제저축을 부과하고, 보험을 강제화하는 것 등이 바로 그런 이유이다. 현대사회에는 많은 경우에 개인의 의사와는 관계없이 정부가 어떤 재화의 구매를 강제하는 사례를 본다. 개인이 어떤 교육서비스를 받을 것인가, 어떤 종류의 보험에 가입할 것인가 하는 것을 전적으로 사적시장에 맡기지 않고 정부의 의도적 간섭에 의해 결정되는 경우가 빈번하다.

만약 여기서 이러한 재화의 공급과 수요를 시장에 맡긴다면 균형가격과 균형 수급량은 결정될 수 있으나 그것이 사회적 최적이라고 볼 수는 없다. 가령 균형가격이 너무 높아 일부에게만 교육, 보험의 혜택이 돌아갈 수도 있고, 개인의 판단으로 교육, 보험 자체를 불필요한 것으로 보아 극단적인 경우 수요가 전무할 수도 있다.

국가는 국민을 지도, 계몽할 의무가 있다. 국민의 장래 닦칠 불행을 막을 책임이 있다면 정부의 비용으로 보험이나 교육의 기회를 확대해야 하며

(공급확대) 전 국민이 교육을 받고 보험에 가입하도록 계몽하거나 강제해야 하는 것이다(수요확대). 이 때 이런 재화를 히드(J.Head)는 계몽재(meritorisches Gut)라고 하였다.

결론적으로 미래재에 대한 개인의 저평가때문에 시장에 의한 자동조절보다는 정부의 공적개입에 의한 자원배분이 우월할 수도 있다는 것이다.

### 3. 시장의 실패

시장의 실패란 시장 고유의 불완전성으로 그 결과가 최적이 아닐(sub-optimal)경우를 말한다. 이 경우를 나누어 보면 i) 시장의 거부(Marktversagen; market denial or refusal) ii) 시장의 불안(Marktlabilität; market instability) 마지막으로 iii) 시장의 결함(Marktmängel; market deficiency)으로 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

#### (1) 시장의 거부 (market refusal)

시장이 거부된다는 것은 시장이 거부반응을 일으킬 때, 즉 시장에서 균형점이 아예 생기지 않는 경우를 말한다. 시장에서 균형이 존재한다는 것은 시장참여자들(공급자 및 수요자)이 현 시장에 만족하고 있다는 뜻이다. 따라서 그들이 시장행위상 결심을 수정할 필요를 느끼지 않음으로써 시장데이터(가격, 수량 등)가 변하지 않고 안정된 상태를 말하는 것이다. 이러한 균형은 공급과 수요곡선이 교차할때 언제나 존재한다.

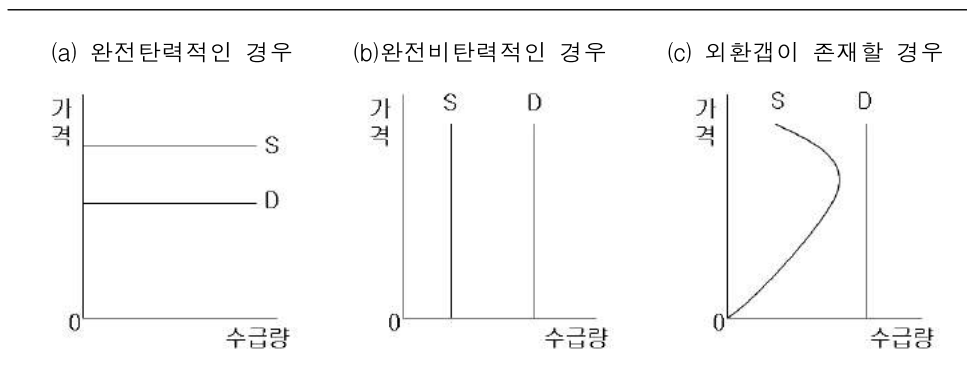
수요 및 공급곡선이 교차한다는 것은 공급자와 수요자 간에 수량 및 가격 조건에 대해 상호 합의가 이루어져 있음을 뜻한다. 공급자는 이 균형점에서 자신의 생산물을 모두 판매할 수 있으며 공급량을 변화시킬 하등의 이유가 없다. 수요자도 균형가격에서 자신이 요청한 수요를 완전히 충족시킬 수 있어 수요량을 변화시킬 이유가 없다.

3) 시장의 실패 자체에 대해서는 이미 여러 학자들에 의해 논의된 바가 있다. 시장 실패의 종류나 유형에 대해서는 아직 연구가 진행되어야 한다고 본다. 본연구의 분류나 분류상 용어는 필자 자신이 시도해 본 것이다. 이에 대해서는 많은 논쟁이 있을 것으로 본다.

그러면 어떤 상황에서 시장은 불균형을 이루는가? 다시 말하면 어떤 경우에 수요와 공급곡선이 상호 교차할 수가 없는가? 우리가 잘 알고 있듯이 공급곡선은 가격에 대한 정의 함수이므로 우상향이며 수요곡선은 반대로 우하향이다. 그런데도 교차하지 않는 경우가 있을까?

시장의 완전성을 보장하는 조건으로 우리는 완전경쟁을 들고 있다. 그러나 아이러니하게도 이 경우 적어도 논리적으로는 균형점이 생기지 않는다. 즉 완전경쟁은 수요 및 공급곡선이 가격에 대한 완전히 탄력적이라는 것과 같은 의미이다. 이 경우 시장가격 = 한계비용이고 양 곡선은 X 축에 평행하게 되어 양곡선이 만나는 경우는 완전 일치하는 특수한 경우 외에는 없다 <그림 3-3a 참조>. 완전경쟁과 시장균형점의 존재는 논리적 모순이다. 반대로 수요와 공급이 가격에 완전 비탄력적이라면 양 곡선이 이번에는 Y 축에 평행하여 균형점이 생기지 않는다 <그림 3-3b 참조>. 균형점이 생기지 않는 또 다른 경우는 린더(S.B.Linder)가 말하는 외환갭설(exchange gap theory)이 적용될 때 이다. 개발도상국의 외환공급곡선은 상방굴절형이며 수요곡선은 기초투입수입(input import)때문에 비탄력적이다. 이 경우 외환 시장에서 균형점이 존재하지 않는다 <그림 3-3c>.

[그림 3-3] 시장거부와 수요공급곡선



그런데 수요 및 공급곡선이 완전히 비탄력적이라는 것은 매우 드문 경우이다. 여기서 말하는 시장의 실패라는 것은 수요와 공급이 매우 작은 탄력성을

보인다는 의미로 보아야할 것이다. 즉 양곡선이 교차하여 기하학적(논리적)으로는 균형점이 존재하지만 이 균형점에 표시된 가격과 수량이 정치적으로 수락할 수 없는 경우라면 경제적 의미에서도 균형점이라고는 말할 수 없다. 만약 예를 들어 쌀 80 Kg 한 가마니가 시장에서 100만원에 결정되었다든지 연탄 1 장에 3 만원이라든지 하면 아무리 그것이 시장 균형가격이라 해도 정치적으로 이해될 수 없는 균형이다. 위의 예에서 보듯이 극단적으로 높다든지, 낮다든지 하여 생산자나 소비자가 수락할 수 없는 경우에도 우리는 시장균형이 존재하지 않는 시장의 거부로 본다.<sup>4)</sup>

탄력성외에도 시장 적응과정에 시차가 존재할 경우가 있다. 즉 시장이 균형에서 이탈하여 다시 균형으로 돌아가는데 많은 시간이 소요된다는 것인데 이 또한 많은 사회적비용을 발생시킨다. 가령 불황의 여파로 집단해고가 발생하여 방출된 노동력이 새로운 일자리를 찾는데 1년 이상 장기간이 요한다면 이는 그냥 시장에 맡겨둘 예사 문제가 아니다. 요약하면 시장 조정과정이 장시간을 요구한다면 조정 후 균형점이 정치적으로 이해된다고 하더라도 시장실패의 범주에 포함해야 할 것으로 본다.

시장의 특성상 비탄력적이고 조정기간도 장기간 소요되는 전형적인 산업으로 우리는 농업을 들 수 있다. 농업에 대한 국가간섭이 인정되는 이유는 식량안보라는 정치적 목표 외에도 바로 이 때문이다.<sup>5)</sup>

4) 시장균형의 정치적 해석에 대한 논쟁의 여지는 충분히 있다. 물론 최선의 척도는 최적배분에 대한 평가이다. 위의 예처럼 시장가격이 극도로 높거나 낮다면 생산자나 소비자가 수락하지 않음은 물론 생산량도 사회적 최적에서 이탈할 것이라는 의미에서 시장실패로 본다는 것이다.

5) 농산물의 가격탄력성이 낮다는 일반적 주장에 대해 반대하는 입장도 있다. 그 근거로 다음과 같은 이유를 들고 있다: 첫째 탄력성 측정방법상의 문제를 들고 있다. 탄력성을 측정하기 위해서는 수요공급곡선의 교차점(균형가격, 균형수급량)이 실제로 알려져 있는 것을 전제하고 있다. 그러나 실제로는 모른다. 둘째 비탄력적이라는 것은 단기적 분석에 근거한 것이다. 유가상승과 휘발유 소비에서 보듯이 장기적으로는 탄력적이다. 셋째 가격변화에 대한 수요나 공급의 대응은 연속적인 것이 아니라 어느 최소한의 가격변화에 의해 불연속적으로 움직인다. 넷째 농산물 전체를 하나로 보면 대체성이 크고 탄력성도 크다. 다섯째 경쟁의 정도에 따라 탄력성이 좌우된다. 농산물처럼 해외수입을 제한하면 탄력성이 낮아진다. 마지막으로 기술의 진보는 재고처리 능력을 향상시키고 탄력성을 상승시킨다.

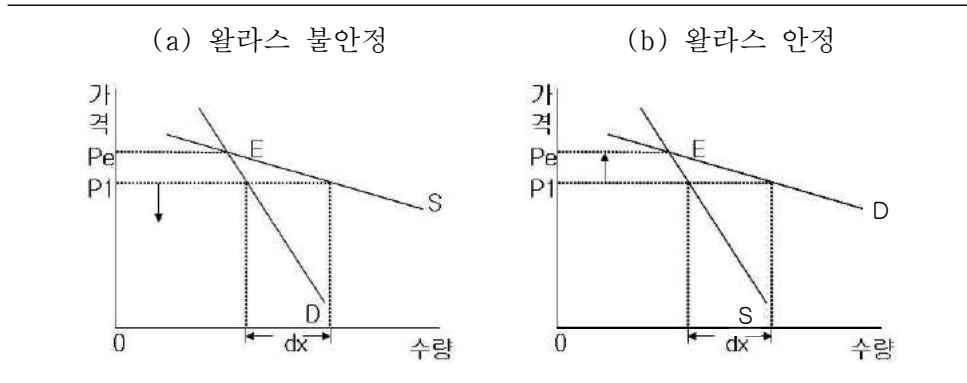
## (2) 시장의 불안

수요 및 공급곡선이 서로 교차하여 균형점이 나타나고 가격이나 공급량이 정치적으로 무리가 없다 하더라도 그 균형이 완전한 것은 아니다. 만약 균형이 적은 충격에도 와해되는 경우가 있다면 균형점은 취약한 것으로 시장 자체에 균형으로 돌아갈려는 힘이 없는 상태이다. 이 경우 우리는 시장의 불안(Marktlabilität: market instability)이라고 한다. 시장이 불안한 경우는 3 가지 경우에 해당 된다.

- i) 시장참여자의 비합리적 행동
- ii) 거미집(cobweb-system) 이론
- iii) 시장에 대한 과도한 요구.

i) 시장참여자의 비합리적 행위: 시장참여자의 합리적 행위란 가격의 변동에 수요·공급의 법칙에 따라 행동하는 것을 말한다. 즉 시장가격의 하락에 소비자는 더욱 많은 양을 구매하고자 하며 공급자는 그 공급량을 줄이는 것 등이다. 그런데 일반적 예상과 달리 가격이 상승하는데도 공급자는 공급을 축소시킨다든지 수요자는 수요를 늘린다든지 하는 것은 비합리적인 행위이다. 소상공인, 영세제조업자들은 대개 생존목적의 생산 활동을 하고 있다. 이 경우 시장가격의 하락으로 수입이 줄고 생계에 위협이 된다면 가격하락 이전의 수입을 보장하기 위해 가격하락에도 불구하고 공급량을 증가시킬 것이다. 90년대 저유가시대 유가하락에도 불구하고 이란이 석유생산을 증가시킨 경우도 이에 해당된다. 이러한 예는 소농의 경우에도 마찬가지다. 반대로 가격의 상승에도 불구하고 공급을 줄이는 경우가 있다. 노동공급곡선의 경우 전형적으로 나타나는데 임금이 생계비를 초과하여 일정수준 이상에 이르면 가격(임금)의 인상에도 노동공급은 오히려 감소되는 현상이 그것이다.

[그림 3-4] 공급자의 비합리적 행위와 시장균형



앞의 <그림 3-4>에서 보면 공급자가 일반예상과는 달리 비합리적이다. 즉 공급이 가격에 대한 부의 함수이다. 따라서 E 점에서 균형이 달성되었다 하더라도 작은 가격변화에도 수급량의 불균형이 심화되는 매우 불안한 균형이다. 말하자면 가격이  $P_e$  에서  $P_1$  으로 다소 하락되었다고 하면 보통의 경우에는 수급의 조정으로 다시 원래의 균형으로 돌아갈려는 힘이 있다. 그런데 이 경우에는 초과공급(dx)이 발생하여 오히려 가격이 더욱 하락하고 불균형이 심화되고 있다. 요약하면 공급자의 비합리적 시장행위로 말미암아 시장의 균형은 최초에 달성되었다고 해도 쉽게 깨어지고 불균형은 더욱 심화된다는 것이다.

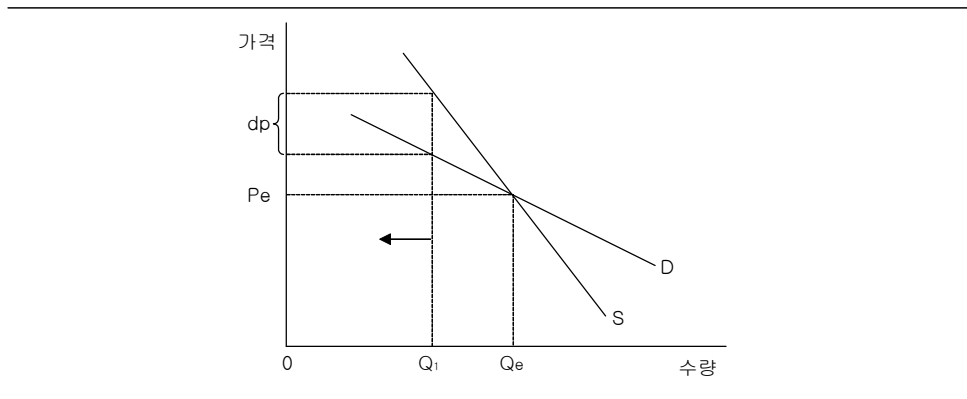
왈라스(L.Walras)에 의하면 공급자의 비합리적 행위에도 불구하고 수요가 충분히 탄력적이라면 시장은 안정적 균형을 이룰 수 있다고 한다. <그림 3-4b> 에서 보듯이 공급곡선이 우하향하는 경우라도 수요의 탄력성이 충분히 크면 가격의 하락은 초과수요(dx)를 일으키고 가격을 다시 균형으로 되돌리게 되므로 시장은 안정적이 된다는 것이다.

이에 대해 마샬(A.Marshall)은 다른 견해를 가지고 있다. 마샬의 수요 및 공급곡선은 왈라스와는 다르다. 즉 수요·공급곡선은 가격변화에 대한 시장참여자의 수량적 반응이라는 것이 아니라 여러가지 수급량에 대응하는 가격에 대한 시장참여자의 의지라는 것이다. 다시 말하면 가격  $P_e$  라는 것은

어떤 공급량  $Q_e$ 에 대해서 공급자가 최소한 받아야 하겠다는 가격에 대한 의사표시의 결과라는 것이다. 또한 수요자에게는 가격  $P_e$ 는 특정 수요량  $Q_e$ 에서 최대한 지불할 수 있는 한계가격을 의미한다는 것이다.

수요 및 공급곡선을 마샬처럼 이해할 때는 수요곡선의 탄력성이 충분히 크다고 하더라도 공급자의 비합리적인 행동 하나만으로 시장을 불안하게 하는 요인이 된다. 이것은 앞서 말한 왈라스의 결과와는 다르다. <그림 3-5>는 이와 같은 마샬의 불균형을 잘 설명하고 있다. 즉 공급량(수요량)  $Q_1$ 에 대응하는 공급자와 수요자의 입장은 서로 다르다. 공급자가 최소한 받아야 하겠다는 가격이 수요자가 최대한 지불할 용의가 있는 것보다  $dp$  만큼 높다. 즉 수요자와 판매자 사이에 가격에 대한 견해가 불일치하고 있다. 그런데 수량  $Q_1$ 은 균형량  $Q_e$ 보다 적다. 그런데도 수요자는 가격에 대한 불만으로 수요를 더욱 줄이게 된다. 그 결과 균형점에서 더욱 멀어져 가게 될 것이다.

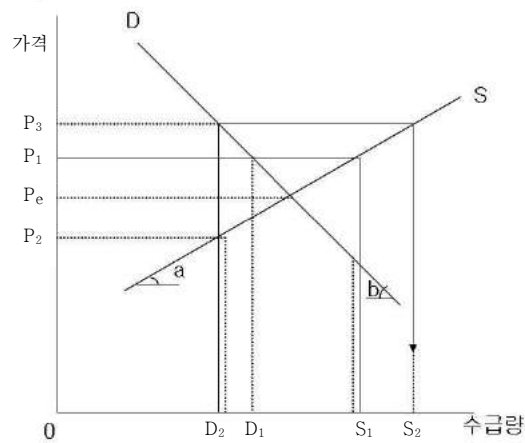
[그림 3-5] 마샬의 시장 불안



ii) 거미집 이론: 시장이 비록 균형상태에 있다고 하지만 그자체가 불안한 것으로 거미집시스템(cobweb-system)을 들 수 있다. 시장참여자의 행위는 정상적이라도 가격에 대한 조정기간이 길거나 타임래그(time lag)가 존재하면 균형이 불가능하거나 균형이 쉽게 와해될 가능성이 있다. 대표적인 것으로 에치켈(M.J.Ezikel)의 거미집이론이다. 이것은 공급자나 수요자가 현재의

가격조건을 차기의 공급량이나 수요량을 결정하기 때문에 일어나는 것으로 아래 그림에서 보듯이 가격이 최초의 균형가격  $P_e$  에서  $P_1$  으로 변동되면 공급자는 공급점을  $S_1$  으로 이동시키게 되는데 이렇게 되면  $D_1S_1$  만큼의 초과공급이 발생하여 가격을  $P_2$  로 떨어뜨리게 된다. 가격  $P_2$  하에서는  $D_2S_2$  만큼의 초과수요가 발생하여 이번에는 가격을  $P_3$  로 상승시키게 된다. 이러한 반복적 작용으로 시장의 결과는 더욱더 균형에서 멀어져 갈 것이다.

[그림 3-6] 타임래그와 수급의 불안



이러한 발산적 진동은 수요의 탄력성이 공급의 탄력성보다 적을 때(위의 그림에서  $a < b$ ) 전형적으로 나타난다. 만약  $a > b$  이면 최초의 균형으로 수렴하는 안정적인 시장이 될 것이고  $a = b$  이면 동일한 진동폭으로 항구적 움직일 것이다. 이러한 거미집이론은 다음과 같은 조건하에서 일어난다:

- 공급량은 재고의 증감으로 조절되지 않고 생산된 것은 모두 공급된다.
- 각 생산자들은 예정생산물에 대한 정보를 입수하기가 불가능하다.

그러나 재고에 관한 기술 및 투자의 증가로 이를 어느 정도 극복해주며, 생산자들의 예측기능이 어느 정도 합리적이라는 가정에서 거미집이론을 전적으로 받아들이기는 문제가 있다고 본다. 그러나 시차에 의한 시장실패라는 기본적인 문제는 여전히 존재한다고 본다.<sup>6)</sup>

iii) 시장에 대한 과도한 요구: 시장균형점이 존재하고 또 불균형을 해소하는 능력이 시장내부에 있다고 하더라도 균형을 위해 (1) 과도한 조치 또는 (2) 빈번한 조치가 필요하다고 하면 이 또한 안정적인 시장이라고 할수 없다. 우리는 이것을 ‘시장에 대한 과도한 요구’ 라고 하여 시장실패의 범주에 포함시킨다. 예를 들어 노동시장의 균형을 위해 임금의 하락을 요구하는 것은 무리이며, 자본시장에서 균형을 위해 할인율이 자주 변경된다면 금융시장질서가 불안정적인 것이라 판단한다.

### (3) 시장의 결함

다음 3가지 경우 즉 i) 외부경제가 존재할 때 ii) 사적공급이 전혀 부족할 때 iii) 시장에 독점력이 존재할 때, 우리는 시장의 결함을 지적한다.

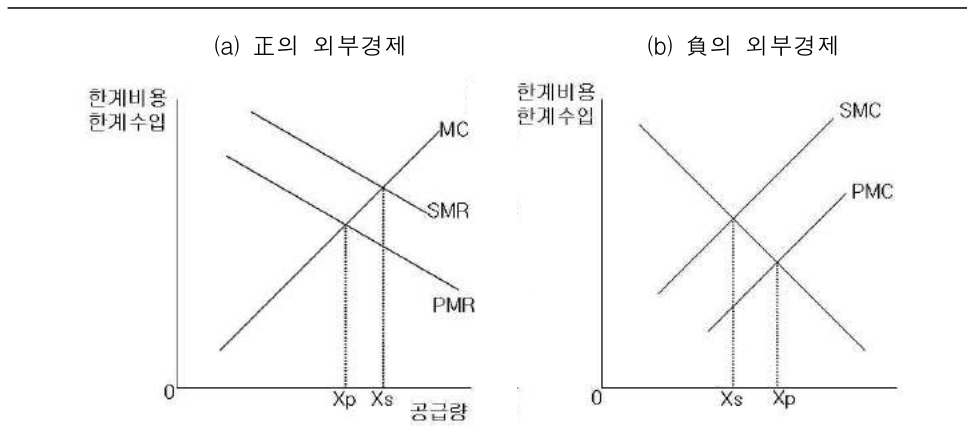
i) 외부경제(External Economy): 시장참여자의 경제행위의 결과가 경제행위에 참여하지 아니한 제 3자에게도 영향을 미칠 때 외부경제가 발생했다고 한다. R.A.Musgrave나 M.Olson 등은 이런 경우에 전적으로 사적비용이나 사적수익으로 계산할수 없는 공공재(collective goods)라고 하였다. 이때는 사적인 아닌 사회적손익(social cost and revenue)개념으로 이해해야 하는 것으로 주장하였다. 이를 정의 외부경제와 부의 외부경제로 나눌수 있는데 전자는 제 3자가 비용을 지불하지 않고도 이익을 얻는 경우이고 후자는 반대로 아무런 보상 없이 손해를 입는 경우를 말한다.

전자의 경우를 사회간접자본의 이론(theory of infra-structure) 이라고도 하는데 사회간접자본의 경우처럼 생산물의 이익을 생산당사자가 독점할수 없기 때문이다. 이것은 생산물의 전유불가능성 또는 소비의 비배제성 때문에 제 3자의 무임승차(free-rider)가 일어난다. 따라서 사적수익률이 감소하여 사회적 수익율보다 낮게 된다. 이때 이 재화의 생산을 사적시장에 맡기게 되면 ‘저수익률 --> 저투자 --> 저생산’이 일어나 사회적으로

6) time-lag 외에도 decision-lag, recognition-lag, technical-lag, institutional-lag 등도 이 범주에 넣을 수 있다.

바람직한 수준(social optimum) 과는 괴리가 발생한다. 다음 <그림 3-7a>에서 보듯이 사회적 최적수준은 한계비용(MC)과 사회적 한계수입(SMR)이 일치하는  $X_s$  수준이나 기업은 사적한계수입(PMR)과 일치하는  $X_p$  만큼만 생산할 것이다. SMR과 PMR 사이의 격차가 크면 클수록 시장실패의 정도는 더욱 커지게 된다. 사회적으로 부족한 공급량( $X_p < X_s$ )은 시장경제를 통해서 해결할 수 없게 된다. 이 경우는 공공단체가 공공의 재원을 통해서 투자·생산하는 것이 바람직할 것이다. 전형적인 경우가 도로, 항만, 교육시설 등 사회간접자본이며 요즘에는 기술에 대한 이론적 배경으로 자주 거론되기도 한다.

[그림 3-7] 외부경제와 시장실패



다음으로 부의 외부경제(negative external economy)는 공해이론(theory of pollution)에 적용될수 있다. 이것은 제 3자가 생산비용의 일부를 부담하는 것으로 사회적한계비용(social marginal cost: SMC)이 사적한계비용(private marginal cost: PMC)을 초과하는 경우이다. 따라서 기업은 사회적 최적수준을 넘어 과도한 생산활동을 하게 된다. <그림 3-7b>에서  $X_s < X_p$  만큼의 초과생산이 일어난다. 즉 생산활동의 결과인 공해의 비용은 기업이 아니라 제 3자(국민)가 부담하게 된다는 것으로 따라서 생산비용이나 가격은 과소하게 책정되고 과소비가 일어나 자원은 낭비된다는 것이다. 생산량을

사회적 최적수준인  $X_s$  으로 낮추기 위해서는 세금부과를 통해 기업의 비용곡선을 사회적 비용곡선과 일치시키는 방법 등이 강구되어야 할 것이다.

ii) 사적투자의 부재: 어떤 경우에는 자유로운 시장경제를 통해서도 재화나 서비스의 생산이 전혀 일어나지 않을 수가 있다. 물론 교역을 통해서 어느 정도 수요는 충족 가능할지는 모르나 그것이 비교역채일 경우는 문제가 크다. 사적공급이 국내에서 일어나지 않는 경우는 다음 3가지이다.

- 투자의 규모가 엄청나서 민간기업이 담당할 수 없을 때: 즉 항만건설과 같은 대규모 공사같은 것이 그런 경우이다.
- 생산활동이 너무 미래 지향적일때: 우주산업과 같이 자본의 회전기간이 초장기적인 경우(20-30년) 기업의 투자는 기대하기 어렵다.
- 순전히 정치적인 이유에서: 국방이나 치안과 같은 서비스는 외부경제의 존재보다는 정치적인 이유에서 민간기업의 참여는 불가능하다.

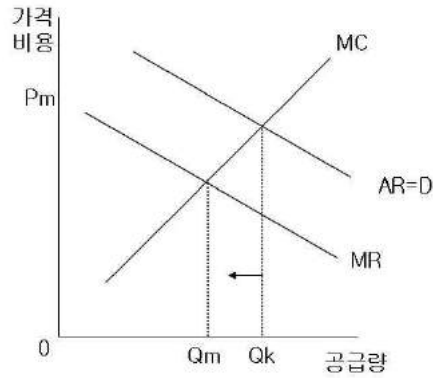
iii) 독점력의 존재: 시장에서 독점력이 존재하여 시장을 왜곡시킬 때도 우리는 시장의 결함으로 정의한다. 독점이 존재할 때는 자원은 최적으로 배분되지 못한다는 것이다. 일반적으로 다음 3가지 예에서 알 수 있다:

- (1) 완전경쟁의 경우에 비해 기업의 시장공급이 감소한다. 즉 인위적인 공급축소에 의해 기업은 최대의 이윤을 얻고자 한다. <그림 3-8>에서 보면 기업의 산출량은  $Q_k$  에서  $Q_m$  으로 축소되었다.
- (2) 기업의 품질개선이나 합리화는 더더진다. 산업의 조직과 기술혁신간의 관계에 대해서는 이와 다른 견해도 물론 있다.<sup>7)</sup>
- (3) 독점이 존재할 때는 기업은 이윤극대화(profit maximazation)의 동기보다 기업의 정치적인 동기에서 목표를 세우게 된다. 그룹의 확장이나 시장점유율의 극대화 등이 그러한 것이다.<sup>8)</sup>

7) 프리드만(M.Friedman)은 그의 다원적 동태경쟁이론(multi-vectored dynamic competition)으로 독점기업 내에서도 혁신의 동기가 충분히 있다고 주장하였다.

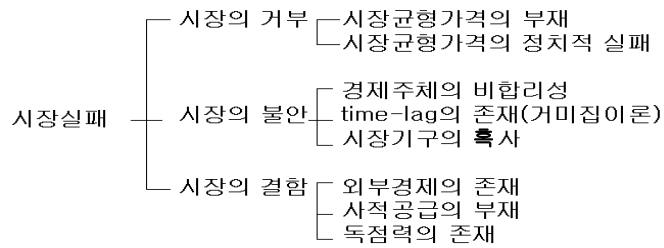
8) 실제로 시장점유율의 확대는 선진 대형기업의 가장 중요한 경영목표라는 것은 알려져 있다. 한국의 대기업을 보더라도 시장점유율의 확대가 투자자본 수익율의 향상보다 더 중요한 경영목표가 되고 있다.

[그림 3-8] 독점력의 존재와 시장실패(인위적 공급축소)



이상에서 시장의 실패를 유형별로 요약하면 다음 <그림 3-9>와 같이 정리될 수 있을 것이다.

[그림 3-9] 시장실패의 유형



## 산업조직론과 산업정책

## 제1절 산업조직론의 성격 및 발전

마셜(A.Marshall)이 그의 경제학원리: Principle of Economics 제 4편에서 산업조직(Industry Organisation)이란 장을 마련함으로써 산업조직에 대한 기본적인 아이디어를 제공하였다. 그의 기여는 국민경제와 개별경제사이에 산업이라는 새로운 부분이 존재한다는 것을 밝힌 것 외에도 숲과 나무에 비유한 구성의 모순(contradiction of composition)을 지적함으로써 산업에도 고유법칙이 존재한다는 것을 시사한 일이다. 산업에 존재하는 고유법칙을 규명하는 학문이 산업조직론(Theory of Industrial Organisation)이라고 할 수 있다. 마셜이후 로빈슨(E.A.G.Robinson), 챔브린(E.H.Chamberlin), 메이슨(E.S.Mason), 베인(J.S.Bain)에 의해 학문의 틀을 완전히 갖추었으며 최근의 보몰(W.Baumol), 쉐러(F.M.Scherer), 칸텐바하(E.Kantenbach) 등은 보다 더 실천적 성격을 부여하는 산업조직 정책이론으로 발전시키는 계기를 확립했다.

전통적인 가격이론은 완전경쟁과 균형을 기본개념으로 파악하고 있는 정태적인 것으로 그 자체는 논리적이고 정밀한 것이다. 하지만 비현실적인 가정으로 현실문제에 대응하는 데는 한계가 노정되고 있다. 경제학이 하나의 실천과목으로 현실문제에 보다 적극적으로 대처하기 위해서는 가격이론의 완전경쟁가설을 완화함으로써 제기된 이론체계가 산업조직론이라 할 수 있다. 즉 완전경쟁 대신에 실효경쟁(effective competition) 또는 유효경쟁(workable competition) 개념을 도입하여 시장과정(market process)의 결과를 후생경제학의 측면에서 평가하면서 성립된 새로운 경쟁이론이다.

우리가 보통 시장이라 하는 것은 재화나 서비스의 판매자와 구매자의 결합관계에 의해 거래가 이루어지는 장소 및 그 관계를 말하는데 특히 산업(Industry)이라는 것은 시장에서 경쟁관계에 있는 판매자 또는 공급자의 집단적 기업군을 일컫고 있다. 여기서 기업군의 내부조직, 그 조직에 따른 자원배분상태, 기업행동체계를 포괄하여 산업조직이라고 부르고 있다. 예를 들면 독과점이라는 시장구조는 어떤 산업에 있어서 자원의 배분이 소수 또는 한개 기업에 집중되고 시장도 그들 소수에 의해 지배되는 상태를 말한다. 따라서 산업조직론은 각 산업의 조직, 자원배분상태, 기업행위 등의 경제적 효과를 후생경제학적인 관점에서 분석 평가하는 이론으로 볼 수 있다. 특히 가격이론의 응용을 통해 개별산업 또는 어떤 재화의 시장이 자원배분, 경제적 후생 측면에서 만족할 만한 기능을 발휘하고 있는가를 분석하는 학문으로 볼 수 있다. 산업조직론은 시장기능의 발휘여부, 평가결과에 대한 정책적인 개선책까지 고려해야 한다는 점에서 다분히 실천적인 측면이 있다. 이러한 관점에서 산업조직론은 산업정책의 중요한 이론적 기초가 되고 있다.

이러한 산업조직론은 요약하면 다음과 같은 특징을 가지고 있다:

첫째, 가격론의 응용학문으로 방법론상 가격이론의 분석방법과 도구가 그대로 이용된다. 말하자면 가격론의 부분균형방법이 그대로 유효하며 따라서 산업조직론은 가격이론의 연장이라고 할 수 있다.

둘째, 산업조직론은 그 성격상 실천적인 학문인 동시에 정책 지향적이라고 할 수 있다. 즉 산업조직론의 연구대상이 시장기구의 동태를 파악하고 그에 따른 개선책이나 정책대안까지 제시한다는 점에서 실천적인 성격을 갖고 있다. 따라서 전통가격이론이 갖지 못한 규범적인(normative) 문제를 다루고 있다. 정책목표로서 시장성과에 대한 규범을 설정하는 문제가 그것이다.

셋째, 산업조직론은 산업을 중심으로 시장구조 - 시장행동 - 시장성과의 3 측면에서 논의되므로 시장구조만을 주요대상으로 삼는 전통이론과는 다르다. 따라서 입체적인 가격론이라 할 수 있다.

마지막으로 경험적인 인식을 중요한 대상으로 삼고 있다. 전통적 가격

이론이 경제주체의 시장행위를 선형적으로(a priori) 파악하여 완전경쟁을 최선으로 보고 있는데 반하여 산업조직론은 어떤 구체적인 경쟁상태를 동경하고 있는 것이 아니라 유효경쟁이라하여 그 구체적인 조직은 경험분석에 맡기고 있다. 산업조직론의 방법적 구성 [경험 - 이론 - 실증 - 정책] 에서 보듯이 시장의 경험에서 이론이 구성되고 있다는 것이다.<sup>9)</sup>

## 제2절 경쟁의 기능 및 종류



산업조직론은 전술한 바와 같이 시장구조에 대한 인식의 전환에서 출발했다. 즉 고전이론의 완전경쟁을 의심하면서 시작되었다는 것이다. 말하자면 경쟁의 상태(시장구조)가 어떠한든 자원의 최적배분을 보장하는 것이라면 정책적으로 선하다는 인식이 깔려있다. 전통적 가격이론에서 경쟁형태와 시장성과 사이의 일방적 관계를 쌍무적 관계로 이해하려는 것이다. 따라서 이하에서는 경쟁의 형태 내지 종류를 설명하는 것이 순서일 것이다.

시장경제는 곧 경쟁에 의한 의사조정방식이다 라고 말할 정도로 경쟁은 자원배분상의 가장 핵심적인 내용이다. 마르크스주의자들은 경쟁이 개개인의 이기심을 충동하고 분배의 불평등을 초래하였다고 주장하나 하이에크(F.v.Hayek)등 자유주의자들은 경쟁은 자유와는 불가분하다고 믿고 있다. 경제적 자유(economic freedom)의 상징은 따라서 자유로운 경쟁(free competition)이라고 한다. 대체로 경쟁의 기능을 사회적기능과 시장기능, 2 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 전자는 경제주체(기업, 소비자, 근로자 등)의 자유의 선택범위를 확대해 주는 것으로 경쟁을 단순히 시장성과만을 개선시키는 시장기능 외에도 정치적 의미가 있다고 할 수 있다.

9) Scherer는 산업조직론을 [역사 - 이론 - 통계]의 삼위일체 학문이라 하였다. F.M.Scherer: Industrial Market Structure and Economic Performance, Rand McNally, 1980, p.6

[표 4-1] 경쟁의 2가지 기능

사회적 기능	시장기능
선택범위의 확대 (경제적 자유 신장) • 기업 : 자신의 책임하 자원배분 • 소비자 : 소비의 선택범위 확대 • 근로자 : 직업선택의 자유	유리한 시장결과 (시장경제 효율증대) • 소비자 선호충족 : 생산 가이드 기능 • 보이지 않는 손 : 배분기능 • 기능혁신촉진 : 이노베이션기능 • 기여에 상응하는 분배 : 분재기능 • 경제력 견제·감독 : 경제력 분산기능

경쟁이 존재하기 때문에 기업은 소비자의 선호를 파악하여 시장요구에 상응하는 생산계획을 하도록 강요받는다. 이는 생산의 가이드 역할을 하고 있다는 뜻이다. 또한 경쟁은 ‘눈에 보이지 않는 손’을 작동시켜 생산요소를 효율적으로 투입하게 하는 배분기능을 가지고 있다. 이러한 전통적인 시장기능 외에도 경쟁은 기술혁신, 경제력집중방지, 소득분배 등의 기능을 발휘한다.

특히 슈페터(J.A.Schumpeter)는 경쟁을 생산력 발전의 원동력으로 인식하였다. 그는 경쟁의 이노베이션기능을 높이 평가하여 창조적파괴(creative destruction)의 근본이 경쟁에 있음을 강조하였다. 그에 의하면 기업이 시장위치에 대한 자신의 불만에서 비롯된 기업의 현 위치를 변화하려는 노력이 바로 혁신이라고 말한다. 따라서 [경쟁 --> 이노베이션 --> 창조적파괴 --> 생산력 극적발전]의 순으로 이어진다고 주장하였다. 경제력분산기능도 경쟁의 기능 중 빼 수 없는 중요한 것이다. 근대자본주의 성립이후 자본주의 전반적위기로까지 몰고 갔던 자본의 집중·집적은 경쟁의 기능이 약화되면서 일어났다는 것을 인식하게 되면서 경쟁을 중요한 정책수단으로 삼게 되었다. 경쟁은 소득의 분배기능도 가지고 있다. 말하자면 기여에 상응하는 분배제도를 확립하는 것은 바로 경쟁이다. 경쟁을 통해서 근로자는 자신의 잠재적 생산성을 발휘하며 경쟁을 통해서 인정을 받게 된다는 것이다.

그러면 경쟁이라는 것은 구체적으로 어떠한 형태를 띠고 있는 것인가? 경제학설사에 나타나고 있는 경쟁에 대한 표상은 다양하다. 고전학파의

자유경쟁(free competition), 신고전학파의 완전경쟁(perfect competition), Chamberlin, Robinson 등의 독점적경쟁(monopolistic competition), Mason, Bain 등의 유효경쟁(workable competition), Kantenbach의 최적경쟁(optimal competition), Friedman의 신자유경쟁(new free competition)등이 바로 그러한 것이다. 우리가 여기서 유의해야 할 것은 경쟁이란 것은 어떤 완성된 상황이 아니라 동적과정(dynamic process)이라는 점이다. 즉 시장기능을 최대화하는 경쟁의 형태는 시장상황의 변화에 따라 다양하게 전개될 수 있다는 것이다.

- (1) 자유경쟁(free competition): 케네(F.Quesnay)나 스미스(A.Smith)등 고전학과 경제학자들은 시장은 스스로 완벽하고 조화를 이루는 것으로 이해했다. 따라서 시장에서의 공적 간여는 불필요하며 보이지 않는 손에 의해 모든 자원이 최적배분될 것으로 보았다. 경쟁의 형태에 대한 아무런 견해를 보이고 있지 않지만 이러한 인식은 경쟁에 대한 어떠한 구체적인 표상도 인정하지 않는 자유경쟁의 개념으로 이해할 수 있을 것이다. 따라서 자유방임만이 유일한 정책으로 간주했다.
- (2) 완전경쟁(perfect competition): 꾸르노(A.Cournot), 왈라스(L.Walras), 에지워스(F.Y.Edgeworth)등 신고전학파에 의해 전개된 완전경쟁은 파레토최적을 달성하는 유일한 경쟁형태로 인정되었다. 신고전파의 경쟁에 대한 표상은 고전파와 달리 구체적이라고 할 수 있다. 즉 다음과 같은 조건이 만족되는 시장을 완전경쟁시장으로 이해하고 있다:
  - i) 무한한 수요·공급자의 존재 (atomic number of market participators)
  - ii) 재화의 완전한 동질성 (perfect homogeneity of goods)
  - iii) 시장정보의 완전개방 (market transparence)
  - iv) 생산요소·재화의 분할 불가능 (inseparation of goods and factors)
  - v) 생산요소의 완전한 이동성 (mobility of factors)
  - vi) 시장의 적응속도 무한대 (high speed of market adjustment)
 이와 같이 완전경쟁은 엄격한 가정을 전제로 이루어진다. 이러한 시장에서는 자원의 배분은 언제나 최적으로 이루어진다고 하겠지만 전제하고 있는 제 가정이 비현실적이라는 문제를 안고 있다.

- (3) 독점적경쟁(monopolistic competition): 독점적 경쟁이란 시장에 다수의 기업이 참여하여 완전경쟁으로 보이지만 실제로는 참여기업들이 디자인, 품질, 상표, 포장 등에서 어느 정도의 차이가 있는 유사상품을 생산·공급하여 상호 경쟁하고 있는 상태를 말한다. 이러한 상황에서는 각 기업은 특정 고객을 중심으로 독점적인 지위를 가지고 있지만, 전체 동종상품에 대해서는 경쟁적인 관계에 있게 된다. 챔브린(E.Chamberlin)은 이것을 독점적경쟁 이라 하였고<sup>10)</sup> 로빈슨(J.Robinson)은 불완전경쟁(imperfect competition)이라고 불렀다.<sup>11)</sup> 재화의 동질성이 낮거나 시장의 분할성이 크기 때문에 독점적 경쟁관계에 돌입하기 쉬운 산업은 기술집약적인 산업과 서비스산업을 들 수 있다.
- (4) 신자유경쟁(new free competition): 프리드만(M.Friedman) 등 시카고학과 교수들의 주장으로 다원적, 동태적경쟁(multi-vectored and dynamic competition)이라고도 하는데 시장에서 소수의 기업이 지배력을 확보했다고 하더라도 유효한 경쟁이 가능하다는 것이다. 그 이유로서 소수기업간 또는 독점기업 내 산업내 경쟁(intra-industry competition), 산업간 경쟁(inter-industry competition) 잠재적 경쟁(potential competition), 국제간 경쟁(international competition), 비가격경쟁(non-price competition)의 존재를 들고 있다.<sup>12)</sup> 결국 이 주장은 산업조직에 아무런 정책이 무용하는 것으로 귀착되어 고전과의 자유경쟁개념과 유사하다고 볼 수 있다.<sup>13)</sup>

10) E.Chamberlin: The Theory of Monopolistic Competition, Harvard Univ. Press, Mass., 1933.

11) J.Robinson: The Economics of Imperfect Competition, Macmillan, New York, 1933.

12) N.H.Jacoby: Corporate Power and Social Responsibility, Macmillan, 1973, pp. 138-140. 百百和:動態的競爭理論, 國民經濟雜誌, 神戶大, 제 112권, 제1호, pp. 62-77.

13) 이러한 다원적·태적 경쟁은 J.M.Clark의 동태적경쟁론이나 J.A.Schumpeter의 창조적 파괴과정으로서의 경쟁론과 맥을 같이 하는 것으로, 앞으로 설명할 유효경쟁의 개념과 유사하다 할 수 있으나 산업조직상 정책제안의 측면에서는 자유방임에 가깝다.

### 제3절 유효경쟁이론(Theory of Workable Competition)



#### 1. 유효경쟁의 개념

일국의 경제가 완전경쟁적인 산업조직을 갖추고 있다면 자원의 최적배분은 시장 안에서 달성될 수 있다. 따라서 완전경쟁의 모형은 산업조직이론에서 끊임없이 추구되어야 할 이상(idea)임에는 분명하지만 정책이라는 것은 구체적이고 실현가능(operative)해야 한다는 점에서 완전경쟁을 정책의 목표로 설정하는 데는 문제가 있다. 이미 언급한 바와 같이 완전경쟁의 기본가정은 모두 현실 세계에서는 실현 불가능한 것으로 이루어져 있다. 완전경쟁의 세계가 존재하지 않는 상황에서 그것을 전제로 한 정책의 추구는 처음부터 논리적인 모순이다. 정책의 세계는 차선의 세계이다. 최선이 현실에 존재하지 않을 때는 당연히 차선이 최선이라는 것이다.

자원의 효율적인 배분이라는 측면에서 경쟁은 분명히 중요한 것이지만 그것은 목표가 아니고 어디까지나 수단이다. 만약 경쟁이 최적배분을 저해하는 요인이 있다면 비경쟁정책이 유효한 수단일수 있다는 것이다. 완전경쟁의 독트린에 사로잡혀 목적과 수단을 혼돈한다면 올바른 산업조직이 탄생할 수 없다. 우리의 산업정책 목표는 시장성과의 극대화이다. 이를 보장하는 어떠한 경쟁관계(시장조직)도 우리는 유효한 것으로 보아야 하는 것이다.

클라크(J.M.Clark)는 ‘경쟁은 완전할 수도 없고 완전하게 되는 것을 바랄 수도 없다. 우리가 바랄 수 있는 것은 경쟁이 유효(effective)하다든지 건전하다(healthy)는 것이다.’ 라고 하여 경쟁의 새로운 개념을 열었다. 그에 의하면 우리가 피할 수 없는 여러 가지 제한조건의 범위 안에서 실현가능한 조건들을 골라내어 가장 바람직한 경쟁형태의 개념을 정립하는 것이 중요하다고 하였다. 이것이 그의 유효경쟁(workable competition)의 개념이다.<sup>14)</sup>

14) J.M.Clark: Toward a Concept of Workable Competition, in: A.E.R. vol.30, no.2, June 1940.

말하자면 자연적 독점, 경제성장, 공공재, 소득분배 등을 고려하면서 경쟁을 저해하는 요인을 제거하는 것이 바람직하지만 경쟁이 산업발전과 경제 후생을 저해하는 경우에는 의도적으로 경쟁요인을 제거하는 것이 유효경쟁이다.

베인(J.S.Bain)은 클라크의 뒤를 이어 유효경쟁이란 개념을 더욱 발전시켜 [시장구조 - 시장행동 - 시장성과]란 기본적인 범주를 통해 유효경쟁의 실천적 의미를 찾고자 하였다.<sup>15)</sup> 이상 3가지 시장범주 간에는 상호 영향력을 행사하는 관계에 있어 산업의 조직형태는 기업의 시장행위를 결정하고 이 결과 시장의 성과가 발생한다는 것이다. 결국 시장구조가 시장성과를 결정한다는 것으로 이러한 연구방법을 우리는 구조론적 접근 이라고 하며 클라크, 매손, 베인 등 주로 하버드학파의 연구방법론이다.

스티글러(G.J.Stigler) 등 시카고학파의 유효경쟁론은 경쟁이 사회적으로 유의한 결과를 가져온다는 점에서는 하버드학파와 동일한 입장을 취하면서도 구체적으로 경쟁이나 시장지배력을 어떻게 인식하는가, 또는 집중의 방지 내지 경쟁의 유지를 위한 구체적인 수단에 대해서는 상당한 이견을 보이고 있다. 하버드학파가 시장구조를 중시하는데 비해서 시카고학파의 접근방법은 독과점시장에서도 동태적 경쟁이 가능하다는 입장에서(말하자면 유효경쟁이 성립된다) 시장행동(기업행동)을 더욱 중시하고 있다. 따라서 시카고학파의 방법론을 행동론적 접근 이라고 한다.<sup>16)</sup>

<표 4-2>에 Chicago학과와 Harvard학과 간의 차이점이 자세히 나타나 있지만 어느 학파를 막론하고 유효경쟁에 관한 인식은 유사하다. 즉 완전경쟁의 환상에서 벗어나 현실적용이 가능하면서 최고의 시장성과를 거둘 수 있는 경쟁의 형태를 최선으로 보게 되었다는 것이다. 이것이 바로 유효경쟁이다.

15) J.S.Bain: Industrial Organisation, Harvard Univ. Press, Mass., 1958.

16) S.C.Oppenheim(et al.): Federal Antitrust Laws; Cases, Text and Commentary, 4th ed., 1981, p.9 이하.

## 2. 유효경쟁이론의 내용

산업조직에 관한 이론적 연구는 주로 베인(J.S.Bain)의 기여가 차지하는 부분이 크다. 그는 메이슨(E.S.Mason)이후 구조론에 입각한 산업조직론을 이론적으로 실증적으로 집대성한 학자로 평가된다. 베인은 실제로 산업조직에 관한 분석을 진행하면서 시장구조(market structure), 시장행동(market conduct) 및 시장성과(market performance)의 기본적 범주를 설정하여 이들 간 상호관계를 규명하고 공공정책을 제안하려고 했다. 이하에서는 그의 대표적인 저서(Industrial Organisation: 제 2판, 1968)를 중심으로 유효경쟁이론의 내용을 기술할까 한다.

### (1) 시장구조 (market structure)

J.S.Bain에 의하면 시장구조란 시장내에서 가격이나 수량결정에 전략적으로 영향을 미치는 특정시장의 조직상의 특징(organisational characteristic of a market)이라고 정의하고 있다.<sup>17)</sup> 다시 말하면 공급자군 상호간의 관계, 수요자군 상호간의 관계, 공급자와 수요자간의 관계, 기존기업과 잠재적 경쟁기업과의 관계 등을 규정하는 구조상의 제 특징을 말한다. 그러므로 시장구조란 기업간의 경쟁의 성질과 정도, 가격 및 산출량의 결정, 기술진보 등 시장에서 기업의 행동과 시장의 성과에 직접적인 영향을 미친다.

[표 4-2] 구조론적 접근 과 행동론적 접근 비교

	구조론적 접근 (Harvard학파)	행동론적 접근 (Chicargo학파)	비교
문 제 의 식	1) 경쟁의 중요성강조 (유효경쟁의 추구) 2) 자유, 공정, 경제효율의 추구	1) 경쟁의 중요성을 강조 2) 자유, 공정, 경제효율의 추구	공통

17) J.S.Bain, op., cit., p.7.

제2편 산업정책의 이론적 기초 ( I ) : 미시경제의 응용편

	구조론적 접근 (Harvard학파)	행동론적 접근 (Chicargo학파)	비교
접 근 방 법	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 산업조직론적 접근</li> <li>2) 가격이론과 실증분석의 결합</li> <li>3) 구조-행동-성과의 분석</li> <li>4) 시장구조를 중시</li> <li>5) 구조(행동)-성과에 대한 실증적 분석 중시</li> <li>6) 참가장벽요인을 중시</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 전론적 가격이론에 의한 접근</li> <li>2) 구조-행동-성과의 분석</li> <li>3) 시장행동을 중시</li> <li>4) 행동-성과에 대한 실증적 분석 중시</li> <li>5) 다원적·행태적 경쟁을 중시</li> <li>6) 비가격경쟁을 강조</li> <li>7) 구조론적 접근의 참가이론 부정</li> </ol>	
정 책 방 향	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 강력한 권력·지배력집중의 배제</li> <li>2) 시장기능의 활성화 추구</li> <li>3) 제도적·정책적 규제조치의 강화</li> <li>4) 기업분할·합병규제의 강화</li> <li>5) 경쟁유지·확보를 위한 질서 정책을 중시</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 시장기능의 활성화, 산업의 활성화 추구</li> <li>2) 정부개입의 반대</li> <li>3) 카르텔과 대형수평적 합병만 규제</li> <li>4) 기업분할 반대</li> <li>5) 시장의 자동조정기능을 중시</li> <li>6) 대기업의 시장행동 효율성강조</li> <li>7) 원칙적 자유방입정책을 중시</li> </ol>	대립
특 징	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 정태적 성격</li> <li>2) 과점적 시장구조의 비판</li> <li>3) 상대적인 비판론</li> <li>4) 장기적인 측면만을 강조</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 동태적 성격</li> <li>2) 과점적 시장구조의 옹호론</li> <li>3) 상대적인 낙관론</li> <li>4) 단기적인 측면만을 강조</li> </ol>	대립
문제점	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 시장행동측면을 상대적으로 경시한 점</li> <li>2) 구조-성과분석에 치중한 점</li> <li>3) 구조→행동→성과의 일방적 관계를 강조한 점</li> <li>4) 기업내부요인을 무시한 점</li> <li>5) 대기업의 사회적 성과를 경시한 점</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 산업조직론 전개의 독자적인 분석 방법이 없다는 점</li> <li>2) 다원적·동태적 경쟁 개념이 애매한 점</li> <li>3) 구조론적 접근에 대한 비판에 치우친 점</li> <li>4) 지나친 낙관 내지는 자유방입 정책을 지나치게 강조한 점</li> <li>5) 과점옹호론으로 치우칠 우려가 있는 점</li> </ol>	

Bain은 시장구조를 규정하면서 처음에는 Mason의 방법에 따라 다소 광범위한 기준을 정하고 있었으나 나중에는 시장구조를 결정하는 전략적인 기준으로 판매자와 수요자의 수 및 규모분포, 생산물의 차별화 정도, 시장참여 조건,

생산물의 내구성, 수요의 성장률 등을 중시하였다. 이중에서도 (1) 판매자의 집중도 (2) 구매자의 집중도 (3) 생산물의 차별화 (4) 시장참여 조건을 가장 중요한 기준으로 삼았다. 특히 그는 집중을 결정하는 문제에 지대한 관심을 보여 규모의 경제성에 대한 실증적인 연구와 시장참여 조건(시장진입장벽)에 대한 연구에 노력하였다.

그의 실증적 연구를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 산업의 집중화와 규모의 경제성과의 관계는 희박하며 산업집중은 오히려 합병이라는 기업전략의 결과이다.

둘째, 시장참여의 장벽이 높아질수록 과점기업의 시장지배력은 커지기 때문에 참가장벽의 정도는 기업행동에 중요한 의미를 가지고 있다.

셋째, 제품차별화(product differentiation)가 시장참여장벽과 산업집중에 상당한 관련이 있다. 즉 생산물의 이질성(heterogeneity)의 정도가 클수록 참여장벽은 높아지고 산업의 집중도는 커진다.

마지막으로 경쟁은 현시적 경쟁(revealed competition)과 잠재적 경쟁(potential competition)으로 구분할 수 있고 잠재적 경쟁이 기업의 행동을 결정하는 중요한 요인이 된다.<sup>18)</sup>

## (2) 시장행동 (market conduct)

시장행동이란 특정시장에서 기업이 주어진 시장구조에 따라 기업이 판매 또는 구매를 행함에 있어 적응, 대적하는 행동의 유형이다.<sup>19)</sup> 앞에서 언급한 바와 같이 시장구조는 산업을 구성하고 있는 개개 기업이 시장에서 취할 수 있는 행동에 영향을 주는데 그러한 기업행동에의 영향을 파악하여 기업의 대응을 법칙적으로 유형화한 것이 시장행동이다. 그러므로 시장행동은 (1) 기업이 취하는 가격정책, 제품정책 및 판매정책 (2) 경쟁기업에 대한 정책, 즉 협조적일 것인가 아닌가, 하는 것으로 나타난다.

18) 잠재적 경쟁의 가능성을 처음으로 제기한 사람은 독일의 경제학자 뮐러(H.M. Müller)이다. H.M. Müller: *Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung*, 1941, p. 177.

19) J.S. Bain, *ibid.*, P.9.

시장행동은 시장에서 기업의 구체적인 행동인 동시에 기업경영상의 의사결정의 대상이기 때문에 기업행동을 단순하게 유형화하기가 곤란하다는 문제가 있다. 실제로 시장구조와 시장행동의 관계를 파악할 때, 시장구조와 대응하는 시장행동을 찾아야 하고 동시에 시장행동에 대응하는 시장구조를 찾아야 한다. 따라서 양자를 구분한다는 것이 현실적으로 무의미한 경우도 있고 경우에 따라서는 시장행동을 중시해서 파악해야 할 때가 있다.

이 때문에 기업의 시장행동을 중시하여 시장구조 자체는 별로 의미가 없다는 주장도 있다. 시카고학파의 주장이 그것인데 말하자면 구조주의에 입각하여 경쟁적 시장구조에만 집착하는 것은 사회적 후생이란 점에서도 옳지 않다는 것이다. 시카고학파가 주장하는 내용을 요약하면 다음과 같다. 20)

- (1) 시장구조, 특히 산업집중은 규모의 경제성 혹은 기술적 효율성에 의해 설명이 가능하다. 산업집중을 합병의 탓으로 돌리는 것은 타당하지 못하다.
- (2) 시장행동이나 시장성과는 시장구조에 의해 좌우되는 것이 아니고 기업집중이나 Bain이 말하는 참여장벽 요인은 기업의 경쟁제한을 유인하는 것은 아니다.
- (3) 과점적인 시장구조 하에서도 다원적·동태적경쟁(multi-vectored and dynamic competition)을 반영하고 있으며 따라서 과점시장도 충분히 경쟁적이다.
- (4) 독점에 의한 사회적 후생의 손실은 크지 않다. 따라서 기업의 독점에 관한 문제는 크지 않고 오히려 규모의 경제로 경제적 후생이 발생할 수 있다.

### (3) 시장성과 (market performance)

산업정책의 관점에서 결국 문제가 되는 것은 시장기구가 원활하게 작용되어 만족할만한 성과를 가져오고 있는가 하는 것이다. 앞서 언급한 시장구조나 시장행동의 기준연구는 결국 시장성과를 위한 전제에 불과하다는 것을

20) 土井教之: 産業組織分析에 관한 2가지 接近, 經濟學論究, 關西學院大學, 제 36권 제3호, 昭和 57년, p. 72.

알아야 한다. 베인은 시장결과를 정의하기를 일정한 시장구조 하에서 특정의 시장행동을 통해 도달한 최종적인 결과라고 하였다. 그리고 기업의 행동이 사회적 후생에 미치는 영향은 주로 가격과 시장결과(price & market results)를 통해서 나타난다고 하면서 다음과 같은 기준을 열거하였다.<sup>21)</sup>

(1) 생산의 기술진보 (2) 기업규모 (3) 장기 평균 및 한계비용, 이윤율의 크기 (4) 산업전체의 생산규모 (5) 판매촉진비의 생산비에 대한 비중 (6) 제품의 품질 (7) 국제경쟁력 환언하면 시장성과란 국민경제가 재화를 공급하고 소득을 분배할 때 어느 정도 시장이 유효하게 기능하고 있는가를 평가하는 것으로 이해할 수 있다.

(4) 시장구조 - 시장행동 - 시장성과

산업조직론에 있어 구조주의와 행동주의의 논쟁은 2 가지로 요약된다.

첫째, 시장구조와 시장행동사이의 동시성에 대한 것인데 구조주의자는 시장구조에 따라 시장행동과 성과가 결정된다는 일방적, 순서적 영향론을 펴는데 반해 행동론자는 시장구조와 시장행동은 상호 영향을 주고 있는 것이므로 구분이 불가능하고 무의미하다는 것이다.

둘째, 산업조직정책상 구조주의자는 독과점을 용인하지 않기 때문에 강력한 반독점정책을 제안하지만 행동주의자는 산업조직에 관한 정부의 정책은 필요 없다는 주장이다.

[그림 4-1] 시장구조 - 시장행동 - 시장성과 간의 상호작용



21) J.S.Bain, *ibid.*, P.12.

필자의 견해로는 시장구조와 시장행동 간의 일방적 작용보다는 상호작용이 현실적이라 생각한다.<그림 4-1 참조> 그것은 현실에서도 시장구조가 과점이지만 경쟁기업간 치열한 경쟁을 볼 수 있기 때문이다. 시장구조와 관계없이 현대의 기업은 눈에 보이지 않는 잠재적 경쟁에 직면해 있다고 생각한다. 정부의 산업조직정책에 관한 양 학파의 견해에 대해서는 중간적인 입장을 취하고자 한다. 시카고학파의 무간섭주의는 반대하지만 하바드학파의 엄격한 구조중심 정책도 반대한다. 그것은 현대 국제경쟁사회에서는 산업의 집중을 필요악으로 여겨지는 경우가 종종 있다고 보기 때문이다.

### 3. 유효경쟁의 수리 및 기하학적 접근

유효경쟁을 구체적으로 파악하기 위해서 수리적, 통계적 노력이 있어 왔다. 이하에서는 이러한 연구를 구조면에서 성과면에서 서술하도록 하겠다.

#### (1) 구조지수

구조지수는 산업내 기업수와 각 기업의 상대적 규모로 본 시장의 구조적 특성을 측정하려는 것으로 여러 가지 연구가 축적되어 있으나 여기서는 상위기업 집중률, H 지수, Gini 지수 분석을 소개하기로 한다.

##### ① 상위기업집중률

이 지수는 한 산업에서 상위 k 개 기업이 차지하는 시장점유율의 누계를 나타낸 것으로

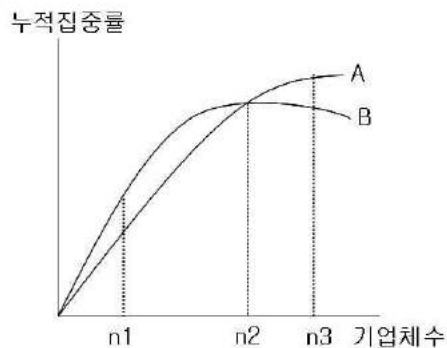
$$CR_k = \sum_{i=1}^k S_i \text{ 로 정의된다.}$$

$S_i$  : i사의 시장점유율

이 지수는 측정이 간단하고 소수 대기업의 지배력을 직접적으로 표시해주므로 시장구조분석 특히 독과점규제정책을 위한 시장구조분석으로 널리 사용되고 있다. 그러나 이 지수는 상위 k 개 기업간의 불균형도를 나타낼 수

없을 뿐만 아니라, k 의 선정이 자의적일 수밖에 없다는 단점이 있다. 예를 들어 <그림 4-2>에서 OA 와 OB는 각각 시장 A 와 시장 B 의 누적집중곡선(cumulative concentration curve)인데 2 를 기준으로 하면 두 시장의 집중율이 동일하지만, n1 을 기준으로 하면 B 시장, 3 을 기준으로 하면 A 시장의 집중율이 더 크게 된다. 따라서 CRk 를 이용할 때는 경제 전체의 규모를 감안하여 k 를 적절히 선택해야 한다.

