중소기업 경쟁력 강화 종합대책의 특징과 과제

조 영 삼
(연구위원 · 중소벤처기업실)
yscho@kiet.re.kr

〈요 약〉

정부는 지난 7월 '중소기업 경쟁력 강화 종합대책'을 수립, 발표하였다. 이번 대책은 참여정부가 출범한 이후 몇 차례의 보고와 수정·보완을 거친 것으로 향후 참여정부 중소기업정책의 골간을 형성할 것으로 예상된다.

우리 나라 중소기업은 그동안 양적 성장을 거듭해 왔으나, 혁신기반형 성장이 아니라 요소투입형 성장에 크게 의존해 왔으며 1990년대 초반부터 나타난 성장 잠재력의 전반적 약화 등 향후 성장을 제약할 것으로 우려되는 측면을 적지 않게 내포하고 있다. 이에 따라 중소기업 부문은 새로운 성장 경로와 구조를 모색할 필요가 있으며, 이번 중소기업 경쟁력 강화 종합대책은 이러한 상황 인식을 배경으로 마련되었다고 할 수 있다.

중소기업 경쟁력 강화 종합대책은 크게 단기대책과 체질 강화를 위한 중장기 대책으로 구분되며, 기업유형과 성장단계에 따른 정책대상별 시책으로 이루어져 있다. 동 대책의 특징으로는 혁신역량 강화 및 중장기적 구조대책의 강조, 정책대상별 시책 차별화 도모, 인프라 확충 등 소프트웨어 측면의 지원 확충 등을 들 수 있으며, 이러한 측면은 이전에 비해 진일보한 정책 접근으로 평가된다.

그러나 향후 대책의 추진과정에서 정책 우선순위를 충실히 반영한 자원배분에 유의할 필요가 있으며, 혁신역량 강화를 위한 실천적·체계적 추진계획 수립이 필요한 것으로 평가된다. 또한 기존 제도의 재정비를 통한 정책비용 절감 및 지원 실효성 제고 노력이 보완될 필요가 있으며, 중소기업 관점에서의 정책적 고려와 접근이 강화되어야 할 것이다.

1. 머리말

정부는 지난 7월 '중소기업 경쟁력 강화 종합대책'을 수립, 발표하였다. 동 대책은 작년에 참여정부가 출범한 이후 몇 차례의 보고와 수정·보완을 거

친 것으로 향후 참여정부 중소기업정책의 골간을 형성할 것으로 예상된다.

정부는 그동안 다양한 중소기업 육성정책을 지속적으로 시행하여 왔으며, 중소기업 부문의 양적 저변 확대라는 정책 성과를 거둔 반면, 중소기업 고유의 취약성과 불균형성장전략의 부산물적 성격이 혼재된 우리 중소기업 문제에 대한 구조적·체계적 대응 미흡, 지원대상별 차별화 미흡, 정책역량의 분산 등으로 중소기업의 자생력을 배양하고 혁신을 유도하여 질적 구조 고도화를 달성하는 데는 미치지 못한 것으로 평가되고 있다.

최근 중소기업 경쟁환경 및 정책환경은 정책 대응의 질적 전환을 요구하고 있다. 대내적으로는 우리 경제의 성장 축 다변화 및 경제 민주화에 대한 요구가 증대하고 있고, 대외적으로는 무한경쟁에 따른 혁신과 효율의 중요성이 크게 부각되고 있다. 중소기업 부문은 우리 경제의 지속 성장과 고용 창출, 그리고 구조고도화 간의 선순환구조 진입에 중요한 기여와 역할을 해야 하며, 이를 위해서는 혁신에 기반한 자생적 성장 기반의 구축이 절실히 필요한 상황이다.

참여정부는 이러한 대내외적 여건을 충실히 반영한 혁신주도형 경제로의 이행이라는 미래지향적 비전과 방향성에 입각하여 중소기업 육성전략을 추구하고자 한다. 이번 '중소기업 경쟁력 강화 종합대책'은 이러한 정책적 문제의식을 기반으로 마련된 것이라 할 수 있다.

