

『정책 & 지식』 포럼

제1027회

중소기업 생산성 및 정부지원정책의 효율성

◆ 일 시 : 2022. 1. 25(화요일) 11:50-13:00

- 사회 : 금현섭 (서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터장)
- 발제 : 권일웅 (서울대학교 행정대학원 교수)
- 토론 : 박철범 (고려대학교 경제학과 교수)
표한형 (중소벤처기업연구원 연구위원)



한국정책지식센터

Knowledge Center for Public Administration and Policy
<http://www.KNOW.or.kr>

발 제

중소기업 생산성 및 정부지원정책의 효율성

권 일 응 (서울대학교 행정대학원 교수)

중소기업 생산성 및 정부지원정책의 효율성

권일웅

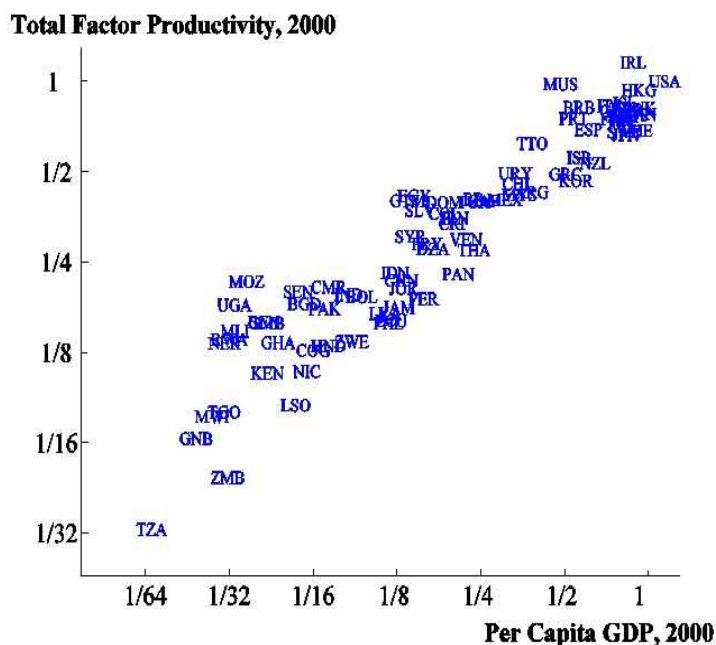
(서울대학교 행정대학원)

생산성과 중소기업

잠재성장률 저하와 "생산성"의 중요성

- OECD 재정전망보고서 (2021)
 - 우리나라의 1인당 잠재 GDP(국내총생산) 성장률이 2030~2060년에는 0%대로 떨어져 경제협력개발기구(OECD) 최하위권을 기록할 것이란 전망
- 저출산과 고령화에 따른 생산인구 감소문제가 심각하기 때문 (연합뉴스 2021.11.08)
 - 하지만 인구감소 문제는 단기간에 해결하기 어려움 (조영태 "정해진 미래")
- 잠재 성장률을 높이기 위해서는 국가 "생산성" 을 높이는 방법 밖에 없음

생산성과 일인당 GDP: 밀접한 상관관계



생산성 문제

- OECD 2019 경제전망
 - 한국의 노동생산성은 OECD 상위 50%국가 노동생산성의 절반 수준
 - "노동생산성 향상이 한국정부의 가장 중요한 과제"
- 대책?
 - 교육과 기술훈련 강화
 - 자본과 기술축적 촉진
 - 사회간접자본 및 연구개발에 대한 공공투자 증대
 - 미래 신산업에 대한 과감한 모험 투자를 위한 규제 개혁과 지원
- 하지만 낮은 국가 "평균" 생산성의 주요 원인은 중소기업에 있음.
 - 중소기업의 노동생산성은 대기업의 26.6%
 - 중소기업은 전체 기업수의 99.9%, 종사자 수의 83.1%를 차지

중소기업 "평균" 생산성 증대 방법

- 전통적 견해
 - 각 기업의 생산성을 증대시킴
 - 정책방향: 인력, 자본, 기술, 금융 지원 등
 - 정부의 주요정책 방향
- Schumpeterian 견해
 - 생산성이 낮은 기업 (소위 한계기업)의 퇴출
 - 2020년 한국의 한계기업 비중은 OECD 4위이며, 증가추세
 - 정책방향: 구조조정, 업종전환, 재창업 지원 등
 - 정치적으로 인기가 없기 때문에(?) 상대적으로 강조되지 못함

