

산업정책 평가와 향후 과제관련 선진국의 논의동향 과 핵심의제 파악

- 장석인 선임연구위원(성장경제연구센터)

I. 출 장 개 요

- 출장기간 : 2012. 10. 23(화) ~ 2012. 10. 27(토)
- 출장지역 : 프랑스/ 파리, OECD 컨퍼런스빌딩
- 출 장 자 : 장석인 선임연구위원(산업경제연구센터 소장)

II. 출 장 목 적

- OECD, 산업혁신위원회 (CIE, Committee on industry, innovation and entrepreneurship)가 주최한 Workshop on Beyond Industrial Policy(10월 25일 오전, 오후) 및 제121차 CIE 회의에 한국측 대표자격으로 참석 및 논의
 - 수행중인 산업정책 평가와 과제 관련 최근 OECD의 산업정책 논의동향 과 핵심의제 등에 대한 논의동향을 파악하고, 향후 새로운 산업정책 수립 및 평가방안에 관해 논의
 - 특히, 글로벌 위기 선진국을 중심으로 새롭게 주목을 받고 있는 산업정

책에 관한 OECD차원의 논의동향을 통해 향후 국내 산업정책의 수립과 평가에 관한 정책적 시사점 도출

Ⅲ. 출장 일정

일자	주요 일정
10.23(화)	서울 출발 → 프랑스/ 파리 도착
10.24(수)	WORKSHOP "BEYOND INDUSTRIAL POLICY: WHAT ROLE FOR POLICY IN FOSTERING STRUCTURAL CHANGE? 참석
10.25(목)	CIIE 제121차 첫째날 회의 참석
10.26(금) -10.27(토)	파리주재 상무관, OECD파견 공무원 면담(오전) 및 귀국

Ⅳ. 복명 내용

1. OECD 산업혁신위원회 주관 산업정책 워크숍

(1) 워크숍 개요

- 일시 및 장소 : '12.10.24, OECD 본부(프랑스 파리)
- 주 관 : OECD 산업혁신위원회(CIIE)
- 참석자 : 회원국들의 산업정책전문가 70여명
- 주 제: 구조변화 촉진을 위한 산업정책의 역할 ("Beyond Industrial Policy-What Role for Policy in Fostering Structure Change?")

(2) 주요 논의내용

- 제1세션에서는 산업혁신위원회 의장인 Richard Snabel이 다음과 같은 워크숍 개최배경과 워크숍의 논의방향을 제시
- 글로벌 경제위기 이후 많은 정책결정자들은 미래 경제성장을 강화하고 실업과 재정위기 극복을 위해 새로운 성장원천을 찾고 있음
- 많은 국가들이 경제 부문간 불균형을 해소하고 지나친 제조업 축소에 기

인한 지식과 잠재능력의 회복을 위해 노력하는 한편, 녹색경제 등 특정 부문에 투자를 확대하고자 하지만, 재정의 한계로 어려움을 겪고 있음

- 이러한 상황에서 향후 지속성장을 추구하는 회원국에서는 과거의 고전적 산업정책인 산업승자(industrial champions)를 육성하고 보조금을 지원하는 정책에서 전략적 선택을 하더라도 시장실패를 보완하고 정부실패의 가능성을 줄이거나, 글로벌위기 이후 특정분야간의 불균형을 보정하는 좀 더 소프트(soft) 하고 상대적으로 시장을 왜곡하지 않는(less distortion) 정책으로의 전환필요하다고 역설

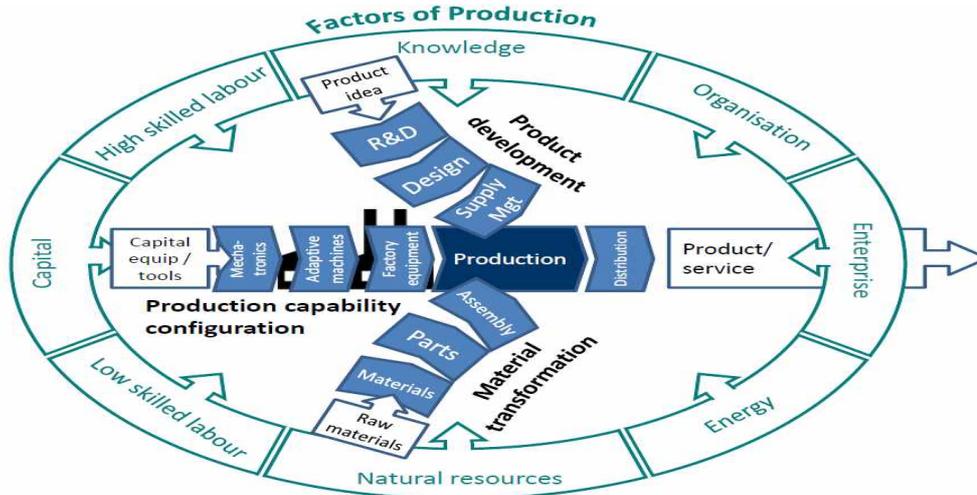
- 제2세션에서는 제조업의 미래와 정책의 역할을 주제로 Eoin O'Sullivan 교수 (영국 캠브리지대학 제조업연구소)와 Stephanie Shipp 연구위원 (미국 과학기술정책연구소) 이 최근 주목을 받고 있는 제조업의 새로운 발전형태인 새로운 제조시스템과 미국의 미래제조업의 발전을 위한 전략적 육성 기술분야와 발전전략을 소개하고 그에 따른 정부의 정책적 대응방안을 제시

- 제1세션에서는“제조업이 강한 나라는 경험적으로 경제위기로부터 제한된 영향을 받았고, 제조업이 기술변화와 경쟁력 제고의 원천이되기 때문에 많은 OECD 국가들이 미래 지향적 제조업을 강화하고 새로운 기술진보로부터 얻은 편익을 경제적 성과로 연계하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다”고 전제하면서 향후 제조업의 미래와 정책의 역할에 대하여 논의

- 영국의 Eoin O'Sullivan 교수는“Capturing Value in Modern Manufacturing Systems”라는 제목의 발표에서 최근 글로벌 차원의 제조업의 가치창출 전략과 발전방향을 검토 한 결과 향후 새로운 미래 제조업의 발전을 위해서는 제조업을 둘러싼 전방위에서 부가가치 창출이 가능한 새로운 제조시스템 (modern manufacturing system) 구축과 활성화가 필요하다는 점을 강조
 - 여기서 새로운 제조시스템이란 제조업 관련의 생산요소와 조립생산능력, 기업의 부가가치 사슬과 제품기획에서 신제품개발 R&D 등 제품 및 공정혁신 등 제조관련 전과정과 기업활동의 전분야를 통합한 시스템을 말하여 기존의 조립생산을 제조업의 핵심활동으로 간주하던 것

