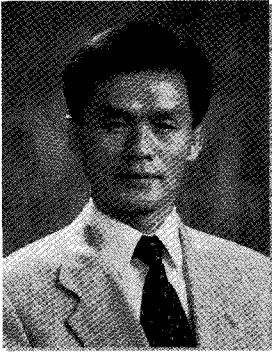


21세기 경쟁정책과 정부·중소기업 역할의 미래상



김관보
가톨릭대 법경제학부 행정학 교수

1. 서

지난 반세기 동안 우리의 중소기업은 보호적인 산업정책의 기틀에서 국내 생산의 토대를 지탱하는 중요한 역할을 담당하였다. 대기업과의 협력계열화를 통한

제조업 위주의 양산형(量産型) 제품의 부품 및 가공 분야에서의 가격·품질 납기에 대한 경쟁력 증대를 기업성장전략의 핵심으로 삼아 온 것도 사실이다. 그러나 21세기 정보화·지식기반경제사회에서는 기존의 중소기업을 둘러싼 환경과 정책 방향이 「21세기 경쟁정책」이란 모토하에서 매우 급속도로 변화되고 있다. 다행히도 작년 10월 중소기업특별위원회 사업활동의 일환으로 거행된 제1회 전국중소기업인대회에서 새로운 21세기의 「중소기업헌장」¹⁾이 선포된 것은 21세기 경쟁정책의 도래에 대한 인식과 중소기업의 미래상을 천명하고 있다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있다.

중소기업헌장은 지식사회의 도래·산업구조의 유연화·경쟁의 활성화 등으로 표현되는 21세기에는 자율과 창의 그리고 기동성이 높은 중소기

업이 우리 경제를 이끌고 갈 주역임을 강조하고 있다. 또한 시대변화에 따른 중소기업의 국민경제적 의미와 나아갈 방향, 그리고 각 경제주체들 즉 정부, 중소기업, 대기업, 소비자 등이 이를 위해 담당해야 할 역할과 과제가 필요함을 지적하고 있다.

이러한 시각에서 본고에서는 헌장에 담긴 주요 과제들을 실천하기 위한 전제조건으로 21세기 경쟁정책이란 무엇이며, 이러한 경쟁정책에 순응하는 정부와 중소기업 역할의 미래상을 일본의 사례와 함께 논하고자 한다.

2. 21세기 경쟁정책의 의미와 정부·중소기업의 역할

21세기 경쟁정책은 정보화사회·지식기반경제사회에서의 경쟁정책을 의미한다. 정보화사회의 3가지 구조적인 특징은 정보사회의 기반, 정보가 생산과정에 이용되는 지식기반경제(knowledge-based economy)로의 전이, 지식기반경제에 의해 창조되는 실물자산환경이다. 정보화사회는 정보가 그 사회의 가장 기초적이고 강력한 요소로 대두된다는 점에서 산업사회와는 다르다. 산업사회와 비교할 때 정보화사회의 가장 독특한 특징은 지식기반경제의 구조적인 특성이다. 지식기반경제는 경제환경이 지식의 체계적인 디지털화(codified

1) 대통령직속중소기업특별위원회, 「새천년은 중소기업과 함께」, 1999. 10. 12.

and transformed) 단계에 있음을 의미한다.²⁾

이러한 정보화사회의 특성과 그들을 규제하는 산업 및 경쟁정책은 지식 변환(knowledge-conversion)에 대한 특정한 요소들에 의해 결정된다. 따라서 모든 경제주체들이 정보화·지식기반 경제사회에서의 경쟁정책에 순응해 가는 새로운 도전이 필요한 시점이다. 특히 정부와 중소기업 역할의 미래상은 바로 이러한 21세기 경쟁정책의 환경하에서 재조명되어야 할 것이다.

