

自律的 産業調整과 調整支援 施策

朴 堧 卿*

< 目 次 >

- I. 기본시각
- II. 산업조정기구의 유형
- III. 90년대의 산업환경
- IV. 지식집약화와 산업조정
- V. 합리적 산업조정정책

I. 基本視角

韓國經濟가 발전을 지속하려면 環境變化에 대한 國內産業의 부담한 適應과 調整이 요구되며 이에 수반하는 社會葛藤을 적절히 관리하기 위한 政治經濟制度의 改革이 불가피하다. 한국경제는 開發年代의 사고·행태가 잔존하는 정치경제제도가 國家目標에 일치하는 경제주체의 전략과 행동을 유도하고 경제주체간의 對立을 해소하고 協力을 조장하는 기능을 상실한 국면에 처한 것으로 판단된다. 경제발전은 항상 資源配分에 관련된 社會葛藤을 수반하며 지속적인 성장을 위해서는 果實의 공정한 配分과 苦痛의 적절한 分擔을 통하여 사회갈등을 완화하는 政治經濟體制가 요구된다. 이러한 정치경제체제가 資源配分の 效率性を 보장하는 市場機構의 구조적 특성과 市場失敗를 보완하는 정부의 力量을 결정하는 制度的 基盤을 이룬다. 정치경제체제가 사회갈등의 완화에 실패하면 사회의 역량을 결집하여 개발전략을 추진하는 凝集力이 소멸되고 당면한 경제문제에 대처하는 능력조차 상실될 수 있다.

開發年代의 政府主導型 開發體制에서는 官僚集團이 명시적으로 特定産業이나 特定企業의 지위에 영향을 미치고 정치적으로 취약한 階層과 集團에 官僚

* 한국개발연구원

集團의 選擇을 강제하여 經濟調整을 선도하였다. 金融이 政策手段으로 동원되어 官僚集團이 金融資金의 配分에 간여하였고 政策的 優待에서 배제된 階層과 集團은 자신의 困境이 경제적 능력의 부족보다 정치적 열세에서 비롯된다는 被害意識을 지니게 되었다. 성과와 비용을 배분하는 정부개입은 불이익을 감수하는 계층이나 집단을 政策決定에서 배제하는 政治權力을 전제로 하며 政治民主化가 진전되어 이러한 정치권력이 소멸되면 政府介入은 社會葛藤이 심화되어 開發目標을 실현하기 위한 社會統合이 이완되거나 政治論理가 經濟合理性을 압도하여 產業調整이 지연되고 長期產業發展이 위축되는 危險을 안게 된다.

開發指向의 體制에서 國家目標上的 優先順位와 政府介入의 手段은 경제사회 발전이 진전되면서 衡平과 福祉를 중시하고 市場機能을 존중하는 방향으로 이행한다. 개발지향적 정부개입은 산업발전을 촉진하는 市場機能이 취약한 단계에서는 경제성장과 산업발전에 기여하지만 성과배분에 관한 社會葛藤과 利益均衡에 관한 국제적 經濟摩擦이 심화되는 단계에 이르면 內外壓力에 의하여 軌道修正이 불가피하게 된다. 國家目標을 설정하고 체계적으로 추진하는 개발지향적 체제의 기본성격은 견지하지만 공정한 市場競爭을 통하여 資源配分の 效率性を 제고하려는 規制指向性이 강화되고 차별적 규제·보호·지원과 직접적 통제·관리를 지양하고 市場機構를 보완하여 장기적 자원배분의 효율성을 제고하는 제도적 장치의 도입·발전과 국가목표의 도출과 추진에 필요한 社會統合을 위하여 이익집단간의 갈등을 조정하고 협력을 유도하는 政府役割의 강화를 통하여 開發指向性이 유지된다.

開發指向의 體制的 構成要素(산업정책등)는 개별적으로 開發成果에 기여하기보다 각국에 특수한 조건에 적합한 시스템을 구성하여 시스템 전체로서 기능한다. 각국의 특유한 시스템이 경제사회발전의 제단계에서 개발성과를 결정하고 다음 단계의 상황전개에 대응하여 軌道를 수정해가는 과정을 분석하여 構成要素間의 有機的 關聯을 이해하고 이를 바탕으로 한국경제의 역사적 조건과 90年代의 세계경제환경을 고려하여 한국경제가 지향할 개발지향적 체제의 장기비전에 관한 合意를 도출하고 현단계에서 추진해야 되는 制度改革에 관하여 논의하여야 한다.

II. 産業調整機構의 類型

市場機構의 資源配分을 통한 産業發展을 신봉하는 美國에서는 市場機能을 활성화시키는 일반적 조건의 整備를 政府의 役割로 인식하여 經濟力集中과 獨寡占의 弊害를 시정하고 公正한 競爭秩序를 확립하기 위한 規制志向의 政府介入이 主流를 이루며 이러한 規制指向性이 美國産業의 長期發展에 부적합한 金融市場과 勞動市場의 特性을 규정하는 요인이 되기도 한다. 産業의 構造改善을 촉진시키기 위한 체계적 産業政策은 없으며 심각한 상황에 처한 産業의 문제를 해결하거나 이익집단의 정치적 압력에 대응하기 위한 産業政策的 措置와 施策이 있으나 일반적으로 世界市場의 동향과 美國産業의 實態에 관한 분석에 근거하여 구조개선을 촉진하려는 시책이 아니라 당면한 시장실패와 産業문제에 단기적 단편적으로 대처하는 對症的 개입의 성격이 강하고 특히 通商問題의 해결에서 國內法을 적용하려는 경향이 美國産業을 강력히 보호하는 效果를 발휘하여 産業조정을 지연시킨다. 特定産業에 대한 聯邦政府의 介入은 産業調整보다 失業을 방지하기 위한 公共政策의 성격이 강하며 特定産業에 대한 州政府의 優待措致도 地域産業의 競爭力向上보다 投資誘致에 목적이 있다. 이러한 産業政策은 市場의 自律機能에 의한 資源配分の 效率化를 추구한다는 면에서는 긍정적이지만 단기적 政府介入이 장기적으로 시장의 缺陷을 오히려 심화시키고 타부문에 부정적 영향을 미칠 수도 있으며 政策調整이 결여되어 정책간의 相衝이 경제효율을 손상시키는 폐해를 초래할 수도 있다.