과는 달리 범위와 기업활동분야와 비교우위 전략 모색관점에서 검토해야 할 분야에서 큰 차이

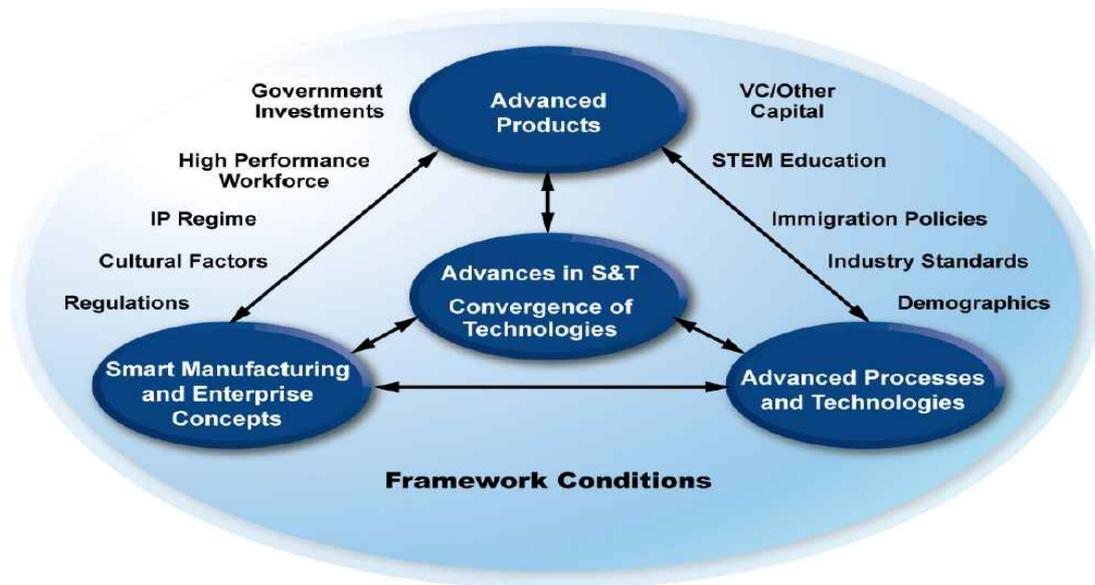
< 새로운 제조시스템(modern manufacturing system)의 개념도 >



- 따라서 미래 새로운 제조업의 가치창출은 R&D와 제품개발 및 공정 혁신과정, 원료확보와 소재부품, 모듈화과정, 기존의 전통적인 기계설비 투자에서 조립생산-유통-A/S전과정에서 부가가치 창출이 가능한 시스템 구축을 통해 이루어 질 것으로 전망
- 또한 이러한 새로운 제조시스템을 통한 부가가치 창출의 메카니즘과 가치창출의 동태적 과정과 동태적 관점의 비교우위 확보를 위한 전략 및 정책수립을 위해서는 제조업의 비즈니스 생태계에 대한 이해와 분석프레임워크가 필요
- 향후 새로운 제조시스템을 통한 부가가치 창출의 위해서는 제조업의 시스템적 요소에 대한 이해, 제조업의 고부가가치 창출을 가능케 하는 부품소재와 기업 가치사슬의 비즈니스 생태계 구축, 공공부문과 민간부문의 혁신생태계 조성과 R&D와 제품 및 공정혁신 과정에서도 부가가치 창출이 가능한 제조능력 및 노하우를 갖추는 것이 중요
- 싱가포르의 Singapore Aerospace를 새로운 제조시스템 기반의 혁신생태계 구축을 통해 지속적으로 부가가치를 창출하고 있는 대표적 사례로 제시

- 미국의 Stephanie Shipp 연구위원은 최근 미국에서 제조업의 중요성을 재인식하면서 주목하고 있는 제조업은 전통적인 제조업이 아니라 가치 소위 고부가가치 제조업(advanced manufacturing)임을 밝히고 고부가가치 제조업의 미래는 크게 (i)과학과 기술의 진보와 (ii) 기술융합 (convergence of technologies & disciplines)에 크게 의존하게 된다는 것을 강조

< 고부가가치 제조업(advanced manufacturing)의 3대 구성요소와 경쟁력의 원천 >



- 또한 Stephanie Shipp 연구위원은 미국에서 주목하는 고부가가치 제조업 미래와 관련 주목되고 있는 대표적 4대 기술분야와 선정기준을 제시

- 향후 미국의 고부가가치 제조업을 주도할 것으로 예상하는 4대 기술분야는 (i) 가상세계(cyber)와 바이오시스템을 연계하는 무선, 저전력 반도체-마이크로일렉트로닉스 (ii) 소재개발기간을 획기적으로 단축하는 통합전산기반 신소재엔지니어링 기술 (iii) 최근 3-D 프린팅으로도 알려진 부가적 제조업(Additive mfg.) (iv) 기존이 유전자 기반기술을 넘어서는 합성바이오 및 제약기술
- 이러한 미래 제조업을 주도할 기술분야의 선정기준으로는 (i) 해당기술의 글로벌 트렌드 부합도 (ii) 여러 분야에 활용될 수 있는 소위 플랫폼 기술인지의 여부 (iii) 국가안보 확충 기여도 (iv) 해당기술개발과

인한 파급효과와 문제해결력 (v) 글로벌 R&D 투자의 정도 (R&D 절감차원에서 높은 수준의 과학과 원천기술분야에 대한 미국이외의 글로벌 R&D투자가 중요)

○ 또한 향후 20년간 고부가가치 제조업은 다음과 같은 방향에서 발전할 것으로 전망하고 이에 부응한 정부정책과 제도의 선제적 대응 필요성과 중요성도 역설

- (i) 데이터 집약적이고 자동화가 진행 (ii) 글로벌차원에서 상호 긴밀한 연계가 강화 (3) 에너지·자원의 효율성이 중요 (4) 원자수준의 세밀공정과 소재기반의 제조업화 (5) 기존 제조 조립 중심에서 제조기업의 기능과 분야의 확대와 시스템화 (원료, 소재, 부품, 조립, 판매 등 전주기에 걸친 혁신과 통합, R&D와 공급체인, 신속한 수요변화 대응, 지속가능성과 녹색제조 기능 중시 등)

- 주요 선제적 정책과 제도개선 방안으로 이들 기술의 특성(고비용-고위험, 장기의 투자회수소요기간 R&D)에 따른 민간기업의 저투자 대응 정부의 R&D투자 확대, 새로운 분야의 특성에 부합한 선제적 규제와 바이오관련 안전 및 안정성과 윤리문제에 대한 사회적 합의 등 규제 및 제조여건 정비, 사이버공간 보안을 보장하는 새로운 인프라 구축, 지적재산권 보장 등을 제시

