

정책의 정당성 논의를 위한 차별성 기준의 적용: 중소기업 정책자금 지원정책 사례를 중심으로*

이민호**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 실증 분석
- IV. 결론 및 연구의 시사점

〈요 약〉

본 연구에서는 개별 공공 정책의 형성과 지속적 추진을 위한 핵심적인 원동력으로서 정책의 정당성에 대한 논의를 시도하고 있으며, 기존에 많은 정책 연구들이 정책의 정당성을 주로 개별 정책의 합리성에만 초점을 맞춰 평가하고 있다는 점에서 문제를 제기한다. 개별 정책에 대해 순수한 합리성의 기준에서 정책의 정당성을 평가하는 것은 이상적이지만 실현 가능성에 한계를 가지며, 또한 모든 정책들이 다른 정책과의 관계 속에서 구성되고 있다는 점을 고려할 때, 정책의 차별성에 대한 논의가 정책의 정당성을 논의하기 위한 실질적인 기준으로서 활용될 수 있음을 주장한다. 이와 관련해 실증분석에서는 중소기업 정책자금 지원정책의 사례를 중심으로 정책의 차별성에 대한 분석 결과를 바탕으로 해당 정책의 정당성에 대한 논의를 구체적으로 수행하였다. 분석 결과, 특히 중소기업진흥공단을 통해 이루어진 중소기업 정책자금 지원 정책의 경우, 소규모 신규기업, 소자본의 혁신형 기업, 일시적인 경영위기를 겪고 있는 중소기업 등과 같은 한계적 대출자들을 대상으로 하는 정책자금 지원정책의 차별성이 다른 민간 금융기관이나 정책자금 지원기관에 비해 높은 차별성을 나타내고 있음을 파악하였으며, 이에 따른 정책의 정당성 강화를 적하고 있다.

【주제어: 정책의 정당성, 차별성, 중소기업 정책자금】

* 본 연구는 2008년도 중소기업진흥공단 “중소기업 금융활성화 연구반”의 지원으로 수행되었으며, 2008년 한국행정학회 동계학술대회에서 발표된 내용을 수정 보완하였다.

** 한국행정연구원 연구위원(mhlee@kipa.re.kr)

논문접수일(2009.5.30), 수정일(2009.7.29), 게재확정일(2009.8.4)

I. 서 론

일반적으로 우리 사회의 어떠한 조직이나 활동이든지 그것이 생성되고 계속적으로 유지되는 과정에서 가장 중요한 요소는 바로 해당 조직이나 활동이 갖고 있는 사회적 정당성(social justification)이라고 할 수 있을 것이다. 개인적 수준을 넘어 우리 사회 구성원 전체가 연관되는 공공 정책(public policy)의 문제에 있어 이러한 정당성에 대한 논의는 더욱 그 중요성이 강조될 수 밖에 없으며, 공공 정책을 논의함에 있어 정치적 요소를 배제할 수 없다는 점에서 공공 정책 역시 정치적 담론에서 논의되는 정당성의 개념이 중요한 부분을 차지하게 된다 (Stone, 1988). 그러나 정책학의 발전과정에서 정당성이라는 표현보다는 정책의 합리성(rationality) 또는 타당성(validity)의 개념이 강조되었고, 특히 주류의 정책 분석은 정책의 정당성을 공리주의적 관점에서 목표와 수단 간의 인과관계를 강조하는 도구적 합리성에 지나치게 의존함으로써 정책의 정당성에 대한 개념을 제한적으로 이해하는 한계를 나타내고 있는 것으로 파악된다(문태현, 2003). 다시 말하면, 정책 연구라는 것이 엄밀한 객관성을 기반으로 진리를 추구를 목표로 하는 순수과학으로서 가치중립적인 성격을 갖고 있다고 보기 어려우며, 현실 문제의 개선을 통한 사회 발전을 지향하는 실천적이고 실용적인 성격의 학문이라는 점에서 정당성의 논의에 대한 회귀는 필연적인 결과로 파악된다. 더구나 이론적 차원이 아닌 실제 현장에서 이루어지는 공공 정책에 대한 논의는 도구적 합리성의 수준을 넘어서 포괄적인 정책의 정당성의 차원으로 확대되어 진행 된다는 점을 감안할 때 정책의 정당성에 대한 중요성은 이론적 측면에서나 실무적 측면에서도 간과되어서는 안 될 부분일 것이다.

이와 같은 정책의 정당성에 대한 논의와 관련해 또 한 가지 고려해야 할 중요한 문제로 정책의 중복(overlap)에 대한 부분을 지적할 수 있다. 기존의 연구들이 주로 하나의 개별 정책이 존재하는 상황에서 정책의 합리성을 논의하였던 것에 비해, 실제로 대부분의 현실에서 공공 정책이라는 것이 A라는 정책 문제의 해결을 위해 a라는 정책 대안과 일대일 대응을 이루어 형성되는 것이 아니며, a1, a2, a3 등과 같은 다양한 정책 대안이 중복적으로 구성되어 추진되고 있다고 할 수 있다. 이와 같이 다양한 정책의 중복이 이루어지고 있는 상황에서 이루어지는 정책의 정당성에 대한 논의는 기존에 하나의 개별적인 정책만을 대상으로 정책의 정당성을 논의할 때와는 다른 차원에서의 접근이 이루어져야 할 것은 당연한 결과일 것이다. 특히 중복적 정책 과정에서 개별 정책의 합리적 효과성을 측정하기에는 현실적으로 상당한 어려움이 존재하며, 또한 정교한 분석 모형을 통해 개별 정책의 효과성을 분석한다고 하더라도 다른 정책들과의 관계 속에서 이를 어떻게 해석할 것인가에 대한 복잡한 문제가 잔존하게 된다. 따라

서 이러한 중복적 정책과정에서 개별 정책의 정당성을 확보하기 위해서는 기존의 도구적 합리성에 대한 논의와 함께 추가적인 부분이 요구된다고 할 수 있으며, 본 연구에서는 이를 정책의 차별성(differentiation)의 관점에서 논의하고자 한다.

본 연구에서는 이러한 앞서의 논리를 바탕으로 정책의 정당성을 확보하기 위한 방안으로 개별 정책이 다른 대안과의 차별성을 어떻게 확보하고 있는지를 살펴보고자 하며, 기존에 정책 효과성 평가와 관련한 연구들이 효과성에 대한 검증을 통해 정책의 정당성을 주장한 것과 마찬가지로, 정책의 정당성을 논의하기 위한 하나의 또 다른 기준으로서 해당 정책이 다른 유사 정책들과의 관계에서 갖는 정책의 차별성을 분석하고자 한다. 연구에서는 실증 분석을 위한 사례로서 중소기업진흥공단(이하 중진공)이 실시하는 중소기업 정책자금 지원정책을 살펴보고 있으며, 중소기업 정책자금 지원사업은 중진공을 포함한 다수의 정부 부처 및 공공기관, 그리고 지방자치단체에 이르기까지 중복적인 정책 운용이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 민간 금융기관을 통한 중소기업 지원정책과도 경쟁적 관계에 있다는 점에서 본 연구에서 논의하고자 하는 정책의 차별성을 통한 정당성 연구에 적절할 것으로 판단된다.

논의의 순서를 간략히 살펴보면, 제2장에서는 정책의 정당성에 대한 합리성 기준을 강조한 기존 선행 연구에 대한 검토와 함께 정책 중복을 고려한 차별성 기준에 대한 이론적 논의를 수행한다. 중소기업 정책자금 지원에 대한 이론적 검토를 통해 실증분석을 위한 차별성 기준의 이론적 배경을 제시하는 것도 여기에서 포함될 것이다. 제3장에서는 실증분석의 단계로 중진공의 중소기업 정책 자금 지원정책이 갖는 차별성을 실증적으로 검증하기 위해 지원 대상 기업들의 재무제표에 대한 분석 및 직접적인 설문조사를 통해 기존의 정책 효과성에 대한 논의와 더불어 정책의 차별성을 통한 정책 정당성에 대한 논의의 가능성을 살펴보기로 한다. 마지막으로 제4장의 결론에서는 연구결과의 요약과 함께 이론적 측면은 물론 실제 정책적 측면에서의 정책의 차별성에 근거한 정책 정당성의 논의가 갖는 유용성을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정책의 정당성에 대한 합리성 기준의 적용

일반적으로 개인적인 차원에서 정당성의 확보라는 것은 스스로에게 어떠한 결과나 사건에 대해 합리화를 시키는 내부적인 과정으로 이해되고 있으며, 우리가 흔히 사용하는 '자기 합리화(self-justification)'라는 표현은 이러한 내부적 과정

으로서의 정당성을 이해하는 측면을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그러나 한편으로 사회적 인간으로서 개인이 다른 사람으로부터의 인정을 받고 동의를 확보하기 위한 외부적 과정으로서 정당성을 이해할 수 있으며, 사회심리학에서 논의되는 인상관리(impression management)의 개념은 개인 차원에서 이루어지는 외적인 정당성의 확보 노력이라고 볼 수 있다(Staw, 1980).

공공 정책에 있어서 정당성의 확보 역시 내부적 과정과 외부적 과정으로 나눌 수 있겠지만, 기본적으로 그 정책이 다른 사람에게 어떻게 받아들여지느냐에 따라 외부로부터 주어지는 정당성의 확보가 중요한 문제로 인식되며, 이를 위해 해당 정책이 다른 사람에게 긍정적으로 받아들여질 수 있도록 어떻게 설득할 것인지에 대한 문제가 정책의 정당성을 논의하는데 있어 핵심 쟁점으로 떠오르게 된다. 다시 말해, 공공 정책은 공공 문제 해결을 위한 가장 신뢰할 만한 정책 대안을 탐색하는 과정에서 도출되는 하나의 가설이며, 무수한 불확실성의 위험 가운데서 이를 다른 사람에게 받아들여지도록 설득하고 이를 설득하는 과정에서 정당성이 배태될 수 있다. 그리고 공공 정책의 정당성이라는 것이 외부적 과정으로서 다른 사람에게 받아들여질 수 있도록 설득하는 과정에서 발생한다는 점에서 보다 더 높은 설득력을 갖기 위한 근거로서 정책의 합리성(rationality)의 개념이 정책의 정당성을 구성하는 핵심적 요소로 파악될 수 있다(김영평, 1993). 일반적으로 정책학적 논의에서 정책에 대한 정당성이라는 개념이 정책의 합리성과 거의 동일한 맥락에서 사용되고 있는 것이 이러한 정당성의 개념 정의에서 비롯된 것이라 할 수 있을 것이다.

그렇다면 이렇듯 정당성의 원천이 되는 합리성이란 어떠한 내용을 포함하고 있는 것일까? 과거 Pfiffner(1960)의 연구에서는 행정의 합리성에 대해 고전적 모형(classical model), 규범적 모형(normative model), 행태주의 모형(behavioral model)으로 나누어 설명하면서, 목적-수단 관계에 따른 공학적이고 논리적인 차원의 고전적 합리성의 개념보다는 정책 결정이나 집행 과정에서 나타나는 대상집단의 반응을 예상하고 이들의 반발을 최소화하기 위해 정책 결정이나 집행 과정을 조정하는 행태주의적 접근을 통한 합리성 개념을 강조하고 있다. Phiffner의 행태주의 모형에 따른 합리성 개념은 주어진 행정의 수단적 측면을 강조한 합리성 개념이라는 한계를 지적할 수 있으나, 목적-수단 관계에 따른 고전적 차원의 합리성 개념과는 다른 접근 방식의 필요성을 제기하고 있다는 점에서 주목할 부분이 있다.

