

# 경제포커스

중소기업 활성화를 위한 정책대안

안정화 (한양대학교 경영대학원 교수)

중소기업의 기술혁신 촉진 방안

홍순영 (중소기업연구원 선임연구위원)



# 중소기업 활성화를 위한 정책대안

한정화 · 한양대학교\*

경영대학 교수

hanjh@hanyang.ac.kr

02-2220-1055

## 중소기업 문제의 본질

### ○ 다양성과 복잡성

- 중소기업의 경제사회적 중요성을 강조할 때는 300만 중소기업이라고 함. 이러한 기준을 적용할 때 중소기업은 우리 경제에서 사업체수 99.7%, 종사자수 83.9%, 수출 43%를 담당하고 있음. 하지만, 이 중 절대 다수가 자영업이나 영세기업에 해당함.
- 정책적인 측면에서의 중소기업은 10만 정도의 5인 이상 300인 미만 제조업임. 정책 대상이 광범위하고 이질적인 특성을 가지고 있는 것이 중소기업 문제를 풀어나가기가 쉽지 않은 근본 원인임.

### ○ 시장구조와 조직생존주기

- 중소기업은 시장구조(market structure)적인 문제와 조직의 생존주기(life cycle)로 인한 본질적 어려움을 가지고 있음.
- 시장구조적인 면에서 볼 때, 중소기업이 속해 있는 대부분 산업이 진입장벽이 낮고, 경쟁자의 수가 많으며, 상대적인 협상력이 약하기 때문에 구조적으로 낮은 수익성을 벗어나기 어려움.
- 조직의 생존주기 차원에서 볼 때, 대다수의 중소기업이 생존주기의 초기 단계에 있

\* 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- University of Georgia 경영학 석·박사, 서울대학교 경영학사
- 한국중소기업학회 회장, 한양대학교 창업보육센터 소장
- 「초일류기업으로 가는 길」(1994, 김영사) 「불황을 뚫는 7가지 생존전략」(2005, 랜덤하우스중앙) 외 다수

음. 이로 인하여 '신생의 부담' (liability of newness)이 존재함. 신생기업은 사회적 정당성(social legitimacy)이 낮고 '무명의 설움' 을 겪게 됨. 기술, 생산, 유통, 조직관리 등의 안정성이 낮기 때문에 사멸률(mortality)이 높음.

- 산업구조적인 특성과 조직생존주기적 특성으로 인하여 중소기업은 '소규모의 불리함' (liability of smallness)을 가지고 있음. 틈새시장이나 한계적 생존에 의존하는 경우가 많고, 낮은 임금수준에 기반한 가격경쟁력을 유지함.
- 대기업을 시장으로 하는 중소기업은 낮은 교섭력(bargaining power)으로 인한 불리함이 있음. 중소기업과 중소기업 사이에서도 이러한 관계가 존재하기 때문에, 사회 전체 차원에서 일종의 '쫓는 순서' (pecking order)가 형성되고 규모가 작고 영세할수록 불리한 위치에 처하게 됨.
- 현재 생존기업만을 대상으로 했을 때, 종업원 1-19인의 소기업으로 창업해서 종업원 100인 이상 중기업으로 성장할 확률은 8.4%, 도산경우까지 고려하면 2.52%에 불과하며, 소요기간은 평균 22.5년 정도임.

## 성장잠재력 저하와 양극화

### ○ 생산성 격차와 수익률 저하

- 대기업과 중소기업간 생산성 격차의 확대, 제조업 중소기업의 성장성과 수익성의 장기적 부진, 유형자산 증가율의 하락 등은 모두 제조 중소기업의 성장잠재력 약화를 초래하는 요인으로 작용하고 있음.
- 중소기업이 수익률이 낮은 원인은 기존기업간 과도한 경쟁, 낮은 시장진입장벽, 대체관계에 있는 해외수입의 확대, 하도급 계열관계 및 원자재 구매 등 낮은 교섭력(bargaining power) 등임.
- 대기업의 매출액 영업이익률은 1990년 6.73%에서 2001년 6.03%로 일정한 수준을 유지해 왔지만, 중소기업의 매출액 영업이익률은 1990년 6.67%에서 2001년에 4.86%까지 대체로 계속해서 하락하는 추세를 보이고 있으며, 최근 3년간은 대중소기업간 격차가 증대되었음.

