

중소기업 문제의 본질에 대한 이해와 해결대안의 모색

한 정 화*

1. 중소기업 문제의 본질

중소기업의 현실과 문제점에 대해서는 다양한 논의와 해결책이 제시되어 왔지만 상황은 개선되지 않고 있다. 오히려 최근 수년간은 대기업과의 성과격차가 증대함에 따라 양극화에 대한 우려가 높아졌다. 정부는 혁신형 중소기업 육성과 대·중소기업간 상생협력을 통해 문제해결을 시도하고 있지만 아직 성과가 뚜렷하게 나타나고 있지 않다. 중소기업의 문제는 우리 사회가 안고 있는 총체적 문제가 함축되어 있다고 말할 정도로 복잡하고 해결책이 마땅치 않은 것이 현실이다. 문제를 진단하고 해결책을 제시하더라도 실행상의 어려움을 겪는 경우가 많다. 따라서 본고에서는 중소기업 문제의 본질을 간략하게 정리해보고 이 시점에서 가능한 대안이 무엇인가 논의해보고자 한다.

1) 다양성과 복잡성

한국의 중소기업 문제를 논할 때 우선 직면하는 문제가 중소기업의 범위와 유형에 관한 것이다. 숫자적으로 말 할 때, 보통 300만 중소기업이라고 한다. 이는 대상의 숫자가 매우 크고 사안의 중요성을 과시할 때는 주로 사용된다. 이러한 기준을 적용할 때 중소기업은 우리 경제에서 사업체수 99.7%, 종사자수 83.9%, 수출 43%를 담당하고 있다.

그러나 어느 정도 구체적인 자료가 정리되어 있고, 심각성이 부각되어 있는 것은 10만을 약간 상회하는 5인 이상 300인 미만 제조업이다. 300만 중의 절대 다수가 자영업이나 영세기업에 해당한다. 최근 소상공인에 대한 관심이 높아지고 있지만 이들은 오랫동안 정책대상의 중소기업에서는 빗겨나 있었다. 이와 같이 정책대상이 광범위하고 이질적인 특성을 가지고 있는 것이 중소기업 문제를 풀어

* 한양대학교 경영대학 교수(e-mail: hanjh@hanyang.ac.kr)

나가기가 쉽지 않은 근본원인이다. 정책대상을 분류하여 대상별로 처한 문제점을 중심으로 맞춤형 정책을 마련한 것이 최근 정부의 입장이다. 과거에 비해서는 한 발 앞섰지만, 정책 수행과정에서는 어려움이 있다.

2) 시장구조와 조직생존주기

중소기업은 시장구조(market structure)적인 문제와 조직의 생존주기(life cycle)로 인한 본질적 어려움을 가지고 있다. 시장구조적인 면에서 볼 때, 중소기업이 속해 있는 대부분 산업이 진입장벽이 낮고, 경쟁자의 수가 많으며, 상대적인 협상력이 약하기 때문에 구조적으로 낮은 수익성을 벗어나기 어렵다.

조직의 생존주기 차원에서 볼 때, 대다수의 중소기업이 생존주기의 초기 단계에 있다. 이로 인하여 '신생의 부담' (liability of newness)이 존재하기 때문에 사멸률(mortality)이 높다. 소위 죽음의 계곡(death valley)을 통과하게 되는데, 이 단계에서는 사람과 돈을 비롯해 경영에 필요한 자원획득의 어려움이 매우 높다.

산업구조적인 특성과 조직생존주기적 특성으로 인하여 중소기업은 '소규모의 불리함' (liability of smallness)을 가지고 있다. 규모의 불경제로 인하여 대기업과 경쟁하는데 원가상의 열위를 극복하기 힘들다. 존재방식이 틈새시장이나 한계적 생존에 의존하는 경우가 많고, 낮은 임금수준에 기반한 가격경쟁력을 가진다.

대기업을 시장으로 하는 중소기업은 낮은 교섭력(bargaining power)으로 인한 불리함이 있다. 소위 '갑과 을'의 관계에서 거래비

용이 높아진다. 중소기업과 중소기업 사이에서도 이러한 관계가 존재하기 때문에, 사회 전체 차원에서 일종의 '쫓는 순서' (pecking order)가 형성되고 규모가 작고 영세할수록 불리한 위치에 처하게 된다. 중소기업의 절대다수가 영세기업이기 때문에 이러한 현상을 극복하기 어렵다.

3) 중소기업의 성장잠재력 약화

현재 중소기업들이 겪고 있는 애로요인은 내수침체 장기화, 원자재가격 급등, 자금조달난 등이다. 중소기업이 당면한 가장 큰 문제점은 인건비 등 판매비와 관리비 상승으로 수익성이 저조하다는 점이다. 최근 3년간 중소기업의 매출액 영업이익률 및 경상이익률은 하락한 반면, 대기업은 오히려 상승하여 대기업과 중소기업간 수익성 격차가 더욱 확대되고 있다.