한편 김영평(1993)의 연구에서는 합리성의 두 가지 준거로서 내용적 합리성(substantive rationality)과 절차적 합리성(procedural rationality)을 제시하고 있으며, 비슷한 맥락에서 문태현(2003)의 연구에서는 공리주의적 관점과 담론이론에서의 관점으로 나누어 정당성의 원천이 되는 합리성을 살펴보고 있다. 이러한 두 가

지 유형의 합리성에 대한 구분은 일반적인 행정학적 논의에서도 가장 일반적으로 수용되고 있는 부분으로 볼 수 있다.

우선 내용적 합리성 또는 공리주의적 관점에서는, 합리성의 개념을 철저하게 목표에 적절한 수단의 선택이라고 생각하고 있으며 정답에 도달하기 위하여 수단과 목표를 이어줄 수 있는 명쾌한 인과관계에 대한 지식을 전제한다. 또한 이를 공리주의적 관점에서의 표현으로 바꾸어 말하자면, 합리적인 정책이란 그 정책을 실시함으로써 전체 사회에 얼마만큼의 효용을 가져오느냐에 따라 결정되며, 결정해야 할 목표를 분명히 설정하고 대안을 광범위하게 탐색하며 각 대안을 실시했을 때 발생되는 결과를 예측하고 가장 좋은 결과를 가져다 줄 수 있는 방안이 선택되었을 때 그 정책은 합리적이라고 할 수 있게 된다(Brody, 1993, 문태현, 2003). 이 경우 비용편익분석(cost-benefit analysis)은 공리주의적 관점에서의 합리성을 최대로 달성할 수 있게 하는 과학적 분석도구로 그 이념적 기반을 두고 있다고 설명할 수 있다. 또한 정책의 합리성에 대한 이론적 부분은 정책의 효과성(effectiveness)이라는 측면으로 구체화되는 것으로 파악하며, 정책의 효과성에 대한 실증적 검증을 통해 정책의 합리성을 제시하고 이것이 정책의 정당성에 대한 절대적인 근거로서 이해되는 것이 대부분의 정책분석 연구들에서 나타나는 주요한 논리라고 할 수 있을 것이다.

반면 절차적 합리성의 논의 또는 담론이론의 관점에서의 합리성 논의는 이러한 앞서의 내용적 합리성 또는 공리주의적 관점에서의 합리성 논의를 통해 달성될 수 없는 정책의 정당성에 대한 문제를 해결하기 위한 또 다른 접근 방식으로 이해되고 있다. 김영평(1993)의 연구에 따르면 절차적 합리성은 문제해결에서 내용적 합리성이 즉각적으로 분명하지 않을 때 등장하게 되며, 결정의 내용보다는 해결책을 발견하는 방법에 일차적인 관심을 두고 정책의 합리성을 논의하게 된다. 이러한 정책 과정의 절차적 측면에 대한 관심을 담론이론의 관점에서는 정책을 둘러싼 복수의 당사자들이 간주관적 합의에 의해, 자유롭고 균등한 절차적 합리성이 보장되는 가운데서 의사소통과정에 참여한 사람들의 담론을 통해 모두의 동의를 이끌어낼 수 있을 때 정책의 정당성이 확보될 수 있다고 본다(문태현, 2003).

위의 두 가지 합리성의 준거에 따른 부분은 기존에 정책의 정당성을 논의하는 연구들이 갖고 있는 기본적인 시각을 보여주는 것이며, 효과성을 강조하는 경제학적 측면과 민주성을 강조하는 정치학적 측면이 각각 투영된 결과로 해석할 수도 있을 것이다. 앞선 언급된 것과 같이 이 두 가지 기준은 서로 각기 다른 접근 방식을 취하고 있지만 정책의 정당성을 논의하는 입장에서는 상호 보완적인 성격을 갖고 있다고 할 수 있으며, 실제 정책결정의 정당성에 대한 논의 과정에서는 이들 간의 교차적인 제시가 이루어진다(김영평, 1993: 23). 비록 어

떠한 합리성의 기준이 더 중요하냐에 대한 논의는 상당한 논란의 여지가 있지만, 일반적으로 정책의 정당성에 대한 논의에서 기본적으로 내용적 합리성에 따른 판단을 먼저 검토하고 이에 대한 차선의 기준으로서 절차적 합리성의 기준에 따른 판단을 보완적으로 활용한다는 점을 감안할 때 정당성의 판단 기준에 대한 우선순위를 가늠할 수 있을 것이다. 내용이 배제된 절차는 공허한 것이며, 절차적 합리성 자체가 경쟁적인 대안의 존재를 전제로 하기 때문이다(김영평, 1993: 21).

2. 정책 중복의 상황에서 차별성 기준을 통한 정책 정당성의 논의

1) 중복적 정책과정에서의 전통적 합리성 기준의 한계

앞서 살펴본 합리주의적 접근방법에 따른 정책의 정당성 논의에서, 특히 내용적 합리성에 의거한 정책 정당성의 확보는 기본적으로 정책이 의도한 정책문제를 효과적으로 해결할 수 있다고 평가될 때 가능할 것으로 볼 수 있다. 따라서 정책평가의 목적이 해당 정책의 효과성을 입증하고 이를 통해 본래 정책이 의도하고 있는 정당성을 외부적 평가를 통해 확보할 수 있다는 논리가 가능할 수 있다(Goldenberg, 1983). 정책의 효과성은 결국 정책의 정당성과 동일시될 수 있는 부분으로 간주되어 왔으며, 정책의 정당성에 대한 논의를 대신해 정책의 효과를 분석하고 평가하고자 하는 연구가 정책학에서 주요한 연구주제로 자리매김해 왔다고 할 수 있다(Chelimsky, 1985; 정경길, 2001).

그러나 공공 정책이라는 것이 A라는 정책 문제의 해결을 위해 a라는 정책이 단일하게 존재하는 것이 아니라 다양한 정책 대안이 중복적으로 제안되어 추진되고 있다는 점을 감안하면 전통적인 개별 정책의 효과성을 중심으로 한 정책 정당성의 논의가 이러한 중복적 정책과정(overlapping policy process)에서 갖는 몇 가지 한계를 지적할 수 있다.

첫째, 중복적 정책과정에서 개별 정책의 효과성을 정확하게 측정하기에 상당한 어려움이 존재한다는 점이다. 근래 들어 효과성을 측정하기 위한 많은 정책 분석 기법이 개발되고 컴퓨터를 이용한 통계분석 프로그램의 활용을 통해 분석의 효율성이 상당히 제고된 측면이 있지만, 개별 정책의 효과에 영향을 미치는 다양한 중복적인 정책이 존재하는 상황에서 이들의 효과를 전적으로 배제하고 개별 정책의 순수한 효과를 측정한다는 것은 기술적 차원의 문제를 넘어선 수준에서의 한계를 제기한다. 또한 이러한 중복적 정책 상황에서 실질적인 정책의 효과라는 것은 개별 정책의 단독적 효과가 아닌 여러 정책들 간의 조합 및 연계를 통한 효과라는 점에서 이에 대한 효과성 분석이 더욱 중요하다고 할 수 있다(Lechner, 2002; Heckman & Smith, 2004; Frölich, 2004).

둘째, 정교한 분석 모형을 통해 개별 정책의 효과를 객관적으로 분석한다고

하더라도, 그 효과성 분석 결과에 대한 동의를 확보하는 것이 어렵다는 점이다. 중복적 정책과정이 아니더라도, 예컨대 최근의 대운하사업 추진과 같은 정부 정책과 관련해 효과성 분석의 결과를 통해 모든 집단의 동의를 확보한다는 것이 상당히 어려운 문제라는 점을 지적할 수 있다. 특히 중복적 정책과정에서는 이러한 정책의 효과성에 대한 사회적 수용과 동의의 확보가 더욱 어려워지며, 이는 중복되는 개별 정책들이 경쟁하는 가운데 각 정책들이 나름의 이해관계를 갖는 집단들이 연계되어 있어 문제의 복잡성을 가중시킬 수 있다는 점을 예상할 수 있다(Cahn, 1995; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

마지막으로, 정책과정 자체가 합리적인 의사결정이라기보다는 하나의 우연적인 결정 과정으로 이해되는 상황에서, 실제적으로는 정책의 내용적 합리성 보다는 정책결정이 이루어지는 정치적 여건이나 과정이 더욱 중요한 요인으로 작용하고 있다는 점이다(Stone, 1988; Kingdon, 1995). 중복적 정책 과정을 설명하는 중요한 요인이 바로 정치적 상황의 흐름이며, 그러한 흐름에서 기존에 보유하고 있던 정책 대안들이 정책 문제에 대응하여 일대일로 제시되기보다는 중복적으로 결정된다는 점에서 객관적인 정책의 효과를 분석하는 것에 대한 의미가 퇴색되게 된다. 다시 말해, 경제위기가 심각해지고 무너지는 중소기업이 확대되는 상황에서 정부가 즉각적인 대안을 제시해야 한다는 정치적 상황에 몰려 기존의 정책과 유사한 중복적 정책을 내놓고 그것이 지속적으로 추진된다면, 정책의 내용적 합리성은 해당 정책의 정당성을 논의함에 있어 큰 의미를 갖지 못하게 된다는 점이다.

이와 같은 개별 정책의 효과성, 즉 내용적 합리성에 근거한 정책 정당성의 논의는 가장 기본적인 부분이기는 하지만 실제 현실에서의 정책 정당성을 논의함에 있어서는 많은 한계점을 지니고 있으며, 일정 부분에 대해서는 민주적 절차에 따른 절차적 합리성을 통한 정책 정당성의 논의가 보완될 수도 있을 것이다. 그러나 이 역시 중복적인 정책 과정을 고려하고 있지 못하다는 점에서 앞서 제시한 문제들을 완벽히 해결할 수는 없을 것이다. 따라서 정책 정당성의 논의를 위한 제3안의 대안적인 기준이 요구되며, 중복적 정책과정을 고려할 때 유사 중복적인 다양한 정책들 가운데 특정 정책에 대한 정당성의 근거로 정책의 차별성(differentiation) 기준을 제시할 수 있을 것이다.

2) 정책 정당성의 논의를 위한 차별성 기준의 개념

정책 차별성의 기준이라는 것은 해당 정책이 다른 정책들과의 비교 과정에서 독특하게 갖고 있는 특성(uniqueness)으로 인해 다른 정책과 통합되거나 폐지되지 않고 나름의 위상을 확보할 수 있게 하는 근거를 의미한다. 다시 말해, 개별 정책이 다른 정책과의 비교 과정에서 갖고 있는 다양한 차이점(difference) 가운-

데 해당 정책의 독자적인 존립에 기여함으로써 다른 정책과의 구분을 가능케 하는 가치 있는 차이점을 차별성(differentiation)이라고 정의할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 정책의 차별성이든 조직의 차별성이든 다양한 관계 속에서 차별성의 확보는 주체성(identity)의 확보에 가장 근간이 되는 것이며, 이러한 부분이 사회적 정당성의 확보로 연결되는 것이라 할 수 있다(Brinkerhoff, 2001).

그렇다면 정책의 차별성은 어떻게 판정할 수 있을 것인가? 이는 결국 정책의 중복성을 어떻게 판정할 것인가에 대한 질문으로 돌려서 표현할 수 있을 것이다. 그리고 정책의 중복에 대한 부분은 비효율성의 발생이라는 맥락에서 기준의 연구들에서 보다 익숙한 개념이라는 점에서 차별성에 대한 기준을 논의하기 위해 정책의 중복을 판정하기 위한 기준을 모색하는 것이 오히려 효과적일 수 있을 것이다.

정책의 중복이라는 것은 말 그대로 복수의 정책이 서로 겹친다는 것을 의미하며(이민호, 2008), 구체적으로는 정책의 구성요소가 서로 중복된다고 할 수 있다. 일반적으로 정책의 3대 구성요소로서 정책목표와 정책수단, 그리고 정책대상집단을 고려할 수 있으며(정정길, 2000), 각 구성요소를 기준으로 정책 간의 겹침이 이루어질 때 정책의 중복을 판단할 수 있다. 정책 중복에 대한 기준의 선행 연구들을 통해서도 이러한 정책의 구성요소별로 중복의 유형을 살펴볼 수 있을 것이다.

