

한국 대·중소기업 양극화 현상의 정치경제*

임혜란

<요약문>

본 연구의 목적은 한국의 대·중소기업 양극화의 문제를 정치경제적 시각으로 분석해 보고, 그 정책적 함의를 제시해 보는데 있다. 한국의 중소기업 발전 추이는 1980년을 기점으로 양적 비중이 증가하기 시작했다. 중소기업의 양적증가의 내면에는 영세성 또는 양극화라는 이중적 현상이 병행되어왔다. 대기업과 중소기업은 하도급거래 등을 통해 지속적으로 유기적인 관계를 맺어 왔다. 그러나 대기업의 수익성이 향상되는 시기에 중소기업의 수익성은 하락했다. 본 연구는 양극화의 원인 가운데 하나인 정부정책의 실패를 지적하고 있으며 이론적으로 신제도주의적 관점을 적용해 보고 있다. 신제도주의의 관점은 국가역할을 강조하고 국가와 다른 중범위제도와의 제도적 연계를 분석에 포함시키는 유용성이 있다. 신제도주의적 관점에 따르면 중소기업을 육성해 대·중소기업 상생을 유도하기 위한 수많은 정책은 선심성 구호로 끝난 경우가 많으며, 중소기업 이익을 대변할 조직의 정치적 역할이 부재했으며, 대기업과 중소기업간 하도급거래는 불공정거래가 지속되는 대기업 독점적 지배구조의 특징을 잘 반영하고 있다. 중소기업 정책이 제한된 성과만을 보인 이유는 정부와 대기업간의 배타적 정치연합 때문이다. 정부는 하도급거래의 불공정행위를 처벌할 강력한 의지가 없었으며, 대·중소기업 윈윈전략의 새로운 이념을 설득하기 위한 조정적, 소통적 담론을 시도하지 않았다.

주제어: 양극화, 중소기업, 대기업, 신제도주의, 하도급거래

I. 서론

최근 미국발 금융위기는 세계 실물경제에 부정적 파급효과를 가져왔다. 경기불황엔 누구나 어렵다는 상식은 한국에서 사실이 아니다. 소수 대기업과 중소기업의 수익성 지표는 나날이 크게 악화되고 있지만 대기업들의 수익성은 큰 타격을 받지 않고 일부 대기업들은 오히려 개선되는 모습을 보이기도 했다. 이로 인해 대기업과 중소기업 간의 양극화는 1997년 외환위기

* 이 논문은 2008년도 포스코 경영연구소의 지원에 의해 연구된 것이다. 이 논문에 대해 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사자분들께 감사드린다.

직후처럼 다시 악화되고 있다.

경제양극화란 상호연관관계가 미약해져 경제부문간 격차가 악화되는 것으로 이해가능하다. 양극화 현상은 수출과 내수의 양극화, 산업간 기업간 양극화, 고용과 소득의 양극화 등 다양한 형태로 나타난다. 최근 세계화와 중국시장의 부상, 기술진보의 가속화, 미국발 위기에 따른 세계금융위기 등은 국내의 경제구조적 원인과 상호작용하면서 한국 경제의 양극화를 더욱 심화시키고 있다. 본 연구의 목적은 경제적 양극화 가운데 대·중소기업 양극화의 문제에 초점을 두고 양극화의 현황, 원인 그리고 정책적 함의에 대해 정치경제적 시각으로 설명해 보는데 있다.

경영학 또는 경제학 분야는 대·중소기업 양극화에 대해 많은 연구를 축적해 왔다. 대부분의 기존 연구에서는 중소기업과 대기업의 상생관계를 증진하기 위한 공정거래 방안과 중소기업 지원을 효율적으로 실행하기 위한 정책, 예컨대 기술지원, 금융지원, 세제지원, 창업지원 등에 대한 논의가 주를 이루어 왔다. 대·중소기업 관계를 효율성의 관점에서 논의할 필요도 있지만 정치학적 또는 정치경제학적 측면에서 분석해 볼 필요도 있다. 중소기업의 환경은 국제정치경제의 환경과 국내 정치환경의 틀 속에서 구성되며 정부와 정치권에 의한 법, 제도, 규제 정책 등에 의해 영향을 받는다 (김석우 외 2008). 대·중소기업의 상생구조 창출을 위해 정부는 오래 전부터 중소기업 육성정책을 시행하는 등 많은 노력을 기울여왔다. 그러나 다양한 중소기업 육성정책의 존재에도 불구하고 대·중소기업 양극화 현상은 지속되어 왔다. 양극화를 가져온 원인은 외부적 경제환경 변화와 국가 내부적인 경제적 요인 등 다양할 것이다. 여러 가지 원인 가운데 본 연구는 정치경제적 차원에 초점을 두고 특히 중소기업을 진흥시키기 위한 정부정책의 허와 실, 중소기업 이익집단의 역할, 대 중소기업 하도급거래의 특성 등에 초점을 두고 살펴볼 것이다.

이하 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 2장은 대·중소기업의 양극화 현상의 현황에 대해 살펴본다. 제 3장은 중소기업 육성정책이 제한된 성과만을 가져온 이유를 이론적으로 밝히기 위해 신제도주의적 관점을 적용해 본다. 제 4장에서는 중소기업정책이 제한된 성과만을 가져온 이유를 설명하기 위하여 정부정책, 중소기업 이익단체의 역할, 그리고 대·중소기업간 하도급거래의 구조에 대해 논의한다. 제 5장은 결론으로 이 연구의 요약과 정책적 함의 등을 제기한다.

II. 대·중소기업의 양극화 현황

경제양극화는 대내외 환경변화 등의 충격에 대응하는 과정에서 경제주체들이 가지고 있는 이질적 속성에 의해 경제적 성과가 양 극단으로 분화하는 현상을 지칭한다 (주현 2007, 16).

양극화는 경제주체들이, 예컨대 기술수준 및 규모 차이, 근로자들의 적응 능력 및 교육 수준 등에 따라 경제적 성과에 격차가 발생한다는 것이다. 양극화는 단순히 격차가 클 뿐만 아니라 그 격차가 지속적으로 확대되는 경향을 의미한다. 특히 격차 확대의 요인이 구조적인 것들과 관련 될 경우에 ‘양극화’라는 개념을 사용한다.

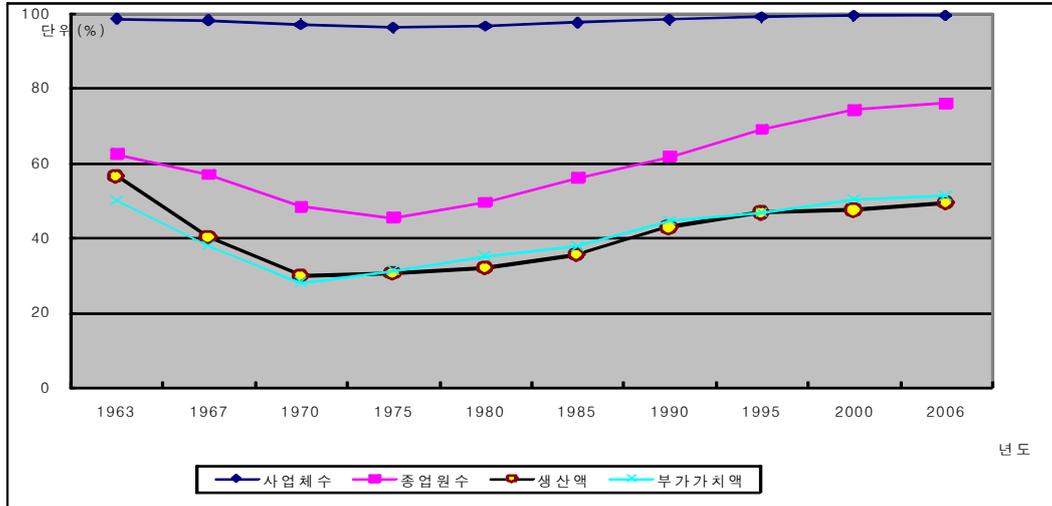
한국의 중소기업 발전 추이는 1980년을 기점으로 양적 비중이 증가하기 시작했다. <그림 1>에 의하면, 1980년대 이전에는 노동집약적 수출산업에서 규모의 경제가 경쟁력을 결정하는 중요 요인으로 간주됨으로써 기업 규모의 급속한 팽창이 이루어졌고 그 과정에서 중소기업의 비중이 위축되었다.¹⁾ 1970년대에 들어와 중화학공업화가 추진되면서 대기업들에 대한 지원과 보호는 더욱 강화되었으며, 대기업의 중소기업에 대한 인수, 합병과정 역시 중소기업의 비중을 축소하는데 기여한 바 있다. 그러나 중화학공업화는 완성품을 조립 생산하는 대기업과 부품을 생산 공급하는 중소기업들과의 하도급 분업체계를 형성할 필요성이 있었으며, 그리고 이를 위해서는 중소기업을 발전시켜야 한다는 정책적 인식을 강화시키는 계기를 만들었다. 1980년대 이후 중소기업의 성장세가 강화된 것은 하도급거래의 확대와 정부의 중소기업 육성의 변화 자체에 힘입은 바 크다고 볼 수 있다.²⁾

<그림 1>에서 볼 수 있듯이, 2006년 중소광공업이 전체 제조업에서 차지하는 비중이 사업체의 99.4%, 종업원 수의 75.9%이지만 상업부문을 합산하였을 경우 그 비중은 99.9%와 87.5%로 증가하게 된다. 민주화 시기 이후 중소기업의 양적 비중이 증가하는 이유로는 영세 자영업자의 꾸준한 증가와 무관하지 않다 (김석우 외 2008). 민주화 이후 급격한 경제 개방과 구조조정, 높은 실업률 속에서 많은 임금 근로자들이 식당 및 도소매업 등 영세 자영업 부문으로 대량 진출한데 그 원인을 찾아볼 수 있다는 것이다. <그림 2>는 주요 국가의 중소기업 비중을 비교하고 있다. 한국의 중소기업의 양적 비중은 다른 나라와 비교해 볼 때 전혀 뒤지고 있지 않음을 알 수 있다.

1) 1963년-73년 기간동안 중소기업이 제조업 고용 및 부가가치에서 차지한 비중은 각각 66.4% 및 52.8%에서 39.4% 및 27.2%로 낮아졌다. 백낙기 1996. p.3.

