

데이터로 보는 '산업정책'의 귀환

[애자일] KIAT 산업기술정책단 정책기획실('24.11.15)

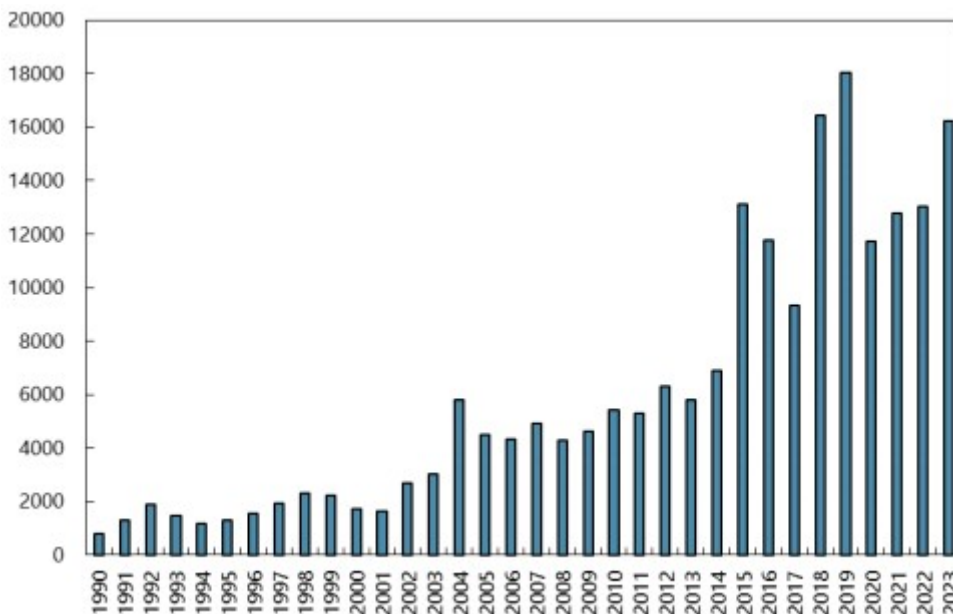


- ◆ '08년 글로벌 금융위기 이후 선진국을 중심으로 산업정책에 대한 관심이 증대한 가운데 최근 들어 선진국과 신흥·개도국을 가리지 않고 산업정책이 본격 시행
- ◆ 국가 경쟁력 강화뿐만 아니라 기후변화 대응, 글로벌 공급망 회복, 지정학적 긴장, 국가안보 등 다양한 이유로 산업정책이 시행되고 있으나 상당수가 글로벌 무역 왜곡을 초래하는 조치가 포함

1. 개요

- 최근 주요국들이 경제·사회의 복합적 위기 대응과 그에 따른 성장 정체를 효과적으로 극복할 수 있는 전략 및 정책 수단을 추구하는 과정에서 산업에 대한 정책적 개입, 즉 산업정책이 부상¹⁾

[주요 비즈니스 프레스의 '산업정책' 언급 기사 건수]



※ 자료 : IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.

1) 본 보고서는 IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.와 그 내용을 요약한 CEPR, The return of industrial policy in data, 2024.01.11.의 주요 내용을 참조하여 작성

- 글로벌 금융위기 이후 성장 정체, 코로나19 팬데믹 및 그에 따른 공급망 혼란 등 복합적 위기와 함께 신기술 리더십 등을 둘러싼 지정학적 갈등과 긴장 심화는 주요국이 산업정책에 다시금 관심을 가지게 된 계기로 작용
- 뿐만 아니라 기후변화에 대한 대응 요구 등도 산업정책의 부상을 가속화하는 데 일조
- Global Trade Alert의 신산업정책관측(New Industrial Policy Observatory, NIPO)²⁾에 따르면, '23년 동안 전 세계적으로 2,500건 이상의 산업정책 관련 조치가 이루어졌는데, 이 중 71%는 무역 왜곡(trade distorting)의 특성을 보유
 - 수입 관련 제한 조치는 총 882건으로 전체 글로벌 무역의 22%가 이러한 조치의 영향을 받는 것으로 추정
- 미국, 중국 등 일부 국가의 산업정책이 다른 국가의 경제 및 안보에 경종을 울리면서 티포탯(tit-for-tat)³⁾이 연쇄적으로 발생
 - 전 세계적으로 지식재산 활동이 집중되어 있는 미국, 중국 및 EU가 '23년 동안 글로벌 산업정책 관련 조치 중 48% 차지
 - 3개국을 대상으로 살펴보면, 한 국가가 특정 제품에 대한 보조금을 지급하면 73.8%의 확률로 1년 내 다른 국가가 같은 제품에 대한 보조금을 지급하는 것으로 분석

