

미래의 성장동력 모색을 위한 과제와 해법*

김 도 훈 (산업연구원 원장)

1. 미래 성장동력이란?

미래 성장동력은 정의하기에 따라 그 범위가 상당한 차이가 날 수 있다. 용어가 주는 의미 그대로를 본다면 미래 성장동력이라면 우리 경제의 미래의 성장을 뒷받침할 수 있는 모든 성장요인으로 볼 수 있을 것이고, 우리 정부나 언론 등에서 지칭하는 용어를 따른다면 미래의 성장산업(성장기술 포함)이라고 좁게 볼 수도 있을 것이다. 전자를 따른다면 경제성장을 위해 투입되는 자원으로서의 노동력(혹은 인구 그 자체), 자본 확충(기업의 설비투자 포함), 그리고 기술진보를 일으키는 모든 요인들 즉, 좁은 의미의 연구개발(R&D)을 포함하여 과학기술의 발달, 문화적 발전, 심지어는 국민의 의식 수준 발전 등까지 포함할 수 있을 것이다.

그러나 본고에서는 후자의 정의를 따르고자 한다. 즉, 미래 성장산업으로 좁게 정의하고 여기에 미래의 성장동력 역할을 할 것으로 기대되지만 아직 산업화가 덜 진전된 기술, 아이디어 등까지 포함하기로 한다. 이렇게 정의하는 접근방식의 장점은 지금까지 한국정부가 추진해 온 정책에 대해 반성·평가하고 정부나 기업을 중심으로 향후 성장동력을 마련하는 역할에 대해서도 논의하는 것이 더욱 뚜렷해질 수 있다는 점이다.

1) 미래 성장동력 모색을 위한 정책적 노력에 대한 평가

미래 성장동력을 모색하기 위해 역대 정부는 여러 가지 다른 용어를 동원하면서 상당한 역점을 두고 정책적 노력을 경주해 온 바 있다. 1990년대 정부에서도 새로운 성장동력을 마련하기 위한 노력이 없지는 않았지만 정부의 대표적 정책으로서 추진하기 시작한 것은 2000년대 들어서라고

* 본 원고는 2015년 5월 15일(금), 대한상공회의소 의원회의실에서 한국경제학회 주최 춘계 정책심포지엄, 「한국경제의 과제와 해법」에서 발표한 내용을 정리한 것임.

보인다.

우선 ‘국민의 정부’는 2001년 8월, 「차세대 성장산업 육성」 방향을 발표하였고, 이른바 5대 기술/산업 (IT, BT, NT, ET, CT 등)을 집중적으로 육성하고자 노력하였다. 이어서 ‘참여정부’도 2003년 8월, 「10대 성장동력산업」을 제시하고 더 구체적으로 44개 품목, 147개 기술을 명시한 바 있다. 그에 이은 이명박 정부도 2009년 1월, 「신성장동력 비전 및 발전전략」을 발표하면서 녹색기술산업, 첨단융합산업, 고부가서비스산업 등 3대 분야에서 17개 신성장동력을 제시하고 이들의 육성을 위한 노력을 경주한 바 있다.

그러나 2000년대 초반부터 발전하기 시작한 반도체, 이동통신기기 등의 정보통신산업 (IT산업)이 빠르게 성장하면서 우리나라의 대표적 산업으로 부상하고 수출과 경제성장을 주도하는 산업으로 발돋움한 반면, 이 모든 노력에도 불구하고 다른 산업(혹은 기술)들은 IT산업의 발전에 비견할 만한 실적을 이루지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 2000년대 이후 신성장동력 정책 등을 통해 어느 정도 이른바 ‘주력산업’으로 성장한 분야는 디스플레이, 이차전지, 4G 단말기 등 극히 소수에 불과한데, 이들도 결국 기존 IT산업과 연계된 분야라고 할 수 있을 것이다.

이러한 결과를 두고 정부가 나서서 미래 성장동력산업을 구체적으로 선정하여 지원하여 발전시키고자 하는 방식은 한계를 가질 수밖에 없다는 지적이 나오기 시작하였다. 즉, 정부의 지원을 받지 않고도 이미 세계적인 기업으로 발돋움하여 글로벌 기업들과 경쟁을 전개하고 있는 많은 대기업들의 경우 정부가 선정한 미래 성장동력산업과는 별개로 스스로의 장기적 성장플랜을 가지고 ‘신수종사업’ 등의 이름을 걸고 기업 자체적으로 미래의 성장산업을 육성하고자 하는 노력을 집중적으로 경주하기 시작했다는 평가가 나오기 시작한 것이다.

이에 따라 2013년에 출범한 박근혜 정부는 초기에 ‘창조경제’라는 다소 추상적인 개념을 내세우면서 미래 성장동력산업을 적시하지 않고 오히려 미래 성장동력산업이 발전해 갈 수 있는 여건을 마련하는 데 정책적 노력을 경주하기 시작하였다. 이른바 ‘창조경제 발전을 위한 산업 생태계 조성’이라는 이름으로 불리는 정책적 노력이 적용되기 시작한 것이다. 주요 경제거점을 중심으로 정부가 설치하고 있는 ‘창조경제 혁신센터’가 그러한 정책적 노력의 대표로 부각되고 있다.

그러나 이러한 정책적 변화가 일어난 점에 대하여 ‘창조경제의 모호성’이라는 취지의 지적이 제기되었고, 여기에 부응하여 창조경제의 실현을 담당하는 두 개 부처들이 미래 성장산업을 구체적으로 제시하기에 이르렀다. 즉, 미래창조과학부는 13개 미래성장동력을 제시하였고, 산업통상자원부는 13대 산업엔진 프로젝트를 제안하였다.

2) 미래성장동력 육성에 대한 양면적 시각

현 정부가 미래 성장동력 발전을 위한 제도적 기반(산업 생태계) 조성에 역점을 두면서도 위에서 언급한 대로 구체적인 성장동력 후보 산업들을 제시하게 된 배경에는 다음과 같은 우리나라 산업계의 양면적 시각이 작용하고 있는 것으로 판단할 수 있을 것 같다.

