

2009 예산정책보고서 제4호

BUDGET AND POLICY

중소기업 지원정책 : 예산과 입법과제

2009. 9

이화실 · 유인규 · 정상훈
전승훈 · 이진우 · 윤성식



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해서도 보실 수 있습니다.

발 간 사

중소기업은 우리나라 기업체 수의 99.9%, 취업자 수의 88.4%를 차지하고 있어 국가 경제에서 중심적인 역할을 수행하고 있습니다. 이와 같이 우리 경제에서 차지하는 비중이 높음에도 불구하고 중소기업은 자원 조달, 판로 개척, 기술혁신 등을 하는데 있어 대기업보다 열위에 있는 것이 사실입니다. 특히, 세계적인 금융위기의 여파로 많은 중소기업이 대기업보다 큰 고통을 겪고 있으며, 이러한 중소기업의 애로를 지원하기 위한 정부의 노력도 더욱 중요해졌습니다.

현재 정부는 조세감면, 금융지원 등의 다양한 중소기업 지원 시책을 마련·시행하고 있지만, 일부 정책은 실효성 논란도 제기되고 있습니다. 이에 국회예산정책처는 정부가 시행하고 있는 중소기업 지원정책이 정책 목표대로 시행되고 있는지, 그리고 중소기업이 이를 잘 활용하고 있는지를 점검하였습니다. 또한, 이러한 점검을 토대로 국회 차원에서 중소기업을 위한 종합적 정책틀을 가지고 관련 예산 및 입법 과제를 체계적으로 심의하는데 참고가 되도록 「중소기업 지원정책 : 예산과 입법과제」를 발간하였습니다.

본 보고서 제I장은 총론에 해당하는 장으로 중소기업의 지원과 관련된 예산과 입법과제를 총괄적으로 정리하였습니다. 제II장은 중소기업 지원정책의 추진체계 현황을 분석, 중소기업기본법 등에 관한 개선방안을 제시하였고 제III장부터 제VI장까지는 각각 조세지원, 금융지원, 판로지원 등 분야별로 정책의 현황 및 문제점 등을 분석하여 예산 및 입법과제를 제시하였습니다. 마지막으로 제VII장에서는 정책적 공통점을 중심으로 국회가 추진해야 할 예산 및 입법 관련 정책제언을 종합 정리하였습니다.

본 보고서가 중소기업 경쟁력 강화에 많은 관심을 가지고 계신 의원님들의 의정활동에 기여할 뿐만 아니라, 우리 경제의 회복을 위하여 묵묵히 땀 흘리는 중소기업 산업 현장을 효과적으로 지원하는데 일조할 수 있기를 바랍니다.

2009년 9월 22일

국회예산정책처장 신 해 룡

목 차

I. 총론 및 요약 / 1

1. 중소기업 지원 예산 및 법률 현황	1
2. 분야별 쟁점 및 예산·입법과제	9
가. 「중소기업기본법」 관련 주요 과제	9
나. 조세지출 지원 관련 주요 과제	10
다. 정책금융 지원정책 관련 주요 과제	11
라. 그 밖의 중소기업 지원정책 관련 주요 과제	12

II. 중소기업 지원정책 추진 현황 및 문제점 / 16

1. 중소기업이 경제에서 차지하는 위상 및 중요성	16
2. 지원정책 추진 현황	18
3. 중소기업 지원 관련 국회 계류 법률안 현황	27
4. 「중소기업기본법」과 추진체계 관련 주요 쟁점	33
가. 중소기업의 범위에 대한 논란	33
나. 환경 변화에 따른 「중소기업기본법」 개정 필요성	36
다. 정책 비전 및 목표 제시를 위한 기본계획 수립	37
라. 중소기업 지원 사업 현황에 대한 국회 보고 구체화	39

III. 조세지출 지원제도 현황 및 개선방안 / 41

1. 중소기업 조세지원제도의 목적 및 장·단점	41
2. 조세지원제도 현황	43
3. 조세지원제도 활용실태	51
4. 조세지원제도 개선방안	55
가. 기본 방향	55
나. 「조세특례제한법」 적용대상 업종 검토 필요	57

다. 중소기업특별세액감면제도 관련 쟁점	58
라. 최저한세제도 관련 쟁점	59

IV. 정책금융 지원 현황 및 개선방안 / 61

1. 정책금융 필요성	61
2. 정책금융 지원 현황	62
3. 정책금융 개선과제	69
가. 정책자금 지원사업 목적의 명확화 필요	69
나. 위기 극복 이후의 구조조정 및 민간 역할의 제고	70
다. 부정한 신용보증 이용자에 대한 실효성 있는 제재	72
라. 정책자금 지원금리의 현실화	72
마. 간접대출 방식의 보완제도 마련	76

V. 판로지원 관련 제도 현황 및 개선방안 / 78

1. 판로지원 제도 현황	78
2. 판로지원 정책 개선과제	85
가. 구매목표 비율제의 효율적 운용 필요성	85
나. 기술개발제품 우선구매제도의 효율적 운용 필요성	88
다. 임대형 민간투자사업에 중소기업 참여 확대	90
라. 수출지원 정보 관련 인프라 구축의 확대	91
마. 기술개발제품의 공공구매와 해외시장 진출의 연계	93
바. 수출지원제도의 사후평가 강화	93

VI. 그 밖의 중소기업 지원제도 현황 및 개선방안 / 95

1. 창업촉진 정책	95
가. 우리나라의 창업 현황	95
나. 창업 관련 규제 완화 필요	97

다. 창업초기기업에 집중한 창업촉진대책 마련 필요	100
2. 기술혁신 지원 사업	102
가. 기술혁신 지원사업 현황	102
나. 기술혁신 지원사업의 문제점	104
다. R&D 입문단계 중소기업에 대한 정부지원 필요	108
라. 성과관리 강화의 필요	109
마. 적정 과제규모에 대한 검증 필요	110
바. 중장기적인 기술혁신 역량 강화를 위한 사업 추진 필요	110
3. 인력지원 정책	111
가. 중소기업 인력실태	111
나. 인력지원사업 현황	113
다. 노동생산성과 취업유인 제고에 초점을 맞춘 사업의 추진	115
라. 인력난 대응과 근로자 복지 대책의 추진방식 전환 필요	115

VII 정책 제언 / 117

1. 중소기업 지원정책의 지원 대상 명확화	117
2. 중소기업의 수요를 고려한 정책 보완 필요	119
3. 중소기업 지원정책의 사후관리 강화	122
4. 환경 변화에 따른 「중소기업기본법」 개정 필요성	124

참 고 문 헌 / 125

작성자 명단 / 127

Ⅰ. 총론 및 요약

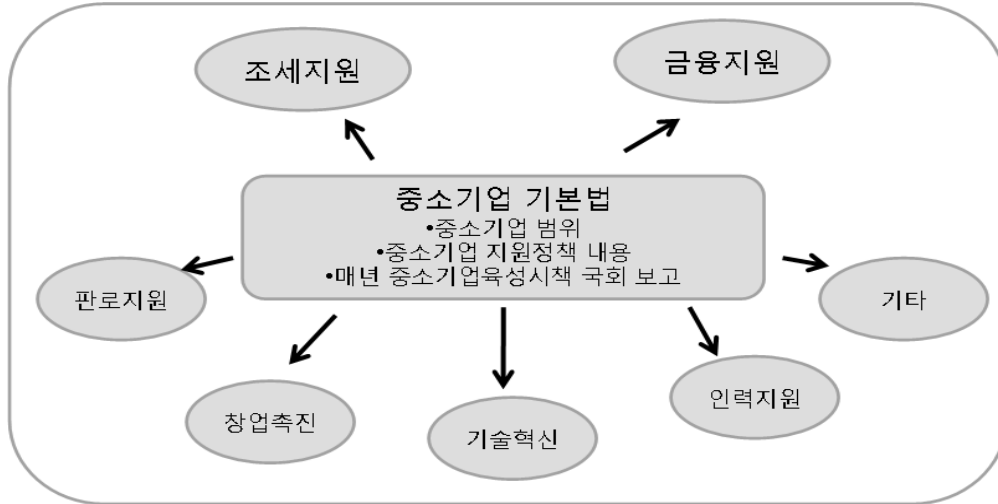
- 이 보고서는 정부가 그 동안 추진하여온 중소기업 정책(예산지원 등)의 현황 및 문제점 분석을 토대로 개선방안을 제시하여, 국회가 중소기업 지원정책의 종합적 분석틀을 가지고 관련 예산안 및 법률안을 체계적으로 심의하는데 참고가 되도록 작성되었음
 - 중소기업은 우리나라 기업체 수의 99.9%, 취업자 수의 88.4%를 차지하고 있어 국가 경제에서 중심적 역할을 수행하고 있으나 재원조달, 판로개척 등에서 대기업보다 열위에 있어 정부의 지원이 필요함
 - 국회는 법률의 개정, 예산의 심사, 국정감사 등을 통하여 정부의 중소기업 지원정책을 점검하고 개선하여 왔음
 - 본 분석은 중소기업 지원정책을 조세지원, 정책금융, 판로 지원 등 크게 6개 분야로 분류, 분야별로 예산 및 입법과제를 구체적으로 제시하고자 하였음

1. 중소기업 지원 예산 및 법률 현황

가. 지원 분야별 현황

- 「중소기업기본법」은 중소기업 지원정책의 방향을 규정하는 기본 법률로 중소기업 육성을 위하여 정부가 추진하여야 할 정책의 분야 및 내용에 대하여 규정하고 있음
 - 「중소기업기본법」은 정책의 지원대상이 되는 중소기업을 정의하고, 다양한 분야별 지원시책의 기본원칙 등에 대하여 규정하고 있음

[그림 1] 중소기업 지원정책의 추진 틀



- 「중소기업기본법」에서 규정하고 있는 분야별 중소기업 지원정책을 보다 구체화하여 규정하고 있는 법률 및 정부가 추진하고 있는 조세지출 및 예산사업 현황은 [그림 2]와 같음
- 2008년 기준으로 중소기업에 대한 총 지원 규모(조세지출 + 예산지원)는 13조 6,672억원임
 - 중소기업 조세지출 지원 규모(중소기업만을 대상으로 한 조세 지원)는 2008년 기준 약 3조 4,572억원으로 추정되며 이는 전체 조세지출의 약 11.7%에 해당함
 - 중소기업에 대한 조세 지원 가운데 가장 규모가 큰 것은 중소기업에 대한 특별세액 감면임
 - 금융지원과 관련하여 한국은행의 총액한도대출제도와 같은 신용정책과 함께 정부는 신용보증제도, 정책자금 융자사업 등을 시행하고 있음
 - 정부는 2009년 기준으로 신용보증기관 출연 2조 7,000억원, 중소기업청 소관 융자사업 5조 8,555억원 등 49개 사업으로 10조 8,657억원의 예산을 편성

[그림 2] 중소기업 지원정책 관련 법률 및 예산·조세지출 현황

구분	법령 현황	예산 및 조세지출 규모
조세 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조세특례제한법 ○ 법인세법 ○ 소득세법 ○ 지방세법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 조세지출: 3조 4,572억원 <ul style="list-style-type: none"> - 특별세액 감면: 1조 2,149억원 - 자영업자 유가환급금: 8,600억원 - 신용카드 등의 사용에 따른 부가가치세 세액공제: 8,422억원 등
정책 금융 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국은행법 ○ 중소기업은행법 ○ 신용보증기금법 ○ 기술신용보증기금법 ○ 지역신용보증재단법 ○ 중소기업진흥에 관한 법률 ○ 벤처 기업 육성에 관한 특별조치법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책금융지원: 10조 8,657억원 <ul style="list-style-type: none"> - 신용보증기관 출연: 2조 7,000억원 - 지역신보 재보증 및 보증지원: 6,300억원 - 중소기업은행 출자: 5,000억원 - 중소기업청 융자사업: 5조 8,555억원 - 모태조합 출자: 3,450억원 등 49개 사업
기타 예산 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 ○ 중소기업 진흥에 관한 법률 ○ 하도급거래 정상화에 관한 법률 ○ 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 판로지원: 941억원 <ul style="list-style-type: none"> - 내수기업수출기업화: 200억원 - 무역촉진단 파견: 155억원 - 해외규격인증획득지원: 120억원 등 26개 사업
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 벤처기업육성에 관한 특별조치법 ○ 중소기업창업 지원법 ○ 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 ○ 소기업 및 소상공인 지원에 관한 특별조치법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 창업촉진: 2,221억원 <ul style="list-style-type: none"> - 창업기업투자보조금: 673억원 - 신기술창업인턴사업: 280억원 - 아이디어상업화 지원 250억원 등 19개 사업
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업기술혁신 촉진법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기술혁신: 1조 492억원 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업기술혁신개발지원: 2,620억원 - 부품소재기술개발: 1,893억원 - 산학연공동기술개발: 977억원 등 30개 사업
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 인력지원 특별법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인력지원: 3,117억원 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 훈련 컨소시엄 지원: 790억원 - 중소기업전문인력 활용 장려금: 412억원 - 중소기업핵심직무능력향상지원: 379억원 등 26개 사업
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법 ○ 중소기업 협동조합법 ○ 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 ○ 여성기업 지원에 관한 법률 등 ○ 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타: 4조 4,056억원 <ul style="list-style-type: none"> - 재래시장 시설현대화: 1,794억원 - 기업 지방이전 촉진사업: 870억원 등 76개 사업

주: 1. 조세지출은 2008년 기준으로, 예산은 2009년 기준으로 작성된 것임.

2. '기타'는 6가지 분야로 분류하기 어려운 예산사업으로 경영합리화, 중소기업간 협력, 전 통시장 지원 등의 분야가 있음.

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

[표 1] 중소기업 지원예산 유형별 규모

(단위: 개, 억원)

구분	사업수	2008			2009		
		예산	결산	실지원액	예산	비중	
합계	226	102,100	99,383	88,593	169,486	100.0%	
정책 금융 응	융자	37	35,723	35,363	34,763	68,184	40.2%
	투자	5	1,100	1,080	1,080	3,717	2.2%
	보증/보험	7	5,710	5,710	5,710	36,756	21.7%
	소계	49	42,533	42,153	41,553	108,657	64.1%
창업촉진*	19	630	630	630	2,221	1.3%	
경영합리화	15	2,837	2,786	2,751	2,974	1.8%	
기술혁신*	30	14,858	14,856	7,421	10,492	6.2%	
판로확보	26	778	769	757	941	0.6%	
인력지원	26	2,875	2,597	2,346	3,117	1.8%	
협력지원	14	223	222	194	261	0.2%	
기타	47	37,367	35,371	32,940	40,821	24.1%	

- 주: 1. '기타'는 중소기업청 기본 경비 등 다른 사업 분야로 구분하기 어려운 사업을 의미함
 2. '실지원액'은 결산액 가운데 실제 중소기업 지원에 사용된 액수를 의미함.
 3. 중소기업청 '신기술창업인프라구축액', '중소기업 기술혁신개발지원' 사업과 보건복지가족부 '보건의료기술 연구개발사업', 환경부 '차세대 핵심환경기술개발' 사업은 예산의 이월·전용 등을 통해 예산현액이 증액되어 결산액이 증가함.

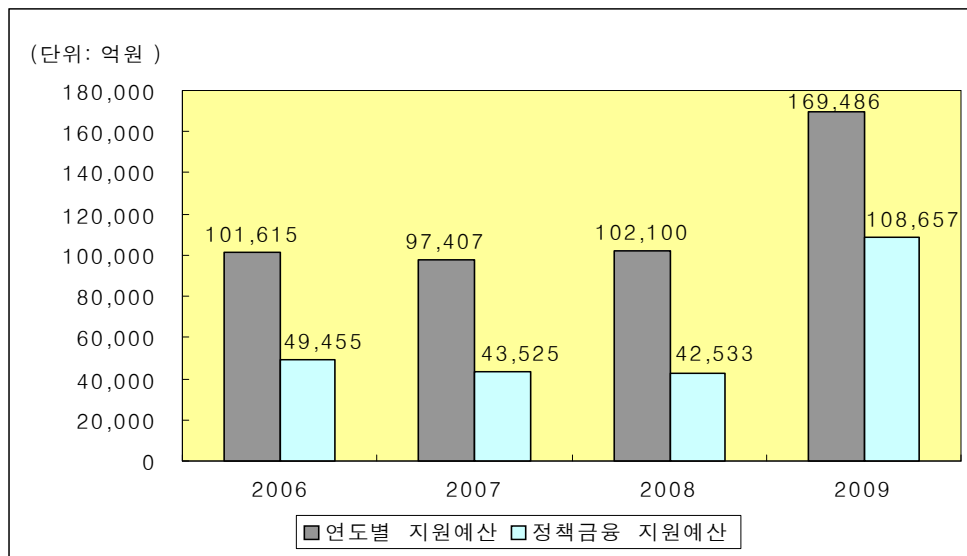
자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

- 그 밖에 중요한 중소기업 지원 정책 분야로는 판로지원, 창업촉진, 기술혁신, 인력 지원 등이 있으며 2009년 기준으로 총 6조 829억원의 예산을 지원하고 있음
 - 판로지원 정책은 크게 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 근거를 두고 시행 중인 공공구매제도와 브랜드 개발, 해외판로 촉진 등을 위해 시행중인 예산 사업으로 구분됨
 - 창업촉진 정책은 창업과 관련된 규제 완화를 중심으로 시행되고 있으며, 기술 창업을 촉진하기 위한 창업촉진대책이 수립·시행되고 있음
 - 2007년 기준으로 국가 R&D 총투자의 10.4%인 1조 148억원을 중소기업 기술 혁신에 지원하고 있으며, 중소기업만을 대상으로 하는 기술혁신 지원사업은 중소기업청의 사업으로 시행되고 있음
 - 현행 인력지원사업은 중소기업이 저임금 인력을 활용할 수 있도록 공급을 확대하는 인력수급 대책에 초점을 두고 추진되고 있음

나. 지원 예산 추이

- 중소기업 지원 예산은 2006년부터 2008년까지 매년 10조원 내외 규모로 운영되다가 2009년에 급격히 증가하였음
 - 2009년 예산은 16조 9,486억원으로 2008년의 10조 2,100억원에 비하여 66.0% 증가하였음
 - 2009년 중소기업 지원예산은 16조 9,486억원으로 정부 총지출(301.8조원)의 5.6%, 경제분야 지출(55.7조원)의 30.3%에 해당함
 - 2009년 중소기업 지원예산이 급증한 이유는 2009년 정책금융 지원 사업 예산이 10조 8,657억원으로 2008년의 4조 1,553억보다 6조 7,104억원 증액되었기 때문임

[그림 3] 연도별 중소기업 지원 예산 추이



자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

- 2008년 하반기 이후 금융위기에 대응하기 위하여 정부는 중소기업 금융지원 성격의 융자, 투자, 보증/보험 사업 예산을 2008년보다 161.5% 증액하였음
 - 이 과정에서 보증 비율을 상향 조정하고, 정책자금의 융자한도를 확대하였으며, 기업평가 기준 및 절차를 간소화하는 등 각종 중소기업 금융지원 정책의 지원조건이 완화되었음
- 출구정책의 일환으로 경제상황, 재정건전성 등을 고려하여 2010년부터 확대된 정책 금융 관련 예산 지원 규모를 원래 수준으로 정상화하게 되면 정책금융 혜택을 받을 수 있는 중소기업 수도 줄어들게 될 것임. 따라서 중소기업 정책금융 관련 지원 조건에 대한 조정이 필요할 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요함
 - 2008년 하반기 이후 대폭 늘어난 정책금융 지원사업 규모의 조정과 관련하여 외환위기 이후 대폭 증가한 중소기업 지원이 한계 중소기업의 구조조정을 지연시켰다는 주장을 고려할 필요가 있음
 - 2010년 산업·중소기업·에너지 분야 예산 요구 규모는 2009년 20.8조원 대비 7.2조원(2009년 본 예산 대비 2.6조원) 감액된 13.6조원임. 이는 보증기관 출연 예산 및 융자사업 등의 중소기업 정책금융 예산이 원래 수준으로 감액되었기 때문임

다. 중소기업 관련 국회 계류 법률안

- 중소기업 지원을 확대하거나 중소기업 지원정책의 시행과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위하여 현재 국회에 제출된 개정 법률안은 45개임
 - 국회 계류 중인 법률안에 대한 주요 개정 내용 설명은 “II장 3절 중소기업 지원 국회계류 법률안 현황”에 있음

[표 2] 중소기업 지원 관련 국회 계류 법률안 현황

구분	개정 법률안
조세지원	<p>조세특례제한법 일부개정법률안 (2009. 7. 14. 임동규의원 등 10인), (2009. 1. 8. 심재철의원 등 10인), (2008. 11. 26. 최재성의원 등 11인), (2008. 11. 18. 강운태의원 등 17인), (2008. 9. 26. 최구식의원 등 10인), (2008. 9. 24. 백성운의원 등 10인), (2008. 9. 8. 이철우의원 등 11인), (2008. 7. 11. 조진형의원 등 20인)</p> <p>재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2008. 8. 26. 송영길의원 등 13인)</p>
금융지원	<p>신용보증기금법 일부개정법률안 (2009. 7. 6. 이성현의원 등 12인)</p> <p>기술신용보증기금법 일부개정법률안 (2009. 7. 6. 이성현의원 등 12인), (2009. 4. 2. 이상민의원 등 12인)</p> <p>재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2008. 11. 10. 조원진의원 등 11인)</p>
판로지원	<p>재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2009. 5. 19. 김정훈의원 등 12인), (2008. 7. 4. 김희철의원 등 16인)</p> <p>대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 8. 27. 조승수의원 등 11인), (2009. 8. 3. 박상돈의원 등 11인) (2009. 7. 14. 임동규의원 등 11인), (2009. 4. 20. 박종희의원 등 11인) (2008. 11. 18. 김희철의원 등 14인)</p> <p>중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 8. 28. 강창일의원 등 11인), (2009. 6. 30. 유성엽의원 등 13인)</p> <p>국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 4. 14. 강운태의원 등 14인)</p> <p>국가재정법 일부개정법률안 (2009. 3. 5. 강운태의원 등 10인)</p>

	<p>하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 4. 14. 강운태의원 등 14인), (2008. 12. 30. 박선숙의원 등 18인) (2008. 8. 25. 강창일의원 등 22인)</p> <p>건설산업기본법 일부개정법률안 (2009. 3. 31. 강창일의원 등 10인), (2009. 3. 26. 김동철의원 등 11인) (2008. 12. 15. 이성현의원 등 12인)</p> <p>중소기업협동조합법 일부개정법률안 (2009. 4. 7. 배은희의원 등 12인)</p>
창업촉진	<p>벤처기업육성에 관한 특별조치법 일부개정법률안 (2009. 6. 23. 우윤근의원 등 10인), (2009. 5. 8. 배은희의원 등 10인) (2009. 1. 14. 김태원의원 등 13인)</p> <p>중소기업창업 지원법 일부개정법률안 (2009. 6. 2. 배은희의원 등 14인)</p>
기술혁신	<p>중소기업기술혁신 촉진법 일부개정법률안 (2009. 6. 24. 심재철의원 등 13인)</p> <p>대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 7. 8. 노영민의원 등 12인)</p>
인력지원	<p>중소기업인력지원 특별법 일부개정법률안 (2009. 7. 10. 김세연의원 등 10인), (2009. 4. 13. 손숙미의원 등 12인)</p>
기타	<p>재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2009. 5. 15. 오제세의원 등 12인), (2008. 12. 1. 원희룡의원 등 25인)</p> <p>중소기업협동조합법 일부개정법률안 (2008. 9. 4. 이한구의원 등 13인), (2008. 8. 27. 김성곤의원 등 39인)</p> <p>대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률안 (2009. 9. 1. 임동규의원 등 10인)</p>

2. 분야별 쟁점 및 예산·입법과제

가. 「중소기업기본법」 관련 주요 과제

- 중소기업 지원정책 추진의 기본적 근거가 되는 「중소기업기본법」이 규정하고 있는 중소기업 범위, 지원정책의 사후관리, 국회에 보고하는 중소기업 육성시책의 내실화에 관하여 [표 3]과 같은 쟁점이 있음

[표 3] 중소기업기본법 관련 주요 과제

중소기업기본법		
쟁점	검토사항	
중소기업 범위	현황 및 문제점	① 제조업, 광업 등의 업종에서 중소기업 선정기준으로 상시근로자 수와 자본금 기준을 사용, 자본금 기준은 기업규모를 구분하는데 적절한 기능을 하지 못함에도 불구하고 상시근로자수와 동등하게 적용되어 중소기업 범위를 확대 ② 시장지배적 사업자에 대한 규정이 없어 각 산업에서 독점적 지위를 차지하는 기업들이 정부 지원의 수혜대상이 될 수 있음
	검토사항	① 중소기업기본법 시행령 [별표 1]을 개정하여 제조업, 광업 등의 업종에서 매출액 기준을 사용하는 방안 검토 ② 중소기업기본법 제2조에 시장 지배적 사업자를 배제하는 규정을 신설하는 방안에 대하여 검토할 필요
중소기업 지원정책의 사후관리 강화	현황 및 문제점	현재 중소기업 지원분야를 총괄하는 기본계획, 시행계획 등을 수립·시행하고 이를 평가·점검하는 체계가 없고, 분야별로 개별 법률에 근거하여 종합계획 또는 시행계획을 수립하고 있으나 법령에 따라 수립 주기 및 계획 성격도 상이함
	검토사항	중소기업기본법에 기본계획 및 시행계획을 수립 및 평가하는 절차를 규정하는 방안을 검토할 필요
중소기업 육성시책 내실화	현황 및 문제점	매년 중소기업 육성시책을 예산안과 함께 국회에 제출하도록 되어 있으나 중소기업 지원사업의 정의 미비, 제출시기의 불명확 등의 이유로 예산 현황 파악이 제대로 되고 있지 않음
	검토사항	중소기업기본법 제20조를 개정하여 보고서 제출시점을 예산안 국회 제출시점으로 명확히 규정하고, 보고서에 포함될 내용도 중소기업 지원예산 현황 및 효과로 명확하게 규정하는 방안을 검토할 필요
관련내용	II. 중소기업현황과 지원정책 추진체계의 주요 쟁점 4. 「중소기업기본법」과 추진체계 관련 주요 쟁점	

나. 조세지출 지원 관련 주요 과제

- 중소기업 지원정책에서 중요한 비중을 차지하고 있는 조세지원의 경우, 지원대상 업종의 확대 및 최저한세 제도의 폐지 필요성에 대하여 중소기업 혜택을 실질적으로 늘리기 위한 개선이 필요하다는 입장과 세수확보 등을 고려하여야 한다는 입장이 있음

[표 4] 중소기업 조세지원 관련 주요 과제

조세지원	정책금융 지원	판로지원	창업촉진	기술혁신	인력지원	기타
쟁 점	검토사항					
중소기업 업종 재검토 필요	현황 및 문제점	제조업은 전 업종이 조세지원 혜택을 받을 수 있으나 임업, 컨설팅업, 고용알선업, 보육시설 운영업 등은 조세지원 적용 대상에서 누락				
	검토사항	조세특례제한법 시행령 제2조제1항에서 규정하고 있는 조세 지원 적용 업종에 대한 재검토가 필요				
최저한세 제도	현황 및 문제점	조세지원제도가 경영의사결정과정에서 중요한 영향을 미치고 있는데 최저한세 제도(조세특례제한법 제132조)가 중소기업 조세지출 지원효과를 제약한다는 주장이 있음				
	검토사항	<p>장점: 최저한세를 폐지는 세수에 큰 영향을 미치지 않으면서도 중소기업에 실질적인 도움이 될 수 있음</p> <p>단점: 조세특례제한법의 감면을 적용받지 못하는 기업과 비교할 때 감면을 적용받는 기업에게 과도한 혜택이 주어지기 때문에 세부담 형평성에 문제가 생길 수 있으므로 최저한세 폐지에 신중하여야 함</p>				
관련내용	<p>Ⅲ. 조세지출 지원제도 현황 및 개선방안</p> <p>4. 조세지원제도 개선방안</p>					

다. 정책금융 지원정책 관련 주요 과제

- 중소기업 금융지원 정책이 민간 금융과 마찰을 일으키지 않으면서 중소기업의 자금 조달 과정에서 발생하는 애로를 해소하기 위해서는 정책자금 지원 목적을 명확히 하고 보증 비율, 부정한 보증이용, 용자사업 중 간접대출 제도 등에 대하여 [표 5]와 같은 사항을 검토할 필요가 있음

[표 5] 중소기업 정책금융지원정책 관련 주요 과제

조세지원	정책금융 지원	판로지원	창업촉진	기술혁신	인력지원	기타
쟁점	검토사항					
신용보증 비율 재조정	현황 및 문제점	2008년 하반기부터 보증공급 규모를 확대하는 과정에서 한시적으로 부분보증 비율을 85%에서 95~100%로 상향조정함. 이와 같이 금융기관의 시장위험을 정부와 공공부문이 인수함으로써 도덕적 해이 문제가 발생할 가능성이 높아짐				
	검토사항	향후 보증규모 축소 시 우선적으로 부분보증 비율을 재조정하는 방안 검토 필요				
부정한 보증이용에 대한 제재 방안 마련	현황 및 문제점	신용보증 관련 기금의 근거법에는 부적격자가 거짓 자료를 제출하여 보증을 받거나 보증부 대출을 목적 외로 유용하는 경우에 대해 제재할 수단이 마련되어 있지 않음				
	검토사항	신용보증기금법 및 기술신용보증기금법에 부적격자가 거짓자료를 제출하여 보증을 받거나 보증부대출을 목적 외로 유용하는 것에 대한 직접적 금지규정을 마련하는 방안 검토 필요				
은행의 정책자금 간접대출 방식 보완	현황 및 문제점	은행이 정책자금 간접대출을 하는 경우, 민간금융과 마찬가지로 담보력, 재무 구조 등을 중점적으로 심사하여 시장실패 영역인 혁신형 기업과 창업기업 등을 지원하고자 하는 정책 금융 본연의 목적을 수행하는데 한계가 있음				
	검토사항	은행이 중소기업의 위험도를 반영하여 대출금리를 차등화 할 수 있도록 하고, 은행이 전부 부담하고 있는 창업초기기업, 기술혁신형 기업 등에 대한 간접대출 신용위험을 일정부분 정부가 부담함으로써 은행이 이들에 대한 정책금융 지원을 적극적으로 할 수 있도록 하는 방안 검토 필요				
정책자금 지원 사업 목표 명확화	현황 및 문제점	정책자금 운영성과에 대하여 엇갈리는 실증 평가가 존재. 특히, 일반 중소기업보다는 혁신형 기업 및 창업초기기업에 대한 지원 성과가 높게 나타남				
	검토사항	정책금융의 지원을 시장실패 분야에 집중할 수 있도록 혁신형 기업과 창업초기기업을 위한 예산안을 확대 편성할 필요				
관련내용	IV. 정책금융 지원 현황 및 개선방안 3. 정책금융 개선과제					

라. 그 밖의 중소기업 지원정책 관련 주요 과제

- 판로지원 정책은 크게 공공구매 제도와 해외 판로 개척을 위한 예산 과제로 구분됨. 공공구매 제도의 이행력을 확보하고 해외 판로 개척 사업의 예산 효과성을 높일 수 있도록 [표 6]의 사항에 대하여 검토할 필요가 있음

[표 6] 중소기업 판로지원 관련 쟁점사항

조세지원	정책금융 지원	판로지원	창업촉진	기술혁신	인력지원	기타
쟁점	검토사항					
중소기업 공공구매 제도의 적극적 수행을 위한 제도개선	현황 및 문제점	세부기관별로 계획 및 실적치의 격차, 구매목표 달성비율의 편차가 매우 크며, 총 163개 기관 중 16%에 달하는 26개 기관이 법정 구매 비율인 50%를 달성하지 못함. 또한, 대상 공공기관의 대부분이 제도의 취지를 이해하지 못하여 구매계획 및 실적이 부정확하게 작성되는 사례가 발생하고 있음				
	검토사항	① 구매목표 달성률과 구매목표액 증가율을 공공기관 경영평가에 반영하는 방안 검토 ② 공공기관의 구매실태 등을 모니터링하여 공고함으로써 제도의 이행력을 제고하는 방안 검토 ③ 공공구매제도가 다양한 중소기업의 특성을 반영할 수 있도록 공공기관이 계약방식을 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요				
기술개발 제품 우선구매 제도의 효율적 운용 방안	현황 및 문제점	① 전체 기관의 47%에 해당하는 기관이 법정구매 비율을 달성하지 못하여 기관별 편차가 매우 큼 ② 기술개발제품의 경우 제품에 대한 정보 부족으로 가격산정이 용이하지 않아 공공기관의 적극적 구매가 어려움				
	검토사항	① 공공기관의 기술개발제품 원가산정 부담을 낮추어주고, 향후 DB 축적을 통해 객관적 원가 산정시스템을 마련 ② 공공기관의 수요가 반영된 기술개발을 촉진하여 기술개발제품 공공구매의 활성화를 도모				
임대형 민간투자사업의 직접구매제도 적용	현황 및 문제점	현재 공사용자재 직접구매제도는 공공기관이 발주하는 공사에만 적용이 됨				
	검토사항	중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」제12조에서 규정하고 있는 직접구매제도 적용범위에 임대형민간투자사업(BTL)을 추가하는 방안 검토 필요				
중소기업 해외 판로 지원	현황 및 문제점	중소기업 수출과 관련한 정보 인프라가 충분히 구축되지 못하였고, 중소기업 수출 지원제도의 사후관리 체계가 미흡				
	검토사항	① 해외 지역별 지원센터의 기초정보 구축을 강화하고, 지원센터 특성에 따른 차별화 된 운영방안 모색 ② 지원사업의 성과를 평가할 수 있는 지표를 마련하고, 이를 기준으로 한 사후평가 실시				
관련내용	V. 판로지원 관련 제도 현황 및 개선방안 2. 판로지원 정책 개선과제					