[3년간 티포탯 동향 ('21.1~'23.12)]

최초 시행 국가	추진 조치	대응 조치 추진 확률(%)								
		중국			EU			미국		
		6개월내	12개월내	24개월내	6개월내	12개월내	24개월내	6개월내	12개월내	24개월내
중국	보조금	-	-	-	0.84	0.93	0.98	0.71	0.82	0.93
중국	수입규제	-	-	-	0.42	.68	0.88	0.57	0.73	0.89
EU	보조금	0.48	0.66	0.74	-	-	-	0.65	0.72	0.79
EU	수입규제	0.12	0.17	0.29	-	-	-	0.35	0.46	0.57
미국	보조금	0.37	0.55	0.60	0.70	0.74	0.79	-	-	-
미국	수입규제	0.21	0.25	0.32	0.44	0.61	0.79	-	-	-

※ 자료 : IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.

2) 글로벌 금융 위기 이후 각국 정부가 1930년대 근린공핍화 정책(beggar-thy-neighbour policy)*을 채택할 수도 있다는 우려에 대응하기 위해 '09년 스위스 소재 장크트갈렌대학교(Universität St. Gallen) 등이 주도적으로 설립한 독립 모니터링 기구로 G20 등 주요국 대상으로 무역 관련 시책을 모니터링하고 있으며, '23년부터 전 세계 산업정책 전개 양상을 추적하기 위해 New Industrial Policy Observatory라는 데이터 베이스를 구축

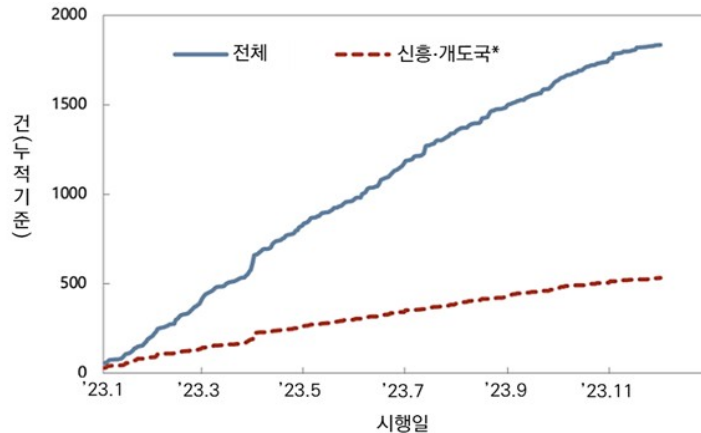
* 근린공핍화 정책이란, 다른 국가의 경제 문제를 악화시킴으로써 한 국가가 경제 문제 해결을 시도하려는 경제 정책

3) 티포탯(tit-for-tat)은 '상대가 치면 나도 가볍게 친다'는 뜻을 가진 용어로 '눈에는 눈, 이에는 이'와 같은 맞대응 전략을 이룰 때 사용. 경제학 게임이론 중 죄수의 딜레마 상황에서 상호협력을 끌어내는 강력한 전략으로 꼽히기도 하며, 국가 간 외교적으로는 상대가 어떠한 입장을 가지고 있는지 수위를 확인하는 방법으로도 활용, 예를 들어 미국과 중국 간 무역분쟁에서 관세 보복과 재보복이 이어지는 등 티포탯 전략이 연출. 연합인포맥스, [시사금융용어] 티포탯(tit for tat), 2020.11.30.