우리나라 산업계는 한편으로는 지금까지 정부가 추진해 온 미래 성장동력 육성정책의 유효성에 의문을 제기하면서도 다른 한편으로는 여전히 정부가 이른바 ‘미래 먹거리’를 발굴·육성해주기를 바라는 목소리를 내는 양면성을 보이고 있는 것으로 보인다. 지금까지 IT산업 등의 분야에서 성공적으로 발전한 것으로 평가되는 D램 반도체(1980년대), 자동차(1990년대), LCD패널 및 이차전지, 4G 이동통신(2000년대) 등의 경우 과거 산업육성정책이나 신성장동력 정책에 의한 집중적 정책지원에 힘입어 산업화에 성공할 수 있었다고 평가하고 이러한 정부의 노력이 지속되기를 희망하고 있는 것이다. 즉, 정부의 미래 성장동력 육성정책이 ‘민간 투자의 마중물’로서의 기능이 아직도 유효하고, 특히 투자가 부진한 경제여건에서는 정부의 선제적 투자(미래 투자에 대한 리스크 축소)와 산업발전 방향의 불확실성 완화(중견·중소기업에게 투자방향성을 제시)라는 측면에서 필요하다는 입장을 보이고 있는 것이다. 다르게 표현한다면 우리나라 산업계는 미래 성장동력 모색에 필연적으로 부수되는 막대한 투자비용과 투자에 따르는 리스크에 대하여 정부가 일정 정도 부담을 떠안아 줄 것을 요구하고 있는 것이다.

그러나 산업계 내부에서도 일부는 정부 주도로 미래 성장동력을 모색하는 정책적 노력이 적절한지에 대한 비판적 시각을 지니고 있다.

먼저, 이러한 정책적 노력이 결국 대기업의 역할에 초점을 둔 대상을 선정함으로써 중소기업의 참여기회를 제약하고 있다는 지적이다. 과거 신성장동력으로 선정된 다수는 이미 대기업 주도로 민간에서 투자가 이루어진 분야이거나 특정 소수기업의 사업영역에 해당하여 육성정책의 과실이 소수 기업에게 편중되었다는 지적이 그것으로, 그 사례로서는 이차전지, LCD, 메모리반도체, 이동통신, 친환경 차, 디지털TV 등이 거론되고 있다.

다음으로, 장기적 육성분야는 신성장동력 산업 자체가 되어서는 안 되고, 이들 산업의 지속적 발전을 위한 기반기술 확보, 미래기술 투자에 초점을 맞추어야 한다는 시각이다. 즉, 우리나라와 같은 시장경제 체제 하에서는 결국 산업발전을 담당해야 하는 것은 기업들이고 정부는 이를 뒷받침하는 분야 즉, 제도적 기초여건, 투자 여건 등을 조성하는 역할에 그쳐야 한다는 것이다.

2. 미래 성장동력 육성 정책의 필요성

1) 주력산업¹⁾에서의 위기 징후

우리나라는 개발도상국은 물론 선진국에서도 인정받는 ‘산업강국’으로서 손색이 없다. 즉, 우리

1) 산업연구원이 주력산업이라고 분류하는 산업들은 다음과 같다. 기계산업군에서 자동차, 조선, 일반기계 등의 3개 산업, 소재산업군에서 철강, 석유화학, 정유, 섬유(우리나라 섬유 주요 수출품목은 산업용섬유 등 섬유소재로 구성되고 있다.) 등의 4개 산업, IT 제조업군에서 가전, 정보통신기기(주로 휴대폰), 디스플레이, 반도체 등의 4개 산업, 그리고 최근에 식품산업을 추가하여 분석하고 있다. 이들 주력산업들이 우리나라 총수출에서 차지하는 비중은 최근 15년 여 동안에 거의 80% 전후를 차지하여 이른바 ‘캐시카우’ 혹은 ‘먹거리산업’의 역할을 해 온 것으로 판단할 수 있다.

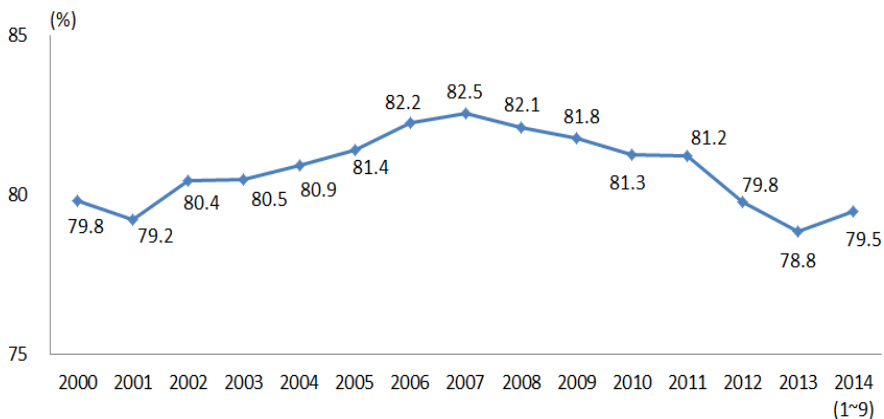
나라 주력산업들의 경쟁력은 이미 세계적으로도 잘 알려져 있다. 대부분의 주력산업들이 세계 5위권(수출 기준)의 지위를 보이고 있고, 이들 주력산업들의 세계시장 점유율도 대부분 5%를 상회하여 우리나라의 경제규모에 비해(세계 전체 수출에서 한국 수출이 차지하는 비중 기준으로 2013년 중 2.8%를 차지) 월등히 높은 수준을 보이고 있다. 상대적으로 점차 경쟁력을 잃어가고 있는 섬유산업과 최근 거의 모든 수출용 생산시설을 해외에 이전한 디스플레이가 예외적인 산업일 정도이다.

우리나라 산업의 위상이 흔들리고 있다는 주장은 2014년 중반에 중국시장에서 샤오미라는 중국의 후발 스마트폰이 삼성전자의 갤럭시폰을 제치고 1위로 올라서면서 촉발된 측면이 없지 않지만, 우리나라의 주력산업이라고 불리는 중요한 산업들 곳곳에서 변화가 감지되고 있다. 이러한 변화에 대한 우려는 중국의 추격이 날로 거세어지는 가운데 최근에는 엔저가 지속됨에 따라 이웃 일본의 산업경쟁력이 상대적으로 회복되는 기미를 보이게 되자 '신샌드위치론'까지 제기되면서 더욱 고조되고 있는 것으로 보인다.

즉, 이들 12대 주력산업의 수출증가율은 최근 들어 우리나라 총수출의 증가율을 하회하여, 총수출 대비 비중도 2007년 82.5%를 정점으로부터 점차 낮아져 2013년 78.8% 수준으로 떨어지고 있다. 이렇게 주력산업의 수출비중이 낮아지는 것이 반드시 이들 산업들의 경쟁력 약화 때문이라고 보기는 어렵다. 즉, 디스플레이 산업뿐만 아니라 대부분의 주력산업들이 최근 들어 점점 더 해외생산을 확대하고 있는 데도 기인하고 있고, 나아가 이들 12대 주력산업 이외의 산업들의 수출이 늘어나는 데에도 기인하고 있는 것으로 판단되기 때문이다.

