



報 道 資 料

본 보도자료의 내용 중,
제1부 중소기업 구조의 개관 및 제2부 중소기업 구조변화의 실증분석은
3월 16일(목) 조간부터,
제3부 중소기업의 혁신성 제고를 위한 정책과제는
3월 17일(금) 조간부터 보도해 주시기 바랍니다.

혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할

김 주 훈(KDI 선임연구위원) 편

제1부 중소기업 구조의 개관

제1장 중소기업의 구조조정과 혁신능력의 제고
김 주훈 KDI 선임 연구위 원 (958-4126)

제2부 중소기업 구조변화의 실증분석

제2장 중국의 시장침투가 한국의 중소기업에 미치는 영향: 제조업에서의 진입과
퇴출을 중심으로
차문중 KDI 선임 연구위 원 (958-4204)
최용석 KDI 부연구위원 (958-4191)

제3장 제조업의 양극화와 중소기업의 영세화 실태에 관한 실증분석
김동석 KDI 연구위원 (자율연구, 在美)

제4장 제조업의 사업체 규모별 생산성 격차에 관한 실태분석
김동석 KDI 연구위원 (자율연구, 在美)

제5장 중소기업의 진입과 성장에 대한 실증분석
안상훈 KDI 연구위 원 (958-4107)

제6장 중소기업의 R&D 투자 분석 및 정책적 시사점
서중해 KDI 연구위 원 (958-4171)

제3부 중소기업의 혁신성 제고를 위한 정책과제

제7장 중소기업 구조조정 촉진을 위한 정책과제

강동수 KDI 연구위 원 (958-4076)

제8장 중소기업 고용 및 능력개발 지원정책 개선방안

어수봉 한국기술교육대학교 교수

제9장 벤처기업의 현황과 지원정책 개선방안

정진하 KDI 초빙 연구위 원 (958-4124)

제10장 창업보육센터의 운영실태와 개선과제

김주훈 KDI 선임 연구위 원 (958-4126)

이수일 KDI 부연구위원 (958-4127)

제11장 혁신클러스터와 중소기업의 혁신역량 배양을 위한 정책과제

윤윤규 KDI 전문 연구원

제12장 한국에서 폐쇄적인 중소기업(벤처기업 포함)에 적합한 회사형태의 모색:

Limited Liability Company와 주식회사로서의 폐쇄회사를 중심으로

조인호 덕성여대 법학과 주임교수



한국개발연구원 대외협력팀

TEL : 958-4030 FAX : 960-0652 E-mail : press@kdi.re.kr

[개 요]

- **본 연구의 목적은 중국의 추격, 정보화 및 기술혁신 경쟁이 가속되는 세계경제 여건 속에서 우리 경제가 혁신주도형 경제로 진입하기 위해 중소기업 부문에 요구되는 역할은 무엇이고 그러한 역할을 수행하기 위해서 현재의 우리 중소기업들은 어떻게 변신해야 하며 그를 지원하여 주기 위한 정책과제는 무엇이 되어야 하는지에 대한 답을 얻어 보려는 데에 있음.**
- **제1부의 제1장에서는 최근 우리나라 중소기업을 둘러싼 대내외 여건의 변화와 그에 대응한 중소기업 구조의 변화를 개관하였음.**
- **제2부에서는 중소기업 구조의 변화 실태를 보다 심층적으로 실증분석하였음.**
 - 제2장에서는 우리나라 산업구조의 변화를 가져오는 가장 큰 요인으로 지목되고 있는 중국의 우리나라 시장 침투가 야기하고 있는 중소기업들의 변화 실태와 전개방향을 살펴보았음.
 - 제3장에서는 이를 보다 확대시켜 우리나라 산업구조가 겪는 양극화와 중소기업 규모의 영세화가 어느 정도로 진행되었는지를 실증분석하였음.
 - 제4장에서는 이로 인한 중소기업의 생산성 및 수익성 저하가 어느 정도로 발생하였는지를 보고자 하였음.
 - 제5장에서는 이와 같은 산업구조의 변화 과정에서 새로운 산업으로 진입하고 성장하는 중소기업들이 어느 정도 되고 어떠한 패턴을 가지고 있는지를 분석하였음.
 - 제6장에서는 중소기업의 혁신능력 배양을 위해 가장 긴요한 연구개발 투자의 결정요인과 제약요인을 실증적으로 분석하였음.
- **제3부에서는 제2부의 실증분석을 통해 얻어진 결과, 즉 새롭게 전개되는 환경에 적응하지 못하여 경쟁력이 저하된 중소기업들의 구조조정을 연착륙시키면서 중소기업의 혁신능력을 제고하기 위한 정책방안들을 모색하였음.**
 - 제7장에서는 중소기업의 구조조정을 신속하고 원활하게 추진하기 위한 정책과제들을 제시하였음.

- 제8장에서는 기존의 중소기업 인력훈련 프로그램들을 점검하고 새로운 환경에 적합한 방안을 제시하였음.
- 제9장에서는 혁신 중소기업의 육성을 위하여 벤처기업 지원제도의 개선방안을 논의하였음.
- 제10장에서는 신기술 창업의 활성화를 위한 창업보육센터의 개선과제를 제시하였음.
- 제11장에서는 지역혁신체계의 정립을 통한 중소기업의 혁신역량 배양에 관한 과제를 도출하였음.
- 제12장에서는 혁신 중소기업의 성장이 촉진될 수 있도록 이에 적합한 회사형태를 모색하기 위하여 최근의 미국 및 일본의 제도변화를 소개하고 시사점을 찾아보았음.



**제1부 중소기업 구조의 개관 및 제2부 중소기업 구조변화의
실증분석은 3월 16일(목) 조간부터 보도해 주시기 바랍니다.**

[제1부 · 2부(2장~6장) 요약]

- **20세기 말부터 시작된 세계화와 지식정보화로 인하여 세계 경제의 발전패턴이 근본적으로 변화하고 있고 각국에는 경제구조 개편의 압력이 가중되고 있으며, 우리 경제도 예외는 아니어서 동북아경제권에 함께 속하는 중국의 급속한 산업화로 인해 우리 경제의 양극화를 포함한 산업구조조정이 빠르게 진행되고 있음.**
 - 우리 경제는 개발년대 이후 불균형적 성장전략을 지속적으로 추구한 결과 최근의 경제환경 변화에 대한 대응력에서 부문간 격차가 다른 나라에 비해 더욱 크게 확대되고 있는 실정임.
 - 우리 경제는 성장동력을 요소투입의 증대에서 찾는 개도국형 성장방식을 1980년대 말에 종료하고 1990년대에 들어서 대기업 등 일부 부문이 혁신주도형 경제로 진입하기 시작한 반면 중소기업 등에서는 아직 혁신단계로 진입하지 못하고 중국 등 개도국과 경쟁을 하는 혼재된 양상을 보이고 있음. 이로 인해 양극화가 다른 나라보다 더욱 심하게 나타나고 있음.
- **(2장) 중국과의 교역 확대, 특히 수입 확대가 우리의 산업구조에 미친 영향을 실증분석한 결과 중국제품의 수입 증가로 중소기업의 신규창업이 둔화되고 기존 중소사업체의 퇴출도 증가된 것으로 나타났음.**
 - 또한 업종전환시 많은 중소기업들이 중국 기업의 위협이 적은 분야로 진출하였고, 노동집약적인 중국 업체들과의 경쟁에 대응하여 자본집약도를 증가시켜야 할 것으로 예상되었으나 실제로는 그러지 못한 것으로 나타났음.
- **(3장) 중소기업의 이와 같은 행태는 제조업 전반에 걸친 구조변화에서 중소기업의 영세화가 지난 10년간 빠르게 진행된 것에 기인한 것으로 보임.**

- 영세 사업체(20인 미만)의 제조업중 고용 비중이 1980년대 후반까지 10% 내외에 불과하였으나 그 후 지속적으로 증가하여 2003년에는 27.3%로 증가하였으며, 생산액 및 부가가치 등에서도 유사한 결과가 도출되었음.

□ **(4장) 대기업과 중소기업간 자본집약도는 시간이 흐를수록 격차가 확대된 것으로 나타났다.**

- 1980~2003년간 대기업의 실질 자본스톡 증가율은 연평균 10.4%이었으나 중기업 7.9%, 소기업 7.3%, 영세기업 5.4%로 기업규모가 작을수록 자본스톡의 증가가 낮아 자본집약도의 격차가 확대되었음을 보여주고 있음.
- 이로 인해 기업규모간 노동생산성 격차가 확대되었는데, 같은 기간에 대기업의 노동생산성 증가율은 연평균 11.4%이었으나 중기업 9.3%, 소기업 7.7%, 영세기업 6.1%로 나타났으며,
- 1980년대까지는 중소기업의 노동생산성 증가율이 대기업보다 높았으나 1990년대부터는 대기업의 증가율이 높아졌고 경제위기 이후에도 이러한 추세는 계속되고 있음.
- 분석지표를 바꾸어 총요소생산성 기준으로 측정해 보아도 동일한 결과가 도출되었음.

□ **(5장) 아직 그 비중이 높지는 않으나 혁신기업 육성을 위한 정책적 시사점을 찾기 위하여 고성장을 지속하는 중소기업들을 추출하여 특성을 분석한 결과 고성장 중소기업은 인적자원의 구성이 고도화되어 있고 연구개발 및 수출이 활성화된 기업들에서 나타나는 특성을 보였음.**

- 고용을 기준으로 3년 연평균 성장률이 상위 10%이내에 드는 고성장 중소기업들은 기술수준이 높은 산업에서 비중이 높게 나타나기는 하였지만 산업 전반에 걸쳐 있는 것으로 나타났으며, 1990~2003년의 분석기간 동안 연속적으로 고성장업체를 유지한 경우는 극히 드물었음.
- 업체별 회귀분석 결과에 의하면 비생산직 종업원의 구성비가 높을수록, (기업차원이 아니라) 산업차원의 연구개발이 높을수록, 자본장비

율이 높을수록, 산업의 해외투자가 높을수록, 산업의 수출증가율이 높을수록 고성장기업에 속하는 것으로 파악되었음.

- 개별기업의 차원에서는 기술직 및 자본장비율 등이 고성장의 주요요인이 되지만 그 중소기업이 속하는 산업의 연구개발, 수출, 해외생산 등이 고성장을 결정하는 주요 요인이 되는 것은 중소기업의 기업간 분업화, 즉 클러스터의 중요성을 다시 한번 보여준 것이라고 해석됨.

□ **중소기업의 연구개발 행태를 시기적으로 분석해 보면 경제위기 직후부터 2001년에 이르는 기간동안 벤처붐에 힘입어 연구개발 투자가 급증하였다가 이후에 정체된 모습을 보였음.(6장)**

- 기업규모가 작을수록 투자자금에 대한 탄력성이 높게 반응한 것으로 나타나 기술개발을 저해하는 중요 요인이 자금부족에 있는 것으로 나타났음.



제1부 중소기업 구조의 개관

제1장 중소기업의 구조조정과 혁신능력의 제고

김주훈 KDI 선임연구위원

혁신주도형 경제로 진입하면서 중소기업의 구조조정이 일어나고 혁신능력의 제고가 필요하지만 기업규모가 지나치게 영세하여 기술개발 등의 수행이 어려운 구조적 문제가 있다.

1990년대에 들어 노동집약적 산업에서 경쟁력을 유지하기 어렵게 됨에 따라 기술집약적 산업에서 경쟁력을 높이려고 많은 노력을 기울이기 시작하였다. 대기업들이 선진국 기술도입으로부터 자체적인 R&D 강화로 기술조달전략을 변경한 것도 1990년대부터이다. 그 결과 섬유, 신발 등 노동집약적 산업에서 생산 비중이 축소되었고 전자, 자동차, 기계 등 기술집약적 산업에서 생산과 고용이 증가하였다.

우리 경제가 주로 의존하는 전자, 자동차 산업은 조립제품의 특성을 갖는다. 따라서 대기업의 경쟁력은 부품을 공급하는 중소기업들의 경쟁력에 직결되어 있다. 대기업들은 가격경쟁력을 높이려고 자신들의 생산을 축소하는 대신 중소기업에 대한 외주를 크게 확대시켜 왔다. 그 결과 대기업의 고용은 감소되면서 중소기업은 거의 모든 산업에서 고용이 증가하였다.

1990년대에 들어 금융여건의 차이로 인하여 대기업은 생산자동화와 IT산업으로의 진출에 성공한 반면, 중소기업의 구조조정은 진척을 보지 못하였다. 외형적으로, 즉 변화된 생산품목으로 보면 중소기업에서도 기술집약적 산업으로 진입이 활발한 것처럼 보이지만 실제 생산 내용에서 중소기업은 기술개발, 고급인력의 확보에 실패하여 대기업과 중소기업간 생산성 격차가 크게 벌어지기 시작하였다. 1980년대 말까지 중소기업의 노동생산성은 대기업의 50%수준을 유지하였으며 이는 일본과 유사한 수준이었다. 그러나 1990년대에 들어 대기업의 노동생산성은 급속히 증대된 반면에 중소기업의 노동생산성은 그에 미치지 못하여 격차가 줄곧 확대된 결과 2003년 현재 대기업의 33%수준에 이르고 있다. 국제적으로 볼 때에 우리나라의 대기업과 중소기업간 생산성 격차는 매우 큰 편이다.

경제위기 이전에는 대기업이나 중소기업을 가릴 것 없이 모두 노동집약적 경공업에서 퇴출이 발생하고 기술집약적 산업으로 진입이 활발하게 일어났다. 1990년대에 들어 중국의 산업화가 급진전되면서 한국의 섬유산업과 신발산업 등의 수출시장이 잠식되었고 국내기업의 중국현지생산이 본격화되기 시작되었다. 반면에 조선산업의 지속적 호황과 함께 자동차 보급 증대에 따른 자동차산업의 성장, 컴퓨터산업으로의 진입 등에 의해 기술 집약적 산업에서 생산과 고용이 증대되었다.