문제의 심각성은 현상적으로 들어난 애로요인보다 지난 수년간 중소기업의 성장잠재력이 약화되고 있다는 점이다. 이러한 흐름의 시발점은 IMF 금융위기에서 찾을 수 있다. 금융관행의 선진화를 추진하는 과정에서 우량 중소기업은 자금에 대한 접근, 금융비용의 절감 등 유리한 요소가 많았다. 그러나 상대적으로 열악한 중소기업은 금융에 대한 접근이 더 어려워졌다. 중소기업 중에서 기업규모가 자금부족 현상을 호소하고 있다.

대기업과 중소기업간 생산성 격차의 확대, 제조중소기업의 성장성과 수익성의 장기적 부진, 유형자산 증가율의 하락 등은 모두 제조 중소기업의 성장잠재력 약화를 초래하는 요인으로 작용하고 있다. 중소기업이 수익률이 낮

은 것은 기존 기업간 과도한 경쟁, 낮은 시장 진입장벽, 대체관계에 있는 해외수입의 확대, 하도급 계열관계 및 원자재 구매 등 낮은 교섭력 등으로 인해서 영업활동에서 높은 수익률을 기대하기 어려운 구조적 특징을 가지고 있기 때문이다.

2. 기업생태계의 진화와 중소기업

1) 생태계의 특성

중소기업의 문제를 기업생태계(business ecosystem)의 발전과정이라는 관점에서 살펴보고자 한다. 생태계란 일정한 지역에 사는 생물체와 그 주변에서 상호작용하는 물리적 환경을 의미한다. 특정지역에서 특정형태의 동식물이 번성하는 것은 그들에 적합한 생태학적 조건이 존재한다고 할 수 있다. 기후와 토양, 먹이사슬 등이 적합할 때 이러한 조건을 갖추었다고 할 수 있다. 기업이 태어나서 성장하고 도태하는 조건을 말한다. 생태계란 외부 환경의 영향과 내부 주체들의 상호작용을 통해 역동적으로 변화해 간다. 이를 생태계의 진화과정이라고 볼 수 있다. 따라서 우리나라 중소기업을 기업생태계의 진화과정이라는 관점에서 살펴보고자 한다.

대기업과 중소기업이 긍정적 상호작용을 하면서 공생발전하는 건전한 생태계로 진화하고 있는가, 아니면 서로에게 부정적인 영향을 끼치면서 피폐한 생태계로 가고 있는가에 대한 진단과 평가가 필요하다. 현시점에서 본다면 상호작용의 긍정적 측면과 부정적 측면이 공존해 있다. 거시적인 관점에서 본다면 한국의 기업생태계는 단순계에서 복잡계로, 폐쇄

형에서 개방형으로 발전하면서 문제의 성격이 복잡적이고 상호연결성이 높아져왔다.

한국의 기업생태계는 대기업과 중소기업의 공존과 갈등의 관점에서 인식해야 한다. 한국의 근대화 과정에서 기업생태계는 대기업 위주의 성장전략에 의해 형성되었다. 특히 재벌이라고 하는 복합다각화된 대기업이 경제의 주도세력으로 성장하면서 우리나라 기업생태계의 기본적 특성을 형성했다. 이러한 전략이 옳았는가, 그렇지 않았는가의 문제는 차치하고 과거의 선택이 현재의 모습을 만들어 냈다는 점은 분명하다. 진화경제학의 입장에서 본다면 앞의 선택이 뒤의 선택을 제약하는 경로의 의존성(path dependence)이 기업생태계의 형성에도 작용했던 것이다.

대기업 중심의 성장전략이 채택된 배경은 자원의 효율적 배분과 관리라는 경제논리가 작용했었다. 사기업의 신용이 취약한 상태에서 정부신용에 의해 자본을 획득하고 배분하는 과정에서 한정된 내수시장과 규모의 경제논리를 기반으로 소수의 대기업에게 시장참여 기회를 부여하는 정책을 시행하였다. 대기업은 수입대체산업과 수출산업의 주역이 됨에 따라 내수시장의 독과점 구조를 기반으로 자본의 확대재생산이 가능하게 되었다. 이와 동시에 해외로부터 기술과 경영기업을 도입하여 자본생산성면에서 우월성을 실현하게 되었다. 이러한 요인에 의해 대기업의 급성장하고, 축적된 자본과 정책적 지원을 바탕으로 다각화 전략을 추진하면서 소위 재벌기업군으로 성장하게 되었다.