그러나 이러한 주력산업들의 수출비중 감소 추이는 우리나라 경제가 이들 주력산업들에만 계속 매달리는 것은 위험할 것임을 예고하는 징후로 받아들여지고 있는 것이다.

<그림 1> 총수출에서 12대 주력산업의 비중 변화



자료: KITA 무역통계를 활용하여 산업연구원 작성.

2) 다른 나라들의 동향

(1) 중국의 신성장산업 육성전략

세계시장에서 우리나라 산업의 지위를 위협하고 있는 가장 두려운 존재로서 중국이 지목되고 있다. 중국은 위에서 언급한 주력산업의 대부분에서 우리나라와 경쟁관계에 놓여 있는데, 이미 많은 주력산업에서 중국에게 시장을 내어주고 있고, 우리나라가 현재 우위를 점하고 있는 분야에서 상당히 빠른 추격을 받고 있는 것은 주지의 사실이다.

중국은 기존 주력산업에서뿐만 아니라 미래의 성장동력으로 떠오르는 산업에서도 정책적 노력을 기울이고 있다. 그 좋은 예로는 2011년 12차 계획에서 「7대 전략적 신흥산업」을 선정한 데 이어, 2015년 3월에는 전국인민대표회의를 열고 내놓은 「中國제조 2025」 10개년계획에서 10대 산업²⁾을 집중적으로 육성하겠다는 의지를 발표한 바 있다.

중국정부와 공공부문의 막대한 투자여력을 감안할 때 중국이 선정한 미래 전략산업에 대한 정책적 육성 노력이 지속된다면 우리나라에도 상당한 위협으로 작용할 가능성이 크다고 할 것이다.

중국정부가 정부 차원의 새로운 성장동력산업 육성 정책을 연이어 발표하고 있는 가운데, 알리바바, 샤오미 등으로 대표되는 중국의 민간기업들이 발빠르게 새로운 성장동력산업에 진출하여 성공을 거두고 있는 점은 대단히 중요한 변화로서 우리나라의 새로운 성장동력산업 모색 과정에서도 참고할 필요가 크다.

(2) 일본의 신성장전략과 민간 기업들의 사례

일본 정부도 2014년 6월 「일본 재흥전략 -미래에의 도전-」이라는 새로운 성장전략을 내놓은 바 있는데, 여기에서는 향후 일본에서 육성되어야 할 산업 혹은 분야로서 건강수명, 클린에너지, 건강/편리, 농업/식품, 관광 등의 분야가 제시되고 있고, 아베정부의 성장전략의 한 축인 「과학기술혁신 종합전략」에서도 클린에너지(풍력, 태양광발전 등), 차세대 인프라(ITS 등), 이차전지, 로봇 등이 제시되고 있다. 일본 정부가 내어놓은 신성장전략은 중국과는 다르게 상당히 예시적(indicative) 성격을 띠고 있는 것으로 파악되는데 그럼에도 불구하고 이러한 분야들은 우리나라의 미래 성장동력과도 상당 부분 겹치는 것으로 나타나고 있다.

일본의 경우는 정부가 내어놓은 신성장동력 육성전략보다는 일본의 주요 기업들이 새로운 성장동력을 마련하기 위해 빠른 변신을 거듭하고 있는 점이 더욱 주목을 끌고 있다.

먼저, 민간 기업들의 적극적인 사업 구조조정 및 원천기술력을 기반으로 유망분야 발굴 및 성장동력 전환의 케이스로서 다음의 사례를 들 수 있다. 이들 기업들이 기존으로 가지고 있던 경쟁

2) 중국이 발표한 10대 집중육성 대상 산업은 ①차세대 정보기술(IT), ②고정밀 수치제어선반 및 로봇, ③항공우주 장비, ④해양플랜트 장비와 첨단기술 선박, ⑤선진 궤도교통장비, ⑥에너지 절감·신에너지 자동차, ⑦전력 장비, ⑧신소재, ⑨바이오의약 및 고성능 의료기기, ⑩농업기계 장비 등이다.

력 분야에서 상당히 동떨어진 분야에서 새로운 성장동력을 찾고 있음을 쉽게 발견할 수 있다.

- 후지필름: 특정 3대 의약품(암, 인지증, 감염증), 화장품, 재생의료(iPS)
- 도시바: 헬스케어(의료기기용 센서), 차세대에너지(수소), 발전설비(화력, 지열)
- 도요타: 수소 연료전지차(특히 무상공개)
- 일본전산(NEC): 차재용 모터
- 파나소닉: 자동차 관련(전기차용 배터리, 전장품, 차재기기..), 주택(스마트시티, 배선장치) 분야를 새 성장동력으로 육성(매출액 목표 : 2.5조엔(2014년) → 4조엔(2019년))

이 밖에도 완전히 새로운 분야를 개척하는 민간기업들의 사례도 발견되고 있다.

- 파나소닉: 인공광합성 기술활용 연료전지
- 소프트뱅크: 가정용 로봇 및 인공지능
- 니토덴코: 자동차용 신재료(절연재, 테이프)
- 도시바: 식물공장(농업비즈니스의 첫걸음) → 식량(야채, 수산, 축산) 생산, 식물공장 시스템

(3) 미국 기업의 새로운 트렌드

전통적으로 산업육성정책에 거부감을 보여 온 미국의 경우에는 역시 정부 차원에서 새로운 성장동력산업을 육성하고자 하는 정책은 찾아보기 힘들다.³⁾ 그러나 민간기업 차원에서는 일본의 사례에서 보았던 기업의 사업구조 전환, 새로운 혁신 분야 개척 등의 노력은 미국에서 더 선도적으로 나타나고 있다.

이미 변신의 상징처럼 여겨져 왔던 GE의 경우, 과거 제조업에서 서비스 분야로의 전환 추세를 다시금 바꾸고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, GE는 금융부문 비중을 축소하고 제조업 비중을 다시 확대하는 제조업 회귀전략으로 전환하고 있는데, GE는 미래를 밝혀줄 여섯 가지 신기술분야(Next List)를 선정하여 주목을 끌고 있다.

