

韓國 中小企業 發展의 方向과 課題(1)

鄭 英 一

한국의 중소기업은 1970년대 중반 이래의 중화학공업화 과정에서 완제품 조립 대기업에 부품소재를 공급하는 수직적 분업관계를 지닌 하청방식으로 급속한 성장을 보여왔다. 그러나 1980년대 후반에 와서 산업구조에서의 제조업 비중의 감소와 서비스업 비중의 증가, 저임금 노동력 공급의 한계, 최근의 금융위기에 따른 성장성 중심에서 수익성 중심으로의 대기업 경영전략의 수정, 경제의 글로벌화에 따른 격심한 국제경쟁과 지식·정보 기반 경제로의 이행 등 급격한 국내외 여건 변화 속에서 그 성장은 정체 내지 한계를 보이고 있다.

이러한 환경 변화 아래서 적정규모를 확보하고 축적함으로써 자체기술개발을 통해 대기업의 아웃소싱에 대응할 수 있는 중견 전문 부품업체를 육성하기 위한 정부의 중소기업정책에 있어서는 경쟁력을 갖춘 지식·정보집약형 산업의 육성, 글로벌 시대에 대응한 국제규범에 합치되는 정책 전개, 직접지원보다는 스스로의 경영혁신과 자조노력을 지원하는 지원방식으로서의 전환, 공정경쟁과 시장기능의 존중이라는 정책기조의 설정이 요구된다.

문제의 핵심을 이루는 자체기술력의 조기확보를 위해서는 생산기술에 관련된 기술적 원리의 이해를 통한 개량·개선에 있어 대학 및 연구소와의 산학협동 방식을 통한 자문과 조언 및 그 성과의 기업내부화가 매우 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 정부의 지원은 기업가정신에 투철하며 자생력과 기술적 잠재력을 지닌 기업의 집중육성이라는 효율성 기준에 따라 이루어져야 한다. 형평 위주의 보호정책은 구조조정을 지연하는 부작용을 가져오게 될 것이다.

1. 머리말

중소기업문제의 존재양식은 각국 산업화의 역사적 배경이나 발전단계에 따라 매우 다양한 전개를 보인다. 1960년대 이후의 한국의 공업화과정은 외국자본, 외국기술 및 수출시장에 대한 의존도가 매우 높은 특징을 지닌 대기업 위주의 불균형 성장전략에 따라 추진되었다. 이 과정에서 대기업과 중소기업간의 분업적 연관관계는 비교적 취약한 구조를 지녔으며 중소기업부문은 정책대상에서 상대적으로 소외된 위치에 놓여 왔다.

1970년대 중반 이래 산업구조의 중화학공업화 과정에서 완제품조립 대기업과 부품소재

(1) 이 논문은 2000년 3월 일본 나고야대학 국제경제동태연구센터에서 열린 “아시아의 경제발전과 기업의 역할”에 관한 국제심포지엄에서 발표된 것이다.

공급 중소기업간의 피라밋형 수직적 분업관계가 下請방식으로 급속히 확대됨으로써 중소기업의 중요성이 부각되기 시작했다. 그러나 1960년대 이래 일본에서 보는 바와 같은 자체 기술 축적을 통한 중견전문기업의 대두에 의한 네트워크형 분업구조로의 이행에까지는 이르지 못한 채 글로벌화에 따른 격심한 국제경쟁과 지식·정보기반경제로의 이행이라는 환경 변화를 맞고 있다.

이 논문에서는 이와 같은 특수성을 지닌 한국 중소기업의 성장과정을 회고하고 그 구조적 취약성을 밝힌 후(2장), 대기업·중소기업 관계의 핵심을 이루는 하청관계의 전개와 그 특징에 관해 살펴보기로 한다(3장). 이와 같은 현실의 추이를 중소기업정책의 전개과정과 결부시켜 살펴본 후(4장), 1990년대 이래의 한국 중소기업을 둘러싼 환경변화와 21세기를 앞둔 전망을 토대로(5장), 새로운 여건 아래서 중소기업 발전을 위해 추구해 나가야 할 기업 및 정부의 역할과 정책방향에 관해 논의하고자 한다(6장).

우리의 논의는, 다양한 산업에 다양한 형태로 존재하는 중소기업 가운데서 주로 제조업 분야, 특히 부품 및 중간재 공급을 담당하는 업종을 중심으로 하기로 한다.

2. 中小企業의 急成長과 構造的 脆弱性

1997년 현재 농림어업을 제외한 전산업 사업체총수(약 270만)의 99.1%, 종업원수(1,110만인)의 74.4%, 수출액의 32.4%(1999년 상반기 현재)를 각각 차지하고 있는 중소기업은 국민경제의 저변을 형성하는 매우 중요한 위치에 있다.

1970년대 초반에 이르기까지 주로 생계형 영세규모에 머물고 있었던 중소기업 부문은 1970년대 중반 이후 중화학공업화의 진행과 더불어 본격적인 성장의 계기를 맞이하게 된다. 자동차, 전자, 기계 등 분야의 완제품조립 대기업과 부품공급 중소기업간의 계열관계가 형성되면서 부품기업을 중심으로 시설근대화와 함께 중소기업의 성장이 확산된 것이다.

이 과정에서 제조업부문의 부가가치 및 고용에서 중소기업이 차지하는 비중은 1975년의 31.7%와 45.7%로부터 1997년의 46.5%와 69.3%로 현저하게 증대되었다. 이는 일본의 중소제조업 비중(1997년 현재 출하액의 50.8% 및 고용의 72.0%)보다는 낮지만, 대만에 비교하면 고용 비중(1997년 현재 81.3%)은 낮지만 생산 비중(32.7%)은 한층 높은 수준에 있다. 그러나 제조업부문에서 중소기업이 차지하는 비중은 1990년대 중반 이후 정체 현상을 보이는 새로운 국면을 맞이하고 있다(〈表 1〉 참조). 이는 대기업과의 생산성격차 확대 등 산업구조조정과정에서 기인하는 것으로 보인다.

