

역사적 신제도주의를 통한 중소기업정책의 변화*

- 경로의존과 단절적 균형을 중심으로 -

Changes in Small and Medium-sized Business Policy through Historical New Institutionalism - Focusing on Path Dependence and Punctuated Equilibrium -

장 현 주 (한국외국어대학교 행정학과 교수 - 단독저자)

Abstract

Hyunjoo Chang

This study examined how small and medium-sized enterprise(SMEs) policies focused on protecting and fostering SMEs changed under the Kim Dae-jung, Roh Moo-hyun and Lee Myung-bak governments in the 2000s through historical new institutionalism. A path-dependent institutional change appeared in that both the quantitative growth of SMEs through the Kim Dae-jung government's venture business development policy and their qualitative growth through the Roh Moo-hyun government's innovative SMEs development policy were promoted for the purpose of creating jobs and securing new growth engines. The policy ideas of strengthening the competitiveness of SMEs, expanding competition, and transitioning to a technology- and knowledge-intensive industrial structure influenced the actors' choice. Under the Lee Myung-bak administration, due to the external factor of the global financial crisis, there were not many restrictions on policy ideas for actors' selection of institution, resulting in a punctuated equilibrium in which the social policy nature was greatly weakened and the political nature was strengthened. The abolition of the collective private contract system and designation of distinct business system appeared as a form of punctuated equilibrium between the 'protection and development' paradigm and the 'autonomy and competition' paradigm. It suggests that policies need to support industries that require protection in a selective and focused manner to ensure competitiveness of SMEs. It also suggests that effectiveness through institutional change should be improved by presenting a clear single policy stance on policy ideas to be considered when changing the institution.

Keywords: SMEs policy, historical new institutionalism, institutional change

* 이 연구는 2024학년도 한국외국어대학교 교원연구지원사업에 의하여 이루어진 것임. 분석자료로 '중소기업정책 60년사'(중소기업연구원, 2019) 자료 일부를 활용하여 학술논문으로 발전시킨 것임.

I. 서론

중소기업 R&D지원, 정책자금지원, 인력지원 등 정부의 중소기업지원은 시장실패를 보완하기 위한 수단이다(배영임, 2015). 중소기업은 시장에서 대기업에 비해 상대적으로 높은 정보 비대칭으로 인해 자금확보, 판로확보, 인력확보에 어려움을 겪고 있으며, 대기업과의 관계에서도 수직적 관계에서 취약한 위치에 놓여 있는데 이러한 불균형이 시장에 의해 자율적으로 조절되지 않고 있다. 따라서 일각에서 제기되는 정부의 시장개입으로 인한 정부실패의 가능성에 대한 비판에도 불구하고(이정희·오철호, 2016: 209) 중소기업정책의 정당성과 효율성은 시장실패에 근거하고 있다.

1960~1970년대에 한국의 중소기업정책이 처음 시작된 것은 정부가 중화학공업육성을 육성하기 위해 대기업과 부품·소재 중소기업 간 수직적 계열화를 지원하는 과정에서 중소기업에 대한 보호와 육성의 가치가 중요해졌기 때문이다. ‘보호와 육성’ 중심의 패러다임은 1990년대 WTO체제 출범으로 인한 세계화 및 개방화 추세에 맞춰 정부의 시장개입에 대한 비판에서 벗어나 ‘자율과 경쟁’ 패러다임으로 전환된 후 2000년대 들어서 ‘벤처기업 육성 및 혁신성장’ 패러다임으로 다시 전환되었다(정문기·김서용, 2021). 특히 2000년대 중소기업정책은 대규모 구조조정으로 인한 실업률 증가, 일자리 감소 등 외환위기가 촉발한 사회경제적 환경 하에서 큰 변화 과정을 겪었으며, 그 변화는 정치이념 또는 정책기조가 다른 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부를 거치면서 나타났다.

외환위기 이후 중소기업정책은 어떠한 역사적 맥락에 의해 변화가 이루어졌는가에 대한 질문이 이 연구의 출발점이다. 이 질문은 정책을 둘러싼 구조와 제도적 맥락 또는 환경 속에서 행위자가 어떤 선택을 하게 되어 정책변화가 일어났는지에 대한 설명을 통해 해답을 찾을 수 있다는 점에서 역사적 신제도주의의 적용 가치가 있다. 역사적 신제도주의에서는 제도결정론적 관점에서 제도적 맥락이 행위자의 선택을 제약하여 제도 변화가 주로 경로의존적으로 나타나게 되며(Campbell, 2005; Grief, 2006), 이때 행위자는 제도적 맥락 또는 틀 속에서 제도 변화를 선택하게 된다(Thelen & Steinmo, 1992). 결국 행위자의 주체적인 선택보다는 기존 제도적 맥락의 영향이 중요한데, 이 과정에서 제도를 둘러싼 구조적 변수와 행위자를 연결하는 개념으로 정책아이디어가 중요하게 여겨진다(박철순, 2018). 신제도주의에서는 정책아이디어가 제도의 구성요소이면서 제도 변화를 설명하는 기제로 인식되고 있기에(김윤권, 2005) 행위자를 구성하는 정책엘리트 간 정책아이디어 경쟁을 통해 제도적 맥락이 어떻게 세 정부에서 행위자의 제도 선택을 제약하는지, 그리고 그 과정에서 제도 변화가 경로의존성을 보이게 되는지 여부를 설명할 수 있다.

이 연구는 보호와 육성 중심의 중소기업정책 패러다임이 외환위기를 겪으면서 김대중 정부에서는 벤처기업 육성 중심으로, 노무현 정부에서 혁신형 중소기업 육성 중심으로, 그리고 이명박 정부에서 상생협력 중심으로 어떻게 변화되었는지를 찾아보고자 한다. 특히 당시 중소기업 보호와 육성을 위한 상징적 제도로 기능해 왔던 단체수의계약제도와 고유업종제도가 폐지되고 어떻게 벤처·창업과 혁신성장 패러다임이 정립되었는지, 그리고 어떤 정책아이디어가 제도 변화에 영향을

미쳤는지를 역사적 신제도주의를 통해 규명해 보고자 한다. 이를 통해 정책변화 과정에서 제도적 맥락이 행위자의 선택을 제약하기 때문에 정책변화가 결국 경로의존적인 속성을 보이는지, 그렇지 않다면 단절적 균형의 속성(Krasner, 1984)을 보이는지를 파악하여 이를 토대로 향후 중소기업정책의 변화 방향에 대한 함의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 제도 변화에 대한 역사적 신제도주의의 관점

신제도주의는 제도 변화 또는 제도 형성 과정을 설명하면서 제도와 환경, 그리고 제도와 행위자 간 관계에서 제도가 환경 및 행위자에 영향을 미친다는 제도결정론적 입장을 견지한다. 신제도주의는 중소기업정책 등 산업 육성 또는 기업 성장을 지원하기 위한 정부와 기업 간 관계에서 정부개입의 타당성 논의에도 적용되고 있다. 즉 신제도주의는 제도결정론적 입장을 견지하면서도 시장의 거래비용과 비효율성 감소를 위해 제도를 강제하고 실현하는 행위자로서의 국가 역할을 중시하기 때문에 이 과정에서 나타나는 정부 기능을 설명하는 데 유용하다(우윤석·김신우, 2015: 31). 나아가 신제도주의는 정부개입이 산업발전을 통해 경제성장을 촉진한다는 관점을 제시하고 있어 정부개입이 기업의 지대추구를 강화시켜 오히려 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 신고전주의(Olson, 1982)와는 달리 시장실패 관점에서 정부개입의 타당성 논리를 더욱 확장하고 있다.

신제도주의는 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의, 역사적 신제도주의로 구분된다(Hall & Taylor, 1996). 그중 역사적 신제도주의는 제도가 역사적 맥락에서 어떻게 형성 또는 유지 되었으며, 이렇게 형성된 제도가 행위자에게 어떤 영향을 미치는지에 초점을 둔다. 특히 제도는 그 사회의 정치적, 사회적, 문화적, 역사적 맥락의 산물이라는 점에서 역사적 신제도주의를 통해 제도를 형성하게 된 맥락을 상세히 파악할 수 있다. 그러나 역사적 신제도주의는 동일한 제도라고 하더라도 제도 변화 또는 제도 형성에 대해 맥락에 따라 다양한 해석이 가능하여 일반화하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 이 때문에 그동안 역사적 신제도주의는 제도 변화를 주로 경로의존성(path dependence) 개념 중심으로 설명해 왔으며, 또한 제도 변화의 요인을 내생적 및 외생적 환경에서 모두 찾기 보다는 외생적 환경에서 주로 찾으려는 시도를 해왔다.

이에 역사적 신제도주의에서는 정치적 또는 경제적 위기와 같은 외생적 요인이 제도 변화 또는 제도 형성의 역사적 전환점(historical junctures)이 될 수 있다(Ikenberry, 1988). 이러한 전환점에서 제도가 근본적으로 변화하고 이후 제도 변화의 과정이 새로운 경로를 거쳐 일정하게 지속되는 단절적 균형(punctuated equilibrium)의 모습이 나타나게 된다(Krasner, 1984). 결국 기존 제도 또는 새롭게 형성된 제도는 경로의존성에 의해 유지되고자 하는 관성(inertia)을 지니며, 미래의 제도

변화에도 제약을 가하게 된다(North, 1990). 그럼에도 불구하고, 급격한 촉발기제에 의해 제도가 변화할 경우에는 제도는 경로의존성에서 벗어나 기존의 관성을 초월하고 변화를 통한 새로운 제도적 균형을 지속하고자 하는 단절적 균형을 모색하기도 한다.

경로의존성 논리는 기존 제도가 갖는 제도적 맥락에서 제도가 변화하거나 새로운 제도가 형성됨으로써 결국 기존 제도의 변화 또는 새로운 제도의 형성은 기존 제도의 모습에 의해 제약된다는 것을 의미한다. 따라서 경로의존성과 주로 외생적 환경 요인이 기존 제도의 변화 또는 새로운 제도 형성의 주요 추이를 쉽게 파악하는 데 유용하다는 점(박철순, 2018: 30)에서 역사적 신제도주의가 갖는 일반화의 한계를 어느 정도 보완해 왔었다. 그러나 제도 변화의 동인으로서 외생적 요인 외 내생적 요인의 중요성 및 제도의 제약과 행위자 간의 관계 등에 대한 충분하지 못한 설명의 한계는 여전히 남아 있었다.