□ 제3세션에서는 최근 산업정책의 경험(experience with industrial policies)이라는 주제하에 글로벌위기 이후 제조업의 미래와 글로벌 밸류체인의 부상, 녹색성장 추진과정에서 주목을 받고 있는 새로운 산업정책의 정의와 유형, 새로운 정책수단, 새로운 정부 정책적 개입의 방향과 논거 등을 논의

○ 제3세션에서는 최근 선진국 중심의 산업정책과 관련 OECD DSTI에서 진행중인 Working Paper“ Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trend”(연구책임자, Ken Warwick)의 진행사항과 중간 잠정결과를 소개하고, 회원국으로부터 검토의견을 청취

- 이어서 또 다른 발표자인 오스트리아의 Michael Peneder (WIPO)는

“The Rationale and Conceptual Underpinning for Industrial Policy”라는 논문을 통해 글로벌 위기이후 주로 선진국에서 새로운 조명을 받고 있는 산업정책을 산업발전의 시스템적인 필요요소의 관점에서 재해석하고, 이와 관련 정부의 정책적 개입의 시기와 개입요건 등을 제시

- 먼저 Ken Warrick 연구책임자는 Working Paper“ Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trend”을 통해 글로벌 위기 이후 산업정책이 다시 주목을 받게 된 배경, 새로운 산업정책의 정의와 유형, 정부개입의 논거, 향후 OECD차원에서 새로운 산업정책의 모범사례, 성공과 실패사례분석을 통한 정책적 시사점 도출과 이를 위한 개관적 평가 가이드라인 제시를 위한 작업계획 등을 제시하고 논의 (현 단계의 Working Paper의 내용은 향후 새로운 산업정책에 대한 정책대응과 평가방안 논의의 기초자료의 성격)

- 글로벌 위기 이후 산업정책이 다시 주목을 받게 된 배경으로는 (i) 글로벌 위기 대응 및 극복과정에서 강조된 지속가능한 성장과 신성장분야의 고용창출을 위한 효과적인 정부의 정책적 개입의 필요성 (ii) 글로벌 위기 이후 나타난 각 부문별 불균형 (수출-내수산업간, 소득계층간, 지역간 격차 확대 등)을 해소하기 위한 특정분야의 집중지원시 유용한 정책수단 (iii) 특히 위기과정에서 두드러진 시장실패의 보완방안의 하나 (iv) 위기과정에서도 상대적으로 건실한 성장을 유지하거나 빠른 복원력을 가진 국가의 경우 산업정책의 역할과 유용성에 대한 긍정적 평가 등에 주목

- 또한 Ken Warrick은 글로벌 위기 이후 주로 선진국에서 주목을 받고 있거나 논의되는 새로운(new-style) 산업정책은 정의, 유형, 지원대상 선정과 정책수단, 정부의 개입논거 등에서 과거 주로 특정산업과 기업의 보호와 육성차원에서 추진되던 전통적인 (old-style) 산업정책과 구별하여 접근할 필요가 있음을 강조

- * Ken Warrick은 새로운(new-style) 산업정책을 잠정적으로“기업의 비즈니스 환경을 개선하거나, 경제성장과 사회복지 개선의 관점에서 보다 나은 결과가 예상되는 복수의 특정부문, 기술, 특정과업과 관련된 경제적 활동의 구조(economic activity toward sectors, technologies

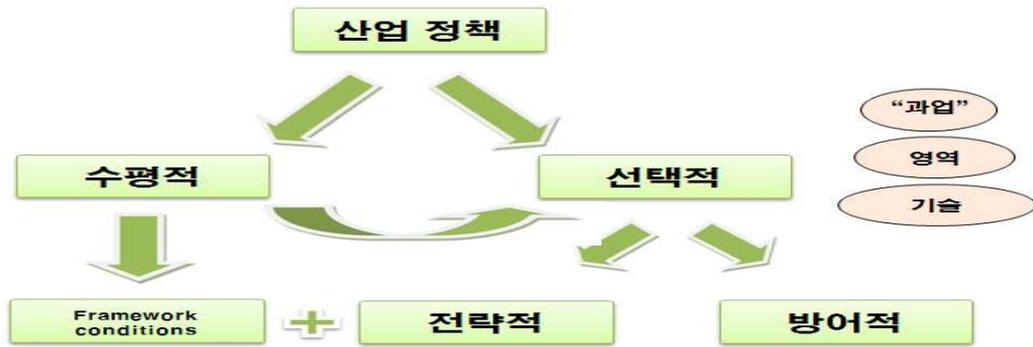
or tasks that are expected to offer better prospects for economic growth or societal welfare)를 변경하기 위한 여러 가지 형태의 정부개입 또는 정책”으로 정의

- * 이러한 정의는 기존 개도국 중심의 산업화 과정에서 빠른 성장가능성이 높은 특정산업 또는 기업을 소위 승자선택방식(Picking Winner)으로 선정하고 유치산업의 보호와 육성차원에서 각종 직접적이고 특혜적인 지원(자금, 세제, 환율, 자원배정상)을 주 내용으로하는 전통적인 산업정책의 정의와는 큰 차이

- * 한편 Ken Warrick은 새로운 산업정책의 정의를 따를 경우 새로운 산업정책의 유형은 정책의 목적, 정책대상, 정책개입의 논거(rationale) 근거 등에 의해 다양한 유형으로 분류가 가능함을 보이고, 향후 새로운 산업정책의 평가와 평가가이드라인 논의 시 이를 고려할 필요가 있음을 역설
 - 목적: 산업화, 생산성제고, 특정 산업성장, 일자리창출 복지확대 및 분배구조 개선
 - 정책대상: 특정산업, 기술, 투입요소, 가치사슬, 기업 또는 클러스터, 비즈니스 생태계
 - 정책개입의 근거(rationale): 시장실패, 정부실패, 시스템실패, 정보공유의 실패, 조정실패

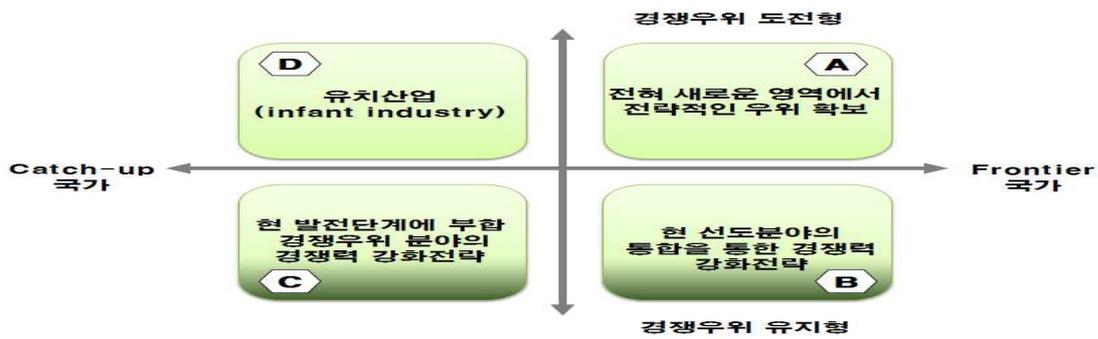
- * 또한 Ken Warrick은 정책을 수행하는 시기의 시대정신과 정책당국의 철학, 정책기조 (수평적/가능적, 수직적/선택적, 시장압력에 반응/ 전략적 타케팅/한시적 개입/ 장기적, 조건부/ 무조건, 미래 경쟁우위 창출/ 현재 경쟁우위 강화 등)에 따라서 새로운 산업정책의 적용분야 (제품시장 또는 노동, 자본, 토지, 기술 등 생산요소시장, 중점과제(기업가정신 함양/ 협력 또는 조정 촉진/ 새로운 네트워크 창출)를 달리 하여 추진될 수 있음을 강조

