

중소기업 소프트웨어기업 지원제도에 관한 연구

김중환

경기대학교 경영학부

A Study on Policies for Supporting Small/Medium Business in Software Industry

Kim, Joong Han

Kyonggi University

E-mail : jhkim@kyonggi.ac.kr

요 약

중소기업의 역할과 특징에 비추어 볼 때 중소기업에 대한 국가 차원에서의 후견적 지원의 필요성에 대하여는 부연의 여지가 없다고 할 것이다. 중소기업은 시장에서 독자적으로 경쟁기능을 확보하는 것이 곤란한 거래주체인 만큼, 국가 차원에서의 후견적 지원은 중소기업이 실질적으로 대등한 경쟁이 가능하도록 그 지위를 향상시키고 부당한 불이익을 방지할 수 있도록 권리를 옹호하는 내용으로 전개되어야 할 것이다. 본 연구에서는 소프트웨어산업의 특성과 중소기업의 중요성을 살펴보고 효과적인 지원정책의 수립을 위하여 외국의 중소기업지원 사례를 조사하고 시사점을 분석한다.

I. 서 론

소프트웨어산업에서 중소기업은 기업체 수에 있어서 절대적인 다수를 점하고 있어 전체 산업에서 산업생산, 고용 및 소득에 기여하며 그 비중이 크므로 국민경제의 안정대 역할을 담당하는 한편 복지국가 건설의 기초가 된다. 중소기업은 산업구조의 기반을 형성하고 있고 규모의 특성상 경제여건 변화에 신속하게 적응할 수 있다. 또한 대기업에 비하여 상대적으로 노동집약적 성격을 띠고 있어, 경제가 불황이면 그 여파를 흡수할 수 있어서 경기변동에 따른 충격을 최소한으로 줄일 수 있다. 계속적으로 배출되는 신규의 노동인력을 많이 흡수하는 등 국민경제의 발전에 크게 기여하고 있다.

중소기업이 경제에 활력을 불어넣는 것은 왕성한 기업가 정신, 사업의욕과 현상개혁 능력, 혁신적인 경영이 중소기업 전반에 풍미할 때 가능해지므로 중소기업의 적절한 발전은 국가적으로 중요한 관심의 대상이 되어 왔다.

소프트웨어산업의 중요성은 지식의 생성과 활용, 보급이 주 원천이 되는 지식기반 경제 패러다임에서 더욱

부각되고 있다. 이는 대표적인 지식산업인 동시에 21세기 지식정보시대에서 국가도약의 핵심적인 역할을 하는 기간산업이라고 할 수 있다. 생산설비와 사회간접자본 등 물리적 인프라가 산업경제 시대의 국가경쟁력의 원천이었다면 지식기반경제 시대에서는 데이터를 가공하고 의사결정에 필요한 정보를 적절히 분배하며 축적된 지식을 활용하는 소프트웨어적인 인프라가 핵심적이라고 할 수 있다. 따라서, 소프트웨어산업의 전략적 육성은 새로운 도약을 위하여 매우 중요한 과제이다. 소프트웨어산업은 새로운 기술과 창의력의 결합으로 제품화되는 대표적인 기술 집약적 산업으로서 타 산업과 비교하여 급속한 기술의 발전, 승자가 시장을 지배하는 규모의 경제, 네트워크 외부성 등의 특징을 나타낸다. 이에 따라, 소프트웨어산업의 발전전략 역시 산업의 특성을 반영할 필요가 있다.

신속하게 변화하는 기술과 시장상황의 변화에 역동적으로 대응할 수 있는 중소소프트웨어 사업자의 산업전체에서의 기여는 미미한 형편이다. 2002년도 소프트웨어산업 연차보고서에 따르면 전체사업자의 1.5%인 79개사가 대기업이고 98.5%인 5,339개사가 중소기업으로 소프트웨어산업에서 중소기업의 비중이 매우 높은 것

으로 나타났다. 소프트웨어 전업사업자만을 기준으로 할 경우에는 중소기업비중이 더욱 높아져 99.1%가 중소기업, 0.9%가 대기업인 것으로 파악됐다. 하지만, 매출현황을 보면 전체 사업자의 49.1%인 2,660개사가 연 매출액 1억원에도 못 미치는 영세한 경영상태를 유지하는 것으로 나타났다. 이에 반해 연 소프트웨어매출액이 100억 이상인 사업자는 2.4%인 132개사에 불과했다¹⁾.

소프트웨어는 다양한 업무와 기술이 결합되는 것으로 대기업이 모든 분야의 기술력을 보유하는 것이 불가능하기 때문에, 산업의 건전한 발전을 위해서는 대기업과 중소기업의 균형발전이 필요하다. 분야별/기술별로 다양한 기술력과 노하우를 보유한 중소기업들의 활성화가 필수적이나, 영업력이 떨어지는 중소기업이 대기업의 하도급형태로 영위하고 있는 현실은 독자적인 기술력과 노하우의 축적을 어렵게 하여 중소기업의 발전을 저해하고 있다.

현행과 같이 대기업이 월등한 영업력을 이용하여 소액사업까지 수주하여 중소기업에게 다시 하도급을 주는 관행은 산업구조의 불균형을 심화시키고 중소기업의 자생력을 없애는 문제점이 있으므로, 국가·공공기관의 사업에 중소기업의 독자적인 참여를 확대하여 중소기업의 사업능력과 기술력 축적을 유도하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

본 연구에서는 중소소프트웨어 기업 지원정책에 관한 연구를 위해 우선 소프트웨어 산업의 특성과 소프트웨어 산업에서의 중소기업의 중요성을 살펴본다.

2. 소프트웨어 산업의 특성 및 현황

소프트웨어산업은 정보기술을 기반으로 하는 21세기 지식기반경제의 선도산업으로서 아이디어와 창의를 기반으로 하는 디지털시대의 핵심산업이다. 인터넷과 전자상거래가 확산되면서 소프트웨어를 기반으로 하는 신산업이 창출되고 지식경영의 효율적 수단으로서 소프트웨어산업의 중요성도 증대되고 있다.

