

산업정책에 대한 관점을 다시 세워야 한다*

좌 승 희 (서울대학교 경제학부 겸임교수/경기개발연구원 이사장)

신고전파 성장론은 이미 산업정책을 파기한지 오래다. 그렇기 때문에 교육을 확충하고 R&D와 기술혁신시스템을 강구하면 기업들이 알아서 산업을 일으킨다는 관점이다. 정부의 역할은 교육, R&D, 기술혁신 기능을 강화하는 것에 머물러야 한다. 시장이 나머지 문제를 해결한다는 관점이다. 그래서 국제경제규칙도 산업정책적 지원정책을 “특정산업에 대한 지원정책은 시장의 왜곡을 초래한다.”고 불공정 관행으로 보는 것이다. 따라서 우리의 녹색성장정책도 그렇게 접근하고 있다. 그러나 이러한 관점에는 심각한 문제가 있다.

1. 산업정책을 산업정책이 아닌 것처럼 접근한다.

1) 우리 산업정책은 실패한 정책인가?

녹색성장산업의 육성문제는 전통적인 산업정책 문제이다. 따라서 산업정책의 성공과 실패를 분석하고 성공요인을 파악하여 살려내는 일이 급한 일이다. 그러나 우리는 과거 산업정책 경험에서 배우기보다는 과거 산업정책은 실패한 정책이라 선언하고 있다. 우리의 과거 산업정책이 실패했다면 오늘날 한국경제를 견인하고 있는 주도산업들은 다 어디에서 왔는가?

* 본 원고는 2011년도 한국경제학회와 녹색성장위원회 공동 주최로 개최된 공동학술행사(2011. 6. 15(수), 롯데호텔 37층 가네트스위트룸), 「새로운 경제전략 녹색성장 : 성공을 위한 핵심과제」에서 발표자 이지순 교수의 논문(녹색성장으로의 패러다임 전환: 성과와 과제)에 대한 토론 내용을 정리한 것임.

2) 주류경제학은 산업정책을 패기처분한지 오래다.

어느 교과서에도 산업정책을 추천하는 일은 없다. 그러나 모든 나라가 여러 가지 형태로 산업정책을 하고 있다. 그러나 어떻게 해야 성공하는지 알지 못하니 거의 모든 경우 그 효과가 미미하다. 경제학의 역할은 무엇인가?

주류 경제학은 시장왜곡을 초래하는 특정산업지원방식 대신에 기능별 접근이라 해서 특정기능에 대한 R&D지원이 가장 시장왜곡을 최소화하는 방법이라 한다. 그래서 한국도 1980년대 그렇게 바꿨고 지금의 녹색성장도 그렇게 접근하고 있다. 그러나 이 접근은 문제가 있다.

이 논문도 정통 신고전과 성장모형에 따라 녹색성장산업정책을 산업정책이 아닌 것처럼 접근하고 있다.

“기업이나 산업을 선별적으로 지원하는 정책을 지양하고 노동, 교육, 훈련, 연구개발 등을 지원하는 산업정책으로 나아가야 한다. 녹색신기술과 신산품을 개발하는 R&D를 지원하거나 녹색인재를 양성하는 일을 지원하는 것이 그 예가 된다.” (발표논문의 본문 p.25에서 인용.)

3) 주류 신고전파성장론에는 기업은 없고 기술, 기능만 있다. 기업이 없는 환원주의 경제학이다.

마라톤 선수를 육성하는데 심장기능이 강한 선수가 필요하다. 그런데 이를 위해 대한민국의 전체 국민들에게 심장강화제를 열심히 공급하면 시장이 알아서 일류 마라톤 선수를 키워낸다는 것이 신고전과 성장론이 주장하는 것이다. 그런데 심장강화제만 먹이면 심장만 이상 비대화된 심장 덩어리 괴물인간들이 된다. 그러나 보다 효과적인 방법은 강한 심장을 가진 훌륭한 마라톤선수를 찾아 종합적인 훈련을 시키는 것이 더 효과적이다. 여기서 정부의 산업정책역할이 필요한 것이다. 단지 어떤 방식으로 지원해야 하느냐 하는 것은 논쟁거리이다. 논쟁자는 심장이 강한 마라톤선수를 골라 키우는 정책을 정부의 차별화전략이라 부르고 있다.

