

한국 중소기업 위기관리시스템의 정책혼선에 관한 비교 연구*

Comparative Study on Policy Confusion of Crisis Management in Korean Small and Medium-sized Enterprises

Sung Min Roh**, Jang Hoon Chung***, Chang Kil Lee****

Institute of Public Affairs, Yonsei University, 50, Yonsei-ro, Seodaemun-Gu, Seoul, Korea

Division for Research & development policy, STEPI, Sicheong-daero, Sejong-si, Korea

Department of Urban and Administration, Incheon National University,

119, Academy-ro, Yeonsu-Gu. Incheon, Korea

Abstract

This study consists of three parts, with particular reference to normative and theoretical observations rather than empirical findings. Because small and medium enterprises (SMEs) are the backbone of South Korea's economy, it is necessary to analyze Korean SMEs policies. First, the study finds the internal limits in crisis managements, which can be conceptualized as policy confusion. Second, further attention needs to be paid to the institutionalization of the crisis management mechanism of Korean SMEs. Third, this study analyzes the policy changes SMEs have experienced in their industrial system, financial system, export system, and market segments and so on. Based on the analysis, this research draws distinctive points by criticizing the management process of Korean SMEs and provides some suggestions for future Korean SMEs policies.

Key words: crisis management system, small and medium-sized enterprises(SMEs), policy confusion, policy tools

* 이 논문은 2014년 교육부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A3A2044630).

** The 1st author. Tel. +82-2-2123-3519. E-mail. noddoong@yonsei.ac.kr

*** The 2nd author. Tel. +82-44-287-2177. E-mail. musiqjh@stepi.re.kr

**** Corresponding author. Tel. +82-32-835-8739. Fax. +82-32-835-0796. E-mail. changkillee@inu.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Nov. 23, 2015 / Revised: Dec. 17, 2015 / Accepted: Dec. 10, 2015

국문초록

위기상황이 반복적으로 나타남에도 불구하고, 왜 정부는 이를 적절하게 관리하지 못하는가? 외형적으로 다양한 정책변동 속에서도 중소기업의 취약성은 왜 나아지지 않는가? 본 연구는 이와 같은 문제점을 정책변동 과정에서 나타나는 정책목표와 수단의 혼합에서 찾아보고자 한다. 즉 중소기업 지원에 관한 정부의 패러다임이 변화함에 따라 새로운 법률과 조직이 탄생하고 예산이 증가하였으나, 정책적 목표를 달성하지 못한 이유를 정책목표와 수단의 혼합에 주목하였다. 분석결과, 김영삼 정부에 이르기까지 이승만 정부의 일시적인 금융지원이 주를 이루는 전환(conversion) 현상이 주를 이루고 있다. 이는 다양한 정책목표가 규범적 혹은 기능적으로 고려되었다고 하더라도, 실제로 사용된 수단은 이승만 정부의 정책수단이 지속되었다는 것을 의미한다. 실질적 중소기업정책이 이루어진 시기로 정의한 김대중 정부부터 노무현 정부에 이르기까지 정책혼선의 양상은 누적(layering)의 형태를 보인다. 기존의 목표와 수단의 전면 폐지가 이루어지지 않는 이상 정책목표를 달성하기 위한 수단의 모색과 선택은 '경로의존'의 문제로 인하여 목표와 수단이 불일치하는 문제를 가져오게 된다는 것을 시사하는 결과이다.

주제어: 위기관리시스템, 중소기업, 정책혼선, 정책수단

1. 서론

우리 경제가 가진 딜레마 가운데 하나가 대기업의 비중이 너무 크고 중소기업의 비중이 너무 작다는 것이다. 그나마 대기업의 하청계열기업이 대부분이고 독자적으로 시장을 개척하고 자기 브랜드로 운영되는 중소기업이 적다는 데 더욱 큰 심각성이 있다. 몇몇 대기업에 문제가 생길 경우 경제 자체가 무너져 내릴지 모르는 취약한 구조가 바로 우리 경제의 현재 모습이다.

이는 지난 개발경제시대 대기업 위주의 급속성장전략의 산물이다. 역대 정부마다 중소기업 육성을 강조하였지만, 중소기업의 경영은 더욱 어려워지고 있다. 중소기업을 지원하는 기관은 많고 지원방법도 다양하지만 피부에 와 닿는 정책은 찾기 어렵고 산만하기만 하다. 중소기업 육성정책은 애초에 의도했던 효과를 제대로 내지 못해왔다는 평가를 받고 있으며, 특히 정책변동에서 나타난 정책 목표의 변화 수단의 선택 간에 부조화의 관점에서 정책혼선을 빚으며 비판을 받고 있는 실정이다.

중소기업에 대한 육성정책은 건국 이후 50년 이상 지속되어 왔다. 1960년대에는 중소기업협동조합법(1961), 단체수계약제도(1965), 중소기업기본법(1966) 등 중소기업지원·육성을 위한 법률과 제도가 마련되었으며, 중화학공업정책이 본격적으로 추진되었던 70년대에는 부품공급·생산 주체로서 중소기업의 육성이 필요함에 따라 고유업종제도(1979), 지정계열화제도(1980)의 마련과 신용보증기금(1976), 중소기업진흥공단(1979), 기술신용보증기금(1989)의 설립 등 대기업 위주의 경제성장과정에 파생된 불균형을 시정하기 위해 중소기업을 보호하고 육성하는 시책을 전개하여 왔다. 또한 90년대 이후에는 자율과 개방, 경쟁 중심으로 경제운용이 전환되었으며, 1996년 중소기업청 설립과 더불어 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 다양한 지원프로그램들이 추진되었다(Kim, 1998; Lee & Jang, 2006). 외환위기 이후 1997년 '벤처기업 육성에 관한 특별조치법'을 제정하면서 중소벤처기업 육성이 산업정책

의 중심으로 부상하였고, 참여정부 들어서도 중소기업에 대한 정부지원은 다양한 형태로 증가하였다.

이와 같은 중소기업 육성정책의 변화양상은 Hogwood & Peters(1983)의 정책변동에 관한 네 가지 유형에 있어 정책혁신 혹은 정책승계를 통해 설명할 수 있다. 건국 이후 긴급구조 성격의 중소기업에 대한 지원으로부터 현재 ‘재벌로부터 중소기업으로’의 정책적 관심이 이행에 이르기까지 상공부, 상공자원부, 통상산업부, 중소기업진흥공단, 중소기업청 등 다양한 형태의 정부조직이 나타났으며, 다양한 법률 역시 제정되었다. 그렇다면 이와 같이 외형적으로 다양한 정책변동 속에서도 중소기업의 취약성은 왜 나아지지 않는가?

본 연구는 이와 같은 문제점을 정책변동 과정에서 나타나는 정책목표와 수단의 혼합에서 찾아보고자 한다. 즉 중소기업 지원에 관한 정부의 패러다임이 변화함에 따라 새로운 법률과 조직이 탄생하고 예산이 증가하였으나, 정책적 목표를 달성하지 못한 이유를 정책목표와 수단의 혼합에서 분석하고자 한다. 지금까지의 논의된 이론적 내용과 연구 질문을 바탕으로 각 정부별 중소기업 육성정책 변동의 내용과 성격을 정책목표와 수단의 관점에서 분석한다. 이에 관한 내용은 상공부, 상공자원부, 통상산업부, 산업자원부 등에서 발간한 백서 및 보고서, 관련 법령, 연구논문 등 다양한 문헌자료를 통해 수집되었다.

II. 이론적 검토

1. 위기관리와 정책혼선

현대사회는 다양한 위험에 노출돼 있고, 그 피해범위를 한정하기도 어렵다는 측면에서 위험사회(risk society)로 규정하고 있다(Beck, 1992). 특히 위험은 현대과학으로도 측정하기 어려운 불확실성을 내포하고 있고(Ahn, 2002), 이러한 불확실성은 완전하게 제거할 수도 없으며(Boulding, 1982: 15), 더구나 불확실성이 클수록 문제해결은 더욱 복잡하고 어려워진다(Kim, 1991: 180). 문제는 위험이 손실을 입을 가능성을 포함하고 있기 때문에 사회적 혼란과 불안을 증폭시킬 수 있다는 데 있다. 이 때문에 위험을 적극적으로 통제하여 사회적 안정을 도모한다는 차원에서 위기관리(crisis management)는 현실적 차원뿐만 아니라 학문적 차원에서도 관심의 대상이 되고 있다.

위기상황이 발생하면 다조직체계 간의 협력적 의사결정의 필요성이 증가하고, 이는 조직들 간의 관계의 복잡성(complexity), 이질성(heterogeneity), 분화성(differentiation) 등을 만들어낸다(Alexander, 1995: 314). 다양한 기관 및 조직들이 지니고 있는 지식과 전문성을 통합함으로써 가장 적절한 대책을, 적시에 수립·집행할 수 있어야 하지만 위기상황에 직면한 다조직적 의사결정구조는 정책혼선과 같은 행태적 특성을 보이게 되고, 이는 위기관리의 실패를 유도한다.

정책혼선(policy confusion)은 일정한 행동방향을 정하지 못하고, 갈피를 잡지 못하는 상황을 의미한다

다(Kim, 1997). 이러한 정책혼선은 문제해결에 필요한 적당한 해결책이 존재하지 않기 때문에 나타나는 현상이기도 하지만 그 보다는 다양한 대안을 놓고 합의에 이르지 못하는 상황을 의미하는 것이다. 특히 위기상황에서 흔히 목격되는 정책혼선은 위기관리 조직들과 당국자들 간에 위기 극복이라는 합의된 목표가 존재함에도 불구하고, 서로 다른 대안을 제시하거나 어느 한쪽이 제시한 대안에 대해 다른 한쪽이 적극적으로 동의해 주지 않는 상황에서 발생한다. 정책혼선이 나타나는 근본적인 원인으로서는 해결책을 만들어낼 만한 정보가 존재하지 않을 때, 해결책을 제시한 기관이나 당국자에 대한 신뢰 부족, 제시된 해결책의 정보부족으로 인한 이해불가능성 등이 있겠지만 과도한 절차의 준수, 과거 위기관리에 성공했던 조직의 기억, 더 좋은 해결책이 존재할 것이라는 믿음 등도 영향을 미칠 수 있다(Han & Jung, 2011).