소프트웨어산업의 주요 특징을 들면 다음과 같다.

첫째, 소프트웨어산업은 대표적인 지식집약산업이자 고도성장산업이라는 점이다. 연구개발집약도는 전체산업의 평균 4배에 이르며, 전문인력 중심의 고용창출 효과가 높아 고도성장에 따른 탈 제조업 과정에서 발생한 고급 두뇌인력과 산업인력을 흡수하는 산업이라 할 수 있다.

둘째, 타 산업 경쟁력 향상의 기반산업으로서 역할을 한다는 것이다. 철강, 자동차 등 기존 전통산업의 생산물류 마케팅 등 제반 분야 생산성을 향상시켜 국제경쟁력을 강화하는 역할을 한다. 또한, 전통제조업과 신산

업의 지식정보화를 뒷받침하는 기본 인프라산업으로서의 역할이 큰 산업이다.

셋째, 고도 경제성장의 견인차 역할을 하는 산업이다. 미국의 경우 1995~1998년 4년간 경제성장의 30~40%를 IT산업(미국 IT산업의 57%는 S/W산업임)이 이끌었다. 또한, 철강, 건설, 전자, 기계 등을 대체하는 디지털 콘텐츠, S/W산업 등 신산업이 국가 경제발전의 핵심산업으로 부상하고 있다.

넷째, 지식기반 경제 시대에서 부가가치 창출 원천이 유형자산에서 무형자산으로 변화하고 있는데, 변화의 핵심산업이 S/W산업이다.

지식기반 사회로의 본격적인 진입과 정보통신기술 응용분야의 확대에 의하여 소프트웨어 산업은 급격히 성장, 발전하고 있으며, 세계적으로 소프트웨어 시장의 규모는 매년 여타 다른 산업분야의 성장률에 비해 약 5배 이상의 고속성장을 달성할 것으로 기대된다.

소프트웨어산업은 디지털 경제 시대의 기간 산업으로서 소프트웨어산업 그 자체가 높은 부가가치를 창출할 뿐만 아니라 다양한 종류의 하드웨어에 포함되어 하드웨어의 부가가치를 높이는 주된 원천으로서 작용한다. 이는 산업활동의 전반적 효율성과 생산성 제고를 위한 기반을 제공하는 디지털경제시대의 기간 산업이라고 할 수 있다.

소프트웨어산업은 전문가의 지적능력과 경험에 의존하여 지적상품을 제공하는 지식 집약적인 산업이다. SW산업의 연구개발 집약도는 전체 산업 평균의 4배에 달한다. 따라서 소프트웨어개발의 경우 전문인력의 역할이 다른 산업에 비해 중요하며, 설비자본보다는 고급기술인력에 대한 투자가 산업성장에 필수적이라고 할 수 있다.

소프트웨어산업의 산업구조적 특성을 보면, 첫째 네트워크구조를 갖고 있다. 이는 제품 또는 시장들이 서로 긴밀하게 연결되어 네트워크를 형성하며 네트워크간 또는 시스템간의 경쟁을 유발시키는 구조를 갖고 있다. 두 번째 특성으로는 네트워크 외부효과가 크다. 특정 소프트웨어에 대한 소비자의 효용이 네트워크 규모 즉 동일한 재화나 서비스를 사용하고 있는 소비자들의 수에 따라 증가하는 현상을 말한다. 셋째, 소프트웨어산업은 자연독점성을 보인다. 연구개발에 필요한 고정비용이 크고 개발성공 후에는 단위 당 생산비용이 매우 작은 특성을 가진다. 마지막으로, 타제품으로 전환할 때 소비전환비용이 비교적 크다고 할 수 있다. 이는 새로운 정보의 습득을 위한 학습비용과 전환비용을 포함한다²⁾.

1) 소프트웨어 산업의 현황

전 세계 소프트웨어 시장규모는 1998년 4,833억 달러, 1999년 5,527억 달러에서 2000년은 6,300억 달러로 증대된 것으로 추산되며, 2001년에도 최근의 경기침체의 영향 속에서도 7,218억 달러의 규모로 성장할 것으로 예상되고 있다. 이러한 고속 성장추세는 IT 경기침체를 감안하더라도 향후 연평균 15.3% 정도의 성장률을 지속할 것으로 예상되며, 2004년에는 1조1천억 달러에 이르는 거대규모의 시장이 형성될 것으로 전망되고 있다.

이와 같이 정보화 사회로의 본격적인 진입과 정보기술 응용분야의 확대에 인하여 소프트웨어 산업은 급격히 성장, 발전하고 있으며, 세계적으로도 소프트웨어 시장의 규모는 매년 여타 다른 산업분야의 성장률에 비해 약 5배 이상의 고속성장을 달성할 것으로 예상된다.

<표 1> 세계 컴퓨터관련서비스 시장현황 및 전망

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
기획 및 컨설팅	44.9	49.0	54.1	60.9	69.2	78.6	87.9	11.8%
시스템개발 및 구축	94.7	102.0	112.2	126.6	143.9	163.3	182.1	11.5%
시스템 유지보수	90.5	97.1	104.9	113.9	125.3	137.9	150.0	8.8%
시스템 관리	138.0	152.0	167.3	186.2	208.5	232.5	258.1	11.0%
교육 및 훈련	24.6	26.4	27.9	30.8	34.1	37.9	41.3	9.0%
합 계	392.7	426.5	466.4	518.4	581.0	650.2	719.4	10.6%

(단위 :십억달러)

