

# 한선 프리미엄 리포트

## Hansun Premium Report

주 제 : 제4차 산업혁명에 대응한 중소기업 정책의 대전환

발제자 : 김진영 건국대학교 경제학과 교수

안준모 서강대학교 기술경영전문대학원 교수

일 시 : 2016년 6월 24일 14시 30분

장 소 : 국회 의원회관 제9간담회의실

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

### < 요약 >

☞ 6월 24일 정책세미나에서는 김진영 건국대 경제학과 교수와 안준모 서강대 기술경영전문대학원 교수를 연사로 제4차 산업혁명에 대응한 중소기업 정책의 대전환을 주제로 논의했습니다.

■ 중소기업 사업체 수가 우리나라 기업의 99.9%, 종사자 수의 87.5%를 차지한다. 상시근로자 수를 기준으로 50명 미만인 소기업은 330여만 개로 전체 기업의 97%를 차지한다. 2015년 중소기업 지원 전체 규모는 1,287개 사업, 15조 2,788억 원으로 전년 대비 11.9% 증가하였다. 중소기업 지원예산은 증가하는 추세지만 효과는 불확실하다. 자원배분의 개선이 필요한 시점이다. 막대한 재원이 투입된 R&D 산업의 지원정책은 실질적인 효과와 자원배분의 효율성의 객관적인 검증이 필수적이다. 기업별, 업종별, 산업별로 정부 보조금의 효과를 분석하면 대기업과 서비스업에서만 정부 보조금의 효과를 보이고 있다.

■ 기존 중소기업에 대한 재정지원의 성과를 실증분석한 대부분의 결과는 일관되지 않을 뿐만 아니라 유의미한 성과가 없는 경우도 적지 않다. 장기적인 성과는 상당히 제한적인 경우가 많다. 중소기업 지원사업을 보다 효율적으로 수행해 나가려면 사업성과에 대한 정확한 평가와 사업의 체계적인 사후관리 시스템 구축이 필요하다. 기업별 재정지원 내역의 종합적인 파악 가능한 데이터 구축이 요구된다. 불필요한 중복지원을 예방하고 중장기적인 성과 측정에 활용해야 한다. 중소기업 지원은 1)정확한 현황 파악 2)엄밀한 사전 점검 3)기업단위 자료를 통한 충실한 사후 실증평가, 세 단계를 거치면서 실시되어야 한다. 예산 효율화를 위해서 우선 신규 지원은 신중해야 하며, 기존 사업에 대해서 엄밀한 사후평가가 필요하다. 향후 주요 중소기업 지원 사업들을 보조금평가 혹은 이에 준하는 평가 대상으로 포함하는 방안 검토가 필요하다.

■ 우리나라 GDP대비 연구개발비는 4.15%로 OECD국가 중 세계 1위다. 산학연 협력을 강조하고 있으나 기업의 R&D협력은 감소하는 경향을 보인다. 중소기업 지원의 현주소는 개별지원 위주, 단기적·분절적 지원, 사업 간 차별화된 목적성 부재로 나타난다. 중소기업 지원사업의 정책방향은 건강한 혁신생태계 조성을 통한 개별 혁신주체 간 상호작용으로 나가야 한다. 혁신 상품권(Innovation Voucher)이 하나의 대안으로 검토할 수 있을 것이다. 이미 유럽 각국 정부가 중소기업이 주도하여 대학, 연구소 등과 파트너십을 맺고 원하는 기술혁신을 지원받을 수 있도록 혁신서비스 구매권을 제공하고 있다. 혁신 상품권은 중소기업이 대기업 위주의 수직적 가치사슬(Vertical Value Chain)에서 벗어나 대학·연구기관 같은 수평적 협력(Horizontal Collaboration)을 실행함을 의미한다. 혁신지원 자금이 연구개발 지원이라는 본연의 목적에 사용될 수 있도록 유도하고 기업 스스로 원하는 혁신지원을 받도록 함으로써 사용자 주도형 혁신을 추구한다.

