



KNSI 특별기획 제18-3호

참여정부 중소기업정책의 평가와 차기정부의 과제

이의영

(군산대학교 경제통상학부 교수)

차기정부의 중소기업정책 과제는 첫째, 그동안의 중소기업정책이 거의 다루지 않았던 부분 중에 가장 중요한 부분이 중소기업협동조합의 개혁이 필요하다. 둘째, 중소기업의 글로벌화와 수출판로의 적극적 개척을 위한 정책적 노력이 필요하다. 셋째, 중소기업 하도급 문제의 구조적 개혁이 중요한 정책과제이다. 넷째, 지방 중소기업에 대한 차별화된 정책적 관심의 제고가 요구된다.

참여정부 들어 과거정부들과는 차별화되게 바람직한 기초변화를 일으킨 정책분야 중 하나는 중소기업정책이다. 직접지원 방식에서 간접지원 방식으로, 자금지원 중심에서 인프라서비스 중심으로, 보호·육성 위주에서 자율·경쟁 촉진으로, ‘요구대응형’에서 ‘성과연계형’으로 정책의 무게중심을 옮긴 기초변화는 과거의 중소기업정책과는 분명하게 차별화되는 것이다.

경제정책은 일정 기간이 지나면 그 유효성을 상실하는 한시성을 가지고 있다. 그러나 중소기업정책과 관련해서는 오랫동안 정치적 고려 등으로 적기에 정책기조의 변화가 없었으며 그 부작용이 누적되어 왔다. 1960년대 초 박정희 정부 이후로 중소기업정책은 40년이 넘게 시행되어 왔으나, 참여정부 이전까지 중소기업정책의 확대는 있었지만 그 기조에는 큰 변화가 없었다. 김영삼정부는 중소기업정책을 중시하여 산업자원부로부터 중소기업청을 독립시킴으로써 그 위상과 역할을 강화하였고, 김대중정부는 중소기업청 외에도 대통령직속으로 주요 경제부처 차관들과 청장들을 당연직으로 하고 민간위원을 더한 중소기업특별위원회를 신설하여 십여 개 부처에서 집행하고 있는 중소기업정책을 총괄 조정하도록 한층 더 강화하는 등 중소기업정책은 꾸준히 확대되어 왔다. 그러나 여전히 그 기본은 보호·지원·육성이었으며, 지원 방식은 직접지원·자금지원·개별지원 방식이었다.

그러나 이는 과거에는 유효한 정책방식이었는지 몰라도 90년대 이후 세계화와 시장주의의 확산, 디지털화와 지식기반경제로 대표되는 세계경제질서의 급격한 메가트렌드의 환경변화에는 적합한 것



이 아니었다. 또한 그동안 한국경제의 성장을 견인해 왔던, 투입물 증대를 통한 산출물 증대를 추구하는 산업정책적 성장전략이 그 유효성의 한계에 봉착하였음이 이미 드러났으며, 이와 더불어 특정 산업분야를 전략적으로 육성하여 경제성장의 동인으로 삼는 전통적인 산업정책적 성장전략의 변화가 필요해진 것이 한국경제의 현실이다. 이에 따라 참여정부는 경제시스템과 기업의 생산성 혁신을 추구하는 혁신주도형 성장전략을 경제성장전략으로 채택하였고, 중소기업정책도 혁신형 중소기업을 중심으로 육성하겠다는 전략을 천명하였다. 대·중소기업간 상생협력정책도 한계는 있지만 중소기업의 하도급 문제를 새롭게 중소기업 정책과제로 부각시켜 대응하고 있다는 점에서 바람직하다. 재래시장과 영세자영업자 대책도 과거정부에서 제대로 다루지 못하던 대상을 정책과제로 접근했다는 점에서 긍정적이다.

그렇지만 여전히, 간과되었거나 미진한 그러나 중소기업과 중소기업정책의 운용과 관련하여 매우 중요한 정책과제들이 있다. 바로 이것들이 차기정부의 중소기업정책 과제라 할 수 있다.

