

경제체질 개선을 위한 산업정책 방향

정상희 부연구위원

미국의 금리인상, 유가하락 및 중동발 분쟁, 중국발 쇼크, 신흥국 위기 그리고 북핵 문제 등 최근들어 글로벌 시장에서의 불확실성 증가는 수출중심의 우리경제에 부정적 효과를 미침

주요 선진국들은 글로벌 시장에서의 경쟁력 강화를 위한 산업정책을 제시하고 있는 상황에서 우리 정부는 뚜렷한 산업정책을 통해 우리 기업이 나가야 할 '이정표'로서의 역할을 수행해야 하지만 그러고 있지 못하는 상황임

정부의 산업정책은 정권이 바뀌었다고 새로운 산업정책으로 현장에 혼선을 주기 보다는 기존 산업정책에 대한 제대로 된 평가를 바탕으로 한 '업그레이드' 형태로 산업정책의 연속성이 담보되어야 함에도 그러지 못하고 있는 상황이며 경쟁력 강화의 핵심인 연구개발도 아직까지 미흡한 상황임

따라서 우리 정부의 산업정책 방향으로 1) 산업정책을 총괄하는 컨트롤 타워를 구축하여 일관되고 연속성을 담보한 산업정책으로 기업 일선의 혼선 최소화, 2) 창업활성화를 위한 제도적 기반 구축, 투자활성화를 위한 중간회수시장 활성화 그리고 공공컨설팅 서비스 활성화, 3) 산학협력 활성화를 통한 중소기업 경쟁력 강화, 4) 연구개발 역량 강화를 바탕으로 핵심부품의 국산화 유도 및 원천기술 확보역량 강화의 정책방향을 제시함

I. 논의의 배경

□ 급변하는 글로벌 시장에서의 불확실성 증가가 수출중심의 우리경제에 미치는 부정적 효과는 '명약관화'함

- 미국의 금리인상, 유가하락 및 중동발 분쟁, 중국발 쇼크, 신흥국 위기 그리고 북핵 문제 등 최근들어 글로벌 시장에서의 불확실성이 크게 증가하는 상황임
 - 미국의 기준금리 인상과 함께 지난해부터 경제 파탄 상태에 직면한 브라질과 러시아 등 신흥국 경제위기 그리고 중국의 경제둔화 쇼크는 급변하는 글로벌 시장의 불확실성을 증가시키고 있음
 - 특히, 전혀 예상하지 못했던 사우디아라비아와 이란의 충돌, 북한의 수소탄 실험은 이러한 글로벌 시장의 불확실성을 더욱 가중시킴
- 글로벌 시장에서의 불확실성 증가는 최근 수출부진으로 심각한 상황에 직면한 우리 경제에 큰 악재로 작용하고 있음
 - 최근에 한국의 경제위기와 관련한 설문조사¹⁾ 결과에 따르면 한국 경제 위기의 가장 큰

요인은 글로벌 경기 침체(60.4%), 기업의 수출 경쟁력 상실(54.7%), 중국의 경기 둔화(39.6%), 가계부채(30.2%) 순으로 나타남

- 특히, 글로벌 경기 침체 및 중국의 경기 둔화는 외부 요인이지만 기업 내부 요인에 해당하는 수출 경쟁력 상실도 글로벌 경기의 영향을 받는다는 점을 감안하면, 우리 경제의 침체위기 대부분이 글로벌 경기와 밀접한 관련을 가지고 있다고 할 수 있을 것임

□ 글로벌 금융위기 이후 주요 선진국들은 내수활성화 및 글로벌 시장에서의 경쟁력 강화를 위한 산업정책을 제시함

- 글로벌 금융위기 이후 주요 선진국들은 서비스 산업과 제조업의 동반성장이 국가 경쟁력 강화에 중요한 역할을 한다는 점을 인식함
 - 1990년대 미국을 중심으로 한 주요 선진국들은 제조업의 높은 인건비 등 생산비용 문제 해결을 위해 제조업은 중국, 베트남 등 신흥공업국으로 아웃소싱 하는 반면 기술 중심의 고부가가치 서비스산업 육성에 초점을 기울임
 - 고부가가치 서비스산업은 핵심 분야의 필수 인력을 제외한 다른 부분에서 대부분 비정규직 등을 고용하면서 나타난 심각한 실업문제 및 고용창출 능력의 한계는 제조업의 중요성을 재조명하게 함
 - 이에 따라 글로벌 금융위기 미국은 ‘선진제조 파트너십(AMP)’, 영국은 ‘고부가가치 제조전략(HVM)’, 독일은 ‘인더스트리 4.0’, 일본의 ‘산업재흥플랜’ 등 주요 선진국에서는 제조업 경쟁력 강화정책을 펴기 시작함
- 본 고에서는 우리 정부의 산업정책에 대한 간단한 평가와 함께 내수활성화 및 글로벌 시장에서 경쟁력 확보를 위한 산업정책 방향을 모색하고자 함