재벌은 경제적 기여가 지대했음에도 불구하고 개발독재 시대의 정치적 거래로 인하여

도덕성 측면에서 끊임없는 비판의 대상이 되어왔고, 상대적인 불이익을 받는 중소기업에 대한 약자보호 논리가 오랫동안 설득력을 지녀왔다. 중소기업의 현실을 '기울어진 운동장'에서 추구를 하는 현상에 비유하기도 했다. 특히 우리나라 사회에 내재된 반재벌심리는 중소기업 불리보정의 논리가 설득력을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적인 해결이 어려운 부분이 하도급 공정화에 관한 법률이고, 상생의 필요성이 끊임없이 주장되어 왔음에도 불구하고 양극화 현상이 나타나게 되었다.

2) 정책과 생태계

한국의 기업생태계가 현재의 모습을 갖게 된 것은 경제성장 전략의 선택의 결과이다. 60년대 이전 한국에는 근대적 모습의 기업이 매우 희소했다. 60년대 중반부터 시작된 고도 경제성장 정책과정에서 국가차원에서 자원 배분이 대기업 중심으로 이루어졌다. 이와 같은 불균형 성장정책의 결과 선진화된 대기업과 후진성을 면치 못하는 중소기업의 이중구조가 형성되었다.

정부의 개발정책이 상당기간 동안 대기업 위주로 추진되어 왔던 결과 중소기업은 경쟁에서 불리한 위치에 놓이게 되었다. 따라서 중소기업을 경제사회적 약자로 인식하고 이를 보호해야 한다는 정치적인 고려에서 중소기업 보호법이 제정되었다고 볼 수 있다. 보호를 위한 법률은 중소기업의 사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률과 중소기업 진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률을 들 수 있다. 전자의 법률에 의해 중소기업 고유업종제도와

사업조정제도가, 그리고 후자의 법률에 의해서는 단체 수의계약제도가 도입되었다.

적응에 관한 법은 중소기업 스스로가 경영 변화에 적응하면서 자생적으로 성장발전해 나가는데 필요한 제도적 기반을 구축할 목적으로 제정된 법이다. 이에 관한 법으로는 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한법률 가운데 중소기업구조고도화 및 경영기반확충과 관련된 사항, 중소기업구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법, 중소기업기술혁신촉진법, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한법률 등이 있다. 이밖에 벤처기업육성에 관한 특별조치법과 중소기업 창업지원법은 중소기업이 수행하는 경제사회적 기능을 보다 적극적으로 평가하고 중소기업을 다양한 정책수단을 활용하여 육성하는 것을 주된 목적으로 제정된 법이다.

대기업 중심의 중화학 공업을 발전시키면서 자연스럽게 하도급 중소기업군이 형성되게 되었다. 우리나라 대기업이 조립가공 산업 중심으로 발전되면서 중소기업이 부품산업에 참여하게 되었다. 그러나 고부가가치 핵심부품은 일본이나 미국에 대한 해외의존도가 높은 상태에서 중소기업은 저부가가치 제품을 납품하는 수직적 분업체제가 형성되게 되었다. 상대적으로 교섭력 우위를 가진 대기업과 열세인 중소기업간에 힘의 불균형으로 인한 불공정 거래 현상이 나타나면서 사회적 문제로 대두되었다.

정부는 법에 의해서 이 문제를 해결하기 위해 하도급 공정화에 관한 법률을 제정하여 힘의 불균형을 법에 의해 시정하려는 노력을 기울였다. 현 정부가 대기업과 중소기업의 상

생협력 이슈를 제기해서 대중소기업 협력재단을 만들고 다양한 노력을 하고 있다. 기업간 거래에 정부가 개입하는 경우 상대적인 힘이 약한 중소기업이 법에 의해 구제받는다 해도, 시장에서의 거래가 중단되면 생존의 위협을 받기 때문에 현실성이 부족하다는 점이다.

기업생태계의 형성에 정부는 매우 중요한 역할을 해왔다. 중소기업의 성장과정에는 정부의 순기능적 역할과 역기능적 역할이 혼재해 왔다. 정부가 시장에 깊이 개입하면 역기능에 대한 비판을 받게 된다. 반면에 시장개입을 약화시키면 정부의 정책의지에 대한 비판이 나온다. 정부는 오랫동안 중소기업 문제를 만성병적인 문제로서 다루어왔다. 증상도 있고 병명도 아는데 어떠한 처방을 써도 회복이 잘 안된다는 점이다. 상당한 자원을 투입했는데도 실적이 호전이 되지 않는 만성적자 사업부와 같은 이미지를 가지고 있었다. 이는 앞에서 살펴본 생태학적 특성이 존재하기 때문이다.