[그림 4-2] 누적집중곡선



#### Herfindahl 지수

이 지수는 한 산업내 모든 기업(n 개)의 점유율을 포함하는 것으로서

$$H = \sum_{i=1}^n S_i^2 \quad (1/n \leq H \leq 1) \quad \text{으로 정의된다.}$$

따라서 H 지수는 각 기업의 점유율을 가중치로 하는 점유율의 가중평균치이므로 상위기업에 더 많은 비중을 두고 있다. 이 지수는 모든 기업의 점유율을 구체적으로 산정과정에서 포함시키므로 기업간의 불균형도를 어느 정도 나타낸다고 하지만 어느 두 시장을 비교할 때 각각의 기업체수가 다르다면 불균형도를 나타낼 수 없다. 즉 모든 기업의 점유율이 같다면  $S_i = 1/n$  이 되어 H 값도  $1/n$  이 되므로 문제의 두 시장이 완전 균형규모의 기업만으로

구성되었더라도 기업체수가 다르다면 H 의 값이 다르게 나타난다. 따라서 H 지수 자체로는 기업간 불균형도를 직접 측정할 수는 없다.

허핀달지수와 시장경쟁 정도		
시장	허핀달지수의 값	가격경쟁의 강도
완전경쟁(Perfect competition)	일반적으로 0.2보다 작음	치열함
독점적 경쟁(Monopolistic competition)	일반적으로 0.2보다 작음	제품차별화 정도에 따라 다름
과점(Oligopoly)	0.2에서 0.6 사이	기업들 간 경쟁(rivalry)에 따라 다름
독점(Monopoly)	0.6이상	새로운 기업의 진입위협에 따라 다름

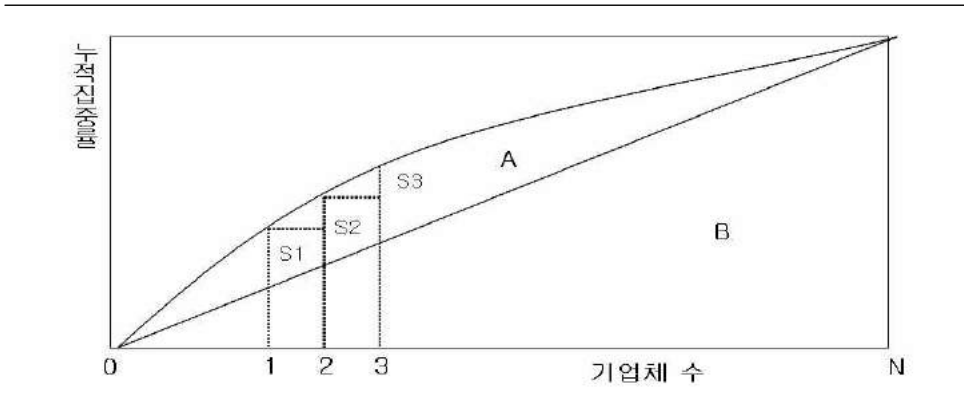
☑ Gini 지수

Gini 지수는 분배상태의 불평등도를 나타내는 Lorenz 곡선과 관계되는 것으로 원래에는 소득분배의 측정에 사용되었으나 산업내 기업규모의 불균형상태를 나타내기 위해서도 사용된다. 이 지수는 <그림 4-3>에서 보면 면적 B 에 대한 면적 A 의 비율로 나타내는데, 대각선은 완전균형곡선을 나타내므로 이때의 G 값은 제로이다. 만약 반대로 1 개의 기업이 완전히 시장을 장악하고 있다면(완전독점) G 의 값은 1 이다. G 지수의 계산식은 다음과 같다.<sup>22)</sup>

$$G = \frac{1/2(1+n) - \sum Si}{1/2 \times n} \quad (0 < G < 1)$$

22) G 지수의 계산식은 <그림 4-3>에서와 같이 Lorenz 곡선을 다수의 직선부분으로 분할. 점근시킴으로써 구할수 있다.

[그림 4-3] 기업집중불균형도



(2) 성과지수

성과지수는 [시장구조 --> 시장성과] 의 인과관계를 역으로 시장성과를 기준으로 시장구조를 유추하려는 의도에서 시도되고 있다. 그 대표적인 것으로는 Lerner 지수와 Bain 지수가 있다.

☑ Lerner 지수

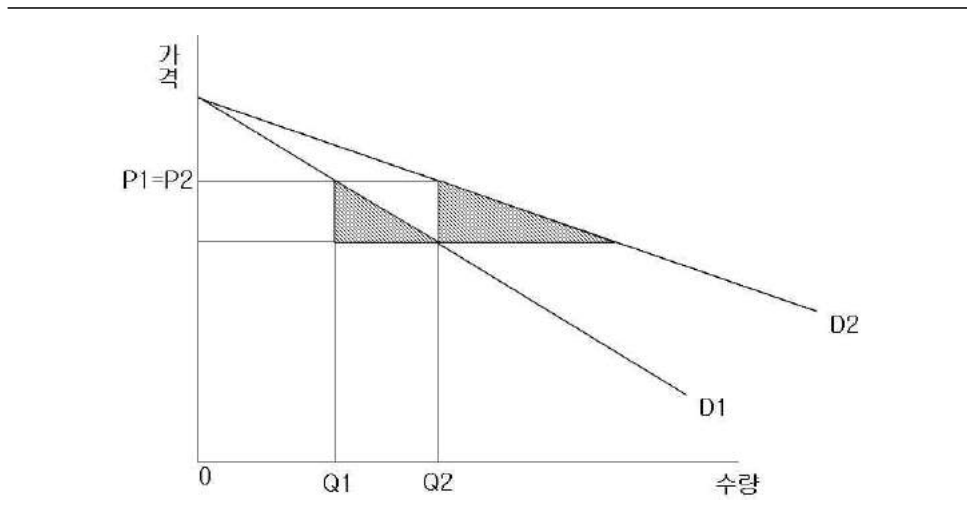
기업이 독점력을 가지면 가격을 조작하는 힘을 행사하여 이윤극대화 목적을 추구할 것이므로 독점력의 정도는 시장에 나타난 성과인 독점가격과 비용과의 차이로 측정할 수 있다는 것이다. 즉 완전경쟁하의 가격은 한계비용과 일치하므로 현실적으로 나타나는 양자간의 괴리로써 완전경쟁상태로부터 이탈된 정도를 측정할 수 있다는 것이다. 그러므로 Lerner 지수는 다음으로 정의된다.

$$L = \frac{\text{가격} - \text{한계비용}}{\text{가격}} \left( = \frac{P - MC}{P} \right)$$

기업이 이윤극대화를 목표로 하고 있다면 이 지수는 수요의 가격탄력성의 역수와 동일하므로  $0 < L < 1$  이 될 것이다.<sup>23)</sup>

이 지수는 정태적 효율성의 관점에서 도출된 것이므로 지수로서는 한계점을 갖고 있다. 예를 들면 <그림 4-4>에서 D1 과 D2 는 각각 독점기업 1 과 2 의 생산물에 대한 수요곡선이다. 두 기업의 한계생산비 곡선(MC)은 동일한 산출물 수준에서 동일하다고 가정한다. X 축상에서  $0Q2 = 2 \times 0Q1$  으로 하면 두 기업이 이윤극대화를 목적으로 할때 가격은 P1 및 P2가 되어 동일하게 된다. 따라서 삼각형 모양의 사선부분을 비교하여 보면 알듯이 기업 2 의 사회적 후생의 완전손실분은 기업 1 보다 크므로 각 독점기업이 사회적 후생에 미치는 영향은 서로 다르지만 Lerner 지수는 동일하다는 모순이 발생하고 있다.

[그림 4-4] Lerner 지수의 모순



23)  $MR = P + Q \times dP/dQ$  의 정의식과  $MR = MC$  의 조건을 이용하여  

$$\frac{P - MC}{P} = \frac{1 - 1/P \times MC}{1} = 1 - 1/P \left( P + \frac{Q}{dQ} \frac{dP}{dQ} \right) = \frac{Q}{P} \times \frac{dP}{dQ} = \frac{1}{n}$$
 독점기업은 수요곡선이 탄력적인 부분에서 활동하므로  $n > 1$  이며 따라서  $0 < 1/n < 1$  이 성립한다.

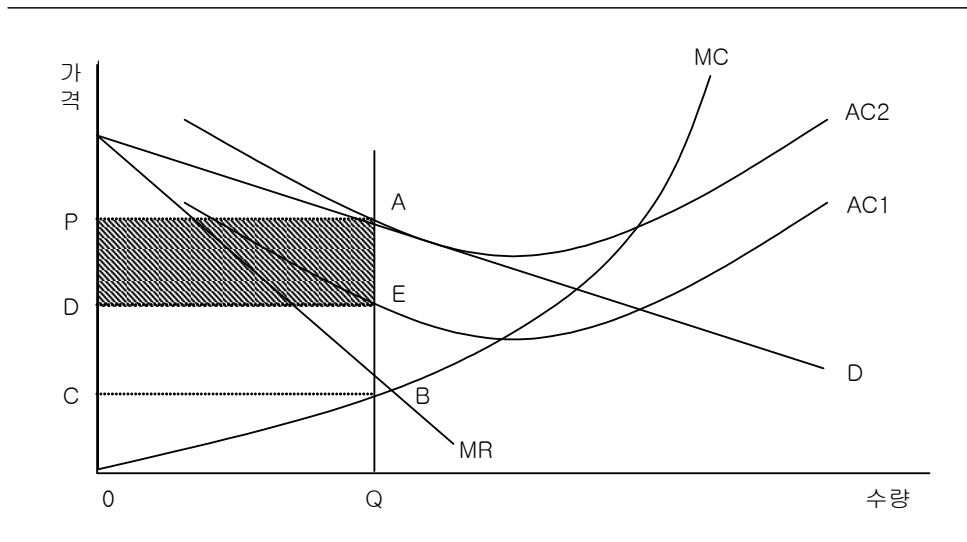
☑ Bain 지수

일시적인 초과이윤의 존재가 반드시 독점상태에 있다는 것은 아니지만 가격과 평균비용의 차이인 초과이윤이 지속적으로 나타난다면 가격과 한계비용간에도 지속적으로 차이가 발생한다는 생각에서 Bain은 측정이 곤란한 한계비용 대신에 평균비용을 이용하여

$$B = \frac{\text{가격} - \text{평균생산비}}{\text{가격}} \quad \left( = \frac{P - AC}{P} \right)$$

로서 독점도를 측정하려고 했다. 즉 다음 <그림 4-5>에서 보듯이 초과이윤 DEAP의 크기를 독점력의 척도로 사용했다.

[그림 4-5] Bain지수와 독점력



## 제4절 최적경쟁집약도(Optimal Competition Intensity)



### 1. 최적경쟁집약도의 개념

산업정책의 궁극적 목표는 사회적으로 자원을 최적 배분하는 데 있다. 구체적으로 말하면 최선의 가격과 산출량을 시장에서 확보하는 데 있다는 것이다. 그것을 달성하는 주요 수단이 경쟁이다. 그래서 우리는 지금까지 산업의 시장구조와 성과를 중심으로 최선의 경쟁을 연구해 왔다. 최적경쟁집약도란 개념은 그 어의가 설명하듯이 경쟁의 범위와 구조에도 최적의 존재한다는 것이다.

칸텐바하(E.Kantenbach<sup>24</sup>) 에 의하면 경쟁의 정도가 너무 강해도 안되고 너무 약해도 곤란하다고 한다. 만약 경쟁도가 너무 강하면 기업의 기술혁신으로 초과이윤을 발생시킨다고 하더라도 이윤의 잠식속도가 너무 빨라 기업에 이노베이션의 동기가 부여되지 않을 것이다. 또한 경쟁도가 너무 낮아서 기업으로 하여금 실질적 독점을 허용하게 한다면 바람직한 시장성과는 기대할 수 없을 것이다. 따라서 최적경쟁을 유지함으로써 기업의 혁신동기를 부여하고 경제환경에 대한 적응력을 제고시킬 수 있다는 주장이다.

경쟁집약도란 선두 혁신기업의 독점이윤이 모방기업에 의해 잠식되는 속도를 말한다. 다시 말하면 소극적 기업으로 하여금 시장에서 밀려나게 하는 강제력에 상응한다. 따라서 경쟁집약도가 높으면 이윤잠식속도가 크고, 소극적 한계기업은 시장에서 강제적으로 추방되는 정도가 크다. 어느 산업의 경쟁집약도를 최적적으로 둔다는 것은 이윤잠식속도를 최적화하여 창조적 혁신기업으로 하여금 이노베이션의 동기를 부여하고 모방기업으로 하여금 모방의 동기를 부여하여 산업의 산출고와 가격을 최선으로 유지한다는 것이다.

24) E.Kantenbach: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1961.



위 도식에서 보듯이 잠재적 경쟁집약도는 수요측면(판매가능성)에서 시장투명도(market transparency)와 제품의 동질성에 영향을 받으며 공급측면(생산가능성)에서는 현조업률과 시장점유율에 영향을 받는다. 그런데 단기적으로 시장투명도와 조업율은 일정하므로 결국 잠재적 경쟁집약도는 제품차별화의 정도와 시장점유율(경쟁자의 수)에 의해 결정된다. 즉 제품의 차별화가 크고 경쟁자의 수가 많을수록 잠재적 경쟁집약도는 약하다고 할 수 있다.

따라서 최적경쟁은 잠재적경쟁의 양극의 중간 어디에서 결정될 것이다:



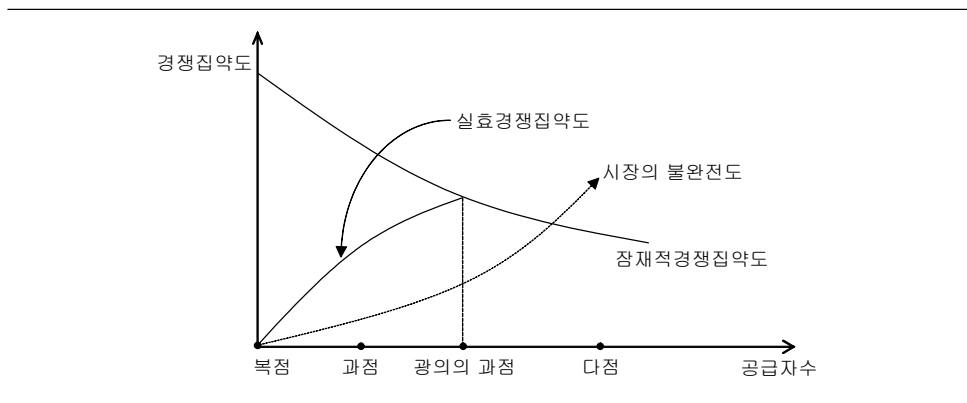
말하자면 제품차별화정도가 매우 높고 공급자의 무수히 많은 다점인 경우는 잠재적경쟁이 전혀 없는 시장구조가 되어 혁신 및 모방동기 모두 사라져 버릴 것이다. 왜냐하면 소극적 기업이 전혀 생존의 위협을 느끼지 않으므로 모방의 동기도 없고 기업 및 이윤의 소규모로 혁신·조정비용도 조달할 수 없기 때문이다. 반대로 완전히 동질적인 제품을 두 공급자가 경쟁하는 시장이라면 잠재적 경쟁도는 가장 치열한 상태가 될 것이다. 따라서 두 공급자는 담합이 불가피하게 된다.<sup>26)</sup>

결론적으로 최적경쟁집약도는 제품차별화가 어느 정도 존재할때(이것은 현대 산업경제에서는 보통의 현상이 되고 있다), 다점(polypoly)과 복점(duopoly)사이의 넓은 과점(wide oligopoly)이 될 것이다. 예를 든다면 자동차나 고급전자제품의 경우 제품의 차별화 정도가 높은 편이다. 이러한 산업의 시장성과를 최대한 할수 있는 시장구조는 과점이라는 것이다. Kantenbach는 적당한 제품차별화와 5-6개의 공급자가 경쟁하는 다소 넓은 의미의 과점을(weite Oligopol mit mässiger Produktdifferenzierung) 최적이라 지적하고 있다. 이 경우 잠재적인 혁신기업에는 한시적인 독점이윤을 보장함으로써

26) 예를 들어 한 주거골목에 연탄과 쌀을 공급하는 두 상점이 있다고 하면 상품의 높은 동질성때문에 두 상점간의 잠재적 경쟁은 극도로 치열할 것이다. 따라서 두 상점간에는 담합이 쉽게 이루어 질 것이다.

동기를 부여하고, 2-3개의 공급자 존재하는 좁은 과점(narrow oligopoly)보다 경쟁이 덜 격하므로 담합의 우려도 적다.

[그림 4-6] 최적경쟁과 경쟁집약도



### 3. 산업정책상의 함의

최적경쟁집약도의 개념은 구체적인 정책적 대안을 제시할 수 있었다는 데서 중요한 의미를 갖는다. 특히 현대기업의 생산물은 예외없이 제품차별화가 존재한다. 이것은 물론 국제무역의 중요한 요인이 되기도 한다. 오늘날 산업정책의 주요동기가 국제경쟁의 격화에 있다는 것은 말할 것도 없다. 최적경쟁집약도에 의한 산업조직의 정책은 특히 개방경제에 노출되어 있는 우리나라에는 매우 흥미있는 내용으로 보여진다.

## 제5절 경쟁가능시장이론(Theory of Contestable Market)



### 1. 경쟁가능시장의 개념

전통적 가격이론에 의하면 독점구조 하에서는 경쟁상태보다 적은 산출량과 높은 초과이윤이 발생한다고 한다. 그런데 때로는 독점구조 하에서도 독점이윤은

그리 크지 않거나 경쟁적인 정상이윤 수준에도 미치지 못하는 경우가 있다. 예를 들자면 해운산업의 경우가 그것이다. 해운산업(특히 연안해운의 경우)은 전통적으로 해운동맹에 의해 독점적 시장구조가 형성되어 있음에도 불구하고, 적자와 경영난에 직면하고 있는 것이 보통이다. 역사적으로 정기 선해운의 수익률이 상당히 낮다는 사실은 알려져 있다.<sup>27)</sup> 그것은 비록 외견상으로는 독점적으로 보이지만 내부적으로는 경쟁의 압력을 받고 있음을 의미한다. 이와 같이 독점적 시장구조 하에서도 경쟁은 유효할 수 있다는 것이 경쟁가능시장이론이다.

경쟁가능시장이론(The Theory of Contestable Market)은 Baumol 등에 의해 제시되었는데 전통적 시장이론과 비교하여 경쟁가능시장을 설명하고 있다.<sup>28)</sup>

- (1) 전통이론에서 최대의 경제적 후생을 보장하는 완전경쟁시장은 소수의 기업이 존재하는 산업에는 존재하지 않는다. 그러나 완전경쟁이 가능한(contestable)시장은 독점과 과점을 포함하는 전체산업의 시장구조에 적용될 수 있다. 이러한 경쟁가능시장은 바람직한 산업조직기준으로 역할을 할 수 있다.
- (2) 일반적으로 전통적인 분석에서는 과점모델의 특성은 대상기업의 반응 패턴이나 가정된 예상에 주로 의존해 왔다. (따라서 이러한 예상과 반응에 변화가 있을때 과점구조와 과점행동은) 과거 기존기업이 추측된 변화에 의존하던 것을 완전히 자유롭게 하고 그 대신 그러한 구조와 행동은 잠재적경쟁 압력에 의해 좌우된다.
- (3) 경쟁가능시장에서 기업의 수는 적절한 경쟁지표가 되지 못한다. 즉 경쟁가능시장은 효율적인 시장성과를 얻기 위하여 다수의 실재기업(actual firms)보다는 다수의 잠재적기업(potential firms)의 존재를 필요로 하고 있다. 잠재적 진입기업의 수는 진입이 완전히 자유롭게 퇴출비용이 전혀 없을 때 가장 많을 것이다.
- (4) 가장 중요한 차이점으로 전통이론에서는 산업의 시장구조는 외생적으로

27) 로치테일 보고서에서도 영국의 해운동맹이 예상과는 달리 초과이윤을 얻지 못하고 있음을 보여주고 있다.

28) W.J.Baumol, J.C.Panzar, R.D.Willig: Contestable Markets and The Theory of Industry Structure, HBJ, New York, 1982

주어지는 것으로 보았다. 그러나 경쟁가능시장이론은 시장구조가 산업내부에서 결정되는 것으로 보았다.

따라서 완전경쟁가능시장(perfectly contestable market)은 첫째 잠재적인 시장진입자(potential entrants)가 아무 제약없이 기존의 수요조건, 기술조건을 사용할수 있을때(Stigler의 용어를 빌면 진입장벽이 없을때), 둘째로 진입자가 진입전가격(pre-entry price)으로 초과이윤을 기대할때, 즉 새로운 진입에 의한 가격의 하락에도 불구하고 진입자는 자신의 가격으로 산출물을 모두 판매할수 있다고 믿을때, 발생한다는 것이다.<sup>29)</sup>

경쟁가능시장의 성립요건을 요약하면 다음과 같다:

- (1) 시장진입의 자유가 완전하다.
- (2) 퇴출비용이 없다. 즉 매몰비용(sunk cost)이 제로이다.
- (3) 기존기업의 생산기술과 시장수요는 잠재적 진입자도 이용가능하다.
- (4) 진입은 가격변화에 위협을 받지 않는다. 즉 기존기업은 진입에 대하여 가격을 변화시킬수 없다. 그러므로 잠재적 진입자는 이윤을 진입전 가격으로 평가할수 있다.

특히 조건 (2)는 중요하다. 매몰비용이 없다는 것은 실제로 진입의 자유가 완전히 보장되기 때문이다. 매몰비용이란 것은 시장에서의 퇴출에 따른 회수불가능한 고정설비의 잔존가치(설비투자에서 감가상각분을 뺀것)를 말하는데 매몰원가라고도 한다. 자신의 설비를 이용하여 시장에 새로운 생산자로 나설경우 설비투자는 곧 고정비용이다. 그런데 산업의 종류에 따라 고정비용의 매몰도가 다르다. 만약 자본이 지역적으로 고정되어 있거나 특정 목적으로 사용될 경우는 매몰률이 높고 따라서 퇴출시 많은 비용이 드는 것이다. 반대로 매몰비용이 비교적 적거나 무시할수 있는 경우는 앞에서 말한 해운업이나 항공운송업 같은 것을 들수 있다. 신규 진입자가 모든 항로나 해로를 이용할수 있고, 선박이나 항공기를 리스에 의해서 투입한다면 이때의 퇴출비용은 제로에 가깝다고 할수 있다.

29) W.J.Baumol, J.C.Panzar, R.D.Willig: op.cit., p. 5.

## 2. 비용의 준가법성(準加法性)과 경쟁가능시장

자연독점(natural monopoly)의 분석에서 경쟁가능시장이론의 특징을 잘 알 수 있다. 어떤 산업에 전체 산출량 수준에서 비용함수가 준가법적(subadditive)일 때 우리는 자연독점이 존재한다고 한다. 이 정의는 단순히 규모의 경제(economy of scale), 즉 평균비용이 산출량의 증가에 따라 체감하는 전통적인 자연독점의 경우와는 개념이 다르고 그 이상의 것이다. 비용의 준가법성(subadditivity)이란 개별기업의 평균비용의 합보다 전체산출량의 평균비용이 적을 때를 말하는 것으로 수식으로 표시하면

$$C\left(\sum_{j=1}^k y_j\right) < \sum_{j=1}^k C(y_j) \text{ 가 된다.}$$

C: 비용함수

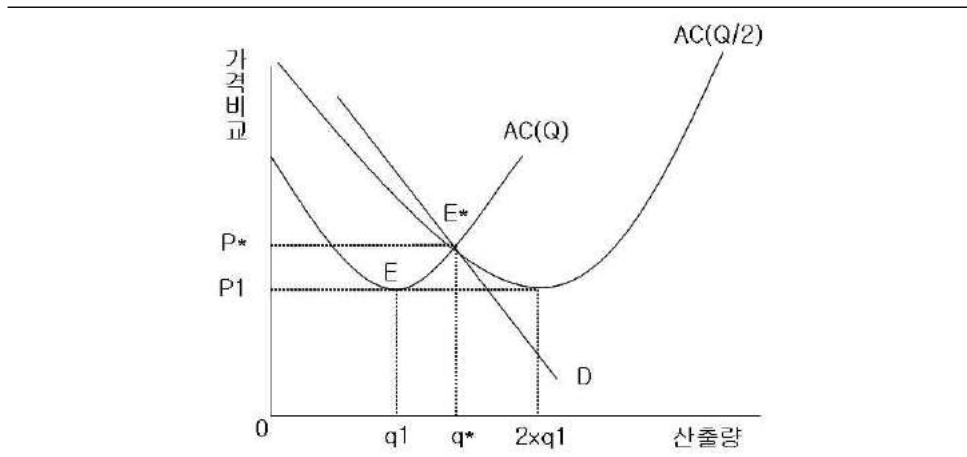
y: 산출수준

{ y, y, ..., y } : 산출량의 조합

<그림 4-7>을 통해서 보면 AC(Q)는 산업전체의 공급량을 한 개의 기업이 조달할 때의 평균비용곡선이고, AC(Q/2)는 동일한 비용함수를 가진 2개의 기업이 각각 절반씩 조달할 때의 비용곡선이다. q\* 이하의 산출량 수준에서는 하나의 기업이 생산, 공급하는 것이 전체비용이 적다. 따라서 q\* 이하의 산출수준에서 비용함수는 준가법적이다.

그림에서 보는 것처럼 평균비용이 증가하여 규모의 경제가 적용되지 않는 산출량 수준에서도 (q1을 넘어서면 평균비용이 체증한다) q\* 이하의 범위에 있는 산출량은 비용함수가 준가법적으로 사회적으로는 효율적이라 할 것이다. 만일 수요곡선이 q\*의 좌측에 있으면 이 산업은 자연독점산업이라고 하고 있다. 따라서 준가법성에 의한 자연독점은 규모의 경제에 의한 자연독점과는 다소 다르다는 것을 알 것이다.

[그림 4-7] 준가법성과 자연독점



Baumol 은 생산의 준가법성이 나타나는 것으로 범위의 경제(economy of scope)를 들고 있다.<sup>30)</sup> 최근 현대기업의 생산활동의 특징은 다품종소량 생산일 경우가 많다. 기술집약적이고 고부가가치 제품인 경우에는 더욱 이러한 경향이 짙다. 범위의 경제는 한 기업이 동시적 생산과정에서 복수의 제품을 생산하는 것이 독립적 생산과정에서 각각 특유의 제품을 생산하는 것보다 비용을 절약할 가능성이 있기 때문에 발생하는 것이다. 말하자면 산출량의 결합생산(joint production)의 경우나 조직망의 경제(economy of networking)가 있는 곳에 발생하는 것이다. 이것을 달리 표현하면 기업운영의 범위(scope of firm's operation)라고도 할 수 있다. 따라서 범위의 경제는 준가법성이 나타나는 특정한 형태로 볼 수 있다.

## 제6절 산업조직과 산업정책



지금까지의 산업조직에 관한 제 학설을 요약하면 다음과 같은 표로 나타낼 수 있다. 산업조직에 대한 선행적인(a priori)이고 연역적인 모형설정에서

30) Ibid. p. 71.

대체로 실증적이고 경험적인 모형으로 전환되어 가고 있다는 결론을 내릴수 있다. 특히 최적경쟁이나 유효경쟁의 개념은 [산업조직 --> 산업성과] 라는 일방적 관계에서 탈피, 자원의 동적 배분이라는 산업정책의 이상을 담고 있다.

[표 4-3] 산업조직의 모델 및 정책

경쟁형태	특징	산업정책적 함의	학파 및 대표자
자유경쟁	자연적 질서, 조화론	자유방임정책	고전학파
완전경쟁	최적배분, 시장의 완전성	반독점정책	신고전학파
독점적경쟁	외견상 경쟁, 내부적 독점	시장분할해소	챔브린, 로빈슨
유효경쟁	시장구조 및 성과중시	신축적 반독점	하바드, 시카고학파
신자유경쟁	시장성과중시	자유경쟁, M&A 허용	시카고학파
최적경쟁	시장성과, 국제경쟁력	광의의 과점정책	함부르크학파

고전경제학이후 전통적인 경제학은 산업정책을 인정하지 않으려는 태도를 취해왔다. 그것은 의도적으로 경제구조에 간여한다는 것은 자원의 최적배분에 반한다는 믿음이 깔려있기 때문이었다. 단지 경쟁을 유지·강화함으로써 최적배분이 가능하다고 믿었다. 그런데 앞서 언급되었듯이 바람직한 경쟁형태에 대한 강한 의문이 제기되면서 정책수단을 통하여 일국의 산업조직을 최적으로 유지할수 있다는 견해를 가지게 되었다. 말하자면 산업조직정책이 인정된 셈이다. 더구나 최근 국제경쟁이 치열해지고 구조조정에 관한 필요성이 부각되면서 산업정책을 산업조직정책의 수준을 넘어 구조정책으로까지 확대·발전시키는 계기가 되었다.

각국의 산업조직에 관한 정책은 자국 경제가 처한 상황에 따라 다소 다르게 나타난다. 시장질서 내지 시장메커니즘이 비교적 왜곡없이 작동하고 있는 경제에서는 경쟁을 신고전학파의 완전경쟁을 유지하려는 정책을 기조로 할 것이나, 경제가 빠른 속도로 성장하고 있다거나 자본시장에 왜곡이 존재하는 경제에서는 순수한 경쟁을 유지할수 없다. 후자의 경우에는 주로 구조

정책에 의한 왜곡의 시정이 더욱 효과적일수 있다는 것이다. 따라서 산업조직정책이 발달된 나라는 대개 시장경제의 역사가 길고 경제수준이 나은 선진공업국들이다. 우리나라도 최근 시장경제의 자율을 중시하여 과거의 구조조정정책에서 질서정책 중심의 대전환을 시도하고 있으나 자본시장의 불완전, 경제주체의 비합리적 사고 등으로 소기의 성과를 거두지 못하고 있다.

어느 나라 할 것 없이 산업조직정책의 가장 중요한 제도적 장치는 독점규제법이다. 이 법규 속에 경쟁의 목적과 경쟁을 유지하기 위한 모든 수단이 명시되어 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 이 법의 존재이유이다. 이 법은 경쟁을 위해 존재하는 것이 아니라 유효경쟁이나 최적경쟁을 유지하여 경제적 효율을 극대화하는 데 있다는 것이다. 따라서 경제환경의 변화에 따라 법의 정신은 바뀔 수 있다는 것이다. 예를 들자면 미국의 자본주의정신은 시장에서의 공정한 경쟁에 두었다고 할 수 있다. 따라서 미국의 산업조직정책은 매우 엄격한 경쟁유지에 목표를 두었다. 최근 일본, EU, 신흥공업국의 추격으로 기술선진국의 위치가 흔들리자 부분적으로 경쟁을 포기하는 정책이 거론되기 시작했다. 그 실례로 1988년 조직된 미국의 반도체연구조합(일명 SEMATECH)은 공급자카르텔로 미국의 시장조직정책상의 변화라고 볼 수 있다.

#### CASE STUDY : 한국과 대만의 반도체산업 조직비교

한국과 대만은 반도체의 경우 모두 앞으로의 산업발전에 필요하다는 전략적인 차원에서 비슷한 시기에 생산을 시작하였다. 그러나 한국의 주요 생산기업들은 재벌계 대기업이었기 때문에 대규모의 투자를 수행할 수 있었고, 대만의 기업은 상대적으로 소규모인데다 중앙통제력이 약했기 때문에 자본지출의 규모도 매우 제한된 범위 내에서 이루어졌다.

여기에서 혹자는 한국의 재벌계 기업들은 정부의 강력한 정책적 지원에 힘입어 반도체생산에 막대한 자본투자를 할 수 있었지 않았느냐고 질문을 할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 생각은 잘못이다. 한국정부는 1970년대 후반의 중화학공업에 대한 무리한 편중지원의 후유증에 시달리고 있었기 때문에 반도체산업에 대한 지원을

할 마음의 준비가 되어있지 않았었다. 한국의 반도체 산업은 산업발전의 측면에서 갖는 그 전략적 중요성에도 불구하고 민간기업의 자발적 위험부담 하에서 추진되었던 것이다. 그러나 대만의 경우는 정부가 강력한 유인을 제공하여 민간기업의 참여를 유도하여 왔으나, 오히려 민간기업이 소극적인 상황에 있다. 이와 같이 한국과 대만정부의 입장이 전통적인 경우와는 상반되게 나타난 이유는 무엇인가? 이에 답하기에 앞서 한국의 대표적인 반도체 생산기업인 SST(오늘날 삼성전자반도체 산업 분야) 대만의 유일한 생산기업인 UMC(United Micro-electronics Corporation)를 비교해 보자. SST는 1980년 한국통신주식회사와 삼성전자의 반도체 부문의 합작으로 이루어졌는데, 그 수익의 70%를 통신분야제품에서 얻고 있다. 사실상 SST는 한국내 통신장비의 생산을 지배하고 있으며, 반도체생산은 1970년대 중반부터 시작하여 IC분야에서 놀라운 성공을 거두었다.

UMC는 1977년부터 ERSO(Electronics Research and Service Organization)에서 IC개발에 참여했던 과학자와 엔지니어들에 의해서 1979년에 설립되었지만 SST에 비해 IC제작경험은 훨씬 적었다.

SST는 1983년에 VLSI설비를 6개월만에 완성시켜 경쟁력면에서 우위를 확보하고 생산량의 증가를 이룩하였다. 규모면에서도 SST는 UMC보다 우위에 있는데, 1984년 SST의 총판매액은 반도체의 6,000만달러를 포함하여 2억 5,000만달러인데 반면 UMC는 2,800만달러에 불과했다.

SST는 첨단기술에 신속하게 접근하기 위해 미국의 MTI(Micron Technology of Idaho)와 ITT의 자회사인 BTM(Bell Telephone Manufacturing)과 기술제휴를 하고 있으며, 일본의 Sharp, 미국의 Intel과도 기술제휴를 했다.

또한 내적활동으로 실리콘 벨리에 Tristar라는 자회사를 설립하여 신기술과 제품개발을 시도하고, 국내에 300여명의 엔지니어로 디자인을 담당시키고 있다. UMC는 간접적으로는 외국기업(미국의 RCA)과 관계가 있었기는 하지만 그 보다는 훨씬 더 크게 국내에서 이루어진 기술을 사용하고 있는데, 전 종업원의 45% 정도가 엔지니어 내지는 기술자들로 이 비율은 미국기업들에 비해서도 높다. 최근에는 실리콘 벨리에 SST보다는 소규모인 Unicorn이라는 디자인과 판매개척을 위한 회사를 설립하였다.

SST는 그 자체 규모가 UMC보다 클뿐 아니라 복합기업의 구성원이기 때문에 특유의 강력한 통제권행사로 자매기업간 자금이전 또는 대부보증을 통해서 반도체 생산에의 투자에 있어서 UMC에 비해 커다란 우위를 보이고 있었다.

이와 같은 두 회사의 비교에 있어서 가장 중요한 점은 SST의 과감한 자발적 투자가 어떻게 가능했느냐 하는데 있다. 이는 SST가 삼성그룹의 한 개별기업이었다는데서 그 해답을 찾을 수 있다.

즉 자본시장(또는 금융시장)이 제 기능을 다 못하는 상황에서 복합 기업(Conglomerates)의 긍정적인 측면이 부각되는 것이다. 즉 복합기업내에서는 기업그룹내에서의 자체평가에 의해서 기업간 자금이동이 가능하며, 동시에 그룹내 다른 회사의 대부보증 등으로 한 회사의 자금동원이 보다 더 용이해지는 것이다. 막대한 자금의 투자가 소요되고, 동시에 그 위험성이 높고, 투자자본 회수의 회임기간이 매우 긴 첨단산업의 경우 이와 같은 혼합 기업의 장점이 매우 중요한 것이다.

그렇다면 3개의 은행과 민간기업이 참여한 대만의 화련전자는 왜 과감한 투자를 못하는가?

이는 강력한 중앙통제력을 갖지 못하고 있기 때문이다. 즉 각각 독립적인 8개의 조직은 각각 다른 목표하에서 움직일 수도 있는 것이기 때문이다.

대만정부는 자본시장의 불완전성을 보완하고, 높은 위험도를 분산시킨다는 의미에서 3개의 은행과 5개의 민간기업을 포함시켰던 것으로 보이나, 이는 강력한 중앙통제력이 없을 때 무력화 되버린 셈이다.

## 산업구조변동이론

## 제1절 산업구조변동이론의 의의

일국의 산업구조(Industry Structure)는 끊임없이 변화해 가고 있다. 그 결과 자본주의적 시장경제는 전통적 농경사회에서 산업사회, 고도산업사회로 급기야는 후기산업사회 또는 탈공업화사회로 진입하고 있다. 일국의 경제구조가 변화한다는 사상은 역사학파나 마르크스주의자들이 가졌던 것으로 발전론의 기본철학이다. 국민경제의 동적발전이란 진화론(evolution theory)의 개념과 유사한 것으로 경제구조의 변화를 발전적인 것으로 보는 견해이다. 반면에 신고전학파의 균형개념은 경제내부의 부분적 불균형을 부인하는 것으로 항상 내부적 완전균형을 유지하는 내용으로 일관하고 있다. 이런 관점에서 구조변동이론은 진화론적이며 불균형과 불연속적인 것을 본질로 하고 있다고 하겠다. 19세기 독일의 역사학파들이 고백했던 ‘다이내믹하고 유기적인 사회경제구성체’ (dynamische, organische Auffassung der Gesellschaftsformation)라는 국민경제관의 입장에서 보면 구조변동이론은 매우 중요한 의미를 가지게 된다.

다이내믹한 시장경제에서 산업구조의 변화는 경제성장의 결과이기도 하지만 동시에 그 전제가 되고 있다. 말하자면 생산력, 생산성의 진보와 함께 국민경제에 나타나는 것은 산업구조의 변화이지만 산업구조의 변화없이 경제발전 또는 성장이 불가능하다는 것이다. 그것은 국민경제의 구조변화와 생산력의 발전은 거의 동시적이며 상호의존적이기 때문이다.

일반적으로 산업구조의 변화란 외부적 또는 내부적 요인에 의해 산업간 불균형(disproportion)이 발생하는 현상을 말하는 것으로<sup>31)</sup> 만약 이러한 불균형이 바람직하지 못하다면 다시 과거의 구조로 돌아가기 위한 조정이 있어야 할 것이고 반대로 그것이 바람직한 불균형이라면 의도적으로 지속하거나 도달하기 위한 조정이 필요할 것이다. 전자를 우리는 안정정책적이라 하고 후자는 성장정책적이라 한다. 일국 경제의 구조변화가 순조롭지 못하고 애로가 발생한다면 그것은 바로 구조위기(structure crisis)이고, 경제안정은 저해되고 경제성장은 침체될 것이다. 따라서 산업정책론의 주요과제는 이러한 구조변동을 이해하는 것은 물론이고 그 변동의 원인을 규명하는 것이다.

구조라는 용어를 쉽게 말하면 전체와 부분, 또는 부분과 부분과의 비례적 관계라고 할 수 있을 것이다.<sup>32)</sup> 그러면 우리가 말하는 산업구조라는 것은 일국의 경제가 지닌 전체경제와 산업, 산업과 산업, 산업내 관계를 특징적으로 추상화하여 부르는 것으로 볼수 있다. 원래 경제구조(Economic Structure)라 함은 생산구조와 분배구조를 다 포함하는 말이다.<sup>33)</sup> 산업구조라는 것은 주로 생산구조를 의미하는 것으로 이에 는 부문별, 산업별 (1) 산출량 (2) 고용구조 (3)기업규모 (4) 무역구조 (5) 임금구조 등이 포함된다. 이 중에서 산업구조의 가장 기초적인 평가기준은 산업별 산출량이며 <sup>34)</sup> 최근에는

31) H.-R. Peters: Sektorale Strukturpolitik, Oldenbourg, München, 1988, p.29.

32) 구조변동을 실제로 측정하는 방법은 대체로 3 가지가 있다. 100분비를 기준하는 통계적방법(statistical method), 생산 투자 저축함수 등을 중심으로 한 경제성장분석과 같은 계량경제분석(econometric method), 마지막으로 시뮬레이션 모델과 같은 시스템분석방법(system analytical method)이 그것이다. 산업구조변동은 주로 처음의 통계적 방법에 의존하고 있다.

33) Fingking은 일국의 경제구조를 파악하는 주요요인으로 다음을 들고 있다:

- (1) 경제질서 (Wirtschaftsordnung)
- (2) 경제발전단계( Wirtschaftsstufe)
- (3) 경제형태 (Wirtschaftsform)
- (4) 사회적질서 (Gesellschaftsordnung)
- (5) 법질서 (Rechtsordnung)
- (6) 학문과 기술 (Wissenschaft und Technik)

G.Fingking: Grundlagen der sektoralen Wirtschaftspolitik, Köln 1978, p.67.

산업조직론의 영향으로 고용이나 기업규모, 생산성도 중요한 테마로 대두되고 있다.

Peters는 산업구조 변동원인을 내부적인 것과 외부적인 것으로 나누어 설명하고 있다.<sup>35)</sup>

내부적 요인 : (1) 수요: 경제성장이나 소득증가에 따라 재화의 소비는 증가하지만 모든 재화가 동일한 비율로 증가하지는 않는다. 즉 재화의 소득탄력성의 차이나 소비선호의 변화에 의한 산업간 소비불균형이 산업구조 불균형의 원인이 된다.

(2) 공급: 기업이 경영전략에 의해 공급량이나 공급재화의 조합을 변화시킨다면 이는 곧 산업구조를 변화시키는 요인이다.

만약 극심한 불황을 맞아 기업이 생산을 다원화, 다양화 한다든지 제품의 모델교환이나 광고효과 등을 통해 공급구조를 변화시킨다면 이 경우가 될 것이다.

(3) 기술: 새로운 소재 및 제품의 발명, 공정상의 혁신이 발생한다면 산업구조에 상당한 변화를 가져올 것이다. 즉 새로운 제품을 생산하기 위한 자본과 노동의 이동이 전제되어야 할 것이며 그로 인하여 타 산업과의 불균형이 초래될 것이다.

외부적 요인 : (1) 이데올로기: 세계경제사를 보면 사상이나 이념이 경제를 상당부분 지배하여 왔음을 알 수 있다. 자연법철학사상, 자유주의, 마르크스주의, 역사주의, 신자유주의 등 제 이념들은 정치적 조직체를 지배하여 왔고 따라서 경제정책이나 산업구조에 영향을 주었다는 것이다.

(2) 경제질서정책: 산업조직이나 경제조직에 대한 정책은 산업구조에 중대한 영향을 주었다. 예를 들어 반독점정책이라든지 자유무역정책은 국내 산업의 구조를 경쟁적으로 유지하여 산업혁신이나 산업합리화를 통한 산업구조조정을 용이하게 한다.

(3) 규제: 자유로운 경제활동을 제약하는 각종 특정산업에 대한 규제도 중요한 외부적 요인으로 산업구조변동에 작용한다.

34) H.-R. Peters, op. cit., p.20.

35) Ibid., pp.32-34.

- (4) 자연적요인: 자연재해나 자연적인 우연한 사건으로 산업의 심각한 불균형을 초래할수도 있고 새로운 산업에 유리하게 작용될 수도 있다. 예를 들어 석유의 발견은 자동차, 항공산업을 가능하게 했다.

구조변동을 기본적으로 발전적인 시각에서 본다면 이 변동의 원인과 결과를 주의깊게 분석해야 할 것이며 이에 따른 정책적인 대응이 강구되어야 할 것이다. 구조변동이론에 관한 학설은 다음과 같이 정리될 수 있다. 이하에서는 학설(이론)을 중심으로 구조변동에 대한 이론적, 논리적 인식을 강화하려고 한다.

- (1) 사이클 이론(J.Schumpeter)
- (2) 공업화단계론(W.Hoffmann)
- (3) 3 부문 모델(Clark - Fisher - Fourastié)
- (4) 탈공업화사회론(E.Toffler)

## 제2절 사이클 이론(Theory of Economic Cycle)



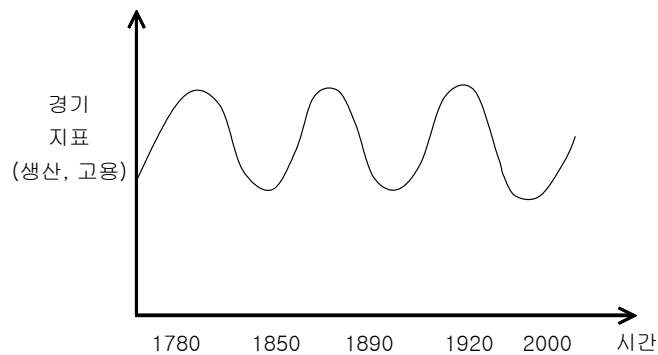
### 1. 사이클 이론의 내용

일국경제의 산업구조변동을 가장 광범위하게 포괄하고 있는 고전적 이론의 하나로 사이클이론을 들 수 있다. 우선 이 이론의 기본적인 아이디어는 경제발전이나 산업구조변동이 근본적으로 불균형의 성격을 가지고 있다는 것이다. 이러한 불균형을 가져오는 공급 및 수요에 관련된 설명변수를 종합해 본 것이 사이클이론이라 할 수 있다. 경기변동론, 기술진보 및 이노베이션론을 장기적인 산업구조변동론에 결합시킨 이론적 체계라고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

36) G.Fingking, op., cit., p.102.

Kondratiev는 자본주의 경제의 구조변동은 번영 또는 호황, 침체 또는 불황의 반복이라고 하는 경기파동을 경험적 연구를 통해 분석하였다.<sup>37)</sup> 그는 1780년 부터 1920년 까지 물가, 이자율, 산출량 등 제 변수에서 실마리를 찾아 평균 45-65년을 주기로 하는 장기파동(long wave)을 발견하였다. 제 1 파동은 1780-1850년, 제 2 파동은 1860-1890년, 제 3 파동은 1890-1920년이고 1920년이후 제 4 파동이 시작되었다는 주장을 하였다. 그러나 Kondratiev 자신은 그 변동원인을 설명하지는 못했다.

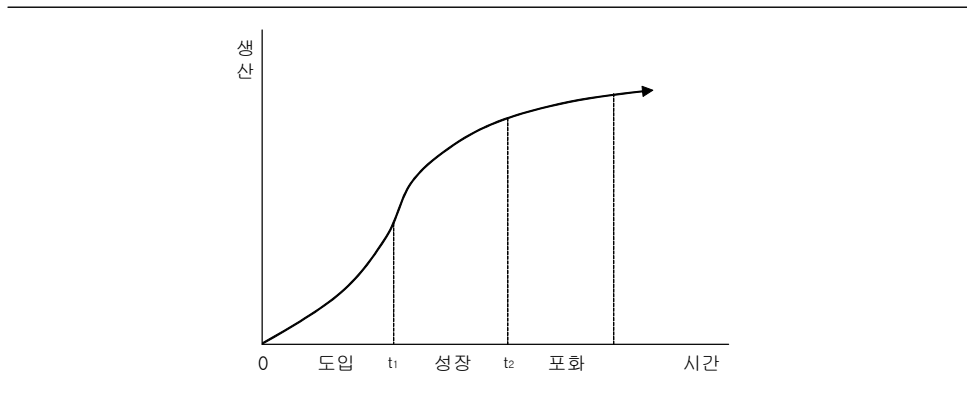
[그림 5-1] Kondratiev 의 장기파동과 세계경제



이후 Schumpeter는 장기적 경기변동을 기업가의 혁신, 기술진보에서 그 원인을 규명하려고 했다. 그에 의하면 최초 파이오니어 기업의 혁신이 일대 생산력을 증가시키는 기폭제의 역할을 수행한다고 하였다. 혁신기업의 성공에 이어 많은 모방기업이 출현하여 대규모 투자가 일어나고 산업생산력이 획기적으로 증대되어 간다. 이와 더불어 고용과 생산이 증가해 간다. 기술혁신이 드디어 전반에 걸쳐 과급되면 유리한 투자기회는 점점 감소되므로 투자는 감소되어 간다. 따라서 고용기회 및 생산수준도 감소해 나갈 것이다. 그러나 기업은 또 다른 기술의 혁신으로 새로운 투자를 유발해 갈 것이다. 이러한 혁신적 기업의 ‘창조적 파괴’가 경기의 변동을 유발시킨다고 주장하였다.<sup>38)</sup>

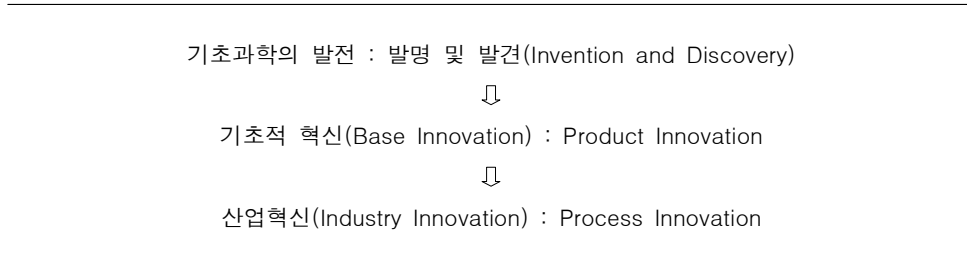
37) N.D.Kondratiev: Die langen Wellen der Konjunktur, Archiv fuer Sozial- wissenschaft und Sozialpolitik, Vol.53, No.3, 1926.

[그림 5-2] 제품생산의 사이클



Schumpeter의 이노베이션론이 가지는 또 하나의 중요한 사실은 기술혁신이 가져오는 것은 점진적인 변화가 아니라 폭발적인 대변혁의 불연속적이라는 것이다. 자연과학적 지식의 진보나 발견, 발명은 경우에 따라선 사회 전체에 엄청난 변화를 가져오게 하는데 이때 생산력의 획기적 증대가 수반된다는 것이다. 요약하면 콘드라티에프가 말하는 대과동은 과학기술의 진보 - 슈페터의 기초적 혁신(base innovation) - 에 의해 시작된다는 것이다. 이것을 도식화하면 다음과 같이 될 것이다.

[그림 5-3] Schumpeter의 혁신과정



최근 슈페터의 경기변동에 대한 해석은 다시 관심을 끌고 있다. 신슈페터 주의자(Neo-Schumpeterian)의 주장에 의하면 18세기 중엽 산업혁명 이후

38) J.A.Schumpeter: Business Cycle, Harvard Univ.Press, 1939.

지금까지 다섯 번의 기초과학의 대약진으로 인한 세계경제 전환이 있었다고 한다. 첫 번째의 전환이 방적기의 발명이 기폭제가 된 영국의 산업혁명이고, 두 번째가 19세기 전반기, 전기 증기기관의 발명이 가져온 생산력의 발전이며, 세 번째 전환은 19세기 말에서 20세기 초에 걸친 기술진보(자동차 및 내연기관의 발명, 화학 및 물리학의 발전 등)가 그것이며, 네 번째는 1960년대 이후 트랜지스터의 발견으로 시작된 전자기술의 발전으로 공정혁신(Process Innovation) 및 제품혁신(Product Innovation)으로 불리는 산업생산력의 획기적 증대가 가능하게 되었다는 것이다. 그리고 마지막으로 최근 IT혁명 이후 전개되는 기술혁신이 무엇이며, 그 기초는 무엇인가에 관심이 모아지고 있다. 여기에는 생명공학(BT), 환경, 에너지, 문화기술과학(CT) 등이 거론되고 있다.

[표 5-1] Kondratiev 장기주기와 Schumpeter의 산업이노베이션

장기파동주기	산업이노베이션
1. 1780~1850	방적, 증기기관
2. 1860~1890	철강, 철도, 내연기관
3. 1890~1950	전기, 화학, 자동차, 나이론
4. 1950~2000	컴퓨터, 정밀전자, 정밀화학
5. 2000~ ?	해양, 우주, 생명공학, 에너지

이상 슈페터 혁신체계 내에서는 케인즈(J.M.Keynes)가 주장한 유효수요의 부족에 의한 불황이나 실업의 문제는 일어나지 않는다. 왜냐하면 기술혁신에 의해 유발된 생산 및 공급의 변화는 동시에 창조적 파괴(Creative Destruction)에 의한 수요의 변화를 동반한다고 보기 때문이다. 즉 공급의 질적 향상은 반드시 수요를 자극하게 된다는 것이다. 말하자면 공정상의 기술혁신은 생산코스트를 하락시킴으로써 실질소득을 증가시키고 이 증가된 소득은 제품혁신으로 새로이 시장에 소개된 신제품의 구매를 가능하게 한다는 것이다. 이러한 사고가 최근 선진공업국에서 일고 있는 공급중심경제학(Supply-Side-Economics)의 저변에 자리 잡고 있다는 것은 말할 것도 없다.<sup>39)</sup>

더구나 마이크로일렉트로닉스를 중심으로 하는 최근의 기술진보는 그 속도 및 파급효과 면에서 폭발적이며 국제경쟁의 최대의 요인으로 부상하고 있다는 점이다. 신기술의 도입으로 수요가 창출되고 시장이 확대되어 가는 것을 제품혁신에서 보여주고 있다. 예를 들면 최초의 트랜지스터의 발견 및 도입은 엄청난 산업구조 및 소비패턴의 변화를 초래했다는 것을 알 수 있다. 트랜지스터의 발견이라는 기초과학의 발전(Base Innovation)은 전자산업이라는 새로운 산업군을 발생시키고(Industry Innovation), 엄청난 수요를 부르면서 세계경제의 생산력증대에 기여했다는 것은 부인할 수 없을 것이다. 기술이 세계경제를 새 국면에 접어들게 했다는 관점에서 보면 케인즈의 우려는 기우에 불과하고 이노베이션이 있는 한 경제는 계속 성장해 간다는 슈페터의 견해는 매우 시사적인 것이다.

## 2. 사이클 이론과 산업정책

Kondratiev - Kuznets - Schumpeter 에 의한 장기적 경기변동의 존재와 원인의 규명은 산업정책상 중요한 의미를 부여하고 있다. 특히 ‘기초과학 --> 신제품 --> 신산업’ 으로 이어지는 슈페터의 혁신구도는 인상적인 것으로 적어도 산업의 흥망성쇠를 설명하는 중요한 이론이다.

모든 나라의 산업구조는 신산업군(new industries group)과 구산업군(old industries group)간의 구성이며 일국 경제의 성장, 발전, 침체 등은

---

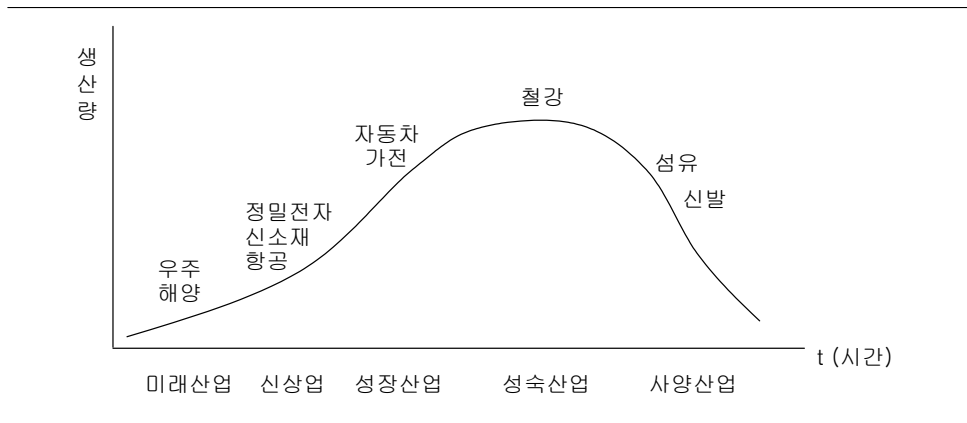
39) 신기술(new technologies)과 유효수요와 고용에 관한 논쟁은 1980년대 선진공업국에서 심각하게 제기되었다. 기술혁신을 선도하는 경제에서는 실업문제는 발생하지 않는다. 그 이유는 신기술의 응용은 노동절약적이지만 신기술 생산 자체는 매우 인적자본 집약적이기 때문이다. 따라서 기술선도국의 고용구조는 오히려 고도화되어 갈 뿐이다. 반면 기술수입국 또는 기술후진국은 고용이 악화될 것이다. 즉 신기술의 노동절약효과만 나타나고 소위 공급경제의 보상효과와는 나타나지 않기 때문이다. 그러므로 신기술은 개발도상국의 고용문제를 더욱 악화시킬 것으로 보인다. 신기술과 거시경제에 관해서는 G.Friedrichs/A.Schaff: Auf Gedeih und Verderb, Europaverlag, Wien, 1982, pp. 201 이하 참조. 신기술과 개발도상국에 대해서는 K.S.Lee: New Technology and its Effects on Developing Countries, IFEP Discussion Paper No.85-16, University of Freiburg 참조.

신산업과 구산업간의 조화에 의해 좌우된다고 할 것이다. 만약 어느 국민경제에서 신산업의 활발한 성장이 보인다면 그것은 분명 성장하는 국민경제일 것이고 반대로 구산업이 산업구조를 주도하고 있는 경우에는 경제는 침체되고 구조애로 또는 구조위기에 직면할 것이다.<sup>40)</sup>

따라서 산업구조의 고도화라는 정책목표도 따지고 보면 신산업군의 비중이 점점 증대되는 것이다. 물론 신산업이란 것도 자국의 현재 경제발전 수준에 부합하는 합리적인 선정이 중요할 것이다. 일본의 경우 다음 3 가지를 신산업의 조건으로 보았는데, i)기술적 잠재성이 클것 ii)수요의 획기적 증대가 예상될것 iii)생산성증가 예상될 것이 바로 그것이다.

결론적으로 사이클이론이 산업정책에 시사하는 것은 신산업을 유치산업의 개념으로 육성시키는 것과 성숙내지 사양화되고 있는 구산업을 합리화하는 것으로 볼 수 있다. 현재 우리나라의 입장을 고려하면 다음과 같은 산업의 사이클을 그려볼 수 있으며 그에 따른 정책의 골격을 제시할 수 있다.

[그림 5-4] 산업사이클과 우리 나라의 산업



40) 제발전의 정도에 따라 신산업, 구산업군에 속하는 개별산업은 다를 수 있다. 즉 항공산업은 미국의 경우 성숙산업(mature industry)이라 할 수 있지만 우리나라에서는 미래산업 혹은 첨단산업 정도로 이야기 될 것이다.

[표 5-2] 산업군의 사이클과 산업정책

산업사이클	미래산업	첨단산업	성장산업	성숙산업	사양산업
개별산업	항공, 우주, 핵, 해양	정밀전자, 신소재, BT 정밀기계	가전, 철강 IT	의류, 조선, 철강	합판, 완구, 섬유, 신발
국제경쟁	미국우위	미·일·EU 각축	한국우위	한국/후발국 경쟁	후발국우위
경쟁형태	비가격	품질경쟁	품질/가격경쟁	가격경쟁	가격경쟁
산업정책	불간섭	적극개입	시장경제 개입불필요	방어적 개입	불간섭
정책수단	기초과학 진흥정책 비전세시	보조금 연구지원 고율의관세	경쟁정책	합리화 비관세장벽	수입자유화

### 제3절 3 부문 모델과 산업구조의 변동



산업구조의 장기적인 변동에 대해서는 Fisher, Clark, Fourastié, Kuznets 등이 제시한 소위 3 부문 모델 이 시사하는 바가 크다. 이에 의하면 국민경제는 시간이 지남에 따라(경제가 발전됨에 따라) 농업중심의 경제에서 제조업중심으로 결국 서비스활동이 중심이 되는 경제구조를 가진다고 한다. 위 4 인이 의미하는 부문(sector)내에서는 재화의 물리적 특성 뿐만 아니라 생산되는 사회적 기반이 유사하게 되는 것을 말한다.

#### 1. Fisher - Clark - Fourastié 모델

A. Fisher는 ‘앵겔의 법칙’에 유의하여 재화의 소득탄력성을 척도로 부문(sector)를 구분하였다. 가장 소득탄력성이 낮은 부문을 1차 산업, 탄력성이 높은 부문을 3차 산업, 그중간을 2차 산업으로 분류하였다. 이에 비해 C.

Clark나 J. Fourastié는 공급측면을 기준으로 생산성이나 기술진보를 척도로 산업을 대분류하였다. 즉 생산성이 가장 높은 부문을 2차 산업, 가장 낮은 것을 3차 산업, 1차 산업은 생산성 증가속도가 중간 정도에 있는 것으로 파악하였다.<sup>41)</sup> 이상의 기준에 입각하여 Klatt는 3 부문에 속하는 산업을 다음과 같이 분류하였다.<sup>42)</sup>

1차 산업: 농업, 임업

2차 산업: 에너지 및 광업, 제조업, 건설업

3차 산업: 교통, 통신, 금융, 보험업, 국가행정, 도소매업, 숙박업

Fisher, Clark, Fourastié 3 인의 3 부문 모델의 특징을 요약하면 다음과 같은 표를 만들 수 있다.

[표 5-3] 3부문 모델의 특징

부 문	Chark 분류	Fisher 분류	Fourastié분류
Primary	수확체감법칙 노동력 감소	저소득탄력성 생필품	중간정도의 기술진보
Secondary	규모의 경제 고용급증	중간정도의 소득탄력성	고생산성 가격격차격심 고용감소
Tertiary	비물질재화 고용증가	고소득탄력성	생산성 중간 가격차이존재

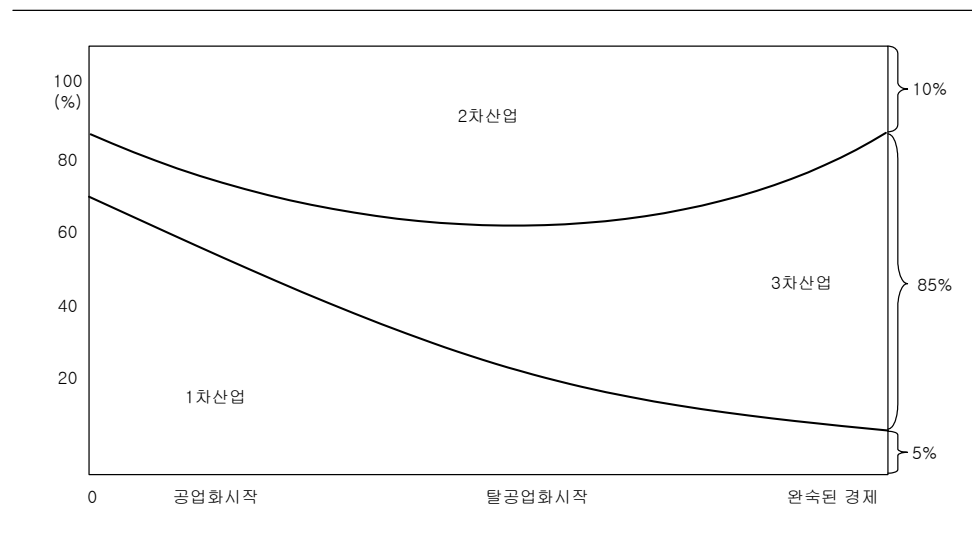
Clark 나 Fourastié 는 생산성이나 생산기술을 중시하는 공급측면의 산업구조를 중시한 반면 Fisher 는 수요의 잠재력을 중시하고 있음을 알 수 있다. 특히 Fisher 는 3차 산업의 소득탄력성이 매우 높다는 것을 보여주었는데 이는 매우 시사적인 내용이다.

