

싱가포르 경제의 진로와 과제 : 성장전략과 산업정책에 대한 비판적 고찰

권 율¹⁾

I. 머리말

싱가포르는 지난 40년간 급속한 경제성장을 이루면서 국제적 교역·물류 중심지로서 눈부신 성장을 이룩하였다. 도시국가로서의 제반 제약요인에도 불구하고, 적극적인 외자유치와 수출지향적 공업화를 통해 지속적으로 고도성장을 달성하면서 1990년대에는 국제비즈니스센터로 성장하게 되었다. 이와 같이 수출과 외자유치를 성장의 엔진으로 단기간에 급속한 경제적 성과를 거둔 것은 싱가포르뿐만 아니라 한국을 포함한 홍콩, 대만 등 아시아 신흥공업경제(NIEs, Newly Industrializing Economies)에서 나타나는 공통적인 특징이라 할 수 있다.

그러나 싱가포르 경제는 다른 아시아 NIEs와 비교해 볼 때, 몇가지 독특한 특징을 보여주고 있다. 특히 홍콩과 비교하여 싱가포르 경제의 발전과정은 매우 대조적이어서 흥미롭다. 역사적으로 볼 때, 싱가포르와 홍콩은 공히 해운의 요충지로서 영국의 식민지 경험을 공유하면서 중계무역항으로 성장해 왔고, 독립이후 줄곧 무역확대와 외자유치에 역점을 두고 개방경제체제를 발전시켜 왔다. 그러나 자유방임주의에 기초한 홍콩식 개방경제체제와는 상이하게 싱가포르는 개방경제체제를 유지하면서도 대내적으로는 엘리트 관료가 주도하는 고도의 행정국가(Administrative State)²⁾로서 국가가 직접적으로 경제에 개입하면서 정부주도하에 개방경제체제를 운용해 왔다. 이것은 독립이후 인민행동당(PAP, People's Action Party)이 국회에서 압도적 다수를 차지하면서 이광요 수상의 장기집권체제가 지속되어 왔고, 철저한 영어교육과 능력주의에 근거한 인재 선발을 통해 엘리트적 관료주의를 지향해온 싱가포르의 독특한 국가운영전략에 기인한다.

그동안 싱가포르는 인민행동당의 절대적 권력과 정비된 관료제도를 기반으로 국가주도형 경제개발을 추진하면서 경제발전의 기초를 인재육성, 국제화, ASEAN 등 주변국과의 상호의존성 강화에 역점을 두어왔고, 공업화 초기단계부터 제조업 기반이 취약한 국내기업보다는 외자기업을 통한 수출확대정책을 추진함으로써 단기간의 압축성장을 달성하였다. 그러나 주목되는 것은 임금을 포함한 대부분의 생산요소가격을 사실상 국가가 관리하면서 다국적 기업들을 위한 투자진출환경개선은 물론 경제발전전략, 산업정책, 기술혁신 등 사실상 모든 경제분야에 걸쳐서 정부의 적극적인 개입을 통해 개방경제체제를 주도해 왔다는 점이다.

이에 따라 싱가포르 개방경제체제에 대한 평가는 매우 양면적이라고 할 수 있다. 싱가포르의 급속한 성장에도 불구하고 영(Young 1992)은 싱가포르의 경제성장이 생산성 증가가

1) 대외경제정책연구원(KIEP) 부연구위원, 대전대 국제무역통상학과 겸임교수

2) 행정국가라는 개념적 어원은 Chan Heng Chee(1975)의 저서 *Politics and Administrative State: Where has the Politics gone?*에서 비롯되었음.

수반하지 않은 양적 성장에 불과한 것이었음을 밝히고, 총요소생산성(TFP, Total Factor Productivity)이 상대적으로 낮음을 실증해 보인 바 있다. 그러나 잘 알려져 있듯이 싱가포르의 국제경영개발원(IMD, International Management Development)에 의한 국가경쟁력 평가에서 지난 5년간 미국에 이어 세계 2위를 기록하고 있고, 그 중에서도 정부부문의 효율성은 매년 1위를 기록하고 있는 실정이다. 이와 같이 개방경제체제를 유지하면서도 정부의 적극적인 시장개입을 통한 정부주도형 경제체제에 대한 평가는 매우 상반되어 있고, 향후 개방경제체제의 진로와 관련하여 큰 관심이 집중되고 있다.

특히 싱가포르 정부는 1990년대 초반부터 선진국진입을 목표로 산업구조 고도화와 경제혁신을 골자로 한 경제계획에 따라 부문별 산업발전전략을 추진해 왔다. 금융위기 이후에는 1997년 설치된 국가경쟁력위원회(CSC, Committee on Singapore's Competitiveness)의 권고에 따라 지식기반경제로의 이행을 위한 국가비전과 전략을 새롭게 정비하고, 지식집약적 산업활동을 보다 강화하면서 개방경제체제를 보다 발전시켜 나가고 있다.

이러한 싱가포르의 제반 정책들은 외환위기 이후 시장개방과 외자유치에 큰 노력을 기울이고 있는 한국경제의 진로와 관련하여 많은 관심과 주목을 받아 왔다. 더욱이 동아시아 금융위기 이후 비교적 안정세를 유지하던 싱가포르 경제가 최근 세계경제 불황으로 심각한 경제위기에 직면해 있는 현실도 개방경제체제의 진로와 관련하여 매우 흥미롭다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 싱가포르 개방경제체제의 운영메커니즘을 중심으로 싱가포르의 경제성장전략과 산업정책을 비판적으로 검토하면서 개방경제체제의 주요 특징을 분석하고자 한다. 특히 싱가포르 경제의 구조적 문제점을 중심으로 경제체제의 운용성과를 평가하고, 최근 경제침체의 요인을 분석함으로써 향후 경제적 진로와 관련하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 싱가포르의 성장패턴과 개발전략

1. 아시아 NIEs의 경제적 특징

동아시아 경제발전에 있어서 싱가포르를 포함한 한국, 대만, 홍콩의 급속한 경제성장과정은 대외지향적 개발전략(Outward-Oriented Development Strategy)의 주요한 성공사례로서 여겨지고 있다. 특히 세계은행(1993)은 이들 아시아 NIEs를 '네 마리의 호랑이(Four Tigers)'라고 칭하면서 일본과 함께 태국, 말레이시아, 인도네시아 등을 포함한 8개국을 '고도성장지역(HPAEs, High Performing Asian Economies)'이라 규정한 바 있다.

그러나 아시아 NIEs는 동남아 주요국가나 최근 급격히 성장하고 있는 중국과는 달리 경제적 초기조건과 개발전략 등 여러 면에서 차이점을 가지고 있다. 우선 자원이 빈약하고 국내 시장기반이 협소하였기 때문에 싱가포르를 포함한 아시아 NIEs는 경제개발 초기단계부터 일관되게 수출주도형 공업화를 추진하였다. 아시아 NIEs가 공업화를 추진하기 시작한 1960년대만 하더라도 후발공업국의 정통적인 성장전략은 내수에 기반한 수입대체공업화라고 할 수 있었다. 이에 따라 UN은 물론 IMF, 세계은행 등 국제금융기관들도 후발국의 공업화를 위해서

는 유치산업보호와 보호무역주의가 불가피하다는 입장이었다. 싱가포르의 경우에도 유엔의 권고로 1961년 수입대체전략에 의한 경제개발계획을 추진한 바 있고, 한국, 대만 등도 수출주도형 공업화 전략 추진이전에 짧은 기간동안 수입대체공업화를 추진한 바 있다.

그러나 아시아 NIEs는 자원 및 시장부족이라는 경제적 제약조건 때문에 보호무역주의보다는 비교우위에 입각한 노동집약적 제품 수출에 주력하면서, 가공무역을 통한 급속한 공업화를 추진하여 단기간에 압축성장을 이룩하게 되었다. 이러한 소규모개방경제로서 아시아 NIEs의 대외지향적 발전전략은 동아시아 역내 후발공업국인 태국, 말레이시아, 인도네시아는 물론 개혁·개방노선을 추진하던 중국에도 큰 영향을 미쳤다. 이와 같이, 아시아NIEs의 개발패턴과 성장전략이 역내로 확산되면서 지역적인 상호작용효과(Interaction effect)가 있었던 것으로 평가된다(Petri 1997: 547-548). 세계은행(1993)도 HPAEs이라는 지역적 개념을 통해 동아시아에서의 이러한 공업화 패턴과 특징에 주목했던 것이다. 이러한 측면에서 동아시아 성장모델로서 아시아 NIEs의 성장전략과 개발모델에 대한 다양한 분석이 시도되었고, 그 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.³⁾

첫째, 신고전학파의 견해로서 정부의 역할보다는 경쟁적 시장체제와 자유무역정책이 아시아 NIEs의 성장을 가능케 하였다는 것이다. 특히 국제분업구조하에서 수출산업이 크게 성장함으로써 공업화 기반이 마련되고, 외자유치와 기술도입을 통해 생산기반이 크게 확대되었다는 점을 강조하였다. 그러나 공업화에 있어서 정부의 역할은 사실상 인정되지 않았으나, 이러한 신고전학파적 견해는 세계은행이 1991년 발간한 「세계개발보고서」에서 시장보완적 입장(market friendly approach)⁴⁾이라는 개념을 통해 정부개입을 일정부분 인정하면서 상당부분 완화되었고, 「동아시아의 기적(1993)」에서는 수출진흥정책과 같은 선택적인 정부개입(selective intervention)이 경제성장에 유효했다는 적극적인 평가를 함으로써 ‘정부실패(government failure)’에 대한 견해를 상당부분 수정·보완하였다.

둘째, 구조주의적·제도학적 견해로서 아시아 NIEs의 성장은 기본적으로 가격왜곡을 일으키는 국가의 개입에 의존하고 있다는 것이다.⁵⁾ 특히 유치산업(infant industry) 발전과 산업구조 개선을 위해 각종 보조금이나 특혜를 통해 국가의 개입이 지속적으로 이루어진다는 것이다. 특히 Amsden(1990)은 NIEs에 있어서 국가의 역할이 포괄적인 산업정책에 있음을 밝히고, NIEs의 공업화의 특징을 국가의 보조(subsidy)체제에 둬으로써 국민경제적 요인을 강조한 바 있다.⁶⁾ 그러나 平川(1994)은 Amsden의 후발공업화론이 세계경제의 네트워크화된 동태적 구조를 상대적으로 과소 평가하고 있다고 비판하면서 제4세대공업화론(김

3) NIEs의 개발모델에 대한 다양한 분석시각은 Rodan(1989), 平川均·朴一(1994), Petri(1997) 참조.

4) 동아시아 경제발전에 있어서 정부역할에 대한 긍정적인 평가는 이미 Balassa(1989)에서 명시적으로 나타나고 있고, 세계은행(1991)은 시장과 정부의 상호 보완성을 인정하면서 정부의 기본적 역할을 거시경제안정, 교육·보건 등 인적자본축적에 대한 투자, 민간부문의 경쟁을 촉진할 수 있는 규제완화, 사회간접자본 투자, 수입보호 및 외자유치 철폐 등으로 설정하였음.

5) Amsden(1989)은 구조주의적 관점에서 한국의 경제성장이 국가개입에 의존하고 있음을 지적한 바 있음.

6) 싱가포르의 경우 경제개발 초기단계부터 다국적 기업을 유치하기 위하여 다양한 우대조치를 시행하고, 특정 산업을 장려하기 위한 각종 세제혜택 및 지원책이 추진되는 등 가격왜곡을 초래하는 정부개입이 지속적으로 추진되어 왔음(IMF 1995). 그리고 한국과 대만은 수출진흥책은 물론 금융지원, 산업정책의 일환으로 각종 보조금 및 세제우대조치를 시행한 바 있음.

영호 1988)에 입각하여 NIEs의 공업화를 세계경제에 의하여 招致(invitation of world economy)된 것이라고 주장하였다. 종속이론 혹은 세계경제시스템론에서 주장되어지듯이 국민경제적 요인을 부정하는 것은 아니지만, 싱가포르의 공업화는 기본적으로 세계경제의 추진력에 자신을 일체화시키기 위한 자유무역체제를 기반으로 ‘국가’와 ‘다국적기업’에 의한 二者 同盟에 의한 것임을 강조한 바 있다.