3) 금융과 생태계

기업생태계의 형성에 결정적인 영향을 미치는 요소는 자본을 공급하는 금융시장이다. 중소기업은 대기업과 다른 금융환경속에서 발전해왔다. 대기업이 정책금융, 차관, 은행, 주식시장을 통한 직접금융에 대한 활용도가 높는데 비해 중소기업은 담보대출, 신용보증, 제2금융권을 활용해왔으며, 특정 목적에 따라 정책금융을 활용해 왔다. 그러나 중소기업이 활용하는 정책금융은 규모가 작아서 실질적인 지원효과가 미약하다. 상대적으로 중소기업은 대기업에 비해 높은 금융비용을 부담하게 되

며, 적기에 자금을 조달하기 어려운 자금의 경제성과 적시성면에서 불리한 위치에 처해있다.

우리나라 중소기업의 자금난 해소에 지대한 공헌을 해온 것이 신용보증이다. 담보력이 약한 중소기업이 자금을 조달할 수 있는 창구로서의 역할을 해왔다. 그럼에도 불구하고 신용보증에 대한 과도한 의존은 중소기업 금융의 취약점을 나타내고 있다. 대표이사가 개인 입보를 세우도록 함에 따라 실패시 기업채무가 개인 채무로 전환되면서 기업가의 개인적 위험이 급증하게 된다. 이는 기업실패시 개인 신용불량이 됨으로써 재기가 어려울 뿐만 아니라, 기업가의 합리적 행동을 왜곡시킬 우려가 있다. 신용보증은 기업실패시 개인의 퇴출장벽을 높여서 기업가의 행태를 왜곡시키는 역할을 해왔다.

또한 담보위주의 금융관행은 공장이나 토지에 대한 과도한 투자를 유발하여 유동성을 약화시키는 원인이 되었다. 개인이나 회사의 부동산은 담보의 역할을 할 뿐만 아니라 사업실패시 손실을 최소화하는 보험 역할을 했다. 따라서 부동산에 대한 초과수요는 항상 존재하며, 부동산 가격의 상승은 입지비용의 부담을 증가시키는 악순환의 원인되기도 했다. 부동산 경기의 침체는 중소기업 유동성 악화의 원인이 되기도 했다.

은행은 중소기업 금융의 가장 중요한 역할을 해야 됨에도 불구하고 가장 소극적인 역할을 해왔다. 경영성과가 좋고 담보가 확실한 경우는 적극적으로 대출을 해주지만, 그렇지 않은 경우는 적극적으로 대출을 기피하는 양극단의 행태를 보이고 있다. 은행의 대출리스

크를 줄이기 위한 방편이기도 하지만, 현실적으로 신용에 의한 대출을 하기 어렵다는 입장 때문이기도 하다. 규모가 작고 역사가 일천한 중소기업의 신용평가가 어렵다고 판단하는 원인은 회계정보의 불투명성으로 인한 점이 크다.

중소기업의 회계정보가 불투명한 원인은 다소 세금부담 완화나 회피, 리베이트, 무자료 거래 등 비윤리적 행태 등이다. 특히 기업가가 자신의 사적 목적을 위해 회사자금을 활용하는 사례가 많아서 회계정보의 불투명성이 높다. 이러한 관행으로 인하여 신용평가가 어렵기 때문에, 신용대출을 회피하는 경향이 높다.

정부가 금융시장에 개입하는 방법은 신용보증 기관의 활용과 중소기업 의무대출비율 등을 통해 강제할당의 방법을 사용해 왔다. 신용보증은 중소기업 금융에 지대한 기여를 해온 것은 사실이지만, 신용보증에 대한 의존도가 높아지는 것은 바람직하지 않다. 은행은 대출의 위험을 보증기관에 전가하고, 신용보증기관은 정부에 책임을 전가하는 형태다. 특히 벤처기업의 육성을 위해 기술신용보증기금의 역할이 커짐에 따라 문제의 심각성이 높아졌다. 위험성이 높은 기술창업을 신용보증에 의해 하는 경우 실패의 부담이 보증기관의 부담이 된다. 성공하는 경우는 보증수수료만 받을 뿐이기 때문에, 이러한 금융관행은 상당한 모순을 내포하고 있다.

4) 생태계에 대한 평가

이러한 생태계가 형성된 원인을 중소기업 문제를 대기업과 비교하여 보는 관점으로서

사회갈등론적 입장이 있다. 대기업은 경제적 권력뿐만 아니라 정치적, 사회적 권력을 가지고 있기 때문에 중소기업과 힘의 격차가 존재한다. 이러한 힘의 격차로 인하여 중소기업은 부당한 피해를 입는 약자의 입장이다. 특히 재벌기업집단을 비판하면서 중소기업 문제를 논할 때 이러한 관점이 강하게 반영된다. 실제로 대기업과의 관계에서 상대적 어려움을 겪는 중소기업 상당수 존재한다는 점에서 이러한 관점이 부분적 타당성을 갖는다. 이러한 관점을 기준으로 보면 불평등한 관계에서 발생하는 불합리한 요소를 해소하기 위한 정책의 당위성이 높다.