41) A.G.B. Fisher: Production, Primary, Secondary and Teriary, in: The Economic Record 15/1939, p.24 이하. C.Clark: The Conditions of Economic Progress, London, 1952. J.Fourastié : Die grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, Köln, 1954.

42) S. Klatt: Theorie der Industrialisierung, Berlin, 1964, p.27 이하.

Fourastié의 특징은 생산성의 부문별 차이와 재화의 지역적인 가격차이에 있다고 할수 있는데 2차 산업에는 고도의 생산성이 존재하고 가격차이도 매우 크기 때문에 산업의 성장이 계속 기대되는 것으로 보았다. 그러나 생산성이 큰폭으로 상승하기 때문에 고용은 감소되는 것으로 추정했다. 그의 2차 산업 고용감소 주장은 최근 다시 논의될 정도로 통찰력이 뛰어난 것으로 볼수 있다.

[그림 5-5] Fourastié와 Görgens 모델에 의한 부문별 고용구조

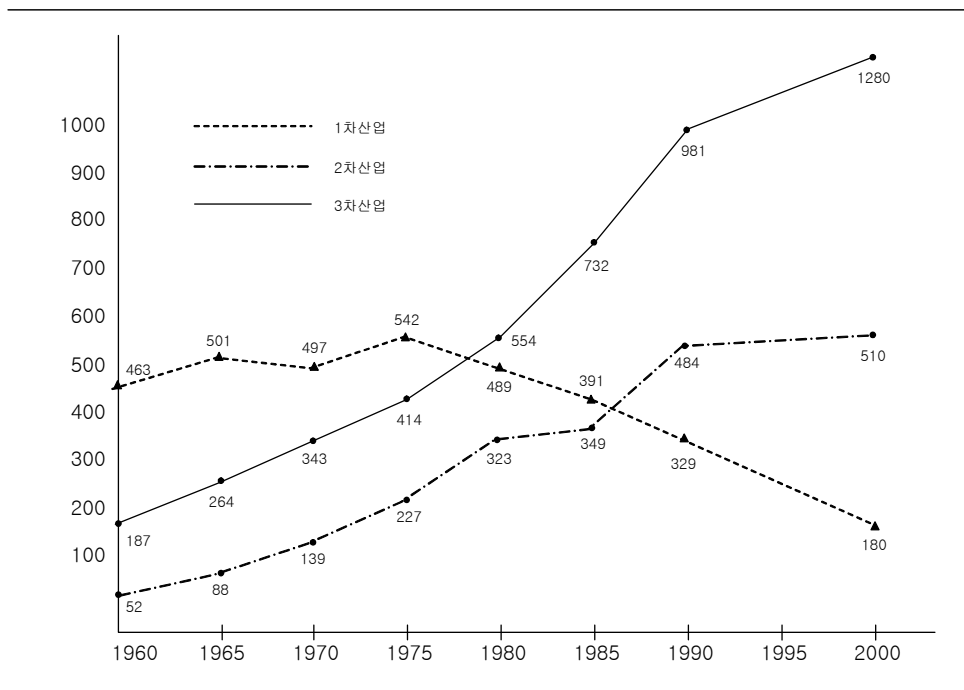


Görgens는 Fourastié의 가설을 이용하여 부문별 고용구조를 모델화 하였다.<sup>43)</sup> <그림 5-5>에서 보듯이 공업화가 시작되면 1차 산업의 고용은 급속히 감소하고 2차 산업으로 노동력이 유입된다. 공업화가 완숙될 때까지 3차 산업의 고용은 완만한 증가세를 유지한다. 그러나 공업화가 완숙한 경지에 이르면 2차 산업의 고용도 급속히 줄어들고 노동력은 3차 산업으로 유입되어 3차 산업의 고용이 80% 이상을 차지하는 탈공업화를 보이게 된다는 것이다. 노동력의 감소에도 불구하고 2차 산업의 생산은 높은 생산성으로 오

43) E. Görgens: Wandlungen der industriellen Produktionsstruktur im wirtschaftlichen Wachstum, Bern-Stuttgart, 1975, p.8.

히려 증가한다는 점에서 최근 논의되고 있는 산업공동화 현상과는 구별된다고 하겠다. 기술진보와 생산성의 획기적 발전은 2차 산업의 고용수준을 감소시키고 서비스산업의 생산과 고용을 증대시킨다는 Fourastié의 견해는 오늘날에도 상당한 설득력을 갖고 있다.

[그림 5-6] 우리나라의 부문별 고용인구의 변화(1960~2000)



자료 : 한국은행 통계 연보 각호

<그림 5-6>은 1960-2000년 사이 우리나라의 고용구조의 변화를 표시하고 있다. 그동안 2 차례의 전환이 있었다는 것을 알 수 있다. 첫째는 1970년대 이후 2차 산업 인구의 급속한 증가로 인한 고용구조의 변화이다. 두 번째의 구조전환은 1980년대 이후 인지되는 3차 산업의 급속한 증가와 2차 산업의 상대적 정체현상을 들 수 있다. 1980년대 이후 우리나라에서 전개되는 고용구조의 변화가 Fourastié 등이 주장하는 완숙한 경제의 도래를 의미하는지는 아직 결론을 내릴 수 없지만 3 부문 모델이 시사하는 고용과 산업구조의 변동을 확인할 수는 있을 것이다.

Fourastié의 3 부문 모델은 후기산업사회의 도래와 더불어 계속 논쟁의 씨앗을 제공하게 될 것이다. 이는 산업정책에 새로운 지향을 설정하게 하고 있다. 전통적으로 산업정책은 2차 산업 중심으로 인식해 왔다. 그러나 생산이나 고용 면에서 압도적으로 중요한 위치를 차지하게 된 3차 산업의 중요성은 더 이상 외면할 수 없고 적극적인 대처가 필요할 것이다. 더구나 최근 일고 있는 질적 성장(qualitative growth)에 관한 논쟁에는 3차 산업이 배경이 되고 있다는 점을 주목해야 될 것이다.

## 2. Kuznets 의 산업구조이행론

Kuznets 는 선진국의 공업화 발전단계에 관한 산업구조변화 분석에서 산업별 취업구조의 추이와 산업별 노동생산성의 변화를 조사해 보았다.<sup>44)</sup> 그 결과 경제가 성장함에 따라 GDP 와 산업구조변동에 대한 횡단면분석과 시계열분석은 거의 일치했다. 경제성장에 따른 산업구조의 변화는 발전 초기 단계에서는 농업의 생산성 증가율이 다소 하락함으로써 비농업부문과의 생산성격차가 확대되었다가 중진국 수준을 넘어서면 농업생산성이 증가하기 시작하여 선진국으로 갈수록 농업과 비농업부문과의 생산성 격차가 좁혀지게 된다고 하였다.

일반적으로 1차 산업 부문의 소득탄력성과 노동생산성이 낮아 농업노동력의 비중이 저하되고 2차 산업은 소득탄력성이 높고 규모의 경제로 인한 생산비용이 체감되기 때문에 생산면이나 고용면에서 비중이 크게 증대된다고 하였다. 3차 산업은 운수, 보험, 금융 등 일부 서비스를 제외하면 국제간의 이동이 활발하지 않으므로 크게 신장할수 없다고 주장하였다.<sup>45)</sup>

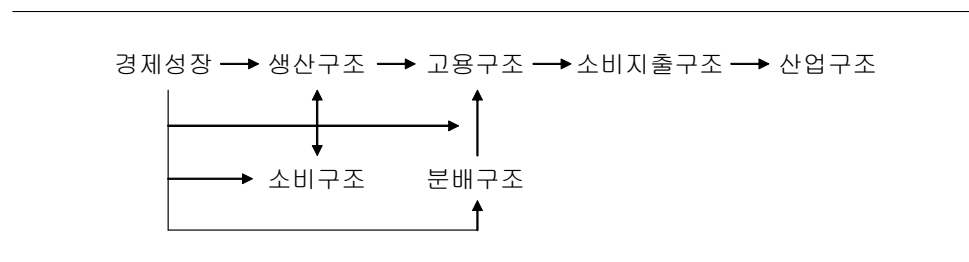
이와 같이 Kuznets의 산업구조변화에 대한 분석은 경제성장에 따른 생산구조와 소비구조의 상호작용과 고용구조와 분배구조의 변화가 소비지출

44) S.Kuznets: Modern Economic Growth; Rate, Structure and Spread, Yale Univ. Press, New Haven, 1966.

45) Ibid., pp.193-208.

형태를 변화시켜 산업구조의 변화를 유도했다는 것이다. 아쉬운 것은 3차 산업의 생산 및 고용에 관한 성찰이 부족했다는 것이다.

[그림 5-7] Kuznets에 의한 산업구조변동 메카니즘



일반적으로 기술혁신이 고용에 주는 효과는 가격효과, 신산업창출효과, 노동대체효과의 경로를 통해서 나타나는데 고전학파나 케인즈학파는 노동대체를 통한 고용감소를 주장한 반면 신고전학파는 가격하락(실질소득증가)과 신산업의 출현으로 인한 고용증대를 주장하고 있다.<sup>46)</sup> 이 문제는 어느 경제개혁신을 주도하고 있느냐 하는데 따라서 기술승수효과(technology multiplier effects)에 의한 고용보상효과(employment compensation effects)가 플러스(+) 또는 마이너스(-)가 될 것이다.<sup>47)</sup>

## 제4절 공업구조변동론



제조업의 구조변동에 관한 학설은 Hoffmann의 공업화단계론(Theorie der Industrialisierungsstadien)과 Chenery의 성장탄력성접근(growth elasticity approach)을 들 수 있다. 특히 Hoffmann의 공업화 단계설은 공업구조 변동이론의 고전으로 평가되고 있다.

46) C.Freeman, J.Clark, L.Soete: Unemployment and Technical Innovation, Greenwood, Westport, 1982.

47) K.S. Lee, op. cit., p.4 이하 참조.

## 1. 공업화단계론

W.Hoffmann에 의하면 일국의 공업구조는 일정한 법칙을 따라 고도화된다는 것이다. 그는 Marx의 재생산, 오스트리아학파의 우회생산 등의 2분법에 의해 일국의 재화를 소비재와 자본재로 나누고 양산업의 생산비중에 의해 공업화의 단계를 1단계에서 4단계까지 나누었다.<sup>48)</sup> 재화의 요소집약도나 자본계수에 관계없이 가격에 의해 구매되는 재화를 소비재로, 기업에 의해 구매되는 재화를 자본재로 하였다. 예를 들어 목화솜은 자본재로 면은 소비재로 구분되었다. 문제는 중간재였는데 투자와 소비를 동시에 목적으로 하는 중간재는 75%를 기준으로 구분하였다. 즉 생산된 재화의 용도가 75% 이상 투자재로 사용되면 자본재로 인정하였다.

Hoffmann은 자신의 방식에 의해 소비재와 자본재산업에 <표 5-4>에서 보듯이 다음과 같은 개별산업을 포함시켰다.

[표 5-4] Hoffmann에 의한 소비재 및 자본재산업의 분류

소비재산업	자본재산업
1. 음·식료품	1. 철강, 금속
2. 섬유, 의류	2. 기계
3. 가죽, 신발	3. 자동차, 수송기계
4. 목재가공	4. 화학

소비재산업과 자본재산업과의 비중에 따라 공업화의 수준을 평가하였다. 그 결과가 다음 <표 5-5>에 수록되어 있다. 만약 일국의 공업구조상 자본재 생산비중에 대하여 소비재생산이 2.5 : 1 에서 6.5 : 1 이라면 공업화 단계는 제 1단계에 머물고 있다고 하겠다. 반대로 자본재의 비중이 소비재보다 2.5배에서 4배 정도가 되면 공업화의 마지막 단계인 4단계에 들었다고 할 것이다.

48) W.Hoffmann: Stadien und Typen der Industrialisierung, in: Weltwirtschaftliches Archiv 103, II/1969, p.321 이하.

[표 5-5] Hoffmann의 공업화단계 계수

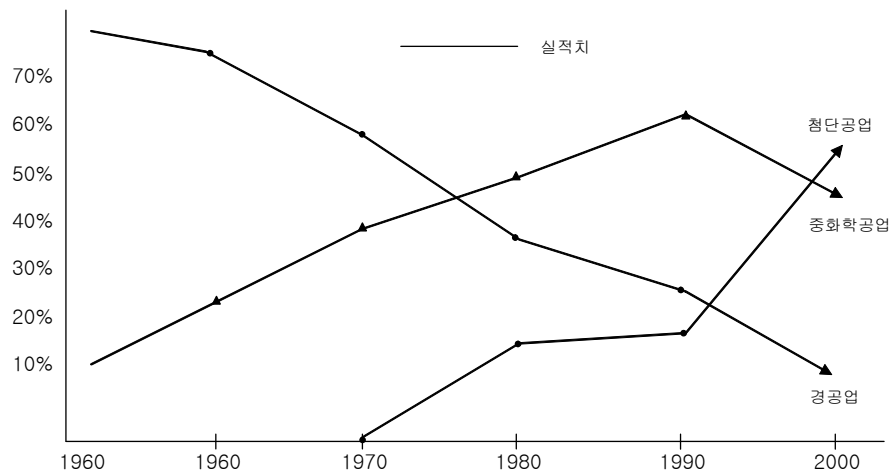
	제1단계	제2단계	제3단계	제4단계
소비재	$4.5 \pm 2$	$2 \pm 0.5$	$1 \pm 0.5$	$0.4 \pm 0.25$
자본재	1	1	1	1

Hoffmann은 공업화 단계의 진화이유를 수요측면과 공급측면에서 설명하였다. 소득이 증가함에 따라 수요의 중심도 생활필수품에서 내구소비재로 옮겨가게 되는데 따라서 생산의 중심도 음식료, 섬유산업에서 보다 자본집약적인 산업으로 이전된다고 주장하였다. 한편 공급면에서도 기업은 학습의 효과(learning by doing)를 축적하고 기술의 진보를 가속시켜 생산방식이 더욱 자본집약적으로 된다는 것이다.

Hoffmann 방식은 공업화의 단계를 명확하게 구분할 수 있게하나 문제점은 4 단계이후 5, 6단계에 대한 언급이 없는 것과 소비재생산의 상대적 축소와 자본재산업의 발전으로 소비재생산의 생산성의 증가라는 모순을 드러내고 있는 점이다. 말하자면 우회생산의 궁극적인 목표는 결국 최종소비재의 대량생산에 있는 것이므로 자본재산업의 불균형적 성장은 결국 소비재생산의 증가로 이어져야 한다는 점에서 Hoffmann이 말하는 4단계가 최종단계는 아니라는 것이다. 그러한 논리적 모순에도 불구하고 자본재와 소비재의 분류에 의해 공업화단계를 설명한 점과 선진공업국의 경험적 연구를 통해 구체적인 비율을 제시했다는 데서 Hoffmann의 이론은 아직도 연구대상이 되고 있다.

다음 <그림 5-8>은 우리나라가 공업화를 시작한 1960년대 초부터 2000년까지의 공업구조의 변화를 나타내고 있다. 우리나라는 1970년대 말경 자본재공업이 소비재공업을 능가하는 공업구조의 전환을 맞았다고 볼 수 있다. Hoffmann의 공업화단계로 보면 제 3 단계 초기에 진입했다고 볼 수 있다. 1980년대 후반 소비재공업비중의 급속한 하락과 자본재 및 하이테크산업의 고성장으로 2000년대 초 현재 우리나라의 공업화단계는 제 4단계에 도달한 것으로 볼 수 있다.

[그림 5-8] 우리 나라 공업생산의 부문별 비중(1960~2000)



자료 : 한국은행 통계연감, 각호

## 2. Chenery의 성장탄력성분석

산업구조의 고도화방향을 단적으로 나타내 주는 것으로 Chenery의 성장탄력성방법이 있다.<sup>49)</sup> Chenery는 산업을 소비재, 투자재, 중간재로 나누고 국제비교를 통하여 인구 1인당 소득과 각 산업의 부가가치사이의 소위 성장탄력성을 각 산업별로 계산하였다. 성장탄력성의 수치가 1 보다 크다면 소득수준이 상승함에 따라 부가가치로 측정된 산업구조비중은 높아지게 되는 것이다.

$$\text{산업성장탄력성} = \frac{\text{개별산업의 1인당부가가치성장률}}{\text{1인당 GNP 증가율}}$$

Chenery의 연구에 의하면 농업의 성장탄력성은 0.474, 광업은 0.935,

49) H.B.Chenery: Patterns of Industrial Growth, A.E.R., Sept. 1960

제조업은 1.441, 건설업은 1.152, 운수·통신업은 1.288, 기타 서비스업은 1.066으로 나타났다. 특히 그는 제조업을 3부분, 즉 소비재, 자본재(투자재), 중간재로 나누어 성장탄력성을 측정하였다. 자본재의 성장탄력성은 2.16으로 소비재의 1.31 중간재의 1.50에 비해 매우 높게 나타났다.

산업정책적인 고려에서 보면 성장탄력성이 높은 산업으로 자원을 배분하는 것이 이상적이 될 것이다. Chenery의 분석에서 보면 자본재산업이 성장탄력성이 가장 높으므로 자본재산업을 육성하는 것이 산업구조의 고도화와 부합된다고 할 것이다. 따라서 Chenery는 소비재산업을 초기산업(Early Industry), 중간재산업을 중기산업(Middle Industry), 자본재산업을 후기산업(Late Industry)이라 하여 산업구조이행의 경로를 제안하였다.<sup>50)</sup> 이 분석의 결함은 수요측면을 강조한 나머지 공급측면인 자본과 기술을 등한시 했다는 것인데 그럼에도 불구하고 소득수준의 상승에 따른 제조업내 산업구조의 변화를 예측하여 제시했다는 의의를 가지고 있다.

과거 일본이 전략적 육성산업을 선정할 때 공급측면 뿐만아니라 수요측면도 매우 중시했다는 사실을 상기한다면 Chenery의 소득탄력성분석이 가지는 의미가 적지 않다.

[표 5-6] Chenery의 산업별 성장탄력성

산업별	개별산업	탄력성	특 징
소비재산업	목제품, 인쇄, 의류, 피혁, 담배	1.31	초기산업
자본재산업	기계, 운송장비, 금속, 요업	2.16	후기산업
중간재산업	종이, 석유제품, 고무, 화학, 섬유	1.50	중기산업

50) H.B.Chenery, L.Taylor: Development Patterns: Among Countries and Overtime, in: Review of Economic and Statistics, Vol.50, Nov.1968, pp.96-99.

## 제5절 탈공업화의 경제이론



### 1. 탈공업화는 문제인가?

1970년대를 기점으로 미·일 등 선진공업국들은 거의 예외 없이 2차 산업의 비중이 생산이나 고용면에서 줄고 있다. 이러한 현상을 탈공업화(De-industrialisation)이라고 부르고 있다. 공업을 ‘성장의 엔진’으로 여겼던 전통적인 견해에서 볼 때 탈공업화는 경제성장을 둔화시키고 국제수지를 악화시키는 요인으로 인식되고 있다. 그러나 탈공업화의 문제가 아니라 하나의 전환으로 인식해야 한다는 주장도 있다. 말하자면 탈공업화가 국가 후생을 하락시킨다는 증거가 없다는 것이고 오히려 그 반대일 수 있다는 입장이다.

A. Singh은 일국의 대외경제활동의 결과는 대내경제보다 중요하다는 입장에서 영국의 탈공업화를 매우 걱정하였다. 즉 1970대 영국경제의 탈공업화는 영국 수출산업의 약화를 가져와 국제수지를 악화시키고 실업을 증가시키는 결과를 초래했다는 것이다. Singh과 같은 견해에 의하면 탈공업화는 문제로서 인식되어야 하며 공업재무장(Re-establishing of industry)을 위한 적극적인 정책이 필요할 것이다. 한편 A. Toffler와 같은 학자는 탈공업화를 제3의 물결로 이해하여 새로운 산업구조를 향한 전환으로 이해하고 있다.

(이에 관해서는 다음 제6절에서 논의하게 될 것이다.)

탈공업화를 하나의 전환으로 보는 입장에서는 탈공업화를 저지하기 위한 정책은 불필요하며 전환을 용이하게 하는 정책, 말하자면 생산요소의 이동을 용이하게 한다든지, 정보의 이동을 쉽게 한다는 것 등이다.

탈공업화를 설명하는 이론체계로 다음과 같은 주장이 있다.

- (1) argument of growth stage : 경제발전단계론에 입각한 3부문 모델에 의한 제조업 비중 저하를 설명

- (2) loss of competitiveness : 제조업의 국제경쟁력 상실로 인한 산업공동화를 설명
- (3) activities of multinationals : 다국적기업의 과도한 해외투자활동으로 제조업 투자대원의 해외누출
- (4) increasing role of state sector : 공공부문의 증가로 인한 민간부문의 위축과 정부부문 비대화
- (5) moral hazard : 사회적 기강의 해이로 인한 사치성 서비스 소비의 증가

## 2. 3부문 모델과 탈공업화(stage of growth론)

이는 제3절에서 이미 설명된 바와 같이 소득탄력성과 기술진보, 생산성의 발전 추이에 따라 3차산업의 성장과 2차산업의 비중저하를 의미하고 있다. 3부문모델이 시사하는 것은 산업구조가 3차산업 중심으로 재편된다는 의미이므로 이는 곧 탈공업화를 의미한다. 그러나 탈공업화라는 것은 경제가 성숙내지 진보되어 간다는 것이며, 이는 문제가 아니며 전환이라는 생각이다. 이러한 3부문 모델은 다시 ‘제3의 물결론’이나 ‘후기산업사회론’ 또는 ‘경제의 소프트화론’으로 재이미되고 있다.

## 3. 제조업의 경쟁력상실(loss of competitiveness)

1970년대 영국경제의 산업공동화나 1980년대 이후 미국경제의 제조업 위축을 설명하는 것으로 국제경쟁력의 상실을 들고 있다. 이는 영국이나 미국이 일본이나 독일에 비해 2차산업의 비중이 왜 더 빠른 속도로 저하되었는가를 설명하고 있다. 사실 ‘3부문 모델’은 영국과 독일 혹은 미국과 일본같이, 경제발전단계가 비슷한 국가간 존재하는 2차 산업의 비중차이를 설명하는 데 문제가 있다.

미국이나 영국의 제조업 경쟁력이 저하된 이유로 대체로 다음 3가지 요인을 들고 있다. 첫째, 통화의 고평가이다. 1960년대 후반부터의 파운드화의 상승,

1982-1985년 사이 미 달러화의 상승은 양국의 가격경쟁력을 급격하게 떨어뜨렸다고 보고 있다. 둘째, 임금상승이다. 단위생산비용에서 임금상승의 부분이 영미에서 다른 경쟁국에 비해 두드러졌다는 것이다. 마지막으로 제품 질의 저하이다. 일본의 TQC(total quality control), 독일 기능공의 완벽주의 정신과 비교하여 영국 및 미국 노동자의 사기저하는 제품의 질을 상대적으로 저하시켰다는 주장이다.

#### 4. 다국적기업의 해외투자(activities of multinationals)

1950/60년대 이후 활발하게 전개된 미국 및 영국의 대기업들은 높은 국내 임금, 불리한 기업환경을 피하여 대규모의 해외이전을 추진하였다.

자동차, 화학, 전자산업 등에서 해외투자가 성행되었는데 바로 이러한 영미계 다국적기업의 해외공장 건설이 미국이나 영국의 탈공업화를 촉진했다는 주장이다. 1970-1980년 사이 제조업 순투자가 일본, 독일 등 경쟁국에 비해 1/2이나 2/3수준에 머물렀다는 사실만 보더라도 이는 어느 정도 사실일 것 같다. 해외투자는 투자재원의 해외누출이라는 효과 외에도 해외 생산기지에서부터 역수입이라는 2차적 효과도 무시될 수 없다.(부메랑 효과) 그 예로 1960년대 까지만 해도 세계시장을 석권했던 미국의 가전산업이 완전히 사라진 것을 들 수 있다.

그러나 해외투자가 탈공업화의 주범이라는 견해에 반대하는 주장도 있다. 우선 버논(R.Vernon)같은 학자는 해외투자의 결정은 결국 기업이 내리는 것으로 기업 경영전략상 최선의 판단에 의한 것이므로 기업 및 국민경제에 유익하다는 것이다. 이는 Williams가 말하는 'vent for surplus'를 말하는 것으로 해외 투자 자체를 잉여분출로 보는 것이다. 해외투자와 탈공업화를 결부시키는 데 반대하는 또 하나의 증거는 1970년대 영국 제조업 수출의 20%가 영국 다국적 기업의 해외활동과 관련이 있다는 통계이다. 이는 다국적기업의 해외투자는 모국의 수출산업을 고무시킨다는 증거이다. 또 다른 증거는 일본에서 찾아 볼 수 있다. 1980년대 후반부터 급격히 증가된 일본의 해외직접투자가 일본의 제조업을 위축시킨 것이 아니라 오히려 값싼 부품을 이용한 일본 조립산업의 경쟁력이 향상되었다는 것이다.

## 5. 정부부문의 확대(increasing state sector)

현대 경제사회는 정부지출의 확대가 그 특징이다. 이는 방위, 교육, 보건, 사회보장에 대한 국민적 수요가 급격히 증가되었기 때문이다. 이와 같은 정부 부문의 확대는 민간기업 활동을 위축하고 재정지출의 확대는 이자율을 상승시켜(crowding-out effect) 산업활동을 위축시키고 결국 산업공동화의 현상을 유발시킨다는 내용이다.

그러나 정부지출의 내용이 소비지출만 있는 것이 아니고 상당부분 투자 또는 용자의 성격을 띠고 있으므로 정부지출확대가 곧바로 산업공동화를 가져온다고 볼 수는 없다. 정부부문의 비중이 큰 프랑스나 독일의 경우를 본다 하더라도 재정지출증가와 탈공업화를 일치시킨다는 것은 다소 무리가 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 만약 정부지출의 내용이 소비성 부문에 집중된다면(즉 사회보장, 국방 등) 이는 탈공업화를 촉진하게 될 것이다.

## 6. 사회적 모럴 상실(hazard of social moral)

이는 소위 영국병(british disease), 네덜란드병(dutch disease)으로 불리는 근로의욕상실, 노동시간단축, 소비성향의 증가로 인한 산업생산의 저하이다. 특히 영국 북해유전의 발견, 네덜란드에서의 천연가스 발견으로 양국에서는 소비성향이 급격히 증가되고 근로의욕이 감퇴하였다. 이는 곧 제조업의 위축으로 나타나 탈공업화를 재촉했다는 주장이다.

경제이론으로 설명하자면 사회적 모럴상실에서(예를 들면, 경제주체의 도덕성이나 합리성의 상실) 개인서비스 수요가 증가된다. 말하자면 가계의 서비스수요가 폭발적으로 증가하고 레스토랑, 여행, 유흥업, 오락, 스포츠, 연예 등 사치성 개인서비스산업의 활동은 활발해진다.

따라서 생산요소(자원)는 제조업에서 비교역재인 서비스산업 중심으로 배분되어 수출산업의 투자는 위축될 수밖에 없다. 결국 제조업의 경쟁력은 상실되고 탈공업화를 촉진하게 된다는 것이다.

이상에서 탈공업화를 설명하는 여러 주장들을 살펴보았다. 탈공업화는 어느 유일 이론에 의해서가 아니라 앞에서 설명한 제이론들을 복합적으로 조명할 때 이해가 가능하다. 이상 설명한 바와 같이 3부문모델(stage of growth론)을 제외한 다른 주장들은(즉 경쟁력상실론, 다국적기업의 해외투자론, 정부비대론 및 모델상실론에 이르기까지) 탈공업화를 부정적인 시각에서 보고 있다. 이하 제6절에서는 탈공업화를 서비스 부문의 발전이라는, 긍정적인 전환(transition)의 의미로 파악하고 있는 이론에 대해 설명해 보고자 한다.

## 제6절 서비스산업의 경제이론



### 1. 서비스경제의 도래?

Fourastié-Görgens의 3 부문 모델에서 보았듯이 국민경제가 발전함에 따라 산업간의 소득격차가 발생하고 - 이는 결국 생산액 또는 생산성의 차이에서 기인되지만 - 이로인해 노동력이 1 차에서 2 차 산업으로, 2 차에서 3 차 산업으로 이동하는 현상을 발견하게 되었다. 이와 더불어 생산액도 3 차 산업의 비중이 증대하는 소위 경제의 서비스화 라는 경제구조변동을 경험하게 되었다.

이미 1970년대 중반 미국, 일본, 독일 등 주요선진국의 GDP 대 3차 산업의 비중은 50%가 넘었으며 2000년 기준으로 미국은 80%에 달하고 있다. 우리나라도 산업의 비중이 60%를 넘고 있으며 가속적으로 비중이 증가할 것으로 예상된다.

국제무역면에서도 서비스의 신장세는 대단한 것으로 평가된다. 2000년 서비스 교역은 2조 달러를 돌파하여 총교역의 25%를 차지하여 농산물교역보다 3배나 많다. WTO의 다자간협상인 도하라운드(DDA)에서도 서비스교역의 자유화가 중요한 의제로 부각될 정도로 서비스에 대한 관심이 높아지고 있다.

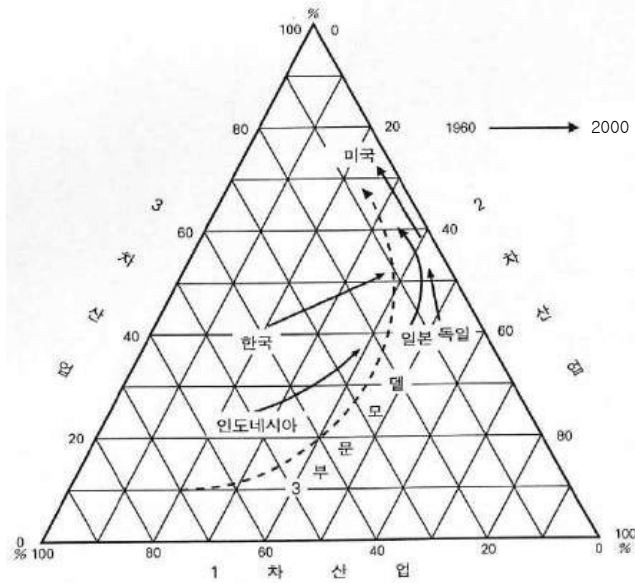
[표 5-7] 주요국의 GDP에서 차지하는 서비스산업의 비중(단위 :%)

	미 국	일 본	독 일	한 국
1975	63.8	55.8	49.9	41.0
1980	64.6	57.8	51.4	44.1
1985	67.6	59.5	54.6	45.4
1990	69.8	62.0	58.3	50.2
2000	80.2	72.0	65.5	60.8

자료: IMF

최근 정보화사회의 출현으로 경제의 서비스화는 단지 3차 산업의 비중을 증대시키는 양적 구조변동을 의미하는 것을 넘어서 제조업 내부의 질적 구조변동을 초래하게 되었다. 제품의 고급화, 전문화, 고부가가치화를 위한 정보, 지식의 활용 등이 바로 그러한 것이다. 따라서 2차 산업과 3차 산업 간의 전통적인 구분이 희박해지고 재화산업(Hard Industry)과 서비스산업(Soft Industry)간의 상호 관련성이 높아진 것이다.

[그림 5-9] 주요국의 서비스경제화 추이



자료 : World Bank, World Development Report.

향후 산업사회에서는 국민생활의 욕구가 다양화해지고 재화생산에서 물적 자원의 투입보다는 지식, 정보, 기술 등의 소프트부문의 투입이 더욱 요청되는 경제의 서비스화가 더욱 진전될 전망이다. 따라서 산업구조의 고도화는 필연적으로 서비스경제와 결부되어 고려되어야 할 것이다.

경제의 서비스화가 진전되고 있는 현대사회를 정보화사회: Information Society, 후기산업사회: Post-Industrial Society, 연성화경제: Soft Economy, 서비스경제: Service Economy 등으로 지칭하고 있다. 그러나 용어의 개념이 다분히 잡학적이고 비학술적이다. 아직 미시경제학에서도 서비스의 본질과 서비스시장에 대한 것은 초보적인 연구단계에 머물고 있다. 이하에서는 서비스에 관한 기존이론을 소개하고 필자의 견해를 피력해 볼까 한다.

## 2. 서비스경제의 기초이론

### (1) Toffler의 정보화사회론

미국의 경우 공업화의 수준은 이미 1920년대에 상한선에 도달했으며 그 이후 거의 일정한 수준을 유지해 왔다. 그럼에도 불구하고 미국경제가 계속 성장할수 있었던 것은 서비스부문의 성장이 있었기 때문이다. 공업화가 일정수준에 도달하면 경제성장은 주로 비공업부문의 성장에 의해 이루어 지는데 이 단계를 탈공업화, 정보화단계라고 한다. 경제성장이 주로 서비스업에 의해 주도되므로 경제의 서비스화라고도 부른다. 정보화 또는 초산업화를 탈공업화의 제 1 단계, 경제의 서비스화를 제 2 단계라고 부르는 것은 탈공업화가 산업의 공동화를 가져오는 것이 아니라 서비스라는 신산업을 활성화하기 때문이다.

A. Toffler는 거의 불후의 저서 제 3의 물결(The Third Wave) 에서 첨단기술과 정보에 의해서 세계경제는 새로운 시작을 준비하고 있는데 그 경제는 지금까지 우리가 영위했던 경제생활을 혁명적으로 바꾸는 것이다. 이 새로운 물결의 주역이 기술과 정보라는 것이다.<sup>51)</sup> 기술과 정보에 의해 경제는 서비스화, 소프트화의 길을 걷는다고 하였다.

51) Toffler는 약 만년전에 시작된 농업혁명을 제 1의 물결, 약 300백년 전에 시작된 산업혁명을 제 2의 물결이라 했다.

그는 공업화사회의 특징으로 다음과 같은 6가지 를 들었다.

- (1) 규격화 (2) 전문화 (3) 동시화 (4) 집중화 (5) 극대화 (6) 집권화

그러나 정보화사회가 도래하면 탈대량화(demassification) 현상이 발생하므로 다음과 같은 현상이 일어난다고 하였다.

- (1) 탈규격화 (다양화) (2) 탈전문화 (3) 탈동시화 (4) 탈집중화 (5) 탈극대화 (6) 분권화

정보화사회를 촉진하는 요인을 Toffler는 수요와 공급의 측면에서 들고 있다. 우선 수요면에서 보면 산업혁명의 결과로 서구 선진국들은 1950년대 이미 Galbraith가 말하는 풍요로운 사회(Affluent Society)로 진입하였으며 국민의 물질적인 욕구는 거의 충족될수 있는 생산력의 기반이 마련되었다. 이 이후에는 정신적, 심리적 욕구가 더욱 중요한 것이 된다. 그런데 이러한 욕구는 매우 다양하기 때문에 그것을 충족시키는 재화도 사람에 따라, 지역에 따라 다르게 나타난다. 따라서 산업생산도 종래의 소품종다량생산에서 다품종소량생산으로 변하게 된다. 또한 소득상승으로 소비도 패션성향이 높은 제품을 중시하게 된다. 이러한 소비의 변화는 정보의 수요를 급증시킬 뿐만 아니라 종래의 획일적인 정보에서 선택적이고 개별적인 정보가 중요하게 된다. 그러므로 다양한 정보를 필요로하는 정보화사회가 진전되는 것이다.

Toffler는 정보화를 촉진하는 요인을 공급측면에서도 분석했는데 그는 첨단기술의 비약적인 발전을 지적했다. 광통신, 마이크로프로세스, 인공위성, 등 정보통신기술의 진보나 컴퓨터 네트워크 등 시스템기술의 발전은 정보기술의 보급과 확산을 촉진한다는 것이다. 또한 정보기술의 발전은 정보코스트를 하락시키므로 정보에 대한 소비가 확대되는 것이다. 10여년 전만 하더라도 컴퓨터, 팩시밀리 등을 대기업이 주로 이용하던 것을 지금은 가정에서도 사용하고 있다는 것만 보더라도 정보의 소비확산을 짐작할수 있다는 것이다.

정보화사회는 정보기술의 발전과 정보소비의 확대를 통해 가속적으로

진전되고 있다는 것이 Toffler의 주장이었다. 그는 계속하여 정보화가 진전될수록 경제와 사회는 더욱 효율적이 되며 경쟁력을 갖추는 요인으로 지적하고 있다.

Toffler는 그의 저서 권력이동(Power Shift)에서 제 3의 물결에 의해 기존세계질서는 - 정치적이건 경제적이건 - 와해되고 새로운 도전에 직면할 것이라고 예고하고 있다. 이 새로운 도전은 국가와 국가, 기업과 기업간에 심각하게 야기될 것임을 시사하고 있는데 이 도전을 극복할수 있는 가장 강력한 힘이 지식, 정보라는 것이다. 즉 부를 창조하는 새로운 제도는 굴뚝산업(제조업)이 아니라 데이터, 아이디어, 심볼 등을 신속하게 전하는 정보체제라는 것이다.

그는 새로운 부의 창조제도를 초기호경제(Super-Symbolic Economy)라고 하였는데 이것은 일부가 주장하는 탈공업화, 산업공동화가 아니라 혁명적인 새 생산시스템이라는 것이다. 이러한 새로운 생산시스템을 장악하기 위한 투쟁이 곳곳에서 벌어지고 있다는 뜻에서 그는 권력의 이동이라 불렀다. 권력투쟁의 핵심무기는 두말할 것도 없이 지식과 그것을 전달하는 정보체제라는 것이다.

## (2) 일본대장성의 Softnomics 개념

정보화사회의 진전, 경제의 서비스화를 겨냥한 국가정책을 수립하기 위하여 일본정부는 소프트경제를 위한 제안 이란 이름으로 연구프로젝트를 실시하였다. Tachi를 연구팀장으로 수많은 일본학자들이 이 연구에 참여하여 '소프트노믹스 시리즈' (Softnomics Series)라는 제명으로 출판되기 시작했다.<sup>51)</sup>

총 37 권으로 된 연구결과는 6개 연구과제로 구성되었는데 그 내역은 다음과 같다.

51) 1985년 동경에 본 연구를 위하여 소프트경제센터가 설립되고 당시 오히라수상의 적극적인 후원으로 이루어진 것이라 하여 이 연구팀을 오히라연구그룹으로 불려졌다.

- (1) 구조변화분석 : 총 10 권
- (2) 기술과 경제 : 총 5 권
- (3) 구조변동과 경제조정 : 총 10권
- (4) 구조변동과 재정 : 총 5 권
- (5) 구조변동과 자본시장 : 총 3 권
- (6) 구조변동과 세계경제 : 총 4 권

소프트노믹스(Softnomics)란 용어는 영어의 soft와 economics가 합쳐진 것으로 경제의 소프트화, 경제의 서비스화와 유사한 것으로 볼수 있다. 소프트경제의 인식의 출발은 Galbraith의 풍요한 사회에서 시작한다. 즉 눈에 보이는 재화(visible goods), 물질적재화(material goods)의 생산은 오늘날 수요를 충분히 커버할 만큼 성장하였다. 현대 경제사회가 필요한 것은 이제는 눈에 보이지 않는 비물질재화(immaterial goods)이라는 것이다. 이러한 수요 또는 욕구의 변화는 사회 및 경제구조의 변화없이 그 충족이 불가능하다. 정부 또한 변화하는 사회경제적 환경에 적응하는 정책개발이 중요하다는 것이다.

일본경제에 있어서 소프트화를 나타나는 징후를 다음 4가지를 들고 있다.<sup>53)</sup>

- (1) 3 차 산업의 급성장이다. 이미 1980년에 이미 일본은 3차 산업의 생산 비중이 60%에 도달함으로써 경제의 서비스화 현상을 보여주고 있다.
- (2) 비물질적투입(immaterial inputs)이 전 경제활동에서 증가하고 있다. 이것은 비단 3차산업 뿐만 아니라 제조업 심지어 농업생산에서도 기술이나, 정보의 투입이 증가하고 있다. 디자인, 마케팅, 광고 등 보이지 않는 투입으로 생산물의 질을 실질적으로 상승시키고 있지만 이러한 비물질적 투입을 무시하고 있다.
- (3) 가계지출에서도 서비스에 대한 지출이 증가하고 있다. 물론 물질적 재화에 대한 지출이 절대적으로 감소한 것은 아니지만 상대적으로 줄고 있다.

53) R.Tachi: Softnomics - 經濟 新潮流, 東京, 1983, p.1 이하.

(4) 판매고나 이윤의 측면 뿐만 아니라 고용면에서도 서비스화가 가속되고 있다.

위의 (1)과 (4)는 경제의 소프트화의 결과라고 할 수 있고 (2)와 (3)은 그 이유를 나타낸다고 하겠다.

비물질적 투입에 대한 증가는 실증적으로도 나타나고 있다. 예를 들어 사회간접자본의 건설에도 환경영향평가, 교통영향평가, 엔지니어링 등 소위 소프트웨어의 투입이 급속도로 증가하고 있다. 기업의 경영활동도 예전과는 달리 연구 및 개발, 이미지제고, 마케팅, 디자인, 고객센터 등 비물질적 투입이 중요한 요소가 되어가고 있다.

가계의 지출면에서 봐도 이러한 현상은 뚜렷하다. 과거 산업혁명의 초기에는 노동자의 생계비는 생존비에 가까운 것이었다. 즉 마르크스의 말을 빌면 임금은 육체적 재생산(körperliche Reproduktion)에 필요한 영양의 공급에 충족되는 것이면 되었다. 따라서 후생의 지표가 되는 것은 엔겔계수였다. 그 이후 소득이 증가하면서 슈바베(Schwabe)의 법칙이 생겨났는데 총 생계비중 주거비의 비중을 슈바베계수 라 하여 주거비를 중요한 후생지표로 삼았다. 말하자면 식생활뿐만 아니라 주생활까지도 중요한 소비대상이 되었다는 의미이다.

만약 현대 노동자의 가계후생을 측정하는 계수가 존재한다면 그것은 아마도 서비스구입에 대한 지출비중일 것이다. 이럴 테면 소득수준이 높은 가계일수록 총가계지출에서 서비스항목에 대한 지출비중이 높다는 법칙이 나올 수도 있다. 그만큼 서비스가 가장 중요한 소비재가 되었다는 의미이다. 현대인에게는 인간답게 살려는 욕구가 매우 강하며 따라서 교육, 품위유지비, 취미활동, 상담, 등 의식주의 비물질적 재화에 대한 수요가 증가되는 것이다. 이에 따라 재화의 생산에서도 지식, 정보, 미적감각 등 비물질적 투입이 중요한 생산요소가 되고 있다.

이상과 같은 경제의 소프트화를 요약해 보면 다음과 같을 것이다.

- (1) 성장과 변동의 소프트화 : 대량생산이 특징인 공업화단계의 경제에서는 대량실업 등 대대적인 경기변동이 공업부문을 중심으로 하여 발생하나 소프트화 경제에서는 성장과 변동이 서비스부문을 중심으로 발생한다. 따라서 성장과 변동폭도 소프트화 또는 마일드화한다.
- (2) 투자의 소프트화 : 경제의 소프트화는 정보화에 의해 가능해 졌다. 따라서 투자는 반도체, 생명공학 등 주로 R&D와 관련한 투자로서 공업화단계의 대규모 장치산업의 투자와는 다르다. 과학기술의 소프트화, R&D의 소프트화를 통해 투자의 소프트화가 이루어 진다.
- (3) 상품의 소프트화 : 물질적인 재화도 소프트화의 경향을 보이게 된다. 과거의 중후장대형에서 경박단소형의 재화가 중심을 이루게 된다.
- (4) 소비의 소프트화 : 소비지출의 중심이 서비스로 이전되는 만큼 고품격 선화, 유행화, 예술화, 인간화 등의 물자체의 소프트화가 진행된다.
- (5) 국제무역의 소프트화 : 산업구조가 소프트화 되는 만큼 무역구조도 이를 반영하게 될 것이다. 소프트화가 심화된 경제일수록(예를 들어 미,일) 서비스의 수출비중이 높다. 서비스교역의 주요항목은 기술, 금융서비스, 운송서비스, 엔지니어링 등이다. WTO의 GATS(General Agreement on Trade of Service)는 국제무역의 소프트화를 반영하고 있다.

### (3) 제 4 Sector 론

전통적인 3부문 모델은 서비스경제가 본격화되기 이전 공업화단계에 적절한 경제구조 모델로 볼 수 있다. 그것은 서비스를 농업이나 공업처럼 하나의 섹터(sector)로서 단순화 하고 있기 때문이다. 실지로 서비스는 그 형태가 매우 다양하여 하나의 부문으로 보기가 어렵기 때문이다. 서비스의 2 가지 기능 즉 최종소비재로서, 중간투입재로서의 기능을 이해하지 않으면 곤란하다. 특히 후자의 기능, 즉 중간투입물로서의 서비스는 경제 전체의 생산력을 좌우하는 매우 중요한 요소로 인식되고 있다.

최근 경제가 고도화되고 정보화되면서 서비스와 기존 섹터와의 구분이 점점 어렵게 되고 있다. 특히 서비스가 중간투입물이 되는 경우 더욱 그러하다. 과거에는 중간투입재로서의 서비스가 형태가 없기 때문에 독립된 재화로 보지 않고 기존 Sector 에 포함시킴으로써 비교적 간단히 서비스부문을 이해하는 경향이 있었다. 예를 들어 농업생산성을 올리기 위한 영농기술이 독립된 서비스의 투입으로 보기보다도 농업투입의 일부로 보았다는 것이다.

오늘날에는 농업이나 제조업의 생산성을 증가시키기 위한 중간투입물의 비중이 어느 때보다도 높아지고 있다. 경우에 따라서는 물적 투입보다 서비스투입이 더 중요하다. 기술, 디자인, 광고 등이 그런 것인데 기술이나 디자인은 서비스이지만 최종소비재가 아니다. 그것이 존재하는 것은 오직 농업이나 제조업의 생산증가나 질적 개선에 있다. 다시 말하면 경제의 서비스화란 단지 3차 산업의 비중이 증가하는 것에 국한되지 않고 제조업 내에서도 고급화, 전문화, 고부가가치화를 위해서 정보, 기술, 지식 등 전문서비스 투입을 증가시키고 있다. 이러한 전문서비스는 3차 산업으로 분류되기는 하지만 1차, 2차 산업과 밀접히 연관되어 있는 것이다.

이와 같이 서비스를 소비재와 투입재로 나누어 볼 때는 전통적인 3부문보다 4부문 모델이 유익해 보인다. 그것은 서비스라는 재화가 반드시 다양하고 이질적이기 때문만이 아니라 그 기능이 다르기 때문이다. <그림 5-10>에서 보듯이 서비스가 소비재로서, 투입재 또는 자본재로서 구분되어 자본재 서비스는 제 4차 산업으로 독립시키고 있다. 그 이유는 타 산업 부문과의 결합도가 매우 높기 때문이다.

[그림 5-10] 4 부문 모델에 의한 산업분류

1 차 산업: 농림, 수산업	4 차 산 업
2 차 산업: 광업, 제조업	
3 차 산업: 소비재 서비스	

농업이나, 제조업, 서비스업의 생산성에 밀접한 관련을 가지는 서비스를 4차 산업으로 분류하는 것은 Fisher의 소득탄력성이나 Fourastié의 생산성 또는 기술진보의 기준으로 볼때 별 문제가 없어 보인다. 금융, 보험, 운송, 기술 등 투입서비스는 기타 개인서비스보다 자본 및 기술집약적이다. 따라서 생산성도 상당한 차이를 보일 것이다. 최근의 학술적 논의를 보면 서비스를 크게 생산자서비스(producers' service)와 소비자서비스(consumers' service)로 나누고 있다. 이것은 서비스를 3차 및 4차 산업으로 구분할수 있음을 반영한다고 볼수 있다. 정보화사회라는 것도 제 4차 부문(생산자서비스)의 확대에 의한 경제전반의 효율성이 제고되는 현상을 말한다고 할수 있을 것이다.

4 부문 모델은 아직 시안에 불과하고 이론적으로 보완되어야 할점이 많지만 이 모델이 가지고 있는 기본적인 아이디어는 유용하다고 본다. 말하자면 다양한 서비스를 하나의 산업으로 분류함으로써 생기는 비엄밀성을 개선하고 정보화사회에 부응하는 산업구조의 대분류를 가능하게 해준다는 것이다.

### 3. 서비스경제와 산업정책

선진공업국의 정보화나 소프트화의 진행은 우리나라와 같은 중진국의 입장에서 2 중의 부담을 지게 되었다. 전술한 바와 같은 4차 산업의 발전은 선후진국간의 생산성격차를 더욱 크게 할 가능성이 있다. 이것은 서비스 산업 자체의 문제뿐만 아니라 타부문 즉 농업이나 제조업의 생산성에도 영향을 주게 되었다는 의미이다. 따라서 우리나라도 종래의 하드웨어중심의 산업정책의 기본틀에서 소프트웨어 산업도 고려하는 인식의 전환이 필요하다.

우리나라 산업정책의 기본은 공정거래법, 산업발전법(구 공업발전법)등 몇몇 관련법규에 의해 나타나고 있는데 대부분 제조업 중심의 지원정책이다. 소위 4차 산업에 대한 정책은 전무한 실정으로 볼 수 있다. 예를 들면 지식이나 문화를 하나의 산업으로 보는 인식이 부족하다. 최근 서비스시장의 개방 움직임과 함께 국제경쟁력의 제고라는 정책적 목표가 수립되긴 했지만

근본적으로 문제가 있다. 서비스산업을 일괄적으로 차별하는 현재 우리나라의 산업정책은 문제가 있다. 중간투입재로서 서비스에 대해서는 첨단산업이나 기타 제조업과 차별을 두지 말고 지원책이 필요하다. 서비스 부문을 3차 산업과 4차 산업으로 나누어 국민경제의 생산성을 높일 수 있는 부문을 집중 육성해야 할 것이다. 최근 다자간협상에서 미국 등 선진국이 집중 거론한 부문이 4차 산업이라는 것에 유의해야 할 것이다. 요약하면 서비스산업은 분명히 유치산업으로 인식되어야 한다는 것이다. Kemp나 Negishi 의 외부경제, 내부경제 어느 기준에 의하더라도 그에 해당된다. 즉 생산자서비스는 산업의 설립이 타 산업에 주는 외부경제가 매우 크며 금융, 보험의 경우처럼 규모의 경제가 작용되는 산업이다.<sup>54)</sup> ‘4차산업’의 육성은 제조업에서 첨단기술산업의 발전과 사회의 정보화가 전제되지 않으면 안된다. 따라서 산업과 정보를 하나의 정책목표로 이해되어야 할 것이며 이에 대한 법적, 제도적 보완이 절실하다.

#### CASE STUDY : 싱가포르의 서비스산업 경쟁력

지금 싱가포르는 서비스 허브로 변신중이다. 1980/90년대 싱가포르는 전자부품 등 제조업과 물류·금융산업을 중심으로 고속 성장하고 있었다. 그런데 2000년대 이후 최대 경제위기를 맞았다. 중국과 인도의 급부상으로 싱가포르에 아시아 본거지를 두고 있던 GM, 필립스, 맥스터 등 다국적 기업이 하나 둘씩 생산기지를 중국 등으로 옮기면서 1998년에 이어 2001년 경제성장률이 마이너스로 떨어진 것이다.

이런 상황에서 싱가포르가 선택한 것이 서비스 허브 전략이다. 이미 싱가포르는 1990년대 말부터 미국 와튼경영대학원, 유럽인시아드(INSEAD) 등 세계명문대학 분교를 유치하면서 2002년 5만명에 달한 외국인 유학생을 끌어들이며 교육허브로서의 가능성을 본 바가 있다. 이에 싱가포르는 2003년 동아시아의 서비스 허브가 되겠다는 ‘비전 2018’을 발표했다 R&D, 교육, 의료 등 고부가가치 서비스를 발전시켜 중국과 인도에 대한 서비스 수출기지로 탈바꿈하겠다는 것이었다.

이후 싱가포르는 교육, 의료뿐 아니라 생명공학, 엔터테인먼트 등에서 전방위적인 허브 전략을 펴고 있다. 줄기세포 등 세계적 과학자를 첨단 시설을 갖춘 국영 생물공학 연구단지 ‘바이오폴리스’로 불러들이고 있다. 또 2005년 외자를 유치해

54) 유치산업 선정기준에 관한 것은 다음 제7장에서 논의될 것이다.

두 개의 대규모 카지노를 짓고 있으며 ‘크레이지 호스’라는 카바레극장도 허가를 내줬다. 교육, 의료 허브 전략은 이미 성공했다는 평가를 받고 있다. 2002년 5만명 수준이던 외국인 학생은 현재 7만명 수준으로 불어났으며 2015년엔 15만명까지 늘어날 전망이다. 외국인 의료환자는 2000년 15만명에서 2005년에는 29만명으로 늘었다. 2010년에는 50만명의 고소득 의료수요자가 싱가포르를 방문할 것으로 추정하고 있다. 이에 힘입어 싱가포르는 2004년 이후 평균 6-7% 고도 경제성장을 하고 있다.

출처: 한국경제신문2006.10.11

## 산업정책론과 지역혁신

## 제1절 지역혁신정책의 배경

세계경제는 경제국경이 붕괴되는 현상이 가속되면서 빠른 속도로 통합되고 있다. 더구나 WTO 체제의 정착으로 세계화현상은 더욱 강화되고 글로벌 차원의 무한경쟁시대가 도래하였다. 한편 국내적으로는 규제철폐 등 시장경제의 강화로 지역간, 부문간 경쟁이 격화되고 있다. 그중에서도 특히 중앙 vs. 지방, 또는 지방 vs. 지방이라는 지역경쟁이 새로운 양상이 나타나게 되었다. 그런데 이러한 지역간 무한경쟁이 오히려 지역간 경제력 차이를 심화시키고 있다. 단적인 예로 여러 가지 지방우대정책에도 불구하고, 경제력의 수도권집중, 지방기업의 해외이전 등 지방경제 공동화 현상이 진행되고 있다. 특히 우리나라의 경우 수도권과 지방의 경제적 불균형이 지난 수십여 년간 심화되어 왔다는 의문이 설득력을 얻고 있다. 그래서 기존의 발전전략을 재검토해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 즉 지금까지 중앙정부가 해왔던 지역발전의 중심역할을 지방이 담당해야 한다는 주장이 확산되고 있다. 1990년대 후반부터 선진제국에서는 지역경제의 성장전략으로 지역혁신시스템, 혁신네트워크 등 신개념을 이용한 성장전략이 수립되고 있다. 말하자면 중앙정부의 거시정책 방향에 맞추어 각 지방에서는 지역경제 활성화를 위해 대학, 기업체 등과 연계한 혁신시스템 구축을 통하여 지역산업구조를 변화시키고 지역특성에 적합한 산업 클러스터 형성을 위하여 정책적 노력을 증가시키고 있다. 혁신클러스터는 혁신적인 기업, 대학, 연구소, 정부기관 등이 일정지역에 모여 정보교류와 지식창출의 네트워크를 형성하면서

시너지효과를 내는 혁신 집적체를 말한다. 이미 부산을 포함한 동남권 지역에서도 기존주력산업을 중심으로 한 이른바 가야밸리라는 산업클러스터가 제안된 바가 있으며, 여타 광역지자체들도 지역별로 전략산업을 선정하기도 하고, 지자체간 협력체계 구축도 모색하고 있다. 뿐만 아니라 지역발전을 위한 혁신을 이끌어내기 위해 연구인력이 모여 있는 대학을 지역혁신시스템의 핵심주체로 설정하고, 지자체, 기업 등과 함께 긴밀한 연계시스템 구축을 시도하고 있다.

이와 같은 대내외적 환경변화에 따라 지역이 중요한 경제주체 단위로 부상되고, 지방정부는 지역경제를 위한 핵심 정책입안자로 떠오르고 있다.

이러한 맥락에서 본 장은 다음 2가지 목적을 추구한다. 먼저 1990년대 이후 서구 선진국을 중심으로 전개되고 있는 분권적 지역혁신의 경제이론을 분석하는 것이다. 이는 다양한 모습으로 나타나고 있는 지역균형발전에 관한 경제이론을 새로이 해석함으로써, 본 연구의 목적에 부합하는 방향으로 이론수렴을 시도할 수 있기 때문이다. 경제이론 연구에는 지역불균형이론과 지역혁신이론이 주요 내용이 될 것이다. 지역불균형의 원인을 이해한다는 것과 지역혁신의 정책은 그 원인과 처방이 된다는 점에서 양이론은 동시에 이해되는 것이 바람직하다.

## 제2절 지역혁신의 경제이론



### 1. 지역불균형의 경제이론

신고전경제학은 경제자유주의에 입각하여, 자유로운 시장경제질서를 통하여 자원을 최적으로 배분한다는 원칙에 서 있다. 따라서 시장메카니즘을 통해 모든 의사가 결집되고 조정되며, 이에 따른 결과는 최선이라는 것이다. 지역간의 소득격차도 궁극적으로 시장의 조정기능을 통해 해소된다는 것인데, 말하자면 한계효율 체감의 법칙에 의해, 자본이나 노동이 요소가격이

높은 지역에서(고소득지역) 요소가격이 낮은 지역으로(저소득지역) 이동되기 때문에 지역간 요소가격은 균등화 된다는 것이다. 특히 자유무역을 통하여 국가간 존재하는 요소가격은 균등화된다고 하는 ‘Heckscher-Ohlin’ 정리에 따르면 지역간 경제적 갈등은 존재하지 않는다. 말하자면 공적기구(정부)가 굳이 어떤 역할을 하지 않더라도 지역갈등은 시장기구를 통해 저절로 해소 된다고 보기 때문이다.

사실 국민경제에서 지역간 경제력격차가 발생하는 원인과 처방에 대해서는 아직 명확한 합의가 없다. 시장을 신봉하는 신고전파 입장에서 보면 지역간 격차는 일시적인 현상이며, 자유롭고 공정한 경쟁체제가 유지되는 한, 생산요소의 자유로운 이동을 통하여 지역격차는 해소된다고 할 것이다. 따라서 신고전적 경제학 세계에서는 지역정책이 불필요한 것이 된다. 그러나 누적인과론(cumulative causation theories)은 지역간 경제력격차가 경제 발전 초기부터 존재하며, 시간이 경과하면서 이 격차는 점점 커진다고 주장한다. 이유는 규모의 경제와 같은 외부성이 존재하기 때문이다. 따라서 일단 우위에서 출발한 지역은 계속 경쟁력을 강화해 나갈 수 있으나 그렇지 못한 지역의 경제력은 계속 쇠퇴한다는 것이다. 따라서 정책당국의 인위적인 개입이 필요하다는 것이다. 이처럼 지역정책에 대한 견해는 서로 상이하다.

경제통합이 시도될 경우 지역경제에 미치는 영향은 다음 2가지 상반된 효과로 나타난다. 우선 긍정적인 측면에서 경제성장효과를 거론할 수 있다. 시장통합은 대시장이론(theory of great market)에 의해 경쟁격화를 유발하며, 이는 국민경제 전체의 입장에서 자원배분효율을 극대화시키므로 추가적인 경제성장이 발생한다. 그러나 다른 한편으로는 경제통합이 역내에서 ‘중심-주변부 패턴’(core-periphery pattern)을 고착화시키는 경향이 있다고 한다. 소위 ‘구심력가설’(centripetal thesis)이 그것이다. 즉 경제통합으로 기업간 경쟁이 격화되고, 이에 따라 전체경제에 구심력이 작용하여, 성장이 집적되는 중심부가 형성된다는 것이다. 중심부의 부상은 다르게 말하면 주변부의 존재를 의미한다. 따라서 시장통합의 결과로 지역간 격차가 심화된다는 주장이다. 경제통합이 지역간 경제력차이를 확대시킨다는 ‘Divergence 가설’에는 다음과 같은 요인이 그 배경이 되고 있다.<sup>55)</sup>

55) Armstrong (1995), p.361

- (1) 규모의 경제(economies of scale)
- (2) 국지화 및 집적화(localisation & agglomeration)
- (3) 산업내 무역(intra-industry trade)
- (4) 주변부의 경쟁력부재(lack of competitiveness in peripheral regions)
- (5) 노동이동(labor migration: brain-drain)

경제성장과 지역간 불균형의 관계는 최근에는 신경제지리학(NEG: New Economic Geography)으로 설명하기도 한다. P. 크루거먼의 논문으로(Paul Krugerman, 1991) 수확체증산업과 지리적 집중과의 관계가 부각된 이래, 10여 년 동안 많은 학자들이 이 분야를 집중 연구하였다. 공간(space)이란 신요소를 국제경제분석에 추가함으로써 지금까지의 기존 연구방법과는 차이를 두게 된 것이다. 기업이 사업입지를 결정하는데 다음 2가지 사실이 고려된다. 첫째, 생산요소와 상품을 수송하는데는 비용이 수반된다는 사실이다. 둘째, 지리적으로 분할생산을 추진할 경우 비용이 소요된다. 즉 규모의 경제가 존재한다는 사실이다. 이처럼 시장접근성과 생산의 지리적집중 사이에 trade-off가 존재하는데, 때문에 기업의 입지결정은 간단한 문제가 아니다. NEG학자들은 이것은 공간의 '비동질성'(non-homogeneity) 때문에 일어나는 것이라 하고 있다. 즉 공간이란 신고전경제학자들이 말하는 것처럼 동질적인 것이 아니라 기후, 요소부존, 인프라수준, 시장접근성, 수요크기, 기술 등에서 차이를 보이기 때문이다.<sup>56)</sup> 신경제지리학(NEG)은 시장경제가 활성화되는 과정에서<sup>57)</sup> 초기에 지역집중이 심화되다가, 나중에는 지역집중에 완화된다는 메시지를 전하고 있다.<sup>58)</sup>

NEG모형은 신고전파이론과 양극화론 사이 중도적 입장을 견지한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 경제통합의 초기단계에서는 경제력 양극화(divergence, polarization)현상이 나타난다고 하지만, 경제통합이 진행되어 심화되는 단계에 이르면 신고전경제학이 주장하는 것처럼 경제력분산이 나타난다고

56) Ottaviano and Tisse (2001)

57) 시장경제가 활성화되는 경우는 규제완화로 시장경제가 심화되거나 경제통합으로 폭이 증가하는 경우가 대표적이다

58) 여기에 관해서는 Fugitta et al.(1999) and Krieger-Boden (2000, 10) 참조

주장하기 때문이다. Schaetzi 은 경제력 집중완화와 분산효과를 확대하기 위해서는 주변부 지역에 다음과 같은 사회경제조건이 충족되어야 한다고 했다.<sup>59)</sup>

- (1) capital(stock & flow): 풍부한 자금력이 존재할 것(효율적 지방금융)
- (2) labor force(qualified manpower): 지방에 양질의 노동력이 존재할 것
- (3) land as production factor: 공단이나 사이언스파크 조성에 충분한 토지가 공급될 것
- (4) infrastructure(SOC): 항만, 철도, 도로 등 산업활동에 충분한 사회간접자본의 존재
- (5) market potential(population, demand): 시장잠재력을 높일 수 있는 충분한 인구와 수요구조를 확보할 것
- (6) environment(life quality): 기업유치에는 생활의 질이 중요한 역할을 함. 자연환경이 잘 보존된 청정지역일수록 우수기업이 입지하는 경향이 있음.
- (7) socio-political structure(democracy): 지역의 정치구조가 민주적이고 지역정책이 민주적 절차에 결정될 것(예를 들면 부패지수가 낮을 것)

지금까지 살펴본 지역불균형에 관련된 이론을 종합해보면 시장경제의 확대에도 불구하고 지역간 경제력격차 확대는 적어도 초기단계에서는 불가피한 것으로 이해된다. 그래서 최근의 지방정부는 적극적인 정책개발을 통해 내생적 지역발전전략을 추진하는 것이다.