셋째, 아시아 NIEs의 경제적 성공의 원인을 문화적 차이에서 분석한 것으로서 서구와는 달리 집단을 강조하는 유교적 문화전통이 경제적 발전을 가능케 했다는 것이다(Vogel 1991). 이러한 유교문화적 접근은 경제발전의 계기를 서구가치보다는 유교자체에 두고 있고, 아시아적 가치(Asian Value)에 대한 논의에서도 확인할 수 있듯이 서구적 가치에 대한 우월성을 직·간접적으로 아시아의 급속한 경제발전에서 확인하고 있다. 실제로 1990년대 초반 유엔인권회의를 전후로 동아시아 국가들의 권위주의적 정치체제에 대한 국제적 비판이 높아지자 중국, 싱가포르를 포함한 동남아 국가들은 ‘아시아에는 아시아적 사고방식과 가치관이 있다’고 반발해 왔다. 특히 싱가포르는 1980년대 말부터 서구화된 국민의식을 개혁하기 위해 국민공유가치(Shared Value)로서 집단을 중시하고, 사회적 기본단위로서 가족을 중시하는 유교적 가치관을 통해 정치적 기반을 강화하려고 하였다(田村慶子 2000 : 254-262).

이러한 다양한 분석시각들은 싱가포르 경제를 포함하여 다른 아시아 NIEs의 성장과정에서 나타나는 정부의 역할, 공업화와 산업정책, 국민경제와 세계경제와의 관계 등에 대한 다양한 유형적 특징을 분석적으로 밝힌 것으로서 NIEs의 성장메카니즘의 주요 특징을 상호보완적으로 설명해 주고 있다. 싱가포르의 경우 도시국가임에도 불구하고, 한국, 대만과 마찬가지로 정부주도의 고도성장정책을 추진하면서 외자에 의한 수출주도형 성장전략을 추진해 왔다. 도시국가라는 제약조건 때문에 싱가포르는 개발초기 단계부터 국민경제 형성을 단념하고, 국제분업체제하에서 비교우위를 확보할 수 있는 주요 산업에 대한 집중적인 투자와 각종 지원책을 통해 아시아 NIEs의 발전패턴을 전형적으로 보여주고 있다고 할 수 있다.

2. 싱가포르경제의 성장요인

중계무역항으로서 발전해 온 싱가포르가 경제개발과 공업화를 본격적으로 추진하게 된 계기는 1965년 말레이시아 연방으로부터 분리·독립한 이후라고 할 수 있다. 당초 싱가포르는 말레이시아에 편입되어 공업화를 위한 시장을 확보함으로써 수입대체전략을 통해 경제개발을 추진하고자 했으나, 이러한 구상은 말레이시아 연방으로부터 갑작스런 분리독립이 추진되면서 근본적으로 수정되어야 했다.

사실상 말레이시아 연방으로부터 축출당한 싱가포르로서는 말레이시아와의 공동시장 창설이 불가능해짐에 따라 외자도입과 수출에 의존한 대외지향적 성장전략을 본격적으로 추진하게 되었다. 이러한 측면에서 도시국가로서의 구조적 한계를 극복하기 위해 싱가포르는 경제개발 초기단계부터 일관되게 적극적인 개방전략을 유지하면서 무역자유화와 외자주도의 공업화정책을 통해 급속한 경제성장을 달성해 왔다.

이와 같이 적극적인 개방정책을 통해 싱가포르경제는 1965~97년까지 연평균 8.5%의 고도 성장을 달성하였다. 싱가포르의 경제성장 추이를 연대별로 보면(<표 1> 참조), 수출지향공업화가 성공적으로 추진되면서 1970년대에는 연평균 9.4%의 경제성장률을 기록했고, 1980년대에는 연평균 7.2%의 경제성장률을 기록하였다. 1980년대 중반 세계적인 경기침체에 직면하면서 주력산업이었던 석유정제산업과 조선·수리부문의 부진 등으로 독립이후 최초로 마이너스 성장을 기록하기도 하였지만, 산업구조고도화를 통한 경제구조의 질적 전환을 시도하면서 1990년대에 들어서서는 역내 경제성장률과 전자산업의 세계적 호황을 배경으로 1990~2000년 기간 중 연평균 7.8% 경제성장을 기록, 잠재적 성장률을 넘어서는 고도성장을 달성하였다.

<표 1> 아시아 NIEs의 기간별 GDP 성장률(1960~2000년)

(단위: %, 달러)

기 간	싱가포르	홍 콩	대 만	한 국	일 본
1960~69	8.7	8.7	9.1	7.6	10.5
1970~79	9.4	8.9	10.2	9.3	5.1
1980~89	7.2	7.1	8.0	8.0	4.0
1990~2000	7.8	5.4 ¹⁾	6.4 ²⁾	7.7	2.2
1인당 GNI (2000년)	24,740	24,490 ³⁾	14,216 ⁶⁾	8,910	34,210
총인구 (천명)	4,017	6,568 ⁴⁾	22,125	46,860 ⁵⁾	126,640 ⁵⁾

주: 1) 1990~1996년, 2) 1990~99년, 3) 1996년 기준, 4) 1998년 기준, 5)1999년 기준,

6) 1인당 GNP.

자료: World Bank(2001), Republic of China(2001), 大野(1999).

이와 같이 싱가포르가 시장과 자원을 해외에 절대적으로 의존하는 구조적 제약요인을 극복하고, 단기간내에 압축성장과정을 이룩할 수 있었던 주요 요인은 무엇인가에 대한 논란이 지속되어 왔다. 다른 아시아NIEs와 마찬가지로 싱가포르는 자유무역주의에 기초하여 시장메커니즘에 의한 효율적 자원배분을 추구하면서 국가가 주도하는 산업정책을 추진해 왔다. 더욱이 세계은행(1993)이 지적한 바와 같이, 정부의 적극적인 경제개입이 경제성장에 주효했다는 평가를 받아 왔다.

그러나 아시아 NIEs의 개발경험에서 확인할 수 있듯이 싱가포르의 경제성장에 대한 비판적 견해도 상당부분 존재한다. 특히 영(1992)이 지적한 바와 같이 싱가포르의 경제성장은 생산성 증가보다는 생산요소의 투입증대에 의한 양적 성장에 불과한 것이라는 지적이다. 외자유치로 자본투입이 증가하여 급속한 경제성장을 이룩했지만, 솔로(Solo) 모델의 잔차항으로서 기술진보를 나타내는 총요소생산성(TFP)은 매우 낮은 수치를 기록하고 있다는 점을 실증적으로 보여 주었다.

<표 2>는 영(Young)의 실증분석 결과를 요약한 것인데, 1966~70년 기간중에 산출량은 51% 증가했는데, 이 중 노동의 기여도는 14%, 자본은 64%, 총요소생산성은 23%기여했다는 것이다. 이와 같이 개발초기에 총요소생산성의 기여도는 다른 기간에 비하여 가장 높았다. 그러나 1970~75년에는 자본기여도가 105%, TFP는 -36%, 소위 '2차 산업혁명'이 추진되었던

1980~85년 기간중에는 자본기여도가 78%, TFP의 경우 오히려 경제성장의 20%를 잠식함으로써 무리한 산업구조조정애 문제점이 있음을 시사해 주고 있다. 특히 1970~90년 중 분석결과를 보면, 산출량이 1.5배 이상 증가하였음에도 불구하고 자본기여도가 83%에 이르고 있어 싱가포르의 외자주도형 성장 패턴을 보여주고 있다. 주목되는 것은 홍콩과 비교해 볼 때 싱가포르의 생산성이 크게 낮다는 점이다. 홍콩의 1971~90년 중 TFP는 35% 증가한 것으로 나타났으나, 싱가포르는 오히려 8% 감소로 나타나서 고도성장에도 불구하고 생산성 증대가 수반되지 않았음을 단적으로 보여주고 있다.⁷⁾

<표 2> 싱가포르 경제성장의 성장요인 분석(1966~90년)

	산출량 증가비율	경제성장 기여도		
		노동	자본	TFP
1966~70	0.507	0.14	0.64	0.23
1970~75	0.454	0.31	1.05	-0.36
1975~80	0.408	0.32	0.63	0.05
1980~85	0.300	0.42	0.78	-0.20
1970~90	1.545	0.25	0.83	-0.08
홍콩(1971~90)	1.472	0.23	0.42	0.35

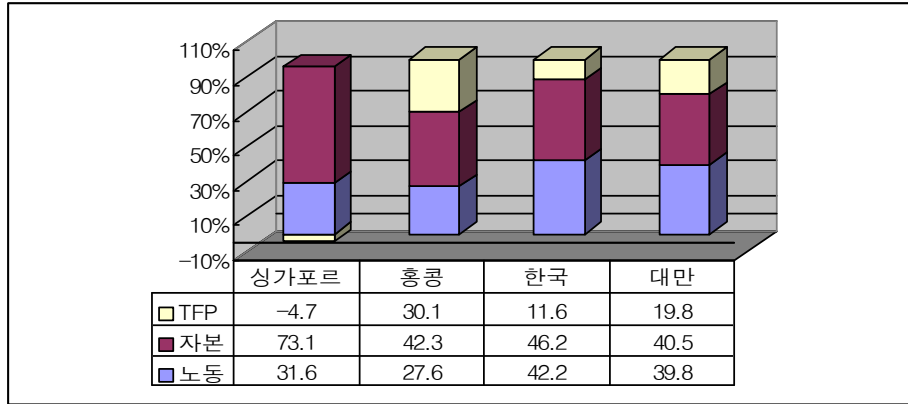
자료: Young(1992), pp. 35~36를 참조하여 분석결과를 요약한 것임.

이러한 분석결과는 배로와 새비어(Barro Robert J. and Xavier Sala-I-Martin 1995)의 연구결과에도 동일하게 확인할 수 있다(그림 1 참조). 아시아 NIEs을 비교해 보면 싱가포르의 총요소생산성은 -4.7%이고, 홍콩은 30.1%를 기록하여 싱가포르의 고도성장은 생산성 증가가 수반되지 않은 요소투입형 성장(input-driven growth)에 불과했음을 보여주고 있다. 즉, 경제성장에 있어서 자본기여도가 73.1%에 달하여 한국을 포함한 홍콩, 대만이 40%수준을 유지하고 있는 것에 비해 월등히 높은 수치를 나타내고 있다.

이러한 분석 결과는 크루그만(Krugman 1994)에 의하여 동아시아 성장모델의 한계로서 논쟁적으로 제기되었다. 싱가포르를 포함한 대부분의 동아시아국가들에게 있어서 자본과 노동의 투입량 증대에 의한 고도성장은 조만간 한계에 봉착할 수밖에 없으므로, 지속적 성장기반을 마련하기 위해서는 노동력의 질적 수준 제고, 기술 진보에 의한 생산성 증대가 필요하다는 견해가 제시되었다.

<그림 1> 싱가포르 경제성장의 성장요인(1966-90)

7) 싱가포르의 총요소생산성이 낮게 나타난 것에 대해 Peebles and Wilson(1996)은 하부구조 확충(특히 공공주택 건설)에 너무도 과대한 투자를 했기 때문이라는 논거를 제시함.



주 : 본 표는 분석결과의 일부를 요약한 것임.

자료 : Barro Robert J. and Xavier Sala-I-Martin(1995)

III. 싱가포르 개방경제체제의 특징

그동안의 경제성장이 생산성 증가보다는 요소투입에 의존하고 있다는 비판적 견해에도 불구하고, 싱가포르는 적극적인 외자유치정책과 무역자유화를 기본으로 개방경제체제를 일관되게 유지해 오고 있다. 무엇보다도 지속적인 성장기반을 구축하기 위해 싱가포르는 산업구조의 고도화와 지식기반산업의 확대를 통해 고부가가치 산업발전을 위해 적극 노력하고 있다.

