

노동정책연구
2016. 제16권 제4호 pp.95~127
한국노동연구원

연구논문

중소기업의 저생산성과 인적자원개발정책

김태기*

본 논문은 중소기업 저생산성의 원인과 생산성 증대의 장애요인을 점검하고 중소기업지원정책의 역할 및 한계와 생산성 증대를 위한 인적자원개발정책의 과제를 조사한다. 한국은 다른 나라에 비해 중소기업 자금지원정책에 대한 의존도가 컸지만 도덕적 해이를 일으켜 경쟁력을 떨어뜨렸고, 하도급거래의 공정성을 강화했지만 하도급의 다층화·글로벌화에 대응하는 데 한계가 있었으며, 기술혁신을 위한 지원을 확대했지만 개방형 혁신에서 중소기업의 이점과 중소기업 혁신활동의 특성을 반영하지 못해 성과가 낮았다는 점을 밝힌다. 중소기업지원정책의 장애요인은 공통적으로 숙련인력 부족에 있지만 인적자원개발정책은 인력확보 지원에 치우치고 종업원의 숙련개발과 동기유발의 메커니즘을 활용하지 못해 생산성을 증대하기 어렵다는 점을 밝힌다. 중소기업지원정책은 생산성 증대에 목표를 두고 인적자원개발정책과의 연계성을 제고하며 지원의 방식도 중소기업의 경영특성을 살려야 지식경제와 글로벌 가치사슬을 생산성 증대에 활용할 수 있고 정책의 고비용저효율도 개선할 수 있다.

핵심용어 : 중소기업지원정책, 인적자원개발정책, 고비용저효율, 저생산성, 중소기업노동시장

논문접수일: 2016년 10월 31일, 심사의뢰일: 2016년 11월 8일, 심사완료일: 2016년 11월 18일

* 단국대학교 경제학과 교수(withkim21@naver.com)

I. 서론

한국의 중소기업은 경기변동의 충격을 흡수하고 소득불평등을 완화하면서 경제성장에 기여해왔지만(Nugent and Yhee, 2001) 1990년대 이후 대기업과의 생산성 격차가 벌어지는 반면, 고용비중은 올라가 중소기업의 생산성 증가 없이 한국경제의 성장을 기대하기 어렵다(OECD, 2016a; 이두원, 2014). 정부는 중소기업을 다각적으로 지원해왔고 지원의 규모와 강도를 확대했지만 중소기업은 기술력과 자금 및 인력 부족이 악순환의 고리에 빠져 있어 저생산성 문제가 악화된다는 점이 지적되었다(김태기, 1994). 중소기업의 정치사회적 영향력이 중소기업지원정책을 강화시키지만 자원배분 왜곡이라는 결과를 초래했던 국내외의 경험에도 불구하고(Olson, 1971; Dannreuther, 2007; Shimizu, 2013) 한국은 중소기업 생산성을 증대하는 데 필요한 지원정책의 개선보다는 ‘9988’ 등 중소기업의 수적 비중 때문에 여전히 지원정책의 확대에 치중했다(조덕희, 2016).

기술혁신의 가속화와 글로벌 가치사슬의 심화로 중소기업이 저생산성저임금의 덫에 갇힐 위험은 더 커졌다. 중소기업 부실이 한국경제의 경쟁력을 떨어뜨리고 그 원인이 저생산성에 기인하기 때문에(한국개발연구원, 2003) 기술과 경제환경의 변화를 중소기업의 생산성 증대 기회로 활용할 수 있도록 지원정책의 대폭적인 개선이 필요하다. 노동비용 우위로 수출경쟁력을 높이고 중화학공업에 자원투입을 집중하는 정부주도의 성장전략에 힘입어 대기업은 고생산성의 벽을 넘었지만 그때와 다른 현재의 상황에서 중소기업이 어떻게 성장하고 정부는 생산성 증대를 어떻게 도울지 연구하는 것은 중요한 일이다. 그러나 중소기업지원정책을 개선하기 위한 연구가 자금, 거래관계, 기술, 인력 등으로 나뉘어 진행되

1) 중소기업이 사업체 중에서 차지하는 비중이 99%, 고용에서 차지하는 비중이 88%라고 해 ‘9988’이라고 한다. 미국, 독일, 일본도 사업체의 비중은 99%이지만 고용비중은 각각 50%, 62%, 76%에 지나지 않으며 중국도 제조업의 경우 중소기업의 고용비중이 76%로 한국보다 훨씬 낮다.

어왔지만 통합적으로 분석하고 대안을 찾는 연구는 드물다.

청년실업 등 고용문제의 악화로 한국을 비롯한 세계 각국은 중소기업의 역할에 주목하고 지원 확대와 함께 지원정책의 개선에 나서고 있다(OECD, 2009). 생산성은 노동, 자본, 기술, 기업가정신, 정치사회적 환경 등에 의해 결정되지만(Syverson, 2011) 한국에서는 자본과 기술의 역할은 지나치게 강조하고 노동이나 기업가정신 및 정치사회적 환경의 역할에 대해서는 관심이 부족했다. 자금이나 연구개발지원에서 다른 나라보다 앞설 정도로 활발하지만 지원정책의 효율성이 낮다는 평가를 받고 있다(OECD, 2016b). 이러한 문제의식하에 본 논문은 중소기업의 저생산성 문제를 해결하기 위해 중소기업지원정책의 성과와 한계를 살펴보고 기술혁신과 세계화에 따라 중요성이 커진 인적자원개발 관련 정책의 역할과 개선방안을 찾고자 한다.

이를 위해 중소기업의 생산성 수준과 저생산성의 원인을 점검하고 중소기업 지원정책의 핵심인 자금지원, 하도급거래개선, 기술혁신지원의 실태를 살펴보고 이러한 지원정책의 장애요인을 인력 측면에서 조사해 인적자원개발정책의 개선방향과 과제를 찾는다. 지식경제로의 전환이 중소기업과 대기업에 미치는 영향을 이론적으로 살펴보고 한국에서의 현실과 비교한다. 생산성에 대한 연구가 국가 간 산업 간의 생산성 격차에 치중한 반면, 중소기업의 저생산성 문제는 매우 심각한데도 불구하고 연구가 부족하다. 또한 시장실패를 해결하기 위한 정부의 역할이 중요하고 중소기업에 대한 지원이 많음에도 불구하고 지원정책의 효과에 대한 연구도 부족하다는 점에서 본 연구의 의미를 찾을 수 있다.

본 연구는 주제가 방대하고 정책에 대한 평가와 개선방향을 찾고자 하기 때문에 기존의 국내외 연구결과를 비교분석하는 방식으로 수행한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 대기업과 중소기업의 생산성 격차와 원인을 조사하고 중소기업지원정책을 자금, 하도급거래, 기술혁신으로 나누어 각각에 대해서 성과와 한계를 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 직업교육훈련과 숙련개발 등 중소기업의 인적자원개발 실태와 문제점을 살펴보고, 생산성 증대를 위한 인적자원개발정책과 중소기업지원정책의 개선방향과 연계성 강화를 위한 과제를 논의한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 중소기업의 정치사회적 위상을 감안해 중소기업지원시스템의 개선전략을 논의한다.

II. 중소기업 저생산성의 원인과 대응

1. 대기업과 중소기업의 생산성 격차

중소기업의 노동생산성 증가율은 1980년대 대기업보다 높았다가 1990년대 들어와 역전되었다. 1980년대 후반 노동생산성 증가율은 300인 이상 대기업이 연 평균 8.6%인 데 비해 20~99인 중소기업은 12.4%로 더 높았다. 그러나 1990년대 후반에 역전되어 대기업은 증가율이 20.7%로 급증한 반면, 20~99인 중소기업은 9.3% 증가에 그쳤다(강동수, 2004). 1997년 말 외환위기로 대기업이 타격을 받으면서 대기업과 중소기업의 생산성 격차가 일시적으로 좁혀졌다가 대기업의 구조조정이 마무리된 2000년대 이후 대기업의 노동생산성이 큰 폭으로 증가해 중소기업과의 생산성 격차가 벌어졌다(김진웅 외, 2012). 2008년 세계금융위기로 대기업의 생산성 증가가 둔화되어 중소기업과의 격차가 일시적으로 좁혀졌다가 그 이후 대기업의 생산성이 반등해 격차가 커졌다. 2006~2010년 기준 대기업의 생산성은 중소기업에 비해 두 배 정도 높다.

경제의 서비스화에 따라 중소기업 중에서 서비스중소기업의 비중이 90%로 높아졌다. 그러나 서비스업의 생산성은 제조업보다 낮아 2004~2012년 서비스업의 노동생산성은 제조업의 절반(52.6%) 정도에 지나지 않았다. 산업 간 생산성 격차보다 대·중소기업 생산성 격차가 크고 제조업의 생산성 증가가 서비스업보다 뚜렷했기 때문에 대·중소기업의 생산성 격차는 서비스산업보다 제조업에서 더 벌어졌다. 2006~2011년 기준 서비스업에서 대기업과 중소기업의 생산성 격차는 1.81배이지만 제조업에서는 2.22배로 두 배가 넘는다(이근희, 2014). 제조업의 대·중소기업 생산성 격차를 일본과 비교하면 1991년 한국과 일본 모두 중소기업이 대기업의 50% 정도였는데, 일본은 큰 변화가 없고 한국은 격차가 벌어져 2000년대 중반 대기업의 3분의 1 수준으로 떨어졌다(Cho, 2008).

1990년대 이후 제조업과 서비스산업, 대기업과 중소기업 간의 생산성 격차가 확대된 원인은 외환위기와 금융위기에서 찾을 수도 있지만 주된 원인은 일본이

나 독일 등 다른 나라에서도 경험한 대로 ICT 투자와 활용 그리고 이를 촉진하는 조직 및 인적자본혁신 등 무형자산의 차이에 있다(Park and Shin, 2012; Fukao, 2013; Eicher and Strobel, 2008). 외환위기에 따른 구조조정 이후 2000년대 들어와 제조업과 대기업은 연구개발투자를 확대하고 지속한 반면, 서비스 산업과 중소기업도 연구개발투자를 늘렸지만 지속적이지 못했다(주현·조덕희, 2006). 대기업에 비해 중소기업은 무형자산 등 기술혁신의 기반이 약하고 인적자원의 부족으로 연구개발을 사업화하는 데 성공한 비율이 낮아(임재운 외, 2014) 대기업과 중소기업의 생산성 격차가 확대되었다.

