연구보고서 2025-13

상생협력 패러다임 변화와 동반성장 정책 과제

신종원 · 지민웅 · 박양신 · 오정현 · 안소현 · 양훈식 · 김여림 · 정진영 · 박용훈



KIET 산업연구원

연구보고서 2025-13

상생협력 패러다임 변화와 동반성장 정책 과제

신종원 · 지민웅 · 박양신 · 오정현 · 안소현 · 양훈식 · 김여림 · 정진영 · 박용훈

KIET 산업연구원

머리말

최근 우리 경제는 재도약을 위한 미래 먹거리 신산업의 발굴과 함께 정체된 산업 영역에서의 활력 제고를 함께 요구받고 있습니다. 이러한 상황을 어떻게 인식하고 대응하는지에 따라 미래 우리 산업의 위상과 역할에도 큰 변화가 있을 것임은 자명합니다.

더구나 최근 들어서는 전통적 산업구조의 재편과 더불어 급속한 AI의 발달과 디지털화의 진전 등으로 우리 산업생태계의 변화 필요성에 대한 요구도 예전보다 더 커진 상황입니다.

본 연구는 선도형 산업구조로의 이행, AI로 대표되는 디지털 전환의 가속화, 경제안보 및 공급망 재편, 탄소중립과 ESG 요구 증대 등 급변하는 대내·외 환경 변화에 대응해 지금까지 추진됐던 동반성장 정책의 취지와 의의 그리고 변화 필요성과 방향성을 논의하고 정책 과제를 모색하는 것을 목적으로 하고 있습니다.

급속한 대내·외 환경 변화에 따라 기업들의 상생협력에 대한 인식과 중요성이 빠르게 변화하는 상황에서 새롭게 변화된 환경에서 요구되는 동반성장 정책의 역할과 정책 과제를 모색하는 본 연구는 향후 정부의 동반성장 정책 수립 과정에서 유용한 자료가 될 것으로 생각합니다.

끝으로 본 보고서의 내용과 주장은 저자의 견해이며 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.

2025년 12월

산업연구원장 권남훈

차 례

머리말 ····· 3
요약 ····· 9

제1장 서론 ····· 25

1. 연구 배경 및 필요성 ····· 25
(1) 연구 배경 ····· 25
(2) 연구의 필요성 ····· 27
2. 연구 목적과 범위 ····· 31
(1) 연구 목적과 구성 ····· 31
(2) 본 연구의 논의 범위 ····· 33

제2장 추격형 경제체제와 동반성장 정책의 역할 ····· 35

1. 우리 산업의 발전 구조와 대 · 중소기업 간의 관계 ····· 35
(1) 수출 대기업 중심 성장전략과 수직적 분업 구조 ····· 35
(2) 비대칭적 거래관계의 배경과 구조적 원인 ····· 40
2. 추격형 경제체제와 동반성장 정책의 대두 ····· 44
(1) 추격형 경제체제에서 산업정책의 위상과 대 · 중소기업 간 협력 ····· 44
(2) 추격형 경제체제에서 공정거래 정책의 위상과 대 · 중소기업 간 거래관계 ····· 47
(3) 추격형 경제성장 전략 산물로서의 동반성장 정책 ····· 52

제3장 상생협력을 둘러싼 산업 발전 단계 및 패러다임의 변화 ····· 57

1. 산업 발전 단계의 진전과 상생협력: 선도형 구조로의 이행 ····· 58
(1) 추격형 산업 발전 단계에서 대 · 중소기업 관계 ····· 58

(2) 선도형 산업구조로의 이행과 상생협력 ····· 61
2. AI 등 디지털 전환 및 융·복합화의 가속화와 상생협력 ····· 65
(1) 디지털 전환 관련 최근 논의 ····· 65
(2) AI 등 디지털 전환이 대·중소기업 상생협력에 미치는 영향 ··· 66
(3) 산업·기술의 융·복합화 가속화와 협력 대상의 확대 ····· 69
3. 경제안보 개념 부상에 따른 공급망 재편과 상생협력 ····· 72
(1) 경제안보 개념의 급부상과 글로벌 공급망 환경 변화 ····· 72
(2) 글로벌 공급망 재편이 대·중소기업 상생협력에 미치는 영향 ····· 76
4. 탄소중립 및 ESG 강화와 상생협력 ····· 80
(1) 탄소중립 규범 및 ESG의 확산과 산업적 영향 ····· 80
(2) 탄소중립 및 ESG 강화가 대·중소기업 상생협력에 미치는 영향 ····· 84

제4장 새로운 동반성장 정책의 과제 ····· 87

1. 기존 동반성장 정책의 한계 ····· 88
(1) 동반성장 정책의 재검토 필요성 ····· 89
(2) 기존 동반성장 정책의 성격과 내용: 동반성장지수를 중심으로 ····· 91
(3) 패러다임 변화 대응 관점에서의 기존 정책의 유효성 검토 ···· 93
2. 앞으로의 동반성장 정책의 정체성과 방향성 ····· 97
(1) 동반성장 정책의 정체성 ····· 97
(2) 새로운 동반성장 정책의 방향성 ····· 101
3. 변화된 환경에서 요구되는 동반성장 정책의 과제 ····· 103
(1) 정립한 원칙의 실천 ····· 104
(2) 잔존 추격형 영역에서의 과제 ····· 105
(3) 전환 국면에서의 협력 재편: 기존 협력기업과 신규 기업 간 긴장 ····· 106
(4) 협력 심화와 확대의 동시 필요성과 자원 배분 제약 ····· 108

참고문헌 ····· 111
Abstract ····· 116

표 차례

〈표 3-1〉 CSRD 및 CSDDD 개정안(요약) ····· 83

요 약

1. 서론

우리나라에서 동반성장 정책은 2000년대 중반 당시 대 · 중소기업 간 양극화 및 불균형 완화, 상생협력의 전제가 되는 공정거래 질서의 확립, 그리고 중소기업의 혁신역량 제고를 통한 산업생태계 경쟁력 강화라는 세 축의 문제의식에 기초해 우리 경제가 직면해 왔던 현안 과제에 대응하려는 정책적 시도로 출발하게 되었다.

지난 20여 년간 동반성장 정책이 추진되는 과정에서 대 · 중소기업 간 양극화 및 불균형 성장의 완화 등을 목표로 협력형 기술개발 확대, 거래관행의 개선, 동반성장 펀드의 조성, 중소기업 경쟁력 강화, 국내외 판로 개척, 인력 지원 등과 같은 대 · 중소기업 간 상생협력 강화 방안이 점차 구체화되었으며, 적어도 외적으로는 상생협력의 형태를 갖추게 되었다.

다만, 내용적인 면에서 대기업의 상생협력 대상은 '협력 중소기업'이 중심이 되었고, 실질적인 '협력'의 차원보다는 협력기업에 대한 지원이 강조되는 시혜적 측면에서 대부분의 활동이 이루어졌다.

오늘날 동반성장 정책의 추진 여건과 상생협력에 대한 대·중소기업 모두의 인식은 동반성장 정책 추진 당시와는 비교할 수 없을 만큼 빠르게 변화하고 있다. 반도체, 자동차산업의 경우 이제 추격형 단계를 넘어서 시장을 선도하고 있으며, 디지털 전환의 급진전에 따라 전통적인 산업 구조의 재편과 혁신에 기반한 새로운 산업생태계의 급부상을 마주하고 있다. 그리고 경제안보 개념의 부상에 따른 공급망 재편 움직임과 함께 탄소중립·ESG 등에 대한 요구 역시 빠르게 확산되고 있다.

이러한 점에서 기존의 동반성장 정책이 여전히 실효성 있는 정책으로 그 역할을 할 수 있을지에 대한 논의가 필요한 상황이다.

이에 본 연구에서는 우리 산업 발전 단계의 진전, 즉 추격형 성장 단계에서 선도형 산업구조로의 이행과 AI 등 디지털 전환의 가속화 및 산업·기술의 융·복합화, 경제 안보 및 공급망 재편, 탄소중립과 ESG 요구 증대 등과 같은 최근의 대내·외 환경 변화, 그리고 이에 따른 대·중소기업의 상생협력 필요성에 대한 인식 변화에 맞춰, 변화된 환경에 조응할 수 있는 동반성장 정책 방향을 모색하는 한편, 향후 동반성장 정책이 추진되는 과정에서 고려해야 할 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다.

이에 본 연구의 제2장에서는 동반성장 정책이 우리나라에서 별도의 정책 영역으로 정착하게 된 배경과 의의를 '추격형 경제체제의 산물'이라는 관점에서 살펴본다. 그리고 제3장에서는 상생협력을 둘러싼 산업 구조의 변화(선도형 구조로의 이행)와 세 갈래의 외부 환경 변화(디지털 전환, 경제안보·공급망 재편, 탄소중립·ESG)가 상생협력에 갖는 함의를 논의한다. 제4장에서는 기존 동반성장 정책의 한계를 검토하고 변화된 환경에서 우리 동반성장 정책이 갖는 독자적 정체성과 방향성, 그리고 새로운 정책을 추진하는 과정에서 고려해야 할 과제를 제시한다.

2. 추격형 경제체제와 동반성장 정책의 역할

□ 추격형 성장전략과 비대칭적 거래관계

우리나라는 압축적 경제성장 과정에서 대기업을 성장의 핵심 주체로 설정하고 이들 기업의 완제품 수출경쟁력을 높이는 데 정책적 역량을 집중하였다. 수출 대기업 중심의 성장전략을 추진하는 과정에서 형성된 대 · 중소기업 간 수직적 분업 구조는 전문화 및 규모의 경제를 통한 생산비용 절감을 통해서 우리 경제의 빠른 성장을 뒷받침하였지만 동시에 비대칭적 거래관계를 촉발하는 계기로 작동하였다.

대 · 중소기업 간 수직적 분업 관계 속에서 대기업이 협력 중소기업에 납품단가 인하를 요구하고 이것이 수용되는 양상의 이면을 살펴보면, 비대칭적 수요-공급 구조, 협력업체의 높은 대체 가능성, 자산 전용성(asset specificity), 홀드업(hold-up) 문제, 물량 보전 등과 같은 다양한 구조적 요인이 복합적으로 존재하고 있다.

다른 국가에서도 이와 유사한 이슈가 나타날 수 있겠지만, 유독 우리나라에서 이러한 비대칭 양상이 두드러지는 이유를 다음과 같은 한국적 특수성에서 찾을 수 있다. 시장 규모 측면에서 우리 내수시장은 규모가 절대적으로 작고, 주력산업은 수요처가 소수 대기업에 집중되어 있어 협력업체가 거래처 다변화를 통해 협상력을 확보하기가 어렵고, 특정 대기업과의 거래가 장기 · 전속적 거래로 형성되는 경향이 강하다. 게다가 미국 등 주요 선진국과 달리 대 · 중소기업 관계의 핵심 문제가 단순한 시장경쟁 문제가 아니라, 원사업자와 수급 사업자 간의 거래상 지위 차이에서 촉발되는 불공정 거래의 문제로 표출되었다는 부분도 대 · 중소기업 간 비대칭적 거래관계 시정에 필요한 공정거래 정책 영역에서 우리나라의 특수성을 보여주는 또 다른 사례이다.

□ 산업정책과 공정거래 정책의 한계

대 · 중소기업 간 비대칭적 거래구조에 대해 우리 산업정책과 공정거래 정책은 각각 나름의 한계를 내포할 수밖에 없었다. 먼저 우리나라의 산업정책은 세계 시장에서 경쟁력을 갖출 수 있는 수출 대기업 육성에 초점이 맞추어져 있었고, 그 결과 대 · 중소기업 간 협력 관계 자체는 산업정책의 핵심 이슈로 다루어지기 어려웠다.

우리 산업정책의 초점이 산업 · 기업 단위의 경쟁력 강화에 맞춰짐에 따라 가치사슬 내부에서의 협력은 '독립적 정책 과제'보다는 경쟁력을 뒷받침하는 하위 조건으로 간주되었으며, 별개의 정책 목표로 협력을 파악하기보다는 최종재 생산 대기업의 수출경쟁력을 뒷받침하는 수단으로 인식하는 경향이 강했다.

한편, 공정거래 정책은 산업 성장, 기업 육성 등을 강조하는 산업정책과 달리 시장 기능이 정상적으로 작동할 수 있도록 경쟁 규칙을 정립하고 명시적인 위반 행위를 사후적으로 교정하는 성격을 띤다.

따라서 공정거래 정책은 시장의 경쟁 질서를 유지하고 경쟁 제한적인 행위를 규율하는 데 초점을 두었으며, 대 · 중소기업 간 거래에 대해서도 거래상 지위 남용에 따른 부당 단가 인하, 구두 발주, 기술자료의 유용 · 탈취 등과 같은 불공정 행위를 규제하여 최소한의 공정성을 보완하는 제도로 역할을 담당해 왔다.

대기업 중심의 시장 구조와 산업정책 중심의 정책 환경 속에서 공정거래 정책이 보완적인 위치에 머물러 온 배경에는 이와 같은 공정거래 정책의 사후 · 교정적 성격이 있기 때문이라 할 수 있다.

결과적으로 공정거래 정책은 대 · 중소기업 간 거래에서 공정성 확보에 초점을 두는 제도로 의미를 갖지만, 공동 연구개발, 성과 공유, 공급망 차원의 공동 대응과 같은 협력 관계로의 전환까지 담당하기는 어렵다.

□ 추격형 경제성장 전략의 산물로서의 동반성장 정책

동반성장 정책은 우리 산업화 전략, 그리고 이를 추진하는 과정에서 형성된 대·중소기업 간의 비대칭적인 거래관계에 대한 정책적 대응으로 형성된 우리나라 특유의 정책 영역이라 말할 수 있다. 그 결과 동반성장 정책은 산업정책과 공정거래 정책 어디에도 완전히 포함되지 않은 채 '대·중소기업 간 협력'이라는 고유의 정책 목표와 수단을 가진 별도의 정책 영역으로 자리 잡게 된 것이다.

미국·일본 등 주요국에서도 기업 간 협력 확대, 불공정 하도급 거래 방지, 상대적 시장 지위 남용에 대한 규제와 같이 '기업 양자 간' 관계와 관련된 정책이 존재하지만, 우리나라와 같이 대·중소기업 간의 관계에 특정해 별도의 법적 기반과 운영기관을 갖추어 독립 영역으로 제도화한 사례는 찾기 어렵다는 점에서 동반성장 정책은 우리의 추격형 산업화 전략과 그 과정에서 형성된 비대칭적 거래관계에 대한 정책적 대응으로 형성된 한국 특유의 정책 영역이라 할 수 있다.

3. 상생협력을 둘러싼 산업 발전 단계 및 패러다임의 변화

동반성장 정책이 본격적으로 추진되기 시작한 지 벌써 20년이 지난 현시점에서 볼 때, 대·중소기업 간의 상생협력 추진 여건과 동반성장 정책 환경은 과거에 비해 크게 변화하였다. 산업구조 변화 측면에서는 추격형에서 선도형 산업구조로의 이행이, 외부 환경의 변화 측면에서는 디지털 전환, 경제안보와 공급망 재편, 탄소중립·ESG 확산 등과 같은 대전환의 조류가 빠르게 진행되고 있다. 이러한 변화는 상생협력의 위상과 성격의 변화뿐만 아니라, '협력 대상의 확대'와 기존 협력기업과의 '협력 심화'라는 사뭇 상반된 방향의 협력을 함께 필요로 하고 있다.

□ 산업구조의 변화: 선도형 산업구조로의 이행과 상생협력

반도체, 자동차산업과 같은 주력산업은 추격 단계를 넘어 세계 시장의 선두권에 진입하였고, 이제는 더 이상 모방 대상이 존재하지 않는 시장 · 기술의 최일선(frontier)에서 경쟁하는 위치에 있다.

추격의 대상이 존재하는 상황에서 후발국 기업의 핵심 과제는 이를 빠르게 도입 · 모방하고 학습을 통해서 생산 체제 내에서 이식 · 개량하는 것이 된다. 하지만 시장 최일선에서의 경쟁은 기업 스스로 어떤 혁신을 추구할지 고민해야 하며, 기술 혁신과 시장 상황에 수반되는 불확실성을 감수하는 탐색과 혁신 노력이 경쟁을 위한 핵심 자원이 된다.

추격형 성장 단계에서 대 · 중소기업 간의 협력은 대기업의 생산 계획 내에서 생산성, 품질, 원가, 납기 등에 대한 '관리'의 성격이 강했으며, 결과적으로 협력 중소기업들은 독자적으로 가치사슬 내에서 능동적인 주체로 역할을 하기 어려웠다.

하지만 선도형 산업구조에서는 추격 단계에서 수요 대기업의 관리 역량을 통해 보완했던 협력 중소기업의 역량과 대 · 중소기업 간 신뢰가 수요 대기업을 중심으로 형성된 가치사슬 내에서 지속적인 혁신을 창출하는 핵심 조건이 된다. 더구나 기술 · 산업 간 융 · 복합화 심화로 혁신에 필요한 지식과 역량의 범위가 개별 기업 차원을 넘어서 이종 산업으로까지 빠르게 확산되면서 대기업의 선도적 지위 유지를 위한 가치사슬 전체 역량의 중요성과 이에 대한 인식 전환의 필요성은 계속 커지고 있다.

즉, 추격형 단계에서 협력 중소기업은 수요 대기업의 관리 대상이자 요구사양을 수용하는 처지였다면, 선도형 단계에서의 협력 중소기업은 기술 로드맵의 공유, 선행 개발 참여, 공동 R&D, 데이터 공유 등을 통해 함께 혁신을 수행하는 파트너로서의 역할을 요구받는 만큼 협력기업의 역량과 양자 간의 신뢰가 가치사슬 전체 경쟁력의 핵심 요소가 된다.

한편, 이러한 변화 과정에서 대기업의 협력 유인이 변화한다는 점도 주목할 필요가 있다. 그동안은 사회적 · 정책적 요구라는 외생적 계기에 의해 대기업의 상생협력 활동이 추동되었지만, 선도형 단계에서는 가치사슬 전반에 걸친 혁신역량이 대기업의 선도적 시장 지위 유지를 위한 조건이 되는 만큼, 대기업은 이제 생존과 경쟁을 위한 전략의 일부로서 상생협력을 고려할 필요가 있게 된 것이다.

하지만 이러한 협력 유인의 존재가 곧바로 협력의 성사로 직결되는 것이 아니라는 점을 유의할 필요가 있다. 선도형 단계에서 필요로 하는 협력은 공동 R&D, 데이터의 공유 등과 같이 양측 모두에게 관계 특수적 투자와 핵심 정보의 공유를 전제로 하는데, 이는 비대칭적인 거래관계 속에서 형성된 상호 신뢰 기반의 부족, 협력 성과 배분을 둘러싼 우려와 정면으로 배치되기 때문이다. 즉, 협력의 실질적 이행에 필수적인 '신뢰'라는 자산이 그동안의 대 · 중소기업 간의 비대칭적 거래관계로 인해서 단기간에 자생적으로 형성되기는 어려운 현실이 여전히 존재한다.

한편, 선도형 산업구조로의 이행이 우리 산업 전반에서 전면적으로 진행되지 않고, 선도형 경쟁이 필요한 영역과 추격형 경쟁이 지속되는 영역이 병존하고 있다는 사실도 유념할 필요가 있다. 특히 추격형 영역에서는 중국 등 후발국의 거센 추격을 받는 상황인 만큼, 선도형으로의 이행에서 요구되는 상생협력과는 전혀 다른 성격의 상생협력과 정책적 대응이 요구될 수 있다는 점도 유념할 필요가 있다.

□ 외부 환경의 변화 (1): 협력 대상 확대와 협력 내용 차별화

디지털 전환과 산업 · 기술의 융 · 복합화는 전통적 협력업체를 넘어서는 협력 대상의 확대를 요구한다. 전통적 제조업의 수직적 분업 구조에서는 최종재 생산 대기업은 대체로 기존 거래관계에 있던 협력업체를

중심으로 협력을 수행하였으며, 동반성장 정책 역시 기존 협력사와의 거래 및 협력 관계 개선에 초점을 맞추어 왔다.

하지만 디지털 전환과 산업 · 기술 융 · 복합화의 진전, 온라인플랫폼의 확산과 같은 최근의 조류 변화는 상생협력의 범위가 이제는 기존 협력 중소기업과의 관계를 넘어 새로운 혁신 파트너, 더 나아가 잠재적 협력 대상까지 포괄하는 방향으로 확대될 필요가 있음을 시사한다.

이는 단순히 더 많은 수의 기업과 협력하는 양적 확대를 의미하는 것이 아니라, 협력 대상의 범주가 기존의 거래관계에 있던 협력 중소기업을 넘어 타(他) 산업으로까지 확대 · 다양화되어야 함을 의미한다.

그리고 이러한 협력 대상의 확대는 협력 내용의 차별화도 함께 필요로 한다. 일례로 기존의 경우 동일 산업 내에서 수요 대기업과 거래를 통해 부품 · 소재를 공급하는 중소기업과의 협력이 가치사슬 경쟁력 제고에서 핵심이 되었지만, 디지털 전환, 융·복합화 등이 가속화되는 상황에서는 여타 산업에서 혁신적 아이디어와 기술 역량을 가진 기업들과의 수평적 협력까지 협력 범위에 포함하는 개방형 혁신 관점이 강조된다.

따라서 이 과정에서 기민함과 혁신성 등을 갖춘 스타트업이나, 이종 산업 영위 기업이 개방형 혁신의 핵심 파트너로 부상할 수 있으며, 이때 대기업과 스타트업은 수직적 관계가 아닌 수평적, 상호보완적 관계에 기초한 협력을 모색하게 되는 만큼, 기존의 시혜적인 성격의 협력과는 질적으로 다른 협력의 내용을 필요로 한다.

□ 외부 환경의 변화 (2): 협력의 심화와 공동 대응 필요성 확대

다른 한편으로 경제안보 · 공급망 재편 움직임이나, 탄소중립 · ESG 등에 대한 대응은 개별 기업 차원의 대응을 넘어 가치사슬을 형성하고 있는 기업 전체의 긴밀한 협력 관계 구축과 대응을 요구한다.

먼저 공급망과 관련해서는 최근과 같은 공급망 위기에 실효적으로 대응하기 위해서는 기존 거래 · 협력 관계를 넘어 정보의 연계 · 공유, 공동 관리, 대체 조달 · 공급원 확보 등을 통해 협력 중소기업과 더욱 긴밀한 관계를 구축하고, 이를 통해서 공급망 전체의 회복탄력성(resilience)을 높이려는 노력이 요구된다.

탄소중립과 ESG 규제도 그 대상과 범위가 개별 기업이 아니라 공급망 전체에 걸쳐 있는 만큼, 최종재 생산 대기업은 가치사슬상의 협력 중소기업의 탄소 배출량과 ESG 역량까지 관심을 확대할 필요가 있다. 다만, 이때의 대응은 개별 대기업이 협력사에 일방적인 기준을 제시하고 자료 제출을 요구하는 방식만으로는 이루어질 수 없으며, 신뢰성 있는 정보 공유와 예방적 위험 관리 체계의 공동 구축 등을 필요로 한다.

이상에서 논의한 산업구조의 변화와 외부 환경 변화는 대 · 중소기업 간 상생협력이 '협력 대상의 확대와 협력의 심화'라는 상반된 두 방향의 이슈를 동시에 마주하게 하는 이유가 된다. 그리고 이는 기존 상생협력 관계의 부분적 조정을 넘어 상생협력 '패러다임' 전환이 필요함을 의미하며, 나아가 동반성장 정책에서도 상당한 변화가 필요함을 시사한다.

