

우리나라 중소기업정책가치에 대한 탐색적 연구: 역대 행정부의 중소기업정책가치의 변화와 추세를 중심으로*

이정희**, 오철호***

정책가치는 정책과정 및 활동의 기본적인 준거지침이자 정책의 근간으로서 정책의 설계나 형성과정뿐 아니라 정책의 분석과 평가과정에서도 고려해야 하는 중요한 요소이다. 중소기업정책에 있어서 정책가치는 중소기업정책이 일반적으로 추구하는 목표로서 개별프로그램의 구체적인 내용이나 인과관계모형을 결정하는데 중요한 요인이 된다. 그동안 중소기업정책분야에서 정책가치에 관한 연구가 상대적으로 적으며 특정한 가치, 예컨대 경제적 효율성을 중심으로 정책의 목적과 수단의 관계를 분석하거나 또는 효과성 평가에 연구의 초점을 두는 경향이 강하였다. 본 연구는 이러한 점을 고려하여 우리나라 중소기업정책의 다양한 정책가치에 대하여 규명하였다. 1990년 이후 중소기업정책가치에 대한 사회적 인식의 측면을 중심으로 내용분석방법을 활용하여 우리나라 중소기업정책가치의 내용 및 변화 추세를 검토하였다. 분석결과 중소기업정책가치로 효율성, 형평성, 공정성, 기업생태계적 가치가 파악되었으며 이러한 정책가치들의 비중과 중요성이 변화되어 왔음을 알 수 있었다. 노태우행정부 이래 형평성이 강조되었으나 노무현행정부 이후 전반적으로 효율성과 공정성에 대한 강조가 증가하고 있다. 기업생태계적 가치의 경우 노무현행정부 시기 중요성이 높아졌다가 점차 줄어들고 있는 추세이다. 이러한 분석은 우리나라 중소기업정책의 정책가치에 대한 최초의 연구로서 체계적인 내용분석을 적용하여 중소기업정책의 주어가치의 특성과 추세를 밝혔으며 기존연구들의 제도나 정책의 개괄적 분석과 정책성과의 분석을 보완한다는 점에서 이론적 의의가 있다.

주제어: 정책가치, 중소기업정책, 중소기업정책가치, 내용분석

I. 서론

가치가 개인이나 집단의 행동이나 판단의 준거가 되고 삶의 목표를 제시해 주는 이정표와 같은 역할을 하듯, 정책가치 역시 정책과정 및 활동의 기본적인 준거지침으로 작용하는 특징이 있으며 정책의 근간으로서 정책의 설계나 형성과정뿐 아니라 정책의 분석과 평가과정에서도 고려해야 하는 중요한 요소라고 할 수 있다. 이런 점에서 특정정책에 대한 이해와 해석에

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(2013S1A3A2055108)

** 서울시립대학교 행정학과 조교수(luckhee@gmail.com)

*** 교신저자, 숭실대학교 행정학과 교수(coh@ssu.ac.kr)

있어서 관련 정책가치에 대한 이해가 필수적이라고 하겠다.

이러한 필요성은 중소기업정책에 있어서도 높다고 할 수 있다. 중소기업정책에서 정책가치는 중소기업정책이 일반적으로 추구하는 목표로서 개별프로그램의 구체적인 내용이나 인과관계모형을 결정하는 데 중요한 요인이 된다. 중소기업정책은 정부의 부분적인 시장개입으로 이에 대한 정당성 논의가 계속되고 있으며 정책이 추구하는 가치가 적정한지에 대한 논의가 지속되고 있다. 이런 점에서 산업 및 기업부문에서 정부의 바람직한 역할에 대한 판단과 관련하여 정책가치의 정확한 이해와 정책학적 관점에서 논의할 필요가 있다고 하겠다.¹⁾

특히 최근 중소기업정책을 둘러싼 사회적 인식에 있어 지원정책의 패러다임 전환의 필요성에 대한 논의가 활발하며 기존의 중소기업지원정책의 정당성에 대한 의문이 제기되는 상황이다. 이런 상황에서 중소기업지원정책의 지향가치에 대한 깊이 있는 이해는 중소기업지원과 관련한 정부역할에 대한 근거를 제시하고, 궁극적으로 바람직한 중소기업정책의 구현에 큰 도움이 될 것으로 본다.

그동안 다양한 정책 분야에서 정책가치의 의미와 내용에 대한 여러 가지 연구방법을 적용한 연구들이 발표되었다. 반면에 경제정책 및 산업정책분야에서는 정책가치에 관한 연구가 상대적으로 적은 것으로 판단된다. 소수의 연구들도 특정한 가치, 예컨대 경제적 효율성을 중심으로 정책의 목적과 수단의 관계를 분석하거나 또는 효율성 및 효과성 평가에 연구의 초점을 두는 경향이 강하였다. 결과적으로, 중소기업정책에 내포되어 있는 다양한 정책가치의 중요성을 경시하게 되고 정책담론에서 효율성 외에 다른 가치를 지지하는 논의가 충분히 이루어지지 못하는 사회적 분위기가 확산되는 경향이 있다. 본 연구는 이러한 점을 종합적으로 고려하여 우리나라 중소기업정책의 다양한 정책가치에 대하여 규명해 보고자 한다.

구체적으로 본 연구는 중소기업정책 전체를 대상으로 이에 내포되어 있는 중소기업정책가치에 대한 사회적 인식을 중심으로 연구하고자 한다. 개별 정책이나 프로그램이 아닌 정책 전체를 대상으로 한 이유는 중소기업정책 전체의 정책가치를 이해할 때 중소기업정책 전반의 현황과 개선 방향성을 파악할 수 있으며 개별 프로그램들의 정책설계의 지침을 얻을 수 있기 때문이다. 아울러 정책가치의 사회적 인식을 중심으로 한 이유는 정책가치의 속성상 주관적인 해석이 강한 점을 고려할 때 정책가치에 대한 사회적 인식과 평가가 정책가치의 의미에 대한 이해를 위해 보다 중요한 부분일 수 있기 때문이다.

아울러 본 연구는 우리나라의 중소기업정책가치의 전반과 함께 역대 행정부별 변화추세를

1) 우리나라에서 중소기업은 중소기업기본법 시행령상 요건을 충족한 기업을 말한다. 최근에 시행된 요건의 주요 내용은 규모기준으로 자산총액이 5천억 미만이고, 업종별 평균 매출액이 전기장비 제조업의 경우 1,500억원이하와 같이 특정 액수 미만이어야 하며, 상호출자제한인 대기업집단으로부터 독립성이 있어야 한다. 과거 이 기준외에 상시 근로자 수가 1천명, 자산총액 5천억, 자기자본이 1천억원, 직전 3개 사업연도의 평균 매출액한도라는 보다 엄격한 기준이 적용되었다.

검토하고자 한다. 과거 행정부별 중소기업정책가치의 우선순위의 변화를 파악함으로써 향후의 정책가치의 방향을 도출할 수 있기 때문이다. 연구방법의 특성과 자료수집의 한계상 노태우 행정부 이래의 중소기업정책가치를 중심으로 검토하고자 한다.

아래에서는 먼저 중소기업정책가치를 연구한 문헌들의 내용을 검토한 후 이들의 한계점을 제시하고 본 연구의 필요성과 차별성을 핵심적인 내용을 중심으로 기술한다. 다음으로, 연구의 문제와 방법을 설명한 후 분석의 결과를 함축적으로 제시하고자 한다. 연구가 두 단계로 진행되므로 이를 각 절에서 설명하고, 이에 대한 해석을 통하여 우리나라의 중소기업정책의 정책가치의 내용과 전반적인 추세 및 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 정책가치의 의의와 연구경향

일반적으로 정책가치란 정부가 정책을 통하여 달성하고자 하는 미래의 바람직한 상태에 관한 개념으로서 사회적인 수준에서 바람직한 것, 소망스러운 추상적인 속성이자 목적으로 이해된다(Stewart, 2009; Jorgensen and Bozeman, 2007). Lasswell(1951: 3)에 따르면 정책은 가치의 규범적 배분을 위한 정부의 활동으로 볼 수 있으며 이에 따라 특정 정책은 가치를 필수적인 개념요소로 내포하고 이를 정책가치로 개념화할 수 있다.²⁾ 정책가치(policy value)는 정책목적(policy goal), 정책목표(policy objective)로 점차 구체화되고 정책수단과 연계되어 정책설계시 정책의 내용 전반에 중요한 영향을 미친다.

정책가치에 관한 연구는 몇 가지 범주로 구분할 수 있다. 먼저, 기존 정책의 수단적 가치에 기반한 정책에 대한 해석을 반성하고(방정식, 1995; 사공영호, 2008), 정책가치의 중요성에 대한 논의에서 정책가치가 정책의 근간이자 주요구성요소임을 강조하고 이런 관점에서 정책의 분석과 평가과정에서의 역할을 재조명하고 있다.(오철호, 2008; 송근원, 2008; 소영진, 2008; 박근후, 2013) 연구들은 공통적으로 정책가치를 중시하지 않았던 기존의 실증주의적 정책이해와

2) 정책가치와 유사한 개념으로는 행정체제가 구현해야 하는 행정가치(public value), 정치적 가치(political value)가 있다. 정치적 가치는 추상적이고 이념적 원칙으로서 변화의 폭이 적은 국가의 설계의 원칙이라고 할 때 정책가치는 정책과정을 거쳐 이를 구체화한 가치라고 할 수 있다. 정치적 가치와 정책가치의 비교 및 개념적 차이에 관하여 Stewart(2009: 14-20) 참고. 행정가치는 전통적으로 민주성, 효과성, 효율성, 사회적 형평성(equity), 공평성(fairness), 정의(justice) 등이 주요 가치로 제시되고 있으며, 최근들어 사회시스템의 복잡성이 증가함에 따라 가의성(redundancy), 체제의 지속가능성(sustainability) 등이 논의되고 있다.

정책평가에서 벗어나 정책과정에서의 정책가치의 중요성을 고려해야 한다고 주장한다. 정책평가의 타당성과 실용성을 제고를 위해 정책가치의 다원성을 고려하고 다수 가치들간의 상호관계분석을 통하여 구조화가 필요함이 제안되고 있다.

둘째 범주의 연구는 정책가치에 대한 종합적인 문헌연구를 통하여 정책가치들을 나열하고 체계적으로 분류하고 범주화함으로써 정책가치의 의미를 보다 잘 이해하고자 하는 연구들이다. 이러한 관점에서 Jorgensen and Bozeman(2007)는 합법성(legality) 범주 하에 개인의 권리 보호(protection of rights of the individuals), 평등(equal treatment), 법의 지배(rule of law), 정의(justice)를, 형평성(equity) 범주 아래 합리성(reasonableness), 공정(fairness), 전문성(professionalism)을, 소통(dialogue) 범주 하에 대응성(responsiveness), 이용자민주주의(user democracy), 시민참여(citizen involvement), 시민성장(citizen's self-development)을, 이용자지향성(user orientation) 범주 아래에 적시성(timeliness), 친밀성(friendliness)을 제시하였다.³⁾

셋째 범주의 연구로는 각 정책분야별로 주요 정책가치의 내용과 의미를 명료화하고 그 역할과 기능을 조명하는 연구들이다. 정책영역별로 상이한 정책가치가 강조되며 각 정책영역별로 정책가치들의 의미가 차별화되는 경향이 있다. 따라서 각 정책영역별로 대표적인 정책가치들이 구체적으로 어떤 의미와 역할을 하는지에 대한 이해가 필요하다. 이러한 관점에서 정책영역의 특성을 반영한 정책가치에 대한 연구로 조세정책분야에서 Kalambokidis(2014), 환경정책분야에서 Andrews(1980), 이시경(2014), 보건정책분야에서 Giacomini et al.(2004), 교육정책 분야에서 Kumashiro(2009), 문화정책 분야에서 이병량과 황설화(2012), 스포츠정책분야에서 차은주와 김영재(2015), 복지정책분야의 무상급식정책에서 주은혜(2016)의 정책가치연구가 있다.⁴⁾

마지막으로 최근에 정책가치에 양적인 분석을 통하여 정책가치들간의 관계와 구조에 대한 이해를 시도하는 연구들이 있다. 정책가치를 내포하고 있는 자료들을 활용하여 정책가치지도

3) 유사한 방식으로 Stewart(2009)는 행정가치와 구분되는 정책의 가치로 공정성(fairness), 형평성(equity), 효율성(efficiency), 성장(growth), 다양성(diversity), 환경가치(green-ness), 자치(self-determination), 안전(security), 선택의 자유(choice)를 들었다.

4) 환경정책분야에서 Andrews(1980)는 선행연구를 종합적으로 정리하여 주요 정책가치로 과학성(science), 민주주의(democracy), 권위(authority)를 제시하고 환경문제에 대한 접근방법을 설명하였다. 이시경(2014)은 정책철학 및 정책이념과 관련된 문헌을 종합적으로 정리하는 문헌연구방법을 통하여 환경정책의 가치의 목적적 가치로 기술지향주의 및 생태지향주의, 지속가능한 발전, 환경정의를 수단적 가치로 사후관리 및 사전예방, 개별성 및 종합성, 효율성 및 형평성, 원인자책임 및 공동책임의 원칙을 제시하였다. 보건정책분야에서 Giacomini et al.(2004)는 캐나다 보건정책개혁과정을 분석하여 형평성, 효율성(economic viability), 돌봄(caring and service), 포괄성(inclusiveness), 책임과 권리(individual responsibility and rights), 자긍심(pride, dignity, identity), 품질(quality) 등의 가치 파악을 파악하였다. 교육정책에 대하여 Kumashiro(2009)는 설문을 통하여 보수주의 이념인 family value가 교육정책의 지방정부수준, 연방정부수준의 정책에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하였다.