첫째, 그동안의 중소기업정책이 거의 다루지 않았던 부분 중에 가장 중요한 부분이 중소기업협동조합의 개혁이다. 본래 중소기업 단체들은 대부분 업종별로 협회 또는 연합회의 사단법인 형태로 존속하였다. 그러던 것이 1961년 12월 중소기업협동조합법이 제정·공포되어 중소기업협동조합 설립의 근거가 마련되었으며, 기존의 중소기업 단체들은 단체수의계약 등 중소기업협동조합법에 의한 정부 지원을 받을 목적으로 업종별 중소기업협동조합으로 개편되기 시작하였다. 이로 인해 중소기업협동조합은 자생적으로 설립되는 과정을 겪지 않고 기존의 단체들이 법에 의해 개편 설립되기에 이르렀다. 또한 협동조합의 조직, 기능, 사업내용 등이 중소기업협동조합법에 의해 명시됨에 따라 중소기업협동조합들은 업종별 차이를 제외하고는 거의 유사한 형태를 띠게 되었다. 1962년 5월에 중소기업협동조합중앙회의 창립총회가 있었고 이때부터 중소기업협동조합중앙회가 정식으로 출범하게 되었다.

중소기업협동조합은 그 후 역사가 45년이 되었는데, 2003년 현재 768개로 아직도 조직화율은 5.3%에 불과하다. 일본의 경우 2003년 현재 조합 수가 46,783개이고 조직화율이 70%에 가까운 것과 크게 대비된다. 우리나라 768개 조합 중 협동조합의 본래의 목적이라 할 수 있는 공동사업을 하는 조합은 20여%에 불과하고, 그 중에서도 단체수의계약이 공동판매사업의 94%이었다. 일본의 경우는 중소기업협동조합의 대부분이 공동사업을 실시하고 있으며, 그 중에서도 형태 자체가 사업조합인 협동조합이 80%가 넘는 점은 시사하는 바가 매우 크다.

차기정부가 중시해야 하는 중소기업 부문의 혁신의 핵심은 중소기업협동조합을 개혁하여 공동사업을 획기적으로 활성화시키는 것이다. 기업의 경쟁력은 기본적으로 효율성으로부터 획득된다. 효율성은 이론적으로 다음 네 가지로부터 얻어진다. 경쟁, 규모의 경제성, 혁신, 내부효율성(X-efficiency)이 그것이다. 그 중에서 중소기업의 효율성이 떨어질 수밖에 없는 구조적 요인은 분



질적으로 규모의 경제성으로부터 찾아야 한다. 그간의 정책은 개별지원·직접지원·자금지원 방식을 통해 정부의 자금지원을 받아 개별 기업이 각자 능력껏 규모의 경제를 개별적으로 달성하라는 것이었다. 그러나 개별 중소기업은 그 본질적 특성이 중소 규모에 있으며, 이는 최소효율규모(MES)에 도달하지 못하는 중소기업인 한, 규모의 경제성을 향유할 수 없는 구조적 제약조건을 본질적으로 가지고 있는 것이다. 생산부터 소비에 이르기까지의 전 과정이 골고루 규모의 경제와 시장성이 확보되어야 한다. 이 중 어느 부분이라도 그렇지 못하면 병목(bottleneck)현상이 발생하여 성장잠재력의 확충이 어렵다. 그렇기 때문에 중소기업의 애로가 크고 중소기업정책의 효과가 제대로 나타나지 않는 것이다. 이를 개별지원·직접지원을 통해 중소기업 각자에게 모두 내어 맡기는 것은 매우 비효율적인 방식인 것이다.

중소기업이 이러한 본질적 제약조건을 극복할 수 있는 유일한 방법이 협동조합을 통한 공동사업·협동사업이다. 중소기업들이 업종별·지역별로 공유할 수 있는 시장인프라 구축에 정책역량을 집중해야 한다. 기업들이 공유할 수 있는 R&D시설 및 기기 이용, 공동의 품질관리시스템, 공동의 정보 및 교육 네트워크, 공유가능한 대도시 물류와 유통망, 공유가능한 수출지원시스템 및 해외 마케팅의 획기적 개선을 담보해 내야 한다. 이를 위해 중소기업협동조합의 사업조합화를 견인해야 하며 중소기업들의 공동사업을 유도해야 한다. 이러한 방향으로의 중소기업정책 접근방식의 획기적인 전환이 강력히 요구되는 것이다.

둘째, 중소기업의 글로벌화와 수출판로의 적극적 개척을 위한 정책적 노력이 필요하다.

