

## 보도자료

보도일시	2013년 10월 18일(금) 09:00 배포시
담당자	장우현 KDI 경쟁정책연구부 부연구위원 (02-958-4179, wchang@kdi.re.kr) 김유정 KDI 경쟁정책연구부 전문연구원 (02-958-4149, flores@kdi.re.kr)
배포일시	2013년 10월 18일(금) 09:00
배포부서	KDI 홍보팀(02-958-4030, press@kdi.re.kr)

# 중소기업지원정책 개선방향 모색과 중소기업 생태계 활성화 방안 도출을 위한 정책토론회

- 일 시: 2013년 10월 18일(금) 14:00~18:00
- 장 소: KDI 별관 대회의실(2F)
- 주 최: KDI

- KDI는 10월 18일(금) 「중소기업지원정책 개선방향 모색과 중소기업 생태계 활성화 방안 도출을 위한 정책토론회」를 개최, 중소기업 지원 정책 및 체계 현황을 검토하고, 향후 중소기업 구조 개선 및 생태계 활성화를 위한 종합적이고 실효적인 방안을 모색
- 정책토론회는 '중소기업 정책금융 현황과 개선방안', '중소기업 구조 개선 및 생태계 활성화 방안'의 주제별 세션과 종합토론으로 구성
  - 1세션 '중소기업 정책금융 현황과 개선방안'에서는 정책금융을 중심으로 한 중소기업 지원정책의 현황을 점검하고, 국민 경제 및 국가 전략 차원에서 중소기업 지원정책을 핵심 정책수단으로 활용하기 위한 방안을 모색

- 특히, 실제 자금지원이력과 성과에 기반 한 실증분석을 통해 정책자금의 적절성, 효과성, 효율성을 되짚어 보고, 정책자금의 조준현황에 대한 산업특성 현황 분석을 토대로 지원정책체계의 고도화 및 정책자금 배분 개선 방안을 도출
  - ‘중소기업 구조개선 및 생태계 활성화 방안’의 2세션에서는 중소기업 산업 현황 분석을 바탕으로 중소기업 생태계 활성화 및 구조개선을 위한 구조개선 대상 우선화 기준 및 맞춤형 구조개선 정책의 필요성에 대한 합의를 도출
    - 영업손실 기업과 그 외 기업 간의 영업이익률을 나누어 대기업-중소기업 기준으로 비교한 결과, 영업손실 기업의 성공적 구조개선이 주요 정책과제임을 확인
  - 종합토론 세션에서는 1, 2 세션의 발표와 토론을 중심으로 중소기업 지원정책의 개선방향 및 중소기업 생태계 활성화를 위한 실질적인 대안을 모색
- 정책토론회에는 김준경 KDI 원장, 이동주 기업은행 경제연구소장, 김인성 중소기업진흥공단 금융본부장, 노정란 한국자산관리공사 투자사업본부장, 고희권 기획재정부 정책조정국장, 노용석 중소기업청 제도전성장과장, 김종일 동국대학교 경제학과 교수, 김원규 산업연구원 선임연구위원, 홍순영 유한대학교 e-비즈니스과 교수, 김세종 중소기업연구원 연구본부장, 이병기 한국경제연구원 선임연구위원, 김주훈 KDI 산업·서비스경제연구부장, 임원혁 KDI 경쟁정책연구부장, 우석진 명지대학교 경제학과 교수, 장우현 KDI 연구위원, 양용현 KDI 연구위원 등 중소기업 관련 국내 최고 전문가 및 정책담당자가 참석해 심도 깊은 논의를 진행함.

❖ **첨부 1 프로그램**

❖ **첨부 2 발표 요약**

❖ **첨부 1 프로그램**

시 간	일 정
13:30~14:00	등 록
14:00~14:10	<b>개회세션</b> <b>개회사</b> 김준경 KDI 원장 <b>축 사</b> 정은보 기획재정부 차관보
14:10~15:30	<b>제1세션. 중소기업 정책금융 현황과 개선방안</b> <b>사 회</b> 임원혁 KDI 경쟁정책연구부장 <b>발 표 1. 정책금융의 현황과 평가</b> 우석진 명지대학교 경제학과 교수 <b>발 표 2. 중소기업지원정책의 문제점과 개선방향: 정책금융을 중심으로</b> 장우현 KDI 경쟁정책연구부 연구위원 <b>토 론</b> 김원규 산업연구원 선임연구위원 김인성 중소기업진흥공단 금융본부장
16:00~17:20	<b>제2세션. 중소기업 구조개선 및 생태계 활성화 방안</b> <b>사 회</b> 김종일 동국대학교 경제학과 교수 <b>발 표 3. 중소기업 생태계 활성화 방안: 산업특성분석을 중심으로</b> 양용현 KDI 경쟁정책연구부 연구위원 <b>토 론</b> 이병기 한국경제연구원 선임연구위원 홍순영 유한대학교 e-비즈니스과 교수
17:20~18:00	<b>종합토론</b> <b>사 회</b> 김주훈 KDI 산업·서비스경제연구부장 <b>토 론</b> 고흥권 기획재정부 정책조정국장 김세종 중소기업연구원 연구본부장 김정각 금융위원회 산업금융과장 노용석 중소기업청 재도전성장과장 노정란 한국자산관리공사 투자사업본부장 이동주 기업은행 경제연구소장

