

한국 경제의 구조변화와 중소기업

Structural Change and SMEs in Korea

뉴브리지연구 06-01

한국경제의 구조변화와 중소기업
Structural Change and SMEs in Korea

●
김 종 일

 KOSBI 중소기업연구원

발간에 부쳐

본 보고서는 『뉴브리지캐피탈 중소기업발전연구기금』으로 수행된 연구과제입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발 간 사

중소기업의 경쟁력 강화가 경제 현안의 중심에 있다. 최근 언론이나 정책 토론에서 자주 언급되는 소위 양극화 문제의 중심에 중소기업이 있다. 다양한 분야에서 여러 정책대안들이 중소기업 문제 해결을 위하여 쏟아지고 있다. 이러한 다양한 정책들이 의도한 결과를 가지고 올 것인지, 이를 통하여 중소기업의 경쟁력이 강화될 것인지 정책담당자들도 확신이 없는 듯하다.

많은 정책들이 체계 없이 나열되고 서로 중복되는 측면이 강한 것은 여전히 크게 개선되지 않고 있다. 과거 개발연대에는 정책의 대상이 명확했고 그를 위한 정책수단도 통제할 수 있었을지 모르나, 당면한 중소기업 경쟁력 강화는 정책 대상 면에서 수 없이 많은 다양한 중소기업이 포진하고 있고 정책 수단도 손에 잡히지 않는다. 이러한 상황에서 양극화 문제 해결을 위한 성급한 정책은 약자로서의 중소기업, 보호대상으로서의 중소기업을 부각시켜 진정한 중소기업 경쟁력 강화로 이어지리라는 보장이 없다.

급할수록 돌아가라는 말이 있다. 한국경제에서 중소기업이 차지하는 위치가 무엇인지, 중소기업 문제의 근본 원인이 무엇인지, 이를 해결하기 위하여 정부가 할 수 있는 것은 무엇인지, 중소기업 문제를 둘러싼 근본적인 물음에 대하여 확신있게 답할 수 있을 때 진정한 해결책이 궁구될 수 있을 것이다. 본 연구는 한국경제 발전과정이라는 거시적 흐름 하에서 중소기업 문제를 조망함으로써 중소기업 문제의 원인과 해결방안을 재조명해 보고자 하였다.

중소기업의 경쟁력 약화 문제, 나아가 양극화 문제는 최근에 갑자기 나타난 문제라기보다는 한국경제 발전 과정의 뿌리깊은 산물이라는 시각이 보여주는 출발점이다. 한국경제는 잘 알려진 대로 정부의 적극적인 산업정책 하에서 대기업 중심으로 고속성장을 이루어냈다. 고속성장에 걸맞게 산업구조도 빠르

게 변화했다. 이와 함께 지난 십수년동안 중국 등 신흥공업국의 부상과 국제적인 생산분업체제의 등장 등 세계경제 환경도 급변했다. 이러한 구조변화는 잘 적응한 경제주체에게는 번영의 기회로 작용했지만 그렇지 못한 주체에게는 냉혹한 현실을 의미했다.

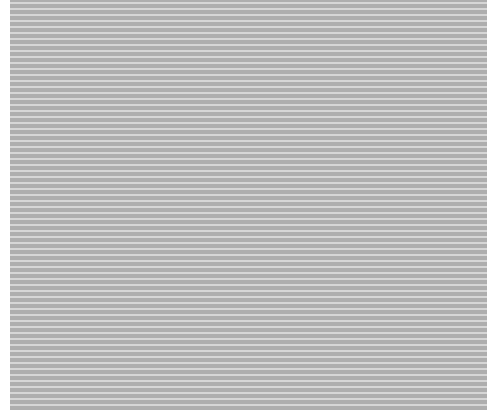
중소기업 문제는 바로 구조변화에 적응하는데 역량이 부족한 기업의 문제이다. 많은 기업이 사라지고 새로운 기업이 나타나며 경제는 발전한다. 그런데 문제는 많은 중소기업이 내부 역량이 부족하여 앞으로 경제발전의 장에 가질 수 없다는 것이다. 따라서 중소기업의 혁신역량을 높이기 위하여 정부와 지역사회의 공동 노력이 필요하고 이것은 혁신지향적 중소기업정책의 효율적인 시스템의 구축으로 나타나야 한다. 즉, 정책의 효율성을 높이기 위한 정책 지배구조와 집행과정에 대한 보다 심도있는 고민이 필요하다. 이것은 본 연구가 한국경제의 지속적인 성장을 위하여 중소기업의 발전이 필요조건이라고 보기 때문이다.

중소기업 문제 해결은 양극화 해결을 통한 형평성 제고의 문제보다는 지속적인 성장을 위하여 해결되어야 할 문제인 것이다. 본 연구는 한국경제의 산업구조를 선진국과 비교하고 선진국 산업의 경쟁우위를 살펴봄으로써 현재 한국 산업구조의 취약성을 지적하고 이를 보강하는 성장의 필요조건으로서 중소기업이 위치함을 보여준다.

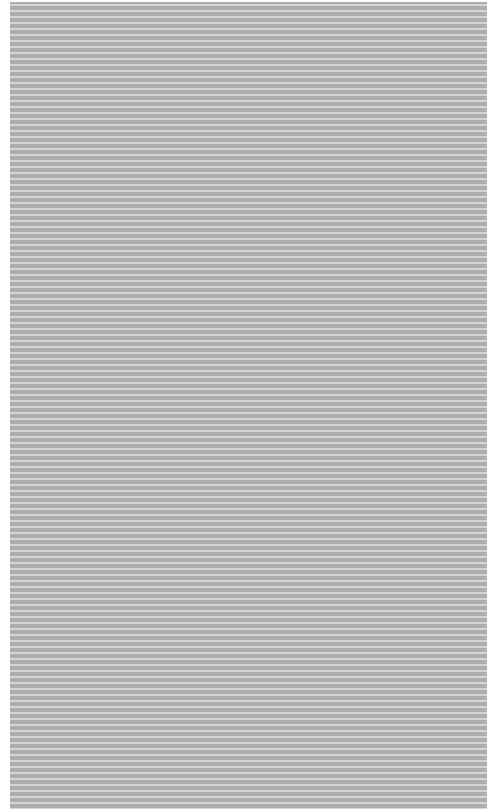
본 연구는 김종일 초빙연구위원이 작성한 것으로 저자는 연구에 직접적으로 많은 조언을 아끼지 않은 한국개발연구원의 박준경 박사에게 심심한 감사를 표하고 있다. 박준경 박사는 수차례의 토론을 통하여 중소기업 문제를 보는 시각을 저자에게 제시하여 주었고 다양한 자료를 제공하였다. 저자는 또한 본 연구의 출판을 위하여 도움을 준 본 연구원의 여러 분들에게도 감사를 표하고 있다.

2006년 2월

원장 김 인 호



요 약





1. 중소기업의 현황 및 문제점

지난 10여년간 중소기업은 급격하게 구조변화를 겪고 있다. 중소기업의 고용비중은 빠르게 증가하였지만 생산성 증가는 그에 못 미치고 있으며 중소기업 조업 중 하위규모계층의 고용비중은 증가였지만 상위규모의 고용비중은 감소하였다. 이에 따라 규모계층간 생산성 격차는 증가하고 있는 소위 양극화현상이 심화되고 있다. 이러한 변화는 과도기적 현상으로 외환위기 이후 대기업의 구조조정에 따라 생산부문의 외주화가 빠르게 진행되었기 때문이지만 그럼에도 불구하고 우리나라의 기업규모 계층간 생산성 격차는 다른 선진국에 비하여 과도한 것으로 판단된다. 전반적으로 볼 때 중소기업의 경쟁력은 독일, 이탈리아 등 중소기업의 경쟁력이 있는 국가에 비하여 매우 낮은 것으로 판단되며, 삼성이나 현대 등 한국을 대표하는 대기업이 세계적인 다국적기업이 되어가고 있는 점을 감안한다면 현재의 국가경제 발전정도에 비하여 상대적으로 중소기업의 경쟁력은 낮은 편이다.

한국의 산업구조를 보면 지난 10여년간 국제무역에서의 특화가 빠르게 일어나고 있는 바와 같이 일부 산업으로의 수출집중도가 급격하게 높아지고 있으며 이에 따라 의류 등 경공업을 중심으로 한 중소기업이 주로 담당하는 산업의 무역특화계수를 보면 많은 부문이 수입특화로 전환되었음을 알 수 있다. 이것은 중소기업의 국제경쟁력이 급격하게 상실되며, 중소기업의 주요 수출품목이 중국 등 후발 공업국에 의하여 빠르게 잠식되고 있다는 증거이다.

이러한 중소기업의 경쟁력 약화는 대기업과 중소기업의 양극화현상을 심

화시키고 대기업과 중소기업의 근로자간의 소득격차의 확대로 이어지고 있다. 이것은 바로 우리나라의 경제구조가 이중구조화 되어가고 있음을 시사한다. 과거 후진국의 이중구조가 농업과 제조업간의 경제구조의 차이에 있었다면 현재 우리나라가 겪고 있는 이중구조는 대기업과 중소기업의 기술구조, 임금구조, 노동시장 구조의 차이에 따른 기술·임금 이중구조 측면이 강하며, 이것은 중소기업의 경쟁력이 강화하지 않는 이상 해결될 수 없는 문제이다.

이러한 이중구조의 근본적인 문제는 구조적인 문제이며 혁신능력의 격차에 있다. 현재 중소기업 문제의 원인으로 거론되고 있는 매출부진과 수익악화, 자금난, 인력난 등은 원인이라기보다는 결과이며 현상이다.

2. 중소기업문제의 원인

기업은 경제환경의 변화에 따라 지속적으로 적응해 가는 하나의 개체이다. 환경변화에 잘 적응하는 개체가 잘 성장하고 번식하듯이 기업도 그러하다. 이러한 환경변화에 적응하기 위해서는 기업은 지속적으로 변화하는 혁신능력을 보유해야 한다. 혁신능력이란 슈페터에 따르면 제품, 시장, 생산방법, 원료, 조직 등에서 새로운 기회를 모색하는 능력이다. 기업을 둘러싸고 있는 환경은 계속 변화하여 가고 이에 맞추어 기업은 적응하고 생존하기 위하여 노력한다. 이 때 기업이 생존하는 데 필요한 핵심요건은 바로 혁신능력이다.

지난 40여년간 우리 경제는 빠르고 지속적인 성장을 이루어 왔으며, 이에 따라 생산성과 임금도 빠르게 증가하였다. 이러한 지표의 성장은 이를 가능하게 하는 산업구조의 변화와 기술발전에 기인한 것으로 이는 기업이 변화하는 환경에 잘 적응했기 때문이다. 1960년대에는 비내구 소비재를 중심으로 한 생산활동에서 1970년대 중화학공업화, 1980년대 기술집약적 제조업으로의 사업 전환이 대기업을 중심으로 빠르게 이루어져 왔다. 중소기업도 초기의 비내구 소비재를 중심으로 수출 증가에 크게 기여하였으나 점차 생산구조가 고도화 되는 산업구조의 변화에 적응하는데 뒤처지게 되었다. 이는 성장이 대기업에

의해 주도되고 성장의 모든 핵심요소가 대기업에 집중되는 경제내적인 요인에도 기인하지만 중소기업의 혁신능력을 배양하는데 국내 및 해외 경제환경이 중소기업에게 불리하게 돌아가고, 반면 정부의 경제운용이 이를 충분히 감안하지 못하였는데 그 원인이 있다. 특히 중화학공업정책은 대기업으로 과도하게 경제력이 집중되게 하였고 1980년대 이후 정책의 중심은 경제력 집중완화와 성장유지라는 상충된 목표 아래에서 경제정책의 전략성을 상실했다. 특히 1980년대 이후 중소기업의 대기업에 대한 교섭력을 강화하고 경쟁력을 높이기 위한 정책적 노력이 있었으나 정책의 초점이 대기업에 대한 약자로서의 중소기업 보호에 있었으며 지속적인 경쟁력 제고노력보다는 경기불황에 따른 단기적인 자금압박 완화가 주가 되었다.

경제성장의 패턴과 산업구조의 변화에서 보았을 때 1980년대 말에서 1990년대 초는 매우 중요한 시기이다. 저축률이 감소추세로 바뀌고 노동공급도 확연하게 정체하기 시작했다. 1980년대 이후 후발공업국의 부상으로 경공업의 일부 산업을 중심으로 기업은 경쟁력 약화에 직면하며 사업전환을 빠르게 하기 시작하였다. 대기업을 중심으로 경공업에서의 고용이 방출되기 시작하며 제조업의 고용비중이 감소하기 시작했고 경제성장 패턴도 빠르게 투입주도에서 혁신주도형으로 바뀌어갔다. 이러한 경제환경의 변화에 대하여 혁신역량이 있는 일부 대기업은 빠르게 적응하여 갔지만 중소기업은 적응에 뒤쳐졌고, 정책은 오히려 중소기업의 적응에 시간을 주기는커녕 적응환경을 더욱 악화시켰다.

이는 1980년대 이후 거시경제 추이와 이에 대한 정부의 대응을 보면 잘 나타난다. 1980년대 후반 3저 호황과 함께 한국경제는 대폭의 무역흑자와 함께 기업규모에 관계없이 보기 드문 경기호황을 맞이하였고 연이어 내수와 건설경기 호황을 겪었다. 이와 함께 1987년 민주화 이후 임금의 대폭적인 상승이 있었고 내수와 건설경기 호황은 임금상승을 더욱 가속화시켰다. 1980년대 말 3저 현상이 끝나가자 수출이 감소하며 이전의 과잉투자로 인하여 기업의 경

영환경이 급격하게 악화되었다. 이러한 기업환경 악화는 3저 호황에 따른 과잉투자과 임금상승, 그리고 신흥공업국과의 세계시장에서의 경쟁격화 때문이었다. 이에 따라 구조조정문제와 중소기업 경쟁력 강화문제가 대두되었으나 정부는 경기부양정책으로 대응하였다. 이후 2차 엔고는 구조조정 압박을 완화시켰고 자본자유화와 함께 대기업을 중심으로 한 투자호황과 함께 경제는 지속적인 과열상태에 있었다. 이에 따른 대폭의 무역수지 적자에도 불구하고 해외 자본이 대폭적으로 유입됨에 따라 환율조정은 이루어지지 않았다. 이는 외환위기 이후 급속한 거시변수의 조정과 경제의 구조조정으로 이어졌다. 이렇게 1980년대 중반이후 외환위기까지 한국경제는 중기적인 경기과열상태에 있었고 임금, 환율, 금리, 시장환경 모든 면에서 중소기업의 경영에 불리하게 돌아갔다.

이러한 가운데 중국을 위시한 후발 공업국의 성장은 중소기업의 입지를 더욱 좁히게 되었다. 무역비중이 높은 우리경제의 경우 기업의 경쟁력이 선진국을 따라가고 후발국의 추격에 대응하는 것이 매우 중요하다. 이것은 국가경제가 성장하고 임금이 올라감에 따라 발생하는 자연스러운 과정이며 이러한 경제구조의 변화에 적응하지 못하면 기업은 도태하게 된다. 특히 1990년대에 들어와 중국의 부상은 1980년대 이후 서서히 드러나던 후발개도국의 추격 압력이 더욱 가속화되었음을 의미하고 이에 따라 기업의 혁신능력에 대한 시장의 요구도 증가하였다. 여러 중소기업이 이러한 국내 임금수준의 상대적인 상승에 따라 사업구조를 전환하는 등 나름대로 대응하였지만, 국가경제 전반적으로 볼 때 혁신역량이 있는 중소기업의 비중이 과소하고 대부분의 중소기업은 살아남기 위한 사업조정을 할 능력이 없다.

3. 중소기업문제 해결의 중요성

중소기업의 부진은 현재 경제의 양극화로 나타나고 있다. 중소기업문제가 해결되지 않으면 성장의 잠재력이 낮아질 가능성이 있으며 성장한다고 하더라도

라도 양극화문제는 더욱 심해질 것이다. 이러한 측면에서 중소기업 문제 해결은 지속적인 성장을 위한 필요조건이다.

무엇보다도 중소기업의 발전은 국내 생산시스템의 완결성을 높여서 국내 제조업의 공동화를 제어하고 이를 통하여 경제의 양극화를 줄이는데 기여한다. 대기업만으로 우리나라 경제의 지속적인 성장이 지탱될 수 없다. 그 이유는 이제 생산이 세계화되어 국내의 대기업도 생산기지를 해외로 이전하고 있는데, 현재까지는 제품생산, 단순노동집약 부문을 이전하였지만, 중국 등 후발공업국의 역량이 증가함에 따라 가치사슬의 다른 부문도 해외로 나갈 가능성이 높다. 그런데 문제는 대기업이 필요로 하는 부품, 소재, 설비, 연구부문은 선진국에서 수입하고 있는 현실이다. 따라서 부품, 소재 등 클러스터의 중핵기업이 존재하지 않는 이상 자동차, 전자 등 글로벌 산업화되는 기업은 전략, 핵심연구만을 제외한 가치사슬의 많은 부분이 해외에서 공급되어질 것이다. 그러므로 중소기업의 클러스터의 경쟁력을 높이는 것은 바로 국내 대기업의 생산활동 국내 유지와 함께 해외 다국적기업의 국내유치에도 필수 불가결한 것이다. 이렇게 되어야 국내 제조업의 공동화가 제어될 수 있다.

이것은 바로 다국적기업이 생산활동의 근거지를 결정할 때 그 기업의 핵심역량에 보완적인 기술이나 혁신구조를 제공할 수 있는 지역을 선택하며, 기술이 더욱 선진화될수록 조세, 임금 등 비용절감적인 요인보다 그 지역의 기술역량이 더욱 중요하게 되어가기 때문이다. 물론 토지제공이나 규제완화 등은 필요한 유인이지만 우리나라와 같은 경우 조세, 임금 등의 유인을 아무리 준다고 하더라도 비용절감적인 유인에서 중국 등 다른 후발국과 경쟁할 수 없다. 즉 다국적기업의 생산활동을 유치하기 위해서는 이 기업에 보완적인 연구, 생산 역량을 국내에 보유하는 것이 관건이고 이것은 바로 중소기업에 있다.

다음으로 중소기업의 발전은 경제 양극화의 완화를 위하여 필요하다. 현재의 경제양극화 현상은 생산의 세계화, 대기업이 전자 등 일부 업종을 중심으로 특화함에 따라 대기업의 고용은 감소하고 있는 반면, 중소기업은 중국

등과 경쟁함에 따라 질 좋은 일자리를 창출하지 못하기 때문이다. 대기업이 주도하고 있는 전자, 자동차 등은 선진국과의 생산성 격차를 줄이고 있으나 기계, 섬유, 화학 등은 생산성의 격차가 줄지 못하고 있는데, 이 산업들이 바로 중소기업이 담당해야 하는 산업이다. 이러한 산업에서 중소기업이 혁신을 통하여 생산성을 향상시키지 않는 이상 산업간 불균형과 소득 양극화가 지속될 것이다. 또한 이러한 소득 양극화에 따라 서비스업도 양극화될 수밖에 없다. 특히 제조업의 일자리 감소로 인하여 고용이 전통적으로 생산성이 낮고 고용흡수가 높은 음식숙박업 및 사회 및 개인 서비스업으로의 유입되면 이 분야의 생산성을 더욱 정체시킬 것이다.

한국과 같이 인구 규모가 일정 수준 이상인 국가는 싱가포르나 유럽의 소국과 같이 일부 산업에 특화하여 성장할 수 없고 모든 산업이 선진국 수준으로 수렴해야 선진국 수준의 소득에 수렴하고 국내에서의 소득 불평등도 완화된다. 중소기업은 중산층 일자리 창출의 원천이며, 제조업의 질적인 성장 없이 서비스업 중심으로 성장하기는 힘들다. 영국은 서비스업 중심으로 발전함에 따라 성장이 정체되었으며, 영국의 금융산업의 발전에는 역사적인 특수성이 있다. 따라서 한국의 경우 지금까지 제조업과 수출중심으로 성장해온 역사성에 비추어 제조업 부문의 역량 있는 중소기업이 과소한 현 상태가 지속되면 대기업을 중심으로 한 중심부와 그 외의 중소기업을 위시한 주변부의 양극화는 더욱 커지게 된다.

4. 중소기업 정책의 방향

이렇게 지속적이고 안정적인 경제성장을 위해서는 중소기업문제가 해결되지 않으면 안 된다. 중소기업문제는 대기업주도의 고도성장과 급속한 구조변화에 기인하는 구조적인 원인을 가지고 있다. 그러나 현재 한국의 중소기업은 구조적인 문제를 해결하는데 필요한 역량이 부족하다. 특히 우리나라의 중소기업의 역량은 독일 등 다른 선진국에 비하여 낮을 뿐만 아니라 현재 한국경

개발전 수준에 비하여서도 상대적으로 매우 낮다. 이것은 중소기업이 담당하는 부품 소재 산업의 취약성으로 나타나며, 무역구조 측면에서 볼 때도 중소기업의 핵심적인 역할을 하는 기계나 정밀화학 산업의 경쟁력이 낮은 것으로 나타난다. 특히 이러한 산업은 혁신특성에 있어서 전문화된 중소기업이 균락을 이루는 전문공급자형과 공급자주도형 산업이며 생산기반기술 학습형(Production Based Technological Learning) 산업으로 전통적으로 중소기업의 강점이 발휘되는 산업이다. 그런데 문제는 대기업은 혁신과 학습능력이 기업 내부에 내재화되어 있는 반면, 중소기업은 이러한 능력이 부재하며 이를 자체적으로 보유하는데도 규모의 제약으로 제한적이다. 따라서 중소기업문제를 해결하기 위해서는 중소기업을 경제적 약자로서 보호의 대상으로 여길 것이 아니라 일자리 창출과 성장의 동력으로 중소기업의 경쟁력을 배양하는데 정책적 노력이 집중되어야 한다.

따라서 중소기업정책은 기업주를 위한 정책에서 기업종사자를 위한 정책으로 시장의 유연성과 네트워크 강화에 치중해야 할 것이며, 현존하는 기업을 위한 정책에서 미래의 기업을 위한 미래지향적 정책이 되어야 한다. 이를 위해서는 약자에 대한 보호위주의 정책에서 잠재력을 배양할 수 있는 경쟁정책으로 개선되어야 하며, 결과보다는 원인에 대한 정책이 되어야 한다. 이러한 정책은 시장실패와 정부실패의 경중을 따져야 하며 이를 기반으로 명확한 목표의 설정과 그에 대한 정책의 선택과 집중이 있어야 한다. 중소기업문제의 궁극적인 원인을 기업의 혁신역량 부족과 환경적응력 미비에 있다고 본다면 모든 정책은 중소기업의 혁신역량과 경쟁력배양에 집중해야 할 것이다.

혁신역량 면에서 기업을 크게 비혁신형, 소극적 혁신형(reactive in innovation), 적극적 혁신형(proactive in innovation)으로 나눈다면, 혁신에 적극적인 기업은 현재의 대기업과 마찬가지로 전략적 사고가 있으므로 산학협동 등을 통하여 자발적인 기술혁신전략을 정책적으로 지원하면 되지만, 그 외의 소극적이고 비혁신적인 기업에 대하여서는 정책에 의한 전략적 접근이

필요하다. 이때 중소기업정책의 핵심은 혁신에 소극적인 기업에 대한 지원과 교육을 통하여 적극적인 기업으로 전환시키는데 있다. 그리고 비혁신형이고 저임금 의존형 중소기업은 선진국으로 가는 경제구조의 변화과정에서 도태될 수밖에 없는 기업으로 기술혁신전략보다는 사회보장측면에서 지원해야 할 것인데, 지난 20여년간의 중소기업 정책이 이러한 비혁신형 기업에 적합한 정책을 모든 중소기업에게 시행한 것이 문제이다. 혁신에 소극적인 기업을 적극적으로 만들며 혁신에 적극적인 기업이 증가하게 되면 이러한 중소기업의 발전이 하층의 소극적이고 비혁신형의 기업의 발전에도 파급된다.

이러한 측면에서 볼 때 중소기업정책의 핵심은 바로 구조변화 선도기업 육성에 두어져야 한다. 여기서 구조변화 선도기업 육성이란 후발공업국과 경쟁할 수밖에 없는 업종구조를 선진국과 경쟁하는 업종구조로 변화시키는 과정을 선도하는 기업이 생성하고 발전할 수 있는 사회경제적 토양을 만들어주는 것을 의미한다. 구조변화 선도기업은 하청기업의 경우 국내 혹은 외국의 대기업과의 협력을 통하여 생성될 수도 있고, 다국적기업의 국내투자를 통하여 가능하다. 그리고 이것이 여의치 않을 경우에는 자생적으로 독립중소기업이 생성할 수 있도록 정책적으로 지원할 수도 있다. 이것은 시장진입 전 신기술 개발과정 (Early Stage Technology Development, ESTD)과 같다. 미국의 경우 ESTD 정책이 첨단산업을 주로 대상으로 하지만, 우리나라의 경우에는 중소기업이 다른 선진국에서 이미 범용되는 기술이지만 국내에 없는 기술을 자발적으로 육성한다는 점에서 차이가 있을 뿐 내재하는 논리와 집행과정은 동일하다.

우리나라의 경우 ESTD는 첨단기술이 아니고 중급기술이며 불확실성과 수익성도 높은 편이 아니므로 벤처자본이 투자할 만한 유인이 없으나, 중소기업 정책 측면에서 그리고 사회경제적 파급효과가 높으므로 정부의 전략적 지원이 필요하다. 현재의 '소액' '다수' '당면 문제 해결' 중심의 지원정책에서 산업구조의 장기적인 비전 아래에서 업종별로 가능성이 있는 혁신과제를 발굴하

여 전략적 접근해야 할 필요가 있다. 이때 필요시 정부가 적극적으로 투자손실을 보조해야 하고 정책의 시계는 중장기적이어야 하고 지속적인 정책 수행이 필요하다. 이러한 중소기업이 참여할 수 있는 새로운 업종 발굴과 육성은 기술정책의 일환으로 이해할 필요가 있으며 이는 선진국에서도 시행하는 정책으로 각 국별로 대상 업종이 다를 뿐이다. 이러한 전략적 접근이 바로 중소기업정책에서의 선택과 집중이라고 할 수 있다.

물론 정책적인 지원과 투자손실 보전은 도덕적 해이와 정부실패를 가지고 올 가능성이 있다. 그러나 이는 정책 수립과 집행에 있어서 인식-합의-기획-평가-인식이라는 환류시스템이 있는 정책시스템의 구축을 통하여 극복되어야 할 문제이다. 이를 위하여 일부 산업의 경우 지역혁신 네트워크를 구축해야 하며, 이를 위하여 기획, 추진, 평가 전문가가 양성되어야 한다. 지원에 있어서도 중앙과 지방정부가 보완적으로 작용하는 다층지배구조가 형성되어야 한다. 특히 지역을 중심으로 한 산학연 기술개발, 인재양성, 정보소통의 네트워크가 형성되고 기업의 수요가 잘 반영되기 위해서는 다원적 지배구조가 형성되어야 한다. 그리고 중앙에서는 지역 네트워크만으로 완결되지 않는 전국적인 기술혁신 네트워크, 대기업-중소기업 기술 네트워크 등에 대한 기획 평가가 추진되어야 한다. 이를 위해서는 정책을 조정하고 기획하는 전국적 네트워크를 조정해야 하며, 정책은 금융, 기술, 규제, 재정 등 기존의 경제학적인 분화보다는 산업별 가치사슬을 중심으로 집행되어야 한다. 이를 위하여 산업의 가치사슬을 전체적으로 조망하는 전문가가 양성되어야 한다.

차 례

제1장 서 론

서 론	1
-----------	---

제2장 중소기업 현황

중소기업 현황	13
---------------	----

제3장 경제성장과 산업구조의 변화

1. 경제성장의 특징	21
2. 산업구조의 변화	28

제4장 중소기업 문제의 역사적 배경

1. 1970년대 중화학공업 육성정책과 중소기업	37
2. 1980년대 경제환경 변화와 3저 호황	40
3. 1990년대의 세계경제환경 변화와 외환위기	41
4. 2000년대 외환위기 이후 고용문제와 내수침체	42
5. 세계화와 중소기업의 미래	43

제5장 중소기업정책의 여건과 문제점

1. 대기업 중심의 정책 57
2. 일본형 산업정책 60
3. 보호와 단기 지원 위주의 중소기업 정책 62
4. 정책적 전략의 부재 66
5. 경제의 불안정성과 거시정책 69
6. 탈공업화와 1990년대 정책 실기 72
7. 정책부조화 77
8. 소결 79

제6장 성장정책으로서의 중소기업정책

1. 경제성장에 있어서 정책의 역할 83
2. 산업정책의 진화 89

제7장 성장과 구조 전망

1. 장기 성장 전망과 중소기업 93
2. 산업구조의 국제비교: 제조업 101
3. 산업구조의 국제비교: 서비스업 113
4. 산업구조의 변화방향과 시사점 119

제8장 지속적인 성장을 위한 중소기업의 역할과 정책방향

1. 지속적인 성장을 위한 중소기업의 역할 125
2. 중소기업정책의 기본적인 방향 137

제9장 선진국의 경쟁우위와 산업별 혁신유형

- 1. 선진국의 경쟁우위 143
- 2. 산업별 혁신 유형과 중소기업 혁신 145
- 3. 중소기업 경쟁력 배양을 위한 혁신정책 150

제10장 혁신지향형 중소기업정책의 효율적 시스템 구축

- 1. 기본방향 155
- 2. 정책집행 157
- 3. 네트워크형 정책시스템 구축 159
- 4. 소결 161

제11장 결론

- 결 론 165

- 참고문헌 169

표 차례

<표 2-1> 중소기업의 국민경제 비중	13
<표 2-2> 중소기업의 비중	14
<표 2-3> 중소기업의 인력부족률 추이	19
<표 3-1> 한국경제의 시기별 성장요인 추이	24
<표 3-2> 한국 노동투입의 양적인 성장의 요인분해	25
<표 3-3> 제조업 부가가치 비중 상위 10위 산업	32
<표 4-1> 기간별 경제지표	39
<표 4-2> 기간별 정책기조	39
<표 4-3> 한국의 품목별 수출 및 수입 비중 추이	45
<표 4-4> 한국·중국·일본의 품목별 무역수지 추이	46
<표 4-5> 한국과 중국의 지역별 수출비중 추이	48
<표 4-6> 중소기업과 대기업의 부문별 수출상품구조 비교	49
<표 4-7> 중소기업과 대기업의 지역별 수출구조 비교	50
<표 4-8> 국내 투자 대비 중국투자	52
<표 5-1> 중소기업 관련 법률로 본 중소기업 정책	65
<표 5-2> 경기순환의 진폭	70
<표 7-1> 일본의 일인당 명목 국민소득의 증가요인	97
<표 7-2> 산업별 수출 비중	103
<표 7-3> 산업별 무역특화지수	104

<표 7-4> 제조업 업종별 부가가치 비중	106
<표 7-5> 제조업 업종별 고용 비중	108
<표 7-6> G7 대비 제조업 산업별 노동생산성	109
<표 7-7> 노동생산성 수준 국제비교	111
<표 7-8> 업종별 연구개발 비중(= R&D투자/생산액) 국제비교 ...	112
<표 7-9> 산업별 연구개발 투자 비중	113
<표 7-10> 서비스업 업종별 고용 비중	116
<표 7-11> 서비스업 업종별 부가가치 비중	117
<표 7-12> 서비스 주요업종의 노동생산성 추이 (PPP 적용) ...	118
<표 8-1> 국가별 세계시장 점유율 5위내 상위 수출품목 개수 ..	127
<표 8-2> 산업별 세계 시장 점유율 상위 5위 품목 수	130
<표 8-3> 산업별 세계시장 점유율	131
<표 8-4> 산업별 전문기술직 취업인구 구성비	133
<표 9-1> 산업별 기술혁신의 유형	148

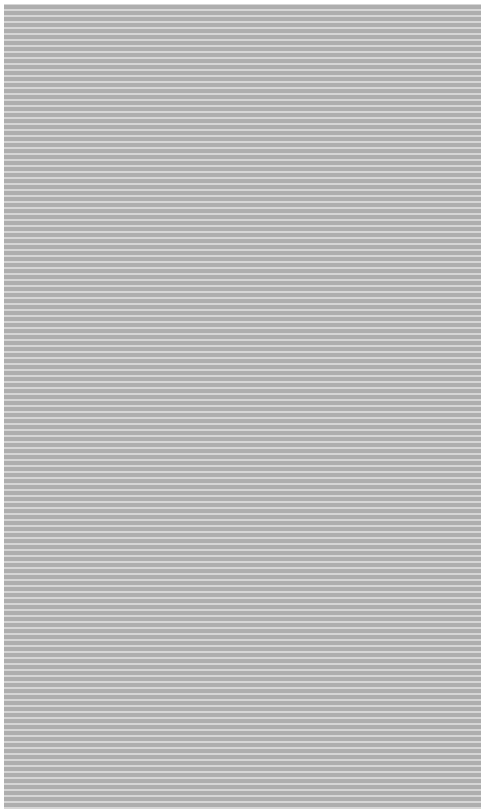
그림 차례

<그림 2-1> 제조업 사업체 규모별 업체 수 추이	15
<그림 2-2> 제조업 사업체 규모별 종사자 수 추이	15
<그림 2-3> 대기업 대비 중소기업 생산성	16
<그림 2-4> 대기업 대비 중소기업 임금수준	17
<그림 2-5> 대기업 대비 중소기업의 실효임금 추이	18
<그림 3-1> 총저축률과 해외저축률 추이	25
<그림 3-2> 교육수준별 취학률	27
<그림 3-3> 노동자 1인당 연구개발 자본스톡	27
<그림 3-4> 산업별 명목 부가가치의 비중 추이	29
<그림 3-5> 산업별 실질 부가가치의 비중 추이	29
<그림 3-6> 산업별 취업자 비중	30
<그림 3-7> 산업별 노동생산성 추이	31
<그림 4-1> 중소기업 해외투자 추이	51
<그림 4-2> 대기업 대비 중소기업 해외투자 추이	51
<그림 4-3> 기업 규모별 연구개발투자	55
<그림 5-1> 산업별 중규모기업의 사업체 비중 추이	67
<그림 5-2> 산업별 중규모기업의 고용비중 추이	68
<그림 5-3> 제조업의 고용비중 추이	74
<그림 5-4> 실업률 추이	74
<그림 5-5> 외환위기 전후 환율, 물가, 임금추이	77

<그림 7-1> 경상수지와 대미환율	96
<그림 7-2> 일본의 성장과 제조업고용비중	100



한국 경제의 구조변화와 중소기업



1

서론

한국경제는 과거 40여년간 급속하게 성장하였고 경제의 모든 부분이 구조적으로도 급변하였다. 한국의 국내총생산은 지난 30여년간 연평균 7% 정도로 빠르게 성장하였으며 이에 따라 일인당 국민소득도 1970년 \$254에서 2004년에는 \$14,000로 증가하였다. 이러한 급속한 경제성장과 함께 노동, 자본, 기술 등의 성장요인의 상대적인 중요성도 변화하였는데, 고속성장시대에 큰 비중을 차지했던 노동과 자본 등 유형 생산요소의 투입이 비중이 줄어들고 있다. 인구동태 변화에 따른 생산활동인구의 급속한 증가가 1990년대 초를 기점으로 멈추고 근로시간의 감소함에 따라 노동 공급의 증가가 정체하고 있으며 저축률의 증가추세가 1990년대 초를 기점으로 감소추세로 바뀌며 외환위기 이후에는 투자율도 급속도로 감소하고 있으며 1980년대 중반을 기점으로 총요소생산성의 증가가 경제성장에 매우 중요한 요소로 부각하고 있다. 이와 함께 경제에서 농업이 차지하는 비중이 지속적으로 감소하고 1980년대 말까지는 빠른 속도로 제조업의 비중이 빠르게 증가하여 급속한 공업화를 이루었다. 그러나 1990년대에 들어서며 제조업의 고용비중이 빠르게 감소하는 추이를 보이고 있다. 제조업 내에서도 중화학공업의 비중이 1970년대 중반의 기점으로 증가하다 1990년대에 들어서면 전기전자, 운송기계의 비중이 빠르게 증가하여 제조업의 고도화도 빠르게 진행되었다.

이렇게 한국경제는 고도성장과 함께 빠른 구조변화를 경험하였는데, 한국 경제 성장의 핵심은 한마디로 소득수준, 임금수준, 기술수준, 제도수준으로 나타나는 성장단계에 맞추어 그에 적합한 일자리를 지속적으로 창출한 것이라고 할 수 있다. 이것은 일국의 경제성장은 단순한 투입과 산출의 증가 과정이 아니라 경제내의 기업, 노동자, 자본가, 국가가 부가가치를 창출할 수 있는 원천을 찾아가는 행위의 결과이며 투입과 산출의 증가는 경제성장의 원인이 아니라 결과이기 때문이다. 따라서 이러한 행위를 근원적으로 규정하는 것은 역사적, 문화적, 제도적 환경에 의하여 결정된 경제 인프라의 발전수준, 물리적인 생산활동을 결정하는 기술수준, 이러한 환경 하에서 기업, 국가, 노동자, 자본가 등 경제활동 참가자의 새로운 기회 모색과정과 그에 따른 학습과정이라고 할 수 있다. 따라서 경제가 지속적으로 성장하기 위해서는 성장에 따라 급변하는 경제 구조와 환경 변화에 맞추어 각 경제주체의 지속적인 혁신과 학습이 유지되어야 한다.

이러한 성장의 근본적인 과정은 자본주의 이후 모든 국가에 적용되는 것으로 한국경제 성장도 경제의 구조와 제도가 선진국을 닮아가는 학습과정으로 이해할 수 있다. 산업혁명 이후 경제성장의 역사를 돌이켜 보면 소득성장에 따른 산업구조변화가 규칙적인 패턴을 보이고 있는데, 이것은 교통과 통신의 발전에 따른 교역과 생산요소 이동의 증가에 따른 각 국의 사회경제 인프라와 기술수준이 수렴하기 때문이며, 한국경제도 선진국이 되기 위해서는 선진국 수준의 부가가치를 생산할 수 있는 경제활동의 원천을 찾고 그에 맞추어 각 경제주체가 지속적으로 학습해야 한다. 이러한 의미에서 한국이 선진국이 되기 위해서는 선진국 수준의 소득을 창출할 수 있는 산업구조와 업종이 배태되어야 한다. 따라서 이러한 산업구조를 고려하지 않고 단순히 성장률에 집착하는 것은 원인과 결과를 거꾸로 보는 단견이라고 할 있다.

상품주기론이나 기술단계론적으로 보면 경제성장은 생산활동이 점차 단순한 수준에서 복잡한 수준으로 진전하는 것으로, 이와 함께 산업연관도가 높아

지고 생산의 사회적인 상호작용이 고도화되며 경제적 네트워크가 조밀하게 되어가는 것이다. 이에 따라 생산물의 비중이 비내구소비재에서 내구소비재의 중간재로, 나아가 내구소비재, 내구소비재의 중간재 등으로 이동하고 이 결과 생산성과 임금이 증가하게 된다. 성장이 점차 완속단계에 들어감에 따라 자본투자 대신 인적자본과 네트워크가 중요하게 되며, 그 결과 제조업의 분화와 함께 고용의 제조업 비중도 감소하게 된다. 따라서 경제성장이 지속되기 위해서는 생산활동의 분화와 고도화에 따라 경제주체의 학습이 지속적으로 이루어져야 하며, 무엇보다도 기업의 끊임없는 적응과정이 동반되어야 한다.

그런데 최근 외환위기 이후 성장잠재력의 급속한 쇠퇴와 경제양극화 현상의 고착화에 대한 우려가 점증하고 있으나 이에 대한 마땅한 정책적인 처방은 보이지 않고 있는 상황이다. 외환위기 이후 대기업의 부채규모는 급속도로 줄어들고 있으나, 국내투자는 증가하지 않고 있다. 과거와는 달리 수출과 내수간의 연결고리도 보이지 않고 있다. 특히 2004년 보기 드문 수출호황에도 불구하고 내수는 침체되어 과거 수출에서 내수호황으로 이어지는 시계열적 규칙성이 사라진 것처럼 보이며 이에 따라 수출비중이 높은 전기전자, 자동차 등을 중심으로 한 대기업은 대규모 흑자를 기록했으나 많은 중소기업은 고용비중 증가에도 불구하고 수익률, 부채규모, 투자 등 모든 지표에서 매우 부진한 상태에 있다.

그런데 현재 잠재성장률로 생각되는 연평균 성장률 5%의 성장률에 못 미치고 있으나, 이를 실현할 정책적 수단이 마땅하지 않다. 재정정책은 전통적으로 경기부양정책으로서 한계를 가지고 있으며 통화정책도 유동성함정에 빠진 것 같다. 투자를 주도해온 대기업은 자금사정이 좋음에도 불구하고 투자를 하지 않는 상황이며, 금리인하는 경기에 긍정적으로 작용하기 보다는 부동산 가격상승으로 이어지고 있다. 이러한 상황에서 일부 언론에서는 기업의 경제의욕 침체와 규제 등을 문제 삼고 있으나, 과거 여러 규제 하에서도 공격적인 투자를 한 기업들이 많았을 때를 고려하면 이것을 전적으로 현재 투자침체의 원인으로

삼을 수는 없을 것으로 보인다. 현재 기업이 투자를 하지 않는 것은 언론에 회자하는 지배구조문제, 정치경제학적 문제도 있지만 근본적으로 기업이 투자할 곳을 찾지 못하는데 가장 큰 문제가 있는 것 같다.

최근의 양극화 현상에는 경기적, 구조적, 정책적 요인이 복합적으로 작용하고 있을 것이다. 경기적으로는 2002년 가계신용의 무분별한 증가에 따른 후유증으로 인한 최근의 내수부진이 심하며 구조적으로는 세계화, 중국의 부상, 급속한 기술변화로 인하여 경제의 성장패턴이 급변하였다. 그리고 정책적 요인으로 대기업 중심의 성장전략의 유산, 창업정책, 내수부양책, 부동산정책 등의 단기적 정책의 실패, 부적한 환율조정과 경기부양정책 등 거시정책 등이 일부분 현재 부각된 양극화 현상에 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

그러나 무엇보다도 근본적인 요인은 구조변화에 따른 현재 한국경제의 발전단계에 상응한 고용을 창출하지 못하는 경제구조에 있을 가능성이 높다. 신용불량은 근본적으로 부채를 상환할 수 있는 소득이 제공되는 일자리의 부족에 있으며, 가계부채문제는 현재까지 자산가격이 상승한 점을 고려한다면 소비를 오히려 증가시켰어야 할 것으로 보인다. 설비투자의 부실은 근본적으로 기업이 국내에 투자할 데를 찾지 못하고 해외로 생산기지를 옮기는 대기업의 투자패턴이 바뀐 것에 근본적인 원인이 있는 것으로 보인다. 따라서 이러한 일시적 경기요인보다는 기업의 경영환경이 최근 10여년간 급변한데 더 큰 원인이 있을 것 같다.

중국의 부상으로 저임금 단순제조업 위주의 경공업의 비교우위가 급속히 감퇴하고, 주요 대기업이 다국적기업으로 변모하며 생산의 세계화에 동참하고 있다. IT기술의 발전으로 제조업의 서비스화가 급속히 진행하고 있으며, 이러한 산업구조의 변화는 저위기술, 단순조립형 제조업과 저직능 고용수요를 급속히 감소시키고 있는 반면 고위기술 중화학 공업 제조업과 고직능 고용수요를 증가시켰다. 이와 함께 대기업은 핵심기술 연구개발, 마케팅, 전략기획 등 경영의 핵심라인 이외의 지엽적인 운용은 외주화하고 있으며, 반면 다

수의 중소기업은 원천기술이 부족하여 소재부품 산업에서 다른 선진국에 못 미치고, 선진국의 중소기업과 경쟁하기보다 중국 등 저임금 국가와 경쟁하는 상태이다.

이렇게 국내의 대기업은 세계적인 다국적기업이 되고 있는 반면 그에 비하여 중소기업은 구조전환을 하지 못하고 중국 등 후발공업국과의 경쟁에 직면해 있다. 이러한 중소기업의 구조문제는 이미 1980년대 중반 이후 감지되고 있었으나 정부의 정책은 전략적 발전정책보다는 보호정책으로 일관하였다. 정부가 시행한 창업정책, 내수부양책, 부동산정책은 일시적인 고용창출 효과는 있을지 몰라도 경제주체의 고부가가치 생산활동에 대한 학습기회를 부여하지 못하였다. 또한 수요가 증가하는 고위기술 고직능 고용은 고용의 공급조건이 미비하고 수요가 감소하는 저직능 고용에 대한 새로운 수요창출이 미흡하여 직능간 소득의 격차도 심해지고 있다.

이러한 경제의 양극화와 고용수급 상의 문제는 세계화와 정보기술의 발전, 중국의 부상에 따른 급격한 교역구조의 변화 등에 기인한 구조적인 측면이 강하다. 제조업내의 산업구조도 경공업중심에서 중화학공업중심으로 빠르게 변화하였으며 1990년대 이후에는 정보통신과 운송관련 제조업이 부상하고 있다. 이 산업을 주도하는 한국의 대기업은 이미 다국적기업화하고 있으며 생산의 세계화를 이루고 있다. 특히 중국은 한국의 다국적기업의 생산기지로 변모하고 있으며, 과거 제조업 고용의 높은 비중을 차지한 경공업의 고도화를 요구하고 있다. 그러나 한국경제는 전통적으로 부품소재산업에서 취약하고 이것은 이 산업을 담당하는 중소기업이 매우 취약하기 때문이다. 이에 따라 한국의 산업완결성은 매우 미약하다. 따라서 수출의 호황으로 대기업이 약진한다고 하더라도 고용과 산업 파급효과는 과거에 비하여 매우 미약해졌다.

이러한 고용창출력의 감퇴는 현재 한국경제의 소득 수준에 적합한 부문의 업종이 생성되지 않고 있다는 점을 의미한다. 현재의 고용추이는 자영업자 수의 증가, 중소기업 고용의 증가, 서비스업의 고용증가로 특징되는데, 이 부

문의 취업자들 중에는 취약한 사회안전망 하에서 낮은 임금에서도 일할 수밖에 없는 가장된 실업자가 다수 있다. 특히 이들 업종에 참여한 노동자의 경제 활동에 따른 부가가치는 한국발전단계에 못 미치고 있으며, 영세 중소기업의 노동생산성 증가추이와 서비스업의 노동생산성의 추이에서 확인되듯이 상당수가 구조적인 불완전 고용상태에 있다.

이에 따라 중소기업 및 소상공업은 기업수와 종사자의 외형적인 증가에도 불구하고 기업환경은 더욱 악화되어 가고 있으며, 계층간의 생산성 격차가 극심하게 되고 이에 따라 계층간 소득격차도 확대되고 있다. 서비스업의 상대적 생산성 저하는 바로 도소매업, 운수업, 음식숙박업 등 영세 서비스업에 과 고용이 일어나고 있기 때문이며, 소기업의 상대적 생산성 저하는 중소기업의 수는 급격히 증가한 반면 규모는 더욱 영세하게 되었기 때문이다. 따라서 서비스업과 중소기업에 고용된 상당수의 노동은 불완전 고용상태에 있는 산업예비군 측면이 강하다. 이것은 1990년대 이후 자영업자의 수가 빠르게 증가하고 있는 점에서 잘 알 수 있는 것으로, 경제의 고용창출력 저하와 함께 안정적이고 질 좋은 일자리 수가 빠르게 감소하고 있음을 시사한다.

따라서 경제발전별로 소득수준에서 지지되지 않는 산업과 업종은 사양화 되고 이를 대체할 수 있는 새로운 산업과 업종이 창출되어 가야 구조적인 실업과 불완전 고용이 해소된다. 이러한 고용문제가 해결되지 않는 이상 내수 침체와 소득계층간 소득양극화 문제는 지속될 것이다. 이러한 측면에서 앞으로 경제의 지속적인 성장의 관건은 소득수준에 대응한 적합한 일자리 창출에 있으며 이것은 중소기업의 발전을 필요로 한다. 물론 이와 함께 서비스업의 발전과 지속적인 고용흡수도 중요하지만 경제의 지속적인 성장을 위해서는 무엇보다도 중견 중소기업의 성장이 관건이다. 즉 과거 성장의 관건이 대기업을 중핵으로 한 제조업의 육성이라면 앞으로 지속적인 성장을 위하여서는 중견 중소기업의 성장과 서비스업의 발전이 핵심일 것이다. 그런데 서비스업의 발전을 위하여 규제완화와 금융, 통신, 사업서비스업 등 일부 서비스업의 역

활이 중요하나, 궁극적인 서비스업의 전반적인 고부가가치화는 국가의 소득 수준에 의하여 결정되므로, 여전히 한국경제 성장의 견인은 당분간 제조업이 담당해야 한다.

일국의 제조업의 경쟁력이 지속적으로 성장을 하려면 산업구조의 완결성이 올라가고 생산의 부가가치율이 상승하여야 한다. 중소기업은 고용비중이 높으며, 국가 혁신시스템의 토대이다. 그런데 혁신성향이 있는 중견 중소기업의 수가 적다는 것은 국가 혁신시스템의 완결성이 부실하다는 것을 의미한다. 특히 중견중소기업은 소재와 부품을 공급함으로써 대기업의 혁신 원자재를 공급하고 스스로 하부 하청중소기업을 거느림으로서 기업조직의 허리에 해당하는 역할을 한다. 그러나 중소기업은 대기업에 비하여 성과, 학습능력, 전략적 사고 등 경영의 모든 측면에서 매우 부진하고, 이것은 바로 부품·소재·설비 산업의 취약성으로 나타나고 있다.

대기업은 1980년대에 들어서며 빠르게 연구개발 투자를 증액시키며, 1990년대 이후 사업전환을 가속화하고, 외환위기 이후 일부 대기업은 경영의 세계화와 공격적 기술개발에 박차를 가하고 있다. 반면 중소기업은 1980년대 말 이후 급속도로 사업환경이 어려워졌음에도 불구하고 대기업과 같은 전략적인 경영형태를 보이는 기업의 수가 적다. 대기업은 환경변화에 대한 전략적 사고가 가능한 학습능력이 있지만, 일부 중견중소기업 외에 다수의 중소기업은 학습능력 배양에 부진했고 반면 기업환경은 지난 10여년 사이 급속히 악화되었다. 따라서 지속적 성장을 위한 중소기업 문제 해결의 관건은 학습능력을 갖춘 중견 중소기업의 수를 증가시키는데 있고, 중소기업정책은 중소기업의 학습능력 배양에 동기를 부여하지 못한 과거 정책에 대한 반성과 개혁에서 시작되어야 한다.