- 극한기계: 혹독한 외부환경에서도 안정적인 성능 발휘하는 기계
- 슈퍼 소재: 가볍고도 뛰어난 성능의 신소재
- 산업인터넷: 사물인터넷의 개념을 적용하여 기계-사람, 기계-기계 간 소통을 통한 스마트한 의사결정을 지원
- 스마트 공장: 산업인터넷을 활용하여 제조 전과정을 통합 관리하는 지능형 시스템(클라우드 기반, 첨단제조)
- 전천후 에너지: 어떤 상황과 조건에서도 작동하는 에너지 인프라 시스템
- 마인드 매핑: 뇌를 이해하여 뇌 관련 각종질환을 극복

3) 오히려 산업정책으로서는 급격한 경제구조 변화로 위기에 처한 산업들을 구제하기 위한 정책적 노력들이 눈에 띈다. 서브프라임 모기지 사태로 발생한 글로벌 금융위기 당시 자동차 산업에 대해 막대한 구제금융을 제공한 점이 가장 최근에 미국에서 나타난 산업정책적인 사례라고 할 수 있을 것이다.

이와 함께 1802년 설립한 이후 역시 변신을 거듭하고 있는 듀폰의 사례도 주목할 만하다. 듀폰은 현재 이른바 ‘100년 사업’의 세 번째 전환을 시도하고 있는 것으로 파악되는데, 창업 이후 첫 번째 100년을 화학·화학제조, 두 번째 100년을 화학소재·섬유에 집중해 왔다면 향후 100년은 농업·생명공학에 집중하겠다고 선언하고 옥수수, 콩 등을 이용한 플라스틱으로 원료의 제한 없이 생활필수품을 생산하려 하고 있다. 즉, 바이오연료 및 소재를 대량생산하여 자동차용 연료, 바이오소재활용 제품 등의 새로운 관련산업을 창출하겠다는 것이다.

(4) 독일의 인더스트리 4.0

제조업의 영원한 강국인 독일의 경우는 자국이 강한 제조업과 ICT산업을 결합하여 강한 제조업을 유지해 나가겠다는 의지를 ‘인더스트리 4.0’이라는 캐치프레이즈로 표명하고 있다. 즉, 다품종 대량생산이 가능한 가볍고 유연한 생산체계를 만들어 나가겠다는 것인데 궁극적으로는 소재, 제품, 생산설비 모두를 지능화함으로써 생산하려는 제품이 스스로 생산 및 이동 경로를 선택하는 공정 시스템을 도입하려는 것으로 요약할 수 있다. 이를 위해서는 사물인터넷과 사이버물리시스템이 필수적으로 기존 제조업에 도입되어야 한다는 것이다.

전통적으로 공공 분야의 지원체계가 효율적으로 작동하여 왔고, 이러한 공공 분야의 지원체계를 받아서 민간 기업들이 적극적으로 응용하고 있는 독일의 특성대로 이미 지멘스, BMW 등의 대표적 기업들이 스마트 팩토리 개념을 도입하여 공정을 고도화하고 있는 것으로 나타나고 있다.

(5) 종합

우리나라보다 앞서가는 선진국들에서는 우리나라가 전통적으로 추진해 온 방식인 정부가 성장동력산업을 지정하고 집중적으로 지원하는 육성전략은 더 이상 적용하지 않는 것으로 판단된다.

그러나 일본의 경우처럼 아직도 새로운 성장 분야를 예시적으로 제시하는 노력도 나타나고 있고, 독일의 경우처럼 자국 제조업 혁신을 유도하기 위해 공공 분야에서 혁신 방향을 제시하고 민간의 혁신 노력을 지원하는 정책적 자세도 계속되고 있음을 알 수 있다. 이들 국가들이 제조업 분야에서 특히 우리나라 미래 성장동력 분야에서 향후에도 경쟁 대상이 될 것이라는 점에서 예의주시하고 우리나라 정책 운용에 참고할 필요가 있을 것이다.

이들 두 개 국가는 물론 미국에서도 나타나고 있는 민간기업 스스로의 혁신, 변신을 통한 새로운 성장동력산업 개척 노력은 주목해야 할 것이다. 경쟁 대상이 되는 우리나라 대기업들은 물론 향후 성장동력 분야로 진출하고자 하는 모든 기업들은 이들 선진국에서의 민간기업의 성장동력 모색 노력을 벤치마킹하여 스스로의 혁신 전략에 참고해야 할 것이다.

가장 주목해야 할 케이스는 역시 중국의 경우이다. 아직도 정부가 주도적으로 새로운 성장동력산업을 육성하는 시스템을 운영하고 있고, 공기업 등 공공 분야가 새로운 성장동력산업을 발전시켜 나갈 여력도 충분하기 때문에 이러한 노력이 성공적으로 추진될 경우 우리나라가 지향하고 있

는 새로운 성장동력산업 분야에서도 중국과의 경쟁이 불가피해질 것이기 때문이다. 그렇지만 우리나라가 이러한 중국의 위협에 직면하여 중국과 같은 방식으로 미래 성장동력산업을 육성하고자 하는 것은 더 이상 유효하지 않을 가능성이 크다. 이는 위에서 언급하였듯이 세계적인 경쟁 속에 뛰어든 대부분의 대기업들의 경우 스스로 새로운 성장동력을 마련하기 위한 노력을 전개하고자 할 것이기 때문이다. 중국의 경우에도 더욱 주목해야 할 점은 IT 분야를 중심으로 하여 전개되고 있는 민간기업들의 새로운 성장동력산업 분야 진출 트렌드일 것이다. 즉, 중국정부는 한국보다도 더 유연한 제도적 여건을 민간기업들에게 제공하여 이들 민간기업들의 미래 성장동력산업 모색을 간접적으로 지원하는 결과를 낳고 있는 것이다.

3. 미래 성장동력 모색 과정에서의 애로요인

1) 산업생태계 형성이 어려운 특유의 기업구조

우리나라 기업구조는 새로운 성장동력 창출에 적합하게 작동할 것인가?

우선 미래의 성장동력산업들이 시장의 힘에 의해 끊임없이 창출되고 있는 미국의 실리콘밸리의 상황과 우리나라의 상황을 비교해 볼 필요가 있다. 미국 실리콘밸리에서는 대기업들인 구글, 애플 등이 자체적으로 새로운 성장동력을 마련하기 위해 혁신과 변신을 거듭하고 있는 한편으로 우리나라에서 이른바 산업 생태계라고 지칭되고 있는 것과 같이 초기 기술개발과 창업기업의 지속적 발전을 도와주는 엔젤투자가, 벤처캐피탈들이 역할을 하고 있고, 다른 한편으로 사업화가 진전된 창업기업들을 더 큰 기업들이 M&A하는 시장도 잘 작동하고 있는 것으로 알려져 있다.

이러한 실리콘밸리 방식의 산업생태계는 이웃 중국에서도 적어도 IT산업 분야를 중심으로 작동하고 있는 것으로 보인다. 알리바바와 샤오미의 성장 과정이 이를 잘 보여주고 있다.

