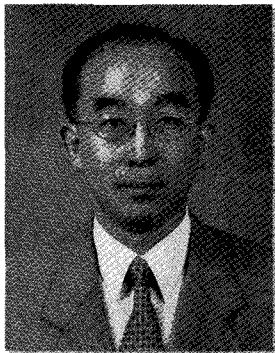


# 중소기업정책과 경쟁정책



주 현  
산업연구원 수석연구원

## 1. 중소기업의 역할과 중소기업정책의 의의

중소기업이 우리 경제에서 차지하는 비중은 대단히 크다. 1998년에 중소기업 비중은 제조업의 경우 업체 수 기준으로 99.2%,

종업원 수 기준으로 70.5%, 생산액 기준으로는 46.3%에 이르고 있다. 그리고 그 비중은 미미하나 증가하는 추세에 있다.

중소기업의 역할은 이러한 양적인 비중에서도 어느 정도 짐작이 가능하지만, 양적인 비중 이상으로 더욱 중요한 것은 중소기업이 그 자체로서 경제에서 경쟁을 촉진시키는 역할을 하고 있다는 점이다. 미국의 중소기업법이 완전한 자유 경쟁의 유지 및 확대를 경제적 후생을 위해서 뿐만이 아니라, 국가의 안전에 기본적인 요소로 파악하고 중소기업이 바로 이러한 자유경쟁을 유지하는 핵심적인 역할을 한다고 선언하고 있는 것은 경쟁적 경제체제의 유지라는 중소기업의 역할을 압축적으로 묘사하는 것이다(U. S. Small Business Act, Sec. 2.(a)).

경쟁적 시장경제의 버팀목으로서의 중소기업의 기능은 중소기업정책이 존재하는 근거가 되고 있

다. 즉, 중소기업정책은 중소기업에 대한 지원을 통해서 공정한 경쟁을 촉진한다는 관점에서 이루어지는 것이며, 따라서 중소기업정책은 경쟁정책과 결코 모순되지 않는다. 이는 연구·개발투자가 외부성이 커서 시장실패가 발생하기 때문에 정부가 기업의 연구·개발을 지원하는 것과 동일한 이유이다. 미국의 중소기업법이 중소기업에 정부의 지원, 조언, 원조 및 보호(aid, counsel, assist and protect)의 대상으로 명문화하고 있는 것이나 UR 이후 WTO 등의 국제규범이 중소기업 전반을 대상으로 하는 보조금은 특정성(specificity)이 없는 것으로 간주하여 허용하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

요컨대, 중소기업이 경쟁적 시장체제의 유지를 위한 필요조건이라면 중소기업정책 역시 본질적으로 경쟁정책과 친화적일 수 밖에 없다. 독일에서는 최선의 중소기업정책은 곧 경쟁정책이라고 말하는데, 이 역시 이러한 관점에서만 이해될 수 있을 것이다.

## 2. 우리나라 중소기업정책의 특징

중소기업정책은 단순히 경쟁정책의 일부만은 아니지만 본질적으로 경쟁정책에 조응하는 것이며 경쟁을 저해하는 것은 결코 아니다. 그렇다면 우리나라에서 중소기업정책은 어떠한가?

1960년대 경제개발과정에서 중소기업정책은 크게 두가지 방향으로 추진되었다. 먼저, 중소기업정

책은 산업정책적인 관점에서 산업경쟁력 제고를 위한 수단으로 활용된 측면이 있다. 중소기업정책은 산업정책의 일부분으로 이해되었으며, 중소기업의 경쟁력 제고를 통해 전체 산업의 경쟁력과 수출증대가 기대되었다. 다음으로, 중소기업정책은 대기업 중심의 압축성장 전략의 부산물인 대기업·중소기업간의 격차 확대에 따른 다양한 문제점을 완화시키기 위한 시책으로 활용된 측면이 있다. 경제개발과정에서 대기업에 경영자원이 집중되어 대기업과 중소기업간에 공정한 경쟁이 이루어질 수 없었다. 또한 대기업과 중소기업간 하도급 관계가 크게 확대되면서 양자간의 교섭력 격차로 인하여 불공정거래가 만연하였다. 이로 인한 경제적·사회적 문제를 완화시키는 역할을 중소기업정책이 일정 부분 담당하였던 것이다.

