

문재인 정부 산업정책 평가

김성혁 서비스연맹 정책연구원장

2021. 05. 04



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 경동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 들어가며	1
2. 기술편향 산업정책	1
1) 4차 산업혁명 기반 기술혁신	1
2) 한국의 기술 수준	2
3) 기술편향 정책의 한계	5
3. 미래산업과 전통산업의 불균형	7
1) 미래차	7
2) 유통산업	9
3) 조선업	13
4) 제조업 르네상스 전략과 한국판 뉴딜	14
4. 변화를 가져오지 못한 공정경제	16
1) 공정거래, 중소·중견기업 육성 정책	16
2) 저조한 공정거래 추진 실적	17
5. 결론	19

요약

문재인 정부는 디지털기술의 변화, 중국의 추격, 보호무역 등 글로벌 경쟁 패러다임의 변화 속에서 산업경쟁력이 약화되고 있으며, 대기업 중심의 기울어진 운동장에서 중소기업은 생존 위협에 직면하고, 국민들은 좋은 일자리와 소득창출의 기회를 갖지 못하고 있다고 진단하였다. 이를 타개하기 위한 산업정책으로 미래형 산업구조를 통한 혁신경제, 중소·중견기업과 국민이 바라는 포용적 성장을 목표로 ‘주력산업 고도화와 신산업 창출’, ‘중견기업을 새로운 성장주체로 육성하는 상생협력 강화’, ‘혁신성장을 위한 지역거점 육성’ 등 3대 전략, 6대 정책과제를 제시하였다. 그러나 집권 후반으로 갈수록 ‘포용성장’, ‘공정경제’, ‘사람중심경제’의 기조가 사라지고, ‘대기업 위주 성장 전략’, ‘수출·투자의 양적 전략’으로 회귀하였다.

코로나 위기를 맞으면서 대면산업인 제조업, 유통, 관광 등 전통산업이 디지털화로 재편되면서 양극화가 심화되자, 한국판 뉴딜로 기존 정책을 업그레이드했으나 정보통신기술과 연결된 일부는 혜택을 보지만 오프라인 매장, 부품사, 비정규직, 자영업자 등 전통산업 종사자들은 고용위기가 발생하고 있다. 문재인 정부의 기술편향 산업정책은 정규직-비정규직, 대-중소기업, ICT부문-대면영역 등의 양극화를 확대시키는 친기업 성장정책이다. 문재인 정부 4년간 경제지표도 내리막길을 걷고 있다. 수출과 내수 모두 하락하면서 수출증가율, 경제성장률 각각 마이너스를 기록하여 지속성장을 전망하지 못하고 있다.

산업정책이 노동자, 자영업자, 중소기업 등 국민 대다수를 차지하는 경제주체들의 동반성장을 도모하지 못하고 대기업과 일부 벤처기업 중심으로 치우치면, 수혜자와 피해자가 발생하고, 신산업과 구산업의 충돌, 부문·계층 간 불균형을 확대시킬 뿐이다.

1. 들어가며

문재인 정부는 과학기술 혁신에 기초한 미래성장동력 창출, 제조업부흥과 주력산업 경쟁력 강화, 중소·중견기업 육성 등을 목표로 더불어 사는 경제를 추진하였다. 그러나 정부가 추진한 산업정책은 2019년 제조업 르네상스 전략, 2020년 한국판 뉴딜로 이어지면서 포용과 공정보다는 친기업 성장정책으로 선회하였다.

이 글에서는 정부 산업정책의 목표와 대상이 무엇이었는지를 분석하여 기술편향 성장정책이 초래한 문제점인 구산업과 신산업의 충돌, 계층간 대립, 수혜자와 피해자 발생 등을 분석한다. 먼저 4차산업혁명위원회와 과학기술 혁신정책의 목표와 추진사항을 검토하고, 실제 한국의 기술수준을 파악하며, 기술편향 정책의 한계를 분석한다. 다음으로 전기차, 유통산업, 조선업 등에서 산업정책의 성과와 한계를 검토하고, 마지막으로 공정거래위의 불공정거래처리실적 등을 통하여 중소기업 보호와 공정경제 추진 사항을 평가한다.

2. 기술편향 산업정책

1) 4차 산업혁명 기반 기술혁신

정부는 ‘4차 산업혁명의 인프라 구축과 규제 개선 및 핵심 기술력 확보’와 ‘소프트웨어 기업 육성·양성 및 ICT 역기능(소외계층 정보격차, 일자리 축소 등)에 선제적으로 대응’하겠다는 목표를 설정하고, 디지털 뉴딜을 추진하고, 데이터·AI 분야 등에서 국민체감 사례를 창출하기 위해 노력하였다.

임기 초 대통령 직속 4차 산업혁명위원회를 신설하고 범부처 4차 산업혁명 대응 추진계획을 수립하였고, 지능정보 핵심기술 R&D, 인재양성 등에 집중투자하고 ICT 신기술, 서비스 시장진입이 원활하도록 규제 개선을 추진하였다. 정부는 5G 상용화(2019.4), 소프트웨어 진흥 실행전략 마련(2020.12), 데이터 3법 제정(2020.1), 규제 샌드박스 시행(2019.1) 등을 주요 성과로 들고 있다. 규제혁신을 통한 비대면 산업 육성 및 대국민 편익 증진(모바일운전면허증, 무인원격전원관리시스템 사업화), 전자서명법 개정을 통한 공인인증서 폐지,

액티브X 제거를 통한 공인인증서 폐지로 민간 전자서명 활성화도 추진하였다.

다음으로 과학기술 혁신 생태계 조성으로 국가과학기술 컨트롤타워 정립, 범부처 협의·조정 기능 강화하여 과학기술 심의·의결 기능과 자문기능을 '국가과학기술자문회의'로 통합(2018.4)하고, 과학기술관계장관회의를 복원(18.10월)하였다. 또한 과학기술 미래역량 확충을 위해, 연구자 주도의 자유공모방식 기초연구사업 투자를 확대하고 현장수요 이공계 인재 육성과 취업 연계를 지원하였다. [표-1]에 보듯이 문재인 정부의 산업정책 주요 내용은 박근혜 정부의 창조경제와 유사하다.

[표-1] 박근혜, 문재인 정부 주요 산업정책 비교

박근혜 창조경제 (2013년 국정과제)	문재인 주요 산업정책 (2020년도 국정과제 평가)
과학기술을 통한 창조 산업 육성	과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명
IT, SW 융합을 통한 주력산업 구조 고도화	SW 강국 ICT르네상스로 4차 산업혁명 선도 기반 구축
서비스 산업 전략적 육성기반 구축	서비스산업 혁신 본격화
해양 신성장 동력 창출	해운·조선 상생을 통한 해운강국 선설
경제적 약자의 권익 보호	공정한 시장질서 확립
실질적 피해구제를 위한 공정거래법 집행체계 개선	공정거래 감시 역량 및 소비자 피해 구제 강화

자료 : 양 정부 국정과제 및 평가 비교

2) 한국의 기술 수준

기술변화, 연구·교육의 성과 등은 오랜 시간을 거쳐야 검증될 수 있다. 정부의 과학기술 혁신, 제도개선 등의 성과를 세부 영역별로 평가하기는 너무 이르다. 따라서 국제비교로 한국의 기술수준, 과학기술연구 수준 등을 살펴보고 그 현황을 분석하는 것이 과학기술혁신의 정도를 판단할 수 있는 객관적 방법이라고 볼 수 있다. 주요국가들과 비교하면, 2020년 한국의 기술수준은 선진국과의 격차는 좁히고 있으나, 중국에는 추월당하고 있다.