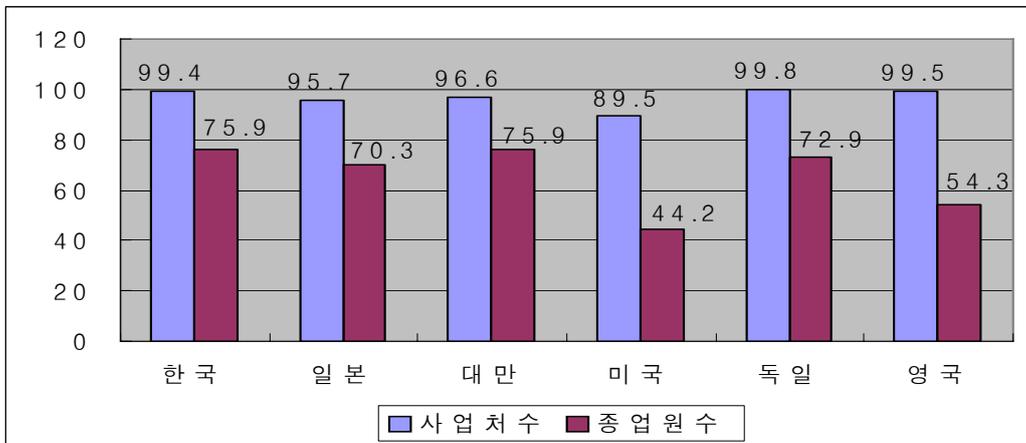
2) 제조업 중소기업이 차지하는 비중은 부가가치액을 기준으로 할 때 1975년에는 31.7%에 불과했으나 1985년에는 37.6%로 커졌고, 1994년에는 49.2%에 이르렀다. 백낙기 1996.

<그림 1> 중소기업(제조업)의 추이



자료: 중소기업중앙회, 『중소기업위상지표』, http://info.kbiz.or.kr/volcano/global/docs/s_contain.html

<그림 2> 주요 국가의 중소기업 비중(제조업)



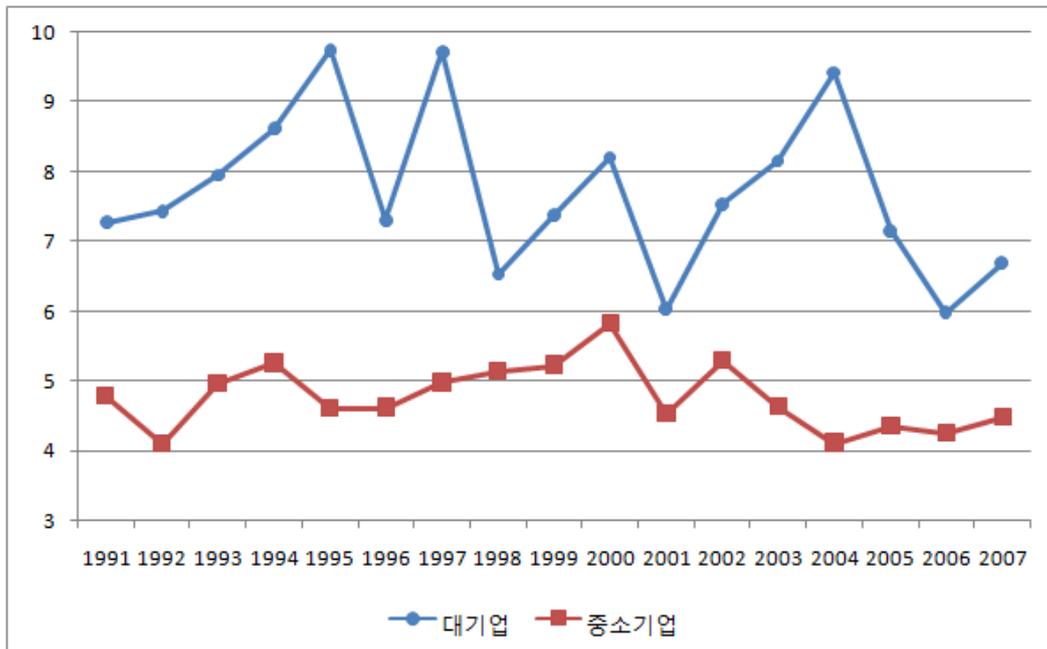
자료 : 중소기업중앙회, 『해외중소기업통계』, 2008에서 재정리.

한국의 중소기업은 1980년대 이후 양적으로 팽창했지만, 또 다른 한편으로 대기업과 중소기업간에는 구조적 양극화가 진행되어 왔다. 대·중소기업 간 양극화는 수익성과 생산성의 격차에 의해 설명된다. <그림 3>에 의하면, 1991년 이후 2007년까지 대기업의 영업이익률은 중소기업 것보다 훨씬 높았다. 16년 동안 대기업의 평균 이익률은 7.8%, 중소기업은 4.9%로 그 격

차가 2.9%에 달했다. 양극화가 심화되었던 2002년에서 2005년 사이 수익률은 대기업과 중소기업 서로 다른 반대 방향으로 움직였다가 2005년 이후 다시 그 격차가 축소되더니 2007년엔 다시 벌어지고 있다. 2004년에는 대기업과 중소기업의 매출액 영업이익률 격차가 5.3% 까지 벌어졌다. 이 기간동안 대기업의 수익성은 향상되는데 비해 중소기업의 수익성은 저하되었다는 점, 그리고 대·중소기업이 위탁거래 등으로 밀접하게 연계되어 있는 상황 등으로 볼 때 많은 우려를 낳을 수 있다. <그림 4>는 대기업과 중소기업의 노동생산성 격차를 나타내고 있다. 1991년 중소기업의 노동생산성 (1인당 부가가치)은 대기업의 48.6% 격차 수준이었다가 2004년에는 31.4%, 2007년에는 30.9%로 더욱 떨어졌다 (중소기업중앙회 각년호).

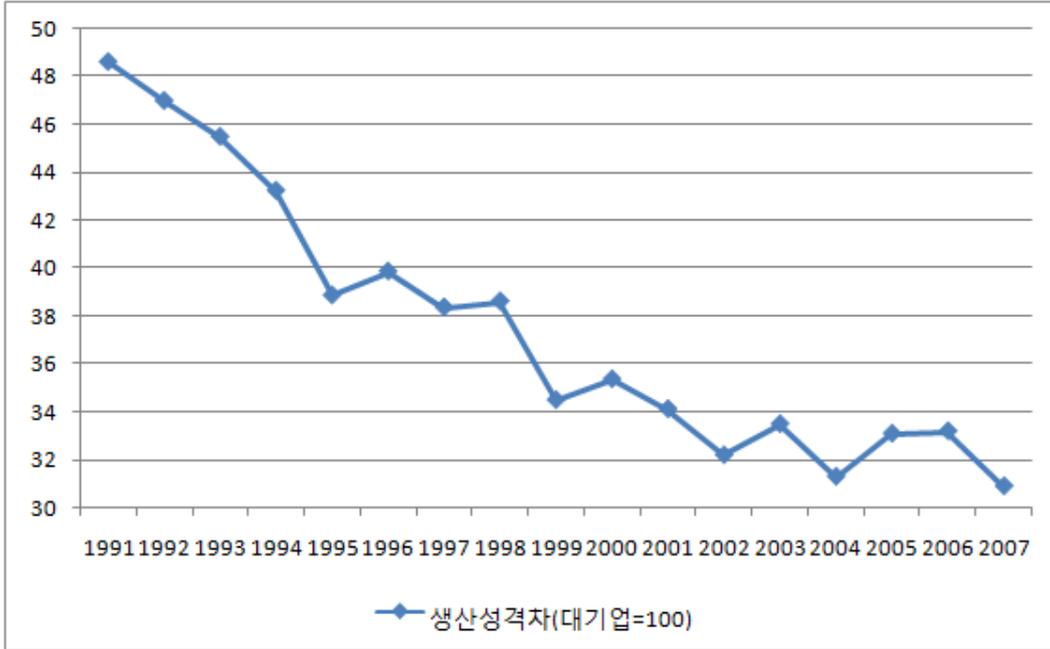
한국의 대·중소기업 양극화 현상은 다른 국가, 예컨대 일본 및 미국의 경우와 비교해보면 그 격차가 심한 것을 알 수 있다. 일본 제조 중소기업의 경우에는 중소기업의 노동생산성이 대기업의 약 50% 수준에서 장기간 (1982-2003) 안정적인 모습을 보여왔다. 미국 역시 중소기업의 노동생산성은 1997년 58.2%에서 2002년에는 59.8% 로 오히려 개선되었다. 이는 한국이 1988년 53.8%에서 2003년 33.6%로 하락했다는 사실과 대비된다 (주현 2007, 106-112).

<그림 3> 중소기업 및 대기업의 매출액영업이익률 비교



자료: 한국은행, 기업경영분석 <<http://ecos.bok.or.kr/>>

<그림 4> 중소기업과 대기업의 생산성 격차: 대기업=100



자료: 중소기업중앙회, 중소기업통계DB <http://stat.kbiz.or.kr/stat_new/stat_00.asp>

<표 1> 대·중소기업의 주요지표의 격차변화

항목		93	94	96	98	2000	02	04	06	07
임금격차	전산업	77.6	76.7	77.3	76.2	71.3	67.5	64.0	64.3	64.8
	제조업	73.5	70.8	67.6	66.6	65.0	62.2	57.2	59.9	58.4
노동생산성	제조업	45.7	43.2	39.8	38.7	35.4	32.2	31.3	33.2	30.9

주: 대기업과의 임금과 생산성 격차는 100일때 중소기업의 각 항목의 수준

자료: 중소기업중앙회, 2008 중소기업현황, 김석우 외 2008.

사업체의 수, 생산액, 부가가치 등 양적인 측면에서 대기업의 비중은 축소되는 추세를 보인 반면, 중소기업은 그 비중이 증가되어 왔다. 그러나 양극화를 반영하는 생산성 및 수익성 지표를 검토해 보면 질적인 측면에서 대 중소기업간 양극화가 심화됨을 알 수 있다. 대기업과 중소기업의 격차는 존재할 수도 있고 불가피한 측면도 있다. 그러나 대기업과 중소기업은 하도급 거래 등을 통해 지속적으로 유기적인 관계를 맺고 있는데 대기업의 수익성이 향상되는 시기에 중소기업의 수익성이 하락했다면 이는 바람직하지 않다. 한국경제에 있어 중소기업의 영세성, 낮은 설비투자 수준, 연구개발 투자의 낮은 효율성 등의 문제는 한국의 대기업 중심의 산업구조와 더불어 지속적으로 우려의 대상이 되어 왔었다.