우선 정책목표를 중심으로 한 중복의 사례를 살펴보면, 대표적으로 1994년의 미국 회계감사원(GAO)의 자료에서는 고용훈련 프로그램(job training program)과 관련하여 연간 총 250억 달러의 연방정부 예산이 실직자 보조, 능력개발훈련, 고용 알선 등 실직자들의 구직능력 제고라는 동일한 정책목표를 위해 154개의 연방 정부 프로그램이 운영되고 있다는 점에서 정책의 중복을 지적한다(GAO, 1994). 이와 같이 동일한 정책목표를 달성하기 위해 다양한 정책들이 중복적으로 운영되고 있음을 지적하고 있는 사례는 다양한 정책 분야에서 나타나고 있으며, 저소득층 가정 지원(GAO, 1995), 아동 보호 및 교육(GAO, 2000b), 경제개발 기금 지원(2000d), 식품의약품 안전관리(GAO, 2005) 등에 대한 정책 중복을 확인할 수 있다.

정책수단의 중복이라는 측면에서도 정책 중복을 논의하고 있는 경우를 상당수 살펴볼 수 있으며, 앞선 연방 정부의 고용훈련 프로그램과 관련해서도 실직자 보조 및 교육훈련, 직업 알선 등 몇 가지 정책수단을 중심으로 다양한 프로그램들이 동일한 정책수단을 활용하고 있다는 점에서 정책목표 차원과 함께 정책수단의 측면에서도 중복을 확인할 수 있다(GAO, 1994). 한국의 사례에서도 복지서비스의 공급과 관련한 정책수단의 중복 문제를 살펴볼 수 있으며, 2006년도 서울시 4개 자치구에 대한 실증분석에서 재가복지서비스의 중복 수혜율이

급식의 경우 5.4%, 가정봉사원의 파견도 5.1%에 달하는 것으로 파악되었으며, 2004년의 경우에도 가정봉사원의 파견과 관련해 전체 서비스의 14.7%가 중복적으로 제공된 것으로 나타났다(김경혜 외, 2006). 대부분의 경우 정책수단의 중복이 정책목표의 중복과 동시에 나타나는 경우도 있으나 이러한 관계가 필연적인 것은 아니며, 퇴역군인의 복지증진을 위한 교육훈련 보조금 지원과 일반 저소득층의 복지증진을 위한 교육훈련 보조금 지원의 경우에는 정책목표는 다르지만 정책수단이 중복되는 대표적인 사례로 파악될 수 있다(GAO, 2007).

마지막으로 정책대상집단의 중복 사례를 살펴볼 수 있으며, 미 연방 정부의 사회복지 프로그램 운영에 대한 정책 중복과 관련하여 AFDC에 참여하는 대부분의 가정들이 Medicaid나 Food Stamp와 같은 다른 복지 프로그램에도 함께 참여하고 있는 것으로 파악하고 있으며 이러한 정책대상집단의 중복이 개별 프로그램의 효과를 제한하는 부작용을 놓고 있다고 지적한 바 있다(GAO, 1995). 한국의 경우에도 산업안전분야 규제정책과 관련한 중복에 대해 하나의 피규제자 및 행위에 대해 다수의 규제권자가 존재하는 상황의 문제로 이해하고 있으며, 부처간 이기주의와 할거주의로 인해 효과적인 중복 규제의 조정이 이루어지고 있지 않음을 지적한 연구에서 정책대상집단의 중복 문제를 지적하고 있다(김정해 외, 2003).

이와 같은 정책 중복의 개념을 차별성의 개념으로 전환한다면, 결국 정책의 차별성이란 정책을 구성하는 정책목표와 정책수단, 정책대상집단에 있어 다른 정책과 비교될 수 있는 의미 있는 차이를 보이는 특성이라고 할 수 있을 것이다. 문제는 이러한 정책 간의 차이라는 것이 어느 정도의 수준일 때 차별적이라고 할 수 있는지에 대한 판단 기준을 정하는 부분일 것이다. 동일한 두 가지 정책을 두고서도 정책을 추진하는 입장에서는 차별성을 강조하고, 정책을 통제하고 감독하는 입장에서는 중복성을 지적하는 등 그 판단 기준이 상당히 불명확하기 때문이다.

그러나 이러한 부분은 기존에 정책 효과성을 근거로 정책의 정당성을 논의하던 경우에서도 마찬가지로 적용되는 문제이며, 여기에 대한 해결책으로 제시된 것이 바로 통제집단(control group)에 대비된 정책처리집단의 효과 수준의 차이가 얼마나 통계적인 차이를 보이는 가에 대한 부분이다. 정책의 차별성에 대한 기준 적용에서는 그 논리상 이러한 통제집단, 즉 비교집단의 중요성이 더욱 강조되며, 어떤 정책과 비교했을 때의 어느 정도의 차별성인지에 대한 보다 구체적인 접근이 필요하게 된다. 그리고 이러한 통제집단과의 수준에 맞추어 정책목표 및 정책수단, 그리고 정책대상집단 기준에 대한 범위의 조정이 이루어져야 할 것이다. 예컨대, 보건복지정책의 하위 정책으로서 아동복지정책, 그리고 그 하위 개념으로서 결식아동에 대한 무료급식 지원 정책의 차별성을 통한 정책

정당성을 논의한다면, 그 비교집단의 수준이 아동복지정책의 하위 수준에서 논의될 때 정책목표의 중복을 검토할 수 있을 것이며, 정책대상집단도 단순한 저소득층이나 아동이 아닌 결식아동으로 한정해야 할 것이다. 정책의 위계적 구조에 따라 유사한 수준에서 정책 비교와 차별성의 검증이 이루어져야 한다는 점이다(노화준, 2001). 따라서 정책의 정당성이라는 것도 어떠한 대상 정책과의 비교를 통한 정당성인지에 대한 논의로 구체화시킬 필요가 있으며, 이러한 맥락에서 차별성 기준에서의 정책 정당성은 상대적인 개념으로서의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

마지막으로 정책의 정당성 논의를 위한 차별성 기준과 관련해 객관적인 판단을 내릴 수 있는 명확한 정책 결과(policy results)가 제시가 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 정책의 중복이라는 것은 실증적인 자료를 통해서 입증되어야 하며, 정책의 차별성 역시 마찬가지이다. 그리고 이러한 실증적인 자료는 단순히 정책설계 및 계획을 통해 개략적인 분석을 통해 얻을 수 있는 것이 아니며, 정책 과정을 거쳐 최종적으로 산출된 결과를 중심으로 분석이 이루어져야 할 것이다. 이는 실제 정책 운영 과정에서 정책과정 초기에 생각하지 못했던 다양한 변수들이 의도하지 않은 결과를 만들어 낼 수 있으며, 이러한 측면에서 정책의 차별성이 결정될 수 있기 때문이다(GAO, 1997).

이와 관련하여 정책의 차별성 기준이 기존의 효과성 기준과 비교될 수 있는 부분은 굳이 정책성과(policy outcome)에 집착하지 않아도 된다는 점이며, 대신 정책의 결과로서 일차적인 정책산출(policy output)에 대한 비교를 통해 차별성을 검증하는 것으로 정책의 정당성을 주장할 수 있다는 점이다. 앞서 언급한 결식 아동 무료급식 지원사업을 예로 든다면, 무료급식 지원을 통해 결식아동의 건강 수준이 개선되는 것이 정책성과라고 할 수 있으며, 정책 효과성에 따른 기준에서는 이러한 아동들의 건강 수준 개선 여부를 통해 정책의 정당성을 이끌어내려고 할 것이다. 그러나 차별성의 기준에 따르면, 일차적으로 무료급식 서비스가 결식아동들을 대상으로 정확히 전달하는 것이 정책산출이라고 할 수 있으며, 이러한 정책산출의 결과가 다른 유사 정책들과 비교해서 명확한 차별성을 나타낼 때 정책의 정당성을 주장할 수 있다는 것이다. 반대로 보건복지부의 무료급식 지원사업이 민간의 아동보호단체에서 시행하는 도시락 전달사업과 정책산출에 있어 차별성을 나타내지 못한다면, 그 정책의 정당성은 확보될 수 없다는 논리 역시 성립하게 된다.

3. 중소기업 정책금융 사업의 정당성과 차별성의 이론적 논의

우리나라를 비롯한 많은 국가들에서 중소기업에 대한 다양한 형태의 정책적 지원이 이루어지고 있으며, 재정 지원과 관련한 대표적인 중소기업 정책지원 방

안으로 중소기업에 대한 직접 자금 대출(government loan)과 지금 보증(loan guarantee)을 포함한 중소기업 정책금융 사업이 활발히 실시되고 있다. 이러한 중소기업 정책금융 사업의 정당성과 관련해 일반적으로 시장실패 논리에 따른 경제학적 접근과 산업정책의 목적에 따른 정책적 접근을 통해 논의를 전개할 수 있으며, 이를 통해 민간 금융기관에 의한 중소기업 대출과는 차별화된 정부의 중소기업 정책금융의 정당성이 도출되게 된다.

우선 경제학적 접근에 따르면, 민간에 의한 중소기업 대출만이 존재할 경우 여러 가지 이유로 인해 민간 금융기관을 이용할 수 없는 한계적 대출자(marginal borrower)가 발생하게 되고, 따라서 이러한 한계적 대출자를 대상으로 한 정책 금융의 정당성이 제기될 수 있다. 정부 정책금융의 경제학적 접근에 대한 첫 번째 논리로 궁정적 외부효과 발생에 따른 시장실패를 들 수 있으며, 이는 중소기업 금융이 전체 사회에 기술개발 및 소비자 후생 증대와 같은 궁정적인 외부 효과를 발생시킴에도 불구하고 민간 금융시장에서는 충분한 금융 조달이 이루어지지 못하게 되는 한계의 발생을 지적한다(Lerner, 1999). 정책금융의 정당성과 관련한 경제학적 접근에 대한 두 번째 논리로 정보 비대칭에 따른 시장실패를 들 수 있으며, 이는 대기업과 달리 중소기업의 경우에는 일반적으로 외부 투자자들이 기업의 평가 근거로 삼을 수 있는 충분한 정보가 외부에 공개되지 않으며, 따라서 중소기업과 금융기관과의 정보 비대칭에 기인한 정보 격차(information gap)가 발생함으로써 민간 금융기관들이 적극적인 투자를 거리게 되고 이로 인해 중소기업에 필요한 자본의 공급이 줄어드는 자본의 격차(capital gap) 문제를 고려한다. 따라서 중소기업에 대한 정책금융이 민간의 다른 잠재적 투자자들에 대해 해당 중소기업의 신뢰성을 갖도록 하며 투자에 대한 충분한 정보를 제공할 수 있다는 것이다(Williamson, 1994; Lerner, 1999).