그러나 자유방임주의에 기초한 홍콩식 개방경제체제와는 상이하게 싱가포르는 개입주의에 입각한 정부주도의 개방경제체제를 운용해 왔기 때문에 산업정책적으로 많은 구조적 문제점을 안고 있다. 특히 싱가포르는 임금을 포함한 대부분의 생산요소가격을 사실상 국가가 관리하면서 다국적기업들을 위한 투자진출환경개선은 물론 경제발전전략, 산업정책, 기술혁신 등 사실상 모든 경제분야에 걸쳐서 정부가 직접적인 경제개입정책을 추진하면서 경제부문에서 차지하는 민간부문의 역할은 매우 취약한 실정이다.

한편 개방경제체제 수립을 목표로 추진해온 외자유도형 경제성장전략은 제조업 기반을 크게 확대시키고, 주변국가들과의 생산 및 교역체제를 강화시켜 동남아 비즈니스 중심으로서 싱가포르의 위상을 제고시키는데 결정적으로 기여하였다. 특히 1990년대에 접어들면서 금융·서비스 부문의 중심지로서 역할이 강화되면서 싱가포르는 국제비즈니스센터로 성장을 거듭하여 다국적기업의 투자활동은 크게 확대되어 왔다. 그러나 대외경제 여건의 불안정성으로 경기변동이 거듭되고, 저렴한 노동력을 기반으로 중국과 동남아국가들이 경쟁적으로 외자유치정책을 추진하게 되자, 최근 싱가포르 정부는 그동안의 발전전략을 재검토하면서 새로운 진로를 적극 모색하고 있는 실정이다. 따라서 본 장에서는 싱가포르 경제체제의 운용메카니즘을 중심으로 싱가포르 개방경제체제의 주요 특징과 구조적 문제점을 검토하고자 한다.

1. 정부개입주의

싱가포르는 독립이후 경제발전을 최우선적 목표로 설정하고,⁸⁾ 권위주의적 개발체제를 통

해 국가주도의 개발정책과 정부의 개입주의를 적극적으로 활용해 왔다고 할 수 있다. 개발초기부터 정부주도의 강력한 리더십을 바탕으로 경제개발과 공업화를 이룩해 왔고, 외자주도의 경제성장을 추진하면서 중앙적립기금(CPF, Central Provident Fund)과 국가임금위원회(NWC, National Wage Council)와 같은 제도를 통해 저축 및 임금수준을 결정하는 등 정부가 경제를 주도적으로 이끌어 왔다(권윤 2001: 32-33).

이러한 국가주도의 경제운용은 현재까지도 지속되고 있다. 산업구조 고도화를 위해 1980년대에 추진한 소위 '2차 산업혁명'과 1990년대 초반 'Industry 21'과 같은 전략적인 산업정책을 통해 정부개입을 구체화한 바 있다. 또한 싱가포르 정부는 거시경제정책을 통한 간접적 경제운용뿐만 아니라 국가경제의 주요부문을 차지하는 정부계기업(GLC, Government Linked Company)을 통해 시장에 직접적인 영향력을 행사하고 있는 실정이다.⁹⁾

<그림 2>는 싱가포르의 경제성장을 위한 전략적인 운영체제를 보여주고 있다. 다국적기업 주도의 공업화(MNC-led Industrialization)를 추진하면서 성장의 엔진은 무역확대와 외자를 중심으로한 자본축적이라고 할 수 있고, 정부는 비교우위를 창출하기 위하여 경제에 지속적으로 개입하고 있는 것이다. 싱가포르에 있어서 정부개입의 정도는 한국, 대만과 비교해 보아도 가장 포괄적이고 광범위하다고 할 수 있다. 개발계획 및 경제목표의 설정, 산업정책, 금융·환율시장은 물론 부동산가격, 노동임금 결정까지 정부가 사실상 직접적으로 개입하고 있는 실정이다. 정부개입을 전략적 개입(Strategic Intervention)과 기능적 개입(Functional Intervention)으로 구분하여 보면, 싱가포르에 있어서 정부개입은 장기발전계획을 추진하면서 정책을 설정하고 주요 기준을 마련할 뿐만 아니라 국가경쟁력 제고를 위해 정부개입이 포괄적으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다(Teck-Wong Soon and C. Suan Tan 1997).

실제로 1961년 경제개발청(EDB)을 설립한 이래 싱가포르 정부는 공업화를 목표로 경제하부구조 건설은 물론 산업목표 및 발전전략 설정, 외자도입 등 경제개발과 공업화과정에서 주도적 역할을 담당해 왔다. 특히 정부개입의 대표적인 사례로 CPF를 들 수 있다. 1955년 연금성격의 사회보장제도로써 도입된 CPF는 피고용자와 고용자 쌍방이 임금의 일정부분을 적립하는 강제저축으로서 1960년대 이후부터는 본래 목적과는 다르게 공공주택건설 사업 등에 충당되었다. 한편 강제저축으로 저축률 증대에 기여하고 적립비율을 탄력적으로 조정하면서 거시경제 안정화를 위한 주요 수단으로 활용되었다. 한편 1972년에는 노조평의회(NTUC)와 함께 NWC를 설립하여 임금상승을 제도적으로 억제하고, 1979년 이후 몇 년간은 산업구조 고도화를 위해 정책적으로 임금을 인상시킴으로써 산업정책의 주요수단으로 활용하기도 하였다.

8) 싱가포르는 권위주의적 개발체제를 유지하고 정당화하는 수단으로 생존의 이데올로기(ideology for survival)를 활용해 왔음. 도시국가로서의 구조적 한계와 주변 이슬권속에서 살아남아야 한다는 절박함을 국민에게 지속적으로 강조하면서 경제발전이 최우선적 목표로 제시되었고, 1980년대 공업화를 달성한 이후에는 아시아적 가치(Asian Value)를 강조하면서 권위주의적 사회질서를 옹호하는 측면이 강화되어 왔음.

9) 싱가포르의 기업부문은 제조업과 금융부문에서 다국적 기업이 자산보유 및 생산에서 지배적 위치를 차지하고 있어 민간부문은 매우 취약한 실정임. 특히 싱가포르 정부는 다양한 형태로 정부산하에 기업들을 두고 실질적인 지배력을 행사하고 있음. 따라서 정부계기업(GLC)에 대한 정의는 모호하지만, 'government-owned' 혹은 'government-back' 등의 개념으로 표현될 수 있을 것임(Gavin Peebles and Peter Wilson 1996: 31).

특히 정부의 산업정책은 국가발전전략과 맞물리면서 담당부처인 통상산업부(MTI)뿐만 아니라 관련 행정조직이 총괄적인 협력체제를 구축하고 있다. 산업정책의 주요방향과 관련 부처의 협력체제를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 제조업을 중심으로 경제에 기여도가 높은 고부가가치 산업을 클러스터로 지정하여 상호보완적 관계를 구축하고 관련 서비스산업을 포함하여 일괄적인 개발을 추진하고 있다. 이는 경제개발청(EDB) 주도로 추진된 바 있는 '제조업 2000(M 2000)'과 '공동출자프로그램(Co-investment Program)'의 기본 골격이라 할 수 있다.

둘째, 산업고도화를 위한 연구개발부문을 강화를 위해 국가과학기술청(NSTB)주도로 연구개발지원을 위한 우대세제를 도입하고, 국립연구소 및 연구센터를 설치하는 등 연구개발을 촉진할 수 있는 다양한 프로그램을 추진하였다.

셋째, 인력육성 및 국제적 인재 유치 확대를 위해 EDB의 인재능력개발 프로그램과 생산성훈련연구소에 의한 연수코스의 제공, NSTB의 국외연구자 초청비용 보조제도 등을 추진하였다.

넷째, 고부가가치산업을 육성하기 위한 환경을 창출하기 위해 국가컴퓨터청(NCB) 주도로 기술혁신을 도모하고 연구개발을 지원할 수 있는 기반을 정비하기 위하여 정보기술 개발전략으로서 'IT2000'과 초고속 정보통신망 구축 프로젝트로서 'Singapore One'이 추진되었다. 한편 정보통신개발청(IDA)은 'Inforcomm 21'마스터 플랜을 추진하고 있다.

이와 같이 싱가포르 경제는 홍콩과 같은 '시장중심형 개방경제체제'라기보다는 무역자유화와 적극적인 외자유치 정책에 역점을 둔 '정부주도형 개방경제체제'라 할 수 있다. 또한 대만이나 한국과 같이 공업화과정에서 국내기업들의 역할과 위상이 크지 않았고, 오히려 정부는 다국적기업을 위한 투자환경개선과 비교우위 창출에 주력해 왔기 때문에 국내기업을 위한 시장보호조치와 무역·투자장벽은 거의 전무한 실정이다.

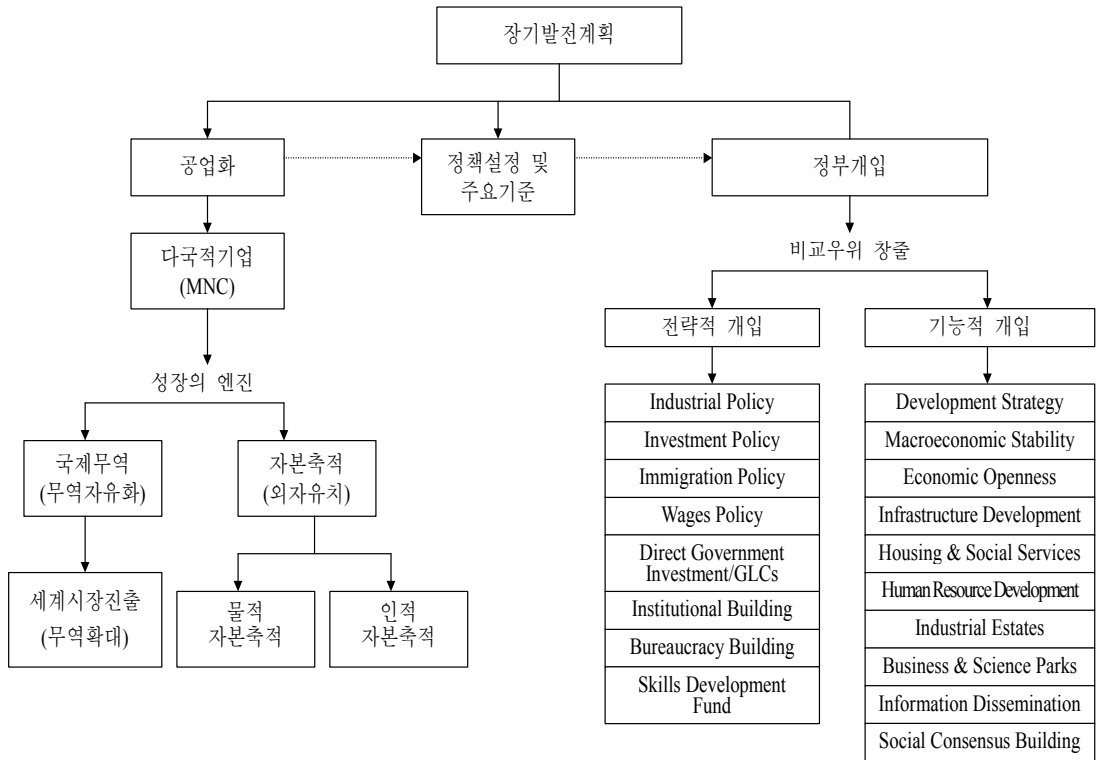
단지 교역에 있어서 주류(33개 품목), 담배(18개 품목), 자동차(20개 품목), 유류(4개 품목)에 대해서만 공공정책 및 환경을 이유로 관세와 특별소비세를 부과하고 있어 그 외에는 사실상 100%의 무관세를 적용하고 있다.¹⁰⁾ 한편 투자진출과 관련하여 일부 업종에 투자제한을 두고 있지만, 투자유치 확대를 위해 각종 투자유인제도를 두고 있다(권율 2001: 74-76). 그러나 금융 및 경영서비스와 관련해서는 비교적 엄격한 제한조치를 시행하고 있고, 법률서비스, 엔지니어링 및 건축, 회계 및 세무 등에서 제한을 두고 있다. 동남아 금융 위기와 최근 경기침체에 대응하기 위하여 싱가포르 정부는 금융개방조치를 보다 가속화하면서 시장개방에 대비한 국내은행들의 경쟁력을 강화하기 위하여 국내은행들의 합병을 유도하고 있다. 외국은행들의 시장진입에 대비하여 현재 5개 은행체제를 2~3개의 대규모 은행체제로 재편하려는 구조조정계획을 본격 추진 중이다.