그럼에도 불구하고 역사적 신제도주의는 다양한 맥락을 통해 제도 변화 또는 제도 형성의 역동성을 설명할 수 있는 유용한 분석틀이다. 제도 형성을 둘러싼 맥락은 매우 광범위하게 구성되어 있기 때문에 제도 형성을 이해하기 위해서는 광범위한 제도적 맥락을 구분해서 볼 필요가 있다(김운권, 2005). Mahoney & Snyder(1999)는 제도적 맥락에 대한 분석수준을 크게 구조(거시적·국내적), 제도, 행위자로 구분하고 있다. 구조는 제도 변화 또는 제도 형성의 계기가 되는 사회적 인과성에 대한 맥락을 설명한다. 즉 구조는 제도가 필요하게 된 환경과 제도를 만드는 행위자를 이론적으로 연결시켜 주는 기능을 하는데, 거시적 구조에는 경제발전 정도, 지배체제의 위치 등이 포함되며, 국내적 구조에는 사회집단의 구조 또는 사회경제적 위치 등이 포함된다.

제도 변화 또는 제도 형성을 추진하는 요소는 행위자이다. 신제도주의는 제도의 주체적인 영향력을 강조하면서 제도가 행위자의 선택과 행위에 직접적으로 영향을 준다고 보기 때문에 역사적 신제도주의도 제도결정론의 관점을 강조한다(김운권, 2005: 314). 따라서 역사적 신제도주의에서는 제도 변화 또는 제도 형성과정에서 행위자는 구조와 제도로부터 제약을 받는 객체로서 그 역할은 크지 않지만, 동시에 행위자에 의해 제도가 비로소 현실화될 수 있다. 이에 행위자는 개인보다는 집합적인 존재로서 제도를 현실화하는 데 필요한 이해관계와 능력을 필요로 한다. 이 때 제도에 대한 행위자의 선호, 전략 등은 제도적 맥락에서 결정되는 것이 아니라 조정될 뿐이기 때문에 역사적 신제도주의는 제도가 행위자의 선택에 어떻게 영향을 미치는지를 이해하기 위해 제도가 형성되고 발전하는 과정을 규명한다는 점에서 역사적 관점을 견지하게 된다(Casey, 1998).

행위자의 활동 결과로 만들어진 제도는 지속성과 안정성을 갖게 되며 이때 형성된 제도적 질서가 다시 행위자를 지배하게 된다. 즉 일단 형성된 제도가 지속성과 안정성을 유지하기 위해 강제력 또는 정당성을 동원하여 행위자를 제약한다는 것이다. 따라서 행위자는 자신의 선호 또는 이해관계에 따라 제도 변화 또는 제도 형성을 이끄는 것이 아니며, 이들의 선호 또는 이해관계는 선거제도, 정치체제, 관료조직 등 공식적 또는 비공식적인 제도의 제약을 받게 된다(Geoffrey & Lange, 1996: 50-55). Campbell(2005)은 새로운 제도는 기존 제도의 요소들을 재결합하여 나타나기 때문

에 제도 변화는 경로의존적이면서 진화적인 모습을 갖게 되며, Grief(2006)도 규범, 신념, 조직 등 기존의 제도적 요소들이 새롭게 변화된 제도의 초기 상태를 구성하기 때문에 변화된 제도는 기존 제도의 제약을 받을 수밖에 없다고 지적하였다.

그러나 제도적 맥락이 행위자의 제도 선택과 실행에 제약을 주지만, 행위자의 구체적인 선택을 제약하지는 못한다. 이로 인해 구조적 맥락이나 제도적 맥락에 초점을 맞춰 제도 변화를 설명할 경우에는 제도결정론에 천착하여 행위자들 간 상호작용, 선택, 이해관계 등을 간과할 수 있다. 반대로 행위자들의 구체적인 선택에 의한 제도 변화에 초점을 맞출 경우에는 행위자들의 선택 또는 행위자들 간 상호작용에 직접적 영향을 미치는 제도적 맥락을 간과하여 경로의존성 여부에 대한 정확한 설명을 제시하기 어렵다. 따라서 구조, 제도적 맥락과 행위자를 연결시켜 주는 개념으로서 정책 아이디어 또는 정책이념이 중요하게 여겨지고 있다(박철순, 2018: 32). 결국 신제도주의에서는 정책아이디어 또는 정책이념이 제도의 중요한 구성요소이면서 제도 변화를 설명하는 기제로 인식되고 있다는 점(김윤권, 2005: 308)에서 정책아이디어 또는 정책이념은 제도적 맥락이 어떻게 행위자의 선택을 제약하는지에 관한 구체적인 설명의 근거로 기능한다. 결국 역사적 신제도주의는 그 한 계에도 불구하고 역사적 맥락 속에서 제도 변화의 분기점에 초점을 맞추면서 제도 변화가 경로의존성으로 인한 점진적 변화인지 혹은 외생적 또는 내생적 요인에 의해 단절적 균형을 추구하는 급격한 변화인지를 탐색하는 데 있어서 여전히 유용하다.

2. 기존 연구들의 논의

중소기업정책에 관한 기존 연구들은 크게 정부의 중소기업지원 효과를 분석하는 미시적 연구들과 시대 변화에 따른 정부의 중소기업정책 변화 과정 또는 중소기업 지원체계 및 거버넌스를 분석, 제안하는 거시적 연구들로 구분된다. 미시적 연구들은 중소기업정책의 태동기부터 시작된 정책자금 지원사업이 경영성과 개선에 미치는 효과를 주로 분석해 왔는데(박정수, 2016; 신기철, 2013; 이민호, 2008), 이는 이 사업이 대기업에 비해 중소기업은 낮은 신용도와 높은 정보 비대칭으로 인해 시장에서 자금조달이 어려운 점을 정부의 보증 또는 직접 지원을 통해 해소하기 위한 사업이었기 때문이다. 정책자금 지원효과에 대한 최근 연구들은 일부 중소기업이 정부지원을 반복적으로 수혜 받고 있는 점에 주목하면서 정부지원의 반복 또는 중복 효과의 타당성에 대한 가치판단을 제시하고 있다. 박정수(2016), 이민호(2008)의 연구가 대표적인 연구로서 많은 중소기업이 정부지원을 받는 것보다 특정 중소기업이 정부지원을 반복 또는 중복 수혜하는 현상을 부정적으로 인식하는 것에 주목하였다. 이 연구들은 정부지원이 반복 또는 중복될 경우 중소기업의 재무적 성과가 유의미하게 개선된다는 사실을 통해 중소기업 정책자금 심사절차의 순기능을 강조하거나(박정수, 2016) 또는 가외성(redundancy)이 갖는 순기능을 강조하면서 대체로 중소기업에 대한 정부지원의 반복 또는 중복을 긍정적으로 평가하고 있다.

최근에는 정부의 자금지원 분야가 중소기업 R&D 및 기술개발(신열·오철호, 2016; 장현주·신

열, 2015; 전승훈, 2019), 강소형 중소기업 육성(오한석·정태현, 2017; 윤상필 외, 2021; 장현주, 2016), 글로벌 판로개척의 어려움 해소를 위한 마케팅 지원(윤상필 외, 2021), 구인난 해소를 위한 인력지원 분야(노민선, 2015; 황광훈, 2024) 등으로 확대되고, 지원규모도 증가하면서 중소기업정책의 효과는 개별 지원사업을 대상으로 논의되는 추세이다. 아울러 그 효과도 매출액, 영업이익 등 전통적인 재무적 성과 외 고용창출과 같은 사회적 성과도 포함되어 논의되고 있다.¹⁾

중소·중견기업을 세계적인 강소기업으로 육성하기 위한 월드클래스 300 지원사업의 효과를 분석한 연구들도 정부지원을 받은 기업들이 그렇지 않은 기업들보다 재무적 성과와 혁신지향성이 높다는 점을 보고하고 있다(오한석·정태현, 2017). 즉 정부지원이 중소·중견기업의 재무적 성과뿐 아니라 기술, 공정, 사업화 가능성 분석, 판로개척 등 기술개발 및 사업화 과정에서의 혁신수준을 개선하는 데 기여하고 있다는 것이다. 이삼열·오세나(2019)는 중소기업 기술혁신 지원사업의 수혜를 받은 중소기업이 자체기술을 우선 개발하고, 시장확대를 통한 단계적 성장을 추진하며, 개방형 혁신을 적극 도입하는 등 경영 초효율성이 대체로 높은 것으로 보고하고 있다. 이와 유사하게, 윤상필 외(2021)도 정부로부터 R&D 지원을 받은 중소·중견기업의 매출액증가율이 높고 차입금의 존도가 낮다는 사실을 발견하였는데, 이는 곧 정부의 R&D 지원이 중소기업의 재무적 성과 개선에 기여하고 있다는 것을 의미한다. 또한 정부로부터 글로벌 마케팅 지원을 받을 경우에 자기자본이 익률이 유의미하게 증가하는 등 정부지원을 통해 중소기업에게 취약했던 글로벌 판로개척의 어려움도 일부 개선되고 있음을 확인할 수 있다. 황광훈(2024)은 코로나19 시기에 중소기업의 고용 안정을 위해 지급된 고용장려금의 총 지급규모가 클수록 고용증가 효과가 높았고 비수도권 사업장에 비해 수도권 사업장의 생존 가능성이 높았던 점을 지적하면서 향후 고용위기에 효과적으로 대응하기 위해서는 위기 단계별로 적극적 노동시장정책이 필요하며, 고용위기가 심각한 취약계층에 일자리 지원이 집중될 필요가 있다는 점을 제시하였다.

이와 같은 미시적 연구들은 공통적으로 정책효과를 극대화하기 위해서는 지원대상을 선별하여 선택과 집중의 지원전략이 필요함을 제시하고 있다. 예컨대, 산업군별 특성에 맞는 지원정책의 집행, 중소기업의 성장단계별 지원정책의 차별화 또는 경영환경과 관련된 위기단계별로 다른 정책과의 정책혼합 필요성 등을 제안하고 있다. 중소기업의 취약한 고용 안정성을 개선하기 위해 근로자의 재교육, 실업자에 대한 직업훈련 및 일자리 매칭 등을 통해 근로의지와 근로역량을 제고하는 적극적 노동시장정책과의 혼합도 대표적인 대안으로 제시되고 있다.

한편 거시적 연구들은 주로 중소기업정책의 변화 과정 또는 적합한 지원체계 및 거버넌스 구축의 필요성에 주목하고 있다. 일부 연구들은 시기별 또는 정권별 중소기업정책의 주요 정책방향 또는 패러다임을 비교하거나 또는 이를 토대로 미래 중소기업정책의 방향을 제시하고 있다. 전자의

1) 정부의 R&D지원을 통한 중소기업의 고용창출 효과에 대해서는 명확한 결론이 나오지 않았다. 정부의 R&D 지원은 제품혁신과 공정혁신으로 이어지는데, 제품혁신으로 이어질 경우 신제품 출시 후 사업화를 통해 고용창출이 가능하지만, 공정혁신으로 이어질 경우에는 생산공정의 자동화로 인해 생산성이 향상되어 고용창출이 이루어지지 않을 가능성도 있기 때문이다(Greenan & Guellec, 2000).