2. 대책 수립의 필요성 및 배경 : 중소기업의 경쟁력 현황 및 문제점

우리 나라 중소기업은 그동안 양적 성장을 거듭하여 2002년 전산업 기준으로 사업체 수의 99.8%, 종업원 수 86.7%를 차지하고 있다. 특히 고용측면에서 중소기업 부문은 대기업 부문의 순고용 감소 추세와는 대조적으로 고용창출을 주도하고 있는 것으로 나타났다. 특히 1997~2002년 기간

〈표 1〉 중소제조업의 비중 추이

단위 : %

	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
사업체수	98.9	99.0	99.1	99.2(99.7)	99.3(99.7)	99.4(99.8)	99.4(99.8)
종업원수	68.9	68.9	69.3	73.0(81.9)	74.0(83.9)	75.8(85.6)	76.9(86.7)
생 산 액	47.8	46.5	46.3	47.5	47.5	49.2	50.9
부가가치	50.3	46.3	46.5	48.3	50.2	51.9	51.9

자료 : 통계청,「광공업통계조사보고서」및「사업체기초통계조사보고서」.
주 : 종업원 5~299인 기준이며, ( ) 안의 수치는 전산업 기준임.

〈표 2〉 중소기업의 수출증가율 및 비중 추이

단위 : %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
수출증가율	- -	19.5 (3.6)	29.5 (15.1)	1.7 (-21.1)	5.7 (9.7)	19.6 (19.1)
수 출 비 중	31.4	34.1	36.9	42.9	42.0	42.2

자료 : 중소기업청, 중소기업협동조합중앙회.
주 : ( ) 안의 수치는 대기업 수출증가율임.

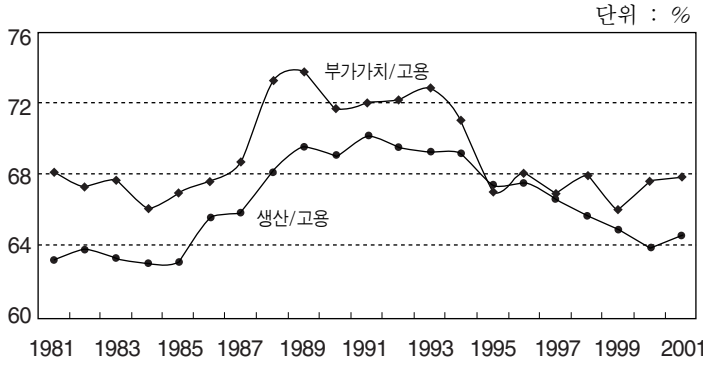
중 대기업은 125만명의 고용 감소를 보인 반면, 중소기업은 212만명의 고용 증가를 보여 외환위기 이후 중소기업이 일자리 창출을 주도한 것으로 나타났다.

제조업 내 중소기업의 성장은 지난 20년간 대기업의 성장을 크게 상회하여 중소기업 비중은 지속적으로 증대하였다. 중소기업은 수출 비중에서도 지속적인 증대 추이를 나타내고 있으며, 외환위기 상황에서 대기업의 수출증가율을 크게 상회하는 등 경제위기의 완충역을 훌륭히 수행한 것으로 나타났다.

그러나 중소기업 부문은 양적·외형적 지속 성장의 이면에 향후 성장을 제약할 것으로 우려되는 측면을 적지 않게 내포하고 있다. 중소제조업은 고용 투입 증가와 산출물 증가의 비례성이 약화되고 있다. 고용투입(input) 증가에 비해서 산출(output) 증가가 상대적으로 부진한 현상이 1990년대 초반부터 발생하였는데, 1993년 제조 중소기업의 부가가치비중/고용비중 지수가 0.73을 기록한 이래 전반적인 하락 추세를 보이며, 생산비중/고용비중 지수도 1993년 0.69에서 2001년에는 0.65로 하락하였다. 이는 중소기업의 저생산성을 반영한 것으로 저부가가치성의 문제로 귀결된다. 일본의 경우 생산비중/고용비중 지수가 1982년 이후 안정적인 추이를 보이는 것과 비교될 수 있다.

〈그림 1〉 고용 투입 증대와 산출 증가의 비례성 추이

단위 : %



자료 :「광공업통계조사보고서」, 각년판.

또한 대기업과의 격차구조가 심화되고 있는 것으로 나타났다. 1984~2001년 기간 중 중소제조업의 노동생산성은 1988년 대기업의 57% 수준을 정점으로 이후 지속적인 하락 추세를 보여 2001년에는 25% 수준에 그치고 있으며, 자본장비율은 1991년의 44% 수준을 정점으로 이후 하락 추세가 지속되어 2001년에는 24% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 기업규모간 노동생산성 격차 확대는 총요소생산성(TFP)의 최근 추세에도 기인한 것으로 보이는데, 성장요인을 노동투입, 자본투입, TFP로 나눌 경우, 대기업은 1990년대 들어 TFP 중심의 성장패턴이 정착되는 반면, 중소기업은 노동이나 자본투입의 성장기여도가 상대적으로 매우 높고, 대기업과의 격차가 확대되고 있는 것으로 나타났다.

