

법제교류 연구 11-18-③

# 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축

## - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -

이 준 서



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

법제교류 연구 11-18-3

# 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -

이 준 서



**법제도 정비를 위한 입법모델의 구축**  
**- 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -**  
**A Study on the Model Legislation for the**  
**Assistance for Legal Reform**  
**- Economic Development and the Changes of**  
**the Legislation on Small and Medium**  
**Enterprise-**

연구자 : 이준서(부연구위원)  
Lee, Jun Seo

2011. 10. 31.

## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- 한국은 아시아에서 단기간 내에 경제발전과 민주화를 달성한 국가로 평가받고 있어, 한국형 발전 모델에 대한 아시아 국가들의 수요가 상당히 높은 것으로 알려져 있음
- 한국의 경제성장과 경제발전 단계에 따른 분야별 법제의 발전과정을 살펴보고, 이를 모델화함으로써 개발도상국 또는 체제전환국에게 경제발전 단계에 따른 한국형 입법 모델을 제시하고자 함
- 한국의 압축적 경제성장임을 감안한다면, 경제성장과 발전에 관한 정책에 따라 가장 두드러지게 변화·발전된 분야로 꼽을 수 있는 것이 바로 중소기업 관련 법제라고 판단하여 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천을 고려한 입법 모델을 분석하고자 함

### II. 주요내용

- 제2장은 한국의 중소기업 정책을 시대별로 분석하고자, 중소기업 정책이 갖는 의의, 정부의 변화에 따른 중소기업 정책의 변화, 중소기업 정책의 특징 및 지향점에 대해 다루었음

- 제3장에서는 중소기업 법제의 변천과 입법모델의 도출을 위하여, 중소기업 정책의 변화에 따른 법제의 변화를 살펴보았고, 이 중 발전기와 성장기를 구분하는 분수령이라 할 수 있는 1995년 개편 전과 후를 나누어 도입기와 발전기에 필요한 중소기업 관련 법제에 대해 살펴보았음
- 제4장에서는 성장기와 안정기의 입법모델을 검토하고자 하였는데, 이 시기는 도입기와 발전기에 비하여 각 국가의 비전이나 목표에 따른 특수성이 고려되어야 할 것이어서, 한국의 정책과 입법의 예를 열거하는 방식을 채택하였음

### Ⅲ. 기대효과

- 본 연구에서 제시하고자 하는 한국 중소기업 법제의 발전 과정에 대한 분석과 평가는 중소기업 중심의 산업 체제를 구축하려고 하는 일부 개발도상국들에게는 향후 중소기업 관련 법제의 발전과 입법을 고려함에 있어, 어느 정도 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대함
- 한국 중소기업 법제의 장점 및 단점을 제시하여, 정책과 법제의 선택 가능성을 타진해볼 수 있는 기회를 제공하여 부수적으로는 그간의 경제발전과 법제에 대하여 우리 스스로 고찰할 기회를 갖고자 함

▶ 주제어 : 법제도 정비, 입법모델, 경제성장, 경제발전 단계, 중소기업 관련 법제의 변천

# Abstract

## I . Backgrounds and Purposes

- Korea has relied considerably on foreign experience to meet requirements for its economic development, however, it has also distinctive conditions to have a process of development.
- The laws and regulations concerning SMEs play an important role in developing countries with regard to its efforts to pursue their interests and achieve economic growth.
- Accordingly it is important for developing countries to adopt laws and regulations conducive to the efficient and harmonious realization of legal reform in order to legislate laws with assistance from foreign experiences, such as Korea.

## II . Main Contents

- This Study reviews the Model Legislation for the Assistance for Legal Reform. Especially it makes an important reference to Economic Development and the changes of the legislation on Small and Medium Enterprises(SMEs).
- Chapter 2 analyzes the policy on Korean SMEs over the last fifty years, because it is very important to consider the

figures in historical context looking at each policy period. It focuses on changes and features of policymaker's direction.

- Chapter 3 draws a model to develop the legislation on SMEs. The model depends on changes of laws and regulations on SMEs with steps of the economic development in Korea.
- Chapter 4 is mainly an empirical estimation of the explanatory variables of growths, touching upon legal, political and institutional development, and measures the impact of laws and regulations on SMEs.

### **III. Expected Effect**

- Through the review historical overview on the development of SME laws and regulations and analysis about structure of laws and regulations on SMEs, it will be possible to define, albeit partially, the relations between the relevant laws and institutions and economic development, depending on what economic development strategies are adopted and what stage of economic development a country is in, including to what extent foreign capital-relevant laws and institutions have contributed to economic development in the Korean case.

▶▶ **Key Words** : Assistance for Legal Reform, Model Legislation, Economic Growth, Steps of Economic Development, Changes of Legislation on Small and Medium Enterprises

## 목 차

요 약 문 .....	5
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 목적 .....	13
제 2 절 연구의 대상과 범위 .....	16
제 3 절 연구의 방법 .....	19
제 2 장 한국의 중소기업 정책 분석 .....	21
제 1 절 중소기업 정책의 개관 .....	21
제 2 절 정부의 변화에 따른 중소기업 정책의 변천 .....	24
1. 국가주도기 .....	24
2. 민간전환기 .....	27
3. 정 리 .....	29
제 3 절 중소기업 정책의 특징 .....	30
1. 중소기업 정책의 특징 .....	30
2. 정책주체의 특징 .....	34
제 4 절 중소기업 정책의 지향점 .....	35
1. 경쟁 정책적 관점 .....	35
2. 시장실패의 보정적 관점 .....	36
3. 불리 시정적 관점 .....	36
4. 산업구조 정책적 관점 .....	36



5. 사회 정책적 관점 .....	37
6. 정 리 .....	37
제 3 장 중소기업 법제의 변천 .....	39
제 1 절 중소기업 법제의 개관 .....	39
제 2 절 중소기업 법제의 변천과정 .....	41
1. 1995년 개편 이전 .....	42
2. 1995년 개편 .....	43
3. 1995년 개편 이후 .....	46
제 3 절 중소기업 관련 법제의 단계 구분 .....	47
1. 도입기 .....	47
2. 성장기 .....	48
3. 발전기 .....	50
4. 안정기 .....	52
제 4 절 중소기업 관련 법제의 단계별 분석 .....	53
1. 도입기의 법제 .....	53
2. 발전기의 법제 .....	55
3. 성장기의 법제 .....	56
4. 안정기의 법제 .....	62
제 4 장 중소기업 법제의 입법모델 검토 .....	77
제 1 절 도입기의 입법모델 .....	77
1. 「중소기업기본법」 .....	77
2. 「중소기업협동조합법」의 분석 .....	82

제 2 절 발전기의 입법모델 .....	91
1. 「중소기업창업 지원법」 .....	91
2. 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 .....	94
 제 5 장 결 론 .....	 99
1. 중소기업 법제의 발전과정 제시 .....	99
2. 우리 입법에 대한 발전방향 모색 .....	102
 참 고 문 헌 .....	 105

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

2000년 9월 개최된 UN 밀레니엄 총회에서는 이른바 ‘밀레니엄 선언’을 채택하면서 ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)’를 제시하였다. 이에 따라서, 개발(development)과 원조(aid)를 둘러싼 국제적 차원의 노력은 더욱 다각화되기 시작하였다. 이어서 도하 개발 아젠다(Doha Development Agenda, DDA), 몬테레이에서 개최된 UN 개발재원회의(Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development),<sup>1)</sup> 원조효과 제고를 위한 로마선언(Rome Declaration on Harmonization),<sup>2)</sup> 원조효과 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action)<sup>3)</sup> 등 보다 구체적인 실행수단을 확보하고자 하는 국제적 노력은 지속되어 왔다.

특히 ‘파리선언’에서는 주인의식(ownership), 원조의 일치(alignment), 원조의 조화(harmonization), 성과관리(managing for results), 상호 책임성(mutual accountability)을 강조하는 이른바 5대 원칙이 제시되었고, 이에 따른 12개의 지표가 수립되었다. 이 중 주목할 만한 것은 원조에 있어서 수원국(受援國)의 주인의식을 고려하여야 한다는 것과 공여국(供與國)과 수원국의 공동 책임을 강조한 점이라 할 수 있다. 이제 원조는 어느 한 측에 의해서 일방적으로 제공하거나 일방적으로 제공받는 차원이 아니라, 공여국의 배려와 수원국의 주체성이 고려된 상호 책임 관계로 전환되었다는 상황의 변화를 반영한 것이다.

1) <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> 참조.

2) [http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Harm-RomeDeclaration2\\_25.pdf](http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Harm-RomeDeclaration2_25.pdf) 참조.

3) <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> 참조.

이와 같이 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 둘러싼 국제적 여건이 급격하게 변화함에 따라서 지난 수185의 지원하였던 한국이 법제도에 대한 정비와 지원을 함에 있어서도 위와 같은 고려가 수반되어야 함은 물론이다.

한국은 2009년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 24번째 회원국이 됨으로써 대외적으로도 ‘원조 받는 나라’에서 ‘원조하는 나라’로 인식되기 시작하였으며, 아시아에서 단기간 내에 경제발전과 민주화를 달성한 국가로 평가받고 있어, 이제 한국형 발전 모델에 대한 아시아 국가들의 수요는 상당히 높은 것으로 알려져 있다.<sup>4)</sup> 이러한 배경을 기초로, 아시아 내의 개발도상국이나 체제전환국들의 수요가 있는 한국의 경제발전 모델의 입법화를 지원하는 방법의 일환으로 본 연구에서는 개발도상국이나 체제전환국들이 모델로 삼고자 하는 한국의 경제발전 에 관한 수요를 인식하고, 경제발전 에 관한 기존의 연구를 바탕으로 법제 정비 또는 지원사업에서 실제로 활용할 수 있는 구체적인 입법 방법을 제시하고자 한다.

이하에서는 한국의 경제성장과 경제발전 단계에 따른 분야별 법제의 발전과정을 살펴보고, 이를 모델화함으로써 개발도상국 또는 체제전환국에게 경제발전 단계에 따른 한국형 입법 모델을 제시하고자 한다. 그 분야의 하나로 본 연구에서는 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천을 고려한 입법 모델을 분석하고자 한다. 여러 분야의 법제 중에서 특히 중소기업 관련 법제를 살펴보고자 한 것은, 최근 국제적

---

4) “최근에 아시아에서 일어나고 있는 이른바 한류 현상도 이것과 무관하지 않은 것으로 생각된다. 특히 체제전환국들에게는 우리나라가 아주 좋은 모델이 되고 있다. 고도의 경제성장, 민주주의의 성숙, 법제도와 사회의 안정 등 그들이 현재 추구하고 있는 것들을 비교적 짧은 기간 안에 성공적으로 이룩해 낸 한국의 경험에 대해 그들이 깊은 관심을 가지는 것은 오히려 당연한 일이라고 할 수 있다.” 권오승·김유환·구대환·Eric G. Enlow, 체제전환국 법제정비지원, 서울대학교출판부, 2006, 4쪽.

분업체제의 확산과 다품종 소량 생산의 증가와 같은 경제 및 기술구조의 변화에 따라 경제발전에서 중소기업의 역할에 대한 재인식이 요구되고 있고,<sup>5)</sup> 현 시점에서 개발도상국들이 가장 관심을 갖고 있는 분야가 한국의 압축적 경제성장임을 감안한다면, 경제성장과 발전에 관한 정책에 따라 가장 두드러지게 변화·발전된 분야로 꼽을 수 있는 것이 바로 중소기업 관련 법제라고 판단하였기 때문이다.<sup>6)</sup>

본 연구에서 제시하고자 하는 한국 중소기업 법제의 발전과정에 대한 분석과 평가는 중소기업 중심의 산업 체제를 구축하려고 하는 일부 개발도상국들에게는 향후 중소기업 관련 법제의 발전과 입법을 고려함에 있어, 어느 정도 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 하지만 본 연구의 결론이 “(한국의 예와 같이) ~을 해야 한다”는 당위적 주장이 아니라, 이러한 한국의 사례가 있는데 이를 “참고해 볼만하다”라는 제시여야 함을 염두에 두었다. 아울러 다면적이고 명확한 평가까지는 아니더라도, 한국 중소기업 법제의 장점 및 단점을 제시하여, 정책과 법제의 선택 가능성을 타진해볼 수 있는 기회를 제공하고자 하였다. 이 연구의 주된 목적은 일부 개발도상국들에 대한 참고용이지만, 부수적으로는 그간의 경제발전과 법제에 대한 우리 스스로의 고찰에도 연구의 의의를 두고자 한다.

5) “과거 중소기업은 대기업이 주도하는 산업생산체제의 부수적인 부문으로 인식되는 경향이 강하였지만, 이제는 국가산업경쟁력 확보를 위한 필수불가결한 주체로서 부각되고 있다. 제조업의 외주화와 국제적 생산 분업이 확대됨에 따라 해외투자가 활발하게 진행되고, 이제 한 국가의 산업경쟁력은 국제적 분업 하에서 그 국가에 입지한 생산네트워크의 생산성에 의하여 결정된다. 이러한 생산네트워크를 구성하는 주요 주체가 중소기업이다.” 김종일, “중소기업 정책의 역할 재정립”, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, 한국개발연구원, 2007, 97-98쪽.

6) “중소기업 분야는 모든 과도기적 경제발전 상황에 있어서, 큰 기대이자 큰 부담이다. 중소기업 분야에 대한 지속적이고 건전한 성장 없이 전반적인 생활수준이나 사회적 평온의 향상을 기대하기는 어렵다. 이 분야 자체에 포함되어 있는 체계 역동성(systems-dynamizing)과 변형 효과(transformational effect)에 대한 기대는 아직 인식되고 있지 않으나, 고용의 창출과 사회 안정성에서의 그 역할은 상당히 중요하다.” European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report, 1995, at 139.

## 제 2 절 연구의 대상과 범위

한국의 중소기업 관련 법률들이 양적으로나 질적으로 지속적인 발전해왔다는 전제 하에서는 이러한 법률들을 한국의 경제상황에 따라 시대별로 살펴보는 것이 가장 용이하고도 타당한 방법일 것이다. 이러한 방법에는 1970년대, 1980년대, 1990년대와 같이 일정한 연도 단위로 해당 시기 내에 시행되었던 중점적인 정책과 법제들을 살펴보고, 관련 법제들을 비교함으로써 법제발전의 양적·질적 평가를 하는 방법이 제시될 수 있다. 그러나 한국의 경우 강력한 대통령의 권한이라는 특징 때문에 정권에 따라 중소기업의 정책과 법제가 일관되지 않은 변화를 보이는 때도 있기 때문에, 경제발전의 따라 중소기업 관련 법제 또한 일정한 방향으로 점진적 발전을 이루었다고 보기에는 어려운 점이 있다. 따라서 시기별 구분을 함에 있어서는 중소기업 관련 정책과 법제뿐만 아니라 거시적인 경제정책의 흐름을 고려하지 않을 수 없다. 그렇다면 단순히 일정 기간을 기준으로 하여 기계적으로 연도를 구분하는 방법은 법제분석에 있어 그리 큰 의미는 없어 보인다. 그렇다면 정권에 따라 변모했던 일련의 경제적 흐름을 파악하고, 그 흐름상에서의 공통분모를 취합하여 그 시기에 시행되었던 정책을 특징적으로 구분짓는 방법이 보다 적절한 방법이 될 수 있을 것이다.

<표 1> 한국경제의 성장, 중소기업 정책 및 시책의 변화

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
<b>■ 시대정신</b>	Fordism		Post-Fordism	Knowledge Based Econ.	
- 부가가치의 원천	요소의 양적 투입		요소의 질	제4의 요소(기술·정보·지식)	
- 경쟁력 요소	Econ. of Scale		Econ. of Scope	Econ. of Network	
<b>■ 한국경제의 발전목표</b>	(경공업제품)수출	중화학 공업 육성		구조고도화	혁신주도형경제
<b>■ 한국경제의 발전전략</b>	불균형 성장전략			구조조정 대외개방	IT산업육성 성장동력산업
<b>■ 중소기업의 실제적 발전목표</b>	경공업제품 수출 →외화 확보	계열화; 중화학공업(대기업)육성 추진에 따라 부품공급자로서 중소기업육성 필요		구조고도화	벤처 창업; 혁신
<b>■ 중소기업 정책의 성격</b>	중소기업정책 도입	계열화; 중소기업 보호육성		자율과 경쟁	선택과 집중
<b>■ 주요 중소기업 법령제정</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협동조합법(1961)</li> <li>• 사업조정법(1961)</li> <li>• 기본법(1966)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계열화촉진법(1975)</li> <li>• 진흥법(1978)</li> <li>• 구매촉진법(1981)</li> <li>• 창업지원법(1986)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소기업소상공인법(1997)</li> <li>• 벤처기업법(1997)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역신보법(1999)</li> <li>• 여성기업법(1999)</li> <li>• 기술혁신법(2001)</li> <li>• 인력지원법(2003)</li> <li>• 장애인기업법(2005)</li> <li>• 사업전환촉진법(2006)</li> </ul>	

출처: 김광희·한정미·이준서, 중소기업법령체계 개편방안 연구, 중소기업 연구원, 2009, 14쪽.

과거 1960년대와 70년대 한국 중소기업의 경쟁력은 저임금 노동력에 따른 가격경쟁력, 내수와 하도급에 의존한 판로, 모방이 용이한 개량기술 등을 기반으로 하였던 것으로 보인다. 그러나 1980년대 이후 노동환경이 변화하기 시작하였고, 중국 등 후발 공업국이 국제시장이 등장함으로써 기존과 같은 저임금 노동력에 따른 가격경쟁력은 점차 그 지위를 잃게 되었다. 또한, 대기업의 글로벌 아웃소싱 전략에 따라 국내 하도급 중소기업의 생존은 더욱 위협받게 되었다. 이러한 시대적 변화에 따라 1990년대 이후 중소기업 정책은 기존 제조업 중심(대

기업의 하도급 중심) 체제에서 고부가 가치 창출이 가능한 업종으로 전환되기 시작하였으며, 최근 지식기반 산업으로의 구조조정이 지속적으로 이루어지고 있다.

이를 정리하면, 중소기업 관련 주요 업종들은 ‘수출주도형 경공업 → 중화학 공업 → 고부가 가치 창출 산업 → 지식기반 산업’으로 변모해왔고, 이에 따른 중소기업 정책의 방향은 ‘보호·육성 → 근대화·산업화 → (구조조정) → 지식집약화 → 창조적 지식집약화 → 융합화’로 변화·발전하여 왔다고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

이후 자세히 살펴보겠지만, 중소기업 정책의 성격에서 나타난 바와 같이 독립적인 중소기업 정책의 도입, 중소기업의 보호·육성, 자율과 경쟁, 선택과 집중이라는 일련의 흐름들은 개략적으로는 중소기업 정책의 도입기, 발전기, 성장기, 안정기라는 단계별로 추상화할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 정책과 그에 따른 법제의 변천을 크게 ‘도입·발전·성장·안정’이라는 네 부분으로 구분하고, 이 중 도입·발전·성장단계에 관한 법제를 중심으로 분석을 실시하고자 한다.

앞서 밝힌 바와 같이 이 연구의 목적이 개발도상국가들이 한국의 경제발전 모형을 참고하고, 그들의 발전단계를 성장단계로의 궤도로 확장하는데 시사점을 주기 위함에 있기 때문에, 마지막 단계인 안정 단계에서는 각 국가별 상황 및 중소기업 안정화 정책에 따라 법제가 제시되어야 할 것이어서, 도입·발전·성장·안정 중 안정단계는 이 연구의 대상에는 포함시키지 않았다.

분석대상이 되는 중소기업 관련 법령은 분석의 편의를 위하여 중소기업청 소관법률을 기본으로 하되, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 등 중소기업에 영향을 미친 중요한 법률에 대해서는 필요에 따라 언급하도록 한다.

---

7) 이윤보, “중소기업 정책의 발전방안”, 중소기업 정책토론회 자료집, 2010. 5. 14, 5쪽 참조.



### 제 3 절 연구의 방법

한국법제연구원은 2008년 법제교류지원사업의 이념과 과제를 시작으로, 2009년에는 베트남·우즈베키스탄·카자흐스탄·몽골의 정부조직과 법체계에 관한 연구를, 2010년에는 미국·벨기에·스웨덴·오스트리아·일본과 같은 주요 선진국들의 ODA법제에 관한 연구를 추진함으로써 아시아 내 개발도상국들과의 법제교류지원사업의 방향과 과제에 대하여 고찰한 바 있다.

그동안의 연구가 법제교류지원이나 법제도정비지원에 대한 기초적인 연구, ODA 대상 국가(수원국)들의 법체계에 관한 연구, 주요 국가들의 ODA 법제 연구라는 순차적인 흐름에서 전개되었다고 한다면, 이번 연구는 기존의 연구를 바탕으로 한국의 법제교류지원 또는 법제도정비지원사업 등에서 실제로 활용할 수 있는 구체적인 방법을 마련하기 위한 연구라 할 수 있다. 현 시점에서는 개발도상국이나 체제전환국들이 모델로 삼으려는 한국의 경제발전이라는 수요를 파악하고, 그들이 모델로 삼으려는 한국 법제의 발전과정에 대한 분석과 평가를 제시할 수 있는 보다 발전된 연구가 필요한 시기이기 때문이다.

따라서 이 연구는 경제적·정치적 상황에 대한 고려를 바탕으로 법제의 변천을 분석하는 방법을 채택한다. 중소기업의 정책과 법제의 변천을 살펴보기 위해서는 경제학적 분석만을 기초로 하는 것은 한계가 있다. 중소기업의 경영환경과 핵심 정부정책, 그로 인한 법제의 개편은 정부와 정치권의 성향에 따라 영향을 받는 것이 사실이기 때문이다.<sup>8)</sup>

8) 중소기업의 경제적 규모, 중소기업에 속해있는 고용자와 노동자의 수, 중소기업의 수출입 액수, 중소기업에 대한 투자 규모 등을 볼 때, 대통령을 포함한 한국의 정치인들이 중소기업 정책에 대하여 지대한 관심을 보이는 것은 당연한 일이다. 또한 경제적 성장을 이루고, 사회적 안정을 도모하고, 이를 통하여 정치적 지지를 획득하려는 정치인들의 입장에서 중소기업이 가지는 의미는 상당하다고 할 수 있다. 김석우 외, “정부의 변화와 중소기업 정책간의 연관성에 관한 연구”, 한국정치학회, 2008. 12, 1쪽.