연구로 박상원(2012)은 1990년대 후반 이후 중소기업정책을 정책목표와 정책도구 간 정합성을 기준으로 분석하면서 김대중 정부와 노무현 정부에서는 정책목표 대비 실질적 정책도구의 다양성이 나타나거나 대폭적인 정책도구의 선택이 나타난 반면, 이명박 정부에서는 정책목표 대비 실질적 및 과정적 정책도구의 미흡으로 인해 소폭의 변화가 나타났다는 사실을 발견하였다. 그러나 세 정부 간 정책변화가 나타난 역사적 맥락과 동인에 대한 규명보다는 정책변화의 특성 비교에 초점을 두고 있다는 점에서 역사적 맥락과 동인에 대한 후속 연구의 필요성은 남아 있다.

과거의 중소기업정책 패러다임을 토대로 미래 정책방향을 제시한 연구들도 있다. 정문기·김서용(2021)은 1960년대부터 2010년대까지 시기별·정권별 중소기업정책 패러다임의 변화를 토대로 4차 산업혁명 및 디지털 확산에 따른 디지털 생태계 구축 및 선도형 강소혁신 중소기업 육성을 미래 중소기업정책의 주요 방향으로 제시하였다. 특히 정부 주도형으로 시작하되, 민관이 상호 협력, 교류할 수 있는 제도와 시스템을 주요 수단으로 제시함으로써 정부뿐 아니라 중소기업의 혁신과 참여 의지도 중요함을 확인할 수 있다. 이와 유사하게, 김선우 외(2021)도 1960년대 이후 기술지원 분야에 대한 중소기업정책을 분석하면서 향후 중소기업 기술혁신정책은 목표지향적·혁신적·산학관 R&D 확대 및 지역중소기업 육성을 통해 궁극적으로 글로벌 시장에서 경쟁력을 확보한 혁신 강소기업을 중점 육성하는 데 초점을 두어야 한다고 강조하였다.

일부 연구들은 중소기업 지원체계에 참여한 여러 기관 간 유사 또는 중복기능의 문제를 해소하여 지원체계의 정교화를 제언하고 있다. 이재현·고승희(2009)는 중소기업정책의 대상집단에 포함된 중소기업과 소상공업 간 경계가 모호하여 기관 간 협력관계 형성이 어려웠던 점을 지적하면서 지원대상과 지원규모의 정교화 및 기관 간 협력네트워크 구축이 필요함을 제언하였다. 김세종·황성수(2009)도 중소기업 지원사업이 기관별로 지나치게 세분화되어 있음에도 불구하고, 지원체계 내 조정기능은 미흡한 대신 기관별 심사 및 관리기능이 중시됨으로써 중소기업정책이 진흥 기능이 아닌 규제 기능을 갖게 되었다는 비판도 제기하였다. 이는 각 기관이 중소기업지원의 정당성을 토대로 소관업무에 중소기업 지원사업을 추가하면서 기관 간 상호 연계와 보완이 되지 않았다는 점에 기인한 것이었다. 윤은기(2010) 역시 신국가주의와 신제도주의 관점에서 대만의 사례를 분석하면서 국가와 기업 간 협력관계, 대기업과 중소기업 간 탄력적 분업관계, 중소기업 상호 간 협력관계가 중소기업 육성에 필요한 전략임을 제시하였다. 이재무 외(2015)는 창업 및 벤처 분야 중소기업 정책 네트워크 안에서 중소기업 창업 목표를 위해 행정부문과 시장부문이 협력적 상호작용을 하고 있으나 행정부문의 활동이 더 활발하다는 사실을 발견하고, 타 부문 행위자의 적극적인 참여를 촉진하여 행정부문과 시장부문 간 상호작용 수준을 양적 및 질적으로 향상시킬 것을 제안하고 있다.

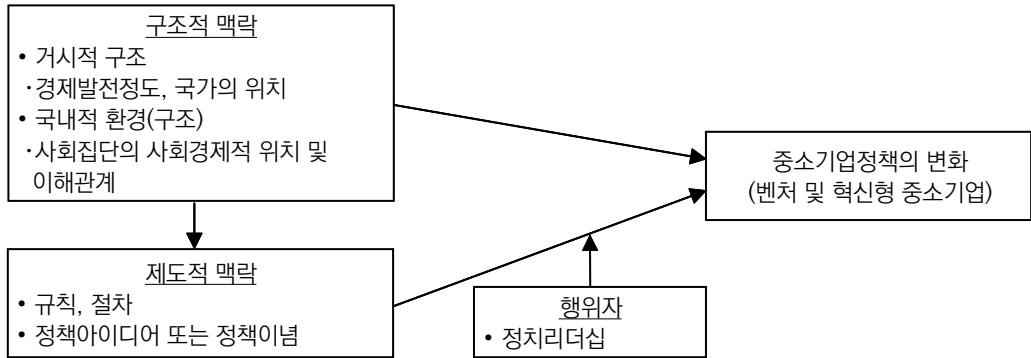
이러한 비판적 논의들은 2017년 중소기업청에서 승격된 중소벤처기업부가 개별 지원사업들에 대한 조정기능을 수행하면서부터 후속 논의로 이어지지 않고 있다. 중소벤처기업부 출범 이후 중소기업정책이 중소·중견기업, 소상공인 외 벤처 및 창업정책도 포함하고 있다는 점에서 새로운 정책분야가 대두된 배경 및 그 역사적 맥락에 대한 후속 논의는 여전히 필요하다. 특히 2000년대 초반

한국의 벤처지원정책과 지원체계 변화 과정에서 사회경제적 환경을 포함한 내생적·외생적 요인 및 정치체제의 전략 등의 구조적 맥락이 벤처지원정책 변화를 이끌어 급격한 제도 변화와 새로운 제도 균형이 창출되는 단절적 균형의 모습은 나타나지 않았다(손열, 2006). 그러나 실제로 2010년대 후반에 단절적 균형과 유사한 제도 균형이 나타났다는 점에서 2000년대 벤처기업 육성 중심의 중소기업정책의 변화 과정의 역사적 맥락을 신제도주의 관점을 통해 해석해 볼 가치가 있다.

III. 연구방법

이 연구는 역사적 신제도주의에 관한 기존 연구들의 논의를 토대로 구조적 맥락, 제도적 맥락, 행위자 및 제도 변화로 분석틀을 구성하였다. 구조적 맥락은 거시적 구조와 국내적 환경으로 구분되는데, Mahoney & Snyder(1999)의 관점에 따라 거시적 구조는 경제발전정도, 국가의 위치 등으로 구성되며, 국내적 환경은 중소기업, 근로자, 실업자 등 국내 사회집단의 사회경제적 위치 및 이해관계 등으로 구성된다. 제도적 맥락은 규칙, 절차 및 정책아이디어 등 중소기업정책을 둘러싼 공식적·비공식적 제도로 설명될 수 있으며, 특히 정책아이디어는 박철순(2018)의 설명과 같이 제도적 맥락과 행위자의 제도 변화 또는 선택 간 연계 개념으로 작용한다. 행위자는 제도적 수준의 조직을 이끄는 정치리더십으로서 중소기업정책을 결정하는 정부로 설명될 수 있다. 여기에서 행위자는 정당, 정부 등 정치리더십을 지니고 있어 제도를 선택하고 실행하지만 제도적 제약 속에서 상호작용을 통해 제도를 선택, 실행하는 의사결정을 하게 된다는 점(Smith, 1988)에서 제도적 맥락에 의해 영향을 받는 존재로 설명된다.

구조, 제도적 맥락이 어떻게 행위자의 제도 선택을 제약하는지에 대해서는 정책아이디어 또는 정책이념이 설명을 제시한다. 제도 변화 과정에서 행위자로서의 국가는 복수의 정책엘리트 집단에 의해 기능하는데, Genieys & Smyrl(2008)에 의하면 정책엘리트 간의 경쟁은 결국 선호하는 제도 변화를 둘러싼 정책아이디어의 경쟁으로 나타난다. 정책아이디어의 경쟁은 제도적 맥락 또는 틀에 의해 제약을 받기 때문에 행위자로서 정책엘리트들은 정책아이디어를 선택하고 제도적 맥락과 틀을 결합함으로써 제도 또는 정책 변화가 나타나게 된다. 이러한 분석틀을 도식화하면 <그림 1>과 같다.



자료: Mahoney & Snyder (1999), 김윤권(2005)에서 수정 후 재구성

〈그림 1〉 분석틀

이 연구는 보호와 육성 중심의 중소기업정책이 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부를 거치면서 어떻게 변화하게 되었는지를 제도 변화 관점에서 설명하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 이 연구는 주요 자료로 중소기업청, 중소기업진흥공단, 소상공인시장진흥원, 중소기업연구원 등 중소기업정책 주관부처와 집행기관이 발행한 백서, 보고서, 보도자료 등 문헌 자료를 주로 활용하였다. 구조적 맥락을 설명하는 자료로 통계청의 거시경제 통계지표를 주로 활용하였으며, 제도 변화의 중요한 역사적 맥락에 대해서는 전 중소기업청 공무원과의 인터뷰 자료를 보완적으로 활용하여 제도 변화의 구체적인 취지 또는 배경을 파악하였다.