다음으로 경제학적 접근이 아닌 정책적 접근에서는 중소기업 정책금융 그 자체가 아닌 정부의 중소기업 정책금융을 통해 추진하고자 하는 상위 정책의 목적에서 정책금융 사업의 정당성을 찾고자 한다. 예컨대 사회적 형평성의 제고, 사회안전망(social safety net)의 구축, 혹은 특정 산업 진흥의 목적에서 정부에 의한 중소기업 정책금융이 추진될 수 있으며, 이 때 정책금융의 정당성은 해당 정책 자체의 정당성에서 배태된 것으로 볼 수 있을 것이다(이영범, 2006). 최근 혁신주도형 경제로의 산업 구조 개편에 대한 논의가 강조되면서 변화의 주체로서 중소기업의 역할이 주목되고 있으며, 이에 따라 혁신형 중소기업의 육성을 위한 중소기업 지원체계 개편의 필요성이 제기되는 부분 역시 정부에 의한 정책금융의 정당성이 경제학적 접근과는 다른 정책적 접근에 근거하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

위와 같은 두 가지 차원의 정당성 논의는 기본적으로 민간 금융시장에 대비

한 정부의 중소기업 정책자금 전반에 대한 차별성을 통해 정당성의 논의를 이끌어내고 있다. 그러나 지난 1997년 말의 외환위기 이후로 정부의 직접적 시장 개입에 대한 우려가 높아지면서 중소기업 정책자금 지원정책에 대한 부정적인 의견이 많이 제시되었다. 그리고 그 중에 대표적인 것이 중소기업 지원자금에 대한 정책적 효과가 미흡하다는 실증분석 결과였으며(김현욱, 2004; 강동수, 2006), 이는 곧바로 정책에 대한 정당성 약화 및 추진규모의 축소 등으로 나타나기도 하였다. 그러나 이러한 효과성 기준에 따른 정책 정당성 논의에 대해 상대적으로 다른 의견을 제시하는 분석 결과도 존재하고 있으며(송혁준 외, 2006; 김준기 외, 2006), 기존의 중소기업 정책금융에 대한 정당성의 이론적 근거가 민간 금융시장과의 차별성이었다는 점에서 효과성 기준에 전적으로 의거한 정책 정당성의 판단은 한계점을 갖는다고 할 수 있다.

III. 실증 분석

1. 연구 설계 및 자료 수집

본 연구에서는 정책의 정당성에 대한 논의와 관련해 기존의 정책 효과성을 중심으로 한 내용적 합리성의 기준에 따른 분석의 보완책으로서 정책 차별성의 기준을 제시하고 있으며, 이에 대한 실증 분석으로서 중진공이 수행하는 중소기업 정책자금 지원정책의 사례를 살펴보고 있다. 중진공의 중소기업 정책자금 지원정책을 선정한 것은 앞서 이론적 논의에서 제시한 정책 효과성에 따른 내용적 합리성의 기준으로 정책의 정당성을 평가하는 것에 상당한 한계가 발생하는 대표적인 정책 사례로 판단되었기 때문이다. 구체적으로, 우선 정책의 효과성을 파악하는 문제와 관련해, 지원을 받은 중소기업의 경영성과 개선으로 나타나는 정책의 효과라는 것이 정책자금의 지원 외에도 통제될 수 없는 상당히 다양한 변수들에 의해 영향을 받고 있으며, 1회 이상의 중복적인 지원이 이루어지거나 다른 유사한 정책지원의 효과가 함께 영향을 미치고 있다는 점에서 명확하게 중진공의 중소기업 정책자금 지원효과를 밝혀내는 것이 어렵다. 실제로 분석대상 집단 및 분석 변수의 차이 등으로 인해 다양한 연구들에서 지원의 효과성에 대한 서로 엇갈린 평가를 내리고 있는 문제가 발생하고 있는 상황이다(김준기 외, 2006). 또한 중소기업에 대한 직접적인 지원정책이라는 점에서 상당한 정치적 이해관계가 정책결정과정에 작용하고 있으며, 이로 인해 정책 효과성 기준에 따른 분석 결과가 수용되고 이에 대한 동의를 확보한다는 것은 상당히 어려운 작업이라고 할 수 있다. 비슷한 맥락에서 중소기업 지원정책이라는 것이 국가 경제의 상황에 따라 그 수준과 범위가 상당한 변화를 보이고 이 과정에서 중복

적인 정책이 생겨나는 등 단순히 효과성의 기준만으로 이들의 정당성을 평가하는 것에는 한계가 있다고 판단된다.

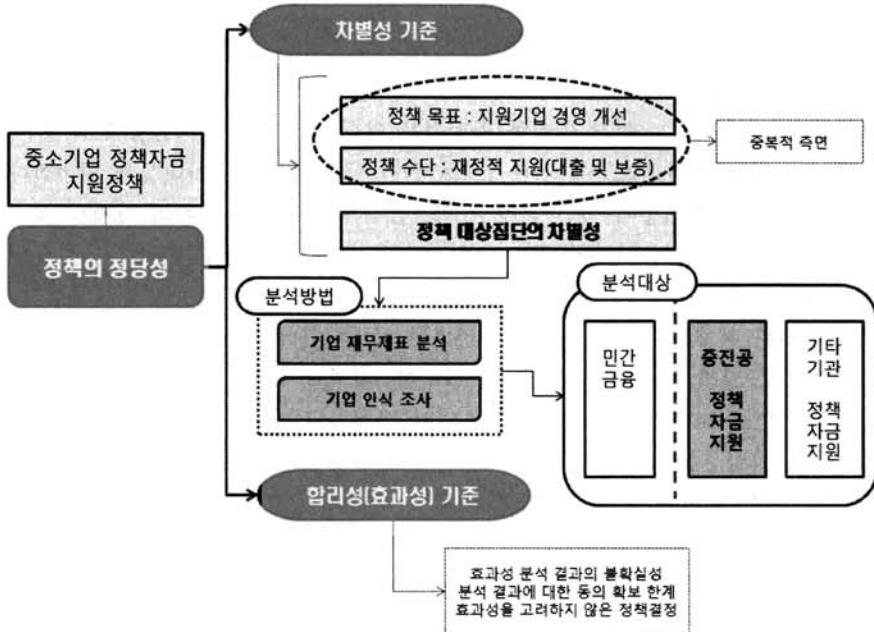
결국 이와 같은 중소기업 정책자금 지원정책에 대해 정책의 정당성을 평가할 때는 효과성 외에 추가적인 기준이 요구된다고 할 수 있으며, 이 부분이 바로 정책의 차별성이다. 그리고 이러한 차별성은 앞선 중소기업 정책금융에 대한 이론적 논의에서 살펴보았듯이 기본적으로 민간 금융시장과의 차별성을 의미한다고 할 수 있다. 중진공이 아닌 다른 정책자금 지원기관의 사업과의 차별성 역시 기본적으로 민간 금융시장의 중소기업 자금지원의 특성을 기준으로 하여 상대적인 차별성이 논의될 수 있다는 점에서, 민간 금융시장이 정책의 차별성을 판단하게 하는 통제집단의 역할을 담당한다고 볼 수 있다.

다음으로 정책 차별성의 내용과 관련하여, 정책의 목표와 수단, 그리고 대상집단의 측면을 고려할 수 있으며, 중소기업 정책자금 지원정책에 있어서는 가장 핵심적인 차별성을 정책대상집단의 수준에서 찾을 수 있을 것이다. 이는 민간 금융시장에서 소외된 한계적 대출자에 대한 금융지원 및 특정 유형의 중소기업 지원을 목적으로 하는 중소기업 정책자금 지원의 정당성과 관련한 경제학적·정책적 접근 모두 특정한 정책대상집단에 초점을 맞추고 있다는 점에서 이해될 수 있는 부분이다. 상대적으로 지원을 받은 중소기업의 경영개선과 관련한 정책 목표의 측면과 그것이 직접적인 대출이든 대출보증이든 중소기업에 대한 재정적 지원이라는 정책수단을 사용하고 있는 부분은 민간 금융시장의 중소기업 지원이나 정부기관의 중소기업 정책자금 지원 모두에서 공통되는 중복적 측면이 될 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 정책자금을 지원받은 정책대상집단의 특성에 대한 비교를 통해 정책의 차별성을 검증할 수 있을 것이며, 특정 정책대상집단에 대해 충분한 정책자금이 지원되었는지에 대한 정책산출적 차원에서의 정책결과를 실증적으로 분석함으로써 정책 차별성에 대한 객관적인 근거를 제시할 수 있을 것이다.¹⁾

다음의 <그림 1>은 이러한 논리적 구조에 따른 본 연구의 분석틀을 시각적으로 제시하고 있다.

1) 기존의 연구에서 중소기업 지원정책의 중복 등을 지적할 때 주로 개별 지원기관의 미션 및 업무내용 등에 대한 분석을 통해 상대적으로 하향식(top-down) 접근방식을 사용했다고 볼 수 있으나, 본 연구에서는 지원기관이 아닌 지원대상 중소기업의 특성에 분석을 통해 거꾸로 지원기관의 차별성을 논의하는 상향식(bottom-up) 접근방식을 사용하고 있다는 점에서 연구의 차별성을 제시할 수 있다(오철호, 2003; 장지호·이병현, 2005; 박동수 외, 2005)

<그림 1> 연구의 분석틀



본 연구에서 다루게 될 분석 대상 집단은 중진공으로부터 중소기업 정책자금을 지원받은 집단과 기타 정부기관으로부터 정책자금을 지원받은 집단, 그리고 비교집단으로서 민간금융기관으로부터 자금을 지원받은 집단에 세 가지 유형으로 크게 나눌 수 있다. 기본적으로 민간금융기관으로부터 자금을 지원받은 중소기업과 중소기업 정책자금을 지원받은 기업 간의 차이를 통해 정책의 차별성을 살펴보고자 하며, 중소기업 정책자금 가운데서도 중진공의 정책자금 지원과 다른 정부기관의 정책자금 지원을 받은 기업 간의 차이를 비교함으로써 개별 지원기관별 정책사업의 차별성에 대해서도 평가할 수 있을 것이다.

이렇게 분류된 분석 대상 집단에 대해 본 연구에서는 크게 두 가지 방식으로 중진공의 정책금융 사업에 대한 차별성을 분석하고자 한다. 첫 번째는 개별 중소기업체의 재무정보 등 공개된 자료를 이용하여 분석하는 방법으로 차별성 확인을 위한 간접적 방식에 해당되며, 두 번째는 개별 중소기업체에 대한 설문 결과를 통해 분석하는 방법으로 차별성 확인을 위한 직접적 방식으로 볼 수 있다. 공개된 정보를 활용하는 방법의 경우, 보다 객관적인 분석을 가능하게 하고 다수의 기업이 분석에 포함될 수 있다는 점에서 결과에 대한 일반화가 용이하다는 장점이 있으나, 분석 정보의 제한에 따른 단점이 존재한다. 한편 직접적인 설문을 통한 방법은 보다 구체적인 질문을 통해 차별성의 내용 및 수준을 뚜렷

하게 확인할 수 있다는 장점이 있으나, 설문 대상자의 규모에 따라 일반화의 가능성이 떨어지고 주관적인 응답에 의존한다는 점에서 결과에 대한 신뢰도에 문제를 제기할 수 있다.

재무정보 등을 이용한 첫 번째 분석에서는 1994년부터 2005년까지의 중진공 정책자금 지원 실적 자료를 바탕으로 데이터를 확보하였으며, 동일 기간의 기타 중앙부처의 지원 실적에 대해서는 중기청에서 보유하고 있는 중앙 정부부처의 중소기업 정책자금 지원 데이터베이스를 활용하였다. 마지막으로 이들 두 데이터베이스에 포함되지 않는 중소기업체에 대한 자료를 민간 신용정보기관을 통해 확보하여 비교집단으로서 민간 금융기관을 이용한 중소기업 집단의 자료를 바탕으로 전체 분석 데이터베이스를 구성하였다. 직접적인 설문을 이용한 두 번째 분석과 관련해서는 과거 중진공으로부터 지원이 이루어진 업체를 대상으로 설문을 실시하여 다른 지원기관으로부터의 자금 지원 경험 여부에 따라 업체 유형을 분류하고 이들의 응답 특성에 따라 차별성을 확인하고자 하였다.

2. 기업 재무제표 분석을 통한 중진공 정책금융 사업의 차별성 분석

1) 기관 유형별 정책대상집단의 특성의 일반적 비교

다음에서는 중진공과 중진공 외의 정부기관으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업, 그리고 정책금융을 이용하지 않고 민간 금융기관으로부터 자금을 조달 받은 중소기업의 세 가지 대상집단 유형별로 업체의 일반적 특성 및 재무적 특성의 차이를 비교하고 있다.