4. 새로운 동반성장 정책의 과제

□ 기존 동반성장 정책의 한계

대 · 중소기업 간 양극화 완화, 공정거래 기반 확립, 그리고 이를 통한 산업생태계 경쟁력 제고와 같이 동반성장 정책 추진 당시부터 설정한 과제는 동반성장 정책에 대한 논의가 시작된 지 20여 년이 지난 현재의 시점에도 여전히 유효성을 갖는다. 이에 더해 앞서 논의한 산업구조의 변화와 대전환 조류는 이러한 과제의 중요성을 한층 더 부각하고 있다.

다만 동반성장 정책 도입 당시의 과제가 여전히 유효하다는 사실과 이러한 과제에 대응하기 위해 추진되었던 기존 정책이 여전히 유의미한 역할을 할 수 있는지는 검토할 필요가 있다.

상생협력법 제1조에서도 밝히고 있는 것처럼 동반성장 정책에서는 '대 · 중소기업 간 상생협력 공고화'를 통해 양자 모두의 경쟁력 제고와 양극화 해소를 처음부터 표방하였다. 하지만 실제 대 · 중소기업 관계에서 상생협력은 애초 목표했던 방향으로 작동하지는 못하였다.

앞서 논의한 것처럼, 추격형 경제체제에서 형성된 비대칭적 거래관계 속에서 동반성장 정책의 역할은 협력을 통한 문제의 해소보다는 시혜를 통한 완화가 중심이었다. 그리고 이러한 동반성장 정책의 특성은 대표적 동반성장 정책 브랜드인 동반성장지수 사례에서 엿볼 수 있다. 즉, 외적으로는 상생협력을 표방해 왔지만, 실질적 내용은 기존 협력기업들을 대상으로 지원하는 측면에서의 활동이 중심이 되었다.

현재와 같은 동반성장 정책의 특성을 고려했을 때, 기존 정책은 앞서 논의한 산업구조의 변화와 대전환 조류 등에 우리 대 · 중소기업이 유효하게 대응할 수 있도록 그 역할을 하기에는 한계가 있을 가능성이 크다.

예를 들어 기존 동반성장 정책의 사후적 · 시혜적 성격은 양자 간의 상호보완적 협력을 전제하는 공동의 혁신 파트너십과 근본적으로 부합하기 어렵고, 기존 거래관계 중심의 구도에서는 디지털 전환에서 요구되는 새로운 협력 대상의 확대가 실현되기 어렵기 때문이다.

그리고 공급망 재편, 탄소중립 · ESG에서는 1차 협력기업뿐만 아니라 이하 협력기업까지 포함하는 정보의 연계와 공유, 그리고 공동관리를 요구하지만 지금처럼 1차 협력기업 중심의 개별적인 경영 지원만으로는 가치사슬 전반에 걸친 공동 대응을 유도하기 어렵기 때문이다.

□ 앞으로의 동반성장 정책의 정체성과 방향성

하지만 동반성장 정책은 대 · 중소기업 간의 협력 관계 자체를 정책 대상으로 하는 만큼, 기존의 정책적 한계에도 불구하고 여전히 변화된 환경에서 고유한 역할과 의미가 있다.

대 · 중소기업 간의 협력 관계는 공정거래 정책이 확립하는 공정거래 질서라는 토양 위에 산업정책이 촉진하는 개별 기업 혹은 산업의 역량이 접하는 곳에서 형성될 수 있지만, 각각의 정책은 그 사이에서 발생하는 공백과 충돌을 직접 관리하기는 어렵다. 동반성장 정책은 이러한 영역을 조정하고 두 정책을 연결해 주는 밸런싱 혹은 브리징(bridging) 역할을 담당하며, 이는 동반성장 정책 고유의 역할이라 할 수 있다.

동반성장 정책이 이러한 정체성을 가지고 있음에도 지금까지의 '상생협력'이 '시혜'를 통한 완화에 머물렀던 이유는 정책 그 자체가 추격형 경제체제의 산물이었기 때문이다.

추격형 국면에서 수요 대기업은 정해진 추격의 대상을 정해진 조건에 맞춰 빠르게 구현하는 것을 경쟁력의 원천으로 삼았고 이 속에서 협력 중소기업은 다수의 대체 가능한 공급자 가운데 하나에 불과했다. 이러한 구조 속에서 대기업은 특정 협력업체의 역량 제고를 위해 노력하면서 이들과 협력을 심화할 유인이 크지 않았다.

즉, 대기업의 협력 유인이 부족한 상황에서 상생협력을 통한 경쟁력 제고와 이를 통한 양극화 해소는 처음부터 원활한 작동이 어려웠으며, 그 결과 외적으로 상생협력을 표방하였지만, 실제로는 대 · 중소기업 간 비대칭적 거래관계에서 누적된 양극화와 불공정 문제를 사후적 · 시혜적으로 일정 부분 완화하는 방식으로 정책적 대응이 이루어져 온 것으로 이해할 수 있다.

하지만 선도형 산업구조로의 이행과 대전환의 조류로 인해 가치사슬

전반의 혁신역량이 대기업의 선도적 시장 지위를 유지하기 위한 핵심 조건으로 부상하면서, 그동안 외생적 계기에 의해 추동되던 상생협력이 이제는 대기업 스스로의 생존과 경쟁을 위한 전략의 일부로 인식되기 시작하였다.

즉, 지금까지는 협력 유인의 부재 등으로 상생협력법 제1조에서 애초 목표했던 경로가 올바로 작동하지 못했던 것이 괴리의 원인이었다면, 대·중소기업의 협력 유인이 존재하는 지금은 상생법 1조에서 목표했던 경로가 작동할 수 있는 환경으로 변화하였음을 의미한다.

한편, 동반성장 정책의 밸런싱 역할은 변화된 환경에서 더 큰 의미가 있다. 이는 산업정책이 전략산업 육성과 공급망 안정을 중심으로 역할을 확대하고 있지만, 그 관심은 여전히 가치사슬 정점의 대기업과 국가적인 현안에 우선하기 때문이며, 공정거래 정책 역시 규율의 영역을 넓혀가고 있지만 사후적 시정이라는 기능적 성격이 달라지지 않기 때문이다.

대전환 국면에서의 새로운 협력 형성, 공급망 차원의 공동 대응, 기존 협력 중소기업의 전환 등과 같이 변화된 환경이 요구하는 상생협력은 두 정책 어느 쪽의 중심에도 놓이지 않는 지점에서 발생하며, 이 공백을 조정하는 밸런싱 역할이야말로 동반성장 정책의 고유한 역할이 된다.

변화된 환경에 맞추어 정책에 요구되는 역할도 변화한다. 과거에는 외적으로나마 대 · 중소기업 간의 협력을 유도하는 것에 정책의 역할이 있었다면, 이제는 협력의 유인이 존재함에도 불구하고 상호 불신, 협력성과 배분에 대한 우려와 같은 장애 요소들의 존재로 인해 협력 성사가 어렵게 될 경우 이를 어떻게 해소할지에 대한 이슈로 동반성장 정책의 역할이 전환되기 때문이다.

따라서 현재와 같은 상황에서 새로운 동반성장 정책의 지향은 새로운 목표를 제시하는 것이기보다, 처음부터 동반성장 정책이 지향했던 '협력

관계의 공고화'와 이를 통한 '경쟁력 제고 및 양극화 해소'를 지금이라도 제대로 이행하는 것에 있다.

그리고 이러한 동반성장 정책의 지향은 다음과 같은 원칙들에 의해 유지될 수 있다. 먼저 정부의 정책 개입과 관련해서는 협력 유인이 존재함에도 불구하고 협력이 형성·심화되지 못하는 영역에 집중될 필요가 있다. 다음으로 정책의 방식과 관련해서는 사후적인 시혜보다는 정책의 마중물 역할과 대·중소기업 간 협력 형성을 위한 인프라 구축 등과 같은 사전 기반 조성에 집중될 필요가 있다. 끝으로 동반성장 정책은 기본적으로 가치사슬 내 협력 관계에 초점을 두지만, 가치사슬 재편 과정에서 일차적인 대상이 되지 못하는 기업에 미치는 파급효과도 함께 고려할 필요가 있다.

이러한 원칙들은 사실 새로운 것이라기보다 이미 예전부터 표방되어 온 것이다. 따라서 원칙의 변화라는 측면보다는 이러한 원칙이 작동할 수 있는 조건이 변화했다는 것이 이전과 대비되는 차이라 할 수 있다.

□ 변화된 환경에서 요구되는 동반성장 정책의 과제

이하에서는 새로운 동반성장 정책을 수립하는 과정에서 고려해야 할 과제들을 제시한다. 다만, 내용적인 면에서 아래에서 논의하는 과제는 구체적인 정책 방안에 대한 과제라기보다 변화하는 산업구조와 대전환 조류가 낳는 일련의 질곡과 긴장 관계를 노출하는 데 초점을 두어 향후 동반성장 정책을 수립·집행하는 과정에서 고민해야 할 지점과 방향을 살펴보는 데 목적이 있다.

동반성장 정책이 직면한 첫 번째 과제는 예전부터 표방된 원칙임에도 실제 정책에서 실천되지 못했던 원칙을 지금이라도 실천하는 것에 있다. 정부의 조성자 역할이나, 시장실패 영역에 한정한 정책 개입은 오래전

부터 표방되었지만, 협력 유인이 부족한 상황에서 이러한 원칙은 수용되기 어려웠다. 하지만 대전환 국면의 도래로 대기업의 협력 유인 역시 커진 만큼 확립한 원칙의 실천 가능성 역시 높아진 상황이다.

다만, 오랜 시혜적 지원의 관성 등으로 원칙의 실천이 실제로는 더딜 수 있고, 대상 · 규모가 명확한 사후적 시혜와 달리 상생협력 환경 조성을 위한 사전적 노력은 즉각 성과를 확인할 수 없기 때문에 시혜적 정책에 안주하려는 요인으로 작동할 수 있다는 부분도 고려가 필요하다.

둘째, 선도형으로 전환되지 못하는 잔존 추격형 영역에서 발생하는 과제에 대한 고려가 필요하다. 추격형 영역은 여전히 우리 산업 내에서 실재하는 영역이면서, 동시에 정책적 관심이 요구되는 영역이다. 특히, 이제는 중국 등 후발국의 추격을 받는 상황에 노출되면서 기존의 정책 대응만으로는 존립을 장담하기 어렵다.

동반성장 정책이 목표하는 양극화 완화를 위한 방안이 마땅치 않은 상황에서 시혜적 지원의 급격한 축소는 추격형 영역에서 양극화를 방치하는 결과로 이어질 수 있으며, 이러한 점에서 동반성장 정책의 시혜적 성격을 전환하는 과제와 기존 지원의 공백을 관리하는 과제 사이에는 합리적인 조율이 매우 중차대한 과제가 되는 것이 자명하다.

다음으로 산업의 전환 과정에서 기존 협력기업과 신규 진입 기업의 병존이 낳은 긴장에 대한 고려가 필요하다. 수요 대기업과의 오랜 거래 관계를 통해서 축적된 관계 특수적 자산과 (대기업의) 전환 비용은 기존 협력기업 관점에서 수요 대기업과의 관계 유지를 뒷받침하는 기반으로 작동할 수 있겠지만, 신산업 분야 등에서 새로운 역량을 지닌 신규 진입 기업의 관점에서는 시장 진입을 가로막는 장벽으로 작동한다. 바로 이 지점에서 기존 협력기업과 신규 진입 기업의 병존으로 인한 긴장이 발생하게 되는 것이다.

또 한편으로는 수요 대기업의 전환 과정에서 기존 협력기업의 전환을 유도하는 것은 양극화 방지에 도움이 될 수 있지만 혁신적인 가치사슬 구조로의 이행을 지연시킬 수 있고, 반대로 신규 진입을 촉진하게 되면 기존 협력기업의 이탈과 양극화를 초래할 수 있다.

따라서 기존 관계의 안정과 새로운 진입의 개방을 어떻게 균형 지을 것인지에 대한 이슈가 새로운 동반성장 정책의 주요 과제가 된다.

끝으로 협력의 심화와 확대가 함께 요구되는 상황에서 기업이 직면하는 자원 배분 제약 이슈 역시 향후 정책을 수립하는 과정에서 고려될 필요가 있다. 앞서 논의했듯 디지털 전환은 기존 가치사슬 밖의 새로운 파트너로 협력 대상 확대가 필요하지만, 공급망 재편이나 탄소중립 · ESG는 기존 가치사슬 내에서 협력의 심화를 요구한다.

하지만 수요 대기업의 입장에서 협력의 심화와 확대는 모두 기업의 관리 부담과 거래비용을 증대시키는 만큼, 양자는 상충관계에 놓일 수밖에 없다.

정부의 역할은 이와 같이 수요 대기업의 관리 역량 제약이 존재하는 환경에서 극명하게 드러나게 된다. 실제로 수요 대기업은 관리 역량의 제약 속에서 심화와 확대 가운데 하나를 선택할 수밖에 없게 되며, 이때 그 선택으로 남겨진 부분에서 정책적 대응의 여지가 발생한다.

즉, 정부는 수요 대기업의 선택 밖에 놓이는 영역에서 협력의 형성을 가로막는 장애 요소를 제거하고, 수요 대기업과 기존의 가치사슬 기업, 그리고 새로이 확대되는 협력기업 모두가 함께 대전환의 국면에 대처할 수 있도록 그 간격을 조정하는 역할을 담당할 수 있다.

제1장

서 론

1. 연구 배경 및 필요성

(1) 연구 배경

□ **동반성장 정책의 도입 배경과 취지**[1)]

우리나라의 동반성장 정책은 2006년 「대 · 중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정을 기점으로 본격 추진되었다. 수출 대기업 중심의 성장 과정에서 형성된 대 · 중소기업 간의 수직적 분업 구조, 그리고 그 속에서 공고화된 수요 대기업의 협상력 우위가 지속되는 상황 속에서 1990년대

1) 2006년 제정된 「대 · 중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」을 통해 살펴볼 수 있듯이 애초 동반성장 정책은 '상생협력 정책'이라는 이름으로 2000년대 중반 노무현 정부 시기부터 논의 · 추진되었다가 이후 정권 교체기와 맞물려 논의가 잠시 중단되었다. 하지만 이명박 정부 중반인 2010년 이후부터 '동반성장 정책'이라는 이름으로 정책이 본격 추진되었다. 본 연구에서는 '상생협력 정책'과 '동반성장 정책'을 개념적으로 크게 구분하지 않는다. 다만, 표현의 일관성을 위해 대-중소기업 간 협력에 대해서는 '상생협력'이라는 표현을, 그리고 대-중소기업 간 상생협력을 촉진하고 동반성장을 도모하는 일련의 정책들을 통칭하는 용어로 '동반성장 정책'이라는 표현을 사용하기로 한다. 본 장 2절을 참조하기 바란다.

이후 세계화의 진전에 따른 대기업의 해외 진출과 조달 확대, 외환위기 이후의 구조조정 등이 겹치면서 그동안 우리 경제체제를 지탱해 왔던 대·중소기업 간 '낙수효과'의 약화에 대한 우려가 커졌으며, 이에 대한 정책적 대응을 요구하는 사회적 목소리가 높아진 것에 그 배경이 있다.

이러한 배경 속에 동반성장 정책은 대·중소기업 간 양극화 및 불균형 완화, 상생협력의 전제가 되는 공정거래 질서의 확립, 그리고 중소기업 혁신역량 제고를 통한 산업생태계 경쟁력 강화라는 세 축의 문제의식에 기초하여, 당시 우리 경제가 직면하고 있었던 현안 과제에 포괄적으로 대응하려는 정책적 시도로 출발하였다. 이 과정에서 정부는 동반성장의 주체는 어디까지나 대기업과 중소기업이며, 정부의 역할은 양자 간의 자발적 상생협력 활동이 상호 신뢰 속에서 성과를 낼 수 있도록 기반을 조성하는 조력자 역할에 있음을 자처하였다.[2)]

□ 동반성장 추진상의 한계

대·중소기업 간 불균형 성장 및 양극화 완화 등을 목적으로 일련의 동반성장 정책이 추진되는 과정에서 '협력형 기술개발' 확대, '거래 관행 및 결제조건 개선' 등 하도급 관련 제도 개선 노력 등과 함께 성과공유제 도입, 동반성장 펀드 조성, 중소기업 경쟁력 강화, 국내외 판로 개척, 인력 지원 등을 통한 대·중소기업 간 상생협력 강화 방안도 구체화되기 시작하였다.

이와 같은 노력을 통해 적어도 외적으로는 상생협력의 형태를 갖출 수 있었지만, 내용적인 측면에서는 대기업이 거래관계를 유지해 오던

2) 이와 같은 동반성장 정책 도입의 구조적 배경, 즉 수출 대기업 중심의 성장전략과 수직적 분업 구조 형성 과정, 대·중소기업 간 비대칭적 거래관계의 구조적 원인과 한국적 특수성, 그리고 산업정책 및 공정거래 정책과의 관계 속에서 동반성장 정책이 갖는 고유한 위치 등에 대해서는 본 연구의 2장에서 상세히 논의한다.

협력 중소기업을 지원하는 '시혜적 성격'의 활동을 중심으로 상생협력 활동이 이루어졌다.

대기업은 '대기업 중심의 압축성장으로 대표되는 불균형 성장전략'의 수혜자로 지목받던 상황에서 협력 중소기업을 중심으로 수동적 자세로 일련의 상생협력 사업을 수행하면서 정부 주도의 동반성장 정책을 호응하는 수준에서 상생협력 활동을 수행하였다.

그 결과 대기업과 (협력) 중소기업 간의 다양한 상생협력 활동은 개별 기업뿐만 아니라 산업생태계 단위에서의 경쟁력 제고를 위한 적극적인 상생협력 관계 구축이라는 측면에서 접근이 이루어지기보다, 협력적인 요소를 가미한 채 중소기업에 대한 '지원' 측면에서 대기업의 상생협력 활동이 수행된 측면이 강하다.[3)]

(2) 연구의 필요성

□ 동반성장 추진 여건 변화에 따른 대 · 중소기업 인식의 전환[4)]

산업 · 기술의 융 · 복합화 진전, 디지털 전환 가속화 등에 따라 전통적 제조업과 유통업 등에서 기존 산업구조가 재편되고, 산업 전반에 걸쳐 혁신을 통해 새로운 산업생태계가 급부상하고 있는 국면이다. 그리고 경제안보 개념의 부상에 따른 공급망 재편의 움직임과 함께 탄소중립 및 ESG 등에 대한 요구도 빠르게 확산되고 있다.

---

3) 동반성장 정책이 2010년 이후 본격적으로 추진되는 과정에서 정부는 동반성장의 주체는 대기업과 중소기업으로서 양자 간 상생협력 활동은 자발적 동기에 의한 자율적인 추진이 중요함을 강조하였다. 그리고 정부의 역할은 이와 같은 대 · 중소기업 간 동반성장 노력이 상호 간의 신뢰 속에 성과를 나타낼 수 있도록 기반을 조성함으로써 궁극적으로는 경쟁력 있는 산업생태계 조성을 위한 조력자의 역할임을 자처하였다.

4) 동반성장 추진 환경 변화에 대한 구체적 논의는 본 보고서 3장을 참조하기 바란다.

이와 같은 외부 환경의 변화와 함께 보다 근본적인 차원에서는 우리 산업 자체의 발전 단계가 변화하고 있다. 우리 주력산업의 상당 부분은 선진국의 제품과 기술을 모방 · 개량하며 성장하던 추격형 단계를 지나 이제 기술과 시장의 최일선에서 스스로 혁신을 창출해야 하는 선도형 산업구조로 이행하고 있다. 이와 같은 이행 국면에서 대기업의 선도적 지위는 더 이상 개별 기업의 역량만으로 유지되기 어려우며, 소재 · 부품 · 소프트웨어 등을 담당하는 협력기업을 포함하는 가치사슬 전체의 혁신 역량이 경쟁력의 조건으로 부상하였다.

이러한 대내 · 외 환경의 급속한 변화에 따라서 동반성장의 두 주체인 대기업과 중소기업의 상생협력에 대한 인식도 빠르게 변화하고 있다. 특정 산업이 아닌 거의 모든 산업에서 동시다발적으로 일어나고 있는 급속한 대전환 국면에 대응하는 방안으로 대 · 중소기업 모두가 더 이상 상생협력을 선택의 이슈로 치부하기에는 어려운 상황까지 이르게 된 것이다.

실제로 전통적인 제조업 현장에서는 이제 개별 기업의 최종재 생산 경쟁력을 넘어 소재 · 부품 등을 공급하는 중소기업과의 긴밀한 협력에 기초한 시스템 경쟁력에 의존할 수밖에 없다는 공감대가 빠르게 확산하고 있다. 그리고 이러한 인식의 근간에는 대 · 중소기업 모두가 단순히 변화에 대한 대응 차원을 넘어서 대전환 조류에 대한 시스템적 대응 없이는 모두의 생존이 위협받고 있다는 인식이 자리 잡고 있다.

일례로 자동차산업의 경우 내연 자동차의 전기 · 수소차 전환 등 산업 구조 재편에 따라 기존 협력 중소 · 중견기업의 사업 전환 혹은 구조 전환 이슈에 그대로 노출되어 있으며, 수요 대기업인 자동차 제조업체 역시 전기 · 수소차 전환 등에 따른 새로운 협력기업의 발굴, 안정적인 양질의 부품 조달 이슈에 직면해 있다.

또 다른 예로 주요 전략산업 중 하나인 반도체산업의 경우 AI로 대표되는 급속한 대전환의 조류 속에서 세계적 기술력을 갖춘 메모리 분야에서도 초미세공정과 첨단 패키징을 둘러싼 경쟁이 격화되면서 소재·부품·장비 협력기업의 기술 수준이 공정 경쟁력에 직결되면서, 협력적 생태계 조성을 위한 노력을 강화하고 있다.[5)]

그리고 코로나19 위기를 거치며 급부상한 온라인플랫폼의 경우 비대면 및 온라인 거래 증가에 따라 플랫폼 기업과 이를 이용하는 입점 업체 간의 갈등 조정, 그리고 이를 통한 생태계의 경쟁력 확보가 주요 과제로 대두되었다. 이러한 인식은 비단 제조업 분야뿐 아니라 온라인플랫폼 분야에서도 플랫폼 구성원 모두를 포함하는 생태계의 강건성이 경쟁력의 원천이라는 현실 인식에 기반한다.

더욱이 최근의 주요 선진국들의 자국 우선 논리에 기초한 경제안보 개념의 부상과 강화, 그리고 이로 인한 보호무역주의의 확산, 주요 산업 분야에서의 공급망 재편 움직임 등으로 글로벌 경영환경 역시 급변함에 따라 이제는 중소기업뿐 아니라 대기업들도 변화된 환경에 대한 적극적인 대응을 위한 방안으로 상생협력의 필요성을 점점 더 체감하고 있다.

□ 동반성장 정책의 재검토 필요성

이처럼 동반성장 정책의 추진 여건과 대·중소기업 모두의 상생협력에 대한 인식과 필요성이 (적어도 예전과 달리) 빠르게 변화하는 상황에서 대기업의 수동적인 상생협력 활동을 전제로 추진되던 기존 정부 주도 동반성장 정책이 이후에도 실효성이 있게 추진될 수 있을지는 논의의 여지가 크다.

---

5) AI 모델의 학습과 추론 등의 과정에서 핵심적인 역할을 담당하는 GPU의 빠른 구동을 위해 필수적인 HBM의 경우 국내 반도체 대기업들의 역할이 필수적인 만큼 AI 반도체 생산에 있어 국내 반도체산업이 차지하는 역할과 중요성은 매우 클 수밖에 없다.