## 2. 지역혁신에 관련된 경제이론

### 1) 지역혁신 네트워크론

현대와 같은 글로벌시대, 지식산업시대에도 물리적 공간, 즉 입지가 여전히 중요하다. 그 이유는 경쟁이라는 관점에서 발견할 수 있다. 즉 경쟁자가 지리적으로 한 곳에 밀집되어 있는 상황에서 더욱 활발하게 혁신동기를 갖기

59) Schaetzi, (1999), p.45

때문이다. 이처럼 경쟁을 하는데 있어서 지리적 클러스터의 영향력은 지속적으로 증가하고 있다. 더욱이 기술, 지식기반으로 대표되는 역동적인 경제체제에 있어서, 집적지역 내에서의 효율적 경쟁이 지니는 중요성은 더욱 커지고 있다. 그런데 지리적 클러스터 스스로 지역개발의 충분조건은 아니다. 클러스터가 혁신적으로 조직될 때 우리는 혁신네트워크로 부르며, 이 혁신네트워크야말로 지역개발의 필요충분조건이 될 것이다. 말하자면 클러스터는 혁신네트워크 중 하나의 유력한 모델이다.<sup>60)</sup>

혁신네트워크를 둘러싸고 전개되는 지역적 혁신과 ‘학습지역’이라는 주제는 최근 여러 학문분야에서 논의되는 흥미로운 연구주제이다. 이 주제와 관련된 이론적 논의로서는 거래비용이론, 착근성이론(embedding)과 네트워크 논의, 혁신과 학습에 대한 M. 포터와 P. 크루거만의 작업, 제도학과와 진화경제학적 논의 등을 들 수 있다.

Legendijk에 의하면 혁신네트워크 또는 클러스터 분석의 이론적 주제는 첫째, 산업의 공간적 집적의 원리 둘째, 구조와 행위자의 역할, 마지막으로 진화(evolution)에 대한 개념적 정의로 이해할 수 있다.

네트워크가 경쟁력에 영향을 미치는 요인으로서는 첫째, 생산성 향상 둘째, 혁신의 방향과 속도 조정 셋째, 새로운 사업의 형성 촉진 등을 들 수 있다. 또한 네트워크가 어떻게 역동적으로 변하고 발전하고 진화하는가를 생각해 보는 것이 중요한데, 이런 진화과정에서 볼 수 있는 몇 가지 특징으로서, 첫째, 역사적 요소가 중요하고 둘째, 혁신네트워크에 있어서 몇몇 혁신적 기업의 역할이 중요하며 셋째, 혁신네트워크에는 자기강화 사이클발생 넷째, 이러한 네트워크의 확대 재생산과는 반대로 내부의 요인으로 쇠퇴 또한 가능하다는 점을 들 수 있다.

혁신네트워크가 연구주제로 주목받는 데는 다음과 같은 이유가 있다. 첫째 거시적인 측면에서 “왜 경제력이 특정지역에 집중하는가?” 하는 것이며, 또 하나는 미시적인 측면에서 집중이 발생하는 “특정지역의 구심력(centripetal forces)은 어디에서 오는 것인가?” 하는 것이다. 첫 번째 연구주제는 앞에서 언급한 크루거만의 논문에서 시작하여 활발한 논쟁을 벌인 바 있다. 1990년대

60) 기존연구에서는 혁신네트워크와 혁신클러스터를 구분없이 혼용하고 있는데, 그럼에도 불구하고 큰 문제는 없어 보인다.

이후 일단의 국제경제학자들은 글로벌 차원의 무한경쟁의 문제점을 지적해 왔다. 즉 경제통합이나 글로벌 시장경제시스템의 결과 경제력의 지리적 집중을 가중시킨다는 것이다. 말하자면 세계적 차원의 ‘빈익빈 부익부’현상을 우려한 것이다.<sup>61)</sup>

[표 6-1] 혁신 네트워크 관련 이론연구방향

주 제	신산업공간론	산업지구론	혁신환경론	클러스터	지역혁신체제
공간적 집적의 원리	산업의 수직적 분리와 공간적 집중 (거래관점)	초기 뿌리내림(embedding) 혹은 유연 전문화 논의에서 국지화 논의로 바뀜	지역화 되고 네트워크화 된 학습과정	경쟁자, 생산자 및 고객 등의 국지적 상호작용	공급자와 수요자의 근접성에 기초한 제도적 결합
구조/행위자	산업-구조적 논리	사회문화 환경에 뿌리내린 지역 행위자	환경(milieu)을 네트워크화 되어 있는 행위자의 분산조직으로 봄	‘다이아몬드’ 환경에 영향을 받는 경영전략	중범위 수준의 제도경제체제
진화 원리	기회의 창, 고착(lock-in)	역사적(사회, 문화, 기업가 요인의 변화)	역사적 행태주의적	다이아몬드 모델 상의 상호작용에 토대를 둔 창조된 우위	장기 파동(long waves), 경로의존(path-dependency)
주요 비판점	공간적 결합과 행위자 역할에 대한 개념화 불충분	지나치게 화합적인 관점에서 경제와 사회와의 관계, 지역과 세계의 관계를 봄	성공스토리와 하이테크에 집착	기업간 관계의 사회적 측면 무시	체제간의 상호의존을 무시
최근 연구 방향	‘비교역적(untraded)상호의존성’과 관습(convention)에 초점	지구의 유형간 차이에 초점	제도적 측면을 강조	클러스터 내부 혹은 국제적 네트워크에 대한 연구	지역 및 부문적 경험연구의 강화

출처: Poter, M.E.(1998, 211), Sternberg, R. (2002, 140)

61) 이는 신고전경제학이 주장한 균형적 발전과는 거리가 멀다. 신고전경제학에 따르면 자유무역만 실현되면 지역간 요소가격의 균등화가 이루어지고 자원의 최적배분과 소득의 공정한 분배가 실현된다는 것이다.

그러나 공간이라는 새로운 요소를 고려한 신경제지리학(NEG) 접근방식은 신고전경제학과는 전혀 다른 결과를 가져온다. 즉 시장경제가 확대되면 될수록(경제통합, 경쟁심화) 이미 경쟁력을 확보한 지역의 경쟁력은 더욱 강화되고 그렇지 못한 지역은 오히려 악화된다. 그 원인은 경제학적으로는 ‘규모의 경제론’, ‘불완전경쟁론’ 등으로 설명되고 있으며, 자연과학적 접근에서는 자기조직(self-organisation), 경로의존(path-dependence) 등으로 설명되고 있다.<sup>62)</sup> 혁신네트워크 개념이 학계 주목을 받게 된 두 번째의 요인은 EU통합의 진전이다. 즉 EU중심부를 형성하는 우량 경쟁도시들은 그 내부에 분명 외부의 수요와 투자를 끌어들이는 힘이 존재할 것으로 믿고, 그 ‘내재적 경쟁요인’을 분석하고 싶은 욕구가 연구자 간에 일어났다고 볼 수 있다. 내생적 성장이론(theory of endogenous growth)은 1970/80년대 경제발전론 또는 지역 성장론의 주요한 개념이기도 했지만, 클러스터의 개념은 공간적 인접성을 추가요인으로 분석한다는 측면에서 진일보된 것이라고 할 수 있다.

그래서 1990년대 이후 선진국 정치권, 학계 등에서는 지역개발전략으로 혁신네트워크 또는 클러스터의 개념에 주목하게 되었는데, 최근에 이것은 대표적 지역전략으로 정착되고 있다.

혁신네트워크란 기업가, 정치인, 연구인력 등 지역혁신에 중요한 참여자 간 링크지(linkage)로 정의되는데, 이러한 혁신네트워크는 지역에 집중되는 경향이 있다는 것이다. 말하자면 지역기업, 지방정부, 연구기관(대학)간 네트워크가 잘 되고 있는 지역이 혁신지역으로 간주되고 있다는 것이다. 예를 들면 EU 중심부를 구성하는 성장축<sup>63)</sup>에는 수많은 경쟁도시들이 모여 있으며, 각 경쟁도시는 기업, 대학, 연구소, 혁신기관 등 수많은 네트워크 참여자들로 구성된 혁신클러스터 자체라는 것이다. 지역발전의 ‘동적, 내생적요인’(dynamic & endogenous factor)과 혁신클러스터의 존재와의 상관관계가 매우 크다는 것이다.

62) 최근 생물학 등 자연과학에서 출발한 복잡계이론(theory of complexity)으로 규모의 경제 등 많은 경제학적 제현상을 설명하기도 한다.

63) EU는 지난 40여년에 걸친 경제통합과정을 통하여 성장지역과 주변지역으로 경제성장의 결과가 양극화되는 경향을 보이고 있다. 동남부 잉글랜드로부터 베네룩스 3국, 독일 서남부를 거쳐 북이탈리아에 이르는 성장축이 존재하고 있다.

1960년대 이후 지역혁신 전략은 다양하게 전개하여 왔는데 대체로 2가지 방향에서 전개되어 왔다. 첫째, 대기업을 유치하거나, 공단건설을 통하여 다수의 중소기업을 입지시켜 지역성장과 고용을 제고시키는 전략이다. 둘째, 대학, 연구기관을 중심으로 벤처기업을 활성화시키는 전략이다. 이 2가지 지역경제활성화 전략은 대체로 긍정적인 성과를 가져왔으나, 일시적인 성과에 거치고 말았다는 지적이 있다. 그래서 1990년대 이후 새로운 패러다임이 전개되었는데 그것이 혁신네트워크론이다. 1960년대 부터 지금까지 3차례의 지역학 연구 패러다임의 전환이 있었는데 요약하면 다음과 같다.<sup>64)</sup>

제 1기: The Large Firm Paradigm (1960-1975) ⇒

제 2기: The Industrial District Paradigm (1970-1990) ⇒

제 3기: The Network Paradigm (1990-현재)

1960년대는 대규모기업을 지역내 유치해서 공업화를 추진하는 것이 지역발전 전략의 중심에 있었다면, 1970/80년대에는 공업단지건설 등을 통해서 지역발전을 추구했으며, 1990년대 이후에는 혁신네트워크라는 새로운 전략 개념이 지역발전의 중심에 서 있다는 것이다.<sup>65)</sup>

## 2) 혁신네트워크 패러다임론(Theory of Innovation Network Paradigm)

지역혁신 네트워크의 개념은 비교적 최근에 소개되었지만, 그 기원은 경제학설사적으로는 1890년대 M. 마샬의 외부경제론까지 올라간다. 그 이후 1920/30년대 M. 베버와 A. 슈페터에 의해 기업간 연계를 통한 경쟁 및 산업조직론이 소개되기도 했다. 이때 이미 ‘집적의 경제이익’(positive economy of agglomeration)이 언급되었다. 1980년대 이르러 제도주의자 O. 윌리엄스는 기업간 네트워크협정(inter-firm networking arrangement)을 통해 기업거래비용을 감소시킬 수 있다고 주장했다. 특히 수직적 기업통합이 중요한 시점에는 네트워크가 더욱 필요하다고 했다.

64) Cappello, (1996)

65) 한국의 지방정부들의 지역개발전략도 대략 이러한 흐름을 따르고 있다. 부산권을 예로 들면 1970/80년대는 대기업유치, 1990년대이후 산업공단 조성이 지역전략으로 부상했다가 최근에는 벤처환경조성, 산업클러스터 등이 정책현안으로 주목받고 있다.

1990년대 이르러서는 네트워크와 지역혁신이 연계되어 새로운 양상으로 나타났는데, 지역개발전략으로 ‘혁신네트워크 패러다임’ (Innovation Network Paradigm)에 주목하게 되었다. 주된 아이디어는 지역내 혁신주체간 네트워크를 강화하여 먼저 역내 혁신 시너지효과 상승시키고 다른 한편으로는 역외자본을 자극하여 역내로 진입시키는 효과를 발생시켜 지역경쟁력을 극대화한다는 것이다. 특히 ‘제3이탈리아’로 불리는 북이탈리아와 독일의 바덴지역이 네트워크 혁신지역으로 역내 경제성장과 네트워크간의 상관관계를 강조하고 있다<sup>66)</sup> R. 카펠로는 네트워크 패러다임이 기존의 전통적 혁신개념과의 차이가 날 수밖에 없는 점을 거시경제, 경영환경, 지역사회조건의 환경변화를 들고 있다.<sup>67)</sup>

\* 거시경제조건: (1) 1990년이후 국제경제는 낮은 인플레이션, 지역경제통합의 가속, 글로벌경제의 도래, 개별국가의 경제주권이 제한되고 있다. (2) 시장경제가 심화됨에도 시장균형은 불안전해지고, 경제는 점점 불확실해지는 경향이 있다. (3) 시장경쟁이 국내에서 세계시장으로 가고 있다. (4) 제조업기술 중심이 서비스와 결합되고 있다.

\* 경영환경조건: (1) 생산시스템이 차별화된 대량생산체제(diversified mass-production)로 가고 있다. (2) 기업의 의사결정이 불확성 하에서 결정된다. (3) 기업경쟁력은 가격 및 품질보다 보완자산의 통제능력(controll over complementary assets)이 중요한 요인이 되었다. (4) 경영효율이 규모 또는 범위의 경제에서 결정되기보다 네트워크 외부성에서 결정된다. (5) 기업 최적규모개념이 대규모에서 소규모로, 다시 네트워크의 개념으로 전환되었다.

\* 지역사회조건: (1) 세계의 경제화가 진행되면서도 지역의 중요성은 강조되고 있다. (2) 지역사회의 개념이 집단학습(collective learning), 조직학습(organisational learning) 지능지역(intelligent region) 혁신지역(innovative region) 등으로 진화하고 있다.

최근 등장하고 있는 혁신네트워크 패러다임(Innovation Network Paradigm)의 특징을 보면 다음과 같이 정리될 수 있다:

66) Barhelt, (1998).

67) Capello, (1996)

- 1) 네트워크 참여자 수는 적어도 3개 이상이며 참여자의 시장지위는 동등하다. 즉 어느 누구도 네트워크 내에서 독점적 위치를 가져서는 안된다.
- 2) 이것은 어떤 일방의 참여자는 또 다른 참여자의 행동에 의존하는 상호 의존적인 패러다임이다. 즉 어떤 참여자의 서비스공급은 다른 참여자에게는 투입요소가 된다.
- 3) 따라서 네트워크 참여자 모두에게 이익이 되는 윈-윈 게임이 되어야 한다.
- 4) 네트워크에 참여하는 주체들 간에는 복합적 커뮤니케이션 구조가 형성된다. 단선적 의사결정과정이지 아니라 수많은 정규적, 비정규적 의견교환 채널이 형성된다.
- 5) 네트워크의 효율을 제고시키는 것은 오히려 암묵적이며 비정규적인 채널이다.

그러면 이상과 같은 혁신네트워크가 ‘왜 하필이면 지역발전의 패러다임에 유효한가?’란 질문을 할 수 있다. 이 의문의 대답은 다음과 같이 설명된다. 첫째, 네트워크 참여자간 지리적으로 인접되어 있다는 것 자체가 긍정적이다. 왜냐하면 어느 참여자의 산출물은 곧 바로 다른 참여자에게 투입요소(원부자재)로 작용하기 때문이다. 여기에는 물류비용의 감소라는 직접효과 외에도 항상 ‘대면적 신뢰’(face-to-face trust)가 구축되어 기업의 거래비용을 감소시킨다. 둘째, 또 다른 한편으로는 지역경제의 고도화는 혁신주체의 지리적 인접(클러스터링)을 조장한다. 왜냐하면 주체 간에는 동시에 집적의 이익과 기대가(expectation of agglomeration) 일어나기 때문이다. 그러므로 혁신네트워크와 지역경제고도화는 상호 의존적이며 호순환적 관계에 있다.

그러나 지역혁신 네트워크에도 약점이 있다. 참여자(participant actor)의 입장에서 보면 다음 4가지 점에서 네트워크 참여가 불리할 수도 있다<sup>68)</sup>

- (1) 네트워크의 구축에 많은 자원과 노력이 소요되므로 일정기간동안 참여자의 거래비용이 증가한다.
- (2) 네트워크에 참여하지 않은 기업의 무임승차 행위로 참여기업의 네트워크 효용성(network utility)을 저하시킬 수 있다.

68) Lundvall and Borras, (1998).

- (3) 네트워크의 형성은 비참여자의 고립을 심화하여(고착효과) 새로운 비즈니스창출에 장애가 될 수 있다.
- (4) 대기업과 하청 중소기업 간의 관계처럼 참여자간 비대칭적 관계 또는 비균형적 권력관계가 존재하면 네트워크의 효율이 저하된다.

이렇게 보면 혁신네트워크는 지역발전의 만병통치약은 아니다. 네트워크라 하더라도 다음 3가지 위험을 내포하고 있다. 첫째, 네트워크가 현상유지에 집착하여 변화와 혁신을 거부하는 경우, 네트워크의 동맥경화현상이 발생하며, 네트워크가 혁신조직이 아니라 이익집단화, 카르텔화될 수도 있다는 것이다. 이런 형태는 유럽의 구산업지역(old industrial region)에서 흔히 발견되는 유형이다.<sup>69)</sup> 둘째, 만약 정부가 주도할 경우 네트워크의 관료화가 우려된다. 혁신네트워크가 정부가 운영하는 지역협의체 성격으로 변질될 수도 있다는 것이다. 한국형 테크노파크가 대체로 이런 비판을 받고 있다. 마지막으로 필요이상의 기대나 회합 등으로 네트워크 자체가 피로감에 노출될 수 있다. 소위 '네트워크 노이즈'(network noise)의 발생으로 신뢰감이 오히려 저하될 수도 있다는 것이다.

### 3) 혁신클러스터론

지역혁신 전략에 관한 최신이론들을 정리하면 대체로 다음 4가지 방향에서 전개된다.<sup>70)</sup>

- 1) 신산업공간론(New Industrial Space/ District Theory)
- 2) 포터류의 클러스터론(Porter's Cluster)
- 3) 혁신네트워크론(Theory of Innovative Network)
- 4) 혁신환경론(Theory of Creative Milieus)

69) 구산업지역이란 산업화가 일찍 시작되어 한때 번영을 누렸으나 그 이후, 구조조정의 실패로 도시과밀화, 지가상승, 산업공동화, 범죄 및 실업율상승 등 경쟁력이 쇠퇴하고 있는 지역을 말한다.

70) Schaeztl(2002, 235) 이하

첫 번째 신산업공간론은 80/90년대 산업공단이론의 연장으로 본다면 특정지역에 유사업종이 집중됨으로써 시너지효과를 극대화를 도모하고, 그룹 효율성을 높인다는 것이다. 80/90년대의 산업공단론이 수직적 협력 계열관계를 중시했다면 최근의 신산업공간론은 동종기업간 수평적 협력을 중시하는 것으로 볼 수 있다. 두 번째 포터교수의 클러스터론은 소위 다이아몬드형 경쟁우위론의 지역경제 연장으로, 최근의 혁신클러스터론의 선행개념이다. 특히 포터는 생산자, 소비자 간의 ‘지역적 상호작용’ (local interaction)을 강조함으로써 혁신의 지역성을 강조하고 있다. 이상 언급된 2개 이론은 집적(agglomeration), 공간적특성(spatial character)이 은연중 강조되고 있다.

이에 비해 혁신네트워크론이나, 특히 창조적환경론은 보다 비정규적, 암묵적 신뢰 등 무계중점이 시스템내 정신적, 문화적 자산창조에 있다.<sup>71)</sup> 그림에도 불구하고 이상 언급한 연구방향이 상호 모순되는 것이 아니라, 오히려 경우에 따라서는 이론간 보완적인 양상을 보여주고 있다. 특히 네트워크와 지리적 인접(클러스터)은 동전의 앞과 뒷면으로 이해되기도 한다. 말하자면 지리적 인접으로 정신적, 문화적 신뢰감이 더욱 공고해질 가능성이 높아, 창조적 환경이 조성되고 혁신네트워크화가 쉬울 수 있다는 것이다. 사실 관련 이론 모두 지리적 범위와 공간적 클러스터 측면에서 유사한 관점을 가지고 있다. 즉 집적(agglomeration), 접근성(proximity), 착근성(embedding), 지역성(localisation) 등 지역혁신과 공간적 문제가 밀접한 관련성을 띠고 있다는 것이다.

R. 쉬테른베르크는 지역혁신과 지리적 집중간의 상관관계를 중시하여 혁신클러스터를 주장해 왔는데, 그에 의하면 지역혁신 3대주체는 지역기업, 지방정부(정치권), 연구기관(대학)간의 유기적 협력이 매우 중요하다고 한다. 즉 혁신네트워크가 되기 위해서는 이상 언급한 3 주체간 링크지가 훌륭히 이루어져 상호 이익되는 시너지효과가 나타나야 한다고 했다. 그런데 혁신 3대 주체(지역기업, 지방정부, 대학)가 서로 인접하여 있을 때 순기능과 시너지효과가 극대화될 수 있다고 한다.<sup>72)</sup>

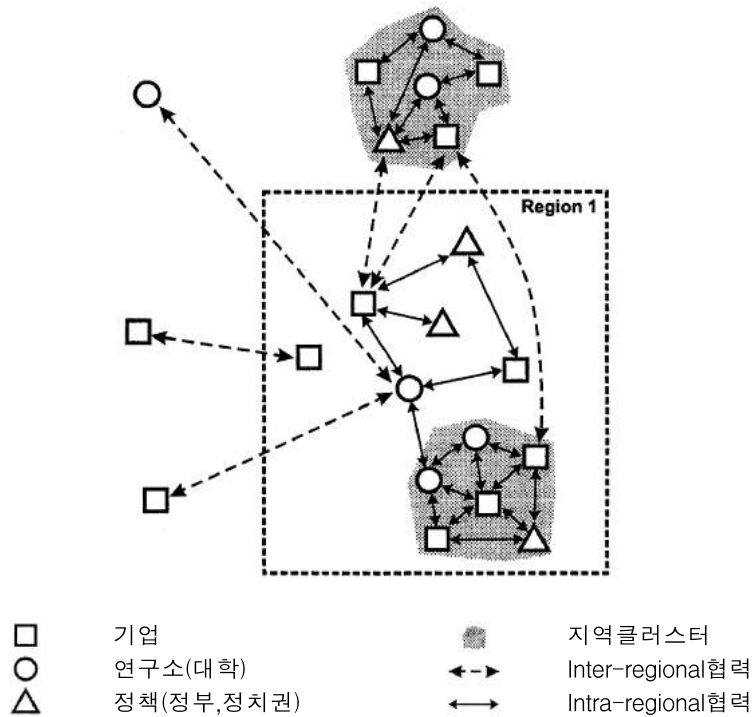
71) 이에 대하여 쉬테른베르크는 다음과 같이 언급하고 있다. “They stress the role of local/regional environment for the generation of innovation. This approach focuses on region-specific rules, conventions, cultural heritages, and social relationships.” Sternberg, (2002, p.142).

72) Sternberg, (2002, p.135).

다음 그림은 혁신네트워크 주체간 지역내, 지역간 링크지가 이루어지는 간단한 전략그림이다. 그림에서 보듯이 네트워크의 3주체가 지역 내에서 상호 밀접하게 연결되어 클러스터를 이루고 있다. 또한 같은 지역에 입지하지만 네트워크에 참여하지 않는 그 외 주체와도 관계를 맺고 있으며, 더 나아가 타 지역 네트워크와도 연결되는 넓은 의미의 지역혁신 네트워크를 구성하고 있는 모습을 보여주고 있다.

혁신클러스터의 중요한 점은 첫째, 클러스터에 참여하지 못한 클러스터 외부의 주체가 훔내낼 수 없는 암묵지(tacit knowledge)의 형성과 학습 메커니즘에 있고 둘째, 모든 산업이 혁신클러스터로서 경쟁을 통한 혁신이 가능하고 지식기반의 첨단기술을 창출해 갈 수 있으며 셋째, 혁신클러스터는 그 자신의 성장 다이내믹스 혹은 생명 사이클이 있다는 점이다.

[그림 6-1] 지역혁신네트워크 전략적 개념도



클러스터란 지리적으로 모여 있는 어느 특정 분야에서 서로 관련된 기업, 전문 공급자, 서비스 제공자, 관련 산업의 기업 그리고 유관단체(예를 들면 대학, 표준기관, 직능단체)들의 집적지를 말한다. 이들은 특정 분야에서 서로 경쟁하면서 협력한다.

클러스터란 종적으로는 수요자와 공급자 관계와의 관계를, 횡적으로는 고객, 기술, 채널 등의 관계로 구성되는 지리적 집적체이다. 클러스터의 주요한 특징은 내부적으로 구성요소들이 서로 연결되어 있다는 점이며, 이들 간의 공식, 비공식적 상호작용이 중요하다는 것이다. 그리고 혁신클러스터는 클러스터 내부의 유사성을 강조하기 보다는 오히려 차별성을 강조한다. 이러한 맥락에서 포터의 다이아몬드 모형은 많은 점을 시사해주고 있다. 즉 기업의 전략-구조-경쟁관계, 투입요소조건, 수요조건, 관련-지원산업 등 4가지 요인으로 국가경쟁력 뿐 아니라 클러스터의 성공과 실패도 분석하고 있다. 포터는 클러스터의 발전과 그 방향에 영향을 주는 두 가지 힘, 하나는 민간 축의 영향력이고 다른 하나는 정부의 힘을 제시하고 있고, 클러스터 접근이 기업 경영에 주는 시사점으로 첫째, 입지선택의 전략적 중요성 둘째, 기업은 자신이 속한 클러스터가 위치한 지역의 성쇠를 따라간다는 점을 고려 셋째, 자기 기업이 속한 클러스터 자체를 발전시키는 노력 필요 넷째, 클러스터 내의 기업들이 서로 공동의 활동 필요 등을 강조하고 있다. 혁신네트워크가 지역클러스터의 양상을 띠는 것은 최근 학계에서 논의되고 있는 신경제지리학(New Economic Geography)의 영향과 무관하지 않다.

### 제3절 사례연구: 독일 바덴지방<sup>73)</sup> 혁신네트워크



#### 1. 바덴지방의 산업 및 R&D인프라

바덴지방은 독일에서 가장 부유한 지방의 하나로 2004년 지역총생산(GRP)가 약 4500억 달러로 1인당 주민소득은 약 4만 5,000달러로서 독일

73) 정식명칭은 바덴-뷔르템베르크 지방이나 여기서는 바덴지방으로 줄여 말한다.

전체 평균치보다 20%가 더 높으며 세계적으로도 최고 수준을 자랑하고 있다. 산업별 GRP기여율을 보면 제조업이 40.8%, 서비스 부문이 52.8, 농업이 1.0%를 차지하고 있으며, 제조업의 높은 GRP기여율은 이 지역의 특징을 보여주는 것이다. 바덴지방은 높은 소득수준이 말해주듯 독일에서도 산업이 가장 발달한 지역으로서 세계에서 가장 중요한 공업지역의 하나다. 1000만 지역인구중 경제활동인구는 약 480만으로 이중 약 220만명이 제조업에 종사하고 있으며, 실업율은 6.5%로 독일평균 12%보다 훨씬 낮은 수준이다.

뿐만 아니라 바덴지방은 최첨단 기술개발에서도 세계적으로 최첨단의 위치를 차지하고 있으며 독일기업의 연구개발기관중 약1/4이 이곳에 집중되어 있다. 2004년에 R&D 분야에 약 125억 달러가 투자되어, 바덴지방은 연구개발 중심지가 되고 있다. 이 지역내에 소재하고 있는 기업들도 국제경쟁에 성공적으로 대처해 나가기 위해 미래지향적 연구와 기술정책을 지속적으로 강화시키고 있다.

[표 6-2] 연구·개발비 지출 국제비교 (2004)

비교국가	R&D투자/GDP
바덴-뷔르템베르크주	3.9
일본	3.0
미국	2.8
독일	2.7
프랑스	2.4
영국	2.1

자료: 바덴뷔르템베르크, Statistisches Jahrbuch, 2005

[표 6-3] 바덴 지방의 과학기술수준 지표

과학기술 연구	단위	1980	1990	2003
과학기술투자액	억유로	2,039	3,204	125
대학연구인력(박사급)	천명	14	19	27
산업계개발인력(석사급)	천명	55	704	80
특허출원건수	건	7,016	9,048	19,411

자료: 바덴뷔르템베르크, Statistisches Jahrbuch, 2005

독일 산업분야에 존재하는 연구개발 기관의 1/4정도가 바덴주에 위치하고 있는데 연구소 현황은 다음과 같다.

- 8개 대학연구소:
  - Ulm대학 응용 지능처리(FAW)연구소
  - Stuttgart대학 미세전자기술(IMS)연구소
  - Karlsruhe 대학 정보통신(FZI)연구센터
  - Tuebingen/Reutlingen 대학 자연과학 및 의학(NMI)연구소
  - Stuttgart대학 태양에너지 및 수소연구(ZSW) 연구소
  - Ulm대학 응용공정기술 연구소
  - Ulm대학 의학 레이저 기술(ILM)연구소
  - Stuttgart대학 생산공학, ZFS연구소
  
- 3개 대형연구기관 : 이 연구기관들은 다수 분야에 걸쳐 공동연구체제를 이루고 있는데 해당연구기관들은 고급두뇌, 막대한 재정지원 및 최신식 설비를 필요로 한다.
  - Karlsruhe연구센터(미세시스템 기술, 환경기술, 에너지기술, 기초연구)
  - Stuttgart내 독일항공우주연구소(에너지 기술)
  - Heidelberg 암 연구센터
  
- 10개 산업협동연구소 : 이 연구소들은 기업에서 지원하는 체제를 갖추고 있으며 연구시설을 갖추지 못한 중소기업들에게 연구결과를 이양하고 있다. 이들 연구소들은 각기 서로 다른 특수분야를 다루고 있다.
  - 최신 프라스틱 기술      ○ 섬유 및 직물연구
  - 정밀기기                      ○ 마이크로 및 정보공학 등을 들 수 있음.
  
- 14개 Fraunhofer 재단 연구소 : 이 협회는 공공재단으로서 산하 46개 분야에 이르는 전문연구소를 운영하고 있다. Fraunhofer 협회는 독일의 응용기술연구분야에서 주도적 역할을 담당하고 있으며 전체 연구소 중 1/3이 바덴에 위치하고 있다.

- 12개의 Max-Planck 연구소 : Max-Planck 협회는 각 분야의 학술과 기초과학 진흥을 목적으로 독일 전역과 외국에 국가재정 연구소를 운영하고 있다. 바덴지방에는 핵물리학연구소를 비롯한 12개 Max-Planck연구소가 입지하고 있다.

## 2. 기술혁신 네트워크

### 1) 네트워크 참여자

- 바덴지역의 중소기업 기술혁신을 위한 네트워크로서 주요 당사자(actor)는 <그림 3>에서 보듯이 정부의 중소기업국, 슈타인바이스재단, 국제경제협력공사, 등이 있다.

#### ① 중소기업국(Landesgewerbeamt Baden-Württemberg)

주경제부 산하 관청으로 지역경제중 주로 중소기업 및 제조업의 진흥에 관한 행정적인 업무를 맡고 있다. 한국에 비교한다면 지역경제국 중소기업과, 기업지원과 정도를 합친 것에 해당한다.

#### ② 슈타인바이스재단(Steinbeisstiftung für Wirtschaftsförderung GmbH)

기업기술지원 및 기술이전, 창업지원, 마케팅 등 중소기업의 중요지원기관으로 1971년 발족. 슈투트가르트에 본사가 있다. 민간의 창의를 활용한다는 취지에서 유한회사(GmbH) 형태를 띤 지방정부가 출자한 민간기업으로 출발했으며 전세계적으로 3000여명의 인력이 일하고 있다.

#### ③ 국제경제협력공사(GWZ: Gesellschaft für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit Baden-Württemberg mbH)

지역기업의 해외투자, 무역상담, 국제협력, 교육 등을 주된 임무로 하는 주정부가 전액 출자한 일종의 무역투자회사이다. 슈투트가르트에 본사를 두고 세계 10여개 지역에 해외지사를 두고 있다. 해외시장

정보제공, 해외협력선발굴, 해외판매마케팅 등을 주요 기업활동으로 하고 있다.

④ EU 과학기술연락사무소

EU차원의 과학기술 R&D 결과를 지역의 중소기업에 이전시키는 임무를 띠고 있다. EU에서 실행하고 있는 첨단기술연구의 결과, 해외기술동향 등에 관한 정보를 제공하고 있다. 이 기관은 EU산하 기구이지만 바덴 주정부에서 파견한 과학기술담당관과 협력하여 지역의 첨단중소기업을 협력대상으로 하고 있다.

⑤ 주크레디트은행(Landeskreditbank)

주정부의 투자은행으로 지역 중소제조기업, 건설업, 농업 등 취약분야에 자금을 집중시키기 위해 설립된 은행이다. 주정부의 전액투자에 의해 설립되었다.

⑥ 주신용보증은행(Bürgerschaftsbank)

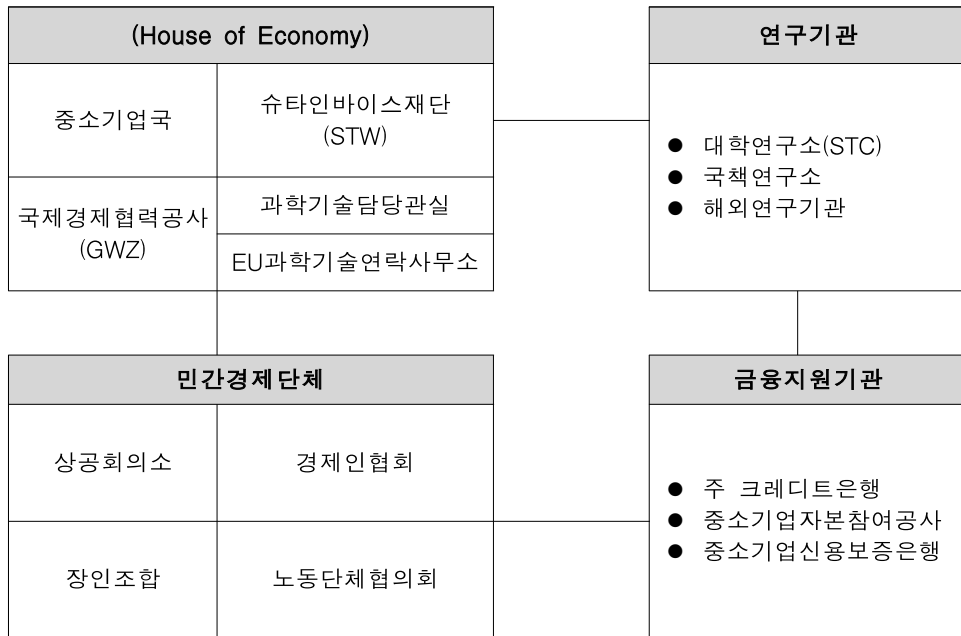
담보능력이 취약성으로 인해 시중은행 또는 주크레디트은행으로부터 자금을 얻지 못하는 중소기업의 신용보증 업무를 주로하기 때문에 주정부가 100% 출자한 자회사이다.

⑦ 중소기업자본참여공사(MBG: Mittelständische Beteiligungsgesellschaft)

MBG는 자본금이 부족한 중소기업의 자본참여를 목적으로 설립된 회사이며, 주정부의 재정예산으로 출연된 ‘벤처캐피탈기금’(Risikokapitalfond)이 주된 투자재원이다. 해당투자 재원을 통해 설립자본금 부족으로 회사설립에 어려움을 지닌 중소기업의 창업을 지원하고 있다.

⑧ 상공회의소 등 4개의 민간경제단체: 경영자, 노동자, 소비자의 이익과 입장을 네트워크 속에서 전달하고, 영향력을 행사한다.

[그림 6-2] 바덴지방의 혁신네트워크 단면도



2) 혁신네트워크의 상호작용 및 성과

네트워크의 핵심주체는 슈타인바이스재단과 국제경제협력공사(GWZ)이다. 전자는 기술개발과 기술이전의 주체로서 300여개의 대학연구기관과 1000여개의 중소기업이 슈타인바이스네트워크에 연결되어 있다. 국제경제협력공사(GWZ)는 바덴주 중소기업의 해외협력(해외투자 및 마케팅)을 주업무로하는데 슈타인바이스 R&D 네트워크와 밀접하게 협력하고 있다. 양기관(본사)은 동일건물(House of Economy)에 입주하여 관계자간 수시로 접촉하고 있으며, CEO간에는 주례, 월례 정기회동 등으로 정기적으로 접촉하고 있다. 이외에도 동일 공간에 주정부 중소기업국, 정부과학담당관, EU과학기술연락사무소 등 R&D관련 실무기관이 집적되어있다. 즉 네트워크 주체간 지리적 인접성이 실현되고 있다.

그리고 슈타인바이스재단의 핵심적 역할은 괄목할만하다. 동 재단은 1971년 중소기업의 기술혁신을 위하여, 주정부가 100% 투자하여 설립된 재단이다.

이 재단은 현재 400여 개 기술이전 센터(STC)를 통하여 중소기업에게 자문, 교육, 연구, 위탁개발등의 지원을 해주고 있다. 이러한 슈타인바이스 재단과 네트워크되어 있는 수백개의 대학연구소와 중소기업이 연결됨으로써 바덴지방은 지방정부-연구기관-기업이 다면적, 집적적으로 연결되는 전형적 클러스터형 혁신네트워크를 구성하고 있다.<sup>74)</sup>

바덴지방의 혁신네트워크의 성과는 다음 <표8>로 요약된다. 설문에 응답한 총 1300개 역내 중소기업중 네트워크에 참여한 기업의 성과가 월등하다. 즉 네트워크에 참여하고 있는 기업(N=1050개)은 그렇지 못한 기업(N=250)보다 모든 측면(신제품매출, 고용, 매출, 수출면)에서 약 2배 정도 높은 경영성과가 나타났다.<sup>75)</sup>

결론적으로 말하면 독일 바덴지방의 성장잠재력은 슈타인바이스, GWZ, 대학연구소, 혁신기업으로 이루어진 혁신네트워크의 결과물이란 것이 입증되고 있다.

[표 6-4] 네트워크 참여기업의 경영성과

(단위:%)

평가항목	네트워크 참여기업1) (N = 1050 개)	비 참여기업 (N = 250)	t 값
신제품의 매출비중	27.2	17.1	4.60**
고용인원 증가율	7.5	4.6	1.96*
연매출 증가율	15.4	12.4	1.82*
수출비중 증가율	26.3	14.3	6.77**

1) 네트워크 참여기업: 슈타인바이스재단(STW)의 STC 및 2개이상 공동과제 참여기업과 GWZ회원사포함.

유의수준 : \*P<0.05 ; \*\*P<0.001

자료: Steinbeis Foundation, (2005, 12)

74) Focus on Baden-Wuerttemberg, (2005)

75) Steinbeis Monthly Report, May, (2005, 36)

## 제4절 지역산업정책으로서 혁신네트워크

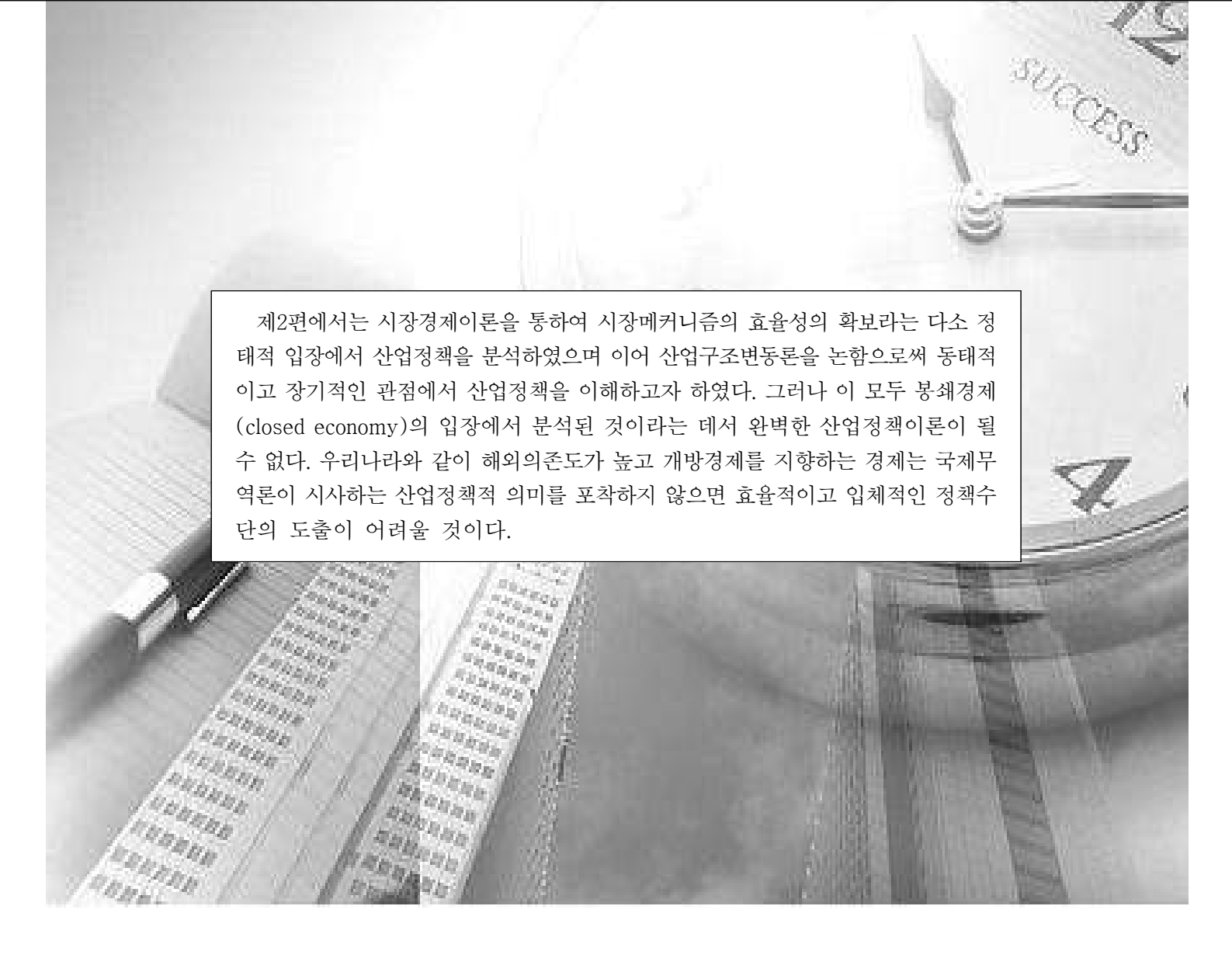


1990년대 이후 선진제국의 지역개발전략이 대규모 투자유치와 같은 물적 투입에서 내재적 혁신역량을 제고하는 방향으로 선회하고 있다. 그 중심에 서는 것이 혁신네트워크(innovation network), 혁신클러스터 같은 개념이다. 본 장은 90년대 이후 다양하게 전개되는 혁신네트워크의 개념을 분석하였다. 특히 지방정부, 지역대학, 지역기업이 주체가 되는 혁신클러스터는 지역혁신전략의 중심이 되고 있다. 본 연구는 혁신네트워크의 사례연구로 독일 바덴지방의 중소기업지원 혁신네트워크를 분석하였다. 혁신네트워크의 존재가 지역경제에 긍정적 효과를 주고 있음을 확인할 수 있다. 즉 지역사례의 경우에서 네트워크 참여기업의 경영성과가 현저히 우수한 것으로 조사되고 있다. 결론적으로 지역혁신 네트워크와 지역경제 활성화간 상관관계가 매우 크다는 것으로 지역산업정책에 큰 의미를 주고 있다.



# 제 3 편

## 산업정책의 이론적 기초 (Ⅱ) 국제무역론의 응용



제2편에서는 시장경제이론을 통하여 시장메커니즘의 효율성의 확보라는 다소 정태적 입장에서 산업정책을 분석하였으며 이어 산업구조변동론을 논함으로써 동태적이고 장기적인 관점에서 산업정책을 이해하고자 하였다. 그러나 이 모두 봉쇄경제(closed economy)의 입장에서 분석된 것이라는 데서 완벽한 산업정책이론이 될 수 없다. 우리나라와 같이 해외의존도가 높고 개방경제를 지향하는 경제는 국제무역론이 시사하는 산업정책적 의미를 포착하지 않으면 효율적이고 입체적인 정책수단의 도출이 어려울 것이다.

## 국제무역의 전통이론

## 제1절 국제무역에 대한 3대 시각

국제정치경제학(International Political Economics)은 국제무역을 바라보는 개념적도구(conceptual framework)로서 자유주의적시각(Liberal Perspective), 마르크스적시각(Marxist Perspective), 국민주의적시각(Nationalist Perspective)을 들고 있다.<sup>1)</sup>

## 1. 자유주의시각

자유주의적 기본입장은 국제분업을 포함한 국제경제질서를 본질적으로 선한 것도 아니고 악한 것도 아닌 중립적인 것으로 본다. 말하자면 일국이 국제경제질서로부터 경제적 이익을 보고 안보고는 그 국가의 정책에 달린 것이지 국제질서와는 관련이 없다는 입장이다. 따라서 국제무역이나 직접투자에 대하여(마르크스 시각과는 달리) 긍정적인 평가를 내리고 있다.

국제경제관계의 본질이 근본적으로 조화와 균형(harmony & balance)을 이루고 국제무역은 모든 참여자에게 이익을 가져준다는 자유주의적 국제경제관은 A.Smith의 ‘보이지 않는 손’(invisible hands)에 의한 국제적 차원의 가격조절, D.Ricardo의 비교우위(comparative advantage)에 의한 국제분업의 이익, 등 고전적 국제무역이론에 의해 표방되고 있다. 이러한 자유주의

1) R. Gilpin: The Political Economy of Internatinal Relations, Princeton University Press, 1987, pp.25-40.

경제학파는 경제정책의 기본가치를 효율의 극대화에 두고 있으므로 국제무역이론의 기본가치도 세계적 차원에서의 효율극대화를 위한 최적배분에 두고 있다. 따라서 세계적 차원의 최적배분(worldwide optimal allocation)을 위해서는 모든 국가는 상품과 자본에 대하여 문호를 개방하며 비교우위에 의한 생산의 전문화가 이루어져야 한다는 자유무역독트린(doctrin of free trade)이 대표적인 무역이론이 되고 있다.

자유무역독트린의 특징은 첫째 무역은 상호이익이 된다는 것인데, 만약 일국의 경제성장과 자원의 효율적 이용이 제약을 받고 있다면, 이것은 전적으로 정부의 정책입안자들이 자유주의 경제원칙에 입각한 합리적인 경제정책을 추구하고 있지 않기 때문으로 보고 있다. 말하자면 자유롭고 개방적이며 경쟁적인 경제활동을 통해서 국내 및 국제적으로 최선의 결과를 보장받을 수 있다는 신념이다. 이러한 국민경제와 국제경제간의 조화는 국제경제관계를 포지티브섬 게임(positive-sum game)으로 보고 있기 때문이다.

따라서 개별국가의 경제정책에 관한 처방도 보편적(universal)인 것이다. 즉 선진국이나 후진국을 막론하고 자유주의 경제정책이 가장 바람직하며 자유무역이 최선의 국제경제질서로 인식되어야 한다는 것이다. 그러므로 모든 국가는 이러한 보편성의 원칙에 따라야 하는 것이다. 자유주의 시각에 의한 무역이론을 확산이론(diffusion theory)이라고 하는 이유가 여기에 있다.

자유주의시각에 의한 국제무역론은 오늘까지 국제분업이론의 주류를 이루고 있다. A. Smith의 절대생산비설(Theory of Absolute Cost Advantage), 다소 개선된 무역이론인 D. Ricardo의 비교생산비설(Theory of Comparative Cost Advantage)이 전통적인 국제분업이론으로 소개되어 왔다. 이것은 다시 헉셔-올린정리(Heckscher-Ohlin Theorem)를 거쳐 기술격차설(technology gap trade), 제품수명주기설(product life cycle theory)등 다양한 현대이론으로 전개되고 있다.

## 2. 마르크스주의적 시각

마르크스주의적 시각은 자유주의 경제관과는 전혀 다르다. 국제경제관계의 속성은 조화가 아니라 갈등이라고 하며 국제경제관계에서는 일방의 이익은 타방의 손실이라는 제로섬 게임(zero-sum game)의 룰이 작용한다는 것이다. 또한 경제성장과 효율성이 중요한 정책목표이긴 하지만 더욱 중요한 것은 국가의 자결(정치적 독립)과 균등한 소득의 분배라고 주장하고 있다.

마르크스주의적 경제학자들은 국제관계를 기본적으로 지배와 종속의 구조로 보고 있다. 따라서 현 국제경제질서는 중심부(core)의 내부경제에서 발생한 것으로 후진국의 경제 상황을 전혀 도외시하고 있기 때문에 본질적으로 사악한 것으로 인식하고 있다. 말하자면 현재와 같은 선·후진국간의 소득격차, 생산력차이, 자결능력의 차이 하에서는 자유경제원리에 의해 운영되는 세계경제에 후진국들이 참여하게 될때는 그들의 경제적 불이익이 더욱 가중된다는 것이다.

따라서 개발도상국들이 자유무역의 원리에 입각하여 외국의 상품과 자본에 대하여 문호를 개방하고 비교우위에 의한 생산의 전문화를 시도한다는 것은 매우 위험하다는 것이다. 말하자면 규모와 능력에 있어 현저한 차이를 보이고 있는 선진국과 같은 조건으로 경쟁한다는 것은 불가능하다는 논리이다. 즉 자유무역으로 발생하는 혜택(gain)은 선진국에 유리하게 배분되고 이러한 비대칭적분배(asymmetrical distribution)가 지속됨으로써 국제경제관계의 지배와 종속은 더욱 심화된다는 것이다.

따라서 후진국들이 빈곤에서 탈피하지 못하고 있는 원인이 자신의 경제정책의 잘못에 있는 것이 아니라 이들에게 불리하게 작용되고 있는 국제경제질서 자체라고 종속론자들은 주장하고 있다.<sup>2)</sup> 다시 말하면 비록 후진국들이 자유주의 원칙에 충실한 경제정책을 추구한다고 해도 국제거래관계에서

2) A.Emmanuel: Unequal Exchange? A Study of the Imperialism of Trade, Monthly Review Press, New York, 1972.

발생하는 경제적 이익의 비대칭적 분배는 후진국의 저개발과 종속을 영구화 시킨다는 것이다.

국제경제관계를 제로섬 게임 으로 보는 시각에서는 국제경제관계를 둘러싼 갈등은 본질적이며 필연적인 것으로 볼수 밖에 없다. 따라서 마르크스주의적 정책처방은 자유주의와는 달리 보편적일수가 없다. 이러한 시각에 입각한 정책대응은 대체로 탈종속을 위한 단절정책(Dissociation Policy: Abkopplungspolitik)인데 자립경제, 수입대체적공업화 등의 목표가 수립된다.<sup>3)</sup>

국제경제관계의 본질에 대한 자유주의와 마르크스주의 시각간의 차이는 다국적기업에 대한 태도의 차이에서 더욱 명확히 드러나고 있다. 전자는 다국적기업에 의한 직접투자는 투자국과 피투자국 모두에게 이로운 것으로 보는 반면, 후자의 입장은 해외직접투자는 투자국에게는 이익을 주지만 피투자국에게는 착취적인 것으로 보고 있다.

마르크스주의적 국제경제관계론에 속하는 것으로 제국주의론, 주변부자본주의론, 종속이론, 신국제분업론<sup>4)</sup> 등 있으나 자세한 설명은 생략한다.

### 3. 국민주의시각

국민주의적 시각(Nationalist Perspective)에서 보는 국제경제관계론은 자유주의와는 다른 시각을 가지고 있으며 또한 마르크스적 시각과도 다르다. 모든 거래의 주체는 국민경제라는 점에서 자유주의자들의 기업, 가계 마르크스주의자들의 계급과는 다르다. 따라서 국가간의 경쟁을 본질로 한다는 점에서 중상주의적이다.

3) D.Senghaas: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik, Suhrkamp, Frankfurt, 1977, p.25 이하.

4) 신국제분업(new international division of labor)이란 고전적국제분업에 대비되는 것으로 후자가 주로 농산물과 공산품의 교역을 설명하는데 비해 전자는 공산품의 국제분업을 설명하고 있다. 신국제분업론이 의미하는 것은 1970년대 이후의 후진국의 공업화는 주로 선진공업국의 직접투자에 의해 주도되었다고 하면서 제조업내의 국제하청관계에 의한 분업을 설명하고 있다. F.Fröbel: Die neue internationale Arbeitsteilung, Reinbeck bei Hamburg, 1977 참조.

국민주의시각은 국제경제관계의 본질이 선도 악도 아닌 중립적 태도를 취하고 있다는 점에서 자유주의와 가깝지만 경제관계가 필연적으로 조화를 이루는 것으로는 보지 않는다. 즉 자유경제체제와 자유무역을 채택한다고 해서 모든 국가가 동시에 번영한다고는 보지 않는다. 말하자면 항상 국가간에는 우열이 존재하고 무역이익 분배도 비대칭적으로 이루어진다는 것이다. 이점에서는 마르크스주의적 시각도 포함하고 있다.

이러한 시각에 의하면 국제경제의 통합이<sup>5)</sup> 자발적으로 국민경제의 번영이 보장되는 것은 아니고 자국 경제이익을 보장, 확대시키기 위해서 의도적인 정책의 추구가 필요하다는 것이다. 이것을 달리 표현하면 국제경제의 통합과정에서 후진국가도 적절한 정책을 통해서 경제적 이익을 취할 수 있다는 것이다. 이점에서 마르크스주의자들의 관점과는 근본적으로 다르다. 마르크스주의적 시각에 따르면 후진국(주변부)은 세계경제에 통합되면 될수록 저개발(underdevelopment)의 문제가 발생한다고 한다.

국민주의적 경제관은 국가이익을 최우선으로 하는 민족주의적 성향을 갖고 있으므로 국제경제관계는 결국 국가이익을 극대화할 수 있는 의도적 정책에 의해 전개되어 간다고 한다. 따라서 갈등이 불가피한 제로섬 게임이 적용된다는 입장이다. 이 입장에 서게 되면 국제무역은 국민경제의 목표를 달성하는 가장 중요한 수단 중의 하나가 된다. 즉 수출확대를 통하여 경제성장과 발전을 이룩하려는 중상주의적 정책이 그것이다.

고전적인 중상주의는 무역차액(수출과 수입의 차이)을 통해 국부인 금·은을 축적하고자 했다. 중기 중상주의는 보다 근본적으로 산업보호를 통해 국제경쟁력을 제고시킴으로써 무역차액을 달성하려는 정책을 추구한바 있다. 이러한 국민주의적 경제정책은 오늘날에도 신중상주의, 신보호주의라는 이름으로 남아 있으며 최근에는 격심한 국가간 경쟁에서 보듯이 점점 강화되는 인상을 주고 있다.

F.List는 그의 저서 ‘정치경제학의 국민적 체계’ (Das nationale System der politischen Ökonomie)에서 국민주의적 경제관계를 정리하고 있다.

5) 마르크스주의 시각에서 보면 자본주의적 세계통합으로 말할 수 있다.

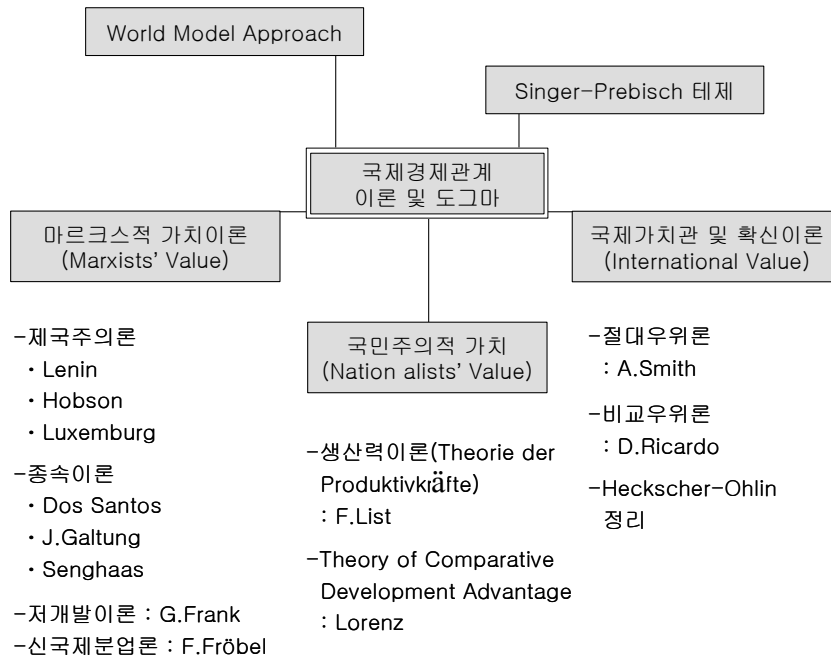
그의 경제발전단계론, 산업육성(Erziehungsidee)은 중심이 되는 개념으로 국민경제학(National Ökonomie)의 길을 열었다고 볼 수 있다.

[표 7-1] 4 국제경제관계의 3 대 시각 비교

분석대상	자유주의	마르크스주의	국민주의
경제관계본질	조화	갈등	갈등
경제관계주체	기업	계급	국가
경제목표	세계 후생극대화	계급이익극대화	국가이익극대화
game rule	positive-sum	zero-sum	zero-sum
대외관계	association	dissociation	association
무역정책	자유무역	무역단절	보호무역

자료: R.Gilpin, *US Power and Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*(N.Y.:1975), p.27 및 필자견해

[그림 7-1] 국제경제관계의 3 대 시각과 주요 이론



## 제2절 전통적 무역이론



### 1. Ricardo 모델

D.Ricardo는 그의 저서 ‘정치경제와 과세의 원리’(The Principles of Political Economy and Taxation)를 통하여 국제분업의 원리를 제시하였다. 그는 A.Smith의 절대우위론(Theory of Absolute Advantage)의 모순을 극복한 비교우위론(Theory of Comparative Advantage)을 모형으로 발전시켰다. Ricardo의 비교우위 개념은 모든 국가가 무역에 참여할 수 있고 또한 이익을 향유할 수 있다는 근거를 제시한 점에서 대단한 기여를 했다고 볼 수 있다.

어떤 나라든 - 선진국이든 후진국이든 - 상대적 우위에 있는 산업은 존재하며 그런 산업에 생산자원을 집중함으로써 특화가 가능하다는 것이다. 따라서 자유무역이 존재한다면 국가간 특화산업간의 자유교환을 통해서 세계적 차원의 후생을 증가시킬 수 있다는 것이 Ricardo의 주장이었다. Ricardo의 자유무역독트린은 모든 국가들은 국경을 개방하고 비교우위에 의한 상품의 교환을 실시하자는 것으로 곧 자유경제, 무차별, 무간섭정책을 의미하였다. 이러한 사상은 자본주의 경제 200년을 지나는 동안 중요한 흐름으로 정착되었고 오늘날까지 세계경제의 중요한 질서로 인정되고 있다.<sup>6)</sup>

D.Ricardo는 한 나라가 비록 두 상품의 생산에 있어서 다른 나라보다 모두 비효율적이라 할지라도 무역을 통하여 두 국가 모두 무역이익을 누릴 수 있다는 것을 밝히고 있다. 즉, A국이 양재화의 생산에 모두 절대열위에 있더라도 열위의 정도가 작은 상품, 즉 비교우위가 있는 상품의 생산에 특화하여 수출하고 열위의 정도가 큰 상품, 즉 비교열위에 있는 상품을 외국으로부터 수입하면 무역이익을 얻을 수 있다.

6) 이러한 자유무역, 개방의 정신은 WTO, IMF 등 국제기구에서 나타나고 있다.

이러한 설명은 <표 7-2>를 통해 보다 상세히 살펴볼 수 있다.

[표 7-2] A, B국의 비교우위

	A국	B국
X 재	2	4
Y 재	1	6

<표 7-2>상에 나타난 수치는 동일한 노동투입을 통하여 양국이 생산할 수 있는 상품의 양을 표시한다. 따라서 A국은 X재와 Y재 양쪽 모두의 생산에 있어서 B국 보다 절대열위에 놓여있다. 그러나 A국은 X재의 생산에 있어서 노동단위당 생산이 B국에 비해 1/2이고, Y재의 경우에는 1/6이므로 X재의 생산에 비교우위를 가지고 있다. 한편으로 B국은 우위의 정도가 Y재에서 더욱 크기 때문에 Y재의 생산에 비교우위를 가진다. D.Ricardo의 비교생산비설에 의하면 A국은 X재의 생산에 특화하여 그것의 일부를 B국의 Y재와 교환하고 동시에 B국은 Y재의 생산에 특화하여 Y재를 수출하고 X재를 수입함으로써 양국은 무역을 통하여 이익을 얻을 수 있게 된다.

그렇지만 A국의 경우 2단위의 X재와 1단위의 Y재를 교환한다면 무역을 할 필요가 없다. 왜냐하면 A국은 2단위의 X재를 포기함으로써 국내에서 1단위의 Y재를 생산할 수 있기 때문이다. 그리고 만약 A국이 2단위 X재와 교환으로 1단위 이하의 Y재를 받게 된다면, A국은 국내에서 생산해서 소비하는 것보다 불리하기 때문에 교역하지 않을 것이다. 마찬가지로 B국은 A국으로부터 4단위의 X재 대신에 6단위의 Y재를 포기해야 된다면 B국은 무역할 필요가 없다. 왜냐하면 국내에서 생산하여 소비하는 것과 동일하기 때문이다.

이처럼 무역을 통하여 양국이 모두 이익을 얻을 수 있어야 무역은 성립한다. 만약 한 국가라도 이익을 얻지 못한다면 무역은 성립되지 않는다. 그러나 상호 유리한 무역을 발생시킬 수 있는 교환비율은 얼마든지 존재할 수

있으며 이러한 교환비율에 따라서 무역이익의 양국간 배분이 달라지게 된다. 결국 무역이익이 양국간에 어떻게 배분될 것인가 하는 것은 각국의 수요조건에 달려있다고 할 수 있다.