이미 1990년대 초 이후 성장잠재력의 저하, 경공업과 중화학공업간의 양극화, 대기업과 중소기업 간의 양극화 문제가 대두되었지만 엔고와 자본자유화 등 외적인 환경변화로 고용의 문제로 나타나지 않았으나, 외환위기 이후 경공

업과 중화학공업, 대기업과 중소기업뿐만 아니라 수출기업과 내수기업, 제조업과 서비스업, 소득계층간의 양극화현상이 격심하게 나타나고 청년실업 등 고용문제로 나타나고 있다. 이러한 점에서 볼 때 정부의 중소기업정책은 이미 1980년대 문제가 대두되기 시작했을 때 개선되었어야 하나 그렇지 못하였고, 이러한 정책적 실기가 지난 10여년간 누적적으로 작용하여 학습과 적응능력이 부족한 중소기업의 양산으로 나타나게 되었다. 과거 중소기업정책은 전략 없는 대중적 지원정책의 측면이 강하였고, 1980년대 이후 대기업 경제력 집중 문제에 대응하여 중소기업을 약자시하여 보호지원정책으로 일관하였다.

외환위기 이후 이러한 보호지원 방식에서 경쟁력 배양 방식으로의 중소기업 정책의 방향전환이 모색되고 있으나, 장기적인 산업구조의 비전 아래에서 체계적이고 전략적인 중소기업정책시스템이 정착되는 데는 시간이 필요할 것 같다. 현재 화두가 되고 있는 혁신형 중소기업 육성정책에 있어서 창업활성화, 선별적 금융지원, 고부가가치 사업전환, 경쟁촉진, 기술인력양성 등이 방안으로 고려되지만, 어디에서 어떻게 이것을 추진할 지, 이들 정책이 어떠한 관련성을 갖고 추진되어야 할지에 대한 시스템적 사고가 정착되지 않았다. 차세대 성장동력 추진계획 등 기술개발정책에서도 상당부분이 대기업이 주도하는 특정기술 중심으로 이루어져 있어 과학기술, 산업기술 전략에 있어서 중소기업의 역할에 대한 비전이 미흡하다.

중소기업정책에서의 집중과 선택은 혁신형 중소기업, 중규모 중견중소기업의 수를 증가시키고 중소기업의 학습능력 배양 동기를 부여하는데 초점을 맞추는 것이다. 과거 개발국가 시절과 같은 개발계획은 이제 불가능하지만 적어도 지속적인 성장을 위한 산업구조에 대한 장기 비전과 목표, 그에 따른 국가 전략은 필요하며, 이러한 전략 하에서 중소기업 문제 해결 방안이 구성되어야 할 것이다. 즉 중소기업문제에 접근하는데 있어서 산업구조에 대한 장기적 비전과 그에 따른 혁신시스템이 구축되어야하며 중소기업문제에 대한 접근도 법적으로 규정된 영세 중소기업에 한정되어선 안 된다.

이를 위하여 선진국으로 가기 위한 산업비전 정립이 필요하며, 이를 기반으로 각 산업별로 발전방안을 유형화하고 그에 따른 전략을 수립되어야 한다. 현재 중소기업정책의 방향은 혁신형 중소기업 창업 및 육성, 지역혁신체제 구축 등 선택과 집중으로 방향을 잡고 있으나, 선택과 집중의 대상을 알기 위해선 산업구조에 대한 장기적인 비전이 필요하다. 이를 위하여 선진국의 산업구조를 살펴보고 벤치마크할 국가를 선별하여 한국에 적합한 산업구조에 대한 장기적 비전을 도출해야 한다.

이러한 산업구조의 장기적 비전에서 각 산업별 업종별 중견중소기업의 육성전략을 구사해야 하며, 전략의 핵심은 한국의 경제발전 단계에 적합한 중소기업의 고유경쟁력을 배양하는 것이다. 중견중소기업이란 학습능력과 전략적 사고가 가능한 중소기업이며, 이러한 기업은 산업구조변화, 해외경기, 환율, 기술경쟁, 원천기술 변화라는 끊임없는 기업환경 변화에 맞추어 구조변화와 사업전환을 시도할 수 있는 기업이다. 기업의 고유경쟁력은 고유기술력 확보에 있으며, 이것을 육성하기 위해선 산업별 기술혁신 패턴을 이해하고 그에 맞춘 전략이 필요하다.

현재 한국경제의 지속적인 성장을 위한 중소기업 육성전략의 핵심은 전문공급자형과 공급자주도형 산업군의 중견중소기업 육성에 있다. 전문공급자형 산업군은 기계, 기기 등 자본재의 혁신 개량을 통하여 수요산업의 기술혁신을 지원하는 부품 소재 공급의 핵심산업으로 혁신이 점증적이고 이에 따라 진입장벽이 높은 산업이다. 공급자주도형 산업군은 식품, 의류, 가구 등 공정혁신 중심의 기술혁신이 일반적으로 생산설비의 지속적 개선과 효율적 사용을 통하여 이루어지는 산업으로 이 산업과 관계된 중견중소기업의 성장은 현재 사양화되는 경공업 산업의 국내 유지에 관건이 있다. 이 양 산업군은 국가마다 차이가 있으나 대부분의 선진국에서도 일정한 고용을 국내에 유지하고 있는 산업으로 후발 저임금 공업국에 대한 경쟁력은 가격보다는 품질과 제품 혁신에 기반을 두고 있는 것이 특징이다. 또한 이러한 산업은 중기술-중수익의 전

통산업군으로 고임금 중산층의 일자리가 주로 창출되는 산업이다. 한국이 핀란드나 싱가포르와는 달리 인구규모가 큰 국가로서 일부 산업을 중심으로 지속적인 성장을 달성할 수 없으므로, 중산층이 많은 건전한 선진국으로 발전하기 위해서는 이러한 산업의 발전이 필수적이다.

그런데 이러한 전문공급자형과 공급자주도형 산업군의 중소기업 육성은 그 산업의 특성상 시장의 힘에 의하여 산업의 발전이 이루어지는데 한계가 있다. 전문공급자형 산업군은 수요자의 특수 사양에 대한 수요에 대응하고 사용에 의한 학습이 제품개량에 기여하여 수요산업과 군락을 이루는 경향이 있고, 공급자주도형 산업군은 사용자-공급자의 긴밀한 관계가 핵심인 산업으로 산업클러스터를 이루는 것이 특징이다. 따라서 이러한 산업은 일개 기업의 혁신에 의하여 성장하기 보다는 네트워크와 클러스터내의 기업간의 상호학습에 의하여 성장하므로 기업활동의 외부성이 존재하고 이러한 외부성에 따른 시장실패를 정부가 보완하여 기업이 내부화할 수 있는 환경을 육성 하는 것이 정부의 역할이다. 또한 이러한 산업은 중기술-중수익 산업으로 과학기반형 산업군이 활용하는 벤처금융과 같은 재원에의 접근이 어렵고, 적소시장을 겨냥한 소규모 다품종적인 업종의 특성상 대기업의 진입도 힘든 중소기업의 역량이 발휘될 수 있는 산업으로 이에 대한 정부의 지원은 효과적일 수 있다. 이러한 중견중소기업 육성에 대한 정부의 지원은 국내 산업혁신체제의 완결성 제고, 산업포트폴리오의 다양화, 중산층 일자리 마련이라는 대의에서 정당화될 수 있으며 성공 가능성이 높은 전략이다.

본 연구는 이상과 같은 문제의식 하에서 한국 경제성장의 과거와 미래라는 틀 속에서 중소기업문제의 현황과 원인 그리고 해결 방안을 거시적으로 조망하고자 한다. 이를 통하여 중소기업문제의 원인을 한국 경제성장의 과거를 살펴봄으로써 알아보고 한국 경제성장의 미래를 통하여 중소기업문제 해결전략을 고려하고자 한다. 본 연구는 2장에서 중소기업의 현황을 간단히 살펴본 후 3장에서는 한국경제 성장의 특징과 산업구조 변화의 추이를 살펴본다. 4장에

서는 중소기업 문제의 역사적인 배경을 살펴보고 이러한 배경 하에서 중소기업 정책의 여건과 문제점을 5장에서 살펴본다. 6장에서는 산업정책을 중심으로 경제성장과 정부정책의 역할을 살펴보고 이를 통하여 바람직한 중소기업 정책 방향을 알아본다. 7장에서는 한국경제의 성장과 구조의 변화 전망을 선진국과 비교함으로써 알아보고, 8장에서는 성장과 구조 전망에서 볼 때 한국경제가 선진국처럼 되기 위하여 중소기업 발전이 관건이 되는 이유를 살펴본다. 9장에서는 선진국 산업의 경쟁우위가 어디에 있는지 알아보고 한국 중소기업의 경쟁우위를 확보하기 위하여 중소기업 지원정책이 어떠한 방향으로 가야하는지 10장에서 살펴본다.

2

중소기업 현황

경제에서 중소기업이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 고용에 있어서 중소기업은 중요한 역할을 하고 있다. 중소기업이 국민경제 비중은 사업체 수의 99.8%, 종업원 수 87%를 점유하고 있다. 그러나 생산과 수출에서 차지하는 비중은 사업체 수나 종업원 수에 비하여 상대적으로 왜소함을 알 수 있다. 지난 20년간의 추이를 살펴보면 중소기업은 사업체나 종사자 수에서 중소기업이 차지하는 비중은 점차 증가하고 있는데, 1990년대에 들어와 사업체수의 증가와 함께 종사자도 급격하게 증가하여 제조업 전체 종사자의 80%에 육박하고 있다. 그러나 이러한 종사자 수의 증가에 비하여 자산이나 생산액은 상대적으로 느리게 증가하여 2002년 현재 생산은 50% 정도를 차지하고 있다. 이러한 추이는 중소기업이 국민경제에서 차지하는 비중이 커짐에도 불구하고 업체의 규모가 점차 왜소해지고 있음을 보여준다.

<표 2-1> 중소기업의 국민경제 비중

	사업체 수	종업원 수	생산액	수출
규모	약 300만개	1,047만 명	340조원	904억불
국민경제 비중(%)	99.8%	87.0%	50.6%	35.6%

자료: 중소기업협동조합중앙회, 2003년 기준(수출은 2004년), 생산액은 중소기업 기준

<표 2-2> 중소기업의 비중

(단위 : %)

	1984	1988	1992	1996	2000	2002
사업체수	97.4	97.8	98.6	99.1	99.3	99.4
종사자수	54.7	57.7	65.8	69.2	74.0	77.0
유형자산	30.1	34.8	41.9	41.8	40.1	44.7
생산액	33.9	39.0	45.8	46.8	47.4	51.0
부가가치	34.4	41.5	45.8	44.9	48.2	50.1

출처 : 조영삼 (2004)

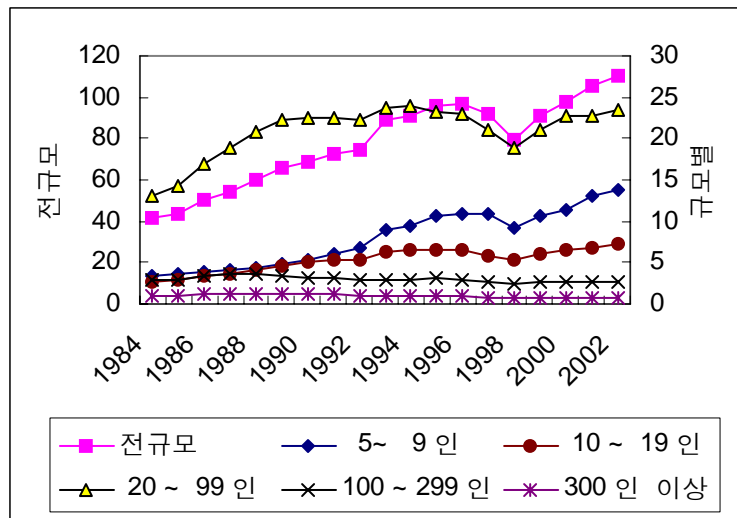
주 : 중소기업은 중소기업기본법시행령에 의하여 업종별로 상시근로자수, 자본금, 매출액 등을 기준으로 구분하고 있으나 이 표에서는 광공업통계조사의 종업원 300인 미만 사업체를 중소기업으로 포함.

이러한 중소기업의 영세화는 규모가 큰 업체의 수가 줄어들고 대신 규모가 작은 업체의 수가 증가하기 때문이다. 제조업 규모별 업체수를 살펴보면 종업원 300인 이상의 대기업뿐만 아니라 100인 이상의 중규모 중소기업의 수도 지속적으로 감소하고 있으며 20인 이상의 소기업은 1980년 말까지 증가하였으나 이후 정체하고 있어 제조업의 업체 수 증가는 주로 10인 미만의 영세사업장의 증가에 기인한 것임을 알 수 있다. 제조업 규모별 종사자수를 살펴보면 1980년대 말을 기점으로 300인 이상의 대기업은 종사자수가 급감하고 있으며, 상대적으로 규모가 큰 중기업도 종사자수를 줄이고 있다.¹⁾ 반면 영세사업장의 증가와 함께 20인 이하의 기업의 종사자수는 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 중소기업의 영세화 추이는 1980년대 말 이후 대기업과 중기업의 빠른 구조전환에 따른 고용감축에 그 원인이 있음이 확인된다.

1) 광공업통계조사에서는 사업체 단위의 조사가 이루어지고 있으므로 기업이라기보다는 사업체가 정확한 용어의 선택이나 본문에서는 기업으로 통용하기로 한다.

<그림 2-1> 제조업 사업체 규모별 업체 수 추이

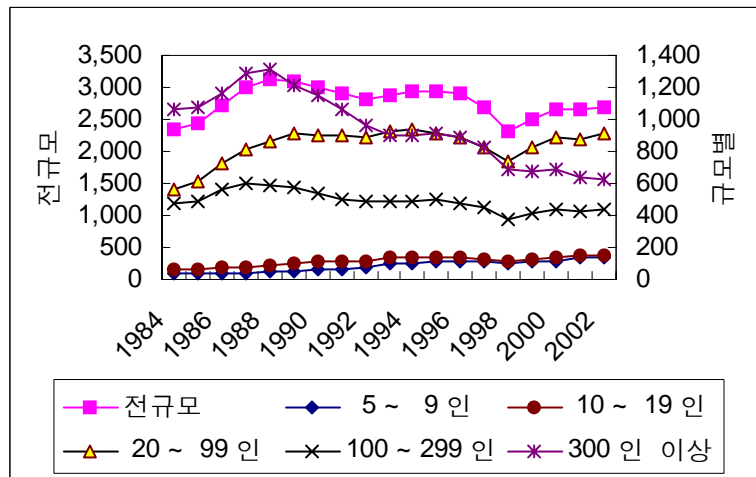
(단위 : 천 개)



자료: 광공업통계조사

<그림 2-2> 제조업 사업체 규모별 종사자 수 추이

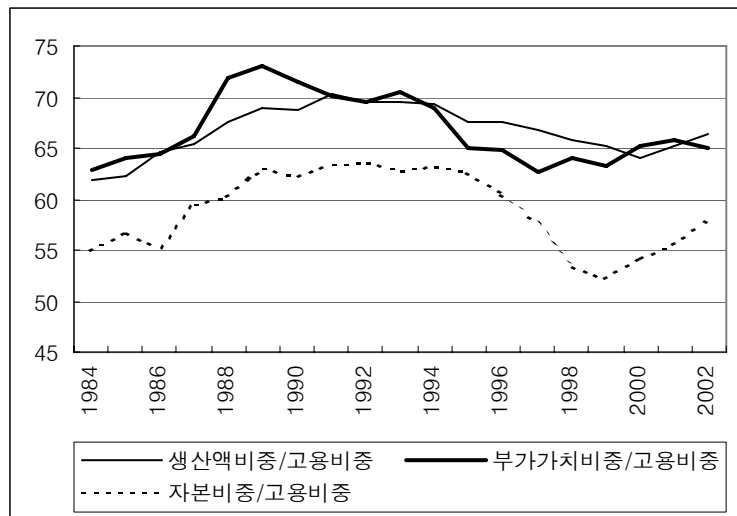
(단위 : 천 명)



자료: 광공업통계조사

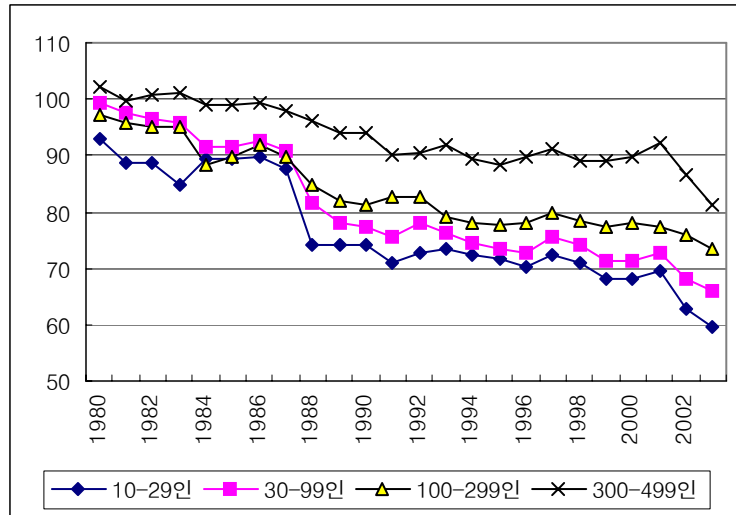
이렇게 1980년대 말 이후 대기업과 중규모 기업에서 고용이 방출되고 대신 영세 소기업의 업체 수와 함께 종사자 수가 증가함에 따라 중소기업의 생산성 및 질적인 고도화는 이루어지지 않고 있다. 이것은 종사자 당 부가가치와 자본스톡에서 잘 나타나고 있다. 300인 이상 대기업과 대비하여 보면 중소기업의 영세화와 함께 1980년대 말을 기점으로 일인당 자본장비율에 있어서 대기업과의 격차가 증가추세로 반전하였다. 이와 함께 대기업 대비 노동생산성은 1980년대 70% 초반 대까지 대기업과의 격차를 줄였으나 이후 격차가 확대되며 현재에는 65% 수준에 있음을 알 수 있다. 이에 따라 중소기업의 임금수준도 1980년대 대기업의 90% 이상의 수준에 있었으나 1990년대에는 70-80%, 2000년대에 들어서면 70% 이하로 내려가고 있다.

<그림 2-3> 대기업 대비 중소기업 생산성 (대기업=100)



자료: 광공업통계조사

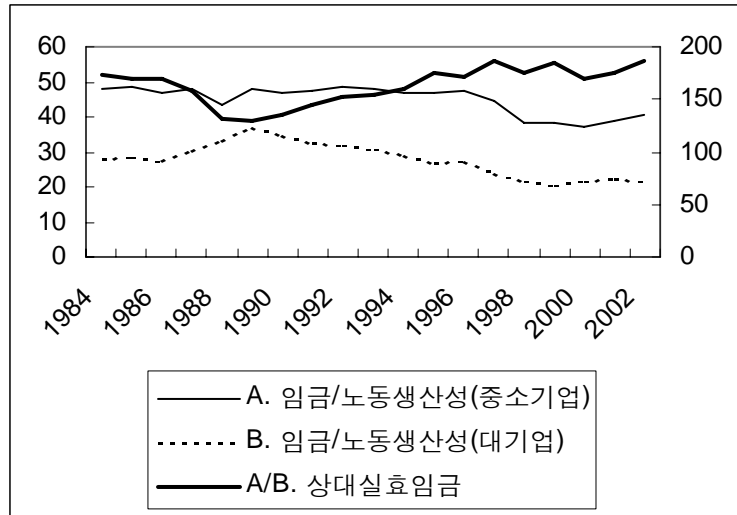
<그림 2-4> 대기업 대비 중소기업 임금수준 (대기업=100)



자료: 광공업통계조사

그런데 문제는 이렇게 중소기업이 대기업에 비하여 상대적으로 낮은 임금을 지급하고 있으나 경영에 대한 임금 압박은 더욱 심하다는데 있다. 노동생산성 대비 임금으로 계산한 실효임금은 1980년대 말 이후 대기업에서는 지속적으로 하락하였지만 중소기업의 실효임금은 외환위기 이전까지 변화가 없다가 외환위기 이후 소폭 감소하였다. 대기업은 중소기업보다 임금이 빠르게 상승하였지만 그에 비하여 노동생산성은 더 빠르게 증가한 것이다. 이에 따라 대기업 대비 중소기업의 상대적인 실효임금은 1988년 대기업의 128% 수준에서 2002년에는 185% 수준으로 노동생산성을 감안하면 중소기업의 임금이 대기업에 비하여 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 이렇게 대기업의 실효임금이 노동생산성의 높은 성장세와 함께 빠르게 하락하고 있는데 비하여 중소기업은 노동생산성의 부진한 증가로 임금압박을 더 받고 있는 것이다.

<그림 2-5> 대기업 대비 중소기업의 실효임금 추이



자료: 광공업통계조사
 주: 좌측 눈금은 A와 B, 우측은 A/B

그런데 이렇게 실효임금이 상대적으로 높은 중소기업은 인력수급에서도 어려움을 겪고 있다. 노동부에서 발표한 2003년 노동력수요동향조사보고서에 따르면 대기업의 인력부족률은 0.48인 반면 중소기업은 3.93으로 중소기업은 극심한 인력난에 시달리고 있다.²⁾ 직능별 인력부족률을 보면 사무관리직과 서비스직을 제외한 모든 업종에서 높으나 특히 단순노무직, 기능직의 부족률이 높아서 현재 많은 업체가 현재 국내 임금수준에서 사업을 영위하기 힘든 업종에 분포하고 있음을 알 수 있다. 이와 함께 전문가와 준전문가의 부족률도 여전히 높으며, 2002년과 2003년의 변화율을 보았을 때 다른 직능에 비하여 전문가의 감소폭이 낮아 중소기업으로의 기술이나 기능 수준이 높은 전문가의 수급이 잘 되지 않고 있음을 보여주고 있다.

2) 인력부족률=부족인원/(부족인원+현재인원)×100.

<표 2-3> 중소기업의 인력부족률 추이

	2002(A)		2003(B)		증감(B-A)	
	부족인원 (명)	부족률 (%)	부족인원 (명)	부족률 (%)	부족인원 (명)	부족률 (%)
사무관리직	17,224	4.14	11018	2.46	-6,206	-1.68
전문가	7,333	9.31	4896	6.86	-2,437	-2.45
준전문가	17,252	9.14	13398	6.25	-3,854	-2.89
기능직	72,985	10.78	52206	7.93	-20,779	-2.85
단순노무	83,768	11.55	51495	7.08	-32,273	-4.47
서비스직	527	3.01	624	2.93	97	-0.08
판매직	5,862	6.82	5310	6.09	-552	-0.73

출처: 조영삼(2004)

원자료: 중소기업청, 「중소기업인력실태조사」, 2002년 및 2003년

주: 부족률=부족인원/(부족인원+현재인원)×100.

이러한 중소기업의 실효임금의 추이와 인력난은 현재 당면하고 있는 중소기업문제의 실상을 대변한다. 즉 대기업과 중소기업의 생산성과 임금의 차이가 확대되고 있으나 중소기업은 낮은 임금수준에도 불구하고 노동비용에서 압박을 더 심하게 받고 있다. 중소기업의 노동시장 유연성이 높은 점을 감안한다면 이것은 현재 중소기업의 경영환경이 매우 악화된 것을 의미한다. 이와 함께 중소기업이 인력수급에 어려움을 겪고 있다는 것은 많은 중소기업이 현재 우리나라의 소득수준에 적합하지 않은 사업내용을 가지고 있다는 것이다. 이것은 궁극적으로 중소기업의 생산성이 증가하지 않는 이상 이 문제는 해결될 수 없다는 것을 의미한다.

이렇게 중소기업의 고용과 생산에서 차지하는 비중이 증가하고 있음에도 불구하고 중소기업의 생산성과 경영성과는 오히려 악화되고 있다. 2003년-2004년의 내수악화는 중소기업의 실적을 더욱 악화시키고 있으나 앞에서 살펴본 중소기업의 생산성과 실효임금 추이는 이러한 중소기업의 경쟁력 악화가 최근의 문제라기보다는 1980년대 이후 지속된 중소기업 생산성 향상 부진이라는 장기적인 문제에 기인하고 있음을 보여주고 있다.

3

경제성장과 산업구조의 변화

전 장에서 살펴본 바에 따르면 중소기업의 경쟁력 약화는 이미 1980년대 이후 지속된 문제이고 최근의 현황은 많은 중소기업의 사업구조가 현재 한국 경제가 요구하고 있는 임금수준에서는 영위되기 힘든 한계상황에 다다르고 있음을 시사하고 있다. 따라서 이러한 중소기업의 문제를 이해하기 위해서는 최근의 내수불황이라는 단기적인 요인을 살펴보기 보다는 1980년대 이후 한국경제의 성장과 구조변화라는 장기적인 요인을 감안하여야 한다. 본 장에서는 1980년대 이후 한국경제의 성장과 구조변화의 특징이 어떠한지 이것이 현재의 중소기업의 경쟁력 약화에 어떻게 영향을 미쳤는지 알아보기로 한다.

1. 경제성장의 특징

한국경제는 세계에서 보기 드문 고도의 경제성장을 지난 40여년간 지속하였다. 이러한 고도성장의 원인으로 여러 가지 요인을 들 수 있다. 몇 가지 자주 지적되는 요인을 들자면 2차세계 대전 이후 세계적인 무역자유화 추세, 풍부한 인적 자원과 높은 교육 수준, 일본의 급속한 발전으로부터의 학습효과, 수출지향 정책과 같은 시장우호적인 정책 등을 들 수 있으나, 무엇보다도 가용한 자원을 동원하고 성장에 맞추어 산업구조와 제도를 빠르게 변화시켜온

경제 전반적인 시스템이 성장의 핵심요인이라고 할 수 있을 것이다. 특히 1960년 이후 경제의 급속한 성장에 있어서 정부정책은 지대한 영향을 미쳤다. 가용한 자원을 동원하고 외화수입을 극대화하기 위한 정부의 중상주의적 산업정책은 이것의 공과에 대한 논란이 있으나 결과론적이지만 한국경제의 빠른 성장과 구조변화에 가장 큰 영향을 미쳤음에 틀림없다.

이러한 고도성장과 함께 경제구조도 급속하게 변화하여 압축성장이라고 이를 만한다. 한 세대를 걸치는 동안에 산업구조, 무역구조, 성장요소, 교육수준, 고용구조, 기업규모, 금융제도 등 경제의 모든 부문이 급속한 변화를 거쳤다. 이러한 변화를 주도한 것은 정부의 정책과 이를 수용하며 발전해 온 대기업군이라고 할 수 있다. 특히 1970년에 시행된 중화학공업 육성은 전형적인 Gerschenkron식의 경제발전정책으로 의도된 산업구조 개편이었다.³⁾ 중화학공업 육성정책은 재원을 중화학공업에 집중시킴으로서 이를 수행하는 대규모 기업군을 육성하였으며, 이러한 대기업군은 향후 경제발전에 주도적인 역할을 하였다.

이러한 정부의 적극적인 산업정책과 이를 이용한 기업들의 규모키우기 경쟁은 한국경제의 고도성장에 크게 기여하였으나, 이에 따라 경제력 집중, 금융구조의 왜곡, 경제의 불안정성이라는 후유증을 낳았다. 1980년대에 들어서며 과도한 중화학공업육성정책의 문제점과 함께 재벌에 대한 과도한 경제력 집중이 경제문제로 부각하였으며, 이후 재벌에 대한 인식과 정책이 성장을 위한 지원과 경제력집중 완화를 위한 견제 사이에서 유지되었다.

특히 정부에 의한 과도한 금융시장의 개입은 금융제도의 감독 및 선별 기능을 저해하였고, 빠르게 성장하는 경제의 관성 아래에서 기업의 공격적인 투자는 주기적인 구조조정으로 이어졌다. 대규모 구조조정은 1972년 8·3조치로 대변되는 1970년대 초의 대규모 부채탕감에서 시작하여 1980년대 초 중화학공업 투자조정 및 산업합리화 정책, 1997년 외환위기 이후 금융 및 기업구

3) 김창남·度邊利府 (1987) 참조.

조 구조조정 등으로 이어져 한국경제는 주기적으로 과잉투자와 구조조정의 순환을 겪었다. 이러한 대규모 구조조정과 함께 대외의존적 경제구조는 경제의 불안정성을 심화시켰는데, 한국경제의 경기순환은 수출의 호황을 뒤따라 가는 국내경기 호황, 이에 따른 기업의 공격적인 투자와 이후 투자조정의 단계를 거치는 순환구조를 보인다. 따라서 성장은 안정적인 내수보다는 변동이 심한 수출에 의존하고 이에 편승한 기업의 규모지향적 투자 행태는 경기변동을 더욱 크게 하였다.

이렇게 빠른 성장과 함께 성장의 요인도 변화하였다. 고속성장의 시기에는 양적인 요소투입형 성장패턴을 보였으나 점차 총요소생산성의 증가가 중요한 혁신주도형 성장패턴으로 변화하고 있다. 이는 성장회계방식에 따라 성장요소를 자본, 노동, 생산효율성 등으로 구분할 때 시기별로 성장을 주도하는 성장의 요소도 빠르게 변화하는 데서 잘 나타난다. 1960년대 성장초기에는 노동과 자본이 경제성장의 95% 이상을 설명하였고, 1970년대에는 총요소생산성이 오히려 감소하여 중화학공업 육성정책으로 인한 경제의 효율성이 저하되었음을 알 수 있다. 그러나 1980년대에 들어서면 노동이나 자본 등 생산요소의 투입 증가가 감소하며 점차 총요소생산성의 증가가 경제성장에 차지하는 비중이 올라가고 있음을 알 수 있다.

전반적으로 1980년대까지는 자본과 노동 투입이 모두 빠르게 증가하여 요소투입형 성장패턴을 보였는데, 노동의 경우에는 인구동태의 변화에 따른 경제활동연령층 인구의 빠른 증가와 실업률의 감소 등이, 자본의 경우에는 경제성장과 함께 빠르게 증가한 높은 저축률에 힘입은 바가 크다. 그러나 이러한 요소투입의 증가는 1980년대에 들어서며 그 속도가 빠르게 저하되고 있다. 노동투입에서 보면 인구동태의 변화와 근로시간 단축의 영향으로 점차 노동투입의 증가는 정체하고 있다. 1990년대 이전의 노동공급 증가의 가장 중요한 요인은 인구증가와 베이비 붐 세대의 경제활동인구로의 진입이었는데, 이 두 요인에 따른 노동공급의 증가는 1990년대에 들어서며 점차 정체하고 있다. 또

한 자본투입에서 보면 자본공급에 해당하는 저축률의 경우 1960년 국민소득의 10% 수준에서 1980년대 말에는 40%에 육박하였으나 1990년을 기점으로 감소추세를 보이고 있다. 이는 경제활동연령대 인구비중의 증가, 미흡한 사회 복지제도, 주택 및 소비자 금융의 미비 등 저축률을 높이는 사회경제적 요인이 경제에서 사라지기 때문으로 이에 따라 경제성장에 대한 자본투입의 기여도도 점차 낮아지는 추세를 보이고 있다. 앞으로도 이러한 자본과 노동투입의 빠른 성장을 가능하게 한 요인들은 빠르게 소멸될 것으로 예상된다. 따라서 한국경제는 1980년대에 들어서며 요소투입형 성장패턴에서 총요소생산성의 기여도가 올라가는 효율중심형으로 성장패턴이 전환되었다고 판단된다.⁴⁾

<표 3-1> 한국경제의 시기별 성장요인 추이

기간	GDP	노동	자본	총요소생산성
1960-1970	9.47	4.5	13.3	0.3
		20.9	75.4	3.7
1970-1980	6.81	3.2	12.8	-1.0
		24.4	89.9	-14.3
1980-1990	8.21	2.0	10.7	2.5
		13.8	56.1	30.1
1990-2000	5.97	1.1	9.6	1.6
		10.9	62.3	26.8

출처: Kim (2002)

주: 윗줄은 각 변수의 연 평균 증가율(%), 아래줄은 각 성장요인의 성장기여도(%)

4) 물론 복잡한 경제성장의 과정을 단순하게 투입주도형과 효율중심형으로 나눌 수는 없지만, 성장회계방법에 따라 경제성장을 투입과 생산성의 증가로 나누었을 경우 투입과 생산성 증가의 상대적인 기여도에 따라 성장의 특징을 나누어 본 것이다.

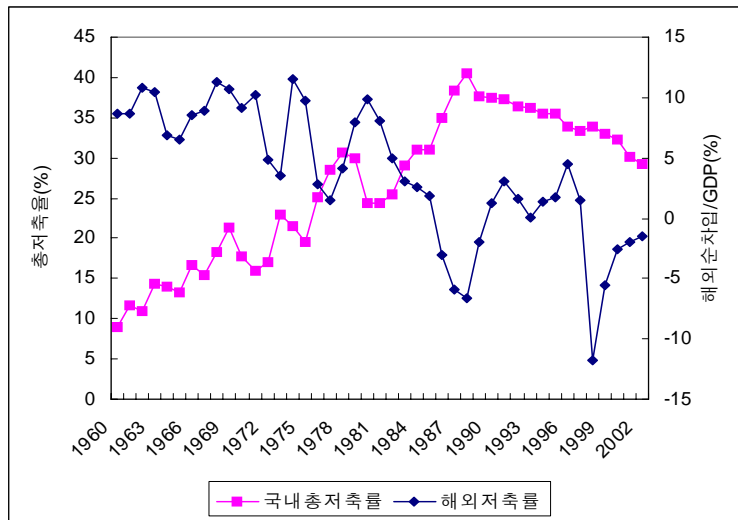
<표 3-2> 한국 노동투입의 양적인 성장의 요인분해(연평균 변화율)

(단위 : %)

	평균 노동시간 (전산업)	취업률 = 1-실업률	경제활동참 가율	1-부양률 = 15-64세 인구/ 총인구	총인구	총 노동시간
1960-70	0.25	0.42	0.23	1.03	2.54	4.87
1970-80	0.00	-0.07	0.24	1.34	1.68	3.18
1980-90	-0.68	0.29	0.17	1.08	1.17	2.03
1990-2000	-0.15	-0.17	0.12	0.34	0.92	1.06

출처 : 김종일(2004), 원자료의 출처는 인구동태조사, 경제활동인구조사.

<그림 3-1> 총저축률과 해외저축률 추이



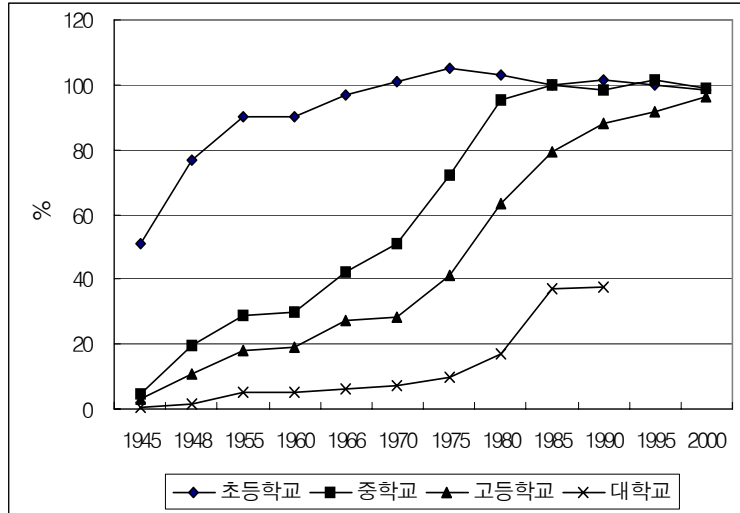
자료: 국민계정

이렇게 한국경제 성장이 투입이 주가 되는 양적인 성장에서 생산성과 효율이 중심이 되는 질적인 성장으로 이행되어감에 따른 실물자본을 중심으로 한

유형의 투자보다는 인적자본과 연구개발투자 등 무형의 투자가 중요해지고 있다. 국민소득 성장과 함께 취학률도 증가하였으나 특히 고등교육의 취학률이 1970년대 중반을 기점으로 빠르게 증가하였는데, 이는 경제구조가 고도화됨과 동시에 고등교육에 대한 수요가 빠르게 증가하였음을 반영한다. 이러한 요소 투입 구조의 변화는 연구개발 활동을 살펴보면 더욱 명확하게 들어나는데 노동자 일인당 연구개발 자본스톡은 1970년대 중반 이후 빠르게 증가하기 시작하여 1980년대 중반이후 급속도로 증가하고 있다. 이렇게 인적자본과 연구개발에 대한 투자의 급속한 증가는 한국경제의 생산구조가 빠르게 고도화되며 성장이 생산효율성 중심으로 이전되어 가는 것을 의미하며, 이에 따른 기술개발에 대한 수요가 증가했음을 시사한다. 기업의 연구개발비 대비 로얄티 지불 비중은 자체 1970년대 중반을 기점으로 빠르게 감소하여, 자체적인 연구개발 활동이 활발하여짐을 보이고 연구개발집약도 (연구개발비/매출액)는 1980년 중반을 기점으로 급속도로 증가하고 있다. 이렇게 1970년대 이후 고등교육과 연구개발에 대한 투자가 이후 급속도로 증가하는 것은 1970년대 중화학공업화와 함께 산업이 고도화됨에 따라 고등교육과 연구개발에 대한 수요가 증가했음을 반영하고 있다.

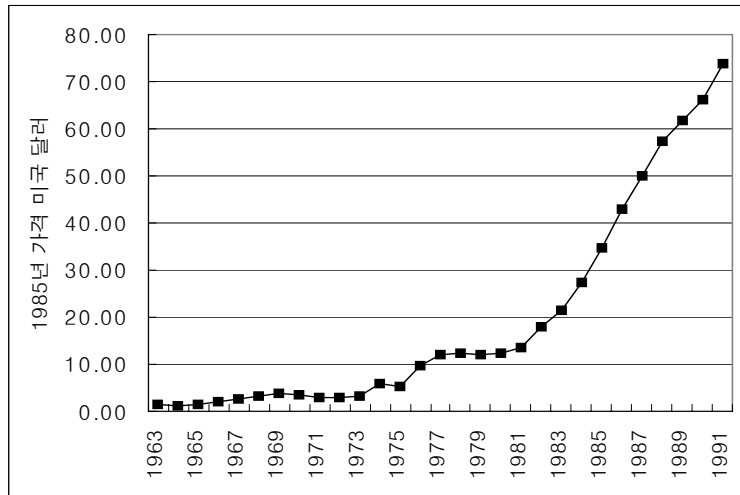
이렇게 한국경제는 성장이 빨랐을 뿐만 아니라 성장의 패턴도 빠르게 효율 중심의 성장 패턴으로 전환되었다. 이러한 성장패턴의 변화는 경제발전에 따라 자연스럽게 나타나는 현상이나 한국의 경우에는 중화학공업육성정책이라는 정부의 개입에 의하여 더욱 가속화된 측면이 있다. 비록 중화학공업육성정책이 이후 투자조정과 금융시장의 왜곡, 경제력 집중이라는 부작용을 낳기는 하였으나 의도한 바대로 한국경제의 구조변화는 빠르게 진행되었다고 판단된다.

<그림 3-2> 교육수준별 취학률



자료: 통계청, 한국통계연감, 한국의 사회지표

<그림 3-3> 노동자 1인당 연구개발 자본스톡



자료: 통계청, 한국통계연감, 과학기술부 산업기술주요지표의 명목 기술개발 지출을 GDP 환가지수로 실질변수로 환가하여 1985년 시장환율로 표시한 액수를 인수로 나눈 것임.

2. 산업구조의 변화

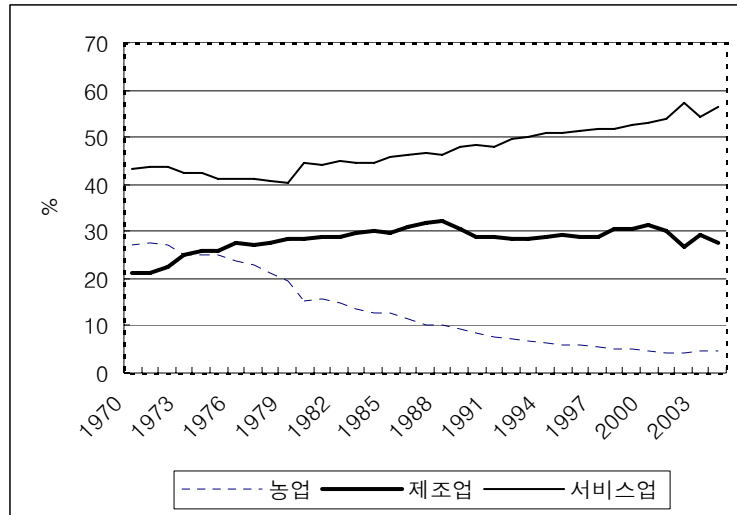
한국경제의 빠른 성장과 함께 경제구조도 급속도로 변화하였는데 이것은 농업의 비중 감소와 함께 제조업과 서비스업의 비중 증가로 나타나는 탈농업화와 공업화로 요약된다. 명목국민소득의 산업별 비중을 보면 1970년대 국내 총생산의 30%를 차지하던 농업은 빠르게 감소하여 2000년대에는 5% 이하로 감소하였으며, 반면 제조업은 30% 수준에 육박하고 있으며 서비스업은 2004년 56%에 다다르고 있다. 실질국민소득으로 보면 서비스업은 50% 수준에 머물고 있는 반면, 제조업은 1970년 10% 수준에서 2004년에는 36%까지 지속적으로 상승하고 있다.⁵⁾

이러한 생산측면에 대비하여 고용은 더욱 확연한 구조변화를 보여주고 있는데, 1980년대까지는 노동이 농업에서 제조업과 서비스업으로 이동하였으나 1990년대에 들어서며 제조업의 고용비중이 빠르게 감소하고 있다. 전체 취업자 중 농업 종사자의 비중은 1970년 전체 취업자의 절반을 차지하였으나 현재는 10% 이하로 감소하고 있으며, 반면 서비스업은 2000년대에 들어서 60% 이상을 차지하고 있다. 그런데 제조업은 1980년대까지는 고용비중을 높여왔으나 1989년 28%를 기점으로 1990년대에는 비중이 빠르게 감소하여 2000년대에는 20% 수준에 있다. 이렇게 제조업의 고용비중이 감소하는 현상을 탈공업화(deindustrialization)라고 일컫는데, 한국경제는 1960년대 이후 급속한 공업화 이후 1990년대에는 급속한 탈공업화를 겪고 있는 것으로 이는 한국의 산업구조가 매우 빠르게 변화하고 있음을 보여준다.⁶⁾

5) 이렇게 실질국민소득으로 볼 때 제조업의 비중이 높아지는 것은 서비스업의 물가가 상대적으로 빠르게 상승했음을 시사하는 것으로 서비스업에 비하여 제조업 생산성이 상대적으로 빠르게 증가하고 있음을 의미한다.

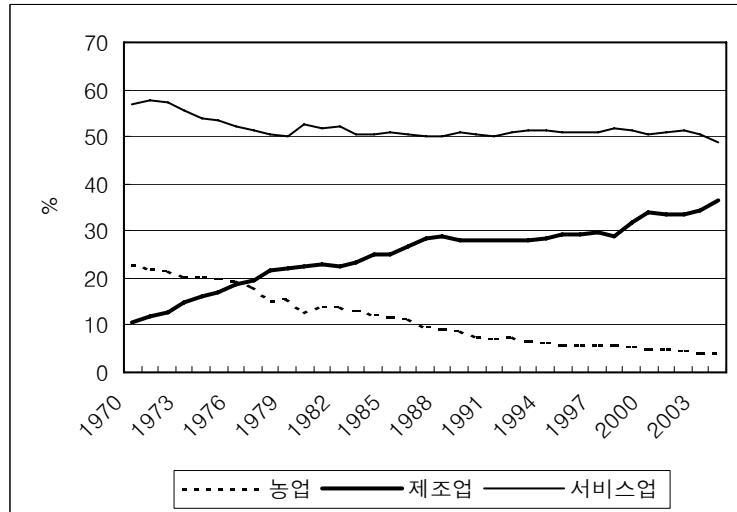
6) 제조업이 역사적으로 경제성장의 엔진역할을 했다고 평가되는데 탈공업화는 한국경제의 성장이 성숙기에 접어들었음을 의미하고 이러한 점에 1990년대는 구조변화 측면에서 주목할 만한 시기이다. 탈공업화와 성장둔화에 대하여서는 강두용(2001), 김종일(2004) 참조.

<그림 3-4> 산업별 명목 부가가치의 비중 추이



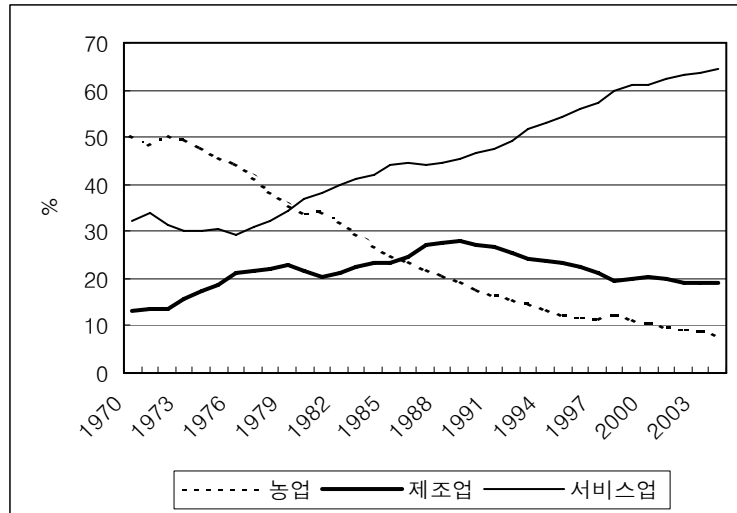
자료: 국민계정

<그림 3-5> 산업별 실질 부가가치의 비중 추이



자료: 국민계정

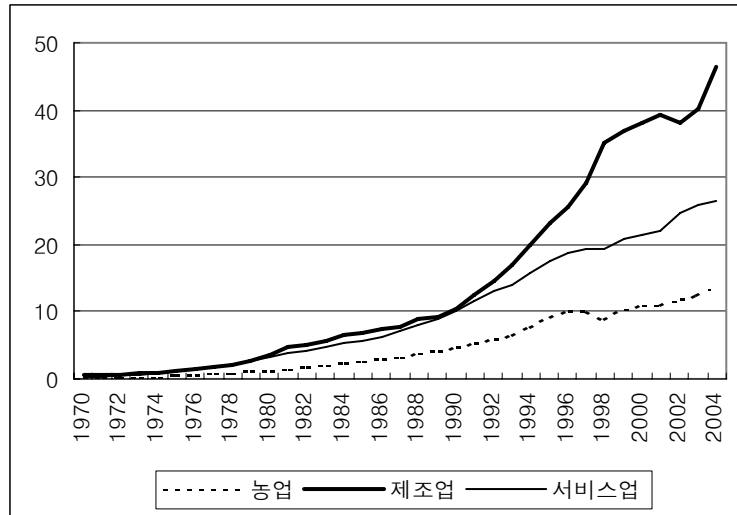
<그림 3-6> 산업별 취업자 비중



자료: 경제활동인구조사

이러한 산업간 고용비중 변화에 대하여 생산비중의 변화 추이를 보면 1990년대 이후 제조업의 고용비중은 빠르게 감소하는 반면 생산비중은 감소하고 있지 않고, 서비스업은 반대의 현상을 보이고 있다. 특히 1990년대 이후 제조업의 고용비중 감소에도 불구하고 부가가치 비중이 감소하지 않은 것은 제조업의 일인당 노동생산성이 농업이나 서비스업에 비하여 빠르게 증가하고 있음을 의미한다. 반면 고용비중의 빠른 상승에도 불구하고 부가가치 증가가 따라가지 못한 서비스업은 노동생산성 증가가 상대적으로 둔화되어 2000년대에 들어서면 제조업과 서비스업의 노동생산성 격차가 급격하게 확대되고 있다. 이러한 제조업과 서비스업의 생산성의 양극화는 1980년대까지는 볼 수 없었지만 1990년대에 들어서며 점차 생산성의 격차가 확대되기 시작하였음을 알 수 있다. 최근에 부문간 양극화문제가 사회경제적 문제로 부각하고 있으나 이러한 제조업과 서비스업의 양극화는 최근에 발생한 문제라기보다는 1990년대에 들어서며 시작된 오래된 문제임을 알 수 있다.

<그림 3-7> 산업별 노동생산성 추이



자료: 국민계정의 각 산업별 부가가치를 경제활동인구조사의 취업자수로 나누어 계산.

이러한 측면에서 볼 때 제조업과 서비스업의 양극화문제는 최근의 수출과 내수의 경기양극화에 따른 단기 경기적 문제라기보다는 1990년대 이후 시작된 한국경제의 구조변화에 따라 발생한 장기 구조적인 문제로 보는 것이 타당하다. 그렇다면 이러한 양극화의 원인은 무엇인가? 여러 가지 요인이 있겠지만 우선적으로 지적할 수 있는 것은 제조업 내에서의 산업간 생산성 격차의 확대와 제조업내의 산업구조 재편이다. 제조업의 산업구조는 지난 10여년간 저임금 의존형 경공업에서 기술집약적 중화학공업으로 빠르게 이전하였다. 1980년대에 들어서면 이미 중화학공업의 비중이 50%를 넘어서고 2000년에는 80%에 육박하고 있다. 1980년까지 섬유 및 의류가 제조업의 주도적인 산업이었으나 이후 급속도로 비중이 감소하였으며, 대신 1980년에 4위였던 전기전자는 2000년에는 제조업 부가가치의 1/4을 차지하게 되었다. 특히 고용비중이 높았던 섬유 및 의류 산업의 비중 감소와 전기전자, 자동차, 화학 등 중화학공업의 생산고도화는 1990년대 이후 제조업의 고용비중 감소의 주요인이

다. 특히 1990년 이후 제조업은 고용비중이 감소했을 뿐만 아니라 전체 취업자 수도 감소했는데, 이는 섬유 및 의류 등을 비롯한 경공업에서의 고용이 감소했기 때문이다. 그런데 제조업의 생산활동에서 차지하는 비중이 빠르게 올라간 전기전자, 자동차 등 중화학공업은 산업의 성장세에 비하여 고용창출력은 빠르게 감소하고 있으며, 외환위기 이후 이러한 경향이 더욱 가속화되었다.