## 제 2 장 한국의 중소기업 정책 분석

### 제 1 절 중소기업 정책의 개관

경제정책은 크게 통화금융정책과 같이 집행대상을 특정하지 않고 경제 전반에 포괄적인 영향을 미치는 거시경제정책과 산업정책과 같이 선별적 정책대상에 대하여 대상의 행위에 직접영향을 미치는 미시경제정책으로 구분할 수 있다.<sup>9)</sup> 이러한 기준에 따르면, 중소기업 정책은 ‘중소기업’이라는 정책대상을 선별하여, 개별 시장 혹은 개별 경제주체의 차원에서 일어나는 일들을 세밀하게 관찰하고,<sup>10)</sup> 정부가 의도하는 바를 정책적 목표로 설정하여, 이에 대한 정책적 수단 - 중소기업의 경우는 주로 육성·지원책 - 을 선택하고 이를 집행하는 일련의 과정을 주된 내용으로 하고 있으므로 일견 후자에 해당한다고 볼 수 있다.

그렇지만 중소기업 정책의 거시적 성격 자체를 부정할 수도 없는 바, 이는 중소기업 정책이 기업 및 산업의 경쟁력을 높이고자 하는 ‘산업 정책적 성격’과 함께, 고용안정과 소득격차의 해소라는 ‘사회 정책적 성격’을 모두 갖고 있기 때문이다.<sup>11)</sup> 이처럼 한국정부는 지난 50여 년간 중소기업 육성정책을 통하여 ‘다양한 목적성’을 추구하여 왔다.<sup>12)</sup> <표 2>를 통해 알 수 있듯이, 정부는 국내·외적, 경제적·정치적 목적을 달성하기 위하여, 중소기업과 관련된 다양한 정책들을 시행해왔다.

9) 김종일, 앞의 보고서, 99쪽.

10) 이준구, 미시경제학, 법문사, 2008, 7쪽 참조.

11) 김종일, 앞의 보고서, 98쪽 참조.

12) 김석우·윤석상·정상호·조찬수, “한국 중소기업 정책 결정요인 분석: 아이디어, 이익 그리고 제도”, 세계지역연구논총 제28집 제3호, 2010, 356쪽.

<표 2> 정부가 추구하는 중소기업 정책의 목적

정부가 추구하는 중소기업 정책의 목적	경제적 목적	정치적 목적
국내적 목적	경제성장, 고용, 산업구조재편, 공정거래 등	정치적 지지의 확보, 사회적 안정성 제고 등
국제적 목적	수출확대, 국제경쟁력 강화, 국제수지 개선, 해외투자 증대 등	국가위상 제고, 국력의 신장 등

출처: 김석우·윤석상·정상호·조찬수, “한국 중소기업 정책 결정요인 분석: 아이디어, 이익 그리고 제도”, 세계지역연구논총 제28집 제3호, 2010, 359쪽.

이러한 목적성은 중소기업 관련 법령에서도 나타난다. 이를테면, 중소기업 정책의 근간이 되는 「중소기업기본법」은 ‘목적’ 규정에서 “이 법은 중소기업이 나아갈 방향과 중소기업을 육성하기 위한 시책의 기본적인 사항을 규정하여 창의적이고 자주적인 중소기업의 성장을 지원하고 나아가 산업 구조를 고도화하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다(제1조). 이에 따르면, 중소기업 정책의 주된 목적은 ① 중소기업을 육성하여, ② 이를 바탕으로 경쟁력을 갖춘 중소기업으로 성장시키고, ③ 이를 통하여 우리나라 전체의 산업구조를 고도화 시키는 것이라 할 것이다.<sup>13)</sup>

정부는 중소기업 육성과 성장에 관한 다양한 정책을 수립하고, 이러한 아이디어를 통해 거시경제 전반에 어떤 이익을 추구해야 하는가에 관한 논의를 근거로 중소기업 관련 정책과 법제의 기반을 마련한다.

13) 한정미, “한국의 중소기업 정책과 법제의 변천(II)”, 『법제도 정비를 위한 입법 모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, (2011. 6. 30), 19 참조.

따라서 중소기업 정책과 관련하여 정부가 만드는 제도는 다양한 형태를 보이게 된다.<sup>14)</sup> 예를 들면 공정거래에 관한 법률 자체가 곧 중소기업에 관련된 법제는 아니지만 - 즉, 현행 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 자체가 중소기업 관련 법률 편재에 포함되는 것은 아니지만 - 이 법률 자체가 중소기업 정책과 매우 밀접한 연관성이 있는 것과 같은 경우이다.

이러한 의미에서 중소기업 정책은 ‘산업 정책적 성격’과 ‘기업 정책적 성격’이 어느 정도 교차하는 영역임을 알 수 있다. 시장의 자율적인 작용에 의해서 발전이 기대되지 않는 산업부분에 정부가 역할을 하여 기업 활동이 활성화 될 수 있도록 하는 점에서는 산업 정책적 성격을 갖고 있는 것으로 볼 수 있는 반면, 기업 활동에 유리한 환경을 조성해 주고, 규제완화, 경쟁력 확보, 자금지원 등 기업에 대한 지원을 한다는 점에서는 기업 정책적 성격을 갖추고 있는 것이다.

이러한 산업 정책적·기업 정책적 필요에 따라 그동안은 주로 중소기업에 대한 지원위주의 정책이 수립·시행되어 왔다. 일부에서는 이러한 지원정책이 대기업에 대한 지원에 비해 과하다는 지적이 있었으나, ‘중소기업’이라는 용어의 개념자체가 대기업의 상대적인 개념에서 출발한 것으로, 대기업과의 공정경쟁을 위한 중소기업의 취약한 경쟁기회의 보전, 대기업과 중소기업의 차별시정, 대기업에 집중되어 있는 경제력에 대한 경쟁자의 육성 등의 측면에서 지원의 필요성이 인정되고 있었다.

그러나 최근에는 국가경제의 고도화 및 기술변화에 따른 경제발전의 과정에서 산업경쟁력 확보를 위한 주체로서의 중소기업에 대한 재인식이 이루어지고 있다. 즉, 중소기업을 ‘지원해 주어야 할 대상’으로써 보호위주의 경쟁 제한적 시책을 중심으로 시행하였던 것을 이제는 ‘자율과 경쟁이 가능한 대상’으로 보고, 이를 바탕으로 기능별 지원체제로 전환되고 있는 것이다.

14) 김석우 외, 앞의 논문, 362쪽.

이와 같은 중소기업에 대한 정책변화는 우리나라의 경제발전과 기술발전, 정보화, 경제 위기극복 등 굵직한 정책 변화의 추이와 대강의 내용을 같이 한다고 볼 수 있다. 따라서 경제·기업정책의 변화에 따라 법제를 신속히 개편하고, 지원대상의 니즈에 따라 지원시책을 수립하고 있는 중소기업 분야의 정책과 법제가 다른 나라의 주목 받고 있는 것은 당연한 결과라 할 것이며, 한국형 발전 모델에 대한 아시아 국가들의 수요에 따라 법정비 지원이 가능한 분야라 할 수 있을 것이다.

## 제 2 절 정부의 변화에 따른 중소기업 정책의 변천

이하에서는 정부의 변화에 따른 중소기업 정책의 변천에 대해 살펴 보도록 한다. 이른바 ‘문민정부’라고 일컬어지는 김영삼 정부를 기점으로 중소기업을 포함한 산업정책 전반을 국가에서 주도하였던 국가주도기<sup>15)</sup>와 점진적으로 산업의 영역이 민간부문으로 전환되는 민간전환기라는 두 개의 틀로 나누어 살펴볼 것이다.

### 1. 국가주도기

#### (1) 박정희 정부

박정희 정부는 동아시아 국제 분업 질서에 편입되면서 비교우위에 입각한 경공업 중심의 성장정책을 추진하였다. 그러나 1960년대 말부터 베트남 전쟁의 장기화로 인한 미국의 재정지출 확대, 경기침체의

---

15) “이 같은 산업화 전략은 민간부문의 미성숙으로 국가 권력이 시장체제를 대체하는 이른바, ‘계획 지향적 시장경제체제 확립’이라는 이념을 통해 ‘국가제일=성장제일’이라는 공식 하에 개개인의 삶보다는 사회전체의 복지를 강조하는 것이었다.” 김석우 외, 앞의 논문, 363쪽.

장기화, 이에 따른 보호주의의 대두 및 안보상황의 위기는 박정희 정부로 하여금 중소기업 육성·강화를 통해 수출경쟁력을 제고하기 보다는 중화학공업화를 본격적으로 추진하게 만들었다.<sup>16)</sup>

이러한 중화학공업화의 추진을 위한 자본축적 과정에서 관료, 대기업, 외국자본들은 상호 긴밀한 관계를 유지하는 배타적인 정책연합을 형성하였으며,<sup>17)</sup> 결과적으로 중소기업을 배제하고 대기업을 중시하는 불균형적 산업화가 이루어지게 된 원인으로 작용하였다. 예컨대, 1976년에 개정된 「중소기업기본법」은 중소기업의 범위를 200인에서 300인으로 확대하였고, 자산규모를 5천만 원에서 5억 원으로 대폭 확대하였는바, 이는 중화학공업의 보완적 기능을 할 중견기업의 육성을 위한 조치였다. 그러나 「중소기업기본법」에 의한 중소기업 지원은 중소기업 중에서도 몇몇 우량기업에만 편중됨으로써 중견기업, 중기업, 연세기업의 격차를 더욱 벌이는 계기가 되었다.

결과적으로 박정희 정부의 중소기업에 대한 인식은 국내 분업관계를 둔 중소기업보다는 대외 지향적 중소기업, 중화학공업의 보완적 기능을 수행할 중소기업 지원에 중점을 둠으로써 선택적 진흥정책의 특징을 띠게 되었다.<sup>18)</sup>

## (2) 전두환 정부

박정희 정부가 추진해 온 중화학공업 우선정책은 1970년대 두 차례의 석유위기, 세계경제불황, 무역침체, 한국에 대한 통상압력, 선진국들의 중소기업 정책 변화 등으로 인하여 일대 전환을 맞이하게 된다. 이 같은 흐름에 따라 전두환 정부는 기존 산업보호 정책에서 탈

16) 이만희, “한국 재벌규제 정책의 정치경제: 공정거래제도를 중심으로”, 한국과 국제정치 제9집 (1)호, 1993.

17) 박광주, “한국의 권위주의체제론 연구: 산업화 과정의 정치결정 및 경제결정의 인과론을 중심으로”, 현대사회 제30호, 1988.

18) 김석우 외, 앞의 논문, 363쪽.

피하여 상호주의에 입각한 시장개방을 적극 추진할 것과 이를 뒷받침할 수 있는 기업의 경쟁력 강화를 위해 경제구조조정을 산업정책의 우선과제로 추진하였다. 이러한 개혁의 과감한 실행을 위하여 경제기획원을 중심으로 하는 신기술관료집단을 경제부문 핵심에 포진시켰다.

이에 따라서 대기업의 과도한 확장보다는 전문화와 같은 정책전환이 필요하다는 인식이 확산되었으며 ‘경제안정화’라는 정책이념 아래 시장의 자율성 강화, 공급 중심의 경제운영을 통한 균형적 발전, 수입 개방화를 통한 물가안정 도모, 대기업의 경제력 집중 억제를 통한 산업합리화 추진이 정책과제로 채택되었다.<sup>19)</sup> 구체적으로는 경제민주화를 위한 독과점규제 및 공정거래제도의 도입, 부실기업의 구조조정 등 각종 제도적 장치를 마련하면서 중소기업과 관련된 제도, 금융 및 조세정책들을 적극적으로 구상하고 추진하였다. 예를 들면, 1982년 개정되었던 「조세감면규제법」은 ‘중소기업에 대한 조세특례’에 관한 별도의 절을 편성하였고, 이 밖에도 중소기업의 투자촉진, 재무구조 개선, 구조조정, 기술인력개발 등 다양한 부문에 걸친 조세지원을 확충하는 조치를 취한 바 있다.

### (3) 노태우 정부

1980년대 중반 이후 한국의 무역흑자가 지속되자 미국 무역대표부를 중심으로 수입자유화와 보호주의 철폐와 같은 시장개방에 대한 압력 요구가 강화되기 시작하였다. 또한 민주화 운동에 따른 노동계와 시민사회의 의견 표출이 활성화됨에 따라 경제 분야의 민주화 요구도 대기업 중심의 성장전략을 비판하는 계기로 작용하였다.

노태우 정부는 ‘경제 민주화’를 경제정책의 중심으로 삼아 대기업규제를 더욱 강화하는 ‘형평과 복지’라는 정책이념을 통해 산업구조 개

19) 이연호 외, “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계”, 한국정치학회보, 제36집 3호, 2002, 205쪽.

편을 추진하였다. 그러나 1980년대 말 경기퇴조 현상으로 인해 형평과 복지를 내세운 경제민주화 정책은 유보되고, 오히려 대기업의 업종전문화를 통한 경제성장 전략이 우선시되었으며, 집권 후반기에는 이러한 전략이 시장구조의 왜곡이라는 비판에 직면하게 되었다. 따라서 정부는 국가주의적 전략을 채택하여 대기업에 대한 업종전문화제도와 여신규제를 강화하기 시작하였는데, 이에 따른 잦은 경제정책기조의 변경과 정책의 비일관성에 따른 혼선은 결과적으로 중소기업 정책의 일정한 퇴보를 가져왔다.

## 2. 민간전환기

### (1) 김영삼 정부

1995년 세계무역기구(WTO)의 출범과 한국의 OECD 가입이라는 세계화에 따른 개방의 조류 속에서 김영삼 정부는 기존의 ‘제7차 경제사회발전 5개년 계획(1992-1996)’을 외면하고 ‘신경제 5개년계획’을 추진하기 시작하였다. 이에 정부는 경제발전의 새로운 원동력으로 참여와 창의를 제시하였는데, 이는 모든 국민의 자발적 참여, 창의와 자율적 생산 활동과 노사관계가 가장 효율적인 경제를 건설한다는 것이었다.<sup>20)</sup>

김영삼 정부의 중소기업 정책이념은 한마디로 ‘자율과 경쟁’으로 대변할 수 있다. 이러한 흐름을 반영하여 김영삼 정부의 중소기업 정책은 1980년대까지의 근대화 촉진을 위한 적극적 보호육성정책에서 자율과 경쟁을 중시하는 정책기조로 일대 전환되기 시작하였다.

김영삼 정부가 표방하였던 자율과 경쟁은 그동안 특정 업종이나 개별 기업 중심이었던 지원방식을 기능별·부문별 지원으로 전환하였다는 점,<sup>21)</sup> 행정체계의 확충과 법령의 제정과 통폐합을 통한 제도적 정

20) 김석우 외, 앞의 논문, 368쪽.

21) “과거에 전략산업 위주의 성장정책을 추구하던 보호와 육성의 정책 흐름을 지양



비를 중요시했다는 점으로 나타난다. 이를테면, 중소기업에 대한 실질적 지원을 강화하고 체계적 정책 추진을 위하여 통상산업부 산하에 중소기업청을 신설한 것도, 「중소기업기본법」의 전면 개정과 더불어 「중소기업사업조정법」과 「중소기업계열화촉진법」을 ‘중소기업의 사업영역보호 및 기업 간 협력증진에 관한 법률’로 통합하는 등 중소기업 관련 법령의 전환기라 할 수 있는 1995년 중소기업 법령을 개편한 것도 바로 이 시기에 진행되었다.

## (2) 김대중 정부

1998년에 출범한 김대중 정부는 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’을 국정이념으로 제안하였고, 중소기업의 안정과 벤처기업 육성을 100대 국정과제로 제안하였다. 특히 중소기업의 정책 이념이자 비전으로 활력적인 다수(vital majority)라는 개념을 제시하였다.<sup>22)</sup> 이른바 민주적 시장경제론은 벤처기업 육성을 통한 기술·지식집약형 산업구조로의 전환,<sup>23)</sup> 지방중소기업의 지원과 여성기업인에 대한 지원 확대 강화 등을 통해 구체화 되었다.

흥미로운 사실은 중소기업을 전면에 내세운 ‘민주적 시장경제’를 국정이념으로 채택하였던 김대중 정부 하에서 중소기업의 육성과 보호에 뚜렷한 기여를 하였던 단체주의계약과 고유업종제도가 개방의 압력과 탈규제의 명분 속에서 폐지되었다는 점이다.<sup>24)</sup>

---

하고 자율과 경쟁의 방향에 따라 다수의 중소기업에 공통적으로 혜택이 돌아가는 기능별 부문별 지원으로 정책의 중심이 옮겨갔다.” 이경의, 중소기업정책론, 지식산업사, 2006, 398쪽.

22) 이 개념은 1970년대 초 미국에서, 1980년대 일본에서 중소기업 정책의 기본방향으로 각각 제시된 것이었다.

23) 한기운, 중소기업시책 및 법제의 변천과 시사점, 중소기업연구원, 2005, 4쪽 이하를 참조.

24) “이미 1995년 WTO 가입 당시부터 시장개방으로 인한 통상마찰의 가능성, 국내 대기업의 역차별 문제, 중소기업의 자생력 약화로 인한 국제경쟁력 저하 등 내외의

### (3) 노무현 정부

노무현 정부의 중소기업 정책이념은 지식정보화를 강조하는 ‘혁신형 중소기업’으로 요약할 수 있다. 이 정부는 중소기업에 대한 기술과 인적 자원에 대한 과감한 투자로 혁신역량을 제고하고, 이에 근거하여 글로벌 경쟁력을 갖추으로써 중소기업 전체가 한 차원 높은 질적 도약을 이루어내자는 목표를 제시하였다. 이에 따라 혁신형 중소기업의 수가 대폭 증가하기 시작하였고, 지방중소기업과 재래시장에 대한 대책 또한 강구되었다. 2만 여개의 혁신형 중소기업이 탄생하였고, 벤처캐피탈의 신규투자가 6,300억 원에 이른 것도 이 시기이며, 「재래시장육성을 위한 특별조치법」이 제정된 것도 이 시기이다.

## 3. 정 리

1992년 김영삼 정부 출범 이전까지 권위주의 정부의 중소기업 정책이념은 국제경제 질서변화에 적응하는 수동성과 대기업 중심의 성장제일주의에 편입되어 왔다는 것을 특징으로 한다.<sup>25)</sup> 이상과 같은 정책이념과 이익관계를 통해 나타난 권위주의 정부 하에서의 중소기업 정책은 박정희 정부에서 노태우 정부까지의 이른바 권위주의 정부 하에서는 정부와 대기업 간의 관계 변화를 통해 나타나는 부수적인 결과물로서 중소기업 정책이 제시되는 경향이 있었다. 예컨대, 5·16 군사정변으로 집권한 박정희 정부는 정치적 정통성을 확보하고자 정부가 자원 배분과 활용을 광범위하게 통제하면서 수출전략산업을 지원·육성하는 방식으로 경제성장을 추구하였고, 1970년대 중화학공업의 육성을 계기로 대기업을 지원하는 정책수단을 제공하기에 이르렀다.<sup>26)</sup> 따라서 이 시기에는 대기업을 통제하기 위한 수단으로서 규제

반론이 고조되고 있었다.” 김석우 외, 앞의 논문, 371쪽 참조.

25) 김석우 외, 앞의 논문, 363쪽.

에 대한 필요성이 그리 크지 않은 시기였고, 따라서 중소기업 육성 및 지원 정책 또한 제한적이었다. 이와 유사하게, 노태우 정부 초기 기업집중완화 등 광범위한 경제개혁을 추진하려는 의도가 80년대 말 경기가 하강국면에 들어서자 재벌과 보수정치인들의 저항과 반대에 부딪쳐 친기업적으로 정책방향이 수정되었으며, 결과적으로 정부의 정책의도를 변질·악화시키고 경제력 집중현상의 지속적인 심화를 초래하였다.<sup>27)</sup>

김영삼 정부 출범 이후까지 민주화 시기의 중소기업 정책이념은 기존의 근대화 정책인 기업과다에 따른 과당경쟁과 규모의 과소성의 시정을 전제로 추구되었던 기업규모의 집약화 등 구조 고도화의 정책기조에서 새로운 기업의 창업과 새로운 산업, 업종의 창출을 통해 산업구조의 변화를 도모하는 능동적인 정책으로 전환되었다고 볼 수 있다.<sup>28)</sup> 이 시기에는 특히 분야별에서 기능별 지원방식으로의 전환, 기술 집약적 중소기업 창업의 촉진, 지식집약형 벤처기업의 육성, 타 업종과의 융합 강조와 같은 정책들로 전환 또는 강화 되는 양상을 보였다.

### 제 3 절 중소기업 정책의 특징

#### 1. 중소기업 정책의 특징

중소기업 지원정책은 중소기업의 경영 애로사항을 해소하기 위하여 자금·기술·인력·판로 등 다양한 분야에서 추진되어 왔으며, 그 결과 중소기업의 고용창출 및 수출증대 등을 지원하여 외형적 성장기반

26) 발전연합의 공고화를 위해 박정희 정부는 대기업 일변도의 정책금융, 독과점 이익 보호와 시장왜곡, 통제된 경쟁과 산업보호 등을 통해 제도적으로 대기업의 경제력 집중을 후견하였다. 이는 재벌의 정부 의존적 관행의 고착화로 나타났으며, 경제가 정치에 종속되는 관계를 심화시켰다. 이만희, 앞의 논문, 212쪽.

27) 김석우 외, 앞의 논문, 365쪽.

28) 김석우 외, 앞의 논문, 372쪽.

의 확대와 경제성장에 크게 기여해 왔다.<sup>29)</sup> 경제발전과정에서 수출 및 대기업 중심의 산업정책이 전개되는 동안 중소기업정책은 단지 보호주의 정책으로 일관하여 중소기업의 경쟁력과 근본적인 체질개선을 통한 질적 성장에는 한계를 보였으나, 경제성장 이후 그동안의 미흡했던 중소기업정책이 강조되면서 국가 경쟁력 확보를 위한 중소기업 경쟁력 강화 지원정책이 더욱 부각되었다. 앞서 살펴보았던 한국이 유지해온 경제성장 전략의 특징을 몇 가지 꼽는다면, ① 정부주도형 정책, ② 수출지향형 산업구조, ③ 불균형 성장전략으로 요약할 수 있다.

한국을 비롯한 동아시아 국가들의 산업정책에 있어 중요한 점은 산업구조정책의 성격이 강하며, 특히 산업발전목표를 달성하기 위하여 정부가 권위와 자원을 동원하여 주도해 나가는 형태를 취하고 있다는 점이다. 이와 같이 정부주도형의 지원경제정책의 유효성에 대하여 이 의제기가 없었던 것은 아니지만,<sup>30)</sup> 정부주도형 지원경제정책을 펼쳤기 때문에 지난 50년 동안 세계에서 유래를 찾아보기 어려울 만큼의 급속도로 경제성장을 이루어 왔던 것도 사실이다.