英國의 노동당 정부는 적극적 産業調整政策을 전개하였으나 利益集團간의 葛藤을 조정하는 政策의 決定과 執行에 合理性和 中立性이 결여되어 産業調整을 오히려 지연시켰다. 政策의 一貫性和 持續性이 결여되었으며 정책수립에서 英國産業의 實態에 대한 면밀한 調査分析和 政策手段의 實效性에 관한 檢討・評價가 미흡하였으며 정책간의 有機的 關聯을 고려한 정책의 綜合性이 결여되었으며 巨視政策이 물가안정에 실패하였고 換率運用에서도 産業경쟁력에 대한 배려가 미흡하였으며 勞使對立 등 政策環境도 불리하였고 利益集團의 정치적 압력이 産業調整施策의 합리적 운용을 제약하였다. 「대처」政權이 自由競爭의 原理에 근거하여 企業活動을 촉진하고 補助金을 삭감하여 國營企業의 民營化를 추진하여 英國經濟의 신축성과 효율성을 회생시키려 한 것은 적극적 政府

介入의 失敗에 대한 反作用이라 할 수 있다.

獨逸의 開發指向의 政府介入은 자유시장이 社會主義 基本價値를 실현하도록 유도하는 市場順應的 政府介入과 단기적 왜곡의 장기적 편익을 고려하는 資源配分의 동태적 효율성을 중시하는 기조하에 市場의 缺陷을 탐지·해소하는 적극적 개입이 필요하다는 新自由主義에 입각하여 전개되었다. 정부개입의 개발지향성·종합성·전체성을 중시하였고 특정부문에 대한 選別的 介入을 지양하여 聯邦政府는 유도적 재정·금융정책을 통하여 국제경쟁에 유리한 경제여건을 조성하였으며 「組織化된 自由企業制度」하에 產業團體·銀行·勞動組合·地方公共團體 등이 산업정책의 결정을 주도하여 산업단체를 중심으로 投資調整과 競爭力培養이 자율적으로 추진되고 政治的 介入이 배제되었다. 정부개입은 현저한 市場缺陷에 제한되었고 介入이 불가피한 경우에는 장기적으로 市場機能과 政府介入의 조화를 추구하였다. 정부가 金融資金의 배분에 개입하지 않았고 通貨價値의 안정을 추구한 聯邦銀行도 이익집단의 정치적 압력을 배제하는 독립성을 견지하였다. 근년에 斜陽産業의 합리화와 尖端技術開發의 촉진을 위하여 政府補助가 확대되고 있으나 시장기능과의 조화를 위하여 보조금의 운용을 엄격히 통제하고 있다. 연방정부의 補助金指針은 公共利益이 존재하고 공공이익의 실현을 위하여 보조금의 지급이 불가결한 경우에 한하여 自救努力의 이행을 조건으로 限時的으로 지급할 것을 규정하고 있다. 독일의 산업성공을 설명하는 주요요인으로 (1) 長期産業投資에 유리한 金融機構과 銀行·企業間 關係 (2) 산업계의 人力需要에 부응하는 教育訓練制度 (3) 生産現場의 柔軟性和 協調的 勞使關係를 유도한 政治制度和 종업원의 經營參與 (4) 기술혁신과 생산성증가를 촉진시킨 競爭政策과 안정적 經濟運用 등이 지적된다.

日本の 開發指向의 政府介入은 시장기능의 보완을 강조하는 獨逸의 개발지향적 정부개입과 달리 자원배분에 적극적으로 개입하는 수단을 동원하여 國家優先順位의 강제가 이익집단의 저항과 자원배분의 비효율화를 초래할 정치적 위험이 있었으나 「統制된 競爭機構」를 창안하여 기술혁신과 장기투자를 유도하였다. 政治圈의 介入을 배제하는 재량권을 확보한 官僚組織이 政策環境의 변화에 대응하여 국가우선순위와 개입수단을 수정하는 과정에서 政府·企業間 協調關係를 구축하는 制度的 裝置를 창안하고 정부·기업간 협조관계를

통하여 市場順應的 개입수단을 도출하는 民主的 政策決定機構를 발전시켜 정부개입의 비효율성, 誘因體系의 毀損, 官僚主義의 폐해와 不正腐敗 등을 방지하였다. 실효성이 있는 시장순응방식은 先驗的 발견이 아니라 정부와 기업간의 葛藤을 통하여 實體가 드러났다. 일본 관료조직도 권한을 남용하려는 경향이 있으나 재량권의 축소가 아니라 우수한 관료의 육성과 재량권의 남용을 방지하는 監視・牽制機能의 制度化를 통하여 해결되었다. 市場原則에 순응하는 介入方式에는 (1) 자금의 배분에 영향을 미치는 政府金融機關의 설립 (2) 국가경제의 목표・방향을 제시하는 계획의 수립 (3) 의견교환・정책검토・비판 청취・의견대립해소 등을 위한 公式的 討論의 場 (4) 민간단체와 半民間團體에 대한 정부기능의 부여 (5) 危險負擔 등으로 인하여 정책수행이 어려운 부문에서 公私混合型 公營企業의 활용 (6) 一般會計에서 독립된 投資豫算의 조성・활용 (7) 국내경쟁의 엄격한 유지보다 개발목표와 국제경쟁목표를 지향하는 獨寡占規制의 신축적 운영 (9) 정부주도의 研究開發事業 등이 있다.