이렇게 제조업이 노동집약적 경공업에서 기술집약적 첨단산업으로 이전함에 따라 제조업의 절대적인 고용흡수력은 감소하였고 이는 서비스업의 고용증가로 나타났다. 특히 외환위기 이후 경제전반적인 고용흡수력의 저하로 인하여 서비스업 중 생산성이 높은 지식기반 서비스업의 빠른 성장에도 불구하고 구조변화에 따른 퇴출인력은 운수, 음식숙박, 개인서비스업으로 흡수되었으며, 이러한 전통서비스업 분야에는 현재 불완전하게 고용된 근로자가 매우 많다.

<표 3-3> 제조업 부가가치 비중 상위 10위 산업

순위	1970		1980		1990		2000	
	산업	비중	산업	비중	산업	비중	산업	비중
1	음식료품	28.6	섬유 및 의류	19.2	전기전자	14.6	전기전자	25.2
2	섬유 및 의류	20.4	음식료품	19	자동차	13.2	화학	13.9
3	화학	11.5	화학	13.1	음식료품	12.9	자동차	11.3
4	자동차	9.1	전기전자	10.4	화학	12.9	일차금속	8
5	종이 및 인쇄	5.5	일차금속	6.7	섬유 및 의류	11.5	음식료품	6.9
6	비금속광물	5.3	자동차	6.1	일차금속	9	기계	6.9
7	석탄 석유 정제	4.2	석탄 석유 정제	5.5	비금속광물	5.6	섬유 및 의류	6.9
8	전기전자	3.7	비금속광물	5.3	기계	5.5	조립금속	4.8
9	기계	2.3	종이 및 인쇄	3.9	종이 및 인쇄	4.6	종이 및 인쇄	4.3
10	일차금속	1.5	기계	3.7	조립금속	3.8	석탄 석유 정제	4.2
	중화학공업 비중	39.2		54.4		67.4		78.7

자료: 한국은행, 국민계정

이렇게 산업간 생산과 고용의 증가추이가 서로 다르기 때문에 산업간에 생산성 격차가 나는 것은 당연하며 산업간 생산성의 증가율이 다른 것은 경제환경의 변화에 따라 항상 발생하는 현상이다. 경제발전에 따라 농업의 비중이 줄어들고 제조업의 비중이 증가하며, 제조업 내에서도 생산성이 낮은 산업에서 생산성이 높은 산업으로 산업의 중심이 이전하는 것은 성장하는 경제에서 자연스러운 현상이다. 그러나 산업구조의 변화가 양극화로 불릴 정도로 문제가 되는 것은 주기적으로 노동의 산업간 이동에 따른 고용문제를 발생시키기 때문이다. 장기적으로 쇠퇴하는 산업에서 방출된 고용을 성장산업에서 흡수한다면 문제가 없으나 그렇지 못할 때 양극화가 문제가 된다.

1970년대 이후 중화학공업과 경공업간 성장의 상대적인 격차가 확대되어 제조업 내에서도 일종의 양극화 현상이 지속되고 있으나 1980년대 말 3저 호황시까지 업종에 관계없이 제조업 전반적인 확장추세가 지속되었기 때문에 양극화현상이 문제시 되지는 않았다. 그러나 1990년대에 들어서며 흑자기조가 사라지며 경기침체와 함께 제조업내 중화학공업과 경공업, 대기업과 중소기업간의 경기 양극화 문제가 현안으로 대두하였다. 이와 함께 1990년대에 들어서며 제조업의 빠른 고도화로 제조업에서 고용이 방출됨에 따라 방출된 고용이 서비스업에 불완전하게 취업하게 되며 제조업과 서비스업의 생산성 양극화현상이 나타나고 이는 외환위기 이후 더욱 현저하게 된 것이다. 2000년대에 들어와 소비자 금융이 단기적으로 과도하게 확장되며 가계부채문제가 소비를 압박하고 2003년 이후 수출 호조에도 불구하고 소비침체에 따라 내수와 수출간에 경기차이를 보이게 됨에 따라 이는 소득계층간의 양극화 등 경제전반적인 양극화 현상으로 부각되었다.

한국경제는 그 성장 속도만큼이나 빠르게 산업구조가 변화하였기 때문에 산업구조변화에 빠르게 적응한 경제주체와 그렇지 못한 경제주체 간의 양극화가 발생할 가능성이 높다. 경제규모가 빠르게 확대되고 고용창출이 왕성했던 1980년대까지는 이러한 양극화가 크게 문제되지 않았으나, 1980년대 중반

을 기점으로 성장패턴이 양적 성장에서 효율성이 증시된 성장으로 바뀌고 외환위기 이후 기업의 공격적인 확장세가 멈춤에 따라 양극화가 고용, 생산성, 보수, 기술 모든 측면에서 일어나고 있다. 전통적인 경제이론에 따르면 이러한 양극화 문제는 생산시장을 중심으로 한 상대가격변화에 대한 생산요소의 이동이라는 시장의 힘에 의하여 해결될 것이지만 개방된 경제에서 변수간의 상호인과관계(feedback effect)가 누적적으로 나타날 경우 양극화는 더욱 심화될 가능성도 있다. 예를 들면 폐쇄경제 하에서는 상대적으로 생산성이 낮은 산업의 공급이 느리게 성장하므로 이 부문의 상대가격이 상승하게 됨으로 양극화현상은 장기적으로 해소되지만 개방경제 하에서는 양극화현상이 해외부문과 연결되어 더욱 확대될 수 있다.

수출-대기업-첨단기술-중화학-고생산성-고임금 대 내수-중소기업-하위기술-경공업-저생산성-저임금으로 기업군을 도식화하여 양극화를 특징짓기는 힘들다, 업종별, 규모별, 기업특성별로 양극에 속해있는 경제주체간의 성과의 차이는 확연하게 들어난다.7) 산업구조변화를 주도하는 전자, 자동차 등의 제조 대기업은 인력수급, 자본, 연구개발, 기술혁신 등 생산활동의 모든 면에서 세계적인 수준에 수렴하고 있으나, 이에 따라가지 못하는 전통제조업과 단순하청조립 중심의 중소기업은 세계화로 후발국과의 경쟁에 노출되고 있다. 저기술 임금의존형 제조업의 중소기업은 앞으로 더욱 빠르게 도태되어 갈 것이며, 도소매·음식숙박·운수 등 전통서비스업의 고용은 포화상태에 있다. 따라서 뒤쳐진 부문의 고용을 흡수할 수 있는 성장산업이 발전하지 않는 이상 양극화 문제는 더욱 심각해 질 것이 자명하다. 그런데 과거와는 달리 한국경제를 주도하는 대기업은 스스로 다국적기업화하고 있으며 현재 성장을 주도하는 전

7) 경공업에서 대기업에 비하여 중소기업이 차지하는 비중이 상대적으로 높지만 절대적으로 중소기업의 경공업비중도 1980년 48%에서 2002년에는 32% 수준으로 낮아지고 있어, 이상과 같은 일반화는 크게 의미는 없다.(정연승(2004) 표 IV-3) 또한 다른 선진국과 비교하였을 경우 중대소기업에 관계없이 중화학공업의 비중이 높아 수출비중이 높고 전자 및 자동차 산업에의 집중화현상이 높은 한국경제의 특징을 중소기업의 구조에서도 보여준다.(정연승(2004) 그림 IV-3,4)

기전자는 생산의 국제적 분업이 가장 활발하게 이루어지는 산업이다. 따라서 과거에 비하여 대기업의 수출증가와 사세의 확장이 국민경제와 고용에 미치는 영향이 줄어들고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 현재 문제가 되고 있는 양극화는 중소기업의 구조조정과 서비스업의 재편이 없는 이상 당분간 더욱 심화될 가능성이 있다. 중소기업의 경우 내수에서 수출로 가는 국제화, 하위기술 저임금 업종에서 고급기술 중심의 고임금 업종으로의 업종전환, 세계적 기업이 되어 가고 있는 대기업과의 가치사슬의 강화라는 경쟁의 근본적인 역량이 제고되어야 하며, 서비스업에서는 생산성 있는 다양한 일자리 수요가 발생되어야 한다. 즉 양극화는 한국경제의 빠른 구조변화의 산물이며 이 문제의 해결은 경기적인 처방에 의하여 해결될 수 없고, 한국경제의 미래의 먹고 살 거리를 찾는 구조적 장기적 접근에서 시작되어야 할 것이다. 이 중심에 있는 것이 바로 중소기업의 경쟁력이다.

그러나 현재 중소기업은 저기술-저임금-저생산성-저수익-저기술, 저진입장벽-가격경쟁-저수익-저기술-저진입장벽, 저수익-저투자-저생산성-저수익 등 다방면에서 악순환에 빠져있다. 이러한 악순환을 끊기 위해서는 중소기업의 혁신역량 배양이 핵심이며 이는 시장의 힘만으로는 해결하기 어렵다. 그러나 혁신역량의 배양에 대한 기업과 정부의 장기적인 전략이 지금까지 부족했다. 기업은 장기적인 산업전망에 의거한 미래를 조망하기 보다는 현재 당면한 문제 해소에 급급했으며, 정부는 원인에 대한 처방보다는 결과에 대한 대응을 하는데 관심을 보였다.

4

중소기업 문제의 역사적 배경

전 장에서는 현재 한국경제의 현안인 양극화문제가 한국경제의 급속한 성장과 그에 따른 구조변화에 기인하며, 과거와는 달리 한국경제가 양적인 팽창을 하는데 한계에 다다랐기 때문으로 진단하였다. 이러한 양극화문제는 무엇보다도 대기업이 주도한 제조업의 급속한 고도화와 이를 따라잡지 못하는 중소기업의 경쟁력이 중요한 원인이다. 본 장에서는 중소기업 문제의 역사적 배경을 살펴보고 다음 장에서는 과거 중소기업정책의 여건과 문제점을 알아봄으로써 중소기업문제가 최근에 갑자기 발생한 문제가 아니라 한국경제 발전과정의 구조적인 유산임을 보이고자 한다. 이를 통하여 1980년대 말 이후 한국경제의 급속한 구조변화 하에서 적절하지 못한 정책 대응으로 중소기업에게는 1990년대가 과히 잃어버린 10년이라고 할 만한 시기였음을 알 수 있다.

1. 1970년대 중화학공업 육성정책과 중소기업

경제발전 초기인 1960년대에는 산업의 중심이 노동집약적 경공업에 있었고 대기업과 중소기업간 생산활동의 차이가 크게 없었다. 정부는 금리와 환율을 현실화하고 수출지원제도와 유인체제를 구축하며 시장기능에 순응한 수출 촉진형 정책을 시행하였다. 이와 함께 수출특화 업종을 지정하고 중소기업을

육성하며 수출산업화 지원에 노력하였다. 그러나 1970년대에 들어서며 이전의 시장기능에 따른 수출촉진정책이 적극적인 수입대체정책으로 전환하게 되는데, 이는 1972년에 시작된 중화학공업육성정책으로 대변된다. 중화학공업육성정책은 중간재에 대한 수요 증가에 따른 중화학공업 육성의 경제적 필요성과 월남패망에 따른 자주국방의 필요성 등 정치적 요인에 따라 시행되었는데, 전형적인 개발국가형 개입정책의 성격을 가졌다.

정부는 선별적 산업육성정책을 계획함으로써 대기업에 대한 정책금융과 외자배분을 통하여 적극적인 지원과 투자유인을 제공하였다. 이에 따라 생산요소 배분에 있어 유리한 대기업의 경제적 구심력이 급속히 증가하게 되었다. 이것은 이후 장기적으로 대기업에 대한 요소투입의 선순환으로 나타나게 된다. 반면 중소기업은 경제성장에 따른 소득 증가와 그에 동반한 임금증가로 나타나는 경제환경 변화에 대기업에 비하여 적응이 뒤처지게 되며 자본과 노동의 수급이 더욱 힘들어지게 되었다.

특히 1970년대의 높은 인플레이션율에도 불구하고 수입대체정책의 특징인 원화의 고평가는 수출 중소기업의 경쟁력 악화로 이어졌다. 1970년대 물가가 연평균 20% 이상 상승하였지만 환율은 1970년대 말까지 고정되어 수출기업의 경영환경은 크게 악화되었고 이는 1980년에 들어서며 외채문제와 연결된다. 이 기간 동안 대기업은 성과와 관계없이 정부의 지원 아래 양적인 팽창과 적극적인 사업전환을 추진하였으나, 중소기업은 수출부진과 함께 수익성이 크게 위축되었다. 1980년대 경제안정화 이후 중화학육성정책의 성과가 가시화되며 대기업이 기술개발을 위한 연구개발투자를 확대하며 지속적으로 경영을 고도화하여 간 반면 중소기업은 자본과 인력 조달 모든 면에서 불리한 상황이 지속되었다.

<표 4-1> 기간별 경제지표

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
GDP성장률	8.4	7.4	9.3	6	5.4
고정투자율	22.3	26.7	29.8	35.7	29.9
물가상승률	17.5	20.7	7.2	5.4	2.9
임금상승률		23.2	12.9	9.8	8.1
수출단기상승률		13.8	4.4	2	-1.8
환율	280	440	764	925	1192
수출증가율	38.9	34.6	13.9	9.7	9.7
국제수지(억불)	-15	-116	172	709	658
실업률	5.8	4.1	3.5	3.3	3.6

주: 통계청 자료, 단위는 %.

<표 4-2> 기간별 정책기조

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
정책 기조	수출주도형 공업화	정부주도 중화학공업육성정책	안정화와 자유화	국제화와 자유화
거시 정책	금리 및 환율현실화	확장적 재정금융정책	긴축적 재정금융정책	
산업 정책	수출지원제도와 유인체제 구축, 선별적 수입대체산업육성	선별적 산업육성정책과 적극적 정부 개입	경제자유화 (금융자유화(시중은행민 영화), 수입자유화)	금리자유화, 외환 및 자본자유화, 금융기관규제완화
정책 목표	노동집약적 경공업수출 증대와 특정 공업 육성	대기업집단 투자유인 (정책금융, 외자유선배분)	경제력 집중 완화(경쟁적 산업환경조성, 중소기업보호육성)	산업구조고도화와 기술개발지원
경기 와 투자	월남전 특수와 수출호황	중화학공업 부문 설비투자 붐	3저호황(86-88) 200만호건설과 내수과열(89-91)	2차엔고와 금융및 자본자유화 이후투자붐
임금		중화학공업추진에 따른 경제확장과 중등건설붐	민주화(87)	
조정	8.3조치 (72)		중화학공업투자조정(80) 과 산업합리화 (80-88)	외환위기 이후 구조조정 (98-)

2. 1980년대 경제환경 변화와 3저 호황

1980년대의 초반은 중화학공업정책에 따른 투자조정과 안정화정책이 지속적으로 추진되었으며 대기업에 대한 과도한 경제력집중이 문제시되며 반사적으로 중소기업에 대한 보호와 지원이 추진된 시기이다. 또한 전장에서 살펴본 바와 같이 1980년대에 들어서며 경제성장의 패턴이 연구개발이 중시되는 효율중심으로 변화하고 대기업을 중심으로 산업구조 변화가 지속적으로 추진되었다.

1980년대 중반이후 3저 현상에 따라 기존의 경공업에 포함한 모든 산업에서 수출에 의존한 일시적인 경기호황을 겪게 된다. 수출에 대한 의존도가 높은 한국경제의 특성 상 국내경기가 해외경기에 따라 매우 민감하게 움직이는데, 특히 1980년대에 들어서며 일본과 경쟁하는 제품의 수가 늘어남에 따라 엔-달러, 원-달러 환율의 상대적인 변화에 경기가 매우 민감하였다. 1980년대 말 1차 엔고로 산업전반적인 수출 호조로 경상수지가 대폭 흑자로 돌아서며 모든 산업에서 투자가 팽창하였다. 그러나 1989년 이후 해외경기의 쇠퇴와 함께 시장경쟁이 치열해지며 수출이 감소함에 따라 기업의 경쟁력 약화가 문제시되었다. 특히 당시 경공업 부문에서 이루어진 투자는 경쟁력이 소멸되어가는 산업에 대한 과도한 투자임이 드러나고 구조조정의 필요성이 대두되었다. 이는 1980년대 중반 이후 후발 개발도상국의 성장과 함께 섬유 및 의류, 단순조립품 등 저임금 의존형 제품의 가격경쟁력이 약화되었고 경영환경 측면에서도 1980년대 후반 민주화와 함께 임금이 빠르게 상승하였기 때문이다. 특히 임금상승은 1990년대 초반까지 건설경기의 호조와 함께 지속되었고 저임금 의존형 산업의 가격경쟁력을 더욱 약화시켰다. 대기업은 이미 1980년대 중반 이후 빠르게 경공업에서 고용을 줄이며 구조변화를 추진하였으나 중소기업은 해외시장 여건변화와 임금상승 등 가격경쟁력 약화에 직접적으로 노출되었다.

특히 1980년대 말 무역수지 흑자에 따른 통화팽창과 물가상승, 이에 따른 부동산가격의 폭등, 1990년초 200만호 건설 등으로 임금이 빠르게 상승했고 이는 중소기업의 가격경쟁력을 쇠퇴시켰다. 1차 엔고에 따른 일시적인 수출 호조가 사라지고 무역수지가 다시 적자로 들어서며 1990년대 초 구조조정의 필요성이 대두되었으나 이러한 구조조정에 대한 시장압력은 1992년 이후 2차 엔고에 의하여 경감되었다.⁸⁾ 이후 1990년대 전반 자본자유화에 따라 대기업의 투자호조로 이어지며 경기에 따른 구조조정 압력이 줄어들었으나, 대기업과 중소기업의 양극화문제는 1990년대 초 이후 지속적으로 문제가 되었다. 1990년대 자본자유화는 대기업의 구조변화를 가속화시켰지만 중소기업은 대기업의 과투자에 따른 금리상승과 자본부족에 당면했다. 이렇게 1980년대 말 이후 상당기간 지속된 경제의 양적인 팽창은 인력부족현상 등 경영환경악화를 심화시켰고 중소기업을 포함한 국내기업의 해외투자 증가로 나타났다. 해외투자 증가 추이에서 중소기업이 대기를 앞질렀는데 이는 중소기업의 경영환경이 매우 악화되었음을 시사한다. 빠른 구조조정과 사업전환을 통하여 후발개도국과의 경쟁압력에 대처하는 대기업과는 달리 중소기업은 저임금 국가와의 경쟁에 빠르게 노출되었다.⁹⁾

3. 1990년대의 세계경제환경 변화와 외환위기

전 장에서 살펴 본 바와 같이 제조업과 서비스업의 생산성 격차와 대기업과 중소기업의 양극화는 1980년대 말 3저 호황 이후 눈에 띄게 확대되었다. 이것은 근본적으로는 대기업에 비하여 중소기업의 내재적인 혁신역량을 취약하게 한 경제발전의 역사에 기인하는 것이지만 무엇보다도 1990년대의 세계경제 환경의 변화 때문이다. 1990년대에 들어서며 쏠런이 붕괴하고 중국이 세

8) 당시 정책의 화두는 안정(구조조정)과 성장이라는 상충된 문제에 대한 논의였다.

9) 이 기간에 대한 추가적인 논의는 다음 제 5장을 참조.

계시장에 본격적으로 진입하였다. 이와 함께 전통적인 상품의 교역뿐만 아니라 자본과 노동의 국제적인 이동 장벽을 내리는 세계화가 급속하게 진행되었고, 이는 이 시기 빠른 발전을 이룬 정보통신기술의 확산에 의하여 가속화되었다.

1980년대 중반 이후 동아시아 개도국이 부상했고 1990년대에 들어서며 중국이 세계시장에 진입함에 따라 국내 경공업의 국제경쟁력은 급격히 소멸하였고, 경공업의 비중이 높은 중소기업에 대한 타격이 심하였다. 1990년대 초 중국과의 수교 이후 중국과의 교역규모가 급격히 증대했고 경공업 제품의 국내 및 제 3국 시장에서의 가격경쟁력이 급격히 소멸하였다. 이에 대하여 대기업은 경공업을 중심으로 경쟁력이 저하되는 사업을 정리하는 등 사업전환을 적극적으로 추구하였고, 생산의 해외진출을 가속화하였다.

4. 2000년대 외환위기 이후 고용문제와 내수침체

1997년 말 외환위기는 대기업과 중소기업 모두에게 힘든 시기였고 많은 기업이 도산했다. 하지만 외환위기 이후 살아남은 대기업은 금융구조조정과 함께 재무구조가 건실하게 되었을 뿐만 아니라 기업지배구조, 재무, 인력관리 등 경영의 모든 면에서 급속한 구조조정을 단행하였고, 노동시장의 유연성도 제고되며 경영환경도 개선되었다. 특히 정보기술의 발달과 생산의 국제화는 대기업으로 하여금 가치사슬에서 고부가가치 부문으로 생산역량을 집중시키며 조립생산 등 저부가가치부문은 빠르게 중소기업으로 외주화하여 갔다. 이에 따라 중소기업은 고용과 사업체 수에서 양적인 증가가 빠르게 일어났지만 대기업과의 격차는 더욱 커지게 되었고, 가치사슬의 저부가가치 부문에서 중국 등 저임금국가와 경쟁하게 되었다. 외환위기 이후 구조조정은 대기업의 경영을 가시적으로 개선하였으나 이에 따른 시장의 유연화는 중소기업에게는 치열한 경쟁과 수익성의 저하로 나타났다.

특히 외환위기 이후 원화가치 하락과 함께 대기업이 주도하는 정보통신산업, 자동차, 조선 등의 운수장비산업, 규모집약적 화학산업은 가격경쟁력과 품질경쟁력 모두에서 호조를 띄며 수익성이 개선되었다. 그러나 이 산업의 고용창출력은 낮아지고 수입의존도는 올라가서 국민경제에 대한 파급효과는 낮아지고 있다. 또한 한국의 최대 수출시장으로 부상하고 있는 중국의 성장은 차별성이 있고 기술우위에 있는 대기업에게는 긍정적인 보완요소로 작용했지만, 비용열위를 기술우위로 대응하지 못한 중소기업에게는 부정적인 요인으로 작용하였다.

2000년에 들어서며 대기업 수출은 호조를 띄고 있지만, 소비자 신용증대를 통한 단기적인 내수경기 부양정책의 후유증과 함께 외환위기 이후 질 좋은 일자리가 줄고 기존의 일자리도 불안해짐에 따라 내수시장이 침체되어 지난 2003년과 2004년에는 보기 드문 소비의 감소를 경험하였다. 그런데 중소기업의 판로구조가 주로 내수와 하도급 판매에 의존하기 때문에 생산의 세계화와 내수경기침체는 중소기업에 직접적인 타격을 주고 있다. 2001년말 기준으로 판매형태별 판매액 비중에서 일반시장판매를 제외하고도 내수비중이 63.7%에 달하고 있으며, 중소기업의 공급기업체 비중은 66.2%, 거래모기업 의존도(납품액/매출액)는 82.0%. 수출 중소기업의 비중은 중소기업 전체의 29% 수준이다.¹⁰⁾ 따라서 대기업의 수출호조가 중소기업의 활황으로 연결되는 고리가 매우 느슨해졌고 이와 함께 내수의 침체는 중소기업의 경영환경의 악화로 나타나고 있다.

5. 세계화와 중소기업의 미래

그런데 문제는 이러한 중소기업의 침체는 경기가 일정시간 침체하면 시장의 내재적인 힘에 의하여 반등하는 것과 같은 시간이 해결할 수 있는 문제가

10) 중소기업실태조사보고(2002) 참조.

아닌데 있다. 오히려 시간이 가면 갈수록 더욱 악화될 가능성이 많은데 이것은 세계경제가 앞으로 더욱 개방화되어 갈 것이기 때문이다.

경제의 급속한 구조변화에 따른 노동수급문제와 기업간 성과의 차별화 등의 문제는 부문별 상대가격의 변화와 이에 따른 생산요소의 이동에 따라 시간이 지나면 해결된다. 즉 저생산성 부문과 고생산성 부문의 격차가 확대되면 저생산성 부문에서 고생산성 부문으로 생산요소가 이동하고 이에 따라 고생산성 부문의 공급이 늘고 저생산성 부문의 공급은 줄어들어 저생산성 부문의 상대적인 가격이 상승하며 양 부문간의 생산성 격차는 감소하게 된다. 그러나 이러한 시장의 논리는 이미 언급한 바대로 폐쇄경제 하에서 가능하지 개방경제 하에서는 부문간 차별화가 오히려 확대되어 갈 수 있다. 또한 산업과 업종별로 기업이 당면하는 경쟁상대가 다름에 따라 혁신과 경쟁구조도 달라지게 고 각 부문에 대한 보수는 전 세계의 해당 생산요소의 상대적인 양에 의하여 영향을 받는다. 따라서 각 부문의 생산성은 전 세계에서 각 부문의 생산물의 상대적인 희소성과 수요에 의하여 결정된다.¹¹⁾

1980년대 중반 이후 후발개도국의 성장과 1990년대에 들어서 중국의 등장은 전세계적으로 교역조건을 변화시켰고 수출의존도가 높은 한국경제의 구조변화를 가속화시켰다. 1980년 이후 교역 상품별 구성비를 보면 급격한 교역구조 변화가 있었음을 알 수 있다. 1980년대 이후 지난 20여년 동안 수출 구성비에 있어서 경공업에서 중화학공업 중심으로 급전하였다. 1980년대 이후 섬유류를 위시한 대부분의 경공업 제품 수출구성비가 감소하고 있으며 1990년대는 이러한 추이가 가속화되었고 반면 전기전자, 자동차 등 중화학 제품이 수출 구성비는 빠르게 증가하고 있다. 수입에 있어서는 수출에 비하여 구조변화가 크지 않으나 전기전자 제품의 수입이 빠르게 증가하고 있어 전기전자를 중심으로 산업내 무역이 증가하고 있음을 알 수 있다. 반면 정밀기기, 화공품 등 부품소재 장비산업의 수입비중은 크게 줄어들지 않고 있어 부품 소재 설비

11) 이와 함께 시장의 확대에 따른 규모의 경제가 존재하면 부문간 격차는 더욱 확대된다.

의 선진국 의존도가 높은 한국경제의 약점은 극복되지 않고 있다.

<표 4-3> 한국의 품목별 수출 및 수입 비중 추이

	수출비중					수입비중				
	1980	1985	1990	1995	2000	1980	1985	1990	1995	2000
< 1 차 산 품 >										
농수산물	7.7	4.5	3.8	2.5	1.7	10.2	6.1	6	5.8	5.1
원유 석유제품	0.5	3.1	1.1	2	5.4	30.2	23.7	15.8	14.1	23.7
< 경 공 업 제 품 >										
섬 유 류	27.1	20.8	18.8	14.2	10.5	5.4	4.8	5	4.7	3.3
직물	11.3	7.6	9	10	7.3	5.3	4.7	4.6	3.8	2.4
의류	14.2	12.2	8.9	3.6	2.6	0	0	0.2	0.7	0.8
신 발 류	5.2	5.2	6.6	1.2	0.5	0	0	0.1	0.3	0.2
고무 및 타이어	2.9	1.7	1.6	1.3	1.2	1.4	1	0.9	0.8	0.5
완구 등	2.2	2.5	2.4	1.1	0.7	0.4	0.4	0.4	0.6	0.4
잡 제 품	5.7	5	6.5	1.7	1.2	0.6	1.1	1.3	1.5	1.2
< 중 화 학 공 업 제 품 >										
전기, 전자 제품	11.6	15.7	27.1	34.9	39.3	7.2	11	15.1	17	26.9
컴퓨터	0.3	1.8	3.9	3.8	11.2	0.4	1.3	2.4	2.4	4.5
무선통신기기	0.4	0.7	1.1	1.6	4.9	0.5	0.7	0.7	1	1.2
유선통신기기	0.1	0.5	0.7	0.7	0.4	0.5	0.6	0.3	0.4	1.6
가 전 제 품	5.7	6.1	8.8	5.8	4.3	0.9	0.7	0.9	0.9	0.8
반 도 체	2.5	3.2	7	14.1	12.3	2	3.2	5.9	6.4	12.1
기계류 정밀기기	3.5	3.1	5	6.8	6.1	10.8	12.1	18.7	19.5	12.5
기계류	1.5	1.8	3.7	5.4	4.9	8.9	9.4	15.1	14.9	8.2
정밀기기	0.9	0.7	1.1	1.2	1.1	1.4	2.3	3.3	4.4	4.2
자동차	0.7	2.3	3.6	7.5	8.9	0.8	0.7	1.3	1.5	1
선박	3.6	16.6	4.3	4.4	4.8	2.2	11.1	1.1	1.2	0.1
철강 금속제품	13.3	11.2	9	8.2	6.8	7.4	7.7	10.1	10.5	7.9
화공품	5	3.5	4.7	7.8	8.6	8.6	9.7	11.3	10.4	9.1
1차산업										
1차산업	8.2	7.6	4.9	4.5	7.1	40.4	29.8	21.8	19.9	28.8
경공업제품										
경공업제품	43.1	35.2	35.9	19.5	14.1	7.8	7.3	7.7	7.9	5.6
중화학공업제품										
중화학공업제품	37.7	52.4	53.7	69.6	74.5	37	52.3	57.6	60.1	57.5

주: 단위는 백분율. 한국은행(2001)의 <표2>와 <표11>에서 발췌. 원 자료는 한국무역협회 무역통계와 일본무역진흥회, 중국대외무역통계. HS 2단위 기준을 재분류.

<표 4-4> 한국·중국·일본의 품목별 무역수지 추이

	한국					중국				일본		
	1980	1985	1990	1995	2000	1995	1998	1999	2000	1990	1995	2000
< 1 차 산 품 >												
농수산물	-9	-5	-17	-46	-52	42	62	58	54	-336	-535	-479
원유 석유제품	-66	-64	-103	-165	-287	2	-16	-43	-128	-553	-513	-760
< 경 공 업 제 품 >												
섬유류	35	48	87	114	128	201	248	274	328	-70	-166	-162
직물	8	8	27	73	87	-32	-31	-21	-21	3	20	36
의류	25	37	57	35	33	204	250	263	312	-68	-172	-182
신발류	9	16	42	12	5	63	80	84	96	-13	-29	-29
고무 및 타이어	2	2	5	6	12	-2	-1	-3	-3	25	37	42
완구 등	3	6	13	6	5	57	84	85	101	7	-2	8
잡제품	9	12	33	1	0	107	129	143	176	-27	-50	-58
< 중 화 학 공 업 제 품 >												
전기, 전자 제품	4	13	70	206	244	-4	50	27	26	686	924	728
컴퓨터	0	1	9	15	73		47	47	66	141	145	16
무선통신기기	0	0	2	7	64		-19	-19	1	70	65	115
유선통신기기	-1	0	2	2	-19		-4	-5	-9	34	31	12
가전제품	8	16	51	60	61		67	79	107	165	99	46
반도체	0	0	4	90	63		-47	-72	-129	75	225	193
기계류 정밀기기	-18	-28	-98	-179	-96	-188	-116	-129	-149	457	787	766
기계류	-17	-24	-82	-133	-47	-189	-129	-136	-149	333	614	571
정밀기기	-1	-5	-16	-45	-49	-9	3	-3	-10	112	169	198
자동차	0	5	14	73	136	-9	2	4	9	583	659	790
선박	1	16	21	40	80	-2	17	14	13	51	107	101
철강 금속제품	7	10	-12	-39	-10	-1	-1	-25	-40	36	91	105
화학품	-10	-20	-49	-43	1	-65	-70	-105	-145	30	93	115
합계	-48	-9	-48	-101	118	197	433	294	432	522	1072	997
1차산품	-75	-69	-120	-211	-339	44	46	15	-74	-889	-1048	-1239
경공업제품	58	84	180	139	150	426	540	583	698	-78	-210	-199
중화학공업제품	-16	-4	-54	58	355	-269	-118	-214	-286	1843	2661	2605

주: 단위는 억달러. 한국은행(2001)의 <표16>. 원 자료는 한국무역협회 무역통계와 일본무역진흥회, 중국대외무역통계. HS 2단위 기준을 재분류.

한국의 무역수지 흑자는 전기전자, 자동차 및 선박 등 일부 중화학공업 업종에 대부분 의존하고 있다. 중국이 경공업에서 흑자를 내고 중화학공업에서 적자를 내는 구조이고, 일본이 경공업에서 적자, 중화학공업에서 흑자를 내는 구조라면, 한국은 1990년대에 들어 경공업의 흑자가 감소하고 중화학공업이 적자에서 흑자로 바뀌어 가는 무역수지 구조에 있어서의 급속한 변화를 보여준다. 중국의 무역수지 구조는 직물 등 소재산업과 반도체 등 일부 부품의 무역적자 외에는 한국과 유사하지만 일본은 의류, 신발류 등 경공업이 수지 적자이지만 대부분의 중화학 공업에서의 무역수지 흑자를 기록하여 한국과는 상이한 패턴을 보이고 있는데, 이는 일본이 한국과 중국에 비하여 상당한 기술격차를 두고 있음을 시사한다. 특히 한국의 경우 일본과는 달리 기계류, 화공품 등 주요 중화학산업에서 무역수지 적자가 지속되고 있어 설비 소재 산업의 무역경쟁력이 취약함을 보여주고 있다.

교역 상대국 구성비를 보면 1900년대에 들어와 수출시장으로서 미국의 중요성이 점차 감소하고 대신 대중국 수출 비중이 빠르게 증가하여, 중국이 최근에는 최대 수출대상국으로 부상하고 있다. 이것은 미국에 대한 경공업 제품의 수출이 감소하고 대신 중국과의 생산 분업이 긴밀하게 되어가기 때문으로 앞으로 중국시장의 중요성은 더욱 빠르게 증가할 것으로 보인다.

<표 4-5> 한국과 중국의 지역별 수출비중 추이

한국						중국					
	1980	1985	1990	1995	2000		1980	1985	1990	1995	2000
미 국	26.3	35.5	29.8	19.3	21.8	미 국	5.4	8.5	8.5	16.6	20.9
일 본	17.4	15	19.4	13.6	11.9	일 본	22.2	22.3	14.7	19.1	16.7
E U	15.5	10.7	15.7	13	13.6	E U	13.7	8.7	10	12.8	15.3
동남아	12.6	10.9	15.8	26	22.6	동남아	30.6	36.6	49.9	33.3	26.9
중 국	0.1	0.1	0.9	7.3	10.7	한 국	0	0	0.7	4.5	4.5
중 동	14.6	9.5	4	3.9	4.4	중 동	4.6	6.9	2.7	2	3.2
중남미	2.8	3.6	3.2	5.9	5.4	중남미	1.8	1.8	0.8	2.1	3.3
기타	10.7	14.7	11.5	10.9	9.6	기타	21.7	15.2	12.7	9.5	15.4
합 계	100	100	100	100	100	합 계	100	100	100	100	100

주: 단위는 백분율. 한국은행(2001)의 <표4>. 원자료는 한국무역협회 무역통계와 IMF Direction of Trade Statistics Yearbook.

이러한 교역구조의 변화와 교역상대국의 전반적인 변화추세에 있어서 중소기업과 대기업 간에 크게 차이를 보이지 않으나 기업의 기술구조의 특성에 따라 교역구조 변화가 미치는 영향이 많이 다를 것이다. 현재 수출에 있어서는 대기업은 전자전기, 운송용기계가 대부분을 차지하고 있는 반면 중소기업은 전자전기, 섬유류, 기계류가 주도하고 있다. 중소기업의 주 수출제품인 섬유류의 비중은 지난 10년 사이에 크게 감소하였고, 반면 화학공업품, 전기전자, 기계류의 수출 비중이 빠르게 증가하였다. 중소기업의 전기, 기계 업종에서 대중국 수출의 증가는 대기업을 중심으로 한 부품장비의 수출과 긴밀히 관련이 있는데 전기전자는 조립대기업의 하도급업체로서 부가가치가 매우 낮은 생산활동의 비중이 높아 앞으로 중국과 치열한 경쟁관계에 놓을 것으로 보인다. 대기업의 경우에도 전기전자가 중심이 되는 산업별 수출제품 비중에 있어서 중소기업과 유사한 패턴을 보이나, 대기업은 섬유류, 생활용품 등에서 수출 절대액수가 감소하고 중소기업에 비하여 빠른 속도로 수출 구조가 일부 중화학업종으로 이전되어 가고 있다.

<표 4-6> 중소기업과 대기업의 부문별 수출상품구조 비교

(단위: %)

	1993		2002		연평균 증가율 (1993~2002)	
	중소기업	대기업	중소기업	대기업	중소기업	대기업
일차 상품	6.6	1.9	2.7	1.0	-2.4	0.7
화학공업제품	4.0	6.9	10.1	8.8	19.4	11.1
비금속광물	2.2	4.4	0.5	7.7	-8.0	14.9
철강금속제품	4.6	14.4	5.5	6.6	9.8	-0.9
전자전기	26.5	31.7	37.0	40.7	11.7	11.1
기계류·운반용기계	9.2	23.4	15.4	30.1	14.0	11.1
플라스틱, 고무, 가죽제품	6.4	3.9	4.5	2.2	3.4	1.5
섬유류	30.9	10.7	19.5	2.5	2.3	-8.1
생활용품	8.1	2.7	3.5	0.2	-1.8	-170.2
기타	1.6	0.1	1.2	0.1	4.5	3.2

자료: 중소기업협동조합중앙회, 「중소기업수출통계」

중소기업의 수출비중도 증가하는 추세이나, 대기업에 비해 경공업 제품의 비중이 높고 제품도 기술주기에 있어서 성숙기에 있는 제품이 많아 비용경쟁력이 저하되는 품목 중심이다. 중소기업의 수출비중은 많은 중소기업이 대기업과 무역상사와의 계약에 따라 간접수출을 하고 있기 때문에 정확한 추계를 하기 어려우나, 추세적으로 볼 때 1970년대 중반을 기점으로 증가에서 감소추세로 반전하였으나 1980년대에 들어와 다시 증가하는 추세로 나타나고 있다. 중소기업 수출의 경우 상품구조가 고도화되고 있지만 대기업에 비해 경공업 제품의 비중이 높으며, 수출 시장구조를 보면 주력 수출시장인 미국과 일본시장에서의 수출비중은 감소하고 중국과 ASEAN시장의 비중이 증가하고 있는 것으로 나타난다.

<표 4-7> 중소기업과 대기업의 지역별 수출구조 비교(1993~2002)

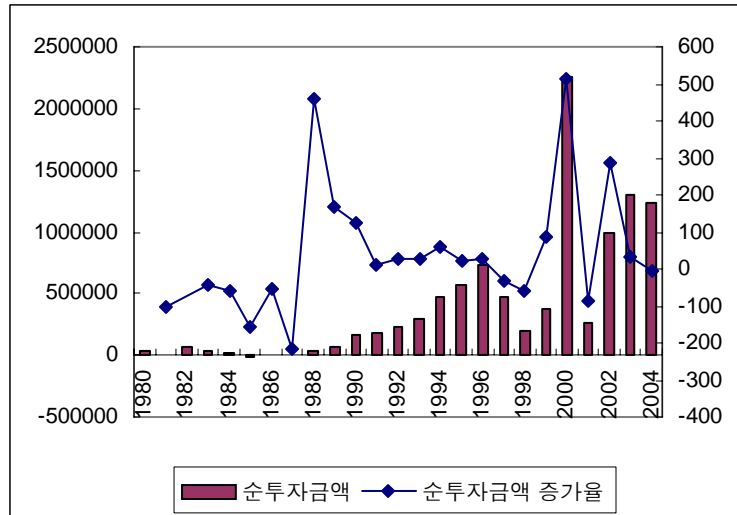
(단위: %)

	1993		2002		연평균증가율 (1993~2002)	
	중소기업	대기업	중소기업	대기업	중소기업	대기업
일본	19.7	9.8	10.7	9.0	0.6	6.9
미국	22.6	21.6	18.3	22.7	5.1	8.6
캐나다	1.7	1.6	1.4	1.5	5.1	7.4
EU	10.4	12.3	10.2	15.6	7.5	10.9
호주	1.0	1.7	1.1	1.7	8.8	7.9
ASEAN	9.2	11.0	12.9	10.2	11.8	7.1
중국	6.1	6.4	19.0	12.5	22.2	16.4
홍콩	9.5	6.5	7.0	6.3	4.0	7.5
기타	19.7	29.0	19.3	20.4	7.4	3.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	7.7	8.0

자료: 중소기업협동조합중앙회, 「중소기업수출통계」

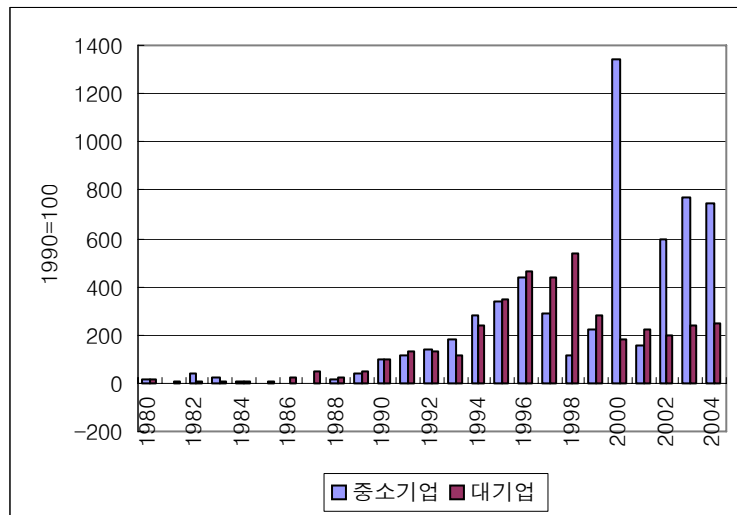
이러한 수출구조의 변화는 중소기업의 국내 생산 환경이 악화됨에 따라 1990년대 이후 해외투자가 급속히 증가한 데도 기인하며, 해외투자가 대부분 중국 등 저임금 국가로 생산을 이전하는 것으로 증가추세가 대기업보다 상대적으로 빠르다. 중소기업의 해외투자는 1990년대에 들어와 빠른 속도로 증가하고 있으며, 외환위기에 따라 주춤하였으나 2000년대에 들어오며 더욱 확대되고 있다. 이러한 중소기업의 해외투자 증가율은 대기업을 추월하고 있으며, 이러한 해외투자가 섬유, 의류, 신발가죽을 중심으로 한 중소기업의 비중이 높은 경공업에서 크게 발생하였다.

<그림 4-1> 중소기업 해외투자 추이



자료: 수출입은행 해외투자통계

<그림 4-2> 대기업 대비 중소기업 해외투자 추이



자료: 수출입은행 해외투자통계

<표 4-8> 국내 투자 대비 중국투자

(단위: %)

대 중국 누적투자액누적(1990-2000)			
총액	0.33	1차금속	0.40
농림어업	0.03	조립금속	0.80
광업	0.46	기계장비	1.57
음식료품	0.75	전자통신장비	1.48
섬유의복	2.73	수송기계	0.72
신발가죽	8.76	기타제조업	6.28
목재가구	2.77	건설업	0.56
종이인쇄	-0.05	도소매음식숙박업	0.17
석유화학	0.52	운수창고통신업	0.03
비금속광물	1.34	금융보험부동산사업서비스업	0.00

자료: 수출입은행 해외투자 통계자료의 산업별 대중국 순투자를 국민계정의 산업별 총고정자본 형성으로 나누어 계산

이렇게 중국의 등장과 생산의 국제적 분업체제의 발전은 중소기업에게 후발국과의 가격경쟁을 상쇄할 만한 제품경쟁 역량을 요구하고 있으며, 국내 산업간, 대기업과 중소기업간의 생산활동의 연결고리를 느슨하게 한다. 이렇게 국내 산업의 분업연관이 매우 느슨해짐에 따라 저임금 저기술 업종은 다른 개발도상국과의 직접적인 경쟁 하에 놓이고 있다. 대기업의 급격한 구조변화에 상응하여 중소기업의 생산구조가 변화하지 않는 이상 대기업과 중소기업 간에는 경영자원상의 구조적 격차가 확대될 수밖에 없으며 기업간 협력을 통한 분업 연관이 느슨해질 것이다. 전자와 자동차 등 대기업에 긴밀하게 연결된 협력업체를 제외하고 관계가 느슨한 중소기업의 분업연관은 빠르게 쇠퇴할 것이다.

그런데 최근에 관찰되는 중소기업의 업체수와 종사자수의 증가는 중소기업 조업의 과다고용 가능성을 시사하고 있으며, 현재와 같은 중소기업의 부진이

계속되면 앞으로 중소기업의 비중 증가 추세는 감소 추세로 전환될 가능성이 있다. 과다고용은 노동 투입 증대와 산출 증가 사이의 비례성 약화가 시사하고 있는데, 이것은 생계형 성격이 강한 소상공인의 경제적 비중 증가와 마찬가지로 제조업 종사 저임금 생산직이 근로빈곤층이 될 수 있음을 시사한다. 지난 10여년간 자영업자의 비중 증대는 선진국에서 보기 힘든 현상으로 한국의 소상공인의 비중은 2001년 기준으로 전산업 고용의 42.2%를 차지하여 일본의 소기업 비중 28.3%를 크게 상회하고 있다. 이것은 바로 제조중소기업에도 해당되는 것으로 보인다.

이러한 중소기업의 과다고용과 소규모 자영업주의 증가는 이 부문의 과당경쟁이 앞으로 당분간 지속될 것임을 의미한다. 현재 중소기업이 당면하는 시장은 대부분 협소한 시장에 다수 중소기업이 과도하게 밀집 분포된 형태이거나 대기업(모기업)에 의한 수요독점적 경쟁구조를 갖는 하도급거래시장이다. 중소기업에서 대기업으로 발전과정에 있는 중견기업의 저변이 확충되지 않는 이상 소상공인 및 소기업의 비중이 과다한 과당경쟁으로 수익률이 확보되지 않을 것이다. 특히 과당경쟁은 기업의 성장성을 원천적으로 제한함으로써 자생적 경쟁력 강화에 긴요한 기술개발 노력과 생산성 향상 노력을 저해할 소지가 있다. 과당경쟁은 오히려 기업들로 하여금 단기적 생존전략에 얽매어 함으로써 중장기적인 비교우위 차별화 노력을 저해할 수 있으며, 이로 인해 시장으로부터의 기술개발 압력이 약화될 것이다. 이러한 가운데 생산의 세계화는 더욱 가속화될 것이며, 세계화가 돌이켜지지 않는 이상 중소기업과 대기업 간에는 분단시장이 형성되며, 중소기업에서는 중국 등 후발공업국과의 임금 균등화 현상이 가속화될 것이다.

결론은 기술혁신을 중심으로 한 새로운 시장의 창출없이 중소기업의 생산성과 수익성은 구조적으로 악화될 수밖에 없다는 것이다. 대기업의 세계적인 외주화(global outsourcing) 확대에 따라 하도급 생산구조가 질적으로 변화하고 있으며, 국민소득이 계속 성장할수록 저임금 생산인력의 공급 부족이 심

화되고 영세 단순노동 집약적 중소기업은 도태될 것이다. 세계화에 따라 시장 개방 속도가 빨라지고 그 범위도 크게 확대된다면 기존의 내수시장도 빠르게 침식될 가능성이 있다. 기존의 양적 성장에 맞추어 진 정부의 지원이 개선되지 않는 이상 정부의 지원이 확대된다고 하더라도 구조적으로 중소기업문제를 타개하기 힘들 것이다.

이렇게 생산의 입지를 확대하는 제품개발을 위한 혁신노력이 필요하나 현재의 상황은 그렇지 못하다. 현재 중소기업의 기술경쟁력은 선진국과 중국 등 후발국 사이의 틈새에 위치하고 있는데, 이러한 틈새는 선진국 쪽으로 틈새를 늘리지 않는 이상 빠르게 줄어들 것이다.¹²⁾ 전국경제인연합회 조사(2003년)에 의하면 선진국과의 격차는 3.73년, 중국과의 격차는 2.78년인 것으로 나타났으며, 중소기업협동조합중앙회 조사(2003년)에서도 현재 중소기업이 보유한 제품기술을 다른 기업이 모방하는데 소요되는 기간이 1년 미만인 경우가 46.0%나 차지하고 있는 반면 2년 이상은 13.5%에 불과하다.¹³⁾ 중소기업 보유 기술의 내용은 선진국 및 신흥공업국에 보편화된 기술 중심인 것으로 파악되는데, 세계 최초 개발 8.8%, 일부 선진국 개발 30.4%, 선진국 보편화·국내 최초 17.5%, 국내 및 신흥공업국 보편화 43.3% 등으로 나타나며 주력제품 기술의 수명주기상 위치는 성숙·퇴출기가 절반을 차지하고 있다. 기술개발 활동 측면에서는 기술개발동기가 제품·성능 개선(28.2%), 생산비 절감(14.7%), 새로운 분야 진출(9.8%), 수요의 고급화·다양화 대응(11.7%) 등으로 나타나 기존의 시장을 방어하는 활동중심으로 현재 필요한 제품개발과 시장 발굴을 위한 기획적 혁신활동이 부족하다.