<그림 3>과 <그림 4>에서 볼 수 있듯이 민주화 이후 1990년대에도 양극화가 가속화되었다. 민주화 이후 노조활동이 활발해지자 기업들은 고용을 줄이고 생산자동화 시설을 늘리고 외주 하청을 증가시킴으로써 기업간 양극화가 확대되었다.³⁾

외환위기 이후 대기업과 중소기업의 양극화가 더욱 확대되어온 이유로 혹자는 대기업은 구조조정을 비교적 충실히 했지만, 중소기업은 구조조정이 늦은 것도 한 원인이라고 한다. 금융체제의 경직성 때문에 부실한 중소기업의 인수·합병이 어려웠던 것도 중소기업의 구조조정을 어렵게 만든 원인이었다.⁴⁾ 또한 정부가 수출을 늘리기 위해 고환율 정책을 장기간 지속한 것도 내수 중심 중소기업들의 어려움을 가중시켰다 (한겨레, 2005/1/3). 이와는 반대로, 1997년 이후 대기업의 경제력 비중 및 시장 지배력은 크게 증가하였다. 외환위기 이후 대기업의 지배력이 보다 강화된 이유는 부실기업 정리과정에서 산업별로 대기업 중심의 경제구조가 보다 심화되었기 때문이다. 또한 중국과의 경쟁에서 중소기업의 체산성이 약화되면서 대기업 중심의 경제구조가 심화되었다 (김대일 2007, 486). 중국경제의 부상은 한국과 중국과의 경쟁심화를 가져왔으며 이는 국내 중소기업의 수출경쟁 약화, 제조업 공동화 및 중소기업 부문의 고용창출력을 약화시키는 결과를 가져왔다. 경제적 시장 환경변화에 따른 양극화 현상에 대한 이해도 중요하지만, 본 연구는 그간 도외시되었던 정치경제적 측면에 초점을 두고 살펴보기로 한다. 본 연구는 정부가 그동안 취해 왔던 정책의 허와 실, 중소기업 관련 공적 사적 이해집단의 역학관계, 그리고 대기업과 중소기업의 하도급 거래의 실태 등을 지적하면서 양극화 현상의 원인과 그 대책 등을 제시할 것이다.

II. 이론적 논의: 중소기업 정책 실패와 신제도주의의 적용

대 중소기업 양극화 현상의 원인에 대해서는 학자들 간에 논란이 있을 것이다. 그러나 양극화를 가져온 다양한 원인 가운데 하나로 정부정책을 지적하는 데에는 큰 이견이 없을 것이다. 한국정부는 친대기업 정책을 지속적으로 펼쳐왔으며 그로 인해 대기업이 발전하고 팽창해 왔다. 한국의 중소기업이 대기업에 비해 취약한 이유는 정부의 중소기업 육성정책이 없었기 때문이라기보다는 상당수의 중소기업정책이 선심성 구호가 허다했고 따라서 실질적인 성과가

3) 인터뷰. 김주훈 KDI 선임연구원 2009, 7. 1. 민주화 이후 노조활동이 증가하면서 기업은 고용을 줄이고 하청을 늘리게 되어 대기업의 1인당 부가가치는 증가하게 되기 때문이다.

4) 금융기관은 중소기업에 대해 대출을 꺼리게 되고 부실중소기업의 인수, 합병과정에서 금융기관의 보수적 성향은 그대로 나타난다. 부실중소기업에 대해 대출을 해주게 된다면 그 대출채권은 대출상환이나 이자를 제때 상환하지 못하여 부실채권될 가능성이 높아진다. 그런 점에서 중소기업의 금융기관으로부터의 신용보증 및 대출기회는 아직도 많은 제약을 받고 있다. 이종욱 2007, p. 197. 인터뷰 김주훈 박사 KDI 선임연구원. 2009. 7. 1.

미흡했기 때문이다. 본 연구는 신제도주의적 관점을 통해 중소기업육성정책의 허와 실을 설명해 볼 것이다.

신제도주의의 기원인 구제도주의 시각은 공식적이며 정적인 법, 제도의 중요성을 강조한 시각이다. 그러나 1950-60년대 행태주의는 형식적인 법적 행정 연구에 대한 구제도주의 시각을 비판하고 비공식적인 권력분배 및 정치행태를 강조하기 시작했다. 그러나 행태주의 혁명은 개인과 집단의 태도 및 행태에 초점을 두고 있지만 유사한 집단과 개인이 유사한 정도의 자원배분을 반영하면서도 왜 서로 다른 국가를 비교해 볼 때 서로 다른 행태를 보이는지는 설명하지 못하였다. 이에 대한 비판을 제기한 것이 신제도주의 시각이다. 1970년대의 경제위기 이후 국가들은 위기에 대해 서로 다르게 대응하였다. 신제도주의 시각은 국가들의 중범위적인 제도적 속성, 즉 코포라티즘적 네트워크, 국가관료, 정당, 그리고 경제집단을 연계해 주는 제도적 네트워크에 초점을 두고 이러한 제도적 환경이 정치적 행위자에게 어떤 다른 인센티브와 제약을 부여하는지 살펴보았다 (Katzenstein 1978; Gourevitch 1986). 카젠스타인은 국가와 사회를 연결해주는 정치적 네트워크, 제도의 관계적 특성 (relational character of institutions)에 초점을 두고 공통의 위기에 대한 서로 다른 대응을 설명하고 있다. 서로 다른 제도적 맥락 하에 있는 유사한 집단과 개인은 제도에 의해 서로 다른 대응을 하게 된다. 그러나 동일한 국가내 개혁과정과 그 결과가 시기별로 다를 때 제도만을 강조한 이 시각은 나름의 한계를 반영하게 된다.

신제도주의 이론은 이러한 한계를 극복하기 위해 다양한 내부적인 발전과정을 지속해왔다. 신제도주의는 일반적으로 합리적 선택 제도주의와 역사적 제도주의 둘로 나뉘어 발전되었다. 합리적 선택 제도주의는 합리적 선택이론이 제도의 역할을 받아들이면서 발전되었지만 선호는 외생적으로 주어진 것이며 안정적, 일관적이라고 가정한다. 그러나 제도가 바뀌면 게임의 룰이 바뀌는 것이므로 인간행동의 전략적 선택 역시 바뀐다. 합리적 선택 제도주의는 인간의 선호는 외생적으로 주어진 것으로 보았으며 제도는 전략적 선택에 영향을 주는 구조로 이해하였다. 이와 달리 역사제도주의는 인간의 선호가 외생적으로 주어진 것이 아니라 제도에 의해 내생적으로 형성되고 재규정된다고 보았다 (Hall and Taylor 1996; March and Olsen 1984; Katznelson and Weingast 2005)

합리적 선택 제도주의는 제도를 인간행동의 전략적 선택에 영향을 주는 ‘구조’로 보았으며, 역사제도주의 시각은 제도가 인간 선호를 형성하는데 큰 영향을 준다고 보았다. 이 두 시각은 ‘행위자’ 보다는 ‘구조’를 강조하며, 정책결정과정에서 ‘이념’ 보다는 ‘제도’를 강조하고 있다. 앞서 지적했듯이 구조와 제도를 강조하다보면 유사한 제도하에서 왜 어떤 정책은 성공하고 다른 정책은 실패하는지를 밝혀내기 힘들다. 구조와 제도의 영향에 의해 개인의 선호가 형성될 수 있지만 동시에 새로운 이념이 강력한 정치지도자에 의해 받아들여짐으로써 새로운 선호가 형성되기도 한다. 또한 다양한 행위자간의 정치연합 및 정치갈등 과정을 통해 정책의 선택과 결과가 달라질 수도 있다 (Peter et all 2005; Schmidt 2009).

신제도주의는 ‘국가’ 역할에 대한 연구를 도외시해왔다. 합리적 선택 제도주의는 국가란 행위자들의 인센티브에 영향을 미치는 구조로 인식했다. 역사적 제도주의 시각은 국가는 경로의 존을 가져오는 룰 또는 제도로 인식했다. VOC (Varieties of Capitalism) 이론가들 역시 국가는 세계화된 환경에서 규제환경만을 제공하는 역할로만 제한하며 기본적인 분석 단위로 기업에 초점을 둔 바 있다 (Hall and Soskice 2001). 최근 신제도주의에 대한 내적 비판의 결과 ‘담론적 제도주의’ 시각 (Discursive institutionalism)이 새롭게 제시되었다. 담론적 제도주의 시각은 제도 외에도 ‘이념’을, 구조 외에도 ‘행위자’의 역할에 대한 논의를 강조하였다. 담론적 제도주의는 국가의 역할을 이해하기 위해 역동적 정치(politics)의 측면을 강조하고 있다. 정치란 다양한 이해집단간의 권력갈등 및 정치연합의 측면으로 이해할 수도 있으며 담론적 상호작용의 차원으로도 이해가능하다. 담론은 정부의 조정적 담론 (coordinative discourse)과 소통적 담론 (communicative discourse)으로 나뉘볼 수 있다. 조정적 담론은 정치가와 정책전문가들, 기업가와의 상호교류와 설득을 의미한다. 소통적 담론은 정치가 및 정부대변인이 대중을 설득하고자 하는 것이다. (Schmidt 2009, 529-534). 개혁정책이 실패한 경우를 보면 대부분 이익집단이 특정 정책에 강하게 반대했던 경우이지만, 보다 중요한 것은 정치가가 정책변화가 왜 중요한지에 대한 이념을 조정적 담론의 차원에서 그리고 대중들에 대한 소통적 담론의 차원에서 설득하려는 노력을 전혀 기울이지 않았기 때문이다. 담론적 제도주의는 행위자들간의 정치연합과 정부와 주요행위자들 간의 교류 및 설득과정을 중요시한다. 국가정책을 이해하기 위해 정치연합의 측면은 정책결과를 설명하는데 있어 매우 중요하다.

본 연구는 중소기업정책이 실패한 이유를 설명하기 위해 신제도주의적 틀을 적용하고자 한다.⁵⁾ 신제도주의 시각의 유용성은 국가 역할에 대한 강조점과 더불어 국가와 다른 중범위 제도와의 관계 등을 분석틀에 포함하고 있다는 점이다. 신제도주의 틀을 본 연구에 적용해 보면, 국가와 대기업, 중소기업과의 정치연합 관계, 국가와 중소기업 이익집단과의 관계, 대기업과 중소기업의 하도급법의 실행자인 정부의 역할 등이 중요한 분석틀이 된다. 이와 같은 포괄적인 제도적 특성 등을 살펴봐야 왜 중소기업 육성정책이 제한된 성과만을 보여주었는지 알 수 있다. 우선 정부정책을 살펴보면서 다양한 중소기업육성정책에도 불구하고 제한된 성과만을 보인 이유는 많은 정책이 실효성이 없는 선심성구호가 태반이었다는 점과 정부는 친대기업 정책을 지속시켜왔기 때문에 하도급거래 관련법을 강력하게 실행하지 않다는 점을 지적할 수 있다. 본 연구는 중소기업 이익집단의 역할과 대 중소기업 하도급관계의 특징을 살펴봄으로써 중소기업의 육성정책이 왜 제한된 성과만을 거두게 되었는지 제도적 연계의 특징을 살펴볼 것이다.