기술혁신 요인 이외에 대기업과 중소기업의 생산성 격차를 벌린 요인들이 있다. 노사관계 불안으로 1990년대 초반 제조업 대기업이 고용은 줄이고 자본투입을 늘려 중소기업과 생산성 격차가 확대되었다(김태기, 2016a). 대기업은 외환위기와 금융위기를 거치면서 고용을 줄이고 외주와 하도급 비중을 늘리면서 중소기업 중에서 5~9인의 소기업이 증가함에 따라 생산성 격차가 확대되었다. 비정규직의 증가도 일본에서 경험한 대로(Aoyagi and Ganlli, 2013) 중소기업의 생산성 증가를 둔화시켰다. 중소기업은 2000~2009년 상용근로자가 35천 명 감소하고 임시·일용근로자는 100천 명 대폭 증가한 데 비해 대기업은 상용근로자가 156천 명 대폭 감소하고 임시·일용직은 3천 명 증가에 그쳤다(조덕희, 2013). 대기업의 부가가치 상승이 아니라 고생산성과 고임금이 실현되도록 분업전략을 추진한 것이 대·중소기업의 생산성 격차를 확대시켰다(김주훈, 2012).

2. 중소기업지원 금융정책의 성과와 한계

중소기업이 성장하는 데 가장 큰 걸림돌로서 자금부족이 지적된다. 중소기업은 주식이나 채권발행 등을 통해 자금을 직접조달하기보다는 은행대출에 크게 의존한다. 그러나 중소기업에 대한 정보의 비대칭성과 담보대출관행 때문에 유망 중소기업이라도 은행대출을 받기 어렵다. 이러한 시장실패 때문에 중소기업의 자금조달을 정부가 지원한다(OECD, 2009). 게다가 한국은 1970년대 수출중심의 성장전략을 추구하면서 발생한 대기업과 중소기업의 불균형 성장을 시

정해야 한다는 정치적 판단도 중소기업 자금지원에 일조했다. 1980년대 들어와 소득불평등 개선과 중소기업 육성이 강조되면서 다양한 중소기업지원 금융제도를 도입했고 1987년 헌법 개정으로(제123조 제3항에 국가는 중소기업을 보호·육성하고, 제5항에 국가는 중소기업 자조조직을 육성하며 자율적 활동과 발전을 보장) 중소기업 정책금융이 강화되었다.

자금 지원은 한국의 중소기업지원시스템에서 핵심적인 역할을 한다. 그러나 과도한 자금지원이 중소기업의 생산성 증대 노력에 장애가 되고 자원배분의 효율성을 저하시켰다. 중소기업의 도산 우려가 커지면 중소기업 자금지원을 획기적으로 늘리고 그 이후에도 영속적으로 지원해 생산성이 낮은 부실 중소기업이 연명되었다(강동수, 2004). 2009년 제조업과 광업에 제공된 중소기업 정책금융 자금만 봐도 2조 5천억 원의 잠재적 GDP 손실을 끼쳤고 중소기업 생존율은 5.32% 높은 반면, 부가가치를 4.92% 저하시켰다(장우현, 2016). 2012년 금융기관의 기업대출 중 중소기업 비중이 한국은 70% 이상인데 미국, 영국 등은 20% 내외에 지나지 않으며 중소기업 대출에서 정부의 공적신용보증이 차지하는 비중이 한국은 15%인데 미국, 영국 등은 5% 이하에 지나지 않는다(남창우, 2014).

중소기업에 대한 자금지원에 한국이 다른 나라보다 적극적이라는 점은 중소기업의 주된 자금 조달처인 은행의 대출이자율에서도 확인된다. 한국은 대기업과 중소기업의 대출이자율 격차가 2007년 0.76에서 2014년 0.18로 좁혀졌고 OECD 조사대상 37개국의 중간치인 1.52와 비교할 때 매우 작다. 정부의 중소기업에 대한 대출보증규모를 GDP와 비교해도 그 비율이 한국은 4.06%로 일본의 5.68%보다 낮지만 조사대상국의 중간치인 0.18%보다는 매우 높다. 중소기업에서는 은행 이외의 대체적 자금조달도 많아지는데 이 또한 한국은 적극적이다. 팩터링(factoring)의 경우 한국은 2007~2003년 11배 이상 증가했는데 조사대상국 중간치 1.26배에 비해 높다(OECD, 2016b).

지원정책이 자금에 의존하면서 중소기업이 최신 기계 도입에 매달리는 반면, 인적자원개발은 더 소홀하게 만들어 자원배분의 왜곡을 가중시켰다. 일본은 중소기업지원 금융이 중소기업의 주된 자금 조달처인 지역은행 부실화로 이어져 금융시스템을 불안하게 만들었고(Lam and Shin, 2012), 버블경제 붕괴로 위기에 처했지만 중소기업을 살려야 한다는 정치적 압력 때문에 중소기업지원 금융

을 신속하게 개선하지 못해 경기침체를 장기화시켰다(Shimizu, 2013). 대출기관이나 투자자의 위험부담을 줄이면서 중소기업의 자금조달이 용이하도록 중소기업의 기업가적 스킬과 능력, 투자계획의 타당성을 지원과 연계하고 훈련과 멘터링(mentoring)지원을 강화하며(OECD, 2015c), 중소기업이 인적자본을 개발하고 축적하도록 자금지원은 평가지표를 매출액, 고용 등 양적 지표보다 영업이익, 생산성 등 질적 지표로 바꾸는 방향으로 중소기업 자금지원정책을 개선해야 한다(장우현, 2016).

3. 하도급중소기업정책의 성과와 한계

대·중소기업의 생산성 격차는 자금조달과 이에 따른 자본장비율의 차이에도 있지만 거래관계와 교섭력 차이에도 원인이 있다. 한국은 중소기업에 대한 자금지원이 활발하다는 점을 감안하면 대기업과 생산성 격차를 설명하는 데 하도급거래 등 비자금적 요인의 중요성이 크다. 고도경제성장을 떠받치는 중요 축으로 하도급거래가 빠르게 확산되면서 2000년 중소기업의 3분의 2가 하도급 거래를 했는데 기술과 경제환경 변화에 따라 비중이 감소해 2분의 1 이하로 줄었다.²⁾ 그러나 세계화로 대기업의 해외진출이 급격히 늘어나면서 대기업과 중소기업의 하도급거래는 크게 줄고 중소기업끼리의 하도급거래가 증가하면서 하도급이 다층화되고 글로벌 가치사슬 확대로 하도급이 국제화되면서 하도급 거래정책은 새로운 환경에 처하게 되었다.

하도급거래를 통해 대기업은 경기변화에 유연하게 대응하고 전문성을 키울 수 있고 중소기업도 안정적인 수요확보와 마케팅 등의 비용절감과 정보와 기술의 공유로 이익을 볼 수 있다. 그러나 하도급중소기업은 거래에 특화된 혁신에 치중하고 일반 기업보다 외부자원을 활용하는 개방형 혁신이 저조하며 마케팅 혁신에서 뒤지며 환경변화에 대응이 늦어 생산성을 높이기 어렵다(Lee et al., 2010). 하도급중소기업이 생산성을 증가시켜도 이익의 일부를 단가 인하 등으로 대기업이 가져가기 때문에 생산성 증대의 인센티브가 작아진다. 이러한 문

2) 제조 중소기업 중 하도급거래 비율이 1981년 36.7%에서 2000년 66.4%로 증가했다가 2007년 46.6%로 감소했고(조덕희, 2009) 대기업과 직접 거래하는 중소기업의 비율은 1998년 33%에서 2001년 22.8%로 급감했다(주현·조덕희, 2006).

제점에도 불구하고 하도급중소기업은 대기업으로부터 기술이전의 이익을 본다. 하도급 의존도가 낮은 EU³⁾와 비교하면 한국은 대기업과 중소기업의 전년도 생산성 격차는 금년도의 중소기업 생산성 증가를 가져왔고 대기업과 중소기업의 생산성 변화가 공조하고 있다(Chung, 2008).

하도급거래로부터 대기업과 중소기업이 얻는 이익은 비대칭적이다. 대기업이 중소기업에 하도급을 줌으로써 얻는 생산성 증대효과는 중소기업이 하도급을 받음으로써 얻는 생산성 증대효과보다 2.7배 크다(김진웅 외, 2012). 하도급 거래에 따른 생산성 격차는 대기업과 중소기업의 임금격차로 나타나 하도급의 존도와 대·중소기업의 임금격차는 높은 상관관계(0.68)를 가지며 하도급의 존도가 높을수록 임금격차가 커진다(김태기, 2004). 일본에서도 하도급거래는 제2차 세계대전 이후 일본이 경제대국으로 성장하는 데 핵심적인 역할을 했지만 세계화와 ICT 그리고 버블경제 붕괴와 대기업의 해외진출로 1990년대 중반 이후 감소하고 있는데 중소기업의 수출 확대와 기술력 제고, 수익성 개선에 장애가 되는 관행으로 평가되고 있다(Kimura, 2001).

기술혁신이 성장을 주도하고 세계화가 되면서 중소기업도 새로운 대응책을 찾고 있다. 유럽은 중소기업이 독자적으로 경영전략으로 대학이나 연구소 등과 협력에 나서며, 수출을 하거나, 국내외 대기업은 물론 다른 중소기업과 하도급 거래를 포함한 다면적 거래관계를 구축하고 있다(EIM, 2009). 한국의 중소기업 대응은 종합적으로 파악되지 않지만⁴⁾ 수직적인 하도급관계에서 벗어나 수평적인 협력관계를 모색하거나(정재현·홍장표, 2015) 대기업으로부터 하도급을 받은 중소기업이 다른 중소기업에 재하도급을 주면서 1차 하도급중소기업의 수는 줄어 대형화·전문화되지만 하도급구조가 다층화되어 외주가공비 비중이 대기업과 중소기업이 동시에 증가하는 현상을 보인다(주현·조덕희, 2006). 중

3) EU는 중소기업 중 17%가 하도급거래를 하며(15개국 평균) 54%는 하도급을 받으면서 하도급을 준다. 하도급기업은 건설업이 36%로 가장 높고, 수송통신이 30%인 반면, 제조업은 16%로 낮다. 제조업의 경우 생산액 중에서 하도급을 통한 생산비중은 EU-27개국 평균 7.3%이다. EU 신규가입 동유럽 국가는 하도급이 증가한다. 서유럽 기존 국가는 감소하나 해외하도급거래가 증가한다. EU 중소기업의 7%는 국제하도급거래를 한다(EIM, 2009).