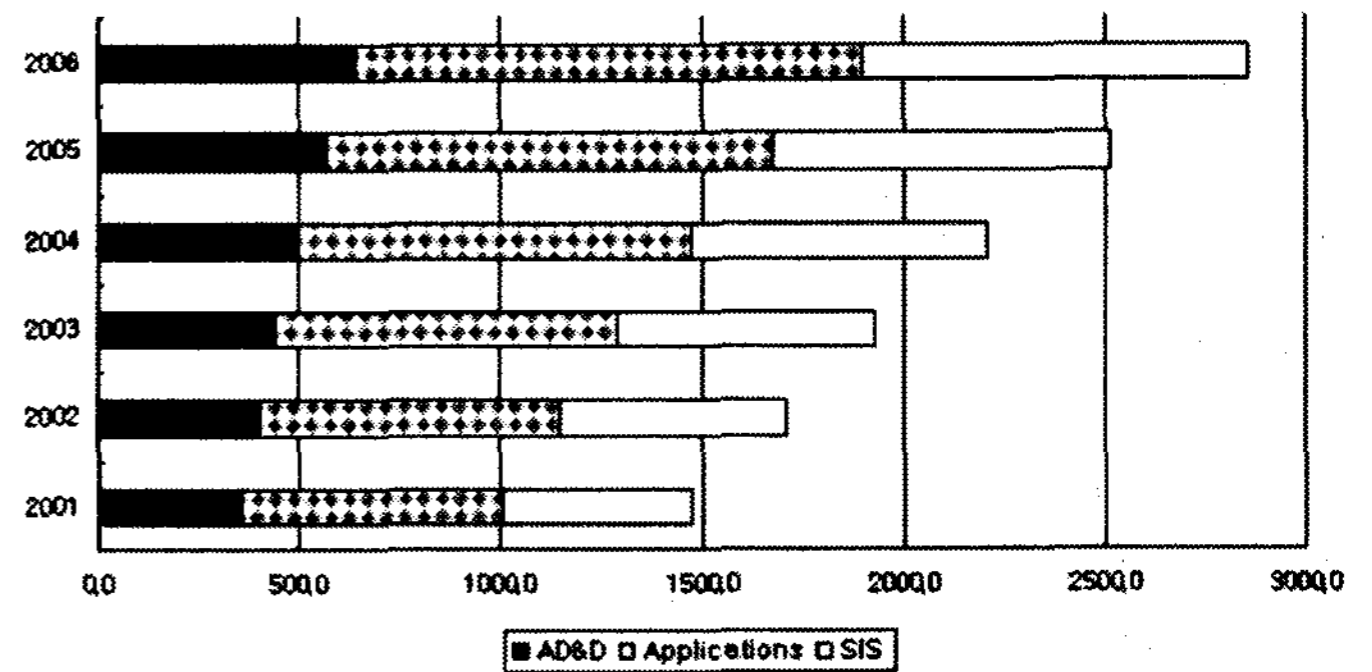
자료:IDC, The Worldwide Black book, 2001.12

IT시장조사 전문기관인 한국IDC에 따르면, CRM, EIP, BI등 기업용 애플리케이션 수요 증가, 데이터 분석 및 활용을 위한 DW 구축 수요 증가, 스토리지 관리의 필요성으로 인한 스토리지 관리 소프트웨어 수요 확대 등이 올해 및 2003년도에 국내 소프트웨어 시장의 견인차 역할을 할 것으로 분석되었다. 2002년 한국의 소프트웨어 시장은 전년대비 15.9% 성장하여 17억 달러로 예상된다. IDC가 분류하는 3개 세분시장 중 System Infrastructure Software 시장이 20.1%로 가장 높은 성장률을 보이면서 5억6천만 달러가 될 것으로 예상되며, Application Software 및 Application Development & Deployment가 14.4%, 13.1% 성장하여 각각 7억4천만 달러, 4억 달러 규모의 시장으로 형성 될 것으로 전망된다. 따라서 소프트웨어 시장의 국내 IT 시장(IT 서비스 제외)에 차지하는 비율이 2001년 19%, 2002년 21%, 2003년 22%로 점진적으로 증가하여 그 위상이 상승 할 것이다³⁾.

하지만, 전 세계 소프트웨어시장에서 차지하는 국내 소프트웨어 산업규모는 2001년 1.4%에 머무르고 있다. 정부에서는 소프트웨어 산업진흥정책을 수립하고 2005년에는 소프트웨어 수출 30억 달러로 세계 7위의 소프트웨어 수출국으로 도약하기 위하여 노력하고 있다.

이러한 노력의 결과 SW 수출업체 615개사를 대상으로 조사한 '2001년 SW수출 조사' 결과에 따르면, 2001년 소프트웨어 수출은 모두 2억9000만 달러(입금액 기준)로 전년 1억5500만 달러보다 무려 86.4% 늘어난 것으로 조사되었다.

<표 2> 국내 소프트웨어 시장 전망(2001-2006)



2) 소프트웨어 산업에서 중소기업의 중요성

소프트웨어 산업은 마치 자동차산업과 같이 하드웨어, 소프트웨어, 네트워크 등 다양한 정보기술 요소들을 결합하여 고객에게 유용한 정보시스템을 제공하는 종합산업의 성격을 갖고 있어서 여러 기업들이 서로 유기적인 네트워크 형성을 통해 공동성장을 추구하고 있다. 국내 소프트웨어산업은 대기업 분사형 기업이 시장을 지배하고 있다. 산업 태동기에 주요 수요자로서 시장을 형성했던 대기업이 자체적으로 서비스를 조달할 수밖에 없었던 환경 때문이었다. 1980년 중반이후부터 대기업 계열의 컴퓨팅 관련 서비스기업들이 등장하면서 모기업의 정보시스템 종합관리업무와 외국기업과의 합작 등을 통해 성장해왔다⁴⁾.

독립 소프트웨어 기업의 성장이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 품질, 가격 등 문제점이 있었으며 이러한 과정에서 대기업들은 계열사에 의존하게 되었다. 따라서 대체로 중소기업의 형태로 존립하는 독립 소프트웨어 서비스 기업은 하도급 기업으로 존속할 수밖에 없는 상황이다.

기업의 난립과 경쟁의 심화, 시장의 왜곡, 저가입찰 등으로 인해 산업구조의 중심에 사용자가 아닌 대기업 분사형 기업이 차지하면서 국내 소프트웨어산업구조는 일본형 산업구조와 유사한 형태로 발전할 가능성이 크다.