5) 본 연구가 적용하려는 신제도주의는 그 안에서도 최근 발전된 담론적 제도주의이다. 담론적 제도주의는 국가의 역할을 재강조하고 있으며 국가의 정책(policy), 정체(polity), 그리고 정치(politics)의 차원에서 분석하고 있다. 본 연구가 강조하는 것은 politics의 차원이다.

IV. 대·중소기업 양극화의 정치경제

1. 정부정책: 제한적 성과

앞서 살펴보았지만 1990년대 이후에도 대·중소기업의 생산성과 수익성은 양극화되어 왔으며 특히 1997년 외환위기 이후 2002-2005년 그 현상이 심화되었다. 양극화 현상에 대한 이해는 대내외 경제환경의 변화라는 경제적 변수도 중요하지만, 중소기업정책을 지속해 왔던 정부정책, 중소기업의 이해를 표방하고자 했던 이익집단의 역할, 그리고 중소기업 성장에 중요한 영향을 미친 대기업과의 하도급거래 관계 등의 정치적 변수에 의해 살펴볼 필요가 있다.

민주화를 표방한 정부의 중소기업 정책은 이전과는 차별화될 수 있을까? 전반적으로 중소기업을 육성하고자 하는 정부의 다양한 정책은 사실 실효성이 높지 않았다. 중소기업을 육성하고자 하는 정부정책 자체가 선심성 구호가 많았기 때문이다. 그럼에도 민주화 이후 중소기업 육성정책의 기초는 이전과는 달라졌다. 한국경제는 민주화 이후 경제구조의 복잡화와 무한경쟁의 환경에 적응해야 했다. 정치적 민주화는 경제영역으로까지 영향을 미쳤으며 경제민주화는 탈규제와 시장자유화로 이해되었다 (Lim 2008). 중소기업정책은 이러한 대내외 환경변화와 더불어 보호에서 경쟁으로의 근본적 변화를 맞이하였다. 중소기업 정책의 큰 틀의 변화는 1980년대의 보호와 육성에서 1990년대의 자율과 경쟁으로, 직접지원방식에서 간접지원방식으로의 변화, 지정계열화제도와 고유업종제도 및 단체수의계약제도의 폐지 등으로 요약될 수 있다.

민주화 이전의 중소기업 정책은 대기업에 대한 상대적인 약자로서의 중소기업의 보호와 육성에 초점을 두었다. 이는 중소기업을 하나의 성장동력으로 인식하지 않고 경제력집중에 대한 대응책과 사회정의의 실현의 차원에서 접근한 것이었다 (조미경 김승철 2008). 1970년대 한국 경제는 대기업 중심의 중화학공업 육성화 정책에 의해 자본집중 현상이 가속화되었다. 대기업에 의한 중소기업의 인수 합병으로 중소기업의 비중은 축소되는 결과를 가져왔으며 중소기업 진흥정책은 그리 큰 실효성을 거두지 못했다. 오히려 1970년대 중소기업 정책은 소극적 보호 정책, 선택적 진흥정책, 그리고 대기업과 중소기업 간의 계열화 촉진 및 하도급거래질서 확립에 그 목표를 두었다.

1980년대 전두환 정부는 보다 적극적인 중소기업 육성정책을 제시했다. 당시 대기업 중심의 중화학공업 육성정책의 한계가 국제정치경제환경의 변화로 여실히 드러나면서 중소기업을 육성해야 할 필요성이 제기되었다. 중화학공업중심 산업화 전략은 부품 및 소재와 관련된 수입을 계속 증가시켰고 따라서 중간재산업의 비활성화는 대일무역적자의 주요인이 되었다. 이러한 상황에서 중소기업의 육성정책은 절실한 것으로 인식되었다 (김석우 외 p.25). 그러나 당시 경제정책의 이념은 경제성장을 지향하는 것이고 정부, 대기업, 기술관료간의 배타적 정치연합의

지속으로 인하여 다양한 중소기업 육성정책은 선심성 구호인 경우가 허다했다. 무엇보다 대·중소기업 상생이 어려운 이유는 대기업의 중소기업에 대한 착취적 하도급거래가 지속되는 구조적 원인에 있었다.

1987년 정치적 민주화 이후 노태우 정부는 형평, 경쟁, 복지라는 경제적 민주화의 성격을 강조했다. 노태우 정부의 중소기업정책은 전두환 정부에 비해 상당히 후퇴한 것으로 평가된다. 자유경쟁 촉진을 위해 시장불간섭의 기초가 우세했으며, 중소기업에 대한 보호와 육성에서 자유경쟁을 강조하는 정책으로 변화되면서 중소기업 관련법의 개정 및 제정 등이 활발하게 이루어지지 않았다 (김석우 외 30).

민주화 이후 1990년대 이래 정부가 실행해 온 중소기업 육성정책을 보다 상세히 살펴보기로 한다. 김영삼 정부는 세계화와 개방화라는 당시의 국제적 환경 조류를 반영하는 정책을 폈다. 첫째, 중소기업정책은 1980년대까지 적극적 보호육성정책이 특징이었다면 1990년대 이후 김영삼 정부는 ‘자율과 경쟁’이라는 정책적 이념을 강조하기 시작했다. 과거에 특정 업종이나 개별 기업 중심의 직접 지원방식에서 벗어나 기능별 부분별 지원을 강조하는 간접지원 방식으로 전환하였다. 이러한 전환은 사실 1980년대 이미 시작되고 있었으며 1995년 WTO의 출범과 한국의 OECD 가입을 전후로 보다 적극적으로 실행하게 된다. 둘째, 국제 경쟁력 강화와 규제 완화 차원에서 중소기업 관련법을 개정하고, 중소기업사업조정법과 계열화촉진법을 ‘중소기업의 사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률’로 통합하였다. 지식집약형 중소기업발전을 위하여 ‘벤처기업육성에 관한 특별조치법(1997.8)’을 제정하였다. 셋째, 행정지원체계의 전면적 정비 차원에서, 1996년 2월 중소기업에 대한 실질적 지원을 강화하고 체계적 정책 추진을 위하여 통상산업부 산하에 중소기업청을 신설하였다.⁶⁾

김대중 정부 시기의 중소기업 정책은 민주적 시장경제론의 이념하에 지식집약형 벤처 중소기업의 발전으로 축약된다. 중소기업 존립에 지대한 영향을 끼쳤던 외환위기 이후 ‘벤처기업육성에 관한 특별조치법(1997)’을 제정하면서 중소벤처기업 육성이 산업정책의 중심으로 부상하였다. 김대중 정부는 기술·지식집약형 산업구조로의 전환과 일자리 창출을 위해 향후 5년동안 2만개의 벤처기업을 육성하겠다고 공헌했다. 벤처기업은 외환위기 극복과 경제활력 회복을 위해 새로운 성장주체로 육성되었다. 기존의 정책이 요소 투입/보호 육성/직접지원/공급자 중심이었다면, 이후는 그 방향을 혁신 주도형/경쟁 협력 촉진/인프라 생태계 조성/수요자 맞춤형으로 전환하였다 (중소기업청 2007). 또한 1998년 중소기업의 육성 지원을 위해 세워진 대통령 직속기구로 ‘중소기업특별위원회’를 설치하였다. 관련부처의 중소기업육성 시책을 심의 조정

6) 중소기업청은 중소기업지원과 관련된 사무를 담당하는 중심기관이다. 보다 체계적이고 효율적인 중소기업지원체계를 구축하고 중소기업 경쟁력을 높이기 위해 공업진흥청을 폐지하고 통상산업국 중소기업국을 확대하여 1996년 2월 신설하였다. 지방조직으로는 총 11개 지방중소기업청으로 이루어져 있다. 김석우 외 2008.

평가하고, 위원회 업무수행에 필요한 중소기업의 경영동향 조사 등을 시행하였다. 기본적인 업무는 각 부처의 중소기업정책간 협조와 조화를 끌어내는 조정자의 역할을 하는 것이다 (오철호 2003 206.) 정부는 중소기업특별위원회, 중소기업청, 중소기업 협동조합 중앙회, 그리고 중소기업진흥공단 등 중소기업 지원기관끼리 긴밀히 협력하여 중소기업 정책의 사각지대를 해소하도록 하는데 주요한 역할을 하도록 하였다.⁷⁾ 한국의 중소기업이 취약한 이유는 정부의 중소기업정책이 부재하기 때문이라기보다는 중소기업 정책의 실효성이 그리 크지 않기 때문이다. 혹자는 정책의 실효성이 낮은 이유로 지원체계의 중복으로 인한 행정비용의 낭비 가능성과 유관기관들간의 협력체계의 부재를 지적하기도 한다 (백낙기 1996, 박동수 외 2005).

당시 중소기업을 전면에 내세운 김대중 정부의 국정이념에도 불구하고, 중소기업의 보호와 육성에 기여한 단체수의계약과 고유업종제도가 개방의 압력과 탈규제의 명분속에서 폐지되는 운명에 처하게 되었다. 당시 국내외에서는 1995년 WTO 가입 당시부터 시장개방으로 인한 통상마찰의 가능성, 국내 대기업의 역차별 문제, 중소기업의 자생력 약화로 인한 국제경쟁력 저하 등 반론이 고조되었다. 고유업종제도는 중소기업형 업종으로 적합한 사업영역의 경우 대기업의 시장진입을 금지한 제도로, 시장경제 논리에 맞지 않는다는 지적에 따라 순차적으로 지정 업종이 해제돼 2007년 256개 업종 모두가 해제됐다 (표 2). 2000년 규제개혁위원회는 88개 중소기업 고유 업종가운데 43개 업종을 대폭 해제하였고 45개 업종도 5년 이내에 원칙적으로 해제하기로 결정한 것이다 (김석우 외 2008). 1998년 공정거래위원회는 단체수의계약 제도 역시 경쟁제한적 성격을 이유로 조속한 폐지를 주장했다.