생산성과 중소기업 정책방향

- 기존의 지원중심 정책에서 '평균' 생산성 향상을 위한 업종전환 정책으로 발상의 변화가 필요
- 중소기업의 높은 비중은 중소기업의 위상 및 지원의 중요성을 의미하기 보다는 우리 경제가 극복할 과제 (조덕희 2016)
- 영세 중소기업 지원은 복지/고용정책 관점에서 필요할 수 있으나, 중소기업 정책으로 지원하는 것은 정책의 목표에 착시 현상을 일으키고, 정책효율성을 저하시킬 수 있음.
- 첨단 미래산업 육성도 중요하지만, 전통 산업의 영세/한계기업의 구조조정과 이에 연계된 복지/고용정책이 국가 생산성 향상 및 경제성장률 증대에 더 효과적인 정책방향일 수 있음.

중소기업지원정책 효율성과 예측가능성

중소기업지원정책: 예산의 계획성/예측가능성

- 본예산 vs. 추가경정예산

중소벤처기업부 세출예산 및 기금지출 (총지출기준)		
	(단위: 억원)	
	본예산	추경예산
2018	₩88,561	₩107,850
2019	₩102,664	₩114,618
2020	₩133,640	₩254,792

- "역대 최대 추경예산 6일부터 풀린다...3개월내 75% 집행 목표" (2020년 7월)
 - "중기부, 비대면 사업 등 3차 추경예산 3.6조원 확보... " 3개월내 95% 집행" (2020년 7월)
- ⇒추경예산 비중이 더 높으며, 10조 이상의 추경예산을 3-4개월 안에 집행
 ⇒계획된 예산집행이 어려우며, 이는 정책의 효율성을 떨어뜨릴 수 있음

비계획적 예산집행의 비효율성 예시: 연말 예산집행

- 연말예산 집행

- "연말 도로 공사 예산, 달리 쓰일 순 없나?"

⇒"연초엔 조기집행, 연말엔 예산절감...공기업 이중고"

⇒"내년 예산 상반기에 70% 집행목표..." (2020년 12월)

⇒"정부, 상반기 예산 집행실적 목표 2%p 초과 달성 전망" (2021년 6월)

- Liebman and Mahoney (2017, AER): 연방정부의 구매조달계약이 연말에 집중되어 있으며, 사업평가점수가 낮음.
- 관련연구가 희소함. 사업성과를 객관적으로 측정한 연구가 매우 희소함.

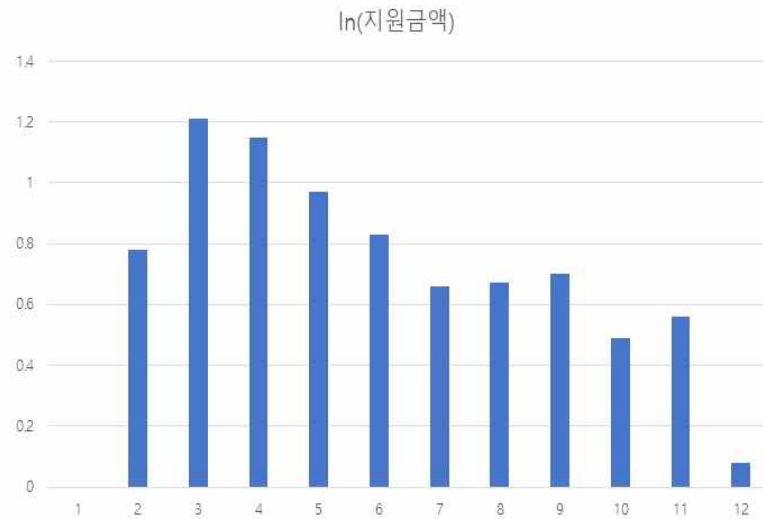
실증연구

- 중소벤처기업연구원 SIMS 데이터
 - 연 집행건수가 100건 이상인 금융지원사업들
 - 120개 내역사업, 2011-2019년 (9년), 월별 자료 => 약 6000개 obs.
 - 월별: 지원건수, 지원액수, 지원대상 기업의 평균 매출액 증가율
- 월별 지원성과 (패널자료 분석)
 - 사업 고정효과 모형을 통해 동일사업 내에서 월별 지원성고를 비교 (이질적 사업 비교가 아니라)
- 예측 가능성
 - 월지원금액 예측모형을 통해, expected 지원금액과 unexpected 지원금액 (=residual)을 구분하여 각각의 지원성과 비교

