

## 대·중소기업 동반성장 정책의 문제점과 새로운 정책방향

이병기 / 한국경제연구원 선임연구위원 (LBK@keri.org)



지난해 정부가 「대·중소기업 동반성장 정책 추진대책」을 발표한 이후 동반성장위원회에서 동반성장지수, 목표초과이익공유제, 중소기업 적합업종·품목 제도 등 보다 구체화된 제도들이 발표되었다. 그러나 동반성장위원회가 내놓고 있는 다양한 형태의 제도들은 반시장적이고 대기업에 규제로 작용하는 것들이다. 특히 동반성장지수는 개념이 불분명하고, 중소기업의 혁신동인 저하 및 비효율적 기업에 대한 자금배분 등 문제를 초래할 수 있다. 또 초과이익공유제는 기업의 잔여청구권을 침해함으로써 자본주의의 근간을 해칠 가능성이 높다. 중소기업 적합업종·품목 제도는 재산권을 심각히 침해할 가능성이 있을 뿐만 아니라 진입장벽의 역할을 함으로써 중소기업 고유업종 제도의 실패를 답습할 우려가 있다. 따라서 경제의 선순환을 가져오게 하는 방향으로 대·중소기업 정책을 재정립하는 것이 바람직하다. R&D투자 활성화 및 기술이전 확대를 통한 중소기업 기술력의 향상, 영세화되고 있는 중소기업의 M&A 활성화를 통해서 경쟁력을 회복시키는 노력이 필요하다. 하도급법은 대·중소기업 간에 발생할 수 있는 다양한 형태의 문제들을 구체화한 제도적인 장치로서 이 법의 집행력을 보완해 나가는 노력이 필요하다.

### 1. 문제제기

- 현 정부는 2010년 9월 29일 발표된 「대·중소기업 동반성장 정책 추진대책(이하 9·29 동반성장 추진대책)」 발표 이후 다양한 정책을 추진<sup>1)</sup>
  - 현 정부의 동반성장 정책은 공정거래질서의 확립, 사업영역의 보호 및 동반성장 전략의 확산 및 중소기업의 자생력 강화 지원 등을 골자로 하고 있음.
  - 현 정부는 글로벌 경쟁환경 하에서 기업의 지속가능한 경쟁력을 확보하기 위해 대·중소기업의 동반성장 정책이 필요하다는 점을 강조
- 현 정부의 대·중소기업 동반성장 정책은 양극화 해소를 위해 2010년 6월 지방선거 이후 빠르게 추진되는 추세
  - 출범 초기에는 친기업 정책 추진으로 대·중소기업 협력 정책을 주요 국정과제로 다루지 않았으나 지방선거 패배 이후 정부의 경제정책이 친중소기업 및 동반성장 정책으로 급격히 전환됨.

1) 정부 관계부처 합동, 「대·중소기업 동반성장 추진대책」, 2010. 9. 29.

- 대기업이 높은 수익을 내는 반면 중소기업은 낮은 성과를 내고 있어 대·중소기업 간 양극화가 심화되고 있다는 인식 하에 동반성장 정책을 추진
- 대·중소기업 관계를 규율하는 현재의 법률체계와 함께 동반성장위원회에서 제기한 다양한 동반성장 프로그램이 추가적으로 제시되고 있는 상태
  - 기업 간 경쟁을 규율하는 체계로 공정거래법이 작동하고 있고 하도급업체 간에 발생하는 여러 가지 유형의 문제들을 다루는 법률로 하도급법이 작동하고 있음.
  - 더구나 대·중소기업 상생법은 대·중소기업 간 상생 문제를 규율하는 법으로 존재
    - 대·중소기업 상생법은 사업조정제도 및 사업이양제도와 같은 진입제한적인 성격을 갖는 제도일 뿐만 아니라 하도급법과 유사한 행정적 제재와 벌금 등을 부과
- 본고에서는 대·중소기업 동반성장 정책과 관련된 최근 관련 이슈들의 문제점을 시장경제의 입장에서 재검토하고 새로운 동반성장 정책의 주요 방향을 모색함.