2021년 3월 11일 과학기술정보통신부에 의하면, 한국의 과학기술 수준은 최고 기술

보유국인 미국에 비해 80% 수준으로 나타났다. 주요 국가별 기술수준은 미국을 100으로 잡았을 때 EU(96%), 일본(87%), 중국(80%) 등으로, 한국(80%)은 EU, 일본보다 많이 뒤떨어지며, 중국과는 같은 80%로 추격을 허용하였다.

[표-2] 국가별 기술수준(%)과 기술격차(년)

구분	한국		중국		일본		EU		미국	
	'18	'20	'18	'20	'18	'20	'18	'20	'18	'20
기술수준(%)	76.9	80.1	76.0	80.0	87.9	87.3	94.8	95.6	100.0	100.0
기술격차(년)	3.8	3.3	3.8	3.3	1.9	2.0	0.7	0.7	0.0	0.0

자료 : 과학기술정보통신부 보도자료(2021.3.12.)

조사한 11대 분야 중 10대 분야에서 미국이 1위이며 기계·제조 분야는 EU가 1위를 차지하였다. 한국의 11대 분야별 기술수준은 건설·교통 분야가 미국 대비 기술수준(84%)이 가장 높고 ICT·SW 분야가 기술격차(1.9년)가 가장 적은 것으로 평가되었다. 그러나 우주·항공·해양 분야는 미국 대비 기술수준(68.4%)이 가장 낮고, 기술격차(8.6년)도 가장 큰 것으로 평가되었다. 중국이 추격한 기술분야는 우주·항공·해양(한국 68.4%, 중국 81.6%), 국방(한국 75, 중국 81.7), 소재·나노(한국 80.8, 중국 79.9), 생명·보건의료(한국 77.9, 중국 78), 에너지·자원(한국 80.2, 중국 81.6), ICT·SW(한국 83, 중국 85.7) 등이다.

[표-3] 최고기술 보유국 대비 기술격차가 큰 중점과학기술

분야	중점과학기술명	기술수준 그룹	기술수준 (%)	기술격차 (년)
우주·항공·해양	우주발사체 개발 및 운용 기술	후발	60.0	17.0
우주·항공·해양	우주 탐사 및 활용 기술	후발	55.0	12.0
우주·항공·해양	우주환경 관측·감시·분석 기술	후발	54.5	10.0
국방	고해상 감시 정찰 및 장거리 정밀타격 기술	추격	62.5	9.0
에너지·자원	고효율 가스발전 기술	후발	57.5	8.5
농림수산·식품	친환경 사양기술	추격	75.5	7.5
기계·제조	해양플랜트 실용화 기술	추격	72.0	7.0
에너지·자원	핵융합에너지 기술	추격	75.0	7.0

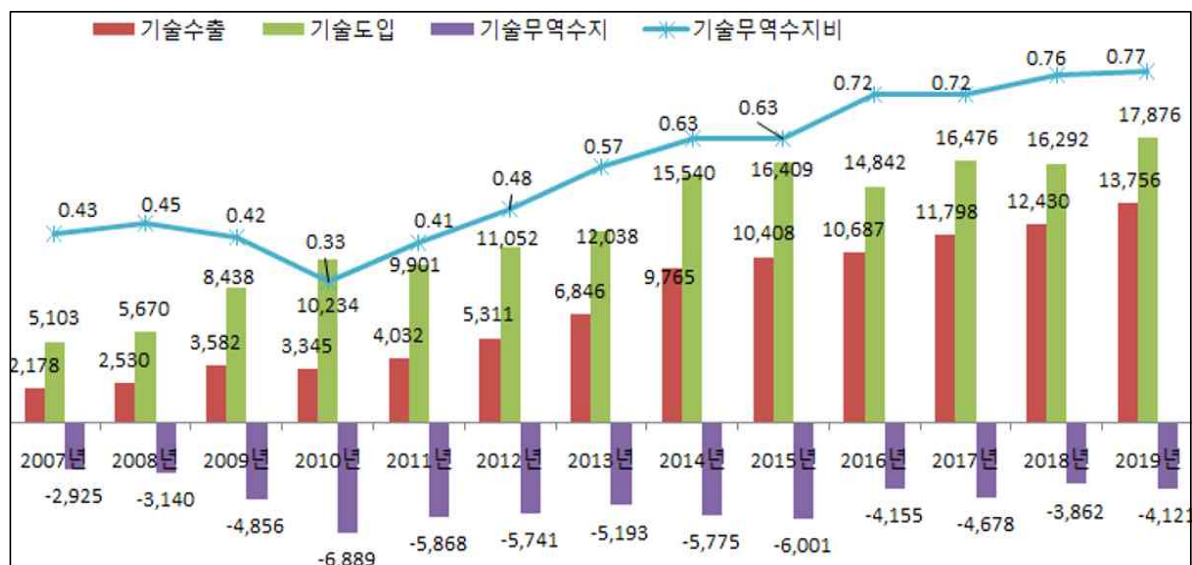
ICT·SW	양자정보통신 기술	후발	55.0	6.5
에너지·자원	지능형 융합 자원탐사 기술	추격	62.5	6.0
에너지·자원	차세대가속기 기술	후발	64.0	6.0
환경·기상	지능형 자연생태계 보전 및 복원 기술	추격	70.5	6.0
국방	국방 스마트 플랫폼 및 무인화·지능화 기술	추격	75.0	6.0

자료 : 한국과학기술기획평가원(2019), 2018 기술수준평가

다음으로 특허 및 사용료 등을 국가 간 거래하는 기술무역수지를 보면, 한국은 매년 40억 달러(약 5조 원) 이상의 적자를 내고 있다. 특히 미국에 대한 적자 폭이 가장 큰데, 매년 약 50억 달러의 적자를 기록해 왔다. 미국, 일본, 독일, 네덜란드 등 선진국에 대해서는 구조적으로 적자이며 중국, 베트남, 인도 등 개도국에 대해서는 흑자를 보고 있다. 한국은 기술수출이 늘어나 기술무역 적자 폭이 조금씩 감소하고 있으나, 여전히 기술무역수지비(기술수출/기술도입으로 1이상이면 흑자)가 2019년 0.77로 선진국 기준인 1을 넘어서지 못하고 있다.