4) 일본도 대기업에 진속되는 폐쇄적인 하도급은 줄고 중소기업이 대학과 협력하면서 독자적인 사업 기반을 구축하는 등 수평적인 관계로 전환되고 있다. 중소기업이 다른 중소기업에 하도급을 주는 경향도 커지는데 고성과 중소기업에서 두드러진다(Kimura, 2001).

소기업중앙회의 2014년 하도급 실태조사를 보면 하도급단계가 내려갈수록 제조원가와 납품단가의 격차는 커지고(1차 협력업체 3.4%, 2차 7.3%, 3차 9.4%) 하도급계약서의 작성비율은 낮아진다. 하도급의 다층화는 단가 인하나 비용의 연쇄적 전가로 중소기업의 저생산성을 악화시키고 있음을 짐작할 수 있다.

글로벌 가치사슬로 중소기업보다 대기업이 그리고 서비스업보다 제조업이 영향을 더 크게 받으며 중소기업은 직접 수출보다는 간접 수출로 참여할 가능성이 커지만 국제무역에 참여하는 중소기업일수록 개방형 혁신이 활발하다(OECD, 2015b). 한국의 하도급 제조중소기업도 수출을 통해 자립을 시도하는 것으로 보인다. 2010년 전자, 기계, 화학부문의 경우 하도급중소기업 중에서 30% 정도가 수출을 하고 있으며 수출의 성과는 기술과 경영역량뿐 아니라 하도급을 준 대기업과의 관계에 크게 영향을 받는다. 하도급중소기업의 수출에서 협력 대기업의 역할이 중요하며 대기업 퇴직 근로자의 하도급중소기업 취업 등 대·중소기업의 고용관계 협력이 하도급중소기업의 국제화에 기여할 것으로 보인다(Kim and Hemmert, 2016).

서비스중소기업에서는 하도급이 외주로 나타나는 경향을 보인다. 하도급이 제조중소기업에서는 생산의 일부를 하도급중소기업에게 넘기는 기능적 분업이 많지만 서비스중소기업은 하도급을 주는 기업이 부가가치가 낮은 업무의 일부를 고정적으로 넘기는 외주가 많다. 2005년 공정거래위원회 서비스업 하도급 실태조사에 의하면 하도급서비스기업의 비율은 56%로 제조업보다 낮지만 하도급거래조건은 서비스기업이 더 열악하다. 사내하도급의 불법성에 대한 논란으로 2004년 노동부가 사내하도급조사를 했는데 36.4%의 사업체가 사내하도급을 활용하고 있다(조성재, 2011). 제조대기업이 비용절감을 위해 서비스의 아웃소싱을 확대하면서 외주 서비스중소기업이 제조업의 인력을 흡수하게 되어 대·중소기업의 생산성 격차가 확대되었다(Ok, 2015).

외주의 문제점에도 불구하고 글로벌 아웃소싱이 확대되어 아웃소싱의 시대에 놓이게 되었다(Grossman and Helpman, 2005). 기업이 핵심 업무는 제외하고 제품설계부터 조립까지, 연구개발부터 마케팅까지, 배송과 사후관리 등 최대의 아웃소싱을 늘리면서 아웃소싱을 주는 기업이나 고속련 근로자는 생산성을 높이지만 서비스의 가격이나 부가가치가 낮은 업무에 대해 하도급을 받는

기업이나 저숙련 근로자는 저생산성저임금의 세계에 살게 된다. 하도급의 다층화와 아웃소싱의 글로벌화는 비정규직 증가 및 노동시장 이중구조와 소득불평등을 야기하고 있다. 하도급중소기업의 생산성 증대를 위해 규제완화보다는 불공정한 외주를 막는 공정경쟁정책과 노동정책이 중요하며(Ok, 2015) 사내 하도급에 관한 법제도의 강화가 필요하다(조성재, 2011). 하도급 활용이 적은 미국에서는 하도급 노동시장(subcontracted labor market), 갈라진 일터(fissured workplace)의 우려가 제기되고, 동유럽국가와 경제통합으로 확대된 EU는 하도급노동을 규제하기 위한 입법적 검토를 하고 있다.

하도급거래의 사회적 문제에도 불구하고 협력기업 모두가 이익을 보기 때문에 유지되지만 거래이익의 차이는 당사자 간의 갈등을 유발한다. 하도급갈등의 주된 문제는 단가인데 하도급을 주는 기업은 우세한 지위를 이용해 단가를 인하하거나 비용을 전가하려고 한다. 정부는 하도급거래의 공정성을 제고하고 대기업과 중소기업의 동반성장 촉진을 위해 법제도를 강화해왔고 하도급거래로 파생된 노동시장의 문제를 해결하려고 비정규직과 하도급노동에 대한 보호를 강화해왔다. 정부는 부당한 단가인하 금지나 계약서 작성 등 하도급거래의 공정성을 제고하기 위해 세세한 규정까지 만들고(최정표, 2012) 사내하도급 근로자의 적정임금을 보장하고 사내하도급 근로자의 근로조건 개선을 위해 원·하청 사업주가 공동으로 노력하며 수급사업주를 교체하는 경우 원사업주가 고용 및 근로조건을 유지하도록 정책을 펴왔다.

하도급거래의 공정성을 확보하기 위한 제도적 장치는 중소기업지원시스템에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 하도급거래가 장기적이고 반복적으로 이루어지고 원사업자와 소비자의 거래관계 그리고 하도급 기업과 원료공급자의 거래관계 등으로 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 법제도의 강화만으로 공정성을 제고하기 어렵다(최정표, 2012). 뿐만 아니라 대기업과 중소기업의 이익공유나 성과공유 등 동반성장정책도 원가나 기술에 대한 정보공유가 낚싯단가 인하나 기술탈취의 수단으로 활용되는 현실 때문에 실효성이 낮아 제도적인 개선뿐 아니라 중소기업이 거래상 지위를 높이도록 전문성을 제고해야 한다(이수일·이호준, 2012). 또한 하도급의 다층화와 아웃소싱의 글로벌화 추세는 중소기업의 기술혁신과 숙련 인력개발을 통한 하도급 중소기업의 전문 중소기업화를 요구한다.

4. 중소기업의 기술혁신지원정책의 성과와 한계

중소기업의 기술력은 대기업과 거래관계에서 지위를 높이는 데 핵심적인 변수이고 지식경제로 전환하면서 그 중요성은 더 커진다. 놀랍게도 중소기업이 대기업에 비해 기술혁신에 더 적극적인데 2011년 기준 매출액 대비 연구개발 투자 비율이 중소기업은 3.4%로 대기업(2.4%)보다 높다(김진웅 외, 2012). 기업 전체의 연구개발비에서 중소기업(250인 미만)이 차지하는 비중은 2011년 한국이 24.3%로 미국(14.9%), 독일(11.0%), 일본(4.4%)보다 높다. 정부의 연구개발지원도 중소기업에 집중되어 정부의 연구개발지원비 중에서 중소기업의 비율은 2011년 한국이 51.6%로 독일(31.5%), 미국(11.4%), 일본(7.6%)보다 높다. 중소기업의 연구개발 지출액 중에서 정부조달금이 차지하는 비율도 한국은 12.9%로 독일(13.9%)보다는 낮지만 미국(8.2%), 일본(1.8%)보다 높다(임재운 외, 2014).

그러나 연구개발투자확대의 성과는 한국이 상대적으로 낮다. 한국의 중소기업 기술개발 성공률은 89~93%로, 미국(82%), 독일(76%)에 비해 낮지는 않지만 사업화 성공률은 한국이 46%로 미국(25~61%), 독일(76%)보다 낮다. 그 이유는 중소기업이 사업화하는 데 필요한 경영역량과 마케팅 등 전문인력이 부족하며(임재운 외, 2014), 과학기술정책연구원의 제조업 부문 기술혁신 조사에서도 인력부족이 기술혁신의 주된 걸림돌이라고 분석한 바 있다(Lee et al., 2010). EU의 경우에도 중소기업의 매출액 대비 연구개발투자가 2002년 1.9%에서 2010년 3.0%로 증가했지만 생산성이 개선되지 못했는데 그 이유는 연구개발 투자정책의 목표와 수단이 중소기업의 특성을 반영하지 못했고 중소기업은 기술혁신뿐 아니라 비기술적 혁신이 중요하다는 점을 간과했으며 기술혁신의 강조가 정형화된 R&D 투자 확대에 집중된 반면, 지식의 전파나 숙련 개발에 소홀해 연구개발의 성과를 공유하고 활용하지 못한 데 있다(OECD, 2010).

서비스기업의 혁신활동성과는 연구개발투자가 좌우한다(김기완, 2012). 한국은 기술혁신 활동이 제조업에 집중되어 2005년 혁신활동을 하는 기업의 비율은 평균 49.2%인데 서비스산업은 19.7%에 지나지 않는다. 이러한 문제점 때문에 서비스기업의 매출액 대비 연구개발투자는 2000년 1.56%에서 2008년 3.11%

로 증가했고 정부도 서비스산업 기술혁신 지원을 늘려 2008년 전체 연구개발 지원예산의 2.5%를 서비스산업에 투입했다. 그럼에도 불구하고 서비스산업의 연구개발투자는 여전히 저조하다. 2008년 서비스사업체 중에서 연구개발을 수행하는 비율은 5%에 지나지 않고, 정부의 국가연구개발지원사업에서 서비스업의 비중은 1% 수준, 산업기술 연구개발지원사업에서 서비스업의 비중은 3.1%에 지나지 않는다. 2004년 민간 연구개발투자에서 서비스업의 비중은 한국이 6.9%로 OECD 평균(23.77%)에 비해 매우 낮고(장병열 외, 2009) 다른 나라와의 격차가 벌어져 서비스업의 연구개발투자는 2009년 기준 OECD 국가 중 최하위권에 속한다(김기완, 2012).

2006년 과학기술정책연구원 서비스부문 기술혁신조사에 의하면 지식집약적인 IT서비스업, 통신업, 사업서비스업에서 기술혁신이 활발하다. 서비스중소기업만 놓고 보면 기술혁신보다는 기술모방의 사업화에 치우쳐 있고 수출을 하는 비중이 낮으며 지식집약적인 사업체의 비율이 낮다. 연구개발투자규모가 작지만 연구개발과 영업이익은 양(+)의 관계를 보이며 정규직의 비율이 높고, IT투자가 많고, 수출이나 외국인투자로 네트워크효과를 보는 사업체일수록 연구개발 성과가 높고 보상체계 강화는 혁신을 촉진한다(최성호, 2011). 서비스중소기업에서 개방형 혁신의 가능성은 제조업에도 나타나는데 2005년과 2008년 과학기술정책연구원 제조업부문 기술혁신조사는 제조업에서 개방형 혁신은 유효하며 정보탐색활동의 범위가 넓을수록 자체 연구투자가 활발할수록 개방형 혁신 성과가 높은 것으로 분석된다(김기완, 2012).