다음으로 중소기업 문제를 본질적인 생산성 격차로 보는 관점이 있다. 자본장비율이 높고 기술력과 경영력이 우수한 대기업에 비해 그렇지 못한 중소기업과 생산성의 격차가 존재하기 때문에 시장에서 경쟁의 열세가 불가피하다는 관점이다. 전자의 관점이 힘의 불균형으로 인해 중소기업이 피해를 입는다는 주장이 강한 반면, 후자는 경제적 효율성의 측면에서 문제를 보는 것이다. 이러한 관점에서 본다면 대중소기업간 격차나 이중구조는 불가피한 것이라는 주장이 가능하다. 따라서 대기업에 대한 규제정책을 통해 문제를 해결하려 하기보다 중소기업의 생산성 향상을 위한 정책적 지원이 필요하다는 입장이다. 갈등론을 강하게 지지하는 입장에서는 생산성격차도 힘의 불균형에 기인하는 바가 크다고 본다. 부가가치 창출의 상당부분을 대기업이 가져가기 때문에 생산성 격차가 발생한다는 입장이다. 그러나 힘의 격차는 엄연한 현실이고 시장원리로 작용하고 있다.

이러한 관점에 추가하여 최근에 새로운 관점이 필요하다. 변화대응력 격차의 문제이다. 최근 급격한 환경변화가 일어나면서 중소기업의 상대적 대응력 취약으로 인하여 어려움을 겪고 있다. 중소기업에 큰 영향을 미치는 환경변화는 개방화와 정보화이다. 개방화로 인하여 중소기업은 국제경쟁력 변화에 심각한 영향을 받는다. 내수시장에도 해외기업과의 경쟁에 노출도가 커지고 있다. 정보화에 의해 대기업이 노동생산성을 높이는데 반해 중소기업은 상대적으로 열악하다. 이러한 관점에서 중소기업의 문제를 인식하게 되면, 변화에 대한 대응력을 높이는 접근이 필요하게 된다.

산업활동의 세계화로 인해 국가 간의 시장장벽이 허물어지면서 기존 경쟁력의 원천인 자본, 노동, 재정금융 수단들이 약화되고 지식창출과 기술혁신 등이 경쟁력의 새로운 원천으로 등장했다. 기업들은 핵심역량만 남기고 나머지 부분들은 글로벌 아웃소싱(global sourcing)을 함으로써 경쟁력 제고에 박차를 가하고 있다. 그 결과 기업의 해외투자가 급속히 증가하고 있고, 중소기업들도 이러한 추세에 대응하지 않으면 생존의 위협이 높아지고 있다.

정보혁명의 가속화, 디지털 네트워크화로 인해 산업시스템이 혁명적으로 변화하고 있다. 이로 인해 디지털 제품, 주문생산, 민첩생산 등 지능형 생산시스템과 ERP 등으로 경영속도와 정확성이 크게 향상되었다. 또한 공급망관리와 고객관계관리 등 디지털 네트워크 기술의 활용으로 기업의 생산성이 향상되고 기업간 제휴와 협력이 크게 향상되었다. 거래비용의 절감과 새로운 거래관계의 구축할

기회가 확대되고 있지만, 이러한 흐름에 효과적으로 대응하지 못하는 중소기업들은 위기에 처하게 된다.

지식과 정보 등 새로운 생산요소가 자본, 노동 등 전통적 생산요소를 보완, 대체하여 부가가치의 핵심적인 창출원으로 기능하게 되며 이는 부가가치 요소 및 수요패턴의 변화를 초래하고 있다. 과학기술의 급속한 발전으로 제품 및 기술의 주기가 급격히 단축되고 소비자의 욕구도 다양화, 개성화 되는 추세이다. 경쟁우위의 결정요인으로 창의성과 혁신성이 더욱 강조되고 있다.

최근 중소기업 문제가 심화된 것은 세 가지 관점에서 보는 문제점들이 복합적 상호작용의 결과로서 나타난 것이다. 본질적인 생산성 격차, 힘의 불균형으로 인한 격차가 존재하는 가운데, 최근 급격한 환경변화가 일어나면서 중소기업들의 대응력이 떨어지기 때문이다.

3. 발전방안

1) 경제정책과 사회정책의 구분과 조화

중소기업은 경제정책과 사회정책이 복합되어 있다. 두 가지 논리를 혼동하거나 적당히 절충하고자 하는데서 많은 어려움이 발생한다. 중소기업 문제를 경제합리성이나 효율성으로 접근하면 해결될 수 있다는 발상도 비현실적이 되기 쉽다. 현실성을 무시하고 시장합리성을 높이려다 보면 오히려 역기능이 나타나게 된다. 그러나 사회정책적인 차원에서 접근하면 자원배분의 비효율성이 나타난다. 따라서 효율성과 경쟁력을 중심으로 접근해야

하는 영역과 비록 효율성은 떨어지지만 사회 정책적인 차원에서 접근해야 하는 영역을 구분해야 한다.