[그림-1] 우리나라의 기술무역 추이

(단위 : 백만 달러)



자료 : 한국은행, 과학기술정보통신부 보도자료(2020.12.22.)

[그림-1]은 한국의 기술무역수지 추이인데, 한국은 매뉴얼을 보고 시공하는 실행 역량은 강하지만, 최초로 밑그림을 설계하는 개념설계 영역이 취약하다. 이에 설계 등 핵심기술을

해외에 맡기면, 설계를 담당할 나라의 기업에서 공급하는 자재와 장비를 쓰도록 개념설계가 작성되어 있어 핵심적인 소재·부품·장비까지 수입하게 된다. 이러한 결과로 주요 산업의 생산을 위한 중간투입에서의 국산화율이, 제조업 전체는 54%이며, 디스플레이에는 45%, 수출주도형 산업인 반도체에서 국산 소재·부품·장비의 투입 비율이 27%에 불과하다. 성장산업에서도 국산투입 비율이 낮고, 해외 의존도가 높은 것은 대량생산기반 제품구조와 낮은 생산성, 주요 소재·부품·장비를 해외에 의존하는 산업생태계의 취약성에 기인한다. 그간 해외공급망에 치중했고 기술자립 측면에서 미흡했다고 볼 수 있다.

3) 기술편향 정책의 한계

한국은 주요 부품의 국산화율, 기술무역수지 등을 볼 때 선진국 기술수준은 아니다. 기술혁신으로 추격하고 있으나 그 효과는 상당한 시간이 지나야 검증되므로 몇 년의 기간으로 평가하기는 어렵다. 따라서 이 글에서는 기조와 방향을 중심으로 논의하기로 하겠다.

첫째, 산업정책이 기술혁신 중심의 정책과제 선정과 집행체계 개선에 집중되어 있어, 정책의 근본 목적과 정책 대상이 불분명하다. 무엇을 위한 기술혁신이며, 누구를 위한 것인지, 어떤 집단을 동력으로 정책을 추진할 것인지 등이 명확하지 않다. 이런 조건에서 4차 산업혁명 기술에 먼저 접근할 수 있는 개인과 집단이 수혜를 독점하게 된다. 산업정책은 한정된 자원을 효과적으로 배치하는 문제이다. 정부는 제조업과 서비스업 전반을 포괄하여 임금(부가가치)과 고용이 안정적이고 지속성장이 가능한 업종을 우선순위로 선정하고, 이들에 연구개발, 세제지원, 인력양성, 정부조달 등 다양한 정책수단을 지원한다. 문재인 정부가 신설한 4차산업혁명위원회는, 2016년 박근혜 정부 창조경제의 일환인 “4차 산업혁명 대비 지능정보사회 종합대책”에 기초하고 있어, 산업정책의 목표와 정책대상이 대기업과 일부 벤처기업 중심으로 형성되어 있다.

둘째, 한국경제는 성장을 못해서 문제가 있는 것이 아니라, 불평등을 심화시키는 성장방식에 문제가 있다. 따라서 균형성장으로 패러다임을 바꾸는 것이 과제인데, 정부의 산업정책은 여전히 기술과 성장 자체에만 매달려 있다. 한국의 성장이 정체되는 이유는 대기업 위주 수출주도성장의 한계에 기인한다. 대기업은 첨단장비를 설치하여 핵심 부품과 소재를 수입해서 조립 수출하는데, 국내 중소기업들은 하청화되어 창의성이 결여된 채 범용제품을

납품한다. 지속성장을 위해서는 대기업과 중소기업의 균형, 자동화와 숙련노동의 균형, 수출과 내수의 균형 전략이 필요하다. 그러나 정부 산업정책은 국가 지원을 통해 대기업 중심의 성장을 지속하겠다는 의지만 담겨 있다.

셋째, 정부의 산업정책은 기술편향이며, 경영계와 학계 등 민간 전문가들이 주도하고 있다. 기술혁신은 산업구조, 고용구조, 국민생활 전반에 영향을 주므로, 정보와 기술 접근권에 따라 양극화와 소외현상이 확대될 수 있다. 민간이 주도하는 기술혁신은, 기업 수익이 우선이고 공공성, 노동안전, 사회안전망 등은 부차시 될 가능성이 크다. 관련 기술과 산업의 이해 당사자·사회안전망 등을 고려하지 않은 기술편향 정책은, ‘카풀·타다와 택시노동자’, ‘온라인쇼핑과 오프라인매장’, ‘내연기관 자동차 생산기업과 미래자동차 생산기업’의 경우처럼 신산업의 수혜자와 구산업의 피해자 간 대립을 가져오며, 정보 접근이 어려운 지역, 장애인, 불안정 노동자 등 광범위한 소외계층을 발생시킨다.

혁신의 컨트롤타워인 대통령직속 4차산업혁명위원회 1기 구성을 보면 경영계(CEO 및 산업협회) 9명, 학계·전문가 11명, 정부위원 5명으로 총 25명 중 노동계 전문가는 한 명도 없다. 주요 의제에서 기술혁신·규제완화로 초래된 ‘플랫폼노동 등 불안전노동 확산’, ‘자동화로 인한 실직’, ‘노동기본권 약화’, ‘장시간노동과 산업재해’ 등을 다루지 않는다. 4기 구성을 보면 정세균 총리와 윤성로 서울대전기정보공학교수가 공동위원장으로 정부 14명, 민간 학계·전문가 10명, 경영계·산업협회 10명 등 34명으로 확대되었는데, 한국노총 연구원 부원장이 고용전문가로 포함되어 있다. 위원회에서 심의·의결된 안건들은 주로 4차 산업혁명 관련 각 부처별 실행계획과 주요 정책들로, 과학기술 및 산업관련 매우 전문적인 내용들로, 해당 분야 전문가 위원들의 역할은 자문에 그치고, 나머지 위원들의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 운영 방식과 내용, 그리고 구성에 변화가 있어야 할 것이다. 4차위 위원은 기업인 또는 전문가라는 개인 자격이 아니라 노·사·시민 사회 대표 등 다양한 계층의 의견을 반영할 수 있도록 구성하여야 할 것이며 통합적 추진체계 마련 필요하다. 아무리 좋은 기술이 개발되어도 이는 사회적 합의를 통해 실행되어야 하는데, 이해당사자 간 사회적 합의구조가 결여된 정부의 기술혁신 산업정책은 기업가들만 수혜를 입을 가능성이 크다.

3. 미래산업과 전통산업의 불균형

정부는 제조 경쟁력과 ICT, 서비스 등의 융합을 통해 미래형 신산업 육성을 목표로 잡고, 시스템반도체, 미래차, 바이오 등을 육성하였다. 대표적인 분야인 미래차, 조선업 그리고 온라인쇼핑과 스마트물류로 변화하고 있는 유통업을 중심으로 추진과정을 살펴 보겠다.