(public value map: PVM)를 구성하여 특정영역의 정책가치를 이해하고자 한다.(주은혜, 2016; Bozeman & Sarewitz, 2011; Riddie, 2008) 사회연결망분석을 활용하여 정책가치 네트워크를 구성하여 특정 시점의 정책가치의 우선순위를 시각화하여 파악하고자 하는 연구들도 제시되고 있다.(이창길 2010; 차은주와 김영재, 2015)

2. 중소기업정책가치 선행연구 검토

중소기업에 관한 연구는 다양한 관점에서 활발하게 이루어지고 있다.⁵⁾ 반면 정책가치에 대한 연구는 상기의 접근방법을 직간접적으로 적용할 수 있을 것이나 상대적으로 적은 편이다. 문헌들은 정책가치의 내용과 실제효과에 대한 이론적인 논의와 구체적인 정책이나 프로그램에 내재하는 정책가치의 의미를 분석하고 효과를 평가하는 경험연구로 구분할 수 있다.⁶⁾

이론적인 연구의 예로, Harvie and Lee(2005)는 중소기업정책의 정당성 근거로 제시되는 정태적 및 동태적 효율성, 분배적 공정성 등의 정책가치와 이를 달성하기 위해 활용되는 정책 수단으로 범주화하여 관련된 다양한 이론적 논의를 종합적인 문헌정리를 통하여 제시하고 있다. 특히, 효율성과 분배적 공정성을 추구하는 중소기업정책이 효과적이지 않을 가능성에 대한 이론적 근거와 반론을 제시하고 있다.

중소기업정책가치가 구체적 정책에 미치는 영향에 대한 연구는 Zeigler(1961)가 논의를 시작한 이래 많은 관심을 받아왔다.⁷⁾ 대표적인 연구의 예로, Anglund(1998, 2000)은 미국의 정치문화와 법체계에 내재되어 있는 핵심가치가 중소기업정책에 중요한 영향을 미치고 있다는 가정하에 개별 중소기업지원 관련 프로그램과 관련 법들의 내용을 검토하고 각각의 프로그램이 상대적으로 강조하고 있는 정책가치를 도출하는 작업을 하였다.⁸⁾ 분석에 따르면 미국의 경우 주요 정책가치는 형평성과 기회의 균등이며 정책가치는 주로 일반적인 정책 환경에서 문제 정의를 하는 단계와 구체적으로 중소기업이 당면한 문제를 정의하는 과정에서 의사결정자들

5) 문헌들은 중소기업에 대하여 대체로 우리나라의 과거 중소기업법이 채택하고 있는 기준인 기업의 규모와 독립성 기준을 활용하여 중소기업정책의 개념을 정의하고 있다. 대표적으로 Bolton Report(1971)는 규모, 독립성, 개인에 의한 경영이라는 특성을 기준으로 제시하였다.

6) 이 문헌들은 기존의 중소기업정책의 형성과정과 내용에 대한 이익집단 간의 상호작용에 관한 설명, 제도적 중점을 둔 설명이 현상을 정확하게 설명하지 못하며 정책가치라는 요인이 포함될 때 보다 현실에 대한 설명력이 높아진다는 관점을 갖고 있다.

7) Ziegler(1961)은 중소기업정책형성에 정책핵심가치의 중요성에 대하여 논의하고 있으나 구체적으로 어떤 정책가치가 어떤 메커니즘을 통하여 정책 및 프로그램에 영향을 미치는지에 대한 설명은 제시하지 않고 있다.

8) Anglund(1998, 2000)은 핵심정책가치(core value)와 이들의 종합인 정치신조(creed)라는 개념을 중소기업정책에 적용하여 정책가치가 정책내용에 영향을 미치는 과정을 탐구한다.

의 사고에 영향을 미침으로써 정책의 내용을 구체화하는 중요한 요인이 된다고 한다. 이 연구는 중소기업법(Small Business Act)과 중소기업정책 관련법들의 역사적인 변화와 관련이슈들을 문헌을 중심으로 분석하는 연구방법을 채택하고 있다.⁹⁾

Le(2008)는 보다 구체적으로 중소기업법 이래의 다양한 중소기업정책 프로그램의 정책가치를 검토하고 있다. 주요 정책가치로 경제적 효율성과 특정시장형평성(target market equity)이 정책의 범위에 따라 포괄적 효과 또는 특정 범위의 효과가 있는가에 대한 검토를 통하여 1977년에서 2001년간 시행된 중소기업정책 프로그램의 내용과 효과를 분석하였다. 형평성이 가장 강한 중소기업멘토프로그램(DOD's Mentor-Protege Program)부터 효율성 가치가 가장 강한 인터넷과세자유법(The Internet Tax Freedom Act: ITFA)까지 구체적인 정책가치를 분석하고 있다.

Sakallaris(2007)도 정부조달계약에서 중소기업우대정책에 초점을 맞추어 검토하고 있다. 법학적 관점에서 미국의 중소기업법(Small Business Act of 1953, 1958, 1978)에 내포되어 있는 공정성, 경제성, 경쟁성의 가치에 대하여 의미를 분석하고 정부조달계약에서의 중소기업우대정책의 이론적 정당성에 대한 문헌분석을 수행하고 있다. 참고로, 이 연구는 하나의 특정한 정책프로그램에 초점을 맞추어 정책가치와 목표와 프로그램의 내용이 일치하는가를 이론적으로 검토하는 작업을 하고 있다.

이외에 개별 정책가치의 내용을 분석한 연구로서 Veayudhan(2004)은 시장 관점의 정당성인 효율성이라는 관점에서 중소기업정책에 내재되어 있는 가치를 제시하고 있다. 중소기업정책이 중소기업의 적응성, 유연성 제고에 기여할 경우 효율성을 향상시켜 사회적인 효율성을 달성할 수 있다고 한다. 거시적으로도 시장점유율이 낮은 중소기업이 많아짐에 따라 산업전체의 유연성이 높아져 산업 환경에 보다 적극적으로 대응할 수 있는 효율성이 생긴다고 가정하며, 인도의 중소기업정책을 실증적으로 분석하고 있다.

우리나라에서는 최세경 외(2014)의 작업이 정책의 당위성과 철학을 논의한다는 점에서 정책가치라는 주제와 연관이 있다. 이 연구는 중소기업정책의 다양한 수단을 우리나라의 경제적 환경의 변화를 고려하여 창조와 균형이라는 가치로 개념화하는 작업을 하였고 이러한 철학적 가치를 달성하기 위한 정책개선의 방향을 제시하였다. 이 작업은 일반적으로 논의되는 정책가치보다 추상화 수준이 더 높은 정책이념이자 철학적 원칙을 개념화한 것으로 이해된다. 이상을 정리하면 <표 1>과 같다.

9) 1953년 중소기업법이 제정된 이래 도입된 다양한 중소기업지원 정책 및 관련법을 시간적 순서에 따라 검토하고 있으며 이는 전형적인 정책사(policy history) 연구방법을 활용한 예라고 하겠다.

〈표 1〉 선행연구의 중소기업정책의 주요정책가치

	주요정책가치	연구방법	주요 내용
Harvie and Lee(2005)	시장합리성, 정태적 효율성, 동태적 효율성,	이론검토, 문헌분석	다양한 범주의 중소기업정책의 이론적 근거와 이에 대한 찬반논의 제시
Ziegler (1961)	경제적 자유(economic freedom), 개인주의(individualism), 공정성(equality), 기회균등(equal opportunity)	사례연구	중소기업정책 형성과정에 적극적으로 참여하는 이익집단들이 추구하는 정책가치를 상징적 가치와 구분하여 파악하고 이를 위한 정치활동의 양상을 제시
Anglund (1998, 2000)	공정성(fairness), 기회균등(equal opportunity)	정책사연구	중소기업정책가치가 정책환경, 정책문제정의, 정책의 인과관계모형에 미치는 영향에 관한 검토
Le(2008)	경제적 효율성, 독점시장 형평성	다수사례 비교연구	카터, 레이건, 부시, 클린턴 행정부의 중소기업지원 프로그램의 내용을 정책가치를 기준으로 평가
Sakallaris (2007)	형평성, 경제성, 경쟁성	이론검토, 판례분석	중소기업정책의 주요 정책가치인 형평성, 경제성, 경쟁성에 대한 이론적 찬반논의 제시
Veayudhan (2004)	효율성 (전략적 의사결정, 시장점유와 성과달성)	이론검토, 상관관계분석	중소기업의 효율성 확보가능성 논의 및 상관관계분석을 통한 검증
최세경 외 (2014)	창조, 균형	법제도 연혁에 대한 문헌연구	법제도적 관점, 사회정치적 관점, 경제적 관점에서 창조와 균형의 당위성이 있으며 이를 위한 정책체계의 개선방향을 제시

선행연구들이 중소기업정책가치 논의의 중요성과 그 내용에 대한 이해에 기여했음에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지 한계가 있다. 먼저, 기존 연구들은 실제 중소기업정책에 중요하며 정책결정자 등 이해관계자들에 의해 주창되고 있는 다양한 정책가치를 충분히 반영하고 있지 못하며 과거 정치이념이나 정책가치의 개념에 한정되어 있는 한계가 있다. 정책가치의 경우 정책분야별로 상이한 가치가 강조되는 경향이 있고 정책영역별로 정책 환경이 빠르게 변화하는 경우 환경변화에 부응하는 새로운 정책가치가 발굴되고 강조될 필요가 있다. 결과적으로 최근 경제부문이나 기업분야에서 강조되고 있는 새로운 정책수요와 정책가치를 중소기업 정책가치연구에 적절하게 반영함으로써 가치연구의 타당성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 문헌들은 개별 정책프로그램을 정책가치를 내포한 분석단위로 파악하여 구체적인 정책프로그램을 분석한 연구와 프로그램을 상정하지 않고 시장의 불완전성에서 정책개입의 이론적인 근거에 대한 논증을 하는 연구로 구분할 수 있다. 전자의 경우 구체적인 개별 정책프로그램을 대상으로 하여 분석의 범위가 협소한 한계가 있다. 반면 후자의 경우 정책의 정당성을 이론적으로 유도하는 작업에 초점을 맞추고 있으며 특정 국가단위의 정책가치의 이해와는 연관이 적다.¹⁰⁾ 이런 점에서 선행연구들은 한 국가나 정부의 중소기업정책 전체가 특징적으로

10) 이론적인 검토를 하는 연구의 경우 상이한 국가들 내 중앙 및 지방정부 등 다양한 단계의 정부에 보편

내포하는 정책가치의 내용과 이의 변화와 관련된 내용을 다루지 못하고 있다. 이런 점에서 하위정책들을 포괄하는 전체 중소기업정책을 대상으로 한 연구가 선행연구를 보완할 수 있을 것으로 보인다.¹¹⁾ 이런 접근은 한 국가의 중소기업정책에 내재된 근본적인 정책가치에 대하여 넓은 시각에서의 이해를 가능하게 할 것으로 생각한다.

셋째, 연구방법의 측면에서 선행연구들은 모두 정책가치가 정책 또는 프로그램에 내재되어 있다는 전제를 하고 문헌연구나 정책형성과정에 대한 검토 등의 방법으로 이를 도출하는 접근방법을 취하고 있다. 정책가치는 다분히 주관적인 해석의 여지가 크고 정책을 공급하는 의도 못지않게 정책에 대한 수용자들의 이해와 인식이 중요하다. 그러나 기존 연구들은 정책에 대한 지지자로서 사회에 존재하는 이해관계자들의 인식이 중요함에도 불구하고 이들에 의하여 의미가 구성되는 측면을 고려하고 있지 않다. 동일한 지원프로그램일지라도 이해관계자들에 의하여 다르게 이해될 수도 있음을 고려할 때 기존의 공급자적 접근방법에 이해관계자들의 인식이라는 측면에 대한 연구가 보완적으로 진행될 필요가 있다.

이상의 점을 고려할 때 중소기업정책의 정책가치에 관하여 새롭게 논의되고 있는 다양한 정책가치 등에 대하여 포괄적으로 접근하며 이에 대한 사회적인 이해와 인식이 어떻게 형성되어왔고 어떤 의미로 구성되어왔는가에 관한 연구가 가능할 것으로 판단된다. 본 연구는 이러한 관점에서 우리나라의 중소기업정책을 대상으로 수요자관점에서 포괄적 접근을 함으로써 중소기업정책가치의 의미파악과 이에 대한 우리나라 사회적 인식 변화의 추세를 도출해내보자 한다.

Ⅲ. 연구설계 및 방법

1. 연구문제와 대상

본 연구가 규명하고자 하는 기본적인 연구 질문은 다음과 같다. 우리나라 중소기업정책의 전반적인 정책가치는 무엇이며 그 우선순위는 어떠한가? 중소기업 정책가치는 어떻게 변화되

적으로 적용될 수 있는 정책가치를 유도하는 작업을 하기 때문으로 이해된다. 이러한 정책가치들은 중소기업정책 전체와 개별 프로그램 모두에 적용될 수 있다는 점에서 개념의 추상적인 의미가 강한 특징이 있다.

11) 기능별 정책영역에 해당되는 정책들을 포괄하여 하나의 분석대상으로 삼을 경우 이를 긴밀한 관련이 있는 정책 및 프로그램들의 집합이자 체계라는 의미에서 정책체계로 개념화할 수 있을 것이다. 다만 정책체계(policy system)이 정책과정에서 이해관계자들과 이들의 상호작용을 구성요소로 하는 체계라는 의미로도 사용되고 있고 이에 따라 개념적 혼동이 일어날 수 있으므로 본 연구에서는 전체 중소기업정책이라고 개념화한다.

어 왔는가? 제기한 연구 질문에 답하기 위하여 본 연구는 중소기업정책가치에 대한 사회적 의미구성과 그 변화에 초점을 두고 연구를 진행하고자 한다. 이런 점에서 구체적인 연구초점은 1990년대 이후 전반적으로 중소기업정책과 관련된 정책가치를 규명하고 행정부별로 정책가치의 우선순위가 어떤 식으로 변화되어 왔는가를 규명하는 것이다. 이를 위하여 사회내의 오피니언리더들 사이에 우리나라 중소기업정책과 관련하여 어떤 당위적 가치와 목표를 추구해야 하는가에 대한 인식내용을 파악하는 분석과 사회 내에 형성된 중소기업정책가치가 시기에 따라 어떻게 변화되어왔는가를 분석하고자 한다.¹²⁾

분석대상 및 범위는 우리나라 정치경제의 연혁과 중소기업정책 관련 가치의 변화를 잘 보여줄 수 있는 범위를 설정하되 자료취득의 현실적 가능성을 고려하여 결정하고자 하였다. 시간적 범위에서 우리나라의 중소기업정책을 시계열적으로 모든 시기를 포괄하여 분석하는 것은 현실적으로 어려우므로 체계적인 자료수집이 가능한 1990년대 이후의 시기를 대상으로 설정하였다.