1990년대 초·중반까지만 해도 이러한 경제성장은 긍정적인 시선으로 바라보는 시각이 지배적이었다. 그러나 최근 선별적 지원을 중심으로 하는 전통적인 산업구조정책에서 산업의 혁신 및 경쟁력이 제고될 수 있는 제반 여건을 제공하는 정책으로 초점이 변화하고 있다.<sup>31)</sup> 즉, 1990년대에 진입하면서 경제의 개방화가 급속도로 진행되었고, 이에 따라 시장경쟁을 통한 경쟁력 제고가 중시되었기 때문이다.

29) 경중수·이보형, “중소기업 경쟁력 강화를 위한 지원정책의 기업성장단계별 차별화 방안”, *Asia Pacific Journal of Small Business*, Vol. 32, No. 4, (2010. 12), 65쪽.

30) 우리나라의 경우 1980년 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 제정되어 1981년 4월부터 시행되었는데, 이 법은 본래 강력한 경쟁정책을 추진을 위한 입법이었으나, 정부 주도의 경제정책이 주가 되던 시대에 이 법에 대한 효과를 기대하기는 어려웠고, 정부도 이러한 우려에서 벗어나지 않고 계속적으로 시장개입을 하였다.

31) 이시욱·이강호(編), 「한국경제의 새로운 성장 패러다임과 정책과제 모색」, 한국개발연구원, 2008. 12, 62쪽.

<표 3> 한국의 시기별 성장전략 및 재정운용의 변화

	← 국가주도 경제개발 →		← 민간주도 전환시기 →			참여정부 ‘03~
	‘62	‘82	‘92	‘93	‘97	
계 획	1~4차 5개년 계획	5~6차 5개년 계획	신경제 5개년 계획	장기계획 부재	국가재정 운용계획	
계획의 성격	자원배분	유도형	민·관 협력	단기현안 해결	종합비전 재정계획	
계획의 중점	수출, 중화학공업 중심	산업의 경쟁력 강화	국제화, 자유화	4대 부문 구조조정	사회형평 제고 균형발전	
재정운용의 중점	경제성장 지원 및 국방력 강화	교육·복지 분야 투자 확대, 인플레이션 의 구조적 개선 등 건전재정 기조 유지	경쟁력 강화를 위한 경제분야 투자 확대	민주주의와 시장경제의 병행, 복지분야 투자확대	성장과 분배의 조화, 균형발전 추구	

출처 : 이시욱·이강호(編), 『한국경제의 새로운 성장 패러다임과 정책과제 모색』, 한국개발연구원, 2008. 12, 60쪽.

한편, 우리나라 경제정책이 크게 변화한 시기는 1997년의 외환위기를 들 수 있다. 외환위기는 1960년대 이후 개발에만 정책을 집중하였던 성장전략이 지속가능하지 않았음을 보여준다. 정부주도의 성장전략은 정부와 민간사이의 위험공유체제를 형성시켜,<sup>32)</sup> 민간의 부실이 정부와 국

32) 이시욱·이강호, 앞의 책, 65쪽.

가재정의 부실로 파급되는 악영향을 낳았다. 이와 같이 외환위기는 反 경쟁이 주를 이루는 정부주도형 성장전략을 폐기하고 보다 시장친화적인 방향으로 정책기조를 바꾸는 중요한 계기를 마련해 주었다.<sup>33)</sup>

우리나라 경제성장의 다른 특징의 하나인 수출지향형 산업구조 즉, 수출확대를 통한 외환확보 및 자본축적의 진전은 투자재원이 절대적으로 부족했던 경제개발 초기단계에서는 효과가 매우 높았던 것으로 평가된다.<sup>34)</sup> 그러나 최근 우리나라는 경제발전 단계상 물적 자원의 축적만으로는 안정적인 성장세의 지속이 어려워진 상황으로 진입하고 있다. 1997년 외환위기 이후 대기업과 중소기업 사이의 격차가 모든 지표에서 확대되었고, 첨단부품·소재산업에서 대일 무역 적자가 지속되어, 지난 10년간 대일 무역적자가 약 1천억 달러에 이르는 등 수출·내수의 양극화와 대기업과 중소기업의 양극화 현상이 동시에 벌어졌다.<sup>35)</sup>

이러한 경제성장을 둔화<sup>36)</sup>의 이면에는 IT 산업 위주의 산업구조 변화에 따른 고용 및 생산유발효과의 저하, 내수와 수출 간의 연관관계의 약화, 출산율 저하에 따른 인구구조의 변화 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있다.<sup>37)</sup> 이러한 요인에 따라 우리 경제는 물적 자원 기반의 확충보다는 기술혁신, 생산의 효율성 향상 및 기타 제도개선 등을 통한 생산성 제고에 정책의 초점이 맞춰지고 있는 것이다. 이와 같은 혁신주도형 경제에서는 인적자원과 기술에 대한 투자가 새로운 지식을 창출하고 생산성 향상으로 이어지는 과정이 진행된 것으로 보인다.<sup>38)</sup>

33) 이시욱·이강호, 앞의 책, 86쪽.

34) 이시욱·이강호, 앞의 책, 69쪽.

35) 전재경, 「경제발전 조건으로서의 법질서」, 한국법제연구원, 2010. 12. 30, 28쪽.

36) 80년대 8%, 90년대 외환위기 이전 7% 수준이었던 성장잠재율은 외환위기 이후 5%이하로 떨어졌으며, 2008년 글로벌 금융위기 이후 2009년까지는 4% 이하로 하락하였다.

37) 이시욱·이강호, 앞의 책, 64쪽.

38) 이시욱·이강호, 앞의 책, 57쪽.

## 2. 정책주체의 특징

1996년 ‘공업진흥청’을 폐지하고 산업자원부 중소기업국을 확대 개편하여 ‘중소기업청’으로 개칭하였다. 이후 중소기업청은 우리나라 중소기업 정책을 총괄하며, 구체적인 시책의 시행주체가 된다.

한편, 중소기업 진흥사업의 실질적인 추진체로 ‘중소기업진흥공단’이 있다. 중소기업진흥공단은 1979년 발족되었으며, 현재는 「중소기업진흥에 관한 법률」제68조를 근거로 하고 있다.

중소기업에 대한 효율적인 신용제도를 운용하고, 원활한 경제활동을 지원하고자 1961년 「중소기업은행법」이 제정되고 중소기업은행이 설립되었다. 중소기업은행은 중소기업자에 대한 대출 등 금융지원의 역할을 수행한다.

1962년 「중소기업협동조합법」에 따라 중소기업중앙회가 설립되어 현재에 이르고 있다. 2010년 현재 573개 협동조합과 13개 중소기업 관련 단체를 정회원으로 보유하는 중소기업자의 자주적인 경제단체이다. 이 단체를 통하여 중소기업의 애로사항을 파악하고, 대정부 건의가 이루어지고 있으며, 중소기업에 대한 시책개발이나 조사·연구 등도 수행된다.

그 밖에도 「지역신용보증재단법」에 따른 신용보증재단중앙회, 「중소기업기술혁신촉진법」에 따른 중소기업기술정보진흥원, 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」에 따른 소상공인진흥원 등이 설립·운영되고 있다.

위와 같은 상설조직 이외에 1998년 중소기업 정책 조정기구로 대통령직속 중소기업특별위원회를 설치하였으나, 비상설로 법적 강제력이 없어 기구의 실효성에 의문이 제기되어 폐지하였고, 현재는 대통령실 내에 중소기업비서관을 두고 있다.

한편, 1997년 외환위기 이후 대기업과 중소기업 간의 격차가 모든 지표에서 확대되고, 수출과 내수에서의 양극화 현상이 두드러지는 등 대기업과 중소기업의 상생과 동반성장이 사회적인 문제로 인식되자 2010년 12월에는 ‘동반성장위원회’가 출범하였다.

## 제 4 절 중소기업 정책의 지향점

중소기업 정책의 지향점은 관점에 따라 여러 가지 견해가 있을 수 있으나, 경쟁 정책적, 불리 시정적, 산업구조 정책적, 사회 정책적 시각에서 매우 다양한 스펙트럼을 보이고 있다. 이하에서는 다음과 같이 크게 다섯 가지 관점을 살펴보기로 한다. 중소기업이 포괄하고 있는 범위가 매우 광범위하고, 경제에서 차지하고 있는 비중이 높음에 따라 당연히 정책스펙트럼도 넓을 수밖에 없다.<sup>39)</sup>

### 1. 경쟁 정책적 관점

시장경제체제에 관한 담론에서는 자본주의시장경제의 발전이 심화되면 대기업에 의한 산업집중화 현상이 나타나게 되고, 이는 소득격차, 사회적 불평등을 초래할 가능성이 높아지게 되므로 이에 대한 대안으로 중소기업을 기반으로 하는 경제체제를 강조하고 있다.<sup>40)</sup> 이

39) 김광희·한정미·이준서·우제현, 중소기업 법령체계 개편방안 연구, 중소기업연구원, 21쪽. 이하의 내용은 이 보고서의 19-21쪽의 내용을 정리한 것이다.

40) 1920년대 독일의 오위켄(Walter Eucken)을 비롯한 프라이부르크 학파에 의해 제안된 질서자유주의(Ordo Liberalismus)도 같은 맥락에서 중소기업의 중요성을 강조하고 있다. 이들은 생산·소비·직업선택 등에 대해서는 자유경쟁을 가급적 보장하되 관리는 국가가 책임져야 한다고 주장했기 때문이다. 질서자유주의자들은 국가권력으로 부터의 자유뿐만 아니라 독점, 카르텔 등 사적 권력(私的 權力)으로 부터의 자유 보장을 중요시한다. 사적권력은 시장의 경쟁기능을 훼손하게 되므로 정부는 사적권력으로부터 시장경쟁이 내생적으로 잠식되지 않도록 경제 질서의 틀을 만들고 경쟁이 유지되도록 감독할 의무가 있고, 따라서 독점화, 산업집중, 경제력집중 등 사적권력의 형성을 막고 시장경쟁이 구현되도록 경쟁적 시장구조를 형성한다는 측면에서 중소기업 정책의 중요성이 부각되는 것이다.



관점에 따르면, 독과점 억제책과 더불어 시장경쟁의 활성화 차원에서 창업지원책, 하도급불공정거래행위 규제 등을 중요한 중소기업육성시책으로 보게 된다.

## 2. 시장실패의 보정적 관점

중소기업은 외부경제효과가 있는데 시장의 실패는 이러한 외부경제 효과의 구현을 제한하므로 시장실패를 보정하는 측면에서 중소기업 정책이 중요하다는 관점이다. 특히 혁신적 기업의 시장진입은 새로운 제품, 생산방식, 디자인 등의 혁신을 가져오고 이에 의해 기존기업의 혁신을 촉발하는, 동태적 효율성을 제고시키는 외부효과가 크지만, 금융시장의 불완전성이나 제도적 실패로 인해 창업이나 기술개발이 저해를 받을 개연성이 높으므로 이를 보정하기 위해 혁신기업의 창업지원, 중소기업기술개발지원과 같은 정책이 중요하다는 견해이다.

## 3. 불리 시정적 관점

중소기업은 자본시장, 요소시장, 상품시장에서 자금·인력·기술·정보를 얻는데 대기업에 비해 상대적으로 높은 거래비용이 발생하고, 특히 이들 경영자원의 열위는 중소기업의 시장진입을 어렵게 하여 시장참여 자체를 어렵게 만들거나 경쟁상의 불리를 가져오므로 이를 정책적으로 보정해줄 필요가 있다는 관점이다. 중소기업의 자금, 인력, 기술, 판로지원 등 기능별 중소기업지원정책의 중요성을 강조하는 견해이다.

## 4. 산업구조 정책적 관점

경제성장과정에서 산업구조의 변화는 필연적인 것이며, 경제성장은 산업구조변화의 결과이자 동인이기도 하다. 경제 환경의 변화에 산업

구조가 고도의 신축성을 보이며 적응하고, 그래서 요소의 최적배분을 달성하는 것이야 말로 이상적인 시장경제일 것이나, 현실은 이러한 신축성과는 거리가 있다. 따라서 바람직한 산업구조로의 유인내지는 구조변화의 속도를 조절하는 차원에서 거의 모든 정부는 산업정책을 필요로 하며, 중소기업 정책은 이와 같은 산업구조 정책적 측면에서 중요하게 된다. 혁신기업에 의한 첨단산업의 발전 유도, 서비스업부문의 경쟁력 제고 등을 중시하는 견해이다.

## 5. 사회 정책적 관점

중소기업은 대기업에 비해 상대적으로 노동집약적이므로 중소기업의 성장을 통해 고용을 더 창출할 수 있고, 이와 같은 관점에서 중소기업에 대한 지원은 빈곤을 줄이고, 사회통합을 가져올 수 있는 수단이 된다는 관점이다. 소상공인정책, 여성·장애인기업정책, 지방중소기업 정책 등 취약기업군에 대한 정책을 중시하는 견해라 할 수 있다.

## 6. 정 리

현행 중소기업법령이 성장단계별, 기능별, 지원 대상별로 다기화 되어 있는 것은, 이와 같이 다양한 측면에서의 중소기업 정책 필요성이 반영된 것이라 할 수 있다. 중소기업 정책은 이와 같은 다양한 정책적 요구를 최대한 수용하지 않을 수 없지만, 이러한 요구 중 특히 어떤 정책기조를 중심으로 하여, 어떤 현상과 문제에 초점을 두고 정책적 수단을 전개해 나아갈 것인지가 정책의 방향을 결정짓는 중요한 요소가 될 것이다. 결국 종국적으로 중소기업 정책의 지향 문제는 한 사회가 경제발전 단계에 따라 직면하고 있는 문제점을 극복하고자 지향하는 목표에 따라 결정되어질 문제이다.

## 제 3 장 중소기업 법제의 변천

### 제 1 절 중소기업 법제의 개관

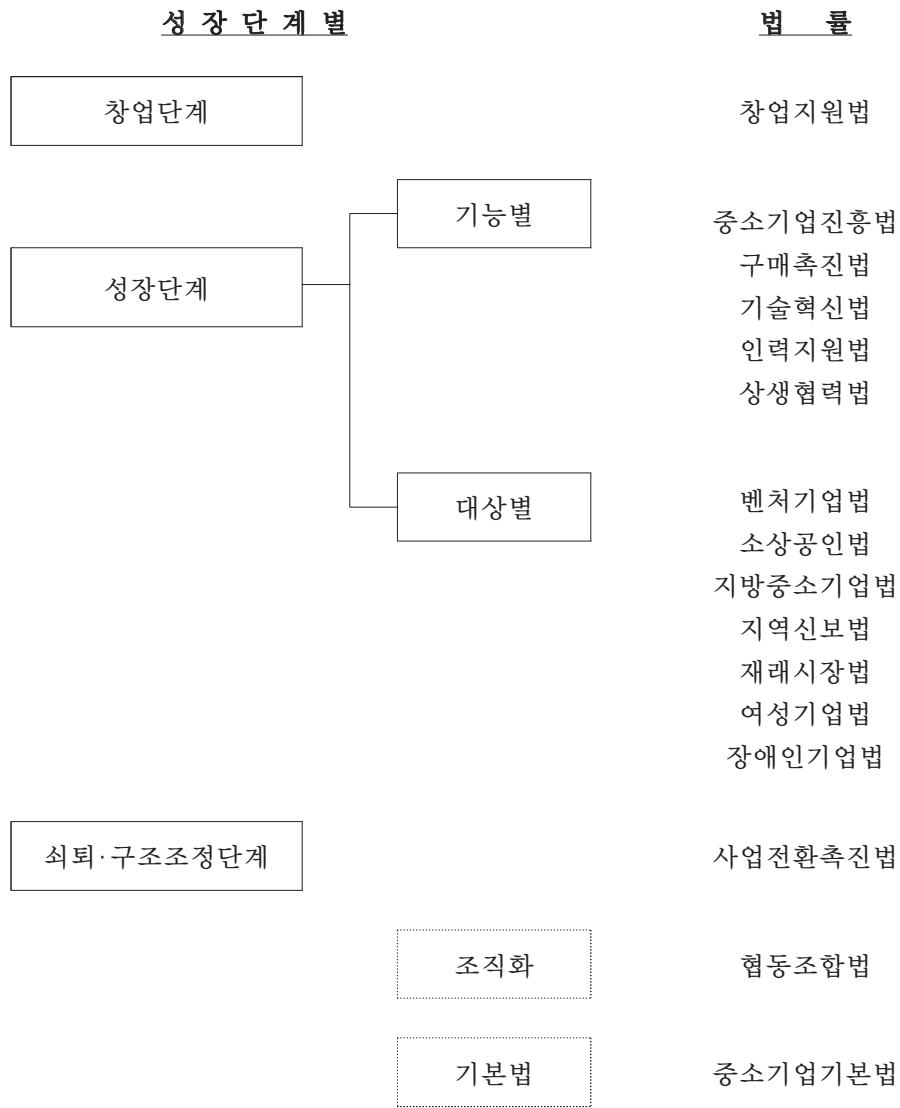
1980년대에 들어서면서, 정부는 수출주도형 경제성장정책에 따른 여러 가지 문제점을 해결하고, 정부주도형 경제개발로 인한 문제점들을 제거하면서, 경제성장의 균형을 맞추기 위하여, 경제 질서에 많은 수정을 가하기 시작하였다. 1980년에 개정된 제5공화국 헌법은 경제 질서의 기본원칙은 그대로 유지하면서, “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정”을 하도록 하는 한편(제119조 제2항), “중소기업을 보호·육성”하고(제123조 제3항), “농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장”할 것 등을 규정하고 있다(제123조 제5항).

이에 따라 현재 중소기업 관련 법령은 「중소기업기본법」을 중심으로 하는 18개 법률로 구성되어 있다. 「중소기업청과 그 소속기관 직제」를 제외한, 총 39개의 중소기업 관련 법령들은 다음의 <그림 1>과 같이 속성별로 중소기업 일반의 경영자원 열위를 보강하기 위한 ‘기능별 지원 법률’, 취약기업 등 특정 기업군에 대한 지원 법률인 ‘대상별 지원 법률’, 그리고 기업의 생명주기(life cycle)에 따른 지원 법률인 ‘성장단계별 지원 법률’로 나눌 수 있다.<sup>41)</sup>

---

41) 김광희 외, 앞의 보고서, 10쪽.

<그림 1> 현행 중소기업법령 체계



출처 : 김광희 외, 앞의 보고서, 11쪽.

이러한 분류에 따르면 기능별 지원 법률 5개, 대상별 지원 법률이 7개, 성장단계별 지원 법률이 2개가 되는데, 이는 중소기업 정책이 그

만큼 확대, 세분화되었다는 것을 의미한다. 실제로 법령 수가 급증된 것은 1997년의 외환위기 극복과정에서 중소기업 정책이 일정부분 사회경제적 역할을 담당하게 됨에 따라 그동안 통계상으로만 중소기업 범주에 존재했을 뿐 정책대상으로서의 중소기업범주 속에는 존재하지 못했던 소상공인에 대한 정책적 관심이 고조됨과 동시에, 여성기업, 장애인기업과 같이 그동안 정책에서 소외되었던 기업에 대한 배려가 높아졌기 때문이라 할 수 있다.

‘기능별 지원 법률’이 5개인 반면, 취약기업 등 특정 기업군에 대한 지원 법률인 ‘대상별 지원 법률’이 7개인 것은 이와 같은 중소기업 정책의 세분화를 반영하고 있다. 중소기업 관련 법령 수의 증가는 중소기업 정책대상이 영세소기업, 자영업자에서 첨단기술 분야의 기업에 이르기 까지 상당히 광범위하므로 관련 정책 및 이를 뒷받침할 법률들도 상당히 다양화 될 수밖에 없는 측면이 있었다.

## 제 2 절 중소기업 법제의 변천과정

중소기업 관련 법률들은 “국가가 국민경제 전체를 정당하게 질서지우기 위하여 경제활동을 규제하거나”,<sup>42)</sup> “사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제”하는 등<sup>43)</sup> 무분별한 기업 활동을 제한하고 여기에 수정을 가하고자 하는 규제중심의 법이라기보다는, 대기업 중심의 산업체제 내에서 중·소규모의 기업 활동을 지원·육성하기 위한 조성행정적 성격의 법이라는 특징을 갖고 있다. 따라서 한국의 거시경제 정책 및 중소기업 지원정책의 중점사항이 변함에 따라, 중소기업 관련 법률 또한 필요에 따라 수시로 제·개정되는 추세를 보여 왔다.

42) 권오승, 경제법, 법문사, 2008, 12쪽.

43) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제1조.

## 1. 1995년 개편 이전

1960년대 초에 시작된 경제개발 5개년 계획의 성공은 당초 3차까지 예정한 계획을 7차까지로 연장하는 결과를 낳았다. 경제개발 5개년 계획은 5년마다 수출기반 확대(제2차), 중화학공업화 선언(제3차), 경제강국 건설과 산업 합리화(제4차), 국제 일류화(제5차), 공업 수준 세계화(제6차) 등 새로운 전략과 목표를 제시하며 한국 경제의 고도성장을 이끌게 된다.<sup>44)</sup>

1960년대 제1차 경제개발 5개년 계획이 추진되기 시작하면서,<sup>45)</sup> 중소기업 부문에 대한 법령도 제정되기 시작하였다. 그러나 법령제정 초기에는 중소기업 정책에 대한 기본개념이나 정책기조가 아직 명확하게 확립되지는 못하였던 시기라고 할 수 있다.

「중소기업기본법」(1966)이 제정되기 이전에 중소기업의 조직화를 위한 「중소기업협동조합법」(1961)이 제정되어 정책집행의 경로를 확보하였고, 대기업의 무분별한 중소기업영역으로의 확장에 따른 분쟁을 조정하기 위해 「중소기업사업조정법」(1961)이 제정되었다. 그러나 체계적인 중소기업육성의 중요성이 인식된 것은 「중소기업기본법」이 제정된 이후라 할 수 있다. 중소기업 관련 정책이나 법제가 비로소 도입되었던 것이 이 시기이다.

1970년대와 80년대는 국가전략산업으로 자동차, 기계, 조선, 전자 등의 중화학공업을 선정하여 집중 지원하던 시기였다. 당시 취약한 산업기반을 육성하는 한편 부품 등의 수입의존도를 낮추는 것이 필요해 지자 부품공급자로서 중소기업의 역할이 중요하게 되었다. 이때는 중

44) 손해용, 다시 쓰는 경제 교과서, 중앙북스, 2011, 79쪽.