〈表 1〉 製造業部門 中小企業의 比重 推移

(단위: %)

	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997
사업체수	96.2	96.6	97.5	98.3	99.0	99.1	99.1
종업원수	45.7	49.6	56.1	61.7	68.9	69.2	69.3
부가가치	31.7	35.2	37.6	44.3	46.3	47.2	46.5

註: 중소기업의 범위는 종업원 5인 이상 300인 미만.

資料: 1) 중소기업청, 『중소기업관련통계』, 9월.

2) 중소기업특별위원회·중소기업청, 『중소기업에 관한 연차보고서』, 각년도.

중소기업의 국민경제에 대한 기여는 고용창출의 측면에서 두드러진다. 제조업부문의 고용흡수력은 기술집약화의 진전에 따라 지속적인 감소추세를 보이고 있으며, 특히 1980년대 후반 이래의 임금 급등 추세 아래서 생산액당 고용흡수력은 기업규모에 관계없이 1986-1997년 기간에 약 1/3 수준으로 크게 저하하였다. 이러한 추세에도 불구하고 종업원 5-299인 규모의 중소기업은 29만인의 신규고용을 창출한 반면, 300인 이상 규모의 대기업 고용은 33만인이 감소하고 있어 앞으로도 고용창출을 위한 중소기업 육성의 중요성을 시사해주고 있다[산업연구원(1999, p. 3)].

수출면에서 볼 때 중소기업은 수출구조가 반도체, 자동차, 조선 등 소수의 전략품목에 과도하게 의존하는 데 따른 불안정을 완화시키는 완충 역할을 담당해 오고 있다. 1999년 9월말 현재 총수출의 34%를 차지하고 있는 중소기업의 지난 10년간의 수출증가율은 -1.0-21.6%로서 대기업의 -4.2-36.6%에 비해 그 진폭이 훨씬 작으며 특히 불황기에 대기업의 수출이 크게 위축되는 데 반해 중소기업의 수출은 오히려 증가해왔다[산업연구원(1999, p. 4)].

1970년대 중반 이래의 급속한 성장에 따른 국민경제내의 역할 증대에도 불구하고 한국의 중소기업은 여러 가지 구조적 취약성을 지니고 있다. 먼저 대기업 중심의 경제구조가 심화되는 가운데 중소기업의 경기변동에 대한 대응력이 매우 취약해지고 있다. 수직적 하청구조 아래서 불황시 대기업은 주문량 축소나 하청단가 인하 등을 통해 중소기업을 경기완충수단으로 활용하는 경향이 강하며 그 극단적인 경우로서 1997년말 이래의 금융위기를 맞아 중소기업은 극심한 침체와 도산을 경험한 바 있다. 1998년의 경우 제조업 전체로는 7.5%의 감산을 나타냈으나, 중소제조업의 경우는 무려 29.0%의 생산감소율을 기록했으며 경기회복도 늦어 회복국면으로 접어든 1999년 1/4분기에도 22.8%의 생산감소가 계속된 후 6월 이후에야 완만한 회복세로 전환되고 있다. 그 결과로 1997-1998년 기간중 도산한 중소기업의 수는 대기업의 97개에 비해 무려 39,899개에 이를 만큼 심각한 상황에

빠지게 되었다.

둘째로, 중소기업체의 기술경쟁력이 매우 취약한 상태에 놓여 있다는 사실이다. 1997년 기준으로 한국의 중소기업체의 기술경쟁력을 일본과 비교할 때 63%가 열위에 있으며 10%만이 우세한 것으로 조사된 바 있다. 업종별로 볼 때 자동차부품, 화학, 금속, 기계 분야에서 특히 열세가 심한 것으로 나타났다(산업연구원(1999, p. 6)). 또 대기업과 비교한 연구개발 투자규모의 격차도 1992년 이후 급격히 확대되고 있다. 1997년의 경우 중소기업의 연구개발투자는 6,570억원에 그쳐 대기업의 6조 7,142억원의 9.8%에 불과하다.

셋째로, 대기업과의 생산성 및 임금 격차가 확대되고 있다는 점이다. 중소기업의 노동생산성 수준은 1981년 대기업의 51%로부터 1995년에는 그 39% 수준으로 크게 하락하고 있다. 이와 같은 노동생산성 격차의 확대는 1980년대 후반 이래의 임금 급등에 대응하여 대기업이 자동화투자의 확대와 인력감축을 통한 구조조정을 적극 추진한 데 비해 중소기업의 대응이 뒤늦은 데에 기인한다고 볼 수 있다.

대기업과의 임금격차도 같은 기간에 79%로부터 64%로 확대되었지만 생산성격차가 한층 큰 폭으로 확대됨으로써 중소기업의 경쟁력 약화가 보다 심화되었다고 할 수 있다.

같은 기간 일본의 경우 중소기업의 생산성 및 임금 수준은 각각 대기업의 62-63% 및 49-50%에 머물고 있어 격차의 추세적 변동을 나타내고 있지는 않다(〈表 2〉 참조).

마지막으로 지적되어야 할 점은 중소기업 재무구조의 취약성이다. 한국기업의 자금조달 방식이 주로 간접금융에 의존하고 있어 차입의존도가 매우 높은 것은 기업규모와 관계없이 공통된 특징이지만 그 비율은 중소기업에서 한층 높다. 1998년 기준 중소기업의 자기자본비율은 23%, 부채비율은 334%에 달하고 있어 주요국에 비해 현저히 취약한 구조를

〈表 2〉 韓國과 日本의 大企業·中小企業間 賃金, 生産性 및 雇傭比重 比較

(단위: %)

	한국		일본	
	1981	1995	1981	1995
임금 격차 ¹⁾	78.9	64.3	62.1	63.7
생산성 격차 ²⁾	51.0	38.9	50.2	48.8
중소기업 고용비중	51.1	68.9	71.9	71.9

註: 1) 중소기업 평균임금(5-299인 규모 사업체)/대기업 평균임금(300인 이상 사업체).

