

# 한국 산업발전과 향후 과제

김도훈 (산업연구원 원장)

## 1. 서

한국산업의 미래 발전에 관한 관심이 높아지고 있다. 1960년대 초기에 본격적 발전에 시동을 건 한국산업은 지난 반세기 동안 눈부신 발전을 거듭해 왔다. 세계 어느 나라보다도 산업발전 여건이 척박한 가운데 이룩해 낸 한국산업 발전의 성과는 우리나라 내부에서만 자랑스러움에 그치지 않고, 세계적인 모범사례로 간주되면서, 후발 개도국들의 벤치마킹의 대상이 되고 있고 나아가 많은 학자들의 연구대상이 되고 있다.

그러나 이러한 눈부신 발전 성과에도 불구하고 한국산업의 앞날에 대한 걱정과 우려도 적지 않다. 향후 어떤 산업들이 한국경제를 이끌어갈 새로운 성장동력이 될 수 있을 것인지? 기존 주력산업들은 향후 언제까지 경쟁력을 유지해 갈 수 있을 것인지? 한국산업이 새로운 전기를 맞아 한 단계 더 도약하려면 어떤 발전전략이 필요한 것인지? 이를 뒷받침할 정부의 정책적 노력은 무엇이 되어야 할 것인지? 때마침 새 정부가 들어서서 창조경제 구현을 기치로 내세우고 있는 가운데, 이러한 새 정부의 정책기조와 한국산업의 미래 발전 방향은 어떻게 정합성을 가질 수 있을 것인지? 라는 질문도 추가될 수 있을 것이다.

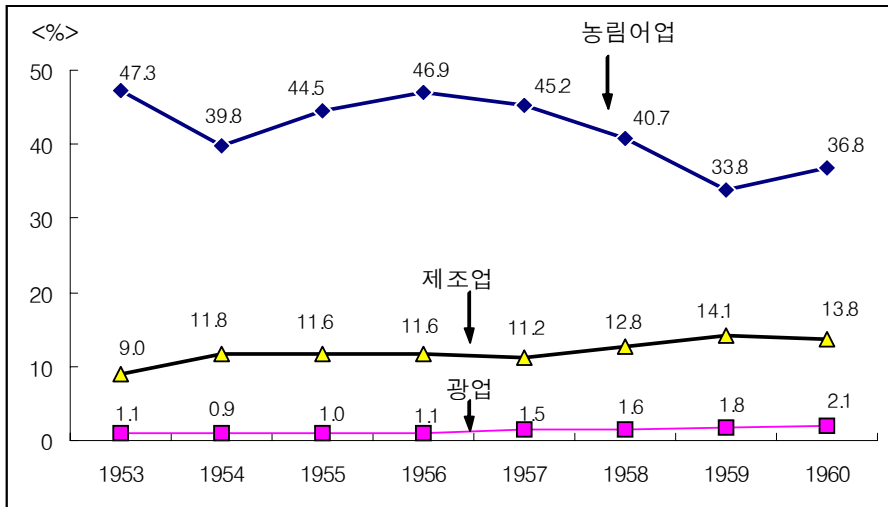
이 글은 이러한 논의 전개에 유용한 참고자료로서 건국 이후 한국산업이 발전해 온 발자취를 더듬어 본 후, 그에 바탕해서 현재 한국산업이 가진 문제점과 향후 한국산업의 발전 방향을 제시해 보는 것을 목적으로 한다.

## 2. 한국산업의 발전 과정<sup>1)</sup>

### 1) 1960년 이전의 산업

1948년 건국 이후 한국경제가 본격적인 경제발전을 시작하기 전인 1960년대 초까지의 한국경제는 농림어업 즉, 1차 산업이 이끌고 있었다고 해도 과언이 아니다. 이는 1960년까지 농림어업이 전체 경제의 40% 전후를 차지한 데 비해, 제조업은 10%를 겨우 넘는 수준을 보이고 있었고, 수출 면에서도 제조업이 전체의 1/4 전후에 머물고 있었던 데서도 쉽게 알 수 있다.

<그림 1> 1953~'60년 기간의 산업구조 추이(경상국내총생산 기준)



자료: 통계청, 「통계로 본 한국의 발전취」, 1995.8.

이렇게 농림어업이 경제를 주도하고 있었던 요인은 몇 가지를 찾아볼 수 있을 것이다. 우선, 한국경제가 당시까지만 해도 전통적인 농림어업에 의존하는 후진국형 경제체제를 벗어나지 못하였다는 점이 결정적이라고 할 수 있고, 다음으로, 일본 점령 당국이 전쟁 수행 등의 목적으로 제조업의 주된 부분을 북한 지역에 배치해 왔던 점을 들 수 있으며, 마지막으로, 1950년대 초의 한국전쟁의 피해도 결국 제조업 쪽에 집중되었던 점을 들 수 있을 것이다.

이 시기에 한국경제를 이끌어가는 중심적 역할을 한 농업에 있어서 가장 중요한 변화 요인은 1950년에 단행된 “농지개혁”이라고 할 수 있다. 당시까지만 해도 지주와 소작농이라는 전통적인

1) 이 장의 내용은 “한국경제 60년사 편찬위원회(편), 「한국경제 60년사 - II. 산업」, 2010. 9. 30”의 총괄 편으로 작성한 내용을 전재하여 편집한 것임을 밝혀둔다.

농지소유/경작 구조를 보여 왔던 만큼, 농지개혁을 통한 농업생산 체제의 변환은 농업생산력 발전의 물적 토대를 형성하게 되었고, 농민들의 영농의욕을 획기적으로 높임으로써 농업생산력 발전의 인적 기술적 기초를 마련하게 되었다. 농지개혁은 또 다른 측면에서는 농지를 매각한 지주들이 농지매각대금을 이용하여 산업자본가의 역할을 하게 함으로써 당시에 망야를 띄우고 있던 기업들의 발전을 뒷받침하는 요인으로 작용하여 경제구조 전체의 변화에도 결정적인 역할을 하였다. 또한, 자작농이 된 농민들로 하여금 교육에 투자할 수 있는 여건을 제공함으로써 공업화에 필요한 우수한 노동력을 양성할 수 있는 계기로도 작용하였다. 즉, 농지개혁은 1950년대에 농업의 발전을 가져오는 직접적인 요인이 되었을 뿐만 아니라, 1960년대부터 시작되는 제조업의 발전을 가져오는 간접적인 요인으로서도 작용한 셈이다.

<표 1> 농지개혁 전후 소작지면적의 변화

(단위: 천정보, %)

연도	총농지 면적	자작지 면적	소작지			소작지 비율	순소작농 비율
			조선인	일본인	계		
농지개혁전							
1945.12	2,226	779	1,174	273	1,447	65.0	48.9
1947.12	2,193	868	1,052	273	1,325	60.4	42.1
1949.6	2,071	1,400	597	74	671	32.6	21.0
농지개혁후							
1951.12	1,958	1,800	159(74)		159	8.1	-
1957	2,015	1,924	91		91	4.5	-
1960	2,041	1,798	243		243	11.9	6.7

주: 1951년 소작지면적 15만 9천 정보 중 ( ) 안의 7만 4천 정보는 농지개혁에 의한 합법적인 분배제외면적임.  
 자료: 1945년은 한국산업은행, 『한국산업은행10년사』, 1955.  
 1947년은 농림부, 『농지개혁참고자료』, 1949.  
 1949년은 농림부, 『농가실태조사집계표』, 1951.  
 1951년은 한국농촌경제연구원, 『농지개혁사연구』, 1989에 의한 추정치.  
 1957년은 반성환, 「농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 연구」, 1958.  
 1960년은 농수산부, 『1960년 농업국세조사』, 1964.

이러한 농지개혁이 농업의 발전에 결정적으로 긍정적 요인으로 작용하였다면, 1950년대에 실시되었던 “미국 잉여농산물 도입” 및 이에 따른 “식량배급제의 실시”는 농업의 발전에 대단히 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수밖에 없다. 물론 한국전쟁 이후 국민 전체가 부족한 식량 문제로 어려움을 겪고 있는 상황에서 불가피한 측면이 없지 않았지만, 겨우 발전의 계기를 맞은 우리나라 농업이 더 이상 성장산업으로 발전해 나가는 것을 가로막은 중요한 요인으로 작용하였다. 즉, 농업은 초기 발전단계부터 한국경제를 주도적으로 이끌어가는 산업으로 성장하지 못하고, 결국 낮은 소득, 낮은 취업 상태에 머물러 있던 일반 국민들의 소비생활을 안정시키는 역할에 그치게 되었다.