2. 정책변동과 정책목표 및 정책수단

어떠한 정책이든 정책 전달체계는 동일한 서비스를 제공하는데 동일한 구조와 인력을 가진 조직에 의해 동일한 수의 고객에게 공급되지 않는다는 의미에서 역동적이므로 정책변동(policy change) 현상은 모든 정책영역에서 보편적인 현상이다(Hogwood & Peters, 1983). 이는 환경변화에 따라 정책문제의 성격이 변화하거나 이에 따른 새로운 문제가 등장할 뿐만 아니라 정책집행결과로서 나타나는 정책의 효과나 기타 영향으로 문제가 해결되거나 새로운 문제를 발생시키기 때문이다. 이러한 문제의 변화가 정책결정 도중 혹은 집행 도중, 평가활동에 있어 파악되고 환류되어 정책변동을 가져오게 된다.

정책의 개념에 대해서는 다양한 견해가 존재하나, 대다수 정책의 개념은 목표와 수단의 혼합이라는 것에 맞추어져 있다. 정책의 개념을 구성하는 두 가지 요소 중 정책목표는 장기간에 걸쳐 다양한 정책수단에 의해 달성되는데 반해, 정책수단은 결과가 비교적 금방 나타난다는 점에서 정치적 논쟁의 대상이 되는 것이 정책수단이라 할 수 있다. 왜냐하면 정치가들은 장기적인 의사결정보다 단기적 의사결정에 관심을 가지기 때문이다. 따라서 정책목표의 선택보다는 정책수단의 선택이 정책과정의 핵심이 된다(Daugbjerg, 1998; Kang, 2000).

이와 같은 정책의 개념을 바탕으로 정책변동의 개념 역시 구체화시킬 수 있다. Park(1991)은 정책변동을 ‘정책결정과정을 통해 수립된 최초의 정책이 정책집행과정 중 혹은 집행이 완료되어 이에 대한 평가가 이루어진 후에 최초의 정책목표나 의도, 수단 등에 변화가 생기거나 종결되는 것’으로 보았고, Lee(1992)은 ‘정치적·행정적 과정을 통하여 결정된 정부의 정책목표와 이를 달성하기 위한 핵심적인 정책수단이 다른 것으로 변동되는 것’으로 정의하였다. 또한 Kang(2000)은 ‘정책목표와 정책의 핵심적인 수단의 변경을 가하는 정도의 변동, 또는 정책신념과 정책네트워크 변동으로 정책패러다임이 변화하는 것’으로 정책변동을 논의하였다. 이러한 논의를 종합해보면 정책변동이란 환경의 변화로 인해 정부의 정책목표와 이를 달성하기 위한 핵심적 정책수단이 변화하는 것을 의미한다.

3. 정책목표와 수단에 있어서 정책변동

정책변동은 정책목표와 수단에 있어서 그 변동의 정도, 형태에 따라 여러 유형으로 구분될 수 있다. 정책변동의 유형으로는 Hogwood & Peters(1983)의 정책변동의 이념형이 가장 대표적으로 사용되고 있다. 그들은 복잡한 정책의 변동을 정책혁신(policy innovation), 정책승계(policy succession), 정책유지(policy maintenance), 정책종결(policy termination)의 네 가지로 구분하고 있다.

<Table 1> Types and characteristics of policy changes

Constructs	policy innovation	policy succession	policy maintenance	policy termination
Process	Intentional	Intentional	Adaptive	Adaptive
Organization	The birth of new organization	At least one more organization	Organizational structure intended unchanged	Abolishment of existing organizations
Law	Revision of the new law	Revision of the existing legislation	A close call that the revision of the law unnecessary	Applicable law repeal
Budget	The new government spending	Major revision in budget items, etc	Framework to set a budget on the situation keeping	All government spending of closure

※ Source: Howgood & Peters, 1983; Kang, 2000.

정책혁신은 사회문제가 처음으로 정책문제로 전환되고 이것을 해결하기 위해 정부가 정책을 형성하여 개입하는 것으로 현재의 정책이나 활동이 없고 이를 담당하는 조직도 없으며 예산이나 사업활동도 없는 상태에서 새로운 것을 만드는 것이다. 정책승계는 기본 정책목표는 그대로 이어받지만 정책수단에 중대한 변화가 일어난다는 점에서 현존하는 정책의 기본적 성격을 바꾸는 것으로, 정책에 대한 근본적인 수정을 하는 경우, 혹은 정책을 없애고 완전히 대체하는 경우 등을 포함한다. 이 경우 사업을 담당하는 조직, 예산항목에서도 중대한 변화가 일어난다는 점에서 정책유지와 구분된다. 정책유지는 처음에 설정된 정책목표와 이를 달성하기 위한 실행적 수단 등이 일정한 시간이 경과한 후에도 계속 유지되는 것을 의미한다. 그러나 정책의 기본적 특성에 직접적으로 영향을 미치지 않을 정도로 정책수단 혹은 정책대상 집단의 범위 등이 변동되는 경우라도 이 범주에 포함시킬 수 있다. 마지막으로 정책종결은 현존하는 정책을 완전히 소멸시키는 것으로 정책수단이 되는 사업들, 이를 지원하는 예산이 완전히 소멸되고 이들을 대체할 다른 정책도 결정하지 않는 경우이다.

한편 정책의 혼합을 의도적으로 개선하려는 관점에서 정책변동을 분석하는 연구가 존재한다. 이러한 연구는 정책목표와 수단이 어떻게 혼합되며 그러한 정책설계가 어떠한 결과로 이어지는지에 보다 초점을 두고 있다. 이러한 연구들은 광범위한 수준에서 지속가능성과 혁신의 목표를 정책에 통합시키

려는 분야에서부터 보건, 재난관리 등 보다 세부적인 영역에서의 통합노력에 이르기까지 다양하게 진행되어 왔다. 이러한 연구들은 복잡한 정책혼합이 누적(layering), 표류(draft), 전환(conversion), 설계(design)의 네 가지 과정을 통해 나타난다고 제시하고 있다(Beland, 2007).

누적은 기존의 목표와 수단의 폐지 없이 새로운 목표와 수단을 단순히 기존의 정책에 더하는 것으로 대개 목적들 사이의 모순과 사용되는 수단에 있어 불일치가 발생하게 된다. 표류는 정책목표가 이를 실현하기 위해 사용되는 수단의 변화 없이 변화하였을 때 나타나며, 이는 기존의 수단이 새로운 목표와 불일치되며 목표달성에 있어 매우 비효과적일 가능성이 크다. 전환은 목표는 그대로인 반면 수단혼합에 있어 변화가 나타나는 것을 의미한다. 만약 기존 목표들이 서로 조화되지 않았다면 정책 수단의 변화는 실행에 있어 갈등수준을 개선시키는 효과가 있다. 그러나 목표와 수단을 적절히 연결시키는 것 자체가 매우 어려운 작업이다. 설계는 정책을 창조하거나 근본적으로 그 구조를 조정하는 의식적 노력에서 시작된다. 이 경우 정책의 목표와 수단은 일관되고 응집성 있게 나타난다(Howlett, 2007).

<Table 2> Mixed confusion of policy according to the relationship between the policy goals and tools

		tools	
		agreement	disagreement
Goal	agreement	Design	Switch
	disagreement	Drift	Accumulation

※ Source: Howlett, 2007.

4. 정책수단과 중소기업 육성정책의 유형화

정책수단의 개념은 다양하게 정의되고 있다. Vedung(1998)은 정부가 사회질서를 지키고 변화에 영향을 미치거나 예방하기 위하여 권력을 행사하는 일련의 기법들(techniques)로 규정하고 있다. Schneider & Ingram(1997)은 공공의 문제를 해결하기 위하여 정책 대상집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소로 규정하였다. 또한 Howlett & Ramesh(2003)은 정부가 정책집행을 위해 갖고 있는 재량권으로서 실제적 수단 혹은 장치라고 주장하였고, Salamon(2002)은 공공의 문제에 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별가능한 방법으로 정의하였다.

특히 Vedung(1998)은 정책수단을 채찍(stick), 당근(carrot), 설교(sermon)로 유형화하였다. 첫째, 채찍은 일련의 규제를 의미하는 것으로 수용자들로 하여금 이에 부합하여 행동할 수 있도록 강제할 수 있는 명령, 규칙의 제정을 통해 영향을 미치는 정부의 수단을 의미한다. 둘째, 당근은 경제적 유인책으로서 조세, 부담금, 교부금, 지급보증 등의 물질적 자원을 제공하거나 박탈하는 것을 포함한다. 마지막으로 설교는 사람들의 행동과 생각을 변화시키기 위해 정보를 제공하는 것을 의미한다. 이를 중소기업 지원정책과 연관지어 구분하여 보면, 첫째, ‘채찍’은 과당경쟁을 방지하기 위한 기업별 사업조정,

독과점에 대한 규제, 대기업과 중소기업의 사회적 분업을 제도화하여 효율적인 자원이용을 확립하기 위한 계열화, 불공정 도급거래행위를 방지하기 위한 공정거래 단속 등을 들 수 있다. 둘째, ‘당근’의 경우 융자·보조금 등의 자금지원, 창업지원, 판로확보, 인력지원 등 다양한 형태의 기업지원책에 해당한다. 마지막으로 ‘설교’의 경우 경영·기술지도, 창업컨설팅, 교육·정보제공 등으로 개별적으로 이용하기보다는 ‘체찍’ 및 ‘당근’의 수단들과 함께 사용되는 것이 일반적이다.

Vedung(1998)의 유형화에 따라 우리나라 중소기업 육성정책에서 채택되어온 정책수단을 분류하면 다음 <Table 3>과 같다.

<Table 3> Classification of Small and Medium Enterprises Policy

Kinds of policy tools	Tools of concrete
Stick	Monopoly regulation, Fair trade crackdown, Forced integration business
Carrot	Various loans, grants, variety of deductions, Medium Enterprises designated
Sermon	Management consultant service, Start-up consulting, Education information

III. 중소기업 위기관리시스템의 전개과정

1. 건국 이후 이승만 정부: 중소기업에 대한 긴급 구호(1952년~1959년)

우리나라 중소기업 육성정책의 시작은 6·25전쟁 이후부터이다. 6·25전쟁은 우리나라의 정치·경제·사회·문화 등 모든 부문에 엄청난 변화를 발생시켰다. 인명의 대량 살상은 물론 경제적·사회적 시설의 대규모 파괴로 인해 국민경제생활은 마비되었고, 이를 해결하기 위해 통화를 남발할 수밖에 없었다(Song, 2005). 그 결과로 인플레이션이 나타났으며 이를 수습하기 위해 강력한 긴축재정금융이 채택되었으며, 한국은행의 최고 의사결정기관이었던 “금융통화위원회”가 중점산업육성을 위해 ‘금융기관자금운용에 관한 준칙’을 제정하였고, 이에 중요산업에 대한 자금용자가 이루어졌다고 할 수 있다. 이러한 융자정책은 대기업 위주로 집행됨에 따라 중소기업의 자금난은 극심했다.