2. 연구방법 및 분석틀

본 연구는 정책가치의 인식측면에 초점을 맞추어 정책가치의 의미를 파악하는 방법론을 채택하고자 하며, 연구방법으로 정책가치에 대한 질적 및 양적 내용분석을 적용하여 타당성 있는 결과를 도출하고자 한다.

이러한 접근은 연구의 대상인 정책이라는 사회적인 현상은 실체와 이에 대한 사회적 인식의 두 차원을 이해할 수 있고 정책가치는 주관적인 해석의 차원이 강한 점을 고려한 것이다. 가치는 의미상 주관적인 성격이 강하고 사회적인 토의 과정에서 상호 이해와 의미 구성이 이루어지는 경향이 있으며 정책가치의 경우도 사회적인 인식에 의하여 의미가 구성되고 강조되는 경향이 있는 점에 대하여 많은 학자들이 지적해오고 있다¹³⁾(Paris and Reynold, 1983; Fisher and Forester, 1987; Stone 2002)

그런데 이러한 특성은 정책의 목표-수단 계층제적 관점에서 볼 때 정책의 층위가 높아져 전체 정책체제를 다룰 때 보다 강해지는 경향을 예상할 수 있다. 예컨대, 정책구성체계의 하위

12) 이는 앞서 연구의 필요성과 아래의 연구방법에서 논의하듯 정책가치의 사회적 의미를 이해관계자들의 이해로부터 도출하기 위함이다. 주요 오피니언 리더들의 담론이 사회적 의미를 구성한다는 입장에서 중소기업가치의 사회적 논의에서 가치의 의미를 도출하는 작업이다.

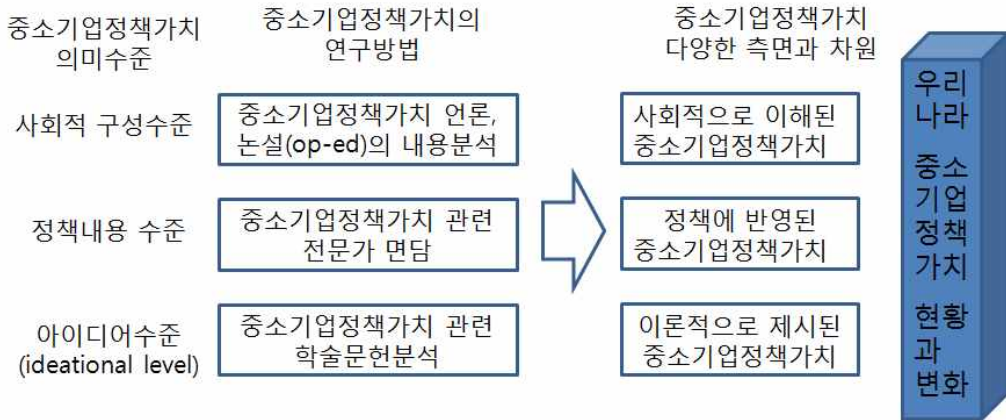
13) 정책연구에 있어서 사회구성주의(social constructionism) 관점을 가진 학자들은 정책과 관련된 현상에 대한 인식과 이미지에 따른 주관적 이해가 대상의 의미에 보다 중요한 영향을 미친다고 주장한다. 이들은 정책의 구성요소로서 정책의 내용뿐 아니라 권력, 정책이미지, 아이디어의 사회적 구성을 강조하며 정책가치의 경우도 내포된 가치의 주관적 성격을 분석하는 작업에 연구의 초점을 맞춘다. 이들의 연구내용에 대한 개괄적 설명으로 Schneider and Ingram(1993) 참조.

에 위치하는 구체적인 개별 사업이나 프로그램의 경우 객관적인 내용이 중요하고 프로그램의 내용에 대한 사회적 인식의 중요성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 반면에, 정책구성체계의 상위에 위치하는 포괄적인 범위의 정책의 경우 개별 프로그램의 내용에 대한 이해의 총합보다는 전체 정책에 대한 인상이나 인식이 사회적 의미를 구성하는 과정에서 중요한 요소로 작용한다고 할 수 있다. 특히, 미디어를 통하여 특정한 정책분야(예, 중소기업 또는 외교국방 등)의 포괄적인 정책의 정책가치에 대한 의미형성과 바람직한 정책가치에 대한 사회적 제안이 이루어진다고 할 수 있으며 전체적으로 보아 어떤 정책가치가 실질적으로 강조되고 추구되어야 하는가에 대한 사회적인 판단은 정책결정의 주체와 대상자들뿐 아니라 사회의 오피니언 리더들에 의해서도 영향을 받는다고 할 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려할 때 포괄적인 전체 정책의 정책가치 파악에는 사회적 인식조사가 보다 타당할 수 있을 것이며 정책가치에 대한 실재론에 기초하여 객관적인 내용들을 분석하는 선행연구의 한계를 보완할 수 있을 것이다.

구체적인 연구방법으로 내용분석을 사용하였다. 이는 두 단계로 구성되는데 먼저 질적인 내용분석을 통하여 주요 정책가치를 개념화하고, 이를 활용한 양적 내용분석을 통하여 키워드 추출을 통한 체계적 코딩방법을 활용하여 분석하였다. 내용분석을 통하여 중소기업정책의 주요 내용을 시기별로 분석하고 동시에 정책가치의 분류체계에 따른 경향을 파악하였다. 이러한 방법은 해당 분야의 중점 정책가치를 파악할 수 있으므로 거시적인 조망이 가능하고, 양적인 지표를 중심으로 경향성을 판단하므로 신뢰성이 높다.

이상의 내용을 정리하여 본연구의 분석틀을 제시하면 <그림 1>과 같다. 앞서 살펴본 정책가치의 특성을 고려하면, 정책가치의 의미는 세 가지 수준에서 파악될 수 있으며 이를 종합적으로 고려할 필요가 있다. 정책가치의 의미는 논리적이고 규범적인 차원에서 도출될 수 있으며, 정책에 반영된 내용을 바탕으로 한 전문가들의 평가를 통해 도출될 수 있고, 사회적인 논의에 의하여 구성되어 의미가 형성될 수 있을 것이다. 이틀에서 중소기업정책가치의 개념과 의미파악을 위하여 중소기업정책관련 학술문헌과 주요국의 정책관련 문건을 검토한다. 아울러 전문가 면담을 통하여 정책내용 수준의 정책가치를 파악한다. 이를 통하여 파악된 주요 중소기업정책가치들이 우리나라에서 어떤 방식으로 사회적으로 구성되었고 그 의미가 변화되어 왔는지 중소기업정책가치에 대한 언론의 이해된 의미를 파악한다. 이를 통하여 우리나라 중소기업정책가치의 현황과 변화양상을 파악하고자 한다.

〈그림 1〉 본연구의 분석틀



3. 연구방법의 절차 및 주요 이슈

1) 주요 정책가치 파악 및 개념화

정책가치에 대한 사회적인 의미의 내용과 추세의 변화 내용을 체계적으로 파악하는 작업을 하기 위하여 먼저 사회적 인식에 대한 개괄적 검토를 통하여 중소기업정책에 내포되어 있을 것으로 판단되는 정책가치를 의미화하고 구체적으로 개념화하는 작업을 해야 한다. 이는 실제정책에는 상당히 다양한 정책가치들이 혼재되어 있으므로 어떤 정책분야에서 중요한 정책가치를 파악하기 위해서는 이들 중에 중요한 의미를 갖는 정책가치를 선별하는 작업이 필요하기 때문이다.

주요 정책가치에 대한 개념화는 중소기업정책가치와 직접적으로 관련된 선행연구뿐 아니라 주요 정책목적과 정책수단의 연계성에 관한 찬반논의, 정책목적 관점에서 정책수단들의 효과성에 관한 평가에 관한 문헌 검토를 통해서도 가능하다. 또한 구체적인 중소기업정책의 구성요소에 관하여 검토하는 선행연구와 다양한 관련 매체들에서도 정책가치에 대한 정당성에 관한 내용이 있을 수 있으므로 이에 관한 문헌검토도 가능하다.¹⁴⁾

다양한 문헌분석과정에서 중요한 중소기업정책가치로 추론할 수 있는 식별된 내용에 대하여 범주화하고 다양한 분석적 귀납추론 및 기존 정책가치 개념의 준용을 통하여 본 연구가 분석하고자 하는 중소기업정책의 가치를 개념화하고자 하며, 이러한 과정에서 기존의 정책가치

14) 정책가치는 속성상 직접 논의되기 보다는 정책의 내용, 정책수단 등을 선택하거나 평가하는 과정에서 고려사항으로 기능하는 경우가 많아 특정 정책이 형성되면 이로부터 정책설계의 기준으로서 정책가치를 해석해 내야 한다.

개념의 재개념화가 필요할 것으로 본다.

2) 정책가치간 상호관계 설정

주요 정책가치들에 대한 파악이 어느 정도 되면 이들 정책가치들 사이의 관계에 대한 검토가 필요하며 이를 위하여 사전에 정책가치들간 상호관계에 대한 기본적인 가정이 필요하다. 다수의 정책가치들이 존재하는 상황에서 이들의 상호관계에 대한 이해가 필요한데 이러한 작업을 용이하게 진행하기 위하여 비교적 단순화된 개념적 틀이 요구되기 때문이다.

이러한 관점에서 정치적 가치나 정책가치들에 관한 선행연구들은 가치들 사이의 계층을 가정하고 있는 것으로 나타난다. 정치적 가치들은 수직적인 계층에 의하여 배열되고 있는 특징이 있으며(Pross, 1982), 특정 정치적 의사결정에 있어서 중요가치와 이를 지지하는 부속적인 가치로 구성되어 있다(Olson, 2004). 또한 정책의사결정의 산물로 이해할 수 있는 법률에 이러한 가치계층이 내재되어 있으며(Constable, 1996) 조직이나 공동체 수준에서 추구하는 가치도 계층구조로 이해할 수 있다(Monahan et al., 1993). 정책가치와 정치적 가치들에 관한 선행연구들을 종합적으로 검토하여 본 연구는 정책가치들 사이에 계층적 관계가 존재한다고 가정한다.¹⁵⁾

이러한 가정을 중소기업정책가치 체계에 적용하면 먼저 다양한 하위 정책의 총합으로서 정책체계의 경우, 정책가치가 상호배타적이기 보다는 기본적으로는 주요 정책가치가 모두 필요하되 중요성의 우열관계가 있는 것으로 보는 것이 대부분 연구들의 입장이며 본 연구도 이런 입장을 취하고자 한다. 하나의 정책가치가 다른 가치를 대체하는 것은 바람직하지 않으며 주요 정책들이 주요 정책가치들을 부분적으로 추구하고 있으며 상황에 따라 그 중 일부의 가치를 보다 중요하게 취급하는 것으로 이해하는 것이 바람직할 것이다.

이런 관점에서 정책가치체계를 구성할 때 상위가치인 1차 계층의 정책가치는 규범적이고 미래지향적인 정책가치로서 우리나라의 중소기업정책이 지향해야 한다고 제시된 정책가치를 의미한다. 하위가치인 2차 계층의 정책가치는 현재의 중소기업정책에 대한 해석이자 이해로서 당시의 정부가 추진하고 있는 중소기업정책의 주요 내용에 내포된 정책가치를 의미한다. 1차가치가 미래지향적인 정책에 대한 당위성과 관련된다면 2차가치는 실제적이고 현재지향적인 정책에 대한 이해에 해당된다. 즉, 2차 정책가치는 현행 중소기업정책에 내포된 정책가치에 대한 이해 및 판단의 내용이며 1차 정책가치는 본 연구가 주장하는 중소기업정책의 규범적인 방향성을 의미하는 것이다.

15) 가치간의 관계에 대하여 가정할 때 계층적 구조를 가정하지 않고 가치간의 같음이나 가치간의 경쟁을 가정할 수 있다. 어떤 가정이 보다 적합할 것인가의 문제는 연구 대상의 특성이나 속성에 의해 결정하는 것이 바람직할 것이다.

3) 자료수집 및 분석절차

위에서 제시한 가정하에 중소기업정책가치에 대한 사회적 인식을 이해하기 위하여 대표 일간지의 사설이나 칼럼을 검토한다. 구체적으로 보면, 주제문이나 주제로서 정책가치를 논할 경우 1차 계층의 정책가치로 파악하고, 반면에 중소기업정책의 정책가치로 일반적으로 사회가 이해하거나 연구자가 이해하는 내용이 나올 경우 2차 계층의 정책가치로 파악한다. 논설의 단락구조를 보면 일반적으로 2차 정책가치의 이해를 바탕으로 1차 정책가치에 대하여 규범적인 주장이 제시되고 관련된 주장을 논리적으로 지지하는 형태를 띠는 경우가 많다. 여기서 1차 가치는 규범적인 성격을 띠고 2차가치는 경험적인 성격을 띠면서 1차가치가 사회적으로 바람직한 중소기업의 정책의 방향성과 관련된 내용이라면 2차가치는 현재의 중소기업정책에 대한 의의 및 이해의 내용이다.

자료 수집은 언론진흥재단의 데이터베이스(<http://kinds.or.kr>)를 이용하여 키워드검색을 통하여 1990년 1월부터 현재까지 중소기업정책을 언급한 사설 288개를 대상으로 1차 분석을 하였다. 이 과정을 통해 중소기업정책의 내용과 무관하거나 피상적인 언급에 해당하는 사설은 분석대상에서 제외하여 총 160개의 사설과 칼럼을 2차 분석 대상으로 선정하고 체계적 코딩을 진행하였다.

체계적 코딩작업은 2단계로 이루어졌다. 1단계에서는 사설의 내용을 검토하여 1차 코딩으로 정책가치와 관련된 내용과 주장을 파악하여 1차가치 중 하나와 대응시켰다. 1차 가치는 한 주제문에서 주장하는 하나의 핵심 토픽이자 방향성으로서 논설문으로서의 성격과 지면의 한 계로 통상적으로 하나의 가치가 제시되는 점을 고려하였다. 또한 1차 가치는 내용상 향후 지향해야 하는 방향성을 의미하므로 하나의 사설에서 하나 이상의 가치가 제기되기 어려운 점과 개념적으로 상호배타적인 성격이 강한 점을 고려하여 하나의 분석단위에 하나의 정책가치를 대응시키는 방식으로 체계적 코딩을 하였다.