기술개발참여 중소기업 비율의 지속 확대에도 불구하고 여전히 기술혁신 기업의 저변이 부족한 실정인데, 기술개발 중소기업체 비율은 18.1%로 선진국(30~40%)에 비해 미흡하다. 기술개발 역량은 세계최고수준(100) 기준으

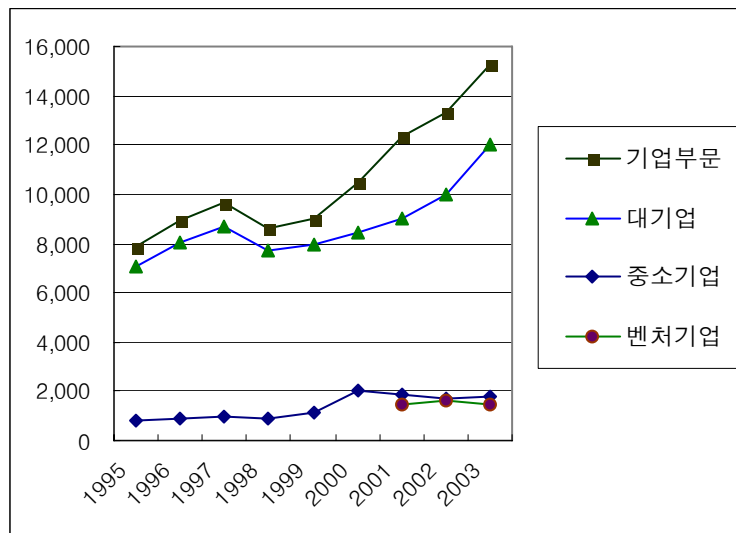
12) 아래의 중소기업 기술현황에 대한 논의는 조영삼(2004) 참조.

13) 전국경제인연합회, 「한·중·일 기술경쟁력 비교조사」, 2003. 1. 및 중소기업청·중소기업협동조합중앙회, 「중소기업 기술통계조사보고」, 2003. 12. 참조

로 제조능력(78.4), 신기술개발능력(71.0), 개발기획능력(68.1) 등으로 제조능력에 비해 신기술개발 및 기획능력이 저조한 것으로 조사되었으며, 특히 기술혁신의 내용과 수준에 큰 영향을 미치는 기술개발 전문인력이 크게 부족하다. 또한 현재 지표상에 나타나는 연구개발 투자의 급속한 증가는 일부 대기업에 의한 현상으로 중소기업의 연구개발 투자는 2000년대에 들어서 오히려 감소하고 있는 추세이다. 이는 혁신-매출증대-연구개발투자 증대-혁신으로 이어지는 연구개발 투자의 선순환이 일부 대기업에 한정되고 있으며 중소기업 부문은 오히려 악순환 상태에 있음을 시사한다.

<그림 4-3> 기업 규모별 연구개발투자

(단위: 10억원)



자료: 과학기술부, 과학기술연구활동조사보고

이상의 논의를 종합하면 중소기업 문제는 한국경제의 급격한 구조변화에 중소기업이 따라가지 못한다에 있다. 한국경제는 정부의 직접적인 개입으로 중화학공업화가 매우 급격하게 진행되었고, 이를 주도한 것이 대기업이다. 한국

경제의 구조는 대기업의 주도로 빠르게 변화하였지만 중소기업은 상대적인 경쟁력 열위 하에서 이러한 구조 변화에 적응하는데 실패했다. 이는 빠른 산업구조의 변화에 대응하여 중소기업의 기술구조가 적응하지 못하는데 원인이 있다. 이러한 중소기업문제는 1990년대 초 이후 나타났으나, 외환위기를 전후한 경제적 변동과정에서 한국경제가 전략적으로 대응하지 못했기 때문이며 중소기업 부문의 구조변화와 혁신이 없이는 과거 10여년간의 중소기업 부진이 더욱 빠르게 사양화로 나타날 것으로 보인다. 중소기업문제를 해결하기 위해서는 중소기업의 생산입지를 확장시킬 기술혁신과 신시장 개척 등 전략적 접근이 필요하다. 이는 장기적인 정책이 지속적으로 수행될 때 서서히 그 결과가 나타나는 것이다. 한국경제는 1980년대 이후 중소기업 기술역량 강화에 노력해야 했고 특히 1990년대에 구조조정의 필요성이 직시되었을 때 시작되었어야 하였다. 이러한 측면에서 볼 때 1990년대는 중소기업 경쟁력 향상 측면에서는 한국경제에게 잃어버린 10년으로 보인다.

5

중소기업정책의 여건과 문제점

현재 중소기업의 문제는 중소기업이 경영자, 인력, 기획, 정보관리, 기술개발 등 전반적인 혁신의욕과 학습능력이 부족한데 근본적인 원인이 있으며, 이것은 대기업 중심의 한국경제의 성장패턴과 전략적 중소기업 정책의 부재가 복합적으로 낳은 결과이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 1970년대 중화학공업육성정책을 중심으로 한 대기업 중심의 경제발전정책과 이에 따른 급속한 경제구조의 변화에 맞추어 중소기업의 역량은 함께 진화하지 못했다. 본 장에서는 이러한 중소기업문제와 관련하여 정책의 문제점이 무엇이었는지 살펴보고 이를 통하여 앞으로 중소기업정책이 나아갈 방향을 모색해 보기로 한다.

1. 대기업 중심의 정책

무엇보다도 현재의 중소기업의 낮은 경쟁력은 한국경제가 대기업 중심으로 발전해 왔기 때문이다. 대규모 기업군의 탄생은 1970년대 중화학공업화에 힘입은 바가 크다. 중화학공업화는 지난 70년대 이후 한국경제 성장을 주도하였으나 정부에 의해 계획된 중화학공업육성정책은 개발국가적 자원배분으로 금융구조의 왜곡과 함께 경제력 집중을 낳는 부작용을 낳았고, 이에 따라 중소기업의 발전은 대기업에 비하여 정책면에서 방치되었다. 중화학공업화는

1960년대 1차 수입대체와 수출축진을 통한 경제성장이 가속화됨에 따라 2차 수입대체로 가는 경제발전의 당연한 과정이지만 1972년 중화학공업육성정책은 이를 촉발하고 가속화시킨 의도적인 정부의 개입이었다. 중화학공업육성정책은 전형적인 정부주도의 수입대체전략으로 전략산업에 대한 은행대출과 차관공여 등 특정산업에 대한 적극적 지원이 있었고, 국내시장을 수출산업육성의 기반으로 간주하여 적극적으로 보호하였다. 중화학공업은 투자규모, 불확실성, 회임기간 등을 고려할 때 정부의 개입이 없었으면 한국에서와 같이 급속하게 발전할 수는 없었을 것이며, 당시 투자규모는 시장규모, 기술역량, 자본조달 역량면에서 과도한 측면이 있었고 이는 1980년 대외채무 위기로 나타났다.

이렇게 정부의 개입에 의해 촉진된 중화학공업화에 따라 수출구조가 1980년대에 들어서며 자본집약적, 기술집약적 중화학공업 중심으로 빠르게 변화하였다. 1970년대 중화학공업에 대한 투자는 산업의 특성상 대규모 투자가 필요한 규모의 경제가 큰 산업으로 한국의 경우 다른 국가와는 달리 개발초기부터 수출시장을 겨냥하지 않을 수 없었다. 그 결과 학습능력과 기술혁신에서 규모의 경제가 있는 대규모기업군이 등장하게 되었고 그에 따라 경제성장도 가속화되었으나 중소기업의 핵심역량은 키워지지 않았다. 특히 1970년대의 중화학공업 육성을 위한 통화팽창은 고 인플레이션을 유발하였고 이것은 고정환율제 하에서 원화의 평가절상과 같은 효과로 나타나 기존 수출산업의 가격경쟁력을 감퇴시켰다. 고인플레이션에 따른 실질이자율의 저하는 자본의 만성적인 초과수요로 나타났고, 정부는 자본을 전략적으로 대기업에 배분했다.

1980년대로 들어서며 중화학공업 육성정책에 따른 투자의 비효율성과 시장왜곡이 나타나고 정부의 정책은 시장자유화로 전환되었다. 은행 민영화, 자본시장 개입 완화, 수입 자유화 등 일련의 자유화 조치가 단행되고 정책은 1970년대와 같은 과도한 정부개입에서 탈피하여 시장의 효율성에 무게를 두게 되었다. 정부는 산업합리화, 여신관리제도 개선, 공공차관도입 효율화 방

안을 통하여 투자의 효율성 제고 노력하였으며 1986년에는 특정 공업을 육성 하는데 목적을 둔 공업발전법을 산업합리화와 구조개선을 목적으로 하는 산업발전법으로 전환하였다.

이렇게 과잉투자에 대한 합리화조치와 함께 대규모 기업군에 대한 경제력 집중문제가 대두하였다. 이에 따라 1981년 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 제정되었는데 이것은 정부주도의 경제운용 방식에서 시장경제원리에 바탕을 둔 자율적인 운용방식으로 전환하는 신호였다. 공정거래법의 주요내용은 시장지배적 지위의 남용금지, 경쟁제한적 기업결합의 제한, 부당한 공동행위 제한, 불공정거래행위 금지, 사업자단체의 경쟁제한 금지, 재판매가격유지제한, 경쟁제한적 국제계약의 체결 제한 등 시장원리에 기초한 포괄적인 내용을 담고 있으며, 1986년 1차 개정 이후 출자총액제한, 상호출자 금지 등 대규모기업집단의 경제력 집중 완화가 강조되며 재벌의 규제에 초점이 맞추어졌다.

산업정책면에서는 1980년대에 들어가며 실물투자에 집중된 과거와는 달리 기술혁신이 산업정책의 일부로 인식되기 시작했다. 중화학공업이 확대됨에 따라 기술고도화에 따른 자체기술개발에 대한 필요성이 인식되기 시작했는데, 이는 산업고도화에 따른 핵심 기술수요를 해외기술도입만으로 해결하기가 어려워졌기 때문이다. 이에 정부는 1980년대에 들어서며 기술발전을 촉진하기 위한 프로그램과 세제유인을 도입하고 국가적인 연구개발 활동을 지원하기 위하여 1982년 특정연구개발사업 등 첨단산업에 대한 연구기금을 조성하였다. 1984년에 수립된 과학기술투자 확대방안에 따르면 R&D 투자를 GNP 성장의 3배 정도로 유지하며, 민간의 R&D에 대한 세제상의 유인제도 강화, 고급과학인력의 확대, 연구단지 활성화, 정부출연연구소의 운영합리화 등이 강조되었다. 이와 함께 대기업도 자체적인 연구개발 투자를 빠르게 늘리기 시작했다.

이와 같이 1970년대와 1980년대 한국경제 발전의 중심적인 시기에 있어서 정부의 정책은 주로 대기업에 초점이 맞추어져 있었다. 1970년대 특정 산업육

성에 대한 과도한 정부의 개입과 이로 인한 재벌의 형성, 그리고 이에 대한 정책적 반성과 시장자유화 등의 일련의 정책적인 변화 속에서 중소기업에 대한 정책은 대체로 대기업 정책의 부수적인 정책으로 인식되었으며 중소기업의 경쟁력 창출에 대한 정책적 고려가 부족했다.

2. 일본형 산업정책

이러한 한국의 개발정책은 일본의 산업정책을 모방하는 방식이었고 그에 따라 한국의 산업구조도 일본과 유사하게 되었다. 현재 한국은 전기전자, 자동차와 같이 조립제조업을 중심으로 한 대기업이 경제를 주도하는 측면에서 일본과 산업구조가 유사하며, 이에 따라 주요 중소기업은 대기업과의 하도급 거래에 의존하는 비중이 높다. 이것은 특화된 제품으로 세계시장에서 높은 점유율을 유지하고 있는 독립 중소기업(Mittelstand)이 많은 독일과는 대조되며, 다수의 소규모 기업의 연계망으로 섬유산업에서 강세를 보이는 이탈리아와도 대비된다. 그런데 일본은 다른 선진국에 비하여 중소기업이 상대적으로 후진적인 국가이다. 일본은 중소기업의 노동생산성이 대기업의 50% 수준으로 영국 66.8%, 이탈리아 61.7%, 프랑스 64.7% 등에 비하여 기업규모간 격차가 심한 국가이다.¹⁴⁾ 일본은 1970년대 이후 한국 등 후발국의 성장과 함께 많은 업종이 빠르게 사양화 되었고 산업공동화도 빠르게 진행된 국가이다. 일본은 기계업종을 제외한 모든 업종에서 1980년대 이전부터 공동화가 시작되었고, 업종별로는 경공업인 음식료와 섬유 및 의류는 물론이고 중화학공업에서는 전기전자, 일차금속, 화학 순으로 나타나는 것으로 추정된다.¹⁵⁾

대기업 중심의 일본형 발전정책의 결과로서 한국의 대기업이 성장하였지만 일본과 달리 건설한 중소기업의 발전을 위해서는 다른 방식의 정책적 고려가

14) 이 숫자는 1996-2001년 평균으로 이 시기 한국 중소기업의 노동생산성은 대기업의 32.5% 수준이다. 정연승(2004) 참조.

15) 강두용(2004) 참조.

요구된다. 독일이나 이탈리아와 같은 경쟁력 있는 중소기업이 발전하여야 산업공동화도 느리게 진행될 것이다. 그러나 독일이나 이탈리아와 같이 자생적으로 독립적인 중소기업이 발전하는 데는 국가별로 오래된 역사적 배경과 사회문화적 환경이 있으며, 이러한 사회문화적 환경이 성숙되기 위해서는 시간이 필요하다.¹⁶⁾

더구나 한국은 일본에 비하여 중소기업의 혁신역량이 뒤떨어져 있는데, 일본에 비하여 대기업과 중소기업간의 관계가 느슨하여 대기업이 중소기업을 육성할 유인이 높지 않았다. 일본은 계열화로 중소기업에 자본출자와 인력교환 등을 통하여 중소기업의 장기적인 성장에 관심을 둘 유인이 있었고, 하청제도도 단순하층에서 집중발주, 중층적 하청체제로 진화하였다. 특히 중소기업근대화촉진법 등은 대기업으로 하여금 계열기업 축소, 소수정예화를 하도록 하였으며 이와 함께 전문업체의 출현, 복수발주 확대, 정시정량납입제와 가치분석 도입, 표준원가주의, 하청거래관계의 개방화를 통하여 합리적 생산분업체제를 추진할 유인을 주었다.¹⁷⁾ 이렇게 일본이 다층적인 하청관계에 따라 외주관리, 부품공동개발에 적극적이었으나, 한국의 대기업은 그렇지 못했다. 이것은 무엇보다도 대기업의 문어발식 경영에 대한 경계로 중소기업계열화 촉진법을 통하여 계열화 특정업종과 지정계열화 품목을 지정하였고 이를 수급대상인 중소기업에 위탁하도록 하였으며, 모기업은 관련 회사를 자회사로 출자하지 못하게 규제하였던 것이다.

16) 예를 들어 독일의 독립중소기업은 첨단산업이 아닌 전통산업에서도 지속적인 혁신과 고유 시장 창출을 통하여 특화된 시장에서 품질경쟁력을 유지하고 있다. 독일의 기계공업은 유한 회사, 가족회사 중심으로 산업용 전용기계에 특화하고 있는데, 이러한 산업기계의 용성을 뒷받침하는 교육제도, 지역문화가 존재한다. 즉 고급기능인력을 양성하는 전문기능교육제도가 있으며, 지역 협의체를 통하여 개별 기업 고유영역과 장인정신을 존중하고 협의에 의한 시장제한 및 서비스 육성 등 고유의 문화적 배경이 있다.

17) 박준경(1989) 참조.

3. 보호와 단기 지원 위주의 중소기업 정책

중화학육성정책 이후 1980년대 이후 산업정책은 장기적인 산업구조에 대한 비전에 대한 고려를 하지 않고 혁신기업 육성, 중소기업 유망 사업 창출 등 전략적인 목표가 없이 임시변통적 보호대책에 치중한 것으로 판단된다. 특히 1980년대 이후 중소기업관련 정책은 단기처방 중심의 금융정책적 접근을 주로 하였다. 경기조정 국면에서 중소기업 부실문제가 대두함에 따라 수차례 특별 조치법과 정책을 통하여 중소기업지원을 강화하고자 하였으나 정책의 내용이 중소기업의 자금난 완화, 보호영역지정으로 중소기업의 체질개선이나 구조조정과는 거리가 먼 기존의 정책으로 일관했다.

대표적인 예로 1989년 중소기업 특별지원대책과 1992년 중소기업 확대방안을 들 수 있는데, 이것은 1988년까지 1차 엔고 따른 기업의 과잉투자 이후 임금상승과 원화절상에 따른 수출 둔화에 따른 중소기업 경영부실화에 대응한 것이었다. 그런데 주요 사업내용은 중소기업 지원자금 집행, 신용보증기금 확충과 신용보증기금의 보증한도 확대, 중소기업은행과 어음할인 원활화 등 자금공급능력 확대가 주를 이루었다. 1995년 중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법에서는 기존의 경영안정지원계획과 대금결제조건개선 등과 함께 중소기업 구조개선 지원계획이 주요 내용으로 등장하고 있으나 중소기업의 경쟁력 강화에는 조치가 미약했다. 이렇게 중소기업 정책은 경기의 부침에 따라 단기 대증적 처방인 특징이 강했다.

이것은 중소기업에 대한 정책이 항상 대기업정책의 부수적인 정책으로 인식되어 왔기 때문이다. 1980년대 이후 중소기업의 경쟁력을 제고하는데 정책적 필요성을 인식했으나 대기업에 대한 상대적인 약자로서의 중소기업의 보호와 지원이 우선되었다. 1982년에 수립된 중소기업진흥 장기계획은 중소기업에 대한 투자배분을 1970년대 30%에서 1980년대 40%로 조정하여 중소기업의 역량을 키우고자 하였다. 그러나 정책 내용은 소기업자의 범위를 재조정하여 소기

업개념을 도입하고 소기업 육성을 강조하고 중소기업고유업종제를 강화하여 중소기업의 보호영역을 확대함으로써 정책의 의도와 상반된 것으로 보인다.

이렇게 중소기업정책은 경제력집중에 대한 대응책으로 중소기업의 역량 육성보다는 보호 지원정책의 비중이 높았다. 특히 중소기업고유업종지정제도, 단체수의계약제도, 중소기업제품구매촉진, 중소기업계열화촉진, 의무대출제도, 신용보증기금의 운영방식, 사업자 단체, 중소기업관련 기금운영방식 등에서 중소기업을 하나의 성장의 동력으로 인식하지 않고 약자에 대한 보호, 분배 및 사회정의 실현의 차원에서 접근했다.¹⁸⁾ 이것은 중화학공업육성정책이라는 산업정책에 대한 반성이 지배하는 현실에서 중소기업 육성을 위한 전략적 적극적인 정책은 생각하기 어려웠기 때문이기도 할 것이다. 1970년대의 과도한 중화학공업육성정책으로 대기업으로의 경제력 집중 폐해가 발생하였고, 이에 따라 정부의 적극적인 전략적 산업육성에 의구심이 생기고, 1980년대 이후 정부는 소극적 산업정책으로 전환했다.

그런데 금융정책을 통한 중소기업에 대한 자원 재배분에 있어서도 산업구조의 변화를 고려하면 중소기업 정책자금은 당연히 미래 성장 산업의 육성에 초점이 맞추어져야 하나, 행정편의와 대안부재 하에서 기존의 기업에 대한 지원이 우선되었다. 선별 및 감독 기능이 미흡한 금융제도 하에서 중소기업 중소기업의무대출제는 기존의 기업 중심으로 자원배분이 이루어지게 하였다. 또한 중소기업 고유 업종제도 등은 당연위법 행위유형에 속하는 전형적인 경쟁저해적 정책으로, 이는 중소기업의 기술개발 유인을 없애는 측면이 있다. 경제의 빠른 성장과 함께 산업구조도 매우 급속하게 변화하는 경제에서 중소기업의 고유업종과 계열화지정종목을 정하는 것은 동태적으로 매우 비효율적인 처방일 수밖에 없다. 이러한 사업의 보호는 대기업의 문어발식 경영의 폐

18) 공정거래법의 적용에 있어서 '중소기업의 경쟁력 향상 또는 거래조건의 합리화를 위해 필요시 경쟁을 실질적으로 제한하는 효과를 갖더라도 공동행위를 허용할 수 있다(법 제19조 제 1항의 단서)'고 규정하여 경쟁을 통한 중소기업의 역량강화보다는 보호에 우선했다. 공정거래법에 대하여서는 이재형(2001) 참조.

해로부터 중소기업을 보호하는 측면이 있었음을 간과하기 힘들다, 이 업종에 대한 기술이전과 기술개발의 유인을 없앨 수 있고, 시간이 지남에 따라 이 제도 자체의 효과성도 빠르게 상실했다.¹⁹⁾ 그런데 연구개발과 과학기술 정책은 주로 대기업에 집중되어 기술개발에서 중소기업은 상대적으로 소외되었다.

이렇게 중소기업의 경쟁력 강화라는 정책 목표에 비하여 정책의 집행이 기존의 기업을 중심으로 한 보호가 주가 되었던 것은 대기업 위주의 산업정책에 비하여 중소기업 정책이 수립과 집행에 있어서 매우 복잡하고 정책수단도 모호한 데에도 기인한다. 특히 중소기업지원은 지원수단이 포괄적이고 체계가 복잡하고, 지원대상 선정문제와 사업집행에서의 목적과 효과의 모호성이 상존한다. 중소기업은 1인 기업으로부터 대기업에 근접하는 기업운영 형태를 보이는 다양한 업종으로 구성된 다수 기업이 있으므로, 정책 목적이 명확하지 않는 이상 다수에 대한 소액 지원 위주로 나아갈 경향이 크며, 이는 지원이 성장전략이 없이 기존의 특정산업 특정기업 위주로 이루어지게 한다. 따라서 과거 산업기반기금과 같은 경우 업종별로 지원금을 할당하고 각 업종별 취급 기관이 배분하는 방식으로 운영되었던 것이다. 또한 부처간 단기적 필요에 따라 지원정책이 독립적으로 수립되어 지원이 중복되고 전반적인 방향성이 상실될 가능성이 높다. 현재 중소기업 지원정책에 산업자원부, 정보통신부, 중소기업청, 과학기술부, 재정경제부, 교육인적자원부, 환경부, 문화관광부 등 다수의 부처가 직간접적으로 관여하여 기능, 대상, 운영내용 등에서 중복되고 있다. 따라서 중소기업지원정책이 단기적인 정치적 배려와 이해집단의 요구에 영향을 받을 가능성이 높다. 이에 따라 정책 목표도 산업구조 고도화 관련 사업에서 보듯이 매우 모호하게 설정되었다. 그리고 정책의 실효성과 지속성에 있어서 수혜계층이 명확하게 소수화될 수록 이해집단화할 가능성이 높으며 정책이 폐쇄적으로 되고 비효율성이 밝혀지더라도 지속되는 경향이 있으므로 한번 잘못 기획된 정책은 시행후 폐지되기 힘들었다.

19) 특히 이러한 보호정책이 지속될 경우 이익집단이 형성되기 때문에 법률의 실효성이 사라짐에도 불구하고 정책을 변경하기 힘들게 된다.

<표 5-1> 중소기업 관련 법률로 본 중소기업 정책

1960년	중소기업과 설치
1961년	중소기업협동조합법, 중소기업은행법, 중소기업사업조정법
1965년	우선육성업종지정제, 단체수의계약제도
1966년	중소기업기본법: 중소기업의 육성 수출산업화 지원(특화업종지정)
1974년	신용보증기금법
1975년	중소기업계열화촉진법, 중소기업사업조정법 전면개정
1978년	중소기업진흥법: 중소기업 시설근대화, 경영합리화, 기술향상
1980년대	중소기업의무대출비율제도, 총액한도대출제도
1981년	중소기업제품구매촉진법
1982년	중소기업진흥장기계획과 함께 중소기업계열화촉진법, 중소기업사업조정법 개정 (중소기업우선육성업종 선정과 함께 고유업종제도 본격 실시, 수급기업협의체 구성)
1984년	하도급거래공정화에관한법률
1986년	중소기업창업지원법
1989년	중소기업의경영안정및구조조정촉진에관한특별조치법
1993년	기업활동규제완화에관한특별조치법
1995년	중소기업창업지원법, 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률, 중소기업사업영역보호및기업간협력증진에관한법률, 중소기업기본법 대폭 개정
1995년	중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법
1997년	소기업지원에관한특별조치법, 벤처기업육성에관한특별조치법
1999년	지역신용보증재단법, 여성기업지원에관한법률
2000년	소기업및소상공인지원을위한특별조치법
2001년	중소기업기술혁신촉진법
2003년	중소기업인력지원특별법
2004년	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률, 재래시장육성을위한특별법
2004년	중소기업고유업종제도, 지정계열화제도, 단체수의계약제도 폐지

자료: 한기윤(2005)을 참조하여 정리.

4. 정책적 전략의 부재

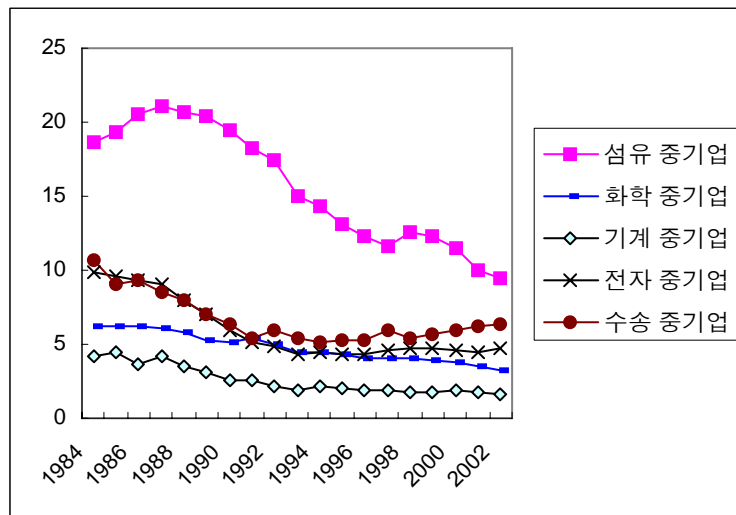
이렇게 중소기업정책은 주로 중소기업기본법에 의해 정해진 기존의 중소기업을 보호하고 단기 대증적 금융정책 중심으로 집행되었으며, 이에 따라 정책을 통하여 근본적으로 필요한 중소기업의 경쟁력 강화에는 등한시하는 등 정책의 지향점을 수립하는데 미흡했다. 특히 중견기업에 대한 정책이 매우 부실한 것으로 보인다.

중소기업 발전은 법률에 규정된 중소기업에 포함된 기업만이 아니라 중견기업의 성장과 밀접한 관계가 있다. 중견기업이란 창업주 1인 다역을 요구하는 비분화된 경영으로 운영하는 것이 아니라 전문경영인이 영입되고 경영의 직무가 분화되어 대기업으로 발전할 가능성이 있는 기업이다. 중견중소기업은 하청기업으로서도 발전할 수 있으나, 독립중소기업으로 하청구조를 창출하고 특화된 시장에서 경쟁력을 확보할 가능성이 있는 기업으로 선진국의 독립중소기업과 같은 기업들이다. 업종에 따라서는 중견중소기업이 세계적인 경쟁을 할 수 있고, 이러한 중견중소기업이 다수 발전하여야 생산성 있는 일자리가 창출될 수 있다. 독일의 경우를 보면 이러한 중견중소기업은 기계, 화학업종에서 다수 성장할 가능성이 높다. 그런데 현재 한국의 중견중소기업의 비중은 점차 감소하고 있는 추세이며 중소기업에서 대기업으로 성장하는 기업도 많지 않다.

중견중소기업을 통계적으로 규정하기는 어려우나 100인 이상의 종사자를 둔 기업을 중견 중소기업으로 가정하고 통계를 살펴보면 전기전자, 자동차를 제외한 모든 업종에서 중견기업의 수가 감소하고 있다. IT, 자동차 등은 삼성, LG, 현대 등 대기업이 선도하여 산업혁신이 활발하게 진행되어 왔으나 다른 업종은 선도기업이 없이 영세화되었고 전략적 사고가 부재하다. 이것은 바로 정책에 있어서 중견기업에 대한 지원이 다른 업종에 비하여 상대적으로 미흡하였기 때문이다. 대기업에 대한 지원은 1980년대 이후 경제력집중에 대한 견

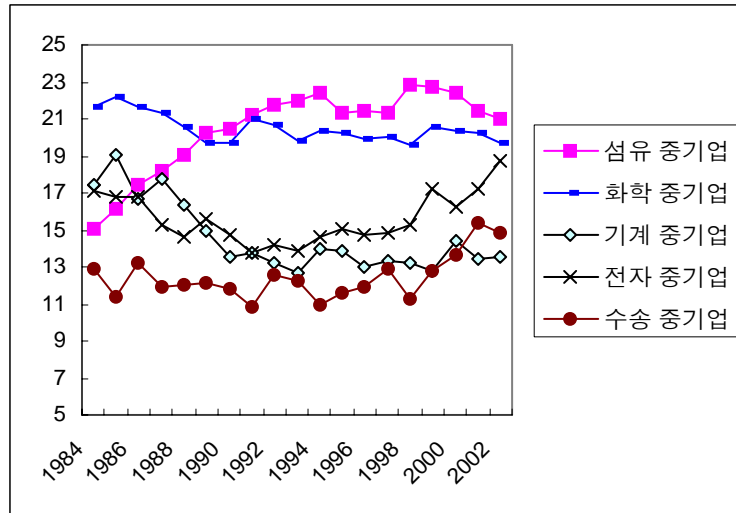
제에도 불구하고 연구개발정책에서도 신성장동력 등 첨단기술 확보를 위하여 우선적인 지원을 받았으며 대기업은 자체적인 역량으로 경쟁력 향상을 위한 혁신능력을 보유하고 있다. 그런데 중소기업에 대한 지원은 1990년대 중반 이후 벤처 육성 정책과 산업기반기술개발사업 등 중소기업 기술개발 지원으로 소액 다수의 지원이 주를 이루며 단기성과 위주로 되어 있다. 이렇게 대기업과 중소기업의 사이에 있으면서 산업과 기업간 연쇄효과가 큰 중견기업의 새로운 업종 창출과 경쟁력 향상을 위한 지원정책은 상대적으로 미흡하다고 판단된다.

<그림 5-1> 산업별 중규모기업의 사업체 비중 추이



자료: 광공업통계조사

<그림 5-2> 산업별 중규모기업의 고용비중 추이



자료: 광공업통계조사

중견중소기업은 단기간에 육성되는 것이 아니고 장기적인 발전의 토양이 갖추어졌을 때 발생하는 것으로 경쟁력 있는 중견기업 창출을 위해서는 장기적인 전략목표 하에 선별적인 정책이 필요하다. 그러나 이를 위한 정책적인 기획이 미흡했다. 이를 위해서는 기술창출형, 고용창출형, 연쇄효과형 등 업종별 기업별 특성에 맞는 성장정책과 기업의 혁신성향에 따라 혁신선도기업, 혁신가능기업, 일반기업, 신기술창업벤처기업 등으로 기업을 분류하고 각 기업에 적합한 지원정책이 필요하다. 또한 단순한 일자리 창출을 위한 일반 창업이나 영세기업의 생존을 위한 지원보다는 지속적인 학습이 일어날 수 있고 생산성이 있는 일자리가 창출되는 중고위기술 기업에 대한 지원이 필요하다. 그러나 중소기업지원제도 점검 및 개선사업 보고서에 따르면 명목적으로 경쟁력 강화지원은 60% 정도로 보이나 실제적으로는 17% 정도밖에 되지 않는다고 한다.²⁰⁾

20) 중소기업연구원(2005) 참조.

5. 경제의 불안정성과 거시정책

중소기업의 실적은 경기변동에 매우 민감하고 중소기업의 생존여건은 일시적인 경기후퇴에 취약하다. 이것은 중소기업이 대기업에 비하여 자체 재원이 부족하고 경기후퇴시 은행 대출 회수의 우선 대상이기 때문이다. 특히 중소기업은 단기금융 중심이며 비은행권 대출에 의존하고 있기 때문에, 지불지연에 따른 불이익을 당하기 쉬우며 기업간 거래에 있어서도 신용거래에 의존함으로써 연쇄적인 도산에 노출되어 있다. 중소기업의 금융은 정보의 불확실성 하에서 대기업에 비하여 취약할 수밖에 없고, 금융제도가 발전하더라도 시장실패의 여지는 계속 있다.

이와 함께 중소기업의 기술이 점차 고도화됨에 따라 영업과 기술에 있어서 외부자원에 대한 의존이 심화되지만 경기 후퇴시 영세기업 위주로 된 외부자원의 네트워크도 약화되며 중소기업에 대한 서비스의 부적응도 심화된다. 특히 핵심역량이 없을 경우 경기후퇴에 따라 경쟁이 심화되며, 대기업의 경기부담이 중소기업에게 빠르게 전가될 수밖에 없다. 따라서 중소기업의 점진적인 혁신노력을 유도하기 위해서는 경기의 안정성이 매우 중요하다. 그러나 한국 경제의 특성상 경기의 불안정성이 상존하고 있으며, 과거 정부의 정책은 이 거시경제적 불확실성을 높인 것으로 보인다.

한국경제는 지출 구조상 수출과 투자의 비중이 높아서 경기의 해외의존도가 높고, 수출과 투자는 거시경제 변수의 특성상 진폭이 크므로 경제의 불안정성이 높다. 미국과 중국 등 주요 수출국의 경기는 한국경제에 결정적인 영향을 미치고 있으며, 특히 엔화의 상대적인 가치 변화는 1980년대 이후 경기순환에 현저한 영향을 미쳤다. 외환위기 이전 1995년의 경우를 보면 반도체 수출 200억불, 이어 자동차 84억불, 석유화학 58억불 등으로 일부품목에 대한 수출이 집중되어 있으며 이 제품은 일본과 세계시장에서 경쟁하는 것으로 한국의 수출은 엔-달러환율에 의하여 영향을 직접적으로 받았다.

또한 성장하는 경제의 특성상 만성적인 투자과잉과 이에 대한 합리화가 주기적으로 순환되어 왔다. 과거 중기적인 경기파동은 투자가 주도하는 급속한 호황과 과잉투자를 해소하는 경기침체 과정을 순환적으로 겪었는데, 1972년 8.3조치, 1980년 산업합리화조치와 물가안정화, 1990년대 말 외환위기 이후 구조조정은 각각 1960년대 말 수출호황에 따른 과잉투자, 1970년대 중화학공업육성정책에 따른 과잉투자, 1990년대 중반 자본자유화에 따른 과잉투자를 해소하는 과정이었다고 볼 수 있다. 이러한 한국의 경기순환의 특징은 고속성장에 따른 과잉투자와 구조조정이 크게 작용하는 중기적인 경기순환으로 선진국의 경기순환보다 그 진폭도 크다.

그런데 이러한 경기의 불안정은 중소기업의 도산을 가중시키고, 정부는 이를 지원할 수밖에 없는 정치경제학적 구조가 내재되어 있어 왔다. 정부의 정책이 중소기업의 업주를 중심으로 되어 있어, 경기후퇴시 기업도산에 따른 일시적 대책에 대한 요구와 정치적 압력이 높다. 특히 지역-산업내의 네트워크가 부재하여 기업이 도산할 경우 근로자의 고용이동이 쉽지 않아 기업 도산의 파급효과가 높으며 고성장 시대의 국민의 경제마인드도 성장 중심으로 되어 있다. 또한 정부가 과거 적극적으로 경제에 개입한 역사가 각인되어 경기 등 모든 경제적 문제를 정부 탓으로 돌리는 습성이 있어서 정부가 안정적인 성장 정책을 펴기 힘든 상황이 계속 되었다.

<표 5-2> 경기순환의 진폭 (1972-2002년)

1972-2002	한국	일본	미국	독일
성장률 단순평균	7.26	3.11	3.11	2.19
성장률 분산	15.05	5.73	4.77	3.28
성장률 표준편차	3.88	2.39	2.18	1.81

주: 각 국의 1972-2002년 사이의 실질 GDP의 성장률로 계산

1980년대 이후 정부의 거시정책이 구조정책보다는 경기정책에 대한 관심이 높아짐에 따라 경기상황에 대하여 정부의 정책이 민감해 졌다. 특히 민주화 이후 성장을 위한 구조적인 전략보다는 경기에 정책이 매우 민감하게 된 경향이 있다. 그런데 다른 선진국과는 달리 한국과 같이 해외경기에 의하여 경기가 민감하게 움직이는 특성을 가진 경제에서 전통적인 경기정책인 미세조정 정책은 쉽지 않다. 그런데 정부는 단기적인 성장률을 경제정책의 주요 목표로 삼고 있으며, 이것은 정부의 정책의 단기화를 더욱 촉진한 측면이 있다. 한국경제에 있어서 경기의 결정요인으로 투자과잉에 의한 장기 파동이 매우 중요하지만 정책은 금융 및 재정정책에 의거한 단기경기 조정에 집착하였다.

투자과잉과 조정에 의한 장기파동 측면에서 보면 경기가 정점을 지나 쇠퇴할 때 과잉투자에 따른 부실화 징후와 함께 경기후퇴에 대한 우려를 중심으로 여론이 형성된다. 이것은 단기적인 정책을 불러와 정책이 의도하는 목적과는 달리 반안정화 효과를 가지고 왔다. 1980년대 말 1차 엔고시 수출호황에 대한 미진한 대응과 이에 따른 1990년대 초 부동산 건설 붐으로 급속한 임금인상을 경험하였고 이는 중소기업의 경영환경에 충격으로 작용했다. 그리고 1996년 말 기업의 투자 후퇴에 따른 경기후퇴는 자본자유화에 따른 과잉투자에 대한 기계적인 후퇴였으나 정부는 경기진작정책을 폈고 이는 외환위기 이전까지 지속되었다. 1999년-2001년 사이 경제는 1998년의 극심한 침체에 따른 기계적 반등, 구조조정에 따른 FDI 유치, 구조조정기금 공급, 환율상승에 따른 수출 호조, 벤처붐 등으로 급속한 반등을 경험한 후 자연스러운 경기침체 국면에 접어들었으나, 정부는 신용카드, 가계대출 확대 등을 통하여 무리한 경기부양 정책을 시행하였고 이것의 후유증이 최근의 극심한 내수의 침체로 나타났다. 이렇게 1980년대 이후 경제자유화와 함께 경제운용도 매우 단편적인 경기부양정책으로 일관하여 기업혁신 활동에 장애로 작용하였다.

특히 주기적인 인플레이와 부동산 가격 급등을 경험하며 인플레이에 따른 자산 가격의 변동이 기업운영의 중요한 변수로 작용하였고 기업은 중요한 기술혁

신에는 소홀히 한 경향이 있다. 경기불안정의 불확실성 하에서 장기적인 기술 개발에는 소홀히 할 수밖에 없다. 이는 반인플레이션과 경기안정이 거시정책의 주를 이룬 독일과 대비된다. 경제가 안정될 때 누적적인 혁신에 의한 기업 경쟁력제고가 기업경영의 주요목표가 될 수 있을 것이다.

6. 탈공업화와 1990년대 정책 실기

대기업 중심의 개발정책, 보호와 단기지원 위주로 한 중소기업 지원정책 등 정책의 여러 문제점이 현재의 중소기업의 경쟁력 약화의 하나의 원인으로 생각할 수 있으나, 현재의 극심한 경쟁력 약화는 1990년대 이후 경제 내적인 구조와 외적인 환경의 급속한 변화에 정부의 정책이 부적절하게 대응하였기 때문으로 생각된다. 1990년대 이후 중국의 부상과 WTO의 출범 등 급격한 세계 경제 환경의 변화가 시작되었고 대기업을 중심으로 이러한 변화에 조용한 한국경제의 구조도 변화하고 있었다. 그러나 이러한 변화에 대응하여 중소기업의 경쟁력 배양을 위한 체계적 노력을 하지 못했고 자본자유화 이후 대기업의 과잉투자으로 인한 경기과열과 외환위기 이후 급속한 냉각 등 극심한 거시경제적 불안정을 겪음으로서 중소기업의 역량은 지난 10여년간 정체되었고 후발국과의 경쟁에 직접적으로 노출되게 되었다.

당면 현안인 양극화문제도 지난 1990년대 이후 경제환경 변화 신호에 정부가 적절하게 대응하지 못한데도 일부 원인이 있다. 앞에서 본 바와 같이 1980년대 중반 이후 한국경제의 성장패턴도 투입주도에서 혁신주도로 전환되고, 산업구조 측면에서는 고용의 탈공업화가 일어났다. 한국경제의 성공의 핵심은 경제수준에 적합한 일자리 창출을 주도한 공업화에 있지만 제조업의 고용비중이 1989년을 정점으로 급속히 하락하였다. 탈공업화는 성장패턴과 산업구조의 변화의 신호이나, 이에 대한 인식과 정책적인 대응이 부족했다.

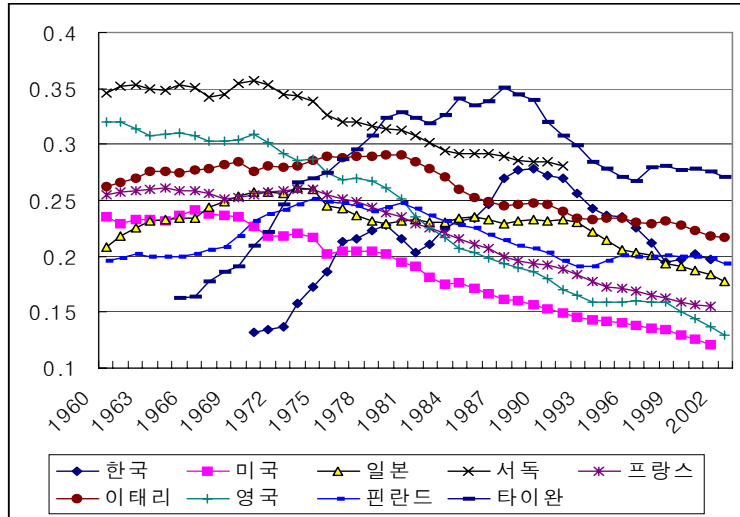
일반적으로 탈공업화는 산업간 수요의 소득탄력성과 생산성 증가의 차이

로 인하여 발생한다. 소득 증가에 따라 수요가 빠르게 증가하는 서비스업은 생산성 증가가 산업의 특성상 제조업에 비하여 느리다. 이는 서비스의 상대가격의 상승으로 이어지고 이 부문의 임금상승은 이 부문으로 노동을 유인한다. 이러한 측면에서 탈공업화는 경제성장의 자연스러운 결과이며, 1960년대 이후 대부분의 선진국이 경험한 현상이다.²¹⁾ 그런데 한국이 1990년에 경험한 탈공업화는 다른 선진국과 비교할 때 그 속도가 매우 빠르다. 다른 선진국의 제조업 고용비중이 10%포인트 정도 하락하는데 20-30여년 걸리는데 비하여 한국의 경우 제조업의 고용비중은 1990년대 10년동안 10%포인트 하락하였다. 이는 대외적으로 중국 등 후발공업국의 성장으로 제조업이 더욱 빠르게 고도화하였고 대내적으로는 적절하지 못한 경기운용으로 1980년대 3저 호황 이후 경제가 지속적인 과열상태에 있어 저위기술 제조업의 가격경쟁력을 빠르게 쇠퇴시켰기 때문이다. 1986-88년 3저 호황 이후 내수 및 건설경기가 호조를 보인 후 1차 엔고와 기업투자 붐에 따라 적어도 10년 이상 경제가 과열 상태에 있었던 것으로 보인다.²²⁾ 실업률은 외환위기까지 하락하는 추세였으나 1980년대 말 이후 외환위기 전까지 2%대의 매우 낮은 수준을 유지한다. 물론 사회보장제도가 미흡하고 자영업과 무급종사자가 많은 한국 노동시장의 특성상 한국의 실업률을 다른 국가와 비교할 수는 없으나 2%대의 실업률은 매우 낮은 수준임이 틀림없으며 1970년대 이후 실업률의 장기추세를 볼 때도 1980년대 말 이후 외환위기 전까지 실업률은 눈에 띄게 낮은 편이다.

21) 선진국의 탈공업화에 대한 논의는 Rowthorn and Ramswamy(1997) 참조.

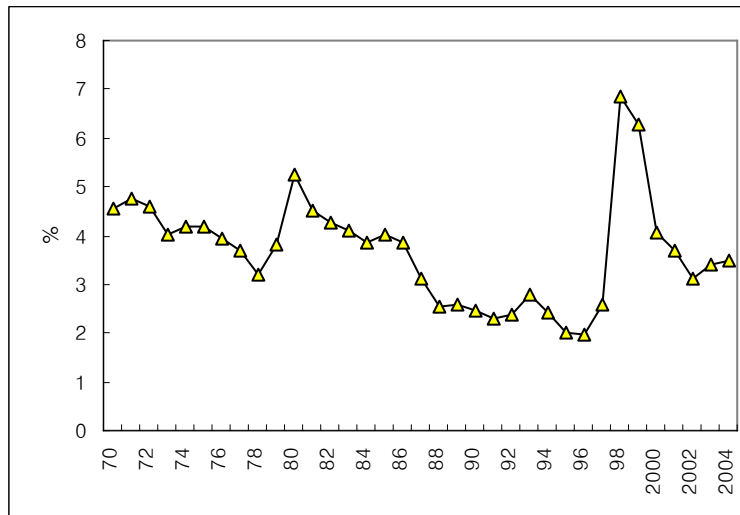
22) 경제가 과열상태인지 아닌지에 대하여 판단할 수 있는 공식적인 통계는 없다. 다만 경제가 잠재국민소득보다 높은 소득이 지속될 때 과열이라고 할 수 있다. 박준경(1999)은 국민소득 추세선을 이용하여 잠재국민소득을 산출하고 외환위기 이전의 경기과열 상태에 대한 부적절한 경기운용을 비판하고 있다. 반드시 잠재국민소득을 추정하지 않더라도 임금상승률과 실업률 등의 경기지표의 장기적인 추세를 보면 1980년대 후반 3저 호황 이후 한국경제는 중기적인 과열상태에 있었음이 분명하다.

<그림 5-3> 제조업의 고용비중 추이



자료: OECD, ISDB, 대만은 대만통계연보.

<그림 5-4> 실업률 추이



주: 경제활동인구조사

이렇게 국내 경기의 장기적인 호황에 따라 임금이 상승하고 중국 등 후발 공업국과의 경쟁에 직면하여 저임금 의존형 경공업의 경쟁력이 빠르게 악화되었다. 이에 따라 제조업내의 구조조정이 더욱 빨라졌고 이는 기업의 해외진출, 생산의 국제적 분업화, 기술 집약화, 외주화로 나타났다. 이러한 국내 산업의 구조변화는 자영업자와 소규모 중소기업의 증가, 서비스업과 소상공인의 증가로 이어져 경제 전반적인 고용의 질도 나빠졌다.

이러한 경제 상황에 대한 정부의 정책적 대응은 구조조정을 원활하게 하기 보다는 더욱 어렵게 하는 방향으로 갔다. 거시정책은 민주화 이후 경기의 침체에 민감하게 반응하여 경기조절적 효과보다는 경기동행적인 경우가 많았다. 중소기업정책은 단기 경영난 해소에 초점을 두었고 경쟁력을 배양하기 위한 구조개선 정책도 기존의 기업의 단기적인 기술애로 해소가 주 대상이었다. 1989년 중소기업의 경영안정 및 구조조정 촉진에 관한 특별조치법은 3저 호황 이후 호황의 외적인 요인이 사라짐에 따라 경기가 침체국면에 들어가며 중소기업의 부실이 문제화되자 이에 대응한 것으로 임금상승과 원화절상에 대한 중소기업 자금사정 악화 해소와 경영안정, 이를 통한 성장잠재력 배양을 목표로 하고 있으나, 주요 조치는 중소기업 지원자금 2천억원 조기집행, 신용보증제도의 개선과 확충, 중소기업 자금공급능력 확대 등 경기정책에 치중하였다. 마찬가지로 1995년 중소기업의 구조개선 및 경영안정 지원을 위한 특별조치법을 보더라도 구조개선 지원, 긴급 경영안정 지원, 중소기업 공제사업기금, 기업간 물품대금 결제조건 개선 등이 주요 내용으로 마찬가지로 중소기업의 자금난 개선에 초점을 맞추고 있다.

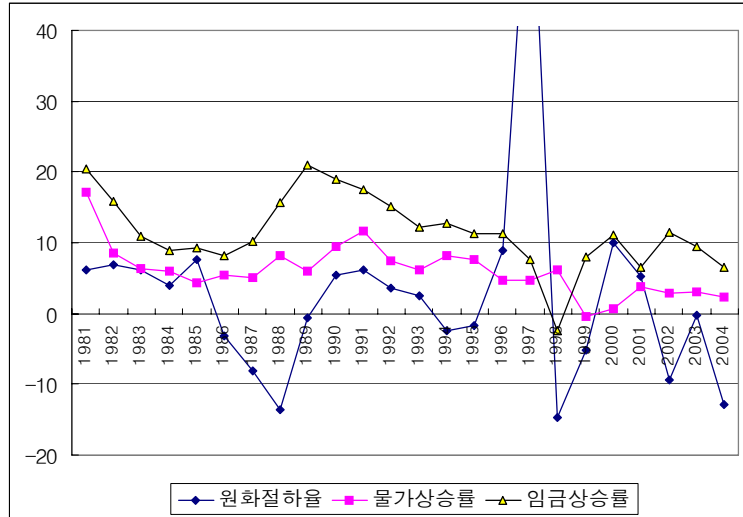
또한 외환위기 이전의 환율조정의 지연과 외환위기 이후의 급속한 환율변동은 시간을 필요로 하는 기업의 구조조정과 혁신에 장애가 되었다. 1990년대 초반 시장평균 환율제도를 도입하였으나 금융시장 자유화 이후 단기자본의 유입으로 경상수지 대폭 적자에도 불구하고 환율조정이 안 되었고 해외차입이 늘어남에 따라 환율조정이 기업과 금융시장에 미치는 부정적인 영향에 대한

우려로 정책적으로 환율조정에 소극적이었다. 이에 따라 수출경쟁력은 더욱 악화되었고 경상수지 적자는 늘어났다. 이러한 거시경제적 부조화가 1998년 일시적으로 조정되었던 것이다. 이러한 점에서 보면 외환위기 전후의 상황은 시간이 필요한 경제의 구조조정을 급격하게 단기화한 측면이 있다. 즉 외환위기 이전에는 구조조정의 지연으로 기업의 수익성이 악화되었지만 외환위기 이후 기업의 도산, 고용의 질 악화를 수반한 급격한 구조조정이 진행되었다.²³⁾

이렇게 외환위기 이전 10여년 동안 한국경제는 장기적인 경기과열 상태에 있었고 그에 따른 경기조정과 구조조정이 필요했지만 해외자본의 유입과 부적절한 정책대응으로 중소기업의 경쟁력이 급속하게 악화되었다. 그러나 중소기업정책은 중소기업의 일시적인 경영난 해소에만 초점을 두었던 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 1990년대는 중소기업을 둘러싼 국내외적인 경제환경이 급변하고 그에 대응한 중소기업의 경쟁력 배양이 시급한 시기였으나 정책적으로 실기한 10년으로 기록될 만하다.