신고전과 경제학의 환원주의 세계관은 기업을 보지 않고 그 구성인자만 본다. 자본, 노동, 기술이 그것이다. 그러나 세상은 기능이 아닌 이 모두의 전체 합인 기업이 이끈다. 그리고 복잡과학관에 따르면 기업은 이 모든 기능의 합보다 더 큰 질서를 창출하는 복잡조직이다. 기업을 전체로 보지 않고 기능별로 보는 관점은 경제의 변화를 제대로 설명할 수 없다. 심장강화제 투여를 통한 마라톤 선수 육성전략도 바로 환원주의 사고의 결과이다.

2. 새로운 산업정책관이 필요하다.

1) 산업정책은 잘못된 용어이다. 산업을 육성한다는 것은 기업을 육성하는 기업정책이어야 한다.

복잡과학의 관점에서 보면 산업정책이란 산업도 기능도 아닌 기업을 육성하는 정책이어야 한

다.

완전경쟁모형의 “동일한 기업”은 합쳐져 산업이 되고 산업공급합수가 된다. 그래서 “대표기업 (representative firm)”개념이 등장했다. 산업과 기업을 구별할 필요가 없다. 그러나 산업은 경제학의 필요에 의해 인위적으로 만들어 낸 개념에 불과하다. 그러나 현실의 모든 기업은 서로 다르다. 그리고 현실 경제에서는 기업만이 인센티브에 반응하는 경제주체이다. 기업만이 정부의 정책대상인 셈이다. 경제학이 인센티브학문임을 잊어서는 안 된다.

2) 그러면 정부의 지원이 어떤 방식이어야 하는가?

시장은 스스로 돕는 경제주체만을 우대하는 경제적 차별화 장치이다. 좋은 제품과 서비스를 공급하는 잘하는 기업의 물건을 사는 것을, 그런 기업의 주식을 사는 것을, 은행이 그런 기업에 더 싸게 더 많은 금융을 공급하는 것을, 일류대학 출신들이 그런 기업으로 몰리는 것, 즉 시장이 경제적으로 잘하는 기업을 차별적으로 우대하는 것을 왜곡이라 하는가? 그래서 경제력의 집중을 왜곡이라 하는 것인가? 완전경쟁모형의 입장에서 왜곡이지만 현실에서 이것은 너무나 당연한 세상의 이치가 아닌가?

능력 있는 기업에 상을 주고 그렇지 않은 기업에 벌을 주는 것이 문제가 있는가? 왜곡이라 생각하는가?

능력 있는 학생에 상을 주고 게으른 학생에 벌을 주는 것을 왜곡이라 하는가? 신상필벌의 원칙을 왜곡을 초래하는 원칙이라 하는가?

그럼 정부가 능력 있는 녹색기업에 상을 주는 것을 왜곡이라 해야 하나?

“하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다” 했다. 스스로 돕는 자가 더 대접받는 세상의 이치를 왜곡이라 하면 시장을 부정하는 것이 되고 경제학은 그 근본부터 다시 생각해야 하지 않겠는가?

3) 기업육성정책의 성공조건은 시장성과가 우수한 기업에 더 많은 인센티브를 제공하는 정부의 경제적 차별화정책이다.

“시장성과에 따라 다르게 우대하는 경제적 차별화기능”은 시장의 고유기능이다. 이 기능을 더 강화하는 것이 정부의 경제발전역할이다. 이 기능에 역행하여 개입하는 것을 정부의 경제발전정책기능이라 할 수는 없다.

그 동안 경제학은 시장 대 정부의 논쟁에서 정부가 시장기능(결과)에 반하는 방향으로 개입하는 것을 정부개입이라 불렀으나 이런 산업정책은 실패할 수밖에 없다. 시장은 항상 차별하고 그래서 경쟁을 촉진시키고 그래서 동기부여기능을 수행하는데 이에 반하는 정책이 성공할 수는 없기 때문이다.

정부의 경제발전기능이란 바로 시장의 차별화기능을 보완·강화하는 정책기능을 의미한다. 정부는 시장성과가 좋은 기업을 차별화하여 우대함으로써 동기부여를 통해 모든 기업을 일으켜 세

을 따라야 발전에 기여할 수 있다.

4) 어떻게 능력 있는 기업을 확인하나?

정부도 책상머리 학자도 아닌 시장이 확인한다. 정부는 시장의 결과가 전해주는 시그널에 충실히 따라 상을 주는 것으로 충분하다.