<표 2> 중소기업 고유업종 지정 추이

	1979	1983	1984	1989	1994	1995	1997	2001	2007
신규업종	23	103	104	49	0	0	0	0	0
해체업종			2	17	58	45	47	43	45
고유업종	23	103	205	237	179	134	88	45	0

자료: 중소기업중앙회 2008 중소기업현황

중소기업 고유업종제도가 2007년 폐지된 이후 관련 업종의 중소기업 4곳 가운데 3곳, 즉 중소기업 75%가 매출이 감소한 것으로 확인됐다. 매출이 감소한 이유로는 대기업의 시장참여에 따른 업체간 과당경쟁(68%), 내수시장 침체(63%) 등이 주를 이뤘고, 원자재 가격 급등(50.5%),

7) 중소기업진흥공단은 중소기업의 진흥을 위한 사업을 효율적으로 수행하는 전달기관이다. 공단은 중소기업창업및진흥기금을 관리 운영하면서 중소기업청이 정한 중소기업에 관한 기본정책과 시책에 의거하여 중소기업의 당면 애로사항을 지원하는 것이 주 기능이다. 중소기업의 진흥을 위한 사업을 효율적으로 추진함으로써 국민경제발전에 기여한다는 목적아래 1978년 12월에 제정된 중소기업진흥법에 근거하여 조직하였다. 박동수 외 2005. p.368. 오철호 2003. p.208.

외국제품 수입 증가(10.3%) 등이 뒤를 이었다. 대기업의 시장 진입으로 중소기업의 경쟁력이 향상됐느냐의 물음에는 89.7%가 그렇지 않다고 답했다 (한겨레 2008/10/17).

단체수의계약제도는 1965년 도입된 제도로 중소기업 지원제도로써 정부 등 공공기관이 특정물품을 구입할 때 경쟁 입찰에 의하지 않고 중소기업협동조합과 임의로 계약을 체결하는 제도이다. 그러나 이 제도는 소수의 기득권 중소기업만 수혜를 보는 불공정한 제도라는 지적이 많았다. 2003년 단체수의계약 대상물품을 생산하는 중소기업 중 14.2%만이 조합원사로서 단체수의계약에 참여하고 있었다. 상위 20%의 업체가 전체 물량의 77%를 납품했다. 이는 오히려 경쟁력 약화의 측면을 가져왔고 조합원사는 굳이 새로운 기술개발이나 품질향상을 위해 투자와 노력할 이유가 없었다. 단체수의계약제도는 2004년 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률을 개정, 2년의 유예기간을 거쳐 2007년 1월부터 폐지되어 40여년 시행해온 제도가 사라지게 되었다.

노무현 정부의 중소기업 정책은 ‘혁신형 중소기업’의 발전으로 요약되며 맞춤형 지원체제로 혁신형 중소기업 3만개 육성을 약속했다. 좀 더 구체적으로 말하면 혁신형 중소기업 진흥, 부품소재산업육성, 그리고 산학클러스터 전략 제시 등으로 설명할 수 있다. 금융과 제도지원을 통해 혁신형 중소기업의 수가 2007년 말 20,000여개로 증가했고 벤처캐피탈의 신규투자는 6300억원, 중소기업 부설연구소가 1만 2300여개로 증가하였다. 중소기업청은 기술력을 가진 Inno-Biz기업, 도전정신이 강한 벤처기업, 그리고 경영혁신으로 부가가치를 내는 경영혁신형 중소기업 육성을 추진하였다. <표 3>은 평균 고용 창출, 매출액, R&D의 차원에서 혁신형 중소기업의 효율성을 일반 중소기업과 차이가 있음을 보여주고 있다. 혁신형 중소기업을 지원하기 위해 기술신용보증기금에서 ‘기술’만을 기초로 지원하는 보증 비중을 2005년 15.2%에서 2009년 60%까지 늘리기로 했다. 또한 대중소기업의 동반성장과 상생협력을 위한 대책회의를 증가시켰다. 그러나 <표 4>에서 볼 수 있듯이, 김대중 정부와 노무현 정부가 추진했던 벤처기업 및 혁신형 중소기업 육성은 두 정부에서 가장 중점을 둔 지원시책이었으나 그 추진과정에서 중복 및 혼선지원의 문제를 드러냈다.

<표 3> 혁신형 중소기업 효율성 비교

	벤처기업	이노비즈	일반 중소기업
평균 고용 창출 (창업대비 현재)	27.7 (13.4 → 41.1)	35.2 (10.8 → 46.0)	11.3 (6.5 → 18.4)
평균 매출액 (억원, 2004)	79.0	99.0	27.5
평균 R&D투자규모 (억원, 2004)	4.3	4.6	1.3

주: 평균(벤처 7년 이노비즈 9년, 일반 기업 10년)동안 추가 고용 규모
 자료: 중소기업 실태조사(2005), 이노비즈 및 벤처 실태조사(2005년)

<표 4> 혁신형 중소기업의 추이

연도별	실적								계획	
	'98-'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	07.12	'07	'08
벤처기업	15,774	11,392	8,778	7,702	7,967	9,732	12,218	14,015	15,500	20,000
Inno-biz	-	1,090	1,856	2,375	2,762	3,454	7,183	11,526	10,400	14,200
경영혁신형 기업	-	-	-	-	-	-	2,619	6,510	2,500	3,00
계	15,774	12,482	10,634	10,077	10,729	13,186	22,020	32,051	28,400	37,200
중복업체	-	699	1,134	1,519	1,890	2,455	4,508	7,332	5,400	7200
합계 (중복제외)	15,774	11,783	9,500	8,558	8,839	10,731	17,512	24,719	23,000	30,000

자료: 중소기업현황 2008

<표 5> 역대정부별 중소기업과 대기업의 성장기여율 변화

(단위%)

구 분		3공화국 (1963-1971)	4공화국 (1972-1979)	5공화국 (1981-1987)	6공화국 (1988-1992)	문민정부 (1993-1997)	국민의정부 (1998-2002)	참여정부 (2003-2006)
사업체수	중소기업	89.7	95.9	99.0	101.3	101.2	100.8	100.0
	대기업	10.3	4.1	1.0	-1.3	-1.2	-0.8	0.0
고용	중소기업	28.0	48.9	72.9	62.7	24.7	841.7	62.6
	대기업	72.0	51.1	27.1	-162.7	-124.7	-941.7	37.4
생산	중소기업	20.3	32.6	40.6	53.8	46.9	60.8	46.2
	대기업	79.7	67.4	59.4	46.2	53.1	39.2	53.8
출하	중소기업	24.3	32.5	40.7	53.4	47.0	60.4	40.5
	대기업	75.7	67.5	59.3	46.6	53.0	39.6	59.5
부가가치	중소기업	25.5	35.8	41.2	53.5	45.2	67.7	49.5
	대기업	74.5	64.2	58.8	46.5	54.8	32.3	50.8

※성장기여율(%)=(대·중소기업증감분/전체 제조업 증감분)×100

자료: 디지털 타임즈

<표 5>의 역대정부별 중소기업과 대기업의 성장기여율 변화를 종합적으로 살펴보면, 중소기업 육성시책의 발전과정 및 대·중소기업 성장 및 기여율은 김대중 정부의 국민의 정부가 최고였고, 박정희 정부의 제3공화국 시대가 최악으로 평가되고 있다⁸⁾. 제 3공화국 시기에 중소기업은 대기업의 절반에도 못미치는 수준으로 그 비중이 축소되었다. 김대중 정부 시기에는 중소기업의 국가경제기여도가 가장 높았다. 외환위기의 영향에도 불구하고 벤처기업 육성정책으로 사업체수(100.8%), 고용(841.7%), 생산(60.8%), 출하(60.4%), 부가가치(67.7%) 등 대기업

8) 이 연구 결과는 중소기업 중앙회가 대한민국 정부수립 60주년을 맞아 제조업 부문의 시계열 통계자료를 바탕으로 역대 정권별 중소기업 육성시책의 발전과정과 대·중소기업 기업간 성장 및 기여율 변화를 비교, 분석한 결과이다. 디지털 타임즈. 2008. 6. 13.

을 크게 앞지르고 있다. 대기업은 이 기간동안 사업체수와 고용이 0.8%, 941.7% 줄어들고, 생산과 고용, 부가가치는 각각 39.2%, 39.6%, 32.3% 증가에 그치는 약세를 반영하고 있다. 노무현 정부의 참여정부 시기에 중국경제의 부상, 중소기업 고유업종제도 등의 폐지로 중소기업의 생산과 출하, 부가가치 등이 대기업에 뒤짐으로써 양극화 현상이 보다 확대되었다.

이상의 중소기업 정책 및 발전과정을 살펴볼 때 대기업과 중소기업의 양극화 현상은 민주화 이후 그리고 외환위기 이후 보다 확대되는 경향을 보여 왔으며 중소기업을 육성하고 발전시키려는 정부의 정책적 노력은 그리 실효성이 크지 않았음을 잘 알 수 있다. 중소기업 정책의 실효성이 없고 오히려 양극화로 심화되는 이유로 몇 가지를 들 수 있다. 우선 민주화 이후 노조 활동이 활성화되면서 기업에서는 생산자동화 시설을 늘리게 되었고 따라서 고용비율을 줄이며 외주하청을 증가하게 된다. 따라서 대기업의 1인당 부가가치는 높아지고 대기업과 중소기업의 양극화는 보다 심화된다. 1997년 외환위기이후 재벌과 은행과의 유착관계가 깨어지게 되면서 대기업의 금융조달 비용이 증가하기 시작한다. 이러한 재벌과 은행과의 관계 변화로 인해 기업은 기계설비 투자대신 고용을 증가하게 된다. 따라서 외환위기 이후부터 2006년 까지 기계투자는 줄고 고용은 늘게 된다. 기업 내부에서의 비정규직 및 파견직의 고용이 가능하게 되고 외부하청 비율은 지속적으로 늘어난다.