이러한 시대상황을 배경으로 1952년 초 우리나라 역사상 최초로 중소기업을 위한 금융조치가 이루어진다. 1952년 1/4분기부터 매 분기마다 당시 화폐 ‘25억원’의 대출한도를 부여하여, 농기구·섬유·인쇄·제지·공예공업·요업 등 6개 부문의 중소기업에게 자금을 융자하도록 하였다. 그러나 이 정책은 자금부족으로 1952년 3/4분기부터 중단되고 말았다.

1953년부터는 UNKRA(국제연합한국재건단)의 계획과 지원에 의해 ‘중소제조업 및 광업에 대한 융자기금’이 마련되어 장기성 시설자금을 대출하기 시작하였다. 또한 1954년 ‘생활필수품생산자금취급요강’이 제정되어 금융지원이 이루어졌으며, 특히 이러한 제도가 1955년 ‘중소기업생산자금취급요강’으로

대체되며 생활필수품 이외의 품목을 생산하는 중소기업에게도 금융지원의 길이 열리게 된다. 중소기업에 대한 초기의 정책대응은 일반적으로 용자조건을 갖추지 못하고 있는 중소기업, 이중에서도 생필품을 생산하는 중소제조업체를 상대로 금융혜택을 베푸는 것이었다(Lee, 1996). 당시의 시장금리에 비해 터무니없이 낮은 금리를 조건으로 하는 금융지원은 자체가 일종의 커다란 특혜였던 것으로 평가받고 있다.

그러나 당시 적자재정에 기초하여 지속적으로 이루어진 자금방출로 인해 발생한 매우 높은 인플레이션은 상당한 문제점을 일으키고 있었다. 더욱 큰 문제는 저금리 정책자금을 대기업이 대부분 독식하고 있었다는 점이다(Lee, 1996). 또한 대기업에 편중적인 금융지원이 점차 확대됨에 따라 중소기업 자금대출제도는 대다수 중소기업에게 “그림의 떡”에 불과하였다. 이러한 현실을 반영하여 1956년 이승만 대통령이 취임식에서 중소기업을 육성하겠다고 약속함에 따라 우리나라 중소기업 정책 사상 최초로 ‘중소기업육성대책요강’이 작성된다. 이는 금융정책 위주의 중소기업 육성정책의 큰 바탕이 되었다. 그 세부내용은 다음 <Table 4>와 같다.

<Table 4> Guideline for small and medium enterprises fund, handling key contents

Measures	Main Contents
Secure funds for financing measures	Government-vested property other than financial capital income, Payment of fertilizer, City funds societies
Taxation system improvement and introduction of tax cuts	Small and medium-sized companies scrapping optional taxation, Direct tax on core manufacturing cuts, Introduction of tax exemptions on internal reserve for the corporation re-investment
Territorial cultivation propulsion	Expanding military supply propulsion, Foundation of fiscal common counter, Unified standards
Enacted laws and regulations	Small and Medium Enterprise Cooperatives Act propulsion
Etc	Expansion coverage of commercial bill, Sea-borne articles afferent inhibition, Model factories

※ Source: The Small and Medium Industry Bank, 1971.

이상의 계획은 1957년 이후 미국 원조가 급감하고, 이로 인해 경제가 공황상태에 빠짐에 따라 극히 일부분만 단편적으로 시행되고 만다(Lee, 1996). 즉, 실제 실시된 정책은 당면한 자금난을 해소하는 것에 중점을 둔 금융대책에 불과한 것이었다.

중소기업 육성정책의 태동기로서 이승만 정부는 중소기업 전담 중앙행정조직이 존재하지 않는 상태에서 광의의 중소기업 지원정책이 시작된 시기였다. 처음에는 재무부, 한국은행 금융통화위원회, 한국재건단 등이 중소기업 지원정책을 담당하였으나, 중앙행정조직이 전무한 상태에서 금융 위주의 지원정책은 중소기업에 불리하였다. 장기적 관점에서 중소기업의 지원과 육성 등을 목표로 하기 보다는 일시적이거나 임기응변적인 대책이었으며, 개별 중소기업을 선정하여 육성하는 금융지원에 초점을 두고 있었다.

<Table 5> Seungman Rhee administration objectives and tools of SME development policy

Measures	Main Contents	
Policy goal	Small businesses emergency: Reduction of the financial problems	
Department	Treasury, Bank of Korea Monetary and Financial Committee, UNKRA	
Policy confusion	Design	

Measures	Detailed contents	Goals match tools
Information	-	-
Regulation	-	-
Policy tools	2.5 billion Small business funding ceiling system: Loans	× (Lack of funds)
	Economic tools Guideline for production fund of household necessities: Loans	× (Monopolized a large company)
	Guideline for Small and Medium Enterprises fund, handling : Loans, tax concessions	○

※ Notes: ○(agreement), △(medium), ×(disagreement)

2. 과도 정부 및 박정희 정부 1기: 대기업 중심의 경제정책에 종속(1960년~1971년)

일반적으로 한국의 중소기업 육성을 위한 실질적인 정책은 경제개발의 착수기라고 할 수 있는 1960년대부터 시작되었다고 할 수 있다. 4·19를 통한 이승만 대통령 하야 이후 허정 과도정부는 정부조직법 개정을 통해 1960년 상공부 상업국에 중소기업 행정을 담당하는 중소기업과¹⁾를 신설하였으며, 중소기업정책 자문기관인 중소기업심의회를 신설하였다. 또한 장면 정부의 경우 1961년 3월 ‘중소기업육성을 위한 종합대책’을 발표하였다. 이는 중소기업 중점육성에 대한 대책을 마련하는 한편, 자유당 정부의 기존 정책을 보완·승계한 것이다. 특징적인 것으로는 외래품의 국내시장 잠식을 막기 위한 ‘특정외래품판매금지법’과 판로개척지원을 들 수 있다.

1961년 5·16 이후 박정희 정부가 설립됨에 따라 중소기업 관련법도 연속적으로 제정되기 시작한다. 1961년 중소기업은행법의 제정과 설립, 당해 연도 말에는 중소기업협동조합법과 중소기업사업조정법을 제정하였다. 그러나 이 두 가지 법률은 법률의 최초 도입목적과는 다른 형태로 변화된 것이다. 즉, 중소기업의 권리옹호라는 장면 정부의 최초 목적과는 달리 박정희 정부에서는 타율적인 강제조정을 위해 법령으로 제정되었다(Kim, 2001).

이 시기 가장 큰 특징은 경제개발계획이다. 1962년부터 시작된 제1차 경제개발 5개년 계획은 중소

1) 중소기업과의 신설은 상징적이라는 평가가 존재한다. 그 직상급 조직인 공업국 내부의 5개 과 단위 하부조직 중 마지막 서열을 차지하고 있었으며, 그 직상급 조직인 공업국 역시 상공부 내부 4개국 중 마지막 서열이기 때문이다.

기업이 아니라 대기업을 중심으로 이루어졌다고 평가할 수 있다(Amsden, 1989). 중소기업 육성정책 역시 수출촉진에 맞추어져 있었다. 수출촉진을 위한 경제성장을 목표로 사용된 정책으로는 ‘수출장려 보조금 교부에 관한 임시조치법(1962)’, ‘수출진흥법(1962)’ 등을 들 수 있다. 이와 같은 정책은 대다수 대기업 중심의 육성정책이었으며, 중소기업에 관한 관심은 사실상 배제되어 있었다. Kim(2001)에 의하면 박정희 정부는 중소기업의 가진 문제를 정치·경제·사회적 요인에 의해 발생하는 구조적 문제가 아니라 중소기업자 개개인의 자조(自助)의 문제로 이해하고 있으며, 중소기업 자체가 아니라 중소기업협동조합을 육성의 대상으로 규정하고 조합을 정치적으로 포섭하여 통치기반으로 삼으려 했다는 것이다.

<Table 6> Transitional & Park Chung-hee government in the first phase objectives and tools of SME development policy

Measures	Main Contents	
Policy goal	Export-oriented Small and Medium Enterprises	
Department	Ministry of Commerce, Industry and small bureau	
Policy confusion	Layering	
Measures	Detailed contents	Goals match tools
Information	-	-
	Formation of Small Businesses and business adjustment	×
	Sales ban on imports	○
		×
	Regulation	Small and medium business adjustment
Policy tools	Export as possible. contractor	×
		(Export oriented around large businesses)
Economic tools	Export incentive subsidy	
	Loan facility funds and for the purchase of raw materials	×
	Export-oriented companies designated for the Promotion	(Centering large companies)

※ Notes: ○(agreement), △(medium), ×(disagreement)

대기업 중심의 수출지상주의가 강세를 떨침에 따라 중소기업 부문의 상대적 취약성이 더욱 심각하게 나타나게 된다. 따라서 중소기업과 대기업의 사회적 격차를 완화함으로써 사회적 불안을 수렴하기 위한 법률의 필요성에 대한 논의가 1963년 국회에서 개시되었고, 1966년 중소기업 육성을 위한 제도적 기반으로서 ‘중소기업기본법’이 제정되었다. 또한 1963년 ‘중소기업신용보증법’이 신규 제정되어 중소기업 신용보증 제도를 확립하는 법적 기초가 마련되었다. 중소기업 관련 법률을 제정함에 있어 법률적 근거로 제시되고 있는 ‘중소기업기본법’의 경우 1983년 8월 최초로 시행령(대통령령 제11200호)

이 제정되었다는 점은 이 시기 ‘중소기업기본법’ 자체가 “죽어있는 상태”였음을 의미한다.

실물경제와 수출경제의 주무 부서인 상공부의 하부조직이었던 중소기업과는 1968년 직제 개편을 통해 중소기업국으로 승격되었다. 기존의 중소기업과 “중소기업에 관한 조사와 연구”를 담당하였다면, 중소기업국은 “중소기업에 관한 정책과 기획”을 비롯하여 단지관리에 이르기까지 보다 확대된 업무를 담당하게 된다(Song, 2005)²⁾. 그러나 중소기업국이 신설된 이후 1969년 ‘중소기업합병시책’이 추진된다. ‘중소기업합병시책’은 중소기업이 대기업에 비해 규모의 영세, 업체수의 과다, 생산성의 저하 등의 구조적 취약성으로 인해 유발되는 중소기업간 과대경쟁을 방지하고, 대기업에 대한 구조적 취약점을 극복하고자 하는 제도였다. 그러나 이 외에는 1972년 10월 유신 직전까지 중소기업 관련법은 신규로 제정되지 않았다.