그에 비해 경제위기 이후에는 거의 모든 산업에 걸쳐 대기업에서 고용방출이 일어나고 중소기업에서 고용증가가 일어나고 있다. 패션산업으로 탈바꿈한 의류산업과 반도체, 휴대폰 단말기, LCD 등의 IT 관련산업의 성장에 의해 대기업들이 성장을 주도하는 전자부품산업 등을 제외하면 대부분의 산업에서 대기업의 고용은 감소상태에 있다.

다시 말하면, 경제위기 이전에는 기업규모에 상관없이 산업간 구조조정이 진행된 반면에 경제위기 이후에는 산업간 구조조정보다는 기업규모간 구조조정이 일어나는 특성을 보인다. 경제위기 이전에는 산업간 이동의 유인이 높았음에 비해 위기 이후에는 대부분의 산업에서 대기업들의 수익성이 악화되었고 혁신에 의한 제품차별화가 아니라 생산비가 낮은 중소기업에 대한 외주생산 확대에서 경쟁력을 확보하려는 추세를 발견할 수 있다.

이는 경제위기 이전에는 저부가가치 산업으로부터 고부가가치 산업으로 이동하게 하는 압력이 커 산업구조조정이 매우 활발하였으나 경제위기 이후에는 고부가가치 산업들로의 진입 확대를 통해 전체 경제로 성장이 확산되는 메카니즘이 작동되지 못하는 것으로 볼 수 있다.

실제로 경제위기 이후에 중소기업에 대한 외주생산이 확대되고 그로 인해 중소기업의 생산비중이 증가하고 있지만 그 가운데에서도 임금수준이 가장 낮은 10인 미만의 계층이 가장 빠르게 증가하고 있다.

경제위기를 겪으면서 개발연대에 형성된 우리 경제의 근본적 체질개선을 위한 개혁정책이 추진되었고 우리 경제의 성장동력으로서 혁신 중소기업의 육성이 추진되었다.

당시 정부가 취한 중소기업정책들의 주요 내용은 첫째, 벤처캐피탈에 대한 정부의 자금지원을 확대하여 벤처기업을 육성하고 둘째, 지역혁신체제

를 도입하여 지역에서의 대학 및 연구기관과 중소기업간 협력을 강화하며 셋째, 대학 및 연구기관에 창업보육센터를 설립하여 신기술 창업을 확대하는 것 등이었다.

이러한 중소기업 정책방향의 변화에 부응하여 비록 소수이지만 혁신적인 중소기업군이 '벤처기업'의 형태로 출현하였다. 경제위기 이후에 새롭게 나타난 이들 중소기업 사업자들은 학력이 높고 생산현장이 아니라 대학이나 연구기관에서 근무경험을 가진 젊은 인력들로서, 고유기술을 가지고 대기업의 하청관계에서 벗어나 독자적인 시장을 개척하는 특성을 갖는다. 이들이 창업한 업종은 대부분 IT산업이거나 이와 밀접히 연관된 산업들이라서 성장속도도 높았다.

그러나 경제위기로부터 회복되고 난 이후에는 혁신 중소기업의 증가가 둔화되고 있어 앞으로 정책의 우선순위는 기존 기업에 대한 투자 확대보다는 혁신기업의 창업 활성화에 두어져야 할 것으로 생각된다.

혁신 중소기업의 창출에 장애를 일으키는 경제 내부의 구조적 요인은 기업규모가 지나치게 작아 매출단가당 연구개발비 등 고정비의 비중이 높아져 지속적 수행이 어렵다는 점에 있다. 우리나라 중소기업들의 규모가 영세한 것은 경제규모에 비해 사업체수가 지나치게 많다는 점에 기인한다. GDP 총액이 우리나라의 14배인 미국이 제조업체수는 우리의 2배에 불과하며 우리나라의 7배인 일본의 제조업체수는 우리의 1.6배에 불과하다.

이러한 여건에서는 대기업군으로 진입하는 중소기업의 성장을 기대하기 어렵다. 우리나라 중소기업들의 성장에 대한 분석결과에 의하면 1993년에 중소기업에 속했던 사업체는 56,472개이었으나 2003년까지 생존한 사업체수는 14,315개로서 생존율이 25.3%로 나타났다. 이 가운데 300인 이상의 업체로 성장한 기업은 75개(0.13%), 500인 이상으로 성장한 기업체 수는 8개(0.01%)에 불과하였다.

대기업과 중소기업간에 격리된 이중적 구조를 가진 산업구조에서는 유망한 중소기업들이 중견기업이나 대기업으로 성장할 수 있는 기회가 봉쇄되는 데에 그치지 않고 기존 대기업들 또한 밑으로부터 성장해 오는 혁신 중소기업들로부터 경쟁 자극을 받는 기회가 없을 것이다. 기존 대기업이 성장가능성이 높은 중소기업과 경쟁이 가능한 산업구조가 확립될 때 혁신 주도형 경제로의 진입이 촉진될 수 있을 것이다.

제2부 중소기업 구조변화의 실증분석

제2장 중국의 시장침투가 한국의 중소기업에 미치는 영향: 제조업에서의 진입과 퇴출을 중심으로

차문중 KDI 선임연구위원, 최용석 KDI 부연구위원

중국으로부터의 수입 확대는 기존 중소기업의 퇴출을 증가시켜 중소기업부문의 구조조정을 촉진시킨 측면이 있으나 새로운 중소기업의 진입을 저해하고 중소기업의 자본집약도를 증가시키는 방향으로 진행되지 못함으로써 동태적 비교우위를 창출하지는 못하였다는 점에서 한계를 가진다.

지난 20년 간 평균 10% 대의 빠른 성장을 지속하여 이미 세계 6위의 경제 규모를 가지게 된 중국 경제는 2001년 12월 세계무역기구(WTO)에 가입한 이후 더욱 빠른 속도로 무역대국의 입지를 굳혀가고 있다. 이러한 중국경제의 급속한 성장과 무역팽창이 동아시아 지역경제권 내의 무역과 경제성장에 큰 영향을 미치고 있음은 주지의 사실이다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 한국과 중국 간의 무역관계도 전례 없이 팽창해 1990년 각각 0.9% 및 3.2%에 불과하였던 한국의 對중국 수출비중과 수입비중은 2004년 중 각각 19.6% 및 13.2%로 크게 상승하였다. 이제 중국은 한국에게 있어 제1의 수출시장일 뿐 아니라 제2의 수입상대국이 된 것이다.

이러한 중국경제의 급속한 발전 및 한·중 간 무역규모의 증대는 여러 가지 측면에서 한국경제에 큰 영향을 미쳐왔으며 향후 그 정도는 더욱 심화될 것으로 전망된다. 중국이라는 대규모시장의 개방은 수출능력을 보유한 일정 규모 이상의 수출기업들에게는 더할 수 없는 좋은 기회를 창출하였으나, 노동집약적인 중·저위 기술을 주로 사용하는 중소기업들에게는 큰 위협으로 작용하였을 것이다.

특히 최근 우리나라에서는 중소기업과 대기업 간의 양극화 문제 등이 중요한 경제적 문제로 등장하고 있는데, 이는 일반적으로 대기업에 비해 중소기업이 현저하게 낮은 자본집약도 및 기술수준을 가지고 있는 등 그 기초여건이 매우 허약한 상황에 처해 있기 때문인 것으로 판단된다. 중소기

업들이 대체적으로 저임금을 활용한 노동집약적 중국수입품과의 경쟁에 직면하고 있다는 점을 감안할 때, 과연 중국으로부터의 수입증가가 중소기업의 생존에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하는 것은 의미 있는 작업이라고 판단된다.

본 장에서는 이러한 중국과의 교역증대가 한국의 산업 및 기업부문에 어떠한 영향을 주었는지에 대하여 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 국내에서 중국수입품과의 경쟁이 중소제조업체의 진입, 퇴출 및 업종전환 등에 관한 의사결정에 어느 정도의 영향을 미쳤는지에 대해 초점을 맞추어 분석을 진행한다. 본 연구가 중국의 영향을 구체적으로 진입 및 퇴출, 업종 전환 등을 통해 분석하려고 하는 주된 이유는, 우리 산업에 미치는 중국의 영향이 중요하다고 판단되는 동시에 이러한 동태적 움직임이 산업 전체의 구조조정을 이루는 주된 과정이기 때문이다.

이를 위해 본 장에서는 크게 두 가지 방법에 의해 중국으로부터의 수입경쟁이 중소기업의 진입, 퇴출, 업종변경에 미친 영향을 분석한다. 첫째는 산업단위 데이터를 구축하여 중국으로부터의 수입경쟁이 산업전체의 진입률 및 퇴출률에 미친 영향을 분석하고 두 번째는 개별 사업체 단위의 데이터를 구축하여 각 사업체의 진입, 퇴출 및 업종전환 행태가 중국으로부터의 수입경쟁에 의해 어느 정도 영향을 받았는지에 대하여 분석한다.

본 장의 실증분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 중국으로부터의 수입침투의 효과는 유의하다. 중국으로부터의 수입은 새로운 중소기업의 진입을 방해할 뿐 아니라 남아있는 사업체를 산업 밖으로 퇴출시키는 효과가 있다. 중소기업이 폐업이나 업종전환을 결정할 때 중국효과가 중요하게 작용하였으며, 많은 업체가 업종 전환시 중국의 위협이 낮은 곳으로 움직였다.

둘째, 사업체의 자본 집약도는 “생존-폐업-업종 전환”의 결정에 매우 유의한 영향을 미쳤다. 일반적으로 자본 집약도가 높은 중소기업이 생존할 확률이 높았다. 폐업의 경우와 업종 전환의 경우 모두에서 해당 산업의 자본 집약도의 크기가 큰 경우, 사업체는 폐업이나 업종 전환대신 생존의 확률이 높았다.

셋째, 사업체의 자본집약도, 중국으로부터의 수입침투 등과 더불어 사업체 및 산업 특성 변수들이 사업체의 폐업과 업종 전환에 유의한 영향을 미쳤다. 특히 산업의 자본집약도는 폐업과 업종변경확률을 낮추는 효과가 있었다.

넷째, 경쟁을 통한 진입과 퇴출이 자연스러운 구조조정을 촉진하는 데는 실패한 것으로 보인다. 일반적으로 한국의 중소기업은 분석 기간동안 자본축적을 하지 못했고, 업종 전환시에도 자본-노동비율을 높이지도 못했다. 중국으로부터의 압력은 지속될 것이고, 경쟁을 피하거나 이기기 위한 가장 실질적인 방법 중의 하나는 자본-노동비율을 향상시킴으로서 기업 가치와 생산품의 질(quality ladder)을 높이는 것이다. 그러나 업종을 전환한 중소 사업체는 물론, 같은 산업 내에 존속한 중소 사업체가 요소집약도를 증가시켰다는 유의한 증거는 어디에서도 발견되지 않는다. 요소집약도가 높은 산업으로 이동한 사업체의 수와 거의 같은 수의 사업체가 요소집약도가 낮은 산업으로 이동하였다. 요약하면 분석 기간 중 중소 사업체들은 생존의 경우나 업종 전환의 경우 모두에서 전반적인 자본 집약도의 증가를 이루지 못하고 있고, 이는 “생존 - 폐업 - 업종 전환”의 선택을 통해 산업 구조가 자연스럽게 고도화되는 구조조정의 경로를 밟지 못해왔음을 시사한다.

이러한 구조조정의 실패는, 본 장의 산업데이터 분석에서 산업의 자본 집약도가 기업의 진입 및 퇴출 장벽으로 작용하고 있음이 밝혀진 것을 고려하면, 산업의 높은 요소 집약도가 중소 사업체에게 있어 진입 장벽으로 작용하여, 중소 사업체가 업종 전환시 자본 집약도가 높은 산업으로의 진입은 회피한다는 것을 의미할 수 있다. 높은 자본 집약도가 퇴출의 장벽으로도 작용한다는 것은, 폐업 또는 업종 전환이 유리한 경우에도 기존의 산업 내에 잔존할 가능성이 높아져, 경제 전체의 자원의 재배분을 통한 효율적 활용을 저해할 우려가 있음을 시사한다.

다섯째, 외국경쟁자로부터의 노출은 구조조정의 활력을 향상시켰다. 중국 효과와 더불어 수출효과 역시 존재하는 것이다. 산업부분의 수출이 활성화되는 시기에 사업체의 폐업과 업종변경 확률이 높다. 중소 사업체에게는 수출을 통해 해외 시장에서 가중되는 경쟁이 폐업이나 업종 전환을 고

려하게 하는 심각한 어려움으로 인식될 수 있지만, 경제 전체적인 시각에서는 새로운 여건에 맞는 구조조정의 작업으로 이해될 수 있다. 그러나 위에서 논의한 바와 같이 안타깝게도 이러한 일련의 움직임이 중소기업의 자본 집약도의 증가 및 산업 전체의 자본 집약도 증가로는 이어지지 못한 것으로 보인다.

본 장에는 한국의 중소기업과 중국의 시장침투에 초점을 맞추어 진입, 폐업, 업종 전환의 동학을 분석하고 관련 이슈들을 연구하였다. 몇 가지 주요 시사점들이 도출되었지만 중소기업의 특성, 구조조정 등과 관련하여 아직 풀어야 할 숙제가 산적해 있다. 특히, 어떤 시사점이 특히 중소기업에만 적용되는지, 혹은 한국의 제조업 전체에 일반화될 수 있는지 등은 명확하게 규명되지 않았다. 향후 연구를 위해 제조업 전체에 대한 더욱 깊이 있고 폭넓은 정보가 요구된다.