2단계에서는 2차 가치에 대한 코딩은 동일한 분석대상을 전체 주제 및 주장과 관련된 정책가치를 도출하여 중복적인 코딩을 하였다. 2차 가치는 정부의 정책체계에 내포된 가치로서 사전에 파악된 정책가치들 중 복수의 가치가 존재하는 것으로 해석될 수 있음을 고려하였다. 예를 들어 특정 행정부의 중소기업정책을 해석하면서 공정성과 형평성의 가치는 충분히 반영되어 있으나 효율성의 면에서 문제가 있다고 이해할 수 있다.

이를 종합하여 코딩의 예를 들면 하나의 사설에서 정부의 중소기업정책을 해석하면서 공정성과 형평성의 가치는 반영되어 있으나 효율성의 면에서 문제가 있고 향후 효율성을 우선적으로 고려하여 정책을 재편해야 한다고 주장될 경우, 1차가치는 효율성으로 코딩되며 2차가치는 공정성과 형평성으로 코딩된다.

4) 추세분석

이상의 분석을 통하여 우리나라 중소기업정책의 정책가치에 관한 데이터베이스가 구축이 되며 이를 바탕으로 정책가치의 추세와 변화를 파악한다. 분석범위에 해당되는 전체 시기와 우리나라 각 행정부시기별로 중소기업정책에 대한 사설의 빈도와 이의 변화, 사설에 포함된 1차와 2차 가치의 절대빈도와 상대적 비중을 모두 고려하여 분석한다. 이를 통하여 중소기업정책에 관한 규범성에 대한 1차 가치와 정책의 내용에 대한 2차 가치에 관한 사회적 인식 및 의미를 파악하는 분석을 수행한다. 아래에서는 이러한 과정을 거쳐 수행한 중소기업정책가치의 질적 및 양적 내용분석의 결과를 제시하고자 한다.

IV. 중소기업정책가치 질적 내용분석: 주요 정책가치 파악 및 개념화

중소기업정책의 주요 가치를 도출하기 위하여 중소기업정책관련 선행연구와 다양한 관련 매체들의 내용에 대한 문헌을 검토하는 작업과 우리나라의 중소기업정책 전문가들과 인터뷰하는 작업을 하였다. 문헌 수집을 위해 주요 학술문헌데이터베이스의 초록항목에 small business, small firm, small and medium-sized enterprise와 policy의 결합으로 키워드를 설정하여 중소기업관련 논문을 모았으며, 선진각국의 중소기업정책 지원프로그램에 관한 정부 문헌을 사례연구논문과 각국의 정부 웹사이트에서 확보하였다.¹⁶⁾ 전문가면담은 위해 학계, 연구기관, 업계의 중소기업정책 전문가들을 선정하였고 우리나라 중소기업정책사와 미래에 대한 평가를 위주로 진행하였다.¹⁷⁾

이러한 자료에서 정책목표와 목적을 주로 분석대상으로 설정하였고, 이를 검토하여 중소기업정책가치를 범주화하고 분석적 귀납추론을 하여 내용을 의미화하며 개념화하는 작업을 하여 중소기업정책의 주요 정책가치로 형평성, 효율성, 공정성, 기업생태계적 가치가 식별되었다. 이러한 개념화 작업의 신뢰성을 확보하기 위하여 중소기업정책가치를 다룬 선행연구들의 개념들과 지속적으로 비교하였고 이후 양적 내용분석과정에서는 코딩작업을 단계별로 구분하여 반복하여 신뢰성을 확보하고자 하였다.

16) 학술문헌데이터베이스로는 online.sagepub.com, onlinelibrary.wiley.com, www.tandfonline.com를 사용하였고 언론문서 데이터베이스로는 kinds.or.kr을 활용하였다. 아울러 google검색과 언론진흥재단 검색을 통하여 주요 언론매체의 중소기업정책에 대한 문서를 확보하였다.

17) 전문가면담은 중소기업연구원 등 국책연구기관, 대학 등 학계, 한국조명공업협동조합 등 업계에서 중소기업정책을 상당기간 연구하거나 경험한 9명을 대상으로 심층인터뷰하였다.

1. 형평성

중소기업정책에 내재되어 있는 가치들 중 가장 중요하며 광범위하게 수용되는 동시에 가장 논란이 많은 정책가치는 형평성이다. 형평성에 대하여 다양한 개념화가 가능하나 중소기업정책에서 주로 논의되는 형평성이란 시장에서 경쟁의 결과로서 나타나는 분배의 공정성이자 평등성으로 사회적 구성원과 집단이 능력의 차이에도 불구하고 가장 기초적인 분배 또는 차별이 크지 않은 분배가 이루어지는 것이 사회적으로 바람직하다고 판단하는 가치를 의미한다. 이는 형평성의 개념 중 비례적 형평성을 의미한다.¹⁸⁾

대부분의 우리나라 중소기업정책의 전문가들은 중소기업의 상대적으로 열등한 조건에서 적극적인 중소기업정책의 정당성을 찾고 있다. 판로개척 등 상대적으로 보다 열등한 영역은 형평성의 관점에서 보다 적극적인 지원이 필요하다고 본다.

중소기업정책과 관련하여 정책의 대상과 목적을 기준으로 형평성은 세 가지 다른 차원의 의미를 지닌다. 먼저 사회 내의 특정집단에 우대조치를 함으로써 소득재분배와 빈곤완화를 추구해야 한다는 취지의 형평성으로 이러한 관점에서 사회 내의 소수자집단에 대하여 특별한 지원을 해야 한다(Harvie & Lee, 2005). 예컨대, 미국의 중소기업법 8(a) 프로그램은 낙후지역, 소수인종, 여성, 장애인, 군전역자에 대하여 재정지원 등 특별한 기업활동 지원을 통하여 이 집단의 역량개발을 통한 기업활동 활성화와 경제적 부의 축적을 돕고 있다.¹⁹⁾ 두 번째 차원은 특정 부문의 경제에서 중소기업이 대기업에 비해 사회적 약자로서 이들을 보호하기 위한 정책이 필요하다는 차원의 형평성이다. 중소기업은 대기업과 대비하여 정부의 특별한 보호와 지원이 필요하며 이러한 관점에서 정부계약이나 조달사업에서 특별한 우대조치가 정당화된다.²⁰⁾ 세

18) 최종적으로 발현되는 경제적 가치, 보상 등의 결과물에 대한 분배와 관련하여 약자의 경우 보다 많은 보상을 받아야 한다는 가치이다. 형평성에 대하여 수량적 평등, 비례적 평등, 그리고 기회의 평등 등의 개념화가 가능하다. 수량적 평등은 결과의 평등으로서 사회적 자원을 대상자들에게 동일하게 분배해야 한다는 개념이고, 기회의 평등은 결과를 얻을 수 있는 과정상에서 공정한 기회의 배분을 강조하는 개념이다. 이에 비하여 비례적 평등은 결과의 동일성만이 아니라 대상자들의 노력, 능력, 기여, 욕구 등의 기준에 따라 사회적 자원을 상이하게 배분하는 것을 의미한다. 행정가치 및 정책가치로서의 형평성에 대한 개념분석과 적용에 관한 종합적인 분석으로 Frederickson(2010) 참조.

19) 이 프로그램의 공식명칭은 소수자중소기업 개발프로그램(Minority Small Business/Capital Ownership Development Program)으로 기업가적 역량의 개발을 가장 중요한 목적으로 제시하고 있다. Henderso(1995)은 이 프로그램에 대한 성과지표와 평가를 제시하면서 40%정도를 바람직한 비율로 제시하고 있다. 이 프로그램으로 중소기업의 정부조달사업의 40%정도가 특혜집단에 배분되고 있는 것으로 알려져 있다.

20) 미국의 경우 중소기업정책의 집대성이자 근간인 1953년의 중소기업법(Small Business Act)이 이전 시기의 공정한 경쟁에 대한 강조에서 벗어나 형평성을 중소기업정책의 최우선적인 가치로 설정한 것으로 해석되고 있다(Anglund 1999: 15-6). 유럽의 경우도 비슷한 논리로 Europartinairt프로그램을 운영하고 있다.

번째로 경제분야 전체차원의 형평성으로 중소기업정책과 관련하여 동반성장(shared growth)이나 포용적 성장(inclusive growth) 등이 연관이 있다. 이들 개념은 사회적인 약자인 중소기업이 성장하여 형평성을 달성할 때 사회가 전반적으로 발전할 수 있다는 의미로 파악할 수 있다.²¹⁾ 이러한 세 가지 차원에서 많은 국가들의 경우 일방적인 자원의 재배분이 아니라 특정분야의 중소기업에게만 사업기회를 부여하거나 가산점을 부여하는 방식의 지원을 하고 있으며 이는 비례적 형평성을 추구하는 것으로 파악할 수 있다.

다른 한편으로, 중소기업정책에 있어서 형평성의 강조에 대하여 반론도 지속적으로 제기되고 있다.²²⁾ 이러한 논의들은 대부분 정책목표로서의 형평성의 정당성을 비판하기 보다는 정책수단의 효과성과 관련된다. 다만 형평성 추구의 결과로 중소기업의 정부에 대한 의존성을 높게 되며 이로 인해 중소기업정책의 다른 중요 가치인 혁신성, 기업가적 정신 등을 훼손한다는 지적은 형평성의 정당성에 대한 중요한 비판의 근거로 보인다(Sakallaris, 2007: 691-2).

우리나라 중소기업정책에 대한 전문가들의 평가에서도 형평성 가치의 중요성은 적어지고 있었다. 이는 형평성의 가치가 현 중소기업정책의 가장 중요한 근간으로 이해되는 동시에 형평성에 대한 이해가 사회 내에서 상당히 다양한 데서 진행되는 결과로 이해된다. 전문가들의 의견도 형평성이 중소기업정책의 기본적인 정당성을 제공하는 가치이긴 하나 이를 적극적으로 반영한 정책을 추진하거나 제도화시켜 발전시켜야 할 정책가치로 간주되지 않고 있다. 과거 형평성의 요구에 따른 중소기업정책에 대한 반성과 공정성, 효율성에 근거한 중소기업정책의 필요성에 대한 강조가 되고 있다. 중소기업 업계와 국책연구기관에 종사한 전문가들이 형평성의 가치의 중요성을 강조한 반면 학계의 전문가들은 형평성의 가치 자체의 중요성을 인정하지 않는 경향이 발견되었다.

2. 효율성

효율성은 사회 내에서 한정된 자원으로 최대의 결과를 얻는 것 또는 결과를 최소의 자원으로 달성하는 것으로 중소기업정책의 가치로서 효율성은 시장실패나 정책의 실패에 따른 자원

21) 동반성장의 경우 협력회사와 함께 성장하고 발전하는 점을 강조하는 개념으로 형평성과 직접적으로 연관되거나 상호의존을 통한 기업생태계의 발전을 추구한다는 점에서 생태계적 가치와도 밀접한 연관이 있다. 포용적 성장은 성장의 과실이 사회에 골고루 나누어져야 진정한 발전이라고 주장하며 대기업에 비해 중소기업의 성장을 강조한다.

22) 주요 논리는 중소기업정책의 대상이 보호를 받아야 하는 사회적 약자에 해당하지 않으며 실제로는 비교적 인적 물적 자원이 충분한 중산층이라는 주장(Storey, 1982; Hallbegr, 2000), 정부계약에 특혜를 주는 정책이 비용절감적인 정부계약의 체결을 방해하며 기존의 중소기업들에게만 이익이고 잠재적인 기업인들에게는 혜택이 돌아가지 않는다는 주장(Sakallaris, 2007), 중소기업정책들이 형평성을 직접 추구하는 다른 정책에 비하여 목적달성에 효과적이지 않다는 주장(Hallberg, 2000) 등이 있다.

배분의 비효율성의 제거를 의미한다. 효율성의 개념도 형평성의 경우와 같이 다양한 차원이 존재하는데, 중소기업정책의 옹호와 관련된 효율성 논의에서는 주로 배분적 효율성이 강조되며 이는 이론적으로 정태적 효율성과 동태적 효율성으로 구분할 수 있다. 아울러 정책의 목적에 수단이 적합하고 효과적인가 의문을 제기하는 비판론에서는 기술적 효율성의 문제가 제기되며 이는 다른 정책가치와 관련된 주요 정책에 대한 비판을 하는 주된 논거로 활용된다.²³⁾

중소기업과 관련된 정태적 효율성(static efficiency)은 한 시점에서 보다 바람직한 배분이 가능한가, 즉, 비용 대비 편익을 따져 보았을 때 보다 나은 효율적인 분배가 이루어지도록 하는 것이다. 예컨대, 기업부문에서 경쟁시장이 성립되지 않고 시장진입 장벽이 존재함으로써 효율성이 발생하지 않거나 중소기업활동에서 외부성, 정보의 비대칭, 정보부족 등과 같은 현상이 있을 때 정태적 비효율이 발생한다.²⁴⁾ 중소기업정책의 정당성을 강조하는 논지에서의 정태적 효율성에 관한 논의는 주로 이론적 차원에서 전개되고 있으며, 정책관련 문헌이나 언론매체에서는 활발하게 진행되지 않는 모습이 나타난다(Storey, 2003; Harvie & Lee, 2005). 이는 시장실패와 관련된 학술적 용어들이 일반독자들에게 난이하고 이해가능성이 낮기 때문인 것으로 보인다.

중소기업정책과 관련된 동태적 효율성(dynamic efficiency)은 시간의 흐름을 고려한 장기적인 관점에서 자원의 경제효율적인 분배가 이루어지도록 하는 것을 의미한다.²⁵⁾ 이를 일으키는 중요한 요소로서 기업가정신, 기술혁신 및 시장적응 등이 있으며 이 요소들은 외부성이 크고 공공재 성격이 강하기 때문에 시장에서 충분히 생산 또는 발현되지 못하는 특성이 있다. 동태적 효율성이 확보될 경우 중소기업의 활발한 성장이 가능하고 이에 따라 새로운 일자리가 확대되는 효과가 있고 이 또한 사회적인 외부성이 크므로 정부지원의 정당성이 있다(Schreyer, 2000). 따라서 정부가 시장에서 동태적 효율성을 확보할 목적으로 창업을 촉진하고 기업가정신을 확산시킬 필요가 있다는 논리가 전개된다. 동태적 효율성과 관련된 이상의 개념들은 정책관련 문헌들과 언론매체에 빈번하게 등장하는데 이는 이러한 개념들이 일반독자들

23) 일반적으로 중소기업정책에 관한 찬반논의에서 중소기업정책의 필요성을 강조할 경우 시장실패를 강조하고 시장 내의 배분적 비효율성을 강조하는 경향이 있으며 정부정책의 개선을 강조하는 경우 정책의 실패를 강조하고 기술적 효율성의 개선을 요구하는 논지가 전개된다.