1) 미래차

○ 목표와 추진사항

한국은 미래차에서 수소차 판매 세계 1위, 전기차 세계 4위 기업을 배출하였다. 연도별 국내 보급실적을 보면 수소차 (17년) 83대 → (18년) 730대 → (19년) 4,195대 → (20년) 5,841대이며, 전기차 (17년) 14,337대 → (18년) 31,154대 → (19년) 34,969대 → (20년) 46,623대이다. 수소충전소는 누적해서 (17년) 10기 → (18년) 14기 → (19년) 34기 → (20년) 70기이다. 자율주행은 상용화에 대비하여 법·제도적 기반을 선제적으로 완비하였다. 현재 보험제도 마련(2020.4), 자율주행차법 시행(2020.5), 레벨3 안전기준 시행(2020.7), 서울·세종 등 6개 지구 자율차 시범운행지구 지정(2020.11), 드론법 시행(2020.5) 등이 추진되었다.

정부는 연구개발 지원, 미래차 충전소와 스마트도로 등 인프라 구축, 제도정비, 미래차 보조금 등으로 민간기업의 미래차 전략을 지원하였다. 정부 지원과 민간기업의 노력으로 한국은 미래차 생산과 판매에서 괄목할만한 성과를 보이며 중장기 전망을 내다볼 수 있게 되었다. 현대자동차는 2020년 12월 전기차, UAM(도심 항공 모빌리티), 자율주행, 수소연료전지 등 새로운 <2025 전략>을 공개하였다. 2025년까지 60조1천억 원을 투자하여, 자동차 부문에서 영업이익률 8%를 확보, 글로벌 점유율 5% 달성 등 중장기 목표를 세우고, 2021년부터 전기차 전용라인업을 본격적으로 확대한다. 전기차 전용플랫폼인 E-GMP 기반의 전기차 및 파생전기차를 포함하여 2025년까지 12개 이상의 모델을 제공하여 연 56만 대의 전기를 판매할 계획이다. 기아자동차도 2025년까지 29조원 투자 및 영업이익률 6% 목표를 제시하였다. 플랜 S는 기존 내연기관 위주에서 선제적인 전기차 사업 체제로의 전환과 동시에, 선택과 집중의 방식으로 맞춤형 모빌리티 솔루션을 제공하여 브랜드 혁신 및 수익성확대를

도모한다. 2025년 전차급에 걸쳐 전기차 11종 플라인업을 갖추고, 글로벌 점유율 6.6%를 및 친환경차 판매 비중 25%를 달성한다는 목표이다. 이와 함께 환경오염 등 도시 문제 해결을 위한 전기차/자율주행 기반 모빌리티 서비스를 제공하며, 차량 공유, 전자상거래 등의 확대 수요 증가가 예상되는 PBV(목적기반 모빌리티) 경쟁력을 확보한다.

현재 미래차 전략의 추진동력은 민간기업이고 정부는 지원 및 홍보 역할에 그치고 있다. 미래차 전략은 현대차그룹 중심으로 추진되고 있는데, 자동차산업 전체적으로 보면 미래차와 관련해서 심각한 문제들이 발생하고 있다. ‘노동배제 기술혁신’, ‘몰락하는 부품사’, ‘한국지엠 등 외국기업들의 사업축소와 철수’ 등이 진행되고 있는데 이에 대한 정부의 역할이 부재한 상태이다. 기술혁신과 산업재편을 시장에 맡겨 민간이 주도하고 정부는 이를 도와주는 역할만 한다면 이는 산업 양극화를 확대될 수 있다.

○ 평가

먼저 23만 명이 종사하는 자동차 부품사들이 미래차 전환에서 몰락하고 있다. 현대차의 기계관련 기술은 세계 정상급으로 엔진, 변속기, 새시 독자기술을 확보하고 기술내재화에 성공하였다. 그러나 전자제어에서는 엔진(보쉬), 변속기(ZF) 독일 기술이 도입되고, 주요 전장품은 LG, 삼성 및 독일 헬라, 프랑스 포레시아 등의 부품을 도입하고 있다. 현대차 납품업체 4700개 중 전장부품을 할 수 있는 업체는 100개 미만이고, LG와 삼성 협력업체 중 해외 완성차에 전장품을 납품하는 회사가 190여개이다. 또한 자율주행 기술은 미국 애플티브와 구글, 모빌리티는 싱가포르 그랩 등과 기술 제휴 중이라 차세대 모델 부품의 대부분은 해외나 국내 전기전자업체가 담당하게 된다. 따라서 자율주행이나 전동화가 본격화되면 현대그룹 계열사 몇 개를 제외하면 납품업체들의 줄도산이 예상된다. 다른 완성차의 부품사들도 마찬가지이다. 정부는 2030년까지 부품사 연구개발 지원 등을 발표하고 있으나 구체적 내용이 없고, 미래차의 첨단기술이 단기간에 개발될 수 있는 것이 아니므로 현대차가 아이템을 주지 못하면 폐업이나 업종전환을 할 수밖에 없다.

다음으로 완성사의 미래차 전략이 노동배제 방식으로 진행되고 있다. 완성차 공장은 자연감원시 충원이 없으며, 신기술이 투입된 신제품은 현대모비스나 별도법인의 무노조, 비정규직 공장에 배치되고 있으며, 로봇에 의한 무인자동화를 추구하고 있다. 또한 한국지엠, 쌍용자동차, 르노삼성, 타타대우 등 외국기업들은 글로벌 전략, 미래차 기술부족 등으로 국내생산

을 축소하고 감원, 철수 수순을 밟고 있다. 이에 대해 정부는 임기 내 사고를 막는 데 급급한 현상 유지전략으로 일관하고 있다. 대표적으로 한국지엠은 이전가격 조작으로 한국법인의 적자를 확대하면서 법인세를 회피하고 군산공장 폐쇄, 인원감원, 외주화 등 구조조정을 지속하고 있다. 이에 대해 한국정부는 굴욕협상으로 8100억원의 혈세를 퍼주고도 무대응으로 방관하고 있다. 외국인투자기업들의 구조조정과 철수는 납품업체와 지역경제 등에 커다란 충격을 준다. 정부는 시장의 무질서를 방치해서는 안 되며, 경제주권 차원에서 외국계 기업들을 규제하고 독자생존 등 근본대책을 마련하여야 한다.

2) 유통산업

○ 목표와 추진사항

정부는 유통산업에도 4차 산업혁명 기술을 도입하여 고부가가치화를 추진하고 있다.