D.Ricardo의 무역이론은 각국이 비교우위를 갖는 재화의 생산에 완전 특화함으로써 무역이익을 누릴 수 있다는 것을 보여주었다는 점에서 중요한 의의를 지니고 있다.

그러나 Ricardo의 무역이론은 정태적인 것이라는 문제가 있다. 일국의 비교우위는 어디에서 나오는 것이며 그것의 변화는 불가능한 것인가 하는 의문은 계속된다. 첫 번째 의문이라고 할 수 있는 비교우위의 출처를 Ricardo는 비교생산비(comparative production cost)의 고저에 두었는데 생산비의 개념이 다양하게 변화할때는 문제가 된다. Ricardo는 노동가치설에 입각하여 투입된 노동량으로 생산비를 계상하였지만 이것은 매우 편협한 것으로 현대경제를 설명하기에는 부족하다. 이러한 비교우위 개념도 문제가 거니와 더욱 문제가 되는 것은 비교우위의 정태성이다. 한번 형성된 일국의 비교우위는 경제발전에도 불구하고 고착되어 있다는 것은 현실적이지 못하다. 만약 비교우위의 역동성(dynamics)이 인정된다면 자유무역이나 무관섭, 무차별정책은 유효한 수단이 되질 못할 것이다.

Ricardo 무역모델이 비판을 받고 있는 이유는 그것이 명시적, 묵시적으로 비현실적인 가정을 무리하게 전제하고 있기 때문이다. Ricardo 무역모델에 대해 대체로 다음과 같은 비판이 가해 질수 있다.<sup>7)</sup>

- (1) 노동가치설: Ricardo모형은 노동을 유일한 생산요소로 보는 1 생산요소설이다. 생산에 실제로 투입되는 요소는 그외에도 자본, 기술, 경영 등이 있다. 오늘날에는 노동 특히 단순노동이 생산에 기여하는 정도가 점점 낮아지고 있는 추세이다. 노동가치설은 단순노동의 투입이

7) H.Adebahr/W.Maennig: Aussenhandel und Weltwirtschaft, Duncker & Humblot, Berlin, 1987, pp.16-19.

중요한 생산요소로 여겨졌던 19C 농업이나<sup>8)</sup> 수공업에서는 그 의미를 찾을 수 있으나 현대적 생산체제에서는 비현실적이다. 생산물의 생산 비용을 산정하는 문제는 실제로 매우복잡하다. Marshall의 주관적 가치이론에 의하지 않더라도 실제 생산비는 보이지 않는 투입비용까지 포함되어야 할 것이다.

- (2) 불변기회비용: 생산량이 증가하더라도 단위당 생산비가 변하지 않는 것을 우리는 불변생산비(constant production cost)법칙이 적용되고 있다고 한다. Ricardo의 생산함수는 규모에 대한 불변비용이 적용되는 1차 동차함수이다. 실제의 생산세계는 '규모의 경제'가 적용되는 경우가 많다. 특히 공산품의 생산에는 대규모생산 이익이 발생한다.
- (3) 기술의 불변: 앞서 언급한 바와 같이 Ricardo모형은 정태적이다. 기술수준이나 기술의 투입이 시간에 관계없이 일정하다는 주장이다. 이 가정은 현대경제에서는 맞지 않는다. 기술은 나날이 진보하며 같은 제품도 공정혁신(process innovation)을 통해 생산성이 향상되며 더구나 제품혁신(product innovation)을 통해 발생하는 기술의 격차는 무역발생의 중요한 요인이 되고 있다.
- (4) 생산요소의 완전고용: Ricardo의 세계에서는 모든 생산요소(노동)가 완전고용 상태하에 있으므로 일국의 생산은 한계변형률곡선 또는 생산가능곡선상에 놓여있다. 이 경우에는 교역을 통한 특화이익이 분명히 발생한다. 그런데 일국의 경제는 불완전 고용상태에 놓인 경우가 일반적이다. 즉 유향 노동과 자본이 그것이다. 이때에는 자유무역을 통한 이익이 Ricardo가 말한 것처럼 되지 않는다.
- (5) 생산요소의 국제적 불이동: Ricardo는 생산요소가 국경을 통과하여

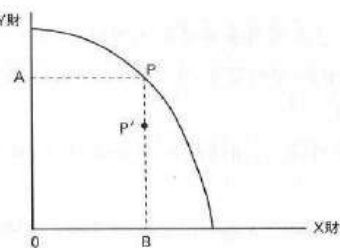
---

8) Ricardo의 무역모델이 농산물에 비교적 잘 적용된다고 하여 교역되는 농산물을 리카르도재화(Ricardo Goods)라고 부르기도 한다. 반대로 공산품은 같은 이유로 헉셔·오린제(H-O goods)라고 한다.

이동한다는 것을 고려하지 않았다. 따라서 그는 국내 생산요소의 완전고용으로 발생하는 생산비의 상대적 차이에 의한 비교우위에만 관심을 두었다. 문제는 생산요소인 자본의 이동은 비교적 자유스러우며 노동의 이동도 제한적이나마 실현되고 있다. 이러한 상황에서는 Ricardo 비교우위에 의한 특화 및 무역의 발생은 설득력이 반감될 것이다.

- (6) 시장의 완전성: 시장의 완전성은 완전경쟁일 경우와 거래비용이 제로일 경우를 말한다. 이 경우에만 생산점이 생산가능곡선을 따라 움직인다. 즉 특화를 위한 생산요소의 이동으로 발생한 새로운 생산점은 파레토 최적이 된다. 그런데 실제로는 시장이란 불완전하다.<sup>9)</sup> 현실세계에는 완전경쟁이 존재하지도 않으며 정보는 불완전하기 때문에 언제 어디서나 거래비용을 발생시킨다. 오늘날 국제경쟁의 양상은 불완전경쟁, 독점적 요소가 매우 강하다. 더구나 노동은 인적요소가 강하기 때문에 그 이동에는 많은 비용을 발생시킨다.
- (7) 공간의 무시: Ricardo는 수송비를 무시하고 있다. 실제로 수송비는 무역을 제약하는 조건이 되고 있다. 더욱 근본적인 문제는 공간의 존재가 전혀 고려되고 있지 못하다는 것인데 이것은 매우 비현실적이다. 실제로 교역을 발생시키는 것으로 지리적, 문화적 인접성이 중요한 역할을 하고 있다. 유럽의 경제통합 과정이나 교역의 과정에서 공간의 중요성을 볼 수 있다.
- (8) 수요(기호)의 불변: 무역이 발생하는 원인으로 수요측면이 전혀 고려되지 않고 있다. 실제로 교역재의 소득탄력성은 매우 높다. 뿐만 아니라

9) 시장이 불완전한 경우 일국의 단기적 생산가능곡선은 부채꼴 모양의 곡면으로 나타나는 것이 아니라 점선으로 표시된 APB가 될 것이다. 이런 상황에서 자유 무역의 실시는 불가능하다. 만약 이 경우 자유 무역의 실시는 생산점이 P에서 P'으로 이동하여 생산요소의 실업이 발생할 것이다.



재화에 따라 탄력성의 정도는 다르게 나타나고 있다. 국제간의 교역은 생산점을 변화시킬 뿐만 아니라 소비패턴까지도 변화시키고 있다. 변화된 소비양식은 역으로 무역의 흐름과 생산점에 변화를 주게 된다.

Ricardo의 비교생산비설에 관한 실증적 연구결과를 살펴보면 Mac Dougall, Stern & Balassa의 연구결과에서는 Ricardo의 이론과 일치하나, J.Bhagwati<sup>10)</sup>의 경우에는 노동생산성비율과 수출가격비율과의 상관관계가 없다고 하여 Ricardo 이론의 재검토를 주장하고 있다.

## 2. Heckscher-Ohlin 정리

무역이 왜 존재하는가에 대한 명백한 근거는 거래 가능한 재화의 상대가격의 차이에 있다. Ricardo는 무역패턴의 차이를 교역국간의 생산함수의 차이, 구체적으로는 노동생산성의 상대적인 차이로 설명하고 있다. 그러나 Ricardo의 비교우위론은 노동을 유일한 투입요소로 보는 불변비용을 가정하고 있으므로 사실상 상대가격의 문제는 조금 모호하게 되어 있다. 이에 반해 Heckscher-Ohlin의 무역모형은 무역패턴의 결정요인을 교역국간의 요소부존의 차이로 설명하고 있다.

여기서 Heckscher-Ohlin이론이 Ricardo모형과 크게 다른 점을 살펴보면 첫째, 요소가 자본과 노동으로 2요소라는 점, 둘째, 가변기회비용을 가정하고 있다는 점, 셋째, 불완전특화가 나타난다는 점 등이다. 특히 2요소 모형의 도입은 소득분배, 산업간의 요소배분, 또는 자본축적이나 각국간의 요소이동의 문제 등을 분석할 수 있는 모형체계를 제공하였다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

Heckscher-Ohlin모형은 2국-2재-2요소 모형으로써 다음과 같은 몇가지 기본적인 가정을 전제로 하고 있다.

각재화의 생산기술은 불변보수를 갖는 일차동차성을 가정하고 있다. 이는

10) J.Bhagwati, "The Pure Theory of International Trade: A Survey," Economic Journal, 74, March 1964.

2국간 기술수준은 동일하나, 생산방법은 상이함을 의미한다. 그러나 동일재화에 대한 2국간 생산기술은 동일하다.

생산요소의 국제적이동은 불가능하나, 국내에서는 자유롭다. 이때 생산요소의 이동은 완전히 동질적인 것으로 요소의 완전대체적인 관계를 가정한다.

재화시장은 완전경쟁하에 있고, 요소시장은 완전고용상태에 있다.

이상과 같은 기본적인 가정하에서 Heckscher-Ohlin정리는 다음과 같다.

☑ 제 1 명제 : 요소부존비율이론(Factor Proportion Theorem)

각국은 자국에 상대적으로 풍부하게 부존된 요소를 집약적으로 생산에 사용하는 재화를 수출하고, 상대적으로 희소하게 부존된 요소를 집약적으로 사용하는 재화를 수입한다. Countries will tend to have comparative advantages in producing the goods that use their more abundant factors more intensively.

이러한 Heckscher-Ohlin정리의 특성을 다음 몇가지로 지적할 수 있다.

첫째, Heckscher-Ohlin정리는 요소부존의 상태와 사용도를 모두 상대적으로 파악하고 있다는 점이다.

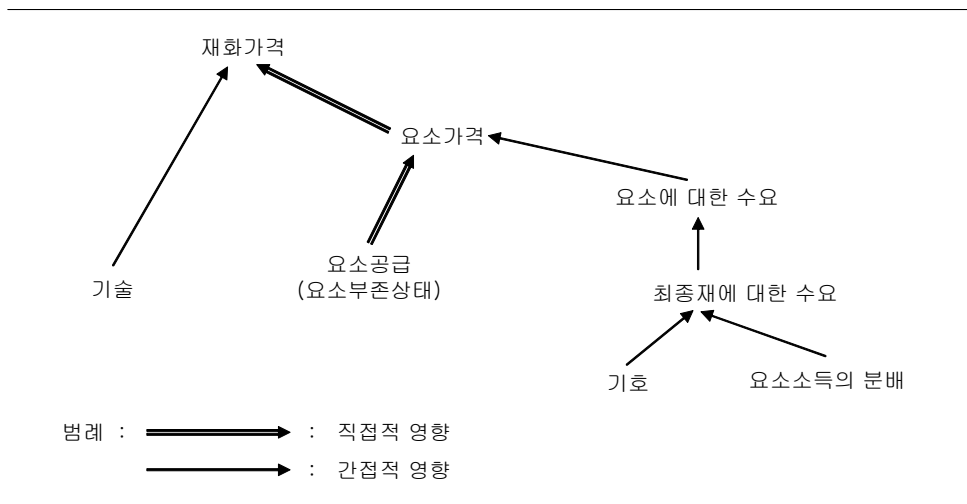
둘째, Heckscher-Ohlin정리는 Ricardo모형과는 달리 일반균형적분석을 하고 있다는 점이다. Ohlin은 각국의 교역전 상대가격이 서로 상이한 이유를 소비기호의 차이, 소득분배의 차이, 요소공급의 격차 및 자연적 조건의 차이 등으로 설명하고 있다. 여기서 소비기호나 소득분배의 차이는 곧 수요조건을 반영하고, 요소공급등은 생산조건을 말하는 것으로 일반균형적 성격을 살펴볼 수 있다.<sup>11)</sup>

셋째, Heckscher-Ohlin정리는 무역의 궁극적인 요인을 요소부존의 상대적인 풍부성에 두고 있다는 것이다. 이때 요소부존의 상대적 풍부성의 의미는 다음과 같이 두가지로 해석이 가능하다. 즉 하나는 Ohlin의 정의로

11) 서근태: 국제경제론, 박영사, 1992, p.73 참조.

요소의 상대가격에 따라 요소부존의 풍부성을 정의하는 것이고, 다른 하나는 레온티에프에 의한 것으로 물량적으로 요소부존의 풍부성을 정의하는 것이다.

[그림 7-2] Heckscher-Ohlin 정리의 일반균형 구조



Heckscher-Ohlin정리에서는 기본적인 가정의 문제외에도 여러가지 문제 점을 지적할 수 있다. Heckscher-Ohlin모형에서의 재화는 소비재만을 다루고 있으며, 중간재를 도외시키고 있다는 점, 비교역재를 고려하고 있지 않은 점, 요소부존의 정의가 물량적으로 정의되는 경우 2국간의 수요패턴과 재화의 단위소득탄력성의 전제가 필요하다는 점, 그리고 재화의 수가 요소의 수보다 많게 되는 경우등을 들 수 있다. 이때는 Heckscher-Ohlin정리가 말하는대로 생산패턴과 무역패턴이 일의적으로 결정될 수 없게 된다.

☑ 제 2 명제 : 요소가격균등화(Factor Price Equalization Theorem)

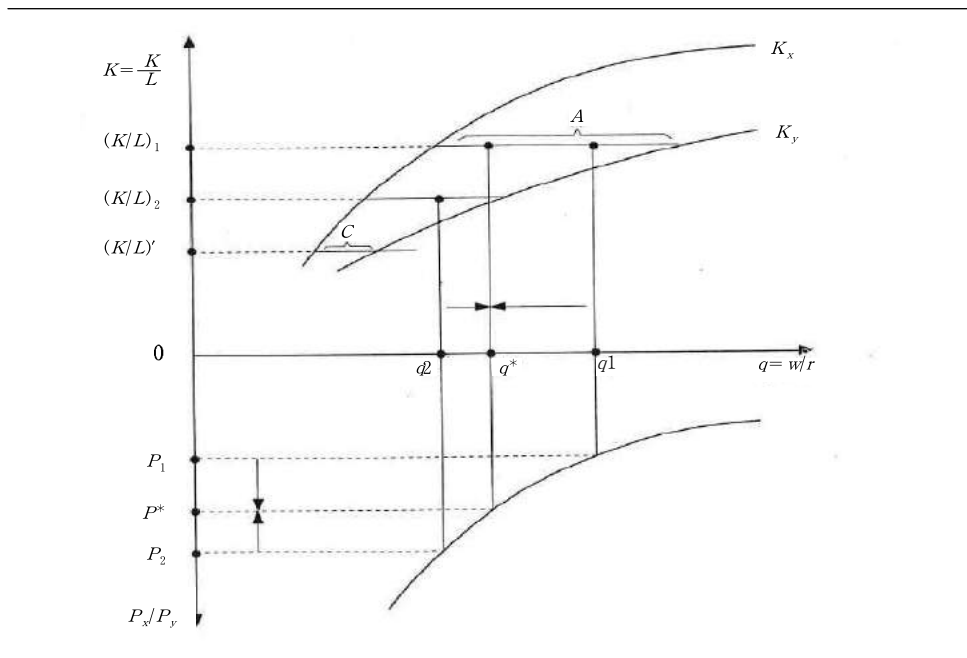
Heckscher-Ohlin정리에 입각한 자유무역의 결과는 요소가격균등화정리로 특징 지워진다. 이는 Heckscher-Ohlin의 기본가정 하에 양국간 자유무역이 이루어지고 그 결과 양국이 전부 양 재화를 생산하는 불완전특화의 상태를 이루면 교역국간의 상대요소가격 뿐만 아니라 절대요소가격까지도 균등화된다는 것이 그 핵심이다. 즉 생산요소의 국가간 이동은 불가능하나 상품의

국가간 이동이 자유로울 때, 국가간 상품교역은 요소이동을 대체하는 효과를 갖는다는 것이다. 여기서 국가간의 요소가격이 상대적으로 균등화되는 이유는 재화 및 요소의 상대가격과 요소집약도간의 1:1의 대응관계에 의한 것이고, 절대적으로도 국가간 요소가격이 균등화되는 이유는 생산함수의 1차동차성의 성질에 기인한다.

Harrod-Johnson 그림을 이용하여 요소가격균등화정리를 살펴보자.<sup>12)</sup>

먼저 1국은 올린의 가격정의에 따른 자본풍부국이고 2국은 노동풍부국이며 X재는 자본집약재이고 Y재는 노동집약재인 것으로 가정하자.

[그림 7-3] 요소가격균등화정리



<그림 7-3>에서 X재는 Y재보다 자본집약재라고 가정되었으므로 자본집약도(k)와 요소상대가격(q)을 나타내는  $K_x$  곡선이  $K_y$  곡선보다 왼쪽에 있다.

12) A.Takayama, International Trade : Rinehart and Winston, Inc., 1972, P.88-92.

즉, 모든 범위의  $q$  값에 대해서 항상  $K_x > K_y$ 의 관계가 성립한다. 이제 1국과 2국의 교역전 재화상대가격을  $P_1$  및  $P_2$ 로, 교역전 요소상대가격을  $q_1$  및  $q_2$ 로 각각 표시하자. 각국이 자급자족상태에서 벗어나 1국은 X재를 수출하고 Y재를 수입하며, 2국은 Y재를 수출하고 X재를 수입하게 되면 양국간에 양재화의 가격은 동일하게  $P^*$ 에서 형성된다. 이때 1국에서는 자본에 대한 수요가 증가하여 이자률을 상승시켜 요소상대가격비( $q_1$ )는 하락한다. 마찬가지로 2국에서는 노동에 대한 수요의 증가로 임금이 상승하여 요소상대가격비( $q_2$ )가 상승하게 되어 양국간 요소상대가격비는  $q^*$ 에서 균등화된다. 이와 같이 자유무역의 재화가격균등화는 양국간의 요소가격균등화를 초래하게 된다.

그러나 아무리 자유무역을 한다고 하더라도 다음의 몇가지 경우에는 요소가격이 균등화되지 않음을 주목할 필요가 있다.

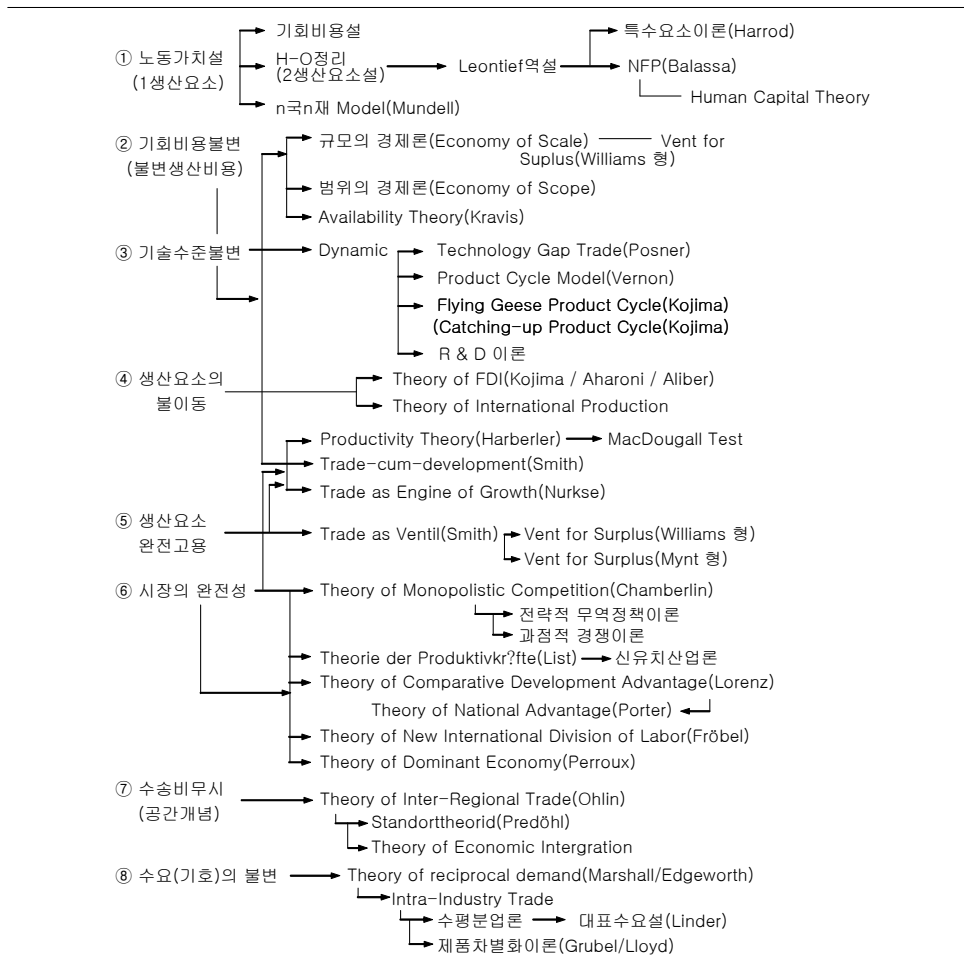
- ① 두 교역국간에 요소부존도의 격차가 현저한 경우에는 완전특화가 이루어지는데, 이와 같이 상대가격과 요소집약도간의 1:1의 대응관계가 무너지면 요소가격균등화는 성립하지 않게 된다.
- ② 비교역재의 비율이나 수송비가 높은 경우나 요소집약도의 역전이 생기는 경우에도 1:1의 대응관계가 무너지게 되어 요소가격균등화는 성립하지 않게 된다.
- ③ 1국내의 기술진보는 2국간의 기술격차를 의미하는 것으로, 이때에도 역시 요소가격은 균등화되지 않는다.
- ④ 중간재가 존재하는 경우, 만일 본원투입과 중간투입간에 대체성이 있다면, 중간투입의 집약도 때문에 본원투입에 따른 재화를 자본집약적이냐, 노동집약적이냐를 정의하기가 어렵게 되어, 요소가격의 균등화를 일률적으로 정의할 수 없게 된다.
- ⑤ 이외에도 요소가격균등화정리에는 여러 가지 제한이 따르게 되는데, J.S.Chipman은 위와 같은 제한점을 총괄하여 분산화론(Cone of Diversification)의 개념으로 집약하고 있다.<sup>13)</sup>

13) Chipman, J.S., "Factor Price Equalization and the Stolper-Samuelson Theorem," International Economic Review, 10, October 1969.

### 3. 무역이론의 전개

Ricardo 나 Heckscher-Ohlin 모델이 안고 있는 제 가정들이 현실적이지 못하기 때문에 이후 많은 경제학자들은 새로운 국제무역의 발생과 원인을 규명하고자 했다. 다음 <그림 7-4>에서는 Ricardo 이후 제시된 국제무역이론들을 모아 놓았다. 이 새로운 이론들은 모두 Ricardo의 비현실적인 가정을 완화하면서 이루어 졌다고 볼 수 있다. 표에서 화살표는 그것을 의미한다. 이하에서는 이중 중요한 것 몇 개를 소개해 볼까한다.

[그림 7-4] Ricardo모델의 제가정과 국제무역이론의 전개



### 3.1. 신요소부존설(neo factor proportion theory)

레온티에프 역설에 의해 Heckscher-Ohlin 정리 제 1 명제에 대한 의문이 제기되었다. 즉 자본풍부국으로 지목되던 미국의 수출상품이 아이러니하게도 노동집약적이라는 결과가 나온 것이다. 결국 문제의 실마리는 미국의 노동이 타국의 노동에 비해 질적으로 우수하다는 사실에서 풀게 되었는데 이는 노동과 자본으로 이분화된 생산요소외에 제 3의 요소가 존재한다는 의미로 받아들여지게 되었다. 말하자면 인적자본(human capital)이나 연구개발(R&D)라는 요소가 추가된 것이다.

B. Balassa는 이러한 제 3의 요소를 고려한 비교우위론을 신요소부존설이라 하여 Heckscher-Ohlin의 정리를 보완하였다. 특히 그는 자본을 물적자본과 인적자본으로 나누어 노동과 함께 3 요소의 부존상태에 따라 비교우위의 결정을 주장하였다. 뿐만 아니라 그는 일국의 비교우위를 결정하는 요소부존 상태가 경제발전단계에 따라 진화한다는 ‘비교우위의 진화’(evolution of advantage)를 주장하였다.<sup>14)</sup> 일국의 비교우위산업은 단순노동 집약적인 산업에서 인적자본 집약적으로, 인적자본 집약적에서 물적·인적자본집약적인 산업으로 변화해 간다는 것이다.<표 7-3 참조>

[표 7-3] 요소부존 및 비교우위의 변화

경제발전단계	후진공업국 →	중진공업국 →	선진공업국
요소부존 (3 요소)	노동풍부 인적자본부족 물적자본부족	노동풍부 인적자본풍부 물적자본부족	노동부족 인적자본풍부 물적자본풍부
수출산업의 요소집약도	노동집약적	인적자본 집약적	인적·물적자본 집약적
산업사례	직물, 농업	기계조립산업	첨단산업

14) B.Balassa: Changing Pattern of Comparative Advantages in Manufactured Goods, in: The Review of Economics & Statistics, vol.61, 1979, pp.259-266.

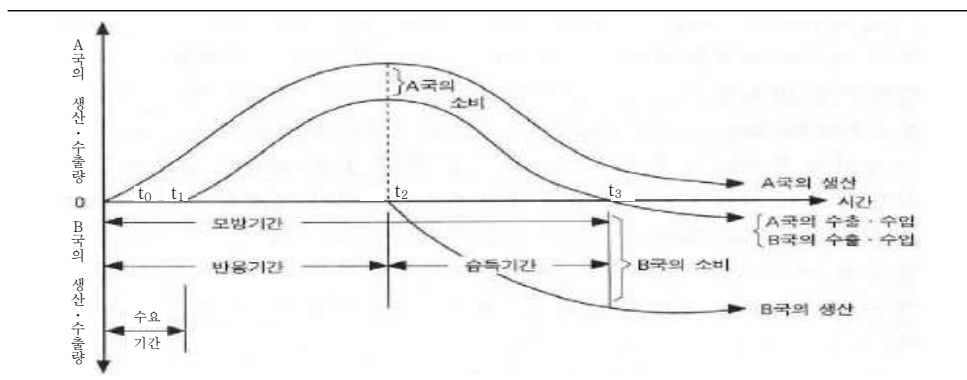
### 3.2. 기술격차무역이론(technology gap trade)

기술변화라는 동태적인 요인이 국제무역에 미치는 효과를 규명하고 있는 학설이 바로 기술격차무역이론이다. 기술격차무역이론은 M.V.Posner, W.Gruber, D.Mehta, R.Vernon, G.C.Hufbauer와 같은 학자들에 의하여 주장되고 있으며, 무역패턴을 기술수준의 격차로서 설명하고 있다.

기술격차설에서는 기술을 원천적으로 창조하고 개발하는 국가와 그렇지 못한 국가로 구분하고 있으며, 국가간의 기술격차는 반드시 국가전체의 평균적인 기술수준상의 격차를 의미하는 것이 아니라 어느 산업에서 제품을 생산하는 개별적인 생산기술상의 차이를 의미하며, 국가간의 기술격차는 시간이 경과함에 따라 소멸되는 경향이 있는 것으로 보고 있다. 즉, 신제품을 개발한 국가는 다른 나라와의 기술격차를 이용하여 제품을 수출하게 된다. 그러나 시간이 경과됨에 따라 신제품 수입국의 국내시장이 점차로 확대되어 신제품 수입국은 국내생산을 고려하게 된다. 신제품생산이 국제적인 독점권(International Patent)에 저촉되지 않는 한 적절한 보호조치에 힘입어 신제품 수입국의 국내생산이 실현되어 기술개발국에서는 신제품의 비교우위를 점차 잃게 되는 것이다. 결론적으로 말하자면, 기술격차설은 기술의 생성과 소멸을 무역의 흐름에 적용시키고 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 기술격차를 통한 비교우위와 그것의 모방에 의한 이의 역전관계를 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

[그림 7-5] 수요lag와 모방lag



위의 <그림 7-5>에서 신제품의 생산점을  $t_0$ 라고 하면 횡축의 윗쪽에는 기술개발국(A국), 아랫쪽에는 기술모방국(B국)이 표시되어 있다. 시간이 경과됨에 따라 A국은  $t_1$ 점에서 신제품을 B국에 수출하기 시작한다. 이때  $t_0-t_1$ 은 A국의 국내수요기간(수요lag)을 의미한다. 그러나  $t_2$ 점에서는 기술모방에 의하여 B국의 생산이 시작되고 그 생산량이 증가됨에 따라 A국의 생산 및 수출량은 점점 감소하게 되어 결국  $t_3$ 점에서는 A국의 수출량과 B국의 수입량이 일치하게 된다. 그러나  $t_3$ 점 이후에서는 B국의 저임금에 의한 모방기술의 습득에 의하여 비교생산비차가 역전되어 오히려 B국에서 A국으로 수출이 일어나게 되는 것이다.

또한 기술격차설은 어느 국가가 어떤 재화를 수출하는가를 그 국가에 있어서의 수출재의 availability 여부에 달려 있다는 I. Kravis의 어베일러빌리티설<sup>15)</sup>을 보완하고 있다. 즉, 어느 기술개발국이 신제품을 개발하는 것은 전에 없었던 새로운 재화를 출현시키는 것이며, 이는 Kravis의 어베일러빌리티를 설명해 주는 내용이 되고 있는 것이다. 이러한 기술격차설의 무역패턴에 관한 설명은 Heckscher-Ohlin의 요소부존도에 입각해서 설명될 수 없는 무역패턴을 설명하여 준다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. Kravis의 경험적고찰에 의하면 노동이 상대적으로 풍부한 국가에서도 임금이 상대적으로 높은 산업의 재화가 수출되고 있다는 사실이 발견된다. 이러한 실례는 기술격차설에 입각하여 볼 때 신제품산업에서는 기술자 및 숙련공과 같은 기술노동이 더 필요하게 되며, 기술노동에 대한 임금이 비숙련공의 임금보다 높다는 것으로 설명된다.

기술격차설은 레온티에프의 역설로 부터 Heckscher-Ohlin의 정리를 옹호하고 있는 인적자본설과도 연관된다. D.B.Keesing<sup>16)</sup>이 시사하고 있는 바와 같이 미국수출품의 인적자본의 집약도가 높다는 것은 바로 미국이 타국에 비해 기술격차가 있는 상품을 수출하고 있다는 것과 일치된다.

15) I.B.Kravis, "Availability and after influences on the commodity composition of trade", Journal of Political Economy, vol.64, 1956.

16) D.B.Keesing, "The Impact of Research and Development on the United States Trade", Journal of Political Economy, Feb. 1967.

### 3.3. 제품차별화이론(product differentiation theory)

오늘날 국제무역의 대부분은 완전히 동일한 상품의 산업간무역이 아니라 동일한 산업내의 제품차별화에 의한 무역이 이루어지고 있으며, H.G. Grubel과 P.J.Lloyd는 그들의 연구에서 선진국간 무역의 약 80%는 동일산업내의 제품차별화에 의해서 이루어지고 있음을 밝히고 있다. 이러한 현상은 유럽연합(EU)의 체험에서도 살펴볼 수 있다. 서구제국간의 관세장벽이 철폐되면 교역량이 증가되리라고 예상되었으나 순교역량의 변화는 그리 크지 않았다. 이러한 현상은 각국이 제품의 차별화를 통해서 이미 서로의 시장을 침투해 왔음을 입증하는 것이다.

선진국간의 제품차별화에 의한 무역이 일어나는 이유는 각국의 생산자들이 다양해진 국내 소비자의 기호를 충족시키지 못하기 때문이며, 각국의 경제성장에 따른 소득수준의 향상에 의하여 수요될 상품의 내용이 다양화되고 고도화될수록 생산 면에서도 동일상품 범위 내에서의 다양화가 이루어져 제품차별화가 촉진되는 것이다.

최근 들어 제품차별화에 따른 산업내 무역이 증가되자 종래의 Heckscher-Ohlin정리가 분석하고 있는 요소부존에 의한 산업간 무역은 수정되고 있다. 그 대표적인 예가 불완전경쟁모형에 입각한 Krugman의 분석이다. 이 이론은 Heckscher-Ohlin모형이 가정하고 있는 불변보수의 가정에 입각한 완전경쟁모형 대신 체증보수에 입각한 불완전경쟁모형으로 국제무역을 설명하고자 하는 것으로 생산비가 동일하다는 조건하에서 제품차별화에 따른 산업내무역이 가능함을 보이고, 산업내 무역으로부터 이익을 밝히고 있는 것이다.

### 3.4. 산업내무역이론(theory of intra-industry trade)

무역을 흔히 우리는 ‘산업간무역’(inter-industry trade)과 ‘산업내무역’(intra-industry trade)으로 구분한다. 산업간무역은 문자 그대로 산업과 산업사이에 발생하는 무역을 말한다. 예컨대 전자제품과 방직물간의 교환은 산업간무역이다. 그러나 같은 산업내에서도 무역이 이루어짐을 볼 수 있다.

즉, 동일한 자동차산업이라고 하더라도 어떤 종류의 자동차는 수입되나, 또 다른 종류의 자동차는 수출되는 사례를 흔히 보게 된다. 이러한 경우가 바로 산업내무역에 해당된다.

산업내 무역이 발생하게 되는 사례를 그 원인별로 보면 크게 3가지로 볼 수 있다. 첫째는 수직적·수평적 제품차별화이다. 그러나 보통은 제품차별화가 산업내 무역의 가장 강력한 필요조건이 된다. 이는 어떤 제품이 모든 측면에서 동일한 특성을 지닌 동질제품인 경우 산업내 무역 발생의 여지는 없기 때문이다. 이때는 오직 산업간 무역만 가능하게 된다. 산업내 무역의 또 다른 필요조건으로는 교역국간에 소비구조가 유사해야 한다는 점이다. 소비구조가 전혀 다른 경제간에서는 산업내 무역의 발생을 기대하기 어려울 것이다. 한편, 경제의 소비구조는 소득탄력성에 영향을 받게 됨을 고려할 때 소득수준이 유사한 경제간에 산업내 무역이 발생할 것으로 생각할 수 있다. 그러므로 산업내 무역은 선·후진국간의 무역구조 보다는 선진국간 무역구조를 설명하게 된다.

한편 산업내 무역은 흔히 Grubel-Lloyd의 지수로써 측정된다. 이 지수는 어느 한 산업  $i$ 의 총교역액에서  $i$ 산업의 순수출의 절대치를 뺀 액수를 그 산업의 총교역액에 대한 백분비로 표시한 것이다. 이를 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$B_i = \frac{(X_i + M_i) - |X_i - M_i|}{(X_i + M_i)} \times 100$$

여기서  $B_i$ 는  $i$  산업내 무역지수를,  $X_i$ 와  $M_i$ 는  $i$ 산업의 총수출 및 수입액을 나타낸다.  $B_i$ 지수는 0과 100사이에 있게 되며, 산업내무역이 없는 경우는  $B_i=0$ 이 되며, 이 산업내에 수출입이 동일한 경우에는  $X_i = M_i$ 가 되어  $B_i=100$ 이 된다. 즉 산업내 무역이 클수록  $B_i$ 지수는 커지게 되는 것이다.

## 3.5. 산업입지이론 (Standorttheorie: theory of industry location)

국제무역이 발생하는 원인으로 산업이 입지하고 있는 공간적 조건이 문제가 될 경우가 있다. B. Ohlin은 지역적 인접성이 강할 때 무역의 가능성이 높다는 사실에서 국제무역을 지역간 교역으로 파악하고자 하였다.<sup>17)</sup> 지리적 인접성이란 요소는 단순히 수송비를 절약하는 차원이 아니라<sup>18)</sup> 공간(space)이라는 제약을 해소할 수 있는 중요한 요소이다. 말하자면 지리적 인접성은 경제적 요인 외에 사회, 문화, 정치적으로 시장접근을 가능하게 하여 교역을 증대시키는 역할을 한다는 것이다.<sup>19)</sup>

역사적으로 미국의 오대호지방은 철과 석탄의 입지로서 공업화가 일찍 추진되었을 뿐만 아니라 캐나다와의 무역이 매우 활발했던 지역이다. 오늘까지 미국 캐나다간의 교역의 중심은 이 지역이 되고 있다는 점은 공간적 요소가 국제 무역에 중요한 역할을 한다는 것을 시사하고 있다. 뿐만 아니라 유럽의 Boden호수 주변국간의 교역, 베네룩스국가와 독일 서북지방간의 교역, 스위스와 서남독일 및 남중부 프랑스와의 시장통합은 모두 이러한 원인에 의한 것으로 보아야 할 것이다.

산업입지론은 국경을 인접하고 있는 유럽국가의 교역을 설명하는데 매우 유익하며 아세안이나 동아시아의 교역증가를 설명하는데도 도움이 될 것으로 보인다. 오늘날 경제통합을 설명하는 이론으로 산업입지론이 거론되고 있는 것은 공간을 하나의 무역요소로 보았다는데 있다.

17) B. Ohlin: Interregional and International Trade, Harvard Economic Studies 39, 1933.

18) Ricardo나 Heckscher-Ohlin모델은 수송비의 존재를 인정하지 않고 있다. 그러나 수송비의 존재는 무역의 흐름을 바꿀수 있는 중요한 장애이다. 실제로 수출가격에 수송비가 차지하는 비중은 10-20%에 달하므로 비교생산비설에 입각한 무역이론에 문제가 될수 있다.

19) A. Predöhl: Aussenwirtschaft, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1971, pp.21-40.

**CASE STUDY : 한·일 자동차산업의 경쟁력비교**

일본의 3대 자동차 메이커인 Toyota, Honda, Nissan을 미국의 Big 3 (GM, Ford, Chrysler)에 비유해서 신 Big 3 라고 부른다. 일본은 세계 최대의 자동차 생산국으로 생산대수는 연간 1,300만 대에 달한다. 또한 자동차 및 관련부품의 수출이 전체수출의 1/4을 차지한다.

자동차는 종합조립산업으로 부품과 소재산업까지를 포함하면 고용효과가 어느 산업보다도 크다. 일본 자동차산업의 높은 경쟁력은 높은 생산성에 기인하고 있다. 우선 자동차산업 종사자 1 인당 연간 생산대수가 50.7대로 우리나라의 2배가 넘는다. 이러한 높은 생산성은 대략 3가지 이유로 설명될 수 있다.

첫째, 이미 1300만대에 달하는 생산량은 규모의 경제를 실현하는데 충분 하여 평균 및 한계비용이 매우 낮은 수준에서 유지되고 있다는 것이다. 이런 규모의 경제는 완제품조립의 경우에서만 아니라 부품생산에서도 적용 되고 있다.

둘째, 자동차관련 R&D 부문에서도 높은 투자율을 보여주고 있다. 2003년 우리나라의 자동차 메이커들은 매출액 대비 평균 3.2 %를 R&D에 투자한데 비해 일본은 4.5%를 투자하였다.

셋째, 자동차는 전형적인 노동집약형 조립산업으로 2만여개에 달하는 부품을 값싸게 공급받을수 있는 네트워크의 구축이 경쟁력의 관건이 되고 있다. 일본의 업계는 1980년대부터 본격화된 해외공장시스템으로 값싼 부품을 공급 받을수 있는 체제를 구축하고 있다.

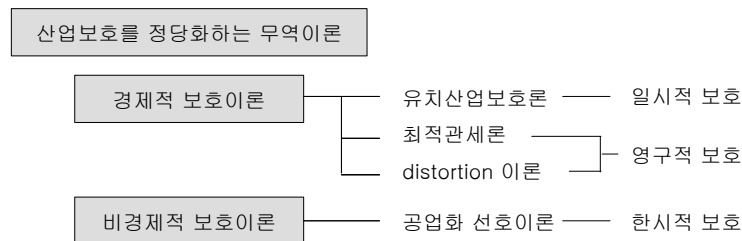
<2003년 한·일 자동차산업 비교>

비교 항목	한 국	일 본
전산업 수출비중	8.2%	22.8%
제조업 고용비중	5.4%	10.2%
제조업 생산비중	9.0%	12.6%
매출액대비 R&D	3.2%	4.5%
1인당 연간생산	22.5 대	50.7 대

# 국제무역의 신이론

## 제1절 신유치산업보호론

산업보호를 정당화하는 무역이론으로 유치산업보호론, 공업화선택이론, 최적관세론, distortion 이론, 등을 들수 있다. 앞의 두 이론은 산업의 보호를 주장하지만 자유무역을 부정하는 것은 아니다. 어느 정도 산업이 자립한 후에는 보호조치를 철폐하는 것을 전제하고 있기 때문이다. 그런데 나머지 두 이론은 영구적인 보호를 주장하는 말하자면 반자유무역이론내지 인근공평화정책으로 간주될 수 있다. 따라서 최적관세론이나 왜곡론(distortion theory)은<sup>20)</sup> 현대와 같은 국제화시대의 산업정책 이론으로 부적당하다. 따라서 본서에서는 유치산업보호론과 공업화선택론을 중심으로 다룬다.



유치산업보호론(Infant Industry Argument)이란 현재 국내의 생산기반이 취약하여 외국과 경쟁할 능력은 없으나 장차 자립하여 외국과 경쟁할 수 있는 산업을 선정, 정부가 의도적으로 동 산업을 보호·육성해야 한다는

20) 왜곡은 시장메커니즘이 노동시장의 경직성, 생산요소의 불이동, 외부경제의 존재 등으로 자원의 최적배분을 실현할 수 없기 때문에 일어난다.

주장이다. 산업의 육성이란 것은 처음 F.List 의 생산력(Produktivkräfte) 개념에 의해 제시된 이래 많은 학자들에 의해서 정리된 것으로 볼 수 있다.

F. List는 그의 저서 ‘정치경제의 국민적 체계’(Das nationale System der politischen Ökonomie, 1841)에서 ‘육성의 이념’(Erziehungsidee)을 제시 했는데 고전학파의 정태적 무역균형을 부정하고 국제간의 비교우위는 국가의 정책에 의해 재조정될 수 있다는 동태적 국제분업을 설명하였다. 골자는 국제분업의 질서는 자연적질서가 아니라 인위적질서(gebildete Ordnung)라는 것이다.<sup>21)</sup>

List는 현재의 국제경제가 생산력 발전단계가 서로 다른 국민경제로 구성되어 있다는 전제에서 출발하고 있다.<sup>22)</sup> 따라서 각국의 정책은 동일할 수가 없고 특히 대외경제정책에서는 더욱 그렇다는 것이다. 생산력의 수준이 충분하지 못한 국민경제가 고도의 생산력을 보유하고 있는 국가와의 국제거래에서 자유무역은 그 자체가 불평등한 것으로 이해했다. 그러므로 독일이나 미국 등 생산력 발전단계상 2 군 국가는 자유무역정책에 앞서 국내산업 육성정책이 더 큰 과제로 주장되었다. 그는 교환가치(Tauschwerte)보다 중요한 것은 생산력이며 부 자체보다 더욱 중요한 것은 부를 창조하는 생산력 발전이라고 하면서 자유무역의 장기적 폐해를 지적하였다.<sup>23)</sup> 따라서 List는 한시적 보호무역정책을 주요 수단으로 제안하였다. 이러한 한시적 보호산업을 유치산업이라 하였는데 그 의미는 장차 자립하여 아무런 도움없이 기업 스스로 국제적으로 경쟁할 수 있는 산업이란 것이다.

최근 국제간의 경쟁이 격화되면서 List 의 산업의 육성이념은 다시 학술적 연구대상이 되고 있다. 그의 관념적인 개념인 ‘생산력의 생산’(Produktion

21) F.List: Das Nationale System der Politischen Ökonomie, J.C.B.Mohr, 1959, pp.133-142.

22) List는 생산력수준에 따라 국제경제를 3 군의 국민경제로 나누고 있다. 우선 당시 영국을 제 1의 국민경제, 미국, 독일, 프랑스를 제 2의 경제, 나머지 라틴아메리카, 아시아, 아프리카 등의 미개발지역을 제 3의 경제로 구분하고 있다.

23) F. List, op., cit., PP.151-152.

der Produktivkräfte), ‘정신자본’(geistiges Kapital), ‘육성관세’(Erziehungszoll) ‘발전단계론’(Stufenlehre) 등이 산업정책적 과제와 어떻게 관련을 지을 수 있을 것인가 하는 문제가 바로 그것이다.<sup>24)</sup> List의 육성이념을 산업정책에 투영시키는 노력이 오래전부터 시도되어 왔다. 유치산업 선정기준에 관한 제 학설이 그중 하나이다. 유치산업의 선정에는 다음과 같은 제안들이 있다.<sup>25)</sup>

밀(J.S.Mill)의 선정기준: 현재 기술수준과 생산성이 낮고 국제경쟁에서는 불리하지만 장래에는 기술을 습득하고 생산성이 높아져 국제수준에 도달할 수 있는 산업이 유치산업으로 선정될 수 있다. 즉 학습과정이 끝나고 정부의 보호가 없어도 국제적 경쟁력을 확보할 수 있는 것이 중요한 기준이 된다.

바스테이블(Bastable)의 선정기준: 보호기간이 끝난 후 국제경쟁력을 가질 것은 물론이고 보호기간 동안 입은 경제적 손실(보조금의 지급, 소비자 후생감소 등)을 보상할 수 있는 산업이 유치산업으로서 보호되어야 한다고 한다. 이 선정기준은 밀의 것보다 더욱 엄격한 것으로 이해된다.

캠프(M.C.Kemp)의 선정기준: 이것은 바스테이블의 것보다 더욱 엄격한 것으로 정부의 보호로 인하여 발생한 경제적 손실을 장차 보상할 수 있는 것은 물론 다른 산업에 정의 외부경제를 줄 수 있는 산업이어야 한다는 것이다. 즉 보호산업이 습득한 기술과 경험이 다른 산업이나 부문에 이용될 수 있을 때 보호·육성의 가치가 있다는 것이다.

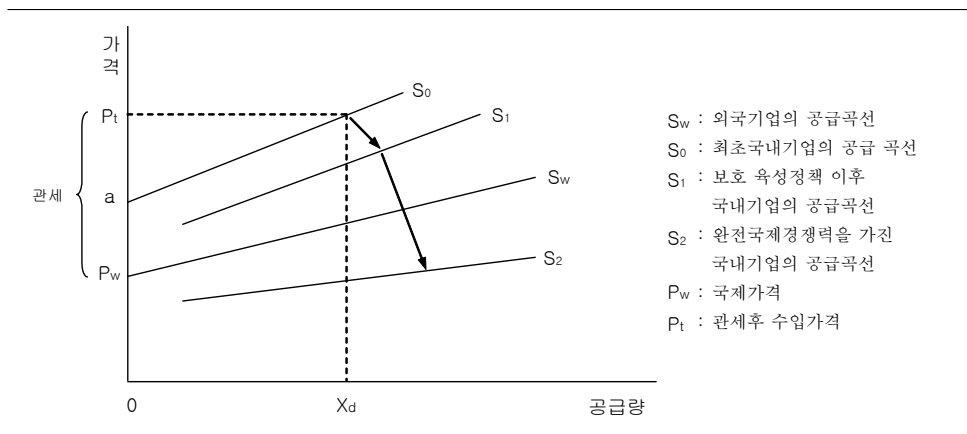
네기시(根岸)의 선정기준: 이는 내부경제의 존재여부가 산업보호의 기준이 된다는 것으로 대규모생산의 이익이 발생하는 산업을 중점 육성해야 한다는 것이다. 네기시의 이론은 가장 현대적인 것으로 산업정책의 중요한 이론적 배경으로 주목되는 이론이다.

24) K.S.Lee: Handelsprotektionismus und Neue Industriepolitik in den 80/90 Jahren, 경상논총, 한독경상학회, 1989, pp. 78-92

25) 서근태: 국제경제론, 경세원, 1992, pp. 200-203 참조

다음<그림 8-1>은 일국의 유치산업이 보호·육성정책을 통해 나중에는 국제경쟁력을 갖는 것을 네기시의 이론에 의해 보여 주고 있다. 그림에서  $S_0$ 는 유치단계의 공급곡선으로 국제가격  $P_w$  보다 위에 있다는 것은 현재로서는 생산비용이 워낙 높거나 기술적 애로가 존재함을 의미한다. 이때 정부가 생산자보조금이나 관세를 부과한다면 국내가격은  $P_t$ 가 될 것이고 이 경우  $X_d$  만큼의 국내생산(공급)이 일어난다.(최초 1 생산단위에 지원한 보조금이나 관세는  $aP_w$ 가 된다.) 그 이유는 학습효과 및 규모의 경제라는 내부경제가 발생하기 때문이다. 또한 내부경제가 아니라도 타산업의 기술혁신의 영향이 동 산업에 미침으로써 생산비용이 절감되는 외부경제에 의해서도 공급곡선의 우하향 현상은 일어날 것이다. 이러한 현상의 계속으로 국내산업의 공급곡선은  $S_1$ 를 거쳐 마침내  $S_2$ 까지 하향이동하게 된다. 이렇게 되면 이 산업은 항상 국제가격 이하로 공급할수 있는 경쟁력을 가지게 될 것이다. 초기 유치한 단계에 있던 국내산업은  $aP_w$ 라는 최초의 보조금 지급으로 시작된 육성정책에 의해 마침내 국제가격 이하로 경쟁할 수 있는 수출산업으로 발전한 것이다.

[그림 8-1] 유치산업의 공급곡선의 변위와 국제경쟁력

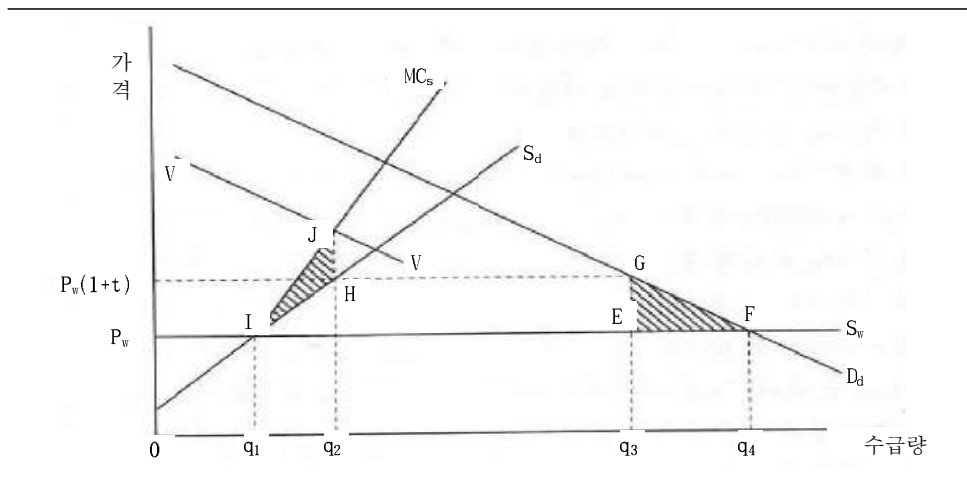


List의 생산력이론은 Johnson 이나 Cooper의 공업화선호이론(Theory of Collective Preference of Industrial Production)과 비교될 수 있다.

국민경제에는 저가의 세계시장에서 획득될 수 있는 개인적 소비효용을 포기하더라도 정부의 보호조치를 통한 공업생산을 확대하고자 하는 경향이 있다는 것이다. 이것을 Cooper와 Massel은 공업화에 대한 집단적 선호라고 하였다.<sup>26)</sup> 이러한 선호는 공업생산에 대한 국민적 가치(national value of industrial production)에서 비롯된 것이다. 개인의 일시적인 후생증가보다는 장기적인 사회적 후생의 증가에 초점이 맞춰지고 있다는 데서 List의 생산력개념과 유사하다고 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

Johnson은 공업생산의 국민적 선호를 전제로 공업육성의 균형조건을 시도하였는데 기업의 이윤극대화원리(한계비용 = 한계수입)에 따라 일국의 최적산업생산도 공업생산의 국민적한계가치(national marginal value)와 보호되는 공업의 사회적한계비용(social marginal cost)가 일치되는 점에서 결정된다는 것이다.<sup>28)</sup> 이것을 그림으로 표시하면 다음과 같다.

[그림 8-2] 공업화선호와 최적생산



26) A.El-Agraa: The Theory and Measurement of International Economic Integration, St Martin's Press, New York, 1989, pp.22-25.

27) 공업화에 대한 국민적 선호가 존재한다는 주장에 대해서는 보다 정밀한 검증과 토론이 필요하다고 본다.

28) H.G.Johnson: An Economic Theory of Protectionism, Tariff, Bargaining and Formation of Customs Unions, Journal of Political Economy, June, 1965.

앞의 <그림 8-2>에서  $S_w$ 는 어떤 산업에서 세계시장의 공급곡선이다. 따라서 완전탄력적으로 표시되어 있고 세계가격은  $P_w$ 이다.  $D_d$ 는 공업화를 추진하려는 어느 개발도상국의 수요곡선이고  $S_d$ 는 국내공급곡선이다.  $t$ 는 관세를 통해 보호할 경우 관세율이다. 공업생산의 국민적 또는 사회적한계비용  $MCs$ 는  $S_d$  곡선보다 위에 있다. 즉  $MC$ 와  $S_d$ 와의 수직거리는 사적 한계초과비용이다. 왜냐하면 세계가격( $P_w$ )에 관세를 부과하여 국내가격을  $P_w(1+t)$ 로 올리면 국내 후생의 총손실은 소비자잉여손실(소비효과: 삼각형 IJH)과 국제가격보다 높게(비효율적으로) 생산함으로써 발생하는 생산손실(생산효과: 삼각형 GEF)를 합친 것이 될 것이다. 따라서 삼각형 IJH와 삼각형 GEF는 면적이 같다. 곡선  $VV$ 는 공업생산의 한계선호도를 나타내는데 기업으로 말하면 한계수입곡선(MR)이다.<sup>29)</sup>

이상과 같은 상황 하에서는  $MCs$ 와  $VV$  곡선이 만나는 점에서 국내가격과 국내생산이 이루어지는 것이 최적일 것이다. 따라서 자유무역의 경우인  $q_1$ 보다 더 많은  $q_2$ 에서 국내생산이 결정될 것이다. 이것은 관세의 경제적효과를 분석하는 전통적 이론에서 ‘국민손실’(national loss)로 본 경우와는 분명히 다르다.<sup>30)</sup> 공업화에 대한 국민적 선호가 존재하는 한 관세 또는 보조금을 통한 공업보호는 경제적 정당성을 가진다고 할 것이다.

문제는 국민적 공업선호를 나타내는  $VV$ 의 존재에 대한 것이다. 공업화에 대한 정치적 이유는 차치하고라도 경제적으로 근거를 제시한다면 역시 장기적인 후생함수의 변위(shift)라고 할 것이다. 말하자면 공업이 가지고 있는 높은 소득탄력성, 전후방 연관효과(linkage effects), 기술잠재력 등을 고려할 때 일시적인 소비자 후생의 감소를 보상해 줄 수 있다는 유치산업보호의 근거와 유사하다고 볼 수 있다.

29)  $VV$ 는 공업화를 통해 얻어지는 국민적 만족감(선호)을 표시하는 곡선으로 실제로 실제로 검정하는 문제는 어려운 과제이다. 말하자면 정치경제학적 과제라 할 수 있다.

30) C.Kindlberger는 삼각형 IJH와 삼각형 GEF를 national loss로 보고 있다. C.P.Kindlberger/P.Lindert: International Economics, Irwin, Homewood, 1978, p.117.

이상 언급된 유치산업에 대한 정책적 제안을 검토해 보면 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 일국의 한정된 자원을 최적으로 배분한다는 것은 경제 성장이나 안정의 최우선과제이다. 더구나 투입자원이 빈약한 개발도상국에 있어서는 더욱 중요한 것이다. 우리나라와 같이 투자자원이 부족하면서 경제성장을 포기할 수 없는 국민경제의 입장에서는 최소의 수단으로 최대의 효과를 거둘 수 있도록 투자자원의 전략적 배분이 중요하다. 이러한 관점에서 볼 때 캄프와 네기시 등이 제시한 기준, 즉 외부경제와 내부경제가 동시에 일어나는 산업을 유치산업으로 육성해야 한다는 것이 정책적 귀결이다.

1950/60년대 일본에서의 유치산업론 대 비교우위론과의 논쟁은 이상과 같은 산업정책의 함의를 이해하는데 도움이 될 것이다. 당시 가와사키 제철이 일관제철소의 신설을 발표하자 유희시설의 존재를 들어 철강업계, 금융업계에서는 모두 반대하였다. 당시 일본은행 이찌마다총재의 미나리밭 발언은 아직도 유명하다. 모든 반대에도 불구하고 가와사키 제철은 세계 최대의 일관제철소를 건설했으며 이는 일본 철강산업의 기틀이자 일본경제 현대화의 선구가 되었다. 또 한 예는 일본 승용차국산화에 대한 논쟁이었는데 일본은행 총재는 비교우위를 내세워 승용차공업화무용론을 주장하였다. 자동차산업과 철강산업이야말로 일본경제의 주춧돌이 되었다는 것을 고려할 때 List의 생산력이론은 동태적 시장실패를 고려한 탁견임을 알 수 있다.<sup>31)</sup>

첨단기술이 중심이 되는 산업, 소위 하이테크산업이야말로 유치산업 선정 기준에 적합한 산업으로 이해된다. 그것은 이 산업은 우선 연구개발에 막대한 비용이 소요되고 또 산업화를 위해서도 엄청난 장치비용이 들기 때문이다. 이는 하이테크산업이 규모의 경제가 크다는 것을 단적으로 말해준다. 뿐만 아니라 기술 자체가 산업이라는 성격보다 사회적 자산이라는 외부경제의 성격이 중요시 되므로 전산업 또는 국민경제를 주도할 산업이라는 것이다.

마지막으로 소비자잉여와 생산자잉여간에 존재하는 경제정책적 의미를 보면

31) 일본산업정책연구그룹: 일본의 산업정책(1982), 산업연구원 번역시리즈 11호, pp. 17-18.

생산자잉여라는 것은 산업의 설립에 더 중요하다고 할 수 있다. 그것은 소비자잉여라는 것이 일시적이고 소비적이라는 것인데 비해 생산자잉여는 기업의 규모를 확대하여 공급곡선을 우향으로 전위시켜 장기적으로 소비자잉여를 증대할 수 있는 생산력 자체를 증가시키기 때문이다. 소비자후생의 증대가 산업정책 궁극적인 목표임엔 분명하지만 그 유보를 통해서 더 큰 후생을 기대한다는 것이다.

## 제2절 독점적 국제경쟁이론



### 1. 쿠르노(Cournot) 복점모형

A. Cournot 는 최초로 2개의 기업만이 존재하며 경쟁하는 복점시장을 설명하고 그 시장균형이 존재함을 보이려고 했다.<sup>32)</sup> 그의 복점모형은 동질의 재화를 한계비용 제로 에서 생산하는 두 기업간의 생산량의 균형에 관한 매우 단순한 것이지만 지금까지도 매우 유용한 분석수단이다.<sup>33)</sup>

Cournot의 중요한 기여는 복점하에서도 시장의 안정적 균형이 가능하다는 것인데 두 기업은 각각 타기업의 생산량이 현재수준으로 유지된다고 가정함으로써 그것이 가능하다는 것이다. 다음 <그림 8-3>에서 PQ가 시장수요곡선이라면  $PQ_1$ 은 한계수입곡선이다( $0Q_1 = Q_1Q$ ). 이윤극대화의 원칙은  $MC=MR$  이므로 독점기업 X는  $Q_1$ 만큼의 생산물을  $P_1$ 의 가격으로 공급할 것이다. 이때 제 2의 기업 Y가 이 시장에 진입하려고 한다면 Y는 X의 산출량을

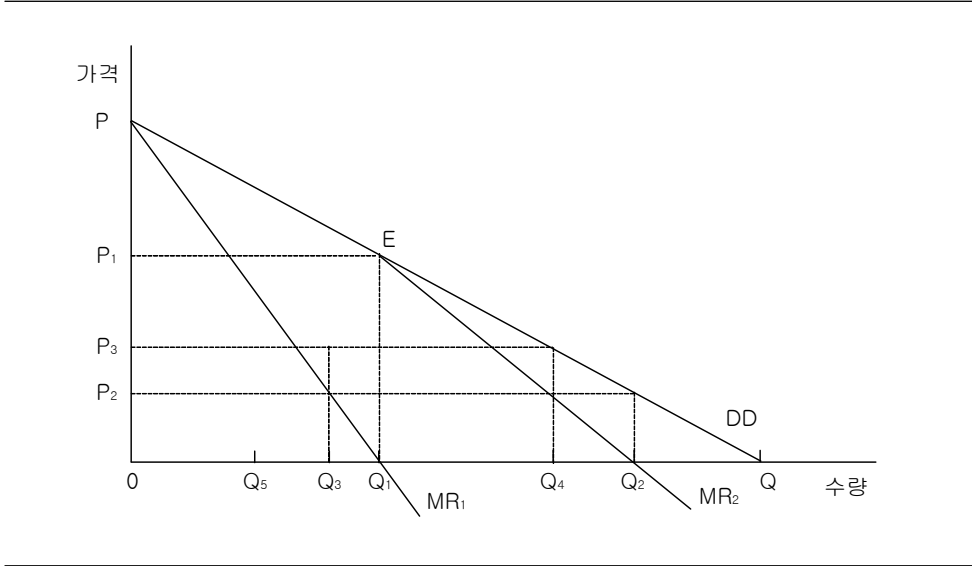
32) A.Cournot: Principes de la théorie des richesses (1863), F.Y. Edgeworth: Antoine Augustin Cournot, in: Palgrave Dictionary Polit. Econ., vol.1 (1963), 박홍립: 미시경제학, 박영사, 1982, p.323 이하 참조.

33) Cournot 는 인접한 지역에서 두 기업이 온천수를 공급하는 경우를 들고 있는데 이 경우 동질의 재화를 한계비용(MC)이 제로인 상태에서 공급하는 것이 될 것이다.

주어진 것으로 보기 때문에 Y의 시장수요곡선은 EQ가 될 것이고 MR곡선은 EQ<sub>2</sub>가 된다. 따라서 Q<sub>1</sub>Q<sub>2</sub>의 산출량을 P<sub>2</sub>의 가격으로 판매할 것이다. 이것이 제 1차적인 시장균형이다.