동반성장 정책의 추진 과정에서 대기업은 중소기업 기술개발, 인력 유지 및 확보, 국내외 판로 개척 등 다양한 명목의 상생협력 활동에 참여하고 있지만, 대-중소기업 간 양극화 해소라는 동반성장 정책의 태생적 이유로 대기업의 실질적 활동의 상당수는 자금 및 금융 지원 등을 통한 상생협력 활동에 초점이 맞춰진 것이 현실이다.

이에 더해, 상술한 바와 같이 상생협력의 중요성에 대한 대 · 중소기업 모두의 인식이 급변하는 상황에서 (동반성장 정책을 호응하는 수준에서 머무르던 과거와는 달리) 대기업의 실질적인 필요성 혹은 새로운 협력 수요의 대두로 (과거와 구분되는) 새로운 협력 형태 혹은 활동의 범위가 존재할 가능성이 크며, 이에 따라 동반성장 정책 역시 변화가 필요한 시점이다.

즉, 최근의 대전환 조류에 맞추어 변화된 기업들의 상생협력 수요와 동반성장 정책의 추진 여건을 고려하면서, 기존의 대기업과 협력 중소기업 간 상생협력 활동 촉진과 동반성장을 위한 논의에 머무르지 않고 변화된 환경에 대응하는 한편, 이로 인해 촉발되는 새로운 협력 수요에 부응할 수 있도록 동반성장 정책의 역할 변화가 어느 때보다 중차대한 상황에 이르게 된 것이다.

급속한 대내외 환경 변화에 따라 대 · 중소기업 모두 상생협력에 대한 인식이 급변하고 있는 상황에서 동반성장 문화의 확산, 더 나아가서는 우리 산업생태계의 경쟁력 제고를 위해서는 변화된 환경에 부응할 수 있는 상생협력 활동을 촉진할 수 있도록 동반성장 정책의 변화가 함께 수반될 필요가 있다.

2. 연구 목적과 범위

(1) 연구 목적과 구성

본 연구에서는 우리 산업 발전 단계의 진전(즉, 추격형 성장 단계에서 선도형 산업구조로의 이행)과 AI 등 디지털 전환의 가속화 및 산업 · 기술 융 · 복합화, 경제안보 및 공급망 재편, 탄소중립과 ESG 요구 증대 등과 같은 최근의 대내 · 외 환경 변화, 그리고 이에 따른 대 · 중소기업의 상생협력에 대한 인식 변화에 맞춰, 변화된 환경에 조응할 수 있는 동반성장 정책 방향을 모색하고 정책 과제를 도출하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 본 연구의 제2장에서는 먼저 동반성장 정책이 우리나라에서 별도의 정책 영역으로 도입 · 정착하게 된 배경과 의의를 살펴본다. 구체적으로 수출 대기업 중심의 성장전략을 추진하는 과정에서 형성된 수직적 분업 구조, 그리고 대 · 중소기업 간 비대칭적 거래관계의 구조적 원인과 한국적 특수성을 논의한 후, 산업정책과 공정거래 정책이 우리 경제에서 추진되는 과정에서 나타난 특수성에 대한 논의 속에 동반성장 정책이 갖는 위치와 역할을 살펴본다.

이는 변화된 환경 속에 동반성장 정책이 나아가야 할 방향(제4장)을 논의하기에 앞서, 이 정책이 어떠한 구조적 배경에서 추진되었는지를 확인하는 작업으로서 본 연구 전체 논의의 출발점 역할을 한다.

다음으로 제3장에서는 상생협력을 둘러싼 산업구조 변화와 패러다임 변화를 논의한다. 먼저 우리 산업 내부에서 진행되고 있는 추격형 성장 단계에서 선도형 구조로의 이행이 대 · 중소기업 간 상생협력의 위상과 성격에 갖는 함의를 살펴보고(1절), 이어서 AI 등 디지털 전환 및 융 · 복합화의 가속화(2절), 경제안보 부상과 공급망 재편(3절), 탄소중립 · ESG 요구의 증대(4절)가 상생협력 관계에 미치는 영향을 논의한다.

이때 제3장에서의 논의는 대·중소기업 간의 상생협력 전(全) 분야를 포괄하기보다는, 이러한 환경 변화가 상생협력 관계에 미치는 영향에 초점을 맞춘다. 일례로 디지털 전환에 대한 논의에서는 디지털 전환이 기업 전반에 미치는 영향보다는, 대·중소기업 간 상생협력의 관점에서 기존 협력 관계의 강화나 변화를 유발하는지, 나아가 기존 관계를 넘어서는 새로운 중소기업과의 협력 관계 모색이 필요한지 등에 초점을 맞춰 논의한다. 그리고 이와 같은 논의를 통해서 기존 상생협력 관계의 일부 조정 혹은 변화 수준을 넘는 '상생협력 패러다임'의 전환이 필요하다는 점을 환기한다.

끝으로 제4장에서는 이상의 논의에 기초하여 새로운 동반성장 정책의 과제를 논의한다. 먼저 제3장에서 논의한 패러다임 변화에 대한 대응 관점에서 기존 동반성장 정책이 가지고 있는 한계를 검토하고(1절), 변화된 환경 속에서도 동반성장 정책이 별도의 정책 영역으로서 갖는 독자적 의의와 앞으로의 방향성을 논의한다(2절). 그리고 이러한 방향성 속에서 새로운 동반성장 정책을 추진하는 과정에서 직면하게 될 과제들을 논의한다(3절). 특히 3절에서는 변화하는 산업구조와 대전환의 조류가 낳은 여러 질곡과 긴장 관계에 주목하고, 이러한 부분을 드러냄으로써 정책 수립·집행 과정에서 동반성장 정책이 고민해야 할 지점과 방향을 제시하는 데 초점을 둔다.

요컨대 본 연구는 동반성장 정책이 별도 정책 영역으로 정착하게 된 배경과 의의에 대한 검토, 대전환의 흐름에 대응하기 위한 기존 정책의 변화 필요성에 대한 논의와 더불어 앞으로 동반성장 정책을 추진하는 과정에서 고려해야 할 과제를 제시하는 것에 그 목적이 있다.

(2) 본 연구의 논의 범위

동반성장 정책이 본격 논의된 이래로 '상생협력'과 '동반성장'이라는 용어는 대기업과 중소기업 간 협력을 나타내는 대표적인 표현으로 대개 큰 구분 없이 사용되었다.

하지만 본 연구는 표현의 일관성 유지를 위해 대·중소기업 간 협력 활동에 대해서는 '상생협력'이라는 표현을 쓰고, 상생협력 활동의 결과로서 정책의 지향을 포괄하기 위해 궁극적으로 양자 모두의 동반성장을 도모하는 일련의 정책들은 통칭해 '동반성장 정책'으로 표현한다.

이 같은 구분은 2006년 제정된 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 기초한다. 이 법에서는 '상생협력'을 대기업과 중소기업 간, 중소기업 상호 간 또는 위탁기업과 수탁기업 간 기술, 인력, 자금, 구매, 판로 등의 부문에서 서로 이익을 증진하기 위해 하는 공동의 활동으로 정의하고 있기 때문이다(2조 3호),

그리고 같은 법의 제1조에서는 대기업과 중소기업 간 상생협력(相生協力) 관계를 공고히 해 대기업과 중소기업의 경쟁력을 높이고 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속 성장 기반을 마련하는 것이 목적임을 밝히고 있다.

즉, 본 연구는 '상생협력'을 대·중소기업 간의 관계에서 상호 이익을 증진하기 위한 일련의 '공동 활동'으로, '동반성장'은 상생협력 활동을 통해 대·중소기업과 정부가 목표로 하는 '결과'라는 관점을 견지하면서 관련 논의를 진행한다.

한편, 상생협력과 동반성장 정책에 관한 본 연구의 논의는 대기업과 중소기업 간의 관계에만 한정하고, 대기업 간의 전략적 제휴 등과 같이 다른 경제 주체들과의 관계에 대해서까지는 논의를 확대하지 않는다.

그리고 대 · 중소기업 간 상생협력과 동반성장 정책에 관한 논의에서는 그 대상을 대 · 중소기업 간의 거래에서 직접적으로 수반되는 사안에만 국한해서 논의하지는 않는다. 즉, 이는 본 연구에서 하도급 거래와 같이 수요 대기업과 직접적인 관계를 맺고 있는 중소기업과의 상생협력 이슈뿐만 아니라 잠재적 협력(혹은 거래)기업과의 이슈도 함께 고려한다는 것을 의미한다.[6)]

끝으로 본 연구에서 논의하는 동반성장 정책의 범위에 공정거래 정책은 포함하지 않는다. 동반성장 정책은 대기업과 중소기업 간 거래 관행 개선과 공정화 등과 같이 공정거래 정책과 일부 목적을 공유할 수 있지만, 세부적인 정책 목표나 구체적인 문제 해결 방식 등에서는 큰 차이가 있다.

공정거래 정책은 거래 당사자인 대기업과 중소기업 간 협상력 격차에 기인한 불균형에 초점을 두는 만큼 거래 과정이나 결과에서 불균형을 시정하는 것이 핵심이지만, 동반성장 정책은 개별 거래에서 발생하는 불공정을 해소하는 차원을 넘어 대기업과 중소기업을 상생(相生)을 위한 동반자 관계로 파악하고 이를 실현하기 위한 협력적인 관계의 구축을 목표로 하기 때문이다.

---

6) 「대 · 중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 '상생법') 제2조(정의) 11에 제시된 '중소기업적합업종'과 같이 대 · 중소기업 간 협력적 관계가 아니라 동일 시장 내에서 경쟁적인 관계에 직면하는 상황에 관한 조항도 존재한다. 이 역시 넓은 의미로는 '동반성장 정책'의 하나로 볼 수 있지만, 본 연구에서는 여기까지 논의의 범위를 확장하지는 않는다.

제2장

추격형 경제체제와 동반성장 정책의 역할

본 장에서는 우리나라에서 동반성장 정책을 도입하게 된 배경을 우리 산업의 발전 구조와 대 · 중소기업 간 비대칭적 거래관계의 원인에 대한 이해에 기초해 살펴본다. 그리고 산업정책 및 공정거래 정책의 의의와 역할에 대한 논의를 통해 동반성장 정책이 현재와 같이 독립적인 영역으로 자리매김하게 된 이유를 추격형 경제성장 전략의 결과로 파악한다.

1. 우리 산업의 발전 구조와 대 · 중소기업 간의 관계

(1) 수출 대기업 중심 성장전략과 수직적 분업 구조

우리나라의 경제 · 산업 발전은 20세기 후반 이후 자본주의 경제체제를 본격 도입한 여러 신흥국 가운데 가장 압축적이면서도 성공적인 후발국가의 산업화 사례 중 하나로 평가된다. 1960년대 들어서 경제발전을 위한 정책이 본격화되는 과정에서 우리나라가 채택한 발전 모델은 정부

주도의 산업정책과 소수의 대기업을 중심으로 한 수출 중심의 성장전략이었다. 이 같은 경제성장 전략은 우리 경제의 빠른 성장에 크게 이바지하였지만, 동시에 지금과 같은 우리나라 특유의 대 · 중소기업 간 관계의 구조적 특성을 형성하는 토대로 작동하였다.

이하에서는 우리나라 산업화 전략 추진 과정에서 나타난 주요 특징에 대한 논의와 함께 이 과정에서 형성된 대 · 중소기업 간의 수직적인 분업 구조는 어떤 특징이 있는지 논의한다.[7]

□ 우리나라의 산업화 전략 추진 과정에서의 특징[8]

우리나라의 경제발전 모델은 빠른 경제성장이 정부의 적극적인 경제개입을 통해서 달성된 것으로 보는 동아시아 발전국가(developmental state) 이론의 전형적 사례 중 하나로 평가받는다(Amsden, 1989; Wade, 1990, Chang; 2002, 황석만, 2012).[9] 우리의 경제 · 산업 발전 과정에서 나타난 산업화 전략의 주요 특징들을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 우리나라는 정부가 직접 산업화 방향과 추진 목표를 설정하는 적극적인 산업정책을 시행하였다. 우리나라는 1960년대 초반부터 정부 주도의 경제개발 계획을 통해 수출산업 육성을 추진하였으며, 1970년대 접어들어서는 중화학공업 육성 정책을 통해 정부가 직접 특정 산업을 선별적으로 육성하겠다는 의지를 밝히고, 해외 차관을 포함한 금융 · 조세 지원을 통해 해당 산업의 성장을 적극 지원하였다.

---

7) 조영삼 외(2017)에서는 '수출 대기업 중심의 경제성장 체제'를 '대기업체제'로 정의한 바 있다. 본 연구에서도 이러한 정의의 연장선상에서 우리나라의 경제발전 과정과 구조적인 특징을 논의한다.

8) 우리나라의 산업화 과정에 대한 대략적 논의는 조영삼 외(2017) 등을 참고하기 바란다.

9) 황석만(2012)은 정부의 적극적 개입이 우리나라의 경제발전에 어떻게 도움이 되었는지에 대한 이견은 있지만, 국가의 개입 그 자체가 경제성장에 긍정적인 역할을 하였다는 점에 대해서는 큰 이견이 없다는 점을 밝히고 있다.

둘째, 우리나라는 산업화 전략을 추진하는 과정에서 소수의 대기업을 중심으로 하는 수출주도형 성장전략과 산업구조를 형성하였다. 1970년대에 들어 중화학공업 육성 정책을 추진하는 과정에서 정부는 대규모의 자본이 소요되는 중화학공업의 특성을 고려해 소수의 대기업에 자원을 우선 배분하고, 특정 산업의 우선적인 성장과 수출산업화를 추진하는 불균형 성장전략을 추구하였는데(국민경제자문회의, 2005; 조영삼 외, 2017), 이는 우리나라가 대만과 같이 다수의 중소기업을 동시에 육성함으로써 광범위한 산업의 저변을 형성하는 전략을 취하는 대신, 글로벌 시장에서 경쟁할 수 있는 소수의 대기업을 집중적으로 육성하는 전략을 취했음을 의미한다.

셋째, 우리나라는 산업화 과정에서 내수시장보다 수출을 통한 규모의 경제 실현에 초점을 맞추었다. 1960년대 들어서 경제개발 계획을 본격 추진하는 과정에서 정부는 투자재원 마련을 위해 외자 도입과 함께 수출 증대를 통한 외화 획득에 주력하였다. 이는 우리나라가 산업화 과정에서 협소한 국내 시장의 한계를 수출로써 극복하는 전략을 선택한 것으로, 이는 곧 세계 시장에서의 '수출가격 경쟁력' 확보가 우리의 경제성장과 산업 발전에 핵심 조건이 된다는 것을 의미한다.

정부는 이와 같은 과정을 거치면서 수출산업의 핵심에 있는 소수의 대기업과 밀접한 관계 속에 소위 '낙수효과(trickling down)'로 대표되는 '선성장-후분배' 기조를 유지해 갔으며, 결과적으로는 '대기업 중심의 성장'이 우선시되는 정책 패러다임이 형성되었다.

외환위기를 거치며 소위 '신자유주의'의 확산, 영미식 시장경제 모델 도입 등으로 정부-대기업 간 연결고리는 크게 약해진 것으로 평가되고 있지만, 소수의 수출 대기업 중심의 경제 · 산업구조는 지속 · 공고화되는 양상이 계속되고 있다(조영삼 외, 2017).

□ 한국적 수직적 분업 구조의 형성과 특징

수출 대기업을 중심으로 하는 우리나라의 경제성장 전략은 산업구조 측면에서 수직적 분업 구조 형성의 토대로 작동하였다. 최종 완제품을 생산·수출하는 대기업을 정점으로 부품·소재·중간재를 공급하는 협력 중소기업이 다층적으로 분포하는 수직적 하도급 분업 관계를 맺는 구조 속에서 수출 대기업의 경쟁력이 뒷받침된 것이다.

수직적 분업에 기반을 둔 산업구조는 몇몇 대기업을 중심으로 자원을 우선 배분하였던 우리나라 특유의 정부 주도 산업화 전략의 직접적인 결과로서 아래와 같은 특징이 있다.

먼저, 우리나라 산업화 전략 추진 과정에서 나타난 대기업-협력 중소기업 간 (準) 계열화 경향이다. 우리나라는 산업화 전략을 추진하는 과정에서 대기업-협력 중소기업 간 계열화를 추진하였고, 이는 지금과 같은 우리나라 특유의 수직적 분업 구조를 형성하는 토대로 작동하였다.[10]

수직적 분업 구조 최정점에 있는 수출 대기업들은 부품·소재를 공급하는 협력 중소기업과 장기·반복적 거래관계를 형성하면서 수출을 통해 규모의 경제에 기반을 둔 비용상의 이점을 기반으로 수출가격 경쟁력 확보에 유리한 입지를 확보하였다(조영삼 외, 2017). 이와 같은 대기업-협력 중소기업 간 관계는 외적으로는 일본의 '게이레쓰(系列)'와 유사한 것으로 보이지만, 우리나라는 일본과 달리 상호 의존관계가 심화되지 않았으며, 협력 중소기업과의 정보 공유나 공동 기술개발 비중도 낮은 편이었다(곽정수, 2010; 홍장표, 2010).

다음으로, 완제품 제조 대기업과 부품·소재 공급 협력 중소기업 간의 경쟁력 비대칭도 우리 산업의 수직적 분업 구조가 갖는 또 다른 특징 중

10) 1975년 정부는 중화학 공업화 추진 과정에서 중소기업을 계열화함으로써 대·중소기업 간 분업체계를 확립하기 위한 목적 등으로 '중소기업계열화촉진법'을 제정하였다.

하나이다. 우리나라는 산업화를 추진하는 과정에서 수출 대기업이 담당하는 자동차, 가전, 선박, 반도체 등 완제품 부문에서 빠르게 세계 시장 경쟁력을 확보하였지만, 이를 뒷받침하는 부품·소재 부문의 경쟁력은 상대적으로 더디게 성장하였다. 이는 추격형 산업화 단계에서 한정된 자원을 완제품 조립·수출 부문에 우선 배분하는 전략을 채택함으로써, 핵심 소재와 부품의 상당 부분은 국산화 등을 통한 자체 개발보다 일본 등 선진국으로부터의 수입에 의존하는 구조가 형성되었기 때문이다.[11]

이처럼 완제품 부문에 비해 부품·소재 부문의 경쟁력이 상대적으로 취약한 구조 속에서, 범용 기술에 기반하여 상호 대체가 가능한 다수의 부품·소재 협력 중소기업은 완제품 대기업에 대한 협상력이 구조적으로 제약될 수밖에 없었고, 이는 다음 소절에서 논의할 대·중소기업 간 거래 관계 비대칭성의 한 배경이 되었다.[12]

끝으로 우리 주력산업을 이끄는 대규모 기업집단의 '집단적 교섭력과 이에 기반한 시장지배력의 작동' 역시 수직적 분업 구조가 형성되는 과정에서 나타난 특징 중 하나이다(조영삼 외, 2017). 우리나라 대기업 체제의 한 특징은 개별 거래에서 작동하는 대기업의 교섭력이 해당 기업이 영위하는 산업이나 시장에 국한해 영향을 미치는 것이 아니라, 해당 기업이 소속된 대규모 기업집단 전체의 자원과 시장 지위, 영향력을 배경으로 행사된다는 것에 있다.

---

11) 완제품 분야와 달리 핵심 소재·부품·정밀장비 등 고부가가치 중간재 영역에서는 일본 등 선진국에 대한 의존이 지속되었다. 중간재 기반의 취약성을 보완하기 위해 「부품·소재 전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법」이 2001년 제정된 후 소재·부품 전체 무역수지는 빠르게 개선되고 있지만, 대일 소재·부품 무역적자는 2001년 약 105억 달러에서 2010년 약 243억 달러로 확대되었다(석영철, 2019). 이는 국내 주력산업의 성장 과정에서 핵심 중간재의 상당 부분을 일본으로부터 조달하는 구조가 병존했음을 시사한다.

12) 석영철(2019)도 언급한 바와 같이 일본과의 범용 소재·부품의 기술 격차는 좁혀졌다는 평가이지만, 장기에 걸쳐 대규모 투자가 필요한 핵심·고부가가치 소재 분야의 경쟁력은 여전히 부족하다는 의견이 우세하다.

이 경우 협력 중소기업과의 개별 거래에서 나타나는 협상력의 격차는 단순히 거래 당사자인 대기업과 협력 중소기업 간의 규모 차이만으로는 설명하기 어렵다. 그리고 이 같은 기업집단 차원의 교섭력 우위는 협력 중소기업과의 협상력 격차를 확대하는 요인으로 작동하며, 대 · 중소기업 간 거래관계 비대칭성을 형성하는 또 다른 배경이 된다.

(2) 비대칭적 거래관계의 배경과 구조적 원인

우리나라가 추구해 온 '수출 대기업 중심의 성장전략과 수직적 분업 구조' 자체는 산업 조직의 한 형태이며, 경제발전과 성장을 위한 결정의 산물이다. 다만, 우리나라의 경우 특정한 구조적 · 환경적 조건들이 산업 조직과 결합하면서 대 · 중소기업 간 관계에서 협력업체에 대한 납품단가 인하 압력의 행사, 거래 조건의 일방적 부과, 협력업체 보유 기술 · 인력 등의 부당한 흡수(예: 기술자료의 유용, 핵심 인력 빼가기 등) 등이 대 · 중소기업 간의 거래에서 주요 이슈로 부상하였다.

본 소절에서는 이 같은 양상을 가치사슬 내 수직적 거래관계에 존재하는 '비대칭성'으로 통칭하고, 이러한 양상이 발생하는 구조적 원인과 우리나라의 특수적 배경을 논의한다.[13]

□ 비대칭적 거래관계가 형성된 구조적 요인

대기업이 협력 중소기업에 납품단가 인하 등을 요구하고 그것이 광범위하게 수용되는 양상의 이면에는 '수요-공급의 비대칭적 구조', '협력

13) 여기서 말하는 '비대칭성'은 가치사슬 내의 거래관계에서 한쪽이 거래 상대방으로부터 '잉여'(surplus)를 비대칭적으로 추출할 수 있는 구조적 양상을 지칭하는 개념으로 사용한다.

업체의 높은 대체 가능성', '자산 전용성', '홀드업(hold-up) 문제', '물량 보전' 등 다양한 구조적 요인이 복합적으로 존재하고 있다.

① 수요-공급의 비대칭적 구조

자동차, 조선, 전자 등 우리나라 주력 제조업의 경우 수직적 분업 구조에서 완제품 시장은 소수 대기업에 의해 과점적으로 형성되어 있지만, 소재 · 부품 시장은 다수의 중소기업이 소수 대기업에 납품하기 위해서 치열하게 경쟁하는 구조이다. 일례로 자동차산업에서 완성차 제조사는 5개로 소수인 반면, 1 · 2 · 3차 협력업체는 수천 개에 달하며, 전자 · 가전 산업에서도 유사한 구조가 형성되어 있다.[14]

이처럼 수요 독점(monopsony)이나, 과점적 수요(oligopsony)가 존재하는 시장 구조에서 결정되는 가격은 일반적으로 경쟁적 시장과는 달리 구매처의 협상력에 크게 좌우되며, 이 경우 협력업체는 가격 결정력을 갖기 어렵다. 더욱이 우리나라의 경우 앞에서도 논의한 바와 같이 수요 대기업의 협상력이 개별 기업 차원이 아닌 대규모 기업집단의 집단적인 교섭력에 기반해 작동한다는 점은, 같은 수요 독점적 구조라 할지라도 협력업체의 협상력 약화가 더욱더 강하게 나타날 수 있음을 의미한다.