자동차 제조 산업의 경우 대기업과 중소기업간의 협력 체제는 초기 종속적 관계에서 하도급기업의 기술 및 지식경쟁력이 높아지면서 점차 부동적 거래관계에서 협조적이고 자립적인 거래관계로 변화하여 독립적, 협력적, 네트워크형 관계로 발전하여왔다. 하지만 소프트웨어산업은 기술의 발전이 신속하며 큰 불확실성 때문에

특정 대기업이 모든 기술 및 시장 지식을 보유할 수 없을 뿐 아니라 분야별로 대기업과 중소기업간의 지식격차가 초기 자동차산업과 같이 크다고 보기 어렵다.

일본의 소프트웨어산업이 실패한 요인으로 폐쇄성, 혁신저항, 프로세스 개선의 미약, 현장지식의 지나친 의존 등을 지적한다⁵⁾. 철강, 자동차, 기계공업 등과 같은 제조분야에서는 자유스러운 사고를 가진 인력보다는 잘 훈련되고 충성스러운 대규모 인력군을 보유하는 것이 좋은 전략이었지만, 소프트웨어산업과 같은 지식집약산업에서는 부적절한 구조라고 할 수 있다.

대기업은 중소기업과의 하도급거래를 통하여 저가의 서비스공급 뿐만 아니라 중소기업들의 핵심역량을 활용한다. 따라서 대기업이 중소기업이 생산하는 모든 기술과 지식을 보유하며 교육, 훈련 등을 통해 지도하는 대기업과 중소기업간의 종속적 협력체제가 아닌 수평적 협력관계로서 상호 보완할 수 있도록 중소기업은 전문화되어야 한다. 네트워크 구조로 대기업과 중소기업간의 관계는 각 기업의 우수할 기술력을 바탕으로 상호 독립적이며 대등한 관계를 형성하여야 한다. 이를 위해 중소기업의 정책적인 육성이 반드시 필요한 실정이다.

3. 국내 소프트웨어 산업의 문제점

컴퓨팅서비스 부문의 발주처 측면에서 보면, 공공부문의 비중을 차지하고 있다. 1997년 전체 발주금액의 27%를 차지하던 것이 1999년에는 36%로 공공 부문의 비중이 대폭 증가하였고 35%대가 유지되고 있다. 공공부문 발주사업은 규모면에서 초대형 프로젝트 중심이고 장기간에 걸쳐 이루어져 대형 기업들의 치열한 경쟁양상을 보이고 있다. 장기 프로젝트의 경우 1차 사업 수주자에게 수의계약 형태로 2차, 3차 사업권을 보장해 주기 때문에 수주에 대한 유인이 더욱 커진다고 할 수 있다. 민간부문의 경우 통신, 제조, 금융부문이 컴퓨팅서비스 시장을 형성하고 있는데 높은 계열사 비중을 나타내고 있다. 1998년말 46%에서 2000년말 36%로 감소 추세이나 아직도 큰 비중을 차지하고 있다. 민간부문의 계열사 사업은 사실상 폐쇄된 부문이며, 이로 인해 실질적 공공부문의 비중은 60%를 상회한다고 볼 수 있다.

수주처 측면에서 보면 컴퓨팅 서비스 부문은 대기업 계열사(종합SI사업자) 중심구조를 갖고 있다. 상위 20개사가 시장의 87%를 점유하고 있으며 이들 종합SI사업자들은 계열사 SM물량을 주요기반으로 매출액은 급성장해 왔으나 수익성이 낮은 재무구조를 형성하여 왔다. 상위 5개사의 시장점유율이 1997년 54%에서 1999년 63%로 증대되었다.

종합SI사업자는 주요 하드웨어벤더, 소프트웨어벤더,

컨설팅회사 등과 협력관계를 맺고 있으며 전문 SI업체(특정분야에 특화된 업체)나 하청SI업체(단순 프로그램 개발 업체)로의 하청을 통해 비용을 절감하고 있다.

SI사업 프로세스 상의 전략수립에서 시스템 설계 부문은 외국계 컨설팅업체가 참여하고 있고, 구축 요소인 하드웨어, 시스템소프트웨어, 개발도구, 네트워크 장비 부문은 모두 외국계에 의존하고 있다. 구축 요소 가운데 SW개발 중심의 사업 영역을 가지고 있으며, 유지 및 보수 중심의 사업에 치중하고 있으며 이러한 사업 영역은 대체로 부가가치가 낮은 영역으로 상대적으로 단순 노동 집약적인 성격이 크다고 할 수 있다.

패키지 소프트웨어 및 디지털 콘텐츠 시장의 경쟁 구도를 보면 소수 글로벌 기업의 시장 지배하는 양상을 나타내고 있다. 규모의 경제와 네트워크 외부성 그리고 전환비용 등의 특성은 한 두개 제품의 세부 시장을 지배하게 하고 이러한 시장 지배를 상당기간 지속하게 하는 힘으로 작용하고 있으며 특히 세계적 범용성이 필요한 시스템관련 SW나 막대한 R&D를 필요로 하는 대형 SW의 경우 이러한 현상이 뚜렷하다⁶⁾.

세계적 범용성보다는 사용자의 취향에 민감한 응용SW 시장, 신규 및 틈새시장 등은 다수의 기업들이 시장선점 및 생존을 위한 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

국내 소프트웨어산업의 문제점은 첫째, 신속하고 다양하게 변화는 소프트웨어 분야의 기술발전에 필요한 소프트웨어 인력수요를 충족시킬 수 있는 유연한 인력공급체계를 갖추고 있지 못하다. 특히 시스템분석 및 설계전문가, 산업 및 프로세스 전문가, 네트워크통합 및 관리 전문가 등이 특히 취약한 실정이다. 산학연계 교육 프로그램 비전공자교육 등이 취약한데 이는 교육인력의 부족으로 재교육시스템 역시 제대로 기능하고 있지 못하는 정규교육시스템의 경직성 또한 문제점으로 지적할 수 있다.