그런데 최초의 기업 X의 입장으로서 Y가 시장에 진입함으로써 Q<sub>1</sub>Q<sub>2</sub>만큼의 수요가 감소되었음을 알게 된다. 따라서 줄어든 시장수요(0Q<sub>1</sub> + Q<sub>2</sub>Q)에 적응하게 되고 이에 따른 새로운 공급량을 결정하게 된다. 즉 X의 제 2차적인 공급량은 0Q의  $(3/4 \times 1/2) = 3/8$ 이 되고 Y의 공급량은 0Q의  $(1 - 3/8) \times 1/2 = 5/16$ 이 될 것이다. 이러한 방식으로 제 3, 4 .. 조정과정을 거치면서 X, Y기업은 각각 0Q<sub>3</sub> 및 Q<sub>3</sub>Q<sub>4</sub>를 생산하게 될 것이고 시장가격은 P<sub>3</sub>가 된다. 이때 0Q<sub>3</sub> = Q<sub>3</sub>Q<sub>4</sub> = Q<sub>4</sub>Q가 성립된다. 이러한 균형은 기업이 3개 이상일 경우에도 성립된다.

[그림 8-3] Cournot의 복점균형



E. Chamberlin 의 복점론도<sup>34)</sup> Cournot의 경우와 같은 가정에서 출발하지만

34) E.H.Chamberlin: The Theory of Monopolistic Competition, Harvard Univ. Press, 1933.

복점기업의 상호의존관계를 현실적으로 파악하고 있다. 말하자면 기업 X는 (기업 Y가 새로이 참여함으로써) 독점이윤의 감소를 받아들이는 것이 아니라 스스로 생산량을 축소함으로써 가격을 종전대로 유지하려고 한다는 것이다. 그러면 기업 Y도 가격을 인하시키지 않고도 종전의 생산량을 유지할 수 있어 보다 높은 이윤을 취할 수 있다는 것이다. 앞의 <그림 8-3>에서 보면 X의 생산량은  $0Q_1$ 의 절반인  $0Q_5$ 이고 Y는  $Q_5Q_1$ 이 될 것이므로 전체생산량은 독점기업의 경우와 같다. Chamberlin 모델의 장점은 가격이 안정적이라는 것과 경쟁기업간의 담합이 없어도 종합적으로 극대이윤이 가능하다는 것이다.

Cournot나 Chamberlin의 복점이론은 국제무역이론에도 적용될 수 있다.<sup>35)</sup> 즉 세계시장에서 자국기업과 외국기업간의 경쟁관계가 국제경쟁관계라는 것이다. 여기서 자국기업을 제 1기업 외국기업을 제 2기업이라 한다면, Cournot모형에 의해 두 기업은 동질의 재화를 생산하여 자국 또는 외국시장에서 경쟁하며 생산량의 조절을 통해 이윤극대화를 추구한다.

이것을 수식으로 표시할 때 각 기업의 이윤조건은 다음과 같다.

$$\pi_1(x_1, x_2) = f(x_1 + x_2)x_1 - c_1(x_1) \dots \dots \dots (1)$$

$$\pi_2(x_2, x_1) = f(x_2 + x_1)x_2 - c_2(x_2) \dots \dots \dots (2)$$

여기서  $\pi_1, \pi_2$  : 기업 1, 2의 이윤함수

$x_1, x_2$  : 기업 1, 2의 생산량

$c_1, c_2$  : 기업 1, 2의 비용함수

(1), (2)식의 최대화 1차조건은 기업 1, 2의 최적생산량  $x^0$  및  $x^0$  옆 대해

$$MR_1(x_1^0 + x_2) = MC_1(x_1) \dots \dots \dots (3)$$

$$MR_2(x_1^0 + x_1) = MC_2(x_2) \dots \dots \dots (4)$$

가 될 것이다.

35) 이에 대해서는 M.Itoh: A Theory of Imperfect Competition in International Trade and Investment, 1978. 伊藤元重외 3인: 産業政策 經濟分析, 東京大學出版會, 1988 참조

▣ 반응곡선(reaction curve)의 도출

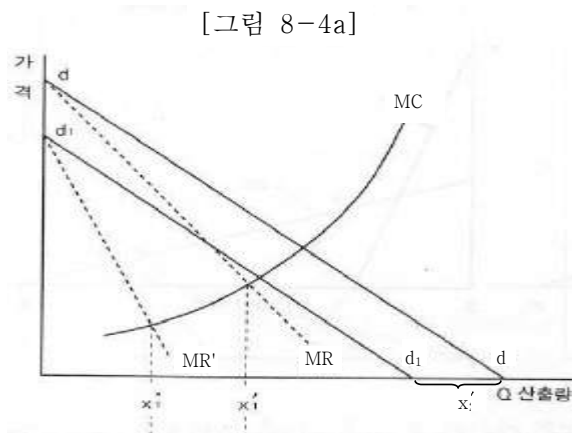
즉 기업 1의 반응함수 :  $\pi_1 = r_1(x_2)$ .....(5)

기업 2의 반응함수 :  $\pi_2 = r_2(x_1)$ .....(6)

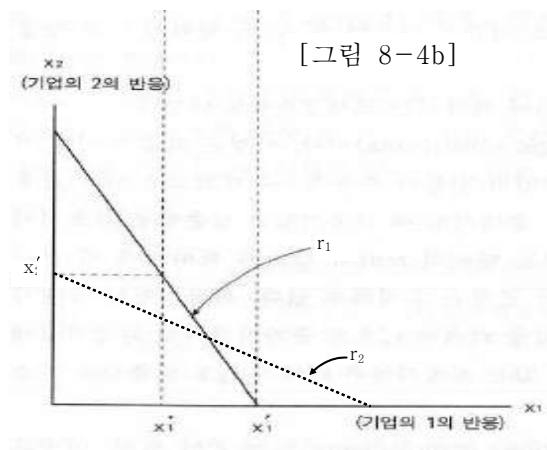
이것은 그림으로 표시하면 <그림 8-4 a, b>와 같다.

기업 1, 2는 이윤극대화를 위해 상대기업의 생산량에 따라 자기의 생산량을 조절하는 반응을 보이게 된다.

이것을 그림으로 표시하면 다음과 같다.



- dd: 시장전체수요곡선
- MR, MC : 기업 1의 한계수입 및 한계비용곡선
- 1) 기업 1은 dd를 자신의 수요곡선으로 간주하여  $MR=MC$ 의 조건을 충족하는  $x_1^*$ 을 산출량으로 결정한다.
- 2) 기업 2가  $x_2^*$ 를 산출량으로 선택했다면 기업 1은  $d_1$ 을 수요곡선으로 인식,  $MR = MC$ 인  $x_1^*$ 를 산출량으로 선택할 것이다.



- 4) 기업 2의 산출량에 대응하는 기업 1의 산출량의 궤적을 기업 1의 반응곡선 ( $r_1$ )이라 하고 그 반대의 경우를 기업 2의 반응곡선 ( $r_2$ )이라고 한다.
- 5) 왼쪽에 기업 1의 반응곡선  $r_1$ 이 그려져 있으며 기업 2의 반응곡선  $r_2$ 도 이와 같은 방법으로 도출할 수 있다. Cournot 모형에서는  $r_1$ 과  $r_2$ 는 상호대칭적인 모양을 가진다.
- 6)  $r_1$ 과  $r_2$ 가 만나는 E에서 최종적 균형이 이루어진다.

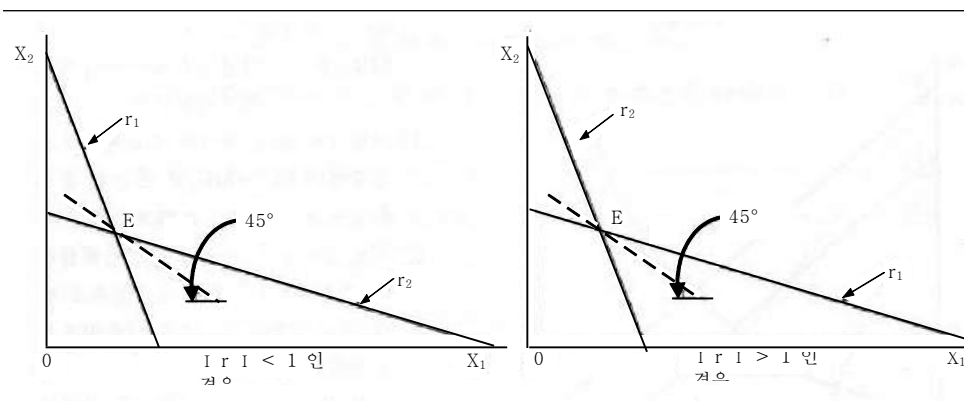
☑ Cournot 반응곡선과 안정조건

반응곡선의 기울기는 상대기업의 생산량에 대한 반응의 민감도를 나타낸다. 즉  $r_1$ 의 기울기가 1 보다 크다는 것은 기업 2의 생산량이 증가할 때 기업 1은 더 큰 폭으로 생산을 줄인다는 것이고 1 보다 작다는 것은 기업 2의 생산량의 증감이 기업 1의 생산량에 그다지 영향을 주지 않는다는 것이다. 만약  $r_1$ 의 기울기가 제로에 가깝다면(이때는  $r_1$ 이 Y축에 근접하게 될 것이다) 기업 2의 생산활동에 기업 1이 전혀 영향을 받지 않고 최초의 생산량을 유지할 것이다.

따라서 각 기업의 반응곡선 기울기의 절대치가 1 보다 작으면 균형 E 점은 안정적이고 1보다 크면 불안정적이다. 말하자면 어느 기업도 자신의 생산량을 균형수준에서 괴리시키는 유인을 갖지 아니할 때 안정적이라는 것이다.

[그림 8-5a] 안정적인 균형

[그림 8-5b] 불안정한 균형



2. 전략적무역정책론

Cournot나 Chamberlin 등의 복점이론은 최근 국제무역이론의 새로운 형태로 나타나고 있는데 즉 자국기업(기업 1)과 외국기업(기업 2)간의 전략적 선택이론으로 발전되고 있다. 독점적 경쟁에서는 어느 기업의 시장행동은

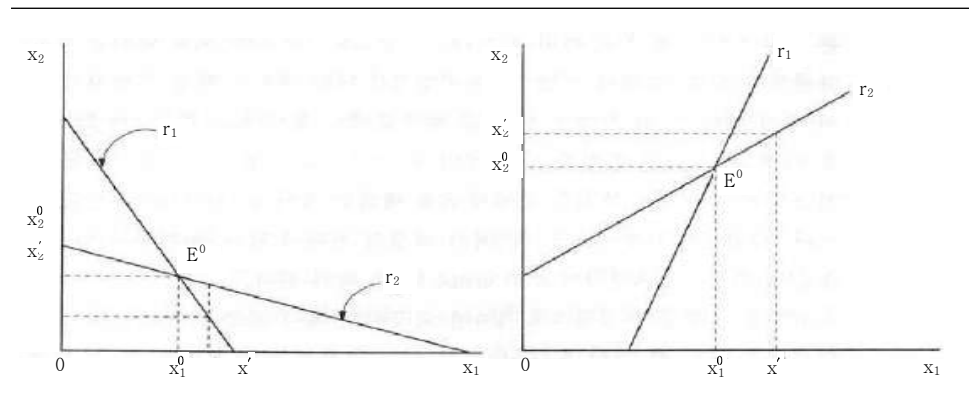
타기업의 시장행동을 주요한 변수로 여기지 않으면 안된다. 앞에서 말한 반응곡선이 바로 그런 것이다.

기업간 반응곡선과 전략적선택에 대해서는 크게 2가지로 나뉜다.

첫째, 전략적 대체관계(Strategic Suvstites)이다. 이것은 외국 라이벌 기업이 공격적으로 나올 때 자국기업의 반응이 수동적, 수세적으로 되는 경우이다. 즉 라이벌 기업이 산출량을 증대시킬 때 자국기업은 산출량을 감소시키는 경우이다. 이때 자국기업에게는 당연히 rent의 감소가 뒤따르게 될 것이다. <그림 8-6a>는 이러한 안정적 균형은 유지하고 있다. 외국기업이 국내시장점유율을 제고하기 위해 산출량을  $x_1^0$ 에서  $x_1'$ 으로 증가시켰다면 외국기업에 비해 모든 면에서 열세를 보이고 있는 자국기업은  $x_2^0$ 에서  $x_2'$ 로 산출량을 감소시키게 된다는 것이다.

둘째로 전략적 보완관계(Strategic complements)라는 것이 있다. 이것은 라이벌이 공격적이면 자국기업도 공격적으로 반응하는 경우로 산출량의 증가에는 산출량의 증가로 맞선다는 전략이다. 이 관계는 <그림 8-6a>에 나타나 있다.

[그림 8-6a] 전략적 대체관계와 반응곡선 [그림 8-6b] 전략적 보완관계와 반응곡선



전후 경쟁이론에서 흥미로운 것의 하나는 게임이론(game theory)의 응용이다. 게임이론은 당사자의 이해가 상충되는 경우의 의사결정을 연구하는 학문이다.<sup>36)</sup> 반응함수란 것도 상대의 전략에 따라 자신의 전략을 선택하는 것으로

일종의 게임이다. Cournot의 복점모형은 ‘2인 제로섬 게임’(two person zero-sum game)이 될 것이다. 이 경우 기업 1과 2는 선택할 수 있는 전략적 수단 A와 B, 2 가지를 보유하고 있으며 상대 기업의 선택을 예측해 가며 자신의 수단을 선택해 나갈 것이다. 그런데 전략 A를 선택하느냐 B를 선택하느냐에 따라 기업 1, 2의 이익이 달라진다. 이러한 것을 다음 표에 제시해 두고 있다.

[표 8-1] 전략선택과 이익매트릭스

		기업2	
		전략A(개입정책)	전략B(불개입)
기업1	전략A(개입)	(-2, -2)	(8, -8)
	전략B(불개입)	(-8, 8)	(2, 2)

기업 2가 A전략, 즉 개입정책을 택할 경우 기업 1이 취할 수 있는 전략은 A, B 두 가지다. 만약 기업 1도 개입정책 A를 선택한다면 기업 1과 2사이의 이익 배분(trade-off)은 -2와 -2이다. 그런데 B를 택한다면 {-8, 8}라는 배분조합이 생긴다. 이때는 기업 1의 입장에서는 전략 A를 택하는 것이 당연할 것이다. 그러나 기업 1에게는 기업 2가 어떤 전략을 택할 것인지 알려져 있지 않다. 만약 기업 2가 A전략을 택했음에도 불구하고, 기업 1이 B전략을 택했다면 -8의 손실을 입게 될 것이다. 기업 1의 입장에서는 기업 2가 어떤 전략을 택하든 간에 전략 A를 택하는 것이 유리하다고 판단할 것이다. 기업 2의 입장에서도 개입정책이 최선의 전략이 된다. 여기서 기업 1의 A전략, 기업 2의 A전략이 소위 Cournot-Nash 해가 된다.<sup>37)</sup>

36) 게임이론의 경제학적 도입은 v.Neuman과 Morgenstern에 의해서 처음 시도되었다. J.v.Neuman/O.Morgenstern: The Theory of Game and Economic Behavior, Princeton, Princeton Univ.Press, 1944.

37) `Nash 균형의 전형적인 예는 소위 죄수들의 딜레마 (prisoners' dilemma)에서 잘 나타나고 있다. 범죄 용의자 A와 B가 취할수 있는 수단은 자백을 하든지 범행을 부인하든지 2 가지이다. 이때의 trade-off 매트릭스는 다음과 같다면 A와 B 모두 자백을 택하는 것이 유리하다는 것이다. 예를 들면 A의 경우 자백을 하는 편이 최선이다. 그 이유는 둘다 자백을 할 경우에는 징역 2 년이라는 가벼운 처벌을 받을 것이고 만약 B가 범죄사실을 부인한다 하더라도 A는

이것을 국가간의 경쟁으로 말하자면 외국이 관세나 보조금지급과 같은 개입조치를 취할 때 전략 A, 아무 조치가 없는 경우를 전략 B라고 할 수 있고 기업 1을 자국, 기업 2를 외국으로 볼 수 있다. 따라서 Cournot의 복점균형이론은 국제간의 무역에서 전략적 균형을 설명하는 이론으로 응용되고 있다.

Cournot-Chamberlin모형이 시사하는 바는 국가의 전략적 무역정책을 통해서 외국기업의 독점렌트를 저지할 수 있다는 것이다. 자국기업의 진입원조정책을 통해서 자국 또는 외국(제 3국)에서 외국기업의 독점적 지위를 약화시키고 독점이익을 나눌 수 있다는 것이다. Chamberlin 의 복점모델은 선발기업과 후발기업의 이윤은 결국 같게 된다는 것을 말하고 있다. 수입관세의 부과나 생산자보조금 등의 진입원조를 통하여 자국기업의 국내생산을 가능하도록 한다는 것이다.

기존의 외국독점기업은 독점렌트를 지키기 위해 전략적으로 충분한 대량생산을 시도함으로써 낮은 평균비용, 높은 시장점유율을 유지하려고 들 것이다. 이렇게 되면 잠재적 진입기업의 진입 의욕이 상실되어 기존기업은 계속하여 독점적 지위를 확보할 수 있다. 이것이 소위 진입저지가격이론이다. 또한 기존 기업은 위협(threat)이란 전략을 이용하여 타국의 진입을 막으려고 할 것이다. 위협에는 가공위협(empty threat)과 가능위협(credible threat)이 있다.

형사소송법상 무죄가 되기 때문이다.(자백이 유일한 증거가 될 경우에는 증거로 채택되지 않는다.)

<죄수들의 딜레마>

A의 전략 \ B의 전략	자백	부인
	자백	징역 2년 \ 징역 2년
부인	징역 10년 \ 무죄석방	무죄석방 \ 무죄석방

### 3. 공정무역론(doctrine of fair trade)

공정무역이란 용어가 나타난 것은 19세기 말 영국에서이다. 당시 영국은 100여년 유지되어 온 산업경쟁력의 우위가 미국과 독일의 추격에 의해 상당히 약화되어 가고 있었다. 더구나 미국과 독일은 육성관세라는 고율의 보호관세로 자국시장을 보호하고 있었다. 영국 사람들이 생각할 때는 외국시장이 고율의 관세로 봉쇄되고 있는 것은 매우 불공정하고 일방적인 것으로 대항해야 하는 것으로 보았다.<sup>38)</sup> 공정무역의 내용은 쇠퇴해가는 영국산업을 유지·발전시키고 국제수지의 방어를 위해 외국과의 경쟁조건을 개선해가야 한다는 것으로 국가에 따라 자유무역 또는 보호무역의 정책수단이 필요하다는 것이다.

공정무역의 정당성에 대한 논지는 대략 다음과 같다.

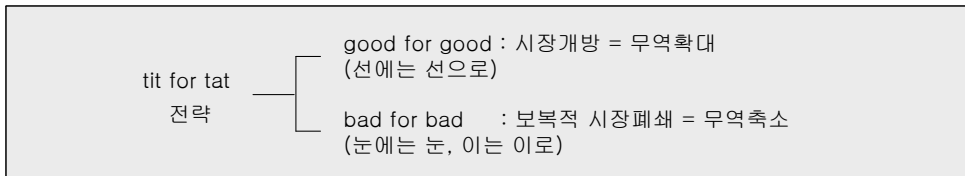
저렴한 외국상품이 수입될때 동일상품의 국내가격이 하락하고 산업생산의 위축을 가져온다. 위축된 산업생산의 결과로 유희생산요소를 증가시키고 더구나 생산력의 약화는 생산요소의 산업간 이동을 불가능하게 하거나 많은 사회적비용을 발생시킨다. 이와 같은 상태를 R.Schüller는 외국과의 경쟁에 의한 국내생산의 압박 이라 하였다.<sup>39)</sup>

R. Keohane에 의하면 공정무역은 i) 조건부 무역이며 ii) 교환되는 가치가 동일한 것이라 했다. 조건부란 국제무역에서 상호주의(reciprocism)를 의미하는데 상대방의 태도에 따라 자신의 태도를 결정하는 소위 give and take 방식이다. 교환가치가 같아야 된다는 것은 모든 경제거래에서의 경쟁기회의 평등을 말하는 것으로 결국 시장개방을 의미한다.

38) `실제로 1880년대 이후 영국에는 영국보호주의를 주장하는 제조업체연합인 National Fair Trade League, 영연방을 결성하여 경제통합을 실시하자는 United Empire Trade League 그리고 20세기 초에는 Chamberlin Campaign' 이라는 관세인상운동까지 일어났다. 이러한 보호주의적 정책은 Marshall의 자유주의에 밀려 실천되지는 못했다.

39) R.Schüller: Schutzzoll und Freihandel, Die Voraussetzungen und Grenzen ihrer Berechtigung, Wien/Leipzig, 1905.

일국의 통상정책과 관련하여 ‘tit for tat strategy’, ‘trigger strategy’라는 것이 있다. 전자는 ‘선에는 선’ ‘악에는 악’으로 대항한다는 것으로 일종의 양날의 칼이다. 이것은 상대방의 행동보다 앞서 취하는 전략으로 소위 ‘first-mover advantage’를 갖게 된다. 최근 미국의 통상압력은 이러한 전략의 대표적인 경우로 볼 수 있다. 후자는 상대방이 불공정행위를 할 때까지(속일 때까지) 협조적인 전략을 취하는 것으로 항상 후발행위자가 된다.



상호주의란 tit for tat 전략에서 보는 것처럼 상대방의 호의와 적의를 구별하여 그에 상응하여 대응한다는 것으로 중전의 무차별주의, 보편주의와는 상당히 다르다는 것을 알 수 있다.

시장개방은 공정무역론자의 핵심적인 요소이다. 왜냐하면 국제거래(상품, 서비스 및 자본거래)상 거래기회의 평등이라는 것도 중요하지만 결과의 평등도 중요하기 때문이다. 시장의 개방은 환률의 조정으로는 도저히 해결하지 못하는 무역불균형을 근본적으로 해소할 수 있다고 믿기 때문이다.

공정무역론은 1980년대 이후 미국에 의해 강력히 제기되고 있으며 그 요소는 앞에서 말한바 대로 2가지 시장개방과 상호주의이다. 과거 영국의 경우와 다른 점은 실제로 미국은 공정무역론을 실천하고 있다는 것이다. 미국의 무역정책의 수단은 양면에 날이 있는 칼이다. 한편으로는 자유무역을 추구하면서 다른 한편으로 개방압력수단으로 철저한 보호무역수단을 가지고 있다. 그 중요한 수단중의 하나는 소위 88 종합무역법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)이다.<sup>40)</sup>

40) 최근 미국의 통상정책을 WTO plus 방식이라 하여 WTO 등 국제기구를 통한 다자간협상에 응하면서 동시에 통상압력이라는 수단을 이용한 쌍무협상을 추진하고 있다.

#### 4. 결과중심통상정책론(result-oriented trade policy)

결과중심통상정책이란 무역의 공정성 기준을 무역수지 또는 경상수지의 균형에 두는 정책이다. 비록 국제수지 적자가 나타나더라도 그것이 자유무역의 결과라면 정상적이며 공정한 것으로 보는 자유무역정책과는 거리가 있다. 1990년대 미국은 일본과 한국 등 아시아 국가에 대해 결과중심의 통상정책을 추구하였다. 즉 일본에 대하여 무역수지 균형을 요구하며, 미국산 제품의 수입을 촉진하라고 요구하였으며, 한국에 대하여는 시장개방을 요구하였다. 결과 일본은 미일반도체협정, 미일자동차협정을 체결하여 일정수준 미국산 제품을 의무적으로 일정량 수입하게 되었으며, 일본의 주요도시에 수입촉진기구가 설치되기도 하였다. 더 나아가 미국은 포괄적 구조조정협의를 요청하게 되고, SII(Structural Impediment Initiative)라고 하는 미일 구조조정협약체가 탄생하였다.

2000년대 이후 미국의 경상수지문제가 중국과의 교역으로 나타나자, 중국에 대하여 과도한 무역수지 흑자규모 축소를 요구하고 있다. 특히 2005년 중국과의 무역수지 적자규모가 1000억 달러 규모를 넘게 되자, 위안화의 절상을 비롯하여 관세율인하, 금융시장개방, 지적재산권보호 등 통상압력을 가하고 있다.

### 제3절 국제무역과 산업조직



국제무역과 산업조직은 밀접한 연관을 맺고 있다는 것이 최근 일반적인 견해이다. 국내 산업조직의 효율성에 따라 국제경쟁력이 좌우된다는 것은 여러가지 경험연구를 통해 드러나고 있으며 반대로 국제무역이 국내 산업조직에 영향을 주고 있다.

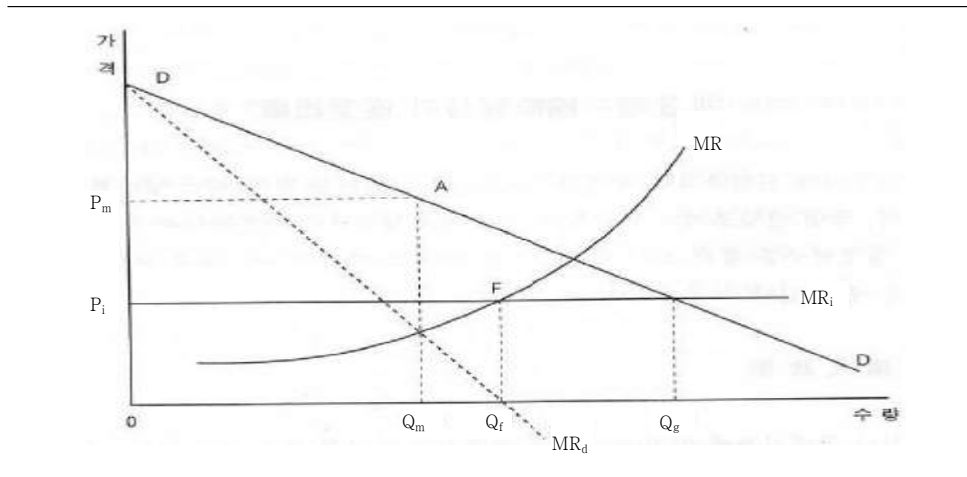
#### 1. 수입정책

수입이 국내시장에 미치는 영향에 대해서는 비교적 잘 알려져 있다. 외국

기업이 국내시장에서 공급자(생산자)로 참여하는 것은 산업조직을 매우 경쟁적인 상태로 이끌게 된다. 그것은 국내기업과는 달리 외국기업은 담합의 가능성이 적고 보통 기술적 우위를 보이게 되므로 국내 경쟁기업에 주는 압력은 크다. 물론 수입이 모든 경우에 국내경쟁을 제고시키는 것은 아니다. 수입되는 상품의 종류, 시장상황에 따라 비경쟁수입도 있다. 만약 국내생산자가 자사의 제품과 같은 상품을 수입하여 판매한다면 이 경우는 경쟁자의 수가 증가하지 않는다. 또한 국내에서 전혀 생산되지 않는 상품을 수입한다면 이 경우에도 국내 경쟁상태를 변화시키는 것은 아니다. 그러나 엄밀히 말하면 재화의 대체성이나 교차탄력성이 높다면 국내 다른 상품시장에 영향을 줄 수도 있다.

그러면 경쟁수입이 국내시장에 주는 영향은 어떠한가? 수입이 국내 산업조직에 경쟁압력을 준다는 가설을 확인하기 위하여 국내 독점시장을 대상으로 분석하는 것이 좋을 것 같다.

[그림 8-7] 경쟁수입의 효과



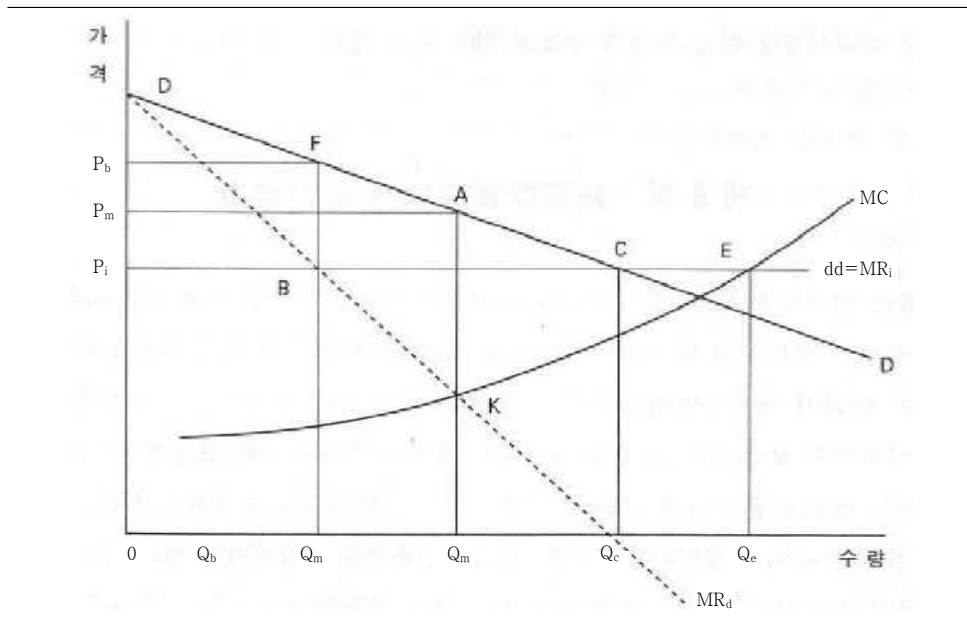
다음 <그림 8-7>에 독점하의 국내산출고와 가격을 나타내고 있다. DD는 국내수요곡선, MRd는 수요곡선에 대응하는 한계수입곡선, MC는 독점기업의 한계비용곡선이다.

외국으로부터 수입이 없는 상태에서는 독점기업은  $MR_d = MC$  되는 산출량  $OQ_m$ 과 가격  $OP_m$ 을 택하여 이윤극대화를 도모할 것이다. 이때 외국기업이 국내에 판매회사를 설립하여 동일한 상품을 국제가격  $OP_i$ 의 가격으로 수입·판매한다고 하면(수입제한은 없다고 가정한다) 국내 독점기업도 해외시장가격  $OP_i$ 를 받아들이지 않을 수 없다. 따라서  $MR_i(OP_i) = MC$ 가 성립되는 (F점)  $OQ_f$ 까지 생산을 증가시키게 되고  $Q_fQ_g$ 만큼 해외에서 수입하게 될 것이다. 이처럼 해외로부터의 경쟁수입은 국내시장에서 경쟁압력을 증가시켜 독점기업의 상품가격을 하락시키고 국내생산을 증가시키는 효과를 보인다.

## 2. 수출정책

수출은 국내에서 생산된 제품이 해외시장으로 유출되는 현상이므로 경쟁수입의 경우처럼 직접 국내 산업조직에 영향을 주는 것은 아니다. 수출기회의 존재가 경우에 따라서는 간접적으로 국내시장가격을 하락시키는 방향으로 작용하기도 한다. 이것을 다음 <그림 8-8>을 통해 알아보면 다음과 같다.

[그림 8-8] 輸出의 效果



국내독점기업은 최초  $MR_d = MC$ 인 K점에서  $OQ_m$ 을 생산하여  $OP_m$ 의 가격으로 판매하려고 할 것이다. 그런데 만약 동일한 상품의 해외시장가격이  $P_i$ 이고 국내시장이 개방되어 있다면 독점기업은  $OP_m$ 의 가격을 유지할 수 없으므로 실제로 국내수요곡선은  $OP_i$ 를 높이로 하는 수평선  $dd$ 선이 될 것이다. 따라서  $dd$ 와  $MR_i$ 는 일치한다. 이럴 경우 국내독점기업은  $MR_i = MC$ 에 대응하는  $OQ_e$ 만큼 생산하여 국내에는  $OQ_c$ , 해외에는  $Q_cQ_e$ 만큼을 판매하게 될 것이다.

그러므로 국내 독점기업에 수출의 기회가 주어진다면 제품가격은  $OP_m$ 에서  $OP_i$ 로 하락하고 생산량은  $OQ_m$ 에서  $OQ_e$ 로 증대되는 효과를 가져옴을 알 수 있다. 그러나 이 경우는 국내시장이 개방되어 있다는 가정 하에서만 성립한다. 즉 수입에 대한 제한이 없어 외국의 잠재적 경쟁압력이 존재하는 것이 전제가 되어야 한다. 그래야만 가격이 국제가격으로 하락할 가능성이 있다.

만약 수출기회는 존재하지만 국내시장이 완전히 폐쇄되어 있는 경우에는 오히려 독점기업의 국내판매량이  $OQ_m$ 에서  $OQ_b$ 로 감소할 뿐만 아니라 가격도  $OP_m$ 에서  $OP_b$ 로 상승할 것이다. 다만 수출량만  $Q_cQ_e$ 에서  $Q_bQ_e$ 로 증가될 것이다. 따라서 수출의 영향을 평가하기 위해서는 국내시장의 개방 정도가 문제가 된다. 필자의 견해로는 과거 우리나라의 수출증대는 국내가격을 하락시키는 후생효과를 발생시키는 데는 매우 미흡했다고 보는데 그 이유 중의 하나는 국내시장의 폐쇄성이다.

이상과 같이 일국의 특정산업에서 경쟁수입이 발생하는 경우에는 경쟁압력을 증대시켜 국내기업의 시장지배력의 행사를 제한시키게 된다. 또한 수출도 독점기업의 시장지배력을 완화시키는 역할을 하지만 국내시장이 개방되어 있다는 전제하에서만 가능하다. 국내시장이 폐쇄적일 경우에는 수출기회의 존재는 국내시장을 더욱 독점적 구조로 만들 수도 있다는 것이다.

## 제4절 신국제무역론과 산업정책



최근 전개되고 있는 선진제국의 대외경제정책의 특징은 - R.Gilpin의 말을 빌면 - 국민주의적 가치(nationalist value)에 입각한 국익우선이라는 것이다. 따라서 국제무역이론의 관심도 세계적 차원의 국제분업이나 자유무역을 실현하는 모델 또는 도구를 개발하는 것에서 개별국가의 경제적이익을 중시하는 것으로 옮겨지게 되었다. 국제무역이론이 다자간모델에서 2국간 모델로 전환된 것이 그것이다. Ricardo 모델이 2국 2재 모델이지만 실제로는 모든 국가가 참여하는 다국간모델이다. 왜냐하면 자국(A국)외 모든 나라를 타국(B국)으로 간주하고 있기 때문이다. 각국의 재화간에 완전대체성이 존재한다면 소위 '군집국가의 법칙'(law of composition of countries)이 적용된다는 것이다. 그러나 공정무역론이나 유치산업론은 자국의 입장에서 국제무역을 파악하고 있으며 교역상대국과의 렌트분배에 관심을 두고 있다는 점에서 근본적으로 2국간 무역모델이다.

이상과 같은 신국제무역론이 우리나라에 주는 정책적 의미는 다음 3 가지로 요약될수 있다.

첫째, 무역을 통한 국제경쟁은 더욱 치열해 질 것이라는 전제에서 정부의 역할은 더욱 증대할 것이라는 것이다. 중상주의적 catching-up 전략이 지속되는 한 국내산업의 국제경쟁력강화를 위한 정부의 지원은 계속될 것이다. 그러나 그것은 고전적인 보조금지급이나 관세수단을 통하기 보다는 보다 우회적이고 간접적인 방법일 것이다.

둘째, 게임이론에서 보듯이 국가간의 전략선택이 매우 중요하다는 것이다. 이 전략은 통상외교 또는 협상에서 나타난다고 보면, 교역상대국의 입장을 잘 이해해야 하고 통상외교능력을 키워야 할 것으로 본다. 말하자면 상대국의 정치적 의사결정과정이거나 법률적 체계 등을 잘 이해해야 할 것이다.

마지막으로 기업정책에 관한 것이다. 현대의 국제무역은 이미 언급한 대로

불완전경쟁이다. 말하자면 국가간 경쟁은 국적을 가진 기업간 경쟁의 의미가 더욱 크다는 것이다. 따라서 정부와 기업과의 협조가 어느때 보다도 중요하다. 해외정보를 공유함은 물론이고 해외진출, 해외투자 등에서도 밀접한 협력이 요구된다. 최근 미국정부와 미국기업간의 행동을 보면 이러한 점이 많다. 예를 들면 어느 미국은행이 해외에 진출하고자 하면 미국정부는 적극적으로 개입하여 금융시장을 개방하도록 압력을 행사하는 것 들이다.

## 서비스의 무역이론

## 제1절 서비스의 분류와 국제무역

## 1. 서비스의 분류

지금까지 서비스를 정의하고 분류하기 위한 기준이 국제적으로 통일되어 있지 않아 통계자료의 수집 및 분석의 목적에 따른 다양한 분류방법이 존재하고 있다. 그러나 가장 많이 이용되고 있는 분류방법으로는 다음의 두가지가 있다.

## (1) 기본분류

서비스에 대한 수요 또는 소비지출의 형태에 따라 세가지로 구분된다.<sup>41)</sup>

1) 개인서비스(personal service) : 최종소비자를 대상으로 하는 서비스로서 의료, 교육, 오락 및 여행 등과 같이 소비자에게 직접 공급되는 서비스이며 소비자서비스(Consumer Services)라고도 한다. 가계에 의한 소비지출은 전통적으로 내구재와 비내구재 그리고 서비스에 대한 지출로 구분되는데, 가계소득의 증가로 말미암아 수요의 소득탄력성이 재화보다 높은 서비스에 대한 수요비율이 크게 늘어났다. 이와 함께 교육수준의 향상과 문화적 욕구의 증대도 개인서비스에 대한 가계의 수요를 높이는 원인이 되었다.

41) H.G.Grubel and M.A.Walker: Modern Service Sector Growth, in: H.Giersch (ed.): Services in World Economic Growth, J.C.B.Mohr, 1989, pp.5-7.

2) 기업서비스(business service) : 재화의 유통, 거래와 관련되거나 사업체를 대상으로 하는 서비스로서 재화산업의 보완산업으로 재화산업의 성장에 기여하고 재화산업의 고급화, 다양화, 고부가가치화를 위한 전문서비스를 제공하는 기업서비스이다. 생산자서비스(Producer Services)라고도 하는데 재화생산과정에서 요소 또는 중간투입물로서 투입되기 때문에 재화산업의 국제경쟁력을 결정짓는 중요한 역할을 담당한다. 산업구조가 서비스부문을 중심으로 변하는 경제의 서비스화 과정의 핵심으로서 최근 기업서비스의 성장은 모든 서비스분야에서 가장 두드러진다. 중요한 기업서비스로서는 고도의 기술을 요하는 금융, 보험, 광고, 법률, 회계, 통신, 정보 등을 들 수 있다.

3) 정부서비스(government services) : 정부의 기능과 관련된 서비스로서 국민을 대상으로 공급되는 서비스이다. 일반행정, 국방, 외교 등 정부기관의 활동에서 비롯되는 막대한 지출의 결과로써 수행된다. 정부서비스는 경찰, 소방, 위생 등의 전통적인 서비스와 교육, 건강, 복지 등의 향상된 서비스에 대한 수요의 변화에 민간부문이 대응하지 못하고 공적부문에서 반응함으로써 성장하기 시작하였다.

## (2) 국제무역의 관점에서의 분류

서비스의 공급자와 수요자 사이의 관계에 주목하여 이들 둘이 근접해 있어야 국가간 거래가 이루어질 수 있는 경우와 이들이 지리적으로 근접해 있을 필요가 없는 경우, 즉 단거리서비스와 장거리서비스로 구분한다. 또한 단거리서비스는 서비스의 공급자와 수요자 중 어느 쪽이 움직이느냐에 따라 다시 3가지로 세분된다.<sup>42)</sup>

1) 장거리서비스(long distance service) : 서비스의 공급자와 수요자가 이동하지 않아도 국가간 거래가 이루어질 수 있는 서비스로서 “분리된 서비스(separated services)”라고도 한다. 이러한 장거리서비스는 일단 생산되고

42) Seev Hirsch: International Transactions involving Interactions - A Conceptual Framework Combining Goods and Services, in: H.Giersch, op.,cit., pp.63-82.

나면 생산자로부터 분리·독립되어 그 자체로서 객관성을 획득하며, 그 성격이 재화와 아주 근사하게 된다. 전파를 통해 전달되고 거래되는 음악, 자료정보 등을 그 예로 들 수 있는데 이러한 종류의 서비스는 보관되었다가 차후에 팔릴 수 있으며 또 물체의 일부분으로서 객관화되어 날개로 팔릴 수 있다는 점을 볼 때 이 점은 더욱 분명하다.

[표 9-1] WTO가 제시한 핵심서비스 14개 업종(대분류)

- 사업서비스(Business Service)
- 통신서비스(Communication Service)
- 건설서비스(Construction Service)유통서비스(Distribution Service)
- 교육서비스(Education Service)
- 금융서비스(Finance Service)
- 건강관련서비스(Health Related Service)
- 호텔과 레스토랑(Hotel & Restaurant)
- 보험(Insurance)
- 개인서비스(Personal Service)
- 휴양과 문화서비스(Recreational & Cultural Service)
- 무형재산의 판매(Sales of Intangible Assets)
- 수송(Transportation)
- 기타(Other Services not included elsewhere)

2) 단거리서비스(short distance service) : 서비스의 공급자와 수요자가 서로 근접해 있어야 거래가 성립되는 서비스로서 개관적으로 존재하고 있는 물리적 거리에도 불구하고 공급자와 수요자가 서로 근접해 있도록 되려면, 서비스의 공급자나 수요자의 한편 또는 양편이 상대방이 있는 곳으로 이동해 가야 한다. 따라서 단거리서비스는 다음과 같이 3가지로 분류된다.

- I) 공급자가 수요자측으로 이동하여 공급하는 서비스(mobile-provider, immobile-user) : 중동의 건설용역을 위해서 우리나라의 건설인력이 중동으로 이동해 간 다음 그 곳에서 건설서비스를 제공하는 경우가 그 예가 된다.
- ii) 수요자가 공급자측으로 이동하여 구입하는 서비스(mobile-user, immobile-provider) : 서비스를 생산하는데 필요한 각종 시설과 지원체제를 이동하는 것이 불가능할 경우 서비스를 구입하기 위해서는 수요자가

공급자가 있는 곳으로 움직여 가는 것이 불가피하게 된다. 치료를 위해 의료시설이 있는 타국으로 이동해 가는 것이 그 예이다.

공급자나 수요자 어느쪽의 이동도 가능한 경우의 서비스(mobile-provider, mobile-user) : 이용, 미용, 재단, 요식업경영 등 각종 잡다한 서비스가 여기에 해당한다.

## 2. 국제무역에서의 비중증대

전통적으로 서비스부문은 경제적 분석의 대상에서 제외되어 왔고 국제무역이론에서도 비교역재로 취급되어 관심의 대상이 되지 못했다. 그와 함께 자유무역을 위한 국제규범으로서 기능해 온 GATT도 서비스보다는 상품물 무역자유화의 대상으로 삼아왔다. 그러나 각국의 경제에서 차지하는 서비스산업의 비중이 높아지고 경제발전과정에 있어서 서비스부문의 중요성이 재인식될 뿐 아니라 서비스교역 규모가 증가함으로써 서비스무역에 대한 논의도 활발히 일어나게 되었다.

주요 선진국의 경우 서비스 무역량의 크기는 상품무역량의 25%를 상회하고 있으며 최근 연평균 10%이상의 비교적 높은 증가율을 보이고 있다. 우리나라의 경우 상품무역량에 대한 서비스무역의 비중은 2005년 현재 18%로서 선진국에 비해 서비스보다는 상품무역에 치중된 면이 훨씬 큰 편이지만 서비스무역량의 증가는 연평균 18.2%로 선진국 수준 이상의 증가율을 보이고 있다.

이처럼 국제무역에서 서비스가 차지하는 비중이 높아지고 있는 원인은 다음과 같은 두가지 점에서 찾아볼 수 있다.

첫째, 각국 경제의 서비스화에서 그 원인을 찾을 수 있다.

경제가 발전함에 따라 산업구조도 1차산업에서 2차산업으로, 2차산업에서 3차산업으로 비중의 변화가 이루어지는 점은 일찌기 페티-클라크의 법칙으로 잘 알려져 있다. 선진국은 이미 서비스산업이 전체산업비중의 60-70%를 차지하는 주축산업이 되고 있으며 우리나라도 서비스산업이 꾸준히 성장하여 1988년 이후부터는 제조업을 상회하는 성장률을 보여 서비스산업 주도의 성장패턴으로 점차 변모되고 있다.<표 9-2참조>

[표 9-2] 주요국의 서비스산업분야 구성비(2003년)

(단위:%)

	미 국	일 본	독 일	프랑스	한 국
생산	76.5	68.0	60.2	75.9	57.2
고용	78.3	66.6	62.2	73.0	63.6

자료 : World Bank

그러나 경제의 서비스화는 1차산업에서 2차산업으로, 2차산업에서 3차산업으로라는 식의 양적이행 뿐만 아니라 1차, 2차, 3차산업 자체가 각각 서비스화된다는 질적변화의 측면이 최근에 와서 더욱 강조되고 있다. 특히 제조업 내에서 제품의 고급화, 전문화, 고부가가치화를 위해 정보, 기술, 지식 등 전문서비스 투입을 증대시켜 재화산업과 서비스산업의 상호 연관 발전이 촉진되고 있다. 이러한 현상은 경제활동이 점차 전문화되어 감에 따라 한 공장에서 이루어지던 여러 가지 일이 각각 분화되어 서비스의 공급행위로 독립한 다음, 공장에 서비스로서 제공되는 형태로 변모함으로써 서비스의 종류가 더욱 다양화되고 서비스가 독립된 거래의 대상이 됨으로 더욱 촉진되었다.<sup>43)</sup>

이와 같이 각국의 국내경제가 서비스산업 위주의 성장패턴으로 이행됨과 더불어 외국시장으로의 진출을 시도함에 따라 국제무역에서 서비스부문의 비중이 점차 증가하고 있다.

둘째, 국제무역에서 서비스부문이 차지하는 비중이 높아지고 있는 원인은 과학기술, 특히 교통·통신기술의 발달에서 찾을 수 있다.

서비스는 유형물적재인 일반재화와 구분되는 무형경제재로서 무형성 외에도 저장이나 표준화가 어렵기 때문에 서비스의 생산자와 소비자는 시간적, 지역적으로 멀리 떨어져 있을 수가 없다. 즉 서비스는 생산과 소비의 과정에서 생산자와 소비자의 직접적이고 동시적인 상호작용(face-to-face interaction)이 요구된다. 그에 따라 서비스는 원칙적으로 장거리 수송을 전제로 하는 국제적 거래의 대상이 될 수 없는, 이른바 비교역재로 여겨져 왔다. 그러다가 과학기술의 발달로 말미암아 비교역재로서의 서비스도 변질되었다.

43) 필자는 제 5 장에서 이러한 것을 제 4차 산업으로 분류한바 있다.

특히 교통기술의 발달은 국제적 교역과 관련하여 서비스의 생산자와 소비자가 너무 떨어져 있다는 의미의, 지리적인 거리가 부여하는 서비스 국제교역의 한계성을 상당히 완화하거나 제거하였다. 또 통신기술의 발달은 국제적으로 멀리 떨어져 있는 사람들이 같은 시간대에서 서로 의사소통할 수도 있게 하여 시간적 한계성을 극복하게 하였다. 종래에는 서비스의 생산자와 소비자가 서로 근접해 있어야 한다는 필요가 국내거래에서는 충족되었으나 이러한 기술발전이 있게 되면서, 서로 멀리 떨어져 있는 나라들 사이의 국제거래에서도 그러한 필요가 점차 충족되게끔 되었다.

이처럼 국제무역에서 서비스가 차지하는 비중이 계속해서 증가하는 이유는 각국의 산업구조가 서비스를 중심으로 한 산업구조로 변화하는 경제의 서비스화와 함께, 해외시장으로의 진출을 모색하는 과정에서 과학기술의 발달이 서비스의 국제적 거래에서 요구하던 직접적이고 동시적인 상호작용을 어느 정도 충족시켜 줌으로써 서비스의 국제거래를 가능하게 한데서 비롯된다.

## 제2절 서비스교역과 Heckscher-Ohlin 정리<sup>44)</sup>



사실상 이 문제에 대한 해답은 관련된 서비스의 생산방법에 달려 있다. 서비스를 생산하기 위해서도 재화를 생산하는 때와 마찬가지로 다른 생산자로부터 중간투입물을 구입해야 하고 또 자본이나 노동과 같은 본원적 생산요소를 구입해야 한다. 또 이러한 각종 투입요소를 최선의 방법으로 결합하기 위해서 적절한 기술을 지니고 있어야 한다. 그런데 중간투입물이란 궁극적으로는 본원적 생산요소와 기술로 전환될 수 있는 것이므로, 기술에 있어 국별로 차이가 없다고 하면 어떤 서비스에 대한 비교우위는 Heckscher-Ohlin 모델이 제시하듯이 그러한 서비스 생산에 집약적으로 사용되는 생산

44) J.R.Melvin: Trade in Producer Services - A Heckscher-Ohlin Approach, in: Journal of Political Economy, vol.97, 1989, pp.1180-1196 참조.

요소를 상대적으로 풍부하게 지니는 나라에 있게 된다. 나아가 기술수준이 상이하다면 그러한 기술격차가 비교우위의 양태를 수정하게 된다. 예컨대, 어떤 나라에 어떤 생산요소의 부존이 상대적으로 부족하다고 하더라도 그러한 요소를 크게 절약하는 기술을 가지고 있다고 하면 그러한 기술을 감안하고 난 다음 주어지는 생산요소의 실효부존(effective endowment)은 오히려 풍부한 것으로 되어, 이러한 생산요소를 집약적으로 사용하는 서비스의 생산에 비교우위를 갖게 된다.

Heckscher-Ohlin 모델에서는 자본과 노동이라는 두 가지 생산요소를 전제로 하여 국별로 비교우위가 어떻게 결정되는지를 보여주고 있다. 그러나 이러한 모델은 그야말로 논리적 훈련을 위한 것이며, 생산요소를 두 가지로 한정한다는 것으로부터 여러가지 어려움과 제약이 따르게 된다. 이에 따라 서비스의 비교우위를 논의하기 위해서는 좀 더 다양한 요소의 구분체계가 필요하겠는데, H.G.Grubel은 서비스의 비교우위의 판정을 위한 요소의 구분으로서 금융자본(financial capital), 인적자본(human capital), 지식자본(knowledge capital), 문화자본(cultural capital)을 제시하고 있다. 이러한 분류는 2 요소의 체계보다 서비스의 생산과 교역의 패턴을 보다 잘 설명할 수 있는 소지를 가지게 된다. 그러나 이러한 네 가지 요소의 분류가 충분히 만족스러운 것은 아니다. 이는 위의 요소들이 결코 동질적인 것이 아니며 특히 인적자본과 관련하여서는 그것을 여러 가지로 더 세분하는 것이 가능할 것이기 때문이다.

인적자본은 여러 가지 종류로 나누어질 수 있다. 흔히 이해한대로 숙련노동과 미숙련노동으로 나누어질 수 있고, 숙련노동도 숙련도의 차이에 따라 더 세분될 수 있다. 또 노동은 그것에 대한 대가인 임금과 함께 고려되어야 하며, 숙련노동이면서도 상대적으로 저렴한 것과 그렇지 않은 것이 있다. 나아가 개별 노동자들의 평균적 숙련도와 관계없이 여러 노동자들이 서로 협력하면서 복잡한 과업을 함께 수행할 수 있느냐와 관련하여 노동의 조직에의 귀속성 여부가 고려사항이 된다. 각자 노력이 분산되어 있지 않고 하나의 목표에 지도되어 일관적 체계를 이루면서 움직여 나갈 수 있는가 하는 점이다.

지식자본에 대해서도 여러 가지 종류를 생각할 수 있다. 새로운 제품이나 생산공정 또는 판매방법을 혁신해 내는 기업가능력, 첨단기술과학기술지식에 의해 새로운 물품을 발명해 내는 발명가능력, 인적자본을 효율적으로 조직하는 조직능력 등으로 나누어질 수 있고, 이들 각각도 다시 여러가지 서비스업종중 어떤 특정한 서비스업종과 관련하여 특히 유용한 것인가가 구별될 수도 있다. 아무튼 국별로 이러한 생산요소들의 부존이 각기 상이할 것이고, 또 서비스별로 이러한 것 중 어떤 요소가 절대적으로 필요한지가 규정될 수 있을 것이기 때문에, 서비스의 종류와 국별 요소부존에 따라 서비스 교역의 패턴이 대체적으로 결정될 수 있을 것이다.

선진국은 지식자본이나 금융자본의 소유에 있어 다른 나라에 비해 월등하기 때문에 이들 자본을 토대로 한 정보통신, 금융, 보험, 엔지니어링, 운수, 광고 등의 생산과 공급에 비교우위를 가지게 될 것이고, 이탈리아나 프랑스 같은 문화유산을 많이 보유한 나라는 관광서비스에서 비교우위를 나타낼 것이다. 개도국의 경우는 풍부한 인적자본을 바탕으로 한 단순노동 또는 숙련노동집약적 서비스에서 비교우위가 있을 것이다.

서비스에 있어서 비교우위를 결정하는 것이 무엇인가 하는 질문은 궁극적으로 실증분석에 근거한 답을 요구한다고 할 수 있는데 이러한 분석은 서비스의 명확한 정의가 국제적으로 통일되어 있지 않고, 이에 따른 서비스 관련 통계자료의 미비로 거의 행해지지 않고 있다. 다만 서비스에 있어서 비교우위를 분석하고 측정할 수 있는 유일한 기반으로 발라사(B. Balassa)에 의해 소개된 현시비교우위지수를 이용할 수 있다. 이 지수는 단순성의 우위와 실제 무역의 흐름을 보여주는 것을 결합한다. 기본적으로 이 지수는 일국의 총 수출에서 개개의 제품 혹은 서비스의 수출점유비중과 전 세계의 수출에서 동일 제품 혹은 서비스의 세계수출점유비중을 비교한다. 따라서 일국의 서비스비교우위지수는(일국의 총수출중 서비스수출의 비중)/(전세계 총수출중 서비스수출 비중)으로 표시된다. 만약 이 점유비가 1보다 크면 제기된 제품이나 서비스에서 명백한 비교우위를 가지고, 만약 이 점유비가 1보다 작다면 명백한 비교열위를 가진다.

그러나 서비스부문에 지금까지 살펴본바와 같이 Heckscher-Ohlin 정리를

기계적으로 적용하는데에는 다음과 같은 문제가 있다. 즉 현실 세계에서 서비스교역의 문제는 서비스만의 교역이 아니라 상품교역과 함께 생각되어야 할 문제로, 전통적인 Heckscher-Ohlin 모델에 서비스가 개입하게 되면 무역의 패턴은 Heckscher-Ohlin 정리와 정확하게 일치하지 않게 될 뿐만 아니라 불확실성이 존재하게 된다. 이것을 2국(1국과 2국) · 2재(X재와 Y재) · 2요소(노동과 자본)의 가장 단순한 Heckscher-Ohlin 모델을 통해 살펴볼 수 있다.<그림 9-1 참조>

이제 1국이 2국에 비해 상대적으로 자본이 풍부하고 Y재는 자본집약적으로 생산된다고 하면 1국은 Y재 생산에 비교우위를 갖게 되고 순수한 상품 무역의 경우에 1국은 Y재를 수출하고 X재를 수입하게 된다. 이것은 <그림 9-1>에서 P가 교역이 일어난 후의 국제가격선이라면, 1국은 Q에서 생산을 하고 QB의 Y재를 수출하고 BC의 X재를 수입함으로써 C에서 균형을 달성하게 된다. 그러나 이제 1국이 자본을 서비스로서 수출하게 되는 경우를 다음의 세가지로 나누어 생각할 수 있다.

가능한 경우로 1국은 자본서비스를 수출하고 X재를 수입하므로 무역의 패턴은 Heckscher-Ohlin 정리와 일치한다. 이것은 <그림 9-1>에서 Rk(Rybczynski line)를 따라 자본이 Q에서 V로 이동하여 1국의 국내생산점은 V가 되고, VC의 X재가 수입되어 C에서 균형이 달성되는 것으로 나타낼 수 있다.<sup>45)</sup>

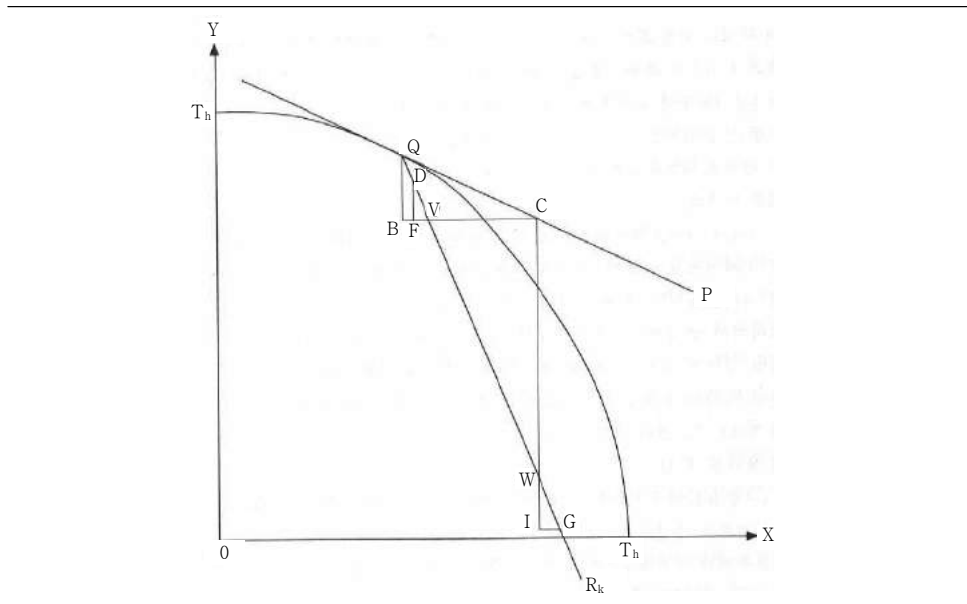
둘째, 자본서비스와 자본서비스집약재가 교역 가능한 경우로 1국은 자본을 수출하고 Y재를 수입하게 된다. 이 경우에는 상품의 이동만을 볼 때 자본풍부국인 1국이 자본집약재인 Y재를 수입하게 되므로 무역의 패턴이 Heckscher-Ohlin 정리와 일치하지 않는다고 할 수 있다. 이것은 그림에서 자본이 Q에서 W로 이동하고 WC의 Y재가 수입되어 C에서 균형을 달성한다.

45) Rybczynski line이란 재화의 상대가격이 일정할 때 한가지 생산요소가 증가하면 증가된 생산요소를 집약적으로 사용하는 재화의 산출량은 증가하고 증가되지 아니한 생산요소를 집약적으로 사용하는 재화의 생산은 절대적으로 감소한다는 Rybczynski 정리에 의하여 얻어진, 생산가능곡선상(엄밀히 말하면 곡선내부의) 새로운 생산점과 원래의 생산점을 이은 선이다. 이것은 XY 평면상 요소부존도의 변화의 효과를 나타내고 있다. 즉 Rybczynski line은 생산요소의 이동이 야기하는 재화산출량의 변화를 설명하기 때문에 산출량이 변동된 재화에 내재되어 있는 생산요소의 이동의 정도를 표시하고 있다. R.A.Mundell: International Trade and Factor Mobility, in: A.E.R., vol.47(1957), pp.321-335 참조.

세제, 자본서비스와 양재화가 모두 교역가능한 경우로 이때에는 위의 두 경우 외에도 두 경우의 조합으로부터 또 다른 가능성들이 존재한다. 예컨대 그림에서 자본이 Q에서 D로 이동하고 DF의 Y재가 수출되는 반면에 FC의 X재가 수입됨으로써 1국은 C에서 균형을 달성한다. 한편 자본이 Q에서 G로 이동하고 GI의 X재가 수출되는 반면 IC의 Y재가 수입되어 C에서 균형이 달성될 수도 있는데 이 경우는 상품의 이동하는 방향이 전통적인 Heckscher-Ohlin 정리와 일치하지 않게 된다.

이처럼 서비스가 전통적인 헉셔-올린 모델에 도입되게 되면 전통적 의미의 Heckscher-Ohlin 정리가 성립하지 않을 수도 있고, 무역에 장애요인이 없는 경우에는 어떤 무역패턴도 동일한 균형 - 그림의 경우 C점 - 에 도달하게 되어 특정한 무역패턴을 결정할 수 있는 방법이 없는 불확실성이 존재함을 알 수 있다.

[그림 9-1] 생산가능곡선과 서비스교역의 균형



지금까지 살펴본 문제점외에도 서비스부문에 Heckscher-ohlin 정리를 적용할 때 다음과 같은 사항도 함께 고려되어야 할 것이다.

우선 Heckscher-Ohlin 모델은 부문간 동질적인 생산요소가 자유롭게

이동할 수 있음을 가정하고 있으나 많은 서비스의 경우에는 생산기능의 특수성과 생산요소의 비동질성이 그 특징으로 되어 있다. 즉 많은 서비스의 생산에 특화된 지식과 기술이 요구되고 있으며 이러한 특정 지식과 기술은 다른 재화산업 또는 다른 서비스의 생산에는 필수적인 생산요소가 아닐 경우가 많다. 따라서 차별화된 서비스의 특성과 함께 실제로 서비스의 서로 다른 기능이 전문화된 지식과 기술을 요구한다는 것을 고려해 볼때 전통적 비교우위를 적용하기에 어려움이 많다는 사실이 주목되어진다. 이러한 사실은 한나라에서 생산되어진 기술적으로 대단히 진보된 재화를 다룸에 있어서도 마찬가지이다.

다음으로 서비스부문은 생산방법과 소비패턴에 있어 가장 동태적인 변화들이 일어나는 곳으로 정태적인 Heckscher-Ohlin 모델의 사용외에도 동태적인 모델에 의한 연구가 있어야 한다. 따라서 Heckscher-Ohlin 모델의 기계적인 적용보다는 서비스의 다양하고 동태적인 세계에 있어 Heckscher-Ohlin 정리의 어떤 요소들이 서비스에 대한 설명력을 가지느냐, 그리고 어떤 환경에서 그렇게 되느냐에 대한 깊은 연구가 필요하다.