지식기반경제에서의 경쟁정책에 대한 정부의 역할은 첫째, 전통적인 경제적 효율성의 극대화는 물론 정보의 체계적인 지식으로의 급속한 전환과 효율적인 경쟁구조체제를 유지하도록 지원하는 것이다. 따라서 과거처럼 지나친 정부개입에 의한 경쟁제한적인 제도적 규제는 바람직하지 않다. 둘째, 생산성을 증대시키는(value creating) 장치로서 지식이 경제에 미치는 전체 효과가 극대화되도록 경쟁구조가 조성되어야 한다. 비록 거래비용 관점에서 네트워크의 외부효과로 M&A를 필요로 하는 경제환경하에서도 효율적이고 동태적인 경제활동이 위축받지 않도록 경쟁여건이 정착되어야 할 것이다. EU(유럽통합)의 중소기업정책의 주된 전략도 기업간 제휴협력 추진이다. 중소기업의 규모적인 불리(不利)를 보충하여 보유한 능력을 발휘하게 하는 것이며, 또한 광역적인 기업간의 협력관계 추진에 의해서 시장통합을 가져오는 효과를 실현하는 것이기 때문이다. 그러나 이러한 중소기업간 제휴에도 지나친 보호보다는 경쟁구조를 조성하는 정책이 필요하다.³⁾ 셋째, 정보·지식기반사회는 산업사회와는 다른 경쟁원리를 필요로 한다. 따라서 경쟁법이라 할 수 있는 공정거

지식기반경제에서의 경쟁정책에 대한 정부의 역할은 첫째, 전통적인 경제적 효율성의 극대화는 물론 정보의 체계적인 지식으로의 급속한 전환과 효율적인 경쟁구조체제를 유지하도록 지원하고, 둘째, 생산성을 증대시키는 장치로서 지식이 경제에 미치는 전체 효과가 극대화되는 경쟁구조가 조성되도록 하며, 셋째, 공정거래법도 21세기 경쟁원리에 부합되는 법제도적 정비와 집행이 필요하다.

래법도 21세기 경쟁원리에 부합되는 법제도적 정비와 집행이 필요하다. 또한 전통적인 산업화 정책의 수정, 시스템과 환경의 개선에서 인력자원 개발을 위한 정보인프라 구축에 이르기까지 다양한 정책 목표를 집행해 나가야 한다. 특히 중소기업에 대한 정보화 시스템의 지원이 어느 정도는 이루어져야 할 것이다. EU의 중소기업정책에서 보여주듯이 유럽위원회의 중소기업정책담당 제23 총국은 비즈니스 파트너를 구하는 중소기업간의 협력관계 조성을 위한 정보 제공과 네트워크 구축에 지원책을 강화하여 왔다. 끝으로 지식과 정보를 접근할 공정하고 균등한 기회를 제공함으로써 공급자의 재산권과 소비자의 권리 보호가 주요 경쟁정책의 목표가 되어야 한다. 기존의 경쟁은 시장경쟁을 유지하는 기본적인 측면은 제외하고 단지 소비자의 후생복지 보호 차원에서 사후

2) Korea Fair Trade Commission, 4th INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON COMPETITION POLICY: Future Direction and Prospect of Competition Policy for the 21st Century, Dec. 6th-7th, 1999, Shilla Hotel, Seoul, Korea.

3) 공정거래위원회, 「일본하정법 시행 40주년 관련자료」, 1997. 1.

**새로운 지식기반경제사회에서의
경쟁정책의 장에서는 과거처럼
중소기업의 육성차원에서 특별히
보호막을 쳐주는 여지가 점차 좁혀질
것이다. 따라서 중소기업도 대기업
못지 않은 훌륭한 정보와 지식을
능동적으로 창출하여 경쟁의 성과를
키워나가기야 할 것이다.
경쟁은 창조와 기술적 효율성을 위한
강력한 자극제일 수 있다.**

사후 보상 또는 경쟁질서 위반자에 대한 처벌이 무의미하다. 왜냐하면 정보 접근에 대한 보상이 매우 크며, 정보 접근과 이용이 지속적인 가치를 창조하기 때문에 거절된 정보 접근에 대한 보상은 매우 어렵기 때문이다. 이러한 측면에서 중소기업은 그 동안 정보 접근과 이용이 내외적 요인에 의해 대기업에 비해 열악하였으며 그 결과 경쟁력확보에도 어려움이 많았다. 따라서 지식기반경제사회의 경쟁적인 환경에서는 기업들간에 최초의 지식과 정보 접근에 대한 위반이 매우 엄격히 규제되어야 한다.⁴⁾