박정희 정부의 경제정책은 불균등 성장 전략에 입각한 정부주도·외자의존형 수출지향적 공업화 정책이었다. 이는 박정희 정부의 경제정책이 가지고 있는 가장 중요한 특징이 대기업 위주의 경제개발 정책이었음을 의미한다. 따라서 중소기업의 반발 역시 점점 강화되었다. 이와 같은 문제를 최소화기 위하여 중소기업협동조합에 대해 정치적으로 포섭하였으며, 육성 대상은 중소기업이 아닌 중소기업협동조합으로 한정하였다(Kim, 2001).

물론 중소기업에 대한 지원이 간헐적으로 이루어진 것은 사실이다. 다만 일시적인 금융지원의 형태로 이루어졌으며, 정책적 중점지원 대상을 중소제조업으로부터 수출중소제조업으로 변경시켰을 뿐이다. 이러한 모습은 자유당 정부 시절부터 이어져오던 ‘개별 중소기업에 대한 선정과 육성’을 거의 모방한 형태였다.

3. 박정희 정부 2기(유신정권): 산업구조 고도화를 통한 위기관리(1972년~1979년)

1972년 시작된 경제개발 5개년 계획은 우리나라 산업구조의 고도화시기이다. 이 시기 수출상품의 고도화와 함께 자주국방의 필요성에 따라 중화학 공업화를 중점목표로 정하여 강력하게 추진되었다. 1973년 1월 박정희는 연두 기자회견에서 중화학공업의 육성을 정부의 주요 역점사업으로 추진하겠다는 이른바 중화학공업선언을 발표하였다. 유신체제가 한국적 민주주의의 목표로 제시한 국가안보와 경제성장을 동시에 추구하기 위한 수단으로 전면적인 중화학공업정책이 채택된 것이다(Park, 1997).

이와 같은 정책기조 하에 중소기업들은 대기업 구조 하에 계열화되었다. 이를 위한 제도로 1975년 ‘중소기업계열화촉진법’이 제정되었다. 중화학공업의 특징과 독과점 대기업의 보완적 역할을 하는 관련 하청계열 중소기업군의 형성을 기초로 하고 있다. 중소기업 육성정책은 경공업 중심의 수출 지향

2) 이러한 조직확대는 위상 강화를 의미하나, 대기업을 중심으로 경제개발정책을 수립한 박정희 정권에 있어 상공부 자체가 확대되는 현상 속에서 이루어진 일련의 변화에 지나지 않는다는 시각이 존재한다. 즉, 매우 빠른 속도로 조직확대를 거듭했던 상공부의 전체 조직에 비추어 볼 때, 중소기업국의 위상은 미약하다는 것을 의미한다.

적 산업으로서 지속적인 역할과 대기업의 계열기업으로 재편성되는 것으로 집약된다. 결국 대기업의 부품조달 및 하청 관계로 필요한 경우에 한해 관련 중소기업의 보호육성이 이루어졌으며 규모간 불균형을 발생시킨 큰 원인이 되었다고 할 수 있다. 이로 인해 한층 심화된 이중구조와 불균형 문제는 더 이상의 성장을 어렵게 만들 정도로 심각한 문제를 발생시켰고, 중화학공업 부문에 대한 집중투자가 중화학공업에 대한 설비과잉, 경공업부문의 설비부족으로 나타나 부문 간 수급불균형을 야기하였으며, 물가불안 요인으로 작용하였다.

<Table 7> Size and proportion of credit and shift to large companies, heavy and chemical fields(1975-1980)

(Unit: 10 Billion won, %)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Fund size	1,636	2,091	2,827	4,672	6,379	9,081
Private credit/policy funds	46.0	46.8	50.4	56.6	55.5	56.6
National investment funds	9.0	n/a	n/a	14.9	15.4	15.1

※ Source: Kim, 1992. 456p.

중화학공업은 자본집약적 성격으로 인해 정부의 재정투자 및 융자, 즉 정책금융이 산업발전에 중요한 역할을 수행하여 정부에서는 필요 재원을 마련하고자 1973년 국민투자 기금법을 제정하고 정책금융을 크게 확충하였다. <Table 7>에서 보듯이, 자금규모는 1979년이 1975년의 4배 정도이고, 민간신용에 대한 정책자금의 비중은 46.0%에서 55.5%로 증가하였으며, 정책자금을 위한 국민투자기금의 비율은 9.0%에서 15.4%로 증가하였다. 이는 단순히 정부의 정책금융이 늘었다는 의미 외에 일반 국민의 희생 위에 중화학공업과 재벌의 자본축적이 이루어졌음을 의미한다(Kim, 1992).

<Table 8> Value added growth conglomerate's progression

(Unit: 10 Billion won, %)

	1973	1975	1978	'73~'78
Top 5	169 (3.2)	425 (4.3)	1,657 (7.2)	29.6
Top 10	246 (4.7)	638 (6.4)	2,223 (9.7)	27.5
Top 20	345 (6.5)	881 (8.9)	2,863 (12.4)	25.4
Top 46	477 (9.0)	1,111 (11.2)	3,493 (15.2)	22.3
1 to 20 conglomerates	345 (6.5)	881 (8.9)	2,863 (12.4)	25.4
21 to 46 conglomerates	132 (2.5)	230 (2.3)	630 (2.8)	12.3
GDP	5,275 (100)	9,952 (100)	23,030 (100)	10.3

Notes: A ratio obtained by parentheses in the ban on GDP

※ Source: (Kim, 1992: 457).

<Table 8>은 대기업의 급속한 성장추세를 보여주고 있다. 특히 중화학공업 추진 과정에서 국가가 특혜와 과도한 지원 정책을 시행함에 따라 재벌기업의 자본 축적, 부가가치의 성장 및 규모확장이 급속히 진행되었다. 상위 5대 재벌의 경우 1973년부터 1978년까지 5년간 2배 이상의 성장 추세를 보여주고 있다는 점이 바로 그것이다. 이와 같은 양극화의 문제를 해결하기 위한 대안으로 중소기업 육성이 성공적으로 이루어지고 있는 일본에 조사단을 파견하게 된다. 1978년 각 관계부처 실무자로 구성된 대일조사단이 일본의 중소기업제도를 조사함으로써 중소기업진흥법이 제정되었고, 같은 해 중소기업진흥기금의 조성과 관리를 위해 중소기업진흥공단이 설립되었다.

그 밖에도 중소기업에 대한 경영·기술지도를 활성화시키기 위해 중소기업의 ‘경영 및 기술지도에 관한 계획’을 수립하였고, 전문계열화를 위해 ‘중소기업계열화촉진법’의 일부 개정을 추진하였다. 또한 ‘중소기업사업조정법’ 개정을 통해 기존 중소기업자 상호간 과당경쟁조정제도를 개선하고 대기업의 중소기업분야 침투로 인한 분쟁을 조정할 수 있도록 제도화하여, 이에 따른 벌칙을 강화함으로써 중소기업분야를 보호하고자 하였다. 이처럼 1978년 ‘중소기업진흥법’이 제정되거나 다른 중소기업 관련법이 개정된 것은 우리 경제가 가지고 있는 이중 구조적 문제점이 극심해졌기 때문이다(Lee, 1996).

<Table 9> Restoration of the late President Park Chung-hee government objectives and tools of SME development policy

Measures		Main Contents
Policy goal		Affiliated SMEs
Department	Ministry of Commerce, Industry and small bureau, Small and Medium Industry Promotion Corporation	
Policy confusion	Drift	
Measures	Detailed contents	Goals match tools
Policy tools	Information Management consultant service	○
	Small merger	△ (Modernization that planning is not sufficient)
	Regulation Systematization of small businesses	× (Correction contract relationship inequality is not done)
	Small and medium business adjustment	○ (Excessive competition. the improvement of coordination system)
	Economic tools	Credit Guarantee Fund Small and Medium Enterprises Promotion Fund Modernization investment policy for financial support facility

Notes: ○(agreement), △(medium), ×(disagreement)

1968년 상공부 중소기업국의 신설을 계기로 중소기업에 대한 정책과 기획의 업무를 본격적으로 담당하게 되었으며, 중소기업 지원정책의 집행대행기관인 중소기업진흥공단이 설립되는 등 중소기업전담 중앙행정조직의 권한이 외형상 대폭 확대되었다. 그러나 중화학공업을 육성하기 위한 박정희 유신 정부 시기 중소기업 지원정책은 많은 한계를 지니고 있다. 특히, 유신체제의 중화학공업화정책에 기인하여 전통적인 재벌 대 중소기업의 이중구조가 심화되었다. 중화학공업부문에 대한 집중투자가 결과적으로 중화학공업에 대한 설비과잉, 경공업부문의 설비부족으로 나타나 부문간의 수급불균형을 야기하였고, 만성적인 물가불안 요인으로 작용하였다.

다양한 중소기업 관련법을 제정하거나 개정한 것은 당시 한국 경제의 이중 구조적 모순이 격화되고 있었다는 것을 의미한다. 따라서 기존의 중소기업 육성체도를 어느 정도 보장하는 내용을 담고 있다. 혹은 최소한의 범위에서 중소기업에 대한 정책방향을 재정립할 수 있는 제도적 기반을 제공한 것이다. 그러나 이와 같은 정책강화를 위해 기존의 중앙행정조직인 중소기업국을 확대·발전시킨 것이 아니라 특별법인의 형태로써 중소기업진흥공단을 설립하였다는 점, 기존의 중소기업국과 중소기업은행에 더 붙여 또 다른 형태의 조직이 만들어졌다는 것은 정책의 신속한 전환 및 실효성 있는 정책의 도입 등에 업무상 중복이 발생할 소지를 갖게 되었다.

4. 전두환 정부 및 노태우 정부: 중소기업 보호육성을 통한 위기관리(1980년~1992년)

1970년대 후반 석유과동과 같은 일련의 경제·사회적 환경변화로 1980년대에 들어서 한국의 경제는 -5.2%의 성장을 경험하게 되고, 소비자 물가는 28.7%, 도매 물가는 38.9% 상승하게 된다(Kim et al, 2005). 이와 같은 심각한 경제상황은 성장위주의 정책에서 안정기조에 바탕을 둔 균형성장정책으로 전환하는 계기가 되었으며, 이러한 목표를 달성하기 위해 경제의 안정화, 시장 자율화, 산업구조의 조정 및 산업간, 지역간, 계층간 불균형 해결이 과제로 제기되었다. 또한 중소기업 지원정책 역시 이러한 기조에 따라 ‘보호·육성’ 위주로 추진되었다. 1981년 중소기업진흥장기계획(1982-1991)이 수립된 것을 계기로 다양한 중소기업 육성정책이 전개되기 시작하였다. 이는 균형경제정책을 추구한 것을 의미하는데, 그 배경으로는 중화학공업을 육성정책으로 인한 폐단과 여타 산업에 대한 상대적인 차별에 기인한 것이다.