우선 다음의 <표 1>은 집단 유형별로 업체의 설립연도 및 종업원 수의 비교를 통해 지원대상 중소기업의 일반적 특성을 비교하고 있다. 설립연도와 관련하여, 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업들을 경우에 평균적인 설립연도가 1995.6년으로 나타나고 있으며, 이는 다른 집단 유형의 중소기업들, 즉 기타 정부 부처로부터의 정책자금 지원이 이루어진 중소기업²⁾ 및 민간 금융기관으로부터 자금 지원이 이루어진 중소기업에 비해 훨씬 최근에 설립된 것으로 파악할 수 있다. 통계적인 분석 결과에서도 이러한 설립연도의 평균값에 대한 차이가 유의수준 1%에서 의미 있는 차이로 나타나고 있다. 평균값이 아닌 각 분위수별로 설립연도를 비교할 때, 중위수인 50% 분위수 값이 중진공으로부터

2) 아래의 분석에서 기타 정부 부처로부터 정책자금을 지원받은 중소기업의 경우, 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 경험이 전혀 없는 업체를 대상으로 하고 있으며, 중진공으로부터 중복적으로 지원경험이 있거나 지원을 했다가 탈락한 경험이 있는 업체도 제외하고 순수하게 기타 정부부처로부터만 정책자금 지원을 받은 중소기업을 의미한다. 업체 특성 및 재무제표를 갖춘 업체만을 분석 대상에 포함시키는 과정에서 상대적으로 다른 집단 유형에 비해 샘플 규모가 차이를 보이고 있다.

자금지원을 받은 중소기업의 경우 1998년으로 역시 가장 최근의 설립연도를 나타내고 있으며, 다음으로 중진공이 아닌 기타 정부기관으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업들로 파악된다. 전반적으로 정책금융의 지원 대상이 되는 중소기업들의 평균적인 설립연도가 민간금융을 이용한 중소기업들에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 이는 앞선 이론적인 측면의 정책금융의 정당성 논의에서 지적하는 정보 비대칭성의 가능성이 높은 신규 기업에 대한 초점을 맞추어 정책자금의 지원이 이루어졌으며, 대상집단의 차별성을 보이고 있는 부분으로 파악된다. 특히 중진공의 중소기업 정책자금 지원정책에 대해서는 기타 정부기관을 통해 정책자금 지원이 이루어진 것에 비해 신규 기업에 대한 정책적 타겟팅이 더욱 잘 이루어진 것으로 볼 수 있다.

〈표 1〉 집단 유형별 설립연도 및 종업원 수 비교

	설립연도(년)				종업원수(명)			
	평균값	25% 분위수	50% 분위수	75% 분위수	평균값	25% 분위수	50% 분위수	75% 분위수
중진공	1995.63 (6.86)	1993	1998	2000	24.08 (171.92)	6	11	23
	n=12,359				n=12,360			
중진공 외	1994.49 (6.62)***	1992	1996	1999	33.21 (49.88)***	10	20	36
	n=1,106				n=1,106			
민간금융	1989.14 (6.24)***	1987	1991	1993	15.49 (11.85)***	6	12	21
	n=9,984				n=9,984			

주) n: 업체 수, 괄호 안은 표준편차, ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

종업원 수에 대해서도 중진공으로부터 지원이 이루어진 중소기업의 평균 종업원 규모가 24.1명으로 나타나고 있다.³⁾ 중진공 외의 기관으로부터 지원받은 중소기업의 평균 종업원 규모인 33.2명에 비해 약 10명이상 작은 규모로 파악되며, 또한 유의수준 1%에서 통계적 차별성을 나타내고 있다. 이러한 결과는 중진공의 정책자금 지원정책에 비해 다른 중앙 부처의 정책자금 지원정책이 대규모 중소기업에 초점을 맞춰져 있는 것으로 파악되는 부분이며, 중진공의 정책자금 지원정책이 다른 중앙 부처의 정책자금 지원정책과 차별성을 갖는 부분으로 볼 수 있다.

한편 민간금융을 이용한 중소기업과의 비교와 관련해서는 해당 업체를 선정

3) 일반적으로 업종별로 차이는 있으나 제조업의 경우 상시 종업원 수가 300인 미만인 경우를 중소기업으로 정의하고 있다(중소기업기본법 시행령).

하는 과정에서 그 기준으로 종업원 수를 활용하여 30인 미만의 기업들을 임의로 추출했기 때문에 직접적인 비교의 한계가 있다. 실제로 분위수별 종업원 수의 규모가 중진공으로부터 지원받은 중소기업이나 민간금융을 이용한 중소기업이나 거의 흡사하게 나타나고 있는 부분이 이를 반영하고 있는 부분이다. 그러나 비교집단으로서 민간금융을 이용한 중소기업들을 임의로 추출하였다고 하더라도 몇 가지 특이점을 지적할 수 있는데, 우선 중진공으로부터 지원을 받은 중소기업들의 경우 민간금융을 이용한 중소기업 집단에 비해 분포가 상당히 펴져 있다는 점이다. 즉, 대부분의 경우 30인 미만의 소규모 중소기업들을 대상으로 지원이 이루어지고 있으나, 일부의 경우는 100명 이상의 종업원을 보유한 대규모 중소기업에 대한 지원이 이루어지고 있다는 점이다. 이로 인해 중진공으로부터 지원받은 중소기업의 평균 종업원 수에 대한 표준편차가 과도하게 나타난 부분을 설명할 수 있을 것이며, 이는 중소기업 정책자금 지원정책에 적합하지 못한 대상 중소기업의 지원 가능성과 함께 대상집단의 차별성을 중심으로 한 정책 차별성의 흥결로 이해할 수 있는 부분이다.

<표 2>는 집단 유형별로 업체의 규모를 파악하기 위해 자산 및 부채 규모의 크기를 비교하고 있다. 자산 규모를 살펴보았을 때, 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업의 평균 총자산과 유동자산 규모가 비교집단으로서 민간금융을 이용하거나 중진공 외의 중앙 부처로부터 정책자금을 지원받은 중소기업에 비해 상당히 작은 규모로 나타나며, 통계적으로 유의한 수준에서의 차이로 파악된다. 특히 민간금융을 이용한 중소기업의 경우 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업과 유사한 수준의 종업원 규모를 보이고 있음에도 불구하고, 상대적으로 소규모 기업에 초점이 맞춰져 있는 것으로 파악된다. 반면 부채 규모에 대한 비교에서는 일반 민간금융을 이용한 중소기업에 비해 중진공의 정책자금을 지원받은 중소기업의 부채규모가 별다른 차이를 보인다고 할 수는 없을 것이나, 자산규모의 상대적인 차이를 감안한다면 자산대비 부채비율이 높은 업체라고 할 수 있다. 이러한 결과들을 종합하면, 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업들은 민간 금융기관을 이용하는 일반 중소기업에 비해 상대적으로 소규모이며 부채비율이 높은 업체라는 점을 예상할 수 있다. 이로 인해 일반 중소기업에 비해 민간 금융기관을 이용하기 어려운 한계적 대출기업에 속할 가능성이 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업에 있어 훨씬 높을 것으로 파악된다.

〈표 2〉 집단 유형별 자산 및 부채 규모 비교

	총자산 규모 (백만원)		유동자산 규모 (백만원)		총부채 규모 (백만원)		유동부채 규모 (백만원)	
	평균값	중위값	평균값	중위값	평균값	중위값	평균값	중위값
중진공	2231.9 (3871.9)	845	1313.2 (2961.2)	384	2062.9 (7962.5)	548	1442.8 (6549.6)	313
	n=43,276		n=43,691		n=43,941		n=43,941	
중진공 외	3767.5 (5432.6)***	1798	1953.9 (3094.0)***	852	2693.8 (4300.7)***	1250	1905.3 (3133.3)***	780
	n=7,007		n=7,007		n=7,007		n=7,007	
민간금융	2722.2 (4279.9)***	1194	1692.8 (2821.9)***	743	1938.8 (25059.8)	704	1402.7 (6051.5)	519
	n=107,987		n=107,987		n=107,987		n=107,987	

주) n: 재무제표 건수, 괄호 안은 표준편차, ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1 (중진공 지원기업과 비교)

〈표 3〉은 집단 유형별로 총매출액 및 이익 규모를 비교하고 있으며, 일반적인 업체의 규모 차이로 인해 총매출액 규모의 집단별 차이가 통계적으로 유의한 수준에서 나타나고 있다. 그러나 매출액의 차이가 앞선 자산규모 등의 차이 보다 그리 크지 않으며 통계적 유의수준도 상대적으로 높지 않게 나타나 집단 간의 차이가 많이 줄어들었음을 확인할 수 있다. 한편 영업이익과 순이익 규모를 통해 살펴본 집단 간 차이에서는 평균값의 차이가 통계적으로 유의하게 나타나지 않으며 별다른 차이를 확인할 수 없다. 앞선 자산 규모의 차이나 매출 규모의 차이를 고려할 경우, 이와 같은 이익 규모의 유사한 수준은 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업들이 일반 중소기업들에 비해 자산 규모에서에서는 소규모라고 할 수 있지만, 상대적으로 높은 수익성 규모를 나타내는 것으로 파악할 수 있다.

〈표 3〉 집단 유형별 총매출액 규모 비교

	총매출액 규모 (백만원)		영업이익 규모 (백만원)		당기순이익 규모 (백만원)	
	평균값	중위값	평균값	중위값	평균값	중위값
중진공	4139.3 (14639.7)	1142	235.9 (1030.2)	53	177.4 (3563.9)	34
	n=43,940		n=43,940		n=43,940	
중진공 외	4331.1 (6685.8)*	2013	253.6 (863.0)	80	156.1 (769.4)	35
	n=7,007		n=7,007		n=7,007	
민간금융	4480.8 (63213.7)*	2013	385.6 (62734.2)	70	332.7 (62735.0)	44
	n=107,987		n=107,987		n=107,987	

주) 괄호 안은 표준편차, ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1, (중진공 지원기업과 비교)

이러한 결과는 〈표 4〉와 같이 경영 수익성에 대한 분석을 통해 실제로 확인할 수 있으며, 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업의 경우 나머지 집단 유형에 비해 매출액영업이익률(return on sales)의 평균값이 상대적으로 높은 것으로 나타나며, 이는 통계적으로 높은 유의수준으로 확인된다. 평균 총자산순이익률(return on assets) 역시 중진공 외의 중앙 부처로부터 정책자금을 지원받은 경우에 비해 높은 통계적 유의수준에서 수익성이 높게 나타나고 있음을 파악할 수 있다. 중위값으로 비교할 경우에도 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 업체들의 수익성이 가장 높게 나타나고 있어, 민간 금융기관을 이용하거나 기타 중앙 부처로부터 정책자금을 지원받은 중소기업에 비해 차별성을 나타내고 있다.

〈표 4〉 집단 유형별 경영 수익성의 비교

	매출액영업이익률(%)		총자산순이익률(%)	
	평균값	중위값	평균값	중위값
중진공	5.97 (6.04)	5.16	8.11 (75.74)	4.55
	n=43,137		n=43,261	
중진공 외	5.48 (5.92)***	4.56	4.41 (7.61)***	2.38
	n=6,843		n=6,989	
민간금융	4.96 (5.68)***	4.08	12.70 (1874.88)	4.45
	n=106,606		n=107,619	

주) 괄호 안은 표준편차, ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1, (중진공 지원기업과 비교)

종합적으로 볼 때, 중진공의 정책자금 지원정책을 대상집단이 본 연구에서 비교 대상으로 설정된 민간 중소기업 금융이나 다른 정부 기관의 정책자금 지원정책과 달리 상대적으로 최근에 설립된 소규모 기업이며 수익성이 높은 중소기업에 초점을 맞추고 있음을 확인할 수 있다.