개방형 혁신은 정보탐색 비용을 줄이고 직업훈련, 연구개발, 마케팅 등 외부의 자원을 모아서 공동으로 활용하는데 유용한 네트워크가 중요하며(Gilson et al., 2008) 클러스터(cluster)는 개방형 혁신을 촉진한다(OECD, 2000). 그러나 한국의 중소기업은 무형자산의 부족으로 개방형 혁신을 적극적으로 활용하지 못하고 있다. 하도급중소기업은 개방형 혁신을 소극적으로 인식하고 독립적인 중소기업도 개방형 혁신의 필요성을 느끼지만 정보탐색 비용과 외부자원과의 협력비용이 커지기 때문에 전문적인 매개자가 없으면 이점을 활용하지 못한다(Lee et al., 2010). 혁신형 중소기업정책도 무형자산의 부족으로 한계에 부딪히고 있다. 혁신형 중소기업에 대한 지원은 일반 중소기업지원보다 효과가 뚜렷

하지만 혁신형 중소기업 인증제도는 고용증가와 유의미한 관계가 없다. 반면 혁신인증과 관계없이 무형자산에 대한 투자가 1% 증가하면 고용이 2% 증가한다(이병현, 2009). 이것은 혁신인증제의 평가지표가 기술우위의 판단에 치우치고 인적자원관리 비중이 10%도 되지 못하는 점을 반영하는 것으로 보인다.

첨단 신기술을 개발하고 일자리창출을 기대하는 벤처기업 인증제도도 비슷한 문제를 가지고 있다.⁵⁾ 벤처기업 인증을 받으면 파격적인 세제혜택이 있는데 인증요건은 기업부설연구소의 보유, 연구개발투자 비율 충족 등 정형화된 기술 혁신활동에 치우친 반면, 인력의 확보와 보상 등 인적자원관리의 비중은 낮다. 기술적 요인을 강조하고 비기술적 요인과 무형자산의 중요성을 간과하면 벤처 중소기업정책이 성공할 확률은 낮아진다. 혁신형 중소기업정책도 마찬가지로 기술적 요인을 지나치게 강조하면 중소기업이 자신의 기술력을 과대평가할 수 있다. 2011년 중소기업중앙회 기술통계조사에 의하면 첨단기술 중소기업 비율은 32.0%나 되고, 중간기술 비율은 34.5%, 범용기술 비율은 33.5%로 나타났다(김선우·홍성민, 2012).

반면 EU 국가의 중소기업 기술혁신활동 실태를 보면 기술개발 중소기업의 비율은 1~3%에 지나지 않고 선도기술활용 비율도 10~15%, 기술추격 비율은 80~85%나 된다. OECD 11개국을 대상으로 조사한 결과도 중소기업에서 일 자리를 창출하는 고성장 기업이 차지하는 비율이 2~8%에 지나지 않는다. 영국은 2002~2008년 사이에 6%의 고성장 기업이 새로운 일자리의 절반을 창출했다. 59개국을 대상으로 Global Entrepreneurship Monitor가 조사한 결과, 벤처기업을 포함한 신생기업 중에서 성장이 기대되는 기업의 비중은 6.5%에 지나지 않는다(OECD, 2010). 이러한 차이는 벤처중소기업과 혁신형 중소기업의 인증제도는 지원의 실질적 성과보다는 지원정책의 편의를 중시하는 정부주도형 기술혁신정책의 문제점이라고 할 수 있다.

중소기업의 기술혁신정책은 시장과 기술환경 변화는 물론 대기업과 차이를 반영하지 못하고 있다. 부가가치를 높이기 위해서 제조업의 서비스화가 진행되는데 한국의 제조업 서비스화 비율은 2011년 기준 17.7%로 미국(55.1%)의 3분

5) 미국은 중소기업의 고용비중이 50% 정도로 한국보다 낮지만 일자리창출은 중소기업 특히 창업 중소기업이 주도하고 있다. 그러나 창업이 고용의 질을 높이는 데 효과적이지 않다(Adam and Phan, 2013).

의 1 수준이며 제조업 경쟁력이 높은 독일(28%)이나 일본(32%)은 물론 중국(19.3%)보다 낮다(장병열, 2015). 중소기업은 대기업에 비해 제품혁신보다는 공정혁신을 중시하며, 과학이 주도하고 전담 연구인력이 요구되는 첨단적 혁신보다 기술의 개선과 숙련인력이 주도하는 점진적 혁신에 치중하고(Jensen et al., 2007), 공식적인 혁신보다 비공식적인 혁신이 활발하고 비공식적인 혁신에서도 디자인 혁신이 중요하며 디자인 혁신은 고객의 욕구에 부응하면서 얻는 지식에서 나온다.

Ⅲ. 중소기업의 생산성 제고 방안

1. 중소기업의 인적자원개발 방향

지식경제에서 중소기업의 생산성을 높이는 데 가장 중요한 요소는 혁신이고 중소기업의 혁신은 숙련인력 확보가 필수적이며 기술혁신뿐 아니라 비기술적 혁신도 조직이나 인적자본 등 무형자산의 역할이 크므로 중소기업의 혁신활동에 대한 지원은 이러한 특성을 살려야 한다(OECD, 2015a). 중소기업의 기술혁신역량을 키우기 위해서 유연전문성을 강화하는 방향으로 조직을 혁신하고 기술을 이해하고 활용하며 경영에 접목시킬 수 있도록 인적자본의 혁신이 필요하다(OECD, 2010). 1994~2003년 고성장 중소기업을 분석하면 업체별로는 인적자원 고도화가 매우 중요하고 개별 업체 수준을 넘어 산업별 연구개발의 외부효과가 크다(안상훈, 2005). 2006년 한국노동연구원의 사업체패널조사를 분석하면 기업의 기술혁신은 인적자원관리와 정(+)의 관계를 가지고 노동조합변수는 부(-)의 관계를 보인다(김동배 외, 2008). 혁신형 중소기업의 전체 인력 부족율은 높지 않지만 연구직과 기술직 등 전문인력의 부족률이 높은 데 비해 혁신형 중소기업지원정책은 자금지원에 치중하고 인적자원개발은 소홀하다(최희선 외, 2011).

미국, 네덜란드, 핀란드, 스웨덴 등은 조직 및 인적자본 혁신 소프트웨어 등 무형자산에 대한 투자가 유형자산 투자보다 많은데 한국은 연구개발에 대한 투

자는 높은 수준이지만 무형자산에 대한 투자가 부족하다(OECD, 2011). 한국은 중소기업의 인력난을 해소하기 위한 인력지원정책은 있지만 무형자산 투자와 생산성을 높이기 위한 인적자원정책은 없다. 구직자들이 기업에 대해 가장 관심 있는 정보는 인적자원관리인데(조진환, 2011) 인적자원개발의 당사자인 중소기업은 인재육성에 소극적이다. 고용노동부의 2011년 기업훈련실태조사를 보면 근로자 1인당 훈련비용이 300인 미만 중소기업은 159천 원으로 300인 이상 대기업(422천 원)의 3분의 1 정도에 지나지 않는다. 인재육성의 필요성을 제조중소기업은 98%의 기업이 느끼는 반면, 서비스중소기업은 12%에 지나지 않는데, 제조업은 인적자원개발에 대한 투자수익률이 불확실하고 종업원의 높은 이직 등으로 투자 위험이 크기 때문이다(백필규, 2013).

이직은 개별 중소기업은 물론 인적자본 축적을 어렵게 만든다는 점에서 경제전체에도 손실이다. 그러나 혁신기업부문에서는 이직이 생산성 제고에 도움이 될 수 있다. EU-12개국의 근로자 이동과 생산성의 관계에 대한 실증분석결과는 근로자의 이동이 지식의 이전을 수반해 경제전체에 지식을 파급해 생산성을 증대하고 특히 고기술산업으로부터의 이동은 효과가 크다(Pöschl and Foster, 2013). 기업의 혁신과 종업원의 이동에 대한 네덜란드의 실증분석 결과는 혁신기업으로부터 이직하는 근로자의 이동과 혁신기업으로 입직하는 근로자의 이동 모두 혁신에 도움이 되며 그 효과는 혁신기업으로의 입직이 혁신에 미치는 영향이 더 크다. 또한 혁신기업으로의 이동에 따른 이익은 종업원이 떠남으로써 입는 기업의 손실을 상쇄하며 종업원이 떠난 기업도 직장을 떠난 종업원이 이전 직장의 동료와 접촉하기 때문에 이전 직장의 혁신에 정(+)의 피드백을 하는 사회적 네트워크효과(social network effects)가 발생한다(Ksiaser et al., 2011).

숙련인력양성을 위한 직업교육훈련은 공공재의 성격을 지니며 직업교육훈련에 대한 투자가 사회적으로 필요한 수준보다 적을 수 있다. 뿐만 아니라 기술의 변화로 기업이 필요로 하는 숙련이 변화하고 있어 기존의 직업교육훈련은 투자의 효율성도 떨어질 수 있다. 통계와 사람에 대한 직무기능은 더 요구되는 반면, 사물에 대한 직무기능은 덜 요구되어 육체적 숙련이나 감각적 숙련에 비해 원리나 지식 등을 활용할 수 있는 인지적 숙련에 대한 수요가 증가하고 있다. 숙련수익률의 변화를 보면 2000~2012년까지 인지적 숙련의 수익률은 40~

45% 증가한 반면, 감각적 숙련과 육체적 숙련의 수익률은 감소했다. 숙련을 통제하지 않았을 때 교육의 수익률은 평균 10%였으나 숙련요인을 통제하면 평균 6%로 줄어들어 교육이 근로자의 숙련형성에 기여하는 바가 낮고 학력이 숙련 수준에 대한 신호기제가 되지 못하고 있다(장혜원·김혜원, 2014).