② 협력업체의 높은 대체 가능성

우리 주력 제조업에서와 같이 다수의 협력업체가 동일 혹은 유사한 제품을 납품하는 구조에서, 수요 대기업은 특정 협력업체를 다른 협력업체로 대체할 수 있는 옵션이 항상 존재한다. 그리고 이러한 선택지의

14) 우리나라의 대표적 완성차 업체인 현대차 그룹의 경우 1차 협력사는 약 300개사, 2 · 3차 협력사는 약 5,000개사, 일반구매 협력사는 약 3,000개사에 달하는 것으로 알려져 있다(문화일보, 2024).

존재는 협력기업의 협상력을 낮추는 직접적 요인으로 작동할 수 있다.

나아가 대기업은 이와 같은 대체 가능성을 구조적 조건으로 두는 데 머무르지 않고, 동일 부품을 둘 이상의 협력업체에 분산하여 발주하는 복사 발주와 같은 서열경쟁 구조(rank-order tournament)를 통해 협력업체 간 경쟁을 능동적으로 조성·활용하기도 한다(조성재 외, 2004).

이러한 전략은 협력업체들이 수요 대기업과의 거래 유지를 위해 단가 인하 요구를 수용하도록 압박하는 한편, 특정 협력업체에 대한 의존을 낮추어 수요 대기업의 협상력을 높이는 기능을 한다. 그 결과 개별 협력업체는 거래 단절의 위험을 회피하기 위해 대기업이 제시하는 불리한 거래 조건을 받아들일 유인을 갖게 된다.

③ 자산 전용성과 홀드업(hold-up) 문제

수요 대기업의 납기 요구에 맞춰 협력업체가 전용 설비, 라인 등 전용 자산을 갖출 경우, 이 자산은 타 기업과의 거래에서는 활용하기 어렵다. 이와 같은 '관계 특수적 투자(relationship-specific investment)'로 인한 '전용 자산'의 존재로 인해 협력업체는 특정 대기업과의 거래에서 거래 의존도가 증가할수록, 전용 자산에 대한 투자 역시 증가하게 되어 해당 대기업과의 거래에 '고착(lock-in)'하게 되며, 따라서 협상력도 줄어들 수밖에 없다.

전용 자산에 대한 투자가 이루어진 이후 협력업체는 대기업과 거래가 중단될 경우, 막대한 '매몰 비용(sunk cost)' 부담을 진다. 이 같은 경우 대기업은 사후적(ex-post)으로 거래 조건을 일방적으로 변경할 수 있는 협상력을 갖게 되며, 협력업체는 이를 수용할 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다. 따라서 '홀드업(hold-up)' 문제도 납품단가 인하 등 불리한 거래 조건을 수용할 수밖에 없게 만드는 구조적 요인이 된다.

④ 납품단가 인하로 인한 손실을 물량 보전으로 상쇄하는 구조

협력업체에 대한 단가 인하 요구와 함께 대기업은 일정 물량을 이들 기업에 안정적으로 보장하는 방식으로 거래 관행을 형성해 왔다. 이와 같은 물량 보전은 협력업체의 안정적인 매출 확보와 생존을 가능하게 하는 구조를 형성하게 하지만, 동시에 협력업체가 단가 인하 압력에서 쉽게 벗어날 수 없게 만드는 '고착화'의 수단으로도 작동할 수 있다.

□ 비대칭적 거래관계의 배경

지금까지 살펴본 수직적인 분업 관계 속에서 비대칭적 거래가 수용되는 구조적 요인들이 단지 우리나라에만 있는 것이 아닐 수 있다는 점도 유념할 부분이다. 다만, 미국 등 여타 국가의 경우 유사한 이슈가 발생할 수 있음에도 불구하고 대 · 중소기업 간 거래에서 비대칭 양상이 매우 두드러지게 나타나 정책 영역에서 주요 의제로까지 깊이 논의되는 사례를 쉽게 살펴보기는 어렵다.

이러한 차이는 각국 정부의 '공정거래 정책의 집행 강도' 등에서 기인하는 것일 수도 있으며, 국가별로 중소기업이 직면하고 있는 내수시장 크기 차이에 기인할 수도 있다.

일례로, 미국의 경우 거대한 국내 소비 시장이 존재하기 때문에 중소기업이 다양한 수요처와 거래관계를 형성할 가능성이 상대적으로 크다. 실제 미국 산업구조의 특징 중 하나는 기업들이 아웃소싱을 적극적으로 활용하면서도 특정 거래처에 고착되지 않는, 기업 간 관계의 유동성에 있는 것으로 평가된다(허갑수, 2004).

반면 우리나라는 내수시장 규모가 절대적으로 작으며, 주력산업에서 수요처가 소수 대기업으로 집중되어 있어 협력업체가 거래처 다변화를 통해 협상력을 확보하기 어려운 구조이다.

더욱이 우리나라에서 대 · 중소기업 간 거래는 특정 대기업과의 장기 · 전속적 관계로 형성되는 경향이 강해 기업 간 관계가 유동적인 미국과 대비된다. 이러한 거래구조의 특수성은 협력업체가 거래처를 전환하기 어렵게 만들어, 특정 대기업에 대한 협력업체의 고착을 강화하는 방향으로 작동한다.

한편, 앞에서도 언급하였듯 이러한 거래구조 차원의 특수성과 함께, 비대칭적인 거래관계의 시정에 필요한 공정거래 정책의 집행 강도 역시 우리나라의 특수성을 설명하는 또 다른 축이다. 이에 대한 논의는 산업정책과 공정거래 정책을 논의하는 다음 절에서 다루도록 한다.

2. 추격형 경제체제와 동반성장 정책의 대두

본 절에서는 지금과 같이 동반성장이 독립적 정책 영역으로 자리매김하게 된 배경을 추격형 성장전략을 기치로 추진되었던 산업정책과 공정거래 정책의 산물로 이해한다. 그리고 동반성장 정책의 의의를 추진 당시 경제 · 사회적 환경, 그리고 기존 정책과의 관계 속에서 파악한다.

(1) 추격형 경제체제에서 산업정책의 위상과 대 · 중소기업 간 협력

□ 산업정책의 전통적 의미와 역할

산업정책(industrial policy)에 대한 정의는 개인별로 다를 수 있으며, 시대나 경제 환경의 변화에 따라서도 내용이 다를 수 있어 하나의 문장으로 정의 내리기는 어렵다. 다만, 통상적으로 산업정책은 정부가 특정

산업의 발전 방향을 정한 다음, 이를 육성하기 위해 직·간접적인 정책 수단을 통해 정부가 개입하는 것을 의미한다(Naudé, 2010). 그리고 산업정책은 시장이 자체적으로 해결하기 어려운 시장실패(market failure) 영역, 특히 외부효과, 정보 비대칭, 조정 실패 등을 보완하기 위한 정책으로 그 개입이 정당화되어 왔다(Naudé, 2010; Stiglitz, Lin and Monga, 2013; Mazzucato, 2013).

이러한 산업정책의 통상적 정의에서도 살펴볼 수 있듯이, 전통적으로 산업정책의 주된 관심은 특정 산업이나 기업의 경쟁력 제고에 있었다. Rodrik(2004)과 OECD(2022)의 논의에서도 산업정책은 전략산업 육성, 혁신과 생산성 향상, 구조 전환, 글로벌 가치사슬상의 고부가가치 위치 확보를 위한 정부의 적극적인 개입으로 이해된다. 따라서 전통적 산업정책에서 정책의 일차적인 대상은 특정 산업(sector) 또는 산업을 형성하는 기업(firm)이 되었다.

즉, 전통적 산업정책에서는 최근 '협력과 생태계' 관점에서 강조되고 있는 산업 내 혹은 산업 간 기업의 협력 관계, 공급망 내에서의 기업 간 상호 의존성, 기업 간 네트워크의 질 등과 같은 이슈는 주된 논의 대상이 되지 못하였다. 다만, 최근 급속한 융·복합화 및 네트워크 경제의 진전 등으로 가치사슬 경쟁력이나 산업생태계 경쟁력과 같은 이슈가 조금 더 부각되는 상황이다(OECD, 2025).

□ 우리나라 산업정책의 지향과 대·중소기업 관계

앞서 1절에서 논의하였듯이, 우리나라의 산업정책은 압축적 산업화 과정에서 대기업을 성장의 핵심 주체로 설정하고, 이들 기업의 완제품 수출경쟁력을 높이는 데 정책적 역량을 집중해 왔다. 이에 따라 정책의 우선순위는 세계 시장에서 경쟁할 수 있는 규모를 갖춘 소수 대기업에

있었고, 정책 성과 역시 완제품의 세계 시장 점유율과 수출 실적을 중심으로 평가되는 경향이 강했다(조영삼 외, 2017).

이는 우리나라 제조업 성장을 가속하는 요인으로 작동했지만, 동시에 중소기업은 수직적 거래관계 내에서 형성된 하위 생산 네트워크의 일원으로 대기업의 생산 · 수출 활동을 보완하는 역할을 담당하였다.[15]

우리 경제의 발전 과정에서 이러한 정책적 지향이 산업정책 관점에서 갖는 함의는 대 · 중소기업 간 협력 관계 자체가 산업정책의 핵심 이슈로 다루어지기 어려웠다는 점이다. 산업정책의 초점이 산업 · 기업 단위의 경쟁력 강화에 맞춰질 경우, 가치사슬 내부에서의 협력은 독립적인 정책 과제라기보다 경쟁력을 뒷받침하는 하위 조건으로 간주된다. 우리나라 역시 빠른 경제성장을 통해 선진국을 추격하는 과정에서 최종재 생산 대기업의 수출경쟁력 확보가 핵심 목표가 되면서, 경쟁력을 지탱하는 협력 중소기업의 육성이나 대 · 중소기업 간 관계의 질(質) 등은 부차적인 위치에 있을 수밖에 없었다.

□ 산업정책 추진 과정에서 대 · 중소기업 간 협력의 실질적 성격

대 · 중소기업 간 협력이 산업정책의 주요 의제 중 하나로 자리를 잡지 못했다고 해서 협력이나 분업을 표방한 정책이 없었던 것은 아니었다. 실제로 1975년에 제정되었던 「중소기업계열화촉진법」과 같이 (적어도 외적으로는) 대 · 중소기업 간 분업체계 형성을 목적으로 한 제도는 일찍부터 존재했다(주현, 1995; 권오승, 2014).

하지만 이와 같은 정책은 협력 중소기업의 독자적 성장 기반을 강화하는 데 목적이 있기보다는 수출 대기업의 생산 체계의 안정적 작동을

15) 따라서 중소기업은 독립적 혁신 주체로 파악되지 못하였으며, 대기업 중심 생산 체제의 보조적 구성원으로 인식되었다.

지원하는 성격이 강했다.[16] 즉, 협력 자체가 별개의 정책 목표가 되지는 못하였으며, 최종재 생산 대기업의 수출경쟁력을 뒷받침하는 수단으로 인식되었다.

이러한 한계는 '추격형' 산업화 단계에 있었던 당시의 우리 경제 상황과도 관련이 있다. 당시에는 선진국의 제품과 기술을 빠르게 모방·개량하고 가격경쟁력을 바탕으로 해외 시장에 진출하는 것이 핵심 과제였다. 이 같은 상황에서 대기업은 납기·품질·가격을 효과적으로 관리하고 협력업체 간 경쟁을 통해 납품단가를 낮추는 것에 초점을 맞추었다. 여기에 대기업 육성과 수출 실적을 강조하는 정부의 정책 기조가 결합하면서, 대·중소기업 관계의 호혜성이나 협력 중소기업의 자생적 역량 강화는 산업정책의 주요 의제로 다루어지기 어려웠다.

(2) 추격형 경제체제에서 공정거래 정책의 위상과 대·중소기업 간 거래관계

□ **공정거래 정책의 의의와 역할**

일반적으로 공정거래 정책은 시장에서의 경쟁 질서를 유지하고 경쟁제한적 행위를 규율하기 위한 정책을 의미한다(윤창호 외, 2011). 산업정책이 특정 산업 육성이나 기업 경쟁력 제고 등을 위해서 정부의 시장 개입을 정당화하는 반면, 공정거래 정책은 시장 참여자들의 자유롭고 공정한 경쟁을 위한 제도적 여건을 조성하는 데 초점을 맞추고 있다.[17]

---

16) 이 법은 1970년대 후반 정부가 중화학공업 육성을 추진하는 과정에서 도급 의존도가 큰 업종 혹은 과당 경쟁으로 인한 품질 저하의 우려가 있는 부품 산업과 같은 중간재 생산 업종에 도급 질서를 확립하려는 목적으로 제정되었다(권오승, 2014).

17) 본 연구에서 논하는 '공정거래 정책'은 독과점 규제, 시장지배적 지위 남용규제, 카르텔 금지, 기업결합 심사, 불공정거래행위 규제와 같이 주무 부처인 공정거래위원회가 소관

이러한 점에서 공정거래 정책은 앞서 논의했던 산업정책과 구분되는 성격이 있다. 산업정책은 특정 산업의 성장과 경쟁력 제고라는 적극적 목표 속에서 추진되는 것이지만, 공정거래 정책은 시장에서의 경쟁이 왜곡되지 않도록 감시하고 교정하는 역할을 담당한다. 따라서 공정거래 정책은 특정 산업이나 기업 육성보다는 시장 기능이 정상적으로 작동할 수 있도록 경쟁의 규칙을 정립하고 위반 행위를 사후적으로 규율하는 성격을 띤다.

한편, 중소기업과 관련한 부분에 한정해 공정거래 정책을 살펴보면, 우리나라에서 공정거래 정책은 대·중소기업 간 협력 자체를 촉진하는 정책이기보다는 대기업의 거래상 지위 남용으로 인한 부당 단가 인하, 구두 발주 및 부당 취소, 부당 반품, 기술자료 유용·탈취와 같은 불공정 행위 규제를 통해, 대·중소기업 간 거래가 최소한의 공정성을 갖출 수 있도록 보완하는 제도로 파악된다(권오승, 2014).

□ 공정거래 정책의 도입·발전 과정상 특징과 대·중소기업 관계

우리나라의 공정거래 정책은 1980년 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제정과 1981년 공정거래위원회 출범을 계기로 본격적인 제도적 기반을 갖추게 되었다(공정거래위원회, 2021).[18] 이는 1960~1970년대 정부 주도 산업화와 대기업 중심 성장전략 속에서 형성된 독과점적인 시장 구조와 불공정거래 문제를 제도적으로 규율하기 위한 시작점으로 의의가 있다(신광식, 2001).[19]

하고 있는 정책을 의미한다.

18) 공정거래위원회는 1981년 당시 경제기획원의 소속 기관으로 발족하였으며, 독립적 기관으로의 공정거래위원회의 출범은 13년 후인 1994년이다.

19) 신광식(2001)은 우리나라에서 공정거래 정책의 시작과 변천에는 소위 '재벌'이라는 한국 특수적 기업집단에 대한 문제의식이 자리 잡고 있다고 언급하였다.

이후 공정거래 정책은 재벌 대기업의 경제력 집중 억제, 시장지배적 지위 남용에 대한 규제, 불공정거래행위 시정, 하도급 거래 공정화 등을 통해 시장 질서를 보완하는 역할을 담당해 왔다.

우리나라에서 공정거래 정책이 도입·발전되는 과정에서 나타난 가장 특징적인 점은 도입부터 산업정책과 일정한 긴장 관계 속에서 정책이 추진되었다는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 우리나라는 산업화 과정에서 대기업 육성과 수출경쟁력 확보가 정책의 최우선 순위였으며, 대기업은 이 과정에서 정부가 설정한 전략산업을 육성하고 수출 실적을 책임지는 핵심적 역할을 담당하였다.

따라서 소위 재벌로 대표되는 대기업으로의 경제력 집중, 시장지배력 남용에 대한 규제는 경제발전 초기 단계에서 기업의 투자 의욕 저하와 후발 산업화 국가에서 압축적 고도성장을 위한 다소간의 독과점 체제의 용인 필요 등과 같은 이유로 1960~1970년대에는 큰 지지를 받지 못했다.

그러나 1970년대 후반 '오일 쇼크(oil shock)'로 인한 물가 급상승을 계기로, 물가 문제 해결과 정부 주도 불균형·압축 성장 과정상의 폐해, 독과점 심화와 같은 문제 시정을 위해서는 시장 기능 활성화가 필수적이라는 주장이 설득력을 얻으면서 공정거래 정책의 실행 기반이 마련된 것이다(윤창호 외, 2011).

결과적으로, 우리나라 공정거래 정책은 정부 주도 성장전략의 결과로 형성된 대기업 중심의 시장 구조와 중소기업과의 거래관계상의 문제를 사후적으로 완화하는 보완적 역할을 담당하는 수준에서 시작된 것으로 이해할 수 있다(공정경쟁연합회, 2017). 따라서 우리나라에서 공정거래 정책은 대기업 중심 산업구조 자체의 근본적 재구성보다는, 불공정거래 행위, 불공정 하도급 거래 등에 대해 공정성을 확보하고, 이를 교정하는 방식으로 작동해 왔다.[20]

대 · 중소기업 간 거래관계에서 이러한 특수성은 주로 하도급 정책을 통해 두드러지게 나타난다. 우리나라와 같이 국가가 직접 거래 당사자 간의 하도급 거래를 직접 규율하는 사례가 세계적으로 거의 존재하지 않는다(유철, 1997). 이러한 이유는 우리 제조업의 성장 과정에서 상당수 중소기업이 대기업의 생산 체계에 편입된 협력업체로서 기능하는 한국적 현실, 그리고 그 결과 대 · 중소기업 관계의 핵심 문제가 (미국 등 주요 선진국과 달리) 단순한 시장경쟁 문제가 아니라, 원사업자와 수급 사업자 사이의 거래상 지위 차이에서 촉발되는 불공정 거래 문제로 표출되었기 때문이다.[21][22]

□ 공정거래 정책에서 대 · 중소기업 간 거래관계 규제의 성격

우리나라의 공정거래 정책과 하도급 정책은 기본적으로 사후적이고 교정적인 성격을 갖는다. 하도급법은 부당한 단가의 인하, 대금 미지급, 기술자료 유용 · 탈취 등과 같은 명시적 위법행위를 규율하는 데 초점을 두고, 집행 역시 대체로 사후 신고와 조사, 시정조치에 의존하는 편이다.

특히, 대기업과 중소기업 간 하도급 거래에서는 법적으로 양자 간의 계약이 존재하지만, 실제 거래에서는 구매처인 대기업이 가격 · 납기 · 품질 · 물량 · 기술자료 제출 등 주요 조건에 대해 강한 영향력을 행사

---

20) 이는 곧 우리 경제성장을 주도한 정부 주도의 경제발전 시책에 대한 신봉과 타성이 계속 유지되었음을 의미한다(윤창호 외, 2011).

21) 미국의 경우 하도급 관계를 전반적으로 규율하는 별도의 법률은 없으며, 원청이 하도급 대금을 지급하지 않는 경우 소송 등을 통해 해결하도록 하고 있고, 일본의 경우 1956년 독점금지법의 특별법으로 「하청대금지불지연방법」이 제정되었다(유철, 1997).

22) 우리나라의 경우 독점규제법(현 공정거래법)에 기초해 '하도급거래상의 불공정행위 지정고시」를 만들고 1983년 시행하였지만, 하도급거래에서의 불공정거래 판단 기준이 너무 모호하고, 거래 당사자 간 이해관계나 시정할 내용이 독점규제법상 규제 대상 여타 경쟁 제한 행위들과 성격이 다른 관계로 기존 법률을 통한 규제로는 한계가 있다는 판단에서 별도의 법으로 제정되었다(권재열, 2006)

하는 경우가 많고, 수급 중소기업은 불공정 행위가 발생하더라도 거래 단절이나 불이익을 우려해 적극적으로 문제를 제기하기 어려운 위치에 빈번하게 노출된다.[23]

이러한 공정거래 정책과 하도급 정책의 사후 교정적 성격은 우리 공정거래 정책이 경제발전을 목표로 추진되어 온 산업정책 중심 구조 속에서 갖는 보완적 위치와도 맞물려 있다. 산업화 과정에서 대기업들의 생산 효율성과 수출경쟁력은 국민경제 전체의 성과와 연결되어 인식되었고, 이러한 정책 환경에서 대기업의 거래상 지위를 약화 · 제약하는 정부의 개입은 산업 경쟁력을 저해하는 요소로 받아들여지기 때문이다(윤창호 외, 2011). 그 결과 하도급 거래에서 존재하는 불공정 행위에 대한 규율 역시 그 필요성에도 불구하고 구조적 조건을 선제적으로 조정하기보다, 협상력의 우위에 기반을 둔 수요처의 개별 위법행위를 사후적으로 교정하는 수준에서 작동해 온 경향이 있다.

그리고 공정거래 정책은 정책의 성격상 기업 간 거래에서의 공정성 확보에 초점을 두고 있기 때문에 대 · 중소기업 간 관계의 협력적 · 발전적 측면을 직접 대상으로 하기 어렵다. 즉, 공정거래 정책은 대 · 중소기업 간 거래관계가 수요 대기업의 과도한 시장지배력 남용으로 불공정하게 왜곡되지 않게 하는 제도로서 중요성을 가지고 있지만, 공동 연구개발, 성과 공유, 공급망 차원의 공동 대응과 같은 호혜적 협력 관계로의 전환까지 공정거래 정책의 영역에서 담당하고 있지는 않다(공정거래위원회, 2008; 2009).

---

23) 중소기업중앙회의 2024년 설문조사 결과에 따르면, 불공정거래 행위를 경험한 업체의 90.5%가 별도로 '피해 구제를 위한 대처'를 하지 못했다고 응답하였고, 이 가운데 51.9% 기업은 '가해기업과 거래 단절의 위험이 있어서'라고 응답하였다(중소기업중앙회, 2024).

(3) 추격형 경제성장 전략 산물로서의 동반성장 정책

□ **동반성장 정책 도입의 경제 · 사회적 배경**

우리나라의 동반성장 정책은 수출 대기업 중심의 성장전략과 수직적 분업 구조가 우리 경제의 고도성장을 뒷받침하는 과정에서 대 · 중소기업 간 양극화 및 비대칭적 거래관계의 심화가 발생하고, 이에 더해 산업의 후단을 지탱하는 중소기업의 혁신역량, 더 나아가 대 · 중소기업 모두를 포함한 산업생태계 전반의 경쟁력이 제약될 수 있다는 문제의식에서 출발하였다(산업자원부, 2005; 관계부처합동, 2010).

1990년대 이후 빠르게 진행되었던 세계화의 흐름 속에서, 대기업의 해외 진출 및 조달 확대, 그리고 외환위기 이후 구조조정 등이 겹치면서 '선성장-후분배' 패러다임을 지탱해 왔었던 대 · 중소기업 간 '낙수효과' 약화에 대한 우려가 점증하였고, 대 · 중소기업 간 양극화 완화, 공정거래 질서의 확립, 중소기업의 혁신역량 제고 등이 주요 의제로 부상하였다. 그리고 이에 대한 정책적 대응에 대한 요구가 사회적으로 높아지면서, 동반성장 정책은 2000년대 중반부터 종합적 정책으로 추진되기 시작하였고, 2006년 「대 · 중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정을 계기로 본격 제도화되었다.

동반성장 정책의 도입 이하에서는 동반성장 정책의 도입 배경을 우리 경제의 성장에 따른 산업구조 변화 측면, 공정거래 환경 조성 측면, 중소기업 혁신역량 제고 측면 등으로 나누어 살펴보도록 한다.

