
季刊 KDI 政策研究

제 18 권 제 2 호

1996 여름

中小企業構造改善과 地域技術革新體制朴 傑 岡... 3

論 評 : 李 成 舜 / 成 素 美

企業間 分業의 效率性 增進과

中堅企業의 役割金 周 勳... 63

論 評 : 丁 振 聲 / 洪 長 枝 / 文 宇 植

公企業問題에 대한 競爭政策의 接近朴 珍 佑... 117

論 評 : 金 大 煥 / 金 在 弘

北韓의 經濟開發戰略의 構造的 問題點朴 貞 東... 185

論 評 : 吳 承 烈 / 朴 濟 勳

===== 編 輯 陣 =====

委員長 左 承 喜

幹 事 黃 晟 鉉

委 員 金 大 逸 金 俊 逸

 羅 東 敏 朴 進

 林 曜 宰 韓 震 熙

編 輯 申 東 祚

編輯問議 : 編輯委員會(958-4171)

購讀問議 : 發刊資料相談室(958-4326~8)

KDI 政策研究

『KDI 政策研究』는 우리나라 經濟·社會의 發展과 관련되어 제기되는 政策的·理論的 問題에 대한 연구결과를 논문형태로 수록하여 年 4回 發刊됩니다. 本誌의 發刊 目的是 大學 및 研究機關의 專門家들은 물론 정부정책담당자들이나 일반 독자들에게 本 研究院의 研究結果를 널리 紹介하는 데에 있습니다.

本誌에 실리는 論文 중 「政策研究」는 주로 懸案政策課題에 대한 分析과 政策代案을 제시하기 위한 연구로서 2人 이상의 院內外 專門家의 指名論評과 함께 게재되고 있습니다. 한편 「研究論文」은 本院의 政策研究過程에서 생산되는 새로운 지식과 정보를 체계적으로 소개하거나 또는 政策研究를 위한 새로운 해석과 접근방법을 모색하기 위한 연구로서 2人 이상의 院內外 專門家의 논평을 거쳐 수록되고 있습니다.

그러나 諸般 政策建議를 포함하여 이들 論文에 報告되는一切의 内容은 執筆者 個人의 意見이며, 本院이나 編輯委員會의 公式意見과 같지 않을 수도 있습니다. 本誌의 内容은 出處 및 執筆者를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있습니다.

本誌는 발표되는 論文에 대한 讀者들의 솔직하고 生산적인 論評을 환영합니다.

**中小企業構造改善斗
地域技術革新體制**

朴 墉 卿

(本院 先任研究委員)

◇要 約 ◇

80년대초 이후 기술혁신의 가속으로 중소기업에서도 기술변화에 대한 적응이 경쟁력의 유지를 위한 핵심과제가 되면서, OECD 국가는 중소기업에 대한 科學技術情報의 移轉을 촉진하는 정부지원을 확충하였다. 경제성과의 개선을 위해서는 기술혁신만이 아니라 기술혁신의 성과를 확산시키는 것도 중요하다는 인식으로 중소기업의 경쟁력향상에 기여하는 과학기술정보의 공급확대를 위하여 研究開發事業에 대한 지원을 강화하는 동시에 중소기업에 대한 과학기술정보의 이전을 촉진하기 위하여 과학기술정보의 供給源(대학, 시험연구기관 등)과 중소기업을 연결하는 다양한 仲介(觸媒)機關의 설립·운영을 지원하고 있다. 연구개발과 과학기술정보이전에 관한 과학기술공급원과 중소기업간의 인식의 차이를 해소하기 위하여 情報交換과 人的交流를 확대하고 과학기술공급원이 제공하는 지식을 중소기업이 이용하기 쉬운 기술로 변환하기도 한다. 이러한 기능을 중개기관이 효과적으로 수행하기 위해서는 중소기업 사업자와 信賴關係를 구축하는 것이 긴요하며, 기술변화를 인지·수용하도록 유도하는 초기단계에서는 중소기업의 네트워크를 통하여 접근하는 것이 효과적이다. 이러한 技術擴散過程의 특성으로 인하여 地域革新體制의 구축과 技術革新政策의 地域化가 강조되고 있다.

최근에 통상산업부와 과학기술처도 기술혁신정책의 지역화를 시도하고 있다. 연구기반과 산업기반을 고려하여 지역별로 다양한 유형의 산학연 공동연구기반이 구축될 계획이다. 기술혁신정책의 지역화는 시도단계에 불과하며 효율적인 지역혁신체제를 구축하기 위한 여건도 불리하다. 선진국에 비하여 대학과 연구기관의 研究資源에서도 현격한 차이가 있으나, 네트워크의 혁신성을 좌우하는 지식집약형 중소기업의 비중과 중소기업기술개발의 혁신성에서도 선진국에 비하여 절대열위에 있다. 이러한 불리한 여건을 극복하기 위하여 중소기업의 혁신현장에 밀착된 지역의 전문가집단이 지역경제의 비전과 지역산업의 특수성을 고려하여 地域研究開發事業을 전략적으로 기획하고 효율적으로 추진하며, 기획·추진과정에 참여하는 지역대학·지역시험연구기관·지역산업단체 등이 구성하는 地域社會의 協議體가 情報共有와 共同學習을 통하여 지역혁신체제의 형성을 주도하고 경쟁과 협력의 조화를 통하여 기술혁신을 가속시키는 地域社會의 規範과 文化가 정착되도록 노력하며, 중앙정부는 지역연구개발사업에 대한 지원에서 투명하고 합리적인 평가기준을 제시하고 지역산업의 혁신성과에 의하여 지원을 差等化하는 경쟁원리를 도입하여 지역사회의 합리적 의사결정을 유도해야 한다.

I. 序論

80년대에 技術革新이 가속되고 企業活動의 世界化가 진행되면서 개별기업과 지역경제의 競爭優位는 革新能力을 의미하게 되었다. 세계시장에서 기술혁신을 선도하는 多國籍企業은 세계전역을 대상으로 생산·판매·연구개발 거점을 확보하고 세계시장과 세계자원의 最適活用을 위한 네트워크를 구축하여 企業內 世界分業을 전개한다. 이러한 다국적기업의 혁신기능은 國家革新體制가 발전된 지역에 소재하는 世界本社에 집중되며 일부 혁신기능을 수행하는 海外據點도 주로 국가혁신체제가 발전된 지역에 입지한다. 세계시장에서 경쟁우위를 확보하는 혁신능력이 취약하여 주로 地域市場에서 활동하는 기업은 다국적기업과 제휴하여 생산·판매기능에 특화하거나 독자적으로 模倣開發과 費用優位의 競爭戰略을 전개하지만, 내외여건의 변동으로 다국적기업이 생산거점을 이전하거나 비용우위의 경쟁전략이 한계에 봉착하여 지역시장에서도 도태될 위험이 있다. 다국적기업의 혁신기능을 유치하는 地域革新體制가 미비하여 주로 生產基地로 기능하는 地域經濟도 환경변화에 대한 적응력이 취약하여 쇠락할 위험이 있다.

기술혁신을 선도하는 주요산업의 中核企業이 核心力量을 배양하여 2000년대에는 企業內 世界分業을 전개하는 혁신능력을 확보하고 국내에서 技術革新네트워크의 형성을 주도하며, 國家研究開發事業과 科學技術下部構造도 확충되어 2010년대에는 國家革新體制가 구축될 것으로 기대된다. 地域分散型 國家革新體制를 지향하는 中央政府의 技術革新政策이 지역혁신체제의 형성을 촉진하기 위하여 產業技術下部構造의 확충을 지원하고 國家研究開發事業의 운영을

개선하지만 지역산업의 혁신성과에 기여하는 지역혁신체제의 효율성과 국가혁신체제에서 담당하는 지역혁신체제의 역할·기능은 혁신기능의 집적과 기술혁신네트워크의 형성을 추진하는 地域社會의 力量에 의하여 상당한 차이를 보일 것이다. 中小企業은 지역혁신체제에서 다양한 혁신기능을 수행한다. 中小企業支援에서도 혁신기능의 집적과 네트워크의 형성을 촉진하는 기술혁신정책의 시스템적 시각에서 效率性이 검토되어야 한다. 장기적 시야에서 地域產業의 構造改善과 革新能力의 배양을 위한 전략이 수립되고 이에 근거하여 혁신기능의 집적과 네트워크의 형성을 촉진하는 중소기업지원체계가 강구되어야 한다. 그러나 자원배분에 관련된 地域社會의 葛藤, 전략수립과 시책운용을 위한 전문인력과 協議機制의 미비, 취약한 산업기반과 혁신능력 등 지역혁신체제의 구축에 불리한 여건을 극복하는 지혜와 지도력이 요구된다.

II. 中小企業環境의 變化

1. 世界經濟環境의 變化

전자·정보통신·신소재·생명과학 등 첨단분야에서 진행중인 대규모 기술혁신은 90년대와 21세기 초에 걸쳐 경제·사회·문화 전반에 지대한 영향을 미칠 것이다. 소재에서 시스템에 이르는 連鎖的 技術革新이 광범위하게 진행되어 新產業이 생성되고 재래산업의 혁신이 가속된다. 기반기술의 혁신에 의하여 재래산업의 경쟁구도가 급변하기도 한다. 과학·기술의 융합화로 기술혁신이 가속되고 기술수명주기가 단축되며, 異分野技術의 융합, 정보기술의 광범위한 응용,

소프트웨어와 하드웨어의 상호작용, 시스템의 초대형화 등 연구개발 투자의 大型化・多面化가 진행되고, 異業種進入과 相互浸透에 의하여 경쟁이 격화되는 등 연구개발투자의 불확실성과 위험부담이 증대 한다. 이러한 기술혁신의 조류에 대응하는 다국적기업의 競爭戰略은 新市場을 선점하고 기존시장의 製品革新을 선도하며 고성장분야로 다각화를 전개하는 核心力量(core competence)을 구축하며, 핵심 역량의 획득・활용을 위한 企業內 世界分業과 戰略的 提携을 확대하는 것이다.¹⁾ 核心力量은 시장변화가 창출하는 사업기회를 선점하는 고객지향의 마케팅, 新技術의 商業化에서 우위를 견지하는 연구개발, 고품질・저비용을 실현하는 생산 등 多面的 지식・기술을 통합하고 다양한 기능을 조정하는 組織內 集團學習을 통하여 배양된다. 개별 기능의 복잡한 조화에 의하여 창출되는 핵심역량은 경쟁기업이 모방하기 어렵다. 경쟁기업이 핵심역량을 구성하는 일부 요소기술을 획득하기는 쉬우나 내부적 조정과 학습의 총체적 체계를 모방하기는 어렵다. 핵심역량의 획득・활용을 위하여 企業活動의 世界化가 가속될 것이다. 세계시장과 세계자원을 활용하기 위하여 세계전역을 대상으로 연구개발・마케팅・생산의 最適立地를 선정하고 企業內 世界分業을 전개할 것이다. 기술혁신이 광범위하고 기술의 시스템화가 가속되며 異分野技術의 융합에 의한 신기술의 창출이 확산되는 등 개별기업이 독자적으로 대응하기 어려운 기술혁신의 특성으로 인하여 위험과 비용을 분담하고 技術資產을 공동이용하기 위한 戰略的 提携도 확대될 것이다. 이러한 전략적 제휴에 의하여 기술혁신이 일층 가속되고 세계시장의 寡占化가 진행될 것이다.

이러한 기술혁신과 세계화의 추세는 미국계・일본계・유럽계 다국적기업에 비하여 핵심역량이 취약한 中進國 產業에 불리하게 작용

1) 核心力量(core competence)에 관해서는 Prahalad and Hamel(1990), Stalk, Evans, and Shulman(1992) 참조.

한다. 다국적기업간의 전략적 제휴가 補完的 資產이 빈약한 중진국 산업에 대하여 기술적 進入障壁으로 작용하며, 개도국에 진출한 다국적기업의 생산거점이 중진국의 수출시장을 잠식할 것이다. 다국적기업은 기술집약산업에서도 혁신활동에 집중하면서 일상적 생산·판매활동은 개도국에 이전하고 高附價 핵심부품·설비의 企業內 貿易을 통하여 혁신활동의 비용을 회수할 것이며, 現地政府는 다국적기업의 고부가 활동을 유치하기 위하여 誘因을 강화하고 立地條件의 개선에 노력할 것이다. 다국적기업이 기업내 세계분업을 최적화하는 관점에서 해외거점간의 기능분담을 결정하므로 개도국이 기술집약적 활동을 유치하는 입지조건을 구비하려면 상당한 기간이 소요될 것으로 예상되지만 중진국 산업이 競爭優位의 領域을 확보하기 위한 핵심역량의 배양에 충분한 기간이라고 보기도 어렵다. 중진국이 성장을 지속하여 선진권에 진입하려면 장기적 시야에서 단계적으로 혁신 능력의 격차를 축소하여 선진국과 대등한 國家革新體制(national innovation system)를 구축해 가는 전략이 필요하다.

國家競爭優位의 원천으로 情報共有와 共同學習을 통하여 革新活動의 相乘效果를 증폭시키는 국가혁신체제가 강조되고 있다.²⁾ 세계 전역을 대상으로 다국적기업이 革新活動의 最適立地를 선정하는 技術革新의 世界化가 80년대에 확산되고 국가혁신체제를 구축하려는 政府政策의 의미가 퇴색했다는 견해도 있으나³⁾ 실제로 다국적기업의 혁신활동은 世界本社가 소재한 지역에 집중되었고 국가혁신체제와 유기적 연관이 있었으며, 해외거점의 혁신활동도 주로 국가혁신체제가 발전된 지역에서 수행되었다. 新技術의 이용과 연구개발협력에서는 세계화가 확산되었으나 新技術의 創出은 미국·유럽·일

2) 國家革新體制는 Link and Tassey(1989), Lundvall(1992), Nelson(1993) 참조.

3) Casson(1991), Howells(1990), Granstrand, Håkanson, and Sjölander (1992) 참조.

본에 집중된 것이다.⁴⁾ 다국적기업이 혁신활동을 배치하는 立地條件의 핵심이 국가혁신체제인 것이다. 국가혁신체제가 구축되기 위해서는 국내기업의 핵심역량이 배양되고 科學技術下部構造가 확충되는 등 지식집약산업의 中樞機能이 집적되고 情報共有와 共同學習을 통하여 革新活動의 相乘效果를 증폭시키는 혁신주체간의 네트워크가 형성되어야 한다.⁵⁾ 혁신주체간의 네트워크는 기능의 상호보완을 통하여 개별기업에 특수한(firm-specific) 지식·숙련의 창출에 유리한 환경을 조성하며 이러한 지식·숙련이 환경변화에 대응하여 적절히 결합하는 유연성을 강화시킨다. 주요산업에서 中核企業과 협력업체의 네트워크는 多面的 情報交換으로 제품·공정의 누적적 개선을 실현하며 상호작용에 의하여 혁신능력이 상승적으로 증강되고 환경변화에 대한 유연성도 강화된다. 네트워크를 통하여 설계도면의 획득이나 特許協約의 체결에서는 완전한 이전효과를 기대하기 어려운 默示的 知識(tacit knowledge)이 효과적으로 교환·공유된다. 기술변화와 시장변화가 창출하는 사업기회를 탐색·포착하는 과정에서도 경영자원의 공동활용으로 혁신기회가 확대되고, 연구자원이 다양한 형태로 통합되어 참여기업의 학습기회와 혁신능력이 확대되며, 異分野技術의 융합과 시스템기술의 개발이 촉진된다. 기반기술의 공동학습으로 개별기업의 비전이 통합되어 국가적 차원에서 기술을 소화·개량·창출·확산하는 능력이 증강된다. 競爭前段階 연구개발을 위한 研究組合은 첨단분야에서 기술창출능력을 확보하는 공동학습의 계기를 제공한다. 技術革新政策도 혁신활동의 상승효과를 증폭시키는 네트워크적 접근을 중시하여 혁신주체간의 관계를 조정하고 연구자원을 적절히 배분하며 혁신활동에 유리한 제도적 환경을 조성한다. 기술혁신정책의 논리는 과학기술활동에 투

4) Archibugi and Michie(1995), Patel(1995) 참조.

5) 革新主體의 네트워크에 관해서는 DeBresson and Amesse(1991), Freeman(1991), Foray(1991), OECD(1993) 참조.

입되는 자원의 규모를 중시하던 과학기술정책의 논리와 달리 시스템적 시각에서 혁신활동을 조정하여 투입자원의 中短期的革新成果를 제고시키는 동시에 장기적 國家革新ability의 배양을 가속시키는 것이다.

2. 國內產業의 知識集約化와 世界化

세계시장의 先導企業이 개발한 新製品을 단기간에 자체적으로 개발·개량하는 제품기술·공정기술이 90년대에 배양되고, 세계시장의 수요변화·기술변화에 대응하여 자체적으로 製品革新·工程革新을 추진하는 核心力量(商品企劃·연구개발·엔지니어링·마케팅)의 축적이 2000년대에 가속되어, 2010년대에는 기술변화·시장변화가 창출하는 사업기회를 선점하는 超優良企業이 나타날 것이다. 90년대에는 핵심부품과 핵심공정의 기술자립에 주력하면서 基盤技術을 商業化하는 능력을 배양할 것이다. 국내연구기반이 빈약한 핵심적 기반기술은 주로 전략적 제휴나 海外研究開發據點을 통하여 획득할 것이다. 90년대에 高技術 제품의 핵심부품과 핵심공정을 자체개발하기 위한 연구개발투자가 확대되어 연구개발집약적 기술과 시스템기술을 소화·개량하는 능력이 축적될 것이다. 핵심부품과 핵심공정의 자체개발이 진전되면서 생산설비의 海外移轉이 가속되어 소비재의 수출비중은 저하되고 海外生產의 확대에 수반하여 中間財·資本財의 수출비중이 증가할 것이다. OECD 市場에 대한 소비재수출은 신장이 둔화(특히 中低價 제품의 OEM 수출은 급격히 감소)되지만 中國, 東南亞 등 개도국에 대한 중간재·자본재의 수출이 고신장을 지속할 것이다. 기반기술을 획득하기 위한 전략적 제휴와 해외연구개발거점이 증가하며 전략적 제휴에 요구되는 補完的資產의 축적을 위하여 자체연구개발을 강화하고 대학과 연구기

관에 대한 산업계의 지원이 증가하기 시작할 것이다. 플랜트·토목 건설·發電設備·통신시스템·항공·우주 등 시스템 산업에서도 세계시장의 선도기업과 컨소시엄을 형성하여 國際入札에 참여하는 등 生產技術의 競爭優位를 활용하는 전략적 제휴를 통하여 시스템 엔지니어링의 능력을 배양할 것이다.

世界企業(global corporation)을 지향하는 韓國系 다국적기업이 핵심역량의 구축을 위한 장기투자를 확대하여 2000년대에는 競爭優位의 요소로서 핵심역량의 비중이 급속히 증대될 것이다. 현지에서 自社商標로 개발·생산·판매하는 高價品의 사업비중이 증대할 것이다. 제품의 품질·성능이 세계시장의 선도기업과 대등한 수준에 도달하고 新製品의 개발에서도 선도기업과의 時差가 단축되며 世界一流의 이미지를 구축하는 한국상품과 한국기업이 나타날 것이다. 세계기업을 지향하는 한국계 다국적기업이 90년대에 海外研究開發 네트워크의 구축을 위한 투자를 확대하고 국내에서도 自體研究組織을 중심으로 產學研 네트워크의 형성에 투자하기 시작하고 2000년대에는 장기적 시야에서 未來源泉技術을 확보하기 위한 國家研究開發事業의 기획·관리도 효율화되어 핵심적 기반기술의 국내 연구기반도 확충되기 시작할 것이다. 정부는 핵심적 기반기술의 획득을 위한 산업계의 연구개발투자를 촉진하는 동시에 연구개발의 비용분담과 성과공유를 유도하는 지원체제를 구축하고 科學技術下部構造(연구시설·연구장비·연구인력·과학기술정보)와 共同研究開發事業을 확대할 것이다. 핵심역량을 배양하기 위하여 산업계가 과학기술하부구조를 활용하도록 유도·지원하는 시책도 확충될 것이다.⁶⁾ 산업단체·學會도 중요한 역할을 담당하기 시작할 것이다. 산업단체와 학회가 세계시장의 기술동향에 관한 정보를 수집하고 확산시키며, 共有性 기반기술의 공동연구개발을 촉진시키는 역할을

6) 科學技術下部構造와 產業技術革新에 관해서는 Tassey(1992) 참조.

수행할 것이다. 대학과 연구기관은 산업계의 인력수요에 부응하는 동시에 산업계의 長期基盤技術課題를 도출하고 해결하는 研究資產을 축적할 것이다.

국내기업의 핵심역량이 배양되면서 2000년대에 기업내 세계분업을 전개하는 韓國系 세계기업이 나타나며, 미국계·일본계·유럽계 세계기업과 한국계 세계기업간의 전략적 제휴도 확대될 것이다. 국내기업의 다국적화는 세계전역을 대상으로 最適立地를 선정하고 세계시장과 세계자원을 활용하는 관점에서 해외거점간의 네트워크를 구축하는 단계로 진입할 것이다. 企業市民으로서 現地社會에 공헌하기 위한 해외거점의 現地化도 진전될 것이다. 거점간에는 완제품보다 핵심역량이 체화된 중간재·자본재가 거래되며 거점간의 네트워크를 통하여 핵심역량의 축적에서 규모의 경제와 범위의 경제를 추구할 것이다. 韓國系 세계기업을 중심으로 국내에 技術革新네트워크가 구축되면서 다국적기업의 研究開發據點이 입지하기 시작할 것이다. 機械工業의 中樞機能(연구개발·유통·정보·경영관리·금융)이 집적되어 아시아의 중심지로 부상할 것이다. 다양한 기계설비와 試驗·計測·檢查機器가 생산되고, 基礎加工의 내용이 다양한 생산기술의 중심지로서 외주·하청의 結節을 이루며, 尖端技術產業의 연구개발기능(대학, 연구기관, 연구수탁기업, 시스템 하우스, 소프트웨어 하우스 등)도 집적되어 거대한 技術集團이 형성될 것이다. 次世代 源泉技術의 확보를 위한 基礎·應用科學의 국내연구기반도 단계적으로 확충될 것이다.⁷⁾ 기초·응용연구를 전담하는

7) 科學·技術의 融合化로 源泉技術의 전략적 중요성이 증대하면서 다국적기업의 기초·응용연구가 확대되고, 경쟁관계의 다국적기업간에 研究資產을 상호 보완하는 국제적 네트워크가 확산되고 있으며 이에 대한 정부지원도 확대되고 있다. 국내기업도 세계기업이 되려면 원천기술의 확보가 필수적이고, 최소한의 원천기술은 戰略的 提携를 위해서도 필요하다. 국내의 기초·응용연구기반이 빈약하면 해외에서 원천기술을 획득하거나 國際共同研究事業에 참여하기도 어렵다.

연구기관 중심으로 연구중심대학, 전문연구기관, 企業中央研究所 등이 참여하는 협동연구체제가 형성되고, 네트워크의 자율적 기능에 의하여 연구과제가 도출·기획·관리·평가되는 機制도 발전할 것이다.

III. 技術革新體制와 中小企業

1. 中小企業의 技術革新

80년대에 기술혁신이 가속되면서 중소기업에서도 기술변화에 대한 적응이 경쟁력의 유지를 위한 핵심과제가 되었고, 이에 대한 정부지원이 OECD 국가에서 확대되었다. 경제성과의 개선을 위하여 기술혁신만이 아니라 新技術의 擴散도 중요하며, 기술변화에 대한 적응이 상대적으로 부진한 중소기업이 과학기술정보에 용이하게 접근하도록 지원하는 것을 중요한 정책과제로 인식한 것이다. 정부지원의 확충에서는 중소기업에 대한 科學技術情報의 移轉이 강조되었다. 중소기업의 경쟁력향상에 기여하는 과학기술정보의 공급확대를 위하여 연구개발사업에 대한 지원을 확대하고, 중소기업에 대한 과학기술정보의 이전을 촉진하기 위하여 科學技術情報의 供給源과 중소기업을 연결하는 仲介(觸媒)機關의 설립·운영을 지원하는 등 다양한 시책이 도입되었다. 그러나 이러한 정부지원시책을 적극 이용하는 중소기업은 소수에 불과하였다. 당면한 기술적 문제의 해결에 치중하는 중소기업의 개별적 요구에 대응하기 어려운 科學技術情報의 供給源에도 문제는 있으나, 대다수 중소기업이 과학기술정보를 수집·분석·이용하는 혁신능력이 불충분한 실태를 반영하는

것이다.⁸⁾

과학기술정보의 수집·분석·이용에 적극적인 중소기업은 주로 전자·정밀화학·신소재 등 과학지식이 이용되는 분야에서 자체연구개발에 의하여 高技術製品을 개발·생산하며 급속한 기술변화에 대응하기 위하여 戰略經營을 전개하는 소수 지식집약형 중소기업이다. 일반기계·정밀기기·수송기기 등의 분야에서 기계설비·시험검사기기·부품 등을 개발·생산하는 중소기업 중에도 제품혁신을 위하여 자체연구개발을 수행하는 전략경영형 중소기업이 상당한 비중을 점하나 체계적으로 기술동향을 파악하기 위한 전문인력이 부족하고 제품혁신의 원천인 지식·기술의 묵시성(tacitness)으로 인하여 과학기술공급원의 기술자문에도 한계가 있어서 주로 사업자 중심의 非公式的 네트워크(부품·설비공급업체, 수요업체, 지역금융기관, 산업단체)를 통하여 기술정보에 접근한다. 이러한 중소기업 사업자는 기술변화를 인지하고 적극 수용하려는 자세를 지니고 있어서 중개기관이 적절한 과학기술정보의 공급원을 선별하여 연결시키면 혁신성과가 향상된다. 그러나 대다수를 점하는 環境對應型과 受給企業型 중소기업은 주로 비용절감과 품질개선을 위한 공정개선에 치중하여 사업자가 기술변화에 둔감하며 기술진과 생산조직

8) Technological Adviser Network(TAN), Innovation Center(IC), Technology Park(TP), Technology Incubator(TI) 등이 중소기업과 대학·시험연구기관을 연결하는 仲介機關(intermediary institution) 또는 觸媒機關(catalyst)이다. TAN은 기술이전의 대상으로 혁신능력을 보유한 지역기업(주로 중소기업)을 선별하고 사업자와 접촉하여 기술이전에 관한 정보와 자문을 제공하며, 대학·기술자문회사·시험연구기관·기술이전센터 등과 접촉하도록 유도하고, 행정절차(보조금신청)를 지원하고, 이전과정을 감시한다. IC(Technology Innovation Center, Science Park, Research Park 등으로도 호칭)는 創業保育, 교육·훈련, 정보지원, 공동연구, 기업혁신능력의 제고 등 다양한 기능을 수행하며 연구기능이 충분하고 產業基盤이 형성된 지역에서 集積의 利益을 실현한다. TP는 IC의 기능과 產業生產을 수행하며 연구기능과 산업기반이 충분히 접적된 지역에서 접적의 이익을 실현한다. OECD 국가에서 科學技術情報의 移轉을 촉진하기 위한 政府支援施策을 이용하는 中小企業은 5%에 미달한다. 다양한 중개기관의 실태 및 평가에 관해서는 OECD(1993) 참조.

의 수용태세에도 문제가 있다.⁹⁾ 이러한 유형의 중소기업에 대한 과학기술정보의 이전을 촉진하려면 기술변화의 인지·수용을 유도하는 仲介機關의 적극성과 중소기업의 기술적 문제를 충분히 파악하여 과학기술정보의 이전이 제공하는 이익을 납득시키는 밀착된 信賴關係가 요구된다. 중개기관이 이러한 역할을 수행하기 위해서는 비공식적 네트워크를 통하여 사업자에게 접근하고 개인적으로 접촉하면서 성공사례를 제시하여 납득시키고 이전과정을 지원·관리하는 방법이 효과적이다.¹⁰⁾ 이러한 技術擴散過程의 특성으로 지역기업간의 네트워크에 과학기술정보의 공급원을 연계시키는 地域革新體制의 구축과 지역혁신체제의 구축을 위한 技術革新政策의 地域化가 강조되는 것이다.¹¹⁾

-
- 9) 戰略經營型은 製品革新(기술적 혁신성이 높은 신제품개발)으로 창출되는 이익을 次期의 제품혁신을 위하여 연구개발에 再投資한다. 商業化에 집중하는 중소기업 기술개발의 특성으로 장기간 유효한 技術的 進入障壁이 구축되는 것은 아니며 제품혁신이 단속적으로 반복되고 이러한 과정에서 研究開發能力이 증강되어 기술적 진입장벽으로 작용하게 된다. 신제품·신시장의 확보를 위하여 부단히 適所市場을 탐색하며 目標市場을 압축하여 선도적 지위를 확보한다. 承認圖部品을 개발·생산하는 중소기업의 일부는 부품기술의 혁신을 선도하는 전략경영형이다. 環境對應型은 주로 기존제품의 개량(디자인·색상·사양의 변화)에 의하여 이익을 확보하고 원가절감과 품질향상을 위한 製造技術의改良에 이익을 재투자한다. 제품기술의 변화가 완만한 시장(비내구소비재, 승인도부품 등)에서 適所市場의 유지를 위하여 品質·納期·서비스를 중시하고 周邊市場에 진출하는 경우에도 주로 현재 보유하는 제조기술·노하우를 활용하며 고객의 요구를 예측하여 신제품을 개발하지는 못한다. 설비공급업체가 공정혁신을 주도하며 사용자로서 공정혁신에 기여한다. 受給企業型은 貸與圖部品과 유니트部品의 제조나 완제품의 OEM생산을 수주하는 중소기업으로 發注企業의 요구를 수용하기 위한 품질향상·비용절감에 노력한다. 독자적 시장의 확보를 위한 제품개발의 유인은 약하며, 고객의 요구를 수용하기 위하여 제조기술의 개량과 生產效率의 개선(공정자동화, 공정개량, 생산관리, 재고관리)에 투자한다. 중핵기업은 품질·精度·납기·단가에 관한 요청을 강화하며 경쟁적 외주관리(內製率과 外注品目的 변경, 외주업체의 선별, 一括發注의 확대)를 강화하여 수급기업의 기술개발·新設備導入·생산합리화를 유도한다. 技術革新의 類型에 관해서는 Pavitt(1984) 참조.
- 10) 中小企業에 대한 技術移轉過程, 중소기업의 기술혁신유형, Innovation Center의 역할에 관해서는 Nootboom, Coehoorn, and Zwaan(1992) 참조.
- 11) 技術革新政策의 地域화에 관해서는 Meyer-Krahmer(1990) 참조. 地域中小企業의 네트워크를 조장하기 위한 支援施策에 관해서는 Bianchi and Bellini(1991) 참조.

2. 中小企業과 地域革新體制

주요산업에서 세계시장을 주도하는 技術革新네트워크는 대부분 특정지역에 입지하며, 이러한 產業地域(industrial district)은 공통된 특성을 지닌다.¹²⁾ 소비자의 합리적 행태가 기술혁신을 촉발하는 대규모 시장에 인접하여 있고; 기술혁신의 中樞機能과 이를 지원하는 연관기능이 집적되어 있으며; 정보공유와 공동학습을 통하여 혁신활동의 상승효과를 증폭시키는 지역기업간의 네트워크가 형성되어 있고; 產業技術下部構造가 지역기업간의 네트워크와 연계되어 혁신활동을 효과적으로 지원하며; 경쟁과 협력의 조화를 통하여 공동이익을 실현하는 혁신주체의 합리적 사고·행태를 조장하여 네트워크의 효율성에 기여하는 地域社會의 規範과 文化가 형성되어 있다. 이러한 地域革新體制에서 중소기업은 다양한 혁신기능을 수행한다. 주요산업의 중핵기업과 네트워크를 형성하여 신제품개발의 효율성에 기여하고 중견·중소기업간의 네트워크가 세계시장의 기술혁신을 선도하기도 한다. 그러나 네트워크의 혁신활동에 기여하지 못하는 참여기업은 네트워크에서 배제된다. 개별기업의 혁신성에 의하여 참여와 배제가 결정되는 네트워크의 柔軟性으로 인하여 환경변화에 대한 네트워크의 적응력이 강화되고 지역산업의 경쟁우위가 유지된다.

자동차산업에서는 新車種開發의 효율성이 세계시장에서 경쟁우위를 확보하는 관건이 되었다. 일본에서는 一次部品企業과 開發支援業體(車體金型·鎔接治具)가 신차종개발의 효율성에 기여한다. 中核企業은 80년대 중반 이후 신차종개발에 전념하기 위한 전략의

12) 產業地域(industrial district)에 관해서는 Harrigel(1989), Sengenberger, Loveman and Piore(1990), Bianchi and Bellini(1991), Harrison(1992), OECD(1993) 참조.

일환으로 부품개발은 가능한 한 系列部品企業에 위임하는 시스템發注로 이행하고 仕樣決定도 貸與圖方式에서 承認圖方式으로 전환했다. 기술개발력이 강한 일차부품기업에 시스템部品이 집중발주되고, 일차부품기업은 유니트受注型 中堅企業과 複合加工型 中小企業을 선별하여 집중발주하는 등 분업조직이 재편되고 있다. 해외생산거점의 부품현지조달, 부품의 逆輸入, 부품기업의 內製增加 등으로 低附價工程의 貨加工을 수주하는 소규모 下請企業의 도태가 급속히 진행되었다. 자동차의 電子化도 부품의 유니트化·시스템화를 촉진시킨다. 일본에서 承認圖部品은 부품조달비용의 70%를 점한다. 시스템부품을 제조하는 一次部品企業은 고성능·고품질 부품의 개발·생산을 위하여 社內開發機能을 강화하고 二次下請企業(유니트受注型 中堅企業)을 선별하여 高附價 유니트部品을 集中發注하며 인력부족으로 경영이 불안정한 소규모 하청의 分散的 利用을 중지시키고 유니트부품의 一貫生產을 유도한다. 二次下請企業도 複合加工型 中小企業을 선별하여 집중발주한다. 일차부품기업과 유니트수주형 중견기업에서 內製의 비중도 증가하고 있다. 복합가공형 중소기업과 기초가공(주조·단조·기계가공·열처리·도금)을 수주하는 소규모 下請企業의 선별·도태가 예상된다. 試作用 프레스金型(車體패널)을 제작하는 下請企業은 全工程(금형설계→금형제작→試運轉(trial)→시제품제작)의 一括受注가 가능하다. 試作用 射出金型을 제작하는 하청기업도 공정의 50%를 CAD/CAM으로 처리한다. 試作品의 納期가 단축되어 프레스金型은 10개월, 鎔接治具는 7~8개월이다. 미국에서는 납기가 1년반에 이른다.¹³⁾ 해외기업과의 거래는 프레스금형의 상위기업(300인 내외)에서 50%, 車體鎔接治具의 상위기업(150~200인)에서 20~30%이다. 日本自動車業界는 아시아에서 多國間 水平分業에 의한 域內部品相互補完體制를 구축

13) 池田正孝(1992) 참조. 承認圖業體에 관해서는 淺沼萬里(1990) 참조.

하여 규모의 경제를 추구한다. 중국에는 輸出生產基地를 구축하기 위하여 일본국내의 주력공장을 대체하는 量產工場을 설립하고 있다. 세계전역을 대상으로 最適立地를 선정하고 미국계·유럽계 자동차회사에도 공급하는 1次部品企業이 증가하고 있다.

이탈리아 섬유공업지역의 競爭優位는 패션시스템과 하부구조에 있다. 패션시스템은 직물 디자이너, 직물제조업자, 디자이너, 의류제조업자, 電算化시스템, 無在庫企劃生產시스템 등으로 구성되며, 패션시스템을 지원하는 하부구조에 디자이너를 발굴·육성하는 패션 에이전트, 디자이너의 스케치를 型紙로 제작하여 창조성의 산업화를 지원하는 모델리스트, 패션·捺染·직물디자인·니트 등으로 세분화된 專門企劃, 실기 위주의 교육, 제품별 기술향상을 추구하는 산업단체와 전문연구소 등이 있다. 이탈리아 섬유공업지역에서는 중소기업간의 네트워크를 통하여 伸縮的 專門化가 실현되어 생산효율이 향상되고 환경변화에 대한 유연성이 강화되며 정보공유와 공동학습에 의하여 혁신성과가 향상된다. 地方自治體가 기술과 디자인의 연구개발을 지원하며 경쟁과 협력의 조화를 조장하는 지역 사회의 규범이 지역산업의 혁신활동에 유리한 환경을 조성한다. 이탈리아 섬유산업은 事業體數가 격감한 70년대에 中低價製品의 大量生産을 포기하고 高價의 패션상품으로 이행하는 새로운 市場戰略으로 전환하였으며 10여년간의 構造改善을 통하여 세계 1위의 纖維輸出國이 되었다.

獨逸機械工業의 무역흑자에는 세계시장의 70~90%를 점유하는 중견·중소기업의 기여가 크다. 제조공정에 사용되는 中間財나 資本財를 생산하는 중견·중소기업으로 해외시장을 확보한다는 신념 하에 기술적 능력과 세계적 마케팅을 결합하는 전략을 일관성 있게 추구한 것이다. 專門技術이 요구되는 適所市場에서 선도적 지위를 유지하기 위한 혁신활동에 경영자원을 집중하고 지리적으로 광범위

한 시장을 대상으로 마케팅을 전개하여 전문화로 인한 규모상의 불리를 극복한 것이다. 세계시장에서 自社製品의 고객을 발견하여 연구개발비용을 회수하고 적정한 생산규모를 실현한 것이다. 연구개발인력·엔지니어가 직접 고객과 접촉하여 요구사항을 파악하고, 고객의 기술적 문제를 해결하기 위하여 다양한 분야의 전문가가 참여한다. 고객의 특수한 요구를 충족시키는 專用機械의 생산에 특화하여 경쟁우위를 확보한 독일 기계공업지역에는 다양한 전문기업이 다각적 협력관계를 통하여 공유하는 노하우가 집적되어 있다. 중소 규모의 전문기업이 네트워크를 통하여 노하우를 공유하고 생산을 조정하며 지역사회의 제도·규범이 네트워크의 효율성에 적합한 행태를 유도한다. 지역사회의 제도·규범이 分權的 生產體制에서 생산과정과 자원배분을 통제하는 管理機構로서 기능한다. 지역사회의 규범이 통제와 자율의 균형을 파괴하는 기회주위적 행위를 규율한다. 산업화과정에서 破滅的 競爭을 경험한 이후에 통제의 필요성을 인식하게 되었다. 生產機種의 중복을 회피하기 위한 專門性의 선택을 자율적으로 조정하고 전문화로 인한 개별기업의 위험을 社會化하는 제도도 발전되었다. 地域產業의 장기이익과 개별기업의 이익을 조화시키는 것이다. 전문성의 선택에 관한 협상은 產業團體와 商工會議所가 주관하는 협의회에서 이루어진다. 개별기업이 협상에 참여하는 지위를 유지하기 위해서는 革新性을 견지해야 된다. 기술정보의 지속적 교환으로 혁신성의 유지가 가능하다. 전문기업이 제공하는 특수한 기술이나 技術諮詢에 대한 시장도 형성되어 있다. 고객이나 경쟁기업에 기술자문을 구하는 것도 중요하다. 이러한 시스템의 핵심요소는 지역기업간의 相互信賴와 相互依存이다. 산업단체와 상공회의소가 공동연구사업을 조정하며, 地域大學에 산업기술 연구를 위한 시설을 제공하고, 異分野 기업과의 접촉을 주선한다. 중소기업이 개별적으로 접근하기 어려운 기술정보를 공공연구기관

이 제공한다. 지역정부의 중소기업지원시책은 기술개발보조금의 지급, 경영지도의 제공, 입지문제의 해결, 하부구조의 정비 등을 포함한다.

3. 中小企業의 構造變化

70년대에 대량생산방식이 퇴조하고 실업이 증가하면서 중소기업에 의한 多品種少量生產과 雇傭創出에 주목하게 되었으나 중소기업의 고용창출은 상당한 부분이 대기업의 고용감소에 기인하는 自營業者의 증가로 설명되며 소규모 자영업의 고용비중이 높은 이탈리아와 일본에서는 70년대초 이후 대기업과 중소기업간의 生產性隔差가 지속적으로 확대되었다. 제조업에서 점하는 중소기업(499인 이하)의 고용비중은 獨逸(48.8%, 1985년)에 비하여 이탈리아(80.4%, 1981년)와 日本(78.3%, 1985년)에서 상대적으로 높았으며 특히 소기업의 고용비중이 현저히 높았다. 그러나 일본에서는 90년대에 소기업의 고용비중이 감소하고 있다. 중소기업의 창업이 중소기업의 폐업·도산을 상회하던 추세가 반전된 것이다. 대기업과 중소기업간의 임금격차도 독일에 비하여 일본에서 현저히 크다. 중소기업종사자의 평균급여가 일본에서는 대기업의 57%에 불과했으나 독일에서는 대기업의 90%에 달했다.¹⁴⁾ 그러나 독일에서도 근년에 임금격차의 확대를 우려하고 있으며 伸縮的 分業組織으로 주목되던 이탈리아 섬유공업지역과 독일 기계공업지역에 대한 인식도 변하고 있다.¹⁵⁾ 80년대의 산업성과가 기대에 미치지 못했던 것이다. 중소기업간의 네트워크에 유리할 것으로 기대되던 多品種少量生產에서

14) "Employment in Small and Large Firms: Where Have the Jobs Come from?" in *OECD Employment Outlook 1985*, Paris.

15) 伸縮的 專門化(flexible specialization)에 관해서는 Piore and Sable(1984) 참조.

정보기술을 이용한 생산·마케팅의 혁신으로 대기업이 경쟁우위를 확보하는 사례가 증가하는 등 기술혁신에 의한 경쟁구도와 산업조직의 변화가 중소기업에 유리하게 전개되는 것은 아니다. 규모계층 간 임금격차의 확대에는 중국의 추격과 개도국의 산업화도 주요 요인이 되었으나 근원적 요인은 대기업에 비하여 대다수 중소기업이 기술변화에 대한 적응력이 취약한 것으로 판단된다.

〈表 1〉 製造業의 規模階層別 雇傭比重

(단위 : %)

	5~19인	20~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
獨逸(1985년)	0.9	17.7	19.8	10.5	51.2
이탈리아(1981년)	35.5	23.8	21.1	19.6	—
日 本(1985년)	24.6	30.2	17.0	6.5	21.7

資料 : W. Sengenberger, et al.(eds.), *The Re-emergence of Small Enterprises: Industrial Restructuring in Industrialized Countries*, Geneva: International Institute for Labor Studies, 1990.

〈表 2〉 中小製造業의 中分類產業別 雇傭比重과 生產性

	雇傭比重(%)		生産性	
	1983	1993	1983	1993
31 飲食料品	9.0	7.4	131.4	138.8
32 纖維製品	32.3	25.0	65.9	71.9
33 製材·木製品	3.5	3.9	76.1	83.3
34 紙製品·印刷出版	5.9	6.2	119.6	105.9
35 化學製品	10.7	9.9	173.0	153.0
36 非金屬礦物製品	5.5	5.6	123.8	134.8
37 鐵鋼·非鐵金屬	3.5	3.1	132.3	145.7
38 機械裝備	24.4	36.1	97.2	89.9
39 기타제조업	5.1	2.7	66.0	79.0

註 : 生産性은 1人當 附加價值의 中小製造業 平均에 대한 百分比임.

우리 경제의 企業規模別 雇傭分布는 이탈리아·일본과 유사하여 小企業의 고용비중이 높고 규모계층간 임금격차도 크다. 80년대에 모든 中分類產業에서 중기업(100~299인)의 고용비중은 감소했으나 소기업(5~99인)의 비중이 현저히 증가하여 제조업에서 점하는 중소기업의 고용비중이 증가하였다. 80년대에 규모계층간 生產性隔差도 모든 중분류산업에서 개선되었으나 소기업의 고용비중이 증가하여 중소기업의 평균생산성은 대기업의 48.8%(1983년)에서 45.7%(1993년)로 저하되었다. 中小製造業에서도 소비재(섬유의류·기타제조업)의 고용비중은 감소하고 기계장비(일반기계·전기전자·수송기기·정밀기기)의 고용비중이 증가하였다. 중소제조업에서 섬유의류와 기계장비가 점하는 고용비중은 60%를 상회하지만 중소제조업의 중분류산업 중에서 상대적으로 소기업의 고용비중이 높으며 소기업의 생산성은 상대적으로 낮다.¹⁶⁾ 섬유의류의 생산성격차는 중소제조업 평균생산성의 65.9%(1983년)에서 71.9%(1993

16) 섬유의류와 기계장비는 1993년에 중소제조업의 고용에서 각각 25.0%와 35.7%를 점하였으나 평균생산성이 중소제조업의 평균생산성에 미달하였다. 특히 소기업(99인 이하)의 고용비중이 높으며 소기업의 생산성이 상대적으로 낮다. 중소제조업에서 中分類產業間의 生產性隔差가 80년대에 축소되었으나 여전히 상당한 격차가 있다. 섬유의류, 목제품, 기타제조업, 기계장비 등의 생산성은 중소제조업의 평균에 미달하고 음식료품, 지제품·인쇄출판, 화학제품, 비금속광물제품, 철강·비철금속 등의 생산성이 중소제조업의 평균을 상회하는 隔差構造가 지속되었다. 섬유의류, 목제품, 지제품·인쇄출판, 기타제조업 등에서는 중기업(100~299인)과 300~499인 규모계층의 생산성은 1993년에 500인 이상 규모계층의 생산성에 근접하거나 상회하게 되었다. 이는 中堅企業과 중기업이 환경변화에 대한 적응에서 대기업에 비하여 불리하지 않다는 것을 시사한다. 섬유의류와 기타제조업에서는 300인 이상 규모계층을 포함한 모든 규모계층에서 생산성이 제조업의 평균을 하회하며, 소기업의 생산성도 중분류산업 중에서 가장 낮다. 기계장비제조업에서는 300~499인 규모계층의 생산성도 제조업의 평균에 미달하며 중소기업은 모든 규모계층에서 섬유의류와 기타제조업 이외의 중분류산업에 비하여 생산성이 낮다. 음식료품, 목제품, 지제품·인쇄출판에서는 상위 규모계층의 생산성은 제조업의 평균을 상회하나, 소기업의 생산성은 제조업의 평균에 상당히 미달한다. 화학제품, 비금속광물제품, 철강·비철금속에서는 20~99인 규모계층의 생산성도 제조업의 평균에 근접하였거나 상회하게 되었다. 19인 이하 규모계층의 생산성은 타업종에 비하여 높지만 제조업의 평균에는 상당히 미달한다.

년)로 개선되었다. 동남아·중국 등에 의하여 輸出市場이 잠식되는 가운데 생존을 위한 제품의 差別化, 생산공정의 합리화에 노력하여 생산성이 향상되었고 限界企業이 경쟁과정에서 도태된 것도 섬유의류의 평균생산성을 제고하는 데 기여한 것으로 보인다. 기계장비에서도 생산성격차가 개선되었으나 개선폭이 소기업의 고용비증증가에 의한 평균생산성의 저하를 상쇄하는 정도는 아니어서 중소제조업 평균생산성의 97.2%(1983년)에서 89.9%(1993년)로 저하되었다. 기계장비에서는 대기업과의 생산성격차가 소기업은 물론 중기업과 중견기업에서도 확대되었으며 중소기업은 물론 300~499인 규모계층의 평균생산성도 제조업의 평균생산성에 미달하였다. 대기업이 低附價 공정·부품을 內製에서 外注로 전환하여 수급거래가 확대되고 소기업의 고용비중이 증가한 것으로 보인다. 受給業體(매출액대비 수급거래액의 비중이 80% 이상)의 비율은 1981년의 23.2%에서 1992년에는 63.2%로 증가했다. 대규모 企業集團의 系列社인 中核企業의 高生產性을 감안하면 500인 이상 규모계층에 속하는 대기업의 상당수도 생산성이 300~499인 규모계층의 수준에 근접하였을 것으로 추정된다. 기계장비에서 중소기업의 생산성향상이 상대적으로 부진했던 원인은 부분적으로 생산성향상의 노력을 촉발하는 競爭壓力의 강도가 낮았기 때문인 것으로 보인다. 섬유의류와 달리 기계장비에서는 개도국과의 產業內分業이 확대되지 않았고 중핵기업의 경쟁적 外注管理가 강화되지 않았다. 근년에 개도국과의 產業內分業이 급속히 확대된 섬유의류에서는 선진국 의류시장에서 점유율이 하락하였고 아시아 개도국시장에 대한 직물수출이 고신장을 견지하고 있다. 기계장비에서도 개도국과 產業內分業이 급속히 확대될 것으로 예상된다. 주로 노동집약적 조립공정을 이전하던 日本系 多國籍企業이 근년에 一貫工程을 이전하여 輸出生產基地를 구축하는 등 아시아域內分業을 확대하는 전략으로 전환하였고 이미

〈表 3〉 製造業의 中分類產業 · 規模階層別 雇傭比重(1983, 93)

(단위 : %)

산업	5~19		20~99		100~299		300~499		500 이상	
	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993
31	15	18	25	32	18	23	9	9	33	18
32	8	20	25	39	25	18	8	5	34	17
33	29	42	25	29	12	11	4	3	30	15
34	20	30	33	30	20	19	8	7	19	14
35	8	17	21	30	18	20	8	5	46	28
36	17	20	24	40	26	20	10	6	23	13
37	5	10	20	25	20	18	7	7	48	40
38	9	19	21	29	17	14	8	5	45	34
39	11	33	30	34	32	16	9	5	20	13
製造業	10	20	24	32	21	17	8	6	37	26

註 : 개별 中分類產業의 雇傭에서 점하는 規模階層別 比重임.

〈表 4〉 製造業의 中分類產業 · 規模階層別 生產性隔差(1983, 93)

(단위 : %)

산업	5~19		20~99		100~299		300~499		500 이상	
	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993
31	47	46	67	80	154	174	253	194	338	277
32	37	44	43	49	49	70	63	85	69	74
33	44	48	56	63	62	106	76	111	78	88
34	52	56	65	76	137	112	157	168	200	169
35	56	60	91	101	175	174	177	241	169	275
36	42	67	84	114	111	99	110	126	179	212
37	63	66	72	96	114	142	189	105	281	264
38	49	53	62	65	79	85	79	90	133	153
39	46	50	41	58	48	73	49	70	78	63

註 : 中分類產業 · 規模階層別 1人當 附加價值의 製造業의 平均에 대한 비율임.

中低價 機器의 逆輸入과 汎用部品의 海外調達이 확대되고 있다. 아시아域內分業이 확대되는 추세에 적절히 대비하지 못하면 기계장비에서도 90년대 전반의 섬유의류와 같이 중소기업의 廢業·倒產이 급증할 것이다.

정보화에 의한 生產方式의 변화와 產業組織의 변화, 日本企業의 海外生產戰略에 의한 아시아域內分業의 확대 등으로 인하여 중소기업의 產業調整이 기계장비에서도 급속히 진행될 가능성이 있다. 지식집약화를 위한 戰略經營을 전개하고 知的 經營資源을 기반으로 아시아의 시장과 자원을 적극 활용하는 지식집약형 중소기업의 비중이 증가하고 지식집약형 중소기업을 중심으로 기술혁신네트워크가 발전해야 한다. 지식집약형 중소기업의 비중과 축적된 知的 經營資源에서 일본과 현격한 차이가 있으며 이러한 격차를 축소해 가는 과정에서는 知的 經營資源의 隔差를 專門職의 賃金隔差로 보완하여 일본기업과 경쟁하게 된다. 그러나 장기적으로 知的 經營資源의 격차를 축소하지 못하면 결국 국내에 진출하는 일본기업의 자회사나 아시아에 진출한 일본기업의 자회사에 대한 競爭優位의 확보가 어려워지고 국내시장도 잠식될 것이다. 국내에 진출하는 선진국 중소기업은 고용창출과 기술이전에 기여하지만 국내에 중소기업의 기술혁신네트워크가 형성되어 혁신활동에 유리한 환경이 조성되지 못하면 주로 생산·판매자회사를 운영하며 장기적으로는 생산자회사를 중국 등으로 이전할 것이다.

4. 中小企業의 知識集約化

국내산업의 지식집약화와 세계화는 혁신능력을 지니고 전략경영을 전개하는 지식집약형 중견·중소기업의 비중이 증가하고 기술혁신네트워크에서 중견·중소기업의 역할이 확대됨을 의미한다. 90년

대에 經營資源의 集中化(專門化), 企業規模의 適正化, 전문기능의 상호보완을 위한 네트워크의 형성 등이 진전되어 지식집약형 중견 중소기업이 증가하며 2000년대에 지식집약형 중견·중소기업의 群落(cluster)이 專門機能의 集積과 네트워크의 형성을 통하여 세계 시장에서 경쟁우위를 확보하는 產業地域이 나타날 것이다. 섬유의류, 기타제조업, 일반기계, 정밀기기 등에서 혁신능력(제품개발, 디자인, 공정혁신, 마케팅)을 축적하고 해외생산거점을 확보하여 自社商標의 高價製品을 개발·생산·판매하는 전략경영형 중견·중소기업의 비중이 증가할 것이다. 適所市場의 탐색과 新製品의 개발을 통하여 高收益性을 유지하는 전략경영형 중견·중소기업은 제품 혁신을 위한 연구개발에 경영자원을 집중적으로 투입하면서 비전문 분야의 외부자원을 활용하는 네트워크적 연휴를 강화할 것이며 製品革新에 필요한 기반기술을 획득하기 위하여 대학·연구기관과도 연계를 강화할 것이다. 제품혁신능력의 획득·활용을 위한 국제화도 추진하며 규모상의 제약으로 직접투자보다 現地企業과의 제휴가 주로 활용될 것이다.

국내섬유·의류산업이 高機能·高感性을 지향하는 패션상품 중심의 선진형 生活文化產業으로 발전하려면 高附價·短納期·多品種少量 生產體制가 구축되는 등 시스템산업으로서 총체적 경쟁우위가 배양되어야 한다. 90년대에 OEM 수출의 高附價化 및 섬유수요가 個性化·感性化·短週期化되는 국내시장에서의 差別化競爭을 통하여 핵심역량의 축적과 네트워크의 형성이 가속되며, 2000년대에 해외시장에서 브랜드 이미지를 확립하는 기업이 나타나고, 2010년대에 패션시스템과 하부구조가 구축되어 세계패션산업의 중심지로 부상할 것으로 기대된다. 지식집약화를 통하여 아시아시장에서 競爭優位를 확보하는 중견·중소기업이 다수 출현할 것이다. 특정 지역에 중소기업의 群落이 형성되어 기능이 집적되고 네트워크가

〈表 5〉 國內總生產에서 점하는 纖維·衣類의 比重

(단위 : %)

	韓 國	프랑스	獨 逸	美 國	日 本
1985	4.2	1.7	1.4	1.1	0.8
1988	4.2	1.4	1.3	1.0	0.7
1990	3.2	1.3	1.2	0.9	0.6
1992	2.6	1.2	1.1	0.9	0.6

註 : 독일과 미국은 1991년 수치임.

資料 : U. N., *National Accounts Statistics : Main Aggregates and Detailed Tables*, 1992.

형성될 것이다. 특정지역에 소재, 직물, 염색·가공, 의류 등 전부문의 네트워크가 형성되어 綜合시스템型 산업으로 발전할 것이다. 地域社會가 주체적으로 패션산업의 中樞機能(정보수집·상품기획·디자인·마케팅·신소재개발·공정혁신)을 집적하여 세계패션산업의 중심지로 부상하는 纖維工業地域이 나타날 것이다. 섬유·의류가 세계패션시장에서 경쟁우위를 확보하는 데 성공해도 國內總生產에서 점하는 섬유·의류의 비중은 감소할 것이다.