제3장 제조업의 양극화와 중소기업의 영세화 실태에 관한 실증분석

김동석 KDI 연구위원

제조업부문에서의 구조변화는 소규모 사업체의 비중이 빠르게 확대되고 있으며 1990년대 이후 대규모 사업체와 중소기업 간 격차가 빠르게 확대되고 있는 것으로 나타났다.

제조업부문은 1980년대 중반까지의 수출주도형 고도성장기에 지대한 공헌을 이루었으며, 이 과정에서 부가가치 및 고용 측면에 있어 비중의 확대를 기록하였다. 그러나 1990년대 이후에는 고용 측면에 있어 비중이 완만하게 감소되는 반면 높은 생산성 증가율을 바탕으로 부가가치 기준으로는 비교적 안정적인 수준을 나타내고 있다. 제조업부문의 부가가치 기준 구성비는 1980년대 후반까지 지속적으로 상승하여 약 30%를 기록하였으나 이후에는 25~30% 수준을 유지하고 있다.

반면에, 취업자수 기준 구성비는 1981년 20.4%에서 1989년 27.8%까지 증가하였으나, 이후에는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며, 외환위기 이후에는 20%를 다소 하회하는 수준을 나타내고 있다. 이에 따라 제조업부문의 취업자 일인당 명목 부가가치는 1990년대 초반까지 서비스부문과 거의 유사한 수준을 기록하였으나 1993년에 서비스부문을 초과하였으며 2004년에는 서비스부문 노동생산성(약 2,832만원)의 약 1.64배인 4,635만원을 기록하였다.

그러나 제조업부문 내에서는 양극화 및 중소기업의 영세화가 빠르게 진행되고 있다. 양극화는 최근 한국경제에서 진행되고 있는 두드러진 현상의 하나로서, 국민경제 내의 다양한 부문간, 주요 경제변수간, 집단간, 경제주체간의 특성이 점차 멀어지고 있음을 의미하는 용어로 자주 사용되고 있다. 예를 들어 2003~2004년 기간 중 전례 없는 수출호황으로 인한 제조업부문의 확장과 내수 부진으로 인한 서비스부문의 침체, 외환위기 이후 진행되고 있는 대기업과 중소기업의 격차 확대 등은 양극화의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이러한 양극화 추세는 제조업 내에서도 빠르게 진행되고 있으며, 구체적으로는 산업간 및 대기업-중소기업간 격차의 확대로 나타나고 있다. 또한 1990년대 이후 영세규모 사업체의 비중이 급격히 늘어남에 따라 중소기업의 영세화가 빠르게 진행되고 있다. 본 장에서는 1980년 이후의 국민소득 통계, 산업연관표 및 광공업통계 원자료를 이용하여 제조업의 양극화와 중소기업의 영세화 실태를 분석하였다.

1980~2003년 기간중 광공업통계를 이용한 계산결과에 따르면, 종사자수 300인 이상 대규모 사업체의 구성비는 1980년에서 3.3%에서 지속적으로 감소하여 2003년에는 0.6%에 불과한 수준을 기록하였고, 중기업(종사자수 50~299인)와 소기업(20~49인) 사업체의 구성비 역시 1980년대 후반 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 반면에 종사자수 20인 미만 영세 사업체는 구성비는 1980년대 중반까지 57~60% 수준을 유지하였으나 1980년대 후반 이후 빠르게 증가하여 2003년에는 전체의 75.9%에 달하고 있으며, 이에 따라 제조업부문 전체의 사업체당 평균 종사자수가 빠르게 감소하고 있다.

제조업부문의 사업체 규모별 구성비 변화는 사업체수뿐 아니라 노동, 자본, 생산액, 부가가치 등의 모든 측면에서 발견된다. 첫째, 영세규모 사업체의 고용 비중은 1980년대 후반까지 10% 내외에 불과하였으나 이후에는 지속적으로 증가하여 2003년에는 27.3%를 기록하였으며, 소규모 사업체의 비중 역시 1980년대 초반의 10% 내외에서 완만하게 증가하여 1990년대 초반 이후에는 20% 내외의 수준을 유지하고 있다. 반면에 대규모 사업체의 종사자수 기준 구성비는 1980년 50.9%에 달하였으나 점차 감소하여 1990년대 초반 30% 수준을 기록하였고, 외환위기 이후 다시 감소하기 시작하여 2003년에는 22.9%를 기록하였다.

둘째, 명목 자본스톡을 기준으로 한 대규모 사업체의 구성비가 감소하고 있고 여타 규모 사업체의 구성비가 증가하고 있기는 하나, 변동 추이는 노동투입에 비해 훨씬 완만하며, 이는 사업체 규모별 자본집약도의 괴리가 확대되고 있음을 의미한다.

셋째, 생산요소 투입 측면에 있어 영세·소규모 사업체의 구성비 증가 및 대규모 사업체의 구성비 감소에 따라, 생산액 및 부가가치 기준에서의 구

성비도 크게 변화하고 있다. 1980~2003년 기간중 종사자수 300인 이상 사업체의 명목 생산액 기준 구성비는 68.1%에서 49.1%로, 부가가치 기준 구성비는 65.0%에서 48.1%로 감소하였다. 반면에 같은 기간중 종사자수 50인 미만 사업체의 명목 생산액 기준 구성비는 8.5%에서 24.1%로, 명목 부가가치 기준 구성비는 10.9%에서 24.7%로 증가하였다.

제조업의 영세화와 동시에 진행되고 있는 또 다른 구조적 변화는 제조업 부문의 양극화이며 구체적으로는 생산요소 투입, 산출물, 생산비용, 생산성 등 다양한 측면에 있어 사업체 규모별 특성의 괴리가 확대되는 추세를 말한다.

제조업부문의 양극화를 살펴볼 수 있는 가장 손쉬운 방법은 평균 노동소득, 자본스톡 등의 생산요소투입 측면, 생산액, 부가가치 등 산출 측면의 평균 규모를 사업체 규모별로 비교하는 것이다.

첫째, 광공업통계 원자료를 이용한 계산결과에 따르면 대규모 사업체의 종사자 1인당 평균 명목 노동소득은 1980년 202만원에서 2003년 4,431만원으로 증가하여 연평균 증가율 14.4%를 기록하였다. 그러나 같은 기간중 영세규모, 소규모 및 중규모 사업체의 종사자 1인당 평균 노동소득은 각각 11.0%, 11.9% 및 12.7%를 기록함에 따라 사업체 규모가 작을수록 증가율이 낮으며, 그 결과 사업체 규모별 종사자 1인당 평균 노동소득의 괴리가 점차 확대되고 있다.

둘째, 대규모 사업체와 중소규모 사업체간 괴리가 가장 현저하게 나타나는 항목은 평균 자본스톡규모이다. 계산결과에 따르면 1980~2003년 기간중 대규모 사업체의 평균 실질 자본스톡 규모는 약 174억원에서 1,626억원으로 증가하였으며, 이 기간중 연평균 증가율은 10.2%로 계산되었다. 반면에 중소규모 사업체의 사업체당 평균 실질 자본스톡 규모 연평균 증가율은 영세규모 사업체 5.4%, 소규모 사업체 7.3%, 중규모 사업체 7.9%로 계산되어, 사업체 규모가 작을수록 자본축적 속도가 낮은 것으로 나타났다.

이러한 결과는 사업체 규모가 클수록 자본집약도가 높아지는 방향으로 변화하고 있음을 의미한다. 대규모 사업체의 종사자 1인당 실질 자본스톡은 1980년 1,780만원에서 2003년에는 1억7,473만원으로 증가하였으며, 이 기

간중 연평균 증가율은 10.4%에 달한다. 반면에 중규모, 소규모 및 영세규모 사업체의 연평균 증가율은 각각 8.7%, 7.5% 및 5.2%로서, 대규모 사업체에 비하여 훨씬 낮은 수준이며 특히 사업체 규모가 작을수록 연평균 증가율이 낮은 것으로 나타났다. 또한 대규모 사업체의 자본장비율을 100으로 하여 계산된 사업체 규모별 자본장비율의 경우 사업체 규모가 작을수록 자본장비율이 낮으며, 1990년대 중반까지 비교적 안정된 수준을 유지하였으나 이후에는 격차가 확대되고 있다.

셋째, 자본장비율의 격차가 확대됨에 따라 노동생산성의 격차도 확대되는 추세이다. 대규모 사업체의 종사자 1인당 실질 부가가치는 1980년 1,138만 원에서 2003년에는 이의 약 12배에 달하는 1억3,685만원으로 증가하였으며, 이 기간중 연평균 증가율은 11.4%에 달한다. 반면에 이 기간중 여타 규모 사업체의 연평균 노동생산성 증가율은 중규모 9.3%(701→5,400만원), 소규모 7.7%(617→3,373만원), 영세규모 6.1%(675→2,658만원)로 계산되어, 사업체 규모간 격차가 확대되고 있다.

넷째, 사업체 규모별 노동생산성 격차의 확대와 함께 이익률의 격차 역시 확대되고 있다. 자본소득률, 즉 명목 생산액 중에서 자본에 대한 보수가 차지하는 비중을 사업체 규모별로 계산한 결과 대규모 사업체의 자본소득률은 거의 전기간에 걸쳐 여타 규모 사업체의 자본소득률을 초과하고 있으며, 1980년대 후반에서 1990년대 초반에 이르는 기간 중에는 사업체 규모별 자본소득률 격차가 거의 축소되었으나 이후에는 다시 확대되고 있으며, 특히 외환위기 이후에는 사업체 규모에 따른 격차가 뚜렷하게 나타나고 있다.

다섯째, 광공업통계 원자료는 종사자수 5인 이상 사업체를 대상으로 조사되므로, 광공업통계 원자료를 이용한 분석결과를 국민소득통계, 경제활동인구통계 등의 총량통계와 비교함으로써 5인 미만 사업체의 특성을 간접적으로 파악할 수 있다. 비교결과에 따르면 광공업통계 원자료를 이용한 제조업부문 종사자수의 경제활동인구통계 대비 대표도는 1980년대 중반까지 70% 내외의 수준을 유지하였으나 1980년대 후반에 하락하여 1990년대 후반까지 60% 내외의 수준을 유지하였으며, 최근에 다소 상승하여 2003년에는 65%를 기록하였다. 반면에, 광공업통계를 이용하여 계산된 제

조업부문 생산액의 국민소득통계 대비 대표도는 1980년대 중반까지 80% 내외의 수준을 유지하였으나 이후 상승하기 시작하여 1990년대 초반에 90%를 초과하였고 2003년에는 95.5%를 기록하였으며, 그 결과 광공업통계의 취업자수 기준 대표도와 생산액 기준 대표도 간의 격차는 1980년대 후반 이후 확대되는 추세이다. 즉, 양자간의 격차는 1980년 13%에 불과하였으나 2003년에는 30%를 초과하고 있다.

이러한 결과는 광공업통계에 포함되어 있지 않은 제조업부문 내 사업체들의 영세성이 심화되고 있음을 의미한다. 즉, 1980년대에는 제조업부문 취업자의 약 30%가 5인 미만 사업체에 종사하였으며, 이들이 제조업부문 생산의 약 20%를 담당하였으나, 이것이 최근에 들어서는 4~5%에 불과한 수준으로 크게 낮아졌음을 알 수 있다. 또한 이상의 결과를 이용하여 계산한 결과에 따르면, 5인 이상 사업체 종사자의 1인당 평균 명목 생산액 대비 5인 미만 사업체들의 종사자 1인당 평균 명목 생산액은 1980년 약 51.6% 수준에서 2003년 약 8.8% 수준으로 급감하여, 종사자수 5인 미만 사업체의 영세성이 극도로 심화되고 있음을 알 수 있다.



제4장 제조업부문의 사업체 규모별 생산성 격차에 관한 실태분석

김동석 KDI 연구위원

1990년대에 들어 대규모 사업체의 생산성이 중소기업보다 더 빠르게 제고되었으며 중소기업에서 생산성과 수익성 수준이 극히 낮은 사업체의 비중이 줄지 않아 대기업과 중소기업간 격차가 확대되고 있다.

앞 장에서는 국민소득통계, 경제활동인구통계, 산업연관표 등을 이용하여 국민경제에서 제조업부문이 차지하는 위치를 생산액, 부가가치, 고용 등의 측면에서 살펴본 후, 광공업통계 원자료를 이용하여 제조업부문내의 생산요소 투입, 생산액, 부가가치 등의 지표를 사업체 규모별로 살펴봄으로써 제조업의 영세화와 양극화 추세를 분석하였다. 이와 달리 본 장에서는 사업체 규모별로 다양한 생산성 지표들을 추정함으로써 중소기업의 생산성 및 수익성 저하의 실태를 분석하였으며, 이를 위하여 노동생산성, 총요소생산성, 부가가치율, 자본소득률 등의 지표를 사용하였다. 종사자수, 자본스톡, 생산액, 부가가치 등이 광공업통계 원자료를 이용하여 계산할 수 있는 일차적인 지표인 반면에, 본 장에서 사용한 생산성 지표들은 이러한 일차적 지표들의 변화의 원인이 되는 지표라고 할 수 있다.

이와 함께 본 장에서는 위에서 논의된 지표들을 사업체별로 계산하고 이들의 분포를 동시에 고려함으로써 부실화의 정도를 보다 세밀하게 파악하고자 하였다. 앞 장에서는 동일 규모에 속하는 사업체 집단을 하나의 사업체로 간주하여 각종 지표를 계산하였으나, 동일한 규모에 속하는 사업체라고 할지라도 부실의 정도는 크게 다를 것이며, 이를 동시에 고려함으로써 보다 세밀한 분석이 가능할 것이기 때문이다.