이 시기에, 농업보다는 경제적 비중이 훨씬 떨어졌지만, 수산업은 여러 가지 특수한 관점에서 농업 못지않은 중요한 역할을 하였다. 첫째로, 한국경제에서 중요한 외화소득원 역할을 하였다. 즉, 미국의 원조자금을 제외한다면 한국경제가 벌어들이는 외화로는 수산업이 그 주된 역할을 한 셈인데, 예를 들면 1949년 우리나라 전체 수출액의 93.3%가 수산업에서 이루어졌다. 둘째로, 농업과는 달리 일찌감치 기업형으로 발전하는 길을 걷기 시작하였다. 셋째로, 절대적으로 영양 부족 상태에 놓여 있던 국민들의 단백질 공급원으로서의 역할도 하였다.

<표 2> 수산물 수출이 활발히 이루어질 당시의 수출실적

(단위: M/T, %)

연 도	수산물 수출량	총 수출에서 수산물 수출이 차지하는 비중
1946	594	69.5
1947	2,279	57.4
1948	5,984	60.3
1949	10,921	93.3

자료: 한국은행, 한국무역협회.

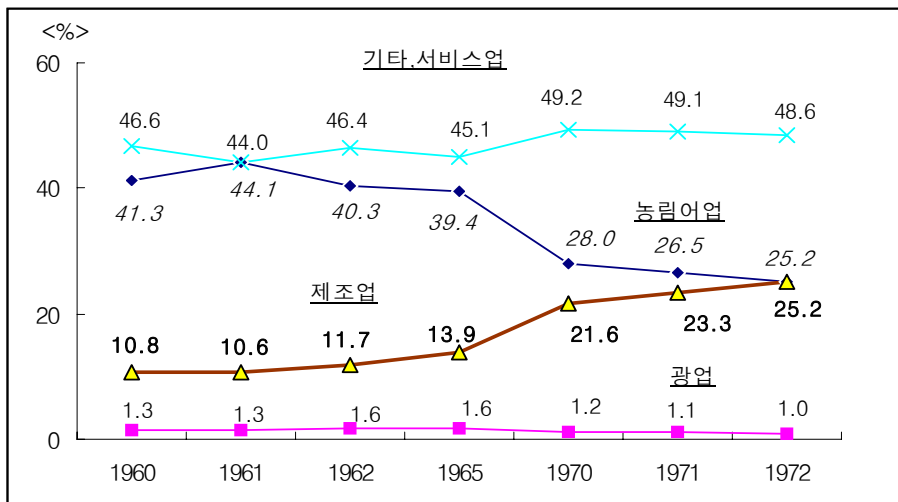
이 당시에 미미하게나마 이루어진 제조업 발전 역시 주로 외국원조자금에 의존하였다. 외국원조자금에 의한 산업의 발전은 이른바 “3백산업(설탕, 밀가루, 면방)” 등 소비재산업 위주의 제조업 성장을 가져왔고, 이는 산업구조의 불균형을 심화시키고, 이로 인한 원자재와 시설재의 수입의존도를 더욱 높임으로써 국제수지 악화를 가져오기도 했다. 또한 당시 외국원조자금은 주로 부족한 식량증산을 위한 비료와 전력, 석탄 등의 에너지원의 확보와 전후복구사업에 필요한 시설자재 생산을 위한 공장건설에 투자함으로써 많은 정부직할의 공기업들이 생기게 되는 계기가 되었다. 이들 공기업들은 우리나라 산업구조의 고도화를 실현하는 데 크게 기여하였으나 이후 방만한 경영과 부실화 등으로 인해 민영화 등 구조조정의 대상이 되었다.

## 2) 1960년대의 산업발전

한국경제가 본격적인 발전과정으로 접어들기 시작한 1960년대 이후 한국경제를 이끌어가는 역할은 역시 제조업이 담당하였다. 비록 경제 전체에서 차지하는 비중은 아직 1차 산업보다 낮은 수준이었고, 발전하기 시작한 분야도 저급한 기술에 의존하는 노동집약적 산업들이었지만, 1960년대 초기에 전체 수출의 1/4 정도에 머물러 있던 제조업은 1970년대 초에는 전체 수출의 90% 가까운 비중을 차지함으로써 적어도 대외거래 측면에서는 한국경제를 이끌어가는 역할을 담당하기 시작하였다. 급속하게 발전하기 시작한 산업들이 주로 노동집약적 산업들이었으므로, 당시에 빠르게 늘기 시작한 인력들을 흡수하는 역할을 담당하게 되었고, 이들 산업들이 주로 도시 근처의 산업단지에서 생산활동을 시작하였으므로 주요 대도시들의 도시화를 촉진시키는 역할도 하였다.

이 시기에 발전의 맹아를 띄운 섬유, 신발, 전자 산업들 중에서 섬유, 신발 산업들은 현재 대부분의 생산시설을 해외로 이전하여 국내에서는 기술개발, 디자인, 새로운 상품 개발, 패션 등의 활동만 남아 있으나, 전자산업은 그 이후에도 지속적으로 진화를 거듭하여 한국경제를 대표하는 IT 산업으로 발전하였다. 우리나라가 이룬 이러한 제조업 발전은 2차 세계대전 이후 독립한 개발도상국 가운데 그 유례를 찾아보기 어려운 것으로 평가되고 있고, 제조업을 발전시키려는 다른 많은 개발도상국들의 발전 모델로서 학습의 대상이 되고 있다.

<그림 2> 우리나라 산업구조의 변화 추이



자료: 한국은행, 「한국의 국민소득」, 1973.  
 주: 1970년 불변가격 기준.

당시에 개발도상국들과 다르게 한국이 제조업의 획기적 발전을 이룩하게 된 데에는 여러 가지 긍정적인 요인들이 복합적으로 작용하였던 것으로 판단된다. 우선, 국제무역에 눈을 뜬 초기 무역상들의 기업가 정신이 발휘된 점을 들 수 있다. 해방 이후 물자가 부족한 국내시장에 수입 물품을 들여와 이익을 얻는 비즈니스를 영위하면서 국제시장을 경험한 무역상들은 정부의 수출 촉진 정책에 부응하여 노동집약적 수출산업을 일으키는 데 주도적 역할을 하였다. 다음으로, 농업이 흡수하지 못하는 인력이 거의 무한대로 제조업에 공급되었다. 당시 한국이 저개발국 상태에 머물러 있었으므로 이들 노동력의 임금 수준은 세계 최저 수준이었던 반면, 상대적으로 높은 수준의 근로의욕, 근로정신을 보여주었다. 따라서 이들 노동력을 활용한 노동집약적 산업들은 생산비 면에서 빠르게 국제경쟁력을 확보할 수 있었다. 셋째로, 때마침 이루어진 한일협정 체결로 상당한 규모로 유입된 대일 청구자금과 베트남 참전으로 얻어진 외화 소득은 정부가 수출산업을 지원하는 재원

으로 활용되기에 충분하였다.

이러한 모든 긍정적인 요인들을 결합하여 수출 제조업의 육성을 지원한 정부의 역할을 빼놓을 수 없을 것이다. 1960년대에 추진된 제1, 2차 경제개발 5개년계획기간에 정부는 발전소, 고속도로, 항만 건설 등을 통해 SOC를 확충하고 비료, 시멘트, 정유, 제철시설 등을 건설하거나 확충함으로써 수출주도형 공업화를 위한 기반을 마련하였다. 나아가 수출을 촉진하기 위해 외환, 조세, 금융 등의 모든 정책 수단을 동원하였고, 대통령이 직접 “수출진흥확대회의”를 매달 주재하는 등 섬유, 합판, 가발, 신발, 전자(조립)산업 등 수출형 노동집약적 제조업들을 발전시키는 데 정부는 총력을 기울였던 것이다.

그러나 이러한 노동집약적 수출산업의 완제품 생산 위주의 공업화 전략은 다른 한편으로 원료 등 원부자재의 수입과 이들 제품생산을 위한 기계설비 등 자본재 수입을 증대시키는 결과를 초래하여, 공업화가 진행되는 시기 전체에 걸쳐 만성적인 무역적자가 해결해야 할 큰 숙제로 남게 되었다.

나아가 1960년대 동안 제조업이 연평균 20% 가까운 성장을 거듭하면서 한국경제를 이끌어가는 역할을 담당하고 있는 가운데, 농업은 연평균 2%에도 못 미치는 성장세를 보이면서 정체를 거듭하였는데, 이러한 산업간 불균형 성장 구조는 이후에도 한국경제에 고착화되어 농업/농촌의 활성화가 숙제로 남게 되었다. 한편, 일본과 한일협정을 체결하여 얻어진 “대일 청구권 자금”의 중요한 부분(10%)이 수산업에 투입되었고, 이와 함께 맺어진 한일 어업협정의 결과 우리 어장을 보호하는 데 성공함으로써 수산업은 단기적으로나마 활성화되는 계기를 맞기도 하였다.