혁신형 중소기업 육성정책, 해외진출, 신기술 사업화 등은 경쟁과 효율성의 논리에 입각하여 정책을 수립하고 집행해야 한다. 반면 소상공인, 재래시장, 여성, 장애인 등의 경우는 단순히 경제효율성 중심의 접근만으로는 한계가 있다. 중소기업을 통한 고용창출은 경제정책임과 동시에 사회정책이다. 중소기업의 고용창출 효과를 강조한다고 해서 시장논리를 무시하고 경쟁력이 없는 중소기업을 정부보조에 의해 유지시켜야 한다는 의미가 아니다. 그러나 고용의 정치사회경제적 의미를 종합적으로 평가해서 중소기업 정책을 수행해야 한다는 뜻이다.

우리나라는 자영업에 의한 고용이 과도하고, 외국인 근로자의 수가 많기 때문에 아직 중소기업을 통한 고용창출 효과에 대한 사회적 인식이 부족한 감이 있다. 고용이 늘어나면 저소득층이 줄어들고 건전한 중산층이 늘어나게 된다. 증가하는 빈곤층의 문제를 복지재정으로 감당하고자 하면 이는 재정과탄을 가져오게 될 것이다. 따라서 사후에 복지비용으로 감당하게 될 것은 고용창출을 통해 줄일 수 있다면, 양자간의 비용 대비 효익을 고려한 정책안이 마련되어야 한다.

2) 생태계의 역동성 강화

중소기업 생태계의 역동성을 강화시키는 방향으로 정책을 수행해야 한다. 생태계의 역동성은 창업활성화, 성장기업의 증대, 퇴출장벽(exit barrier)의 완화가 균형을 이루어야

한다. 창업은 많이 되지만 성장이 이루어지지 않으면 생태계가 침체된다. 또한 실패한 기업은 희생을 최소화하면서 신속하게 시장에서 퇴출되도록 해야 한다. 정부의 창업정책이 진입장벽 완화에 과도한 비중을 두어온 경향이 있다. 진입장벽 완화가 창업활성화에 도움이 되지만 과도한 창업과 경쟁을 유발하여 실패율이 높아지게 된다.

퇴출장벽을 낮추어서 사회전반적 퇴출비용을 줄이고 기업이 개인이 부담하는 위험과 희생도 합리적으로 경감시켜 주어야 한다. 정책수단으로 퇴출상담제도(exit consulting)를 활성화해서 최악의 상황이 오기 전에 퇴출을 위한 계획을 세울 수 있도록 해야 한다. 기업의 상황이 악화되기 시작할 때 이를 극복할 수 있는 회복전략에 대한 상담지원도 필요하다.

또한 한 번 실패를 경험한 사람이 재도전할 수 있는 '패자부활전'의 시행이 필요하다. 벤처재도약 정책에서 패자부활전이 정책으로 채택되었지만 수행과정에서 어려움을 겪고 있다. 여러 가지 제도적인 면에서 실패한 기업가가 제기하기 어렵게 되어있기 때문이다. 이는 법적인 면뿐 아니라 관행에 의해 여러 가지 걸림돌을 제거하기 위한 조치가 필요하다.

3) 기업가 육성을 위한 교육프로그램 강화

우리나라 창업 및 중소기업 정책의 근본적 딜레마가 기업가로서의 역량과 자질의 부족으로 인한 사업실패율이 높다는 점이다. 최근 벤처의 높은 실패율도 기업가의의욕과 역량의 갭 때문이다. 대부분의 기업가는 창업이전 성공적인 기업가가 되기 위한 체계적인 교육을

받지 못했다. 최근 창업교육이 활성화되고 있지만 교육 훈련 시스템이 빈약하다. 실용적인 교육이 되지 못하는 경우가 많다. 그 원인이 제대로 된 교육 전문가와 프로그램이 부족하기 때문이다.

중소기업 컨설팅도 분야별로 전문화되어야 하나, 이 분야의 전문인력도 질적인 면이나 양적인 면에서 부족하다. 창업보육센터도 전문성 부족으로 인해 제 기능을 다하지 못하는 경우가 많다. 창업보육, 상담, 교육이 복합된 체계적 육성시스템이 필요하다. 이를 위해서 가장 우선 되어야 할 전문가 양성 프로그램(training of trainers)이다.