생산성 지표로는 노동생산성과 총요소생산성(total factor productivity; TFP)의 두 가지를 사용하였다. 노동생산성은 종사자 1인당 산출량을 의미하며, 산출량으로는 실질 생산액과 부가가치가 자주 사용된다. 총요소생산성은 노동생산성과 달리 생산함수에 포함된 모든 생산요소를 동시에 고려하는 생산성 지표이며, 생산요소들의 소득분배율을 가중치로 하여 생산요소 투입 규모를 단일 지표로 구성하고, 산출액 지표를 이로 나누어 계산된다.

본 연구에서는 총요소생산성 추정을 위하여 성장회계(growth accounting 혹은 accounting for economic growth) 방식과 다변지수(multilateral index) 방식을 병행하였다. 생산성 증대는 동일한 생산요소 투입규모 하에서의 산출량 증대를 의미하므로 생산성의 변화는 기업의 수익성에 직접적인 영향을 미친다. 이러한 이유로 본 장에서는 사업체 규모별 및 사업체별 생산성 분석과 함께 수익성 분석을 병행하였으며, 구체적으로는 부가가치율과 자본소득률을 수익성 지표로 사용하였다. 자본소득률은 생산액에서 자본에 대한 보수가 차지하는 비율로서, 국민소득통계의 영업잉여율(영업잉여÷총산출액) 및 재무자료의 매출액 경상이익률과 대비되는 개념이다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 노동생산성의 경우 1980년대까지는 중소기업의 노동생산성 증가율이 대규모 사업체를 능가하였으나 1990년대에 들어서는 대규모 사업체가 훨씬 높은 노동생산성 증가율을 기록하였으며, 이러한 현상은 외환위기 이후에도 지속되고 있다. 외환위기 이후 대규모 사업체의 연평균 노동생산성 증가율은 12.3%의 높은 수준을 기록한 반면에 중소기업의 증가율은 7~8% 수준에 머무르고 있다. 또한 대규모 사업체 내에서는 1990년대 중반 이후 노동생산성이 극히 높은 사업체가 다수 출현하고 있는 반면에 중소기업의 노동생산성 증가는 정체된 모습을 나타내고 있을 뿐이다.

둘째, 성장회계 방식을 이용하여 총요소생산성 증가율을 추정한 결과, 노동생산성의 경우에서와 같이 1980년대에는 사업체 규모가 작을수록 총요소생산성 증가율이 높았으나 1990년대에 들어서는 사업체 규모가 클수록 높은 증가율을 달성하였으며, 이러한 현상은 최근에도 지속되고 있는 것으로 분석되었다. 또한 중소기업의 성장에 대한 총요소생산성 증가의 기여도는 1990년대에 들어서도 여전히 50~60%의 낮은 수준에 머물러 있는 반면, 대규모 사업체의 경우에는 외환위기 이후 100%를 초과하고 있다. 이는 대규모 사업체의 경우 생산요소 투입규모가 절대적으로 감소하는 가운데 기술진보에 의한 성장을 기록하고 있음을 의미한다.

셋째, 다변지수 방식에 의한 총요소생산성 증가율 추정결과는 성장회계 방식에 의한 결과와 유사하다. 그러나 총요소생산성 수준을 사업체별로 계산하여 분포의 변화를 분석한 결과 ① 중소기업의 총요소생산성

수준의 분포가 비교적 정체된 변화패턴을 보이고 있는 반면 대규모 사업체의 경우에는 1990년대 중반 이후 중요소생산성 수준이 극히 높은 사업체의 비중이 증가하고 있고, ② 중요소생산성이 극히 낮은 수준에 머물러 있는 사업체의 비중이 대규모 사업체 집단 내에서는 빠르게 감소하고 있는 반면에 중소기업 사업체 집단 내에서는 여전히 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 분석되었다. 예를 들어, 2003년의 중요소생산성 수준이 1990년 평균값에 미달하는 사업체의 비중이 영세규모 사업체의 33.9%, 소규모 사업체의 26.3%, 중규모 사업체의 17.1%에 달하는 반면 대규모 사업체는 7.1%에 불과한 것으로 계산되었다.

넷째, 자본소득률은 생산액에서 자본에 대한 보수가 차지하는 비중으로 계산되며, 사업체의 수익성의 지표로 해석될 수 있다. 제조업부문의 자본소득률은 1990년 10% 내외의 수준으로 사업체 규모별 격차가 거의 없었으나, 1990년대에 들어 격차가 확대되기 시작하였으며, 2003년에는 대규모 사업체가 15%대의 높은 수준을 기록한 반면 영세규모, 소규모 및 중규모 사업체는 각각 8.2%, 9.3%, 12.4%를 기록한 것으로 분석되었다. 더욱이 자본소득률이 음(-)의 값인 사업체들의 생산액 기준 비중이 대규모 사업체 집단 내에서는 빠르게 감소하여 2003년 14.8%의 낮은 수준을 기록한 반면, 중소기업 사업체 집단 내에서는 여전히 30%대에 머물러 있으며, 2000년대에 들어서는 자본소득률이 높은 중소기업 사업체의 비중이 감소하고 있다.

다섯째, 부가가치율, 즉 생산액에서 노동과 자본에 대한 보수가 차지하는 비중을 사업체별로 계산하여 분포를 분석한 결과, 부가가치율이 음(-)의 값을 가지는 사업체의 비중이 대규모 사업체 집단 내에서는 생산액 기준으로 5~7% 수준을 기록한 반면 중소기업 사업체 집단 내에서는 12~15% 수준에 머무르고 있는 것으로 분석되었다. 음(-)의 부가가치율은 중간투입액이 생산액을 초과하였음을 의미하며, 이러한 분석결과는 제조업부문 내 중소기업 사업체의 부실의 정도가 개선되지 않고 있음을 시사한다.

제5장 중소기업의 진입과 성장에 대한 실증분석

안상훈 KDI 연구위원

중소기업의 성장에서 업체별 인적자원의 고도화가 주요한 결정요인인 반면에, 연구개발 활동에서는 개별업체보다 산업별 수준에 의해 결정되는 특성을 보여 집합적 연구개발의 추진이 필요함을 시사한다.

본 장의 목적은 광공업통계 원자료의 전수 자료를 이용하여 ‘기업동학’의 측면에서 우리나라 중소기업의 진입과 성장을 분석하는 것이다. 동일한 자료에 근거한 선행연구들에서는 1990~1998년 기간의 제조업체들의 진입과 퇴출에 주목한데 반해, 본 장에서는 보다 최근(2003년)까지의 데이터를 이용하여 진입·퇴출과 아울러 제조업체의 성장을 주된 분석 대상으로 삼았다. 이 작업을 통해 확인된 내용들을 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 미시데이터를 이용하여 업체들의 진입·퇴출·생존·성장 등 ‘기업동학’과 관련된 지표들을 계산하고 분석하였다. 이 기간 중 진입률(사업체 수 기준)은 외환위기 기간을 제외하고는 20%를 상회했었는데, 1999년의 31.3%를 정점으로 계속 하락하여 2002년부터는 20%를 하회하였다.

둘째, 미시 데이터에 근거한 다른 나라의 실증 연구 결과에서도 확인되는 사실이지만, 신규 진입 업체들 중 대다수는 초기에 퇴출된다. 연도별 진입 업체군들을 추적하여 분석한 결과 신규 진입 업체들에 대해서 2년 후의 생존율(사업체 수 기준)은 42~59% 정도에 불과한 것으로 확인되었다. 그러나, 초기의 생존장벽을 극복한 신규 업체들은 대체로 성숙한 기업들보다 빠른 성장을 보이는 것으로 나타났다.

셋째, 3년 평균 성장률 상위 10% 이내에 드는 고성장 중소기업체들을 선정하여 이들의 산업분포와 특성을 살펴보았다. 고성장 중소기업체들은 기술수준이 높은 산업 쪽에 더 많이 분포하는 것으로 나타났지만, 전 산업 전반에서 고루 발견되는 것으로 나타났다. 반면에 분석대상이 된 전 시기에 걸쳐 연속적으로 고성장 중소기업체에 포함된 사례는 극히 드물었다. 고성장 중소기업체의 특성을 비교 분석한 결과, 이들이 여타 중소기업체에 비해 생산성이 더 높고 인적자원 구성이 보다 고도화되어 있으며 연구개발과 수출에 더 적극적인 것으로 나타났다.

넷째, 고용을 기준으로 본 업체별 성장률의 회귀분석 결과 성장에 긍정적인 효과를 주는 것으로 파악된 변수들로는, 업체별 비생산직 종사자 비율, 산업별 연구개발집약도, 업체별 자본장비율, 산업별 해외직접투자 증가율, 산업별 수출증가율, 산업별 대미 수출비중, 산업별 수입증가율, 산업별 무역(=수출+수입) 증가율, 산업별 대미 무역비중, 업체별·산업별 수출집약도 등으로 나타났다.

선진국들의 정책 연구자들 사이에서는, 잠재적인 고성장 중소기업군을 지원·육성하고 고성장 중소기업들이 배태되고 경쟁 속에서 성장할 수 있는 보다 나은 환경을 만들기 위한 정책적 논의가 지금도 활발히 이루어지고 있다. 이 장에서 확인된 중소기업 성장요인들을 중심으로 추가적인 검토와 논의가 필요한 정책과제들을 짚어보자면 다음과 같다.

첫째, 중소기업의 성장에 있어 업체별 인적자원의 고도화가 매우 중요한 것으로 나타났다. 둘째, 개별업체 수준을 넘어서 산업별 연구개발 활동의 외부효과가 높다는 것이 다시금 입증되었다. 반면, 개별업체의 연구개발 활동이 그 업체의 성장에 기여하는 효과는 제한적인 것으로 나타났는데 이는 개별업체의 혁신활동에 수반되는 리스크가 상당히 큼을 시사한다. 셋째, 업체별 자본투자가 성장에 기여함을 확인하였다. 이는 중소기업의 투자활동을 가능하게 하는 효과적인 금융시스템 확립의 필요성을 다시 한번 제기한다. 넷째, 생산의 국제화 경향은 중소기업의 성장에 위협인 동시에 새로운 기회이기도 하다는 점이 확인되었다. 적극적인 시장개방과 국제협력 확대의 정책 기조가 중소기업의 건전한 성장에 우호적인 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 단, 무역 및 해외직접투자의 증대로 인한 효과는 교역 대상국에 따라서 불균등하게 나타날 것이며, 생산성 증대에 미치는 효과 역시 국제 분업 체제에서 우리의 중소기업이 어떤 위치를 점할 것인가에 따라 다른 양상을 보일 것이라는 점도 본 장의 실증분석 결과에서 도출되는 매우 중요한 시사점이다.

제6장 중소기업의 R&D투자 분석 및 정책적 시사점

서중해 KDI 연구위원

2000년 이후 R&D투자 증가율은 GDP증가율이나 설비투자증가율보다 높았으며 R&D투자 자금조달에서는 기업규모가 작을수록 금융제약을 더 많이 받거나 자금조달의 한계비용이 더 높은 것으로 분석되었다.

본 장의 목적은 기업의 투자 패턴이 어떻게 변하고 있는지를 설비투자와 R&D투자를 대비시켜 실증적으로 확인하고, 기업의 R&D투자 구조를 대기업과 중소기업을 대비시켜 보다 상세하게 분석하며, R&D투자의 결정 요인으로서 자금 조달에 있어서 대기업과 중소기업이 어떻게 다른가를 실증적으로 분석하는 것이다.

최근 우리 경제가 경험하고 있는 지속적인 설비투자 감소 현상은 이로 인하여 장기적 성장기반이 훼손될 수 있다는 우려를 낳고 있다. 설비투자는 외환 위기 직후인 1999~2000년에 크게 증가한 이래로 지속적으로 낮은 증가율을 보이고 있다. GDP증가율과 비교해 보면, 경제규모가 커지는 만큼 투자확대가 이루어지지 않는 못하고 있는 상황이다.

그러나 이에 반해 최근 연구개발투자는 지속적으로 확대되고 있는데, 2000년 이후 연구개발투자 증가율은 GDP 증가율이나 설비투자 증가율보다 높은 수준을 유지하고 있다. R&D투자의 증가는 기술혁신을 통한 생산성 제고의 밑거름이 된다는 측면에서 우리 경제의 미래에 대한 긍정적인 전망을 가능하게 한다.

또한 설비투자의 감소와 R&D투자의 증가는 우리 경제가 혁신주도형 경제로의 전환과정에 있다는 해석을 가능하게 한다. 투입주도형 경제성장 단계에서 혁신주도형 경제로 전환하는데 있어서의 관건은 혁신을 통한 생산성 향상을 통하여 성장을 지속하는 것인데, 기업의 R&D투자는 기술혁신의 가장 중요한 원동력으로 작용하기 때문이다.

투자 패턴의 변화 양상을 보다 구체적으로 파악하기 위하여 기업 차원의 데이터를 이용하여 기업 규모별로 구분해 보았다. 여기에서는 한국신용평

가(주)의 자료와 과학기술부의 『과학기술연구활동조사보고』 자료를 이용하였다. 두 자료 모두 설비투자가 이례적으로 급증한 2000년을 제외하면 설비투자 대비 연구개발투자의 비율이 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.

기업 규모별로는 대기업보다 중소기업이 설비투자 대비 연구개발투자 비율이 더 큰 것으로 나타났는데, 이는 대기업의 경우 대규모 장치산업이 많기 때문인 것으로 추정된다. 이러한 투자 패턴의 변화는 2000년대 들어 우리나라 기업의 전략이 과거의 투입 극대화를 통한 성장전략에서 기술혁신에 의한 성장전략으로 고도화되어 가고 있음을 시사한다. 투자 패턴의 변화는 산업별로 차이가 크게 나타난다. 의약품, 정밀기기, 항공기, 사업서비스업 등은 두 자료 모두 설비투자 대비 R&D투자 비율이 높게 나타나고 있다.