45) 당초 1차 5개년 계획은 우리나라가 수입을 많이 하는 산업을 발전시키는 방향으로 이루어졌다. 대외의존도를 줄여 경제 자립도를 높여가겠다는 생각이었다. 당시 정유공장이나 비료공장을 건설하려 했던 것도 이런 연유에서다. 손해용, 앞의 책, 79쪽.

소기업의 역할에 따라 계열화 추진, 중소기업 보호 등이 중소기업 정책의 기초가 되었다. 이에 따라 「중소기업계열화촉진법」(1975), 「중소기업진흥법」(1978), 「중소기업창업지원법」(1986) 등이 이 시기에 제정되었다.

## 2. 1995년 개편

경제의 개방화가 증시되었던 1990년대에는 중소기업이 더 이상 보호의 대상이 아니라 자율과 경쟁을 통해 발전되어야 할 대상으로 인식하게 되었다. 이에 따라서 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 시책들이 제시되었고, 중소기업 관련 정책집행의 효율성 제고 측면에서 정부는 1995년에 중소기업 관련 법령들의 체계를 정비하기에 이르렀다. 이 시기는 중소기업과 마찬가지로 관련 정책 또한 성장하는 시기이며, 중소기업 관련 법제가 새로운 국면을 맞이하게 되는 분수령이라 할 수 있다.

<표 4> 중소기업법령 제정 및 개편 내역

1995 이전	1995년 체계 개편	1995년 이후
중소기업기본법 (1966)	중소기업기본법	중소기업기본법
중소기업협동조합법 (1961)	중소기업협동조합법	중소기업협동조합법
중소기업사업조정법 (1961)	중소기업의 사업영역보호 및 기업간협력증진에 관한 법률(1995) <sup>1)</sup>	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(2006) <sup>1)</sup>
중소기업계열화촉진법 (1975)		

제 3 장 중소기업 법제의 변천

1995 이전	1995년 체계 개편	1995년 이후
중소기업진흥법(1978)	중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률(1994)	중소기업진흥에관한법률 (2009)
중소기업제품 구매촉진법(1981)		
중소기업경영안정 및 구조조정 촉진에 관한 법률(1989)	중소기업의구조개선및 경영안정지원을위한특별 조치법(1995.12) <sup>2)</sup>	중소기업제품구매촉진및 판로지원에관한법률 (2009)
중소기업창업지원법 (1986)	중소기업창업지원법	중소기업창업지원법
지역균형개발및지방중소 기업육성에관한법률 (1994)	지역균형개발및지방중소 기업육성에관한법률	지역균형개발및지방중소 기업육성에관한법률
		중소기업의구조개선과재 래시장활성화를위한 특별조치법 (2002) <sup>3)</sup> →재래시장육성을위한 특별법 (2004) <sup>4)</sup> →재래시장및상점가육성 을위한특별법(2006)
		소기업지원을위한 특별조치법 (1997) <sup>5)</sup> →소기업및소상공인지원 을위한특별조치법(200 0)



1995 이전	1995년 체계 개편	1995년 이후
		벤처기업육성에 관한 특별조치법(1997)
		여성기업지원에 관한 법률 (1999)
		지역신용보증재단법(1999)
		중소기업기술혁신촉진법 (2001)
		중소기업인력지원특별법 (2003)
		장애인기업활동촉진법 (2005)
		중소기업사업전환촉진에 관한특별법(2006)

- 주1) 동법은 2006년 3.3일자로 타법 폐지되었으며, 본 내용은 ‘대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(2006.3.3)’로 편입됨
- 주2) 동법은 1995년 개편작업이 끝난 직후 특별조치법 형태로 제정되었으며, 2002년 1.26자로 타법폐지되었음. 본 내용은 ‘진흥 및 제품구매촉진법’과 ‘구조개선과재래시장활성화법’으로 편입됨
- 주3) 동법은 2004년 10.22자로 타법 폐지되었으며, 본 내용은 ‘재래시장육성을위한특별법(2004.10.22)’으로 편입됨
- 주4) 동법은 2006년 4.28자로 ‘재래시장및상점가육성을위한특별법’으로 명칭이 변경됨(전부개정)
- 주5) 동법은 2000년 12.29자로 ‘소기업및소상공인지원을위한특별조치법’으로 명칭이 변경됨(일부개정)
- 출처 : 김광희 외, 앞의 보고서, 15쪽.

<표 4>를 통해 알 수 있다시피, 1995년 법령체계 개편에서는 「중소기업기본법」과 「중소기업협동조합법」 등을 제외한 5개의 법률을 사업영역보호·제품구매촉진·구조개선 등 4개의 법률로 간소화하였다. 그러나 1995년의 개편은 실질적인 법령체계의 개편이라기보다는 기존의 법률들을 단지 수적으로 합친 개편이었다는 한계가 있다. 「중소기업사업조정법」과 「중소기업계열화촉진법」을 묶어 ‘사업영역보호 및 기업간협력증진법’으로 통합하였고, 「중소기업진흥법」, 「중소기업제품구매촉진법」을 ‘중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률’로 통합하였으며, 「중소기업경영안정및구조조정촉진에관한법률」을 ‘중소기업의 구조개선및경영안정지원을위한특별조치법’으로 각각 개편하였다.

### 3. 1995년 개편 이후

그러나 이와 같은 법령간소화 시도에도 불구하고 1997년의 외환위기 극복과정에서 사회경제적으로 중소기업 정책에 대한 수요가 급증하자 다시 많은 관련 법률들이 제정되기 시작하였다. 이 시기의 가장 큰 특징은 그동안 중소기업은 제조업 부문의 부품 공급자로서 역할을 하였고, 실제로 정책의 포커스 또한 이에 맞추어졌으나, 외환위기 이후에는 소기업·소상공인, 벤처기업이 주요한 중소기업 정책의 대상으로 포함되게 되었다는 점이라 할 수 있다.

중소기업 정책이 적극적 의미에서 사회 정책적 기능을 수행한 것은 1999년의 소상공인시책에서 부터라고 할 수 있다. 이전까지는 소상공인, 자영업자부분이 ‘300만 중소기업’의 통계상에만 중소기업범주에 존재했을 뿐 정책대상으로서의 중소기업범주 속에는 존재하지 못했고, 사회정책의 대상에도 포함되지 못했던 정책의 사각지대였기 때문이다. 사회안전망이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 외환위기 이후 급속한 구조조정과정에서 발생한 대량실업문제를 해소하기 위해 소상공

공인지원시책이 강화되었고, 이에 「소기업지원을위한특별조치법」이 (1997) 제정되었다.

또한 1990년대 이후 IT기술의 비약적 발전을 바탕으로 글로벌차원의 신경제발전 비전을 보인 기술혁신형 기업에 대한 지원을 통해 창업 및 고용확대를 도모하고 외환위기 극복의 돌파구로 기하고자 이들 기업의 창업, 성장을 지원하기 위한 「벤처기업육성에관한특별조치법」 (1997)도 제정되었다.

2000년대 들어서는 중소기업 관련 정책과 법제가 어느 정도 안정기에 들어가는 추세이다. 이 시기에는 경쟁력 강화를 위한 요소와 기능을 지원하는 기능별 지원법이 어느 정도 갖추어진 상태였으므로, 장애인기업, 여성기업, 재래시장 등 중소기업의 취약 부문을 대상으로 지원하기 위한 대상별 법률들의 입법이 많아지게 되었다. 또한 중소기업의 기술력 및 인력의 중요성이 강조되어 기술혁신촉진법, 인력지원특별법이 입법됨으로써 기능별 법령이 더욱 세분되기도 하였다.

### 제 3 절 중소기업 관련 법제의 단계 구분

#### 1. 도입기

1950~60년대는 중소기업 정책의 태동 및 중소기업법제의 틀을 마련 하였던 시기로 본 연구의 서론에서 구분한 단계에 의하면 중소기업 정책을 수립하고 이를 법제화하기 시작한 초기 단계인 ‘도입기’라고 할 수 있다.

1950년대 중소기업이 민족자본으로서 역할을 강조했다면, 1960년대에는 중소기업의 조직화와 하청정책을 규정하는 데만 한정되었다. 특히, 제1차 경제 5개년계획에 중소기업, 가내 수공업을 동업조합 조직을 통한 발전과 하청공업제도 육성 규정만 있고, 구체적 내용이 부족

하였다. 이 시기에는 다음과 같은 법률들이 중소기업 정책에 직·간접적인 영향을 미쳤다.

- 소극적 중소기업 보호정책으로 「특정외래품판매금지법」(1961), 「특수범죄처벌에관한특별법」(1961), 중소기업의 과도한 경쟁을 공정히 조정하고자 「중소기업사업조정법」(1961), 중소기업간의 조직화를 위한 「중소기업협동조합조합법」(1961) 등이 제정
- 또한, 단기성 운전자금 위주금융에서 장기적 운전자금을 통한 중소기업지원을 위해 「중소기업은행법」(1961)을 제정하고, 신용보증준비금제도(1967)를 도입
- 1964년 중소기업 중점육성정책은 중소기업으로 육성할 업종을 지정 후 업종전환 유도에 초점을 두고, 1965년에 「수출산업공업단지개발조성법」(1964), 지방특화산업육성시책(1965) 등을 통해 공업단지 및 지방특화산업 육성 추진
- 제2차 경제 5개년계획에서는 「중소기업기본법」(1966)을 제정하여 대기업과 중소기업의 계열화 촉진, 수입대체산업 중소기업 지원, 지역별 특화산업 육성 등 기존 중소기업을 개방체제하(1967년 GATT가입) 능률화, 합리화를 통한 경쟁력 강화에 초점
- 1960년 7월에 상공부 내에 중소기업행정을 전담하는 중소기업과 신설과 중소기업심의회라는 자문기구 설치하였으며, 1961년 3월에 중소기업육성을 위한 종합대책 발표하여 기존의 단편적이고 산발적이던 중기대책을 종합화·체계화

## 2. 성장기

1970년대와 1980년대는 중소기업 보호·육성정책과 기반을 마련하였던 시기로 성장기로 평가할 수 있다. 시기에는 경제개발중심의 대기업중심 수출드라이브정책을 기반으로 하는 보호·육성정책(제3차 5

개년계획과 중화학공업육성)이 추진되었으며, 기존의 외자 의존적 대외개방 공업화가 야기한 대외적 불균형과 함께 대내적인 산업간 불균형(농·공간 불균형, 공업부문내 불균형, 대·중소기업간 불균형 등), 그리고 공업구조 취약성 및 외자기업 부실화의 노정을 중화학공업의 건설로 보완 및 극복을 시도하였다.

1970년대가 보호 및 육성책의 양적 확대와 전개 위주의 정책이었다고 한다면 1980년대에는 중소기업의 법제를 발전적으로 개편하였던 시기라고 할 수 있다. 미국이나 일본 등의 신보수주의정책과 중소기업 경쟁력 강화정책에 따라 1980년대에는 ‘자본시장 국제화 장기계획(1981)’을 통해 외국자본의 국내진출을 허용하는 한편, 정부규제를 줄이고 민간의 활력을 강조하는 경제자유화 정책 추진이 중심이 되었다. 다만, 이 조치는 정부실패를 시장의 효율성을 바탕으로 회복하고자 했으나 금융 및 시장 부실로 인한 왜곡 현상이 더욱 심화되었다는 평가를 받고 있다.

- 「중소기업계열화촉진법」(1975)은 기업과 기업 간의 계열화를 촉진하고 도급거래의 질서를 확립함으로써 분업에 의한 상호이익 증진과 중소기업의 근대화를 도모하기 위해 제정
- 「중소기업기본법」(1975)의 개정을 통해 중소기업의 범위를 200인에서 300인, 자산규모를 5천만 원에서 5억 원으로 대폭 확대하였으나, 중소기업지원이 주로 상위기업에 편중됨에 따라 중견기업, 중기업, 영세소기업 등의 기업규모의 격차 확대
- 「중소기업기본법」에 대한 실행법의 성격으로서 1979년에 「중소기업진흥법」(현 「중소기업진흥에 관한 법률」)에 의거 중소기업 정책의 추진 주체인 중소기업진흥공단 설립
- 1982년 ‘중소기업진흥장기계획’을 통해 중소기업 지원을 정책적 우선순위로 선정하였으며, 기업규모별로 보호할 부문과 육성할 부문 구분 지원

\* 1982년 12월 「중소기업진흥법」, 「중소기업협동조합법」, 「중소기업계획화촉진법」 및 「중소기업사업조정법」 등 5개 중소기업 관계법 개정

- 독과점 규제 및 공정거래제도 도입, 부실기업의 구조조정 등 각종 제도적 장치를 마련하고, 중소기업과 관련된 제도 및 금융, 조세 정책들을 적극 추진

\* 「조세감면규제법」(1985)에 중소기업 투자촉진, 재무구조 개선 및 구조조정, 기술인력개발 등에 조세재원 확충 조치

- 중소기업진흥기금(중진공)에 의한 시설근대화자금(1981)이 대규모로 지원 시작했으며, 「하도급거래공정화에 관한 법률」 제정(1984) 등 중소기업의 경영안정과 사업영역 등의 중소기업 보호정책 강화
- 시설근대화자금은 산업구조고도화와 국제경쟁력 강화 등을 위해 우선적으로 육성해야 할 필요가 있는 업종을 발굴, 육성, 지원하는 중소기업 우선육성업종(1981)을 선정
- 기술개발 장려를 위한 중소기업 구조조정기금, 공업발전기금, 산업기술향상자금 등 제공
- 중소기업의 기술과 인력개발지원은 물론이고, 성장잠재력이 높은 중소기업의 창업과 육성을 위해 「중소기업창업지원법」(1986) 제정
- 중소기업창업지원법 제정을 통해 자금 확보, 창업에 따른 행정서비스, 공장부지, 시설투자자금, 경영 노하우 등의 종합적 지원
  - \* 창업상담회사, 창업투자회사 등의 융자자금 지원, 컨설팅 지원 등

### 3. 발전기

1990년대, 이 중 특히 1990부터 1995년까지는 신경제계획에 따른 중소기업의 구조고도화를 이룬 발전기라 할 수 있다. 1990년의 4.4경제종합대책으로 토지공개념 완화와 금융실명제 전면 유보 후, 1991년

에 경제위기의 원인을 사회간접자본 및 기술개발, 자동화설비에 대한 투자부족으로 파악하고 중소기업 정책은 소극적으로 운영되기 시작하였다.

- 「중소기업협동조합법」(1990)과 「중소기업창업지원법」(1992)을 개정하는 정도의 소극적 중소기업 정책 추진하였음. 특히 전자는 업종별 연합회의 설립만 허용했던 것을 행정구역별로 지역연합회를 설립하도록 하였으며, 조합 및 연합회 설립조건을 완화했음. 후자는 중소기업상담회사가 창업절차 대행과 관련된 용역제공 가능토록 하는 등 창업절차 간소화
  - \* 이외에도 「중소기업의 경영안정 및 구조조정 촉진에 관한 특별조치법」(1989) 제정하여 한시적으로 중소기업 구조조정기금을 설치·운영하였으며, 생산기술연구원을 설립하였음
  - \*\* 재벌의 국제경쟁력 강화를 위해 설비자금 지원과 주력업체제도(1991)라는 업종전문화 제도 실시, 재벌그룹에 대한 여신규제 강화 조치 추진
- 기존 제7차 경제사회발전 5개년계획(1993~1997) 대신에 ‘신경제5개년계획’ 추진을 통한 새로운 경제발전 원동력 발굴 추진
- 지원방식의 변화(특정업종 및 개별기업중심의 직접지원방식 → 기능별·부문별 지원의 간접지원방식)
- 기존의 경제발전 5개년 계획을 변경하여 신경제 5개년 계획을 수립하여 추진
- 신경제 100일 계획에 의한 중소기업자동화사업 추진과 더불어 중소기업관련법에 규정된 지방중소기업 육성을 위한 정책자금 등의 상당부문을 지자체로 이관
- 법령의 제정과 통폐합 등 제도적 정비에 중점을 두어 국제경쟁력 강화와 규제완화 차원에서 중소기업 관련 7개법의 제·개정안을 1994년 정기국회 의결 후 1995년에 공표

- 「중소기업기본법」의 전면 개정과 중소기업사업조정법과 계열화촉진법을 「중소기업의 사업영역보호 및 기업 간 관한 법률」로 통합. 아울러 지식집약형 중소기업발전을 위한 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」(1997) 제정
- 행정지원체계개편을 통해 1996년 2월에 통상산업부 산하에 중소기업청 신설(차관급)과 각 부처에 산재한 중기정책의 조정·평가를 위해 중소기업특별위원회(장관급) 설치

1997년 이후 외환위기의 시기를 발전기에 포함시킨 것이 다소 아이러니 하지만, 이 시기에 발생하였던 중소기업의 연쇄부도 발생 이후 중소기업에 대한 정부의 시책이 고부가가치 산업 중심으로의 경제구조 전환을 위해 벤처기업 집중 육성한 것은 변모된 특징 중 하나이다. 아울러 소기업, 지방·여성기업 등 규모 간, 계층 간 격차 완화를 위한 보완대책 또한 마련되었다.

- 「벤처기업특별법」(1997), 「여성기업지원에관한법률」(1999), 「지역신용보증재단법」(1999), 「소기업지원을위한특별조치법」(2000), 「중소기업기술혁신촉진법」(2001) 제정
- 벤처기업육성착수(1998), 소상공인지원센터 설치(1999), R&D지원제도 도입, 코스닥 시장개설(1996), 고유 업종 단계적 해제(2000), 다산벤처 설립(2000) 및 한국 기술거래소(2000) 설립
- 중소기업특별위원회 신설(1998)

#### 4. 안정기

2000년 이후 중소기업 정책은 시장기능 확립 및 선택과 집중에 따른 혁신역량 강화에 초점을 두게 되었다. 따라서 이후의 시기를 안정기라고 할 수 있다. 이 시기에는 이제 양적 발전이 아닌 질적 수준의 제고, 그리고 대·중소기업간 공정한 협력관계 형성을 위한 노력이 제시되었다는 측면도 있다.



- 「중소기업인력지원특별법」(2003), 「재래시장육성을 위한 특별법」(2004), 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」(2005) 제정, 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 기한연장(2007)
- 경쟁과 자율중시 정책 전환(2003), 성장단계별 자금체계 마련(2003), 대·중소기업 협력재단 설치(2004), 재래시장 지원착수, 모태펀드 설치(2005), 민간중심의 벤처확인제도 개편(2005), 중소기업간 경쟁제도 및 구매목표비율제 도입(2006), 단체수의계약제 폐지(2007)

## 제 4 절 중소기업 관련 법제의 단계별 분석

### 1. 도입기의 법제

#### (1) 필수적인 입법사항

경제발전의 도입기에 필요한 필수적인 입법사항으로는 중소기업협동조합, 중소기업사업조정, 중소기업창업지원, 지방중소기업육성에 관한 사항들을 들 수 있다.

「중소기업협동조합법」은 중소기업들이 서로 협동 사업을 추진하는 협동 조직의 설립·운영 및 육성에 관한 사항을 정하여 중소기업자의 경제적인 기회 균등을 기하고 자주적인 경제 활동을 복돋우어 중소기업자의 경제적 지위를 향상시킬 수 있다는 점에서, 「중소기업사업조정법」은 중소기업의 과도한 경쟁을 공정히 조정함으로써 중소기업의 경제적인 기회균등과 효과적인 경제활동을 보장할 수 있다는 점에서, 「중소기업창업지원법」은 중소기업의 설립을 촉진하고 성장 기반을 조성하여 중소기업의 건전한 발전을 통한 건실한 산업구조의 구축에 기여한다는 점에서, 「지방중소기업육성에관한법률」은 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활

성화시켜 국토의 균형 있는 발전을 도모한다는 점에서 중소기업 관련 정책의 성장 초기에는 반드시 필요한 입법들이라 할 수 있다.

## (2) 선택적인 입법사항

「중소기업기본법」의 경우, 중소기업 관련 정책을 법률에 명시함으로써 중소기업 관련 법령에 대한 일종의 지침적 기능을 수행할 수 있다는 장점이 있기는 하나 이를 필수적 요소로 반드시 고려할 필요성은 적다고 보인다. 그러나 법령의 수가 늘어나고, 중소기업 관련 영역이 어느 정도 확보된 경우라면, 기본법을 통하여 중소기업이 나아갈 방향과 중소기업을 육성하기 위한 시책의 기본적인 사항을 정할 필요는 있다. 「중소기업기본법」의 제정을 통하여 다음과 같은 기능을 도모할 수 있다.

### 1) 기본이념 제시

기본법의 의의가 다른 개별 법률들과 같이 실제적인 법 규정을 통하여 해당 법률이 의도하는 구체적인 목적을 달성하고자 하기 위함이 아니라, 대체로 해당 분야에 대한 기초적이고, 포괄적이며, 선언적인 규정으로 이루어져 그 분야에 대한 정책적 방향성을 제시하는 데 있다고 한다면, 그 최우선적 역할 또한 관련 법률들에 일정한 지침을 제시하는 것으로 이해해야 할 것이다. 즉 기본법은 각 개별법들의 구체적인 입법목적에 아우를 수 있는 포괄적·종합적·장기적인 정책 마련을 위한 근거를 제시해야 하는 것이다. 이와 더불어 해당 분야에 대한 정책에 관한 종합화를 도모하고, 그 전모를 제시하여야 하며, 정책의 계속성·일관성·안정성 확보에 이바지하며, 국회가 행정에게 일정한 틀을 제시하고 이것을 감시·통제할 수 있는 행정의 통제기능을 하여야 한다.<sup>46)</sup> 다른 한편으로는 해당 분야에 관한 국가의 기본인

46) 박영도, 기본법의 입법모델 연구, 한국법제연구원, 2006, 28-31면 참조.

식을 제시함으로써 이를 국민에게 공시·주지시키는 효과를 기대할 수도 있다.

## 2) 정책의 방향성 제시

기본법은 해당 법 분야의 정책적 방향성을 제시하여야 한다. 정책에 대한 방향성이나 지도 원리는 법률에서 흔히 표현되고 있는 기본이념이나 기본원칙과 같은 형태로 표현될 수도 있지만, 이것만으로는 충분하지 않고 해당 분야에 필요한 시책들을 제시함으로써 구체화 된다.