■ 유럽의 혁신 상품권은 세 가지 타입으로 나뉜다. 타입A는 일반적인 유형의 상품권으로 아일랜드와 북아일랜드가 있다. 타입B는 창의적 산업군내 기업들에게 소비하는 상품권으로 타입A와 반대개념이다. 네덜란드, 독일, 이탈리아, 영국이 타입B에 속한다. 타입C는 창의적 산업군에 속한 기업들끼리 소비하는 상품권이다. 오스트리아, 스페인, 아일랜드 등이 있다. 독일의 Baden-Württemberg지역은 타입 A, B, C를 모두 사용하는 곳이다. 정보통신, 재생가능 에너지, 나노기술, 헬스케어 분야의 50명 미만 기업을 지원한다. 상품권 사용금액은 약 2,500~6,000 유로로 독일 이외의 지역에서도 사용이 가능하다. 상품권의 90% 이상이 지역 기관에서 사용 가능하고 1/3은 공공연구 기관, 2/3는 민간 지식서비스 제공 기관에서 사용된다. 성공적인 상품권 제도가 정착하기 위해서는 공공 및 민간의 다양한 지식제공 기관과 연계할 수 있는 기회를 제공하도록 해야 하며 공급자와 수요자와의 매칭이 중요하다.

## ■ 매년 증가하는 중소기업 지원, 효과는 불확실

### : 실질적 효과, 자원배분 효율성, 객관적 검증 필수

- 중소기업 사업체 수가 우리나라 기업의 99.9%, 종사자 수의 87.5%를 차지한다. 상시 근로자 수를 기준으로 50명 미만인 소기업은 330여만 개로 전체 기업의 97%를 차지한다. 종사자 수를 기준으로 하면 소기업이 950여만 개이며, 중기업이 약 390만 명으로 중소기업 근로자 수의 합은 1,340여만 명에 달한다. 소기업의 수가 압도적으로 많다는 사실은 재정지원과 관련해서도 중요한 시사점을 주고 있다. 중소기업 지원의 핵심이 창업단계에 있는 소기업의 시장 진출 도움이나 대출에 제약을 받는 기업들의 차입 제약 완화에 있다는 점이다. 현재 중소기업의 지원정책은 중앙정부와 지자체로 구분할 수 있다. 2015년 중소기업 지원 전체 규모는 1,287개 사업, 15조 2,788억 원으로 전년 대비 11.9% 증가하였다. 이 중 중앙부처는 14개 부처에서 246개 사업에 12조 9,987억 원을 지원해 전년대비 12.7% 증가하였다. 17개 지자체에서는 1,041개 사업, 2조 2,801억 원을 지원해 전년대비 7.6% 증가했다.

- 중소기업 지원예산은 증가하는 추세지만 효과는 불확실하다. 자원배분의 개선이 필요한 시점이다. 막대한 재원이 투입된 R&D 산업의 지원정책은 실질적인 효과와 자원배분의 효율성에 대한 객관적인 검증이 필수적이다. 기업별, 업종별, 산업별로 정부 보조금의 효과를 분석하면 대기업과 서비스업에서만 정부 보조금의 효과를 보이고 있다. 중소

기업 지원정책의 문제점을 정리하면 △단기대증적 정책의 고착화 △보호위주의 경쟁 제한적 시책 △정책의 전략성 부재 △공급자 중시 산업정책 편중 △정책자금 효과증진을 위한 정책금융기관의 상호보완적 역할 부족 △정책자금 직접대출에 따른 중복 과다지원의 문제 △중소기업 정책자금지원과 신용보증기관 보증의 중복지원 문제로 요약할 수 있다.