먼저 산업구조 변화 측면에서 살펴보면, 대 · 중소기업 간 수직적 분업 구조는 우리 경제의 고도성장을 뒷받침하였으나, 그 과정에서 누적된 불균형과 이후 산업구조의 변화는 우리 사회 내에서 동반성장 정책의 필요성을 높이는 주요 배경으로 작동하였다.

상술하였듯이 우리 경제가 성장하는 과정에서 형성 · 공고화된 대 · 중소기업 간의 수직적 분업 구조는 전문화 및 생산 비용 절감 등을 통해 수출 상품 가격경쟁력 제고와 함께 제한된 국내시장이라는 제약을 극복하고 수출을 중심으로 우리 경제가 빠르게 경제성장을 달성하게 하는 데 중요한 기반을 제공하였다.

하지만 이러한 구조의 이면에는 대기업의 경제력 집중 심화와 함께 경제성장의 성과가 소수의 대기업과 협력 중소기업에 집중되는 현상도 존재했다. 더욱이, 1990년대 들어 본격화되기 시작한 세계화 흐름 속에서 나타난 대기업들의 해외 조달 및 생산 확대, 그리고 외환위기 극복 과정에서 추진된 대기업의 구조조정과 경영합리화의 영향으로 기존 대 · 중소기업 간 연계도 크게 약화되면서 불균형 성장과 양극화 심화 등을 완화하기 위한 정책적 대응의 필요성이 증가하였고, 이는 정부가 동반성장 정책을 본격 추진하게 된 주된 이유가 되었다.

공정거래 환경 조성에 대한 필요성 역시 동반성장 정책을 추진하게 된 주요 배경 중 하나였다. 제조업이 성장하는 과정에서 형성된 수직적 분업 구조 내에서 수요 대기업은 높은 협상력에 기반한 우월한 지위를 보유하게 되었다. 그 결과 협력 중소기업은 구두 발주, 대금 지급 지연, 부당 납품단가 인하, 부당 기술자료 요구 등과 같은 다양한 불공정거래 이슈에 빈번하게 노출되었다. 이러한 대기업의 행태는 중소기업 경영의 불확실성을 높일 뿐만 아니라 장기적 투자와 혁신을 저해할 수 있다는 점에서 상생협력과 동반성장을 위한 선결 조건으로서 대 · 중소기업 간 공정거래 질서의 확립이 요구되었다.

중소기업 혁신역량 제고를 통한 산업생태계 경쟁력 제고 측면에서도 동반성장 정책의 도입 취지를 살펴볼 수 있다. 수요 대기업의 지속적인 비용 절감 압력과 경쟁적 납품 시장 환경은 중소기업의 혁신과 성장에

필요한 연구개발 및 투자 여력을 제약하는 요인으로 작동하였다. 또한, 중소기업은 연구개발 인력의 확보, 자금조달, 기술 및 시장 정보의 획득 등에서도 열위에 있었다. 하지만 산업생태계 전체의 지속적인 성장을 위해서는 대기업 단독 경쟁력만으로는 어렵고, 산업생태계를 구성하고 있는 중소기업 역량의 중요성이 강조되면서, 공동의 혁신 노력을 통해 이들 기업의 생산성과 혁신역량을 높이기 위한 정책의 필요성이 제기된 것이다.[24]

요컨대 2000년대 중반부터 본격 추진되었던 동반성장 정책은 단순히 대·중소기업 간 성과 격차와 비대칭적 거래관계를 직접적인 지원 등을 통해 완화하기보다는, 공정거래 질서 확립과 대·중소기업 간 자율적인 협력 기반 조성 등을 통해서 산업생태계 전반의 혁신역량과 경쟁력을 높이고, 이를 통해 우리 중소기업의 경영 안정과 혁신역량 제고, 산업의 성장 기반 구축, 고용 및 사회통합 등과 같이 당시 우리 경제가 직면한 여러 과제에 포괄적으로 대응하려는 정책적 시도였다고 평가할 수 있다 (권오승, 2014).

□ 추격형 경제성장 전략의 산물: 동반성장 정책

우리나라의 동반성장 정책은 우리의 산업화 전략, 그리고 이를 추진하는 과정에서 형성된 대·중소기업 간의 비대칭적인 거래관계에 대한 정책적 대응으로 형성된, 한국 특유의 정책 영역이라 할 수 있다.

미국·일본 등 주요 국가에서도 기업 간의 협력 확대, 불공정 하도급 거래 방지, 상대적 시장 지위 남용에 대한 규제 등과 같이 '기업 양자 간'

24) 혁신주도형 산업생태계 조성을 위해서는 상단의 대기업뿐만 아니라 우리 산업의 밑단을 구성하는 중소기업의 혁신역량 확충도 중요하다. 하지만, 당시 우리 중소기업은 R&D에 필요한 인력 확보, 자금조달 등에 어려움이 큰 관계로 생태계 내 양극화 양상이 확대되고 있었고, 경쟁력 약화가 심화되던 상황이었다.

관계와 관련된 정책이 존재한다. 하지만 우리와 같이 '대 · 중소기업 간 관계'에 특정해 별도의 법적 기반은 물론이고, 정책 집행을 위해 별도의 운영기관을 갖춰 독립 영역으로 제도화한 사례는 찾기 어렵다.

우리나라에서 동반성장 정책이 오늘날과 같이 별도의 정책 영역으로 자리 잡게 된 이면에는 앞서 살펴보았듯, 산업정책, 공정거래 정책 등이 우리 경제 내에서 추진되는 과정에서 형성된 특수성이 존재하고 있다.

먼저, 우리의 경제발전 과정에서 산업정책이 최종재 생산 대기업에 초점이 맞춰진 결과, 대 · 중소기업 간 협력 관계 자체에 초점을 둔 정책 영역의 필요성이 증대되었다. 특히, 2000년대로 접어들면서 신자유주의 확산과 세계화의 급진전 등으로 기업 간 경쟁이 격화됨에 따라 경쟁의 단위가 개별 기업에서 소재 · 부품 협력기업 등을 포함한 생태계 전체로 이동하였다. 이는 대기업 경쟁력이 협력 중소기업의 기술 역량과 공급 안정성 등의 중요성을 환기하는 계기가 되었으며, 나아가 공정한 거래 관계에 대한 규율을 넘어 대 · 중소기업 간 협력 자체의 질적 수준을 높일 수 있는 별도의 정책 영역의 필요성으로 연결되었다(신동열, 2010).

또 한편으로는 우리 사회의 양극화 문제가 2000년대 이후 본격적으로 주요 의제로 부상하면서, 이에 대한 정책적 대응의 요구도 증가하였다. 특히, 대기업의 급속한 해외 진출과 아웃소싱 확대 등으로 이들 기업의 성과가 협력 중소기업의 성과로 충분히 이어지지 못하고 있다는 진단과 함께 불공정한 하도급 관행이 격차를 확대한다는 우려가 우리 사회에서 큰 공감대를 형성하면서, 2006년 「대 · 중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정과 2010년 '대 · 중소기업 동반성장 추진 대책' 등을 통해 동반성장이 독자적 정책 영역으로 자리 잡는 계기가 되었다(박충렬, 2010).

그리고 산업정책 중심의 정책 환경 속에서 공정거래 정책이 그동안 보완적 위치에 머물러 있었던 관계로, 대 · 중소기업 간의 불공정한 거래

관계에 대한 적극적인 대응의 필요성이 증대하였다. 다만, 정책적 대응 측면에서는 단순히 공정거래 정책의 엄중한 집행만이 요구되었던 것은 아니었다. 협력 관계 형성을 위한 최소한의 전제 조건으로서 공정거래 질서의 확립이 중요한 것은 사실이었지만, 사후적 신고와 시정에 크게 의존하는 교정적 성격만으로는 협력적 대·중소기업 간의 관계를 형성·심화하기 어려웠다. 이러한 점에서 공정한 거래 환경에 기반을 두면서 자율 협약, 성과 공유, 기술 협력 등과 같은 협력을 촉진하는 별도의 정책 영역이 요구되었고, 동반성장 정책은 바로 이러한 측면에서 공정거래 정책과 구분되는 위치를 갖게 되었다(신동열, 2010; 박충렬, 2010).

이러한 배경 속에서 동반성장 정책은 산업정책, 공정거래 정책 어디에도 완전히 포함되지 않은 채, 고유의 정책 목표와 수단을 가지고 있는 별도의 정책 영역으로 위치하게 되었다.[25]

25) 여기서 '별도'가 의미하는 바는 여타 정책 영역과 명확한 구분이 있다는 의미라기 보다는 고유의 정책 대상과 영역이 존재한다는 의미로 사용하였다.

제3장

상생협력을 둘러싼 산업 발전 단계 및 패러다임의 변화

동반성장 정책은 추진 당시부터 대기업 중심의 불균형 성장 과정에서 형성된 대 · 중소기업 간의 양극화 완화, 그리고 공정거래 질서의 확립과 협력적 관계 구축을 통한 산업생태계의 경쟁력 제고 등을 정책 목표로 표방하였다.

하지만 동반성장 정책이 본격적으로 추진되기 시작한 지 벌써 20년이 지난 현시점에서 볼 때, 대 · 중소기업 간의 상생협력 추진 여건과 동반성장 정책 환경은 과거에 비해 크게 바뀌었다. 반도체, 자동차 등과 같은 주력산업은 이제 추격 단계를 넘어서 시장을 선도하고 있는 상황이며, 최근 급속히 진전되고 있는 디지털 전환, 경제안보, 탄소중립 등과 같은 대전환 조류는 대 · 중소기업 간 상생협력에도 큰 변화를 요구하고 있다.

본 장에서는 이러한 중대한 구조적인 변화가 대 · 중소기업 간의 상생협력에 갖는 함의를 크게 둘로 나누어 논의한다. 먼저, 우리 산업구조의 변화 측면에서는 '선도형 산업구조'로의 이행이, 그리고 외부 환경 변화 측면에서는 디지털 전환, 경제안보와 공급망 재편, 탄소중립 · ESG 확산 등과 같은 일련의 대전환 조류가 상생협력에 갖는 함의를 논의한다.

1. 산업 발전 단계의 진전과 상생협력: 선도형 구조로의 이행

본 절에서는 우리 경제의 발전에 따라 산업 내부에서 진행되고 있는 구조적인 변화, 즉 '추격형 산업 성장 단계'에서 '선도형 산업구조'로의 이행이 대 · 중소기업 간 상생협력에 갖는 함의를 논의한다.[26]

(1) 추격형 산업 발전 단계에서 대 · 중소기업 관계

□ **추격형 경제체제의 작동 원리와 협력의 성격**

우리나라의 산업 발전은 후발 산업화 국가 단계에서 전형적으로 나타나는 '추격형(catch-up)' 발전 전략을 통해 구체화되었다. 추격형 발전 전략에서 가장 큰 특징은 추격해야 할 목표 혹은 대상이 이미 특정되어 있다는 것이다. 선진국 기업의 제품, 기술, 생산방식과 같이 분명한 추격 대상이 존재하는 상황에서, 후발국 기업의 핵심 과제는 이를 빠르게 도입 · 모방하고 학습을 통해 생산 체제 내에서 이식 · 개량하는 것이 된다. 즉, 이 단계에서 후발국 기업에 경쟁력의 원천이 되는 것은 '무엇을 만들 것인가'에 있기보다는 '목표하는 제품을 얼마나 싸게, 빠르게, 안정적인 품질로 만들 것인가'에 있으며, 결과적으로는 규모의 경제에 기반한 가격 경쟁력과 생산 공정의 효율성이 경쟁력의 핵심이 된다.[27]

---

26) 제2장을 통해 수출 대기업 중심의 성장전략과 수직적 분업 구조 속에서 형성된 대 · 중소기업 간 관계의 구조적인 특징과 그에 대한 정책적 대응으로서 동반성장 정책의 도입 배경을 논의한 만큼, 본 절에서는 대 · 중소기업 간 협력을 '발전 단계' 관점에서 파악한다. 그리고 이를 통해 산업의 발전 단계에 따라 대 · 중소기업 간 협력의 성격과 내용이 어떻게 달라질 수 있는지 논의하도록 한다.

27) 우리나라는 일본을 모방 대상으로 설정하고, 박정희 정부의 강력한 개발독재 체제 내에서 '명령과 통제를 통해' 정책 목표를 달성하도록 대기업을 독려하였다. 이와 같은 추격형 발전 전략에서는 '어떻게 가용한 자원을 신속히 육성 대상 산업에 투입하는 것'이 핵심이었으며, 정부 지원을 받은 대기업은 이를 이행하는 역할을 담당하였다(박상인, 2017).

이러한 추격형 경제체제의 작동 원리는 우리 산업 가치사슬 내에서 대 · 중소기업 간 협력의 성격에 큰 영향을 미쳤다. 추격 대상이 존재하는 상황에서 전반적인 생산계획과 혁신의 방향 · 내용은 가치사슬 최상단에 있는 최종재 생산 대기업에 의해 결정되었다. 그리고 이를 일방적으로 전달받은 협력 중소기업에 요구되는 역할은 대기업이 제시하는 사양과 도면을 정해진 품질 · 원가 · 납기 조건에 맞게 충실히 구현하는 것이었다.

즉, 추격형 성장 단계에서 대 · 중소기업 간 협력은 대기업의 생산계획 내에서 생산성, 품질, 원가, 납기, 즉 소위 'P-Q-C-D'에 대한 관리 성격이었으며, 협력 중소기업이 독자성을 띠면서 가치사슬 내에서 능동적인 주체로 혁신에 참여하는 구조가 형성되기 어려웠다. 바꿔 말하면 추격 단계에서 우리의 주력산업은 가치사슬 내에서 다수의 협력업체가 범용 기술에 기반해 가격 경쟁을 하는 구조로 소재 · 부품 등을 납품하는 개별 협력업체의 경쟁력이나 (신뢰에 기반한) 협력적 구조가 충분히 형성되지 않아도 수요 대기업의 관리 역량과 규모의 경제를 통해 전체 시스템이 작동하는 구조였다고 말할 수 있다.[28]

□ 추격형 발전 단계에서 상생협력의 위상

수요 대기업 측면에서 볼 때, 이러한 구조 내에서 협력 중소기업과의 관계는 경쟁력 확보를 위해 필요한 전략적 자산의 성격보다는 효율적 조달을 위해서 관리가 필요한 대상에 가까웠다고 말할 수 있다. 기업은 협력업체와의 관계에서 거래처를 교체하는 전략(exit)과 장기적인 관점에서 기존 협력업체의 역량을 육성하는 전략(voice)을 선택할 수 있는데

28) 김기찬 외(2006)의 연구에서는 기업생태계 관점에서 가치사슬 경쟁력을 크게 부품 경쟁력(중소기업의 역량), 연결 경쟁력(대 · 중소기업 간 신뢰), (가치사슬 내 기업의) 지속적 혁신이라는 세 개의 요소로 파악하였다.

(Helper, 1987; 박중구, 2004), 앞서 제2장에서 논의하였듯이 협력업체에 대한 높은 대체 가능성과 복사 발주 등과 같은 관행은 추격형 단계에서 수요 대기업이 가치사슬 내 협력 중소기업을 육성하기보다는 교체할 수 있는 여지를 두면서 협상력 우위와 원가절감을 유도하는 방식을 사용해 왔음을 시사한다. 수요 대기업의 생산 과정에서 목표하는 사양 구현에 필요한 역량이 상대적으로 높지 않고, 대체할 수 있는 협력 중소기업이 다수 존재하는 상황 속에서 수요 대기업은 구조적으로 특정 협력업체의 역량 제고를 위해서 장기적 관점에서 투자할 유인이 클 이유가 없다.

추격형 산업 발전단계에서 대 · 중소기업 간의 협력이 전혀 없었다고 단정하기는 물론 어렵다. 장기 · 반복적 거래관계 속에서 수요 대기업은 공정 개선, 품질 관리 등에 대한 노하우를 협력 중소기업에 꾸준히 전수하였다. 다만, 실질적인 측면에서 볼 때 이러한 협력의 범위와 깊이는 수요 대기업의 안정적인 생산에 필요한 수준에서 한정적으로 이루어진 경향이 컸으며, 협력 중소기업의 독자적인 성장 기반을 강화하는 방향으로 연결되기는 어려웠다.

요컨대 추격형 산업 발전 단계에서 대 · 중소기업 간 상생협력은 우리 산업의 성장을 위한 필수적인 요소라기보다는 주력산업의 성장을 위한 추격형 전략이 낳은 (대 · 중소기업 간의 양극화, 불공정거래 관행 등과 같은) 비대칭적 거래관계의 부작용을 관리 · 완화하기 위한 사회적 · 정책적인 요구에 대응하는 성격으로 이해할 수 있다.[29]

29) 앞서 제2장에서 살펴보았듯이 동반성장 정책의 도입 과정에서 대 · 중소기업 간 양극화 완화와 공정거래 질서 확립이 정책의 전면에 놓였던 것도 이러한 발전 단계상의 맥락과 무관하지 않다.

(2) 선도형 산업구조로의 이행과 상생협력

2000년대 이후 우리 주력산업 상당수는 추격 단계를 넘어 세계 시장의 선두권에 있다. 메모리 반도체, 디스플레이, 이차전지산업 등에서 우리 기업은 세계 시장을 선도하는 위치에 있으며, 자동차, 조선 등의 영역에서도 기술과 품질 면에서 세계 유수 기업에 뒤처지지 않는 역량을 갖춘 것으로 평가받고 있다.[30]

우리 주력산업의 입장에서 이 같은 시장에서의 위상이 시사하는 바는 이제는 더 이상 모방할 대상이 존재하지 않는 소위 '시장 · 기술의 최일선(frontier)'에서 수출 대기업들이 경쟁해야 하는 위치에 있다는 것이다.

추격 단계에서의 경쟁과 달리 시장 최일선에서의 경쟁은 근본적으로 성격이 다를 수밖에 없다. 먼저, 이제는 더 이상 추격해야 할 목표 혹은 대상이 특정되어 있지 않다. 기업은 이제 스스로 무엇을 생산할지, 어떤 기술을 채택하고 혁신할 것인지, 시장을 어떻게 창출하고 이끌어 갈 것인지 등을 스스로 고민해야 하며, 따라서 기술혁신과 시장 상황에 수반되는 불확실성을 감수하는 탐색과 혁신이 경쟁의 중심이 된다.

다음으로 중국 등 후발 국가의 빠른 추격으로 가격경쟁력에서 우위를 점하기 어려운 현실에서 쉽게 유추할 수 있듯, 가격보다 품질 · 기술 · 혁신 등의 영역에서의 차별화를 통한 고부가가치화와 시장 선도가 핵심적인 생존의 요건이 된다(정은미, 2019). 그리고 산업 · 기술 간 융 · 복합화의 심화로 기업의 혁신에 필요한 지식과 역량의 범위가 개별 기업 차원을 넘어, 이종(異種) 산업으로까지 확산되었다.

---

30) 우리 주력산업의 세계 시장 점유율은 반도체(DRAM) 시장 75.9%, 전기차 배터리 18.7%, 디스플레이 59.8%, 조선 17%, 자동차 7.4% 수준으로 (2025년 1분기 기준) 매우 높은 상황이지만, 최근 중국의 거센 추격에 직면해 있다(한국경제신문, 2025a).

□ 선도형 단계에서 가치사슬 역량의 중요성

선도형 단계에서 기업 혹은 산업이 직면하는 (추격 단계서의 경쟁과 차원이 다른) 이와 같은 경쟁의 성격은 대기업의 선도적 지위 유지 측면에서 '가치사슬 전체의 역량'에 대한 인식 전환의 필요성을 제기한다.

기술의 복잡성과 융·복합화의 진전으로 혁신에 필요한 지식·역량의 범위가 개별 기업을 넘어선 상황에서, 경쟁의 단위는 더 이상 기업 간의 경쟁이 아닌 가치사슬, 나아가 기업생태계까지 확장된다(Moore, 1996; Iansiti and Levien, 2004; 김기찬 외, 2006). 따라서 과거 추격 단계에서 수요 대기업의 관리 역량을 통해서 보완했던 협력 중소기업의 역량 및 대·중소기업 간의 신뢰 이슈가 선도형 단계에서는 수요 대기업을 중심으로 구축된 가치사슬 내에서 지속적 혁신을 창출하는 핵심적인 조건이 된 것이다.[31]

최근 우리 주력산업에서 발생하고 있는 일련의 전환 과정은 이러한 변화를 잘 보여주는 사례라 할 수 있다. 자동차산업에서 일어나고 있는 내연기관차에서 전기차·자율주행차로의 전환은 이제 완성차 대기업 경쟁력의 원천을 기계·부품의 효율적 조립·관리에서 배터리, 소프트웨어, 반도체, 센서 등 새로운 영역의 역량으로 이동시키고 있다.

이 과정에서 완성차 대기업의 선도적 지위는 대기업 자체 역량뿐만 아니라, 해당 분야의 협력기업들-기존 부품 협력업체의 전환 역량과 소프트웨어·반도체 등 신규 협력기업의 기술 역량-을 얼마나 효과적으로 확보·결합할 수 있는가에 크게 좌우된다.

반도체산업에서도 초미세공정과 첨단 패키징을 둘러싼 경쟁이 격화되면서 소재·부품·장비(소부장) 협력기업의 기술 수준이 공정 경쟁력에

31) 즉, 과거에는 수요 대기업이 협력 중소기업의 부족한 부품 경쟁력과 대·중소기업 간의 협력 여건을 소위 '협력사 관리'를 통해 보완해 왔다고 할 수 있다.

직결되는 요소로 부상하였다. 메모리 분야에서의 세계적 기술력과 시장 지위에도 불구하고 우리 반도체산업의 생태계 경쟁력에 대한 지속적인 우려가 계속되고 있다는 점도 선도형 단계에서는 더 이상 정점에 있는 수요 대기업 역량만으로는 산업과 생태계 경쟁력이 담보되기 어려움을 시사한다.[32]

□ '관리의 대상'에서 '경쟁력의 조건'으로의 협력 성격의 변화 필요

'추격형 산업 성장 단계'에서 '선도형 산업구조'로의 이행이 대·중소기업 간 상생협력에 갖는 함의는 분명하다. 추격형 단계에서 협력 중소기업은 수요 대기업의 관리 대상이자 요구사양을 수용하는 처지였다면, 선도형 단계에서 협력 중소기업은 기술 로드맵의 공유, 선행 개발 참여, 공동 R&D, 데이터 공유 등을 통해 함께 혁신의 수행하는 파트너로서의 역할을 요구받는다. 그리고 이는 양자 간의 협력 내용이 거래 조건의 개선과 경영자원 보완 중심에서 벗어나 공동의 역량 형성과 혁신 창출 중심으로 이동해야 함을 시사한다.

이러한 변화 과정에서 대기업의 협력 유인이 변화한다는 점도 주목할 필요가 있다. 그동안의 상생협력은 사회적·정책적인 요구라는 외생적 계기에 의해 추동된 것이라면, 선도형 단계에서 가치사슬 전반에 걸친 혁신역량은 대기업의 선도적인 시장 지위 유지를 위한 조건이 된다. 즉, 이러한 관점에서 대·중소기업 간 상생협력은 대기업의 생존과 경쟁을 위한 전략 중 일부가 되며, 더 이상 외부의 이유로 규범적인 요청에 의한 협력이 아닌, 내생적으로 진행되는 것이다(김기찬 외, 2006).

---

32) 2019년 일본의 반도체 소재 수출 규제는 소수 핵심 소재의 조달 차질만으로도 가치사슬 전체가 위협받을 수 있음을 드러냄으로써, 전략적 측면에서 소부장 협력기업의 역량이 갖는 의미를 일깨우는 계기가 되었다.