24) 시장진입제한과 관련하여 시장구조의 독과점성을 제거해야 한다는 논리, R&D 투자 및 기술개발의 외부성에 대한 지원의 필요성, 우수 중소기업에 대한 자금지원이 이루어지지 않는 금융시장의 정보비대칭성의 제거의 필요성 등의 논리이다.

25) 시간의 흐름에 따라서 변화하는 기술적 환경 하에서 지속적으로 효율적인 생산방식으로 적응해야 한다는 의미와 장기간의 시계를 가지면서 단기적으로 비용이 발생하나 중장기적으로 편익이 발생하는 바람직한 생산요소 및 사업을 적극적으로 발굴하고 투자해야 한다는 의미로 구분된다. 첫 번째 의미의 동태적 효율성을 확보하기 위해 중소기업 경영진의 기업가적 혁신마인드를 형성해야 하며 두 번째 의미의 동태적 효율성을 위하여 혁신적 기술 투자에 대한 제반 지원정책을 제공해야 한다.

입장에서 상대적으로 직관적인 이해가능성이 높기 때문인 것으로 보인다.

다른 한편으로 개별 중소기업지원 프로그램을 비판적으로 검토하는 문헌들은 기술적 비효율성(technical inefficiency)에 초점을 맞춘다.²⁶⁾ 선진국의 경우도 다수 정부의 중소기업지원 정책들은 체계적인 평가를 받지 않고 있으며, 정책평가가 존재하는 경우도 단기적인 평가기준과 중장기적인 평가기준이 뒤섞여 있고 이러한 결과로 인해 비효율적인 정책이 지속되는 것으로 평가된다(Storey, 2003: 488-99). 예컨대, 정부조달계약에서 중소기업에 대한 우대 정책은 비효율성이 특히 크다. 이로 인해 정부사업의 기회비용이 증가할 뿐 아니라 기업들이 성장할 유인을 약화시키고 이로 인해 일자리창출도 막는다고 한다(Sakallaris, 2007: 693-52). 또한 정부의 중소기업 지원정책 경우 집행단계에서 정부조직의 비합리적 의사결정에 의한 시장왜곡의 비효율성도 크다고 한다(Phelps, 2001).

우리나라의 전문가들은 우리나라 중소기업정책 중 동태적 효율성과 관련된 창업정책, R&D정책을 비교적 효과가 있는 정책으로 평가하는 반면 전반적으로 중소기업정책의 중복성에 따른 기술적 효율성이 낮은 것으로 평가한다. 또한 정책의 설계자와 수혜자 모두 향후 정책 전반의 효율성을 제고해야 한다는 의견에 공감대가 형성되어 있는 것을 발견할 수 있다. 이런 점에서 효율성의 가치가 우리나라 중소기업정책에서도 중요한 가치로 간주되고 있는 것으로 판단된다.

종합하면 효율성 가치는 중소기업정책의 고도화와 관련하여 중요성이 증가하고 있는 것으로 판단된다. 기존 연구들은 정부의 중소기업지원정책의 정당성을 찾는 동시에 사회적으로 타당한 정책설계를 위한 평가의 준거기준으로 효율성을 활용하고 있음을 알 수 있다. 특히, 정태적 효율성의 관점에서 시장실패와 정부정책에 관련된 연구는 찾아보기 쉽지 않은 반면에 혁신을 유도하는 인센티브 등 동태적인 효율성과 관련된 연구들이 많으며 보호정책들에 대한 비판의 논거로 주로 사용된다.

3. 공정성

공정성은 행위자들이 경제활동을 하는 과정과 결과에서 정의롭다고 인식할 수 있어야 한다는 가치로서 중소기업정책에서 주로 논의되는 공정성은 불공정한 경쟁을 제거하는 정책의 정당성과 관련된다.²⁷⁾ 이는 결과보다는 경제활동의 기회의 평등과 연관된 개념으로 경제활동

26) 최소한의 자원으로 최대한의 목표를 달성하는 자원이용의 효율성을 의미하며 일반적으로 일차적인 목표를 달성하기 위한 수단적인 목표로 간주된다. 예를 들어 일차적인 목표가 형평성의 경우에도 이 일차적 목표를 달성하기 위한 최선의 수단을 선택해야 한다는 의미에서의 효율성을 의미한다.

27) 대기업과 비교하여 같은 조건에서 경쟁하는 조건을 만든다는 점에서 평평한 경기장을 만들기(levelling the playing field)라는 비유적인 표현이 자주 사용된다.

과정상 기회를 대기업과 중소기업이 동일하게 가져야 한다는 의미이다. 공정성의 가치는 경쟁 정책과 공정거래정책을 중시하는 영미권 국가에서 강조된다.²⁸⁾

주로 중소기업은 대기업에 비해 불공정한 대우를 당할 경제적 여건에 처해있으므로 정부는 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 경제적 환경을 조성해야 한다는 논거로 진행된다. 이러한 공정성에 대한 논의는 중소기업이 처한 불리한 조건을 보완해야 한다는 소극적인 차원과 불공정한 행위와 이를 유발하는 구조를 개선해야 한다는 적극적인 차원이 있다. 중소기업들은 여러 가지 면에서 불리한 조건에 처해있으며 이로서 공정한 경쟁을 하기 어렵다. 자금접근이나 기술활용에서 중소기업에게 구조적 이유로 불공정한 조건이 발생하기 때문에 이를 해소하는 중소기업 지원정책을 지향해야 한다.²⁹⁾

다른 한편 중소기업이 당면하고 있는 불공정의 요인 중 시장에서의 대기업의 불공정행위에 초점을 맞춘 논의가 있다. 시장에서 독과점 지위에 있는 경제주체는 그 시장지배력을 남용함으로써 경쟁 질서를 왜곡하는 경향이 있으며 이로 인해 중소기업 동등한 입장에서 경제활동에 참여할 수 없게 된다. 이런 경우를 방지하기 위하여 정부는 대기업의 불공정행위를 막는 정책을 펴야 한다. 나아가 정부는 특정시장구조의 독과점화 현상을 적절히 사전적으로 규제해야 한다. 시장구조가 독점화되면 경제주체들 간의 힘의 균형이 깨지고 정부의 공정경쟁정책의 효과를 기대하기 힘들다(Kaplinsky and Manning, 1998). 따라서 특정사업의 경우 공정경쟁을 유지하는 규칙준수를 강제하는 역할에서 나아가 독과점화를 방지하기 위한 중소기업들에 대한 보다 적극적인 지원도 정당화될 수 있다.

일부의 논의들은 공정성의 가치를 정부가 훼손하고 있다는 주장을 전개하고 있다. 중소기업에게 작용하는 불공정의 요인 중 '정부 정책에 의한 불리성'으로 규제나 조세 등에 대한 순응비용이 기업규모에 비하여 지나치게 큰 경제적 부담에 대한 지적이나 정부 조달시장에서 중소기업이 불리한 위치에 처해 있는 경우, 사회적 규제 및 입법에 따른 비용이 역진적인 부담으로 작용한다는 주장이 있다.³⁰⁾ 이런 논의에서는 중소기업의 경우 규제의 예외를 광범위하게

28) 영국의 중소기업정책의 기초가 되는 Bolton Report(1971)에 따르면 공정한 시장경제질서를 확립하는 것은 중소기업 정책의 핵심이며, 경제 영역에서 행위자들이 동등한 입장에서 경제적 선택을 하는 것이야말로 공공성에 부합한다. 미국의 경우 1953년 중소기업법(Small Business Act)가 형평성에 기반한 정책을 도입하는 전기가 마련되기 전 단계에는 공정경쟁을 위한 정책이 주된 내용이였다(Anglund, 1999: 15-6).

29) Harvie and Lee(2005: 310-315)은 정부정책에 의해 발생하는 불공정한 조건 외에 자금접근 측면의 불리성, 기술이용의 불리성을 불공정의 주요 요인으로 제시한다. 규모의 경제에 따라 대기업은 자금 접근에 있어서 중소기업보다 상대적으로 유리하며, 규모의 경제에 따라 대기업이 상대적으로 기술을 활용하는데 유리하기 때문에 불공정한 조건이 발생한다.

30) Harvie and Lee(2005: 310-315)는 정부에 의한 불공정성과 시장에서의 불공정성이 동일한 정도의 중요성이 있다고 주장한다. Aram and Coomes(1985)는 이런 주장을 하는 문헌들을 종합적으로 리뷰하고 있다.

인정함으로써 경제적 부담을 줄여 시장에서 대기업과 경쟁할 수 있는 조건을 마련해야 한다 (European Commission, 2007).³¹⁾

우리나라의 전문가들은 대부분 시장의 불공정성에 대한 정부정책의 개입이라는 논변구조를 갖고 있다. 대중소기업의 관계가 불공정한데 불구하고 중소기업이 이정도 성장한 것은 정부정책에 힘입은 바가 크다는 주장에 대하여 찬성하는 입장이다. 시장의 불공정경쟁의 원인도 정부의 대기업편향보다는 대기업의 불공정한 행위로 이해하고 있다. 공정성을 주요 중소기업 정책가치로 보되 정부가 시장질서를 바로잡는 방식의 개입을 전제로 한 공정성으로 이해하고 있는 것으로 판단된다.

4. 기업생태계 및 산업생태계 가치

최근 중소기업정책의 가치로서 기업생태계 또는 산업생태계 가치가 제시되며 중소기업경제정책에서 건전한 기업생태계 형성의 조건을 지향해야 할 필요성이 대두되고 있다.³²⁾ 생태계적 가치는 새롭게 정책영역에 적용되고 있는 상황이라 주요 개념들이 합의된 상태에서 사용되기 보다는 다양한 관련 개념들이 혼용되어 있는 상태인 것으로 판단된다.

기존 연구를 토대로 공통적인 내용을 정리하면 먼저 기업생태계는 경제 환경의 변화에 따라 생태학에서 활용되는 개념을 기업 네트워크와 산업구조에 접목한 것이다.³³⁾ 복잡해지지는 현대 산업구조에서 상품의 생산, 유통, 소비 활동은 개별 기업 차원이 아니라 다양한 기업들이 참여하는 가치사슬 차원에서 이루어지고 있으며 가치사슬을 중심으로 연결된 기업들 간의 관계가 중요하다. 이에 주목한 Moore(1996)와 Iansiti & Levin(2004a, 2004b)에 의하여 생태계의 관점에서 관련된 기업들 간의 상호의존, 공존과 상생에 대한 논의가 전개되었다.³⁴⁾ 비슷한 관점에서 산업생태계는 산업단위에서 보다 넓은 범위의 대기업과 중소기업간의 생태계적 근접의 중요성을 강조한다(Ashton 2008).

31) 이런 점에서 유럽연합이 중소기업의 경우 공정경쟁규제에서 예외를 인정하고 있다. 이에 대한 찬반 논의는 Carpgnano(2014) 참조.

32) 생태계란 특정 공간에서의 생물공동체와 이를 둘러싼 환경을 의미하는 생태학에서 출발한 개념이나, 최근에는 다양한 학문 영역에서 이 개념을 사용하고 있다(Ross et al., 1997; Waller, 2001; 류준호·윤승금, 2010).

33) 우리나라 문헌들은 기업생태계와 산업생태계의 의미를 혼용하여 사용하는 용례가 많다. 외국의 문헌은 기업생태계를 주도 기업과 관련기업의 상호의존범위로 설정하는데 비하여 산업전체로 설정하여 정의하여 기업생태계를 산업생태계와 유사한 의미를 사용한다.(이수행, 외 2013; 김기찬, 1995)

34) Moore(1996)은 기업생태계의 주요 개념이자 추구해야 할 가치로 경쟁에 반대되는 공생과 공진화를 강조한다. Iansiti & Levin(2004)는 기업생태계의 건전성(ecosystem health)을 가장 중요한 가치로 제시하고 하위 가치로서 위해 생산성(productivity), 강건성(robustness), 혁신성(niche creation)이 필요하다고 주장한다.

중소기업정책을 옹호하는 논의에서 기업 및 산업생태계 관점의 개념을 적용한 연구들의 경우 크게 정태적인 관점에서 기업생태계에서의 공생, 산업생태계의 건전성을 강조하는 논의와 동태적인 관점에서 공진화(co-evolution), 혁신, 복원성(resilience)의 가치가 논의된다.

기업생태계의 중요한 구성요소가 중소기업이며 기업생태계 관점에서 볼 때, 효율성이 부족하더라도 중소기업은 전체 기업생태계의 건전성과 지속가능성에 영향을 미치는 주요 경제주체에 해당한다. 이러한 이유로 정부는 다양한 중소기업을 지원해야 하고 대기업과의 공생관계가 형성되도록 벤처창업을 통해 새로운 기업을 발굴·성장시켜야 한다(Behera et al., 2012; Liangxian, 2011). 개별 기업은 생태계 전체의 관점에서 필요하나 시장에서는 기업단위에서 이러한 기여분에 대하여 충분한 보상과 자원배분이 이루어지지 않기 때문에 정부는 이러한 중소기업의 건전한 발전과 이를 포함한 기업생태계 형성을 촉진하도록 지원할 수 있다.

동태적인 입장에서 기업생태계와 산업생태계의 지속적인 발전과 공진화를 촉진하는 정책이 강조된다. Moore(1996)는 기업생태계의 경우 다른 구성원과 협력하고 공진화할 때 경쟁우위가 발생하므로 경쟁자와의 일상적인 경쟁에 매몰되는 대신 생태계라는 큰 그림을 보면서 공진화를 서로 촉진하도록 해야 한다고 강조했다.

이런 관점은 전통적인 중소기업정책과 다른 새로운 관점을 제공한다. 산업생태계의 성장을 정책의 상위목표로 설정할 경우 기존의 중소기업이 약자라는 가정하에 설계된 다양한 지원정책의 정당성이 약화된다. 경쟁력이 취약한 중소기업이 소멸되는 것이 많은 경우 산업생태계의 공진화를 위하여 필요하기 때문이다. 이때 정책의 초점은 다수의 중소기업 중 생태계 전체의 공진화를 일으키는 중요한 동력으로서 핵심적인 중소기업을 선별하고 집중 지원하는 것이 된다.³⁵⁾ 나아가 이러한 관점에서 볼 때 정부 역시 더 큰 경제생태계를 형성하는 구성원이며 정책은 경제성장이라는 공진화를 위한 전략적 행동이라고 할 수 있다(Tamura and Tokita, 2004).