장기적 관점에서 정규교육 과정에서 기업가 정신을 고취시키고 기업가로서의 역량을 배양할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 대학에서 창업교육 및 기업가 양성 교육을 강화하기 위해서는 교수요원을 채용해서 필요한 과목들이 개설되어야 한다. 중고등학생을 위한 창업캠프 및 경영캠프 등을 개설하여 미래 우수한 기업가가 되는데 필요한 역량을 구축할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

4) 금융시스템의 혁신

금융기관이 기업을 키울 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 현재의 금융기관 운영방식은 우수한 소수의 중소기업에는 매우 호의적인 태도를 갖지만, 대다수의 중소기업에게는 아직도 문턱이 높다. 사업의 불확실성과 위험을 평가해서 대응할 만한 능력을 갖추고 있지 못하다. 정책적으로 은행에게 중소기업에 대해 적극적인 태도를 갖도록 요구하지만 아직 현 장과는 거리감이 있다. 중소기업의 신용과 역

량평가에 기반한 신용대출이 활성화되어야 한다.

신용보증제도도 획기적으로 개선되어야 한다. 신용보증은 담보력이 취약한 중소기업이 대출을 일으킬 수 있는 제도로서 유용성이 매우 높다. 그러나 보증대출 과정에서 대표이사나 대주주의 개인 입보를 해야 하기 때문에 실패하는 경우 개인의 위험이 매우 크다. 사업 실패시 개인의 희생이 너무 크기 때문에 소위 퇴출장벽이 높아지게 된다. 이러한 제도는 기업가의 행동을 왜곡시키게 된다. 개인 희생을 줄이기 위해 여러 가지 불법적인 방법을 택하게 되는 경우 기업가의 도덕성에 대한 사회적 비판을 초래한다.

신용보증제도는 근본적으로 여러가지 도덕적 해이를 가져온다. 은행은 대출위험을 보증기관에 전가하기를 원한다. 보증기관은 기업가의 개인 구상권을 통해 보증을 회수하고자 하나 실효성이 매우 낮다. 따라서 장기적으로 신용보증을 축소해나가는 것이 바람직하다. 실패의 위험이 높은 기술창업의 경우 대표이사의 개인적 부정이나 비리가 없는 경우 개인 입보의 부담을 완화시킬 필요가 있다. 실패기업에 대한 심사를 통해 일정한 요건을 갖춘 경우 구상권 행사를 유예시키는 정책도 고려할 필요가 있다.

5) 해외시장의 적극적 진출

한국은 내수시장의 규모가 작기 때문에 중소기업 경영의 어려움이 매우 크기 때문에 해외시장을 적극적으로 개척해야 한다. 이러한 필요성에 의해 창업당시 국내시장보다는 수출시장을 목표로 하는 창업비중이 점차 높아지

고 있는 것으로 나타나 있다. 정부는 중소기업 해외진출을 위한 다양한 정책적 지원을 하고 있지만, 보다 체계적이고 전문적인 지원프로그램이 운영되어야 한다. 중소기업 진흥공단이 주요 거점에서 지원센터를 운영하고 있으며, 최근 KOTRA에 현지 지원센터가 설치되어 운영되고 있다. IT기업을 대상으로는 정통부 자체의 지원센터를 운영해왔다. 각각의 센터가 역할을 하고 있지만 보다 전문화되고 체계화되어야 한다. 가장 필요한 것이 시의적절한 정보제공, 보육 및 상담이다. 해외진출하기 전에 기업의 임직원을 위한 교육프로그램의 제공도 필요하다. 이러한 정책이 성공을 거두기 위해서는 각 분야별 전문가가 필요하고, 정보제공을 위한 DB가 구축되어야 한다.

중소기업이 해외 동향을 파악하고 바이어와의 접촉기회를 늘리기 위한 다양한 지원활동이 필요하다. 해외전시회 참가지원과 함께 실질적인 교류와 상담이 이루어질 수 있는 다양한 기회를 제공해야 한다. 이러한 정책이 효과적으로 수행되려면 현지 네트워크를 구축한 전문가 풀(pool)이 있어야 한다. 현지 진출 한국기업들을 네트워크화 하는 작업도 필요하다. 현재 이러한 정책들이 수행되고 있지만 보다 전문화되고 활성화되어야 한다.

6) 대중소기업간 협력강화

중소기업과 대기업간 적극적 협력을 통해 상호발전의 길을 모색해야 한다. 현재 정부가 가장 중점을 두고 있는 정책이다. 대중소기업 협력의 주도권은 일차적으로 대기업에 있다. 우선 대기업이 단기실적 중심의 납품단가 인하의 관행에서 탈피하고자 하는 노력을 보여

야 한다. IMF 사태이후 주주가치 중심의 경영이 강조되면서 단기적 재무성과 향상에 대한 압력이 높아졌다. 연봉제 등 단기실적 평가에 기반한 인사시스템이 도입되다 보니, 중소기업에게 무리한 납품단가 인하를 요구하는 등 생산원가 절감 위주의 관행이 심화된 감이 있다. 대기업 강성 노조의 임금인상 압력도 이러한 방식의 중소기업 관계를 벗어나기 힘들게 하는 요인이다.