공공 인큐베이터의 질적인 내실화 및 전문화 미흡하여 양적으로 팽창한 공공 창업보육시설에 있어서 경영, 법률, 기술, 마케팅 등과 관련된 생산자 서비스 및 각종 정보를 제공 또는 중개하는 역할이 미흡하다고 할 수 있다. 인큐베이터간 네트워크화를 통한 시너지 효과도 미미하며 창업보육시설의 운영에 있어서의 책임운영 및 인센티브 제도의 도입이 미흡하다. 시장 초기에 필요했던 정부지원이 지속됨으로 인해 오히려 자생적인 민간 시장의 발전을 저해하고 있는 형편이다. 소프트웨어지원센터를 비롯한 인큐베이터 사업의 경우 자생적으로 발전하는 민간시장의 발전을 저해하지 않는 방향으로 보완적 역할의 재정립이 필요한 시점이라고 생각된다.

내수시장은 높은 불법 복제율⁷⁾과 이에 따른 유통산업의 미발달로 인한 개발자들의 인센티브 저하의 악순환

이 계속되고 있으며 시장이 제대로 형성되지 않아 유통 시장이 발달하지 못하고, 이는 다시 개발자의 유인을 저하시켜 시장의 발전을 가로막는 악순환이 지속되고 있다. 또한, 정보시스템 기능에 대한 외부위탁 내지 아웃소싱이 활성화되지 못한 점도 국내 소프트웨어 시장의 확대를 가로막고 있다. 이는 경영자의 부정적 인식, 투명성이 부족한 기업 문화, 계약 문화의 후진성 등이 장애요인으로 작용하고 있다. 세계 시장보다는 국내 시장을 목표로 한 소프트웨어개발이 대부분을 차지하고 있으므로 그에 따라 선진시장에서의 국제경쟁력이 취약하여 해외진출이 활발하게 이루어지지 못하고 있다. 국산 소프트웨어에 대한 낮은 브랜드인지도, 중소기업체의 취약한 해외 마케팅 능력 등도 취약한 국제 경쟁력의 요인으로 생각할 수 있다. 또한 틈새시장 또는 국내 업체들이 경쟁력을 가질 수 있는 신규 시장 등의 분야를 공략하는 전략적 노력 및 이를 뒷받침하는 조사연구의 부족 등 전략적 접근의 부재는 국내 소프트웨어 산업의 해외진출을 어렵게 하고 있다.

체계적이고 일관성 있는 산업통계 구축이 이루어지지 못하고 있으며 특히 소프트웨어 및 관련 산업의 시장 경쟁 구도 및 사업 전략 등에 대한 전문적이고 기초적인 연구의 취약하여 기업의 전략수립을 문제점을 노출하고 있다. 정보선진국과 달리 수요기반의 부족으로 민간 컨설팅 기업이 이 분야에 진입하고 있지 않음으로 국가적인 연구지원이 필요하다고 볼 수 있다.

법개정 등 제도적 개선에도 불구하고 공공부문의 정보화 프로젝트에 대한 사업 관행이 제대로 개선되고 있지 못하여 공공부문 시장이 활성화 되어 있지 못하다. 또한, 전 절에서 언급했듯이 기술성 평가보다는 가격 중심의 계약이 이루어짐으로 고도의 전문성과 창의성을 요구하는 소프트웨어 사업이 초기에 계획했던 성과를 제대로 달성하지 못하는 경우도 많다. 사업대가기준의 개선이 제대로 이루어지지 않아 발주자, 수주자 모두 적정한 가격산정에 어려움을 겪고 있다.

향후 비약적인 성장이 예상되는 디지털 콘텐츠 부문의 토대라 할 수 있는 일반 콘텐츠 부문, 애니메이션, 음악, 영화 등의 부문에 있어서 콘텐츠 생산시스템이 낙후되어 있고 특히 기획 및 마케팅, 유통 부문이 취약하여 개선이 시급하다.

4. 중소기업 지원 정책

1) 공공기관 중소기업제품 구매제도의 체계

정부는 공공기관의 중소기업제품 구매 촉진을 통한 중소기업 지원을 위하여 다양한 제도적 장치를 마련하여 시행하고 있다. 공공기관의 중소기업제품 구매 촉진 시

책의 체계는 기본적으로 『중소기업제품구매촉진법』에 근거한 큰 틀을 『국가계약법』이 보완하고 있는 형태를 취하고 있으며, 그 외 『여성기업법』, 『조달사업에 관한법률』 등이 부분적으로 시책의 일부를 형성하고 있다.

공공기관의 중소기업제품 구매와 관련된 시책은 1960년대 초반부터 시작되어 최근까지 지속적으로 확충되어 왔다. 가장 오랜 연원을 가진 것은 단체수의계약제도로서 1963년 『중소기업협동조합법』에 의해 처음으로 도입되었고, 1965년 『예산회계법』 시행령의 개정으로 대상품목의 지정이 이루어지기 시작하였다. 공공기관의 중소기업제품 구매제도가 중소기업지원법제의 틀 속에 기반을 갖추게 된 것은 1981년 『중소기업제품구매촉진법』⁸⁾이 제정되면서부터라고 할 수 있다.

동법에는 단체수의계약제도가 명문화되었고 특히 공공기관 중소기업제품 구매제도의 총괄적 성격을 띠는 공공기관의 중소기업제품 구매계획수립 및 실적보고 제도가 규정되었다. 이어 1995년에는 1994년 제정된 『구매촉진법』을 기반으로 중소기업간 경쟁물품제도가 도입되었다. 또한 1995년에는 『조달사업에 관한법률』, 1999년에는 『여성기업법』 등이 제정되어 현재와 같은 제도의 틀이 종합적으로 형성되었다.

공공기관의 중소기업제품 구매와 관련하여 가장 포괄적으로 규정하고 있는 법은 『구매촉진법』이다. 동법에 근거하여 공공기관 중소기업제품 구매제도의 총괄적 성격을 띠는 구매계획수립 및 실적보고 제도⁹⁾를 비롯하여 단체수의계약제도 및 중소기업간 경쟁물품제도, 기술우수제품 구매제도 등이 실시되고 있다.