1970년대 추진된 중화학공업 정책에 투입된 전체 민간설비 자금 중 약 30%는 외자로 충당되었다. 또한 중화학공업 총 사업비 약 7조 중 1979년 6월까지 집행된 총 사업비는 약 2조 3천억 원에 이른다. 문제는 이 중 90%가 넘는 비중이 차입금이었던 점이다. 따라서 1979년 제2차 석유과동을 거치면서 수출부진이 발생하였고, 기업의 설비가동률이 저하되는 경기공황상태가 나타나게 되었다. 이를 해결하기 위한 방안으로 기업의 자발적인 조정이 아니라 국가가 주도하는 강제적 조정의 형태로 이루어지는 합병이 이루어졌고, 이를 보상하기 위한 지원책으로 1980년 ‘산업합리화 및 투자장려책’이 발표되었다.

또한 경제정책에 있어 이전의 정부와 큰 대조를 보여주게 된다. 첫째, 부실기업 정리를 들 수 있다. 부실기업 정리는 경쟁력 저하와 1970년대 중화학공업에 대한 과다 투자라는 문제점에 기인하여 시도되었으나, 그 결과는 작은 기업이 보다 큰 기업에 통합·흡수되거나 대재벌보다는 그 다음 수준에 있는 재벌기업들이 더 큰 혜택을 입게 되었다(Kim, 1992). 예를 들어 정부는 1980년 주요 중장비 산업체(효성, 코오롱, 쌍용)를 합병함으로써 기계산업을 정리하여 그들에게 독점업체로서의 위치를 부여하였다. 이는 정부가 부실기업 정리에 있어 시장 경쟁의 원리가 아닌 정치적 논리를 적용하였음을 의미한다.

둘째, 금융정책을 들 수 있다. 국제시장에 대한 자율화 조치로서 시장개방 정책이 추진되고 국내시장에서의 자율화조치는 금융자율화 정책으로 나타나 1980년부터 정부에 의해 추진되었다. 1980년부터 정부는 공식적으로 중소기업에 대해 보다 많은 여신을 제공하도록 은행에 압력을 가하였다. 이는 지방은행 신용증가의 55%와 전국의 시중은행 신용의 35%는 중소기업에 제공하는 것이었다.

그러나 대기업이 지배세력의 중추를 이루고 대기업의 수출을 통해 수출지향의 발전전략을 추진하고 있는 정부로서는 대기업에 대한 금융지원 대신 중소기업에 지원하는데 한계를 지니고 있었다. 부채가 많은 부실 대기업들은 빚을 갚기 위해 새로운 양의 금융지원이 필요하였고, 재무구조가 부실한 기업에 대한 산업합리화는 주로 대기업에 포함하고 있었기 때문에 이러한 부실기업을 살리기 위해 이를 인수한 기업들에게 보다 많은 여신이 이루어질 수밖에 없었다. 또한 수출축진을 위해서 근본적으로 수출의 대다수를 차지하고 있는 대기업에게 지원이 집중될 수밖에 없었다. 결국 1985년 대기업의 은행여신에 대한 대부분의 제한조치들은 철회되어 대기업에 대한 여신의 규모는 다시 증가하기 시작하였다(Table 10 참조).

<Table 10> The amount of loans to the increase in domestic lending and SMEs

(Unit: Billion won)

Year	Total loans(a)	Loans for SMEs(b)	b/a(%)
1970	1,594	457	28.7
1972	2,785	900	32.3
1974	3,895	1,502	38.6
1976	8,194	2,227	27.2
1978	19,200	5,112	26.2
1980	32,266	10,058	31.2
1981	37,506	14,283	38.1
1982	42,708	12,724	29.8
1983	39,245	15,440	39.3
1984	38,286	15,251	39.2
1985	58,463	19,641	33.6

※ Source: (<http://www.bok.or.kr>)

셋째, 중소기업에 대한 지원을 외형적으로 강화하였다. 전두환 정부는 헌법개정을 통해 중소기업 보

호·육성 조항이 삽입될 만큼 중소기업 강화를 모색하였다. 그러나 이를 실천하기 위한 적극적인 준비는 미흡했다. 정부보다 국가가 중소기업 지원에 대해 더욱 적극적이었기 때문이다. 의원입법 형태로 1981년 정부의 중소기업제품 구매를 의무화하는 ‘중소기업제품구매촉진법’이 신규 제정되었으며, 1982년 말 중소기업기본법, 중소기업진흥법, 중소기업계열화촉진법 등이 각각 개정·보완되었다. 그러나 의원입법 형태로 제정되거나 개정된 중소기업 관련법이 정부에서 효과적으로 실시되는 것은 쉽지 않았다(Kim, 1993). 중소기업기본법 시행령은 1983년 8월에 이르러 비로소 제정되었으며, 개정된 중소기업진흥법의 일부 내용만이 1983년부터 실시되었다. 또한 이러한 적극적인 정부방침과 달리 정부의 지원은 다른 형태로 이루어지고 있었다. 특히 독자적 기술개발을 촉진하기 위해 재벌기업을 상대로 금융·세제 상의 대대적 지원이 이루어졌다는 점이다.

<Table 11> Chun Doo-hwan and Roh Tae-woo government objectives and tools of SME development policy

Measures		Main Contents	
Policy goal		Protect and foster small and medium enterprises	
Department		Ministry of Commerce, Industry and small bureau, Small and Medium Industry Promotion Corporation	
Policy confusion		Drift	
Measures	Detailed contents		Goals match tools
Policy tools	Information	Management consultant service	○
	Regulation	Increased regulations	△ (Ineffective regulation)
		Insolvent companies	× (Giving an exclusive competence in a big corporation)
		Large enterprise credit control	× (Abolition since 1985)
	Economic tools	Policy Lending Helping promising small businesses	×

Notes: ○(agreement), △(medium), ×(disagreement)

한편, 1988년 출범한 노태우 정부의 경우 시장경제체제의 확립을 내세운 전두환 정부에 비해 중소기업 관련 정책의 시행이 활발하게 이루어지지 않았다. 이는 중소기업에 대한 지원강화가 매우 소극적이었음을 의미한다. 전두환 정부 및 노태우 정부는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률을 제정하고, 공정거래실과 공정거래위 등 관련 조직이 확대되고, 그 권한이 강화되었다. 그러나 실질적으로 독점 규제를 추진하거나 중소기업에 대한 지원을 강화하기 위한 것은 결코 아니었다. 이는 중소기업에 대한 보호·육성을 천명하였던 이 시기 정권들에게 있어 중소기업에 대한 지원이 진정한 관심사가 아니었음을 의미하며, 박정희 정부와 대조를 이루려고 노력하였으나 결과적으로 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

5. 김영삼 정부: 규제완화와 세계화를 통한 위기관리(1993년~1997년)

문민정부를 표방한 김영삼 정부는 과거 정부와의 차별화를 시도하기 위해 규제완화와 세계화를 특징으로 하는 신경제정책을 강조하였다. 중소기업 관련법에 있어서 정부입법의 형태를 취하는 등 적극적인 성향을 보여주었다. 1993년 중소기업협동조합법의 개정, 1994년 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률, 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률을 제정하였다. 김영삼 정부의 중소기업 지원체계의 특징 중 하나는 단순화·체계화로 대표될 수 있다. 이러한 김영삼 정부의 정책적 변화는 당시 진행 중이었던 우루과이라운드(UR) 협상과 깊은 연관을 맺고 있다(Song, 2005). 1994년 초 예상 밖으로 우루과이라운드 협상이 비교적 빠르게 타결되었고, 이에 따라 WTO 체제가 1995년 초부터 출범하였다. 김영삼 정부는 우루과이라운드 협상의 타결에 대비하고, 협상 타결 이후 출범한 WTO 체제가 요구하는 국제 규범에 적응하기 위해 중소기업 관련법을 개정하거나 새롭게 제정하지 않을 수 없었다.

특히, 김영삼 정부의 가장 큰 특징은 바로 1996년 ‘중소기업청’의 신설이다. 이는 기존 공업진흥청에 대한 개편을 통해 이루어진 것이며, 중소기업 지원업무를 지방에서 직접 수행하기 위해 지방중소기업청 또는 지방중소기업사무소도 설치되었다. 또한 구조고도화 촉진과 생산기술력을 강화하기 위하여 유망 중소기업에 대한 구조개산사업을 지속적으로 추진하였고, 자동화·정보화 사업 확대와 개발기술의 사업화 추진 및 기술 집약형 창업을 촉진하였다. 이러한 정책을 위하여 이 시기 제정된 법률들을 보면 1994년 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률과 지방중소기업 육성을 위한 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률이 있었고, 1995년에는 중소기업 사업영역 보호 및 기업간 협력증진에 관한 특별조치법의 제정으로 이 시기의 정책들을 뒷받침하고 있다. 역사상 최초로 지방청과 지방사무소 등 전국적인 체계를 갖춘 외청 형태의 독립적인 중소기업 전담 중앙행정조직이 설립되었다는 점은 매우 중요한 의미의 발전이라 할 수 있다. 그러나 중소기업정책 수립권 등 중요 권한 그 상급기관인 통상산업부가 행사하고 있었다는 점은 중소기업청이 가진 한계라고 할 수 있다.

김영삼 정부 이전까지 국가는 독점자본의 축적을 위해 대기업과 재벌 등에게 사실상 국유화된 금융자원을 집중·지원하였다. 국가의 특혜를 받고 성장한 대기업과 재벌 등은 시장에서 대부분 독점적 위치에 있었다. 또한 경제력을 집중한 재벌은 정치적 협상능력을 키워왔거나 정치세력화를 시도하였다. 특히 계층 간의 경제력 불균형이 해소되지 않고 그대로 방치된 상태였다. 이러한 상태에서 냉전종식을 계기로 미국이 동아시아의 중상주의적이며 민족주의적인 발전전략을 더 이상을 용납하지 않고 신자유주의적 개혁을 요구하기 시작하자 국가주도적 발전모델이 시장에 비효율을 야기한다는 비판이 점차 부각되었다(Ikenberry, 1986). 김영삼 정부의 세계화 역시 이러한 상황 하에서 진행되었다. 그러나 대다수 개발도상국과 마찬가지로 한국 역시 공정한 시장경쟁을 감독할만한 제도적 장치가 부재하였다. 따라서 자유화와 규제완화는 필연적으로 독과점세력의 불공정 행위에 대한 감독의 소홀 및 통제의 완화를 유발하였다. 이처럼 한국은 자율적인 시장제도 또는 그 자유경쟁에 의해 독점자본을 통

제하는 것이 불가능하였다. 산업정책의 주된 흐름이 70년대 국가의 산업지정과 특혜적 지원을 특징으로 하는 정책에서 80년대 후반 90년대를 전환점으로 기능적 지원정책 중심의 산업정책으로 이동하였지만 여전히 산업정책의 수혜자는 재벌이었고(Lee and Jun, 2002), 이들 재벌의 자금조달을 원활히 해주기 위해 금융시장 자유화도 더 적극적으로 추진되었다.