2) 중소기업 평균노동생산성(5-299인 규모 사업체)/대기업 평균노동생산성(300인 이상 사업체).

資料: 산업연구원(1999, p. 7)에서 인용.

〈表 3〉 製造業部門의 企業規模別 財務構造 比較

(단위: %)

	1997			1998			미국	일본	대만
	전체	대기업	중소기업	전체	대기업	중소기업	(1997)	(1997)	(1995)
자기자본비율	20.2	20.4	19.3	24.8	25.3	23.0	39.4	39.4	53.9
부채비율	396.3	390.0	418.4	303.0	295.4	334.4	153.8	186.4	85.7

資料: 산업연구원 (1999, p. 8)에서 인용.

나타내고 있으며 대기업에 비해서도 불안정한 상태에 있다(〈表 3〉 참조).

3. 下請關係의 展開와 特徵

이미 선진국에서 신제품의 개발, 상품화 단계 및 성장·성숙기를 거쳐 도입된 제품의 국내생산이 대기업에 의한 양산체제로 이루어진 한국의 전후 공업화과정에 있어 제조기술과 핵심부품의 국내생산에는 기술적 제약이 따르기 때문에 해외수입에 의존하지 않을 수 없었다. 최초에는 선진국과의 임금격차를 활용한 노동집약적인 경공업이나 조립 및 가공 위주의 노동집약적 공정에 특화하는 중화학공업 분야에서 해외부품의 국내조립으로 성립되었던 제조업부문의 생산기술 축적에 따라 부품의 국내생산이 가능한 단계에 접어들면서 중소기업규모의 부품업체들이 발굴·육성되어 산업구조의 수직적 분업관계가 심화되며 중소기업들이 보유하는 상대적인 저임금노동력이 활용됨으로써 그 확산속도는 한층 빨라지게 된다.

1980년대 후반에 접어들어 대기업의 임금상승이 두드러지면서 중소기업의 상대적 저임금을 활용한 분업을 통해 생산성을 높이기 위한 목적으로 하청거래가 급성장하였으며 그 결과로 중소기업 가운데서 하청업체의 비중이 크게 확대되었고 영세소기업을 중심으로 중소기업부문이 크게 성장하게 되었다.

이와 같은 기업간의 분업확대는 생산공정을 세분화시켜 생산성을 증대시키며 전문화를 통해 생산기술을 향상시킴으로써 임금상승으로 인한 경쟁력 저하를 완화시키는 데 커다란 기여를 했다. 기업간의 분업은 비단 대기업과 중소기업간에서뿐 아니라 중소기업간의 하청거래를 확대시킴으로써 중층적 분업구조를 지닌 고도성장기 일본의 계열화와 유사한 형태를 지니게 된 것이다.

중소기업 중에서 하청기업이 차지하는 비중은 1970년대 후반부터 급격한 증가를 보여 1975년의 불과 19.1%에서 1980년의 30.0%, 1985년의 42.2%, 1992년의 78.5%로 1990

〈表 4〉 中小製造業 中 下請企業의 比重 推移

(단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1992
섬유	21.5	35.3	49.3	59.1	84.6
의복	3.4	4.6	14.7	29.9	80.6
일반기계	41.9	31.3	50.0	67.9	92.9
전기·전자	49.8	47.0	58.3	77.6	89.3
수송용 기계	32.2	46.3	23.4	77.5	92.0
제조업 전체	17.4	19.1	30.0	42.2	78.5

資料: 상공부·중소기업협동조합중앙회, 『중소기업실태조사보고』, 각년도.

년대 초반에 와서는 중소기업체들의 거의 80%가 하청기업의 형태로 존재함을 알 수 있다 (〈表 4〉 참조).

이와 같은 하청기업의 확산은 중화학공업화에 따른 대기업과 중소기업간 수직적 분업관계의 전개에 따른 것이다. 한국의 중화학공업화는 그 초기인 1970년대에 있어서는 대기업 중심으로 진행되었으나 그 후의 발전과정에서 부품과 소재 생산을 담당하는 중소기업이 대기업과 수직적 분업관계를 맺으면서 중소기업의 하청기업화를 가져오게 된 것이다.

말할 것도 없이 하청거래는 독과점적 지위에서 교섭력이 강한 모기업과 교섭력이 취약한 하청기업간에 주문에 따라 특수한 용도의 물품을 제조·공급하는 것이어서, 모기업은 하청기업의 생산에 직접적인 영향을 행사할 수 있기 때문에 불공정거래가 이루어지기 쉬운 성질을 지닌다.

하청기업이 전문화된 기술력을 보유하는 경우에는, 발주모기업이 일방적인 시장지배력을 행사하기는 어렵게 되며, 하청거래의 경우는 자유시장거래와는 달리 당사자들 간에 유기적인 협력관계가 성립되면 경제적 효율성을 높이고 기술혁신을 촉진시킬 수 있는 장점을 지닌다. 또한 거래관계가 안정되면 하청기업은 안정적인 판로를 확보할 수 있으며 모기업은 양질의 소재·부품을 지속적으로 공급받기 위해 하청기업에 자금, 기술 및 경영지원을 행하기도 한다. 거래당사자가 상호신뢰를 바탕으로 협력관계를 맺을 때 하청기업은 생산을 전문화함으로써 기술을 축적할 수 있으며 모기업은 하청기업의 전문기술을 이용할 수 있게 됨으로써 협력에 의한 이익을 공유할 수 있게 된다. 이는 고도성장기 일본의 자동차, 전자 등 조립형 산업의 강한 경쟁력을 뒷받침해 준 일본형 기업시스템의 우위를 설명하는 주요한 요인으로 잘 알려져 있는 사실이다.