이와 같이 싱가포르의 경우 금융 및 경영서비스 부문에서는 아직 제한조치가 상존하고 있어서 홍콩과 같이 자유시장중심적 개방체제와는 여러면에서 구분된다. 이러한 점은 그동안 제조업 투자유치와 무역자유화를 위해 획기적인 개방정책을 추진해 왔음에도 불구하고, 정부개입주의를 기반으로 하는 경제체제 운영에 있어서 불가피한 측면을 반영하고 있다고

10) 2000년도 총수입액중 관세액이 차지하는 비중은 단지 0.04%, 특별소비세액은 2.36%에 불과한 실정이다(외교통상부 2001).

할 수 있다.

<그림 2> 싱가포르의 경제체제와 정부개입



자료 : Teck-Wong Soon and C. Suan Tan(1997)

2. 외자주도형 공업화

외자에 의존한 수출지향공업화 노선을 채택한 싱가포르에 있어서 특징적인 것은 국내기업 및 토착자본을 사실상 배제하고, 다국적기업 주도의 공업화를 추진해 왔다는 점이다. 이에 따라 경제개발과 공업화에 있어서 민간부문의 역할은 매우 미약하였고, 다른 아시아 NIEs와는 달리 다국적기업이 공업화를 주도해 왔다.

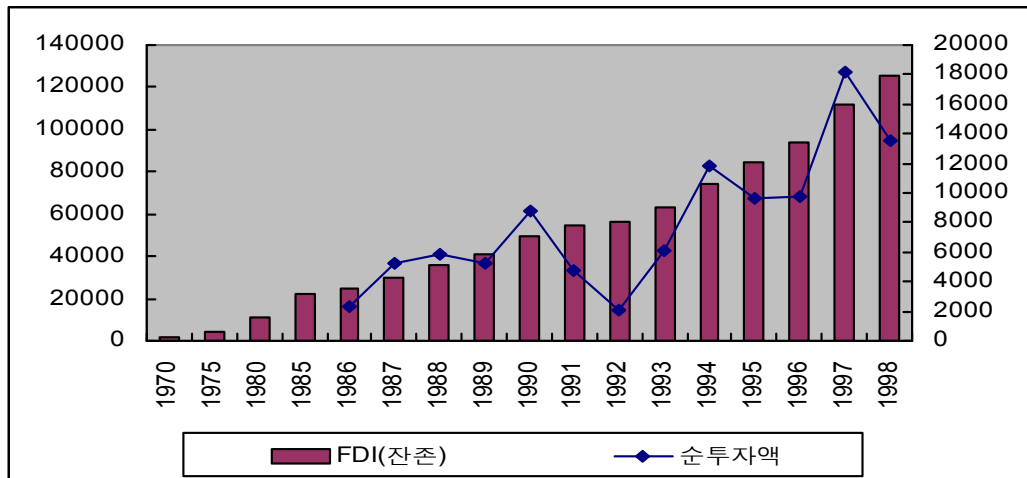
경제개발 초기에 싱가포르는 중계무역에 의존해 왔던 상업자본이 주축이 되어 제조업 기반을 확충하기에는 자본과 기술부족 등 상당한 장애요인이 존재하였다. 그럼에도 불구하고 한국의 대기업이나, 홍콩과 대만에서의 중소기업과 같이 민간부문의 상당한 기여와 역할이 있었음을 고려해 볼 때 싱가포르의 경우 공업화 과정자체를 다국적 기업에 전적으로 의존했던 것은 매우 독특한 것이었다. 그러나 이것이 가능했던 것은 경제적인 요인외에도 정치·사회적 요인이 크게 작용했기 때문이라고 추정된다. 즉, 자치정부 수립 이후 이광요 수상은 해외유학파를 중심으로 한 정치적 기반을 강화하면서 사회주의 세력이었던 국내도

착제력을 배제할 수밖에 없었기 때문에 외국자본에 대한 개방정책을 강화하는 것이 정치·경제적 갈등을 최소화하면서 인민행동당의 정치적 입지를 강화하는데 크게 기여했음을 간과할 수 없을 것이다. 한편 경제적으로는 국내자본과 기술이 부족한 싱가포르로서는 국내 기업들이 대부분 가내수공업 수준에 머물러 있어서 국제시장에서 경쟁력을 확보하기 어려웠기 때문에 수출확대를 위해서는 외자기업을 적극적으로 유치하는 것이 불가피했다.

이와 같이 개방경제체제 구축은 정치적 이해관계와 맞물리면서 급속히 진행되었고, 외국자본을 주축으로 한 수출지향형 공업화노선이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 1967년 외국인 투자환경을 급속히 개선하기 위해 세금감면 등 다양한 인센티브 조치가 발표되고, 또한 1968년에는 노사관계법과 고용법을 개정하여 다국적기업에 유리한 노사관계를 조성하고 저렴한 임금정책을 추진하기 시작하였다.

<그림 3> 싱가포르의 외국인직접투자(잔존액 기준)

(단위: 백만 S달러)



주 : 순투자액은 해당연도 투자잔존액 증가분

자료 : Yearbook of Statistics

따라서 1960년대 후반부터 외국인 직접투자가 증대되기 시작하였으나, 1970년대 초반 1차 석유위기와 세계경제의 위축으로 1974년 외국인투자액은 크게 감소하기도 하였다. 1980년대 중반까지 매년 약 20억 싱가포르 달러를 기록하던 외국인투자액은 1985년 플라자합의를 기점으로 일본의 투자진출이 급증하기 시작함에 따라 연 50억 싱가포르 달러 수준으로 외국인 직접투자가 크게 증가하였다. 1990년대 초반 중국의 양안분쟁 심화와 세계경제의 침체로 투자가 크게 위축되기도 했으나, 동남아가 신흥시장으로 부각되면서 싱가포르 외자유치는 연 100억 싱가포르 달러를 넘어서고, 외환위기 직전인 1997년에는 180억 싱가포르 달러를 기록하기도 하였다. 1998년까지 외국인 직접투자액(잔존기준)은 1,256억 싱가포르 달러로서 미(美)달러로 환산하면 751억 달러에 이른다(Ministry of Trade and Industry of Singapore 2001a: 129)

이러한 외자주도의 공업화과정은 생산체제에서 국내민간기업들의 역할을 사실상 배제함

으로써 다른 아시아 NIEs 국가들에 비해 외자의존이 보다 심화되었고, 기업구조면에서도 정부계기업과 다국적기업이 주축을 이루게 되었다. 이에 따라 1980년대 중반부터 본격화된 산업구조 고도화과정에 있어서 국제경쟁력을 가진 외자기업을 대거 유치하는데 커다란 성과를 거두었지만, 국내기업 육성에는 많은 어려움을 겪게 된 것이다. 이러한 측면에서 1980년대 중반이후 국내총생산에서 외자의 생산비중을 살펴보면(<표 3> 참조), 1985년 25.3%에서 1995년 32.9%, 2000년 34.8%로 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 경제 성장과정에서 싱가포르 정부의 외자기업에 대한 투자장려책의 당연한 결과로서 싱가포르 국내생산에서 차지하는 외국인투자기업의 역할이 더욱 강화되고 있음을 단적으로 보여 주는 것이다.

<표 3> GDP에서 차지하는 외국인생산의 비중

(단위 : 싱가포르 백만 달러, %)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GDP(a)	38,923.5	66,464.4	117,768.4	128,201.0	140,227.5	137,464.2	142,110.8	159,041.8
-외국인생산(b)	9,836.8	21,487.1	38,715.5	42,926.3	47,860.0	46,546.6	47,738.2	55,332.6
-IGDP	29,086.7	44,977.3	79,052.9	85,274.7	92,367.5	90,917.6	94,372.6	103,709.2
비중(b/a, %)	25.3	32.3	32.9	33.5	34.1	33.9	33.6	34.8

주 : 1) 외국인생산은 싱가포르 거주 외국인과 외국계기업의 생산액

2) IGDP(Indigenous GDP) = GDP에서 외국인생산부분을 뺀 순국내생산

자료 : Singapore Department of Statistics(2001)

이와 같은 측면에서 싱가포르의 성장모델은 ‘국가’와 ‘다국적기업’의 2자 동맹으로 규정되고 있는 것이다(平川均 외 1994: 18). 공업화를 담당하는 주체가 국내기업이 아닌 외국계 다국적 기업이었기 때문에 민간기업들의 역할은 매우 미미하였고, 싱가포르 정부는 광범위한 부문에서 국영기업을 포함한 정부계기업과 정부기관들을 통해 직접적으로 경제에 참여해 왔다. 싱가포르 텔레콤, 싱가포르 항공, 싱가포르 항만공사, 정부투자공사 등이 대표적인 정부계기업으로서 싱가포르 정부는 이들 GLC를 중점적으로 육성해 왔고, 국영기업에 대한 규제나 일반적인 경쟁법은 사실상 존재하지 않는 등 기업의 경쟁체제가 다소 미약하다는 평가를 받아왔다.

경제개발과 공업화과정에서 민간기업들의 역할이 사실상 배제되고, 그 주도적 역할을 외자기업과 정부계기업이 담당해 왔기 때문에 기업구성에 있어서도 다른 NIEs 국가들과는 매우 질적인 차이를 보이고 있다. 제조업부문에서 다국적기업의 지위가 지배적이어서 경쟁력이 취약한 국내기업들은 제조업보다는 상업을 포함한 서비스산업에 집중되었다.

다양한 지분소유를 통해 정부가 실질적인 통제력을 보유하고 있는 정부계기업에 대한 통계자료가 발표되고 있지 않기 때문에 GLC의 역할과 비중을 정확하게 산출하는 것은 사실상 불가능하다. 그러나 과거 발표된 경제개발청의 자료에 의하면, GLC를 포함한 정부부문 종사자가 경제활동인구의 약 18%(26만 6,200명, 1990년 기준)를 차지하고 있고, GLC에

는 총 83,000명 정도가 고용되어 있어 고용비중면에서 정부부문의 약 30%에 해당한다 (Teck-Wong Soon and C. Suan Tan 1997). 싱가포르 GLC는 지주회사 형태로서 1983년 이후 민영화가 진전되면서 테마섹 지주회사(Temasek Holdings), 싱가포르 기술지주회사 (Singapore Technology Holdings), 보건협력지주회사(Health Cooperation Holdings) 등으로 크게 3개 그룹으로 나뉘어져 있고, 산하에 다수의 출자회사들을 두고 있는 형태다(<표 4> 참조).

이와 같이 사실상 정부산하기업으로서 GLC는 국가의 지원하에 직·간접적인 혜택을 받아 왔고, 결국 민간부문을 구축(crowding out)시켰다는 논란을 가중시켜 온 것이 사실이다. 이에 따라 1980년대 중반 이후 싱가포르는 민간부문 육성을 위해 다양한 노력을 추진하면서 중소기업 지원방안 등을 공표하고 있지만 큰 성과를 거둘 수 없었다.

<표 4> 싱가포르의 정부계기업(GLC) 현황

	단 위	Temasek Holdings	Technology Holdings	Cooperation Holdings	합 계
출자회사	업체수	39	5	6	50
산하기업	업체수	469	97	-	566
자본규모	억 S달러	91	10	5	106
고용규모	명	65,000	12,300	6,200	83,700

자료: Teck-Wong Soon and C. Suan Tan(1997).