## 2. 주요 동반성장 관련 제도의 내용과 문제점

- '동반성장'의 개념 및 측정상의 문제점
  - 정부는 「9·29 동반성장 추진대책」을 통해 기업의 지속가능한 글로벌 경쟁력 확보, 지속적인 성장동력과 양질의 일자리 창출 및 공정한 사회의 경제적 토대마련 등을 위해 동반성장이 필요하다는 점을 강조
  - 그러나 양극화에 대한 명확한 원인 규명 없이 추진된 '동반성장'은 그 개념이 불명확하고 동반성장 방안에 대한 이견이 존재
    - 양극화의 원인에 대한 명확한 원인 규명 없이 양극화를 해결하는 방안으로 동반성장 정책을 추진함으로써 사회적인 논란을 초래
    - 대기업과 중소기업 간 협력이 경제의 효율성·안정성 확보에 매우 중요하지만, 동반성장의 개념 및 경제적 성과를 극대화할 수 있는 동반성장 방안에 대해 이견이 있음.
- '동반성장' 측정 및 동반성장지수와 관련된 문제
  - 지수(index)는 선정된 변수에 가중치를 주어 합계하는 방식으로 측정되며, 선정된 변수 및 가중치에 따라 그 순위가 크게 변동하는 특성이 있기 때문에 동반성장지수 순위 결과를 이용하여 정책을 추진하는 것은 한계가 있음.

- 대기업은 경쟁력 있는 협력 중소기업을 선발하며 이 과정에서 협력 중소기업의 품질·가격수준의 향상이 이루어지는 동인을 제공하지만, 동반성장지수는 평가자의 입장에 서게 되는 협력 중소기업의 혁신 동인을 낮추고 현재에 안주하려는 성향을 더욱 강화
- 동반성장지수 산정 시 중소기업의 체감도 평가는 대기업에 납품하는 하도급업체의 주관적인 설문방식에 크게 의존하고 있어 측정의 정확성·객관성 문제가 발생할 수 있으며, 납품 중소기업은 그 중요도와 관계없이 대기업을 평가하는 문제점<sup>2)</sup>이 있음.
- 동반성장지수가 추진되는 경우 대기업은 동반성장 실적평가에 부합하려는 유인 작동으로 대기업은 중소기업 지원을 확대하게 되지만 비효율적인 중소기업으로도 많은 자금이 배분되는 역작용이 발생할 가능성

#### □ 목표초과이익공유제의 주요 내용과 그 문제점

- 동반성장위원회 정운찬 위원장이 제안한 목표초과이익공유제는 대기업이 연초에 계획한 이익목표치를 넘기면 그 이익의 일부를 협력 중소기업과 공유하자는 발상으로 기여도 측정 불가능
- 목표초과이익공유제와 성과공유제는 상이한 개념
  - 성과공유제는 기술개발, 공정개선 등 프로젝트별로 대·중소기업 간 협력 활동을 통한 원가절감의 일부를 현금 배분, 납품가 조정, 공동 특허출원 등 사전에 합의한 방식으로 상호 분배하는 방식으로 기여도 측정이 가능
  - 성과공유제는 일부 대기업을 중심으로 자율적으로 추진되고 있는 상태
- 목표초과이익공유제의 근본적인 문제점
  - 자본주의 사회에서 소유권은 소유자에게 그 재산과 관련하여 재산을 처분할 수 있는 권리 및 재산을 사용하여 이득을 볼 수 있는 권리 등을 부여
  - 기업의 소유주는 기업활동으로부터 발생하는 잔여수익에 대한 청구권자, 즉 생산에 필요한 투입요소에 대한 정당한 대가를 지불하고 난 후 남은 순이익을 가질 수 있는 청구권자임.
  - 기업회계에서 나타난 바와 같이 근로자와 공급업체, 직원, 은행 및 채권자 그리고 국가 등 기업활동과 관련하여 도움을 준 부문에 대한 대가를 다 지불한 이후 남은 부분이 순이익에 해당
  - 동반성장위원회에서 발표한 목표초과이익공유제는 이 같은 잔여청구권을 침해한다는 점에서 자본주의의 근간을 허무는 제도적인 장치로 기능할 가능성이 큼.<sup>3)</sup>

2) 김필현, 「동반성장지수는 강제성을 띤 규제」, KERI칼럼, 2011. 3. 8./ 김영신, 『동반성장지수 및 초과이익공유제의 개념적 오류와 문제점』, *KERI Insight* 11-6, 2011.

3) Grossman and Hart, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration," *Journal of Political Economy* 4, August, 1986, pp.691-719./ 황인학, 「이익공유제의 본뜻」, 『이코노미스트』, 2011. 6. 13.