- 종업원수 5-9인의 영세소기업이 전체 기업 수에서 차지하는 비중은 1990년 31.4%에서 2001년 49.6%로 계속 높아져 왔음. 영세소기업 중심으로 저수익, 과당경쟁구조가 점차 심화되고 있으며, 중소기업의 영업이익률도 계속해서 감소하는 추세를 보이고 있음.

### ○ 양극화

- 대기업과 중소기업의 양극화 현상이 심화된 원인은 중소기업이 낮은 노동생산성과 과당경쟁의 구조적 한계에 처해있는 반면, 대기업은 상대적으로 시장지배력이 강화된데 있음. 10대 산업의 상위 3사 시장지배율은 90년 55.1%에서 2001년 65.9%로 증가되었고, 중소기업의 대기업 수위탁거래 비중은 93년 40% 수준에서 2003년 52%로 높아졌음. 대기업은 글로벌 경쟁을 위해 중소기업으로부터 원부자재를 저가로 조달하면서 우월적 지위를 이용하여 임금상승 등의 비용을 중소기업에 전가하는 관행에 익숙해져 있음.
- 노동생산성 지수면에서 대기업을 100이라고 볼 때, 중소기업의 지수는 93년도 69.7 수준에서 2002년 55.5로 떨어졌음. 수익성면에서도 2003년도 대기업의 영업이익률이 8.2%인데 반해 중소기업은 4.6%, 매출액 대비 중소기업 임금지수도 93년 73.5에서 2003년 60.9 수준으로 낮아졌음. 매출액 대비 연구개발비 면에서도 대기업이 1.72%인데 반해 중소기업은 0.85%로 절반 수준에 불과함.
- 양극화 현상이 점차 더 심화되자 일반인의 머릿속에 중소기업은 낙후되었고 열등한 조직이라는 고정관념이 자리 잡게 되었음. 청년실업률이 높아져도 중소기업의 취업 기회 현상이 나타나는 모순된 상황에 처해 있음. 이러한 상태가 지속되면 우수인력이 중소기업에 올 수 없고, 중소기업은 인적자원의 한계를 벗어날 수 없으며, 기술력, 영업력 및 관리력 취약으로 인한 총체적 경쟁력의 저하를 탈피하기 힘들.

## 정책대안

### ○ 퇴출장벽 완화와 패자부활 기회제공

- 생태계의 역동성은 창업활성화, 성장기업의 증대, 퇴출장벽(exit barrier)의 완화가

균형을 이루어야 함. 창업은 많이 되지만 성장이 이루어지지 않으면 생태계가 침체되며, 실패한 기업은 희생을 최소화하면서 신속하게 시장에서 퇴출되도록 해야 함.

- 창업지원정책은 많지만 퇴출장벽을 낮추어서 퇴출비용을 줄이기 위한 정책은 수행되고 있지 않음. 퇴출장벽을 낮추기 위해서는 개인이 부담하는 위험과 희생을 합리적으로 줄여주어야 함. 정책수단으로 퇴출상담제도(exit consulting)를 활성화해서 최악의 상황이 오기 전에 퇴출을 위한 계획을 세울 수 있도록 해야 함. 최악의 상황이 오기 전에 이를 극복할 수 있는 회복전략에 대한 상담지원이 필요함.
- 한 번 실패를 경험한 사람이 재도전 할 수 있는 ‘패자부활전’의 시행이 필요함. 최근 벤처재도약 정책에서 패자부활전이 정책으로 채택되었지만 수행과정에서 어려움을 겪고 있는 원인은 사회제도와 관행이 실패한 기업가가 재기하기 어렵게 되어있기 때문임. 법적인 면뿐 아니라 관행에 의한 여러 가지 걸림돌을 제거하기 위한 조치가 필요함.