중소제조업의 매출액 영업이익률도 1985~2001년 기간 동안 하락 추세를 보이면서 대기업과의 격차가 엄연한 것이 현실이다. 대기업과의 격차는 어느 정도 불가피한 현상이라고 할 수 있으나 격차가 계속 확대되고 있는 것은 적지 않은 문제들을 내포하게 된다고 할 수 있다. 대기업과의 격차가 확대될수록 중소기업의 지불능력은 약화되고, 이는 중소기업의 인력유입 여건 악화로 이어지게 된다. 이와 함께 대·중소기업간 격차 확대는 대기업과 중소기업간 하도급생산분업체제에서 모기업의 요구 수준과 납품기업의 부응도 간의 괴리가 커져 협력관계의 지속성에 부정적 영향을 초래할 수 있다.

이는 중소기업 부문이 혁신기반형 성장이 아니라 요소투입형 성장에 크게 의존해 왔으며, 1990년대 초반부터 성장 잠재력이 전반적으로 약화되고 있음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

문제는 지금까지의 성장 패턴이 향후에도 지속될 수 있을 것인가라는 점이다. 이와 관련하여 중소기업의 성장 여건 변화를 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 기존 성장원천의 유효성 약화를 들 수 있다. 대기업의 글로벌 아웃소싱(global outsourcing) 확대에 따라 하도급생산구조의 질적 변화가 발생하고 있으며, 중소기업에 대한 저임금 생산인력의 공급 부족 심화와 생산성 부진으로 인해 저임금의 실효성도 약

〈표 3〉 중소기업과 대기업의 TFP 성장기여도

단위 : %

TFP 성장기여도	1985~1989	1989~1997	1997~2001
대 기 업	25.4	58.3	86.5
중소기업	30.9	39.6	54.6

화되고 있다. 둘째, 글로벌 경쟁의 확대·심화에 따라 시장개방 속도가 빨라지고 그 범위도 크게 확대되어 내수시장에 의존한 성장은 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 후발 개도국의 급속한 내수시장 잠식은 우리 중소기업의 성장 여력을 크게 제약하게 될 것이다. 셋째, 우리 경제가 고도성장기에서 안정성장기로 이행해 감에 따라 중소기업 부문도 기존의 양적 성장을 지속하기가 용이하지 않을 것으로 보인다.

따라서 요소투입형 성장은 한계에 직면할 가능성이 크며, 중소기업 부문은 새로운 성장 경로와 구조를 모색할 필요가 있다 하겠다. 중소기업 경쟁력 강화 종합대책은 이러한 상황 인식을 배경으로 마련되었다고 할 수 있다.

3. 대책의 주요 내용 및 특징

(1) 대책의 주요 내용

중소기업 경쟁력 강화 종합대책은 크게 단기대책과 체질 강화를 위한 중장기 대책으로 구분되며, 세부 지원시책은 기업유형과 성장단계에 따른 정책대상별 시책으로 이루어져 있다.

1) 단기대책

단기대책은 주로 경기 양극화, 내수침체, 원자재난 등으로 인해 경영난이 가중되고 있는 중소기업의 일시적 어려움을 완화하기 위한 금융지원에 초점을 맞추고 있다.

최근 은행권이 경기 둔화에 대한 과잉 반응으로 중소기업 대출 축소, 대출심사 강화 등의 경향을 보여 건전한 중소기업까지도 자금난이 심화되는 양상이 전개되고 있음에 따라 정부는 중소기업 대출 증가율을 적정 수준으로 유지하여 중소기업 경기가 연착륙하도록 유도하는 방안을 추진할 계획이다.

정부는 금융기관이 중소기업 대출을 급격히 줄이지 않도록 점검 기능을 강화하는 한편, 한국은행의 총액한도대출 배정시 중소기업 대출의 만기연장 비율이 높은 은행을 우대하는 방안을 추진한다. 또한 중소기업 대출 비율 미준수은행에 대한 총액한도대출 차감비율을 확대(75→100%)하고 동 차감액을 비율준수은행에 배정하도록 하였다.

이와 함께 추가경정예산을 통해 신용보증기금과 기술신용보증기금의 보증 여력을 확대하였다. 신용보증기금은 2,000억원 추가 출연을 통해 보증공급규모를 3조원 확대할 예정이며, 기술신용보증기금의 경우 벤처 P-CBO 대위변제 및 기금의 건전성 제고를 지원하여 중소기업에 대한 보증기능에 차질이 없도록 3,500억원을 추가 출연한다.