- 창업 촉진 정책과 관련하여, 창업비용과 관련된 제도 및 정부의 창업촉진 대책과 관련된 쟁점사항은 [표 7]과 같음

[표 7] 중소기업 창업촉진 정책 관련 쟁점사항

조세지원	정책금융 지원	판로지원	창업촉진	기술혁신	인력지원	기타
------	------------	------	------	------	------	----

쟁점	검토사항	
이사 임기 재등록	현황 및 문제점	상장회사, 장외시장등록법인, 외부감사 수감 법인 등을 제외한 대부분의 중소기업은 주식 및 회사지분을 거래하지 않아 이사변경 필요성이 없음에도 불구하고 상법 제383조에 따라 3년마다 이사를 재등록하여야 해서 비용과 불편이 발생
	검토사항	주식회사 정관에 '주식양도제한회사'라는 규정을 두는 경우 이사의 임기를 10년까지 연장할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요
창업초기 기업에 집중한 창업촉진 대책	현황 및 문제점	창업초기기업은 다른 중소기업과 비교해도 애로 요인이 많으므로 차별된 지원시책이 필요함. 그러나 정부가 2008, 2009년에 발표한 창업촉진대책에는 창업기업의 지원과 관계가 적거나 창업기업에 대한 특별한 인센티브가 없는 일반 중소기업 지원시책이 많이 포함되어 있음
	검토사항	창업초기기업의 애로사항을 별도로 파악하고 이를 직접적으로 해결할 수 있는 방안을 마련하는 방식으로 창업촉진대책을 수립·시행할 필요
관련내용	VI. 그 밖의 중소기업 지원제도 현황 및 개선방안 1. 창업 촉진 정책	

- 기술혁신 사업의 예산 규모가 커지고 기술능력이 입증된 중소기업에 대한 지원 중심으로 전환되면서, 성과 측정을 위한 DB 구축 및 적절한 사업 규모와 관련하여 [표 8]과 같은 쟁점이 있음

[표 8] 중소기업 기술혁신 정책 관련 쟁점사항

조세지원	정책금융 지원	판로지원	창업촉진	기술혁신	인력지원	기타
쟁점	검토사항					
R&D 입문단계 중소기업 지원 체계 강화 필요	현황 및 문제점	기술혁신 지원사업이 기술능력이 입증된 중소기업 지원 중심으로 전환되고 있는바, R&D 입문 단계에 있는 중소기업을 위한 정책 지원 방안 및 법적 근거 마련 필요				
	검토사항	① 중소기업 기술혁신촉진법 제10조에 R&D 입문 단계 중소기업 또는 중소기업의 R&D 참여를 유도하기 위한 사업의 출연근거를 규정하는 방안 검토 필요 ② 기술혁신 사업에서 R&D 입문 단계의 과제를 분리하여 별도의 성과지표 및 추진체계를 갖추도록 하는 방안 검토 필요				
사업 효과 분석을 위한 DB 마련	현황 및 문제점	기술혁신 지원사업의 성과관리가 목표 대비 성과 달성도에 초점을 맞추고 있기 때문에 중소기업의 기술혁신 역량이나 경영능력 증대에 미치는 효과가 체계적으로 파악되지 않고 있음				
	검토사항	기술혁신 지원사업의 다양한 효과를 파악할 수 있는 종합적인 통계 및 DB를 구축하는 방안 검토 필요				
기술혁신 지원과제의 적정 규모 검증 필요	현황 및 문제점	중소기업 기술혁신 지원사업의 과제 규모가 계속 증대되고 있으나 중소기업의 요구수준, 기술혁신 역량 및 인프라 등을 고려한 적절한 과제 규모 파악 노력이 부족				
	검토사항	중소기업기술혁신촉진계획 수립 시 중소기업의 역량 및 인프라 수준에 적합한 과제지원 규모에 대한 분석 내용을 포함하도록 하는 방안 검토 필요				
관련내용	VI. 그 밖의 중소기업 지원제도 현황 및 개선방안 2. 기술혁신 지원 사업					

- 중소기업 인력지원사업을 인력수급 대책에 초점을 두고 추진하기 보다는 노동생산성 향상을 통하여 중소기업의 임금지급 여력을 제고함으로써, 고임금·고생산성 구조로 전환되도록 예산 배분을 조정할 필요가 있음

[표 9] 중소기업 인력지원 정책 관련 쟁점사항

조세지원	정책금융 지원	판로지원	창업촉진	기술혁신	인력지원	기타
------	------------	------	------	------	------	----

쟁 점	검토사항	
재원배분의 조정	현황 및 문제점	중소기업 인력지원 관련 2009년 1.6조원의 예산 중에서 인력수급 대책이 전체 예산의 73.6% 차지하는 반면, 근로자의 생산성 향상과 중소기업 취업유인을 높이기 위한 '근로자 복지', '작업환경 개선', '직업능력개발 촉진' 등 예산은 26.4%에 불과
	검토사항	인력수급 대책에 초점을 두어 사업을 추진하기보다, 노동생산성 향상을 통하여 중소기업의 임금지급 여력을 제고함으로써, 고임금·고생산성 구조로 전환되도록 재원을 배분하는 방안을 검토할 필요
사업 효과 제고를 위한 추진 방식 전환	현황 및 문제점	① '인력난 대응' 사업 중 「중소기업근로시간단축지원금」, 「전직지원장려금」 등은 사업효과성이 낮아 연례적으로 집행실적 부진 ② '근로자 복지' 대책은 총 5개 사업(555억원)에 불과 ③ '직업능력개발'은 여전히 인력공급에 목적을 둔 양성훈련에 초점을 두고 추진됨
	검토사항	① 연례적으로 집행실적이 부진한 사업을 폐지하는 방안 검토 ② 중소기업 스스로 근로자 복지를 제고하도록 유인하는 사업을 발굴하여 추진할 수 있도록 개선 ③ 양성훈련보다 노동생산성을 제고하기 위한 향상훈련에 초점을 두어 직업능력개발사업 추진
관련내용	VI. 그 밖의 중소기업 지원제도 현황 및 개선방안 3. 인력지원 정책	

II. 중소기업 지원정책 추진 현황 및 문제점

1. 중소기업이 경제에서 차지하는 위상 및 중요성

- 2007년 기준으로 우리나라 기업체 수 297만 6,646개 가운데 중소기업이 99.9% (297만 4,185개)를 차지하고 있음
 - 다만, 통계청에서 조사하는 전국 사업체 조사는 자산액 및 매출액 등에 대해서 조사하지 않기 때문에 「중소기업기본법」상의 중소기업과 통계 작성시의 중소기업은 차이가 있음

[표 10] 중소기업 현황정보(1인 이상 전산업 기준)

(단위: 개, 명, %)

		2004	2005	2006	2007
사업체수	전체	2,927,436	2,867,749	2,940,345	2,976,646
	중소기업	2,922,533	2,863,583	2,936,114	2,974,185
	(비중)	(99.8)	(99.9)	(99.9)	(99.9)
	대기업	4,903	4,116	4,231	2,461
	(비중)	(0.2)	(0.1)	(0.1)	(0.1)
종사자수	전체	11,824,074	11,902,400	12,234,160	12,612,692
	중소기업	10,210,629	10,449,182	10,677,789	11,149,134
	(비중)	(86.4)	(87.8)	(87.3)	(88.4)
	대기업	1,613,445	1,453,218	1,556,371	1,463,558
	(비중)	(13.6)	(12.2)	(12.7)	(11.6)

주: 1. 2007년 기준 전국사업체조사는 9차 표준산업분류로 조사되어 2007년 기준에 맞는 중소기업범위가 없어 2009년 3월부터 시행되는 새로운 「중소기업기본법 시행령」의 중소기업 범위기준을 따름.

2. 전국사업체조사의 원 자료가 2006년 기준까지 조사기준 시점(12.31)과 조사시점(익년 3~4월경) 사이에 폐업된 사업체는 그 장소에 입주한 사업체로 대체하여 조사하였으나 2007년 기준 및 그 이전자료에 대해서도 대체사업체를 제외하여 2007년 기준자료 및 그 이전 자료의 사업체가 그 이전보다 감소함.

자료: 통계청의 2007년 기준 「전국사업체조사」를 바탕으로 중소기업청 작성.

□ 우리나라 전 취업자 수 1,261만 2,692명 가운데 중소기업 취업자 수가 88.4%(1,114만 9,134명)를 차지하고 있음

- 특히, 규모별로는 소기업이 전체 사업체 수의 96.6%(287만 4,794개)를 차지하고 전체 종사자의 61.2%를 고용하며, 중기업(중소기업 가운데 소기업 제외)은 사업체 수의 3.3%를 차지, 종사자 수의 27.2%를 고용하고 있음

[표 11] 규모별 중소기업 사업체 수 및 종사자 수

(단위: 개, 명, %)

산업 분류	중 소 기 업				대기업 (C)	전 체 (A+B+C)
	소기업(A)		중기업(B)	소계 (A+B)		
	소상공인					
사업체 수	2,616,222 (87.9)	2,874,794 (96.6)	99,391 (3.3)	2,974,185 (99.9)	2,461 (0.1)	2,976,646 (100.0)
종사자 수	5,102,578 (40.5)	7,724,227 (61.2)	3,424,907 (27.2)	11,149,134 (88.4)	1,463,558 (11.6)	12,612,692 (100.0)

- 주: 1. 중소기업은 업종에 따라 상시근로자 수, 자본금, 매출액 등을 기준으로 정의됨.
 2. 소기업은 중소기업 가운데 업종에 따라 상시근로자 수 50인 또는 10인인 미만 기업으로 정의됨.
 3. 소상공인은 중소기업 가운데 업종에 따라 상시근로자 수 10인 또는 5인 미만 기업으로 정의됨.

자료: 통계청의 2007년 기준 「전국사업체조사」를 바탕으로 중소기업청 작성.

□ 중소기업은 고용과 경기를 지탱하고 신기술을 창출하며 경제의 불균형 문제를 시정할 수 있는 성장 동력임

- 산업구조가 고도화·다양화되면서 다품종·소량 생산체제를 구축해야 할 필요성이 높아지는 가운데 글로벌 경쟁의 심화로 대기업의 위상이 약화되고 국내 산업의 공동화가 진전됨에 따라 중소기업 역할은 더욱 중요시되고 있음
- 현재 제조업 분야 부가가치의 50.6%를 중소기업이 창출하고 있음. 특히, 부품·소재 관련 분야에서 중소기업이 98.9%를 차지하여 중소기업 경쟁력이 우리 산업 전체의 경쟁력 수준을 좌우할 수 있음¹⁾

1) 국무총리실, 기획재정부, 행정안전부, 지식경제부, 중소기업청, 국가경쟁력강화위원회,

- ‘고용 없는 성장’의 어려움을 타개하기 위해서는 고용창출 능력이 뛰어난 중소기업 부문에서 활발한 일자리 창출이 필요
 - 1994년부터 2007년까지 중소기업 고용은 연평균 4.24% 성장한 반면, 대기업 고용은 4.45% 감소

[표 12] 연평균 고용자 수 추이 및 증가율

(단위: 천명, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	증가율
전체	9,878	10,425	10,769	10,876	11,738	11,870	11,824	11,902	12,234	12,613	2.75
중소기업	7,672	8,283	8,681	9,176	10,154	10,309	10,211	10,449	10,678	11,149	4.24
대기업	2,206	2,142	2,088	1,700	1,584	1,562	1,613	1,453	1,556	1,464	-4.45

자료: 통계청 「전국사업체조사」 각 년도에서 재편·가공하여 중소기업청 작성.

2. 지원정책 추진 현황

- 「중소기업기본법」은 중소기업의 위상과 중소기업정책 방향을 규정하고 있는 기본 법률로 중소기업의 육성을 위하여 정부가 추진하여야 할 시책을 명시하고 있음
 - 중소기업 정책의 지원대상이 되는 중소기업은 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 같은 법 시행령 제3조에서 정의
 - 「중소기업기본법」 제5조부터 제19조까지는 조세지원, 금융지원 등 다양한 중소기업 분야별 지원시책의 기본원칙을 규정하고 있음. 중소기업 실체법에서는 이 원칙을 보다 구체화하여 지원 정책의 내용을 규정함
 - 「중소기업기본법」 제20조는 매년 정부가 중소기업 육성시책을 작성하여 국회에 보고하도록 규정

「중소기업제도 개혁방안」, 2009. 8.

가. 중소기업의 범위

- 중소기업 정책의 지원대상이 되는 중소기업은 ① 기업 규모가 소정의 기준 이하여야 하고 ② 대기업에 대하여 소유와 경영의 독립성이 있어야 함
 - 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 같은 법 시행령 제3조는 상시근로자수, 매출액과 자본금 기준을 사용하여 중소기업을 정의
 - 소기업은 「중소기업기본법 시행령」 제8조에서, 소상공인은 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 제2조 및 같은 법 시행령 제2조에서 각각 상시근로자 수를 기준으로 정의
 - 소유 및 경영의 실질적인 독립성 기준은 「중소기업기본법 시행령」 제3조제2호에서 다음의 세 가지 조건을 규정하고 있음
 - 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조제1항에 따른 상호출자제한 기업집단에 속하지 않는 기업
 - 자산 총액이 5,000억 원이 넘는 법인이 발행주식(「상법」 제370조에 따른 의결권 없는 주식은 제외한다) 총수의 100분의 30 이상을 직접 또는 간접적으로 소유²⁾하고 있는 기업이 아닌 경우
 - 관계회사에 속하는 기업의 경우에는 「중소기업기본법 시행령」 제7조의2에 따라 산정한 상시 근로자 수, 자본금, 매출액, 자기자본 또는 자산총액이 「중소기업기본법 시행령」 제3조제1호에 따른 기준을 초과하지 않아야 함

2) 발행주식의 간접소유 비율에 관하여는 「국제조세조정에 관한 법률 시행령」 제2조제2항을 준용함.

[표 13] 중소기업의 업종별 상시근로자수, 자본금 또는 매출액의 규모기준

해 당 업 종	규 모 기 준
제조업	상시 근로자 수 300명 미만 또는 자본금 80억원 이하
광업 건설업 운수업	상시 근로자 수 300명 미만 또는 자본금 30억원 이하
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스 사업시설관리 및 사업지원서비스업 보건 및 사회복지사업	상시 근로자 수 300명 미만 또는 매출액 300억원 이하
농업, 임업 및 어업 전기, 가스, 증기 및 수도사업 도매 및 소매업 숙박 및 음식점업 금융 및 보험업 전문, 과학 및 기술 서비스업 예술, 스포츠 및 여가관련산업	상시 근로자 수 200명 미만 또는 매출액 200억원 이하
하수처리, 폐기물 처리 및 환경 복원업 교육 서비스업 수리 및 기타서비스업	상시 근로자 수 100명 미만 또는 매출액 100억원 이하
부동산업 및 임대업	상시 근로자 수 50명 미만 또는 매출액 50억원 이하

주: 해당 업종의 분류는 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시한 한국표준산업분류에 따른 것임.

자료: 「중소기업기본법 시행령」 [별표 1]

- 2009년 3월 정부는 「중소기업기본법 시행령」을 개정하여 중소기업에 관한 복잡한 기준을 단순화하고 서비스업의 중소기업 기준을 확대하는 한편, 규모가 큰 기업을 중소기업에서 제외
 - 중소기업 범위기준을 표준산업분류의 대분류 기준으로 일원화
 - 서비스업 범위기준을 확대 조정, 현행 최저기준(종사자 50인·매출액 50억)에 묶여 있는 서비스업을 업종특성에 따라 100인 내지 300인으로 확대
 - 자산 5천억원 이상 대기업이 간접 소유한 기업을 중소기업에서 제외
 - 규모가 큰 기업과 출자관계에 있는 기업집단(관계회사)에 대해 중소기업 범위 기준을 엄격히 적용(2011년 시행)
 - 중소기업 졸업 상한기준에 매출액·자기자본을 추가(2012년 시행)

나. 지원정책의 분야별 추진 체계

- 중소기업 지원정책을 분야별로 추진근거가 되는 법률 및 예산 현황으로 살펴보면 [그림 4]와 같음
 - 중소기업 지원정책 가운데 중소기업의 경영활동에 가장 큰 영향을 차지하고 큰 규모로 시행되는 것은 조세지원과 금융지원임. 그 외에도 판로지원, 창업촉진, 기술혁신, 인력 지원 등과 같은 분야에서 정부의 지원정책이 수립·시행되고 있음
 - 중소기업 조세지출 지원 규모(중소기업만을 대상으로 한 조세지출 지원)는 2008년 기준 약 3조 4,572억원으로 추정되며 이는 전체 조세지출의 약 11.7%에 해당
 - 중소기업에 대한 조세지출 지원 가운데 가장 규모가 큰 것은 중소기업에 대한 특별세액 감면임
 - 정책금융 지원과 관련하여 한국은행의 총액한도대출제도와 같은 신용정책과 함께 정부는 신용보증제도, 정책자금 융자사업 등을 시행하고 있음
 - 정부는 2009년 기준으로 신용보증기관 출연 2조 7,000억원, 중소기업청 소관 융자사업 5조 8,555억원 등 금융지원과 관련하여 49개 사업에 10조 8,657억원의 예산을 편성
 - 그 밖에 중요한 중소기업 지원 정책 분야로는 판로지원, 창업촉진, 기술혁신, 인력 지원 등이 있으며 총 6조 829억원의 예산을 지원하고 있음
 - 판로지원 정책은 크게 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 근거를 두고 시행 중인 공공구매제도와 브랜드 개발, 해외 판로 촉진 등을 위해 시행중인 예산 사업으로 구분됨
 - 창업촉진 정책은 창업과 관련된 규제 완화를 중심으로 시행되고 있으며, 기술 창업을 촉진하기 위한 창업촉진대책이 수립·시행되고 있음

[그림 4] 중소기업 지원정책 관련 법률 및 예산·조세지출 현황

구분	법령 현황	예산 및 조세지출 규모	
조세 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조세특례제한법 ○ 법인세법 ○ 소득세법 ○ 지방세법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 조세지출: 3조 4,572억원 <ul style="list-style-type: none"> - 특별세액 감면: 1조 2,149억원 - 자영업자 유가환급금: 8,600억원 - 신용카드 등의 사용에 따른 부가가치세 세액공제: 8,422억원 등 	
금융 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국은행법 ○ 중소기업은행법 ○ 신용보증기금법 ○ 기술신용보증기금법 ○ 지역신용보증재단법 ○ 중소기업진흥에 관한 법률 ○ 벤처 기업 육성에 관한 특별조치법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융지원: 10조 8,657억원 <ul style="list-style-type: none"> - 신용보증기관 출연: 2조 7,000억원 - 지역신보 재보증 및 보증지원: 6,300억원 - 중소기업은행 출자: 5,000억원 - 중소기업청 융자사업: 5조 8,555억원 - 모태조합 출자: 3,450억원 등 49개 사업 	
기타	판로 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 ○ 중소기업 진흥에 관한 법률 ○ 하도급거래 정상화에 관한 법률 ○ 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 판로지원: 941억원 <ul style="list-style-type: none"> - 내수기업수출기업화: 200억원 - 무역촉진단 파견: 155억원 - 해외규격인증획득지원: 120억원 등 26개 사업
	창업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 벤처기업육성에 관한 특별조치법 ○ 중소기업창업 지원법 ○ 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 ○ 소기업 및 소상공인 지원에 관한 특별조치법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 창업촉진: 2,221억원 <ul style="list-style-type: none"> - 창업기업투자보조금: 673억원 - 신기술창업인턴사업: 280억원 - 아이디어상업화 지원: 250억원 등 19개 사업
	기술혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업기술혁신 촉진법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기술혁신: 1조 492억원 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업기술혁신개발지원: 2,620억원 - 부품소재기술개발: 1,893억원 - 산학연공동기술개발: 977억원 등 30개 사업
	인력 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 인력지원 특별법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인력지원: 3,117억원 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 훈련 컨소시엄 지원: 790억원 - 중소기업전문인력 활용 장려금: 412억원 - 중소기업핵심직무능력향상지원: 379억원 등 26개 사업
	기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법 ○ 중소기업 협동조합법 ○ 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 ○ 여성기업 지원에 관한 법률 등 ○ 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타: 4조 4,056억원 <ul style="list-style-type: none"> - 재래시장 시설현대화: 1,794억원 - 기업 지방이전 촉진사업: 870억원 등 76개 사업

주: 1. 조세지출은 2008년 기준으로, 예산은 2009년 기준으로 작성된 것임.

2. ‘기타’는 6가지 분야로 분류하기 어려운 예산사업으로 경영합리화, 중소기업간 협력, 전통시장 지원 등의 분야가 있음.

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

- 2007년 기준으로 국가 R&D 총투자의 10.4%인 1조 148억원을 중소기업 기술 혁신에 지원하고 있으며, 중소기업만을 대상으로 하는 기술혁신 지원사업은 중소기업청의 사업으로 시행되고 있음
- 현행 인력지원사업은 중소기업이 저임금 인력을 활용할 수 있도록 공급을 확대하는 인력수급 대책에 초점을 두고 추진되고 있음

다. 중소기업 지원 예산 현황

(1) 중소기업 육성시책 국회 보고와 지원 예산

- 「중소기업기본법」 제20조제2항은 정부가 매년 다음 연도의 중소기업 지원 시책을 수립하여 예산과 함께 국회에 제출하도록 규정하고 있음. 따라서 원칙적으로 정부는 각 부처에서 시행하는 중소기업 지원 예산을 모두 파악하여 ‘중소기업 육성시책’에 반영하여야 함
- 그러나 중소기업 지원 분야에 대한 별도의 재정분류체계가 마련되어 있지 않고 정부 조직 개편으로 중소기업특별위원회가 폐지되면서 중소기업 지원 예산의 현황을 파악하거나 사전 조정하는 기관이 없음
 - 중소기업특별위원회는 전년도 사업에 대한 평가, 다음해 예산의 사전 조정 당해연도 사업의 추진계획 등을 심의·의결하는 기능을 수행하였으나 2008년 정부 조직 개편과 함께 동 위원회는 폐지됨
- 중소기업 지원예산은 중소기업 지원 정책의 재정적 지원 현황을 파악하기 위하여 중요한 자료이므로, 본 보고서 작성 시 15개 부처, 16개 청, 3개 위원회, 2개 처에 자료를 요청하여 이를 취합함
 - 「중소기업기본법」 제20조제2항에 따라 정부가 국회에 제출한 ‘2009년 중소기업 육성시책’을 기준으로 각 부처에서 시행하고 있는 중소기업 지원사업의 예산 현황 자료를 요청함

- 다만, '중소기업 육성시책'의 작성 과정에서 각 부처가 개별적으로 중소기업 지원 예산 여부를 판단하도록 함에 따라 각 부처마다 육성시책 작성 담당자의 의지에 따라 지원예산 규모가 달라질 수 있음³⁾

(2) 지원 예산 현황

□ 중소기업 지원 예산은 2006년부터 2008년까지 10조원 내외 규모로 운영되다가 2009년에 급격히 증가하였음

- 중소기업 지원 사업은 13개 부처에 편성되어 있으며, 2009년 예산은 16조 9,486억원으로 2008년의 10조 2,100억원에 비하여 66.0% 증가하였음
 - 2009년 기준으로 중소기업 지원예산이 총 지출(301.8조원)에서 차지하는 비중은 5.6%이고 경제 분야 지출(55.7조원)에서 차지하는 비중은 30.3%임
- 이는 중소기업청의 예산이 8조 1,577억원에서 14조 8,243억원으로 81.7% 증가한데 주로 기인하는 것으로 보임
 - 2008년 기준으로 중소기업청 예산이 중소기업 지원 전체 예산⁴⁾에서 차지하는 비중은 79.9%였으나 2009년에는 그 비율이 87.5%로 높아짐
 - 이와 같이 중소기업청 예산이 중소기업 지원 전체 예산에서 차지하는 비중이 높은 것은 ① 중소기업 지원 예산의 정의가 명확하지 않고, ② '중소기업 육성시책'이 중소기업청 위주로 작성되어 중소기업청 외의 부처에서 중소기업 지원 목적으로 시행하는 사업이 일부 누락⁵⁾되어 있으며, ③ 중소기업청의 융자

3) 이러한 이유로 중소기업청 등에서 분야별로 수립하는 개별 계획상의 지원 예산 규모가 '중소기업 육성시책'에 따른 예산 규모와 크게 차이가 날 수 있음. 예를 들어, 노동부는 2009년 중소기업 지원예산 규모가 2,241억원이라고 국회 예산정책처에 자료를 제출하였으나, 「중소기업 인력지원기본계획(2005년~2009년): 2009년도 시행계획」에 따른 노동부의 2009년 예산 규모는 1조 1,057억원으로 나타나고 있음.

4) 중소기업청 외 다른 부처의 지원은 중소기업 육성보다는 다른 고유의 목적이 있는 경우가 많아 예산 전액이 중소기업 지원 목적으로 사용된다고 보기 어려운 측면이 있음.

5) 예를 들어 방송통신위원회는 콘텐츠제작지원사업 등을 통하여 중소기업이 대부분을 차지하는 방송채널사용사업자, 독립제작사 등의 콘텐츠 제작 지원을 수행하고 있으나 이러한 사업 내용은 '중소기업 지원시책'에 포함되지 않아 예산 현황에 집계되지 않았음.

사업 예산이 2008년 3조 1,554억원에서 2009년 5조 8,555억원으로 급격히 증가하였기 때문임

[표 14] 2006~2009년 부처별 중소기업 지원 예산 현황

(단위: 억원)

부처	2006	2007	2008	2009	
				비중	
합계	101,615	97,407	102,100	169,486	100.0%
외교통상부	4	6	8	12	0.0%
방위사업청	-	14	31	43	0.0%
교육과학기술부	15	17	34	30	0.0%
문화체육관광부	2,940	2,963	2,741	2,989	1.8%
농림수산식품부	322	609	719	951	0.6%
지식경제부	2,344	2,472	8,585	3,638	2.1%
중소기업청	87,958	82,565	81,577	148,243	87.5%
특허청	688	678	137	823	0.5%
보건복지가족부	1,085	928	922	1,281	0.8%
환경부	4,635	5,129	5,071	4,220	2.5%
노동부	1,617	2,012	2,259	2,241	1.3%
금융위원회	-	-	-	5,000	3.0%
여성부	9	15	18	15	0.0%

주: 중소기업청 외 다른 부처의 지원은 중소기업 육성보다는 다른 고유의 목적이 있는 경우가 많아 예산 전액이 중소기업 지원 목적으로 사용된다고 보기 어려움. 동 자료는 각 부처에서 중소기업 지원예산이라고 판단하여 중소기업 육성시책에 포함된 내용을 기준으로 작성되었음.

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

- 2009년 중소기업 지원예산을 사업 성격 및 형태에 따라 구분해보면, 사업 수 기준으로는 기타분야가 47개로 가장 많고 융자사업 37개, 기술혁신 30개 순이며 예산 기준으로는 융자사업, 기타, 보증/보험 순임
 - 「중소기업기본법」을 참고하여 사업을 융자, 투자, 보증/보험, 창업촉진, 경영합리화, 기술혁신, 판로확보, 인력지원, 협력지원, 기타로 구분하였음

[표 15] 중소기업 지원예산 유형별 규모

(단위: 개, 억원)

구분	사업수	2008			2009	
		예산	결산	지원	예산	비중
합계	226	102,100	99,383	88,593	169,486	100.0%
용자	37	35,723	35,363	34,763	68,184	40.2%
투자	5	1,100	1,080	1,080	3,717	2.2%
보증/보험출연	7	5,710	5,710	5,710	36,756	21.7%
창업촉진*	19	630	630	630	2,221	1.3%
경영합리화	15	2,837	2,786	2,751	2,974	1.8%
기술혁신*	30	14,858	14,856	7,421	10,492	6.2%
판로확보	26	778	769	757	941	0.6%
인력지원	26	2,875	2,597	2,346	3,117	1.8%
협력지원	14	223	222	194	261	0.2%
기타	47	37,367	35,371	32,940	40,821	24.1%

- 주: 1. '기타'는 중소기업청 기본 경비 등 다른 사업 분야로 구분하기 어려운 사업을 의미함
 2. '지원'은 결산액 가운데 실제 중소기업 지원에 사용된 액수를 의미함.
 3. 중소기업청 '신기술창업인프라구축액', '중소기업 기술혁신개발지원'사업과 보건복지가족부 '보건의료기술 연구개발사업', 환경부 '차세대 핵심환경기술개발'사업은 예산의 이월·전용 등을 통해 예산현액이 증액되어 결산액이 증가함.

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

- 2008년 하반기 이후 금융위기에 대응하기 위하여 정부는 금융지원 성격을 가지고 있는 용자, 투자, 보증/보험 사업 예산을 대폭 증액하였음
 - 2009년 기준으로 전체 예산의 64.1%에 해당하는 10조 8,657억원을 금융지원 성격 사업에 편성함. 이는 2008년의 4조 1,553억보다 161.5% 증액된 것임
- 출구정책의 일환으로 경제상황, 재정건전성 등을 고려하여 2010년부터 확대된 금융지원 사업을 정상화하게 되면 정책금융의 혜택을 받을 수 있는 중소기업 수도 줄어들게 되므로 금융지원 사업의 지원 조건 등의 조정이 필요할 수 있음
 - 기획재정부에 따르면 2010년 산업·중소기업·에너지 분야 예산은 보증기관 출연 예산 및 용자사업 등에서 감액되어, 2009년 20.8조원 대비 7.2조원(2009년 본 예산 대비 2.6조원) 감액된 13.6조원이 요구되었음⁶⁾

6) 기획재정부, 「2010년도 예산안 및 기금운용계획안 요구 현황」, 2009. 7.

3. 중소기업 지원 관련 국회 계류 법률안 현황

- 중소기업에 대한 지원을 보다 확대하거나 중소기업 지원정책의 시행과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위하여 국회에 제출된 개정 법률안은 45개임)

가. 조세지원 관련 법률안 현황

- 조세지원과 관련된 법률안은 중소기업에 적용되는 조세특례를 연장하거나 조세특례를 신규로 규정하는 내용으로 「조세특례제한법」 등에 규정됨

[표 16] 중소기업 조세 지원 관련 국회 계류 중인 법률안 현황(2009. 9. 4. 기준)

법률안	주요 내용
조세특례제한법 일부개정법률안 (2009. 7. 14. 임동규의원 등 10인)	생산설비 또는 특허권 등의 지적재산권 양도시 3년 거치 3년 균등 익금산입하도록 과세 이연
조세특례제한법 일부개정법률안 (2009. 1. 8. 심재철의원 등 10인)	중소기업이 특허권, 실용신안권, 기술 등을 취득한 경 우 취득금액의 100분의 7에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제하는 조세특례의 적용기한을 2009년 12월 31일에서 2012년 12월 31일로 연장함
조세특례제한법 일부개정법률안 (2008. 11. 26. 최재성의원 등 11인)	재해경감 우수기업으로 인증 받은 기업이 대통령령으 로 정하는 재해경감활동에 투자하는 경우 당해 투자 금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제
조세특례제한법 일부개정법률안 (2008. 7. 11. 조진형의원 등 20인)	중소기업에 대한 특별세액감면 시한을 2011년 12월 31일까지 연장
조세특례제한법 일부개정법률안 (2008. 11. 18. 강운태의원 등 17인)	중소기업이 사업용자산이나 신기술, 연구인력 등에 투자하는 경우 소득세나 법인세 세액공제를 상향조정
조세특례제한법 일부개정법률안 (2008. 9. 26. 최구식의원 등 10인)	혁신도시 개발예정지구 주변지역으로 이전하는 중 소기업에 대하여 세액 감면

- 7) 법률의 한글화를 위한 법률이나 다른 법률과의 체계 조정만을 위한 법률안은 대상에서 제외함.

조세특례제한법 일부개정법률안 (2008. 9. 24. 백성운의원 등 10인) (2008. 7. 11. 조진형의원 등 20인)	수도권 중소기업과 수도권 외 중소기업 간의 조세지원 차별을 없앴
조세특례제한법 일부개정법률안 (2008. 9. 8. 이철우의원 등 11인)	수도권과밀억제권역 외의 지역에서 창업한 중소기업에 대한 세금 감면 기한을 2009년 12월 31일까지에서 2012년 12월 31일까지로 연장
재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2008. 8. 26. 송영길의원 등 13인)	국가·지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 재래시장 및 상점가에 공급하는 부동산 임대용역에 대하여 부가가치세 감면

자료: 국회 의안정보시스템을 이용하여 국회예산정책처 재구성.

나. 정책 금융 지원 관련 법률안 현황

- 정책 금융 지원과 관련된 법률안은 「신용보증기금법」, 「기술신용보증기금법」 등을 개정하여 부정한 보증 이용자에 대한 제재를 신설하는 등 사업 운영 과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위한 것임

[표 17] 중소기업 정책 금융 지원 관련 국회 계류 중인 법률안 현황(2009. 9. 4. 기준)

법률안	주요 내용
신용보증기금법 일부개정법률안 기술신용보증기금법 일부개정법률안 (2009. 7. 6. 이성현의원 등 12인)	거짓이나 부정한 방법으로 보증을 받은 자에 대하여 제재근거 신설
기술신용보증기금법 일부개정법률안 (2009. 4. 2. 이상민의원 등 12인)	기술신용보증기금의 조성재원인 금융기관의 출연금 비율의 대강을 법에 규정
재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2008. 11. 10. 조원진의원 등 11인)	품목별 상인회가 자금조달에 필요한 신용보증을 받을 수 있도록 근거를 마련

자료: 국회 의안정보시스템을 이용하여 국회예산정책처 재구성.