<표 2> 연도별 중소기업 지원예산 규모

구분	2013		2014		2015		전년비 증가율 (‘14-’15)
	예산	사업수	예산	사업수	예산	사업수	
합 계	129,710	1,301	136,491	1,332	152,788	1,287	11.9
중 앙	108,958	200	115,292	229	129,987	246	12.7
지자체	20,752	1,101	21,199	1,103	22,801	1041	7.6

## ■ 중소기업 재정지원 효율화를 위한 단계 구축

### : 정확한 현황 파악, 엄밀한 사전 점검, 사후 실증평가 등 실시 되어야

- 기존 중소기업에 대한 재정지원의 성과를 실증분석한 대부분의 결과는 일관되지 않을 뿐만 아니라 유의미한 성과가 없는 경우도 있다. 장기적인 성과는 상당히 제한적인 경우가 많다. 사업성과에 대한 정확한 평가와 사업의 체계적인 사후관리 시스템 구축이 중소기업 지원사업을 보다 효율적으로 수행해 나가는 데에 필요하다. 기업별 재정지원 내역의 종합적인 파악 가능한 데이터 구축이 요구된다. 불필요한 중복지원을 예방하고 중장기적인 성과 측정에 활용해야 한다.

- 중소기업 지원은 1)정확한 현황 파악 2)엄밀한 사전 점검 3)기업단위 자료를 통한 충실한 사후 실증평가, 세 단계를 거치면서 실시되어야 한다. 예산 효율화를 위해서 우선 신규도입에 신중해야 하며, 기존 사업에 대해서 엄밀한 사후평가가 필요하다. 향후 주요 중소기업 지원 사업들을 보조금평가 혹은 이에 준하는 평가 대상으로 포함하는 방안 검토가 필요하다. 정부가 중소기업 지원 DB를 기업수준에서 활용할 수 있도록 중소기업 지원 추적조사를 의무화할 필요가 있다. 이러한 조사를 통해 중복지원의 검토가 사업 단위 뿐 아니라 기업 단위에서도 이루어질 수 있도록 제도화해야 한다.

## ■ 혁신 상품권, 중소기업 지원정책의 대안으로 떠오른다

### : 사용자 주도형 혁신 추구

- 우리나라 GDP대비 연구개발비는 4.15%로 OECD국가 중 세계 1위다. 산학연 협력을

강조하고 있으나 기업의 R&D협력은 감소하는 경향을 보인다. 중소기업 지원의 현주소는 개별지원 위주, 단기적·분절적 지원, 사업 간 차별화된 목적성 부재로 나타난다.

명목GDP에서 정책금융이 차지하는 비중

(단위: %)



주: 1. 정부의 정책금융에는 보증, 융자 및 직접투자도 포함되나, 국가별로 상이함.

2. 스웨덴은 2009년 기준임.

자료: OECD, 「Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard」, 2013.

- 중소기업 지원사업의 정책방향은 건강한 혁신생태계 조성을 통한 개별 혁신주체 간 상호작용으로 나가야 한다. 혁신 상품권(Innovation Voucher)이 하나의 대안으로 작용할 것이다. 이미 유럽 각국 정부가 중소기업이 주도하여 대학, 연구소 등과 파트너십을 맺고 원하는 기술혁신을 지원받을 수 있도록 혁신서비스 구매권을 제공하고 있다. 혁신 상품권은 중소기업이 대기업 위주의 수직적 가치사슬(Vertical Value Chain)에서 벗어나 대학·연구기관 같은 수평적 협력(Horizontal Collaboration)을 실행함을 의미한다. 혁신지원 자금이 연구개발 지원이라는 본연의 목적에 사용될 수 있도록 유도하고 기업 스스로 원하는 혁신지원을 받도록 함으로써 사용자 주도형 혁신을 추구한다.