&lt;표 1&gt; 손익계산서와 순이익

손익계산서 항목	관련 당사자
매출액	-
원가	근로자, 공급업체, 법인
판관비	직원, 판촉기관
영업이익	-
이자	은행, 채권자
경상이익	-
세금	국가
순이익	주주(주인)

#### □ 중소기업 적합업종 제도의 주요 내용과 문제점

##### - 중소기업 적합업종·품목 선정을 통한 중소기업 사업영역 보호의 주요 내용

- 대기업의 자율적인 진입자제 및 사업이양을 통한 중소기업 사업영역 보호, 대기업 진입 및 사업이양 실태조사·공표 및 대기업의 중소기업 적합업종 진출·확장 시 사업조정제도의 적극 활용
- 적합업종·품목을 영위하는 중소기업에 대한 R&D 등 경쟁력 강화 지원, 사업이양 대기업에 대한 세제 등 인센티브 제공

##### - 중소기업 적합업종·품목 제도와 시행 시 나타나는 문제점<sup>4)</sup>

- 중소기업 적합업종 제도는 중소기업의 고유영역이 존재한다는 것을 전제로 하지만, 기술·수요가 끊임없이 변화하는 동태적인 기업환경에서 이 같은 전제는 비현실적임.
- 중소기업 고유업종 제도 폐지와 중소기업 적합업종·품목 제도의 재도입과 같이 일관성을 결여한 정책 하에서 사업 참여 일부 대기업들의 재산권이 침해당할 가능성이 매우 높은 상태
- 중소기업 적합업종·품목 제도는 한 번 선정되면 재지정을 통해 최장 6년간 ‘보호’받을 수 있는 진입제한 제도이며, 진입제한은 당해 산업의 비효율의 온존을 초래

### 3. 향후 동반성장 정책의 방향

#### □ 경제의 선순환을 가져오게 하는 대·중소기업 동반성장 정책 추진

- 글로벌 경쟁체제에서 대기업의 경쟁력을 저하시키지 않으면서 협력 중소기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 동반성장 정책을 추진하는 것이 바람직하며, 경제의 양극화를 가져온 원인이 무엇인가를 규명하여 정책을 추진할 필요

4) 이병기, 『보호주의적 중소기업 정책과 향후 개선방안』, CFE Report No.157, 2011.5.26.

- 외환위기 이후 대기업은 대규모 구조조정과 R&D투자로 생산성과 수익성을 향상시켰지만 중소기업은 정부지원 확대 및 구조조정의 지연으로 부실이 누적되고 생산성 및 수익성이 악화
  - 중소기업에 대한 보호·육성보다 부실 중소기업이 시장을 통해 구조조정됨으로써 중소기업의 생산성이 획기적으로 증대될 수 있도록 중소기업 정책 전반의 재편 필요
- 중소기업 부문의 생산성·기술수준 향상은 대기업과 중소기업의 거래관계를 더욱 확대하게 될 것이고, 이 같은 거래관계 확대는 경제의 선순환을 가져오는 중요한 요인임.
- 글로벌 경쟁력 확보를 위한 중소기업 기술수준 향상 프로그램 강화
- 대기업과 중소기업 간 기술협력을 통한 중소기업 기술수준의 향상
- 우리나라에서 대여도 방식의 하도급 계약이 많은 것은 중소기업 기술수준이 낮은 수준에 머물러 있고 승인도 방식을 이행할 경쟁력 있는 협력 중소기업이 적기 때문에 나타나는 현상
  - 중소기업의 기술능력 배양을 위해 대·중소기업 간 기술협력 및 공동연구개발 활성화, 대기업의 중소기업 기술이전에 대한 인센티브 강화 등 정책 노력 필요
- 우리 중소기업의 경쟁력 확보를 위한 R&D투자 증대와 중소기업의 영세성을 극복하기 위한 M&A 활성화를 적극적으로 확대
- 독일의 중소기업은 시장에 대한 정의를 ‘좁고 깊게’ 하여 기업의 핵심역량을 집중하여 기술을 개발하였고 세계화 전략을 통해 규모의 경제 효과를 실현
  - 독일과 일본 중소기업이 대기업과 대등한 관계에서 거래하며 좋은 성과를 내는 것은 기술력을 갖추었기 때문임.
- 시장경제 원리에 부합하는 동반성장 정책의 추진 필요
- 동반성장위원회가 제안하고 있는 규제 위주의 반시장적인 중소기업 지원방식에서 탈피하여 현행 대·중소기업 관련 제도가 제대로 이행될 수 있도록 해야 함.
- 동반성장지수 산정, 목표초과이익공유제 및 중소기업 적합업종·품목 제도와 같이 반시장적인 요소를 포함하는 제도 도입의 재고
  - 하도급법은 거래관계에서 발생할 수 있는 문제들을 구체적으로 법제화하고 있기 때문에 하도급거래 관계의 본질인 계약, 즉 기업 간에 체결된 계약이 잘 이행될 수 있는 여건 마련 필요
- 다만, 하도급법은 최근 급격히 강화되고 있는 추세이며, 원사업자에 대한 지나친 법적 부담은 수급사업자와의 거래 자체를 축소시킬 가능성을 증대시킨다는 점에 유의할 필요<sup>5)</sup>

5) 신석훈, 『최근 하도급법 개정논의에 대한 비판적 검토』, CFE Report No.154, 2011. 5. 5.