2) 지원 시기별 중진공 정책금융 사업의 차별성 변화

앞선 분석에서는 각 집단 유형별 중소기업의 재무특성을 시기적 변화를 고려하지 않았으며, 이로 인해 정책의 차별성에 대한 정태적 차원에서의 분석을 시도하였다. 그러나 실제로 시기적 변화에 따라 정책 차별성의 정도가 달라질 수 있다는 점에서 시기적 변화에 따른 차이도 고려할 필요가 있다. 본 연구에서는 이와 관련하여 정책자금을 지원받은 중소기업들에 대해 지원시점을 기준으로 분류하고 각 시점에서 지원받은 업체들의 특성을 비교함으로써 중진공과 중진공 외 정부 기관에서 수행하는 정책자금 지원정책의 차별성이 어떻게 달라지고 있는지 살펴볼 수 있다.⁴⁾

<표 5>에서는 중진공 및 중진공 외 기관으로부터 정책자금의 지원이 이루어진 중소기업들의 업력⁵⁾ 및 종업원 수를 비교하고 있다. 중진공 유형과 중진공 외 유형에 속하는 업체들의 업력이 1995-1998년의 기간 동안은 설립 후 평균 8.2년이 지난 중소기업들로 유사한 수준이었으나, 이후에 중진공에서 정책자금을 지원받은 중소기업들의 업력 수준이 상대적으로 많이 낮아져 2003-2005년의 기간 동안은 평균 5.0년과 6.7년으로 약 1.7년 정도의 차이를 보이고 있다. 실제로 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 업체와 중진공 외의 기관으로부터 정책자금을 지원받은 업체 간의 평균 업력 규모의 차이가 초기에는 통계적 유의성을 나타내고 있지 못하나 1999년 이후 유의수준 1%에서 통계적으로 의미있는 차이로 분석되고 있다. 이러한 부분을 통해, 과거에 비해 최근의 정책 운영에 있어 중진공의 중소기업 정책자금 지원정책의 상대적 차별성이 신규 업체에 대한 지원에 초점을 맞춰 강화되었음을 확인할 수 있다.

종업원 수에 대한 비교에서는 중진공 유형과 중진공 외 유형에 대한 평균값의 큰 차이는 없으며 시간의 경과에 따라 소규모 기업에 대한 지원 비중이 많아진 것으로 해석할 수 있으며, 1999년 이후 지원사업의 경우 종업원 규모의 감소가 두드러지게 나타나고 있어 지원 정책의 변화를 확인할 수 있다.

4) 앞선 분석에서와 달리 중진공 및 중진공 외 기관으로부터 중복지원을 받은 업체까지 분석에 포함시키고 있으며, 중복지원 업체의 경우에는 중진공으로부터 지원을 받은 경우와 중진공 외 기관으로부터 지원을 받은 경우에 대해 모두 포함되고 있다. 이로 인해 앞선 분석과 달리 분석데이터의 개수가 달라지고 있음을 유의할 필요가 있다.

5) 정책자금 지원시점에서의 해당 중소기업의 업력을 의미하며, 여기서는 지원연도와 설립연도와의 차이를 업력으로 계산하였다.

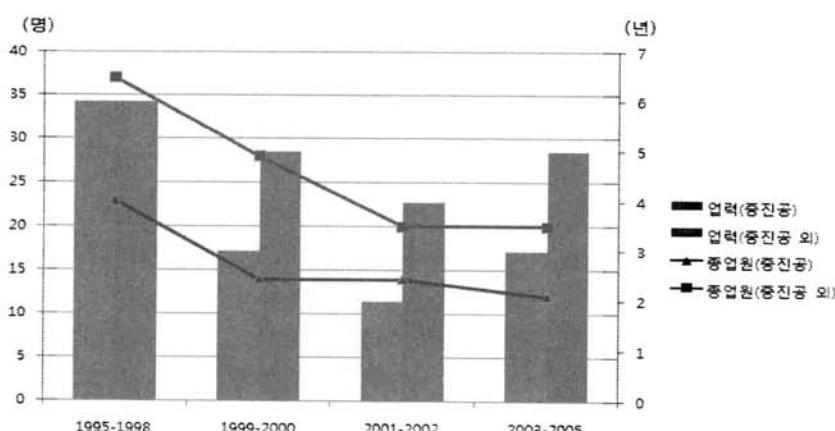
〈표 5〉 중진공 및 중진공 외 유형에 대한 업력 및 종업원 규모의 지원 시기별 비교

지원연도	중진공 지원업체				중진공 외 지원업체			
	업력(년)		종업원수(명)		업력(년)		종업원수(명)	
	평균값	중위값	평균값	중위값	평균값	중위값	평균값	중위값
1995-1998	8.2 (7.4)	6	42.4 (62.5)***	23	8.2 (7.3)	6	53.1 (55.0)***	37
	n=1584		n=1584		n=2370		n=2370	
1999-2000	5.1 (5.9)***	3	25.4 (37.5)***	14	6.5 (5.9)***	5	43.0 (59.2)***	28
	n=2082		n=2082		n=1305		n=1305	
2001-2002	4.8 (5.8)***	2	25.9 (41.2)***	14	5.8 (5.1)***	4	29.4 (31.9)***	20
	n=2210		n=2210		n=1531		n=1531	
2003-2005	5.0 (6.0)***	3	28.3 (349.9)	12	6.7 (5.3)***	5	30.6 (34.2)	20
	n=2836		n=2836		n=1038		n=1038	

주) 괄호 안은 표준편차, ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

아래의 <그림 2>는 중진공과 중진공 외 정부 기관이 지원한 중소기업의 업력 및 종업원 규모의 각 시기별 변화를 중위값의 비교를 통해 나타내고 있다. 전반적으로 과거에 비해 지원 대상 중소기업의 업력과 종업원 규모가 작아지는 경향을 보이며, 업력과 관련해 중진공과 기타 정부 부처의 정책자금 지원에 따른 대상집단의 차이가 확대되고 있음을 확인할 수 있다. 반면 종업원 규모와 관련해서는 여전히 중진공의 정책자금 지원대상 중소기업이 소규모로 나타나고 있으나, 그 차이는 과거에 비해 다소 줄어든 것으로 파악될 수 있다.

〈그림 2〉 업력 및 종업원 규모(중위값)의 지원 시기별 변화 추이



다음으로 <표 6>은 중진공으로부터 지원을 받은 중소기업과 기타 정부 기관으로부터 지원을 받은 중소기업들 간의 수익성 지표의 변화를 각 지원시기별로 비교·분석하고 있다. 매출액영업이익률에 따른 평균값을 비교할 경우에 전반적으로 지원대상 중소기업의 수익성 지표가 낮아지고 있음을 확인할 수 있으며, 각 집단 유형별 비교에서는 초기 중진공의 정책자금 지원대상이 되는 중소기업의 매출액영업이익률이 상대적으로 다른 정책자금 지원 중소기업에 비해 1% 포인트 이상 낮은 수준에서 통계적 차이를 보이고 있다. 그러나 이후에는 매출액영업이익률에 따른 지원대상 중소기업 간의 큰 차이를 보이지 않고 있으며, 오히려 중진공의 정책자금 지원대상 업체들의 매출액영업이익률이 높게 나타나고 있는 모습도 확인할 수 있다. 중위값으로 살펴본 비교 결과에서는 1999년 이후 지속적으로 중진공의 정책자금 지원 대상 업체의 매출액영업이익률이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

반면 총자산순이익률에 따른 수익률 지표에 대한 비교에서는 중진공으로부터 정책자금을 지원받은 중소기업의 수익률이 상대적으로 중진공 외의 다른 정부 기관으로부터 지원이 이루어진 중소기업에 비해 높게 나타나고 있으며, 이러한 차이에 대한 통계적 유의수준도 높은 편으로 파악된다. 지원 시기별로 수익률 차이의 변화 추이를 고려할 때, 약 1% 포인트 수준의 수익률 차이가 지속적으로 나타나고 있으며, 중진공의 정책자금 지원정책이 총자산순이익률이 높은 기업들을 중심으로 추진되어 왔음을 파악하게 한다. 다만 이러한 총자산순이익률의 차이 수준이 최근 들어 많이 축소된 것으로 파악되며, 중위값에 따른 비교에서 과거 1% 포인트 이상 차이를 보이던 수준에서 0.5% 포인트 정도로 완화되어 중진공과 다른 정부 기관과의 정책자금 지원대상의 차별성이 줄어든 것으로 볼 수 있다. 전반적으로 정책자금 지원대상 중소기업의 매출액영업이익률보다는 총자산순이익률에 대한 수익률 지표가 향상되고 있는 부분은 자산규모가 작은 소규모 혁신기업에 대한 정책 지원의 비중이 높아진 것을 반영하고 있는 결과로 해석할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 측면에서 비록 그 차이의 수준이 완화되고 있는 것으로 파악되지만, 중진공의 중소기업 정책자금 지원정책이 상대적인 차별적 우위를 나타내었다고 평가할 수 있을 것이다.

〈표 6〉 중진공 및 중진공 외 유형에 대한 수익률 지표의 시기별 비교

지원연도	중진공 지원 업체				중진공 외 지원 업체			
	매출액영업이익률 (%)		총자산순이익률 (%)		매출액영업이익률 (%)		총자산순이익률 (%)	
	평균값	중위값	평균값	중위값	평균값	중위값	평균값	중위값
1995-1998	7.00 (6.41)***	6.27	4.25 (7.45)***	2.56	8.23 (7.01)***	6.95	2.35 (3.07)***	1.42
	n=1566		n=1552		n=2329		n=2358	
1999-2000	5.80 (5.71)*	5.12	5.04 (7.02)***	3.09	5.45 (5.36)*	4.78	3.61 (4.79)***	2.18
	n=2032		n=2062		n=1284		n=1305	
2001-2002	4.62 (5.79)***	3.58	4.35 (10.19)* **	2.04	5.03 (5.22)***	2.80	3.63 (6.31)***	1.58
	n=2156		n=2188		n=1499		n=1531	
2003-2005	4.79 (5.68)	3.77	5.62 (10.23)* **	2.91	4.69 (4.99)	3.44	3.81 (4.95)***	2.34
	n=2774		n=2816		n=1035		n=1038	

주) 괄호 안은 표준편차, ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

3) 정책자금 지원시점의 재무 특성 비교를 통한 지원사업의 차별성 분석

정책자금 지원대상이 되는 중소기업의 특성의 차별성에 대한 분석을 위한 다른 한 측면으로 정책자금 지원시점의 특수성에 대한 고려가 필요할 것이다. 이는 일반적으로 정부의 민간에 대한 정책적 지원이 실직이라든지 경영악화 등의 특수한 상황에서 복지적 측면에서 이루어지게 되며, 이러한 경우에 정부의 정책 자금 지원 등은 위기 상황에 처한 대상자의 구제라는 측면에서 정책적 목적이 개입되게 된다는 점과 연관된다. 이와 관련해 다음에서는 정책자금 지원이 이루어진 업체들을 대상으로 지원시점과 그 이전시점 간의 재무수준의 비교를 통해 그 차이를 살펴보고자 하며, 중진공의 정책자금 지원대상 중소기업과 다른 정부 기관의 정책자금 지원대상 중소기업 간의 비교·분석을 실시한다.