21세기 경쟁정책의 요소들을 구체적으로 생산·분배·소비 단계별로 산업화사회와 비교하여 설명함으로써 중소기업의 미래상을 정립할 수 있는 핵심적인 역량을 발견할 수 있다고 본다(〈표 1〉 참조). 생산단계에서 지식기반경제의 특징은

조치에 치중하여 왔다. 그러나 정보화사회에서는

<표 1> 시대별·경제활동별 경쟁정책의 주요 요소 비교

구 분		산업사회의 경쟁정책	정보사회의 경쟁정책
생산단계		· 한계생산성에 기초한 희소한 생산자원의 배분(경쟁에 기초한 고정된 결과배분)	· 부가적인 생산자원의 분배에서 요소의 지속적인 사용 가능성을 고려 · 생산 네트워크의 외부성 고려
분배유통단계		· 분배유통에 대한 경쟁구조의 유지	· 네트워크 효과의 극대화 · 사이버 공간에서의 전자거래 고려
소비 단계	전통적 상품 및 서비스(용역)		· 지식집적 상품의 소비 증가
	정보	· 소비자과 공급자간에 일정한 정보 비대칭 가능성 (asymmetric information)	· 정보의 대칭성 증가 (symmetric information) · 자원 또는 소비재로서 평등한 정보 접근 기회 제공 · 생산자원으로서 지식자원의 권리 제공(지적재산권)

자료 : Woo, Young-soo (1999), "Network Effect on Knowledge Based Economy and the Competition Policy", 4th International Symposium on Competition Policy, Korea Fair Trade Commission.

4) Woo(1999)(〈표1〉 자료 참조)의 설명은 컴퓨터·전자통신 분야 업종을 중심으로 경쟁정책을 설명하고 있지만 이는 모든 업종에 적용될 수 있는 모델이라고 사료되어 인용하고 있음.

생산요소의 기여와 그 방법에서 찾아볼 수 있다. 전통적 신고전과 경제학에서는 생산요소에 대한 추가적인 한계생산성이 정확히 총생산량과 일치한다. 반면에 지식기반경제에서는 부가적인 한계생산성이 종종 생산요소인 지식의 특성으로 전체 생산량을 증가시킬 수 있다. 이는 생산에 있어서 지식의 외부효과(externality)가 존재함을 의미한다. 지식기반경제에서는 지식 즉 전반적인 경제활동에서 체계화된 정보와 기술의 물질적 실현이 경제성장의 필수적인 추진력으로 인정된다. 지식 또는 기술이 생산단계에서 외부성을 가지고 있는 이유는 토지나 자본과 같은 생산요소가 물질적으로 한정적인 자원이기 때문에 희소성을 갖고 있지만 지식은 인지의 상태로 무한하고 쉽게 전파되기 때문이다.

둘째, 생산된 재화나 서비스의 분배 유통단계에서 지식기반경제의 효과는 생산단계에 비하여 분배구조의 이노베이션에 기인하여 광범위하게 나타나고 있다. 분배구조의 개발은 정보, 통신기술, 반도체, 컴퓨터 등과 같은 전자기술 발달의 가속화로 사이버공간을 창조하고 네트워크를 지닌 경제 단위들을 연계하고 있음을 의미한다. 요약하면, 분배단계에서 정보사회와 지식기반경제의 힘은 공급자와 소비자 쌍방에게 네트워크상 분권화와 집권화된 경제적 단위들의 의사결정에 의하여 효율적인 경제활동의 틀을 제공하고 있다.

끝으로 소비단계에서 지식기반경제는 정보기술의 발달과 증가 이용이 생산품에 대한 정확한 정보를 제공한다. 이것은 곧 소비자의 시각을 강조하는 것이며 특히 다품종소량생산(multi-types and small-volume production)이 재화에 내재된 지식 강도의 증대에 기인하여 장려되고 있다. 중소기업과 하도급거래측면을 고려할 경우 다품종소량생산에 대한 대응문제는 팔리지 않을 경우의

우리 중소기업의 역할은 대기업의 21세기 생존전략이 무엇인가를 인지하고 대응해 나가는 것이다. 대기업은 가격경쟁력을 재 구축함은 물론 비용절감 대응능력이 높은 중소기업·하도급업체의 선별과 이들간의 거래관계를 강화하며, 타사와의 차별화 및 신제품의 개발로 높은 기술수준과 신기술을 보유한 중소기업과의 거래를 통한 적극적인 부품조달을 활성화하는 것이다.

