

# 중소기업의 역할과 육성 정책

백낙기 · 산업연구원 연구위원

중소기업은 기술 혁신 활동을 통해 기술 변화 과정에서 중요한 역할을 담당하며, 경쟁과 시장 재창조의 기능으로 시장에 활력을 부여하고 새로운 틈새 개척을 통해 국제 경쟁 촉진에 기여하며, 최근 들어 신규 고용 창출을 담당하는 등 그 역할이 강화되고 있다. 그럼에도 불구하고 중소기업은 일국 경제의 낙후 부문으로 인식하고, 그 정책도 문제 축소를 위한 소극적인 정책에 한정시키는 것이 일반적이었다. 향후는 중소기업의 다양한 성장 패턴을 반영할 수 있도록 규모별·기능별 차별화, 중소기업 성장 기반 확충과 생산 구조의 질적 개선을 추구하는 정책이 필요하며 무엇보다도 중소기업이 스스로 자생력을 강화해나갈 수 있도록 전문 기술의 축적 및 적소 시장 확보, 높은 자기 자본 의존도 등의 여건 조성이 중요하다.

## 중소기업 문제에 대한 인식 방법과 정책 이념

최근 들어 정부의 중소기업 지원 시책이 한층 강화되고 있는 것을 경기 양극화에 따른 부작용 완화라는 경제 논리적 차원보다는 정치 논리의 시각에서 보는 견해도 적지 않은 듯 싶다. 더 나아가 중소기업 문제 자체가 정치적 논리로 해결될 부분이 많다고 보는 시각도 있을 것이다.

역사적으로 볼 때도 중소기업에 보는 관점은 크게 두 가지로 나뉘어져왔다고 볼 수 있다. 그 하나는 중소기업이 일국 경제에서 중요한 역할을 수행하지 못할 뿐만 아니라 장차 그 역할은 더욱 축소될 것으로 보는 견해이다(Galbraith(1957), Berger and Piore(1980) 등). 70년대 중반까지만 해

도 매우 지배적인 흐름이었던 이같은 관점에 의하면 중소기업은 일국 경제의 낙후 부문으로 인식되고, 따라서 중소기업 정책도 문제의 축소를 위한 소극적인 정책에 한정되게 되는 것이 일반적이라 볼 수 있다.

이에 반해 최근 들어 나타나기 시작한 다른 견해는 중소기업과 기업가 정신이 일국 산업의 발전에 다음과 같은 기여를 함으로써 그 역할이 전에 비해 크게 중요해지고 있다는 관점이다. 즉, 중소기업은 기술 혁신 활동을 통해 기술 변화 과정에서 중요한 역할을 담당하며(Shumpeter(1934), Nelson(1984), Winter(1984)), 경쟁과 시장 재창조의 기능을 통해 시장에 활력을 부여하고(Marshall(1920), Beesley and Hamilton(1984)), 새로운 틈새 개척을 통해 국제 경쟁의 촉진에 기여하며(Brock and Evans(1989)) 특히, 최근 들어서는 신규 고용 창출의 대부분을 중소기업이 담당(Storey and Johnson(1987))하는 등 그 역할이 강화되고 있다고 보는 견해이다. 따라서 이같은 관점에 의하면 중소기업 정책도 중소기업의 순기능이 원활히 발휘될 수 있게 하기 위한 여건의 조성과 더불어 장애 요인을 완화시켜주기 위한 좀 더 적극적인 정책 패러다임의 모습을 띠게 될 것이다.

우리나라의 경우에도 이제 중소기업에 대한 인식의 전환과 함께 새로운 정책 패러다임을 설정하는 것이 필요한 단계에 도달하였다고 볼 수 있다. 과거와 같이 중소기업을 '경제적 약자'라든가 '전근 대적인 낙후 부문'으로만 간주하고, 문제가 심각해지거나 또는 정치·사회적 필요에 따라 땀질식으로 대처하는 접근 방식으로는 중소기업이 안고 있는 문제를 일시적으로 완화시킬 수는 있을지 몰라도 구조적으로 개선하는 데는 한계가 있다고 보여지기 때문이다.

### 중소기업의 역할과 향후 진로

중소기업 정책의 유효성을 증대시키기 위해서는 중소기업의 역할과 그 변화 요인에 대한 점검과 향후 진로에 대한 방향 설정 등이 이루어져야 할 것이다.