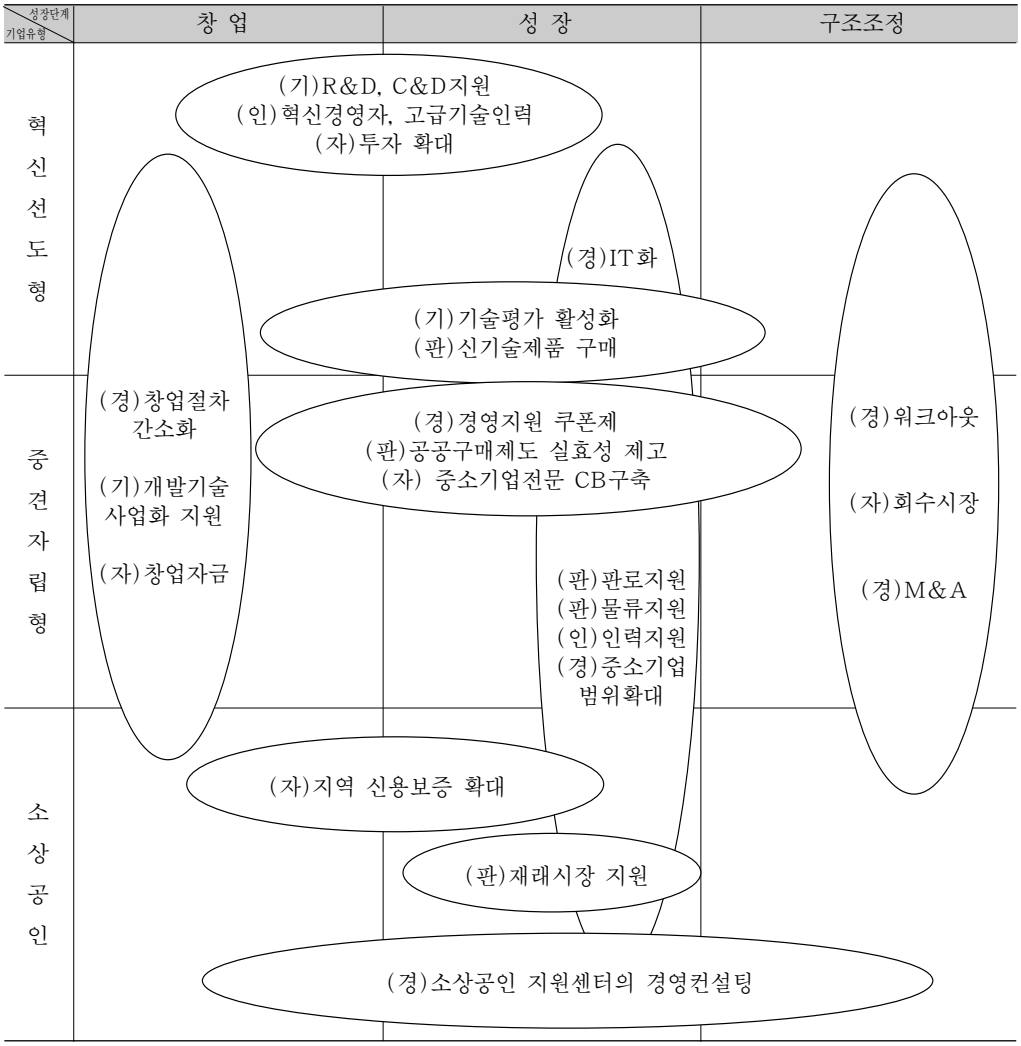
2) 중장기적인 체질 강화 대책

중소기업의 체질 강화를 위한 중장기 구조대책은 기업유형별 지원시책과 성장단계별 지원시책으로 구성되어 있으며, 실제 지원과정에서 이들 시책은 정책대상별로 매트릭스 형태로 적용된다(〈그림 2〉 참조).

