

경제발전의 전개 형태와 중소기업⁽¹⁾

김 주 훈

우리나라 중소기업은 본질적으로 중화학공업화 추진에 필요한 부품 공급업체로서 출발하였다. 이에 따라 중소기업이 정책적 영역으로 들어 온 것은 1970년대 중반의 계열화촉진법 제정 이후로 볼 수 있고 대기업과 거래관계에서 그 성격이 규명되어야 할 것으로 판단된다.

1970년대 중반 이후 현재까지 중소기업의 발전은 크게 두 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 1976년부터 1988년까지 대기업과 중소기업이 함께 증가하던 시기를 ‘국산화’로 상징되는 확장국면이라고 볼 수 있다. 둘째, 그에 비해 1988년부터 현재까지의 시기는 글로벌화로 인해 시장이 잠식되는 수축국면이라고 할 수 있다.

1976~88년의 확장국면에서는 대기업의 신사업 진출에 따라 사업체수가 증가하면서 고용 및 부가가치의 증가가 있었다. 그리고 대기업의 증가에 연계되어 중소기업 또한 증가하였는데 중소기업의 확대가 더 컸다. 이 시기에는 질적 성장을 보여주는 1인당 부가가치의 증가율에서 대기업과 중소기업이 동일하였다.

그에 비해 1988년부터 현재까지의 수축국면에서는 중국의 시장 잠식으로 노동집약적 산업들이 붕괴되고 대기업에서 퇴출이 일어나 사업체수가 감소되고 그에 따른 고용 감소가 발생하였다. 그러나 이 시기에 대기업의 기술 집약화가 추진되어 고용이 감소하는 만큼에 비례하여 부가가치 증가가 둔화되지는 않아 1인당 부가가치 증가율이 부가가치 증가율보다 높았다. 반면에 중소기업에서는 대기업에 비해 부가가치 증가가 더 높았지만 그 가운데에는 사업체수의 확대와 그에 따른 고용 증가가 있었기 때문에 1인당 부가가치의 증가율은 부가가치 증가율보다 낮았다.

(1) 이 글은 저작권자의 승락을 얻어 단행본 『한국형 시장 경제체제』(2014년, 이영훈 편, 서울대학교출판문화원)의 제3장을 저자가 요약 발췌하여 작성되었다.

1988년 이후 세계경제의 글로벌화가 전개되면서 중소기업들에게 낮은 비용의 부품생산이 강력하게 요구되었다. 이 같은 대기업의 요구에 직면한 중소기업, 즉 1차 협력업체는 대기업의 요구조건을 충족시키기 어려워 이를 다시 다른 중소기업, 즉 2차 협력업체에게 더 낮은 생산비로 생산하여 줄 것을 요구하는 등 일련의 연쇄적 반응이 일어나게 되었다. 중국에는 가장 최하위층으로 저비용 생산이 귀착되고 국내인력으로는 감당하기 어려워 외국인 노동력에 의존하게 된 것이다. 그리하여 1990년대 우리나라 기업 간 분업구조에서는 수직적인 중층화가 일어났다.

주목할 만한 것은 사업체수와 고용의 증가는 최하위계층에 해당하는 5~9인 및 10~19인 규모에서 일어난 것이고 중간계층으로 볼 수 있는 20인~299인 규모에서는 변화가 없었다는 점이다. 다시 말해 대기업이 자체생산을 축소하면서 중소기업 외주로 전환시킨 것은 결국 최하위계층의 소기업들에게 귀착된 것이고 중간계층의 중기업들은 대기업의 생산비 인하 요구를 하위계층으로 전가시켰다.

이러한 맥락에서 볼 때 사회 정책적 목적에서 경제적 약자인 중소기업에 대한 보호와 지원이 필요하다면, 이에 대한 논란이 많지만 그러한 목적을 충실히 받아들인다고 할 경우, 정책대상이 좀 더 세분화되어야 할 것으로 생각된다. 현재 중소기업정책은 중소기업기본법에서 정의한 300인 미만 기업들 모두를 정책대상으로 하고 있기 때문이다.

1990년대 이후 현재까지 대기업과 중소기업간 질적 성장, 즉 1인당 부가가치 증가율에서의 격차가 지속적으로 확대되어 왔는데 이는 대기업은 기술 집약화된 반면에 중소기업은 노동집약적 생산에 여전히 머물고 있는 점에 기인한다.