김영삼 정부의 주된 정책기조는 선진국형 기술지식 산업으로의 전환이다. 특히 첨단산업 육성을 위한 연구개발 투자에 많은 노력을 기울였다. <Table 12>를 통해 알 수 있듯이 1997년 연구개발투자의 총규모는 12조 1,860억원으로 1993년에 비해 6조 이상의 금액이 증가한 것이다. 연구개발에서 민간이 차지하는 비율은 1994년을 기점으로 점차 감소하고 있는데, 이는 국가의 연구개발에 대한 지원이 그만큼 증가하고 있음을 반영한다. 그러나 문제점은 이러한 투자가 소수의 대기업에 의존하고 있다는 점이다.

<Table 12> R&D key indicators

(Unit: 10 Billion won, %)

Year	R&D Investment (10 Billion)	R&D Investment /GNP	Private burden(%)
1992	4,989	2.06	82.4
1993	6,153	2.32	83.1
1994	7,895	2.60	84.1
1995	9,440	2.69	81.1
1996	10,878	2.81	78.0
1997	12,186	2.93	77.0

※ Source: The Ministry of Science-Technology, Each year.

1997년을 기준으로 현대, 삼성, 대우 등 상위 5대 기업이 차지하고 있는 연구개발투자 점유율은 36%로 1992년부터 지속적으로 증가하고 있으며, 상위 20대 기업이 차지하고 있는 연구개발비는 대략 전체 60%이다. 이 같은 현상은 산업기술이 고도화되고 첨단기술 개발에 소모되는 비용이 증가함에 따라 대기업일수록 연구개발에 상대적으로 유리한 조건에 있다는 것을 의미한다. 따라서 산업기술이나 첨단기술에 대한 정부의 지원정책은 중소기업 지원의 목적을 표방하고 있으나 실제 집행 현황은 기술개발의 고도화와 자본집약적 성격으로 인해 일부 대기업 중심으로 이루어진 것이다.

또한 주력업종제도를 기업경쟁력 강화를 위해 추진하였다. 1960년대부터 1980년대에 이르기까지 불균형적인 경제성장 전략에서 대기업은 정부에 의해 상대적으로 유리한 지위를 확보할 수 있었다. 이러한 배경에서 추진된 주력업종제도는 재벌의 다각화를 억제하여 소수의 단일 업종에 주력함으로써 기업의 경쟁력을 강화하려는 정책이다(Kim, 1997). 공정거래제도에서 실시하는 일률적인 여신규제를 지양하고, 재벌의 주력기업에 대해 여신규제를 실질적으로 해제하여 국가경쟁력을 향상시키는 것이 이 제도의 목표이다.

그러나 이 제도 역시 본래 목표를 상실하고 재벌의 국제경쟁력 강화에만 초점을 맞추게 된다. 즉, 대기업들의 비관련 업종에 대한 다각화를 규제할만한 수단을 갖추지 못한 채 여신규제 완화만을 유인책으로 실시한 결과 오히려 재벌들의 경제력 집중을 강화시키게 된 것이다.

<Table 13> Concentration in corporate investment in research and development

(Unit: %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Top 5	30.1	31.0	33.8	34.6	32.3	36.0
Top 10	39.1	40.1	43.7	45.2	44.5	48.0
Top 20	49.8	51.7	54.4	57.5	56.5	59.4
Corporate spending on R&D	100	100	100	-	-	-

※ Source: Industrial Technology Association, Each year.

<Table 14>와 같이 실제 1993년 604개였던 30대 재벌의 계열사가 1997년에는 819개까지 늘어났고 영위업종수도 18.83개에서 19.83개로 증가하였다. 김영삼 정부 시기 재벌들의 계열사와 업종수가 늘어남에 따라 업종전문화정책의 실패는 물론 대기업 중심으로 정책적 지원이 집중되는 문제점을 가져오게 되었다. 이것이 의미하는 바는 국가규제로부터 자본의 해방을 강조하는 신자유화 논리가 시장제도의 발달이 미숙한 한국에 적용되자, 그것은 오히려 경제적·정치적 기반을 붕괴시킨 결과를 가져온 것이다. 1997년 외환위기를 촉발시킨 가장 근본적 요인은 이러한 현실과 한계를 무시한 채 독점 규제를 축소시킨 것이라고 할 수 있다.

<Table 14> Changes number of industry live number of conglomerates in affiliates and 30s

(Unit: Number)

	1993	1994	1995	1996	1997
Number of affiliates	604	616	623	669	819
Number of affiliated companies on average	20.7	20.5	20.8	22.3	27.3
Number of business category	18.83	19.07	18.53	18.84	19.83

※ Source: (<http://www.ftc.go.kr>).

김영삼 정부는 '신경제 5개년 계획'을 통해 시장 및 자본자유화 등의 개방정책과 산업구조조정을 지속적으로 추진할 것을 표방하였다. 당시 경제정책은 세계시장에서의 경쟁력 제고를 위한 생산성 향상이 핵심이었다. 즉, 제조업 중심의 '기업경쟁력 강화'가 주된 전략이었다. 그러나 문제는 이러한 정책들이 오히려 재벌들로 하여금 사업확장과 여신규제 완화를 위한 수단으로 악용되었다는 점이다. 1996년 김영삼 정부의 제5차 공정거래법 개정 과정을 통해서도 이러한 사실을 확인할 수 있다. 1996년 추

진된 공정거래법 개정안에는 채무보증제한제도의 강화, 계열사간 부당 내부거래에 대한 규제강화, 공정거래법 위반행위에 대한 이행강제금 제도와 긴급중지명령제도 등 재벌의 경제력 집중억제를 위한 정책이 상당수 포함되어 있었다. 그러나 이 개정안은 전면 백지화되었다. 즉, 산업정책 자체가 대기업 중심으로 자리 잡았음을 확인할 수 있다.

<Table 15> Kim Young-sam's administration objectives and tools of SME development policy

Measures	Main Contents	
Policy goal	Improve conditions for innovative SMEs	
Department	Ministry of Commerce, Industry and small bureau, Small and Medium Industry Promotion Corporation, Small and Medium Business Administration	
Policy confusion	Drift	
Measures	Detailed contents	Goals match tools
Policy tools	Information Management consultant service	○
	Exemplary system whose core business, Sector specialization	×
	Regulation (Increased number of companies affiliated with conglomerates)	×
	Strengthen antitrust regulations	(Insider transactions, immediate order to stop, the exclusive right to accuse were flawed)
	Economic tools Industry and Energy to technology development Advanced industrial technology development funding	×
	(Conglomerate-oriented environment)	

Notes: ○(agreement), △(medium), ×(disagreement)

6. 김대중 정부: 벤처 육성을 통한 위기관리(1998~2002)

김대중 정부는 IMF 경제위기를 극복하는 것을 최대의 당면과제로 설정하였다. 이로 인해 중소기업의 경우에도 상시종업원 5인 이상 제조업 기준으로 그 수가 1997년 91,234개에서 1998년 78,869개로 13.6% 감소하는 등 사회적 문제로 자리 잡게 된다. 이에 김대중 정부는 IMF 지원체제 하에서 신용경색이 심화되자 경쟁력 있는 중소기업의 연쇄도산을 방지하기 위한 다양한 금융지원책을 강구하였다. 또한 중소기업의 안정적 경영여건을 조성하기 위해 자금, 입지, 판로 등 관련 지원시책을 강화하였으며, 중소기업의 구조조정 원활화와 구조개선사업의 지속적인 추진을 시도하였다. 특히, 벤처창업 및 벤처기업 활성화를 토한 기술집약형 산업구조로의 이행을 촉진하고, 판로 및 수출지원을 통하여 중소기업의 경영안정과 국가경제의 활력을 되살리는데 역점을 두었다. 물론 벤처기업 육성은 중소기업창업지원법, 신기술사업금융지원법 등을 통해 김대중 정부 이전부터 존재하고 있었으나, 중소기업의 테두리를 넘어 벤처부문의 직접적인 지원은 일련의 발전국가적 정책아이디어에 입각하여 이루어졌다

(Jang, 2005).

1997년 벤처기업 육성에 관한 특별조치법을 제정하면서 벤처기업 육성은 산업정책의 중심으로 부상하였다. 먼저 경제위기를 계기로 그동안 한국 경제성장을 이끌어온 재벌 중심의 압축성장 과정에 초래된 경제구조의 불균형이 극대화되면서 벤처 중심의 중소기업 육성은 산업조직정책의 최우선 과제로 부상하게 되었다. 김대중 정부는 ‘재벌경제로부터 벤처경제로’의 이행을 정책기조로 내세움으로써 중소 벤처기업이 주체가 되어 경제를 이끌어가도록 한다는 것을 새로운 정책목표로 확립하였다.

<Table 16> New registration status, and exit of venture capital firms

(Unit: Number)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 The first half
Number of companies listed (Venture/Whole)	173 (38.2)	244 (40.4)	353 (49.0)	376 (44.6)	381 (43.3)	385 (43.2)
New registration number (Venture/Whole)	58 (36.3)	116 (46.4)	134 (74.0)	105 (66.9)	58 (81.7)	21 (70.0)
Exit number of companies (Venture/Whole)	-	-	1 (20.0)	7 (50.0)	10 (55.6)	22 (88.0)

※ Source: SERI, 2004.

정부는 1998년부터 본격적인 중소·벤처기업 창업자금에 대한 융자지원을 시작하였다. 1999년에는 IBRD차관자금으로 4,150억원을 조성하였으며, 1999년 7,620억원, 2000년 2,115억원, 2001년 2,600억원, 2002년 2,700억원 등 5년간 총 1조 9,200억원의 창업자금을 조성하여 약 8천개의 기업에 지원하였다. 융자를 통한 지원은 벤처인증을 받은 기업에 대해 장기저리의 융자를 받을 수 있는 혜택을 부여하였다. 정책금융의 형태로 지원되는 벤처창업전용자금은 대출금리가 일반기업에 비해 2% 이상 낮으며, 대출기간 역시 일반 시중은행보다 길어서 벤처기업의 안정적 사업에 유리하도록 만들었다. 벤처기업의 직접금융시장인 코스닥 시장을 1996년 개설한 이후 정부는 세 차례에 걸쳐 코스닥 시장의 활성화 및 개선방안을 토하여 코스닥 시장과 관련한 법제도를 정비하여 중소벤처기업이 안정적 장기자금을 조달받도록 하였다.