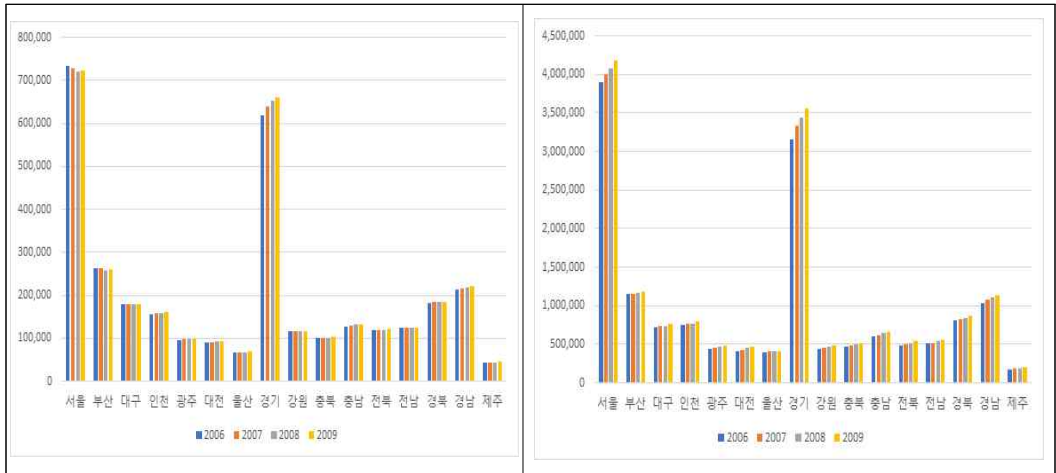
IV. 중소기업정책의 변화

1. 구조적 맥락

1) 거시적 구조

거시적 구조는 외환위기 직후 정치적 상황과 경제위기 상황으로 구분해서 볼 필요가 있다. 먼저 한국은 1995년 WTO에 가입한 이후 국제사회의 강력한 시장개방과 탈규제 압력에 직면하였다. 아울러 김대중 정부는 외환위기를 겪으면서 대규모 구조조정으로 인한 실직자 증가 문제에 직면하고 있었다. 노무현 정부의 정치적 상황은 더 열악했다. 특히 중산층 몰락과 실직자 증가에서 비롯된 사회적 양극화 심화, 김대중 정부에서 추진한 경기부양책의 부정적 외부효과로 나타난 부동산 가격 급등과 이로 인한 서민들의 상대적 박탈감 확대(이종원, 2010), 소득격차 심화 현상이 나타났다. 이에 노무현 정부에 들어서면서 주요 정책기조는 국가균형발전을 통한 지역경제 활성화와 국민경제 발전이었다. 이는 〈그림 2〉와 같이 2000년대 중~후반 전체 산업 기준 사업체 수와 종업원 수가 수

도권에 편중되어 있어 국민경제의 불균형적 성장 문제가 구조화되어 있었던 것에 기인한다. 지방 분권 강화 흐름도 당시 국가균형발전을 위한 전략 차원에서 강조되었다.²⁾ 당시 국가균형발전을 위해 노무현 정부가 기업도시, 혁신도시, 누리사업 등 지방과 대·중소기업의 장기적 발전을 위한 산학 클러스터 전략을 추진했던 것에는 이러한 배경이 있었다.



자료: 통계청 국가통계포털

〈그림 2〉 2006년~2009년 전국 사업체 수와 종업원 수

한편, 김대중 정부는 외환위기로 인한 경제위기 상황을 극복하기 위해 신자유주의적 경제개혁을 추진할 수밖에 없었다. 외환위기 극복 과정에서 중소기업들이 거래관계에 있던 대기업의 부실화에 따라 연쇄부도를 겪는 상황이 나타나자, 김대중 정부는 중소기업의 안정적인 경영여건을 조성하기 위해 판로, 금융 등 단기적 지원뿐 아니라 중소기업의 구조 고도화를 지원할 수밖에 없었다. 특히 중소기업 구조개선은 2000년대 초반까지 자동화, 정보화, 협동화 지원 분야를 중심으로 이루어져 왔으며, 그 범위 역시 지식 및 정보산업뿐 아니라 2001년부터는 지식서비스업으로 확대되었다(중소기업진흥공단, 2019). 정부의 중소기업 구조개선 지원이 확대된 것은 2000년 기준 중소기업이 총 사업체 수의 99.4%, 종업원 수의 77.0%, 생산액의 51.0%를 차지할 정도로 2000년대 들어서도 국민경제에서 중요한 역할을 수행하고 있었던 것(한국정치학회, 2008)에 기인한다.

또한 정부의 많은 지원에도 불구하고 1990년대 초반부터 중소기업에는 생산성 저하 현상이 나타났다(중소기업연구원, 2006). 〈표 2〉에서 확인할 수 있듯이 외환위기 이후 중소기업의 생산성 저하 현상은 대기업과 제조업 평균에 비해 더욱 심화되어 대기업과 중소기업 간 노동생산성 및 총요소생산성 격차도 확대되었다(한국경제연구원, 2004). 이러한 생산성 저하 현상은 저생산성 부문에

2) 노무현 정부에서의 지방분권과 국가균형발전 전략에 의해 지방재정 규모는 2003년 78조 원에서 2006년 101조 원으로 증가하였고, 2003년부터 2007년까지 균형발전특별회계 예산 규모도 23조 2,000억 원에 달하였다(중소기업진흥공단, 2019).

서 고생산성 부문으로의 자원이동이 제약되는 상태에서 뚜렷하게 나타났다. 중소 제조업의 경영환경은 더욱 악화되었는데, 10인 미만 종업원을 둔 영세사업체가 1990년 31.4%에서 2003년 50.1%로 13년 간 약 59.6% 증가하였고, 고용 및 부가가치에서 이들 영세사업체가 차지하는 비중도 1990년 각각 4.9%, 2.3%에서 2003년 13.1%, 5.5%로 1990년 대비 각각 167.3%, 139.1% 대폭 증가하였다(중소기업연구원, 2006). 결국 10인 미만 영세제조업체 증가와 고용 및 부가가치 비중 증가는 한국 경제가 경제위기 등 대내외 급격한 환경변화에 직면할 경우 영세 제조 중소기업의 적응력이 낮아 중소기업 전체의 경쟁력이 저하될 우려로 이어졌다. 이 과정에서 보호와 육성 중심의 중소기업 정책이 자원의 이동을 제약하는 기제로 작동하는 경우가 많았다는 인식은 정부로 하여금 보호와 육성에서 벗어나 자율과 경쟁지원뿐 아니라 벤처육성 및 혁신형 중소기업 지원 등 기술혁신 패러다임으로 중소기업정책을 전환하게 하는 배경이 되었다.

〈표 1〉 대기업과 중소기업의 총 요소생산성 증가율

(단위: %)

구분	1985~1989년	1989~1997년	1998~2001년
제조업 평균	4.14	4.42	11.68
중소기업	6.19	3.33	8.87
대기업	2.98	5.73	15.21

자료: 한국경제연구원(2004: 29)

2) 국내적 환경

국내적 환경은 외환위기 극복과정에서 가장 많은 영향을 받은 증산층, 근로자, 실직자, 중소기업, 소상공인 등 주요 사회집단의 사회경제적 위치 및 이해관계의 변화를 의미한다. 첫 번째 환경은 일자리 축소와 유연한 고용제도 확산이었다. 외환위기로 인해 증산층이 크게 감소하면서 계층 간 격차가 점차 확대되었는데, 이는 외환위기 극복 과정에서 기업과 금융부문의 경쟁력 강화를 위해 대규모 구조조정을 실시함으로써 고용이 감소하고, 생계형 자영업자가 증가했던 것에 기인한다. 당시 기업부문의 구조개혁은 단기적으로 부실기업을 정리하고, 중장기적으로는 시장 규율을 강화하는 방향으로 추진되었는데(중소기업진흥공단, 2019), 고강도로 추진된 기업 및 금융부문 구조조정은 기업들의 재무적 안정성을 제고하는 데 크게 기여한 것이 사실이다.³⁾

그럼에도 불구하고, 외환위기로 인한 대기업 및 금융회사의 고용창출능력 감소는 곧 일자리 감소와 실직자 증가로 이어졌으며, 사회적 양극화로 인해 생계형 자영업자를 비롯한 소상공인, 중소기업, 여성, 지방에 대한 정책적 지원의 필요성은 더욱 증가하였다. 〈표 2〉를 보면, 외환위기 직후인

3) 당시 기업의 잠재 부실은 GDP 대비 3.4% 수준으로 개선되었고, 부채비율·유동비율 등 안정성 지표도 외환위기 전보다 개선되었으며, 부실은행은 폐쇄되거나 흡수 또는 합병되었고 30개에 이르던 종합금융사들은 흡수, 합병 또는 인가 취소를 통해 1개만 시장에 생존하였다(중소기업진흥공단, 2019).

1999년 3분기에 실업률은 6.0%, 4분기에 실업률은 5.0% 수준을 유지하다가 2000년대 들어와서 소폭 감소한 3% 후반~4% 초반으로 나타났으나, 여전히 높은 수준이었다. 아울러, 2000년대 들어서 기업의 고용구조와 인사제도에도 효율성과 경쟁의 가치가 적용되기 시작하였다. 전체 고용인원 중 정규직 비중은 1996년 35.5%에서 2002년 30.9%로 감소한 반면, 비정규직과 일용직의 비중은 1996년 27.3%에서 2002년 33%로 증가하였으며, 이윤창출과 성과에 근거한 새로운 임금제도를 도입한 기업 비중이 1997년 3.6%에서 2002년 32.3%로 급격히 증가하는 등(한국행정연구원, 2008) 효율성과 경쟁에 토대를 둔 고용구조와 인사제도가 기업에 급격히 확산되기 시작하면서 안정성을 비롯한 고용 상황은 더욱 악화되었다.

〈표 2〉 1999년~2009년 실업률 추이

구분	'99 3/4	'99 4/4	'00	'01	'02	'03	'04	'09
실업률	6.0%	5.0%	4.4%	4.0%	3.3%	3.6%	3.7%	3.6%

자료: 통계청 국가통계포털

두 번째 국내적 환경은 사회적 양극화 심화이었다. 〈표 3〉에서 1990년대 후반부터 2000년대 후반까지 성별 경제활동참가율과 고용률 변화 추이를 보면 남성의 경제활동참가율과 고용률은 70% 초반~중반 수준인데 비해 여성의 경제활동참가율과 고용률은 40% 후반 수준으로 남성에 비해 크게 낮으며, 이러한 추세는 2000년대 후반에도 지속되었다. 중소기업정책에서도 그동안 자금·인력·판로·기술지원 등 여러 분야에 걸쳐 이루어져 왔던 지원대상이 주로 수도권 소재 중소기업, 대기업과의 하도급 거래 관계에 있는 중소기업, 또는 남성 기업인 중심이었다는 문제가 제기되었다. 이에 그동안 정부지원에서 소외되었던 지방중소기업, 여성 기업인에 대한 지원 문제가 주요 정책 의제로 등장하였으며, 노무현 정부에서는 2004년부터 사회적 양극화 문제를 독립된 정책의제로 고려하기 시작하였다(중소기업진흥공단, 2019). 특히 여성 기업인 지원이 제도화 된 것은 1999년에 제정된 '여성기업지원에 관한 법률'이었으나, 여성 기업인에 대한 본격적인 지원은 2000년대 들어서부터 시작되었던 것도 이러한 시대적 배경 때문이었다(한국정치학회, 2008).