<정책기조(policy orientation) 에 따른 산업정책의 유형화>



* Ken Warrick은 정책기조 외에도 해당 국가의 경제발전 단계와 산업발전 전략에 따라서 아래 그림과 같은 다양한 유형화와 특정부문(산업)의 자국과 세계(주로 선진국)의 발전수준 차이에 따른 지원대상의 선정과 그에 따른 정부의 차별적 정책개입이 가능함도 제시

< 경제 발전단계와 경쟁우위 전략에 따른 산업정책 유형화 >



< 발전수준 차이에 따른 지원대상의 구분 >

세계	D	6	7	4	4	E: 진입 G: 성장 M: 성숙 D: 쇠퇴	1	<ul style="list-style-type: none"> 과학과 기술정책이 매우 직접적으로 만나는 영역 처음으로 진입한 산업이 지원대상이 됨
	M	2	2	4	4		2	<ul style="list-style-type: none"> 자국의 유치산업(infant industry) 보호를 위한 시도가 있음 학습곡선과 비용곡선의 효과가 나타남
	G	2	1	3	5		3	<ul style="list-style-type: none"> 국가가 산업개발을 위해 중도적으로 힘쓰는 영역 예: 미국의 초기 핵 산업 개발
	E	1	3	3	5		4	<ul style="list-style-type: none"> 산업의 성숙하면 4단계로 이동하게 됨 생산성과 경쟁력 향상에 초점을 둠
		E	G	M	D		5	<ul style="list-style-type: none"> 한 국가에서는 쇠퇴기에 있지만 세계적인 관점에서는 성장 가능성이 있는 산업이 있는 영역 경쟁국에 산업을 잃는 것이 (한 국가에) 더 이상 관련이 없음
							6	<ul style="list-style-type: none"> 전세계적으로 약화되고 있는 산업에 지원을 하는 것은 현명하지 못함. 글로벌 관점에서 하락하고 있는 산업영역일 가능성이 크다.
							7	

* 한편 Ken Warrick은 정책개입 영역 및 정책기조별 산업정책의 유형화와 정책목적 영역별 산업정책의 수단의 유형화도 아래 표와 같이 각각 선행 연구에서 논의된 바 있으며 이를 참고로 새로운 산업정책의 유형화도 가 능함을 제안

< 정책개입 영역 및 정책기조별 산업정책의 유형화 >

정책영역	수평적 (horizontal, functional, soft) 산업정책	수직적(vertical, selective, hard) 산업정책
제품시장(Product markets)	Competition and anti-trust Indirect tax Product market regulation Exchange rate policy	National Champions Nationalization/privatization Output subsidies/state aids Export promotion Price regulation (e.g. pharma) Public procurement Trade policy Car scrappage
노동시장(Labour and skills)	Skills and education policies Training subsidies Wage subsidies Income and employment tax Management advisory services Labour market regulation	Targeted skills policies Apprenticeship policies Sector-specific advisory services
자본 (Capital markets)	Loan guarantees Corporate tax/capital allowances Macro/financial stability Financial market regulation	Strategic Investment Fund Emergency Loans State Investment Bank Inward investment promotion
토지(Land)	Planning regulation Land use planning	Enterprise zones Place-based clusters policy Infrastructure
기술 (Technology)	R&D tax credit Science Budget IPR regime	Green technology Lead Markets Public procurement for innovation Patent Box Selective technology funding Centres of expertise
시스템/제도 (Systems/Institutions)	Entrepreneurship policy Scenario planning Distribution of information Overall competitiveness strategy	Indicative planning Foresight initiatives Identifying strategic sectors Sectoral competitiveness strategy Clusters policy

Source: OECD, CIIE October 2012, "Progress of Work on Industrial Policy and Evaluation", Paris, 25-26 October 2012.

< 정책목적 영역별 산업정책 수단의 유형화 >

정책목적	수 단
------	-----

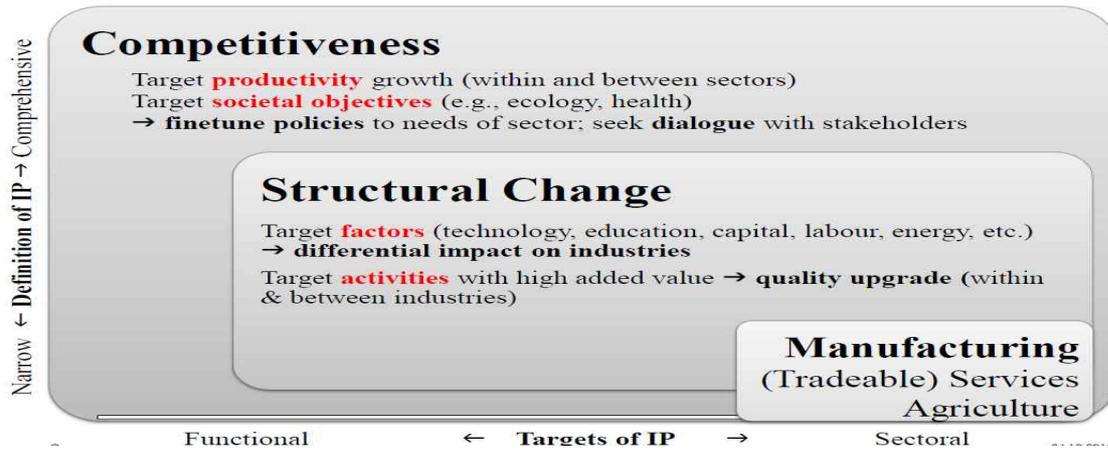
경제적 시그널 및 인센티브 제공	<ul style="list-style-type: none"> - Intellectual property rights - Price regulations - Exchange rate policy (e.g., undervaluation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Monetary (interest rate) policy - Countercyclical fiscal policy - Tax breaks
과학 및 기술혁신	<ul style="list-style-type: none"> - Scientific policies - High-tech lead projects - Funding of university research 	<ul style="list-style-type: none"> - Establishment of research centres - R&D subsidies and/or tax credits
기술력 학습 및 개선	<ul style="list-style-type: none"> - Education and training policies - Foresight exercises (to identify national research priorities) - Labour training subsidies and/or tax breaks 	<ul style="list-style-type: none"> - Skills formation and upgrading schemes - International educational and research collaboration - Incentives for foreign direct investment
특정산업지원	<ul style="list-style-type: none"> - Impose import tariffs and/or quotas - Provide export subsidies/credit/support - Establish special economic zones - Use of state-owned enterprises/privatization 	<ul style="list-style-type: none"> - Create public utilities providing inputs (e.g., electricity) - Directed finance/subsidies - Provide public guarantees - Direct state procurement policy
시장선택 메커니즘 확충	<ul style="list-style-type: none"> - Entry and exit regulations for firms - 'Live and let die' principle (Political will to end support to failing firms) 	<ul style="list-style-type: none"> - Introduce anti-trust and competition policy - Support national trading companies - Preferential access to finance - Long-term development finance
시장정보제공	<ul style="list-style-type: none"> - Collective action mechanisms - Promotion of standards - Use of consultative forums 	<ul style="list-style-type: none"> - Use of business chambers - Encouraging firm cooperation/firm linkages - Marketing of export industries - Dissemination of successful experiences
기업 생산성 제고 및 기업가 정신 함양	<ul style="list-style-type: none"> - Providing or subsidizing management training - Firm (SME) monitoring and assistance - Infrastructure, funding and management for incubators and cluster formation 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion of public-private partnerships - Location marketing and enhancement - Upgrading of economic Infrastructure - Creation of venture capital funds