또한 외환위기 이후 중소기업 내부에서의 양극화 현상도 기업간 양극화를 심화시키는 데 기여했다. 20인 이하 소기업의 수가 점차 증가하였고 자동차 산업에서의 하청은 4차까지 늘어나고 단가하락을 위해 비정규직 및 외국인 노동자 고용이 증가하게 되었다. 따라서 한국의 중소기업의 비중이 늘어났다고 할 때 이는 거의 소기업 비중이 증가한 것으로 볼 수 있으며 대기업과 중소기업의 양극화는 보다 심화된 것으로 이해가능하다. 중소기업 내 양극화가 심화된 또 다른 이유 중 하나는 한국의 금융체계의 문제점과 연관된다. 1999년에서 2006년까지 중소기업 가운데 생산액 또는 매출액을 기준으로 30% 이상인 기업, 30% 이하, 0% 미만 성장을 보인 기업을 외환위기 이전과 이후로 나누어 그 숫자를 살펴보았더니 30% 이상과 이하의 경우에 별로 크게 늘지 않았음을 알 수 있다. 그러나 마이너스 성장을 보인 기업은 그 숫자가 늘어난 것을 알 수 있으며 또 다른 표현으로 이들은 거의 퇴출이 되지 않음을 알 수 있다. 생산이 마이너스면서 퇴출이 안됐다는 점은 구조조정 대상의 기업들이 인수, 합병의 단계 등을 통해 퇴출할 수 있는 출구도 없다는 점이다. 부실기업의 경우 담보대출이 안되므로 부실정리도 어려운 실정이다. 현재 1인 이상 업체수는 340만개인데 신용보증을 받은 기업은 30만개로 10%도 채 되지 않는다. 정부의 신용보증을 못 받은 기업의 수가 훨씬 더 많은 실정이며 나머지 90%는 정부 지원과 무관하게 무한경쟁체제에서 살아남아야 한다.⁹⁾ 이러한 현상은 정부의 중소기업에 대한 금융정책 역시 제한된 성과를 보이고 있음을 여실히 드러내는 것이다.

결론적으로 정치적 민주화는 경제영역에서의 민주화 과정에 영향을 미쳤는데 경제민주화는

9) 인터뷰. 김주훈 KDI 선임연구원 2009. 7. 1.

개방과 자유화로 인식되었다. 중소기업지원정책의 방향은 따라서 기존의 보호와 육성에서 자율과 경쟁이라는 모토로 변화되었다. 문제는 취약한 구조적 상황에 처해 있는 중소기업이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 환경을 제공한다거나 이를 위해 구조개혁을 지속했어야 했지만 그러한 구조적 개혁없이 중소기업을 무한경쟁으로 내몰았다. 정부는 기본적으로 친대기업 정책을 지속했으며 중소기업 육성정책은 구속력없는 선심성 구호가 대부분이었다는 점에서 제한된 성과만을 보였다.

2. 중소기업 이익집단의 역할

중소기업 지원을 위한 정부의 다양한 정책이 제한된 성과만을 보이고 있는 또 다른 이유는 중소기업의 이익을 대변하는 관련조직의 역할과 연관되어 있다.

일반적으로 일본의 산업구조는 한국과 달리 대기업과 중소기업이 균형적으로 발전된 것으로 비교 평가된다. 사실 전후 일본의 하도급관계는 한국처럼 불공정거래가 지배적 특징이었다. 이에 대해 일본 정부는 중소기업을 보호하고 지원하는 다양한 정책을 시행했으며 불공정 하도급거래를 막기 위한 법률을 제정하는 등 상당히 적극적 역할을 지속했다. 일본정부가 이러한 법률제정과 같은 다양한 노력을 지속한 정치적 배경은 일본의 중소기업 이익집단의 압력과 선거지지를 얻어내기 위한 정치적 전략이 존재했기 때문이다 (Nishigushi 1994; Lim 1998). 일본의 자영업 집단의 이익정치는 보다 제도화하고 다원화된 양상을 보인다. 위기 시대에 일본의 중소기업 집단은 내부 조직화와 외부와의 정치적 연계를 강화하는 전략을 선택했다. 1950년대에서 60년대까지 좌파정당과 연계하였던 중소기업연합이 출현하여 정치적 압력을 행사했다. 정치적으로 자신의 지지기반이었던 자영, 중소기업 부문의 이탈조직은 자민당으로 하여금 다음과 같은 정책대응을 제시하게 했다. 중소기업의 종합발전계획안이라 할 수 있는 중소기업기본법 제정과 중소기업에 보다 유리한 환경을 제공할 수 있는 정책 패키지, 즉 중소기업전담은행의 신설, 무담보대출, 중소기업구조조정법, 그리고 중소기업기본법 등을 제시했다 (김석우 외 41). 1967년이 되면 일본의 중소기업의 은행권의 대출액이 대기업의 그것을 넘어섰을 정도로 은행의 중소기업 대출정책이 그 실효성을 보여주었다. 일본에서의 중소기업 발전은 아래로부터의 자율적인 중소기업운동으로부터 출발했다.

한국의 중소기업이 대기업 중심구조에 밀려 약세를 반영하는 이유는 중소기업의 이익집단 역할에 많은 한계를 보이고 있기 때문이다. 대기업과 중소기업의 대표적인 이익집단인 전경련과 중소기업중앙회 (이하 중기협)의 정책반영률을 비교하면, 전경련은 20.6%인 것에 비해 중기협의 반영률은 10.6%(제조업)에 머물러 있다 (황종성 1997). 중기협을 전국 중소기업체의 이익대표 조직으로 보는 것은 문제가 있다고도 한다. 중기협은 1999년 가입조합 735개에 총 64,780개 기업이 회원으로 가입하고 있다. 중소기업의 범주 안에 있는 사업체의 4.9% 만이 가

입하고 있다는 점에서 중기협이 중소기업의 대표집단으로 활동하는데 문제가 있다는 것이다 (정상호 2002, 196). 2004년 협동조합 조직화율은 평균 2.5%로 여전히 저조하다. 2006년 중기협의 조직화율은 2.3%에 머물러 있다가 가입기준의 범위를 변경하게 되어, 예컨대 기존에는 제조업의 협동조합만 가입가능했는데 상업 부문의 음식점체 단체도 가입이 가능하게 되면서, 2008년 조직화율은 19.4%로 증가했다.¹⁰⁾ 한국 중소기업의 조직화율은 일본의 중소기업 조직화율 50%에 비하면 턱없이 부족한 상황이다. 중기협의 자율성을 약화시키는 결정적 요인으로 중기협의 낮은 재정자립도를 들 수 있다. 중기협은 1963년부터 현재에 이르기까지 정부보조를 받고 있으며 1995년까지 정부보조금이 중기협의 일반회계 경상수입에서 차지하는 비중이 26.5%에 이른다 (정상호 2002). 예산 가운데 회원의 회비로 충당되는 비율은 4% 내외를 차지하고 있다. 중소기업중앙회에서 제조업 부문의 과잉대표와 상업부문의 과소대표는 조직률의 전반적 감소를 초래했다. 중소기업중앙회의 가장 큰 구조적 약점은 그 설립과정, 제정, 인선 등을 국가에 의존함으로써 재벌이나 금융문제와 같은 본질적인 이슈를 우회하고 보다 주변적 문제들을 다루어 왔다는 데 있다.

노동조합 조직률에서 대기업과 중소기업은 큰 차이가 난다. 2004년 300명 이상 대기업에 근무하는 노동자는 전체의 10.1%를 차지하며, 나머지 89.9%는 중소기업에 근무한다. 노동조합 조직률을 보면, 한국노총과 민주노총에 가입하고 있는 노동자 가운데 500명 이상 대기업에 종사하는 조합원이 전체의 72.5%를 차지하며, 50-99명 이하의 기업에 종사하는 조합원은 전체의 4.9%, 49명 이하 영세기업 조합원은 3.3%에 불과하다 (한겨레 2005/1/3). 노동조합이 대기업에 집중되어 있다는 점은 대기업이 가진 시장 지배력과 밀접한 관계를 갖는다.

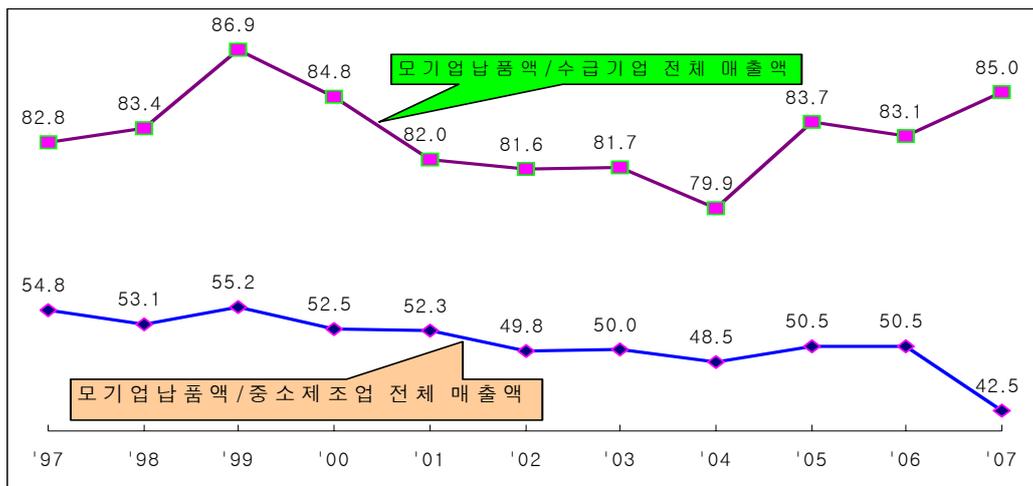
결론적으로 균형적인 산업구조를 반영하는 일본과 달리 한국이 불균형적인 대기업 중심 산업구조를 발전시킨 이유는 정부와 대기업간의 정치적 연합관계와 대기업 중심 산업정책이 지속된 것과 연관된다. 그러나 동시에 일본의 경험에서 볼 수 있듯이 중소기업의 이해를 반영하는 이익집단의 정치적 역할도 중요함을 알 수 있다. 정부의 중소기업을 위한 지원 정책 자체가 많은 경우 실효성을 거두지 못한 이유는 정부가 정책위반에 대한 철저한 처벌 등 정치적 의지가 발휘되지 못한데 있다. 중소기업 이익집단이 내부의 제도적 단결과 외부와의 정치적 연계를 강화하는 방안을 마련함으로써 정부정책의 실효성에 긍정적 영향을 미칠 수도 있다. 한국의 중소기업이 정부의 지원정책에도 불구하고 지속적으로 취약한 정치경제적 기반을 면치 못하는 또 다른 중요한 이유는 중소기업이 지속적으로 거래하고 있는 대기업과의 하도급 거래의 구조적 문제에 있다. 이는 다음 절에서 설명해 보기로 한다.