〈표 3〉 1999년~2009년 성별 경제활동참가율 및 고용률 변화 추이

구분		'99 3/4	'99 4/4	'00	'01	'02	'03	'04	'09
경제활동참가율	남	75.1%	75.3%	74.4%	74.4%	75.1%	74.9%	75.2%	73.2%
	여	48.7%	48.6%	48.8%	49.4%	49.9%	49.1%	50.1%	49.3%
고용률	남	70.9%	70.9%	70.8%	71.1%	72.3%	72.1%	72.3%	70.2%
	여	46.8%	46.8%	47.0%	47.7%	48.5%	47.4%	48.5%	47.8%

자료: 통계청 국가통계포털

2. 제도적 맥락: 정책아이디어

신제도주의에서는 조직, 규칙, 절차 등 제도적 특성 또는 행위자의 제도 선택과 이를 제약하는 제도적 맥락을 연결해주는 정책아이디어 등이 제도적 맥락으로 기능한다(박철순, 2018; Mahoney & Snyder, 1999). 중소기업정책 변화 과정에서 가장 두드러지게 나타난 제도적 맥락은 규칙과 이를 실천하기 위한 정책아이디어였는데, 시장개방 및 탈규제와 이로 인한 중소기업의 경쟁력 강화 및 경쟁 확대가 바로 그것이다. 김대중 정부는 민주적 시장경제 기초 하에서 중소기업지원을 강화해 왔으나, 오히려 WTO체제 하에서 통상마찰의 우려, 국내 대기업에 대한 역차별 논란의 가능성, 중소기업의 경쟁력 약화 및 중소기업 간 경쟁 제한 초래 문제가 제기되었다(최세경 외, 2014). 이는 중소기업정책에서 발생할 수 있는 정치적 불확실성을 제거하고 통상마찰의 우려를 불식시킴과 동시에 중소기업의 경쟁력을 강화할 필요성을 의미하는 것이었다. 이에 따라 경쟁 제한 요소 배제라는 제도적 맥락이 정부에 의한 제도 선택을 제약하게 되었는데, 그 과정에서 나타난 제도 변화가 바로 중소기업 보호와 육성을 위한 상징적 제도로 기능해왔던 단체수의계약제도와 고유업종제도의 폐지였다.

2000년 7월 규제개혁위원회에서 88개 중소기업 고유업종 중 43개 업종을 해제하였으며, 45개 업종도 향후 5년 내에 특별한 사유가 없는 한 해제하기로 결정하였다(한국정치학회, 2008). 이에 따라 <표 4>와 같이, 1997년 이후 신규 지정된 고유업종은 없었으며, 2001년 43개 업종, 2007년 45개 업종이 해제되었다. 또한 용역 또는 서비스 공급계약 과정에서 중소기업 간 경쟁을 제한하는 성격으로 인해 단체수의계약제도의 폐지를 요구하는 산업계의 의견이 강하게 대두되었으나, 공정거래위원회는 외환위기 이후 중소기업의 경영안정을 위해 제도 폐지 대신 1999년부터 2001년까지 1998년 기준 단체수의계약 지정 품목의 20%씩을 축소하기로 결정하였다(한국정치학회, 2008). 결국 WTO 가입 이후 일종의 규칙으로 작용했던 시장개방 및 탈규제, 그리고 이로 인한 중소기업의 경쟁력 강화 및 중소기업 간 경쟁 확대라는 정책아이디어가 진보 성향의 김대중 정부로 하여금 경쟁과 탈규제 방향으로 제도 선택을 제약하게 되어 그동안 중소기업 보호와 육성 기능을 수행했던 단체수의계약제도와 고유업종제도가 폐지되기에 이르렀다. 이는 곧 제도 변화 과정에서 행위자의 자율적인 선택보다 규칙과 이로 인한 정책아이디어를 통한 제도적 맥락의 영향이 더 컸음을 의미하는 것이다.

〈표 4〉 중소기업 고유업종 추이

구분	1997년	2001년	2007년
신규지정업종	0개	0개	0개
해제업종	47개	43개	45개
고유업종	88개	45개	0개

자료: 한국정치학회(2008)

제도 변화를 이끈 또 다른 정책아이디어는 기술 및 지식집약형 산업구조로의 전환 필요성이었다. 김대중 정부는 신자유주의적 경제개혁을 추진하면서 시장 외적인 분야에 대해서 간접지원, 인프라 구축, 인력양성 등을 통해 정부가 지원을 하면서도 시장 내부에서는 중소기업, 소상공인이 스스로 경쟁력을 갖출 수 있도록 하였다(중소기업연구원, 2006). 이를 위해 정부는 중소기업과 소상공인의 기술혁신과 경영혁신을 동시에 추진할 수밖에 없었다. 특히 구조조정과 지속적인 구조 고도화를 통해 중소기업의 경영안정을 추진하는 과정에서 그동안 대기업과의 불확실한 하도급거래 관계가 급격한 경기변동의 영향을 받아 왔다는 점에서 이러한 관계에서 벗어나 중소기업 스스로 기술혁신을 통해 자생력과 경쟁력을 확보할 필요성이 대두되었던 것이다(장지호, 2009). 이에 김대중 정부는 산업구조를 기존의 노동집약적 구조에서 기술 및 지식집약형 구조로 전환하려는 노력을 기울이기 시작하였다. 이에 IT중심 벤처기업의 특성이었던 기술혁신이 중요시되면서 김대중 정부는 대표적인 기술·지식집약형 기업인 벤처기업 육성으로 제도 변화를 시도하였다(이경의, 2006). 동시에 또 다른 목적으로 중소기업 혁신정책이 추진되었는데, 이는 중소기업으로 하여금 새로운 고용창출의 역할을 수행하여 외환위기로 초래된 고용시장의 위축 현상을 해소하기 위함이었다(중소기업연구원, 2007). 결국 기술 및 지식집약형 산업구조로 전환하면서 5년 간 2만 개의 벤처기업 육성을 목표로 중소기업 기술혁신촉진법 등을 통해 자금·인력·기술 지원을 크게 확대하는 방향으로 정책 변화를 시도하였다. 노무현 정부도 동일한 맥락에서 2000년대 후반까지 기술혁신형 중소 및 벤처기업을 경제성장의 새로운 동력으로 육성하기 위해 기업유형별 특화 지원, 기업성장 단계별 차별화 지원 등 기술 지원의 범위를 지속적으로 확대하였다.

세 번째 정책아이디어로는 정책대상 확대 및 기술혁신 자금지원 수요 충족을 들 수 있다. 2000년대 들어서면서 그동안 정책대상에서 소외되어 왔던 지방 중소기업, 여성 중소기업인을 중심으로 중소기업정책의 수요가 증가하였는데, 이는 외환위기 이후 사회적 양극화가 심화되면서 재래시장과 지방 중소기업의 어려움이 더욱 가중되었던 것에 기인한다(최세경 외, 2014). 특히 김대중 정부에서 추진해 온 벤처기업 육성정책이 중소기업의 양적 성장에는 크게 기여하였으나, 이 과정에서 지방, 여성, 재래시장에 대한 지원은 거의 없었다. 무엇보다, 양적으로 급격히 성장한 중소기업에 대한 장기적 관점에서의 정책이 없었으며, 외환위기 이후 구조조정 과정에서 생계형 창업이 활발히 이루어졌으나 상권 분석이 없어(최세경 외, 2014) 소외된 정책대상과 기존의 중소기업을 중심으로 질적 성장을 위한 중장기적인 정책 수요가 2000년대 초반부터 증가하였다. 김대중 정부에서 이루어졌던 중소기업의 양적 성장이 노무현 정부에서는 질적 성장으로 전환된 배경에는 이러한 정책아이디어의 영향이 있었다. 나아가 소외 집단을 중심으로 한 정책대상 확대 정책아이디어는 이명박 정부에 들어서면서 동반성장 또는 상생 협력의 패러다임으로 더욱 확대되기에 이르렀다.

뿐만 아니라, 하도급 거래관계를 통해 대기업 의존도가 높았던 중소기업들도 외환위기를 겪으면서 기술혁신을 통한 경쟁력 확보의 중요성을 절감하게 되었다. 나아가 외환위기 극복 과정에서 시장에서 도태된 일부를 제외한 대부분의 대기업과 금융회사들은 구조조정과 경영혁신을 통해 수

익성, 안정성, 성장성 지표가 중소기업보다 빨리 개선되었으나(한국경제연구원, 2004), 규모의 경제 효과가 제한적인 중소기업의 경영성과 개선은 더디게 나타났다(한국정치학회, 2008). 특히 정보의 비대칭성이 초래한 낮은 신뢰도로 인해 중소기업은 민간 금융시장에서 적기에 안정적으로 자금을 조달하기 어려운 상황이었는데, 금융부문이 구조개혁되면서 상황은 더욱 악화되었다. 위기 상황을 통해 중소기업은 자생력과 경쟁력 강화를 위해 기술혁신이 유일한 대안이라는 교훈을 얻어 안정적인 자금지원을 통한 기술혁신에 대한 정책아이디어가 주목받게 되었던 것이다. 벤처기업 육성과정에서 김대중 정부가 선택한 기술혁신형 중소 및 벤처기업에 대한 직접대출 비율 확대(중소기업진흥공단, 2019) 등의 제도 변화가 이러한 맥락에서 나타난 것이다.

3. 행위자의 선택 및 제도 변화: 경로의존성과 단절적 균형

1) 경로의존성

산업구조 변화 및 외환위기로 인한 사회경제적 환경 변화에 대응한 정책아이디어 중심의 제도적 맥락 속에서 2000년대에 정부에 의해 선택된 정책변화는 크게 벤처기업 육성, 중소기업의 혁신역량 강화, 그리고 대기업과 중소기업 간 상생 협력 강화였다. 중소기업정책이 변화하는 과정에서 정책아이디어라는 제도적 맥락의 제약 속에서 행위자의 리더십은 중요한 동인으로 작용하였다. 먼저 외환위기 극복과정에서 발생한 대규모 구조조정과 실직자 증가에 대처하기 위해 김대중 정부가 선택한 벤처기업 육성정책은 당시 경제 활력이 급격히 쇠퇴된 상황에서 대통령과 정부의 리더십에 의해 가능한 것이었다. 즉 노동집약적 제조업의 성장 한계를 체감한 김대중 정부는 기술 및 지식집약형 산업구조로 전환하기 위해 중소기업의 안정과 기술 및 지식집약형 기업인 벤처기업 육성을 추진하였으며, 이를 통해 산업구조 전환과 일자리 창출이 가능하다고 보았다. 그러나 벤처기업 육성정책이 금융, 세제, 인력, 입지 지원 등을 통해 벤처창업 활성화에 기여했으나 실제로는 일자리 창출과 외환위기로 인한 대량의 실직자 보호를 위한 실업대책 강화방안의 일부였으며(중소기업진흥공단, 2019), 중장기 계획 하에 추진된 것이 아니었다는 비판도 제기되었다(최세경 외, 2014). 이러한 비판은 2000년대 초반 벤처기업의 양적 성장에도 불구하고 코스닥 시장의 유동성 부족과 벤처캐피탈의 경영 투명성 미흡으로 인해 벤처기업의 자금조달시장이 위축됨으로써 벤처 붐이 급격히 쇠퇴한 것에 기인한다(중소기업연구원, 2006).⁴⁾