중소기업제품 판로지원 문제는 정부조달시장에서의 공공구매 확대도 필요하겠지만, 수출수요를 향한 경쟁력 강화에 정책역량을 집중해야 할 것이다. 수출과 관련해서 대기업들은 이제 정부의 정책적 지원이 필요 없을 만큼 성장했다고 할 수 있다. 이제 정부의 정책대상은 중견기업군과 우량 중소기업군에 집중해야 할 것이다. 글로벌화가 급속히 진행되고 있는 현 단계 우리 경제에서 수출과 내수를 이분법적으로 구분하여 접근하는 것은 단견이다. 세계시장과 국내시장의 경쟁의 관점에서 볼 때 시장의 경계와 진입장벽이 매우 낮아져 있다.

중소기업제품의 경우, 국내에서는 열악한 브랜드 이미지(brand image)가 형성되어 있지만, 해외에서는 충분히 경쟁력이 있는 시장이 존재할 수 있다. 중국 등의 브릭스(BRICs) 시장을 비롯한 세계시장이 매우 크고, 폭넓은 소득계층이 존재하기 때문에 우리 중소기업제품의 수출수요에의 접근성을 높이면 수출이 크게 증가하게 될 것이다. 이것도 역시 공동사업을 활성화해야 가능할 것이며, 정부차원에서는 인프라 지원을 크게 강화해야 한다.

예를 들어, 코트라 같은 경우 설립된 지가 30년이 넘었고 1,000명이 넘는 직원이 전 세계 백 수십 군데에 무역관을 두고 있지만, 과연 중소기업의 코트라 접근성이 효과적으로 이루어지고 있는지



의문이다. 또는 과거와 같이 수출대행업체 등을 설립하여 운용한다든지 하는 중소기업의 국가적인 수출인프라의 점검과 재구축이 요구된다. 이 부분이 중소기업정책의 주요 초점 중 하나가 되어야 할 것이다.

셋째, 중소기업 하도급 문제의 구조적 개혁이 중요한 정책과제이다.

현 정부의 대·중소기업간 상생협력 방안은 그 실태에 대한 인식과 방향성은 좋은 것으로 보인다. 그러나 구체적인 내용이 유효하고 작동가능한지(effective and workable)에 대해서는 의문이다. 제도나 시책은 그 정책목적이나 명분에 의해 작동하기보다는 그 제도 안에 설계되어 있는 유인 구조(incentive mechanism)에 의해 작동하는 것인데, 이러한 내용들이 그간 중소기업에 비해 막강한 교섭력을 통해 향유하고 있던 대기업의 이해관계를 재조정해 낼 수 있는지 회의적이다.

2004년 말 현재 중소제조업의 61.2%가 하도급 관계에 있는 수급기업이며, 수급기업의 모기업 납품액이 매출액에서 차지하는 비중은 79.9%에 이른다. 외환위기 이후 대·중소기업간 격차는 지속적으로 확대되고 있다. 영업이익율 격차는 1998년의 0.52%p에서 2001년 1.17%p, 2003년 3.60%p로 확대되고 있으며, 대기업 대비 중소기업의 임금 수준도 1998년의 76.2%에서 2001년 71.0%, 2003년 65.8%로 악화되고 있다.

이에 대한 정부의 대책은 산업자원부와 중소기업청에서 추진하고 있는 대·중소기업간 상생협력 정책이 중심이 되고 있다. 그러나 대·중소기업간 관계를 상생 협력의 관점에서만 접근할 것이 아니라 공정한 경쟁과 공정한 거래의 관점에서 접근해야 효과적일 것이며, 또한 대·중소기업간 거래의 인프라로 작동하고 있는 제도와 구조의 선진적 개편 노력이 중요할 것이다.

대·중소기업간 부당한 불균형 해소를 위해서는 공정거래법 및 하도급법 등 관련 공정거래정책을 활성화하는 것이 더 중요하다. 그 동안도 관련 법과 정책이 존재해 왔으나 두 가지 측면을 강조하고자 한다. 첫째 현장지향적인 제도 개선(실체규정), 둘째 실효성 담보를 위한 규제수단 확보(절차규정)이다.