Source: Naud, W. (2010), "Industrial Policy: Old and New Issues", *Working Paper No. 2010/106*, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, September 2010.

- 이어 Ken Warrick은 글로벌 위기이후 현재까지 선진국을 중심으로 실제 추진되고 있는 새로운 산업정책은 현재 기존의 산업발전을 위한 기초여건조성정책(framework condition policy) 또는 수평적(horizontal) 정책 보다는 다소 특정성을 지닌 수직적 또는 선택적(selective)정책의 형태로 추진되고 있다고 보고

- 그러나 새로운 산업정책의 경우 정책수단은 과거 기존 특정산업 또는 개별기업을 대상으로 한 보호와 육성차원의 특혜적 지원방식 또는 조세, 금융지원의 정책수단과는 차별적인 정책수단을 채택하여 추진
- 예컨대 녹색성장과 관련 새로운 성장분야의 기술 및 신제품개발을 위한 R&D 또는 혁신활동지원, 새로운 신기술기반의 신산업의 조기시장형성과 기업의 해당분야의 진입과 양산투자에 따른 불확실성 완화차원에서 해당 신제품과 새로운 서비스에 대한 공공구매(public procurement), 지역발전 또는 특정분야의 클러스터 조성차원의 지역정책과 연계한 산업정책 등 과거의 산업육성 일변도의 산업정책과는 지원대상, 목적, 수단, 적용분야 등에서 차이를 보이는 것으로 평가
- 마지막으로 Ken Warrick은 특히 최근의 선진국 중심의 새로운 산업정책은 전략적 선택에 의한 수직적, 선택적 산업정책의 형태나 산업발전 전략 방식으로 추진되고 있어 새로운 산업정책의 성공 및 실패사례에 대한 분석과 성과측정을 위해서는 지속적인 모니터링과 체계적인 정책평가가 필요함을 역설
 - 산업발전 전략 방식으로 산업정책을 추진하는 대표적 국가는 영국과 미국 등으로 그동안 서비스산업 위주로 성장전략을 추구하다가 뒤늦게 제조업의 중요성을 인식한 후 그간의 서비스위주의 의 산업발전의 불균형을 시정한다는 차원에서도 특정 제조업 또는 특정분야 기술중심의 산업발전 전략(industrial strategy) 방식으로 산업정책을 추진
- 제3세션의 또 다른 발표자인 오스트리아의 Michael Peneder (WIPO)는 “The Rationale and Conceptual Underpinning for Industrial Policy” 라는 논문을 통해 글로벌 위기이후 주로 선진국에서 새로운 조명을 받고 있는 새로운 산업정책의 이론적 논거와 개념적 토대를 논의하고, 새로운 산업정책은 산업발전의 시스템적 필요요소의 관점에서 재해석할 필요가 있음을 강조하고, 이와 관련 정부의 정책적 개입의 새로운 방식과 개입요건 등을 제시
 - Michael Peneder는 현재 선진국에서는 산업정책이라는 단일명칭보다는

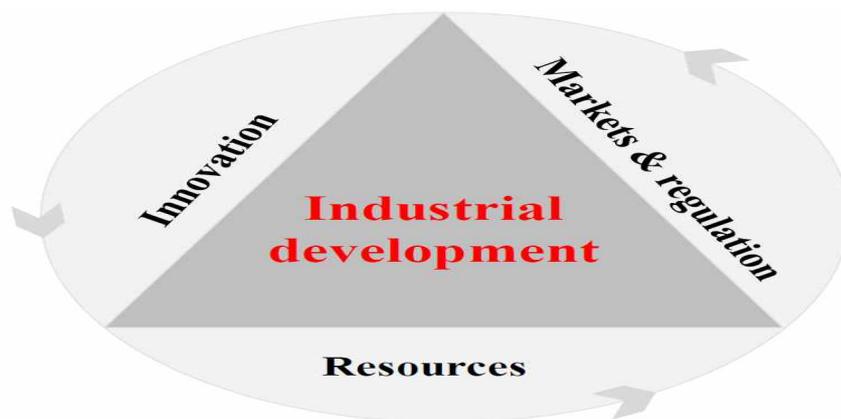
경쟁력정책, 생산성제고, 생태계보존, 헬스케어와 같은 특정 목적 또는 미션지향의 정부의 정책적 개입에서부터, 기술, 교육, 자본, 노동, 에너지 등과 같은 생산요소시장에 대한 정책적 개입, 더 나아가 제조업 또는 서비스산업내 특정업종을 육성하는 정책 등 다양한 형태로 산업정책이 진행되고 있음을 지적



- 또한 Michael Peneder는 기존의 산업정책은 정부개입 논거를 주로 시장 실패, 정부실패, 시스템실패에 두고 적정(optimal)성과를 벤치마킹하는 방식으로 추진됨으로써 정책선택과 정책디자인에 있어 다소간의 한계가 있었음을 지적
- 이러한 기존 산업정책의 한계를 극복하기 위해서는 정부개입의 동태적 논리(dynamic logic of intervention)를 채택, 산업정책을 통해 달성하려는 목적에 정책추진의 주안점을 두고 기존의 시장실패와 정부실패의 이분법적 논리보다는 시장과 정부의 약점과 강점을 상호 보완*하여 시장과 정부간 상호협력(co-ordination)하는 방식으로 추진하는 방안을 제안