다. 판로지원 관련 법률안 현황

- 판로지원을 위한 법률안은 최근 문제가 되고 있는 대규모 점포의 지역시장 입점시 규제 신설과 관련된 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, 「대·중소기업 상생협력에 관한 일부개정법률안」, 공공구매 제도의 이행력을 높이기 위한 「중소기업제품 구매 촉진 및 판로지원에 관한 법률 일부개정 법률안」과 하도급 거래에 있어 불리한 위치에 있는 중소기업을 보호하기 위한 「하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안」 등이 있음

[표 18] 중소기업 판로 지원 관련 국회 계류 중인 법률안 현황(2009. 9. 4. 기준)

법률안	주요 내용
재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2009. 5. 19. 김정훈의원 등 12인) (2008. 7. 4. 김희철의원 등 16인)	대규모 점포가 지역시장에 입점할 경우 사전영향 평가 결과에 따라 중소기업청장이 사업의 인수·개사·확장 등을 일시 정지할 것을 권고할 수 있도록 하거나 지자체장이 개설등록을 제한할 수 있도록 함
대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 8. 27. 조승수의원 등 11인) (2009. 8. 3. 박상돈의원 등 11인)	
중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 8. 28. 강창일의원 등 11인) (2009. 6. 30. 유성엽의원 등 13인)	공공기관의 구매 증대를 위한 계획에 대통령령으로 정하는 비율 이상의 구매증대를 위한 목표를 제시하도록 하는 등 공공구매제도의 이행력을 높이기 위하여 제도를 보완
하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 4. 14. 강운태의원 등 14인)	발주자가 중앙관서, 지방자치단체, 공공기관 및 지방공기업인 때 원청업체 이외에 하도급업체가 따로 있는 경우에는 하도급업체에 지급되어야 할 대금에 대하여는 직접 지급하도록 함
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 4. 14. 강운태의원 등 14인)	
국가재정법 일부개정법률안 (2009. 3. 5. 강운태의원 등 10인)	

<p>하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (2008. 12. 30. 박선숙의원 등 18인)</p>	<p>하도급 거래에서 대기업의 횡포로부터 중소기업 을 보호하기 위해 피해자에게 손해액의 3배를 배 상하도록 하는 제도를 도입</p>
<p>하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (2008. 8. 25. 강창일의원 등 22인)</p>	<p>하도급대금, 선급금, 준공금 등의 지급기한을 단축 하거나 대금 직접지급의무 등을 확대함으로써 중 소기업의 애로를 지원하고, 이를 어길 경우 제재</p>
<p>건설산업기본법 일부개정법률안 (2009. 3. 31. 강창일의원 등 10인) (2009. 3. 26. 김동철의원 등 11인) (2008. 12. 15. 이성현의원 등 12인)</p>	
<p>중소기업협동조합법 일부개정법률안 (2009. 4. 7. 배은희의원 등 12인)</p>	<p>중소기업협동조합에 원자재 가격조사·하도급대금 조정지원 기능을 부여</p>
<p>대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 7. 14. 임동규의원 등 11인)</p>	<p>중소기업이 중소기업청장에게 사업이양을 받고 싶은 사업을 요청할 수 있도록 하고, 중소기업청 장이 해당 사업을 영위하는 대기업 등에게 이를 통지할 수 있도록 함</p>
<p>대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 4. 20. 박종희의원 등 11인)</p>	<p>대기업과 중소기업 간의 수위탁거래 과정에서 발생하는 불공정거래행위의 개선을 위한 공정거 래위원회의 시정조치에 불응하는 자에 대하여 벌 칩을 부과</p>
<p>대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 (2008. 11. 18. 김희철의원 등 14인)</p>	<p>현재 대·중소기업 간 사업조정제도 기간은 2년 이내로 규정되어있으나, 그 기간 내에 중소기업 이 사업 활동 기회를 확보하는 것이 불가능할 경 우에는 그 기간을 2년까지 연장할 수 있도록 하 고자 함</p>

자료: 국회 의안정보시스템을 이용하여 국회예산정책처 재구성.

라. 그 밖의 중소기업 지원 관련 법률안 현황

- 그 밖에도 창업촉진, 기술혁신, 인력지원 등을 위한 법률안이 있음
 - 창업을 촉진하기 위한 법률안은 창업자 등이 공장을 설치하는 절차를 간소화하도록 하는 「벤처기업육성에 관한 특별조치법 일부개정법률안」 등이 있음
 - 기술혁신과 관련된 법률안은 기술혁신도입단계에 있는 중소기업에 대하여도 정부가 지원할 수 있게 하는 「중소기업기술혁신 촉진법 일부개정법률안」 등이 있음
 - 인력지원과 관련된 법률안은 출연연구기관 연구원 등이 중소기업에서 일할 수 있도록 하는 「중소기업인력지원 특별법 일부개정법률안」 등이 있음
 - 그 밖에도 재래시장의 명칭을 전통시장으로 바꾸고 상점활성화구역의 지정 및 지원제도의 근거를 마련하고자 하는 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안」 등이 있음

[표 19] 그 밖에 중소기업 지원 관련 국회 계류 중인 법률안 현황(2009. 9. 4. 기준)

구분	법률안	주요 내용
창업 촉진	벤처기업육성에 관한 특별조치법 일부개정법률안 (2009. 6. 23.우윤근의원 등 10인)	대학이나 연구기관뿐만 아니라 지방자치단체에서 설치·운영 중인 창업보육센터의 벤처기업도 도시형 공장을 설치할 수 있도록 함
	벤처기업육성에 관한 특별조치법 일부개정법률안 (2009. 5. 8. 배은희의원 등 10인)	창업 촉진을 주된 업무로 하는 신기술창업전문회사가 경영·기술 지원을 보다 쉽게 받을 수 있도록 하고, 신기술창업집적지역에서 창업한 자나 벤처기업이 도시형 공장 등을 설치하는 절차를 간소화
	벤처기업육성에 관한 특별조치법 일부개정법률안 (2009. 1. 14. 김태원의원 등 13인)	중소기업청장이 지정하는 창업보육센터에 입주한 벤처기업이나 창업자는 「건축법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등의 규정에도 불구하고 도시형공장을 설치할 수 있도록 함

	중소기업창업 지원법 일부 개정법률안 (2009. 6. 2. 배은희의원 등 14인)	‘창업자’의 범위를 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 10년이 지나지 아니한 자로 확대하고, 모든 중소기업창업투자회사는 조합원간 이해상충 방지체계를 갖추도록 하는 등 창업기업에 대한 투자를 활성화하기 위하여 제도를 개선
기술혁신	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 (2009. 7. 8. 노영민의원 등 12인)	중소기업과 대기업 간에 수·위탁거래에 관한 약정을 체결할 때 기술개발 부분도 약정대상에 포함된다는 것을 명확히 규정
	중소기업기술혁신 촉진법 일부개정법률안 (2009. 6. 24. 심재철의원 등 13인)	중소기업청장이 중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 기술혁신 도입 단계에 있는 중소기업자가 수행하는 기술혁신사업에 출연할 수 있도록 함
인력지원	중소기업인력지원 특별법 일부개정법률안 (2009. 7. 10. 김세연의원 등 10인)	교원 및 연구원이 중소기업부설연구소의 연구소장 또는 연구원으로 근무하기 위하여 휴직할 수 있는 규정을 마련하고, 출연연구기관 연구원도 중소기업의 대표자 또는 임원 및 직원을 겸임겸직할 수 있도록 함
	중소기업인력지원 특별법 일부개정법률안 (2009. 4. 13. 손숙미의원 등 12인)	정부는 다수의 중소기업이 공동으로 위탁하는 보육시설에 대하여 운영경비를 지원할 수 있도록 함
기타	재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2009. 5. 15. 오제세의원 등 12인)	시장정비사업조합이 사업시행자인 경우에는 시장정비사업시행계획의 내용에 대한 동의를 조합원 과반수의 동의로 갈음함
	재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 (2008. 12. 1. 원희룡의원 등 25인)	재래시장과 상점가를 중심으로 지원하고 있는 현 제도는 개별단위의 기초상권에 국한되어 있어 시장이나 상점가에 포함되지 않는 다수의 점포가 밀집한 지역의 상권을 반영하지 못하였으며, 지원의 상승효과도 비교적 높지 않은 편임. 이에 기초지자체장이 상권활성화구역을 지정하고 이들을 위한 사업계획을 수립·시행할 수 있도록 함
	중소기업협동조합법 일부 개정법률안 (2008. 9. 4. 이한구의원 등 13인) (2008. 8. 27. 김성곤의원 등 39인)	소기업·소상공인공제사업의 자금조성에 정부의 출연금·보조금을 추가하고, 정부는 매 회계연도마다 예산의 범위 안에서 정부의 출연금 또는 보조금을 세출예산에 계상하도록 함
	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률안 (2009. 9. 1. 임동규의원 등 10인)	상생협력 우수 기업뿐만 아니라 상생협력 유공자도 포상 대상에 포함시켜 대·중소기업의 상생활동을 확산하고자 함

자료: 국회 의안정보시스템을 이용하여 국회예산정책처 재구성.

4. 「중소기업기본법」과 추진체계 관련 주요 쟁점

가. 중소기업의 범위에 대한 논란

- 2005년 중소기업 범위 개정 이후 업계는 중소기업 범위 확대를, 학계에서는 규모가 큰 기업의 졸업을 주장하여 왔음. 한정된 재원의 효율적 활용 및 중소기업 지원 정책의 타당성 확보를 위해서는 중소기업 범위의 축소가 바람직함
 - 중소기업계는 경제 규모의 변화 등을 고려하여 종업원 수 및 자본금 기준을 확대 조정할 것을 요구
 - 학계 및 연구기관은 규모가 큰 기업이 정부 지원 및 공공구매를 선점하는 문제를 방지하고 한정된 중소기업 지원 재원을 효율적으로 활용할 수 있도록 중소기업 범위를 축소 조정할 것을 주장⁸⁾
 - 정책대상으로의 중소기업은 정부 지원을 전제하고 있고, 지원 정책의 목적은 ‘국가경제의 활력소가 될 수 있음에도 대기업에 비하여 불리한 위치에 있어 지원이 필요한 기업군에 대한 지원’임. 따라서 중소기업 지원정책의 대상범위가 지나치게 커지는 것은 지양할 필요
- 향후 중소기업 범위는 그동안의 양적 확대 방식에서 중소기업 지원의 효율성을 중시하는 선진국형 제도로 전환해 나갈 필요가 있음
 - 주요 국가의 중소기업 비중을 보면, 현행 우리나라의 중소기업 비중은 다른 나라에 비하여 높은 수준임. 따라서 정책대상으로의 중소기업은 정부의 지원을 전제로 하는 것이기 때문에 좀 더 객관적이고 합리적인 양적 기준에 의한 중소기업 범위 설정이 필요함
 - 중소기업의 성격을 보다 충실화할 수 있도록 질적 정의도 명료하게 규정할 필요가 있음

8) 정연승·권선주·박연숙·황성수, 「중소기업 적정범위 검토 및 운용방안 개선에 관한 연구」, 중소기업연구원, 2007. 7.

[표 20] 주요 국가의 중소기업 비중

구분 \ 국가	미국(2004)	일본(2004)	EU(2004)	대만(2006)	한국(2006)
기업체수 비중	99.7%	99.2%	99.8%	97.7%	99.9%
종사자수 비중	50.9%	79.4%	69.7%	76.6%	88.0%
대기업수	17,000개	45,600개	40,000개	28,400개	4,266개

자료: 중소기업청, 「중소기업기본법 시행령 일부개정 보고[중소기업 범위 개편]」, 2008. 9.

- 2009년 3월 정부는 그동안 제기되어 온 문제를 개선하고자 중소기업 범위를 일부 조정하였으나 자본금을 중소기업 판정 기준으로 활용하는 문제, 시장지배적 사업자 기준을 도입하지 않은 문제 등 몇 가지 과제는 아직 남아 있는 상황이므로 향후 보다 면밀한 검토를 통하여 중소기업 범위 기준을 조정할 필요가 있음
- 중소기업이 성장·발전하는 실태를 중소기업 범위에 제대로 반영하고 한정된 정부 재정으로 효율적인 지원사업을 추진하기 위하여 중소기업 범위 설정 기준으로 매출액 기준을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 「중소기업기본법」은 중소기업 범위를 정의할 때, 상시근로자 수, 자산규모, 매출액 등을 적용할 수 있도록 하고 있음. 그러나 실제로는 상시근로자와 자본금 기준이 주로 적용되고 매출액은 중소기업 범위 한도기준으로만 이용되고 있음
 - 자본금 기준은 공적 통계자료의 미비 등으로 기업의 규모를 구분하는데 적절한 역할을 수행하지 못함에도 불구하고 상시 근로자수와 동등한 기준으로 적용되어 중소기업 범위를 높게 설정하는 역할을 하고 있음
 - 중소기업 매출액이 커짐에 반하여 자본 증자는 빈번하게 이루어지지 않고, 특히 중소기업의 범위를 벗어날 수 있는 기업이 중소기업으로 남기 위해 증자를 하지 않는 경우가 있음

9) 2009년 3월 중소기업기본법 시행령 개정으로 '3개년도 평균 매출액 1천억원 이상'과 '자기자본 1천억원 이상'이면 중소기업에서 제외되는 것으로 중소기업 한도조건 기준이 추가되었음.

- 일본은 우리나라와 유사하게 종사자 수와 자본금을 기준으로 중소기업을 판단하고 있으나, 미국은 업종별로 매출액 또는 종업원 수를 기준으로 판단하고 있으며, EU는 산업을 구분하지 않고 근로자 수와 매출액 기준을 동시에 만족하거나 자산총액이 일정 규모 미만이면 중소기업으로 보고 있음
- 매출액 기준을 중소기업 범위에 활용하는 경우 경기변동 등의 영향을 크게 받을 수 있어 주기적으로 중소기업 범위를 조정해주어야 함

[표 21] 외국의 중소기업 기준 비교

	미국	일본	독일	EU
제조업	세부 업종별로 종업원 수 500인 (750, 1,000, 1,500인) 미만	종사자수 300인 이하 또는 자본금 3억엔 이하	연간 매출액 5,000만 유로 미만	근로자수 249인 미만 & 연매출액이 5,000만 유로 미만 또는 연간 자산총액 (annual balance sheet)이 4,300만 유로 미만
광업	세부업종별로 연간매출액 600만 달러 미만 또는 종업원 수 500인 미만			
건설업	세부업종별로 연간매출액 600만 달러(1,200, 1,700, 2,850만 달러)미만			
도매업	종업원 수 100인 미만	상시고용 종업원 100인 이하 또는 자본금 1억엔 이하		

자료: 중소기업중앙회, 「2009 중소기업 현황」, 2009. 4.

- 중소기업의 성격에 보다 충실한 중소기업 범위 설정을 위하여 ‘시장지배적 사업자’를 중소기업 범위에서 제외하는 등 질적 기준을 강화하는 방안은 검토할 필요가 있음
 - 중소기업은 시장에서 경쟁을 촉진·유지하고 새로운 업종이나 업태를 창출하는 기능을 수행하지만 경제적 약자의 입장에 있기 때문에 정부의 지원이 정당화될 수 있다는 점을 고려하면, 시장지배적사업자를 제외하는 것이 보다 타당할 수 있음
 - 현행과 같이 시장지배적사업자에 대한 기준이 없을 경우 각 산업에서 독점적 지위를 차지하는 기업들이 수혜대상이 되어 중소기업 지원시책이 독점을 규제하고 자율과 경쟁을 지향하는 중소기업 정책방향과 부합하지 못하는 경우가 발생할 수 있음

나. 환경 변화에 따른 「중소기업기본법」 개정 필요성

- 「중소기업기본법」은 중소기업 육성·지원 정책을 제도적으로 뒷받침하고 정책의 방향성을 제시하는 모법으로 창업촉진, 판로 확보 등 세부 시책과 지원 법률의 방향성을 제시하고 있음
- 현행 「중소기업기본법」은 경제 환경 변화에 대응하지 못하고 있으며 중소기업 지원을 위한 관련 법률의 변화를 수용하고 있지 못함
 - 자유무역협정(FTA) 확산, 기술의 융복합화 등의 정책 환경 변화에 대응하여 중소기업의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 방향성 제시가 시급히 요구되나 이에 체계적으로 대응하기 위한 관련 법제 개편은 제대로 이루어지지 못하고 있음
 - 「중소기업기본법」은 1966년 제정되었으며, 1976년, 1982년, 1995년, 1998년에 각각 개정됨. 법률 개정이 대부분 부분적 수정에 그쳐 중소기업의 경제 환경 변화 및 정책 변화를 수용하고 있지 못함
 - 중소기업을 지원하기 위한 중소기업청 소관 법률은 1995년 5개에서 2009년 현재 14개로 확대되었으나¹⁰⁾ 「중소기업기본법」은 이를 모두 포괄하지 못함
 - 중소기업 정책 대상도 벤처기업, 여성·장애인 기업, 소상공인, 전통시장 등으로 확대되고 있음에도 이들에 대한 지원시책 등이 「중소기업기본법」에 반영되어 있지 못함
- 「중소기업기본법」이 전체 중소기업 지원 정책을 포괄하도록 법률을 개정하여 동 법률의 실효성을 높일 필요가 있음
 - 현행 「중소기업기본법」은 중소기업 지원 시책이 유형별로 체계화되지 못하여 전체 중소기업 지원 정책 내용을 포괄하지 못함
 - 환경문제에 대한 중소기업의 대응, 공정한 거래질서의 확립, 기업승계에 대한 지원, 국제 경쟁력 강화 등의 내용이 누락됨
 - 「중소기업기본법」에 규정된 시책이라 해도 명목상 규정되어 있을 뿐 실제

10) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」은 2009년 11월부터 시행될 예정임.

로는 그 시행에 있어 효율성이 매우 미약하거나 혹은 시행되지 않는 것도 존재함. 이들 조항을 개정하여 법률의 실효성을 높일 필요가 있음

- 현재 중소기업 정책은 '경쟁과 혁신', '활력과 창조'의 주체로서의 중소기업을 강조하나, 「중소기업기본법」은 계열화 촉진(제10조)¹¹⁾과 같은 대기업 위주의 정책 추진에 따른 육성정책, 중소기업 사업영역 보호(제11조)¹²⁾와 같은 중소기업 보호를 주 목적으로 하는 정책을 포함하고 있음

다. 정책 비전 및 목표 제시를 위한 기본계획 수립

- 중소기업 정책을 효율적·체계적으로 운용하기 위한 기본 철학이나 전체적인 목표를 제시하는 기본계획이 정부 내에서 수립·운영되고 있지 않음
- 중소기업 지원 정책은 금융지원, 기술혁신, 창업촉진 등 다양한 목적으로 시행되고 있으나 이를 유기적으로 연계·종합한 계획은 수립되고 있지 않음
 - 기술혁신, 창업촉진 등은 개별 법률에 근거하여 종합계획 또는 시행계획을 수립하고 있으나 법령에 따라 수립 주기 및 계획 성격도 상이함
 - 「중소기업기술혁신 촉진법」 제3조는 중소기업의 기술혁신촉진에 관한 기본방향, 기술혁신과제의 사업타당성조사에 관한 사항 등을 포함하고 있는 중소기업 기술혁신촉진계획을 5년마다 수립하도록 하고 있음
 - 「중소기업인력지원 특별법」 제5조는 중소기업 인력지원 목표 및 정책의 기본방향, 산업구조의 변화를 반영한 중소기업의 인력활용에 관한 사항 등을 포함하고 있는 중소기업 인력지원 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있음
 - 「중소기업창업지원법」 제4조는 수립 주기 및 계획에 포함되어야 할 내용에 대한 규정 없이 중소기업창업지원계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있음

11) 제10조 (계열화의 촉진) ①정부는 중소기업자와 중소기업자 외의 자가 분업화를 통하여 서로 이익을 증진할 수 있도록 계열화(계열화)를 촉진하기 위하여 필요한 시책을 실시하여야 한다.

12) 제11조 (사업 영역의 보호) 정부는 중소기업자의 사업 영역이 중소기업 규모로 경영하는 것이 적절한 분야에서 원활히 확보될 수 있도록 필요한 시책을 실시하여야 한다.

- 분야별로 시기의 조정 등이 없이 계획이 수립·시행되어 계획간 연계의 부족 등이 발생할 수 있음. 또한, 분야별 계획에 대한 세부 시행계획과 중소기업 육성 시책간의 관계도 모호함

□ 정부는 매년 중소기업 육성시책을 수립·시행하고 있으나 이는 각 부처에서 시행하고 있거나 시행을 계획하고 있는 정책을 취합한 것에 불과하고 장기적 비전과 목표 아래 매년 계획이 수립·시행되고 있지 않음

- 「중소기업기본법」 제3조는 정부 및 지방자치단체가 중소기업 지원 시책을 실시하여야 한다고 규정하고 있고 같은 법 제20조는 정부가 매년 중소기업 지원시책을 수립하도록 하고 있음
- 매년 정부가 수립하는 중소기업 육성시책은 매년 중소기업이 처한 상황 등에 대응하기 위하여 수립되는 시행계획의 성격이 강함

□ 과학기술정책, 국가균형발전 등과 같은 다른 정책의 경우, 범정부적으로 기본계획, 시행계획, 부문 계획 등을 수립·시행하고 이를 평가·점검하도록 하고 있는 점을 고려하면, 중소기업 지원 정책도 이와 같은 체계의 수립이 필요함

- 「과학기술기본법」 제7조는 교육과학기술부장관이 5년마다 과학기술의 발전 목표 및 정책의 기본방향, 과학기술혁신관련 산업정책·인력정책 및 지역기술혁신정책 등의 추진방향 등의 내용을 포함하고 있는 과학기술기본계획을 수립하도록 규정하고 있음
- 또한, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 연도별 시행계획을 세우고 추진하며 교육과학기술부장관은 다음해 시행계획 및 지난해 추진실적을 종합하여 국가과학기술위원회의 심의를 받도록 하고 있음¹³⁾

13) 과학기술기본법 제7조 (과학기술기본계획) ①정부는 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 과학기술발전에 관한 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 과학기술기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 세우고 추진하여야 한다.

②교육과학기술부장관은 5년마다 관계 중앙행정기관의 과학기술관련 계획과 시책 등을 종합하여 기본계획을 세우며, 제9조제1항의 규정에 따른 국가과학기술위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다.

③기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 과학기술의 발전목표 및 정책의 기본방향

- 정책의 기본 방향을 정하는 기본계획이 수립되고 매년 각 부처의 시행계획 수립 및 추진실적 등에 대한 점검이 있으면 정책간의 조정 및 성과평가가 보다 용이할 수 있음
- 중소기업 지원 정책의 중요성 및 정책성과에 대한 논란 등을 고려할 때 「중소기업기본법」에 중소기업 지원기본계획 및 시행계획의 수립과 관련된 규정을 마련할 필요가 있음

라. 중소기업 지원 사업 현황에 대한 국회 보고 구체화

- 중소기업 지원 예산안에 대한 총체적 파악이 되지 않아 예산의 편성 및 국회 심의과정에서 중소기업 지원 정책에 대한 고려가 충분히 되고 있지 못함
 - 중소기업 지원정책은 국가의 주요 경제·사회정책의 하나로 예산안 편성 및 심사 시 중요한 기준이 될 수 있음
 - 그러나 현재 중소기업 지원예산의 기준이 마련되어 있지 않아 중소기업청 외의 부처에서 시행하는 중소기업 지원예산 규모 파악이 쉽지 않음
- 현재 정부가 수립·시행하는 중소기업육성시책은 예산안과 연계되지 못하고 있으며 예산이 확정된 이후 사후관리도 되지 않고 있음
 - 「중소기업기본법」 제20조제2항은 정부가 매년 다음연도의 중소기업 시책을

1의2. 과학기술혁신관련 산업정책,인력정책 및 지역기술혁신정책 등의 추진방향

2. ~ 13. (생략)

④관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 세우고 추진하여야 한다.

⑤교육과학기술부장관은 매년 제4항의 규정에 따른 다음 해 시행계획 및 지난 해 추진실적을 종합하여 제9조제1항의 규정에 따른 국가과학기술위원회의 심의를 받아야 한다. 이에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 과학기술관련 계획을 세울 때에는 제1항의 중·장기 정책목표 및 방향에 따라야 한다.

⑦교육과학기술부장관은 제1항에 따른 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하거나 기본계획을 세우기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 관련 교육·연구기관 및 국가연구개발사업에 참여하는 법인·단체에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

세워 예산과 함께 국회에 제출하도록 규정하고 있음

- 정부가 예산안은 10월에, 중소기업육성시책은 9월에 제출하면서 시차가 존재하여 예산안과 중소기업 지원시책이 연계되지 못하고 있음
- 중소기업육성시책에는 중소기업청 외의 다른 부처에서 시행하고 있는 중소기업 지원 정책의 예산안규모 및 지원 유형이 명확하게 제시되고 있지 못함
 - 중소기업청은 중소기업육성시책 작성 시 중소기업 지원 정책 및 중소기업 지원사업의 정의를 각 부처에 제시하고 있지 않음
 - 소요예산은 가급적 명시하도록 하고 있으나 예산안 편성시점과의 차이로 국회에 제출되는 예산안과는 차이가 있음
 - 특히, 중소기업육성시책에 포함되어 있는 예산안이 국회 심의과정에서 어떻게 조정되었는지에 대한 사후관리가 되고 있지 않음

□ 범부처적으로 시행되는 중소기업 지원정책의 성과 평가를 통하여 중소기업의 유형 및 성장단계에 따른 차별화된 지원정책을 체계적으로 개발·시행하기 위해서는 정부가 중소기업 지원 예산 현황과 지원 효과에 대한 보고서를 작성하여 매년 국회에 제출하도록 「중소기업기본법」 제20조를 개정할 필요가 있음

- 정부는 중소기업 지원을 주 목적으로 하는 사업, 중소기업 지원을 주 목적으로 하지는 않지만 이전 3년 동안 중소기업 지원 실적이 80% 이상을 차지하는 사업 등으로 중소기업 지원사업의 기준을 시행령 등으로 규정하고 이러한 예산 기준에 따라 예산안 편성 시부터 예산 심의·의결 후까지 체계적으로 중소기업 지원 예산 현황을 파악할 필요가 있음
- 또한, 매년 예산안의 국회 제출 시 중소기업 지원 예산안 현황, 사업성과 등에 관한 보고서를 함께 제출하도록 하여 중소기업 지원 사업의 성과관리 및 국회 예산안 심사의 내실을 보다 강화할 필요가 있음

III. 조세지출 지원제도 현황 및 개선방안

1. 중소기업 조세지원제도의 목적 및 장·단점

- 중소기업에 대한 조세지원의 대부분은 ‘조세지출’의 형태로 이루어짐
 - 조세지출은 ‘조세의 정상체계에서 벗어난 특례규정에 의하여 납세자의 세 부담을 경감시킴으로써 발생하는 국가세입의 감소’를 의미
- 조세지출의 주요 목적은 사회적 형평성 달성과 경제적 효율성의 제고임
 - 사회적으로 취약한 특정계층을 지원하는 수단으로 조세지출이 사용됨
 - 중소기업에 대한 지원제도 중 ‘중소기업만을 대상으로 하는 조세지원제도’는 사회적 형평성을 달성하기 위한 목적 하에 도입된 제도라고 볼 수 있음
 - 경제적 자원이 사회적 최적 수준에 이를 만큼 충분히 배분되지 않을 때, 해당 부분에 대한 자원배분을 유도하기 위해 조세지출이 사용됨
 - 중소기업에 대한 조세지원제도 중 ‘일반기업과 중소기업 모두를 대상으로 하는 조세지원제도’는 연구 및 인력개발, 투자, 기업구조조정 등이 원활하게 이루어져서 경제적 효율성이 달성될 수 있도록 하기 위해 도입된 제도임
- 조세지원을 통한 중소기업 지원의 장점
 - 보조금이나 금융지원에 비해 특정성이 없고 시장 개입의 수준이 낮음
 - 행정적 절차가 단순하고 관여 기관이 적어 행정비용이 상대적으로 낮음
- 조세지원을 통한 중소기업 지원의 단점
 - 그 규모나 대상을 사전적으로 파악하는데 어려움이 있음
 - 재정지출이나 금융지출에 비해 영향력이 작음

- 금융지원이나 재정지원이 이익의 발생을 전제로 하지 않는데 비해, 조세지원의 혜택은 흑자기업에만 한정되고, 흑자 폭이 적은 경우에는 혜택 폭이 크지 않음
- 지원의 혜택이 특정 기업에게 한정됨
- 조세지원이 형평성을 악화시킬 수 있음
 - 수익이 많은 기업이 세제상의 혜택을 가장 많이 받기 때문에 지원이 필요한 기업보다는 혜택이 가장 필요하지 않은 기업에 혜택이 돌아가는 문제가 생김
 - 2007년 신고분을 기준으로 보면 중소기업 중 법인세를 부담한 법인의 비중은 약 61.2%임. 즉, 약 38.8%의 중소기업이 조세지원 혜택을 받지 못하였음

[표 22] 법인세 부담 법인 수(2007년 신고분 기준)

(단위: 개, %)

	총 신고 법인 수(A)	당기 순손실 법인 수	당기순이익 법인 수	법인세부담 법인수	
				법인 수(B)	비중(B/A)
전체	372,141	124,273	247,868	211,853	56.9
일반기업	68,306	30,108	38,198	25,975	38.0
중소기업	303,835	94,165	209,670	185,878	61.2

주 1. 중소기업은 「조세특례제한법 시행령」 제2조에 의한 중소기업임.

2. 중소기업 중 등록 법인만이 포함된 통계임.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2008.

- 조세지원의 장·단점, 조세지원과 금융지원, 직접 재정지원 등의 장·단점을 충분히 고려하여, 각각의 방식에 의한 지원이 서로 보완적인 관계가 될 수 있도록 운용해야 함
 - 조세지원은 금융지원이나 직접 재정지원에 비해 단순하다는 장점이 있으나, 형평성 차원에서 지원이 필요한 창업기업, 적자 기업 등에 대한 지원이 이루어질 수 없다는 한계가 있음
 - 금융지원이나 직접 재정지원은 실제 지원이 필요한 중소기업에 대한 직접적인 지원이 가능함
 - 조세지원, 금융지원, 직접적인 재정지원을 적절히 운용하여 지원이 필요한 중소기업은 지원을 받을 수 있는 시스템을 구축해야 함

2. 조세지원제도 현황

가. 세법상의 중소기업 규정

- 중소기업 조세지출제도의 지원 대상은 「조세특례제한법」에 규정되어 있으며 다음의 조건이 모두 충족해야 중소기업으로 인정하고 있음
 - (중소기업 해당사업 조건) 「조세특례제한법 시행령」 제2조제1항에 규정되어 있는 33개 업종 만을 조세지출 대상이 되는 중소기업으로 인정하며, 2개 이상의 서로 다른 사업체를 운영하는 경우에는 수입금액이 큰 사업을 주된 사업으로 판정함
 - (종업원수·자본금·매출액 기준) 「중소기업기본법 시행령」 제3조제1호의 규정에 의한 규정을 따름
 - (소유 및 경영의 실질적인 독립성 기준) 「중소기업기본법 시행령」 제3조제2호의 규정을 따름
 - (중소기업 배제기준) 상시종업원 수가 1,000명을 넘어서거나, 자기자본과 매출액이 각각 1,000억원 이상인 경우, 또는 상장 또는 등록법인으로서 자산총액이 5,000억원 이상인 경우 등 세 가지 조건 중 하나라도 충족할 경우에는 중소기업 범위에서 제외됨
- 중소기업이 규모의 확대나 중소기업 기준의 변경 등으로 중소기업에 해당하지 않게 되는 경우, 그 사유가 발생한 날이 속하는 과세연도와 그 다음 3개 과세연도까지는 중소기업으로 인정하는 유예기간을 두며, 그 이후로는 매 과세연도별로 중소기업 해당여부를 판정하게 됨
 - 단, 「중소기업기본법」 상의 중소기업 외의 기업과 합병한 경우, 유예기간 중에 있는 법인과 합병한 경우, 소유 및 경영이 실질적으로 독립되지 않은 기업, 창업한 과세연도 종료일로부터 2년 이내의 과세연도 종료일 현재 중소기업 기준을 초과하는 경우에는 유예기간을 두지 않음
- 중소기업에 대한 정의는 「조세특례제한법」과 「중소기업기본법」에 의해 규정되고 있는데, 각각의 법에 의해 정의된 중소기업의 범위에는 차이가 있음

[표 23] 중소기업의 범위 비교

구분	중소기업기본법	조세특례제한법
해당업종	모든 업종	제조업 등 33개 업종 (임업, 전기·가스·수도사업, 금융 및 보험업, 숙박업, 부동산업 기타 서비스업 등 다수 산업이 제외됨)
규모기준	중소기업기본법시행령 별표1의 업종별로 정한 상시근로자 수, 자본금·매출액 중 하나이상 요건 충족 예) 제조업: 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하 건설업: 300인 미만 또는 자본금 30억원 이하 도매업: 100인 미만 또는 매출액 100억원 이하	「중소기업기본법」과 동일
독립성기준	상호출자제한 기업집단에 속하는 회사로 통지받은 회사 제외	「중소기업기본법」과 동일
배제기준	상시근로자 수 1,000명 이상 또는 상장 또는 협회 등록법인으로서 자산총액 5,000억원 이상.	상시근로자 수 1,000명 이상 또는 자기자본 1,000억원 이상 또는 매출액 1,000억원 이상 또는 상장 또는 협회등록법인으로서 자산총액 5,000억원 이상

주: 네 가지 요건 모두 충족 시 중소기업 해당.