한편 제조업부문의 투자액(net commitment 기준)에 있어서도 외자기업이 절대적 비중을 차지하고 있다. <표 5>를 보면 1990년 약 90%에 이르던 제조업 투자비중이 2000년에는 78.6%로 다소 낮아졌음에도 불구하고, 여전히 외자기업들이 제조업 부문의 투자를 사실상 주도하고 있음을 알 수 있다. 이에 반해 싱가포르 국내기업들의 투자액은 20% 수준에 불과한 실정이라서 기업구조의 취약성을 단적으로 보여주고 있다. 따라서 싱가포르 정부는 유망국내기업들을 발굴하여 민간부문의 역할을 강화하기 위한 방안들을 다양하게 강구해 왔다. 민간기업 육성방안은 이미 1986년 수립된 국내산업 개선계획(Local Industry Upgrading Program) 등을 통해 마련된 바 있으나, 앞에서 언급한 바와 같이 큰 성과를 거두지는 못하였다. 이에 따라 유망국내기업(Promising Local Enterprises) 발굴을 위한 다양한 지원책이 추진되고, 싱가포르 정부는 1억 싱가포르 달러의 매출을 달성하는 기업들을 2010년까지 50개로 늘린다는 목표를 설정하고 있다.¹¹⁾

그동안 유망국내기업의 경쟁력 강화를 통해 지식기반산업을 선도하고 세계적 수준의 일류기업으로 성장시키겠다는 지원정책이 강화되어온 것은 사실이지만, 그 실효성에는 많은 의문이 제기된다. 지식기반경제에서 주도적 역할을 담당할 민간기업의 육성이 절실하지만, 현재로서는 정부계기업 및 국영기업의 민영화방안이 보다 시급히 추진되어야 할 과제이다. 이미 언급한 바와 같이 기업구조면에서 다국적기업들의 압도적 우위와 정부부문의 지속적인

11) 2000년 1월 생산성표준청(SPSB)는 중소기업 육성책으로 'SME 21'을 발표하여 중소기업의 생산성 향상과 지원계획이 수립된 바 있음.

영향력 행사는 민간부문을 위축시키는 가장 중요한 요인이기 때문이다.

<표 5> 제조업투자에서 외자기업의 투자비중

	총투자	투자액(백만 S달러)		비중(%)	
		외자기업	내자기업	외자기업	내자기업
1990	2,467	2,218	270	89.9	10.9
1995	6,809	4,852	1,957	71.3	28.7
1996	8,085	5,792	2,293	71.6	28.4
1997	8,488	5,964	2,525	70.3	29.7
1998	7,830	5,214	2,616	66.6	33.4
1999	8,037	6,257	1,780	77.8	22.2
2000	9,209	7,235	1,974	78.6	21.4

주: 투자액은 net commitment 기준.

자료: *Yearbook of Statistics Singapore 2001*.

IV. 싱가포르 경제의 진로와 전망

1. 경기침체의 원인과 배경

동아시아 경제위기 직후 싱가포르 경제는 한국, 대만, 홍콩과는 달리 비교적 안정세를 유지해 왔다. 1997년 실질 GDP 증가율(1990년 가격기준)은 8.5%에서 1998년 0.1%를 기록하였으나, 다시 견실한 경제회복국면에 진입하면서 1999년 5.9%, 2000년 9.9%의 경제성장을 기록하였다.

동남아 경제위기에 직면하여 싱가포르 정부는 적극적인 안정화 정책을 추진했고, 그 대표적인 사례를 살펴보면 다음과 같다. 1998년 6월 부동산시장 안정을 위해 1999년까지 한시적으로 국유지 매각을 동결하기로 발표하였고, 그리고 11월에는 국가경쟁력위원회(CSC)의 정책적 권고에 따라 105억 싱가포르 달러(약 60억 달러)에 달하는 비용절감책(Cost-cutting Package)을 토대로 본격적으로 경기활성화를 위한 제반 조치를 단행하였다. 우선 기업층의 CPF 분담금을 10% 절감하고, 10%의 법인세를 환급하여 약 80억 싱가포르 달러의 기업층 비용절감을 추진하였다. 한편 도로, 해상, 항공 운송과 관련하여 약 4억 싱가포르 달러를 절감시키는 등 경기침체에 적극적인 대응조치를 취하였다.

이와 같은 싱가포르 정부의 다각적인 대응방안이 실시되는 가운데 1999년 동아시아 국가들의 경제가 회복국면에 진입함에 따라 싱가포르 경제도 급속히 호전되기 시작하여 2000년에는 9.9%의 성장률을 기록하게 되었다. 특히 제조업의 경우 15.2%에 달하는 높은 신장세를 나타내어 경제성장을 주도했다. <표 6>에서 알 수 있듯이 제조업에서 47.8%를 차지하는 전자산업의 경우 미국의 IT 산업 호황이 지속되면서 1999년 24.2%, 2000년 25.2%의 급속한 성장을 기록해 왔기 때문이다. 건설업의 경우 4.6% 감소하였지만, 금융부문도 1998년 마이너스 8.1%에서 급속히 회복되는 등 전업종이 회복국면에 진입하게 되었다.

<표 6> 제조업의 업종별 생산비중과 신장률

(단위: %)

	생산비중	1998	1999	2000
제조업(합계)	100.0	-0.3	13.9	15.2
전자	47.8	-3.1	24.2	25.2
화학품	15.8	25.3	27.1	6.8
기계·기기	5.5	-8.7	-4.3	25.3
수송기기	5.2	13.2	-3.4	0.3
석유제품	4.8	-1.1	-8.5	-9.0
금속가공제품	4.5	-4.9	-3.6	8.3
인쇄·출판	3.6	-9.8	10.1	13.7
기계·장치	3	16.3	11.9	12.3
고무·플라스틱	2.4	-16.5	12.3	24.1
식료품·담배	2.1	-11.3	-1.0	1.7

주: 생산비중은 2000년 기준임.

자료: Ministry of Trade and Industry(2001a)

그러나 2001년에 들어서서 세계경제의 동반침체와 미국의 경기후퇴로 싱가포르 경제는 최대의 경제위기에 직면하게 되었다. 이에 따라 싱가포르 정부는 경기침체에 대응하여 2차로 22억 싱가포르 달러 (약 12억 달러)에 달하는 특별대책을 2001년 7월말 발표한 바 있다. 기업의 비용절감을 위한 조치로서 기업의 CPF 분담률 현수준 유지와 재산세 환급 등이 추진되었는데,¹²⁾ 경기침체가 가속화되자 2001년 10월에는 113억 싱가포르 달러(약 63억 달러) 규모의 제3차 특별경기대책을 발표하는 등 적극적인 대응책을 마련한 바 있다. 제3차 특별대책은 기업경비절감을 포함하여 국내기업 지원 및 고용확대, 부동산시장 활성화 등 포괄적인 지원책으로 구성되어 있고, 27억 싱가포르 달러 규모의 국민주식(New Singapore Shares) 배분계획을 발표하는 등 충선을 앞둔 선심용이라는 비판에도 불구하고 경기침체에 대한 위기감을 반영하는 조치라고 할 수 있다.¹³⁾

<표 7>에서 알 수 있듯이 싱가포르의 2001년도 2/4분기 성장률은 마이너스 0.5%를 기록했고, 3/4분기에는 마이너스 5.4%를 기록함으로써 경기악화가 지속적으로 심화되고 있음을 보여주고 있다. 특히 제조업 부문의 2001년도 3/4분기 성장률은 마이너스 18.9%에 달하여 서비스 부문보다는 재화생산부문이 큰 타격을 받고 있음을 알 수 있다. 결국 2001년도 경제성장률은 마이너스 2.0%를 기록하였고, 2001년 4/4분기의 경우 GDP 성장률은 -6.6%, 재화생산은 -15.2%, 서비스생산도 -1.3%를 기록하는 등 오일쇼크 이후 최대의 경기침체를 기록하였다.

싱가포르 경기침체가 심화되고 있는 요인은 다음과 같은 세가지 측면이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다. 무엇보다도 먼저 지적할 수 있는 것은 대외경제여건으로서 미국의 IT 산업 침체로 인해 전자산업의 수요가 지속적으로 하락하였기 때문이라고 할 수

12) *The Straits Times*, 2001/7/28 참조.

13) 싱가포르 정부는 경기침체가 가속화될 것을 우려하여 2002년 초로 예정되어 있던 충선을 2001년 11월 3일로 앞당기기로 하고, 충선에 대비하여 대규모 경기부양책을 발표하게 된 것이라는 비난이 제기된 바 있다(*The Straits Times*, 2001/10/13와 2001/10/19 참조).

있다. 동시에 미국, EU, 일본 등 주요선진국 경제가 동반 침체현상을 보이고 있고, 9.11 美테러사건 이후 세계경제진로에 대한 불확실성이 확대되면서 경기악화가 보다 심화되어 왔다고 할 수 있다. 둘째, 싱가포르의 주요 교역상대지역인 동남아시아 역내경제의 수요둔화 등이 문제를 더욱 심각하게 만들고 있다. 셋째, 대내적인 측면에서 볼 때 전자산업에 집중된 싱가포르 제조업기반의 구조적 취약성 때문에 대외적인 경기불안정 요인에 탄력적으로 대응할 수 없었기 때문이다.

<표 7> 싱가포르의 분기별 성장률

(단위: %)

	1999 연간	2000					2001				
		연간	Q1	Q2	Q3	Q4	연간	Q1	Q2	Q3	Q4
국내총생산(GDP)	5.9	9.9	9.8	8.4	10.3	11.0	-2.0	5.0	-0.5	-5.4	-6.6
재화생산	7.1	10.1	6.5	8.9	11.0	13.7	-8.9	2.8	-6.3	-14.8	-15.2
- 제조업	13.6	15.2	13.2	13.2	15.2	18.8	-11.5	2.9	-8.7	-18.9	-18.6
- 건설업	-8.8	-4.6	-10.9	-3.9	-1.1	-1.9	-2.1	2.0	0.3	-3.9	-6.5
서비스생산	4.5	8.9	10.4	7.2	9.2	8.7	1.6	5.7	2.6	-0.2	-1.3

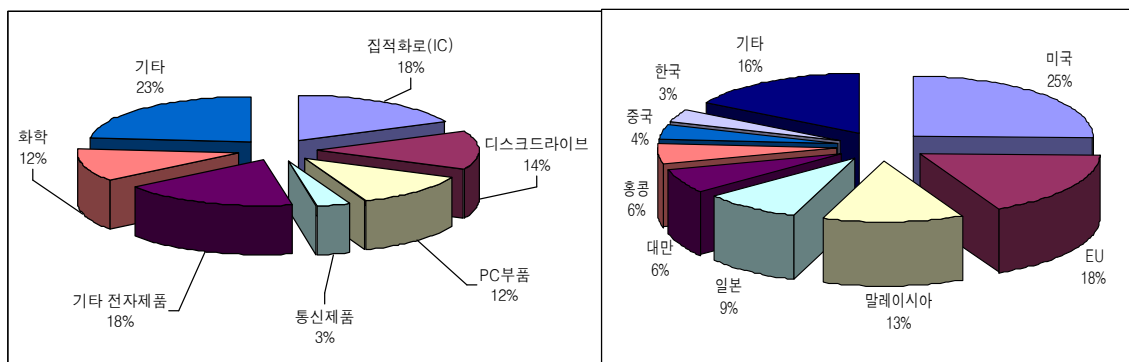
주: 1) 예측치

2) 통산부는 2001년 4/4분기 전망치를 발표하면서 1~3분기 실적치도 조정하였음.

자료: Ministry of Trade and Industry(2001c, 2002) 및 인터넷 사이트

<표 7>에서 나타나듯이 1999년과 2000년 두자리수 성장을 보였던 제조업부문은 무려 마이너스 18.6%를 기록하여 사상최악의 실적을 보였다. 제조업이 크게 위축되고 있는 것은 제조업 생산에서 47.8%를 차지하고 있는 전자산업의 부진이 가장 큰 요인으로 작용한 것이다. 싱가포르 경제성장의 엔진이라 할 수 있는 수출부문도 크게 위축되었다. 재수출부분을 제외한 '비석유자체수출'(Non-Oil Domestic Exports: NODX)은 2001년 2/4분기에 마이너스 9.4%를 기록하여 경제에 적신호를 보낸 바 있다. 비석유자체수출(2000년)에서 전자제품이 차지하는 비중은 총 65.8%로서 절대적인 비중을 차지하고 있고, 화학제품은 11.5%, 기타 23%이다. 이와 같이 수출에서 전자제품이 차지하는 비중이 높을 뿐만아니라 국별 비중면에서도 수출의 25%비중을 차지하고 있는 미국시장의 경기침체와 EU, 일본 등 주요 수출시장이 위축되자 싱가포르 경제에 직접적인 영향을 미치게 된 것이다(<그림 4> 참조).