* 시장은 수요자의 선호도, 소비자 효용 등에 의한 시장수요와 개별 경제 주체의 강력한 선택능력에 의한 결정되는 자원배분과 효율성, 분권화된 지식과 정부의 수요공급에 의한 자율적 협력, 비교우(열)위에 대한 빠른 학습능력에 의한 자기보정력 등의 강점이 있으나, 독과점, 공공재, 외부효과, 정보비대칭, 거래비용 등의 시장실패와 로컬균형에 Lock-in 되는 근시안적 자기조직화, 소득분배, 국민건강증진, 생태계보존 등 사회적 목적을 소홀히 하는 약점을 지님

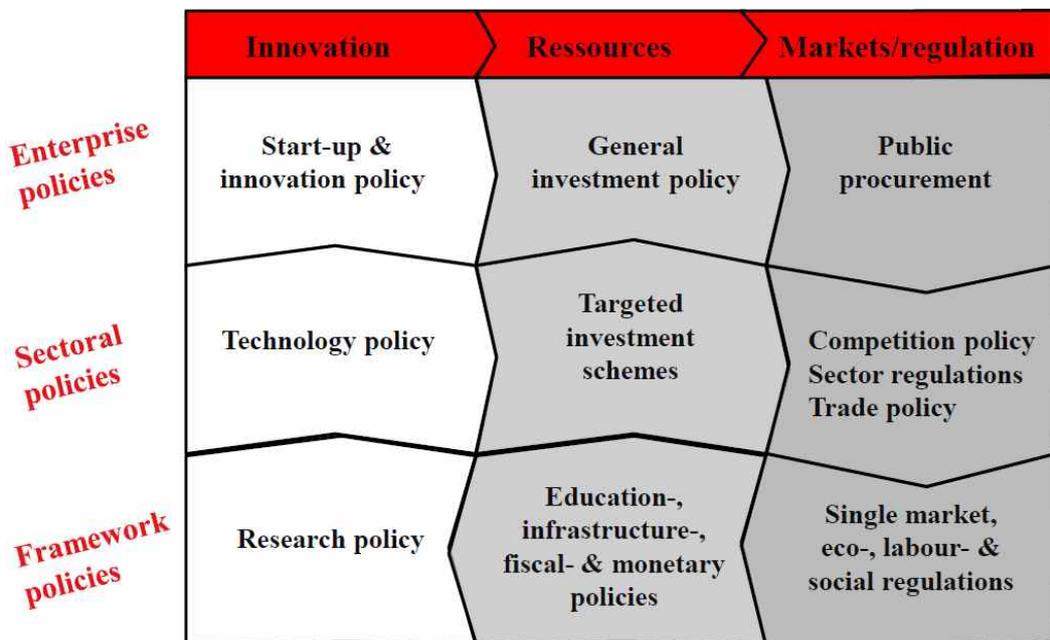
- * 정부는 유치산업과 시장실패의 경우에도 적절히 자원의 동원하거나 배분할 수 있으며, 사회적 목적을 위한 의도적 계획적, 직접적 활동을 할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 사회전반의 공동으로 추구하는 목적달성을 위해 자원배분의 우선순위를 조정할 수 있는 장점이 있으나, 이해관계자의 포로가 되거나, 민간기업의 주도권을 구축(crowding-out)하는 등의 문제와 무엇보다 자원배분이 비효율적으로 되거나 행정부담과 비용이 기하급수적으로 커질 수 있는 약점을 지님
- 이들 새로운 개념의 산업정책을 추진하기 위한 일관성있는 비전과 시간흐름과 정책적용분야, 산업발전의 개념, 산업정책의 목적, 고려사항 등에 있어서 통합적 관점(integrated perspective)이 필요함을 역설
- * 새로운 산업정책은 생산성 향상과 구조변화를 통한 산업발전을 강화하는 정책적 개입으로 정의되어야 하며, 여기서 산업발전은 해당 분야의 성장과 질적인 변화를 의미
 - * 또한 Michael Peneder는 새로운 산업정책을 생산성 향상과 구조변화를 통한 산업발전 강화를 위한 정책적 개입으로 정의할 경우 은 산업발전은 혁신, 시장자유와 규제 조화, 자원배분으로 구성되는 시스템적 요소의 관점에서 재해석할 필요가 있음을 강조



- * 한편 Michael Peneder는 새로운 동태적 관점의 산업정책은 그러한 정책적 개입이 경제전반, 복수의 특정 산업분야, 기업레벨에서는 상당수의 특정기업들을 대상으로 지속가능한 방식으로 추진되어야 하되 반드시 사회전반의 발전목표에 부합하는 세부 목표로 추진되어야 한다는

점을 강조

- * 이러한 새로운 동태적 관점의 산업정책에 있어서 정부개입의 정도 (degree of intervention)는 개별국가의 자기조직화 능력과 공적 제도의 질적 수준에 따라 달라 질 수 있음 (따라서 자기 조직화 능력이 상대적으로 큰 선진국의 경우 산업정책적 정부개입의 정도는 개도국에 비해 적을 수 있으나, 비록 선진국일지라도 사회전반의 성숙도가 낮은 경우 산업정책적 정부개입의 정도가 클 수도 있음)
- * 이상의 논의를 종합, 글로벌 위기이후 선진국을 중심으로 추진되는 다양한 새로운 산업정책을 산업발전의 3가지 시스템적 요소와 정책의 적용범위를 기준으로 구분하여 제시함으로써 다양한 산업정책의 유형화와 체계적 이해를 시도



- 제4세션에서는 Beyond industrial policies : What lessons can be drawn from evaluations and experience for policy development 이라는 제하에 영국, 일본, 호주, 개도국들의 지난 10년간 산업정책의 경험을 공유하고 시장실패와 정부실패에 대한 논의가 이루어졌으며, 이들 국가의 산업정책 경험은 일부 새로운 산업정책적 요소를 지니긴 하나 앞서 살펴본 새로운 산업정책의 개념에 부합하는 내용이 크지 않아 이하 세부

발표 내용와 주요 논의내용은 생략

2. OECD 산업기술혁신위원회 제121차 회의 (2012.10.25.회의)

(1) 회의 개요

- 회의명 : 산업혁신위원회(CIIE) 제121차 회의
- 개최일시 및 장소 : 2012.10.25(목)~10.26(금), 프랑스 파리 OECD
- 참석자 : 산업연구원 장석인 산업경제연구센터 소장 및 당 대표부 전응길 주재관, OECD DSTI* Andy Wyckoff 국장, Dirk Pilat 과장, Richard Snabel(17일 의장, 호주) 및 미국, 프랑스, 일본 등 OECD 회원국 CIIE대표단