- 「중소기업기본법」에서는 종업원 수·자본금·매출액 기준, 소유 및 경영의 실질적인 독립성 기준, 중소기업 배제기준 등을 충족하는 모든 업종의 기업을 중소기업으로 정의하는 반면 「조세특례제한법」에서는 「조세특례제한법 시행령」 제2조제1항에 열거된 업종만을 중소기업으로 정의함
 - 「조세특례제한법」은 2001년 이후 업종 범위를 지속적으로 확대하여 왔으나 업종 제한은 계속 두고 있음. 이와 같이 업종 제한을 두어 조세지원의 대상 범위를 「중소기업기본법」과 다르게 규정한 것은 사행성이 높거나 세무 투명성이 높지 않아 지원의 필요성이 높지 않은 업종까지 혜택을 제공하지 않기 위해서임
- 배제기준에 있어서는 「중소기업기본법」에서는 상시근로자 1,000명, 상장 또는 협회 등록법인으로서 자산총액 5,000억원 이상인 기업을 중소기업으로 인정하지 않으나, 「조세특례제한법」에서는 상시근로자 수 1,000명, 자기자본 1,000억원, 매출액 1,000억원, 상장 또는 협회 등록법인으로서 자산총액 5,000억원 이상인 기업을 중소기업으로 인정하지 않고 있음

나. 조세지원제도 내용

- 중소기업에 대한 조세지원은 주로 「조세특례제한법」에 근거를 두고 있으며, 「법인세법」, 「소득세법」, 「지방세법」 등에도 특례조항이 규정되어 있음
 - 중소기업 중앙회(2008)에 따르면 2008년 현재 중소기업에 대한 조세지원은 중소기업에 대한 조세특례 8종류, 연구 및 인력개발에 대한 조세특례 8종류, 투자촉진을 위한 조세특례 7종류, 기업구조조정을 위한 조세특례 6종류, 지역 간 균형발전을 위한 조세특례 5종류, 기업간 협력증진을 위한 조세특례 2종류, 중소기업 관련 기타 조세특례 11가지 등 총 47종류가 있음
- 중소기업에 대한 조세지원 방법은 크게 직접세 부분 지원과 간접세 부분 지원으로 구분할 수 있으며, 직접세 부분 지원은 다시 직접지원제도와 간접지원제도로 구분할 수 있음
 - 직접세 지원 중 직접지원제도는 조세의 감면효과가 영구적임
 - 비과세: 특정소득을 과세대상에서 제외
 - 세액감면: 특정소득에 대해 직접적으로 세부담을 면제
 - 소득공제: 소득금액의 일정액을 과세표준에서 공제
 - 세액공제: 산출세액의 일부를 공제
 - 직접세 지원 중 간접지원제도는 조세의 감면효과가 일시적임
 - 준비금: 과세를 일정기간 유보시키거나 세부담을 분할할 수 있도록 함
 - 특별상각: 상각기간을 단축시키거나 추가상각을 용인
 - 이월과세와 과세이연 등도 간접지원 제도임
 - 간접세 지원제도로는 부가가치세 영세율이나 면세 적용, 특별소비세, 주세, 증권거래세 면제 등이 있음

[표 24] 중소기업 조세지원제도 지원방법별 비교

구분	직접세 부문						간접세 부문
	직접지원방법			간접지원방법			
	세액감면	소득공제	세액공제	준비금	이월과세 및 과세이연	특별상각	
방법	일정기간 동안 감면 대상사업에서 발생한 세액의 일부 또는 전부를 감면하는 방법	특정사업에서 발생한 소득금액의 일부를 과세표준에서 공제하는 방법	투자금액 (또는 지출금액)의 일정율에 상당하는 금액을 납부할 세액에서 공제하는 방법	장래 발생비용 (투자)에 대하여 일정기준에 의해 계산한 금액을 미리 비용으로 설정하는 방법	과세를 이월하고 과세이연금에 면세	일반감가상각비의 일정율에 상당하는 금액을 추가하여 감가상각을 인정하는 방법	매출세액에서 영세율 및 면세 적용
성격	조세를 이용한 국고보조			재정자금의 무이자용자			조세이용 국고보조
장점	효과가 직접적이고 즉시 나타남	설비투자를 요하지 않는 산업에 대하여도 지원가능	투자규모 (또는 지출규모)에 비례한 지원이 가능	투자자금의 자체 조달 지원		투자 자본의 조기 회수 가능	세액계산 절차가 단순
단점	수익률이 낮은 기업에는 지원 혜택이 없음	소득의 구분 계산이 복잡함		일시에 환입토록 하는 경우에는 세부담 가중			세부담의 형평성의 문제 야기

자료: 나성린·안중범·원윤희, 「중소기업 경쟁력 제고를 위한 법인세 체계 개편방안」, 중소기업협동조합중앙회 연구용역보고서, 2003.

- 현행 조세지원제도는 연구 및 인력개발, 설비투자, 기술개발 등 특정 기능을 선정한 후 이와 관련된 모든 기업이 지원의 혜택을 누리도록 하는 기능별 지원제도의 형태를 띠고 있음
 - 이는 1960년대 이후 1980년대 초반까지 수출산업·중화학공업 등 구체적인 대상산업이나 부문을 지정하여 이를 지원하던 특정산업 지원제도에 대비되는 개념임
 - 기능별 지원제도는 특정산업에 대한 자원배분의 편중성이 적어 각 부문의 균등성장을 유도할 수 있다는 장점이 있음¹⁴⁾

- 중소기업에 대한 조세지원제도를 기능별로 분류해 보면 중소기업에 대한 조세특례, 연구 및 인력개발에 대한 조세특례, 투자 촉진을 위한 조세특례, 기업구조조정을 위한 조세특례, 지역 간 균형발전을 위한 조세특례, 기업 간 협력증진을 위한 조세특례, 중소기업관련 기타 조세특례 등으로 구분
 - 중소기업에 대한 조세특례는 ‘중소기업만 지원하는 제도’임
 - 중소기업에 대한 조세특례를 제외한 나머지 분야의 경우 해당 분야에 속하는 몇몇 지원을 제외하고는 ‘중소기업과 일반기업 구분 없이 모두를 지원하는 제도’임

- 「조세특례제한법」에서는 중소기업에 대한 조세지원을 제한하는 규정이 포함되어 있으며, 대표적인 것은 다음과 같음
 - 「조세특례제한법」 제127조의 규정에 의해 동일과세연도에 세액감면과 세액공제의 중복적용을 배제함
 - 동일 투자대상에 대하여 두 가지 이상의 조세감면이 허용되는 경우, 조세지원이 과다해지고 조세공평부담의 원칙을 해칠 가능성이 있기 때문에 규정되었음
 - 「조세특례제한법」 제128조의 규정에 의해 추계조사결정 또는 경정을 통한 소득금액 계산 시에는 원칙적으로 투자세액공제 등 각종 감면규정을 적용하지 못하도록 하고 있음
 - 「조세특례제한법」 제130조의 규정에 의해 내국인이 수도권 과밀억제권역에서 행하는 일정 투자에 대해서는 조세감면을 배제하고 있음
 - 「조세특례제한법」 제132조(최저한세)의 규정에 의해 정책목적에 의한 세금감면의 경우에도 세부담의 형평성, 재정확보를 위해 최소한의 세금을 납부하도록 하고 있음
 - 감면 적용 후의 세액과 각종 준비금 손금산입 및 소득공제 등을 적용하기 전의 과세표준에 8%의 세율(중소기업의 2008~2009년 귀속소득 기준, 2010년 이후 귀속소득에 대해서는 7%)을 적용한 세액 중 많은 금액을 납부해야 함

14) 나성린·안중범·원윤희, 같은 책.

다. 조세지원 규모

- 중소기업에 대한 조세지원 규모를 파악하는데 어려움이 있지만¹⁵⁾ 중소기업만을 대상으로 한 조세지원에 한정하여 중소기업 조세지원 규모를 살펴보면, 2008년 기준 약 3조 4,572억원으로 추정되며, 이는 전체 조세지출 규모의 약 11.7% 규모임
 - 중소기업만을 대상으로 한 조세지원 규모는 2003년 2조 955억원에서 2005년 1조 4,885억원으로 감소하였으나, 이후 상승 추세를 보여 2007년에는 2조 347억원 규모로 집계됨
 - 2005년 중소기업에 대한 조세지원 규모가 급격히 감소한 것은 중소기업특별세액감면율이 10~30%에서 5~15%로 축소되고, 신용카드 사용에 따른 부가가치세 세액공제율이 2%에서 1%로 축소되었기 때문임
 - 2008년 중소기업 조세지원규모가 급격히 증가할 것으로 추정되는 것은 고유가극복 종합대책의 일환으로 한시적으로 도입된 유가환급금 때문임
 - 자영업자에 대한 유가환급금 지원액은 약 8,600억원으로 추정됨
- 중소기업에 대한 조세지원 중 가장 규모가 큰 것은 중소기업에 대한 특별세액감면임
 - 유가환급금지급이 없었던 2007년 기준으로 보면 중소기업에 대한 특별세액감면액이 1조 215억원으로 전체 중소기업에 대한 지원액의 약 1/2 수준임
 - 중소기업에 대한 특별세액감면 다음으로 규모가 큰 것은 신용카드 등의 사용에 따른 부가가치세 세액공제임

15) 다수의 조세지원이 대기업과 중소기업에 동시에 주어지고 있기 때문에 중소기업에 대한 조세지원의 전체 규모를 파악할 수 있는 자료가 없음.

[표 25] 중소기업에 대한 조세지원 규모

(단위: 억원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008p
중소기업 지원 조세지출 규모	20,955.0	18,881.0	14,885.0	19,090.0	20,347.0	34,572.0
(전체 조세지출 대비 중소기업 지원 조세지출 비중)	(12.0)	(10.3)	(7.4)	(8.9)	(8.9)	(11.7)
중소기업투자준비금의 손금산입	127.0	127.0	102.0	74.0	42.0	15.0
중소기업투자세액공제	157.9	110.0	268.0	55.0	69.0	96.0
중소기업 경영컨설팅 쿠폰 구매에 대한 세액공제	-	-	신설	0.8	1.3	1.9
중소기업정보화지원사업에 대한 과세특례	0.4	0.1	0.0	4.0	7.0	8.0
창업중소기업 등에 대한 세액감면	1,547.0	1,863.0	2,389.0	1,883.0	1,758.0	1,707.0
중소기업에 대한 특별세액 감면	9,094.0	9,356.0	4,914.0	9,003.0	10,215.0	12,149.0
중소기업의 전자상거래에 대한 세액공제	17.9	-	-	-	-	-
기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제	1,268.5	1,044.0	1,270.0	1,585.0	601.0	389.0
중소기업 지원설비에 대한 손금산입 등 특례	-	-	-	-	-	0.0
코스닥상장 중소기업 사업손실준비금 손금산입	-	-	93.0	70.0	54.0	35.0
협회등록중소기업 사업손실준비금 손금산입	94.0	104.0	-	-	-	-
중소기업 창업투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 법인세 비과세	25.0	21.0	21.0	42.0	19.0	39.0
중소기업창업투자회사 등의 출자에 대한 비과세	추정 곤란	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0
중소기업창업투자조합 출자 등에 대한 소득공제	45.5	21.0	17.0	37.0	51.0	32.0
투융자 손실준비금의 손금산입	10.0	5.0	1.6	0.8	0.1	-
중소기업 통합 법인전환에 대한 양도소득세 이월과세	-	-	-	8.0	24.0	51.0
사업전환 중소기업에 대한 과세특례	-	-	-	11.0	-	-

(단위: 억원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008p
중소기업금융채무상환 등의 과세특례	-	-	-	-	1.0	0.0
자영업자에 대한 유가환급금 지원	-	-	-	-	-	8,600.0
수입금액의 증가 등에 대한 소득세 세액공제	405.0	296.0	201.0	278.0	369.0	386.0
소규모 성실신고사업자에 대한 과세특례	-	신설	1.0	102.0	96.0	19.0
경화물차에 대한 유류세 환급특례	-	-	-	-	-	2,600.0
창업중소기업의 용자서류에 대한 인지세 면제	0.5	0.5	1.0	1.0	2.0	2.0
중소기업 창투회사 등의 주권양도에 대한 증권거래세 면제	7.4	3.0	15.0	30.0	46.0	19.0
신기술사업 금융업자 등의 주권양도에 대한 증권거래세 면제	10.0	5.0	7.0	10.0		
한국벤처투자조합의 주권양도에 대한 증권거래세 면제	0.0	1.0	3.6	1.7		
신용카드등의 사용에 따른 부가가치세 세액공제	7,748.0	5,435.0	4,991.0	5,893.0	6,992.0	8,422.0
택시 등 영업용 승용차 등에 대한 특별소비세 면제	397.0	489.0	590.0	-	-	-

- 주 1. 중소기업만을 대상으로 하는 조세지원 규모임.
 2. 공란은 제도 도입 이전 혹은 제도 일몰 이후에 해당.
 3. 추정 곤란한 경우는 제외하였음.
 4. 2008년은 추정치임.

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각년도.

3. 조세지원제도 활용실태

- 중소기업중앙회에서 실시한 설문조사 결과를 통해 중소기업의 조세지원제도 활용실태를 분석하였음
 - 2007년 8월에서 10월까지 종업원 20인 이상 300인 미만의 중소기업 중 500개 업체를 대상으로 설문조사를 실시하였음

- 중소기업에 대한 조세지원제도 중 활용도가 높은 지원제도는 다음과 같음
 - 중소기업에 대한 조세특례 중 가장 활용도가 높은 지원제도는 중소기업에 대한 특별세액감면으로, 전체 조사대상 기업 중 35.8%가 활용하고 있었음
 - 중소기업특별세액감면제도는 감면율이 타 제도에 비해 상대적으로 크고, 업종과 규모에 해당하면 별도의 특별한 절차 없이 활용 가능하기 때문인 것으로 보임
 - 연구 및 인력개발을 위한 지원세제 중에서 중소기업의 활용도가 가장 높은 제도는 연구 및 인력개발에 대한 세액공제로 전체 조세대상 기업 중 약 36.2%가 활용하고 있음
 - 투자촉진을 위한 지원세제 중 중소기업의 활용도가 가장 높은 제도는 임시투자세액공제로 전체 조세대상 기업 중 약 30.4%가 활용하고 있음
 - 중소기업 관련 기타 지원세제 중 중소기업의 활용도가 가장 높은 제도는 법인세 분납기간 연장으로 전체 조세대상 기업 중 약 35.8%가 활용하고 있음
 - 결손금 소급공제 및 이월공제제도(15.3%) 역시 상대적으로 활용도가 높았는데, 이는 납부세금이 없거나 결손이 발생하는 등 기업 경영이 어려움에 처해있는 기업이 많음을 보여주는 결과임
 - 기업구조조정을 위한 지원세제와 지역 간 균형발전을 위한 지원세제에 대한 중소기업의 활용도는 전반적으로 미미하였음

[표 26] 중소기업 조세지원 활용실태

	활용비율(%)
【중소기업에 대한 조세특례】	
중소기업투자세액공제	22.0
중소기업정보화지원사업에 대한 과세특례	4.9
창업중소기업에 대한 세액감면	3.2
중소기업에 대한 특별세액감면	35.8
기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제	14.0
【연구 및 인력개발을 위한 지원세제】	
연구 및 인력개발준비금의 손금산입	14.0
연구 및 인력개발비에 대한 세액공제	36.2
연구 및 인력개발 설비투자에 대한 세액공제	6.8
기술취득금액에 대한 세액공제	2.1
기업부설연구소용 부동산에 대한 지방세 감면	3.8
【기업구조조정을 위한 지원세제】	
중소기업간의 통합 시 양도소득세의 이월과세 등	1.5
법인전환에 대한 양도소득세 이월과세	1.3
【투자촉진을 위한 지원세제】	
생산성향상시설투자세액공제	9.3
환경 안전설비투자 세액공제	3.2
에너지절약시설투자 세액공제	2.8
임시투자세액공제	30.4
근로자복지증진을 위한 설비투자세액공제	2.3
【지역간 균형발전을 위한 지원세제】	
공장의 대도시외 지역이전에 대한 법인세 과세특례	0.2
법인본사의 수도권 외 지역 이전에 대한 법인세 과세특례	0.6
수도권 외 지역이전 중소기업에 대한 세액감면	1.1
법인의 공장 및 본사의 수도권 외 지역이전 시 임시특별세액감면	0.2
농공단지 입주기업 등에 대한 세액감면	1.5
【중소기업 관련 기타 지원세제】	
신용카드 POS거래 전자상거래 등 수입금액 증가에 대한 세액공제	0.0
영세중소기업에 대한 사업소세의 면제	5.9
결손금 소급공제 및 이월공제에 의한 환급	15.3
법인세 분납기간 연장	35.8

주: 조사응답업체 중 각 지원제도를 실제 활용한 업체의 비율임.

자료: 중소기업중앙회, 「중소기업 세제·세정 이용 및 애로실태 분석」, 2007. 12.

- 조사대상 기업의 조세지원제도 활용정도에 대한 조사결과 약 63.7%의 기업이 최대한 활용(20.1%) 혹은 적절히 활용(43.6%)하고 있다고 응답

[표 27] 중소기업의 조세지원제도 활용정도

(단위: %)

최대한 활용	적절히 활용	활용부진	미활용	활용여부 모름
20.1	43.6	19.7	6.8	9.7

자료: 중소기업중앙회, 「중소기업 세제·세정 이용 및 애로실태 분석」, 2007. 12.

- 조세지원제도의 경영활동에 대한 기여 정도에서는 대부분의 기업이 도움이 된다고 응답하였음
 - 약 33.9%의 기업이 많은 도움이 된다고 응답하였고, 56.9%의 기업이 다소 도움이 된다고 응답하였음

[표 28] 조세지원제도의 중소기업 경영활동 기여정도

(단위: %)

많은 도움	다소 도움	별로 도움 안 됨	전혀 도움 안 됨
33.9	56.9	8.1	1.1

자료: 중소기업중앙회, 「중소기업 세제·세정 이용 및 애로실태 분석」, 2007. 12.

- 조세지원제도의 활용이 부진한 이유에 대한 조사에서는 지원대상이 아니거나(42.7%), 지원제도 내용과 적용방법을 모르기 때문(39.2%)이라고 응답한 경우가 많았음

- 최저한세(7.6%)와 중복적용의 배제(5.3%) 등의 중소기업 조세지원 제한제도 역시 중소기업의 조세지원 활용이 부진한 이유로 지적됨

[표 29] 중소기업의 조세지원제도 활용 부진 이유(복수응답)

활용 부진 이유	비율(%)
지원대상이 아님	42.7
지원제도 내용과 적용방법을 모름	39.2
최저한세 적용으로 일부만 감면	7.6
중복적용의 배제로 감면이 적음	5.3
감면을 낮아 감면혜택이 거의 없음	4.1
기타	1.2

자료: 중소기업중앙회, 「중소기업 세제·세정 이용 및 애로실태 분석」, 2007. 12.

- 중소기업 조세지원제도 활용을 제고하기 위한 방안으로는 감면요건 완화를 통한 지원대상 확대(33.7%)가 필요하다는 응답이 가장 많았음
 - 이외에도 감면을 확대(18.8%), 중복지원의 허용(13.9%), 지원제도 홍보 및 교육 강화(13.6%), 최저한세를 인하(11.6%) 등이 필요하다는 지적이 있었음

[표 30] 중소기업 조세지원제도 활용 제고 방안(복수응답)

활용 제고 방안	비율(%)
지원대상 확대(감면요건 완화)	33.7
감면을 확대	18.8
최저한세를 인하	11.6
중복지원의 허용	13.9
신청서류 또는 절차의 간소화	8.2
제도의 지속성(기한 연장)	9.6
지원제도 홍보 및 교육강화	13.6
기타	0.9

자료: 중소기업중앙회, 「중소기업 세제·세정 이용 및 애로실태 분석」, 2007. 12

- 중소기업의 투자활성화를 위한 조세지원 방안으로는 법인세 및 소득세율 인하(39.7%), 중소기업투자세액공제의 중복지원허용(24.0%), 각종 투자지원 세제의 감면을 확대(21.0%) 등이 필요하다는 의견이 많았음

[표 31] 중소기업의 투자활성화를 위한 조세지원 방안 (복수응답)

투자활성화를 위한 세제지원 방안	비율(%)
중소기업투자세액공제의 중복지원 허용	24.0
수도권내 투자에 대한 조세감면 허용	4.7
임시투자세액공제제도의 상시화	9.6
각종 투자지원세제의 감면을 확대	21.0
법인세 및 소득세율 인하	39.7
기타	1.1

자료: 중소기업중앙회, 「중소기업 세제·세정 이용 및 애로실태 분석」, 2007. 12.

4. 조세지원제도 개선방안

- 중소기업 조세지원의 실효성을 높이기 위해 중소기업 지원 방식으로 조세 지원 방식의 장·단점, 중소기업의 조세지원제도 활용실태 등을 고려할 때 다음과 같은 개선이 필요

가. 기본 방향

- 중소기업에 대한 조세지원의 경우 형평성을 목적으로 하는 경우와 효율성을 목적으로 하는 경우를 구분한 후, 각각의 목적에 맞게 운용해야 함
 - ‘중소기업만을 대상으로 하는 조세지원’의 경우 실효성 있는 제도를 중심으로 재편하여 대부분의 중소기업이 실제 혜택을 받을 수 있도록 해야 함

- ‘중소기업만을 대상으로 하는 조세지원’의 목적은 사회적 형평성 제고
- 형평성 측면에서 접근할 때에는 가능한 모든 중소기업이 지원받을 수 있도록 해야 함
- ‘중소기업과 일반기업 모두에 대해 이루어지는 지원’의 경우 중소기업과 일반기업의 감면비율을 차등 적용하는 것은 바람직하지 않다는 지적이 있음¹⁶⁾¹⁷⁾
 - ‘중소기업과 일반기업 모두에 대해 이루어지는 지원’의 경우 기본적으로 효율성 제고를 위한 조세지원임
 - 연구 및 인력개발, 투자촉진, 기업구조조정 등은 중소기업과 일반기업 모두에게 공통적인 과제이며, 이러한 목표를 달성하기 위해 중소기업에 특별히 더 많은 혜택을 주어야 할 근거는 없다는 것임

□ 실효성 있는 조세지원을 중심으로 제도의 단순화가 필요함

- 중소기업에 대한 조세지원의 종류는 다양하지만, 실질적인 혜택이 크지 않고 실제 중소기업의 활용도가 낮은 제도가 대부분임
- 조세지원의 종류가 다양하면 수혜자가 이해하기 어려우며, 행정측면에서도 많은 비용이 소용되는 약점이 있으므로 활용도가 낮은 것부터 축소·폐지하는 것이 타당함
 - 중소기업중앙회의 설문조사에 의하면 중소기업의 조세지원제도 활용이 부진한 주요한 이유로 ‘지원제도의 내용과 적용방법을 모름’이라고 응답한 기업의 비중이 39.2%에 달하였음

16) 다만, 중소기업이 대기업에 비하여 경영여건이 열위에 있음을 고려하여 세제지원을 차등화하는 것은 불가피하다는 의견도 있음.

17) 박기백·정재호, 「조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구」, 정책보고서 03-05, 한국조세연구원, 2003.

서정대, 「중소기업 조세지원제도의 합리적 개편방안」, 기본연구 04-14, 중소기업연구원, 2005.

나. 「조세특례제한법」 적용대상 업종 검토 필요

- 중소기업에 대한 조세지원 혜택을 받기 위해서는 「중소기업기본법」에서 규정하고 있는 규모 기준과 독립성 기준을 충족하는 외에 제조업 등 「조세특례제한법 시행령」이 규정하는 일정한 업종을 주된 사업으로 영위하여야 함

[표 32] 조세특례제한법 중소기업 업종 현황

중소기업 해당 업종(33개)	적용 대상이 아닌 업종
작물재배업, 축산업, 어업, 광업, 제조업, 하수·폐기물 처리(재활용을 포함)·원료 재생 및 환경복원업, 건설업, 도매 및 소매업, 운수업 중 여객운송업, 음식점업, 출판업, 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업(비디오물 감상실 운영업은 제외), 방송업, 전기통신업, 컴퓨터 프로그래밍·시스템 통합 및 관리업, 정보서비스업, 연구개발업, 광고업, 그 밖의 과학기술서비스업, 포장 및 충전업, 전문디자인업, 전시 및 행사대행업, 창작 및 예술관련 서비스업, 법 직업기술 분야 학원, 엔지니어링사업, 물류산업, 수탁생산업, 자동차정비공장 운영 사업, 선박관리업, 의료기관 운영 사업, 관광사업(카지노, 관광유희음식점업 및 외국인전용 유희음식점업은 제외), 노인복지시설 운영 사업, 전시산업 영위 기업	작물재배 및 축산관련 서비스업, 수렵 및 관련 서비스업, 임업, 시장조사 및 여론조사업, 사업시설 유지관리 서비스업, 건물산업설비 청소 및 방제서비스업, 조경관리 및 유지서비스업, 인력공급 및 고용알선업, 콜센터 및 텔레마케팅 서비스업, 심신장애인 거주 복지시설 운영업, 보육시설 운영업, 기계 및 장비 수리업 등의 업종

- 「조세특례제한법」의 적용 업종은 당초 제조업·광업·건설업 등을 중심으로 규정되었다가 도매 및 소매업, 과학기술서비스업 등의 업종이 대외 경쟁력 제고, 서비스산업에 대한 지원 강화 등의 목적에 따라 추가되어 왔음
- 조세특례 적용 업종에 작물재배업, 축산업, 어업 등은 포함된 반면, 임업은 빠져 있어 업종 선정의 합리성이 명확하지 않은 상태임

- 조세지원 혜택의 적용 대상이 아닌 업종 중에도 일자리 창출과 내수시장 활성화에 기여할 수 있는 분야로, 중소기업이 많은 부분을 차지하는 업종이 있으므로 조세지원 적용 업종 범위를 재검토할 필요가 있음
 - 제조업은 전 업종이 대상인 반면, 서비스업은 일부 업종만이 포함되어 있음
 - 컨설팅업 등의 지식기반 서비스업, 일자리 창출과 관련이 높은 인력공급 및 고용알선업, 저출산 고령화시대 대비와 관련이 높은 보육시설 운영업 등이 누락되어 있음

다. 중소기업특별세액감면제도 관련 쟁점

- 중소기업특별세액감면제도는 형평성 측면에서 중소기업을 지원하는 대표적인 제도로, 그 적용을 유지·확대하여야 하는지 일정부분 조정을 거쳐 축소할 필요성이 있는지에 대하여 논란이 있음
 - 중소기업특별세액감면제도는 대기업에 비하여 열악한 중소기업의 경영여건을 감안하여 사업장에서 발생한 소득에 대해 법인세·소득세의 일정 비율을 세액감면해 주는 제도로 중소기업의 활용도가 가장 높다는 점을 고려하여 제도를 계속 유지·확대할 필요성이 있다는 주장이 있음
 - 동 제도는 기장능력이나 세무지식이 부족한 중소기업이 투자세액공제 등 각종 세제지원제도를 활용하기 어렵다는 점에 착안하여 도입됨
 - 앞에서 살펴본 바와 같이 조세지원제도의 활용이 부진한 이유에서 가장 높은 비율을 차지하는 것은 지원대상이 아니라는 것임
 - 동 제도는 중소기업의 활용도가 가장 높으며, 중소기업 대상 조세지출 중 가장 큰 규모를 차지함
 - 중소기업특별세액감면제도는 1992년 신설 당시에는 2년간 한시적으로 도입한 것이었으나, 동 제도가 계속 연장되면서 현재는 조세유인수단으로서의 기능보다는 단순히 중소기업에 대한 세부담 감소의 역할만 하고 있다는 주장도 있음

- 동 제도는 중소기업의 납부세액의 일정률(10~30%)을 과세소득 규모와 관계없이 중소기업이라는 이유만으로 감면하기 때문에 이익이 많은 중소기업과 이익이 적은 중소기업간 과세 형평성 문제를 야기 시킬 수 있음

라. 최저한세제도 관련 쟁점

- 조세 감면의 실효성 제고를 위해 최저한세제도의 재검토가 필요하다는 주장이 있음
 - 조세지원제도가 경영의사결정과정에서 중요한 영향을 미치고 있음에도 불구하고 그 실효성이 낮은 것으로 평가되고 있는데, 이는 각종 정책 목표 하에 조세감면을 규정하면서도 세수확보차원에서 ‘최저한세’ 등을 규정하고 있기 때문임
- 이에 지난 2008년 세제개편안을 통해 법인세율과 함께 최저한세율을 인하한 바 있음

[표 33] 최저한세율의 변화

(단위: %)

소득 귀속연도	2007	2008	2009	2010-
일반기업(과표1천억원초과)	15	15	14	13
일반기업(과표1천억원이하)	13	13	11	10
중소기업	10	8	8	7

- 중장기적으로는 최저한세의 폐지가 필요하다는 주장에 대한 검토 필요
 - 김우철(2008)은 최저한세의 존재가 세제의 복잡성을 가중시켜 납세 협력비용을 증가시키므로, 중장기적으로 비과세 감면 제도의 정비와 연계하여 폐지하는 것을 검토할 필요 있으며, 단기적으로는 납세협력비용이 부담스러운

중소기업에 대해 우선적으로 최저한세 적용을 배제하는 것을 고려해야 한다고 주장하고 있음

- 미국은 3년간 연평균 수입 700만 달러 미달 기업에는 최저한세를 적용하지 않고 있어 과세기업의 95% 이상이 최저한세의 적용을 받지 않고 있음¹⁸⁾
- 장점: 중소기업에 대한 최저한세율 폐지는 세수에 큰 영향을 미치지 않으면서도 중소기업에 실질적인 도움이 되는 장점이 있음
 - 2006년 기준 최저한세의 적용을 받고 있는 중소기업의 수는 23,815개이며, 이들 기업이 최저한세로 감면받지 못하는 세수는 1,984억원으로 법인세수 29조 3,442억원의 약 0.7% 수준임
- 단점: 최저한세를 폐지할 경우, 「조세특례제한법」 상의 감면을 적용받지 못하는 기업과 비교할 때 감면을 적용받는 기업에게 과도한 혜택이 주어지기 때문에 세 부담 형평성에 문제가 생길 수 있음

[표 34] 2006년도 최저한세 적용기업의 수, 과세표준, 조세감면배제 현황

(단위: 개, 억원)

최저한세 적용기업 수	24,633
- 대기업	818
- 중소기업	23,815
최저한세로 감면받지 못한 세수	17,973
- 대기업	15,989
- 중소기업	1,984

자료: 기획재정부.

18) 김우철, 「제3편 기업의 세부담 완화를 위한 법인세제 개편방향」, 한국의 조세재정정책, 한국조세연구원, 2008.

IV. 정책금융 지원 현황 및 개선방안

1. 정책금융 필요성

- 중소기업은 재무정보가 신뢰성이 낮고 비대칭성이 높아 정확한 신용평가가 곤란하여 민간금융시장에서 자원배분의 효율성을 달성할 수 있을 정도의 충분한 자금이 중소기업에 공급되지 못하고 있음
 - 일부 중소기업은 재무제표를 제대로 관리하지 않을 뿐 아니라 세무당국에 보고하는 정보와 금융기관에 제출하는 정보 간에 차이가 나는 경우가 있어 신뢰성이 낮고 비대칭성이 높음
 - 중소기업 신용정보는 주로 장기거래관계를 통하여 취득되지만 순환보직이 일반적이고 전문직군제의 도입이 보편화되지 않은 은행으로서는 신용정보의 체계적 축적 및 분석이 곤란함
 - 중소기업에 대한 신용정보가 부족한 민간 금융기관은 대출금리의 인상보다는 신용할당¹⁹⁾을 할 가능성이 높음. 민간 금융기관이 신용할당을 하게 되면 대출금리가 가격기능을 충분히 할 수 없어 담보력이 취약한 중소기업은 높은 금리로도 필요한 자금을 조달할 수 없게 됨
- 국내 은행의 중소기업 대출 공급이 꾸준히 증대하여 왔음에도 불구하고 중소기업의 만성적 자금난은 해소되지 않고 있음
 - 중소기업의 만성적인 자금난은 담보대출 관행, 재무요인 평가에 치중한 은행의 대출심사 등 구조적 요인에 기인하는 문제점이 있기 때문임

19) 신용할당이란 대출시장의 불완전성에 기인하여 나타나는 현상으로 시장에서 형성된 이자율이 자금의 수요와 공급을 일치시키지 못하게 되는 현상임. 즉, 현행 대출 이자율 하에서 차입자들이 원하는 만큼의 대출을 받지 못하는 경우 또는 보다 일반적인 개념으로서 현행 대출 이자율 하에서 일부 차입자들만이 필요한 만큼의 대출을 받는 경우를 말함.