이미 대기업들이 스스로의 혁신 노력을 하고 있는 일본의 경우는 우리나라 대기업들에게는 참고가 되겠지만 이른바 ‘창조경제를 위한 산업생태계 조성’에 역점을 두고 있는 우리 정부 차원의 성장동력 육성 정책에는 참고가 되지 못할 것으로 보인다. 공공과 민간의 협력을 기본으로 하는 독일의 「인더스트리 4.0」의 경우는 산업생태계 형성과는 별개의 기술적인 문제인 것으로 보인다.

그렇다면 창조경제의 작동을 뒷받침하기 위한 산업생태계 육성에 우리나라의 기업구조가 적합한 것인지 고민할 필요가 있다.

초기 기술개발 및 창업 단계에서 도와줄 엔젤투자가, 벤처캐피탈의 역할에 대해서는 다음 절에서 논의하기로 하고 여기서는 창업한 기업들의 건전한 퇴출을 도와줄 경제구조에 초점을 맞추고자 한다.

한 마디로 우리나라 경제구조는 실리콘밸리형 M&A 시장이 작동하기는 매우 부적당한 구조를 가지고 있는 것으로 보인다. 먼저, 창업한 기업을 사들여 그 자체로 큰 산업으로 키워나가거나 혹

은 자신들이 개발하고 있는 산업에 접목시키는 역할을 할 수 있는 매수자 역할을 할 주체들이 보이지 않는다. 구글, 애플과 같이 미래지향적인 사업을 끊임없이 찾고 유망한 창업기업을 사들이는 역할을 할 만큼 우리나라 IT 1세대 기업들이 자라지 못한 것으로 보이기 때문이다. 특히 대부분의 1세대 성공한 기업들은 아직도 IT서비스 산업 중심으로 M&A를 추진할 의사를 가지고 있는 것으로 보이고, 기술개발의 결과로 창업하는 제조업형 기업을 사들이기에는 (기술적, 재정적) 역량이 부족한 것으로 보인다.

그렇다면 우리나라의 기존 대기업들이 매수자의 역할을 할 수 있을 것인가? 일단 (기술적, 재정적) 역량 면에서는 충분한 것으로 판단되고⁴⁾, 그렇게 할 의사도 큰 것으로 여겨진다. 그러나 우리나라 대기업들의 과거 중소기업 흡수 행태에 대한 거부감이 매우 큰 것이 장애요인으로 나타나고 있다. 즉, 지금까지 우리나라 대기업들은 유망한 중소기업들을 매수하는 과정에서 이른바 기술만 탈취하거나, 기술개발 능력이 있는 기술자만 흡수하고 중소기업 창업자는 배제하는 등의 행태를 보여 왔다는 이미지를 가지고 있어, 대체로 창업기업들이 두려워하는 존재인 것으로 여겨지기 때문이다. 더욱이 이른바 국민정서 상으로도 대기업의 ‘문어발 확장’에 대한 거부감이 크기 때문에 기존 대기업들이 새로운 분야에 진출하는 중요한 대안이 될 수 있는 M&A에 대해 폭넓게 허용하지 못하고 있는 것도 문제이다. 따라서 대기업들의 자세 전환, 성공적인 창업기업과 대기업의 협력 사례 등장 등이 뒤따라야 이러한 심리적, 정치적 장벽이 제거될 수 있을 것으로 보인다.

매수의 대상이 되는 창업기업, 중소기업 등에서도 문제가 없지 않아 보인다. 이들 창업자들이 자신들이 이룬 사업에 대하여 강한 소유 의지를 보이면서 그 사업을 좋은 협력자와 함께 새로운 미래 성장동력산업으로 발전시켜 나가는 것보다는 그 과정 전체를 자신이 이루어 나가는 것을 강력하게 선호하고 있는 것으로 보이기 때문이다. 실리콘밸리의 창업자들이 자신이 싹을 틔운 창업기업을 적절한 가격을 받고 M&A 당하는 것을 최고의 목표로 삼고 있는 것과는 상당히 대조를 이루고 있는 것이다. 물론 지금 나타나고 있는 젊은 창업자 중에서는 미국식의 진취적인 생각을 가진 사람들이 나타나고 있는 것으로 여겨지지만 이쪽도 우리나라에 ‘건전한 산업생태계’의 형성을 가로막는 매우 큰 요인으로 여겨진다.

2) 벤처 육성정책의 명암

미래 성장동력을 마련해 나가는 방안으로 기존 기업들보다는 새로운 창업기업들 즉, 벤처기업을 육성해 나가려는 정책이 펼쳐지기도 했다. 2000년대 ‘국민의 정부’ 당시에 이 현상이 나타났고 최근에도 벤처를 지원하는 정책이 펼쳐지고 있다.

우리나라의 2000년대 벤처붐은 당시 세계적인 벤처 붐에 편승했다는 점에서 보면 외생적이며, IT 산업의 발전이 계기가 되어 형성되었다는 점에서 본다면 통상 신산업의 출현 시기에 나타나는

4) 우리나라 우수 대기업들은 투자를 진행할 수 있는 사내유보자금을 풍부하게 보유한 것으로 알려져 있다. 오히려 투자할 곳이 마땅하지 않다고 주장하는 기업들이 많은 것으로 보인다.

근시안적 투자 과열 현상의 일종인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 2000년대 벤처 붐은 이후 우리 경제에 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 종전의 중소기업에 비해서 높은 혁신성을 지닌 벤처기업이 대거 출현하여 우리 경제의 활력과 역동성을 높이는 데 기여했기 때문이다.

그러나 이러한 벤처 투자는 벤처 붐 이후 장기간 정체를 보이다가 2008년 이후 다시 회복 중이지만(벤처캐피탈의 투자 증가 <그림 2> 참조, 벤처기업수의 증가 <그림 3> 참조), 벤처투자 규모에 비해서 투자회수(exit)는 여전히 부실하며, 위에서 언급했듯이 M&A 회수(exit) 창구가 특히 협소한 것으로 판단된다.