Ⅲ. 90년대의 산업환경

素材로부터 시스템에 이르는 連鎖的 技術革新이 광범위하게 진행되어 新産業이 생성되고 在來産業의 혁신이 가속된다. 과학적 연구성과에 의한 기반 기술의 혁신으로 재래산업의 競爭構圖가 급변하기도 한다. 과학과 기술의 融合化가 진행되면서 이업종 진입과 상호침투가 확대되어 시장의 경계가 용해되는 「業際化」가 가속된다. 이러한 기술혁신의 조류가 연구개발투자의 불확실성을 증대시키며 이에 대응하기 위한 多國籍企業의 企業內 世界分業과 戰略的 提携가 확대・심화되고 世界市場의 寡占化가 진행된다. 기업내 세계분업과 전략적 제휴는 研究樣態의 多面化에 대응하기 위한 연구활동의 最適立地와 연구조직간의 협력에 국한되는 것은 아니다. 급속한 기술변화와 시장변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 연구・개발・조달・생산・판매등 價值創造過程의 제단계에서 世界資源을 활용하는 最適立地와 기업간 협력관계가 요구된다. 産業技術의 세분화・복합화・시스템화가 가속되고 分業의 세분화・전문화가 심화되면서 연구・개발・조달・생산・판매 등의 제단계에서 기업간 협력관계의 전략적 중요성이 증대하는 것이다. 情報(지식・기술・노하우)의 共有와 多重利用이 창출하는 連結의 經濟性(economies of network)이 생산효율과 혁신성과

를 향상시키고 환경변화에 대한 유연성을 강화시키는 핵심적 요소가 되어 少額持分の 참여, 研究・販賣 「컨소시엄」의 형성, 合作事業의 추진, 特殊事業의 共同運營, 技術交換協定の 체결 등 다양한 형태로 전략적 제휴가 전개된다. 調整機構의 근간은 시장기구이지만 시장기능이 미흡한 분야에서 共同利益을 실현하는 기업간 협력의 전략적 중요성이 증대하는 것이다. 경제단위간의 競爭과 協力에 의하여 經濟調整이 이루어지는 「組織化 資本主義」의 時代가 도래하는 것이다.

재편되는 世界經濟秩序도 기업내 세계분업과 전략적 제휴를 촉진시키는 요인이다. 자유무역체제가 되조하고 地域主義나 相互主義를 수용하는 多者間 交易秩序가 형성된다. 域外國에게는 互惠의 利益均衡이 성립하는 범위내에서 市場自由化의 이익이 제공될 것이다. 상호주의는 보호무역으로 변질될 위험을 내포하지만 적절히 활용하면 敵對的 交易에 대응하여 무역과 투자를 확대시키는 유효한 수단이다. 국내시장에서는 사회구조와 이익집단을 보호하기 위한 장벽을 구축하고 시장점유를 확대하여 交易相對國의 산업기반을 붕괴시키는 日本式的 敵對的 交易方式은 용납되기 어렵다. 그러나 보호무역은 적대적 교역에 대한 적절한 대응책이 아니며 동일한 조건하에 市場接近이 가능하도록 시장을 개방하는 상호주의가 보호무역으로의 퇴보를 회피하는 수단이다. 새로운 교역질서하에서는 무역의 비중이 감소하고 直接投資의 비중이 증대하는 등 국제경쟁의 양태가 변한다. 다국적기업의 세계화가 가속되어 產業內 分業과 企業內 貿易이 증대하고 經濟摩擦이 교역문제에서 다국적기업간의 경쟁에 영향을 미치는 市場構造・경제제도・경제정책 등의 構造問題로 확대된다. 構造協議의 성과가 부진하면 보호주의와 지역주의가 강화되어 세계경제에 불확실성과 불안정성이 가중되므로 다국적기업이 동일한 규칙에 준하여 경쟁하게 되는 政策收斂이 진전될 것으로 예상된다.

다국적기업도 經濟摩擦의 완화를 위하여 現地經濟에 대한 공헌을 중시하는 海外據點의 現地化를 추진하며 現地政府는 주민의 생활수준을 향상시키기 위하여 다국적기업의 高附價活動을 유치하기 위한 誘因을 제공할 것이다. 그러나 다국적기업은 세계시장과 세계자원을 활용하는 「네트워크」를 구축하는 관점에서 據點間 機能의 分擔과 統合을 결정하므로 고부가활동을 유치하기 위해서는 현지에 연구개발체제・생산분업체제・사회간접자본 등 高附價活動의 立

地要件이 구비되어야 한다. 다국적기업간에 신시장을 선점하고 기존시장의 제품혁신을 선도하며 고성장분야로 事業領域을 다각화하는 경쟁이 가열되면서 世界市場의 競爭構圖가 재편될 것이다. 세계시장의 경쟁에서 우위를 견지하기 위해서는 기술변화와 시장변화가 창출하는 事業機會를 선점하는 혁신지향적 경영체제가 구축되어야 한다. 流通網과 顧客關係를 확립하여 시장변화가 창출하는 사업기회를 선점하는 顧客指向의 「마케팅」組織, 新技術의 獲得과 企業化에서 우위를 견지하는 연구개발조직, 혁신적 적응성이 강한 知的 熟練이 고품질·저비용을 실현하는 생산조직 등이 競爭優位의 핵심적 요소가 되어 無形經營資源(지식·기술·노하우)의 축적을 위한 長期投資(연구개발·인재육성·조직혁신)가 확대되고 무형경영자원의 획득을 위한 전략적 제휴와 合併·引受가 적극적으로 추진되며 地域의 據點配置와 據點間 機能分擔에서 무형경영자원의 축적·활용에 유리한 지역에 고부가활동이 집중된다.