우리나라 민간기업의 R&D는 종업원 수 300명 이상 대기업이 2003년 현재 전체 민간부문 R&D투자의 79%를 차지하고 있는 것에서도 알 수 있듯이 대기업이 주도하고 있다. 대기업은 외환위기 직후 구조조정 과정에서 R&D투자가 위축되었지만, 구조조정이 완료되면서 최근에는 다시 R&D투자를 확대하고 있다.

외환위기 직후부터 2001년까지 민간부문 R&D투자에서 중소기업 비중이 늘어난 것은 한편으로는 대기업의 R&D투자 위축 및 다른 한편으로는 벤처 붐에 의한 중소기업의 R&D투자 확대가 크게 작용한 결과이다. 2001년을 정점으로 최근에는 다시 중소기업의 비중이 줄어들고 있는데, 이는 벤처 버블의 붕괴 및 기술창업의 부진 등으로 중소기업의 R&D투자가 정체되고 있는 반면, 구조조정 이후 대기업이 적극적으로 R&D투자를 확대하고 있는 결과이다.

R&D투자에 비하여 연구원 수 비중은 중소기업이 상대적으로 높다. 이는 중소기업의 연구원 일인당 R&D투자 규모가 대기업 평균에 비하여 낮기 때문이다. 1995년 이후부터 2004년까지 연구원 수 비중 추이를 보면 대체로 R&D투자의 경우와 유사하다. 즉, 1995년부터 2001년까지 연구원수에서 중소기업이 차지하는 비중이 지속적으로 증가하였지만, 이후부터는 다시 감소 추세에 있다. 대기업 부문에 있어서도 기업 규모별 연구원수 비중은 R&D투자와 유사하게 나타나고 있다.

단기적인 변동에도 불구하고, 전반적으로는 민간부문 내에서 R&D를 수행하는 기업의 숫자나 매출액 대비 R&D투자는 지속적으로 증가하고 있다. R&D활동 수행기업의 비중을 기업규모별로 세분하여 보면 20명 미만의 소기업을 제외하고는 모든 중소기업의 연구개발활동 수행기업 비중이 크게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 종업원수 200~299명인 중규모 기업의 경우 1995년 14.1%에서 2002년 49.2%(2003년 44.6%)로 크게 증가하였으며, 20~49명의 소기업 역시 1995년에는 0.1%의 기업만이 연구개발활동을 수행하였으나 2002년에는 8.0%(2003년 6.8%)로 괄목할 만한 증가세를 보였다.

R&D투자 자금 조달에 있어서 중소기업과 대기업은 어떤 차이가 있는지를 계량모형을 통하여 실증 분석하였다. 통상적으로 R&D자금조달에 있어서 중소기업의 경우 대기업에 비하여 내부자금 비율이 현저하게 낮다. 중소기업의 내부자금 비율이 낮다는 사실이 R&D자금조달에 있어서 금융제약 요인으로 작용하는지를 1995~2003년 기간의 496개 기업으로 구성된 패널 데이터를 사용하여 검증하고자 하였다.

실증분석 결과에 의하면, 종업원 99인 이하 기업의 경우 내부 현금 보유에 대한 R&D투자의 탄력성이 0.99로 대단히 높게 나타나고 있다. 반면, 종업원 100~299인 이하의 기업, 종업원 300~999인 이하의 기업 및 종업원 1,000명 이상의 기업에 있어서는 현금 보유에 대한 R&D투자 탄력성은 매우 낮은 통계적으로도 유의하지 않게 나타났다. 이 추정결과는 종업원 99인 이하의 소기업의 경우, 즉 기업 규모가 작을수록, 금융제약을 더 많이 받거나 자금조달의 한계비용이 더 높다는 것을 시사한다.

이상의 논의를 종합하면 첫째, 우리나라 민간부문 R&D는 상위 대기업의 비중이 매우 높으며 대기업이 선도하고 있다. 둘째, 외환위기 이후부터 2003년까지의 민간기업의 R&D 변화 추이를 보면, 대기업의 비중이 다소 줄어들고 있으며, 보다 많은 중소기업이 R&D에 참여하게 되었으며, 이들 기업의 R&D투자는 외환위기 이후보다, 매출액에 대비할 때, 상대적으로 더 늘어나고 있다. 셋째, 종업원 1,000명 당 연구원 수 및 박사급 연구원 수가 지속적으로 증가하였는데, 이는 민간부문 R&D에 있어서 연구 저변의 확대와 질적인 고도화 단초로 해석할 수 있다. 넷째, 전반적으로 민간

기업의 R&D활동의 저변은 보다 확대되었으며, R&D집약적 기업이 새롭게 등장하면서, 민간기업의 R&D활동에 있어서 질적인 변화가 이루어지고 있다고 판단할 수 있다.

사회적 최적 수준의 R&D투자가 이루어지기 위해서는 정부의 정책적 개입이 필요하므로 기업의 R&D투자를 지원하기 위한 정부의 정책은 지속되어야 할 것이다. 이 장에서는 기업규모가 작은 중소기업은 대기업에 비하여 R&D를 수행하는데 불리하다는 것을 자금조달 측면에서 확인하였다. 중소기업의 R&D자금 조달 지원 정책의 방향은 조달비용의 경감 및 자금공급의 확대라는 두 가지 측면에서 지속되어야 한다. 근본적으로 기술금융의 활성화를 위해서는 금융기관의 전문성을 제고하는 것이 매우 중요하다.



**제3부 중소기업의 혁신성 제고를 위한 정책과제는
3월 17일(금) 조간부터 보도해 주시기 바랍니다.**

[제3부(7장~11장) 요약]

□ **(7장) 새로워진 환경에 적응하지 못하는 중소기업들의 정리가 신속히 이루어지고 성장이 높은 중소기업들로 자원유입이 확대되는 여건이 조성되어야 하겠지만 중소기업들이 직면하고 있는 실제 현실은 그렇지 못한 것으로 나타나고 있음.**

- 단적인 예를 부실 중소기업에 대한 워크아웃 운용에서 찾을 수 있음.
- 현재 부실징후가 보이는 중소기업에 대해서는 채권금융기관 중심의 공동 워크아웃보다는 자체 워크아웃이 주류를 이루고 있는데,
- 이는 부실징후 중소기업에 대한 채권자가 신용보증을 포함하여 다수가 될 수 있음에도 주채권은행 주도라서 구조조정보다는 채권회수 수단으로 운용될 수 있음을 시사함.
- 또한, 공동 워크아웃의 실제 운용도 이미 부실이 심화되어 자본이 완전 잠식되고 부채가 자산을 상회하게 되어야 비로소 실시에 들어가는 사례들이 대부분이라서, 이미 생산주체로서 기업조직이 손상된 후에 워크아웃에 착수하므로 만기연장 또는 이자감면 등과 같은 소극적 채무조정에 그치고 기업조직에 축적된 혁신역량을 회생시킬 수 있는 신규여신 공급이나 출자전환 등 적극적 구조조정은 기대하기 어렵게 되어 있음.
- 따라서 중소기업의 구조조정 과정에 신용보증기관의 적극적 참여가 필요하고 공동 워크아웃 중인 기업의 사업전환에 신규자금이 필요한 경우 중소기업진흥공단이나 신용보증기금을 통한 정책자금을 지원하여 줌으로써 은행의 신규여신 손실 위험을 보전하여 주어야 할 것임.
- 은행의 요주의 기업에 대한 조기 워크아웃을 유도할 수 있도록 기업신용위험의 상시평가 기준을 강화하고 요주의 기업의 부도율을 은행 임직원에게 대한 감독 및 인사상 제재와 연동시킬 필요가 있음.

□ **(8장) 중소기업의 원활한 구조조정을 위한 또 다른 정책수단으로서 인력훈련 제도의 효율적 작동이 중요한데, 이는 중소기업의 경우 근로자의 잦은 직장 이동으로 인해 인적자원에 대한 투자유인이 적고, 규모의 불경제 등으로 능력개발이 과소투자되기 때문임.**

- 현재 고용보험의 능력개발사업은 선훈련-후지원 방식이고, 동시에 기업주를 지원하는 방식이어서 중소기업 근로자의 능력개발에 대한 시장실패를 극복하는데 한계가 있음.
- 따라서 중소기업 친화적인 능력개발체계를 개발하여 중소기업종사 근로자들의 능력개발 역량을 향상시켜, 원활한 구조조정이 이루어질 수 있도록 뒷받침해야 할 것임.
- 예를 들어, 대기업과 협력생산관계에 있는 중소기업들에 대해서는 대기업과의 훈련콘소시움을 구축하여 대기업에게 중소기업 근로자의 능력개발에 대한 책무성을 부여하는 중소기업직업훈련콘소시움사업의 확산이 필요함.
- 또한 중소기업 근로자의 학습을 우대 지원하거나, 중소기업장을 찾아다니는 이동훈련 및 e-learning 등 중소기업 특성에 부합되는 훈련방식의 개발이 확대되어야 함.

□ **(9장) 우리 경제에서 혁신형 중소기업의 대표적 사례로 간주되고 있는 벤처기업의 성장요인에 관해 분석해 보면**

- 연구개발 집약도가 높을수록, 업력이 짧을수록, 정책자금 활용도가 높을수록, 수도권에 입지한 기업일수록 성장률이 높은 것으로 나타났음.
- 이에 따라, 벤처기업의 성장을 위해서는 연구개발 등에 대한 지원이 효과적일 것이므로 국가연구개발 지원대상과 결합된 지원이 효과적일 것임.

□ **(10장) 혁신형 중소기업의 비중이 높아지기 위해서는 신기술 창업이 활성화되어야 할 것이며, 창업보육센터를 통한 조직적이고 체계적인 지원은 그에 대한 답이 될 수 있음.**

- 실제로 창업보육센터에서 보육서비스를 받았던 업체들은 일반 창업기

업에 비해 생존율이 월등히 높으며 입주업체 대표들의 학력수준도 벤처기업에 비해 뒤지지 않는 수준이라서 잠재력이 높다고 평가됨.

- 그러나 창업보육센터에는 자체 재원이 없어 장래성이 높은 입주업체들을 선별하여 투자할 수 없음은 물론 창업보육에 관하여 전문성이 높은 운영인력을 채용하기조차 어려운 여건에 처해있음.
- 운영인력은 입주업체들에게 외부의 기술 협력진을 연결시켜주고 개발된 제품의 수요처를 알선하여 주는 등 창업보육센터와 외부와 관계를 맺어주는 매개기능을 수행하여야 하는 창업보육센터의 핵심 요건임.
- 그러므로 정부의 재정적 보조가 필요하지만 지원의 효율성을 높이기 위해서는 창업보육의 성과에 연동되어 지원의 지속가 결정되고, 또 그 규모도 비례적으로 결정되는 유인체계를 구축함으로써 성과가 우수한 창업보육센터의 사업 확대를 돕는 한편 부실한 센터의 정리도 함께 유도할 수 있을 것임.

□ **(11장) 지역혁신체제 및 혁신클러스터 조성은 중소기업의 혁신능력을 배양하여 새로운 성장동력의 창출과 국가균형발전에 기여하는 유용한 정책도구가 될 수 있음.**

- 선진국에서는 1980년대 이래 혁신능력의 결핍으로 단순하청생산단계에 머물던 중소기업들을 기술력 배양을 통해 환경대응단계로 끌어 올리고 더 나아가 외부환경을 자신들에게 유리하도록 능동적으로 대처하는 능력을 가진 전략경영단계로 육성하는 데 지역혁신정책이 기여한 바가 컸음이 입증된 바 있음.
- 우리나라에서도 1999년 4대 지역(대구, 부산, 경남, 광주)을 시작으로 다른 9개 지역까지 지역혁신정책이 추진 중에 있는데, 지역혁신정책을 통해 기술개발 지원을 받은 중소기업들을 대상으로 한 설문조사에 의하면 조사대상의 60% 정도가 지원을 받은 후 기술수준이 더 높은 연구과제로 이동한 것으로 나타나 지원이 효과적이었음을 보여주고 있음.
- 그러나 기술적 난이도가 낮고 제품화 단계의 연구과제에서 상향이동이 많았고 기술적 난이도가 높으면서 원천기술의 성격을 갖는 연구과제(중기거점과제 이상)로 이동한 비율은 7%에 불과한 것으로 나타났음.

- 따라서 앞으로 산업계 인력수요와 인력공급, 특히 석·박사급 연구인력의 양성이 일치되어야 하며 연구시설 및 설비에 대한 지원이 대체로 충족되었으므로 앞으로는 기업지원서비스 등의 비중이 높아져야 되고 지역내 지원기관간 연계도 강화되어야 할 것임.

제3부 중소기업의 혁신성 제고를 위한 정책과제

제7장 중소기업 구조조정 촉진을 위한 정책과제

강동수 KDI 연구위원

부실징후기업이 혁신기업으로 재탄생되기 위해서는 단순한 채권회수 및 채무경감보다 사업구조조정까지 연결될 수 있도록 자체 워크아웃보다 공동 워크아웃이 활성화되어야 한다.