다만, 수요 대기업 측의 협력 유인의 존재가 협력의 성사로 직결되는 것은 아니라는 점을 유의할 필요가 있다. 선도형 단계에서 필요로 하는 협력은 공동 R&D, 데이터의 공유 등과 같이 양측 모두에게 관계 특수적 투자와 핵심 정보의 공유를 전제로 하는데, 이는 앞서 제2장에서 논의했던 '비대칭적 거래관계 속에서 형성된' 상호 신뢰 기반의 부족, 협력 성과 배분을 둘러싼 우려와 정면으로 배치된다. 상호 간 협력 필요성에 대한 인식에 기초해 협력이 실질적으로 이행되기 위해서는 '신뢰'라는 자산이 필요하지만, 이는 단기간에 자생적으로 형성되기는 어렵다.

□ **추격형과 선도형의 병존과 후발국의 추격**

그리고 선도형 산업구조로의 이행이 우리 산업 전반에 걸쳐 전면적·동시적으로 진행되는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 이러한 변화는 산업별로, 그리고 동일 산업 내에서도 가치사슬 단계에 따라서 선도형 경쟁이 필요한 영역과 여전히 추격형 혹은 성숙형 경쟁이 지속되는 영역이 병존할 것이기 때문이다. 나아가 지금껏 우리 경제의 빠른 성장을 뒷받침했던 추격형 영역에서는 중국·베트남 등 후발국들의 거센 추격을 받는 위치에 놓여 있다.

즉, 산업의 최일선에서 시장 선도를 위해서 첨예한 경쟁이 벌어지는 영역의 이면에는 여전히 성숙 공정을 통해 범용 소재·부품 등의 생산을 담당하면서 가격 중심의 경쟁 압력에 놓여 있는 협력 중소기업이 다수 존재하기 때문에 이들에게는 여전히 '거래의 공정성 확보'와 '경영자원 보완'이라는 전통적 협력 수요가 유효할 수 있다.

요컨대 추격형에서 선도형 산업구조로의 이행은 상생협력의 위상을 '불균형 성장의 산물'에 대한 관리에서 수요 대기업과 가치사슬 전체의 경쟁력 차원으로 전환한다.

다만 여전히 추격형 영역이 존재하고, 중국 등 후발국들의 거센 추격까지 직면하는 상황을 고려해 볼 때, 정책적 대응 역시 이중적일 수밖에 없다. 일례로 선도 영역의 경우 동반자적 관계에 기초한 협력이 우선시 될 수 있겠지만, 기존 영역에서는 여전히 공정거래 기반과 협력기업의 역량 보완이 더 핵심적인 과제가 될 것이기 때문이다.

2. AI 등 디지털 전환 및 융 · 복합화의 가속화와 상생협력

(1) 디지털 전환 관련 최근 논의

최근 AI가 주도하고 있는 디지털 전환(Digital Transformation)은 AI, 사물인터넷, 빅데이터 등을 활용하여 기존의 업무 프로세스에 디지털 기술을 적용하는 것을 넘어, 디지털 기술을 기반으로 고객 경험, 생산 및 서비스 방식, 운영 · 관리 프로세스, 비즈니스 모델 등을 근본적으로 변화시키는 경영 행위 혹은 전략을 의미한다(Westerman et al., 2014; Kane et al., 2015, Rogers, 2016; 전진욱 외, 2025). 현재 디지털 전환은 4차 산업혁명을 주도하는 대표적 대전환의 조류 중 하나로 선도기업 · 산업을 중심으로 새로운 성장 기회로 주목받고 있다(조영삼 외, 2021).

디지털 전환이 갖는 핵심적 특징은 '조직과 비즈니스 모델'의 주요한 변화를 수반한다는 점이다(조영삼 외, 2021). 디지털 전환은 디지털화로 귀결되는 기존 내 · 외부 조직의 파괴적 변화나 기업이 직면하는 도전적 요인들에 초점을 두며, 이러한 변화의 핵심 동인으로 고객 니즈(needs) 변화에 주목한다. 따라서 디지털 전환은 빠르게 변화하는 고객 요구에 대응하기 위한 기업 전반의 혁신 과정으로 이해할 필요가 있다.

즉, 디지털 기술의 도입을 통한 디지털화는 기존의 업무 혹은 서비스 효율화를 목적으로 추진됐지만, 디지털 전환은 기업 외부의 전반적인 가치사슬과 기업생태계의 포괄적인 재구성이 필요하고, 내부적으로도 디지털 전환을 위해서는 단순한 디지털 기술 활용을 위한 도입이 아닌 전략, 구성원, 조직 등에서 총체적 혁신과 진화가 필요하다(Vogelsang et al., 2019).

(2) AI 등 디지털 전환이 대 · 중소기업 상생협력에 미치는 영향

□ 디지털 전환의 산업구조에의 영향

AI의 급속한 발전과 함께 디지털 전환이 본격화되면서 '디지털화'에서 시작되는 점진적 변화가 아닌 '디지털 전환'으로 촉발되는 산업 지형의 구조적인 변화가 빠르게 진전될 것으로 예측되는 상황이다.

디지털 전환은 산업별로 그 영향의 크기와 요인은 다르게 나타날 수 있겠지만, 관련 기술의 경향과 기업의 활용성에 따라 기존 산업의 가치사슬에 다양한 영향을 끼칠 수밖에 없다. 다만, 이러한 산업별 차이에도 불구하고 디지털 전환은 기본적으로 제조-유통-소비로 연결되는 가치사슬 경로와 구조 전반에 걸쳐 변화를 초래할 것이며, 결과적으로 가치사슬 내의 대 · 중소기업 간 상생협력 관계에도 중대한 영향을 미칠 것이 자명하다(조영삼 외, 2021).

산업 현장에서 디지털 전환의 본격 적용은 생산 · 서비스 투입 요소와 비용 구조의 변화를 수반할 수밖에 없다. 그리고 최종적으로는 수요 및 공급구조의 변화로 연결되어 기업과 산업 단위 비교우위와 부가가치 구조의 재편까지 영향을 미침으로써 대 · 중소기업 간 상생협력 관계에도 디지털 전환이 중대한 영향을 미치게 된다.

□ 스마트 제조혁신의 확산과 상생협력

급속한 디지털 전환 흐름 속에서 생산방식도 수요 맞춤형 생산으로 생산 패러다임이 빠르게 변화하고 있으며, 글로벌 경쟁의 심화에 따라 '스마트 제조 방식'으로의 전환이 전 세계적으로 적극 추진되고 있다.

'소품종 대량생산'으로 대표되는 기존의 생산 패러다임에서 벗어나 '수요 맞춤형 다품종 소량 생산'으로 전환되면서 디지털, ICT 기술 등을 접목한 스마트 제조혁신을 통해 생산성 · 품질 · 유연성 등에서의 비약적인 제고, 리드타임의 단축 등과 같은 성과는 물론이고 궁극적으로는 '가치사슬상' 기업 간 긴밀한 정보 공유와 연계에 기초해 '고객 요구에 실시간으로 대응할 수 있는 유연 생산 방식의 실현' 역시 기대할 수 있을 것이다(지민웅 외, 2023).

스마트 제조혁신은 제품의 '기획 · 설계-생산-유통-판매'에 걸친 모든 단계를 첨단 ICT 기술로 통합하고 고객의 수요 변화에 즉각 대응할 수 있는 최적화된 생산방식으로 각 공정의 효율화를 넘어 디지털 기술을 기반으로 고객의 경험, 생산 및 서비스 방식, 운영 · 관리 프로세스, 비즈니스 모델 등의 근본적인 변화가 필요하다(조영삼 외, 2021).

스마트 제조혁신에서는 특히 기업 내부적인 시스템 통합뿐만 아니라 생산 · 유통 · 판매 과정에서 기존 가치사슬에 있는 주요 협력업체들과의 적극적인 정보 공유와 연계, 협력 등이 궁극적으로 스마트 제조혁신이 지향하는 '수요 맞춤형 유연 생산'을 실현할 수 있게 하는 초석으로 작동한다(박양신 외, 2021).

따라서 단순히 최종재를 생산하는 수요 대기업의 의지만으로 스마트 제조혁신을 구현하기에는 어려움이 존재하며, 최종재를 조립 · 생산하는 수요 대기업과 이들 대기업에 납품하는 협력 중소기업 간의 적극적인 정보 공유와 연계, 그리고 신뢰에 기반한 협력 등이 요구된다.

최종재를 생산하는 수요 대기업의 입장에서는 최적화된 스마트 제조 시스템 도입을 통해 거의 실시간에 가깝게 시장 수요 변화에 대응하고 가치사슬상에 있는 협력 중소기업의 생산 · 납품 정보 등에 기초해 보다 경쟁력 있는 가격과 품질의 제품을 시장에 공급할 수 있는 만큼, 납품을 담당하는 중소기업들과의 긴밀한 협력을 통해 최적화를 도모할 유인이 매우 크다. 그리고 나아가 수요 대기업은 이를 통해 디지털 전환이라는 대조류에 대한 대응으로 '스마트 제조혁신'에 기초해 가치사슬 경쟁력 제고를 도모할 수 있다(지민웅 외, 2023).

한편, 수요 대기업과 거래관계에 있는 협력 중소기업들 역시 스마트 제조혁신을 통해 생산되는 다양한 정보를 통해 최종재 생산 대기업의 생산 · 출하 현황이나 변동 등에 정보를 파악할 수 있게 되며, 이를 통해 더 유연한 생산 · 납품 계획의 수립과 재고 관리 등을 통해 효율적인 기업 운영이 가능할 뿐 아니라 신제품 개발 혹은 원재료 확보 등에서 핵심이 되는 정보를 확보할 수 있기 때문에 더욱 긴밀한 협력을 추동하는 동인으로서 역할을 할 수도 있다.

요컨대 디지털 전환의 흐름 속에서 '스마트 제조혁신'에 기반한 수요 맞춤형 생산방식으로 생산 패러다임이 급속히 변화하는 상황에서 협력 중소기업은 수요기반 혁신이 접목된 스마트 제조 생산방식 도입을 통해 혁신역량의 비약적인 제고와 대전환기 성공적 대응이 가능해지게 된다. 그리고 대기업을 포함한 수요기업 입장에서도 혁신역량이 제고된 협력 중소기업의 가치사슬 편입을 통해 시스템 경쟁력 제고가 가능하게 될 것이다.

이처럼 스마트 제조혁신은 디지털 전환이라는 대전환의 흐름 속에서 대 · 중소기업 모두에게 상생협력의 실질적인 유인을 제공하는 영역이 될 수 있을 것이다.

(3) 산업 · 기술의 융 · 복합화 가속화와 협력 대상의 확대

디지털 전환은 기존 생산방식의 근본적 전환뿐만 아니라 산업 · 기술의 빠른 융 · 복합화 진전으로 기존 산업 간 경계도 빠르게 허물고 있다. 그 결과 전통적으로 경계가 명확했던 제조업과 서비스업, 하드웨어 생산과 소프트웨어, 자동차산업과 같은 전통적 제조업과 IT산업에서도 경계가 모호해지면서 다양한 이종(異種) 산업 간 협력의 필요성에 대한 인식이 크게 확대되고 있다(신종원, 2019).

이와 같은 융 · 복합화 진전은 상생협력 대상을 근본적으로 확대한다. 기존의 경우 동일 산업 내에서 수요 대기업과 거래를 통해 부품 · 소재를 공급하는 중소기업과의 협력이 주된 기업의 가치사슬 경쟁력 제고에서 핵심이 되었지만, 융 · 복합화가 가속화되는 현재 상황에서는 여타 산업에서 혁신적 아이디어와 기술 역량을 가진 기업들과의 수평적 협력까지 협력의 범위에 포함하는 것이 중요하다.[33]

□ 융 · 복합화 가속화에 따른 개방혁신의 중요성 증대

가속화되는 융 · 복합화 조류에 대응하기 위해서는 개방혁신 관점에서 기존의 협력 관계를 새롭게 정립할 필요가 있다.

개방혁신은 기업 내부 역량만으로는 기술 · 시장 환경의 급격한 변화에 빠르게 대응하기 어려운 상황에서 융 · 복합화 등의 과정을 통해 외부의 혁신역량을 적극적으로 활용함으로써 혁신의 효율성과 효과성 제고를 지향한다.

---

33) 일례로 전통적 내연기관 중심의 자동차산업에서 전기차 · 자율주행자로의 전환은 기존 부품 공급업체와의 협력 관계 재편과 함께, 배터리, 소프트웨어, 반도체 등 과거에는 직접 관련이 적었던 분야 기업과의 새로운 협력 관계 구축을 요구한다.

따라서 전통적 제조업에 기반을 둔 다수의 수요 대기업 입장에서도 디지털 전환 등과 같은 급속한 기술환경 변화에 대응하기 위해 외부와 긴밀하게 협력하여 혁신역량을 제고하려는 인식과 유인이 지속적으로 확대되는 상황이다.

한편, 이러한 융·복합화의 급속한 진전은 수요 대기업과 협력 대상이 되는 기업 간의 협력 내용도 변화될 필요가 있음을 시사한다. 즉, 과거 전통적 제조업 내에서 이루어진 대기업과 중소기업 간의 협력이 자금 지원, 교육·훈련 등 양질의 부품을 협력업체로부터 제공받기 위한 차원에서 이루어진 측면이 강하다면, 개방혁신 측면에서 협력의 내용은 공동 연구개발 등을 통한 실질적 기술협력과 공동의 혁신생태계 구축 등으로 확장되는 것이 중요하다.

이러한 관점에서 기민함과 혁신성에 기초한 스타트업은 개방혁신의 핵심 파트너로서 대기업이 필요로 하는 아이디어와 신기술을 제공할 수 있으며, 대기업은 스타트업이 갖추지 못한 자금, 인프라와 함께 시장에 대한 접근성을 높일 기회를 제공한다.

즉, 디지털 전환이라는 커다란 대전환 흐름 속에서 발생하는 이업종 간 융·복합화의 급진전은 수직적 관계가 아닌 수평적 관계 속에서 상호 보완적 관계를 기반으로 협력을 추진할 수 있다는 점에서 기존의 수요 대기업과 협력 중소기업 간의 상생협력 범위와 내용과는 질적으로 다른 새로운 유형의 상생협력 모델을 요구한다.

□ 온라인플랫폼의 확산과 새로운 상생협력 모델

디지털 경제의 진전으로 온라인플랫폼에 기초한 비대면 거래가 확대되면서 플랫폼 기업과 입점 업체 간의 관계가 새로운 상생협력의 영역으로 부상하고 있다.

전통적 제조업에서 형성된 최종재 생산 대기업과 협력 중소기업 간의 수직적 거래관계와 달리 온라인플랫폼 생태계에서의 상생협력은 다른 특성을 갖는다.

온라인플랫폼 기업은 최종재 생산자와 소비자 간의 직접 거래를 대신하여 이들 둘 사이 거래를 온라인플랫폼을 통해 최종적으로 중개하는 역할을 제공하게 되며, 입점 업체들은 온라인플랫폼이 구축한 인프라와 고객 접근성을 활용한다. 이러한 관계에서 온라인플랫폼 기업과 입점 업체는 수수료 체계, 고객 데이터, 플랫폼 운영 정책 등과 같은 상생협력 이슈에 직면한다.

도소매로 대표되는 서비스업에서 대표적 디지털 전환 사례라고 할 수 있는 온라인플랫폼의 빠른 확산 과정에서도 생태계를 구성하는 구성원 모두, 즉 입점 업체-소비자-온라인플랫폼을 아우르는 '플랫폼 생태계의 강건성(robustness)'이 결국 온라인플랫폼 경쟁력의 원천이라는 인식이 확대되고 있는 점은 디지털 전환이 비단 제조업에서뿐만 아니라 여타 산업에서도 상생협력 범위와 내용의 진화를 요구하고 있음을 나타내는 대표적 사례가 된다는 점에서 의미가 있다.

즉, 온라인플랫폼에서도 플랫폼 기업이 단기적인 이윤의 극대화를 목적으로 과도한 수수료를 부과하거나 입점 업체와 소비자와의 거래를 중개하는 과정에서 창출되는 각종 데이터 등을 활용할 기회를 제한한다면, 궁극적으로는 생태계 구성원을 포함하는 전체의 경쟁력 약화로 연결될 수 있는 만큼 일반적 도소매업에서의 상생협력과는 질적으로 다른 새로운 상생협력이 필요하다.[34]

---

34) 온라인플랫폼 기업이 보유한 고객 데이터를 입점 업체와 공유함으로써 입점 업체는 고객의 구매패턴이나 선호도를 분석할 수 있으며, 이를 기초로 객관적 데이터에 기반한 효율적 의사결정이나 마케팅에 적절히 활용함으로써 성장을 도모할 수 있다. 온라인플랫폼 기업 역시 이러한 입점 업체가 많을수록 플랫폼의 경쟁력을 높일 수 있을 것이다.

3. 경제안보 개념 부상에 따른 공급망 재편과 상생협력

(1) 경제안보 개념의 급부상과 글로벌 공급망 환경 변화

□ 주요국들의 경제안보 전략과 글로벌 공급망 환경 변화

자국 중심의 공급망 재편을 목표로 하는 '기술 패권' 확보 경쟁이 격화됨에 따라 미국, EU, 중국, 일본 등 주요국을 중심으로 경제안보 개념이 급부상하고 있으며, 동시에 자국의 전략산업 보호·육성을 위한 공급망 재편 노력이 빠르게 이루어지고 있다.

경제안보에 대한 강조가 지속되면서 주요국들은 자국의 전략산업과 관련 공급망의 안정적 확보를 위해 과거 30년 넘게 지속되어 왔던 세계 무역의 자유화 기조에서 탈피해 전략적 우위를 선점하기 위해 법·제도 기반 강화 등을 포함한 다각도의 노력을 기울이고 있다(전현희·이준, 2024).

미국은 글로벌 팬데믹을 거치면서 특정국에 공급망이 의존하는 것을 탈피하기 위해 추진하였던 오바마 정부의 리쇼어링(reshoring) 정책을 바이든 정부에서 계승·발전시키는 한편, 전략산업에서의 중국 견제 및 배제 등을 목적으로 반도체, 배터리, 핵심 광물, 의약품(바이오)을 중심으로 하는 일련의 공급망 재편을 추진하고 있다(최원석 외, 2023).

바이든 정부 출범 직후인 2021년부터 미국은 「4대 핵심 품목 공급망 검토 행정명령(Executive Order 14017)」을 시작으로 「반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)」(2022. 8)과 「인플레이션 감축법(IRA)」(2022. 8) 등 일련의 법안 마련을 통해 중국과의 기술 패권 경쟁에서 우위를 차지하기 위한 다각도의 노력을 기울이고 있다.

미국은 「반도체 및 과학법」과 미국(IP, 설계 기술 · 장비), 한국(메모리 반도체 생산 및 제조 기술), 일본(반도체 소재 · 부품 · 장비), 대만(시스템 반도체 및 파운드리)을 아우르는 'CHIP 4' 동맹 제안 등을 통해 자국을 중심으로 반도체 공급망을 재편하고 반도체 · 로봇 · 인공지능 등 첨단 산업에서 중국의 기술 굴기를 견제하고 있다.[35]

그리고 「인플레이션 감축법」을 통해 미국은 태양광 패널 등 청정산업 관련 생산시설 투자기업에 대한 투자세액공제, 미국 내 전기차 보조금 수혜를 위한 전기차 생산지 규정 및 배터리 부품 · 핵심 광물 요건 충족 등을 통해서 전기차와 배터리산업 분야에서 미국 중심의 공급망 재편 및 강화를 추진하고 있다(지민웅 외, 2023).

한편, EU는 핵심 광물의 확보와 친환경 재활용을 중심으로 원자재에 대한 역내 가치사슬 강화 및 수입국 다변화 노력 등을 통해 대(對)중국 의존도를 낮추는 전략을 취하고 있다(김종덕 외, 2023).

EU는 「핵심원자재법(Critical Raw Material Act, CRMA)」을 통해 핵심 및 전략 원자재의 역내 수요 대비 채굴 · 생산(10%), 가공(40%), 이차 원자재 생산(25%)의 목표 비율 달성, 단계별 역외 특정 국가에 대한 수입의존도 65% 미만 축소 목표 설정 등을 통해 핵심 · 전략 원자재와 관련한 공급망 전(全) 단계에서 EU의 역량 강화를 꾀하고 있다(KOTRA, 2025a).

그리고 「EU 반도체법(Chips Act for Europe)」을 통해서는 EU 반도체 산업의 경쟁력 강화와 생산 역량 확대 등을 목표로 10% 수준이던 세계 반도체 시장 점유율을 2030년까지 두 배 수준인 20%로 확대하는 것을 목표로 하면서 핵심 첨단산업에서 역내 공급망 강화를 도모하고 있다.

---

35) 미국은 「반도체 및 과학법」을 통해 미국 내 반도체 생산시설을 건설하는 기업에 총 527억 달러의 보조금과 25%의 투자세액공제를 제공하는 한편, '보조금 수혜' 기업에 대해서는 중국 등 '우려 국가'에 대해 향후 10년간 첨단 반도체 제조 시설의 확장이나 신설을 금지하고 있다.

중국은 미국, EU 등 주요 서구권 국가들에 대한 대응을 위하여 자국 내 자립형 경제구조 구축을 위한 '신(新) 발전 전략' 수립과 희소 광물에 대한 수출통제 조치 등을 통해서 자원의 무기화를 추진하고 있다.

중국은 이미 2015년에 발표된 '중국제조(中國製造) 2025'(made in China 2025)를 통해 제조업 강국 도약을 위해 반도체 등 10대 핵심 산업에서 핵심 부품과 기술의 국산화율 70% 이상 달성을 목표로 일련의 정책을 추진해 왔다.

그리고 2020년 '14차 5개년 규획(2021~2025년)'을 통해서는 자국 내 내수시장 활성화를 통해 '국내 및 국제 순환'의 상호 촉진을 모색하는 '쌍순환 전략'을 제시하면서 수요 측면에서는 고부가가치 소비 수요의 창출을, 그리고 공급 측면에서는 산업구조 고도화를 두 축으로 자체적 선순환이 가능한 경제구조의 구축과 기술 자립을 강조하였다(최원석 외, 2023).

또한 2023년에 이르러서는 미국과의 기술 패권 경쟁에서 수세적이던 태도에서 전환해 중국이 전략적 우위를 점하고 있는 수요 기반과 핵심 광물을 활용하여 미국 등 서방 국가들의 경제 제재에 적극적으로 대응하면서 국면 전환을 꾀하고 있다(전현희 · 이준, 2024).[36]

□ 공급망 위험의 다면적 확산과 통제 불능한 대응 이슈의 상존

이와 같은 자국 중심의 공급망 구축을 목표로 하는 주요국들의 기술 패권 경쟁 외에도 얼마 전까지 전 세계가 경험했던 팬데믹이나 러시아-

36) 중국은 보안 문제를 들어 2023년 5월 미국 마이크론의 제품 구매를 금지하였으며, 6월 네덜란드 ASML의 DUV 노광장비 등 첨단 반도체 제조 장비 8종에 대한 수출통제가 공식화됨에 따라 '수출통제법'에 근거해 갈륨, 게르마늄에 대한 수출통제 조치의 도입을 7월 발표하였고, 같은 해 10월에는 배터리 생산에서 핵심 원료인 흑연을 수출통제 품목에 포함하였다(한아름, 2023; 전현희 · 이준, 2024).

우크라이나 전쟁과 같은 국지전 등 예상치 못한 여러 요인들에 의해 다양한 유형의 공급망 이슈가 발생할 수도 있다.