그러나 한국의 경우에는 하청거래의 급속한 양적 성장에 걸맞은 질적 내실화가 병행되어왔다고 보기가 어렵다. 1980년대 이후 장기간에 걸친 계속거래가 늘어나고 있으며 정부

도 계열화 촉진을 유도해왔으나 아직도 소수의 우수한 기술력을 갖춘 중견기업을 제외하고는 거래의 안정성이 정착되지 못하고 있다. 하청기업의 거래에 관련된 표본조사결과에 따르면, 1994년 현재 하청업체의 20.5%가 거래선 변경가능성을, 35.1%가 불규칙한 발주를 중요한 애로요인으로 들고 있다. 또한 같은 조사결과에서 하청기업의 74.6%가 낮은 납품단가를, 41.6%가 대금결제기일의 장기화를 애로요인으로 들고 있어 대부분의 하청거래가 하청기업이 보유한 전문기술보다는 낮은 인건비 등 단순한 비용절감을 목적으로 하고 있음을 유추할 수 있다(최동규·김광희(1994, p. 23)).

하청관계에 있어 장기계속거래의 정착이 미흡하고 전문기술을 바탕으로 한 하청거래가 적다는 사실은 하청기업이 독자적인 기술을 축적하지 못하고 있음을 의미한다. 이는 한국의 중소기업의 역사가 짧아 자체 기술 축적이 빈약한 데 1차적 원인이 있지만 대기업과 중소기업간의 협력관계가 유기적으로 이루어져 있지 못한 데에도 크게 기인한다.

위의 1994년 조사에 따르면 하청거래에 대한 모기업의 지원내용을 업체수 기준으로 보면 원자재공급이 56.4%, 제품설계 제공이 37.2%, 기술지도가 32.7%인 데 비해, 자본참여는 3.4%, 인력파견은 7.6%, 자금지원은 9.2%, 경영지도는 11.5%에 불과하다. 이러한 사실은 협력관계의 대부분이 자본이나 경영참가를 통한 장기적인 공동발전보다는 제공받은 원자재와 설계도면에 따라 표준화된 부품을 공급하는 단순가공에 그침으로써 단기적이며 불안정한 하청거래의 영역을 벗어나지 못하고 있음을 의미한다(최동규·김광희(1994, p. 22)).

중소기업의 전문기술력을 기반으로 하지 않고 단순한 비용절감을 위해서 이루어지는 하청거래는 대기업의 불공정거래로 인한 거래당사자간의 대립과 갈등을 불러일으키는 소지를 제공하며 중소기업 노사관계에 있어서도 임금 결정을 둘러싼 노사대립과 불안정을 초래하는 근본요인을 이루게 된다.

한국 경제는 이미 1980년대 후반부터 진행된 국내외 경제여건변화에 대응한 구조조정을 요구받아왔다. 대외적으로는 국내시장개방 확대, 후발개도국의 추격, 선진국들의 기술 이전 기피, 선진국들의 보호장벽 강화가 진전되어 왔으며 국내적으로는 노동력 부족의 진전에 따른 임금의 급격한 등귀로 저임금의 이점이 사라지고 있어 그간의 외형성장 위주로부터 고기술·고생산성·고부가치화를 수반하는 질적 고도화가 절실히 요청되어 왔다. 이와 같은 여건 아래서 국민경제의 저변을 이루는 중소기업부문에서 기술력을 갖춘 전문기업을 광범하게 육성하는 과제는 경제구조조정의 핵심을 이룬다고 하겠다.

4. 中小企業政策의 概觀

여기에서는 한국중소기업의 전개과정을 뒷받침해 온 정책의 흐름에 관해 간단히 살펴보기로 하자(이경의(1996, pp. 454-580), 산업연구원(1999, pp. 19-20)).

1960-1970년대의 초기공업화과정의 경제발전전략은 한정된 자원을 중요 기간산업의 건설과 규모의 경제를 실현시키는 데 집중투입하는 불균형성장을 추구하는 것이었기 때문에 중소기업육성은 상대적으로 소홀히 될 수밖에 없었다.

실질적인 의미에서의 중소기업정책은 1970년대 중반 이후 중화학공업화의 본격적 추진 과정에서 조립형 대기업과 부품생산 중소기업간의 분업체계 형성을 뒷받침하고자 도입되기 시작하였다. 이를 위한 법률제정과 제도정비 차원에서 1975년에 中小企業系列化促進法이 제정된 데 이어, 1976년에는 중소기업시설근대화를 촉진하기 위한 중소기업 범위의 확대조정이 이루어졌으며, 1978년에는 中小企業振興法이 제정되고 중소기업진흥공단 및 중소기업진흥기금이 신설됨으로써 중소기업정책의 골격이 마련되었으며 선별적 보호 중심의 정책이 시행되기 시작했다.

1980년대에 접어들면서 1970년대에 추진되었던 급격한 중화학공업화 과정에서 파생된 부작용을 완화하기 위해 각종 불균형을 시정하고 투자조정을 실시하는 경제안정화정책으로 전환해가는 과정에서 중소기업의 경영여건은 상대적 호전의 기회를 맞이하게 된다. 그동안 상대적으로 소외되었던 중소기업육성을 위해서 1981년에 團體隨意契約制度를 도입한 데 뒤이어 1982년에는 중소기업우선육성업종 및 고유업종제도를 신설했다. 1983년에는 유망중소기업제도를 도입하였으며 1984년에는 하청거래공정화에 관한 법률을 제정하게 된다. 이들 일련의 정책은 중소기업의 '保護·育成'을 위한 다양한 노력의 산물로 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 보호 위주의 정책은 1980년대 후반에 들어 산업지원방식이 기능별 지원 위주로 전환됨에 따라 특정산업육성 관련법률들이 工業發展法으로 통합되는데 발맞추어 중소기업지원시책도 특정산업육성으로부터 기술개발 등 기능별 지원 중심으로 개편되게 된다.