2. '23년 산업정책의 특징

- 선진국들은 신흥·개발도상국에 비해 상대적으로 산업정책을 적극적으로 활용한 가운데 무역 왜곡 정책 수단으로는 기업 보조금을 가장 보편적으로 사용

[전 세계 산업정책 시행 건수 추이]

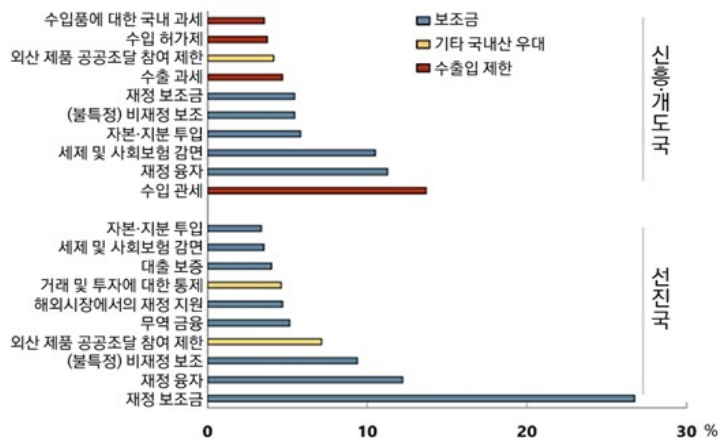


* Emerging Markets and Developing Economies

※ 자료 : IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.

- 선진국은 직접 재정보조금(direct financial grant), 재정융자(state loan), 기타 정부 비재정보조 (state aid) 등을 활용
- 신흥·개도국은 재정융자, 세금감면(tax relief), 자본·지분 투입(capital and equity injection) 등을 선호하며, 수출입 규제는 선진국에 비해 빈번하게 활용

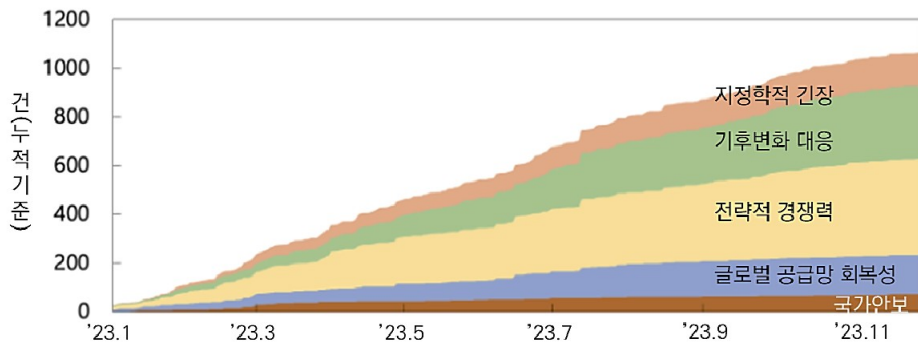
[’23년 신흥·개도국 및 선진국의 무역 왜곡적 산업정책 수단 활용 빈도]



※ 자료 : IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.

- 각 국은 경쟁력 강화를 위해 산업정책을 도입하는 가운데 기타 비경제적 동기에 의한 산업정책 도입도 점차 확대
 - 산업정책 도입 동기에 대한 정보를 파악할 수 있는 산업정책 중 약 3분의 1이 경쟁력에 대한 우려가 도입 동기인 것으로 분석
 - 이외에 기후변화 대응과 공급망 회복을 동기로 하는 정책도 각각 28%와 15%로 나타났으며, 국가안보와 지정학적 긴장은 양자를 합해 20% 차지

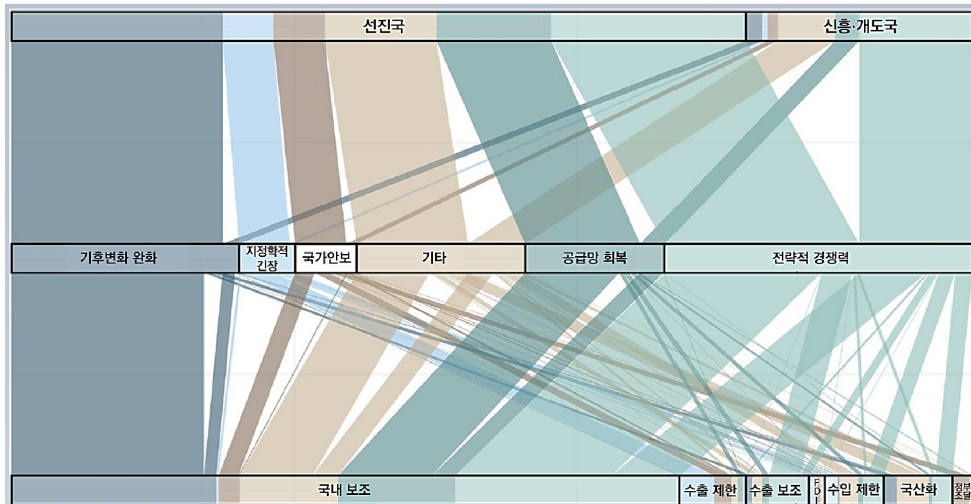
[무역 왜곡적 산업정책의 도입 동기]



※ 자료 : IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.