대기업 주도적인 문제해결의 출발점을 중소기업을 공생발전의 동반자로 인식하고자 하는 자세 전환에서 찾아야 한다. 이를 위해서는 대기업의 경영진, 노조 및 중소기업 경영자가 함께하는 대화의 장이 마련되어야 한다. 중소기업과의 거래를 단기적 거래비용 절감의 차원이 아닌 부가가치 창출의 파트너라는 관점에서 접근해야 한다. 공동연구개발 초기단계에서부터 중소기업에게 참여의 기회를 부여하고, 개발된 제품에 대해 계약에 근거한 안정적 구매의 기회를 제공해야 하는 방식이 필요하다. 또한 공동노력으로 달성된 성과 향상을 합리적으로 배분할 수 있는 실질적 방안이 마련되어야 한다.

중소기업에 대한 불공정 거래행위에 대한 감시 및 처벌이 강화되어야 한다. 중소기업의 입장에서는 현재 공정거래 질서 위반에 대한 제재가 충분한 실효성을 발휘하지 못하고 있다는 불만의 소리가 높다. 제재를 강화하는 방안으로, 예를 들어 불공정 거래행위로 입은 이득 또는 불공정 거래행위의 상대방이 입은 손해 중 많은 금액의 3-5배 정도 일정 배율을 배상하게 하는 방안의 도입이 필요하다. 것이다. 또한 불공정 거래 행위를 한 기업은 행위

가 확인된 시점에서 3년간 정부조달에 참여할 수 없도록 하는 등 강력한 조치가 필요하다.

7) 중소기업 관련 인프라 혁신

중소기업 관련 인프라 개선의 목적은 크게 두 가지 사항에 초점을 맞추어야 한다. 하나는 요소비용의 절감이다. 우리나라에서 기업하기 어려운 원인은 지속적인 요소비용의 상승 때문이다. 특히 중국이나 동남아와 같은 경쟁국가와 비교해 볼 때, 상대적인 격차가 매우 크다. 현실적으로 요소비용을 낮출 수 있는 방법도 마땅치 않다. 그러나 자원투입으로 단기간에 개선이 가능한 부분이 유통, 물류 인프라이다. 정부는 중소기업 전용 홈쇼핑, 할인점과 함께 권역별 중소기업 전용 종합물류센터를 건립하여 물류비용을 절감할 수 있도록 지원해야 한다. 이러한 방법으로 다른 분야의 요소비용 상승의 부정적 영향을 완화시켜야 한다.

중소기업 인프라 개선의 또 다른 목적은 중소기업의 자원유입 증가를 위한 인센티브 제공을 위한 것이다. 그 방법으로 중소기업 집적지의 교육, 문화, 복지 인프라를 획기적으로 개선해야 한다. 현재 대부분의 공단지역은 교통난, 주택난, 교육여건의 미비 등으로 생활여건이 악화되어 있다. 투자를 통하여 이러한 분야의 여건을 획기적으로 개선해야 한다. 초중고의 교육시설과 프로그램을 향상시켜 경쟁력 있는 교육인프라를 갖추도록 해야 하고, 문화복지센터의 건립을 통해 다양한 문화와 복지의 혜택을 받도록 하는 방법도 강구되어야 한다. 상당한 예산을 필요로 하는 사업은 중장기 적으로 추진하는 한편, 단기적으

로 성과를 높일 수 있는 방안부터 실시해야 한다. 청년층이 중소기업을 선호할 수 있는 인센티브를 제공해야 한다. 예를 들어 여성 인력의 근무여건 개선을 위해 지역내 탁아시설을 개선하고, 중소기업 근로자가 탁아시설을 이용할 경우 보조금의 혜택을 제공하도록 한다. 공동 복지센터를 만들어서 중소기업 근로자의 생활수준 향상을 도모할 수 있도록 해야 한다.

【참고문헌】

재정경제부 외(2004), 중소기업 경쟁력 강화 종합대책.
 재정경제부 외(2004), 벤처기업 활성화 대책.
 산업자원부(2003), 해외제조업 투자실상 및 실태조사 결과분석.
 중소기업협동조합중앙회(2004), 중소기업 애로실태 종합보고서.
 중소기업청(2003), 산업연구원, 한국개발연구원, 도전과 혁신 도약의 길.
 중소기업특별위원회 외(2005), 중소기업 정책과제와 대책.
 지용희·이윤보·한정화(2004), 중소기업론, 경문사.