⁴⁾ 벤처붐이 2000년대 초반 급격히 식어가자 2003년 노무현 정부가 들어선 이후 벤처기업 육성정책은 새롭게 조정되었다. 이 시기 벤처기업 육성정책의 핵심 내용은 벤처기업의 자금조달 통로 확대뿐 아니라 경영투명성이 낮았던 벤처캐피탈의 역할 강화 등 자금조달시장의 개선이었다. 2000년대 초반 벤처붐의 급격한 퇴각과 이로 인한 벤처생태계 위기의 직접적 원인은 IT 및 벤처기업에 대한 시장의 과잉기대 심리가 투자과열로 이어져 단기간에 코스닥의 급격한 성장과 침체로 나타났고, 이 과정에서 투자금 회수가 어려워 자금조달시장이 침체됨으로써 벤처기업들의 유동성이 악화된 것에 있는 것으로 보는 시각이 일반적이었다. 결국 노무현 정부에서는 2004년과 2005년에 2회에 걸쳐 '벤처기업활성화대책'을 발표하였는데, 자본시장으로서의 코스닥의 역할 강화, 모태펀드 조성을 통한 벤처캐피탈의 안정적인 재원 공급, 벤처캐피탈 시장의 규제완화

또 다른 정책변화는 노무현 정부에 의해 선택되었는데, 이는 곧 중소기업의 혁신과 경쟁력 강화였다. 외환위기를 극복하면서 고강도의 구조조정을 경험한 대기업은 중소기업에 비해 재무구조뿐 아니라 경쟁력도 급속히 회복하였다. 그러나 만성적인 자금난과 인력난을 겪어 온 중소기업은 재무구조 개선에도 불구하고 대기업과의 하도급 거래관계가 증가하고 생산성은 계속 저하되는 등 경쟁력을 회복할 수 있는 수단이 마땅치 않았다(중소기업진흥공단, 2019). 기술개발과 혁신에 대한 중소기업의 수요는 항상 높았으나, 시장에서 적기에 자금조달이 어려운 환경이 중소기업의 혁신역량을 제약하였던 것이다. 이를 해소하기 위해 노무현 정부가 구체화한 것이 자금지원을 위한 단기 대책과 체질 개선을 위한 중장기 대책으로 구분하여 기업유형과 성장단계에 따라 중소기업을 지원하는 데 초점을 둔 ‘혁신형 중소기업’ 육성이었다(한국정책학회, 2012).⁵⁾

노무현 정부에서는 강력한 리더십이 혁신형 중소기업 육성의 주요 동인이 되었다. 특히 당시 정부에서는 중소기업정책의 목표를 ‘중소기업의 혁신역량 및 글로벌 경쟁력 강화’로 설정하고, 혁신형 중소기업 육성, 대·중소기업 및 소상공인의 동반성장, 창업과 퇴출이 원활한 생태계 조성, 수요자 특성별 맞춤형 지원 강화 등 다섯 가지 정책 방향을 제시함으로써 김대중 정부와는 달리 중소기업정책의 중장기 목표를 뚜렷하게 제시하였다(중소기업진흥공단, 2019). 이러한 차이가 나타난 배경에는 기존 중소기업정책이 중소기업의 경쟁력 향상에 기여하지 못했다는 인식이 있었기 때문이다. 이러한 인식 하에 혁신형 중소기업정책은 대통령 지시에 의해 약 7,000여 개의 중소기업에 대한 1년간의 실태조사를 토대로 수립됨으로써(중소기업진흥공단, 2019) 리더십이 중소기업의 질적 성장에 중점을 둔 혁신형 중소기업 경쟁력 강화에 중요한 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 이는 김대중 정부의 벤처기업 육성정책을 계승하여 혁신형 중소기업의 경쟁력을 강화하기 위한 정책이었는데, 차이점은 벤처 및 중소기업의 양적 성장 또는 질적 성장에 있었다. 결국 정책 모두 일자리 창출과 새로운 성장동력 확보가 실질적 목적이었다는 점에서 기술 및 지식집약형 산업구조로의 전환 필요성이라는 정책아이디어에 의해 김대중 정부의 벤처기업 육성정책에 경로의존적인 제도 변화의 모습으로 나타난 것이다.

2) 단절적 균형

단체수의계약제도와 고유업종제도가 폐지된 후부터는 영업이익률 격차, 임금 격차 등 대기업과 중소기업 간 양극화 현상이 심화되면서 상생 협력의 정책아이디어가 중요하게 나타나기 시작하였다. 이로 인해 대기업과 중소기업 간 상생 협력, 소상공인 및 재래시장 활성화, 여성경제인 및 장애

등의 내용이 핵심이었다(중소기업연구원, 2006).

5) 이를 통해 정부는 혁신형 중소기업 및 기술력이 있는 수출형 중소기업에게 정책자금을 집중 지원할 수 있었고, 대출절차도 간소화하였는데, 그 결과 혁신형 중소기업에 대한 직접대출 비율도 2006년 45.5%, 2007년 47.4%로 증가하였다(중소기업진흥공단, 2019). 또한 창업단계에서는 자금지원, 성장단계에서는 인력 및 판로지원, 구조조정 단계에서는 퇴출 및 업종전환 지원을 강화하는 등 성장단계에 따라 지원을 구분하였다(한국정책학회, 2012).

인기업활동 지원 등 중소기업정책에 있어서도 지역 간, 업종 간, 사회적 지위 간 균형발전이 중요시 되었다.⁶⁾ 이는 김대중 정부의 벤처육성을 통한 중소기업의 양적 성장과정에서 여성 및 재래시장이 소외되었던 것에 기인한다(최세경 외, 2014). 이러한 정책아이디어는 노무현 정부 중반부터 행위자의 선택에 영향을 미치게 되었는데, 그 결과가 바로 ‘재래시장 육성을 위한 특별법’(2004), ‘대·중소기업 상생협력 촉진법’(2006)의 제정이었다.⁷⁾ 일련의 입법을 통해 노무현 정부 후반기 중소기업정책은 김대중 정부 이후 전반기까지의 자율과 경쟁 중심의 경제정책적 성격에서 벗어나 점차 사회정책적 성격으로 변화하면서 상생 협력의 특징을 뚜렷하게 제시하기 시작하였다.

〈표 5〉 2007년~2011년 소상공인 현황

구분		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
사업체	수	2,681,885	2,675,270	2,685,856	2,748,808	2,834,954
	증감율	(-)	0.24%감소	0.40%증가	2.3%증가	3.1%증가
종사자	수	5,227,575	5,194,991	5,217,922	5,333,561	5,548,741
	증감율	(-)	0.62%감소	0.44%증가	2.2%증가	4.0%증가

자료: 소상공인시장진흥공단(2019)

한편, 급격한 외생적 요인에 의한 제도 변화로 인해 새로운 제도 균형을 모색하는 단절적 균형의 양태도 나타났다. 무엇보다, 2008년 하반기 리먼 브라더스 사태로 인한 금융위기가 내수 및 수출에 영향을 미치면서 이명박 정부 초기 중소기업정책은 소상공인 및 영세자영업자 보호를 중심으로 재편되기 시작하였는데, 금융위기라는 외생적 요인이 중소기업정책의 경로의존성을 약화시키고 단절적 균형을 촉진한 계기로 작용하였다. 〈표 5〉와 같이 글로벌 금융위기에서 촉발된 구조조정으로 인한 실직자 증가, 그리고 이들이 소상공업 및 자영업계로 유입되는 현상이 2009년부터 서서히 나타나면서 급격한 정책환경 변화가 소상공인 및 자영업자 지원을 위한 정부의 리더십을 더욱 촉진할 수밖에 없었다. 중소기업에 비해 소상공인 및 자영업자 중심의 재래시장의 성장속도가 느려 정부지원의 효과가 불확실하다는 점에서 당시 정책변화는 지지 기반 확대를 위한 정치적 성격이 강했다는 문제도 제기되었다(최세경 외, 2014). 이로 인해 2009년까지 이명박 정부의 소상공인 및 자영업자에 대한 지원정책은 대체로 양적으로 확대되는 단계였으며, 수요자의 정책체감도가 높은 질적 성장이 이루어진 시기는 주로 2010년 이후였다. 결국 노무현 정부 중반 이후 여성, 지방, 재래시장 및 소상공인을 집중 지원한 중소기업정책이 이명박 정부에서는 소상공인과 영세자영업자로 재편됨으로써 사회정책적 성격은 대체로 많이 약화되었다.

제도 폐지로 인한 단절적 균형의 모습도 나타났다. 단체수의계약제도와 고유업종제도의 폐지에

⁶⁾ 노무현 정부에서는 ‘여성기업지원에 관한 법률’ 개정을 통해 여성이 소유 또는 경영하는 기업의 임원으로 한정된 기존 정책대상의 범위를 모든 기업의 여성임원으로 확대하였고, 2007년 10월에 여성기업 종합지원 센터를 건립하고 여성경제인에 대한 사회적 인식을 개선하는 등 여성기업 지원 인프라도 대폭 확충하였다.

⁷⁾ 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/>.

는 시장개방과 탈규제라는 표면적 이유 외에도 대기업에 대한 역차별, 중소기업의 자생력과 글로벌 경쟁력 약화 등 실질적인 이유도 있었다. 노무현 정부 후반기에 지방 중소기업, 여성 및 장애인 기업, 재래시장이 중소기업정책 대상집단에 포함되면서 상생 협력의 기초가 나타난 것도 두 제도의 폐지에 의한 중소기업정책의 약화된 사회정책적 성격을 보완하기 위함이었다. 특히 소상공인 지원은 외환위기를 겪으면서 많은 실직자들이 자영업자로 변모하는 과정에서 김대중 정부에서 처음 시작되었으나, 지원체계 구축 및 확대 등 본격적인 지원은 노무현 정부부터 시작된 것으로 이해하는 것이 타당하다.⁸⁾ 나아가 이명박 정부에서 상생 협력 정책아이디어에 의해 중소기업 적합업종제도가 신설되었으나, 이는 실질적으로 2000년대 초반 단계적으로 폐지된 고유업종제도의 부활 또는 개선으로 보는 시각도 있었다. 두 제도가 온전히 경제적 논리에 의해 폐지된 것은 아니라는 시각도 있다는 점에서 보면, 폐지로 인한 제도 단절이 없었다면 중소기업의 경쟁력 강화와 상생 협력 정책아이디어가 노무현 정부 후반기 이후 제도 변화에 더 큰 영향을 미칠 수 있었을 것이다. 물론 제도 단절기에 그동안 소외된 집단들이 새롭게 정책대상집단에 포함되자 필수 영역에 한해 여전히 보호가 필요하다는 인식이 정부와 시장에 확산되면서 2000년대 후반 글로벌 금융위기 이후 상생 협력의 정책아이디어가 본격적으로 나타난 동인이 되었던 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 제도 폐지 대신 제도 개선을 통해 최소한의 보호 중심 제도가 유지되었다면 상생 협력의 정책아이디어가 이명박 정부 이후 시장에서 더 이른 시기에 정착되었을 가능성도 있었다.