* DSTI: Directorate for Science, Technology and Industry

(2) 핵심요지

- 산업혁신위원회 121차 회의는 현재 진행중인 프로젝트의 추진경과 발표 및 관련 논의, 향후 추진할 프로젝트에 대한 의견을 수렴
 - 현재 논의 중인 새로운 산업정책과 관련 향후 논의의 기초자료의 성격으로 준비하고 있는 Working Paper (Beyond industrial Policy)의 주요 내용을 보고하고, 향후 진행예정인 산업정책의 평가와 제조업의 미래에 관한 프로젝트의 추진 경과 보고 및 향후 계획을 논의하고 의견을 수렴
 - 과거의 보조금 지급, 핵심기업 중점육성 등의 산업정책과는 구별되는 새로운 산업정책의 논거와 무엇보다 새로운 정책내용에 기반한 산업정책의 새로운 설계가 필요하다는 의견을 제시
 - 여전히 정부의 주도적 역할의 의미를 지닌 산업정책의 필요성에 대한 회의적 입장을 표명한 일부 회원국이 있었으나, 회의 참석자 대부분은 제조업의 미래와 글로벌 체인의 부상에 따라 정부정책의 역할과 접근 방식의 근본적 변화가 필요하다는 점에 대해서는 대체로 동의
 - 이와 관련 121차 회의에 앞서 25일 개최된 산업정책 워크숍의 주요

논의결과와 2012년 9월 서울에서 개최된 지식경제 글로벌 포럼의 성과와 주요 논의내용*도 소개(Room Doc)

* 지식경제 글로벌 포럼의 성과와 주요 논의내용의 정리된 내용은 이하 상세논의 내용에서 소개

○ 한편 산업혁신위원회가 중점 추진하고 있는 과제인 (i) 글로벌 밸류체인 프로젝트와 (ii) 지식기반자본 (종전 무형자산)에 관한 연구진행 사항 보고 및 논의

- 글로벌 밸류 체인의 부상으로 새롭게 전개되고 있는 글로벌 무역환경과 새로운 성장원천으로 부상하는 지식기반자본의 연구결과는 현재 논의중인 새로운 산업정책 논의와 연계할 필요가 있다는 데 인식을 같이 함

- 이는 글로벌 밸류체인의 확대와 지식기반 자본의 중요성과 투자확대는 기존 산업정책의 영역과 수단에서 탈피하여 새로운 정책수단과 추진체계를 필요로 하기 때문인 것으로 보임

○ 한편 향후 새로운 산업정책의 평가와 관련 지난 2월에 개최된 전문가그룹회의에서 일부 회원국이 참석했으나, 추가 회원국의 참여가 필요

- 향후 새로운 산업정책의 방향논의와 체계적인 평가에 있어 산업정책을 성공적으로 추진하고 있는 국가로 평가되는 한국의 적극적인 참여를 요청

○ 그외 각료 이사회 요청으로 범OECD 차원에서 추진되고 있는 새로운 도전에 대한 새로운 접근 프로젝트 (New Approach to New Challenge)에 대한 진행사항을 비중 있게 소개

(3) 주요 상세 내용 (출장목적 관련 주요 현안 중심)

□ 글로벌 가치사슬(GVCs, Global Value Chains) 프로젝트 추진현황 보고 및 논의

- 세계화의 심화는 국제경제 및 무역에 있어 글로벌 가치 사슬(Global Value Chain)의 확대와 이로 인한 무역과 산업발전 패턴과 기업전략의 새로운 패러다임으로 자리잡고 있어 전략적 대응이 필요
- 글로벌 가치사슬은 상품 및 서비스의 생산이 여러 단계로 분화되고, 각각의 단계가 어느 한 국가가 아니라 장소에 상관없이 비용 경쟁력이 있는 국가에서 발생하며, 각 단계별로 가치가 창출되는 것을 의미
- 수십년간 다국적 기업의 위탁 활동 등을 보면 GVCs는 새로운 현상은 아니나, 현재 세계경제의 글로벌화는 스피드, 스케일, 복잡성을 새롭게 추가시키고 국제생산 네트워크에서 더 많은 국가, 회사, 산업, 활동(분배, 생산, R&D)을 연결시킴
- 새로운 성장원천으로서의 지식기반자본(Knowledge-based Capital)에 관한 연구프로젝트의 진행사항 보고
- OECD 국가는 지식기반자산(KBC, Knowledge-based Capital) 투자를 확대 중, 새로운 성장의 원천으로써 지식기반자산의 역할이 중요해짐
 - 지식기반자본의 강화를 위해서는 조세, 경쟁정책, 창업, 금융, 저작권 보호 등 다양한 측면의 정책적 고려가 요구되며 현재 이들 각론에 대한 심층연구와 지식기반자본의 측정을 위한 다양한 노력이 진행 중
- 한편, 2012년 9월 서울에서 개최된 지식경제 글로벌 포럼의 성과와 주요 논의내용을 다음과 같이 정리하여 소개
- 어느 국가나 어느 경우에도 적용 가능한 일반화된 산업정책은 있을 수 없으며 각국의 경제발전 단계와 정책기조, 정책목적 등에 따라 다양한 유형의 산업정책과 정책수단이 동원되어 추진
- 글로벌 위기이후 주목받고 있는 새로운 산업정책은 시스템, 네트워크, 제도와 개별국가의 혁신역량과 생산능력 등 기존의 산업정책에서의

보호와 육성과는 다른 측면이 강조

- 새로운 산업정책 추진에 따른 성과와 경험의 회원국간 정책경험 공유를 위해서는 새로운 산업정책의 전략과 정책수단에 대한 체계적인 평가가 필요

- 기타 OECD와 DSTI 또는 CIIE Working Group차원에서 현재 진행 중인 여러 연구프로젝트*에 대한 요약 보고와 기타 주요의제**에 대한 진행사항 보고 등이 있었으나 이번 출장목적과 직접적인 연관성이 적어 이하에서는 해당 상세내용은 생략