이와 관련하여 먼저 중소기업의 역할과 그 변화 요인에 대해 살펴보면, 그동안의 많은 실증 분석 결과들이 경제 발전의 정도나 경제제도 등이 유사한 경우라 하더라도 중소기업의 일국 경제에서 위상이나 역할은 국가에 따라 매우 다르게 나타나지만, 대부분의 선진국들에 있어 제조업 부문에서의 중소기업의 역할이 정도의 차이가 있을 뿐 70년대에 들어온 이후 증가 추세를 나타내고 있음을 보여주고 있다. 그리고 중소기업의 역할이 증대되고 있는 이유에 대해서는 실증적으로 명확하게 검증된 것은 아니지만 다음과 같은 몇가지 요인들이 제시되고 있다. 그 하나는 유연한 생산 기술의 도입·확산이 규

모의 경제의 이점을 현저히 감소시킴으로써 중소기업의 불리한 점을 보완해주는 요인으로 작용하고 있다는 것이며, 그 둘은 산업 구조가 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 전환되고 있는 것이 고용 측면에서의 중소기업 역할 증대의 요인일 수 있으며, 그 셋은 대기업의 생산성 향상에 따른 노동력 수요 감소가 중소기업 고용 비중 증대의 한 요인으로 작용하고 있는 측면도 있다는 것 등이다.

우리나라의 경우에도 지난 70년대 중반부터 중화학 공업화가 추진되면서 대기업들은 완성품을 조립·생산하고 중소기업들은 부품을 생산·공급하는 형태로 분업 체계가 형성되면서, 부품 생산 하도급 중소기업들이 크게 성장하기 시작하였다. 이에 힘입어 중소기업의 비중도 80년대 이후 지속적으로 증가, 제조업에서 중소기업이 차지하는 비중은 부가가치액을 기준으로 할 때 1975년 31.7%에 불과하였으나 1985년에는 37.6%로 커졌고, 1993년에는 50.3%에 이르렀다. 또한 종업원 수로 보면 중소기업은 1975년에 전체 제조업의 45.7%를 차지하였으나 1985년에는 56.1%, 1993년에는 68.9%로 그 비중이 커졌다. 이같은 외형적 성장과 더불어 중소기업 내부에서도 동일한 구조 변화가 이루어져왔다. 즉, 1980년 전후를 전환점으로 하여 중소기업 중에서도 중기업의 비중은 점차 감소하는 반면 소기업의 비중은 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔다.<sup>1)</sup> 이는 중소기업의 양적인 성장이 주로 신규 기업의 창업과 소기업의 확대에 의해 주도되었음을 의미하는 것이며, 더 나아가 우리 경제가 매우 역동적으로 성장해왔음을 보여주는 것이기도 하다.

그러나 우리 경제에 있어서의 중소기업의 역할은 지금까지 보다는 앞으로가 더 중요하며, 국민 경제에의 기여 방식도 양적 성장을 통해서가 아니라 질적 발전을 통해 이바지하는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 왜냐하면 우리 경제가 21세기에 선진 경제로 진입하기 위해서는 제도 및 관행의 선진화 작업과 더불어 산업 구조의 고도화, 산업 조직의 효율화가 한층 진전되어야 하는데, 개방적이고 효율적인 산업 조직의 형성을 위해서는 시장 경쟁 질서의 확립, 정보화 사회에 부응할 수 있는 네트워크 산업 조직의 구축과 더불어 중소기업의 경쟁력 기반 강화 등이 이루어져야 되기 때문이다.

산업 조직의 효율화를 위해 중소기업의 역할 제고가 중요한 이유는 조립 대기업이 독자 모델이나 기술을 효율적으로 개발할 수 있기 위해서는 이에 필요한 양질의 부품이나 기계 설비를 중소기업이 좀 더 경제적으로 공급할 수 있는 분업 체계가 형성되어야 하며, 정보화 사회에 적합한 네트워크 산

1) 종래 우리나라에서는 제조업의 경우 상시 종업원 수 20 인 이하를 소기업으로, 21 인 이상 300 인 이하를 중기업으로 분류하여왔음. 그러나 1995년 7월 개정된 중소기업기본법 시행령에 따르면 중소기업 중 상시 근로자 50 인 이하를 소기업으로 분류하고 있으며 그 이상을 중기업으로 분류하고 있음.