그렇다면 문제는, 대기업은 기술집약적으로 전환할 수 있었던 반면에 중소기업은 왜 노동집약적으로 남아있는가로 집약될 수 있을 것이다. 일각에서는 기술 인력의 확보 등 중소기업이 기술 집약화를 추진하기 위한 자원 접근에 애로가 있음을 이유로 들기도 한다. 그러나 이러한 주장은 인과관계가 뒤바뀐 것이라고 생각된다. 왜냐하면 만일 중소기업의 수익성이 높거나 높을 것으로 기대된다면 기술적 자원의 고용이 얼마든지 이루어질 수 있기 때문이다.

우리나라의 주력산업은 전자, 자동차 등이어서 기업 간 분업구조가 수직적이며 그 정점에는 대기업이 위치하고 있다. 더욱이 거래관계가 장기 지속적이라서 폐쇄적이다. 따라서 대기업에 의해 거래중단의 퇴출을 요구받은 중소기업은 다른 기업 간 분업구조로 진입하기가 어렵다. 이로 인해 대기업이 지배력을 행사할 수 있게 된다.

1990년대에 들어 기업환경이 악화되어 대기업이 기술 집약화를 추진하면서 기업 간 분업구조에 대해서도 고부가가치가 창출되는 기술집약적 생산 활동은 내부화하는 한편 저부가가치의 노동집약적 활동은 중소기업으로 이전하는 분업구조의 재편을 추진하였다. 그 결과 대기업과 중소기업간 양극화가 발생하였고 중소기업 내에서는 소기업 비중이 높아졌고 이들에게 노동집약적 생산 활동이 집중되고 있다. 중소기업이 노동집약적 생산에 머물고 있는 한 대기업과 중소기업간 격차 확대가 개선될 가능성은 낮아 보인다.

따라서 지난 20여 년간 정부는 1996년 중소기업청을 설립하는 등 중소기업 문제를 최우선순위의 정책과제로 놓고 전력을 다하고 있으나 해결의 실마리가 좀처럼 풀리지 않고 있다. 중소기업의 문제는 경제 전반에 걸쳐 연결되어 있는 경제시스템의 결합에서 야기된 것이라 단편적이거나 일시적 대책으로는 효과를 보기 어려울 것으로 보인다.

현재 우리나라 중소기업의 특성을 규정짓는 대기업과 중소기업간 분업구조는 일본식 하청제에 기반을 두고 있다. 산업구조가 확장되고 있던 경제개발 시기에 하청형 분업구조는 근대적 기술과 경영의 신속한 확산에 기여하는 순기능을 발휘하였지만 경제 환경이 악화되고 성장이 둔화되는 환경에서는 교섭력이 취약한 하위계층으로 고통을 전가시키는 역기능들이 나타나고 있다.

첫째, 기존의 장기 지속적 분업관계로는 혁신성이 제고되기 어려울 것으로 보인다. 추격형 발전단계에서는 조속한 숙련형성이 긴요하였으므로 장기적이고 지속적인 거래관계는 숙련의 확산에 큰 도움을 줄 수 있었다. 그러나 창의력이 필요한 혁신형 단계에서는 장기 지속적 거래가 갖는 단점인 폐쇄성으로 인해 외부로부터의 새로운 이종교배 기회가 저하되어 혁신 창출이 감소될 수 있다.

둘째, 기업 간 분업구조의 정점에 있으면서 전체 분업집단에 대해 강력한 통제력을 행사할 수 있는 대기업은 창의와 혁신에 도전하기보다 중소기업으로의 전가 유혹을 받기 쉽다.

혁신에 대한 유인이 없기는 중소기업도 마찬가지다. 안정적 거래가 보장되어 있고 심지어 대기업에서 거래관계에 있는 중소기업의 생산비 정보를 파악한 후 그에 기초하여 단가를 책정하므로 구태여 생산성을 제고하여 생산비를 낮출 유인이 없다. 정부출연연구소의 기술 지원을 받아 생산비를 낮추었더니 대기업에서 그만큼 단가를 인하하여 혁신 이전의 상태로 되돌아갔다는 실제 사례가 있을 정도이다.

셋째, 대기업의 공급업체로서 중소기업은 생산에만 집중하므로 독자적 시장 개척에 필요한 마케팅, 제품기획 등의 활동에 대한 필요가 감퇴된다. 이렇게 되면 이들의 수요에 기반을 둔 전문서비스업이 쇠퇴하게 되어 중소기업이 독립할 수 있는 경로가 막히게 되므로 대기업의 교섭력은 더욱 강화될 수 있게 된다.