- 바젤 II협약에 따라 시중은행의 리스크 관리가 강화됨에 따라 은행들은 대기업 및 우량 중견기업의 대출을 경쟁적으로 늘리게 되지만 상대적으로 우량하지 못한 중소기업은 점점 더 사각지대에 놓이게 될 가능성이 많아짐
 - 전반적으로 자금 공급이 풍부하여도 자금을 대한 접근성이 상대적으로 어렵고 정책적 지원 필요성이 큰 창업초기기업 및 기술혁신기업 등 일부 중소기업에 대하여는 정부의 선별적 지원이 필요할 수 있음
- 국내은행의 중소기업 대출은 경기 변동 상황에 매우 민감하게 반응하여 중소기업의 자금 조달 및 경영의 불안정성을 심화시키는 요인으로 작용할 수 있음
- 은행들의 위험회피 성향 및 담보대출 관행은 중소기업금융의 경기 민감도를 크게 하는 주요한 요인으로 작용함. 2008년 말부터의 경제 위기 상황에서도 이러한 영향으로 중소기업의 자금 조달 사정이 급격히 악화되었음
 - 은행들은 일반적으로 채무불이행확률이 높아지는 불경기에는 많은 담보를 요구하여 중소기업의 대출수요를 줄이고 동 확률이 낮아지는 호경기에는 담보율을 낮춰 중소기업 대출수요를 부추기는 경향이 있음

2. 정책금융 지원 현황

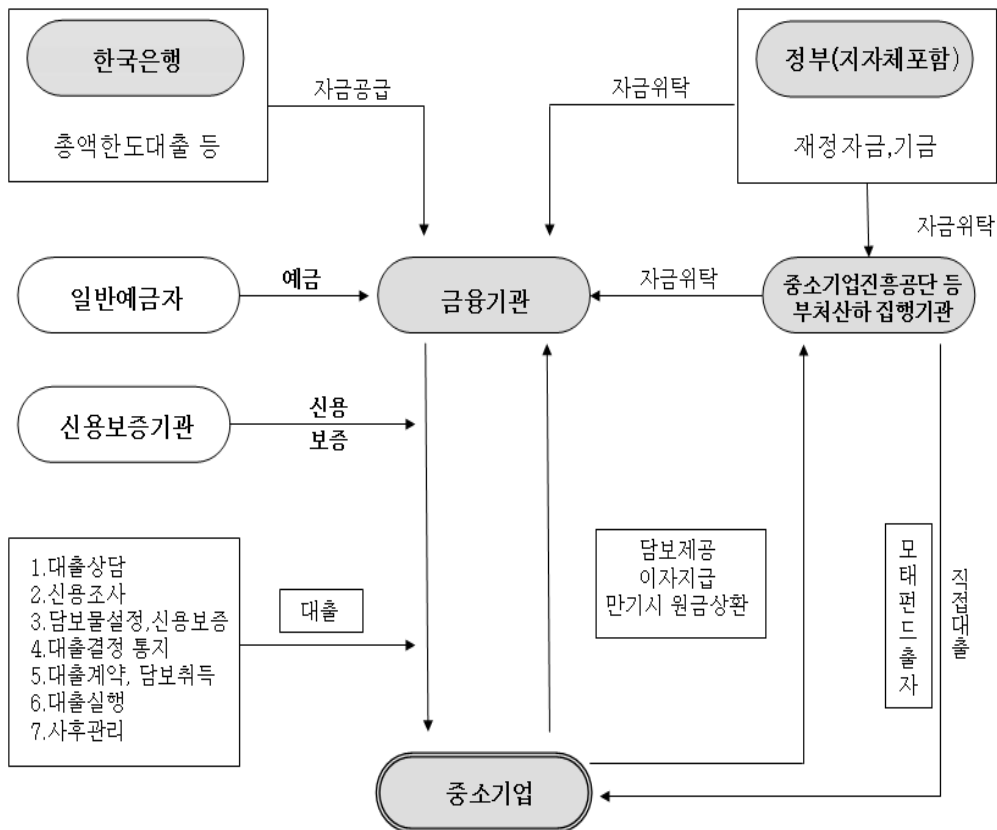
가. 한국은행의 중소기업 신용정책

- 한국은행은 총액한도대출제도나 중소기업의무대출비율제도 등을 통하여 중소기업 지원에 필요한 자금을 금융기관에 우대 배분하고 있음
- 총액한도대출제도는 「한국은행의 금융기관 대출규정」 및 총액한도대출과 관련된 세칙 등을 근거로 운영되고 있음. 동 제도는 한국은행 차입 총액한도를 미리 정하고 중소기업 지원실적을 감안하여 은행별 한도를 배정하는 것으로 기업구매자금대출, 전자방식 외상매출채권담보대출 등을 통하여 어

음제도의 부작용을 해소하고 유동성을 지원하는 기능을 함

- 2008년말부터 중소기업의 자금사정이 악화되자 정부는 총액대출한도를 확대 (6.5조원→10조원)하였음
- 중소기업의무대출비율제도는 한국은행이 중소기업에 대한 금융기관의 지원을 촉진하기 위한 것으로 「금융기관 여신운용규정」에 근거하여 금융기관의 대출증가액 중 일정 비율 이상을 중소기업에 지원하도록 하는 제도임
- 2008년 하반기 이후에 정부는 정부의 지원과 연계하여 은행의 중소기업 대출 확대를 유도할 목적으로 은행이 중소기업 대출 비중을 대출의무비율(시중은행 45%, 지방은행 60%) 이상으로 유지하도록 하였음

[그림 6] 우리나라의 중소기업금융 지원체계



자료: 한국은행(www.bok.or.kr).

나. 신용보증 지원

- 정부는 기업이 필요한 자금을 원활하게 조달하도록 하고 다른 경제주체와의 신용거래에 따른 위험부담을 경감시켜주기 위하여 물적 담보능력이 부족한 기업에 대하여 공적기관이 그 채무의 이행을 보증해주는 신용보증제도를 운영하고 있음
 - 신용보증기금은 물적 담보가 부족한 기업이 사업상 필요로 하는 자금의 용통을 원활히 하기 위한 신용보증 및 직접금융 지원을 위한 회사채 담보부 증권(CBO: Collateralized Bond Obligation) 보증업무 등을 수행함
 - 기술신용보증기금은 기술력은 있으나 자금력이 부족한 중소기업의 자금조달 지원과 기술평가 및 정보제공을 통한 기술개발 지원 및 창업을 촉진하고 기술력을 지원하기 위하여 설립됨
 - 지역신용보증재단은 지역의 소기업 및 소상공인이 필요한 자금의 조달을 쉽게 할 수 있도록 신용보증을 지원하는 업무를 수행함

- 신용보증기금과 기술신용보증기금의 연도별 보증잔액(연말 기준) 규모는 [표 35]와 같음
 - 1998년에 외환위기 극복을 위해 보증공급 규모를 크게 확대(전년말 대비 15조 7,423억원 증가)하여 2003년까지 보증잔액 규모가 증가추세를 보이다가 2004년부터 2007년까지는 축소되었음
 - 2008년 하반기 이후 정부는 금융위기에 따른 일시적인 자금시장 경색이 중소기업 부도로 이어지는 사태를 차단하기 위하여 신용보증기금 및 기술신용보증기금 등을 통한 긴급 보증지원을 확대하는 한편, 지원조건을 완화하여 수혜기업의 범위를 확대함
 - 2009년 신용보증기금 및 기술신용보증기금의 연말 보증잔액 목표를 63.7조원(총 보증 기준)으로 상향하고 보증만기 연장 비율을 높이고 신용보증 지원등급을 하향조정하였음

[표 35] 연도별 보증잔액

(단위: 억원)

구분	신용보증기금	기술신용보증기금	합 계
1997년	113,286	57,235	170,521
1998년	214,542	113,402	327,944
1999년	196,209	113,055	309,264
2000년	225,912	124,977	350,889
2001년	312,678	161,605	474,283
2002년	325,142	165,225	490,367
2003년	327,337	167,461	494,798
2004년	335,708	135,084	470,792
2005년	310,988	115,013	426,001
2006년	296,340	111,508	407,848
2007년	289,171	112,459	401,630
2008년	317,431	125,935	443,366
2009.6월	457,223	165,774	622,997

주: 총 보증기준임.

자료: 신용보증기금, 기술신용보증기금.

다. 정책자금 지원

- 정부는 정부 재정으로 중소기업진흥공단, 금융기관 등을 통하여 중소기업에 각종 융자사업을 시행하고 있음
 - 2009년 기준으로 8개 부처에서 6조 8,183억원의 예산을 편성(중소기업은행의 융자지원을 위한 5,000억원의 출자 예산 포함)
 - 2009년 예산은 2008년의 3조 5,723억원보다 90.9% 증가한 것임. 이는 2009년 중소기업청 소관 융자사업의 규모가 5조 8,555억원으로 2008년의 3조 1,530억원보다 85.7% 증가한데 주로 기인함

[표 36] 중소기업 정책자금 지원 관련 사업 현황(2008 ~ 2009)

(단위: 억원)

부처	사업명	2008			2009	
		예산	결산	실지원액		
합계		35,723	35,363	34,763	68,183	
방사청	방위사업 이차보전사업	31	17	5	43	
문화부	관광숙박시설 건설	770	764	742	2,137	
	관광숙박시설 개보수	632	631	393		
	국민관광시설 확충	542	539	446		
	관광사업체 운영지원	188	158	128		248
	스포츠산업용자사업	150	122	122		143
	영화산업용자	60	4	4		40
중기청	창업활성화	7,400	7,400	7,400	11,500	
	사업전환	2,050	2,050	2,050	1,475	
	자산유동화지원	281	281	281	400	
	지역산업균형발전	431	431	431	0	
	산업단지활성화	345	345	345	0	
	유통합리화	223	223	223	0	
	환경친화적산업기반조성	34	34	34	0	
	대중소협력사업지원	545	545	545	0	
	부품소재산업육성	633	633	633	0	
	지식기반산업발전	370	370	370	0	
	긴급경영안정지원	4,313	4,313	4,313	1,500	
	경영혁신지원	8,904	8,904	8,904	0	
	기업간협력지원	1,927	1,927	1,927	0	
	신성장기반	0	0	0	13,100	
	농공단지입주기업지원	0	0	0	200	
	지방중소기업경쟁력향상	0	0	0	3,000	
	개발기술사업화지원	1,200	1,200	1,200	1,880	
	지방중소기업기술사업화	0	0	0	1,000	
	소상공인지원	2,875	2,657	2,657	10,000	
	폐업자영업자전업지원	0	0	0	1,000	
농림부	농기계생산지원	400	400	400	600	
지경부	대체산업창업지원	50	50	50	50	
환경부	환경개선자금	500	559	496	600	
	환경산업육성용자금	0	0	0	100	
	수도권대기환경개선자금	197	154	62	0	
	재활용산업육성용자	650	650	650	650	
노동부	직장보육시설설치용자	24	3	3	18	
금융위	중소기업은행출자	0	0	0	500	

주: 1. 중소기업청 외 다른 부처의 지원은 중소기업 육성보다는 다른 고유의 목적이 있는 경우가 많음. '실지원액'은 '결산' 중 각 부처가 중소기업 지원을 위하여 지출한 실적임.

2. 중소기업청은 2008년 중소기업 용자사업의 개편 작업을 통하여 용자사업을 재조정함.

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

- 특히, 정부는 2008년 하반기부터 중소기업의 신용경색으로 인한 대량 부도를 막고 시장을 안정시키기 위하여 정책자금 지원 조건을 완화하고 규모를 대폭 확대하여 왔음
- 중소기업 정책자금의 용자한도 확대, 기업평가 기준 및 절차의 완화 및 간소화, 신용대출 및 직접대출 비중의 상향 조정 등을 통하여 정책자금이 중소기업에게 신속하게 지원되도록 하였음

[표 37] 중소기업 정책자금 용자한도 조건 완화

구 분	금융위기 이전	금융위기 이후
잔액한도	수도권 40억원, 지방 45억원	수도권 50억원, 지방 60억원 ('09.1~)
사업별 한도	창업 20억원, 개발기술사업화 10억원, 사업전환 30억원	창업 30억원, 개발기술사업화 20억원, 사업전환 40억원('09.1~)
운전자금 한도	개발기술사업화 3억원, 시운전자금 5억원	개발기술사업화 5억원, 시운전자금 5억원('09.1~)
수출금융 실적기준 회전한도	5억원	10억원('09.3~)
운전자금 비중	38%	60% 이상

자료: 중소기업진흥공단.

라. 투자자금 지원

□ 정부는 모태펀드의 출자 등을 통하여 창업투자조합 등에 투자하고 있음

- 중소기업청, 특허청, 문화체육관광부는 각각 모태펀드에 자금을 출자하고 있으며 농림수산식품부는 농업전문투자조합의 결성을 위하여 자금을 출자하고 있음
- 모태펀드 출자사업은 성장잠재력이 뛰어난 중소·벤처기업의 창업을 활성화하고, 신기술의 지속적인 사업화 지원을 위한 투자재원을 확보할 목적으로 중소·벤처기업에 대한 투자를 목적으로 결성되는 민간의 투자조합에 출자하는 조합(모태조합)에 출자하는 사업으로 정부는 향후 모태펀드를 1.6조원 규모로 운영할 계획임

[표 38] 중소기업 투자자금 지원 관련 사업 현황(2008~2009)

(단위: 억원)

부처	사업명	2008		2009
		예산	결산	
합계		1,100	1,080	3,717
문화체육관광부	투자조합 출자	200	180	177
중소기업청	중소기업모태조합출자	800	800	2,850
특허청	모태조합 출자	0	0	600
농림수산식품부	농업전문조합출자	100	100	90

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

[표 39] 모태조합 조성현황

(단위: 억원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	합계
합계	1,701	2,150	2,450	800	3,450	10,551
누계	1,701	3,851	6,301	7,101	10,551	
중진기금	1,701	1,100	900	800	2,850	7,351
문산기금	-	500	1,000	-	-	1,500
특허 특별회계	-	550	550	-	600	1,700

주: 1. 현재 모태펀드는 출자금을 지원하는 기관별로 계정을 독립적으로 운영(중진계정, 문화계정, 특허계정)하고 있음.

2. 2009년은 출자계획 기준(추가경정예산 반영 후)으로 작성된 것임.

자료: 중소기업청.

3. 정책금융 개선과제

가. 정책자금 지원사업 목적의 명확화 필요

- 정책자금의 운영성과에 대하여는 엇갈리는 실증적 평가가 존재함. 이처럼 평가가 엇갈리는 상황에서 정책자금지원이 타당성을 갖기 위해서는 지원 대상을 목적이 명확하고 선별성이 높은 사업에 한정할 필요가 있음
 - 김현욱(2004)²⁰은 정책자금이 지원된 기업이 그렇지 않은 기업에 비하여 매출액 대비 영업이익률이 낮고, 장기보증기업의 경우에는 수익성이 점차 하락하고 있어 ‘경쟁 및 혁신의 유인 저해’라는 부작용이 존재할 수 있다고 분석하였음
 - 강종구·정형근(2006)²¹은 외환위기 이후 대출규모 확대를 통한 정책자금 지원이 혁신 중소기업의 수익성과 성장성 제고에 크게 기여하였으나 일반 중소기업 대한 금융지원과 금융 인하를 통한 금융지원은 효과가 없는 것으로 나타났다고 분석하였음
 - 김준기·이석원 외(2006)²²는 1994~2005년 동안 중소기업진흥공단에서 지원받은 정책자금이 중소기업의 매출액 영업이익률 개선에 긍정적인 기여를 한다고 분석하였음
 - 조덕희·양현봉(2008)²³은 정책자금 지원규모(지원 중소기업 종업원 1인당 기준)가 클수록 중소기업의 경영성과(지원후 3년간 연평균 고용증가율 및 출하액 증가율)의 개선 정도가 큰 것으로 나타났다고 분석하였음. 또한, 일반 중소기업을 지원하는 것보다 창업 초기기업을 지원하는 것이 단위당 지원성과 측면에서 효과적이라고 분석하였음

20) 김현욱, 「중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구」, KDI, 2004.12.

21) 강종구·정형권, 「중소기업 정책금융지원 효과 분석」, 금융경제연구원, 2006.

22) 김준기·이석원 외, 「중소기업 정책자금 성과분석 및 역할 재정립 방안 연구」, 중소기업진흥공단 연구용역(서울대학교 한국행정연구소), 2006. 9.

23) 조덕희·양현봉, 「중소기업 정책자금의 지원성과 분석」, 산업연구원, 2008.12.

- 원칙적으로 정책금융은 국가 정책적으로 중요하나 시장의 자원배분 기능이 제대로 작동하지 않는 분야를 대상으로 하여야 함. 보증이나 정책자금 지원 심사 과정은 이러한 목적에 부합하여야 할 것이며, 투기적 수요나 가수요에 지원하지 않도록 할 필요가 있음
 - 시장의 자원배분 기능이 제대로 작동하지 않는 분야에는 시장 검증이 용이하지 않은 기업 및 분야에 대한 자금공급, 신용위험이 상대적으로 증대할 수밖에 없는 장기 금융 등이 있음
 - 은행에서 자금을 조달하기 어려운 기술혁신형 기업, 창업 초기기업에 대한 지원을 확대하고, 시장에서 자금을 조달할 수 있는 우량형 기업에 대한 지원이 최소화되도록 할 필요가 있음
 - 보증이나 정책자금 지원을 받더라도 회생하기 어렵거나 성장가능성이 없는 한계기업 등을 지원하는 것은 정책목적에 부합하지 않으므로 지원대상에 포함되지 않도록 할 필요가 있음
 - 특히, 정책금융 분야에서 기술혁신형 기업을 선별해 내는 정부의 평가능력이 시장에서 공신력을 확보하여 장기적으로 기술금융 등이 활성화될 수 있도록 관계기관이 지속적으로 노력할 필요가 있음
 - 기술평가보증, 기술평가대출, 국가 R&D 과제 등의 기술평가 우수기업에 대한 DB 구축 및 공유방안을 검토할 필요가 있음

나. 위기 극복 이후의 구조조정 및 민간 역할의 제고

- 최근 경제위기가 더 이상 악화되지 않는 진정국면에 들어섰다는 주장과 함께 부실 중소기업에 대한 구조조정의 필요성도 제기되고 있음.²⁴⁾ 따라서 향후 고성장 중소기업으로 발돋움할 수 있는 잠재력을 가진 기업을 선별하기 위한 노력이 필요함

24) 김주훈·김동석·이시욱, 「위기극복 이후의 중소기업 구조조정: 외환위기 경험을 중심으로」, KDI 정책포럼, 2009. 7.

- 한계 및 부실기업에 대한 적절한 구조조정 없이 자금이 계속 공급되면 비효율적인 경영 및 투자가 지속되고 경쟁력 있는 신생기업의 진입을 막기 때문에 경제의 활력이 떨어지고 경기회복도 지연됨
 - 외환위기 이후에도 대폭 증가한 중소기업 지원이 지속되어 부실 중소기업의 퇴출이 지연되었다는 평가가 있음.²⁵⁾ 즉, 2008년 이후에 정부가 다각도로 중소기업에 대한 금융지원을 실시하여 이미 구조조정 되었어야 할 기업들도 살아남았다는 것임
 - 잠재력 있는 중소기업의 선정 및 이들에 대한 지원이 금융지원 정책 논의의 핵심이 되어야 함
 - 구조조정이 필요하기는 하나, 실물부문의 경제활동이 아직 본격적인 회복의 신호를 보내지 못하고 있는 상황임을 고려할 때, 중소기업 구조조정은 경기가 회복되어도 회생가능성이 없는 기업을 대상으로 하여야 함
 - 따라서 정부는 기술혁신 능력 등을 보유하여 잠재적인 성장 가능성이 높으나 담보 능력 등이 부족하여 자금조달에 애로를 겪는 기업들을 선별 지원할 수 있는 평가기법 등을 개발할 필요가 있음
- 향후 경기회복에 따라 보증규모를 축소할 경우 우선적으로 부분보증비율 재조정을 추진할 필요가 있음
- 정부는 최근 보증공급규모를 확대하는 과정에서 한시적으로 부분보증비율을 종전의 85% 수준에서 95~100%로 상향조정함
 - 이러한 조치는 경기침체로 인한 연체율 증가 및 BIS비율 하락에 따라 금융기관들이 대출에 소극적이므로, 정부가 직·간접적으로 지원함으로써 금융기관의 중소기업 등에 대한 자금중개기능을 촉진하려는 것임
 - 최근 경제위기 극복을 위하여 정부와 공공부문으로 각종 시장위험이 이전되는 것은 특수한 상황에서 예외적으로 인정되는 것이므로, 향후 경기회복이 되면 정부와 금융기관이 시장위험을 적절하게 분담하는 것이 바람직함.
 - 즉, 향후 보증규모를 축소하는 경우, 현재 파격적으로 높아진 부분보증비율

25) 김주훈·김동석·이시욱, 같은 책.

을 적정한 수준으로 낮추는 것을 우선적으로 추진해야 할 것임

- 부분보증비율은 금융기관이 위험의 일부를 부담하게 함으로써, 금융기관의 대출심사 강화를 통하여 부실보증 등을 예방하는 효과를 가짐

다. 부정한 신용보증 이용자에 대한 실효성 있는 제재

- 부적격자가 거짓 자료를 제출하여 보증을 받거나 보증부대출을 목적 외로 이용하는 것에 대하여 효율적으로 제재할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음
 - 현재 신용보증 관련 기금의 근거법에는 부정한 방법으로 보증공급을 받은 경우 등에 제재할 수단이 마련되어 있지 않음
 - 따라서 「신용보증기금법」 및 「기술신용보증기금법」에 거짓 자료제출이나 보증부대출의 목적 외 사용을 금지하고 이러한 규정 위반 시 일정 기간 보증지원을 못 받게 하는 등의 제재 규정을 둠으로써 이러한 행위를 보다 효율적으로 억제하는 방안을 강구해 볼 필요가 있음

라. 정책자금 지원금리의 현실화

- 중소기업 정책자금은 [표 40]에서 보는 바와 같이 시중금리보다 저리로 지원되고 있음

[표 40] 정책자금별 용자 조건

부처	사업명	대출금리	대출기간	한도
방사청	방위사업 이차보전	이자율 1%	연구개발/원자재비축: 2년 거치 3년 분할상환 유휴설비유지 지원: 2년 거치 5년 분할상환	
문화부	관광숙박 시설	공자기금 용자 금리 - 0.75%	건설: 4년 거치 5년 분할 상환 개보수: 3년 거치 4년 분할상환	소요자금의 100%, 건설: 150억원이내 개보수: 80억원이내
	국민관광 시설확충	공자기금 용자 금리 - 0.75%, 연3.5% 고정금리	건설: 4년 거치 5년 분할상환 개보수: 3년 거치 4년 분할상환	소요자금의 100%, 건설: 150억원이내 개보수: 80억원이내
	관광사업체 운영지원	공자기금 용자 금리-0.75%p, 연3.0% 고정금리	2년 거치 2-3년 분할상환	전년도 외화획득액의 30% 등
	스포츠 산업용자	4%	1~4년 거치 2~6년 분할상환	대상별 1~30억원
	영화산업 용자	3.5%	2년 거치 2년 분할 상환	
중기청	창업 활성화	공자기금 용자 금리 - 0.7%	시설: 3년 거치 5년 분할상환 운전: 2년 거치 3년 분할상환	업체당 30억원 이내 (운전자금 5억원 포함)
	사업전환	공자기금 용자 금리 - 0.7%	시설: 3년 거치 5년 분할상환 운전: 2년 거치 3년 분할상환	연간 40억원
	자산유동 화지원	채권금리 연동		업체당 30~70억원
	긴급경영 안정지원	공자기금 용자 금리 - 0.33%	2년 거치 3년 분할상환	업체당 5억원 이내 (3년간 10억원 이내)
	신성장 기반	공자기금 용자 금리 - 0.33%	시설: 3년 거치 5년 분할상환 운전: 2년 거치 3년 분할상환	업체당 30억원 이내 (운전자금 5억원)
	농공단지 기업지원	공자기금 용자 금리 - 0.33%	시설: 3년 거치 5년 분할상환 운전: 2년 거치 3년 분할상환	업체당 연간30억원 (운전자금 5억원)
	재중소기업 경쟁력향상	공자기금 용자 금리 - 0.33%	시설: 4년 거치 5년 분할상환 운전: 3년 거치 3년 분할상환	업체당 30억원 이내 (운전자금 7억원)
	개발기술 사업지원	공자기금 용자 금리 - 0.7%	시설: 3년 거치 5년 분할상환 운전: 2년 거치 3년 분할상환	업체당 20억원 이내 (운전자금 5억원)
재중소기업 기술사업화	공자기금 용자 금리- 0.7%	시설: 4년 거치 5년 분할상환 운전: 3년 거치 3년 분할상환	업체당 20억원 이내 (운전자금 7억원)	

부처	사업명	대출금리	대출기간	한도
	소상공인 지원	공자기금 융자 금리 - 0.33%	1년 거치 4년 분할상환	5천만원
	폐업자영업자지원	공자기금 융자 금리 - 0.33%	1년 거치 4년 분할상환	5천만원
농림부	농기계 생산지원	3%	원자재구입비축지원: 1년 이내 상환 생산시설설비지원: 3년거 치 10년 분할상환	기계설치 및 건축비 7억원 이내
지경부	대체산업 창업지원	공자기금 융자 금리 - 2.75%	시설: 5년 거치 5년 분할상환 운전: 2년 거치 3년 분할상환	시설: 소요액의 80% 이내(50억원 이내) 운전: 소요액의 100% 이내(5억원 이내)
환경부	환경개선 자금	공자기금 융자 금리	3년 거치 7년 분할상환	50억원
	환경산업 육성	공자기금 융자 금리	2년거치 3년 분할상환	업체당 10억원 이내
	재활용 산업육성	공자기금 융자 금리	2~3년 거치 후 5~7년 분할 상환	시설: 30억원 이하 기술개발: 4억원 이하 폐기물감량화 시설: 시설 5억원, 공장건 축비 3억원 경영안정자금: 10억 원 이하 유통판매 지원자금 2억원
노동부	직장보육 시설설치	대기업: 2.0%, 우선 지원 대상 기업: 1.0%	5년 거치 5년 분할상환	5억원

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성.

- 금융시장이 과거와 비교할 때 상대적으로 저금리 구조를 보이고 있는 현 상황에서 중소기업 자금지원은 지원대상을 정책적 지원 필요성이 높으나 자금 조달이 어려운 기업으로 집중할 필요가 있음
 - 중소기업 정책자금이 저리로 지원되어 온 것은 과거 고금리 상황이 지속된

시장 여건에서 정부의 정책금융이 자금의 가용성 확보 뿐 아니라 금융비용 완화라는 역할도 수행하였기 때문임

- 은행을 활용할 수 있는 기업군이 주요 대상이 되고 정책자금이 시장금융과 차별화되지 않는다면 정책적 개입의 타당성과 유효성이 그만큼 줄어들²⁶⁾
- 정책자금 금리가 시장금리보다 낮으면 정책자금 수혜기업과 일반기업 사이에 역차별이 발생하고, 은행을 이용할 수 있는 기업들이 정책자금을 이용하려는 유인이 발생하여 정책자금의 자원배분 기능이 약화될 수 있음
 - 정책자금이 저금리 구조를 유지할 경우 가수요를 유발하여 궁극적으로 지원이 필요한 기업의 수혜기회를 오히려 줄이는 부작용을 낳게 됨. 특히, 현행 정책자금 금리는 지원대상의 위험도 보다는 개별부처의 정책적 중요성에 대한 판단에 따라 결정되고 있어 부작용 우려는 더 큼
- 정책자금이 필요한 기업은 시장금융 기준에서 보면 위험도가 높은 대상일 가능성이 높음. 따라서 이들에게 자금 가용성을 제공하는 대신 은행에 시장금리를 지불하고 자금을 조달하는 기업에 비하여 높은 금리를 적용하는 것이 합리적일 수 있음
 - 다만, 저금리 특혜를 받은 수요자들이 크게 저항할 것으로 예상되기 때문에 단기적으로 이를 실행하는 것은 어려울 수 있음. 따라서 단기적으로 중소기업진흥공단 등의 조달금리를 대출금리로 하는 방안 등을 검토할 필요가 있음

[표 41] 중소기업 대출금리 동향

(단위: %)

1996	1998	2002	2004	2006	2008	2009. 1	2009. 2	2009. 3	2009. 4	2009. 5
10.88	14.89	6.56	5.97	6.20	7.31	5.88	5.51	5.45	5.38	5.40

주: 시중은행 가중평균 대출금리임.

자료: 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

26) 강종구·정형권(2006)은 금리우대보다 대출규모 확대를 통한 금융지원이 효과적이라고 분석하였음.

마. 간접대출 방식의 보완제도 마련

- 중소기업진흥공단이 취급하는 중소기업청의 일부 정책자금을 제외한 정책자금은 간접대출방식으로 지원되고 있음
 - 간접대출방식은 자금을 관리하는 기관이 지원대상을 선정하여 취급기관인 은행 등에 통보하면 은행에서 심사를 거쳐 대출을 실행하는 방식으로 대출에 따른 신용위험은 전적으로 은행 등이 부담하게 됨
- 정책자금 간접대출이 정책자금 지원 목적을 달성하도록 하기 위해서는 제도적 보완이 필요함
 - 정책자금 간접대출방식은 은행에서 심사를 수행하기 때문에 민간 금융과 마찬가지로 담보력, 재무구조 등이 중점 심사대상이 되고 있어 은행의 일반적인 대출과 별 차이가 없는 것으로 나타남
 - 조덕희·양현봉(2008)²⁷⁾이 2001~2004년 기간동안 정책자금 간접대출을 받은 중소기업을 대상으로 대출심사 시 우선 고려사항을 설문조사 한 결과에 따르면 은행이 중소기업의 담보력을 중시했다(50.5%)는 의견이 가장 많았고, 다음이 재무구조(31.9%), 사업성(13.8%) 순이었음
 - 은행의 대출심사 성향을 보여주듯 2008년 경제위기를 계기로 중소기업진흥공단이 직접 취급하는 대출비율이 다소 높아졌음을 알 수 있음
 - 중소기업진흥공단이 직접 취급하는 직접대출은 간접대출 방식의 문제점을 보완하고 금융위기 이후 중요성 및 활용도가 커지고 있으나, 직접대출의 비중을 지속적으로 높이는 것은 업무의 난이도 및 대출 취급에 필요한 역량 등을 고려하면 신중한 접근이 필요함

27) 조덕희·양현봉, 같은 책.

[표 42] 간접대출의 대출심사 시 우선 고려 요인

(단위: %)

	담보력	재무구조	사업성	기술력	기타	무응답
비중	50.5	31.9	13.8	1.0	1.9	1.0

주: 이 설문조사는 2개 우선순위를 중복 응답하도록 하고 가중치를 부여하여
(우선 순위 가중 = (1순위 × 2) + (2순위 × 1)) 비중을 계산함.

자료: 조덕희·양현봉, 「중소기업 정책자금의 지원성과 분석」, 산업연구원, 2008. 12.

[표 43] 중소기업진흥공단 취급 용자사업의 직접대출 비율 추이

(단위: %)

2005	2006	2007	2008	2009.1~6
36.3	43.8	43.1	49.2	49.9

자료: 중소기업진흥공단.

- 은행이 정책자금 대출시 정책적 중요도 등을 고려할 수 있도록 다음과 같은 제도 개선 방안을 마련하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 은행이 중소기업의 위험도를 반영하여 정책자금 대출금리를 차등적으로 운영할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음. 즉, 고위험 기업은 대출금리를 높게 받을 수 있도록 함으로써 이들에 대한 간접대출을 촉진할 수 있음
 - 창업 초기 기업 및 기술혁신형 기업의 경우 정부가 일정부분 대출위험을 분담하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음. 즉, 현재 간접대출은 은행이 신용위험을 전부 부담하나 창업 초기 기업 및 기술혁신형 기업과 같이 재무적 기준으로만 심사하는 것이 부적정한 유형에 대하여는 정부가 은행의 간접대출 신용위험을 일정부분 분담하는 방안을 검토할 필요가 있음

V. 판로지원 관련 제도 현황 및 개선방안

1. 판로지원 제도 현황

가. 중소기업제품 공공구매 제도 현황

- 중소기업제품 공공구매제도는 정부 등 공공기관이 소요로 하는 물품이나 공사 및 용역 등을 구입함에 있어 가능한 한 중소기업과의 계약을 하도록 유도함으로써 자금력과 영업력 및 브랜드 인지도 등에서 열세에 있는 중소기업들의 판로개척을 지원하는 수단임
 - 중소기업제품 공공구매제도는 현재 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」에 따라 운용되고 있음. 2009년 5월 국회는 동 법률에서 중소기업제품의 구매 촉진 등의 내용을 삭제하고 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률(2009. 11. 시행 예정)」을 별도로 제정함
 - 중소기업제품 공공구매제도는 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률 시행령」에서 구체적으로 규정되어 있음. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률(2009. 11. 시행 예정)」은 공공구매제도의 이행력 강화와 판로확대 지원 등의 효율화를 위하여 제정되었으나 아직 시행령 등이 제정되지 않아 제도의 구체적 내용은 알 수 없음
 - 정부는 약 100조원에 달하는 공공조달 시장 규모를 활용하여 전체 중소기업 시장을 주도할 수 있으며, 자금·인지도가 상대적으로 열세인 우량 중소기업의 초기 시장진입을 유도할 수 있음
 - 중소기업의 입장에서 공공기관과의 거래는 상대적으로 공정한 조건으로 계약을 할 수 있으며, 납품과 동시에 현금수금이 가능하고, 기업의 인지도가 상승하는 등의 긍정적인 효과가 있음
 - 중소기업 금융지원 정책이 한계 중소기업의 시장퇴출 지연과 인플레이션현상

을 유발하는 등 부정적 효과를 동반할 가능성이 있는 것과 달리 공공구매지원 정책은 중소기업이 생산한 제품 및 서비스의 대가로 적정수준의 자금을 유통 시킴에 따라 상대적으로 부작용이 적은 중소기업 지원정책으로 볼 수 있음

[표 44] 중소기업 관련 공공구매제도의 내용

구 분	내 용
중기제품구매 목표비율제	• 중소기업제품 구매계획 작성대상 기관은 중소기업청장이 정하는 비율(50%) 이상의 중소기업제품을 구매하도록 하는 제도
중소기업간 경쟁의무화	• 공공기관이 중소기업청장이 지정고시하는 제품의 구매시 의무적으로 중소기업간의 경쟁입찰 방법에 의하여 구매
등급별경쟁	• 중소기업자간 경쟁입찰시 중소기업자의 규모 및 경영실적 등에 따라 정해진 등급별로 경쟁
이행능력 심사	• 덤핑입찰을 방지하기 위하여 저가입찰자의 이행능력을 심사하여 최종 낙찰자를 선정
공사용자재 직접구매	• 공공기관이 발주하는 공사에 있어 분리구매가 가능한 제품은 발주 기관이 직접 구매하여 공급
기술개발제품 우선구매	• 성능인증제품, 신기술인증제품, 품질인증제품 등의 기술개발제품을 기술개발우선구매촉진위원회의 추천에 의해 우선구매 제품 고시
성능인증	• 우선구매대상 기술개발제품의 성능을 공인기관으로 하여금 인증
성능보험	• 성능인증 기술개발제품의 구매로 인한 구매기관의 손해를 보장하는 보험
직접생산 확인	• 중소기업 간 경쟁 또는 관변단체의 수의계약에 의해 물품을 구매하는 경우, 구매기관은 계약자의 직접생산 여부를 확인
공공구매 종합정보망	• 공공기관에는 중소기업제품 구매효율성 제고를 위해 계약이행능력, 직접생산 및 제품 관련 정보 등을 제공

자료 : 중소기업청.