주민의 생활수준이 지속적으로 향상되기 위해서는 人的資源의 확충과 價値創造機能의 集積(연구개발 「네트워크」·생산분업 「네트워크」 등)을 통하여 세계기업의 고부가활동에 유리한 立地條件이 구비되어야 하며 이러한 입지조건이 국가경쟁력의 핵심적 요소가 된다. 이러한 변화추세는 中進國 産業의 競爭優位에 불리하게 작용한다. 연구개발투자의 위험을 분담하고 연구성과를 공유하는 다국적기업간의 전략적 제휴가 확대되어 기술혁신이 일층 가속되는 추세도 전략적 제휴에 필요한 經營資源이 빈약한 中進國 産業에는 불리하게 작용한다. 다국적기업의 기업내 세계분업과 거점의 현지화에 의하여 開途國의 産業化가 가속되는 추세도 중진국 산업의 경쟁우위에 불리하게 작용한다. 이러한 불리를 극복하려면 정부와 산업이 협력하여 지식집약적 활동의 立地條件을 단계적으로 확충하는 長期戰略을 수립하고 효율적으로 추진하는 조직적 노력이 요구되며 이러한 노력은 互惠主義의 원칙에 입각하여 국제분업을 지향하는 접근방법을 취해야 한다. 적극적 국제화는 經濟摩擦의 回避만이 아니라 知的 經營資源의 축적(연구개발의 국제화등)을 가속시키기 위해서도 불가피하다. 그러나 지식집약적 산업의 입지조건은 장기에 걸친 集團學習의 과정을 통하여 점진적으로 형성되며 특히 指導階層을 비롯한 社會成員의 意識과 行態가 지식집약적 활동에 적합하게 변하려면 장기에 걸친 조직적 노력과 體驗을 통한 集團學習이 필요하다.

中小企業도 世界化의 潮流를 외면할 수는 없다. 기술혁신이 가속되고 교역·투자가 확대되는 분야에서는 중소기업의 기업이라도 연구·개발·설계·생산·판매 등 價値創造過程의 제단계에서 世界市場을 대상으로 입지를 선정하고 기업간 제휴를 활용하는 國際戰略을 전개하지 않으면 국내시장에서의 지위도 유지하기 어렵게 된다. 규모상의 제약으로 국제화에 필요한 經營資源의 축적에 한계가 있는 중소기업의 기업은 기업간 협력을 통하여 이러한 한계를 극복해야 한다. 세계화의 추세로 中小規模의 利點을 상실하게 되므로 우위의 경영자원, 세계시장의 규모, 경쟁전략 등에 근거하여 經營資源의 集中化와 企業規模의 適正化를 추구해야 한다. 知的 經營資源을 축적하기 위한 長期投資가 확대되고 전략적으로 선정된 전문분야에 경영자원의 축적이 집중되어야 하며 「네트워크」를 통한 機能의 相互補完을 위하여 협력이 강화되어야 한다. 專門化와 協力을 통하여 규모의 제약을 극복하고 「範圍의 經濟」와 「規模의 經濟」를 실현하는 것이다. 중소기업간의 「네트워크」도 국제화되지만 「機能의 集積」을 통하여 知識集約型 中小企業의 立地條件을 국내에 형성하는 것이 중요하다.

IV. 지식집약화와 산업조정

産業全般에서 知識集約化가 가속되지 않으면 適正成長을 지속하기 위한 競爭優位の 領域을 확보하기 어려울 것이다. 국내산업이 경쟁우위를 유지하기 위해서는 生産技術의 고도화가 가속되고 需要의 고급화·다양화·短週期化에 대응하여 선도기업의 신제품을 단기간에 자체적으로 개발·개량하는 제품기술과 공정기술이 배양되어야 하며 장기적으로는 세계시장의 수요변화와 기술변화에 대응하여 자체적으로 신제품의 개발과 생산기술의 혁신을 추진하는 核心的 經營資源(基盤技術, 商品企劃, 연구개발, 엔지니어링, 마케팅)이 축적되어야 한다. 핵심적 경영자원이 빈약한 국내기업은 先導企業의 新製品을 모방개발하여 제품구성을 다각화하고 품질·성능의 열위를 저가격으로 보완하는 費用優位の 競爭戰略을 전개하였으나 근년에 기술혁신이 가속되고 製品週期가 단축되며 경쟁국 기업의 海外生産이 확대되면서 모방개발에 의한 비용우위의 경쟁전략이 한계에 봉착하게 되었다. 선도기업의 신제품을 단기간에 자체개발하는 제품기술과 고품질·저비용을 실현하는 공정기술·관리기술이 취약하여

핵심부품과 주요설비의 해외의존이 심화되고 품질개선과 비용절감에 의한 경쟁력의 회복에 한계가 있다. 핵심부품과 주요설비의 해외조달은 단기적으로 경쟁우위를 확보하는 유효한 수단이지만 장기적으로는 핵심적 경영자원의 축적을 지연시켜 세계시장의 기술혁신에 적응하는 능력이 상실되는 위험을 내포한다. 핵심부품과 핵심공정의 기술축적이 지연되면 장기적 事業調整은 물론 단기적 費用優位の 확보도 어렵게 된다. 세계시장의 기술변화와 수요변화에 대응하여 제품개발과 비용절감을 지속적으로 추진하려면 핵심부품과 핵심공정을 자체개발하는 기술력의 배양이 필수조건이다.

국내산업의 발전단계로 보아 연구개발에서 模倣戰略을 전개한 것은 당연하였다. 국내기업은 모방개발을 통하여 경쟁우위를 확보하고 기업성장을 지속하였다. 防禦戰略을 전개하는 선진국 기업에 비하여 연구개발의 전략적 비중이 작았던 것이다. 방어전략을 전개하는 기업은 攻擊戰略에 의하여 기술혁신을 선도하는 기업에 비하여 기술능력이 뒤지고 특히 基礎研究가 미약하지만 외부의 基盤技術을 이용하여 低費用으로 제품을 차별화하는 商業化能力에서는 선도기업과 경쟁이 가능하다. 일부 국내기업이 근년에 모방전략에서 방어전략으로 이행하는 노력을 시작하였으며 국내산업의 경쟁우위가 유지되기 위해서는 연구개발집약적 기술과 시스템 기술을 소화·개량하는 능력을 확보하여 방어전략으로 이행하는 국내기업이 증가되어야 한다. 세계시장의 기술혁신과 국내기업의 기술개발능력을 감안하면 核心的 基盤技術의 海外依存이 불가피하지만 국내기업의 기술능력이 배양되면서 해외의존이 개선되고 기술협력의 형태도 전략적 제휴 등으로 다양화될 것이다. 산업기술은 연속적·누적적 축적과정을 거쳐 단계적으로 발전하며 특히 基盤技術의 商業化能力은 조직과 시장의 선택에 의하여 결정되는 진화과정을 통하여 점진적으로 배양된다. 基盤技術의 商業化能力은 기초연구에서 응용연구로 설계에서 시험으로 부품가공에서 조립으로 이어지는 多段階의 綜合的 體系로서 형성되며 부분간 상호작용이 혁신을 누적시키는 발전적 학습과정을 통하여 배양된다.