#### ○ 기업가 육성을 위한 시스템 개발

- 우리나라 창업 및 중소기업 정책의 근본적 딜레마가 기업가로서의 역량과 자질 부족으로 인한 사업실패율이 높다는 점임. 최근 벤처의 높은 실패율도 기업가의 의욕과 역량 사이의 차이 때문임. 대부분의 기업가는 창업이전 성공적인 기업가가 되기 위한 체계적인 교육을 받지 못했음. 최근 창업교육이 활성화되고 있지만 교육 훈련 시스템이 빈약하고, 실용적인 교육이 되지 못하는 경우가 많음. 그 원인은 제대로 된 교육 전문가와 프로그램이 부족하기 때문임.
- 중소기업 컨설팅도 전문인력의 질적인 면이나 양적인 면에서 부족하며, 창업보육센터도 전문성 부족으로 인해 제 기능을 다하지 못하는 경우가 많음. 창업보육, 상담, 교육이 복합된 체계적 육성시스템이 필요함. 이를 위해 가장 우선 되어야 할 것은 전문가 양성 프로그램(TOT: Training of Trainers)임.
- 국가나 지역차원에서 창업진흥 및 전문가 양성을 위한 기관(EDC: Entrepreneurship Development Center)이 필요함. 최근 설립추진 중인 창업진흥원<sup>1)</sup>이 이러한 기능을 할 수 있을 것으로 기대됨. 그러나 장기적으로 볼 때, 정규교육 과정에서 기업가 정

1) 이르면 2006년 초 정보기술(IT)·생명기술(BT) 등 하이테크형 신기술 창업 촉진·정착사업 지원 및 창업교육 등을 전담할 재단법인 형태의 창업진흥원이 신설될 계획. 현재 ‘중소기업창업지원법 개정안’의 일부로서 임시국회에 상정.

신을 고취시키고 기업가로서의 역량을 배양할 수 있는 시스템이 구축되어야 함.

- 정규교육 과정에서 기업가 양성을 강화하기 위해서는 교수요원을 채용해서 필요한 과목들이 개설해야 함. 중고등학생을 위한 창업캠프 및 경영캠프 등을 개설하여 미래 우수한 기업가가 되는데 필요한 역량을 구축할 수 있는 기회를 제공해야 함.
- 사회 전체적으로 기업가 경영마인드를 향상시키기 위한 다양한 프로그램이 마련되고 제공되어야 함. 기업가형 리더십(entrepreneurial leadership)의 모델을 제시하고 학습의 기회를 제공해야 함. 창업을 하기 전에 정신적으로나 지식적으로 준비수준을 제고하고, 현장에서의 시행착오와 실패를 줄일 수 있는 교육훈련의 기회가 제공되어야 함. 서울시 차원에서 기업가 정신 활성화를 위한 교육 프로그램 지원기능을 강화할 필요가 있음.

#### ○ 금융시스템의 혁신

- 금융기관이 기업을 키울 수 있는 역량을 갖추어야 함. 현재의 금융기관 운영방식은 우수한 소수의 중소기업에는 매우 호의적인 태도를 갖지만, 대다수의 중소기업에게는 문턱이 높음. 정책적으로는 은행에게 중소기업에 대해 적극적인 태도를 갖도록 요구하지만 아직 현장과는 거리감이 있음. 중소기업의 신용과 역량평가에 기반한 신용대출이 활성화되어야 함.
- 신용보증제도도 획기적으로 개선되어야 함. 신용보증은 담보력이 취약한 중소기업이 대출을 일으킬 수 있는 제도로서 유용성이 매우 높음. 그러나 보증대출 과정에서 대표이사나 대주주의 개인입보(개인연대보증)를 해야 하기 때문에 실패하는 경우 개인의 위험이 매우 큼. 사업 실패시 개인의 희생이 너무 크기 때문에 퇴출장벽이 높아지게 됨. 이러한 제도는 기업가의 행동을 왜곡시키게 되어, 개인 희생을 줄이기 위해 여러 가지 불법적인 방법을 택하게 되는 경우 기업가의 도덕성에 대한 사회적 비판을 초래함.
- 신용보증제도는 근본적으로 도덕적 해이를 가져옴. 은행은 대출위험을 보증기관에 전가하기를 원하고, 보증기관은 기업가에 대한 구상권<sup>2)</sup> 적용을 통해 보증을 회수하고자 하나 실효성이 매우 낮음. 실패의 위험이 높은 기술창업의 경우 대표이사의 개인적 부정이나 비리가 없는 경우 개인입보의 부담을 완화시킬 필요가 있음. 실패시

2) 채무자를 대신하여 채무를 변제한 연대 채무자나 보증인 등이, 그 채무자에 대해 가지는 반환 청구의 권리. 즉 다른 사람으로 인해 손해를 본 사람을 상대로 해서 배상이나 반환을 청구할 수 있는 권리.

과도한 개인부채의 증가로 인해 신용불량이 되고 재기의 기회를 상실함. 실패기업에 대한 심사를 통해 일정한 요건을 갖춘 경우 구상권 행사를 유예시키는 정책이 필요함.