II. 정부의 산업정책

□ 정부의 산업정책은 명확한 방향 설정으로 우리 기업이 나가야 할 ‘이정표’로써의 역할을 수행해야 하지만 MB 정부 및 박근혜 정부에서는 뚜렷한 산업정책을 보이고 있지 못함

- 앞서 간단히 언급한 것처럼 주요 선진국들은 내수활성화 및 글로벌 경쟁력 강화를 위한 산업정책을 시행하고 있지만 현재 정부에서 진행하고 있는 산업정책은 뚜렷한 청사진을 보이고 있지 못함
 - 70~80년대 정부는 ‘경제개발 5개년 계획’을 수립하여 중화학 공업 육성을 목표로 전자·자동차·철강·조선·기계·화학·조선 등 주력산업의 틀을 수립한 이후 해당 산업은 현재 까지도 우리 경제의 중추적인 역할을 담당함
 - 90년대에는 정보통신과 벤처가 산업정책의 핵심으로 자리잡았으며, 2000년대 초반 참여정부에서는 ‘10대 차세대 성장동력 사업’을 선정해 미래 먹거리 산업 육성에 나섬
 - 하지만 MB 정부때는 이전 정부와의 차별화를 시도하기 위하여 녹색성장을 산업정책의

1) 한국일보가 ‘한국 경제의 위기 실태와 해법과 관련한 설문조사 결과를 게재한 한국일보(2016.1.1.), ‘위기의 한국경제, 운명의 시계는 밤 11시 기사’ 참조.

핵심으로 제시하였지만 뚜렷한 성과를 달성하지 못함

- 박근혜 정부 들어서는 정권 초반부터 개념조차 모호한 ‘창조경제’를 산업정책의 핵심으로 하고 있지만 구체적인 비전은 없는 상황임
- 정부는 작년부터 다양한 산업정책을 제시하고 있지만 박근혜 정권 후반기로 접어들어 따라 추진동력에 대한 의문이 제기됨
 - 산업부와 미래창조과학부는 각각 ‘미래성장동력 13대 분야’와 ‘산업엔진 프로젝트 13대 분야’를 선정하였지만 정책의 혼선으로 인하여 지난해 3월 통합한 ‘19대 미래성장동력’은 두 부처가 서로의 영역을 건들지 않은 선에서 작성된 짜깁기 산업정책이라는 비판이 존재함
 - 마찬가지로 기획재정부는 한국개발연구원과 한국산업연구원 등과 신산업전략을 마련중이지만 아직까지 구체적인 결과물이 제시되고 있지 못하고 있으며, 독일의 ‘인더스트리 4.0’을 참고하여 마련한 ‘산업정책 3.0’에 대해서도 실효성이 의문시 됨
 - 특히, ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’에서 제시된 IT·벤처 산업정책, 차세대 성장동력 사업 등은 현 정부의 산업정책에도 상당부분 중복됨

□ 연속성이 담보되지 못한 임기응변식의 산업정책

- 정부의 산업정책은 정권이 바뀌었다고 새로운 산업정책으로 현장에 혼선을 주기 보다는 기존 산업정책에 대한 제대로 된 평가를 바탕으로 한 ‘업그레이드’ 형태로 산업정책의 연속성이 담보되어야 함
 - 앞선 정부 정책 평가에서 산업부와 미래부의 사례를 제시하였듯이 정부 부처간 협업을 통한 시너지 효과를 달성할 수 있도록 산업정책이 마련되어야 하지만 해당 부처의 이해관계를 우선적으로 고려할 경우 큰 실효성을 기대하기 힘들 것임
 - 이는 앞서 언급한 한국일보의 설문조사에서도 나타나고 있는데, 해당 조사에서 우리 기업이 당면한 가장 큰 문제점으로 글로벌 경기 불확실성(41.2%), 핵심 기술 역량 미비(28.6%), 그리고 불안정한 정부정책(12.7%) 순으로 나타남
 - 이 가운데 외적 요인인 글로벌 경기의 불확실성을 제외할 경우 일관되고 지속적이지 않고 임기응변식으로 제시되고 있는 정부의 산업정책에 대한 기업의 불만이 상대적으로 크다는 점을 알 수 있음