먼저 기업유형별 정책대상은 혁신선도형, 중견자립형, 소상공인으로 구분되며, 각각의 정책대상이 갖는 특성에 맞게 맞춤형 지원을 시행하게 된다. 혁신선도형 중소기업은 첨단·고도기술의 제조업과 다른 산업과의 연관효과가 큰 고부가가치 기업지원 서비스업으로 정의된다. 혁신선도형 기업에 대해서는 미래의 성장과 고용의 원동력으로 중점 육성하기 위해 기술, 인력, 투자분야에 지원의 역점을 두고 있다. 세부 시책으로는 혁신역량 제고를 위한 R&D, C&D 지원 강화, 기술평가기능 확충, 1조원 재원 조성을 통한 투자지원 확대, 금융부문의 보증·융자와 투자의 병행 지원, 고급기술인력 지원 등이 포함되어 있다. 중견자립형 중소기업은 소상공인보다 큰 규모로 일반 제품이나 서비스를 생산·제공하는 기업형 중소기업으로 정의된다. 중견자립형 기업은 중소기업 부문의 허리 역할을 담당하는 데 필요한 경영지원과 경영 투명성 제고에 지원의 중점을 둔다. 세부 시책으로는 경영지원 쿠폰(Coupon) 제공을 통한 경영지원 서비스 확대, 신용정보 인프라 확충을 위한 중소기업전문 신용정보회사(CB : Credit Bureau) 설립, 장기자금 공급기반 확충, 한도대출제도(Credit Line) 활성화, 고유업종제도, 단체수의계약제도 등 보호제도 개편 등이 포함되어 있다. 소상공인은 가내수공업, 유통업, 음식업, 서비스업 등 생계형 업종을 영위하는 소규모 자영업자를 총칭한 개념이다. 소상공인에 대해서는 지역경제의 저변으로 키우기 위해 소상공인지원센터 기능 확충, 재래시장 활성화 지원, 지역신용보증재단의 보증 공급 확대 등을 추진한다.

성장단계별로는 창업단계, 성장단계, 성숙단계 등으로 구분된 지원대상별로 차별화된 지원시책을 추진해나갈 예정이다. 창업단계의 기업은 창업 관련 규제 개선 등 일괄지원체제 구축을 통해 창업 활성화 및 원활화를 지원하고, 창업 성공률 제고를 위해 중소기업진흥공단의 직접대출, 신용보증기관의 신용보증 지원기능을 적극 활용하여 창업단계에 대한 자금지원을 강화한다. 성장단계 기업의 경우 기업의 원활한 성장에 중요한 요인으로 작용하는 인력과 판로지원에 초점을 맞추고 있다. 구체적 시책으로는 정보화 촉진, 홈쇼핑 및 KAIST브랜드 활용 지원, 수출단계별 맞춤형 지원, 전문인력 채용장려금, 산업기능요원 편입 확대 등 단기적 인력부족 지원과 인적

〈그림 2〉 중소기업 경쟁력 강화 종합대책의 분야별 분류



주 : (기)는 기술, (인)은 인력, (판)은 판로, (자)는 자금, (경)은 경영 인프라를 의미.

자원의 고도화 및 작업환경 개선 등 장기적 인력유입 여건 조성 지원이 포함되어 있다. 구조조정 단계의 기업은 신속히 시장에서 퇴출, M&A, 업종전환할 수 있는 제도적 기틀을 마련하는데 초점을 맞추고 있다.

(2) 특 징

1) 혁신역량 강화에 초점

이번 대책은 중소기업의 혁신역량 강화를 크게 강조하고 있다. 1980년

대 말 이후 중소기업정책 기조에서 자율과 경쟁이 강조되었음에도 불구하고 이러한 기조가 세부 지원시책에 충실히 반영되었다고 보기는 어렵다. 대기업에 비해 불리한 여건에 있는 중소기업이라 할지라도 정책대상인 중소기업의 자생적 혁신 노력과 결합되지 못한 정책은 그 실효성에 분명한 한계를 가질 수밖에 없으며, 이는 정책적 노력과 성과 간의 괴리를 낳게 된다.

따라서 정책이 중소기업의 자생적 노력과 혁신 동기를 자극하여 기업의 변화를 유발하는 데 기여할 수 있어야 한다. 이와 함께 정책대상인 중소기업에 대한 인식 변화가 요구되는데, 중소기업에 대한 정책적 배려가 기업의 혁신적·능동적 측면을 훼손시키지 않도록 유의할 필요가 있으며, 혁신 단위로서의 역할이 크게 강조되어야 한다.

이번 대책은 과거 어느 때보다 혁신 단위로서의 중소기업의 역할 제고와 역량 강화에 대한 정책 의지를 크게 담고 있다. 이러한 정책 기조는 기술개발 역량 제고를 위한 R&D, C&D 지원 강화, 기술평가 기능 확충, 투자지원 확대, 고급·전문인력 지원 강화 등 혁신형 중소기업의 집중 육성을 위한 지원시책들에 반영되고 있다. 고유업종제도, 단체수의계약제도 등 보호제도 개편도 중소기업정책의 경쟁촉진적 전환을 통해 자생적 혁신을 유도하기 위한 것이라는 점에서 혁신지향적 정책 기조를 반영한 것으로 볼 수 있다.

