

# KERI Brief

## 성장 없는 산업정책과 향후 개선방안

이태규

한국경제연구원 연구위원  
(tklee@keri.org)

김윤경

한국경제연구원 연구위원  
(yunkim@keri.org)

**현** 정부는 출범 이후 생산요소 투입에 의존한 '산업화 모형'에서 탈피하여 혁신을 통해 한국경제의 체질을 근본적으로 변화시키는 성장전략으로 혁신성장을 선택하였다. 하지만 혁신성장이 주창된 이후 2년간 산업별 실질 부가가치 증가율을 살펴보면 농림어업 외에는 전반적으로 성과는 저조한 상황이다. 한편 2018년, 2019년 연속 설비투자증가율이 마이너스(-)를 기록하였는데 기저효과가 강한 투자변수의 성격을 감안하면 이는 매우 이례적 현상이다. 1960년 이후 2년 연속 마이너스 성장은 외환위기, 글로벌 금융위기 이외에는 사례가 없었던 현상이다. OECD 국가 중에서도 지난 2년 간 투자증가율이 연속 마이너스를 기록한 국가는 한국을 포함하여 터키, 아이슬란드 3개국뿐이다. 한편 혁신성장과 밀접한 제조업의 핵심업종인 컴퓨터, 전자 및 광학기기, 전기장비, 기계 및 장비업종의 설비투자 하락세는 더욱 심각한 상황이다. 혁신성장의 성과가 부진한 이유는 소득주도 성장과 공정경제를 명분으로 한 정부의 여러 정책들이 혁신성장의 방향성과는 반대방향이기 때문에 혁신성장 정책이 그 효과를 발휘하기 어려운 구조이다. 반면 혁신성장에 필요한 제도개혁 - 특히 노동개혁은 시도조차 하지 않아 정부의 혁신성장에 대한 의지를 시

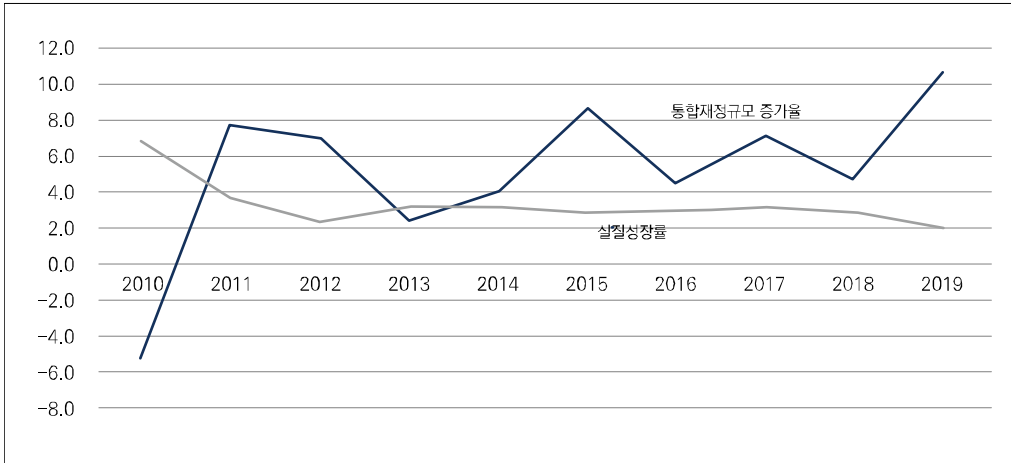
장이 신뢰하지 않는 상황이며 그 결과가 투자부진으로 나타났다고 추론할 수 있다. 더구나 최근 정부·여당이 추진하는 기업규제 3법은 기업지배구조 유지에 막대한 비용을 초래하여 혁신에 대한 투자를 저해한다. 최근 정부가 주창한 '한국판 뉴딜'의 성공조건도 혁신성장의 성공조건과 크게 다르지 않다. 혁신성장 부진을 초래하는 정책방향이 수정되지 않으면 '한국판 뉴딜'이 경제 전반의 효율성과 성장을 가져오지는 못할 것이다. 한편 혁신성장과 '한국판 뉴딜'의 성공을 위해 내놓을 수 없는 것은 규제개혁이며 국제경쟁 심화 및 기술발전의 속도에 비해 현재의 규제개혁 추진 속도는 더딘 상황이다. 특히 오래된 개혁과제 중 아직도 유지되고 있는 IT 부문에서의 대기업 참여제한 규제 등도 산업발전을 위해 시급히 해결되어야 할 과제이고 규제만능주의의 통로로 이용되고 있는 의원입법에 대한 규제영향 평가시스템의 구축도 해묵은 과제의 대표적 예이다. 한편 '경제성'평가 비중을 낮추고 '사회적 가치'평가비중을 높인 개정된(2019년 4월) 예비타당성 제도는 '한국판 뉴딜'을 위해 집행될 대규모 재정투자의 경제성과 효율성을 담보할 수 없기 때문에 다시 개정하는 것이 시급하다.

## I. 논의의 배경

- **코로나19 사태가 발생하기 전까지도 우리나라의 경제 상황은 그리 좋지 않았으며 최근 수년 간 성장률은 상당히 실망스러운 수준**
- **성장을 저하에 따라 정부는 다양한 경제활성화 정책을 들고 나왔으나 별 효과 없이 2019년에는 2.0%의 성장을 기록**
  - 초기 소득주도성장론을 주창하였지만 성과는 없었으며 이후 혁신성장을 새로운 성장아젠다로 내세웠지만 아직 효과는 가시화되지 않음
- **정부가 주장하는 소득주도성장의 원리에 따르면 복지를 위한 재정지출에 의해서도 성장은 촉진되어야 함**
- **복지 외에도 재정주도의 각종 경제활성화 정책에 따라 재정지출이 증가하고 이로 인해 통합재정규모 증가율도 가파르게 상승하고 있지만 성장률은 이에 반응하지 않고 있는 상황**
  - 설비투자증가율(실질)은 2018년 -2.3%, 2019년 -7.5%를 기록하면서 가파르게 미래에 대한 투자도 감소 중
  - 흑자는 정책효과가 나타나기에는 시차가 걸린다고는 하지만 향후 성과를 창출하기 위한 투자가 이렇게 마이너스 성장하는 상황에서 과연 빠른 미래에 좋은 정책효과를 얻을 수 있을지 의문시되는 상황
- **최근 정부는 '한국판 뉴딜'이라는 새로운 성장전략 개념을 제시하면서 2025년 까지 160조 원의 투자를 선언**

- 정부의 설명에 따르면 한국판 뉴딜은 '한국경제와 사회를 새롭게(new) 변화시키겠다는 약속(deal)'을 의미
- 사람중심 포용국가 기반 위에 디지털(digital) 뉴딜과 그린(green) 뉴딜의 두 축으로 추진: 총 160조 원(국비 114.1조 원) 투자를 통해 일자리 190.1만 개 창출
- **과거 정부에서도 대대적인 성장캠페인 - 차세대성장, 녹색성장, 창조경제 등 - 이 성공적 결실을 맺었다고 할 수 없는 상황에서 '한국판 뉴딜'도 과거의 전철을 밟을 수 있다는 우려도 팽배**
  - 과거 정부의 산업정책에 비해 재정건전성이 매우 큰 현 정부의 산업정책이 그 투자효과가 없을 경우 재정건전성에 미치는 부정적 영향을 더욱 심화될 것으로 예상됨
- **따라서 본 보고서를 통해 현 정부의 경제활성화 및 산업정책의 그동안의 성과를 살펴보고 앞으로 혁신 성장과 '한국형 뉴딜'로 대표되는 현 정부의 산업정책이 성공하기 위한 조건을 검토하고 개선방안도 제시하고자 함**
  - 개선방안은 산업정책의 구체적 내용에 대한 개선방안보다는 현 정부 산업정책의 방향성에 대한 개선 방향을 제시하는 형태가 될 것임