23) 외환위기 이전 기업의 수익률 악화에 대한 자세한 논의는 Kim and Chung(2002) 참조.

<그림 5-5> 외환위기 전후 환율, 물가, 임금추이



주: 통계청 자료, 단위는 %

7. 정책부조화

특정 정책의 효과는 단기와 장기에 서로 다를 수 있고, 부문간에도 서로 상이하게 나타날 수 있다. 이럴 경우 정책은 정책당국자의 의도와 전혀 다른 결과를 가지고 올 수 있는데 가장 대표적인 것이 경기정책과 구조정책간의 상충이다. 과거 선진국과 같이 구조가 안정되어 있을 경우 경기정책은 소기의 목적을 달성할 수 있다. 그러나 한국의 경우 잘못된 경기정책은 구조조정을 지연시키고 장기적으로는 경기불안정을 심화시킬 수도 있다. 예를 들자면 단기적인 경기부양책은 기업내의 구조조정을 지연시키고 도태할 기업을 생존시킴으로써 필요 이상의 시장경쟁을 불러일으키고 궁극적으로 경제의 혁신여력을 감소시킬 수도 있다. 또 다른 예를 들자면 환율조정의 경우 단기적인 평가하락은 수출기업의 가격경쟁력을 높일 수 있으나, 장기적으로 기업의 환율의존

성을 심화시키고 경쟁력을 저하할 수도 있다. 정치경제학적으로 단기 경기부양정책과 환율에 의한 가격지지 정책이 집행될 정치적 유인이 높지만 구조가 급변하고 경기부양과 환율을 지지할 경제환경이 아닐 경우 이러한 정책의 시행은 궁극적으로 급격한 조정을 불러온다.

이러한 점에서 볼 때 1990년대는 정책의 부조화가 심했던 시기로 판단된다. 1990년대 한국경제의 경기순환은 특성상 단기순환보다는 중장기순환적 요인이 더 중요했으나 정책적 대처는 단기적인데 초점이 두어졌다. 특히 수출 구조와 투자 패턴의 변화가 경기에 미치는 영향이 컸고 수출침체는 항상 기업의 경쟁력 문제로 인식되었지만 정책적 대응은 기업의 자금난과 경영난 해소에 급급했다. 그런데 경제의 중장기순환은 구조적인 변화와 맞물려 있으므로 구조적인 정책이 필요하다. 한국의 경우 수출-내수-투자-조정으로 이어지는 10년 정도의 중장기순환과 함께 산업구조도 빠르게 변화한다. 1990년대 일어난 대기업이 주도한 대폭적인 투자도 해외경쟁 심화에 따른 사업전환에 대한 기업의 수요가 있었기 때문이다. 물론 자본자유화에 따른 해외에서 차입한 자본의 유입은 투자를 더욱 부추긴 면이 있다. 이러한 점에서 볼 때 1990년대 정책의 중심은 구조전환을 효과적으로 유인할 수 있는 금융시스템의 구축과 기업 내 구조조정을 원활하게 하는 시장제도의 정비에 두어져야 했으나 정책기조가 경기정책과 금융지원에 초점이 맞추어져 신용보증 확대, 금리 조절, 환율 조절 등이 우선시 되었다. 이에 따라 구조조정이 지연되고 장기적인 가열상태가 지속되어 정책이 경기조절을 도왔다기보다는 중기적인 순환폭을 확대하였던 것이다. 1990년대 초반 중소기업의 경쟁력 약화와 해외이전을 중소기업의 구조조정과 체질개선의 필요성에 대한 신호로 인식해야 했지만 이에 대한 정책적 대응이 거의 없었다.

8. 소결

중소기업문제는 1970년대 중화학공업육성정책을 중심으로 한 대기업 중심의 경제발전정책과 이에 따른 급속한 경제구조의 변화에 맞추어 중소기업의 고유역량을 육성하는데 실패한데 그 원인이 있다. 중소기업정책은 경제력집중 해소의 수단으로 중소기업에 대한 비경쟁적 보호와 경기불황시의 단기적 유동성 지원 중심으로 계속된 측면이 강하다. 특히 한국과 같이 성장패턴과 산업구조가 급격히 변화하는 경제에서 적극적으로 기업의 역량을 제고하기 위해 노력을 하지 않으면, 중소기업의 부실은 시장실패로 나타나게 된다. 규모의 경제가 크고 시장이 개방될수록 대기업이 주도하는 성장페이스에 중소기업은 적응하기가 어려워지며 시장의 힘에 의하여 중소기업의 생산성이 대기업과의 격차를 줄이는 것을 기대하기 힘들다. 중소기업의 전반적인 혁신의욕과 학습능력이 부족한 가운데, 생산의 세계화와 후발 공업국의 부상은 중소기업의 입지를 더욱 좁히고 있다.

이에 따라 한국경제는 현재 대기업과 중소기업이 생산요소, 생산물, 시장, 기술 모든 면에서 구분되는 전형적인 이중구조를 보이고 있다. Lewis의 이중구조론에서 잘 나타나듯이 특정 계기가 없으면 이 이중구조는 지속된다. 이것은 미래에 대한 투자인 연구개발 투자를 보아도 잘 나타난다. 현재 중소기업 R&D 투자의 규모는 2001년 총 1조 5,549억원으로 대기업의 투자액 7조 5,898억원의 20%에 불과하다. 2002년 현재 중소기업 내에서 기술개발투자를 실시하고 있는 기업은 전체의 18.1% 정도이며 중소기업의 매출액 대비 기술개발 투자액 비율은 0.89%에 불과한 실정이다. 이와 같이 자체적인 기술개발투자가 낮은 결과, 중소기업이 생산하는 핵심 부품의 수입의존도가 과다하게 높아 대일무역적자의 주 원인으로 작용하고 있다.

이러한 중소기업의 부진은 2003년 2004년 수출과 내수의 괴리, 소비의 감소 등 경기적 영향으로 더욱 부각되었으나 본질적으로 구조적 원인에 기인한다.

중소기업의 부진은 1990년대 이후 지속적으로 논란이 되어왔으며 궁극적으로 중소기업의 경쟁력 문제로 귀착된다. 1988년 3저 호황을 전후한 중소기업의 약진은 해외시장 호황과 3저라는 일시적인 요인에 의한 것이며 이후 건설경기 호황으로 인한 임금상승과 함께 중소기업의 경쟁력은 지속적으로 저하되었다. 이러한 장기적이며 구조적 문제는 구조정책으로 처방해야 하지만 정부는 단기 경기대책으로 중소기업문제를 접근하였고, 이는 오히려 중소기업의 경영환경을 더욱 악화시켰다. 이렇게 전략적인 중소기업 정책이 부재한 것은 1980년대 이후 산업정책의 장기적인 비전이 결여된 데도 일부 책임이 있다.

중소기업정책은 미래의 경제환경 변화와 산업구조에 대한 장기적인 비전 하에서 성장의 동력, 고용의 창출원으로서 중소기업의 핵심역량을 육성하는데 목표가 두어져야 한다. 이러한 인식적 기반 하에서 공정경쟁과 시장기능을 존중하는 정책, 경쟁과 협력을 통한 중소기업 자생력 강화, 중소기업 국제화, 퇴출·M&A·업종전환 등을 통한 구조개선, 유형별 성장단계별 맞춤형 지원 체계, 대기업과 중소기업간 협력관계 구축, 지역과 연계된 혁신주체로서의 중소기업정책이 수립되어야 할 것이다. 창업과 벤처기업 촉진에 있어서도 영세한 전통업체에서의 창업보다는 기술력과 고용흡수력이 있는 기업의 창업에 중점을 두어야 하며, 미래 전략산업 육성이라는 전제 하에서 신사업, 신기술로 이전하는 구조개선의 여지가 확보되어야 한다. 또한 단순기능직 인력 수급문제의 단기적 개선보다는 중소기업의 경쟁력확보로 고임금 일자리 창출에 노력해야 하며, 고유업종지정제도와 단체수의계약제도 등 보호 및 경쟁저하정책은 축소조정되어야 한다. 또한 대기업과의 관계에 있어서도 원청업체와 하청업체의 힘의 불균형은 경제적인 현상이며 불법적인 불공정거래 외에 암묵적 불균형을 감시하고 방지할 수는 없으며, 이를 대기업에게 일방적으로 강조할 수 없고, 결국은 하청업체의 경쟁력 제고가 협상력 제고로 나타난다는 것을 인식해야 한다.

따라서 대기업 중심의 연구개발 외에 중소기업을 위한 기술개발과 혁신을

유인할 시책이 미흡함을 시정하고 중소기업의 기술혁신에 주력해야 할 것이다. 이를 위해서는 산업구조의 장기적 비전에 대한 합의와 이에 따른 중소기업을 위한 신시장 창출 기회 모색과 정책적 지원이 병행해야 한다. 또한 정부 정책의 실패를 줄이기 위해 정책집행에 있어서 기획과 평가 기능이 개선되어야 할 것이며 메타평가가 필요하다. 이를 통하여 혁신기술과 선도기술개발 지원에 있어서 중소기업이 소외되는 경향을 극복하기 위하여 개발된 기술의 사업화에 대한 지원확충, 혁신금융, 기술평가, 기술상품화 등 총체적 기술혁신 지원체제를 구축해야 할 것이다. 특히 중소기업정책을 국가혁신시스템과 지역혁신시스템의 일부로 인식되어야 하며, 중소기업이 미래에 생산활동을 할 수 있는 입지를 창출하는 기술개발, 기술확산정책 등이 포함된 중소기업혁신 체제로 인식해야 한다. 즉 성장정책으로서 중소기업정책을 기획해야 한다.

6

성장정책으로서의 중소기업정책

제 5장에서는 과거 중소기업정책이 사회정책과 경제정책이 혼합되어 중소기업 보호해야 할 약자로 인식하였고, 최근 10여년간 경제환경의 변화와 한국 경제의 구조변화에 중소기업의 생산입지를 확장할 구조변화를 이끌지 못했다는 문제점을 지적했다. 전세계적 경쟁체제 하에서 중소기업의 입지를 확보하기 위해서는 앞으로 중소기업정책을 성장정책의 하나로 인식하고 중소기업의 혁신을 유도하기 위한 정책적 유인을 개발하는 데 관심이 집중되어야 한다. 본 장에서는 성장정책으로서의 중소기업 정책의 필요성에 대하여 알아본다.

1. 경제성장에 있어서 정책의 역할

한국 경제성장에 있어서 정부의 개입에 대하여 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 혼재하고 있으나 정부의 개입이 경제성장과 구조변화에 큰 영향을 주었던 것은 사실이다. 중화학공업 육성정책은 한편에서는 정태적 비효율성에도 불구하고 동태적 효율성이 있었다고 평가되지만 다른 편에서는 과도한 개입으로 금융과 기업지배구조의 왜곡을 낳았다고 비판된다. 대체로 한국 경제에 있어서 정책의 역할에 대한 긍정적인 평가는 결과론적인 해석을 염두에 두고 있으며 부정적인 평가는 반역사적 해석을 상정하고 있다.

사실 한가지 정책이 통시적으로 긍정적인 평가를 받기는 힘들며 정책의 상황적 적합성을 고려해야만 정책의 역할을 올바르게 평가할 수 있다. 경제발전 단계별로 적합한 정책이 다르고 한국과 같이 빠르게 발전하는 국가에서는 유효한 정책이 시간이 지남에 따라 무효할 뿐만 아니라 유해한 정책이 되기도 한다. 예를 들자면 성장초기 단계에는 경제전반적으로 시장실패가 만연하고, 개발에 따르는 규모의 경제 가능성이 높고, 투자위험이 높지만 투자기회가 상당하며, 시장이 단순하므로 정부의 Big Push는 유효할지 모른다. 그러나 경제가 발전하게 되면 시장이 복잡해지고 시장실패보다는 정부실패의 가능성이 높아진다. 1980년대 이후 정부의 적극적인 산업정책에 대한 회의와 반성이 있었고, 1990년대 말 외환위기 이후 정부의 실책이 경제위기로 갈 수 있음을 경험한 현재, 과거와 같은 적극적인 개입에 대한 경계심은 높아졌으나 앞으로 경제정책을 어떻게 가져가야 할지에 대한 심도있는 논의가 없었다. 정부의 실패에 대하여 경계하는 전문가들은 정부가 할 수 있는 최선은 규제를 최소화하고 개입을 중단하는 것이라고 한다. 과거 정부의 개입이 성공했는지라도 한국경제와 같은 발전단계에 있는 국가에서 정부는 기업보다 더 현명한 선택을 할 능력이 없다는 것이다.

그러나 실제로 정부는 엄연히 하나의 경제주체로서 활동을 하고 있고, 법과 제도의 집행자로서 경제에 직간접적인 영향을 미친다. 정부 역할의 유효성을 따지기에 앞서서 정부가 존재한다는 자체가 바로 정부가 정책 행위를 하고 있다는 것으로 볼 수 있다. 아담 스미스 이후 근대 자본주의의 생산체제는 자본과 기술의 급속한 축적을 이룩하였고, 시장의 힘은 항상 정치의 힘과 부딪쳐 왔다. 앞으로 세계화와 기술의 고도화는 양극화현상에서 볼 수 있는 계층간 소득격차를 정치적 문제로 심화시킬 것이다. 이러한 가운데 성장의 경로에서 패자에 대한 배려와 삶의 기초인 노동기회를 창출하는데 대한 정치적 요구와 이에 따른 정책에 대한 수요는 더욱 강해질 것이다. 또한 한국과 같이 과거 경제발전에 있어서 적극적인 개입과 그로 인한 부정적 유산이 있다면 이를

해소하기 위해서 역설적이지만 정부의 개입이 또한 필요하다. 왜냐하면 한국 경제에 있어서 정책은 이미 경로의존적으로 고착된 상태이기 때문에 시장의 힘에 의하여 벗어나기는 힘들다. 이러한 점에서 볼 때 과거와는 다르지만 앞으로 정부의 정책은 지속적으로 경제에 영향을 미칠 것으로 보인다.

그렇다면 경제성장에 있어서 정책이 할 수 있는 것은 무엇인가? 전통적인 성장모형에 따르면 지속적인 성장은 자본, 노동의 지속적인 투입과 총요소생산성의 증가에 의해 가능하다. 경제발전 초기에는 자본이나 노동 등 양적인 요인의 동원이 중요하지만 발전의 성숙단계에 가게 되면 총요소생산성의 증가, 즉 생산효율성이 가장 중요한 요인이 된다고 한다. 그런데 총요소생산성 증가는 Solow Residual로 불리며 그 실체에 대하여 잘 알지 못하는 black box로 남아있다. 따라서 정부가 할 수 있는 것은 총요소생산성 증가에 영향을 미치는 기술개발 투자가 시장실패에 의하여 과소투자될 가능성이 있으므로 이를 시정하여 기술개발 투자를 증가시킬 수 있는 유인체계를 제공하는데 있다.

그런데 전통적인 경제이론에서는 이렇게 자본, 노동, 총요소생산성의 증가가 경제성장으로 이어지는 일방향적인 인과관계에 초점을 두어 경제성장을 단선적이고 기계적 과정으로 모형화하는 측면이 있다. 현재 경제이론에서뿐만 아니라 정책적 사고도 단선적 기계적 모형이 지배하고 있는 것처럼 보인다. 이렇게 성장을 단선적으로 보면 정책적으로 실물 및 연구개발 등 투자의 증가, 노동의 수급 증대 등 성장의 직접적인 투입요인에 집착할 가능성이 많고, 경제성장을 단순한 거시변수의 관계로 인식함으로써 성장과정을 너무 단순하게 볼 가능성이 있다. 이렇게 거시적으로 경제성장을 추구하는 정책은 많은 경우 정책에 필요한 재원을 수급하는데 치중한다.

그러나 경제성장은 자본, 노동, 연구개발 투자 등 직접적인 투입 외의 정치, 역사, 문화 등 다양한 요인에 의하여 영향을 받으며 성장과 함께 구조가 변화하고 구조의 복잡성이 높아진다. 경제성장은 일인당 소득의 지속적인 증가로 나타나지만 Chenery(1986)의 연구를 통하여 잘 알려진 바대로 매우 규칙적

으로 관찰할 수 있는 산업구조의 변화를 수반한다. 선진국 경제발전의 역사를 살펴보면 대부분의 국가에서 성장초기에 탈농업화와 함께 공업화가 일어나고, 성숙단계에서 탈공업화가 나타난다. 공업화도 처음에는 노동집약적 경공업 중심에서 자본집약적 중화학공업으로 중심이 옮겨가고, 점차 지식집약적 첨단기술형 제조업이 성장하게 된다. 이렇게 경제구조의 변화는 경제발전과 함께 일반화할 수 있을 정도로 규칙적으로 나타나지만 각 국의 발전정책은 각 국의 상황에 따라 다르며, 모든 국가에 적용될 수 있는 보편타당한 정책은 없을 것처럼 보인다.²⁴⁾ 분명한 것은 아무리 시장경제원리에 충실한 국가라고 하더라도 다양한 정책을 통하여 경제에 영향을 미치고 있으며 시장경제의 강도가 정책의 무용성을 의미하는 것은 아니다. 상이한 역사적 배경과 경제환경 하에서 다양한 정책이 경제에 영향을 미치고 이것이 장기적인 성과의 차이로 나타나게 된다. 따라서 과거와 같이 계획적이고 적극적인 산업정책만이 성장 정책이 아니며 장기적인 산업구조의 변화에 정책적으로 대응하는 것은 여전히 유효하다.²⁵⁾

일인당 소득의 지속적인 성장은 국민의 생산성이 증가하는 것이며, 이는 생산성 있는 일자리가 지속적으로 제공되는 환경 하에서 가능하고 지속적인 일자리는 근대자본주의경제에서는 기업이 제공한다. 따라서 지속적인 성장의 근간은 생산성 있는 기업의 지속적인 증가에 있다. 개별 기업의 관점에서 볼 때 경제성장은 경제환경의 변화와 그에 따른 기업의 진화과정이다. 기업은 하나의 유기체로서 경제환경의 변화에 따라 지속적으로 적응하고 그렇지 못할

24) Gerschenkron(1962) 참조.

25) 개별 기업의 흥망성쇠나 개별 업종을 전망하기는 불가능하지만 장기적인 성장패턴과 산업 구조의 변화는 규칙성이 있으므로 정책적으로 대응할 여지는 있다. 경제발전에서 산업 정책의 문제점이 많이 지적되고 있으나 혁신정책으로서의 산업정책의 유효성은 많은 경제 학자들이 지지하고 있다. Rodrik(2004)은 연구, 훈련, 제품혁신, 위험분담을 통하여 외부효과가 높은 활동에 지원하는 산업정책은 여전히 유효하다고 보고 있으며, Lall(1997)은 경쟁전략으로서의 산업정책은 유효하며 수출제품의 다양화와 고도화를 위하여 동태적 비교우위 창출에 노력해야 한다고 한다.

경우 도태한다. 이렇게 볼 때 국민경제의 발전은 경제활동을 구성하는 기업의 동태적 변화에 의하여 결정된다. 기업은 창업, 성장, 쇠퇴, 폐업을 지속적으로 하고 있으며, 이를 통하여 생산과정과 생산물의 구성도 끊임없이 변화를 거듭하고 있다. 이러한 점에서 경제성장의 관건은 기업의 수와 규모의 성장에 있으며, 이것은 기업의 경영역량과 사업형태에 적합한 환경이 주어졌을 때 가능하다.²⁶⁾ 그런데 기업의 경영역량은 기업에 내재하는 기술, 조직, 경영, 인력이 조합되는 관행(routine)에 의하여 결정된다. 이것은 생물의 유전자처럼 과거 기업의 행태가 누적되어 형성된 것으로 쉽게 변화하지 않는다. 그러나 유사한 기업 역량을 가지고 있다고 하더라도 사업환경과 상황에 따라 기업의 사업행태와 성과는 달라질 수 있다. 생물의 생존이 유전자가 변화하는 환경에 대하여 얼마나 적합한지에 의하여 결정되는 것처럼, 기업의 생존도 기업의 역량이 경제환경에 얼마나 잘 적응할 수 있는지에 의하여 결정된다. 따라서 지속적인 성장을 위해서는 기업이 변창할 수 있는 경제시스템과 제도 등 경제환경이 갖추어져야 하고 학습과 적응을 통하여 기업이 핵심역량을 지속적으로 개선해 나가야 한다. 이렇게 기업과 경제환경은 지속적인 상호작용을 통하여 진화한다.

이렇게 진화론적 관점에서 경제성장을 본다면 성장의 장애를 투입의 부족으로만 볼 수는 없다.²⁷⁾ 경제는 지속적으로 변화해 가는 과정으로 기업은 무엇이 최적인지 알 수 없으며 기업은 항상 불확실성과 불완전한 정보 하에 있다. 시장실패는 성장과정에서 항상 존재하는 현상이다. 기업에게는 항상 학습실패의 가능성이 있으며, 내부 역량이 부족한 기업에게는 잘못된 선택, 느린 조정과 적응 속도, 제한된 탐색 등으로 학습실패의 악순환이 지속될 수 있다. 또한 규모가 작을 경우 다양한 시도를 할 수 없으며 잘못된 선택에 따른 고착

26) 기업을 하나의 유기체로 본다면 기업의 역량은 개체의 유전형이고 사업형태는 표현형이라고 할 수 있다. 진화론적 경제관에 대하여서는 Hodgson(1996) 참조.

27) 중소기업의 문제를 기업의 자원과 인력 부족의 문제로만 보는 것은 투입의 관점으로 중소기업문제를 파악하는 것이다.

효과, 실용적인 변화를 할 수 있는 지적인 능력이 결여되어 있을 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 거시금융정책과 시장의 힘에 의하여 중소기업문제를 해결하는 데는 한계가 있으며 경제환경 내의 기업의 행태에 대한 밀접한 관찰과 문제점 파악, 그에 따른 처방이 거시금융정책과 연결될 때 실효성이 있을 것이다.

이렇게 기업을 하나의 유기체로 파악하고 탄생에서 소멸을 거듭하는 개체로 상정하였을 경우, 기업의 수와 규모가 성장할 때 경제는 성장하며 경제정책은 기업의 유전형에 따른 상이한 처방과 경제환경을 제공하는 문제로 귀결된다. 생물의 개체의 번식과 마찬가지로 적응하지 못한 기업은 소멸하고 새로운 기업이 이에 대응하여 탄생하여야 일국의 경제가 지속적으로 성장할 것이다. 환경에 적응하지 못한 기업이 환경변화에 적응하게끔 할 수 없을 경우 그러한 기업은 폐업하도록 하는 것이 바람직할 것이며, 이것은 새로운 환경에 적응하는 더 많은 기업의 창업을 유도함으로써 성장이 가능하다. 특히 환경변화에 대하여 누구도 알지 못하는 상황에서 성장은 새로운 다양한 시도와 그에 따른 실패, 그리고 재시도가 허용되는 환경 속에서 가능하다.

생태계의 순환과 마찬가지로 일국의 산업도 하나의 생태계로서 성장하는데 소규모 기업의 지속적인 창업과 폐업과 함께 기존의 중견기업의 안정적인 성장도 중요하다. 경험적으로 수많은 기업이 창업후 5년이내에 퇴출되며, 소수의 기업이 30년 이상을 넘기며 중견기업으로 새로운 변화에 적응하게 된다. 이렇게 중견기업이 한 세대 이상 온존하며 창업자 은퇴 후 기업내 세대교체가 가능하다는 것은 기업내부에 환경변화에 적응할 수 있는 능력이 유전자처럼 입력된 것으로 볼 수 있으며, 이것이 기업의 경영능력이 고도화된 것으로 일국의 성장 수준을 대변한다. 정치체제의 일극화, 생산의 세계화, 정보통신기술의 발전 등으로 시장은 커지면서도 지역간에는 가까워지는 세계화가 더욱 빨라지고 있는 현재, 국민소득이 올라가는 것은 그 국가에 생산성이 높은 노동자를 고용할 수 있는 기업이 위치한다는 것을 의미한다.²⁸⁾ 과거와 달리 물

28) 최근 다국적기업은 생산뿐만 아니라 기술개발 등 가치사슬의 모든 부분에 있어서 국제적인 분업을 추구하고 있다. Archibugi and Michie(1995), Patel(1995) 등 참조.

적인 비교우위보다는 국경간 이동이 불가능한 요소인 제도, 법 등의 경제사회 시스템과 교육, 기능, 기술이 구비된 인력수급의 우위가 중요해지고 있다. 해외투자를 유치하는 것 자체보다는 해외의 기업이 국내에 들어와 어떠한 생산 활동을 하는가, 즉 이 기업 들이 얼마나 많은 고부가가치 일자리를 창출하는가가 중요해 지고 있다. 따라서 정책도 기업에 대한 직접적 사후적 지원보다는 기업이 국내에 입지하도록 유인하는 환경육성적 지원이 필요하며, 중소기업정책의 경우 생산의 수직연관과 산-학-연간의 협력, 경영과 기술의 융합을 목표로 하는 혁신 클러스터의 관점이 매우 중요해지고 있는 것이다.

2. 산업정책의 진화

구미 선진국은 모두 시장경제를 기초로 하고 있으나 각국의 역사에 따라 시장의 작동방식에 차이가 있고 그에 따라 산업구조도 다소 차이가 난다. 각 사회의 역사와 문화는 그 사회성원이 공유하는 정치경제 이념을 규정하고 그에 따라 제도가 형성되고, 이러한 제도는 시장규칙과 정책논리에 영향을 미치며 이에 따라 국가정책과 기업전략이 정해지게 된다. 따라서 장기적인 경제성과는 각 국이 당면한 근원적인 환경(문화, 역사, 인구, 기술변화)에 대응하여 기업환경(법과 제도, 정책)을 어떻게 유지하는가에 따라 정해지게 된다. 이와 함께 경제가 성장함에 따라 경제성장을 규정한 산업구조, 법과 제도, 정책, 문화, 역사도 같이 진화하게 되며, 대부분의 요인들이 인위적인 개입에 의하여 쉽게 변화하지는 않으나, 그 중에서도 의도적인 방향 추구가 어느 정도 가능한 것이 정부의 정책이다.

이러한 측면에서 볼 때 정부의 역할은 시장경제에 있어서도 매우 중요하며, 산업정책도 그 유형만 달리될 뿐 지속적으로 경제에 영향을 미칠 수 있다.²⁹⁾

29) 시장도 하나의 제도로서 제도가 경기참여자가 준수해야 할 규칙이라면 규칙을 제정하고 준수를 강제하는 정부의 역할은 중요하다.

지금까지서 산업정책은 정부의 계획 하에 특정산업에 정책금융을 지원하는 것으로 좁게 생각되어 왔으나, 산업정책은 경제의 안정적인 성장을 위해 적합한 장기적 산업구조를 지향하고 이를 도출하고자 하는 정부의 시책을 포괄하는 것이다. 과거 실물투자를 중심으로 한 실물적 자원배분과 기업활동을 지지하여 경제활동에 직접적으로 영향을 미치는 방식에서 선진국으로 가게 되면 법과 제도의 개선과 기술개발과 학습 환경에 영향을 미쳐 성장에 유리한 산업구조를 유도하는 방식으로 바뀌게 된다.

앞으로의 산업정책은 시장경제에서 외부효과와 시장실패의 극복방안을 민간과 합의 하에 도출하고, 시장이 피드백과 학습을 통하여 당면 문제를 치유하는 환경을 제공하는데 있다. 이를 통하여 환경변화에 대하여 적절하게 적응하는 시장의 자생적인 적응력을 기르는 것이 산업정책의 궁극적인 목표라고 하겠다. 개발연대 동안 추진된 정부주도 개발정책은 고도성장이라는 성과를 낳았지만 성장에 따른 제도개혁에 대한 합의를 도출하기 어려운 문화를 유산으로 받았다. 이는 관습지향적 조직문화, 정부의존적 경영형태, 공동체의식의 결여, 집단이기주의 등으로 나타났다. 대기업은 급속한 규모의 확대와 함께 기술과 경영도 빠르게 성장하였고 외환위기와 함께 대대적인 구조개혁도 경험했다. 이 결과 대기업은 자생적 적응력이 배양되며 세계화된 다국적기업이 되어가고 있다. 그러나 중소기업은 조직, 인력 모든 면에서 적응력을 키우지 못하고, 중소기업간에도 공동체의식과 자율적인 시장규범이 배태되지 못하고 매우 협소한 시장에서 극심한 경쟁 상태에 있다.

그러나 최근까지 산업정책은 사안별로 발생하는 문제를 해소하는 것을 정책의 목표로 간주하고 단기적 지원에 집중하였다. 적극적인 산업정책에 대한 우려 때문에 경제전반적인 틀에서 산업구조의 장기적 비전을 구상하고 이에 따른 시스템적인 정책, 정책네트워크를 도출하는데 소홀히 하였다. 변화속도가 빠르지 않는 경제에서는 산업정책에 따른 자중손실 등 정태적 손실이 오히려 클 수 있으나, 변화속도가 빠른 경제에서는 산업정책의 동태적 효율성이

매우 높을 수도 있다. 동태적으로 볼 때, 시장실패의 원인이 되는 무수한 외부 효과가 존재하는데, 예를 들자면 기술외부성 (technological externalities: 학습, 규모의 경제), 정보외부성(information externalities: 기업활동의 기회, 시장과 가격구조에 대한 정보), 조정외부성(coordination externalities: 산업전환의 높은 고정비용, 클러스터 형성에 있어서의 critical minimum mass의 존재) 등이 만연하고 있다.³⁰⁾ 이러한 외부효과는 경제환경의 변화에 따라 변화하고 그에 대한 적응은 정부와 민간의 협조와 정부의 지속적인 산업정책적인 유인이 있어야 효과적이다.

이러한 측면에서 볼 때 산업정책은 기업의 탐색과 학습 과정을 지원하고 기회가 있을 경우 적극적인 행동으로 유인하는 것이다. 그러나 과거와 같이 산업을 보호하고 지시하는 것이 아니며 정부의 지원이 없으면 민간이 투자하지 않을 기회, 즉 기술이나 경영환경에 지원하는 것이다. 따라서 산업정책은 국가혁신체제의 주요 구성요소이며, 정책의 수행도 경제가 발전할수록 과학 기술 연구개발 혁신활동 등을 중심으로 체제화되어야 한다. 앞으로 중소기업 정책도 산업정책적인 측면에서 접근할 필요가 있으며, 이를 위하여서는 중소기업과 산업전반에 대한 비전과 전략이 수립되어야 한다. 현재까지 중소기업 정책은 중소기업 성장정책이라기 보다는 중소기업 보호정책이었으며, 산업정책적 측면은 부재했다. 과거 산업정책의 핵심은 중화학공업육성정책이었고, 1980년대 이후 산업정책의 핵심은 중화학공업육성정책의 부작용인 경제집중화와 과잉투자해소에 있었다. 이러한 측면에서 볼 때 중소기업정책은 경제집중화에 따르는 약자보호정책이지 성장지향적 혁신정책이 아니었다.

경제발전과 함께 정부의 산업정책도 계속 진화해 왔다. 개발초기 수출촉진 정책에서 시작하여 중화학공업 육성정책으로 1980년대 이후 수입자유화, 연구개발사업이 수행되었다. 최근에 들어 해외직접투자유치, 지역기술기반 확충, 클러스터 육성 정책 등 정책의 전환이 이루어지고 있다. 1970년대 중화학

30) Rodrik(2004) 참조.

공업 육성정책 이후 1980년에는 수입자유화와 산업합리화 정책을 통하여 정부의 과도한 개입에 따른 과잉투자와 비효율성을 제거하고자 하였으며, 1980년대 이후 국가연구개발사업을 통하여 기술혁신에 산업정책의 비중이 높아졌다. 외환위기 이후에는 해외직접투자유치, 지역기술기반투자, 클러스터기반 혁신 등 연구개발 기술의 확산정책이 시도되고 있다. 그런데 이러한 산업정책의 중심축은 중화학공업육성정책 이후 계속하여 대기업 중심으로 되어왔으며, 중소기업은 대기업 중심 정책의 부수적 요인으로 고려되어 왔다. 대기업 정책의 중심이 육성에서 경쟁, 투자에서 효율로 빠르게 옮겨갔지만 중화학공업정책 이후 장기적인 산업비전에 기반한 중소기업과 대기업을 통합한 미래지향적 산업정책에 대한 노력이 부족했다.

다음 장에서는 성장과 구조를 선진국과의 국제비교를 통하여 한국경제의 성장과 구조를 전망하여 보고 이를 통하여 미래지향적 중소기업정책의 필요성을 확인해 보기로 한다.

7

성장과 구조 전망

앞으로 성장의 관건은 선진국 수준의 고임금을 줄 수 있는 일자리를 어떻게 창출하는가에 있으며, 그러한 일자리를 창출할 수 있는 산업구조에 대한 장기적인 비전이 필요하다. 산업구조에 대한 장기적 비전은 과학기술 및 산업 정책을 전략적으로 구축하는데 기본적인 정책틀이 된다. 현재 정부가 추구하고 있는 산업 비전은 정보통신 등 첨단기술 중심의 대기업과 영세 벤처창업에 집중되어 있는 경향이 있는데 이것만으로는 고용과 양극화 문제 해결에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 특히 고용의 가장 큰 비중을 차지하는 중소기업의 생산성을 높이기 위해서는 지속적인 성장을 가능하게 하는 장래의 산업구조에 대한 비전을 설정하고 그에 따라 취약한 기존의 산업에서 미래의 성장산업으로 중소기업의 혁신을 유도해야 할 것이다. 이것은 선진국으로 진입하기 위한 적절한 산업구조를 고려하여 각 산업별로 모범적인 선진국의 산업구조를 벤치마크하는 과정이다.

1. 장기 성장 전망과 중소기업

한국의 경제성장률은 70-80년대 8%에서 90년대에는 6%, 2000년대에는 5% 수준으로 점차 낮아지고 있으며 2010년대에는 4% 이하 수준으로 갈 것으로

전망된다. 이렇게 경제성장이 둔화되는 것은 경제가 선진국으로 수렴되어가는 자연스러운 과정이다. 빠른 경제성장의 경험으로 인하여 높은 성장률은 항상 바람직하다는 국민적 정서가 있으나, 높은 성장률이 항상 바람직한 것은 아니며 중요한 것은 안정적인 성장을 통하여 서서히 선진국에 수렴해 가는 것이다. 한국과 같은 성장단계에 진입한 국가에서 현재 5% 이상의 성장률이 수년간 지속되면 경기과열이며, 경기과열은 물가, 환율, 자산가격, 투자 등 여러 변수를 통하여 경제의 불안정을 고조시키며, 이후 조정을 통하여 경제성장은 평균적으로는 적정성장률에 접근할 것이다. 특히 적정성장률에서 안정적인 성장을 유지하는 것은 기업과 가계에 환경변화에 적응할 수 있는 시간을 주는 것이며 장기적으로는 내실있는 성장을 하는 것이다.

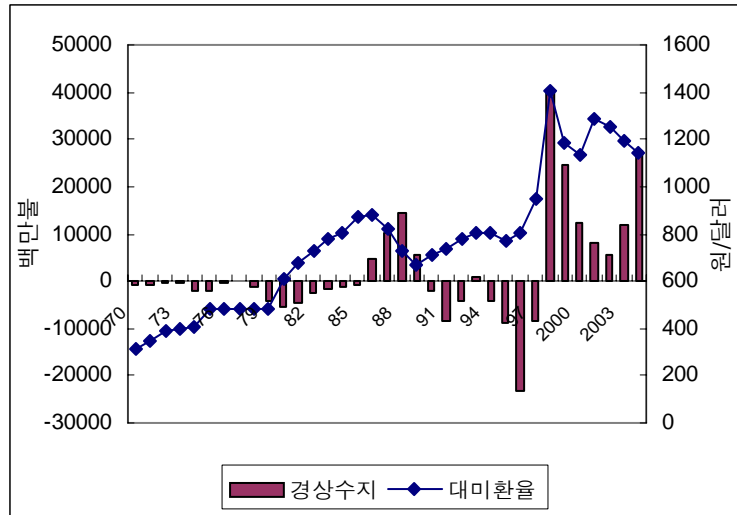
외환위기 이후 투자를 위시한 경기의 전반적인 침체는 외환위기 이전의 과잉투자와 적정 수준 이상의 과열 성장에 따라 경제가 현재 긴 조정기에 있음을 시사한다. 1970년대 과잉투자는 이로 인한 불균형을 해소하는데 1980년대 전반기의 경기침체를 겪었고 1980년대 후반의 1차 엔고에 따른 수출호조에 따른 경기과열으로 1990년대 전반 구조조정의 필요성이 대두되었으나 2차 엔고와 해외차입에 의한 투자과열로 조정이 외환위기 이후까지 지연되었다.³¹⁾ 따라서 경제활동이 적정수준으로 회귀하기 위해서는 부실기업 퇴출로 인한 고용과 소득 감소를 상쇄하는 신규사업의 성장이 요구되나 국내 산업의 혁신 역량을 감안하면 이것이 제한적이다. 물론 현재 경기회복 국면이 장기화되고 금융구조와 기업지배구조의 변화가 기업의 투자행태에 변화를 주고 있으나 새로운 투자를 위해서는 새로운 사업에 대한 기회가 있어야 하나 일부 산업을 제외한 나머지 업종에서는 신규투자를 위한 신산업에 대한 전망이 불투명하며 이에 대한 기업의 역량도 부족한 편이다.

31) 앞에서 살펴본 바와 같이 물가와 임금의 상승률을 보면 1980년대 말에서 1995년 중반까지 장기적인 경기과열 상태에 있었고, 마찬가지로 실업률의 장기추세를 보아도 1980년대 말 이후 외환위기까지 2%대의 실업률이 지속된 것은 이 기간이 장기적인 과열성장의 상태에 있었음을 알 수 있다. 이는 투자추세에서도 확인된다.

이렇게 기업의 투자가 침체되고 소비의 조정에 따라 현재 대폭적인 무역흑자를 시현하고 있으나 이러한 흑자기조가 구조적인지 아니면 조정국면에 따른 현상인지는 분명치 않은 것으로 보인다. 한국의 현재 무역흑자 기조는 일본과는 차이가 있어 무역흑자가 투자침체에 따른 수입수요 감퇴와 중국의 성장에 따른 수출호조로 인한 일시적 현상일 가능성도 배제할 순 없다. 일본과 같은 흑자기조가 유지되기 위해선 기술자립도가 제고되어야 하나 부품 소재 설비 분야에서 자립도가 낮기 때문이다. 또한 현재의 흑자기조는 외환위기 이후 원화의 대폭적인 평가절하가 있을 후 과거보다 낮은 원화 가치가 유지되어 오고 있기 때문으로, 앞으로 경제가 적정성장경로에 진입하고 무역경쟁력이 유지되면 원화는 지속적으로 가치가 상승할 것으로 전망된다. 따라서 환율, 해외경기호조, 국내 투자침체 등 중기적인 흑자 요인은 소멸되어 갈 것으로 판단된다.

만약 환율의 상승에도 불구하고 현재와 같은 무역흑자구조가 계속된다면 이는 지속적인 소비와 투자의 정체를 의미하고 한국경제는 앞으로 1990년대 일본과 같이 장기 경기침체를 경험할 가능성이 높다. 이 경우 달러화로 본 명목 국민소득의 빠른 상승에도 불구하고 국민의 실질적인 소득수준은 장기간 정체하는 상태가 될 것으로 전망된다.

<그림 7-1> 경상수지와 대미환율



자료: 통계청 KOSIS DB.

앞으로 몇 년 동안 환율의 움직임은 앞으로의 경제성장을 규정하는데 매우 중요한 지표가 될 것으로 보인다. 최근에 이슈가 된 국민소득 일만불의 함정과 같은 국민소득을 중심으로 한 피상적 논의에서 보다시피 달러화로 표시된 국민소득의 숫자 자체는 환율의 변동에 따라 변화가 심하므로 큰 의미는 없다. 그러나 명목국민소득의 변화는 환율과 물가의 변화에 따라 수출과 내수 모든 면에서 임금과 기업경쟁력에 영향을 미치므로 기업의 입장에서는 기업 환경을 결정하는 중요한 요인이라고 볼 수 있다.

이것은 1980년대 이후 달러화로 평가된 일본의 국민소득 증가 과정을 살펴 보면 잘 나타난다. 일본의 일인당 국민소득은 1992년 삼만불이 되었는데 2만불에서 3만불로 진입하는데 단지 5년밖에 걸리지 않았으며 3년 후에는 4만불까지 상승하게 되는데 이것은 모두 엔화 가치의 상승에 기인한 것이다. 이렇게 일본의 일인당 국민소득은 만불 수준까지는 실질 소득의 증가율이 중요하였으나, 이후 2만불, 3만불로 가는 과정에서는 엔화의 가치 상승이 주요한 요

인으로 작용했다. 이렇게 일본의 엔화 가치가 상승한 것은 우선 일본경제의 기술수준 상승과 기술자립도의 확충으로 무역흑자 기조가 유지된 것이 하나의 이유이나 일본이 환율과 물가 등에 관련된 거시정책과 산업정책을 통하여 내수와 국내생산 활동의 진작에 실패한 것도 또다른 이유로 생각된다. 이에 따라 일본의 경우 무역흑자 해소를 위한 환율 조정이 단기간에 진행되었고 이러한 단기적인 환율조정의 충격이 산업공동화에 결정적으로 작용한 것으로 보인다.

마찬가지로 한국도 일본이 겪었던 것처럼 앞으로 일인당 국민소득이 3만불이 되는 과정에서 일인당 실질소득의 증가와 원화 가치의 상승 중 무엇이 중요한 역할을 하게 되는가는 경제환경과 정책의 적절한 종합이 어떻게 되는가에 달려있다고 할 수 있다. 성장하면 할수록 실질소득 증가율은 둔화되며 환율 가치 상승이 중요하게 될 가능성이 높지만 현재와 같은 기조가 지속된다면 일본과 마찬가지로 원화 가치 상승이 일인당 국민소득 증가를 주도할 가능성이 높다.

<표 7-1> 일본의 일인당 명목 국민소득의 증가요인

	명목 일인당 GDP (US \$)	증가율 (1)+(2)+(3)	실질 일인당 GDP 증가율(1)	인플레이션(2)	엔화 가치 상승률 (3)
1966	1,063				
1976	4,981	15.45	6.79	6.72	1.94
1984	10,537	9.37	4.03	2.56	2.77
1987	19,807	21.04	3.83	0.67	16.53
1992	29,894	8.23	3.87	1.71	2.66
1995	40,945	10.49	0.52	0.05	9.92
1998	29,926	-10.45	0.90	-0.33	-11.02

자료: 통계청, KOSIS DB.

Hayami and Prescott(2002)은 일본의 1990년대 장기침체가 금융부실에 따른 문제보다는 낮은 생산성 증가에 원인이 있다고 밝히고 있는데, 이것에는

무엇보다도 급격한 엔화가치의 상승이 영향을 주었을 것이고 이것은 일본 내 산업 공동화를 가속화시키고 이에 따라 1990년대 일본이 겪었던 장기경기침체에도 중요한 요인으로 작용했을 것으로 판단된다.³²⁾ 이러한 점에서 통화가치의 급격한 증가에 따른 생산의 해외이탈과 그로 인한 생산성 정체가 장기침체의 주요인이 될 수 있음을 알 수 있으며, 한국의 경우에도 단기적인 흑자에 따른 환율의 급격한 변동이 기업환경 악화로 이어질 가능성이 없는 것은 아니다. 특히 대기업이 주도하고 있는 수출 호조와 그에 따른 외화와 환율관리가 적정하지 못하면 수출호조에 기반한 환율상승은 장기적인 성장에 유해할 수 있음을 시사한다.

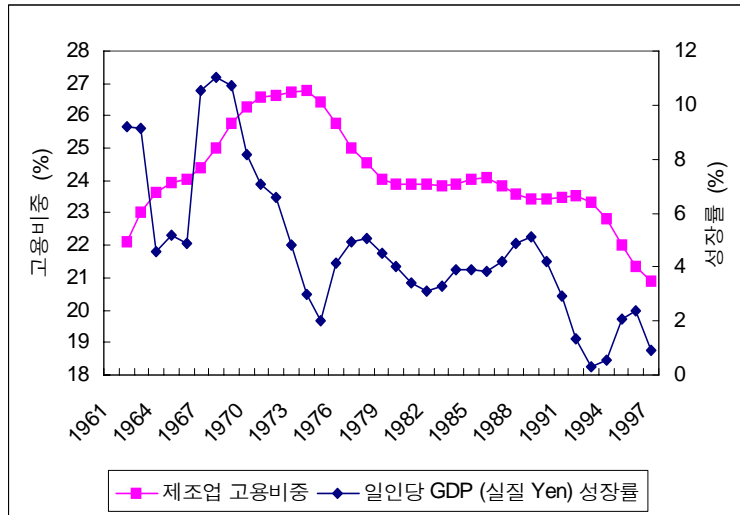
따라서 앞으로 안정적인 성장을 유지하기 위해서는 수출 의존도를 줄이고 과잉 소비와 투자를 유발하지 않는 내수진작이 핵심이다. 내수진작을 위해서는 안정적인 일자리의 창출과 생산성의 증가에 따른 임금 상승이 관건이다. 현재의 내수부진은 신용카드 등 가계부실에 따른 후유증에도 기인하나 사회복지 확충에 따른 연금 등 강제저축의 증가와 고용불안으로 인한 예비적 저축의 증가도 주요한 원인이다. 따라서 중소기업의 발전을 통한 생산성 있는 일자리 창출과 이에 기인한 중소기업 근로자의 임금상승은 장기불황의 시나리오가 실제로 나타나는 것을 방지하는데 핵심적인 요건이다. 특히 산업연관관계에서 중요한 역할을 하는 부품소재 설비 산업에서의 혁신중소기업 육성은 앞으로 안정적인 성장을 위하여 가장 중요한 부문임이 확실하다. 지난 10여년간 중소기업은 대기업의 구조조정에서 방출되는 고용을 흡수하여 경제에서 차지하는 양적인 비중에서 빠르게 증가하였으나, 앞으로 생산성의 뒷받침이 되지 않으면 생산의 해외이전과 역할감소로 중소기업의 고용도 감소되어 갈 것이기 때문이다.

만약 현재와 같이 대기업에 비하여 중소기업이 크게 위축되는 추세가 지속

32) Hayami and Prescott(2002)는 일본의 기업들이 1990년대 금융시스템 붕괴로 인한 재원조달 어려움에 크게 영향을 받지 않았으며 유동성계약으로 투자기회를 상실한 경우가 많지 않았기 때문에 일본의 장기불황을 금융문제보다는 실물 성장의 문제로 보고 있다.

된다면 한국경제의 성장률은 빠르게 둔화될 것으로 판단된다. 이는 일본의 성장 추이를 보면 잘 나타난다. 일본은 1970년대 이전 약 9% 수준의 성장률이 1970년대 중반이후 4%로, 1990년대에 들어서는 2%에도 못 미치는 성장률의 저하현상을 보이고 있다. 1970년대 중반 이후 성장률 저하는 전후복구와 빠른 선진국 따라잡기로 인한 높은 성장률이 적정성장률로 수렴하는 과정으로 볼 수 있지만 1990년대의 성장률 저하는 적절하지 못한 경제운용의 결과로 판단된다. 특히 이러한 일본의 성장률 저하는 제조업의 고용비중의 저하와 공시적이다. 이러한 일본의 단계적인 성장률 둔화는 전후 경제복구에 따른 성장의 빠른 수렴현상에도 기인하고 있으나 아시아의雁行式 성장(flying geese growth)에 따른 산업의 빠른 구조개편과 산업공동화에도 그 원인이 있다. 1970년대의 비중감소는 한국 등 아시아 신흥공업국의 발전에 따른 경공업부문의 사양화와 1990년대의 비중감소는 1-2차 엔고에 따른 경제전반적인 산업공동화 현상에 기인했을 가능성이 높다. 특히 대부분의 아시아 국가들이 수출을 중심으로 성장하고 있으며 미국 등 유사한 시장에서 수출경쟁을 하고 있는 상태에 있으므로 선도국의 구조변화는 후발국의 부상에 민감하게 반응하는 것이다.

<그림 7-2> 일본의 성장과 제조업고용비중



자료: 일인당 GDP는 Penn World Table, 제조업 고용비중은 OECD ISDB.
 주: 일인당 GDP의 증가율은 3년 이동평균임.

<그림 7-2>에서 보았다시피 지난 1990년대 이후 한국의 제조업 비중의 감소는 일본보다 더욱 급격하게 일어나고 있다. 이것은 일본이 한국 등 후발 공업국의 영향을 받았던 것처럼 중국과의 부상이 한국경제의 구조에 크게 영향을 미치고 있기 때문이다. 현재 중국은 미국시장에서 한국제품의 점유율을 잠식하고, 한국의 투자를 흡수함으로써 국내 노동집약적 산업의 국내생산 이탈 현상을 가속화시키고 있다. 중국의 성장은 한국에게 큰 수출시장을 제공하게 되었지만 이러한 기회를 활용할 수 있는 기업은 중국산업과 보완관계에 있는 중화학업종의 대기업 등과 같이 기술우위를 점할 수 있는 기업들이다. 따라서 한국의 제조업은 중국시장과의 대체성과 보완성이 어떻게 되는가에 따라 구조편압력이 크게 달라질 것으로 판단된다. 중국시장과의 보완성이 있는 제조업에게는 중국은 도약의 기회이나 대체성이 있는 기업은 급속히 사양화되거나 공동화될 것이다. 그러나 문제는 일본의 제조업 고용비중 감소가 미국대

비 일인당 국민소득 70% 수준에서 왔으나, 한국은 40% 수준에서 발생하였고
신흥공업 4개국에 대비한 일본의 경제규모와 중국에 대비한 한국의 경제규모
를 감안한다면 어떻게 보면 한국의 탈공업화가 일본보다 더욱 급격하게 오는
것이 당연하다. 이렇게 소득수준에 비하여 제조업의 위축이 급격하게 진행된
다면 양극화문제의 해소와 안정적인 성장 유지에 부정적으로 작용할 것으로
보인다. 이러한 측면에서 볼 때 중소제조업이 중국과의 보완성을 갖도록 혁신
능력을 길러주는 것이 필요하다.