2) 중장기적 구조대책에 중점

이번 대책은 이전의 중소기업대책에 비해 체질 강화를 위한 중장기 구조대책에 초점을 맞추고 있다. 그동안 중소기업문제에 대한 정책 대응이 구조적 대응보다는 대증요법 위주였다는 비판과 지적이 적지 않았다. 참여정부는 정책 기조와 지원방식의 전환을 통해 이러한 문제를 개선하고자 하는 것으로 평가할 수 있다.

구체적으로 보면 장기적 성장 잠재력 확충에 필요한 기술, 인력분야의 고도화를 위한 지원시책이 한층 강화되었으며, 금융분야에서도 일과성 구제금융 시책과 함께 장기자금 공급, 투자지원 확대 등이 강조되었다.

3) 정책대상별 시책 차별화 도모

중소기업 부문은 광범위한 분야에 걸쳐 다양한 속성을 갖고 있는 기업들로 이루어져 있으며, 이는 중소기업 정책의 대상이 매우 방대하고 복잡하다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 그동안 정부는 다양하고 복잡한 지원수요에 부응하기 위한 시책 개발을 위해 노력해 왔으며, 그 결과 어느 국가들과 비교해도 손색이 없는 다양하고 풍부한 정책 메뉴를 갖게 되었다.

그러나 정책이 개별적이고 분산적으로 추진되고 정책 성과보다는 정책 수요를 중시하는 경향이 많아 정책의 효과성 측면에서 적지 않은 개선 여지를 안고 있었다고 할 수 있다. 또한 지원재원의 제약이 엄연한 가운데 정책의 우선순위가 불명확하고 형식적인 정책대상 구분과 달리 사실상 불특정다수의 중소기업을 포괄하는 정책 집행은 정책 효율 측면에서 한계를 갖게 된 것으로 보인다. 이에 따라 불특정다수의 중소기업에 대한 정책을 지양하고 보다 분명한 정책 목표와 대상 위주로 정책역량을 집중하여 정책 자원을 우선순위에 따라 합리적으로 배분하는 노력이 강조될 필요가 있다 하겠다.

이번 대책은 정책대상을 기업유형과 성장단계별로 구분하고 정책대상의 성격에 부합하는 맞춤형 입체지원을 통해 정책의 효과성 제고를 지향하고 있는 것으로 파악된다. 물론 실제 정책 집행과정에서 정책대상의 엄밀한 구분이 기술적으로 용이하지 않은 점을 감안할 필요가 있겠지만, 정책목표와 대상을 명확히 설정하고 지원시책의 효율적 운용을 도모한 점은 높이 평가할 수 있다.

4) 인프라 확충 등 소프트웨어 측면의 지원 확충

이번 대책의 특징으로 빼놓을 수 없는 부분이 중소기업의 경영활동 전반에 걸쳐 도우미 기능을 수행할 수 있는 소프트웨어적 측면의 지원시책을 적극 모색하였다는 점이다.

그동안 중소기업정책은 직접적인 자금지원 시책 위주였다고 해도 과언이 아닐 정도로 개별 특정기업에 대한 직접적인 재정지원수단의 공급에 크게 의존해 왔다. 이는 우리 경제와 금융의 발전단계에 비추어 불가피한 측면이 많으나 정책의 발전방향 측면에서 보면 바람직하다고 할 수는 없다.

선진국 정책의 특징 중 하나가 정부의 직접적인 자금 제공보다 활용의지와 역량을 갖춘 기업들이 용이하게 접근할 수 있는 지원 인프라 확충에 상대적으로 많은 정책적 관심과 노력을 기울이고 있다는 점이다. 이는 정책 집행과정에서의 무임승차나 지원 수혜자의 도덕적 해이의 축소, 지원 수요와 지원서비스의 일치성 제고, 정책 비용의 절감 등의 장점을 갖는다.

이러한 측면에서 경영지원 쿠폰 제공을 통한 경영지원 서비스 확대, 신용정보 인프라 확충을 위한 중소기업 전문 신용정보회사 설립, 장기자금 공급기반 확충, 소상공인지원센터의 서비스 기능 강화 등 소프트웨어적 지원을 적극 모색한 점은 이전에 비해 진일보한 정책 접근방식으로 평가된다.