공공기관의 구매행위를 규제하고 있는 『국가계약법』은 『구매촉진법』에서 규정하고 있는 공공기관 중소기업제품 구매제도를 구매절차 측면에서 뒷받침하고 있다. 『국가계약법』은 공공기관으로 하여금 원칙적으로 경쟁입찰에 의해 구매하도록 규정하고 있으나, 중소기업제품 구매를 지원하기 위한 『구매촉진법』상의 제도와 관련하여서는 제한경쟁·지명경쟁·수의계약 등에 의한 구매가 가능하도록 예외를 두고 있다.

건설공사와 관련하여 『국가계약법』 시행령 제22조(공사의 성질별·규모별 제한에 의한 입찰)는 공사를 성질별·규모별로 유형화하고 각각 적합한 경쟁참가자격자에 한정하여 제한경쟁을 할 수 있도록 허용하고 있고, 또한 중소기업자를 직접 대상으로 하지는 않지만, 『국가계약법』이 규정하는 지역제한경쟁입찰제도, 공동도급제도 등도 중소기업자를 지원하는 효과를 갖고 있다. 이외에도 『건설산업기본법』은 중소기업체에 대한 지원을 별도로 규정하고 있다. 제47조(중소 건설업자 지원을 위한 조치)는 “대기업인 건설업자가 도급받을 수 있는 건설공사의 공사금액의 하한을 정

할 수 있다”고 규정하여 공사금액에 따라 대기업의 참여를 제한함으로써 중소기업의 수주 기회를 넓혀 주고 있다. 또한, 동법 시행령 제39조(공사금액의 하한 결정 등)는 공시된 시공능력을 기준으로 전체 일반건설업자의 100분의 3이내에 해당되는 상위 일반건설업자에 대하여 공사금액의 하한을 정하도록 규정하고 있다. 『조달사업에관한법률』에 근거하여 조달청은 우수제품 선정제도를 시행하고 있다. 중소기업이 생산한 신기술 인증제품을 우수제품으로 선정하여 수의계약 체결 후 공공기관에 우선 공급하는 등의 지원을 하고 있다.

2) 현행 지원대책의 한계점

중소기업의 지원을 위한 다양한 시책 중 공공기관의 중소기업제품 구매제도는, 시장에 직접 개입함에 따른 정부실패의 위험이 크지 않으면서도 연간 67조원(2002년 계획 기준)에 달하는 공공기관의 구매예산을 활용하여 중소기업의 판로확대 및 경영안정에 기여할 수 있다는 점에서 매우 유용하고 중요한 시책의 하나라고 할 수 있다. 경쟁을 중요시하는 미국에서도 중소기업의 지원은 매우 당연시되어 있고, 지원의 가장 중요한 수단 중 하나로 공공기관의 구매제도를 활용하고 있다. 정부는 그 동안 다양한 제도(구매계획수립 및 실적보고 제도, 단체수의계약제도 및 중소기업간 경쟁물품제도 등)를 통해 공공기관의 중소기업제품 구매를 촉진하여 왔다. 이러한 구매제도들은 공공기관이 중소기업제품 구매에 좀 더 관심을 가지도록 하고 이를 통해 중소기업제품 구매 규모가 공공기관 총 구매의 63% 수준인 약 42조원(2001년 실적 기준)¹⁰⁾에 이르도록 하는데 일정한 기여를 하였다. 하지만 제도의 시행 과정에서 나타난 문제점들을 시정하려는 노력이 다소 미진하였고 특히 공공기관의 중소기업제품 구매 이행력을 충분히 높이지 못하였다는 지적이 제기되고 있다.

구매계획수립 및 실적보고 제도는 공공기관으로 하여금 중소기업제품 구매를 적극적으로 이행하도록 촉구하는 제도임에도 불구하고, 구매계획 수립이 개별 공공기관의 자발성에만 의존하고 있으며 계획 달성 여부에 대한 어떤 제도상의 구속력도 존재하지 않아서 동 제도가 효과적으로 실행되지 못할 개연성이 있다. 중소기업제품 구매 목표비율은 단순 “계획치”가 아니라 “목표치”로서 설정되어야 하며, 이를 통해 중소기업제품 구매 목표비율이 공공기관 구매행위의 가이드라인 역할을 수행하여야 한다. 현재 공공기관의 구매계획은 중소기업제품 구매 확대를 위해 “노력해서 달성할 목표치”로 정해지는 것이 아니라 과거의 관행 등에 따라 달성 가능한 수준에서 적당히 책정되는 경향이 있다.

한편, 구매계획수립 및 실적보고 제도의 운영을 위해서는 정확한 구매실적의 집계가 체계적으로 가능하여야 함에도 불구하고 공공기관을 대상으로 한 실태조사 결과에서 살펴보았듯이 구매실적이 정확하게 집계되는 데에는 다양한 제도적·현실적 문제점이 있다. 현재 대부분의 개별 공공기관은 자체 구매실적을 수작업에 의해 집계하고 있으며 중소기업청 역시 개별 공공기관으로부터 통보 받은 통계를 수작업에 의해 집계하고 있다. 이렇게 수작업에 의존하여 통계를 집계하는 것은 과도하게 막대한 행정력을 필요로 할 뿐만 아니라 부정확한 통계 집계의 원인이 되고 있기도 하다. 본 연구를 위해 국가기관의 소프트웨어사업 수.발주 현황을 조사하고자 시도하였으나 그런 자료는 전혀 관리되고 있지 않다. 최근 국가의 정보화사업에 막대한 예산을 투자하고 있다. 이는 국가 행정정보화를 가속시킬 뿐만 아니라 동시에 국가 소프트웨어산업의 시장확대에 지대한 영향을 미친다. 정보화사업의 정확한 자료의 관리는 향후 성과주의예산 시스템에 필수적이라고 할 수 있겠다. 또한, 단체수의계약제도가 가지고 있는 경쟁 제약적 문제점에 대한 지적이 제기되고 있음에도 불구하고 이에 대한 제도적 개선이 이루어지지 못했다. 중소기업간 경쟁물품제도는 단체수의계약제도에 종속된 형태로 운영됨으로써 단체수의계약제도의 문제점을 보완하지 못하고 있다. 기술우수제품 구매제도의 시행에도 불구하고 그 지원실적은 아직 미미한 수준에 머무르고 있는 실정이다.