기술변화가 대기업의 사업영역으로 부적합한 適所市場(niche market)을 창출하고 企業家精神을 지닌 사업자에 의하여 발견된다. 전자·정보기술 등 첨단분야의 기술혁신에 의하여 資本財의 적소시장이 광범위하게 출현하고 있다. 일반기계는 후발국이 육성하기 어려운 분야로서 생산공정의 해외이전에도 한계가 있다.¹⁷⁾ 90년대에 核心力量의 배양을 위하여 戰略的 技術革新에 노력하는 중견

17) 아시아에 진출한 日本企業은 대부분 販賣據點을 운영하며, 노동집약적이거나 勞動環境이 열악한 생산공정이 현지에 이전된다. 국내생산이 유리한 日本機械業界가 아시아에 진출한 동기는 주로 現地市場에서의 販賣支援과 A/S이다. 汎用部品도 대부분이 판매거점이며 주로 대량생산품목이고 자동차·家電의 일본계 현지기업이 수요자이다. 專用部品(鑄造, 프레스, 粉末冶金)의 중견기업이 현지생산거점에서 일본이나 歐美로 수출한다. 아시아에 진출한 전용부품은 대부분 원가절감이 요구되거나 노동환경이 열악한 공정이다. 현지의 기술·기능수준이 낮아서 고품질 부품은 現地調達比率을 제고하는 데 한계가 있다. 資材의 현지조달에서 원가절감을 위하여 共同化를 추진하기도 한다.

· 중소기업이 증가하며, 2000년대에 자체기술에 의한 고유모델의 개발·개량으로 경쟁우위를 확보하는 중견·중소기업이 증가하고 자율적 협력체제도 형성될 것이다. 產學研 共同研究開發事業으로 기반기술이 축적되고 대기업에 의한 시스템기술도 확립되어 2010년대에는 機械工業의 中樞機能(기반기술, 설계기술, 엔지니어링, 정밀가공기술)이 집적되고 네트워크도 형성되어 신축적 분업과 공동학습으로 세계시장의 기술혁신을 선도하는 機械工業地域이 나타날 것이다. 기계공업지역에는 첨단기계의 機械要素, 특수소재의 超精密加工, 試製品의 제작 등을 담당하는 중소기업의 네트워크가 형성되고 연구개발수탁기업, 소프트웨어 하우스, 시스템 하우스, 研究開發支援센터 등 지원기능도 집적될 것이며 네트워크의 공동학습에 기여하는 外國企業도 유치될 것이다. 아시아시장을 기반으로 급속히 성장하는 중견·중소기업이 기계공업지역에서 출현할 것이다.

국내자동차산업의 1次部品企業도 承認圖業體로 이행하고 있다.¹⁸⁾ 일차부품기업이 승인도업체로 大型化·專門化되면서 中核企業과의 관계가 네트워크關係로 발전할 것이다. 그러나 90년대에는 적정규모에 미달하고 기술력이 취약한 1次部品企業을 승인도업체로 육성하기 위하여 중핵기업이 지원을 확대하는 동시에 少數精銳化(전문화·대형화)하기 위한 競爭的 外注管理를 강화할 것이다. 승인도업

18) 대다수 일차부품기업은 新車種開發에 참여하여 中核企業이 제시하는 기본사양에 마추어 부품을 자체적으로 개발·설계하는 기술능력이 부족하다. 중핵기업에 기술자(guest engineer)를 파견하여 중핵기업의 기술지원하에 新車種의 部品을 개발·설계하는 단계에 있다. 정밀가공, 생산성, 불량률, 품질안정 등에서도 일본부품기업과 상당한 차이가 있다. 중핵기업은 일본의 承認圖業體와 대등한 기술수준에 도달하도록 일차부품기업의 대형화·전문화를 추진하고 있다. 金型·治具는 內製比率이 상당히 높다. 外注業體는 CAD/CAM 사용과 trial에서 일본기업과 상당한 차이가 있으며, 규모상의 제약으로 기술개발과 설비투자도 미흡하다. 機械設備은 外注比率이 낮다. 기계설비공급업체는 중핵기업이 제시하는 기본사양에 마추어 자체적으로 설계도를 작성하는 수준에 도달했으나 가공기계·치구·운반설비 등을 종합적으로 구성하는 시스템 설계능력이 취약하여 수출이 가능한 단계는 아니다.

체로 성장하는 부품기업 중에 아시아시장을 기반으로 급속히 성장하는 기업이 출현할 것이다. 국내부품업계의 대기업은 독자적 부품 기술의 확보를 위하여 기술연구소를 설립하고 연구개발투자를 확대하고 있으며 근년에 연구개발성과도 나타나고 있다. 국내부품업계는 93년말에 아시아지역에 10개 생산거점을 확보하였다. 중핵기업의 요청으로 동반진출하거나 비용절감을 위하여 독자적으로 진출한 것이다. 아시아진출은 수송비의 비중이 높은 重量部品에서 시작하여 엔진주변부품, 전장품 등으로 확대될 것이다.

家電·컴퓨터를 주력제품으로 성장해 온 전자산업은 2000년대에 성숙기로 이행하며 電子部品의 부가가치도 감소할 것이다. 전자부품을 개발·생산하는 중소기업은 첨단부품의 개발보다 잔존하는 適所市場에서 差別化와 海外生產을 통하여 부가가치를 증대하고 이익을 확보해야 한다. 標準化의 이점을 살리면서 동시에 고객의 요구를 반영하는 차별화(前工程은 동일하며 後工程에서 고객의 요구를 반영하여 품목수를 증가), 차별화를 위한 기계설비의 자체적 개량, 종업원의 多職務化 등을 통하여 생산효율을 향상시키고, 適時에 適量을 생산하는 체제를 구축하여 재고를 압축해야 한다. 납기단축과 서비스의 부가가치화도 성숙형 전자부품기업의 유효한 전략이다. 中核企業에 대한 의존을 줄이고 품목·분야를 재평가하여 사업영역을 재조정해야 한다. 아시아市場에서 日本企業과 경쟁하려면 현지에서 一貫生產에 의하여 부가가치를 창출하는 체제로 이행해야 한다. 일본부품업계는 중핵기업의 요청으로 기능집약적 부품이나 노하우蓄積型 부품도 현지로 이전하고 있다. 중핵기업이 현지에서 多品種少量生產으로 이행하면서 부품기업도 發注의 小ロット化로 인한 생산효율의 저하에 대처(설계의 표준화, 준비작업을 감소시키는 부품설계, 部材의 공통화)하고 있다.

국내산업의 지식집약화가 진전되면서 海外生產의 비중이 증가하

고 輸出伸張은 문화되어 제조업의 雇傭創出이 감소할 것이다. 서비스 중심의 内需主導型 성장으로 고용이 창출되며, 内需市場에서 중소기업의 고성장이 가능한 새로운 有望業種이 출현한다. 環境事業도 유망업종이다. 大型裝置(都市쓰레기處理裝置)는 대기업의 사업분야이나 중견·중소기업도 中小工場에 小型裝置를 공급하며, 廢棄物處理나 再生資源流通은 시장규모는 확대되지만 폐기물의 종류와排出量이 다양하여 중견·중소기업의 사업분야가 된다. 멀티미디어 환경이 조성되면 對話型 高畫質 畫像技術을 이용하는 소프트웨어(게임, 음악, 교육, 영화)의 제작이 성장분야가 된다. 소프트웨어, 서비스 등의 創作에서는 개인의 創意性과 이를 종합하는 編輯機能의 효율화가 요구된다. 조직이나 자본의 규모보다 개인간의 유기적 결합이 적시에 적절히 이루어지는 조직특성이 경쟁우위를 결정하므로 중견·중소기업에 유리하다. 소비자의 個性·感性에 의하여 수요가 결정되어 다종다양한 신상품이 출현하는 멀티미디어 정보·소프트웨어의 流通은 연쇄점에 유리한 價格破壞보다 고객지향의 고품질 상품에 관한 전문지식, 고객의 속성에 관한 정보수집, 고객에 대한 서비스(諮詢 등)가 경쟁우위를 결정하므로 遷所市場에서 顧客關係를 구축하는 중견·중소기업에 유리하다. 멀티미디어 소프트웨어의 유통이 通信네트워크型으로 이행하지만 통신네트워크를 통하여 제공되기 어려운 社會性의 요소가 가미되는 施設店鋪型 분야는 중견·중소기업에 유리하다. 이러한 경향은 멀티미디어 정보·소프트웨어의 유통만이 아니라 소비재유통업 전반에 적용되는 것이다. 소비자지향의 流通構造로 이행하면서 중견·중소기업의 역할이 증대하는 것은 雇傭創出을 위해서도 중요하다. 제조업의 지식집약화는 生產職의 고용비중은 감소하고 專門職(知識勞動)의 고용비중이 증가하는 제조업의 서비스화를 의미한다. 핵심역량의 구성요소가 아닌 전문직의 서비스는 외부에서 조달하는 경향이 확산되면서 기업

서비스(研究開發受託, 엔지니어링·컨설팅, 컴퓨터설비자문, 자료처리, 데이터베이스, 소프트웨어 하우스, 시스템 하우스, 시험·검사·분석, 非破壞檢查, 마케팅·컨설팅, 市場調查, 信用調查, 經營諮詢, 廣告代行, 패션디자인, 商品展示, 행사대행, 人材派遣, 건물관리대행, 환경관련서비스 등)에서도 중견·중소기업이 증가할 것이다.

IV. 中小企業支援의 效率化

중소기업의 지식집약화에 관한 前章의 논의는 선진국과의 기술격차를 축소해 가는 중소기업의 技術軌跡(technological trajectory)을 기술한 것으로 예측이나 전망은 아니다.¹⁹⁾ 한국경제가 지향하는 중소기업의 未來像이나 한국경제가 先進圈에 진입하기 위한 필요조건으로 이해할 수 있다. 현재의 중소기업실태를 감안하면 중소기업의 기술능력이 선진국 수준으로 수렴하는 것을 낙관하기 어렵다. 본장에서는 중소기업실태를 정태적으로 파악하기보다 진화론적 관점에서 중소기업의 기술개발에 관한 근년의 변화추이에 주목하고 중소기업의 지식집약화를 실현하기 위한 필수조건인 지역혁신체제의 구축에 관하여 논의한다.

技術開發實態에 관한 調查資料를 보면 기술개발에 적극 투자하는 중소기업의 비중이 선진국에 비하여 현저히 낮으며, 기술개발에 적극 투자하는 중소기업의 대다수가 環境對應型이거나 受給企業型이며 극히 일부가 戰略經營型인 것으로 추정된다. 이러한 중소기업의 기술개발특성이 기술인력의 확보가 어려운 근본원인으로 보인다.

19) technological trajectory는 Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg, and Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, 1988 참조.

대다수의 중소기업이 기술인력이 절대적으로 부족하며, 특히 대기업 기술자와 대등한 기술능력(제품설계·공정설계·연구개발)을 지닌 유능한 기술인력을 확보하기 어렵다고 고충을 토로한다. 이러한 사정은 전반적인 기술인력의 공급부족을 반영하기도 하지만, 기술자의 입장에서 보면 불투명한 중소기업의 장래성과 지식·기술을 습득하기 어려운 중소기업의 職務環境에 문제가 있는 것이다. 中小企業技術實態調查資料(1993년)에 의하면 기술개발에 투자하는 중소기업은 7.7%(5,645개사), 기술개발투자액은 매출액의 0.42%, 研究職 社員은 중소기업 종사자의 1.9%에 불과하다. 1993년에 대학·전문대 졸업자가 연구직의 74.2%를 점했고 박사·석사는 6.6%에 불과했으며 高卒 이하도 19.3%나 되었다. 高學歷 연구인력의 공급부족도 원인이지만 당면한 기술적 문제의 해결에 치중하는 대다수 중소기업의 기술개발특성이 고학력 연구인력을 확보하기 어려운 근본원인으로 판단된다. 『產業技術白書』(1994)에 의하면 중소기업 附設研究所는 1,113개소이며 부설연구소를 설립한 중소기업에서 技術開發準備金을 적립하는 중소기업은 250개사에 불과하였다. 기술집약형 중소기업(3,000개사)의 기술개발동향에 관한 科學技術政策管理研究所의 조사자료(1993년)에 의하면 賣出額의 6.1%가 기술개발에 투자되었고 研究職 社員의 비율도 6.1%에 달하였다. 그러나 전문적 지식·기술이 요구되는 신제품개발보다 제품개량·공정개선에 치중하는 것으로 보인다. 기술변화에 대한 적응에서 自體開發을 중시하지만 자체개발은 新技術의 개발이 아니라 기존기술의 개량·응용이며 국내 최초로 개발된 기술도 대부분 세계시장에서는成長期 後期나 成熟期의 기술인 것으로 보인다.²⁰⁾

20) 技術開發課題에서 신제품의 개발이 22.1%, 제품설계가 11.6%, 부품·소재개발이 6.2%, 기계설비와 공정의 개선이 33.0%, 종업원 기술수준의 향상이 16.8%를 점했다. 당면한 기술적 문제의 해결을 위한 기술인력을 선호하여, 신제품개발에 필요한 專門研究人力(22.0%)보다 생산방식의 변화에 대응하는

고학력 연구인력을 확보하고 製品革新을 위하여 研究開發에 투자하는 戰略經營型 중소기업의 비중이 낮은 것은 국내산업의 발전단계를 반영하는 것이며, 80년대 후반에 전략경영형 중소기업이 증가하기 시작한 것으로 추정된다. 국내산업의 지식집약화가 진행되고 科學技術下部構造가 확충되면서 기술창업의 胚胎組織이 양적·질적으로 확충되고 技術革新네트워크가 발전하여 기술혁신에 유리한 환경이 조성되면 전략경영형 중소기업의 비중이 크게 증가할 것으로 예상된다.²¹⁾ 근년에 설립된 중소기업이 기술개발투자에 적극적이며 보유하는 핵심기술도 근년에 개발된 것이다.²²⁾ 아시아 域內分業의 확대로 경쟁압력이 가중되면서 환경대응형·수급기업형에서 전략경영형으로 변신을 시도하는 중소기업이 증가하고 技術革新네트워크가 강화되어 성공사례도 증가할 것이다. 전략경영형으로 변신하려면 기술능력의 배양을 위한 장기간의 일관된 노력이 요구된다. 기술변화를 예측하고 현재의 기술능력을 감안하여 기술변화에 적응하기 위한 技術開發戰略를 수립해야 한다. 유능한 기술인력을 확보하려면 장기비전을 제시하고 기술개발과제의 수행을 통하여 연구개발능력을 배양하는 職務環境을 조성하는 것이 선결요건이다. 사업자가 기술개발을 촉진하는 기업문화의 정착에 노력해야 한다. 경영자원의 제약에도 불구하고 기술인력의 自己啓發을 유도·권장하며 기술인력의 처우를 개선하고 기술개발투자를 견지하는 장기적

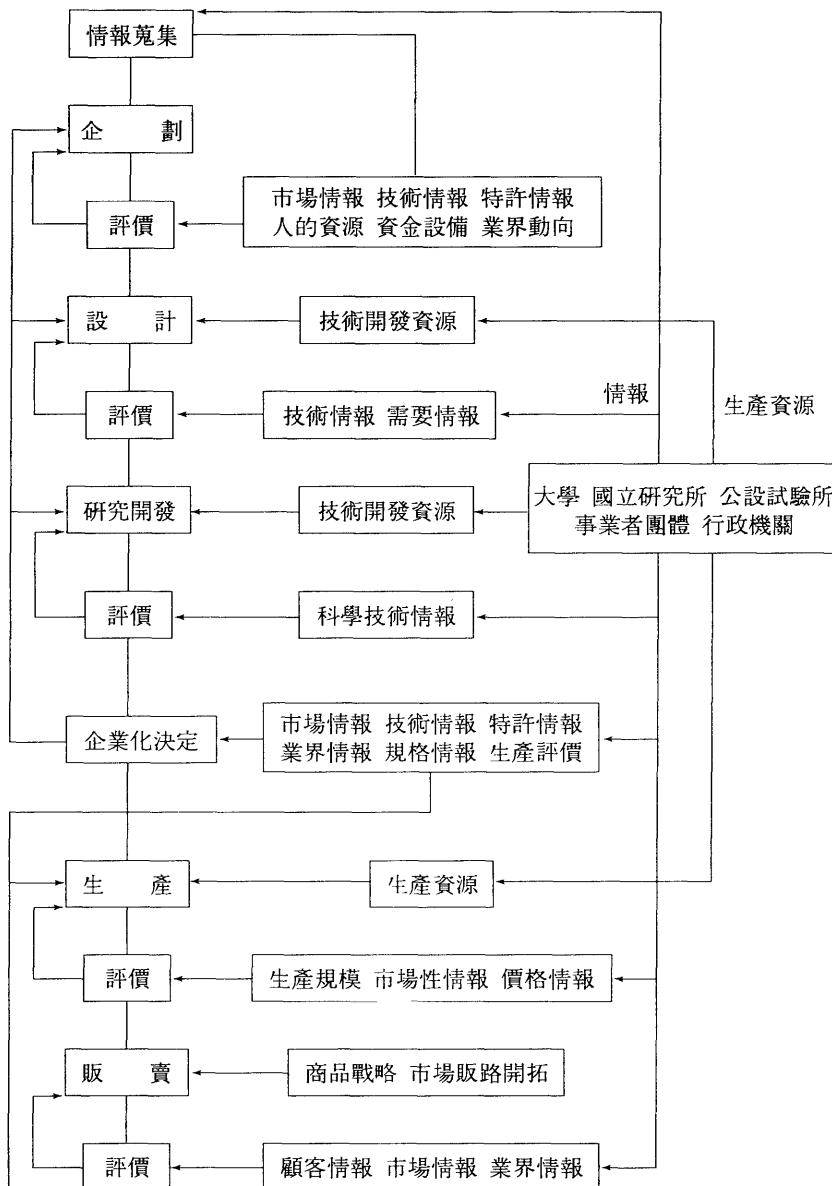
다양한 기술·기능을 습득한 多經驗 技術者(40.2%)와 도입기술의 소화·개량을 위한 기술인력(23.0%)이 대부분을 점하고 있다. 金宣根(1994) 참조.

- 21) 中核企業이나 지식집약형 중견·중소기업에서 기술혁신에 필요한 專門知識과 경험을 축적하고 企業家精神이 투철한 青·壯年層 중심으로 新技術創業이 증가할 것이다. 그러나 대학·연구기관에서 파생되어 尖端技術의 企業化로 단기간에 고성장을 실현하는 美國型 벤처企業은 제한적일 것이다. 朴埜卿(1995) 참조.
- 22) 매출액 대비 技術開發投資比率이 80년대 후반에 설립된 기업은 7.5%, 90년대 전반에 설립된 기업은 11.8%이며, 社歷에 비례하여 근년에 개발된 核心技術의 비중이 저하한다. 金宣根(1994) 참조.

시야의 경영관리가 필요하다. 기술인력이 새로운 지식·기술·노하우를 습득하는 다양한 기회를 부여해야 한다. 社內 技術人力이 제품개발을 주도하지만 다양한 분야의 연구조직이나 전문가와 긴밀히 접촉하면서 기술정보를 획득하고 技術諮詢을 적극적으로 활용하는 것이 중요하다. 製品開發의 效率性을 제고하기 위하여 非專門分野의 지식·기술은 자체개발에 집착하지 않고 外部資源을 활용하는 지혜가 필요하다(圖 1 참조).

技術의 融合化에 대응하는 네트워크적 連携와 핵심적 基盤技術의 확보를 위한 共同研究開發事業이 확대되고 시장동향과 기술동향에 관한 정보수집에서 事業者團體의 역할이 강화되어야 한다. 기술의 複合화와 異業種進入으로 인하여 목표시장의 고객요구를 충족시키는 제품개발에서 範圍의 經濟를 실현하는 異業種交流와 공동개발사업이 중요해지고 있다. 戰略經營型 중소기업 중심의 產業技術研究組合이 핵심적 기반기술의 확보를 위한 공동연구개발사업을 추진하고, 대학과 연구기관의 참여를 통하여 개별기업이 보유하기 어려운 기반기술분야의 專門研究人力을 공동으로 확보한다. 산업기술연구조합은 65개(1993년말)이며 847개 중소기업이 참여하고 있으나 대다수가 업적이 부진하여 활성화가 요구된다. 협소한 국내시장이 적정규모에 미달하는 다수의 중소기업에 의하여 분할되어 기술변화에 대한 적응력이 취약한 업종에서는 事業者團體의 역할과 產業技術研究組合의 결성을 기대하기 어렵다. 이러한 업종에서는 품목별·기업별 기술개발지원이 기업경영이나 輸入代替의 단기성과에는 기여하겠지만 기술변화에 적응하고 輸出產業으로 성장하는 기술능력의 측면에는 기여하기 어렵다. 自律的 構造改善을 위한 組織化를 유도하고 주로 기술력강화를 위한 공동노력을 지원하는 방향으로 誘因體系를 개편해야 한다. 특정지역에 集團化시키고 地域大學의 技術支援센터를 지원하거나 산업기술연구조합을 활성화시키며, 規模

[圖 1] 中小企業の技術開発過程



資料：中小企業事業團、「中小製造業の技術活動に関する實態調査」，1983. 3.

의 適正化를 위한 合併과 자율적 구조개선을 위한 組織化를 조건으로 기술력강화를 위한 공동노력을 지원하고 성과를 기준으로 政府支援을 差等化한다.

주요산업의 생산기반과 혁신기능의 집적이 빈약한 地域經濟를 활성화하는 핵심과제는 首都圈에 집중된 주요산업의 혁신기능을 유치하는 것이다. 중앙정부가 지역균형발전을 위하여 產業技術下部構造의 확충을 지원하고 국가연구개발사업의 운영을 개선하며²³⁾ 地方政府도 다양한 誘因을 제공하지만 주요산업의 中核企業이 혁신기능의 지방이전을 추진하도록 유도하기에는 불충분하다. 수도권과 대등한 立地條件을 조성하기 어려운 것이다. 지방정부가 地域產業의 構造改善을 위하여 주요산업의 유치에 노력하지만 주요산업의 중핵기업은 주로 생산기능의 지방이전을 추진할 것이다. 그러나 生產基地로 기능하는 지역산업은 환경변화에 적응하는 혁신능력이 취약하여 성장을 지속하기 어려우며 자체적으로 費用優位를 유지하는 기술능력도 취약하여 장기적으로 地域經濟의 활성화에 기여하기 어렵다. 地域革新體制(*regional innovation system*)의 구축을 통하여 중핵기업의 혁신기능을 주변기능에서 중추기능으로 단계적으로 유치하는 전략이 요구되며, 협력업체를 집단화하여 기술능력의 배양을 지원하고 네트워크의 형성을 촉진하는 것이 주변기능을 유치하는 효과적인 방안이다. 중핵기업의 신제품개발에 참여하는 협력업체 중심의 네트워크에서 시작하여 기계공업지역으로서 혁신기능을 집적하기 위한 중견·중소기업의 네트워크를 확장해 가는 것이다. 중견·중소기업의 전문기능 중심으로 지역혁신체제가 구축되면서 중핵기업의 혁신기능이 부분적으로 입지하기 시작하여 단계적으로 확대될 것이다.

中小企業은 地域革新體制에서 다양한 革新機能을 수행한다. 中小

23) 通商產業部(1995), 科學技術處(1996) 참조.

企業支援에서도 혁신기능의 집적과 네트워크의 형성을 촉진하는 기술혁신정책의 시스템적 시각에서 效率性이 검토되어야 한다. 地域產業의 構造改善과 革新能力의 배양을 위한 長期戰略이 수립되고 이에 근거하여 혁신기능의 집적과 네트워크의 형성을 촉진하는 中小企業支援體制가 강구되어야 한다. 네트워크의 革新性은 참여기업의 혁신능력에 의하여 결정된다. 중소기업이 참여하는 네트워크의 혁신성은 특히 사업자의 경영자세와 지적능력에 의하여 좌우된다. 네트워크를 적극 활용하려는 중소기업은 대다수가 자체적으로 혁신능력을 보유하며 전략적 기술혁신을 추진하는 중소기업이다. 그러나 이러한 技術革新型 中小企業은 소수에 불과하다. OECD 국가는 가치관과 문화의 현격한 차이로 인하여 중소기업과 대학·연구기관의 의사소통이 어려운 것은 당연하며, 과학기술정보의 이전에서 중소기업 사업자와의 긴밀한 접촉, 특히 신뢰관계가 중요하다는 인식이다. OECD 국가에서도 기술혁신형 중소기업은 소수에 불과하며, 대다수 중소기업은 대학·연구기관이 이전하는 과학기술정보가 유용한 기술혁신과제를 추진하는 혁신능력이 부족하고 대학이나 연구기관이 이전하는 기술정보도 중소기업의 특수한 기술수요를 충족하지 못하는 것으로 평가되고 있다. 기술정보를 조사·평가·이용하는 중소기업의 능력을 강화시키는 지원사업과 기술의 연구·개발·이전·확산을 체계적으로 연결하기 위한 지원사업(교육훈련, 정보제공, 자금지원, 기술관리자문)을 활용하는 중소기업도 소수에 불과하다.²⁴⁾ 대다수의 중소기업이 기술정보의 획득에서 공식적 네트워크(대학·시험연구기관·기술자문회사)보다는 비공식적 네트워크(설비공급업체·부품공급업체·수요업체·전시회)를 통한 개인적 접촉에 의존하고 있다. 다양한 중개기관과 지원사업이 도입·

24) 中小企業의 技術革新에 대한 支援事業의 실태와 평가에 관해서는 OECD (1993, pp. 67~78) 및 OECD(1995) 참조.

시행된 이후 객관적 평가가 가능한 충분한 경험과 지식이 축적된 것은 아니며²⁵⁾ 다양한 지원기관과 지원사업 자체의 효율성이 경험과 지식의 축적을 통하여 개선될 것으로 기대하고 있다. 혁신활동의 상승효과를 증폭시키는 네트워크의 경제성은 참여자간의 상호작용이 장기간 지속되면서 가속적으로 향상되므로 중소기업의 네트워크와 연계하여 과학기술정보를 창출·이전하는 OECD 국가의 지원정책은 시간이 경과하면서 실효성이 현저히 개선될 것으로 예상된다.

국내에서도 通商產業部와 科學技術處가 기술혁신정책의 지역화를 시도하고 있다. 산학연 공동연구기반사업에 의하여 연구기반과 산업기반을 고려하여 지역별로 다양한 유형의 산학연 공동연구기반이 구축될 계획이다.²⁶⁾ 그러나 지역기술혁신체제를 구축하기 위한 여건은 상당히 불리하다. 선진국에 비하여 지역대학·시험연구기관의 기능도 절대열위에 있지만²⁷⁾ 네트워크의 형성을 주도하는 기술

25) 國家研究開發事業의 評價에 관해서는 OECD(1995) 참조.

26) 지역에 산학연 공동연구기반을 확충하는 通商產業部의 計劃(案)에 의하면, 지역대학이 주도(대학은 부지를 제공하고 산업체가 연구소를 신축)하여 수요자 위주의 共同研究團地를 조성하며 地自體와 중앙정부가 研究機資材의 확충과 주요사업을 지원한다. 산학연 네트워크에 협회·단체·조합 등을 참여시켜 技術下部構造로 활용한다. 11개 지방공업기술원의 地域協同技術支援센터가 기술적 협력을 제공한다. ① 대구·경북 테크노센터, 부산·경남 테크노센터, 광주·전남 테크노센터 등 3개 產學共同研究센터(TIC의 성격을 지니며 지역별로 특정업종에 특화하도록 유도)를 시범적으로 설치하고(1997년) 전국으로 확대한다(2000년). ② 주요대학과 지자체가 추진하는 테크노파크造成事業의 타당성을 검토하여 시범적으로 2~3개 사업(영남지역, 천안지역, 서해안지역)을 지원(國公立研究機關의 이전, 共同研究施設)하며 2000년까지 연구기능과 산업기반이 충분한 지역을 대상으로 지원을 확대하며, 7개 地方科學技術團地造成計劃과 연계 추진한다. 외국기업의 R&D기능을 유치하기 위한 유인도 제공한다. ③ 테크노파크 등 규모가 큰 단지의 조성을 위하여 產學共同研究事業, 創業保育事業 등에 대한 지원을 확대한다. 通商產業部(1995) 참조.

27) 미국에서 80년대에 설립되기 시작한 University-Industry Research Center (UIRC)는 현재 1,000여개에 달하며, 일본에서는 테크노폴리스법(1983년), 민자유치를 위한 民活法(1986년), 頭腦立地法(1988년) 등 법적기반이 정비된 이후 1988~94년간에 70개 과학기술단지가 조성되었고 41개소가 조성될 계획이다. 독일에서는 1983년에 베를린 이노베이션센터가 설립된 이후 10년간 160개의 이노베이션센터가 설립되어 2,900개 기업이 입주하여 2만2,300명을 고용하고 있다.

집약형 중소기업의 비중이 선진국에 비하여 현저히 작으며 OECD 국가에 비하여 지식집약도가 낮은 중소기업의 기술개발도 產學研協同의 活性化에 불리한 요인이다.²⁸⁾ 자원배분에 관한 地域社會의 葛藤, 전략수립과 시책운용에 필요한 전문인력과 協議機制의 미비, 취약한 산업기반과 혁신능력 등 지역기술혁신체제의 구축에 불리한 여건을 극복하는 지혜와 指導力이 요구된다. 產業調整에 수반하는 地域社會의 葛藤이 심화되어 지역산업의 구조개선이 지체되면 지역 경제의 활력이 저하되고 지역기술혁신체제의 구축을 위한 장기투자도 위축된다. 이러한 지역사회의 갈등을 완화시키는 經濟理念을 공유하기 위하여 지역사회의 구성원이 적극 참여해야 한다. 환경변화에 대응하기 위한 地域產業의 適應과 調整을 중시하고 산업조정의 고통을 합리적으로 분담하는 성숙한 공동체의식이 요구된다. 공동체의식을 기반으로 지역사회가 정보를 공유하고 시각차이를 해소하며 합의를 도출하는 協議機制가 발전되어야 한다. 지역사회의 多元的 利害關係를 조정하는 민간단체간의 協助行動과 共同責任이 강조되고 地域政府는 지역경제의 발전을 위하여 민간단체와 긴밀하게 협의하여야 한다. 지역산업을 국제경쟁에 적응시키기 위한 정책의 결정과 운용에서 지역산업단체, 지역금융기관, 지역교육·훈련기관, 지역노동단체 등과 긴밀히 협의하여야 한다. 이러한 지역단체들은 地域革新體制의 구축, 지역산업의 지식집약화에 필요한 人材養成, 산업기술하부구조의 확충과 효율적 운영 등에서 주도적 역할을 담당해야 한다. 공동체의식을 기반으로 내발적 지역발전을 위하여 경쟁과 협력의 조화를 실현하는 地域社會의 規範과 文化的 형성에서도 주도적 역할을 담당해야 한다. 이러한 노력이 미흡한 지역

28) 제조업 취업자 중에서 專門技術職이 점하는 비중은 5.6%(1991년)이며, 독일(10.2%, 1986년)과 미국(11.8%, 1989년)보다 현저히 낮다. 기술개발에 투자하는 중소기업은 7.7%(5,645개사)이며, 독일(제조업 중소기업의 1/3, 2만 5,000여사가 기술개발에 투자)에 비하여 현저히 적다.

사회는 東北亞의 中心都市로 발전하기 위한 中樞機能의 集積에 성공하기 어렵다. 지속적 기술혁신이 가능한 중추기능의 집적과 네트워크의 형성에 실패하는 지역은 단순한 生產基地로서 기능하는 周邊地域에 머물게 되며, 內發的 發展動因이 결여되어 있어 외부환경이 급격히 변화하는 시기에 지역경제가 쇠락할 위험을 안게 된다.

지역사회가 地域經濟의 비전을 실현하기 위한 技術革新政策을 수립·시행하는 것이다. 장기간의 대규모 투자가 요구되는 핵심적 기반기술의 개발은 國家研究開發事業이나 다수의 지역이 참여하는 컨소시엄의 사업으로 추진되지만, 地域產業의 革新能力을 배양하는 연구개발사업은 지역에서 추진되어야 실효성이 확보된다. 혁신현장에 밀착된 지역의 專門家集團이 지역경제의 비전과 지역의 특수성을 고려하여 연구개발사업을 전략적으로 기획하고 효율적으로 추진할 수 있으며, 이러한 사업의 기획·추진과정에 참여하는 지역대학, 지역연구기관, 지역단체 등이 協議體를 구성하여 정보공유와 공동학습의 경험을 축적함으로써 지역기술혁신체제의 형성이 촉진되고 競爭과 協力의 調和를 통하여 기술혁신을 가속시키는 地域社會의 規範과 文化가 정착되는 것이다. 地域研究開發事業은 國家財政에서 부분적으로 지원되지만, 지역사회가 분담하는 비중이 충분하지 못하면 지역대학이나 지역연구기관이 지역산업의 기술수요를 외면하는 위험이 증대한다. 반면에 地域產業의 부담이 과중하고 지역산업이 단기이익에 집착하면 기술혁신활동이 쇠퇴하고, 특히 지역경제의 장기발전을 위한 혁신능력의 배양에 실패할 위험이 증가한다. 지역연구개발사업에 대한 지원에서 중앙정부는 투명하고 합리적인 기준을 제시하고 지역의 혁신성과에 따라 지원을 차등화하는 競爭原理를 도입하게 되므로, 研究資源의 배분에서 지역간의 경쟁이 강화되고 地域社會의 力量이 地域經濟의 長期位相을 결정할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◇

- 金宣根, 「技術集約型 中小企業의 技術開發活動 特性과 技術人力 現況」, 『科學技術動向』, 1994. 8.
- 科學技術處, 『地域特化研究開發事業의 效率적 추진을 위한企劃調查研究』, 1996. 3.
- 朴俊卿, 『機械工業長期發展戰略과 支援施策改善方向』, 政策報告書 94-09, 韓國開發研究院, 1993.
- 朴俊卿·金政鎬, 「2010年 產業構造의 展望」, 『韓國開發研究』, 第17卷 第1號, 韓國開發研究院, 1995.
- 朴俊卿, 「高成長中小企業과 中小企業投資」, 『中小企業發展과 벤처 캐피탈의 活性化』, 韓國開發研究院, 1995.
- 通商產業部, 『產業技術下部構造 擴充 5個年計劃(案)』, 1995.
- 淺沼萬里, 「日本におけるメーカーとサプライヤーとの關係」, 『經濟論叢』, 第145卷 第1·2號, 1990.
- 池田正孝, 「自動車産業における開発ネットワークの新展開」, 『經濟學論纂』, 中央大學, 第33卷 第1·2合併號, 1992. 3.
- Archibugi, D. and J. Michie, "The Globalization of Technology: A New Taxonomy," *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 19, No. 1, 1995, pp. 121~140.
- Bianchi, P. and N. Bellini, "Public Policies for Local Networks of Innovators," *Research Policy* 20, 1991.
- Casson, M. (ed.), *Global Research Strategy and International Competitiveness*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.

- DeBresson, C. and F. Amesse, "Networks of Innovators: A Review and Introduction to the Issues," *Research Policy* 20, 1991.
- Foray, D., "The Secrets of Industry Are in the Air: Industrial Cooperation and the Organizational Dynamics of the Innovative Firm," *Research Policy* 20, 1991.
- Freeman, C., "Networks of Innovators: A Synthesis of Research Issues," *Research Policy* 20, 1991.
- Granstrand, O., H. Håkanson, and S. Sjölander(eds.), *Technology Management and International Business: Internationalization of R&D and Technology*, Chichester, Wiley, 1992.
- Harrigel, G., "Industrial Order and the Politics of Industrial Change," in P. J. Katzenstein(ed.), *Industry and Politics in West Germany*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.
- , "Large Firms, Small Firms and the Governance of Flexible Specialization: Baden Württemberg and the Socialization of Risk," in B. Kogut(ed.), *Country Competitiveness: Technology and the Organizing of Work*, New York: Oxford University Press, 1993.
- Harrison, B., "Industrial Districts: Old Wine in New Bottles," *Regional Studies*, Vol. 26, No. 5, 1992.
- Howells, J., "The Internationalization of R&D and the Development of Global Research Networks," *Regional Studies*, Vol. 24, No. 6, 1990.
- Link, A. and G. Tassey, *Cooperative Research and Development*:

- The *Industry-University-Government Relationship*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1989.
- Lundvall, B., *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive learning*, London: Pinter Publishers, 1992.
- Meyer-Krahmer, F., *Science and Technology in the Federal Republic of Germany*, Longman: London, 1990.
- Nelson, R. R.(ed.), *National Innovation System: A Comparative Analysis*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1992.
- Nooteboom, B., C. Coehoorn and Ad van der Zwaan, "The Purpose and Effectiveness of Technology Transfer to Small Business," School of Management and Organization, Groningen University, 1992.
- OECD, *Small and Medium-sized Enterprises: Technology and Competitiveness*, 1993.
- , *Best Practice Policies for Small and Medium-sized Enterprises*, 1995.
- Patel, P., "Localized Production of Technology for Global Market," *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 19, No. 1, 1995, pp. 141~153.
- Pavitt, K., "Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory," *Research Policy* 13, 1984, pp. 343~373.
- Piore, M. and C. Sable, *The Second Industrial Divide*, Basic Books, Inc., Publishers: New York, 1984.
- Prahalad, C. K. and G. Hamel, "The Core Competence of the

- Corporation," *Harvard Business Review*, May-June 1990.
- Sengenberger, W., G. Loveman, and M. Piore, *The Re-emergence of Small Enterprises: Industrial Restructuring in Industrialized Countries*, Geneva: International Institute for Labor Studies, 1990.
- Stalk, G., P. Evans, and L. E. Shulman, "Competing on Capabilities: The New Rules of Corporate Strategy," *Harvard Business Review*, March-April 1992.
- Tassey, C., *Technology Infrastructure and Competitive Position*, Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1992.

〈附錄〉中小企業의 人力問題와 金融問題

1. 中小企業의 人力問題

중소기업의 인력문제는 生產職에서도 심각하다. 人力不足率이 대기업보다 현저히 높고, 특히 技術人力과 有資格 技能人力의 비중이 현저히 낮다. 선진국에 비하면 기술인력과 유자격 기능인력의 비중이 제조업 전반에서 현저히 낮으나, 중소기업에서는 기술변화에 적응하기 어려울 정도로 부족한 것이 문제이다. 중기업에서도 技術人力과 有資格 技能人力의 비중이 낮으면서도 不足率이 높은 것은 극히 일부가 戰略經營型이며 대다수는 環境對應型·受給企業型이라는 것을 시사한다. 소기업에서 기술인력과 유자격 기능인력의 비중이 작고 부족률이 높은 것은 소기업도 전략경영형과 환경대응형이 있으나 중기업에 비하여 비중이 현저히 작다는 것을 시사한다. 아시아 域內分業이 확대되는 추세를 감안하면 중소기업 인력문제의 심각성은 無資格 技能人力의 부족이 아니라 일본과의 기술격차를 축소하는 기술개발(제품혁신·제품개량·공정혁신·공정개량·정밀가공)에서 主役을 담당하는 技術人力과 中間技術人力(유자격 기능인력의 일부)이 부족한 것이다. 기술격차의 축소에 실패하면 무자격 기능인력의 고용도 감소한다.

제조업의 경쟁우위를 확보하려면 就業構造의 質的變化에 주목해야 한다. 취업구조의 질적변화는 製造業의 서비스화와 技能의 技術化로 집약된다. 제조업의 서비스화는 製造業의 價值連鎖(value chain)에서 생산활동의 비중은 감소하고 研究開發, 마케팅 등 지식집약적 활동의 비중이 증대하는 것을 의미하며 기능의 기술화는 생

〈附表 1〉 中小製造業의 生產職 人力構成(1993)

(단위 : %)

	5~19	20~99	100~299	합계
有資格 기술인력	1.4(19.8)	1.9(19.0)	2.5(9.5)	1.9(16.1)
無資格 기술인력	1.1(36.5)	1.9(13.5)	2.3(12.5)	1.8(16.8)
有資格 기능인력	5.7(23.9)	7.2(17.7)	9.2(11.3)	7.3(17.0)
無資格 기능인력	91.9(21.0)	88.9(8.7)	85.9(5.3)	89.0(11.4)

註 : () 안의 數值는 人力不足率(不足人員 / 現人員)임.

산기술의 고도화에 수반하여 技能人力이 技術的 多能工(中間技術者) 중심으로 精銳化되는 것을 의미한다. ① 재래의 熟練技能으로 대응하기 어려운 생산공정의 高速化 · 超精密化 · 柔軟化 · 시스템화가 진행되며, ② 상품이 다양화 · 多機能化 · 소형화 · 시스템화되어 고품질 · 고성능 · 고신뢰성을 추구하고 低費用化도 실현해야 되는 생산현장의 사정으로 單能 熟練工의 수요는 감소하고 技術的 多能工(中間技術者)의 수요가 증가한다. 集積回路 · 컴퓨터 應用技術, 메카트로닉스 高度加工과 精密組立 등이 기술개발의 요체가 되어 기능인력의 職務領域도 기술집약적 고부가분야로 확대된다. 기능인력의 職務가 광범위한 기술적 분야로 확대되는 것이다. 作業規模가 개인단위에서 팀단위, 그룹단위로 大型化되는 경향을 감안하여 개인의 능력개발과 병행하여 集團의 能力도 개발해야 한다. 작업의 흐름과 분담, 責任과 權限의 所在, 意思疏通經路 등 현실적인 구조가 작업의 발전과 성과를 좌우한다. 기술자의 신선한 英智와 우수한 기능인의 통합이 중요하다. 教育訓練의 근본적인 재검토가 필요하다.

人力不足의 직접적 원인은 賃金隔差이다. 임금격차(일인당 급여액의 제조업평균에 대한 비율)가 큰 中分類產業 · 規模階層일수록 인력부족률과 勞動費用(unit labor cost)이 높다. 상대적으로 低賃

〈附表 2〉 製造業의 中分類產業 · 規模階層別 賃金隔差(1983, 93)

(단위 : %)

산업	5~19		20~99		100~299		300~499		500 이상	
	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993
31	61	53	70	75	100	101	130	117	142	115
32	64	66	73	75	77	88	79	88	82	86
33	70	71	88	86	102	108	112	118	98	119
34	76	72	96	93	127	116	149	139	207	186
35	77	75	105	97	130	121	133	140	105	141
36	62	74	101	100	112	113	103	116	151	159
37	85	82	103	106	123	128	146	134	144	150
38	77	76	94	89	104	105	103	113	138	143
39	65	68	70	81	76	93	79	99	107	114

註 : 1人當 級給與額의 製造業의 平均에 대한 비율임.

〈附表 3〉 製造業의 中分類產業 · 規模階層別 勞動費用(1983, 93)

(단위 : %)

산업	5~19		20~99		100~299		300~499		500 이상	
	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993
31	130	115	105	92	66	57	52	59	43	41
32	174	149	174	150	160	124	127	101	119	115
33	160	146	161	135	166	101	149	105	126	133
34	149	127	149	121	94	102	96	81	105	108
35	140	123	117	95	75	69	76	57	63	51
36	150	108	121	87	103	112	95	91	85	74
37	136	122	146	109	109	89	78	125	52	56
38	159	141	152	136	133	122	132	123	105	93
39	153	133	174	137	160	126	161	138	138	177

註 : 單位勞動費用의 製造業의 平均에 대한 비율임.

金을 지불하는 중분류산업·규모계층에서 인력부족이 심각하지만 생산성에 비하여 높은 임금을 지불하고 있어 賃金引上도 어려운 것이다. 임금격차는 경제활동의 好況局面에서 개선되기도 하지만 장기적으로는 隔差構造가 안정적이며 생산성격차에 비하여 소폭적이다. 경제활동의 불황국면이나 構造調整이 급속히 진행되는 시기에 임금격차에 비하여 생산성격차가 확대되고 市場賃金을 지불하기 어려워진 중·하위 규모계층의 限界企業에서 인력부족으로 인한 廢業이 증가한다.

技術人力과 中間技術人力의 부족은 구조적인 문제로서, 정부정책에 의한 단기적 개선은 기대하기 어렵다. 장기적으로 教育訓練體系가 개선되어 技術人力과 中間技術人力의 공급이 확대되어도 중소기업의 技術集約化가 부진하여 장래가 유망한 就業機會를 중소기업이 충분히 제공하지 못하면 중소기업의 비중이 저하하고 실업이 증대할 것이다. 국내산업의 지식집약화가 진전되고 경제가 低成長基調로 이행하면 技術革新네트워크를 이용하여 社內 技術人力의 學習을 촉진하고 대기업의 雇傭調整으로 방출되는 기술인력과 중간기술인력을中途採用하는 기회가 확대될 것이다. 大企業의 人力需給도 기조적으로 超過需要이다. 대기업이 여전히 고성장단계에 있으며 技術人力과 中間技術人力의 양성에 집중적으로 투자하기 시작한 것도 80년대 후반이다(1993년말 현재 21개 기업이 30개 社內技術大學—전문대과정 8, 대학과정 7, 대학원과정 6—을 운영, 4,642명 배출). 그러나 대기업의 성장이 둔화되고 지식집약화가 진전되면서 中高齡者 중심으로 기술인력과 중간기술인력의 雇傭調整이 증가할 것이다. 日本中小企業이 지난 9년간 채용한 종업원 중에서 中途採用이 83.5%를 점하였으며 중도채용의 목적도 주로 새로운 지식·기술의 도입과 지식·기술수준의 유지·향상이었다. 국내산업의 지식집약화가 진전되면서 戰略經營型 중소기업은 社內 기술인력의 研究開發

訓練(on-the-research training)을 위하여 技術革新네트워크를 활용하는 기회가 확대되며, 대학·연구기관의 專門研究人力과 긴밀한 관계(정보교류, 연구자문, 연구위탁, 교육훈련)도 확대·심화될 것이다. 環境對應型과 受給企業型도 전략경영형으로 변신하기 위한 經營戰略을 수립하여 社內 技術人力이 지식·기술의 습득에 정진하도록 動機를 부여하고 교육·훈련의 기회를 확대해야 한다.

2. 中小企業의 金融問題

중소기업의 대다수는 ① 內部資金의 축적이 부진하고 資本市場에서 株式·社債를 발행하는 자격요건에 미달하며, ② 間接金融에서도 中小企業貸出은 상대적으로 管理費用과 危險度가 높아서 차별적 취급을 받고, ③ 企業間 信用에서도 중소기업이 거래조건의 불리를 감수하여 신용을 초과공여하며, ④ 금융시장의 資金事情이 어려운 시기에 자금난이 대기업에서 중소기업으로, 중기업에서 소기업으로 전가되는 경향이 있다. 이러한 중소기업의 금융문제는 각국에 공통된 보편적인 현상으로 高附加價值를 실현하는 經營資源의 규모계층간 차이에서 비롯되는 것이다. 한국의 중소기업금융문제는 경제발전단계를 반영하는 특수성이 있다. ① 資金需給이 기조적으로 超過需要이며, ② 대기업과 중소기업이 공히 자기자본비율이 낮고 차입의존도가 높으며, ③ 規制的 金融體制下에서 금융기관의 經營效率化가 저연되었고, ④ 金利規制로 인하여 금융기관이 중소기업대출에 差等金利를 적용하지 못하고 信用割當으로 대처하며, ⑤ 수급거래에서 現金決濟比率이 낮고 代金支拂期間이 장기화되며, ⑥ 地域社會와 밀착된 地域金融機關의 발전이 지체되었다. 이러한 특수성은 成長指向的 經濟運用으로 고성장과정에서 파생된 문제들이며, 低成長基調로 이행하고 競爭的 金融體制가 정착되면서 대부분

개선될 것이다.

중소기업의 금융문제는 경제가 低成長基調의 成熟段階로 진입하여 資金의 超過需要가 해소되면서 개선될 것이다. 資金循環計定에 의하면 80년대에 기업부문의 内部資金이 현저히 신장했으나 설비투자가 고율의 신장을 지속하여 외부자금의존의 개선에 한계가 있었고 資本市場의 미성숙도 自己資本比率의 개선을 제약하였다. 경제가 저성장기조의 성숙단계로 진입하면 투자기회가 축소되어 제조업 설비투자의 신장이 현저히 둔화되고 기업의 内部留保가 증대하여 자금의 초과수요와 고금리의 현상이 해소되며 사회간접자본에서도 자본축적이 투자수요의 신장을 둔화시킬 것이다. 국내기업의 지식집약화가 진전되면서 수익성은 제고되고 설비투자의 신장은 둔화되어 내부유보가 증대하고 재무구조가 개선될 것이다. 초과수요가 해소되는 資金需給의 基調變化로 인하여 금융시장의 경쟁이 격화되고 효율화가 가속될 것이다. 저성장기조로 이행하면 低利調達·高利運用의 財務管理와 경제활동의 순환변동에 대비하는 자금관리가 중요해진다. 競爭的 金融體制가 정착되면서 상위 규모계층의 중소기업(전략경영을 전개하고 財務構造가 건전한 중소기업)은 貸出條件이 유리해질 것이며, 사업전망이 불투명하고 재무구조가 취약한 중소기업은 資金難이 가중되고 대출조건도 불리해질 것이다. 경쟁적 금융체제가 정착되어도 소기업(수급기업형, 기초가공형)의 短期運轉資金과 新技術 創業企業과 未上場 中堅·中小企業(전략경영형)의革新活動에 대한 冒險資本의 投資 등은 제도정비가 필요하다. 수급기업형과 기초가공형 중소기업은 販賣代金의 回收遲延으로 인한 자금문제가 심각하며 자금사정이 어려운 시기에 發注企業이 자금난을 전가하여 不渡에 이르는 경우가 증가한다. 商業어음割引과 外上賣出債權의 팩토링을 활성화하는 근본적인 대책이 요구된다. 중소기업의 판매대금 現金決濟比率은 29~37%에 불과하여 일본(60%)

1993년)보다 현저히 낮다. 外上賣出債權의 25%가 할인되어 판매대금의 47~53%가 조기에 회수되지 못하며 판매대금의 회수지연이 중소기업 倒產事由에 대한 응답에서 1/3을 점하였다. 1989년 이후 수급거래의 증가와 함께 外上賣出債權이 급증하였다. 제도권 금융기관에 의한 商業어음割引은 51%, 預金銀行의 상업어음할인은 29.5%로 추정된다. 외상매출금에 대한 팩토링도 극히 부진하여 외상매출채권의 現金化率은 25%에 불과하였다. 中小企業의 생산성·수익성이 악화되면서 금융기관이 不渡를 우려하여 어음할인을 기피하고 있고, 稅源露出을 기피하는 대다수 중소기업이 無資料去來를 선호하며, 위장된 稅金計算書를 수수하는 관행으로 은행에서도 眞性어음을 식별하기 어렵다. 무자료거래는 매출액의 20~30%로 추정되며, 특히 流通·建設業體는 자료노출률이 극히 낮은 것으로 알려져 있다. 설문조사에 의하면 47%의 中小企業이 위장된 稅金計算書를 발행하거나 수취한 경험이 있는 것으로 나타난다. 大企業의 자금수요가 둔화되어 예금은행의 貸出餘力은 증대되었으나, 금리규제로 인하여 中小企業貸出보다는 가계대출·주식투자로 운용되고 있다. 과다한 담보요구와 신용대출의 기피로 擔保不足企業은 真性어음도 할인받지 못하고 있다. 信用에 의한 割引도 채권보전조치와 연대보증을 요구하고 있다. 商業어음割引金利의 변동폭을 확대하여誘因을 강화해야 한다. 金利支援보다 可用性을 증대하는 것이 중요하다. 信用度에 의한 金利差等化로 小企業의 銀行接近이 용이해질 것으로 기대된다. 일부 적격업체와 대다수 비적격업체는 年利 18%의 第2金融圈貸出이나 年利 30~40%의 私債에 의존하고 있다. 은행의 어음할인이 활성화되면 中小企業의 金融費用이 감소할 것으로 기대된다. 信用保證機構에 대한 財政出捐이 확대되고 어음割引에 대한 保證比率도 제고되어야 한다. 신용보증기구에 대한 政府出捐(22.4%, 1993년)은 日本(지방공공단체 65.9%, 1990년)이나 臺灣

(중앙정부 61.8%)에 비하여 상당히 낮으며, 신용보증기구의 어음 할인에 대한 보증비율은 3%에 불과하다. 地域社會(지방정부, 지역 사업자단체, 지역금융기관)가 출연·관리하는 地域信用保證協會를 설립하고 地域企業에 관한 信用情報 를 축적하여 小零細企業에 대한 상업어음할인 중심으로 운영하도록 유도·지원한다. 지역신용보증 협회는 발주기업의 어음발행실적에 관한 정보를 공개하고 지역사회 의 규범으로 代金支拂遲延의 관행이 시정되도록 유도한다. 신용보 증기구에 대한 정부출연은 경제활동의 침체국면이나 구조조정이 급 속히 진행되는 시기에 확대하는 것이 바람직하다. 相互信用金庫, 信用協同組合 등 地域金融機關의 어음할인을 확충한다. 地域金融機 關은 고객에 密着하여 反復的 거래관계나 관련기업으로부터 취득하 는 信用情報 을 통하여 중소기업금융에 내재하는 정보문제를 효과적 으로 완화할 수 있다.

新技術 創業企業에 대한 정부지원은 소수의 美國型 冒險資本에 집중하고 대다수 創業投資會社에 대한 규제는 未上場 中堅·中小企 業의 전략적 기술혁신에 투자하도록 業歷·業種에 대한 規制를 완 화하는 것이 합리적이다. 投資者가 自己責任下에 위험을 부담한다 는 관점에서 場外市場의 登錄要件과 규제를 대폭 완화하고, M&A 에 관한 규제도 대폭 완화해야 한다. 특히 技術去來의 활성화를 위 한 制度整備도 필요하다. 미국에서 벤처기업의 고성장이 가능한 주 요요인은 상당기간에 걸쳐 기술적 進入障壁으로 작용하는 벤처사업 의 技術的 革新性과 대규모 잠재시장의 존재이다. 이러한 조건이 성숙되지 못한 일본에서 단기간에 店頭登錄에 이르는 급성장 벤처 기업의 사례는 극히 예외적이다. 店頭市場에 등록한 기업(1988년) 중에서 社歷 10년 이하의 기업은 0.7%, 社歷 10~15년의 기업은 7.8%에 불과하였다. 店頭 登錄企業의 平均社歷은 30년에 달한다. 일본의 벤처기업에서 미국의 벤처기업과 같이 첨단기술 창업기업이

단기간에 급성장하는 사례가 크게 증가하는 것은 기대하기 어려울 것이다. 기술발전과 시장규모에서 상당한 격차가 있는 한국에서도 단기간의 고성장이 가능한 첨단기술 창업이 크게 증가할 가능성은 적다. 첨단기술을 기업화하여 단기간의 고성장을 실현하는 벤처기업이 증가하고 이러한 벤처기업의 창업기에 투자하여 자본이득을 실현하는 벤처캐피털이 증가하는 발전단계에 도달하려면 국내산업의 지식집약화가 진전되고 과학기술하부구조가 확충되며 기술혁신 네트워크가 형성되기 위한 장기간의 진화과정이 필요하다. 이러한 발전단계에 접근하는 과정에서 벤처캐피털의 역할은 산업의 지식집약화에 기여하는 未上場 中堅·中小企業의 革新活動을 지원하는 것이다.

論評

李成舜

(成均館大 教授)

[1]

최근 들어 국제수지 적자의 누적, 성장률의 둔화 등으로 국가경쟁력에 대한 불안감이 고조되고 있다. 여기에는 50여년간 고도성장이 지속되어 온 우리 경제가 21세기 급변하는 세계경제환경에 적응하여 성장세를 지속할 수 있을 것인가에 대한 우려도 상당부분 개재되어 있다고 볼 수 있다.

다른 한편 이러한 불안감은 경제이론을 둘러싸고도 유사하게 파급되고 있다. 즉 기존 경제학의 패러다임들이 장래 경제현실을 적절히 해석하고 전망할 수 있는 설명력과 설득력을 가질 것인가에 대한 의문 때문이다.

그 결과 현실의 역동성을 담아낼 수 있는 새로운 패러다임에 대한 갈증이 더해지고 있는 현재의 상황에서 이 연구는 이론적 갈증의 일부를 해갈시켜 주는 몇가지 제안들을 담고 있는 주목되는 글이라 할 수 있다.

그 일부분을 정리해 본다.

첫째, ‘국가경쟁력’과 ‘기업경쟁력’간의 관계, 그리고 각각의 실체를 새롭게 규명하는 가운데 문제의식을 선명하게 부각시키고 있다. 이 부분은 평자가 이해하기에는 소위, 경계(frontier)에 대한 기준의 개념들을 새롭게 설정하려는 신선한 모색이라 보여지는 대목이었다. 즉 다국적기업과 중소기업, 國家革新體制와 地域革新體

제라는 독립된 영역들을 네트워크개념을 통해 연결시켜 새로운 경계개념을 모색하고자 했다. 물론 이 새로운 경계의 축을 형성하는 주요내용은 革新이고 역동적 구도로서의 革新體制이다.