〈표 7〉은 중진공으로부터 지원이 이루어진 중소기업과 다른 기관으로부터 지원이 이루어진 중소기업 간의 매출액영업이익률 및 총자산순이익률에 따른 지원시점과 이전의 차이를 나타내고 있다. 중진공 지원 업체의 경우에는 매출액 영업이익률과 총자산순이익률 지표 모두에서 지원이전시점에 비해 지원시점에 수익률의 감소가 뚜렷하게 확인되고 있으며, 통계적으로도 각각 유의수준 1%에서 의미있는 차이로 분석되고 있다. 구체적으로 매출액영업이익률의 지원이전시점 평균값이 6.09%였던 것에 비해, 지원시점에는 5.52%로 0.5% 포인트 가량 감소되었음을 확인할 수 있으며, 총자산순이익률은 1.83% 포인트의 감소를 나타

내고 있어 그 차이가 더욱 크게 나타나고 있다. 이러한 부분은 일반적인 정책 효과 분석에서 논의되는 사업 전 침하(preprogram dip)의 관점에서 해석이 가능한 부분이며, 일시적인 기업의 재무성과 악화로 해석할 수 있는 부분이다 (Heckman & Smith, 1999; 이석원 외, 2008).

반면 중진공 외 유형에 속한 업체들의 경우는 지원시점에 수익률 감소가 나타나고는 있으나 그 폭이 상당히 작으며, 중진공 유형에 속한 업체들에 비해 지원 당시에 기업의 재무성과 악화가 뚜렷하게 나타나지 않는 것으로 파악된다. 중진공의 경우 경영안정자금 등 일시적인 기업의 유동성 문제 등과 관련해 자금을 지원하는 형태가 주요한 반면, 중진공 외 중앙부처의 정책자금 지원은 장기적인 기술개발 또는 산업 육성 등과 관련되고 있다는 점에서 지원시점에서 개별 기업이 처한 상황은 차이를 보이는 것으로 이해할 수 있으며, 분석 결과도 이러한 측면에서 해석이 가능하다.

〈표 7〉 지원시점과 지원이전시점 간의 수익률 지표의 비교

		매출액영업이익률(%)		총자산순이익률(%)	
		평균값	중위값	평균값	중위값
중진공	지원시점	5.52 (5.85)***	4.74	5.97 (10.80)***	3.33
		n=10,678		n=10,918	
중진공 외	지원이전	6.09 (5.79)***	5.22	7.80 (12.74)***	4.66
		n=6138		n=6,244	
	지원시점	6.07 (5.98)	5.03	3.35 (5.11)***	1.75
		n=12,105		n=12,402	
	지원이전	6.09 (6.11)	5.10	3.94 (6.88)***	2.10
		n=18,060		n=18,712	

주) 괄호 안은 표준편차, ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1, (지원 이전과 지원시점을 비교)

3. 업체 설문조사를 통한 정책금융 사업의 차별성 분석

중진공 정책금융 사업의 차별성을 살펴보기 위한 방법으로 설문 응답 단체의 유형화에 따른 집단 간의 차이를 통해 간접적으로 확인할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 다음의 〈표 9〉와 같은 다른 기관으로부터의 지원경험 및 중진공으로부터의 복수 지원 여부에 따른 기준을 통해 네 가지 집단을 통해 유형화를 시도하고 있다. 중진공으로부터 복수지원 경험 여부에 대한 구분은 중진공의 정책자금 지원정책에 대한 친숙함의 정도를 반영할 것이며, 다른 기관으로부터의 지원 경험 유무는 중진공과 다른 정책자금 지원 기관 간의 보다 명확한 비교가

가능할 것으로 판단되었기 때문이다.

〈표 8〉 설문조사 대상 업체의 유형별 분류

	중진공으로부터 1회만 지원	중진공으로부터 2회 이상 지원
다른 기관으로부터 지원 경험 없음	단일 지원업체 (총 34개 업체)	중진공 중복 지원업체 (총 20개 업체)
다른 기관으로부터 지원 경험 있음	복수기관 지원업체 (총 33개 업체)	복수기관 중복 지원업체 (총 83개 업체)

〈표 8〉에서 나타난 것과 같이, 민간이 아닌 정부 기관으로부터의 정책자금을 신청하게 된 원인과 관련해, 다른 어떤 원인보다 민간 금융기관보다 낮은 이자율에 대한 부분이 가장 중요한 원인으로 작용하고 있으며, 조사 결과 전체 응답업체의 59.4%가 이를 지적하고 있다. 다음으로 민간 금융기관보다 나은 대출조건과 민간 금융기관 이용의 한계 순으로 조사 결과가 나타나고 있다. 업체 유형별로 살펴볼 때, 유의미한 집단별 차이를 확인할 수는 없으나, 상대적으로 중진공의 정책자금 지원정책에 익숙한 ‘중진공 중복지원 업체’들의 경우에 민간 금융기관 이용의 한계에 대한 답변보다는 민간 금융기관보다 낮은 이자율과 좋은 대출조건이라는 부분에 약 85%에 달하는 응답이 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 앞서 이론적 논의에 살펴본 한계적 대출자로서 민간 금융에 대한 이용의 어려움이 아닌, 민간 금융기관이나 다른 정책 금융기관에 비해 중진공의 정책자금 지원정책이 갖는 낮은 이자율과 좋은 대출조건이 실제 중소기업들에게 인식되는 중요한 원인으로 이해되는 부분이다.

〈표 9〉 업체 유형별 정책자금 신청 원인의 비교

	단일	복수기관	중진공 중복	복수기관 중복
민간 금융기관 이용의 한계	5 (14.7%)	3 (9.1%)	1 (5.3%)	11 (13.3%)
추가적인 자금의 확보	2 (5.9%)	6 (18.2%)	0 (0.0%)	8 (9.6%)
민간 금융기관보다 낮은 이자율	20 (58.8%)	21 (63.6%)	12 (63.2%)	48 (47.5%)
민간 금융기관보다 좋은 대출조건	5 (14.7%)	2 (6.1%)	4 (21.1%)	13 (15.7%)
정부기관과의 연계 확보	1 (2.9%)	1 (3.0%)	2 (10.5%)	2 (2.4%)
기타	1 (2.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (1.2%)

다음으로 조사에서는 중진공으로부터 최초 지원 이후 추가 지원을 받은 업체들을 대상으로 추가 지원 과정에서 중진공을 선택한 이유에 대해 질문하였다. 2순위까지 응답을 받아 1순위 응답에 대한 2배의 가중치를 적용하여 합산한 결과를 살펴보면, 지원 조건의 상대적 우월성에 대한 응답 비율이 전체의 44.0%에 달하고 있어 가장 높은 수준이며, 다음으로 사업 목적에 부합하는 지원사업의 특성, 기존의 지원사업과의 관련성을 중요한 이유로 선정하고 있다. 중진공 지원사업의 차별성과 관련해 우월한 지원 조건에 대한 부분을 다시 확인할 수 있는 부분이다. 중진공에서만 지원을 받은 경우와 다른 복수기관으로부터 지원을 받은 경우에 인식도 차이를 살펴보면, 중진공에서만 지원을 받은 경우에는 상대적으로 기관에 대한 친밀도 및 다른 기관에 대한 정보 부족의 원인이 높은 편이며, 다른 기관으로부터 지원 경험이 있는 업체들의 경우에는 기존 지원사업과의 관련성에 대한 이유가 상대적으로 높은 편으로 파악된다.

<표 10> 정책자금 지원기관으로 중진공 선택 원인의 비교

	1순위	2순위	합계	중진공	복수기관
기존 지원사업과의 관련성	19 (16.4%)	9 (8.1%)	47 (13.7%)	5 (9.6%)	39 (15.4%)
지원 조건의 상대적 우월성	65 (56.0%)	21 (18.9%)	151 (44.0%)	22 (42.3%)	119 (46.9%)
사업 목적에 부합하는 지원사업	22 (19.0%)	31 (27.9%)	75 (21.9%)	10 (19.2%)	50 (19.7%)
기관에 대한 친밀도	6 (5.2%)	19 (17.1%)	31 (9.0%)	7 (13.5%)	21 (8.3%)
준비 절차의 간편성 및 익숙함	4 (3.5%)	20 (18.0%)	28 (8.2%)	4 (7.7%)	20 (7.9%)
다른 지원 기관에 대한 정보 부족	0 (0.0%)	9 (8.1%)	9 (2.6%)	4 (7.7%)	3 (1.2%)
기타	0 (0.0%)	2 (1.8%)	2 (0.6%)	0 (0.0%)	2 (0.8%)

한편 조사에서는 중진공 외의 다른 기관으로부터 자금 지원을 받은 경험이 있는 업체들을 대상으로 중진공이 아닌 다른 정부 기관을 선택하게 된 이유에 대해서도 질문하였다. 역시 2순위까지 응답 결과를 받아 1순위에 대한 두 배의 가중치를 적용하여 합산 결과를 확인하였으며, 추가 자금 조달의 필요성에 대한 부분이 전체 응답 결과의 47.4%로서 가장 중요한 이유로 파악되고 있으며, 다음으로 사업 목적에 대한 부합성 및 지원 조건의 상대적 우월성이 중요한 이유로 선정되고 있다. 중소기업 정책금융과 관련해 중진공과 기타 정부기관의 사업 차별성을 확인할 수 있는 부분이며, 중진공이 일반적인 지원 조건의 우월성을

강조하고 있는 것에 비해 다른 정부기관의 지원사업은 추가적인 자금 지원의 충분성에 강조점을 두고 있는 것으로 파악된다. 다른 기관으로부터 자금 지원을 받는 경우에도 보증기관을 이용하는 경우와 기타 정부기관을 이용하는 경우, 그리고 두 기관 유형 모두를 포함하는 경우로 나눌 때, 보증기관을 이용한 업체의 경우에는 추가 자금 조달의 필요성의 이유가 더욱 강조되고 있다. 상대적으로 기타 정부기관을 이용하는 경우에는 사업 목적성 또는 지원조건의 우월성이 강조되고 있음을 확인할 수 있으며, 중진공-기타 정부기관-신용보증기관 간의 사업 차별성을 어느 정도 파악할 수 있는 부분이다.

〈표 11〉 정책자금 지원기관으로 중진공이 외 기관 선택 원인의 비교

	1순위	2순위	합계	보증	기타	모든
추가 자금 조달의 필요성	57 (58.8%)	16 (20.0%)	130 (47.4%)	100 (56.8%)	18 (31.0%)	5 (21.7%)
지원 조건의 상대적 우월성	15 (15.5%)	13 (16.3%)	43 (15.7%)	21 (11.9%)	14 (24.1%)	3 (13.0%)
사업 목적에 부합하는 지원사업	19 (19.6%)	26 (32.5%)	64 (23.4%)	30 (17.0%)	17 (29.3%)	11 (47.8%)
중진공 지원 신청 탈락	3 (3.1%)	5 (6.3%)	11 (4.0%)	9 (5.1%)	3 (5.2%)	1 (4.3%)
준비 절차의 불편함 및 불만족	0 (0.0%)	4 (5.0%)	4 (1.5%)	6 (3.4%)	3 (5.2%)	1 (4.3%)
다른 기관에 대한 정보 획득	3 (3.1%)	14 (17.5%)	20 (7.3%)	9 (5.1%)	2 (3.4%)	2 (8.6%)
기타	0 (0.0%)	2 (2.5%)	2 (0.7%)	1 (0.6%)	1 (1.7%)	0 (0.0%)

마지막으로 중진공 지원사업 가운데 다른 사업을 통해 지원받은 경험이 있는업체들을 대상으로 지원사업 간의 유사성이 있는지 질문하였으며, 7점 만점에 평균 3.82점으로 거의 보통에 가깝지만 약간 차별적이라는 평가를 보이고 있다. 중진공 및 기타 기관으로부터 자금 지원 경험이 있는 경우에 지원기관 간의 유사성이 있는지 질문하였으며, 역시 거의 보통에 가까운 응답이 평균적으로 파악된다. 그러나 세부적으로 보증기관을 이용한 경우에 비해 일반 정부부처의 정책 자금을 이용한 경우에 중진공과의 유사성이 높은 것으로 응답되었으며, 보증기관에 비해 일반 정부부처의 정책자금 지원사업과의 차별성에 보다 강조가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 12〉 중진공 사업 및 기관 간 유사성에 대한 비교