<그림 4> 비석유자체수출의 품목별·국별 비중(2000)



자료 : 싱가포르 무역개발청 인터넷사이트(<https://www.tdb.gov.sg>)

전자제품 수출증가율은 이미 2000년 4/4분기부터 하락하기 시작하여 2001년 1/4분기에는 마이너스 3.8%, 2/4분기에는 마이너스 13.7%를 기록하여 미국경기 침체에 직접적인 영향을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 품목별로는 집적회로, 통신제품, PC 등의 수출증가율이 현저하게 떨어지고 있음을 알 수 있다. 비전자제품의 경우에도 2001년 2/4분기에는 3.6%에서 3/4분기에는 마이너스 9.4%를 기록하여 경기침체의 요인이 나타나기 시작하고 있다. 그러나 화학제품의 경우 비교적 완만한 감소세를 유지하고 있다(<표 8> 참조).

따라서 싱가포르의 경기침체의 주요 요인은 전자산업에 집중되어 있는 산업구조의 편중성이라는 구조적인 취약성 때문이라고 할 수 있다. 1980년대 이후 본격적으로 유치되기 시작한 전자산업이 1990년대 기술집약산업으로서 산업구조고도화 정책과 맞물리면서 클러스터산업으로서 집중적으로 육성되고, 최근 IT산업의 기술혁신과 시장확대로 더욱 전자부문에 투자가 집중되어 왔던 것이다.

이러한 측면에서 싱가포르의 심각한 경기침체는 세계경제불황과 IT 부문의 수요 위축에 의한 것이지만, 국내적으로 전자산업이 제조업 생산에서 47.8%, 비석유자체수출에서 65.8%(2000년 기준)를 차지하고 있어서 대외부문의 충격에 탄력적으로 대응할 수 없는 구조적 요인이 보다 크게 작용했다고 할 수 있다. IT 부문의 공급과잉 현상은 당분간 지속될 전망이어서 싱가포르 경제도 경기악화가 지속될 것으로 보인다. 세계경제의 동반침체현상은 기본적으로 수요요인이 아닌 공급요인에 의한 것이기 때문에 과잉생산구조를 조정하기 위해서는 일정기간이 필요하고, 싱가포르도 전자산업에 편중된 산업구조를 조정할 시간이 필요하기 때문이다. 따라서 중장기적으로 싱가포르의 산업정책의 수정은 불가피하다. 대외 의존적 경제구조하에서 제조업의 수출촉진에 역점을 두어 오면서 1980년대 중반 이후 전자산업은 싱가포르가 다국적기업을 유치해 성공한 대표적 사례로서 평가되어 왔다. 그러나 전자·통신부문에 대한 과도한 투자집중으로 싱가포르 경제의 구조적 불안정성이 증폭됨으로써 아시아 NIEs 국가중에서 가장 치명적인 타격을 받게 된 것이다.

<표 8> 비석유자체수출의 품목별 수출증가율

	1999	2000	Q1	Q2	Q3	Q4	2001 Q1	Q2
전자제품	6.1	10.1	13.4	6.5	19.9	2.0	-3.8	-13.7
- 집적회로(IC)	19.9	41.0	65.2	37.6	62.3	10.9	-3.7	-18.1
- 디스크드라이브	-7.3	-11.7	-18.7	-14.0	-10.0	-4.1	0.1	-27.3
- 컴퓨터 부품	4.1	1.8	2.8	-10.9	13.0	2.8	0.6	10.9
- 컴퓨터(PC)	6.4	-14.5	-10.5	-16.8	6.0	-30.3	-14.7	-17.7
- 통신제품	42.1	25.9	71.8	48.7	43.2	-24.0	-29.6	-41.9
비전자제품	16.8	15.0	14.5	9.1	17.8	6.3	3.6	-9.4
화학	45.1	3.1	1.4	-2.5	-4.3	19.5	33.9	15.6

주: 전년 동기대비 증가율

자료: 싱가포르 무역개발청 인터넷사이트(<https://www.tdb.gov.sg>)

2. 향후 진로와 과제

스위스 국제경영개발원(IMD)이 발표하고 있는 세계경쟁력 순위에 있어서 싱가포르의 1994년 이후 연속 2위를 지켜오고 있다. IMD는 경쟁력을 측정하기 위해 경제성과, 정부 효율성, 경영 효율성, 사회간접자본 등 4개의 기본부문을 사용하고 있다. 특기할 것은 싱가포르의 경쟁력 종합순위가 2위를 기록하고 있지만, 정부 및 경영의 효율성에 대한 평가에서 싱가포르는 객관적 지표보다는 주관적 평가에서 높은 점수를 기록하고 있다는 점이다.¹⁴⁾ 실제로 IMD가 싱가포르의 강점이라고 지적해 놓은 40개 항목 중에서 서베이에 의한 주관적 평가항목이 무려 29개를 차지하고 있는 실정이다.¹⁵⁾ 따라서 싱가포르의 경쟁력 2위라는 평가는 엄밀하게 보았을 때 다국적기업의 호의적 평가에 기초한다고 할 수 있을 것이다.

아무튼 49개국을 대상으로 조사분석한 2001년 세계경쟁력보고서의 4개 기본부문에서의 경쟁력 요소들을 비교해 보면(<표 9 >참조), 싱가포르는 경제성과 부문에서 기존의 8위에서 3위로 현저하게 향상되었다. 이는 2000년도 경제성장률이 9.9%를 기록함에 따라 이루어진 것이다. 한편 싱가포르는 2001년에도 정부 효율성 1위의 자리를 유지하였으나, 경영 효율성 부문에서는 6위에서 10위로 떨어졌으며 사회간접자본 부문에서는 3위에서 5위로 역시 약간 하락하였다.

<표 9> 싱가포르의 부문별 경쟁력 순위(종합)

경제성과		정부효율성		경영효율성		사회간접자본	
국내 경제	6	공공 재정	1	생산성	27	기초 하부구조	4
국제 무역	1	재정 정책	2	노동 시장	2	기술적 하부구조	9
국제 투자	27	제도적 체계	1	금융 시장	13	과학적 하부구조	10
고용	2	업무체계	3	경영 기술	10	건강과 환경	5
국내가격수준	28	교육	15	세계화의 영향	5	가치 체계	2
8위→3위		1위→1위		6위→10위		3위→5위	

주: 최하단 수치는 2000년에서 2001년으로의 순위변화 표시

자료: IMD 2001 보고서를 요약정리.

그런데 경쟁력 평가에 있어서 싱가포르가 취약한 부문을 항목별로 살펴보면, 국제투자(27위), 국내가격수준(28위), 교육(15위), 생산성(27위), 기술적 하부구조(9위), 과학적 하부구조(10위) 등이다. 국제투자는 외환위기 이후 외자유치액이 급감하고 있는 것을 반영하는

14) 20개 부문에 대한 조사를 위해 객관적 자료와 서베이를 통해 286개 항목이 조사되었다. 서베이조사는 질적인 면에서 주관적 평가를 반영하고 있는데 49개 나라의 3600명이 넘는 경영진에 의해 조사된 자료를 토대로 산출되었음. 그러나 이러한 주관적 조사에 기초한 경쟁력 순위가 신뢰도에 문제가 있다는 평가가 있고(왕윤중편, 2000), 싱가포르의 경우 권위주의적 정치체제가 유지되면서 정부의 시장개입이 지속적으로 이루어지고 있음에도 불구하고 이에 대한 경제적 측면에서의 평가는 제대로 반영되지 않고 있음.

15) IMD(2001), p. 285 참조.

것이고, 국내가격수준은 도시국가로서 제약조건이라 할 수 있어 논외로 한다면, 나머지 취약요소는 싱가포르 경제의 실상을 반영하는 중요한 요소라고 할 수 있다.

우선 경제하부구조 부문에서 싱가포르는 그동안 2, 3위를 기록했으나, 2001년에는 5위로 떨어졌다. 교통, 통신 등 기초적인 하부구조(4위)와 보건 및 환경부문은 비교적 높은 평가를 받았으나, 상대적으로 취약한 부분은 과학부문(10위)과 기술부문(9위)이라고 할 수 있다. GDP대비 R&D 비율이 1.89%에 지나지 않아 한국과 대만의 수준에 못미치고 있고, 거주자들의 특허등록(1998년 기준)도 30건에 불과하여 43위를 기록하고 있다. 기술적 하부구조에서도 이동통신가입자가 홍콩과 대만에 비해 적은 편이다. 통신부문에 대한 투자가 28위에서 14위로 오르면서, 국제전화요금에 대한 싱가포르의 순위는 지난해 28위에서 16위로 동반 상승하였다. 이것은 2000년 부터 추진된 싱가포르의 통신분야 자유화와 그에 따라 강화된 경쟁력의 결과로 볼 수 있을 것이다. 특히 인력개발지수(HDI)는 23위를 기록하여 여전히 교육개발측면에서 낮은 순위를 기록하고 있다.

2001년 세계경쟁력보고서에서는 싱가포르가 전체적으로 경쟁력을 가지고 있다는 사실뿐만 아니라 한편으로는 낮은 생산성, 과학·기술의 취약성, 기술혁신이나 기업정신과 같이 지식기반경제에서의 주요한 성장 원동력이 되고 있는 분야에서 경쟁력을 향상시키는 것이 중요하다는 것을 확인시켜 주고 있다.

<표 10> 아시아 NIEs의 과학·기술부문 비교

	단위	기준연도	싱가포르	홍콩	대만	한국
R&D지출/GDP	%	1999	1.869 (14위)	0.255	2.051	2.470
기업의 R&D 지출	백만 달러	1999	986	207	3,737	5,699
거주자특허취득	개	1998	30 (43위)	39	16,417	35,900
국가전체 R&D인력 (Full time 근무환산)	인/천명	1999	3.822 (17위)	-	4.721	2.771
기업의 R&D인력 (Full time 근무환산)	인/천명	1999	2.447 (15위)	0.414	3.146	1.677
이동통신가입자	인/천명	2000	583.0 (19위)	749.4	750.0	566.9

자료: IMD(2001).

그동안 싱가포르 정부는 지식기반경제로의 이행을 목표로 'Industry 21'에서 세계적인 전자산업의 허브로서 생산규모를 2010년까지 현재의 두배 수준인 1,500억 달러 수준으로 확대한다는 목표를 설정하고, 그동안 지속적인 투자확대를 추진해왔던 것이다. 실제로 전자산업에 대한 투자는 전체 제조업투자의 40% 이상을 유지해 오고 있는데, 2000년의 경우 약 45억 싱가포르 달러를 투자한 바 있다. 이와 같은 전자산업에 대한 투자는 정부지원하에 다국적기업들에 의해 약 80%가 투자되고 있고, 제조업 투자에서 차지하는 비중이 1998년 38.9%에서 1999년 40.9%, 2000년에는 47.9%로 크게 증가되어 왔다. 결국 전자산업에

대한 과도한 투자집중을 통해 싱가포르를 세계 전자산업시장의 확대에 대비해 왔었기 때문에 여타국가에 비해 치명적인 타격을 받게 된 것이다.

따라서 싱가포르 산업정책의 기본전략인 전자산업에 대한 투자집중을 전면적으로 재검토하고, 전자산업에 과도하게 의존하고 있는 구조적 취약성을 극복하기 위하여 경제구조조정은 불가피할 것으로 보인다. 이러한 측면에서 2001년 10월 정부차원에서 구성된 경제재검토위원회(Economic Review Committee: ERC)는 경제위기를 극복하기 위한 단기적인 대책이 아니라 보다 중장기적 차원에서 경제전반에 걸친 구조조정과 향후 진로에 대한 방안을 모색하고 있어 주목된다. 싱가포르 경제발전전략을 근본적으로 검토하고, 이를 토대로 향후 20년간 싱가포르 경제의 구조개혁 청사진을 제시하기 위해 ERC는 2003년 초에 종합적인 보고서를 제출할 예정이다. ERC는 현재 산하에 서비스산업을 중점 검토하는 분과위원회와 각종 작업반들을 두고, 향후 세계적 수준의 서비스 산업 육성을 위해 다양한 방안을 모색하고 있다.¹⁶⁾ 이에 따라 의료, 교육, 법률서비스 및 예술, 문화, 디자인, 미디어와 같은 창조적 산업(Creative Industries) 등 새로운 영역의 서비스를 발전시키고, 지식기반산업 육성에 필요한 인적자본투자와 R&D 확대를 중점적 과제로 설정하고 있다. 특히 주목되는 것은 기존의 전자산업 중심에서 생의학(Biomedical Sciences), 임상개발 등에 역점을 두고, 정밀공학 및 화학 등에 대한 연구개발투자 확대를 추구하고 있다는 점이다.