### 제3절 한국서비스산업의 국제경쟁력



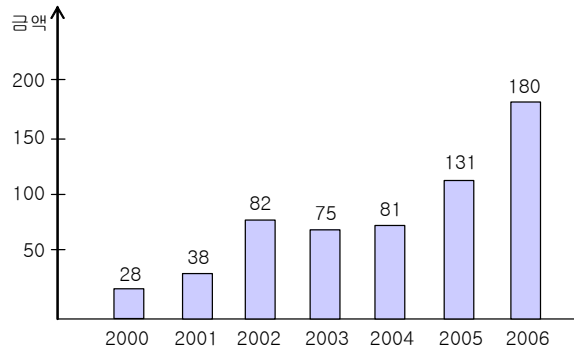
#### 1. 한국서비스산업의 현주소

한국경제가 재도약하기 위해선 서비스 산업의 경쟁력을 서둘러 끌어올려야 한다는 지적이 많다. 서비스 산업을 미래의 성장동력을 육성해야 고용을 창출할 수 있다. 고용을 창출하지 않고서는 내수 회복을 기대하기 어렵다. 내수 회복을 기대하기 어렵다. 내수 회복 없이 경제 체질을 강화할 수 없음은 물론이다. 매년 100-150억 달러에 달하는 무역수지 흑자도 서비스 수지의 악화로 상쇄되고 있다. 2000년 28억 달러에 달하던 서비스수지 적자가 2005년에는 130억 달러, 2006년에는 180억 달러에 육박하고 달하고 있는 실정이다. 따라서 서비스 산업의 국제화 또는 경쟁력제고 없이는 향후 경제의 성장동력이 둔화될 것이 틀림없다.

한국의 서비스산업은 경제 비중이나 생산성 등이 선진국과 비교하기 어려운 수준이다. 2003년 기준으로 국내 총생산(GDP)에서 서비스산업이 차지하는 비중은 한국이 57.2% 수준으로 경제개발협력기구(OECD) 평균 67.6%에 비해 크게 낮으며 체코 아일랜드와 함께 OECD의 최하위 수준이다. 고용면에서도 서비스산업이 차지하는 비중은 64% 수준으로 OECD 평균인 69%에 미치지 못하고 있다. 무엇보다 큰 문제는 생산성이 크게 낮다는 것이다. OECD 각국의 2003년 현재 서비스업 취업자 1인당 부가가치를 보면 한국의 경우 2만 6000달러 정도로 룩셈부르크(10만5000달러)나 스위스(8만 5000달러), 미국(7만7000달러)뿐 아니라 OECD 평균(5만7000달러)의 절반에 못 미친다. 이 같은 서비스업의 비효율성은 제조업 등 전체 산업의 경쟁력에 제약요인이 되고 있다. 물류서비스만 해도 한국기업의 물류비 비중은 매출액 대비 11.1%에 달하는 반면 미국은 9.2%, 일본은 5.5% 수준에 불과하다. 우리나라 서비스산업이 뒤떨어진 것은 폐쇄적 시장구조와 영세한 기업규모가 원인이며, 정부가 공공성이나 취약한 경쟁력 등을 이유로 서비스업을 지나치게 보호해왔다는 것이다.

[표 9-3] 한국의 서비스수지 적자규모 추이 (단위: 억 달러)

(2000-2006)



자료: 한국은행

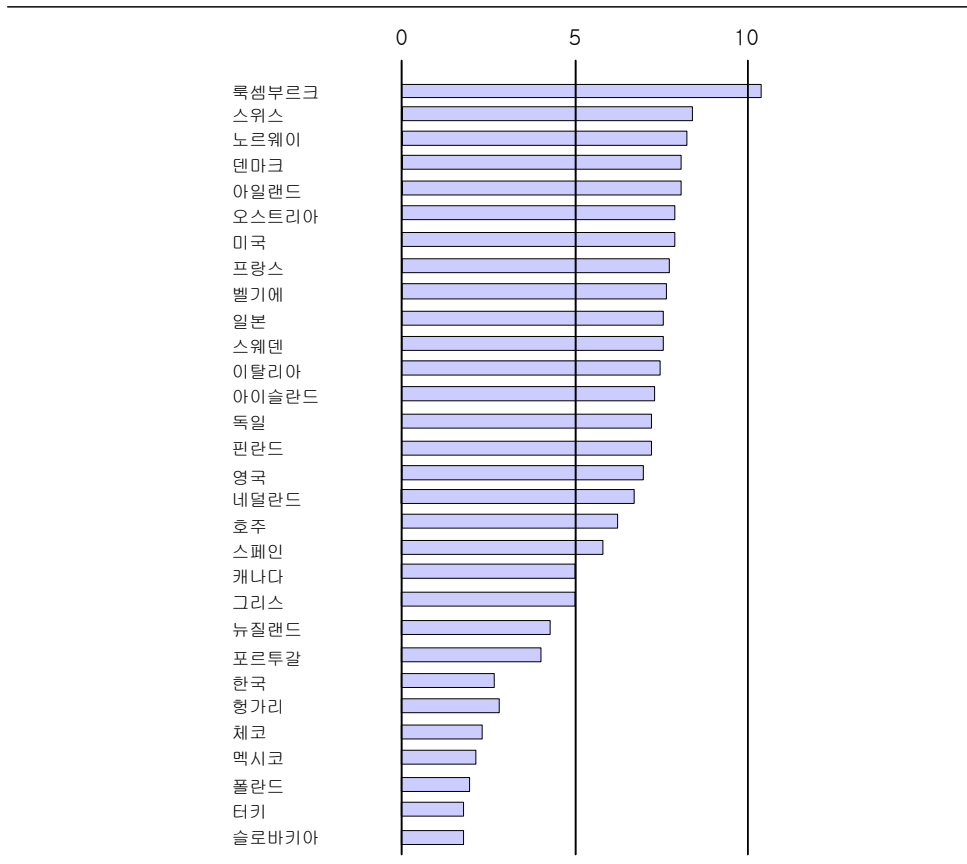
## 2. 미래성장의 열쇠로서 서비스산업

전문가들은 한국 경제의 미래가 서비스업 육성에 달려있다고 입을 모은다. 즉 서비스업은 성장 및 고용의 원동력이며 다른 산업의 경쟁력 제고를

위해서도 반드시 필요한 산업이라는 것이다. 우선 서비스산업의 고용창출효과는 제조업의 1.7 배에 달한다. 2000년 기준 산업별 취업유발계수는 서비스업이 10억원 당 24.3 명으로 제조업의 14.4 명을 크게 상회한다.

또 서비스업의 고용창출은 수요확대→투자확대→고용창출의 선순환 고리로 연결될 수 있다. 중간투입요소로서의 서비스업 비중이 높아지고 있어 서비스업이 발달할 경우 제조업 생산성 증가로 이어져 경쟁력에 도움이 될 수 있다.

[그림 9-2] OECD 회원국간 서비스산업 1인당 부가가치 비교(2003년 기준)  
(단위: 만달러)



서비스업 성장을 위해 가장 먼저 해야 할 일은 ‘개방과 경쟁’이다. 서비스업을 발전시킬 가장 빠른 방법은 개방해서 선진국 노하우와 기술, 자본을

받아들이는 것이다. 자본과 설비만 받아들이면 되는 제조업과 달리 서비스업의 경우 노하우가 있어야 하기 때문에 개방이 필요하다. 특히 서비스업은 선진 기술이나 경영기법을 갖춘 외국 업체가 국내에 자회사를 설립하는 형태로 진출하기 때문에 국내 서비스산업의 경쟁력이 높아지는데 기여하게 될 것이다.

## 제4절 산업·무역정책상의 함의



서비스교역의 자유화를 제일 먼저 주장한 나라는 미국이다. 미국은 1970년대초부터 서비스교역의 자유화를 주장해 왔으나 당시 미국은 이를 적극적으로 추진하지 않았다. 그러나 80년대에 들어서면서 상품무역에서 막대한 수지적자를 갖게 되자 상품무역의 적자를 서비스무역의 흑자로서 상쇄해 보려는 의도를 가지고 이를 적극적으로 추진하게 되었다. 특히 1986년 10월 우루과이에서 개최된 GATT총회에서 서비스의 다자간협상을 발동시켰고, 이를 전후해서 여러나라와 쌍무적 협상을 벌이기 시작하였다.

미국은 기술발전과 더불어 서비스의 성격이 변화되어 이제는 재화와 유사하게 되었으니, 재화의 자유로운 교역으로부터 교역당사국이 모두 이익을 얻게 되는 것과 마찬가지로, 서비스도 자유롭게 교역하여 이익을 볼 수 있도록 하자고 주장하고 있다. 상품교역에 대한 GATT의 규정과 대응하게끔 서비스에 대해서도 자유로운 교역을 보장하는 규칙 내지 약속을 마련하여 제도화하자는 것이다. 이런 목적을 위하여 미국은 GATT의 적용범위를 재화에서 서비스로 확대하는 것, 즉 GATT의 모든 약관에 쓰이는 재화(goods)의 의미에 평상적인 재화뿐만 아니라 서비스도 포함하는 새로운 규정을 삽입하자고 주장하였다. 그리고 드디어 1994년 GATS(서비스무역일반협정)가 WTO 체제 내에 설립되었다.

그러나 서비스란 무형적이고 보관이 어렵다는 성격을 가진다는 것 이외에도 공공재(public good)의 성질을 가지고 있고, 독과점적으로 공급되는 양상을 띠고 있다. 더구나 다른 재화나 서비스의 생산과 긴밀한 연관효과를

가지고 있으며 이들의 생산에 외부경제를 제공함으로써 최근에 와서는 서비스가 경제사회의 기간산업에 근접해 가고 있다. 따라서 서비스의 국제적 교역이 논의되기 훨씬 이전부터 이러한 성격을 가지는 일부 서비스에 대해서는 각국에서 다소간의 규제(regulation)가 있어 왔다. 서비스의 생산과 소비를 경쟁시장의 논리에 방임하지 않고, 사회공공적인 시각에서 서비스의 생산, 판매 또는 소비를 규율해 왔다. 특히 서비스시장에의 참여를 제한하였고, 이렇게 제한된 서비스공급자의 서비스의 생산·공급행위를 감독·규제해 왔다.

서비스를 재화와 같이 자유로운 국제교역의 대상이 되게하여 개별경제의 서비스시장을 외국인 공급자에게 개방을 해야 할 것인가 또는 서비스는 재화와 다른 것이기 때문에 서비스의 자유로운 교역을 배제해야 할 것인가에 대한 입장은 위에서 설명된 서비스의 상반되는 성격중 어느 쪽을 중시하는가에 따라 결정될 수 있을 것이다. 서비스의 자유로운 교역을 주장하는 입장은 오늘날 많은 서비스가 다른 재화나 서비스의 생산을 위한 중간투입물이 된다는 점을 중시한다. 즉 서비스의 국제적 교역을 자유화하고 비교우위에 입각하여 외국에서 값싸게 생산된 서비스를 구입해 사용함으로써 서비스를 투입하는 산업의 생산과정에서는 생산원가를 줄이고 소비행위에서는 효용을 증대시킬 수 있게 된다는 것이다.

그러나 서비스를 비교역재로 규정하였던 공공성, 공급의 독과점성과 그에 따른 규제의 필요성, 국가안보와의 관련성 등을 중시하는 입장은 서비스의 자유로운 교역에 찬성할 수가 없고, 따라서 서비스의 개방에 대해 소극적인 입장을 취하게 된다. 서비스의 개방에 따라 서비스에 대한 규제가 이완되게 됨으로써 국가안보, 공공성, 외부경제성 등과 관련하여 당면하게 되는 손실이 서비스를 개방함에 따라 서비스의 공급가격이 떨어지게 됨으로써 얻게 되는 이익보다 더 크다고 보기 때문이다. 다시말해 서비스시장을 개방함으로써 단기적 내지 정태적으로 서비스의 공급가격이 떨어질 수 있고 그에 따라 그것을 사용하는 소비자나 생산자가 이득을 보게 될 것임은, 현재 일부 서비스의 생산과 관련된 기술이 국별로 상당한 격차를 보이고 있고 낙후된

기술과 생산능력을 가지고 있는 나라에서 이러한 격차를 단시일내에 극복할 수도 없는 상황에서는, 일단 인정할 수 있는 사실임에 틀림없다. 그러나 장기적이고 동태적으로도 서비스를 개방하고 자체내에서 서비스 생산능력을 양성하지 않는 것이 도움이 될 것인지는 서비스가 한 나라의 경제발전 과정에서 중심적인 역할을 차지하는 중요성을 고려할 때 반드시 분명하지 않다. 서비스를 원칙적으로 개방해야 옳은지 또는 그렇지 않은지는, 서비스산업의 일부가 궁극적으로 육성해야 할 산업이나 현재 유치산업일지도 모른다는 인식에 이르게 되면<sup>46)</sup>, 쉽게 판단하기 어려운 문제가 된다.

서비스의 분류를 통해 볼 때 오늘날 서비스교역의 자유화문제의 핵심은 생산자서비스이면서 공급자가 이동하는 종류의 서비스임을 알 수 있는데 이것은 다른나라에 서비스를 공급할 수 있는 근거를 설치할 수 있는 권한의 문제이면서, 실질적으로 자본의 국제적 이동과 관련된 문제이거나 노동의 국제적 이동과의 문제 또는 이들 두 가지가 복합된 문제라고 할 수 있다. 다른 나라에서 서비스를 공급할 수 있는 근거를 가지려면 서비스생산시설을 갖추어야 하고, 이를 위해서는 각종 중간투입물 뿐만 아니라 노동과 자본이라는 본원적 생산요소도 확보해야 한다. 그런데 이러한 본원적 생산요소란 종래의 국제무역의 대상에서는 배재되어 있었던 것이다. 재화만이 국제적으로 교역되면 족했고 노동이나 자본이 교역될 필요는 없었던 것이다. 여기에서 서비스의 교역을 단순히 재화의 교역의 연장으로만 볼 수 없고 서비스교역에 대한 각종 장벽이 존재하는 이유를 발견할 수 있다.

재화의 교역과는 달리 서비스의 교역에서는 관세조치에 기초한 국제적 장벽은 존재하지 않지만 다양하고 복잡한 비관세장벽이 각종 산업 또는 거래 형태별로 각국에 의해 시행되고 있다. 서비스무역장벽은 크게 외환관리와 시장진입의 두가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

외환관리상의 규제로서는 외환거래규제, 외국여행에 대한 제한, 개인서비스의 지불규제, 투자수익의 송금제한 등이 있다. 시장진입의 측면에서는

46) 금융이나 통신산업의 경우를 생각해보면 유치산업이 분명하다.

외국기업, 상품의 광고규제, 영화에 있어서의 수량규제와 국가독점 및 노동허가의 요구, 국영항공회사의 보호 및 외국항공회사에 대한 차별적 조치, 해운업에 있어서 자국선 우선이용 등 거래면에서의 장벽이 있고, 외국은행의 진출규제와 업무규제, 외국인 변호사의 활동규제, 외국보험회사의 진출제한, 활동제한 등 투자상의 장벽이 있다. GATS 내용을 보면 서비스교역의 정의 및 범위와 협정적용대상분야가 제시되고 있으며 일반원칙으로서는 최혜국대우, 내국민대우, 시장접근, 공개주의, 개도국참여 증대, 긴급수입규제조치 등이 포함되어 있다.

세계 각국은 최근 들어 경제의 서비스화에 따른 서비스를 중심으로 한 산업구조의 변화와 함께 그에 따른 국제거래의 다양화로 무역마찰의 문제가 고부가가치의 지식집약형 생산물이나 서비스와 같은 소프트적인 생산물로 그 중점이 옮겨지고 있다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 개도국은 서비스시장의 성급한 개방 때문에 경제개발에 필수적인 자국내 서비스산업의 생산활동이 선진국에 넘어가는 것을 피하기 위해 노력하고 있다. 즉 서비스가 핵서-올린 모델 내에 추가될 때 볼 수 있었던 불확실성 가운데서도 서비스교역의 자유화에 의해 첨단서비스 분야를 선진국이 독점할 가능성을 배제하기위해 노력하고 있다.

## 첨단기술의 경제이론

## 제1절 첨단기술과 국민경제



현재의 국제사회는 국민경제간 기술경쟁시대로 돌입해 있다. 선진제국의 보호주의정책은 통상정책을 넘어 급기야는 기술정책에까지 과급되었고 지금까지 비교적 쉽게 접근할 수 있었던 선진 산업기술의 이전은 이제 기대할 수 없게 되었다. 따라서 국내 자체기술 개발만이 유일한 산업기술진보의 원천이 된 셈이다. 국제무역에서 첨단·기술산업의 중요도는 급속히 증가하고 있는데 2010년에 이르면 첨단·기술제품이 국제무역에서 차지하는 비중이 1990년의 40%에서 60% 정도로 증가할 것이라는 분석도 나오고 있다.

향후 세계경제는 기술보호주의 내지 기술민족주의(technology nationalism)가 극에 달할 것으로 보인다. 최근 미국 EU등이 보여주고 있는 기술보호주의는 항공, 의약, 정보통신 등 모든 분야에서 나타나고 있으며, 또한 무차별 제소 등은 기술민족주의의 전형적인 사례로 향후 국제경제관계의 변화를 예고하고 있다 하겠다. 이것은 현재 정보산업기술(IT), 생명공학기술(BT), 신에너지기술 등 첨단기술산업의 국제적 비교우위가 아직 정착(settle-down)되지 아니했음을 뜻한다. 달리 말하면 앞으로 전개될 국제분업의 형태(국제무역 패턴)는 향후 10년이 결정한다는 것이다.

기술의 이전비용도 문제인데 첨단기술에 대한 선진국의 보호주의 또는 이기주의는 급증하는 기술사용료(로얄티)에서도 찾아진다. 우리나라의 기술사용에 대한 로얄티 지불액은 1987년 약 5억 달러에 달했는데 2000년에는

이것이 60억 달러로 증가했다. 더구나 첨단기술(컴퓨터, 반도체, 전자기기 등)부문에서는 로얄티가 매출액의 12.4 %에 이르고 있다. 이 추세라면 2010년 경에는 100억 달러를 기술사용료로 지급해야 하는 문제에 직면할 것이다.

따라서 고도산업사회로의 진입을 희망하는 우리경제의 장래는 선진제국의 기술민족주의를 극복할 수 있는 산업기술개발의 능력여하에 달려있다고 단언할 수 있을 것이다. 문제는 향후 기술개발정책의 과제는 과거와는 질적으로 다르다는데 있다. 과거에는 미·일 선진산업기술을 시차를 두고 도입 우리 실정에 맞는 적정기술(appropriate technology)로 전화시키는 것이 주요과제였다면 앞으로는 선진제국의 기술을 수용(Diffusion) 함은 물론 선진 기술을 극복·능가해야하는 어려움이 있다.

최근 정부(산업자원부 및 과학기술부)는 다음분야를 육성해야할 전략산업으로 지정한바 있다.

- 정밀전자 및 정보산업(IT)
- 생명산업(BT)
- 신소재 및 신에너지 산업(ET)
- 항공·우주산업

이상의 산업기술은 선진제국의 산업육성정책의 내용과 다름이 없으며 따라서 당분간 선진국으로부터 획기적 기술이전은 기대할 수 없으며 우리나라와 같은 중진국은 자체능력의 배양만이 유일한 방법임을 알 수 있다.

첨단기술이란 학술상의 용어라기 보다는 최근 산업계를 중심으로 확산되어 온 실용어로서 그 정의가 명확하지는 않다. 미국 국립과학재단(National Foundation of Science), 상무성(Department of Commerce), 일본의 장기신용은행 등의 견해에 따르면 첨단기술이란 기술집약도(technology intensity)가 높고 제품의 라이프사이클(life-cycle)이 짧은 신산업을 주도하는 기술로 산업에의 기여도가 매우 높아 국제경쟁력 및 국민경제후생의 증대에 결정적인 영향을 주는 것으로 볼 수 있다.

우리나라에서 첨단기술을 선정하려고 할 때 유의해야 할 것은 경제적 고려를 앞세운 전략적 이어야 한다는 점이다. 말하자면 선진국의 첨단기술과 우리의 그것과는 반드시 동일할 필요가 없다는 것이다. 왜냐하면 기술이란 국민경제의 발전단계에 따라 동태적으로 변화하는 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 투자자원이 상대적으로 열세에 있는 나라는 가용자원을 가장 효율적으로 투입해야 하므로 기술정책 자체가 산업정책적 의미를 가지기 때문이다.

따라서 실제로 우리나라의 첨단기술 또는 첨단산업의 범위를 정할때 다음과 같은 점을 고려하지 않으면 안된다.

첫째, 선진국에서도 아직 연구 개발단계에 있는, 말하자면 아직 산업화가 본격적으로 되지 않고 있는 기술(예를 들어 우주산업기술)은 경제적, 기술적 타당성이 미약한 것으로 정책상의 우선과제는 아니다.

둘째, 선진국의 중·고급기술(mid- & high-tech.)중 국내에서 자주기술의 개발로 국제적 비교우위 확보가 가능한 산업기술(예를 들어 경비행기, 반도체 등)이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

이상의 여러 견해들을 종합할 때 첨단기술을 다음과 같이 해석할 수 있을 것이다: 발명·발견된 기초과학기술이 산업에 도입되어 제품 및 공정에 혁신을 유발하고 생산력의 획기적 증대를 가져오게 하는 과학기술을 총칭하여 첨단기술이라 한다. 이에 부연하여 우리나라와 같은 중위권 공업국의 첨단기술의 정의는 국민경제의 효율을 극대화할 수 있는 고급기술로 선진공업국의 중급기술까지도 포함할 수 있는 신축적으로 이해해야 할 것이다.

첨단기술의 의의는 말할 것도 없이 그것이 국제무역의 가장 중요한 요인이라는 데 있다. 지금까지 자유무역의 이론적 기초로 인식되어 왔던 고전적 국제무역이론인 비교생산비설, Heckscher-Ohlin 정리 등이 도전을 받아왔다. 그 증거로 세계 각국은 상대적으로 더 많은 무역이익을 향유하기 위해 각종 관세, 비관세장벽을 쌓아 왔으며 더욱 고도의 보호주의정책을 행하고 있다는 것을 들 수 있다.

## 제2절 첨단기술의 경제이론



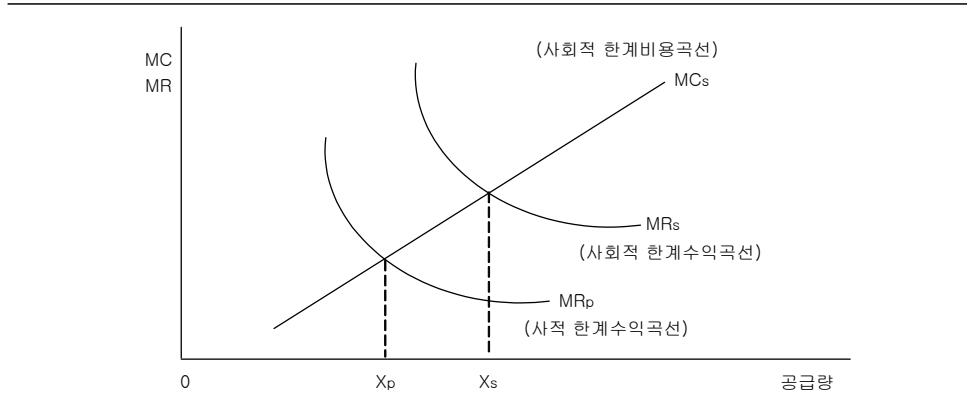
### 1. R & D와 외부경제이론

외부경제(external economy)란 어느 경제주체의 경제행위의 결과가 경제행위에 직접 참여하지 아니한 여타 경제주체에까지 미칠 때를 말한다. 예를 들어 어느 기업의 연구·개발의 성과로 인해 이익이나 후생이 타 기업 또는 소비자에게도 돌아갈 때 외부경제가 발생했다고 한다. 또 다른 예를 들면 도로, 항만과 같은 사회간접자본이 그것이다. 투자의 주체는 대개 정부이나 그로 인해 기업이나 일반 이용자가 수혜를 보는 것이다. 이때 이러한 재화나 서비스의 생산 또는 공급은 사적인 인센티브에 의해서는 이루어질 수 없고 공공기관(정부)에 의존하게 된다. 이것을 공공재(Collective Goods)라고 한다.

기술의 연구·개발(R & D)이나 학습(Learning by Doing, Learning by Research)도 앞서 언급한 것처럼 그 과실이 제 3자(Free-Rider)에게도 분배되는 공공재의 측면이 강하다. 기술이 갖는 공공재의 성격은 기술및 지식의 소비비배제성(消費非排除性)과 집합성(集合性) 때문에 일어난다. 어느 혁신적 기업에서 개발한 기술은 특허권이나 저작권같은 지적소유권이 보장되지 않는 한, 다른 기업에 용이하게 유출되어 무비용으로 이용가능하게 될 것이다.

이처럼 기술은 소위 전유가능성(appropriability)이 적기 때문에 개별기업의 기술개발 의지를 약화시키게 된다. 따라서 기술개발투자는 항상 사회적으로 과소한 수준에 머물게 된다는 것이다. 다음 <그림 10-1>에서 보듯이 사회적으로 최적공급은 사회적수익과 사회적비용이 일치하는  $X_s$ 이나 실제로는 이에 미치지 못하는  $X_p$ 가 된다. 따라서 정부가 직접적으로 기술개발을 하거나 지적소유권의 확립을 통해 기술개발의 성과를 내부화(internalisation)하여 사적인센티브를 제고해야 할 것이다.

[그림 10-1] 기술투자 및 공급의 시장실패

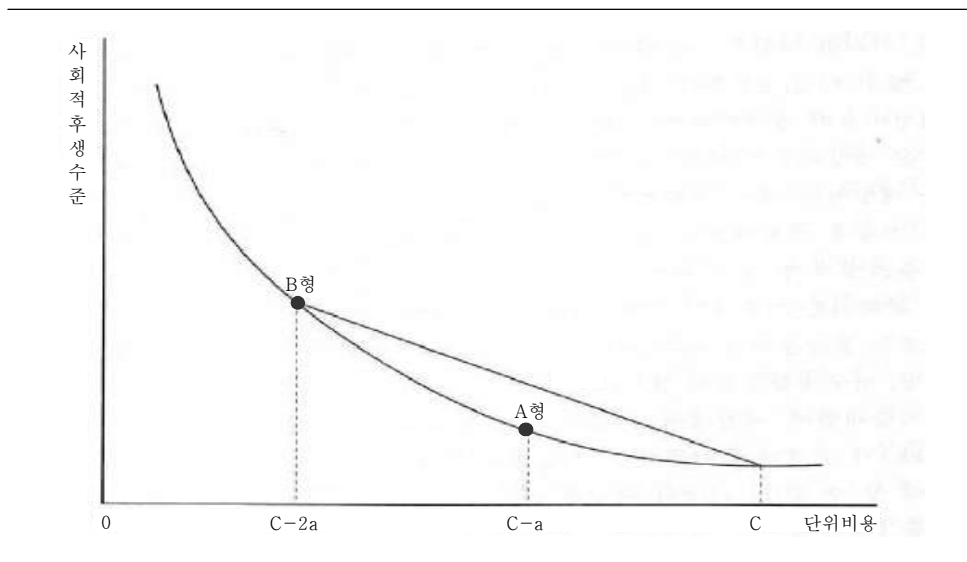


기술개발의 문제와 관련하여 또 하나 고려해야 할 것은 소비의 불완전한 배제가능성 때문에 개발투자의 질 또는 방향에 왜곡을 가져올 수 있다는 점이다. 이러한 사실은 다음의 예로써 알 수 있다. 현재 어느 기업의 입장에서 A 및 B 타입, 2종류의 기술이 개발가능하다고 하자. 그런데 A 타입의 기술은 개발비용이 상대적으로 낮지만 타 기업으로의 유출이 용이하고, B 타입의 기술은 개발비용은 비싸지만 기밀유지가 가능하다고 한다. 이때 A 타입의 기술을 개발하는 것이 사회적으로 바람직하지만 사적유인 면에서 기업은 B 타입의 기술을 개발하려고 할 것이다. 요컨대 기술의 전유가능성이 작기 때문에 기술개발의 질 또는 방향이 왜곡될 수 있다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 기술개발 일반에 대해 비차별적 금전적 인센티브를 부여하는 것으로는 불충분하며 특수한 프로젝트에 한정된 선별적 원조 정책, 정부의 직접개발, 연구개발조합의 결성과 같은 정책이 필요할 것이다.

기술개발이 시장에서 바람직한 형태로 되지 않는 다른 이유는 리스크(risk)가 존재하기 때문이다. 기술개발이 성공할 것인가 실패할 것인가는 사전에 알 수 없고, 더구나 이 같은 리스크는 사적 보험의 대상이 되기 어렵다. 다음 <그림 10-2>의 예시로써, 연구·개발상의 리스크가 존재할 때도 시장의 실패가 발생한다는 것을 알 수 있다. 예컨대 어떤 재화의 생산비용을 저하시키는 2가지 기술개발 프로젝트(A형 및 B형)가 있다고 한다. 단순화를 위해

두 프로젝트에 소요되는 비용은 동일한 것으로 한다. A형 프로젝트는 단위 생산비용을  $a$  만큼 인하시킬 수 있으며 그 성공 확률은 100% 이다. 그런데 B형의 프로젝트는 전자의 두 배인  $2a$  만큼 단위생산비용을 인하시킬 수 있는 기술개발이나 그 성공 확률은 50 %에 불과하다.(단위비용을 전혀 인하시키지 못할 확률도 50 %이다.) 이때 수요곡선이 우하향이라면 <그림 10-2>에서 가격이  $C$  에서  $C - 2a$ (B형 프로젝트를 택하여 성공하였을 경우)로 하락할 때 얻어지는 소비자잉여의 증가분은 가격이  $C - a$  (A형 프로젝트를 택했을 경우)로 떨어질 때 얻어지는 소비자잉여의 증가분보다 2 배가 넘는다. 따라서 사회적 후생수준을 이 재화의 단위비용의 함수로서 나타낸 사회적 후생함수는 그림과 같이 아래로 볼록하다.

[그림 10-2] 기술의 선택과 사회적 후생수준



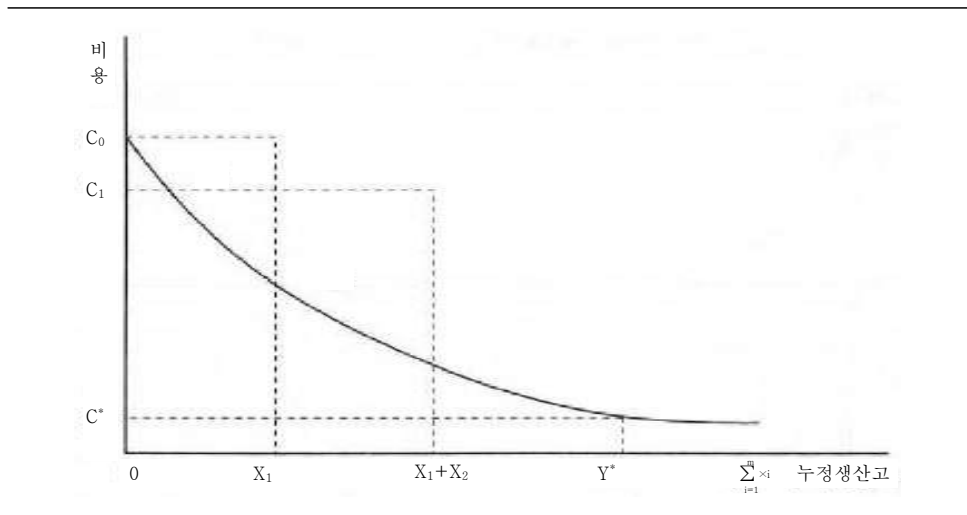
결과적으로 A형 프로젝트보다도 B형 프로젝트로부터 얻어지는 후생수준의 기대치가 더 크다는 것이다. 즉 비용절감적인 기술개발투자는 리스크가 큰 것이 사회적으로 바람직하다는 것이다. 그러나 기술개발의 주체가 민간 기업인 경우 리스크가 적은, 말하자면 A형을 택할 것이다. 왜냐하면 소비자잉여의 증가분을 다 흡수할 수 없어 안전한 개발을 원할 것이기 때문이다.

만약 정부가 기술개발을 보조함으로써 사기업의 위험을 정부가 부담하게 된다면 해당 기업은 리스크가 더 큰 B형 기술개발에 관심을 둘 것이다.

## 2. 기술개발과 규모의 경제

신제품의 개발투자는 대부분의 경우 고정비용이 그 중심이 된다. 더구나 첨단기술제품의 경우 더욱 그러하다. 예를 들어 반도체, 신물질, 항공기의 개발에는 엄청난 연구개발비용이 소요되는데 이것이 고정비용의 가장 큰 항목이다. 이럴 경우 소위 규모의 경제(Economy of Scale)가 작용하게 되는데, 말하자면 개발된 신제품을 많이 생산할수록 단위당 개발 또는 생산비용이 체감한다는 것이다.

[그림 10-3] 학습곡선과 규모의 경제



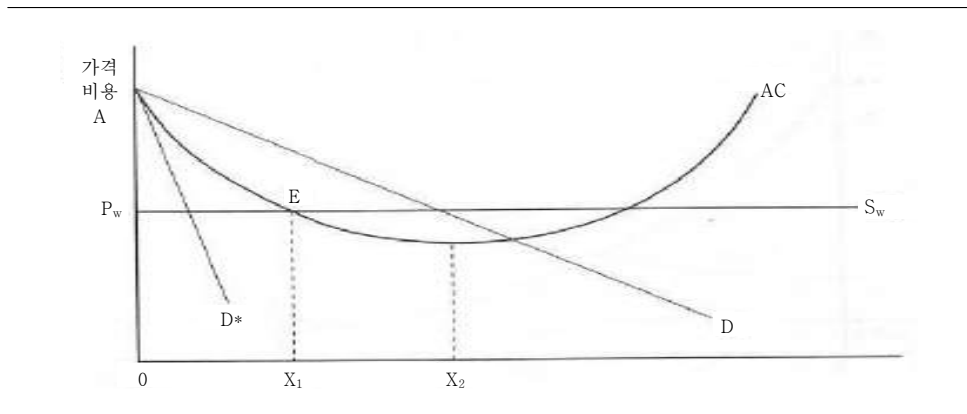
이러한 규모의 경제를 다음 학습곡선(learning curve)의 개념을 이용하여 그 존재를 설명한다. <그림 10-3>의 학습곡선은 횡축의 누적생산량이 증가함에 따라 학습이 진행되어 종축의 단위생산비용이 내려간다는 것을 보여주고 있다. 지금 최초의 단위생산비가  $C_0$  이고 생산량이  $X_1$  이라고 하면

총생산비는 직사각형 I1 의 면적으로 표시될 것이다. 이 생산에 의해 학습 효과가 발생 다음 기의 단위비용은 C1 으로 하락한다. 만약 제 2 기 동안에 X2 가 생산되었다면 그때의 총생산비용은 I2 의 면적과 동일할 것이다. 제 n 기까지는 [(i=1,2,...n) Xi 만큼 생산되며 이에 대한 총비용은 학습곡선의 아래 영역이 될 것이다.

요약하면 금기의 생산증가는 차기의 한계비용 및 평균비용을 체감시키는 규모의 경제가 발생한다. High-Tech 산업의 엄청난 연구개발비는 고정비용으로 작용함으로써 동 산업의 규모의 문제를 제기한다.

이상의 연구개발에 따르는 고정비용은 마샬(A.Marshall)이 말하는 산업 확립을 위한 셋업코스트(set-up cost)로서 첨단기술산업의 육성정책에 중요한 의미를 가진다. 이 경우 일단 기술개발에 성공하여 산업이 확립되기만 하면 비용체감현상이 발생, 국제경쟁력을 가진다는 것이다. 이와 같은 현상을 <그림 10-4>로 잘 나타낼 수 있다.

[그림 10-4] 규모의 경제와 국제경쟁력



곡선 D는 현재 국내시장에서 어떤 재화의 수요를 반영하는 수요곡선, AC는 동재화의 평균비용곡선이고 Pw는 국제가격수준을 나타내고 있다. 이때는 국내생산비용이 너무 높아(국제가격에 비해) 국내생산은 전혀 이루어지지

않는다. 만약 여기서 동일재화를 생산하는 기업에 보조금과 같은 인센티브를 준다면 생산이 시작될 수 있을 것이다. 국내생산이  $X1$  수준 이상으로 확대될 수만 있다면 그 이후에는 이 기업 또는 산업은 스스로 국제경쟁력을 확보하게 될 것이다. 왜냐하면 이제 동재화의 평균생산비용이 국제가격을 하회하기 때문이다. 따라서 산업의 확립비용(set-up cost)은 국내생산이 최소한  $X1$  이상으로 증가될 수 있도록 하는 정부의 모든 조치(생산보조금, 정책금융 등)로, 그림에서는 면적  $APwE$ 로 표시될 수 있다. 말하자면 최초의 단위당 생산보조금은  $APw$  수준이 될 것이다.

이때 주의할 것은 동 산업이 확립되기 위해서는 다음 2가지 조건이 충족되어야 할 것이다.

첫째, 평균비용(물론 한계비용도 마찬가지지만)이 생산이 증가할수록 하락해야 한다는 것이다. 이는 앞에서 언급한 외부경제가 작용한다는 것으로 첨단기술산업에는 전형적으로 일어나는 현상이다.

둘째, 국내수요가 적어도  $OX1$  만큼은 존재해야 한다는 것이다. 만약 국내 수요곡선이  $D^*$  처럼 충분하지 못하다면 이 산업의 확립은 불가능하다. 왜냐하면 국제경쟁을 극복할 수 있는 최소한의 국내수요가  $OX1$ 이기 때문이다.<sup>47)</sup>

이상 살펴본 바와 같이 첨단기술산업에는 규모의 경제가 큰 요인이 되고 있다. 이때 취할 수 있는 정부의 정책적 대응은 다음과 같이 고려될 수 있을 것이다. 첫째, 고정비용으로서의 개발비용이 너무 커서(첨단기술개발을 상정한다면) 사적 이윤만의 관점에서는 기술개발에 인센티브가 없는 경우를 고려해 보자. 단위생산비용의 감소로 가격이 하락하여 소비자잉여가 증가한다면 이 기술개발은 사회적으로 바람직할 것이다. 이때 정부가 취할 수 있는 것은 사적수익률을 높이는 정책으로 기술개발보조금의 지급이나 수요를 확보해주는 조치 등이 고려될 수 있다. 그것만으로 부족하다면 정부의 직접개발, 연구개발조합의 결성 또는 허용 등의 직접개입도 가능할 것이다.

둘째로 고려되어야 할 것은 첨단기술산업의 산업조직정책에 관한 것으로

47) 자동차같은 대규모 조립산업의 경우를 보면 산업확립을 위한 최소 국내수요의 존재는 중요하다. 이는 스위스와 타이완에 자동차산업이 존재하지 않는 이유가 될 것이다.

반드시 경쟁적 산업조직이 최선은 아니라는 점이다. 왜냐하면 이러한 산업에 수 많은 기업을 존속시킨다는 것은 규모의 이익이란 점에서 바람직하지 않으며 또한 규모의 이익을 누리고 있는 소수의 기업에 대해 경쟁을 강요한다면 기업의 투자인센티브를 잃게 할지도 모르기 때문이다. 따라서 과점적 산업구조를 용인하는 정책도 고려해야 할 것이다.

산업조직과 기술개발의 문제와 관련하여 1980년대 한국과 대만의 반도체 산업에서의 기술개발 실적은 그 좋은 사례가 될 수 있다: 한국의 대표적 반도체 생산업체인 삼성반도체통신(SST)이 대만의 화련전자(UMC)를 압도할 수 있었던 것은 SST가 삼성그룹내의 한 개별기업이었다는 데서 찾을 수 있다. 즉 자본시장이 불완전한 경우에 복합기업(conglomerates) 또는 재벌의 자금동원능력의 차이가 성패를 가름한다고 할 수 있다. 막대한 투자재원이 소요되고 동시에 위험(risk)이 크고, 투자자본의 회수기간이 긴 반도체와 같은 첨단산업의 육성에는 혼합(복합)기업의 장점이 부각된다고 하겠다.<sup>48)</sup>

### 제3절 첨단기술산업의 국제적 동향



세계경제는 새로운 국제분업의 시대를 맞고있다. Heckscher-Ohlin 의 소위 (자연적) 요소부존의 상대적 차이에 의한 국제무역이 아니라 첨단과학 기술을 중심으로 국가간 분업이 급속히 전개되고 있다는 것이다. 국제분업 구조의 재개편 과정 속에서 자국산업의 국제경쟁력을 유지하고 21 세기 세계경제의 주도권을 확보하기 위해서 세계 3 대 경제권이라 할 수 있는 미국, 일본, EU 간의 기술경쟁은 그 정점에 달하고 있다.

48) 이점에 대해서는 제 4 장에서 논의한 바가 있다.

[표 10-1] 첨단기술산업의 세계시장규모

(단위 : 억 달러(1990 불변가격))

년 도	1990	1994	2000
정 보 산 업	5,800	8,549	14,987
메카트로닉스	510	974	1,531
신 소 재	1,023	1,803	4,220
정 밀 화 학	2,871	3,431	4,349
생 물 산 업	406	1,160	4,640
光 산 업	1,585	3,720	9,350
항 공 산 업	986	1,160	1,624
첨 단 전 체	13,181	20,797	40,701

자료 : 첨단기술산업발전심의회

선진제국의 첨단기술산업을 육성하기 위한 정부 및 민간의 노력은 지대하며 이제는 그 성격이 국가간 경쟁의 측면이 부각되고 따라서 매우 전략적인 성격을 지니고 있다. 즉 첨단기술산업의 육성을 위한 정부의 개입은 단순히 시장의 실패를 시정한다는 소극적인 차원이 아니라, 국가간 경쟁관계라는 측면에서 향후 유리한 위치를 점하기 위한 전략(strategy)으로 이해되고 있다는 것이다. 이렇게 볼때 첨단기술산업은 그 자체가 가지는 막대한 성장잠재력과 또한 경제적 기술적 파급효과를 통하여 공급이 수요를 창출하는 급속한 성장을 할 것으로 보인다. 다음 <표 10-1>에서 보듯이 실제로 첨단산업의 시장규모는 지난 10년간(1990 - 2000) 년평균 11 %의 신장율을 보였다.

우리나라 첨단산업의 기술수준은 전체적으로 보아 최종제품의 조립기술은 선진국 수준에 접근하거나 약간 모자라는 형편이지만 가공기술면에서는 상당한 기술격차가 존재하며 더구나 설계나 개발부문에서는 전혀 경쟁이 되지 못할 정도로 낙후되어 있다는 것이 솔직한 평가이다. 다음 표에서 보듯이 미국, 일본에 비해 한국은 겨우 산업기술 중에서 조립부문에 경쟁적 기술수준을 유지하고 있으며 제품설계, 이보다 더 기초적인 과학지식이나 기초기술에는 전혀 우위를 확보하고 있지 못하다.

[표 10-2] 한국·일본·미국의 첨단기술 수준평가(2005)

	과학적 지식 기초기술		산업기술		
	과학적 지식	기초기술	설계기술	가공기술	조립기술
한 국	XX	X	XX	XX	XXX
일 본	XX	XX	XXX	XXX	XXX
미 국	XXX	XXX	XXX	XX	X

주 : XXX: 절대우위 XX: 보통 X: 절대열위  
 자료 : 과학기술부

### CASE STUDY: 보조금분쟁(Boeing vs. Airbus)

#### 1. 분쟁의 배경

EU의 에어버스(Airbus)와 미국의 보잉(Boeing)간 갈등의 시작은 1970년대로 거슬러 올라간다. 제2차 세계 대전후 항공기시장을 독점해온 미국기업들(Boeing, Lockheed, McDonnell Douglas)에 대항하기 위해 1970년 Airbus사가 설립되었기 때문이다. 이 회사는 초기에 프랑스, 독일의 컨소시엄 회사였으나 나중에 스페인과 영국 회사들이 참여했다. 이 회사들은 Airbus라는 우산 아래 국가주의적 색채를 탈피하고 상업용 항공기를 공동으로 생산하는 데 협력하였다.

유럽 항공기산업의 재편에 따라 Airbus는 두 개의 기업이 소유하는 단일회사로 탈바꿈하였다. 즉 독일의 Daimler Chrysler Aerospace AG, 프랑스의 국영기업인 Aerospatiale Matra SA 및 스페인 국영기업 Construcciones Aeronauticas SA가 대주주인 EADS (European Aeronautic Defence and Space Company)와 영국의 BAE(British Aerospace) System이 각각 80%와 20%의 지분을 소유하게 되었다.

Airbus는 설립 당시 이미 전 세계를 지배하고 있었던 미국의 거대기업들과 경쟁해야 하는 상황이었다. 이 미국 기업들은 당시 전 세계 상업용 항공기시장에서 사실상 유일한 공급자였으며, 그 결과 신규기업들이 직면하는 시장예의 진입장벽은 매우 컸다. 따라서 이와 같은 시장환경을 고려한 유럽정부들은 대규모의 보조금을 Airbus에 지원하게 되었다. 당시 지급된 보조금은 유치산업(infant industry)을 보호하기 위한 것이라는 유럽 국가들의 주장에 의해 정당화되었다.

유럽정부들의 지원으로 Airbus는 성장기반을 구축하고 1980년대 들어 미국의 제조업체들과 효과적으로 경쟁할 수 있을 정도로 성장하였다. 또한 미국의 Lockheed사는 1980년대 초 시장에서 퇴출되었고 McDonnell Douglas사는 Boeing에 합병됨으로써 세계 상업용 항공기시장은 Airbus와 Boeing에 의한 양자 복점체제로 전환되었다.

초기에 미국과 Boeing측은 Airbus에 대한 유럽 국가들의 지원을 문제 삼지 않았다. 이 같은 분쟁이 불거지면 유럽 국가들이 자금을 대고 있는 국영 항공사들이 Boeing 항공기의 불매운동에 나설 가능성이 크다는 게 Boeing의 판단이었기 때문이다.

1980년대 말에 들어 미국정부와 EU는 상업용 항공기 제조업체들에 대한 보조금 지원을 제한하기 위해 협상을 시작하였다. 그 결과 1992년 「대형 민간항공기 협정 (Large Civil Aircraft Agreement)」이 체결되었는데, 이 협정은 WTO의 보조금 관련 규정들보다 더 제한적인 규정들을 담고 있다. 본 협정은 Airbus 해당국 정부의 신규기종 프로그램에 대한 직접적인 지원을 엄격히 통제하고 있는데, 이른바 개발보조금 (launch aid)은 전체 개발비용의 33% 이하로 제한하였다. 나아가 개발보조금은 정부의 차입비용과 거의 동일한 수준의 이자율로 17년을 기한으로 상환되어야 한다고 규정하고 있다. 아울러 유럽은 미국의 국방부, 상무부, 항공우주국(NASA)에 의한 간접적인 R&D 지원을 총 민간항공 매출액대비 4%로 제한하였다. 개발보조금의 경우 상환조건이 있었지만 간접적 지원에서는 상환에 대한 규정이 존재하지 않았다. 이 합의는 양측의 기업으로부터 우호적 반응을 얻어낸 반면 유럽에 관대한 결정을 내렸다는 미국 상무부와 국무부의 불만을 야기하였다.

미국정부는 이 협정으로 보조금 지급이 삭감될 것이라고 기대했지만 오히려 이 협정이 EU가 Airbus에 보조금을 계속해서 지급할 수 있는 근거로 작용하였다. 2005년 초 성공적인 시험비행을 마친 Airbus의 초대형 항공기 A380의 경우 단일 프로젝트로는 최대인 37억 달러의 개발보조금이 지원되었다. 더 나아가 EU는 기타 신용 및 인프라 지원 등을 통해 약 65억 달러에 달하는 지원을 제공하였다. 또한 Airbus는 Boeing의 787기종에 대항하는 A350을 준비하고 있는데 이를 위해 17억 달러에 달하는 지원을 요청한 상태이다.

그리고 1992년 협정이 체결된 이후 Airbus의 시장점유율이 지속적으로 상승하기 시작했다. 현재 전 세계에서 운항 중인 대형 항공기의 대부분이 Boeing 제품이지만 Airbus에 대한 신규 주문이 계속해서 늘어나 1992년 30%에 불과하던 것이 2000-2004년 각 해마다 50%를 넘어서게 되었다. 또한 2003년에는 처음으로 Airbus의 세계 항공기 판매 시장점유율이 Boeing을 능가하게 되었을 뿐만 아니라 2004년에는 53%에 달하고, 특히 Airbus가 일본과 중국 시장을 겨냥하기 시작하면서 Boeing과 미국정부의 위기감이 고조되었다.

수세에 몰린 Boeing은 부시 행정부에 적극적인 지원을 요청하고 나섰다. Boeing은 EU측이 Airbus에 불법으로 보조금을 주고 있다고 주장했다. 즉 Airbus의 경우 신형 항공기 개발 때 EU가 자금지원을 해주고 만약 이 모델이 성공을 거두지 못하면 그 비용을 회수하지 않는 방식으로 Airbus를 지원하고 있다는 것이다. 이에 EU는 미국정부가 눈에 띄지 않게 간접적으로 Boeing을 지원하고 있다고 맞섰다. 예를 들어 미국의 국방부와 NASA가 새로운 항공기 디자인 비용을 대주고 있다는 것이다. 즉 Boeing이 NASA의 요청으로 비행기 모델 개발에 나섰다가 이를 민간용 비행기 제작 때 그대로 사용하는 것이 단적인 예라고 Airbus측은 추측한다.

## 2. 분쟁경과

EU의 Airbus에 대한 보조금 지원을 중단시키기 위한 미국정부의 노력은 EU 회원국들이 A350기종에 대한 보조금 지급을 고려하고 있다는 것이 명백해진 2004년 초부터 시작되었다. 그러나 2004년 가을 1992년 협정을 개정하기 위한 양측간 협상이 큰 진전을 보지 못하고 결국 2004년 10월 6일 미국정부는 1992년 협정의 파기와 함께 EU가 Airbus에 대해 불법적인 보조금을 지원하고 있다는 이유로 WTO에 정식 제소하기에 이르렀다.

EU는 즉각 Boeing이 1992년 협정에 위반하는 “대규모의 보조금(massive subsidies)”을 받았다고 주장하면서 미국정부를 상대로 WTO에 맞제소하였다. 1996년 정식 출범한 WTO 역사상 가장 큰 분쟁이 될 것으로 전망되는 이 사건에서 Boeing은 Airbus가 1992년 협정 이후 총 150억 달러, 회사 설립 이후로는 총 400억 달러에 달하는 보조금을 받았다고 주장하는 반면, EU는 Boeing이 미국정부로부터 300억 달러에 달하는 보조금을 받았다고 주장했다.

양측은 WTO 분쟁해결절차에 따라 중재패널의 구성에 앞서 양자 협의(consultation)를 가졌다. 그런데 양자 협의가 원만히 진행되지 않아 미국이 중재패널의 구성을 공식 요청하려던 지난 2005년 1월11일 양측은 보조금 지급을 폐지(an end to subsidies)하기 위한 협상을 개시하기로 합의하고 4월11일까지 그 시한을 설정하였다.

그러나 3월 들어 EU가 새로운 협상조건을 제시하면서 보조금 폐지라는 목적에서 탈피하여 단순히 보조금의 “감축(reducing)”에 초점을 맞추기 시작했다.

이는 일부 EU 회원국이 Airbus의 A350에 대한 개발보조금을 지원하려는 움직임을 보이자 EU의 입장이 변화된 것으로 분석된다.

결국 미국정부는 5월31일 항공기 보조금 분쟁 해결을 위해 WTO에 중재패널의 설치를 공식 요청하였고, EU도 6월1일 WTO에 맞제소건을 진행하기로 결정함으로써, 항공기 보조금 분쟁을 결국 양자간 협의에 의한 해결을 이루지 못하고 WTO 패널 심리에 의한 해결을 모색하게 되었다.

EU가 미국간 항공기 보조금 분쟁은 당초 Airbus가 Boeing의 점보기 시장을 겨냥해 개발한 초대형 A380과 Boeing이 2008년 선보일 예정인 250인승 Boeing 787 Dreamliner간 보조금 문제가 협상의 쟁점으로 대두될 것으로 예상되고 있다.

## 3. 법적쟁점

### 1) 미국측 주장

미국정부는 EU 집행위원회와 EU 회원국들이 Airbus에 제공한 지원이 WTO 보조금협정에서 규율하는 다양한 형태의 금지 및 조치가능보조금(prohibited and actionable subsidies)에 해당한다고 WTO에 제소하였다.

WTO 보조금협정은 정부가 상업적 조건보다 유리하게 ‘재정적 지원’을 제공하는 경우 보조금이 존재한다고 규정하고 있다. 미국정부는 이 분쟁에서 EU가 제공한

일부 보조금이 수출보조금으로서 금지보조금에 해당하고, 다른 보조금들은 미국의 이익에 부정적 효과를 초래하여 조치가능보조금에 해당한다고 주장하였다.

미국정부가 제소 근거로 제시한 EU의 보조금은 다음과 같다.

- 개발보조금(launch aid) : Airbus의 신형 항공기 개발에 직접적으로 제공된 보조금으로 Airbus는 해당 항공기가 상업적으로 성공을 거둔 경우에만 상환할 의무를 가지게 된다. 미국 정부는 개발보조금이 새로운 항공기를 개발하는 데 있어 필요한 엄청난 양의 비용과 상업적 위험을 Airbus로부터 유럽 납세자들에게로 전가시킨다고 주장한다. Airbus는 신규 개발 예정인 A350기종의 개발보조금으로 17억 달러를 요청한 상태이고, EU 정부들은 이를 지원할 계획이다. 게다가 Airbus는 초대형 항공기 A380의 개발보조금으로 받은 37억 달러를 아직도 상환하지 않고 있다는 것이다. 따라서 미국정부는 A380을 비롯한 이전 모델뿐만 아니라 A350에 대한 개발보조금이 WTO 협정에 위반된다고 제소하였다.

- 유럽투자은행(EIB)의 금융지원 : Airbus는 개발보조금뿐만 아니라 유럽투자은행(European Investment Bank)으로부터 10억 달러 이상의 금융지원을 받았다. Airbus는 EIB의 지원을 A320, A321, A330/A340, 그리고 A380을 포함한 다수의 항공기 개발 프로젝트에 사용했으며, A380 단일의 경우에만 7억 유로를 지원받았다.

- 인프라 지원 : EU는 Airbus의 특정 목적을 위한 인프라 구축에 최근 몇 년 동안 10억 유로 이상을 투입했다. 독일 함부르크 시의 경우 습지보존을 주장하는 환경론자들의 강력한 반대에도 불구하고 2000-2003년 동안 7억 5,100만 유로를 들여 엘베강의 일부를 매워 Airbus의 공장용 부지로 제공하였다. Airbus는 이 부지를 A380 개발 프로젝트에 사용하고 있으며 A350을 위한 신규 공장 건설을 계획 중에 있다. 프랑스 정부는 툴루즈 시에 있는 기존 Airbus의 공장 근처에 'Aero Constellation Site'라는 항공우주산업단지 조성을 위해 1999-2004년 동안 약 1억 8,200만 유로를 투입하였다. 또한 스페인정부는 Airbus와 EADS가 스페인 도처에 갖고 있는 제반시설의 현대화를 위해 약 1억 2,500만 유로를 지원하였다.

이밖에도 미국측이 주장하는 EU의 Airbus 보조금에는 수십억 달러에 달하는 부채탕감(Debt Forgiveness), 지분참여 및 무상지원(Equity infusions and grants), R&D 자금 지원 등이 포함되어 있다.

## 2) EU측 주장

항공기 보조금에 대한 미국의 WTO 제소에 즉각 반응하여 EU는 미국이 Boeing에 제공한 보조금이 무역왜곡을 초래함으로써 Airbus에 손해를 끼친다는 이유로 맞제소를 하였다.

EU는 Boeing의 관련된 모든 프로그램에 지원된 보조금에 초점을 맞추면서도 특히 워싱턴 주정부가 Boeing의 신규 B787 프로그램 개발에 조세감면, 인프라 제공 등의 형태로 전례 없는 지원을 한 사실에 주목하고 있다. 또한 Boeing은 해외판매법인(Foreign Sales Corporation : FSC) 법안이라 불리는 세제혜택을 통해 연간 2억 달러 이상

지원받아왔으며 국방부와 NASA를 통해 1992년 이후 200억 달러 이상의 보조금을 주로 R&D 보조금의 형태로 지원받아왔다는 것이다.

EU 집행위원회가 수집한 증거에 따르면 Boeing은 1992년 이후 약 300억 달러에 달하는 방대한 규모의 보조금을 지원받아왔으며, 이 보조금은 WTO 보조금 및 상계 조치협정뿐만 아니라 1992년 협정에도 위반된다고 주장한다.

한편 EU는 자신들이 Airbus에 제공한 보조금 규모가 Boeing의 것보다 훨씬 적으며 상환 형식의 융자(repayable loans)이기 때문에 WTO 보조금협정에 부합한다고 주장한다. 반면 Boeing이 지급받는 보조금은 모두 무상지원의 형식으로서 상환의무가 없다.

마지막으로 EU는 일본정부가 B787 기종의 날개부분을 제조하는 일본계 하청기업에 15억 달러에 달하는 융자를 제공함으로써 Boeing을 지원하고 있음을 지적하고 있다. Boeing이 지난 1992년 협정을 우회하기 위해 일본에서의 생산을 확대하고 있다고 판단한 EU는 일본의 보조금 지원을 억제하기 위해 WTO에 공식 제소할 수 있음을 일본측에 경고한 바 있다.

#### 4. 향후 전망

미국의 제소와 이에 대응한 EU의 맞제소로 이어진 금번 항공기 보조금 분쟁은 WTO 패널의 결정에 따라 최종 결론이 내려지게 되었다. WTO 패널 절차는 분쟁 해결기구(DSB)에 의한 패널 설치→위임사항의 합의와 패널의 구성(3인 또는 5인)→패널 심의(일반적으로 6개월)→분쟁당사국에 중간보고서 제출→DSB의 패널보고서 채택(60일 이내 채택 아니면 항소)으로 진행된다.

만약 WTO 패널이 오로지 한쪽의 제소에 대해 승소 판정을 내리게 된다면 패소측은 보조금 지급 중단과 판정에 부합하는 조치를 취하지 못할 경우 보복관세에 직면하게 될 것이다. 이는 결과적으로 승소측 항공기 제조업체는 커다란 이익을, 패소측 제조업체에는 커다란 피해를 가져오게 할 것이다.

그러나 양측 모두에 가장 두려운 시나리오는 WTO 패널이 두 제소건을 모두 받아들이는 결정을 내리는 경우이다. 이는 양측 모두가 자신들이 제기한 소의 정당성을 확인받으면서도 양측 모두에 상처가 너무나 큰 승리를 의미하게 된다. 왜냐하면 양측이 1992년 협정으로 가능했던 보조금 지원을 중단해야 하고 그에 따라 Airbus와 Boeing 모두 전보다 훨씬 높은 생산비용에 직면하게 될 것이기 때문이다.

WTO 분쟁해결절차에 따라 패널 심리는 약 1년여가 걸리기 때문에 양측이 이 기간 동안 절충을 모색할 수도 있을 것이다. 이미 양측이 항공기 산업에 지원하고 있는 보조금은 WTO 보조금협정상 보조금 정의와 특정성 요건에 해당하여 불법적인 것으로 알려져 있기 때문이다.

이번 EU·미국간 항공기 보조금 분쟁은 WTO 패널 결정에 관계없이 양측 관계를 더욱 악화시킬 것으로 우려된다. 더욱이 Airbus와 Boeing은 전 세계적인 아웃소싱을 통해 해당국의 고용창출, 기술개발, 경제성장 등 확산 효과를 가져와 세계경제의 이익에 커다란 영향을 미치고 있기 때문에 금번 보조금 분쟁은 세계 경제에도 악영향을 미칠 것으로 보인다. 따라서 EU와 미국 양측은 보조금 지급 중단이 어려운 현실을 고려할 때 보조금 운영의 투명성을 제고하여 양자간 원만한 합의를 이끌어낼 수 있도록 노력해야 한다.

한편 금번 보조금 분쟁은 한국의 보조금 체계에 대한 시사점을 던져주고 있다. 즉 한국 정부는 IT 산업분야와 같은 전략적 산업에 보조금을 지급하기에 앞서 정부의 재정지원이 향후 전 세계 시장에서 교역상대국이 실제로 문제를 제기할지, 또는 문제 제기의 결과 보조금 협정 위반이라고 판단될지 등에 대한 사전검토를 충분히 해야 할 것이다.

자료: KIEP 세계경제 2005.11

## 국제경제관계와 산업정책

산업정책은 개별국가의 산업발전단계, 경제이념, 정치적 이데올로기에 따라 그 정도와 형태가 변화되어 왔지만 산업정책 그 자체는 국가 고유의 경제주권으로 인식되어 왔다. 따라서 산업구조를 근대화하기 위한 정부의 개입정책은 정당하고 또한 국가의 의무로까지 여겨져 왔다. 그러나 최근 국민경제의 개방화와 국제화가 가속됨에 따라 일국의 경제정책이 타국의 국내경제에 주는 영향도 증대하게 되고 상대국가의 경제 및 산업정책에 대한 관심도 높아지게 되었다. 더구나 국가간 지속적인 무역불균형의 심화는 무역수지 적자국의 흑자국에 대한 경제적 요구가 증대하게 되었다.<sup>49)</sup> 미국은 불공정행위속에 산업정책까지 포함시키게 되고 WTO 다자간협상에서도 이 문제를 협의하기에 이르렀다. 말하자면 국제적 관계가 심화되면 될수록 일국의 산업정책상의 독립성은 제약받게 되었다는 의미이다. 본장에서는 WTO 라는 규범과 산업정책과의 관계, FTA 등 쌍무 협정으로 인한 산업정책상의 제약 등을 분석하고자 한다.

## 제1절 WTO 다자주의와 산업정책

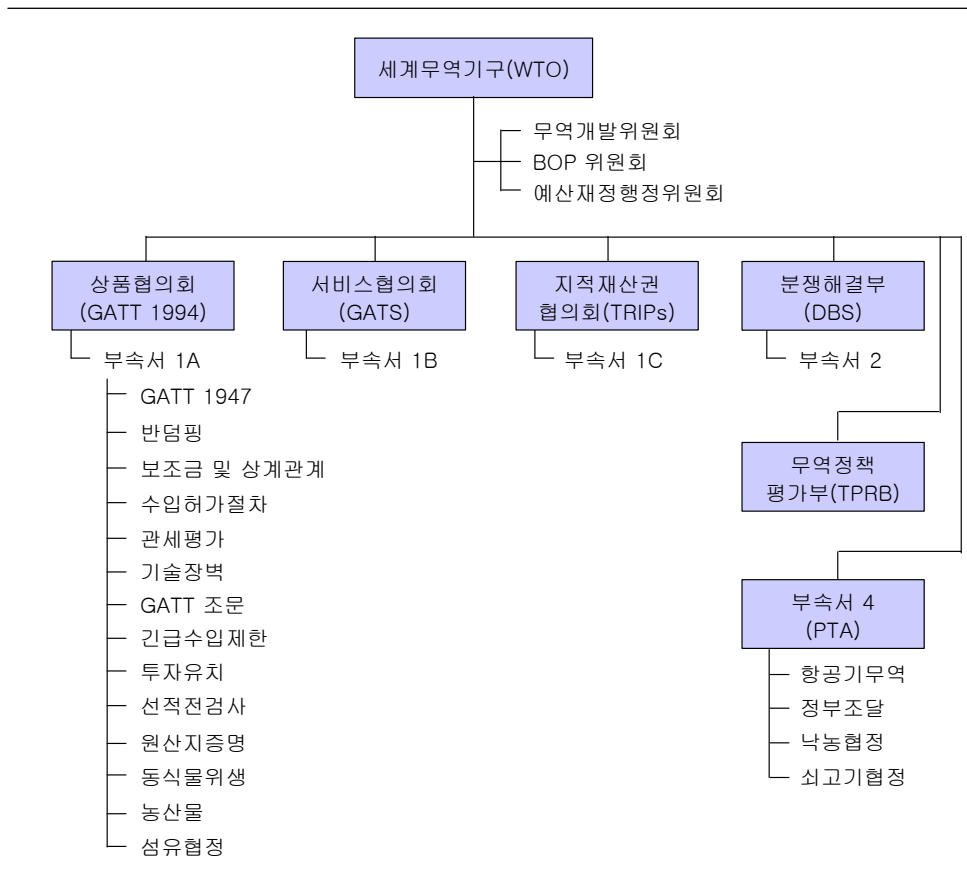
WTO의 3대 기둥은 GATT1994(1994 무역관세에 관한 일반협정), GATS(서비스무역에 관한 일반협정), TRIPs(무역관련 지적재산권)이다.