## 3) 개별법과의 연계

기본법은 그 내용에서 제시하고 있는 근거 규정과 각 개별법의 사이의 연계성이 전제되어야 한다. 앞서 기본법의 세 번째 요건으로 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 규정하고 있을 것을 제시한 것도 이러한 이유에 근거한 것이다. 여기서의 ‘연계’란 단순히 형식적인 연계만을 의미하는 것이 아니라, 내용상으로도 실질적인 연계가 확보되어야 함을 의미하는 것으로 보아야 한다.

# 2. 발전기의 법제

## (1) 필수적인 입법사항

발전기의 경우 중소기업의 발전을 가속화하고 중소기업영역을 확대하는 한편, 중소기업 관련 사업들의 안착을 위한 노력도 병행되어야 할 것이다. 이에 중소기업의 사업영역 확보, 기업 간 협력의 증진, 중소기업의 제품구매촉진, 중소기업의 구조개선 및 경영안정 등에 관한 사항들이 입법화될 필요가 있다.

## (2) 선택적인 입법사항

한국의 입법례의 경우 발전기는 한편으로는 점차 분법화되고 있는 관련 법령들을 몇 가지로 통합·조정하는 시기이기도 하였다. 예컨대, 사업영역의 보호와 기업 간 협력 증진, 중소기업의 진흥과 제품구매촉진, 중소기업의 구조개선과 경영안정지원을 통합했던 예가 그러하다.

## 3. 성장기의 법제

현재까지 유지되고 있는 중소기업 관련 법제의 체계는 1995년 WTO 체제의 출범을 계기로 단행된 일련의 제·개정에 따른 법제 하에서 형성된 것으로 볼 수 있다. 경제의 자유화와 개방화로 대변되는 WTO 체제는 무한경쟁시대의 개막을 예고하는 것으로, 이러한 경제 환경 변화에 대응하기 위해서는 우리나라도 경제 전반에 걸친 법제도의 정비가 불가피하였다. 중소기업 관련 법제도 제·개정 이후 오랜 기간이 경과하였고 1995년 이전의 중소기업 법령은 경쟁체제에 대응하고, 경제 환경 변화에 대응할 수 있는 적절한 법령정비가 없었던 관계로 자유와 및 개방화 경제에 대응하기에는 미흡하였다. 이러한 이유로 정부는 중소기업 정책방향을 전환하면서 관련 법령의 전폭적인 정비에 착수하였던 것이다.<sup>47)</sup>

1995년 중소기업 법령체계 간소화 작업을 통하여 9개였던 법령을 6개로 축소 정비하였고, 이후 11개의 법률이 추가 입법되어 현재는 17개로 유지되고 있다.

1995년 개편으로 축소되었던 중소기업 법령이 다시 분화되고 기능별로 강화된 배경에는 1997년 외환위기 극복과정에서 중소기업 정책을 통하여 사회부양적 역할을 하고자 하였던 것을 들 수 있겠다. 외환위

47) 이준섭 외, 「중소기업 창업관련 규제법제에 대한 입법평가」, 한국법제연구원, 2009, 52쪽.

기 이후 소상공인, 여성기업, 장애인 기업 등 경제정책에서 소외되었던 정책대상에 대한 법제도적인 지원체계 구축의 요구가 증가하였고, 실제 외환위기를 극복하고 사회안전망 재구축을 위하여도 이들에 대한 지원이 절대적으로 필요하였기 때문이었던 것으로 풀이된다.<sup>48)</sup>

### (1) 성장기 주요 정책과 법제변화의 요인

#### 1) WTO 체제의 출범과 경쟁체제로의 전환

1990년대 초반의 가장 특징적인 정책의 변화는 1960년대부터 시작된 중소기업 정책은 70~80년대 대기업 계열화를 거쳐 경쟁원리를 도입하였다는 것이다.

즉, 1995년 1월 1일 WTO 체제의 출범을 계기로 도입된 자유화·개방화 경제에 대처하기위해 중소기업 정책도 ‘보호와 지원’에서 ‘자율과 경쟁’으로 방향이 전환되었다. 이러한 자유화·개방화에 따라 1996년 유통시장의 전면개방이 있었으며, 이후 유통구조와 소비자의 구매형태는 급속히 변화하였다. 특히, 대형마트와 SSM이 국내에 본격 진출하면서 소매업체의 매출 감소와 폐업이 급속히 진행되었고, 이에 대응하여 소규모 상인들의 보호·지원정책의 수요가 높아졌다.

#### 2) 외환위기와 산업구조의 개편

1997년 11월 발생한 외환위기는 곧 기업 및 금융 부문의 광범위한 도산과 실업의 급증으로 이어지면서 국가경제의 위기를 초래하였다. 경제위기에 대응하여 통화 및 재정정책을 긴축기조로 운용하다가, 1998년 5월 이후 긴축정책을 완화하여 금리인하와 재정적자를 용인하면서 경기회복을 도모하였다. 이는 이후의 구조개혁을 추진하는 과정

48) 한정미, “한국의 중소기업 정책과 법제의 변천(II)”, 『법제도 정비를 위한 입법 모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천 -』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, (2011. 6. 30), 21 이하 참조.

에서 야기될 불안요소들을 재정·금융 측면에서 수용함으로써 장기 경기침체의 위험을 최소화하기 위한 것이었다.<sup>49)</sup>

### 3) 벤처기업 육성

이 시기의 정부는 한국경제의 양적 성장을 뒷받침하여 온 대기업 중심의 대규모 생산방식으로는 경제활동의 회복과 지속적인 경제발전에 한계가 있다고 보고 우리나라 경제의 지속적인 성장과 지식·기술 집약적인 산업구조로의 개편이 필요하다고 판단하였다. 그에 대한 구체적인 대응방안으로 기존 중소기업의 벤처기업으로의 전환과 새로운 벤처기업의 창업을 촉진 하는 등 벤처기업의 적극적인 육성을 통한 경제구조개편을 도모하였다.

### 4) 혁신형 경제구조로의 진입

이 시기는 산업화가 성숙단계에 이르고 난 이후 양적인 발전이 중심이 되었던 산업구조가 질적인 효율이 중요시되는 혁신주도형 경제구조로 전환되었던 것을 주요 특징으로 볼 수 있다. 당시 김대중 정부는 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’을 국정이념으로 제안하였고, 중소기업의 안정과 벤처기업 육성을 국정과제에 포함하여 적극 지원하였다.

이에 따라 인적자본과 연구개발에 대한 투자의 급속한 증가가 이루어지게 되었으며, 제조업의 고용비중이 감소하는 탈공업화 현상이 급속히 진행되었다.

### 5) 외환위기 이후의 구조개혁

1997년 외환위기 이후 기업·금융·노동·공공의 4대 부문에 대해 구조개혁이 추진되었다. 부실기업에 대한 처리는 중소기업에 대해서

---

49) 한국개발연구원, 「우리경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립」, 2007. 12, 60쪽.

도 예외가 아니었다. 다만, 기관투자가의 역할제고, 신용보증지원을 포함한 정책자금지원을 크게 확대하여 중소기업의 경영안정을 도모하는 것도 정책도 병행되었다.

#### 6) 사회구조의 변화

경제체제의 전환과 함께 한국사회가 저출산·고령화되고 일자리 창출이 경제회복을 위한 주요 현안이 되면서 여성인력의 경제활동참가를 유도하는 정책을 법제화하려는 시도가 이루어지기 시작하였다. 특히, 1997년 외환위기 이후 지방분권과 여성문제가 부각됨에 따라 지방중소기업 지원제도의 확대와 여성기업인에 대한 지원이 강화되었다.<sup>50)</sup>

#### (2) 성장기 법제의 변화

##### 1) 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」의 제정

1994년 12월 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」이 제정되어 1995년 7월 시행되었다. 이 법은 기존의 「중소기업진흥법」과 「중소기업제품구매촉진법」을 통합하여 제정되었으며, 1994년 12월 31일자로 유효기간이 만료되는 「중소기업의 경영안정 및 구조조정 촉진에 관한 특별조치법」의 내용 중 일부를 수용한 것이다. 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」은 1995년 중소기업 법령 전면개정 작업의 일환으로 중소기업 지원체제를 단순화·체계화 하는 과정에서 제정된 것이며, 국제화·개방화·자율화 등 새로운 경영환경 변화에 따른 판로·물류, 환경문제에 관련한 중소기업 지원시책이 보강되었다.

---

50) 김석우 외, 앞의 보고서, 38쪽.

## 2) 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」의 제정

벤처기업의 창업을 촉진하고, 금융·인력·기술·입지 등 생산요소들이 원활히 공급될 수 있도록 벤처기업에 대한 규제를 완화하는 내용으로 1997년에 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」을 제정하였다. 실제 이 법에는 공장설립시 인가절차 등의 의제처리 조항이나, 외국인도 벤처기업의 주식을 취득할 수 있도록 하는 등 투자의 활성화에 대한 조항이 포함되어 있었고, 기술 인력의 공급 촉진, 자금지원 등 벤처기업의 영업환경 개선 및 영업지원을 위한 조항들이 포함되어 있었다. 제정 당시 이 법은 10년간의 유효기간(2007년 12월 31일까지)을 가진 한시법으로 제정되었으나, 2007년 8월, 기존 기업의 벤처기업으로의 전환과 벤처기업의 창업을 촉진하여 우리 산업의 구조조정을 원활히 하고 경쟁력을 높이는데 기여한 것으로 평가되어 그 유효기간을 10년 연장하는 개정이 이루어졌다.

## 3) 「소기업 지원을 위한 특별조치법」의 제정

우리나라 중소기업 정책이 적극적 의미에서 사회 정책적 기능을 수행한 것은 외환위기 이후에 시행된 ‘소상공인시책’에서 부터이다.<sup>51)</sup> 소상공인은 지역경제의 근간이며 서민경제의 바탕이 되는 대상으로 2008년 기준 전체 사업체 수의 87.8%, 종사자 수의 39.7%를 차지하고 있으며, 생산 하부구조를 이루어 국민경제의 적정 분업을 유도하는 역할을 하고 있다.<sup>52)</sup> 1997년 4월 10일 제정된 「소기업 지원을 위한 특별조치법」은 소기업의 경쟁력이 취약한 바, 소기업의 활동을 제약하고 있는 규제를 철폐하고, 소기업의 자유로운 생산 활동을 촉진하는 것을 입법목적으로 하고 있다. 이 법을 통한 소상공인 지원시책

51) 김광희, “중소기업 정책 패러다임의 전환 및 지원방안”, 우리경제 어디로 가야하나-이명박 정부 출범 100일에 부쳐-, 한국경제정책세미나 자료집, (2008. 5. 30), 85쪽.

52) 이윤보, “중소기업 정책의 발전방안”, 중소기업 정책토론회 자료집, (2010. 5. 14), 4쪽.



이전에는 소규모 자영업자에 대한 정책적인 지원은 기대하기 어려웠으나, 이 법 제정 이후 외환위기를 극복하고 구조조정이 이루어지는 과정에서 발생한 대량실업문제를 해소하기 위하여 1999년 소상공인 지원시책이 강화되었다.<sup>53)</sup>

이 법은 제정 당시에는 「소기업 지원을 위한 특별조치법」으로 우선 지원과 특례적용대상이 되는 소기업의 적용범위를 “제조업을 영위하는 소기업 및 제조업 관련 서비스업을 영위하는 소기업”으로 하고 있어, 산업 및 경제 발전의 근간을 제조업으로 보고 있었음을 알 수 있다.

이후 이 법은 2000년 12월 29일 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」으로 개정되면서 ‘소상공인’의 개념이 도입되었고, 소상공인지원센터 등 소상공인을 지원하고 육성하는 내용의 조문이 신설되었다. 또한, 동 개정으로 소기업 개념에서 제조업을 영위하는 기업에 관한 내용이 삭제되고, 「중소기업기본법」 제2조 제2항의 기준에 따른 소기업의 개념으로 변경되었다.

#### 4) 「여성기업 지원에 관한 법률」의 제정

여성기업의 활동과 여성의 창업을 적극적으로 지원함으로써 여성의 경제활동을 제고하기 위하여 1999년 6월 「여성기업 지원에 관한 법률」이 제정되었다. 전체 사업체 수의 37%에 달하는 여성 기업에 대하여 판로지원, 금융지원 등에서 정책적 배려가 필요한 것이 인정되어 입법에 까지 이르렀고, 특히 이 법에는 공공기관의 여성기업제품 의무구매 비율 등이 반영되어 여성 기업에 대한 실효성 있는 지원이 가능하도록 하고 있다.

53) 김광희, 위의 자료집, 86쪽.

#### 5) 「지역신용보증재단법」의 제정

「지역신용보증재단법」은 「민법」 제32조에 의해 설립·운영되고 있던 지역신용보증‘조합’에 대한 독자적인 법적 근거를 마련하고, 그 기능을 강화하여 담보력이 부족한 지역 내 소기업·소상공인 등의 채무를 보증하게 함으로써 이들의 자금유통을 원활하게 함과 아울러 지역 경제 활성화에 기여함을 목적으로 1999년 입법되었다.

#### 6) 「중소기업기술혁신촉진법」의 제정

「중소기업기술혁신촉진법」은 기술경쟁력의 중요성이 대두됨에 따라 그동안 각기 다른 법률에 의해 산발적으로 추진되어 오던 ‘중소기업 기술혁신 개발사업’, ‘산학연 공동기술개발 컨소시엄 사업’, ‘정보화 사업’등을 취합하여 기술개발시책의 실효성을 높임과 동시에 중소기업자의 기술혁신과 정보화 지원 시책을 강화하고자 2001년에 제정되었다. 기술혁신형 중소기업(Inno Biz)의 지정·육성, 정부부처 및 공공기관에 대하여 연구개발예산의 일정비율 이상을 중소기업의 기술혁신에 지원하도록 권고하는 KOSBIR(공공기관의 중소기업 기술혁신지원 사업) 등의 주요 사업이 이 법에 근거하고 있다.<sup>54)</sup>

### 4. 안정기의 법제

안정기의 경우 일반적인 중소기업 관련 지원체계는 어느 정도 완비가 되었다는 전제 하에서, 보다 구체적이고 체계적인 지원책의 제시, 해당 국가가 주력할 산업에 대한 추가적인 지원책이 제시된다. 예컨대, 담보력(擔保力)이 부족한 지역 내 소기업(小企業)·소상공인(小商工人) 등과 개인의 채무를 보증하게 함으로써 자금 유통을 원활하게 하기 위한 지역신용보증재단법, 중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위

54) 김광희 외, 앞의 보고서, 39쪽.

한 기반을 확충하고, 중소기업의 인력수급 원활화와 인력구조 고도화 및 인식개선사업을 지원하기 위한 노력 등이 그러하다.

아울러 이 시기는 현 상황을 진단해보고 기존 중소기업 지원정책들이 편향되거나 편중됨에 따라 발생한 부작용은 없는지에 대한 검토도 필요한 때이다. 예컨대, 성장위주의 정책과 대기업 중심의 수출정책 등으로 인한 산업구조의 편중이라는 대기업과 중소기업 사이의 고질적인 문제를 해소하기 위한 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률, 구매촉진을 보다 구체화하기 위한 수단의 하나로 판로지원을 추가한 중소기업제품구매촉진 및 판로지원에 관한 법률, 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법, 소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별법 등이 그러하다.

다른 한편으로는 중소기업군 내에서 발생하는 편향을 보정하기 위하여 여성기업과 장애인기업에 대한 지원을 포함시킨 사례도 주목할 만하다.

### (1) 주요 정책과 법제변화의 요인

#### 1) 혁신형 중소기업의 육성

노무현 정부의 중소기업 정책이념은 지식정보화를 강조하는 ‘혁신형 중소기업’육성으로 정리할 수 있다.<sup>55)</sup> 2003년 이후 정부는 중소기업 정책의 전면적인 개혁이 필요하다고 판단하고 구조적인 접근을 강조하여 정책별 성과의 평가, 지역산업 클러스터 지원, 혁신 중소기업 지원 등을 정책의 주된 목적으로 삼았다.<sup>56)</sup>

이전 정부에서부터 시행되었던 벤처기업 육성시책을 혁신형 중소기업 육성시책으로 확대하여 실시하였다. 특히 중소기업의 기술기발을

55) 김석우 외, 앞의 보고서, 39쪽.

56) 이시욱·이강호, 앞의 보고서, 125쪽.

촉진하고 혁신형기업 지정제도(벤처기업, 이노비즈, 경영혁신형 기업)를 통하여 지원하였다.

## 2) 양극화의 해소

사회적 양극화가 심화됨에 따라 중소기업을 내수침체와 함께 두드러진 양극화의 해소할 수 있는 정책대상으로 보고, 지방중소기업과 재래시장에 대한 대책을 강구하였고, 대기업과 중소기업간의 상생협력, 부품·소재산업의 육성을 중점시책으로 추진하였다.

## 3) 국가 균형발전과 지방 중소기업 지원

이 시기에 국가 균형발전이라는 정책목표 하에서 기업도시, 혁신도시, 산학 클러스터 전략 등이 제시되었고 이에 따라 지역경제의 활성화와 지방 중소기업의 장기 발전전략 등이 추진되었다.

한편, 전술하였던 1996년의 유통시장 전면개방은 골목상권의 급격한 매출감소 및 폐점을 가져왔고, 대형 유통업체에 대응하기 위한 재래시장의 개편과 현대화 필요성이 대두되었다.

## 4) 중소기업에 대한 저금리 정책자금 지원이 대폭 확대

우리나라의 중소기업 정책자금은 외환위기 이후 긴급 경영안정 지원으로 1999년 31조 4000억 원까지 급증하였고, 이후에도 계속 확대되어 2007년에는 44조 3천억 원에 달하였다.<sup>57)</sup>

## 5) 인력수급의 문제

산업구조의 고도화와 국민소득의 향상 그리고 인구고령화, 삶의 질을 중시하는 근로자의 의식변화 등 복합적인 원인으로 인하여 중소기업에 있어서 인력수급과 인재개발이 큰 어려움으로 등장하였다.<sup>58)</sup>

57) 산업연구원, “중소기업 정책의 당면 문제점과 성과제고방안”, e-Kiet 산업경제정보 제400호, (2008. 5. 23), 3쪽.

58) 노상현, “중소기업의 안정적 인력수급을 위한 법제개선방안”, 법제연구 제28호,

특히, 청년실업과 고령자의 인력활용 문제가 대두되었다. 이는 2008년 기준으로 전체 사업체의 99.9%, 전체고용의 87.7%를 차지하고 있는 중소기업으로의 취업이나 일자리 창출 없이는 이 과제를 해결할 수 없다는 점을 시사한다.

#### 6) 산업구조의 고도화

이 시기의 정책특징은 ‘산업구조의 고도화’로 볼 수 있다. 산업구조 고도화의 일환으로 ‘지식기반 경제체제’의 확립 및 실현을 추진하였으며, 정부의 재정과 자원을 신성장동력에 집중하여 지식기반 경제체제의 구도와 제도를 갖추는데 지원하였다. 지식기반경제에 대한 논의는 OECD와 세계은행의 보고서<sup>59)</sup> 발간 이후 선진국을 중심으로 본격적으로 논의되어 왔으며, 여기서 ‘지식’이란 좀 더 많은 부가가치와 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 능력 또는 아이디어를 지칭하는 것이고, ‘지식기반경제로 이동하는 것’은 세계경제가 대량생산체제에서 기술을 응용하는 체제, 노동력 또는 물적 자본의 직접투입 중심의 자본주의 시대에서 창의성이나 개성에 바탕을 둔 지식이 국가경쟁력의 원천으로 급부상하는 경제체제로 이동하고 있는 것을 말한다.<sup>60)</sup> 이러한 추세는 우리나라도 예외가 아니어서, 주로 연구개발 등을 통한 기술혁신과 생산성향상, 좋은 인적자본의 형성을 통한 지식기반 경제체제의 구축을 정책적으로 제시하게 된다.

#### 7) 글로벌 금융위기의 극복

지난 글로벌 금융위기를 극복하면서 세계경제의 패러다임은 새로운 전환을 촉진하고 있다.

82쪽.

59) OECD, The Knowledge-based Economy(1996)와 세계은행, Knowledge for Development (1997)를 말한다.

60) 이시욱·이강호, 앞의 보고서, 160쪽.

첫째, 중소기업 육성책의 기본방향은 ‘선택과 집중에 의한 자원배분’을 바탕으로 중소기업의 자생력을 제고하는데 있었다.<sup>61)</sup> 정권초기부터 강조하였던 기업친화적 정책이 대기업을 위한 것이라는 우려가 있는 가운데, 2008년의 글로벌 금융위기는 중소기업에게 자금공급과 신용보증 측면에서 심각한 위기상황을 나타냈다. 이에 따라 ‘선택과 집중’ 보다는 사회안정과 일자리 창출이 우선적인 정책과제로 변화되었다.

둘째, 이명박 정부 초기에는 중소기업 지원시책을 수요자 중심의 효율적인 지원체계로 정비하고 중소기업에게 불리하거나 불필요한 규제를 적극 발굴·개선하는 한편, 창업절차 간소화 등을 통한 기업하기 좋은 환경조성에 중점을 두었다면, 글로벌 금융위기 이후에는 중소기업에 유동성 공급을 확대하고 실물경기 위축에 대응하여 공공부문에서 중소기업제품 구매확대를 통한 수요창출 및 서민층의 긴급 경영안정을 지원하는 등 중소기업의 금융위기 극복을 최우선 과제로 추진하게 되었다. 이와 관련하여 중소기업제품 공공구매 확대 방안(08.11), 중소기업 및 영세자영업자 신용보증 확대(09.2),<sup>62)</sup> 벤처창업 및 성장촉진대책(09.11), 중소소매업 유통체계 혁신방안(10.1), 1인 창조기업 육성방안(10.3), 뿌리산업 경쟁력 제고방안(10.5) 등이 발표되고 추진되었다.

셋째, 2010년에는 금융위기 극복과정에서 저하된 중소기업의 체력을 회복시키고 중소기업 분야의 일자리창출 역할을 강화하면서 미래 대

61) 김석우 외, 앞의 보고서, 50쪽.

62) 2000년대 들어 줄곧 감소하던 가계·기업대출 연체율 및 실업률이 2008년 글로벌 금융위기 이후 상승세로 반전하면서 영세자영업자에 대한 은행의 대출취급기준이 강화되어 은행권을 통한 자금조달이 어려워졌다. 그러나 금융위기로 인한 내수 침체로 영업이 어려워진 자영업자의 은행 대출 수요는 증가하여 은행취급기준 강화로 대출이 어려워진 영세자영업자의 고리사채 등의 사금융 이용이 증가되어 이로 인한 사회적 문제가 발생하게 되었다. 이러한 사회적 문제 해결을 위해 지역신용보증재단을 통해 자금조달 어려움으로 사업을 포기하려는 영세자영업자 지원을 위하여 각종 특례보증 대출을 공급하였다.