그동안 싱가포르는 중국시장을 배후지로 한 홍콩과는 달리 산업구조를 서비스산업에 집중할 수 없었다. 따라서 제조업 생산기반을 최소한 GDP의 25% 수준에서 유지시키려는 정책적 목표를 설정해 왔던 것이고, 특히 전자산업을 중심으로 한 제조업에 대한 의존도가 상대적으로 높아 싱가포르는 경제효율화에 많은 어려움을 갖고 있었다. 그러나 이러한 제조업 생산체제를 유지하는 데 있어서 가장 큰 문제점은 산업구조 고도화를 위해 대규모투자가 요구되는데 불구하고, 첨단산업에 대한 연구개발투자에 리스크가 높아 지속적인 외자유치는 물론 기술혁신에 한계가 있다는 점이다.

또한 동남아 외환위기 이후 중국경제가 부상하면서 다국적기업들이 생산거점을 동남아에서 중국으로 이동시키고 있고, 지역총괄본부도 상해나 홍콩으로 점차 이전되고 있다는 점은 싱가포르 산업발전전략에 있어서 가장 염두에 두어야 할 요소이다. 더욱이 싱가포르 내의 임금, 임대료 등 제반 비용이 매우 높은 수준이어서 점차 투자효율이 낮아지고 있는 가운데 홍콩이나 상해는 중국시장의 관문으로서 그 역할이 커지고 있어 싱가포르의 외자유치는 점차 감소할 전망이다. 특히 표준화된 산업의 경우 앞으로 중국으로 외국인직접투자가 집중될 것이므로 1985년 플라자 합의이후 급증세를 기록하고 있는 싱가포르의 외자유치는 현격히 감소추세로 접어들 것이 명확하다.

<표 11>에서 알 수 있듯이 동아시아로 유입되는 외국인직접투자에서 싱가포르가 차지하는 비중은 1987~92년 연평균 22.9%에서 2000년에는 8.8%로 절반 정도 수준으로 하락하였다. 그러나 중국의 경우에는 29.1%에서 55.9%로 크게 증가하고 있다. 중국의 WTO가입으로 무역·투자장벽이 상당부분 해소된다면, 중국으로의 투자는 보다 가속화될 것이다. 이러한 측면에서 싱가포르의 외자투자유치전략은 물론 향후 산업발전전략도 근본적으로 수정되어야 할 것이다. 더 이상 과거와 같은 외자주도의 고도성장 메카니즘이 원활하게 작동

16) <http://www.mti.gov.sg/public/ERC> 참조.

하리라는 기대는 불투명하기만 하다. 특히 중국을 기반으로 대만, 홍콩 등 중화경제권의 급부상이 예상되기 때문에 싱가포르의 국제비즈니스 거점으로서의 역할도 상당한 제약을 받을 전망이다.

< 표 11 > 동아시아의 FDI 유치의 변화추이

(단위 : 백만 달러)

	1987-92	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
동아시아(A)	16,011	44,216	55,185	62,949	73,572	82,822	70,701	78,361	72,991
인도네시아	999	2,004	2,109	4,346	6,194	4,677	-356	-2,745	-4,550
태국	1,656	1,805	1,364	2,004	2,271	3,627	5,143	3,562	2,448
말레이시아	2,387	5,006	4,342	5,816	7,296	6,513	2,700	3,532	5,542
필리핀	518	1,238	1,591	1,459	1,520	1,249	1,752	737	1,489
싱가포르(B)	3,674	4,686	8,550	8,788	10,372	12,967	6,316	7,197	6,390
베트남	206	1,002	1,500	2,336	2,519	2,824	2,254	1,991	2,081
브루나이	1	14	6	13	-69	2	-20	-38	-19
라오스	4	36	59	95	160	91	46	79	72
미얀마	96	149	91	277	310	387	314	253	240
캄보디아	n.a.	54	69	151	294	204	121	135	153
한국	907	588	809	1,776	2,325	2,844	5,412	10,598	10,186
중국(C)	4,652	27,515	33,787	35,849	40,180	44,237	43,751	40,319	40,772
일본	911	119	908	39	200	3,200	3,268	12,741	8,187
세계전체(D)	173,530	219,421	253,506	331,068	384,910	477,918	692,544	1,075,049	1,270,764
비중(A/D)	9.2%	20.2%	21.8%	19.0%	19.1%	17.3%	10.2%	7.3%	5.7%
비중(B/A)	22.9%	10.6%	15.5%	14.0%	14.1%	15.7%	8.9%	9.2%	8.8%
비중(C/A)	29.1%	62.2%	61.2%	56.9%	54.6%	53.4%	61.9%	51.5%	55.9%

주 : 브루나이 추정치

자료 : UNCTAD, *World Investment Report 1999, 2000, 2001* 참조

V. 요약 및 결론

싱가포르는 개방경제체제하에서 적극적인 외자유치정책과 무역자유화에 힘입어 연평균 8.5%의 고도성장을 기록해 왔다. 그러나 자유방임주의에 기초한 홍콩식 개방경제체제와는 상이하게 싱가포르는 개입주의에 입각한 정부주도의 개방경제체제를 운용해 왔다. 특히 싱가포르는 임금을 포함한 대부분의 생산요소가격을 사실상 국가가 관리하면서 다국적기업들을 위한 투자진출환경개선은 물론 경제발전전략, 산업정책, 기술혁신 등 사실상 모든 경제분야에 걸쳐서 정부의 적극적인 개입을 통해 개방경제체제를 주도해 왔다. 이와 같은 정부주도의 외자유치형 성장전략은 여타 NIEs와는 달리 국내기업 및 민간부문의 성장을 위축시키면서 ‘국가’와 ‘다국적기업’에 의한 2자 동맹을 강화시켜 왔다.

그동안 외국인 직접투자가 대거 유입되면서 무역을 촉진하고 성장의 엔진으로 작용하면

서 높은 성장률을 기록할 수 있었지만, 싱가포르에 대한 실증분석 결과를 종합해 보면 그 동안의 경제성장이 생산성 증가보다는 요소투입에 의존하고 있다는 비판적 견해를 뒷받침하고 있다. 이것은 싱가포르 정부가 국가비전과 산업발전전략을 주도적으로 제시하면서 산업구조 고도화를 위해 다각적인 노력을 기울이고 있지만, 정부주도형 개방경제체제가 갖는 근본적 한계를 보여주고 있는 것이다.

경제개발 초기단계부터 수출주도형 공업화전략을 통해 세계경제와의 통합을 적극 추진해온 싱가포르는 노동집약적산업 → 자본집약적산업 → 첨단기술집약적산업으로 산업발전을 도모하면서 각 단계마다 산업구조조정정책을 강력히 추진해 왔다. 특히 1970년대 후반 노동집약적 산업구조를 자본·기술집약적 산업으로 전환시키고자 NWC를 통해 3년간에 걸쳐 고임금정책을 추진한 바 있으나, 소위 '2차 산업혁명'은 실패로 끝나고 말았다. 그럼에도 불구하고 1980년대 중반이후 싱가포르 정부는 고부가가치 산업 육성을 위해 전자산업과 화학산업을 중심으로 한 산업발전전략을 적극 추진해 왔고, 최근에는 'Industry 21'로 집약되는 산업정책을 통해 첨단기술집약적 산업과 서비스산업의 상호 연계를 목표로 지식집약형 산업구조로의 이행을 위하여 노력하고 있다. 그러나 세계적 불황과 IT 산업의 공급과잉문제에 봉착하여 전자산업에 집중된 산업구조의 취약성을 극복하지 못하고 2001년 경제성장률이 마이너스 2%를 기록하는 등 아시아 NIEs 국가중에서 가장 치명적인 타격을 받으면서 싱가포르 경제는 심각한 경제위기에 직면해 있는 실정이다. 이에 따라 '개방경제체제하에서 정부의 산업정책은 유효한가'라는 의문점이 제기될 수밖에 없고, 오히려 정부의 지원과 다국적기업의 집중적 투자로 인해 싱가포르의 제조업 발전이 전자산업에 집중됨으로써 구조적 취약성을 확대시켰다고 할 수 있다.

싱가포르의 경제발전과정 중에서 인프라 정비, 외자도입, 자본축적 등은 정부개입의 역할을 일정정도 인정할 수 있는 부분이지만, 정부개입의 효과는 산업간의 연관관계를 전제로 하여 경제전체의 장기적 발전을 고려해서 평가되어야 할 것이다. 특히 싱가포르의 경우 외자에 의존한 요소투입형 성장이 지속되면서 90년대 초반까지 기술진보를 나타내는 총요소생산성(TFP) 증가는 아시아 NIEs 중에서 제일 낮은 수준을 기록하였다. 이는 정부가 자본축적을 주도하면서 인프라 확충 등 공공부문에 과잉투자했기 때문에 상대적으로 인적자본 및 과학·기술투자에 적정한 자원배분이 이루어지지 않았음을 단적으로 반영하는 것이다. 이러한 싱가포르경제의 구조적 취약성은 지속적으로 성장기반을 창출하는데 결정적인 장애요인으로 대두되고 있고, ERC에서 인적자원 개발 및 연구개발투자 증대가 지식기반경제로의 이행에 있어서 근본적인 과제로 부각된 것은 시사하는 바가 크다.

한편 정부개입의 또 다른 부작용은 민간부문의 위축이다. 싱가포르의 경우 다국적기업 유치에 초점을 맞추어 왔기 때문에 국내민간부문의 위상과 역할은 매우 미약하다. 더욱이 정부계기업(GLC)에 의해 민간기업들은 크게 위축되었다. 이와 같이 민간부문의 취약성으로 인해 지식기반경제로의 이행에 있어서 기술혁신과 경제효율화는 한계를 가질 수밖에 없다. 그 동안 유망기업 지원프로그램 등 민간기업 육성정책이 강화되어 온 것은 사실이지만, 정부계기업과 다국적기업 사이에서 그 역할과 비중은 여전히 미미한 수준에 불과하다.

작년 싱가포르 경제가 마이너스 성장을 기록하면서 경기침체가 악화되고 있는 것도 이러한 싱가포르경제의 구조적 취약성에 기인하는 것이다. 특히 2000년 기준으로 전자산업이

제조업 생산에서 47.8%, 비석유자채수출에서 65.8%를 차지하고 있는데, 그동안 전자산업에 집중된 정부지원과 다국적기업들의 무리한 투자로 인해 싱가포르 경제의 구조적 불안정성이 심화되었음을 주목할 필요가 있다.

이러한 측면에서 중장기적으로 싱가포르의 산업정책의 수정은 불가피하다. 1980년대 중반이후 전자산업은 싱가포르가 다국적기업을 유치하여 성공한 대표적인 성공사례로서 평가되어 왔으나, 정부의 중점적인 지원정책하에서 전자·통신부문에 대한 과도한 투자집중은 싱가포르 경제의 구조적 불안정성을 확대시키는 주요요인으로 작용하게 된 것이다.