〈그림 1〉 경제성장률과 재정증가율 추이



자료: 한국은행, 통계청

## II. 현 정부 산업정책의 개요

### 1. 혁신성장

#### □ 현 정부가 주창한 3대 경제정책 기조 - 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제 - 중 가장 산업정책에 가까운 것이 혁신성장임

- 생산요소 투입에 의존한 '산업화 모형'에서 탈피하여 혁신을 통해 한국경제의 체질을 근본적으로 변화시키는 성장전략으로 혁신성장이 대두

#### □ 혁신성장의 개념

- 정부의 혁신성장포털에 따른 혁신성장의 개념
  - "우리 경제·사회의 구조와 체질을 근본적으로 바꾸고 사람 중심의 경제를 실현하기 위한 성장전략, 구체적으로, 민간주도로 기술·자본·인력 등 생산요소의 원활한 연결을 통해 경제 전반의 생산성을 제고하고 효율적인 자원 배분을 도모하는 것, 아울러, 노동시장 개선, 규제 재설계, 사회적 자본 확충 등 경제·사회 전반의 제도혁신도 병행되어야 함"

#### □ 혁신성장의 정책방향

- 「핵심 선도사업」 추진: 국민이 체감하는 가시적 성과 창출을 위해 핵심 선도사업에 정부 정책역량 결집, 집중 추진
  - 8대 선도사업: 스마트공장, 바이오헬스, 핀테크, 미래자동차, 스마트시티, 스마트팜, 에너지신산업, 드론
- 「과학기술 혁신」: 4차 산업혁명 기반인 DNA(Data-Network-AI)프로젝트 추진
- 「산업·경제혁신」: 경제 전반의 생산성과 부가가치 높이고 코스닥 시장 활성화와 기술금융 활성화, 그

리고 환경산업, 스마트팜, 헬스케어, 미래차 등의 미래형 신산업 육성

- 「교육·훈련 혁신」: 창의융합형 인재육성을 위해 창의·융합교육을 위한 기초·고등교육 환경을 개선하고 인적자본 고도화를 위한 직업훈련 체계 개선 및 참여 촉진
- 「사회·제도혁신」: 혁신성장 뒷받침 위한 사회 인프라 만들기 - 노사상생형 일자리 확산 등 노동시장 역동성 회복 - 핵심 선도사업 등에 대한 '규제 샌드박스' 본격 추진
- 대외 경쟁력 제고와 전략적 해외진출 촉진: 신시장 개척을 통한 특정국가 의존도 완화·시장 다변화를 위해 중소·중견기업과 스타트업 해외진출을 위한 정책지원 강화

### 2. 한국판 뉴딜

#### □ 정부는 코로나19 충격으로부터의 빠른 구제 및 회복, 그리고 신속한 개혁이 코로나 이후 국가·경제의 위상을 좌우한다는 문제의식 하에 한국형 뉴딜 추진을 선언

- 한국형 뉴딜의 비전: 추격형 경제에서 선도형 경제로, 탄소의존 경제에서 저탄소 경제로, 불평등 사회에서 포용사회로 도약
  - 뉴딜(New Deal)은 본래 미국 루즈벨트 대통령이 1930년대 대공황을 극복하기 위해 시행한 경제 사회 개혁정책으로 산업 생산의 제고, 일자리 창출, 사회 안전망 확충의 성과를 달성
- 한국판 뉴딜은 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화의 2+1 정책과제로 분류되며 10대 대표과제로 구성

- 정부는 10월 13일 「지역과 함께하는 지역균형 뉴딜 추진방안」을 발표하며 지역활력 제고와 국가균형발전으로 한국판 뉴딜을 확장하는 지역균형 뉴딜 개념을 추가

□ 한국형 뉴딜의 10대 대표과제<sup>1)</sup>

- 디지털 뉴딜: ① 데이터 댐 ② 지능형 정부 ③ 스마트 의료 인프라
- 디지털·그린 융복합: ④ 그린 스마트 스쿨 ⑤ 디지털 트윈 ⑥ 국민안전 SOC 디지털화 ⑦ 스마트 그린산단 ⑧ 그린 리모델링, ⑨ 그린 에너지, ⑩ 친환경 미래 모빌리티

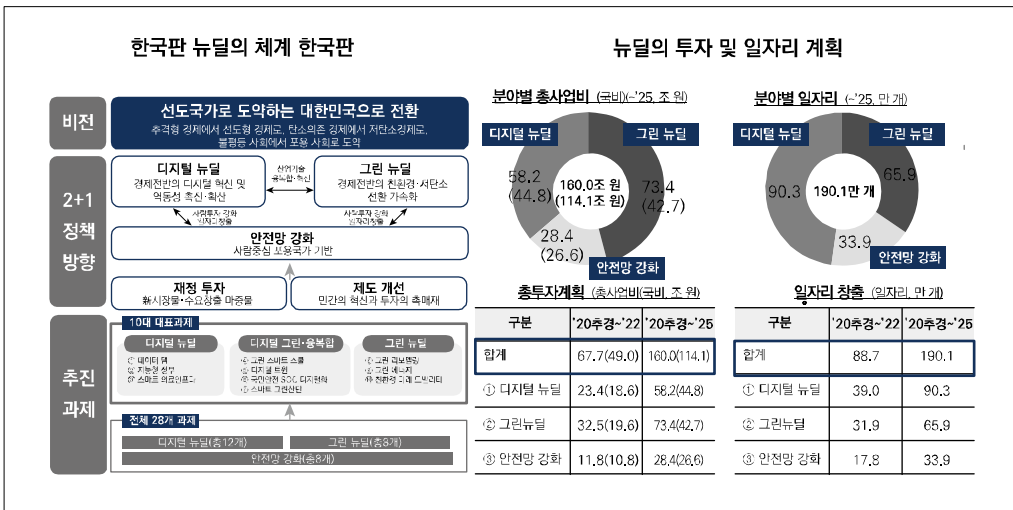
□ 2020~2025년까지의 중장기 전략으로 국비 114.1조 원을 포함한 160조 원의 사업비가 투자되며 이를 통해 일자리 190.1만 개 창출을 기대

○ 정부는 디지털 뉴딜 58.2조, 그린 뉴딜 73.4조, 안전망 강화 28.4조를 투입하기로 발표하였으며 총 160조 가운데 2020년부터 2022년까지 3년간 135.4조 집행 계획

○ 한국판 뉴딜을 통해 2020년부터 2023년까지 88.7만 개, 25년까지 190.1만 개의 일자리 창출을 예상하며 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화로 각각 90.3만 개, 65.9만 개, 33.9만 개를 기대

1) 과제별 세부과제에 대한 구체적 내용에 대해서는 「한국판 뉴딜」종합계획 - 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환(관계부처 합동, 2020. 7. 14) 참조

〈그림 2〉 한국판 뉴딜의 체계 및 투자·일자리 계획



**분야별 투자계획 및 일자리 창출**

- 디지털뉴딜: 총사업비 58.2조 원(국비 44.8조 원) 투자, 일자리 90.3만 개 창출
  - D.N.A. 생태계(국비 31.9조), 비대면 산업 육성(국비 2.1조), SOC 디지털화(국비 10.0조) 등에 집중투자
- 그린 뉴딜: 총사업비 73.4조 원(국비 42.7조 원) 투자, 일자리 65.9만 개 창출
  - 녹색인프라(국비 12.1조), 신재생에너지(국비 24.3조), 녹색산업 육성(국비 6.3조) 등에 집중투자
- 안전망 강화: 총사업비 28.4조 원(국비 26.6조 원) 투자, 일자리 33.9만 개 창출
  - 고용·사회 안전망 확충(국비 22.6조) + 디지털·그린 인재 양성 등 사람 투자 확대(국비 4.0조)