- 2008년 정부, 지방자치단체, 지방공사 등 전체 공공기관의 총 구매액은 약 101조원이며, 이 중에서 중소기업제품 구매액은 약 61조 3천억원으로 전체 구매액 중 약 60.7%를 차지함

- 중소기업제품 구매실적은 2001년 약 42조원을 기록한 이후 매년 꾸준히 증가하였으나, 2008년 계획(71조) 대비 달성액(61조)이 부진하여 처음으로 감소함
- 2008년도 중소기업구매목표비율제 대상기관은 국가기관 39개, 지자체 32개, 공공기관 80개, 지방공사 9개, 특별법인 3개 등 총 163개 기관이나, 2009년도부터 준정부기관 47개를 추가로 지정함으로써 210개 기관으로 늘어남
- 공공기관별 중소기업 구매실적을 살펴보면 국가기관의 구매액이 약 21조원으로 가장 많으며, 지방자치단체와 공공기관 모두 약 18조원 수준이나, 지방공사와 특별법인의 경우 약 2조원으로 다른 기관에 비하여 구매액이 상대적으로 적음

[표 45] 공공기관별 중소기업제품 구매실적

(단위: 억원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
합 계	468,677	535,413	569,360	584,782	629,882	612,971
국가기관	192,487	198,502	201,222	228,206	248,287	210,388
지방자치단체	173,945	196,782	217,621	186,584	157,229	187,429
공공기관	77,829	94,925	115,156	134,239	191,627	176,536
지방공사	5,511	27,106	10,054	11,754	12,360	21,311
특별법인	18,905	18,098	25,307	23,999	20,379	17,308

자료: 중소기업청.

[표 46] 공공기관의 중소기업제품 연도별 구매추이

(단위: 개, 조원, %)

연도	기관수	총구매실적 (A)	중소기업제품 구매실적(B)		비중 (B/A)*100
				증감(%)	
2001	79	66.7	41.8	14.1	62.6
2002	97	68.5	44.7	7.0	65.3
2003	97	74.2	46.9	4.9	63.1
2004	98	76.8	53.5	14.2	69.7
2005	120	83.2	56.9	6.3	68.4
2006	121	83.8	58.5	2.8	69.8
2007	156	92.0	63.0	7.7	68.4
2008	163	100.9	61.3	-2.7	60.7

자료: 중소기업청.

나. 외국의 공공구매제도와의 비교

1) 미국

- 미국은 중소기업이 정부조달시장에서 공정한 비율을 확보할 수 있도록, 법으로 총괄 목표비율(23%)을 설정하고, 중소기업청은 동 비율 달성을 위해 각 기관별 목표비율을 설정·운영함
 - 특이할 점은 기업특성에 따라 영세중소기업 5%, 여성중소기업 5%, 낙후지역기업 3%, 상이군인 소유 중소기업 3% 등도 세부적으로 설정하고 있음
- 목표달성을 위해 회계연도 종료 후 중소기업청장이 연방정부 기관의 실적과 목표 달성여부, 달성치 못한 사유 등을 국회 및 대통령에게 종합 보고함
 - 중소기업 관련 정책의 운영은 대통령 직속의 SBA(U.S Small Business Administration : 중소기업청)을 중심으로 이루어짐
 - 중소기업 제품 구매확대를 위하여 SBA 산하에 정부계약국을 설치, 운영하고 있음
 - 조달지원관(PCR, Procurement Center Representatives) 60여명을 각 지역에 배치하여 중소기업에 보다 많은 물량이 계약될 수 있도록 각 기관별 계약 사항을 관리함
- 이러한 점에서 미국의 제도가 우리나라 공공구매제도에 비하여 외면적으로는 매우 간결하고 강제력이 없는 것으로 보이나 실질적으로는 매우 강력한 추진력을 확보하고 있는 것으로 평가할 수 있음²⁸⁾

28) 이인섭, 「중소기업제품 공공구매제도 효율화 방안에 관한 연구」 p.22, 중소기업연구원, 2008. 6.

2) 일본

- 일본의 공공구매제도의 가장 큰 특징은 분리·분할 발주와 적정가격에 의한 발주를 강력하게 추진하는 것임
 - 물품발주 시 가격·수량·공정 등 모든 측면을 검토한 후 가능한 한 분리·분할 발주하도록 하여 중소기업의 수주기회를 최대한 확대하고자 함
 - 공공 공사는 공공사업의 효율적 집행을 통한 비용 감축을 전제로 하되 중소기업에 대한 수주기회를 확대하기 위해 분리·분할 발주를 적극적으로 추진함
 - 다만, 분할발주가 공정성·합리성에 반하는 형태로 자의적으로 실시되는 것을 막기 위해 중소기업자의 수주기회 증대를 위해 분할 발주한 경우에는 해당 이율을 공표하도록 함

- 우리나라의 경우, 공사의 분할발주는 원칙적으로 금지되어 있으며, 주요 공사용 자재 중 중소기업제품의 분리발주에 대한 법적근거가 마련되어 있지만 일선 구매 담당자가 실제 공사용 자재 구매를 회피하는 사례가 빈번하게 발생하는 것과 대조됨
 - 분리발주의 경우, 공공기관의 공사용 자재 직접구매를 원칙으로 하고 있으나, 직접구매의 예외사항이 포괄적으로 규정되어 있어 제도의 이행력이 떨어지는 실정임

다. 해외 판로 지원 사업 현황

- 2000년대 들어 중소기업의 수출규모는 꾸준히 증가하고 있으나, 수출에서 차지하는 비중은 점차 감소하고 있음
 - 중소기업의 수출 규모는 2000년 635억 달러를 나타낸 후 꾸준히 증가하여 2008년 약 1,300억 달러의 수출 실적을 기록하였음

- 중소기업의 수출비중은 2001년 약 43%에 달하였으나, 이후 감소세를 보여 2008년 현재 30.8%로 대폭 감소하였음

[표 47] 중소기업의 수출 규모·비중 추이

(단위: 억 달러, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총수출	1,723	1,504	1,625	1,938	2,538	2,844	3,255	3,718	4,220
중소기업	635 (36.9)	646 (42.9)	683 (42.0)	817 (42.2)	904 (35.6)	921 (32.4)	1,037 (31.9)	1,133 (30.5)	1,299 (30.8)
대기업	1,086 (63.1)	857 (57.0)	941 (57.9)	1,120 (57.8)	1,632 (64.3)	1,921 (67.5)	2,210 (67.9)	2,578 (69.3)	2,913 (69.0)

주: () 안은 전체 수출 대비 비중.

자료: 중소기업청.

- 최근의 대외 경제 악화와 높은 환율변동성, 원자재 가격 상승 등으로 인해 2009년 중소기업의 수출 규모는 전년 대비 감소할 것으로 예상됨²⁹⁾
 - 수출 중소기업을 대상으로 한 중소기업중앙회의 설문조사 결과, 작년 대비 금년 수출이 줄어든 것이라고 응답한 업체의 비율이 45.6%로 가장 높은 반면, 증가할 것이라고 응답한 업체는 26.5%에 불과함
 - 최근의 환율변동으로 인해 채산성이 악화된 중소기업은 52.3%인 반면에 호전된 기업은 27.1%로 나타남
- 이와 같은 국내외 수출환경 악화가 지속될 경우에 대한 대처계획으로는 ‘새로운 수출거래선 발굴’을 가장 많이 고려하는 것으로 나타남
 - 중소기업이 수출지원을 위해 정부에 바라는 지원책으로는 ‘수출금융지원확대(27.6%)’, ‘안정적 환율운용(22.9%)’과 같은 수출환경 조정 부분이 높게 나타났으나, ‘해외마케팅 지원확대’ 역시 26.0%로 높게 나타남

29) 중소기업중앙회, 「'09년 수출중소기업 무역일반 실태조사 결과」, 2009. 2.

[표 48] 수출물량 감소 예상업체의 대응계획

(단위: %)

구분	원가절감	신제품 및 기술개발	새로운 수출거래선	인력구조조정 인금삭감	사업구조 조정	휴폐업고려
비율	13.6	16.9	27.1	18.6	20.3	3.4

자료: 중소기업중앙회.

[표 49] 수출 중소기업이 바라는 정부지원책(복수응답)

(단위: %)

구분	수출금융 지원확대	해외마케팅 지원확대	기술개발 지원	안정적 환율운용	무역전문 인력양성	해외시장 정보제공
비율	27.6	26.0	10.4	22.9	1.0	10.4

자료: 중소기업중앙회.

- 중소기업청은 2009년 현재 중소기업의 수출 촉진을 위해서 내수기업 수출 활성화 및 무역촉진단 파견, 해외진출 민간거점 활용 사업 등을 추진하고 있음
 - 중소기업진흥공단, 수출입은행 등 유관기관에서 역시 중소기업 마케팅 및 수출지원금융 정책 등을 추진하여, 중소기업의 해외 시장 판로개척을 지원하고 있음

[표 50] 중소기업청의 중소기업 관련 수출지원제도의 주요 내용

구 분	내 용
내수기업 수출기업화	• 수출관련 교육, 디자인개발지원, 해외시장 정보제공 및 홍보지원, 수출마케팅 지원 등 세부지원 사업 참여에 필요한 사업비의 90%를 1,500만원 한도 내에서 지원
무역촉진단 파견	• 해외전시회 참가 및 시장개척단 파견 등을 통한 틈새시장 개척으로 중소기업 수출 촉진 정책으로 업체 당 1,000만원 한도 내에서 지원
해외규격인증 획득 지원	• 중소기업 제품의 해외신뢰도 향상과 기술 및 품질우수 중소기업의 수출지원을 위하여 수출대상 국가에서 요구하는 해외규격 인증마크 획득 비용의 일부(50~80%) 지원
수출중소기업 글로벌 브랜드 육성	• 해외에서 품질경쟁력을 갖추었으나, 브랜드 인지도가 부족한 중소기업제품의 브랜드 개발 및 해외마케팅 지원
해외진출 민간 거점 활용	• 중소기업이 독자적으로 추진하기 어려운 프로젝트에 대해 해외 민간 전문기관(민간 해외지원센터)의 컨설팅 서비스를 통해 지원
글로벌전략 품목수출 컨소시엄	• 수출주력품목 생산 중소기업간 수출컨소시엄 구성으로 해외유통망 개척 및 글로벌기업 직접 진출 지원
해외시장개척 요원 양성	• 현지 언어소통이 가능하고 자질이 우수한 중소기업 근로자를 해외에 파견하여 무역 전문 인력으로 양성

자료: 중소기업청.

2. 판로지원 정책 개선과제

가. 구매목표 비율제의 효율적 운용 필요성

□ 중소기업제품 구매목표 비율과 관련하여서는 다음과 같은 논란이 있음

- 중소기업제품 구매목표 법정 비율이 상향 조정될 경우 중소기업에 대한 판

로지원의 효과는 극대화 될 수 있을 것이나, 납품품질의 저하 및 대기업과의 형평성 문제 등의 상충효과가 발생할 것이므로 이를 충분히 고려한 신중한 접근이 필요함

- 중소기업제품 구매목표 비율제도의 시행과정에서 공공기관이 제도의 취지를 제대로 이해하지 못하여 다음과 같은 문제가 나타나고 있음
 - 동 제도의 적용 대상 공공기관의 대부분이 제도의 취지를 이해하지 못하여 구매계획 및 실적이 부정확하게 작성되는 사례가 발생하고 있음
 - 구매계획의 실현가능성을 정밀히 산정하여 계획을 수립하지 않고 단순히 정부의 방침에 부응하여 계획을 작성하는 기관이 많음
 - 중소기업청에 통보한 계획 및 실적치와 기관의 실제 구매예산 및 구매집행액 간에 많은 격차가 있음
 - 공공기관은 실행계획을 수립하기 전에 구매계획을 작성하므로 구조적으로 정확한 구매계획을 수립하기 어려운 문제점이 있으며, 건설공사의 계획 및 실적 작성기준이 기관별로 상이한 경우가 많이 발생하여 구매계획 및 실적치의 취합이 어려운 문제점이 있음
 - 실제로 2008년 공공기관별 구매실적을 살펴보면, 전체적으로는 법정 구매비율 50%를 넘어섰으나 계획에 비하여 10조원 가까이 미달하였으며 기관별 편차도 큰 편임
 - 기관별 실적을 보면, 국가기관의 경우 목표 대비 실적 달성비율이 74%에 불과하며, 전체 목표액 대비 구매액 비율도 86% 달성에 그쳤음
 - 지방공사와 특별법인의 경우 총 구매액 대비 중소기업제품 구매액의 비율이 법정 비율인 50%에 미치지 못함
 - 세부기관별로도 구매목표 달성 비율의 편차가 매우 크며, 총 163개 기관 중 16%에 달하는 26개 기관이 법정 구매비율인 50%를 하회하고 있음

[표 51] 2008년 공공기관별 중소기업제품 구매계획 및 실적

(단위: 백만원, %)

구 분	2008년 목표			2008년 실적			목표대비 실적 (D/B)
	총 구매(A)	중소기업(B)	비율 (B/A)	총 구매(C)	중소기업(D)	비율 (D/C)	
합 계	104,075,954	71,294,276	68.5	100,936,401	61,297,144	60.7	86
국가기관	41,185,419	28,616,505	69.5	34,058,506	21,038,784	61.8	74
지자체	21,785,485	19,849,203	91.1	26,964,828	18,742,900	69.5	94
공공기관	31,880,982	18,570,978	58.3	31,472,438	17,653,564	56.1	95
지방공사	4,741,725	2,352,126	49.6	4,304,446	2,131,063	49.5	91
특별법인	4,482,343	1,905,464	42.5	4,136,183	1,730,833	41.8	91

자료: 중소기업청.

□ 보다 효율적인 중소기업제품 구매를 통해 중소기업의 판로 지원 효과를 극대화하기 위해서는 다음과 같은 개선방안을 검토해 볼 수 있을 것임

- 중소기업제품 구매목표비율제도를 공공기관이 적극적으로 수행하도록 하기 위하여 구매목표 달성율과 구매목표액 증가율을 공공기관 경영평가에 반영하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 2009년 11월 22일부터 시행되는 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제21조에서는 공공구매지원관리자를 통한 구매효율성 및 이행력 제고방안을 규정하고³⁰⁾ 있으나, 그 내용이 중소기업청장의 개선권고 및 권고이

30) 제21조(공공구매지원관리자 지정 등) ① 중소기업청장은 제5조제2항에 따른 구매계획의 이행 등 중소기업제품 구매를 촉진하고 공공기관의 효율적인 구매를 지원하기 위하여 소속 공무원 또는 공공기관의 장이 추천한 중소기업업무 관련 담당자 등을 공공구매지원관리자로 지정할 수 있다. 이 경우 공공구매지원관리자의 임무 및 요건은 대통령령으로 정한다.

② 제1항에 따라 지정된 공공구매지원관리자는 해당 공공기관의 제품 발주계획 및 구매 실적 등 중소기업제품 구매의 적정성을 검토하여 중소기업청장에게 보고하여야 하며, 중소기업청장은 해당 공공기관의 장에게 이에 대한 개선을 권고할 수 있다.

행 여부에 대한 공고, 유공자 포상 등으로 한정되어 있어 실효성이 떨어질 것으로 생각됨

- 또한, 선행과제로서 공공기관이 자기 기관의 예산이나 수요예측 등을 통해 달성 가능한 목표치를 제시할 수 있도록 하고 이에 따라 평가하는 수요자중심 구매목표제도로의 개선이 필요할 수 있음
- 미국과 같은 구매지원관제도의 운영을 통하여 공공기관의 구매실태 등을 확인·조사하고 권고사항 이행여부를 모니터링하여 공고함으로써 공공구매 제도의 이행력을 확보할 필요가 있음
- 다양한 중소기업 제품별 특성에 따라 영세기업 등 다수 중소기업의 참여를 확대하기 위하여 구매방식을 다양화하는 한편 공공기관이 중소기업제품을 손쉽게 구매토록 해야 할 것임
 - 단체수의계약제도 폐지 이후 공공구매지원제도가 지나치게 경쟁만을 강조함에 따라 중소기업 생산제품의 다양한 특성을 제대로 반영하지 못한다는 지적이 있음
 - 공공기관이 제품별 특성에 따라 경쟁입찰방식 이외에 다수공급자물품계약, 소액 수의계약체결 등 여타 계약방식을 자유롭게 활용할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 할 것임
 - 미국 역시 일정한 자격요건을 갖춘 인증업체는 수의계약 방식 또는 비경쟁방식으로 중소기업청과 직접 계약을 체결하는 것이 허용됨

나. 기술개발제품 우선구매제도의 효율적 운용 필요성

□ 중소기업 기술개발제품 우선구매제도는 중소기업이 개발한 기술개발제품을 공공기관에서 우선적으로 구매토록 함으로써 중소기업 기술개발제품의 판로

- ③ 제2항에 따라 권고를 받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 하고, 권고를 받은 날부터 1개월 이내에 그 결과를 중소기업청장에게 통보하여야 한다.
- ④ 중소기업청장은 권고이행 여부에 대한 결과를 취합하여 제5조제2항에 따른 국무회의 심의를 거쳐 이를 공고하여야 한다.
- ⑤ 중소기업청장은 공공기관의 중소기업제품 구매를 촉진하고 공공구매의 중요성에 대한 사회적 분위기를 조성하기 위하여 공공구매 유공자에 대한 포상 등 필요한 조치를 할 수 있다.

를 지원하고 기술개발 의욕을 고취시키기 위해 도입되었으나, 동 제도의 운영과정에서 다음과 같은 문제점이 지적되고 있음

[표 52] 공공기관 형태별 중소기업 기술개발제품 구매현황

(단위: 백만원, %)

구 분	2008년 목표			2008년 실적			법정구매 비율미달 기관수
	중소기업 물품(A)	기술개발 제품(B)	비율 (B/A)	중소기업 물품(A)	기술개발 제품(B)	비율 (D/C)	
합 계	22,963,282	1,561,945	6.8	24,205,227	1,680,848	6.9	77/163
국가기관	12,807,825	983,041	7.7	13,941,525	1,034,972	7.4	24/39
지자체	4,895,531	262,308	5.4	4,340,564	231,332	5.3	4/32
공공기관	3,459,991	248,050	7.2	4,099,307	400,146	9.8	41/80
지방공사	125,450	6,962	5.5	209,661	6,534	3.1	6/9
특별법인	1,674,485	61,584	3.7	1,614,170	7,864	0.5	2/3

자료: 중소기업청.

- 기술개발제품의 전체 구매액은 법정 구매비율인 5%를 초과달성 하였으나, 대상기관별로 볼 때 법정 구매목표비율인 5% 이상을 달성하지 못한 기관은 전체 163개 기관의 47%인 77개에 달함
 - 특히 국가기관은 39개 기관 중 24개, 지방공사·특별법인은 12개 기관 중 8개 기관이 법정 구매비율을 달성하지 못하는 등 기관별 편차가 매우 큰 편임
- 기술개발제품의 경우 일반적으로 제품에 대한 정보가 부족한 경우가 많으며, 이에 따라 가격산정이 용이하지 않아 공공기관의 적극적 구매가 어려움
 - 일선 공공기관의 구매담당자들은 중소기업 기술개발제품 가격의 적정성 여부에 대한 부담, 신제품에 대한 신뢰 및 정보부족, 감사부담 등으로 인하여 기술개발 제품의 구매를 기피하는 경향이 있음³¹⁾

31) 2008년 8월 중소기업청이 40개 공공기관을 대상으로 하여 기술개발제품 구매 기피 사유를 조사한 결과, '가격산정 어려움' 18.6%, '제품신뢰 부족' 17.8%, '제품정보 부족' 16.1% 순으로 나타남.

- 기술개발제품 구매의 기피 사유별로 제도 개선방안을 마련하여 기술개발제품 구매 확대를 추진할 필요가 있음
 - 객관적인 원가산정 시스템의 도입을 통한 중소기업제품의 신뢰성 제고
 - 우선구매 대상 기술개발제품의 원가계산 비용 지원³²⁾ 등을 활용하여 중소기업 기술개발제품의 원가 산정에 대한 부담을 낮추어 주고, 향후 DB 축적을 통한 객관적 원가 산정시스템의 마련 등 공공구매를 확대할 수 있는 세부 방안을 마련·시행할 필요가 있음
 - 공공기관의 수요가 반영된 구매활동의 촉진을 통하여 기술개발제품 공공구매의 지속적인 활성화를 추진할 필요가 있음
 - 구매조건부 신제품 개발사업³³⁾ 지원대상 선정과정에서 NET(New Excellent Technology) 인증기술에 가산점을 부여하여 공공기관이 중소기업의 신기술 인증기술 중에서 구매수요가 있는 신제품을 개발하도록 하는 방안을 검토할 수 있음

다. 임대형 민간투자사업에 중소기업 참여 확대

- 임대형 민간투자(BTL) 사업은 발주와 시공을 민간에서 직접 수행하고 있지만, 결과적으로 사업의 목적이 공공시설의 확충이라는 점과 이를 다수의 국민이 이용한다는 점에서 궁극적으로 이를 공공부문으로 볼 수 있음
 - BTL 사업은 주요 사회기반 시설의 확충을 위해 민간자본을 선투자한 후, 사후적으로 민간에게 일정한 투자수익을 보장하는 방식임
- 공공조달시장과 마찬가지로 BTL 사업에 있어서도 일정부분 중소기업제품의 공공구매제도를 적용할 당위성이 인정될 것이므로 공사용 주요자재의

32) 우선구매 대상 기술개발제품 등의 원가계산비용의 일부를 공공기관이 직접 지원하고 기획재정부에 등록된 원가계산 결과를 예정가격 산정 시 활용하는 것으로, 2009년 5월 관련 법령이 개정되어 시행준비 중에 있음.

33) 구매기관에서 필요로 하는 수입물품 또는 신제품의 기술개발에 소요되는 비용의 일부를 중소기업청이 지원하고 구매기관은 일정기간 구매를 보장하는 사업을 말함.

정부 직접구매를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제12조에서 규정하고 있는 공사용자재 직접구매제도 적용 범위에³⁴⁾ BTL 사업을 규정함으로써 BTL 공사에 소요되는 주요자재를 발주기관이 직접 구매하여 건설사에 공급할 수 있도록 해야 할 것임
- 이를 위해서는 직접구매 분리발주를 활성화하고, 현재 운영되고 있는 공공기관의 공사용 자재 직접구매제도의 실효성 확보를 위한 대책 마련이 필요함
 - 현행법은 자재의 수요·공급 상황이나 공사현장의 여건 등 정당한 사유가 있는 경우 분리발주를 하지 않을 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있음
 - 공사용 자재 직접구매를 이행하지 않는 예외사유의 구체화, 공공구매관리자의 발주계획 사전검토, 신고센터 운영 등 동 제도의 실효성을 확보할 수 있는 제도적 방안을 다각적으로 검토하여야 할 것임

라. 수출지원 정보 관련 인프라 구축의 확대

- 중소기업의 수출과 관련해서 현지 내수시장 진출에 필요한 지역의 행정·경제·상관행 등 관련자료, 진출하고자하는 시장 내에서 기업의 경쟁력인 마케팅과 유통망 확보 여부 등이 중요함
 - 관련 정보 구축 및 제공은 시간과 비용이 많이 들지만, 직접적으로 기업의 이익과 연결되지 않아 시장에 전적으로 맡기기는 어려울 것임
 - 진출하고자 하는 기업의 마케팅과 유통망 확보와 관련한 정보 이외에 각종 정보구축은 정부에서 지원하는 것이 용이할 것임
 - 기본정보 구축이 미흡한 상태에서 맞춤형 서비스 방식인 해외 마케팅 지원사업에 주력할 경우 중소기업에게 유용한 지원을 하지 못할 것임

34) 현재 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제12조는 공공기관이 발주하는 공사에 필요한 자재로서 공사의 품질을 저해하지 않는 범위에서 공공기관이 직접 구매하여 제공할 수 있음을 규정하고 있음.

- 정부의 해외 지역별 지원센터는 공통으로 기초정보를 구축할 필요가 있으며, 지원센터의 특성에 알맞은 차별화 된 운영방안을 모색할 필요가 있음
 - 현재 중소기업청 등 각 부처에서 실시하고 있는 해외진출 기업에 제공하는 종합포탈사이트는 유사한 정보를 비효율적으로 제공하는 경향이 있음³⁵⁾
 - 특히 최근 들어 중소기업의 수출이 증가하고 있는 중국, 아세안, 인도 등 새로운 시장에 대한 기초 정보를 확보하고, 해당 지역전문가를 집중적으로 육성하는 것이 필요함

[표 53] 국가권역별 중소기업 수출 추이: 2000~2008년

(단위: 백만달러, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총수출액	48,340	48,119	53,260	63,241	70,560	71,967	79,991	113,261	129,851
일본	8,232 (17.0)	7,535 (15.7)	7,309 (13.7)	8,022 (12.7)	9,568 (13.6)	11,073 (15.4)	12,752 (15.9)	12,636 (11.2)	14,297 (11.0)
미국	12,109 (25.1)	11,516 (23.9)	12,470 (23.4)	11,992 (19.0)	12,887 (18.3)	13,902 (19.3)	13,186 (16.5)	13,148 (11.6)	14,100 (10.9)
EU	7,042 (14.6)	7,902 (16.4)	6,999 (13.1)	8,121 (12.8)	9,070 (12.9)	8,335 (11.6)	10,011 (12.5)	11,123 (9.8)	12,627 (9.7)
ASEAN	8,992 (18.6)	7,914 (16.4)	8,700 (16.3)	10,649 (16.8)	11,505 (16.3)	12,693 (17.6)	15,087 (18.9)	17,876 (15.8)	20,738 (16.0)
중국	7,417 (15.3)	8,710 (18.1)	12,999 (24.4)	16,839 (26.6)	18,876 (26.8)	20,345 (28.3)	22,888 (28.6)	24,970 (22.0)	27,734 (21.4)
홍콩	4,548 (9.4)	4,543 (9.4)	4,783 (9.0)	7,618 (12.0)	8,654 (12.3)	5,619 (7.8)	6,069 (7.6)	5,701 (5.0)	6,130 (4.7)

주: ()는 중소기업 총 수출액 대비 해당 국가 수출액 비중임.

자료: 통계청.

35) 국회예산정책처, 「해외진출 중소기업 지원정책과 개선방안」, 2007. 9.

마. 기술개발제품의 공공구매와 해외시장 진출의 연계

- 중소기업 수출 촉진을 위하여 현재 주로 시행되고 있는 해외 마케팅 지원 및 해외시장 정보제공 지원정책과 더불어, 수출 중소기업의 기술개발을 보다 효율적으로 지원할 필요가 있음
 - 수출 중소기업을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 해당 기업이 바라는 정부 지원책으로 ‘기술개발 지원’이 10.4%로 ‘해외시장 정보 제공’과 비슷한 수준으로 나타났음

- 현재 별개로 이루어지고 있는 중소기업 기술개발제품의 공공구매 지원과 해외 시장진출 지원을 상호 연계하여 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각됨
 - 현재 중소기업 제품의 해외신뢰도 향상과 기술 및 품질우수 중소기업의 수출지원을 위하여 수출대상 국가에서 요구하는 해외규격 인증마크 획득 비용의 일부를 지원하는 사업이 시행되고 있으나, 기술개발제품의 공공구매 제도상의 성능·품질인증과 연계하여 시행되고 있지는 않음
 - 해외규격인증과 연계하여 국내인증을 평가함으로써 중소기업의 기술개발제품의 해외 시장진출을 적극적으로 지원하는 방안 등을 마련할 필요가 있음
 - 이를 위한 구체적인 방안으로 해외규격인증을 획득할 경우 국내 인증평가 시 가산점을 부여하거나, 국내 인증평가를 통과한 기업의 해외규격인증 지원을 확대하는 방안을 검토할 수 있을 것임

바. 수출지원제도의 사후평가 강화

- 향후 정확하고 효율적인 수출지원 제도를 마련하기 위해서 지원사업별로 선정기준, 경과 및 지원결과에 대한 사후관리 업무를 실시해야 할 것임
 - 이는 향후 정책결정에 자료로 활용됨과 동시에 향후 수출지원과 관련하여 합리적인 정책과 더불어 예산절약 등을 위한 정보로 사용될 수 있음

- 특히 지원사업의 성과를 현실적인 기준으로 평가할 수 있는 지표를 마련하고, 이를 기준으로 한 사후평가를 통해 수출 지원제도의 개선방안을 모색하여야 할 것임
 - 객관성을 유지할 수 있도록 해당 담당자를 비롯해 수혜 중소기업, 관련 전문가 등을 통해 정책지원이 효과적으로 실시되었는지 검토할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 지원사업을 개선 및 유사중복사업의 과감한 통·폐합 조치가 이루어져야 할 것임
 - 예를 들어, 중소기업청은 해외시장에서 가격 및 품질 경쟁력은 갖추고 있으나 브랜드 인지도가 낮은 수출 중소기업(제품)을 글로벌 브랜드로 육성하기 위한 글로벌브랜드 육성사업을 추진하고 있으나, 특허청도 2008년부터 비영어권 진출(예정) 중소기업의 브랜드 개발비용을 지원하는 비영어권 브랜드 지원 사업을 추진하고 있음

VI. 그 밖의 중소기업 지원제도 현황 및 개선방안

1. 창업촉진 정책

가. 우리나라의 창업 현황

- 2008년 9월 이후 전년 동기 대비 신설법인 수가 감소한 것으로 나타나고 있음. 다만, 감소 폭이 줄어드는 등 창업활동이 약간 활발해지는 모습을 보임
 - 2009년 5월 중 신설법인 수는 4,029개로 전월(5,038개)보다 1,009개 감소하였고, 전년 동월(4,113개)에 비하여는 84개 감소하였음
 - 2009년 4월 중 신설법인 수는 전년 동월(4,790개)보다 248개가 늘어났음
 - 부도법인 수에 대한 신설법인 수의 배율은 전월(32.9배)보다 크게 상승한 39.9배로 6개월 연속 상승

[표 54] 신설법인 및 부도법인 수

(단위: 개)

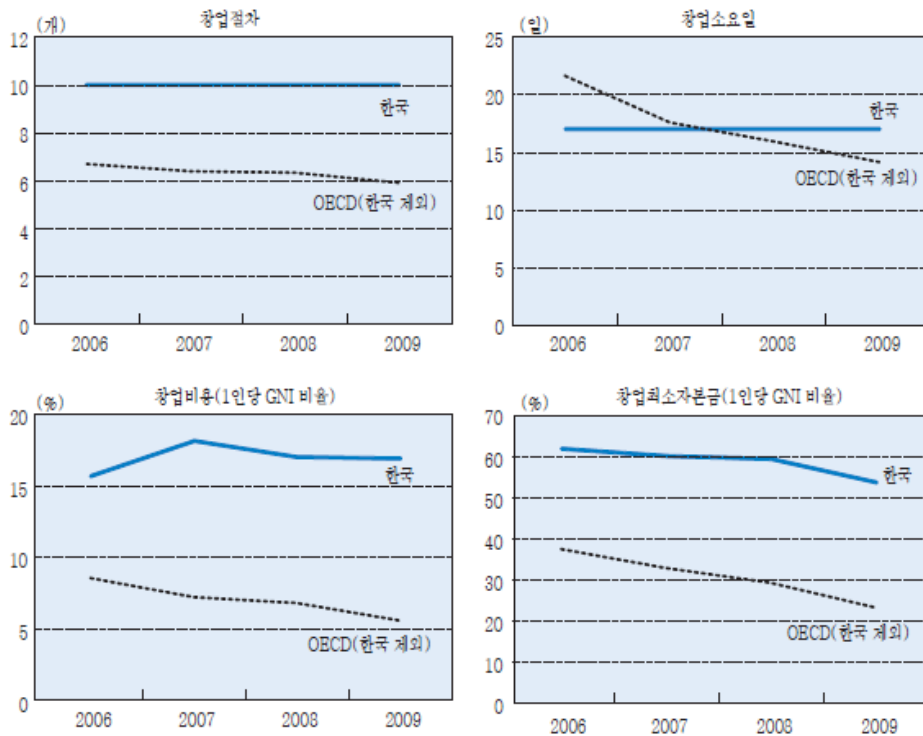
	연중	2008									2009					증 감 (B-A)
		5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4(A)	5(B)		
신설 법인수 (A)	50,855	4,113	4,662	5,006	3,713	3,671	3,975	3,331	3,797	3,664	4,227	4,564	5,038	4,029	△1,009	
부도 법인수 (B)	1,886	141	139	147	122	140	211	206	232	184	141	148	153	101	△52	
A/B (배)	27.0	29.2	33.5	34.1	30.4	26.2	18.8	16.2	16.4	19.9	30.0	30.8	32.9	39.9	7.0	

주: 신설법인은 법원(상업등기소)에 설립등기를 마친 법인(개인기업 제외) 수 기준.

자료: 한국은행, 보도자료(어음부도율 동향), 2009. 6.

- 우리나라의 창업관련 규제는 다른 나라에 비하여 높은 것으로 나타나고 있어 개선이 필요함
 - 세계은행의 2009년 기업환경보고서(Doing Business 2009)에 따르면 우리나라의 창업 관련 규제 순위는 126위를 기록
 - 2009년 7월말 기준으로 우리나라의 진입규제는 767건으로 전체 규제(5,082건) 가운데 약 15.1%, 경제적 규제(2,177건) 가운데 약 35.2%를 차지³⁶⁾
 - 최근 4년간 우리나라와 OECD 회원국(한국 제외)의 평균 창업 절차, 창업 소요일, 창업비용, 창업최소자본금을 비교해 보면, 우리나라의 규제수준이 더 높고, 시간에 따른 규제 감소 정도가 더 약한 것으로 나타남

[그림 7] 창업관련 규제의 변화: 우리나라와 OECD 회원국 평균



자료: 세계은행, 「기업환경보고서」, 2009. 산업연구원, 「창업규제와 창업활동간의 관계 분석과 시사점」, 2009. 3.에서 재인용.