기업은 인지적 숙련에 대한 수요 증가를 내부에서 충족했고 육체적 숙련이나 감각적 숙련은 아웃소싱 등을 통해서 수요를 충족하면서 근로자들의 직종과 숙련 분포가 변화해왔다. 1990년대 이후 기능직에 대한 수요가 감소하고 기술기능직은 증가했다. 기능직은 1990년대 사무관리직으로 대체되고 2000년대에는 단순노무직으로 대체되었다. 2000년대 이후 상위 숙련직은 전반적으로 증가하고 하위 숙련직은 감소해 숙련의 양극화가 발생했다. 그러나 서비스부문에서는 하위 숙련직이 큰 폭으로 증가했고 여성의 기능인력도 전반적으로 감소했지만 서비스부문에서는 증가했다. 이런 문제를 해결하기 위해서 기능인력 중에서 기술적 이해도가 높고 인지적 숙련을 가진 핵심기능인력 양성에 주력하고 기능인력을 고교나 전문대 출신자에 한정하지 말고 대학 출신자도 핵심기능인력으로 양성해야 한다(황수경, 2007).

세계경제포럼이 측정한 인적자본지수(human capital index)를 보면 2015년 기준 순위에서 일본은 124개국 중에서 5위인데 한국은 30위로 뒤처져 있다. 그 이유는 한국의 고등교육 진학률은 124개국 중에서 1위로 가장 높지만 교육의 질에 대한 평가가 낮고 숙련근로자가 부족하며 여성의 노동시장 참여율이 저조한 데 있다. 교육의 숙련개발에 대한 기여도는 더 낮아 고숙련자의 고용 비율이 21.7%로 124개국 중에서 61위에 지나지 않으며 숙련근로자 확보의 용이성은 더 떨어져 73위로 하위권에 가깝다(World Economic Forum, 2015). 한국직업능력개발원이 2015년 실시한 국가숙련전망조사를 보면 숙련인력 부족은 대기업보다 중소기업에서 심각하고 직종별로는 판매, 관리, 전문가에서 심각하며 하도급중소기업에 대한 원수급기업의 지원은 기술력향상지원에 치우치고 종업원에 대한 숙련향상지원은 미미하다(양정승 외, 2015).

유럽의 경험을 보면 중소기업은 공식적 훈련보다 비공식적 훈련이 숙련개발에 더 효과적이고 성장 잠재력이 높은 이러한 현상이 더욱 뚜렷하며 고숙련 인력에 대한 훈련은 기술습득이나 경영역량 강화 등에 집중하는 경향이 있고 중

소기업이 종업원훈련에 대한 투자를 결정하는 핵심 요인은 정부의 규제나 인센티브가 아니라 기업의 내부와 외부에서 작동하는 시장의 힘에 있다(OECD, 2013). 한국의 중소기업 재직근로자 직업능력개발사업을 보면 2010년 재직 근로자의 참여율은 평균 31%로 정규직이 비정규직보다 10%포인트 높고 10~29인 중소기업은 28.9%로 300인 이상 대기업(58.3%)의 2분의 1 정도이다. 또한 공식적 훈련에 집중되어 2011년 예산에서 사업주지원이 75%이고 근로자지원은 25%이며 중소기업에만 적용되는 유급휴가훈련 및 대체인력지원, 훈련컨소시엄지원, 학습조직화지원, 핵심직무능력향상지원 등 특화사업예산 비중은 15%에 지나지 않아 중소기업의 특성에 맞는 훈련지원이 빈약하다(이승렬, 2011).

중소기업의 인적자원개발은 비공식적 훈련의 역할이 크고 다양한 방식으로 이루어지기 때문에 중소기업과 종업원이 자발적으로 참여하도록 촉진하는 동기부여 메커니즘이 중요하다. 1990년대 중반 이후 미국의 생산성이 급증한 이유는 ICT투자와 기업의 조직과 숙련을 포함한 인적자본 혁신 등 무형자산에 대한 투자의 차이에 있었고 이것은 주식공유제, 이익공유제, 성과공유제로 특징 지어지는 공유자본주의 보상제도에 의해서 촉진되었다(김태기, 2016b). 한국은 ICT정책을 일찍이 도입했지만 ICT효과는 제조업과 일부 서비스업에 집중되었고 ICT 효과를 높이는 데 필요한 조직과 인적자본 혁신 등 무형자산에 대한 투자가 적어 대기업과 중소기업의 생산성 격차가 벌어졌다(Jung et al., 2013). 일본도 ICT효과를 보지 못하는 이유로 노사 모두 ICT에 대한 인식이 낮아 노동투입을 줄이는 수단으로 보고 무형 자산에 대해 투자가 작았고 파트타임 등 비정규직 고용이 늘지만 교육훈련을 하지 못한데 있다(Fukao, 2010).

기술개발을 뒷받침하는 힘도 보상제도에 있다. 1988~1998년 미국의 혁신기업은 기업의 성과를 무형자산의 주체인 종업원에게 보상하는 방식이 액수가 크고 현금지급에 의한 단기보상보다는 스톡옵션 등 장기보상에 중점을 두는 특징을 보였다. 같은 기간 동안 근로자의 총급여 중 장기 인센티브 비율은 50% 급증했고 금액은 3배 이상 증가했으며 이러한 보상제도 혁신은 서비스업에서 두드러졌다(Lerner and Wulf, 2007). 서비스기업은 제조기업에 비해 ICT활용과 소프트웨어와 인적자본 등 무형자산의 축적을 촉진하고 지식의 이전과 전파에 필요한 네트워크 활용 능력을 키우는 것이 중요해 보상제도의 뒷받침이 강조된

다(Uppenberg and Strauss, 2010). 일본의 서비스기업도 영업비밀의 보호 등 비공식적 혁신의 성과보호가 생산성 제고에 중요한 역할을 하고(Morikawa, 2014) 독일은 종업원의 직무발명을 지적재산권으로 보호한다(Yanisky-Ravid, 2013).

글로벌 가치사슬로 외주와 오프쇼링(off-shoring)이 무역질서로 자리 잡으면서 근로자의 숙련이 생산성 결정에 있어 핵심 변수가 된다(Tüzeman and Willis, 2013). 선진국은 고숙련 노동력을 필요로 하는 업무에 특화되고 저소득 국가는 저숙련노동력을 필요로 하는 업무에 특화되며 중국이나 인도 등 신흥경제국은 노동력이 풍부하지만 자본집약적인 업무에 특화되었다. 생산의 국제화로 대기업의 해외투자가 증가하고 제조업의 고용비중이 감소했다(안상훈 외, 2013). 한국은 1995~2009년 제조업의 부가가치 창출 비중은 감소했지만 글로벌 부가가치 창출의 기여율은 중국효과에 힘입어 1995년 5.9%에서 2011년 8.0%로 증가했고 자본과 고숙련의 몫은 각각 9.3%, 8.0% 증가한 반면, 저숙련 노동의 몫은 -11.6%로 감소해 고숙련 노동수요는 증가하고 저숙련 노동수요는 감소함으로써 숙련 수준에 따라 글로벌 가치사슬의 혜택이 크게 달랐다(Timmer et al., 2014).

세계무역이 글로벌 가치사슬에 따라 확대되고 ICT에 의해 촉진되면서 중소기업도 국제화를 통해 생산성을 높일 수 있다(OECD, 2008). 그러나 하도급거래의 국제화와 오프쇼링은 저임금 지역으로의 사업이전을 수반해 반대의 결과에 직면할 위험도 커진다. 숙련인력이나 전문인력의 확보에 따라 글로벌 가치사슬에서 중소기업의 위상은 달라진다. 미국은 중소기업이 외국인 투자로 다국화 되면서 생산성이 올라갔고(Khachaturian, 2012) 일본은 중소기업이 오프쇼링을 통해 생산성이 높아졌고(Todo, 2013), 독일은 수출중소기업의 현지화가 생산성을 높였다(Böttcher, 2013). 한국은 글로벌 가치사슬에서 기여율이 증가했지만 업종에 따라 중소기업에 미친 영향이 다르며(윤우진, 2014) 중소기업의 혁신은 기업규모 다음으로 수출액이 중요하나 숙련노동의 부족이 크면 혁신의 확률은 낮아진다(정우수·김승진, 2015).

기술혁신과 세계화가 숙련과 노동시장에 미치는 영향을 중소기업가와 근로자들이 인식하는 것이 중요하다. 한국은 기술혁신에 대해 노동조합이 소극적인 인식을 보이는데(김동배 외, 2008) 중소기업이 해외고객 및 파트너 기업과의

접촉이나 제품과 서비스의 공급사슬에서 등장하는 틈새시장을 발견하고 ICT를 활용할 수 있는 능력을 갖추며 부가가치를 높이도록 숙련인력을 양성하면 고생산성고임금을 실현할 수 있다(OECD, 2008). 연구개발, 설계, 디자인, 엔지니어링, 마케팅 등을 담당하는 기업이 글로벌 가치사슬을 주도하고 이런 분야로 나아가는 데 전문가를 확보하는 것이 중요하기 때문에 글로벌 가치사슬은 전문직종과 혁신적인 생산물을 만드는 분야에서 고용을 유발하지만 상시적 일자리의 감소와 전문인력의 해외로부터의 도입 증가로 나타난다(Marcolin et al., 2016).

2. 중소기업 인적자원개발정책의 확립

기술혁신의 가속화와 글로벌 가치사슬이 일자리와 숙련의 양극화 문제를 악화시킴에도 불구하고 기술혁신정책과 인적자원개발정책의 연계가 미약하다. 한국은 교육과 노동시장의 괴리, 직업교육훈련기관과 산업계의 미약한 연계, 직업교육훈련의 질 저하 등으로 중소기업이 숙련인력을 확보하기 어렵다(Kis and Park, 2012). 인적자원개발정책의 대응이 미약한 이유 중의 하나는 인적자원개발을 정부가 주도함에도 불구하고 교육정책은 학문중심주의에 빠져 있고 고용노동정책은 노동공급에 치우쳐 있으며 중소기업정책은 자금지원에 주력하는 데 있다. 인적자원개발정책 관련 부처가 분산된 반면, 협력이 원활하지 않아 인력수급의 불균형이 더욱 악화된다. 중소기업인적자원개발정책은 인력난의 양적 문제에 주안점을 두고 다양한 인력확보지원 사업을 벌여 그 숫자가 100개를 넘을 정도로 많지만 인력난의 질적 문제해결은 소홀하다.

중소기업의 인적자원개발에 대한 투자가 부족하다. 중소기업지원사업의 구성을 보면 알 수 있는데, 중소기업지원사업의 구조와 특징이 국가마다 다르기 때문에 맞비교하는 데 조심해야 하지만, 한국과 독일 연방정부의 예산을 보면 2011년의 경우 독일은 중소기업의 기술혁신 지원이 72.2%로 압도적으로 많고 그다음으로 인력지원이 11.1%, 대외무역지원이 8.3%, 자금지원은 5.8%이다.⁶⁾

6) 독일 연방정부의 자금지원은 중소기업 자금지원을 하는 독일재건은행이 조달한 자금(224억 유로)에 대한 이자지급이다.