### III. 현 정부 산업정책의 단기 효과: 산업별 성장과 투자 추이

□ 현 정부 산업정책(특히 혁신성장)의 효과를 정확히 평가하기에는 아직 이른 측면이 있으나 단기적으로는 산업별 성장과 투자 추이를 통해 정책의 효과 예상

○ 사실 혁신성장의 개념은 이전 정부의 창조경제와 크게 다르지 않기 때문에 완전히 무(無)의 상태에서 추진하는 새로운 정책이 아니며 따라서 정책효과를 판단하기에 이르지는 않은 상황

□ 혁신성장에서는 몇몇 신산업을 강조하고 있지만 궁극적으로는 경제 전반의 생산성과 부가가치를 높이는 데 그 목적이 있기 때문에 산업별 성과를 확인해 볼 필요가 있음

□ 우선 혁신성장이 주창된 이후 2년간 산업별 실질 부가가치 증가율을 살펴보면 농림어업 외에는 전반적으로 성과는 저조한 상황

- 제조업 3.72%(17) → 3.30%(18) → 1.26%(19)
- 서비스업 2.60%(17) → 3.38%(18) → 2.29%(19)
- 제조업 중 혁신성장과 밀접한 업종이라 할 수 있는 컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업의 경우 일시적으로 증가하였다가 다시 하락하였으며, 전기장비제조업의 경우는 지속적으로 하락
  - 컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업: 4.78%(17) → 11.37%(18) → 6.22%(19)
  - 전기장비제조업: 9.45%(17) → 6.24%(18) → 1.18%(19)

○ 서비스업의 경우 제조업보다 하락세가 둔하며 유일하게 증가한 부문은 정부의 영향력이 큰 부분인 공공행정, 국방 및 사회보장과 의료·보건 및 사회복지서비스업 부문임

- 공공행정·국방 및 사회보장: 2.75%(17) → 3.35%(18) → 3.96%(19)
- 의료보건 및 사회복지 서비스: 6.41%(17) → 8.21%(18) → 8.66%(19)

□ 혁신성장 정책이 효과를 내기까지 시차가 있을 수 있으므로 투자동향을 통해 혁신성장의 향후 성공 가능성을 간접적으로 파악

□ 산업별 실질 설비투자증가율은 부가가치 증가율보다 더욱 하락세가 심한 상황이며 특히 제조업에서의 설비투자 하락세가 매우 뚜렷한 상황

- 제조업 31.07%(17) → -7.63%(18) → -14.68%(19)
- 서비스업 0.59%(17) → 7.00%(18) → 2.05%(19)
- 제조업의 핵심업종인 컴퓨터, 전자 및 광학기기, 전기장비, 기계 및 장비업종의 설비투자 하락세는 더욱 심각한 상황
  - 컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업: 58.81%(17) → -10.19%(18) → -20.00%(19)
  - 전기장비제조업: 22.80%(17) → -6.68%(18) → -10.91%(19)
  - 기계 및 장비 제조업: 14.86%(17) → -10.20%(18) → -19.77%(19)

〈표 1〉 산업별 실질부가가치 증가율

산업	2016	2017	2018	2019
농림어업	-5.63	2.25	0.15	2.34
광업	7.05	-3.99	-7.39	-8.52
제조업	2.30	3.72	3.30	1.26
음식료품 제조업	-0.31	3.87	2.90	2.70
섬유 및 가죽제품 제조업	-13.23	1.90	-5.14	-3.32
목재, 종이, 인쇄 및 복제업	8.49	-4.29	1.56	-2.75
코크스 및 석유정제품 제조업	8.82	-0.20	-5.64	-4.33
화학물질 및 화학제품 제조업	0.49	3.36	2.51	-0.21
비금속광물제품 제조업	4.30	10.37	-0.40	-2.61
1차금속 제조업	1.17	2.87	-3.76	-0.87
금속가공제품 제조업	-0.09	-0.35	-1.33	-2.55
컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업	10.27	4.78	11.37	6.22
전기장비 제조업	-3.40	9.45	6.24	-1.18
기계 및 장비 제조업	-4.40	22.54	0.72	-3.76
운송장비 제조업	1.61	-8.14	-2.27	4.18
기타 제조업 및 산업용 장비수리업	1.63	5.45	4.78	-2.24
전기, 가스 및 수도사업	-1.19	6.18	-1.67	4.27
건설업	9.81	5.87	-2.78	-2.46
서비스업	2.92	2.60	3.83	2.92
도소매 및 숙박음식업	2.72	1.85	2.86	1.09
운수업	0.37	2.68	3.70	0.36
금융 및 보험업	1.92	4.18	5.65	4.43
부동산업	3.49	2.25	3.18	2.38
정보통신업	5.34	3.12	4.53	4.07
사업서비스업	2.23	1.98	3.82	2.73
공공행정, 국방 및 사회보장	2.65	2.75	3.35	3.96
교육서비스업	1.25	1.98	1.67	1.47
의료, 보건업 및 사회복지서비스업	7.32	6.41	8.21	8.66
문화 및 기타 서비스업	3.39	-0.84	2.74	0.25

자료: 한국은행



〈표 2〉 산업별 실질 설비투자 증가율

산업	2016	2017	2018	2019
농림어업	0.17	-4.64	2.75	-0.73
광업	0.74	-8.47	-4.69	-9.11
제조업	1.92	31.07	-7.63	-14.68
음식료품 제조업	1.31	15.58	-3.80	-4.96
섬유 및 가죽제품 제조업	-6.59	-11.58	-6.75	-12.63
목재, 종이, 인쇄 및 복제업	-7.88	13.14	-13.19	-18.57
코크스, 석유 및 화학제품 제조업	-4.37	28.23	-11.76	-16.97
비금속광물제품 제조업	2.10	13.80	0.94	-16.92
금속제품 제조업	-10.58	8.42	-0.97	-7.40
컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업	8.03	58.81	-10.19	-20.00
전기장비 제조업	13.12	22.80	-6.68	-10.91
기계 및 장비 제조업	-13.27	14.86	-10.20	-19.77
운송장비 제조업	4.90	-1.52	2.15	1.09
기타 제조업 및 산업용 장비 수리업	-1.63	12.25	-5.46	-14.20
전기, 가스 및 수도사업	-6.62	12.36	-12.25	-3.90
건설업	15.38	10.85	-4.27	-18.77
서비스업	4.24	0.59	7.00	2.05
도소매 및 숙박음식업	0.26	5.08	1.38	-5.02
운수업	4.03	-3.52	5.85	2.74
금융 및 보험업	-0.33	-6.70	-0.17	0.47
부동산업	0.91	2.54	-5.87	-9.76
정보통신업	6.81	-2.73	2.59	4.28
사업서비스업	-0.22	1.96	4.89	-14.32
공공행정, 국방 및 사회보장	7.77	1.42	20.30	13.50
교육서비스업	-0.59	13.22	-0.90	-6.19
의료보건 및 복지서비스업	7.87	7.15	6.41	0.98
문화 및 기타서비스업	1.26	2.42	-4.16	-14.11