[표-4] 디지털 유통 경쟁력 강화 방안

5대 추진 전략	14개 주요 과제
1. 유통데이터 댐 구축	1. 상품정보 표준데이터 확충 2. 유통데이터의 산업활용 기반구축
2. 배송물류 혁신기반 확충	풀필먼트센터 확충 및 표준모델 확산 드론·로봇 활용 비대면 물류·배송 서비스 혁신
3. 인재양성·창업 등 유통 혁신 생태계 조성	AI 융합형 유통 전문인력 양성 혁신과 창업을 위한 유통 R&D 확대 창업기회 확산을 위한 디지털 유통대전 개최 디지털 유통 연대와 협력 체계 구축
4. 지속가능 성장을 위한 유통 환경 조성	소비자 보호를 위한 제도적 환경 조성 공정한 플랫폼경제 환경 조성 환경친화적 유통물류 환경 조성
5. 이커머스의 글로벌화 촉진	온라인 수출 해외물류기지 확대 글로벌 유통망 협력과 해외진출 글로벌 통상 규범 마련에 적극 참여

자료 : 관계부처합동(2021.3.4.), “디지털 유통 경쟁력 강화 방안”

먼저 유통산업의 디지털 혁신 및 지속가능한 성장 생태계 조성을 목표로 제시하였다. 다음으로 기본방향으로 ‘디지털 유통 인프라 구축을 통한 민간주도 혁신 촉진’, ‘지속가능한 산

업생태계 조성으로 민간의 ESG 경영¹⁾ 확산', '글로벌 협력강화로 유통사의 해외시장 진출 확대' 등을 설정하였다. 정부는 [표-4]에서와 같이 5대 전략에 2021~2023년까지 총 3,010억 원 이상의 정부예산을 투자하며 20,110개 이상의 신규 일자리를 창출할 전망이다.

이러한 흐름에서 백화점, 면세점, 대형마트, 복합쇼핑몰 등 대형매장들은 빅데이터와 인공지능에 기반하여 고객 소비경험과 성향에 따른 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 유통업체들은 기술혁신과 함께 오프라인 매장은 축소·폐점하고 온라인 사업부를 확장하며 배송부문을 직접 관장하고 있다. 이에 이커머스 부분의 매출이 크게 증가하고 오프라인 매장은 본격적인 구조조정이 진행되고 있다.

○ 평가

정부의 유통산업 정책은, 신기술, 신산업 위주 기술혁신에 기반한 성장전략으로 유통산업 전체 이해당사자들을 포괄하지 못하고 있다.

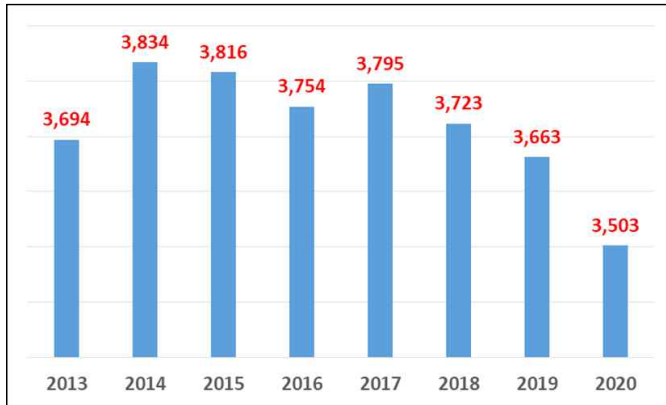
첫째, 온라인부문의 확장으로 네이버, 쿠팡, 이베이코리아 등 이커머스, 배달의 민족(B마트) 등정보통신기업, 물류기업 등이 유통업에 뛰어들어 시장을 잠식하여 유통과 물류의 경계가 허물어지고 있다. 현재 이종산업 기업들에게는 유통산업발전법이 적용되지 않아 형평성에 문제가 있고, 중소기업 보호와 노동권 보호를 위한 조치들이 무력화되고 있다. 유통산업발전법의 영업시간 제한과 의무휴업(월 2회)이 대형매장 모두에 통일적으로 적용되지 못하고 있어, 배달의 민족 B마트의 경우 마트에서 취급하는 물건을 모두 판매하지만 유통법을 피할 수 있으므로, 아르바이트 노동을 통해 24시간 영업하고 있다.

둘째, 유통업체들이 오프라인 매장을 팔고 그 공간을 임대하여 사용하는 세일앤리스백, 리츠펀드 등이 유행하여 업체의 수익률은 떨어지고 부동산 투기화가 기승을 부리고 있다. 최근 업황 저조 등으로 오프라인 매장을 부동산 투기업자에게 넘기는 폐점 매각이 늘고, 기존 공간에는 빌딩을 짓고 임대 장사하는 추세가 확대되고 있다.

셋째, 도·소매업은 제조업에 이어 종사자 수가 가장 많은데, 취업자 344만 명, 임금노동자 200만 명을 기록하고 있다. 그러나 근거리무선통신 기술의 보급으로 바코드 계산대가 무인화되고, 키오스크 등 자동화 추세가 확대되고 있다.

1) ESG란 환경보호(Environment)·사회공헌(Social)·윤리경영(Governance)의 약자로, 기업이 환경보호에 앞장 서며, 사회적 약자에 대한 지원과 남녀 평등한 직장문화의 조성 등 사회공헌 활동을 하며, 법과 윤리를 철저히 준수하는 윤리경영 등 ESG경영을 실천해야 지속적인 성장이 가능하다는 것이다.

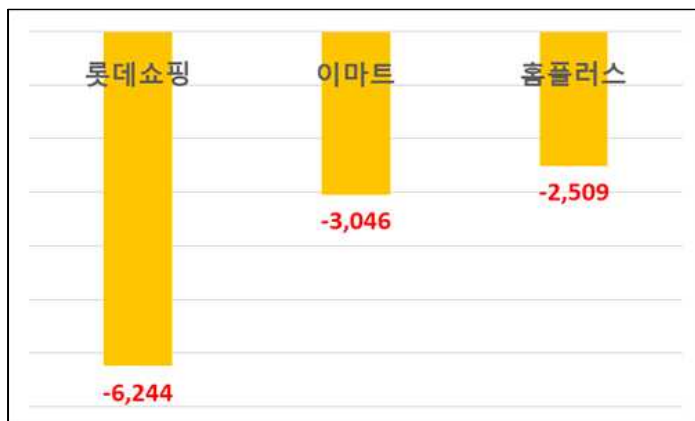
[그림-2] 도소매업 취업자 추이



자료 : 통계청(2021)

넷째, 디지털화, 비대면화 추세가 온라인쇼핑과 자동화로 연결되면서 오프라인 매장은 고용대란이 발생하고 있다.

[그림-3] 최근 3년 마트 빅3 기업 인력 감원 현황



자료 : 노동부 고용공시(2021)

코로나로 인해 2020년에만 면세점 공항 협력업체의 노동자 13,000명 이상이 해고되었다.