1990년대에 와서는 경제 전반의 자율화와 개방화에 따른 산업경쟁력 강화라는 경제정책의 기조에 따라 중소기업정책도 자율과 경쟁을 촉진하는 기반조성이라는 방향으로 전환하게 된다. 몇 가지 역점시책을 들면, 먼저 1980년대말 이래의 임금급등으로 약화된 중소기업의 경쟁력 제고를 위해 자동화투자를 중심으로 한 중소기업구조개선사업을 추진하는 한편 각종의 경쟁제한적 제도의 축소 정비를 시행해왔다.

1995년의 전면적 지방자치제 실시를 앞두고 1994년에는 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률이 제정됨으로써 중소기업 지원체계의 개편과 더불어 지방중소기업에 대한 정책지원 강화의 근거가 마련되었다.

중앙행정조직에 있어서는 1996년 2월의 정부조직개편에서 中小企業廳이 발족되었으며, 1998년에는 산업자원부, 정보통신부, 과학기술부 등 각 부처에 산재된 중소기업정책의 조정기능을 강화하기 위해 中小企業特別委員會가 신설되는 등 정책적 중요성이 강조되고 있다.

1997년에는 10년 한시법으로 벤처企業育成에 關한 特別措置法이 제정되고 KOSDAQ 시장이 개장됨으로써 규모는 작지만 성장잠재력이 높은 벤처기업과 유망중소기업 등이 용이하게 자금을 조달할 수 있도록 하는 자본시장이 구비되어 중소기업정책에 커다란 전기가 마련되었다.

위에서 간단히 살펴본 바와 같이 한국의 중소기업은 전후 공업화의 초기단계에서는 정책대상으로부터 상대적으로 소외되어왔으나 1970년대 중반 이래의 중화학공업화 과정에서 부품산업형태로 크게 성장해 왔으며 그때 그때의 현실적 요청에 따라 계열화촉진법, 우선육성업종 및 고유업종제도, 하청거래공정화법, 벤처기업육성법 등 법률·제도가 도입되는 방식으로 정책이 전개되어왔다.

따라서 정책의 흐름은 소극적이며 임기응변적인 대응요법에 치중해왔으며 적극적이며 미래지향적인 자세가 매우 미흡했다고 하지 않을 수가 없다. 그 결과 자체 기술 축적을 바탕으로 독자적 의사 결정에 따라 근대적인 경영방식을 채용하는 중견전문업체의 등장이 극소수 예외에 머물고 있을 뿐 대부분의 중소기업은 수직적 하청관계의 틀에서 벗어나지 못한 채 경제적 효율성 및 공정성의 측면에서 많은 문제를 안고 있다.

5. 中小企業을 둘러싼 環境 變化와 그 展望

먼저 주목해야 할 사실은 1970년대 중반 이후 급격한 성장세를 지속해왔던 중소제조업의 규모확대와 그 비중증가가 1990년대 중반에 접어들면서 일제히 정체경향을 보이기 시작한 점이다. 중소제조업의 사업체수는 1975년의 약 22,000개로부터 1996년의 96,000개로 증가했으나 1997년에는 91,000개 수준으로 줄어들고 있으며 종업원수도 1975년의 65만인에서 1995년의 203만인까지 늘어났으나 1996, 1997년에는 각각 201만, 187만인으로 줄어들고 있다. 중소제조업의 종업원수에 있어서의 비중도 1975년의 46%로부터 1993년의 69%로 급격히 상승해왔으나 그 이후에는 같은 수준에 머물고 있다.

최근에 나타나고 있는 중소기업 성장의 정체현상은 다음 몇 가지 요인으로 설명될 수 있다(김주훈(1999, pp: 9-10)). 먼저 산업구조면에서 볼 때 이미 1988년부터 GDP 구성에서 제조업비중이 감소하는 대신 서비스부문의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있으며 같은 시기부터 제조업 고용규모 또한 감소되는 등 제조업의 성숙화현상이 나타나기 시작했다는 사실이다. 다음으로는 중소기업에 대한 저임금노동력 공급이 한계에 달했다는 점이다. 1980년대 후반 노사관계의 변화로 대기업의 임금상승이 매우 빨라 중소기업과의 임금 격차가 확대됨으로써 가격경쟁력 회복을 위해 대기업이 중소기업에 대한 하청주문을 확대했으나 1990년대 들어 중소기업에 외국인 노동자나 중년여성노동력의 고용이 확대된 가운데 저임금노동력의 공급이 소진되기 시작함으로써 노동비용절감을 목적으로 한 하청분업 확대에 한계가 온 것이다. 요컨대 그동안 대기업의 조립생산에 필요한 부품이나 중간재를 국내에서 값싸게 조달하기 위하여 중소기업을 활용한다는 방식의 분업유인이 거의 사라지는 단계에 도달한 것이다.

다음으로 지적되어야 할 문제는 1997년말 이래의 금융위기에 대응하는 경제구조개혁의 일환으로 추진되고 있는 대기업의 구조조정이 중소기업의 존재양식에 미친 영향이다. 한국 정부는 기업경영의 건전성을 높이기 위해 회계제도의 정비 등 경영투명성의 제고, 기업의사결정을 좌우하는 기업지배구조의 개선, 기업재무구조의 건전화, 경영의 도덕적 해이를 초래하는 선단식 경영체제의 해체, 자동차·석유화학·반도체 등 부문의 과잉시설과 과당경쟁을 완화하기 위한 빅딜 등 다양한 기업구조조정을 추진해왔다. 이러한 일련의 조치는 그동안의 산업화과정에서 저리의 정책금융이 대기업에 중점공급됨으로써 사업다양화나 설비투자의 확대 등 성장성에 치중해온 기업경영목표를 수익성 위주로 전환시키는 데 궁극적인 목적을 두는 것이다. 이러한 정책목표가 성공한다면 대기업들은 성장성에 치중했던 경영목표를 수정하여 수익성을 높이는 경영활동으로 전환하게 될 것이다. 그 경우 설비투자의 확대나 업종의 다양화를 통한 외형성장의 추구보다는 기업수익성을 높이는 기술개발, 마케팅, 디자인개발 등 고부가가치활동의 비중이 높아질 것이다.