이러한 관점은 최근에 선진국을 중심으로 확산되고 있다. 비근한 예로 유럽연합은 생태계적 가치를 반영하고 있는 주요 정책 패키지로써 중소기업 중심의 생태계 형성을 위한 정책으로 시장진입장벽의 제거, 위험요소의 경감, 보상의 증대, 역량과 기술 확대, 기업활동 진작을 위한 규제여건 개선, 자금부족의 해소, 문화적 지원 등을 제안하고 있다.³⁶⁾

35) 정부는 이러한 공진화가 이루어질 수 있도록 유도하는 프로그램을 운용하여 각 개체군으로서 기업생태계와 이들을 포함하는 산업생태계의 경쟁력을 향상시켜야 한다

36) 유럽연합은 2008년 중소기업법(Small Business Act for Europe)을 통하여 회원국의 경제 성장에 있어서 중소기업이 경제 성장에 기여할 수 있도록 기업생태계 형성을 가장 중요한 목표로 설정하였다. 이는 미국보다 유럽에서 창업보다 취업을 선호함에 따라 기업의 신생이 부족하여 역동적인 기업 활동이 부족한 한계를 정책적으로 해소하려는 데 주안점을 둔 것이다. 산업생태계의 관점에서 유럽연합의 다양한 정책은 http://ec.europa.eu/growth/index_en.htm 참조.

이상의 개념과 논의에 관하여 학계나 연구기관의 전문가들이 중소기업이 성장하는 환경을 강조할 때 일부 기업생태계의 개념들을 원용하는데 비해, 중소기업계의 경우는 거의 원용되고 있지 않으며 정책이 추구해야 할 가치의 내용으로서도 제시되지 않고 있다. 이는 중소기업 실무계에 기업생태계가치에 대한 이해가 충분히 확산되지 못한 데 기인한 것으로 생각된다. 기업생태계가치가 정책의 주요 정당화 가치로 제시가 되지 않고 그 의미가 충분히 구체화되지 못한 점, 기업생태계 또는 창업생태계 형성을 위한 가시적인 정책이 제안되거나 제도화되지 못한 점과 기업생태계가치가 다른 가치들에 비하여 의미와 논리가 상대적으로 이해하기 어려운 면이 반영된 측면도 있는 것으로 판단된다.

V. 중소기업정책가치 양적 내용분석: 정책가치의 현황 및 변화 추세분석

질적 내용분석을 통하여 파악된 중소기업정책가치들을 활용해 체계적인 코딩작업을 하여 주요 정책가치들에 대한 양적인 측정을 통하여 현황과 추세를 분석하였다. 먼저 전체기간을 대상으로 주요 정책가치의 구성을 검토하고 이후 각 행정부별로 정책가치의 구성과 비중을 살펴보았다. 이때 내용분석단계에서 1차 정책가치는 사회내의 여론주도층이 주장하는 중소기업 정책의 규범적인 방향성을 의미하는 것이며, 2차 정책가치는 현행 중소기업정책에 내포된 정책가치에 대한 이해 및 평가의 내용이다. 양적분석의 결과를 전문가 면담의 결과와 비교하면서 해석하였다.

1. 전체기간의 정책가치 내용분석

분석기간 전체에서 중소기업정책을 주제로 다루고 있는 사설 및 컬럼은 160건으로 나타났으며 이를 1차 정책가치별로 구분하면 <표 2>와 같다. 동일한 문건을 분석하여 2차 정책가치를 확인한 결과 242건이 파악되었다.³⁷⁾ 전 기간 중 제시된 1차가치의 비중을 보면 형평성과 효율성이 가장 중요한 가치로 파악된다. 먼저 1차 정책가치의 경우, 형평성 40.0%이 가장 많은 비중을 차지하고 그 다음으로 효율성 33.8%, 기업생태계적 가치 16.9%, 공정성 10.7% 순으로 나타났다.

분석기간 전체를 고려할 때 우리나라 중소기업정책에 대하여 형평성과 효율성을 중소기업 지원의 규범가치로 요구하는 목소리가 상대적으로 많았음을 알 수 있다. 이에 반하여 생태계적

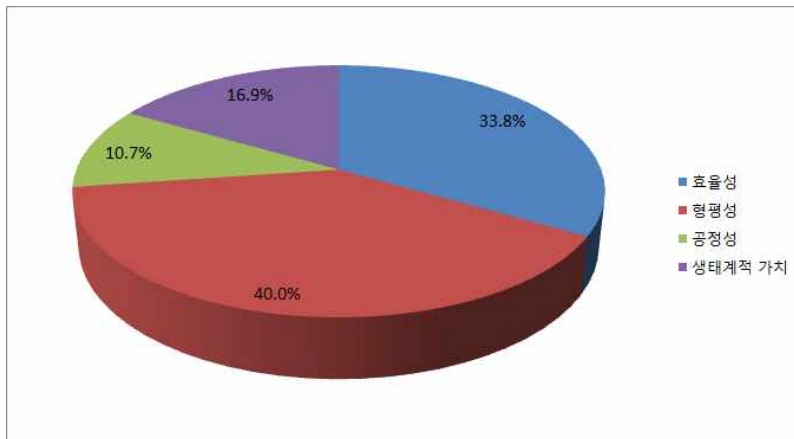
37) 2차 가치의 경우 한 문건에서 동시에 주요 가치로 제시할 수 있기 때문에 중복적인 집계 가능하다.

가치나 공정성에 대한 가치를 미래 중소기업 정책에 반영해야 한다는 주장은 상대적으로 적게 나타났다. 전반적으로 정책의 효율성을 높여야 한다는 주장과 중소기업을 대기업에 대한 약자로 상정하고 형평성을 제고하기 위해 지원해야 한다는 사회적인 요구가 크다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 전체 행정부의 정책가치 내용분석

구분		1차가치(미래정책의 규범적 방향)				구분	2차가치(현 정책의 평가)				
		효율성	형평성	공정성	생태계적 가치		효율성	형평성	공정성	생태계적 가치	
총건수	160건	54	64	15	27	총건수	242건	53	85	47	57
비율		33.8	40	10.7	16.9	비율		33.1	53.1	29.4	35.6

〈그림 2〉 전 기간 중 1차 가치의 비중

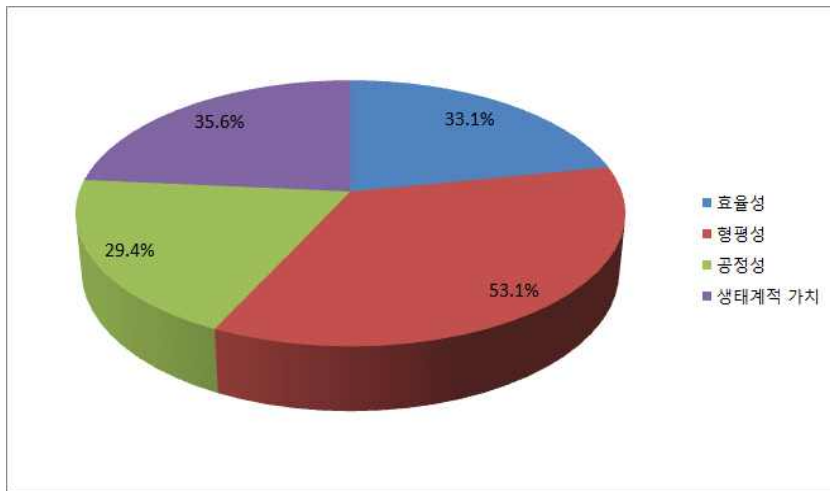


다른 한편으로, 해당 시기에 정부가 추진하는 중소기업 정책에 내포된 정책가치를 뜻하는 2차 정책가치의 분포를 살펴보면, 1차 정책가치와 마찬가지로 형평성이 가장 많이 반영되어 있는 것으로 나타났다. 효율성 33.1%, 형평성 53.1%, 공정성 29.4%, 생태계적 가치 35.6%로 효율성, 공정성, 기업생태계 가치는 큰 차이 없이 비슷한 비중으로 분포되어 있는 것으로 조사되었다. 이는 2차 정책가치의 의미를 고려할 때 우리나라 중소기업정책에 내포된 정책가치는 형평성이 가장 많이 반영되어 있고 부차적으로 효율성, 공정성, 생태계의 가치가 비슷한 비중으로 내포되어 있는 것으로 해석된다.

정책가치별로 살펴보면 형평성의 경우 2차가치의 비율(53.1%)은 상당히 높으나 1차가치의 비율(40%)이 상대적으로 낮으며 이는 오피니언리더들이 우리나라 중소기업정책에 내포된 정책가치로 형평성의 비중이 높으나 향후 형평성에 대한 추구는 줄어들어야 하는 것으로 인식하

고 있는 것으로 볼 수 있다. 반면 공정성과 생태계적 가치의 경우 1차가치로서 규범적인 방향성으로서의 중요성이 2차가치보다 상대적으로 적게 설정되고 있는 것으로 나타났다. 효율성의 경우 1차가치의 비중이 높아 현재 정책내용을 반영한 2차가치의 비율(33.1%)과 규범적 방향성인 1차가치의 비중(33.8%)이 유사하며 전반적으로 중소기업정책에서 효율성이 강조되어야 한다는 인식이 사회적으로 존재함을 알 수 있다.

〈그림 3〉 전 기간 중 2차 가치의 비중



이러한 내용은 전문가 평가에 비하여 형평성의 가치가 1, 2차 가치로 상당히 중시된 것으로 보이는 점이 특징적이다. 다만 1차가치가 2차가치로서의 역할이 작다는 점에서 그 중요성이 적어지고 있음을 시사하며 이는 전문가들의 지적과 동일하다. 내용분석이 과거연도의 논의를 정리한 데 비해 전문가들의 의견이 현재시점에서 전기간의 정책에 대한 전반적인 평가를 한 점에서 차이가 있는 것으로 보인다. 과거 1990년대까지 중소기업정책의 정당성이 형평성에서 찾아지고 형평성의 강화를 주장한 논의가 많았던 반면 현재의 전문가들은 형평성보다는 효율성과 기업생태계 가치에 대한 요구가 크다. 이러한 점은 아래의 행정부별 정책가치의 변화내용분석을 통하여 확인된다.

2. 행정부별 정책가치의 변화내용 분석

1990년 이래 중소기업정책의 중요성, 중소기업정책이 추구해야 하는 규범적인 가치의 내용과 당해 행정부가 추구하고 있는 중소기업정책의 가치에 대한 평가는 시기에 따라 변화되어

왔다. 먼저 전체 분석기간을 시기별로 분류해서 중소기업정책이 사회적 어젠다로 제기되는 빈도의 차이를 분석하였다. 분석결과에 의하면 언론에서 중소기업정책을 주요 주제로 설정한 횟수가 시기별로 차이를 보인다. 즉, 정부별 정책가치의 언급 비중을 보면 김영삼 정부가 67건으로 가장 많았고, 김대중 정부 9건, 노무현 정부 14건, 이명박 정부 43건으로 나타났다.³⁸⁾ 이를 중소기업정책 및 정책들이 추구해야 하는 정책가치에 대한 사회적 관심도의 의미로 해석할 수 있을 것이며 김대중 정부와 노무현정부 시기 보다 거시적인 경제구조개혁과정에서 경제체제 수준의 논의와 대기업 구조조정이 사회적인 관심사였던 점이 반영된 것으로 보인다.

중소기업정책가치가 논의되는 문건들의 1차가치를 검토하여 행정부별 중소기업정책에 대한 사회적 요구와 각 시기마다 중요시되는 정책가치의 변화추세를 파악할 수 있을 것이다. 이는 정부별로 중소기업 지원에 대한 논의가 어떠한 정책가치를 중심으로 진행되어 왔는가를 파악하려는 것이다. <표3>의 정책가치별 비율의 변화는 각 행정부의 중소기업 정책에 대한 사회적 요구와 당시에 강조되는 정책가치가 변화해 왔음을 보여준다.

<표 3> 전체 행정부의 정책가치 내용분석*

구분			1차가치(미래정책의 규범적 방향)					2차가치(현정책의 평가)			
			효율성	형평성	공정성	생태계적 가치		효율성	형평성	공정성	생태계적 가치
노태우행정부	총건수	17건	6	8	2	1	건수	10	13	4	5
	비율		35.3	47.1	11.8	5.9	비율	58.8	76.5	23.5	29.5
김영삼행정부	총건수	67건	17	34	6	10	건수	15	46	22	18
	비율		25.4	50.8	9	14.9	비율	22.4	68.7	32.8	26.9
김대중행정부	총건수	9건	1	7	0	1	건수	1	7	0	2
	비율		11.1	77.8	0	11.1	비율	11.1	77.8	0	22.2
노무현행정부	총건수	14건	3	3	1	7	건수	3	3	6	11
	비율		21.4	21.4	7.2	50	비율	21.4	21.4	42.9	78.6
이명박행정부	총건수	43건	20	11	4	8	건수	17	16	9	16
	비율		46.5	25.6	9.3	18.6	비율	39.9	37.2	20.9	37.2
박근혜행정부	총건수	10건	7	1	2	0	건수	7	1	6	4
	비율		70	10	20	0	비율	70	10	60	40
총건수	총건수	160건	54	64	15	27	건수	53	85	47	57
	비율		33.8	40	10.7	16.9	비율	33.1	53.1	29.4	35.6

*노태우행정부는 자료수집의 어려움으로 1990년-92년도 시간적 범위가 한정되었고, 박근혜정부는 2013년에서 현재까지로 다른 행정부에 비해 시간적 범위가 짧음

38) 노태우정부와 박근혜정부의 경우 3년간만을 고려하고 있으므로 빈도수를 상대적으로 비교할 수 없으며, 반면 전체 문건 중 정책가치의 등장 건수의 비율은 상대적으로 비교할 수 있다.

김대중 행정부에서 형평성에 대한 가치가 부각된 것은 금융위기 후 경제체제의 개혁과정에서 기존의 정책에 대한 평가를 통하여 대기업 우대정책의 문제점이 부각되고 중소기업에 대한 보호지원의 필요성이 널리 받아들여진 사회적 분위기의 결과로 해석된다. 이에 따라 중소기업정책의 효율성이라든지 효율성을 제고하기 위한 적절한 중소기업정책의 설계를 주장하는 담론은 중요성이 상대적으로 적었던 것으로 보인다.