비 성장잠재력 확충을 위한 녹색·신성장산업 등 신사업 진출을 촉진하였다. 또한 고용창출 효과가 큰 모바일분야 1인 창조기업 및 실버·디자인 등 지식서비스분야의 지원인프라를 구축하였다.

#### 8) 동반성장과 공정사회

지난 90년대부터 대기업이 유통산업에 참여한 이후 유통시장 경쟁이 심화되어 골목상권까지 위협받고 있고, 금융위기 여파로 소상공인의 체감경기는 여전히 어려움에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 특히, 중소기업 고유업종 제도의 폐지 이후 대기업은 기존에 중소기업의 사업영역으로의 진출을 활발히 전개하였고, 이에 따라 부도·폐업되거나 대기업의 하청기업으로 전환되는 중소기업이 증가하게 되었다. 이러한 상황에서 중소기업의 사업영역을 보호하고자 사업영역 진입유예 등 사업조정제도의 필요성 및 효율성 강화 논의가 이루어졌다.

대·중소기업의 동반성장과 관련하여 최근에는 ‘공정한 사회구현’이라는 정책목표가 출현하였다. 공정사회는 정부정책의 핵심테마가 되었으며, 이는 비단 중소기업청에 국한되는 내용은 아니다. 예컨대, 공정거래위원회의 2011년 업무계획에도 ‘대·중소기업 동반성장을 위한 거래질서 개선’을 제시하고, 이를 위하여 대형 유통업체의 불공정 관행을 개선하도록 한다거나, 하도급거래의 ‘부당단가인하’, ‘기술탈취’ 등의 제재를 강화하도록 하고 있다.

#### (2) 안정기 법제의 변화

##### 1) 「중소기업인력지원특별법」의 제정

청년·고령자·여성 등 취업희망자가 증가하고 있는 반면, 중소기업은 상대적으로 열악한 작업환경, 낮은 임금, 복리후생의 미비 등의 이유로 인력난이 가중되고 있어, 중소기업의 인력난 해소를 위하여

2003년 9월 「중소기업인력지원특별법」이 제정되었다. 이 법을 통하여 직업훈련과 취업연계를 일괄하는 ‘청년채용패키지사업’을 추진하고 청년 채용 시 고용장려금을 지급하는 등의 청년층의 중소기업 취업을 유도하였다.

#### 2) 「재래시장 육성을 위한 특별법」의 제정

유통구조와 소비자 구매형태의 변화에 따라 상권이 급격히 위축되고 매출이 감소하고 있는 재래시장을 서민생활과 밀착된 자생력을 갖춘 지방 중소유통업이 핵심 축으로 육성하기 위하여 2004년 10월 「재래시장 육성을 위한 특별법」을 제정하였다. 이 법은 시장의 시설과 환경을 개선하고, 경영기법과 상거래의 현대화 및 시장혁신을 주도할 상인조직의 육성 등 소프트웨어에 대한 지원을 강화함으로써 재래시장을 종합적으로 육성·발전시켜 영세상인을 보호하는 것을 주된 목적으로 하고 있다.

#### 3) 「장애인기업활동 촉진법」의 제정

장애인의 창업과 기업활동을 촉진함으로써 장애인의 경제적·사회적 지위를 제고하기 위하여 2005년 7월 「장애인기업활동 촉진법」이 제정되었다.

2006년에는 장애인기업 지원업무를 전담하는 조직 신설과 정부위원회인 ‘장애인기업활동촉진위원회’설치와 ‘한국장애경제인협회’설립 및 ‘장애인기업활동촉진 기본계획’수립 등 장애인기업 육성을 위한 법적·제도적 기반을 마련하였다.<sup>63)</sup>

#### 4) 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」의 제정

1989년 「중소기업의 경영안정 및 구조조정에 관한 특별조치법」이 제정되었다가, 1994년 12월 31일 폐지되고, 자유투자와 경쟁을 목표로 하

63) 중소기업청, 「2010년 중소기업에 관한 연차보고서」, 311쪽.



는 법체계 정비의 일환으로 경영안정지원, 사업전환특례 등을 규정한 「중소기업의 구조개선 및 경영안정에 관한 특별법」이 1995년 12월 29일 제정되었다가 2002년 폐지되었다. 이후 중소기업의 구조조정과 관련하여 입법논의가 이어지다가 2006년 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」이 제정되었다. 이 법은 FTA체결 등 경제 환경의 변화로 인하여 어려움을 겪고 있는 중소기업이 사업전환의 필요성은 느끼지만 추진역량이 부족하여 자력으로 사업전환을 하지 못하는 경우에 전환을 지원하기 위한 목적으로 2015년까지 10년간 한시적으로 운용되는 특별법의 형태를 갖고 있다.

이 법 제정 당시에는 중소기업의 사업전환 등을 통한 구조조정이 시장경제의 차원에서 법적개입의 적합성에 대한 논의가 있었다. 사업업종·경쟁력을 상실한 업체가 마땅히 시장에서 사라지고 시장이 요구하는 신사업에 경제적 자원이 재투입되는 것이 엄밀한 시장의 논리임에도 불구하고, 우리나라 기업경제의 편중현상과 중소기업의 구조적 한계로 볼 때, 시장의 자율적 구조조정이 오히려 산업구조 개선과 시장경제에 걸림돌로 작용할 우려가 높다는 것이 이 법 제정의 근거가 되었다. 또한, 대기업과 대비하여 시장에 대한 환경변화 적응이 상대적으로 열악할 수밖에 없는 중소기업의 구조개선이 늦어지거나 적체될 경우 자본·기술·인력 등의 재분배 및 생산성이 저하되고 산업의 고부가가치화 기여도 낮아질 수밖에 없는 문제가 발생될 소지가 있다는 것이다. 따라서 중소기업의 구조조정을 일정수준 견인할 수 있는 최소한의 법적장치로서 이 법의 제정과 정부의 개입은 필요하다고 하였다.<sup>64)</sup>

64) 국회산업자원위원회, 「중소기업사업전환촉진에관한 특별법안」에 관한 공청회 자료집, (2005. 11. 10), 11쪽.

5) 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」의 제정 :  
고유업종제도의 폐지

대기업과 중소기업간의 상생과 협력관계를 공고히 하고, 중소기업의 경쟁력을 제고하기 위하여 2006년 3월 지식경제부 소관으로 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」이 제정되었다.

2005년부터 시작된 상생협력 정책은 대·중소기업간 상호견인을 통한 동반성장을 목표로 단계별로 추진되어 왔는데, 주로 상생법 제4조 및 제5조에서 규정하여 정부가 발표하는 상생기본계획 및 시행계획에 따른 것이었다.

제1기였던 2005~2006년은 상생협력 보고대회 개최 등을 통하여 상생협력 공감대를 형성한 시기였고, 제2기였던 2007~2008년은 성과공유제 도입, 상생주간 등 상생인프라를 조성한 시기였다.<sup>65)</sup>

이 법률의 제정으로 기존의 「중소기업의 사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률」은 폐지되었으며, 기존법에 규정하였던 ‘중소기업 고유업종제도’는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제29조에서 그대로 규정하고 있었으나, 2006년 말까지로 한시적인 효력만을 인정하였기 때문에 현재는 폐지되어 있는 상태이다.<sup>66)67)</sup>

이와 같은 고유업종제도의 폐지의 원인을 보면, 1999년 제정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용이 제외되는 부당한 공동행위

65) 김광희 외, 앞의 보고서, 104쪽.

66) 폐지된 중소기업 고유업종 제도는 최근 2010년 설립된 동반성장위원회를 통하여 ‘중소기업 적합업종’제도로 변형하여 추진될 예정이다.

67) 중소기업 고유 업종은 1979년에 23개 업종을 지정한 이래 1983년에는 103개 업종, 1984년에는 205개 업종, 1989년에는 237개 업종으로 업종수가 크게 늘어났으나, 1989년에 고유 업종 지정의 해제에 대비한 준비기간을 설정하는 해제예시제를 도입한 이래 1994.9.1일에 58개 업종, 1995.1.1일에 45개 업종, 1997.1.1일에 47개 업종, 2001.9.1일에 43개 업종, 2005.1.1일에 8개 업종, 2006.1.1일에 19개 업종이 단계적으로 해제 되었고, 2007.1.1일에는 남아있던 18개 모든 업종이 해제됨으로써 동 제도가 완전히 폐지되었다. 중소기업청, 앞의 보고서, 167쪽.

등의 정비에 관한 법률」에 따라 독점규제법의 적용영역이 확대되었고, 경쟁정책의 확대적용으로 대기업이 진입할 수 없는 산업이 급격히 축소되었기 때문인 것으로 보인다. 즉, 사회적인 경쟁확대의 수용은 1979년 도입된 바 있는 ‘중소기업 고유업종제도’의 폐지로 나타난 것이다.

6) 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」의 개정 :  
단체수의계약제도의 폐지

단체수의계약제도는 공공기관이 단체수의계약 대상품목으로 지정된 물품을 구매할 때 중소기업협동조합과 단체수의계약을 체결하고, 조합이 조합원사에 배정하는 제도다. 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」 제9조부터 제14조를 근거로 운영되어 오던 이 제도는 당초 중소기업 보호육성을 위해 1965년부터 도입·운영되어오던 것이다. 그러나 단체수의계약제도는 도입 당시의 목표는 달성된 것으로 평가할 수 있으며, 대내외적인 경제여건 변화를 고려해 볼 때 중소기업의 경쟁력과 자생력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있고, 제도운영과정에 불합리한 점도 지속적으로 노정되었다. 이러한 여건변화와 제도의 폐해로 1990년대부터 제도개편에 대한 다양한 검토가 이루어져 왔으며, 2005년 7월 1일 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」 개정으로 단체수의계약제도를 폐지하기에 이르렀다.

7) 「중소기업기본법」의 개정

중소기업의 경영을 제약하는 각종 불합리한 법령 등을 기업인의 시각에서 체계적으로 발굴·정비하기 위해서 2008년 12월 「중소기업기본법」을 개정하여 중소기업 옴부즈만(기업호민관)제도를 신설하였다.

한편, 2010년 12월 30일 제출되어 2011년 6월 현재 국회 계류 중인 「중소기업기본법」 개정안에서는 일정한 영리기업만을 대상으로 하고 있는 현행법의 ‘중소기업자’ 범위에 영리를 주된 목적으로 하지 않는

법인이나 단체(사회적기업 등)도 선별적으로 포함(대통령령으로 규정)시켜서 중소기업정책의 대상이 될 수 있도록 하는 중소기업의 범위 확대에 관한 내용을 포함하고 있다.

이는 최근 영리와 비영리의 중간적 형태를 갖는 ‘사회적 기업’<sup>68)</sup>의 육성과 관련된 논의과정에서 국가적으로 중요한 기능을 하는 법인이나 단체에 대해서는 영리여부를 떠나 선별적으로 중소기업에 준하는 지원이 필요하다는 의견이 제기된데 따른 것이다.

#### 8) 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」의 개정

중소기업 사업영역의 보호 등을 위하여 2009년 1월 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에서는 ‘사업조정제도를 강화’하는 내용의 개정이 이루어졌다.

대기업이 사업을 인수·개시 또는 확장함으로써 해당 업종의 중소기업 상당수가 공급하는 물품 또는 용역에 대한 수요를 감소시켜 중소기업의 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있다고 인정할 때에는 사업조정을 신청할 수 있고, 사업조정 신청을 받은 경우 해당 업종 중소기업의 사업 활동 기회를 확보하는 데 필요하다고 인정하면 조정심의회회의 심의를 거쳐 해당 대기업 등에 사업의 인수·개시 또는 확장의 시기를 3년 이내에서 기간을 정하여 연기하거나 생산품목·생산수량·생산시설 등을 축소할 것을 권고할 수 있도록 하였다(다만, 3년 이내에서 한 차례만 그 기간을 연장가능).

이후 2010년 12월 개정으로 대형마트와 기업형 슈퍼마켓(Super Supermarket)을 사업조정대상에 포함시켜 골목상권과 소상공인을 보호하고자 하였으며, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」은 2010

68) 「사회적 기업 육성법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회적 기업”이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증받은 자를 말한다.

년에만 4차례의 개정이 이루어지는 등 대·중소기업의 상생과 동반성장은 최근 중소기업의 주요 이슈가 되고 있다. 그럼에도 불구하고, SSM에 관한 문제들과 일부 대형마트의 상품가격 인하·담합 등의 사례는 빈번한 법 개정에도 사업영역을 둘러싼 대·중소기업간의 상생협력의 어려움과 조정제도의 한계가 여전히 존재함을 보여주고 있다.

#### 9) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」의 제정

공공구매제도의 이행력을 확보하고 중소기업의 수주기회를 확대하기 위한 제도를 보완하는 등 판로확대를 통하여 중소기업의 경쟁력 강화와 경영안정을 도모하기 위하여 2009년 5월 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법의 제정으로 기존의 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」은 「중소기업진흥에 관한 법률」로 개정되었으며, 제3장에서 규정하였던 중소기업제품의 구매 촉진과 판로 확대에 관한 내용은 삭제되었다.

#### 10) 「중소기업 창업지원법」의 개정

1986년제 제정된 「중소기업 창업지원법」은 2005년 창업사업계획 승인기간의 단축 등 창업절차를 간소화하는 내용의 개정을 비롯하여, 지속적인 개정이 있어왔다. 그런데 2011년 4월 4일의 개정으로 창업지원의 범위를 확대한 것을 볼 수 있다. 즉, 기존에 “숙박 및 음식점업과 부동산업 등”에 대하여 적용제외 하였던 것을 “금융 및 보험업과 부동산업 등”으로 개정하여 음식점 업에 대한 창업지원이 가능하도록 하였다. 한편, 기업가정신의 중요성을 반영하여 민·관 합동의 “청년기업가정신 재단법인”에 대한 재정지원이 가능하도록 근거를 마련하였다.

### 11) 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」의 개정

2004년 제정된 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」은 2006년 4월에 지방중소도시의 점포가 밀집한 ‘상점가’ 역시 영업이 위축되고 있는 점을 감안하여 이에 대한 지원범위를 확대하고, 전통시장 활성화에 이용되는 국·공유지의 사용료 감면, 인근 공설 주차장 사용료 감면, 시장 특성별 육성, 신속한 시장정비사업 추진을 위한 절차 개선 등을 반영하여 전부개정이 있었다.

이후 ‘재래시장’이라는 용어의 낙후이미지를 개선하고자 2009년 12월 30일 개정으로 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」으로 법명이 변경되어 유지되고 있다.

### 12) 「여성기업지원에 관한 법률」의 개정

여성기업제품 공공구매제도의 실효성 확보를 위하여 2009년 5월 「여성기업지원에 관한 법률」을 개정하여 여성기업제품 구매목표 비율의 근거를 마련하고 동법 시행령 개정을 통해 구매목표 비율을 명문화 하였다(물품·용역 : 5%, 공사 : 3%).

### 13) 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」의 제정

2011년 4월 4일 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」이 제정되었으며, 2011년 10월 5일부터 시행될 예정이다.

중소기업청에서는 1인 창조기업 활성화 정책의 추진배경에 대해서 첫째, 글로벌 경기침체 극복을 위해서 국민들이 ‘구직(求職)에서 창직(創職)’으로의 패러다임 전환, 세계경제환경이 산업경제에서 창조경제로 변화함에 따른 개인중심 창조경제로의 전환이 필요하다고 설명하고 있다.<sup>69)</sup>

69) 2009. 3. 26. 중소기업청 보도자료

즉, IT기술의 발달로 시·공간적 제약이 사라짐에 따라 근무형태가 유연하게 변화하고 기업의 아웃소싱 경영방식이 증감함에 따라 1인 기업<sup>70)</sup>의 성장환경이 시장에서 조성되고 있으며 미국, 독일과 같은 선진국에서도 1인 기업이 일자리 창출의 새로운 대안 및 성장동력으로 부각되고 있는 점 등을 고려할 때 창조적 1인 기업이 글로벌 경기 침체의 극복과 일자리 창출을 주도할 수 있도록 체계적인 육성방안을 마련할 필요가 제기되고 있다는 점을 추진배경으로 들고 있다.

---

70) 2008년 기준으로 1~4인 규모의 기업은 우리나라 전 사업체의 83.1%를 차지하고 있으며, 종사자 비중은 전체의 29.9%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

## 제 4 장 중소기업 법제의 입법모델 검토

### 제 1 절 도입기의 입법모델

#### 1. 「중소기업기본법」

##### (1) 「중소기업기본법」의 요건 분석

일반적으로 기본법이라고 하면, 형식적으로 단순히 법령의 제명에 “기본법”이라는 명칭을 지닌 경우를 가리키기도 하지만, 실질적으로는 사회에 대한 기본적인 법원칙이나 준칙 내지 일정한 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본과 원칙·기준 등에 관하여 정하고 있는 법률을 지칭하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>71)</sup> 이 개념정의를 통하여 어떤 법률이 기본법으로서의 지위를 갖추고 있는지를 판단하기 위한 대강의 요건들을 추출해낼 수 있을 것인데, 앞서 제시한 기본법의 정의 개념을 빌려 (i) 형식적인 의미로서 제명에 “기본법”이라는 명칭이 포함될 것과 (ii) 실질적인 의미로서 일정한 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본적인 원칙이나 준칙 내지 기준 등에 관하여 정하고 있을 것을 제시할 수 있다.<sup>72)</sup>

그런데 「근로기준법」과 같이 실제로는 위의 (i)의 요건을 흠결하였다 하더라도(즉, 형식상 제명에 “기본법”이라는 명칭이 없더라도) 기본법의 역할을 하는 경우가 있으며,<sup>73)</sup> 이와는 반대로 「지속가능발전

71) 이 밖에도 기본법의 세 번째 의미로 외국법의 용례인 「독일연방공화국기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)」과 같이 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 경우도 분류될 있으나(박영도, 기본법의 입법모델 연구, 한국법제연구원, 2006, 19-20면), 본 연구에서는 이러한 세 번째의 의미는 배제하기로 하고 현재 우리나라에서 사용하고 있는 기본법을 형식적인 의미와 실질적인 의미로 양분하여 살펴보도록 하겠다.

72) 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 17쪽.

73) 「근로기준법」은 비록 “기본법”이라는 명칭은 없지만 근로계약·임금·근로시간



기본법』과 같이 “기본법”의 제명을 갖고는 있지만 해당 분야의 법률들에 대한 기본법으로서의 지위에 있지 않은 것도 존재한다.<sup>74)</sup> 또한 실질적으로 기본법과 같은 성격을 갖고 있기는 하지만 “진흥법”, “육성법”, “조성법”, “촉진법” 등 다양한 제명이 부여된 법률들이 다수 존재하기 때문에(예: 「과학교육진흥법」, 「생명공학육성법」, 「무역거래기반조성에관한법률」, 「고령자고용촉진법」 등), (i)의 요건은 자칫 무의미하다고 판단할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 “기본법”이라는 제명을 갖춘 법과 그렇지 않은 법 사이에서는 분명 구분되는 형식상·내용상의 특성이 있기 때문에 이 요건을 완전히 배제하기도 곤란한 일이다.

그렇다면 이처럼 (i)과 (ii)의 요건만으로는 기본법의 성립요소가 모두 고려되었다고 할 수는 없기 때문에, 형식적 요건은 결여하였으나 기본법의 성격을 갖는 여러 유사 기본법들 중 실질적인 의미의 기본법을 판단하기 위해서는 (iii) 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 규정하고 있을 것이라는 제3의 요건이 추가되어야 한다.<sup>75)</sup>

요컨대, (i)과 (ii)의 요건에 모두 부합하였다고 하더라도 법에서 규율하고자 하는 제도의 기본이념이나 기본방향과 같은 기본적인 사항을 구체화·세부화 하는 다른 개별 법률이 없는 경우에는 실질적인 의미에 해당하는 기본법의 요건에 해당한다고 할 수 없다.<sup>76)</sup> 따라서

---

과 휴식·여성과 소년의 보호·안전과 보건·재해보상 등 실질적으로 개별 근로관계에 대한 기본법으로서의 역할을 하고 있다.

74) 기본법은 그 성격상 대상으로 하는 분야나 사항에 관한 기본이나 이념·원칙·방침 등에 관하여 정하고 그에 관련되는 제도·정책의 종합화·체계화를 도모하는 것이 요구되는 것이므로, 그러한 실질을 구비하지 않음에도 불구하고 그 형식이나 성격에서 기본법이라는 명칭을 제명에 붙이는 것은 또 다른 “형식의 남용”을 가져오며 법질서의 전체체계를 흐트릴 가능성이 존재하는 것이다. 박영도(註 7), 344쪽.

75) 이준서, 앞의 보고서, 18쪽.

76) 예컨대, 「민방위기본법」의 경우 민방위 관련 국가와 국민의 권리·의무, 기본계획 등 기본적인 사항을 일부 정하면서, 민방위대의 설치·조직, 감독·동원, 보상

이 법률이 기본법인지 아닌지를 판단함에 있어서 단순히 그 제명만을 보고 기본법의 여부를 판단할 것이 아니라, 위에서 제시한 (ii)와 (iii)의 요건을 통하여 기본법의 여부를 실질적으로 판단하는 수밖에는 없으며, 이 세 가지 요건을 갖추었는지의 여부에 따라서 기본법의 성립 요건은 그 완결성을 이룰 수 있게 된다.<sup>77)</sup>

## (2) 「중소기업기본법」의 지위 검토

앞서 제시한 기본법의 성립요건 세 가지를 「중소기업기본법」에 적용하여 동법의 기본법으로서의 지위를 검토해보는다면, 첫째로 동법은 “기본법”이라는 제명을 갖추고 있고, 둘째로 중소기업과 관련된 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본적인 원칙이나 준칙 내지 기준 등에 관하여 정하고 있다. 예를 들면, 창업 촉진과 기업가 정신의 확산(제5조), 경영합리화와 기술 향상(제6조), 공정경쟁 및 동반성장의 촉진(제10조) 등의 규정들은 중소기업 정책과 법제에 관한 일정한 원칙들을 제시한 것이다. 그리고 이러한 원칙들을 시책으로 구체화하기 위하여, 정부와 지방자치단체의 책무(제3조) 규정을 두고 있다.