### 3) 1970년대의 산업발전

위에서 언급한 바와 같이 1960년대에 노동집약적 수출산업의 발전이 한국산업 발전의 전기를 마련한 반면, 여기에 필요한 원자재, 중간재, 자본재에 대한 해외의존도가 심화됨에 따라 정부는 1970년대에 중화학공업화를 추진하게 되었다. 1973년 대통령의 “중화학공업화 선언”으로 시작된 정부의 중화학공업화 추진은 아직도 국내외에 비판적인 시각도 남아 있지만, 한국의 산업구조를 한 차원 더 끌어올리는 역할을 하였고, 지금 한국경제를 떠받치고 있는 대부분의 주력산업들의 발전 기초를 마련하는 데 결정적으로 기여하였다는 점은 부인하기 어려울 것이다. 특히 이 기간 중 두 차례의 석유위기를 겪었고, 세계은행 등 국제기구들과 국내 일부 전문가들로부터의 타당성 결여 평가가 내려졌으며 막대한 소요재원을 확보하는 데 어려움을 겪으면서도, 일관된 정부의 정책 추진의지는 중화학공업화와 뒤이은 한국산업의 지속적인 발전에 크게 기여한 것으로 평가될 수 있다.

중화학공업화가 적어도 산업발전 측면에서 성공을 거둘 수 있었던 데는 역시 복합적인 요인들이 작용하였다. 첫째, 1960년대에 수출산업을 발전시키는 데 성공한 기업가들이 정부의 중화학공업화 정책에 호응하여 대거 참여함으로써 중화학공업을 이끌어갈 주도적인 경제주체 노릇을 해

줄 수 있었다. 철강산업을 발전시키기 위한 공기업 수장의 저돌적 추진력, 황무지 바닷가에 조선 산업을 일으키기 위해 선박 발주처, 런던의 금융기관을 뛰어다니 기업가 등의 사례는 이러한 중화학공업화 과정의 신화로서 남게 되었다. 둘째, 때마침 이루어진 농업에서의 획기적인 생산혁명 즉, “녹색혁명”이라고 일컬어지는 농업생산성의 획기적인 향상은 여러 가지 측면에서 중화학공업화를 간접적으로 지원하는 요인이 되었다. 즉, 70년대 초 농업에 과학기술을 접목시켜 이뤄낸 개량된 벼 품종(통일벼)의 개발 역시 한국경제에 큰 영향을 미친 사건이다. 한국 농업의 가장 중심이 되고 있던 벼농사에서 인력이 절감되고 생산량이 획기적으로 늘어나는 벼 품종이 개발됨에 따라, 최소한 쌀만을 고려한다면 “식량자급”을 달성하게 하는 큰 성과를 얻어내었고, 노동력을 제조업으로 다시 제공할 수 있는 여력을 마련하였다. 다른 한편으로, 녹색혁명은 또한 제조업을 포함한 근로 인력에게 값싼 식량을 제공함으로써 생산성을 높여주는 역할을 하였다. 셋째, 직접 육성할 산업을 선정, 발표하고 선정된 산업들이 발전할 수 있도록 각종 지원을 아끼지 않았던 정부의 역할을 빼놓을 수 없을 것이다. 정부는 먼저 전국 곳곳에 공공 산업단지를 조성하여 중화학공업들이 입지할 수 있는 최적의 여건을 마련해 주었고, 막대한 초기 설비자금과 운영자금이 필요한 중화학공업의 특성을 감안하여 정책금융의 형태로 시장금리보다 낮은 수준의 자금을 중화학공업 투자자들에게 제공해 주었으며, 나아가 종합상사라는 제도를 도입하여 이들 산업들이 수출산업으로 도약하는 여건도 마련해 주었다.

1960년대의 노동집약적 산업 발전과는 달리 1970년대에 중화학공업이 육성되는 과정에서는 두 가지 중요한 요소가 새롭게 작용하였다. 그 하나는 중화학공업화에 막대하게 소요된 에너지를 조달하는 일이었고, 다른 하나는 중화학공업화에 필요한 기술인력과 기술을 조달하는 일이었다.

먼저, 에너지 조달 문제이다. 경제개발 과정에서 에너지가 성장동력의 하나로 인식되자 정부는 석탄개발에 초점을 맞추다가 값싼 석유를 도입하며 석유 의존형 에너지 정책을 추진하는가 하면, 1970년대 석유위기를 겪으면서 석탄의 중요성이 다시 인식되자 석탄 개발에 중점을 두는 등 초기 산업개발 과정에서 “주탄종유냐, 주유종탄이냐”라는 명제가 정부정책의 가장 중요한 논쟁거리로 부각되게 되었다. 주목할 만한 점은 우리나라가 두 번의 석유위기를 겪으면서도 1차 석유위기는 별다른 어려움 없이 넘긴 반면 (유가 상승에 따른 적자 요인을 건설 진출로 얻은 소득으로 상쇄), 중화학공업화가 본격적으로 추진된 1970년대 후반에 다시 찾아온 2차 석유위기는 매우 힘들게 겪은 점이다. 즉, 주요 산업을 비롯한 경제 전체가 에너지 의존형으로 바뀌어가는 도중에 에너지 가격이 급등함으로써 석유가 아닌 새로운 에너지를 찾는 문제가 향후 산업발전의 관건이 되었을 뿐 아니라 국민생활 수준을 보호하는 데에도 중요한 요인이었으므로, 국정의 중요한 과제가 되었고 이러한 배경에 힘입어 에너지 문제만을 다루는 동력자원부가 탄생하는 계기가 되었다. 에너지의 중요성이 강조되던 이 시기에 또한 원자력을 도입하고 원자력과 관련한 기술개발에 매진하는 등의 성과를 이루기도 하였다.

다음으로, 기술 문제이다. 공업화가 진전되면서 공업화 속도에 비례하여 그에 필요한 기술도입/

개발이 중요한 관건으로 떠올랐다. 초기에는 이른바 턴키 방식의 공장을 건설하는 등 기술도입을 통해 공업화에 필요한 기술을 충당했으나, 1970년대 이후 점차 자체 기술개발의 필요성이 커지면서 기능/기술인력의 양성, 국내연구 역량 확충에 힘쓰게 되었고, 이렇게 시작한 기술개발 노력이 지금까지의 과학기술 발전의 근간이 되었다. 이 시기에 중요한 정부출연 연구기관들이 설립된 것은 가장 중요한 정책적 산물이라 하겠다.

중화학공업화의 추진은 당시의 많은 난관에도 불구하고 큰 성과를 거두었다. 우선, 수출 면에서 1970년대 초기에 제조업 수출의 80%가 노동집약적 경공업 제품으로 이루어졌으나, 1980년대 초에 이르러서는 중화학공업 제품과 경공업 제품이 비슷한 비중을 차지하게 될 만큼 한국경제에 중요한 역할을 하기 시작하였다. 그 이후에도 지금까지 철강, 석유화학, 자동차, 조선, 기계 산업 등은 주력산업으로서 한국경제를 떠받치는 중추적 역할을 담당하고 있음은 부인하기 어려울 것이다.

〈표 3〉 중화학공업화의 진전 추이

(단위: %)

연도	공업화		수출상품구조		
	중화학공업	경공업	중화학공업	경공업	1차상품
1970	37.8	62.2	12.8	69.7	17.5
1973	40.5	59.5	23.7	63.4	12.9
1975	46.4	53.6	25	57.4	17.6
1976	46.8	53.2	29.1	58.8	11.8
1977	48.5	51.5	32.2	53.6	14.2
1978	48.8	51.2	34.6	45.5	10.9
1979	51.2	48.8	38.4	51.4	10.1
1980	52.6	47.4	41.5	49.4	9.1

자료: 1) 한국은행 (1982), 「한국의 국민소득」.

2) 한국무역협회, 「무역동향」, 각년도판.

주: 1) 1975년 불변가격, 부가가치기준.

2) 경상가격, 통관기준.