업 조직의 효율적 구축을 위해서도 지식 집약적 벤처 중소기업의 역할이 강화되어야 하기 때문이다. 따라서 중소기업의 구조 개선 및 고도화는 중소기업 문제에 국한된 과제가 아니라 우리 산업 전체의 효율성 제고라는 차원에서 접근해야 할 주요 현안 과제의 하나라 볼 수 있으며, 이를 위해서는 중소기업의 기술력 향상, 자본재 및 부품 산업의 발전, 대기업과의 질적 협력 관계 심화, 성장 산업으로의 원활한 사업 전환 및 창업 등이 종합적으로 이루어져야 할 것이다.

### 중소기업 정책의 전개 과정

우리나라에서 중소기업 정책이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 60년대 들어서라고 볼 수 있다. 1961년에 '중소기업협동조합법' 및 '중소기업사업조정법'이 제정되었고, 1966년에는 '중소기업기본법'이 제정되어 중소기업 지원을 위한 틀이 갖추어졌다. 그러나 수출 주도형 공업화 정책의 수행 과정에서 규모의 경제의 실현에 정책적 중점을 두었기 때문에 70년대 초반까지는 대기업의 활동이 크게 신장된 반면 중소기업의 비중은 상대적으로 위축되었다.

70년대 중반에 들어서면서 중소기업 정책은 전환을 맞이하였다. 이때부터 산업 구조를 중화학 공업 중심으로 재편하는 정책이 강력히 추진되는 것과 때를 같이하여, 대기업은 완제품 조립 생산 부문으로, 중소기업은 부품·소재 생산 부문으로 분업화되면서 중소기업의 역할이 크게 부각되었다. 이를 뒷받침하기 위하여 1975년에는 「중소기업계열화촉진법」이, 1978년에는 「중소기업진흥법」이 각각 제정되었다.

80년대 후반에 들어서면서 중소기업 정책은 다시 한번 변화하게 된다. 국제 경쟁력이라는 관점에서 볼 때 임금 등 생산 요소 가격 수준이 크게 상승하여 중소기업이 구조 조정을 요구받게 된 것이다. 1986년 제정된 「중소기업창업지원법」이나 1989년 제정된 「중소기업의 경영 안정 및 구조 조정 촉진에 관한 특별조치법」 등은 이러한 환경 변화에 대응한 것이라 볼 수 있다.

최근에는 기존 산업 정책의 기초가 바뀌고 WTO 체제가 출범한 것과 관련하여 중소기업 지원 체계 전반에 걸친 재검토가 이루어졌다. 이는 자동화 등 구조 개선 사업이 지속적으로 이루어질 필요성이 인식되어 한시법의 대체가 필요하였고, 기존 중소기업 지원 법률간의 연계성을 높임으로써 실효성을 제고하기 위한 것이었다. 그 결과, 1994년 12월 및 1995년 1월에 중소기업 관련 법률들의 제·개정이 이루어졌다. 이와 함께 급변하는 경영 여건의 변화 속에서 중소기업들이 겪는 어려움을 완화시켜주기 위해서 1995년부터는 중소기업의 구조 개선 대책과 더불어 경영 안정 차원의 지

원 시책도 매우 강화되기 시작하였다. 즉, 자동화 사업의 지속적 추진과 더불어 중소기업의 자금난을 완화시키기 위해 1995년 2월 초 중소기업 지원 9대 시책의 마련시 상업 여음 할인 재원 확충, 신용보증제도의 보강 등 중소기업에 대한 금융 지원이 대폭 강화된 바 있다.

이같은 '중소기업지원 9대 시책'에 이어 지난해 8월에는 재정경제원이 마련한 '중소 사업자 지원 방안 수립 계획'(1995. 8. 10)을 기본 틀로 하여 그 후속 대책으로 재정경제원이 '중소 사업자에 대한 금융 지원 세부 대책'을, 통상산업부가 '중소 사업자 구조 개선 촉진 대책'을, 그리고 국세청이 '중소 사업자 및 경영 애로 기업 세정 지원 종합 대책' 등을 각각 마련한 바 있다. 특히, 통산부는 지난해 11월 「중소 사업자 구조 개선 및 경영 안정 지원을 위한 특별조치법」을 마련, 1996년 4월부터 시행에 들어갈 예정으로 있는데, 동법은 중소기업의 사업 전환 촉진과 기업간 물품 대금 결제 조건의 개선을 위한 조사·감독 기능을 강화하는 내용 등을 포함하고 있다.