	평균	중진공 종복		복수기관 종복
	사업 간 유사성 (7점 만점)	3.82 (1.61)	3.88 (1.13)	3.81 (1.67)
	평균	보증	기타	모든
기관 간 유사성 (7점 만점)	3.81 (1.49)	3.65 (1.50)	4.50 (1.43)*	3.33 (1.32)

IV. 결론 및 연구의 시사점

본 연구에서는 이론적 측면은 물론 특히 실천적 측면에서 더욱 중요한 관심 주제인 정책의 정당성에 대한 논의와 관련해, 기존의 목적-수단 관계에 따른 내용적 합리성 위주의 논의에 보완적인 맥락에서 다양한 정책들 가운데서 특정 정책이 갖는 차별성의 기준이 의미를 가질 수 있음을 지적하고 있다. 합리성의 기준에 의거한 기존의 정책 효과성 위주의 평가는 그 이상적인 가치에도 불구하고 실제 적용 과정에서 상당한 논란의 발생 가능성이 존재하며, 현실의 정책 환경이 다양한 정책들이 종복적으로 기능하고 있는 상황이라는 점에서 개별 정책의 순수한 합리성을 검증하고 이를 통해 정당성을 확보하는 것은 상당히 어려운 일이라 할 수 있다. 또한 실제로 많은 정부 관료는 자신의 정책의 정당성을 다른 정책과의 차별성을 통해 찾고 있다는 점에서 본 연구에서 주장하는 정책의 차별적 성과를 통한 정책 정당성의 확보는 이론적 측면이나 실천적 측면에서 상당히 적실성을 갖는다고 할 수 있다.

이와 관련해 본 연구에서는 중소기업 정책자금 지원사업과 관련해 정책의 정당성을 어디에서 찾을 것인가에 대한 실천적인 질문에 답하기 위한 실증분석을 시도하고 있다. 이러한 차별성은 기본적으로 경제학적 이론에 바탕을 둔 정책금융이 갖는 민간 금융과의 차별성에서 비롯될 수 있으며, 또한 중진공과 같은 개별적인 정책자금 지원기관의 입장에서는 정책금융 사업을 수행하는 다른 정부 기관과의 차별성 역시 이러한 맥락에서 논의되어야 할 것이다. 그리고 한편으로는 이론적 정당성의 논거와 다른 차원에서 사회복지 및 경제발전이라고 하는 정책적 측면에서 비롯되는 정당성의 논거도 함께 고려할 수 있을 것이다.

우선 재무제표를 이용한 분석 결과, 중진공의 중소기업 정책자금 지원정책은 민간 금융기관의 중소기업 금융 지원에 비해 상대적으로 최근에 설립되고 규모가 작은 중소기업에 보다 집중되고 있으며, 이에 대한 뚜렷한 차별성을 보인다는 점을 파악할 수 있다. 이는 민간 금융기관을 이용하기 힘든 신생 소기업들에

대한 정책적 지원을 통해 시장 실패를 보완하고자 하는 정책 금융의 원래 취지와 부합하는 부분이라고 할 수 있다. 또한 작은 규모에도 불구하고 수익성이 높은 업체들에 대한 선별적 지원의 부분과 지원시점 이전과 비교할 때 일시적으로 경영 상황이 악화된 기업에 지원정책의 초점이 맞춰져 있는 부분은, 혁신형 중소기업에 대한 육성 및 일시적 위기에 처한 기업에 대한 정책적 배려를 강조하는 정책적 정당성의 논거에 부합된다고 할 수 있다. 그리고 이러한 특징들이 과거에 비해 최근의 정책자금 지원 과정에서 보다 뚜렷하게 나타나고 있다는 점은 중진공의 정책자금 지원정책이 갖는 차별성의 향상을 나타내고 있는 부분이다.

그러나 한편으로 설문조사를 통한 조사 결과에서는, 중진공의 정책자금 지원 정책이 갖고 있는 가장 큰 차별성의 내용으로 민간 금융기관이나 다른 정책금융기관에 비해 낮은 이자율과 좋은 대출조건을 많은 중소기업들이 응답하고 있어 차이를 보이고 있다. 또한 다른 정책자금 지원기관과의 차별성에 대해서도 뚜렷한 인식을 하지 못하고 있는 것으로 파악되고 있어 차별성을 통한 정책의 정당성을 주장함에 있어 한계를 나타내고 있다. 앞선 재무자료의 분석 결과에서 긍정적으로 나타난 차별성의 부분을 보다 강화하여 이를 정책고객인 중소기업 들에 실질적으로 인식시키고자 하는 노력이 중진공의 중소기업 정책자금 지원 정책의 정당성 확보를 위해 향후 필요한 부분이라고 할 수 있다.

결론적으로 본 연구에서는 정책의 차별성이 정책의 정당성을 논의하는데 있어 상당히 실천적인 시사점을 줄 것이라는 점을 강조하고 있으며, 중진공의 중 소기업 정책자금 지원이라고 하는 실제 정책사례를 통해 이를 적용하고 있다. 물론 이 과정을 통해 해당 정책사례의 정책적 차별성과 그에 따른 정당성을 주 장하고자 하는 것이 본 연구의 주된 목적은 아닐 것이며, 기존의 효과성 분석을 통한 정책 정당성의 논의에서 발생한 문제점을 보완하고 추가적인 평가 기준 및 자료를 제시한다는 측면에서 시사점을 얻고자 하는데 큰 의의를 둘 수 있다. 정책의 차별성 기준 역시 적용 과정에서 여전히 논란거리를 안고 있으며, 무엇이 어떻게 차별적이냐라는 점을 밝히는 것은 상당히 어려운 문제라고도 할 수 있을 것이다. 그러나 정책의 합리성이라고 하는 추상적이고 복잡한 논의를 통해 정책의 정당성을 이해하는 것보다는 훨씬 직접적이고 실천적인 논의의 가능성 을 제시한다는 점에서 정책 차별성의 기준에 대한 관심과 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김영평. (1993). 불확실성과 정책의 정당성, 고려대학교 출판부
- 김준기·이석원·이영범·장경호·신기철. (2006). 정책자금지원의 성과분석: 중소기업 지원을 중심으로, 2006년도 한국행정학회 추계학술대회 발표원고, pp.643-678.
- 김현욱. (2005). “재정자금을 이용한 중소기업 정책금융의 수익성 개선효과”, 한국개발 연구, 27(2).
- 문태현. (2008). “담론이론과 공공정책의 정당성”, 한국정책학회보, 12(4).
- 박동수·정성한·김기남. (2005). “중소기업지원기관의 유효성평가”, 산경연구 제13호, pp.359-394.
- 오철호. (2003). “중소기업정책의 지원체계 개선방향”, 한국정책학회 특별기획세미나 발표문, pp.193-250.
- 이석원·김준기·이영범·장경호·이민호 (2008). “정책효과분석과 선택편의: 중소기업 정책자금 지원사업에 대한 순차적 선택모형을 중심으로”, 한국행정학보, 42(1).
- 이영범. (2006). “중소기업 정책자금 수혜 기업의 상대적 효율성과 생산성 추이 분석”, 행정논총 44(4), pp.199-229.
- 장지호·이병현. (2005). “중소기업 지원프로그램의 현황과 문제점 고찰”, 중소기업학회 하계학술대회 발표문, pp.1-27.
- 정정길. (2001). 정책학원론, 대명출판사

- Cahn, Matthew A.(1995). "The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process," Theodoulou, Stella Z. & Matthew A. Cahn(eds.), Public Policy: The Essential Readings, Prentice Hall, 1995.
- Chelimsky, Eleanor.(1985). Program Evaluation: Patterns and Directions, American Society for Public Administration.
- Frölich, Markus(2004). "Programme Evaluation With Multiple Treatment", Journal of Economic Surveys, 18(2), pp.181-224.
- U. S. General Accounting Office. (1994). Mutiple Employment Training Programs: Overlap Among Programs Questions About Efficiency, GAO/HEHS-94-193, July.
- U. S. General Accounting Office. (1995). Welfare Programs : Opportunities to Consolidate and Increase Program Efficiencies, GAO/HEHS-95-139, May.
- U. S. General Accounting Office. (2000a). Multiple Employment and Training Programs: Overlapping Programs Indicate Need for Closer Examination of Structure, GAO-01-71, October.

- U. S. General Accounting Office. (2000b). Early Education and Care: Overlap Indicates Need to Assess Crosscutting Programs, GAO/HEHS-00-78, April.
- U. S. General Accounting Office. (2000c). Managing for Results: Barriers to Interagency Coordination, GAO/GGD-00-106, March.
- U. S. General Accounting Office. (2000d). Economic Development : Multiple Federal Programs Fund Similar Economic Development Activities, GAO/ RCED/ GGD-00-220, September.
- U. S. General Accounting Office. (2005). Oversight of Food Safety Activities: Federal Agencies Should Pursue Opportunities to Reduce Overlap and Better Leverage Resources, GAO-05-213, May.
- Goldenberg, Edie N.(1983). "The Three Faces of Evaluation", *Journal of Policy Analysis and Management*, 2(4).
- Heckman, J. and Smith, J.. (1999). "The Pre-Program Earnings Dip and the Determinants Participation in a Social Program: Implications for Simple Program Evaluation Strategies." *Economic Journal* 109.
- Heckman J. and J.A. Smith(2004). "The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program", *Journal of Labor Economics*, 22(2), pp.243-298.
- Kingdon, John W.(1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins Publishers.
- Landau, Martin(1969). "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, 29(4), pp.346-358.
- Lechner, Michael.(2002). "Some Practical Issues in the Evaluation of Heterogeneous Labour Market Programmes by Matching Methods", *Journal of the Royal Statistical Society: Series A*. 165(1).
- Lerner, Josh. (1999). "The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program", *Journal of Business*, 72(3), pp. 285-318.
- Lawrence, Paul R. & Jay W. Lorsch(1967), "Differentiation and Integration in Complex Organizations", *Administrative Science Quarterly*, 12(1), pp.1-47
- Pfiffner, John M.(1960). "Administrative Rationality", *Public Administration Review*, 20(3), pp. 125-132.
- Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith(1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", Sabatier, Paul A.(ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press.

- Stone, Deborah A.(1988). Policy Paradox and Political Reason, Harper Collins Publishers.
- Stiglitz, Joseph E. and Andrew Weiss.(1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *American Economic Review*, 71(3), June.
- Staw, Barry M., Pamela I. McKechnie, & Shellia M. Puffer.(1983). "The Justification of Organizational Performance", *Administrative Science Quarterly*, 28(4), pp.582-600.

Abstract

Differentiation Criteria for Evaluating the Justification of Public Policy: The Case of Government Loan Programmes for Small Businesses

Min Ho Lee

This study intends to discuss a new approach on the policy justification issue which is an essential element for public policy making and its continuous implementation, and it points out that lots of earlier policy research has been focused on the rationality of each public policy for evaluating its justification. Though evaluating policy justification by its pure rationality criteria is very ideal, there are quite serious problems in practicing rationality criteria, and it must be considered that each public policy is connected with other policies. Therefore, differentiation of each policy in the relationship with other policies can provide better alternative criteria for policy justification. With regard to this argument, this study conducts an empirical analysis dealing with the government loan program for small businesses in order to discuss policy differentiation. According to the results of the analysis, it can be concluded that the government loan program by SBC has shown more differentiation capability on the loan program for marginal borrowers such as smaller and newly constructed firms, innovative small firms, and firms having temporary financial trouble compared with private banks and other public agencies, which is interpreted as a better justification for the government loan program for small businesses.

[Key words: policy justification, differentiation, government loan for small businesses]