반면 한국은 중소기업지원 예산의 규모가 독일에 비해 월등하게 많고 사업의 구성 비중은 자금지원이 54.6%로 가장 많고 기술지원이 16.4%, 인력지원이 6.1%, 수출판로지원이 1.5%다(공영일, 2013). 한국은 독일과 비교해 중소기업의 생산성 제고와 인적자원개발에 대한 지원보다는 중소기업의 자금부족과 생존을 지원하는 데 치중하고 있음을 알 수 있다.

정부의 중소기업 인력지원사업은 시장임금보다 낮게 중소기업이 노동력을 확보할 수 있다는 점에서 파격적인 지원책이지만 임금격차가 존재하는 한 효과가 지속되기 어렵다. 중소기업지원 자금제도처럼 중소기업 인력지원사업도 도덕적 해이 문제를 가지고 있다. 중소기업이 정부의 인력지원사업에 의존하고 종업원의 숙련개발에 소홀하게 만들 수 있다. 인력지원사업도 중소기업이 일자리의 질을 높이고 인적자원개발에 나서도록 유인하는 기능을 내재해야 한다. 기술혁신과 세계화가 고용을 창출할 수 있지만 노동력의 질을 높이지 못하면 실현되기 어렵고 고용을 창출하더라도 효과는 오래가지 못하며 일자리의 질을 낮춘다(Litwin and Phan, 2013). 중소기업이 인력을 확보한다고 하더라도 선발, 교육훈련, 종업원참여, 보상제도 등 고성능 작업관행 등으로 인적자원의 가치를 높이지 못하면 인력유지가 어렵다(조진환, 2011).

중소기업 인력양성지원 사업은 비용은 많이 들고 인력의 유지와 생산성 제고에 대한 기여도가 낮아 고비용저효율의 문제가 있다. 이 사업은 2011~2013년 예산 10억 원당 고용유발인원이 평균 19.5명으로 1명을 취업시키는 데 5천만 원 정도를 지원했다. 국가기간·전략산업 직종의 직업훈련에 참여한 근로자의 취업률은 참여하지 않은 근로자보다 높지만 그 차이는 크지 않다. 훈련을 받고 취업한 다음 6개월 이상 고용을 유지한 참여자 비율은 3명 중 1명 정도로 낮는데 이 비율은 참여하지 않은 근로자의 고용유지율과 차이가 없다(윤혜준 외, 2013). 한국의 경우 산업현장에서의 훈련은 해당 직종에서 요구되는 숙련이 아닌 해당 기업이 필요로 하는 숙련을 배우는 데 치우치고 실습을 받는 직업훈련생이 저임금 노동력으로 활용되는 경향이 있다(Kuczera et al., 2009). 중소기업의 외국인력 도입 지원은 인력난 해소에 도움이 되지만 외국인 근로자를 고용하는 사업체의 국내 청년층 근로자를 줄이는 반면, 고령자는 늘리고 저숙련 국내 근로자의 임금수준을 떨어뜨리며 고용유지에도 크지는 않지만 효과가 부정

적이다(이규용 외, 2011).

개방형 혁신과 네트워크와 클러스터는 종업원의 숙련개발을 촉진하지만(OECD, 2000) 한국의 중소기업은 활용이 미약하다. 대·중소기업 간의 훈련격차와 중소기업의 인력난 및 숙련부족 해결을 위한 국가인적자원컨소시엄사업과 숙련개발을 위한 산업별 인적자원개발협의체사업을 보면 국가인적자원컨소시엄은 중소기업 근로자의 숙련을 제고하는 데 기여하지만 미흡하고 대기업과 협력관계를 맺는 중소기업에 집중되는 반면, 중소기업끼리의 컨소시엄이나 대학 등 교육기관과 연구소, 지자체의 참여는 미미하다. 산업별 인적자원개발협의체는 정부가 각 부처의 업무 중심으로 접근하고 국가인적자원컨소시엄보다 역할이 작으며 직무표준 및 자격기준 개발이나 교육훈련프로그램 등 직업능력 개발사업의 일환으로 활용된다(이규용 외, 2014).

한국은 질 높은 고용과 생산성을 제고하기 위해 지역노동시장정책을 강화해야 한다(OECD, 2014). 중소기업은 지역적 기반이 장점이고 지역의 고용창출에 있어서 핵심적인 역할을 하기 때문에 국가인적자원컨소시엄과 산업별 인적자원개발협의체사업은 지역노동시장정책에서도 중요한 의미를 갖는다. 지역노동시장정책에서 지자체의 역할이 큰 데 비해 실제 활동은 미약하며 취약계층의 취업지원에 기능이 집중하고 있다. 정부의 고용센터와 지자체의 일자리센터가 모두 취업 계층의 취업지원업무에 경쟁적으로 나서고 있어 기능이 중복되고 갈등이 발생한다. 반면 독일은 지역고용정책을 교육훈련정책, 복지정책, 산업정책과 연계하고 프랑스는 직업교육훈련에 역점을 두고 있다(윤윤규 외, 2014).

중소기업도 대기업처럼 종업원의 숙련을 제고하는 데 고성과 작업관행이 중요하다(중소기업의 가족경영은 고성과 작업관행에 긍정적으로 작용한다(Pittino et al., 2016)). 한국은 일터혁신정책으로 고성과 작업관행을 도입·정착시키기 위한 컨설팅 사업을 전개해왔다. 이 사업은 기업의 성과제고에 기여한 것으로 평가되고 중소기업의 인적자원개발정책으로 역할이 기대되지만 담당 기관의 변경 등으로 위상이 저하되었다(장홍근, 2013). 고성과 작업관행은 미국의 생산성 증가에 기여한 것이 확인되면서 세계 각국으로 확산되고 있다. 독일은 고성

7) 고성과 작업관행은 여러 가지 관행을 조합할 때 효과가 크며 실증분석 결과를 종합하면 20~40% 생산성을 증대시킨다(Tamkin, 2004).

과 작업관행의 촉진을 위해 한국의 일터혁신사업과 성격이 비슷한 혁신적 노동 발전(Innovative Arbeitsgestaltung) 프로젝트를 지속적으로 추진해왔는데 기술 혁신과 세계화에 따라 새로운 고용형태, 지식경영, 기술의 역할에 대한 이해를 촉진하는 프로그램으로 업그레이드하고 있다(박명준, 2013).

기업의 임금정책은 근로자의 동기를 유발하고 생산성 제고에 영향을 미치기 때문에 인적자원개발에 중요한 역할을 한다. 미국은 근로자의 50% 정도가 공유자본주의 보상제도에 참여하고 있고 프랑스는 종업원이 50인 이상 기업에 대해 이윤공유제 도입을 의무화하고 있다(김태기, 2016b). 한국은 성과배분제도와 우리사주제를 도입했지만 제도의 문제와 노사 당사자의 인식문제로 활용도가 낮다. 고용노동부의 사업체노동력부가조사에 의하면 2013년 성과배분제도를 도입하고 있는 사업체의 비율은 평균 11.5%이고 규모가 작아질수록 비율이 낮다. 우리사주제는 상장 대기업 중심으로 활용되며 중소기업의 활용은 미미하다(김동배, 2014). 2005년 노동부의 연봉제 및 성과배분제 실태조사에서 100~299인 중소기업의 57%가 성과배분제도 도입계획이 없지만 2004년 한국노동연구원 연구원의 보상체계에 대한 근로자의식조사는 성과배분제도를 수용하겠다는 비율이 62%로 높다. 2006년 중소기업연구원의 중소기업 기술 및 경영혁신에 실태 조사를 보면 성과배분제가 성과목표의 기준설정 등 제도화 수준이 낮아 경영성과에 미친 영향은 미미하다(백필규, 2006). 미국이나 유럽도 공유자본주의를 오래전에 도입했지만 확산되지 못했다가 기술혁신이 노동시장에 본격적으로 영향을 미친 1990년대 이후 활발해졌는데 인적자본의 중요성에 대한 인식과 정부의 적극적 세제지원 등이 뒷받침되었다는 점에서 한국도 공유자본주의의 확산을 기대할 수 있다(김태기, 2016b).

3. 중소기업지원정책의 실효성 제고

한국의 중소기업에 대한 지원은 규모나 강도 측면에서 다른 나라와 비교해 작지 않지만 생산성을 높이는 데는 한계를 보였다. 조직의 유연성이나 의사결정의 신속성 등 중소기업이 가진 장점을 살리기 위해서는 기업가정신이 매우 중요하며 기업을 성장시키고 혁신을 이끄는 지식의 활용에 대한 기업가의 욕구

가 필수적인데(OECD, 2000) 중소기업지원정책은 기업가정신의 제고를 유인하지 못했다. 한국의 중소기업지원정책은 중소기업의 경영악화를 방지하고 실업을 흡수하는 등 사회정책적인 기능에서 출발했지만 중소기업의 생산성과 고용의 질을 개선하고 기업가정신을 제고해 경제혁신의 동력을 만들도록 개선되지 못하면 소득격차 축소와 중산층 육성 등 기존의 사회정책적인 기능도 수행하기 어렵다.

중소기업지원정책의 실효성을 높이기 위해서 인적자원개발과 지원정책의 연계성을 강화해야 한다. 중소기업에 대한 산업정책은 중소기업 보호에, 금융정책은 중소기업 자금지원에, 기술정책은 공식적인 연구개발에, 공정거래정책은 하도급거래 규제에, 교육정책과 고용노동정책은 인력공급 확대에 매달려 인적자원개발은 소홀했으며 뿐만 아니라 각각의 정책과 담당 부처가 중복되어 지원의 시너지를 높이기 어렵다. 예를 들면, 중소기업인력양성 지원사업은 정부와 지자체의 사업이 겹치고(윤혜준 외, 2013) 지원대상인 중소기업 스스로도 중소기업지원정책의 연계성 강화에 대한 필요성을 느끼며 그 방법으로 정책자금 개선(77%), 조세지원(56%) R&D지원(24%)을 들고 있다(백필규, 2013).