현장지향적인 제도 개선의 필요성은 최근에 강조되고 있다. 예를 들면, 세부적인 원가자료의 과도한 요구 대책이나, 기술 탈취 방지대책, 어음이나 어음대체제도에 의한 결제 시 초과기간에 대한 할인료 지급방안, 강력한 교섭력과 우월적 지위를 이용한 왜곡된 가격결정구조의 시정, 재벌 계열사나 분사회사에 대한 내부거래 또는 과도한 배타적 전속거래 완화, 불공정한 하도급 거래 시정, 기타 대형 유통업체나 프랜차이즈의 권한 남용 방지 등이 현장에서 요구되고 있다.

두 번째 사항인 실효성 담보를 위한 규제수단 확보에 관하여는 정책적 관심과 노력이 거의 전무한 상태이다. 현재 대·중소기업간 불공정한 거래관행을 규제할 수 있는 주된 수단은 공정거래위원회가 가지고 있으며, 그 수단은 시정권고, 시정명령 등의 시정조치와 과징금 등으로 구성되어 있다.



그 중 비교적 강한 경제적 제재수단인 과징금의 경우에도, 금전적 손실은 피해자가 입었고 차후 거래상에 발생할 수 있는 막대한 불이익을 감수하고 구제를 요청하였으나 과징금은 국고에 귀속되는 것으로 피해자는 금전적 손실을 보상받지 못한다. 손해배상의 경우에도 그동안 공정거래위원회의 심결 이전에는 손해배상 청구를 할 수 없도록 되어 있었다. 그 동안 필자 등의 지속적인 문제제기가 성과를 거두어 작년부터 개선되었으나 아직 인식이 확산되어 있지 않은 실정이다. 그나마 단순 손해액 배상이어서 유인이 충분치 않다. 실태 조사의 방법과 공표의 문제도 크게 개선되어야 할 것이다.

넷째, 지방중소기업에 대한 차별화된 정책적 관심의 제고가 요구된다. 특히 국가균형발전정책과의 효과적인 접목이 아쉽다. 지방중소기업이 처해있는 구조적 특성은 3가지 괴리로 요약될 수 있다. 수도권과 지방간의 괴리, 대기업과 중소기업 간의 괴리, 생산과 소비간의 괴리가 그것이다. 지방중소기업의 경우, 생산은 지방 또는 소도시에서 이루어지지만 대량소비는 서울 또는 대도시에서 밀집되어 있다. 지방중소기업에게 이들 간에는 큰 괴리가 존재하는 것이다. 생산에서 소비에 이르는 모든 과정에 골고루 규모의 경제와 시장성이 확보되어야 이 괴리를 극복할 수 있다. 지방중소기업의 이러한 문제가 해결되지 않고서는 지방의 지역에 고용과 부가가치가 흡수되는 진정한 의미의 지역 밀착적인 지역발전이 이루어지는 데에 한계가 있다. 이러한 문제 역시 지방중소기업들이 업종별·지역별로 공유할 수 있는 시장인프라를 구축해야 할 것이다. 이를 위해 역시 사업협동조합을 통한 공동사업을 활성화해야 할 것이다.

이와 더불어 국가균형발전정책과의 연계가 필요하다. 지방중소기업 육성을 위해 이 부분에 정책적 관심과 배려가 중요하다. 국가균형발전정책과 관련하여 중소기업정책의 큰 정책수요가 새로 형성되고 있음에도 불구하고 아직 대응하지 못하고 있는 것으로 사료된다. 지역혁신체계(RIS) 구축과 지역혁신클러스터정책의 추진과정에서 중소기업정책과 중소기업지원기관의 역할과 위상은 무엇인지에 대한 고민이 부족한 것으로 판단된다.

마지막으로, 혁신적인 정책기조 변화에도 불구하고 여러 부처의 구체적인 시책이나 제도들은 아직 이러한 기조변화에 부응하지 못하고 있는 부분이 많다. 14개 행정부처에서 시행하고 있는 250여개 중소기업 세부시책의 상당부분은 아직도 여전히 과거 방식에서 벗어나지 못하고 있다. 그래서 과거와 다른 경제적 성과들을 못 내고 있는 것이다. 차기정부에서는 중소기업정책 기조의 변화에 맞는 조속한 세부 시책의 조정이 요구된다. 또한 국정운영과제와 거시경제정책을 고려하여, 이들을 교직하여 형성되는 정책 매트릭스(policy matrix) 또는 정책 결합(policy mix)을 만들어 내는 중소기업정책의 재설계가 필요할 것이다.(2007/09/28)