전문가들은 김대중 행정부의 이러한 접근은 대체로 당시 시대적인 상황에 적절히 대처한 것으로 좋은 평가를 받고 있다.³⁹⁾ 이후 노무현 정부 이래 전체적으로는 다양한 중소기업정책이 도입되었음에 불구하고 체감된 정책효과가 적다는 전문가들의 평가가 있으며 이는 양적 분석의 평가결과에서 보여주는 효율성의 강조가 증가하는 모습에서 유사한 사회적 인식이 있음을 알 수 있다. 이 시기를 기점으로 중소기업 정책의 규범가치로 효율성을 강조해야 한다는 인식이 확산된 것으로 보인다. 현재 전문가들은 중소기업정책이 추구해야 하는 가치로 형평성은 거의 거론하지 않고 있으며 효율성 제고의 필요성은 대부분 지적하고 있으며, 공정성, 기업생태계가치를 개인들의 관점에 따라 상대적으로 강조하고 있다. 다수의 전문가들은 이러한 시각의 변화가 노무현정부 시기에 확산된 것으로 해석하고 있다.

전반적으로 노태우정부 이래 중소기업 정책이 추구해야 할 규범가치로 형평성을 강조해 왔으나, 김대중 정부 이후로 점차 효율성을 가장 중요한 규범적 가치로 강조되고 형평성의 중요성은 매우 적어지는 경향임을 알 수 있다.

생태계적 가치의 경우 그 중요성이 미미하다가 노무현 정부에 크게 부상했으나 이후 다시 중요한 정책가치로 설정되지 못하고 있다. 학계에 종사하는 전문가들은 중소기업의 자생력을 높이는 생태계적 접근을 긍정적으로 평가하였고 창업 및 기업가 정신을 함양하고 이를 지지해 줄 수 있는 환경적 요인에 대한 중요성을 지적되고 있으나 현재 사회적인 관심을 많이 얻고 있지 못한 것으로 나타난다. 중소기업업계의 전문가들도 생태계적 가치에 대하여 강조하지 않고 있다. 면담에 참여한 중소기업계의 전문가들은 참여정부의 중소기업정책과 정책가치에 대하여 대부분 효과적이지 않은 것으로 평가한 점을 볼 때 생태계가치에 대하여 업계의 충분히 공감을 얻지 못한 것으로 보인다.

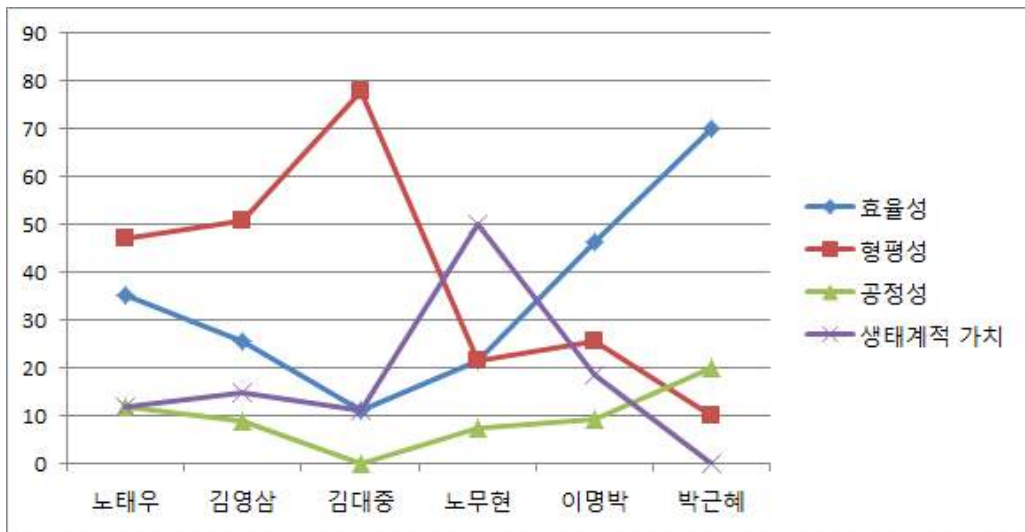
기업생태계적 가치에 대한 강조가 줄어드는 것은 경제체제에 대한 생태계적 가치에 대한 이론적 논의가 우리나라에 충분히 축적되지 못한 점에 기인한 바도 큰 것으로 보인다. 다른 정책가치들은 기본적으로 정치적 가치이자 일반적인 상식으로 이해하기 쉬운 개념인데 비하여 기업생태계 및 산업생태계의 논의는 최근에서야 학문적으로 논의되는 개념이다. 또한 이런 논의에 대한 학술논문이나 저서가 대중에게 널리 확산되지 못하였다.⁴⁰⁾ 결과적으로 아직은 생태

39) 전문가면담에서 다수의 전문가들은 김대중행정부의 중소기업정책이 가장 우수하거나 우수한 것으로 평가한 점은 이를 반영한다.

계적 가치를 분명하게 체득하지 못하고 이를 구체적인 정책으로 구현하기 쉽지 않은 상황에서 정책에 대한 수사로 활용되는데 그치게 되었고 행정부가 바뀌면서 이전 행정부의 정책이라는 인상으로 인해 생태계라는 개념사용을 줄이는 현상이 나타난 것으로 추측된다. 다만 업계의 전문가들의 경우도 간접적으로 미래의 정책방향에 대하여 생태계적 가치의 개념으로 해석될 수 있는 내용의 언급이 많이 있었음을 고려할 때 1차 가치에 대한 사회적 인식이 없어졌다기 보다는 효율성 가치의 내용에 하부요소로서 이해하고 있는 것으로 보인다.

마지막으로 중소기업 지원의 규범가치로 공정성을 강조하는 요구가 최근 증가한 것으로 나타났다. 이는 이명박정부에서 대·중소기업 간 동반성장 정책이 부각되고, 박근혜 정부의 경우 경제민주화 논의로 이의 주요한 개념 요소인 공정한 경쟁이 주요 이슈로 등장했기 때문으로 추론해 볼 수 있다. 전문가들은 공정시장과 공정경쟁의 중요성에 대체로 합의하였는데 이 점은 공정경쟁을 위한 제도기반마련이 현 단계에서 보다 중요하다는 지적으로 양적분석의 결과와 일치한다. 사회적인 요구와 수혜자의 관점을 고려하여 향후 정책에 적극적으로 반영할 필요가 있는 것으로 평가된다.

〈그림 4〉 1차 정책가치의 비율 추세



행정부별 2차 정책가치의 변화도 비슷한 양상을 보여 당해 행정부의 중소기업정책에 내포된 정책가치에 대한 이해 역시도 큰 폭의 변화가 있음을 시사한다. 〈그림 4〉에 따르면 노태우

40) 예컨대, 기업생태계 관점을 제시한 중요한 저서들로서 Moore(1996), Iansiti and Levien(2004) 연구들이 번역되지 않고 있으며 이에 바탕을 둔 이론적 논의가 활발하게 이루어지지 못하고 있다.

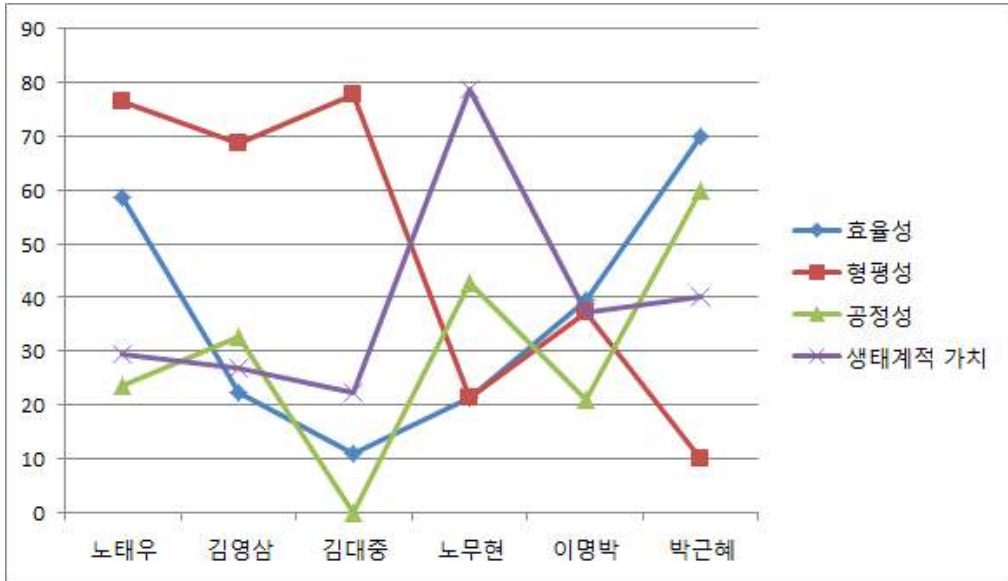
행정부 이래 중소기업 정책의 형평성 비중이 높았으나, 노무현 정부 이후부터는 형평성을 강조하는 중소기업보호 내지 지원 정책에 대한 관심이 낮아지고 중소기업정책 프로그램의 형평성에 대한 강조도 급격히 줄어든다. 이는 이 시기 도입된 정책들과 지원프로그램들이 효율성과 생태계적 가치로 정당화되고 이에 대한 사회적 관심과 논의가 활발하게 이루어졌기 때문으로 이해할 수 있다. 이 시기부터 우리나라 중소기업정책에 효율성, 생태계적 가치, 공정성 가치가 중요한 가치로 부각되기 시작하여 프로그램들이 시장실패를 보완하기 위한 효율성의 제고, 공정성의 확보, 생태계 구축 등을 추구하는 것으로 오피니언리더들이 인식하고 있는 것으로 나타난다. 그에 따라 전반적으로 형평성을 강조하는 중소기업 정책의 비중은 줄어드는 것으로 나타난다. 전문가들도 중소기업정책이 기술력향상 등 효율성 향상에 기여하였고 공정거래를 위한 정책이 효과적이었다고 지적하고 있다.

생태계적 가치가 노무현행정부 시기를 계기로 상당히 증가하는 모습이 보인다. 다만 전문가들은 생태계적 가치에 기반한 정책의 효과를 높이 평가하지는 않고 있다. 이후 행정부에서 비중이 줄어드는데 이는 생태계적 가치의 정책의 효과가 뚜렷하지 않은 점, 이후 행정부가 중소기업정책의 주요 가치로 적극적으로 주창하지 않음에 따라 이에 대한 사회적인 관심과 이해도 줄어든 것으로 보인다.

공정성의 중요성은 최근 다시 강조되고 있으며 이 또한 경제민주화 등의 주장이 일부 반영되고 있는 것으로 보인다. 중소기업정책이 공정성을 추구하는 정책으로 이해되고 이와 관련된 내용이 강조되고 있다. 전문가들도 형평성보다는 공정성에서 중소기업정책의 정당성을 유도하는 논의와 상통한다고 할 수 있다.

이러한 제반 변화는 전문가들의 과거 행정부의 정책과 정책가치의 평가의 내용과 역대 행정부의 정책 중 가장 효과적으로 추진한 대표적인 정책들이 각 시기별로 반영한 정책가치들의 내용과 대체로 일치한다. 또한 각 행정부에서 설립한 중소기업관련 부처의 주요활동내용에 대한 해석과도 일치한다. 다만 일부 전문가들이 생태계적 가치의 중요성을 지속적으로 제기하고 있는 점에 비해 생태계적 가치에 대한 양적분석 대상인 사회적 이해가 변화가 다소 급격하게 감소한 점이 있다. 공정성의 경우도 전문가집단은 그 중요성이 지속적으로 있었음을 강조한 데 비하여 양적분석은 행정부별로 다소 급격한 변화를 보인다. 이러한 사회적 인식은 전문가집단에서 제기되는 중소기업정책의 비일관성에 대한 지적의 근거로 보인다. 다만 전반적인 추세는 양적분석과 전문가의 평가가 유사한 것으로 정책가치들간의 전반적인 비중의 변화를 유사하다고 하겠다.

〈그림 5〉 2차 정책가치의 비율 추세



사회적 인식차원에서 1차 정책가치와 2차 정책가치의 비율의 변화를 종합하여 요약하면 전체적으로 중소기업정책 전체에 효율성의 가치가 추구하고 있으며 앞으로도 효율성이라는 가치를 보다 충실하게 추구해야 한다는 사회적 인식이 확산되어 왔음을 알 수 있다. 효율성의 경우 정책이나 프로그램을 평가하는 기준으로서의 중요성도 증가되어왔다. 사회적인 인식의 수준에서 중소기업정책에 있어서 과거에는 형평성을 추구해야 한다고 이해하던 인식이 효율성을 강조하는 인식으로 전환되고 있는 모습을 보여준다.

생태계적 가치의 경우 정책에 대한 해석차원에서는 수용되고 있으나 미래지향적인 규범적인 방향으로 강조되지 못하고 있다. 이는 생태계적 가치에 대하여 학계나 정책공동체에서 충분히 그 의미가 합의되지 않은 상황에서 규범적인 방향으로 자리매김하지 못한 상황으로 이해된다. 공정성의 경우 규범적인 방향성이 점차 증가하고 있으나 상대적인 중요성은 아직 낮으며, 현행 중소기업정책 및 프로그램에 암묵적으로 내포되고 있는 것으로 이해된다.

전문가들도 비슷한 의견을 제시하고 있으며 1차 정책가치로 효율성을 강조하고 학계의 전문가들을 중심으로 생태계적 가치의 중요성을 강조하고 있다. 우리나라의 중소기업정책들이 기반하고 있는 가치의 변화에 대하여 사회적 인식분석에 비하여 상대적으로 점진적인 변화가 존재하는 것으로 평가하고 있다.