대부분의 중소기업지원제도는 물품의 구매, 제조구매의 특성을 전제로 하고 있고 명확한 의무 적용 기준이 미흡하여 서비스용역이 대부분을 차지하는 소프트웨어 사업이 현행 중소기업 지원제도를 적용하기는 어려운 실정이다.

3. 미국의 중소기업 지원체계와 시사점

미국에서는 중소기업 지원의 필요성에 대한 국가적·사회적 합의가 이루어져 있는데, 1953년 『중소기업법』(Small Business Act)을 제정하여 중소기업을 지원, 조언, 원조 및 보호(aid, counsel, assist and protect)의 대상으로 규정하고 있다.

중소기업에 대한 연방정부의 지원은 금융 지원, 경영 지원, 조달 지원, 기술혁신에 대한 지원, 중소기업에 대한 투자 지원, 소수민족 소유 중소기업에 대한 지원, 여성소유 중소기업에 대한 지원 등 다양한 차원에서 이루어지고 있다. 다른 국가의 중소기업 시책과 비교할 때 가장 두드러진 차이점은 연방정부의 조달을 통한 중소기업 지원시책이 대단히 강력하다는 점이다.

연방조달을 통한 중소기업 지원은 연방정부의 다양한 중소기업 지원시책 가운데에서도 가장 오랜 역사를 갖는 시책의 중의 하나로서 연방정부의 각 기관은 물품 및 서비스에 있어 연방계약에 참가하기 위한 중소기업에 대해 '최대한 실행 가능한 기회(maximum practicable opportunity)'를 부여토록 법률에 의해 규정되어 있다¹¹⁾.

1999년 미국 연방정부의 중소기업제품 구매액은 430억 달러로서, 전체 구매액의 23.1%를 차지하고 있다. 여성기업제품의 구매 비중은 2.5%, 사회경제적 불리개인기업제품의 구매 비중은 3.3%였다. 하도급을 통한 중소기업제품 구매액을 포함할 경우 연방정부의 중소기업제품 구매 비중은 전체 구매액의 약 30%에 달했다.

중소기업혁신연구 프로그램(Small Business Innovation Research; SBIR)은 중소기업의 기술혁신이나 연구개발에 대한 지원을 위하여 1982년 제정된 중소기업혁신촉진법(Small Business Innovation Development Act)에 근거하여 시행되고 있다. 중소기업혁신연구 프로그램이란, 1억 달러 이상 연구개발 예산을 보유한 연방정부 부처와 관련 기관에 대해 매년도 예산의 일정 비율을 중소기업의 기술개발에 지원토록 의무화하는 것을 말한다.

중소기업기술이전 프로그램(Small Business Technology Transfer; STTR)은 중소기업의 연구개발을 더욱 촉진하기 위하여 1992년에 제정된 중소기업연구개발증진법(Small Business Research and Development Enhancement Act)에 근거하여 시행하고 있다. 중소기업기술이전 프로그램은 연방정부의 연구개발 사업에서 중소기업에 새로운 기회를 부여하기 위하여 중소기업과 비영리 연구기관과의 합작회사를 포함하여 공공 부문과 민간 부문 간의 연계를 지원하는 것임. 이를 위하여 연방기관의 연구개발 기금 중 일정 비율을 중소기업과 비영리 연구기관 간의 파트너들에게 지원한다.

미국 연방정부의 조달제도는 효율성과 투명성을 확보하는 방향으로 발전하여 왔지만, 미국 연방정부는 정부조달을 여타 정책적 목표 달성을 위한 지원수단으로도 적극적으로 활용해 왔다. 특히, 중소기업정책이 연방정부의 조달정책에 미치는 영향이 대단히 커서, 연방정부의 조달 관련 주요 4대 법령¹²⁾의 하나에 『중소기업법』이 포함될 정도이다.

연방정부 조달청(General Services Administration; GSA)은 1949년에 설립된 정부구매기관으로서 우리나라 조달청과는 그 지위가 다소 차이가 있다. 우리나라에서는 개별 공공기관이 일정 금액 이상의 모든 물품 및 서비스를 조달할 때 중앙조달기관인 조달청을 통해 구매하는 것을 원칙으로 삼고 있지만, 미국 연방정부의

조달제도는 개별 연방기관이 물품 및 서비스를 자체 구매하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 연방기관들이 공용으로 사용하는 물품이나 대량구매의 타당성이 높은 경우 등 제한적으로 중앙조달기관인 조달청이 통합 구매하도록 하고 있다. 또한, 우리나라 조달청이 공공기관을 위한 계약 대행기관의 성격이 강하지만, 미국 연방정부의 조달청은 연방기관의 구매수요를 통합하여 사전 구매를 통해 공급한다는 점에서도 차이가 있다. 정부 조달과 관련한 미국 연방정부의 중소기업 지원정책은 중소기업청이 주관하고 있으며, 조달청은 독자적인 중소기업 지원정책을 갖고 있지 않다.

미국 연방정부의 중소기업제품 구매 지원제도는 우리나라보다 훨씬 더 광범위하며, 훨씬 더 구속력을 가지고 있다고 보인다. 중소기업 지원에 대한 미국 내의 사회적·정책적 합의가 체계적이고 효과적인 중소기업제품 구매 지원제도를 가능케 했는데, 이렇게 중소기업 지원에 대한 사회적·정책적 합의가 이루어질 수 있었던 것은 중소기업 지원이 시장 경제와 배치되는 것이 아니라 오히려 시장 경제를 유지·발전시키는 동력이 되고 있다는 인식이 전제되고 있기 때문이다.