□ 아직까지 미흡한 연구개발 역량 강화

- 국가연구개발사업에 대한 양적 확대에 따른 생산성 수준은 기대만큼 성과를 내지 못해 정부 연구개발투자의 효율성 개선이 필요함
 - 현재 국가연구개발사업구조는 세부사업 중심으로 구조화되어 있으며, 예산규모에 맞춘 나열식 사업구성으로 인해 개발된 기술의 완결성이 부족하여 시장에 확산되지 못하고 사장되는 기술이 증가되는 현상이 심화됨
- 과학기술 관련 출연연구기관의 지나치게 높은 비정규직 비중
 - 연구개발 사업을 수행하는데 있어서 장기적인 인력수급 계획없이 비정규직에 의존하는

형태는 출연연구기관의 연구역량을 확보하는데 문제가 발생할 뿐만 아니라 장기과제를 수행함에 어려움이 따를 수 있음

- 출연연구기관의 높은 비정규직 문제는 2013년 7월 국회예산정책처에서 「국가 R&D 사업 관리실태 평가」 보고서에서 지적하였지만 여전히 개선되고 있지 못함을 보여줌

○ 여전히 낮은 중소기업에 대한 연구개발비 지원

- 중소기업에 대한 연구개발비 지원이 증가하긴 하였지만 여전히 대기업의 1/5(2014년 기준) 수준으로 중소기업에 대한 연구개발비 지원을 확대할 수 있는 방안이 마련되어야 함을 보여줌

III. 경제체질 개선을 위한 산업정책 방향

□ 산업정책을 총괄적으로 지휘할 수 있는 컨트롤 타워를 구축하여 일관되고 연속성을 담보한 산업정책으로 기업 일선의 혼선 최소화

○ 원활한 산업간 연계·협력을 통한 시너지 효과 창출과 함께 금융지원, 인력개발 등 체계적인 지원이 이루어 질 수 있도록 총괄하는 독립된 컨트롤 타워 구축

- 정부의 산업정책은 제대로 된 성과를 달성하는데 오랜 시간이 소요됨에 따라 특정 정부부처, 특정 정권 내에서 육성 및 성장의 지속성을 담보하기에는 한계가 존재함
- 따라서 일관되고 연속성을 가질 수 있는 산업정책을 펴기 위해서는 이를 총괄하는 독립된 컨트롤 타워 구축이 필요함
- 컨트롤 타워를 통하여 현재의 주력산업과 신성장동력산업과의 자연스러운 연결고리를 형성하여 산업정책의 연속성을 담보할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 대중소기업의 상생과 협력의 선순환을 유도할 수 있을 것임

□ 창업활성화를 위한 지원

○ 사업실패가 재도전을 위한 경험이 될 수 있도록 제도적인 기반을 마련하여 혁신형 창업 활성화

- 국내에서 사업실패는 곧 패배자라는 사회적 인식과 재기의 발판이 제대로 마련되어 있지 못해 창업을 기피하고 있음에 따라 사업실패가 재도전을 위한 경험이 될 수 있도록 제도적인 기반 마련이 필요하며, 이 가운데 한가지로 연대보증 폐지가 필요함
- 이와 함께 한계기업이 간편하고 신속하게 기업청산을 할 수 있도록 하는 통합도산법을 개정할 필요가 있음

○ 엔젤투자 및 벤처투자 등 효과적인 투자활성화를 위한 중간회수시장 활성화

- 국내에서 투자에 따른 회수통로의 상당부분이 IPO로 연결됨에 따라 중간에서 투자를 회수할 수 있는 중간회수시장이 필요함
- 이를 위해 정부는 코넥스 시장과 세컨더리 마켓 등을 통해 투자 활성화를 유인 시키고자 하였지만 해당 시장은 매우 저조한 실적을 보임에 따라 현재 제대로 활성화가 되고 있지 못한 코넥스나 프리보드 시장을 M&A 거래소로 활용할 수 있는 방안 모색

- 이와 함께 대상기업 발굴, 투자자 탐색, 가치평가 등 M&A 전반에 대한 전문적으로 중개할 수 있도록 민간 중개기관을 육성할 필요가 있음

○ 공공컨설팅 서비스 활성화

- 컨설팅은 창업 및 중소기업의 지속성장과 혁신에 효과적인 역할을 하지만 해당 기업의 문제점 진단 역량 및 자금부족과 함께 컨설팅 대한 신뢰감 형성이 미흡함에 따라 컨설팅 전문인력 육성과 함께 공공컨설팅 활성화가 필요함
- 이를 위하여 지역 거점 별로 공공컨설팅 센터를 설립하여 지역대학, 변호사, 회계사, 은퇴한 전문가 등의 인력풀 구성을 통한 체계적인 컨설팅 서비스 제공과 함께 컨설팅 전문인력 양성을 위한 교육 실시
- 이와 함께 공공컨설팅 서비스는 정부의 중소기업 지원에 대한 정보제공과 함께 창업상담과 창업에 필요한 자금조달을 위한 투자자 매칭 서비스도 제공가능