2. 산업구조의 국제비교: 제조업

산업구조는 국가 간에 차이가 있으나 국민소득의 성장과 함께 유사한 변화
패턴을 보인다. 경제발전 초기에는 탈농업화와 함께 공업화가 빠르게 일어나
지만 경제발전이 성숙하면 서비스업의 비중이 증가하고 탈공업화가 일어난
다. 제조업내에서도 초기에는 단순노동집약적 산업이, 경제가 발전함에 따라
자본집약적, 기술집약적 산업이 성장하고 이에 따라 저임금에서 고임금 산업
으로, 산업연관이 낮은 산업에서 높은 산업으로 산업의 중심이 이동한다. 이
러한 변화의 패턴은 후발국일수록 더욱 빠르게 진행되며, 최근 벌어지고 있는
국제적 분업의 확대는 이러한 패턴의 불규칙성을 높이고 있다.

이러한 규칙성에도 불구하고 선진국 간에도 산업구조에서 차이가 많이 나
는데 이러한 국가간에 산업구조가 차이를 보이는 것은 경제발전의 초기조건,
지역 및 사회적 환경, 정부정책에의 차이와 이에 대응하여 기업이 진화한 결
과이다. 특히 경제환경 변화와 그에 따른 정책과 기업의 적응력은 각 국의 산
업간 성과의 차이로 결과날 수 있다. 장기적인 경제성장을 전망하는데 있어서
어떠한 산업구조가 바람직하며 이에 대하여 정부가 할 수 있는 것을 찾아보는
것은 매우 중요하다.³³⁾

33) Fukuyama(1996)가 지적한 대로 경제적 배경과 사회문화적 환경을 고려할 때 한국의 대기업

노동생산성이나 수출성파로 나타나는 각국의 산업 경쟁력은 각 업종내의 제품구조와 그에 따른 숙련 및 기술 집중도의 차이에서 연유한다. Imbs and Wacziarg(2003)는 국가간 횡단면 분석을 통하여 산업집중도와 소득수준 간에는 U자의 관계가 있다고 보고하고 있다. 산업집중도가 후진국에서 중진국으로 가면 낮아지지만 선진국들 간에는 다시 산업집중도가 높아지는 현상으로 선진국에서는 각국이 특정 산업에 특화하는 경향이 있다는 것이다. 성장초기에는 공업화에 따라 다양한 산업이 발전하게 되지만 경제가 일정 수준에 이르게 되면 경제환경과 역사적 배경, 그리고 정부의 정책에 따라 특화하는 산업이 생기게 되기 때문이다. 예를 들자면 이탈리아의 경우 다른 선진국과는 달리 섬유산업의 높은 수출비중이 유지되고 있으며, 독일과 이탈리아의 경우에는 일반기계, 독일과 프랑스의 경우에는 화학 산업의 수출비중이 높은 편이다.

우선 수출비중을 통하여 한국의 산업구조가 다른 선진국과 어떻게 차이가 나는지 알아보자. 산업별 수출 비중을 보면 한국은 다른 선진국에 비하여 구조변화가 빠르고 전자전기 및 운송장비 등 일부 산업에 대한 집중도가 높다. 선진국의 경우 점진적으로 경공업의 수출비중이 감소하고 전기전자 등 기술 혁신이 빠르게 일어나고 있는 산업의 수출비중이 점차 증가하는 변화를 보이고 있으나 한국에 비하여 수출구조는 상대적으로 추세적으로 안정적인 패턴을 보이고 있다. 그러나 한국의 수출은 지난 20여년 동안 섬유 및 의류를 필두로 경공업의 비중이 급격하게 낮아지고 전자 및 운송장비의 수출 비중이 빠르게 증가하여 수출구성의 변화가 크다. 현재 다른 선진국과 비교하여 한국은 전자전기의 수출비중이 매우 높지만 선진국에서 일반적으로 높은 비중을 차지하는 화학과 일반기계의 비중은 낮은 편이다.

군은 시장의 힘에 의하여 자연스럽게 발생할 수 있는 것은 아니며 정부 정책의 산물이다. 이러한 점에서 정책은 경제의 장기적인 변화에 지대한 영향을 미친다.

<표 7-2> 산업별 수출 비중

(단위: %)

		음식료	섬유 의류	목재 가구 종이 인쇄	화학 제품	비금속 광물	일차 금속	금속 제품	일반 기계	전자 전기	운송 장비
미국	1980	4.91	2.57	3.25	11.91	0.67	3.69	2.86	15.04	9.96	14.91
	1990	5.35	2.40	4.04	12.08	0.73	2.30	2.50	12.05	16.73	17.99
	2000	3.97	2.91	3.61	13.68	0.77	1.82	3.06	12.39	23.12	15.73
프랑스	1980	10.26	6.27	3.29	15.08	1.90	8.94	4.71	10.26	7.80	14.45
	1990	10.40	6.15	4.04	16.22	1.86	6.17	3.93	10.04	10.37	16.85
	2000	8.13	4.75	3.84	16.34	1.31	4.34	3.46	8.85	16.38	19.92
독일	1980	4.49	5.60	3.66	15.62	1.70	8.53	5.82	17.75	8.93	15.61
	1990	4.09	5.90	4.70	15.30	1.60	5.74	5.76	17.85	10.52	18.70
	2000	3.50	3.58	4.00	14.93	1.16	4.23	4.92	13.61	14.57	18.75
이탈리아	1980	4.17	17.46	5.09	9.58	4.20	5.81	6.65	17.34	6.75	9.23
	1990	4.45	18.78	5.61	8.86	3.84	4.53	6.24	18.04	8.22	10.47
	2000	4.82	14.90	6.19	11.94	3.23	3.92	6.55	17.55	9.02	10.98
영국	1980	5.43	5.10	2.60	12.80	1.37	5.45	4.21	13.33	8.15	12.78
	1990	5.74	4.64	3.35	14.75	1.15	5.05	3.42	12.32	13.72	14.36
	2000	4.80	3.19	2.88	14.31	0.84	3.18	2.94	9.43	23.32	15.09
일본	1980	1.08	4.61	1.09	7.37	1.39	13.28	4.60	17.99	14.57	26.54
	1990	0.57	2.38	0.91	7.40	1.05	5.14	3.46	18.38	26.73	25.10
	2000	0.41	1.59	0.71	9.49	1.00	4.09	3.39	16.40	31.26	21.01
한국	1980	6.30	29.51	3.38	8.13	2.43	9.92	4.62	6.47	7.46	6.91
	1990	2.87	30.60	1.32	6.62	0.97	6.12	3.20	10.62	18.47	10.43
	2000	1.31	11.51	1.45	10.54	0.52	5.03	2.46	8.10	35.31	14.22

자료: UN, COMTRADE DB.

산업별 무역특화지수를 보면 서비스업의 비중이 높은 미국과 영국은 지난 20여년간 제조업에서 무역수지가 흑자에서 적자기조로 바뀌어가고 있으며 독일과 일본은 일부 경공업을 제외한 대부분의 산업에서 여전히 흑자기조를 유지하고 있다. 수출비중에서 본 바와 같이 이탈리아를 제외한 다른 선진국들은 섬유산업에서 수지적자를 보고 있으나, 한국은 의류와 신발의 빠른 생산 해외 이전에도 불구하고 직물 등을 중심으로 여전히 섬유산업에서 흑자를 보고 있으며, 전기전자와 운송장비의 무역경쟁력이 빠르게 상승하고 있음을 알 수 있다. 한국의 경우 2000년대에 들어와 과거 지속적으로 적자를 보던 기계와 화학산업이 흑자로 돌아서고 있는데, 이러한 기조가 일시적인지 지속될 수 있을

지는 한국이 독일이나 일본의 시장을 얼마나 잠식할 것인지, 반대로 중국 등에 의하여 한국의 수출경쟁력이 유지될 것인지에 의하여 결정될 것으로 보인다.

<표 7-3> 산업별 무역특화지수

		음식료	섬유 의류	목재 가구 종이 인쇄	화학 제품	비금속 광물	일차 금속	금속 제품	일반 기계	전자 전기	운송 장비
미국	1980	-0.03	-0.35	-0.03	0.43	-0.10	-0.28	0.12	0.34	0.14	0.01
	1990	0.04	-0.66	-0.12	0.21	-0.32	-0.39	-0.17	-0.03	-0.09	-0.16
	2000	-0.04	-0.64	-0.28	0.06	-0.32	-0.49	-0.21	-0.08	-0.22	-0.26
프랑스	1980	0.16	-0.07	-0.23	0.08	0.04	0.04	0.10	0.02	0.02	0.26
	1990	0.14	-0.20	-0.22	0.08	0.01	-0.03	-0.03	-0.08	-0.03	0.08
	2000	0.12	-0.23	-0.16	0.07	-0.05	-0.06	-0.04	-0.06	0.01	0.17
독일	1980	-0.13	-0.24	-0.05	0.28	0.10	0.14	0.36	0.50	0.17	0.44
	1990	-0.13	-0.22	0.01	0.24	0.11	0.04	0.29	0.38	0.05	0.35
	2000	-0.07	-0.27	-0.03	0.21	0.05	0.01	0.21	0.30	0.00	0.31
이탈리아	1980	-0.37	0.54	0.26	-0.11	0.54	-0.20	0.42	0.39	0.01	-0.08
	1990	-0.33	0.49	0.25	-0.20	0.50	-0.19	0.38	0.37	-0.10	-0.08
	2000	-0.11	0.36	0.27	-0.06	0.55	-0.23	0.41	0.38	-0.15	-0.07
영국	1980	-0.19	-0.10	-0.31	0.25	0.29	-0.17	0.24	0.28	0.13	0.07
	1990	-0.18	-0.30	-0.35	0.09	-0.09	-0.01	-0.04	0.07	-0.05	-0.07
	2000	-0.17	-0.43	-0.31	0.06	-0.11	-0.05	-0.06	-0.01	-0.05	-0.10
일본	1980	-0.69	0.28	-0.17	0.24	0.71	0.56	0.78	0.80	0.73	0.87
	1990	-0.86	-0.37	-0.40	0.18	0.27	0.06	0.57	0.74	0.69	0.71
	2000	-0.89	-0.60	-0.53	0.25	0.26	0.17	0.49	0.64	0.39	0.75
한국	1980	0.22	0.82	0.22	-0.14	0.54	0.16	0.37	-0.41	-0.09	0.09
	1990	0.02	0.76	-0.34	-0.26	-0.14	-0.08	0.07	-0.13	0.12	0.40
	2000	-0.35	0.57	-0.10	0.13	-0.14	-0.02	0.22	0.06	0.22	0.74

자료: UN, COMTRADE DB.

주: 무역특화지수는 (수출-수입)/(수출+수입)으로 산업별로 계산한 것임.

이러한 수출구조는 산업별 생산과 고용에서도 그대로 나타나고 있는데 한국의 경우 부가가치 비중에 있어서 사양산업이 다수 포함된 경공업과 정보통신 제조업이 포함된 중화학공업의 양극화 추세가 지난 20년간 지속되고 있다. 중화학공업은 1980년대 이후 부가가치의 비중이 증가한 반면, 경공업은 부가가치 비중이 감소하여 2000년 초 경공업의 비중은 선진국 수준을 하회하고 있다. 특히 섬유공업은 비중이 급격히 감소하여 15% 수준을 유지한 이탈리아

에 대조되며, 중화학공업의 비중 증가는 상당부분 정보통신제조업이 포함된 전기전자, 정밀기계, 운송장비 제조업의 증가에 기인한다. 한국은 중화학공업 중 일반기계장비의 비중은 다른 선진국에 비하여 대조적으로 낮은 반면, 전기전자와 운수장비 제조업은 비중이 높은 편으로 전반적으로 산업집중화가 심하다. 특히 대부분의 선진국에서 부가가치 창출에서 큰 비중을 차지하는 기계산업의 비중이 매우 낮은 편이며, 섬유산업의 비중 감소도 급격하게 일어나고 있다. 또한 화학산업의 경우에도 외양적으로 비중은 높게 나타나고 있으나 다른 선진국이 제약과 정밀화학의 비중이 높은 반면 한국은 석유정제를 중심으로 한 일반화학의 비중이 높다. 이렇게 화학산업과 일반기계장비의 비중이 낮은 것은 소재와 설비산업에서 경쟁력이 있는 기업이 많지 않다는 것을 반증한다.

흥미로운 것은 한국의 경공업 비중이 다른 선진국에 비하여 전반적으로 차지하는 비중이 낮다는 것이다. 선진국의 경우 경공업의 비중이 일정 수준 유지되고 있는 것은 산업고도화에도 불구하고 경공업에서 국내에 유지될 수 있는 업종이 있음을 시사한다. 이것은 한국의 경우에도 해외경쟁에 의하여 저임금 의존형 산업이 사양화될 수밖에 없지만 산업내 제품 고급화와 기술혁신에 의하여 국내에서 일부 산업의 생산활동이 유지될 수도 있음을 보여준다.

<표 7-4> 제조업 업종별 부가가치 비중

(단위: %)

	연도	음식 음료 담배	섬유	나무제품	종이 인쇄
한국	1981	19.74	26.20	2.04	4.51
	1991	12.86	12.96	1.27	5.02
	2001	7.71	3.60	0.48	3.14
일본	1981	15.52	8.16	2.34	9.14
	1991	10.25	5.33	1.48	8.67
	2001	9.73	2.34	0.78	7.05
미국	1981	12.40	5.38	3.64	14.90
	1991	10.53	4.97	3.92	14.04
	2001	6.45	2.98	2.65	8.67
이탈리아	1981	9.10	16.28	2.61	5.66
	1991	9.91	14.74	2.68	6.44
	2001	9.43	13.68	3.02	7.03
프랑스	1981	16.95	8.61	.	.
	1991	15.65	6.91	1.82	9.51
	2001	11.65	4.52	1.53	7.98
독일	1981	9.69	5.03	1.98	7.25
	1991	8.16	3.77	1.69	7.30
	2000	8.61	2.27	1.92	6.84

출처: OECD, STAN DB. 부문별 실질 GDP의 백분율.

산업별 고용비중을 살펴보면 부가가치와 마찬가지로 국가간 다소 차이는 있으나 산업별 수준은 일부 특화 산업을 제외하고는 유사하다. 음식료품, 종이인쇄, 나무제품, 비금속 등의 산업에서는 고용비중의 국가간 차이가 크게 없으나 섬유산업에서는 이탈리아가 현저하게 높으며, 화학산업에서는 일본과 이탈리아가 낮은 반면 독일이나 프랑스, 미국 등은 높다. 기계에서는 독일이, 전기전자에서는 일본의 고용이 높아 국가간 차이를 보여준다. 한국의 경우에는 고용비중이 섬유산업에서 줄어들고 전기전자, 운송장비에서 늘어나고 있으나 부가가치 비중의 증가에 비하여서는 느리게 증가하고 있다. 이렇게 부가

가치 비중이 빠르게 올라간 중화학공업에서 고용비중은 상대적으로 성장이 느려 제조업 전반적인 고용창출력이 저하되었음을 알 수 있다. 경공업의 고용 비중은 섬유공업이 부가가치의 비중 저하와 함께 급락한 반면 다른 경공업의 고용비중은 부가가치 비중감소에도 불구하고 일정 수준을 유지하고 있다. 이것은 현재 섬유산업 등 경공업에 고용된 노동의 생산성이 다른 선진국에 비하여 매우 낙후된 수준임을 시사하는데, 다른 선진국의 경우에는 부가가치 비중 감소가 고용비중 감소보다 한국만큼 빠르게 일어나지 않았다.

이렇게 경공업에서 부가가치비중 감소에 비하여 고용비중 감소가 상대적으로 느리다는 것은 중화학공업에 비하여 상대적으로 생산성이 저하되었음을 의미한다. 중화학 공업의 고용비중은 대부분의 산업에서 증가하였는데, 특히 일반기계장비, 전기전자, 정밀기계, 운수장비 제조업의 비중이 빠르게 증가하였다. 그러나 전기전자, 정밀기계, 운수장비 제조업은 부가가치 비중 증가(각각 5배, 3배)에 비하여 고용비중은 2배에 못 미치게 증가했고 이러한 현상은 한국에 특수한 상황이 아닌 다른 선진국에서도 동일하게 일어나고 있는 기술변화에 따른 산업생산구조의 특징에 기인한다. 경공업과 중화학공업의 생산성 양극화는 일본이나 미국 등 다른 선진국에서도 일어나고 있는 추세이나 한국의 경우 문제가 되는 이유는 경공업의 쇠퇴 속도가 빠르고 전기전자 등 일부 중화학공업으로 산업생산이 집중되었지만 이들 업종에서 고용창출력이 기술의 특성상 낮기 때문이다. 이것은 한국의 제조업이 일부 산업에 포진한 일부 대기업의 혁신과 성장에 비하여 다른 산업의 중견기업과 중소기업의 혁신이 뒤쳐져 있기 때문에 발생한 현상이다.

<표 7-5> 제조업 업종별 고용 비중

(단위: %)

	연도	음식 음료 담배	섬유	나무제품	종이인쇄
한국	1981	8.25	36.95	2.28	4.61
	1991	7.09	25.04	1.46	4.78
	1999	7.09	16.95	1.06	5.54
일본	1981	10.31	15.59	3.63	7.42
	1991	10.73	12.42	2.60	7.73
	2001	13.28	7.90	2.15	8.28
미국	1981	8.62	11.42	3.72	9.96
	1991	9.21	9.80	4.05	12.39
	2001	9.73	6.26	4.84	12.27
이탈리아	1981	7.67	22.52	4.38	4.87
	1991	9.14	21.30	3.79	5.52
	2001	9.06	18.63	3.84	5.93
프랑스	1981	12.33	12.49	2.65	6.90
	1991	14.01	9.73	2.59	8.36
	2001	16.58	6.44	2.37	8.49
독일	1981	10.86	8.39	2.28	6.98
	1991	10.02	5.55	2.14	7.59
	2000	12.39	3.11	2.21	7.00

자료: OECD, STAN DB.

주: 부문별 취업자수/ 전체 취업자 수 x 100.

끝으로 한국의 산업별 노동생산성을 선진국과 비교하여 보자. 경제성장과 함께 경제전반적인 노동생산성의 격차가 줄어들고 있으나, 화학, 일차금속, 전기전자, 수송장비 등 대기업이 주도하는 제조업에서는 급속도로 줄어드는 반면, 섬유, 종이인쇄 등 경공업의 경우에는 격차가 20여년간 크게 줄어들지 않고 있다. 이렇게 섬유 등 경공업과 금속제품 등의 산업에서 노동생산성이 정체하고 있는 것은 이 산업에서 생산성 향상이 일어나지 않고 있으며 이 산업이 다른 후발공업국의 경쟁에 의하여 잠식당할 수밖에 없는 상황에 있음을

시사한다. 또한 중화학공업 중에서도 기계, 금속제품 등 대기업이 주도하지 않는 산업의 경우에는 전기전자 수송장비에 비하여 생산성 격차 따라잡기가 느린 것으로 판단된다.

<표 7-6> G7 대비 제조업 산업별 노동생산성

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
음식료품	16.4	28.4	35.7	37.5	47.8	61.4
섬유	31.5	29.1	32.1	31.3	25.7	33.6
종이인쇄	13.9	19.2	24.9	28.4	34.6	28.4
화학	19.4	25.7	22.7	28.7	41.9	59.5
비금속광물	19.1	25.3	27.9	27.1	36.7	43.9
일차금속	25.0	22.2	30.7	31.2	58.9	78.6
금속제품	21.3	29.3	30.8	40.5	33.9	27.7
기계	23.9	22.2	22.1	26.2	42.7	43.7
전기전자	27.5	26.4	29.7	31.9	43.3	77.1
수송장비	13.0	21.5	25.9	30.4	46.8	49.8
기타제조업	15.8	17.2	20.5	28.3	29.0	31.5

자료: OECD STAN DB.

주: G7 국가의 평균 노동생산성=100

국가별 산업별 노동생산성의 추이를 비교하여 다음과 같은 추세적인 특징이 있다. 경제성장과 함께 산업에 관계없이 대부분의 업종에서 노동생산성은 증가한다. 즉 섬유산업과 같이 성장과 함께 비중이 줄어들며 사양화는 산업에서도 노동생산성은 지속적으로 증가한다. 이는 당연한데, 선진국과 같이 높은 임금수준에서 섬유업은 가격경쟁이 아니라 제품경쟁으로 고급화되어야 선진국 내에서 살아남을 수 있기 때문이다. 또한 국가에 관계없이 산업의 생산구조의 특성에 따라 산업간 생산성 격차는 지속된다. 즉 생산구조의 특성 상 화학산업의 노동생산성이 높은 편이며, 경공업인 섬유산업은 상대적으로 노동

생산성이 낮은 편이다. 이러한 차이에도 불구하고 선진국에서 산업간 고용비중과 부가가치 비중은 그대로 유지되는 것을 보면 경제학에서 일반적으로 가정하고 있는 것과는 달리 동등한 산업간 생산요소의 이동은 제한적임을 알 수 있다. 이는 교육, 기능, 연령 별로 상이한 노동자들을 모두 생산성이 높은 산업에 취업하는 것이 선진국이 되는 길이 아니라 노동자들의 능력에 적합한 다양한 일자리가 제공되고 이것이 경제성장과 함께 생산성이 증가하는 것이 선진국이 되는 길이라는 점을 시사한다.

다음으로 각 국별로 산업간 생산성 격차는 각국이 어떠한 산업에 특화하는가에 따라 다양한 차이를 보인다. 전기전자와 같이 기술주기에 있어서 성장기에 있는 산업의 경우, 기술혁신을 주도하는 일본과 같은 국가는 다른 나라에 비하여 노동생산성이 상대적으로 높으며 이와 같이 기술발전이 빠른 부문은 국가간의 생산성의 격차도 크게 나타난다. 반면 섬유나 기계 등 성숙기에 있는 산업의 경우에는 국가간 노동생산성의 차이가 크게 나타나지는 않고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 국가간 산업의 생산비중의 차이는 해당 산업에서 얼마나 많은 고용을 창출할 수 있는가에 달려 있다. 한국은 앞에서 살펴본 바와 같이 전기전자는 노동생산성의 절대적인 수준에 있어서 독일과 이탈리아 등을 앞지르고 있으며 운송장비도 빠르게 선진국 수준에 육박하고 있으나, 주요 5개 산업 중 섬유는 여전히 선진국과 비교하여 노동생산성 격차가 크며, 중화학공업 중에서는 선진국에서 상당한 비중을 차지하는 기계산업의 노동생산성 증가도 부진한 편이다.

<표 7-7> 노동생산성 수준 국제비교

	연도	섬유	화학	기계	전기전자	운송장비
독일	1980	.	.	.	.	.
	1990	.	.	.	.	.
	2000	42.2	77.5	55.9	68.9	55.6
프랑스	1980	27.0	55.5	.	.	36.7
	1990	35.5	65.7	.	.	50.4
	2000	48.8	107.8	63.5	113.5	83.3
영국	1980	18.9	35.7	33.2	19.9	24.5
	1990	26.1	57.8	43.5	41.3	45.2
	2000	34.9	83.8	48.8	81.8	60.0
이탈리아	1980	19.5	54.6	37.0	21.4	24.3
	1990	25.2	64.3	41.0	37.6	40.0
	2000	33.1	70.1	48.6	50.5	45.6
일본	1980	24.5	118.7	45.1	17.9	57.5
	1990	29.9	189.0	80.7	57.2	85.0
	2000	29.6	243.0	73.8	151.3	105.8
미국	1980	21.1	57.1	.	.	62.7
	1990	29.9	96.4	.	.	74.0
	2000	40.9	127.0	.	.	98.2
한국	1980	6.8	16.6	8.6	5.6	9.4
	1990	10.3	29.5	15.6	15.7	20.6
	2000	13.1	70.1	26.3	75.0	40.0

자료: OECD STAN DB

주: 부문별 전체 부가가치를 전체 취업자 수로 나누어 계산.

이러한 노동생산성의 국가별 산업별 격차는 국가별 연구개발 투자의 집약도에서도 그대로 나타나고 있다. 연구개발 집약도를 비교하여 보면 전자통신, 컴퓨터 등 기술의 성장기에 있는 산업에서 연구개발투자가 많이 되고 있으며 섬유류의 경우에는 낮은 편이며, 한국도 전자통신과 자동차의 비중이 높은 편이다. 그러나 선진국과 대비하여 섬유류는 상대적으로 연구개발 비중이 낮은 편이 아니며, 컴퓨터, 철강, 석유화학, 기계산업의 연구개발투자는 상대적으로

부진한 편이다. 전자통신의 경우 연구개발 집약도가 다른 선진국에 비하여 낮은 것은 이 분야의 연구개발이 반도체 등 일부 업종에 집중되어 있고 이 업종의 성과가 매우 높기 때문이다. 물론 이러한 업종별 연구개발 비중은 통계에 잡히지 않은 신제품 모색과 혁신활동을 포함하고 있지 않으며, 따라서 대기업의 연구개발 활동이 결정적인 영향을 미친다.

<표 7-8> 업종별 연구개발 비중(= R&D투자/생산액) 국제비교

	제조업	전자통신	컴퓨터	기계	자동차	철강	석유화학	섬유류
한국(2000)	1.43	4.67	2.06	0.95	2.63	0.22	1.07	0.26
G7(2000)	2.63	7.99	8.08	2.19	3.74	0.64	2.90	0.29

자료: OECD STAN Indicators database, 2004

민간기업의 연구개발비 구성비를 살펴보면 한국은 연구개발비의 비중이 산업변화에 맞추어 빠르게 변화하고 있으며 전기전자, 운송장비 산업의 비중이 빠르게 상승하고 있어 연구개발의 특정 산업으로의 집중도가 높아지고 있다. 반면 화학, 기계, 정밀기계 산업의 R&D 비중은 OECD 평균보다 매우 낮은 편이다. 이렇게 전자전기 등 일부산업에 연구개발 투자가 집중됨에 따라 경공업 산업의 연구개발 투자 비중은 다른 선진국에 비하여 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이렇게 제조업에서 전자전기, 운송장비와 같이 대기업이 주도하는 산업에서는 부가가치 생산과 연구개발투자가 빠르게 증가하고 있으나 산업을 주도하는 대기업이 없는 기계, 산업용 정밀화학의 연구개발투자는 매우 부진한 것으로 보인다. 현재 지표상으로 나타나는 연구개발 투자 집약도의 빠른 상승은 일부 산업의 대기업에 의해 주도된 것임을 알 수 있다.

<표 7-9> 산업별 연구개발 투자 비중

(단위: %)

산업	1983		1987		1991		1995	
	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균
식품	6.8	3.4	3.4	3.3	3.1	3.4	1.7	3.7
섬유	6.2	0.6	4.0	0.6	3.9	0.6	0.9	0.6
목재	0.5	0.4	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	0.5
제지	1.2	1.7	1.0	1.6	0.4	1.9	0.6	1.7
산업용 화학	13.7	17.8	11.4	18.7	10.4	21.1	9.7	21.4
석유정제	1.7	2.6	2.2	1.6	1.6	2.1	1.5	1.7
고무 플라스틱	6.6	2.0	3.1	1.7	2.7	1.6	1.6	1.7
비금속광물	2.7	1.6	1.7	1.5	1.9	1.2	1.2	1.0
제1차 금속	3.8	4.0	2.3	3.6	2.1	3.5	3.8	2.5
조립금속	2.1	2.2	1.4	2.0	1.1	2.0	0.6	1.5
기계	9.2	13.7	11.7	15.2	6.5	13.5	6.1	13.4
전기전자	28.3	26.4	39.0	26.0	41.4	25.0	42.4	26.8
운수장비	15.9	19.3	17.7	19.1	23.3	19.1	28.9	18.5
정밀기계	0.7	3.1	0.9	3.4	1.1	3.5	0.8	4.1
기타제조업	0.5	1.4	0.4	1.3	0.4	1.1	0.2	1.0

자료: OECD, ANBERD DB, composition of official business enterprise R&D expenditure.

3. 산업구조의 국제비교: 서비스업

선진국에서는 1960년대 이후 서비스업은 주요 고용흡수 산업으로 역할하였지만 고기능 사무직의 일자리는 줄어드는 대신 저기능 전통 서비스업에의 취업이 증가하였다. 최근 정보통신 기술의 발전과 함께 사업서비스업이 빠르

게 증가하고 있지만, 핵심 지식기반 사업서비스업의 고용비중은 선진국에서도 그리 높지 않은 것으로 보고되고 있다. 국가간 다소 차이는 있으나 고용비중에 있어서 유통업의 비중이 높으며, 유통업은 부가가치 비중은 고용 비중에 비하여 낮은 편으로 다른 서비스업에 비하여 노동생산성이 낮다. 최근 들어 부가가치 비중에 있어서 통신서비스업이 빠르게 증가하고 있으나 고용비중은 오히려 줄어들고 있으며, 선진국의 서비스업 중 가장 비중이 큰 부문은 공공행정, 교육, 보건복지, 기타 개인서비스업 등의 사회개인서비스업으로 40% 이상을 차지하고 있다.

생산성 파급효과가 높은 사업서비스업은 부가가치와 고용이 빠르게 증가하고 있으나 전체에서 차지하는 비중은 그리 높지 않다. 특히 소프트웨어, 정보처리, 연구개발, 마케팅, 인적자원 개발, 조직서비스 등 전략적 사업서비스업은 각 국에서 빠른 성장을 보이고 있으나 이 부문의 서비스 수지의 흑자를 보이는 것은 미국뿐이다. 특히 이러한 사업서비스업은 정보기술 발전, 세계화에 따른 제조업체의 아웃소싱이 기여하였으며, 제조업의 경쟁력이 취약하면 이것의 경쟁우위확보는 불가능한 것으로 평가된다. 이러한 서비스업은 제조업과 상호보완적으로 발전하는데, 이러한 서비스의 수요처는 제조업이며 이 부문 서비스업의 기술혁신의 원천은 제조업에서 나온 신기술이다.

그 외 유통, 운수, 통신은 정보기술의 발전과 함께 생산성이 증가하고 있으나 고용비중의 상당부분을 차지하는 사회개인서비스는 특성상 생산성 증가가 느리다. 이 부분에서 노동절약적 기술진보는 앞으로도 이루어지기 힘들 것이며, 대신 서비스의 질은 맞춤형 등으로 고도화되고 있다. 통신, 금융보험, 사업서비스업을 지식기반서비스업으로 본다면 선진국의 경우 부가가치에서는 서비스업 전체의 30% 미만이며, 고용에 있어서는 20% 전후이다. 그런데 고용에 있어서는 통신과 금융보험은 정보통신기술의 발달과 함께 점차 고용비중이 하락하고 있다. 현재 서비스업의 고용의 70% 이상을 차지하는 유통업, 음식숙박업, 사회개인서비스업은 경제의 발전에 따른 소득수준의 상승에 따른 임금

의 증가로 생산성이 증가하는 성장의 동력이라기보다는 성장의 수혜 업종이라고 볼 수 있다.

선진국과 비교하여 한국은 부가가치 비중에 있어서 지식기반 서비스의 핵심인 사업서비스와 소득탄력성이 높은 보건 및 사회복지사업의 비중이 낮은 편이다. 다른 선진국처럼 도소매업과 부동산업의 부가가치 비중이 크고 최근 정보통신기술의 발전과 함께 통신업의 비중이 빠르게 증가하였으며, 금융보험업의 부가가치 비중도 크게 증가하고 있다. 반면 최근 경제의 서비스화 추세와 더불어 빠르게 증가하고 있는 사업서비스업의 비중은 다른 선진국에 비하여 여전히 낮은 편이며, 보건 및 사회복지 서비스는 다른 선진국에 비하여 현저히 낮다.

고용 비중에서 보면 한국은 전통적으로 영세사업자가 많은 도소매 및 음식숙박업이 다른 선진국에 비하여 높은 반면 지식기반 서비스업의 고용비중은 낮다. 이 업종의 고용비중이 1980년 초 서비스업 전체 고용의 52%에서 2000년대 초 44%로 서서히 감소하고 있으나, 다른 선진국에서 이 업종 고용비중이 30% 미만인 점을 고려한다면 여전히 높은 편이다. 선진국의 모든 나라를 통털어 고용비중이 증가하고 있는 사업서비스 부문에서는 한국에서도 고용비중이 증가하고 있으나 다른 선진국에 비하여 비중은 낮은 편이다.

전세계적인 서비스화 추세에 비추어 한국은 금융보험, 임대 및 사업서비스 등 지식기반 서비스의 비중이 낮은 반면, 전통적으로 고용흡수력은 높으나 생산력이 낮은 도소매음식숙박, 운수업의 비중이 높은 편이다. 한국의 서비스업은 전통적으로 고용흡수력이 높은 대신 가족중심 영세업체로 구성되어 있는 도소매음식숙박업의 고용비중이 높은 것이 특징이다. 최근의 추세를 보면 대형할인점의 성황과 함께 유통업은 꾸준히 고용비중이 감소하고 있으나, 부가가치 비중이 정체되어 있는 음식숙박업은 1990년대에 들어와 고용비중이 증가하고 있다. 한국의 서비스업의 생산성이 증가하려면 전통 서비스업 부문의 저생산성 고용이 고부가가치 서비스업으로 전환되어야 하지만 최근의 추세는

그렇지 못하다. 오히려 서비스업 내에서도 고부가가치 업종인 금융보험, 통신업, 사업서비스업은 부가가치 비중 증가에 부응한 고용비중 증가가 이루어지지 못하고 있다.

<표 7-10> 서비스업 업종별 고용 비중 (단위: %)

	연도	도소매	음식숙박	운수창고	우편통신
한국	1981	52.01		11.53	
	1992	34.26	13.11	10.75	
	2001	29.13	14.62	9.94	
일본	1981	33.87		9.14	1.63
	1991	29.59		8.39	1.21
	1998	28.58		8.13	1.17
미국	1981	32.12	1.93	4.26	2.98
	1991	30.82	1.80	3.96	2.38
	2001	29.50	1.70	4.22	2.28
이탈리아	1981	29.04	5.97	7.89	2.85
	1991	25.58	6.08	6.01	2.27
	2001	23.64	7.32	5.51	1.68
프랑스	1981	23.06	4.52	6.57	2.93
	1991	20.39	4.89	6.04	2.63
	2001	18.67	4.64	5.96	2.53
독일	1981	27.23	5.16	7.42	3.57
	1991	25.46	5.86	6.91	3.17
	2000	22.52	6.49	5.98	1.94

출처: OECD, STAN DB. 부문별 취업자수/전체 취업자 수 x 100. 미국은 공공행정예 공립 학교 교원이 포함.

<표 7-11> 서비스업 업종별 부가가치 비중

(단위: %)

	연도	도소매	음식숙박	운수창고	우편통신
한국	1981	17.13	4.89	10.97	1.48
	1991	19.91	5.03	9.90	2.63
	2001	18.85	5.11	9.19	8.93
일본	1981	19.45		8.80	1.78
	1991	21.29		8.51	2.33
	2001	19.89		6.34	4.49
미국	1981	20.29	1.23	3.71	4.70
	1991	22.02	1.09	3.96	4.40
	2001	26.38	0.93	4.03	5.48
이탈리아	1981	21.09	6.22	8.08	1.58
	1991	20.23	5.12	8.10	2.40
	2001	20.06	5.17	7.84	3.98
프랑스	1981	13.58	6.27	5.37	2.22
	1991	14.99	4.34	5.47	3.19
	2001	14.72	3.52	6.25	4.66
독일	1981	16.92	2.73	5.56	3.44
	1991	16.90	2.24	5.43	3.83
	2000	14.09	1.59	5.10	6.52

출처: OECD, STAN DB. 부문별 실질 GDP의 백분율. 미국은 공공행정예 공립학교가 포함.

서비스업 각 부문별 노동생산성을 미국과 비교하여 보면 제조업에 비하여 상대적으로 생산성 수준이 낮은데, 이것은 비중이 높은 유통 음식 숙박업의 생산성이 크게 낮기 때문으로 나타난다. 이것은 현재 급속하게 지속되고 있는 구조변화에 적응하지 못한 다수의 노동이 이 부문에 불완전 고용되고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 서비스업의 발전을 위해서도 제조업에서 앞으로 일정 기간 동안 고용수준이 유지되어야 할 것이다.

<표 7-12> 서비스 주요업종의 노동생산성 추이 (PPP 적용)

(단위: 지수, 미국=100)

	제조업	서비스업	도소매·음식·숙박	운수·창고·통신업	금융·보험·부동산·사업서비스	기타 서비스업
1995	46.7	47.0	31.5	42.9	59.3	67.1
2000	62.2	45.6	27.9	53.6	56.4	59.8

주: 한국=100으로 된 한국생산성본부의 자료를 이용, 재계산한 것임.
 자료: 한국생산성본부.

경제성장과 함께 제조업의 분화가 빠르게 진행되듯이 소득이 일정 수준 이상으로 올라가게 되면 서비스업에 대한 다양한 수요가 발생하게 되고 서비스업의 규모도 커지게 된다. 노동집약적인 전통 서비스업의 특성상 서비스업의 성장은 소득증가에 따른 점진적인 과정으로서 제조업에 비하여 혁신과 생산성향상이 더딘 부문으로 인식되어 왔으나 정보통신 기술의 발전과 함께 서비스업에서의 혁신은 경제의 서비스화를 진전시키고 성장에서의 서비스산업의 역할에 관심을 제고되고 있다. 그런데 제조업과는 달리 서비스업은 노동과 인적자본 집약적이고 법과 규제 등 사회적 환경의 영향을 많이 받는다. 따라서 새로운 성장동력으로 서비스부문이 제 역할을 다하자면 서비스부문에서 생산성이 높은 고용기회가 지속적으로 창출되어야 한다. 이는 유효경쟁을 저해하는 폐쇄적 이해관계를 극복하고 교육과 개방을 통해 효율성을 제고시킬 수 있는가에 달려있다. 그리고 서비스산업의 발전은 하루아침에 이루어지는 것이 아니며 단기적인 고통을 수반하며 서비스 시장개방은 서비스업의 규모화에 따른 비용절감 압력을 고조시키고 규제완화로 인한 진입장벽의 철폐는 일부 서비스업종의 구조조정을 유발한다.

특히 서비스산업에서의 혁신은 제조업 발전에 기여하며, 반대로 제조업에서 이 서비스에 대한 수요가 지속적으로 창출되어야 서비스산업이 발전한다. 따라서 제조업의 성장이 없는 서비스업만의 성장은 가능하지 않으며 서비스

업과 제조업의 연관이 심화될 수 있는 시장환경을 조성하는 것이 현재 한국경제 발전단계에서 매우 중요하다.³⁴⁾

4. 산업구조의 변화방향과 시사점

이상을 종합하면 한국 산업구조의 장기적인 구조변화와 관련하여 현재의 상황을 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 한국경제는 고속성장에 대응하는 급격한 구조변화를 겪었고, 최근 중국 등 후발 공업국의 등장과 함께 구조변화가 더욱 빨라졌다. 이러한 환경변화에 직면하여 한국경제의 성장을 주도한 대기업군은 전자, 자동차 등 일부 업종에 특화하고 이러한 업종은 세계적인 생산체제를 구축하여 가고 있다. 이와 함께 한국의 제조업 생산활동은 일부 산업에 집중화가 심하고, 이와 함께 고용창출력이 급격하게 쇠퇴하고 있다. 그러나 서비스업은 서비스업의 특성상 고용흡수력은 있으나 고부가가치 일자리가 단시간에 창출되지 않고 서비스업 자체가 성장의 결과로 고부가가치화되므로 서비스업의 생산성은 정체하고 있다. 따라서 서비스업과 제조업, 그리고

34) 최근 중국의 제조업 부상과 함께 서비스업 중심의 성장론이 대두하고 있으나 전통적으로 서비스업은 성장의 동력이 아니라 성장의 결과로서 생산성이 증가하는 부문이다. 서비스업 고용의 대부분은 유통음식숙박과 사회개인서비스업으로 이 부문의 생산성 증가는 경제성장에 따른 임금상승에 기인한다. 또한 현재 부각되는 지식기반 서비스업의 상당 부분은 제조업의 서비스화의 결과로 발생하고 있다. 현재 한국의 서비스업 고용비중은 이미 60%를 넘어 일본의 수준에 있으므로 서비스업의 발전은 서비스업의 생산성 증가에 그 핵심이 있으나 서비스업의 생산성 증가는 서비스업의 고용창출 문제와 상충된다. 따라서 새로운 서비스업태의 발굴이 중요하며 사회복지서비스, 문화오락, 소프트웨어가 이에 해당한다. 그러나 사회복지서비스는 성장의 결과로 생산성이 증가하고 문화오락, 소프트웨어는 성장의 동력으로서 규모의 경제와 산업연관효과가 크지 않다. 특히 인구규모가 한국과 같이 일정 수준 이상이 되는 국가에서 서비스업만으로 성장을 이룬 국가는 보기 힘들다. 정부가 서비스업 발전을 위하여 제조업위주의 세제 및 지원정책을 개선할 필요는 있으나 무엇보다 서비스업의 발전을 위해서는 규제혁신과 개방이 필요하다. 따라서 지속적인 성장을 위하여 산업발전과 정책 집행의 역사성을 고려할 때 제조업 생산기반이 국내에 유지되도록 지속적으로 노력해야 할 것으로 보인다. 또한 현재 한국의 일인당 국민소득 수준은 여전히 일정 수준 이상의 성장률이 지속되어야 선진국으로의 진입이 가능하다. 이러한 점에서 볼 때 서비스업이 현재 한국경제의 성장동력이 되는데는 한계가 있으며, 적어도 십수년간은 제조업의 발전이 지속되어야 한다.

각 산업 내에서도 업종별로 직종별로 생산성의 격차가 확대되고 있는 양극화와 고용문제가 같이 나타나고 있다.

현재와 같은 추세가 계속된다면 산업집중화와 고용문제는 경제성장률이 장기간 정체하지 않는 이상 더욱 심해질 것이다. 현재와 같은 추세가 계속된다면 일부 세계적인 경쟁력이 있는 산업은 국제적 분업을 더욱 심화시킬 것이며, 경공업뿐만 아니라 중화학공업에서도 기술우위가 없는 제조업은 점차 시장이 위축될 것으로 전망된다. 따라서 수출을 비롯한 산업생산에 있어서도 전자나 자동차로의 집중화가 더욱 심해질 것이다. 그럼에도 불구하고 제조업이 산업에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소할 것이며, 서비스업의 비중은 증가할 것이다. 이에 따라 투자는 당분간 계속 정체하여 투자율은 30% 이하로 내려갈 것이며 내수 침체에도 불구하고 소비의 비중은 증가할 것이며 국내 생산기반이 위축되며 수출 비중도 낮아져 점차 내수 중심의 경제구조로 갈 것이다. 이것은 잠재성장률 저하 현상으로 받아들여져야 할 것이며, 일본이 겪었던 장기성장침체현상과 유사한 것으로 볼 수 있다. 궁극적으로 한국이 저하된 성장을 지속하는 동안 중국 등 주변의 성장이 계속되어 양 경제간의 소득과 임금격차가 어느 정도 감소하여 한국의 경쟁력이 회복될 때까지 이러한 추세가 계속될 것으로 예상해 볼 수 있다.

이것은 경제성장률에 대한 매우 비관적인 시나리오지만 역사적으로 공업화 이후 후발국가가 선진국을 따라잡는 과정에서도 관찰할 수 있었던 현상이다. 2차 대전 이후 서구의 선진국은 전후 기술과 투자 면에서 미국 따라잡기를 하여 국민소득이 수렴하였으나 1970년대 이후 균제상태로 가면서 각국의 경제환경에 의하여 수준의 격차가 유지되고 있다. 한국이 앞으로 어느 수준으로 수렴할 지는 한국의 경제환경과 구조에 의하여 정해지게 될 것이다. 그렇다면 어떠한 경제구조를 추구해야 하는가는 장기적인 산업정책적 측면에서 매우 중요한 문제이다.

현재의 국민소득 수준에서 서비스 중심의 산업구조를 지향하는 것은 영국

의 경험에서 보다시피 장기적인 경제적 능력에 긍정적인 요인으로 작용할 것 같지는 않다. 만약 장기적으로도 제조업과 수출의 중요성이 지속될 것으로 합의한다면, 경제적 능력의 제고에 따라 수출 성장세도 결정될 것이고 이것의 관건은 기술집약적 제조업 확충에 달려 있다. 그런데 한국경제의 성장의 동력인 전자와 자동차는 고부가가치화될 것이나 국제적 분업체제가 심화되어 제조업 확충에의 파급효과는 점차 낮아질 것이다. 현재 수출비중이 높은 섬유는 고부가가치화하지 못하는 이상 지속적으로 비중이 감소할 것이며, 기계, 정밀화학, 정밀기기는 여전히 경쟁력이 취약하고 비중도 낮다. 90년대 이후 연구개발 투자 확대 이후 전자 및 자동차는 양적으로나 기술적으로나 가시적 성과가 있으나, 기업의 핵심역량, 사업구조, 국제화에서 세계 선도기업에 비해 열위에 있다. 선진국에 비하여 원천기술에서는 누적 투자액을 감안하면 지식이나 기술의 범위 및 심도에서 열위는 당연하나 이 부문에서는 해외연구개발, 첨단기술기업의 매수, 전략적 제휴를 이용하면 지속적 성장이 가능한 경영기반을 구축하고 있다. 그러나 정밀화학, 기계에서는 독자적 전략에 의한 성장이 불투명하고 따라서 국가경제 규모, 기술하부구조 제약으로 산업전반 기술혁신시스템의 완결성이 미흡한 상태이다.

앞으로 경제가 선진국에 진입하려면 그에 상응한 산업구조와 기업활동의 내용과 그러한 내용을 수반하는 기업의 수가 증가되어야 가능할 것이다. 현재 일부 대기업은 세계적인 역량을 가지고 있으나 인구 오천만명 수준의 국가에서 국민이 자긍심이 있는 경제활동을 지속하게 하려면 대기업만으로는 곤란할 것으로 보인다. 특히 현재에 당면한 급속한 탈공업화 현상과 양극화현상으로는 선진국에 진입할 수 있는 사회적 안정성과 성장의 지속성을 달성하기는 힘들다.

이와 함께 한국은 지난 10여년간 탈공업화를 경험하였다. 탈공업화에 따라 선진국에서 강도의 차이는 있으나 일자리 문제, 노동자의 임금양극화 문제를 경험하였으며, 현재 한국의 양극화 문제도 동일선상에 있다. 이에 따라 앞으

로 한국경제가 지속적으로 성장하기 위해서는 지속적인 제조업의 고도화와 서비스업의 고부가가치화가 이루어져야 할 것이다. 그런데 선진국의 경험을 보면 제조업의 비중이 급속하게 축소된 국가(영국, 미국)와 제조업이 유지된 국가(독일, 일본, 이탈리아)로 대비해 볼 수 있는데, 이렇게 탈공업화 이후 각국의 제조업 업종간 성과의 차이, 제조업 구조의 차이, 서비스업의 성과에 차이를 보이는 것은 각국의 대응이 달랐기 때문이다.³⁵⁾

이렇게 각국의 대응이 달랐던 것은 역사적인 초기조건, 발전과정, 경제적인 환경, 정부의 정책, 교역구조 등에서 차이가 있기 때문이다. 영국은 19세기 산업혁명을 선도한 국가이며 세계적인 제국을 경영한 국가로서 전성기 축적된 자본이 금융자본화하여 금융서비스를 중심으로 한 서비스업의 비중이 큰 국가이며, 미국의 경우에도 20세기 선도국으로서 금융을 중심으로 서비스업을 선도하고 있다.³⁶⁾ 영국은 시장을 따라간 국가로 다른 국가에 비하여 정부의 개입이 없었던 것은 사실이나 이로 인하여 독일이나 프랑스에 비하여 영국의 제조업은 빠르게 사양화한 것도 사실이다. 반면 독일의 화학산업과 프랑스의 우주항공산업은 정부의 개입에 의한 기업규모화와 연구개발지원에 의하여 제조업의 경쟁력을 키워 왔다.

한국의 경우 앞으로 어떻게 구조가 변화할 것인가를 속단할 수 없지만 적어도 제조업의 성장 없이 서비스업만으로 성장을 지속할 수 없을 것으로 보인다. 한국의 주어진 상황에서 금융, 물류, 사업서비스가 성장의 능동적인 엔진이 될 수 있을지 각 산업의 비중과 국제적인 환경에서 의문스러우며, 특히 물류와 사업서비스는 이를 이용하는 제조업의 발전 하에서 가능하다. OECD 국가의 통계에 따르면 제조업에 취업한 근로자의 50% 정도가 서비스관련 업무를 보고 있는 것으로 파악되고 있으며 제조업의 발전에 따라 사업서비스업의

35) 미국이 현재 IT, BT, AT 중심의 첨단제조업을 선도하고 있는 점 등을 고려할 때 이것은 매우 단순화된 대비나 적어도 비중 측면에서 미국은 서비스업 선도형이라고 할 수 있다.

36) 선진국 중 여행수지의 흑자를 제외한 서비스업의 진정한 무역흑자를 기록하는 국가는 미국과 영국밖에 없다.

발전이 유발될 가능성이 큰 것으로 보인다. 즉 서비스업의 고부가가치화는 그에 상응한 제조업의 첨단화에 기인하고 있다.³⁷⁾ 또한 각국의 발전모델을 유형화할 경우 수출주도 제조업 발전모델로 한국은 독일에 유사하며 앞으로 서비스업을 중심으로 한 성장이 제조업의 사양화를 방지하는 것으로 생각되어서는 안 된다.

물론 한국경제도 선진국에 수렴하며 제조업의 비중이 점차 감소될 것이지만 지난 10여년과 같은 급속한 고용의 제조업 이탈현상은 바람직한 산업구조 변화가 아니며, 이것은 전략적 중소기업정책을 중심으로 보완 극복되어야 할 현상이다. 한국의 대기업은 이미 세계화에 편승하여 다국적기업으로 성장하고 있으며, 이제 대기업관련 산업정책은 의미가 없으며 정부는 규제개혁을 지속하고 경제운용의 세계적인 표준에 따름으로서 긍정적인 시장환경을 조성하면 될 것이다. 일부 대기업은 이제 국내기업이 아니라 다국적기업으로 세계 시민임을 고려하고 이에 대한 정책도 다국적기업으로 대응해야 할 것이다. 이에 대응하여 대기업에 대한 규제도 다른 해외기업에 상응하게 해야 할 것이며 정책도 시장중심적으로 가야 할 것이다.