금년 들어 중소기업 육성 시책은 그 양과 내용 면에서 더 한층 강화되는 추세를 보이고 있다. 1993년부터 매년 1조 원 규모로 지원되던 중소기업 구조 개선 자금의 지원 규모가 금년에는 1조 5,000억 내지 2조 원 규모로 확대된 것을 비롯, 경제부총리를 의장으로 하는 '중소기업대책회의'가 설치·운영되고 있고, 지난 2월 12일에는 중소기업청이 설립되어 중소기업에 대한 행정 지원 기능이 강화되게 되었으며, 공정거래위원회의 위상도 장관급으로 격상되어 불공정 거래 행위에 대한 감독 및 시정 기능이 한층 강화되게 되었다.

### 중소기업 정책 이념의 변화 필요성

중소기업 정책은 기본적으로 반독점, 경쟁 정책의 성격을 갖는 정책 범주로 분류될 수 있으나 우리나라의 그동안 중소기업 정책은 대기업의 경제력 남용 행위에 대한 보호 정책으로서의 성격을 강하게 지녔던 부분이 많았다고 볼 수 있다. 그러나 이제는 WTO 체제의 출범을 계기로 각국의 경제 정책은 국제 규범과 배치되지 않는 범위 내에서 정책 전개를 할 것이 요구되는 시대로 진입하였다고 볼 수 있다. 따라서 이같은 정책 환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 경제 정책의 기초를 경쟁 정책으로 전환하는 것이 필요하다고 본다.

이같은 관점에서 볼 때, 앞으로의 중소기업 정책의 기초도 경쟁 지향적 정책으로 전환해나가야 하며, 이와 함께 공정 거래 정책의 강화가 병행되어야 할 것이다. 이는 개체로서 중소기업의 자유로

운 창업과 퇴출을 통해 전체로서의 중소기업 발전을 도모하는 것을 정책 목표로 하여 유효 경쟁을 촉진하고, 궁극적으로는 중소기업의 구조 고도화를 실현시켜나가는 것을 정책 방향으로 설정하는 것을 의미하는 것이다. 이같은 정책 방향 아래서는 대기업과 중소기업간 관계도 대립과 갈등 관계보다는 협력 관계에 더 정책적 중심을 두는 쪽으로 변화되어야 할 것이다.

또한 지방화 시대의 전개는 지역별 특성과 여건에 맞는 다양한 사업 기회 창출을 통해 지방 중소기업 발전의 새로운 계기로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 이같은 여건 조성을 위해 지방의 금융 여건을 개선하는 한편, 지방 중소기업 육성·발전이 지역 사회 발전 및 지방자치단체의 재정에도 기여할 수 있도록 필요한 세제 개편이 뒤따라 주어야 할 것이다. 또한 육성 주체 측면에서도 지방자치단체가 명실상부하게 주체적 역할을 수행할 수 있도록 지속적인 제도 보완이 추진되어야 한다.

한편, 앞으로 중소기업은 대기업과의 동반 성장 관계가 심화되어야 할 부품 중소기업군, 정보화 시대의 적응력이 뛰어난 첨단 벤처 기업군 및 다양한 수요 변화에 기반을 둔 소규모 기업군 등이 차별적 경쟁 우위 요인을 가지고 좀 더 다양한 형태로 발전해나갈 것으로 보인다. 따라서 중소기업 지원 시책도 중소기업의 다양한 성장 패턴을 반영할 수 있도록 규모별·기능별로 차별화하여 시행함으로써 중소기업 성장 기반의 확충과 생산 구조의 질적 개선을 병행하여 추구해나가야 할 것이다.

그러나 무엇보다도 중요한 점은 중소기업 스스로의 자생력을 강화해나갈 수 있도록 여건을 조성해 가는 일이라 하겠다. 중소기업이 자생력을 강화하기 위해서는 전문 기술의 축적 및 適所 시장의 확보 등과 더불어 자기 자본에의 의존도를 높여나가야만 한다. 그 중에서도 특히 자기 자본의 충실화를 포함한 자금 조달 구조의 개선은 매우 절박한 과제로 대두되고 있다. ■■