<Table 16>을 보면 코스닥 등록 벤처의 수는 증가하고 있으나, 신규등록 벤처의 수는 2001년 이후 계속 감소하는 것을 확인할 수 있으며, 특히 2004년 상반기에는 퇴출 벤처의 수가 신규등록 벤처를 상회하고 있다. 이와 관련하여 Kim and Doo(2004)은 벤처정책의 성과에 대한 왜곡이라는 한계가 존재하며, 직접지원 재정정책의 폐지 및 정부실패에 대한 분석이 필요함을 주장하기도 하였다.

<Table 17> Kim Dae-jung administration objectives and tools of SME development policy

Measures		Main Contents	
Policy goal		Fostering competitiveness SMEs	
Department	Ministry of Commerce, Industry and small bureau, Small and Medium Industry	Activation of venture capital firms committee	
Policy confusion		layering	
Measures	Detailed contents	Goals match tools	
Information	Management consultant service, Various information	○	
Policy tools	Regulation	Venture capital market normalization	△ (Target problem occurs, such as redundancy)
	Economic tools	Start-up loans Venture Firm Accumulation Center designation system R&D Investment Tax assistance and credit guarantees	△ (Interagency competitive inefficiencies caused by excessive investment)

Notes: ○(agreement), △(medium), ×(disagreement)

김대중 정부의 벤처기업 육성은 당시 재벌 위주의 경제구조에 의존하지 않고, 기술력을 기반으로 고부가가치화에 도전하는 신기술·지식집약형 산업의 육성을 목적으로 이루어진 공격적인 전략이었다. 한 가지 흥미로운 점은 과거 1970년대의 중화학공업의 집중화를 통한 재벌기업의 육성을 도모하였던 박정희 정부의 정책과 유사한 경로를 따르고 있다는 점이다. 특히 주목하여야 할 점은 벤처기업 육성정책 초기에 정부는 5년 동안 2만개의 벤처기업을 육성할 것이며, 궁극적으로 2005년에는 4만개에 이를 것이라는 벤처기업에 대한 비전을 제시하였다는 점이다. 이는 1970년대 정부가 중화학공업을 육성하면서 범국가적으로 자원의 동원 및 배분이 이루어지던 시기에 수량적인 목표가 실제로 달성하여야 할 계획의 의미를 지녔던 것과 유사한 모습이다(Jang, 2005). 또한 심도 있게 고려되어야 할 사항은 정부가 벤처기업을 육성한다는 것이 벤처기업과 벤처산업부문을 동일시하고 있다는 것이다. 벤처는 고위험과 고수익, 기업가적 능력이나 기술능력 등을 표상하는 개념인데 반해, 정부는 이러한 개념을 국가적 산업육성의 형태와 혼동하여 집행하였다.

이와 더불어 김대중 정부에 있어서도 특정 중소기업 혹은 중소기업 부문에 대한 육성 정책은 지속적으로 이어져오고 있다. 즉, 벤처형 기업에 대한 육성정책은 산업정책의 제도적 유산의 틀 안에서 경로가 유지됨을 확인할 수 있다.

7. 노무현 정부: 혁신 주도형 중소기업을 통한 위기관리(2003~2008)

소위 “벤처버블”의 붕괴 이후 경기하강 현상이 장기간 지속되면서 성장률이 낮아지는 상황이 전개

되었다. 이에 서민과 중상층을 위한 정부를 표방하고 출범한 노무현 정부는 중소기업 육성을 통하여 국민경제의 활력을 회복하고자 노력하였으며, 자율적 경쟁과 협력을 중시하는 혁신주도형 경제구조를 형성해 나가는 정책을 추진하기 시작하였다.

중소기업정책 또한 과거의 관행과 인식을 탈피하여 새로운 전기를 맞이하게 된다. 특히 2004년 중소기업 경쟁력 강화 종합대책을 시작으로 2004년 벤처기업 활성화대책, 2005년 중소기업 12대 정책혁신과제 선정, 영세자영업자 종합대책, 대·중소기업 상생협력 등 중소기업 문제의 본질에 대한 다양한 대책을 마련하기 시작하였다(Cho, 2008).

오랜 기간 동안 중소기업 지원정책이 다양하게 추진되었음에도 불구하고, 경영성과 부진, 대·중소기업간 양극화 심화, 대외경쟁력 약화 등 여전히 중소기업이 구조적으로 안고 있는 문제점들이 부각되면서 중소기업 지원정책의 틀 역시 새롭게 구축되었다. 특히 그동안 중소기업을 경제적 약자로 보고 보호와 육성의 대상으로 인식하면서 획일적인 직접지원 중심의 정책으로는 중소기업의 경쟁력 제고를 도모하는데 한계가 있다고 판단하고, 중소기업 지원정책에 대한 패러다임 전환을 시도하였다. 즉, 중소기업 지원정책의 기초가 지난날의 보호 및 육성 위주에서 경쟁 및 협력 촉진으로, 요소주도형에서 혁신주도형으로, 직접적인 지원 위주에서 간접지원 위주의 환경조성, 수요자 맞춤형 정책으로의 전환을 추구한 것이다. 중소기업 지원정책의 목표 또한 ‘혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화를 통한 중소·벤처기업의 활력제고’에 중심을 두었다.

이 기간 중 추진된 정책상의 두드러진 특징으로는 단체수의계약, 고유업종 및 지정계열화 등 그동안 중소기업을 보호하기 위해 도입되었던 경쟁제한적 제도들이 폐지되고 중소기업간 경쟁을 추진하는 한편, 대·중소기업간 상생협력을 도모하면서 재래시장, 소상공인 등의 동반성장을 위한 정책적 노력을 전개하였다. 노무현 정부 중소기업 지원정책은 가장 큰 문제점은 지원이 복잡·다원화되었다는 점이다. 경영안정자금의 경우 지방자치단체에서 조례를 통해 중소기업 육성차원에서 지원함과 동시에 중소기업청에서도 재해복구, 수출금융, 원자재구입 지원을 위한 명목으로 추진하고 있다. 기금의 경우 해당 부처와 지방자치단체에서 특정 고유의 목적으로 조성된 기금을 중소기업에 지원하고 있다. 예를 들어 문화체육관광부에서 운용하는 관광진흥개발기금의 경우 운영자금, 건설 및 개보수 명목으로 지원하고 있고, 지원대상이 관광산업체에 국한되어 있지만 중소기업청과 지방자치단체의 경우 전산업을 대상으로 하기 때문에 중복지원의 가능성이 많다(Lee and Ko, 2009).

한편 자금지원의 세부사업들 중 일부는 본청에서 일부는 지방유관기관에서 담당하고 있어 이 역시 중복지원의 문제가 될 수 있다. 즉, 지원 자체가 항구화되어 운영의 탄력성을 확보하지 못할 뿐만 아니라 오히려 시장의 효율적 기능을 왜곡시킬 수 있는 문제점이 될 수 있다. 또한 기술개발에 대한 직접성 투자와 지원은 마련되어 있는 반면 기술이 ‘거래’될 수 있는 환경은 조성되지 못하고 있다. 혁신주도형 중소기업의 기술이 적절한 시기에 상용화되기 위해선 기술에서의 “중매”를 활성화시키는 정부의 역할이 중요하다. 어느 수준의 어느 종류의 기술이 필요한지 차별화하여 중개, 거래해줄 수 있는 제도가 필요하며, 자율적인 관계 설정이 가능하도록 네트워크(Mandell, 1990)가 형성되는 것이 중요하

다. 이러한 여러 필요성을 충족시켜줄 수 있는 제도가 바로 ‘기술거래시장’이라 할 수 있다.

<Table 18> Roh Moo-hyun administration objectives and tools of SME development policy

Measures		Main Contents	
Policy goal		Innovation driven by SMEs	
Department		Ministry of Commerce, Industry and small bureau, Small and Medium Industry Activation of venture capital firms committee	
Policy confusion		layering	
Measures	Detailed contents	Goals match tools	
Policy tools	Information	Management consultant service, Various information, Patent	○
	Regulation	-	-
	Economic tools	Investment loans, Surety insurance	△
		Human Resource Development R&D Investment Start-up capital, Venture Certification	(Existence of various financial support, buy detailed coordination was limited)

Notes: ○(agreement), △(medium), ×(disagreement)

IV. 중소기업 육성정책 변동과 정책혼합

한국은 중소기업에 불리한 불균등 관계를 반영하여 중소기업 전담 행정조직이 없던 상태에서 1952년부터 광의의 중소기업 지원정책이 등장하였다. 당시의 지원정책은 자금난에 시달리던 중소기업에 대한 자금융자 등 긴급구호에 초점이 맞추어져 있었다. 그럼에도 불구하고 이 시기 지원정책은 향후 중소기업 지원정책의 기본이 되어 경로의존적인 흐름으로 이어지게 된다. 박정희 정부 1기의 경우 경제정책은 대다수 수출주도형 대기업 혹은 재벌 성장에 초점이 맞추어져 있었다는 점에서 중소기업의 지원 역시 간헐적인 자금융자의 형태가 지속적으로 이어진다. 이는 중소기업 지원을 위한 정책적 고려 자체도 충분히 정책목표로 설정되지 못했으며, 실제 사용된 정책수단은 일시적인 금융지원에 머물러 있다는 점에서 정책목표와 수단이 단순히 기존의 정책에 더해지는 누적(layering)의 모습을 보여주고 있다. 박정희 유신정부의 경우 중화학공업 육성에 있어 점차 늘어나는 중소기업의 반발을 해결하기 위해 중소기업 지원을 정책목표로 설정하게 된다. 문제는 기존의 사용하던 정책수단이 그대로 이어지게 된다는 점이다. 단순히 정책목표를 통해 당시 한국의 경제구조가 가지고 있던 문제를 상징적으로 해결하고자 하였을 뿐, 실제 정책집행에 있어서는 기존의 정책수단이 그대로 사용되는 표류(drift)의 양상으로 나타났다.

전두환 및 노태우 정부, 김영삼 정부 역시 이러한 표류(drift) 현상이 지속되고 있다. 정권 초기 중소기업의 보호와 육성, 중소기업의 경쟁력 향상이라는 정책목표를 설정하고 정책수단을 새롭게 설계하고자 하였으나, 이러한 정책수단들이 전면 백지화로 이어지면서 결과적으로는 친재벌적 정책수단들

이 그대로 존속되었다.