중소기업정책의 양 측면은 결합되어 대기업은 대기업에 적합한 업종을, 중소기업은 중소기업에 적합한 업종으로 분업하는 것이 바람직하다는 인식을 낳기도 하였다. 또한 실제 정책에서는, 한편으로는 대기업은 성장성이 큰 자본집약적 산업에 집중케 하고 중소기업은 완제품 생산 대기업에 부품을 공급하는 하도급업체로 계열화시키는 정책으로 표출되기도 하였고, 다른 한편으로는 일부 재래산업의 시장영역을 중소기업에게만 허용하는 경쟁제한적 시책으로도 나타나게 되었다.

그런데, 1980년대 말에 산업경쟁력 위기를 경험하고 대외 개방이 크게 확대되면서 1990년대 들어서 중소기업 보호정책의 문제점을 지적하는 견해가 폭넓게 대두되었다. 중소기업 보호정책을 비판적으로 바라보는 시각은 중소기업(혹은 중소기업의 사업영역)을 지나치게 보호함으로써 경쟁을 저해한다는 점을 중시한다. 즉 경쟁제한은 기업들의 생산성 향상, 품질개선 및 기술개발을 위한 노력을 게으르게 함으로써 중소기업 자체의 경쟁력

**중소기업의 양적인 비중 이상으로 더욱 중요한 것은 중소기업이 그 자체로서 경제에서 경쟁을 촉진시키는 역할을 하고 있다는 점이다. 중소기업정책은 중소기업에 대한 지원을 통해서 공정한 경쟁을 촉진한다는 관점에서 이루어지는 것이며, 따라서 중소기업정책은 경쟁정책과 결코 모순되지 않는다.**

은 물론 해당 산업 전체의 경쟁력을 낮추는 결과로 초래한다는 것이다.

우리 나라 중소기업정책에서 경쟁제한적인 시책이 존재하는 것은 사실이다. 그러나, 중소기업 보호와 경쟁제한을 동일시하거나, 중소기업정책 전체를 경쟁제한적인 것으로 보는 관점은 잘못된 것이다. 독과점적 시장구조에서 공정경쟁을 확보하기 위하여 중소기업을 불공정경쟁으로부터 보호하는 것은 정당한 것이며, 중소기업정책이 경쟁제한적인 것으로만 단편적으로 이해되어서도 안 된다. 우리 나라 중소기업정책에서 경쟁제한적인 성격을 갖는 시책은 중소기업고유업종제도와 단체수의계약제도가 있을 뿐이다.

### 3. 경쟁제한적 중소기업정책의 방향

#### (1) 중소기업고유업종제도

경쟁제한적 중소기업 지원제도의 전제는 지원 대상이 되는 업종이 중소기업 규모로도 기술적 경제성이 충분히 확보될 수 있는 '중소기업형 업

**중소기업고유업종제도는 특정 업종을 중소기업이 배타적으로 영위토록 보장함으로써 중소기업의 사업영역을 보호하는 제도로서, 해당 사업분야에 대해서는 대기업의 참여가 원칙적으로 배제된다. 그러나 경제의 세계화의 진전으로 중소기업고유업종에 해당되는 품목들이 전면 수입자유화 되고 외국인의 투자도 허용됨에 따라 국내 대기업의 참여만을 배제하는 동 제도는 이제 정책적 실효성을 완전히 상실하게 되었다.**

중' 이어야 한다는 것이다. 그런데, 중소기업이 기술적 효율성을 달성할 수 있는 중소기업형 업종이라고 해도 개별 중소기업의 기술적 효율성이 곧바로 사회적 후생 증가로 이어지는 것은 아니다. 해당 시장에서 충분한 경쟁이 이루어져야 개별 기업의 기술적 효율성이 사회적 후생 증가로 이어질 수 있다.

경쟁제한적인 중소기업 지원제도가 합리화될 수 있는 이론적 근거는 이른바 '유효경쟁론'이다. 기술적 효율성이 사회적 후생 증가로 이어지기 위해 중요한 것은 무한정한 경쟁의 존재 여부가 아니라 유효경쟁의 존재 여부라는 것이 그 골자이다. 유효경쟁이라는 관점에서 보면 어떤 물품을

생산하는 중소기업의 수가 충분히 많고 적절한 여건이 갖추어질 경우에는 대기업의 시장진입을 제한하더라도 유효한 경쟁이 이루어질 수 있고 경제 전체의 효율 달성에도 문제가 없는 것이다.