실증모형

- 모형 1 => expected (=predicted) vs. unexpected (=residual)
$$\log(\text{월집행금액}) = \text{month FE} + \text{year FE} + (\text{집행건수}) + \text{내역사업 FE}$$
- 모형 2
평균매출액성장률 = $\text{month FE} + \text{year FE} + (\text{집행건수}) + \text{내역사업 FE}$
- 모형 3
평균매출액성장률
= $\text{Expected 집행금액} + \text{Unexpected 집행금액} + \text{year FE} + (\text{집행건수}) + \text{내역사업 FE}$

지원금액: 연도말에 몰아서 집행하지는 않는지?
=> 그렇지는 않음



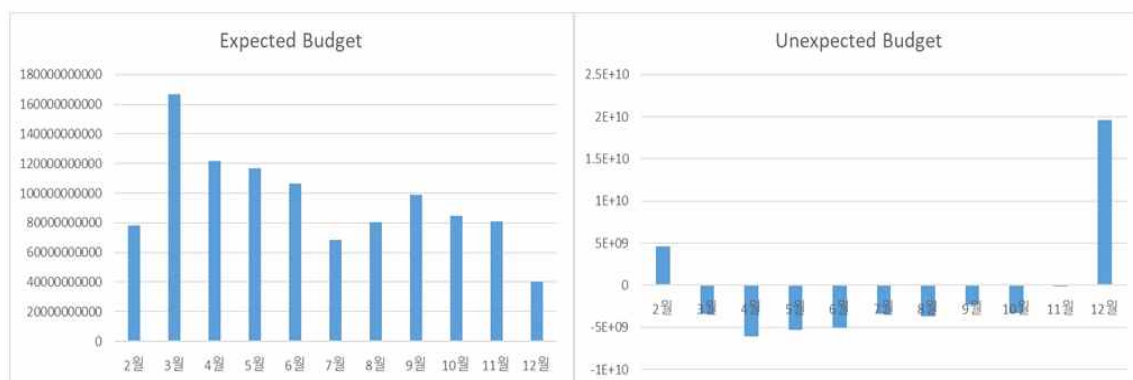
지원성과: 연말지원성과가 떨어지지 않는지?
- 모형2의 월별 고정효과 계수값 => 연말에 떨어짐.



예산의 예측가능성: Unexpected 지원예산의 성과는 떨어지지 않는지?
 모형 3 (종속변수: 지원대상기업 평균 매출액 증가율) => 떨어짐.

expected 지원금액	6.12***
	(2.53)
unexpected 지원금액	0.0025
	(0.57)
지원건수	0.022**
	(0.011)
연도고정효과	Yes
사업고정효과	Yes
N	4654

연말(12월) 지원성과가 떨어지는 이유?
 => 연말에 unexpected 예산비중이 높음 (1월=0 기준)



요약 및 시사점

- 중소기업지원사업에서 과다한 추경예산과 이로 인한 신속(?) 집행의 필요성은 사업의 예측가능성/계획성을 떨어뜨려 사업성과를 저하시킬 수 있음.
- 2011-2019년 SIMS 자료 분석 결과 위의 우려가 실증적으로 나타남.

=> 단기적 (복지성) 지원사업 보다는 장기적/예측가능한 (생산성 증대) 지원사업이 필요함

토론 |

“ 중소기업 생산성 및 정부지원정책의 효율성 ” 에 대한 토론문

박 철 범 (고려대학교 경제학과 교수)

“중소기업 생산성 및 정부지원정책의 효율성”에 대한 토론문 I

박 철 범 (고려대학교 경제학과 교수)

1. 요약

본 연구는 한국 경제의 생산성, 특히 중소기업의 생산성을 향상시키기 위한 중소기업 지원정책을 시행할 때, 예산 집행의 예측 가능성이 중소기업지원정책의 효과를 결정하는 중요한 요인임을 실증적으로 보이고 있다. 구체적으로, 정부정책 집행을 위한 지원금액을 예측가능한 부분과 그렇지 않은 부분으로 분해한 다음 예측 가능한 지원금액은 지원대상기업의 평균 매출액을 유의하게 증가시켰지만, 예측 가능하지 않은 지원금액은 유의미한 효과를 낳지 못했음을 보여주고 있다.