자료: 한국은행

□ 전체 실질 설비투자증가율 추이를 보면 2019년 -7.48%는 글로벌 금융위기 이후 최대의 하락폭임

○ 글로벌 금융위기 당시인 2009년 전체 실질 설비투자증가율은 -8.1%를 기록하였으며 2014년부터는 꾸준히 플러스(+) 성장세를 기록하다 2018년부터 감소세로 전환

□ 기저효과로 인해 2년 연속 설비투자증가율이 마이너스(-)를 기록하는 것은 예외적 현상이나 2018년, 2019년 연속 마이너스 성장세를 기록

- 한국전쟁 이후 1954년부터 설비투자 증가율이 2년 연속 마이너스를 기록한 예는 1958년(-12.4%), 1959년(-14.4%), IMF 위기 시인 1997년(-8.0%), 1998년(-38.6%), 그리고 글로벌 금융위기의 2008년(-0.2%), 2009년(-8.1%) 단 세 차례뿐임
- 1960년 이후 경제위기를 맞지 않고서 2년 연속 설비투자 마이너스를 기록한 시기는 최근 2년 간이 최초임
  - 만약 2020년에도 설비투자증가율이 마이너스이면 한국전쟁 이후 최초 3년 연속 마이너스 성장률을 기록하는 사례가 됨

□ **지난 2년 간 한국경제의 투자부진은 그 심각성이 국제비교를 해보아도 나타남**

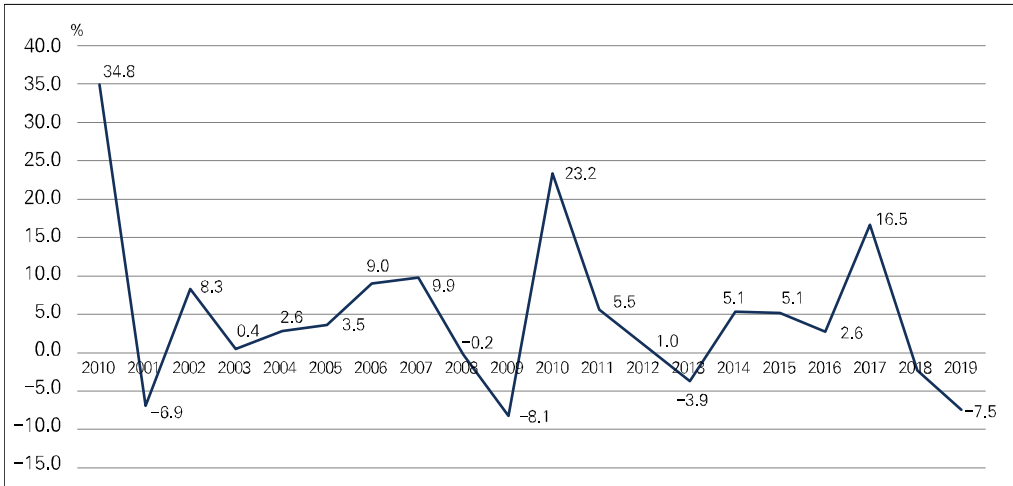
□ **2018~19년 2년 연속 투자성장률이 마이너스를 기록한 국가는 현재 자료(World Bank Data)가 확인되는 140여 개국 중 10여 개국에 불과하고 OECD 국가 중에는 한국 포함 단 3개국**

- OECD 37개 국 중 총고정자본형성(gross fixed capital formation) 증가율(실질기준)로 측정된 투자증가율이 2년 연속 마이너스를 기록한 국가는 한국, 터키, 아이슬란드 3개국임

- 한국<sup>2)</sup>: ('18) -2.44%, ('19) -3.28%
- 아이슬란드: ('18) -1.09%, ('19) -6.32%
- 터키: ('18) -0.59%, ('19) -12.44%

2) 원화로 측정된 한국은행이 제공하는 총고정자본형성 증가율은 World Bank Data와는 수치가 차이가 있으나 2년 연속 마이너스 성장은 동일함. 한국은행 자료는 -2.20%('18), -2.83%('19)을 기록

〈그림 3〉 2000년 이후 실질 설비투자증가율 추이



자료: 한국은행

- 노동생산성을 보면 2017년에 비해 2018년 증가하였다가 2019년 들어서는 증가세가 둔화되어 노동생산성에 있어서도 혁신성장의 효과는 가시화되지 않고 있음
- 부가가치 기준 전산업 노동생산성 증가율: 1.2%('17) → 3.6%('18) → 1.4%('19)
  - 제조업: 4.7%('17) → 5.4%('18) → 2.7%('19)
  - 서비스업: 1.9%('17) → 3.6%('18) → 1.4%('19)
- 2018년에는 노동투입량(근로자수×근로시간)은 전년 대비 0.9% 감소한데 비해 부가가치는 2.7%나 증가하였으나 2019년 들어 노동투입량은 0.5% 증가한데 비해 부가가치는 1.9%로 증가율이 둔화된 것이 노동생산성 둔화의 이유
- 산업생산 기준으로 보면 전 산업 노동생산성 증가율은 2019년 들어 마이너스로 전환
  - 산업생산 기준 전 산업 노동생산성 증가율: 2.4%('18) → -0.2%('19)

- 거시지표에서 나타나는 혁신성장의 저성과는 기업 경영실적에서도 확인되는데 기업의 성장성, 수익성, 안정성 모두 긍정적 성과를 보이지 않고 있음
- 성장성의 경우 지난 2년 간 뚜렷한 성장세를 보이지 못하고 있으며 제조업의 경우 매출액증가율은 2019년 들어 마이너스 성장(-1.7%)으로 전환
  - 총자산증가율의 경우 매출액증가율과는 달리 2019년 소폭 상승하였으나(5.8%('18) → 6.1%('19)) 제조업의 경우 총자산증가율도 매출증액증가율과 같이 지속적으로 하락
- 수익성 - 매출액영업이익률, 매출액세전순이익률 모두 지난 2년 간 계속 하락
  - 매출액영업이익률: 6.1%('17) → 5.6%('18) → 4.2%('19)
  - 매출액세전순이익률: 6.1%('17) → 5.3%('18) → 3.7%('19)
- 안정성의 경우 성장성, 수익성에 비해서는 뚜렷한 하락세를 보이지는 않으나 그렇다고 크게 호전세를 보이지도 않고 있는 상황

〈표 3〉 부가가치 기준 노동생산성 증가율

(단위: 2015=100, %)

산업	2017	2018	2019
전산업	101.2 (1.2)	108.5 (3.6)	110.0 (1.4)
제조업	107.7 (4.7)	113.5 (5.4)	116.6 (2.7)
서비스업	103.5 (1.9)	107.2 (3.6)	108.8 (1.4)

자료: 한국생산성본부

- 단 제조업의 경우 부채비율은 소폭 하락(77.0%(17) → 73.6%(18) → 73.5%(19))
- 달리 생각해보면 기업들의 적극적 투자부진의 결과라고도 해석할 수 있음: 금리가 낮음에도 불구하고 투자를 위한 차입이 부진한 결과라고도 해석 가능

**□ 혁신성장과 관련 깊은 업종의 기업경영 주요 지표도 전 업종 지표와 크게 다르지 않은 결과를 보이고 있음**

- ‘전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비’, ‘의료, 정밀, 광학기기 및 시계’, ‘전기 장비’세 업종 모두 전 업종의 경우와 같이 성장성, 수익성이 악화되고 있으며 안정성은 현상유지 수준

- 전 업종의 자료와는 달리 ‘전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비’의 경우 매출액증가율, 총자산증가율의 성장성 지표 모두 2019년 들어 마이너스 성장으로 전환

- 전 업종의 경우 2019년에 매출액증가율은 마이너스 성장하였지만 총자산증가율은 플러스 성장이었음

〈표 4〉 기업경영 주요 지표

(단위: %)