둘째, 현재의 기업현실을 분석하는 데 있어 다국적기업의 시스템적 지위를 中核企業으로 설정하여 설명하고 있다. 즉 세계전역을 대상으로 생산·판매·연구개발의 거점을 확보하고 국가경계를 넘어서 세계시장과 세계자원을 활용하는 네트워크를 구축하여 ‘기업 내 세계분업’을 구축하고 있는 다국적기업(논문에서는 ‘중핵기업’으로 서술됨)의 공격적 활동을 통해 변화된 기업환경을 동태적으로 파악하고 있다. 이 가운데에서 국가경계 내지는 정부정책의 유효성에 대한 의문을 혁신체제로서의 국가와 지역의 연관 속에서 서술하고 있다.

최근 일본 통산성 자문기구인 산업구조심의회 보고서는 ‘기업이 나라를 선택하는 시대’라는 말이 나올 정도로 정부시스템간 경쟁개념이 현실화되고 있다. 이제 중상주의적 국가개념과 정부정책은 무용해지고 각국의 경제시스템이 얼마나 혁신을 유도할 수 있는가가 생존전략이 되고 있는 현실을 감안한다면 이 논문의 지적은 시의적절하다고 할 수 있다.

셋째, 앞서의 문제의식을 가지고 논의를 전개시킬 때, 혁신능력이 취약하고 적응력이 취약하여 시장기회도 확보하기 어려운 중소기업의 입지는 어떻게 설정해야만 하는가, 더 나아가 세계시장에서 중소기업 정도의 규모만을 갖고 있는 한국의 기업들은 어떠한 입지를 확보할 수 있을까에 대해 정책방향을 제시해 주고 있다.

주요 정책방향으로서는, 연구개발투자의 불확실성 및 위험성 증대와 신시장을 선점하고 기업내 세계분업을 달성한 다국적기업의 틈새에서 중소기업이 입지를 구축할 수 있는 정책방향으로서 논문은 ‘國家革新體制’라는 구조적 지향을 제시한다. 이는 단순히 정부

의 지원이나 주도가 아니라 21세기 기업혁신의 거점으로 채택되어야만 국가단위의 지속적인 성장이 가능하다는 위기감을 잘 반영하고 있다.

이러한 포착은, 우리나라에서도 더욱 좋은 제도와 기업활동을 보장해 주는 투자여건을 찾아 생산거점을 이동하는 기업들이 나타나고 있고, 일본이 우려하듯이 산업공동화 현상도 부분적으로 나타나고 있는 현실에서 잘 드러나고 있다고 볼 수 있다.

넷째, 이러한 정책방향하에서 주요내용으로 설정되는 것은 국내 산업의 지식집약화와 세계화이다. 또한 여기서의 중소기업의 역할을 지역기술혁신체제의 추동력으로 부각시키고 있다. 다양한 제안들이 포함되어 있지만 그 중에서 주목되는 것은 세계시장의 선도기업과 컨소시엄을 형성하여 국제입찰에 참여하는 등 생산기술의 경쟁우위를 활용하는 전략적 제휴를 통해 시스템 엔지니어링 능력 배양 등이다.

다섯째, 중소기업 내부문제를 지적하는 데 있어 네트워크의 결함 내지 네트워크의 부실을 주요하게 지적한다. 그 결과 과학기술정보 공급원과 중소기업을 연계하는 중개기관의 설립을 제시한다. 또한 산업별 분석을 통해 현 중소기업이 環境對應型 및 受給企業型이었음을 지적하고 戰略經營型 기업만이 진정한 技術革新을 달성할 수 있다고 본다.

또한 정보의 집약과 접근을 위한 중개기관의 기능강화를 강조하고 있다.

마지막으로, 技術革新네트워크를 가장 핵심적인 부분으로 강조하고 있다. 혁신을 유도하는 총체적 체계로 집산되는 네트워크는 지역·국가·기업을 동태적으로 연결하고 있기 때문이다. 그 중에서도 이러한 네트워크가 사회 규범과 문화에 작용을 가하고 그 결과, 도덕적 해이나 관습의 오류 등을 수정해 나감을 제시한 부분은 가

장 주목되는 부분이다.

[2]

저자는 앞서의 여러 개념도구들을 통해 문제의식을 해결하려 하고 있으나 전체적으로 본다면, 개념간 연관이나 개념전개의 유연성이 다소 미흡한 것을 지적할 수 있다.

여러 개념들이 적절히 배치되어 있긴 하지만 연결고리에 대한 간략한 서술이나 소결처리라도 해주었으면 이해를 도울 수 있지 않았을까 하는 생각이다. 특히 병렬식 배열처럼 느껴지는 부분이 많아서 구성력 면에서 다소 보완할 부분이 있지 않을까 한다.

그 외 몇가지 부분적인 지적을 추가하면 다음과 같다.

첫째, 다국적기업의 중핵기업적 성격을 지적하고 있지만 이에 비해 중소기업의 역할은 선명하게 부각되고 있지 않다는 점이다. 단순히 생존전략이라는 수동적 대응이 아니라면 혁신체제로서 중소기업의 규모가 어떠한 산업에서 유리하게 나타날 수 있고, 필요하다면 규모의 변화나 구조조정을 할 수 있는 가능성은 어떻게 나타나는지가 모호하다.

둘째, 우리나라 중소기업의 구조적 특징을 감안한 정책제시가 불충분하다는 점이다. 일본, 독일, 이탈리아의 예를 제시하면서 우리나라의 경우는 산업별 동향만을 서술하고 있는데, 오히려 하청계열 기업이나 수출가공형 중소기업의 조직적 변모과정 속에서 어떻게 혁신체제가 창출될 수 있는지를 분석한다면 더욱 현실감 있는 분석이 되지 않았을까 하는 생각이 든다.

예컨대, 중소기업 내부의 혁신체제를 유인하는 정책으로서 중개 기관의 설립을 제시하고 있는데, 우리 현실에서 기관의 설립이 그 설립취지를 담보하기 위해서는 사전여건이 조성되지 않으면 안되는

대기업과의 관계, 종속적 구조 등이 섬세하게 분석되어야만 할 것 같다. 수동적 대응이나 혁신을 저해하는 원인으로서 중소기업내의 전근대적 요소도 지적되어야겠지만, 전근대적 대기업과의 관계나 관행들을 우선적으로 단절해야만 하는 문제가 한국적 특수성으로 지적되어야 할 것이다.

셋째, 지역혁신체제에 대한 구체적인 설명이 아쉽다. 지방자치제가 걸음마단계인 우리 현실에서 2010년을 전망할 때, 위의 방향들은 현실적으로 와닿지 않는 느낌이 없지 않다. 이와 관련된 문제로서 ‘地域’개념에 대한 사전적 정의, 저자가 파악하는 경계를 명시해 주었으면 한다. 극히 상대적인 개념이어서 세계경제에서의 지역과 국가 내에서의 지역개념이 혼재되어서 선명하게 인식되지 않고 있다.

넷째, 중소기업의 기술접근방식과 한계를 지적했던 부분에 대한 설명이 구체적으로 보완되었으면 한다.

다섯째, 일본이나 이탈리아, 독일의 예가 평면적으로 연결되어 논지를 흐리고 있다. 각 국가의 중소기업구조의 특수성을 국내중소기업과 비교하면서 정리해 주었더라면 훨씬 더 많은 시사점을 얻을 수 있지 않았을까 하는 생각이다. 예컨대, 일본의 자동차부품공업과 한국의 자동차부품공업의 차이, 산업조직적 특성, 방향제시 등의 순으로 정리를 체계화시켰더라면 이해에 많은 도움을 받았을 것이라 생각된다.

여섯째, 중소기업내 구조변화에 대한 지적은 상당히 적절하다. 70년대의 대량생산방식이 퇴조하고 단품종소량생산과 고용창출기능에 대한 언급도 명쾌하다. 그러나 단순히 일본, 이탈리아의 경험을 열거하면서 현재의 구조로 접근해 가는 방식보다는 중소기업규모가 어떤 산업에서 경쟁력을 가질 수 있었는지를 다루어 주었더라면 하는 아쉬움이 남는다.

成 素 美

(本院 研究委員)

「中小企業構造改善과 地域技術革新體制」라는 朴俊卿 박사의 論文은 매우 시의적절하고도 경제적 의미가 큰 주제를 다루고 있다.

1990년대에 들어 산업구조조정이 더욱 가속되는 가운데 대기업과 중소기업간의 생산성 격차는 거의 전업종에서 더욱 확대되고 있다. 이와 더불어 연구개발투자 상위 5개 기업이 산업계 전체 연구개발투자의 70%(1994년)를 차지하고 있는 한국의 현실을 감안할 때, 중소기업의 기술혁신 능력배양 및 기술혁신 기여도 향상은 한국경제가 당면한 매우 절실하고도 중요한 문제이다.

著者는 중소기업의 기술혁신 능력배양을 위해서는 기술지식의 획득 및 확산이 효율적으로 이루어질 수 있는 지역별 기술혁신 네트워크의 구축이 핵심과제이며, 이를 위해서는 지역전문가 집단 및 지역사회 협의체에 의한 비전작성 및 전략수립이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이와 같은 주장은 선진국에 대한 많은 사례연구와 문헌연구에서 얻은 예리한 통찰력을 반영하고 있다고 본다.

대개 산업발전과 기술혁신 현상은 지리적으로 집중하는 경향이 있다. 산업이 특정장소에 집중하고 있는 예를 들어 보면, 금융은 런던에, 하이테크는 실리콘 밸리에, 전자는 도쿄 주변에 집중하고 있다. 이것은 사람들간에 이루어지는 정보 및 지식의 상호작용과 그 효율성이 기술혁신의 성과를 결정하는 데 매우 중요하다는 사실을 반영하고 있다.

실물자본의 축적, 인적자본의 개발 및 향상, 기술축적, 기업의 경제성과 등과 관련한 상호작용은 특정산업들의 집단이 어떤 지역에 집중해 있을 때 보다 쉽게 이루어진다. 어느 지역에 일단 산업의 집

적이 시작되고 사람들이 그곳에 살면서 소득을 얻게 되면 시장이 확대되고 분업의 증식이 일어나 성장 메커니즘이 작동하기 시작하기 때문이다.

또한 著者は 중소기업들이 대기업에 비해 규모나 경영자원면에서 상대적 열세에 있을 수밖에 없지만, 기업의 경쟁력은 기업내부의 역량뿐 아니라 기업외부의 산업조직 및 제도적 환경에도 상당한 영향을 받게 된다는 점에 주목하고 있다. 이 역시 매우 타당한 분석시각이라고 생각된다. 사실 선진국의 경우 이미 이러한 관점에서 이루어진 많은 사례연구들이 있다.

예를 들면, 독일 남서부의 바덴뷔르템베르크 지방은 자동차 업체인 Benz나 자동차 부품업체인 Bosch와 같은 세계적 다국적기업들과 매우 경쟁력 있는 중소제조기업들이 공존하고 있다. 이들 중소기업들은 기계류, 전자, 자동차부품, 섬유, 정밀기계, 광학설비 등 의 제조분야에서 신기술을 활용하고 응용하는 데 뛰어난 성공을 거두고 있다. 성공의 핵심은 매우 짧은 제품주기를 가진 좋은 품질의 전문화된 제품을 신속히 생산하는 동시에 표준화된 제품과 전문화된 제품간의 비용차를 줄여나가는 데 있다고 한다.

그렇게 많은 기업이 어떻게 전문화와 신축성을 결합하는 데 성공 할 수 있었을까? 그에 대한 해답은 흔히 전문화 비용의 많은 부분이 경제내 조직들간의 심층적 네트워크와 관행에 체화되어 공유되기 때문이라고 설명되고 있다. 즉 바덴뷔르템베르크 지방은 독일에서 가장 크고 광범위한 대학과 직업훈련센터의 네트워크를 가지고 있다. 또한 사업자협회들은 경쟁전단계 협동연구프로젝트를 적극적으로 조정하는 역할을 수행하는 것은 물론 기술표준의 설정과정에서 필요한 조정자 역할을 행한다. 그리고 이 지역 중소기업들은 자금조달에서도 별다른 어려움을 겪지 않는다. 이들 중소기업들은 대규모 겸업은행이나 국가소유 은행들에 의존하는 것이 아니라 지방

은행에서 자금을 조달한다. 지역내 기업의 사장들이 지방은행의 이 사회에 참여하고 있기 때문에 지방은행은 프로젝트의 기술적, 사업적 잠재력을 평가하는 방법을 잘 알고 있을 뿐 아니라 프로젝트를 개선하거나 재조정하는 것에 관해서도 중요한 제안을 할 수 있다.

著者가 〈부록〉에서 심도있게 분석하고 있는 중소기업의 인력문제와 금융문제 역시 위의 시각과 입장은 같이하고 있는 것으로 보인다. 다만 본 논문은 특정지역의 중소기업을 분석하고 있는 것이 아니라 중소기업들의 구조개선을 위한 지역기술혁신체제 일반을 논하고 있기 때문에 다양한 특성을 가진 중소기업을 몇 가지 유형으로 분류하여 분석하면 더욱 풍부한 지식을 전할 수 있을 것으로 본다.著者는 제IV장 앞부분에서 중소기업을 ‘환경적응형’, ‘수급기업형’, ‘전략경영형’으로 구분하고 있으나 이러한 구분이 다른 章이나 節의 논의와는 연결되지 않고 있다.

한편 著者は 중소기업의 구조변화를 산업별 구조변화, 규모계층별 구조변화로 나누어 분석하고 있다. 특히 규모계층별 구조변화를 분석하고 있는 것은 대단히 인상적이다. 그런데 산업별 특성에 따라 적정규모도 달라질 것이므로 규모만으로 혹은 산업만으로 분류하기보다는 산업별·규모별로 보는 것이 구조변화의 방향을 가늠하는 데 보다 유용한 정보를 얻을 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 한가지 아쉬운 점이 있다면 중소기업의 구조조정이 성공적으로 이루어지기 위한 지역별 기술혁신체제가 구체적으로 어떤 모습이 되는 것이 바람직한지 몇 가지 유형으로 나누어 기업간 관계와 그러한 관계의 지배구조, 위험의 사회화 시스템을 나타낼 수 있는 모형을 제시할 수도 있지 않을까 하는 것이다.

빈

면

企業間 分業의 效率性 增進과
中堅企業의 役割

金 周 勳

(本院 研究委員)

◇要 約 ◇

우리나라 製造業의 垂直的 構造는 선진공업국에 비하여 小·零細企業의 비중이 월등히 높은 피라미드형의 형태를 보이며 80년대말 이후 소기업군의 확대는 더욱 두드러지고 있다. 이처럼 소기업의 비중이 높아진 것은 제조업체들이 價格競爭力を 높이기 위하여 생산비용이 높게 드는 自體生產을 가능한 한 줄이고 賃金이 낮은 중소기업으로 생산공정을 이양해 왔기 때문이다. 소기업 비중이 높은 분업구조는 가격경쟁력이 중시되어 생산을 분업화해야 하는 경제체제에서는 높은 效率性을 발휘한다고 평가할 수 있다.

90년대에 이르러 중소기업이 低價의 生產要素를 조달받기 어려운 경제여건이 조성되면서 중소기업의 경영불안이 높아지는 등 가격경쟁력을 유지하기 위한 生產分業體制는 限界에 도달한 것으로 보인다. 따라서 대기업과 중소기업간 분업도 技術 중심의 分業關係로 전환되어야 할 단계에 이르렀다고 볼 수 있다.

그러나 종전과 같이 小企業에 의존하는 分業構造는 技術分業이 정착되기 어렵다. 왜냐하면 연구개발, 전문인력의 고용 등 기술개발과 관련된 기업활동에는 생산량에 관계없이 固定費用이 들어서 기술개발 비용과 위험을 분산시키려면 기업의 생산규모가 상당히 커져야 하기 때문이다. 이는 소기업 중심의 분업구조가 中堅企業 중심의 구조로 改編되어야 함을 의미한다.

중견기업이 육성되려면 첫째, 대기업과 직거래하는 中小業體의 數가 축소되어야 한다. 거래업체수의 과다는 기업규모를 영세하게 만드는 가장 직접적 요인이기 때문이다. 그러나 거래업체의 정리과정에서 기존업체들이 중소기업 보호여론을 등에 업고 반발할 수 있고, 대기업이 교섭력을 강화하기 위한 수단으로 악용할 수 있으므로 객관적이고 투명한 정리기준의 제시가 전제되어야 한다. 둘째, 대기업의 중소기업에 대한 대폭적 資本參與가 허용되어야 한다. 대기업의 자본참여는 중소기업 지배를 강화할 것으로 우려되어 현재는 극히 부분적으로 허용하고 있으나, 개방경제하에서는 대기업과 국내 중소기업간의 협력관계를 유지시키는 효과적 수단으로 작용하게 될 것이다. 셋째, 은행 등 金融資本의 중견기업에 대한 投資活性化가 필요하다. 금융자율화로 금융기관의 수익성이 강조되는 상태에서 금융자본이 거래업체의 株主로서 참여하면 경영정보를 손쉽게 파악할 수 있어 우량업체의 신속한 육성이 가능해질 수 있다.

I. 問題의 提起

지난 20여년간 우리나라 中小企業部門은 대기업보다 成長이 높아 제조업내 비중이 지속적으로 증가하여 왔다. 70년대 석유파동 이후 세계 각국에서 산업구조조정에 비교적 유연하게 적응할 수 있는 중소기업들의 비중이 약간씩 증가하였지만 우리나라와 같이 높은 속도로 증가한 예는 없었다. 이처럼 중소기업이 성장하여 왔음에도 불구하고 사회적으로는 中小企業에 대한 憂慮와 經營不安 問題가 끊임없이 제기되고 있는, 일견 모순된 현상이 일어나는 것은 中小企業이 成長해 온 性格 때문이라고 생각된다. 중소기업의 경쟁력이 우월하여 시장경쟁에서 대기업을 대체한 결과로서 중소기업의 비중이 확대된 것이 아니라 產業構造가 垂直的으로 심화된 결과 때문이다. 즉 산업생산의 발전으로 中間財 需要가 확대되고 이를 공급하는 중소기업들이 속속 출현하는 수동적 팽창에 기인하였기 때문이다. 해외부품의 조립에서 시작한 대기업으로서는 가격이 높고 적기조달도 어려운 해외부품보다 낮은 가격의 안정적 國內調達이 유리하기 때문에 생산기술을 이전하는 등의 방법으로 국내 중소기업의 생산확대를 유도하여 왔다. 중소기업의 생산비중 확대가 대기업의 발주증가 때문이었고, 더욱이 중소기업에 대한 생산위탁이 낮은 生產費에 있었기 때문에 中小企業의 交涉力이 열악할 수밖에 없었던 것이다.

중소기업의 낮은 교섭력을 보정시켜 주려는 政策的 努力은 계속되어 왔다. 대기업의 市場進入을 제한하거나 대기업과의 去來關係에 정부가 개입하여 인위적으로 교섭력을 증대시켜 주었다. 또한 生產要素市場에도 개입하여 중소기업으로 자원배분이 증대될 수 있

도록 제도적 장치를 마련하였다. 그러나 시장보호를 통한 중소기업의 교섭력 증대는 소비자보호, 경제의 효율성 저하 등으로 인하여 계속적인 논란의 대상이 되어 왔으며 그나마 WTO의 개방경제체제에서는 더 이상 존속하기 어렵게 되었다.

따라서 최근의 中小企業政策은 生產要素의 원활한 공급에 집중되어 중소기업에 대한 생산요소 공급의 애로요인을 분석하고 대책을 수립하는 방향의 연구들이 활성화되었다. 魚秀鳳(1991), 朴基性(1992) 등은 90년대 中小企業의 人力難이 80년대 말 이후의 노동력 공급부족에 기인하는 것으로 보고 있으나, 李周浩(1995)는 중소기업의 生產性 低下가 노동력을 유인하는 데 실패한 요인으로 보고 있다. 金俊經(1995)은 중소기업의 資金難이 하도급의 확산에 따른 어음결제 증대에도 불구하고 금융기관의 어음할인 부진에 기인함을 지적하였고, 孫祥皓(1996), 李基榮(1996)도 중소기업 자금난의 개선을 위한 어음제도의 개선이 필요하다고 보고 있다. 文字植(1994)은 금융규제로 인한 貸出審查能力 저하로 담보대출 관행이 불식되지 못하고 있음을 지적하였고, 金善浩(1996)는 利子支出을 經營成果에 연계시켜 금융비용 부담을 완화해 주는 장기자금의 공급방안을 제시하였다.

中小企業으로 生產要素가 원활히 供給되지 못하는 構造的 要因을 분석해내려는 이러한 연구들이 갖는 共通的 前提는 현재의 중소기업 경영불안이 생산요소의 공급부족에서 오는 것임으로 生產要素供給이 확대된다면 중소기업의 生產性 向上이 이루어질 수 있을 것으로 기대한다는 점이다. 그러나 이러한 기대가 갖는 문제는 중소기업의 生產要素 雇傭에 대한 因果關係가 전도되어 있다는 점이다. 중소기업의 생산요소 고용이 확대될 수 있도록 요소시장에 공급을 증가시켜도 需要者인 중소기업의 수요여력이 증가되지 못한다면 요소고용의 추가적 확대는 일어나기 어렵다. 생산인력을 예로 든다

면, 중소기업들이 요구하는 人力供給의 확대는 외국인 노동자와 같은 低賃金 人力을 말하는 것으로서 가격이 낮은 요소공급임을 암묵적으로 가정하고 있는 것이다. 李周浩(1995)에 의하면 인력난이 발생하는 중소업체들은 부가가치 생산성이 낮아 노동력을 유인하지 못하고 결국에는 도산화한다고 한다. 따라서 중소기업의 생산성 향상을 위하여 생산요소 공급이 확대되어야 하지만 생산요소를 고용할 수 있으려면 생산성이 높아야 한다는 循環論理에 빠지게 된다. 그러므로 중소기업의 생산요소 수요여력이 향상되지 못한 채 요소 공급만을 일방적으로 확대할 경우 政策的 實效性을 기대하기 어려울 것이다.

그러면 중소기업의 생산요소 수요여력이 증대될 수 있는, 다시 말하여 현재의 주어진 요소부존으로서도 生產性을 제고할 수 있는가? 이에 대한 방안을 分業構造의 改善 측면에서 찾아보려는 것이 本 研究의 目的이다. 중소제조업체 중 1993년 현재 73%가 생산의 일부 또는 전부를 다른 기업에 납품하고 있으므로 우리나라에서 중소기업은 중간재 생산업체로서의 역할이 두드러지고 있다. 따라서 우선 중소기업이 참여하는 전체 分業集團의 效率性을 증대시키면서 중소기업의 交涉力を 강화하는 방향으로 분업구조를 개선한다면 중소기업의 요소고용 여력이 증대되어 善循環的 構造를 형성할 수 있을 것으로 기대된다.

중소기업의 역할을 산업내 분업구조의 일원으로 파악하고 大企業과의 下請關係를 분석하는 연구는 그동안 상당히 널리 이루어져 왔다. 그러나 既存研究는 분업구조가 대기업과 중소기업의 同質的 兩集團만으로 구성되는 단순한 모형을 전제로 하고 있다. 80년대 중·후반에 하도급구조의 개선방향을 모색하는 연구들에서 重層的 分業構造를 분석하는 경우가 있었지만 이 역시 質的으로는 동일한 중소기업의 범주를 분석대상으로 설정하고 있었다.

本稿에서는 대기업과 중소기업간 관계를 一元化시켜 보는 분석틀에서 벗어나 대기업과 중소기업간에 中間階層이 존재함을 논의의 출발점으로 하여 이들 중간계층의 역할에 分析의 초점을 맞추고자 한다. 선진국으로 진입하려는 우리 경제의 발전단계에서 中間階層의 役割 高度化에 의해 효율적 분업구조가 형성되고 이를 기반으로 중소기업의 생산성 향상이 유도되어야 함을 제시하고자 한다.

대기업과 중소기업이 분업관계를 맺고 있지만 모든 중소기업이 대기업과 직접 거래하고 있는 것은 아니다. 「中小企業實態調查報告」에 의하면 하도급 중소기업 중 母企業이 대기업인 업체들의 비중은 12% 정도에 불과하고 모기업이 중소기업인 비중은 54%를 차지한다. 분업구조가 피라미드형을 이루고 있으므로 대기업과 직거래를 하는 기업 비중은 소수에 그치고 再下請 이하의 업체비중이 높은 것이다. 따라서 중소기업이 하도급 거래에서 받는 不利益들이 대기업과의 거래보다 실제로는 中小企業間 去來에서 발생하는 빈도 수가 높다. 물론 하도급 거래의 출발점인 대기업에서부터 불이익이 강요되면 분업단계를 내려오면서 연쇄적으로 轉嫁가 일어나겠지만 중간계층의 경제적 상태가 열악하면 전가는 더욱 증폭될 수 있다. 예로서, 최근 일부 대기업의 現金決濟가 시행되었는데 재하청이하 업체들의 자금사정은 오히려 더 악화된 것으로 알려졌다. 그 까닭은 1차업체가 현금수취에도 불구하고 재하청업체에 어음결제를 하고 1차업체가 발행한 어음을 금융기관에서 할인을 기피하기 때문이다. 만일 1차업체의 재무상태가 견실하였다면 대기업의 현금결제 효과는 재하청 이하의 업체에까지 미쳤을 것이다.

日本에서도 高度成長期에는 대기업으로 자원배분이 편중되었고 중소기업은 저생산성으로 자원배분에서 소외되는 악순환 구조가 형성되어 있었다. 일본의 대기업들은 중소기업의 낮은 생산비를 이용하여 경쟁력을 강화하는 전략을 택하였다. 따라서 일본에서 중소기

업의 존재는 하청업체라는 인식이 지배적이었고 낮은 생산비를 유지하기 위하여 저임금 인력을 고용하고 대기업의 부품단가 인하압력에 시달리는 등 경영상태가 열악하였다. 그리하여 일본의 산업구조는 대기업과 중소기업의 이중구조로 형성되어 있다는 것이 일반적 인식이었으나 中村秀一郎(1964)은 대기업의 하청계열화에서 벗어나 독자적 시장을 확보하면서 中小企業의 構造改善에 기여하는 일군의 중견기업의 존재에 주목하게 되었다. 清成忠男(1988)도 중소기업을 두가지 부류로 파악하고 중소기업의 발전은 能動的이고 革新指向의 기업들의 확대로 이루어진다고 보았다.

우리나라에서도 최근 중소기업을 하나의 동일집단으로 보는 인식에서 벗어나려는 시도가 일어나고 있다. 이윤보(1996)는 중소기업 정책대상의 二分化論을 제기하면서 小企業은 사회정책의 대상으로 보아야 하나 中企業은 경제적 합리성이 적용되는 정책대상으로 보아야 한다는 주장을 펴고 있다.

II. 垂直的 側面에서 본 우리나라 產業構造의 特性

1. 企業規模別 分布

산업의 수직적 구조측면에서 볼 때 우리나라 製造業의 特性은 小規模 企業의 비중이 높다는 점이다. <表 1>을 보면 우리나라는 소기업 비중이 높기로 유명한 日本과 함께 美國 등 西歐國家들보다 소규모 계층에 기업들이 밀집되어 있음을 알 수 있다. 한국과 일본에서 9인 이하 사업체들의 점유비중은 70%대를 넘고 있음에 비하여 미국의 경우 48%에 그치고 있다. 그에 반해 중간규모에 해당하

〈表 1〉 製造業內 事業體의 規模別 分布

(단위 : %)

	韓國(93년)	日本(93년)	美國(85년)	英國(89년)	西獨(86년) ³⁾
9인 이하	79.7	73.5	48.2	96.1	—
10~19인	9.7	11.8	16.5		—
20~99인	9.1	12.4	24.8		69.9
100~299인	1.1	1.8	6.5 ¹⁾	3.0	20.4
300~499인	0.16	0.27	3.4 ²⁾		
500~999인	0.13	0.18			0.04 3.1
1,000인 이상	0.07	0.10	0.01	0.04	2.5

註 : 1) 100~249인.

2) 250~500인.

3) 20인 이상 기업(수공업 제외)만의 집계임.

資料 : 『產業總調查報告書』(韓國), 『工業統計表』(日本), *Census of Manufactures*(美國), *Census of Production*(英國), *Produzierendes Gewerbe*(西獨).

는 계층에서 한국과 일본의 사업체 비중은 미국, 영국 등에 비해 떨어지며, 특히 中堅企業이라¹⁾ 볼 수 있는 100인 이상 규모에서부터는 차이가 크게 벌어진다.

雇傭分布에서 볼 때에도 韓國과 日本의 소규모 기업에 대한 집중은 西歐國家들보다 두드러지게 높다. 〈表 2〉에서 볼 때 9인 이하나 10~19인 계층에서 한국과 일본의 고용비중은 미국에 비해 월등히 높다. 한국과 일본에서 제조업 종사자의 50% 이상이 100인 미만의 기업들에서 고용되고 있음에 비해 같은 규모에서 미국과 영국의 고용비중은 27.6%와 24.6%로서 韓日 양국의 절반수준에 불과하며 독일의 경우에도 그 비중이 낮다. 또한 미국, 영국 및 독일에서는 제조업 취업자의 절반 이상이 300인 이상 규모의 기업들에서 고용

1) 中堅企業의 定義가 확립되어 있는 것은 아니며 여기서는 편의상 100인 이상 999인 이하의 기업을 지칭하기로 한다.

〈表 2〉 製造業內 雇傭의 規模別 分布

(단위 : %)

	韓國(93년)	日本(93년)	美國(85년)	英國(89년)	西獨(86년) ³⁾
9인 이하	19.0	17.1	3.2		—
10~19인	10.4	9.9	4.2	24.6	—
20~99인	28.3	29.2	20.2		15.3
100~299인	14.8	17.1	18.6 ¹⁾		
300~499인	5.0	6.2		17.5	24.3
500~999인	6.9	7.6	28.2 ²⁾		
1,000인 이상	15.6	12.9	25.8	8.1	10.4
				49.6	49.9

註 : 1) 100~249인.

2) 250~500인.

3) 20인 이상 기업(수공업 제외)만의 집계임.

資料 : 〈表 1〉과 동일함.

되어 있으나 한국과 일본에서는 300인 이상에서의 고용비중이 각각 27.5%, 26.7%에 불과하다.

한편 우리나라와 일본이 서구와 비교할 때 유사한 구조라고는 하지만 우리나라의 小企業 集中이 일본보다 더 심하다. 事業體基準으로 볼 때 9인 이하에서 우리나라의 비중이 일본보다 높다. 雇傭基準에서 본다면 20인 미만에서 우리나라의 비중이 더 높고 20인 이상에서는 일본이 우리보다 높으며 1,000인 이상의 대규모에서만 우리나라의 고용비중이 더 높다.

우리나라의 產業構造가 小規模 企業에 밀집된 현상은 최근에 일어났다. 〈表 3〉의 우리나라 기업규모별 고용분포 추이를 보면 1978년에서 1988년까지 소기업에서 점유하는 비중이 높지 않았고 증가도 거의 정체된 상태였다. 이 기간동안 비중변화가 비교적 활발하게 일어난 계층은 20~99인과 500인 이상 계층으로서 20~99인의

〈表 3〉 企業規模別 雇傭比重의 變化

(단위 : 천명, %)

	1978	1983	1988	1993
1~ 19인	352(15.3)	440(18.1)	617(18.2)	960(29.4)
20~ 99인	389(16.9)	526(21.6)	870(25.7)	924(28.3)
100~299인	443(19.2)	462(19.0)	587(17.3)	482(14.8)
300~499인	192(8.3)	176(7.2)	228(6.7)	162(5.0)
500인 이상	927(40.2)	825(33.9)	1,088(32.1)	736(22.5)
합 계	2,304(100.0)	2,432(100.0)	3,391(100.0)	3,266(100.0)

資料 : 統計廳, 『產業セン서스調査報告書』, 각년도.

경우 1978년의 16.9%에서 1988년에는 25.7%로 증가하였고, 500인 이상에서는 1978년의 40.2%에서 1988년에는 32.1%로 감소하였다. 그러나 1988년 이후에 1~19인 계층은 1988년의 18.2%에서 1993년에는 29.4%로 급증하였고, 500인 이상 계층도 1988년의 32.1%에서 1993년에는 22.5%로 급감하였다. 특히 1988년 이후 제조업의 종사자수가 감소하였지만 1~19인 계층 및 20~99인 계층의 종사자수는 증가하였고 100인 이상의 각 계층에서 종사자수가 감소하였다.

1~19인 계층에서 고용비중이 급증한 것은 물론 소영세기업의 신설이 급증하였기 때문이다. 1~19인 계층의 사업체수는 1988년의 15만7,834개에서 1993년에는 23만1,579개로 늘어남으로써 5년간 7만3,745개사의 사업체수 증가가 있었다. 이는 1983~88년 동안 증가한 사업체수 3만3,698개사보다 2.2배나 증가한 것이다.

2. 垂直的 分業의 擴大

우리나라의 산업구조가 소규모 기업에 집중되는 형태로 바뀌게 된 것은 下都給去來의 확산을 통한 垂直的 分業이 심화되었기 때-

〈表 4〉 中小製造業內 下都給業體의 占有比重

(단위 : %)

	1981	1985	1989	1991	1992
전 체	23.2	32.3	53.3	61.9	63.2
5~9인	16.4	27.6	46.5	52.7	61.7
10~19인	18.2	35.7	53.1	70.3	66.5
20~49인	35.7	36.5	60.1	65.8	63.1
50~99인	37.4	31.9	59.2	62.7	62.9
100~199인	28.9	30.2	52.6	59.3	57.3
200~299인	19.4	21.0	41.6	41.8	48.2

註 : 여기에서 하도급업체라 함은 賣出額의 80% 이상을 다른 기업에 납품하는 기업을 말함.

資料 : 統計廳, 『鑛工業統計調查報告書』, 각년도.

中小企業協同組合中央會, 『中小企業實態調查報告』, 각년도.

문이다. 소규모 기업들이 급속히 증가한 80년대 말부터 중소기업 중 하도급업체의 급격한 증가가 동시에 발생하였으므로 이 시기의 소규모 기업 증가는 하도급의 확산으로 설명될 수 있다. 〈表 4〉에서 下都給의 확대추이를 보면 중소제조업체 중 생산액의 80% 이상을 다른 기업에 공급하는 하도급업체들의 비율이 1985년의 32.3%에서 1989년에는 53.3%로 증가하였다. 가장 급속히 증가한 계층은 5~9인 및 10~19인의 소영세기업군으로서 80년대 초반에는 20% 미만이었으나 90년대 들어 60%를 상회하고 있다. 그 밖의 계층에서도 80년대 말에 하도급에 종사하는 업체들의 비중이 증가하였다.

그러므로 500인 이상의 大企業에서 社內生產을 축소하면서(表 3 참조) 아래 계층의 기업들에게 外注生產을 확대하고, 중간계층의 기업들은 대기업의 외주확대에 이끌려 하도급 생산을 늘리면서 자신들도 종전의 사내생산 중 일부 품목이나 공정을 보다 아래 계층의 기업들에게 위탁하는 연쇄적 생산이전이 일어나 수직적 분업이 확대된 것이라고 볼 수 있다.

80년대 말에 수직적 분업이 심화된 것은 우리 산업의 발전추이에 80년대 말의 급속한 경제여건 변화가 가세되었기 때문이라고 생각된다. 70년대에 重化學工業化가 추진되면서 우리 기업들이 생산을 시작한 품목들은 대부분 先進國 市場에서는 成熟期 또는 衰退期에 속하므로 도입기 제품과 같이 시장판매에서 실패할 가능성은 극히 낮은 것들이었다. 따라서 시작단계부터 대기업들이 주도하는 大量生產體制를 갖추는 것이 유리하였다. 생산기술은 해외도입의 창구였던 대기업에 체화되었으며 해외부품의 수입에 크게 의존하였다.

그러나 초기단계를 지나 국내생산이 확립되면서 생산비가 낮게 드는 中小部品業體로 생산을 移轉하는 것이 競爭力 強化에 유리하므로 생산기술을 이전하는 등의 유인을 제공하면서 垂直的 分業을 확장하여 왔다. 이에 따라 부품 및 기계장비 등 자본재의 국내조달이 확대되고 이를 생산하는 중소제조업체가 증가하여 왔다. 조립금속 및 기계장비산업(1991년 이전의 중분류 38산업)의 수입의존도는 70년대에 최고 60%에까지 이르렀으나 90년대에 들어와 30% 수준으로 하락하였다.²⁾

이러한 추세변화 가운데 80년대 말에 급격한 賃金上昇이 발생하자, 대기업은 중소기업에 대한 외주생산을 가속화하고 중소기업간에도 임금격차가 있는 소영세기업으로 외주가 확대되어 수직적 분업의 확대 추세를 증폭시켰다.

3. 韓·日간 產業構造의 比較와 示唆點

우리나라와 일본의 산업구조는 대기업과 중소기업간 생산비중이나 임금격차도 비슷한 수준이고 하청형 분업구조가 발달한 점 등 여러 측면에서 유사하다. 그러나 일본의 산업발전단계는 우리보다

2) 韓國機械工業振興會(1992).

앞서 있으므로 우리 산업의 발전방향을 전망함에 있어 한·일간 차이를 참조한다면 많은 시사점을 얻을 것으로 생각된다.

우선 製造業의 垂直的 分布를 비교하기 위하여 앞의 〈表 3〉을 보면 우리나라 製造業 就業者의 비중이 20인 미만 및 1,000인 이상 계층에서 일본보다 높고 20인 이상 999인 이하의 중간계층에서는 일본이 더 높다. 다시 말하면 우리나라의 생산활동은 일본에 비해 양극단에 치우쳐 있으므로 일본을 기준으로 본다면 M字型의 모습을 보인다. 中間階層에서도 100~299인 및 300~499인 계층의 中間部位에서 차이가 더 크게 나고 있다. 따라서 우리나라에 비해 일본의 산업구조는 중간계층이 발달해 있고 그중에서도 중견기업그룹이 더 발달해 있다고 할 수 있다.

事業體當 生產規模의 차이를 보아도 우리나라에서의 大企業과 中堅企業간 隔差가 日本보다 더 큼을 알 수 있다. 〈表 5〉는 1,000인 이상 대기업의 생산액을 1로 보았을 때 각 계층 사업체들의 생산규모상의 격차를 양국간에 비교한 것이다. 10인 미만이나 20인 미만에서는 양국간 차이가 거의 없는 상태이지만 중간계층에서는 양국간 차이가 높으며, 특히 200인 이상 999인 이하의 계층들에서 격차가 두드러지고 있다.

한편 대기업과 각 계층별 기업간의 생산활동의 質的 差異를 보면 우리나라에서의 격차가 일본보다 더 크다. [圖 1]은 한일 양국의 1,000인 이상 大企業의 1人當 附加價值 生產性(=부가가치 / 종업원)을 1로 보았을 때 각 계층별 생산성 격차의 정도를 나타낸 것이다. 모든 계층에서 우리나라의 상대적 격차가 일본보다 더 떨어지지만 특히 정도가 심한 것은 300~499인 계층이다. 일본의 경우 1,000인 이상 대기업과 300~499인 및 500~999인 계층간에 큰 차이를 보이지 않으나 우리나라에서는 그 차이가 두드러지고 있다. 우리나라 중견기업의 부가가치 생산성이 낙후되어 있는 것이다.

〈表 5〉 事業體當 生產規模의 相對的 水準

(단위 : %)

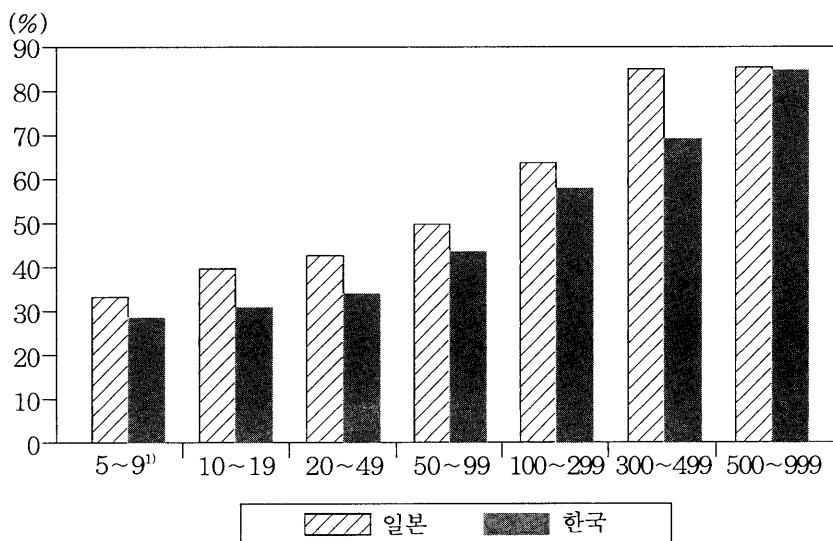
	韓 國	日 本
5~ 9인 ¹⁾	0.06	0.06
10~ 19인	0.14	0.18
20~ 49인	0.37	0.47
50~ 99인	1.08	1.38
100~199인	2.78	3.37
200~299인	5.65	6.89
300~499인	9.53	14.0
500~999인	21.9	25.5
1,000인 이상	100.0	100.0

註 : 1) 일본은 4~9인.

資料 : 統計廳, 『產業總調查報告書』.

日本 通產省, 『工業統計表』.

[圖 1] 規模別 附加價值 生產性의 相對的 水準



註 : 1) 일본은 4~9인.

資料 : 統計廳, 『產業總調查報告書』.

日本 通產省, 『工業統計表』.

따라서 우리나라와 일본은 소규모 기업의 비중이 높은 공통적 특성에도 불구하고, 우리나라에서 중간계층의 생산활동이 일본보다 양적·질적 모든 측면에서 떨어지고 있다고 볼 수 있다.

III. 分業構造의 變化와 中堅企業의 役割

1. 經濟與件의 變化와 對應戰略

우리 경제는 지난 30년간의 발전단계를 끝내고 1980년대 말부터 일어나고 있는 國內外 經濟與件의 變化와 함께 새로운 단계로 진입하고 있다. 開發年代의 발전전략은 輸出主導의 製造業 成長에 기반을 두고 있었다. 이 시기에 企業의 競爭戰略은 우리 경제가 갖고 있는 잠재적 費用優位를 실현하는 데 집중하였고 정부의 產業政策도 기업들이 비용우위를 극대화할 수 있도록 짜여져 있었다. 산업화에 동원되지 않은 低賃 勞動力이 기업을 통해 조직화됨으로써 해외시장에서 경쟁력을 확보하는 원동력이 되었다. 정부는 금융을 포함한 각 경제부문에 규제를 가하여 낮은 가격의 생산요소가 戰略部門에 집중될 수 있도록 인위적으로 資源配分을 왜곡하였다.

그러나 도시유입인구가 고갈되고 80년대 후반에 이르러 경제활동 인구증가율이 감소하면서 高賃金化 추세가 시작되었다. 임금인상이 생산성 증가보다 높으면 초과된 임금인상이 제품가격으로 전가되므로 제품의 가격경쟁력은 저하될 수밖에 없다. 1980년대 전반까지 임금상승과 생산성증가는 거의 같은 증가율을 보여 왔으나 1987년부터 급속히 인상된 임금은 생산성증가율을 앞지르기 시작하였고 그후 임금증가율이 생산성증가율을 초과하는 추이는 1992년까지 지속되어

우리 상품의 경쟁력을 저하시키는 주요요인으로 작용하였다.

後發開途國의 工業化는 우리 산업의 경쟁우위를 변화시키는 또 다른 요인으로 작용하고 있다. 그동안 우리 산업이 費用優位를 유지할 수 있었던 것은 후발개도국에서 우리와 경합되는 상품을 생산할 능력이 없는 가운데 우리와 선진국과는 임금격차가 있었기 때문이었다. 그러나 1985년의 프라자합의 이후 일본기업들의 동남아 현지생산이 본격화되면서 촉발된 동남아와 중국의 공업화로 우리나라와 대만 등 新興工業國들은 임금에 의존하는 비용우위를 유지하기 어렵게 되었다.

이러한 변화들은 지금까지의 비용우위 기반을 붕괴시키는 것으로서 기업의 競爭戰略을 근본적으로 변경시키고 產業構造調整을 일으키는 요인이 되고 있다. 그러나 선진국과 같은 수준으로 고가품 영역에서 제품차별화전략을 즉각 구사할 수는 없으므로 長期的으로는 製品差別化戰略으로 나가는 방향을 설정하면서 당분간은 費用優位를 확보하는 전략이 추진되고 있다. 이때의 비용우위는 선진국이 생산하는 導入期 또는 成長期의 高附加品目으로 진출하여 선진국에 비해 낮은 生產費用으로 경쟁우위를 확보하는 것이다. 이에 따라 노동집약도가 높은 輕工業 生產이 축소되고 선진국에 비해 비용우위가 있는 技術集約的 加工組立產業으로 생산활동이 이전되고 있다. 또한 가공조립형 제품의 대외경쟁력 유지를 위하여 생산비가 적게 드는 中小企業을 部品生產에 참여시키고 또 기술개발을 강화하여 선진국과 대등한 수준의 製品開發能力을 확보하려는 노력을 기울이고 있다.

製品週期로 보아 도입기 또는 성장기에 속하는 품목에서는 선진 공업국에서도 技術開發 投資가 아직 회수되지 않은 상태다. 따라서 선진국 기업들은 우리 기업과의 경쟁을 우려하여 技術移轉을 기피하고 설사 기술이전에 동의하여도 충분한 보상을 요구하게 되므로

과거와 같이 해외기술의 도입에 의존하기 어려운 여건이 되었다. 또한 모방개발에 의존하던 과거의 기술전략으로는 製品開發의 時差가 좁혀지지 못하여 제품시장에서 점유율이 증가할 수 없다. 선진국에서 개발중인 제품을 국내에서도 동시에 착수하여 제품출시의 시차가 거의 없어야 하는 단계로 향상되어야 하는 것이다. 이로 인하여 국내기업들은 R&D投資를 늘려 독자적 기술개발로 전환하면서 기초연구는 국내 대학 및 연구기관과의 產學協同을 통해 조달받는 전략으로 나아가고 있다.

한편 90년대에 추진중인 金融自律化는 기업의 高附加價值化 노력을 촉진시킬 것으로 전망된다. 정부의 金融規制는 금융기관이 각 기업의 신용상태에 따라 差等的 利子率을 적용할 수 없게 한다. 금융기관은 기업의 신용상태를 심사할 유인이 없어지고 대출금의 손실 위험을 이자율에 가산할 수 없으므로 대신 擔保를 요구하게 된다. 기업의 담보제공은 擔保使用의 機會費用을 금융기관에 지불하는 것으로서 기업의 신용상태에 관계없이同一한 費用을 지불하게 한다. 결국 금융규제는 信用이 不良한 기업이 信用이 優良한 기업에게 신용도 차이만큼의 비용을 轉嫁시키는 결과를 초래하는 것이다. 그에 따라, 다른 조건이 동일하다면, 금융규제하에서 신용도 증진을 위한 기업활동, 이를테면 收益性 제고나 自己資本 증대 노력은 소홀해지고 外形的 資產을 증대시키려는 활동이 강화된다.

〈表 6〉은 韓國企業과 日本企業간의 資本使用을 비교한 것이다. 한국기업의 有形固定資產 回轉率이 일본보다 현저히 그리고 지속적으로 낮음을 알 수 있다. 이는 동일한 매출실적, 즉 같은 企業規模에서 한국기업이 일본기업보다 더 많은 資本을 투입하고 있음을 나타내 주는 것이다. 設備投資效率에서도 동일한 결과를 보여주고 있다. 동일한 액수의 附加價值를 창출함에 있어 한국기업이 자본을 더 많이 사용하고 있다.

〈表 6〉 韓·日企業間 資本使用의 比較

	年 度	1人當 所得(달러)	有形固定資產回轉率	設備投資效率
韓 國	1988	4,127	2.90	80.9
	1989	4,994	2.56	78.4
	1990	5,659	2.50	73.9
	1991	6,518	2.47	74.4
	1992	7,007	2.36	69.1
日 本	1974	4,162	4.99	117.1
	1975	4,466	4.51	99.3
	1976	4,955	4.97	108.4
	1977	6,094	5.10	109.7
	1978	8,476	4.97	110.4

註 : 1) 有形固定資產回轉率 = 賣出額 / 有形固定資產

2) 設備投資效率 = 附加價值 / (有形固定資產 - 建設假計定)

3) 92년도 韓國의 1人當 所得은 90년 기준으로 환산.

資料 : 韓國銀行, 『企業經營分析』.

日本銀行.

金融自律화는 이러한 기업의 왜곡된 활동을 바로잡아 줄 것으로 기대된다. 금융기관이 이자율을 차등적으로 적용할 수 있게 되면信用이 優良한 기업에게는 優待金利가 제공될 것이다. 이에 자극되어 각 기업에서는 높은 부가가치를 창출하는 활동에 우선적으로 자원을 배분할 것이므로 企業內 人的資源의 양성과 技術開發이 활성화될 것이다.

또한 금융자율화로 中堅企業이나 優良中小企業의 成長이 촉진되는 기반이 조성될 것이다. 大企業의 해외자금 조달과 직접금융의 존도가 높아져 脫銀行化가 가속되면 금융기관에서는 새로운 우량고객을 확보하려 할 것이다. 그에 따라 대기업에 가리어져 있던 우량 중견·중소기업들이 新規顧客으로 속속 발굴되면서 이들에 대한 안정적 자금공급으로 성장이 가속될 것이다.

WTO체제의 출범과 수입선다변화의 해제 등 90년대에 진행되는 國內市場의 開放도 기업의 경쟁전략에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 과거의 수입제한조치로 인하여 국내기업들, 특히 수출을 통해 성장한 주요 대기업들이 직면하는 해외시장과 국내시장의 성격은 서로 달랐다. 무한대에 가까운 외국업체들과의 경쟁으로 海外市場에서의 需要彈力性은 대단히 높았던 반면에 國內市場은 공급자의 제한으로 需要가 非彈力的이었다. 따라서 두 시장의 수요탄력성 차이를 이용하는 價格差別化戰略을 적용하여 국내상품의 가격을 수출 상품보다 높게 책정하여 왔다. 그러나 國內市場의 높은 價格은 본질적으로 시장수요의 속성에 기인하는 것이 아니라 정부의 수입규제라는 進入障壁으로부터 발생한 地代(rent)를 國내消費者들이 부담하게 된 결과였다.

국내시장이 개방되면 국내시장의 需要彈力性이 올라가게 되어 가격차별화전략을 유지할 수 없고 地代追求(rent-seeking)도 어렵게 될 것이다. 따라서 기업행동이 利潤追求的(profit-seeking)으로 전환되고 수익지향적 활동이 강화될 것이다. 특히 국내기업의 自己商標 開發 등 마케팅 활동과 新製品 開發이 강화될 것으로 예상된다. 그동안 무역장벽으로 인한 국내시장의 진입제한을 우회하는 방법으로서 외국기업이 빈번하게 사용한 것은 商標貸與나 라이센스生產이었다. 국내시장의 개방으로 이러한 우회침투가 불필요해지면 외국업체는 자사제품의 直輸入이나 直接投資를 통한 국내생산으로 전환하면서 국내기업의 상표사용이나 생산허가를 거두어들일 것이다. 그에 따라 국내기업들은 자기상표를 보급시키는 판매활동을 강화할 것이다. 이와 함께 海外에서 개발된 新製品들이 외국업체에 의해 즉시 국내시장에 도입될 것이므로 국내기업들도 그에 대응하여 신제품 개발을 강화할 것이다. 제품개발에 관련된 기업내 기술개발부문이 확대될 뿐만 아니라 제품개발기간을 축소시키기 위하여 分業

組織의 改編도 추진될 것으로 예상된다.

지금까지 본 바와 같이 임금상승과 후발개도국의 추격, 금융자율화, 시장개방 등 국내외 경제여건이 변화함에 따라 그동안 비용우위를 추구하며 성장지향적이었던 기업의 경영활동이 수익지향의 기술 및 지식집약적 활동으로 변화해 갈 것이다. 이러한 변화는 企業內部에 그치지 않고 企業間 分業關係에도 영향을 미쳐 分業組織 및 產業構造의 改編에까지 이르게 될 것으로 예상된다.

3. 技術分業關係로의 轉換

가. 既存의 分業關係

企業間 分業이 존재하는 이유를 설명하는 理論은 다양하며 분업의 목적을 보는 시각에 따라 분류방법도 달라지게 된다. 과거 下請論에서는 賃金隔差, 資本의 節約, 景氣變動의 緩衝으로 중소기업을 이용하려는 목적에서 기업간 분업이 이루어진다고 보았다(洪長杓[1993]). 반면 去來費用學派에서는 수직통합으로 거대화된 企業組織內에서 관료주의의 비효율이 발생하지만 市場去來에서도 거래주체간 정보의 비대칭성으로 機會主義나 制限的合理性(bounded rationality)이 존재하기 때문에 市場의 失敗가 일어나 절충적 위치인 기업간 분업에서 거래비용을 최소화할 수 있기 때문으로 본다(Williamson[1985]). 네트워크理論에서는 각 개별주체가 동질적이지 않고 완벽한 존재가 아니기 때문에 相互作用으로 시너지가 발생하는 경우 개별주체간 결합이 일어나 개인과 개인 혹은 개인과 기업, 기업과 기업 등 다양한 형태로 離合集散이 빈번한 네트워크의結合이 일어난다고 본다(Grabher[1993])

여기에서는 분석의 편의상 企業間 分業의 客體를 기준으로 하여

「生產分業」과 「技術分業」으로 임의분류하였다. 생산분업은 생산과정을 분할하여 기업별로 생산을 전문화함으로써 生產性을 제고하거나 企業間 貨金隔差를 통해 생산비를 낮추려는 목적으로 생산이 분업화되는 경우를 말한다. 기술분업은 제품개발이나 생산공정의 혁신을 목적으로 각 기업간에 자신들의 강점을 살려 技術開發을 協業化하거나 생산에 체화된 각 기업의 技術 및 知識이 결합하는 경우를 말한다. 생산분업이 物的 結合임에 반해 기술분업은 知的 結合의 성격을 갖는다. 예를 들어, 母企業에서 작성한 제품설계에 따라 下請企業들이 생산을 분담한다면 生產分業이 되지만 각 하청기업의 獨自的 部品設計를 종합하여 모기업이 제품을 설계한다면 技術分業이 된다. 다른 기업으로부터 위탁생산을 의뢰받았지만 기술적 원리를 숙지하고 있어 주문업체에게 設計變更을 제안하였다면 기술분업이 이루어진 경우라고 볼 수 있다.

이러한 분류기준에서 볼 때 지금까지 우리나라 大企業과 中小企業간 分業關係는 生產分業에 속해 있었다고 볼 수 있다. 그 까닭은 93년도 현재 중소제조업체 중 技術開發 投資에 지출한 실적이 있는 업체의 비중은 7.7%에 불과하기 때문이다. 또한 기술개발을 하고 있는 경우에도 그 내용은 기존 生產技術의 改良에 치우치고 있다 (金宣根[1994]). 중소기업이 部品을 獨自設計하거나 대기업에 製品改善을 제안하는 경우는 극히 드물다. 대기업의 중소기업에 대한 技術支援 內容도 대부분 생산라인의 변경, 생산설비의 개체 등 생산성 제고에 관한 것들이다.

80년대말 기업간 분업의 급격한 증대도 生產費가 낮은 小零細企業을 편입시켜 약화된 價格競爭力を 만회하려는 목적에서 나온 것 이었기 때문에 生產分業의 심화로 볼 수 있다. 중소기업의 기술개발투자 업체수가 1985년의 5,670개사에서 1993년에는 5,645개사로 변화가 없으므로 80년대 후반에 증가한 중소기업들이 생산분업 참

여업체임이 확인되고 있다. 우리나라에서 생산비를 낮추는 수단으로 중소기업과의 생산분업이 이용되는 것은 기업내에서 종업원들의 賃金이同一한 체계를 택하고 있고 대기업과 중소기업간 賃金隔差가 심하기 때문이다. 또한 임금격차는 中小企業내에서도 規模階層別로 존재하므로 생산분업이 중층적으로 형성된다. <表 7>에서 보듯이 한국과 일본의 기업규모간 임금격차는 미국 및 유럽보다 더 크다. 미국의 경우 임금격차가 크지만 동일직장내에서 임금이 상이하여 외주를 통한 생산분업의 유인이 크지 않다.