국내기업은 경쟁우위의 기반을 이루는 核心的 經營資源의 構築에 관한 戰略構圖가 결여되어 있었다. 전략구도는 핵심적 경영자원과 이를 구성하는 要素技術을 선택하고 戰略的 提携를 통한 學習을 촉진시키며 社內的 노력을 집중시켜 投資費用을 절약시킨다. 전략구도는 제품과 시장의 다각화를 위한 논리를 제공하고 資源配分の 優先順位를 기업성원에게 이해시킨다. 핵심적 경영자

원은 다양한 생산기능을 조정하고 多面的 技術을 통합하는 組織內的 集團學習을 통하여 배양된다. 개별 기능의 복잡한 조화에 의하여 창출되는 핵심적 경영자원은 競爭企業이 모방하기 쉽지 않다. 경쟁기업이 핵심적 경영자원을 구성하는 일부 요소기술을 획득할 수는 있으나 內部的 調整과 學習의 總體的 體系를 모방하기는 어렵다. 핵심적 경영자원의 축적이 가속되려면 전문성·자율성·창의성을 존중하고 情報의 共有를 통하여 합리적 의사결정이 이루어지는 혁신지향적 企業文化가 형성되어야 한다. 비용우위의 경쟁전략은 短期成果를 중시하고 長期投資를 경시하는 集權的 管理體制에 익숙한 기업문화를 고착시키고 기업성원의 전문성·자율성·창의성과 정보의 창조·공유를 중시하는 혁신지향적 分權的 組織文化의 발전을 위축시켰다. 高換率·低賃金에 의하여 輸出不振을 타개하던 短期指向의 經濟運用이나 국내산업의 보호·육성을 위하여 동원되었던 산업지원과 競爭制限의 認許可·規制도 경영자원의 개발·축적을 위한 長期投資에 소극적인 經營行態를 조장하였다. 근년에 費用優位の 競爭戰略을 제약하는 기업환경의 변화가 가속되어 이러한 경영행태에서 탈피하려는 노력이 시작되었으나 집권적 관리체제하에서 고착된 慣習指向의 企業文化가 혁신지향적으로 변환되려면 장기에 걸친 일관된 노력이 필요하다.

향후 10여년간에 경제성장을 선도할 核心的 基盤技術에 관해서는 국제적으로 공통인식이 형성되어 있으며 대부분의 핵심적 기반기술은 이미 존재하고 있다. 이러한 핵심적 기반기술이 체화되는 제품과 공정을 개발하는 능력이 세계시장에서 경쟁우위를 확보하는 요건이다. 핵심적 기반기술의 연구에서 費用의 分擔과 成果의 共有를 유도하는 동시에 專有性 基盤技術의 獲得과 商業化를 위한 기업의 연구개발투자를 촉진시키는 지원시책이 가장 효과적이며 신산업을 생성시키는 획기적 기술혁신보다 기존산업에서 혁신성고를 개선하는 기술개발에 집중하는 것이 중요하다. 基盤技術의 획득과 응용, 교육훈련에 의한 인적자원의 확충, 基盤技術을 企業化하는 시스템의 효율화등이 촉진되는 經營體制의 구축이 경쟁우위를 확보하는 관건이며 이에 실패하면 기업성장이 어려울 것이다. 정부와 산업계는 긴밀히 협력하여 기반기술을 획득하고 상업화하는 능력을 배양하는 연구개발협력체제를 구축하여야 한다.

국내기업은 기반기술의 상업화능력에서 선진국 기업과의 격차를 축소해가는

목표를 적절히 설정하고 목표의 실현을 위하여 필요한 경영자원을 배분하며 動機賦與・교육훈련・권한이양 등 기업성원이 역할을 수행할 수 있는 경영체제를 확립하여야 한다. 핵심적 기반기술의 연구개발에 배분되는 경영자원을 확대하고 實踐計劃을 수립하며 광범위한 기반기술을 확보하기 위하여 危險을 分擔하고 費用을 分散시키는 능력을 배양하며 생산종업원의 숙련기능도 지속적으로 향상시켜야 한다. 產業界는 효율적인 연구개발 「네트워크」의 형성에 노력해야 한다. 事業者團體・學會・研究開發組合・대학・연구기관 등은 모두 기술적 협력의 강화와 기술・정보의 확산을 위하여 역할을 증대하여야 한다. 事業者團體는 기술적 과제에 관한 능력을 강화하여 핵심적 기반기술에 관한 정보를 확산시키고 世界市場의 技術動向에 관한 정보를 공유하며 생산 「네트워크」의 구축에 기여하여야 한다.

핵심적 기반기술의 획득을 지원하기 위한 공공부문의 연구개발투자가 확대되어야 한다. 연구시설・연구장비・정보망・연구인력등의 科學技術下部構造는 산업의 경쟁우위를 결정하는 핵심요소이다. 정부는 과학기술하부구조를 확충하는 목표를 설정하고 이를 실천하는 전략・계획・시책을 수립하여야 한다. 과학기술하부구조를 확충하는 시책은 핵심적 기반기술의 획득을 위한 產研學連繫를 강화하고 대학의 연구와 교육에 투자하며 경쟁력강화를 위한 과학기술하부구조의 이용을 촉진시키는 시책을 강화하는 등 경제전반에 걸쳐 광범위한 효과를 미쳐야 한다. 대학은 산업계와 긴밀한 연계를 발전시켜 산업계의 人力需要를 파악하고 적합한 교과과정을 개발하며 학생들에게 동기를 부여할 수 있어야 한다. 긴밀한 산학연계를 통하여 대학의 연구인력은 효율적으로 산업계의 技術需要를 충족시킬 수 있게 된다. 긴밀한 산학연계를 통하여 기술진보가 잠재적 이용자에게 전달되고 공과대학의 교과과정이 산업계의 수요를 반영하며 기본적이고 장기적인 산업계의 技術課題를 도출할 수 있는 연구능력이 배양되어야 한다.