분류		2017		2018		2019	
			(제조업)		(제조업)		(제조업)
성장성	매출액증가율	9.2	9.0	4.0	4.0	0.4	-1.7
	총자산증가율	7.6	6.5	5.8	5.1	6.1	3.3
수익성	매출액영업이익률	6.1	7.6	5.6	7.3	4.2	4.4
	매출액세전순이익률	6.1	7.9	5.3	7.3	3.7	4.2
안정성	부 채 비 율	114.1	77.0	111.1	73.6	115.7	73.5
	차입금의존도	28.8	22.7	28.8	22.3	29.5	22.8

자료: 기업경영분석 2019

〈표 5〉 산업별 기업경영 주요 지표

(단위: %)

산업	지표	2017	2018	2019
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비	매출액증가율	20.4	3.4	-8.1
	총자산증가율	14.5	9.3	-0.2
	매출액영업이익률	15.9	18.2	5.6
	매출액세전순이익률	16.2	18.6	6.5
	부채비율	47.5	42.6	39.3
	차입금의존도	12.4	11.6	12.7
의료, 정밀, 광학기기 및 시계	매출액증가율	14.0	3.6	-1.2
	총자산증가율	11.4	11.9	7.1
	매출액영업이익률	7.9	7.2	6.4
	매출액세전순이익률	6.7	7.7	5.3
	부채비율	84.1	83.5	86.8
	차입금의존도	25.4	24.6	24.5
전기 장비	매출액증가율	10.7	4.7	-0.7
	총자산증가율	6.7	6.1	3.3
	매출액영업이익률	3.5	3.4	2.7
	매출액세전순이익률	3.6	3.1	2.3
	부채비율	101.0	106.1	104.9
	차입금의존도	24.1	26.4	26.0

자료: 기업경영분석 2019

□ 기업경영분석을 통해 본 자본생산성에서도 최근 하락세를 확인할 수 있음

- 총자본투자효율, 설비투자효율, 기계투자효율 모두<sup>3)</sup> 최근 3년 (2017~2019년) 간 지속적으로 하락
- 혁신성장 관련 업종인 '전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비' 업종에서의 자본생산성 하락세는 전체 산업보다 훨씬 큰 상황

3) 일정기간 동안 기업의 총자본, 설비자산, 기계장치를 통해 창출한 부가가치의 비중

〈표 6〉 자본생산성 지표(전체 산업)

(단위: %)

산업	2017	2018	2019
총자본투자효율	18.75	18.12	16.88
설비투자효율	61.01	58.72	54.82
기계투자효율	269.83	257.32	248.98

자료: 기업경영분석 2019

〈표 7〉 자본생산성 지표(전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비)

(단위: %)

산업	2017	2018	2019
총자본투자효율	28.17	29.06	18.13
설비투자효율	96.63	92.24	56.86
기계투자효율	191.61	169.56	103.36

자료: 기업경영분석 2019

## IV. 혁신성장과 한국판 뉴딜의 성공과 규제 개혁

### 1. 혁신성장의 부진 이유

□ 혁신성장의 개념은 현 정부의 다른 경제정책 어젠다 소득주도성장, 공정경제와 충돌하기 어렵기 때문에 그 성과를 내기가 쉽지 않음

- 소득주도성장과 공정경제를 명분으로 한 여러 정책들은 혁신성장의 방향성과는 반대방향의 정책적 성격을 가짐
- 즉 혁신성장을 위한 여러 정책들은 정반대 성격의 여러 정책들로 인해 그 효과가 반감되거나 시장참여자들의 혁신성장 정책에 대한 불신을 야기

□ 혁신성장(innovative growth or innovation - based growth), 혁신경제(innovation economy) 등의 개념은 이미 대중화된 개념으로서 여러 조금씩 다른 정의(definition)가 있을 수 있지만 대체적으로 다음과 같은 핵심요소를 포함하고 있음<sup>4)</sup>

- 기업가정신(entrepreneurship) 함양
- 혁신을 통한 민간 부문 생산성 향상과 공공 부문의 효율성 증진
- 정보통신 및 디지털 인프라 향상
- 혁신이 수용될 수 있는 제도 및 시장경제시스템 구축

□ 한 나라의 경제가 생산요소의 양적투입 증가에 의한 성장이 아닌 혁신을 통한 성장이 이루어지려면 위에서 언급한 여러 요소들이 유기적으로 결합되면서 경제구조 전환이 이루어져야 가능

○ 하지만 소득주도성장과 공정경제는 혁신성장의 메커니즘이 원활히 작동하는 것을 저해

○ 오히려 주요 기업정책들이 혁신성장에反하는 방향으로 추진됨에 따라 주요 산업에 대한 지원에도 불구하고 경제시스템 전반에 걸친 변화를 야기하지 못하고 반대의 결과를 초래

□ 소득주도성장의 대표적 정책인 최저임금 인상, 52시간 근로 강제 등의 정책들은 기업가정신을 위축시키고 생산성 향상을 저해

○ 생산성 상승과 연동되지 않은 인위적인 임금인상으로 기업비용 상승 수익 저하 기업하고자하는 의욕을 위축

○ 스타트업 기업 등이 시장에 안착하려면 기업설립 초기 상당한 노동시간이 확보되어야 하기 때문에 노동시간에 제한을 두는 경우 이들 기업의 생존이 어려워

□ 최근 정부·여당이 추진하는 공정경제 3법은 기업지배구조 유지에 막대한 비용을 초래하여 혁신에 대한 투자를 저해

○ 공정경제 3법은 기업의 투명성 제고를 명분으로 경영권 방어에 많은 자원을 쏟아붓게 만드는 제도이며 그 결과 모험적인 혁신에 대한 투자를 저해

○ 공정경제 3법 개정안은 대부분 해외에서는 사례를 찾기 힘든 희귀한 제도로서 제도가 초래하는 영향에 대한 가늠이 매우 불확실하여 기업경영의 안정성을 저해

4) Building an Innovation-Based Economy(West et al., Brookings Institution, 2012), 혁신성장의 길: 생산성 제고를 위한 구조전환과 제도개혁(서중해 편, KDI, 2018)

- 특히 감사위원 분리선임은 경쟁기업이나 투기자본이 추천한 감사가 선임되는 결과를 초래할 수도 있어 기업의 기밀정보 유출 등의 부작용을 초래할 수도 있음

○ 경영권 방어 경험이 일천한 중견기업의 경우 대기업에 비해 훨씬 더 제도의 부작용에 쉽게 노출될 수 있음

- 중소기업의 입장에서는 성장할수록 더 큰 규제에 맞닥뜨리는 결과를 초래하기 때문에 '피터팬 증후군'을 더욱 강화할 가능성

□ 이미 기업 투명성 제고를 위해 외부감사인 지정제도, 국민연금의 스튜어드십 코드 등의 제도가 도입된 상황에서 추가적인 전방위적인 규제강화는 기업의 혁신의욕을 감퇴시킬 수밖에 없는 정책방향임

□ 반면 혁신성장에 필요한 제도개혁 - 특히 노동개혁은 시도조차 하지 않아 정부의 혁신성장에 대한 의지를 시장이 신뢰하지 않는 상황이며 그 결과가 투자부진으로 나타남

○ 현재의 노동법, 노동규제는 '산업화 시대의 대규모 공장제 생산 노동'을 규율하기 위해 만들어진 제도이므로 혁신성장의 시대에 다양한 근로형태 및 빠른 생산환경 변화에 적용하기는 부적합한 제도