## ❖ 첨부2. 발표 요약

# 세션 1. 중소기업 정책금융 현황과 개선방안

## 발표 1. 정책금융의 현황과 평가

우석진 명지대학교 경제학과 교수

- 실제 중소기업 지원기관(중소기업진흥공단, 이하 중진공, 기술보증기금, 이하 기보, 신용보증기금, 이하 신보 등)의 지원이력에 기반해 정책자금 지원에 관한 실증 분석을 실시, 지원기업의 양상 변화를 분석하고, 지원 정책의 시사점을 도출하고자 함.
  
- 정책금융 기관(기보, 신보, 중진공)을 통해 지원 받은 중소기업의 수\*는 글로벌 금융위기 이전과 비교했을 때 감소하는 추세
  - 경제위기의 영향을 많이 받은 2008~2011년을 제외하고 2007년과 2012년을 비교해 보면 2007년 160,562개의 기업이 지원을 받았던데 반해, 2012년에는 69,165개의 기업이 지원을 받음(두 시기만 비교하면 연평균 감소율 17%).
  - 지원 감소는 대부분 신보의 감소에서 기인하고(연평균 22.4% 감소), 중진공은 오히려 증가(연평균 14.9% 증가).
    - \* 사업자번호를 기준으로 분류
  
- 정책금융 기관 간 중복 지원은 2012년을 기준으로 피지원 기업의 5% 정도로 여전히 유지되고 있었고, 중복기관 패턴에는 변화가 있었음.
  - 2007년에는 기보/신보 간 중복률\*이 70%로 높았으나, 2012년에는 기보/중진공 간 중복률\*이 59%로 가장 높았음.
    - \* 2회 중복 수혜한 기업을 모집단으로 할 경우

□ 또한, 정책금융 기간 내 동일 기관의 중복지원은 작지 않은 규모로 존재함.

- 2012년 한 해 동일 기관에서 3회 이상 중복지원 받은 기업이 중진공에는 8.1%, 기보에는 2.1%, 신보에는 1.9% 정도 존재
- 최대 39회(신보)까지 수혜한 기업 존재

□ 정책금융을 통해 지원 받은 기업 중 한계기업\*의 생존률은 비한계 기업에 비해 낮은 것으로 분석됨.

- 2005년 기술보증 수혜 기업 중 한계기업의 생존률은 비한계 기업의 생존률에 비해 3%p 정도 낮음(비한계기업 83.5%, 한계기업: 80.5%).
- 생존분석\*\*에 따르면, 한계기업의 평균 수명은 비한계기업에 비해 38% 짧은 것으로 분석됨.

\* 이자보상배율이 3년 연속 1이하인 기업으로 정의(영업이익이 금융비용에도 못 미치는 경우)

\*\* 기업의 수명이 지수분포를 따른다는 가정

□ 정책금융 기관이 중소기업에 지원을 하지 않을 경우 활발한 구조조정이 진행되어 오히려 미지원 기업의 재무적 성과가 우수한 경우도 발견됨.

- 중진공의 개발기술사업화\* 자금에 자금 신청을 한 기업 중, 지원 승인 기업과 미승인 기업의 향후 3년간 재무성과를 분석한 결과, 지원 여부 결정 3년 후, 승인 기업의 생존률은 79%인데 반해, 미승인 기업의 생존률은 61%로 나타남.
- 이중차분추정 결과, 승인 기업의 ROA는 2.3%p, ROE는 4.2%p, 매출액증가율은 3.5%p 정도 미승인 기업에 비해 오히려 낮았음.

○ 영업이익률은 승인 기업이 0.1%p 정도 높는데 그침.