기업간 분업이 生產分業 중심으로 형성된 경제구조에서는 中小企業의 交涉力이 저하되어 경제적 지위가 낮아진다. 대기업이 비용우위를 확보하고자 중소기업에 외주생산을 위탁하는 품목이나 공정은 높은 기술수준을 요구하지 않는다. 다시 말하여 기술이 아니라 생산을 분업화하는 것이므로 進入障壁이 낮아 무수히 많은 競爭者가

<表 7> 企業規模別 賃金隔差

(단위 : %)

韓 國 (1993)	5~19인	20~99인	100~299인	300~499인	500인 이상	
	53.0	64.0	77.6	84.5	100.0	
日 本 (1993)	4~19인	20~99인	100~299인	300~499인	500인 이상	
	54.9	61.7	71.9	83.9	100.0	
美 國 (1984)	20인 미만	20~99인	100~249인	250~499인	500~999인	1,000인 이상
	60.4	62.9	65.6	68.9	77.1	100.0
西 獨 (1978)	10~49인	50~99인	100~199인	200~499인	500~999인	1,000인 이상
	80.0	79.0	80.0	82.0	86.0	100.0
프랑스 (1985)	10인미만	10~99인	100~499인	500인 이상		
	72.1	77.3	83.7	100.0		

資料：統計廳, 『鑛工業統計調査報告書』。

日本 通產省, 『中小企業白書』。

존재한다. 따라서 생산분업에서는 잠재적 진입업체를 포함한 다수의 공급업체와 소수의 구매업체로 시장구조가 형성되는 購買獨占(monopsony)이 발생한다. 이러한 경우 공급업체의 교섭력은 열세에 처하게 된다. 조금이라도 낮은 가격으로 공급하겠다는 업체가 나타나면 去來先이 轉換될 것이므로 공급업체의 초과이윤은 존속할 수가 없다. 구매업체가 항상 낮은 가격의 공급업체를 모색하므로 거래관계가 短期的이고 기존 공급업체에게 다른 업체로의 代替可能性을 위협하므로 對立的 關係를 유지하게 된다. 과거 日本의 下請論에서 중소기업을 收奪對象으로 본 것도 생산분업에서 오는 교섭력의 저하 때문이었다. 미국 자동차산업에서는 구매계약이 매년 갱신되며 1센트의 차이로 구매전환이 일어난 예도 있다.

생산분업의 지속은 중소기업의 교섭력 저하를 누적시킨다. 우선 超過利潤이 존재하지 않으므로 資本蓄積을 기대하기 어렵다. 또한 거래관계의 지속이 보장되지 않으므로 공급업체는 設備改替와 人力訓練에 대한 投資를 기피하게 되고 이는 다시 生產性 低下를 유발하여 교섭력이 더욱 악화된다. Helper(1993)의 實證分析에 의하면 미국에서 자동차업체로부터 구매를 확약받은 부품업체들의 자동화 설비투자가 그렇지 않은 경우보다 더 높았다.

나. 技術分業關係의 造成

80년대 말부터 경제여건의 변화로 企業의 競爭戰略이 비용우위에서 제품차별화전략으로 이행되면서 分業構造도 生產分業에서 技術分業으로 전환되고 있다. 90년대는 過渡期로서 價格競爭力を 강화하고자 생산분업이 소영세기업으로 확장되면서 동시에 技術分業의 기반이 조성중에 있는 것으로 보인다. 研究開發 投資가 증대되어 1992년도에 GNP대비 R&D지출 비중이 2%를 넘었고 1993년도에는 2.33%로서 영국의 2.12%(1992년)를 능가하였다. 인구 만명당

연구인력도 1993년 현재 22명으로서 영국의 21명, 프랑스의 23명과 같은 수준에 있다.³⁾ 特許出願도 지속적으로 증가하여 80년대 후반 까지 내국인 출원 비율이 약 25% 수준에 머물렀으나 1993년도까지 59%로 급상승하였다. 이러한 연구개발의 활성화는 民間企業의 技術開發 확대에 의한 것으로서 R&D재원의 민간부담률이 83%에 이르고 있다. 80년대에 대기업은 외국기술의 국내이전을 통해 기술개발체제를 확립한다는 전략을 세워 기술개발 투자를 지속적으로 증대시킨 결과 90년대에 들어오면서 반도체, 액정소자, HDTV, 자동차엔진 등 주요품목에서 독자적 개발능력을 확보하였다.

대기업의 기술개발체제가 확립되고 외국기업과 제품개발 경쟁이 격화되면서 中小企業과 기술분업을 위한 協力關係 구축이 당면과제로 대두되고 있다. 製品開發 競爭에서 우위를 점하려면 대기업의 제품설계와 함께 中小企業의 部品設計 能力이 높아야 한다. 日本企業의 신제품 개발이 신속하여 소비자 욕구의 변화에 유연하게 대응 할 수 있는 것도 제품설계 과정에 중소기업이 참여하여 製品開發이 分業化되어 있기 때문이다. 또한 일본 중소기업의 品質管理도 완벽 한 수준이므로 대기업으로서는 부품의 개발과 생산, 품질에 이르기 까지 중소기업에 일임하는 상태다. 우리나라의 경우 80년대 말부터 中小企業에 대한 技術指導가 대폭 강화되었고 아직은 중소기업의 생산현장에 대기업의 기술인력이 파견되어 생산기술 개선을 지원하는 수준이 대부분이지만 일부 기업에서는 製品設計過程에 중소기업의 기술진을 참여시켜 설계능력을 배양시키는 ゲストエンジニア制度를 추진하는 예도 있다.⁴⁾

3) 우리나라의 경우는 自然科學과 理工系의 연구인력이나 영국과 프랑스의 연구 인력에는 人文 및 社會科學 연구인력이 포함되어 있다.

4) 現代自動車에서는 부품업체들의 독자적 설계능력 배양과 자동차설계과정에 대한 이해를 높이기 위하여 90년대 초부터 ゲストエンジニア제도를 운영하고 있다(丁振聲[1994]).

근래 大企業과 中小企業간 協力關係 증진에 대한 인식이 높아졌다. 과거와 같이 대기업과 중소기업간 관계를 대립적으로 보지 않게 된 것이다. 이러한 변화는 기업간 분업관계가 생산분업에서 기술분업단계로 전환하면서 생겨난 것이다. 技術分業이 형성되기 위한 가장 基本的 前提는 협력적 관계이기 때문이다. 기술분업이 유지되려면 중소기업의 技術蓄積이 필요한데 去來關係의 持續이 보장되어야 중소기업의 기술개발 투자가 이루어질 수 있다.

大企業으로서는 기술분업을 유도하기 위하여 중소기업에게 지속적 거래를 보장해 주어야 하지만 그 대신 특정업체와의 장기거래에서 오는 경직성을 탈피하기 위하여 中小企業 經營에 참여하여 情報를 共有하고자 한다. 이에 따라 대기업은 중소기업에 경영간섭을 하게 되지만 거래단절의 위협이 깔려 있는 대립적 관계와는 성격이 다르다. Hirschman(1970)은 기업간 분업의 효율성을 증진하기 위하여 비효율적인 거래관계를 단절(exit)하거나 거래관계는 지속하지만 간섭(voice)을 하여 원하는 수준으로 끌어올리는 방법이 있다고 보았다. 하청거래 중에서 특히 기술분업인 경우는 후자에 속한다.

기술분업이 대기업과 모든 중소기업간에 형성될 수는 없다. 기술분업은 우선 대기업과 직거래관계에 있는 1次 協力業體가 될 수 있다. 기술분업하에서 대기업은 거래지속을 보장하여 주고 거래업체에 대한 정보를 관리하여야 하므로 재하청 이하 중소기업은 대기업과 기술분업관계를 맺기 어렵다.

앞에서 현재 우리나라의 대기업과 중소기업간 분업관계는 생산분업에서 기술분업으로 전환되는 과도기에 있는 것으로 규정하였다. 이는 달리 말하면 대기업이 기술개발체제를 갖추고 1次企業들에게 技術分業으로 변화할 것을 요구하고 있으므로 이들의 기술개발능력 확보가 分業構造의 轉換에 관건이 됨을 의미하는 것이다. 그런데 우리나라의 수직적 산업구조를 보면 中堅企業의 역할이 미진하여

분업관계의 전환이 애로를 겪고 있는 것으로 보인다. 우선 중견기업으로 볼 수 있는 중간계층 기업들의 產業內比重이 낮아 기술개발업체로서 육성될 수 있는 잠재력이 낮다. 일본에 비하여 우리나라 대기업의 생산비중이 더 높은데, 이는 대기업으로부터 중견기업으로의 生產移轉이 부진하기 때문인 것으로 추정된다. 즉 80년대말 이후 大企業의 生產縮小가 일어났으나 소기업 비중의 확대에 그치고 中堅企業의 擴大로 이어지지 못하였다. 대기업의 생산이전 대상이 단순품목들이어서 중견기업으로 이전되지 못하였고, 비록 일부 품목이 중견기업으로 이전되었지만 중견기업들의 기존 생산품목 중에 단순한 것들이 많아서 임금상승을 견디지 못하고 소기업으로 대거 이전됨으로써 중견기업의 생산비중이 축소된 것으로 해석된다.

이러한 해석을 뒷받침하여 주는 것은 우리나라 中堅企業의 1人當附加價值 生產性이 日本에 비해 낮다는 점이다(圖 1 참조). 부가가치가 낮다는 것은 곧 생산분업관계에 치중해 있고 기술개발이 활성화되지 못함을 의미한다. <表 8>은 우리나라와 일본기업들의 規模別 研究開發業體 比重을 나타낸 것이다. 1,000인 이상의 대기업에서 韓·日 기업들간에 연구개발업체 비중은 거의 차이를 보이지 않

<表 8> 韓國 및 日本企業의 規模別 研究開發業體 比重

韓 國(1993)		日 本(1993)	
企業規模	研究開發業體 비중(%)	企業規模	研究開發業體 비중(%)
300인 미만 ¹⁾	7.7	300인 미만	7.0
300~999인	44.3	300~999인	58.8
1,000인 이상	97.9	1,000~2,999인	91.2
		3,000~9,999인	96.4
		10,000인 이상	100.0

註 : 1)『中小企業實態調查報告』의 統計.

資料 : 科學技術處, 『科學技術研究活動調查報告』.

總務廳, 『科學技術研究調查報告』.

고 있다. 또한 300인 미만에에서도 일본업체의 비중은 7.0%인데 『中小企業實態調查報告』에 의하면 우리나라 중소기업(300인 미만)도 7.7%이므로 양자간에 차이가 거의 없다. 그러나 우리나라 300~999인 계층의 연구개발업체 비중이 44.3%임에 비하여 일본은 58.8%로서 중간계층에서 차이가 크게 나고 있어 우리나라와 일본 중견기업간의 부가가치 생산성 격차를 설명하는 요인이 된다.

자동차산업의 예를 본다면 부품업체가 독자적으로 부품을 설계하고 모기업의 설계승인만을 받는 承認圖業體가 일본의 경우 1차부품업체 중 70%이나 우리나라의 경우 33%로 추산된다. 이에 따라 일본 자동차산업의 신차개발기간은 23개월 정도에 그치나 우리나라의 신차개발은 36개월이 소요된다.

요약컨대 대기업과 중소기업간 분업관계가 단선적인 생산분업에서 벗어나야 한다. 大企業과 1次企業간에는 技術中心의 分業關係가 형성되고 1次企業과 2次 이하 業體들간에 生產分業을 이루는 구조가 되어야 한다. 21세기의 後期產業社會에서 다품종소량의 柔軟生產體制가 도래하여 中小企業의 役割이 증대한다는 것도 1차 중견기업의 기술분업 역할이 확대되는 것으로 보아야 한다. 일본을 비롯한 先進國에서의 分業構造도 대기업과 거의 대등한 수준의 1차업체가 기술분업을 이루고 1차업체는 2차업체와 생산분업관계를 이루고 있다(Ikeda[1988]).

3. 中堅企業의 役割이 中小企業에 미치는 效果

산업구조가 大企業-中小企業의 일원적 구조에서 大企業-中堅企業-中小企業의 이원구조로 변형되면서 산업의 효율성이 제고됨은 물론 中小企業의 構造改善에 기여가 클 것으로 기대된다. 대기업의 분업구조 변화 요구에 중견기업 계층이 효과적으로 대응하게 되면

大企業에 대한 交涉力を 증대시킬 수 있다. 이를 바탕으로 中小企業에 이르는 連鎖的 波及效果가 생겨날 수 있다.

첫째, 중견기업의 역할 제고로 中小企業의 生產技術과 品質管理가 향상되어 중소기업의 生產性이 증대될 수 있다. 대기업의 기술 및 경영지도가 미칠 수 있는 범위는 한정되어 있으므로, 중견기업의 역할이 대기업에서 받은 외주를 재하청업체에 넘기는 단순증개자에 그친다면 중소기업의 기술향상이나 경영합리화는 방치상태에 놓이게 된다.

일본 자동차산업의 예를 든다면, 모기업과 하청기업간에 정보공유기구인 「協力會」(우리의 ‘수탁기업협의회’)가 결성되어 있는데 자동차업체와 1차기업간에 그치지 않고 1次企業과 2次企業들간에도 協力會가 조직되어 있다. 도요타의 경우 1984년 현재 1차기업들의 협력회는 「關東協豐會」를 비롯 4개가 있고 2次企業들로 조직된 협력회는 「아이신精機協力會」, 「日本電裝協力會」 등 12개에 달한다 (坂本和一[1985]). 우리나라에서도 주요 대기업별로 受託企業協議會가 설립되어 1994년 현재 125개에 달한다. 그러나 1차기업을 모기업으로 하는 2차기업의 수탁기업협의회는 거의 전무한 상태다. 이는 우리나라 1차기업들이 자신들의 협력업체를 관리할 수 있는 수준에 도달해 있지 못함을 보여주는 예라고 할 수 있다.

둘째, 대기업에 대한 中堅企業의 交涉력이 증대되면서 中小企業과의 去來條件이 호전될 수 있다. 중견기업의 교섭력이 증대한다는 것은 곧 완제품시장에서 大企業이 競爭力を 확보하는 데에 중견기업의 기여가 크다는 것을 의미한다. 따라서 전체 分業集團이 창출하는 附加價值가 높아져 中小企業으로의 成果配分도 증가하게 되는 것이다. 또한 중견기업의 기술지도로 中小企業의 生產技術이 향상되면 중견기업에 대한 中小企業의 交涉력이 증대될 수 있다.

현재와 같이 중견기업 스스로가 생산분업에 참여하고 있어 내부

〈表 9〉 企業規模別 負債比率(1993)

5~9인	10~19인	20~49인	50~99인	100~199인	200~299인
79.5	156.2	287.6	355.9	360.3	257.2

資料：中小企業協同組合中央會, 『中小企業實態調查報告』.

유보의 미약 등 財務構造가 열악한 상태에서는, 유동성 부족이 발생하면 어음결제나 결제기간의 장기화 등으로 資金難을 중소기업에게 전가하게 된다. 〈表 9〉는 企業規模別 負債比率을 나타낸 것이다. 300인 이상의 중견기업들에 대한 부채비율의 통계는 알 수 없으나 100인 이상 규모의 부채비율이 높아 자금난의 전가가 일어날 수밖에 없는 구조에 처해 있다.

IV. 中堅企業 發展의 制約要因

1. 賣出規模 擴大의 制約

우리 산업의 발전이 기술개발에 의존하는 단계로 들어서면서 중견 및 중소기업의 기술발전이 당면과제로 대두되고 있다. 그러나 기존의 산업조직이나 제도적 관행 중 이들의 자생적 변신에 제약을 가하는 점들이 있으므로 이에 대한 개선이 필요하다.

기업의 技術開發費는 생산량의 변동에 관계없이 지출되어야 하는 固定費用이다. 따라서 매출규모가 커야 技術開發의 平均費用이 낮아져 지속적 연구개발 활동이 가능해진다. 만일 매출규모가 적은 상태에서 기술개발이 이루어지면 극히 일부 벤처기업들의 폭발적인 매출신장을 제외하고는 商品單位當 技術開發費가 과중해져 기술개

발을 지속할 수 없게 된다. 기업의 디자인, 경영관리 등 지적 활동에 종사하는 專門人力도 동일한 성격을 갖는다. 전문인력은 人的資本(human capital)으로서, 생산량과 비례하여 고용되는 노동력과는 달리 고정요소에 해당한다. 따라서 中堅 및 中小企業의 지식집약화에 필수적인 技術開發과 專門人力이 유지되려면 생산량이 적정 규모를 넘어야 한다.

우리나라 自動車產業이나 電子產業에서 1次企業의 生產規模는 영세하여 기술개발을 강화하기 어려운 상태다. 자동차 부품업체의 평균 매출액은 1994년 현재 69.4억원으로서 기술개발이 수행될 수 있는 최소한의 매출규모로 알려져 있는 100억원보다 매우 낮은 수준에 있다. 매출액이 100억원을 넘는 부품업체수는 174개사로 총부품업체수 1,368개사의 12.7%에 불과하다. 외국기업과 기술경쟁이 가능한 수준이 되려면 매출규모가 500억원 이상이어야 하는데 이를 상회하는 업체는 42개사에 그치고 있다.

1차기업의 평균 매출액이 이처럼 낮은 것은 部品業體數가 過多하기 때문이다. 자동차산업의 예를 든다면 우리나라 자동차업체의 內製生產比率은 30% 수준으로 일본 자동차업체의 20~30%와 크게 다르지 않다. 그러나 부품업체의 수에서는 큰 차이를 보여 우리나라 자동차 3사의 平均 1次企業數가 342개사임에 반해 일본 자동차 3사(도요타, 닛산, 마쓰다)의 평균 거래업체수는 190개사다. 따라서 우리나라 부품업체의 평균 매출액은 일본 부품기업보다 낮아지고 그 정도는 한·일간 자동차 생산액의 차이 이상으로 확대된다.

우리나라 중견기업 중 300~999인 계층에서 技術開發業體의 비율이 日本보다 낮았는데(表 6 참조), 우리나라 중견기업의 企業當生產規模가 일본보다 상대적으로 떨어지는(表 5 참조) 相關關係를 보이고 있어 기술개발의 부진이 기업규모에 영향을 받고 있음을 시사하고 있다.

그러므로 1차기업이나 중견기업의 技術開發이 촉진되려면 우선 生產規模의 零細性이 극복되어야 한다. 기업간 買收 및 合併으로 대형화하거나 모기업에서 重點育成業體를 선정하여 거래를 집중시킴으로써 대형업체로 육성하는 것이 필요하다. 과거 日本에서는 後者의 방안을 채택하였다. 60년대까지 일본 자동차업체당 1차기업수는 500여개에 달하였으나 70년대에 중점육성업체에 거래를 집중시키는 「集中發注」방식으로 분업구조를 재편하였다.

우리나라에서도 重點業體를 육성하는 방식을 업계에서 선호하고 있지만 기존의 市場保護的 制度가 분업구조 재편에 장애요인이 되고 있다. 첫째, 70년대의 中華學공업화 추진과정에서 부품산업에 중소자본의 참여를 유인하기 위하여 도입한 母企業의 生產禁止와 持續的 去來의 보장 등 保護措置가 오늘날까지도 계속되고 있다. 「中小企業의 事業領域 保護 및 企業間 協力增進에 관한 法律」 제12조에서 국가가 指定한 系列化品目에 대해서는 모기업의 위탁생산을 강제하고 있고 제23조에서 정당한 이유 없이는 부품업체에 대한 注文物量의 縮小 또는 斷絕을 할 수 없다고 규정하고 있다. 따라서 중점업체의 육성을 위하여 불가피하게 발생하는 그 밖의 기존 거래업체와의 거래관계 정리가 어렵게 되어 있다.

둘째, 기존의 기업간 거래관계를 정리하지 않은 채 생산규모를 대형화하려는 목적으로 部品共用化가 추진되고 있다. 그러나 부품 공용화로 규모의 경제를 실현하려면 표준화된 부품의 대량생산업체를 제외한 나머지 업체들의 경쟁도태는 불가피해지므로 단순한 부품공용화만으로는 대형화의 목적을 달성할 수 없다. 또한 부품공용화가 실제로 추진되려면 輸入先多邊化가 해제되어 모기업들이 대외 경쟁에 노출되어야 한다. 국내기업들간에 공용화를 위한 협력관계가 조성되려면 강력한 해외경쟁업체가 나타나야 하기 때문이다.

셋째, 중소기업에 대한 保護輿論의 팽배 역시 분업관계의 재편을

어렵게 할 수 있다. 기존 1차기업 중 육성대상에서 탈락한 업체들이 분업구조의 재편을 大企業의 橫暴나 優越的 地位의 濫用에 의한 거래중단 등으로 호소하고 社會輿論에서 이를 수용할 경우 대기업들은 분업구조 재편을 시도할 수 없게 된다.

2. 資本規模의 擴大 制約

기술개발과 같이 懷姦期間이 길고 危險이 높은 投資는 은행대출 등 단기차입으로 조달하기가 어려우므로 自己資本에 의존해야 한다. 그러나 우리 기업의 자금조달 내역을 보면 內部資金의 조달 비중이 다른 나라들에 비하여 현저히 낮아 기술개발을 효과적으로 추진하기 어려운 상태다. 위험을 공유하면서 단기상환의 의무를 지우지 않는 外部 投資家의 資金流入이 필요하지만 기업경영에 관한 정보제공이 불투명한 中堅 및 中小企業은 資本市場에서 투자를 유치하기 어렵다. 따라서 중견 또는 중소기업과 지속적 거래관계를 유지하고 있어 企業內部에 관한 情報를 얻을 수 있는 경제주체들로부터 투자유입이 필요하다.

우리나라의 경우에 그같은 정보접근이 가능한 경제주체는 大企業과 銀行이 될 수 있다. 구매자로서 대기업은 평소 거래관계를 통해 공급업체인 중소기업의 기술 및 경영관리의 수준, 잠재적 성장성은 물론 재무상태까지 파악이 가능하다. 중견 또는 중소기업의 기업회계나 세무자료가 불투명하여 情報의 非對稱性이 높으면 높을수록 大企業의 情報源으로서의 역할은 더 커진다. 銀行은 거래기업의 資金 流出入에 관한 움직임으로부터 경영상태에 관한 情報를 얻을 수 있다. 금융자율화로 신용조사가 강화될수록 은행의 정보수집 유인은 더 커질 것이다. 그렇지만 현재 大企業과 銀行의 中堅 및 中小企業에 대한 投資는 활성화되어 있지 못하다.

첫째 요인은 大企業集團에 대한 出資規制에서 찾을 수 있다. 경제력 집중을 억제하고자 公正去來法 10조에서는 대기업집단에 속한 기업이 타기업에 투자할 때 출자총액이 순자산액의 40 / 100을 넘지 못하도록 제한하되, 경쟁력 강화를 목적으로 하는 部品企業 投資는 出資限度 산정에서 제외시켜 주고 있다. 그러나 출자한도의例外가 部品企業 資產의 10 / 100 이내로 한정되어 있으므로 그 효과가 크지 않다. 대규모기업집단에 속하는 모기업 중 중소기업에 자본참여 한 비율은 7.8%이고 중소기업 중 자본이 참여된 업체비율은 1.9%에 불과하다. 일본의 경우 중소기업의 11.6%에 모기업 자본이 참여해 있고 모기업 중 15.7%가 중소기업에 출자하고 있다(三星經濟研究所[1996]).

日本에서 모기업의 資本出資에 대한 規制는 없으며 모기업의 부품기업에 대한 자본출자가 광범위하여 資本系列化가 발달해 있다. 도요타자동차의 경우 1차기업 224개사(1984년) 중 113개사에 자본 참여하고 있고 또한 임원도 파견하고 있다(表 10 참조). NEC에는 131개의 자회사가 있다. 그중 해외판매를 위한 해외자회사 38개사를 제외하면 일본국내의 자회사는 1984년 현재 93개사에 달한다. 그중에는 100% 출자된 자회사도 57개사에 달한다.

〈表 10〉 도요타自動車의 資本이 참여된 協力業體數

協 力 業 體 組 織		會 員 數	도요타의 資本參與
協 豐 會	東海協豐會	136사	58사
	關東協豐會	62사	30사
	關西協豐會	25사	15사
	소 계	223사(중복 제외 171사)	103사
榮 豐 會		61사	10사
합 계		284사(중복 제외 224사)	113사

資料 : 坂本和一(1985).

理論的으로는 만일 어느 부품업체의 역할이 대단히 긴요함에도 자본부족에 처해 있다면 대기업에서 出資限度 10 / 100을 넘어 투자를 하고 10 / 100을 초과하는 부분은 다른 계열사에 대한 既投資를 회수하여 出資總額을 유지하면 될 것이라는 가상적 예를 생각해 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 部品企業의 收益率이 대기업집단의 계열기업보다 높지 않을 것이므로 수익률의 감소를 회생하면서까지 부품기업에 출자할 것으로 생각되지 않는다. 부품기업에 대하여 대기업이 투자하는 것은 分業組織의 효율적 운영에 목적이 있으므로 부품기업의 자본규모를 실질적으로 증가시킬 수 있도록 출자한도의 제약이 폐지되어야 한다.

出資規制의 목적은 經濟力集中의 방지에 있다고 한다. 그런데 하청 관계에서 대기업은 이미 購買力を 통해 하청기업에 대한 經濟力を ‘사실상’ 행사하고 있으므로 외형적 출자규제의 제한이 경제력 집중을 有效하게 억제하고 있다고 볼 수 없다. 오히려 부품기업의 성장을 억제하여 經濟的支配關係의 청산을 자연시키는 결과를 초래하게 된다.

둘째 요인은 銀行의 기업에 대한 投資가 활성화되어 있지 못하다는 점이다. 銀行法 22조에서는 은행이 自己資本의 100%를 초과하여 다른 기업에 투자할 수 없고 27조에서는 投資企業 株式의 10 / 100을 초과하여 매입 또는 영구소유할 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 실제로 91년 11월 말 5대 시중은행의 株式保有總額은 1조2,500억원으로서 시가총액의 약 2% 수준에 불과하므로 은행의 기업에 대한 투자미약이 제도적 요인으로 제약을 받고 있기 때문으로 볼 수는 없다(陳泰弘[1992]). 또한 은행이 기업주식을 보유하는 경우에도 통상 議決權行使을 포기한다. 은행의 주식보유가 투자자로서 경영에 참여하기 위한 목적이 아니라 기관투자가로서 流動資產 運用의 한 방법이기 때문이다. 따라서 과거 부실채권의 정리방안으로서 부채로부터 전환된 주식보유를 제외하면 지금까지 은행은

기업주식의 보유에 적극적이지 않았다.

금융자율화로 대기업의 은행차입 비중이 줄어들면서 中堅企業 또는 優良中小企業이 은행의 새로운 주요고객으로 부상하고 있다. 그러나 이들 기업과 은행간에 情報의 非對稱性이 존재하는 상태에서는 신용상태가 불건전한 기업이 높은 금리로 여신을 유인하여 부실화될 수 있는 逆選擇(adverse selection)의 문제가 발생할 수 있다.

더욱이 產業構造調整으로 신규업종에 대한 다각화나 기술개발 등危險度가 높은 投資機會가 증가하면서 기업과 채권자로서의 은행간에 이해상충이 높아지게 된다. 유한책임의 주주가 企業價值를 높이기 위하여 危險이 큰 投資를 선호하고, 특히 외부자금의 차입이 높은 상태에서는 負債 未償還 危險의 일부가 債權者에게 이전되므로 이러한 유인이 더욱 높아진다. 銀行은 이와 같은 기업의 행동에 대비하여 차입금 이자에 危險補償을 추가하기 때문에 負債의 代理人費用(agency cost of debt)이 발생한다(Jensen and Meckling [1976]). 기업은 이러한 대리인 비용을 감소시키기 위하여 차입계약시 주요한 프로젝트에 대해서는 은행의 동의를 얻는 등 인센티브 장치를 삽입시키지만 모든 상황의 발생을 사전에 예견할 수 없고 계약대로의 이행을 감시하는 데 높은 비용이 듈다.

代理人費用이 발생하는 이유가 근본적으로 情報의 偏在에 있기 때문에 대리인 비용의 해소방안은 情報를 共有하는 제도적 장치, 이를테면 債權者가 기업의 株主로 참여하여 内部經營에 관한 정보를 얻는 방안 등이 모색될 수 있다. 일본에서 고도성장기에 主去來銀行이 산업에 대한 안정적 자금공급원이 될 수 있었던 것도 기업과 은행간에 相互株式保有를 통해 주주와 채권자간에 발생하는 代理人費用을 제거하였기 때문이다(Aoki and Patrick[1994]).

우리나라에서는 美國과 같이 銀行이 企業의 株式을 보유하지 않아 상호간 정보공유가 어려운 상태다. 70년대에 정부조치로 主去來

銀行制度가 도입되었으나 명칭만 일본의 주거래은행과 동일할 뿐 주식의 상호보유가 없고 특정은행과 금융거래를 지속한다는 의미에 불과하였다. 따라서 우리나라 주거래은행제도에 대한 평가는 政策目標가 기업의 재무구조 개선과 여신편중의 완화에 있었고 이에 대한 監視者 役割이 은행에 부과되었기 때문에 양자간의 결속관계를 당초부터 기대하기 어려웠거나(南相祐[1994]), 정보의 공유가 이루어지지 못하고 단순한 고객관계의 유지에 불과한 關係銀行(relational bank)에 불과하다는 평가를 받고 있다(Aoki[1991]). 宋貞煥(1994)은 실증분석을 통해 기업들의 잊은 主去來銀行 變更을 보여줌으로써 양자간의 결속관계가 강하지 못하였음을 입증하고 있다.

그러나 우리나라에서 주거래은행제도가 정착되지 못하였다는 평가가 곧 銀行과 企業간에 높은 代理人 費用이 존재하였음을 의미하지는 않는다고 생각된다. 다시 말하여 기업과 은행간에 발생하는 대리인 비용을 제3자가 부담하였기 때문에 당사자들이 주거래은행 제도를 도입할 필요성을 절실히 느끼지 않았을 것으로 생각된다. 은행의 주요 채무자인 大企業의 경우에 첫째, 經濟의 高度成長으로 투자가 부실화될 가능성이 낮았고, 둘째 투자가 부실화되어도 政府의 救濟金融 등으로 인하여 대출금 손실위험이 상당히 낮았으며, 셋째 은행의 所有主가 政府이므로 대출위험에서 오는 은행자산의 손실에 대해 민간 소유자만큼 민감하지 않았다. 따라서 과거 大企業-銀行의 去來關係에서 은행은 고객이 대출금으로 危險이 높은 사업을 벌여도 이를 제재하거나 위험을 보상시킬 필요성을 느끼지 못하였다. 기업측에서도 대리인 비용이 설정되지 않으므로 기업경영의 内部情報를 은행에 제공할 유인이 없었다.

그러나 앞으로 中堅 및 優良中小企業과 銀行間 去來關係는 과거의 대기업-은행 관계와 성격을 달리할 것이다. 대출금 손실의 위험

에 대해 政府가 더 이상 保證하기 어렵게 되었고 은행도 수의경영을 할 것이므로 은행자신의 企業價值 손상에 대해 민감해질 것이다. 따라서 은행은 기업의 投資行爲에 대해 면밀한 觀察을 하려 들것이고 기업도 자발적 情報公開로 은행의 우려를 낮추려 할 것이다. 이를 위한 제도적 장치로 銀行이 株主로 기업경영에 참여하여 내부정보에 접근을 높이는 방안이 모색될 수 있다.

다만, 中小企業은 도산위험이 높고 회계장부가 미비되어 去來費用이 매우 높게 들므로 은행은 중소기업에 대한 자본참여를 기피하고 中堅企業을 투자대상으로 선택할 것이다(南相祐[1994]). 중소기업의 신용정보는 地域金融機關과 非公式的 접촉으로 파악될 수 있다. 독일과 일본 등 선진국에서 중소기업은 지역금융기관과 긴밀한 정보교류를 유지하고 있다.

금융기관의 자본참여를 활성화하는 다른 방안으로서 長期貸出과 株式保有를 혼합하는 형태를 생각할 수 있다. 즉 일정기간동안 주식참여의 형태로 장기대출을 하고 계약기간이 끝나면 貸出金回收와 함께 주주로서의 경영참여도 동시에 종료된다. 이자는 계약시 설정한 固定利子와 계약기간동안 經營成果에 비례하는 배당금으로 구성된다. 이러한 형태의 자본참여 방안이 갖는 장점은 은행이 유동자산으로서 주식을 보유할 때보다 안정성을 유지할 수 있으며(金善浩[1996]) 기업규모가 작은 중견 또는 중소기업에 대하여 자본참여를 원활히 할 수 있다는 점이다. 미상장 중견 및 중소기업 주식은 자본시장에서 거래가 되지 않으므로 영구소유하게 될 경우 이들 기업에 매몰(lock-in)될 수 있다. 은행에서는 이를 우려하여 자본참여를 꺼리게 될 것이다. 따라서 계약기간후의 대출금 회수는 이러한 위험을 감소시켜 銀行의 資本參與를 확대시킬 수 있다. 실제로 이 방법은 독일에서 사용되고 있고 미국에서도 보험 등 일부 금융기관에서 이용되고 있다.

3. 中間技術人力의 供給 不足

우리나라의 人力供給構造는 中堅·中小企業의 技術이 성장하기에 어렵게 되어 있다. 통상 중견 및 중소기업의 기술발전은 生產技術의 축적으로 改良이 가능한 단계로 나아가고 기술적 지식이 더해져 독자적 技術開發이 가능한 단계로 진전되어 간다. 따라서 중견 및 중소기업에서 우선적으로 필요한 기술인력은 고급인력보다 中間技術人力이다.

그러나 우리나라의 人力開發體系는 高級人力에 치우쳐 있고 나머지는 저급인력으로 방치되어 있는 상태다. <表 11>은 인적자원 수준별 분포를 나타낸 것으로서 저급인력에 해당하는 無學位·無資格人力이 81.4%의 높은 비중을 차지하고 그 다음으로 학위인력이 공급되며 중간기술인력에 해당하는 資格人力 비중은 7.7%에 불과하여 가장 낮다. 중간기술인력의 개발체계가 발달한 獨逸의 자격인력 비중은 60.8%에 달하며 제조업이 쇠퇴한 英國도 28.7%로서 우리나라보다는 높다. 비용우위전략에 의해 중소기업의 역할이 生產分業에 머물던 시기에는 낮은 賃金의 이점 때문에 無資格人力의 공급이 유리하였지만 技術分業으로 전환해야 하는 현시점에서는 中小企業의 成長을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

<表 11> 製造業 人力의 學位 및 資格所持者 比重

(단위 : %)

	韓 國	獨 逸	英 國
學位 所持者	10.9	3.5	3.3
資格 所持者	7.7	60.8	28.7
無學位·無資格	81.4	35.7	68.0

資料 : 李周浩(1995).

人力訓練費는 固定費用이므로 生산규모가 큰 대기업에서는 인력당 평균훈련비용이 낮아 社內訓練을 통한 자체조달이 가능하다. 그러나 中堅 및 中小企業에서는 인력규모가 적어 1人當 人力訓練費 부담이 높아지기 때문에 자체훈련이 어렵다. 중소기업간에 共同人力開發로 대처할 수 있겠지만 중간인력이 超過需要인 상태에서는 그 유인이 희박해진다. 중소기업에서 공동개발을 하여도 대기업 등 賃金이 높은 곳으로 轉職할 것이기 때문이다. 그에 따라 각 중소기업은 인력개발을 기피하게 되어 市場失敗가 일어나므로 國家에서 중간인력을 공급해야 한다.

V. 結論

우리 경제의 여건은 後進國型의 費用優位에서 벗어나 先進國型의 製品差別化에서 競爭力を 구해야 하는 단계로 변화하고 있다. 이는 企業間 分業關係가 生產分業에서 技術分業으로 전환됨을 의미한다. 모든 중소기업이 대기업과 기술분업관계를 맺을 수는 없으므로 大企業과 1차 거래관계에 있는 中堅企業에서 우선 技術分業이 조성되어야 한다. 이에 따라 대기업과 중소기업간 관계도 大企業-中小企業의 일원적 구조에서 大企業-中堅企業-中小企業의 이원구조로 변경되어야 할 것이다. 현재 중견규모의 기업들은 기술개발을 수행하기에는 賣出規模가 적고 資本構造가 열악하며 技術人力 供給이 부족하여 역할 고도화가 어려운 문제를 보이고 있다.

그러므로 업체당 매출규모가 확대될 수 있도록 分業構造를 再編하고 지정계열화제도와 같은 進入保護를 제거하여 競爭을 촉진해야 한다. 大企業의 자본출자 확대와 金融機關의 자본참여를 통한 自己

資本의 확충이 필요하다. 中間技術人力의 공급을 확대하여 인적구성이 고도화되어야 한다.

中堅企業의 役割 제고로 대기업과의 交涉力이 強化되면 분업관계에 있는 中小企業에게도 그 效果가 연쇄적으로 미치게 된다. 첫째, 중견기업의 기술 고도화로 중소기업의 生產技術과 品質管理가 향상되어 중소기업의 生產性이 증대될 수 있다. 大企業의 기술 및 경영지도가 미칠 수 있는 範圍는 한정되어 있으므로 中堅企業의 기술지도능력이 필요하다. 만일 중견기업이 대기업으로부터 받는 수주를 재하청으로 넘기는 단순중개자에 그친다면 중소기업의 기술향상이나 경영합리화는 방치상태에 놓이게 된다. 日本에서 재하청 이하中小企業의 생산기술 향상은 중견업체들이 맡고 있다.

둘째, 대기업에 대한 중견기업의 교섭력이 증대되면 中小企業의去來條件도 호전될 수 있다. 중견기업의 부가가치가 증대되어야 中小企業에 대한 成果配分이 증대될 수 있다. 중견기업의 입장에서는中小企業과 協力關係가 증진되어야 대기업에 대한 교섭력이 증대될 수 있으므로 중소기업에 대한去來條件을 향상시켜 주려는 동기가 존재한다. 현재와 같이 중견기업 스스로가 생산분업에 머물고 있어 부가가치가 낮고 자본축적이 취약하면 자신들이 겪는 資金難과 部品價格의 引下壓力 등을 중소기업에게 그대로 轉嫁하게 된다.

▷ 參 考 文 獻 ◇

金宣根, 「技術集約型 中小企業의 技術開發 活動特性과 技術人力 現況」, 『科學技術動向』, 科學技術政策研究所, 1994. 8.

金善浩, 「成果連繫貸出을 통한 中小企業 資金支援에 대한 研究」,

- 『金融動向』, 韓國金融研究院, 1996 봄.
- 金周勳·趙觀行, 『開放化와 下都給體制의 改編』, 韓國開發研究院, 1991.
- 金俊經, 「景氣兩極化의 原因과 政策對應」, 『KDI 經濟展望』, 1995 4/4분기.
- 南相祐, 「企業環境의 變化와 새로운 銀行-企業關係의 摸索」, 『韓國開發研究』, 韓國開發研究院, 1994 겨울.
- 文字植, 『中小企業의 貸出市場接近 擴大方案』, 韓國開發研究院, 1994.
- 朴基性, 「勞動力 需給不一致에 關한 一視角」, 『韓國勞動研究』, 韓國勞動研究院, 1992.
- 朴俊卿, 『經濟의 國際화와 中小企業의 產業調整』, 韓國開發研究院, 1989.
- 朴俊卿 외, 『政府, 大企業, 中小企業間 關係』, 韓國開發研究院, 1993.
- 卜得圭, 「韓國 自動車產業의 垂直的 部品去來 特性에 關한 研究」, 서울大學校 博士學位論文, 1994.
- 三星經濟研究所, 『韓·日 中小企業支援施策 比較와 示唆點』, 1996.
- 孫祥浩, 『어음制度 改善方案』, 韓國金融研究院, 1996.
- 成素美, 『技術革新의 經濟分析』, 韓國開發研究院, 1995.
- 宋貞煥, 「主去來銀行의 經濟的 機能에 關한 實證研究」, 서울大學校 博士學位論文, 1994.
- 魚秀鳳, 『勞動市場變化와 政策課題』, 韓國勞動研究院, 1991.
- 李奎億, 「中小企業과 大企業의 產業組織의 關係」, 『韓國開發研究』, 韓國開發研究院, 1986 가을.
- 李基榮, 『企業間 信用과 生產者流通金融의 現況 및 政策課題』, 韓國租稅研究院, 1996.

- 이윤보, 「中小企業政策의 發展方向」, 『中小企業의 새로운 挑戰과 對應方向』, 中小企業廳・中小企業研究院, 1996.
- 李周浩, 「中小製造業 雇傭問題에 대한 制度的 接近」, 『KDI 政策研究』, 韓國開發研究院, 1995 가을.
- 丁振聲, 『韓國 完成車業體의 部品業體 育成戰略과 部品業體의 對應』, 韓國開發研究院, 1994.
- 陳泰弘, 『銀行의 株式保有와 企業의 資金調達』, 韓國經濟研究院, 1992.
- 韓國機械工業振興會, 「機械工業便覽」, 1992.
- 洪長杓, 「韓國에서의 下請系列化에 관한 研究」, 서울大學校 博士學位論文, 1993.
- 今井賢一・小宮隆太郎(編), 『日本の企業』, 東京大學出版會, 1989.
- 伊丹敬之 外, 『競争と革新』, 東洋經濟新報社, 1988.
- 中村秀一郎, 『中堅企業論』, 東洋經濟新報社, 1964.
- 清成忠男, 「經濟の構造變化と中小企業」, 土屋守章・三輪芳朗(編), 『日本の中小企業』, 東京大學出版會, 1991.
- 坂本和一(編), 『技術革新と企業構造』, ミネル・ア書房, 1985.
- Aoki, M., "Decentralized Information Processing and Hierarchical Monitoring," KDI Symposium Papers, 1991.
- and H. Patrick, *The Japanese Main Bank System*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Grabher G., et al., *The Embedded Firm*, London: Routledge, 1993.
- Helper, S., "An Exit-Voice Analysis of Supplier Relations," in G. Grabher, et al., *The Embedded Firm*, London: Routledge, 1993.

- Hirschman, A., *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- Ikeda, M., "Evolution of the Japanese Subcontracting System," *Tradescope*, 1988.
- Imai, K. and M. Itami, "Interpretation of Organization and Market," *International Journal of Industrial Organization*, December 1984.
- Jensen, M. and W. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, 1976.
- Klein, B., R. Crawford, and A. Alchian, "Vertical Integration, Appropriable Quasi-rents and the Competitive Contracting Process," *Journal of Law and Economics*, October 1978.
- OECD, *Small and Medium-sized Enterprises*, 1993.
- Piore, M. and C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books, 1984.
- Sengenberger, W., et al., *The Re-emergence of Small Enterprises*, Geneva: Institute for Labor Studies, 1990.
- Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press, 1985.

論評

丁振聲

(培材大 教授)

저자는 중소기업정책에 대해서 중소기업에 대한 생산요소의 공급 측면에서가 아니라, 중소기업의 생산요소 유인력의 증대라는 수요 측면에서 접근하고 있다. 즉 현재 주어진 요소부존조건하에서도, 중소기업의 교섭력을 강화시킴으로써 대기업과의 관계에서보다 많은 경영성과를 분배받을 수 있기 때문에 생산요소의 수요 여력을 증대시킬 수 있으며, 나아가서 생산성을 제고시킬 수 있다는 것이다. 수요여력 증대의 방안으로 저자가 제시하고 있는 것이, 현재의 비교적 플래트한 분업구조를, 「중견기업」을 중간계층으로 하는 중층적 분업구조로 개편하는 것이다. 中小企業의 교섭력 증대를 위해서는 中堅企業의 성장을 촉진하여야 하며, 이를 위해서는 지정계열화제도와 같은 진입보호의 제거와 경쟁촉진, 대기업의 자본출자확대와 금융기관의 자본참여를 통한 자기자본의 확충, 중간기술인력의 공급확대 등이 필요하다고 주장하고 있다. 저자의 주장은 중소기업의 생산요소의 수요 측면에 착목함으로써 중소기업의 교섭력을 증진시킬 수 있는 새로운 정책적 제안을 제시하고 있다는 점에서 높이 평가할 수 있다.

중견기업의 역할을 제고시킴으로써 중소기업의 교섭력을 증대시킬 수 있다는 저자의 주장은 다음과 같은 가정에 기초하고 있다.

첫째, 기술력 있는 중견기업은 교섭력이 강하다.

둘째, 中堅企業의 존재는 中小企業 전체의 교섭력의 강화에 도움이 된다.

그러나 이러한 가정에는 다음과 같은 문제점이 있다고 생각된다.

우선 중견기업의 교섭력이 왜 강한가에 대해서는 별도의 논의가 없다. 단, 저자가 기술분업의 중요성을 강조하고 기술분업의 대상으로 중견기업을 염두에 두고 있는 것으로 보아 중견기업의 교섭력의 근원이 기술력에 있음을 암묵적으로 전제하고 있는 듯하다. 기술력이 교섭력의 근원이 될 수 있다는 점은 이론의 여지가 없다. 그러나 기술력의 확보는 교섭력 증대의 하나의 조건일 뿐이지 그것을 보장해 주는 것은 아니다.

저자는 기술력 있는 중견기업 육성의 방책으로서 대기업, 특히 모기업의 자본참여를 제시하고 있다. 그러나 대기업의 자본참여하에 하청기업이 중견기업으로 성장하고 기술력이 축적되었을 경우, 과연 교섭력이 증대되는가? 이것은 논리적으로 도출되는 사항은 아니며 실증적 조사가 필요하다고 생각된다.

저자는 모기업이 하청기업에 자본참여함으로써 중견기업을 육성한 일본의 예를 들고 있지만, 일본의 경우 자본참여는 처음부터 중견기업의 교섭력의 증대를 목표로 한 것은 아니다. 닛산, 도요타와 같은 대규모 어셈블리 메이커의 하청기업에 대한 자본참여는 1960년대 후반부터 강화되고 있으나, 이는 교섭력의 강화에 목적이 있었던 것이 아니라 당시 모기업에 확립된 양산체제에 대응할 수 있는 안정적인 부품조달체제를 갖추고자 하는 목적에서였다. 이러한 모기업의 자본참여에 의해 성장한 기업들이 나중에 모기업에 대해 교섭력을 증대시킨 것은, 물론 기술력의 축적이란 조건이 뒷받침되어서이지만, 그것만이 아니라 모기업 구매전략의 변화, 시장환경의 변화 등 다양한 요인이 복잡하게 얹히고 있다.

둘째, 중견기업의 교섭력 증대가 중소기업 전체의 교섭력을 증대시키리라는 것은 입증되어 있지 않다. 이 점은 논문의 핵심적인 부분임에도 불구하고 의외로 가볍게 다루어져 있다(제Ⅲ장 4절). 저

자는 대기업-중견기업-중소기업이라는 중층적 분업구조에서의 중견기업의 역할로서, 중견기업의 지도에 의한 중소기업의 생산기술 및 생산성의 증대, 그리고 대기업에 대한 중견기업의 교섭력 증대로 인한 중소기업과의 거래관계의 호전을 들고 있다.

그러나 중견기업의 위와 같은 역할이 언제나 기대될 수 있는 것은 아니다. 오히려 대기업-중소기업간의 문제가 단지 중견기업-중소기업간의 문제로 형태만 달리하여 재현될 수도 있다. 더구나 그렇게 될 가능성은 대단히 높다. 보통 중견기업과 중소기업의 분업관계는 생산분업적인 것이 많으며, 따라서 중견기업에 대한 중소기업의 교섭력은 본래적으로 약할 수밖에 없다. 저자는 일본의 예를 들어 1차기업을 모기업으로 하는 2차 수탁기업협의회의 존재를 제시하고 있다. 그러나 최근의 엔고와 불황에 의해 2차, 3차 수탁기업협의회는 각지에서 해산되고 있다. 경기가 좋고 성장이 지속될 경우 수탁기업협의회는 물량확보나 품질관리 등의 점에서 모기업에 유리할 수 있으나, 불황일 경우 수탁기업협의회는 코스트 다운을 위한 모기업의 자유로운 부품 발주를 구속하는 존재가 될 수 있고, 결국 해산에까지 이르는 것이다. 중견기업의 성장이 중소기업 전체의 교섭력의 증대로 이어진다는 것은 논리의 비약이라고 생각된다.

이 두 점이 증명되지 않으면, 저자 주장의 설득력은 약화되리라고 생각된다. 中堅企業의 육성이 中小企業 일반의 교섭력을 강화시킨다는 것이 입증되지 않는다면, 논의를 중견기업 또는 벤처 비즈니스 육성 문제로 단일화하는 것이 바람직하지 않을까. 中小企業의 교섭력 강화와 中堅企業을 같이 논의하고 있는 것은, 저자가 일본에서 논의되는 「중견기업」 또는 「벤처 비즈니스」의 문제와 1차하청기업의 대형화·전문화 문제를 동일선상에서 이해하고 있기 때문이 아닌가 하는 의문이 든다.

저자는 중견기업의 정의를 확실히 하고 있지 않다. 편의적인 가

정으로서 중견기업을 100인 이상 999인 이하의 고용계층의 기업을 중견기업으로 간주하고 있으나, 중견기업의 논의의 중요성은 양적 규모가 아니라 질적인 새로움에 있다. 주지하는 바와 같이 중견기업의 개념을 가장 먼저 제창한 中村秀一郎은 중견기업의 특징으로서 ① 대기업계열이 아닌 독립기업, ② 사회적 자본조달이 가능한 규모, ③ 근대적 관리체제와 개인·동족회사 성격의 병존, ④ 독자의 기술을 갖고 있으며, 높은 생산집중도·시장점유율을 확보하고 있는 점을 들고 있다. 그후 중견기업에 대한 논의가 활발해짐에 따라 중견기업은 위와 같은 염밀한 의미에서 벗어나 다양한 맥락에서 사용되게 되었으나, 최대공통분모를 찾는다면, 「대자본과는 직접 결합되어 있지 않은 중소규모로부터의 성장기업」으로 개념이 정의 될 수 있을 것이다. 중견기업론은 그후 다시 「벤처 비즈니스」론과 결합하여 중소기업성장론, 혁신적 중소기업론으로 전개되어 간다. 중견기업론의 중요한 문제의식의 하나는, 일본의 중소기업에 대한 실증적 연구를 바탕으로, 대기업 체제에 대항하면서 성장해 나가는 새로운 타입의 중소기업상을 그려내는 데 있는 것이다.

이에 대하여 저자의 중견기업론은 자동차산업에서 전형적으로 나타나는 대규모 어셈블리 메이커 산하에 형성되어 있는 중층적 분업 구조 속에서의 1차하청기업을 대상으로 전개되고 있다. 처음부터 대기업과 대항하면서 성장하는 중소기업이 아니라 대기업 계열화에서 커가는 중소기업을 대상으로 하고 있다.

중견기업의 원래의 개념에 충실하기 위해서는 중견기업의 육성과 1차하청기업의 육성은 구별하여 논의할 필요가 있다고 생각된다. 중견기업의 육성을 위해서는 능력있는 중소기업이 성장·발전할 수 있는 여건을 조성해 주는 것이 필요하며, 그런 의미에서 진입보호의 제거나 금융자율화 등의 규제완화적인 정책적 제언은 적절하다. 이것은 대기업 중심의 독점적 경쟁구조에 경쟁적 요소를 활성화시

친다는 의미를 갖고 있다. 반면 1차하청기업의 육성은 경쟁구조의 활성화와는 다른 레벨의 논의라고 생각된다. 1차하청기업의 대형화·전문화를 위한 대기업의 자본참여의 필요성에 대해서는 동감한다. 그러나 그것이 그 기업들의 교섭력 증대로 연결될 것이라는 점에는 회의적이다. 교섭력 증대를 시야에 넣으면서 1차하청기업의 자본규모 확대를 도모하기 위해서 벤처 캐피털의 논의를 더 적극적으로 해야 할 필요가 있지 않을까.

洪 長 枸

(釜慶大 教授)

1. 전반적인 검토의견

이 논문은 중소기업의 생산성을 향상시킬 수 있는 기업간 분업구조 개선방안을 중점적으로 분석하고 있다. 기업간 분업관계가 지난 과거의 생산분업 위주에서 기술분업 위주로 전환되어야 할 필요성이 커지고 있는 오늘날, 기술분업을 촉진시키기 위한 구체적인 방안을 제시하고 있다는 점에서 매우 시의적절한 연구로 판단된다. 중견기업의 역할에 초점을 두는 논문의 분석시각은 대기업과 중소기업의 이분구조로 설정해 온 기왕의 논의에 비추어 볼 때 참신함을 보여주고 있다. 또 논문이 기업간 분업구조를 대기업-중소기업의 단순구조에서 대기업-중견기업-중소기업의 이원구조로 변경시키기 위한 중견기업 육성의 과제를 뚜렷이 부각시키고 있다는 점에서 효과적인 접근방법을 취하고 있다고 생각된다.

논문에서는 우리나라에서 중견기업이 성장하지 못한 현실과 경제여건의 변화 속에 중견기업이 육성되어야 할 이유가 매우 설득력 있게 설명되어 있다. 특히 일본과 비교할 때 중간계층이 취약한 우

리나라 산업구조의 특성이 예리하게 분석되고 있다. 그리고 이러한 특성이 생산분업 위주로 진행되어 온 분업구조에서 비롯된 것으로 설명되고, 기술분업을 담당하는 중견기업을 육성하여 중소기업 문제를 해결하도록 해야 한다는 논리정합적이고 현실성 있는 정책대안이 제시되어 있다.

논문은 그동안 시행되어 온 시장보호적 제도와 정책들이 분업구조의 재편과 중견기업의 육성을 저해하고 있으며, 시장보호적 제도들을 폐지하고 경쟁을 촉진시켜야 한다고 주장한다. 그중 지정계열화제도와 대기업의 자본출자규제제도를 문제삼고 있는데, 이는 쟁점이 되는 사항인 만큼 좀더 충분한 설명이 필요하지 않나 생각된다.

우선 논문에서는 ‘거래의 지속성’을 보장하는 지정계열화제도의 문제점으로 대기업이 한계업체와 거래를 청산하고 중점업체에 집중 발주하도록 하는 것을 어렵게 한다는 점을 들고 있다. 그런데 ‘III. 分業構造의 變化와 中堅企業의 役割’에서도 나와 있듯이 지정계열화제도는 중견기업을 육성시키는 긍정적인 측면도 갖고 있다. 거래의 지속성은 중소기업의 기술투자를 유도하여 기술분업과 중견기업의 육성을 촉진시키는 측면이 있다. 지정계열화제도의 폐지로 한계업체뿐 아니라 성장가능성이 큰 유망업체의 거래 또한 불안정해진다면, 기술투자와 기술분업은 그만큼 위축될 수 있기 때문이다. 따라서 지정계열화제도에 대한 평가는 중견기업의 육성을 저해하는 측면과 촉진하는 측면을 종합적으로 고려해야 하지 않나 생각된다. 지정계열화제도의 또 다른 부분인 ‘모기업의 생산금지’ 조치가 중견기업의 성장을 어떻게 저해하고 있는지에 대해서도 설명이 필요할 것으로 보인다.

다음으로 논문에서는 대기업의 자본출자규제제도가 폐지되어야 할 이유를 부품기업의 기술투자를 위한 내부자금 조달의 필요성에

서 찾고 있다. 이는 부품기업의 대형화를 추진하는 데 있어 거래상 대방의 기회주의를 억제하기 위해 다소간의 자본투자가 필요하다는 통상적인 주장과는 차이가 있는 것으로 보인다. 또 그와 같은 대기업의 제한 없는 자본투자가 부품기업으로 하여금 계열모기업과의 전속거래를 강화시켜 기업의 대형화에 오히려 역행할 가능성은 없는지에 대해서도 충분히 고려해야 할 것으로 생각된다.