○ 혁신기반 경제(innovation-based economy)에 필수적인 노동유연성 확보를 위한 노동개혁은 정부는 시도조차 하지 않아 혁신성장 성공에 대한 시장의 신뢰는 그다지 높지 않음

**2. 혁신성장과 한국판 뉴딜 정책의 성공을 위한 정책과제**

□ 한국판 뉴딜(이하 '뉴딜')은 본질적으로 혁신성장과 다르다고 할 수 없으며(단 안전망 강화는 결이 다른

**정책방향) 혁신성장의 일부분이라 할 수 있음**

□ 따라서 '뉴딜' 정책의 성공조건도 혁신성장의 성공 조건과 크게 다르다고 할 수 없음

○ 앞서 설명한 혁신성장 부진을 초래하는 정책방향이 수정되지 않으면 정부지원에 의해 일부 산업의 성장은 있을 수 있겠지만 '뉴딜' 정책이 경제 전반의 효율성과 성장을 가져오지는 못할 것임

□ 한편 혁신성장과 '뉴딜' 정책의 성공을 위해 빼놓을 수 없는 것은 규제개혁이며 현 정부 초기부터 지속적으로 강조해왔던 정책어젠다임

□ 정부의 반시장적, 반기업적 정책기조의 수정과 함께 규제개혁에서 미진한 점이 보완되어야 현 정부 산업정책의 효과를 기대할 수 있을 것임

□ 정부 출범 이후 4차 산업혁명의 도래를 강조하면서 규제개혁을 추진해왔으나 국제경쟁 심화 및 기술발전의 속도에 비해 정책추진 속도는 더딤

○ 신기술, 신 비즈니스 모델의 활용을 위한 규제개혁이 요구되어 왔으나 규제개혁이 이루어지지 않아 사업 지연 및 철수 기업 증가

- 생체정보를 수집하는 웨어러블 기기 사업이 상용화되지 못하고 있으며 공학임점을 통한 서비스화 요구로 온라인 환전기업 그레잇, 카풀을 평일 하루 4시간만 운영하게 하는 규제 이후 폴러스, 어디고 등이 사업철수<sup>5)</sup>

5) 조선일보, "도심 공유숙박, 온라인 환전... 규제에 또 막혔다", 2020년 7월 14일자



<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업을 먼저 할 수 있게 허용하는 규제샌드박스가 도입되었으나 특례가 승인기업에 한정되고 승인된다 하더라도 보이지 않는 규제와 승인이후 사업 불확실성이 여전히 존재             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공유숙박업체인 위홈은 2019년 과기정통부의 ICT 규제샌드박스 사업으로 지정되었으나 승인요건인 보험가입을 충족시킬 수 있는 보험상품이 시장에 존재하지 않아 사업이 지연되었고<sup>6)</sup> 해외와 달리 집주인 실거주, 영업일수 제한 규제가 남아있어 활용도에 대한 우려</li> </ul> </li> <li>▣ 한국판 뉴딜은 재정투입 규모에 비해 상대적으로 단기간에 사업계획이 수립되어 사업선정 근거와 기존 정부정책과의 중복성에 대한 우려가 제기되고 있음</li> <li>○ 대통령의 코로나 극복을 위한 국가전략 언급 이후 15일만에 추진방향이 수립되었으며 추진계획이 발표되기까지는 3개월이 채 소요되지 않아 사업 규모에 비해 급조되었다는 평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020년 4월 22일 문재인 대통령이 포스트 코로나 시대의 혁신성장을 위한 프로젝트로 한국판 뉴딜을 언급한 데 이어 5월 7일 기재부 장관이 추진방향을 발표한 데 이어 7월 14일 추진계획을 발표</li> <li>- 국가전략임에도 논의과정에서 그린뉴딜, 지역형 뉴딜이 추가되었으며 특히 지역형 뉴딜에 대한 사전 타당성 검토 면제가 논의되고 있어 선심성 퍼주기 정책으로 변질될 가능성</li> </ul> </li> <li>○ 과거 정권의 대표적 경제활성화 전략인 4대강, 창조경제와 비교해도 대규모 투자로 진행되므로 사업의 효과와 구성에 대한 점검이 필요             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4대강 사업에 투입된 사업비<sup>7)</sup>가 23조 675억 원이나 경제성분석에서는 총비용은 31조, 총편익은 6조 6천억 원으로 나타나 비용 대비 편익 비율(B/C)이 0.21에 불과(감사원, 4대강 살리기 사업 추진실태 점검 및 성과분석 결과, 2018)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창조경제는 대통령 취임 이후 2년 7개월 동안 예산이 총 21조 5,615억으로 4대강 사업과 비슷한 규모로 운영된 것으로 나타남(전병헌의원실, 2015)</li> <li>- 한국판 뉴딜은 총 160조의 사업비 중에 2020~2022년까지 67.7조의 투자를 계획하므로 과거 유사한 기간 동안 사용된 창조경제보다 약 세 배 가까운 규모</li> <li>○ 한국판 뉴딜에 부합하지 않은 사업이 포함되거나 기존 정부 정책이 추진계획에 편입되어 있어 이를 수정할 필요             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국판 뉴딜 사업 중 내년 예산안에 반영된 670개 중에 481개 사업은 기존 사업을 그대로 연장한 것이어서 신규사업은 189개로 비중은 21.8%에 불과(추경호 의원실, 2020년 10월 27일)하며 2021년 뉴딜 예산의 10.3%를 차지하는 R&amp;D 사업이 2019년과 2020년의 정부사업과 중복(국회예정처, 2020년 10월 27일)</li> <li>- 국회예정처는 2021년 예산안 분석에서 예비 타당성 조사를 면제받은 뉴딜 사업 중에는 사업성과와 예산 집행 가능성이 부족한 사업<sup>8)</sup>이 포함되는데다 정부의 행사성 사업, 유지, 보수 비용을 위한 단순 운영비 사업이 존재한다고 설명<sup>9)</sup></li> </ul> </li> <li>▣ 10대 분야의 규제혁신을 순차적으로 발표하고 있으나 산업혁신과 발전을 촉진할 수 있는 과거와 다른 규제개혁이 실현되어야 할 것</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>6) 이데일리, "ICT 규제 샌드박스 보험 거부 사례 첫 발생.. 대안은 없을까", 2020년 7월 14일자</li> <li>7) 정세균 국무총리는 경제분야 대정부질문에서 창조경제는 산업전략인데 비해 수준이고 한국판 뉴딜은 국가전략으로 레벨이 다르다고 설명하였고 창조경제가 전혀 성공하지 못했다고 비판하며 후속실행과 적극성이 부족했다고 평가(이데일리, "K-뉴딜, 박근혜 창조경제랑 뭐가 다른가" 정세균 답변은, 2020년 9월 16일)</li> <li>8) △가정용 스마트전력 플랫폼 △전선로 지중화 지원 △비대면 서비스 플랫폼 구축</li> <li>9) 해양수산부의 해양폐기물 정화사업, 보건복지부의 공단관리 정보화 운영비 사업, 5G·AI 기반 지능형 정부 과제</li> </ul>

○ 8월 3일 'VR·AR분야 선제적 규제혁신 로드맵'에서 35개의 개혁과제와 규제개혁 3단계 로드맵을 발표한 이후 10대 분야에 대한 개혁방안 발표가 예정됨

- 9월 23일 한국판 뉴딜 당정 추진본부 2차회의에서 한국판 뉴딜 제도개선 과제 139개를 선정하고 법제·개정이 필요한 과제 52개 중 36개를 내년 2월 정국회 처리 목표

○ 정부출범 초기부터 혁신 경제, 규제해커톤 회의 등 규제개혁 논의가 지속되어 왔으나 기존 갈등이 반복되었으므로 한국판 뉴딜은 이를 극복할 수 있는 계기가 되어야 할 것