10) 인터뷰 2009. 7. 7. 중소기업중앙회 예산총괄담당 조진형 부장

3. 대·중소기업 하도급거래의 구조

우리나라 중소기업의 대기업에 대한 하청비중은 2003년 63.1%에 달하며 1994년 48.9%에서 15% 이상 증가한 양상을 보여준다. 이러한 하청업체들은 총 매출 가운데 평균적으로 82%를 대기업에게 납품하고 있다. 총 매출에서 하청매출 비중이 90%를 상회하는 업체의 비중도 71.4%에 달하고 있다. 대기업과 중소기업 간의 하청비율은 계속 심화되어왔고 대기업의 중소 하청업체에 대한 독점적 지위는 강화되었다 (김대일 2007, 480). <그림 5>에 따르면, 중소기업 가운데 다른 기업의 주문을 받아 제품을 생산하는 수급기업 비율은 감소하고 있지만 수급기업의 거래 모기업 의존도는 2007년 85%에 달하고 있다. 수급기업들의 애로를 들었더니 원자재값 상승분을 납품단가에 반영하지 않는다는 답이 67.2%로 많았다. 납품단가를 인하하라는 요구를 애로사항으로 꼽은 기업이 49.8%였고, 납기단축 요구는 28.8%가, 납품대금 결제기일 장기화는 24.6%가 답했다.¹¹⁾

<그림 5> 수급기업의 거래 모기업 의존도(%) 추이



자료: 중소기업청, 중소기업실태조사보고서, 2008

2005년 실시된 조사에 따르면 중소기업 80% 이상이 대기업과 지배종속적 관계로 인식하고 있음이 확인됐다. 중소기업중앙회가 중소기업 150곳을 대상으로 조사한 바에 따르면 대기업의 중소기업형 사업영역 진출에 대해 찬성의견이 0.7%에 불과했으며, 전체의 84.5%가 이에 부정적으로 답하였다. 중소기업이 사업하기 힘든 이유로 대기업의 하도급 횡포가 32.4%로 가장 많

11) 수급기업이 납품하는 모기업은 평균 14.5개로 급격하게 늘었으며 이는 곧 납품구조 다변화 현상으로 중소기업청은 해석하고 있다. 중소기업청은 5일 이상 중소기업체 4천 100개를 대상으로 조사한 '2007년 기준 중소기업 실태조사 결과'를 내놓았다. 매일노동뉴스 2008. 11. 19.

있고 중소기업취업기피에 따른 인력난이 28.3%, 제품판로 개척의 어려움이 13.7%, 정부의 규제 및 간섭이 9.4% 등의 순으로 나타났다. 불법 하도급거래 유형으로는 매년 단가의 일률적인 인하가 63.2%로 가장 많았으며 임의로 발주를 취소, 변경하는 경우 15%, 물품대금의 60일 초과지급이 10.3% 등으로 나타났다. 대기업과 중소기업간 동반성장을 위해 협력해야 할 사안으로 공정한 하도급관행정착이 64.6%로 가장 높았고 다음으로 국산부품화 17%, 금융지원 10.2%, 판로개척을 위한 공동판매지원 5.4% 등으로 조사되었다 (한겨레 2005.5.18).

IMF 체제 이후 대금결제일 장기화로 인한 애로가 더욱 증가함으로써 자금압박 요인이 증가하였다. 수주 단가결정방식은 1990년에는 합의에 의해 결정하지만 위탁기업의 입장이 강하게 반영한다는 비율이 68%로 가장 높았으며, 이 비율은 1996년 41%로 줄었지만 여전히 지배적인 결정방식으로 남아 있다. 1996년 수급기업의 입장을 충분히 반영한다는 비율은 5.2%에 지나지 않았다 (이윤보 2003, 223).

대 중소기업 하도급거래의 실태를 살펴보면 아직도 기존의 불공정거래가 지속하고 있음을 알 수 있다. 예컨대 수급중소기업이 하도급거래시 겪는 가장 큰 애로는 여전히 저렴한 납품단가로 나타났다. <표 6>은 2007년 수급기업의 모기업 거래시 애로사항을 보여 주고 있다. 2007년 조사에는 납품단가 인하 요구보다 더 큰 애로사항으로 원자재 가격상승분납품단가 미반영이 보다 큰 요인으로 나타났다.

<표 6> 수급기업의 모기업 거래시 애로사항

(단위: %)

	지나친 품질 수준 요구	원자재 가격상승분납품단가 미반영	납품 단가 인하 요구	납품 대금 결제 기일 장기화	불규칙 발주 (수시 발주)	납기 단축, 촉박	거래선 변경 시도	특허기술자료 제출 요구	위탁 기업과 원가 산정시 상충	어음 할인료 미지급
'06	34.6	-	69.1	29.4	44.6	43.1	14.9	-	15.0	13.3
'07	22.4	67.2	49.8	24.6	22.6	28.8	4.3	1.3	11.6	11.1

주: 복수응답 결과로 합계가 100.0 초과; 원자재가상승분납품단가미반영, 특허기술제출요구는 '07년기준 조사시 반영

<표 7>을 보면 2, 3차 벤더로 갈수록 납품단가인하 경험을 거래단계별로 질문한 결과 1, 2, 3차 벤더별로 33.1%에서 37.2%, 55.3%로 나타나 2차, 3차 벤더로 갈수록 납품단가인하 경험이 많은 것으로 응답하였다. 2, 3차 벤더로 갈수록 복잡한 제품보다는 단순가공에 의존하는 경향

이 높고 동종업종내에서 가격경쟁이 치열할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 2, 3차 벤더들도 기술력에 기반한 차별화된 제품을 공급함으로써 가격경쟁을 회피하는 구도를 갖출 필요가 있다 (중소기업연구원 대중소기업 납품거래 실태조사 2009).

<표 7> 거래단계별 납품단가 인하 경험

구분		2007년중 납품가격 인하 경험		전체
		있음	없음	
거래단계	1차	197건 33.1%	399건 66.9%	596건 100%
	2차	87건 39.2%	147건 62.8%	234건 100%
	3차	42건 55.3%	34건 44.7%	76건 100
	무응답	1건 50%	1건 50%	2건 100%
전체		327건 36%	581건 64%	908건 100%

자료: 중소기업연구원 대중소기업 납품거래 실태조사 2009.

<표 8> 납품 단가 문제의 근본적 원인

구분	빈도	비율(%)
주요 대기업들의 지속적인 단가인하	234	25.8
대기업중심의 기업구조	291	32.0
위탁기업들의 우월적 지위남용	145	16.0
중소기업의 기술력	55	6.1
대기업노조의 임금인상 등 원가압박	59	6.5
글로벌 시장에서 기업간 경쟁	91	10.0
기타	33	3.6
전체	908	100

자료: 중소기업연구원 대중소기업 납품거래 실태조사 2009.

납품단가문제의 근본적 원인에 대하여 응답한 기업 중 주요 대기업들의 지속적인 단가인하, 대기업중심의 경제구조, 대기업 노조의 임금 인상등 대기업행태가 납품단가문제의 근본원인이라는 시각이 57.8%로서 전체응답의 반 이상을 차지하였다. 이에 대한 대책으로 제시할 수 있

는 납품단가 조정회의에 대한 응답자들의 견해를 정리해 보면 다음과 같다. 대체로 응답자들은 납품단가연동제보다 납품단가조정회의 의무제가 보다 효율적일 것이라 답했다. 35.7%가 납품단가연동제에 비하여 실효성이 있을 것이라 했고, 33.7%가 정부가 감독을 철저히 하고 법안을 보완하면 실효성을 높일 수 있다고 했다. 그리고 35.7%는 대기업의 보복으로 실효성이 떨어질 것으로 답했다.

<표 9> 대기업과 중소기업 간의 양극화 원인

구분	빈도	비율
글로벌화 시대에 양극화 현상은 하나의 추세	141	15.5
대기업집단 중심의 경제구조가 양극화심화 시킴	451	49.7
중소기업의 기술력, 경쟁력부족	159	17.5
대기업노조가 양극화를 촉진시켰다	53	5.8
대기업과 중소기업의 구조적 불균형 지속	92	10.1
기타	12	1.3
전체	908	100

자료: 중소기업연구원 대중소기업 실태조사 2009.

<표 9>에 따르면, 대·중소기업 양극화의 원인에 관하여 대기업 중심의 경제구조와 구조적인 불균형을 지목한 기업이 전체의 55.5%인 반면 글로벌시대의 추세 또는 중소기업의 경쟁력 부족을 든 의견은 전체의 33.0%로 나타나 과반수의 다수가 대기업중심의 경제구조를 양극화의 원인으로 보고 있다. 대·중소기업 상생을 위한 방안으로 대기업집단 중심의 경제구조를 개선해야 한다는 의견이 가장 높았으며 그 다음으로는 중소기업의 기술력 역량 강화와 하도급 공정거래질서의 강화를 꼽았다. 하도급거래에 있어 지속적인 문제로 남아 있는 불공정행위 예방을 위해 제도개선이 필요하다. 예컨대 수탁기업에 불이익이 없도록 수탁기업의 신고시 정부가 위탁기업을 대상으로 수시로 불공정거래조사를 실시해야 한다는 의견이 조사집단의 38.2%로 가장 높았다. 또한 불공정사례 예방조항을 법률에 좀더 반영하여 불공정행위의 여지가 없도록 하여야 한다는 답이 27.1%, 불공정 행위에 대한 법률상 벌칙을 강화하여 불공정 행위시 위탁기업의 손실이 더욱 커지도록 한다는 답이 12.7%, 그리고 수탁기업의 경쟁력 확보가 긴요하므로 중소기업의 기술 및 품질경쟁력 향상을 위한 정책강화가 필요하다는 답이 12.5% 순이었다.

양극화의 원인을 대기업 중심 산업구조에 있다고 보는 의견이 많았는데, 곧 정부가 친대기업 정책을 펴는 것에 문제가 있었음을 반영하는 것이다. 제도개선의 예로 불공정행위에 대한

강력한 처벌의지와 위탁기업인 대기업에 대한 수시 불공정거래 조사 실시 필요성이 제시되었다. 이는 정부와 대기업간의 배타적 정치연합구도가 지속적으로 유지되어 왔음을 의미한다.

<표 10> 대·중소기업상생을 위한 방안

구분	빈도	비율
하도급 공정거래질서의 강화	185	20.4
대기업집단중심의 경제구조개선	246	27.1
중소기업의 기술력, 신제품개발역량강화	210	23.1
대기업, 중소기업 상생정책지속	136	15.0
중소기업간 협력 및 단체를 통한 공동대응	90	9.9
대중소기업 근로자간 임금격차완화	39	4.3
기타	2	0.2
전체	904	100

자료: 중소기업연구원 대중소기업 실태조사 2009.