4. 향후 보완과제

(1) 정책 우선순위를 충실히 반영한 자원배분

이번 대책에서 강조되고 있는 혁신역량 강화, 수출역량 강화, 인력구조 고도화 등 중장기 구조대책은 향후 중소기업 부문이 내재적 취약성을 극복하고 혁신주도형 경제로의 원활한 이행과 우리 경제의 선진 재도약을 위해 요구되는 역할을 수행하는 데 절대적으로 필요한 과제라고 할 수 있다. 이러한 정책 목표를 제대로 구현하기 위해서는 이들 시책의 높은 우선순위가 실제 자원배분에서 충실히 반영될 필요가 있다. 정책적 중요성과 집행 편의성 간의 괴리나 단기효과의 유혹 등으로 인해 실제 정책추진과정에서의 자원배분과 우선순위 사이에 부조화가 발생하지 않도록 유의해야 한다.

또한 지원재원 중 가장 큰 비중을 차지하는 금융지원에 있어서도 경기대응적 측면과 자생적 혁신 기반 강화를 위한 측면을 보다 명확히 구분하여 운용하고, 양자간의 상대적 적정비율을 유지하려는 노력이 필요할 것이다. 왜냐하면 실제 신용보증이나 융자자금 지원 등에서 중장기적 필요성보다 당장의 지원 수요가 우선적으로 반영될 개연성이 적지 않기 때문이다.

이와 함께 외환위기를 계기로 중소기업정책에서 위상과 비중이 증대해 온 소상공인 지원시책은 그 필요성과 우리 경제의 발전단계상 정책 우선순위간의 조화를 도모해야 하는 과제를 안고 있는 것으로 보인다. 선진국의 경우 우리처럼 중소기업 전반의 경쟁력 강화를 위한 대규모 재정지원 필요성이 상대적으로 적은 상황에서 소상공인 지원 등 소외계층에 대한 경제적 지원시책을 중소기업정책의 중요한 부분으로 인식하여 다루고 있다. 그러나 우리 나라는 아직 개발도상의 단계에 있으며, 중소기업 전반의 지원수요가 가용 재원을 상회하는 상황에 놓여 있다.

이러한 여건에서 매년 예산편성 과정에서 소상공인 지원의 필요성과 정도에 대해 예산당국, 국회, 중소기업 정책부서가 상이한 입장을 보여왔다. 따라서 시책의 안정성과 일관성을 위해 소상공인 지원시책의 범위와 수준에 관한 일정한 합의가 형성될 필요가 있다.

(2) 혁신역량 강화를 위한 실천적 · 체계적 추진계획 수립 필요

중소기업의 혁신역량 강화를 위한 기술혁신의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이번 대책에 반영된 중소기업 기술혁신 지원시책은 미흡한 것으로 보이는데, 특히

혁신선도형 중소기업의 특성과 지원 수요에 부합하는 시책이 추가적으로 반영될 필요가 있다. 시책의 중요성을 감안한다면 중소기업 기술혁신을 효과적으로 지원하기 위한 범정부적 추진체계를 모색할 필요가 있다.

또한 중소기업의 인력난은 저생산성, 지불능력 부족 등 구조적 원인을 해소하지 않고 단순히 기능인력의 수급간 괴리를 메워주는 차원에서는 근본적 개선을 기대하기 어렵다. 기능인력 공급 중심의 인력정책은 분명한 한계를 갖고 있으며, 중소기업 인력구조의 고도화를 위한 정책적 노력이 보다 강조될 필요가 있다. 중소기업 부문에 요구되는 혁신역량 강화라는 정책과제는 중소기업의 인력구조 고도화를 기반으로 할 수밖에 없다는 점에서 중소기업 인력정책의 기조 전환을 모색할 필요가 있다. 구체적으로는 기존 인력의 교육·훈련 기회를 확대하고 교육의 내용과 수준을 제고시킴으로써 기업의 숙련 및 전문화 수요에 부응하는 한편, 인력 유입 여건의 개선에 더 많은 투자와 정책적 지원이 있어야 할 것이다. 또한 여타 관련 지원시책도 중소기업 인력구조 고도화 과제와 밀접한 연관 속에 추진되어야 할 것이다.

따라서 이번 대책과 함께 추가적으로 예정되어 있는 '중소기업 기술·인력 혁신시스템 구축방안'에는 이러한 측면이 적극 반영될 필요가 있다.

(3) 기존 제도의 재정비를 통한 정책비용 절감 및 지원 실효성 제고

이번 대책에서 취지는 좋으나 작동되지 않거나, 형식적으로 운영되는 기존 제도의 내실화를 통한 지원효과 제고방안, 시의성이 부족한 시책을 정비하여 이에 따른 잉여 재원을 신규 수요에 배분하는 접근이 상대적으로 미흡한 것으로 파악된다. 신규 시책의 개발도 중요하지만 현존하는 제도의 실효성을 담보하는 것도 간과해서는 안 될 것이다.