중화학공업화가 위에서 언급한 성과를 거두었지만 이러한 성과 못지않게 많은 부작용을 가져왔다는 지적을 받고 있는 것도 사실이다. 우선, 정부의 정책적 지원이 중화학공업을 중심으로 한 제조업에 대부분 집중됨으로써 농업, 수산업 등의 1차 산업들이 상대적으로 정체되고, 농어촌의 인구가 급속도로 도시로 이동하게 하는 등 이른바 “경제의 불균형 성장”과 “도농간 격차”를 낳게 하는 원인으로 작용했다는 지적이 그 첫 번째이다. 물론 농업, 수산업의 경우에도 새로운 발전의 방향을 찾는 모습을 보이기도 하였다. 농업의 경우 1970년대에 기계화와 농업기술의 개발로 새로운 영농기법을 모색하기 시작하였고, 때마침 정부가 중점적으로 추진한 새마을 운동을 통해 농촌의



생산, 소비, 생활방식 등 모든 것을 바꾸는 움직임을 전개하기 시작하여 위에서 언급한 녹색혁명이라고 불리는 주곡 식량자급을 이루어내었다. 수산업의 경우 원양어업이 크게 발전하면서 새로운 외화획득원으로 등장하였을 뿐 아니라 국민 건강 증진에도 기여하는 역할을 하게 되었으며, 1977년부터 미국, 소련 등이 배타적 경제수역을 선언하면서 주요 어장을 잃으면서 쇠퇴하기까지 원양어업은 해외로 뻗어나가는 국력의 상징 노릇도 하였다.

다른 한편으로 정부의 중화학공업화 추진 과정에서 1960년대에 수출형 노동집약산업에서 성공을 거둔 기업가군들이 대거 참여하게 함으로써 오늘날까지도 한국경제가 안고 있는 특수한 문제인 “대기업집단의 경제력 집중” 문제가 잉태되기 시작하는 계기를 제공했다는 지적에서도 자유로울 수 없을 것이다. 중화학공업화에 참여한 기업들은 기존 노동집약적 경공업 기업들과 함께 거대한 기업집단(재벌)을 형성하게 되었고, 이후에도 정부의 새로운 산업 육성정책에 적극적으로 부응하면서 사업영역을 다각화하며, 한국경제의 중요한 지분을 차지하게 되었다.

나아가, 중화학공업 부문에 대한 투자촉진이 민간부문의 이윤동기에 의해 이루어졌다고보다는 정부의 강력한 정책의지와 집중적인 개입에 의해 이루어짐으로써 자원배분의 효율성과 산업조정 측면에서 많은 사회적 비용이 초래되는 등 그 폐해 또한 적지 않은 것으로 지적되고 있다. 1970년대 중화학공업육성정책이 지닌 문제점 중 산업조정의 차원에서 크게 문제가 되는 것으로는 첫째, 정부의 지원이 중화학공업의 급속한 성장을 목적으로 이들 업종에 대한 특혜적 편중지원의 형태로 이루어짐으로써 그러한 특혜를 노린 기업간의 과당경쟁이 막대한 자금의 중복 및 과잉 투자를 초래하였다는 점이다. 둘째는 막대한 자원을 투자회임기간이 긴 중화학부문에 무리하게 집중 배분함으로써 여타부문 특히 일부 경공업부문의 채산성 악화, 자금부족 등의 경영난을 겪게 되었고, 한계 중소기업들의 도산에 따른 실업문제가 사회문제화 되었다. 셋째, 해운, 조선 등과 같이 중장기 수급전망을 무시한 투자로 다수의 부실기업이 발생하게 되는 원인을 제공하였으며 이는 다시 금융산업의 정상적인 발전을 저해하는 결과를 가져왔다.

#### 4) 1980년대의 산업발전

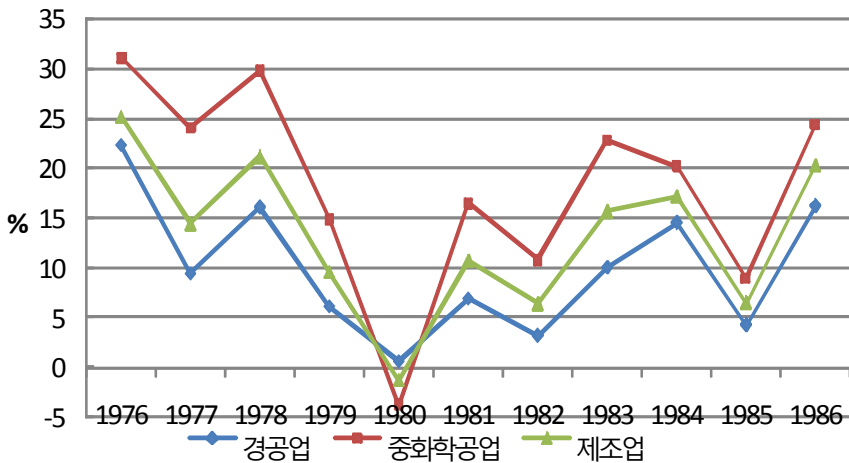
1980년대는 1960년대부터 1970년대에 이르는 기간 동안의 특정산업 위주의 강력한 산업육성 정책 추진의 후유증을 치유하는 기간이었다고 할 수 있다. 즉, “중화학공업 투자조정”으로 특징지어지는 산업조정과 산업합리화가 경제 전체의 화두로 부각되었다. 때마침 밀어닥친 정치적 민주화의 진전도 이러한 산업정책 기조의 전환을 촉진하는 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 나아가 기존 산업들의 생산성과 경쟁력을 제고하는 일이 경제 전체의 중요한 과제로 부상하기도 하였다. 1980년대 중반에 진행된 이른바 “3저 현상”은 경쟁력 제고에 부심하던 국내 산업들이 재도약하는 기회로 작용하기도 하였지만, 다른 한편으로 생산성 향상 등의 노력을 후퇴하게 하는 요인으로도 작용하였다.

1980년대 초에 이렇게 정부주도로 단행된 중화학공업 투자조정은 위에서 살펴본 1970년대 중

화학공업 육성정책의 부작용과 후유증을 최소화하려는 노력의 일환이었다고 볼 수 있다. 그러나, 중장기적으로 볼 때 우리 산업의 경쟁력을 제고하려는 목적도 작용하였다고 판단된다. 투자조정 노력에도 불구하고 중화학공업 부문의 생산활동이 1980년대 중반까지는 대체로 부진하였으나, 1985년 9월의 플라자 합의 이후에 나타난 소위 ‘3저 호기’를 맞이하여 중화학공업의 수출이 크게 증가하기 시작하였고 시설가동률과 수익성도 회복됨으로써 ‘3저 호기’를 최대한 활용할 수 있었던 요인으로 작용한 점을 보더라도 이러한 평가가 가능할 것이다.

반면, 이상과 같은 긍정적인 평가에도 불구하고 중화학공업 투자조정은 흡수합병에 따른 기업의 대형화를 촉진함으로써 재벌에의 경제력 집중을 가속화시키고, 업종별로 신규진입을 억제하여 특정기업에게 독점적 지위를 부여함으로써 독과점적 시장구조를 심화시키는 등 여러 가지 부작용을 가져왔다고 볼 수 있다. 특히, 후속조치의 미흡으로 기 투자부문의 과잉설비나 폐기설비의 처리 문제 등이 잔존하였다는 점, 원활한 산업조정 전제라고 할 수 있는 시장기능을 저해하는 방향으로 진행되었다는 점, 조정대상 업종 및 업체 선정에 있어서도 합리적인 기준이 부족하였다는 점 등에서 1980년대 중화학공업 육성정책에 이어 또 하나의 무리한 정부개입의 사례로서도 평가될 수 있다.

<그림 3> 중화학공업 투자조정 전후의 제조업 부문별 성장률 추이



자료: 한국은행.

1980년대 후반에 들어서서 우리나라 제조업 발전과 관련한 또 하나의 큰 방향 전환은 공업발전법의 제정으로 산업정책기조가 특정산업의 선별적 개입에서 벗어나 기능별 지원체제로 전환된 것이라 하겠다. 이러한 추세는 경제자유화의 세계적 추세에 부응하고 정부실패를 초래할 수 있는

정부의 과도한 직접 개입을 축소한다는 점에서 바람직하고 역사순응적이었던 것으로 평가된다. 그리고 산업합리화 업종의 지정은 불황·쇠퇴산업의 합리화 지원, 유망유치산업의 육성, 그리고 산업기술의 향상이라는 세 가지의 목적하에 정부개입의 한계, 역할, 시한을 명시하고 공업발전기금과 같은 구체적 지원수단을 확보하였다는 점에서 산업구조조정 정책을 체계적으로 정립한 것으로 평가될 수 있다. 또한 산업기술과 생산성향상을 위한 지원과 제도적 구축은 투자주도형 발전패턴을 보완하여 기술집약적 유망산업의 발전과 산업전반의 효율성 제고를 위한 기본토대를 마련한 것으로 평가된다.