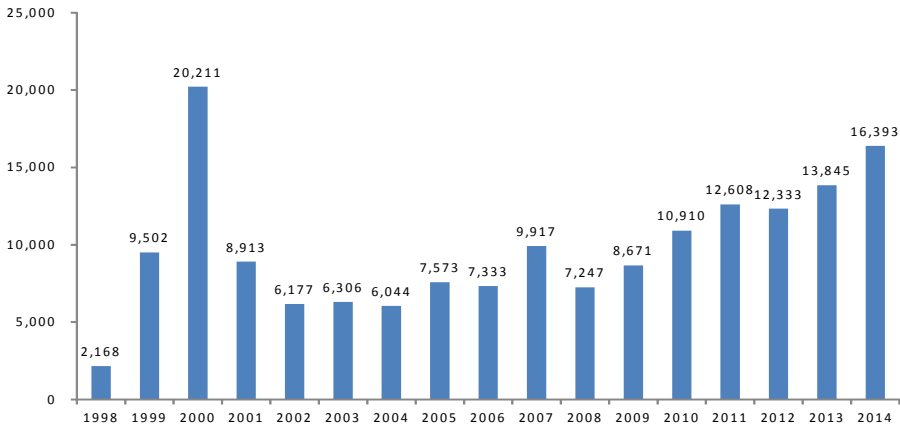
더욱 중요한 것은 벤처를 지원하는 엔젤투자가, 벤처캐피탈 시장에서 공적자금이 민간자금을 구축하거나, 유인효과를 달성하기 어려운 구조라는 지적도 있다.

우리나라에서는 일시적 벤처 붐이 지나고 오랫동안 벤처 정체 현상이 계속되었음에 불구하고, 벤처에 대한 관심이 높게 유지되어 왔는데 이는 벤처정책의 기여라고 볼 수 있다. 즉, 정부는 확인 벤처기업 수를 계속해서 늘려가면서 벤처에 대한 정책적 관심도를 높게 유지하려고 정책을 펼쳐 왔고, 지속적인 벤처캐피탈 지원을 통해서 냉각되고 있는 벤처캐피탈 시장에 계속해서 온기를 공급하려고 노력해 왔다. 그러나 다른 한편으로 벤처기업 확인제도의 실효성 부족과 벤처캐피탈 정부 지원에 비해서 벤처캐피탈 시장의 민간 참여가 부족하다는 점 등이 문제로 남게 되었다.

향후 벤처정책의 핵심과제는 정부 정책에 과다 의존하고 있는 현행 벤처 생태계를 시장 중심의 벤처 생태계로 탈바꿈시키는 것이라는 지적과 같이, 정부는 지원에서는 한 걸음 뒤로 물러서고 민간 벤처생태계의 구성에 정책적 역점을 옮겨가는 대신에 벤처시장을 관리·감독하는 관리자(supervisor)로서의 역할을 제고할 필요가 있을 것이다.

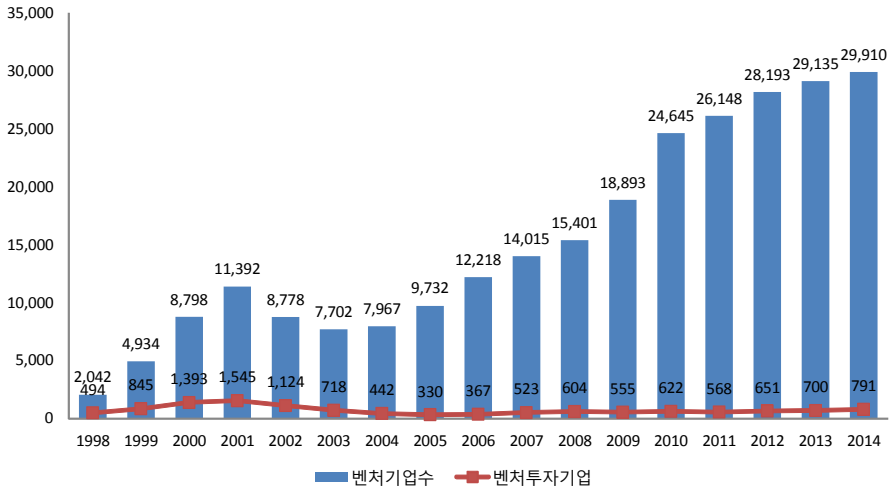
<그림 2> 벤처캐피탈 신규 투자 추이

(단위: 억 원)



자료: 벤처캐피탈 협회.

<그림 3> 확인 벤처기업수 추이



자료: 벤처기업협회.

3) 미래 성장동력산업으로서의 서비스의 가능성

서비스산업은 향후 우리 경제에 더 많은 좋은 일자리를 만들어 내는 역할뿐만 아니라 미래 한국경제를 책임질 미래 성장동력의 원천의 하나로서 역할을 해야 한다는 인식은 이미 오래 전부터 공감을 얻어 왔었다. 더욱이 우리 경제 역시 이른바 ‘경제의 서비스화’가 지속적으로 진행 중이기도 하다. 즉, 이미 서비스업의 고용 부담률은 약 68%, 부가가치 생산액은 약 585조 원으로 총 부가가치 생산의 57.3%를 점유하는 등 경제 전체에서 서비스업의 비중이 증가하고 있는 것이다.

그러나 서비스 부문의 고용증가에 비해 부가가치 생산성 증가는 상대적으로 저조하여 경제전반의 성장을 저해하는 요인으로 작용하고 있는데, 서비스 부문의 경제성장 기여율(서비스업생산 증가액/GDP 증가액)은 1990년대 60%에서 2000년대 53%로 하락하고 있는 점으로 쉽게 알 수 있다. 더욱이 서비스 부문은 생산성이 저조한 상태를 벗어나지 못하고 있는데, 종사자 1인당 부가가치 기준 2012년 서비스업종의 생산성은 3,800만원 수준으로 제조업 8,600만원의 절반에 미치지 못하는 수준을 보이고 있고, 이러한 격차는 주요 선진국을 대상으로 비교할 경우에도 최하위 수준을 나타내고 있다.

근본적으로 우리나라 서비스산업의 생산성이 낮은 것은 새로운 형태의 서비스산업의 등장은 더딘 가운데, 전통적인 서비스산업인 음식료 등의 개인서비스 및 유통서비스 등의 분야에서 이른바 ‘생계형 창업’이 큰 비중을 차지하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

역대 정부도 서비스산업의 중요성을 인식하여 서비스산업 발전을 위해 노력해 왔음은 물론이다. 이러한 역대 정부의 공통된 의지에도 불구하고 미래 성장동력으로서의 새로운 서비스산업이

기대만큼 빠르게 발전하지 못하는 이유는 무엇일까?

그 근본적 이유로서 서비스산업이 산업으로 발전하는 길을 여러 가지 형태의 규제가 가로막고 있다는 점은 누차 지적되어 왔고, 역대 정부도 이들 규제들을 완화 또는 개선하기 위해 상당한 노력을 기울여 왔다. 하지만, 서비스산업 발전의 물꼬를 틀 결정적 규제개혁 조치는 좀처럼 나오지 않고 있다. 이해 관계자의 저항과 정치적 타협의 어려움이 그 원인이 되었음은 물론이다. 우리나라에서 서비스산업 발전의 필요성은 광범위하게 공감을 얻으면서도 구체적으로 들어가면 그 열쇠가 되는 규제개혁을 추진하기가 어려운 것은, 근본적으로 서비스산업에 대해 잘못 형성된 고정관념이 도사리고 있는 것으로 생각된다.