36) 국무총리실, 규제등록현황(www.pmo.go.kr).

나. 창업 관련 규제 완화 필요

- 창업 촉진을 통한 경제 활력의 회복과 일자리 창출의 중요성이 강조되면서 창업과 관련한 규제 완화가 중요한 정책과제로 대두되고 있음
- 이에 최근 정부는 창업절차 간소화 방안을 마련하여 최저자본금제도 및 유사상호 규제 폐지 등의 조치를 시행하였음

[표 55] 회사설립관련 규제 개선내용

구분	내용
최저자본금제도 폐지 (상법 제329조제1항)	소액의 자본금으로 주식회사 설립이 가능해져 창업비용 부담완화(시행일: 09.5.28)
유사상호금지제도 폐지 (상업등기법 제30조)	동일한 특별시·광역시, 시·군 내에서 동일한 영업을 할 경우 유사상호도 등기할 수 없도록 한 규제를 폐지(시행일: 09.5.28)
소규모 회사 설립 시 정관·의사록 공증의무 면제 (상법 제292조 등)	자본금 총액이 10억원 미만인 회사를 발기설립시 발기인들 또는 이사들의 기명날인이나 서명만으로도 효력 발생(시행일: 09.5.28)
소규모 회사 설립 시 주금납입증명서를 잔고증명서로 대체 허용(상법 제318조제3항)	자본금 10억원 미만회사를 발기설립시 주금납입보관증명서 없이 금융기관 잔고증명서만 등기소에 제출(시행일: 09.5.28)
소규모 회사 설립시 감사 선임의무 면제(상법 제409조)	자본금 총액 10억원 미만 회사설립시 감사선임 자율화(시행일: 09.5.28)
사업자 등록 발급기간 단축 (부가가치세법 시행령 제7조)	법인설립 등기이후 관할 세무서에 사업자 등록을 할 경우 등록증 발급기간을 7일 이내에서 3일내로 단축(시행일: 08.7.24)
채권매입의무 면제 (주택법 시행령 제95조, 도시철도법 시행령 제12조)	법인 설립 시 도시철도채권 또는 국민주택채권 매입의무를 폐지(시행일 ①국민주택채권: 08.11.5 ②도시철도채권: 09.1.1)
창업법인 자본금증자시 또는 주소 변경시 등록세 면제 (조세특례제한법 제119조)	창업 후 4년 이내 법인이 자본금을 증자하거나 회사의 본점이나 대표이사의 주소 변경 시 부과하는 등록세를 면제(시행일: 09.1.1)

자료: 중소기업청.

- 그러나 일부 규제는 중소기업의 특성을 반영하고 있지 못하므로 개선이 필요함³⁷⁾
- 대규모 회사를 전제로 규정하는 이사 임기 재등록(매 3년), 법인기업 및 대표이사의 주소변경에 따른 법인 등기 변경 의무 등을 창업 법인기업에도 일괄적으로 준수하도록 의무화하고 있어 불편과 비용이 발생하고 있음
 - 소규모 주식회사는 이사의 임기를 3년으로 강제하지 않고, 해당 주식회사 정관에 ‘주식양도제한³⁸⁾회사’라는 규정을 두는 경우 이사의 임기를 10년까지 연장하는 방안을 강구할 필요가 있음

[표 56] 창업규제 관련 개선 필요 사항

구분	법령	개선필요 사항
이사 임기 재등록	상법 제383조	주식회사 정관에 ‘주식양도제한회사’라는 규정을 두는 경우 이사의 임기를 10년까지 연장할 수 있도록 규정
법인기업 및 대표이사의 주소변경에 따른 법인 등기 변경	상법 제183조, 제289조, 제317조 등	행정전산망, 국세전산망, 대법원 전산망 간 통합 연계시스템의 조기 구축
수도권과밀억제권역 소재 창업기업의 자본금 증자시 등록세 3배 증가	조세 특례제한법 제6조 및 제119조	우선적으로 지방세법 시행령 제101조에서 규정하고 있는 도시형 업종과 창업벤처중소기업 등은 수도권과밀억제권역에 소재하고 있어도 등록세를 면제(자본금 증자 시에 등록세 3배 증가 면제)할 수 있도록 검토 필요

- 37) 양현봉, 「창업기업의 법인 유지에 따른 애로해소와 비용절감 방안」, e-KIET 산업경제정보, 산업연구원, 2009. 2.
- 38) 주식은 원칙적으로 자유롭게 양도할 수 있음. 그러나 주주의 수가 그다지 많지 않은 소규모회사에서는 주식의 양도를 주주 개인의 자유에 맡겨두면 회사를 인수하려는 목적을 가진 사람이 주식을 사 모을 위험성이 있음. 즉, 주식의 자유 양도를 바라지 않는 작은 규모의 주식회사도 많으므로 상법에서는 주식을 타인에게 양도하기 위해 이사회 승인을 필요로 한다는 것을 정관으로 정할 수 있도록 하고 있음. 단, 주식을 상장한 회사는 이 제도를 이용할 수 없음.

- 「상법」 제383조³⁹⁾에 따라 법인기업들은 3년마다 이사를 재등록해야 하고, 법인기업의 경우 5년 동안 이사 재등록 등 변동사항이 없으면 휴면회사로 분류·통지됨. 또한, 이사 임기 완료 이후 중임등기를 하지 않고 방치하면 「상법」 제 635조에 따라 500만원 이하의 과태료를 부과 받게 됨
- 그런데 상장회사 및 장외시장 등록기업, 외감법인 등을 제외한 대부분의 법인 중소기업은 주식 및 회사의 지분을 거래하지 않는 폐쇄회사 형태를 유지하므로 이사를 변경(재등록)할 필요가 없음
- 법인기업 및 대표이사의 주소 변경 시 관할 세무서 및 행정관서에 신고함은 물론, 상업등기소에 주소변경등기를 별도로 해야 함. 이에 따라 기업에 부담이 발생하므로 이를 one-stop으로 처리할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있음
 - 법인기업 및 대표이사가 주소를 변경한 후 2주 이내에 법인변경 등기를 이행하지 않으면 「상법」 제635조에 따라 500만원 이하의 과태료를 부과 받게 됨. 대부분의 창업법인 기업이 이러한 법인변경 등기 이행의무를 인지하지 못해 과태료를 부과 받고 있음
 - 행정전산망, 국세전산망, 대법원전산망간 통합연계시스템을 조기에 구축하여 법인기업 및 대표이사의 주소 변경 등의 법인등기 변경사항을 온라인으로 처리할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음⁴⁰⁾
- 수도권과밀억제권역 내 일부 업종의 창업기업도 자본금 증자 시 등록세를 면제하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 법인설립 이후 증자 원활화를 위하여 2009년 1월 1일부터 창업 후 4년 이내 법인이 자본금을 증자하는 경우 등록세를 면제해주고 있으나 수도권과밀억제권역소재 창업 법인기업은 동 제도의 혜택을 받지 못하고 있음
 - 우선적으로 「지방세법 시행령」 제101조에서 법인등록세 중과 제외 대상으로 규정하고 있는 도시형 업종⁴¹⁾과 지식기반서비스업 등의 창업기업과 창업벤처기업

39) 제383조 (원수, 임기) ②이사의 임기는 3년을 초과하지 못한다.

40) 지식경제부가 2009년부터 기업의 탄생(창업)에서 소멸(폐업)에 이르는 전과정에서 일어날 수 있는 기업인의 행정부담을 감축하고 필요한 정보제공 등을 위해 기업경쟁력지원체계 시스템을 구축하고 있음. 우선 2009년에는 창업분야를 온라인화 하고, 법인기업의 변경 등기 등의 온라인화는 2010년도 사업계획(예산 100억원 계상)에 포함시켜 추진할 계획임.

에 대하여는 자본 증자 시 등록세를 면제해주도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음

다. 창업초기기업에 집중한 창업촉진대책 마련 필요

- 정부는 다양한 창업원을 발굴하고 정책수단을 창업에 집중하며, 창업을 겁내지 않는 문화를 조성하기 위하여 창업과 관련된 각종 대책을 발표·시행하고 있음
 - 「기술창업 활성화대책(‘08.6.11)」, 「중소기업 성공전략회의 후속조치 추진현황 - 기술창업 활성화 대책 중심으로-(‘08.11.10)」, 「새로운 일자리 창출과 창조경제 구현을 위한 1인 창조기업 활성화 전략(‘09.3.23)」을 발표·시행하고 있음
- 창업기업의 지원과 관계가 적거나, 창업기업에 대한 특별한 인센티브가 없는 일반 중소기업 지원시책도 창업촉진대책에 포함되어 있음
 - 창업촉진대책에는 창업자금에 대한 지원, 창업 초기기업에 대한 R&D 지원, 인력지원, 판로 지원 등 중소기업 지원 시책의 전 범위에 걸친 내용이 포함되어 다른 정책과의 차별성이 부족함
 - 대책에 포함된 중소기업 기술혁신사업의 선도과제 및 투자연계과제, 구매조건부 기술개발사업 예산의 확대 부분은 「중소기업 R&D 정책개편 브리핑」상 혁신형 중소기업을 지원하기 위한 과제로 분류되어 있어 창업 초기기업의 지원과는 밀접한 관련이 있다고 보기 어려움⁴²⁾
 - 대책에 포함된 기술개발제품 공공기관 구매 확대, 판매 공간 마련, A/S 콜서비

41) 첨단기술산업과 첨단업종, 의료업, 사회기반시설사업, 자원재활용업종, S/W사업, 문화예술시설운영사업, 엔지니어링 사업, 중소기업창업투자회사 등.

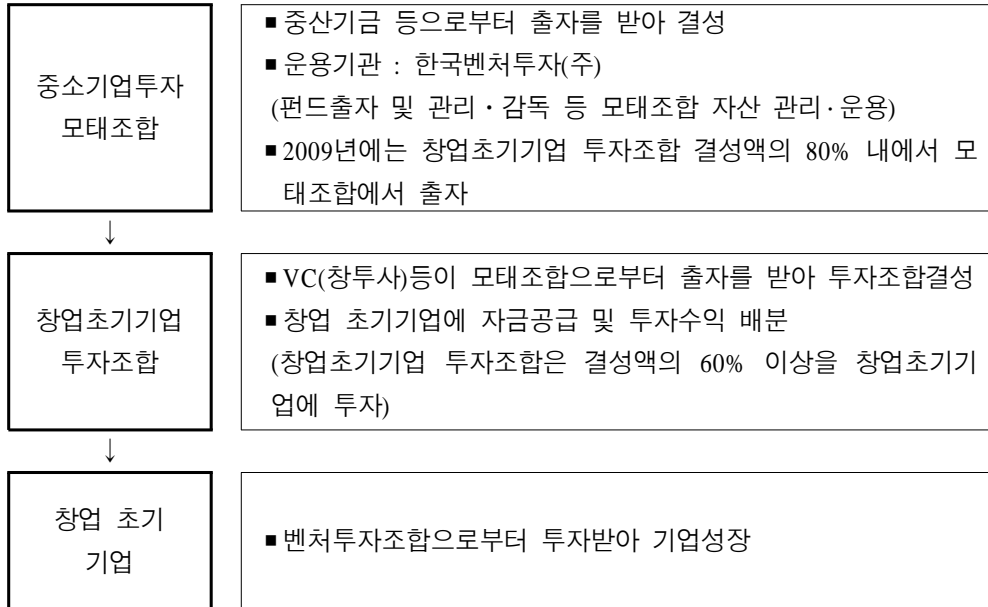
42) 중소기업청이 발표한 「중기R&D, 시장밀착형 체질 강화방안(‘08. 7.)」에서는 창업보육형 기술사업화 지원기반 확충 사업의 필요성을 설명하면서, 중소기업청 R&D사업이 혁신형 중소기업이 참여하는 ‘선도과제’ 중심으로 전환되어 창업 기업은 참여 자체가 곤란하거나, 기존 성장기업과의 경쟁에서 밀리게 되어 기술개발 애로가 더욱 심화될 것이라고 설명하고 있음.

스 지원사업은 중소기업의 판로 확대를 위한 일반적 대책으로 해당 제도 및 사업에 창업기업에 대한 특별한 인센티브 등도 마련되어 있지 않음

- 창업촉진대책을 별도로 시행하는 이유는 창업기업이 다른 중소기업에 비하여 여러 가지 면에서 애로를 더 많이 겪기 때문이므로 창업촉진대책은 창업초기기업의 애로사항에 보다 집중한 정책이 되어야 함
 - 창업 초기기업의 애로사항을 별도로 파악하고 이를 직접적으로 해결해줄 수 있는 방안을 마련하는 방식으로 정책을 수립할 필요가 있음

- 창업촉진대책에 따르면 창업초기기업에 창업자금 지원을 강화하기 위하여 창업초기기업 투자펀드에 대한 모태펀드 출자비율을 확대한다고 되어 있으나, 창업초기기업 투자펀드가 창업초기기업에 투자하여야 하는 의무 비율보다 정부의 모태펀드 출자비율이 높아 정부 재정의 비효율성을 가져올 우려가 있음
 - 중소기업청은 경제 위기 상황을 고려하여 창업초기기업 투자조합의 조성을 촉진할 목적으로 창업초기기업은 모태펀드 출자비율을 80% 이내로 한다고 「2009년 모태펀드 출자금 운용계획」에서 공고함
 - 「2009년 모태조합 운용지침」에 따르면 창업초기기업 투자조합은 창업 초기기업에 결성금액의 60% 이상으로 투자할 의무가 있음
 - 경제위기에 적극적으로 대응하여 창업을 촉진하고자 이와 같은 조치를 한 것으로 이해될 수 있으나, 이는 재정의 비효율성을 가져올 우려도 있으므로 단기기간의 대책으로만 사용되어야 함
 - 창업초기기업 투자조합은 총 결성액의 80% 이내를 모태조합에서 출자 받아, 총 결성액의 60%만 창업 초기기업에 투자하면 되므로 창업초기기업에 대한 투자를 확대하겠다는 정부의 정책의지와 무관하게 모태조합 출자자금이 사용될 우려가 있음

[표 57] 창업초기기업 투자조합 투자 절차



자료: 중소기업청.

2. 기술혁신 지원 사업

가. 기술혁신 지원사업 현황

- 중소기업의 기술혁신 지원을 위한 R&D 사업에 대한 투자는 2002년 이후 2007년까지 연평균 10.7%가 증가하여 2007년 현재 국가 R&D 총투자의 10.4%인 1조 148억원 수준임⁴³⁾
 - 같은 기간 국가 R&D 총투자의 연평균 증가율이 11.9%인 것에 비추어 국가 R&D 총투자의 증가율과 유사한 수준으로 중소기업에 대한 R&D 투자가 증가하는 것으로 나타남

43) 중소기업 기술혁신 지원사업은 중소기업의 직접적인 기술혁신 활동을 지원하는 사업과 대학이나 출연연구기관을 통한 지원사업으로 구분되는 바, 동 수치는 중소기업의 기술혁신 활동에 대한 직접 투자 사업의 규모임.

- 각 부처에 흩어져 있던 중소기업 기술혁신 지원사업이 중소기업청의 사업으로 통합되었으며, 2009년 현재 중소기업만을 대상으로 하는 기술혁신 지원사업은 중소기업청의 R&D 사업으로 수행됨
 - 2009년 현재 중소기업청의 R&D 사업 예산은 4,870억원으로 정부 전체 R&D 예산 12.3조원의 4% 수준이며, 이중 중소기업에 대한 직접 투자 방식의 R&D 사업 예산은 3,570억원임
- 중소기업청의 기술혁신 지원사업 현황은 다음 [표 58]과 같음. 기술혁신 지원사업은 크게 중소기업 기술혁신개발사업과 같이 중소기업이 단독으로 수행하는 기술혁신 활동에 대한 지원 사업과 산학연 공동기술개발사업 등 중소기업의 기술혁신을 촉진 및 유도하기 위한 환경 구축 사업으로 구분됨
 - 이중 2009년 현재 중소기업 기술혁신개발사업 예산이 2,620억원으로 중소기업청의 기술혁신 지원사업 중 53.8%를 차지하고 있음

[표 58] 중소기업청의 중소기업 기술혁신 지원사업 현황

(단위: 억원, %)

사업명	예산	
	'08	'09 (증감률)
계	4,300	4,870 (13.3)
중소기업 기술혁신개발	2,347	2,620 (11.6)
기업협동형 기술개발	150	200 (33.3)
구매조건부 신제품개발	400	450 (12.5)
중소기업 이전기술개발	150	200 (33.3)
창업보육 기술개발	-	100 (순증)
산학연 공동기술개발	550	597 (8.5)
기업부설연구소 설치	266	300 (12.9)
산학협력실 지원	97	80 (△17.9)
생산환경혁신 기술개발	260	247 (△5.0)
연구장비비용 클러스터	80	76 (△5.0)

자료: 중소기업청, 「2009년 중소기업 기술개발 지원계획」, 2008. 12.

나. 기술혁신 지원사업의 문제점

- 우리나라 전체 중소기업 중 기술혁신을 위해 R&D 투자를 수행하는 기업은 2007년 현재 2만 5,560개로 전체 중소기업 중 소수에 불과⁴⁴⁾
 - 우리나라 중소기업은 오랫동안 성숙한 산업 분야에서 낮은 가격의 제품을 생산하는 방식으로 다른 기업과 경쟁한 결과, 기술혁신에 대한 관심이 상대적으로 높지 않음

- 중소기업이 기술혁신에 소극적인 이유는 새로운 기술의 학습에 소요되는 시간과 비용이 크며, 실패위험을 고려할 때 기술혁신을 위한 노력이 기업의 실질적인 성과 개선에 미치는 효과가 불확실하기 때문임
 - 기술혁신에 대한 투자를 통해 기업이 구체적인 성과를 얻기까지 많은 시간이 소요되기 때문에 단기적 관점을 가진 경영자는 R&D 투자에 적극적이지 않음⁴⁵⁾
 - 경쟁력 있는 R&D 인력의 부족, 외부 연구기관 및 연구공동체와의 교류 부족, 기술혁신을 위한 전략 수립의 어려움, 중장기적인 기술혁신을 위한 자원 조달의 어려움으로 기술혁신 수행이 쉽지 않음⁴⁶⁾⁴⁷⁾
 - 그 결과 중소기업의 기술혁신은 유연성을 바탕으로 시장 수요에 대응하는 것에 초점을 맞추며 새로운 제품이나 공정의 도입 보다는 기존 지식을 활용하는 것에 중점을 두어, 다른 기업이 쉽게 복제할 수 있는 기술을 중심으로 기술혁신을 추진하게 됨

44) 중소기업중앙회, 「2009년 중소기업현황」, 2009. 4.

45) Kim. Y, Lee. K. 「Patterns of technological learning among the strategic groups in the Korean electronic parts industry」, Research Policy, Vol.31, No.1. pp.543-567, 2005.

46) Athanasios Hadjinmanolis. 「"The barriers approach on innovation." in The international handbook on innovation」, eds. by Larisa V. Shavinina, pp559-573. 2003.

47) Edward Major, Martyn Cordey-Hayes. 「"Encouraging innovation in small firms through externally generated knowledge" in The international handbook on innovation」, eds. by Larisa V. Shavinina, pp.667-679, 2003.

- 중소기업의 기술혁신 애로를 해결하기 위한 정부 지원은 중소기업 특성으로 인하여 여러 문제점이 나타남
 - 중소기업 기술혁신에 대한 정부 지원은 다른 분야와 비교하여 투자 대비 성과가 낮을 수 있음. 그 결과 같은 사업 내에서 대학이나 출연 연구기관, 대기업 등 다른 연구개발 주체가 경쟁할 경우 중소기업이 적절한 R&D 활동 참여 기회를 얻기 어려움
 - 자원배분의 단기적 시각에서 중소기업에 대한 지원은 당장의 성과를 얻을 수 있는 단기 목적 위주로 추진될 수 있음. 이러한 경향은 중소기업에 대한 중장기적인 효과를 지향하는데 한계로 작용하게 됨
 - 중소기업에 대한 R&D 투자 지원은 무임승차의 문제가 제기될 수 있음. 무임승차는 국가 R&D 투자에 의하지 않더라도 기술혁신 활동을 수행할 수 있음에도 불구하고 기업이 공공지원을 받는 경우에 해당함

- 이와 관련, 중소기업의 기술혁신을 지원하기 위한 정부의 사업이 단기적 효과에 치중하여 중장기적으로 중소기업의 기술혁신 역량을 높이는데 한계가 있다는 지적이 제기됨⁴⁸⁾
 - [표 59]는 2006년 중소기업 대상 국가 R&D 투자가 이루어진 과제를 기술수명주기와 연구개발단계로 구분하여 분석한 결과임.
 - 2006년 현재 중소기업에 대한 R&D 투자는 기술이나 산업적으로 성숙기에 해당하는 기술 중 개발연구에 해당하는 분야에서 47.1%가 이루어져, 대기업에 대한 같은 영역에서의 국가 R&D 투자 비중인 29.3%에 비해 높게 나타남

48) 국회예산정책처, 「국가 R&D 사업의 전략적 속성 평가」, 2007. 12.

[표 59] 2006년도 중소기업과 대기업에 대한 국가 R&D 투자 분포

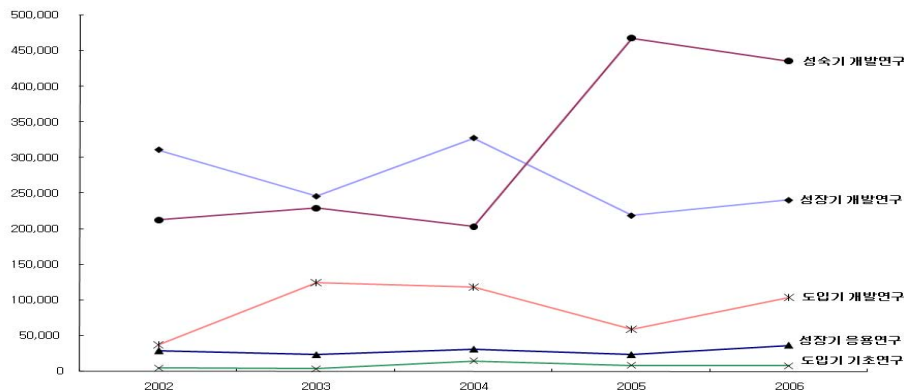
(단위: 백만원)

구분		도입기	성장기	성숙기	쇠퇴기	기타	무분류	합계
합계	대기업	115,421	241,418	180,371	649	42,274	196	580,329
		19.9%	41.6%	31.1%	0.1%	7.3%	0.0%	100.0%
	중소기업	132,612	288,651	443,177	695	59,102	805	925,042
		14.3%	31.2%	47.9%	0.1%	6.4%	0.1%	100.0%
기초연구	대기업	9,544	3,159	61	0	2,070	75	14,909
		1.6%	0.5%	0.01%	0.0%	0.4%	0.0%	2.6%
	중소기업	8,275	10,846	390	0	779	122	20,412
		0.9%	1.2%	0.04%	0.0%	0.1%	0.0%	2.2%
응용연구	대기업	15,760	44,947	10,368	0	10,128	3	81,206
		2.7%	7.7%	1.8%	0.0%	1.7%	0.0%	14.0%
	중소기업	20,685	36,664	7,150	80	1,383	119	66,081
		2.2%	4.0%	0.8%	0.0%	0.1%	0.0%	7.1%
개발연구	대기업	85,880	193,312	169,942	649	28,481	0	478,264
		14.8%	33.3%	29.3%	0.1%	4.9%	0.0%	82.4%
	중소기업	103,652	240,404	435,538	615	51,306	211	831,726
		11.2%	26.0%	47.1%	0.1%	5.5%	0.0%	89.9%
기타	대기업	4,237	0	0	0	1,595	118	5,950
		0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	1.0%
	중소기업	0	737	99	0	5,634	353	6,823
		0.0%	0.1%	0.01%	0.0%	0.6%	0.0%	0.7%

주: %는 대기업과 중소기업의 국가연구개발사업 투자비 총 합계 중 해당영역 투자비 비중을 의미함.
 자료: 국회예산정책처가 '2006년도 국가연구개발사업 조사·분석 데이터'를 분석한 결과.

[그림 8] 2002~2006년 중소기업에 대한 국가 R&D 투자 추세 .

(단위: 백만원)



자료: 국회예산정책처가 '2002~2006년도 국가연구개발사업 조사·분석 데이터'를 분석한 결과.

- 특히, 2002년 이후 중소기업 기술혁신 지원을 위한 R&D 투자가 주로 성숙기의 개발연구 부분에서 크게 증가한 것으로 나타남. 성숙기에 해당하는 개발연구는 중소기업이 상대적으로 손쉽게 관련 기술을 습득할 수 있지만, 기술혁신의 성과가 중소기업의 경쟁력에 미치는 효과가 상대적으로 제한적인 부분에 해당함
 - 이러한 투자 방향은 중소기업 기술혁신 지원사업이 중소기업의 단기적인 성과에는 기여할 수 있지만 중장기적인 경쟁력 강화에 미치는 효과가 제한적일 수 있다는 것을 보여줌
- 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 중소기업에 대한 R&D 투자를 증가하는 것과 함께 중소기업에 대한 보조금 성격의 소액 및 다과제 지원을 지양하고, 중소기업의 기술역량에 특화된 지원 강화 등의 중소기업 R&D 투자의 효율화 방향을 제시한 바 있음⁴⁹⁾
- 2009년 이후 중소기업청은 중소기업 기술혁신 지원과제의 수를 줄이고, 과제당 지원규모를 증가시키는 방향으로 사업을 추진함. 또한, 기술혁신 능력이 입증된 중소기업 지원 중심으로 사업 추진 방향을 전환함
 - 하지만 중소기업이 수행할 수 있는 적절한 기술혁신 지원과제의 규모에 대한 체계적인 분석이 제시되지 않고 있으며, 기술혁신 능력이 입증되지 않았지만 정부 지원이 필요한 중소기업에 대한 지원이 감소할 우려가 제기됨
 - 이와 관련, 중소기업청의 대표적인 기술혁신 지원사업인 ‘중소기업 기술혁신개발사업’의 2004년부터 2008년 기간 중 과제당 연구비(출연금) 한도와 실제 연구비(출연금) 투자 현황을 비교한 결과가 [표 60]에 제시되어 있음
 - 중소기업 기술혁신개발사업 중 우수한 과제를 집중 지원하기 위한 전략과제의 연구비 한도가 2004년 1억원에서 2008년 3억원으로 증가하였지만, 실제 지급된 연구비는 2004년 576개 과제의 평균 8천만원 수준에서 2008년 726개 과제의 평균 1억 5천만원 수준으로 증가하여 과제당 연구비 한도액에 미치지 못하는 것으로 나타남

49) 국가과학기술위원회, 「2009년도 국가연구개발사업 예산 배분방향」, 2008.

[표 60] 기술혁신개발사업 연도별('04 ~ '08) 지원과제 및 정부지원액 총괄표

(단위: 개, 백만원)

예산년도		선도과제			실용과제			총합계
		계속	신규	계	계속	신규	계	
2004	지원과제수(A)	-	576	576	-	1,736	1,736	2,312
	정부지원액(B)	-	47,071	47,071	-	110,318	110,318	157,389
	평균지원액(B/A)	-	82	82	-	64	64	68
2005	지원과제수(A)	-	547	547	-	1,365	1,365	1,912
	정부지원액(B)	-	49,212	49,212	-	91,377	91,377	140,589
	평균지원액(B/A)	-	90	90	-	67	67	74
2006	지원과제수(A)	270	443	713	-	1,321	1,321	2,034
	정부지원액(B)	25,970	42,476	68,446	-	88,702	88,702	157,148
	평균지원액(B/A)	96	96	96	-	67	67	77
2007	지원과제수(A)	150	741	891	1	1,242	1,243	2,134
	정부지원액(B)	15,084	90,017	105,101	33	90,557	90,590	195,691
	평균지원액(B/A)	101	121	118	33	73	73	92
2008	지원과제수(A)	441	726	1,167	-	890	890	2,057
	정부지원액(B)	55,321	106,245	161,566	-	70,339	70,339	231,905
	평균지원액(B/A)	125	146	138	-	79	79	113

자료: 중소기업청.

다. R&D 입문단계 중소기업에 대한 정부지원 필요

- 중소기업청의 R&D사업이 기술능력이 입증된 중소기업 지원 중심으로 전환되고 있는바, R&D 입문 단계에 있는 중소기업을 위한 정책 지원 방안을 마련할 필요가 있음
 - 중소기업을 대상으로 하는 중소기업 전용 R&D 지원사업이 중소기업청으로 일원화 된 이후, 중소기업청의 R&D 사업에서는 기술능력이 입증된 중소기업에 대한 지원을 점차 강화하고 있음.
 - 중소기업청은 대표적인 R&D 사업인 중소기업 기술혁신개발사업을 포함한 대부분의 기술혁신 지원사업에 대해 기술능력이 입증된 중소기업과 R&D

입문단계에 있는 중소기업에 대한 지원 비중을 각각 75%와 25%로 유지하는 방향으로 사업을 추진하고 있음

- 중소기업 전반의 경쟁력을 높이기 위해서는 기술능력이 입증된 소수의 중소기업뿐만 아니라 R&D 입문 단계에 있거나, R&D 활동을 유도할 수 있는 중소기업에 대한 지원도 필요한 바, 향후 R&D 입문 단계에 있는 중소기업에 위한 정책 지원 방안을 마련할 필요가 있음
- 이를 위해 기존 사업 중 R&D 입문단계에 있는 중소기업에 위한 세부 사업을 분리하여 별도의 성과지표 및 사업추진체계를 갖춘 사업으로 추진하는 방안을 고려하는 것이 요구됨

라. 성과관리 강화의 필요

□ 기술혁신 지원사업의 성과나 효과를 측정할 수 있는 객관적이고 종합적인 자료를 DB 형태로 마련하는 것이 요구됨

- 중소기업 기술혁신 지원사업에 대한 성과관리는 과제 규모에 비하여 사업 선정, 중간점검, 성과점검 등의 복잡한 성과점검을 수행하고 있음. 하지만, 성과관리가 목표 대비 성과 달성도에 초점을 맞추고 있기 때문에 기술혁신 지원사업이 중소기업의 기술혁신 역량이나 경영 능력 증대에 미치는 효과가 체계적으로 파악되지 않고 있음.
- 특히, 중소기업의 경우 R&D 투자액, 매출액, 기술혁신 성과 등에 대한 체계적인 자료가 구축되어 있지 않기 때문에 사업 추진의 성과를 효과적으로 측정하는 것이 어려운 실정임. 중소기업 기술혁신 지원사업 관련 자료의 미비는 결과적으로 사업의 성과에 대한 논란을 지속적으로 제기하게 됨
 - 중소기업 기술혁신개발사업의 경우 성공으로 판정된 사업 과제에 한하여 3년간의 기술개발 결과를 제출받도록 하고 있으나, 성과 결과가 DB화 되지 않고 있으며, 사업에 참여하지 않은 중소기업의 성과와 비교할 수 있는 자료도 마련되지 않고 있음

마. 적정 과제규모에 대한 검증 필요

- 중소기업 기술혁신 지원사업의 규모가 최근 계속 증대되고 있으나 중소기업의 요구수준, 기술혁신 역량 및 인프라 등을 고려하여 적절한 사업 규모를 파악할 필요가 있음
 - 중소기업청은 기술혁신 지원사업의 과제당 규모를 매년 증대하고 있음. 국가과학기술위원회에서도 중소기업 기술혁신 지원사업의 과제 규모를 높여 실질적인 기술혁신 활동이 이루어지도록 해야 한다는 계획을 제시한 바 있음⁵⁰⁾
 - 대표적인 기술혁신 지원사업인 중소기업 기술혁신개발사업의 경우 사업비는 2007년 1,994억원에서 2009년 2,620억원으로 증가한 반면, 과제수는 2007년 2,135개 과제에서 2009년 1,800개 과제로 줄어 과제당 연구비가 증가함. 이에 동 사업 중 전략과제의 연구비 한도는 2007년 3억원에서 2009년 5억원으로 증가하였음
 - 향후 중소기업의 수준에 비추어 적절한 과제 규모를 파악하고, 이에 근거하여 과제당 지원규모를 선정하는 노력이 요구됨
 - 중소기업의 기술혁신 역량이나 인프라에 대한 고려 없이 과제의 규모가 계속적으로 커지는 것은 향후 예산 집행률, 예산 투입 대비 성과 달성도 측면에서 문제를 일으킬 수 있음

바. 중장기적인 기술혁신 역량 강화를 위한 사업 추진 필요

- 향후 중소기업 기술혁신 지원사업에서 중소기업의 기술혁신 역량 강화를 위한 사업의 비중을 높여 국제 경쟁력을 확보할 필요가 있음
 - 우리나라의 중소기업은 외국의 성숙한 기술을 수입, 모방 및 개선하는 방식으로 기술혁신 활동을 수행하여 왔음. 하지만 성숙한 기술의 모방이나 개선만으로는 중국 등 후발추격국과의 경쟁에서 우리나라 중소기업이 충분한 경쟁력을 가지기 어려움

50) 국가과학기술위원회, 「2009년도 국가연구개발사업 예산 배분방향(안)」, 2008. 8.