4. 분석결과 종합

김대중 정부는 WTO 가입 이후 시장개방과 탈규제 압력이라는 정치적 수요와 신자유주의적 경제개혁에 대한 경제적 수요라는 거시적 구조에 직면하고 있었다. 외환위기 이후 대규모 구조조정으로 인한 일자리 감소와 실직자 증가라는 국내적 환경의 영향도 큰 편이었다. 노무현 정부에서는 중소기업의 생산성 저하 현상이 구조화되고 있었고, 고용 상황을 악화시키는 유연한 고용제도가 확산되는 추세였으며, 대기업과 중소기업 간 양극화가 심화되는 구조적 맥락에 놓여 있었다. 이명박 정부 초반에는 글로벌 금융위기라는 거시적 구조 하에서 구조조정으로 인해 실직자가 증가하고 사회적 양극화가 심화되는 국내적 환경의 영향을 받았다.

8) 노무현 정부 후반기에는 2006년 준정부기관인 소상공인진흥원이 설립되어 소상공인 및 자영업자에 대한 체계적인 지원체계가 구축되었다. 2005년에는 시장경영지원센터가 설립되어(2010년 7월 시장경영진흥원으로 전환된 후 2014년 1월 소상공인진흥원과 통합되면서 소상공인시장진흥공단으로 변화) 재래시장 육성 및 상권 활성화, 마케팅 지원 등의 기능을 수행하였다(소상공인시장진흥공단, 2019; 최세경 외, 2014). 상권 활성화가 필요한 재래시장, 경기 침체로 인해 증가한 소상공인 및 영세자영업자 지원을 위해 일선 집행기관의 기능과 조직이 체계화된 시기가 노무현 정부 후반기였다.

9) 전 중소기업청 담당과장이 인터뷰를 통해 제시한 내용은 다음과 같다. “소상공인 정책이라는 게 사실은, 외환위기 전까지 없었어요. 외환위기가 나오고 나니까 가장 많이 직장을 잃고 한 게 창업이고, 소상공인들이 에요. 그래서 외환위기 극복 과정에서 김대중 정부가 되어서야 소상공인 정책을 관심을 가진 거예요...(중략)...중기청에 소기업과가 그때는 따로 없었고, 지식산업과인가 거기에 소상공인 담당 사무관을 두어서 사무관들이 시작해 가지고 소상공인센터를 설치한 게 최초의 소상공인정책이 된 거죠.”

〈표 6〉과 같이, 제도적 맥락에서 가장 두드러지게 나타난 것은 규칙과 이로 인한 정책아이디어였는데, 정책아이디어는 크게 시장개방 및 탈규제 확대와 이로 인한 중소기업의 경쟁력 강화 및 경쟁 확대, 기술 및 지식집약형 산업구조로의 전환, 정책대상 확대 및 기술혁신 자금지원 수요 충족이었다. 제도적 맥락의 제약 속에서 행위자로서의 정부 또는 대통령의 리더십에 의해 제도 변화가 나타났는데, 김대중 정부에서는 일자리 창출을 위한 경제정책의 일환으로 벤처기업 육성정책이 새롭게 나타났으며, 노무현 정부에서는 벤처기업 육성정책의 질적 성장을 추구하는 동시에 중소기업에 대한 직접적 자금지원 확대를 통한 혁신형 중소기업 육성정책이 나타났다. 벤처기업 육성정책은 당시 경제 활력이 쇠퇴된 상황에서 ‘활력있는 다수(vital majority)’의 개념을 통해 중소기업의 양적 성장을 이끄는 데 기여하였다. 하지만 벤처 붐의 급격한 쇠퇴 과정을 겪으면서 노무현 정부에서는 중소기업의 질적 성장과 글로벌 경쟁력 향상에 대한 현장 수요를 반영하여 기술과 인적자원 투자 중심의 혁신형 중소기업 육성정책으로 전환하였다는 점에서 차이가 있다. 그럼에도 불구하고, 두 정책은 외환위기 극복과정에서 일자리 창출과 새로운 성장동력 확보 목적을 지녔다는 점에서 경로의존적인 제도 변화의 속성을 보이고 있다.

그러나 노무현 정부는 지방 중소기업 육성, 여성 및 장애인 기업활동 지원, 재래시장 지원을 통해 중소기업의 경쟁력 향상이라는 경제적 수요뿐 아니라 지방분권과 균형발전이라는 정치적 및 사회적 수요에도 대응하였다. 이는 김대중 정부의 중소기업정책이 대체로 경제정책의 일환이었던 것과는 달리 노무현 정부 후반기 이후 중소기업정책은 그동안 소외되어 왔던 사회적 약자에 초점을 맞추으로써 사회정책적 성격으로 전환되었음을 의미한다. 따라서 제도 변화는 경로의존적이기 보다는 패러다임 변화에 의한 새로운 제도 균형을 모색하는 단절적 균형으로 해석하는 것이 타당할 것이다. 반면 이명박 정부는 금융위기라는 외생적 요인에 의해 정책대상집단이 다시 소상공인 및 영세자영업자 중심으로 축소되면서 대기업 중심의 유통업에 대한 규제도 강화하였다. 아울러 이러한 제도 변화가 다분히 정치적 성격을 갖고 있기도 했으며, 대상집단의 축소로 인해 사회정책적 성격도 약화되었다는 점을 고려해 보면 경로의존적 제도 변화로 보기에는 한계가 있다.

마지막 제도 변화는 그동안 중소기업 보호와 육성에 기여해 왔던 단체수의계약제도와 고유업종제도의 폐지였다. 김대중 정부 시기 중소기업의 경쟁력 강화 및 경쟁 확대라는 정책아이디어에 의해 노무현 정부 중반에 이르기까지 두 제도는 단계적으로 폐지되었다. 경쟁제한적 또는 경쟁배제적 제도라는 점이 폐지의 이유였으나 당시 지나친 보호 중심의 정책기조로 인한 중소기업의 자생력 및 글로벌 경쟁력 약화 등 실질적인 이유도 내재되어 있었다는 점에서 두 제도의 폐지는 ‘보호와 육성’ 중심의 패러다임이 ‘자율과 경쟁’ 중심의 패러다임으로 전환되는 과정에서 나타난 단절적 균형이었다.

〈표 6〉 구조적 맥락, 제도적 맥락 및 제도 변화

구분		김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
구조적 맥락	거시적 구조	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 체제 • 신자유주의적 경제개혁 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업의 생산성 저하 	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 금융위기
	국내적 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 감소와 실직자 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 유연한 고용제도 확산 • 사회적 양극화 심화 	<ul style="list-style-type: none"> • 구조조정으로 인한 실직자 증가 • 사회적 양극화 심화
제도적 맥락	정책아이디어	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업의 경쟁력 강화와 경쟁 확대 • 기술 및 지식집약형 산업구조로의 전환 • 정책대상 확대 및 기술혁신 자금지원 수요 충족 		
제도 변화 (경로의존성/단절적 균형)		<ul style="list-style-type: none"> • (고용창출과 성장동력 확보를 위한) 벤처기업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • (고용창출과 성장동력 확보를 위한) 중소기업 혁신역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 소상공인 및 영세자영업자 지원강화
			<ul style="list-style-type: none"> • 여성, 장애인, 재래시장, 소상공인 중심 중소기업의 질적 성장 • 단체수의계약제도 및 고유업종제도 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 적합업종제도 신설

V. 결론

2000년대 중소기업정책은 ‘벤처·혁신형 중소기업 육성과 경쟁력 향상’ 기초 아래에서 경제적 가치뿐 아니라 정치적·사회적 가치도 동시에 추구하였다는 점에서 중소기업정책에서 의미 있는 변화가 나타난 시기였다. 주목할 만한 제도 변화는 2004년 벤처기업 육성정책의 변화, 단체수의계약제도와 고유업종제도의 폐지, 2000년대 중후반부터 등장한 재래시장 및 소상공인 지원제도를 들 수 있다. 중소기업정책은 정치이념 또는 정책기조가 다른 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부에 의해 추진되었으나, ‘보호와 육성’ 중심의 패러다임으로부터는 단절적 균형의 제도 변화 속성이 나타난 반면, 1990년대의 ‘자율과 경쟁’ 중심의 패러다임으로부터는 비교적 경로의존성을 유지한 편이었다. 김대중 정부의 벤처기업 육성정책을 통한 중소기업의 양적 성장과 노무현 정부의 혁신형 중소기업 육성정책에 의한 중소기업의 질적 성장이 모두 일자리 창출과 새로운 성장동력 확보 목적에서 추진되었다는 점에서 경로의존적인 제도 변화 모습이 뚜렷하게 나타났다. 이 과정에서 시장개방 및 탈규제 확대와 이로 인한 중소기업의 경쟁력 강화 및 경쟁 확대, 기술 및 지식집약형 산업구조로의 전환이라는 정책아이디어가 행위자들의 제도 선택에 영향을 미쳤다.

정책 소외 계층에 초점을 맞춘 노무현 정부 후반기와 소상공인 및 영세자영업자 지원과 유통산업 규제에 초점을 맞춘 이명박 정부의 상생 협력 기초는 경로의존적 속성도 지녔다. 그러나 이명박 정부의 기초는 급격한 외생적 요인의 영향으로 인해 행위자의 제도 선택에 대한 정책아이디어의 제약은 크지 않아 사회정책적 성격이 약화된 반면 정치적 성격이 강화되었다는 점에서 두 정책 간 단절

적 균형의 모습도 나타났다. 아울러 단체수의계약제도와 고유업종제도의 폐지로 인해 ‘보호와 육성’ 패러다임과 ‘자율과 경쟁’ 패러다임 간 단절적 균형의 제도 변화 양태도 나타났으며, 이로 인해 대기업과 중소기업 간 시장경쟁이 불가피하게 나타났다는 비판(최세경 외, 2014)도 제기되었다.