生産分業組織도 합리화되어야 한다. 국내산업은 합리적 生産分業組織이 형성되는 발전단계에 진입한 것으로 판단된다. 受給業體의 기술력이 미약하여 母企業의 품질개선과 비용절감을 제약하고 있으나 근년에 모기업과 부품업체간의 협력관계가 강화되고 있으며 再下都給의 이용이 확대되는 등 生産分業組

織의 重層化도 進行되고 있다. 지식집약화에 수반하여 企業間 關係도 복잡해진다. 최종제품이 기술적으로 고도화되고 생산기술의 혁신이 가속되면서 기술집약형 중소기업이 증가한다. 국내산업에서도 최종제품을 조립하는 대기업과 부품업체간의 長期去來는 보편적 관행이 되었으나 효율적 분업체제(伸縮的 專門化)가 구축된 것은 아니다. 모기업이 분업체제의 정점에 위치하여 부품업체를 통제하며 모기업의 製品概念을 충분히 이해하고 공정전반에 관심을 갖는 부품업체도 드물다. 자율성을 지닌 기업들이 구성하는 「네트워크」에서는 기업간 관계가 변동하는 상황에 유연하게 적응하며 개별기업이 기술능력을 확대·심화하고 기업간 협력을 강화하려는 노력이 경쟁에 의하여 촉진된다. 정보「네트워크」에 의하여 자율적으로 통합과 조정이 이루어지고 지속적 製品改善과 部品開發도 촉진되며 중소기업에게는 자율적으로 발전할 수 있는 기회가 확대된다. 새로운 부품과 공정기술의 개발에서 중소기업이 주도적 역할을 수행하게 되며 이로 인하여 專門技術의 축적이 가속된다. 중소기업의 혁신활동이 증대하여 생산「네트워크」의 기업간 협력관계가 강화된다. 構造調整의 과정에서 產業境界를 넘어서는 去來形態의 多樣化가 진행되면서 기업간 관계에 변화가 올 것이다. 대기업이나 중소기업이나 事業領域을 확장하기 위하여 새로운 기업간 관계를 모색하게 된다. 중소기업의 기술력이 취약하여 합리적 生産分業組織의 형성이 지연되므로 中小製造業에 밀착하여 中小企業技術을 체계적 조직적으로 개발·축적하는 産業別 專門研究機關이 확충되고 이와 연계하여 技術指導機關의 기능이 강화되어야 한다.

지식집약화는 산업전반에서 환경변화에 대한 適應과 調整이 가속됨을 의미한다. 기술혁신이 가속되고 세계시장의 경쟁구도가 급변하며 開途國과의 產業內 分業이 확대되어 產業間 調整과 동시에 產業內 調整도 부단히 진행될 것이다. 의식구조와 생활양식의 변화, 소비수요의 개성화·고급화 등 국내 환경의 변화도 산업조정을 가속시키는 요인이다. 所得水準의 향상, 勤勞內容의 質的改善, 勤勞時間의 短縮 등 生活의 質的向上에 대한 勤勞階層의 欲求를 수용하기 어려운 產業活動은 도태될 것이다. 경제사회발전을 지속하려면 社會成員의 欲求變化를 수용하면서 短識集約化를 가속시키는 發展戰略과 經濟運用이 불가피하다. 成長要因分析에 의하면 향후 10여년간 7.5% 성장을 지속하려면 생산성 증가가 가속되어야 한다. 經濟活動人口의 증가가 둔화되고 就業時間이 단축되

어 産業革新에 의하여 생산성증가가 가속되지 않으면 경제성장이 둔화되는 것이다. 구조변화에서도 경제성장을 주도하던 製造業成長과 輸出伸張이 둔화되는 단계에 진입하였다. 지식집약적 분야로 競爭優位の 領域이 확장되어도 저생산성 분야의 산업조정이 가속되어 제조업성장이 둔화되며 資本財와 中間財의 輸入依存이 개선되어 제조업성장의 輸出依存度가 저하된다. 지식집약화는 高技術製品의 核心部品과 核心工程에서 경쟁우위가 배양됨을 의미하며 국내기업의 다국적화가 진전되어 최종제품의 수출비중은 감소하고 소재·부품·설비의 수출비중이 증대하는 수출구조의 변화가 진행될 것이다.

지식집약화에 수반하는 産業調整에서 限界企業의 倒産과 構造的 失業 등 社會的 摩擦이 심화되고 특히 中小企業의 産業調整과 관련하여 단기적 시각에서 經營安定이 논의되기 쉽다. 중소기업의 산업조정은 정부의 지원시책에 의하여 지연되기도 하지만 산업조정의 압력이 누증되어 결국 단기간에 대규모의 도산이 집중되는 국면을 초래하게 된다. 산업조정은 개별기업의 생산성향상·高附價化·사업전환 등 企業內 調整을 통하여 진행되는 것이 바람직하나 환경변화에 대한 적응력의 차이로 인하여 기업간 격차가 확대되며 한계기업의 도산과 우량기업의 성장을 통하여 생산자원이 재배분되는 企業間 調整이 진행된다. 기업내 조정의 원활한 진행을 위해서는 기업의 자주적 노력이 가장 중요하다. 경영자 자신이 기술개발에 적극적인 자세를 지니고 기술개발을 촉진시키는 企業文化의 형성에 노력해야 한다. 經營資源의 제약에도 불구하고 기술인력의 自己啓發을 권장하며 기술인력의 차우를 개선하고 기술개발투자를 확대하는 장기적 시각의 경영관리가 필요하다. 사내 기술인력이 지식·기술·노하우를 습득하는 기회를 부여하여 기술변화에 대한 적응력을 배양시켜야 한다. 현재의 경영여건이 양호해도 유망한 사업분야를 개척하여 다각화를 추진하는 적극적인 경영자세가 요구된다. 현재의 경영환경은 양호하지만 전망이 불투명하면 장기적 시각에서 사업전환을 단계적으로 추진해야 한다. 장기적 시각에서 필요한 경영자원을 축적하면서 단계적으로 사업전환을 추진하는 것이 중요하다. 경영여건이 악화되어 사업전환이 불가피해진 상황에서 철저한 사전준비가 없이 全面轉換을 시도하면 실패한다. 경영자는 국가경제의 발전방향을 이해하고 업종의 실태와 전망을 파악하여 기업의 장래를 검토하며 경영자원의 실태를 파악하여 경영전략과 경영방침을 결정해야 한다.