3. 녹색산업정책의 실제¹⁾

1) 시장성과에 따라 흥하는 기업을 앞세워, 경제적 차별화 원리를 실천해야 성공할 수 있다.

산업을 발전시킨다는 것은 흥하는 기업을 더 많이 만들어 낸다는 것을 의미한다. 산업의 성장은 기업이 만들어 내기 때문이다. 국가경제의 성장도 다르지 않다. 흥하는 기업이 양산되지 않고 산업이 일어나고 경제가 성장할 방법은 없다.

따라서 정부의 산업정책이 할 일은 흥하는 기업을 우대하고 이들을 앞세움으로써 다른 모든 기업들에게 동기를 부여하여 발전의 대열에 동참시키는 것이다. 새로 일으키는 산업은 우리나라 기업이 참여해서 그것도 세계시장에서 경쟁력을 확보할 때라야 우리 산업이 될 수 있다. 그렇기 때문에 아무 기업이나 참여해서 되는 것이 아니다. 대한민국 최고의 기업이 해도 성공이 보장되지 않는다. 정치적 이유나 이념적 이유로 기업을 선택하고 지원해서는 안 된다. 엄격하게 경제적 성과를 기반으로 “경쟁력 있는” 기업만을 지원해야 한다.

그러면 어떤 기업이 경쟁력이 있는 기업인가? 공무원이나 학자들의 책상머리에서 나오지 않는다. 시장은 이미 알고 있다. 시장에서 부상하는 기업이 가장 확실한 후보 기업이다. 시장에서 검증된 성공하는 기업을 도우는 것이 산업정책의 성공확률을 높인다. 시장을 무시하면 실패한다. 시장의 결과를 존중하고 시장과 마찬가지로 성공하는 기업을 우대하는 차별화전략을 써야 성공할 수 있다.

우리나라 경험에 의하면 차별화전략을 엄격하게 적용한 수출(기업)육성정책, 새마을 운동, 새마을공장육성정책, 중화학 공업화 정책, 전자·정보·통신 산업육성의 경우는 성공했고, 반대로 차별화하지 못하고 1/n으로 지원한 60-70년대 영화산업육성정책, 2000년대 벤처육성정책, 10대동력산업육성정책 등은 실패하였거나 큰 성과를 내지 못하였다.

2) 녹색성장산업육성, 차별화해야 성공한다.

만일 녹색성장 관련 산업을 정부가 전략적으로 육성하고자 한다면 앞에서 제시한 기업육성정책의 성공전략에 입각하여 다음과 같은 정책방안을 제시할 수 있다.

(1) 중복사업을 예방하고 체계적이고 장기적인 사업 추진과 부처별 이기주의를 방지하기 위해

1) 이 절의 논의는 필자의 졸저(2010), 제3장에서 일부 인용 및 전제하였음.

서는 녹색성장정책을 총괄할 수 있는 컨트롤타워가 필요하다.

- (2) 녹색성장산업은 위험부담이 많고 성공가능성이 담보되지 않는 산업이다. 대한민국 일류기업들이 참여해도 성공이 보장되지 않는다. 기존의 시장성과나 현재의 자본·기술력 등을 고려하여 경쟁력 있는 기업들이 참여하고 끌고 갈 수 있도록 지원제도를 차별화해야 한다. 좋은 산업이라고 누구나 지원하고 참여해서 성공하는 것이 아니다.
- (3) 지원 사업 및 기업의 선정 기준을 제시하고 공개적이고 투명한 경쟁을 거쳐 사업 및 기업을 선택해야 한다.
- (4) 지원 사업이나 기업들에 대해 매년 성과평가를 하고 그 결과에 따라 세제혜택 및 보조금 지원, 부지 제공, 금융적 지원 등을 차별화해야 하며, 비효율적이고 성과 없는 사업이나 기업은 지원에서 배제시켜야 한다.
- (5) 가칭 “그린 콘테스트”를 매년 실시하여 그린 성장에 기여한 일류 성과의 기업, 지자체, 개인, 공무원 등을 선정 표창하여 그린 성장분위기를 고조 및 유지해 나갈 필요가 있다. 일류를 일류로 대접하는 정부만이 일류를 만들어 낼 수 있다.

■ 참고문헌

좌승희, 신국부론, 굿 인포메이션, 2006.

_____, 진화를 넘어 차별화로, 지평, 2008.

_____, 대한민국 성공경제학-흥하는 이웃이 있어야 나도 흥한다-, 일월담, 2010.