\* 개발기술사업화자금: 중소기업이 보유한 우수 기술의 사장을 방지하고 개발 기술의 제품화·사업화를 촉진, 고부가가치 기술기반 중소기업을 육성하기 위해 조성, 지원함.

## 발표 2. 중소기업지원정책의 문제점과 개선방향: 정책금융을 중심으로

장우현 KDI 경쟁정책연구부 연구위원

### 1. 중소기업지원정책의 문제점과 개선방향 개관: 포괄적 접근

□ 중소기업 지원정책을 통한 강소기업 및 중견기업 육성은 중요한 정책 목표임.

- 중소기업의 활성화 및 경쟁력 강화는 국가와 시대를 뛰어넘는 보편적이고 중요한 기본 경제정책 목표 중 하나임.
- 특히, 대기업 중심의 과거 성장과정에서 야기된 양극화, 고용 없는 성장 등의 문제를 안고 있는 현재 대한민국의 상황에서 중소기업 활성화는 더욱 중요한 정책목표라고 볼 수 있음.

□ 그러나, 여러 연구결과, 기존 중소기업 지원정책에서 적절성, 효과성, 효율성 측면의 여러 가지 문제점들이 발견됨.

- 서로 충돌하는 정책목표들이 다양한 수단으로 추구되고 있으며, 국민경제 차원에서의 전략적 접근과 정책조정과정은 미흡
- 기존의 중소기업 지원정책은 역사적 맥락에 따라 지원 주체별, 지원 방식별로 파편화되어 있고, 과소 지원과 중복 지원이 동시에 지적되는 등 지원체계의 비효율성 존재

□ 국민경제 차원에서 중소기업 지원목표를 장기 성장성 제고 위주로 명확히 설정하고 지원 대상을 집중화할 필요가 있으며, 종합적인 관점에서 다양한 정책수단의 최적 조합을 모색할 필요 있음.

- 중소기업 지원목표는 시대적 상황에 맞춰 선택과 집중을 통해 설정할 필요가 있으며, 현재 중소기업 지원정책목표는 경제 성장속도와 창조경제의 미래지향성을 고려할 때 성장성 제고 중심으로 설정하는 것이 바람직함.

- 희소한 자원과 정책 역량을 고려, 소상공인 정책은 중소기업 정책과 분리하고, 정부지원의 효과가 상대적으로 큰 기업을 선정, 선별적으로 지원해야 함.
- 다양한 정책수단으로 최적의 성과를 거두기 위해서는 정책 수단별 효과를 분석하고, 조합의 효과를 평가할 필요 있음.
- 중소기업 지원정책의 성과평가를 위해서는 개별 정책이 실제 국민경제에 미친 성과를 과학적으로 평가해 정책의 개폐 및 확장/축소에 반영할 필요 있음.
- 이를 위해 중소기업 지원정책 통합관리 체계를 우선적으로 정비하고, 지원정책 평가시스템을 효과적으로 구축할 필요가 있음.

## 2. 중소기업 지원정책의 문제점과 개선방향: 정책금융부문 점검

- 중소기업 지원정책 개선방향에 비추어 정책금융의 문제점 및 개선 방향을 인터뷰와 실증분석을 통해 검토함.
- 중소기업진흥공단(이하 중진공), 기술보증기금(이하 기보), 신용보증기금(이하 신보)을 대상으로 인터뷰 진행
  - 주요 지원대상 및 차별성 확인
  - 주요 정책목표 확인
  - 지원대상 선정과정 검토
  - 지원대상 관리절차 검토
  - 정책목표와 사업성과 평가의 연계 관련 질의응답

□ 인터뷰 결과는 전반적으로 긍정적임.

- 장기성장성 제고 위주의 목표설정에 대한 공감대가 확인
- 기관별로 차등화 요소에 집중하려는 방향을 설정하고 있으며, 차별화된 경쟁 환경이 조성되고 있음이 확인
- 시장과의 협력적 발전을 통한 동태적 효율성 제고 의지 확인

□ 그러나 아래와 같은 다양한 문제점들도 발견됨.

- 지원기관 모두에서 국민경제 차원에서의 정책목표 및 지원수단 간의 효과 메커니즘에 관한 인식이나 실제 연계 부분에서는 미흡함이 발견됨.
- 개별 지원프로그램과 국민경제적 정책목표가 전략적으로 연계되어 있지 않아 성과위주의 평가가 효과적으로 이뤄지지 못하는 것으로 판단
- 지원사업의 성과평가를 위해서는 지원기업/산업의 고용의 변화 등 성과 데이터를 수집할 수 있어야 하지만, 국세청이나 4대 보험 등에서 보유한 신뢰성 높은 자료를 구득할 수 없어 성과평가에 한계가 있음.
- 지원기관의 외부평가 또한 경직적인 공공기관 평가 기준에 따라 시행되기 때문에 적절성이 미흡한 성과지표가 인센티브를 좌우하는 문제가 발생, 중소기업 지원정책을 수행하는 기관들에 특화된 평가 체계를 설계해 평가를 시행할 필요가 있음.