한국의 중소기업지원정책은 시장과 기술변화에 유연하게 대응해야 한다. 중소기업은 대기업에 비해 그 수가 많고 다양한데 정부가 획일적인 기준으로 중소기업지원정책을 주도하다 보니 현실과의 괴리가 크다. 경제의 서비스화와 제조업의 서비스화에도 불구하고 제조업 중심의 중소기업지원정책을 유지하고 있으며 개방형 혁신이 확산되고 비기술적 혁신과 비공식 훈련의 역할이 커지고 있지만 중소기업지원정책은 대기업 중심의 공식적인 연구개발과 공식적인 훈련을 전제로 하고 있어 실효성이 떨어진다. 이러한 문제 때문에 OECD(2013)는 중소기업에 대한 직업훈련정책은 비공식적 훈련의 중요성을 인정하고 지원하며 중소기업 근로자에 대한 훈련 그 자체보다는 훈련기관이 정보 부족이나 동기유발의 부족 때문에 중소기업이 필요로 하는 맞춤형 훈련을 제공하도록 기반을 강화하는 데 두어야 한다고 권고한다.

중소기업지원정책은 전략적으로 추진해 지원의 목적과 방법을 지원대상과 일치시켜야 한다. 중소기업은 소수의 고생산성기업과 다수의 저생산성기업이 분포하는데 정책의 효과가 불확실해 평균적인 기업에 초점을 맞추면 고생산성

기업과 저생산성기업 모두 지원의 실효성이 떨어져 Savage(2012)의 평균의 결함(flow of average)이 발생한다. 중소기업의 기술혁신은 일반적인 인력지원정책이 아닌 유형에 따른 맞춤형 정책이 필요하다(김선우·홍성민, 2012). 중소기업의 다양성뿐 아니라 가족경영 및 사업주중심의 의사결정과 네트워크효과 등을 고려해 생산성 증대에 성공한 선도기업의 사례 공유로 중소기업 사업주의 인적자원개발의 중요성에 대한 인식변화를 유인할 필요가 있다.

IV. 결 론

중소기업의 생산성 증가 없이 한국경제가 성장하기 어려우며 고용문제와 소득불평등의 문제도 해결하기 어렵다. 이런 점에서 기존의 중소기업지원정책은 생산성 제고로 목표를 전환하고 지원시스템의 효율성을 높이도록 개혁해야 한다. 이를 위해 중소기업지원정책의 성과를 양에서 질로 전환하고 지원정책에 기업가정신을 발휘하고 종업원의 자발적인 학습을 촉진하는 기능이 내재화되도록 만들며 중소기업지원정책 간의 연계성을 제고해야 한다. 지식경제로의 전환과 개방형 혁신의 이점을 중소기업이 살릴 수 있도록 개별 기업에 대한 자금 지원은 줄이고 숙련인력 양성과 숙련 고도화를 위한 기반투자를 늘려 생산성 제고의 장애를 완화함으로써 중소기업지원정책이 고비용저효율구조에서 탈피하도록 만들어야 한다. 개별 중소기업에 대한 정부의 지원도 인적자원개발에 성과를 내면 보상하고 중소기업은 종업원이 인적자본축적에 성과를 내면 보상하는 연쇄적인 유인체계를 갖추어야 한다.

본 논문이 논의한 중소기업의 생산성 제고와 이를 위한 인적자원개발정책 및 중소기업지원시스템의 확립 방안은 한국의 정치사회적 환경과 정책 관행에 비추어보면 쉬운 일은 아니다. 중소기업지원은 정치논리가 크게 작용했기 때문인데 이 또한 중소기업지원정책을 개혁하는 데 고려해야 할 요소다. 관행화되다시피 한 자금 중심의 지원과 고용의 양에 치중한 인력지원정책이 가지는 한계와 부작용을 일반국민들은 잘 모른다. 중소기업의 저생산성과 이로 인한 경제사회적 문제를 중소기업은 물론이고 일반국민들도 인식하도록 만드는 노력이

필요하다. 중소기업지원시스템이 시장과 기술의 변화에 탄력적으로 대응하고 중소기업의 특성을 살리도록 개편하는 것이 일자리 악화와 중산층 축소문제의 해법이라는 점도 인식시켜야 한다. 이러한 개편은 정부의 권한은 줄이고 수요자인 중소기업의 니즈를 강화하는 대신 정부의 업무조정 및 정부와 지자체의 역할분담을 수반하기 때문에 정치적 결단이 필요하다는 점도 유념해야 한다.

중소기업 보호와 육성의 방법론과 생산성 제고에 대한 사회적 공감대가 중요하다. 중소기업은 약자이기 때문에 정부가 지원해야 한다는 데 국민들 사이의 공감대가 확고하지만 효과적인 지원을 위한 방법에 대해서는 그렇지 못하다. 경제민주화나 대·중소기업 동반성장이 중소기업을 보호한다는 측면에서 설득력이 있어 보이지만 중소기업의 생산성을 증대하는 방법론으로서는 한계가 있다. 대기업과 직접 협력관계를 맺고 있는 중소기업은 줄고 중소기업 간의 하도급거래가 늘며 글로벌 가치사슬에서 중소기업의 지위가 저하되는 문제를 경제민주화나 대·중소기업 동반성장으로 해결하기 어렵다. 중소기업을 실질적으로 보호·육성하는 방법은 생산성 증대를 지원하고 전문성을 키우는 데 있으며 이는 숙련인력의 양성과 숙련의 고도화가 뒷받침되어야 가능하다.

참고문헌

- 강동수(2004). 『중소기업의 부실 현황 및 구조조정 방안』. 한국개발연구원.
- 공영일(2013). 「독일 중소기업지원정책과 시사점(I)」. 『정보통신방송정책』 25(22): 1~22.
- 김기완(2012). 『우리나라 제조업의 혁신 네트워크에 관한 연구: 탐색활동과 혁신성과 간의 관계를 중심으로』. 한국개발연구원.
- 김동배·김주섭·이인재(2008). 『기술혁신과 인적자원관리』, 한국노동연구원.
- 김동배(2014). 「임금체계 개편과 생산성」, 김태기 외. 『근로시간 및 임금제도 개선과 노동생산성 향상을 위한 지원방안 연구』. 고용노동부.
- 김선우·홍성민(2012). 「중소기업 유형별 연구개발 인력수요 현황 분석과 시사점」. 『STEPI Insight』 100.

- 김주훈(2012). 「대기업과 중소기업 간 양극화에 관한 해석」. 『KDI Focus』 16: 1~7.
- 김진웅 · 김원규 · 노영진(2012). 『대 · 중소기업 간 생산성과급효과에 관한 연구』, 산업연구원.
- 김태기(1994). 『중소제조업의 노사관계와 인적자원개발』. 한국노동연구원.
- _____(2004). 「일자리창출을 위한 중소기업의 구조개선 방안」. 유경준 편. 『한국경제 구조변화와 고용창출』. 한국개발연구원.
- _____(2016a). 「노동생산성 변화의 원인과 결과: 한국, 미국, 일본, 독일의 비교」, 『산업관계연구』 26 (2): 59~83.
- _____(2016b). 「한국 공유자본주의의 성공 조건: 국제비교」, 『기업경영연구』 23 (4): 219~238.
- 남창우(2014). 『금융지원정책이 중소기업 의사결정에 미치는 효과분석: 기업의 동적 모형을 중심으로』. 한국개발연구원.
- 박명준(2013). 「독일의 일터혁신 프로그램개발 지원사업」. 『노동리뷰』 95: 73~84.
- 백필규(2006). 『우리나라 중소기업의 성과보상제도에 관한 연구』. 중소기업연구원.
- _____(2013). 『인재육성형 중소기업' 지정 및 활용방안 연구』. 중소기업연구원.
- 안상훈(2005). 「미시 자료를 이용한 고성장 중소기업체의 특성분석」. 『KDI경제전망』 4/4: 139~148.
- 안상훈 · 옥우석 · 이홍식 · 최민식(2013). 『생산의 국제화와 고용구조의 변화』. 한국개발연구원.
- 양정승 · 반가운 · 김봄이 · 류기락 · 권순원(2015). 『국가숙련전망조사』. 한국직업능력개발원.
- 윤우진(2014). 「국제가치사슬의 구조변화와 한국의 위상」. 『e-KIET 산업경제정보』 587: 1~12.
- 윤윤규 · 정승국 · 노용진 · 황준욱 · 우종완(2014). 『지역고용정책 해외사례 연구』. 한국노동연구원.

- 윤혜준·고혜원·이상돈·장혜정·나동만·김가연·오상훈(2013). 『중소기업 인력양성 사업 고용영향 평가연구』. 고용노동부·한국노동연구원.
- 이규용·이승렬·박성재·노용진(2011). 『외국인력 노동시장 분석』. 한국노동연구원.
- 이규용·전병유·임상훈·정준호(2014). 『한국의 지역고용전략(II)』. 한국노동연구원.
- 이근희(2014). 「생산성의 개념과 실태」. 『근로시간 및 임금제도 개선과 노동생산성 향상을 위한 지원방안 연구』. 고용노동부.
- 이두원(2014). 「한국경제 생산성혁명 필요하다」. 『한국경제포럼』 7(3): 83~89.
- 이병헌(2009). 「정부 R&D지원사업의 중소기업 고용창출 효과」, 『노동리뷰』 55: 72~84.
- 이수일·이호준(2012). 『하도급거래의 공정성 제고를 위한 제도 개선 과제』, 한국개발연구원.
- 이승렬(2011). 「직업훈련사업 평가: 재직근로자 훈련 부문」. 『노동리뷰』 78: 36~49.
- 임재윤·손수정·박찬수·정승일·황청화·양은순·이정찬(2014). 『중소기업 기술혁신 역량 평가 및 글로벌 정책동향 분석(V)』. 과학기술정책연구원.
- 장병열·김수정·강희중(2009). 『서비스산업 경쟁력 강화를 위한 서비스 R&D 전략』. 과학기술정책연구원.
- 장병열(2015). 『제조업의 서비스화 R&D 혁신전략』. 과학기술정책연구원.
- 장우현(2016). 「중소기업정책금융은 소기의 성과를 거두고 있는가?」. 『KDI Focus』 63: 1~8.
- 장혜원·김혜원(2014). 「한국의 숙련 수익률 변화: 2000~2012」. 『고용·직업능력개발연구』 17(1): 67~105.
- 장홍근(2013). 「일터혁신, 현황과 정책적 함의」. 『노동리뷰』 95: 62~72.
- 정우수·김승건(2015). 「정보통신(ICT)과 생산성의 관계 연구: 우리나라 중소기업에 대한 실증 분석」. 『한국통신학회논문지』 40(11): 2238~2249.
- 정재현·홍장표(2015). 「대기업과 중소기업간 거래네트워크 구조와 특성」. 『중소기업연구』 37(4): 77~103.