### ○ 해외시장의 적극적 개척

- 내수시장의 한계로 인한 중소기업 경영의 어려움이 매우 크기 때문에 해외시장을 적극적으로 개척해야 함. 이러한 필요성에 의해 창업 당시 국내시장보다는 해외시장을 목표로 하는 중소기업의 비중이 점차 높아지고 있는 것으로 나타나 있음. 중소기업 해외투자의 동기는 첫째가 인건비 절감(51.2%)이며 둘째가 현지시장개척(24.3%), 셋째가 협력업체 해외이전(12%) 등임.
- 정부는 중소기업 해외진출을 위한 다양한 정책적 지원을 하고 있지만, 보다 체계적이고 전문적인 지원프로그램이 운영되어야 함. 중소기업 진흥공단, KOTRA, 소프트웨어 진흥원 등이 현지 지원센터를 설치하여 운영하고 있으나, 보다 시의적절한 정보 제공, 보육 및 상담 기능이 보강되어야 함. 해외진출하기 전에 기업의 임직원을 위한 교육프로그램의 제공도 필요함.
- 해외 동향을 파악하고 바이어와의 접촉기회를 늘이기 위한 다양한 지원활동이 필요함. 해외전시회 참가지원과 함께 실질적인 교류와 상담이 이루어질 수 있는 다양한 기회를 제공해야 함. 이러한 정책이 효과적으로 수행되려면 현지 네트워크를 구축한 전문가 인력의 풀이 있어야 하며, 현지 진출 한국기업들을 네트워크화 하는 작업도 활성화되어야 함. 서울시 차원에서 세계 주요 도시들과 교류협정을 맺어 중소기업의 해외 진출을 지원하는 네트워크 개발에 관한 정책검토가 필요함.

### ○ 대 중소기업간 협력강화

- 중소기업과 대기업간 적극적 협력을 통해 상호발전의 길을 모색해야 함. 대·중소기업 협력의 주도권은 일차적으로 대기업에 있기 때문에, 우선 대기업이 단기실적 중심의 납품단가 인하의 관행에서 탈피하고자 하는 노력을 보여야 함. IMF 사태이후 주주가치 중심의 경영이 강조되면서 단기적 재무성과 향상에 대한 압력이 높아졌고, 연봉제 등 단기실적 평가에 기반한 인사시스템이 도입되다 보니, 중소기업에게 무리한 납품단가 인하를 요구하는 등 생산원가 절감 위주의 관행이 심화된 감이 있음.
- 대기업 주도의 문제해결 출발점을 중소기업을 공생발전의 동반자로 인식하고자 하는

자세 전환에서 찾아야 함. 이를 위해서는 대기업의 경영진, 노조 및 중소기업 경영자가 함께하는 대화의 장이 마련하고, 중소기업과의 거래를 단기적 거래비용 절감의 차원이 아닌 부가가치 창출의 파트너라는 관점에서 접근해야 함.

- 공동연구개발 초기단계에서부터 중소기업에게 참여의 기회를 부여하고, 개발된 제품에 대해 계약에 근거한 안정적 구매의 기회를 제공하는 방식이 필요함. 또한 공동 노력으로 달성된 성과 향상분을 합리적으로 배분할 수 있는 실질적 방안이 마련되어야 함.
- 중소기업에 대한 불공정 거래행위에 대한 감시 및 처벌이 강화되어야 함. 제재를 강화하는 방안으로, 예를 들어 불공정 거래행위로 입은 이득 또는 불공정 거래행위로 상대방이 입은 손해 중 많은 금액의 3배 정도의 일정 배율을 배상하게 하는 방안의 도입이 필요함. 또한 불공정 거래 행위를 한 기업은 행위가 확인된 시점에서 3년간 정부조달에 참여할 수 없도록 하는 등 강력한 조치가 필요함.

## 참고문헌

- 재정경제부 외, 중소기업 경쟁력 강화 종합대책, 2004. 7.  
 재정경제부외, 벤처기업 활성화 대책, 2004. 12. 24.  
 산업자원부, 해외제조업 투자실상 및 실태조사 결과분석, 2003. 11.  
 중소기업협동조합중앙회, 중소기업 애로실태 종합보고서, 2004. 12.  
 중소기업청, 산업연구원, 한국개발연구원, 도전과 혁신 도약의 길, 2003. 12.  
 중소기업특별위원회 외, 중소기업 정책과제와 대책, 2005. 1. 17.