기업활동의 성과에 대한 자기책임이 강화되고 도덕적 해이가 개선된다면 기업간 분업관계에도 많은 영향을 미치게 될 것이다. 종래 주요산업에서 대기업을 핵으로 한 피라미드형 수직분업구조 아래서 중소기업들은 특정 대기업의 산하에 편입되는 것이 시장을 보장받고 연쇄도산의 위험을 피할 수 있는 길이었다. 그러나 대기업도 도산할 수 있는 경제적 환경 아래서 중소기업의 입장에서 볼 때 단일기업과의 하청관계는 경영위험을 높일 것이므로 거래관계의 다변화를 추구하는 것이 바람직하게 될 것이다. 한편 대기업의 입장에서 하청기업의 판매시장을 안정적으로 보장해주는 것은 어렵기 때문에 종래와 같은 전속거래

를 요구하기는 어려울 것이다. 이러한 여건 변화는 대기업과 중소기업간의 피라미드형 수직분업관계를 변화시키는 계기가 될 것이며 새로운 기업간 분업관계의 모색이 불가피하게 될 것이다.

위에서 살펴본 한국 경제의 최근의 여건 변화뿐 아니라 산업경제활동 전반에 일반적 영향을 미칠 요인들 또한 한국 중소기업의 장래에 매우 중요한 변화를 초래할 것이다[(산업연구원(1999, pp. 9-12)]. 먼저 지식·정보의 창출·확산·활용이 산업발전에 핵심적 역할을 담당할 지식기반경제시대가 본격적으로 전개되고 있다는 점이다. OECD 회원국 GDP의 30% 이상이 하이테크제조업, 정보통신, 금융·보험 등 지식기반산업에서 창출되고 있다. 이와 같은 지식기반경제로의 이행은 기술자문, 연구개발수탁, 소프트웨어 하우스, 경영·마케팅·법률자문, 디자인개발, 광고대행 등 제조업 지원 서비스업의 발전을 가져올 것으로 예상된다. 물질 자본보다 지식·기술·정보 등 무형자산의 중요성이 강조되는 지식기반경제에서는 창의성과 전문성을 보유하는 중소·벤처기업의 성장잠재력이 매우 커질 전망이다.

둘째로, 정보통신기술 발전의 산물인 인터넷혁명의 영향을 들 수 있다. 인터넷 등 정보통신기술의 도입에 따라 전자상거래가 일상화되어 제품홍보·판매 등에서 종래 대기업에 비해 열위에 있었던 중소기업의 약점이 보완되어 대기업과 경쟁할 수 있는 여건이 조성되어가고 있다. 또한 인터넷혁명은 기업의 정보탐색비용이나 거래비용을 획기적으로 절감시켜 종래 대기업·중소기업간의 수직적 관계를 붕괴시키는 계기로 작용할 전망이다.

셋째로, 기술혁신의 가속화로 새로운 틈새시장 발생가능성이 증대됨으로써 중소기업의 시장기회가 확대되는 동시에 기업의 최소효율규모를 축소시켜 중소규모조직의 경쟁력을 강화시켜 줄 수 있을 것이다. 정보통신기술, 인공지능, 유전공학 등 분야의 기술혁신은 가격 및 품질, 서비스 등 수요측면에서 차별화된 틈새시장을 늘리는 효과를 가져다 줄 것이며, 공급측면에서는 생산비절감과 생산방식 변화를 가져옴으로써 중소기업의 경쟁력강화에 유리하게 작용할 수 있을 것이다.

넷째로, 상품 및 서비스의 국제교역과 자본의 국제이동이 급속히 증가함으로써 전지구적 차원에서 효율성을 추구하는 경제의 글로벌화현상이 가속화되어 세계 경제의 통합화와 경쟁의 치열화 속에서 전략적 제휴 등 다양한 형태의 기업간 국제협력이 활발히 이루어지게 될 것이다. 이와 같은 상품 및 생산요소의 세계화는 중소기업의 세계시장 접근 기회를 크게 늘리는 환경을 조성해주는 동시에 품질·규격·생산방식에 있어 글로벌 스탠더드의 충족이라는 새로운 요구가 제시될 것이다.

마지막으로 지식기반경제로의 이행과 효율 중시의 시장경제시스템의 추구는 노동시장의

유연성을 높여 고용 및 임금 구조에 많은 변화를 초래할 것으로 전망된다. 유능한 전문인력에 대한 수요가 크게 늘어나면서 임금격차가 확대되고 계약제, 연봉제 등이 보편화될 것이며 여성, 고령자, 중도퇴직자 등 인력의 공급이 늘어나면서 파트타임고용 등 비정규형태의 고용이 늘어날 전망이어서 노동시장의 유연성은 크게 제고될 것으로 전망된다.

이와 같은 환경변화를 전제로 할 때 중소기업의 발전전망에 관해서 다음 몇 가지 측면에 특히 주목할 필요가 있을 것이다.

먼저 중소기업 전반의 기술집약화가 급진전될 것이라는 점이다. 앞으로의 중소기업은 비용절감을 위한 구조조정요구, 벤처기업 및 외국기업과의 기술경쟁 및 기술제휴의 확대 등에 따라 전문중소기업을 중심으로 한 기술개발투자가 획기적으로 증가하면서 중소기업 전반의 기술집약화가 급진전될 것으로 전망된다. 구체적으로는 중소기업부설 기술연구소의 설립이나 대학·연구기관 등과의 산학협력체제의 강화가 진전됨으로써 자체기술력을 보유하지 않은 중소기업은 그 존립이 어려워질 것이다.