IV. 결 론

1980년대 이후 한국 중소기업은 양적 증가의 발전과정을 보여주었지만 동시에 대·중소기업간 양극화 현상을 지속해 온 구조적 취약성을 반영하고 있다. 1980년 이후 중소기업의 양적 비중은 다른 여타 국가와 비교해 볼 때 전혀 뒤지지 않는다. 1980년대 이후 중소기업의 사업체의 수, 생산액, 부가가치 면에서 대기업 비중은 축소되는 반면 중소기업은 그 비중이 증가했다. 문제는 하도급거래를 통해 대기업과의 유기적 관계 내에서 중소기업의 수익성은 오히려 하락했다. 한국의 중소기업은 양적인 면에서 그 비중이 증가했는지 모르지만 질적인 측면에서 보면 영세성, 낮은 채산성 등 사회구조적 문제를 반영해 왔다.

대·중소기업 양극화의 원인은 경제적 환경과 구조에 의해 설명할 수도 있지만, 정부의 친 대기업 정책, 중소기업 정책의 한계, 그리고 대기업 중소기업 간의 착취적 하도급 관계 등으로 이해 가능하다. 중소기업 진흥정책 및 중소기업과 대기업 간의 상생정책 등은 부채했다기보다 오히려 과다했다. 문제는 왜 정책이 제한된 성과만을 보였는가에 초점을 두어야 한다. 민주화 이후 그리고 외환위기 이후 대·중소기업의 양극화 현상은 보다 확대되는 경향을 보여 왔으며 중소기업을 육성하려는 정부의 정책은 제한된 성과만을 보였다. 정부의 중소기업 정책이 한계적 실효성을 보인 이유는 정부가 대기업 중심으로 정치적 연합을 지속해 왔으며, 중소기업 이

익을 대변할 정치조직이 부재하며, 그리고 대기업과 중소기업 간 상생협력의 인식이 결여되어 있다. 정부의 중소기업 정책이 실효를 거두지 못한 이유는 정부가 조정적 담론과 소통적 담론에 큰 노력을 기울이지 않았기 때문이다. 특히 대기업과 중소기업 간 상생협력의 인식을 강조하기 위해서는 정부가 나서서 윈윈전략의 중요성을 강조하는 이념을 전파하고 대기업을 설득하는 작업을 지속해야 했다. 동시에 하도급거래의 불공정 행위에 대한 강력한 처벌의지 등을 공표하는 등 정부의 의지표명이 부실했다. 따라서 한국의 중소기업 정책은 구속력이 없는 선심성 구호가 대부분이었다. 한국에서는 정치적 민주화가 경제영역에서의 민주화에도 영향을 미쳤는데 경제민주화는 개방과 자유화로 인식되었다. 민주화 이후 중소기업지원정책의 방향은 기존의 보호와 육성에서 자율과 경쟁이라는 모토로 변화되었다. 그러나 공정한 경쟁을 위한 구조개혁없이 중소기업을 무한경쟁으로 내몰음으로써 대기업과 중소기업의 양극화 현상은 보다 심화되었다.

일본이 상대적으로 균형적인 산업구조를 발전시킨 이유는 중소기업들이 이익집단의 조직화를 통해 정부에 대해 압력을 가할 수 있었으며 정부 역시 중소기업의 정치적 지지를 확고히 하기 위해 중소기업을 육성하려는 진정한 노력을 기울였기 때문이다. 무엇보다 중요한 것은 일본의 대기업과 중소기업간의 하도급 거래에 대한 공정거래법 실시, 중소기업에 대한 금융지원 확대 등 정책적 실효성이 존재했었다. 일본의 대기업과 중소기업간 하도급 거래의 성격이 착취적 거래관계에서 협력관계로 변화한 것도 균형적 발전의 중요요소 가운데 하나라 할 수 있다.

한국은 1993년 제조업 내 중소기업 중에서 몇 개 기업이 10년 후인 2003년 300인 이상 대기업으로 변화했는지 조사해 보니 5만6천개의 중소기업 중에서 단지 57개만이 대기업으로 변화했을 뿐이다. 500인 이상 기준으로 잡았을 때 변화한 기업은 단지 8개 밖에 되지 않는다. 한국에서의 중소기업과 대기업간에는 유리벽과 같은 장벽이 세워져 있는 실정이며 이는 건강한 산업구조의 모습이라 할 수 없다.¹²⁾ 부실중소기업의 인수, 합병과정에서 금융기관이 보수적인 성향을 지속함으로써 중소기업에 대한 금융지원정책은 한계를 보여주었다. 대·중소기업 양극화를 방지하고 보다 균형적인 산업구조를 발전시키기 위해서는 정치경제적 측면의 분석에 따라 보다 실효성 있는 정책시행과 대기업과 중소기업간의 윈윈 상호협력의 인식 자체가 필요하다. 또한 중소기업 이익집단은 내부적 단결과 외부와의 정치적 연계를 강화함으로써 정부정책의 실효성에 긍정적 영향을 미칠 수 있도록 해야 한다.

12) 인터뷰. 김주훈 KDI 선임연구원 2009. 7. 1.

<참고문헌>

- 김대일. 2007. “외환위기 이후 노동시장의 변화와 시사점,” 『경제학연구』 55(4)
- 김석우. 2008. “정부의 변화와 중소기업 정책간의 연관성에 관한 연구,” mimeo
- 김승일. 2008. “대·중소기업 납품거래 실태조사,” 『기본연구 08-27』 중소기업연구원.
- 김중범. 2003. “중소기업의 성과와 과제,” 한국 정책학회 특별기획 학술세미나 발표.
- 박동수·정성한·김기남. 2005. “중소기업지원기관의 유효성평가,” 『산경연구』 13. 영남대학교 산경연구소
- 배종태·김중현. 2007. “대·중소기업 신제품개발 협력과정과 상생정책,” 『중소기업연구』 29(4).
- 백낙기. 1996. “중소기업청의 출범과 중소기업 정책 변화,” 『지역개발연구』 28(1) 전남대학교 지역개발연구소.
- 산자부. 2007. “대·중소기업 상생협력 정책방향,” 산자부 제1차관 8.20.
- 양현봉. 2003. “외환위기 전후의 중소기업 구조변화 분석 및 정책적 시사점,” 『중소기업연구』 25(2).
- 오철호. 2003. “중소기업정책의 지원체계 개선방향,” 한국정책학회. 김대중정부의 주요정책의 공과와 지원체계 개선방향 특별기획 학술세미나 발표논문집.
- 이운보. 2003. “하도급거래의 문제점과 개선방향,” 한국 중소기업학회. 총회 및 춘계학술대회.
- 이종욱. 2007. “한국 중소기업의 자금조달 애로요인과 대책,” 『중소기업연구』 29(4). 12월
- 이광근·김정욱. 2000. “일본의 하청제도 변화에 관한 이론적 연구,” 『중소기업학회지』 22(1). 6월
- 조민경·김승철. 2008. “한국 중소기업 경쟁력 제고를 위한 정부 정책 분석: 한국·독일 비교 연구,” 『중소기업연구』 30(2).
- 정상호. 2002. “한국 중소기업 집단의 이익정치,” 『한국정치학회보』 36(4).
- 주현. 2007. “대·중소기업 양극화 추이와 시사점,” 『산업경제분석』 2007년 5월
중소기업연구원. 2009. 『대·중소기업 납품거래 실태조사』
- 중소기업중앙회. 2007. 『2007년 중소기업 금융이용 애로실태조사 결과』
- 중소기업중앙회. 2008. 『2007년 기준 중소기업실태조사보고』
- 홍종학. 2006. “양극화와 경제구조개혁,” 『응용경제』 8(2) 한국응용경제학회.
- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times*. Ithaca, H.Y.: Cornell University Press.
- Hall, Peter and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Ch. 1.
- Hall, Peter and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism,"

Political Studies Volume 44.

- Katznelson, I. and B. Weingast (eds). 2005. "Intersections between historical and rational choice institutionalism," in *Preferences and Situations*. New York: Russel Sage.
- Katzenstein, J. Peter. 1978. *Between Power and Plenty*. Madison: University of Wisconsin.
- Lim, Haeran. 1998. *Korea's Growth and Industrial Transformation*. London: MacMillan Press Ltd.
- Lim, Haeran. 2009. "Democratization and the Transformation Process in East Asian Developmental States: With a Focus on Financial Reform in Korea and Taiwan," *Asian Perspective* Spring. 2009.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *The American Political Science Review*. 78(3) Sep.
- Nishiguchi, Toshihiro. 1994. *Strategic Industrial Sourcing: The Japanese Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom, Elinor Ostrom. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*.
- Peter, B. Guy, Jon Pierre, and Desmond S. King. 2005. "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism," *The Journal of Politics* 67(4)
- Schmidt, Vivein A.. 2009. "Putting The Political Back Into Political Economy By Bringing The State Back In Yet Again," *World Politics* 61(3) July
- Schmidt, Vivien A. 2010. "Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'." *European Political Science Review* 2(1)
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.

논문접수일 : 2010년 4월 04일
수정일 1차 : 2010년 5월 20일
게재확정일 : 2010년 5월 24일

- 임혜란은 1996년 University of California, Davis에서 박사학위를 취득하였으며 현재 서울대학교 부교수로 재직 중이다. 전공분야는 비교정치이며 주로 동아시아 정치경제, 비교정치경제가 관심영역이다. 대표논문으로는 “Transformation of Developmental States: Political Economy of Economic Reform in Korea,” (*Journal of Contemporary Asia*, 2010)과 “한국 금융감독체계 개혁의 정치경제,” (『한국정치연구』 2009)가 있으며 대표저서로는 *Korea's Growth and Industrial Transformation*. (London: Macmillan Press. 1998) 등이 있다.

<Abstract>

Political Economy of the Polarization of LMEs-SMEs Industrial Structure in Korea

Lim, Haeran
(Seoul National University)

The purpose of this study is to analyze the phenomenon of the polarization of the LEs (Large Enterprises)-SMEs (Small-Medium Enterprises) industrial structure in Korea with a perspective of political economy. The SMEs began to be increased in terms of numbers, production, and value added in Korean economy since 1980s. This has to do with the fact that many employees became self-employed after the rise of unemployment, rapid liberalization and structural adjustment since democratization. The LEs and SMEs had been structurally interacted with each other through the subcontracting relationship. By applying the new institutional approach to this study, three factors could be suggested as institutional arrangements for the limited success or failure of the SMEs policies as follows: SME's exclusion from the winning political coalition, the absence of the political role of interest groups for SMEs, and the exploitative subcontracting relations between the LEs and the SMEs. The state did not put real efforts to prohibit the exploitative subcontracting system and to pursue coordinative as well as communicative discourse.

Key words: SMEs, LEs, Polarization, Subcontracting relations, New institutional approach