**□ 기존 및 신규 사업자간의 갈등은 필연적이므로 규제 개혁의 필요성을 이해관계자들에게 설득시킬 수 있는 정부의 조정능력이 매우 중요**

○ 기존 운수단체의 반발과 정치적 논쟁 속에서 2020년 3월 여객운수사업법 개정안 통과로 4월 11일 타다 베이직 서비스를 중지한 것과 같은 사례가 다른 산업에서도 발생할 수 있음

- 이미 미국, 중국, 동남아에서 유사한 모빌리티 사업자인 우버, 디디추싱, 그랩 등이 크게 성장한데 비해 국내의 모빌리티 사업은 전통 운송수단인 택시와의 공존이 현 법률상 불가능

○ 비대면 진료와 법률서비스 사업을 위한 법 개정시 기존 대면 서비스 제공자 단체와의 갈등이 예상되므로 이에 대한 합의 과정과 조율기구를 구성할 필요

- 코로나19 이후 본격화되고 있는 언택트 수요의 증가는 전문서비스 시장인 의료와 법률서비스에도 변화가 예상되며 법적 문제 외에도 업종 대표단체와의 합의 문제가 대두될 수 있음

\* 대한의협과 강원도의사회는 '규제자유특구 원료의료 사업 추진의 문제점에 대한 대의원 서신'을 강원도의사회 회원들에게 송부해 강원도의 규제자유특구사업인 '비대면 의료실증'이 현행의료법을 명백히 왜곡이며 의료의 본질이 왜곡된다고 주장(이엠디(메디컴), 2020.6.3일자.)

\* 네이버의 온라인 유료법률상담서비스의 수수료 형식이 변호사법이 금지한 변호사가 아닌 자와의 이익분배에 해당한다는 주장도 나오고 있으며 변호사 중개시장 서비스에 대한 우려도 증가

**□ 한편 중소기업 육성을 위한 대기업 참여제한 규제는 경쟁을 통한 혁신동력을 약화시키고 해외사업자의 시장선점, 국내 산업경쟁력 약화의 부작용을 야기**

○ 2013년 공공 소프트웨어 조달에 있어서 대기업 참여를 제한한 이후 일부 중견기업의 독점, 중소기업의 자생력 저하, 전자정부 사업 수출 감소, 공공 IT 사업 부실 등 부작용의 발생<sup>10)</sup>

- 차세대 교육행정정보시스템(NEIS·나이스) 구축 사업에 대한 교육부의 대기업 참여 허용 요구, 규제 도입 이후 전자정부 순위 하락 등과 같이 소프트웨어 산업의 경쟁력 강화를 위해서는 국내 대기업의 참여가 필요

○ 한국판 뉴딜의 성공을 위해서는 '중소기업 보호·육성'이 정책목표가 되어서는 안 되며 대기업 참여제한 규제를 철폐하여 산업경쟁력 강화와 산업발전을 추구해야 함

- 과학기술정보통신부가 9월 28일 공공SW 사업 대기업 참여제한 제도 개선 공청회를 열고 개편을 추진하는 것은 다른 공공산업의 참여제한 논의에 시사점을 가짐

10) 한국경제, "공공SW '대기업 참여제한' 8년...공공 서비스 부작용만 쌓였다", 2020년 8월 17일자

**□ 혁신 아이디어와 개발능력을 고취하기 위해 기업과 개인의 자율성 및 선택이 보장되어야 하므로 주 52시간 노동규제는 빠른 시일 내에 폐지되어야 함**

- 2019년 10월 대통령직속 4차 산업혁명 위원회는 주 52시간제의 일률적, 강제적 도입이 4차 산업혁명 분야 기업에 지장을 초래할 수 있다며 유연한 적용이 필요하다고 공식 권고
- 주 52시간 규제 도입 당시부터 스타트업의 혁신사업을 저해할 것으로 예상되었고 코로나19 발생 이후 K방역을 주도하는 바이오기업의 백신 및 치료제 개발에도 부정적 영향<sup>11)</sup>

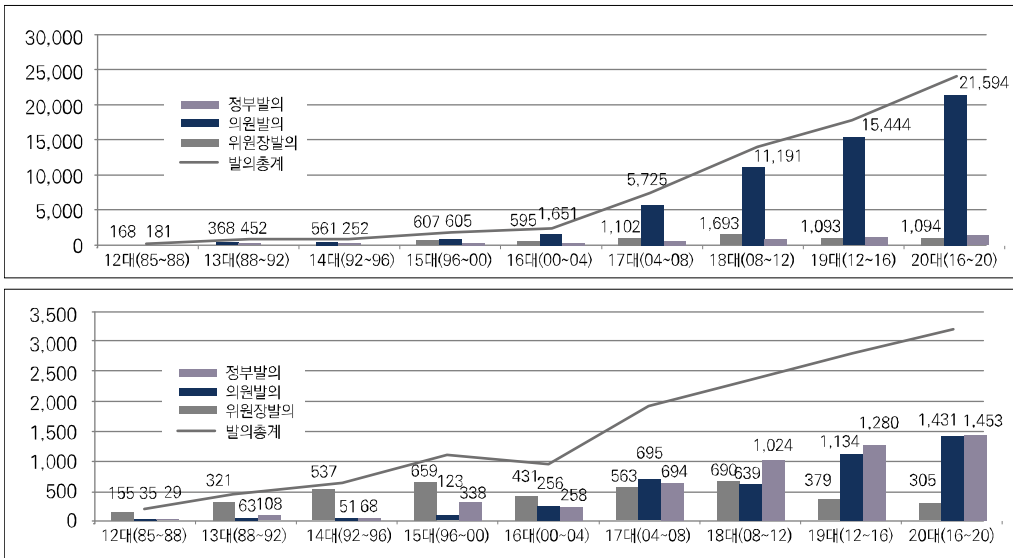
**□ 부처 간 갈등을 해결할 수 있도록 규제개혁 체계가 수립되어야 하며 의원입법을 통한 규제에 대한 평가 시스템이 구축되어야 할 것**

- 하나의 사업에 대해서 여러 부처의 규제가 관련되어 있을 경우 부처별 해석과 결정에 따라 상반된 결과를 가지게 되므로 규제개혁의 컨트롤 타워가 필요
  - 국토부는 기존 사업자와 주민대표의 협의로 설치하던 공동주택 이동통신 중계장치(기지국, 중계기)에 대해 입주민 3분의 2 이상 동의와 지자체장 허가를 의무화하였으나 과기부는 디지털 뉴딜의 대표과제인 5G 인프라 구축에 역행하는 것으로 평가
- 의원입법은 정부입법과 달리 절차가 단순한데다 규제영향평가가 이루어지지 않아 규제 만능주의의 통로로 이용될 가능성이 큼
  - 15대와 20대 국회에서 의원발의안은 806건에서 21,594건으로 26.8배 증가하였으며, 최종 가결된 의원발안은 123건에서 1,437건으로 11.7배 증가(이민호 외, 2020)<sup>12)</sup>

- OECD는 한국 국회의 규제영향 분석을 권고하기도 하였으므로 규제영향평가 의무화, 페이고 원칙의 도입, 규제심사기관 설치를 통해 의원입법의 실효성을 높이도록 해야 함

11) 서울경제, “주 52시간에 막힌 K바이오”, 2020년 5월 24일자  
 12) 이민호 외(2020), “의원입법 규제와 규제비용관리 사각지대: 문제진단과 실천적 해법”, 한국행정연구원