중소기업고유업종제도는 특정 업종을 중소기업이 배타적으로 영위토록 보장함으로써 중소기업의 사업영역을 보호하는 제도로서, 해당 사업분야에 대해서는 대기업의 참여가 원칙적으로 배제된다. 유효경쟁론이 설명하는 것은 고유업종제도가 대기업의 참여를 배제한다고 해서 경쟁이 부족하다고 단정할 수 없다는 것이다.

그러나, 유효경쟁론을 둘러싼 논의나 고유업종으로 지정된 산업의 실제 경쟁정도에 대한 판단을 떠나, 경제의 세계화의 진전으로 중소기업고유업종에 해당되는 품목들이 전면 수입자유화 되고 외국인의 투자도 허용됨에 따라 국내 대기업의 참여만을 배제하는 동 제도는 이제 정책적 실효성을 완전히 상실하게 되었다.

그 동안 이러한 여건 변화를 바탕으로 중소기업고유업종제도의 제도로서의 한계에 대해서는 어느 정도 논의가 이루어졌으며, 장기적으로 동 제도가 폐지되어야 한다는 정책방향도 제시된 바 있다. 그 결과 중소기업고유업종 수가 1989년에 237개로 최고에 달한 이후 점차 감소되어 현재 88개 업종만이 지정되어 있다. 또한 금년 5월 12일에는 49개 업종을 추가적으로 해제예시하는 것을 내용으로 하는 입법예고가 이루어졌다.

**(2) 단체수계약제도**

**< 중소기업고유업종 지정 추이 >**

시 기	1979. 3	1983. 8	1984. 12	1989. 8	1994. 9	1995. 1	1997. 1	2001계획
업종수	23	103	205	237	180	135	88	39

자료: 중소기업청

중소기업으로 기술적 효율성이 달성될 수 있는 경우라 할지라도, 중소기업간의 경쟁까지 제한한다면 가격기구를 통해 달성되는 경제적 효율성을 기대하기 어렵다. 이러한 제도는 경쟁이 완전히 배제됨에 따른 부작용이 적지 않을 것이라는 점을 사전적으로 예상할 수 있다.

단체수의계약제도가 바로 이 경우에 해당된다. 동 제도는 정부가 대기업에 비해 모든 여건에서 열위에 있는 중소기업을 지원하기 위해 특정 물품을 중소기업으로부터만 구입하는 제도로서, 중소기업간 과잉경쟁으로 인한 중소기업들의 경영 악화를 막기 위해 협동조합을 통해 제품을 구매한다. 즉, 동 제도는 대기업과 중소기업간의 경쟁을 배제할 뿐만이 아니라 중소기업간 경쟁도 배제하고 있다.

그 결과 단체수의계약제도가 장기간 실시되어 오면서 경쟁 부재에 따른 부작용이 드러나고 있다. 기업들이 물품 수요를 안정적으로 보장받음에 따라 기술 개발, 생산성 향상 혹은 제품개선 노력을 게을리하여 결과적으로 제품경쟁력을 떨어뜨리고 있는 것이다. 따라서 단체수의계약제도의 경쟁제한적 성격의 결과로 나타나는 부작용을 막기 위하여 동 제도를 근본적으로 재검토하여야 한다는 주장이 제기되는 것은 당연하다. 할 것이다.

단체수의계약제도의 경우도 그 문제점이 널리 인식됨에 따라 단체수의계약 지정물품 수는 점차 줄어들고 있다. 특히 OECD의 경성카르텔 금지 권고와 관련하여 1999년 2월 카르텔 일괄정리법이 제정됨에 따라 1999~2001년의 3년간 매년

**단체수의계약제도는 정부가 대기업에 비해 모든 여건에서 열위에 있는 중소기업을 지원하기 위해 특정 물품을 중소기업으로부터만 구입하는 제도로서, 중소기업간 과잉경쟁으로 인한 중소기업들의 경영 악화를 막기 위해 협동조합을 통해 제품을 구매한다. 즉, 동 제도는 대기업과 중소기업간의 경쟁을 배제할 뿐만이 아니라 중소기업간 경쟁도 배제하고 있다.**

20%씩 지정물품 수를 축소하게 되었다. 그 결과 지정물품 수가 1998년의 258개에서 1999년 206개, 2000년 154개로, 그리고 내년에는 103개로 대폭 감소될 예정이다.