재고에 대한 제조측면에서의 문제가 대두될 수 있다. 정보통신기술(IT)의 선진화로 소비자들이 거대한 정보를 비교 검토하여 경제활동을 영위함으로써 객관적인 정보에 기초하는 생산·소비란 「프로섬프션」(prosumption)이 초래되었다. 그 결과 데이터베이스 정보에 기초한 소비자 취향이 생산에 반영되어 다품종소량생산 영역을 확대시키고 있다. 또한 정보홍수의 시장이 정보재(information goods)에 대한 관심과 정보접근권(rights of access)의 수요를 증대시킨다.

중소기업은 이러한 21세기 경쟁정책의 특성을 인지하고 경영전략을 강구해 나가야 할 것이다. 새로운 지식기반경제사회에서의 경쟁정책의 장에서는 과거처럼 중소기업의 육성차원에서 특별히 보호막을 쳐주는 여지가 점차 좁혀질 것이다. 따라서 중소기업도 대기업 못지 않은 훌륭한 정보와 지식을 능동적으로 창출하여 경쟁의 성과를 키워나가야 할 것이다. 경쟁은 창조와 기술적 효율성을 위한 강력한 자극제일 수 있다. 21세기 경

일본의 「중소기업경영혁신지원법」은 기존의 중소기업이 창의적 연구를 살린 신상품, 서비스 개발 및 새로운 생산 방법의 도입 등의 경영을 혁신하는 사업 활동의 지원을 기본으로 하고 있다. 특히 이 법은 중소기업을 자주성을 가진 기업으로 신제품과 서비스를 적극적으로 개발하고 고객을 주체적으로 개척하여 나가는 기업으로 상정하고 있다.

쟁정책환경에서는 제조, 용역, 건설, 벤처사업 등의 업종을 경영하는 중소기업들은 정부의 보호정책이란 수동적인 자세보다도 자기 분야를 경쟁에 노출시키는 능동적이고 창조적인 기업가 정신을 고취해 나가야 할 것이다.

3. 일본 중소기업의 환경 및 정책 사례와 시사점⁵⁾⁶⁾

가. 중소기업·하도급거래를 둘러싼 경영환경

일본은 최근 자동차, 전기, 전자, 기계 등의 리딩산업(첨단산업)군에서 내수시장 대비 생산활동의 부진, 수출상품의 국내생산 미약, 해외생산에 필요한 부품 및 원자재의 현지조달 확대로 현지 생산용 수출부품 생산량의 감소 등으로 새로운 경영환경을 맞고 있다. 기업간의 경쟁도 한층 심화되어 종래와 같은 거래관계를 고수하고서는 경쟁력

확보가 어려움을 깨닫고 타계열의 개발력, 가격경쟁력의 우수한 부품업체 및 중소기업·하도급업체와의 거래를 통한 적극적인 부품조달이 점차 활발해지고 있다.

일본 사례의 시사점을 고려할 때 우리 중소기업의 역할은 대기업의 21세기 생존전략이 무엇인가를 인지하고 대응해 나가는 것이다. 첫째, 대기업은 가격경쟁력을 재구축함은 물론 비용절감 대응능력이 높은 중소기업·하도급업체의 선별과 이들간의 거래관계 강화이다. 둘째, 대기업은 타사와의 차별화 및 신제품의 개발로 높은 기술수준과 신기술을 보유한 중소기업과의 거래를 통한 적극적인 부품조달을 활성화하는 것이다.

이러한 사실은 앞에서 언급된 21세기 경쟁정책의 핵심요소들이 대기업·중소기업에 공통으로 필요한 조건들을 말해준다. 즉, 지금까지의 「하도급형 중소기업」이 아닌 타사와의 차별화에 의한 경쟁력을 배경으로 대기업과의 대등한 거래관계 구축이 가능한 「자립형 중소기업 및 하도급업체」로의 전환이 요구된다.