VI. 결론

그동안 정부는 다양한 형태의 중소기업지원정책을 추진해 왔으나 동시에 중소기업지원과 관련하여 정부개입의 정당성을 문제삼거나 정책수단의 효과에 의문을 제기하는 논의도 지속되어 왔다. 이는 중소기업을 지원해야 하는 정책가치에 대한 사회적 논의가 부족하고, 이를 통해 사회구성원의 정책에 대한 공감대 및 지지를 충분히 얻지 못한 것이 중요한 원인인 것으로 보인다. 이런 상황에서 중소기업정책의 기반이 되는 정책가치에 대한 논의를 통하여 중소기업정책에 대한 정당성을 확보하는 작업이 필요할 것으로 판단된다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 우리나라 중소기업정책의 기저를 형성하는 정책가치를 분석하고자 하였다. 즉, 정책가치는 주관적인 해석의 차원이 강한 점을 고려하여 중소기업정책 가치에 대한 사회적인 인식의 내용을 분석함으로써 우리나라 중소기업정책에 대한 사회적 인 요구와 방향성 및 사회적인 평가의 기준을 도출하고 정책가치에 대한 사회적 인식의 변화를 파악하고자 하였다.

분석은 두 단계로 수행되었다. 먼저 중소기업정책 전문가들과의 면담과 정부문건, 학술논문 등 다양한 문헌을 분석하여 중소기업정책의 주요 정책가치로서 형평성, 효율성, 공정성, 기업 및 산업생태계적 가치를 선별하였다. 다음으로 문헌분석을 통하여 선정한 정책가치들이 우리나라의 중소기업정책에 어떻게 반영되었는지를 검토하여 위하여 언론의 사설과 컬럼을 분석하였다.

결과적으로 규범적 가치를 나타내는 1차 정책가치와 실질적으로 정책에 내포된 가치를 나타내는 2차 정책가치의 변화를 종합하면, 중소기업 정책이 효율성을 주로 강조하고 있으며, 효율성을 규범가치로 제시하는 사회적 담론이 증가했다고 요약할 수 있다. 즉, 과거 1990년대 형평성이 가장 중요한 규범적인 가치이자 정책에 대한 평가의 기준이자 틀이었으나 점차 효율성이 규범적이고 현실적인 정책가치로 자리잡고 중요성이 증가해온 변화가 있었다. 더불어 중소기업 정책으로 공정한 경쟁을 위한 여건을 조성한다는 평가가 증가하면서 공정성을 규범가치로 지향해야 한다는 인식도 점차 증가한 것으로 나타났다. 마지막으로 기업생태계 가치는 중소기업 정책으로 이해하고 평가하는 논의에서 증가하고는 있지만, 미래 지향적인 정책가치로서 정착되어 강조되지 못한 것을 확인할 수 있었다. 종합하면, 사회적 담론에서 중소기업 정책이 지향해야 할 가치로 효율성을 가장 많이 주장하고 강조하고 있다는 사실을 알 수 있었다.

이러한 분석은 비록 탐색적 성격이 강하지만, 우리나라 중소기업정책의 정책가치에 대한 최초의 연구로서 이론적 및 정책적 의의가 크다. 본 연구는 체계적인 내용분석을 적용하여 중소기업정책의 주요가치의 특성과 추세를 밝혔으며 이러한 작업은 제도나 정책의 개괄적 분석과 정책성과의 분석에 머문 기존의 연구들의 연구결과를 보완한다는 점에서 이론적 의의가 있다.

아울러 이러한 분석결과는 몇 가지 정책적 시사점이 있다. 첫째, 정책의 내용이 정책가치에 대한 사회적 인식을 적시에 반영하여 정책목표와 수단의 체계로 설계되어야 한다고 할 때 향후 우리나라 중소기업정책은 분석에서 확인된 바와 같이 효율성을 우선적으로 고려하는 것이 필요하다. 현재까지 중소기업정책은 중소기업이 갖는 불리한 점을 형평성의 관점에서 해소하는 것을 주요 내용으로 하는 일반적인 경향이 있는데 향후 효율성을 최우선적인 규범적 가치로 설정하는 것이 필요하다. 둘째, 우리나라 정책가치에 대한 사회적 평가의 기준으로 공정성과 생태계적 가치가 중요시되는 상황에 대한 보다 적극적인 고려도 필요해 보인다. 이런 관점에서 생태계적 가치와 공정성을 규범적으로 설정하는 적극적인 접근도 필요할 것이며, 효율성과 형평성을 추구하는 경우에도 2차가치로서의 공정성과 생태계적 가치를 고려할 필요가 있다. 이를 위하여 정책의 범위를 기업생태계 전체로 하고 정책이 생태계 전체의 성장에 미치는 영향을 고려한 정책설계가 필요할 것으로 보인다.

다른 한편으로, 본 연구는 내용분석의 특성으로 정책가치들 간의 영향력의 차이를 측정하지 못하고 정책가치구조의 내부구조나 가치들 간의 관계 및 구조를 파악하지 못하여 보다 구체적인 실질적인 가치체계를 파악하지 못하는 한계가 있다. 향후 이런 점을 고려하여 정책가치의 내부구조나 가치들 간의 관계 및 구조를 파악할 수 있는 방법론을 적용하여 분석할 필요가 있다. 또한 정책가치의 의미 중 사회적 인식에 초점을 맞추어 분석한 한계가 있다. 정책가치의 다른 측면으로서 정책수단이나 내용에 실제 구현된 정책가치에 대한 분석으로 보완할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 분석을 중소기업정책 전체를 대상으로 시도하였으나, 특정한 개별 지원프로그램이나 분야별 중소기업정책을 대상으로 설정하여 보다 깊이 있는 분석도 필요할 것으로 판단된다. 앞으로 이러한 연구들이 축적되면 우리나라 중소기업정책의 가치에 대한 보다 구체적인 파악과 체계적인 분석이 가능할 것이며 결과적으로 보다 나은 중소기업정책을 설계하기 위해 필요한 정책지식이 마련될 수 있을 것으로 기대한다.

참고 문헌

- 김기찬. (1995). 대기업-중소기업간 협력관계와 시스템경쟁효과: 자동차산업을 중심으로. 「한국중소기업학회 추계학술대회 발표논문집」. 95. 160-84.
- 류준호·윤승금. (2010). 생태계 관점에서의 문화콘텐츠 산업 구성 및 구조. 「한국콘텐츠학회논문집」. 10-4. 327-39.
- 박근후. (2013). 공공정책과정의 가치와 공공관계. 「정치커뮤니케이션연구」. 29. 79-113
- 방정식. (1995). 정책과 가치. 「사회과학논집」. 12. 183-204.
- 사공영호. (2008). 정책이란 무엇인가 - 정책의 수단적 가치에 대한 반성. 「한국정책학보」. 1-36.

- 오철호. (2008). 문제제기: 평가설계와 가치의 재인식. 「정책분석평가학회보」. 19-3. 1-13
- 소영진. (2008). 정책평가에 있어서 가치의 역할에 관한 소고. 「정책분석평가학회보」. 19-3. 39-72
- 송근원. (2008). 정책분석 및 평가와 실증주의: 절반의 실패?. 「정책분석평가학회보」. 19-3. 43-74.
- 이병량·황설화. (2012). 정책이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화정책. 「한국정책 연구」12-3. 255-270.
- 이수행 외. (2013). 「한국과 대만의 기업생태계 비교연구」. 경기개발연구원.
- 이시경. (2014). 환경정책의 가치체계: 목표가치와 수단가치를 중심으로. 「한국자치행정학보」. 28-2. 21-43.
- 이창길. (2010). 정권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트워크 비교분석. 한국행정학보. 44-3. 165-189.
- 주은혜. (2016). 공공가치실패모형(Public Value Failure Model)을 적용한 서울시 무상급식정책 분석: 무상급식정책의 공공가치실패 가능성 진단. 「한국정책학회보」. 25-1. 269-296.
- 차은주·김영재. (2015). Rokeach가치이론을 적용한 학교스포츠클럽 관련 정책 가치 구조의 연결망 분석. 「한국스포츠사회학회지」. 26-2. 201-224.
- 최세경·오동윤. (2014). 「중소기업 지원정책의 당위성과 철학 연구」. 중소기업연구원.

- Andrews, Richard. (1980). "Values Analysis in Environmental Policy." *Policy Studies Journal*. 9-3. 369-378
- Anglund, Sandra. (1998). "How American Core Values Influence Public Policy: Lessons from Federal Aid to Small Business, 1953-1993" *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 11-1. 23-50.
- Anglund, Sandra. (2000). *Small Business Policy and the American Creed*. Westport, Conn.: Praeger
- Aram, John & Jeffrey Coomes. (1985). "Public Policy and the Small Business Sector." *Policy Studies Journal*. 13-4. 692-700.
- Bolton, John. (1972). *Small firms: Report of the Committee of Inquiry on Small Firms*, London: HM Stationery Office.
- Carpagnano, Michele. (2014). "International Report." in Kellezi et al. eds. *Antitrust for Small and Middle Size Undertakings and Image Protection for Non-Competitors*. New York: Springer. 3-28.
- Constable, George. (1996). "The Problem of a Hierarchy of Values in Natural Law: A Response to Professor Furton." *The American Journal of Jurisprudence*. 41-1. 63-68.
- European Commission. (2007). *Models to Reduce the Disproportionate Regulatory Burden on SMEs: Report of the Expert Group*. Belgium: European Commission.
- Fisher, Frank & Forester John. (1987). *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. CA.: Sage Publisher.
- Fredrickson, George. (2010). *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications*. New York: M. E. Sharpe.
- Hallberg, Kristin. (2000). "A Market-Oriented Strategy for Small and Medium-Scale Enterprises" *Discussion Paper No. 40*. International Finance Corporation. World Bank. 1-25.

- Harvie, Charles & Lee, Boon-Chye. (2005). "Public Policy and SME Development" in *Sustaining Growth and Performance in East Asia: The Role of Small and Medium Sized enterprises*, Cheltenham: Edward Elgar. 301-326.
- Iansiti, Marco & Roy Levien. (2004a). "Strategy as Ecology." *Harvard Business Review*. 2004-3. 1-10.
- Iansiti, Marco & Roy Levien. (2004b). *The Keystone Advantage: What the New Dynamics of Business Ecosystem Mean for Strategy, Innovation, and Sustainability*. Mass.: Harvard Business School Press.
- Jorgensen, Torben & Barry Bozeman. (2007). "Public Values: An Inventory", *Administration & Society*. 39-3. 354-381.
- Kalambokidis, Laura. (2014). "Creating Public Value with Tax and Spending Policies: The View from Public Economics." *Public Administration Review*. 74-4. 519-526
- Kaplinsky, Rapael & Claudia Manning. (1998). "Concentration, Competition Policy and the Role of Small and Medium-Sized Enterprises in South Africa's Industrial Development." *The Journal of Development Studies*. 35-1. 139-161.
- Lasswell, Harold. (1951). "The Policy Orientation" in Lerner, Daniel and Harold Lasswell eds. *Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford Univ. Press. 3-15
- Le, Linda. (2008). "Entrepreneurship and Small Business Policies under the Presidential Administrations of Presidents Carter, Reagan, Bush and Clinton: 1977 to 2001" in Zoltan J. Acs Roger R. Stough ed. *Public Policy in an Entrepreneurial Economy*. Springer. 23-66.
- Monahan, Jennifer & Lori Collins-Jarvis. (1993). "The Hierarchy of Institutional Values in the Communication Discipline." *Journal of Communication*. 43-3. 150-157
- Moore, James. (1996). *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*. New York: Harper Business
- Olson, Kathryn. (2004). "Democratic Enlargement's Value Hierarchy Rhetorical Forms: An Analysis of Clinton's Use of a Post-Cold War Symbolic Frame to Justify Military Interventions." *Presidential Studies Quarterly* 34-2. 307-340.
- Paris, David & James Reynold. (1983). *The Logic of Policy Inquiry*. New York: Longman
- Pross, Harry. 1982. "Hierarchy of Political Values and Their Communication." *International Political Science Review*. 3-2. 205-211.
- Ross, Nancy, John Eyles, Donald Cole, Adele Iannantuono. (1997). "The Ecosystem Health Metaphor in Science and Policy." *The Canadian Geographer*. 41-2. 114-127.
- Sakallaris, Andrew. (2007). "Questioning the Sacred Cow: Reexamining the Justifications for Small Business Set Asides" *Public Contract Law Journal*. 36-4. 685-700.
- Schneider, Anne & Helen Ingram. (1993). "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *The American Political Science Review*. 87-2. 334-347.
- Schreyer, Paul. (2000). "Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs): Employment Creation and Industrial

- Policy.” in Elsner, Wolfram & John Groenewegen ed. *Industrial Policies After 2000*. New York: Springer. 285-320.
- Stewart, Jenny. (2009). *Public Policy Values*. New York: Palgrave.
- Stone, Deborah. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3rd. New York: W. W. Norton & Company.
- Storey, David. (2003). “Entrepreneurship, Small and Medium Sized Enterprises and Public Policies.” in Acs, Zoltan & David Audretsch ed. *Handbook of Entrepreneurship Research*. New York: Springer. 473-511.
- Tamura, Sadao & Minoru Tokita. (2004). *Symbiosis of Government and Market: The Private, the Public and Bureaucracy*. New York: Taylor & Francis.
- Veayudhan, Sanal. (2004). “Market Justification for Policy on Small Enterprise Development” *Small Business Economics*. 22. 111-119.
- Waller, Margaret. (2001). “Resilience in Ecosystemic Context: Evolution of the Concept.” *American Journal of Orthopsychiatry*. 71-3. 290-297.
- Ziegler, Harmon. (1961). *The Politics of Small Business*. Washington DC.: Public Affairs Press.

Exploratory Study on Values of Small Business Policy: Focusing on Changes and Trends according to Administration in Korea

Lee, Jeonghee & Oh, Cheol-ho

Policy values are basic principle and guide for policy related activities during entire policy process, and fundamental not only for policy design and formation but also for policy analysis and evaluation. For small business field, policy values are important principles and common objectives of governmental intervention and help policymakers to build policy framework and sound programs according to the conditions of specific industries. Until now, most studies have focused on the policy evaluations of governmental intervention, based on the efficiency and effectiveness criteria. Small number of studies have tried to analyze the meaning of efficiency and use this concept as a tool for analysis of relationship between policy goals and instruments. This study tries to look into policy values and analyze the structure and change of policy values of small business policies in Korea. Applying contents analysis method, this study identifies four major policy values - efficiency, equity, fairness, business ecosystem values, and could see the change of importance of these policy values. Importance of efficiency and fairness kept on growing. On the other hand, equity became less important. Business ecosystem values have peaked and slowly lost its importance. Though exploratory in nature, this study is the first attempt to examine policy values in small business sector and complementary to previous studies which are focused on the policy framework and performance of programs in the field of small business policies.

[Key Words: policy value, small business policy, small business policy values, contents analysis]