**제 3 조 (정부와 지방자치단체의 책무)** ① 정부는 중소기업의 혁신역량과 경쟁력 수준 및 성장성 등을 고려하여 지원대상의 특성에 맞도록 기본적이고 종합적인 중소기업시책을 세워 실시하여야 한다.

② 지방자치단체는 제1항에 따른 중소기업시책에 따라 관할 지역의 특성을 고려하여 그 지역의 중소기업시책을 세워 실시하여야 한다.

③ 정부와 지방자치단체는 상호간의 협력과 중소기업시책의 연계를 통하여 중소기업에 대한 지원의 효과를 높일 수 있도록 노력하여야 한다.

등에 관한 사항을 정하고 있어 민방위와 관련된 개별 법률이 없고, 민방위기본법만으로 민방위관련 사항을 완결적으로 운영할 수 있도록 하고 있다.  
77) 이준서, 앞의 보고서, 18-19쪽.

셋째로 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항을 관련 개별법을 통하여 운영하도록 규정하고 있다. 판로확보(제7조) 규정은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」을 통하여 운영되고 있고, 소기업 대책(제16조) 규정은 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」을 통하여 운영되고 있다.

이상의 세 가지의 성립요건을 살펴본 결과 현행 「중소기업기본법」은 기본법의 요건을 모두 충족시켰다고 할 수 있다.

### (3) 「중소기업기본법」의 입법모델

1966년		1995년 이후
중소기업자의 범위		중소기업자의 범위
정부의 시책		정부등의 책무
중소기업자의 노력등		중소기업자등의 책무
지방자치단체의 시책		지방소재 중소기업의 육성
법제상의 조치		법제 및 재정조치
영세기업		소기업대책
경영관리의 합리화		경영합리화 및 기술향상
기술의 향상		
품질향상	⇒	사업영역의 보호
작업환경의 개선		공제제도의 확립
시설의 근대화		
중소기업의 단지화		기업구조의 전환
기업규모의 적정화		중소기업간의 협력
과도경쟁의 방지		계열화의 촉진
전문화 및 계열화의 조성		
도급거래의 적정화		
중소기업자의 사업분야의 확보		근로환경의 개선등

유통기구의 합리화
수출의 진흥
정부수주기회의 확보
수입품의 조정
중소기업금융의 확보
세계의 적정화
중소기업의 조직화
행정기관의 확충
중소기업 정책심의회

창업촉진
국제화의 촉진
판로확보
금융 및 세제조치
중소기업자의 조직화
중소기업 정책심의회

「중소기업기본법」에서 가장 중요한 내용은 이 법률의 적용 대상을 선정하는 것이다. 즉, ‘중소기업’이란 무엇이며, 어느 정도의 인적·물적 범위에 해당하는 기업인지를 규정하고, 이에 따라 정책적으로 지원할 수 있는 근거를 입법적으로 설정하는 것이 순서이다.

**제 2 조 (중소기업자의 범위)** ① 중소기업을 육성하기 위한 시책(이하 “중소기업시책”이라 한다)의 대상이 되는 중소기업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업(이하 “중소기업”이라 한다)을 영위하는 자로 한다.

1. 다음 각 목의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업가. 업종별로 상시 근로자 수, 자본금, 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것
- 나. 지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것
2. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업

② 중소기업은 대통령령으로 정하는 구분기준에 따라 소기업(小企業)과 중기업(中企業)으로 구분한다.

③ 제1항을 적용할 때 중소기업이 그 규모의 확대 등으로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우 그 사유가 발생한 연도의 다음 연도부터 3년간은 중소기업으로 본다. 다만, 중소기업 외의 기업과 합병하거나 그

밖에 대통령령으로 정하는 사유로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 중소기업시책별 특성에 따라 특히 필요하다고 인정하면 「중소기업협동조합법」이나 그 밖의 법률에서 정하는 바에 따라 중소기업협동조합이나 그 밖의 법인·단체 등을 중소기업자로 할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 「중소기업기본법」이 제정되었을 당시에는 수출주도형 경제정책을 추진하였기 때문에 1966년도의 법률의 내용에는 수출의 진흥, 수입품의 조정, 세제의 적정화 같은 내용들이 포함되어 있었으나, 현행 존치하는 조문들을 통해 중소기업에 관한 기본적인 정책들을 살펴보면 경영합리화, 사업영역의 보호, 공제제도 확립, 계열화 촉진, 근로환경의 개선, 창업 촉진과 판로의 확보, 금융 및 세제조치 등이 포함될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 기본법 상의 규정들은 해당 규정을 통하여 실질적 효과를 이루려고 하는 것이라기보다는 선언적인 것에 머물러 있다.

**제 11 조 (사업 영역의 보호)** 정부는 중소기업자의 사업 영역이 중소기업 규모로 경영하는 것이 적정한 분야에서 원활히 확보될 수 있도록 필요한 시책을 실시하여야 한다.

## 2. 「중소기업협동조합법」의 분석

### (1) 협동조합의 기능 검토

중소기업들의 이익을 대변하는 중소기업협동중앙회(중기협)의 조직화 및 활동 양상에서 나타난 가장 큰 특징은 중기협이 포괄하고 있는 범주의 제한성과 대표의 독점이 중기협의 활동을 제약하고 있다는 점

이다.<sup>78)</sup> 상호조합이 산업조합과 더불어 조합운동의 효시가 되었던 일본과는 달리 중기협은 설립 이래로 제조업 중심의 활동과 지원에 치중하여 왔다. 한국에서 상업과 서비스업이 중소기업의 정의에 포함된 것은 1973년의 일이었으며, 건설업은 1976년에 이르러서야 포함되었다. 그리고 중소기업분야로 지정된 이후 도소매업이 정부의 지원을 받게 된 것은 「도·소매업진흥법」이 제정된 1986년이었으며, 서비스를 포괄한 상업부문에 대한 정부차원의 체계적 지원책이 마련된 것은 「유통산업발전법」이 시행된 1997년의 일이다. 이러한 제조업 중심의 운영방식은 자연발생적인 것이었다기보다는 수출주도 성장전략 및 대기업중심 전략을 채택한 권위주의 국가의 집행상의 효율성을 위한 것이었다.

(2) 중소기업협동조합법의 입법모델

1961년		1995년 이후
총 칙		총 칙
협동조합		협동조합
조합원		조합원
설 립		설 립
사 업		사 업
기 관	⇒	기 관
회 계		회 계
해산과 청산		해산과 청산
		<b>사업협동조합</b>
<b>협동조합연합회</b>		<b>협동조합연합회</b>
회 원		회 원
설 립		설 립

78) 정상호, “한국 중소기업 집단의 이익정치: 중기협을 중심으로”, 한국정치학회보 제36집, 2002, 202쪽.

사 업
기 관
회 계
해산과 청산
<b>협동조합중앙회</b>
회 원
설 립
사 업
기 관
회 계
해산과 청산
등 기
감 독
별 칙

사 업
기 관
회 계
해산과 청산
<b>중소기업중앙회</b>
회 원
설 립
사 업
기 관
회 계
해산과 청산
등 기
감 독
별 칙

「중소기업협동조합법」은 중소기업자가 협동조직의 설립을 통하여 중소기업자의 경제적인 기회 균등을 기하고, 협동사업으로 공동의 경제적 이익 및 국민경제의 균형 있는 발전을 꾀하고자 하는 목적으로 1966년 제정되었다(제1조). 국제협동조합연맹인 ICA의 정의에 따르면 “협동조합은 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공동의 경제적, 사회적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”이다.<sup>79)</sup> 자율적 조직체인 협동조합 조직의 상부상조정신을 기초로 개별 조합원 기업의 경제·사회적 불이익 극복 및 공동사업을 통한 상호이익 증진이 주요 기능이다. 또한 국민경제적으로는 중소기업의 조직화 및 중소기업 정책의 집행 경로로서 기능한다.

79) ICA의 1895년, 영국 맨체스터에서 개최된 결성 총회에서 선언한 협동조합의 정의라 할 수 있다.

협동합법의 주요내용은, 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회, 중앙회 등 협동조합의 종류를 규정하고(제3조), 각 조합에 대하여 장별로 조합원의 자격, 가입, 출자 등의 요건과 조합의 설립, 사업, 조합의 기관(총회, 이사회, 임원), 회계 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

**제3조 (종류 등)** ① 중소기업협동조합의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 협동조합(이하 “조합”이라 한다)
2. 사업협동조합(이하 “사업조합”이라 한다)
3. 협동조합연합회(이하 “연합회”라 한다)
4. 중소기업중앙회(이하 “중앙회”라 한다)

② 조합, 사업조합 및 연합회를 설립할 수 있는 업종의 분류는 대통령령으로 정한다.

현재 우리나라 협동조합 조직 구조는 동일 업종별로 구성된 전국 및 광역지역단위의 전국조합과 연합회 중심 구조이다. 압축고도성장기에 전략산업의 육성을 위해 자원을 집중화하던 시기에는 정부정책의 집행 측면에서 업종별 조직이 나름대로 효율성을 가질 수 있는 조직이었다. 그러나 이 과정에서 상호신뢰에 기초해서 공동의 이익을 추구해가는 협동조합의 본질적 속성이 결여되게 되었고, 또한 단체수의계약제도의 운영과 집행이라는 제도적 결합체 성격이 강하여 조합역량이 활성화될 유인이 부재하게 되었다. 단체수의계약제도가 폐지되자 조합의 존립기반이 크게 위축되고 있는 실정이다.

경제의 소프트화, 글로벌화, 네트워크화가 심화되어 가고 있고, 경쟁력의 요소도 규모의 경제(Economic of Scale) 및 범위의 경제(Economic of Scope)에서 연결의 경제성(Economic of Network)으로 비중을 옮겨가고 있다. 기업 간 상호 협력에 의해 경쟁력을 제고해 나아가는 것이 매우 중요하게 된 것이다. 협동조합 조직은 그 주 기능이 조합원 상호간 공동사업에 있고, 조합원간의 친밀도로 상호간 네트워크 및 협



력 사업을 하기에 좋은 조직적 기반이라 할 수 있다. 이제 이와 같은 협동조합 조직의 강점요소가 발휘될 수 있도록 공동사업의 활성화 및 경제 환경의 변화에 적응해 가기에 용이한 다양한 형태의 협동조합조직이 설립, 운영될 수 있도록 할 필요가 있다.

<표 5> 중소기업협동조합 현황(2009. 6월말 기준)

조 합	연합회	전국조합	지방조합	사업조합	합 계
조합수	27	209	345	403	984
조합원수	-	16,859	31,660	17,537	66,056

자료: 중기청

<표 6> 중소기업협동조합 현황(2009. 6월말 기준)

종 류	업 무 구 역	법정최저 발기인 수	법정최저 출자금
협동 조합	전국(전국조합)	30인 이상 (도·소매업조합인 경우 70인 이상)	80,000 천원
	2개 이상의 특별시·광역시·도 (지방조합)		40,000 천원
	하나의 특별시·광역시·도 또는 하나의 특별시·광역시·도의 일정지역(지방조합)	15인 이상 (도·소매업조합인 경우 50인 이상)	40,000 천원
사업 협동 조합	조합원 분포에 따라 정관으로 자유로이 정할 수 있음 (사업조합)	5인 이상	40,000 천원

종 류	업 무 구 역	법정최저 발기인 수	법정최저 출자금
	당해 대규모 점포 내 (시장사업조합)	5인 이상 (조건 : 당해시장 입점상인의 3분의2이상 동의)	
	당해 상점가내 (상점가진흥사업 협동조합)	5인 이상 (조건: 당해 상점가 안의 조합원 자격이 있는 자의 3분의 2이상 동의)	
연합회	전국(동일업종연합회)	3개 이상 동일업종 지방조합 (도·소매업연합회의 경우 10개 이상 지방조합)	40,000 천원
	특별시, 광역시, 도 (지역연합회)	5개 이상 지방조합	

자료: 중소기업중앙회(2007), 협동조합백서

1990년대 이후 유럽에서는 다양한 형태의 협동조합 모델이 등장하고 있는데, 이는 유럽연합의 출범과 함께 시장경쟁이 치열해짐에 따라 협동조합도 경쟁력강화가 요구되었기 때문이다. 특히 전통적 협동조합시스템으로는 자본을 조달하는데 큰 한계를 보여 온 바, 자본조달의 필요성이 커졌기 때문이다.<sup>80)</sup> 전통적인 협동조합이 조합원의 출자를 기반으로 하고 투표권도 1인1표 주의를 채택하고 있는데 반해 외부의 투자를 받고 투자에 비례한 의사결정권을 갖는 주식참여형, 주식회사형 협동조합 등이 출현하고 있다.

80) 이하 중소기업중앙회, 2007 협동조합백서 참조

<표 7> 유럽 협동조합의 새로운 모델

조직형태 조합원제도	전통적 협동조합	주식회사형 협동조합	자회사형 협동조합	비례형 협동조합	주식참여형 협동조합
가입·탈퇴	자유	가변적	가변적	제한	자유
개인의 지분인정	없음	있음	투자자 에게만	있음	투자자에게만
자산평가	없음	있음	있음	있음	투자자에게만
투표권 배분	평등배분	주식수 비례	조합원: 이용량 투자자: 주식수	이용량과 주식수에 비례	조합원: 이용량 투자자: 주식수
의사결정권 주체	조합원	투자자	출자조합의 조합원	조합원	조합원
외부인의 지분참여	없음	있음	있음	제한 또는 의결권 없음	있음
전문경영인 참여	없음	있음	있음	있음	선택적
조합원(회원)의 자기자본 기여	모든 조합원 공평하게	주식수에 비례	출자조합 내 조합원 공평	이용량에 비례	공평하게
잉여분배 기준	이용량	주식수	조합원: 이용량 투자자: 주식수	이용량 또는 주식수 기준	조합원: 이용량 투자자: 주식수

자료: 중소기업중앙회, 2007 협동조합백서 p.39

일본의 경우에도 기업조합, 사업협동소조합, 협동업무조합 등 다양한 형태의 조합이 있다. 사업협동소조합은 협동사업을 하기 위한 사업조합으로 조합원의 자격이 종업원 5인 이하의 소상공인(상업 및 서비스업은 2인)으로 구성되는 조합이다. 기업조합은 개인사업자나 근로자 4인 이상이 조합을 구성하여, 조합자체가 하나의 사업체로서 사업 활동을 수행하는 조합이다. 조합원이 사업자에 한정되지 않고 근로자나 주부, 학생도 가입이 가능하다. 또한 최근에는 협동조합법의 개정(2002년)을 통해 조합원 자격에 법인도 포함하여 조합의 자본 충실도나 경영능력의 제고도 기할 수 있도록 되었다. IT, 컨설팅, 간호복지, 연구개발 관련 기업조합이 활성화 되어 있다.

협동업무조합(협업조합)은 조합원간의 업무 협동을 통해 공동의 사업 활동을 수행하는 조합이다. 특정 전문건설업종의 건설업자가 모여 각자의 전문부문을 결집하여 일관 시공하는 경우와 같이 조합원의 사업의 전부 또는 일부를 협동으로 경영하는, 즉 협업을 하기위한 조합을 말한다.

협동조합의 종류도 많지 않고, 조합의 결성요건도 다소 경직되어 있는 우리나라의 조합제도도 경제 현실의 요구에 맞게 다양성과 신축성을 제고할 필요가 있다.

현행 협동조합법에는 조합의 설립 및 기구, 조합원 자격, 선거 등 기구 조직 성격의 조문이 조합의 기능, 즉 사업에 대한 내용에 비해 비대하다. 또한 사업들도 실효성을 담보하기 보다는 다음에서 보는 바와 같이 나열하고 있는 것이 많다.

**제 35 조 (업무)** ① 조합은 설립 목적을 이루기 위하여 다음 각 호의 사업의 전부 또는 일부를 할 수 있다.

1. 생산, 가공, 수주, 판매, 구매, 보관, 운송, 환경 개선, 상표, 서비스 등의 공동 사업과 이를 위한 단지 및 공동 시설의 조성·관리 및 운영

2. 조합원 사이의 사업 조정에 관한 기획과 조정 및 중소기업 외의 자가 그 조합의 사업 분야를 침해한 경우 주무관청에 대한 조정 신청
3. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 위탁 기업체와 조합원인 수탁 기업체 사이의 수탁·위탁 거래의 알선과 이에 따른 조정
4. 제품의 단체표준과 공동검사 및 시험 연구에 관한 사항
5. 조합원에 대한 사업 자금의 대부(어음 할인을 포함한다) 또는 대부의 알선과 조합 자체 사업을 위한 자금의 차입
6. 조합원의 사업에 관한 경영·기술 및 품질 관리의 지도, 조사 연구, 교육 및 정보의 제공에 관한 사업
7. 조합원의 경제적 이익을 도모하기 위한 단체적 계약의 체결
8. 조합원이 생산하는 제품의 수출과 제품의 생산에 필요한 원자재 및 시설재의 수입과 가격조사
9. 조합원에 대한 복리 후생
10. 국가, 지방자치단체, 중앙회 또는 연합회로부터 위탁받은 사업
11. 조합원의 수출 진흥을 위한 해외 전시·판매장의 설치와 관리
12. 설립 목적을 이루는 데 필요한 수익 사업으로서 주무관청의 승인을 받은 사업
13. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 원사업자와 조합원인 수급사업자 간의 하도급대금 조정지원
14. 공제사업(조합원의 채무 또는 의무 이행 등에 필요한 보증사업은 제외한다)
15. 그 밖에 제1호부터 제14호까지에 규정된 사업과 관련된 부대사업
  - ②조합은 제1항의 사업을 추진하기 위하여 필요하면 주무관청의 승인을 받아 다른 법인에 출자할 수 있다.
  - ③조합은 조합원의 이용에 지장이 없는 경우에는 정관으로 정하는 바에 따라 조합원 외의 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다.

공제사업과 같은 조합의 기능 강화를 위한 실효성 있는 대책의 보강이 필요하다.

## 제 2 절 발전기의 입법모델

### 1. 「중소기업창업 지원법」

#### (1) 「중소기업창업 지원법」의 입법모델

1986년		1995년 이후
자금등의 지원		창업의 지원
전문요원의 파견·지원등		전문요원의 파견·지원등
창업지원기금의 설치		중소기업진흥에 관한 법률
기금의 조성		
기금의 사용		
기금의 관리		
기금의 차입		
중소기업창업투자회사의 등록		중소기업창업투자회사의 등록
중소기업상담회사의 등록		중소기업상담회사의 등록
중소기업창업투자조합		중소기업창업투자조합
투자조합의 수익처분	⇒	투자조합의 수익처분
투자조합의 손실금 총당순위		투자조합의 손실금 총당순위
투자회사의 차입등		투자회사의 차입등
창업지원심의회의 설치		창업지원심의회의 설치
창업심의회의 기능		창업심의회의 기능
창업지원실무위원회		창업지원실무위원회
창업절차의 간소화		창업절차의 간소화
사업계획의 승인		사업계획의 승인
사업계획승인의 취소등		사업계획승인의 취소등
종합처리기구의 설치		종합처리기구의 설치
세계지원		세계지원
등록의 취소등		등록의 취소등

동법은 중소기업의 창업을 촉진하고 이들 창업기업의 성장기반을 조성하여 중소기업의 발전을 통한 건실한 산업 구조의 구축, 경제의 신진대사 촉진에 기여함을 목적으로 1986년 제정되었다.<sup>81)</sup>

동법의 크게 창업자금의 용이한 조달을 위한 창업투자회사 및 투자조합에 관한 부분과 창업에 따르는 행정절차 부담을 완화하기 위한 창업절차의 간소화에 대한 내용으로 구성되어 있다. 세부 내용 구성은 다음과 같다.

- 창업보육센터의 지정, 창업정보의 제공, 상담회사에 관한 규정 등
- 중소기업창업투자회사의 등록 및 투자의무 등(제2장)
- 중소기업창업투자조합의 결성, 업무 등(제3장)
- 사업계획승인 등 창업절차에 관한 규정(제5장)

창업이란 기업가정신이 실제로 구현되는 것이므로 창업촉진을 위한 기업가정신의 함양은 매우 중요하다. 이에 대다수의 국가에서 기업가정신을 함양하기 위한 많은 시책이 강화되고 있다. 우리나라의 경우도 최근 이에 대한 시책이 강화되고 있는 추세이나 창업지원법 상에는 구체적으로 표현되고 있지 못하다. 따라서 기업가정신 함양에 대한 별도의 장을 구성하여 정책의지를 나타낼 필요가 있다.

## (2) 「중소기업창업 지원법」의 검토

현재 중소기업 투자 기관은 본법 상의 창업투자조합, 벤처기업법 상의 모태조합 및 한국벤처투자조합, 여신전문금융업법 상의 신기술사업금융회사 및 신기술사업투자조합, 그리고 산업발전법 상의 기업구조조정전문회사 등이 있다. 유사 중복의 내용이 많고, 입법 초기 당시

---

81) 그동안 창업의 중요성이 강조되어 창업에 관하여는 중기청 소관법령 이외에도 여타의 법률들에 산재해 있다. (2009.4 현재 8개부처 26개 법령에서 창업에 관한 사항을 규정하고 있음) 법제처에서는 작년부터 ‘국민불편법령 개폐’ 차원에서 창업관련법령의 정비 작업을 하고 있다.

의 각각에 대한 차별성도 거의 사라져 굳이 별도로 규정되어 있을 필요성도 높지 않다. 여하히 이를 정비할 것인가가 큰 문제이다.

창업지원법 제5장에서는 창업절차의 간소화에 관한 사항을 규정하면서, 본법 상의 사업계획승인을 받게 되면 농지법, 산지법 등 다른 법률에서 규정하고 있는 인허가 등을 받은 것으로 보는 ‘의제처리’규정을 두고 있다.

**제 35 조 (다른 법률과의 관계)** ① 제33조제1항에 따라 사업계획을 승인할 때 다음 각 호의 허가, 인가, 면허, 승인, 지정, 결정, 신고, 해제 또는 용도폐지(이하 이 조에서 “허가등”이라 한다)에 관하여 시장·군수 또는 구청장이 제4항에 따라 다른 행정기관의 장과 협의를 한 사항에 대해서는 그 허가등을 받은 것으로 본다.

1. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 공장설립 등의 승인
2. 「사방사업법」 제14조에 따른 벌채 등의 허가과 같은 법 제20조에 따른 사방지(砂防地) 지정의 해제

(중 략)

② 제33조제1항에 따라 사업계획의 승인을 받은 공장에 대해 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 할 때 해당 시장·군수 또는 구청장이 다음 각 호의 허가, 인가, 승인, 동의 또는 신고(이하 이 조에서 “승인등”이라 한다)에 관하여 제4항에 따라 다른 행정기관의 장과 협의를 한 사항에 대하여는 그 승인등을 받은 것으로 본다.