GATT 1994는 GATT 1947을 모체로 하면서 반덤핑부터 섬유협정에 이르기까지 13개 분야에서 상품무역의 자유화를 향한 조치들을 담고 있다 <그림 11-1 참조>.

49) 특히 일본, 독일, 중국은 10년에서 30년 동안 지속적인 무역흑자를 보였고 미국 및 기타국들은 만성적인 무역수지 적자에 직면하게 되어 주요 교역국 간의 불균형 시정이나 산업정책에 대한 국제적 간섭의 원인이 되고 있다.

GATT 1994 체제하에는 지금까지 수입규제에 놓여 있던 많은 경공업제품의 무역자유화가 기대되므로 개발도상국의 수출증대를 쉽게 예상할 수 있다. 특히 섬유분야의 자유화(GATT체제로의 복귀), 반덤핑 및 세이프가드 발동요건의 강화는 후발공업국의 경쟁력을 상당히 제고 할 것으로 기대된다. 그러나 보조금이나 상계관세의 경우 한국과 같은 중진국의 산업정책에 부정적 영향을 줄 것으로 보인다. 농산물의 최소시장접근(MMA) 및 농업보조금의 감축은 농업기반이 취약한 모든 국가의 농업에 심각한 타격을 줄 것이 확실하다 하겠다.

[그림 11-1] WTO의 구성도



신무역기구하의 무역질서의 가장 큰 변화는 아무래도 서비스분야와 지적 재산권분야라고 해야 할 것이다. 이상 두 분야는 미국 등 선진국의 압도적 비교우위를 보이고 있는 분야이며, 개발도상국으로서의 절대열위 산업에 속한다. 2005년 현재 서비스 등 상품외교역이 상품교역의 약 25%에 달하고 있는데 2020년경에는 약 50%까지 이를 것으로 전망되고 있다. 미국은 세계최대의 무역수지 적자국이지만 동시에 최대의 무역외수지 흑자국이다. EU는 서비스수지에서 균형을 일본은 아직 적자를 보이고 있는 실정이다. 문제는 큰 폭으로 증대될 것이 예상되는 서비스와 지적재산권 교역에서 선진국의 일방적 우위가 예상된다는 점이다.

다음 <표 11-1>에서 보듯이 중진국 한국의 입장에서 보면 향후 국제분업에서 득과 실이 모두 예상되는데, 선진국은 최대의 수혜자임을 알 수 있다. 요는 한국이 어느 정도 서비스와 지적 재산권에 대한 비교열위를 극복할 수 있느냐에 무역의 장래가 달려있다고 하겠다.

[표 11-1] 분야별 국제무역에의 영향

분 야	후진국	중진국	선진국
관세인하	+	+	+
섬유자유화	+	+	
반덤핑/세이프가드	+	+	
상계관세	-	-	+
보조금	-	-	+
서비스무역	-	-	+
지적 재산권	-	-	+

자료: WTO

향후 국제무역은 다음과 같은 4개 국가군간의 분업체제로 갈 가능성이 있다고 본다. 즉

- 제 1 군 : 미국, EU, 일본 : 지적 재산권 및 지식집약자본재수출
- 제 2 군 : 한국 등 NIEs : 자본집약재수출
- 제 3 군 : ASEAN 등 후발공업국 : 노동집약재수출,
- 제 4 군 : APC 저개발국 : 천연자원 및 농산물수출

WTO의 기본정신은 무차별주의에 입각한 자유무역이다. 즉 최혜국조항(Most-Favored Nation Clause)에 의거하여 모든 나라는 교역상대국에 차별없는 통상정책을 취하도록 하고 있다. 그러나 GATT는 이러한 무차별원칙의 예외로서 다음과 같은 조치를 취하고 있다. 영연방, 프랑스연합과 같이 역사적으로 이미 존재하고 있었던 경제권이나 EU같은 경제통합체에 대해서는 회원국의 동의를 얻어 차별관세를 허락하고 있다. 또한 GATT는 개발도상국에 대한 특혜조치로서 예외를 인정하고 있다. 개도국에 대한 특별규정은 GATT 제18조인데 동 조항은 A, B, C, D 항으로 구성되어 있다. A 항은 개도국이 특정산업의 확립을 위하여 양허관세를 수정 또는 철회할 수 있도록 하며 B 항은 소위 국제수지조항으로 국제수지 방어를 위하여 수입제한조치를 취할 수 있도록 하고 있다. C 및 D 항은 특정산업의 확립을 위하여 비양허품목의 관세율조정과 비관세조치를 취할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 현행 GATT 규정 제 6조 및 제 16조에 보조금 및 상계관세에 관한 것이 있다. 명백히 수출증대를 목적으로 하는 보조금(수출보조금)은 금지되어 있지만 간접적으로 수출증대를 유도할 수 있는 보조금, 즉 국내생산자 보조금에 대해서는 다소 유연하게 되어 있다. 말하자면 타국의 산업에 피해를 주지 않는 범위에서 생산보조금이 허용되고 있다. 따라서 사양산업의 구조조정을 위한 보조금, 기술개발보조금, 유치산업을 위한 산업확립 보조금은 엄격히 규제되고 있지 않다.

WTO 제9차 다자간협상인 도하 라운드에서는 상대국의 산업에 피해를 줄 수 있는 개별국가의 정책에 대한 비판적 논의가 있었다. 보조금을 비롯한 각종 불공정한 산업정책을 규제하고 산업정책에 대한 국제적 코드를 합의하고자 했지만 회원국간의 이견이 노출되고 있다. 2006년 7월 도하라운드에서 더 이상 합의를 이뤄내지 못하고 잠정적 종결을 선언한 바 있지만, 그럼에도 불구하고 글로벌 규범은 우리나라의 산업정책에 큰 영향을 줄 것이다.

(1) 농업: 가장 타결이 어려운 분야로 각국이 안고 있는 정치적 부담이 매우 크다. 대체로 수출국과 수입국의 입장이 맞서 있으나 수출국 중에서도 농업보조금을 두고 상호 견해가 좁혀지지 않는 등 의견이 분분하다. 우리나라에 가장 큰 문제는 예외 없는 농산물개방과 관세화이다. 특히 쌀수입 만은

불허한다는 예외 있는 농산물 수입개방은 우리나라, 일본, 스위스 등 소수 입장이며 관철가능성이 희박하다. 또한 농산물 수입에 대한 관세로의 전환도 우리에게 매우 문제가 되고 있다.

(2) 보조금: 앞에서 언급되었지만 보조금 문제는 우리나라와 같은 중진국이나 개발도상국의 산업정책을 제한하는 중대한 문제이다. 선진국과 같이 자본시장이 비교적 완전하고, 기업의 위험부담 능력이나 시장적응능력이 있는 경우에는 정부의 개입 없이도 자원을 효율적으로 배분할 수 있다고 보지만 개발국의 경우는 그렇지 않다. 현행 GATT 규정에서는 구조조정보조금, 연구개발보조금, 지역개발보조금 모두 사실상 허용되고 있으나, 다자간 협의에서는 이러한 보조금을 두고 의견이 대립되고 있다. 미국과 호주는 가장 진보적인 입장을 취하여 의료(보건) 및 교육에 대한 보조금을 제외하고는 정부의 모든 이전(transfer)은 보조금의 성격을 가진 것이라 하여 상계(countervailing)를 주장하고 있다. 현재 이러한 보조금의 확대해석은 일본 및 EU에 의해서도 거부되고 있지만 어느 정도 국제무역에 영향을 줄 것으로 보인다.

대체로 보조금(subsidies)에는 다음과 같은 것이 있다:

- 1) 금지보조금(prohibited subsidies): 수출신장 목적의 보조금
- 2) 상계대상보조금(countervailable subsidies): 수출신장 목적은 아니나 무역구조에 영향을 주는 보조금
- 3) 비상계대상보조금(non-countervailing subsidies): 무역에 영향을 주지 않는 보조금

(3) 서비스교역: 서비스교역의 비중은 상품교역의 약 1/3 수준이다. 이미 무시할 수 없는 교역량이며 성장 추세로 보아 2020년 경이면 상품교역 수준과 비슷할 것으로 보고 있다. 따라서 서방 선진국들은 서비스 교역에 상당한 관심을 보이고 있다. 서비스교역의 자유화는 이번 GATT 제8차 협상(우르파이 라운드)에서도 중요한 과제가 되었는데, 그 결과 탄생한 것이 GATS(서비스무역일반협정)이다. 특히 서비스 순수출국의 입장에 있는 미국은 완전자유화를 주장하고 있으며,<sup>50)</sup> 현재 우리나라가 비교우위를 갖고 있는

건설부문 중 토목사업 분야를 제외한 전 분야에서 비교열위를 보이고 있다. 따라서 서비스 자유화가 실현될 경우, 수입국의 입장에 있는 우리나라의 서비스산업은 더욱 위축될 것으로 보인다.

(4) 지적재산권: 지금까지 세계지적재산권기구(WIPO)에서 관장해 왔으나 이 기구의 통제능력이 미약하여 상대적으로 미국 등 선진제국의 지적소유권이 부당하게 침해되었다는 주장이다. 따라서 WTO 체제 내에서 새로운 강화된 규정을 두자는 것이 미국을 비롯한 선진공업국의 주장이다. 그 결과 탄생한 것이 TRIPs(무역관련지적재산권)이다. 지적재산권에 대해서는 선진국과 후진국의 입장으로 양분되어 있으나 이미 미국은 이 문제에 대해서는 'WTO plus 방식'을 철저히 시행하고 있다.<sup>51)</sup>

(5) 환경문제와 산업정책: 환경문제에 관한 국제적 인식이 증가하고 있다. 따라서 국제환경협약 체결을 위한 협상이 본격화되고 있다. 국제환경협상은 못지않게 국제경제에 큰 영향을 줄 것으로 보인다. 예를 들어 CFC(일명 프레온 가스)나 할론가스의 생산을 규제하자는 몬트리얼의정서 등이 그것이다. 동 의정서에 우리나라를 비롯한 75개국이 가입하고 있는데 CFC가스의 생산을 절반으로 줄이고 언젠가는 완전히 생산 중단하는 것으로 되어 있다. 최근 오존층의 파괴가 심각해지자 미국, EU가 중심이 되어 목표를 앞당겨 2010년까지 CFC가스 생산을 완전 중지하려고 하고 있다. 그렇게 되면 대체물질 개발이 부진한 우리나라의 관련 산업에 중대한 영향을 주게 된다. 특히 가전, 자동차, 화학산업 등 수출 주종상품이 이에 해당되어 산업생산, 수출에 타격이 될 것으로 보인다. 그리고 이산화탄소 배출량을 동결하자는 교토의정서는 미국의 거부에도 불구하고 2005년 2월 16일 발효되었다. 이와 비슷한 것으로 바젤 협약으로 불리는 산업폐기물의 국제간 이동에 관한 협정 이라는 것이 있다. 만약 동 조약이 발효되어 산업폐기물의

50) 이는 2006년 현재 진행 중인 한미FTA 협상에도 주요 의제로 올라와 있다.

51) 미국 대외통상정책의 기초를 'WTO plus 방식'이라고 하는데, 다자주의방식이 미국의 이익을 보장하지 못한다고 하면 쌍무적, 일방적 통상정책을 시행한다는 것으로 유명하다. 지적 재산권에 대해서는 미국은 다자간협정보다 1974미통상법, 1933미관세법, 88중합무역법 등 국내법으로 대처한다.

국제간 이동에 제동이 걸린다면 여러가지 산업, 예를들면 환경산업, 재생산업 등에 영향을 미치게 될 것이다. 우리나라는 매년 170여 만톤의 폐지, 철부스러기, 고철 등 산업폐기물을 수입하고 있다. 우리나라의 주요교역 상대국인 미국, 일본이 가입을 추진하고 있어 우리의 적극적인 대응이 요망된다. 이외에도 기후변화협약, 생물학적다양성협약, 해양생물자원보호협약, 산림의정서 등이 추진되고 있다. 이상과 같이 환경보전을 위한 인식이 확산되면서 세계 각국은 다자간, 쌍무간, 또는 일방적 환경조약이나, 환경에 관한 법률을 제정하고 있다. 이 또한 종래에는 문제가 되지 않았던 것으로 우리나라를 비롯한 중진공업국의 산업에 보다 까다로운 규제를 준다는 의미에서 국제경쟁력에 부정적인 영향을 줄 수도 있다는 것이다. 제 2의 UR협상으로 불리는 국제환경협상은 산업화가 본격화되고 있는 중진공업국의 산업에 가장 큰 타격을 줄 것으로 보인다. 이젠 국제경제질서가 환경문제를 중심으로 재편되고 있다고 보아도 무방하다.

[표 11-2] 국제환경협약과 타격이 예상되는 우리나라 산업

협약명	관련 산업
몬트리올의정서/교토의정서	자동차, 전기전자, 화학산업
바젤협약	철강, 유화, 제지, 축전지산업
기후변화협약	에너지 산업
해양생물자원보호협정	원양어업
산림의정서	목재, 제지, 가구, 건설업

자료: 산업연구원

WTO 체제가 우리나라 산업에 미치는 영향은 앞에서 본 것처럼 매우 광범하다. 지금까지 국내산업보호라는 명목으로 당연하게 수용되었던 보조금 지급, 관세장벽, 비관세장벽 등 산업정책의 수단에 제동이 생긴 것이다. 이것이 의미하는 바는 향후 산업정책을 결정하는 중요한 외부변수로 국제관계의 변화를 주시해야 한다는 것이다. 앞으로 보다 우회적이고, 외부경제를 창출하는 간접적 정책을 개발하는 문제가 제기될 것이다.

## 제2절 쌍무협정과 산업정책



쌍무주의(bilateralism), 일방주의(unilateralism) 통상정책의 전형으로서 1990년대 미일간 존재했던 쌍무협상을 들 수 있다. 이하에서는 SII(미일구조조정협약), 자동차협정, 반도체협정을 분석한다.

### 1. SII (Structural Impediments Initiative)

무역여조를 시정하기 위한 국가간 쌍무협상은 미국등 선진국에 의해 전략적으로 취해져 왔다. WTO 다자간협의 시스템은 협상의 기간이 길고 협상결과가 불만족스러웠다는 평가에서 미국은 WTO plus 방식이라는 새로운 무역정책전략을 추구하고 있다. 즉 다자간 협상에 주도적으로 임하면서 다른 한편으로는 교역상대국에 대해 일대일 통상압력을 가함으로써 불공정무역관행을 시정하려는 정책이다. 이것을 뒷받침하는 무기가 소위 '88 종합무역법' 이다. 이것을 무기로 미국은 최대 수입국인 일본과 일본의 산업에 중대한 영향을 줄수 있는 구조조정협의를 벌이게 되었는데 그것이 바로 SII이다. 처음에 일본은 미국의 구조조정요구가 일본의 사회·문화에 영향을 미치는 내정간섭이라는 이유로 협의자체를 반대하였으나 슈퍼 301조를 내세운 미국의 압력에 굴복, 결국 구조협약에 응하게 되었다.

미일구조협약의 출발점은 1988년 캐나다 토론토에서 개최된 G-7 정상회담이다. 1985 플라자합의 이후 엔고에도 불구하고 미국의 대일 무역적자가 감소되지 않았기 때문에 보다 근본적인 대책이 필요하였다. 미국은 일본의 경제구조 자체가 외국기업에 매우 불리하다는 인식에서 일본의 구조조정을 요구하게 되었는데 1990년 6월 합의가 이루어졌다. 이 합의로 인해 일본은 거시적 재정정책에서부터 유통제도, 토지정책, 기업계열에 이르기 까지 외국기업에 불리한 요소를 스스로 제거하는 구조조정조치를 취하게 되었다.

SII에서 미국의 시정요구가 있었던 부분은 대개 일본이 전후 산업정책적

차원에서 실시되었던 내용이였다. 말하자면 투자재원마련을 위한 저축장려, 구조조정카르텔, 대기업과 중소기업의 계열화, 유통시스템을 이용한 수입제한, 가격차별화 등이 시정대상이 되었다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 현재 쌍무적인 협상을 통해서도 일국의 산업정책상의 경제주권이 제한되는 양상이 일어나고 있다고 하겠다.

[표 11-3] SII (미일구조조정협)의 합의내용

항 목	합의내용
저축·투자패턴	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공투자의 확대, 사회간접자본의 확충</li> <li>- 비은행계에 대해서도 CD 사용허용</li> </ul>
토지제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시의 시가예정 농지에 대한 과세를 1992년부터 택지와 동일하게 부과</li> <li>- 용적률, 용도규제완화 및 도시계획선의 수정</li> </ul>
유통제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대점법(大店法)의 완화, 출점(出店)조정기간을 1년 반으로 단축</li> <li>- 대도시권에서는 대점법(大店法) 적용제외</li> <li>- 불공정거래행위 근절을 위한 가이드라인 설정</li> <li>- 경품표시법 철폐 대신 공정경쟁규약의 완화</li> <li>- 과징금 인상</li> <li>- 화물의 전산처리 시스템 구축</li> </ul>
배타적 거래관행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 독점금지법의 새로운 운용 가이드라인 설치</li> <li>- 위법 카르텔에 대한 과징금 인상</li> <li>- 카르텔의 적용 제외대상의 축소</li> <li>- 입증책임의 경감</li> <li>- 심사관의 증원, 전산화</li> </ul>
계열화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회사법, 상법 개정</li> <li>- 외환법을 개정하여 대일 직접투자시 사전신고제 폐지</li> <li>- TOB(주식의 공개매입)제도 수정</li> <li>- 사업자간 배타적 거래를 규제하는 가이드라인 제정</li> </ul>
가격메카니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통산성(通産省)이 정기적으로 국내외 가격차 조사·공포</li> <li>- 52개 항의 내외가격차 시정책의 실시</li> </ul>

## 2. 미·일 반도체협정

1980년대 중반 그동안 지속적인 시장개방협정에도 불구하고 일본 반도체 시장은 근본적으로 폐쇄되어 있었다. 1986년을 예로 들면 미국의 반도체는 일본 이외의 지역에서는 시장점유율이 66%에 이른 반면 일본에서는 겨우 8.5%에 머물고 있었다. 뿐만 아니라 일본 반도체메이커들의 덤핑으로 미국의 제조업자들은 도산의 위기를 맞게 되었다. DRAM제조업자의 75%가 일본상품에 밀려 문을 닫았고 EPROM판매자 역시 1억 달러 이상의 손실로 위기에 직면하게 되었다. 이러한 상황에서 미국은 일본에 대하여 반도체에 관한 무역협정을 요구하게 되었는데 일본의 시장개방과 덤핑방지가 주된 내용이었다.

1986년 5년 시한의 미일 반도체협정이 발효되었다. 일본정부의 시장개방 노력과 일본업자의 수입노력으로 일본시장에서 외국산 반도체의 시장점유율이 빠르게 증가하였다. 1986-1991 까지 외국산 반도체의 시장점유율은 8.5%에서 13.5%로 증가하였다. 물론 이 수치는 동 협정의 발효당시 기대했던 20% 보다는 다소 낮지만 일본시장의 개방이라는 당초 목표는 달성한 셈이다. 1992-1996 까지 제 2차 반도체협정이 조인되어 외국산 반도체의 일본시장 점유율을 20%까지 올리기로 합의하였다. 미일반도체협정은 전형적인 결과중심의 통상정책으로 기록되고 있으며, 자유무역 정신을 심각하게 훼손한 것이다.

### 제3절 산업정책의 전환



WTO체제출범 등 국제경제관계의 변화가 선진국의 통상정책에 어떤 영향을 줄 것인가에는 신중한 접근이 필요하다. 무역을 제한해 왔던 여러 가지 회색조치의 완화내지 철폐가 기대되고, 철강, 반도체 등에서 무관세화가 추진되고 있지만 50/60년대의 자유무역에로의 회귀는 불가능하다고 본다.

그것은 선진국의 실업률이 어느 때보다도 높고, 선진 각국이 자국의 경쟁력 회복에 정책의 최우선 순위를 두고 있기 때문이다. 최근 EU가 한국, 중국 등 아시아 국가에 대하여 통상압력을 강화하고 있는 것이나, 미국이 한국 자동차 시장개방, 의료시장, 법률시장개방 등을 요구하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

이런 사례들은 자유무역에 대한 잠재적 위협요소가 될 것이다. 그러므로 WTO체제 하에서 기대되는 국제무역환경은 ‘다자적 무역자유화’(multilateral liberalization)와 이에 대항하는 ‘쌍무적 보호주의’(bilateral protectionism) 사이의 trade-off로서 나타날 것이다. 이렇게 보면 안으로는 시장확대와 무역자유화를 추진하고, 밖으로는 방어적 성격을 띠는 소위 ‘미니주의적 무역자유화’(minilateral liberalization)의 가능성이 커지고 있다.

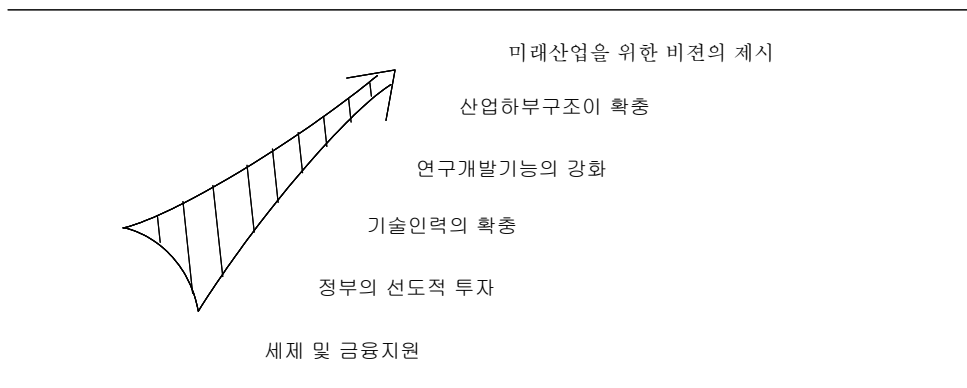
이러한 국제환경에서 우리의 산업정책은 어떠한 변화가 요구되는가? 최근 신산업정책에 대한 논의가 활발하다. 과거의 정부주도형 산업개입정책은 자원을 낭비하는 요인이 많았다하여 정부의 개입방식에 대한 반성이 일고 있다. 자유주의적 입장에 선 학자 및 정책입안자들은 정부의 실패를 들어 정부의 간섭을 배격하고 민간주도의 산업정책을 모색하고 있기도 하다. 이미 언급한 바대로 이제는 국제경제관계의 변화에 따라 산업정책의 기초 즉 정부의 산업육성방식에 대한 일대전환이 필요하다고 본다. 그렇다고 해서 정부의 역할 축소론에 무조건 찬성하는 것은 아니다. 오히려 국제경쟁의 와중에서 정부의 역할이 증대될 수도 있다고 본다. 일본, 독일 등 후발공업국 발전모형을 잘 보면 산업구조가 복잡해질수록 정부개입을 축소해야 한다는 논리는 반드시 옳은 것만은 아니다. 국제경쟁의 치열화, 핵심기술의 공공재화 추세에 따라 정부의 역할은 증대되고 있다는 사실에 주목해야 할 것이다. 다만 산업정책 수단에 대한 전통적 이해는 수정되어야 할 것으로 본다.

WTO 무역질서 하에서는 산업정책의 기초를 과정정책(process policy)에서 질서정책(order policy)으로 전환해야 할 것으로 본다. 행정부(산업자원부 또는 재정경제부, 외교통상부 등) 중급관리의 임기응변식(원칙없는) 시장개입이 아니라, 우회적, 장기적이고 원칙있는 산업개입정책이 추구되어야 할 것이다. 이를 위하여 정부정책의 중심은 산업기반을 조성하고 전반적인

경쟁력을 확보하는데 주어져야 할 것이다. 이는 결코 정부역할의 축소를 의미하는 것이 아니다.

[그림 11-2] 산업정책 중심과제의 변화

→ 간접지원



<그림 11-2>에서 보듯이 향후 한국 산업정책의 중심내용은 과거의 직접 통제형에서 다음과 같은 간접통제형이 될 것이다.

- (1) 기술인력개발 및 확충(기술교육의 강화)
- (2) 연구·개발기능의 강화(R&D 예산증액)
- (3) 산업하부구조의 확충(사회간접자본의 확충)
- (4) 미래산업에 대한 비전제시(경제정보의 확보 및 유통의 강화)

또 하나 향후 산업정책에서 고려되어야 하는 것은 산업방어적인 측면이다. 위에서 언급한 것들은 주로 선진공업국을 따라잡기 위한 ‘catching-up’ 전략과 관계된 것이다. 그러나 산업정책에는 구조발전정책(structure development policy)도 있지만 구조유지(structure preservation)를 위한 것도 포함된다. 중국, 인도, 아세안 제국으로부터의 저가제품의 수입급증으로 한국의 관련 산업이 도산위기 등 어려움을 겪고 있다. 이에 대한 신속한 산업피해의 확인, 구제조치 등이 요청된다. 이미 세계 30여 개국에서 반덤핑 관세제도를 시행하고 있다. 이제 우리나라의 산업정책도 공격적인 면과 방어적인 양면을 갖추어야 할 것이다.

## CASE STUDY: 탄소펀드(Carbon Fund) 조성

이미 오래전에 설탕과 커피 등 상품시세에 연동되는 펀드가 등장하는 등 실물펀드에 대한 관심이 고조되어 왔다. 실물펀드는 상품시세 변동이 큰 쪽으로 예상되어 이를 소비하는 업계의 위험부담을 줄이기 위한 차원에서 개발된다. 설탕과 커피펀드의 필요성이 거론된 배경도 중국의 경제성장에 힘입어 이들 품목의 수급균형이 깨지면서 가격변동이 크게 나타나기 때문이다.

탄소펀드의 등장은 2005년 2월 16일 교토의정서 발효 등으로 기후정책이 글로벌화 되면서 국제 탄소시장의 존재를 부인할 수 없게 되었고, 그 파급효과 또한 개도국도 예외가 될 수 없는 데서 실현 가능성이 높다고 평가된다. 탄소시장이라 함은 이산화탄소를 비롯한 온실가스의 배출권을 거래하는 시장을 의미한다. 이미 2005년부터 유럽연합(EU)은 온실가스의 배출권을 거래해 현재 이산화탄소 1t당 27유로를 기록하고 있다. 이렇게 EU가 탄소시장을 구축하는 이유는 바로 기술의 한계를 시장으로 극복하겠다는 의지가 반영된 것으로 해석된다.

탄소시장의 효율성은 시장을 어떻게 디자인하느냐에 전적으로 달려 있지만, 탄소펀드의 존재는 바로 시장의 유동성과 수급균형에 크게 기여한다. 현재 국제적으로 운영되는 탄소펀드는 펀드의 구성에 따라 크게 공적기금 형태와 민간기금 형태로 나뉜다. 즉, 네덜란드, 독일, 오스트리아 등은 정부가 펀드운영에 따른 리스크의 주체가 되는 반면, 아시아 탄소펀드(ACF)는 순수 민간펀드 형태로 운영되고 있다. 세계은행이 운영하는 표준카본펀드(PC)와 일본 탄소펀드는 민관 혼합펀드의 대표적인 형태로 정부가 여러 전주와 함께 수익과 리스크를 일정 조건에 따라 공유하고 있다. 특히 민간이 혼자 나서기에는 프로젝트 리스크가 높지만 일단 성사될 경우 지속가능개발차원에서 명분이 큰 사업은 공적기관의 참여가 절실하다. 그러므로 민관 혼합형태의 탄소펀드는 온실가스 감축의 옵션을 극대화해 자국의 산업을 보호하고자 하는 국가일수록 그 필요성이 증대된다.

그렇다면 현재 제1차 감축기간인 2008-2012년에 적용되는 의무감축 대상에서 제외된 한국이 탄소시장 및 탄소펀드에 관심을 가져야 하는 이유는 무엇인가. 그 이유는 크게 단기적인 무역관계에서의 한국의 위상과 장기적인 에너지·탄소시장에서의 한국의 입지와 직결된다.

첫째, 온실가스 규제가 이미 한국이 수출하는 자동차와 반도체에 무역장벽으로 작용하고 있다는 사실이다. 이는 타 부문으로 확대될 가능성이 매우 높기 때문에 국가별 의무부담보다 강력한 파급효과를 몰고 올 가능성이 높다. 둘째, 에너지 수입 의존도가 높은 한국은 에너지 및 탄소시장의 추이에 촉각을 세울 수밖에 없는 상황이다.

중국의 경제성장은 향후 에너지, 특히 저탄소 에너지 수요가 급증해 2020년 전세계 에너지 소비와 이산화탄소 배출의 각각 16.3%와 20.5%를 차지할 것으로 예상되고 있다. 중국의 성장 원동력은 아이러니하게도 '높은 투입, 높은 소비, 낮은 산출'이라는 비효율성에서 기인하고 있다. 그런데 이를 역으로 활용하면 중국은 오히려 에너지효율 개선 및 연료대체 형태의 청정개발체제(개도국·선진국 간 온실가스 감축사업)를 유치하기에 최적의 조건을 갖춘 국가라는 결론에 도달하게 된다.

이렇게 중국이 청정개발체제 잠재력이 높다는 사실은 곧 에너지시장과 탄소시장에 동시에 영향을 미친다. 즉 중국 내 저탄소 에너지 수요 급증으로 천연가스를 비롯한 국제 에너지시장에서 막대한 영향력을 행사할 뿐 아니라 중국에서 개발된 청정개발체제가 탄소시장 총 공급의 3분의 1에 달하는 점을 이용해 탄소시장을 리드하려 들 것이다.

이상의 여건을 감안할 때 경제규모가 상대적으로 적은 한국은 선진국과 중국의 줄다리기에 휘둘릴 가능성이 매우 높다. 따라서 국내외 기후정책에 대한 불확실성에 노출되어 있고 절감옵션이 제한적인 국내산업을 보호하기 위해서는 탄소펀드 조성이 시급하다.

출처: 세계일보 2006. 4.17자



# 제 4 편

## 산업정책의 목표-수단-집행기구 분석

본서의 제2편 및 제3편에서는 경제이론을 중심으로 산업정책의 기초를 구축하고자 하였다. 이하 제4편에서는 ‘정책의 이론’ (Theory of Policy)을 다룸으로써 산업정책론이 보다 실천적인 학문임을 보이고자 한다.

정책의 목표를 설정하는 과제와 그 수단을 동원하는 문제는 각각 고유의 영역이 존재한다. 동시에 목표와 수단은 분리될 수 없는 하나의 시스템에 속하는 것이다. 산업정책의 목표를 설정하는 것은 어느정도 규범적이고 윤리적인 측면이 허용된다. 그런데 일단 정책목표가 설정되고 나면 그 다음 동원되는 수단은 매우 이론적이고 객관적인 원칙에 의해 결정된다. 산업정책론의 과학성은 여기에서 발휘되는 것이다.

그러나 목표-수단분석만으로는 산업정책의 실천적인 측면을 모두 고려했다고 볼 수 없다. 여기에다 의사결정기구 및 정책집행기구의 분석이 따라야 한다. 민주주의, 관료주의적 의사결정 메커니즘이 이해될 때 비로소 우리는 현대 산업정책을 입체적으로 조명할 수 있다.

## 산업정책의 목표분석

## 제1절 정책의 목표-수단의 관계

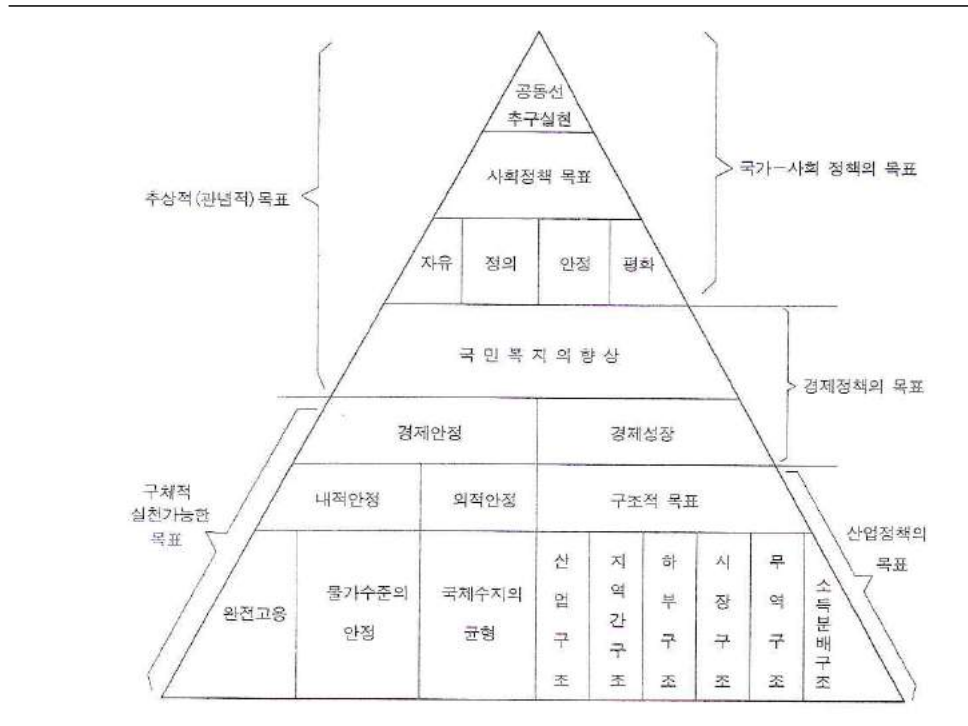
산업정책은 한 가지 목표를 추구한다기보다 여러 가지 형태의 개별적 목표를 동시에 추구하는 것이 일반적이다. 예를 들면, 에너지산업의 정책목표가 여러 가지 에너지 관련 구체적 목표를 갖고 있는 것이 그런 것이다.<sup>1)</sup> 따라서 단번에 어느 산업의 정책목표와 수단을 파악하는 것은 쉽지 않다.

자세히 관찰해 보면 많은 경우에 어떤 최종적인 정책목표는 다른 어느 것의 중간목표일 수도 있고 또 더 하위목표가 될 수 있다. 말하자면 산업정책의 최종목표라 볼 수 있는 최적배분이라는 것도 공동선의 실현이라든지 흥익인간의 실천이라는 사회공동체의 목표에 비하면 하나의 수단일 수도 있으며 반대로 어느 정책목표를 달성하기 위한 수단은 또 다른 정책의 목표가 될 수 있다. 예를 들면, 기계제조업에 대한 정부의 세제상 지원은 기계공업의 육성이라는 것이 일차적 목표이지만 이 목표 또한 공업화 내지 경제성장 정책의 수단에 불과할 것이다. 또한 경쟁적 시장질서의 유지는 산업조직정책의 최종목표이나 자원의 최적배분이라는 산업정책의 입장에서는 한 수단에 불과하다는 것이다.

이러한 논리를 정책의 목표와 수단에 내재하는 ‘목표피라미드’라고 하는 것이다. 다음 <그림 12-1>에 산업정책이 어떠한 목표를 가지고 있는지 또 스스로 경제·사회정책의 수단으로서 어떠한 역할을 하고 있는가를 나타내고 있다.

- 1) 에너지 산업의 정책목표는 대체로 다음과 같은 것이다.
- 에너지의 확보(공급의 안정)
  - 저렴한 에너지 가격의 유지(가격의 안정)
  - 에너지 대체의 촉진(대체에너지 개발)
  - 에너지원의 자유선택(소비자 선택자유 확대)
  - 각 에너지원 간의 정당한 경쟁의 유지(산업내 경쟁정책)

[그림 12-1] 경제 및 사회정책의 목표-수단 피라미드



자료 : O. Issing(ed.), *Allgemeine Wirtschaftspolitik*(München : 1982), p.8.

<그림 12-1>에서 보듯이 산업정책의 구체적이고 개별적인 목표는 궁극적으로는 자유, 정의, 안정, 평화라는 기본적인 국가정책을 달성하기 위한 수단에 해당된다는 것을 알 수 있다. 즉 구조정책의 목표는 최종적으로 개인의 자유로운 경제행위를 보장하는 데 결정적인 역할을 한다. 예를 들어, 산업구조조정은 경제주체로 하여금 보다 자유로운 의사결정을 가능하도록 하여 보다 나은 곳으로 생산요소의 이동을 촉진할 것이다. 경쟁의 유지 및 촉진 정책은 시장에서 불공정한 거래행위를 방지하고 불평등 요인을 제거함으로써 경제적 자유의 범위를 확대할 것이 분명하다.

또한 산업정책은 생산성이 낮은 산업(유치산업, 사양산업)에 개입하여 구조조정 또는 구조유지적 수단을 동원하여 동 산업의 생산성을 제고하고 종사자들의 보수(임금)를 상승시켜 타산업과의 균형을 도모하고 공정한 분배

(정의의 실현)를 이룩할 수도 있을 것이다. 특히 산업정책은 개인의 신분 및 안전보장에도 중요한 수단이 된다. 모든 산업은 국내외 여건의 변화에 따라 사멸, 도태의 위협을 항상 받고 있다. 산업종사자들의 생활안전은 산업정책(구조조정정책이나 구조유지정책)을 통해서 보장될 수 있다는 의미이다.

종종 산업정책의 기본목표 사이에는 동시에 존재할 수 없는 모순이 발견된다. 예컨대 사회구성원(경제주체)의 경제적 안전보장과 국민경제의 물질적 후생증진이라는 목표 사이에는 모순관계가 존재한다. 말하자면 특정 계층의 안전을 위한 어떤 산업의 계속적인 유지는(예를 들어 사양산업) 전체경제의 효율을 저하시킬 수 있다는 것이다. 이러한 관계를 우리는 ‘목표간 충돌’(Zielkonflikt)이라 부르고 있다.

목표간 충돌이 발생하는 경우 이것을 조정할 수 있는 능력이 경제학 내부에는 없다. 경제정책의 실천적 추구에는 가끔 이러한 것 때문에 과학적이고 합리적인 정책의 채택이 불가능할 경우가 있다. 물론 ‘차선의 이론’(theory of second best)이라 하여 경제정책의 실천적 의미를 부여하고 있긴 하지만 비물질적 국가정책의 목표에는 미치지 못한다. 최근 신정치경제학(new political economy) 혹은 민주주의의 경제이론(economic theory of democracy) 등 새로운 접근방법을 통하여 경제정책의 집행기구를 분석하고 있다. 즉 경제정책 선택의 문제를 민주주의 제도를 통하여 해결하고자 하는 노력으로 볼 수 있는데, 산업정책목표의 충돌이 있는 경우에는 결국 정치체제(political system)에서 해결될 수밖에 없다는 것으로 보인다. 정치적 해결이 경제적으로는 최선이 아니지만 유일한 해(solution)가 된다는 것이다.<sup>2)</sup>

목표간 충돌 외에도 목표간 보완관계(Zielkomplementarität), 목표간 대체관계(Zielsubstitutät), 목표간 중립관계(Zielneutralität) 등의 용어를 들 수 있는데 목표간 대체관계에 있다는 것은 목표간 모순이 존재한다는 것이며, 보완관계에 있다는 것은 그 반대의 의미로 다른 말로 목표간 조화라고도 한다.

중립관계란 것은 여러 목표 간 아무런 상관관계가 없다는 뜻이다.<sup>3)</sup>

2) 이것을 정치체제의 우위론이라고 한다. B. Külp(1984), p. 59 이하 참조

3) E. Tuchtfeldt, "Grundlagen der Wirtschaftspolitik," in : O. Issing(ed), Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik(München : 1982), p. 12.

## 제2절 산업정책의 목표선정



제1편에서 무엇이 산업정책인가를 검토한 적이 있다. 그때 우리는 ‘최선의 경제 또는 산업구조를 유지하기 위한 일체의 공적 개입’을 산업정책으로 정의한 바 있다. 일국의 경제가 최선의 산업구조 하에 있다면 당사국은 강한 국제 경쟁력을 보인다든가, 시장성고가 우수하다든가, 물가가 매우 안정적이든지, 자원의 낭비가 없다든지 등등, 경제과정에서 성과가 가시적으로 나타날 것이다.<sup>4)</sup> 경제학자들 간에는 경기정책과 구조정책 간에 큰 차이가 없다고 주장하는 사람도 있다. 즉 구조조정은 시장에서 민간 경제주체가 알아서 할 일이고 정부는 거시경제정책만 수행하여 어느 시점이나 정적균형(static equilibrium)에 접근시키려는 노력(경기정책)만으로 최선의 산업구조를 유지할 수 있다는 입장이다. 일국의 산업구조를 최선으로 유지한다는 것은 정적균형의 의미는 아니다. 필자가 보기에 는 오히려 동적(dynamic) 불균형의 의미를 갖고 있다. 말하자면 일국의 경제는 끊임없이 변화해 가며 부문간의 성장 속도도 서로 다르며 항상 불균형 상태에 있다는 것이다.

따라서 최선의 산업구조를 유지하기 위해서는 외부환경의 변화에 적응시키는 조정정책뿐만 아니라 경우에 따라서는 변화의 속도를 지연시키거나 더욱 빠르게 하는 유지정책 및 발전정책이 동원되어야 할 것이다. 이렇게 보면 일국의 산업구조를 최선으로 유지하기 위한 정책목표는 다음 3가지로 잡을 수 있다.<sup>5)</sup>

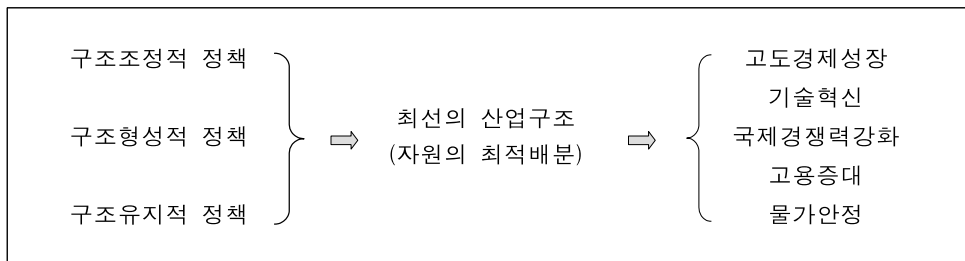
- (1) 산업구조 조정정책(industry structure adjusting; Strukturanpassung)
- (2) 산업구조 유지정책(industry structure preserving; Strukturhaltung)
- (3) 산업구조 형성정책(industry structure setting-up; Strukturgestaltung)

4) 이것을 달리 ‘자원의 최적배분’으로 표현할 수 있으나 전통적인 미시경제학은 자원의 최적배분을 하나의 상태, 즉 ‘state’로 보고 있다는 데서 산업정책론에서 추구하고 있는 최적구조 개념과 근본적으로 다르다. 산업정책론에서 추구하고 있는 최적의 자원배분은 ‘state’가 아니라 ‘process’ 개념이다.

5) Hans-Rudolf Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik(Bern/Stuttgart : Paul Haupt, 1975), p. 48이하.

산업구조 조정정책이란 변화하는 내부적·외부적 환경에 일국의 산업이 적응할 수 있도록 취하는 정책으로 전통적인 산업정책의 주된 내용이 되고 있다. 산업구조 유지정책은 일국의 사정상(보통 정치적·사회적 이유에서) 반드시 생산규모나 고용규모가 유지되어야 하는 산업이 존재할 때 필요한 정책이다. 이러한 것도 산업정책의 내용이 될 수 있는가하는 의문이 생기기는 하지만 적어도 필자의 견해로는 이것도 중요한 산업정책의 내용이 될 수 있다.

마지막으로 산업구조 형성정책은 다른 말로 발전정책이라고 하는데서 알 수 있듯이 새로운 산업을 설립(set-up)하는 것과 관련이 있다. 최근 첨단 기술산업의 등장으로 이 부분에 대한 중요성은 매우 높다. 어떤 나라이든지 이상 3가지 목표를 동시에 추구하는데 그것은 경제내부의 부문간·산업간 불균형이 존재하기 때문이다. 따라서 일국의 경제는 위 3가지 정책의 조화에 의해 경제적 효율을 발휘하게 될 것이다.



제3절

산업구조의 조정



산업구조의 변화는 분업적이고 성장하는 다이내믹한 국민경제의 필연적인 현상이다. H. Giersch는 “생산구조의 변동은 경제성장에 이어오는 생활수준의 향상에 대한 치루어야 하는 대가”라고 하였다. 이 말은 경제성장은 반드시 생산구조(산업구조)의 변동을 통해서만 가능하다는 뜻이기도 하다.

세계 모든 나라가 추구하고 있는 경제목표, 적절한 성장(appropriate growth)이란 생산요소가 높은 이익을 가져오는 부분으로 끊임없이 이동하는 결과로 가능하다. 따라서 경제성장은 산업구조변동의 결과이자 원인이다.

따라서 국민경제의 구조적 변화를 억제한다는 것은 경제성장을 포기한다든가 안정을 깨뜨리는 것과 같은 경제위기를 조성하는 것과 동일한 것이다. 세계 어느 나라이건 정책당국은 구조변화를 촉진시키는 정책을 쓰고 있다. 이것이 바로 구조조정정책이다.

구조조정정책이란 변화하는 시장여건에 상응하는 산업구조를 조정하기 위한 정책을 총칭하는 것이다. 말하자면 특정 산업의 수요와 공급이 일치하지 않는 경우, 또 이러한 불균형이 시장에서 자동적으로 해소되지 않는 경우 취해지는 모든 정책이다. 보다 구체적으로 말하자면 특정산업을 시장환경의 변화에 맞게 신장시키거나 경우에 따라서는 축소시키는 것이 이에 해당한다. 선진국의 경험으로 봐서 과잉생산시설의 축소조정 형태가 일반적인 것으로 보이지만 이때 생산규모의 축소는 해당산업의 사멸을 위한 것이 아니라 오히려 생존·발전시키기 위한 것임을 알아야 한다.<sup>6)</sup> 이러한 정책은 주로 해당산업의 구조변화에 대한 의지와 능력을 배양하는 것이 진정한 목표이다. 따라서 기업으로 하여금 일시적인 위기를 벗어나게 하는 것보다 장기적으로 자체능력으로 국내외 여건 변화에 대처할 수 있도록 하는 것이 더욱 중요한 과제가 될 것이다.

산업정책으로서의 구조조정의 최종 목표가 진정한(효율적인) 시장경제의 창달에 있다면 특정산업에 대한 재정적 지원이나 직접통제 같은 수단은 일시적이어서는 안 된다. 즉 구조조정이라는 것은 위기에 처한 기업(산업)이 일시적 도움(조정정책)을 통해 경쟁력을 회복하여 장차 시장체제에 재편입되기 위한 것이다. 이러한 관점에서 Peters는 구조조정정책이 필요한 경우를 다음 5가지를 들고 있다.<sup>7)</sup>

6) 가장 전형적인 것으로 우리는 구미의 철강산업을 들 수 있다. 70/80년대 아시아 제국(일본, 한국, 대만)의 경쟁에 직면하여 미국이나 유럽의 철강산업은 존립의 위기에 처하게 되었다. 구미의 정부는 직접 시장에 개입하여 전체생산량을 줄이고, 생산카르텔을 결성해 주고, 수입쿼타를 적용 해외로부터의 경쟁을 제한하여 철강산업의 회복을 꾀하였다. 일본의 조선산업도 이와 비슷한 경로를 겪었다. 미국의 철강, 일본의 조선은 최근 경쟁력을 회복한 것으로 평가되고 있다. 다만 일본의 경우에는 정부보다 기업의 합리화 노력이 더욱 중요한 요인이었다고 한다.

7) Hans-Rudolf Peters, op. cit., pp. 616~8.

- (1) 경제주체의 시장적응능력의 제고
- (2) 급격한 구조변동의 완화 또는 회피
- (3) 성장지향적 조정의 촉진
- (4) 공급애로의 해소
- (5) 구조적 과잉시설의 축소

### 1. 경제주체의 시장적응능력

경제주체가 자신의 의사결정에 스스로 책임지는 시장지향적 경제질서하에서는 산업의 발전은 기업가나 근로자가 시장구조 변화에 어느 정도 적응할 능력과 의사가 있는가에 달렸다고 해도 과언이 아니다. 말할 것도 없이 시장의 자동조정기능은 기업가의 적응능력이 전제가 된다. 기업가의 시장경제 내에서의 기능이라는 것은 시장환경의 변화를 인식하고 지체없이 그 변화에 적응하려는 노력이다. 이와 같은 노력은 물론 근로자에게도 중요하다.

O. Schlecht에 의하면 국민경제가 탄력적인 구조적응능력을 보일 때 생산요소는 최적배분상태로 이동한다고 한다.<sup>8)</sup> 한 경제가 구조변동에 고도의 신축성을 보인다는 것은 쉬운 일이 아니며 이것이야말로 자본주의적 시장경제의 성패를 좌우하는 중요한 일이다. 그러나 실제로 어느 나라 할 것 없이 여러 가지 경제적·법률적·심리적 형태의 탄력성을 저해하는 요인이 존재한다.

Peters는 다음과 같은 저해 요인을 들고 있다.<sup>9)</sup>

- 대외거래상 양적 제한, 행정적 제재, 불편부당한 관세율(이유없이 높은 세율)
- 신용/여신부분의 비합리성(관치금융, 특혜금융)
- 수직·수평적 기업결합(독·과점)
- 세제상의 불합리(과도한 소득세율, 법인세, 영업세, 물품세)
- 사회정책상의 불합리(비생산적 사회보장)

8) O. Schlecht, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, FIW-Schriftreihe 46, Köln 1968, p. 24.

9) H. R. Peters (1988), p. 69.

- 무역정책상의 불합리(외환, 자본거래의 장애)
- 시장정보기능의 미비(시장의 불투명)
- 자본시장의 미비
- 사회간접자본의 미비

국민경제의 적응능력(신축성)을 배양한다는 것은 건강한 시장경제를 구축한다는 의미와 동일하며 위에서 언급한 바와 같은 제약요인을 해소하는 것은 매우 중요하다. 도를 넘는 간섭주의나 보호주의는 오히려 경제주체의 적응능력을 저하시킬 수 있다는 입장에서 신중할 필요가 있다. 시장적응능력을 배양한다는 것은 갑자기 이룩되는 것이 아니라 위에서 보듯이 정부의 장기적이고 지속적인 정책의 결과로 나타나는 것이다.

## 2. 급격한 구조조정의 완화

과거 선진제국의 산업구조조정 과정을 살펴보면 어떤 경우에는 그 진행속도가 빠르고 변화의 폭도 너무 커서(경제에 미치는 충격이 너무 커서) 정부가 오히려 구조적응을 완화 내지 지연시켜온 사실을 볼 수 있다. 그 이유는 국민경제가 감당하기 힘들 정도로 산업구조의 변동이 지속될 경우 건강한 시장경제를 조성하기보다는 오히려 시장질서가 와해되기 때문이다. 말하자면 미처 경제주체들이 대비하지 못한 채, 급격한 환경변화(예컨대 획기적인 발명, 발견)로 기존 시장질서에 일대 혼란이 야기되었을 때, 정부는 구조적응을 시장에만 맡기지 않고 시장에 개입하여 충격을 완화시키는 정책을 취할 것이다.

예를 들어, 1980년대 초 컴퓨터산업의 신장, 정보혁명의 여파가 순식간에 제조업에 확산됨으로써 실업률이 2~3배 증가한 유럽 국가들을 상기할 수 있으며 90년대 이후 우리나라에서 일고 있는 수입자유화나 외환자유화의 물결은 농민, 중소기업에 적지 않은 충격을 준 것을 들 수 있다. 이러한 상황에서는 공장자동화나 수입자유화 등이 장기적으로 시장경쟁력을 올리는 방법임에도 불구하고, 급속하게 일어남으로써 경제에 치명적인 충격을 줄 수도 있다.

구조조정정책이란 산업구조를 변화시키는 것뿐만 아니라 과도한 조정을 완화시키는 것까지 말한다. 과도한 구조조정의 완화는 위의 예에서 볼 수 있듯이 부작용이라 할 수 있는 사회적 충격을 예방하기 위한 것이다. 이와 관련하여 K. Schiller<sup>10)</sup>의 말은 시사적이다.

“기업의 산업구조변동에 대한 적응능력을 키우는 것은 다른 어떤 수단보다도 기업간 경쟁을 통하는 것이 효과적이다. 그러나 때로는 심각한 지역간·산업간 불균형에도 불구하고 시장을 통한 자동조정이 사회적으로 용이하지 못한 경우가 있다. 산업구조의 조정이 전적으로 시장에 맡겨짐으로써 구조변동의 속도가 급격하고 폭도 증폭된다면 사회적으로 그 변화를 받아들일 수 없는 상태에 이를 뿐만 아니라 사회 전체적으로 바람직하지 않다. 이때는 시장을 통한 구조조정은 궁극적으로 구조정책이 지향하는 능률적이고 기능적인 시장 메커니즘의 완성이라는 목표를 위해서도 좋지 않다. 즉 이 경우 과도한 구조변화는 새로운 불균형을 야기하고 시장을 흑사함으로써 시장 기구의 이상적인 작동을 더욱 어렵게 한다.<sup>11)</sup>

이상에서 보듯이 산업구조의 변화가 오히려 위기적인 상황을 야기시킨다면 그 조정(시장의 자동조정)은 저지되어야 하거나 완만해져야 할 것이다. 특히 사회정책적인 측면에서 큰 불이익이 발생하거나 기업이 시장적응과정에서 순조롭게 적응하지 못하고 큰 홍역을 치른다면 구조조정완화가 중요한 산업정책 과제가 될 것이다. 공업화 역사가 비교적 오래되고 고도의 산업수준을 유지하고 있는 선진 공업국에서는 구조조정적 산업정책의 성격이 앞에서 말한 완화정책이 보통이다. 이러한 선진국의 산업정책은 그대로 무역·통상정책에 반영되어 보호주의적 색채를 띠는 것이 보통이다.<sup>12)</sup>

10) 독일(구서독)의 경제학자로 1960년대 경제장관을 역임했다. 그는 ‘사회적 시장경제’(social market economy)를 실제로 정책에 적용한 사람으로 시장경제의 사회적 측면을 강조했다. 그에 의하면 가장 효율적인 자원배분은 시장에서 저절로 달성되는 것이 아니라 시장참여 당사자간의 합의를 바탕으로 가능하다고 했다. 그의 경제사상은 ‘konzertierte Aktion’이란 개념으로 60~70년대 독일의 경제운용정책의 근간을 이루기도 했다.

11) Deutscher Bundestag, Protokoll vom 19. 01. 1968, p. 706.

12) 시장질서유지협정(Orderly Market Agreement), 수출자율규제(Voluntary Export Restraint) 등이 국내산업구조의 급격한 변동을 피하기 위한 전형적인 통상정책의 수단이 되고 있다.

### 3. 성장지향적 조정의 촉진

산업정책에는 원치 않는 급속한 구조조정을 회피하는 것 외에도 반대로 바람직한 경우 현재의 조정속도를 가속시키는 것도 포함된다. 만약 산업조정 과정에서 애로요인이 발생하여 성장유망산업으로의 구조전환이 방해를 받고 있다면 산업정책의 기조는 이 애로요인을 제거함으로써 조정과정(adjusting process)을 가속시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 공업화를 서둘고 있는 대부분의 개발도상국의 산업정책은 적어도 초기단계에서는 이상의 성격을 가지고 있는 것이 보통이다.

성장지향적 구조조정정책과 뒤에서 논하게 될 구조형성정책은 경제성장을 지향한다는 점에서는 성격이 비슷하지만 근본적인 차이는 기존산업인가 미래산업인가의 차이이다. 구조적 애로를 겪고 있는 기존산업(예를 들어, 철강이나 조선)의 구조조정의 촉진(예를 들어, 산업합리화)은 분명히 유치산업의 경우처럼 구조형성정책과는 거리가 있다. 후자는 첨단산업과 같은 미래산업의 경우에 해당되는 말이다.

### 4. 구조적 공급애로의 해소

어떤 재화 또는 원·부자재에 대한 수요가 갑자기 지속적으로 증가하였다면 그 경제는 구조적 공급부족에 직면하게 될 것이다. 이러한 경우는 1990년대 초 우리나라가 겪었던 주택 경기과열에 의한 건축자재의 공급부족을 들 수 있다. 자본시장이 완전하다고 볼 수 있는 선진제국에서는 공급부족현상은 시장기구를 통해서 자연히 해소될 것이므로 구조적이 아니라 일시적 애로에 불과하다. 즉 증가된 이윤획득의 기회는 기업의 생산설비의 증가와 즉각적인 수입을 통해 실현하려고 하므로 초과수요는 금방 해소된다. 그러나 대부분의 개발도상국들은 위에서 말한 2가지 적응능력(즉 기업의 생산설비 확장, 해외수입의 증가)이 국내외적인 제약으로(말하자면 국내기업의 설비 확장 능력의 부재, 외환부족 등으로)충분하지 않다. 이것을 우리는 구조적 공급애로라고 한다. 선진국이라 하더라도 세계적인 품귀현상으로 만성적인

공급부족에 빠질 수도 있다. (70년대 에너지위기) 그 외에도 외부경제가 작용할 경우에도 구조적 공급부족이 나타나는데 사회간접자본이 그 대표적인 것이다.

## 5. 구조적 과잉설비의 축소

산업구조 조정정책에는 당연히 공급과잉의 문제도 거론된다. 보통 시장경제하에서는 초과공급은 가격의 하락으로 해소된다. 그러나 때로는 경제적·심리적 요인에 의하여 이러한 자동조절기능이 방해받거나 정지되는 경우가 있다. 농산물의 경우에는 거미집시스템이 작용하므로 공급과잉을 가격하락으로 대처할 수 없다. 만약 가격이 하락한다면 다음 기에는 공급과소를 초래하기 때문이다. 그래서 일본, EU 등에서의 곡물 과잉생산은 구조적으로 보는 것이다.

또한 국가 기간산업의 경우<sup>13)</sup>, 예를 들어 석유화학 산업에 심각한 공급과잉이 발생했다고 한다면 대폭적인 가격하락이 예상된다. 그러나 규모의 경제가 작용하는 산업의 특성 때문에 기업은 생산규모를 줄이지 않고 오히려 덤핑이나 시장점유확대와 같은 과당경쟁을 벌이게 된다. 이렇게 되면 파멸적 경쟁(ruinous competition)으로 치닫게 되고 결국 산업전체가 피해를 보게 된다.

국가의 관료기구는 과잉설비를 축소하는데 개입하게 되는데, 개입방법은 시장정보를 기업에 제공하는 방법으로 기업으로 하여금 스스로 투자를 자제하는 간접적인 경우도 있겠으나, 전편 전략적 기업행동론에서 보았듯이 개별 기업으로서는 담합이나 약속에 의하지 않고서는 설비를 축소하지 않는다. 따라서 구조적인 설비과잉의 문제나 과당경쟁의 경우에는 정부의 직접적인 통제가 유효한 수단이 된다는 것이다.

과잉설비를 줄이는 문제는 현재에도 선진제국에서 자주 볼 수 있는 조정정책이다. EU의 공동철강·석탄정책, 미국의 조선, 철강정책, 일본의 조선

13) 사실 기간산업에 대한 정의가 모호하다. 전통적으로 기간산업은 군사적·정치적으로 중요한 산업을 의미했으나 A. O. Hirschman은 보다 경제적 의미를 부여하여 linkage-effects가 매우 큰 산업으로 정의했다.

정책 등이 그러한 내용을 담고 있다. 최근 우리나라에서도 철강이나 석유화학산업에서 공급과잉을 우려하는 소리가 높지만 아직 과잉설비가 구조적인지는 확인할 수 없고 국제경쟁체제가 경쟁적이라는 이유로(공급곡선의 탄력성이 매우 높다) 반대하는 학자들도 많다.

## 제4절 산업구조의 유지



구조유지(structure preserving)란 기존 생산구조를 그대로 유지한다든지, 어느 기업의 일정 시장점유율을 보장해 준다는가 또는 어느 특정 직종 종사자들을 외부의 경쟁으로부터 보호해 준다는 것 등을 말한다. 국내외의 여건 변화로 인해 어떤 산업의 전부 또는 일부가 존립의 위기에 처한 경우가 발생한다면, 또 시장여건에 따라 산업 종사자의 임금이 큰 폭으로 하락해야 한다면, 정부는 어떠한 태도를 취해야 하는가 하는 문제가 제기된다. 시장의 자동조절 기능에도 불구하고 당국은 정치적·사회적 측면에서 이를 방치할 수 없으며, 최소한 대량실업을 방지하거나 최소한의 수입을 보장하는 선에서 산업을 유지해야 하는 것이 비용절감적이라는 것을 알게 된다.

이처럼 어느 특정 산업의 존속이나 종사자들의 소득을 유지하기 위한 제정책을 우리는 구조유지정책이라 하였다. 따라서 이 경우는 기존 구조를 방어하는 쪽으로 정책수단이 동원될 것이다. 이러한 정책은 시장의 일반원칙과는 상치되는 경우가 보통이므로 선택하기 쉬운 것은 아니다. 즉 이러한 산업의 수혜자인 기업인, 근로자들은 기존의 구조를 유지하려고 할 뿐만 아니라 의도적으로 생산액이나 수입액을 조작할 수도 있기 때문이다.

요약하면 국제경쟁력을 상실하고 있거나 생산력이 타산업에 비해 낮음에도 불구하고 국민경제 전체를 위해 혹은 비경제적 이유로 생산규모나 고용규모가 유지되어야 하는 산업을 우리는 구조유지산업이라고 부르고 있다. 대체로 산업구조유지를 위한 정책에는 다음과 같은 몇 가지 배경이 있다.<sup>14)</sup>

14) Hans-Rudolf Peters, op. cit., pp. 51~60.