이번 대책에서 중소기업기술혁신지원제도(KOSBIR), 중소기업제품구매제도 등 추가적인 재원 투입 없이 운영 내실화를 통해 중소기업 지원효과를 높일 여지가 있는 기존 제도들의 보완 노력은 미흡한 것으로 파악된다. 이는 앞으로 중소기업정책이 지원 수요의 증대와 지원재원의 제약 사이의 상충을 지원 실효성 제고를 통해 해결해 나갈 수밖에 없다는 점에서 중요한 정책과제로 인식될 필요가 있다.

또한 아무리 훌륭한 지원시책도 일정한 시간이 경과하면 시의성이 저하될 가능성이 크다는 점에서 기존 정책의 시의성 관리가 중요할 것으로 보인다. 이를 통해 새로운 지원수요에 부응한 지원시책의 원활한 신진대사를 도모할 수 있으며, 기존 사업의 재원을 신규 사업의 재원으로 대체 활

용함으로써 지원재원의 제약을 보완할 수도 있을 것이다. 따라서 시책일몰제를 검토할 필요가 있다.

이와 함께 중소기업 금융의 원활화는 은행을 비롯한 시장금융 시스템의 선진화 과제와 밀접히 연관되어 있는데, 중소기업 금융문제를 개선하기 위한 시장금융의 활용도 제고 및 발전방안에 대해 추가적 검토가 필요하다.

(4) 중소기업 관점에서의 정책적 고려와 접근 강화

중소기업 문제는 과거 40여년간 지속된 대기업 중심의 고착화된 경제구조에서 비롯된 측면이 적지 않다는 사실을 간과해서는 안 된다. 즉, 중소기업 문제는 절대적인 것이 아니라 상대적인 것이며, 단기간내 해소될 성격의 것이 아님을 유념할 필요가 있다.

향후 중소기업정책은 중소기업의 관점에 보다 충실히 입각하여 추진되는 것이 중요하다. 예를 들어, 일부 대기업이 독과점적 지위를 오랜 기간 동안 향유해온 우리 경제의 현실에서 공정경쟁 환경의 조성은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 중소기업정책이 자율과 경쟁이라는 시장원리에 입각하여 이루어지기 위해서는 대기업이나 독과점 부문의 우월적 지위 남용에 의해 초래되는 중소기업 부문의 시장 불리를 제대로 시정하는 것이 전제되어야 한다.

최근 압축성장 과정에서 성장원천으로 기여했던 대·중소기업간 수직적 하도급분업체제가 협력성이 약화되고 원·하청관계만 잔존하는 형태로 변질되는 경향이 심화되고 있으며, 이는 대·중소기업간 격차구조의 확대 요인으로도 작용하는 것으로 파악된다. 매년 과도한 납품단가 인하가 지속되는 경향을 보이고 있는 것도 이를 반영한 것이라 할 수 있다.

대·중소기업간 관계에 대한 정책은 협력의 관점과 공정경쟁의 관점 사이의 균형된 접근이 바람직하지만, 지금까지 협력의 관점이 지배적으로 강조된 측면이 있었으며 이에 대한 중소기업의 불신이 큰 것이 현실이다.

한편, 중소기업의 중요한 역할 중 하나가 경쟁촉진자로서의 기능이며, 이는 선진국 중소기업정책에서 특히 강조되고 있다. 중소기업의 경쟁촉진 기능은 독점에 대한 반독점 기능이라는 측면과 함께 중소기업간 경쟁촉진도 포괄한다. 이를 반영하여 이번 대책에서는 보호제도의 개편이 포함되어 있다.

보호제도 개편에서도 동 제도의 필요성이 없다는 측면보다는 관련 시책의 필요성은 있으나 여건 변화에 따라 제도의 구체적 내용이 개선될 필요가 있다는 시각에서 접근하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 단체수의계약제도의 경우 단체수의계약제도의 운

영상 부작용이 공공구매제도를 통한 중소기업 판로지원의 필요성을 부정하는 것으로 이어져서는 안 된다. 단체수의계약제도라는 지원방식의 문제를 개선하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 이러한 측면에서 단체수의계약제도의 개편에 따른 공공구매제도의 중소기업 판로지원 확대를 위한 보완시책이 미흡한 것으로 평가된다.

중소기업정책의 효율성은 시장 실패에 대한 사후적 지원보다는 사전적·예방적 개입에 의해 원활히 담보될 수 있다. 오랜 기간 동안 지속된 대기업 중심의 불균형성장전략의 부산물 성격이 적지 않은 중소기업 문제에 대한 중소기업 관점에서의 접근이 더욱 강조될 필요가 있다 하겠다.