정부는 공항 면세점을 지원하여 공항 임대료 감면, 내수판매 허용, 특히 수수료 감면, 고용위기 업종 지정 및 연장 등의 혜택을 주었으나 이는 면세점 원청 대기업에만 적용되고 협력업체들은 배제되었다. 결국 코로나 시기 원청의 직영은 89% 고용이 유지되었지만,

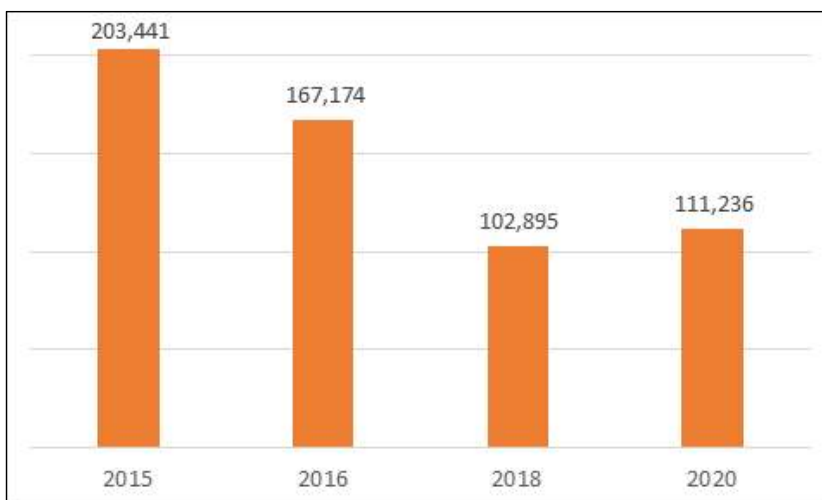
협력업체는 58%만이 고용을 유지하였다. 마트산업 빅3 기업에서만 최근 3년(2018~2020) 동안 1만명 이상이 감원되었다.

정부의 유통산업 정책이 유통 재벌과 일부 벤처기업들의 빅데이터 활용, 온라인쇼핑, 풀필먼트서비스 등 기술혁신만을 지원하는 가운데, 전통적인 매장 종사자들은 구조조정, 인력감축이 진행되고, 증가하는 배송직은 특고·플랫폼노동 등 불안정노동 확산이 되고 있으나 이에 대한 대책은 부재한 상태이다. 유통산업을 통일적으로 규정할 제도가 부실한 가운데, 이커머스과 골목상권·재래시장과의 격차도 더욱 확대되고 있다.

3) 조선산업

정부는 친환경 선박 전환 지원 등 해운·조선 상생을 통한 동반성장을 목표로 설정하였다. 이를 이행하기 위해 정부는 LNG추진선 수주지원, 기술지원 컨설팅으로 중대형 조선소간 상생협력, 노후 관공선 교체 및 해경함정 발주 등으로 일감지원, 특별고용지원업종 지정(고용유지지원금 8.3만명, 980억원), 고용·산재보험료 납부기한 연장(3,630개 기업, 1,441억원), 사업주 직업훈련(3천개 기업 16.4만명) 등 조선 밀집지역 경제회복을 지원하였다.

[그림-4] 조선산업 인력 변화 추이



자료 : 한국조선해양플랜트협회, 경상남도(제조산업과)

한국은 2020년 대량 수주를 확보하여 총 819만CGT(42.6%)으로 세계 1위에 등극하였고, 2021년부터는 금융 및 기술 지원으로 조선기자재업체의 활력을 회복하고 중형조선소 정상화를 추진하며, 친환경·스마트 전환으로 지속성장을 전망하고 있다. 그러나 조선산업 회복 과정에는 85,000여명의 하청노동자들의 희생²⁾과 중소형조선소 구조조정 등의 고통이 수반되었다. 소형조선소는 대부분 도산하였고, 중형조선소는 무급휴직 이후 매각 등으로 경영정상화를 추진하고 있다. 또 다른 구조조정이 예견되는 현대중공업과 대우조선 합병도 계속 추진 중이다.

기존 정부는 조선업을 금융적 관점에 보고 채권단 위주의 M&A와 부실기업 정리 차원에서 접근하였지만, 문재인 정부는 초기에 금융과 산업을 종합하여 균형적으로 접근하고자 하였다. 따라서 지역경제, 연관산업, 협력업체, 고용안정 등의 문제를 상대적으로 배려하였지만 시간이 가면서 결국 금융적 접근으로 회귀하였다. 정부는 건설업과 유사한 다단계 하도급으로 경기에 따라 조선 사내하청과 물량팀 등 비정규직을 해고하는 불안정 고용구조를 개선하지 못했고 고질적인 중대형 산업재해, 협력사의 임금 떼어먹기 등도 근절시키지 못했다. 조선업 경기 회복과 수주량 세계 1위 등극은, 수만 명의 비정규직 노동자들을 희생시키는 다단계 하도급 고용구조를 기반으로 하고 있다.

4) 제조업 르네상스 전략과 한국판 뉴딜

① 제조업 르네상스 전략

정부는 2019년 6월 성장의 엔진인 제조업을 일자리와 혁신의 원천으로 만들겠다는 제조업 르네상스 전략을 발표하였다.

주요 내용을 보면, 첫째 스마트화 친환경화 융복합화로 산업구조 혁신을 가속화 하는 것이다. 스마트공장, 스마트산단, AI, 5G 기반 산업지능화를 추진한다. 둘째, 신산업을 새로운 주력산업으로 육성하고 기존 주력산업은 혁신을 통해 탈바꿈한다. 이를 위해 소재부품장비 산업 집중육성, 상시적 사업재편과 기업 구조혁신 촉진, 지속적인 세계 일류기업 확대 및 수출지원 강화 등을 추진한다. 셋째, 산업생태계를 도전과 축적 중심으로 전면 개편한다. 사람은 제조업이 필요로 하는 인재로 적기에 충분히 양성하며, 기술은 도전, 속도, 축적이 가능토

2) 130,516명(2015년)에서 57,440명(2018년)으로 감소

록 연구개발 체계를 혁신한다. 그리고 혁신제조기업의 도전·성장을 뒷받침하는 민간펀드, 스케일업 전용펀드 등 금융체계를 구축한다. 넷째, 투자와 혁신을 뒷받침하는 정부 역할을 강화한다. 규제혁신과 함께 노동, 환경 등 체질개선, 제도개선 등으로 기업하기 좋은 환경을 구축하고, 국내투자에 대해 세제 지원, 혁신제품 구매로 공공조달을 추진하며, 정부가 혁신제품 구매 패스트 트랙, 공공조달로 민간의 기술혁신을 유도한다. 이를 통해 2030년 수출 세계 4위, 세계일류기업 1,200개의 제조강국으로 나아간다.

제조업 르네상스 전략은 기존 산업정책을 재정리한 수준에 불과하다. 차이는 기울어진 운동장, 대기업 수출편향을 극복하고 내수진작 등 초기의 정책기조가 사라지고, 보수정부와 차이가 없는 노골적인 수출과 대기업 위주인 친기업 성장정책으로 회귀하고 있다. 신산업·신품목을 확대하여 새로운 먹거리를 발굴하고 제조업 부가가치를 높이는 것은 필요한 일이나, 구산업과 취약계층에 대한 대비가 부재하다.