중소기업은 경제의 역동성을 제고하고 혁신 및 고용을 창출하는 주체로서 중요한 역할을 담당해야 함에도 불구하고 중소기업의 전반적인 침체는 경제뿐만 아니라 사회적인 관점에서도 심각한 문제점을 노출시키고 있다. 대기업과 중소기업간 양극화, 중소기업의 점진적인 생산성 및 수익성 하락, 정책금융의 개편 등과 관련하여 부실중소기업에 대한 구조조정이 정책의 주요과제로 부상하고 있다. 중소기업 구조조정 문제는 직접적인 이해당사자가 해결하는 것이 가장 바람직하나 중소기업의 특수성으로 인하여 효율적인 구조조정이 어려운 것이 현실이다. 2004년 하반기부터 정부는 부실징후가 보이는 중소기업에 대하여 채권금융기관중심의 사적 구조조정방식인 워크아웃을 본격적으로 추진하고 있다. 이에 본 장에서는 워크아웃 중소기업의 부실 현황과 구조조정 성과를 분석하고 이를 촉진시킬 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

현재까지 공동워크아웃보다는 자체워크아웃이 주류를 이루고 있다. 이는 중소기업 구조조정 활성화가 아직 미흡하다는 사실을 간접적으로 시사한다. 중소기업에 대한 신용보증이 광범위하게 공급되고 있는 상황에서 채권자가 다수인 경우가 대부분임에도 불구하고 주채권은행 중심의 자체워크아웃이 주류를 이룬다는 것은 본격적인 구조조정이라기보다 채권회수의 수단임을 의미하기 때문이다. 물론 채권자의 입장에서 채무재조정의 목적이 회수의 극대화에 있음을 부인하기 어렵지만, 경제전체의 관점에서 그리고 장기적인 관점에서 중소기업부문의 효율성을 제고하고 부실징후기업을 혁신의 주체로 재탄생시키기 위한 목적으로 구조조정이 요청된다면 단순한 채권회수 및 채무경감 등의 조치보다 사업구조조정까지 연결된 적극적인 수단이 모색되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 자체워크아웃보다는 공동워크아웃이 보다 활성화될 필요가 있다.

공동워크아웃 대상기업들을 살펴보면 이미 부실이 심화된 상태에서 워크아웃이 실시된 사례가 대부분이었다. 자본이 완전히 잠식되어 자산이 부채를 하회하고 있거나 그렇지 않더라도 매출의 감소세가 현저하고 차입금비용이 지나치게 높은 기업이 대부분이었다. 이러한 상태에서 공동워크아웃이 회생형으로 진행되기에는 한계가 있다고 판단된다. 그리고 공동워크아웃에서 실시되는 채무재조정은 만기연장이나 이자감면과 같이 소극적인 부채조정이 대부분이고 신규여신 공급이나 출자전환과 같이 사업구조조정이 전제된 지원은 미미한 수준이다. 또한 자금지원이 이루어지더라도 적기에 공급되지 못하여 실효성이 낮은 경우도 있다.

부진한 공동워크아웃의 실적은 은행과 보증기관 등 채권자의 소극적인 자세에 기인한다고 사료된다. 제도적인 제약요인과 함께 손실인식에 대한 부담 등이 채권자의 적극적인 구조조정 참여를 제한하고 있는 것이다. 따라서 중소기업 구조조정이 보다 활성화되기 위해서는 이들에 대한 제약요인의 해소와 공적인 지원이 병행될 필요가 있다.

본 연구에서는 다음과 같은 세 가지 정책방안을 제시하고 있다. 첫째, 공적 신용보증기금의 보다 적극적인 참여를 유도하기 위하여 동 기금에 대한 평가항목에 요주의 중소기업에 대한 구조조정 성과를 포함한다. 둘째, 공동워크아웃기업이 사업전환을 위하여 신규자금이 필요한 경우 중소기업진흥공단 및 공적 신용보증기금을 통하여 정책자금을 지원함으로써 은행의 신규여신 취급에 따른 손실을 보전하거나 위험을 분담한다. 셋째, 은행이 요주의 중소기업들을 조기에 공동워크아웃할 수 있도록 기업신용위험상시평가의 기준을 강화하고 요주의 기업의 부도율을 은행 임직원들에 대한 감독 및 인사상 제재와 연동시킨다.

중소기업을 성공적으로 구조조정한다는 것은 개별채권은행의 손실을 최소화한다는 의미를 넘어서 납세자의 손실부담을 최소화하는 방안이라는 측면에서 정책당국자의 관심이 요구되는 분야이다. 아울러 현재 정체상태에 처해 있는 중소기업이 혁신지향적인 체제를 갖추기 위해서도 생산성과 수익성이 하락하는 업종에서 탈피하기 위한 구조조정이 필요하다. 이를 통하여 궁극적으로는 대기업과 중소기업간 양극화의 해소에도 기여할 수 있을 것이다.

제8장 중소기업 고용 및 능력개발 지원정책 개선방안

어수봉 한국기술교육대학교 교수

중소기업의 인력개발이 활성화되기 위해서는 능력개발시스템이 현행의 보험방식에서 조세방식으로 혁신되어야 한다.

중소기업은 대기업에 비해 임금 및 근로조건이 취약하여 필요 인력을 확보하기 어렵고, 또한 능력개발관련 투자가 작아 산업 및 기술변화에 대응하는 구조조정 역량이 취약한 실정이다. 특히 중소기업은 근로자의 잦은 노동이동에 따라 인적자원에 대한 투자유인이 적고, 규모의 불경제 등으로 능력개발이 과소투자되고 있다. 그러나 현재 고용보험의 능력개발사업은 선훈련-후지원 방식이고, 기업을 매개로 운영되는 방식이어서 중소기업 근로자의 능력개발에 대한 시장실패를 극복하는데 한계가 나타나고 있다.

이러한 현실 여건에서 중소기업친화적인 능력개발체계를 도입하여 중소기업 및 그 근로자의 능력개발 역량을 향상시켜, 원활한 구조조정이 이루어질 수 있도록 뒷받침하는 것은 매우 중요한 정책과제이다. 가령 대기업과 연결되어 있는 중소기업의 능력개발 활성화를 위해, 대기업에게 중소기업근로자의 능력개발에 대한 책무성을 부여하고 있는 중소기업직업훈련콘소시움사업은 중소기업친화적인 능력개발체계의 한 예이다. 그리고 중소기업 근로자의 학습을 우대 지원하거나, 이동훈련 및 e-learning 등 중소기업 특성에 부합되는 훈련방식의 개발 역시 중소기업친화적인 능력개발 노력으로 볼 수 있다. 이러한 시각에서 현재 추진되고 있는 정부의 다양한 중소기업에 대한 고용 및 능력개발 지원정책을 살펴보면서 중소기업 근로자의 능력개발을 촉진할 수 있는 실질적 효과가 있는 대안이 제시되어야 할 것이다.

중소기업 인력정책의 개선방향은 첫째, 중소기업친화적으로 작동할 수 있도록 설계되어야 한다. 청소년 직장체험 프로그램, 고용보험 능력개발사업이나 육아휴직장려금사업 등의 경우와 같이 중소기업에 대한 우대 조건이 크지 않을 경우 이 사업은 중소기업에게 역진적으로 귀결된다. 또한 중소기업특화적 사업(예를 들면 산재예방 지원시설 용자사업)의 경우에서도 중

소기업이 시장금리 등의 기회비용 수준에 매우 민감하게 반응하고 있다.

따라서 정부는 중소기업 우대조건 혹은 지원조건에 대해 면밀한 연구조사(가령 정책 시뮬레이션 등)를 하여 일반적인 기업지원 정책이라 하더라도 최소한 중소기업에게 역진적으로 작용하지 않도록 제도를 설계해야 한다. 특히 지원정책이 중소기업친화적으로 설계되었다 하더라도, 실제로 운영이 그렇게 되고 있는가를 평가해야 한다.

둘째, 유사한 중소기업 인력지원 정책은 정부간 정책네트워크를 구축하여 실행되면 효과성을 제고할 수 있다. 가령 중기청의 중소기업 인력유입 인프라 조성사업이나 해외전문인력 도입지원사업 등은 노동부와 정책네트워크를 구축할 수 있고, 반면에 노동부의 중소기업 신규업종 진출지원사업은 산자부 혹은 중기청과 정책네트워크를 구축하여 추진할 수 있을 것이다. 또한 대부분의 중앙정부 사업은 지방정부와 정책네트워크를 구축하여 추진되면 더욱 효과적일 수 있다. 노동부의 중소기업훈련콘소시엄사업은 해당 재직근로자의 이동이 제약되는 특성 때문에 지역적 특성이 강하므로 지방 중소기업의 사정을 잘 알고 있고 리더십을 갖고 있는 지방정부와 협력하여 추진하면 효과적일 수 있다.

셋째, 중소기업특화 프로그램과 운영기관하고, 지역의 대학을 적극적으로 활용해야 한다. 이제 대학은 지역의 중소기업 근로자의 능력개발을 담당하는 역할을 수행해야 한다. 가령 중소기업 학습조직을 전공이 부합되는 지역 대학과 공동으로 구축, 운영할 수 있을 것이다.

넷째, 중소기업 인력지원정책은 생산물시장에서의 공급체인과 대기업의 리더십을 활용하는 것이 효과적이다. 중소기업훈련콘소시엄의 경우나 산업별 인적자원개발위원회의 경우에서와 같이 중소기업 인력개발정책의 실효성을 제고하기 위해서는 대기업의 리더십을 활용하되 그 책무성에 대한 적절한 지원을 통해 지원효과가 중소기업으로 파급되는 정책의 설계가 중요하다. 자동차, 조선 산업 등의 경우 중소기업은 대기업에게 부품을 공급하는 역할을 하는데 대기업과 중소기업이 협력하여 중소기업의 인적자원의 질을 높이는 것이 산업 전체의 경쟁력 제고에도 기여할 수 있다. 향후 중소기업의 인력개발정책은 중소기업훈련콘소시엄 및 산업별 인적자원개발위원회를 중심으로 재편되어야 한다. 정부는 이 두 기구를 인적자

원개발의 지역-산업의 두 축으로 활용하고 지원해야 한다. 그리고 정부가 공공훈련기관 등을 통해 직접 추진해야 하는 부분은 지역-산업 매트릭스가 포괄할 수 없는 중소기업의 인력개발이다.

다섯째, 중소기업 지원정책에서 나타날 수 있는 도덕적 해이나 사중손실(dead-weight loss)을 최소화하기 위해서는 중소기업 스스로의 노력을 담보할 수 있는 인센티브가 정책에 함께 설계되어야 한다. 무상 지원되는 클린사업장조성지원사업이나 일부 고용장려금의 경우 도덕적 해이나 사중손실에 대한 문제가 발생할 수 있다. 물론 중소기업에 대한 일반적 보조금 정책으로 이해하고, 이를 감수하고 추진할 수 있다. 그러나 같은 비용을 어차피 들인다면 보다 효과적으로, 즉 꼭 필요한 중소기업에게 선택적으로 지원하는 방안을 검토해야 할 것이다. 이 방안은 역시 경쟁원리에 기초한 선택과 집중이다. 가령 클린사업장조성지원사업이나 청년실업자 고용촉진장려금 등을 선택과 집중 방식(공모제도와 평가제도)으로 운영할 수 있다. 이때 문제가 될 수 있는 것은 이 사업의 비용을 내는 사업주가 지원받을 수 있는 당연한 권리를 주장하는 경우이다. 따라서 이를 피하기 위해서는 고용보험의 세 가지 사업 중 실업급여사업은 보험방식으로 운영하되, 고용안정사업과 능력개발사업은 보험방식보다 일반예산방식으로 운영할 수 있도록 관련제도를 정비해야 할 것이다.

제9장 벤처기업의 현황과 지원정책 개선방안

정진하 KDI 초빙연구위원

벤처기업 지원정책은 신생 기업 위주로 지원이 이루어져하고 과학기술 정책과의 유기적 접목이 필요하며 민간의 선별력을 최대한 활용하여 효율성을 제고하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

벤처기업과 관련한 제반 여건을 감안해보면 지금은 한국의 벤처기업이 안고 있는 과제를 살펴보고, 이를 바탕으로 벤처기업 지원정책의 바람직한 방향을 추론해 볼 적절한 시점이라고 판단된다. 본장에서는 이처럼 벤처기업을 둘러싼 환경이 변화함에 따라 나타날 수 있는 벤처생태계의 과제를 점검하고, 벤처기업의 새로운 개념정의를 모색하며, 이를 바탕으로 벤처기업 지원정책의 개선방안을 제시하였다.

벤처넷에서 관리하고 있는 벤처확인 자료와 한국신용평가정보의 기업DB를 결합하여 벤처기업의 경영성과를 분석하였다. 또한 수익성, 성장성, 기술집약성 등 세 가지 지표를 경영성과 분석의 기준으로 하였다. 수익성 지표로는 매출액 영업이익률, 성장성 지표로는 매출액 증가율, 기술집약성 지표로는 매출액 대비 R&D 비용과 총자산 대비 무형자산을 사용하였다.

1단계로 벤처기업과 非벤처기업 간의 성과를 비교분석한 결과 성장성과 기술집약성에서는 벤처기업이 나은 성과를 보인 반면, 수익성에서는 일반기업이 나은 성과를 보였다. 이처럼 개별 지수별로 벤처기업과 非벤처기업의 성과가 차이를 보이고 있기 때문에 이를 동시에 고려할 수 있는 평가지표를 사용해보았다. 즉, 수익성, 성장성, 기술집약성별로 각 기업별 성과를 순위화하여 이를 평균한 값을 종합적인 성과지수로 사용하였다.

이러한 성과지수를 통해 벤처기업과 非벤처기업 간의 종합적 경영성과를 비교해본 결과, 벤처기업의 성과가 상대적으로 우수한 것으로 나타났다. 한편 분석결과의 견고성을 점검하기 위하여 업력을 제한한 상태에서 똑같은 분석을 해보았는데, 이 경우에도 유사한 결과가 나타났다. 결론적으로 벤처기업의 경영성과는 非벤처기업의 경영성과에 비해 우월한 것으로 나타난다.