## ■ 유럽의 혁신 상품권 운영 현황

### : 국가별로 특화된 혁신 상품권 제도

- 유럽의 혁신 상품권은 세 가지 타입으로 나뉜다. 타입A는 일반적인 유형의 상품권으로 아일랜드와 북아일랜드가 있다. 타입B는 창의적 산업군내 기업들에게 소비하는 상품권으로 타입A와 반대개념이다. 네덜란드, 독일, 이탈리아, 영국이 타입B에 속한다. 타입C는 창의적 산업군에 속한 기업들끼리 소비하는 상품권이다. 오스트리아, 스페인, 아일랜드 등이 있다. 타입A 상품권 사용기업은 창의적 산업군에 속한 기업들이며, 지식제공 기관은 대학, 연구소 등 전문적인 지식생산 기관에서 담당한다. 타입B는 상품권 사용기업이 일반기업 및 지식제공 기관들이며, 창의적 산업군에 기업들이 서비스를 제공한다. 타입C는 상품권 사용기업이 창의적 산업군에 속한 기업들이 서비스를 제공한다. 독일의

Baden-Wurttemberg지역은 타입 A, B, C를 모두 사용하는 곳이다. 정보통신, 재생가능 에너지, 나노기술, 헬스케어 분야의 50명 미만 기업을 지원한다. 상품권 사용금액은 약 2,500~6,000유로로 독일 이외의 지역에서도 사용이 가능하다. 상품권의 90% 이상이 지역 기관에서 사용 가능하고 1/3은 공공연구 기관, 2/3은 민간 지식서비스 제공 기관에서 사용된다.



- 중소기업의 가장 큰 어려움은 적합한 지식제공자를 찾는 것이다. 성공적인 상품권 제도가 정착하기 위해서는 공공 및 민간의 다양한 지식제공 기관과 연계할 수 있는 기회를 제공하도록 해야 하며 공급자와 수요자와의 매칭이 중요하다.

## 정책세미나 질의응답

**질문1** 재정지원 이외에 중소기업에 필요한 것은 무엇인가?

**답변** 문제는 돈이 아니라 존중(respect)이다. 무조건적인 재정지원이 문제해결의 능사가 아니다. 존중이 필요하다. 대기업과 중소기업 간의 협력과 성장은 존중하는 자세에서 비롯된다는 점을 잊지 말아야 한다. 대기업에만 인력이 집중되는 현상은 여전히 중소기업과 대기업간 차별이 존재하기 때문이다. 중소기업에서 중견기업으로 성장을 유발하는 환경이 조성되어야 한다. 문화적인 부분의 개선도 병행되어야 된다. 대기업 역시 하청업체에 대한 갑(甲)질을 근절하고 시스템의 개선을 이뤄내야 한다.

**질문2** 정부차원에서 진행되는 문제해결 방안은 무엇인지?

**답변** 중소기업통합관리 시스템을 운영하고 있다. 2015년도에 만들어졌고 2016년 본격적으로 시행하고 있다. 이 시스템을 통해 소수 기업에 집중되어있는 지원정책을 개선하고자 한다. 올해 6월부터 중복기업에 대한 지원관리가 시행되었다. 현재 시범운영이 끝나면 좀 더 확대해 나갈 예정이다. 특히 금융지원과 기술개발 지원을 통해 R&D산업에 집중할 계획이다. 중소기업의 여러 분야에 따라 다른 효율화 방안을 다양하게 준비하고 있다.

**질문3** 제4차 산업혁명 시대에 중소기업은 무엇을 대비해야 하는가?

**답변** 제4차 산업혁명이란 기업이 지능화되고 가상공간이 사물과 연결되는 것이다. ‘강

한 자가 아닌 빠른 자가 잡아먹는다.’는 말은 제4차 산업혁명의 특징을 단적으로 표현한다. 중소기업은 소비재 생산에 주목해야 한다. 최근 소비재는 수출이 빠르게 늘고 있는 추세다. 중소기업은 이에 발맞춰 내수에서 수출 중심으로의 이동이 요구된다. 고도화된 하이테크 기술이 아닌 중위기술을 통해 수출 촉진에 힘써야 한다. 정부 역시 중위기술 개발에 대한 지원을 확대해 나가야 할 것이다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.  
(한 통 2,000원)