서비스산업에 대한 그릇된 고정관념은 크게 네 가지를 들 수 있겠다.

첫째, 서비스는 값이 싸야 한다는 인식이다. 즉, 서비스는 공짜라는 인식부터 고쳐야 한다는 말이다. 깍두기 한 접시라도 꼬박꼬박 제 값을 받는 일본이 김치의 질을 현격하게 높이는 데 성공했는데, 우리나라는 품질 좋은 김치를 만들어내는 데 성공하지 못하는 것이 바로 이 때문이라는 지적이 있었다. 음식의 원가를 따질 때 서비스에 대한 대가는 빼놓는 관행도 같은 맥락이라 하겠다. 이러한 그릇된 인식에 근거하여 서비스산업 대부분에 적용되고 있는 각종 가격규제들이야말로 서비스산업의 발전을 가로막는 첫 번째 원인이다. 모든 국민이 필수적으로 소비해야 하는 기초적인 서비스는 어쩔 수 없다고 하더라도, 산업화가 유망한 서비스의 경우는 전반적인 가격규제 철폐를 단행해야 할 것이다.

둘째, 서비스는 공공성이 있어야 한다는 인식이다. 위의 가격규제 논리와 같은 이유로 국민 모두에게 공통적인(종종 비슷한 품질의) 서비스를 공여하는 책임을 정부와 기업이 감당해야 한다는 식의 공공성의 논리가 서비스산업을 지배하고 있는 한 서비스산업이 산업화의 길을 걷게 될 가능성은 열어진다. 소비자의 기호에 따라 공산품이 다양하게 생산되듯이 서비스도 소비자의 기호에 부합하여 다양하게 제공될 수 있을 때 산업화로 나아갈 기회를 가지게 될 것이다. 국민 모두가 소비할 수 있는 국민차를 내놓은 독일이 다른 한편으로는 세계 최고급의 자동차들도 만들어 내고 있는 점을 타산지석으로 삼아야 한다. 국민 모두가 누려야 하는 최소한의 서비스에는 공공성을 유지하되, 더 높은 질의 서비스를 생산하는 길도 열어야 한다.

셋째, 서비스는 영세하다는 인식이다. 일반 소비자들이 접하는 서비스산업은 종종 길가에 있는 음식료업, 개인서비스업, 소매유통업 등일지도 모른다. 이들은 영세하여 사회적 약자가 되기 쉬우므로 보호하고 지원하는 대상일 뿐 산업으로 커갈 수 있을지에 대해서는 의구심이 들기 마련이다. 그러나 우리는 이미 IT 관련 서비스산업에서 세계적인 기업들이 나타난 사례를 얼마든지 발견하고 있고, 음식료업, 소매유통업에서도 맥도널드, 월마트, 까르푸 등과 같은 글로벌 기업들을 발견한다. 우리나라와 같은 수준의 강한 규제를 갖고 있는 일본에서 소프트뱅크, 유니클로 같은 서비스 기업들이 글로벌화의 길을 자랑스럽게 걷고 있는 것과는 극명한 대조를 이룬다. 보호/지원해야 할 분야와 산업화가 가능한 분야를 분리해서 산업화 가능 분야의 규제를 풀어주는 지혜가 필요하

다.

넷째, 서비스는 국내용이라는 인식이다. 우리나라에서 이제 “제조업은 수출용이다”라고 해야 할 정도로 제조업의 내수의존도는 낮다. 서비스는 그 반대라는 인식이 아직도 대부분의 국민들 생각을 지배하고 있는 것 같다. 그러나 산업화가 가능한 분야의 일선에 서 있는 전문가들은 이제 우리 서비스산업이 발전해 나갈 길은 중국, 중동, 동남아 등 해외시장이라는 점을 잘 인식하고 있다. 해외로 뻗어나가고자 하는 이런 서비스산업의 발목을 잡는 일은 없어야 할 것이다.

4) 기술개발 중심 vs 소비자 욕구 부응

우리나라에서 미래 성장동력산업의 이미지는 이른바 ‘고도기술산업 혹은 첨단기술산업’으로 형성되어 있는 것으로 판단된다. 우리나라 산업들이 산업화 과정에서 새로운 기술을 습득하는 것을 바탕으로 새로운 산업을 이루어 온 이력도 그렇고, 기존 주력산업 외에 새로운 성장동력산업을 모색하기 시작한 2000년대 초에 이른바 5T, 6T 등의 미래기술의 중요성이 강조되면서 새로운 산업이 기술개발과 연계된 것으로 형성된 과정도 이러한 이미지가 굳어진 것으로 생각된다.

정부가 새로운 성장동력산업 육성 과정에서 정책적 노력을 기울인 쪽도 역시 기술개발이었다. 때로는 개발의 목표가 된 새로운 기술 자체가 ‘미래 성장동력’으로 인식되기도 하였다. 이리하여 기술개발을 지원하는 데 많은 정책자금도 동원된 것은 물론이다. 2000년대 초 벤처붐이 일 때 거의 대부분의 새로운 창업기업들이 이른바 ‘○○테크’, ‘××기술’ 등의 이름을 내건 것도 이러한 정책적 경향에 연유한 것이라고 판단된다. 위에서 언급한 서비스산업이 새로운 미래 성장동력산업으로 부각되지 못한 것도 서비스산업이 기술개발과는 거리가 멀다는 인식이 작용하였을 것으로 여겨진다.

실제로 우리나라에서 이미 잘 작동하는 성장동력산업으로 자리 잡은 분야인 IT산업의 경우 기술개발에 의존한 바 크다는 것도 사실이다. 향후 더욱 발전할 것으로 기대되는 중요한 분야로 부각되고 있는 사물인터넷, 3D프린팅, 빅데이터 등의 분야도 역시 기술개발 능력에 크게 좌우될 것으로 여겨진다.

그러나 최근 단기간에 세계적인 기업으로 커가고 있는 기업들의 면면을 보면 이러한 생각을 고쳐야 할 것이라 생각된다. 공유경제를 강조하는 우버, 에어비엔비는 물론이고 중국의 새로운 기업 알리바바, 샤오미 등도 기술개발에 의존한 창업기업이라고 할 수는 없을 것이기 때문이다.