일본 중소기업백서에서도 최근의 하도급분업구조의 유통화를 아래와 같이 지적하고 있다. 지금까지의 모기업과 하도급 중소기업과의 관계는 계열 혹은 협력회 형태와 같은 일정한 틀 내에서의 고정적·안정적인 거래관계의 구축이었으나 향후에는 기업간 거래관계도 계열을 초월한 경쟁적인 개방형으로 변화될 것이라는 점이다. 따라서 경쟁력 있는 기업들간의 생산협력 관계를 맺어서 결국 경쟁력이 없는 하도급 중소기업은 협력회 계열기업이라 하더라도 수주량의 감소 및 전·폐업 등의 사태도 발생하게 될 것이다.

5) 居城克治, "中小企業・下請取引をめぐる今日的課題", 「公正取引」, No.585, 1999. 7.

6) 橋本壽朗, "中小企業政策の未來像", 「公正取引」, No.592, 2000. 2

나. 21세기를 향한 중소기업의 활로와 경영과제

일본은 21세기 경쟁정책 환경하에서 중소기업에 요구되는 새로운 경영과제를 다음과 같이 4가지로 요약하고 있다. 첫째, 정보화사회에서의 경영환경·시장환경의 급격한 변화를 인지하고, 이에 따른 자사의 생산체제·기술축적의 내용을 재검토하여 21세기가 요구하는 내용과 수준으로 재구축하는 것이다. 이를 바탕으로 자사의 최우선 주력사업을 선택하여 경영자원을 집중화하는 것이다. 일본기업의 대부분은 제품의 성장성에 주력하여 경쟁기업이 제품의 시장참여와 시장확대에 집중하는 성장기에 있어서의 사업전략 및 차별화전략을 경쟁의 중심축으로 두고 있다. 이에 반해 유럽·미국 기업들은 성숙기에서 쇠퇴기로 보여지는 최대의 시장 점유율을 보유한 기업만이 생존한다고 인식하고 그 선별과 집중화를 철저히 사업전략화하고 있다.

최근 유럽·미국의 자동차업계는 모듈생산에 필요한 부품기업을 인수해서 종합적인 기술력을 확보하여 업종 제1위 기업으로서의 지위확보를 목표로 하고 있다. 또한 세계적 규모의 시장확대를 위해서 종래의 자동차회사와 거래실적이 있는 자동차 부품기업과의 연계가 불가결하며, 특히 유럽에서는 무형 계열의 M&A 확대로 세계자동차 부품업계의 구조가 크게 변혁되고 있다. 미국 컨설팅회사 International Business Development는 현재 유럽, 미국, 일본의 자동차부품회사 중 1위의 위치에 있는 1500개사가 2000년에는 25%인 375개사로 줄어들 것이라고 예측하고 있다. 다시 말해서 수많은 제품·부품분야에서 기업간 구조 및 경쟁구조의 조정이 크게 예견됨을 의미한다.

둘째, 개별기업이 독특하게 소유하고 있는 기술영역을 외국기업과 비교하여 경쟁력을 평가하는 장기적인 안목에서의 검증이 필요하다. 셋째, 중소

21세기 경쟁정책에 대응하는 중소기업 미래상을 정립하기 위해 새로운 제도과 정책개발 및 기술개발은 매우 중요하다. 그러나 반드시 간과하지 말아야 사항은 우리 현장에 명시하듯 중소기업인 스스로의 의식개혁이 병행되어야 한다는 점이다. 즉 기업윤리를 준수하고 기업의 사회적 책임을 다함은 물론 상호 신뢰와 협동을 바탕으로 투명하고 공정한 경쟁 풍토를 조성해 나가는 것이다.

기업 창업의 부진과 산업·기술집적의 붕괴 위험성이 자사의 생산체제 유지에 어떤 영향을 미치는가에 대한 검토가 요구된다. 1980년대 일본 자동차업계에 타격을 준 미국 자동차회사는 일본의 자동차 생산시스템을 충분히 검토한 끝에 현재의 경쟁력 재구축을 이루어 왔다. 일본 니산 자동차는 2003년을 목표로 그룹기업 전체의 생산능력이 현재의 200만대 규모에서 170만대 규모로 감소할 것을 예상하고 공장의 폐쇄·재편성을 전개하고 있다. 마지막으로 21세기 리딩산업들이 요구하는 기술적 니즈에 적합한 중소기업 자체의 생산·기술체제를 정비해야 한다. 21세기 경쟁정책하에서의 기술체제가 요구될 경우 신기술 및 선진고도 기술 형성을 위한 기술적 과제의 검증과 명확한 기술비전의 정립이 필요하다.