코로나19로 인한 팬데믹은 그동안 자유무역의 기치 아래서 효율성을 강조해 온 '글로벌 공급망'의 취약성을 나타내면서 이후에는 '안정성과 회복탄력성' 중심으로 크게 전환되는 계기를 제공하였다. 그 결과 중국 등 특정 지역에 집중되어 있던 주요 생산 거점을 자국이나 우방국 등에 이전함으로써 특정 국가에 대한 높은 의존도를 탈피하고 다변화하려는 움직임을 촉발하였으며, 궁극적으로는 앞서 논의한 바와 같이 주요국이 경제안보 등을 이유로 우방국을 중심으로 공급망을 '지역화'하고 자국 산업을 보호하려는 움직임을 가속하는 결정적 계기가 되었다.

그리고 러시아-우크라이나 전쟁 사례에서 살펴볼 수 있듯 세계 곳곳에서 발생하는 국지전들은 원유, 천연가스 등 에너지 가격 급등과 식량, 니켈 등의 원자재 공급 불안정을 높였다. 러시아는 석유와 천연가스의 주요 생산국이지만 우크라이나 전쟁 발발과 러시아에 대한 서구 국가의 경제 제재 등으로 인해 에너지 가격이 급등하였으며, 우크라이나 역시 세계 밀 생산에서 큰 비중을 차지했지만 전쟁으로 인해 세계적인 가격 급등을 초래하였다. 이와 같은 국지전들은 원자재, 식량 등의 공급 부족뿐만 아니라 물류 우회 등의 이유로 유통 비용의 상승도 유발한다.

이러한 환경 변화 과정에서 우리가 유념할 부분 중 하나는 공급망과 관련한 이슈가 단순히 전략 물자 범주에 한정된 것이 아니라 범용 소재, 핵심 기술, 핵심 광물, 온실가스 배출과 같은 영역은 물론이고, 인권, 환경 등 예측하지 못했던 영역으로까지 확대 · 강화되고 있다는 점이다.[37]

---

37) 이러한 이유들로 인해 전략품목 및 위기품목 등 특정 품목을 중심으로 구성된 조기경보 시스템(Early Warning System, EWS) 구축으로 예측 가능성이 낮은 공급망 이슈에 효과적으로 대응하는 것에는 한계가 있을 수밖에 없다.

(2) 글로벌 공급망 재편이 대 · 중소기업 상생협력에 미치는 영향

□ 우리 경제의 높은 글로벌 공급망 참여율과 잠재적 위험

'세계의 공장'으로 부상한 중국의 역할과 비중, 그리고 '전략적 위치' 등이 점차 확대 · 강화됨에 따라서 이에 대한 견제를 목적으로 본격화된 주요국들의 기술 패권 경쟁은 세계적인 저성장 기조와 팬데믹, 국지전 등으로 인한 실물경제 위축의 영향으로 더 강화되는 추세이며, 당분간 이러한 기조는 지속될 것이라는 예측이 우세하다. 우리나라 역시 이와 같은 환경 변화로 인해 우리 주요 산업의 가치사슬 구조와 대 · 중소기업 간 상생협력 관계에 큰 변화가 있을 것이 자명하다.

우리나라 글로벌 가치사슬 참여율은 약 54% 내외로 세계 평균 52%를 약간 웃도는 높은 수준이며, 반도체 등 중간재 수출 비중이 높은 구조로 인해 미국, 독일, 일본 등 주요 OECD 회원국들에 비해서도 글로벌 가치사슬 참여율이 높다.[38] 특히 반도체, 철강, 석유화학 · 제품 등 주력산업 상당수가 세계 시장에서 경쟁력을 인정받는 중간재에 해당하지만, 이는 동시에 우리의 주력산업 상당수가 글로벌 가치사슬 변화에 취약한 구조이며, 국민경제적으로도 잠재적 위험이 될 수 있음을 의미한다.

게다가 우리에게 중국은 주요 수입국임과 동시에 주요 수출 상대국인 관계로 글로벌 가치사슬 측면에서 중국과 매우 밀접하게 연결된 만큼 앞서 이야기한 중국과 주요국 간의 기술 패권 경쟁에 따른 대내외적인 충격과 글로벌 가치사슬 변화로 인한 리스크에 더 쉽게 노출되어 있다.

---

38) '글로벌 가치사슬 참여율'은 총수출 가운데 국내 수출품이 나머지 국가 수출품 생산의 중간재로 사용되는 비중인 '전방 참여율'과 총수출 가운데 외국으로부터 중간재 수입을 통해 수출품을 생산한 비중인 '후방 참여율'로 구성되는데, 2020년 기준 '세계 글로벌 가치사슬' 참여율은 52%이며, 우리나라는 54.4%이다(강내영, 2021).

□ 글로벌 공급망 충격에 대한 우리 산업구조의 취약성

특정 국가에 대한 원재료 · 중간재 의존도가 높거나 혹은 후방의 소재 · 부품 · 장비 산업 기반이 취약한 경우 최근과 같은 급격한 글로벌 공급망 변화에 취약할 가능성이 크다.

우리나라는 경제발전 초기 단계부터 자원 부족 등을 이유로 개방형 무역구조와 중간재 수입 · 가공을 통한 제조업 중심의 산업구조를 지향해왔기 때문에 원자료와 중간재의 해외 의존도가 높고, 일부 핵심 품목은 특정 국가에 공급원이 집중되어 있어 글로벌 공급망에서 대외 충격이 발생하면 생산 차질과 급격한 가격 상승이 우리 경제 전반으로 확산될 가능성이 크다.[39]

한편, 최종재 생산기업의 경쟁력에 비해 후방의 소재 · 부품 · 장비 산업 기반이 상대적으로 취약한 경우, 병목 품목의 수급 불안이 주력산업의 기술경쟁력 · 납기 · 원가 구조를 제약하여 산업 전반의 회복탄력성을 떨어뜨릴 가능성이 크다.

일례로 2019년 일본의 불화수소, 포토레지스트, 플루오린 폴리이미드 등에 대한 수출 규제는 특정국에 대한 의존도가 높은 경우 외교나 통상 변수만으로도 반도체, 디스플레이와 같은 주력산업의 생산 차질 우려가 급격히 확대될 수 있음을 보여준 대표적인 사례이다.

따라서 우리나라 사례처럼 최종재 생산 대기업의 경쟁력이 높더라도 이를 뒷받침하는 후방에 있는 소 · 부 · 장 생태계가 충분한 경쟁력을 갖지 못한다면, (생산에 필요한) 핵심 품목에서 병목이 발생하여 안정적 생산, 수출경쟁력, 나아가 산업 전반의 회복탄력성 전반이 약화될 수 있다.

---

39) 일례로 우리 정부는 '공급망안정화 기본계획'에서 경제안보품목의 특정국 의존도를 50% 이하로 낮추겠다는 목표를 제시한 바 있는데, 이는 특정국 집중과 높은 의존도 그 자체가 공급망 위험의 핵심 요소라는 점을 시사한다(관계부처합동, 2024).

이러한 점에서 중국 견제를 목적으로 촉발된 주요국들의 기술 패권 경쟁과 글로벌 공급망 재편 움직임은 단순한 수입 의존 차원이 아니라 특정국에 대한 의존도 집중과 최종 제품 생산에 핵심이 되는 후방산업 경쟁력 부족과 결부되어 우리의 상상 이상으로 개별 기업뿐만 아니라 우리 산업과 경제에 큰 위험으로 작동할 가능성이 매우 높다.

□ 글로벌 공급망 충격에 대한 기업 단독 대응의 한계

미국, 일본, 유럽 주요국들은 최근 공급망, 핵심기술, 주요 (유무형의) 생산 인프라 등을 경제안보의 핵심 의제로 통합·설정하면서 산업정책과 통상정책을 결합한 형태로 공급망 재편을 체계화하고 있다.

앞서 논의한 것처럼 미국은 공급망 안정성을 자국의 국가안보, 경제안보, 기술 주도권과 직결되는 문제로 인식하고 「반도체 및 과학법」을 통해 자국 내 반도체 R&D 및 제조 역량 강화를 위한 대규모 지원체계를 마련하였다. 또한 「인플레이션 감축법」을 통해서는 전기차 세액공제를 배터리 부품·핵심 광물의 공급망 요건과 연계하여 자국에게 호혜적인 공급망 체계 구축을 유도하고 있다.

한편, 일본은 「경제안전보장추진법」을 통하여 핵심 물자의 안정적인 공급, 중요 인프라의 보호, 첨단 핵심기술 지원, 특허 비공개 제도 등을 제도화하였고(임지영, 2022), EU 역시 '경제안보전략'을 통해서 공급망 회복력, 기술안보, 핵심 인프라, 경제적 강압 대응을 핵심이 되는 위험 영역으로 제시하며 FDI 사전 심사, 수출통제, 대외(對外) 투자 모니터링, 연구 보안 조치 등을 보완하고 있다(오태현, 2023).

이와 같은 움직임에 대응해 삼성전자, SK Hynix, 현대자동차 등 우리 반도체·자동차산업 수출 대기업은 미국, EU 지역 등으로의 직접 진출, 대규모 (시설) 투자 확대 등의 방안을 통해 대응하고 있다.

미국 · 일본 · EU의 보조금, 세제지원, 현지조달 확대 정책은 일면 우리 수출 대기업에 반도체 · 배터리 · 핵심 광물 · 첨단부품 등의 전략산업에서 신규 투자와 안정적인 시장 확보의 기회를 제공하는 측면이 존재한다.

하지만 이들 국가가 요구하는 요건을 충족하기 위해서는 현지생산 확대, 복수의 공급망 구축, 재고 확충, 수출통제 요건 준수, 공급망 등에 대한 추적 관리 체계 구축 등이 필요하며, 이는 추가적인 비용으로 직결되기 때문에 대기업 입장에서는 상당한 투자 여력과 함께 운영에 수반되는 (그리고 현 단계에서 예측하기 어려운) 복잡성과 조정 비용을 감내해야 하는 측면이 함께 존재한다는 점도 유념할 필요가 있다.

일례로 「반도체 및 과학법」에서는 보조금 신청과 함께 기업의 영업기밀에 해당하는 상세한 기술 및 재무 정보 제공을 요구하고 있는 만큼 해외 이전에 따른 핵심기술의 유출 가능성에 대한 우려가 크다.[40]

또한 대기업의 해외 생산 거점 확대는 국내 협력 중소기업과의 관계 재정립과도 깊은 관련이 있다. 탄소중립 및 공급망 실사, 핵심 원자재에 대한 수급 이슈, 원산지 입증, 재활용 의무화 규제, 인증 · 표준 대응, ESG · 노동 · 환경 관련 데이터 제출, 디지털 추적 관리 구축 등의 다양한 이슈는 함께 공급망을 형성하고 있는 협력 중소기업들과의 연계 속에서 효과적 대응이 가능하다.[41]

요컨대 글로벌 공급망 재편에 따라 우리 반도체 · 자동차산업의 수출 대기업들은 생산 거점의 이전, 공급망 다변화, 현지조달 확대 등 다양한 대응을 추진할 수 있으나, 이러한 노력만으로는 이들 개별 기업이 직면하게 될 공급망 리스크를 충분히 해소하기는 어렵다.

---

40) 한국경제신문(2023), "미, '반도체 보조금 받으려면 회사 기밀자료 내라".

41) 해외 현지에서 부품을 조달할 경우 국내 협력 중소기업의 납품 기회는 축소될 수 있고, 이는 기존의 상생협력 관계에 중대한 변화를 일으키는 요인으로 작동할 것이다.

이는 오늘날 세계 굴지 대기업의 생산 체계가 다층적인 구조를 통해 협력업체와 글로벌 공급망에 기반하기 때문이며, 따라서 후방의 중소 협력기업이 함께 대응 역량을 갖추지 못하는 경우 공급망 전체에 걸쳐 안정적 관리가 어렵기 때문이다. 최근 미국, 유럽 등 주요 서구권 국가가 요구하고 있는 원산지 관리, 기술 · 품질 기준의 충족, 수출통제 및 환경 규제 대응은 개별 대기업의 관리 범위를 넘어 공급망 참여 기업 전반의 공동 대응을 요구한다.

4. 탄소중립 및 ESG 강화와 상생협력

세계적으로 확산되고 있는 탄소중립과 ESG 관련 규범은 더 이상 개별 기업 차원의 대응 이슈를 넘어, 교역 · 투자 · 조달 · 생산 모두를 아우르는 새로운 산업의 질서로 급속히 제도화되고 있다. 본 절에서는 탄소중립 규범의 강화, ESG 공급망 실사 제도의 전개 등에 따른 환경 변화와 이로 인한 영향을 중심으로 논의한다.[42]

(1) 탄소중립 규범 및 ESG의 확산과 산업적 영향

□ 탄소중립 규범의 강화와 산업정책화

'탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)' 사례에서 살펴볼 수 있듯이 최근 추진되고 있는 EU의 탄소중립 정책은

42) 본 절의 논의는 앞서 2절의 경제안보 개념의 부상 등에 따른 글로벌 공급망 재편과 일면 궤를 같이할 수밖에 없다. 이는 최근의 탄소중립 정책이 단순히 규제 차원을 넘어 자국 및 우방국 중심의 공급망 구축이라는 '산업정책' 측면에서 추진되어 왔기 때문이다.

단순한 배출 규제를 넘어 자국의 산업기반을 재편하고 새롭게 설정된 규범 속에서 표준을 선점하기 위한 산업정책 성격을 강하게 띠고 있다.

EU는 '탄소국경조정제도'를 통해 역외 생산품에 대해서도 사실상 탄소 비용을 반영하도록 함으로써 EU 역내에서 기업들이 부담하는 환경 비용으로 인한 가격경쟁력 등의 차이를 해소함과 동시에 생산 공정상 '탄소 배출 구조'를 경쟁력 제고를 위한 수단으로 활용하고 있다.

또한 'EU 배터리 규제(EU Battery Regulation)'의 경우 '유럽 그린딜(European Green Deal)', '순환경제액션플랜(Circular Economy Action Plan)', '신산업전략(New Industrial Strategy)' 등을 통해서 제시하고 있는 탈탄소 · 친환경을 목표로 저탄소 생산, 원재료 책임 조달, 재활용 확대를 패키지화함으로써 '지속 가능한 배터리 가치사슬'을 제도화하고 있다.

그리고 앞서 논의한 것처럼 같이 EU의 '핵심원자재법'은 2030년까지 핵심 및 전략 원자재 소비량의 10%를 역내 채굴, 40%를 역내 가공, 25%를 역내 재활용으로 충당하고, 단일 국가 의존도를 65% 이하로 낮추겠다는 목표를 제시하고 있다(한국경제신문, 2025b).

이와 같은 EU의 다양한 법 · 규정 정비는 탄소중립이 더는 배출 감축의 문제만이 아니라, 핵심 광물과 재생원료 등을 둘러싼 공급망의 안정성, 경제안보, 순환경제 등의 이슈와 밀접하게 연결되어 있음을 시사한다.

즉, 탄소중립과 친환경 전환은 순환경제와 재생원료 확보의 중요성을 함께 제시하는 중요한 계기가 되고 있다. EU는 '핵심원자재법'과 후속 조치를 통해 재활용과 대체 원료를 공급망 안정화의 핵심 축으로 보고 있으며, 2025년에는 EU 내 47개, 역외 13개의 전략 프로젝트를 지정해 핵심 광물 공급망의 다변화 · 내재화를 추진하였다.[43]

---

43) KOTRA(2025a), "EU 핵심원자재법(CRMA)의 전략 프로젝트 추진 동향".

이러한 흐름의 변화는 이후의 탄소중립에 대한 대응이 단순히 '탄소 누출'에 초점이 맞춰지기보다는, '재생원료'와 '이차자원'의 안정적 확보 이슈로 전환됨을 의미한다. 따라서 폐배터리, 철스크랩, 재생 플라스틱 등과 같은 순환자원에 기반을 둔 산업은 앞으로 공급망 경쟁력과 직결되는 전략 영역에 속하는 것으로 파악할 필요가 있다.

□ 공급망 실사와 ESG 확산

공급망 실사는 탄소중립 규제와는 다른 방식을 통해 공급망 구조를 변화시키고 있다. 2024년 7월 발효된 EU의 '기업 지속가능성 실사 지침(Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD)'은 기업의 공급망 내 인권 · 환경 부문의 다양한 영역들을 실사 대상으로 규정하고 있다.[44]

구체적으로 EU는 CSDDD를 통해서 공급망 전반의 모든 이해관계자에게 인권 · 환경 요소를 경영 전반에 걸쳐 고려하는 것을 목표로 자사 및 자회사뿐만 아니라 공급사 · 협력기업 등이 수행하는 다양한 활동 가운데 인권 · 환경상 부정적인 영향이 발생할 수 있는 영역을 식별하고 예방 · 완화 노력을 기울일 것을 요구한다.

이러한 점에서 'ESG 공급망 실사'는 단순한 공시에 대한 요구나 선언 차원을 넘어서 기업의 외주 · 조달 · 생산 · 유통 전반에서 위험을 관리하는 체계를 내재화하도록 요구하는 제도로 이해할 수 있다. 따라서 공급망 실사는 탄소중립과 별개라기보다 공급망 차원에서 상호 의존적인 관계 속에 있는 것으로 파악할 필요가 있다.

---

44) '기업 지속가능성 실사 지침(CSDDD)'은 기후변화에 대응하는 과정에서 새로운 경제의 표준을 선점하고 국제경쟁력을 확보하려는 EU 차원의 신(新) 성장동력 정책 패키지이자 성장전략인 '그린딜(European Greem Deal)'의 일환으로 2022년 2월 EU 집행위원회에 의해 제안되었고, 2024년 4월 최종 의결되었다.

최근 EU는 역내 기업의 부담과 경쟁력 저하 우려 등을 고려해 제도의 적용 시기와 범위 등을 일부 조정하였다. 올해 4월 유럽의회는 2월 EU 집행위원회가 제안했던 '지속가능 옴니버스 패키지(Omnibus I)' 가운데 '일시 정지(stop-the-clock) 지침' 승인을 통해서 '기업 지속가능성 보고 지침(CSRD)'과 CSDDD 등의 적용 시점을 연기하였고, 적용 대상이 되는 기업의 범위를 이전에 비해 축소해 중소 협력업체들의 부담을 줄이는 방향으로 논의가 계속해서 진행 중이다(KOTRA, 2025b).[45]

〈표 3-1〉 CSRD 및 CSDDD 개정안(요약)

구분	주요 내용
기업 지속가능성 보고 지침(CSRD)	■ (적용 대상 축소) 직원 수 1,000명 초과 대기업에 한정 ■ (보고 의무 완화) 보고 기준인 ESRS를 간소화해 기업 보고 요건을 축소하고, 2026년 도입 예정이었던 업종별 보고 기준(부문별 ESRS) 폐지
공급망 실사 지침 (CSDDD)	■ (실사 범위 축소) 실사 의무 대상에서 간접 협력사는 원칙적으로 제외(객관적인 정보가 있을 시 실사 이행)하고, 기업 자체 · 자회사 · 직접 협력사 중심으로 한정 ■ (중소기업 보호) 직원 수 500명 미만 협력사에 대한 정보 요구는 추후 EU가 마련할 기준(자율보고기준(VSME)) 수준으로 제한 ■ (모니터링 주기 연장) 실사 모니터링 주기를 기존 1년 → 5년 연장 ■ (기후 전환 계획) 기존 전환 계획의 '채택 및 이행' 의무에서 '이행' 의무 삭제 ■ (민사책임) 기업 책임 판단을 개별 회원국 재량에 맡기며 법적 요건 완화 ■ (제재) 기존 '전 세계 순매출의 5% 상한' 폐지, 벌금 수준은 추후 집행위원회의 가이드라인에 따라 결정 예정

자료: KOTRA(2025c), "유럽의회 CSRD 및 CSDDD 시행 일정 연기 지침안 가결".

다만, 이와 같은 변화를 두고 공급망 실사의 방향이 당초에 비해 후퇴되었다고 말하기는 무리가 있다. 오히려 그보다는 지침 수정을 통해서 규제의 초점을 일정 수준 이상의 영향력이 있는 대기업 등에 맞춘다는 것으로 이해하는 것이 더 타당할 것이다.

45) 최근까지의 논의에 따르면 CSDDD 적용 대상 기업 범위는 기존 '직원 수 1,000명, 매출액 4.5억 유로 이상'에서 '직원 수 5,000명, 매출액 15억 이상'으로 증가하였다.

즉, 이는 CSDDD로 인해 중소기업이 직접 부담해야 하는 의무는 일정 부분 완화되는 측면이 존재하지만, 대기업의 핵심 협력사에 해당하는 기업의 경우 사실상 실사와 검증 요구에 자유롭지 못하다는 것을 의미한다.

따라서 'ESG 공급망 실사'와 관련한 최근 변화는 '실사 범위 축소'를 통한 지침의 '실효성 감소'가 아니라 '선택과 집중'을 통한 '효율적 통제 체계의 구축'으로 이해될 필요가 있다. 당초 모든 협력사를 동일한 수준에서 관리할 필요가 있었던 대기업은 이제 실질적으로 위험이 크거나 혹은 공급 중단 등에 따른 파급효과가 큰 핵심 협력사들을 중심으로 더 엄격한 모니터링과 정보를 요구할 가능성이 높다.[46] 따라서 최근의 ESG 실사와 관련한 제도 변화 논의는 (영향력이 미미한) 소규모 협력사에는 부담 완화로 받아들여질 수도 있겠지만, 공급망 내의 핵심 협력사 입장에서는 대응의 질을 높일 필요가 있다는 시그널로 파악할 필요가 있다.

(2) 탄소중립 및 ESG 강화가 대 · 중소기업 상생협력에 미치는 영향

□ 탄소중립 규제의 대기업과 공급망에 대한 영향

탄소중립 규범이 기존 공급망에 미치는 가장 큰 변화는 최종재 생산 대기업의 부담이 협력사에 대한 관리 부담으로까지 확대된다는 점이다.

'탄소국경조정제도'가 존재하는 상황에서 대기업의 탄소 배출에 대한 관리는 자사에 국한하지 않고, 제품 생산에 투입되는 소재 · 부품 단계의 배출 구조까지 확대되어야 한다. 배터리에 대한 규제에서도 제조공장별 탄소발자국 계산 등이 요구되기 때문에, 배터리 생산기업은 양 · 음극재,

46) 이는 우리 주력산업 대기업과 밀접한 관계가 있는 협력 중소기업의 경우 규제의 완화로 이해하기보다, 더 구체적 · 실질적 대응 능력이 필요함을 시사한다.

전해질, 부품, 물류(원재료 등 운송 · 보관) 등 상류시장(upstream) 전반에 걸쳐 배출 데이터와 원재료에 관한 정보를 수집 · 검증할 수 있는 일련의 체계가 필요하다. 따라서 대기업 입장에서 탄소중립 규제는 단지 개별 기업의 생산관리 차원을 넘어서게 되며, 협력사의 데이터 역량과 공정 전환 수준이 이제는 최종 제품의 시장 접근성을 좌우하는 구조가 되었음을 의미한다.

이러한 구조에서 핵심은 대기업 단독으로 탄소중립 규제에 대응하기 어렵다는 것에 있다. 예를 들어 공급망 내에서의 탄소 정보, 원재료 추적 정보, 재생 원료 사용 비율 등과 같은 구체적인 정보는 수요 대기업만의 노력으로 생산되는 것이 아니며, 협력사와 협력이 필요하기 때문이다.