* 녹색성장의 비즈니스 모델, 중소기업과 기업가정신 관련 연구 등

** 새로운 도전에 대한 새로운 접근 프로젝트 (New Approach to New Challenge)에 대한 진행사항 등

3. 관찰 및 시사점

- 최근 OECD국가 중 주로 미국, 영국, 호주 등 과거 탈산업화과정에서 서비스산업 주도의 성장전략을 추진하던 국가를 중심으로 제조업의 미래와 이를 뒷받침하기 위한 새로운 산업정책에 대한 관심과 정책적 논의가 상당 수준으로 진행 중
- 글로벌 위기극복 과정에서 이들 선진국보다는 제조업 주도의 성장전략을 추진해 온 우리나라 제조업의 강세와 뛰어난 복원력은 이들 국가로 하여금 새로운 제조업중심의 산업정책을 모색하거나 논의하는 계기를 제공한 것으로도 보임
- 그러나 우리나라에서는 일부 대기업주도의 주력 제조업의 세계적 위상과 경쟁력을 근거로 상대적으로 취약한 서비스산업과 내수주도의 성장전략으로의 전환이 논의되고 있으나, 기존 주력산업 위주의 성장전략도 한계에 도달하고 있고, 최근 최대 주요 현안 과제가 되고 있는 고임금을 보장하는 양질의 일자리 창출과 혁신적 중소기업의 중견기업-> 대기업화의 정책과제를 위해서는 제조업의 지속성장과 고부가가치화가 필수적
- 또한 그동안 제조업을 등한시했던 미국, 영국 등 주요 선진국에서 새로운 제조업분야에서 새로운 발전전략과 정책수단을 동원하여 선제적으로 앞서 갈 경우, 또 다시 우리나라는 제조업분야에서 이들 선진국 따라잡기 방식에 의한 추격형 발전이 불가피해 질 것이므로 이를 탈피하기 위한 제조업 재도약 차원의 발전 전략과 새로운 산업정책을 모색할 필요가 있음
- 최근 선진국의 새로운 산업정책은 과거의 수평적 기능적 시장기능 의존적 정책에 탈피하여, 특정분야 기술과 산업군, 또는 사회적 목표 달성을 위한 미션지향의 기술개발 중심의 산업정책이 추진
- 국내에서는 녹색성장과 신성장동력과 같은 특정성 또는 선택적 산업정책의 필요성과 강화 주장과 새로운 산업발전을 위해서는 기업의 R&D활동

에 대한 일반적 세제상의 혜택부여, 대학교육 강화를 통한 첨단기술분야의 고급인력 양성시스템 구축, 혁신형 기업에 대한 정부 정책자금지원보다는 금융기관의 자율적 판단에 맡기자는 상반된 주장이 병존

- 최근 선진국 중심의 새로운 산업정책은 근본적으로 기존 산업 (incumbent)을 대상으로 하는 것이 아니라 제조업이라 할 지라도 새로운 기술과 미션지향의 새로운 제조업분야를 대상으로 추진하는 경우가 대부분이며 이 경우 특정분야의 전략적 선택이 불가피하고 특정분야의 특성과 기초 발전여건의 미비사항을 고려하여 맞춤형으로 추진되는 것이 일반적

- 따라서 국내의 녹색성장과 신성장동력과 같은 새로운 분야의 경우는 과거 선진국의 주력산업을 따라잡는 방식이 아니라 최근의 주요 선진국과 마찬가지로 신기술기반의 전혀 새로운 분야라는 점에서 특정분야의 전략적 선택이 불가피하고 특정분야의 특성과 기초 발전여건의 미비사항을 고려한 발전단계별 맞춤형 정책추진과 제도개선 방식으로 진행되는 것은 타당

- 다만, 최근의 새로운 제조업분야나 미션지향의 신산업분야의 경우는 시스템적 접근이나 생태계 활성화차원에서 추진되고 있다는 점에서 지나치게 새로운 분야의 핵심원천 기술 개발과 신제품 개발 위주의 효율성, 성장성 위주의 산업정책보다는 일자리 창출과 양극화 해소, 환경보호, 안전한 사회, 국민건강증진 등과 같은 사회적 문제 해결에도 기여하는 신성장동력과 신기술개발을 목표로 추진하는 정책목표의 조정도 필요

□ 최근 선진국의 새로운 산업정책은 지원대상 선정 기술과 산업분야 선정에 있어서 자국과 세계의 발전수준차이나 개별 산업의 발전단계와 경쟁우위 전략을 고려하여 지원대상을 선정

○ 이러한 사례와 논의로부터 얻게 되는 시사점은 우리나라의 경우 향후 신성장동력과 같은 미래 산업발전 전략 추진과정의 지원대상 선정에 있어 기존의 기술적 가능성과 성장장, 국내개발 가능성과 같은 선정기준에 추

가하여 신성장동력 후보의 상대적 발전단계를 기준으로 정부의 정책적 개입의 여부, 우선순위, 개입강도를 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 정부개입의 우선순위를 성장분야의 과소투자(underinvestment)의 보완, 개발된 원천 핵심기술의 파급효과(spill-over effects), 관련분야의 인력양성 및 관련 유발 신흥산업 발전 등 사회적 편익에 기초하여 새롭게 정리할 수도 있을 것임.

- 또한 기존 우리나라의 신성장동력 발전전략의 일부는 향후 글로벌 시장 선도영역인 선점(first-moving)전략에 중점을 두고 진행되어야 하겠으나 신성장동력 육성을 통한 일자리 창출과 지방경제의 발전 등 최근 경제현안문제의 해소를 위해 조기 성과를 위해서는 국내기업의 그간의 성과와 내부역량에 대한 엄밀한 평가에 기초하여 선진국에서 일정부분 선행한 분야의 따라잡는 방식의 전략추진도 검토할 필요가 있음.

- 또한 향후 세계경제의 침체기간의 장기화, 국내의 복지수요 증대 등으로 산업자원 분야의 대한 예산지원 제약과 사회적 문제해소 기여에 대한 요구 증대 등을 염두에 둘 경우 첨단기술 위주 글로벌 선점 품목 및 기술보다는 선진국 신성장동력 따라잡기(catch-up) 방식의 선택도 검토 필요

□ 향후 우리나라의 성장잠재력 확충과 성장전략, 일자리 창출과 같은 주요 도전과제의 새로운 정책구상을 위해서는 최근 OECD DSTI와 CIIE가 주축이 되어 추진하고 있는 (i) 글로벌 밸류체인 부상 (ii) 지식기반자본 (중전 무형자산) (iii) 제조업의 미래 (iv) 새로운 산업정책의 평가에 관한 연구과정과 연구결과에 대한 지속적인 모니터링 및 국내논의 과정에서의 활용이 긴요

○ 이는 현재 중진국에서 벗어나 선진국을 지향하고 있는 우리나라의 입장에서는 이러한 연구프로젝트의 참여 또는 추진 과정의 논의참여와 연구결과의 모니터링을 통해 기존 산업정책의 영역과 수단에서 탈피하여 새로운 정책수단과 추진체계를 모색하는 데 매우 중요한 정보와 사례, 실

질적인 정책경험을 얻을 수 있기 때문임.

- 글로벌 밸류 체인의 부상은 향후 새롭게 전개되고 있는 글로벌 무역환경의 변화에 대한 전략적 대응방안을 시사
- 지식기반자본은 새로운 성장원천으로 부상에 관한 논의는 이에 부합한 선제적 제도적 장치와 법적기반 마련을 위한 정보를 제공
- 새로운 제조업 미래에 관한 논의는 기존 주력제조업의 성장과 수출한계에 도달한 국내 주력제조업의 재도약의 모멘텀을 제공
- 새로운 산업정책의 평가가이드라인 논의과정에서 새로운 산업정책 방향과 효과적 정책수단과 정책거버너스 등에 관한 정보와 경험 공유가 가능할 것으로 예상