〈그림 4〉 발의주체별 법률안 발의 및 입법 규모의 변화 추이(1985~2020)



출처: 이민호 외(2020)에서 인용

▣ 민간의 규제비용 부담 완화가 체감될 수 있도록 규제비용관리제의 개선 필요

- 영국의 “1 in 2 out”을 벤치마킹하여 2016년 규제비용관리제를 도입하여 사업 비용부담을 부과하는 규제를 신설 또는 강화할 경우 이에 상응하는 기존 규제를 정비하도록 함
- 도입 1년 만에 순규제비용이 7,610억 감축되었으나 이후 성과가 크게 감소하여 21대 국회에의 법제화가 논의되는 등 보다 실효성있는 제도 개선이 시급한 상황
  - 규제비용관리제는 국무총리훈령에 근거하는데다 의원입법규제는 포괄하지 못하며 담당 공무원의 인센티브가 적어 성과를 기대하기 어려움

○ 규제비용 감축에 대한 구체적 목표를 제시하고 규제비용관리제의 관리체계를 정비하여 민간의 실질적 체감도를 높일 수 있도록 해야 할 것

- 정부차원의 규제개혁 추진이 동력을 갖게 될 수 있도록 중장기적 규제비용감축 목표를 설정하여야 하며 규제비용관리제의 부처간 조율을 위해서 규제조정실이 담당할 필요
- 규제관리의 사각지대에 놓인 의원입법을 통한 우회입법을 방지하기 위해서 규제비용관리제에 의원입법을 포함시켜야 민간의 불필요한 규제부담을 완화해야 함

▣ 경제성 중심의 재정투자 평가시스템의 강화

- 2019년 4월 발표된 예비타당성 개편 방안은 한마디로 평가기준에서 경제성을 축소하고 ‘다른 가치’의 비중을 높이는 방식의 개편이었음

- 개편 이전에도 예타 종합평가(AHP: Analytic Hierarchy Process)를 통해 경제성과 정책성을 종합적으로 판단하여 의사결정을 내리고 있었지만 '사회적 가치'의 비중을 높이는 방식으로 제도를 개편
- 게다가 종합평가를 '전문가위원회'를 통해 수행하는 방식으로 전환
  - 분석은 KDI 등 연구기관이, 종합평가는 민간의 외부 전문가가 중심이 된 '분과위원회'를 통해 수행
  - 결국 분과위원회 외부전문가 구성에 영향을 줌으로써 사업에 대한 평가를 좌우할 수 있음
- 따라서 향후 '뉴딜'정책 추진을 위한 재정투자가 경제성, 효율성 보다는 삶의 질 향상, 균형발전 등 상당히 주관적 평가기준에 의해 좌우될 전망
- 만약 이 같은 방식으로 막대한 재정이 투입되는 '뉴딜'정책이 수행된다면 정책의 경제적 성과는 기대하기 어려울 전망<sup>13)</sup>

**□ 뉴딜펀드와 같은 시장을 왜곡하는 정책 이니셔티브 폐지 또는 수정**

- '뉴딜펀드'는 시장원리에反하는 대표적 정책사례로서 과거 녹색펀드, 바이코리아펀드 등의 관제펀드의 전철을 그대로 답습할 가능성이 큼
  - 유명무실해진 녹색펀드 등 과거 사례를 볼 때 정부가 손실을 일정 부분 부담하는 투자펀드가 효율적이고 수익성 높은 투자성과를 낼 수 있을지 의문
  - '녹색펀드'의 이름 하에 수익성 유지를 위해 대형우량주 중심으로 보유자산을 구성하였던 여러 펀드들의 사례를 참고할 필요
  - 정부가 손실의 상당 부분을 부담함으로써 민간의 리스크를 감경한다고 하지만 재정손실도 결국 국민자금의 손실이므로 투자자의 손실을 비투자자에게 이전시키는 것에 불과

13) 최근 언론에 보도된(2020년 10/7 KBS 뉴스, 2020년 1/14 매경) '마산로봇랜드' 사례는 경제성을 무시하고 추진된 프로젝트의 말로를 보여주는 좋은 본보기라고 할 수 있음. 7,000억 원이 투입된 '마산로봇랜드'에 대한 2008년 예비타당성 분석에서 B/C는 0.65로 산출되었으나 이런 저런 이유로(정책성을 고려한 종합평가 결과에 의거) 추진되었던 사업임

V. 맺음말

- 혁신성장도 한국판 뉴딜도 과거 정부의 미래성장동력, 신성장동력, 녹색성장, 창조경제 등의 성장동력 확보 노력의 연장선 상에 있는 정책이니셔티브임
- 주력 제조업에 의존하는 한국경제의 한계를 극복하고 성장의 새로운 패러다임을 창출하기 위해서는 모든 경제정책이 상호 일관성을 가지고 지속적으로 추진해야 성과를 낼 수 있을 것임
  - 여기에 더해 정책의 성과를 지속적으로 모니터링하는 정책평가시스템을 갖추고 이 평가를 기반으로 정책을 수정·보완하여 성과창출을 추구하여야 함
- 현 정부의 지난 2년 간 핵심 산업정책, 혁신성장의 성과가 가시화되지 않은 것은 혁신성장 그 자체의 세부적 장단점을 논외로 하고 다른 정책어젠다들 - 소득주도성장, 공정경제 등이 혁신성장과 일관성을 유지하지 못하고 있기 때문임
  - 정책의 경제적 성과에는 시차가 있을 수 있지만 정부의 일관된 정책의지와 이에 대한 시장의 신뢰가 있었다면 투자가 2년 연속 마이너스 성장하지는 않았을 것임
  - 즉 혁신성장도 소득주도성장 및 공정경제는 양립하기 어려운 정책방향
- 결국 한 국가의 경제적 혁신과 성장은 기업에 의해 이루어지는데 지금과 같이 자유로운 기업활동에 장애가 되는 법과 제도가 계속 생겨난다면 혁신성장의 성공은 쉽지 않을 것임

- 포스트 코로나19를 겨냥한 한국판 뉴딜 정책도 본질적·개념적으로 혁신성장도 동일선 상에 있는 정책이므로 혁신성장의 성공조건과 한국판 뉴딜의 성공조건이 크게 다르지 않을 것임
  - 경제적 성장과 효율과 양립할 수 없는 소득주도성장, 공정경제 등과 같은 정책어젠다는 폐기하고의 원입법에 대한 규제평가 등 규제개혁을 보다 적극적으로 추진하지 않으면 한국판 뉴딜의 성공도 쉽지 않을 것임
- 특히 한국판 뉴딜에서는 정부의 재정투자 규모가 매우 큰데 재정투자의 효율성을 제고하기 위한 예비타당성 심사제도는 오히려 후퇴
  - 예타제도 개편 이전에도 경제성이 낮음에도 불구하고 정책적 고려를 이유로 투자가 진행된 사례가 상당히 많은 상황인데 향후에는 경제성 낮은 사업의 투자가 남발될 가능성이 큼
- 종합하면 혁신성장도 한국판 뉴딜 정책이 성공하려면 세부 정책의 디자인과 실행도 중요하겠지만 근본적으로는 이 같은 산업정책이 효과를 낼 수 있도록 전반적 경제정책의 방향성 수정이 필수적
  - 산업정책을 둘러싼 경제시스템이 경제성과 효율성을 추구하지 않는다면 그 산업정책이 성과를 내기가 매우 어려움
  - 사회안전망 강화를 명분으로 기업활동을 위축시키고 시장경제원리에 反하는 정책추구가 보편화된다면 어떤 산업정책도 성공하기 어려움



**keri** 한국경제연구원

발행일 2020년 12월 28일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI타워 46층