그런데 대기업이 세계적인 기업이 되면 될수록 대기업과 중소기업의 괴리는 중소기업의 핵심역량이 대기업과 함께 발전하지 않는 이상 더욱 느슨해질 가능성이 높다. 중소기업은 고용창출에 있어서 비중이 높기 때문에 국제적인 분업 하에서 국내 제조업의 부가가치와 고용의 비중을 높이기 위해서는 중소기업의 성장은 매우 중요하다. 그러나 중소기업의 내부 역량은 급변하는 산업구조 변화에 적응하여 변화하는데 성공하지 못했고 이것은 정부의 정책을 요구하고 있다. 현재 발생하고 있는 경제의 양극화 문제와 지난 10여년간 정체하고 있는 중소기업의 생산능력지수 등에서 보듯이 중소기업의 구조변화는 이루어지지 않고 빠르게 사양화하고 있는 것으로 파악되며, 이것은 시장실패와 학습실패의 결과이다.

37) Pilat and Wolf(2005) 참조.

현재와 같은 산업구조 하에서는 중소기업의 입지는 더욱 좁아지고 제조업의 고용창출력은 더욱 쇠퇴하게 될 가능성이 높다. 따라서 선진국으로 가기 위해서는 산업구조에 대한 장기적인 비전에서 구조변화를 장기적으로 추구해야 한다. 경제성장은 진화과정이고 진화에는 도약이 없다. 경제성장의 양과 내실 측면에서 정책의 핵심은 중소기업에 있고 중소기업 발전에 있어서 정책의 역할은 중요하다. 현재 한국의 중소기업은 시장규모, 기술능력, 사회적 여건 등 경영환경과 내부역량에서 선진국의 중소기업과는 크게 차이가 나며, 이러한 역량 차이를 극복하는데 정부의 개입과 자국의 부족한 면을 보완하는 제도가 매우 중요하다. 정부는 법과 제도의 규정자이며, 선진국에서도 국방, 조세, 금융, 노동관계 등에서 자원의 흐름에 영향을 미치는 가장 중요한 주체이다.

8

지속적인 성장을 위한 중소기업의 역할과 정책방향

1. 지속적인 성장을 위한 중소기업의 역할

1990년대 이후 한국경제의 성장패턴과 산업구조의 변화는 앞으로 한국경제가 지속적으로 성장하려면 중소기업의 발전이 관건임을 시사하고 있다. 현재 한국경제의 산업구조를 살펴보면 기계, 정밀화학, 지식집약 서비스 등 중소기업이 강점을 보일 수 있는 산업이 취약하다. 또한 선진국에서도 경공업이 혁신을 통하여 고임금 아래에서도 국내에서 생산의 일정 부분 유지되고 있는 반면 한국에서는 급속도로 사양화하고 있는 점을 고려하면 중소기업의 혁신이 더욱 요구된다. 본 장에서는 지속적인 성장을 위한 중소기업의 중요성과 앞으로 중소기업의 정책이 나아가야 할 방향에 대하여 검토해 보기로 한다.

가. 산업경쟁력의 다양성 확충

일정 규모 이상의 인구를 가진 국가가 경제적으로 안정적인 성장을 하기 위해서는 다양한 산업이 국내에서 유지되어야 한다. 최근 수년간 회자되었던

강소국 모형이 한국경제와 같이 인구규모가 큰 국가의 성장에 적합할 것 같지 않다. 핀란드와 같이 인구 500만명 정도의 소규모 국가는 목재, 가구 산업 중심에서 정보통신 산업 중심 국가로 변모하고 이렇게 한 가지 산업에 특화하여 성장을 이룰 수 있을지 모르나, 한국과 같은 국가에서 일부 산업이나 일부 기업에 의지하여서는 안정적인 성장이 되기 힘들고 이렇게 일부 산업만이 성장할 경우 현재 양극화와 같은 경제적 문제가 정치경제적 문제로 심화될 가능성도 있다. 일정 규모의 인구는 다양한 능력과 재능을 가진 사람들로 구성되어 있으며, 각자에게 만족할 수 있는 일자리는 다양한 산업이 국내에서 유지됨으로써 가능하다. 또한 산업구성에서 다양성을 갖는 것은 산업포트폴리오를 다양하게 구성함으로써 경제의 위험을 줄인다.

그러나 한국은 이미 살펴보았던 것처럼 산업생산의 집중도가 매우 높다. 세계시장 점유율 5위내 수출품의 품목 수를 보면 한국은 유사한 인구규모를 가진 이탈리아나 프랑스에 비하여 매우 적은 수출 품목을 가지고 있다. 이러한 한국의 수출품목의 다양성 정도는 인구나 국민소득 수준을 감안하더라도 낮은 수준이다. 물론 세계화의 추세에 따라 국가별로 일부 산업에 특화하는 경향이 있으나, 다른 선진국의 경우에서 보다시피 높은 소득 수준을 유지하기 위해서는 다양한 수출 품목을 국내에 보유해야 함을 알 수 있다. 선진국 중에서도 독일, 일본, 이탈리아 등은 경쟁력이 있는 품목을 다수 유지하고 있는 반면에 영국과 프랑스 등 제조업이 위축된 국가는 품목수가 빠르게 감소하고 있음을 알 수 있다. 이에 반하여 중국은 세계시장에 진입한 이후 빠르게 품목 수를 증가시키고 있음이 확인되며, 앞으로 한국에 잠재적인 경쟁자로 등장하며 경쟁력 있는 품목 수를 증가시킬 것이다.

<표 8-1> 국가별 세계시장 점유율 5위내 상위 수출품목 개수

	미국	한국	일본	중국	프랑스	이탈리아	독일	영국
1980	503	68	268	0	438	265	598	392
1985	450	82	316	35	368	267	852	310
1990	515	83	273	138	353	252	561	280
1995	526	80	259	199	343	254	518	217
2000	569	81	242	242	258	227	469	191
2003	508	62	221	305	264	274	502	159
인구(천명)	275,423	47,275	126,919	1,258,821	60,431	57,728	82,168	59,756
일인당소득	35,619	14,937	25,924	3,844	23,614	22,876	23,917	24,252

자료: UN COMTRADE DB의 SITC rev. 3의 4 디짓 수준의 품목별로 세계시장 점유율을 계산. 인구나 구매력 평가 실질 일인당 소득은 Penn World Table의 2000년 자료임.

경쟁력 있는 수출품목의 개수에 있어서 한국이 독일과 이탈리아에 크게 뒤 떨어지는 것은 한국과 이들 국가의 중소기업 경쟁력 차이에 있다. 산업별로 보면 각 국의 산업 경쟁력은 경쟁력의 다양성 수준과 밀접하게 관계있음이 확인된다. 섬유산업에서는 중국의 등장으로 대부분의 국가에서 경쟁력있는 품목 수가 감소하고 있으나 섬유산업에서 강세를 보이는 이탈리아는 경쟁력 있는 품목 수를 다수 유지하고 있다. 더욱 관심있게 보아야 할 것은 미국이나 독일 등도 섬유산업에서 일정 수준의 경쟁력의 다양성을 유지하고 있다는 것이다. 그러나 한국의 경우에는 섬유산업에서 1990년까지 23개까지 증가하던 품목의 수가 이후 감소추세로 반전하며 경쟁력의 다양성이 줄어들고 있다. 이는 섬유산업에서 경쟁력있는 업종과 기업을 발굴하는 노력이 부족했기 때문이다. 이러한 현상은 기계산업의 경우에 더욱 현저하게 나타나는데, 1990년대 들어와 중국에 대한 수출호황으로 기계에서 품목 수가 증가하고 있으나 독일, 일본, 미국, 이탈리아에 비하여서는 기계산업의 생산활동이 상대적으로 낮은 만큼 수출 품목수도 적다는 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 화학과 정밀 기기의 분야에서도 나타나고 있는데 화학의 경우 수출비중은 높지만 품목 수

가 낮은 것은 주요 업종이 합성원료 등 장치형 화학제품 중심으로 되어 있어 현재 중국의 빠른 성장에 힘입어 수출이 활발하지만 중국에 생산시설이 증가하면 경쟁력을 잃을 가능성이 높다. 화학산업에서 독일, 영국, 미국의 품목 수가 많은 것은 이들 국가가 화학산업의 발전을 이끌어 온 역사적 배경도 있지만, 후발국의 추격에 대응하여 꾸준히 신제품을 개발하고 산업을 분화시킨 노력에 힘입었다는 것은 잘 알려져 있다.

이러한 산업경쟁력의 다양성은 각 국의 중소기업의 경쟁력과 밀접한 관계가 있다. 일부 음식료품, 화학, 전자, 자동차 등 대기업만이 할 수 있는 산업의 경쟁력은 기업이 위치한 지리적 여건, 역사적 배경, 원천 기술 그리고 최근에 와서는 기업의 국제화 능력에 의하여 결정된다. 그러나 다양한 품목이 있는 의류, 정밀화학, 기계, 정밀기기 등은 중소기업의 혁신이 활발한 산업이다. 각 국의 중소기업의 특성에 따라 경쟁력 있는 산업도 달라진다. 미국은 벤처자본의 활동이 가장 활발한 국가로 첨단산업 중심의 중소기업에서 강점을 보이고 있으며, 일본은 자동차, 전자산업을 중심으로 한 조립대기업과 이들에 대한 하청구조를 중심으로 한 제조업에 경쟁력이 집중되고 있다. 독일은 전용기계 중심의 기계공업과 독립된 중소기업이 활발한 국가이며, 이탈리아는 다른 선진국과는 크게 다르게 섬유 등 소비재 중심의 산업지구가 발달된 국가이다. 반면 영국은 탈제조업화가 빠르게 진행되었고 일부 서비스업에서 강세를 보이나 제조업의 부진으로 생산성이 정체하고 있다. 동일하게 제조업 강국이면 서도 일본은 독일에 비하여 경쟁력의 다양성이 낮는데 이것은 일본의 산업구조가 전자 및 자동차 산업의 대기업을 중심으로 한 하청중소기업이 많은 반면 독일은 독자적인 시장을 가지고 혁신을 지속하는 독립중소기업이 많기 때문이다.

지속적인 성장을 위해서는 산업활동이 범위와 깊이에서 함께 발전해야 하는 것은 분명하며, 현재 한국의 산업활동은 일부 산업에 집중된 깊이는 있지만 범위가 결여된 것으로 산업정책은 이 범위를 넓히는데 노력해야 한다.³⁸⁾

이러한 산업정책에서 중소기업의 역할이 요구된다. 한국은 현재와 같이 전자, 자동차 등 일부 산업에 의존하여서는 선진국 소득수준에 수렴할 수 없다. 전자, 자동차 산업에서의 고용창출에는 한계가 있으며 이와 병행하여 다른 산업에서도 생산성 있는 일자리가 창출되어야, 이러한 점에서 중소기업의 발전은 매우 중요하다.

38) 생태계에 있어서 한 생물종의 번성과 유지는 환경변화에 따른 종 내부의 진화적 적응시도와 그에 따른 발현의 종류가 많아야(scope) 하며 이와 함께 유리한 발현에 대한 개체 수의 증가(depth)가 중요하다. 이러한 생물학적 원리는 경제계에도 적용된다.

<표 8-2> 산업별 세계 시장 점유율 상위 5위 품목 수

섬유	미국	한국	일본	중국	프랑스	이탈리아	독일	영국
1980	28	18	21	0	43	40	53	32
1985	20	20	23	8	33	38	50	25
1990	25	23	19	26	21	36	45	22
1995	27	21	14	35	20	44	38	18
2000	34	18	15	40	18	41	32	13
2003	29	14	10	50	16	47	32	12
화학	미국	한국	일본	중국	프랑스	이탈리아	독일	영국
1980	64	1	28	0	41	18	68	53
1985	60	2	34	3	30	19	69	48
1990	63	2	37	9	30	12	68	44
1995	67	7	37	16	30	8	64	34
2000	67	6	32	16	24	9	64	36
2003	67	5	34	24	19	10	62	24
기계	미국	한국	일본	중국	프랑스	이탈리아	독일	영국
1980	57	0	39	0	38	35	62	48
1985	57	1	50	0	27	37	63	30
1990	60	2	42	0	32	45	62	31
1995	59	7	43	2	33	40	61	22
2000	60	10	39	6	26	39	61	20
2003	58	8	35	8	27	43	63	20
전자	미국	한국	일본	중국	프랑스	이탈리아	독일	영국
1980	31	7	32	0	22	8	36	19
1985	32	9	35	0	21	6	31	17
1990	33	10	35	3	15	5	30	17
1995	32	9	31	8	12	2	21	12
2000	35	10	25	15	5	1	15	11
2003	32	7	22	28	8	0	22	7
운송	미국	한국	일본	중국	프랑스	이탈리아	독일	영국
1980	13	2	13	0	14	10	24	15
1985	12	4	14	0	13	11	21	13
1990	17	2	11	1	17	11	19	9
1995	19	3	9	5	18	7	17	6
2000	19	2	9	5	15	8	18	8
2003	17	2	10	7	15	9	19	5

자료: UN COMTRADE DB의 SITC rev. 3의 4 디짓 수준의 품목별로 세계시장 점유율을 계산하고 이것을 SIC rev.2의 산업분류에 따라 분류.

<표 8-3> 산업별 세계시장 점유율

(단위: %)

	미국		한국		중국		일본	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003
섬유	4.47	4.41	6.24	3.74	11.80	19.16	2.37	1.67
화학	13.99	12.72	2.31	2.59	2.63	4.44	8.07	6.52
기계	15.39	14.00	1.78	2.26	1.20	4.21	14.36	9.90
전기전자	15.78	11.99	5.52	5.95	2.70	10.99	17.20	10.38
정밀기계	11.45	10.06	2.52	3.52	0.56	1.58	17.83	16.03
운송장비	12.42	11.11	3.54	4.32	0.78	1.79	16.53	13.61
	영국		독일		이태리		프랑스	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003
섬유	2.85	2.12	6.44	5.31	11.15	9.77	4.14	3.71
화학	5.64	4.88	14.82	12.57	4.10	3.62	6.66	5.65
기계	6.13	6.23	16.80	16.38	9.32	8.89	6.24	5.73
전기전자	5.74	3.86	7.02	6.73	2.20	1.47	3.89	2.95
정밀기계	5.36	4.97	19.25	20.35	3.55	2.43	6.17	6.70
운송장비	4.76	4.81	16.97	18.81	3.69	2.92	8.57	8.68

자료: UN COMTRADE DB.

나. 산업연관성의 확충

중소기업의 발전은 산업연관성을 두텁게 하여 장기적으로 대기업의 경쟁력 확보에도 영향을 미친다. 1980년대 중반 이후 대기업은 선진 기술의 단순 모방단계에서 창조적 모방단계, 나아가 방어적 연구개발 단계로 나아가며 연구개발 투자를 크게 확대하고 있다. 방어적 연구개발을 하는 혁신기업은 선도 혁신기업에 비하여 기반연구에서 역량이 떨어지나 제품의 디자인이나 기능에서 뒤떨어짐이 없이 저비용으로 제품을 차별화해야 하는 압력을 받게 된다.³⁹⁾ 이에 주요 대기업은 선진국에 연구개발센터(R&D lab)를 세우고 M&A를 통하여 해외기술 도입에 주력하게 된다. 이를 통하여 대기업이 다국적기업화하

39) 본 연구에서 제시하는 기술경제학적 논의에 대하여서는 Freeman and Soete(1999)를 참조.

며 선진국의 기업과 전략적 협력관계를 맺게 되고 생산기지도 국제적으로 다변화된다. 이러한 추세는 한국뿐만 아니라 전세계적인 현상으로 1997년 현재 15개국이 미국에 37개 연구개발시설을 갖추고 1567개의 미국특허를 획득하고 있는데서 잘 나타난다.⁴⁰⁾

다국적기업이 된 한국의 대기업은 연구개발 활동은 선진국에서 단순조립은 후진국으로 가치사슬을 국제적으로 확대하고 있으며, 기업 내에서 지역별 분업을 추구하고 있다. 다국적기업의 모기업은 역사적으로 자국에 위치하는 경향이 있고, 자국의 경제적 환경이 모기업의 생산활동에 적합하게 바뀌어 가야 기업의 경쟁력이 유지되나 그렇지 못할 경우 해외 자회사로 생산활동의 중심을 옮기고, 이것도 여의치 않을 경우 다국적기업의 경쟁력은 쇠퇴하게 된다. 그런데 국내의 산업연관은 다국적기업화되는 대기업의 생산활동의 완결성을 충족하는데 부족한 측면이 있다. 1990년대 투자가 호황으로 치달았을 때 기술집약적 중간재의 수입으로 인하여 무역수지 적자 발생한 경험과 현재에도 높은 수준에서 유지되고 있는 대일무역 적자 문제는 산업활동의 완결성이 여전히 취약하다는 것을 의미한다.

현재 한국의 주요산업에 투자되는 기계설비의 국산 비중이 낮는데, 자동차, 석유화학산업에서 기계는 50, 60% 정도만이 국내에서 공급되고 있다고 한다. 특히 전자 등 일부 업종을 제외하면 대부분의 산업에서 제품설계와 기획에서 취약하여 새로운 품목 개발이 미흡하다. 기계설비는 규모의 경제가 실현되기 위해서는 국내시장의 규모가 작기 때문에 수출시장을 겨냥해야 하나 이 시장에 진입하기 위해서는 선진국과 경쟁할 수밖에 없다. 기계설비 산업은 중소기업에 의한 생산기반기술학습에 따른 누적적 학습과정을 통한 시스템에 체화된 혁신이 필요하고 다수의 기업간에 생산단계별 정보의 소통과 점증적 학습이 필요하나 한국은 이러한 기업군락이 미성숙된 단계이다.⁴¹⁾

40) US Patent and Trademark Office, Technology Assessment and Forecast 참조.

41) 생산기반기술학습의 특성에 대하여서는 Storper(1992) 참조.

나아가 중소기업이 강세를 보이는 기계, 정밀화학 등의 산업에서는 누적적 학습과정을 통하여 가치사슬에 있어 고부가가치 직종으로 점차 이전해 나아가 경제발전에 따르는 인력수급의 선순환도 이루어진다. 국민소득이 증가함에 따라 이 부문에서 더 높은 소득을 창출할 수 있어야 고기능 전문직 인력이 모여들고 이에 따라 이 부문의 혁신이 높아진다. 이렇게 생산성 증가와 혁신의 선순환이 있어야 산업도 발전하게 된다. 국가별로 산업별 전문기술직의 분포를 보면 한국은 미국, 독일과 비교하여 제조업에 취업한 전문기술직의 비중이 매우 낮음을 알 수 있다. 전문기술직이 일부 기업에 몰려있는 점을 고려한다면 이것은 다수의 중소기업이 비전문적인 조립생산 기능만을 하고 있다는 또 다른 증거이다. 반면 다른 선진국과 비교할 때 사회개인서비스, 금융보험 부동산 등의 서비스업종에 전문기술직의 집중도가 높아 제조업이 성장의 동력으로 기능해왔지만 제조업내의 직능의 고도화는 이루어 지지 않았음을 알 수 있다.

대기업의 기술진보에 맞추어 중소기업의 기술수준이 높아져야 국내에 위치한 대기업의 경쟁력이 유지된다. 그렇지 못할 경우 대기업의 경쟁력이 저하되든지, 아니면 대기업은 더욱 빠른 속도로 보다 유리한 생산조건을 찾아 해외로 나가게 될 것이다. 이것은 바로 산업공동화현상이고 경제성장이 둔화된다는 신호이다.

<표 8-4> 산업별 전문기술직 취업인구 구성비

(단위: %)

	미국		프랑스		일본		한국	
	1980	1994	1980	1991	1980	1996	1980	1993
제조업	11.4	12	9.2	11.4	2	6.2	0.7	3.3
운수/통신/창고	8.4	6.7	6.7	6.7	0.9	1.7	2.3	2.3
금융보험/부동산/사업서비스	10.1	10.5	18.4	18.6	1	1.9	5.7	12.2
사회/개인서비스	35.2	36.2	33.1	38.3	32	34.9	30.9	41.2

자료: ILO, Yearbook of Labor Statistics.

다. 국제분업체제에서의 지역경쟁력 확보

앞에서 언급했다시피 국내의 대기업이 다국적기업화되는 것처럼 전세계의 모든 대기업은 더욱 빠른 속도로 진정한 의미에서 다국적기업이 되어 가고 있다. 과거의 다국적기업이 시장을 확보하기 위하여 생산활동을 다국적화하여 수평적 확장을 추구하였다면, 현재는 혁신과 생산에서의 우위를 확보하기 위하여 수직적 확장과 수평적 확장을 동시에 추구하고 있고 전세계 무역의 1/3 정도가 다국적기업내의 무역에 의하여 이루어지는 것으로 보고되고 있다. 현재 다국적기업 내에서 각 국의 지사는 기업 내의 분업에 있어서 역할을 확장하기 위하여 기업내 다른 자회사와 경쟁하고 있다.

따라서 국내 생산활동을 지속적으로 성장시키기 위하여 전세계의 다국적기업의 생산활동을 국내에 유치하는 것이 앞으로 더욱 중요해 질 것이다. 최근까지 해외투자 유치 성과를 보면 한국은 다른 국가에 비하여 매우 뒤떨어져 있다. 1995년 현재 한국은 GDP 대비 외국인 투자의 비율이 2.3%로 중국 18.2%, 대만 7.3% 보다 크게 낮다. 이렇게 외국인 직접투자가 낮은데 대한 처방으로 규제완화, 법인세 인하 등이 주장되기도 하나 가장 큰 원인은 이러한 법적인 요인보다는 한국경제가 해외기업이 요구하는 가치사슬에서의 강점을 보이지 않기 때문이다.

그러나 선진국과 후발공업국의 틈새에서 다국적기업의 활동을 국내에 유치하는데 한국은 유리한 측면이 없는 것은 아니다. 한국은 다른 후진국보다는 능력있는 전문인력이 다수 있지만 다른 선진국보다는 이들의 임금이 저렴하다. 기술, 경영, 마케팅의 전문성이 올라감에 따라 한국이 단순조립이 아닌 연구개발, 마케팅 등을 포함하는 해당 분야의 고부가가치 생산기지로서 장점이 부각될 수도 있다. 또한 기능, 전문성, 인프라에서 한국은 아시아를 목표로 한 다국적기업의 혁신활동에서 비교우위를 가질 수 있는 분야가 있고 중국이라는 시장에 근접해 있다는 장점도 있다. 특히 연구개발에 있어서 다국적기업의

지역적 분업의 파트너로서 이를 통한 자본재 및 기술의 도입이 추진될 수 있다. 이렇게 된다면 생산에서 설계와 개발 쪽으로 점진적으로 지사의 활동이 옮겨가게 된다. 이들 지사가 담당하는 부분은 핵심 원천기술 분야라기보다는 응용기술을 중심으로 한 생산 분야의 기술을 활용한 가치사슬이 될 것이며 이러한 생산분야의 기술개발이 활성화되기 위해서는 이러한 종류의 연구개발에 관련되어 있는 중소기업의 네트워크가 필요하다.

라. 일자리 창출과 사회통합

앞에서 밝힌 바와 같이 급격한 산업구조의 변화에 따라 노동이 제조업에서 서비스업으로 이동하고 있으나, 서비스업에서 불완전 고용이 증가하고 있는 형편이다. 또한 지식기반서비스업에서 일자리가 증가하고 있으나 이 부분의 고용이 증가하는 데는 산업구조의 특성상 한계가 있다. 이와 함께 최근까지 대기업은 고용을 줄이고 중소기업은 고용을 계속 늘여왔고 이는 양극화현상으로 이어지고 있다. 앞으로 중소기업의 경쟁력이 계속 약화된다면 중소기업에서도 고용을 방출할 것이며 선진국과 같이 실업문제가 가장 큰 사회적 이슈로 부각될 것이다.

이렇게 중소기업에서 고용이 방출된다면 현재 중소기업에 종사하는 노동자의 학력과 기능을 고려할 때 이들은 다른 산업으로 이동하기도 힘들다. 이러한 저기능 노동자의 실업으로 전통 서비스업과 저기능 제조업 노동자의 일자리와 소득은 계속 악화될 것이다. 이는 실업자와 근로빈곤층의 확대로 나타나고 궁극적으로 이들에 대한 사회보장대책이 추진되어야 할 것이다. 특히 이러한 저기능 고용에 대한 일자리 문제는 산업고도화 문제와 상충된다. 중소기업 보호하고 소상공인을 보호하는 정책으로는 규제가 직접적인 효과를 볼 수 있는 수단이나 이것은 이 산업의 생산성의 정체를 가지고 온다. 반면 규제를 없애고 시장유연성을 제고하는 개방화 등의 정책은 이 산업의 일자리를

없애는 정책이 된다.

후발공업국과의 경쟁에 따라 고도화되지 않은 산업은 점차 쇠퇴할 것이나 이들 부문에 고용된 근로자들이 지식기반서비스나 첨단기술제조업 분야로 이동하기는 힘들다. 산업고도화에 따른 일자리 문제가 완화되기 위해서는 유사한 직종에서 기능과 직능이 점진적으로 고도화되어야 한다. 즉 중소기업에서 기계를 조립하던 노동자가 지식기반 서비스업에서 생산성 있는 노동자가 되는 것은 거의 불가능하다. 특히 한국과 같이 급속히 인구가 증가하고 교육투자가 급속하게 증가한 국가에서는 연령별 교육수준이 현격하게 차이가 나며, 고령의 근로자를 재교육이나 직업훈련을 통하여 완전히 다른 업종에 재취업시키는 것에는 한계가 있다. 현재 농업 종사자가 축소하는데 있어서 고연령 농부의 은퇴가 크게 기여하듯이, 사양화되는 제조업에 종사하는 중소기업의 축소에서 앞으로 고령 노동자의 은퇴가 중요한 역할을 할 것이다. 세대교체에 의한 점진적인 고용조정을 위하여 중소기업은 점진적으로 혁신을 통하여 생산입지를 가능한 오래 유지해야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 중소기업의 육성은 소위 생산적 복지 정책이며 사회통합 정책이다.

그리고 기계, 섬유, 화학 등 선진국의 중소기업이 강세를 보이는 업종은 첨단 기술은 아닌 중급 수준의 기술이 요구되나 숙련집약적, 네트워크적 생산으로 개별 노동자, 개별 기업의 강점보다는 기업의 군집으로서의 지역적 강점을 보유하고 있으며 기술변화도 누적적으로 이루어짐으로서 후발국가에 대한 진입장벽도 있는 업종이다.⁴²⁾ 이러한 업종의 특성이 선진국과 같은 고임금 국가에서도 일부 경공업과 중소기업이 국내에서 생산입지를 지키게 하며, 이러한 중소기업이 원활하게 움직일 때 국민의 일자리에 대한 자긍심과 그에 해당하는 소득이 주어질 수 있을 것이다.

42) 혁신에 있어서 기계산업의 중요성에 대하여서는 Patel and Pavitt(1994) 참조.

2. 중소기업정책의 기본적인 방향

현재 중소기업은 매출부진, 자금난, 인력난을 겪고 있으며 대기업과의 격차가 모든 면에서 급격하게 벌어지고 있고 중소기업의 생산능력지수는 지난 10여년 동안 증가하지 않고 있다. 그런데 정책은 원인에 대한 처방보다는 이러한 결과에 대한 처방에 치중한 측면이 강하다. 매출부진, 자금난, 인력난은 중소기업문제의 원인이 아니라 결과이며 중소기업 문제의 궁극적인 원인은 생산성이 높고 핵심기술을 보유한 중견 중소기업이 미약하다는 데 있다.

따라서 중소기업문제의 해결을 위하여서는 중소기업의 기술력이 향상되어야 하는 것이며, 이것은 기술력이 있는 새로운 중소기업의 창업과 기존의 중소기업의 혁신에 의하여 가능하며 중소기업정책도 중소기업보호와 대기업 규제가 아닌 적극적인 전략적 혁신정책으로 전환되어야 한다. 현재 중소기업 문제는 혁신적인 중소기업이 미소하다는 데 기본적인 원인이 있는 것이지 금융지원이 부족하다는 데 있지 않다.⁴³⁾ 현재 중소기업을 지원하는 다양한 금융제도가 있고 정책당국도 지원할 곳을 탐색하고 있지만 지원할 만한 혁신중소기업을 발굴하는데 어려움이 있다는 문제점도 제기되고 있다. 중소기업 실태조사에서 볼 수 있듯이 추세적으로 중소기업의 어려움은 자금부족보다는 제품 개발과 제품 질의 개선에 있는 것으로 보인다.⁴⁴⁾

물론 금융지원도 중요하지만 현재 중소기업에 대한 정책적인 신용보증 규모는 과도한 것으로 지적되고 있으며, 정부의 중소기업지원 정책금융도 매우 다양하다. 따라서 정책에 있어서 지원의 양보다는 지원의 목적을 혁신중소기업의 육성으로 명확히 하고 금융지원체제의 효율성을 높여야 한다. 이를 위하

43) 중소기업연구원(2005)의 중기특위보고자료에 따르면 제조업내 혁신선도기업과 가능기업은 2620개로 전체에서 차지하는 수가 극소수이다.

44) 중소기업실태조사의 하도급 업체 애로사항을 보면 단가하락과 지불연기가 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 1990년대에 들어와 추세적으로 품질요구가 빠르게 애로사항으로 부각되고 있다.

여 중소기업정책의 전략적 목표를 설정해야 할 것이며, 이러한 목표 아래에서 지원의 배분과 집행방식이 결정어야 할 것이다. 이를 위하여 우선 전략적으로 과급효과가 높은 부문을 발굴해야 할 것이며, 이는 당연히 부품소재생산 혁신 중소기업 육성에 있을 것이다. 이와 함께 고용없는 성장, 지역불균형 등 경제 현안을 고려하여 고용흡수력을 제고할 수 있는 부문, 지역특화에 따른 경쟁력 확보가 가능한 부문을 중심으로 혁신성이 있는 중소기업의 경쟁력을 배양할 수 있는 환경을 구축할 필요가 있다. 혁신중소기업 지원정책에 있어서 항상 중요시해야 할 것은 기존의 기업에 대한 지원이 아니라, 새로운 산업에서 새로이 등장할 혁신중소기업, 중소기업의 혁신을 유발할 수 있는 중견기업, 외국인투자 등 경제 전반적인 산업연관성이 있는 기업을 발굴하는 것이다. 특히 세계화와 신흥공업국의 등장에 따른 향후 시장수요 전망과 더불어 기술과 시장을 융합하는 중소기업 신성장 업종 발굴 노력이 더 필요하다.

현재 혁신중소기업 발굴과 육성이 과학기술정책의 핵심과제로 고려되고 있으며 산업구조 고도화 및 산업기술개발에 있어서도 부품소재 산업 육성이 강조되고 있으나 중소기업정책의 경우 여전히 단기적인 문제를 해결하는데 목적을 둔 소액지원 중심으로 되어 있어 정책의 방향을 설정하고 집행하는데 필요한 정책시스템이 정착되어 있지 않다. 연구개발 지원에 있어서 차세대 성장동력 육성, 미래 원천기술 확보, 대형실용화 사업 등이 주를 이루고 있으며, 산업기술개발에 있어서도 IT를 중심으로 한 일부 업종에 집중되어 있다. 이것은 연구개발을 주도하는 대기업의 기획력이 크게 작용하고 있는 것으로 정책의 방향에 있어서는 정부가 주도하는 것에 비하여서는 바람직하다고 할 수 있으나 연구기획력이 없는 중소기업 부문은 이러한 대형 사업의 부수적인 사업으로 기획되는 등 상대적으로 지원이 체계적이지 못하다. 반면 중소기업 혁신기업 정책은 신기술 벤처창업 지원 정책이 주도하고 있어 첨단기술 부문이 아닌 중고위기술 수준의 혁신지향 중견기업에 대한 지원은 상대적으로 소홀한 편이다.

특히 혁신지향 중소기업이 의지할 금융제도도 부실한 편으로 혁신금융시장의 시장실패가 발생하고 있어 적합한 정책처방이 필요하다. 창업이후 수지타산을 맞추는 생산수준으로 확장하는 유년기업에 대한 재원조달 문제는 선진국에서도 Valley of Death라고 부를 만큼 심각하며, 이 부문의 재원조달에 있어서 정부의 역할은 선진국에서도 매우 큰 편이다. 이것은 혁신에 필요한 재원조달에 있어서 대기업은 주로 내부자금에 의존하고 필요시 외부자금 조달도 용이하나, 혁신지향적 중소기업의 경우에는 혁신에 내재하는 불확실성과 함께 기술정보의 비밀성 유지에 따른 기술신용의 부족 등으로 선진국에서도 시장실패가 발생하는 부문이기 때문이다. 현재 한국에 있어서 소규모 벤처기업의 경우에는 기업규모에 비하여 정부의 재정지원의 상대적 규모도 크며, 정책자금 활용도도 높은 편이나, 중위기술의 중규모 기업의 성장동력 확충을 위한 혁신에는 정책자금 활용도는 상대적으로 낮은 편이다. 이렇게 정부의 과학기술 및 산업지원 정책이 대기업 중심의 기술개발과 소규모 벤처기업의 창업이 중심이 되어온 경향이 있는데, 이는 산업정책으로서 중소기업정책이 지향하는 목표와 그에 따른 전략체제가 미비하였기 때문으로 생각된다.

따라서 장기산업 비전하에서 전략적 목표를 구성하고 이에 맞추어 산업과 기업 유형별로 정책대응을 달리해야 할 것이다. 이것은 산업별로 기업이 당면한 환경과 혁신활동의 특성이 매우 상이하므로 이에 따라 기업이 당면하는 핵심문제도 다르고 기업간에도 생산기술, 경영, 판로, 정보 등 내부역량 면에서 학습능력과 의지가 크게 차이가 나기 때문이다. 산업별로 생산과 혁신활동의 특성이 다르며 기업 경쟁력의 원천도 다르다. 전자 및 자동차 산업은 점차 글로벌 산업화되어 가고 있는데, 이 산업에서 경쟁력의 관건은 국제적 분업에서 생산업지를 유지할 수 있는 핵심역량을 보유하고 다국적기업의 분업체제에 참여하는 것이다. 기계산업의 경우에는 기업에 체화된 기능과 기술과 동종 업종의 기업간 관계망이 경쟁우위를 유지하는데 매우 중요하다.

나아가 기업별로 기업이 속하는 업종의 특성, 기업 경영주의 자질, 근로자

의 구성, 판매시장 등 기업의 내부역량과 기업환경 면에서 차이가 나고 기업의 학습능력도 차이가 난다. 혁신활동에 적극적이고 전략적인 경영을 하는 적극적 혁신선도기업과, 방어적이고 상황에 적응하는 소극적 혁신가능기업, 그리고 혁신역량이 부족하여 변화에 대한 적응과 학습능력이 별로 없는 비혁신적인 일반기업 간에는 경영활동에서 당면하는 문제도 크게 차이가 난다. 나아가 혁신기업 중에서도 신기술창업벤처기업, 소규모 혁신기업, 중규모 혁신기업, 중소기업에도 다국적 대기업에도 속하지는 않는 중견기업 등 기업별 특성에 따라 당면하는 문제가 다르다. 따라서 정책지원에 있어서 산업과 기업의 특성에 따라 정책대상을 유형화하고 그에 맞추어 정책체제가 전문화되어야 한다. 이렇게 중소기업정책의 핵심을 혁신중소기업 육성에 두고 각종 지원정책을 명확한 목적 하에 지원방안을 체계적으로 구축해야 할 것이나, 현재 중소기업 지원정책에는 기술개발과 혁신을 지향하는 경제정책적인 성격과 영세사업자에 대한 지원, 사양화되는 업종에 대한 지원 등 사회정책적 성격이 혼재되어 있다.

이러한 점에서 중소기업 정책의 기본 방향은 다음과 같이 정리될 수 있다. 기업주를 위한 정책에서 기업 종사자를 위한 정책, 기존의 기업을 위한 정책에서 미래의 기업을 위한 정책, 보호 위주 정책에서 잠재력을 배양할 수 있는 경쟁정책, 결과에 대한 정책에 아니라 원인에 대한 정책, 시장실패와 정부실패의 경증을 따지는 정책, 명확한 목표의 설정과 그에 대한 정책의 선택과 집중이 있는 정책 등이다. 첫째로, 기업주를 위한 정책에서 기업종사자를 위한 정책이 되어야 하는데, 빠른 성장과 기술변화 속에서 기업은 지속적으로 창업-성장-도산을 반복하는 것이 당연하며 이에 맞추어 종사자는 새로운 업체로 전업하는 것이 자연스러운 성장과정이다. 따라서 기업단위보다는 지역단위, 산업단위, 국가전체적인 단위에서 경제의 유연성을 높이는 정책을 지속적으로 지향할 필요가 있다. 둘째, 기존의 기업을 위한 정책에서 미래의 기업을 위한 정책을 위해서는 현재 많은 사업이 소액 다수로 기존의 기업에게 관행적

이고 통상적인 지원을 하고 있는데 이러한 사업을 정리하고 미래의 업종이나
 업태 발굴과 사업육성에 자원을 집중해야 한다. 셋째, 약자로서의 보호 위주
 정책에서 잠재력을 배양할 수 있는 경쟁정책으로 전환하기 위해서는 대기업
 에 대한 불필요한 규제를 없애고 대기업이 필요한 경우 자유롭게 분사하여
 창업할 수 있는 길을 열어주어 중소기업에 투자할 유인을 만들어 줄 필요가
 있다. 특히 공정거래법 등 다수 법규의 예외조항을 통한 중소기업 보호가 중
 소기업이 혁신유인을 저하하지 않는지 검토할 필요가 있다. 특히 중소기업정
 책에서 경쟁정책과 사회보장정책을 명확히 구분해야 할 것이다. 넷째, 결과에
 대한 정책에 아니라 원인에 대한 정책이 필요하다. 중소기업의 자금난과 인력
 난 등 많은 문제가 중소기업문제의 원인이 아니라 결과라고 인식하고 일시적
 인 자금난이나 인력난 해소를 위한 단기적인 정책은 장기적으로 중소기업의
 경쟁력을 저하시킬 수 있다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 아울러
 중소기업문제의 원인은 혁신역량과 환경적응력 부재에 있다는 인식이 공유되
 어야 한다. 이러한 인식 아래에서 다섯째로 정책집행에 있어서 시장실패와 정
 부실패의 경중이 엄밀하게 평가되어야 한다. 정책 수립에 있어서 우선적으로
 시장실패의 원인이 파악되어야 하며 이를 해결하기 위한 정책이 문제해결에
 적합한가를 평가하고 목표와 수단이 적합하다고 하더라도 집행이 가능한지
 검토되어야 한다. 따라서 정책의 기획과 평가체제 구축을 위한 정책적인 노
 려가 필요하다. 특히 기획, 집행, 평가에서의 정책 당국간의 역할분담과 정책
 당국별 기능배분의 적합성 등을 재검토해야 한다.⁴⁵⁾ 여섯째로 정책별로 명확
 한 목표를 설정하고 그에 대한 정책의 선택과 집중이 있어야 한다. 경제정책
 과 사회정책, 보호정책과 경쟁정책, 현재지향적 정책과 미래지향적 정책간의
 명확한 구분이 필요하며, 이러한 구분을 통하여 정책의 목표에 대한 집행수
 단의 효과성을 평가하고 효과성이 없는 정책은 과감히 줄이고 필요한 정책에

45) 현재 산업자원부의 산업별로 전담조직화한 조직구성이 적합한지, 중소기업만을 전담하는
 현재 중소기업청의 업무가 정책목표와 부합하는지, 그리고 그에 따른 조직의 역할분담이
 적절한지 등 정책집행기관의 기능과 조직에 대한 검토가 필요하다.

자원을 집중해야 할 것이다.

결론적으로 중소기업문제를 해결하기 위해서는 어떻게 중소기업의 핵심역량을 육성할 것인가에서 시작해야 하며 이를 위해서는 산업구조에 대한 장기적인 비전과 전략이 필요하다. 장기적인 산업비전 하에서 산업별 기업별 특성에 따라서 혁신활동과 핵심경쟁력의 원천이 상이함을 인식하고 각 산업별 업종별 지역별로 적합한 정책적 처방을 할 때 정책목표의 달성이 가능하다. 이것은 국가혁신체제 하에서 중소기업혁신체제의 구축이라는 거시적 목표와 지역에 기반을 둔 상향식 정책 수립과 집행이라는 미시적 전략이 공진화하는 것이다.

9

선진국의 경쟁우위와 산업별 혁신유형

1. 선진국의 경쟁우위

선진국이 선진국인 이유는 선진국에서 일하는 근로자들이 자신의 소득에 합당한 생산성을 유지하게 하는 후발국에 대한 경쟁우위가 있기 때문이다. 산업별로 보면 선진국간에도 경쟁력의 차이가 확연한데 이것은 근대산업의 발전과정에서 선진국이 산업을 특화하여 입지를 넓히는 과정에서 나타난 것이다. 예를 들면 독일의 섬유산업은 선도국 영국의 방적 위주의 규모의 경제에 대응하여 가공 및 염색에 특화함으로써 영국이 소홀히 한 틈새시장에 진입하여 발전하였던 것이다. 독일의 기계산업은 선도국인 영국의 규모의 경제에 기초한 범용 기계공업에 대응하여 전문기계에 특화하고 관련 시장을 개척한 결과이다. 이렇게 후발국은 선도국의 기술을 모방하였지만 이와 동시에 부가기술을 개발하여 경쟁력을 확보하였고 독일의 기계산업과 스위스의 화학산업에서의 경쟁력은 각국이 각국이 처한 경제상황에 맞는 부가기술을 개발했기 때문이다. 반면 선도국이었던 영국은 경제발전으로 임금이 올라가자 자본이 제조업에서 이탈하여 금융자본화하여 해외로 유출되었고 이와 함께 영국의 산업은 쇠퇴했다.

따라서 한국의 경우 생산성이 있는 중소기업이 자라나기 위해서는 선진국

의 경쟁력 산업의 실태를 파악하고 한국에서 실현할 수 있는 부문을 벤치마크 하는 것이며, 산업전반적으로는 어떠한 산업구조 하에서 선진국형 경제환경을 실현하는가에 대한 정책적 합의가 필요하다. 대기업을 중심으로 한 과거의 산업정책은 일본의 산업정책을 모방하였고 현재 일본의 산업구조와 유사한 한국의 산업구조를 낳았다. 1990년대 말 이후 중소기업의 경쟁력 확보라는 명제 하에서 중소기업정책이 기획되기 시작되었으나 정책이 정착되어 효과를 거두려면 오랜 시간이 필요하고 이러한 장기적인 정책 향방에 따라 산업구조도 달라질 것이다.

그런데 각국의 경쟁우위는 계속 변화하는 것으로 특정기술 자체의 육성보다는 시장성이 있는 기술을 습득하고 산업화하는 능력이 배양되어야 한다. 개방경제에서 기술주기와 제품주기에 따라 일국의 성장을 주도하는 기술도 소득이 증가하면 점차 후진국으로 넘겨줄 수밖에 없다. 선진국은 최종재의 경우 지속적인 제품차별화와 제품의 질, 신제품으로 경쟁우위를 유지하거나 숙련 집약적 기술집약적 중간재에서 전문화된 제품으로 경쟁한다. 선진국은 주로 기계설비, 운수장비 등 자본재와 제조업관련 지식서비스의 수출비중이 확대하고 지속적인 혁신개발에 의하여 경쟁우위가 유지되는 글로벌 산업의 지식 집약적 활동에 특화함으로써 글로벌 산업의 중추적 혁신센터의 역할을 하고 있다. 물론 선진국간에도 기술분야별로 혁신능력에 차이를 보인다. 미국은 소프트웨어, 컴퓨터, 통신장비 항공우주에서, 일본은 자동차, 전자전기 산업에서, 유럽은 기계, 화학, 의약 등에서 경쟁우위를 보유하고 있다.

역사적으로 각국의 경쟁력우위는 각 산업의 기술주기에 각국의 경제환경과 기업이 어떻게 편승하는가에 따라 정해진 것으로 보인다. 1990년대 이후 미국의 우위는 기술주기에 있어서 성장기에 있는 정보통신기술 관련 산업에서 우위를 점하고 이와 관련된 전략서비스업에서의 절대우위를 누리고 있다. 유럽은 중고위 기술분야의 자본재와 중간재, 고감성 소재 제품에서 중견중소 기업이 고용 소득 창출에 기여하는 비중이 높다. 이탈리아는 패션산업을 중심

으로 한 산업지구의 지역완결형 혁신시스템과 중소기업의 혁신네트워크를 통하여 기술하부구조와 기업서비스체제를 구축하고 경쟁우위를 유지하고 있다. 전반적으로 선진국은 기계, 자동차, 항공 선박에서 대폭의 무역수지 흑자를 보고 있으며 전자기기 정밀기기에서는 소폭 흑자, 반면 노동집약적 조립공정을 해외에 이전함에 따라 컴퓨터, 사무기기에서는 적자, 섬유, 의류, 혁제품에서는 대폭의 적자를 보고 있다.

이러한 중간재, 설비 산업은 후발공업국과 BRICs의 발전과 함께 당분간 지속적으로 시장이 확대될 전망으로 선진국의 경쟁우위는 당분간 계속될 것이다. 그럼에도 불구하고 신제품, 신시장 창출은 선진국의 산업구조 변화에 상응하지 못하여 서비스업이 확대되는 탈공업화 현상이 일어나고 있으며, 선진국 내에서도 기술진보와 세계경제통합에 따른 저위기술 산업과 저임금 직종의 고용 감소를 시작으로 1990년대에 들어서며 일부 고위기술 산업과 고임금 직종의 고용도 감소하기 시작하여 고용없는 성장문제가 부각되고 있다. 현재 한국도 소득의 증가와 함께 선진국이 당면했던 문제에 봉착하고 있으며, 그 해결방안도 선진국이 걸어간 발전과정을 따라갈 수밖에 없다. 그러나 선진국이 경쟁우위를 보이는 업종으로 한국이 빠르게 진입해 들어가지 않으면 한국의 경쟁우위는 빠르게 위축된다는 것은 자명하며 모든 산업에서 경쟁우위가 있는 새로운 업종의 발굴이 사회구성원의 경제적 안정성과 자긍심의 확보여부를 결정할 것이다.

2. 산업별 혁신 유형과 중소기업 혁신

각 산업마다 국가별 경쟁우위에도 차이가 있는데 이것은 각 산업마다, 나아가 각 업종별로 적용되는 기술의 특성이 매우 상이하고 요구되는 경제사회적 환경도 차이가 있기 때문이다. 혁신 중소기업의 발전을 위하여서는 현재 한국의 경제환경 아래에서 성공할 수 있는 업종을 탐색하는 것이 매우 중요하다.

후발국의 경우 선진국의 시장에 진입하는 것은 주어진 기술 하에서 단순한 경제적 선택의 문제가 아니라 새로운 시장을 여는 혁신의 과정이다. 비록 첨단기술이 아니고 선진국에서 범용되는 기술이라고 할지라도 이러한 기술을 산업화하여 시장에 진입하는 것은 이를 가능하게 하는 내부의 역량이 갖추어졌을 때 가능하며, 이것은 지속적인 혁신노력에 의하여 가능하다. 이러한 혁신이 경제시스템에 얼마나 내재하는가에 따라 새로운 제품의 발굴 정도가 다르며, 새로운 제품의 시장에서의 성공은 경제의 역량과 환경에 그 제품이 얼마나 적합한가를 파악하는 능력에서 비롯된다.⁴⁶⁾

신제품이 시장에 나오는 것은 발명에서 혁신으로 연결되어 상업화되는 일련의 과정을 거치게 된다. 역사적으로 발명에서 혁신으로 이어져서 상업화되는데 제품에 따라 50년 이상 걸리는 경우도 있었으며, 이것은 과학기술적 지식이 상업화되는데 공학적 능력과 생산도구와 설비 등 보조적 기술과 이에 대한 재원의 조달, 이것을 관철시킬 기업가와 조직, 시장의 상황이 허용되어야 가능하기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 중소기업의 신성장 업종의 발굴은 첨단기술혁신에 상응하는 기술혁신적 요소가 많다.

한국은 선진국에 비하여 기계와 화학산업의 비중이 작고 경쟁력의 다양성도 떨어지고, 이탈리아와 독일에 비하여 섬유산업도 급속하게 쇠퇴하고 있다. 이것은 기술혁신의 유형을 분석한 Pavitt(1984)의 분류에 따르면 한국은 전문공급자형, 공급자주도형 업종에서의 취약성이 있다는 것이고 그 원인은 한국의 중소기업이 담당해야 할 전문공급자 및 공급자 주도형 혁신환경이 미성숙된 데 있다.⁴⁷⁾ 현재까지의 산업정책은 대기업이 강점을 보일 수 있는 규모집

46) 이러한 관점에서 경제발전이란 자아발전의 과정이라고 Hausman and Rodrik(2003)은 모형화하였다.

47) Pavitt은 산업별 기술혁신의 특성에 따라 산업을 공급자주도형 (supplier dominated), 전문공급자형 (specialized suppliers), 규모집약형 (scale-based), 과학기반형 (science-based) 으로 등으로 유형화하고 규모집약형은 대기업이, 과학기반형은 벤처, 대학, 대기업이, 전문공급자형은 중견중소기업이, 공급자주도형은 부품소재기업이 혁신의 원동력이 되고 있다고 하였다. Pavitt 분류에 대한 자세한 논의는 박준경(1997) 참조.