- 중소기업 기술혁신 지원사업에 대한 분석에서는 우리나라 중소기업에 대한 정부 R&D 투자가 대부분 성숙기에 이른 개발기술에 집중되고 있는 것으로 나타남. 성숙기 개발연구에 대한 정부 지원은 중소기업이 단기적으로 구체적인 성과를 얻는 것에는 효과적일 수 있지만 중장기적으로 중소기업의 경쟁력을 높이는 것에는 한계가 있음
- 향후 중소기업 기술혁신 지원사업 중 중장기적인 관점에서 중소기업의 기술혁신 역량을 높일 수 있는 사업의 비중을 높이는 것이 요구됨. 이를 위해 기술혁신 지원사업의 성과지표에서 R&D 투자 증진 등 기술혁신 역량 증진 여부를 파악할 수 있는 지표를 적극적으로 개발·적용하는 노력도 필요함

3. 인력지원 정책

가. 중소기업 인력실태

- 2007년 중소기업 종사자 수는 1997년 대비 34.8% 증가한 1,115만명, 전체 종사자 수 대비 비중은 11.8%p 증가한 88.4%⁵¹⁾임
 - 동 기간 대기업 종사자 수와 비중은 각각 106만명, 11.8%p 감소
 - 대기업 고용이 감소하면서 중소기업, 특히 영세 중소기업으로의 고용이동 발생⁵²⁾
- 중소기업 종사자 수가 증가하고 있음에도 불구하고, 대기업에 비해 상대적으로 낮은 임금 및 후생복지 수준과 고용안정성 등으로 인하여 중소기업 취업을 기피하여 인력난이 가중되는 한편, 생산성도 저하되는 문제를 초래

51) 일본 77.8(2006), 대만 77.1%, 영국 59.2%, 미국 50.4% 보다 높은 수준임.

52) 1997~2007년간 500인 이상 대기업 종사자 수의 연평균 증가율은 마이너스를 기록한 반면, 중소기업 종사자 수의 연평균 증가율이 높게 나타나고 있으며, 특히 영세 중소기업 종사자 수의 연평균 증가율이 상대적으로 높음(기업 규모별 종사자 수의 연평균 증가율은 1~4인 0.9%, 5~9인 3.8%, 10~19인 4.0%, 20~49인 2.6%, 50~99인 3.4%, 100~299인 1.4%, 300~499인 0.7%, 500~999인 -0.5%, 1000인 이상 -1.9%).

- 대기업 임금 대비 중소기업 임금수준은 1999년 74.9%에서 2007년 68.3%로 격차가 확대되었으며, 소규모 기업일수록 임금격차가 크게 나타남⁵³⁾
 - 2008년 기업 규모별 월평균 노동비용⁵⁴⁾의 경우, 중소기업(296.1만원)은 대기업(485.2만원)의 61.0%에 불과⁵⁵⁾
- 퇴직금, 법정복리비, 교육훈련비 등 근로자 후생복리와 관련된 중소기업의 ‘간접노동비용’은 대기업(102.8만원)의 58.9%(60.6만원)에 불과(2008년 기준)

[표 61] 2007년 대기업 대비 중소 제조업 규모별 노동생산성 및 단위노동비용
(단위: %)

	노동생산성	단위노동비용
5~9인	-	-
10~19인	23.3	183.7
20~49인	28.6	170.8
50~99인	36.9	151.7
100~199인	44.3	140.0
200~299인	51.2	133.9
중소기업 전체	33.4	157.5
대기업	100.0	100.0

주: 노동생산성 = 종업원 1인당 부가가치.
자료: 통계청, 「광업·제조업조사」, 2007.

- 2007년 중소 제조업의 노동생산성은 대기업의 33.4%로 1999년 39.1% 대비 5.7%p 하락하였으며, 임금수준이 낮은 소규모 기업일수록 노동생산성도 낮은 것으로 나타남⁵⁶⁾

53) 1997~2007년간 대기업 임금 대비 중소기업 규모별 임금 수준은 5~9인의 경우 65.7%에서 57.1%, 10~29인 72.5%에서 65.2%, 30~99인 76.6%에서 72.0%, 100~299인 85.0%에서 78.8%로 각각 감소함(통계청, 「임금구조기본통계조사」, 각 연도).

54) ‘노동비용’은 기업체가 근로자를 고용함으로써 실제적으로 부담하는 금액으로, ‘직접노동비용’(월정액·초과급여, 상여금 등 현금급여)과 ‘간접노동비용’(퇴직금, 법정복리비, 법정 외 복리비, 교육훈련비 등)으로 구성됨.

55) 노동부, 「2008회계연도 기업체 노동비용 조사결과 발표」, 2009. 7.

- 평균 근속연수를 지표(2007년 기준)로 하는 고용안정성의 경우, 종사자 수 500인 이상 대기업이 9.2년인데 비해 5~9인 영세 소기업의 경우 4.3년에 불과⁵⁷⁾
- 대기업에 비해 열악한 임금 및 후생복지 수준과 고용안정성 등으로 인하여, 높은 실업률 하에서도 중소기업의 인력난과 종사자의 고령화 문제를 초래
 - 2008년 4월 현재 인력부족률(내국인)은 중소기업 3.1%(20.6만명), 대기업 1.3%(2.0만명)임⁵⁸⁾
 - 2005~2007년간 청년층(15~29세) 종사자 수 비중은 26.3%에서 25.3%로 감소⁵⁹⁾한 반면, 50대 이상 종사자 수 비중은 16.3%에서 16.6%로 증가⁶⁰⁾

나. 인력지원사업 현황

- 「중소기업 인력지원 기본계획(2005~2009년)」 중 ‘2009년도 시행계획’에 따르면, 2009년도 중소기업 인력지원사업 예산은 전년대비 28.5% 증가한 1조 5,515억원임⁶¹⁾

-
- 56) 일본 제조업의 경우, 최근 대기업과 중소기업의 임금격차가 줄어들고 있으며, 노동생산성도 한국의 33.4%보다 높은 약 50% 수준에서 안정적으로 유지되고 있음.
 - 57) 10~29인 4.5년, 30~99인 5.4년, 100~299인 6.7년이며, 300~499인 7.9년임.
 - 58) 2009. 4월 현재 인력부족률은 중소기업 2.3%, 대기업 1.0%로 2008. 4월보다 감소했으나, 이는 최근 경기침체로 인한 인력수요가 주요 요인으로 파악됨.
 - 59) 청년층의 중소기업 기피 경향은 이직률이 높다는 사실에서도 알 수 있음. 참고로 2006년 당시 청년층 중소기업 취업자의 이직률은 78.5%에 달하고, 이들 중 3개월 이내 이직자는 22.4%, 6개월 이내 이직자는 38.5%, 1년 이내 이직자는 57.5%인 반면, 2년 이상 근속자는 3.1%에 불과함(국회예산정책처, 「2009년도 예산안 분석 I」, 2008. 10).
 - 60) 대기업의 경우, 청년층은 29.2%에서 29.6%로 증가한 반면, 50대 이상은 11.0%에서 9.9%로 감소함.
 - 61) 각 부처에 중소기업 지원 예산 현황을 조사한 결과와 동 예산이 차이가 나는 것은 중소기업육성시책과 「중소기업 인력지원 기본계획(2005~2009년)」 중 ‘2009년도 시행계획’의 기준이 서로 다르기 때문임. 예를 들어 중소기업 인력지원 기본계획은 중소기업의 인력지원과 관련된 모든 사업 내용을 포함하는 과정에서 중소기업 지원 예산 현황에서 ‘기술혁신’에 분류된 ‘산학연 기업부설연구소지원’ 및 ‘생산환경혁신 기술개발’ 등도 인력지원 예산으로 산정하였음.

- 전체 예산 대비 주요 대책별 예산 비중은 ‘인력난 대응’ 73.6%, 근로자의 ‘직업능력개발 촉진’ 12.2%, ‘작업환경의 안정성 및 생산성 개선’ 9.3% 등임
- 현행 중소기업 인력지원사업은 중소기업이 저임금 인력을 활용할 수 있도록 공급을 확대하는 인력수급 대책에 초점을 두어 추진됨
 - ‘인력난 대응’과 같이 중소기업의 인력공급 확대에 주안점을 두는 인력수급 대책이 전체 예산의 73.6% 차지하는 반면, 근로자의 생산성 향상과 중소기업 취업유인을 높이기 위한 ‘근로자 복지’, ‘작업환경 개선’, ‘직업능력개발 촉진’ 등의 예산은 26.4%에 불과

[표 62] 중소기업 인력지원 기본계획(2005~2009년) 주요 내용: 2009년도 시행계획 (단위: 억원)

정책과제	2008 결산	2009 예산 (추경기준)	주요 사업
합 계	12,077	15,515	
인력난 대응	7,561	11,415	-기능인력 등 인력난이 심각한 분야 지원 · 한국폴리텍대학, 훈련기관 등을 통한 기능인력 양성(1,457억원) -청년 일자리 연계제도 확충 · 중소기업 청년인턴제(1,591억원) -고용안정사업의 합리적 보완 · 신규고용촉진장려금(1,151억원)
직업능력개발 촉진	1,752	1,892	-근로자 직업훈련 활성화 · 근로자수강지원금(528억원) · 중소기업 훈련컨소시엄(790억원) - 직업능력개발 인프라 확충 · 중소기업 학습조직화(87억원)
작업환경의 안정성 및 생산성 개선	1,817	1,440	-작업환경 안정성 강화 · 클린사업(840억원) · 고용환경개선지원금(179억원)
근로자 복지	634	555	-보육시설 설치 · 직장보육시설(158억원) - 학자금 및 생활안정자금 대부(381억원)
중소기업에 대한 긍정적 인식 확산	313	213	-중소기업 체험 · 청소년직장체험프로그램(151억원) · 대학생 중소기업 체험활동(25억원)

자료: 중소기업청, 「중소기업 인력지원기본계획(2005~2009): 2009년도 시행계획」, 2009. 5.

다. 노동생산성과 취업유인 제고에 초점을 맞춘 사업의 추진

- 인력수급 대책에 초점을 두어 사업을 추진하기보다, 노동생산성 향상을 통하여 중소기업의 임금지급 여력을 제고함으로써, 고임금·고생산성 구조로 전환되도록 재원을 배분할 필요 있음⁶²⁾
 - 낮은 임금 및 후생복지 수준 등으로 인한 중소기업의 인력난과 종사자의 고령화, 저임금·저생산성 등의 다양한 문제를 해소하기에는 재원배분이 적절하지 않은 것으로 보임
 - 근로자의 노동생산성 향상을 위한 직업능력개발⁶³⁾과 취업유인을 제고하기 위한 임금수준 및 고용안정성 제고, 작업환경 개선 등에 역점을 두고 사업을 추진할 필요 있음

라. 인력난 대응과 근로자 복지 대책의 추진방식 전환 필요

- 현행 ‘인력난 대응’과 ‘근로자 복지’ 대책의 경우, 사업효과를 제고할 수 있는 방안을 강구하여 추진할 필요 있음
 - ‘인력난 대응’ 중에서 「중소기업근로시간단축지원금」(35억원), 「전직지원장려금」(28억원) 등 사업효과성이 낮아 연례적으로 집행실적이 부진한 사업을 정리하여 재정의 효율성을 제고할 필요 있음
 - ‘근로자 복지’의 경우, 예산규모나 사업추진 방식이 중소기업 근로자 복지 향상을 추진하기에는 미흡하므로, 중소기업 스스로 근로자 복지를 제고하는 방향으로 유인하는 새롭고 다양한 사업을 발굴하여 추진할 필요 있음

62) 조덕희, 「중소 제조기업의 일자리 창출 성과와 과제」, KIET 산업경제, 산업연구원, 2009. 5.

63) 중소기업 사업주에 대한 설문조사 결과, 인력부족을 해소하기 위한 방안으로 재직근로자의 직업훈련 확대가 가장 필요한 것으로 인식하고 있음(노동부, 「사업체고용동향특별조사」, 2009. 7).

- '근로자 복지' 대책은 보육시설 설치사업(168억원)과 학자금 및 생활안정자금 대부사업(381억원), 근로자 문화생활지원사업(6억원) 등 총 5개 사업(555억원)에 불과
- 직업능력개발 사업의 경우, 인력공급을 목적으로 하는 '양성훈련'을 축소하는 대신, 근로자의 노동생산성을 제고하기 위한 '향상훈련'에 초점을 맞추어 추진할 필요 있음
- 중소기업 재직자 향상훈련의 활성화를 위해서는 훈련 필요성에 대한 사업주의 인식전환과 조업차질을 최소화할 수 있도록 지원체계 마련 필요
 - 필요성에도 불구하고 훈련을 실시하지 못한 중소기업의 90%가 '조업차질 우려'를 이유로 훈련 미실시⁶⁴⁾
 - 타 재직자 직업능력개발훈련사업보다 성과가 높게 나타나는 「중소기업 유급휴가훈련과 대체인력지원사업」(노동부, 52억원)의 확대 검토 필요⁶⁵⁾
 - 한국폴리텍대학 직업능력개발사업(1,457억원)의 경우, 다기능 기술자 과정 위주의 양성훈련 규모를 지속적으로 축소하고, 정책수요 증가에 대응한 다변화된 훈련서비스 체제 개선 필요
 - 공공성을 확보한 훈련기관으로서, 점차 중소기업 향상훈련 기관으로 특화하는 한편, 비정규직근로자 및 실업자 등을 위한 신규직종(서비스 직종 등) 훈련 기능을 강화할 필요 있음
 - 정부 및 훈련기관 등 공급자 위주의 직업능력개발훈련 체계를 수요자 중심으로 전환할 필요 있음
 - 수요자의 다양한 요구에 부응하고 훈련선택권을 강화하기 위하여 「직업능력개발계좌제」를 점차 확대할 필요 있음⁶⁶⁾

64) 중소기업연구원, 「중소기업의 직업훈련 실태와 향후과제」, 2009. 3.

65) 노동부, 「고용보험사업 심층평가」, 2007. 11.

66) 2009년 「근로자능력개발지원금」 사업비 708억원 중 직업능력개발카드제 사업비는 12.1%인 85.8억원에 불과함.

VII. 정책 제언

1. 중소기업 지원정책의 지원 대상 명확화

- 중소기업 지원 정책이 지원의 타당성과 효과성을 높이기 위해서는 지원 대상의 조정이 필요함. 특히, 정책 분야별로는 정책 목적과 지원대상이 부합하지 않는 경우가 있는바, 지원대상 범위의 조정을 통해 정책의 실효성을 높일 필요가 있음

가. 예산 및 정책 과제

- 중소기업 금융지원 정책은 지원 분야 및 대상을 명확화하고, 지원 혜택이 집중될 수 있도록 지나치게 낮게 책정된 정책금리를 현실화하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 중소기업 금융지원 정책의 성과에 대하여 평가가 엇갈리는 현 상황에서 지원 정책이 타당성을 갖기 위해서는 정책 목표 및 대상을 명확히 할 필요가 있음
 - 시장의 자원 배분 기능이 제대로 작동하지 않는 기술혁신형, 창업 초기기업에 대한 지원을 확대하고, 시장에서 자금 조달이 가능한 중소기업에 대한 지원은 최소화할 필요가 있음
 - 최근 경제위기가 더 이상 악화되지 않는 진정국면에 들어섰다는 주장과 함께 부실 중소기업에 대한 구조조정 필요성도 제기되고 있는바, 잠재력 있는 기업을 선별하기 위한 노력이 필요함
 - 한계 및 부실기업에 대한 구조조정 없이 자금이 계속 공급되면 경기회복이 지연될 수 있는바, 잠재력 있는 중소기업의 선정 및 이들에 대한 지원이 금융지원 정책 논의의 핵심이 되어야 함

- 현행 관광숙박시설 용자사업, 창업활성화 자금, 농기계 생산지원사업 등 다양한 부처에서 시행하고 있는 재정용자사업의 대출금리는 시장금리보다 낮게 운용되고 있음
 - 정책금리가 과도하게 낮은 경우 은행 신용을 확보할 수 있는 중소기업도 정책자금을 활용하려는 유인이 발생하여, 신용위험도는 높지만 정책적 지원 필요성도 높은 기업들이 오히려 지원대상에서 배제될 수 있음
- 창업촉진대책은 다른 중소기업에 비하여 영업활동 등에 어려움이 많은 창업초기기업의 애로를 직접적으로 해소해줄 수 있는 방향으로 수립·추진될 필요가 있음
 - 현행 창업촉진대책은 창업기업의 지원과 관계가 적거나 창업기업에 특별한 인센티브가 없는 대책도 포함되어 있어 실효성이 부족함
- 중소기업 전용 R&D 사업이 기술능력이 입증된 기업 지원 중심으로 전환되고 있어 R&D 입문단계에 있는 중소기업에 대한 지원이 소홀해지고 있음. 향후 R&D 입문단계에 있는 중소기업을 위한 정책 지원 방안을 마련할 필요가 있음
 - 중소기업 전반의 기술경쟁력을 높이기 위해서는 R&D 입문 단계에 있거나 R&D 활동을 유도할 수 있는 중소기업에 대한 지원도 필요함. 따라서 R&D 입문단계에 있는 중소기업의 특성에 맞는 추진체계와 성과지표를 가진 사업을 별도로 분리하여 추진할 필요가 있음

나. 입법 과제

- 정책 대상으로의 중소기업은 정부 지원을 전제로 하고 있으므로 좀 더 객관적이고 합리적인 기준에 의한 중소기업 범위 설정이 필요함
 - 자본금 기준은 중소기업의 범위를 높게 설정하는 역할을 하고 있으므로 매출액 기준을 사용하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 현행 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 같은 법 시행령 제3조는 제조업, 광업, 건

설업, 운수업 등의 업종에서 상시근로자 수와 자본금을 기준으로 사용하고 있음

- 중소기업의 성격에 보다 충실한 중소기업 범위 설정을 위하여 시장지배적 사업자를 제외하는 방안을 검토할 필요가 있음

□ 조세지원 제도와 관련하여, 조세지원 혜택을 받을 수 있는 업종에 대한 재검토가 필요함

- 조세지원 혜택의 적용대상에서 컨설팅업, 고용알선업, 보육시설 운영업 등의 서비스업과 임업이 제외되는 등 업종 선정의 합리성이 부족하므로 이에 대한 재검토가 필요함
 - 「조세특례제한법 시행령」 제2조제1항은 조세지원 혜택을 받기 위해서는 중소기업이 제조업 등 33개 업종을 주된 사업으로 영위하여야 한다고 규정하고 있음

2. 중소기업의 수요를 고려한 정책 보완 필요

□ 일부 중소기업 지원 정책은 수요자의 필요를 제대로 반영하지 못하여 활성화되지 못하고 있음. 제도가 활성화되지 못하는 원인을 분석하여 관련 제도를 보완할 필요가 있음

가. 예산 및 정책 과제

□ 중소기업 정책자금 재정용자 지원에서 높은 비중을 차지하고 있는 간접대출 제도의 경우 담보 위주 대출 등 여러 문제를 안고 있어 보완할 필요가 있음

- 은행이 정책자금 간접대출 심사를 수행함에 있어 민간 금융과 마찬가지로 담보력, 재무구조 등을 중점적으로 심사하여 은행의 일반대출과 별 차이가 없는 것으로 나타나고 있어 제도 보완이 필요함
 - 은행이 중소기업의 위험도를 반영, 대출금리를 차등적으로 운영할 수 있도록 하여 이들에 대한 간접대출을 촉진할 필요가 있음

- 창업 초기기업 및 기술혁신형 기업과 같이 재무적 기준으로만 심사하는 것이 부적정한 유형에 대하여는 정부가 신용위험을 일정부분 분담함으로써 은행이 이들에 대한 정책금융 지원을 적극적으로 할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음
- **현행 중소기업 인력지원 사업은 저임금 인력의 공급 확대에 초점을 두고 추진되고 있으나, 중소기업의 생산성 향상을 통한 고임금, 고생산성 구조로의 전환에 보다 초점을 두고 사업을 추진할 수 있도록 예산배분을 재조정할 필요가 있음**
 - 중소기업 인력 문제는 임금과 후생복지 수준 등이 낮아서 발생하는 중소기업의 인력난과 종사자의 고령화, 저임금·저생산성 등으로 다양하게 나타나고 있음에도 불구하고 현재 인력지원 예산의 77.3%가 인력공급 확대 및 인력수급 대책에 사용되고 있음
 - 근로자의 노동생산성 향상을 위한 직업능력개발과 취업유인 제고를 위한 임금수준 및 고용안정성 제고, 작업 환경 개선 등에 역점을 두고 중소기업 인력지원 정책을 추진할 수 있도록 중소기업 인력지원 사업의 예산 배분을 재조정할 필요가 있음
 - 중소기업 재직자 향상훈련의 활성화를 위해 다기능 기술자 과정 위주의 양성훈련 규모를 지속적으로 축소하고 정부와 공급자 위주의 직업능력개발훈련 체계를 수요자 중심으로 전환할 필요가 있음

나. 입법과제

- **중소기업 제품별 특성에 따라 영세기업 등 다수 중소기업의 참여를 확대하기 위하여 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 공공구매 지원제도를 보다 다양화하여 규정할 필요가 있음**
 - 공공기관이 제품 특성에 따라 다수공급자물품계약, 소액 수의계약체결 등의 계약방식을 자유롭게 활용할 수 있도록 관련 제도를 규정하는 방안을 검토

할 필요가 있음

- 경쟁을 통한 제품의 선정이 원칙이 됨에 따라⁶⁷⁾ 공공구매지원제도가 중소기업 제품의 다양한 특성을 반영하지 못하고 있음

- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제12조에서 규정하고 있는 공사용자재 직접구매제도 적용 범위에 BTL 사업을 규정함으로써 BTL 공사에 소요되는 주요자재를 발주기관이 직접 구매하여 건설사에 공급할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음

□ 기술개발제품구매제도가 활성화되지 못하는 원인을 분석하여 기술개발제품의 국내 시장을 확보하는 한편, 해외진출지원제도와의 상호 연계를 통하여 기술개발제품의 해외 진출을 지원할 필요가 있음

- 우선구매 대상 기술개발제품의 원가계산 비용 지원 등을 통하여 공공기관이 느끼는 중소기업기술개발제품 원가 산정 부담을 낮추고 향후 객관적 원가시스템의 마련을 통해 가격에 대한 신뢰성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 기술개발제품은 제품에 대한 정보가 부족한 경우가 많아 가격산정이 용이하지 않아 공공기관의 적극적 구매가 어려움

- 해외규격인증과 연계하여 국내인증을 평가함으로써 중소기업의 기술개발제품의 해외 시장진출을 적극적으로 지원하는 방안 등을 마련할 필요가 있음

- 수출 중소기업의 10.4%가 정부가 기술개발을 지원해줄 것을 바라고 있으나 현재 기술개발제품 공공구매 지원제도와 해외시장 진출 지원사업은 추진과정에서 연계되고 있지 않음

67) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」은 공공기관이 중소기업청장이 지정 고시하는 제품을 구매할 때 의무적으로 중소기업간 경쟁 입찰 방법에 따라 구매하도록 하는 등 경쟁 입찰을 중소기업제품 구매방식의 기본 원칙으로 규정하고 있음.

3. 중소기업 지원정책의 사후관리 강화

가. 예산 및 정책과제

- 수출지원사업의 경우, 사업별 성과를 평가할 수 있는 지표를 마련하고 이를 기준으로 한 사후평가를 통해 개선방안을 모색할 필요가 있음
 - 조사의 객관성을 위하여 사업별 담당자, 수혜 중소기업, 관련 전문가가 함께 사업의 효과적 지원 여부를 평가하고 이를 바탕으로 지원사업의 개선 및 유사중복사업의 과감한 통폐합 조치가 필요함
- 기술혁신 지원사업의 경우, 성과 관리의 강화 및 중소기업 수준에 맞는 적절한 과제 규모의 파악을 통해 재정의 효율성을 높일 필요가 있음
 - 중소기업 기술혁신 지원사업의 성과나 효과를 측정할 수 있는 객관적이고 종합적인 자료를 DB형태로 마련할 필요가 있음
 - 중소기업 기술혁신 지원사업의 규모가 계속 커지고 있음에도 불구하고 중소기업은 R&D투자액, 매출액, 기술혁신 성과 등에 대한 체계적 자료가 구축되어 있지 않아 사업성과의 효과적 측정이 어려움
 - 향후 중소기업의 수준에 비추어 적절한 과제 규모를 파악하고, 이에 근거하여 과제당 지원규모를 선정하는 노력이 요구됨
 - 중소기업의 기술혁신 역량이나 인프라에 대한 고려 없이 과제의 규모가 계속적으로 커지는 것은 향후 예산 집행률, 예산 투입 대비 성과 달성도 측면에서 문제를 일으킬 수 있음

나. 입법과제

- 중소기업 지원정책 수립·운영 과정에서 기본계획, 시행계획, 부문 계획 등을 수립·시행하고 이를 평가·점검하도록 하는 체계를 마련할 필요가 있음

- 현재 중소기업 지원정책은 기본철학이나 전체적 목표를 제시하는 기본계획이 수립·운용되고 있지 않으며 이에 따라 각 부처에서 시행하는 지원정책의 성과 점검 등도 체계적으로 이루어지고 있지 않음
 - 금융지원, 기술혁신, 창업촉진 등 분야별로 개별 법률에 근거하여 종합계획 또는 시행계획을 수립하고 있으나 법령에 따라 수립주기 및 계획 성격이 상이하며 이를 유기적으로 연계·종합한 계획은 수립되고 있지 않음
 - 중소기업 지원정책의 중요성, 지원정책 성과에 대한 논란, 과학기술정책 등 주요정책의 성과점검 체계 마련 현황 등을 고려할 때, 「중소기업기본법」에 중소기업 지원관련 계획 수립 및 성과평가와 관련된 체계를 마련할 필요가 있음
- 범부처적으로 실시되는 중소기업 지원정책의 성과 평가를 통하여 중소기업의 유형 및 성장 단계별 차별화된 지원정책의 개발·시행을 위해서는 정부가 중소기업 지원예산 현황 및 효과에 대한 보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 할 필요가 있음
- 중소기업 지원 예산안에 대한 총체적 파악이 되지 않아 예산의 국회 심의 과정에서 중소기업 지원정책에 대한 고려가 충분히 되고 있지 못하고, 확정된 예산 현황을 총괄적으로 관리하는 기관도 없음
 - 매년 중소기업 육성시책과 관련 예산안을 국회에 제출하도록 되어 있으나 중소기업 지원사업의 정의규정 미비, 제출시기의 불일치 등으로 예산에 대한 현황 파악이 제대로 되고 있지 않음
 - 「중소기업기본법」 제20조를 보다 구체적으로 개정하여 「국가재정법」 제33조에 따른 예산안 국회 제출시점에 정부가 중소기업 지원예산 현황 및 효과에 대한 보고서를 작성·제출하도록 명확하게 규정할 필요가 있음
- 실효성 있는 조세지원 제도를 중심으로 조세지원 제도를 단순화할 필요가 있음
- 중소기업에 대한 조세지원의 종류는 다양하나 중소기업의 활용도가 낮은 제도가 대부분임. 조세지원제도가 다양하면 수혜자가 이해하기 어려우며 행정비용도 많이 소요되므로 활용도가 낮은 것부터 축소·폐지하는 것이 타당함

- 신용보증 관련 기금의 근거법에 부적격자가 거짓자료를 제출하여 보증을 받거나 보증부 대출을 목적 외로 이용하는 것에 대한 금지규정을 마련하여 신용보증에 대한 사후관리를 강화할 필요가 있음
- 공공구매제도의 활성화를 위하여 구매목표 달성률과 구매목표액 증가율을 공공기관 경영평가에 반영하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 중소기업제품 구매목표 비율제도 대상 공공기관의 대부분이 제도의 취지를 이해하지 못하여 구매 계획 및 실적이 부정확하게 산정되고 있으며 구매실적도 목표보다 약 10조원 미달함
 - 공공기관이 기관의 예산이나 수요 예측 등을 통하여 스스로 달성 가능한 목표치를 제시할 수 있도록 하고 이에 대한 이행 점검을 강화하는 방안을 고려할 수 있음

4. 환경 변화에 따른 「중소기업기본법」 개정 필요성

- 중소기업 지원 정책의 방향성을 제시하는 모법인 「중소기업기본법」을 경제 환경 변화에 대응하여 개정할 필요가 있음
 - FTA 확산, 기술의 융복합화 등의 정책 환경 변화에 대응하여 중소기업의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 방향성 제시가 요구되나, 이에 체계적으로 대응하기 위한 법제 개편은 제대로 이루어지지 못하고 있음
 - 「중소기업기본법」은 1966년 제정되었으며, 1976년, 1982년, 1995년, 1998년에 각 부분 수정되어 중소기업의 경제 환경 변화 및 정책 변화를 수용하고 있지 못함
 - 「중소기업기본법」은 제10조 및 제11조 등에서 실제 시행되고 있지 않거나 시행에 효율성이 매우 미약한 계열화 촉진, 중소기업 사업영역 보호 등의 정책을 규정하고 있으나 벤처기업, 여성·장애인 기업, 소상공인 등 새로운 정책 대상에 대한 지원 정책은 규정하고 있지 못함

참 고 문 헌

- 강종구·정형권, 「중소기업정책금융지원 효과 분석」, 금융경제연구원, 2006.
- 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각년도
- 김우철, 「제3편 기업의 세부담 완화를 위한 법인세제 개편방향」, 한국의 조세 재정정책, 한국조세연구원, 2008.
- 김주훈·김동석·이시욱, 「위기극복 이후의 중소기업 구조조정: 외환위기 경험을 중심으로」, KDI 정책포럼, 2009. 7.
- 김준기·이석원 외, 「중소기업 정책자금 성과분석 및 역할 재정립 방안 연구」, 중소기업진흥공단 연구용역(서울대학교 한국행정연구소), 2006. 9.
- 김현욱, 「중소기업 정책금융지원 효과에 관한 연구」, KDI, 2004. 12.
- 국가과학기술위원회, 「2009년도 국가연구개발사업 예산 배분방향」, 2008.
- 국회예산정책처, 「국가 R&D 사업의 전략적 속성 평가」, 2007. 12.
- 국회예산정책처, 「해외진출 중소기업 지원정책과 개선방안」, 2007. 9.
- 나성린·안종범·원윤희, 「중소기업의 경쟁력제고를 위한 법인세 체계 개편방안」, 중소기업협동조합중앙회 연구용역보고서, 2003.
- 노동부, 「2008 회계연도 기업체 노동비용 조사결과 발표」, 2009. 7.
- 노동부, 「고용보험사업 심층평가」, 2007. 11.
- 박기백, 「조세중립성 제고를 위한 비과세·감면제도 운용방안」, 정책토론회자료집, 한국조세연구원, 2006.
- 박기백·정재호, 「조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구」, 정책보고서 03-05, 한국조세연구원, 2003.
- 서정대, 「중소기업 조세지원제도의 합리적 개편방안」, 기본연구 04-14, 중소기업연구원, 2005.
- 양현봉, 「창업기업의 법인 유지에 따른 애로해소와 비용절감 방안」, e-KIET 산업경제정보, 산업연구원, 2009. 2.
- 이인섭, 「중소기업제품 공공구매제도 효율화 방안에 관한 연구」, 2008. 6.

- 정연승·권선주·박연숙·황성수, 「중소기업 적정범위 검토 및 운용방안 개선에 관한 연구」, 중소기업연구원, 2007. 7.
- 조덕희, 「중소 제조기업의 일자리 창출 성과와 과제」, KIET 산업경제, 산업연구원, 2009. 5.
- 조덕희·양현봉, 「중소기업 정책자금의 지원성과 분석」, 산업연구원, 2008. 12.
- 중소기업연구원, 「중소기업의 직업훈련 실태와 향후과제」, 2009. 3.
- 중소기업중앙회, 「중소기업 세제·세정 이용 및 애로실태 분석」, 2007. 12.
- 중소기업중앙회, 「2008년 중소기업 조세지원제도」, 2008.
- 중소기업중앙회, 「'09년 수출중소기업 무역일반 실태조사 결과」, 2009. 2.
- 중소기업청, 「중기R&D, 시장밀착형 체질 강화방안」, 2008. 7.
- Athanasios Hadjinmanolis, 「"The barriers approach on innovation." in The international handbook on innovation」, eds. by Larisa V. Shavinina, . 2003.
- Edward Major, Martyn Cordey-Hayes, 「"Encouraging innovation in small firms through externally generated knowledge" in The international handbook on innovation」, eds. by Larisa V. Shavinina, 2003.
- Kim. Y, Lee. K. 「Patterns of technological learning among the strategic groups in the Korean electronic parts industry」, Research Policy, Vol.31, No.1. 2002.

작성자 명단

부 문	성 명
<ul style="list-style-type: none"> ■ 총괄 · 조정 	김호성 예산분석실장
	박인화 예산분석심의관
	조영철 산업예산분석팀장
<ul style="list-style-type: none"> ■ 원고 작성 <p>I. 총론 및 요약</p> <p>II. 중소기업 지원정책 추진 현황 및 문제점</p> <p>III. 조세지출 지원제도 현황 및 개선방안</p> <p>IV. 정책금융 지원 현황 및 개선방안</p> <p>V. 판로지원 관련 제도 현황 및 개선방안</p> <p>VI. 그 밖의 중소기업 지원제도 현황 및 개선방안</p> <p>VII. 정책제언</p>	이화실 예산분석관
	이화실 예산분석관
	전승훈 경제분석관
	이화실 예산분석관 유인규 예산분석관
	정상훈 경제분석관
	이화실 예산분석관 이진우 예산분석관 윤성식 사업평가관
	이화실 예산분석관
	이화실 예산분석관
<ul style="list-style-type: none"> ■ 자료 정리 및 편집 	박미현 사무보조원
	이재량 예산정책 조사분석지원인턴

< 2009년 예산정책보고서 발간 현황 목록 >

제 목	발 간 호 수	발 간 날 짜
일자리 정책(예산과 입법과제)	예산정책보고서 제1호	2009. 2. 26
일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점	예산정책보고서 제2호	2009. 4. 21
재정법률 개선과제	예산정책보고서 제3호	2009. 6. 10

중소기업 지원정책 : 예산과 입법과제

발 간 일 2009년 9월 22일
편 집 예산분석실 산업예산분석팀
발 행 인 신 해 룡
발 행 처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당로 1
TEL 02·2070·3114
인 쇄 처 성지문화사 (TEL 02·2273·5090)

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 산업예산분석팀 (TEL 02·788·3770)으로 연락해주시기 바랍니다.
-

ISBN 978-89-6073-231-5 93350

© 국회예산정책처, 2009