- 조덕희(2009). 『제조 중소기업의 장기 성장추세 둔화 진단』. ISSUE PAPER 2009-249. 산업연구원.
- _____ (2013). 「중소기업 고용변화의 세 가지 논점과 정책적 시사점」. 『KIET 산업경제』 1: 36~43.
- _____ (2016). 『중소기업 9988 의미의 재해석과 시사점』, 산업연구원.
- 조성재(2011). 「사내하도급실태와 개선방향」. 『노동리뷰』 70: 73~80.
- 조진환(2011). 「고성과 작업제도의 활용실태와 중소기업 인재확보 지원방안」. 『e-KIET 산업경제정보』 504: 1~12.
- 주현 · 조덕희(2006). 『대 · 중소기업 양극화의 현황 및 정책과제』. 산업연구원.
- 중소기업중앙회(2014). 『2014년 중소기업 하도급거래 실태조사』.
- 최성호(2011). 「한국 서비스중소기업의 혁신 특성과 중소기업정책의 과제」. 『중소기업연구』 33 (1): 121~142.
- 최정표(2012). 「공정사회와 공정거래정책」. 『한국경제포럼』 4 (1): 145~164.
- 최희선 · 지민웅 · 조진환 · 김정우(2011). 『혁신형 중소기업의 고용성과와 정책 과제』, 산업연구원.
- 한국개발연구원(2003). 『한국의 산업경쟁력 연구』.
- 황수경(2007). 『한국의 숙련구조 변화와 핵심 기능 인력의 탐색』. 한국노동연구원.
- Adam Seith Litwin and Phillip H. Phan(2013). “Quality over Quantity: Reexamining the Link between Entrepreneurship and Job Creation.” *Industrial and Labor Relations Review* 66 (4): 833~873.
- Aoyagi, Chie and Giovanni Ganlli(2013). “The Path to Higher Growth: Does Revamping Japan’s Dual Labor Market Matter?”. IMF Working Paper, WP/13/202.
- Böttcher, Babara(2013). “Making a Difference: German SMEs and their financing environment”. Deutsche Bank DB Research.
- Cho, Deokhee(2008). “Long-Term Profitability Slump of Korean SMEs.” *KIET Economic Review* 13 (5): 44~54.

- Chung, Yeonseung(2008). "On the Convergence of Productivity between Large Enterprises and SMEs." *The Korean Economic Review* 24 (2) : 459~475.
- Dannreuther, Charles(2007). "EU SME Policy: On the Edge of Governance." *CESifo Forum* 2 : 7~13.
- EIM(2009). EU SMEs and Subcontracting. European Union.
- Eicher, Theo S. and Thomas Strobel(2008). "Germany's Continued Productivity Slump: An Industry Analysis." Ifo Working paper No.58.
- Fukao, Kyoji(2010). "Service Sector Productivity in Japan: The Key to Future Economic Growth." RIETI Policy Discussion Paper, 10-P-007.
- _____(2013). "Explaining Japan's Unproductive Two Decades." RIETI Policy Discussion Paper, 13-P-022.
- Gilson, Ronald J., Charles F. Sabel, Robert E. Scott(2008). "Contracting for Innovation: Vertical Disintegration and Interfirm Collaboration." Law Working Paper No. 118/2008. European Corporate Governance Institute.
- Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman(2005). "Outsourcing in a Global Economy." *Review of Economic Studies* 72 : 135~189.
- Jensen, Morten Berg, Björn Johnson, Edward Lorenz, Bengt Åke Lundvall(2007). "Forms of Knowledge and Modes of Innovation." *Research Policy* 36 (5) : 680~693.
- Jung Hyun-Joon, Kyoung-Youn Na, Chang-Ho Yoon(2013). "The Role of ICT in Korea's Economic Growth: Productivity Changes across Industries since the 1990s." *Telecommunications Policy* 37 : 292~310.
- Khachaturian, Tamar(2012). The Labor Productivity of U.S. Small and Medium-Sized Enterprise Multinational Companies, USITC Executive Briefing on Trade.
- Ksiaser, Ulrich, Hans Christian Kongsted and Thomas Rønde(2011). "Labor Mobility, Social Network Effects and Innovative Activity." IZA Discussion Paper No.5654.
- Kim, Jae-jin and Martin Hemmert(2016). "What drives the export performance of

small and medium-sized subcontracting firms?” *International Business Review* 25 (2) : 511 ~521.

Kimura, Fukunari(2001), *Subcontracting and the Performance of Small and Medium Firms in Japan*. World Bank Institute.

Kis, Victória and Eunha Park(2012). *A Skills beyond School Review of Korea*. OECD.

Kuczera, Małgorzata, Kis, Victórialis, Greg Wurzburg(2009). *Learning for Jobs OECD Reviews of Vocational Education and Training Korea*. OECD.

Lam, Raphael W. and Jongsoon Shin(2012). “What Role can Financial Policies in Revitalizing SMEs in Japan?” IMF Working Paper WP/12/291. IMF.

Lee, Sungjoo, Gwangman Park, Byungun Yoon, Jinwoo Park(2010). “Open Innovation in SMEs-An Intermediated network model.” *Research Policy* 39 : 290 ~300.

Lerner, Josh and Julie Wulf(2007). “Innovation and Incentives: Evidence from Corporate R&D.” *The Review of Economics and Statistics* 89 (4) : 634 ~644.

Litwin, Adam Seith and Philip H. Phan(2013). “Quality Over Quantity : Reexamining the Link Between Entrepreneurship and Job Creation.” *ILRR Review* 66 (4) : 833 ~873.

Morikawa, Masayuki(2014). “Innovation in the Service Sector and the Role of Patents and Trade Secrets.” Discussion Paper 14-E-030. RIETI.

Marcolin, Luca, Sébastien Miroudot, Mariagrazia Scquicciarini(2016). “Routine jobs, employment and technological innovation in global value chains.” OECD Science, Technology and Industry Working Paper 2016/01.

Nugent, Jeffrey B. and Seung-Jae Yhee(2001). “Small and Medium Enterprises in Korea : Achievements, Constraints and Policy Issue.” World Bank Institute.

OECD(2000). *Enhancing the Competitiveness of SMEs in the Global Economy : Strategies and Policies*.

_____(2008). *Enhancing the Role of SMEs in the Global Value Chains*.

- _____ (2009). *Small Business, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices*.
- _____ (2010). “SMEs, Entrepreneurship and Innovation.”
- _____ (2011). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*.
- _____ (2013). *Skills Development and Training in SMEs, Local Economic and Employment*.
- _____ (2014). *Employment and Skills Strategies in Korea: OECD Reviews on Local Job Creation*.
- _____ (2015a). *OECD Innovation Strategy 2015 An Agenda for Policy Action*.
- _____ (2015b). *Inclusive Global Value Chains: Policy options in trade and complementary area for GVC Integration by small and medium enterprises and low-income developing countries*.
- _____ (2015c). *New Approaches to SMEs and Entrepreneurship Financing*.
- _____ (2016a). *OECD Economic Surveys: Korea 2016*.
- _____ (2016b). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*.
- Ok, Wooseok(2015). “The Korean Exception: Service Outsourcing by Manufacturing Firms and the Role of institutions.” R&R Colloque International.
- Olson, Mancur(1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Park, Donghyun and Kawnho Shin(2012). “Performance of the Service Sector in Korea: An Empirical Investigation.” Working Paper 12-20. Peterson Institute for International Economics.
- Pittino, Daniel, Francesca Visintin, Tamara Lenger, and Dietmar Sternad(2016). “Are high performance work practices really in family SMEs? An analysis of the impact on employment retention.” *Journal of Family Business Strategy* 7: 75~89.
- Pöschl, Johannes and Neil Foster(2013). “Productivity Effects of Knowledge Transfers through Labor Mobility.” FIW Working Paper No.117.
- Savage, Sam, L.(2012). *The Flaw of Average: Why We Underestimate Risk in the*

- Face of Uncertainty*. John Wiley & Sons.
- Shimizu, Kay(2013). “The Role of Small and Medium Enterprises in Japan’s Political Economy.” *Syncretization: Corporate Restructuring and Political Reform in Japan*. Brookings.
- Syverson, Chad(2011). “What Determines Productivity?” *Journal of Economic Literature* 49 (2) : 326~365.
- Tamkin, Penny(2004). *High Performance Work Practices*. Institute of Employment Studies.
- Timmer, marcel P., Abdul Azeez Erumban, Bart Los, Robert Stehrer, and Gaaitzen J. de Vries(2014). “Slicing Up Global Value Chains.” *Journal of Economic Perspectives* 28 (2) : 99~118.
- Todo, Yasuyuki(2013). “Offshoring of Small and Medium Enterprises.” in Burdhan, Ashok, Dwight Jaffe, and Cynthia Kroll(eds.), *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*. Oxford University Press.
- Tüzeman, Didem and Jonathan Willis(2013). “The Vanishing Middle : Job Polarization and Workers’ Response to the Decline in Middle-Skill Jobs.” *Federal Bank of Kansas City Economic Review* 2013(Q1) : 5~32.
- Uppenberg, Kristian and Hubert Strauss(2010). *Innovation and Productivity in the EU*, European Investment Bank.
- WEF(World Economic Forum)(2015). *The Human Capital Report 2015*.
- Yanisky-Ravid, Shlomit(2013). “For a Mess of Pottage”: Incentivizing Creative Employees Toward Improved Competitiveness.” *Cornell HR Review* 43, Cornell University ILR School.

abstract

Low Productivity of SMEs and Human Resources Development Policies

Kim Taigi

This paper studies the causes of low productivity of Korean SMEs and the response of the government SMEs policies including human resources development policies. The Korean government has provided financing assistance so much compared to other countries, strengthened the fair trade of subcontracting and expanded innovation assistance, which have contributed to sustaining SMEs in the economy but failed to raise their productivity commonly due to the shortage of skilled labor. The human resources development policies for SMEs have focused on assisting to secure workers instead of to develop employees' skill and utilize incentive mechanism. It suggests the Korean SMEs policies need to be transformed so as to target raising productivity, raise synergy effects by coordinating related policies and to reflect the features of SMEs management to take advantage of knowledge economy and global value chains as well as to resolve the problem of high cost-low efficiency in SMEs policies.

Keywords : SME Policies, high cost-low efficiency, labor productivity, SME labor market, human resources development