다만, 비경제적인 요소에 의한 대기업과 중소기업의 불공정한 경쟁여건이 존재하는 한 시장실패에 대한 보정으로서의 중소기업정책의 의의와 필요성은 여전히 상존하므로, 정부 조달에서 중소기업에 대한 구매를 우대하면서 동시에 경쟁제한적 성격을 배제하기 위해서 중소기업에만 제한적으로 입찰자격을 주는 구매제도를 발전시키는 것은 바람직하다. 미국에서도 일정 금액 이하의 정부 조달은 경쟁적인 중소기업과 계약토록 법으로 정하고 있다.

< 단체수의계약 지정물품 추이 >

연 도	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 계획
물품수	397	489	1,362	772	314	289	260	258	206	154	103

자료: 중소기업청

**최근의 벤처기업 창업 붐은 중소기업이 경쟁의 주체로서 경제에 어떻게 활력을 부여하고 혁신을 유발하는가를 잘 보여주고 있다. 이러한 환경 변화에 발맞추어 정부의 중소기업정책도 앞으로는 직접적인 개입이나 지원보다는 간접적인 유도방식으로 좀 더 빠르게 전환되어야 할 것이며, 공정거래질서의 확립을 전제로 중소기업의 경쟁촉진 기능을 활성화시킬 수 있는 방향으로 정책을 전개해 나가야 할 것이다.**

한편, 우리 나라는 정부조달협정에 가입하여 1997년 1월부터 동 협정의 적용을 받고 있다. 이에 따라 정부 조달에서 외국업체에 대한 시장접근의 제한(외국업체에 대한 입찰참가 제한 등) 및 내국민대우 위반(국산품 우대조치 등) 조치를 취할 수 없다. 그러나 정부 조달에서 중소기업을 우대하는 각국의 제도들은 협정 적용에서 예외로 인정받고 있으며 단체수의계약제도도 적용 예외로 인정받았다. 따라서 단체수의계약제도가 정부조달협정으로 인해 폐지되어야 한다는 주장이 있다면 이는 오해에 기초한 것이다. 정부 조달에서 중소기업을 우대하는 제도에 대한 논의는 대외적인 요인보다는 경쟁촉진이라는 관점에서 이루어져야 할 것이다.

#### 4. 전향적인 중소기업정책을 위하여

앞에서 중소기업정책은 그 본질상 경쟁정책에

친화적이며, 우리 나라 중소기업정책도 기본적으로 경쟁제한적이 아니라는 점을 살펴보았다. 중소기업고유업종제도, 단체수의계약제도 등 경쟁제한적인 중소기업 지원정책이 없는 것은 아니지만, 이들 제도는 전체 중소기업 지원제도의 극히 일부일 따름이다. 이들 정책의 중요성이 침소봉대되어 중소기업정책 전체가 중소기업을 경쟁으로부터 보호하는 것으로 잘못 이해되어서는 안된다. 게다가 이들 경쟁제한적인 정책들에 대한 비판은 이미 어느 정도 이루어져 지난 10여년 동안 지속적으로 축소 운용되어 왔으며 머지 않은 장래에 제도 자체가 폐지될 것으로 전망된다.

우리 나라 중소기업정책은 산업정책과 경쟁정책의 혼합체로 파악될 수도 있다. 경제개발 단계에서는 중소기업정책에서 산업정책적 측면이 더 강하였으나 우리 경제가 어느 정도 성숙하고 경제의 세계화가 급진전됨에 따라 전통적인 수단에 의한 산업정책의 필요성 및 가능성이 감소하게 되었다. 이에 따라 중소기업정책에서 산업정책적 측면보다는 경쟁정책적 측면이 상대적으로 부각되어야 할 시점에 이르게 되었다.

향후 중소기업정책은 과거와 같이 중소기업을 경제적 약자로서만 이해해서는 안 될 것이다. 중소기업은 경쟁으로부터 보호되어야 할 객체가 아니라 오히려 경쟁의 주체로 인식되어야 한다. 최근의 벤처기업 창업 붐은 중소기업이 경쟁의 주체로서 경제에 어떻게 활력을 부여하고 혁신을 유발하는가를 잘 보여주고 있다. 이러한 환경 변화에 발맞추어 정부의 중소기업정책도 앞으로는 직접적인 개입이나 지원보다는 간접적인 유도방식으로 좀 더 빠르게 전환되어야 할 것이며, 공정거래질서의 확립을 전제로 중소기업의 경쟁촉진기능을 활성화시킬 수 있는 방향으로 정책을 전개해 나가야 할 것이다. **공정**