2. 코멘트

본 연구는 중소기업의 생산성을 향상시키기 위해 지원정책을 시행할 때도 정책의 예측가능성이 중소기업 지원정책의 효과를 결정하는데 중요하다는 것을 보인 점은 흥미롭고 시사하는 바가 크다고 생각된다. 이러한 결과를 접하면서 좀 더 깊은 분석이 필요하다고 생각되는 점들은 다음과 같다.

먼저, 본 연구의 결과는 소비 이론에서 항상소득이론을 연상시키는데 이유는 다음과 같다. 항상소득이론에 의하면 예상되는 미래 소득의 변화는 소비에 즉각적으로 반영되어 (소득이 아직 증가하지 않았음에도 불구하고) 소비를 변화시킨다. 또한 소득의 변화가 지속적일 것으로 예상되는 경우 큰 폭의 소비 증가가 발생하는 반면 예상되지 못한 일시적인 소득의 증가는 소비에 제한적인 영향을 미친다고 보고 있다. 이와 같은 항상소득이론과 유사하게 본 연구의 결과도 예측되는 정책 지원은 중소기업의 매출 증가에 경제적으로, 통계적으로 의미있는 효과를 보이는 반면 예측되지 못한 지원은 효과가 작고 통계적으로 유의하지 않았다. 이러한 결과는 항상소득이론의

메커니즘과 유사하게 예측된 정책 지원에 대해서는 중소기업들이 충분히 계획을 세우고 반응을 할 수 있기 때문에 유의한 효과가 나타나지만, 예측되지 못한 정책 지원에 대해서는 계획을 세우고 반응을 제대로 할 수 없기 때문에 최소한 효과가 없는 것으로 해석할 수 있다고 보인다. 이러한 정책 효과 메커니즘을 완벽하게 이해하기 위하여 예측된 정책 지원의 효과가 미래 어느 정도의 기간까지 지속되는지, 그리고 예측되지 못한 정책 지원은 장기에도 여전히 효과가 미미한지를 추가하여 분석하는 것도 흥미로운 분석이 될 것으로 생각된다.

둘째, 본 연구의 결과는 예측하지 못한 통화정책이 경제주체들의 의사 결정에 혼선을 야기하여 실물 변수에 효과를 미칠 수 있다는 Lucas critique과는 상반되는 결과로 해석될 수도 있지만, 본 연구에서 고려한 중소기업 지원정책은 통화정책과 같은 명목 변수를 이용한 정책이 아니라 실물 변수에 직접적인 영향을 미치는 정책이라는 점에서 통화정책에 대한 Lucas critique과는 정책의 다른 측면을 보고 있다. 오히려 예측되는 정책에는 중소기업들이 충분히 반응을 하는 것을 보인 점은 정책에 대한 합리적인 경제주체의 결정과 반응을 보여주는 증거를 제시하고 있다고 생각된다.

마지막으로, 한국의 생산성은 (현 시점에서) 선진국들과 비교하여 낮은 것도 문제이지만 지난 1990년대부터 지속적으로 낮아지고 있다는 점이 특히 우려된다. 아래 그림에서 볼 수 있는 것처럼 한국의 노동생산성 증가율이 1971년부터 1999년 사이에 평균 6.52%에서 1999년 이후 3.91% 수준으로 하락한 것으로 추정되고, Bai and Perron (1998) 검증에 의하면 이러한 하락은 유의한 것으로 나타났다. 한국의 노동생산성이 선진국에 비해 높지 않은 수준인데 하락하는 추세를 보이고 있다는 점에서 우려스러운데, 본 연구의 결과는 생산성을 향상시키기 위한 중소기업지원 정책에서 고려되어야 하는 중요한 점을 제시하고 있다.

자료출처: OECD와 저자 계산



참고문헌

Bai, J. and Perron, P. (1998) "Estimating and testing linear models with multiple structural changes," *Econometrica*, 66, 47–78.

토 론 Ⅱ

“ 중소기업 생산성 및 정부지원정책의 효율성 ” 에 대한 토론편

표 한 형 (중소벤처기업연구원 연구위원)

“중소기업 생산성 및 정부지원정책의 효율성” 에 대한 토론편 II

표 한 형 (중소벤처기업연구원 연구위원)

- 논문의 완결성 보다는 중소기업지원 정책이 수립·집행되는 현실적인 제약을 고려하여 방어적으로 토론편을 작성하였음.