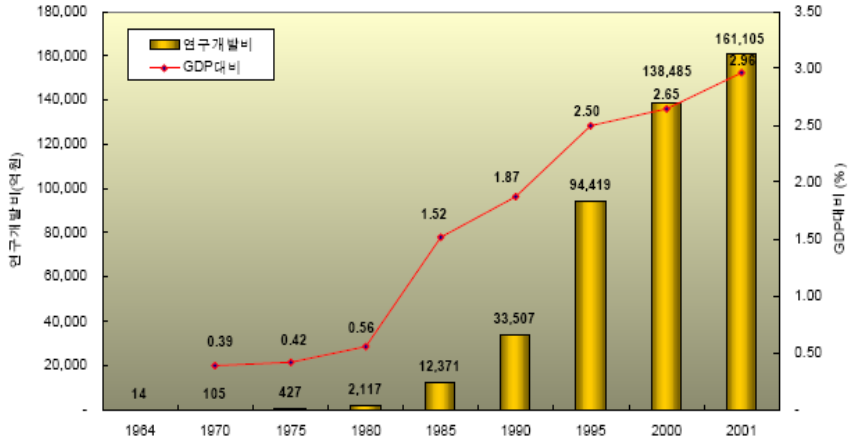
그러나 민간자율체제로의 산업정책기조의 갑작스런 전환은 대기업의 무분별한 사업확장을 위한 대규모의 투자사업에 대한 견제장치의 미흡으로 1990년대 전반 또 다른 형태의 과도한 투자를 초래하였고 이는 또한 1997년 말 외환위기의 단초를 제공하는 하나의 요인으로도 작용한 것으로 판단된다. 특히, 주요 중화학산업에서는 1980년대 중반 이후 민간주도 경제운동기에 대규모의 중복·과잉투자가 발생하였고 이러한 대규모 장치산업에서의 중복·과잉투자는 정부실패를 방지하기 위해 조성한 시장환경 하에서 발생하였다는 점에서 조정문제의 발생시 시장과 정부의 역할이 무엇인가에 대한 문제를 제기하기도 하였다.

## 5) 1990년대의 산업발전

1990년대부터 산업발전과 관련하여 가장 큰 영향을 미친 두 가지 큰 흐름으로는 기술개발과 시장개방이라고 할 수 있을 것이다. 우선, 우리나라를 비롯한 신흥 공업국들에 대한 선진국 정부 및 기업들의 기술보호 견제가 더욱 심화되는 가운데, 다른 한편에서는 중국, ASEAN 국가 등 후발 공업국들이 산업경쟁력을 급속히 제고하면서 국제시장에서 한국산업들을 맹렬히 추격하기 시작하였다. 이에 따라, 기존 주력산업에서 기술개발을 통해 경쟁력을 제고하는 노력의 필요성은 물론 기술개발에 바탕한 새로운 산업들을 발전시켜야 한다는 커다란 과제가 한국산업에 주어졌다. 다음으로, 1990년대 중반에 마무리된 우루과이 라운드 협상과 그에 따른 1995년의 WTO 출범은 제조업 분야뿐 아니라 그 동안 국제적인 경쟁압력을 상대적으로 덜 받아 왔던 농업/수산업 그리고 서비스 산업에도 큰 영향을 미치게 되는 등 한국산업 전체에 전례 없던 변화의 압력을 가하게 되었다.

먼저, 기술개발 측면이다. 1960년대의 수출산업화를 통한 경공업 육성, 1970년대의 중화학공업화의 추진 등의 과정을 거치면서 제조업 위주의 산업발전이 정착된 가운데, 1980년대의 중화학투자 조정, 산업합리화라는 어려움을 겪는 과정에서 제조업의 경쟁력 제고에 가장 필수적인 요소가 기술개발에 있다는 점이 인식되면서 정부와 기업 모두가 기술개발을 위한 투자에 전력을 기울이기 시작하였다. 물론 이렇게 기술개발이 강조되기 시작한 데에는 한국산업이 국제사회에서 높은 경쟁력을 발휘하자 경계심을 보이기 시작한 기술 선진국들의 기술보호주의가 고조된 것도 다른 중요한 한 요인으로 작용하였다.

<그림 4> 연구개발비 및 GDP대비 연구비 변화 추이



자료: 과학기술처, 「과학기술연구개발활동조사보고」, 2002.

1990년대 이후 기술개발이 강조되기 시작하면서 한국산업 전반에 나타난 가장 중요한 현상은 다음 세 가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째는 IT를 중심으로 하는 첨단기술산업이 본격적으로 발전하기 시작했고, 둘째는, 정보통신산업이 비약적으로 발전하였으며, 셋째는, 기술개발에 대한 기업의 역할이 크게 제고되었다는 점이다.

먼저, 1990년대부터 본격화된<sup>2)</sup> IT를 중심으로 한 첨단기술산업의 발전은 우리나라 제조업이 국제적인 경쟁구조 변화, 지금까지의 정부 개입형 산업발전 전략의 한계를 극복하는 중요한 계기가 되었으며, 산업 합리화라는 고비를 넘기면서 미래를 향한 성장에 한계를 느낀 한국산업에 새로운 이정표를 제시해 주는 역할을 하였다. 더욱 중요한 것은 1980년대 중반 이전까지 기술개발이 주로 선진기술을 모방하는 형태이던 것과는 달리, 어느 정도 자체기술개발역량을 구축하면서 이루어지기 시작하였다는 점이다. 이렇게, 우리나라 첨단기술산업은 산업환경 변화에 대응하여 다양한 측면에서 구조적인 변화를 모색하였지만, 기술력 등 경쟁자산의 축적이 여전히 선진국에 비해 미흡하고 산업구조의 비효율성도 상존하여 이에 효과적으로 대응하지 못하였다는 한계도 노정하였다. 특히 첨단기술산업의 육성 초기에는 IT제품뿐 아니라 신소재, 생물산업 등 다양한 첨단기술제품이 포함되어 있었으나, IT 제품은 집중적이고 과감한 지원으로 급성장한 반면, 다른 첨단기술분야는 뚜렷한 성과없이 IT분야와 커다란 격차를 발생하였다.

다음으로, 정보통신산업의 발전이 급속하게 이루어졌다. 우리나라는 정보화 면에서 매우 빠른

2) 첨단기술산업의 효시가 되고 있는 반도체 산업의 경우 이미 1980년대 말부터 발전하기 시작했으나, 나머지 대부분의 첨단기술산업들이 1990년대에 발전하기 시작했으므로 여기서는 1990년대를 이들 산업이 본격화한 시기로 서술하였다.

속도로 세계적인 수준을 따라잡았다. 예를 들면, 세계적인 수준에서 1978년에 개인용 PC가 처음 개발되고 1981년에 IBM이 양산 보급을 시작했는데 1983년에 이미 삼성반도체가 우리나라에 개인용 PC를 보급하기 시작했고, 통신 면에서는 비록 유선전화는 상당히 시차를 두고 도입하였다고 하지만, 무선통신 면에서는 역시 세계적인 수준을 빠르게 따라잡은 셈이다. 또 다른 예는 1991년에 처음으로 인터넷이 보급되기 시작한 이후 몇 년 지나지 않아 우리나라는 인터넷에 빠른 속도로 접근할 수 있는 망을 건설하기 시작하였다. 나아가 삼성반도체가 256 DRAM을 세계 최초로 개발하는 것을 효시로 정보통신산업의 일정 분야에서는 세계를 선도하는 나라로 자리매김하게 되었다. 더 나아가 TDX 교환기, CDMA 기술 등 정보통신 분야에서의 우리나라 산업의 선도적 역할은 괄목할 만한 것이었다. 이렇게 정보통신산업이 빠르게 성장한 데에는 정부 차원에서 정보통신산업을 육성하기 위한 시스템을 철저히 갖추고 지원한 것이 그 중요한 요인이 되었는데, 1994년에 정보통신부가 설립되어 초고속 인터넷망인 국가정보화고속도로를 건설하는 데 기여하였고, 정보화촉진기금이 마련되어 IT에 재투입됨으로써 정보통신산업이 한국의 대표적인 신기술산업, 성장동력산업으로 발돋움하는 데 기여하였다.

마지막으로, 기술개발에 대한 전체 경제의 투자가 급속하게 늘어나는 가운데 (R&D의 대GNP 대비 비율이 1990년의 1.7%에서 1997년에는 2.5% 수준으로 상승), 전체 연구개발 지출 중에서 민간에서 담당하는 비율은 1990년대 중에 70-80%를 차지함으로써, 과거 정부 및 공공부문이 주도적으로 기술개발을 담당하던 시절과는 크게 대조를 이루게 되었다. 1990년에 1,000개 미만에 머물렀던 기업연구소의 수도 2000년에는 7,100개에 이르러 우리나라 산업발전은 기술개발에 의해 주도되고 있다고 해도 과언이 아닌 수준에 이르게 되었다. 그 결과로 반도체 분야에서 세계를 선도하는 기술력을 쌓게 되었고, 주력산업 분야 곳곳에서 민간의 특허출원건수도 폭발적으로 늘어나는 성과를 거두게 되었다.