둘째로, 하이테크형 벤처기업의 창업이 크게 확산되어갈 것이다. 최근 약 2년 사이에 정부의 적극적인 벤처기업육성지원책과 KOSDAQ시장 활성화에 힘입어 벤처붐이 조성됨으로써 1999년 10월말 현재 중소기업청에 등록된 벤처기업수는 4,500개 수준에 이르고 있으나, 그 중에서 높은 수준의 기술성과 산업성장성을 지닌 하이테크형 벤처기업은 30% 정도에 불과한 것으로 추정되고 있다(산업연구원(1999, p. 14)). 그러나 정보통신 및 소프트웨어 분야의 기술혁신이 확산되고 중소·벤처기업이 비교우위를 지닌 사업영역이 확대됨에 따라 이들 성장산업에서 기술력의 우위를 확보한 하이테크형 벤처기업의 활동은 한층 활성화되어갈 것으로 전망된다. 이와 같은 하이테크형 벤처기업의 확산은 기업의 기술경쟁력을 제고시킴으로써 국민경제의 새로운 성장잠재력의 확충에 크게 기여할 수 있을 것이다.

셋째로, 인터넷을 통한 전자상거래의 보편화라는 새로운 무역패턴의 확산은 수출중소기업의 확대에 크게 기여할 수 있을 것이다. 이러한 무역환경의 변화는 시장상황 및 수요변화에 민첩히 대응할 수 있는 중소기업의 수출에 매우 유리한 요소로 작용할 것이다. 인터넷을 통한 사이버무역은 특히 지식·문화·예술관련 서비스교역에서 주류를 이루게 될 것이므로 이들 서비스상품에 비교우위를 지닌 중소기업의 수출활동에 유리한 환경을 조성하게 될 것이다.

6. 中小企業 發展의 方向과 課題

경제여건 변화에 걸맞는 중소기업발전방향을 정립하기 위해서는 무엇보다도 산업경쟁력 원천 및 경쟁환경에 있어 커다란 패러다임의 변화가 진행되고 있는 사실을 올바르게 인식할 필요가 있다.

지난 10년의 짧은 기간 동안에 미국을 중심으로 한 선진국에서는 Microsoft, Yahoo, Softbank 등 소프트웨어 및 인터넷관련 벤처기업들이 급속도로 성장했다. 이러한 현상은 기업경쟁력이 노동력이나 자본 측면의 규모의 경제보다는 창의력과 기술혁신에 의해 좌우되는 지식·정보산업시대의 도래를 의미하는 것이다.

이와 같은 경쟁환경의 변화는 중소기업의 자금·인력·입지난을 완화하는 데 중점을 둔 기존의 정책틀로써는 경쟁력있는 중소기업 육성지원이 어렵다는 것을 시사한다. 이제 중소기업정책은 한정된 생산요소의 배분과정에서 몫을 늘려주는 산업정책의 보완적 기능에서 벗어나 국가경쟁력 강화의 차원에서 재인식되고 새롭게 접근되어야 할 단계에 온 것이다.

정부의 중소기업정책은 자원배분의 조정보다는 사회가 보유한 인적, 물적 자원이 중소기업활동에 쉽게 유입될 수 있도록 하는 환경조성을 통해 중소기업이 활용할 수 있는 자원의 질을 향상시키는 데 초점이 두어져야 할 것이다.

이 과정에서 간과해서 안될 것은 중소기업정책에 관련된 국제규범과의 정합성과 선진국 중소기업과의 경쟁에서 불리하지 않은 여건을 마련해주는 일이다. 경제의 글로벌화는 각종 제도면에서의 글로벌 스탠더드의 확산과 더불어 전세계적 경쟁을 유발함으로써 중소기업의 구조조정을 가속화시키는 요인으로 작용하기 때문이다.

이러한 인식에 입각할 때 중소기업정책의 기본방향은, 경쟁력을 갖춘 지식·정보집약형 산업의 육성, 글로벌시대에 부응하는 국제규범에 합치하는 정책의 전개, 직접지원보다는 스스로의 경영혁신과 자조노력을 지원하는 지원방식의 전환, 공정경쟁과 시장기능을 존중하는 정책기조의 설정 등 정책체계의 선진화에 주력해야 할 것이다. 또한 금융지원, 기술력제고, 인력개발, 국제화, 정보화, 경쟁 및 협력의 증진, 지방중소기업의 육성, 지원체계의 개편 등 개별시책의 추진에 있어서도 기본적인 정책기조와의 일관성 유지에 유의해야 할 것이다.

여기에서는 한국 중소기업 발전에 있어 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있는 독자적 기술력을 지닌 전문부품업체의 육성문제에 관해 논의를 집중하고자 한다. 우리는 위에서 한

국 중소기업을 둘러싼 국내의 경제환경이 이미 낮은 인건비 등 비용절감을 목적으로 한 하청관계를 유지할 수 있는 단계를 경과했음에도 불구하고 자체의 독자기술을 축적한 전문부품업체의 등장이 뒤늦어 대기업과 국내중소기업간의 협력관계가 순조롭게 발전하지 못하고 경제적 효율성이나 공정성 측면에서 많은 문제를 노출하고 있음을 살펴보았다.

전후 일본의 고도성장기에 있어서는 대기업·중소기업관계의 피라미드형 산업조직의 하청기업 가운데서 설비근대화를 이루고 제품설계능력을 비롯한 소프트웨어를 축적하여 대기업과 상호의존관계를 맺을 수 있는 능력을 가진 이른바 '中堅企業'이 성장하기 시작하였다. 이로써 대기업과 중소기업간의 임금·및 노동조건 격차를 활용하는 낡은 피라미드형 산업조직 대신 대기업과 중견·중소기업간의 새로운 관계로서 네트워크조직이 출현한 것이다. 새로 대두한 중견·중소기업은 업종이나 품목의 성격에 따라 연구개발집약형, 디자인개발집약형, 다산업시장전개형, 다중소량생산형, 국제전개형, 시스템조직형 등 다양하지만 네트워크조직의 공통적 특징은 그 리더십이 기업규모에 의해서 좌우되는 것이 아니라 문제 내지 역할에 따라 달라지며 기업간 제휴의 바탕을 이루는 것은 새로운 산업사회에 대한 전망과 그에 대응하는 기업이미지의 공유에 있다(中村(1992, pp. 8-9)).