현 정부가 제창한 창조경제의 아이디어가 산업과 산업 나아가 산업과 문화의 접점에서 출발한다는 점은 그런 의미에서 훨씬 진일보한 개념이라고 생각되기는 한다. 그러나 창조경제를 이루어 나가는 정책적 업무를 담당하는 정부 부처들로서 미래창조과학부, 산업통상자원부가 중심이 되면서 역시 정책적 노력은 기술개발을 강조하는 쪽으로 흐르는 경향을 보이고 있다. 서두에서 언급한 새로운 미래 성장동력산업의 예로서 제시된 산업들도 역시 미래기술 쪽에 중점이 두어진 것은 예견된 결과라고 여겨진다. 그나마 전국 중요한 지역거점에 이른바 ‘창조경제 혁신센터’를 설치하고

새로운 아이디어를 기존 산업에 접목시키려 하는 시도가 정책적 변화의 긍정적인 측면이라고 하겠다.

한후 우리나라도 새로운 산업을 키워나갈 때 소비자 욕구의 변화를 미리 내다보고 이에 부응하는 제품과 서비스를 만들어가는 산업을 생각해 낼 필요가 있는 것으로 판단된다. 이미 선진국 기업들은 이러한 일에 착수한 것으로 판단되고, 일본 기업들의 변신도 이와 무관하지 않을 것으로 보이며, 우리 대기업들도 이러한 생각을 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 문제는 소비자의 욕구, 나아가 미래 사회의 발전 방향을 읽어내고 이에 대응하는 산업을 키워나가는 데 정부의 정책적 역량을 어떻게 발휘할 것인가일 것이다. 적어도 지금의 우리 정부의 조직이나 행태가 이러한 역량을 발휘하기에 매우 적절하지 않은 것으로 보이는 점은 매우 아쉽다.

산업연구원에서 모색하고 있는 미래의 소비자 욕구 변화 방향과 그에 대응한 미래 성장가능 산업을 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

소비자 욕구의 대표적인 변화로는 ①개인별 다양한 취향에 대한 대응 요구(Personalized), ②언제 어디서나 효율적인 생활에 대한 요구(Ubiquitous & Efficient), ③안전하고 건강한 생활에 대한 요구(Safe and Healthy)를 들 수 있을 것이다.

먼저, 더욱 편리하고 안전한 일상생활을 위해 스마트 센서, 소프트웨어가 결합된 지능형 제품 및 서비스로서, 웨어러블컴퓨터, 홀로그램 등 미래형디스플레이, 지능형 로봇, 3D(바이오)프린팅, 무인자동차(스마트카: 텔레매틱스+인포테인먼트⁵⁾), 개인 맞춤형(튜닝) 자동차, 스마트홈, 에너지제로하우스, 솔로이코노미형 제품 및 서비스, M2M(사물지능통신) 등이 유망할 것으로 보인다.

다음으로, 생명이 연장되고 사회가 고령화됨에 따라 질병예방과 일상생활에서의 건강관리의 중요성이 부각됨에 따라, 홈 헬스케어, 모바일 헬스케어, 간병·가사 로봇, 무통침습 마이크로니들, 날숨센서진단기·웨어러블심박측정기 등 맞춤형의료용 체외진단기기, 개인 맞춤형 의약(유전자 진단·치료제), 빅데이터기반 의료 및 건강관리, 식물공장, 개인 맞춤형 기능성 식품, 센싱 농축산업 등이 유망할 것으로 판단된다.

마지막으로, IT와 인문예술적 결합을 통한 융합 제품 및 서비스로서 자동통역, 증강현실 및 가상현실, 온라인갤러리, 맞춤형 e-러닝 등이 부각될 것으로 예상된다.

4. 미래 성장동력산업 발전을 위한 제언

이상과 같은 애로요인들은 근본적으로 우리나라 정치, 경제, 사회에 내재된 문제일 수도 있을 것이다. 따라서 단순히 정부의 정책적인 노력만으로는 해결하기 힘든 문제도 많은 것으로 판단된다. 많은 부분에서 정치적 대타협 나아가 국민적 인식의 전환이 이루어져야 해결될 것으로 여겨지

5) 텔레매틱스는 자동차와 무선통신의 결합, 인포테인먼트는 주행정보와 엔터테인먼트의 결합으로 이루어지는 서비스산업이다.

기 때문이다.

그럼에도 불구하고 미래 성장동력산업 육성이 우리 경제가 지속적으로 발전해 나가기 위해 필수적으로 추진해야 할 과제이기 때문에 다음 몇 가지로 요약하여 해법을 제언하기로 한다.

첫째, 새로운 산업의 등장을 가로막는 규제를 개혁하는 데 정부는 물론 정치권에서의 대타협이 이루어지기를 희망한다. 원격의료, 핀테크 등 새로운 서비스산업들의 경우 기득권자를 필두로 한 이해관계자들의 저항을 업은 정치권의 규제개혁에 대한 거부감이 지나치게 큰 것으로 판단된다. 따라서 이러한 분야에서의 규제개혁은 기득권자의 이익을 최소한이라도 보장해 주는 장치를 마련하여 새로운 산업이 등장할 수 있는 여건을 마련해 주는 방향으로 추진하여야 해법이 나올 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 지금까지 비판받아 온 대기업들의 기존 행태의(창업기업 흡수, 기술탈취 등의 행태) 변화를 담보할 수 있는 장치를 마련하는 것을 전제로 대기업들이 창업기업들을 M&A하는 길을 열어주는 길을 모색할 필요가 있다. 미래 성장동력 분야를 모색하면서 자금여력도 상대적으로 풍부한 대기업들이 M&A 매수 쪽 후보로서 존재하고 비교적 창의적인 아이디어를 내놓는 창업자들도 속속 등장하는 것으로 보아 우리나라에서도 실리콘밸리형의 ‘창조경제 산업생태계’ 형성이 불가능하지는 않은 것으로 판단된다. 역시 이 분야에서도 국민과 정치권의 이해를 설득해 내는 것이 중요한 과제일 것으로 보인다.

셋째, 기술개발을 넘어서서 미래 사회의 정치, 경제, 사회적 변화에 대해 진지하게 성찰하고 미래 소비자의 욕구를 읽어내는 노력이 필요할 것으로 여겨진다. 여기에는 정부가 할 일이 제한적일 것으로 판단되므로, 기술계는 물론 여타 학계, 언론계, 문화계 등이 모두 참여하는 가칭 ‘미래사회 비전회의’ 같은 조직을 만들어서(반드시 정부 기구로서 만들 필요는 없을 것이다.) 우리나라는 물론 세계적인 미래 트렌드를 읽어내려는 노력을 함께 할 필요가 있을 것이다.