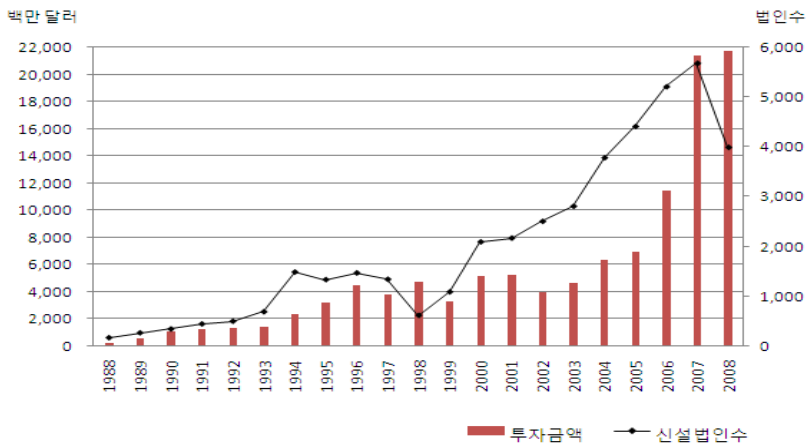
다음으로 시장개방 측면이다. 1990년대 중반 이후 발생한 WTO 출범, OECD 가입 및 외환위기의 발발 등은 한국산업에 시장개방에 대한 대응이라는 중대한 과제를 안겨주었다. 이러한 시장개방은 이미 대외지향적인 발전을 지향하고 있던 제조업에게는 새로운 기회와 도전을 동시에 제공하는 효과를 가져왔지만, 이미 경쟁력을 잃어가면서 구조조정의 압력에 직면하고 있던 농업/수산업 등 1차산업의 경우 그 구조조정의 속도와 압력이 한층 높아지면서 크나큰 진통을 겪게 만드는 요인으로 작용하였다.

시장개방과 세계적인 수준에서의 글로벌화라는 추세를 맞아 한국 제조업은 당시까지 국내에만 의존한 생산 체계의 한계를 극복하기 위해 이른바 “산업의 글로벌화”를 적극 추진하였다. 이러한 한국산업의 글로벌화는 수출, 외국인투자, 해외투자 등이 급속히 늘어나면서 재빠르게 진행되었고, 그 효과로 한국 제조업의 국제적 위상도 크게 제고되었다. 예를 들면, 자동차, 전자, 철강 등 대부분의 주력 산업 분야에서 세계시장에서 5위권 내의 생산국 지위를 확보함으로써, 시장지배적인 위치로 부상하였다. 글로벌화가 진전됨에 따라 주력산업들의 대표기업들도 세계 일류기업으로

성장하는 성과를 이루었다. 한국기업의 글로벌화는 세계 글로벌 기업으로 성장한 한국기업의 수가 점차 늘어나고 있는 것에서도 알 수 있다.

그렇지만 이러한 제조업 글로벌화의 급속한 진전은 또 다른 부작용도 낳았다. 국내 내수형 산업과 해외지향형 산업들 사이의 산업연관 관계가 이완되면서 이른바 “산업의 양극화” 현상도 발생하기 시작하였다. 이에 따라 전통적으로 수출이 늘어나면 국내산업들의 경기가 함께 좋아지는 산업간 선순환 고리가 조금씩 약화되면서, 수출이 호조를 보이더라도 국내경제 전체는 부진한 모습을 보이는 현상이 나타나기 시작하였다. 선진국들이 이미 1980년대 이후 겪어 왔던 이른바 “고용없는 성장”의 문제가 한국경제의 가장 큰 과제로 부각되고 있는데 이러한 고용없는 성장의 배경에는 그동안 국내 고용 성장의 견인차 역할을 하여 왔던 제조업들이 글로벌화를 크게 진전시키면서 국내의 고용을 증대시키는 역할을 제대로 수행하지 못하는 현상이 주된 원인으로 자리잡고 있는 것이다.

<그림 5> 해외직접투자 추이



자료: 한국수출입은행.

다른 한편으로, 시장개방은 농업/수산업 등에 다방면으로 구조조정의 위협을 가하기 시작하였다. 우선, 시장개방이 확대됨에 따라 농업/수산업에 대한 비관적인 전망이 팽배하였으며, 이 때문에 비농업/비수산업부문으로의 자원 유출이 가속화되고, 농업생산주체를 비롯한 농업/수산업구조의 변화가 초래되었다. 다음으로, 외국의 값싼 농수산물에 수입됨에 따라 수요구조가 급변했으나 농업의 생산구조가 여기에 탄력적으로 부응하지 못하여 국내 식량자급률이 급락하였다. 아울러 시장개방은 국내 농수산물의 시장가격을 하락시키고 시장을 교란시켜 농수산물 가격의 불안정을 심화시키는 결과도 초래했다. 뿐만 아니라 시장개방이 진행될 때마다 농업/수산업 종사자들의 시

장개방에 대한 저항도 매우 커지면서 새로운 사회 불안 요소로도 대두되기 시작하였다.

1990년대 말에 밀어닥친 외환위기는 위에서 언급한 산업구조의 조정압력을 일시에 가속화시켰고, 이러한 위기를 극복한 IT 산업을 비롯한 주요 제조업은 빠른 성장세를 회복하면서 세계시장에서의 경쟁력을 더욱 제고해 나가고 있으나, 농업/수산업 등 1차 산업들에 대한 구조조정 압력은 더욱 높아지게 되었다. 나아가, 제조업 내에서도 섬유, 신발산업 등 경쟁력을 잃어가고 있던 산업들의 구조조정이 중요한 과제로 떠오르게 되었다.

## 6) 2000년대의 산업발전

2000년대에 들어와 한국산업 전체에 주어진 가장 큰 명제는 시장개방과 기술개발이라는 큰 추세에 적응하는 산업들과 적응하지 못하는 산업들 간의 구조조정 과정을 원활하게 하는 한편으로, “미래의 성장동력”을 새롭게 발굴하고 발전시키는 일이었다.

<표 4> 신성장동력사업의 추진 구조

단기 (3~5년 성장동력화)	중기 (5~8년 성장동력화)	장기 (10년 내외 성장동력화)
<ul style="list-style-type: none"> <li>신재생(조력·폐자원)</li> <li>방송통신융합산업</li> <li>IT융합시스템</li> <li>글로벌 헬스케어</li> <li>MICE·관광<sup>1)</sup></li> <li>첨단 그린도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신재생(태양·연료전지)</li> <li>고도 물처리</li> <li>탄소저감에너지(원전플랜트)</li> <li>고부가 식품산업</li> <li>발광다이오드(LED) 응용<sup>2)</sup></li> <li>글로벌 교육서비스</li> <li>녹색금융</li> <li>콘텐츠·SW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신재생(해양바이오연료)</li> <li>탄소저감에너지(CO<sub>2</sub> 회수활용)</li> <li>그린수송시스템</li> <li>로봇 응용</li> <li>신소재·나노</li> <li>바이오제약(자원)·의료기기</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>응용 기술개발</li> <li>제도개선·투자환경 조성 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵심기술 선점</li> <li>시장창출 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초원천기술 확보</li> <li>인력양성 등</li> </ul>

자료: 기획재정부 외, 「신성장동력 비전 및 발전전략」, 2009. 1. 13.

주: 1) MICE(Meetings, Incentives, Convention, Events)는 국제회의, 보상관광, 컨벤션, 국제행사 등을 목적으로 대규모 외국인이 참여하는 고부가가치형 관광사업으로 ‘황금 알을 낳는 거위’ 또는 ‘굴뚝 없는 황금산업’으로 주목받고 있다.

2) 발광다이오드(LED, Luminescent Diode)는 반도체에 전압을 가할 때 생기는 발광현상을 이용하기 때문에 종래의 광원에 비해 소형이고, 수명은 길며, 전기에너지가 빛에너지로 직접 변환하기 때문에 전력이 적게 들고 효율이 좋다. 고속응답이 가능하여 자동차 계기류의 표시소자, 광통신용광원 등 각종 전자기기의 표시용 램프, 숫자표시 장치나 계산기의 카드 판독기 등에 쓰이고 있다.

이에 따라 정부는 신기술산업의 육성, 부품·소재부문의 발전, 서비스산업의 육성 등의 세 분야에 초점을 맞추어 신성장동력 발굴에 나섰다.