한편 논문에서는 기술분업을 위한 분업구조 개편을 저해하는 시장보호적 제도의 문제점과 중견기업으로 기술개발자금과 인력이 공급될 수 있는 방안들이 중점적으로 제시되어 있다. 그런데 분업구조의 재편은 대기업에 의해 주도될 것이고 대기업의 의지에 크게 좌우될 것이다. 또 현단계는 생산분업에서 기술분업으로 나아가는 과도기임에 주목한다면, 대기업이 경쟁력 있는 중견기업을 육성시키도록 유도하는 방안들도 아울러 모색되어야 하지 않나 생각된다. 대기업이 중견기업을 육성하여 이들과 기술분업을 형성하는 경우 분업의 이익 못지않게 부담 또한 따르게 된다. 부품기업의 대형화로 대기업의 통제력과 교섭력은 약화된다. 기술분업이 요구됨에도 불구하고 이런 이유로 중견기업의 육성이 지체될 수 있는 것이다. 이런 측면에서 본다면 대기업으로 하여금 중견기업을 육성시키도록 ‘시장에서의 경쟁촉진’ 등 지대추구로부터 이윤추구로 기업행동을 적극적으로 전환시키는 방안들이 중요하지 않을까?

2. 세부적 내용에 대한 검토의견과 개선방향

(1) 논문의 제목이 내용과 좀 다르다는 생각이 듈다. 논문은 중견기업의 역할을 중소기업의 교섭력 증대라는 시각보다는 주로 기술분업이라는 생산성 증대라는 시각에서 접근하고 있다. 중소기업의 교섭력 증대문제와 생산성 증대문제는 서로 관련이 깊지만 다른

문제로 보아야 할 것이다. 생산분업을 기술분업으로 전환하기 위한 중견기업의 역할이 이 논문의 주된 내용인 것으로 보인다. 이에 비해 논문 제목을 보면, 중소기업의 교섭력 증대 문제가 다루어질 것이라는 인상을 준다.

(2) 논문 내용에서 중심적인 위치를 차지하고 있는 중견기업의 개념이 좀더 명확하게 정의될 필요가 있을 것으로 생각된다. 논문에서는 중견기업의 개념이 분명하게 정의되어 있지 않은데, 내용으로 유추해 볼 때 대기업과 직거래하는 1차 협력업체 중 대기업과 기술분업을 행하는 기업을 지칭하는 것으로 보인다. 이렇게 본다면 대기업과의 대등한 교섭력 보유 측면을 중시하는 中村秀一郎(1964)의 개념과 차이가 있지 않나 생각된다.

(3) 기술분업에 걸맞는 분업구조는 중견기업을 중간계층으로 하는 대기업-중견기업-중소기업으로 이어지는 중층화된 분업구조일 것이다. 그런데 중층적 분업구조가 모두 기술분업을 촉진시키는 것은 아니다. 기술분업을 촉진시키기 위해서는 중층적 분업구조 중에서도 전속거래, 계열거래를 위주로 하는 계열화된 분업구조가 아닌 개방거래, 탈계열거래를 위주로 하는 네트워크형 분업구조가 필요할 것이다. 이런 점에서 볼 때 논문에서 네트워크형 분업구조를 형성하기 위해 대기업과 수급기업의 관계가 어떻게 전환되어야 할 것인가라는 문제가 명시적으로 고려되었으면 하는 생각이 듈다.

文 宇 植

(本院 研究委員)

우리나라의 중소기업문제를 다루는 데 있어서 저자는 重層的 產業構造의 발전에 따른 중견기업의 역할 고도화를 강조하고 분업구조변화에 따른 대응전략 및 중견기업 발전을 제약하는 요인을 제시

하고 있다. 특히 저자는 생산을 전문화함으로써 대기업·중소기업 간 임금격차를 통해 생산비를 낮추려는 목적의 「生產分業」과 기술 개발을 협업화하려는 목적의 「技術分業」을 구분하고 향후 우리나라 중견기업의 발전 혹은 역할제고를 위해서 매출, 자본, 인력계약을 제거함으로써 기술분업관계의 여건을 조성할 것을 주장하고 있다. 저자의 이와 같은 시각은 중소기업문제를 1차하청기업 혹은 중견기업과 2차하청기업 이하의 기업으로 세분화하고 양자간을 다른 정책 대상으로 보았다는 점에서 양자를 구분하지 않는 전통적인 중소기업론에 대한 대안으로서 매우 흥미롭다고 생각된다. 또한 분업체계를 생산 및 기술분업으로 나눠 분석하려는 저자의 시도도 용어상의 혼란을 제외한다면 타당하다고 할 수 있을 것이다.

그러나 다음과 같은 점에 대해서는 보다 엄격하고 충분한 논의의 전개가 필요하다고 생각된다.

첫째, 저자는 우리나라 산업구조의 특징을 논하면서 80년대 말의 垂直的 分業擴大가 동기간중의 급속한 경제여건변화로 비롯된 것으로 보고 있다(pp. 72~74). 그러나 구체적으로 어떠한 경제여건 변화인지에 대해서는 명확하게 설명을 못하고 있는 것 같다. 특히 저자는 초기생산단계를 지나 국내생산이 확립되면서 생산비가 낮게 드는 중소부품업체로 생산을 이전하는 것이 유리하다고 지적하였는데, 왜 이러한 이전이 하필 80년대 후반에 발생하게 되었는가에 대해서는 잘 밝히지 못한 것 같다. 또한 저자는 80년대의 급격한 임금 인상을 이러한 여건변화 중의 하나로 간주하였다. 그러나 저자가 지적한 바와 같이 분업체구조의 변화와 관련하여 중요한 것이 절대적 임금수준이 아니라 대기업과 중소기업간의 상대적 賃金隔差라면 (예컨대 pp. 84~85 참조) 이러한 임금격차가 80년대 후반을 고비로 급격히 확대되어 가는 것을 보여야 할 것이라 생각된다. 임금격차는 과연 확대되고 있는가, 아니면 오히려 축소되고 있는가? 한편

이와 관련하여 임금 이외의 다른 거시변수 변동이 분업구조의 변동을 설명할 수 없는가 하는 의문이 제기될 수도 있다고 생각된다. 즉 임금격차가 없었다면 수직적 분업구조는 발생하지 않았을까 하는 의문도 제기해 볼 수 있을 것이다. 동시에 市場去來와 企業內 去來間 선택을 설명하는 제 이론(예컨대 p. 82 참조)을 우리나라의 현실에 적용시키거나 현실에 맞는 이론을 더 발굴할 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 금융자율화가 중견기업의 성장을 촉진하는 기반을 조성시킬 것이라고 주장하였는데(p. 80) 그 근거가 피상적으로밖에 언급이 되지 못하였다. 과연 그러할 것인지에 대해서 보다 심층적인 설명 및 연구가 필요하지 않나 생각된다.

셋째, 저자는 기업간 분업을 生產分業과 技術分業으로 구분하고, 전자는 생산을 전문화함으로써 생산성을 제고하거나 기업간 임금격차를 통해 생산비를 낮추려는 것으로, 그리고 후자는 제품개발이나 생산공정의 혁신을 목적으로 기술개발을 협업화하는 것으로 정의하였다. 그러나 이러한 표현들은 생산성제고 목적의 생산분업과 생산공정의 혁신을 목적으로 하는 기술분업을 구분하는 데 있어 혼란의 여지가 크다고 생각된다. 따라서 이러한 용어보다는 보다 직접적으로 임금격차를 통한 費用節減的 分業과 技術協力分業 등으로 칭하는 것이 논의의 전개를 명확히 하는 데 더 좋지 않나 생각된다.

넷째, 저자는 중견기업의 역할을 제고하기 위한 방안으로서 금융기관, 특히 은행의 資本參與를 제안하고 있는데, 그중에서도 특히 장기대출과 주식보유를 혼합하는 형태를 유력한 수단으로 제시하고 있다(p. 99). 그러나 이러한 수단이 사용되기에에는 현실적 제약조건이 매우 크며 따라서 이에 대한 자세한 언급이 필요하다. 여기서 중요한 것은 이러한 장기대출금이 移轉될 수 있는 金融市場의 形成이라 할 것이다. 기본적으로 이러한 시장이 없다면 이와 같은 대출-주

식 혼합형 증권은 투자기업이 만기후 원금을 상환해야 한다는 점에서 대출증권과 다르지 않을 것이기 때문이다. 따라서 문제는 대출-주식혼합형 증권이냐 아니면 단순한 주식을 통한 단순한 자본참여냐 하는 문제가 아니라, 소유권을 제3자에게 移轉시킬 수 있는 (transferable) 시장, 예컨대 미국의 場外株式市場과 같은 시장을 잘 발달시키는 것이라 할 수 있다. 역으로 이러한 시장이 있다면 굳이 혼합형 증권을 발행할 이유도 없다. 다만 중견기업이 모험적 사업에 투자하도록 그 금융부담을 덜어준다는 측면에서 새로운 금융상품을 디자인하는 것은 필요하다고 본다. 특히 Weitzman과 같은 학자가 제안했고 협력적 노사관계 문헌에서 많이 제기되는 利潤共有制度(profit sharing system)를 응용하여 주어진 만기를 갖는 대출증권이 어느 일정기간내에서는 정상 또는 시장이자율보다는 낮은 이자율을 제공하나 이 시점은 지나서는 이 기업의 이윤에 비례하는 수익을 제공하도록 만들어 낼 수 있다. 이러한 금융상품은 전환사채와 그 성격이 비슷하나 전환사채와는 달리 만기가 있는, 따라서 끝까지 대출증권이라는 점에서 차이가 있을 것이다. 그러나 동시에 이러한 금융상품은 금융기관의 중견기업에 대한 자본참여와는 직접적 관계가 없는 증권이다. 금융기관의 자본참여를 위해서는 결국 주식의 보유가 필요하고 이를 통해 중견기업을 지원하기 위해서는 동시에 대출채권을 보유하는 것이 필요하다고 생각된다. 그러나 이 경우 역시 장외시장을 활성화하든지, 아니면 관계된 금융기관으로 하여금 주식을 장기보유하도록 하는 메커니즘을 고안해야 할 것이다.

公企業問題에 대한
競爭政策的 接近

朴 珍 佑

(本院 研究委員)

* 필자는 이 글의 초고에 대하여 귀중한 논평을 주신 인하대의 金大煥 교수와 한동대의 金在弘 교수, 그리고 본원의 원내세미나 참석자들께 감사드린다. 이 분들의 의견은 본고의 보완과정에 상당한 도움이 되었다. 자료 및 원고정리에 수고한 金鉉宗 연구원과 金惠珍 연구조원께도 감사드린다.

◇ 要 約 ◇

公企業 非效率性의 근본원인을 所有構造上의 문제, 競爭不在의 문제, 지나친 政府規制의 문제로 이해할 때 그동안 公企業關聯 政策이 소유구조상의 해결책인 民營化政策에만 지나치게 편중됨으로써 經濟力集中이나 證市問題 등으로 인해 公企業 非效率性의 치유가 오히려 지연되고 있다는 시각에서 본고는 출발하고 있다. 市場機能의 활성화를 통한 效率性提高가 公企業政策의 궁극적인 목표라고 할 때 공기업의 非效率性 문제는 公企業關聯 產業의 競爭政策的 차원에서 문제점들을 파악하고 해결책을 모색할 필요가 있다. 따라서 공기업분야에 市場機能이 정착되기 위해 民營化, 競爭導入, 規制緩和 등의 효율성 제고수단들의 총체적이고 유기적인 연계가 필수적이다. 이러한 시각에서 본고는 민영화 등 公企業關聯 競爭政策 중 構造的인 측면을 주로 살펴보고 있다.

公企業의 非效率性을 공기업 자체의 内的 非效率性和 시장에서의 配分의 非效率性으로 구분할 때, 내적 비효율성 놓지않게 配分의 非效率성이 심각한 것으로 보인다. 韓國通信 등 대표적 공기업 6개와 10大 民間 大企業集團의 收益率 比較 등에 따르면 이를 공기업이 獨占的 市場構造下에서 民間獨占企業의 행태를 취해 왔다고 판단된다. 한편 상대적으로 경쟁도입이 활성화되고 있는 通信產業의 경우 요금의 변화추이는 競爭導入의 配分의 效率性을 증진시키고 있는 것으로 나타나고 있어 市場構造를 경쟁적으로 변화시키는 것이 公企業政策에서 절실하다고 판단된다.

構造的인 競爭政策을 다루기 위해 본고는 事業多角化라는 시각에서 6大 公企業關聯 產業의 產業聯關分析을 통해 공기업이 상당한 前後方效果를 갖고 있기 때문에 단순 민영화에 따른 垂直的 獨占力 확산을 고려하면서 構造的 政策을 취할 필요가 있음을 지적하고 있다. 따라서 獨占公企業을 민영화함에 있어서 시장구조를 보다 競爭的으로 전환시킬 필요성이 크다고 판단된다. 1993년 民營化計劃의 별위가 불충분하고 그 계획조차 지연되는 현상황을 고려할 때 민영화정책의 보다 강력하고 광범위한 실행이 필요할 뿐만 아니라 공기업분야에 競爭的 市場構造가 정착될 수 있도록 유도하는 것이 공기업 관련 構造的 競爭政策의 핵심이라고 본다. 또한 본 논문은 공기업이 원래의 設立目的 이외의 다른 사업분야에 진출하는 것을 허용할 것인가에 대하여 構造的 競爭政策次元에서 기본방향을 제시하고 있다.

I. 問題提起

公企業問題의 핵심은 공기업의 非效率性에 있다. 공기업의 비효율성은 내적 비효율성과 배분적 비효율성으로 구분할 수 있으며, 공기업 비효율성의 근본원인으로는 첫째, 所有構造上의 문제, 둘째 독점적 시장구조에 따른 競爭不在의 문제, 셋째 規制를 통한 정부의 지나친 간섭 등이 지적되고 있다. 따라서 公企業問題를 해결하기 위해 사용되는 수단들도 公企業民營化, 競爭導入, 規制緩和 등 공기업 비효율성의 근본원인을 제거하기 위한 방안들이 주를 이루고 있다. 이러한 정책수단들의 공통점은 공기업분야에 있어서 그동안 미약했던 시장기능을 보다 활성화함으로써 공기업분야의 효율성을 증진시키고자 하는 것이다. 市場機能의 活性化를 통한 效率성제고가 공기업정책의 궁극적인 목표라고 할 때 民營化, 競爭導入, 規制緩和 등의 效率성 제고수단들의 총체적이고 유기적인 연계는 공기업분야에 시장기능이 제대로 정착되기 위하여 반드시 고려되어야 한다.

그동안 公企業關聯 정책의 주된 이슈로 제기되어 온 것은 민영화 정책이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 1993년 12월에 공기업 민영화계획이 발표된 이후 약 2년여의 기간동안 추진되어 온 민영화실적은 당초의 계획과 비교하여 상당히 부진하다는 평가를 받고 있다. 또한 1993년 계획에서 제외되었던 主要公企業의 추가적인 民營化推進이 현실적으로 가능한지 의문시되고 있는 실정이다. 민영화정책의 실적이 부진한 이유로는 경제력 집중과 자본시장의 제약이 주로 지적되고 있으며,¹⁾ 民營化를 연구하는 전문가들 사이에서

도 핵심논쟁대상으로 부각되고 있다. 이러한 현실적인 民營化 制約 條件을 무시할 수는 없겠지만, 그동안의 민영화정책에 대한 논의는 經濟力集中 등의 현실문제에 지나치게 집중하여 오히려 민영화 등 公企業 관련 정책의 본질을 競爭政策的 차원에서 이해하려는 노력이 부족했다고 생각된다.

民營화를 통해 公企業의 效率性을 증진시키고자 하는 것은 공기업의 비효율성이 主人-代理人問題, 즉 所有構造上의 문제에서 기인한다고 보고 있기 때문이다. 그러나 공기업의 비효율성을 크게 공기업 자체의 내적 비효율성과 공기업이 시장에서 차지하고 있는 지위에서 발생하는 배분적 비효율성으로 나누어 볼 때, 公企業 民營化政策도 공기업 관련산업의 경쟁정책적 차원에서 문제점들을 파악하고 합리적인 정책방향을 도출할 필요가 있다. 競爭政策을 구조적인 측면과 행위적인 측면으로 나눌 때²⁾ 구조적 측면에서는 개별시장에서의 競爭構造(기업의 수와 분포, 진입장벽 등)와 주변시장과의 聯關關係(垂直的 結合, 多角化 등)에 대한 올바른 이해가 경쟁정책적 차원에서 매우 중요한 요소이다. 또한 행위적 측면에서는 기업의 가격설정행위, 광고, 연구개발 등에 있어서 공정한 경쟁여건을 조성하는 것이 경쟁정책상 필요하다.

이러한 시각에서 本稿는 民營化 등 公企業關聯 競爭政策 중 구조적인 측면을 주로 다루고자 한다. 이를 위해서 主要公企業이 속해

-
- 1) 정부도 이러한 현실적 제약을 감안하여 두차례에 걸쳐 원래의 민영화계획을 수정하였다. 즉 1994년 7월에는 경제력집중의 비난 때문에 고속도로시설공단 등 10大 公企業 民營化에 30大 企業集團의 참여자체를 유도하고, 가스公社, 韓國重工業, 담배人蔴公社 등을 상장을 통하여 소유분산한 후 민영화하는 방안을 강구토록 했으며, 1995년 5월에는 중시안정화대책(1995. 5. 27)에 따라 上場公企業(국민은행, 외환은행, 대우증공업, 이동통신, 기아특수강, 한국통신)의 지분매각을 1995년 3/4분기까지 보류하도록 했다.
 - 2) 전통적인 산업조직론에서 시장을 분석하는 데 흔히 사용하는 패러다임은 市場構造(structure)-行爲(conduct)-成果(performance)의 분석틀로서, 효율성 증진, 즉 성과는 시장구조와 행위에 의해 영향을 받는다. 본고에서 경쟁정책을 구조적인 측면과 행위적인 측면으로 나눈 것은 이러한 시각에서 출발하고 있다.

있는 산업의 競爭構造 및 주변산업과의 관계분석을 기초로 하여 공기업의 비효율성을 재검토하고 민간 대기업집단과 6大 公企業을 비교분석함으로써 民營化, 公企業 多角化 등 구조적 측면에서 공기업 정책을 재조명해 보고자 한다. 本稿는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 所有構造와 競爭構造의 相關關係를 살펴보고 우리나라 공기업의 비효율성을 내적 비효율성과 배분적 비효율성의 두 가지 차원에서 분석하고 있다. 공기업은 내적 비효율성 못지않게 배분적 비효율성의 문제를 안고 있으며 이러한 배분적 비효율성을 치유하는 방안으로 競爭導入이 갖는 효과를 사례 중심으로 살펴보고 있다. 제Ⅲ장에서는 公企業을 둘러싼 所有構造 및 競爭構造의 변화 문제를 競爭政策的 視角에서 재정리하고 있다. 또한 경쟁정책적 시각에서 중요하다고 판단되는 우리나라 공기업의 산업연관관계를 분석하고, 공기업과 민간 대기업집단을 규모, 다각화, 수익률변화 측면에서 비교함으로써 民營化 및 競爭導入을 위한 경쟁정책적 여건을 살펴보고 있다. 제Ⅳ장에서는 이상의 분석을 종합하여 競爭政策的 課題를 도출하고 정책의 기본방향을 제시하고 있으며, 끝으로 제Ⅴ장에서는 要約 및 後續課題를 정리하고 있다.

II. 所有構造, 競爭構造와 經濟的 效率性

1. 公企業의 所有構造 및 市場構造現況

主要 公企業이 속해 있는 해당산업의 競爭構造, 市場規模, 進入規制與否와 公企業의 所有構造 등을 〈附表 1〉에 자세히 나타나 있다. 경쟁 구조측면에서 살펴볼 때 韓國通信은 통신서비스시장에서 독점적 위치

를 차지하고 있는데, 시내전화부문에서 독점을 계속 유지하고 있으며 시외전화의 경우 1995년까지 독점상태였으나 1996년 데이콤의 新規進入에 따라 복점적 경쟁구조를 취하고 있다. 또한 경쟁이 이미 도입된 국제전화의 경우 1994년 기준 약 70%의 시장을 점유하고 있으며, 전용회선의 경우에도 약 80%의 시장점유율을 보이고 있어 상당한 市場支配力を 행사하고 있다.

韓國電力의 경우 발전사업분야에서 약 97%의 시장점유율을 보이고 있으며 송전·배전사업분야에서는 독점을 유지하고 있다. 제철산업의 경우 一貫製鐵事業分野에서 浦項製鐵이 독점적 위치에 있으며, 전기로 사업분야에서는 17개업체로 구성된 경쟁적 시장구조를 형성하고 있다. 韓國가스公社는 가스의 수입·송급분야에서 독점을 유지하고 있으며, 가스배급은 27개사들로 구성된 지역적 독점의 형태를 취하고 있다.

담배產業의 경우 국내 製造獨占權은 담배人蔘公社가 보유하고 있으나 판매의 경우 해외경쟁이 도입되어 1994년 기준 담배人蔘公社가 88.5%의 시장점유율을 보이고 있다. 韓國重工業은 대용량 발전설비분야에서 獨占的 지위를 유지하고 있었으나 1996년 2월 產業政策審議會에서 발전설비 일원화 조치가 해제되어 경쟁이 예상되고 있으며 1993년 현재 발전설비 시장에서 약 75%의 시장을 점유하고 있다.

이와 같이 6大 公企業은 시장에서 독점적 지위를 유지하고 있으며, 이러한 獨占力은 전력, 통신, 가스산업 등 네트워크 산업이 일정분야의 경우 自然獨占性을 갖고 있기 때문이기도 하지만 〈附表 1〉에서도 알 수 있듯이 사업의 허가를 통해서 정부가 인위적으로 독점적 시장지위를 보장해 주고 있기 때문이다. 전력, 통신 등의 산업이 자연독점산업으로 인식되는 경향이 있으나 이들 산업의 모든 분야가 자연독점적인 것은 아니며, 시장규모의 확대나 생산기술의 변화에 따라 자연독점성이 약화되고 있는 실정이다.³⁾

3) 기존의 연구에 따르면 전력산업의 경우 발전산업분야는 규모의 경제성이 없

6大 公企業의 所有構造를 살펴보면 浦項製鐵을 제외한 나머지 5大 公企業의 실질적인 정부지분이 대부분 80%를 상회하고 있다. 韓國通信의 경우 주로 情報通信部를 통하여 정부가 80%의 지분을 보유하고 있으며, 韓國電力, 釜山人蔴公社, 가스公社는 財政經濟院을 통하여 각각 75.66%, 100%, 50.2%의 지분을 정부가 보유하고 있다. 그러나 가스公社의 경우에도 韓國電力이 보유하고 있는 30%의 지분을 포함하면 약 80.2%가 실질적으로 정부에 의해 보유되고 있는 실정이다. 韓國重工業의 경우에는 產業銀行, 韓國電力, 外換銀行을 통해 사실상 지분의 100%를 政府가 보유하고 있다. 浦項製鐵의 경우에 財政經濟院이 19.6%, 產業銀行이 14.1%를 보유하고 있어 약 34% 정도가 정부지분이고 국민주가 56.4%를 차지하고 있다.

2. 所有構造와 經濟的 效率性

所有構造의 차이가 配分的 效率性和 內的 效率性에 각각 상이한 영향을 미치기 때문에 이에 대한 이해가 필요하다. 민영화대상 기업이 흔히 산업의 自然獨占性 등에 의하여 독점적 시장구조를 유지해 오던 산업이기 때문에 단순히 소유권을 민간에게 이양하는 경우 일반적으로 내적 효율성의 향상을 기대할 수 있으나 반면에 배분적 효율성 측면에서는 해로운 결과를 낳을 수도 있다.

독점상태를 유지하면서 所有構造가 민간에게 이양될 때 발생하는 得과 失을 파악하기 위하여 市場需要가 $p(q)$ 인 재화를 독점적으로 생산하고 主人-代理人의 문제가 비용절감 차원에 있는 상황을 상정해 보자.⁴⁾ 즉 대리인은 비용절감의 노력을 투입하나 主人에 의한 완전한 감

는 것으로 나타나고 있으며(孫良熏·丁太庸[1993]), 통신산업의 경우 자연독점성이 대체로 존재하나 그 크기가 지속적으로 감소하고 있으며 규모의 경제성이 큰 시내전화사업을 제외한 나머지 사업분야에 대한 경쟁도입을 긍정적으로 보고 있다(李明豪·廉庸燮[1994]).

4) 보다 자세한 이론적 논의는 Vickers and Yarrow(1988)를 참조할 것.

독이 어려워 비용절감의 노력에 대한 보상이 대리인에게 완전하지 못하여 주인-대리인 문제가 발생한다고 하자. 민간기업의 경우에도 이러한 주인-대리인의 문제가 있으나 공기업의 경우에는 주인-대리인의 관계가 중첩되어 있어 주인-대리인관계에 의한 문제가 보다 심각하다고 볼 수 있으며, 이것이 공기업의 비효율성을 낳는 가장 중요한 요인으로 인식되고 있다. 만약 주인-대리인의 문제가 없는 상황이라면 市場構造가 독점의 상태에 있으므로 民間企業은 이윤극대화를 추구하게 되어 한계비용보다 높은 독점가격을 설정하고 생산량을 완전경쟁에 비교하여 줄이려는 동기가 있다. 반면에 公企業의 목적은 단순한 利潤極大化에 있지 않고 社會厚生을 극대화하는 데에 있다.

獨占民間企業의 경우 대리인은 다음의 目的函數를 극대화한다고 볼 수 있다.

$$\begin{aligned} A(q,x) &= \Pi(q, x) - (a-1)x \\ &= [p(q) - c(x)]q - ax \end{aligned}$$

여기서 q 는 生產量을, x 는 費用減少行爲에 투입된 努力を, p 는 價格을, $c(x)$ 는 單位當 生產費用을, a 는 費用節減努力의 증가에 따라 발생하는 이윤과 노력투입에 의해 대리인에게 발생하는 비용의 상대적인比重을 나타낸다. 만약 $a=1$ 이면 대리인과 주인의 동기가 일치하게 되어 대리인은 이윤극대화를 위해 독점가격을 설정하고 판매량을 감소시킨다. 이러한 경향은 주인-대리인의 문제가 존재하는 $a>1$ 의 일반적인 경우에도 발생한다. 따라서 민간기업의 이윤은 증가하겠지만 그보다 더 큰 소비자잉여의 감소를 낳게 되어 사회후생의 측면에서 볼 때 配分的 非效率性을 낳게 된다. 이와 같은 民間企業에 의한 配分的 非效率性과 더불어, $a>1$ 의 경우에는 비용절감의 사회적 이익과 대리인 개인의 이익 사이에 괴리가 발생하여 비용수준이 사회적으로 효율적인 수준까지 감소되지 못하게 된다.

이와 대조적으로 獨占公企業은 공기업의 특성상 민간기업의 이윤 극대화와는 달리 공익을 목적으로, 즉 消費者剩餘까지 고려하여 가격 및 생산량을 설정하기 때문에 民間獨占企業에서 나타나는 배분적 비효율성을 극복할 수 있는 장점이 있다. 따라서 독점공기업의 대리인은 다음의 目的函數를 갖고 있다고 할 수 있다.

$$\begin{aligned} B(q,x) &= S(q) + II(q, x) - (b-1)x \\ &= V(q) - cq - bx \end{aligned}$$

여기서 $S(q)$ 는 消費者剩餘를, $V(q)$ 는 q 를 消費하여 발생하는 消費者的 總效用을 나타낸다.⁵⁾ 민간기업의 경우와 유사하게 b 는 노력의 증가에 따라 발생하는 사회후생과 노력투입에 의해 공기업대리인에게 발생하는 비용의 상대적인 비중을 나타내며, 공기업이 민간기업과 비교하여 비효율성을 갖는 근본 이유인 중첩된 주인-대리인 관계를 고려할 때 $b > a$ 의 경우가 더 일반적이라고 할 수 있다. 만약 a 와 b 가 유사한 값을 갖게 되어 민간기업과 비교하여 주인-대리인 관계에서 파생되는 비효율성의 정도가 공기업에서 심각하지 않은 경우에는 배분적 효율성상의 장점이 있는 공기업의 형태로 유지되는 것이 바람직할 수 있다. 그러나 b 가 a 보다 상당히 큰 경우에는 主人-代理人의 문제에서 발생하는 內的 非效率性이 配分的 效率性보다 심각하게 되어 公企業의 형태로 유지하는 것이 바람직하지 못하고 民營化가 필요하게 된다.

이와 같이 이론상 공기업은 상당한 內的 非效率性을 내재하고 있으며, 이러한 내적 비효율성은 궁극적으로 公企業 내에서 노동과 자본 등의 생산요소가 비효율적으로 사용되는 현상으로 연결된다. 실제 우리나라 공기업의 내적 효율성에 대한 기존연구들도 이러한

5) 일반적으로 사회후생은 소비자잉여와 생산자잉여로 나눌 수 있으며 사회후생을 정의할 때 소비자잉여와 생산자잉여에 대한 가중치가 문제가 될 수 있으나, 여기에서는 동일한 가중치를 주었다.

주장을 간접적으로 뒷받침해 주고 있다.⁶⁾

政府投資機關의 과다고용 경향을 지적한 朴世逸(1987)의 연구에 의하면 1974~85년의 기간동안 정부투자기관은 연평균 10.0%의 고용증가를 보인 반면에 동 기간중 常時勤勞者 500인 이상 사업체는 연평균 6.8%의 고용증가를 보인 것으로 나타나고 있다. 또한 정부 투자기관은 인사관리측면에서 效率性, 生產性, 伸縮性 대신에 기회 균등, 법정주의, 신분보장 등의 公共性을 강조하고 있으며, 임금구 조측면에서도 衡平性과 年功序列을 效率性에 우선하는 경향이 있어 사기업과 달리 내적 비효율성이 여지가 많은 것으로 나타나고 있다 (金信福[1991], 朴世逸[1987]). 또한 자본의 효율적 사용과 관련하여 1985~86년 사이에 완료된 정부투자기관의 11개 대형 사업을 평가한 朴英凡(1987)에 의하면 투자시설에 대한 이용률이 상당히 저조한 것으로 분석되고 있으며, 이러한 현상의 원인으로는 정부의 정책과 더불어 사업규모의 확대를 원하는 공기업경영자의 행동양식이 지적되고 있다.⁷⁾

한편 民營化가 公企業의 內的 效率性을 증진시킨다는 주장에 대한 기존의 연구를 살펴보면 공기업이 소유구조상 안고 있는 내적 비효율성이 민영화에 의해 치유될 수 있다고 검증되고 있다. 崔鍾

6) 기존의 연구들이 간접적인 증거라고 하는 이유는 소유구조에 의한 효율성 차이를 실증분석하려면 표본 내에서 정부규제, 시장구조의 차이를 적절히 통제해야 하기 때문이다. 우리나라의 경우 동일한 산업에서 공기업과 민간기업이 비슷한 여건 속에서 경쟁하고 있는 분야는 거의 없는 실정이다. 경쟁도입이나 활발한 통신사업의 경우에도 비대칭적 가격규제 등이 존재하여 공기업과 민간기업의 경쟁여건이 동일하다고 보기는 어렵다. 외국의 경우에는 이와 같은 문제를 극복하기 위해 경쟁적 상황하에 있는 공기업과 사기업의 효율성을 비교한 Boardman and Vining(1989)의 결과가 공기업이나 혼합기업이 사기업보다 비용과 수익의 차원에서 명백히 비효율적이라는 결론을 보여주고 있다.

7) 과도한 자본투자를 유도한 정부정책으로는 정부투자기관의 자본조달비용을 인하시켜 주는 여러 형태의 國家補助와 報酬率規制(rate of return regulation)를 통한 가격규제가 생산요소 중 자본의 사용을 과도하게 하는 Averch-Johnson 효과 등이 있었던 것으로 분석되고 있다.

元(1994)은 1960년대말 이후 1980년대초 기간중에 민영화된 공기업을 대상으로 회귀분석 모형을 사용하여 민영화가 개별기업의 생산효율성에 미친 효과를 추정하였다. 연구결과에 의하면 大韓通運, 大韓航空, 大韓再保險, 大韓石油公社의 경우 民營化가 개별기업의 생산효율성 증진에 긍정적인 효과를 미친 것으로 나타나고 있다.⁸⁾ 또한 韓國通信의 경영성과를 분석한 趙晨·李永勉·高榮珍(1994)에 의하면 韓國通信이 정부기업에서 정부투자기관으로 변화한 것이 초기에는 생산성 증가율의 저하를 놓았으나, 공사화 후기에 들어 급격한 생산성증가를 보여 공사화의 효과가 긍정적인 것으로 분석된 것도 소유·경영체제가 민간에 가까운 형태를 취할수록 내적 효율성 증진에 기여한다는 주장을 뒷받침하고 있다.⁹⁾ 담배人蔴公社의 경우 1인 1시간당 노동생산성에 있어서 공사화된 시기인 1987년 이후 7년간의 연평균 증가율이 9.3%로 공사화 이전의 7년간 연평균 증가율 6.5%와 비교하여 상당한 증가를 보이고 있다.

이상에서 公企業 非效率性의 핵심 원인 중의 하나인 所有構造上 的 문제를 主人-代理人 관계에서 살펴보고 공기업이 민간기업보다 주인-대리인 문제가 더욱 심각한 반면에 단순히 이윤극대화가 아닌 공익을 추구할 경우 배분적 효율성 증진의 가능성성이 있음을 살펴보았다. 또한 기존의 연구를 중심으로 우리나라 공기업의 내적 비효율성이 문제가 되고 있고 민영화를 통해 소유를 민간에게 이양함으로써 효율성 차원에서 긍정적인 결과를 나타내고 있음을 살펴보았

8) 崔鍾元(1994)의 결과는 생산효율성 증진이 순수한 민영화에 의한 효과인지 아니면 민영화를 전후한 시장환경·정부정책 등의 타변수의 변화가 혼재되어 발생한 효과인지 확실히 구분하지 못하고 있는 단점이 있다. 공기업과 사기업의 효율성 차이를 가져오는 요인으로는 소유구조, 정부규제, 시장구조 등을 들 수 있다.

9) 공사화 초기인 1982~85년 사이의 총요소생산성 변화율은 1.1%인 반면에 후기인 1986~93년 사이의 총요소생산성 변화율은 13.3%로 나타나고 있으며, dummy 변수를 이용한 회귀분석결과 공사화 초기나 후기가 생산성향상 측면에서 유의한 차이를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

다. 단순 민영화가 내적 효율성 증진을 가져올 수 있는 반면 배분적 효율성의 저하가 우려되는 정도를 파악하기 위해서는 기존의 獨占公企業이 공익추구라는 配分的 效率性에 어느 정도 기여하고 있었는가에 대한 판단이 요구된다.

3. 公企業의 配分的 非效率性

기업이 해당산업에서 독점력을 갖고 있을 경우 흔히 발생하는 현상은 생산량과 가격의 설정에 있어서 저생산·고마진의 행태를 보이는 것이다. 이와 같은 저생산·고마진의 행태는 다시 높은 賣出額經常利益率과 낮은 總資本回轉率로서 나타난다. 즉 판매마진을 반영하는 매출액경상이익률은 높은 반면에 판매활동의 정도를 나타내는 총자본회전율은 낮게 되는 것이다.¹⁰⁾ 金在弘(1991)에 의하면 우리나라 政府投資機關의 일반적 특성은 製造業과 비교하여 총자본회전율이 상당히 낮은 반면에 매출액경상이익률이 매우 높아 전체적으로 總資本經常利益率에서도 제조업보다 높은 수준을 유지하고 있다는 점이다.¹¹⁾ 本稿에서는 보다 구체적으로 韓國通信 등 대표적 공기업 6개와 10大 民間 大企業集團의 收益率을 비교해 보고자 한다. <表 1>에 따르면 1987~94년 사이의 6대 공기업 총자본경상이익률 평균이 6.25인 반면에 10大 民間大企業의 총자본경상이익률 평균은 2.22로 나타나고 있으며, 동 기간에 매출액경상이익률 평균이 10대 민간대기업의 경우 1.83의 수준에 머물고 있으나 6대 公企業의 경우 12.78의 높은 수치를 보이고 있어서 비효율적인 公企業

10) 賣出額經常利益率(경상이익 / 매출액)을 $(PQ - C(Q)) / PQ$ 라고 나타낼 수 있으며 이는 다시 $(P - AC(Q)) / P$ 로 표시할 수 있어서 販賣마진(mark-up)과 밀접한 관계를 갖게 된다.

11) 總資本經常利益率(경상이익 / 총자본), 賣出額經常利益率(경상이익 / 매출액), 總資本回轉率(매출액 / 총자본)은 總資本經常利益率 = 賣出額經常利益率 × 總資本回轉率의 관계에 있다.

〈表 1〉 利益率의 比較

		87	88	89	90	91	92	93	94
총자본경 상이익률	한국통신	4.89	5.96	6.04	7.46	9.04	9.80	7.24	6.13
	한국전력	6.16	9.58	9.09	6.87	8.11	6.96	5.98	6.74
	가스공사	-2.47	6.96	5.34	-0.61	2.67	11.70	13.01	10.25
	담배인삼공사	1.31	3.87	8.32	12.51	14.53	13.97	10.94	9.87
	포항제철	2.53	10.07	2.49	0.08	1.64	1.93	4.27	4.00
	한국중공업	-14.48	-14.02	-4.53	-0.15	8.00	11.60	19.82	13.12
	6개 공기업 평균	4.12	7.75	6.03	5.32	6.83	6.82	6.77	6.36
	10대 민간대기업 평균	2.55	3.29	2.51	2.09	1.33	1.40	1.72	2.90
매출액경 상이익률	한국통신	13.46	15.17	14.88	16.85	18.55	19.23	14.36	12.51
	한국전력	19.33	27.26	25.90	18.90	22.72	19.51	16.85	17.73
	가스공사	-4.41	9.77	8.46	-0.72	3.57	15.16	18.98	16.53
	담배인삼공사	1.25	2.88	7.01	10.33	12.99	13.22	10.47	9.58
	포항제철	4.45	14.55	4.13	1.56	2.86	3.46	7.20	6.57
	한국중공업	-25.85	-23.40	-7.86	-0.20	8.17	9.52	21.14	17.28
	6개 공기업 평균	9.67	15.63	13.12	11.05	13.48	13.50	13.24	12.52
	10대 민간대기업 평균	1.80	2.39	2.10	1.89	1.19	1.23	1.49	2.51
총자본 회전율	한국통신	0.36	0.39	0.41	0.44	0.49	0.51	0.50	0.49
	한국전력	0.32	0.35	0.35	0.36	0.36	0.36	0.35	0.38
	가스공사	0.56	0.71	0.63	0.85	0.75	0.77	0.69	0.62
	담배인삼공사	1.05	1.35	1.19	1.21	1.12	1.06	1.04	1.03
	포항제철	0.57	0.69	0.60	0.51	0.56	0.55	0.59	0.60
	한국중공업	0.56	0.60	0.58	0.74	0.98	1.22	0.94	0.76
	6개 공기업 평균	0.43	0.50	0.46	0.48	0.51	0.51	0.51	0.51
	10대 민간대기업 평균	1.41	1.38	1.19	1.11	1.12	1.14	1.15	1.15

註 : 1) 여기에서 평균은 가중평균임.

2) 한국통신은 1981년에, 가스공사는 1983년에, 전매공사는 1987년에 각각 공사화되었음.

3) 대기업의 자산총계는 금융·보험계열회사는 자본계 또는 자본금 중 큰 금액을 합산한 것임.

資料 : 財務部, 『政府投資機關決算書』, 1987~1993.

監查院, 『政府投資機關決算檢查書』, 1991, 1993, 1994.

毎日經濟新聞社, 『會社年鑑』, 각년도.

이 10大 民間大企業에 비해 총자본경상이익률과 매출액경상이익률에 있어서 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

특히 韓國電力과 韓國通信의 경우 지속적으로 賣出額經常利益率이 높은 수준에 머물고 있으며, 담배人蔴公社, 韓國重工業과 가스公社의 경우 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 가스公社의 경우 천연가스 도입초기에는 수요의 부진으로 적자를 보았으나 1988년부터 보급확산으로 매출액경상이익률이 증가하는 추세이며, 특히 1992~94년 동안의 利益率은 연평균 16.89%의 높은 수준을 보이고 있다. 韓國重工業의 경우 1980년에 공기업화되었으며 초기에는 需要不足과 차입금에 대한 지급이자 때문에 순손실을 보았으나, 발전설비 일원화 조치가 취해진 1990년 이후 흑자로 전환되어 자산 및 매출액의 급격한 증가를 보이고 있다. 담배人蔴公社의 경우는 公社化 이후 지속적으로 증가하다가 외산제품과의 경쟁이 치열해지면서 1993년 이후 다소 감소추세를 보이고 있으나 민간대기업과 비교할 때 여전히 높은 수준이다.

總資本回轉率을 살펴보면 韓國通信과 韓國電力의 총자본회전율의 차이가 증가추세를 보이고 있는데, 이는 韓國通信의 총자본회전율이 증가하는 반면에 韓國電力의 경우 큰 변화가 없는 데에 기인하고 있으며, 담배人蔴公社의 경우에는 民間大企業과 비슷한 수준의 총자본회전율을 보이고 있다. 특히 韓國電力의 경우 비록 장치산업적 특성이 강하다고는 하지만 총자본회전율에 큰 변화가 없이 民間大企業보다 높은 總資本經常利益率을 유지하는 것은 판매마진을 반영하는 매출액경상이익률이 상당히 높아왔기 때문이라고 생각된다.

이러한 자료를 통해 우리가 추론할 수 있는 것은 공기업들이 시장에서 독점력을 행사해 왔다는 점이다. 앞에서 우리는 공기업이 所有構造上 주인-대리인 문제에서 발생하는 내적 비효율성을 안고

있으며, 실제 우리나라 공기업도 내적 비효율성을 보이고 있다는 것을 기준의 연구를 통하여 살펴보았다. 이러한 내적 비효율성에도 불구하고 상대적으로 효율적인 民間의 大企業에 비해 높은 매출액 경상이익률과 낮은 총자본회전율을 보이고 있는 점은 공기업이 독점적 시장구조하에서 저생산·고마진의 民間獨占企業의 행태를 취해 왔다는 것을 시사한다.¹²⁾

이러한 추론을 뒷받침해 주는 것은 賣出額變動要因을 分析한 <表2>에 나타나 있다. 韓國電力의 경우 1979~82년까지의 매출액증가는 주로 가격의 변화에 의존하여 이루어졌으며 이는 제2차 석유파동에 의한 要素購入費用 상승을 소비자판매가격에 전가시킴으로써 오히려 營業利益率의 높은 신장을 기록했다.¹³⁾ 또한 이 기간에는 원자력發電을 위한 설비투자가 이루어져 생산비용의 감소가 있었으며 이는 1986~90년 사이의 전력가격의 하락으로 이어졌다. 그러나 동 기간에 韓國電力은 전력가격의 하락에도 불구하고 높은 賣出額 經常利益率을 보이고 있어 생산비용의 하락을 판매가에 충분히 반영하지 않은 것으로 판단된다(表 1 참조). 따라서 기초재화를 저렴한 가격에 공급하는 공기업 본연의 역할에 충실하지 않고 獨占私企業의in 행태를 보여 配分的 效率性 증진에 최선을 다하지 않은 것으로 보인다.¹⁴⁾

담배人蔴公社의 경우 매출액의 증가는 지속적인 가격상승에 기인

12) 본고에서는 공기업의 이러한 배분적 비효율성의 존재 자체를 강조하고 있으며, 그 원인으로서 독점적 시장구조에서 파생되는 경쟁부재를 지적하고 있는 것이다. 이러한 결과를 나타내고 있는 것은 10대 재벌기업의 업종 가운데 경쟁적인 산업이 포함되고 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 이러한 해석을 넘어 독점적 시장구조를 유지한 채 10대재벌에 의해 공기업이 민영화될 때 배분적 비효율성이 당연히 향상될 것이라고 확대 해석하는 것은 곤란하다.

13) 이러한 점은 宋大熙·宋明熙(1988)에서도 지적되고 있다.

14) 실제 韓國電力은 1988년 영업결산에서 1조3천억원의 이익이 발생하자 전력요금인하의 압력을 피하기 위하여 원자력발전소의 감가상각기간을 줄여 감가상각비의 증가분을 사내유보시켰다는 비난을 받기도 하였다(金在弘[1991]).

〈表 2〉 韓國電力·담배人蔴公社의 賣出額 變動要因 分析

		1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
한국	매출액(백만원)	1,001,925	1,665,527	2,278,147	2,646,649	2,899,329	3,184,119	3,445,724	3,649,170
	판매전력량(MWh)	31,144,712	32,424,455	35,424,455	37,879,626	42,620,384	47,051,137	50,732,095	56,309,525
	판매단가(원/kWh)	32.17	50.88	64.31	69.87	67.71	67.42	67.92	65.51
전력	전년대비매출액변동률	63.83	66.23	36.78	16.18	9.55	9.82	8.22	5.90
	전년대비매출량변동률	13.97	5.10	8.22	6.93	12.52	10.40	7.82	10.99
	전년대비가격변동률	43.74	58.16	26.40	8.65	-3.09	-0.43	0.74	-3.55
담배인	매출액(백만원)					1,349,202	1,416,500	1,473,669	1,522,916
	판매수량(백만본)					74,741	76,565	77,556	78,312
	판매가격					18.1	18.5	19.0	19.4
삼공사	전년대비매출액변동률						5.0	4.0	3.3
	전년대비매출량변동률						2.4	1.3	1.0
	전년대비가격변동률						2.5	2.7	2.3

		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
한국	매출액(백만원)	4,006,401	4,421,233	4,568,253	5,031,942	5,702,157	6,717,491	7,525,976	8,864,603
	판매전력량(MWh)	64,169,084	74,317,726	82,191,862	94,383,292	104,374,022	115,243,976	127,733,923	146,540,499
	판매단가(원/kWh)	63.48	59.46	55.43	52.94	54.23	58.09	58.90	60.22
전력	전년대비매출액변동률	9.79	10.35	3.33	10.15	13.32	17.81	12.04	17.79
	전년대비매출량변동률	13.96	15.82	10.60	14.83	10.59	10.41	10.84	14.72
	전년대비가격변동률	-3.10	-6.29	-6.82	-4.49	2.44	7.12	1.39	2.24
담배인	매출액(백만원)	1,658,619	1,958,474	2,157,897	2,362,529	2,528,068	2,662,629	2,823,744	3,032,961
	판매수량(백만본)	81,572	86,068	87,977	91,527	93,848	96,360	99,119	88,290
	판매가격	20.3	22.8	24.5	25.8	26.9	27.6	28.5	34.4
삼공사	전년대비매출액변동률	8.9	18.1	10.2	9.5	7.0	5.3	6.1	7.4
	전년대비매출량변동률	4.2	5.5	2.2	4.0	2.5	2.7	2.9	-10.9
	전년대비가격변동률	4.6	11.9	7.8	5.2	4.4	2.6	3.1	20.6

한 것으로 나타나고 있다. 특히 1994년의 경우 10.9%의 매출량감소에도 불구하고 20.6% 가격증가에 의해 7.4%의 매출액증가를 보이고 있으며 賣出額經常利益率도 9.58%로 상당히 높은 수준을 유지하고 있다. 이러한 추세는 담배제품의 고가화추세가 영향을 준 것으로 보이나 가격상에 부합하는 제품품질의 향상이 수반되었다고 보기는 어렵다.

4. 競爭構造와 經濟的 效率性

앞에서 우리는 公企業이 所有構造上의 문제에 의해 內的 非效率性을 안고 있으며, 民間企業의 利潤極大化와는 달리 공익을 목적으로 가격 및 생산량을 설정해야 함에도 불구하고 실제 우리나라 공기업들이 배분적 효율성증진에 최선을 다하지 못했다는 점을 살펴보았다. 이와 같은 상황에서 내적 효율성증진을 위해 단순 민영화를 추진할 경우 배분적 효율성이 저해될 것이 우려된다. 따라서 배분적 효율성의 악화를 막기 위하여 보다 효율적인 행위규제방안을 강구하든지 혹은 시장구조를 경쟁적으로 전환시켜 배분적 효율성의 악화를 구조적으로 예방할 필요가 있다.

競爭構造와 配分的 效率性과의 연관성을 살펴보기 위하여 市場需要가 $P(Q)$ 이고 價格彈力性이 ε 인 시장에서 n 개의 동일한 기업들이 생산량을 통한 경쟁을 하고 있는 상황을 상정해 보자. 限界費用이 C 라고 할 때 이와 같은 과점적 시장에서의 個別企業 利潤極大化 행위는 다음과 같은 販賣마진(mark-up) 관계를 갖게 된다.

$$\frac{P-C}{P} = \frac{1}{n\varepsilon}$$

따라서 競爭企業의 수가 증가할수록 판매량은 증가하며 시장가격은 하락하는 결과를 나타내어 競爭導入이 配分的 效率性을 증진시

친다는 것을 알 수 있다. 극단적인 경우 기업의 수가 무한히 증가하면 완전경쟁의 결과를 낳게 되어 파레토 효율적인 자원배분을 낳게 된다. 그러나 기업의 평균비용함수가 U자형태를 취할 경우 시장의 규모와 기업의 MES(Minimum Efficiency Scale) 수준과의 관계에 따라 손실을 보지 않으면서 시장에 진입할 수 있는 기업의 수는 제한될 수 있다.¹⁵⁾ 電力, 通信 등의 대규모 장치산업은 自然獨占性이 일반적인 특징인 것으로 알려져 있다. 따라서 시장에 진입할 수 있는 기업의 수에 한계가 있는 것이 사실이다.

그러나 競合可能市場理論(contestable market theory)에¹⁶⁾ 의하면 進入·退出에 어떠한 장애도 존재하지 않는 상황에서¹⁷⁾ 완전 경합가능시장은 完全競爭市場과 동일한 결과를 낳거나 시장구조가 독점적이라 하더라도 가격과 평균비용이 일치되는 수준에서 자원배분이 이루어진다(Baumol, Panzar, and Willig[1982]). 특히 규모의 경제나 自然獨占性이 존재하더라도 퇴출시 투자한 비용이 완전히 회수될 수 있다면, 즉 埋沒費用(sunk cost)이 존재하지 않는다면 이러한 경합가능시장의 결과를 낳게 된다. 따라서 完全競合可能市場에서는 모든 신규진입자가 어떠한 가격과 생산량을 택하여도 陽의 이윤을 얻을 수 없게 된다.

完全競合可能市場理論이 현실적으로 적용가능한가, 즉 埋沒費用

15) MES수준이 시장규모의 확대에 비해 상대적으로 작아지면 위의 경우와 동일한 결과를 가져오게 된다(Novshek[1980]).

16) 산업의 산출물벡터를 y , 시장가격벡터를 P , 수요벡터를 $Q(P)$ 라 하고 모든 기업이 $C(y)$ 라는 동일한 비용함수를 갖고 있으며 잠재신규사업자가 $P^e \leq P$ 와 $y^e \leq Q(P^e)$ 를 만족시키는 어떠한 산출물·가격벡터 (y^e, P^e) 를 제공하면서 시장에 진입하여도 $P^e y^e \leq C(y^e)$ 조건이 만족되면 이 시장은 維持可能(sustainable)하다고 한다. 완전경합가능시장이란 維持可能條件(sustainability)을 만족시키는 시장을 의미한다.

17) 진입·퇴출에 장애요소로 작용할 수 있는 것은 製品差別化, 不確實性, 費用優位, 轉換費用(swapping cost), 自然獨占性(natural monopoly) 등을 들 수 있다.

이 없는 상황이 현실적으로 존재할 수 있는가에 대해서는 의문이 제기될 수 있지만 進入規制緩和의 필요성을 주장하는 논리로서는 충분하다고 생각된다. 즉 매몰비용이 존재하더라도 정부가 제도적으로 시장구조를 제약할 필요는 없으며, 오히려 정부는 시장이 경합가능하도록 기존사업자에 의해 인위적으로 설정된 매몰비용적 요소들을 제거하는 데 주력해야 할 것이다. 산업의 自然獨占性의 경우 해당산업에 자연독점성이 존재하는가와 기존 독점사업자가 자연 독점성을 충분히 활용하여 효율적으로 생산하고 있는가는 별개의 문제이다.¹⁸⁾ 전력·통신 등의 산업에서 진입제한은 산업의 자연독점성을 근거로 행해지고 있지만 기존의 독점사업자가 실제 생산과정에서 자연독점성을 충분히 활용하기 위해서는 진입규제를 완화하여 외부의 잠재적 경쟁을 허용해야만 기존의 독점사업자의 내적 효율성 증진이 가능할 뿐만 아니라 完全競合市場理論에 따른 配分的 效率性의 증진도 가능하다.¹⁹⁾

또한 潛在的 競爭(potential competition)이 배분적 효율상 필요한 이유는 進入沮止價格(limit pricing)理論에서도 찾아볼 수 있다. 潛在的 競爭이 존재하는 독점산업에서 신규사업자가 생산원가에 대하여 不完全 情報를 갖고 있는 경우 기존사업자는 판매가격을 낮게 책정하여 시장에서 이윤정도가 작다고 信號(signal)를 보냄으로써 시장진입을 저지하게 된다. 즉 기존사업자는 자기의 생산원가가 낮기 때문에 新規事業者가 시장에 진입하면 치열한 가격경쟁을 하게 되고 따라서 시장진입 이후 손해를 볼 것이라는 것을 낮은 가격을

18) 예컨대, 담배산업에 규모의 경제나 범위의 경제를 근거로 경쟁도입을 제한하고 있는 것은 독점공기업인 담배인삼공사의 제조시설이 8개 제조창으로 분산되어 있다는 사실을 고려할 때 논리가 미약하다고 판단된다.

19) 혼히 자연독점성의 문제는 시장의 생성초기에 문제가 되며, 시장의 규모가 확대되거나 일단 기존의 사업자가 존재하는 경우 신규사업자는 비용구조상 상당히 우월한 위치에 있지 않는 한 시장진입이 어려우며 따라서 경쟁도입에 따른 중복투자의 가능성성이 작다고 판단된다.

통하여 보여주게 된다. 이와 같은 잠재적 경쟁을 저지하기 위한 기존사업자의 가격전략은 가격인하를 통하여 消費者厚生을 증진시키는 방향으로 작동하게 된다(Milgrom and Roberts[1982]).

우리는 앞에서 시장구조가 경쟁적일수록 가격의 하락에 따른 配分의 效率性의 증진을 기대할 수 있으며, 우리나라의 공기업이 독점적 지위를 이용하여 配分의 效率性 증진에 최선을 다하지 못해 왔다는 것을 살펴보았다. 경쟁도입이 배분적 효율성에 미치는 영향에 대하여 실증분석을 하기에는 공기업 독점산업에 경쟁이 도입된 사례가 적으며, 경쟁이 도입된 경우라도 기간이 짧아 많은 한계가 있다. 따라서 본고에서는 경쟁도입이 상대적으로 활발하였던 통신분야에서 경쟁도입 이후 가격의 변화를 살펴봄으로써 경쟁도입이 배분적 효율성을 증진시키는가를 살펴보기로 한다²⁰⁾(表 3 참조). 통신분야에서 경쟁이 이미 도입된 부분은 시외전화, 국제전화와 무선호출을 들 수 있으며, 이동전화는 1996년 4월에 실질적인 경쟁이 도입되어 있는 실정이다.

國際電話의 경우 1990년 7월 기본통신분야에 경쟁도입을 결정한 후 1991년 12월 데이콤이 기존사업자인 韓國通信보다 5% 낮은 가격에 서비스를 제공하기 시작하였다. 1993년 2월에는 韓國通信이 7%, 데이콤이 5%의 가격인하를 단행하였으며, 1995년 1월에는 다시 韓國通信이 5%, 데이콤이 3%의 가격을 인하하여 경쟁도입에 따라 사업자간의 가격경쟁이 消費者厚生增進으로 이어진 것으로 나타나고 있다.²¹⁾ 무선호출의 경우 월 12,000원이던 요금이 경쟁을 앞

20) 시장구조가 경쟁적이 될수록 배분적 효율성의 증진이 예상될 뿐만 아니라 경쟁도입은 일반적으로 독점적 공기업에 내재하고 있는 X-비효율성을 줄이는 데 기여할 것이다. 趙晨·李永勉·高榮珍(1994)에 의하면 韓國通信의 총요소생산성의 증가분 중 일정부분은 80년대부터 시작된 통신시장에서의 실질적 경쟁도입에 기인한다고 분석되고 있다.

21) 가격의 단순한 인하뿐만 아니라 1993년 6월에는 특별할인시간대 신설 등 요금할인체계가 개선되어 소비자후생 증진에 기여하였다.

두고 10,000원으로 인하되었을 뿐 아니라 1992년 8월 경쟁이 도입되면서 신규사업자들은 韓國移動通信보다 5% 저렴한 가격에 서비스를 제공하기 시작했으며, 이후 경쟁심화에 따라 1994년 11월에는 한국이동통신이 10%, 新規事業者는 8.4%의 가격인하를 단행했다.