결론적으로 중장기적 차원에서 싱가포르는 인적자본 투자를 강화하고, 과학·기술투자를 확대함으로써 생산성 증대를 위한 기술혁신과 인력개발에 보다 집중적인 노력이 필요하다. 동아시아 경제위기이후 외자에 의존한 양적 성장메카니즘의 구조적 취약성을 보완하고, 지속적 성장기반을 창출할 수 있는 인적자본 투자가 시급하다고 할 수 있다. 특히 지식기반 경제하에서 개인의 창의력과 민간부문의 역할이 중시될 수 있도록 정부의 역할이 재조정되어야 한다. 싱가포르와 같은 권위주의적 정치체제하에서 지식기반산업의 발전은 그 자체가 한계를 가지고 있기 때문에 통제형 사회체제와 정치구조의 재편은 조만간 근본적인 과제로 대두될 것이다. 싱가포르는 그 동안 이광요 전수상을 정점으로 하는 정치적 리더십을 통해 -정부개입의 코스트인 부패를 최소화하면서- 행정의 효율을 높임으로써 정부의 적극적 경제개입이 국가경쟁력 2위를 기록하는데 상당부분 기여해 온 것이 사실이다. 특히 인프라 확충을 위해 공공투자에 국가적 역량을 집중하고, 다국적 기업 유치를 위한 투자환경개선에 주력함으로써 높은 성장률을 유지해 왔다. 그러나 요소투입형 성장메카니즘하에서는 정책집행의 효율성과 공공투자를 통한 하드웨어 개선에 주력하면서 경쟁력을 확보할 수 있었지만, 지식기반사회에서는 지속적 성장기반을 창출하기 위한 경제주체들의 창의력과 인적자본의 역할이 보다 중시되어야 한다.

이러한 측면에서 정부부문의 주도성은 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있고, 민간부문의 취약성으로 新경제하에서 지불해야 할 잠재적인 코스트는 더 높아질 수 있음을 염두해 두어야 할 것이다. 경제의 지속적 발전을 위해서는 시장에 대한 정부개입을 줄여나가면서 인적자본에 대한 투자와 민간부문의 육성을 통한 경쟁력 증대가 그 어느 때 보다도 절실하고, 이를 위해서는 산업연관을 전제로 한 경제전체의 장기적 발전이 고려되어야 할 것이다. 이를 토대로 경제주체간의 정보흐름을 촉진하고, 대내외적인 네트워크를 강화하면서 정보화사회와 지식기반경제를 강화해 나갈 있는 국가적 역량 집결이 시급하다고 할 수 있다.

주제어 : 성장전략, 산업정책, 정부개입, 다국적기업, 인적자본, 외국인직접투자, 지식기반경제, 경쟁력, 경제위기

참고문헌

권 율. 2002. 「ASEAN+3 협력체제: ASEAN의 시각과 전략」. 『한국의 태평양경제협력 외교: 방향과 전략』, 한국태평양경제협력위원회.

- _____. 2001. 『싱가포르 개방경제체제의 평가와 전망』. 대외경제정책연구원.
- _____. 1999. 「일본의 동남아 진출전략과 신미야자와 구상」. 『대외경제정책연구』. KIEP
계간지 가을호. 대외경제정책연구원.
- 로잘린슈. 1994. 『싱가포르의 임금정책과 국가경쟁력』. 한국노동연구원.
- 류상영외. 2001. 『국가전략의 대전환』. 삼성경제연구소.
- 서동혁. 1999. 『21세기 지식기반경제로의 도약을 위한 싱가포르의 산업발전전략과 시사점』. 산업연구원.
- 왕윤종편. 2000. 『21세기 한국의 국가경쟁력 제고방안』. 대외경제정책연구원.
- 이창재외. 2000. 『동북아 비즈니스 중심지화 전략』. 재경부 용역보고서. 대외경제정책연구원.
- 외교통상부. 2001. 『외국의 통상환경』. 2001년판. 서울.
- 金泳鎬. 1988. 『東アジア工業化と世界資本主義-第4世代工業化論』. 東洋經濟新報社. 東京
- 大野健一外. 1999. 『東アジアの開発經濟學』. 有斐閣. 東京.
- 朴俊昭編, 1990. 『アジアのビジネスセンター: シンガポールの工業化』. アジア經濟研究所.
東京.
- 小兵柳久·柳原秀編. 1995. 『東アジアの構造調整』. JETRO.
- 田村慶子. 2000. 『シンガポールの國家建設』. 明石書店. 東京.
- 赤松要. 1956. 「それが國産業發展の「雁行形態」」. 『一橋論叢』.
- 平川均·朴一編. 1994. 『アジアNIEs』. 世界思想社. 東京.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant*. New York: Oxford University Press.
- _____, 1990. "Third World Industrialization: Global Fordism or a New Model?". *New Left Review* No. 182. July/August 1990.
- Barro Robert J. and Xavier Sala-I-Martin. 1995. *Economic Growth*. McGraw-Hill.
- Balassa, Bela. 1988. "The Lessons of East Asian Development: An Overview." *Economic Development and Cultural Changes* 36, no. 3(April): S273-90.
- Chan Heng Chee. 1975. *Politics and Administrative State: Where has the Politics gone?* Occasional Paper Series No. 11. Department of Political Science. University of Singapore.
- Chia Siow Yue. 2001. "Singapore: Towards a Knowledge-based Economy." in Seiichi Masuyama(eds.). *Industrial Restructuring in East Asia*. Institute of Southeast Asia Studies.
- Deyo, Frederic. 1987. *The Political Economy of the New Asian Industrialization*. Cornell University Press.
- Economic Development Board. 1998. *Recommendation of the Committee on Singapore's Competitiveness*.
- Edward Chen and Raymond NG. 2001. "Hong Kong: Innovation & Technology." in Seiichi Masuyama(eds.). *Industrial Restructuring in East Asia*. Institute of Southeast Asia Studies.

- Goh Keng Swee, *The Practice of Economic Growth*. 1977. Singapore. Federal Publication.
- Government of Singapore. 1998. *The Report of the Committee on Singapore's Competitiveness*.
- Huff, W. G. 1994. *The economic growth of Singapore*. Cambridge University Press.
- International Management Development. 2001. *World Competitiveness Report*. Lausanne. IMD.
- IMF. 1994. *Singapore: A Case Study in Rapid Development*. edited by Kenneth Bercuson.
- _____. 2001. *Singapore: Selected Issues*. Washington. D. C.
- Lall, A, Tan, R.G.K. & Chew, S.B. 1996. Total factor productivity growth experience of Singapore: An interpretative survey. In C. Y. Lim (ed.). *Economic Policy Management in Singapore*. Addison Wesley.
- Lee, Tao Yuan and Linda Low. 1990. *Local Entrepreneurship in Singapore: Private & State*. Singapore. Times Academic Press.
- Leipziger, D. M. (ed.). *Lessons from East Asia*. The University of Michigan Press.
- Linda Low. 1999. "The Elusive Developed Country Status." *Singapore: Towards A Development Status*. Oxford University Press.
- Meier, G. M. 1995. *Leading issues in Economic Development*. sixth edition. Oxford University Press.
- Ministry of Trade and Industry of Singapore. 1986. *The Singapore Economy: New Direction*.
- _____. 1991. *The Strategic Economic Plan*.
- _____. 1998. *Committee on Singapore's Competitiveness*.
- _____. 2001a. *Economic Survey of Singapore 2000*.
- _____. 2001b. *Economic Survey of Singapore First Quarter 2001*.
- _____. 2001c. *Performance of the Singapore Economy in Third Quarter* (<http://www.mti.gov.sg/public/NWS>)
- _____. 2002a. *Advance GDP Estimate for Fourth Quarter 2001* (<http://www.mti.gov.sg/public/NWS>)
- _____. 2002b. Report of the Economic Review Committee. Sub-Committee on Service Industries. *Making Singapore Asia's Leading Provider of World-class Services*. (<http://www.mti.gov.sg/public/ERC>)
- National Wages Council. 1992. *21 Years of the National Wages Council*. Singapore. Ministry of Labor.
- Krugman, Paul. 1994. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs*. Vol. 73. No. 6. Nov/Dec.
- Peebles Gavin and Peter Wilson. 1996. *The Singapore Economy*. Edward Elgar

Publishing Ltd.

- Petri, Peter A. 1997. "Common Foundations of East Asian Success." in Leipziger, D. M. (ed.). *Lessons from East Asia*. The University of Michigan Press. pp. 541-567.
- Rodan, Garry. 1989. *The Political Economy of Singapore's Industrialization: National State and International Capital*. London. Macmillan.
- Rowen, H. S.(ed.). 1998. *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity*, London and New York. Routledge.
- Singapore Department of Statistics. 1995. *Yearbook os Statistics Singapore 1995*.
- _____. 2000. *Foreign Equity Investment in Singapore 1997~1998*.
- _____. 2001a. *Yearbook of Statistics Singapore 2001*.
- _____. 2001b. *Statistical Highlights: Singapore 2001*.
- _____. 2001c. *Singapore Corporate Sector 1997-1998*.
- Stiglitz, J. E. 1989. "Markets, Market Failure, and Development." *American Economic Review* 79, no. 2(May): 197-203.
- Teck-Wong Soon and C. Suan Tan. 1997. "Singapore: Public Policy and Economic Development." in Leipziger, D. M. (ed.). *Lessons from East Asia*. The University of Michigan Press.
- UNCTAD. *World Investment Report*.
- UNDP. 2001. *Human Development Report 2000*. Oxford University Press. New York.
- Vogel, Ezra. 1991. *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*. Cambridge: Harvard University Press.
- World Bank. 1991. *World Development Report 1991*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- _____. 2001. *World Development Report 2001*. New York: Oxford University Press.
- Yoshihara Kunio. 1988. "Industrialization without development." *The Rise of Ersatz Capitalism in South-east Asia*. Oxford University Press.
- Young, A. 1992. "A tale of two cities: Factor accumulation and technical changes in Hong Kong and Singapore" in *NBER Macroeconomic Annual 1992*. No. 7. edited by Stanly Fisher and Oliver Blanchard. Cambridge: MIT Press.
- _____. 1994. Lesson from the East Asian NIEs: A contrarian view. *European Economic Review* 38.
- _____. 1995. The tyranny of numbers: Confronting the statistical realities of the East Asian Growth Experience. *Quarterly Journal of Economics* 110(3).

Singapore's Development Strategy and Industrial Restructuring : Performance and Challenges

Yul Kwon

Over the past four decades, Singapore have achieved remarkable economic growth by applying outward-oriented development strategies that include actively hosting foreign direct investment(FDI) through trade liberalization. The crucial contribution of the Singaporean government has been to provide an efficient infrastructure, tax incentives and a workforce attractive to foreign investors. The government has adopted an activist industrial policy, promoting sectors and firms thought to have high growth potential, as well as selectively intervening for flexible factor markets and macroeconomic stability.

The purpose of this study is to analyze the distinctive features of Singapore's industrial development strategy compared to the other Asian Newly Industrializing Economies and to examine major new challenges which Singapore faces in the current recession. The Singapore's economy grew at an average annual rate of 8.5 % over 1986-1998. Share of financial and business services sectors in total GDP grew from 20% in 1986 to 26% in 1998. It's economy grew by a strong 9.9% in 2000, a further improvement from 5.9% in 1999.

The World Competitiveness Yearbook 2001 produced by the International Institute for Management Development (IMD) ranked Singapore the second most competitive economy in its Overall Competitiveness index. However, affected by the adverse external environment, Singapore's economy fell into a technical recession in the second quarter of 2001. GDP fell by 5.4% in the third quarter and the manufacturing sector was down by a hefty 18.9%, the sharpest decline on record.

Singapore has remained competitive overall, but highlights the importance of improving its productivity in technology and human capital which are becoming the main growth drivers in the knowledge based economy. Driven by the forces of globalisation and rapid technological developments, the basis of wealth creation in the post-crisis era will shift from traditional factors of production to the ability to access, harness and apply knowledge. To position itself for this knowledge age and become an advanced and globally competitive knowledge-based economy within the next decade, the Singapore's economic policies in this phase will centre on knowledge intensive activities charted by the Economic Review Committee (ERC).

This paper concludes that Singapore's future challenge is to advance into an economy where the driving forces of growth are knowledge or intellectual capital, a high-quality work force, and an innovative private sector.

Key Words: Development Strategy, Selective Interventions, Multi-National Corporations (MNCs), Industrial policies, Foreign Direct Investment (FDI), Economic Crisis, Knowledge-based Economy, Competitiveness, Human Capital