먼저, 2000년대 들어 우리가 강점과 기술역량을 보유할 수 있는 새로운 성장동력을 발굴하고 이를 산업화하기 위해 차세대성장동력사업, 생명공학육성기본계획, 나노종합기술개발사업, 융합기술발전계획 등 신기술 관련 정책들을 본격적으로 추진하여 왔다. 핵심 원천기술이 부족한 우리

의 여건에서 많은 투자와 오랜 시간을 필요로 하는 신기술 개발을 통한 신산업 육성이 결코 쉽지 않은 과제인 것만큼은 분명하다. 그럼에도 불구하고 신기술 개발이 중요한 것은 기술개발능력이 곧 국가의 경제성장능력을 나타내는 매우 중요한 지표가 되기 때문이다.

두 번째로, 부품·소재의 육성에 힘을 기울여 왔다. 사실 1990년대까지의 부품·소재정책은 수입대체와 국산화가 중심이었으나 2001년 2월 ‘부품소재전문기업지원에 관한 특별법’ 제정으로 정책기조를 글로벌 공급기지화로 전환하였다. 또한 이 법 제정을 계기로 부품·소재산업에 대해 장기적 관점에서 정책역량을 집중하여 일관성 있게 육성할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 이후 부품·소재산업의 발전은 한국산업 발전의 중요한 한 과제로서 지속적으로 추진되고 있다.

세 번째로, 1990년대 이후 한국경제 전체가 탈제조업화의 조짐을 보이게 됨으로써 제조업만이 경제를 이끌어가는 역할을 담당하기에는 한계를 보이기 시작하였다. 이와 함께 경제 전체적으로 이른바 “경제의 서비스화”가 지속적으로 진행되고 있음을 감안하여, 서비스 산업을 새로운 성장동력으로 육성할 필요성이 대두되었고, 정부도 이에 부응하여 2000년대 중반 이후 서비스산업 경쟁력 강화를 위한 종합대책을 마련하고 서비스산업의 경쟁력 강화에 본격적으로 정책적 노력을 기울이기 시작하였다. 정부는 서비스산업 중에서도 대표적인 고부가가치 서비스업종을 대부분 포함하고 있는 지식서비스산업을 집중적으로 육성하는 데 초점을 맞추어 왔다.

### 3. 한국산업 발전을 위한 향후 과제

위에서 언급하였듯이 2000년대 이후 정부는 물론 기업들이 지혜를 모아 새로운 성장동력산업을 찾기 위해 많은 노력을 경주해 왔음에도 불구하고, 한국경제를 이끌어갈 새로운 산업군은 쉽사리 발견되지 않고 있는 것으로 주장되고 있다. 많은 사람들이 미래의 먹거리를 걱정하고 일부에서는 한국산업이 경쟁력을 잃어가고 있다고 우려하고 있다.

이러한 우려의 근거는 대개 다음 세 가지 요인으로 집약되고 있는 것으로 판단된다. 첫째, 경제의 성장잠재력이 저하되고 있다는 것이다. 이러한 전체적인 성장잠재력 저하는 산업의 경쟁력 저하와도 연결되고 있다는 우려도 제기되고 있다. 둘째, 한국경제가 소수의 산업에 지나치게 의존하고 있고 이를 대신할 새로운 산업을 찾아내는 데 실패하고 있다는 지적이다. 셋째, 우리나라 기업 구조가 지나치게 대기업 위주로 되어 있고, 중소기업들이 중견기업, 대기업으로 성장해 나가는 통로가 막혀 있어 이것 또한 한국산업의 발전을 가로막는 걸림돌이 되고 있다는 지적이다.

#### 1) 성장잠재력의 저하

저출산·고령화에 따른 노동력의 양적 투입 둔화, 투자의 부진 등으로 잠재성장률이 지속적으로 저하되는 추세를 보이고 있고, 이에 따라 실제 성장률도 둔화되고 있다. 또한 성장잠재력의 저하는 인구구조의 변화에 따른 노동투입 증가율 하락과 동반하면서 장기적으로 경제성장률과 고용증



가율이 동반 하락하는 불만스러운 현상을 야기하고 있다.

<표 5> 우리나라 잠재성장률의 부문별 추이

(단위: %)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010
실제성장률	9.0	9.7	6.5	4.2
잠재성장률	9.9 (100.0)	8.5 (100.0)	6.6 (100.0)	4.7 (100.0)
노동투입	3.1 (31.6)	2.4 (28.4)	1.7 (25.8)	0.5 (10.4)
자본투입	2.2 (22.4)	3.3 (38.8)	1.9 (29.0)	1.6 (34.0)
총요소생산성	4.6 (45.9)	2.8 (32.8)	3.0 (45.3)	2.6 (55.7)

자료: 산업연구원 추산.

이러한 현상은 또한 경제의 고용창출력 저하로 이어져 이른바 “고용없는 성장” 현상이 나타나게 하고 있는데, 우리나라의 경제성장률 1%당 순취업자수 증가는 1990년대 말부터 2000년대 초반 사이까지만 해도 7만-8만 명에 이르렀으나, 최근에는 5만 명 이하로 하락하고 있다. 이러한 경제성장의 고용창출력 저하는 다른 측면에서 보면 생산성 향상을 반영하지만, 이러한 현상이 또 다시 경제 전체의 성장잠재력을 떨어뜨린다는 측면에서 문제의 심각성을 찾을 수 있다.

이에 따라 우리나라 고용률은 2011년 63.9%로 미국, 영국, 일본 등의 66.6%, 70.4%, 70.3% 보다 현저히 낮은 모습을 보이고 있다. 고용률의 부진은 제조 대기업 및 수출 중심의 “고용없는 성장”이 지속되는 한편 고용창출력이 높은 중소기업·서비스업 등의 생산성 및 일자리 창출 부진에도 기인하고 있다.

여기에 더하여 인구의 고령화 문제도 고용 측면에서의 성장잠재력 저하 추세를 부채질하고 있다. 특히 우리나라가 강한 경쟁력을 보이고 있는 가전, 기계, 화학, 섬유, 자동차, 조선, 철강 등 전통 주력산업에서 일반적으로 근로자의 평균 연령이 높아지는 현상이 발생하고 있는데, 고령화되는 근로자들의 생산성이 일정 연령 이후에 급속히 낮아지고 있다는 점이 이러한 우려를 더욱 고조시키고 있다.<sup>3)</sup>

잠재성장률의 중요한 다른 요소인 투자 면에서도 부진한 현상이 지속되고 있다. 우리나라 설비투자는 2000년대 중반 이후 지속적으로 부진한 양상을 보이고 있는데, 그 원인으로는 첫째, 기업, 특히 대기업의 보수적 경영 즉, 현금 및 현금성 자산의 과다 보유 현상이 나타나고 있고 (대기업의 총자산 대비 현금자산의 비중은 2011년 24.9%에 이르는 상황), 둘째, 해외직접투자가 급속히 늘

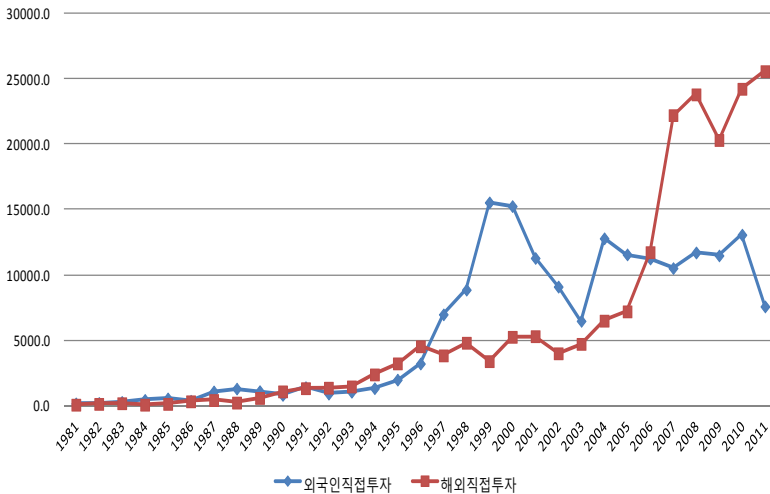
3) IT 산업으로 대변되는 신산업의 경우 이러한 근로자의 고령화 현상이 훨씬 완화된 모습을 보이고 있다는 사실만 보더라도 신산업의 육성이 고용 창출은 물론 성장잠재력의 제고와도 연결될 수 있음을 알 수 있다.

어나면서 국내투자가 위축되고 있으며, 셋째, 중견/중소기업의 투자기반이 매우 취약하여 전체 투자에서 차지하는 비중이 2011년에 각각 25%, 7.9%에 불과하다는 점들이 지적되고 있다. 다른 한편으로 미래 유망산업의 발전이 기대보다 더디어 기업들이 투자에 적극성을 띠기가 어렵다는 지적도 있다.