市外電話의 경우 데이콤이 第2事業者로 선정되어 1996년 1월 사업을 개시하면서 거리에 따라 최고 9% 저렴한 요금으로 서비스를 제공하기 시작하였다. 기존사업자인 韓國通信에 비해 번호체계상 열세에 있음에도 불구하고 신규사업자인 데이콤은 1996년 1월 한달 동안에 약 10% 시장점유율을 차지한 것으로 나타나고 있으며,²²⁾ 이에 따라 韓國通信도 요금인하를 추진하고 있는 것으로 알려져 있다. 이동전화의 경우 1996년 4월 新世紀通信의 영업개시를 앞두고 韓國移動通信은 65만원이던 설비비를 20만원의 보증금제도로 전환하였을 뿐만 아니라 월 27,000원이던 기본료를 22,000원으로 인하하였다. 이는 경쟁에 대비하여 기존의 독점적 지위를 이용한 고가격정책을 더 이상 유지하기 어렵다는 판단에 기인한 것으로 생각되며, 시범서비스를 실시하고 있는 新世紀通信은 韩國移動通信보다 10% 싸게 가격을 책정하고 있는 것으로 알려져 있다.²³⁾

이상에서 우리는 競爭導入을 전후하여 통신서비스의 가격이 하락하는 추세를 보이고 있음을 살펴보았다. 물론 시장구조가 독점에서 복·과점으로 전환한다고 해도 가격규제가 지속될 경우 가격이 시장원리에 의해 원가에 접근하는 것이 어려울 수 있다. 실제 통신서비스 산업에 있어서 競爭導入 이후에도 독점공기업하에서의 경직적

22) 데이콤의 시외전화서비스는 지역번호 앞에 082를 눌러야 하기 때문에 한국통신의 시외전화서비스보다 소비자에게 불편한 번호체계를 갖고 있다.

23) 망외부성이 중요한 이동전화사업에서 가입자확보는 중요한 요소이며 경쟁을 앞두고 가입자확보를 위하여 한국이동통신과 신세기통신은 요금체계에 대한 선택권을 소비자에게 부여하거나 할인시간대 및 인하폭을 확대하고 기기장애에 따른 통화중단시 이용료를 면제하는 등의 방안을 고려중인 것으로 알려져 있으며 이는 실질적인 가격인하 효과가 있는 것으로 판단된다.

〈表 3〉 競争導入과 通信料金 變化

국제전화	90. 7	기본통신분야 경쟁도입 결정(통신산업 구조조정 단행)
	91.12. 3	요금차등정책 실시(경쟁도입) : 데이콤 5% 인하(한통과의 격차 5%)
	93. 2.10	한국통신 7%, 데이콤 5% 인하(격차 3%)
	93. 6.1	요금 할인체계개선 : 특별할인(50%) 시간대 신설, 토요일 할인시간대 연장 등
	95. 1.1	한국통신 5%, 데이콤 3% 인하(격차 1%)
무선휴대	82.	최초 정액제 실시(12,000원 / 월)
	90. 6	사용료 5.3%, 부가사용료 6%, 설비비 및 수수료 평균 7.5% 인하
	92. 1	사용료 9,091원 / 월(세금제외)로 인하
	92. 8	제2사업자 탄생
	93.	지역별로 제2사업자(10개) 서비스개시 : 9,500 / 월(5% 저렴, 이통은 10,000원)
	94.11	요금인하; 이통 9,000원 / 월(10% 인하), 제2사업자는 8,700원 / 월(8.4% 인하)
시외전화	96. 1	신규사업자 영업개시, 데이콤 9% 인하(한국통신과의 격차 9%)
	96. 2	한국통신 정통부에 요금인하 신청
이동전화	84. 2	설비비 885,000원, 기본료 27,000원 / 월, 통화료 시내 20원 / 8초, 시외구간별(6단계) 2~8초당 20원
	85. 4	설비비 650,000원으로 인하
	86. 2	통화료 시내 25원 / 10초, 시외는 구간별(3단계) 3.5~10초당 25원 야간할인제 시행
	87.12	할인시간 대폭조정
	90. 6	전국단일요금제 실시 25원 / 10초(할인시 25원 / 14초)
	96. 2	기본료 인하(22,000원 / 월, 통화료 인상(32원 / 10초), 설비비 폐지(보증금(20만원)제도로 전환)
	96. 4	신규사업자 영업개시 예정, 신세기통신 10% 인하(한국이동통신과의 격차 10%)

인 報酬率規制가 유지되고 있으며 통신요금은 사실상 사업자와 관련부터 사이의 비공식적인 협의로 결정되는 등 競爭導入 이후 형식적인 가격경쟁이 일어나고 있다는 비판도 있다. 그러나 시장구조가 경쟁적이 될수록 정부나 사업자들에게 가격인하의 압력은 직·간접적으로 증대할 것이며, 통신서비스 산업에서의 최근 가격추이는 이러한 주장을 뒷받침해 주고 있다고 생각된다.

III. 公企業關聯 競爭政策의 與件分析

民營化와 競爭導入은 공기업이 속해 있는 산업에 있어서 소유구조와 경쟁구조의 변화를 의미한다. 민영화과정에서 공기업을 인수하는 주체나 경쟁도입에 따라 새로 시장에 진입하는 주체의 성격은 공기업이 속해 있는 산업과 그 주변산업의 경쟁양상에 큰 변화를 가져오게 된다. 따라서 민영화 및 경쟁도입은 경쟁정책상 많은 문제점을 야기할 수 있으며, 특히 수평적·수직적·복합적 경쟁제한의 가능성이 상당히 높다. 또한 민영화 대상 공기업의 규모가 국민경제상 차지하는 비중을 감안할 때 經濟力集中의 우려가 존재한다.

公企業民營化가 기존의 民間企業이 공기업을 인수하는 형태를 취할 경우 정부와 민간 사이에 발생하는 M&A의 한 형태로 볼 수 있으며, 특이한 점은 財產權理論에 따라 민간이 효율성 차원에서 우월하기 때문에 M&A 후 소유·경영의 주체는 민간기업이 된다는 전제하에 이루어진다는 점이다. 대부분의 공기업이 독점적 지위에 있다는 점을 감안할 때 특정 공기업을 민간기업이 인수했다는 사실 자체가 수평적 경쟁제한을 야기하지는 않겠지만 경쟁도입이 없는 한 독점력 남용의 문제가 있으며, 공기업이 전력·철강 등 기초재화를 주변산업에 공급해 왔다는 점을 감안하면 기존의 민간기업에

의한 公企業引受는 垂直的·複合的 競爭制限의 가능성의 존재함을 시사한다. 또한 민영화 대상 公企業의 규모가 상당한 수준이라는 점을 고려할 때 經濟力集中이 문제가 될 수 있다.

만약 公企業의 引受主體가 기존의 민간기업이 아니고, 예컨대 소유가 분산되고 전문경영인에 의한 경영이 이루어질 경우에는 경제력집중의 문제는 크지 않을 것이다, 새로이 태어난 민간독점기업의 독점력 남용의 문제가 있을 뿐 아니라 이 기업이 사업다각화를 도모할 경우 수직적·복합적 경쟁제한의 가능성이 있다. 또한 민영화 이전에라도 공기업의 효율성 증진 차원에서 공기업의 사업다각화가 문제가 될 수 있으며, 이 경우에도 垂直的·複合的 競爭制限의 문제가 발생할 수 있다.

이상의 논의는 構造的인 측면에서 公企業關聯 競爭政策을 논의하기 위해서 事業多角化에 대한 이해가 요구됨을 시사한다.²⁴⁾ 따라서 사업다각화에 대한 경제학적 시각을 정리할 필요가 있으며 公企業이 속해 있는 산업이 周邊產業과 갖는 聯關關係가 어떠한지 공기업의 사업다각화의 정도가 어떠한지를 종합적으로 고려해야 할 것이다.

1. 多角化的 動機 및 效果

기업의 事業多角化的 의미는 명확한 개념상의 통일이 없이 다양하게 정의되고 있다.²⁵⁾ 多角化的 의미를 기업의 성장과 연계하여

24) 앞서 지적한 바와 같이 기존의 민간기업이 민영화를 통해 공기업을 인수하는 것도 인수하는 민간기업의 입장에서는 사업다각화의 한 형태이다. 여기에서 사업다각화는 민영화, 공기업사업다각화 등을 포함하는 광범위한 개념이다.

25) 경영학에서 주로 사용되는 사업다각화의 의미는 학자에 따라 달리 정의되고 있다. G. A. Steiner는 다각화를 “새로운 제품라인, 공정, 서비스 내지는 시장에 진입하는 것”이라고 정의하고 있으며, M. Gort는 “개별기업이 제공하는 市場의 異質性(heterogeneity)의 증대”로 정의하여 제품의 본질적 차이가 없거나 수직적 통합의 경우는 다각화로 보지 않고 있다. 경제학에서 사업다각화를 이해하기 위해서는 企業結合(수평적·수직적·복합적 결합)에 대한 이론을 살펴볼 필요가 있다. 기업결합에 대해서는 李奎億·朴炳亨(1992) 참조.

살펴보면 多角化는 기존의 主力事業과 製品·市場側面에서 직접적으로 관련이 없는 新規事業分野로의 진출을 뜻하거나 또는 既存事業과 垂直的·水平的 關係에 있는 분야로의 진출을 의미한다고 할 수 있다. 즉 企業의 成長過程에서 그 기업이 취급하는 製品種類의 擴大(production diversification), 企業이 遂行하는 기능의 多樣化(functional diversification) 또는 目標市場의 擴大(market diversification) 등의 현상을 事業多角化라고 정의할 수 있다.

事業多角化를 이와 같이 해석할 때 多角化의 有形은 크게 기존업종과의 관련성에 따라 관련다각화와 비관련다각화로 분류할 수 있으며, 관련다각화는 다시 水平的 多角化(horizontal diversification)와 垂直的 多角化(vertical diversification)로 나눌 수 있고, 비관련다각화는 複合的 多角化(conglomerate diversification)라고 할 수 있다.²⁶⁾ 公企業關聯 事業多角化와 관련하여 문제가 될 수 있는 多角化 類型은 垂直的 多角化와 複合的 多角化라고 할 수 있다.

生產過程을 여러 투입물이 결합되어 中間財를 생산하는 不連續的 인 단계의 연속이라고 볼 때 시장기구를 통한 각 단계의 연결이 큰 거래비용을 수반할 경우 垂直的 多角化(전방다각화, 후방다각화)는 여러 생산단계에서 발생하는 거래비용을 줄이거나 外部經濟를 內在화시킬 수 있다는 장점이 있다. 시장기구를 통한 경우 발생될 수 있는 거래비용으로는 유관한 비용을 발견하는 探索費用, 契約過程上의 協商費用, 長期契約에 기인하는 유연성 결여의 비용 등을 들 수 있다. 이와 같은 거래비용이 큰 경우나 수직관계상 각 당사자가 特有資產(specific asset)에 투자할 필요가 있어 기회주의적 행동의 위험가능성이 있는 경우, 연속적 생산단계들간에 範圍의 經濟(economies of scope)가 존재하는 경우, 상류제품이나 하류제품의

26) 다각화의 방법으로는 買收 및 合併(merger & acquisition), 合作投資(joint venture), 라이센싱(licensing), 冒險資本(venture capital), 戰略的 同盟(strategic alliance) 등 다양한 형태가 있다.

수요·공급과 관련하여 불확실성이 존재하는 경우 등에 있어서 垂直的 多角化는 이에 대처하기 위한 방법이 될 수 있다.

그러나 垂直的 多角화는 가격차별화나 수직적 시장봉쇄(vertical market foreclosure) 등 경쟁제한을 목적으로 행해지는 경우도 있다. 즉 중간재인 투입물에 대한 하류기업들의 수요탄력성에 차이가 있을 경우 상류독점자는 수직적 다각화를 통해 하류기업들간에 투입물의 專賣(arbitrage)를 방지하면서 3차 가격차별화를 실시하여 이윤을 증진시킬 수 있다. 또한 예컨대, 垂直的 多角화를 행한 기업의 상류단계가 다른 하류기업들에게 투입물의 공급을 제한하는 경우 나머지 상류기업이 직면하는 경쟁의 정도는 약화되고 따라서 투입물의 가격이 인상되면 다른 하류기업들은 제품의 가격을 인상시킬 수밖에 없고 따라서 수직적 다각화된 기업의 市場占有率은 상대적으로 증가하게 된다.

複合多角化(conglomerate diversification)는 수요·공급측면에서 상호 관련성이 작은 분야로 多角화하는 것을 의미한다.²⁷⁾ 복합다각화의 동기 중 대표적인 것으로는 내부자본의 활용, 범위의 경제 등의 共同效果(synergy effect) 활용, 재무적 위험감축 등을 들 수 있다. 외부자본시장의 불완전성이 큰 경우 複合多角화는 다양한 원천으로부터 현금흐름을 집중시켜 이를 다시 수익성이 높은 용도로 배분하는 내부자본시장의 활성화를 가능케 한다. 그리고 다수의 제품을 分離生產하는 것보다 結合生產하는 경우에 總費用이 감소하는 범위의 경제가 존재할 때 複合多角화는 공동효과를 극대화할 수 있다. 또한 複合多角화는 경영성과가 서로 다른 여러 분야에서 사업을 함으로써 하나의 사업분야에 특화되어 있는 경우보다 안정적인 수익성을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

27) 현실적으로 관찰되는 복합다각화는 수평·수직다각화의 측면도 포함하는 混合型 複合多角화(mixed conglomerate diversification)가 일반적이다.

한편 複合多角化는 相互去來, 橫的補助(cross subsidization) 등을 통한 경쟁제한적 효과를 유발할 가능성이 있다.²⁸⁾ 그러나 複合多角화의 경쟁제한효과는 일반적인 현상으로 나타나지는 않고 상황적으로 발생할 수 있는 것이므로 복합다각화를 원칙적으로 규제하기는 어렵다는 것이 일반적 견해이다. 다만 복합다각화는 經濟力集中의 차원에서 원인규제를 할 수 있을지 모르나, 협의의 독점금지 정책상 보편적인 폐해를 수반한다고 보기 어렵다.

2. 우리나라 公企業의 產業聯關分析

산업과 산업간의 연관관계를 수량적으로 나타내주는 產業聯關表를 이용하여 公企業이 獨占的 지위를 누리고 있는 산업과 주변산업과의 연관관계를 분석함으로써 공기업이 속해 있는 산업의 수직적 구조를 파악하고자 한다. 일반적으로 어느 산업이 타산업으로부터 중간재를 구매하는 정도를 나타내는 後方連鎖效果(backward linkage effects)는 중간투입액을 총산출액으로 나눈 중간투입률에 의해서, 타산업에 중간재를 판매하는 정도를 나타내는 前方連鎖效果(forward linkage effects)는 중간수요액을 총수요액으로 나눈 中間需要率에 의해서 각각 측정할 수 있다. 그러나 중간투입률이나 중간수요율은 어느 산업이 나머지 산업전체에 대하여 갖는 前·後方效果를 측정하기 때문에 개별 산업간의 연관관계를 나타내고 있지 않다.

개별 산업간의 연관관계를 개략적으로 분석하기 위하여 本稿에서는 첫째, 產業聯關表의 분류상 독점공기업이 어디에 속해 있는지

28) 기업이 한 시장에서 갖는 시장지배력을 통하여 획득한 초과이윤을 다른 경쟁적 시장에서 경쟁수준 이하의 가격으로 판매함으로써 경쟁자를 배제시키는 경우 복합적 다각화는 횡적 보조를 통하여 경쟁제한적 결과를 나타낼 수 있다.

파악하고, 둘째 독점공기업과 전·후방연관이 있다고 판단되는 산업을 분류한 후, 셋째 독점공기업이 속해 있는 산업의 중간투입액과 중간수요액을 1로 했을 때 나머지 산업에서 중간재로 구매한 비중과 여타산업으로 판매한 비중을 각각 독점공기업이 속해 있는 산업이 주변산업에 대하여 갖는 後方效果와 前方效果로 정의하였다. 위의 첫째 둘째 기준에 의해 정리된 산업분류 및 공기업이 소속된 산업에 대하여는 〈附表 2〉에 정리되어 있다.²⁹⁾ 이러한 정의에 따라 공기업이 속해 있는 산업의 후방효과와 전방효과가 큰 산업을 순서대로 정리한 것이 〈表 4〉이다.

담배의 경우 엽연초수매와 관련한 농업 쪽으로의 後方效果가 0.406으로 크게 나타나고 있으며 담배필터 등의 재료품에 대한 後方效果가 다소 있는 것으로 나타나고 있다. 반면에 民間消費部門을 제외하고는 전방효과가 미약한 것으로 나타나 최종소비재적 성격을 갖고 있다. 따라서 엽연초 수요독점과 담배시장에서의 공급독점에 따른 폐해가 있다고 생각되나 산업의 수직적 구조에 따른 독점력 확산의 폐해는 큰 것으로 보이지 않는다.

鐵鋼產業의 경우 제철 및 제강과 철강1차제품 사이에 상당한 수준의 전후방효과가 있으며 제철 및 제강의 경우에는 철광석과 석유석탄에 대한 後方效果가 철강1차제품의 경우에는 민간대기업에 의한 과점적 시장구조를 보이는 금속제품, 건축, 수송용기계, 산업용기계 등의 분야에 前方效果가 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 주변산업과 수직적 관계가 상당하여 철강산업에서의 독점력이 주변산업에 확산되기 쉽다고 판단된다.

29) 이러한 분석방법의 문제점으로서 첫째, 공기업 생산제품이 속해 있는 항목이나 연관분야 항목이 산업연관표의 분류와 완전히 일치하지 않을 수 있으며, 둘째 후방효과와 관련하여 부가가치부문이 제외되어 있어 노동관련 후방효과가 제외되어 있고, 셋째 전방효과와 관련하여 민간수요나 고정자본 형성부문에 미친 효과가 제외되어 있으며, 넷째 산업과 산업 사이의 직접적인 연관관계만이 고려되어 있다는 것을 지적할 수 있다.

電力의 경우 석유석탄, 가스·열공급업 등 원료부문에 대한 후방 효과가 상당히 큰 반면에 前方效果는 화학고무프라스틱, 금융보험 부동산사업, 섬유의복가죽모피 등 대부분의 산업에 넓게 있는 것으로 나타나고 있으며 민간소비가 상당한 수준에 달하고 있다. 따라서 원료부문, 특히 가스·열공급업과의 수직적 관계가 큰 점에 유의하여야 하며 民間消費 및 대부분의 산업에 영향을 미치므로 전력 산업 자체의 독점적 지위에 따른 폐해가 중요할 것으로 판단된다.

가스·열공급업의 경우 특히 전력분야로의 전방효과가 0.540으로 나타나 전력과의 수직적 관계가 큰 것으로 나타나고 있다. 반면에 전력산업으로부터의 後方效果가 0.136으로 나타나고 있는데, 이는 電力產業의 규모가 가스산업의 규모보다 월등히 크기 때문에 나타나는 현상으로 보이며, 따라서 가스產業이 電力產業에 종속적인 정도가 상대적으로 크다.³⁰⁾ 또한 가스·열공급업 내부의 전후방효과가 크게 나타나고 있는데 도시가스와 열공급업으로 세분할 때 둘 사이의 수직적 관계의 정도가 심하다.³¹⁾ 郵便電氣通信의 경우 전기 전자통신기계 분야로의 후방효과가 0.149로 나타나고 있으며 전방효과는 민간소비부문에 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 電氣電子通信機械分野의 전방효과 중 민간고정자본이나 민간소비의 비중이 높은 것과 큰 관련이 있을 것으로 추측된다.³²⁾³³⁾

-
- 30) 가스산업의 전력산업에 대한 종속적 관계는 실제 한국전력이 가스공사 지분의 30%, 한국지역난방공사 지분의 26.1%를 보유하고 있는 사실에서도 잘 나타나고 있다(附表 1 참조). 또한 한국전력은 발전설비와 관련하여 한국중공업의 지분 40.5%를 보유하고 있다.
 - 31) 도시가스는 한국가스공사와 수도권 및 지방의 21개 도시가스회사가, 열공급업은 한국지역난방공사, 목동에너지관리공단, 울산석유화학지원, 대림산업(주), 대구염색공단 및 반월공단이 주된 기업들이다.
 - 32) 예컨대, 소비자가 전화서비스를 사용하기 위해서는 서비스업체를 선정할 뿐만 아니라 전화기를 구입해야 한다. 즉 소비자가 보완재들을 구입하여 최종재화를 소비하는 경우 각각 민간소비로 계산되나 두 분야는 상당한 관계를 갖는다.
 - 33) 민간소비지출은 가계 및 민간비영리단체의 재화 및 서비스에 대한 경상적 최종지출액에서 중고품 등의 판매액을 공제한 것을 말하며, 민간소비지출은 재화와 서비스에 대한 지출이므로 토지와 건물 이외의 재화와 서비스는 내구성

〈表 4〉 前後方效果 順位表

전방효과	담배	제철 및 제강	철강1차제품	전기전자통신기계	전력	가스·열공급업	우편전기통신
증진수요액(단위:백만원)	180,737	7,684,105	11,775,275	14,872,052	4,648,013	633,751	2,995,114
총 공급액(비중)	13.636	0.953	1.179	2.309	1.262	1.222	1.492
1위	민간소비	철강1차제품	철강1차제품	전기전자통신기계	민간소비	민간소비	민간소비
2위	담배	제철 및 제강	금속제품	민간고정자본	화학고무프라스틱	민간소비	금융·보험부동산사업
3위		신업용 기계	건축	민간소비	금융·보험부동산사업	가스·열공급업	우편전기통신
4위		전기전자통신기계	수송용기계	건축	0.258	0.098	0.060
5위		비금속광물	신업용기계	전력	0.107	0.093	건축
		0.002	0.133	수송용기계	0.061	0.083	화학고무프라스틱
				설유의복기죽묘피	0.062	0.073	0.039
				금융·보험부동산사업	0.062	0.062	운수보관
					0.036	0.036	0.053
註 : 담배산업은 민간소비와 담배산업을 제외한 특성산업에 대한 전방효과는 없음. 기타에 대해서 0.917을 기록하고 있음.							
후방효과	담배	제철 및 제강	철강1차제품	전기전자통신기계	전력	가스·열공급업	우편전기통신
증진투입(단위:백만원)	612,256	5,471,628	9,266,482	19,238,515	2,522,524	594,381	701,963
총선출액(비중)	3.899	1.164	1.290	1.384	2.323	1.300	6.127
1위	농립수산업광업	제철 및 제강	제철 및 제강	전기전자통신기계	석유석탄	농립수산업광업	우편전기통신
2위	기타제조업	석유석탄	철강1차제품	화학고무프라스틱	전력	가스·열공급업	금융·보험부동산사업
3위	필프종이인쇄	농립수산업광업	금융·보험부동산사업	비철금속	가스·열공급업	석유석탄	전기전자통신기계
4위	금융·보험부동산사업	전력	비철금속	금융·보험부동산사업	농립수산업광업	금융·보험부동산사업	전력
5위	화학고무프라스틱	비금속광물	전력	비금속광물	건축	운수보관	운수보관

이상에서 우리는 초보적 단계이기는 하지만 產業聯關表를 이용하여 公企業이 속해 있는 산업과 그 주변산업과의 聯關關係를 살펴보았다. 분석방법상의 한계가 있음에도 불구하고 몇가지 점들은 나름대로 의미있는 시사점이라고 생각된다. 첫째, 담배產業은 농업쪽으로의 후방효과를 제외하고는 전후방효과가 심각하지 않은 최종소비재 산업이기 때문에 담배人蔘公社의 민영화가 산업의 수직적 구조에 따른 獨占力 확산우려는 없다는 점, 둘째 가스산업의 경우 특히 전력분야로의 전방효과가 지대하여 가스산업의 전력산업의 준도가 상당히 높다는 점은 의문의 여지가 없어 보인다. 한편 鐵鋼產業의 금속제품, 수송용기계산업과 갖는 前方效果가 비중이 있으나 전력산업의 전방효과가 상당히 여러 산업에 분산되어 있다는 점 등은 공기업관련 경쟁정책수립에 고려되어야 할 사항이라고 하겠다.

3. 公企業의 多角化 現況

公企業의 事業多角化 현황을 분석함에 있어서 효율적이라고 일반적인 평가를 받고 있는 민간대기업과의 비교는 의미가 있을 것이라고 생각된다. 특히 6대 공기업의 경우 自體規模나 產業의 國民經濟的 위치를 고려할 때 效率性의 비교대상으로 民間大企業을 고려할 필요가 있다.

多角화의 정도 및 분야와 관련하여 〈表 5〉과 〈表 6〉을 살펴보면 6대 公企業은 1995년 현재 평균 7개의 系列社(혹은 子會社)를 갖고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 5대 민간대기업이 평균 41.4개, 10대 민간대기업이 평균 32.4개의 계열회사를 갖고 있는 것에 비하

여하를 불문하고 가계의 소비지출로 분류된다. 민간고정자본은 가계, 기업 및 민간비영리단체가 생산시설의 대체와 확장을 위하여 자본재구입에 충당한 지출을 의미하며, 유형고정자산으로 규정되는 자본재의 범위는 원칙적으로 내용연수가 1년 이상이고 단가가 30만원 이상인 완성자본재로 국한된다.

〈表 5〉 公企業의 系列社現況 및 多角化 豫想分野

	계열사수	타회사출자비율	계 열 사	예상 다각화 분야
한국 전력	10	1.48%	한국전력기술(주), 한전기공(주), 한국원전연료(주), 한국산업개발(주), 세일정보통신, 한국중공업, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 신세기통신(주), 한국아이네트기술(주)	통신서비스산업
한국 통신	10	1.24%	한국전화번호부(주), 한국통신기술(주), 한국통신진흥, 한국공중전화, 한국TRS, 한국PC통신, 한국통신기술, 한국이동통신, 한국통신케이블TV, 한국해저통신	방송분야 통신기기산업
가스 공사	2	0.26%	한국가스기술공업(주), 한국가스해운(주)	발전사업 냉열사업
담배 공사	1	0.01%	담배자판기(주)	음식료품, 부동산, 의료복지
포항 제철	18	2.13%	거양금속, 거양해운(주), 세마종합건축사무소, (주)승광, (주)우진, 정우석탄화학, 포스테이타, (주)클레스트라하우저만, 포스코개발, (주)포스콘, (주)포스코켐, (주)포스코홀스, (주)포스틸, 포철기연, 포철로재, 포철산기, 포항강재공업	건설·엔지니어링, 유통, 정보통신, 에너지
한국 중공업		0%		발전사업, 중공업

〈表 6〉 大規模 企業集團 事業多角化 現況

	계열 회사수	영위 업종수	타회사 출자비율	주력업종	주력기업
현대	48	38	27.9	전기전자, 자동차, 에너지	현대전자, 현대자동차, 현대차서비스, 현대정유, 세일석유
삼성	55	31	18.8	전기전자, 기계, 화학	삼성전자, 삼성중공업, 삼성항공, 삼 성종합화학, 삼성석유화학
대우	22	26	30.1	기계, 자동차, 유 통운수	대우조선공업, 대우중공업, 대우자동 차, 대우
LG	50	29	23.5	전기전자, 화학, 에너지	금성사, 금성일렉트론, 럭키, 럭키식 유화학, 호남정유, 세방석유
선경	32	24	39.0	에너지, 화학, 유 통운수	유공, 흥국상사, SKI, SKC, 선경, 유공해운
쌍용	22	33	21.2	에너지, 비금속 자동차	쌍용정유, 범아석유, 쌍용양회, 쌍용 자동차
한진	23	27	28.0	기계, 유통운수, 건설	한진중공업, 대한한공, 한진해운, 한 일개발, 한진종합건설
기아	14	11	13.9	자동차, 철강	기아자동차, 아세아자동차, 기아기공, 기아특수강
한화	29	22	51.0	에너지, 화학, 유 통운수	경인에너지, 한양화학, 한화, 한양유 통, 골든벨상사
롯데	29	25	15.9	식료품, 화학, 유 통운수	롯데제과, 롯데칠성음료, 롯데햄, 호 남석유화학, 롯데쇼핑, 롯데역사

註 : 계열회사수는 1995년 4월, 영위업종은 1994년 4월 기준임.

資料 : 公正去來委員會, 『大規模企業集團 株式所有現況』, 각년호.

면 상당히 적은 수이다. 타회사 출자비율도 10대 민간기업이 평균 26.93%의 수치를 보이는 반면에 6대 공기업은 평균 0.85%를 보이고 있어서 민간대기업의 선단식 경영을 감안하더라도 상당한 차이를 보이고 있다. 多角化의 내용을 살펴볼 때 浦項製鐵을 제외한 나머지 公企業의 경우 關聯多角化가 주된 형태이나 民間大企業의 경우에는 여러 업종에 걸쳐 다양한 형태를 보이고 있다. 예컨대, 韓國電力의 경우 타회사 출자비율이 1.48%로서 韓國가스公社, 韓國地域緩房公社, 韓國重工業 등 발전원료나 설비부문 등으로 多角化되어 있으며,³⁴⁾ 公企業 중 상대적으로 多角化가 잘 되어 있는 浦項製鐵의 경우도 타회사 출자비율이 2.13%로서 건설, 정보통신 등의 분야에 진출해 있다. 예상 多角化分野도 浦項製鐵이나 담배人蔘公社를 제외하고는 전형적인 수직적 관련다각화가 예상된다.

1987~94년 사이의 6대 公企業과 10대 民間 大企業集團의 수익률을 비교한 <表 7>에 의하면 6대 公企業 總資本經營利益率의 평균이 5.93, 분산이 12.35로 나타나고 있는 반면 10대 민간 대기업집단의 경우 각각 2.19, 0.71의 수치를 보이고 있어 공기업의 수익률 변화가 민간기업에 비해 상대적으로 큼을 알 수 있다. 이러한 현상은 매출액경상이익률의 경우에도 유사하게 나타나고 있는데, 공기업의 경우 9.83(평균), 9.15(분산)의 수치를 보이고 있는 반면 民間 大企業集團의 경우 1.99(평균), 0.49(분산)로 나타나고 있다.³⁵⁾

34) 다각화의 동기를 구체적으로 살펴보면, 예컨대 가스공사의 사업다각화는 냉열 사업과 발전사업분야의 관련다각화가 예상된다. 천연가스를 액화시켜 LNG로 만드는 과정에 소요된 에너지 중 상당량이 냉열(cold energy)로 LNG에 남게 되며, LNG의 재기화시 이러한 에너지를 활용하는 냉열사업은 에너지자원의 절약과 LNG사업의 수익성 제고에도 도움이 된다. 또한 <表 4>에서도 알 수 있듯이 가스·열공급업의 전방효과 중 전력부문이 차지하는 비중이 0.540으로 상당히 높을 뿐만 아니라 하절기의 전력수요증가에 따른 발전용 가스수요의 증가와 동절기 난방용 도시가스수요의 증가는 가스공급의 계절적 부하를 조절하여 공급시설의 이용도를 높이는 효과가 있다.

35) <表 7>에서 평균은 단순평균을 의미하며, 공기업과 민간 대기업집단간에 평

이와 같이 公企業의 收益率이 변화가 심한 것은, 예컨대 韓國重工業의 경우 초기에 수요부진에 따른 적자가 흑자로 전환되어 심한 수익률의 변동을 보인 측면도 있지만, 앞서 지적한 바와 같이 공기업의 계열사의 수가 민간대기업에 비해 적으며 다각화의 내용도 관련다각화가 주가 되어 있어 수익의 안정적인 확보가 상대적으로 어려운 측면이 있기 때문이라고 판단된다. 특히 공기업이 보수율 규제하에서 안정적인 수익성이 보장되어 있음에도 불구하고 이러한 현상을 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 <表 5>에 예시되어 있는 공기업 산업다각화 예상분야 이외에도 6大 公企業이 垂直的·複合的多角化를 할 가능성 및 필요성은 존재하는 것으로 보인다.

<表 7> 公企業과 民間企業의 收益率 比較(1987~94)

공기업		한통	한전	가스공	남배공	포철	한중	평균
총자본경상 이익률	평균 분산	7.07 2.78	7.43 1.79	5.86 32.49	9.41 22.39	3.38 9.07	2.42 163.37	5.93 12.35
매출액경상 이익률	평균 분산	15.63 5.68	21.02 14.79	8.42 70.92	8.47 19.62	5.60 16.50	-0.15 311.49	9.83 19.15

민간대기업		기업1	기업2	기업3	기업4	기업5	기업6	기업7	기업8	기업9	기업10	평균
총자본경상 이익률	평균 분산	2.57 0.48	3.55 2.98	0.75 0.70	2.45 1.64	1.95 2.91	2.60 1.63	1.95 0.94	0.98 1.24	0.66 3.68	4.45 1.88	2.19 0.71
매출액경상 이익률	평균 분산	1.94 0.18	1.82 0.87	0.93 1.01	1.91 0.86	1.30 0.76	2.50 1.34	2.99 2.13	0.88 1.33	0.74 5.18	4.83 2.43	1.99 0.49

균값의 차이가 있음을 고려해 Root Mean Square Error를 구해보면, 공기업이 55.45(총자본경상이익률), 41.64(매출액경상이익률)의 수치를 보이는 반면 민간대기업은 35.98(총자본경상이익률), 32.93(매출액경상이익률)으로 나타나 여전히 공기업의 이익률 변화가 심하다는 것을 알 수 있다.

IV. 公企業關聯 競爭政策的 課題

1. 競爭導入의 活性化 必要性

電力·通信 등의 시장에서 獨占的 地位를 유지하고 있는 우리나라 공기업의 비효율성 원인으로는 所有構造上의 문제, 競爭不在, 지나친 政府規制 등이 지적되고 있다. 기존의 연구들이 공기업의 내적 비효율성을 민영화를 통해 치유하는 방안에 초점을 맞추었으나, 경쟁부재에 따른 공기업의 배분적 비효율성도 상당한 수준이라고 판단된다. 특히 공기업 산업연관분석에서도 알 수 있듯이 산업 간의 수직적 연결관계는 公企業關聯 競爭政策上 반드시 고려되어야 한다. 이는 大規模 公企業의 규모가 민간대기업과 비교할 때 상당히 크며, 공기업 주변산업이 민간대기업들에 의한 과점적 시장구조를 갖고 있는 현실을 감안할 때 더욱 그러하다. 이러한 관점에서 볼 때 독점 공기업을 민영화함에 있어서 시장구조를 경쟁적으로 전환 시킬 필요성이 매우 크며 그 이유를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 앞서 살펴본 바와 같이 獨占 公企業을 單純 民營化할 경우 이론적으로 配分的 非效率性이 우려될 뿐만이 아니라 실제 민간기업보다 공익을 추구하도록 되어 있는 공기업 하에서도 독점적 시장 지위에 기인한 배분적 비효율성의 문제가 상당한 수준이라는 점이다. 따라서 민영화 이후 가격규제 등에 있어서 효율적인 개선이 요구된다. 그러나 規制機關의 專門性 不足 등의 문제는 민영화 이후 특별히 개선될 가능성이 희박하며, 오히려 이윤극대화를 추구하는 민간기업의 고도의 경영행위를 효과적으로 규제하기는 현행 공기업

체제하보다 더욱 어려울 것이다.

둘째, 大規模 公企業을 民營化함에 있어서 經濟力集中의 문제는 무시하기 어려운 수준이며 경제력집중의 제약조건 때문에 재벌의 대규모 공기업 인수를 제한하고 소유를 분산시키는 것이 차선책이라는 주장이 있다(劉承旻[1996]). 경제력집중의 문제를 어느 정도 심각하게 현실적 제약으로 받아들일 것인가에 대하여 연구자들 사이에 많은 논란이 있다. 그러나 經濟力集中의 문제를 우려하여 소유분산을 통한 민영화를 추구할 경우 주인 있는 경영이 어려워 민영화를 통한 공기업의 효율성 제고효과는 반감할 것이다. 경제력 집중이 현실적인 제약이며 이에 따라 민영화 방법상 재벌의 인수를 금지하고 소유분산을 유도하는 것이 차선책이라면, 競爭導入을 통하여 경영 효율성 증진의 외부압력이 형성될 수 있도록 하는 것이 소유분산이라는 민영화 차선책에 대한 보완책이 될 것이다.³⁶⁾

셋째, 앞서 살펴본 바와 같이 6大 公企業 중 담배人蔴公社를 제외하고는 獨占公企業이 주변산업과 갖고 있는 聯關關係는 競爭政策的 차원에서 民營化시 반드시 고려되어야 할 사항이다. 대규모 公企業의 民營化에 있어서 소유분산이라는 차선책을 택한다 하더라도

36) 규모측면에서 살펴보면 아래의 표에서 알 수 있는 바와 같이 1993년 민영화계획에 포함된 한국중공업, 가스공사, 담배인삼공사와 최근 특별경영진단이 실시된 포항제철, 한국통신, 한국전력 등 우리나라의 대표적인 6개 대규모 공기업의 자산총액, 자본총액, 매출액은 5대, 6~10대, 11~30대 재벌의 평균규모와 비교한 데에서도 잘 나타나고 있다. 한국전력, 포항제철, 한국통신 등의 규모가 자산총액기준 5대 재벌 평균규모의 절반 이상을 나타내고 있는 반면에 담배인삼공사, 가스공사, 한국중공업 등의 규모는 이보다 작은 편이다. 그러나 특히 재벌이 많은 계열사로 구성된 기업집단임을 감안할 때 6개 단일공기업의 상대적 규모는 매우 큰 것임을 알 수 있다. 따라서 재벌에 의한 생산집중, 업종다변화, 소유·지배권집중의 수준이 심화되어 경제력이 집중될 경우 재벌은 자신의 국민경제적 지위를 남용하여 자신에게 유리한 방향으로 정책이 설정되도록 정치·사회적 영향력을 행사할 우려가 있으며, 재벌의 부실화에 대한 정부의 보험자적 역할과 이를 재벌이 악용할 유인체계가 존재하는 한 경제력집중의 국민경제적 폐해를 무시할 수는 없다. 따라서 공기업이 민영화 과정을 통해 계열회사형태로 재벌의 영향력 아래 들어가게 될 경우 민영화는 경제력집중의 폐해를 심화시킬 가능성이 높다고 판단된다.

새로이 태어나는 민간기업의 이윤극대화 행위는 독점산업의 시장지배력을 이용해 주변산업에서의 경쟁을 제한할 가능성이 매우 높다. 이와 같이 수직적으로 연결되어 있는 산업들 중 어느 한 산업이 독점적 시장구조를 갖고 있을 경우 예상되는 수직적 경쟁제한문제를 근본적으로 치유하는 방법은 경쟁제한적 시장을 경쟁적으로 전환시키는 것이다. 따라서 장기적인 안목에서 민영화에 따른 수직적 경쟁제한을 예방하기 위해서 공기업 독점산업에 대한 경쟁도입은 필수불가결하다고 생각된다.

넷째, 公企業 非效率性의 원인들로 所有構造上의 문제와 獨占的市場構造의 문제 이외에 公企業經營에 대한 과도한 政府干涉을 지적할 수 있다. 가격 등 판매정책, 임금결정, 조달·구매정책뿐만 아니라 인사관리, 조직개편, 사업다각화 등 기업의 주요 의사결정에 만연되어 있는 정부간섭은 민영화와 더불어 개선되어야 하겠지만 민영화 이전에라도 公企業 經營效率性 증진차원에서 과감한 정부규제의 완화를 필요로 한다. 공기업에 대한 정부규제가 근본적으로

財閥과 主要公企業의 規模 比較¹⁾(1994년말 기준)

		평균규모(억원)	재벌평균대비(%)					
			한국전력	포항제철	한국통신	담배인삼공사	가스공사	한국중공업 ²⁾
자산총액	5대재벌	250,855	94.2	49.5	45.0	12.1	7.8	6.4
	6~10대재벌	86,948	271.7	142.9	129.9	35.0	22.4	18.3
	11~30대재벌	27,572	856.9	450.7	409.8	110.4	70.7	57.6
자본총액	5대재벌	61,571	181.3	85.6	79.3	41.0	10.1	8.2
	6~10대재벌	18,007	620.0	292.7	271.0	140.2	34.5	28.1
	11~30대재벌	4,690	2380.6	1123.6	1040.5	538.3	132.4	107.8
매출액	5대재벌	327,804	27.0	22.3	16.9	9.6	3.7	4.5
	6~10대재벌	77,744	114.0	94.1	71.3	40.3	15.7	19.2
	11~30대재벌	23,092	383.9	316.7	239.9	135.7	52.7	64.5

註 : 1) 表의 모든 공기업은 자회사를 모두 제외한 규모이므로 그만큼 저평가되어 있음. 表의 수치는 해당 공기업의 규모를 5대, 6~10대, 11~30대 재벌의 평균규모로 나눈 백분율임.

2) 1993년말 기준.

資料 : 劉承旻(1996).

주인-대리인 문제를 극복하기 위한 감시·감독 수단이라고 볼 때政府規制緩和는 불필요한 감시·감독을 줄일 수 있어 공기업 경영 효율성의 증진효과가 있을 수 있으나 다른 한편으로는 필요한 감시·감독의 기능 또한 사라질 수 있다. 경쟁도입은 이와 같이 규제완화시 없어지는 꼭 필요한 감시·감독기능을 대체할 수 있다.

이상에서 우리는 公企業의 效率性 증진을 위하여 民營化를 추진함에 있어서 기존의 공기업 독점산업에 경쟁을 도입해야 하는 네가지 이유를 살펴보았다. 공기업의 민영화가 민간의 효율적인 경제행위를 전제로 추진된다고 할 때 행위규제는 일정한 한계가 있으며, 경쟁적 시장환경을 조성하는 구조적인 해결책이 보다 근본적인 치유방법이 될 수 있다.

2. 民營化 및 競爭導入 順序

1993년 민영화 계획에 따르면 가스公社와 韓國重工業은 1995년 까지, 담배人蔴公社는 1998년까지 민영화가 예정되어 있었다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 그동안의 민영화 추진은 상당히 부진하다는 평가를 받고 있다. 또한 韓國電力, 韓國通信 등 1993년 계획에서 제외되었던 주요 공기업의 추가적인 민영화가 절실히 요구된다. 이러한 상황에서 경쟁도입을 민영화 이전에 실시할 것인가, 아니면 민영화 이후에 경쟁을 도입할 것인가가 문제가 될 수 있다. 민영화 이후에 경쟁을 도입할 경우 예상되는 문제점들로는 첫째, 단순 민영화된 공기업이 경쟁이 도입되기 전까지 시장에서의 독점적 지위를 남용하여 配分的 效率性을 저해할 가능성, 둘째 단순 민영화 후 독점 민간기업이 자신의 독점적 지위를 유지하기 위해 여러 進入障壁을 구축할 가능성, 셋째 독점 공기업의 인수주체가 주변산업의 민간기업일 경우 垂直的 結合의 폐해가 발생할 가능성, 넷째 현실

적인 상황이 민영화가 자연되고 있다는 점을 감안할 때 단순 민영화는, 공기업 매각규모에 산업의 獨占프리미엄까지 포함하게 되어 매각규모를 더욱 크게 하여 民營化를 더욱 자연시킬 가능성이 있다는 것을 들 수 있다.

이에 반하여 競爭導入을 民營化에 우선할 경우 위에서 지적한 여러 문제를 사전적으로 예방하는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 앞서 지적하였던 것처럼 우리나라 공기업들이 독점 민간기업적 행동양상을 보여왔기 때문에 단순 민영화가 많은 폐단을 낳을 우려가 있으며, 이를 효과적으로 방지할 효율적 政府規制에 한계가 있기 때문에 경쟁도입을 민영화에 선행함으로써 경쟁구조를 통한 근본적인 해결책을 마련할 필요가 있다. 또한 경쟁도입을 우선할 경우 공기업 민영화시 산업의 수직적 구조에 따른 독점력 횡포의 가능성을 회복시킬 수 있으며, 공기업 賣却規模에서 독점프리미엄을 제외시켜 민영화를 용이하게 해주는 효과가 있다. 그리고 실질적인 경쟁이 도입될 경우 공기업 內的 非效率性 제거의 필요성은 더욱 크게 되어 민영화의 추진이 보다 활발해질 것이다.³⁷⁾

다음으로 국내경쟁과 해외경쟁 도입의 순서를 살펴보기 위해 自然獨占性이 없는 산업이 국내기업에 의하여 독점적으로 운영되고 있는 상황에서 국내와 해외로부터의 경쟁도입 순서가 국민경제에 미치는 영향을 살펴보기로 하자. 문제를 단순화하기 위하여 모든 기업들이 固定費用이 없이 동일한 限界費用構造를 갖고 있으며 현시점 t_0 에서 독점의 상태에 있다가 t_1 에 첫번째 경쟁도입이 허용되고

37) 본고에서 민영화에 우선하여 경쟁도입을 보다 활성화하자는 주장이 민영화를 자연시키자는 의도가 아님을 분명히 밝혀둔다. 민영화정책의 보다 강력하고 광범위한 실행이 필요하다는 점이 필자의 기본 입장이다. 또한 경쟁도입이 민영화를 가속화시킬 것이라는 주장의 근거는 이동전화시장에 신세기통신이 진입함에 따라 한국이동통신의 민영화가 가속화된 사례에서 찾아볼 수 있으며, 98년 통신시장 해외개방과 외산담배와의 경쟁도입이 한국통신과 담배인삼공사의 민영화를 가속화시키고 있다고 생각된다.

t_2 에 두번째 경쟁이 도입되는 상황에서 t_1 에 진입하는 기업이 국내기업인 경우와 외국기업인 경우를 비교해 보자. 소비자잉여 측면에서는 첫번째 시장진입기업이 국내기업이든지 외국기업이든지 상관없이 t_1 , t_2 시점이 두 경우 모두 동일하다면 경쟁도입에 따라 가격하락에 의한 소비자잉여의 증가는 동태적으로 동일할 것이다. 그러나 生產者剩餘의 경우 경쟁도입에 따라 개별기업이 얻을 수 있는 이익의 크기는 감소할 것이나 국내경쟁이 먼저 도입되는 경우 t_1 에서 t_2 까지의 複占利潤이 국내기업에 귀속된다는 점에서 국내경쟁도입을 해외경쟁도입에 우선하는 것이 국민경제적 차원에서 타당하다고 판단된다.³⁸⁾

실제 상황에서는, 예컨대 기업의 平均費用函數가 U자형태를 취하는 경우 시장규모와 기업의 MES수준에 따라 시장에 진입할 수 있는 시기 및 기업의 수가 제한을 받을 수 있다. 즉 費用構造가 변하지 않는 경우에는 시장규모의 확대가 이루어져야만 신규진입의 여지가 발생하며 반대로 시장규모가 정체되어 있는 경우에는 기술진보에 의하여 비용구조가 변해야만 신규진입이 가능할 수 있다. 규모의 경제 등에 의해 진입제한이 있는 경우 후발기업의 시장진입은 더욱 어렵다고 보는 것이 일반적 견해이다. 따라서 현재의 독점적 시장구조를 점진적으로 과정적 시장으로 전환시킬 바에는 海外

38) 위의 주장을 수식적으로 살펴보면 $P=1-Q$ 의 시장수요와 한계비용이 C 인 상황하에서 t_0 부터 t_1 까지는 시장구조가 독점이다가 t_1 부터 t_2 까지는 복점, t_2 이후는 3개 기업에 의한 과점의 형태가 이루어지게 된다. 이 경우 독점기업은 $\Pi_1=(\frac{1-C}{2})^2$ 의 이윤을, 복점하의 개별기업은 $\Pi_2=(\frac{1-C}{3})^2$ 의 이윤을, 과점하의 개별기업은 $\Pi_3=(\frac{1-C}{4})^2$ 의 이윤을 각각 얻게 된다. 따라서 국내경쟁도입이 우선하는 경우 국내기업의 총이윤은 $\Pi_D=\int_{t_0}^{t_1} \Pi_1 dt + 2 \int_{t_1}^{t_2} \Pi_2 dt + 2 \int_{t_2}^{\infty} \Pi_3 dt$ 인 반면 해외경쟁이 우선하는 경우 국내기업의 총이윤은 $\Pi_F=\int_{t_0}^{t_1} \Pi_1 dt + \int_{t_1}^{t_2} \Pi_2 dt + 2 \int_{t_2}^{\infty} \Pi_3 dt$ 로 나타나게 되며, 따라서 국내경쟁도입이 우선하는 경우가 해외경쟁도입이 우선하는 경우보다 국내총생산자 잉여의 크기가 큼을 알 수 있다($\Pi_D > \Pi_F$).

競爭導入을 국내경쟁도입에 우선하는 정책은 외국기업의 국내시장 잠식을 용이하게 해주며 또한 후발 국내신규진입자의 시장진입을 더욱 어렵게 할 가능성이 높기 때문에 國內競爭導入을 海外競爭導入에 우선하는 것이 올바른 정책방향이라고 판단된다. 이러한 판단은 외국기업들이 비용구조상 국내기업보다 우월한 위치에 있는 점을 감안할 때 더욱 그러하다.³⁹⁾

이러한 시각에서 볼 때 通信의 경우 海外競爭導入前에 國內競爭導入을 활발히 추진하는 정책방향은 합당하다고 보는 반면에, 담배의 경우와 같이 국내제조독점을 계속 유지하면서 해외경쟁도입은 허용하고 향후에 국내경쟁을 도입하고자 하는 방향은 외국기업에 의한 국내시장의 잠식을 용이하게 해주며 新規國內企業의 시장진입을 더욱 어렵게 하고 있는 것으로 보인다.

3. 公企業 事業多角化

公企業의 事業多角化, 즉 공기업이 원래의 설립목적 이외의 다른 사업분야에 진출하는 것을 허용할 것인가 하는 문제를 인식함에 있어서 고려되어야 할 사항으로는 첫째, 공기업의 非效率性과 둘째, 공기업이 특정산업에서 獨占的 地位를 차지하고 있다는 점을 들 수 있다.

公企業의 非效率性은 기본적으로 소유구조상 발생하는 문제이므로 민영화를 통해 이를 극복한 후 事業多角化를 허용하는 것이 일견 바람직해 보이나, 한편으로는 설립목적상의 산업에 국한하도록 하고 있는 정부규제가 공기업 비효율성 원인의 하나라는 지적도 제기되고 있다. 또한 민영화가 지연되고 있는 현실 속에서 所有構造

39) 비용구조상 우월한 외국기업이 국내 신규기업보다 먼저 시장에 진입할 경우 소비자잉여의 증가에 따른 혜택이 있을 수 있다. 본고에서 국내경쟁을 해외경쟁도입에 우선하자고 주장하는 것은 국내산업을 우선적으로 육성하는 것이 어느 정도 필요하다는 판단에 기인하고 있음을 밝혀둔다.

改善을 통한 공기업의 효율성제고가 쉽지 않기 때문에 민영화 과도기에 공기업의 事業多角化를 허용할 필요성은 존재한다. 또한 공기업이 특정산업에서 막강한 市場支配力を 갖고 있는 반면, 특히 垂直的 多角화의 경우 주변산업에 존재하는 민간기업들은 상대적으로 경쟁적인 시장구조를 갖고 있기 때문에 공기업의 사업다각화는 한 시장에서의 독점력을 주변시장으로 전파시키기 쉬워 競爭制限의 결과를 가져올 가능성이 크다.

公企業이 특정산업에서 독점적 지위를 갖고 있다는 점을 감안할 때 다각화의 유형 중 垂直的 多角화와 複合的 多角화가 문제로 제기될 수 있다. 또한 진출분야의 소유구조형태에 따라 私企業分野로의 진출인가 公企業分野로의 진출인가에 따라 문제를 보는 시각에 차이가 있을 수 있다. 이는 진출분야가 민간기업에 의해 영위되는 산업일 경우 공기업보다 효율적으로 운영되고 있다고 볼 수 있으며, 상대적으로 시장구조가 경쟁적인 구도를 갖고 있기 때문이다. 한편 진출분야가 기존의 기업(공기업 혹은 사기업)에 의해 영위되고 있는 산업인가, 아니면 새로이 출현하고 있는 시장(newly emerging market)인가에 따라 공기업 사업다각화를 접근하는 방법이 다를 수 있다.

이상을 고려해 볼 때 公企業의 事業多角化는 효율성증진 차원에서 허용하는 것이 기본적으로 바람직해 보이나 다음과 같은 기본방침을 적용하여야 할 것이다.

첫째, 公企業의 事業多角化가 기업차원에서 바람직한 이유가 있다 하더라도, 다각화에 따른 투자재원 이동의 본질은 공기업이 해당산업에서 확보한 잉여를 다른 업종으로 유출시키는 것이므로 결국 해당산업으로부터의 퇴출을 의미한다. 정부는 自然獨占性 등을 이유로 진입규제를 통해 공기업에게 독점적 지위를 부여한 반면에 보편적 서비스 등의 제공의무를 통하여 퇴출에 대한 규제 또한 실

시하고 있다. 따라서 공기업의 사업다각화를 해당산업으로부터의 퇴출이라고 볼 때 사업다각화를 허용하면서 進入規制를 유지할 필요성은 없다고 판단된다. 공기업의 효율성 증진을 위하여 사업다각화가 필요하다면 공기업의 독점적 지위를 인위적으로 유지하지 말고 경쟁도입을 전제로 공기업의 사업다각화를 허용하여야 한다. 공기업 사업다각화가 競爭導入을 전제로 실시되어야 한다는 주장은 多角化에 따라 공기업의 규모가 증가하여 민영화를 어렵게 할 수 있다는 점을 예방하는 차원에서도 타당성이 있다.

둘째, 公企業의 多角化는 기본적으로 민간기업 사이의 기업결합이나 민영화에 따른 정부·민간 사이의 企業結合과 마찬가지로 “일정한 去來分野의 경쟁을 실질적으로 制限하는” 기업결합의 경우 公正去來法 제7조에 의거하여 규제되어야 할 것이다. 다만 민영화와는 달리 공기업 다각화는 비효율적인 공기업이 주체가 되어 행해진다는 점, 공기업이 해당산업에서 독점적 지위를 갖고 있다는 점, 그리고 다각화 진출분야의 所有構造 및 多角化의 유형을 고려할 때 대체적으로 <表 8>과 같이 나누어 생각해 볼 수 있다.

類型「가」의 경우 多角化의 주체인 公企業이 非效率性의 문제를 안고 있으며 獨占的 지위를 유지하고 있고 수직적으로 연결된 주변 산업에서 구매 등을 통해 독점력을 행사하고 있다는 점을 감안할 때 경쟁도입을 통해 공기업의 독점적 지위가 약화되지 않는 한 다각화에 따른 反競爭的인 효과가 클 것으로 예상된다. 類型「나」의 경우 類型「가」와 여러 면에서 유사하나 진출분야의 소유구조가 공기업형태를 취하고 있고 시장구조도 독점적인 점을 감안할 때 수직적 다각화에 따른 독점력 확산의 우려가 상대적으로 적다고 할 수 있으며, 진출분야의 시장구조를 競爭的으로 변화시킬 수 있다는 장점이 있기 때문에 이 경우의 공기업 사업다각화는 긍정적으로 볼 수 있을 것이다. 특히 진출분야의 시장규모가 확대추세에 있는 경

〈表 8〉 公企業 事業多角化 類型

분류	다각화유형	진출분야의 소유구조(경쟁구조)	예
가	수직적	사기업 (경쟁적)	한국통신의 통신기기산업 진출
나	수직적	공기업 (독점적)	한국전력의 통신서비스산업 진출
다	복합적	사기업 (경쟁적)	담배인삼공사의 부동산사업 진출
라	복합적	공기업 (독점적)	포항제철의 통신산업, LNG사업 진출

우나 수직적 연관정도가 심하여 前·後方產業이 독점적일수록 폐해가 심각한 경우에는 다각화를 통한 競爭的市場構造 형성이 주는 陽의 효과가 크다고 판단되며, 공기업민영화 이후 垂直的結合에 따른 폐해를 줄일 수 있는 예방조치가 될 수 있을 것이다. 類型「다」의 경우 복합적 多角化가 수직적 다각화에 비하여 일반적으로 反競爭的이지 않으나 진출분야가 사기업들에 의한 경쟁적 구조를 갖고 있을 경우 非關聯 公企業의 참여는 비난의 여지가 많기 때문에 사례별로 판단해야 할 것이다. 類型「라」의 경우에는 類型「나」의 경우보다 복합적 다각화에 따른 경쟁제한적 효과가 작을 것이므로 다각화를 허용하는 것이 무리가 없어 보인다.