廢業과 倒産은 衰退業種에서 頻發하지만 成長業種에서도 環境變化에 대한 적응에 실패하여 폐업·도산에 이른다. 사양업종에서도 창의성을 발휘하여 適所를 발견할 수 있으며 성장업종에서도 창의성이나 전문지식이 없이는 실패하게 된다. 倒産의 根源的 要因은 결국 環境變化의 인식이나 環境變化에 대한 적절한 대응에 실패한 것이다. 기업도산에 이르는 과정에는 상당한 기간에 걸쳐 판단과 시행의 착오가 누적되어 있으며 이는 주로 經營者의 姿勢와 能力에서 비롯되는 것이다. 경제발전단계가 고도화되면서 경영자의 자질과 능력의 내용이 변하는 것이다. 과거의 성과에 자만하여 環境變化에 적응하려는 자세가 결여된 경영자, 환경적응을 위한 정보의 수집·분석과 적절한 經營戰略의 수립에 필요한 知的能力이 부족한 경영자, 기업성원의 학습자세와 지적능력을 배양시키고 혁신지향적 企業文化를 정착시키는 經營理念과 指導力이 부족한 경영자, 기술혁신을 통하여 자본을 증식하고 기술개발에 재투자하여 성장을 추구하는 건실한 경영을 외면하고 조급하게 성장을 추구하여 경쟁력확보가 불확실한 기술개발을 외부자금으로 추진하는 경영자, 環境變化를 원망하고 정부 지원을 호소하는 경영자 등은 결국 도태된다. 도산이 기업의 소멸을 의미하는 것도 아니다. 돌발적인 사태나 무리한 사업확장으로 경쟁력을 지닌 기업이 지급불능의 상황에 처하게 되었다면 자금과 능력을 지닌 경영자가 인수하여 건전한 재무구조하에 재출발하는 것이 바람직하다.

人的資源의 開發과 配分을 중시하는 시각에서 限界企業의 廢業·倒産을 촉진시키는 환경이 조성되어야 한다. 中小製造業에 대한 무차별적 金融支援은 기술혁신에 대비하여 從業員의 職業能力을 배양시키는 능력이 부족한 기업을 연명시켜 장기적으로 구조적 실업을 증대시키는 위험을 지닌다. 제조업의 人力難이 심화되고 제조업의 就業比重이 저하되면서 産業空洞化를 우려하는 견해가 제기되고 있으나 이는 단순논리이다. 산업공동화를 방지하는 유일한 수단은 지식집약화이다. 고생산성과 고임금을 지향하는 經營戰略과 教育·訓練을 통하여 직업능력을 배양시키고 勤勞內容의 質的向上을 실현하는 인간존중의 경영이념을 실천해야 저연령층의 취업을 유도할 수 있다. 장기적 시각에서 구조적 실업을 예방하기 위하여 직업능력을 배양하기 어려운 업종과 직종에 低年齡層의 취업을 억제하는 政策基調가 요구되며 단기적 경제성과에 집착하여 산업조정을 지연시키고 직업능력의 배양을 저해하는 조치는 지양되어야 한

다. 제조업의 인력난은 고령자과 여성인력을 활용하는 重層的 生産分業組織을 편성하여 완화할 수도 있다. 非生産的 서비스業의 高收益率을 저하시키는 分配改善과 稅制改革도 低年齡層의 제조업 취업을 유도하는 필수요건이다.

勞動·資本의 國家間 移動을 제약하던 政府規制가 완화되어 國家競爭優位를 결정하는 요소로서 生産要素의 의미가 퇴색되고 있다. 産業生産에서 原材料·에너지의 비용과 非知識勞働의 人件費가 점하는 비중이 현저히 저하되고 연구·개발·설계·판매 등 지식노동이 창출하는 부가가치의 비중이 증대되고 있으며 知識勞働의 生産性에서 우위를 견지하는 經營體制와 企業文化가 국가경쟁우위의 핵심적 요소가 되고 있다. 부단한 혁신에 의하여 경제의 불안정성이 증대하는 知識社會에서는 지식과 학습만이 中產層의 생활수준을 유지하는 수단이 되며 사회적 위험을 흡수하는 安定裝置는 인적자원의 직종간·조직간 流動性을 제고하는 教育訓練이 된다. 지식사회에서는 사회적 위험을 흡수하는 안정장치로서 거시정책·산업지원·사회보장제도의 기능이 제한되며 國家經濟가 世界經濟로 통합되어 기능의 退化가 일층 가속되며 오히려 國家競爭優位の 배양을 저해하는 逆機能이 심화된다. 경영안정을 위한 지원은 돌발적 사태로 인한 폐업·도산의 급증이 시장기구의 정상기능을 저해한다는 명확한 판단이 가능한 경우로 제한되어야 한다. 經營安定을 도모하는 근본대책은 장기지향적 경영행태를 유도하는 기업환경을 조성하고 기업내 조정을 지원하는 事前的 調整支援의 實效性을 제고하는 것이다. 기업내 조정은 지연시키고 사태가 악화되어 기업간 조정이 문제를 제기하면 對症的으로 수습하는 事後的 調整은 지양하고 기업내 조정을 유도·지원하고 기업간 조정의 진행을 촉진시키는 사전적 조정지원의 개선에 노력해야 한다.