위에서 지적한 요인들 중에서 해외직접투자의 급증 추세는 국내로 유입되는 외국인직접투자의 정체 현상과 대조되어 더욱 우려를 자아내고 있다.

성장잠재력을 구성하는 마지막 의존 요인인 총요소생산성의 경우 우리나라 R&D 투자가 전체 계적으로 가장 높은 수준을 보이고 있다는 면에서 상당히 고무적이다. 즉, 우리나라의 GDP 대비 R&D 투자 수준은 2011년 4.03%를 기록함으로써, 선진국들 평균 수준인 2~3%보다 훨씬 높은 수준을 나타내고 있다. 문제는 이러한 R&D 노력이 실제적으로 기술료 수입으로 연결되는 수준은 미국의 절반 수준에 머물고 있고, 우리나라의 공공 연구기관의 기술창업과 기술이전율도 선진국에 비해 크게 저조하여, R&D의 생산성이 매우 낮다는 것이 문제로 지적되고 있다.

<그림 6> 해외직접투자자와 외국인직접투자의 추세



자료: 지식경제부, 수출입은행.

## 2) 산업구조의 문제

우리나라의 산업구조는 2009년 글로벌 위기 이전에는 제조업의 비중이 정체하는 모습을 보이는 반면 서비스업 비중이 지속적으로 상승하던 추세가 반전되어 글로벌 위기 이후에는 다시 제조업 비중이 꾸준히 높아지는 현상을 나타내고 있다. 이는 글로벌 위기 이후 주요 선진국들의 제조업 경쟁력이 급격히 저하하면서 우리나라 제조업의 세계시장에서의 경쟁력이 크게 높아지고 이에

따라 수출이 상대적으로 호조를 보였기 때문인데, 한편으로는 우리나라 경제의 경쟁력이 높아지는 현상으로 해석될 수 있으나, 다른 한편으로는 제조업 위주의 성장으로 고착화되어 새로운 성장동력으로 기대되던 서비스업의 경쟁력이 다시 저하한다는 문제점을 낳고 있다.

더욱이 우리나라 제조업 구조도 주력 수출 분야인 자동차, 전자, 조선, 석유화학, 철강, 석유제품, 기계 등의 7개 분야 수출 비중이 전체의 83%나 차지함으로써 소수의 산업에 경제 성과가 크게 의존하는 현상을 나타내어 새로운 산업의 등장 필요성을 더욱 높이고 있다.

서비스업의 경우에도 선진국의 경우 생산성 향상이 기대되는 생산자 서비스, 사회 서비스 등의 비중이 높은 반면 우리나라의 경우 이른바 생계형인 유통, 개인 서비스의 비중이 훨씬 높아 생산성 향상이 매우 어려운 구조를 이루고 있다는 문제를 안고 있다.

### 3) 기업구조의 문제

우리나라에서도 중소기업의 경제적 비중은 1990년대 이후 지속적으로 증가하고 있다. 비록 경제성장이 대기업 주도로 이루어지고 경제력 집중이 심각해진다는 지적이 있음에도 불구하고, 중소기업은 사업체수나 종사자수 등 양적인 면에서 절대적 비중을 차지하고 있다.

그러나 우리나라 중소기업들이 안고 있는 문제는 이들이 중견기업으로 나아가 대기업으로 성장해 나가는 동력이 극히 부족하다는 점이다. 이러한 현상은 우리나라 중소기업과 대기업이 차지하는 비중이 종업원수 측면에서 각각 80.1%, 12.2%인 반면 중견기업은 7.7%에 머무르고 있고, 매출액 면에서도 중소기업, 대기업이 각각 36.0%, 50.1%로 양극화되고 있는 반면, 중간허리인 중견기업은 13.9%에 머물고 있는 점에서도 잘 알 수 있다.

구조적으로도 중소기업들은 대기업 대비 부가가치 수준이 지속적으로 빠른 속도로 저하되고 있고, 급여액 또한 대기업과의 격차가 계속 벌어지고 있다. 이러한 현상은 우리나라 중소기업들이 대기업에 납품하는 하청구조 속에서 발전하고 있는 한계를 안고 있기 때문인데, 이에 따라 다른 나라들에 비해 중소기업들의 혁신역량이 매우 낮다는 지적을 받고 있다.

### 4) 한국산업 발전을 위한 향후 과제

이러한 한국산업의 문제점을 해결하기 위해 박근혜 정부는 “창조경제의 구현”에 기대를 걸고 있다. 창조경제는 중소기업 혹은 신생기업들의 활력을 활용하여 경제에 새로운 성장동력을 찾아내고 새로운 성장산업을 조성해 나간다는 것이 주된 목적이라 할 것이다. 창조경제는 또한 현재 제조업 및 수출산업에 집중되어 있는 산업구조를 서비스 및 중소기업으로 균형을 이루어간다는 정책기조를 나타내고 있다. 이를 위해 우리나라가 상대적으로 경쟁력을 보이고 있는 ICT 및 과학기술 분야를 활용하여 산업과 산업, 산업과 문화가 융합한 새로운 산업을 만들어간다는 전략을 내세우고 있는 것이다. 이러한 정부의 정책 목표가 달성되기 위해서는 다음과 같은 분야에서 변화가 일어나야 할 것으로 보인다.

첫째, 중소기업 혹은 신생기업들의 창의적인 아이디어를 큰 산업으로 발전시키는 생태계가 조성되어야 한다. 여기에는 현재 큰 투자여력을 갖추고 있는 대기업들이 일정한 역할을 할 필요가 있다. 정부로서는 이러한 기업들 사이의 융합, 협력을 원활하게 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

둘째, 초기의 창의적 아이디어를 기술개발로 연결시키기 위한 엔젤투자의 기능이 활성화되어야 한다. 선진국의 사례에서 보면 민간 분야에서의 기술개발 투자 시장이 활성화되는 것이 근본적인 해결책인데, 그것이 이루어지기 전까지 공공 분야에서의 역할이 있어야 할 것으로 보인다.

셋째, 서비스업의 활성화를 위한 정부의 정책적 노력이 있어야 한다. 생산성 향상이 기대되는 새로운 서비스업의 경우 과거의 규제체계 때문에 기업들의 투자 참여가 막혀 있는 경우가 많으므로, 이러한 투자의 길을 열어주는 규제개혁이 선행될 필요가 있다.

## ■ 참고문헌

- 강철규·장석인, 『산업조정론의 이론과 실제』, 산업연구원, 1989.
- 기획재정부 외, 『신성장동력 비전 및 발전전략』, 2009. 1. 13.
- 김도훈 외, 『시장개방과 산업구조조정』, 산업연구원, 2005.
- 김성호 외, 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원, 1989.
- 김원규, “해외투자자와 외국인투자 및 기술혁신이 고용구조에 미치는 영향,” 『월간산업경제』, 2008. 8, pp.63-75.
- 김원규 외, 『한국산업의 생산성분석』, 산업연구원, 2000.
- 박석두, “농지개혁과 식민지주주의 해체,” 『경제사학』, 11호, 1987.
- 산업발전전략기획단, 『2010 산업비전, 산업 4강으로의 길』, 2002.
- 산업연구원, 「인적자원 고령화 대응방안 연구」, 2011.
- 송병준, 오영석, 「일자리창출을 위한 새로운 산업발전 전략」, 산업연구원, 근간, 2012.
- 오영석·김원규·김인철·민혁기, 「경제위기 이후의 성장잠재력 확충을 위한 산업구조 고도화 촉진전략」, 연구보고서, 산업연구원, 2009.
- 윤우진 외, 「성장잠재력 확충을 위한 투자 활성화와 일자리 창출 전략」, 연구보고서, 2008-531, 산업연구원, 2008.
- 이경태, 『산업정책의 이론과 현실』, 1996.
- 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」.
- \_\_\_\_\_, 「광업·제조업조사보고서」.
- \_\_\_\_\_, 「경제활동인구연보」, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 「사업체 기초통계조사 보고서」, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 「전국사업체조사보고서」, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 「지역별 고용통계조사 원자료」, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 「경제총조사」, 2010.
- 한국개발연구원, 『한국경제 반세기』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『한국경제 반세기-역사적 평가와 21세기 비전』, 1995.

- \_\_\_\_\_, 『한국경제 반세기-정책자료집』, 1995.
- 한국경제 60년사 편찬위원회(편), 「한국경제 60년사 - II. 산업」, 2010. 9. 30.
- 한국농촌경제연구원 편, 『한국농정 50년사』, (I)(II), 농림부, 1999.
- 한국산업은행, 『한국의 산업 I』, 1973
- 한국수출입은행, 「해외직접투자 경영분석」, 각년도.
- 한국은행, 「기업경영분석」, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 「산업연관표」, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 「산업연관분석해설」, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 국민소득』, 1973.