이상의 네가지 유형 중 類型「가」와 「다」의 경우처럼 공기업이 경쟁적인 사기업분야로 진출하는 것은 기본적으로 금지하는 것이 바람직하다고 생각된다. 다만 類型「나」와 「라」의 경우와 같이 공기업의 다른 독점적 공기업 사업분야로의 진출은 진출분야의 시장구조를 경쟁적으로 전환시킬 수 있다는 장점이 있는 것을 고려할 필요가 있다. 그러나 類型「나」와 「라」의 경우에도 진출분야가 민간기업의 시장진입에 따라 경쟁도입이 가능할 경우 민간기업이 공기업에 우선해야 할 것이며, 최소한 민간기업과 공기업이 동등한 자격에서 참여할 수 있도록 하여 巨大 公企業의 사업다각화가 민간기업의 해당분야 진출에 장애가 되어서는 안될 것이다.

다시 한번 강조하고 싶은 점은 公企業의 事業多角化가 공기업의

效率性 증진을 위해 필요할 경우 이를 허용하는 것이 일반적으로 바람직하다고 보나 다각화를 퇴출과정으로 볼 때 공기업이 해당산업의 독점적 지위를 유지할 필요성이 없으며, 따라서 공기업의 사업다각화는 해당산업에 競爭導入 혹은 進入規制緩和를 전제로 허용되어야 한다는 점이다.

V. 後續課題

公企業關聯 競爭政策을 構造的인 측면과 行爲的인 측면으로 구분할 때 本稿에서는 공기업이 속해 있는 산업의 경쟁구조, 주변산업과의 연관관계 등 構造的인 측면에서 민영화를 포함한 公企業政策을 살펴보았다. 민영화 및 경쟁도입에 따라 산업의 所有構造, 競爭構造에 변화가 생기면 관련 기업들 사이의 행위에도 상당한 변화가 예상된다. 따라서 기존의 독점 공기업 체제하에서 유지되던 가격정책 등도 산업의 소유구조 및 경쟁구조의 변화에 따라 공정한 경쟁이 정착될 수 있는 방향으로 전환되어야 한다. 公正競爭次元에서 제기될 수 있는 문제들을 정리하면 다음과 같다.

기존의 公企業 獨占的 產業에 競爭을 도입함으로써 複占 혹은 寡占의 시장구조를 유도하고자 하는 움직임이 여러 산업에 걸쳐 나타나고 있다. 통신·전력 등의 산업은 규모의 경제, 망외부성 등의 生產構造的 特性 및 시장수요의 성격상 경쟁을 도입한다 하더라도 시장구조가 完全競爭的인 형태를 취하기 어렵고 獨占 내지는 複·寡占的인 시장구조를 유지할 것이라는 예측은 그리 어렵지 않을 것이다. 이러한 시장구조의 변화는 시장가격의 형성과정에 상당한 변화를 가져왔다. 그러나 시장구조의 변화에도 불구하고 현행 價格規制의 방식은 획일적, 경직적이어서 경쟁을 도입한 효과를 극대화하지

못하고 있는 실정이다.

그동안 電力·通信 등의 산업에서 형식적으로나마 사용된 報酬率規制는 독점기업 관리에 상대적으로 용이한 제도로서, 규모의 경제가 존재하고 수요가 적정공급 수준에 미치지 못하는 산업의 초기 단계에 투자를 유도하기 용이하다. 즉 회수 불가능한 투자가 큰 비중을 차지하는 전력·통신 등의 산업특성상 埋沒費用的 資本에 대하여 일정한 수준의 수익을 보장해 줌으로써 막대한 비용을 외부차입에 의존하지 않고 내부적으로 조달가능하게 하여 사업의 안정적 발전을 도모할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 반면에 市場構造가 複·寡占으로 변함에 따라 기업의 自律性을 부여하여 企業經營의 效率性을 증진시키기에 미약하기 때문에 競爭導入의 효과를 최대화하기에 한계가 있다. 현행 報酬率規制下에서 요금은 사실상 사업자와 관련부처 사이의 비공식적인 협의로 결정되는 경우가 대부분이기 때문에 정책의 투명성 확보가 미흡하여 사업자의 사업운영에 장애요소로 작용하고 있어 기업운영의 효율성을 증진시키기에도 미흡한 점이 있다.

市場構造가 複·寡占으로 변함에 따라 기업의 자율성을 부여하여 기업경영의 효율성을 증진시키는 것이 경쟁도입의 참 목적이임에도 불구하고, 공기업 독점하에서 이루어져 온 경직적 획일적인 料金規制를 적용하는 것은 형식적인 경쟁을 도입하는 결과를 낳는다. 어느 시장에서 활동하는 기업의 수를 단순히 늘리는 것만이 競爭導入의 전부는 아니며 기업간에 경쟁의 여건을 마련해 주어야 경쟁도입의 결실을 볼 수 있다. 오히려 시장구조가 복·과점의 상황에서 경직적인 요금규제를 시행할 경우 이를 이용한 사업자간의 가격담합 등의 不公正去來行爲를 유발시킬 가능성이 높다고 판단된다. 이와 같이 시장구조가 경쟁적일수록 기업에게 일정한 가격의 설정권한을 보장하는 형태로 價格規制緩和를 시장구조에 따라 차별적 탄

력적으로 실행하는 것이 바람직하다고 생각된다.

競爭導入은 通信·電力 등 네트워크산업의 경우 공급체계가 일원적 공급체계로부터 다원적 공급체계로 전환됨을 의미한다. 網外部性(network externality)이 이들 산업의 自然獨占性의 핵심요소임을 감안할 때 민간에 의한 독점 혹은 복과점시장으로 전환함에 따라 必需設備(essential facilities)를 보유한 시장지배적 기업의 독점력 횡포가 예상된다. 또한 국민경제적 차원에서 다수 기업이 보유하고 있는 네트워크를 서로 연결하여 網外部性을 극대화하는 것이 공급측면에서 重複投資를 줄이고 수요측면에서 消費者厚生을 증진시키는 방안이다. 따라서 網의 연결을 활성화시킬 수 있도록 關聯制度(예컨대, 통신산업에 있어서 접속료 산정기준, 동등접속보장 등)와 기기·설비 및 서비스에 관한 표준의 설정과 조정방안을 모색할 필요가 있다.

民營化에 의해 公企業의 소유가 민간에게 이양되는 경우 공기업 체제하에서 유지되던 보편적 서비스 등 공익성에 대한 고려는 어려워지게 된다. 즉 공기업 하에서는 内部相互補助(cross subsidy)를 통하여 적자부문의 손실을 보전할 수 있었으나, 민간기업은 이윤극 대화의 목표 아래 채산성이 없는 지역이나 소비계층에 대한 재화나 서비스의 공급을 중단·축소할 것이기 때문에 통신·전력 등 국민 생활에 필수적인 기초재화의 普遍的 提供에 어려움이 예상된다. 더욱이 新規事業者の 시장진입이 채산성 있는 지역 및 소비계층을 주 목표시장으로 하는 노른자위占有(cream-skimming)현상이 있을 것으로 예상되기 때문에 보편적 서비스 제공에 차질이 발생할 수 있다. 따라서 보편적 서비스를 제공하는 기업에 대하여 모든 참여 기업이 비용을 共同分擔하는 방안이나, 더 나아가 所得補助(income subsidy) 등 재정지원을 통하여 보편적 서비스를 유지하는 방안을 강구할 필요가 있다.

〈附表 1〉 公企業의 市場構造 現況

기 업	시장점유율	규 모	정부규제(진입장벽)	대외개방도	정부지분
시내전화 -독점	2조6,842억원 ('94) 註1) 참조				
시외전화	-복점 : 한통 vs 테이콤 ('96부터 테이콤 진입 '95까지는 한통의 독점) -복점 : 한통 vs 테이콤 -94년 매출액 대비 70.1% vs 29.9% (5,050억원) (2,151억원)	1조8,735억원 ('94) 註2) 참조 7,201억원('94) 註3) 참조	-통신사업은 허가사영업. 【전기통신법 제5조】 1항 : 기간통신사업을 경영하고자 하는 자는 정보통신부장관의 허가를 받아야 한다. 6항 : 제1항 규정에 의한 허가의 대상자는 범인에 한한다.	대외폐쇄	96년 5월 현재 정부지분 80% -정통부 78.56% -천도청 0.06% -자경원 1.38% 우리사주 3.87% 국민주 10.12% 국민연금 6.01%
국제전화	-복점 : 한통 vs 테이콤 -94년 매출액 대비 80.8% vs 19.2% (3,096억원) (735억원)	3,831억원('94) 註4) 참조			
전용회선	-경쟁 : 한통, 테이콤, 부 서비스				
부가통신	-경쟁 : 한통, 테이콤, 부 서비스				

註 : 1) 시내전화의 시장규모로 시내통화료, 기본료, 공중전화통화료 등을 포함한 지역영업수익을 이용하였다음.

2) 시외전화의 시장규모로 시외자동통화료, 시외수동통화료, 행정통신회선료 등을 포함한 통신망영업수익을 이용하였다음.

3) 한국통신의 국제전화매출액은 한국통신의 국제통신영업수익(국제통신영업수익, 회선료, 전보료, 기업전신료 등이 포함되어 있음)을 이용하였다음.

4) 한국통신의 전용회선매출액은 시와전용회선료와 시내전용회선료를 합한 값임.

〈附表 1〉 公企業의 市場構造 現況(계속)

기 업	시장점유율	규 모	정부규제(진입장벽)	대외기방도	정부지분
한국 전력	<ul style="list-style-type: none"> · 시장지배적사업자 : 한전 <총발전량> · 발전사업자 : 23개=정인에너지, 수자원개발공사 - 한전(97%) : (7), 소수력발전사업자(15) 16개 · 자가발전사업자(열병합) : 16개 	<ul style="list-style-type: none"> 164,992,777MWh - 한전(97%) : 160,134,127MWh - 태사(3%) : 4,858,650MWhn 	<p>- 전기사업은 허가사장형임.</p> <p>【전기사업법 제5조(사업의 허가)】 1항 : 일반전기사업 또는 발전사업을 하고자 하는 자는 궁금구역 또는 궁금지침별로 통상산업부 정관의 허가를 받아야 한다. 다만, 통상산업부령이 정하는 경미한 사항에 관하여는 그러하지 아니하다.</p> <p>【전기사업법 제15조(일반전기사업자의 자의 전기공급)】 1항 : 발전사업자는 그가 발전한 전기를 일반전기사업자에게 공급하는 경우 외에 단에 궁금한 수 없다. 다만, 그 발전용 전기설비장소와 동일구내에 있는 겸업설비 또는 사용용 주택에 대하여 궁금지침마다 통상산업부 정관의 허가를 받아 전기를 공급하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>【전기사업법 제29조(전기설비의 설치하기)】 1항 : 전기사업자 또는 자가용 전기설비를 설치하고자 하는 자가 통상산업부령이 정하는 전기설비를 설치하고자 하는 경우에는 통상산업부 정관의 허가를 받아야 한다.</p> <p>【전기사업법 제62조(준용사업)】 일반전기사업자가 전기를 공급할 수 없거나 상당기간 전기공급이 곤란한 도서·산간벽지 등 일정한 지역에서 그 지역안의 소체국을 이용한 수력, 기타 원동력으로 발전하여 대통령령이 정하는 설비규모로써 전기를 궁금하는 사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사의 허가를 받아야 한다.</p>	<p>95년 12월 말 현재 정부(재정원)</p> <p>75.66% 산업은행 0.43% 외국인 10.99% 우리시주 1.19% 개인 3.75% 법인(288개社) 7.98%</p>	
송전 · 배전	<ul style="list-style-type: none"> - 독점 : 한전 	<ul style="list-style-type: none"> <94년 매출액> 8조8,246억원 - 판매 전력량 : 146,540,499MWh - 판매 단가 : 60.22원 / kWh 			

〈附表 1〉 公企業의 市場構造 現況(계속)

기 업	시장점유율	규 모	정부규제(진입장벽)	대외개방도	정부지분
수입 송급 가스 공사	-독점 : 한국가스공사 (94년 현재 천연가스를 5,928천t 도입, 5,80천t 소비, 97천t 채고) - 지역독점(27개사 : 삼천 리, 한진건설 포함) : 경인수도권지역은 지역독점, 나머지 지역은 20 개사가 지역독점을 하고 있음.	1995년 판매액 출액 : 1조5,475억 원 1994년 판매액 출액 : 1조2,181억 원	【도시가스사업법 제3조(사업의 허가)】 1항 : 가스도매 사업을 하고자 하는 자는 통상산업 부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사 업 중 통상산업부령이 정하는 종요사항을 번 정하고자 할 때에도 또한 같다. 2항 : 일반도시가스사업을 하고자 하는 자는 특별시장·광역시장 또는 시·도지사의 허가 를 받아야 한다. 허가받은 사업 중 통상산업 부령이 정하는 종요한 사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.	대외폐쇄 50.2% 한전 30% 지자체 19.8%	96년 5월 현재 정부(재정원)
제조	-독점 : 한국담배공사	KT&G의 담배시장 매출액 ('95) : 3조1,611억 원	【담배사업법 제11조(제조담배의 제조)】 제조담 배는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공시면이 이를 제조한다. 【담배사업법 제12조(제조담배의 판매)】 1항 : 공사가 제조한 제조담배는 공사가, 외국으로부 터 수입한 제조담배는 그 수입판매업자가 도매 업자 또는 소매인에게 이를 판매한다. 【담배사업법 제13조(제조담배의 판매업의 등 록)】 1항 : 제조담배의 수입판매업을 하고자 하 는 자 및 제조담배의 도매업을 하고자 하는 자 는 제무본장관에게 등록하여야 한다. 등록한 사 항 중 제재무부령이 정하는 중요한 사항을 번 고자 할 때에도 또한 같다. 2항 : 제1항의 규정에 의한 등록을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 요건을 갖추어야 한다.	대외개방 소유주식 100%	96년 5월 현재 정부(재정원)
담배 공사	-경쟁 : 한국담배공사와 외국담배회사간에 경쟁 <94년 담배시장매출액 : 3조4,256억 원> KT&G vs 외산담배 3조330억 원 (88.5%)	(KT&G의 년도 매출액[인 삼사업포함]은 33조4,503억 원)			

〈附表 1〉 公企業의 市場構造 現況 (계속)

기 업	시장점유율	규 모	정부규제(진입장벽)	대외개방도	정부지원분
일관 체 철 -독점 : 포항제철	부가가치액 (94) 235,012억원	기타부문의 부가가치('94)	일관체 철사업에 대한 진출을 규제하는 관 련 법규는 존재하지 않음. 그러나 암묵적 으로 진입규제는 이 전체 철강 중 수입 의 비중('93) : 총 제작액 : 244억원 와이어로프 : 744억원 가 수입(반제품 제외)	96년 5월 현지 정부(제경원) 19.6% 산업은행 14.1% 시중은행 7.36% - 한일은행 2.02% - 제일은행 1.29% - 서울은행 1.25% - 조흥은행 2.88% 우리시주 1.15% 국민주 56.4%	
포항 체 철 -경쟁 : 17개업체	부가가치액 (94) 7,244억원				

〈附表 1〉 公企業의 市場構造 現況(계속)

기 업	시장점유율	규 모	정부규제(진입장벽)	내외기방도	정부지분								
한국 중공업 발전설비	<p>1983. 7. 29. 산업정책심의회, 조세 감면법에 의거 발전설비 제작 및 설 치를 한국중공업으로一心化하도록 결정하였음. 이로 인하여, ○ 대용량 발전설비: 독점 - 한중 ○ 民需用 소용량 보일러, 보조기기 생산: 과점 - 한중, 현대중, 삼성중, 대우조선 ○ 韓電 遷定 발전설비업체: 경쟁 - (주) 삼신 외 168개 업체</p> <p>그러나 1996. 2. 8로 산업정책심의 회에서 발전설비의 韓重에 대한 元화를 폐지함으로써 대용량발전설 비부문에 대한 독점 경쟁이 예상됨</p> <p>기타중공업부문 (발전설비업체) - 현대중, 삼성중, 대우조선, 한중</p>	註 1) 참조 註 1) 발전설비 시장의 규모 註 2) 참조	<p>UR 타결과 정 에서 정부조 달협정에 가 입 함으로써 1997년부터는 발전 설비에 대해 시장개 방할 예정임. (신 경제 연계체 중에 도 발전설비 의 경쟁체제 도입이 포함 되어 있음)</p> <p>1996. 2. 8. 산업정책심의회에서 발전설비의 韓重에 대한一心화를 폐지하여 푸점규제가 폐지되었음.</p>	<p>96년 5월 현재 산업은행 43.76% 한전 40.50% 외환은행 15.74%</p>	<p>2) 非발전설비시장에서의 중공업업체 매출액 <table border="0"> <tr> <td>한국중공업 : 3,369억 원</td> </tr> <tr> <td>현대중공업 : 2조 5,580억 원</td> </tr> <tr> <td>삼성중공업 : 1조 5,677억 원</td> </tr> <tr> <td>- 대우조선 : 1조 3,602억 원</td> </tr> </table> </p> <p>① 한전에 대한 발전설비 공급 규모(1993년 현재) - 전체 1조 480억 원 중 2,050억 원(19.6%)이 수입되어 설치된 설비임.</p> <p>② 발전설비 생산업체 매출액(1993년 현재) <table border="0"> <tr> <td>한국중공업 : 1조 1,538억 원(전업률 : 77.4%)</td> </tr> <tr> <td>현대중공업 : 1,318억 원(전업률 : 4.9%)</td> </tr> <tr> <td>삼성중공업 : 535억 원(전업률 : 3.3%)</td> </tr> <tr> <td>대우조선 : 1,961억 원(전업률 : 12.6%)</td> </tr> </table> </p>	한국중공업 : 3,369억 원	현대중공업 : 2조 5,580억 원	삼성중공업 : 1조 5,677억 원	- 대우조선 : 1조 3,602억 원	한국중공업 : 1조 1,538억 원(전업률 : 77.4%)	현대중공업 : 1,318억 원(전업률 : 4.9%)	삼성중공업 : 535억 원(전업률 : 3.3%)	대우조선 : 1,961억 원(전업률 : 12.6%)
한국중공업 : 3,369억 원													
현대중공업 : 2조 5,580억 원													
삼성중공업 : 1조 5,677억 원													
- 대우조선 : 1조 3,602억 원													
한국중공업 : 1조 1,538억 원(전업률 : 77.4%)													
현대중공업 : 1,318억 원(전업률 : 4.9%)													
삼성중공업 : 535억 원(전업률 : 3.3%)													
대우조선 : 1,961억 원(전업률 : 12.6%)													

〈附表 2〉 公企業과 産業分類 關係

담 배	담 배	담배인삼공사
제철 및 제강	선철 및 합금철 조강	포항제철
철강1차제품	열간압연품 냉간압연강판 표면처리 강재 강관	포항제철
전기전자통신기계	전기기계 및 장치 가정용 전기전자기기 통신기기 전자기기부분품	
전 력	수 력	한국수자원공사
	화 력	한전, 울산석유화학지원, 대림산업, 대구염색공단
	원자력	한국전력
도시가스 및 열공급업	도시가스	한국가스공사, 수도권 및 지방의 21개 도시가스회사
	열공급업	한국지역난방공사, 목동에너지관리공단, 울산석유화학지원, 대림산업, 대구염색공단 및 반월공단
우편통신	우 편	
	전기통신	한국통신 한국이동통신, 데이콤, 한국항만전화 등

註：전체분류는 농림수산업, 광업, 음식료품, 담배, 섬유의복가죽모피, 제재목재 가구, 펠프종이인쇄, 화학고무프라스틱, 석유석탄, 비금속광물, 제철 및 제강, 철강1차제품, 비철금속, 금속제품, 보일러엔진터빈, 산업용기계, 전기전자통신기계, 정밀기계, 수송용기계, 기타제조업, 전력, 가스열공급업, 수도, 건축, 도소매음식숙박, 운수보관, 우편전기통신, 금융보험부동산사업, 기타로 구성되어 있음.

▷ 參 考 文 獻 ◇

- 監查院, 『政府投資機關決算 檢查書』, 1991, 1993, 1994.
- 公正去來委員會, 『大規模企業集團 株式所有現況』, 각년호.
- 金信福, 「公企業 人事管理의 公共性과 企業性」, 『韓國行政學報』, 1991.
- 金在弘, 『公企業의 所有構造의 特性과 行動에 關한 研究』, 研究調查資料, 韓國經濟研究院, 1991. 12.
- , 『韓國의 進入規制』, 規制研究시리즈 11, 韓國經濟研究院
規制緩和센터, 1994. 5.
- 金在弘 · 金相權 · 徐俊錫, 『公益產業의 競爭政策』, 韓國經濟研究院,
1995. 11.
- 每日經濟新聞社, 『會社年鑑』, 각년도.
- 朴世逸, 「政府投資機關의 報酬水準 및 構造」, 『韓國開發研究』, 제9
권 제2호, 韓國開發研究院, 1987 여름.
- 朴英凡, 『政府投資機關의 投資效率性 分析』, 產業研究院, 1987.
- 產業研究院, 『韓國重工業의 民營化方案』, 1995. 6.
- 孫良熏 · 丁太庸, 『電力產業의 規模의 經濟性에 關한 研究』, 經濟學
研究 제41집, 1993.
- 宋大熙 · 宋明熙, 「우리나라 獨占公企業의 成長要因－韓國電力公社
와 韓國通信公社를 中心으로」, 『韓國開發研究』, 제10권 제4
호, 韓國開發研究院, 1988 겨울.
- 에너지 · 資源 新技術研究所, 『國內天然가스產業의 發展方向에 關
한 研究』, 1995. 2.

- 劉承旻, 「民營化政策의 核心論爭에 관한 小考」, 『KDI政策研究』, 제18권 제1호, 韓國開發研究院, 1996 봄.
- 李奎億·朴炳亨, 『企業結合－經濟的 效果와 規制－』, 研究叢書 66, 韓國開發研究院, 1992. 6.
- 李明豪·金龍奎·金範錫·高榮珍, 『通信產業의 費用函數分析(I)』, 研究報告 93-01, 通信開發研究院, 1993. 12.
- 李明豪·廉庸燮, 『通信產業의 費用函數分析(II)』, 研究報告 94-01, 通信開發研究院, 1994. 12.
- 財務部, 『 담배事業關聯法令集』, 財務部, 1994. 12.
- 財務部, 『政府投資機關決算書』, 1987~93.
- 電子新聞社, 『'95 情報通信年鑑』, 1995. 6.
- 趙晨·李永勉·高榮珍, 『韓國通信의 經營成果分析 및 指標發展』, 研究報告 94-05, 通信開發研究院, 1994. 12.
- 崔鍾元, 「公企業民營化의 政策效果分析에 관한 研究」, 『韓國開發研究』, 제16권 제1호, 韓國開發研究院, 1994 봄.
- 通信開發研究院, 『情報通信서비스 統計集』, 1995. 9.
- 韓國銀行, 『1990年 產業聯關表(I)(II)』, 1993.
- 韓國銀行, 『1990年 產業聯關表 作成報告書』, 1993.
- Baumol, W. J., J. C. Panzar, R. D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1982.
- Boardman, Anthony E. and Aidan R. Vining, "Ownership and Performance in Competitive Environments : A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises," *Journal of Law and Economics*, Vol. 32, April 1989, pp. 1~33.

- Milgrom, P. and J. Roberts, "Limited Pricing and Entry under Incomplete Information : An Equilibrium Analysis," *Econometrica*, 1982.
- Novshek, W., "Cournot Equilibrium with Free Entry," *Review of Economic Studies*, Vol. 47, 1980, pp. 473~486.
- Vickers, John and George Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, 1988.

■ 論評

金大煥

(仁荷大 教授)

이 논문은 공기업 민영화의 효율제고 효과와 관련하여 가장 핵심이라 할 경쟁의 문제를 직접적으로 다루고 있다. 이 주제는 특히 한국의 현상황에서 관심을 끌지 않을 수 없다. 왜냐하면 「'93 민영화 계획」의 정책수립 단계에서 이 중요한 경쟁의 문제가 충분히 고려되지 않았고, 저자도 지적하였듯이 그동안 시행과정에서도 경제력 집중 등의 문제에 매몰되어 제대로 다루어지지 못했기 때문이다.

이 논문은 所有構造 및 競爭構造와 효율간의 관계에 대한 이론적 논의, 韓國 공기업의 민영화 및 경쟁정책에 관한 여건분석, 그리고 이에 기초한 경쟁정책적 제언 등 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 이렇듯 짜임새 있는 논의의 전개를 통하여 저자는 公企業의 民營化에 있어서 경쟁의 도입이 중요함을 강조하고, 한국의 현행 민영화의 경쟁정책적 과제와 함께 때로는 그 구체적인 방안까지 제시하고 있다.

民營化政策에 있어서 경쟁의 도입 내지 경쟁체제로의 전환의 중요성은 이미 이 방면의 연구자들 사이에 합의가 이루어졌다고 할 수 있을 정도로 당연시되고 있으며, 國內에서도 「'93 民營化計劃」과 관련하여 경쟁구조의 중요성이 여러 차례 강조된 바 있다. 적어도 지금까지 소유권이나 경제력집중 문제에 민영화 논의가 국한되어 온 韓國의 현실에서 경쟁의 중요성에 다시 한번 목소리를 보태는 것만으로도 이 논문은 이미 실천적 기여를 하고 있다고 생각된다. 그러나 이전의 논의들이 대체로 개별시장의 경쟁구조에 집중된

데 비해 이 논문은 주변시장과의 연관관계로까지 그 논의를 확대하고 있다. 이는 단순히 논의의 지평을 넓힌다는 점에서만이 아니라 민영화정책에 있어서 경쟁구조와 관련하여 보다 유효한 정책고려를 촉구하는 점에서 적극적으로 평가된다.

이와도 관련되지만 이 논문의 적극적인 기여는 보다 구체적으로 경쟁정책의 과제와 방안을 제시하고 있는 데에 있다고 생각된다. 특히 「'93 民營化計劃」과 관련하여 경쟁구조의 중요성 자체에 대한 논의는 그린대로 있어 왔지만 실제 그 구체적인 정책방안과 과정에 대한 논의는 별로 이루어지지 못한 점을 고려할 때, 이 논문은 앞으로 이 방면의 논의를 선도하는 역할을 할 것으로 기대된다. 뿐만이 아니라, 政府가 그동안 지지부진했던 민영화에 박차를 가하면 이제는 競爭政策의 課題가 전면에 등장할 수밖에 없을 것이므로 이 논문의 실천적 의의가 본격적으로 발휘될 것으로 믿는다. 물론 이와 동시에 이 論文이 제시하고 있는 政策方案에 대한 검증도 현실 속에서 이루어질 것이다.

저자는 경쟁도입이 없는 한 公企業의 民營化가 독점력 남용을 가져올 것이라고 경고하면서, 이를 공기업의 산업연관분석을 통하여 증명하고 있다. 이에 따르면, 6대 公企業 중 담배인삼공사를 제외하고는 산업의 수직적 구조에 따른 독점력 확산의 폐해가 명약관화하다. 따라서 이를 공기업의 민영화에 있어서는 產業의 폐해를 줄이기 위한 조치가 요구되며, 最終消費財의 성격을 갖는 담배의 경우는 消費者 保護의 차원에서 정책적 고려가 필요하게 된다. 이 兩者에 대한 공통적인 해답이 경쟁도입이라는 데에는 아무도 이의를 제기하지 못할 것이다. 著者は 여기서 더 나아가 민영화에 앞선 競爭導入, 海外競爭 이전의 國內競爭, 그리고 민영화 이후 가격규제 등의 효율적인 개선 등을 제안하고 있는데, 이것들은 韓國의 公企業 민영화정책에서 반드시 지켜져야 할 원칙 그 자체인 까닭으로 적극

적인 지지를 보내는 바이다. 다만, 담배산업의 경우 公企業으로 존재할 이유가 없으며, 비록 독점으로 인한 산업상의 폐해는 적다고 하더라도 消費者厚生을 고려하여 하루빨리 민영화와 동시에 경쟁체제로 전환하여야 한다는 점이 덜 강조된 것 같은 아쉬움이 있다.

公企業의 사업다각화 문제와 관련해서 著者は 경쟁도입 또는 진입규제의 완화를 전제로 민영화가 이루어지는 과도기에 허용될 필요성을 인정하면서도 이를 매우 엄격하게 적용할 것을 주장하고 있다. 보다 구체적으로, 이미 民間企業이 경쟁체제를 구축하고 있는 분야로의 수직적 다각화(한국통신의 통신기기산업 진출)는 금지하고 독립적 다각화(담배인삼공사의 不動產事業 進出)는 사례별로 허용하고, 공기업의 독점적 지배가 이루어지고 있는 분야에의 다른 공기업의 진출만이 허용되어야 한다는 것이다. 韓國電力의 通信서비스產業에의 진출이나 포항제철의 通信產業 및 LNG產業에의 진출 등은 허용할 필요가 있다는 것이다. 이는 公企業에 의한 공기업의 경쟁을 촉진하자는 나름대로 의미있는 발상이고, 또 어디까지나 과도기에 한정하고 있긴 하지만, 민영화 대상인 공기업의 타분야로의 사업다각화 문제는 보다 근본적으로 검토할 필요가 있다고 생각된다. 저자도 지적한 것처럼 사업다각화를 허용하면 민영화 자체를 번거롭게 만들기도 하지만, 그보다 더 중요한 것은 거대 공기업의 사업다각화가 民間企業의 해당분야에의 진출을 ‘밀어내는 효과(crowding-out effect)’를 갖는다는 것이다. 이는 경쟁체제의 구축에 있어서도 결코 바람직한 것이 되지 못한다. 오히려 과도기에 필요한 정책은, 어떤 공기업의 민영화 방침이 서는 시점부터 실질적으로 民間企業의 진출을 촉진시킴과 동시에 해당 公企業을 실질적인 자율경영체제로 전환시키는 것이라고 생각한다.

이와 같이 부차적인 문제를 제외하고 평자는 저자의 기본견해, 경쟁도입의 중요성과 그 정책과제에 거의 전적으로 동의한다. 그러

나 한가지 점만 더 집중적으로 거론될 필요가 있을 것으로 생각된다. 그것은 다름이 아니라, 效率과 所有 및 競爭間의 관계에 대한 이론적 논의 가운데 반드시 정확하지 않거나 논리전개상 약간의 혼선이 빚어지고 있는 부분이 발견된다는 것이다.

우선 效率과 所有權 내지는 所有構造와의 관계에 있어서 지나치게 단순화된 논리가 적용되고 있음을 지적하고자 한다. 이와 관련해서는 한편으로는 所有權(ownership)만이 아니라 통제(control)도 동시에 고려되어야 하고, 다른 한편으로는 소유권 자체보다는 경쟁이 效率의 문제에 있어서 훨씬 중요한 위치를 점하고 있다는 사실이 강조되어야 할 것이다. 이는 정책과제 부분에서의 논의와도 관련되는데, 所有分散이 단일지배주주에 의한 인수－현실적으로는 재벌의 공기업 인수－에 비해 차선책에 불과하다는 단정적인 견해가 그것이다. 이른바 ‘주인 있는 경영’이 보다 效率적인 것은 ‘고전적 기업’의 경우에, 그것도 시장이 경쟁적일 때에 해당된다. 效率에 있어서 중요한 것은 所有構造보다는 경쟁구조라는 이 방면 理論家들의 합의사항에 동의한다면, 논리적으로 일관되게 경쟁도입이 어느 쪽이 용이한가 하는 현실적 고려가 우선되어야 할 것이다. 韓國에서 많은 경쟁제한 요인 가운데 무엇보다도 재벌체제의 존재자체가 현실적으로 견고한 진입장벽이 되고 있음이 유의되어야 할 것으로 믿는다.

著者는 6대 공기업과 10대 재벌간의 비교를 통하여 공기업의 비효율성을 논증하는 방법을 취하고 있는데, 이는 분석상의 문제를 내포하고 있을 뿐만이 아니라 그로부터 도출된 결론은 자칫 오해를 불러올 위험성이 있다. 우선 비교의 대상선정에 있어서 6대 公企業을 한 묶음으로 하고 10대 재벌기업을 다른 한 묶음으로 하는 방식은 편의적이긴 하나 실제 그 비교가 어느 정도 유의한가를 염밀하게 생각해 보지 않으면 안될 것이다. 이런 종류의 분석에 있어서 가

장 기초가 되는, 동종 산업간의 비교원칙이 완전히 무시됨으로써 이 비교분석의 현실적 가치는 크게 떨어질 수밖에 없음을 지적해 두고자 한다. 저자의 분석을 존중한다 할지라도 여기에서 도출된 결론을 公企業이 독과점적 지위에 있다는 사실 확인을 넘어 10대 재벌이 보다 배분효율적이라고 확대 해석하는 것은 곤란하다. 그렇게 보이는 것은 10대 재벌기업의 업종 가운데에는 경쟁적인 산업이 포함되어 있기 때문이다. 만약 재벌기업이 公企業보다 더 배분효율을 시현한다고 한다면 재벌이 공기업을 인수하는 데에 반대할 이유가 없을 것이다.

결국 문제는 경쟁구조이지 소유구조가 아니다. 그럼에도 불구하고 著者의 비교분석 결과는 마치 財閥의 所有構造가 공기업적 소유구조보다 자원배분상 더 효율적이라는 오해를 불러일으킬 수도 있다. 설사 財閥을 포함한 民間企業이 6대 公企業을 인수한다고 하더라도 기존 공기업이 속한 산업의 독과점적 市場構造가 경쟁적으로 재편되지 않는 한 배분효율이 증대될 수 없다는 데에 저자도 동의하리라 믿는다.

金 在 弘

(韓東大 教授)

민영화의 논의는 공기업의 비효율성에서 시작된다. 공기업의 비효율성은 저자가 지적했듯이 소유구조에서 비롯된 내부비효율성과 독점적 시장구조에 의한 분배비효율성으로 나누어 생각할 수 있다. 공기업과 사기업을 구별하는 일차적인 기준이 소유구조라고 할 때, 민영화는 공기업의 소유구조적 특성에서 야기되는 본질적인 내부비효율성을 치유하는 처방이라고 해석된다. 그러나 공기업이라는 제도가 도입된 근본원인이 시장경쟁의 부재 혹은 불완전성임을 기억

한다면 공기업은 공적소유구조의 특성과 함께 필연적으로 경쟁제한적 시장구조의 특성을 갖는다. 경쟁적 시장구조하에서의 공기업이 관심의 핵심대상이 되지 못하며, 또한 민영화의 모델이라고 할 수 있는 영국에서 민영화정책이 소유권 이전과 경쟁도입을 모두 포함하고 있음은 바로 이러한 이유 때문이다.

그러나 현재 우리나라에서 추진되고 있는 민영화 정책은 소유권의 이전에만 집중되어 있을 뿐 소유권 이전에 따른 시장구조의 변화에 대해서는 아무런 대안도 제시하지 못하고 있어 민영화의 의미와 효과가 반감되고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 기존의 민영화관련 연구가 소유구조에 따른 내부비효율성에 치우쳐 있음을 정확히 인식하여 민영화의 또 다른 핵심과제인 민영화 이후의 시장구조와 그에 따른 분배비효율성의 문제를 민영화의 경쟁정책적 과제로서 제기한 저자의 시도는 매우 적절한 것이라고 생각된다. 본 논문의 가치는 바로 이처럼 민영화 연구에 대한 불균형을 치유하는 노력에 있는 것이다.

민영화와 관련된 경쟁정책적 과제에는 신규진입의 허용여부와 경쟁기업수에 관한 문제, 시장분할 혹은 거대 독점공기업의 분할 문제, 부분적 민영화에 따른 공사혼합구조하에서의 공정경쟁문제, 민영화 이후의 시장구조개편 문제, 그리고 보편적 서비스의 유지문제 등이 포함되어야 한다고 생각된다. 그러나 본 논문은 이러한 핵심적인 문제들에 대한 구체적인 해답을 제시함에 있어 다소 미흡한 느낌을 준다. 논문의 흐름에 따라 이러한 문제점을 지적하는 것으로 논평을 대신하기로 하자.

본 논문은 우리나라의 주요 공기업들이 독점적시장하에서 활동하고 있음을 밝히는 것으로 시작된다. 이는 경쟁정책적 관점에서 민영화의 문제를 해결하려는 저자의 의도와 일치된 적절한 것이었다. 그러나 그 뒤에 이어지는 소유구조와 경제적 효율성에 관한 분석에

서부터 논의의 초점이 다소 불분명해지고 있다는 느낌이다. 이미 언급했듯이 민영화의 논의는 근본적으로 소유구조에 따른 공기업의 내부비효율성을 전제로 한다. 즉, 본 논문의 주제인 ‘민영화와 경쟁정책’은 공기업이 내부비효율적이라는 명제 하에서만 의미를 갖는 것이기 때문에 이를 다시 입증대상으로 삼을 필요가 없다는 것이다.

더욱이 저자가 제시하고 있는 자료들은 공기업의 내부비효율성을 입증하는 증거로서는 너무 약하다. 1974~85년 기간동안 정부투자기관이 민간기업들보다 더 높은 고용증가를 나타내었다는 사실은 (비록 감정적인 증거는 될지 모르지만) 그 자체로 공기업의 과다고용이나 내부비효율성을 입증할 수는 없으며, 저자가 추가자료로 인용한 金信福, 朴世逸, 朴英凡의 연구결과도 공기업의 내부비효율성을 단지 간접적으로만 암시하고 있을 뿐이다. 특히 한국통신과 담배인삼공사가 정부 기업에서 공사로 전환한 이후에 생산성이 증가하였다는 사실은 공기업의 내부비효율성이 다단계의 주인-대리인 문제에서 비롯된 것이라는 명제와 양립될 수 없음이 지적되어야 할 것이다. 정부기업에서 공기업으로 전환되면 주인-대리인의 문제는 더욱 다단계화되므로 단순한 재산권 이론만을 적용하면 내부비효율성은 더욱 악화되어야 할 것이다. 공사화 이후 기업의 생산성이 향상되었다는 사실은 단순한 주인-대리인의 논리에 의해서만 설명될 수는 없으며, 따라서 공사화에 따른 생산성 향상이 ‘민영화는 공기업이 지닌 다단계의 주인-대리인 문제를 해결함으로써 내부비효율성을 제고한다’는 가설에 대한 증거자료로 사용될 수는 없는 것이다.

우리나라의 대표적인 공기업들이 ‘低생산 高마진’으로 요약되는 독점사기업의 행태를 나타내고 있음을 구체적으로 지적한 것은 민영화와 경쟁정책의 필요성을 확인시켜주는 매우 중요한 연구결과라

고 평가된다. 공기업이 과연 공기업답게 행동하고 있는가를 판단하기 위하여 총자본경상이익률을 매출액경상이익률과 총자본회전율로 나누어 분석할 것은 본인도 金在弘(1991)에서 이미 시도한 바 있는데, 본 논문에서는 이러한 시도를 보다 상세히 발전시키고 있다.

우리나라 공기업이 공익증진의 목표를 성실히 수행하지 못하고 있다는 사실을 확인한 후 저자는 이같은 상황에서 단순 민영화는 배분적 효율성을 심각하게 저해할 것이라고 결론짓고 있다. 그러나 현재의 공기업들이 공기업으로서의 역할을 성실히 수행하지 못하여 배분적 비효율성을 야기하고 있다는 사실은 오히려 이러한 독점공기업을 단순히 민영화할지라도 배분적 비효율성이 더 이상 심각하게 악화되지는 않을 것임을 의미하는 것이 아닌가? 공기업 분야에 의 경쟁도입은 민영화를 전제로 해야만 한다. 현재 우리나라의 공기업들이 공기업으로서의 역할을 성실히 수행하지 못하고 있다는 사실은 그들을 공기업으로 유지할 필요가 없음을 의미한다. 경쟁제한은 공기업이기 때문에 부여된 특권이었다. 공기업의 논리가 사라지면 그에 따라 경쟁제한의 논리도 함께 사라져야 한다. 이러한 점에서 공기업과 사기업간의 경쟁이 진행되고 있는 통신산업에서 가격하락이 일어났다는 사실은 곧 기존의 독점공기업이 공기업으로서의 역할을 성실히 수행하지 못하고 있었다는 것을 입증하는 증거이며, 이는 다시 공기업의 존재이유가 상실되었음을 입증하는 것이다. 공기업 부문에 대한 경쟁도입은 기존 독점 공기업의 민영화가 전제될 때에 비로소 논리적인 일관성을 갖게 된다는 말이다.

민영화에 따른 경쟁정책의 여건을 분석하기 위하여 저자는 공기업의 다각화와 산업연관분석을 시도하고 있지만, 이들·역시 민영화에 따른 경쟁정책의 핵심에서 다소 벗어난 이유들이라고 말하지 않을 수 없다. 다각화의 동기와 효과에 관한 언급은 당연히 생략되어

야 할 것이다. 또한 공기업의 전후방효과를 분석한 것은 매우 창의적인 시도였음에도 불구하고, 민영화와 경쟁정책에 대하여 시사하는 바가 무엇인지를 구체적으로 밝히지 못하고 있어 전체적인 주제와 연결되지 못하는 아쉬움이 있다. 분석대상으로 선정된 6대 공기업은 모든 공기업들 중에서도 가장 대표적인 것들이라고 할 때 이들이 상당한 정도의 전후방효과를 나타낸다는 것은 상식적으로도 쉽게 알 수 있는 사실이다. 산업연관분석이 민영화 논의에 기여하려면 그 이상의 구체적인 결론이 도출되어야 할 것이다.

저자는 결론에서 공기업을 민영화함에 있어서 시장구조를 경쟁적으로 전환시킬 필요성을 네가지로 요약하고 있으나 그 내용들은 이미 본문에서 드러난 논리 전개상의 문제점들을 그대로 내포하고 있어 이에 대한 논평은 생략해도 좋을 것 같다. 민영화와 경쟁도입간의 순서에 대하여 저자는 경쟁도입을 민영화에 우선하는 것에 찬성하고 있지만 이는 일반적인 논리와는 상반되는 주장이다. 경쟁도입 이전에 민영화를 하면 민영화 대상기업의 투자가치가 높아져 공기업의 매각이 쉽게 추진될 수 있지만, 경쟁을 도입한 후에 민영화를 하게 되면 민영화 대상 공기업의 투자가치가 떨어져 충분한 수요를 확보하기 어렵게 될 가능성이 높다는 것이 일반적인 결론으로 받아들여지고 있다. 즉 경쟁도입과 공기업의 매각용이성간에는 역의 관계가 성립하는 것이 일반적이라는 말이다. 저자가 일반적인 결론과 상반된 결론을 제시하고 있는 것은 저자 자신도 민영화에 따른 경제력집중의 문제를 중요하게 인식하고 있기 때문이라고 해석된다.

공기업의 사업다각화 역시 민영화와는 전혀 별개의 이슈이다. 공기업에게 독점권을 부여한 것은 시장실패가 존재함을 인정했기 때문이다. 시장실패가 없는 분야, 즉 공기업의 정당성이 인정되지 않은 분야로 공기업이 진출하는 것은 공기업의 존재이유와 모순되므로 허용되어서는 안된다. 만일 사업다각화가 정당화된다면 이는 곧

그 기업이 공기업으로 유지되어야 할 이유가 사라졌음을 의미하므로 사업다각화는 결코 정당화될 수 없으며, 따라서 공기업의 사업다각화 논쟁은 민영화 논쟁과 함께 다루어질 수 없는 것이다.

저자는 민영화에 관한 기존의 연구들이 소유구조적 관점에서의 내부비효율성과 경제력집중이나 중시문제와 같은 현실적인 제약조건에 편중되어 있음을 인식하고 경쟁정책적 관점에서 민영화정책을 분석하려고 시도했다. 이는 매우 적절한 시도였지만 논문의 구성과 내용면에서 이러한 의도가 충분히 달성되지 못한 아쉬움이 남는다. 그러나 이러한 아쉬움은 곧 민영화와 경쟁정책간의 관계에 대한 연구가 본격화될 것이라는 기대로 상쇄될 수 있을 것이며, 이러한 기대는 저자가 후속연구과제로서 제시한 여러가지 문제들이 하나씩 구체적으로 다루어질 때 현실화될 것이다.

빈

면

北韓의 經濟開發戰略의 構造的 問題點

朴 貞 東

(本院 研究委員)

◇ 要 約 ◇

北韓의 經濟開發戰略의 諸特徵은 저렴한 農產物價格에 의한 農業部分에서의 剩餘, 低賃金에 의한 都市勞動者들로부터의 剩餘를 가지고 經濟發展을 이룩하는 것이라 요약할 수 있다. 農民, 都市勞動者兩側을 희생시키면서 유지되어 온 이러한 成長構造는 원래 같으면 低農產物價格→低賃金→蓄積資金擴大→再投資→生產量增加→消費水準增加로 점진적으로 발전해야만 하는 것이다. 하지만 이러한 成長戰略은 처음부터 철저히 부정되어 왔다. 먼저 農村部分부터 보면 農村協同組合에서의 所有制度, 分配制度의 問題로 인해 農民의 勤勞意慾이 크게 상실되었고 그結果 農業生產은 저하되었다.

한편 都市部分에서는 人民들의 低消費의 結果로 축적된 資金이 軍事部分에 집중적으로 투자됨으로 인해 그 投資效果가 제 구실을 못하게 되었다. 뿐만 아니라 自給自足指向型의 重工業化는 重工業과 關聯產業相互間의 需要만을 충족시켜 왔다.

그 외에 企業이 國家의 指令에 의해서만 움직이는 國營企業管理體制의 非效率性도 지금의 北韓經濟를 沈滯의 늪에서 헤어나지 못하게 하는 主要한 要因으로 작용했다.

農業生產의 停滯, 重工業을 위한 重工業政策이라고 하는 왜곡된 投資構造, 企業管理體制의 非效率性은 北韓의 計劃經濟循環構造를 基本부터 뒤흔들기 시작하면서, 급기야 1980년대 후반부터는 循環構造 그 自體를 마비시키는 事態로까지 발전했다.

循環構造의 癡瘻라고 하는 심각한 經濟難을 타개하기 위해 北韓은 羅津·先鋒自由經濟貿易地帶를 設置하고 새로운 資金蓄積源으로서 外國人直接投資를 유치하는 開放政策을 추진하여 왔다.

하지만 北韓의 經濟 循環構造의 癡瘻를 풀 수 있는 根本的인 解法은 어디까지나 그 發端인 農村의 經濟體制改革, 農·輕工業을 위한 重工業, 國營企業의 改革 등을 과감히 실시하는 것이다. 왜냐하면 海外直接投資라는 새로운 資金蓄積源은 어디까지나 지금의 惡循環構造를 臨時的으로 정지시켜 주는 補完的인 措置에 불과하기 때문이다.

I. 머리말

1991년 12월 北한의 정무원(內閣)은 러시아공화국 沿海州지방, 중국 吉林省과 국경을 접하고 있는 함경북도의 나진·선봉지구에 「自由經濟貿易地帶」를 설치하기로 결정했다. 對外經濟開放으로의 이러한 정책의 변화는 北韓이 과거의 自力更生路線으로부터 西方側依存型의 경제노선을 걸음으로써 근대화를 달성하려고 한다는 것을 의미한다. 이러한 급격한 政策變化에서 누구나 가지는 의문은 정책 변화의 배경이 과연 무엇인가 하는 것이다.

本稿에서는 저개발 사회주의 경제에 있어서의 農村·都市 2부분 경제발전모델이라는 분석틀을 가지고 북한의 경제개발전략의 諸特徵과 그 문제점을 밝혀 보고자 한다. 즉 1945년 사회주의정권 성립 이후부터 지금까지 계속되고 있는 계획경제체제가 추구하고 있는 것은 무엇이며, 그것을 이룩하기 위하여 북한은 과연 어떠한 경제 정책을 실시해 왔는지, 그리고 왜 이것이 失敗로 끝나버렸는가 하는 문제이다.

II. 低開發 社會主義에 있어서의 農村·都市 2部分 經濟開發모델

북한의 경제발전전략의 諸特徵을 분석하는 데 있어서 이와 같은 새로운 분석틀이 필요한 이유는 북한이 社會主義 計劃經濟를 실시함과 동시에 低開發國家이기 때문이다. 사회주의 국가의 경제를 분

석하는 데 있어 지금까지 강조되어 왔던 가장 전통적인 방법은 비교경제체제론이었다. 하지만, 자본주의 경제와 사회주의 경제의 機能比較(즉 市場的 配分과 計劃的 配分을 비교하여 논하는 것) 혹은 사회주의 경제의 각종 형태간의(集權的 사회주의, 分權的 사회주의) 비교를 논하는 比較經濟體制論만으로는 低開發의 市場經濟와 行政制度, 그것과 병행해서 존재하는 慣習經濟 등의 움직임을 충분히 설명할 수가 없다.

이러한 限界를 극복하기 위하여 여기에서는 「低開發 社會主義 經濟에 있어서의 農村·都市 2部分 經濟發展모델」을 분석틀로 사용하는데, 이것은 A. W. Lewis의 2중경제형개발 모델을 저개발 사회주의 국가 북한의 설정에 맞게 筆者 나름대로 수정한 것이다.

1. 모델의 諸假定

(1) 物的 生產手段의 共有와 中央集權의in 計劃經濟가 실행되고 있다. 여기에서 말하는 생산수단의 공유는 전인민소유와 집단소유를 의미한다. 중앙집권적인 계획경제는 경제적 선택의 주요 부분이 중앙에서 실시되고, 하부기관에는 執行機能만이 부여된다.

(2) 一國의 經濟는 전통적으로 농업을 중심으로 하는 「農村部分(rural sector)」과 근대적인 제조업을 중심으로 하는 「都市部分(urban sector)」으로 구성되어 있다. 그리고 농촌·도시 양부분 모두 失業의 문제는 없다 하더라도 노동력의 불완전 이용이라는 문제는 존재한다.¹⁾

(3) 노동력 배분에 관해서는 도시부분의 過剩勞動力이 완전히 흡

1) 노동력의 불완전 이용이라는 이와 같은 현상은 주로 다음과 같은 이유에 기인 한다. 즉 新정권 설립기에 북한은 적지 않은 실업자를 안고 있었다. 그러나 노동당정권이 성립된 이후에는 이들 실업자들을 그대로 방치할 수 없었다. 그것은 사회주의국가에는 실업이 없다는 것이 그들의 이념의 하나였기 때문이다. 그래서 실업이라는 사회문제를 없애기 위해 도시·농촌 양부분 모두 필요 이상의 노동력을 과잉고용노동력이라는 형태로 흡수했다.

수되기까지는 농촌에서 도시로의 노동자의 이주를 규제한다. 이러한 정책을 취하는 이유는 일반적으로 농업부분이 공업부분보다 資本과 勞動의 대체가 용이하기 때문이다.

(4) 임금은 勞動市場의 需給關係에 의해서 결정되는 것이 아니고 총생산물 중에서 축적분을 제외한 나머지 부분(총분배분)을 구성원 각각의 노동량에 따라 분배함으로써 결정된다.

(5) 축적분은 전부 再投資되는데 그 비율(농촌·도시 양부분)은 국가의 投資政策에 의해 결정된다($\text{총재투자분}(T)=\text{농촌부분의 가중치}(\Sigma_1) \times T + \text{도시부분의 가중치}(\Sigma_2) \times T$, $\Sigma_1 + \Sigma_2 = 1$, $0 < \Sigma_1 < 1$, $0 < \Sigma_2 < 1$).

(6) 過剩勞動力이 없어질 때까지는 기술수준이 일정하다. 여기에서 기술수준이 일정하다고 하는 것은 각 생산기에 있어서의 適正雇傭量(임금=한계노동생산성) 때의 노동자 1인당 資本·勞動比率이 일정함을 말한다.

2. 農村·都市 各部分 經濟開發戰略

가. 農村部分 經濟開發戰略

[圖 1]은 농촌부분의 확대재생산과정을 나타내고 있는데 주어진 농지에 OL_a 의 노동력을 투입해 Q_a^1 의 총생산물을 수확한다고 하자. 이때 한계노동생산성, 즉 총생산물곡선에의 접선치가 임금과 같아지는 노동투입량은 L_a^1 이다.

일반적으로 자본주의 경제에 있어서는 이론상으로는 한계노동생산과 임금이 같아지는 시점에서 고용이 결정되고 그 이외의 노동력은 실업상태에 있다. 따라서 $QL_a - L_a^1$ 의 노동력은 한계노동생산성이 임금 이하이기 때문에 실업인구이다. 그러나 북한은 사회주의

국가이기 때문에 실업자를 그대로 방치할 수는 없다. 한계노동생산성의 高低에 관계없이 전노동력을 고용하지 않으면 안된다. 따라서 현실적으로는 QL_a 의 총노동력이 Q_a^1 의 총생산물을 생산하기 위해서 일하고 있다. $QL_a - L_a^1$ 의 노동력은 취직은 하고 있지만 자본의 부족에 의해서 노동력이 불완전 이용되고 있는 부분이다. 즉 과잉고용노동력이라고 이야기 할 수 있다. 국가는 이러한 과잉고용노동력 문제를 해결하기 위하여 총생산물 가운데서 가능한 한 축적분을 늘려서(국가에서 정하는 「분배임금」(W_a)은 가능한 한 줄이고), 그것을 차기의 생산확대를 위해 사용하고 그렇게 함으로써 차기의 총생산물곡선을 QL_a^1 에서 QL_a^2 로 확대시킨다. 이러한 확대재생산과정을 반복함으로 인해 과잉고용노동력문제를 해결함과 동시에 경제발전도 이룩한다는 전략이다.

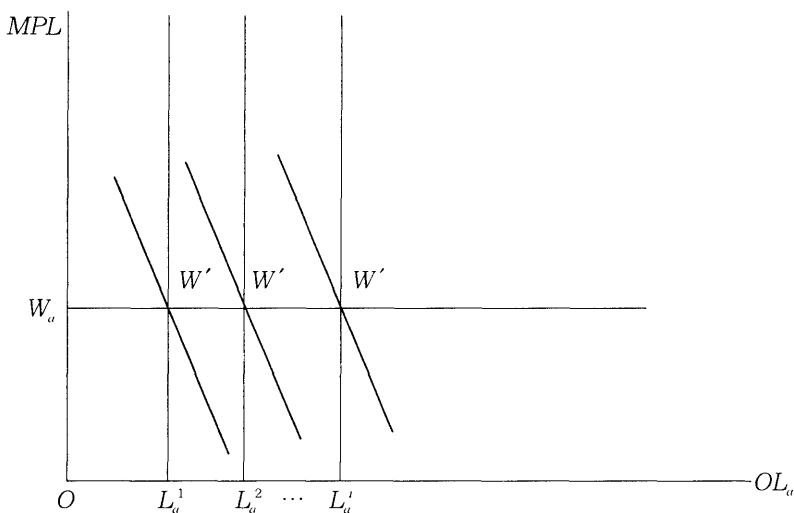
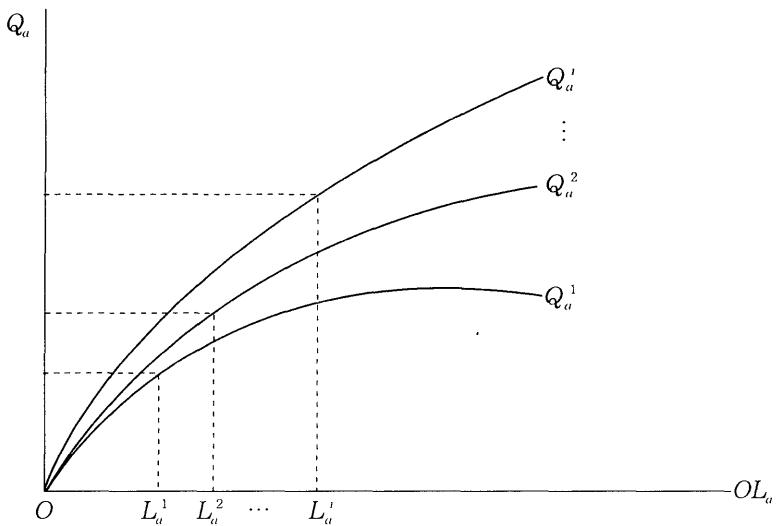
나. 都市部分 經濟開發戰略

도시부분의 생산요소는 자본(K)과 노동(L)이다. [圖 2]는 총노동력(QL_b)과 각 시기의 자본투입량($K_b^1, K_b^2, K_b^3 \dots\dots$)을 결합시켰을 때의 총생산물곡선의 궤적 Q_b^1, Q_b^2, Q_b^3 을 나타내고 있다. 도시의 임금수준(W_b)도 농촌부분과 마찬가지로 「분배임금」에 의해 결정된다. 그리고 도시부분에서도 농촌부분과 마찬가지로 과잉고용노동력문제를 안고 있기 때문에 국가는 총생산물 가운데서 가능한 한 축적분을 늘리려고 한다. 축적분은 차기 생산확대를 위한 잉여로 사용되고 이러한 재투자에 의해서 총생산물곡선은 Q_b^1 에서 Q_b^2 로 상향이동한다.