다. 중소기업정책의 전환

일본도 중소기업정책이 크게 전환되고 있다. 1999년 11월에 「중소기업기본법(中小企業基本法)」이 36년만에 획기적으로 개정되었다. 12월에는 중

소기업의 사업활동 활성화 등을 위한 중소기업 관계법률의 개정과 「신사업창출촉진법(新事業創出促進法)」도 개정되었다. 이러한 개정법은 스톡 옵션 부여 상한의 확대, 중소기업이 발행하는 사채의 신용보증부여, 담보가 부족한 벤처기업에의 자금공급제도의 창설 등 주로 중소기업에 관한 금융정책을 고치는 조치였다.

또한 「중소기업근대화촉진법」의 개정으로 자격차는 기업규모별 부가가치 생산성의 격차로 규정되고, 부가가치 생산성의 격차는 물적 생산성을 규정하는 노동장비율(勞動裝比率)과 가치 실현력의 취약성(과다 경쟁에 의한 가격형성력 취약)으로 규정된다. 따라서 중소기업정책은 노동장비율을 개선하기 위한 설비근대화, 생산성 향상을 위한 경영합리화 등 고도화 정책으로 전환하고 있다. 또한 가격형성력 취약성으로 인한 불리한 사업활동을 보정하기 위해 금융의 적정원활화 정책을 형성·집행하고 있다.

한편, 새로 개정된 「중소기업경영혁신지원법」은 기존의 중소기업이 창의적 연구를 살린 신상품, 서비스 개발 및 새로운 생산방법의 도입 등의 경영을 혁신하는 사업활동의 지원을 기본으로 하고 있다. 특히 이 법은 중소기업을 자주성을 가진 기업으로 신제품과 서비스를 적극적으로 개발하고 고객을 주체적으로 개척하여 나가는 기업으로 상정하고 있다.

4. 결론

21세기 글로벌 경쟁시대에 즈음하여 일본의 중

소기업의 활로와 경영과제 및 중소기업정책의 미래상에 대한 시사점을 고려할 때, 세계기업의 사업전략·경쟁전략·생산체제·부품의 조달체제 등은 매우 혹독한 가격 및 기술 경쟁을 축으로 전개되고 있음을 알 수 있다. 따라서 우리도 이러한 대외적인 환경변화에 대응하기 위하여 정부, 대기업, 중소기업, 하도급업체의 과감한 변혁이 요구되며, 중소기업정책 및 경쟁정책에 대한 재검토가 필요한 시점이 아닌가 한다. 새로운 중소기업정책을 적절히 운용하기 위해서는 다른 나라의 정책 및 법제도를 참고하고, 정책담당자가 창업가와 경영혁신에 도전하는 기업가와의 교류를 공고히 함으로써 중소기업에 대한 현장감 있는 정책 메뉴의 고안과 실시에 노력을 기울여야 할 것이다. 또한 현행 중소기업 관련 업무가 여러 부처에 다기화·복잡화 되어 있기 때문에 범정부적이고 종합적인 시각에서 중소기업정책을 형성·집행·평가해 나갈 수 있는 틀을 구축해야 할 것이다.

21세기 경쟁정책에 대응하는 중소기업 미래상을 정립하기 위해 새로운 제도와 정책개발 및 기술개발은 매우 중요하다. 그러나 반드시 간과하지 말아야 사항은 우리 현장에 명시하듯 중소기업인 스스로의 의식개혁이 병행되어야 한다는 점이다. 즉 기업윤리를 준수하고 기업의 사회적 책임을 다함은 물론 상호 신뢰와 협동을 바탕으로 투명하고 공정한 경쟁 풍토를 조성해 나가는 것이다. 비공식적 제도로서 이러한 기업윤리의 도덕성은 사회적 인적자본으로 거래비용을 감소시켜 사회 전체의 경제적 성과를 개선하기 때문이다.⁷⁾ **공정**

7) North, Douglass (1990), Institutions, Institutional Change, and Economic Performance; Taylor, John F.A. (1988), "The Ethical Foundations of the Market".