2단계로 벤처기업 내에서의 유형 간 경영성과를 비교하였다. 단, 벤처기업의 유형 간 이동이 매우 활발하기 때문에, 본 연구에서는 기준유형을 초기 유형으로 한정하여 분석을 실시하였다. 여기서 매출액증가율로는 2001년에서 2003년 사이의 증가율을 사용하였으며 나머지 지표의 경우에는 2003년 성과지표를 사용하였다. 확인유형별 성과지수를 비교한 결과, 벤처투자기업이 연구개발기업이나 신기술기업에 비해 우월한 성과를 보였다. 한편 非벤처기업과의 비교분석에서처럼 업력을 7년 이하로 제한하고 성과분석을 해보았는데, 이 경우에도 유사한 결과가 도출되었다. 이상의 경영성과 분석을 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점 중 가장 중요한 것은 민간의 선별능력을 최대한 활용한다는 것이다.

벤처기업 지원정책의 대상과 방법을 추론하는 데 유용한 시사점을 찾기 위하여, 벤처기업의 성장요인에 관한 실증분석을 실시하였다. 실증분석에는 OLS기법을 활용하였으며, 자료입수의 제약으로 인해 부득이 횡단면분석에 의존할 수밖에 없었다.

실증분석에서 사용한 모형은 기본적으로 기존의 기업성장에 관한 연구모형들과 유사한 축약모형(reduced-form model) 형태로 구성하였다. 종속변수로는 기업의 성장성 지표로 흔히 이용되는 매출액 성장률을 사용하였으며, 독립변수로는 벤처기업의 성장요인들 중 통계자료 확보가 가능한 것들을 사용하였다. 창업자특성, 연구개발투자, 업력 및 기업규모, 산업특성, 정부지원, 입지특성, 근로자 학력구성, 성장단계, 경영권 등이다.

실증분석에 사용된 자료는 중소기업청에서 실시한 2004년도 ‘벤처기업 정밀실태조사’의 원자료이며, 사전에 불합리한 관측치를 제외시키는 자료가공을 수행하였다. 이러한 자료가공의 결과 분석대상 기업의 수는 3,574개로 축소되었으며, 결측치 492개를 제외하고 난 후 최종적으로 회귀분석에 사용된 관측치는 3,082개이다.

통계적 유의성을 확보한 몇 가지 분석결과를 요약하면 다음과 같다. i) 창업자의 이전근무지가 대학일 경우 성장이 느리다. ii) 연구개발집약도가 높을수록 성장이 빠르며, 연구개발집약도와 성장률 간에는 비선형 관계가 있다. iii) 업력이 짧을수록 성장이 빠르다. iv) 기업규모가 클수록 성장이 빠르다. v) 정책자금 활용도가 높은 기업일수록 성장이 빠르다. vi)

수도권에 위치한 기업의 성장이 빠르다. vii) 고학력 근로자 비중이 높은 기업의 성장이 상대적으로 느리다. viii) 창업기 또는 성장기 기업의 성장이 빠르다.

벤처기업 지원정책의 전반적인 개선을 위해 필요한 과제는 무수히 많다. 이처럼 다양하고도 많은 과제들을 모두 분석하고, 이에 대한 대안을 한꺼번에 제시하기는 힘들다. 따라서 본장에서는 지원대상 및 지원방법을 중심으로 개선방안을 제시하였다. 한편 본문에는 기존 지원제도 유지의 장·단점 분석, 최근 정부가 발표한 개편(안)에 대한 평가, 대안 선별의 기준, 실현가능한 가상 대안들에 대한 평가, 최적대안의 도출, 추가적 정책과제 등에 관한 내용들이 있으나, 여기서는 이 중 핵심적인 부분만을 요약한다.

정부는 금년 9월 초에 ‘벤처기업 확인제도 개편방안’을 확정된 바 있는데, 개편(안)의 주요 내용은 벤처기업 확인요건과 확인서 발급기관의 변경이다. 확인요건의 변화는 i) 1단계 혁신능력평가의 폐지, ii) 벤처투자기업의 확대, iii) 연구개발기업의 요건 강화, iv) 신기술기업 유형의 폐지 등이다.

이번에 정부가 발표한 개편(안)은 과거 제도에 비해서는 상당히 개선된 것으로 평가할 수 있다. 1단계 혁신능력 평가의 폐지, 벤처투자기업의 범위 확대, 연구개발기업의 요건 강화 등은 각각 평가의 자의성 개입을 배제하고, 벤처기업에 대한 투자 여력을 확대하며, 선별력을 제고하는 데 일정 부분 기여할 것으로 판단된다.

그러나 동 개편(안)에는 부정적 측면도 다수 발견된다. 기존 지원제도 유지의 단점으로 지적되었던 것들 중 상당 부분이 남아 있는 것이 사실이다. 첫째, 새로운 제도하에서도 정부산하기관에 의해 선정되는 벤처기업이 여전히 상당수 존재할 것으로 보이기 때문에 지원대상 기업을 선정함에 있어서 선별력이 극대화되기 힘들다. 둘째, 자금지원 면에서 ‘선택과 집중’의 효과를 기대하기 어렵다. 개편(안)에는 업력제한 요건이 없어 신생기업에 대한 집중적인 지원이 불가능하다. 셋째, 과학기술 정책과의 연계성 확보는 여전히 숙제로 남아 있다. 또한 Inno-Biz기업과의 중복, 한시법 연장에 따른 국민의 정책신뢰도 저하 등도 피하기 힘든 단점이다.

한편 정부지원의 필요성, 외국 사례, 성과분석, 실증분석, 대안평가 등의

결과 또는 내용을 토대로 최적대안 도출에 적용할 기본 원칙을 정했는데 이는 다음과 같다. 첫째, 민간의 효율성을 최대한 활용해야 한다. 둘째, 기술적으로 성공가능성이 높은 벤처기업에게 자원이 집중되는 시스템을 구축해야 한다. 셋째, 신생기업 위주로 지원이 이루어져야 한다. 넷째, 과학 기술정책과의 유기적 접목이 필요하다. 다섯째, 기술개발 촉진에 초점을 맞추되, 사전적인 산업차별은 제한되어야 한다. 여섯째, 가급적 기업의 도덕적 해이 현상이 나타나기 힘든 방식이어야 한다. 이상의 여섯 가지 원칙 하에 도출한 벤처기업의 新정의는 다음과 같다:

“핵심 국가연구개발사업의 대상이 되는 기술 또는 아이디어를 바탕으로 사업을 영위하는 중소기업으로서, 업력이 7년 이하인 기업(단, 업력 8년 이상인 기업의 경우 해당 신기술에 의한 매출이 일정 비율 이상이어야 하며, 제조업체인 경우 매출액 대비 R&D 비용이 일정 비율 이상이어야 함.)”

여기서 핵심 국가연구개발사업이라 함은 출연 및 보조 형태의 현행 22개 국가연구개발사업 중 특정연구개발사업, 산업기술개발사업 등 총 10개의 사업을 지칭한다. 10개 사업으로만 한정된 이유는 이들 사업에서 다루는 기술이 벤처기업이 개발할 만한 기술로서 합당하기 때문이다. 또한 10개의 핵심사업 내에서도 벤처기업 지원의 목적을 감안하여 선별적으로 대상을 한정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 업력의 기준을 7년으로 정한 것은 이 정도면 기업이 시장에 안착하기에 충분한 기간이라고 판단했기 때문이다. 한편 제조업체의 경우 R&D 비용의 조건을 추가한 것은 기술개발을 촉진해야 한다는 기본 원칙에 따른 것이다. 이상의 조건을 모두 충족하는 기업을 가칭 ‘혁신 중소기업 후보군(Candidates for Small Innovative Firms)’으로 명명하였다.

이러한 新정의에 입각한 지원 프로세스를 가상해보면 다음과 같다. 첫째, 기업이 ‘후보군’ 신청을 하면, 정부산하 평가기관이 이상의 조건을 충족하는지에 관해 1차 평가를 실시한다. 이 경우 평가기관은 해당 기업이 ‘후보군’이 될 만한 기술력을 보유하고 있는지를 주로 평가하게 된다. 둘째, ‘후보군’이 선정되면 벤처캐피털, 은행 등 민간이 이들에 대해 기업평가를 실시하고 투·융자에 관한 의사결정을 하게 된다. 셋째, 이와 병행하여 정부는 ‘후보군’에 자금이 유입될 수 있도록 지원시스템을 개선하고 각종 펀드

를 운용하게 된다. 넷째, 과거 벤처기업에게 자동적으로 주어지던 각종 정책적 지원은 '후보군' 중 민간이 자체 평가에 의해 최종적으로 투·융자를 한 기업에 한해 받을 수 있도록 한다.

위에서 제시한 최적대안은 다음과 같은 장점을 지닌다. i) 업력제한으로 인해 지원대상 기업에 대한 선별력이 대폭 개선될 수 있다. ii) 집중지원이 가능해져 지원의 효율성이 제고된다. iii) 민간의 평가에 의해 최종적으로 투·융자가 이루어지게 되므로 현행 제도에 비해 시장원리 부합도가 크게 향상될 수 있다. iv) 관련 정책들과의 부합성을 높일 수 있다. v) 기존 제도에 비해 기업의 도덕적 해이 현상을 조금이라도 더 방지할 수 있는 시스템이다.

이처럼 최적대안은 다수의 장점을 가지고 있음에도 불구하고, 모든 문제점을 다 해결하지는 못한다. 이러한 한계와 이의 해결책에 대해서는 본문에 상술하였다.

한편 본장에서 제시한 新정의를 도입한다고 하더라도 정책의 실효성을 높이기 위해서는 몇 가지 보완적인 정책과제의 수행이 병행되어야 할 것이다. 첫째, 모태펀드를 비롯한 정책자금을 보다 효율적으로 운용하기 위한 시스템을 구축하여야 한다. 둘째, 정부산하 평가기관들의 평가능력을 제고하고 평가시스템을 정비할 필요가 있다. 셋째, 벤처캐피탈의 경쟁력 강화를 위한 정책적·제도적 뒷받침이 병행되어야 한다. 넷째, 관련 법률 및 제도가 재정비되어야 할 것이다. 다섯째, 은행의 사모펀드 활성화 등 민간의 투자여력을 확대하는 정책적 노력이 병행되어야 한다.

본장의 내용을 통해 알 수 있듯이 벤처기업 지원정책을 근본적으로 개선하기 위해서는 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 본장에서 비록 지원정책 개선방안에 관한 최적대안을 제시하고는 있지만 이를 채택하는 경우에도 단기적인 효과를 기대하기는 힘들 것이다. 따라서 최적대안의 내용 중 일부를 적용해보는 단계적 접근방법도 고려해볼 수 있을 것이다. 이 경우 가장 우선적으로 고려해볼 만한 내용은 업력제한이다. 업력제한은 목적이 분명할 뿐만 아니라 비교적 단기적인 성과를 기대할 수 있으며, 관련 부처간의 협력과 같은 추가적 조치가 필요치 않기 때문이다.

제10장 창업보육센터의 운영실태와 개선과제

김주훈 KDI 선임연구위원, 이수일 KDI 부연구위원

신기술 창업이 활성화되기 위해서는 창업보육센터 입주업체들에 대해 기술, 경영, 판매에 관한 정보를 제공해 줄 수 있도록 전문성이 높은 운영인력이 영입되어야 하고 입주업체에 대한 선별투자가 가능하도록 자원확보가 필요하다.

본 장에서는 창업보육협회 자료를 이용하여 창업보육센터의 운영성과를 평가하고 설문조사를 통해 창업보육센터와 입주업체의 행태를 분석하여 그러한 운영성과 평가와 행태 분석에 기초한 개선과제를 도출해 보려는 데에 목적이 있다.

먼저 첫 번째 부분에서는 우리나라 창업보육센터의 운영주체별, 특성별, 지역별 분포를 설명하고, 졸업기업 생존율, 입주업체들의 매출증가, 고용증가 등의 측정지표를 통해 그간 창업보육센터의 운영성과를 평가하였다. 또한 개선과제의 모색을 위한 기초 자료로서 창업자의 특성과 운영인력의 특성도 분석하였다. 우리나라의 경우 졸업기업 생존율은 71%로 일반적인 중소기업의 생존율(5~6%)에 비해 상당히 높은 수준이며, 창업보육센터에 입주한 기업들은 입주시와 비교하여 평균적으로 0.5명의 고용증가와 1.1억 원의 매출증가를 보이는 것으로 나타났다.

운영주체별로 창업보육센터의 운영성과를 비교해 보면 공공연구기관이 대학이나 지자체에 비해 두드러지게 높은 성과를 보이고 있다. 창업보육센터 입주업체의 창업자는 잠재적인 역량에서 벤처기업 경영자와 유사한 것으로 평가되는 반면, 창업보육센터의 운영인력과 관련해서는 보수체계 등의 이유로 전문성 있는 운영인력의 확보가 미흡한 것으로 나타났다.

두 번째 부분에서는 위에서 제시된 운영성과를 결과하는 창업보육센터와 입주업체의 행위적 측면, 예를 들어, 우리나라 창업보육센터의 지원서비스 제공 여부, 입주업체의 네트워크 형성과 혁신성 정도 등을 파악하기 위해, 중소기업청이 지정한 291개 창업보육센터 내에 입주한 기업들 중 1009개를 표본으로 하여 설문조사를 실시하였다.

설문조사에 따르면 먼저 창업보육센터의 핵심적인 기능이라고 할 수 있는 지원서비스의 제공이 주요 부문 모두에서 입주업체들의 필요에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 판로알선과 자금중개알선 서비스의 경우 그 부족함의 정도가 심하다. 반면 일단 제공된 지원서비스에 대해서는 모든 부문에 걸쳐 80~90%의 입주업체들이 만족하고 있는데, 이는 지원서비스의 제공이 효과적으로 이루어지고 있음을 시사하는 것이다.