중소기업과 구별된 중견기업의 특징으로는, 첫째 대기업에 대해 독립적으로 자유로운 의사결정으로 기업을 운영할 수 있고, 둘째 제품개발, 제조기술, 마케팅 등에서 독창성을 발휘하며, 셋째 자본조달력, 기계설비 등 하드웨어와 함께 소프트웨어의 우위를 실현하는 점을 들고 있다. 이와 같은 혁신적 기업은 차별화된 시장에서 높은 점유율을 확보할 수 있어 일반 중소기업의 틀을 깰 수 있게 된다는 것이다(中村(1992, p. 16)).

중견기업은 중소기업 가운데 잠재해 있던 기업가재능이 革新(innovation)적 활동으로 나타날 때 성립될 수 있으며 많은 경우 기술이 수요를 창출한다는 신념을 바탕으로 기술 및 연구개발에 정진한 기업가들을 중심으로 탄생했다. 이들 기업가들은 좁은 시야에서 목전의 이익을 추구하고 개인적 자산증식에 집착하는 종래의 중소기업경영자들과는 다른 자질과 능력을 지닌 기업중심주의에 철저한 혁신적인 경영자들이었다.

일본사회가 脫산업화단계에 이른 1980년대의 중견기업은 다품종소량생산 및 소비의 다양화와 컴퓨터를 중심으로 한 정보통신산업의 발전이라는 여건 변화 속에서 '規模의 經濟'보다는 '範圍의 經濟'와 '鏈結의 經濟'를 추구함으로써 새로운 시장을 개발하는 유형이 주류를 이루게 되었다. 이 단계에서의 기업간 관계는 전혀 이질적인 자립적 기업들간의 느슨한 결합을 통한 相乘효과에 기초를 둔 외부자원의 적극활용을 통한 경제성의 추구로 맺어진다. '연결의 경제'의 추구는 기존산업의 틀을 넘는 네트워크를 창조함으로써 신시장·신업체·신산업조직을 창출한다는 특징을 지니게 되었다.

이와 같은 과정 속에서 대기업을 정점으로 한 하청시스템으로 상징되는 피라미드형과 함께 그것과는 이질적인 네트워크형을 포함하는 이중구조로 일본의 산업조직이 변화되어 온 것이다. 한국의 경우에도 脫하청, 독자제품을 지닌 중소기업의 등장이라는 네트워크형 산업조직의 담당주체를 어떻게 효과적으로 육성할 것인가에 장래의 중소기업정책의 성패가 달려 있다고 하겠다.

중소기업의 대중을 이루는 부품산업의 경우, 전문업체란 적정규모를 확보하고 자체기술력을 보유함으로써 자체기술개발을 통해 대기업의 아웃소싱에 응할 수 있는 수준의 중소기업을 말한다. 극히 일부 산업에서 이러한 기준을 충족하는 전문업체들이 등장하고 있으나 전반적으로 얼마나 많은 전문업체들이 형성될 수 있을지는 중소기업 스스로의 노력과 효율적인 정책지원에 그 성패가 달려 있다. 문제의 핵심이 자체기술력의 조기확보에 있다고 한다면 기업과 대학·연구소와의 산학협동체제의 활용이 매우 중요해진다. 부품업체가 기술력을 갖추려면 생산기술에 내포된 기술적 원리를 이해하고 개량·개선할 수 있는 수준에 이르러야만 독자적인 부품설계나 결합의 해결이 가능해진다. 이 과정에서 기술적 원리의 이해에 관련해서 대학 및 연구소와의 공동연구를 통한 자문과 조언 및 그 성과의 기업내부화는 매우 유용한 성과를 가져다 줄 수 있을 것이다.

전문업체의 육성을 위한 정부의 지원에 있어서 가장 중요한 것은 기업가정신에 투철한 기업을 최우선대상으로 함으로써 자생력과 기술력을 갖춘 중소기업을 배양·육성한다는 효율성의 기준이며 구조조정을 지연시키는 형평 위주의 보호정책은 근본적인 해결책이 되지 못한다는 점이다.

서울大學校 經濟學部 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: (02)880-6371

팩시: (02)886-4231

E-mail: chungyi@plaza.snu.ac.kr

參 考 文 獻

김주훈(1999): 「대기업의 구조조정과 중소기업협력업체와의 분업관계변화」, 『기은조사』, 여름, 6-29.

산업연구원(1999): 『중소기업발전 증장기비전』, 한국경제의 증장기비전 공청회 자료.

상공부·중소기업협동조합중앙회: 『중소기업실태조사보고』, 각년도.

이경의(1991): 『한국중소기업의 구조』, 풀빛.

_____ (1996): 『중소기업의 이론과 정책』, 지식산업사.

정진화·김원규(1999): 『중소기업의 고용창출 및 중요소생산성』, 정책자료 88호, 산업연구원.

중소기업청(1999a): 『중소기업관련통계』, 9월.

_____ (1999b): 『중소기업정책 운영성과와 내년도 정책방향』.

중소기업특별위원회·중소기업청: 『중소기업에 관한 연차보고서』, 각년도.

중소기업협동조합중앙회: 『중소기업실태조사보고』, 각년도.

최동규·김광희(1994): 『중소기업과 대기업관계 — 과제와 개선방향』, 중소기업연구원.

홍장표(1995): “중소기업의 육성과 당면과제,” 『한국경제: 쟁점과 전망』, 지식산업사, 231-253.

土屋守章·三輪芳朗編(1989): 『日本の中小企業』, 東京大學出版會.

中村秀一郎(1992): 『21世紀型 中小企業』, 岩波書店.

Hong, Park, and Park(1999): *Status and Prospects of Small & Medium Enterprises in Korea*
Korea Small Business Institute.