3. 經濟開發모델의 示唆點

농촌, 도시 2부분 경제발전 전략을 한마디로 요약하면 국가는 초

[圖 1] 農村部分의 擴大再生產過程



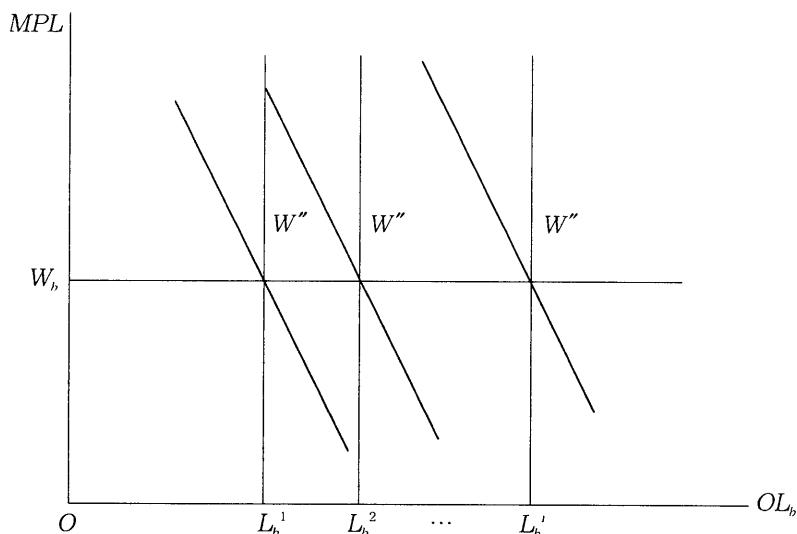
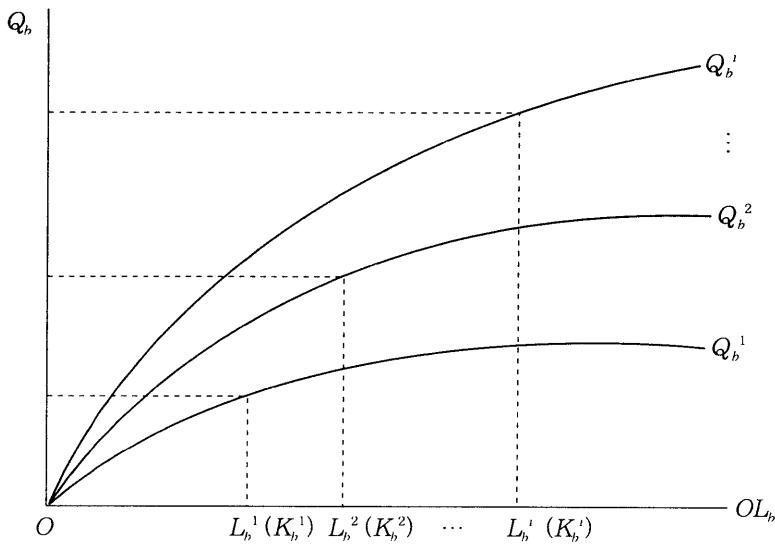
농촌부분의 각 시기의 적정노동투입량 $L_a^1, L_a^2, \dots, L_a^i$

각 시기의 산출량 $Q_a^1, Q_a^2, \dots, Q_a^i$

총노동투입량 OL_a

산출량 Q_a

[圖 2] 都市部分의 擴大再生產過程



도시부분의 각 시기의 적정노동투입량 $L_b^1, L_b^2, \dots, L_b^i$
도시부분의 각 시기의 적정자본투입량 $K_b^1, K_b^2, \dots, K_b^i$

각 시기의 산출량 $Q_b^1, Q_b^2, \dots, Q_b^i$

총노동투입량 OL_b

산출량 Q_b

기상태의 과잉고용노동력 문제를 해결하기 위하여 총생산물 가운데서 가능한 한 축적분을 늘려서(국가에서 정하는 「분배임금」은 가능한 한 줄이고), 그것을 次期의 생산확대를 위한 잉여로 사용하고 그렇게 함으로써 총생산물 곡선을 上向移動시킨다. 그리고 이러한 擴大再生產過程을 반복함으로 인해서 과잉고용노동력 문제를 해결함과 동시에 경제발전도 이룩한다는 전략이다. 모델이 시사하는 구체적 경제정책은 다음과 같다.

(1) 人口政策 : 인구정책은 인구증가율이 경제성장률을 밀돌지 않으면 안된다. 인구증가율이 경제성장률을 능가할 경우 임금수준이 떨어지지 않는 한 총분배분은 인구증가분만큼 증가하게 되고, 그로 인해 再投資額은 줄어들고 成長率은 제한받게 된다.

(2) 資本蓄積 : 개발 초기단계에서는 생산요소 가운데에서도 資本의 不足이 가장 심각하기 때문에 국가로서는 消費分은 가능한 한 줄이고 蓄積分을 높이는 정책을 취한다. 이러한 성장패턴을 취하는 이유는 현재의 평균노동생산성을 초과하는 분배를 장래에 구하기 때문이다.

(3) 生產方式 : 과잉고용노동력이 없어지기까지는 농촌·도시 양 부분 모두 풍부한 노동력에 의거한 생산방식을 취한다. 그리고 노동력 이동은 도시부분이 흡수할 수 있는 범위내(여기에서 흡수할 수 있는 범위라는 것은 도시부에서의 就職可能性만을 의미하는 것이 아니고 농촌에서 도시로 이동한 노동력을 위한 식량도 농촌부분이 제공할 수 있다는 것을 의미한다)에서 노동력을 농촌에서 도시로 이동시킨다.²⁾ 그리고 이 시점에 도달하면 농촌의 생산방식은 지

2) 도시·농촌의 과잉고용노동력이 없어지는 시점은 다음과 같다.

농촌부 : 농촌의 每期 투하자본(K_a^t)이 K_a^t (농촌부의 과잉노동력이 없어지는 시점의 투자자본량)가 되기까지는 $A_a(K_a^t)$ 시점의 1인당 평균노동생산성(B_a^t) (농촌부의 현실투자노동량에 의한 1인당 평균노동생산성)보다 크다. 과잉고용노동량이 없어지면 $K_a^t = K_a^i$, $A_a = B_a^i$ 로 된다.

금까지와 같은 풍부한 노동력에 의거한 生產擴大가 아니고 農機械 등을 이용한 勞動節約的인 생산방식으로 바꾸지 않으면 안된다. 이러한 과정이 계속되는 가운데 농촌·도시 양부분 모두 과잉고용노동력이 없어지는 시점이 온다. 이 시점에 도달하면 도시부분에서도 지금까지의 풍부한 노동력에 의거한 생산확대가 아니고 노동절약적인 技術進步를 통해서 生產性을 높이고 生產構造를 심화시키지 않으면 안된다.

III. 經濟開發戰略의 失敗와 그 要因

북한의 경우 저농산물가격→저임금→저소비→고저축의 소위 ‘합리적 저임금제’로 불리는 資本蓄積 메커니즘이 적용되었을 뿐만 아니라 國家財政收入이 GNP에서 차지하는 비율도 중국보다 월씬 높다(表 1 참조). 농민·도시노동자 양측을 희생시키면서 유지되어온 이러한 축적 메커니즘은 이론적으로는 저임금→축적자금확대→재투자→생산량증가→소비수준증가로 점진적으로 발전해야만 하는 것이다. 그러나 北韓의 計劃經濟 循環構造는 당초의 계획과는 달리 기본부터 흔들리기 시작하면서, 급기야 1980년대 후반부터는 循環構造 그 自體를 麻痺시키는 事態로까지 發展했다. 1990년 이후 6년간 계속되는 마이너스成長과 國營企業 稼動率 30%라는 數值가

도시부 : 도시부에서 K_b^i (도시부의 每期 투하자본)과 K_b^t (도시부의 과잉고용 노동력이 없어지는 시점의 투자자본량)가 같아지기까지는 A_b (도시부의 과잉 고용노동력이 없어지는 시점의 1인당 평균노동생산성)가 B_b^i (도시부의 현실 투자노동량에 의한 1인당 평균노동생산성)보다 크다. $K_b^i = K_b^t$ 가 되면 $A_b = B_b^i = B_b^t$ (L_b^i 와 K_b^t 가 투하되었을 때의 1인당 평균노동생산성)의 관계가 성립. 여기서 도시·농촌 양부분의 관계를 보게 되면 도시부의 과잉노동력이 없어지는 시점($A_b = B_b^i = B_b^t$)이 농촌부보다 빨리 온다. 그것은 공업쪽이 농업보다 자본생산성이 높기 때문이다.

〈表 1〉 財政收入의 對GNP比率

	1990	1991	1992	1993
북한	72.2	75.5	88.0	92.0
중국	18.7	17.8	17.0	16.2
남한	18.6	17.9	18.7	18.6

資料：韓國開發研究院，『北韓經濟指標集』，1996。

國家統計局，『中國統計年鑑』，中國統計出版社，1994。

통계청，『한국주요경제지표』，1994。

〈表 2〉 北韓의 穀物需給推定(1989~95)

(단위 : 천M/T)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
총 수요 ¹⁾	6,000	6,200	6,400	6,500	6,580	6,670	6,720
주식용 ²⁾	4,219	4,359	4,500	4,570	4,627	4,690	4,725
비주식용 ²⁾	1,781	1,841	1,900	1,930	1,953	1,980	1,995
총 공급	5,901	6,343	6,081	5,347	5,358	4,484	5,018
전년생산 ³⁾	5,210	5,482	4,812	4,427	4,268	3,884	4,125 ⁴⁾
순수입 ⁵⁾	691	861	1,269	920	1,090	600	893 ⁶⁾
공급부족	99	-143	319	1,153	1,222	2,186	1,702 ⁷⁾

註 : 1) 농촌진흥청. 단, 1990년은 89년과 91년의 평균치.

2) 1991년은 농촌진흥청 추정치. 나머지는 총수요에 91년의 주식용과 비주식용 비율 적용.

3) 농촌진흥청.

4) 수해로 인한 94년도 생산분 재고손실을 감안하지 않은 수치임.

5) 김운근, 「북한의 식량난, 그 배경과 전망」(『통일경제』, 1995. 11)에서 인용.

6) UN보고서에서 인용. 북한이 확보한 쌀수입(한국 15만톤, 일본 50만톤의 지원 쌀과 태국으로부터 수입 확보한 쌀)만 계상하였음. 일본의 지원 쌀 50만톤 중 10만톤은 95년 수입에서 제외되어야 하는 반면, 중국 등으로부터의 기타곡물 수입규모는 10만톤을 다소 상회하는 것으로 추정됨.

7) 북한이 UN조사단에 보고한 재고손실 62만6천톤 중 50%가 94년 생산분이라고 가정하면 부족규모는 200만톤에 달함.

〈表 3〉 1996년도 穀物需給展望

(단위 : 천M / T)

	북 한 당 국 ¹⁾	FAO/WFP ²⁾	정 부 ³⁾
총 수요(A)	7,639	5,988	5,530 ⁴⁾
주식용	4,869	3,688	—
비주식용	2,770	2,300	—
실제생산(B)	3,764	4,077	3,450
당초예상	5,665	4,967	—
홍수피해	1,901	890	—
생산부족(A-B)	3,875	1,911	2,080

註 : 1) UN조사단보고(1995. 9. 12).

2) FAO/WFP 조사단보고(1995. 12. 28).

3) 『조선일보』(1996. 1. 18).

4) 정상수요 673만톤에서 소비절약분을 감안한 실제수요.

〈表 4〉 北韓의 1次에너지 供給 및 最終에너지 소비

(단위 : 천톤)

		1985	1989	1991	1992	1993	1994
공급	석탄	29,542	30,866	25,052	23,960	23,121	22,113
	석유	3,094	2,603	1,991	1,631	1,461	1,011
	수력	2,748	3,351	3,358	3,172	2,971	3,039
	신탄	920	947	967	981	994	1,008
1차에너지 공급		36,304	37,767	31,368	29,744	28,547	27,171
소비	석탄	23,266	24,653	19,749	18,963	18,671	17,736
	석유	2,848	2,322	1,768	1,429	1,289	850
	수력	1,849	2,135	1,923	1,806	1,616	1,638
	신탄	920	947	967	981	994	1,008
최종소비		28,884	30,055	24,407	23,179	22,570	21,233
부문별 최종소비	산업	24,713	26,186	21,055	20,145	19,730	18,723
	수송	2,098	1,683	1,292	1,044	942	622
	민생	2,073	2,186	2,062	1,989	1,897	1,888

註 : ERINA 추계 내부자료를 인용. ERINA 자료는 기본적으로 통일원 추정치
에 의존하며 추세 파악이 용이 하므로 ERINA 자료를 이용.

이를 端的으로 立證해 주고 있다. 穀物生產量도 1989년에 548만톤이었던 것이 1994년에는 413만톤으로 줄었다. 특히 1995년에는 洪水로 인한 水害로 經濟全般에 걸쳐 큰 被害를 보았으며, 그 가운데에서도 農業生產의 減少(北韓發表 : 190만톤)는 가뜩이나 어렵던 食糧事情을 더욱 惡化시키고 있다(表 2 참조). 나아가 北韓의 發表에 따르면 1996년도에도 387만톤의 生產不足(總需要－實際生產)이 예상되고 있다(表 3 참조).

뿐만 아니라 지난 5년간 약 28%가 減少한 에너지 供給(減少分의 약 80%는 石炭의 供給減少에 起因함)도 지금의 經濟難을 더욱 加重시키고 있다. 왜냐하면 에너지供給의 減少는 특히 發電量의 減少를 惹起함으로써 產業, 輸送, 民生 등 經濟全般에 심각한 影響을 주기 때문이다(表 4 참조).

循環構造의 瘦弱로 惹起되는 이러한 問題點은 海外에서의 輸入으로 臨時彌縫策은 마련할 수 있다. 하지만 北韓의 外貨事情은 잘 알려진 바와 같이 극히 심각하다. 1994년 현재 北韓의 外債는 106.6억 달러에 달한다. 이것은 北韓 GNP의 50%를 超過하는 外債規模이다. 뿐만 아니라 현재 北韓의 信用度는 135개국 중 133位圈으로서 더 이상의 海外借款導入도 어려운 實情이다. 수출은 외화획득의 가장 기본적인 방안이나 북한의 수출은 1990년대 이후 크게 감소하고 있으며, 이러한 감소는 구소련 등 해외시장의 수입수요가 감소했기 때문이 아니라 북한의 해외시장 점유율이 감소하였기 때문에 생기는 현상이다. 즉 수출의 부진은 루블화의 평가절하, 경화결제요구, 북한경제의 생산력 약화, 북한상품의 경쟁력 저하 등에 기인하는 것이다.³⁾

3) 최근 무역제일주의를 내세우고 있으나 1995년 상반기동안 주요 5개국(중국, 일본, 러시아, 홍콩, 독일)과의 교역실적은 오히려 전년대비 6.2%의 감소를 보였다. 특히 주요 5개국에 대한 수출이 24% 감소함으로써 무역적자는 1995년 상반기에만 약 1억8천만달러에 달했다.

축적메커니즘의 마비로 표현할 수 있는 이러한 경제적 위기를 초래한 요인은 여러가지로 이야기할 수 있겠지만 주요한 것들로서는 다음의 것들을 지적할 수 있다.

(1) 協同農場의 所有制, 分配制의 문제로 인한 농민의 勤勞意慾의喪失 : 현재 북한의 농업부분은 1960년대의 협동농장체제가 큰 변화 없이 그대로 유지되고 있는데, 가장 큰 문제점은 그것이 집단주의를 전제로 한 所有制·分配制이기 때문에 개인의 노력의 결과가 직접 개인에게 환원되지 않는다는 것이다. 이러한 제도상의 문제는 농민의 근로의욕을 크게 상실시켰다고 볼 수 있다(表 5 참조). 집단토의에 의한 근로자들의 일한 정도의 평가, 농민들이 일종의 副業으로 경영하는 텃밭의 비활성화, 農·工產物간의 협상가격차의 심화 등이 그러한 것들이다.⁴⁾

(2) 농민들의 근로의욕의 저하 속에서 축적된 그나마의 자금도 실질적으로는 중공업, 특히 軍事部分에 대한 집중적 투자로 「重工業化症候群」만을 초래하게 되었다(表 6 참조). 自給自足指向型의 중공업화는 중공업과 관련산업 상호간의 수요만을 충족시키게 되었다. 즉 제철, 비철금속, 중기계 등은 철도, 광산 등의 관련산업과는 생산물을 상호 교환하지만 전통적 기술에 의한 농업, 농촌공업, 중소기업과는 거의 교환이 이루어지지 않았다. 따라서 사회주의 북한의 경제건설을 위해 행해진 높은 축적률, 그리고 그것을 달성하기 위하여 노력해 온 인민의 노력은 결국 「중공업을 위한 중공업」이라는 投資政策으로 인해 그 投資效果가 인민들에게 다시 환원되지 못한 것이다. 도시노동자 임금의 停滯 혹은 低下, 농업생산의 저하, 농민의 피폐는 이러한 악순환 메커니즘을 그대로 반영하고 있다.

(3) 기업운영의 효율화라는 측면에서도 북한의 국영기업관리체제

4) 前北韓農業科學院 研究員이었던 리민복 씨에 의하면 協同農場의 全體 生產額減少 가운데 약 60~70%가 農民들의 勤勞意慾의 低下에 起因한다고 한다.

〈表 5〉 北韓의 栽培面積 1ha당 生產量

(단위 : M / T, %)

	1989	1990	1991	1992	1993
북 한	3.17	2.78	2.78	2.69	2.45
남 한	4.15	3.98	3.99	4.20	3.80
남한/북한	1.3	1.4	1.4	1.6	1.6

資料 : 韓國開發研究院, 『北韓經濟指標集』, 1996.

〈表 6〉 軍事費의 對GNP 比率 및 1人當 軍事費支出 規模

(단위 : 달러, %)

		1990	1991	1992	1993
對 GNP 比率	남 한	4.0	3.8	3.7	3.6
	북 한	21.5	22.4	26.3	27.4
1人當 軍事費	남 한	226.2	244.8	256.3	270.6
	북 한	228.4	232.9	248.0	248.2

資料 : 韓國開發研究院, 『北韓經濟指標集』, 1996.

는 많은 문제점을 내포하고 있다. 북한의 기업관리제도의 특징으로서 다음의 점들을 지적할 수 있다. (a) 기업의 경영활동은 주로 上級管轄機關의 命令에 따른다. 행정기관은 기업에 지령성 투입산출지표를 하달한다. (b) 所得分配에 있어서 기업은 국가에 전적으로 의존하고 직원은 기업에 전적으로 의존하는 제도로 되어 있다. (c) 행정기관과 기업이 분리되어 있지 않고, 垂直的인 從屬關係를 유지하고 있다. 이와 같은 기업관리로 企業과 社會의 分業關係는 발전하지 않게 되고, 商品流通이 순조롭게 이루어지지 않을 뿐만 아니라 供給, 生產, 販賣 사이의 긴장상태가 조성되고 이것을 해결하기 위해 더욱더 많은 투자를 반복하는 악순환 메커니즘이 형성되어 있다.

(4) 뿐만 아니라 최근 들어 5년 연속 마이너스 성장을(평균 5.2%

마이너스성장)을 기록하고 있음에도 불구하고 人口增加率은 낮아지지 않고 있다. 자본의 부족으로 인해 증가한 인구가 生產者보다는 消費者로서 기능하는 편이 크게 되면 임금이 以前보다 낮아지지 않는 한 인구증가분만큼 分配分은 증가하게 되고 蓄積分은 감소하고 經濟成長은 더욱 더 제한받게 된다. 최근 들어 食糧難을 비롯한 인민들의 생활이 극도로 궁핍한 이유는 기본적으로는 부진한 경제 성장에 기인하는 것이지만 인구증가율도 그 한 요인으로 지적할 수 있다.

$$\left(\frac{\dot{y}_t}{y_t} = \frac{\dot{Y}_t}{Y_t} - \frac{\dot{P}_t}{P_t}, y_t = 1\text{인당 GDP}, Y_t = \text{GDP}, P_t = \text{인구} \right)$$

〈表 7〉 南·北韓의 人口成長率과 經濟成長率의 比較

		1990	1991	1992	1993	1994
북 한	인구증가율	1.61	1.42	1.40	1.38	1.36
	경제성장률	-3.70	-5.20	-7.60	-4.30	-1.70
남 한	인구증가율	0.99	0.93	0.91	0.90	0.90
	경제성장률	9.30	8.40	5.00	5.60	8.20

資料：韓國開發研究院, 『北韓經濟指標集』, 1996.

IV. 맷 음 말

北韓의 經濟開發戰略의 제특징은 저렴한 농산물가격에 의한 農業部分의 잉여, 저임금에 의한 都市勞動者들로부터의 잉여를 가지고 經濟發展을 이룩하는 것이라 요약할 수 있다. 하지만 농민, 도시노동자兩側을 희생시키면서 유지되어 온 이러한 成長戰略은 처음부터 철저히 부정되어 왔다. 그 과정은 먼저 협동조합의 所有制와 分

配制度의 문제 때문에 농민의 근로의욕이 크게 저하되었고, 그 결과 농업생산은 停滯되었다. 그리고 인구증가로 인해 총생산물 가운데 차지하는 총소비분은 계속 증가했다. 인민들의 低消費의 결과인 蕙積分은 중공업을 위한 중공업에 주로 투자되었고, 企業管理體制 등의 문제로 인해 생산은 停滯狀態를 벗어나지 못하고 있다. 이러한 악순환 메커니즘이 國家經濟를 전반적인 危機로 몰아넣고 있는 것이다.

이러한 경제위기에서 탈출하기 위해 북한은 최근 외국인직접투자라는 새로운 자금축적원의 도입에 노력하고 있다. 하지만 이것 역시 개혁 없는 개방의 한계와 열악한 사회간접자본시설 때문에 그 성과가 부진하다.⁵⁾

그러면 北韓經濟의 循環構造의 瘦痺를 풀 수 있는 根本的인 解法은 무엇인가? 그것은 그 發端인 農村의 經濟體制改革, 農·輕工業을 위한 重工業, 國營企業의 改革 등을 과감히 실시하는 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 海外直接投資라는 새로운 資金蓄積源은 어디까지나 지금의 惡循環構造를 臨時的으로 정지시켜 주는 補完的인 措置에 불과하기 때문이다.

5) 1992년 自由經濟貿易地帶 設立 이후 現在까지 交換된 合意書나 契約書는 100여건, 締結된 投資總額은 3억5천만달러이나 實際投資된 金額은 2천만달러에 불과하다.

▷ 參 考 文 獻 ◇

國家統計局, 『中國統計年鑑』, 中國統計出版社, 各年度.

김달현, 「대외무역을 발전시키는 것은 사회주의 경제건설을 촉진하는 담보」, 『근로자』, 1989년 제2호.

김일성종합대학출판사, 『나진·선봉 자유경제무역지대 투자환경』, 평양, 1995.

金正基, 「朝鮮の對外經濟關係について」, 『月刊朝鮮資料』, 第30卷 第4號, 1990. 6.

———, 「朝鮮民主主義人民共和國 社會主義憲法」, 『月刊朝鮮資料』, 第33卷 第2號, 1993. 2.

김철규, 「계획적 발전은 사회주의 경제의 본질적 특징」, 『로동신문』, 1985. 2. 12.

朴貞東, 『現代 中國經濟論－經濟特區의 經濟的 效果』, 法文社, 1993.

———, 『經濟特區の總括』, 新評論, 東京, 1996.

室岡鐵夫, 「對外經濟政策の緩慢な轉換」, 玉城素・渡邊利夫(編), 『北朝鮮－崩落か, サバイバルか』, サイマル出版會, 東京, 1993.

尹基福, 「自立的民族經濟にもとづく自主的な合營法」, 『月刊朝鮮資料』, 第24卷 第12號, 1984. 12.

尹基貞, 「朝鮮民主主義人民共和國 1987年度 國家豫算執行の決算と 1988年度 國家豫算について(最高人民會議 第8期 第3回 會議で 行なワに報告)」, 『月刊朝鮮資料』, 第28卷 第5號, 1988. 5.

- Byun, Dae-Ho, *North Korea's Foreign Policy: The Juche Ideology and the Challenge of Gorbachev's New Thinking*, Research Center for Peace and Unification of Korea, 1991.
- Merrill, John, "North Korea's Halting Efforts Economic Reform", Chong-Sik Lee and Se-Hee Yoo(eds.), *North Korea in Transition*, Institute of East Asia Studies, University of California at Berkeley, 1991.
- Moiseyev, V. I., "USSR-North Korea Economic Cooperation", International Symposium on North Korean Economy organized by KDI-Korea Economic Daily News, 1991. 9.
- Park, Jung-Dong, *The Special Economic Zones and Their Impact on the Economic Development of China*, Praeger, forthcoming.
- UNDP, *Tumen River Area Development: Mission Report*, Pyongyang, 1991. 10.

論評

吳承烈

(民族統一研究院 責任研究員)

朴貞東 박사의 논문 「北韓의 經濟開發戰略의 構造的 問題點」은 북한 경제개발 전략의 문제점을 A. W. Lewis의 이중구조적 저개발국가 발전모델의 틀 속에서 파악하고 있다. 이와 같은 시도는 북한경제의 문제점을 ‘사회주의 계획경제의 결함’이라는 획일적 표현으로 묶어 버리고, 주로 數量的 評價에 의존하여 북한 경제난의 심각성을 지적해 온 기준의 접근방법을 탈피했다는 점에서 방법론상의 의의를 가진다.

본 논문은 북한의 나진-선봉자유경제무역지대 건설정책을 경제발전 전략의 선회로 파악하고 있다. 즉 북한이 과거의 자력갱생노선으로부터 서방측 의존형의 경제노선으로 전환함으로써 경제난을 극복하고 근대화를 달성하고자 하는 시도로 보는 것이다. 저자는 도시·농촌 2부분 경제개발모델을 응용하여 북한이 더 이상은 국내자원 동원(mobilization)에 의지하여 경제발전을 추진할 수 없는 한계에 이르렀음을 보이고, 나진-선봉 건설계획의 정책적 필연성을 강조하였다. 저자의 견해에 따르면, 북한은 도시·농촌 양부분의 축적자금이 모두 고갈되는 시점에 이르렀으나, 기술진보를 통한 생산성 향상 및 생산구조 조정에 실패했다는 것이다.

이어서 제Ⅲ장에서는 국내자원 동원에 의한 북한경제 개발이 실패할 수밖에 없었던 요인을 설명하고 있다. 저자는 협동적 소유 및 분배제도가 가지고 있는 인센티브체계상의 문제와 과잉노동력을 활용하여 축적된 자금이 비효율적인 중공업부문에 과도하게 투자되었

다는 점을 북한경제 침체의 주요 원인으로 제시하고 있다. 이에 더해 기업경영의 비효율성과 인구적 요인 또한 부정적인 성장 과급효과를 가진 것으로 보았다.

무엇보다도 저자의 가장 중요한 결론은 해외직접투자 유치는 북한경제 개발을 위한 자금원으로서 단지 임시적 기능밖에 가지지 못한다는 점이다. 즉 저자는 북한의 자금배분구조를 왜곡시키는 경제 체제적 결함의 개선이야말로 가장 효율적인 자금조달정책이라고 보고 있다.

朴貞東 박사의 연구결과는 전반적으로 보아 논리적인 타당성을 갖추고 있으며, 북한이 직면하고 있는 정책적 과제를 충분히 반영하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 분석틀과 관련, 노동력의 무제한 공급, 도시 자본가의 이윤 극대화 행위 등의 가정하에서 巨視的 變數를 통해 시장경제체제하의 저개발국가 경제발전 형태를 묘사하고 있는 Lewis모델의 적용이 적합한 것인지에 관해 다음과 같은 점을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 북한의 경우 1970년대 초반 이후 도시와 농촌인구의 비율이 약 5.5:4.5에서 큰 변화를 보이지 않고 있으며, 전반적으로 노동력부족 문제에 직면해 왔다.

둘째, Lewis의 저개발시장경제에서는 농촌으로부터의 무제한적 노동력 유입이 가능하기 때문에 도시부문 생산자가 한계생산력보다 낮은 임금을 지불하고 나머지를 재투자할 수 있으나, 북한과 같은 사회주의 국가에서는 과잉고용노동력의 복지도 책임져야 하므로 실질적인 총투자규모의 파악은 실증적인 문제이며 事前的 판단이 불가능하다.

셋째, 이 논문에서는 인센티브체계의 결함 및 기업운영의 효율성 등 微視的 變數와 군사 및 중공업부문에 대한 과도한 투자 등 산업 정책적 문제점을 북한 경제발전전략 실패의 주요변수로 파악하고

있는데, 이는 오히려 사회주의 경제체제 결함과 관련된 변수들이며 Lewis의 이중구조적 발전모델에서 다루고 있는 변수 및 정책함의 와는 거리가 있다.

한편 분석틀을 기준으로 판단한다면 논문주제는 북한의 ‘자본축 적구조’와 ‘경제개발전략’의 動態的 연관성 및 경제성장 파급효과이므로, 결론으로서 실증적 분석 및 판단에 근거한 북한의 경제성장 가능성에 대한 언급이 보완될 수 있다면 논문의 완성도가 제고될 수 있을 것으로 보인다.

그 밖에 논문에 인용된 북한의 인구성장률은 북한과 비슷한 발전 단계 국가기준으로 본다면 높은 것이 아닐 뿐만 아니라, 북한 인구 성장률을 최근의 식량난과 경제난의 한 요인으로 파악하기에는 무리가 따를 것으로 생각된다.

朴 濟 勳

(仁川大 教授)

저자는 북한의 경제발전 전략의 諸特徵을 분석하는 데 있어 “低開發社會主義에 있어서 농촌·도시 2부분 경제개발모델”이라는 ‘새로운’ 분석틀을 제시하고 있다. 자본주의 경제와 사회주의 경제 및 사회주의 경제 상호간의 비교를 논하는 비교경제체제론만으로는 북한과 같은 저개발국의 市場經濟와 行政制度, 그것과 병행해서 존재하는 관습경제 등의 움직임을 충분히 설명할 수가 없다는 것을 그 이유로 들고 있다. A. W. Lewis의 이중경제형 개발모델을 低開發社會主義 북한의 실정에 맞게 저자 나름대로 수정한 것이라는 同 모델의 핵심은 都市와 農村 양부문에서 총생산물 가운데서 가능한 한 축적분을 늘려서 그것을 차기의 생산확대를 위해 사용한다는 데에 있다. 이것은 20년대 소련의 공업화논쟁에서 제기된 프레오브라

젠스키(E. Preobrazhensky)의 불균형성장모델을 상기시킨다. 그의 주장의 요지는 다음과 같이 요약할 수 있다.

農業과 輕工業에 대한 투자의 단기혜택보다는 重工業에 대한 투자의 장기혜택이 훨씬 크기 때문에 공업, 그 중에서도 특히 중공업에 대해 투자를 집중시키는 불균형성장전략을 채택해야 한다는 것이다. 당시 소련과 선진자본주의 국가와의 기술격차는 매우 크기 때문에 선진기술을 점진적으로 받아들이는 것보다는 자본재 분야의 生產能力(capacity)을 단기간에 크게 증대시키는 ‘big-push’ 전략이 긴요하다는 논리이다.¹⁾ 결국 스탈린에 의해 소련의 공식 경제발전전략으로 채택되어 이후 소련형 經濟發展모델(Soviet Model) 또는 스탈린 모델의 핵심 내용을 구성하게 되는 同 不均衡成長모델은 전후 제3세계 후진국 경제발전모델의 하나로서 사회주의 노선을 채택한 많은 나라에서 모방·수용되어 왔다.

북한의 경우는 이러한 소련형 모델을 가장 모범적으로 답습하여 성공한 예라고 평가할 수 있다. 소련형 모델이 지금은 비효율의 누적에 따른 체제실패(system failure)의 원흉으로 지적되고 있지만 적어도 60년대까지는 分配의 衡平과 고도 경제성장을 담보하는 경제성장 및 발전전략의 하나로 평가되어 온 점을 간과해서는 안된다. 소련형 모델 자체가 가지고 있는 모순점이 적어도 경제발전의 초기단계에서는 또는 외연적 경제성장단계에서는 노정되지 않았거나 순기능적인 면이 역기능적인 면을 상쇄할 수 있었다고 평가해야 하지 않을까 한다.

1) 同 모델을 수리적으로 엄밀하게 발전시킨 것이 당시 소련 국가계획위원회를 위해 제안했던 Fel'dman 成長모델이다. 同 모델은 장기적으로 經濟成長率을 극대화하기 위해서는 투자재원이 소비재보다는 투자재 분야에 집중되어야 한다는 결론을 도출하고 있다. 보다 자세한 것은 P. R. Gregory & R. C. Stuart, *Soviet Economic Structure and Performance*, Harper & Row, N. Y., ch. 3, 1974 참조. 또는 E. Domar, “A Soviet Model of Growth,” *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford University Press, N. Y., 1957, pp. 223~261 참조.

따라서 後進國開發모델로 제시한 Lewis의 이중경제형개발모델을 사회주의국가, 그 중에서도 80년대까지는 사회주의 중진국 수준에 있던 북한의 경우에 적용시키기에는 무리가 있는 것으로 보인다. 물론 사회주의 경제건설을 시작한 50년대 중반의 북한경제가 저개발국 수준이었다고 평가하더라도, 당시 북한은 Lewis의 경제개발 모델보다는 자기들의 종주국이 권고한 소련형 경제발전모델을 충실히 모방·실천하기 시작했던 것이다.

저자는 북한의 경제개발 실패의 요인으로 협동농장의 소유제, 분배제의 문제로 인한 농민의 근로의욕의 상실, 중공업을 위한 중공업이라는 투자정책, 북한기업관리제도의 문제점 및 인구증가 등을 지적하고 있다. 이것은 결국 북한경제 문제점의 근원은 사적소유의 부재에 따른 사회주의 경제체제의 고유한 모순 외에 외연적 不均衡成長戰略의 한계에서 찾아야 된다는 논리로 바꾸어서 정리할 수 있다.

저자가 제시한 2부분모델의 Lewis 모델과의 차이는 사회주의적 소유 가정에서 찾을 수 있는데, 적어도 초기 經濟開發段階를 벗어난 후에는 농업뿐만 아니라 공업분야에서도 사적소유 부재로 인한 效率性低下가 나타난다는 점이 무시되고 있다. 저자는 낮아지지 않고 있는 인구증가율을 북한 경제문제의 한 요인으로 지적하고 있는데, 논문의 〈表 4〉에서 나타나고 있는 바와 같이 북한의 인구증가율은 한국과 비교할 때는 높지만 90년대에 들어와서도 年 1.61%에서 1.36%로 분명히 낮아지고 있다. 북한경제의 문제는 오히려 인구증가율의 둔화로 인한 외연적 성장의 한계에서 찾아야 할 것이다. 낮은 인구증가율은 자본에 대한 수요를 증가시켜 總生產物 가운데 消費보다는 蕙積(저축)을 늘리도록 하는 압력을 증가시켜 결국 分配賃金의 뜻을 줄여 근로의욕을 상실시키는 악순환을 유발시킨다. 이렇게 볼 때 同 모델은 북한의 노동력이 상대적으로 풍부

했던 초기 경제개발단계에서 적용될 수 있는 것이라고 평가할 수 있다.

끝으로 저자는 북한경제의 분석을 위해서는 비교경제체제론보다는 경제발전론적인 접근방법의 유용성을 제시하고 있으나, 최근 개도국을 위한 별도의 경제학이 필요한가에 대한 의문이 제기되고 있다는 사실²⁾을 지적함으로써 논평을 마치고자 한다.

2) *The Economist*, April 27th 1996, p. 64 참조.

빈

먼

THE KDI JOURNAL OF ECONOMIC POLICY

A Quarterly Journal Published in Korean by the Korea Development Institute

Vol. 18, No. 2

Summer 1996

Structure Adjustment in the SME Sector and
Regional Innovation System

Joon-kyung Park

Comment : *Sung-soon Lee / So-mi Seong*

The Improvement of Efficiency in Inter-Firm
Cooperation and the Role of Mid Firms

Joo-hoon Kim

Comment : *Jin-sung Chung / Jang-Pyo Hong /
Woo-sik Moon*

A Competition Policy Approach to the
Problems of Public Enterprises

Jin-woo Park

Comment : *Dae-hwan Kim / Jae-hong Kim*

Fundamental Problems of DPRK' Economic
Development Strategy

Jung-dong Park

Comment : *Seung-yul Oh / Je-hoon Park*

For subscription to THE KDI JOURNAL OF ECONOMIC POLICY, please contact
Korea Development Institute, P.O. Box 113, Chongnyang, Seoul, Korea
Fax : (961) 5092. Tel : (958) 4114

論評 및 書評 寄稿案内

本誌 編輯委員會는 本誌에 發表된 論文과 本院에서 발간된 單行本 및 각종 報告書에 대한 院內外 專門家들의 論評과 書評의 寄稿를 기다리고 있습니다.

研究主題 및 그 內容과 관련되는 研究方法論 또는 國家政策上의 爭點을 表出시켜 앞으로의 研究課題와 政策方案 設定에 寄與하고, 아울러 實質的이고 建設的인 批判과 討論의 習慣을 造成하자는 趣旨에서 아래와 같은 要領으로 원고를 모집하고 있습니다. 讀者 여러분의 많은 參與를 바랍니다.

〉아 래〈

1. 원고분량 : 200자 원고지 기준 30장 안팎(PC로 작성한 원고는 곁장에 200자 원고지 기준 총분량을 표시할 것)
2. 원고내용 : 論評은 해당 논문에 담긴 誤謬 혹은 爭點을 내용으로 하여 가급적이면 論文이 발표된 후 3개월 이내로, 書評은 해당 보고서의 主要內容 紹介, 寄與度 및 問題點 評價, 그리고 앞으로의 研究課題 提示를 내용으로 하되 원칙적으로 보고서가 발간된 후 6개월 이내로 작성하여 주시기 바람.
3. 제출처 : 우편 또는 인편으로 『KDI 政策研究』 編輯委員長에게 제출하여 주시기 바람.
4. 기타 : 제출된 원고는 本院이 정한 審查節次를 거쳐 신게 되며, 채택된 원고는 稿料를 드림.

● 研究報告書 案内 ●

第71-01卷	企業整理에 대한 意見	金滿堤
第71-02卷	金利引下의 可能性	金滿堤
第71-03卷	農業開發戰略과 米穀需給政策의 評價	金滿堤
第72-01卷	總資源豫算을 위한 成長戰略(1972~73年)	KDI
第72-02卷	새 政策의 選擇을 위한 決斷	金滿堤
第72-03卷	1973年度 豫算規模의 計測	朴宗淇 金完淳
第72-04卷	開館紀念 심포지움 發表論文集	KDI
第72-05卷	韓國經濟 安定化를 위한 提言	下村治
第72-06卷	成長과 安定政策에 관한 研究	KDI
第72-07卷	長短期計劃을 위한 諸模型(잠정)	金榮奉 外
第73-01卷	主要原資材에 대한 國際市場 分析과 價格展望	KDI
第73-02卷	社會保障年金制度를 위한 方案	朴宗淇 金大泳
第73-03卷	韓國經濟의 產業聯關分析	宋丙洛
第73-04卷	主要穀物의 國際需給事情과 價格動向	KDI
第73-05卷	우리나라 教育投資의 經濟的 價值分析	南祐鉉 鄭暢泳
第73-06卷	우리나라 交通計劃과 政策	宋丙洛
第74-01卷	政府 主要農產物 備蓄事業效果分析	文八龍 柳炳瑞
第74-02卷	輸出 100億弗 目標와 歐洲市場展望	洪元卓 外
第74-03卷	重化學工業推進을 위한 國家持株會社의 活用方案	司空壹 外
第74-04卷	公企業 任員의 社會的 背景	俞 煦
第75-01卷	豫算制度 改善에 관한 研究	金迪教
第75-02卷	서울市內 生產 및 所得推計(1973)	金大泳
第75-03卷	우리나라 商品輸出의 長期展望(1973~81)	宋熙季 外

第75-04卷	우리나라 教育의 需要形態 및 經濟成長 寄與分析	金榮奉
第75-05卷	우리나라 人口의 推計(1960~2040)	金大泳
第75-06卷	鐵鋼景氣의 測定分析과 豫測模型	金胤亨
第75-07卷	鐵鋼產業의 景氣와 長期需要展望	宋熙季
第75-08卷	서울市內 生產 및 市民分配所得(1974)	金大泳 洪性德
第75-09卷	韓國製造業의 賃金隔差構造	金光錫 外
第75-10卷	韓國 首都圈의 空間經濟分析	宋丙洛
第75-11卷	韓國 에너지產業의 需要分析과 豫測	金胤亨 金炳穆
第75-12卷	우리나라 貿易構造의 推定(1977~86)	洪元卓
第75-13卷	內國稅의 稅目別 稅收豫測方法	朴宗淇
第75-14卷	纖維工業의 成長過程과 生產構造	金榮奉
第76-01卷	우리나라 人口移動의 特徵(1965~70)	金大泳 李孝求
第76-02卷	長期雇傭 및 技術人力計劃	金秀坤
第76-03卷	서울市內 生產 및 市民分配所得(1975)	金大泳 洪性德
第77-01卷	農家所得의 決定要因 分析	姜奉淳 文八龍
第77-02卷	IBRD借款 中規模型 水利事業 評價分析	文八龍 外
第78-01卷	1968~73年 韓國礦工業 產業資本스焉推計	朱鶴中
第78-02卷	合板工業의 成長	宋熙季 孫炳岩
第79-01卷	우리나라 製造業의 生產性分析(1966~75)	金迪教 孫讚鉉
第79-02卷	輸送部門의 投資事業審查指針	鄭丙壽
第79-03卷	韓國海外移民研究	洪思媛 金思憲
第79-04卷	石油化學工業의 長期展望	金浩卓
第79-05卷	韓國의 育兒費와 出產力	具成烈
第79-06卷	韓國機械工業의 構造와 展望	金迪教 編
第79-07卷	韓國의 칼라TV工業	金榮奉
第79-08卷	韓國經濟의 短期豫測模型	李天杓

第79-09卷	韓國의 輸入構造 및 輸入政策	徐錫泰
第80-01卷	水資源·工業團地造成部門의 投資事業審查分析	林栽煥
第80-02卷	인플레와 企業成長能力	張榮光
第80-03卷	農業機械化의 政策課題	文八龍
第80-04卷	產業別 投入係數의 變化와 推定	金圭洙
第80-05卷	韓國의 自動車工業	李徹熙
第80-06卷	農業機械化의 投資效果分析	林栽煥
第81-01卷	社會保障制度改善을 위한 研究報告書	朴宗淇 外
第81-02卷	韓國金屬工業의 展望과 政策課題	南宗鉉 編
第81-03卷	自動車工業의 發展方向과 政策	金榮奉
第81-04卷	福祉社會의 人力政策과 職業安定	金秀坤 外
第81-05卷	固體廢棄物 管理現況과 改善方案	鄭文植
第81-06卷	5次計劃을 위한 都市化問題의 研究	宋丙洛
第81-07卷	韓國製造業의 產業集中分析	李奎億 徐鎮敎
第81-08卷	農業信用事業의 經濟性分析	林栽煥
第81-09卷	韓國 資本主義經濟體制 發展을 위한 研究	黃秉泰
第81-10卷	韓國의 產業誘因政策과 產業別 保護構造分析	南宗鉉
第81-11卷	對外去來自由化와 韓國經濟	金重雄
第81-12卷	景氣綜合指數作成에 관한 研究報告書	徐相穆 編
第81-13卷	貧困의 實態와 零細民對策	徐相穆 外
第82-01卷	糧政轉換을 위한 食糧安保備蓄制度	柳炳瑞
第82-02卷	名目 및 實效保護率 構造의 長期的 變化	金光錫 洪性德
第82-03卷	韓國製造業의 產業別 生產構造	金栽元
第82-04卷	勞使關係 事例研究	金秀坤 外
第82-05卷	國家豫算과 政策目標(1982年度)	朴宗淇 李奎億 編
第82-06卷	1960~77年 韓國產業資本스馬推計	朱鶴中 外

第82-07卷	農外所得增大를 위한 綜合對策	柳炳瑞 外
第82-08卷	主要農業政策 改善方案	柳炳瑞 外
第82-09卷	產業政策의 基本課題와 支援施策의 改編方案	楊秀吉
第83-01卷	醫療保險의 政策課題와 發展方向	延河清 外
第83-02卷	世界經濟環境變化와 當面課題	金重雄
第83-03卷	勞使關係 政策課題와 方向	金秀坤 編
第83-04卷	80年代 勞使關係發展을 위한 懇談會 報告書	KDI
第83-05卷	勞使協議制 研究	朴世逸 外
第83-06卷	都給組織의 現況 및 都給去來의 增進方案	金栽元
第83-07卷	國家豫算과 政策目標(1983年度)	崔洗編
第83-08卷	短期金融市場의 當面課題와 發展方向	李德勳
第83-09卷	經濟安定化政策과 企業經營의 改善	洪炳裕
第83-10卷	都市行政의 發展的 機能과 改善方向	黃仁政
第84-01卷	韓國稅制의 主要政策課題와 改善方向	崔洗編
第84-02卷	退職金制度의 問題點과 改善方向	閔載成 外
第84-03卷	國家豫算과 政策目標(1984年度)	金重雄 編
第84-04卷	金融國際化의 當面課題와 政策方向	金重雄 外
第84-05卷	인플레期待와 經濟安定	李啓植
第84-06卷	市場과 市場構造	李奎億 外
第85-01卷	產業高度化에 따른 農業構造의 改編方向	宋大熙 柳炳瑞
第85-02卷	企業結合과 經濟力集中	李奎億 外
第85-03卷	乘法 季節ARIMA模型의 構造識別方法	呂運邦 孫英淑
第85-04卷	海外先物市場의 活用方案	李煥 外
第85-05卷	減價償却制度와 資本所得課稅	郭泰元
第85-06卷	第2金融圈의 發展과 業務領域調整	李德勳
第85-07卷	國家豫算과 政策目標(1985年度)	李啓植 郭泰元 編

第85-08卷	特許制度의 經濟的效果分析	鄭鎮勝
第86-01卷	租稅政策과 稅制發展	郭泰元 李啓植 編
第86-02卷	金融產業發展에 관한 研究, 1985~2000	朴英哲 外
第86-03卷	私學運營의 課題와 改善方案	朴烜求 外
第86-04卷	國家豫算과 政策目標(1986年度)	郭泰元 李啓植 編
第86-05卷	國民年金制度의 基本構想과 經濟社會 波及效果	閔載成 外
第86-06卷	Social Development in Action	黃仁政
第86-07卷	Financial Development Policies and Issues	金重雄 編
第86-08卷	Industrial Development Policies and Issues	李奎億 編
第86-09卷	證券市場의 發達과 機關投資家의 役割	李德勳 張忠植
第87-01卷	商品去來所의 設立에 관한 研究	李煥 外
第87-02卷	公企業經營評價의 理論的 背景과 技法	宋大熙 外
第87-03卷	우리나라 金融政策運營現況과 改善方案	鄭健溶
第87-04卷	Macroeconomic Policy and Industrial Development Issues	司空壹 編
第87-05卷	Human Resources and Social Development Issues	司空壹 編
第87-06卷	國家豫算과 政策目標(1987年度)	延河清 李啓植 編
第87-07卷	에너지部門의 政策課題와 改善方案	李煥
第87-08卷	住宅金融의 現況과 發展方向	姜文秀 金重雄
第87-09卷	地方工業의 特性과 育成政策	金鍾基 外
第88-01卷	公企業의 民營化에 관한 研究	姜信逸
第88-02卷	社會保障制度의 政策課題와 發展方向	延河清 外
第88-03卷	金融先物과 옵션市場의 活用方案	李煥 外
第88-04卷	社會福祉傳達體系의 改善과 專門人力活用方案	徐相穆 外
第88-05卷	國家豫算과 政策目標(1988年度)	郭泰元 李啓植 編
第88-06卷	日本經濟社會의 進化와 韓日貿易	李奎億 外

第88-07卷	輸入自由화와 經濟的效果와 產業調整政策	金光錫
第89-01卷	리스產業의 發展方案	李煥外
第89-02卷	研究開發과 市場構造 및 生產性	金迪教 趙炳澤
第89-03卷	產業技術開發支援政策의 現況과 改善方案	鄭俊石
第89-04卷	國家報勳報償制度의 改編方案	閔載成 金龍夏
第89-05卷	經濟規制와 競爭政策	李奎億 編
第89-06卷	國家豫算과 政策目標(1989年度)	沈相達 編 李啓植
第89-07卷	金融環境變化와 綜合金融會社의 位相	南相祐 外
第89-08卷	經濟의 國際化와 中小企業의 產業調整	朴埈卿
第90-01卷	稅收推計 模型開發에 관한 研究	盧基星 外
第90-02卷	韓國의 適正貨金	張鉉俊 金在源
第90-03卷	地方公企業의 課題와 發展方向	宋大熙
第90-04卷	企業集團과 經濟力集中	李奎億 李在亨
第90-05卷	醫療保險制度의 改善을 위한 政策方案	權純源 外
第90-06卷	證券產業發展을 위한 研究	李永琪 外
第90-07卷	地域發展과 地方財政	李啓植 外
第90-08卷	韓國의 退職金制度와 企業年金制度 導入方案	閔載成 外
第90-09卷	中產層實態分析과 政策課題	延河清 外
第90-10卷	中小企業의 產業調整과 中小企業支援施策의 改善方向	姜文秀 外
第90-11卷	經濟規制와 競爭政策(II)	李奎億 編
第90-12卷	國家豫算과 政策目標(1990年度)	宋大熙 編 權純源
第90-13卷	經濟開放과 巨視經濟運用	朴元巖 外
第90-14卷	國民年金財政의 安定化를 위한 政策課題 및 方向	南相祐 外
第91-01卷	開放化와 下都給體制의 改編	金周勳 趙觀行
第91-02卷	法經濟研究(I)	李奎億 外

第91-03卷	金利自由化의 課題와 政策方向	南相祐 外 李啓植 編 盧基星
第91-04卷	國家豫算과 政策目標(1991年度)	
第91-05卷	國民年金基金의 福祉部門 活用方案	閔載成 外
第91-06卷	產業化過程과 經濟制度의 對應	李奎億 編
第92-01卷	우루파이라운드의 規律分野協商과 產業·貿易政策의 改善方向	南宗鉉 張義泰
第92-02卷	地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政機能의 再定立	宋大熙 盧基星 編
第92-03卷	廣告의 產業組織과 規制	李奎億 劉承旻
第92-04卷	舊東獨의 私有化方案 및 失業對策	高日東 外
第92-05卷	構造變化와 雇傭問題	朴俊卿 金政鎬
第92-06卷	製造業의 總要素生產性動向과 그 決定要因	金光錫 外
第92-07卷	國家豫算과 政策目標(1992年度)	宋大熙 柳一鎬 編
第92-08卷	韓國經濟의 產業貿易模型	李元暎
第93-01卷	國內銀行의 經營效率性 比較分析	孫承泰
第93-02卷	產業保護와 誘因體系의 歪曲	俞正鎬 外
第93-03卷	國家豫算과 政策目標(1993年度)	宋大熙 文亨杓 編
第93-04卷	韓國의 老齡化 推移와 老人福祉對策	閔載成 外
第93-05卷	低所得層의 生活安定과 自立對策	權純源 外
第94-01卷	地域金融의 活性化와 새마을금고의 發展	李德勳 外
第94-02卷	產災保險 財政運營方式 開發에 관한 研究	閔載成 外
第94-03卷	美日構造調整協議의 展開와 競爭政策	崔鍾元
第94-04卷	國際化時代의 韓國經濟運營	左承喜
第94-05卷	國家豫算과 政策目標(1994年度)	盧基星 柳一鎬 編
第94-06卷	外國人直接投資와 投資政策	李弘求
第94-07卷	우리나라 自動車產業의 當面課題와 產業組織政策	劉承旻 外
第94-08卷	競爭政策의 國際比較：美國·日本·獨逸	申光湜

第95-01卷	金融自律화에 따른 생명보험产业의 대응방안	羅東敏
第95-02卷	韓·臺·日의 输入依存構造比較	俞正鎬
第95-03卷	法經濟研究(II)	李奎億 外
第95-04卷	國際化時代의 金融制度	崔範樹 李炯周
第95-05卷	北韓의 外國人投資制度와 對北投資 推進方案	全洪澤 外
第95-06卷	調達市場의 效率化·開放化 方案	南逸聰 外
第95-07卷	國民年金制度의 財政健實化를 위한 構造改善方案	文亨杓
第95-08卷	韓國教育財政의 現況과 改革方向	尹建永
第96-01卷	OECD加入과 資本自由化	朴元巖
第96-02卷	金融의 效率性提高와 金融規制 緩和	姜文秀 外
第96-03卷	金融自由화와 金融監督	姜文秀
第96-04卷	製造業 總要素生產性의 長期的 變化	洪性德 金政鎬
第96-05卷	北韓의 經濟特區	朴貞東
第96-06卷	金融의 汎世界화와 證券產業의 構造改編	李德勳 崔範樹
第96-07卷	南北韓 經濟統合時의 經濟·社會 安定化 對策	朴進
第96-08卷	中小企業의 構造調整과 知識集約化	金周勳
第96-09卷	韓國 物價變動構造의 分析과 政策對應	朴佑奎 外
第96-10卷	雇傭對策과 人的資源開發	李周浩

● 新刊案内 ●

Challenges and Responses in the New Trading Environment : A Korean Perspective

半洋裝 / A5新 / 258畳 / 定價 8,000원 / 李 弘 求 著

글로벌 경쟁시대의 한국 기업소유지배구조

半洋裝 / A5新 / 172畳 / 定價 7,000원 / 李 永 琪 著

製造業 總要素生產性의 長期的 變化 : 1967~93

半洋裝 / A5新 / 192畳 / 定價 7,000원 / 洪性德·金政鎬 著

北韓의 經濟特區－中國과의 比較

半洋裝 / A5新 / 392畳 / 定價 11,000원 / 朴 貞 東 著

南北韓 經濟統合時의 經濟·社會 安定化 對策

半洋裝 / A5新 / 148畳 / 定價 5,000원 / 朴 進 著

金融自由화와 金融監督

半洋裝 / A5新 / 256畳 / 定價 9,000원 / 姜 文 秀 著

金融의 汎世界화와 證券產業의 構造改編

半洋裝 / A5新 / 202畳 / 定價 7,000원 / 李德勳·崔範樹 著

韓國 物價變動構造의 分析과 政策對應

半洋裝 / A5新 / 326畳 / 定價 10,000원 / 朴 佑 奎 外

金融의 效率性提高와 金融規制 緩和

半洋裝 / A5新 / 164畳 / 定價 6,000원 / 姜 文 秀 外

中小企業의 構造調整과 知識集約化

半洋裝 / A5新 / 286畳 / 定價 9,000원 / 金 周 勳 著

雇傭對策과 人的資源開發

半洋裝 / A5新 / 346畳 / 定價 12,000원 / 李 周 浩 著

KDI 圖書會員制 案內

■ 會員에 대한 特典

- 會員加入期間(1년)중 本 研究院이 발간하는 모든 刊行物을
우송해 드립. (단, 自體資料 및 配布制限資料는 제외)

■ 會費：100,000원

■ 加入方法：

- 직접 本院 發刊資料相談室에 회비를 납입하거나,
 - 가까운 우체국의 本院 우편대체계좌
(계좌번호 : 010983-31-0514919)에 납입하면 됨.

問議處

서울특별시 동대문구 청량리동 207의 41 우편번호 : 130-012

KDI 발간자료상담실(Tel. 958-4326~8)

KDI 圖書販賣處