1. 「도로법」 제38조제1항에 따른 도로의 점용허가
2. 「하수도법」 제24조에 따른 점용허가와 같은 법 제27조제3항 및 제4항에 따른 배수설비의 설치신고

(중 략)

③ 제33조제1항에 따라 사업계획의 승인을 받은 공장에 대하여 「건축법」 제22조에 따라 건축물의 사용승인을 할 때 해당 시장·군수 또는 구청장이 다음 각 호의 검사, 신고, 동의 또는 신청(이하 이 조에서 “검사등”이라 한다)에 관하여 제4항에 따라 다른 행정기관의 장과 협의를 한 사항에 대하여는 그 검사등을 받은 것으로 본다.

1. 「하수도법」 제37조에 따른 준공검사



2. 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제7조제1항에 따른 사용승인의 동의, 「소방시설공사업법」 제14조에 따른 소방시설공사의 완공검사와 「위험물안전관리법」 제9조에 따른 제조소등의 완공검사  
(중 략)

④시장·군수 또는 구청장이 제33조에 따른 사업계획의 승인 또는 「건축법」 제11조제1항 및 같은 법 제22조제1항에 따른 건축허가와 사용승인을 할 때 그 내용 중 제1항부터 제3항까지에 해당하는 사항이 다른 행정기관의 권한에 속하는 경우에는 그 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 협의를 요청받은 행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 기간에 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 다른 행정기관의 장이 그 기간에 의견을 제출하지 아니하면 의견이 없는 것으로 본다.

이 의제처리 조항은 이미 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의 2(인허가등의 의제) 부분에서 동일하게 규정하고 있으므로 특별히 창업촉진법에서 규정할 필요가 있는지의 여부를 검토할 필요가 있다.

## 2. 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」

### (1) 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」의 입법모델

1994년		1995년 이후
국가등의 책무		국가등의 책무
<b>시·도별 중소기업 육성 계획</b>	⇒	<b>시·도별 중소기업 육성 계획</b>
기본지침		기본지침
육성계획의 수립		육성계획의 수립
육성계획의 조정		육성계획의 조정

육성계획의 추진
육성계획에 대한 지원
육성계획의 성과분석
<b>지역별 중소기업 경영 여건의 조성</b>
공장설립지원
지역협동기술향상
인력의 개발 및 지역정착
지방중소기업에 대한 행정지원
지방중소기업특별지원지역의 지정

육성계획의 추진
육성계획에 대한 지원
육성계획의 성과분석
<b>지역별 중소기업 경영 여건의 조성</b>
공장설립지원
지역협동기술향상
인력의 개발 및 지역정착
지방중소기업에 대한 행정지원
지방중소기업특별지원지역의 지정

「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」(이하 ‘지방중소기업법’이라 함)은 1994년 국토를 합리적으로 이용·개발하고, 지방중소기업의 육성을 위하여 제정되었다. 제정 이후 36차례에 걸친 개정이 있었으나 그 중 34차례는 타법개정으로 인한 자구수정에 관련한 것이었고, 2차례의 일부개정의 경우에도 사업내용상의 큰 변화는 없었다.

사업집행의 측면에서도 제정 이후 뚜렷한 집행실적은 없는 상황인데,<sup>82)</sup> 이는 지방중소기업법은 법 자체의 구조에서도 구분되어 입법되었어야 할 두 가지의 법률이 어색하게 결합되어 있으며, 법률의 정부소관사항에 있어서도 국토해양부와 지식경제부의 이중소관으로 되어 있고, 그 구체적인 집행의 내용에 있어서는 중소기업청장의 권리·의무사항도 규정되어 있는 등 현실적으로 법을 집행하기 어려운 상태인 것에서 기인하는 것으로 볼 수 있다.

82) 다만, 지방중소기업법 제40조에 따라 「지방중소기업 육성시책」을 발간하였다.

지방중소기업법은 총 5장으로 구성되어 있는데 이 중 제1장은 총칙 규정이고, 제2장부터 제3장까지는 지역개발사업에 관한 내용으로 국토해양부 사업 소관이며, 제4장에서만 지방중소기업의 육성에 관한 내용이 규정되어 있다.

- 지방중소기업 육성계획 : 시도지사가 지방중소기업 육성계획을 수립하여 중기청장에게 제출한다.
- 육성계획의 조정 및 지원 : 중기청장은 육성계획을 제출받아 중복 등 조정을 할 수 있으며, 이에 따른 지방중소기업육성관련기금의 지원을 할 수 있다.
- 공장설립의 지원 : 중소기업진흥공단으로 하여금 공장설립지원을 할 수 있도록 하였다.
- 지역협동기술향상 사업의 지원
- 인력의 개발 및 지역정착
- 지방중소기업에 대한 행정지원
- 지방중소기업특별지원지역의 지정 : 산업집적활성화기본계획에 현저히 미달하는 시·도안의 산업단지를 지방중소기업특별지원지역으로 지정할 수 있다. 지정기간은 고시한 날로부터 5년으로 하고, 중소기업청장 및 시·도지사는 육성계획을 수립·시행하고 지역별 중소기업 경영여건을 조성하기 위한 시책을 추진함에 있어 지방중소기업특별지원지역내에 소재하고 있는 지방중소기업의 발전을 우선적으로 고려하도록 하였다.

#### (2) 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」의 검토

지방중소기업법 제39조(기본지침)와 제40조(육성계획의 수립)는 「중소기업기본법」 제3조(정부 등의 책무)의 ‘중소기업시책’ 부분과 중복성이 있고, 지방중소기업법 제41조(현황조사)는 「중소기업기본법」 제21조(중소기업자 실태조사) 규정과 중복성이 있다.

또한, 지방중소기업법 제46조(공장설립지원)는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(지식경제부 소관) 제7조의 2이하 및 제3장에서 규정한 ‘공장설립’에 관한 사항과 중복되는 부분이 있으며, 지방중소기업법 제48조(인력의 개발 및 지역정착)은 「중소기업인력지원 특별법」의 규정과 중복성 있다.

그 외에도, 지방중소기업법 제49조(지방중소기업에 대한 행정지원)은 「중소기업기본법」제17조(지방소재 중소기업의 육성) 및 제18조(법제 및 재정조치) 등의 규정과 중복성이 있다. 이와 같이, 지방중소기업법 규정의 타법과의 중복성을 고려해 본다면, 결국 지방중소기업법의 대부분의 규정은 타법으로의 대체가 가능할 것으로 판단된다.

지방중소기업법은 제40조의 규정에 따라 육성계획을 수립하고 육성자금을 지원하고 있었으나 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」시행이후 소상공인 육성시책 및 기금지원으로 대체·흡수되어, 2005년 이후 지방중소기업법에 따라 육성자금이 지원된 사례가 없다.

한편, 지방중소기업법 제50조에 따라 산업단지별 지방중소기업특별지원지역으로 지정되었을 경우 세제감면 등 우대혜택이 있으며, 2005. 3. 4개 단지가 지정되어 운영되고 있으나 단지지정 이후의 구체적인 실적향상 등에 대한 자료는 없는 상황이다.

이러한 지역지정 및 지원과 유사한 사례로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 산업단지<sup>83)</sup>지정이 있으며, 지방자치단체인 사업시행자가 개발하는 산업단지(단, 접경지역 외의 수도권지역 제외) 중 그 총면적이 50만m<sup>2</sup> 미만이고, 분양이 20%이상 진행된 산업단지<sup>84)</sup>와 중소기업 등을 위한 임대전용 산업단지에 대하여 용자하도록 하였다.

83) 동법 제2조 14. “산업단지”란 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조·제7조·제7조의2 및 제8조에 따라 지정·개발된 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지를 말한다.

84) 국토해양부 ‘산업단지지원에 관한 운영지침’ 제19조

이와 같은 지방중소기업법의 지원사업 내용을 보면, 지방중소기업법의 독립성을 유지하기 위해서는 지원을 위한 정책 등 보완이 절실한 상황이라 할 것이다.

<표 8> 산업단지 분양 현황

구 분	유형	단지 수	지정면적	분양대상 면적	개발면적	분 양	미분양	미분양 율
전국	계	751	1,279,794	674,969	469,404	462,573	6,831	1.5
	국 가	36	834,152	361,313	302,151	299,928	2,223	0.7
	일 반	323	383,307	264,479	124,608	120,447	4,161	3.3
	도시첨단	6	721	425	89	89	0	0.0
	농 공	386	61,613	48,753	42,555	42,108	447	1.0

자료: 국토해양부 홈페이지

## 제 5 장 결 론

### 1. 중소기업 법제의 발전과정 제시

2008년도 기준으로 중소기업 사업체수는 3,044천개, 종사자수는 11,468천명으로 전체 사업체의 99.9%, 전체고용의 87.7%를 차지하고 있으며, 중소기업 사업체수는 전년대비 2,670개 감소하였으나, 종사자수는 124,006명이 증가하였다.<sup>85)</sup>

이와 같이 우리나라 중소기업의 양적 증가는 중소기업이 발전하였다고 평가되는 대만, 일본, 독일 등과 비교하여도 뒤처지지 않는다. 김영삼 정부 이후 중소기업이 지속적으로 증가추세에 있는 것에 대하여 일부에서는 중소기업 지원정책의 순기능적 효과의 발현이라고 보고 있지만, 한편에서는 증가하고 있는 중소기업을 자세히 보면 영세 자영업자의 수가 늘고 있는 것이고, 이는 결국 급속한 경제개방과 구조조정, 높은 실업상황 하에서 기존의 근로자들이 도소매업 등 영세 자영업 부분으로 진출한 것이라는 분석도 있다. 두 가지 주장 모두 수긍이 가지만 후자에 논리가 더 현실적인 분석일 수 있을 것이라 생각된다.

1995년 WTO 체제의 출범과 우리나라의 OECD가입은 기존에 수입장벽, 직접적 가격규제 등으로 겹겹이 보호하고 있던 국내산업을 무한 경쟁체제 속에 진입하도록 만들었고, 1997년 외환위기 이후 기업은 즉각적인 구조조정에 돌입하여 근로자들이 자영업으로 전업할 수밖에 없는 상황이었기 때문이다.

1990년대 이후 중소기업 관련 정책은 경기조정 측면에서 중소기업의 부실문제가 부각되거나 취약계층에 대한 사회적인 지원이 필요한 경우 단기적인 보호 및 지원이 가능한 시책을 중심으로 이루어졌고,

85) 중소기업청, 앞의 보고서, 19쪽.

이러한 정책이 특별조치법 등의 입법으로 이어졌던 것으로 보인다. 또한, 외환위기 이후 경제양극화의 해소가 정부정책의 주된 추진사항이 되면서 중소기업에 대한 지원과 육성은 사회 정책적 성격까지도 포함하게 되었다.

중소기업 정책이 이와 같이 보호·지원의 성격을 띠고 있었던 것은 우리나라가 정부주도형 경제체제, 자동차, 건설, 전기 등 대기업 중심의 산업·경제체제를 갖고 있기 때문일 것이다. 우리나라에서는 중소기업과 대기업간의 관계가 협조적 구조라기보다는 갈등적 구조를 나타내고 있었고, 정부도 대기업 친화적 정책을 보여 왔으며, 정경유착도 대기업을 중심으로 나타나는 등 중소기업의 정책 속에는 일부 정치적인 요인도 작용하고 있었던 것으로 판단된다.

이와 같이 우리나라는 미국의 시장 중심적 자본주의 체제와 달리 국가 중심적 자본주의 체제를 유지해 왔고, 특히 대기업 중심의 산업 구조였기 때문에 고유업종제도 등 일부 중소기업 시책의 경우 경쟁 제한적 정책이라는 비난에도 불구하고 수혜집단에 대한 분명한 정책 효과 보장이 가능하다는 이유로 도입·시행될 수 있었을 것이다.

그러나 최근에는 중소기업에 대한 정부지원도 직접지원 방식에서 간접지원 방식으로 전환하여 보호와 구제의 대상으로써 중소기업을 보지 않고, 스스로 경쟁력을 갖추어야 할 정책대상으로서 중소기업을 보기 시작했다. 중소기업에 대한 정책기조가 지원의 대상으로서의 중소기업에서 ‘경쟁력을 갖춘 중소기업’, ‘대기업과의 상생이 가능한 중소기업’으로 변화하고 있는 것이다.

이에 따라 1990년대에 들어오면서 자율과 경쟁이라는 경제운동기조의 변화와 함께 고유업종제도 및 단체수의계약제도를 폐지하고 한은 재할인제도를 총액대출한도제로 전환하였다.<sup>86)</sup> 또한 그 동안 경제적 취약계층으로 정책대상으로 지원받기 어려웠던 여성, 장애인, 소상공

86) 한국개발연구원, 앞의 보고서, 125쪽.

인에 대한 창업, 영업활동 지원의 내용을 담은 입법이 이루어졌다. 또한, 외환위기 이후 기술혁신과 창업 활성화에 대한 집중적인 지원이 이루어졌으며, 이와 관련하여 벤처기업에 대한 입법, 중소기업의 기술 혁신을 촉진하기 위한 입법들이 있었다.

위에서 살펴보았던 시대의 변화에 따른 중소기업 정책과 법제의 변화를 제정법을 중심으로 정리하면 아래와 같다.

<표 9> 시기별 중소기업 정책 및 법제 변화

시기	1993 ↔ 1998	1998 ↔ 2003	2003 ↔ 2008	2008 ↔ 2013
	문민정부	국민의정부	참여정부	실용정부
변화 요인	'95 WTO 출범 '97 외환위기			'98 금융위기
특징	- 자유화 · 개방화 - 구조고도화	- 외환위기 극복 - 혁신주도형 경제전략	- 사회균형발전 - 성장과 분배의 조화	- 지식기반 경제- 체제 동반성장
중소 기업 정책 방향	- 구조조정 - 구조고도화 - 경쟁체제의 도입	- 혁신역량강화 - 혁신형 중소기업 지원 - 소상공인 지원	- 혁신형 중소기업 지원강화 - 지방중소기업 지원	- 대·중소기업 상생협력 - 지식서비스 분야 지원 - 일자리 창출
주요 법률 제정 내역	- 중소기업 진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률(1994) - 벤처기업 육성에 관한	- 여성기업 지원에 관한 법률(1999) - 지역신용보증재단법(1999) - 중소기업 기술혁신촉진법	- 중소기업인력 지원특별법(2003) - 재래시장 육성을 위한 특별법(2004) - 장애인기업	- 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률(2009) - 1인 창조기업 육성에 관한



시기	1993 ↔ 1998	1998 ↔ 2003	2003 ↔ 2008	2008 ↔ 2013
	문민정부	국민의정부	참여정부	실용정부
	특별조치법 (1997) - 소기업 지원을 위한 특별조치법 (1997)	(2001)	활동 촉진법(2005) - 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법(2006) - 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(2006)	법률(2011)
제도 변화	- 벤처기업· 소상공인 지원시책의 시작	- 취약계층 담보·보증 지원	- 고유업종제도 전면 폐지 - 성과공유제의 도입 - 단체수의계약 폐지	- 사업조정제도 강화 - 중소기업 창업지원 범위 확대

출처 : 한정미, 한국의 중소기업 정책과 법제의 변천 워크숍자료, 한국법제연구원, 2011.

## 2. 우리 입법에 대한 발전방향 모색

앞서 우리나라의 경제성장 정책 중의 중요한 기준의 하나로 정부주도형 성장정책을 설명했다. 이러한 정부주도형 성장정책은 주로 대기업 위주, 제조업 위주의 정책을 수립·추진하게 되고, 산업의 균형성장을 저해한다는 등의 이유로 부정적인 의견을 제기하는 경우도 없지 않지만, 경제실적만을 본다면 개발도상국들의 경제실적은 국가주도의

발전을 꾀하던 시절이 시장의 자율에 경제성장을 맡기게 된 시기보다 훨씬 나았다는 것을 알 수 있다. 또한, 영국과 미국을 포함하여 경제 선진국이라 할 수 있는 국가들의 대부분은 보호무역과 정부 보조금을 통해 선진국이 되었음에도 불구하고, 이들 국가들이 주도적으로 개발도상국에게는 지원정책을 금지하도록 하고 있다는 것도 알 수 있다. 결국 다른 나라의 입장에서 볼 때 나쁜 정책이 사실은 당시 그 나라들의 경제상황에 적절한 좋은 정책일 수도 있을 것이다.<sup>87)</sup>

이와 같이 우리나라에 경제성장에 효과가 있었던, 중소기업의 경쟁력 확보에 도움이 되었던 정책이나 법제가 다른 나라에도 반드시 효과가 있을 것이라 단정할 수는 없고, 해당국가의 경제상황이나 산업구조 등 여러 가지를 고려하여 시사점을 제공하여야 할 필요가 있을 것이다. 아울러 다음과 같이 우리 스스로에 대한 발전방향도 고려될 수 있을 것이다.

중소기업 관련 정책과 법률이 복잡하고, 세부적인 부문까지 지원하고 있으나, 시장메커니즘에 맡겨 추진해야 할 사항은 과감히 지원 법률과 정책은 폐지할 필요가 있다. 이 때 과거 권위주의 정부의 국가주도적 산업정책의 비일관성·비연속성은 개발주의 정책의 지속여부가 아니라 정치이념과 장기적인 정책의 부재의 결과임을 고려하여, 일관된 중기 정책 기조에 따른 중장기적인 중소기업 정책과 법률 통합과 개편이 필요하다.

선진국과 달리 우리나라의 경우 정책이념으로서 ‘중소기업의 보호 및 육성과 중소기업의 자조조직육성’이라는 중소기업 육성의지가 헌법 제123조 제3항, 5항에 규정되어 있다. 미래지향적 중소기업 정책과 법제는 중소기업이 현재 처하고 있는 정확한 상황분석을 통해 중소기업이 적응, 불리시정, 육성, 보호 등의 순서로 추진되어야 할 것이다. 이 정책적 개념의 우선순위는 과거 시대별로 우선순위가 혼재되거나

87) 한정미, 앞의 자료, 22쪽 참조.

무시되어 정책이 추진되었는데, 앞으로는 중소기업이 국제 경제 환경에 자발적으로 적응하고, 정부는 기업 간 공정 룰(rule)에 의해 경쟁할 수 있도록 불리시정(不利是正)하며, 정책적 필요에 의해 육성하고, 정책적 보호는 가능한 최소화하여 시장메커니즘이 작동되게 하여 정책의 효과를 극대화 추진 필요가 있다.

대기업과 중소기업 간의 기업규모별 생산성 격차, 기업규모별 임금 격차, 늘어나는 실업자, 독과점과 자본집중 등 경제적 이중구조를 극복할 수 있는 중기정책과 법제로 전환을 모색해야 한다. 지금까지의 불균형성장에서 균형성장을 위해 양적·질적 균형성장을 이룰 수 있는 중기정책으로 전환해야 하며, 좀 더 적극적인 산업구조의 균형성과 경제적 이중구조 극복을 위한 법제로의 전환이 필요하다.

## 참고 문헌

- 경중수 · 이보형, “중소기업 경쟁력 강화를 위한 지원정책의 기업성  
장단계별 차별화 방안”, *Asia Pacific Journal of Small Business*,  
Vol. 32, No. 4, (2010. 12).
- 국회산업자원위원회, 「중소기업사업전환촉진에관한 특별법안」에 관한  
공청회 자료집, (2005. 11).
- 권오승, *경제법*, 법문사, 2008.
- 권오승 · 김유환 · 구대환 · Eric G. Enlow, *체제전환국 법제정비지원*,  
서울대학교출판부, 2006.
- 김광희, “중소기업 정책 패러다임의 전환 및 지원방안”, *우리경제  
어디로 가야하나 -이명박 정부 출범 100일에 부처-*, 한국경  
제정책세미나 자료집, (2008. 5).
- 김석우 외, “정부의 변화와 중소기업 정책간의 연관성에 관한 연구”,  
*한국정치학회*, (2008. 12).20
- 김석우 · 윤석상 · 정상호 · 조찬수, “한국 중소기업 정책 결저요인 분석:  
아이디어, 이익 그리고 제도”, *세계지역연구논총 제28집 제3호*,  
2010.
- 김종일, “중소기업 정책의 역할 재정립”, 『우리 경제의 선진화를 위한  
정부역할의 재정립』, 한국개발연구원, 2007.
- 노상현, “중소기업의 안정적 인력수급을 위한 법제개선방안”, *법제  
연구 제28호*.
- 박광주, “한국의 권위주의체제론 연구: 산업화 과정의 정치결정 및  
경제결정의 인과론을 중심으로”, *현대사회 제30호*, 1988.

참 고 문 헌

- 박영도, 기본법의 입법모델 연구, 한국법제연구원, 2006.
- 산업연구원, “중소기업 정책의 당면 문제점과 성과제고방안”, e-Kiet 산업경제정보 제400호, (2008. 5).
- 손해용, 다시 쓰는 경제 교과서, 중앙북스, 2011.
- 이만희, “한국 재벌규제 정책의 정치경제: 공정거래제도를 중심으로”, 한국과 국제정치 제9집 (1)호, 1993.
- 이시욱·이강호 편, 「한국경제의 새로운 성장 패러다임과 정책과제 모색」, 한국개발연구원, 2008.
- 이연호 외, “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계”, 한국정치학회보, 제36집 3호, 2002.
- 이윤보, “중소기업 정책의 발전방안”, 중소기업 정책토론회 자료집, (2010. 5).
- 이준구, 미시경제학, 법문사, 2008.
- 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009.
- 이준섭 외, 중소기업 창업관련 규제법제에 대한 입법평가, 한국법제연구원, 2009.
- 장하준, 「그들이 말하지 않는 23가지」, 부키, 2010.
- 전재경, 「경제발전 조건으로서의 법질서」, 한국법제연구원, 2010.
- 정상호, “한국 중소기업 집단의 이익정치: 중기협을 중심으로”, 한국정치학회보 제36집, 2002.
- 중소기업청, 「2010년 중소기업에 관한 연차보고서」, 2010.

한국개발연구원, 「우리경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립」,  
2007.

한국법제연구원, The Lessons from the experiences of Japan Legal  
Technical Asssitance Project, 한국법제연구원 일본법무총합연  
구소 공동 포럼 자료(2011. 8. 18)

한정미, “한국의 중소기업 정책과 법제의 변천(II)”, 『법제도 정비를  
위한 입법모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의  
변천 -』, 한국법제연구원 워크숍 자료집, (2011. 6. 30)