- 단, 기후변화 대응, 지정학적 긴장, 국가안보 등은 주로 선진국에서 산업정책 동기가 되고 있는 반면, 신흥·개도국에서는 전략적 경쟁력이 주요 우려 분야

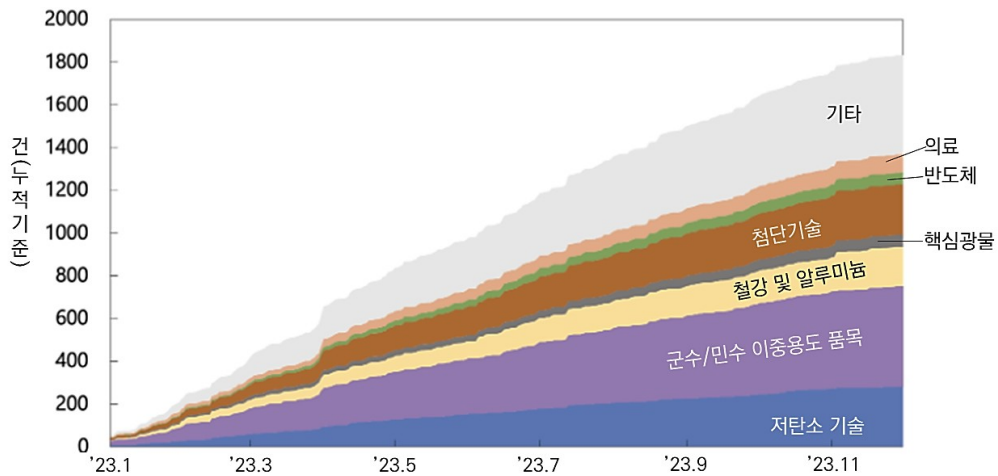
[신흥·개도국 및 선진국의 산업정책 동기와 정책 수단의 연관성]



※ 자료 : IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.

- 군수/민수 이중용도(dual-use) 품목 및 기타 첨단기술이 산업정책 개입 대상의 대다수 차지
 - ▲군수/민수 이중용도 품목 25.7% ▲저탄소 기술 제품 15.3% ▲의료·반도체 등 첨단기술 제품 20.6% ▲핵심광물 3.0% 등이며, 철강, 알루미늄 등 전통적 산업정책 대상 역시 10.1%에 달하는 비중 차지

[무역 왜곡적 산업정책 대상의 부문별 추이]

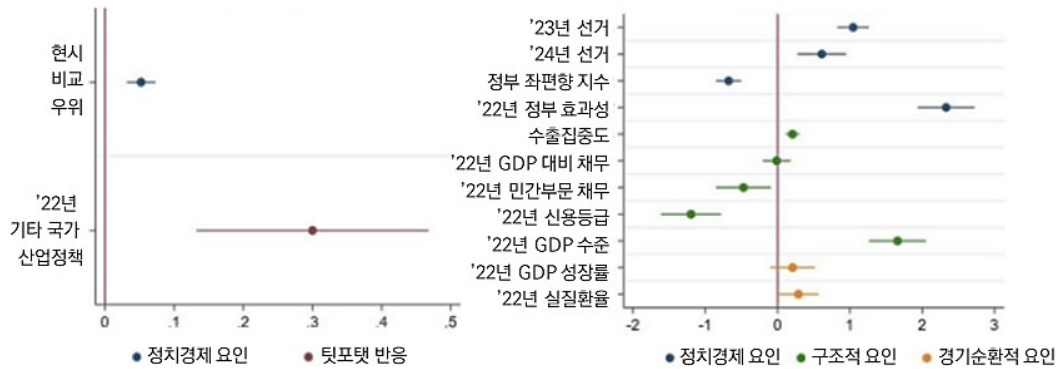


※ 자료 : IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.