넷째, 중소기업의 지위 향상을 위해 정책적 지원이 강화되어도 그 효과를 거두기 어려워질 수 있다. 정부 지원에 힘입어 중소기업의 수익성이 향상될 경우 대기업에서는 추가적인 단가 인하를 요구하여 다시 과거의 낮은 수익성으로 회귀하게 된다. 결과적으로 정책적 지원은 중소기업이 아니라 대기업으로 귀착될 수 있다.

이처럼 우리나라 중소기업은 대기업의 공급업체로서 육성되었고 그 후에도 근본적 속성에서는 변함이 없다. 대기업과 직접 거래관계에 있는 중소기업의 수는 제한적이지만 수직적 분업구조가 발달해 있어 대기업의 구매정책은 전체 중소기업으로 파급될 수 있다.

전 세계적으로 산업 생산의 효율성을 제고하기 위하여 네트워크형의 기업 간 분업이 발달해 있지만 다른 나라와 달리 우리나라에서는 기업 간 거래관계가 장기지속적인 특성을 갖는다.

산업의 성장기에는 장기지속적인 거래관계를 유지하는 것이, 대기업을 통해 유입된 근대적 기술 및 경영 지식의 중소기업에 대한 확산에 기여할 수 있었다. 그러나 경영여건이 어려워지게 되면서 중소기업으로 문제를 전가시키는 단점이 나타나고 있다.

우리 경제가 선진국 수준의 혁신형 발전단계로 진입하면서 장기 지속적 거래 관계로 인한 폐쇄성은 혁신의 유인을 저하시키고 중소기업의 지위를 향상시키려는 정책적 노력을 반감시키게 된다.

따라서 과거 산업 성장기에 도입되었던 장기 지속적 거래에 기초하는 기업 간 분업관계를 청산하고 새로운 대안을 모색해야 하는 단계에 도달하였다고 생각된다.

이를 위한 정책적 방안으로서는 우선 대기업의 중소기업에 대한 과도한 지배력 행사를 방지하기 위한 공정거래정책의 엄격한 집행이 필요하다. 더 나아가 시장경제의 기초질서를 무너뜨리는 행위들, 예를 들어 전속거래의 강요, 중소기업 생산비의 파악 요구 등이 근절되어야 한다.

이와 함께 불공정거래에 대한 피해보상이 강화되어야 한다. 피해보상액에는 소송 패소의 리스크, 소송비용 등이 감안되어야 비로소 피해를 입은 중소기업들이 소송에

나설 수 있게 될 것이다. 내부고발(whistle blowing)의 도입도 적극 검토할 필요가 있다.

다음으로 장기 지속적 거래를 청산하여 개방적 분업구조로 전환시켜야 한다. 공정 거래정책의 강력한 집행은 대기업의 지배력 남용에 대한 리스크를 높이게 되어 장기 지속적 거래관계를 유지할 유인을 낮추게 될 것이다.

끝으로 혁신형 경제로의 전환과 새로운 성장 동력의 창출에 반드시 필요한 중소기업 정책과제는 중소기업간 수평적 네트워크의 활성화라고 생각된다. 현재 중소기업 간에서도 분업이 있지만 수직적인 생산 분업이 지배적이다. 대기업의 생산비 인하 요구를 충족하기 위하여 하위계층의 저임금을 간접적으로 활용하기 위한 것이다.

이러한 분업관계가 아니라 기능적 분업, 예를 들어 중소제조업체와 중소서비스업체간 협력관계의 조성이 필요한 것이다. 중소기업간 수평적 분업은 교섭력의 대칭성을 회복하여 경제구조의 양극화를 개선할 뿐만 아니라 개방적 분업구조를 형성하여 혁신의 창출에 이바지하게 될 수 있다. 선진국에서 역점을 두고 있는 지역혁신 혹은 지역클러스터정책은 이러한 분업집단의 조성을 하기 위한 것이라고 이해된다.

그리고 정부의 중소기업 지원도 경제적 약자 혹은 우리 경제시스템의 희생자라는 인식의 틀에서 나온, 현재와 같은 개별적이며 직접적인 자금지원방식에서 벗어나 수평적 분업의 촉진을 위한 간접적이고 공통기반의 구성에 대한 지원으로 바뀌어야 할 것이다.

한국개발연구원 산업·서비스경제연구부 부장

세종 특별자치시 길재길 15

한국개발연구원

전화번호: (044) 550-4126

Email: kjh@kdi.re.kr