V. 합리적 산업조정정책

事前的 調整支援의 實效性이 확보되려면 자원배분의 동태적 효율성을 보장하는 시장기구의 구조적 성격과 市場失敗를 보완하는 정부기능의 효율성을 결정하는 제도적 기반의 정비와 지원방식의 개선이 요구된다. 제도적 기반은 (1) 자원배분의 동태적 효율성을 보장하는 金融市場과 勞動市場의 구조적 특성, 競爭과 協力の 調和를 통하여 경쟁우위를 유지·강화하는 産業組織, 정부

개입의 실패를 방지하는 政府・企業間 協調體制 등을 결정하고 (2) 장기 지향적 經營戰略과 投資行態를 유도하며 (3) 規則의 제정과 資源의 差別的 配分을 통하여 국가목표를 실현하는 政府機能의 효율성을 보장하고 (4) 利益集團의 自律調整을 유도하고 자원배분에 대한 정치적 개입을 배제하며 (5) 生産現場의 柔軟性を 결정하는 社會的 條件을 결정한다.

자원배분의 동태적 효율성을 보장하는 市場規則이 제정되고 市場機能을 제약하는 競爭制限的 規制가 정비되어야 한다. 市場規則은 巨視經濟運用・금융 자본시장・勞動市場・경쟁정책간의 유기적 연관을 고려하는 총체적 시각에서 爭點을 충분히 검토한 代案이 작성되어 合意를 도출하는 공개적 協議過程을 거쳐 제정되어야 한다. 長期投資를 중시하는 經營行態를 유도하고 기업내부의 一次的 審査機能과 금융기관의 二次的 審査機能을 발전시키며 長期産業金融에 유리하고 한계기업의 퇴출이 촉진되도록 금융시장의 규칙이 제정되고 산업조정을 지연시키는 退出障壁이 완화되고 勞使間의 自律調整을 통하여 생산현장의 유연성과 長期投資를 중시하는 경영행태가 정착되도록 노동시장의 규칙이 제정되어야 한다. 국내시장의 개방과 국내기업의 국제화에 대비하는 경쟁정책의 정비와 개발지향적 운용도 필요하다. 협조적 노사관계와 장기지향적 경영행태를 유도하려면 정당성・도덕성이 결여된 「富의 蓄積」을 근절시키는 것이 필수조건이다.

市場失敗를 보완하는 開發指向的 政府介入은 시장실패가 명확한 분야에서 시장기능을 저해하지 않는 범위내에서 중립성의 원칙을 엄격히 적용하여 운영되어야 하며 政策手段의 실효성을 보장하는 정책결정기구, 정책집행기구 및 감시・견제기구의 제도화가 필요하다. 政策金融의 財源을 재정자금으로 조달하여 金融市場의 機能損傷을 방지하고 한정된 정부재원의 정책효과를 제고하기 위한 지원시책의 효율화를 추진한다. 자원시책의 효율화를 위하여 市場順應的 政策手段을 도출하는 정부・기업간 협조체제와 정치적 개입을 배제하는 제도적 장치를 구축한다. 科學技術下部構造와 教育訓練制度의 확충, 사회간접자본의 확충, 工業立地와 주거환경의 개선 등 정부고유기능의 효율화와 안정기조의 침해를 방지하기 위하여 國家優先順位를 합리적으로 심의・조정하는 기구를 설치하고 산업계・사회단체・지역단체 등의 참여, 심의・의결방식, 決議案의 社會的 拘束力 등을 제도화하여 기구의 정치적 중립성을 보장한다.

이러한 일반적 조건의 정비를 위한 제도개혁과 병행하여 사전적 조정지원의 효과를 제고하기 위한 支援方式의 개선이 추진되어야 한다. 특히 中小企業支援施策의 개선이 필요하다. 中小企業問題의 本質은 지적 경영자원이 빈약하여 환경변화에 대한 적응력이 취약한 것이다. 규모상의 제약으로 지식집약화와 국제화에 필요한 경영자원의 축적에 한계가 있는 중소기업은 협력과 제휴를 통하여 이러한 한계를 극복해야 한다. 전문분야에 경영자원의 축적이 집중되고 「네트워크」를 통하여 기능의 상호보완을 추구하는 협력이 강화되어야 한다. 「機能의 集積」을 통하여 지식집약형 중소기업의 입지조건을 형성하는 협력이 중요하다. 知的 經營資源의 축적을 위한 중소기업의 자주적 노력을 강화시키는 誘因體系의 개편과 자주적 노력의 성과를 제고시키기 위한 支援機關의 機能이 확충되어야 한다. 長期投資를 중시하는 經營行態를 유도하고 정부의존적 기업체질을 개선시키기 위하여 지원정책의 운용에서 競爭原理가 관철되어야 하고 합리적 의사결정을 지원하는 장기비전의 제시도 필요하다. 기술혁신의 가속과 산업기술의 복합화·시스템화로 인하여 개별 기업의 노력으로는 경영자원의 축적에 한계가 있으므로 지원정책의 운용에서 集團化·共同化가 강조되어야 한다. 機能의 集積을 중시하는 立地政策, 자율적 협력에 의한 業種別構造改善을 유도하는 支援施策, 지역내 중소기업에 밀착된 중소기업행정과 지원기능, 중소기업기술의 연구개발과 이전·확산을 촉진시키는 技術開發支援의 확충 등이 필요하다. 업종 자체는 유망하나 다수의 중소기업이 협소한 국내시장을 분할하여 적정규모의 실현과 집중적 기술개발이 지연되고 있어 개별 기업의 기술개발을 지원하는 방식은 경쟁우위의 배양을 기대하기 어렵다. 업계가 자율적으로 事業調整과 構造改善을 위한 협력을 강화하도록 유도하는 것이 필요하다. 업계가 자율적으로 構造改善計劃을 수립하고 戰略的 優先順位에 입각하여 선정된 기술개발과제에 집중적으로 투자하도록 유도하는 지원방식이 효과적이다. 구조개선계획에는 (1) 공동연구개발(新商品·新技術/디자인/시험연구/인재양성) (2) 生産의 規模·方式의 적정화(기업합병/협업화/공동화/업무제휴/표준화/轉廢業) (3) 設備近代化(共同投資/委託生産/品種專門化/과잉설비처리) (4) 공동판매/공동구매/공동브랜드/신시장개척 등 競爭優位를 확보하기 위하여 필요한 共同事業이 포함되어야 한다.