② 한국판 뉴딜

정부는 코로나 위기를 거치면서 산업정책을 디지털뉴딜을 중심으로 업그레이드 한다. 주요 정책은 데이터, 네트워크, AI 중심 생태계 강화, 교육인프라 디지털 전환, 비대면 산업 육성, SOC 디지털화 등인데 기존 정책의 연장에서 코로나 경제위기 조건에서 디지털, 비대면화를 강조하고 이를 혁신성장과 연결한 것이다. 이는 거대한 디지털 인프라 지원으로 대기업 중심 성장을 지속하겠다는 발상이며, 그린뉴딜, 사회안전망 등은 보조수단에 불과하다. 한국판 뉴딜은 기재부 중심으로 기존 정부 사업들의 포장만 바꾼 것이 많고 급조된 계획이어서 패러다임의 변화가 없다. 보수정부의 녹색성장이나 창조경제와 같이 정부 주도의 대규모 투자를 기반으로 하는 친기업 기술편향 성장 정책에 불과하다.

4. 변화를 가져오지 못한 공정경제

1) 공정거래, 중소·중견기업 육성 정책

문재인 정부는 대선공약으로 경제민주화로 갑의 불공정 갑질과 솜방망이 처벌을 끝내고

공정거래를 감시하며 전속고발권을 폐지하여 시장질서를 확립하겠다고 밝혔다. 특히 미래성장 동력으로 중소·중견기업을 육성하여 선순환생태계를 조성하고 한국형 히든챔피언을 만들고, 300만 소상공인과 600만 자영업자 역량 강화를 공약하였다. 이행실적을 보면, 2017년 중소벤처기업부를 신설하고 중소기업기본법 개정('18.6월)하여 중소기업 육성 정책의 총괄·기능 강화하였다. 이어서 중소기업 지원사업 평가, 중소기업정책심의회, 신설·변경 사업 사전협의제 등 정책 효율화를 위한 법적 근거를 마련하고, 중소기업 정책 총괄·조정기능 수행하였다.

정부는 핵심성과로 불공정거래 조사 확대('18. 6,500개 → '20. 12,000개), 공정거래 제도개선(납품대금조정협의제도 도입) 등을 통해 불공정거래 관행 개선 체감도가 향상되었고, 소재·부품·장비 유망기업 육성(100개사) 및 대·중소기업간 자발적 상생협력 문화 확산, 생계형 적합업종 제도 법제화('18.6월)와 이행강제금 부과 고시('20.10월) 등을 들고 있다.

중소기업 R&D 지원 임기내 2배 확대('17년 1.2조원 → '22년 2.1조원)로 중소기업 성장을 촉진('20년 실적 2.3조원)하였고, 신규 고용시 기술료 감면, R&D 지원시 청년채용 의무화 등으로 매년 13,000명 고용 창출, 지역 우수 중소기업 발굴 및 중소기업과 구직자간 일자리 매칭 등이 추진되었다.

2) 저조한 공정거래 추진 실적

중소기업 연구개발비가 2배로 증가하였으나, 이것이 중소기업의 성장과 고용창출에 기여하고 있는지에 대한 정확한 평가가 없고, 국민들도 실질적 효과를 체감하지 못하고 있다. 특히 핵심 공약이었던 '전속고발권 폐지', '복합쇼핑몰 영업제한(유통산업발전법 개정)' 등은 이행하지 못했으며, 법 위반 불공정거래 등에 대한 공정거래위원회의 제재는 이전 정권보다 오히려 약화되었다. 문재인 정부 초기 국민 신문고를 통해 기존보다 두 배로 민원 신청 건수가 급증하였다. 을들의 눈물 닦겠다고 공언한 촛불 정부에 대한 기대가 컸기 때문이다. 그러나 민원의 상당수는 공정위가 실제로 조사에 착수할 있는 사건으로 접수되지 못했다. 공정거래위 통계연보를 토대로, 박근혜 5년과 문재인 3년을 비교하면 접수합계에서 큰 차이가 없다. 그렇다고 공정위(김상조)가 '갑을 문제' 조사에 착수한 사건에 대해서는 제재 수위를 상당수 높인 것도 아니다.

[표-5]는 2012~19 사이에 공정거래위의 주요 법 위반 사건 접수건수와 처리현황이다.

[표-5] 주요 법 위반 유형별 사건건수, 처리현황

(단위 : 건)

구분	연도	접수 합계	고발	과징금	시정 명령	과태료	경고	자진 시정	기타	합계
불공정 거래 행위	2013	379	5	16	33	0	136	1	199	379
	2014	470	4	7	26	0	78	14	348	470
	2015	361	5	19	31	0	50	16	390	493
	2016	197	3	12	19	0	32	6	205	265
	2017	213	2	10	12	0	27	4	151	196
	2018	224	6	10	16	0	15	6	179	222
	2019	184	4	11	18	0	8	10	150	190
불공정 하도급	2013	1,727	30	15	61	0	212	258	588	1,670
	2014	1,638	5	20	58	4	94	468	575	1,486
	2015	1,844	19	56	105	16	164	726	584	1,942
	2016	1,574	5	27	80	9	386	471	706	1,657
	2017	1,527	7	37	73	9	349	334	524	1,296
	2018	1,804	15	28	84	8	92	675	944	1,818
	2019	1,295	37	55	69	11	40	523	693	1,373
가맹 사업법	2013	261	1	1	53	0	19	0	127	200
	2014	267	0	2	53	0	14	3	176	246
	2015	367	0	3	95	0	21	5	196	319
	2016	312	0	1	40	108	42	0	217	407
	2017	333	0	4	51	154	35	0	110	350
	2018	388	0	10	26	2	62	82	123	295
	2019	481	0	3	18	296	27	31	101	473
대규모 유통 업법	2013	18	0	0	0	0	0	1	3	4
	2014	29	0	3	4	0	1	1	7	8
	2015	21	0	11	12	0	2	0	13	28
	2016	27	2	5	4	0	3	0	13	22
	2017	14	0	13	14	0	1	0	4	19
	2018	37	1	9	8	0	0	0	14	23
	2019	10	0	8	9	0	1	0	6	16
합계	2013	2,385	36	32	147	0	367	260	917	2,253
	2014	2,404	9	32	141	4	187	486	1,106	2,210
	2015	2,593	24	89	243	16	237	747	1,183	2,782
	2016	2,110	10	45	143	117	463	477	1,141	2,351
	2017	2,087	9	64	150	163	412	338	789	1,861
	2018	2,453	22	57	134	10	169	763	1,260	2,358
	2019	1,970	41	77	114	307	76	564	950	2,052

자료 : 공정거래위원회 통계연보에서 재작성

[표-6]을 보면 주요 법 위반 4가지 유형별 제재 수위에 대해, 박근혜 정부(2013~2016)와 문재인 정부(2017~2019)를 비교하면, 경고 이상의 제재인 ‘고발’, ‘과징금’, ‘시정명령’, ‘과태료’ 등은 박근혜 정부 때가 큰 차이가 없다. 가장 큰 제재인 고발 건수는 비슷하고, 과징금 건수와 과태료 건수는 문재인 정부 때가 많으며, 시정명령 건수는 박근혜 정부 때가 많다. 그러나 과징금 금액(건수는 문재인 정부 때가 많음)은 박근혜정부 때가 문재인정부 때보다 3배나 많다.