중소기업 비중

전산업기준(1인이상)		2017년	2018년	2019년
기업체 수(개)	전체	6,301,013	6,643,756	6,893,706
	중소기업(비중 %)	6,296,210(99.9)	6,638,694(99.9)	6,888,435(99.9)
	대기업(비중 %)	4,803(0.1)	5,062(0.1)	5,271(0.1)
종사자 수(개)	전체	20,094,913	20,591,641	21,076,582
	중소기업(비중 %)	16,689,525(83.1)	17,103,938(83.1)	17,439,595(82.7)
	대기업(비중 %)	3,405,388(16.9)	3,487,703(16.9)	3,636,987(17.3)

자료: <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/MainSubStat.do>

중소제조업 비중

제조업(10인이상)		2017년	2018년	2019년
기업체 수(개)	전체	68,715	68,565	68,841
	중소기업(비중 %)	67,226(97.9)	67,095(97.9)	67,377(97.9)
	대기업(비중 %)	1,449(2.1)	1,470(2.1)	1,464(2.1)
종사자 수(개)	전체	2,931,501	2,929,758	2,905,109
	중소기업(비중 %)	2,088,907(71.3)	2,092,284(71.4)	2,040,814(70.2)
	대기업(비중 %)	842,594(28.7)	837,474(28.6)	864,295(29.8)

자료: <https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/MainSubStat.do>

대기업 대비 중소기업 생산성 격차

	1983	1990	1995	2000	2005	2010	2017
대기업 대비	51.03	51.49	41.51	38.15	35.87	28.67	33.38

자료: 김원규(2020), 대중소기업간 생산성 격차 원인 분석, 산업연구원, p. 36

- 전국경제인연합회가 신용평가기관 에스앤피(S&P)의 데이터베이스 ‘캐피탈 아이큐’ (Capital IQ)에 바탕을 두고 산출해 2021년 9월 28일 내놓은 결과를 보면, 2020년 기준 한국의 한계기업(한계기업은 3년 연속, 영업이익으로 이자비용을 감당하지 못한 기업을 뜻한다.) 비중은 18.9%로 나타났다. 이 수치는 2016년 15.7%에서 2017년 15.2%로 낮아졌다가 2018년 16.1%, 2019년 17.9%로 높아지는 흐름이다.
- 이번 조사대상은 외부감사법에 따른 자산총액 500억원 이상인 기업이다. 경제협력개발기구 가입 38개국 중 조사대상 기업 데이터가 100개 미만인 13개국은 제외됐다.
- 독자들과 정책 입안자들의 이해를 돕기 위해 평균 생산성 향상을 위한 업종 전환 정책 및 전통 산업의 영세/한계기업의 구조조정과 이에 연계된 복지/고용 정책의 예시가 필요(p. 8)
- 20년 중기벤처부 추경 예산은 코로나 위기에 따른 소상공인에 대한 손실보상이 대부분을 차지하고 있어 효율성의 잣대로 평가하기에는 어렵다고 판단됨.(p. 9)
 - 20년은 예외로 하더라도 중소기업진흥공단 융자 사업의 경우 16년부터는 거의 매년 추경 예산이 집행되었고, 대부분 영세 및 한계 기업이 주요 지원 대상임을 고려할 필요
 - 대부분 영세 및 한계기업이 지원 대상이고 대부분의 추경이 하반기에 집중적으로 집행되고 있음을 고려할 때, 추경의 목표는 영세 및 한계 기업의 생존율을 높여 결과적으로 고용률을 유지하는 것일 수 있음.

- 지원기관(수행기관)에서는 특정 월에 지원한 기업의 매출액 증가율이 감소하는 비효율성은 고려하지 않고, 당해 연도 전체에 지원한 기업들이 지원을 받지 않은 기업들에 비해 매출액이 증가하는 것을 암묵적인 지원 목표로 세우고 있을 수도 있음,
 - 따라서 금융지원사업을 지원받지 않은 기업들과 지원받은 기업들의 매출액 증가율을 비교해 볼 필요도 있다고 판단됨.
- 본 분석의 제목은 중소기업 생산성 및 정부지원정책의 효율성인 반면, 실분분석에서 종속변수는 수혜기업의 평균 매출액 증가율로, 생산성 지표로 적합하지 않은 것으로 판단