김대중 정부의 벤처육성정책은 큰 변환점이라고 할 수 있다. 그러나 벤처 기업의 유형에 속하는 중소기업 업종들이 가진 특징, 그들이 활용하는 기술의 특성이나 생산하고자 하는 제품의 특성 면에서 모두 높은 불확실성에도 불구하고, 대다수 중소기업 지원정책은 벤처에 초점이 맞추어져 있다는 점은 목표설정상의 문제점으로 판단된다. 즉, 기술 자체가 최대의 장점이자 단점이 벤처중소기업의 경우 투자 패턴이나 향후에 대한 예측 모두 불확실성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 직접성 투자 및 지원은 오히려 초기부터 ‘제도적 장치’에 과도히 의지하는 벤처중소기업의 양산을 낳을 수 있다. 뿐만 아니라 김대중 정부의 벤처지원정책 역시 새로운 형태의 정책수단을 모색하였기보다 1970년대 수출주도형 대기업 육성 및 집중화에 초점을 맞추었던 박정희 정부의 정책과 유사한 형태를 보이고 있다. 국가경제의 위기극복이라는 정부규범과 경제구조변화라는 정책적 사고는 사용가능한 재정적 정책수단을 동원하게 되었고 이러한 과정은 박정희 정부와 유사한 제도적 경로를 따르고 있다는 점에서 적절치 못한 목표의 설정과 기존 정책수단의 차용이라는 차원에서 또 다른 형태의 누적(layering) 현상으로 분류하였다.

마지막으로 노무현 정부의 경우 다원화된 중소기업 지원제도를 가장 큰 특징으로 한다. 그러나 노무현 정부의 지원정책이 가진 가장 큰 문제점은 정책간 역할 및 기능의 불명확성과 지원체계의 중복성이다. 이는 벤처기업 육성에서 혁신 주도형 중소기업의 육성이라는 정책적 목표의 변동에도 불구하고 기존 김대중 정부의 정책수단을 기반으로 하여 보다 세부화된 정책수단을 모색한 결과로 해석된다. 물론 점차 사각화 해소를 위한 정책의 개발이라는 점은 부정할 수 없으나, 이러한 정책들이 유사·중복성을 내재하게 되었다는 점, 권한위임 또는 위탁규정의 문제로 인해 수혜자 입장에서 혼선을 초래할 소지가 있다는 점은 일련의 누적(layering) 현상으로 인한 문제라고 할 수 있다.

V. 결론

이상의 분석결과를 종합하여 보면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 중소기업 지원을 위한 정책적 고려는 일시적인 금융지원이 대다수를 이룬다는 점이다. 이는 이승만 정부부터 김영삼 정부에 이르기까지 다양한 정책목표를 바탕으로 이루어진 중소기업 육성·보호정책 흐름 속에서 나타나고 있다. 둘째, 실질적 의미의 중소기업에 대한 정책적 고려는 김대중 정부 이후로 정의할 수 있다. 기존의 친재벌 정책에서 벗어나 점차 다양한 재정적 수단의 확대가 이루어졌으며, 더불어 중소기업의 경쟁력 향상이 주요 정책목표로 자리 잡게 되었다. 그러나 여전히 공급자 중심의 직접적이고 일시적인 성격의 지원이 많다는 점, 발전국가적 성향이 남아있다는 점은 향후 보완적인 논의가 필요한 문제이다.

중소기업 지원정책 변동과 그 정책혼합 양상이 보이는 특징으로는, 김영삼 정부에 이르기까지 이승

만 정부의 일시적인 금융지원이 주를 이루는 전환(conversion) 현상이 주를 이루고 있다는 점이다. 이는 다양한 정책목표가 규범적 혹은 기능적으로 고려되었다고 하더라도, 실제로 사용된 수단은 이승만 정부의 정책수단이 지속되었다는 것을 의미한다. 앞서 실질적 중소기업정책이 이루어진 시기로 정의한 김대중 정부부터 노무현 정부에 이르기까지 정책혼합의 양상은 누적(layering)의 양상을 보인다. 기존의 목표와 수단의 전면 폐지가 이루어지지 않는 이상 정책목표를 달성하기 위한 수단의 모색과 선택은 '경로의존'의 문제로 인하여 목표와 수단이 불일치하는 문제를 가져오게 된다는 것을 시사하는 결과이다.

이러한 중소기업 지원정책의 혼합양상에 관한 연구는 중소기업 지원정책의 효과성을 담보할 수 있는 적절한 정책혼합을 모색하고 현재의 중소기업정책에 나타나는 문제점의 원인과 해결방안을 마련할 수 있다는데 그 의의가 있다. 후속연구에서는 예산의 변화와 재계의 변화양상에 대한 보다 세부적 고찰을 바탕으로 정책혼합의 양상을 보다 구체적으로 규명하는 것이 필요하다.

References

- Amsden, A. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Beland, D. 2007. The Social Exclusion Discourse: Ideas and Policy Change. *Policy and Politics*, 35(1): 123-139.
- Cho, Byungsun. 2008. sident Status and Problems of SME Legal System and its way of Improving in korea. *The Korean Small Business Review*. 30(4). 231-251.
- Daugbjerg, C. 1998. Linking Policy Networks and Environmental Policies: Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden, 1970-1995. *Public Administration*. 76(summer): 275-294.
- Howlett, M. and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. London: Oxford University Press.
- Howlett, M. 2007. Implementing Complex Policy Initiatives: Layering, Drift, Conversion and Policy Design as Alternative Outcomes of System Reform Efforts in Transition Management. presented by *Workshop 3 on Governance: Politics and Governance in System Innovations for Sustainable Development*.
- Ikenberry, G. J. 1986. The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in 1970s. *International Organization*. 40(1): 105-137.
- Ingram, H. and A. Schneider. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.

- Jang, Jiho. 2005. Venture Business Policy under the Kim Dae Jung Government: Resurrection of Old Industrial Policy or Catalytic Role of Government. *Korean Public Administration Review*. 39(3): 21-41.
- Kim, Hanwon. 1998. *Theory of Small and Medium Business Administration*. Seoul: Bobmunsa Press.
- Kim, K. 1983. Korea's Economy: Reforms, Prospects and Implications for the Balance of Power on the Peninsula. *Korea and World Affairs*. 7(3): 353-361.
- Kim, Seok-jun. 1992. *Theory of industrialized countries of Korea*. Seoul: Nanam Press.
- Kim, Taeil and Sookwan Doo. 2004. Meta-evaluation on the Outcomes of the Government Support Policy For the Venture Business. *The Korean Association for Policy Analysis and Evaluation*. 14(3): 23-50.
- Lasswell, H. D. 1970. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*. 1(1): 3-14.
- Lee, Kyung Yi. 1996. *Small and Medium Enterprises Policies*. Seoul: Jisik-sanup Press.
- Lee, Byunghoon and Jiho Jang. 2006. A Study of Korean Government Support Programs for Small Businesses: A Technological Innovation Perspective. *The Korean Association for Policy Analysis and Evaluation*. 16(1): 107-138.
- Mandell, M. P. 1990. Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector. Gage & Mandell (eds.). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger.
- Park, Chuno. 1997. *Understanding of Korean Bureaucracy*. Seoul: Pakyoungsa Press.
- Salamon, L. M. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Song, Unhak. 2005. *A Study on the Changes of Small and Medium Business Administration System* Seoul National University of Technology. School of IT Policy and Management, Seoul National University of Science And Technology.
- Vedung, E. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. Bemelmans-Videc (eds.). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wildavsky, A. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, MA: Little, Brown and Company.

Korean References translated from the English

- 김석준. 1992. 한국 산업화 국가론. 서울: 나남.
- 김용복. 1997. 업종전문화정책에 나타난 한국 산업정책과정의 특징. 한국정치연구. 6: 103-140.
- 김종재, 윤종록, 이경근. 2005. 중소기업의 창업과 경영. 서울: 박영사.
- 김준모. 1999. 기업규모와 정부지원정책의 불균형: 중소기업 정책을 중심으로. 한국행정연구. 8(3): 79-106.
- 김재훈. 1993. 한국의 경기변동과 산업정책, 그 구조적 특징. 경제학연구. 41(1): 287-321.
- 김태일, 도수관. 2004. 벤처지원정책의 비판적 고찰. 정책분석평가학회보. 14(3): 23-50.
- 김한원. 1998. 중소기업론. 서울: 학문사.
- 박천오. 1997. 한국 관료제의 이해. 서울: 박영사.
- 송운학. 2005. 중소기업 중앙행정체계의 변동에 관한 연구. 서울산업대학교 IT정책전문대학원, 석사학위논문.
- 이경의. 1996. 중소기업정책론. 서울: 지식산업사.
- 이병현, 장지호. 2006. 우리나라 중소기업 지원 프로그램의 현황과 문제점 고찰: 기술혁신 관점. 정책분석평가학회보. 16(1): 107-138.
- 장지호. 2005. 김대중 정부의 벤처기업 지원정책에 관한 고찰: 산업정책의 부활인가 혹은 ‘촉매적’ 정부의 새로운 역할인가. 한국행정학보. 39(3): 21-41.
- 조병선. 2008. 우리나라 중소기업법제의 현황 및 발전방안. 중소기업연구. 30(4): 231-251.

노성만: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 공공문제연구소 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 평판관리, 조직행태, 국제레짐, 환경정책 등이다. 주요 논문으로 “조직평판이 구성원의 행태에 미치는 영향에 관한 연구: 내부평판을 중심으로(2013년)”, “시민사회 평판요인과 그에 따른 효과성에 관한 연구: 환경정책과정에서 CSO의 활동을 중심으로(2013년)”, “The Potential of Performance Measurement as a Self-Sustaining Mechanism: An Exploratory Study Based on the Korean Nonprofit Sectors(2014년)” 등이 있다 (noddoong@yonsei.ac.kr).

정장훈: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 과학기술정책연구원 부연구위원로 재직 중이다. 주요 관심분야는 과학기술정책, 환경정책, 제도주의 등이다. 주요 논문으로 “일-가정 양립제도의 도입과 디커플링이 조직성과 향상에 미치는 영향(2011)”, “국제환경협력 참여의 결정요인: 생태계보호를 위한 람사협약을 중심으로(2012년)”, “정부 성과관리에 관한 비교연구(2014년)” 등이 있다(musicjh@stepi.re.kr).

이창길: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 인천대학교 도시행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과관리, 위기관리, 정책분석 및 평가, 인사행정, 문화정책 등이며, 주요 논문으로는 “도시의 쇠퇴현상과 재난발생과의 관계분석(2013)”, “도시의 문화정체성 위기극복을 위한 정책방안에 관한 연구(2014)”, “지방자치단체의 경험적 조직학습이 위기관리에 미치는 영향에 관한 연구(2015)” 등이 있다(changkillie@inu.ac.kr).