미국 연방정부는 정부 조달에서 중소기업을 지원하면서 동시에 효율성을 추구하지만, 중소기업 지원을 위해서는 일정 정도 조달 효율성에 미치는 영향을 감수할 수 있다는 입장이다. 예컨대, 계약 묶음 문제와 관련하여, 미국 『중소기업법』은 “행정적 혹은 인적 비용의 절감만으로는 계약 요구사항의 묶음이 정당화될 수 없다¹³⁾”고 명문화함으로써 조달 과정에서 효율성보다 중소기업 지원이 우선적으로 고려될 수 있음을 보여준다.

미국 연방정부의 중소기업제품 구매 지원제도는 중소기업제품 구매 목표비율 설정제도를 중심으로 삼고 있으며 중소기업 전담 조달제도 등 실효성 있는 계약제도가 구매 목표비율 설정제도를 보완하고 있다. 이와 같은 지원체계는 중소기업 지원효과를 높일 뿐만 아니라 이행력 측면에서도 효과적인 것으로 평가될 수 있다.

5. 결론

중소기업의 사업활동에 대한 지원은 중소기업 스스로의 경영개선과 자조노력에 대한 지원 즉, '경영합리화 지원'이 그 근간이 되어야 할 것이다. 하지만, 중소기업은 국민경제에서 차지하는 비중이 클 뿐만 아니라 국민생활에 매우 밀착된 형태로 광범위하게 그 기본적인 역할을 달성하고 있으면서, 대부분의 경우 종속적인 지위가 부득이하고 거래, 경쟁 등 여러 측면에서 어려움에 직면하고 있다고 하는 사실을 고려할 필요가 있다. 중

소기업의 역할과 특징에 비추어 볼 때 중소기업에 대한 국가 차원에서의 후견적 지원의 필요성에 대하여는 부연의 여지가 없다고 할 것이다. 중소기업은 시장에서 독자적으로 경쟁기능을 확보하는 것이 곤란한 거래주체인 만큼, 국가 차원에서의 후견적 지원은 중소기업이 실질적으로 대등한 경쟁이 가능하도록 그 지위를 향상시키고 부당한 불이익을 방지할 수 있도록 권리를 옹호하는 내용으로 전개되어야 할 것이다. 다만, 국가 차원에서의 후견적 지원은 중소기업 스스로의 경영개선과 자조노력에 대한 경영합리화지원과는 달리 전제경제의 질서와 효율을 고려하면서 중소기업의 경영안정화에 주안점이 두어져야 할 것이다. 경영안정화지원에 관한 규정은 사업활동의 전체적인 흐름을 볼 때, 기능별로 경영안정화지원 일반과 보다 집중적인 지원을 요하는 구매촉진·판로확대, 사업영역보호, 기업간 협력 및 구조개선 등으로 구분될 수 있을 것이다.

소프트웨어 핵심기술의 개발을 장려하고 동 기술의 사업화를 추진하는 중소기업자의 안정적 성장과 사업역량 강화 및 기존 대기업과의 균형적 발전을 도모하기 위해 기술·사업수행 능력 등에 있어 일정수준에 도달한 기업에 대해서 빠른 성장을 지원할 수 있는 기반을 제공해 주는 정책적, 제도적 지원이 필요하다. 현 제도상 가장 효과성 있는 방안으로서 공공부문이 발주하는 소프트웨어사업 중 일정규모 이하의 사업에 대해서는 반드시 중소 소프트웨어사업자의 물품/용역을 우선 구매토록 제도화하는 것이다. 소프트웨어 사업의 제한규모는 현 소프트웨어산업구조를 면밀히 분석한 후 결정해야 할 것이다. 최근 연구보고서에서는 추정가격 기준 3억 이하로 할 것을 제안한 바 있다. 아울러 공공부문의 구매력 및 중소 소프트웨어사업자의 역량 등을 고려하고 기 집행한 실적을 검토하여 정기적으로 중소 소프트웨어 기업 우선 구매 기준 금액을 탄력적으로 조정해 나가야 할 것이다.

[참고문헌]

- [1] 한국소프트웨어산업협회, 2002년 2002년도 S/W산업 연차보고서, 2002.4.27
- [2] 김희수, 김재홍, 소프트웨어산업의 시장구조와 기업전략, 정보통신정책연구원, 1997.12
- [3] 한국IDC, 'Korea Software Market Overview, 2001-2006', 2002
- [4] 이동주, 국내 컴퓨터관련서비스의 현황과 특성에 관한 고찰, 한국소프트웨어진흥원, 2002.4
- [5] M.Anchordoguy(2000), "Japan's Software Industry: A Failure of Institutions", Research Policy, 29, pp.391-408, 2000
- [6] MS Window나 Office, Oracl의 DBMS소프트웨어, SAP 의 R3, IBM의 Notes등 각 시장에서의 지배적 시장 지배력을 지니는 제품들이 그 예임.
- [7] 완만하게 떨어져 오던 국내 불법복제율은 '98년

67%에서 '99년 50%로 대폭 떨어졌으나 아직도 높은 수준임(일본 (31%), 유럽(24%), 북미(26%)등)

- [8] 『중소기업제품구매촉진법』 은 1995년 『중소기업진흥및제품구매촉진법』 으로 개정되었음.
- [9] 『구매촉진법』 제 10조는 “공공기관의 장은 예산 및 사업계획을 참작하여 중소기업자가 생산하는 물품의 구매증대를 위한 계획을 작성하여 중소기업청장에게 통보” 하도록 규정하고 있으며, 동법 시행령 제 8조는 통보 시한을 당해연도 1월 31일까지로 정하고 있음. 공공기관의 장은 매회계연도 종료 60일 이내 중소기업자와 공공기관 간의 계약 실적을 중소기업청장에게 통보하여야 함.
- [10] 중소기업청, 2002년도 중소기업제품 구매계획, 2002.4.4
- [11] Small Business Act 8(d)(1), Public Law 85-536, as amended, 2001. 7. 24.
- [12] Armed Services Procurement Act, Federal Property and Administrative Services Act, Office of Federal Procurement Policy Act, Small Business Act
- [13] Small Business Act 15(e), Public Law 85-536, as amended, 2001. 7. 24.