□ 산학협력 활성화를 통한 중소기업 경쟁력 강화

○ 산학협력 활성화를 통한 중소기업의 경쟁력 강화

- 산학협력은 기술력이 부족한 중소기업의 경쟁력 강화를 위해서 사용되고 있는 가장 보편적인 방안이지만 국내 중소제조업의 산학협력은 2004년 67.3%에서 2010년 44.4%로 크게 준 반면, 중소기업간 연구협력은 2004년 30.6%에서 2010년 39.9%로 상승²⁾
- 따라서 현재의 중소기업 자체 연구개발 비중을 지속적으로 감소하기 위하여 대학에서 기술자문, 인력교류, 정보제공 등의 보조적인 역할을 수행할 수 있도록 지원하면서 산학협력 활성화의 기반 구축 필요(관련예산은 2012년 전체 산학협력 예산의 3%)
- 이와 함께 대학과 중소기업이 정부의 연구개발 과제에 공동으로 참여할 경우 가점부여 방안을 검토해 볼 수 있으며, 중소기업에 산학협력 가능 대학에 대한 맞춤형 정보 제공³⁾

○ 산학협력 등 연구협력이 활성화 될 수 있도록 연구개발 세액공제 차등지원

- 2007년 대기업의 연구협력 활성화를 위해서 대기업의 위탁연구개발비에 대한 세액공제율을 중소기업 수준(50%)으로 확대하였지만 일몰기한 도래로 원래대로 환원(40%)됨
- 공동 및 위탁연구의 경우 대기업은 연구성과를 제고할 수 있다는 장점을 지니고 중소기업 및 대학은 연구개발비 확보와 함께 대기업이 보유한 기술 등을 활용할 수 있는 장점 등으로 시너지 효과를 기대할 수 있음
- 따라서 기업 자체의 경쟁력 강화에만 도움이 될 수 있는 일반 연구개발에 대한 세액공제율은 낮추되 산학협력 등 공동 및 위탁 연구개발에 대한 세액공제율을 50% 수준으로 재조정할 필요가 있음

□ 연구개발 역량 강화를 바탕으로 핵심부품의 국산화 유도 및 원천기술 확보역량 강화

○ 대기업과의 협업 및 분업 시스템 구축과 함께 동종 기업간 클러스터 조성을 통한 연구개발 역량 강화를 바탕으로 핵심부품의 국산화 유도 및 원천기술 확보역량 강화

2) 해당 문단에서 제시하고 있는 수치는 박진우·이원홍(2014), '창조경제, 중소기업 R&D 산학협력에서 해답을 찾다!', IIT Trade Focus, 학국무역협회 국제무역연구원의 자료를 활용함

3) 중소기업의 45.1%는 대학정보 부족으로 인해 산학협력을 활용하지 못하고 있음

- 중국 등 후발국들의 추격이 가속화되고 있는 상황에서 주력산업의 고도화는 산업 경쟁력 확보, 새로운 부가가치를 창출 그리고 신성장동력 산업의 기반으로 작용함
- 이를 위해서 자동차·기계·전자 산업 등 주력 제조업을 지역별 특성화 산업으로 육성하면서 해당 분야에 대한 산학연 공동연구 등에 중소기업 등의 참여를 의무화시켜 중소기업의 경쟁력 향상 필요

○ 비수도권에 근무하는 연구개발 인력에 대한 인센티브 제공

- 지방소재 기업의 연구개발 활동과 관련한 가장 큰 애로사항 가운데 하나는 연구인력 확보문제로 대학과 공공기관의 경우 연구인력의 절반 이상이 비수도권에 근무하고 있지만 기업체의 경우 27.9% 수준임
- 따라서 지방소재 기업에서 연구개발 인력을 채용 시 관련 세액공제율을 2배 정도 높이고, 연구인력에 대해서도 소득세 비과세 규모를 확대

○ 연구개발 성과의 사업화 지원

- 대학 및 공공연구소 등에서 개발된 기술의 대다수는 중소기업에 이전이 되어 사업화로 수익창출까지 상당한 시간과 비용이 소모되는 반면에 사업화 성공률(2011년 기준 23.6%)은 상당히 낮게 나타남⁴⁾
- 따라서 기술이전 및 사업화를 위한 전담인력 확충과 기술공급자에게는 개발된 기술에 대한 성과급과 함께 사업화에 성공할 경우 추가적인 성과급 지급 등 충분한 인센티브 제공을 통하여 추가기술 개발 등 지속적인 연구개발 활동 장려
- 또한 연구개발 성과에 대한 사후관리 및 지원으로 사업화 성공률을 증가시킬 수 있도록 기술공급자-중개기관-기술수요자 간 협력네트워크 구축

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

4) 김정연(2013), ICT 기술거래 활성화를 위한 정책방향, 정보통신정책연구원