- 국가적 차원에서는 선거가 임박할수록 산업정책을 추진하는 경우가 많아지는 경향을 나타내 정치경제적 동기가 산업정책의 주요 결정요소임이 확인
 - 산업정책과 현시비교우위(Revealed Comparative Advantage)⁴⁾ 간의 양의 상관관계 존재
 - * NIPO 데이터를 활용한 산업정책 영향 평가는 시계열의 길이 등 감안 시 아직은 시기상조이나 적어도 예비적인 평가는 가능
 - 실질환율(real exchange rate) 상승 등으로 인한 대외경쟁력 하락 등 경기순환적 요소가 산업정책 도입에 영향을 미치고 있으며, 국가 신용등급이 낮을수록 산업정책 활용 빈도가 높아지는 것으로 분석
 - 정부의 산업정책 개입 시 이를 합리화하는 주된 근거인 시장실패보다는 이와 관계가 없는 보복 조치, 정치경제 등 다수의 요인이 산업정책과 연계되어 있다는 점에 주목 필요

4) 현시비교우위는 세계 전체수출시장에서 특정 품목의 수출이 차지하는 비중과 특정국의 수출에서 동 품목 수출이 차지하는 비중을 나타내는 지표로 이 지수가 1보다 크면 비교우위가 있다고 판단

[산업정책의 잠재적 결정요인(회귀분석 결과)]



※ 자료 : IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04.

3. 시사점

- '08년 글로벌 금융위기를 계기로 산업정책에 대한 관심이 고조된 가운데 미-중 패권 경쟁 심화, 코로나19 팬데믹에 따른 글로벌 공급망 혼란 등에 따라 서구 선진국에서조차 산업에 대한 정부 개입을 정당화하는 추세⁵⁾
 - 대표적인 산업정책은 미국의 「반도체과학법(CHIPS and Science Act)」 및 「인플레이션감축법(Inflation Reduction Act)」, 중국의 「중국제조 2025(中国制造2025)」, EU의 「유럽반도체법(European Chips Act)」 및 「그린딜(European Green Deal)」 등
- IMF의 연구에서도 볼 수 있듯이 이러한 산업정책이 자국 산업·기술을 보호하는 방향으로 추진되면서 무역 상대국 간 보복과 재보복이 이어지는 티포뎬트 현상이 나타나는 등 글로벌 무역 왜곡 심화로 귀결
 - 이러한 형태의 산업정책이 현존 무역규범과 다자간 무역 메커니즘의 실효성을 저하시키고 있으나 현재로서는 이를 보정할 수 있는 현실적 수단이 부재해 당분간 글로벌 경제의 혼란은 지속될 전망
 - 우리나라는 수출지향적 국가로서 현재는 반도체, 이차전지, 디스플레이 등 다수의 첨단산업 공급망에서 중요한 지위를 점유하고 있기 때문에 이러한 첨단산업에 대한 주요국의 산업정책이 강화될수록 관련 산업 경쟁력이 약화될 위험에 직면

5) 한국산업기술진흥원, 미-중 기술패권 경쟁에 대한 주요국 산업정책 방향, 2021.07.

- 우리나라가 주요국의 산업정책 강화로 발생하는 위험에 선제적으로 대응하기 위해서는 주요국의 산업정책에 대한 면밀한 모니터링과 함께 첨단산업·기술 경쟁력 확보와 초격차 유지를 위한 전방위적 지원체계를 구축할 필요
- 또한 우방국뿐만 아니라 우리나라에 새로운 기회를 제공할 수 있는 국가들과의 적극적인 국제협력을 추진함으로써 글로벌 무역 왜곡이라는 위험 속에서도 안정적인 공급망을 구축할 수 있도록 하는 것이 중요

〈참고문헌〉

- CEPR, The return of industrial policy in data, 2024.01.11.
- IMF, The Return of Industrial Policy in Data, 2024.01.04
- 한국산업기술진흥원, 미-중 기술패권 경쟁에 대한 주요국 산업정책 방향, 2021.07.

※ 한국산업기술진흥원 산업기술정책단 정책기획실 조상동 수석연구원 / csd@kiat.or.kr
 ※ 본 자료에 수록된 내용은 작성자의 개인 의견으로 기관의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.