[표-7]에 있는 과징금 금액 추이인데, 박근혜 정부 4년(2013~2016) 평균이 6,539억 원으로, 문재인 정부 2년(2018~2019)³⁾ 평균 2,188억 원보다 3배나 많다.

[표-6] 박근혜 정부와 문재인 정부 공정거래위 제재 비교

(단위 : 건수)

연도	접수합계	고발	과징금	시정명령	과태료
박근혜 정부 평균	2,373	20	50	169	34
문재인 정부 평균	2,170	24	66	133	160

자료 : 공정거래위원회 통계연보에서 재작성

* 과징금 부과 금액은 공정거래위 전체 유형에 대한 것이다.

[표-7] 공정거래위 과징금 금액 추이

(단위 : 억 원)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
과징금	5,106	4,184	8,043	5,889	8,038	13,308	3,104	1,273

자료 : 공정거래위 통계연보

종합적으로 볼 때, 문재인정부의 경제참모인 김상조 위원장이 있었던 공정거래위원회가 이들의 눈물을 닦아주는 기구로서 박근혜정부와 차별적인 역할을 하지는 못했음을 보여준다.

3) 2017년 과징금 금액은 쉐컴의 시장지배력 남용으로 1조원 정도가 부과되어 전체 1조 3,308억 원으로 통계 집계 이후 가장 크다. 그러나 이는 2016년 12월 21일 공정위 전원회의에서 의결한 것으로 문재인 정부 임기 전이다. 이후 2017년 1월 공정위에서 과징금이 부과되었고 2019년 법원 판결로 최종 확정되었다. 따라서 쉐컴 과징금은 두 정부에 걸쳐 있는 사건임으로 양측 통계에서 제외하였다.

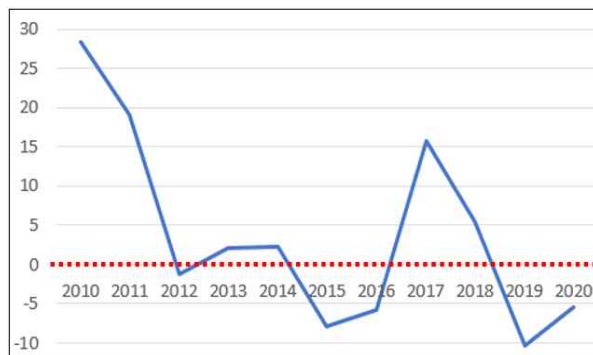
5. 결론

문재인 정부는 디지털 기술 변화, 중국의 추격, 보호무역 등 글로벌 경쟁 패러다임의 변화 속에서, 주력산업은 약화되고 신산업 창출은 지연되어 산업경쟁력이 약화되고 있으며, 대기업 중심의 기울어진 운동장에서 중소기업은 생존 위협에 직면하고, 국민들은 좋은 일자리와 소득창출의 기회를 갖지 못하고 있다고 분석하였다. 이를 타개하기 위한 산업정책으로 미래형 산업구조를 통한 혁신경제, 중소·중견기업과 국민이 바라는 포용적 성장을 목표로 3대 전략, 6대 정책과제를 제시하였다. 주요 내용은 주력산업 고도화와 신산업 창출, 중견기업을 새로운 성장주체로 육성하는 상생협력 강화, 혁신성장을 위한 지역거점 육성 등이다. 그러나 집권 1년 만에 포용적 성장정책의 기초는 사라지고, 기재부 등 관료들이 주도하는 대기업 위주 성장 전략, 수출·투자의 양적 투입전략이 대세를 이루었다. 결국 공정경제, 사람중심경제는 구호에 그치고 보수정권과 똑같은 이윤주도성장으로 회귀하였다.

코로나 위기를 맞으면서 대면산업인 제조업, 유통, 관광 등 전통산업이 디지털화로 재편되면서 양극화가 심화되고 있다. 정보통신기술과 연결된 일부는 혜택을 보지만, 오프라인 매장, 부품사, 비정규직, 자영업자 등은 고용위기가 발생하고 있다.

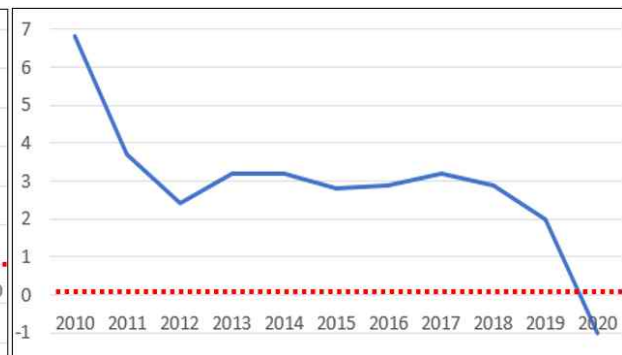
문재인 정부의 기술 편향 산업정책은 정규직-비정규직, 대-중소기업, ICT 부문-전통산업(대면영역) 등의 양극화를 확대시키는 친기업 성장정책이다.

[그림-5] 수출증가율 추이



자료 : 통계청

[그림-6] 경제성장률 추이



자료 : 통계청

정부는 기술혁신의 성과를 선전하지만, 2017~2020년 산업정책의 결과는 관료들이 강조한 양적성장마저 실패하였다. 수출증가율과 경제성장률 지표가 아래 그림처럼 모두 크게 하락하면서 마이너스로 추락하여 지속 성장을 전망하지 못하고 있다. 산업정책이 노동자, 자영업자, 중소기업 등 경제주체들의 동반성장을 도모하지 못하고 외국자본, 대기업, 일부 벤처기업 중심으로 치우치면, 수혜자와 피해자가 발생하고 신산업과 전통산업의 충돌, 부문·계층 간 불균형과 불평등을 확대시킬 뿐이다.

참고문헌

관계부처합동(2021.3), 「디지털 유통 경쟁력강화 방안」, 국정현안점검조정회의.

김성혁·이문호·권혜원·장진숙(2020), 「유통·물류산업, 노동의 변화와 대응」, 전국서비스산업노동조합연맹 정책연구원.

국회입법조사처(2020.12), 「조선산업 친환경·스마트화 동향과 입법·정책과제」.

국회예산정책처(2020), 「한국경제의 구조변화와 대응전략 Ⅲ - 지속성장을 위한 산업구조변화 대응전략」.

국회예산정책처(2017.10), 「4차 산업혁명대비 미래산업 정책분석 I」 [총론 : 4차산업혁명과 정책대응].

경상남도 제조산업과(2021), 「경상남도 조선산업 활력대책(안)」.

박종식(2020), 「단기적인 고용대책과 중장기적 산업정책이 필요하다 : 코로나19 이후 한국 조선산업이 직면한 위기와 기회」, 금속노조 노동연구원.

안재원(2020), 「노동지향적인 산업정책을 제안한다」, 금속노조 노동연구원.