중소기업의 양적 및 질적 성장, 그리고 경쟁력 향상을 추구한 외환위기 이후의 중소기업정책에서는 정책아이디어 중심의 제도적 맥락의 제약 속에서 각 정부의 정치리더십이 중소기업 혁신을 위한 예산 투자 확대, 소상공인 지원을 위한 지원체계 개편 등 구체적인 제도 선택 및 실행의 동인으로 작용하였다. 그러나 양적 성장 중심의 정책, 두 제도의 폐지 후 유사한 성격의 중소기업 적합업종제도의 시행 등 다소 비판적 시각이 있는 것도 사실이다. 이는 곧 4차 산업혁명 시기의 중소기업정책이 중소기업의 경쟁력을 확보하기 위해 보호가 필요한 업종에 대해서는 선택과 집중 방식으로 지원할 필요가 있음을 시사한다. 즉 규모와 재무적 성과를 비롯한 성장성 지표 중심의 양적 성장에 초점을 맞춘 제도 변화보다는 안정적인 자금확보 등 안정성 지표 중심의 질적 성장과 중소기업의 기술혁신을 이끄는 선택과 집중의 지원방식을 통해 강소형 중소기업을 육성하는 방향으로 제도 변화가 필요하다. 또한 제도 변화 시 고려할 정책아이디어에 대해 성격이 다른 정책기조의 혼합보다는 명확한 단일의 정책기조를 제시함으로써 제도 변화를 통한 실효성을 제고해야 한다. 즉 보호와 혁신 등 상호 다른 성격이 혼합된 정책기조보다는 강소형 중소기업 육성을 위해 기술혁신과 경영혁신 중심으로 정책아이디어에 대한 명확한 정책기조를 유지할 필요가 있다.

마지막으로 이 연구는 한계도 내재하고 있다. 역사적 신제도주의를 활용한 연구들이 주로 질적 자료를 분석하고 있지만, 2차 자료 등 특정 유형의 자료에 의존할 경우 내생적 요인 또는 행위자 간 상호작용에 대한 설명은 제약된다. 또한 일부 제도 변화의 양태가 경로의존성과 단절적 균형의 속성을 모두 보이는 경우가 있는데, 이 역시 분석자료의 제약에 기인한 것일 수 있다는 점에서 향후 제도 변화의 다양한 동인들을 더욱 구체적으로 규명하기 위해 후속 연구들에서 보완될 것으로 기대한다.

〈참고문헌〉

- 김선우 외. (2021). 중소기업정책 60년사 고찰: 기술 분야를 중심으로. 「중소기업정책연구」, 6(1): 3-32.
- 김세중·황성수. (2009). 중소기업 지원체계 개편방안. 「경영법률」, 19(2): 117-149.
- 김윤권. (2005). 제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 299-327.
- 노민선. (2015). 중소기업 R&D인력 지원정책 개선방안 연구. 「공학교육연구」, 18(2): 33-42.
- 박상원. (2012). 중소기업지원 정책변동 패턴 분석: 김대중, 노무현 및 이명박 정부 간 비교를 중심

- 으로. 「국가정책연구」, 26(3): 27-58.
- 박정수. (2016). 반복적 정책지원의 효과에 대한 연구: 중소기업진흥공단 정책자금 대출사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(2): 183-216.
- 박철순. (2018). 정부조직변동의 경로 및 정책아이디어 분석: 신제도주의 이론을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 29-63.
- 배영임. (2015). 중소기업 R&D활동이 고용창출에 미치는 영향에 관한 연구: 정부R&D지원의 조절효과를 중심으로. 「벤처창업연구」, 10(3): 75-83.
- 소상공인시장진흥공단. (2019). 소상공인마당: 소상공인 현황(2000~2016).
- 손열. (2006). 기술, 제도, 경로의존성: 정보화시대 벤처지원정책의 한·일 비교연구. 「한국정치학회보」, 40(3): 237-261.
- 신기철. (2013). 중소기업 정책자금 지원사업의 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)에 관한 연구. 「생산성논집」, 27(2): 309-329.
- 신열·오철호. (2016). 중소기업 지원정책 성과분석: 산학연협력기술개발 지원사업을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 26(1): 1-26.
- 오한석·정태현. (2017). 혁신지향 강소기업의 경제적 효과 연구: World Class 300 선정기업을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 31(3): 75-91.
- 우윤석·김신우. (2015). 영국의 정부조직 변동 추이와 요인에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 29(1): 29-55.
- 윤상필 외. (2021). 중소·중견기업 지원형태에 따른 지원 효과 분석: 월드클래스300 기업을 대상으로. 「경영교육연구」, 36(3): 29-46.
- 윤은기. (2010). 대만 중소기업정책의 신제도주의와 신국가주의의 전략. 「한국정책연구」, 10(2): 179-199.
- 이경의. (2006). 「중소기업정책론」. 서울: 지식산업사.
- 이민호. (2008). 중소기업 정책자금 중복 지원의 효과성 분석: 기업의 재무적 성과를 중심으로. 「한국행정학보」, 42(2): 401-428.
- 이삼열·오세나. (2019). 중소기업 기술혁신 지원사업 초효율 분석. 한국정책학회 동계학술대회발표논문집.
- 이재무 외. (2015). 한국 창업 및 벤처 분야 중소기업정책 네트워크의 발견 및 유형 규정. 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 117-144.
- 이재현·고승희. (2009). 중소기업 지원실태와 지원체계 개선방안. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(7): 333-341.
- 이정희·오철호. (2016). 우리나라 중소기업정책가치에 대한 탐색적 연구: 역대 행정부의 중소기업정책가치의 변화와 추세를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 27(1): 209-243.

- 이종원. (2010). 한국 부동산정책 변천사. 「한국행정사학지」, 27: 135-161.
- 장지호. (2009). 중소기업정책의 제도정합성 고찰: 시차이론을 활용한 담론제도주의를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 23(3): 191-214.
- 장현주. (2016). 강소형 중소기업 육성을 위한 정부의 시장개입 효과 : World Class 300 프로젝트 지원사업에 대한 프로그램 논리모형의 적용. 「지방정부연구」, 20(2): 325-346.
- 장현주·신열. (2015). 중소기업 지원정책의 성과분석: R&D 지원사업을 중심으로. 한국정책학회 동계학술대회발표논문집.
- 정문기·김서용. (2021). 중소기업정책 패러다임 변화와 성과 개괄. 한국정책학회 동계학술대회발표논문집.
- 전승훈. (2019). 중소기업 R&D 지원 사업 성과분석을 통한 정책 개선방안 도출: 개방형혁신과 지식재산권을 중심으로. 한국정책학회 하계학술대회발표논문집.
- 중소기업연구원. (2006). 「중소기업정책의 변천과 혁신」.
- 중소기업진흥공단. (2019). 「중소기업진흥공단 40년사」.
- 최세경 외. (2014). 「중소기업 지원정책의 당위성과 철학 연구. 중소기업연구원」.
- 한국경제연구원. (2004). 「글로벌 경쟁체제와 중소기업 정책의 새로운 방향」.
- 한국정책학회. (2012). 「중소기업 정책 50년사와 중소기업 정책의 미래」.
- 한국정치학회. (2008). 「정부의 변화와 중소기업 정책간의 연관성에 관한 연구」.
- 한국행정연구원(편). (2008). 「한국행정60년: 배경과 맥락」. 법문사.
- 황광훈. (2024). 코로나19 시기의 중소기업 지원 정책의 고용효과 분석: 고용장려금 지원 정책을 중심으로. 「중소기업정책연구」, 9(1): 3-46.
- 국회법률정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/law/>
- 통계청 국가통계포털. <http://kosis.kr/index/index.do>
- Campbell, J. L. (2005). Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movements Research. In G. F. Davis, D. McAdam, W. R. Scott, & M. N. Zald, (Eds.), *Social Movements and Organization Theory*. New York: Cambridge University Press, pp. 41-68.
- Casey, T. C. (1998). Economic Policy, Institutions and Economic Growth in an Era of Globalization. *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 23(4): 379-432.
- Genieys, W. & Smyrl, M. (2008). *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Geoffrey, G. & Lange, P. (1996). Internationalization, Institutions and Political Change. In R. Keohane & H. Milner (Eds.), *Internationalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press, pp. 48-75.

- Greenan, N. & Guellec, D. (2000). Technological Innovation and Employment Reallocation. *Labour*, 14(4): 547-590.
- Grief, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- Ikenberry, G. J. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, 42(1): 219-243.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Mahoney, J. & Snyder, R. (1999). Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change. *Studies in Comparative International Development*, 34(2): 3-32.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Smith, R. M. (1988). Political Jurisprudence, the 'New Institutionalism', and the Future of Public Law. *American Political Science Review*, 82(1): 89-108.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-32.

접수일(2024년 07월 23일)

수정일(2024년 08월 10일)

게재확정일(2024년 08월 21일)

〈국문초록〉

역사적 신제도주의를 통한 중소기업정책의 변화: 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부를 중심으로

이 연구는 역사적 신제도주의를 통해 중소기업의 보호와 육성 중심의 중소기업정책이 2000년대에 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부에서 어떻게 변화되었는지를 고찰하였다. 주목할 만한 제도 변화는 벤처육성정책의 변화, 단체수의계약제도와 고유업종제도의 폐지, 재래시장 및 소상공인 지원제도이었다. 김대중 정부의 벤처기업 육성정책을 통한 중소기업의 양적 성장과 노무현 정부의 혁신형 중소기업 육성정책에 의한 중소기업의 질적 성장이 모두 일자리 창출과 새로운 성장동력 확보 목적에서 추진되었다는 점에서 경로의존적인 제도 변화의 모습이 나타났다. 이 과정에서 중소기업의 경쟁력 강화 및 경쟁 확대, 기술 및 지식집약형 산업구조로의 전환이라는 정책아이디어가 행위자들의 제도 선택에 영향을 미쳤다. 이명박 정부에서는 글로벌 금융위기라는 급격한 외부적 요인에 의해 행위자의 제도 선택에 대한 정책아이디어의 제약은 크지 않아 사회정책적 성격이 크게 약화되고 정치적 성격이 강화되는 단절적 균형의 모습이 나타났다. 단체수의계약제도와 고유업종제도의 폐지는 ‘보호와 육성’ 패러다임과 ‘자율과 경쟁’ 패러다임 간 단절적 균형의 양태로 나타났다. 이는 중소기업정책이 중소기업의 경쟁력 확보를 위해 보호가 필요한 업종에 대해서는 선택과 집중 방식으로 지원할 필요가 있음을 시사한다. 또한 제도 변화 시 고려할 정책아이디어에 대해 명확한 단일의 정책기조를 제시함으로써 제도 변화를 통한 실효성을 제고해야 함을 시사한다.

주제어: 중소기업정책, 역사적 신제도주의, 제도 변화

장현주(張鉉周: 단독저자) 미국 University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위를 취득하고(2005), 현재 한국의 국어대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 거버넌스, 복지정책 등이며, 최근 주요 논문으로는 “공공의대 설립에 관한 정책논증: 국회 공청회에 대한 Toulmin-Dunn 모형과 van Dijk의 텍스트 이론의 적용”(2024, 공저), “소득원 변화에 따른 가구 빈곤과 소비의 불평등 변화”(2024), “코로나19 팬데믹 전후 한국의 노동시장정책 변동에 관한 연구”(2023, 공저) 등이 있다(hjchang@hufs.ac.kr).