□ 중진공, 기보, 신보의 신규정책자금 및 신규보증지원이력을 사업/기업체 전수조사인 통계청 경제총조사와 연계하여 산업특성에 따른 조준현황을 분석함.

- 각 기관의 2011년 지원이력을 산업별로 묶어 2010년 경제총조사와 9차 표준산업분류의 세분류 단위로 연계함.
  - 기관의 지원조건에 산업특성이 반영되고 있는지 분석
  - 지원기관별 지원산업 중복도 분석 평가
  - 산업 내 사업체 기준 대기업을 제외하고 소상공인을 제외/포함한 모집단을 선택하여 비교분석함으로써 중소기업 범위 확정의 적절성 검토
  - 주요 지원대상인 제조업에 대해서는 별도의 분석을 실시
- 분석 결과, 대부분의 산업특성 계수가 유의하지 않아, 지원기관들이 산업 내 기업들이 공통적으로 갖고 있는 산업적 특성을 정책목표에 비춰 고려하고 있다는 증거를 찾기 어려웠음.
- 단, 기보의 경우, 기업 당 연구개발비가 높은 산업에 보다 많은 지원을 함으로써 기관의 지원 방향과 일치하는 결과를 얻었다고 평가할 수 있음.
- 또한, 제조업의 180개 세분류 산업 기준으로 분석한 결과, 2011년 신규 정책자금 규모 중 33.2% (총액 2조 6,952억원)가 1인당 영업이익의 기준 하위 30% 업종에 제공되고 있었음.
- 열위 산업에도 지원대상 기업이 있을 수 있으나, 전체 비중으로 보아 이 수치는 향후 장기 성장 중심의 정책목표와 중소기업 구조개선 과제 수행에 있어 우려스러운 수준으로 평가될 수 있음.
- 지원기관별 지원 산업 중복 분석 결과, 경우에 따라 유의한 산업 중복이 발견되고 있어 주의가 요구됨.

## 세션 2. 중소기업 구조개선 및 생태계 활성화 방안

### 발표 3. 중소기업 생태계 활성화 방안: 산업특성분석을 중심으로

양용현 KDI 경쟁정책연구부 연구위원

- 전반적으로 진입/퇴출이 줄어드는 등 역동성이 저하되었다는 우려
  - 2006년 이후 제조업 분야에서의 진입률 및 퇴출률은 15% 이하로 하락했으며, 서비스업 분야에서의 진입률 및 퇴출률 또한 20% 이하로 떨어졌음 (사업체 기준).
  
- 한계기업이 산업 내에 계속 존재하면 다른 기업들의 성과에도 부정적 영향을 미치므로 한계기업이 많은 산업의 구조개선을 위한 지원이 필요함.
  - 일본 좀비기업의 존재가 다른 기업들의 성과에 부정적 영향을 미쳤음을 밝힘(Caballero et al., 2008).
  
- 분석 결과, 제조업 분야 보다는 일부 서비스업 분야에서 영업손실 중소기업이 많은 것으로 나타났으며, 제조업 분야에서도 특정 산업에 집중되어 있는 경향 발견
  - 출판/영상/방송통신업, 예술/스포츠/여가서비스업 등에서 영업손실 중소기업의 비율이 20% 이상(소상공인 제외)
  - 도소매업의 영업손실 중소기업은 13.1%로 중소기업 전체 평균(14.7%)보다 낮으나 동종업종 대기업 비율(7.5%)보다는 높음.
  - 제조업 분야에서는 식료품, 음료, 의약품, 전자부품 등의 산업에서 영업손실 중소기업 비율이 제조업 전체 평균 및 해당 업종 대기업 비율보다도 높음.

- 이들 산업에 구조개선 지원을 집중, 점진적으로 수익성을 향상시킬 필요 있음.
- 이들 산업에서 영업손실 기업을 제외하면 중소기업 영업이익률과 대기업 영업이익률의 격차가 줄어드는 것을 확인할 수 있음.
- 영업손실 기업의 성공적 업종 전환을 유도하여 수익성을 개선시키고, 다른 중소기업들의 건전한 성장을 촉진