다음으로 입주업체의 네트워크 활성화의 정도를 보면, 전체 표본의 약 40%가 센터 내 입주업체와 업무제휴 및 거래관계를 맺고 있으며, 약 61%가 근거리 외부 기업과 거래관계를 맺고 있다. 또한 전체 표본의 55%에 해당하는 기업들이 대학 교수, 연구기관 연구원과의 공동연구를 수행했거나 수행 중에 있으며, 교수, 연구원과의 기술자문을 위한 면담도 연평균 약 15회에 이른다. 이러한 지표들은 창업보육센터 내 입주업체의 네트워크 형성이 센터 내 입주업체간 연계, 외부 기업과의 연계, 그리고 산·학·연 연계의 3가지 측면에서 비교적 원활하게 이루어지고 있음을 시사한다.

마지막으로, 설문 결과의 결과는 우리나라 창업보육센터에 입주한 기업들이 어느 정도 혁신적임을 보여주고 있다. 약 20%의 입주업체들이 당분간 경쟁업체가 없을 것이라고 답했으며, 기업대표의 창업 이전 직장에 따른 분류에 의하면 대학교수, 연구원 출신에 의해 설립된 입주업체가 가장 혁신적인 것으로 나타났다.

본 장에서 이루어진 창업보육센터의 운영성과의 평가와 창업보육센터와 입주업체의 행태 분석은 다음과 같은 다양한 정책적 시사점을 제공한다. 첫째 창업보육센터가 제공하는 지원서비스의 공급 확대와 창업보육센터를 중심으로 한 혁신형 중소·벤처기업들의 네트워크 형성에 정책의 우선순위를 둘 경우 신기술 창업의 획기적인 촉진을 기대할 수 있다.

둘째 창업보육센터의 지원서비스 제공이 입주업체들의 수요를 충족시키지 못하므로 이에 대한 제고노력이 요청되며, 이를 위해서는 창업보육센터의 운영인력이 고도로 경험이 축적된 전문성 있는 인력들로 충원되어야 한다.

셋째 자금이 부족한 입주업체들이 다수 존재하므로, 입주업체들이 신제품 개발이나 판매제품의 시장개척 등을 지속적으로 추진하기 위해서는 안정

적인 자금의 추가 공급이 필요하다. 마지막으로 창업보육센터의 전문 운영인력 충원을 지원하고 입주업체들의 자금 부족을 해소하여 주기 위하여, 각 창업보육센터들에 대한 재정에 의한 창업지원자금 분배방안의 도입을 검토해볼 필요가 있다.

이러한 창업지원자금의 운영원리로는 창업보육센터가 정부의 창업지원자금을 받아 입주업체들에 대해 투자하고 졸업 후 수익금의 일정비율을 창업보육센터로 납부하게 하는 방안을 고려할 수 있다.



제11장 혁신클러스터와 중소기업의 혁신역량 배양을 위한 정책과제

윤윤규 KDI 전문연구원

중소기업 혁신역량 강화를 위한 정부 정책은 장기적 시야에서 직접적 개입보다는 클러스터 형성을 저해하는 시장·시스템실패의 개선, 네트워크 강화를 위한 지배구조 및 유인체계가 진화하도록 유도·지원하는데 주안점을 두는 것이 바람직하다.

우리 경제는 과거 요소투입형 및 불균형·수도권중심 발전전략에 기초하여 단기간에 압축성장을 달성하였으나, 이는 지역간 불균형 및 대기업·중소기업간 격차 심화 등 사회·경제 전반에 걸쳐 양극화현상을 초래함으로써 성장잠재력의 발현을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 우리나라가 선진국 단계에 진입하기 위해서는 과거의 성장전략에서 벗어나 혁신주도형 성장전략으로 정책패러다임의 전환이 불가결하다.

혁신클러스터 및 지역혁신체제의 구축은 혁신주도형 경제발전모델의 핵심적 부분으로 새로운 성장동력 창출과 국가균형발전이라는 2가지 목표를 동시에 추구할 수 있는 유용한 정책수단으로 인식되고 있다. 실제로 대부분 선진국에서는 1990년대 초반 이러한 클러스터 접근의 산업정책을 중심으로 하는 혁신주도형 발전전략을 추구하여 왔으며, 그 성과 또한 대체로 성공적인 것으로 평가되고 있다. 선진국의 경우, 정부의 혁신지원정책은 직접적 개입보다는 클러스터 형성을 저해하는 시장실패의 개선, 네트워크 강화를 위한 자율적 지배구조와 유인체계가 진화하도록 유도·지원하는 역할을 수행하며, 특히 시스템실패의 가능성이 높은 중소기업부문에 보다 많은 정책적 노력을 집중하고 있다.

중소기업은 대기업에 비해 기술력, 정보획득능력, 마케팅능력 등이 취약하고 대기업에 대한 종속적 지위에서 벗어나기 힘들며 시장·시스템 실패에 따른 부정적 효과에 매우 취약한 존재이다. 이러한 이유로 대부분의 선진국에서 중소기업 혁신역량의 단계적 향상, 즉 단순하청형→환경대응형→전략경영형으로의 상향이동을 유도·지원하는 것을 혁신클러스터정책의 가장 중요한 정책목표로 추구하고 있다. 중소기업의 혁신능력 배양은 건

전한 대기업-중소기업 관계의 정립만이 아니라, 보다 중요하게는 중소기업간 협력체계 구축을 통해서 보다 효과적으로 이루어질 수 있다.

우리의 경우, 1990년대 후반 클러스터 접근의 지역산업정책이 시작된 이래 정부 부처별로 다양한 형태로 지역혁신체계 구축을 지원하는 사업들을 추진하여 왔다. 이러한 지역혁신지원정책은 R&D, R&D관련 인프라, 인력양성, 기업지원서비스 등 다양한 영역에 걸쳐 있으며, 최근에는 이들 다양한 정책수단들을 함께 포괄하는 패키지방식의 사업(산업자원부 4+9지역산업진흥사업 등)이 확대되는 추세이다. 이들 지역혁신지원정책들은 전적으로 중소기업만을 지원대상으로 하지는 않지만, 대부분의 경우 직·간접적으로 중소기업의 혁신역량을 강화하는데 중점을 두고 있다.

지난 5년간 국가연구개발과제를 수행함에 있어서 보다 고수준의 장기성 과제로 상향 이동한 적이 있었는지에 대한 설문조사 분석 결과에 따르면, 조사대상 중소기업의 60% 정도가 지난 5년간 보다 고수준의 장기성 과제로 상향 이동한 것으로 나타나 국가연구개발과제 시행이 중소기업의 기술개발능력 및 혁신역량의 향상에 어느 정도 기여한 것으로 나타났다. 구체적으로는 31%가 기술지도 수준→산학연 컨소시엄 수준으로, 21%가 산학연 컨소시엄 수준→공통핵심과제 수준으로 나타난 반면, 공통핵심과제 수준→중기거점과제 수준 이상으로 상향이동한 중소기업은 7%에 불과하였다. 이는 조사대상 중소기업의 절반 정도가 아직 높은 수준의 중·장기성 과제를 수행할 정도는 아니지만, 국가연구개발과제에의 계속적 참여를 통해 기술개발능력이 점차 향상되어 이전보다 높은 수준의 과제를 수행하고 있음을 보여준다.

1990년대 후반 이후 지역전략산업 육성 및 지역혁신체계 구축을 지원하는 다양한 정책수단들이 추진되어 왔으며, 지역의 중소기업들이 취약한 혁신역량을 보완·향상시켜 나감에 있어서 일정한 기여를 한 것으로 평가된다.

그러나 우리의 경우 혁신지원정책이 아직 초기단계인데다 지역의 혁신역량·기반의 취약성, 산업체수요와 인력양성체계의 부조화, 혁신인프라 활용도 미흡, 부처별 지원사업간 연계성 부족, 중개기관의 취약성, 사업기획·관리·평가체계의 취약성, 네트워크 강화를 위한 제도적·문화적 환경조성 미흡 등 다양한 저해요인으로 단기간에 정책효과가 충분히 발휘될 것으로 기대하기 어려운 실정이다.

따라서 현재 추진 중인 다양한 혁신지원정책들이 중소기업의 혁신역량 강화에 실질적으로 기여하면서 혁신클러스터의 구축으로 이어지기 위해서는 보다 장기적 시야에서 이들 저해요인들을 제거하여 시스템실패를 해소하려는 일관된 정책적 노력이 요구된다. 왜냐하면 중소기업의 혁신역량 배양은 단기간에 비약적으로 이루어지는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 단계적으로 진화·발전하는 과정을 밟기 때문이다.

끝으로 혁신클러스터 구축과 중소기업의 혁신역량 배양을 위한 주요 정책과제를 제시하면 다음과 같다. ① 공급자 중심의 인력양성을 지양하고 산학협력을 바탕으로 현장적응력을 갖춘 인력을 양성·공급함으로써 산업체 수요에 부응하는 인력양성·공급체계와 이를 위한 유인체계 구축이 필요하다. ② 특히 중소기업에게 고급 연구·기술인력을 공급하는 방안으로 대학원생(석·박사과정)의 산학협력 연구과제 참여를 실질적으로 보장하고 연구활동과 학위논문을 연계·운영함으로써 현장적응력을 갖춘 연구·기술인력을 양성하고, 나아가 졸업 후 과제 참여기업에 취업하는 선순환구조를 정립하는 것이 시급한 과제라 할 것이다. ③ 지역에 산재하는 다양한 혁신지원 시설·장비를 집적하거나 연계를 촉진함으로써 지역 중소기업에 종합적인 기업지원서비스를 제공하고 시설·장비의 활용도를 제고하는 것이 필요하다. ④ 정부 부처간 혁신지원사업의 연계·통합체계를 구축함으로써 사업의 중복성 방지, 정보공유 및 정책협조 등을 통해 효율성 및 시너지효과를 제고하는 것이 필요하다. ⑤ 지역의 기획·평가역량 및 혁신주체간 중개기능을 강화하고, 이들 중개조직간 역할분담 및 연계체계를 정립하는 것이 필요하다. ⑥ 연구개발, 교육훈련 등 제 분야에서 중소기업간 및 중소기업·대기업간 협력을 촉진하는 다양한 혁신지원정책들을 추진해 나가는 것이 필요하다.

제12장 한국에서 폐쇄적인 중소기업(벤처기업 포함)에 적합한 회사형태의 모색: Limited Liability Company와 주식회사로서의 폐쇄회사를 중심으로

조인호 덕성여자대학교 법학과 주임교수

우리나라 주식회사에 관한 규정은 공개회사를 전제로 만들어진 것이어서 실제로 중소기업들은 회사설립과 기업경영에 관한 법과 현실의 괴리에서 과중한 부담을 안고 있으므로 그에 적합한 회사형태를 모색하여 주어야 한다.

우리나라에서 중소기업(벤처기업 포함)의 상당수가 폐쇄회사 형태인 것으로 추정되는데, 이들은 폐쇄회사를 염두에 두고 만들어진 유한회사제도는 거의 택하지 않고 있는 실정이며 주식회사 형태를 선호하고 있는 것으로 보인다. 그런데, 상법전의 주식회사에 관한 규정은 공개회사를 염두에 두고 만들어진 것이어서, 이러한 폐쇄회사들에게는 회사설립과 운영상 과중한 부담을 주고 있으며 이러한 법과 현실의 괴리상태는 여러 가지 비효율적인 문제점들을 발생시킨다고 생각된다.

본 장에서는 이러한 폐쇄적인 중소기업들(벤처기업 포함)에게 회사설립과 기업경영에 있어서 부담을 줄이고 비효율적인 문제점들을 제거하기 위하여 알맞은 회사형태를 모색해 보았다. 회사형태들 중에서 “Limited Liability Company(이후 LLC로 칭함)”와 “주식회사로서의 폐쇄회사”가 미국에서와 일본에서 각각 어떻게 되어 있는지 살펴보고 우리나라에서 그것의 도입타당성을 검토하였는데 그 결론은 다음과 같다.

첫째, LLC형태는, 우리나라에서 폐쇄적인 중소기업에게 적합하다고 볼 수 있는 유한회사제도가 거의 이용되지 않은 현실을 감안할 때 새로운 회사 형태인 LLC가 폐쇄적인 중소기업을 운영하고 있거나 설립하려는 사람들에게 쉽게 인기를 얻어 많이 이용될지 의문이 든다. 그리고 미국에서의 경험을 보면, LLC 구성원들의 구체적인 수요와 그들이 처해 있는 세무 상황에 맞춘 定款을 만들어 사용하는 것이 매우 중요한데, 이 과정에서 전문적 실력을 갖춘 유능한 변호사와 회계사의 도움이 결정적으로 필요한 것으로 되어있으며 그들의 도움을 얻는데 상당한 비용이 지출된다고 한다.

이러한 점은, 우리나라에서 폐쇄적인 중소기업을 설립·운영하려는 사람들이 대부분 영세하다는 것을 고려해볼 때, LLC를 우리나라에 도입하는 것에 대해서 비관적인 전망을 가지게 한다. 또한, LLC에게 세제상 혜택을 허용하려면, 우리나라에서 “법인세 부과 및 그 예외취급에 관한 원칙”과 “법인세 부과 대상이 되는 회사 형태들”에 관하여 전면적 재검토를 해야 한다는 큰 과제가 선결되어야 한다. 그러므로 당장은 우리나라에서 LLC 제도를 채택하기 어렵다고 생각된다.

둘째, 우리나라에서 폐쇄적인 중소기업(벤처기업 포함)들이 현재 주식회사 형태를 많이 선호하는 현실을 고려할 때 그러한 폐쇄적인 중소기업(벤처기업 포함)을 하는 사람들의 구체적 수요를 충족시켜 줄 수 있는 주식회사로서의 폐쇄회사 형태를 미국의 경험을 참고하여 받아들이는 것이 더 효과적일 것으로 판단된다.