약형과 과학기반형에 치중하였다. 기술주기를 발명-성장-성숙-사양화의 4단계로 나눈다면 성장기와 성숙기에 후발국의 진입이 용이하다. 성장기에는 기술이 표준화되어 있지 않고 시장이 확정되지 않아 일부 기술의 경우 후발국의 진입이 용이하다. 이것은 한국의 전자산업이 세계적인 선도기업을 배출할 수 있는 것으로 잘 나타난다. 기술이 성숙기에 가게 되면 기술이 표준화되고 기술이전이 용이해지며 비용절감 경쟁이 격화됨에 따라 후발국으로 생산이 이전된다. 특히 규모집약형 산업은 대규모 투자에 의해 일정 수준 이상의 시장 점유율을 차지하게 되면 경쟁력이 생기기 때문에 한국의 과거 대기업 육성에 목표를 둔 산업정책은 이 산업의 육성에 성공한 것이다. 반도체 등 첨단 전자산업은 기술의 변화속도가 빨라 원래 과학기반형이지만 일단 시장에 진입하여 경쟁하게 되면 규모집약형 성격을 보인다. 이러한 전자산업에서의 혁신의 특성이 한국의 대기업이 전자산업에서 성공할 수 있었던 근본 원인으로 작용했던 것으로 보인다.

그러나 전문공급자형 산업에서 혁신은 숙련, 네트워크, 대면접촉에 바탕을 두고 암묵지(tacit knowledge)에 기반을 두고 있다. 기술이 네트워크와 인적자본에 내재되어 있으므로 하루아침에 모방할 수 있는 것이 아니다. 또한 기술 자체도 표준화하기 힘들며 기술혁신도 점진적이고 누적적이다. 또한 시장이 매우 세분화되어 있고 시장 규모가 작아 소수 기업만을 허용하는 시장이 많다. 또한 기계 및 소재산업은 생산자를 타겟으로 하는 제품으로 소비재와는 달리 제품의 수요자에서 혁신이 창발될 가능성이 높은 산업으로 제품의 경쟁력은 가격경쟁력이라기 보다는 품질과 네트워크경쟁력이라고 할 수 있다. 그리고 이탈리아 등 선진국에서 특화하고 있는 섬유나 가구제품은 고급소비자를 위한 적소시장이 주 타겟으로 중요한 것은 가격이 아니라 품질과 브랜드 파워이다. 이러한 산업의 시장은 특정 수요자를 중심으로 전문화되어 있어 시장의 규모가 작기 때문에 대기업의 진입이 어렵고 특정 중소기업이 특화된 제품을 세계시장, 즉 넓은 시장에 판매하며 높은 점유율을 유지하고 있다. 즉

특화된 점에서 중소기업이지만, 시장의 크기에 있어서는 규모의 경제에 따른 독점지위를 누리는 것이다.⁴⁸⁾

<표 9-1> 산업별 기술혁신의 유형

	공급자주도형	생산집약형		과학기반형
		규모집약형	전문공급자형	
주요산업	전통산업	내구소비재 소재산업	산업기계 정밀기기	전자 정밀화학
기술원천	공급자 연구개발 대규모 사용자	생산엔지니어링 공급자 연구개발	설비·개발 사용자 제안	연구개발 엔지니어링 과학기반
사용자	가격	가격	성능	가격 성능
전유성	상표, 마케팅, 광고, 심미적 디자인	공정비밀 노하우 기술획득 시차 특히 동태적 학습효과	설계노하우 사용자의 지식 특히	연구개발 노하우 특히 공정비밀 노하우 동태적 학습효과
기술계적	비용절감	비용절감 (제품설계)	제품설계	비용절감 제품설계
공정기술원천	설비공급자	내부 설비공급자	내부 사용자	내부 설비공급자
혁신내용	공정	공정	제품	제품 공정
기업규모	중소기업	대기업	중소기업	대기업
기술다각화	수직적	수직적	집중적	수직적 집중적

출처: 박준경(1997)

이러한 산업의 가치사슬의 특성과 혁신유형을 고려할 때 전문공급자와 공급자주도형 산업이 한국 중소기업이 담당해야할 부문이다. 이탈리아의 섬유, 신발, 가죽, 가구 제품 등에서 두각은 이 산업의 소재-기계-가공-디자인-제품 마케팅 등 로 연결되는 공급자와 수요자의 연계성과 가치사슬의 완결성과 그로 인한 지속적인 혁신에 그 원인이 있으며, 독일의 기계, 정밀화학에서의 경쟁우위의 원천은 전문공급자형 산업에서의 혁신에 있다. 바로 이 두 산업부문

48) Simon(1996) 참조.

에서의 취약성이 바로 기계, 정밀화학, 섬유, 가구, 가죽 등의 취약성으로 나타나고 중소기업의 취약성으로 연결된다. 따라서 중소기업정책에 있어서 해당 산업에서 경쟁우위를 보이는 선진국의 경제환경에 대한 이해가 없이 중소기업정책이 기획되어서는 안 될 것이다.

그런데 한국이 취약한 전문공급자형 및 공급자주도형 산업은 비록 범용되는 기술이 첨단기술이 아니고 전통적인 숙련중심의 기술이지만 경험과 조직에 의한 누적적 혁신을 특징으로 하고 있어서 기술의 진입장벽이 높다. 다양한 다수의 기업을 포괄하는 네트워크 등 일정 조건이 갖추어 지지 않는 이상 개별 기업의 노력에 의하여 진입하기는 쉽지 않다. 따라서 국가나 지역의 집단적인 따라잡기 학습이 일어나지 않는 이상 시장진입이 힘들다. 이러한 점에서 볼 때 이 업종은 생산활동의 외부효과가 있고 동태적 시장실패가 있을 수 있다. 즉 정책의 필요성이 요구되는 것이다. 그러나 한국에서는 이러한 기계, 소재 등 혁신 중소기업의 활동영역인 산업에서 산업을 선도할 전략적 지식이 부재했다. 특히 1970년대 대기업을 전략적으로 육성한 이후 산업정책은 대기업견제와 지원 사이에서 장기적인 비전을 상실하였고, 중소기업정책은 육성보다는 약자로서의 보호정책으로 일관했다. 이렇게 중소기업에 의하여 혁신이 많이 이루어지는 전문공급자형, 공급자주도형 산업에서는 특화된 영역에서 규모의 경제가 중요하고 국내시장이 협소하므로, 궁극적으로 기업의 활동영역은 수출중심이 되어야 하고, 제품과 품질 경쟁, 생산재 중심이므로 내부 혁신역량이 없는 중소기업이 다수를 차지하는 한국의 경우 시장에 그냥 두면 자발적으로 발전하기가 힘들다. 또한 이 분야는 중간 수준의 위협에서 중간 수준의 수익이 기대되는 산업으로 대기업이 진입하기도 벤처자본이 진입하기도 힘든 산업이므로 금융지원이나 정책적 지원에서 등한히 되어 온 점이 있다.

그런데 이러한 산업이 일단 국내에서 육성되어 자리잡으면 안정적인 성장이 가능하다. 이 산업의 특성상 진입장벽이 높기 때문에 중국 등 후발공업국의 추격에서 다른 산업보다 경쟁력 유지가 수월하다. 앞에서 언급한 바대로

기계, 화학공업과 같이 소재 부품 산업의 경우 노하우, 숙련, 공정 중심이고 다품종소량생산의 경우 일단 특화하여 시장에 안정적으로 진입하면 진입장벽이 높은 산업이다. 특히 소재나 설비 산업은 생산과정에서 사용자에게 의한 다양한 수요가 소량으로 발생하고 생산준비 과정에서 신축성이 요구되고 생산을 조합하는 기술(group technology)이 중요하다. 즉 여러 중견중소기업과 각 기업의 소량주문을 감당하는 협력업체의 군집이 중요하고 시스템적이고 지역적인 혁신이 요구되므로 고임금 하에서도 국내에서 생산이 유지될 수 있다. 또한 현재 대기업의 대중국 수출 급증에서 보다시피 BRICs의 부상은 이에 대응한 중소기업의 기회로 작용할 것이다. 그러나 현재의 전통적 중소기업 구조로는 BRICs의 부상은 부정적인 요인으로 작용할 수밖에 없다.

3. 중소기업 경쟁력 배양을 위한 혁신정책

앞의 논의를 종합하면 성장을 위한 중소기업정책은 궁극적으로 기술혁신 정책이다. 한국경제는 초기 생산시설 유지와 운영을 중심에서 1980년대에 들어오며 단순한 모방형 혁신에서 설비확장, 제품설계 변경, 공정변경 등을 통한 적응형 혁신을 시작하였으며 1990년대 말부터 일부 대기업은 설계, 신기술 개발 등을 통한 공격형 혁신단계로 돌입하였으며, 앞으로 원천기술연구, 기초 연구를 중심으로 갈 것으로 보인다. 그런데 이러한 대기업이 주도하는 첨단 기술 분야뿐만 아니라 중소기업이 담당하는 기술혁신의 저변도 선진국형 혁신체제로 가야 후진국의 추격에 대응하여 생산입지를 유지할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 산업정책에 있어서 기술혁신정책은 가장 핵심적인 부문이며 앞으로 거시성장-산업-기업 정책의 연결, 과학-기술-경영-경제 정책의 연결고리를 찾아가는 것이 정책의 관건이 될 것으로 보인다.

앞에서 살펴 본 바와 같이 규모집약형, 과학기반형 등에서 이미 대기업이 세계적 기업으로서 공격적 기술혁신을 하고 있으므로 정부의 역할은 관련 기

초연구와 응용연구를 지원하고 필요한 인재수급에 적합한 교육시스템을 확충해 나가는 것이다. 그러나 중소기업의 경우에는 기존의 중소기업 중 혁신가능 기업, 신사업 확장 가능 기업이 있을 경우 제품혁신을 지원할 수 있으나 그 수가 현재 매우 적다. 따라서 새로운 창업과 기업 육성이 필요하다. 그런데 현재 창업의 원천으로 주목받는 벤처기업의 특성을 보면 정보통신산업 중심이며 파급효과가 한정된 기술을 가지고 있는 기업이 다수이다. 그러나 전문공급자형 및 공급자 주도형 산업은 벤처정책으로 발전하기 힘들다. 따라서 이 부문의 창업을 유도하기 위해서는 정밀한 정책 기획이 필요하다. 이 부문의 기술개발 정책은 벤처정책과는 달리 선진국이 점유하고 있는 시장에 진입하기 위한 제품을 개발하고 상품화하는 구체적인 목적형 연구개발이다.

이러한 산업에서 새로운 업종을 발굴하기 위한 혁신중소기업의 창업은 첫째, 외국기업의 지사를 유인하는 방법, 둘째, 국내의 자생적 기업을 배출하는 방법을 통하여 가능할 것이다. 외국기업의 유치는 국제적 생산의 분업화에 따른 다국적기업의 지역적 분업에 동참하는 것이다. 현재 기술변화가 가속되고 규제가 완화되는 범세계적 물결 하에서 다국적기업이 전세계적 시장에 침투하여 국가간 상호의존성이 높아지고 있다. 교역과 기술교류는 다국적기업 내부에서 더욱 많이 일어나고 있으며, 다국적기업은 각국의 국가환경의 차이에 민감하게 반응하고 기업내 지역간 분업이 전략적 동기에 의하여 행해진다. 이제 각국 정부는 다국적기업의 고부가가치 활동을 끌어오기 위하여 경쟁하고 있으며 많은 개발도상국가들도 여기에 참가하고 있다. 그러나 모든 국가가 이득을 챙기는 것은 아니고 국내정책과 제도가 세계적인 규범에 일치하고 국가의 기술역량을 키울 수 있는 국가만이 노동집약적 직접투자에서 기술과 기능 기반적 직접투자를 유치하는 곳으로 이행한다.⁴⁹⁾ 따라서 일차적으로 다국적기업에게 지역으로서의 투자유인을 높이고 유치 후 국내 산업파급효과를 높이는 것이 중요하다.

49) Storper(1992) 참조.

이러한 점에서 볼 때 외국기업 유치에 외국 다국적기업이 투자할 환경을 조성하는 것으로 외국기업에 대한 정책적 지원이 필요하다. 예를 들어 독일이나 일본의 부품소재 산업의 한국 이전 가능성을 타진하고 상대적으로 값싼 연구인력 등 유리한 경제환경으로서 2차적 기술개발 사업의 한국이전을 유도할 필요가 있다. 이를 위하여서는 다국적기업이 기술과 기계를 투자하면 자본, 인력, 토지의 제공하고 운영비 등도 지원하여 외국기업의 투자 위험을 줄여주는 것이 필요할지도 모른다. 이러한 투자는 투자의 단기적 수익보다는 국내 기업의 학습을 촉진하고, 이를 통한 기술개발 역량배양과 기술도입이 목적이며, 이러한 지원은 경제적 편익에서는 고위험을 수반하는 저수익성 사업성과를 단기적으로 낼지 모르나 고용창출, 학습등 사회적 편익이 클 수도 있다. 이러한 부품소재산업은 첨단업종이라기 보다는 중간수준의 기술을 요구하는 산업으로 산업내 파급효과가 크고 고용계수가 높은 고부가가치 제조업이기 때문이다.

그러나 독일 중소기업의 사례에서 볼 수 있듯이 전문공급자형 기업들은 기술이전에 부정적이며 다국적기업화하지 않는다.⁵⁰⁾ 대신 직접 지역시장에 진출하여 시장을 수평확대하고 각 시장에서 직접적으로 경영하는 수평병합적 다국적기업들이다. 이렇게 외국기업의 유치가 힘들 경우 국내에서 창업을 유도할 필요가 있다. 이를 위하여 정책적으로 독일과 같은 중소기업의 혁신이 활발한 국가의 혁신체제를 벤치마크해야 한다. 이를 통하여 정책면에서 전략적 접근이 필요하다. 그런데 전문공급자형 중소기업은 숙련노동과 기업군적 기술집적이 핵심이므로 자생적으로 발전하는 데는 시간이 걸린다. 따라서 21세기 성장동력산업 지원과 같이 기술개발, 제품기술 확보를 위하여 장기적 안목을 가지고 투자해야 한다. 현재와 같은 단기성과에 집착하는 소액 다수 기술개발로는 가능하지 않으므로 정책적인 인내심이 필요하다. 이러한 점에서 정책은 장기적인 프로그램을 개발하고 단계적인 접근을 해야 한다.

50) Simon(1996) 참조.

이것은 현재의 벤처정책에서도 마찬가지로 요구된다. 현재와 같은 벤처정책도 단순한 창업을 유도하기 위하여 금융지원을 하는 것보다는 더 장기적이고 목표지향적인 정책 프로그램이 필요하다. 사실 창업에 있어서 가장 핵심적인 것은 창업할 수 있는 기업가에 있으며, 창업을 할 수 있는 인재의 육성이 관건이다. 이러한 정책적인 산업의 발굴 육성에 있어서는 기존의 기업보다는 대기업을 실험실이나 영업부, 대학이나 정부출연 연구소에서 올 가능성이 높고 이것은 현재 정부가 추진하고 있는 것은 모태펀드를 이용한 벤처창업 육성으로는 한계가 있다. 특히 전문공급자형 창업은 현재와 같은 단기적 성과지향이 강한 벤처창업으로는 불가능하다.⁵¹⁾

또한 이러한 신사업 발굴과 중소기업 육성은 특성상 지원 실체와 과정이 불명확할 가능성이 높고 이에 따라 정책실패의 가능성도 높으므로 정책집행 자체에 있어서도 기존의 방법과는 다른 지배구조와 지원체계가 필요하다. 특히 기존에 행해진 정책적 지원은 주로 기존의 기업이 당면한 기술적 문제를 해결하는데 중점을 두었으나, 신사업발굴과 미래의 기업을 유도하기 위해서는 초기단계 기술개발 (ESTD: Early Stage Technology Development) 지원방식으로 가야 할 것이다. 초기단계 기술개발(ESTD)은 신제품을 개발하는 연구개발로서 발명의 기술적 가능성 시험에서 기능성, 생산성, 시장성 검토 등으로 이어지는 일련의 과정이다. 미국의 경우에도 이 ESTD 과정은 기업에 있어서 Valley of Death로 불릴 만큼 금융시장의 실패가 만연한 곳으로 알려져 있으며, 자금조달은 엔젤투자가, 대기업, 연방정부(SBIR, Technology Lab)가 각각 1/3정도 담당하고 있는 것으로 알려지고 있으며 벤처자본은 ESTD 이후 제품이 시장에 소개되는 최후의 제품개발단계에서 진입하는 것으로 보고되고 있다.⁵²⁾

다만 미국의 경우에는 ESTD가 첨단산업에 집중되어 있지만, 한국 중소기업

51) 사실 벤처기업 창업은 미국에서만 활발한 제도이며 다른 선진국에서는 상대적으로 활발하지 못한 편이고 또한 정보통신 등 일부 첨단산업에 몰려있다.

52) Auerswald and Branscomb(2003) 참조.

업의 신산업 발굴을 위해서는 첨단산업이 아니라 전문공급자형, 공급자주도형 산업에서의 전략적으로 가능성이 있는 업종을 국내에서 육성하는 것이 다르나, 한국의 경우 국내에서 새로운 기술을 도입하고 제품을 개발한다는 의미에서는 ESTD과 그 성격이 같다. 그리고 이러한 업종은 첨단기술 산업에 비하여 기술수준도 낮으며 이에 따르는 기술적 위험도 낮고, 따라서 수익률도 낮은 것이므로 벤처식 투자로는 성공할 수 없다. 또한 기존의 중소기업은 이러한 신제품 개발을 할 수 있는 역량과 정보가 부족하므로 정부의 기술전망, 기술지도, 기술중개, 기술개발환경 등을 통하여 비전을 제시하고 중점 육성 분야가 정해지면 정부가 일정 부분 투자위험을 공유하는 지원방식이 필요하다. 그러나 정부가 불확실이 매우 높은 ESTD에 투자위험을 공유하고 지원하는 데는 도덕적 해이와 집행상의 비효율성이 따르기 마련이므로 이러한 혁신중소기업을 발굴하고 육성하는 데는 과거와는 다른 지원체제를 구축해야 한다. 지원체제는 과거의 하향 전달식, 일회성, 단선적 방식이 아닌 다원적이면서도 중앙적 기획이 있고 환류가 있는 방식이어야 한다.

10

혁신지향형 중소기업정책의 효율적 시스템 구축

1. 기본방향

과거와 같은 산업정책은 불가능하지만 정부는 장기적인 산업구조와 기업 활동에 영향을 미칠 수 있고 현재의 중소기업 지원정책도 중소기업의 동태적 비교우위 창출을 위하여 전략적으로 접근할 필요가 있다. 그러나 정책이 효율적으로 집행되기 위해서는 정책 시스템이 구비되어야 한다.⁵³⁾ 특히 정책은 정책의 수혜자와 피해자가 공존하기 때문에 정치경제학적 이슈를 수반하는 정치적 과정이다. 따라서 정책의 기획과 집행에 있어서 참여자의 의사소통과 이해관계의 조정이 시스템적으로 내재되어 있어야 한다. 이를 위하여 중소기업이 종사하고 있는 업종에 있어서 인적자원, 기술, 해외투자, 금융, 인프라 등이 내수와 수출시장에서 중소기업의 성과에 어떻게 장애가 되고 있는지 산업전반적인 평가를 하고, 이를 통하여 장단기적인 산업정책의 목표를 전략적으로 기획하여야 하며, 이때 잠재적인 참여자의 이해관계를 고려해야 한다. 이를

53) 과거 개발연대의 산업정책도 하나의 정책시스템으로서 남미나 인도 등의 국가와 달리 명확한 목표, 정부와 민간의 의견소통과 조정과정, 정책수단과 집행에 있어서의 신축성 등이 내재하고 있었다고 평가되며 결과론적일지 모르나 경제발전에 성공한 시스템으로 평가된다.

기초로 전략적인 목표가 수립되면 정책과 프로그램을 개발하고 이를 수행하며, 이때 각 단계별로 평가와 감독을 통하여 전략을 수정해야 한다.

과거와 같이 특정 기업을 육성하는 기계적 단선적 정책은 불가하며 정책을 시스템적으로 접근해야 한다. 과거 개별기업과 산업의 육성이 전략적 목표였다면 현재 중소기업의 발전을 위해서는 지역 혹은 연관된 산업을 포괄한 혁신시스템의 육성이 목표가 되어야 한다. 과거 개별 연구자나 개별 기업의 능력에 의존했다면 이제는 제도, 부문, 지역의 전략적 지식, 즉 혁신시스템에 의존해야 한다. 과거 정책 수단이 직접적인 지원이었다면 이제는 클러스터, 네트워크, 혁신흡수력을 높이는 생산시스템 구축을 위한 법적 제도적 환경의 정비이다. 기술의 중개서비스, 네트워크와 클러스터 유인제공, 교육시스템 개선, 규제정책보완 등이 개별 정책 사안으로 집행되기 보다는 혁신시스템을 중심으로 수행되어야 한다. 과거 정책의 수립이 하향식 일회성이었다면 이제는 다부문적이고 다층적 정책네트워크에 의존해야 한다. 과거의 정책수립 시 가장 중요한 관건이 합법성이었다면 이제는 성과에 대한 사회경제적 영향 평가와 이에 따른 기획과 조정 등 정책의 환류성을 통한 정책당국자의 학습과 이해당사자간의 경쟁과 합의가 중요하다.

이상과 같은 정책의 기본 방향 아래서 정책의 목표는 정책의 기획과 집행 과정에서 다차원적인 평가와 학습을 통하여 전략적 지식의 공유에 두어야 한다. 정책의 성과로서 특정 제품개발 혹은 공정혁신 등 연구개발투자의 직접적인 성과보다 지식기반 구축, 기술흡수력 배양, 혁신적 사고의 필요성 인식 등 구성원의 학습과 전략적 지식의 공유가 더욱 중요할 수도 있다. 이렇게 정책 수립과 집행과정의 혁신을 위하여 경제, 사회, 정치적 자본에 대한 의미있는 투자가 필요하다.

2. 정책집행

이러한 기본 방향과 함께 산업별로는 세계시장에서 경쟁우위의 확보가 가능한 분야에 자원을 집중하여야 할 것이며 단기적 기술개발성과에 집착하지 않고 장기적 시야에서 기술혁신시스템 구축을 중시하는 정책기조가 필요하다. 이를 위하여 소재부품 기기설비 시스템을 포괄하는 체계적인 사업을 기획하고 세계시장에서 경쟁우위를 확보할 수 있는 전략분야를 찾아 지원해야 한다. 이는 기존의 우량기업을 선별하여 혁신능력을 배양하도록 지속적으로 유도하고 연구조합, 산학연 공동연구사업을 통한 공동연구개발을 유도하는 기술정책을 포괄한다. 이를 통하여 산업집적의 유도, 지역혁신시스템 구축, 산업기술하부구조(대학, 연구기관, 중개기관, 기술자문회사, 마케팅자문회사, 소프트웨어 하우스, 창업보육센터, 개방실험실, 벤처캐피탈) 확충이 이루어져야 한다.

특히 정책적으로 관심을 두어야 하는 것은 국내기업의 혁신역량이 취약한 중위기술 기반 산업의 혁신시스템을 구축하는 것이다. 이를 위하여 다국적기업을 유치하여 중국 등 후발공업국을 타겟으로 한 아시아 기종을 국내에서 개발하도록 유도해야 한다. 이를 통하여 전문인력의 학습과 협력업체에 대한 기술이전에 효과적인 방식으로 기술개발을 지원하고 다국적기업이 아시아 지역기술센터를 국내에 배치하도록 입지조건을 개선해야 한다. 이것은 우수한 연구자와 기술자를 배출하는 교육시스템과 기술혁신시스템의 완결성을 요구한다. 필요한 경우 중고위기술 기반 산업에서는 중핵기업, 협력업체, 대학연구기관 등이 참여하여 소재→부품→기기→시스템, 응용기술연구→개발설계→엔지니어링→기술확산을 포괄하는 혁신과정 전반의 마스터플랜을 수립하고 이에 근거하여 산학연 공동연구개발을 체계적으로 기획 추진해야 한다.

그러나 이러한 사업은 장기적인 정책 파급효과를 목표로 해야 하지 단기적 성과에 급급하면 정책실패로 나타날 가능성이 높다. 왜냐하면 기술개발 자체

가 불확실성이 높고 실패할 확률이 높기 때문이다. 현재 중요한 것은 특정 기술개발 자체가 아니라 기술개발 과정에 있어서의 정책담당자와 정책수행 참여자 간의 네트워크의 형성이다. 시행착오를 통한 학습에 의하여 혁신네트워크 내의 협력문화가 정착되는데 장기간이 소요되며 이 기제가 정착되지 않으면 선진국 진입이 불가능하다. 이러한 기제가 조기에 정착되려면 연구개발성과에 대한 객관적 평가에 근거하여 정부지원을 차등화하고 혁신시스템의 결함을 파악하고 개선방안을 강구하는 자율적인 시스템이 정착되어야 한다. 사업의 기획추진과 지원에 반영되는 평가시스템이 제도화되어야 학습효과를 제고하려는 의지가 생긴다.

궁극적으로 중견중소기업이 신제품개발을 주도하는 중고위기술 산업에서는 연관산업이 특정지역에 집적되어 있을 가능성이 높으므로 지역혁신시스템이 구축되어야 한다. 이미 언급한 바대로 전문공급자형 산업의 경우 암묵지의 비중이 높은 기술혁신의 특성으로 인하여 일상적 접촉이 가능한 지리적 인접성이 불가결하며 신제품개발과 혁신에 있어서 다수의 중견중소기업이 주도하는 지역혁신시스템의 협의기제가 정착되기 위해서도 특정지역에 집적되는 것이 필수적이다. 이러한 지역산업정책의 본질은 상향식 정책 결정에 있는데, 사전에 확정된 정책의 집행이 아니라 지역에서 협의에 의하여 주요사항이 결정되는 것이다.

궁극적으로 중소기업은 클러스터 방식의 지역산업 아래에서 경쟁력이 확보된다. 따라서 클러스터의 효과성을 제고하려면 시장기능과 정보하부구조의 취약성에 따른 정보실패가 기업간 연계, 정보교환을 지원하는 중개서비스를 통하여 극복되어야 하고, 혁신적 중소기업이 과소하고 지역혁신시스템이 저개발되어 있는 경우 핵심중견중소기업을 선별하고 전략정보를 제공해야 한다. 만약 혁신적 중핵기업이 없다면 해외기업의 유치와 현지화를 유도해야 한다. 기술정책과 산업지원에는 항상 정부실패가 따르기 마련인데 이에 대응하여 지역개발전략의 기획능력을 강화하고 지역혁신시스템의 지배구조 개선이

필요하다.

이렇게 지역에 기반을 두는 중소기업정책의 특성상 정책의 기획과 집행은 상향식 다층적 결정시스템으로 운영되어야 한다. 상향식 정책결정에 따른 정책이란 조사분석-기획-협의-조정-실행-평가의 각 단계마다 중앙정부·지방정부·기업간의 피드백이 형성되는 시스템을 의미한다. 이 때 조사분석 기획의 지식기반, 기획·협의·조정의 지배구조, 지역개발기구 간의 조화가 이루어야 하며 글로벌 혁신중심지의 클러스터와 연결되어야 한다.

3. 네트워크형 정책시스템 구축

선진국에서도 혁신정책의 개념과 집행에 대한 새로운 변화가 일어나고 있는데, 지역혁신체제의 역할이 강조되고, 혁신정책의 목표가 기초연구 등 불명확한 목표가 있는 연구에서 빠른 속도로 경제적 이득이 있는 산업지향적 연구로 중심이 옮겨지고 있다.⁵⁴⁾ 혁신정책의 새로운 모델로서 양방향 네트워크가 강조되고 있으며, 정책의 책임성의 명확화를 위하여 평가를 통한 제도형성 과정의 개선이 중시되고 있다. 이러한 점에서 혁신체제로서 클러스터 기반형의 유용성이 부각되고 있으며, 이것은 중소기업 발전에 있어서 더욱 그러하다. 클러스터는 최근에 관찰되는 혁신의 시스템적 특성으로 독립기업과 연구기관이 거래연쇄, 혁신연쇄, 지식흐름 공통지식기반의 공유에 의하여 상호작용하는 시스템이다. 혁신을 클러스터로 접근하면 각 요소간의 연결성과 상호의존 관계를 알 수 있고, 이를 통하여 이것이 혁신에 어떻게 영향을 주는지, 정책의 범위가 어떠한지 되는지를 알 수 있게 해 준다. 이렇게 클러스터 접근법은 혁신시스템의 기능하는데 있어서 시스템적 불완전성을 알고 제거하는데 필요한 조직적인 틀을 제공한다. 이때 정책은 네트워크와 시장에 중심이 된 클러스터 형성의 유인을 제공할 수 있는 제도적 장치에 초점을 둔다. 정책당국은 클러

54) 네트워크, 클러스터, 지역혁신시스템에 대한 기본 소개는 윤윤규·이재호(2004) 참조.

스터를 중심으로 혁신장애를 극복하는데 필요한 조치를 구상할 수 있다. 클러스터 정책은 최근에 회자되는 지식경제·학습경제라는 개념과 일치하며, 기업이 주도하는 상호학습을 이끄는 지역제도와 체제를 만든다. 이것은 기업으로 하여금 집합적으로 문제를 해결하는 능력을 기르고 클러스터의 형성은 정부의 개입이 촉발하나 근본적으로는 시장에 의하여 주도된다.

이렇게 중소기업정책은 개별기업에 대한 정책이 아니라 중소기업을 둘러싼 네트워크와 클러스터정책이 되어야 한다. 우선 대기업과 중소기업 간의 네트워크가 형성될 유인이 주어지려 한다. 한국기업은 대기업군 내의 기업간의 사용자-공급자 관계 외에 독립기업들은 기업간 협동에 익숙하지 않은데, 이것은 대부분이 수입기술에 의존하였고 기업간에는 전형적인 시장적인 거래를 하고 있기 때문이다. 대기업은 네트워크협동의 기술선도자 역할을 해왔으나 필요시 중소기업에 약탈적 거래행위를 해 왔다. 최근에 와서야 기업들이 원천기술 획득에 관심을 기울이고 전략적 연대와 파트너십 개발에 관심을 보이고 있다. 최근 대기업은 기술역량이 있는 중소기업과의 전략적 제휴에 관심을 가지고 있으며 기술기반형 중소기업은 대기업의 연구부서와 상호작용에서 오는 이득도 인식하기 시작했다. 즉 대기업과 공급자간의 관계에 근본적인 변화가 오기 시작했는데 대기업은 최종제품의 경쟁력은 부품과 소재를 공급하는 중소기업의 공학적 혁신적 역량 없이는 불가능하다는 것을 인식하기 시작한 것이다. 따라서 일부 산업에서 형성되는 대기업과 중소기업의 네트워크 특성에 대한 이해와 이를 기초로 한 정책수립이 요구된다. 다음으로 중소기업간의 네트워크는 여전히 후진적이다. 최근에 많은 혁신 중소기업이 탄생했고 기술역량도 증가하고 있지만 선진국과 비교하여 혁신중소기업은 그 수가 작고 혁신활동도 미약하다. 대부분의 중소기업은 연구개발 활동이 계획적이지 못하고 공식화되어 있지도 않다. 기술혁신에 있어서 경쟁력과 시장전략에 따라 하지 않고 생산기간 단축, 고객의 특수한 요구에 대한 적응력과 유연성을 높이는 데만 중점을 두어 온 것이다. 따라서 중소기업간 네트워크의 발전은 네트워크를 이

용할 수 있는 중소기업의 역량이 얼마나 되는가에 달려있고 이것은 첨단산업 뿐만 아니라 전통산업에서도 가능하다는 것은 이태리의 경우를 보아 잘 알 수 있다.

4. 소결

현재 한국 중소기업의 문제는 전략적 사고와 학습을 통한 혁신을 할 내부 역량이 부족하여 급격한 구조변화에 적응하지 못하고 입지가 좁아지며 과당 경쟁으로 성과가 낮아지고 있기 때문이다. 따라서 중소기업의 발전을 위해서는 무엇보다도 혁신을 통하여 새로운 제품을 발굴하고 시장을 찾는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 볼 때 현재 중소기업 지원정책의 자원배분은 중소기업의 전략적 기술개발에 소홀한 면이 있다. 특히 대부분의 지원이 소액 다수 중심으로 기존의 기업에 대한 지원이 중심인데 보다 중요한 것은 미래의 기업을 발굴하고 지원하는 것이다. 부품소재 산업육성 등에서 보듯이 국산화율 제고도 좋지만 이것보다 새로운 산업을 창출하는 것이 더 효과적일 수도 있다.

이렇게 새로운 산업을 창출하기 위하여서는 단기적인 성과와 상황대처적인 방식보다는 장기적이고 구조적인 접근이 필요하다. 중소기업에 있어서의 신성장 산업의 발굴은 중소기업이 할 수 있는 신기술 중 제품기술을 확보하는 것이며 이에 대한 정책적 지출을 늘려야 한다. 이는 바로 단기적 수익성보다는 장기적 효과를 노리는 것이다. 그리고 이러한 정책에 대한 평가는 지원의 직접적인 성과보다는 산업전반적인 포트폴리오 평가 측면에서 고려해야 한다. 이렇게 볼 때 정책의 수립과 집행에 있어서 중소기업 전반에 해당하는 거시적 정책보다는 업종별 전문화가 매우 중요하다. 특히 기계, 화학 등 중견 중소기업으로 발전할 수 있는 업종에서 성공사례를 배출하는 것이 매우 중요하며 이것이 중소기업 성장정책이다.

이렇게 업종별 전문화된 정책을 수립하고 집행하기 위해서는 기존의 연구

소, 사업조합, 사업단의 역할에 대한 재검토가 필요하다. 특히 기관의 운용목표를 명확히 하고 과제기획에 있어서 선택과 집중, 명확한 기술적 목적이 있어야 하고 궁극적으로 학습이 목표가 되게 해야 한다. 특히 중소기업정책의 목표가 단순히 사회복지적 측면이 아니고 경제적 목표가 있는 정책이라면 기존의 기업이 아닌 미래의 기업에 대한 투자가 되어야 한다. 이를 위해서는 그 대상이 미래의 기업을 창업할 자원이 공급될 혁신중소기업, 대학, 연구소가 중심이 되어야 한다. 궁극적으로 중소기업정책은 국가혁신체제, 지역혁신체제 아래에서 진화하여야 한다.

이제 정책도 과거와는 달리 하향식, 단선적, 일회성이 아니라 상향식, 다원성, 환류성이 있어야 한다. 특히 업종의 전환, 인력양성, 투자, 기술개발은 독립적인 행위가 아니라 시스템 속에서 기업의 창업과 퇴출을 통하여 일어나는 일련의 유기적인 과정이며, 중소기업 정책도 사업별로 독립적으로 지원될 수 있는 문제가 아님을 인식해야 한다. 즉 정책과정이 원인-대처-결과로 이어지는 인과관계가 아니라 환류효과가 중첩된 상의적 관계임을 인식해야 한다.

이를 위하여 중소기업 정책의 시행과 감독에 있어서의 지배구조를 개혁할 필요가 있다. 불확실성이 높고 지원 대상이 특정대상이 아닌 장기적 목적을 가진 정책의 수립과 집행에 있어서 정책실패의 가능성은 아무리 강조되어도 지나치지 않다. 이것은 사안별 효율성보다는 정책수립과 집행의 지배구조와 정책대상인 기업의 지배구조의 유인이 일치해야 하며, 이러한 측면에서 지역혁신시스템과 연결되는 것이 바람직하다. 그러나 지역혁신시스템은 자기완결성이 있으나 국가전체적으로는 이러한 시스템을 연결하고 장기적 산업비전을 조망하는 중앙의 전문기관도 필요하다. 이러한 점에서 다층적 지배구조를 고려해볼 필요가 있다. 다층적 지배구조란 중앙정부가 장기적인 국가경제 운용 계획에 따라 국가전반적인 정책을 수립하며 이에 따라 지원된 자원이 효율적으로 사용되었는지를 평가하고, 지방정부를 중심으로 한 지역은 지원된 자원을 운영하고 성과를 관리하고 이를 통하여 중앙의 정책 수립과 조정에 참여

하는 정책시스템을 의미한다. 이 과정에서 정책의 평가시스템은 유형별로 하고 중간목표를 구체화하여 중간평가가 기획조정으로 연결되게 해야 하고 평가는 단기적 수익성 보다는 학습과 행태변화 등 정책의 제도적 파급효과 측면에서 살펴야 한다. 이를 통하여 궁극적으로 경제 내에 전략적 지식이 공유되도록 해야 할 것이다. 이것은 경제의 모든 참여자가 미래에 대한 선택과 그를 위한 혁신과정을 이해하고 자율적으로 참여하는 것을 의미한다.

11

결론

지난 10여년간 중소기업은 급격하게 구조변화를 겪고 있다. 중소기업의 고용비중은 빠르게 증가하였지만 생산성 증가는 그에 못 미치고 있으며 중소기업 중 하위규모계층의 고용비중은 증가였지만 상위규모의 고용비중은 감소하였다. 이에 따라 규모계층간 생산성 격차가 증가하고 있는 양극화현상이 심화되고 있다. 이러한 변화는 과도기적 현상으로 외환위기 이후 대기업의 구조조정에 따라 생산부문의 외주화가 빠르게 진행되었기 때문이지만 그럼에도 불구하고 우리나라의 기업규모 계층간 생산성 격차는 다른 선진국에 비하여 과도한 것으로 판단된다. 전반적으로 볼 때 중소기업의 경쟁력은 독일, 이탈리아 등 중소기업의 경쟁력이 있는 국가에 비하여 매우 낮은 것으로 판단되며, 삼성이나 현대 등 한국을 대표하는 대기업이 다국적기업이 되어가고 있는 점을 고려한다면 현재의 국가경제 발전정도에 비하여 상대적으로 중소기업의 경쟁력은 매우 뒤쳐져 있다.

한국의 산업구조를 보면 지난 10여년간 국제무역에서의 특화가 빠르게 일어나고 있는 바와 같이 일부 산업으로의 수출집중도가 급격하게 높아지고 있으며 이에 따라 의류 등 경공업을 중심으로 한 중소기업이 주로 담당하는 산업의 무역특화계수를 보면 많은 부문이 수입특화로 전환되었음을 알 수 있다. 이것은 중소기업의 국제경쟁력이 급격하게 상실되어, 주요 수출품목이 중국 등

후발 공업국에 의하여 빠르게 잠식되고 있다는 증거이다.

이러한 중소기업의 경쟁력 약화는 대기업과 중소기업의 성장 양극화현상을 심화시키고 대기업과 중소기업의 근로자간의 소득격차의 확대로 이어지고 있다. 이것은 바로 우리나라의 경제구조가 이중구조화 되어가고 있음을 시사한다. 과거 후진국의 이중구조가 농업과 제조업간의 경제구조의 차이에 있었다면 현재 우리나라가 겪고 있는 이중구조는 대기업과 중소기업의 기술구조, 임금구조, 노동시장 구조의 차이에 따른 기술-임금 이중구조 측면이 강하며, 이것은 중소기업의 경쟁력이 강화하지 않는 이상 해결될 수 없는 문제이다.

이러한 이중구조의 근본적인 문제는 구조적인 문제이며 혁신능력의 격차에 있다. 그러나 현재 한국의 중소기업은 구조적인 문제를 해결하는데 필요한 역량이 부족하다. 특히 한국 중소기업의 역량은 독일 등 다른 선진국에 비하여 낮을 뿐만 아니라 현재 한국경제발전 수준에 비하여서도 상대적으로 매우 낮다. 이것은 중소기업이 담당하는 부품 소재 산업의 취약성으로 나타나며, 무역구조 측면에서 볼 때도 중소기업의 핵심적인 역할을 하는 기계나 정밀화학 산업의 경쟁력이 낮은 것으로 나타난다. 특히 이러한 산업은 혁신특성에 있어서 전문공급자형, 공급자주도형 산업이며 생산기반기술 학습형(Production Based Technological Learning) 산업으로 전통적으로 중소기업의 장점이 발휘되는 산업이다. 그런데 문제는 대기업은 혁신능력과 학습능력이 기업내부에 내재화되어 있는 반면, 중소기업은 이러한 능력이 부재하며 이를 자체적으로 보유하는데도 규모의 제약으로 제한적이다. 따라서 중소기업문제를 해결하기 위해서는 중소기업을 경제적 약자로서 보호의 대상으로 여길 것이 아니라 일자리 창출과 성장의 동력으로 중소기업의 경쟁력을 배양하는데 정책적 노력이 집중되어야 한다.

이를 위하여 중소기업정책은 기업주를 위한 정책에서 기업종사자를 위한 정책으로 시장의 유연성과 네트워크 강화에 치중해야 할 것이며, 현존하는 기업을 위한 정책에서 미래의 기업을 위한 미래지향적 정책이 되어야 한다. 이


를 위해서는 약자에 대한 보호위주의 정책에서 잠재력을 배양할 수 있는 경쟁 정책이 되어야 하며, 결과보다는 원인에 대한 정책이 되어야 한다. 이러한 정책은 시장실패와 정부실패의 경중을 따져야 하며 이를 기반으로 명확한 목표의 설정과 그에 대한 정책의 선택과 집중이 있어야 한다. 중소기업문제의 궁극적인 원인을 기업의 혁신역량 부족과 환경적응력 미비에 있다고 본다면 모든 정책은 중소기업의 혁신역량과 경쟁력배양에 집중해야 할 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 중소기업정책의 핵심은 바로 구조변화 선도기업 육성에 두어져야 한다. 여기서 구조변화 선도기업 육성이란 후발공업국과 경쟁할 수밖에 없는 업종구조를 선진국과 경쟁하는 업종구조로 변화시키는 과정을 선도하는 기업이 생성하고 발전할 수 있는 사회경제적 토양을 만들어주는 것을 의미한다. 구조변화 선도기업은 하청기업의 경우 국내 혹은 외국의 대기업과의 협력을 통하여 생성될 수도 있고, 다국적기업의 국내투자를 통하여 가능하다. 그리고 이것이 여의치 않을 경우에는 자생적으로 독립중소기업이 생성할 수 있도록 정책적으로 지원할 수도 있다. 이것은 시장진입 전 신기술 개발과정(Early Stage Technology Development, ESTD)과 같다. 미국의 경우 ESTD 정책이 첨단산업을 주로 대상으로 하지만, 우리나라의 경우에는 중소기업이 다른 선진국에서 이미 사용하는 기술이지만 국내에 없는 기술을 자발적으로 육성한다는 점에서 차이가 있을 뿐 내재하는 논리와 집행과정은 동일하다.

우리나라의 경우 ESTD는 첨단기술이 아니고 중급기술이며 불확실성과 수익성도 높은 편이 아니므로 벤처자본이 투자할 만한 유인이 없으나, 중소기업 정책 측면에서 그리고 사회경제적 파급효과가 높으므로 정부의 전략적 지원이 필요하다. 현재의 '소액' '다수' '당면 문제 해결' 중심의 지원정책에서 산업구조의 장기적인 비전 아래에서 업종별로 가능성이 있는 혁신과제를 발굴하여 전략적으로 접근해야 할 필요가 있다. 이때 필요시 정부가 적극적으로 투자손실을 보전해야 하고 정책의 시계는 중장기적이어야 한다. 중소기업이 참

여할 수 있는 새로운 업종 발굴과 육성은 기술정책의 일환으로 이해할 필요가 있으며 이는 선진국에서도 시행하는 정책으로 각 국별로 대상 업종이 다를 뿐이다. 이러한 전략적 접근이 바로 중소기업정책에서의 선택과 집중이라고 할 수 있다.

물론 정책적인 지원과 투자손실 보전은 도덕적 해이와 정부실패를 가지고 올 가능성이 있다. 그러나 이는 정책 수립과 집행에 있어서 인식-합의-기획-평가-인식 이라는 환류시스템이 있는 정책시스템의 구축을 통하여 극복되어야 할 문제이다. 이를 위하여 일부 산업의 경우 지역혁신네트워크를 구축해야 하며, 이를 위하여 기획, 추진, 평가 전문가가 양성되어야 한다. 지원에 있어서도 중앙과 지방정부가 보완적으로 작용하는 다층지배구조가 형성되어야 한다. 특히 지역을 중심으로 한 산학연 기술개발, 인재양성, 정보소통의 네트워크가 형성되고 기업의 수요가 잘 반영되기 위해서는 다원적 지배구조가 형성되어야 한다. 그리고 중앙에서는 지역네트워크만으로 완결되지 않는 전국적인 기술혁신네트워크, 대기업-중소기업 기술네트워크 등에 대한 기획평가가 추진되어야 한다. 이를 위해서는 정책을 조정하고 기획하는 전국적 네트워크를 조정해야 하며, 정책은 금융, 기술, 규제, 재정 등 기존의 경제학적인 분화보다는 산업별 가치사슬을 중심으로 집행되어야 하며 이를 위하여 산업의 가치사슬을 전체적으로 조망하는 전문가가 양성되어야 한다.



참고문헌

[국문자료]

- 강두용, "고용이동의 소진과 고도성장의 종료," 『경제분석』 7권 3호, pp. 134-163, 2001.
- 강두용, "제조업 공동화 지수의 정량적 추정," 『경제분석』 10권 3호, pp. 49-71, 2004.
- 김종일, "한국경제의 성장잠재력 변화: 성장회계분석결과를 중심으로," 『경제분석』 10권 3호, 2004, pp. 1-48
- 김창남·度邊利府, 『현대 한국경제발전론: 발전메카니즘과 개발정책』 유평출판사, 1987.
- 박준경, 『경제의 국제화와 중소기업의 산업조정』, 한국개발연구원, 1989.
- 박준경, 『산업구조의 장기변화와 중소기업의 발전방향』, 한국개발연구원, 1997.
- 박준경, 『구조조정과 중소기업금융』, 한국개발연구원, 1999.
- 서중해, 『한국의 산업경쟁력 종합연구(II)』, 한국개발연구원 연구보고서 2004-12, 2004.
- 윤윤규·이재호, 『지역산업육성과 지역혁신체제 구축에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2004.

이재형, 『공정거래 관련법령의 개선방안』, 한국개발연구원 용역보고서, 2001.
 전국경제인연합회, 『한·중·일 기술경쟁력 비교조사』, 2003.
 정연승, 『대·중소기업간 생산성 및 임금격차에 관한 연구: 제조업 중심으로 한
 경제발전론적 접근』, 중소기업연구원 기본연구 04-04, 2004
 조영삼, "중소기업 발전을 통한 일자리 창출 : 전망과 과제," NSI report, 2004.
 중소기업연구원, 『중소기업지원제도 점검 및 개선사업』, 중기특위 제출
 정책평가 보고서, 2005.
 지식경제팀, 『한국의 산업경쟁력 종합연구』, 한국개발연구원 연구보고서
 2003-7, 2003.
 한국은행, 우리나라와 중국 및 일본의 수출입구조 비교분석과 향후 과제,
 Monthly Bulletin 35, pp. 35-71, 2001.
 한국은행, "2000년 고용표로 본 우리나라의 고용구조와 노동연관효과," Monthly
 Bulletin 59, pp. 59-93, 2004.
 한기운, 『중소기업시책및 법제의 변천과 시사점』, 중소기업연구원 정책자료집
 05-01, 2005.

[외국문자료]

Archibugi and Michie, "The Globalization of Technology: A New
 Taxonomy," Cambridge Journal of Economics, v. 19 (1), pp. 121-140,
 1995.
 Branscomb, L. M., and P. E. Auerswald, Between invention and innovation:
 An analysis of funding for early stage technology development,
 Report #NIST GCR 02 - 841, Advanced Technology Program, NIST,
 U.S. Department of Commerce, 2002.
 Chenery, Hollis, Sherman Robinson, Moshe Syrquin eds., Industrialization
 and Growth, Oxford University Press, 1986.

- Freeman, C. and L. Soete, *The Economics of Industrial Innovation*, 3rd ed.
The MIT Press, 1999.
- Fukuyama, F., *Trust: The Social Valuation and Creation of Prosperity*, Free
Press, 1996.
- Gerschenkron, A., 1962, *Economic Backwardness in Historical Perspective*,
Harvard University Press.
- Hausmann, R. and D. Rodrik, "Economic Development as Self-discovery,"
Working paper, 2003.
- Hayami, F. and E. C. Prescott, "The 1990s in Japan: A Lost Decade,"
Review of Economic Dynamics, 5(1): 206 - 235, 2002.
- Hodgson G. M., *Economics and Evolution: Bringing Life Back into
Economics*, University of Michigan Press, 1996.
- Imbs J. and R. Wacziarg, "Stages of Diversification," *American Economic
Review* 93(1), pp. 63-86, 2003.
- Kim, Jong-Il, "Total Factor Productivity Growth in East Asia: Implications
for the Future," *Asian Economic Papers* 1, pp.50-70, 2002.
- Kim, Joon-Kyung and Chung H. Lee, "Insolvency in the Corporate Sector
and Financial Crisis in Korea," *Journal of the Asian Pacific Economy*
7(2), pp. 268-281, 2002.
- Lall, S., "Selective Policies for export promotion: Lessons from the Asian
Tigers," Helsinki, WIDER, *Research for Action*, 43, 1997.
- Patel, A., "Localized Production of Technology for Global Market,"
Cambridge Journal of Economics, v. 19 (1), pp. 141-153, 1995.
- Patel, A. and K. Pavitt, "The Continuing Widespread Importance of
Improvements in Mechanical Technologies," *Research Policy* 23, pp.
523-532, 1994.

- Pavitt, K. "Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and Theory," *Research Policy* 13, 1984.
- Pilat, D. and A. Wolf, "Measuring Interaction Between Manufacturing and Services, " *STI Working paper*, OECD, 2005.
- Rodrik D. "Industrial Policy in 21st Century," *Working paper*, 2004.
- Rowthorn, R. and R. Ramaswamy, "Deindustrialization: Causes and Implications," *Staff Studies for the World Economic Outlook*, IMF, 1997.
- Simon, H., *Hidden Champions: Lessons from 500 of the World's Best Unknown Companies*, Harvard Business School Press, 1996.
- Storper, M. "The Limits to Globalization: Technology districts and International Trade," *Economic Geography* 68(1), pp. 60-93, 1992.

뉴브리지연구 06-01

한국 경제의 구조변화와 중소기업

2006년 2월 24일 인쇄
2006년 2월 27일 발행

발행인	김인호
발행처	중소기업연구원 150-740 서울시 영등포구 여의도동 16-2 중소기업회관 6층 전화: 02-707-9800, 팩스: 02-707-9894 홈페이지: http://www.kosbi.re.kr
출판등록	제318-2005-00015호

본서 내용의 무단 전제를 금함

ISBN 89-91587-58-5 93320

정가 10,000원