따라서 협력 중소기업이 측정 · 보고 · 검증 체계 미구축, 탄소 저감 설비 투자 여력 부족, 재생에너지 전환 역량 부족과 같은 이슈에 직면하게 될 경우 탄소중립 규제에 대한 최종재 생산 수요 대기업의 대응 역시 구조적으로 제약될 수밖에 없다.

이러한 점에서 탄소중립 규제의 확산은 최종재 생산 대기업에 더 큰 책임을 부과하는 동시에, 규제 준수를 위해 대기업이 협력 중소기업의 탄소중립 대응 역량 강화를 지원하게 하는 유인을 제공한다. 이와 같은 측면에서 최종재 생산 대기업의 탄소중립 대응은 기존 공급망 내에서 협력사들과 형성되어 온 관계를 넘어 기존 공급망 내부 협력의 방식과 내용 등에서 심화가 필요함을 시사한다.

□ ESG 확산이 상생협력에 미치는 영향

'ESG 공급망 실사' 등 ESG 확산과 관련한 최근 변화는 최종재를 생산하는 대기업에 협력사의 인권 · 환경 · 준법 리스크 등을 포함한 추가적인 관리 책임과 비용 부담 등을 요구한다.

이는 공급망 실사, ESG 요구 강화 등으로 인해 대기업은 자사의 경영뿐만 아니라 ('ESG 공급망 실사'와 관련한) 협력사의 수준까지 함께 점검해야 하는 상황임을 의미한다.

하지만 ESG를 둘러싼 이 같은 요구는 개별 대기업의 협력사에 대한 일방적 기준 제시, 설문, 자료 제출 요구 및 수집 방식만으로는 해결하기 어렵다. 특히 우리나라와 같이 기존 공급 내의 대 · 중소기업 간 관계가 안정적 물량 보장이나 원가절감 등에 초점을 맞춰온 경우, ESG 대응에 필요한 신뢰성 있는 정보 공유, 현장 개선, 예방적 위험 관리 체계 구축 등이 원활히 작동하기는 어렵다.

요컨대, ESG의 확산은 최종재 생산 대기업에 (공급망 전체로의) 관리 범위 확대라는 부담을 부여하는 한편, 기존 협력 관계의 내용과 방식의 한계를 드러내면서 '지속가능한(sustainable)' 협력 구조로의 전환 필요성을 제기한다.

제4장

새로운 동반성장 정책의 과제

앞서 우리는 제3장을 통해 현재 우리 산업이 직면하고 있는 두 층위의 중대한 구조적인 변화를 살펴보았다. 산업구조의 변화 측면에서 우리 산업은 주력산업 대기업을 중심으로 선도형 산업구조로 이행하는 상황이지만, 일부 영역에서는 추격형 전략에 의존하는 산업구조가 병존하고 있다. 다른 한편으로는 AI로 대표되는 디지털 전환(DX) 가속화와 산업·기술 융·복합화, 경제안보 및 공급망 재편, 탄소중립 및 ESG 등과 같은 급격한 외부 환경의 변화에 직면해 있다.

이와 같은 변화는 우리 대·중소기업 간 상생협력의 범위와 내용, 성격 등에서도 기존과는 차별화된 변화가 필요하며, 나아가 상생협력 촉진을 모색하는 동반성장 정책에서도 상당한 변화가 필요함을 시사한다.

본 장에서는 지금까지의 논의에 기초해 기존 동반성장 정책이 이와 같은 변화에 대응하는 과정에서의 한계를 검토하고(1절), 급변하는 환경 속에서 동반성장 정책 영역이 갖는 의의, 그리고 정책의 방향성을 논의한다(2절). 그리고 이러한 논의에 기초해 앞으로 정책을 수립·추진하는 과정에서 고려가 필요한 주요 이슈를 과제로 제시한다(3절).

다만, 이러한 본 장의 논의는 완결된 해법의 제시에 있는 것은 아니며, 변화된 환경 속에서 동반성장 정책이 나아갈 방향, 그리고 정책을 추진 과정에서 고려해야 할 과제 제시에 초점을 둔다는 점을 미리 밝힌다.[47]

1. 기존 동반성장 정책의 한계

본 절에서는 기존 동반성장 정책이 앞서 3장에서 논의한 변화에 대응하는 과정에서의 한계를 논의한다. 이를 위해서 본 절은 먼저 동반성장 정책의 재검토가 필요한 이유를 논의하고, 기존 동반성장 정책이 갖는 성격과 내용을 살펴본 다음 정책의 성격이나 내용적인 측면에서 변화된 환경에 기존 정책이 대응하는데 어떤 한계를 갖는지 살펴본다.

한편, 기존 동반성장 정책의 성격과 내용 등에 기초해 정책의 한계를 논의하는 과정에서 본 절은 동반성장 정책 전반을 추상적으로 검토하기보다는 대표적인 동반성장 정책 브랜드인 '동반성장지수'와 「대·중소기업 상생협력 기본계획」과 같은 구체성을 갖는 대표 사례를 활용한다.

동반성장 정책이 본격적으로 추진된 2010년 이래로 매년 시행되는 동반성장지수 평가는 대표적 동반성장 정책 수단이자 상징으로 역할을 담당하고 있다. 따라서 동반성장지수 평가 도입 당시부터 유지되고 있는 동반성장지수의 평가 항목 구성이나 내용을 살펴보면, 우리는 그동안의 동반성장 정책이 실제 어떤 성격의 상생협력 활동에 초점을 두었는지를 조금 더 구체적으로 살펴볼 수 있다.

---

47) 제1장에서 밝힌 바와 같이 본 연구의 논의 범위는 가치사슬 생태계 측면의 상생협력에 한정하며, 현행 동반성장지수 평가 항목인 소상공인·전통시장 관련 영역은 논의 및 정책 과제의 범위에서 제외한다.

그리고 정부가 추진하게 될 동반성장 정책의 주요 방향이나 중장기적 목표를 제시하는 「제6차 대 · 중소기업 상생협력 기본계획」을 통해서는 변화된 환경 속에서 우리 정부가 갖는 대응 방향이나 중장기적인 비전을 확인할 수 있다. 따라서 최근과 같은 대 · 중소기업 간 상생협력을 둘러싼 환경 변화에 대해 정부의 정책적 대응을 '기본계획'을 통해 살펴봄으로써 동반성장지수를 통해서 살펴본 기존 동반성장 정책의 성격이 이후에도 여전히 정책에서 유지되고 있는지 파악할 수 있다.[48]

(1) 동반성장 정책의 재검토 필요성

대 · 중소기업 간 양극화 완화, 공정거래 기반 확립, 그리고 이를 통한 산업생태계 경쟁력 제고와 같이 동반성장 정책 도입 당시부터 설정한 과제는 상생협력과 동반성장 정책에 대한 논의를 시작한 지 20여 년이 지난 지금도 여전히 유효하다. 오히려 앞서 논의한 산업구조의 변화와 대전환의 조류는 원론적인 차원에서 이와 같은 과제의 중요성을 한층 부각하고 있다고도 할 수 있다.

다만 동반성장 정책 도입 당시의 과제가 여전히 유효하다는 사실과 이러한 과제 대응을 위해 추진되어 온 기존 정책이 여전히 유효한가는 별개로 다루어질 필요가 있다. 사실 우리가 앞서 3장에서 살펴본 변화는 정책 수립 당시와는 사뭇 다른 대 · 중소기업 간 상생협력 관계의 변화를 요구하기 때문에 기존 동반성장 정책도 상당한 변화가 요구된다.

---

48) 요컨대 동반성장지수가 기존 동반성장 정책이 '어떤 성격의 정책이었는지'를 드러내는 근거를 제시해 주는 반면, 가장 최근의 동반성장 기본계획은 그 성격이 환경 변화를 앞둔 오늘날에도 '지속되고 있는지'를 보여주는 근거이다. 본 절에서는 이 두 사례를 활용해 기존 동반성장 정책의 한계와 그 재검토의 필요성을 규명한다.

먼저, 추격형에서 선도형 산업구조로 이행함에 따라 대기업이 선도적 지위를 유지하기 위해서는 협력 중소기업을 포함하는 가치사슬 전체의 혁신역량 제고가 관건적 요소가 되었으며, 이에 상생협력은 거래관계의 부작용을 관리하는 문제를 넘어서는 이슈로 부상하였다. 그리고 급속한 디지털 전환과 융·복합화 조류는 기존 협력 관계의 경계를 초월한 협력 대상의 확대와 내용의 질적 차별화를, 경제안보, 공급망 재편, 탄소중립 및 ESG 확산은 기존 공급망 구성원 간 협력의 심화와 공동 대응을 각각 요구하고 있다.

한편, 협력의 실질적 내용 측면에서도 기존 동반성장 정책은 상당한 변화를 요구받고 있다. 2006년 제정된 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(상생협력법) 제1조는 대·중소기업 간의 상생협력 공고화를 통한 대·중소기업 모두의 경쟁력 제고와 양극화 해소, 국민경제의 지속 성장 기반 마련을 동반성장 정책의 목적으로 규정하고 있다. 즉, 이 법은 애초부터 '협력 관계 공고화'를 통해 경쟁력 제고와 양극화 해소를 함께 달성하고자 하였다. 즉, 두 목표는 상충관계(trade-off)가 아니라 상호 보완적으로 함께 추구해야 할 목표였다.

하지만 실제 대·중소기업 관계에서 상생협력은 이와 같은 방향으로 작동하지 못했다. 앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 추격형 경제체제에서 형성된 비대칭적 거래관계 속에 동반성장 정책은 현실적으로 '협력'을 통한 해소보다는 대기업의 '시혜'를 통한 완화가 그 중심에 있었다. 즉, 상생협력이라는 외적인 형태는 존재했지만, 실제 내용은 대기업과 거래관계에 있는 기존 협력 중소기업을 대상으로 하는 지원 성격의 활동에 머물러 있었다.

요컨대 애초 법이 목표했던 '상생협력을 통한 경쟁력 제고와 양극화 해소'와 정책 실현의 '현실(시혜를 통한 완화)' 사이에는 상당한 괴리가

존재해 왔으며, 이 같은 괴리가 현재의 동반성장 정책이 직면하고 있는 문제에 깊숙이 자리 잡고 있다는 점을 부인하기는 어렵다.

다음 소절에서는 이 같은 목표와의 괴리가 실제 정책에서 어떤 양상으로 나타나는지를 대표적인 동반성장 정책의 수단인 '동반성장지수'를 통해서 조금 더 구체적으로 살펴본다.

(2) 기존 동반성장 정책의 성격과 내용: 동반성장지수를 중심으로

동반성장지수는 동반성장 정책을 대표하는 정책적 수단으로 상징적 의미가 있다. 동반성장지수는 2010년 도입 이래로 대기업의 상생협력 활동을 종합적으로 평가 · 공표하는 대표 지표로 역할을 담당해 왔으며, 동반성장위원회의 '동반성장 종합평가(50%)'와 공정거래위원회의 '공정거래협약 이행평가(50%)'를 기본 축으로 정부의 다양한 동반성장 정책 사업을 실적 평가에 반영하는 방식으로 운영하고 있다.[49]

동반성장 정책의 추진 과정에서 주요 사업들이 동반성장지수 평가에 포함되고, 그 결과가 지수 평가대상 대기업들의 (해당 정책 사업에 대한) 참여 유인으로 환류된다는 점에서, 동반성장지수의 다양한 '실적 평가' 항목은 실제 동반성장 정책이 어떤 지향 속에서 어떤 성격의 상생협력 활동을 촉진하고자 했는지를 유추할 수 있는 근거가 될 수 있다.

---

49) 동반성장지수는 공정거래위원회의 '공정거래협약 이행평가'(100점)와 동반성장위원회의 '동반성장 종합평가'(100점)를 각각 50 대 50의 비율로 합산하여 산정된다. 그리고 동반성장 종합평가는 다시 1 · 2차 협력 중소기업을 대상으로 한 체감도 조사(70%)와 평가대상 기업에 대한 실적 평가(30%)로 구성된다.

□ 평가 항목의 구성과 정책의 성격

동반성장지수의 평가 내용을 보면, 구두 발주나 기술 탈취의 금지나 납품대금 조건과 같이 '거래 공정성' 관련 내용이 포함되어 있다. 다만, 대·중소기업 동반성장을 위한 상생협력 활동을 정량적으로 평가하는 '실적 평가' 부문의 항목 구성을 살펴보면, 대부분 협력 중소기업에 대한 지원 활동으로 이루어져 있음을 확인할 수 있다.

제조업의 경우 실적 평가 17개 항목은 공평한 성과의 배분, 상생협력 기금, 국내·외 판로 지원, 투명한 결제 시스템의 운영, 생산성 향상 지원, 연구개발 지원, 인력개발 및 교류, 기술 보호 지원, 복리후생 지원 등의 내용으로 구성되어 있으며, 실제 평가에서는 자금·판로·기술·연구개발 등의 분야에서 협력 중소기업의 경영 부담 완화 혹은 역량 보완을 위한 노력을 평가하는 방식으로 운영되고 있어 상당수가 시혜적 성격의 협력 활동을 평가대상으로 하고 있다.[50]

동반성장지수의 평가 구조가 이처럼 대기업의 협력 중소기업에 대한 지원 활동을 중심으로 구성되어 있다는 사실은 다음과 같은 측면에서 기존 동반성장 정책의 특성을 잘 드러내고 있다고 할 수 있다.

먼저, 성격 측면에서 기존 정책은 이미 발생한 격차나 애로를 사후적으로 완화하는 시혜적 지원에 초점을 두고 있다는 사실을 동반성장지수 사례를 통해서 살펴볼 수 있다.[51] 대상 측면에서도 대기업과 이미 거래

50) '동반성장 종합평가'에서 실적 평가는 총 17개 항목(제조업 기준)에 대한 평가로 이루어지며, 평가 항목은 공평한 성과의 배분(3점), 인력개발 및 교류(3점), 상생협력기금(3점), 창업·벤처기업 지원(3점), 동반성장 플랫폼(2점), 협력기업 생태계 강화 협약(2점), 국내 및 해외 판로 지원(3점), 투명한 결제시스템(4점), 생산성 향상 지원(3점), 연구개발 지원(3점), 지역경제 활성화(3점), 납품대금 조정(3점), 기술보호 지원(2점), 복리후생 지원(2점), 동반성장 인프라 구축(1점), ESG 경영 지원(3점), 창의·자발적 상생활동(2점) 등으로 구성된다. 실제 평가는 다수 항목에서 대기업의 지원 실적을 평가하는 방식으로 운영된다.

51) 협력기업 임직원 훈련·교육 지원, R&D 과제 발굴 및 자금 지원 등에 대한 실적 평가를 대표적 예로 들 수 있다.

관계를 맺고 있는 기존 협력 중소기업을 주된 대상으로 삼는다. 그리고 대기업 협력 활동의 내용 측면에서는 그 지향이 협력 중소기업의 경영 부담 완화와 역량 보완에 집중되어 있음을 쉽게 살펴볼 수 있다.

동반성장지수를 통해 살펴본 이와 같은 동반성장 정책의 특성은 앞서 본 절에서 언급한 것처럼 상생협력법의 목표와 실제 정책 간의 괴리가 그대로 존재하고 있음을 시사한다.

(3) 패러다임 변화 대응 관점에서의 기존 정책의 유효성 검토

앞서 살펴본 것처럼 현행 동반성장지수의 정책 특성을 고려했을 때, 현재의 동반성장 정책은 (3장에서 논의한) 산업구조 변화와 대전환 조류 등에 우리 대·중소기업이 유효하게 대응할 수 있도록 역할을 담당하기에는 한계가 존재할 가능성이 크다.[52] 이하에서는 이를 조류별로 구분하여 검토한다.

□ 산업구조의 변화 측면: 선도형 이행·추격형 병존·후발국의 추격

메모리 반도체, 자동차 등 우리 주력산업 상당수는 추격 단계를 넘어 시장의 최일선(frontier)에서 산업을 선도하고 있다. 이러한 선도형 단계에서 대기업의 경쟁력은 협력업체에 대한 관리 차원을 넘어 가치사슬 전반의 혁신역량에 크게 좌우된다. 그리고 이때 요구되는 협력은 공정 개선, 품질 관리 등과 같은 성격의 것이 아니라 공동 R&D, 기술 로드맵 공유, 데이터 연계 등과 같이 협력 당사자인 대·중소기업 모두가 함께 역량을 축적하고, 혁신을 창출하는 성격의 협력이 필요하다.

---

52) 기존 동반성장 정책의 특성은 사후적·시혜적 정책 사업(성격), 기존 협력기업 중심(대상), 경영 부담 완화·역량 보완 중심(내용)을 의미한다.

하지만 앞서 논의한 바와 같이 기존 동반성장 정책의 사후적 · 시혜적 성격은 양자 간의 상호보완적 협력을 전제하는 공동의 혁신 파트너십과 근본적으로 부합하기 어렵다. 현재와 같이 지원의 주체(수요 대기업)와 수혜 대상(협력 중소기업)이 구분되는 소위 '지원자-수혜자' 구도에서는 신뢰에 기반한 상호 투자와 위험 분담을 전제로 하는 혁신 파트너십이 성립하기 어렵기 때문이다.

더욱이 우리 산업 전반에 걸쳐 선도형으로의 이행이 전면적으로 진행되지 않고 산업 내, 그리고 산업 간에서도 추격형과 성숙형 영역이 병존하고 있으며, 나아가 우리 경제의 빠른 성장을 뒷받침했던 추격형 영역마저 이제는 중국 · 베트남 등 후발국들의 거센 추격을 받는 위치에 놓여 있다. 이와 같은 산업 환경의 변화 속에서, 기존 동반성장 정책만으로는 변화된 상황에 조응하는 협력 관계 재설정과 새로운 협력을 효과적으로 촉진할 수 있다는 수단이 마땅치 않은 것이 현실이다.[53]

□ 디지털 전환 및 산업 · 기술 융 · 복합화 대응 측면

디지털 전환과 산업 · 기술 융 · 복합화의 가속화는 기존 대기업의 협력 중소기업을 넘어 이종(異種) 산업의 스타트업, 소프트웨어 기업, 플랫폼 기업 등과의 새로운 협력 관계를 요구한다. 우리가 앞에서 논의한 기존 정책의 대상, 즉 기존 협력 중소기업 중심이라는 암묵적 대상의 한정은 이러한 변화된 요구를 담아내기 어렵다. 특히, 기존 거래관계를 전제하고 그 안에서 지원 실적을 평가하는 구조에서 아직 거래관계가 형성되지 않은 잠재적 파트너와 새로운 협력 관계를 구축하거나, (혹은 관계 형성이 되었다 할지라도) 촉진하는 데에는 근본적으로 한계가 있다.[54]

---

53) 한편, 공동의 혁신역량 제고는 자금 · 판로의 보완이 아닌, 기술과 역량을 함께 축적하는 협력이 필요한 만큼 경영자원 보완 등에 초점을 둔 기존 정책 사업 내용만으로는 충분한 뒷받침이 어렵다.

□ **경제안보 · 공급망 재편 대응 측면**

경제안보 개념의 급부상과 글로벌 공급망 재편 움직임은 개별 기업 차원의 대응을 넘어 가치사슬을 구성하는 기업 전체의 긴밀한 대응을 요구한다. 최종재 생산 대기업 단독의 노력만으로는 원산지 관리, 인증 대응, 핵심 부품 · 원자재의 안정적 조달과 같은 구조적 이슈에 대응하기 어려우며, 1차 협력기업뿐만 아니라 이하의 협력기업까지를 포함하는 정보의 연계 및 공유, 그리고 공동의 관리를 필요로 한다.

이러한 변화의 필요성에 비추어 보았을 때, 1차 협력업체 중심의 현행 정책 구도는 2 · 3차 이하까지 연결되는 가치사슬 전반을 포괄하기 쉽지 않다. 또한 내용적인 측면에서도 개별 협력 중소기업에 대한 경영자원 지원을 중심으로 하는 기존 사업만으로는 가치사슬 구성원 간의 공동 대응 자체를 뒷받침하기 어렵다.

□ **탄소중립 · ESG 대응 측면**

탄소중립과 ESG 규제 역시 그 대상과 범위가 개별 기업 단위가 아닌 공급망 전체로 확대된다. EU의 탄소국경조정제도(CBAM), 공급망 실사 등은 최종재 생산 대기업에 협력업체의 탄소 배출 정보나 원재료 이력, 인권 · 환경 리스크까지 함께 관리할 것을 요구하고 있다. 그리고 이러한 요구에 효과적으로 대응하기 위해서는 공급망 차원에서의 정보 공유와 표준화, 배출량 측정 · 보고 · 검증 체계, 공동 실사 체계와 같은 틀이 실제 생산 현장에서 필요하다.

---

54) 이와 같은 변화는 정책의 대상뿐만 아니라 협력의 성격과 내용 측면에서도 한계가 있다. 협력의 주체가 함께 공동의 가치 창출을 모색해야 하는 상황에서 지원자-수혜자 구도는 유효성을 갖기 어려우며, 기존과 같은 역량 보완 중심의 사업만으로는 데이터 · 기술 등의 연계와 같은 협력 수요에 대응하기 어려운 것이 사실이다.

하지만 앞서 논의한 바와 같이 기존 정책의 내용, 즉 개별 협력기업에 대한 자금 지원, 역량 보완 중심의 정책 사업 구성과 평가 구조는 공급망 단위에서 참여자 전반에 걸쳐 정보 공유와 공동 감축 등과 같은 공동의 대응을 유도하기에는 취약한 것이 사실이다.

□ 상생협력 기본계획: 패러다임 변화 대응 관점에서의 검토

이상에서 살펴본 조류별 대응의 한계는 최근 정부의 동반성장 관련 기본 정책 계획이 각 조류에 대해 어떤 대응을 추진하고 있는지를 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다.

2024년 말 수립된 「제6차 대·중소기업 상생협력 기본계획(2024~2026년)」에서는 디지털 전환, 공급망 ESG, 개방형 혁신 등과 같은 대대적 환경 변화에 대한 대응 필요성을 계획 전면에 내세우고 있다. 하지만 구체적 추진 방안을 살펴보면, 대기업의 상생협력기금 출연이나 컨설팅 제공, 정부 매칭 지원과 같은 유형의 지원 수단을 중심으로 구성되어 있음을 알 수 있다.[55] 이는 정책 당국이 정책 환경 변화의 중요성을 인식하고 있으면서도, 이에 대응하는 구체적 수단은 여전히 시혜적 지원이라는 동반성장 정책의 기존 틀 안에 머물러 있음을 보여주는 또 다른 사례라 할 수 있다.

지금까지 논의한 바와 같이 기존 동반성장 정책은 우리 산업의 구조 변화, 대전환 조류 등에 대해 우리 대·중소기업이 유효한 대응을 할 수 있도록 충분한 역할을 하기에는 일정 부분 한계를 지니고 있음을 확인할 수 있다.

---

55) 제6차 대·중소기업 상생협력 기본계획에서는 지난 20년간의 정책 수단을 '대기업 등의 일방적·시혜적 지원을 유도'하는 방식으로 자평하고 있지만, '공급망 ESG 대응'에 대한 지원 역시 상생협력기금 출연과 컨설팅, 정부 매칭과 같은 지원 수단에 국한되어 있다.

다만, 현재의 동반성장 정책이 이러한 한계에 노정된 이유가 정책의 태만이나 설계의 실패로 단정 짓기보다는, 오히려 대·중소기업 간 협력 유인이 크지 않았던 추격형 경제체제의 산물로 이해할 수 있다는 점도 유념할 필요가 있다.

2. 앞으로의 동반성장 정책의 정체성과 방향성

앞서 1절을 통해서 우리는 현재의 동반성장 정책이 애초 상생협력법 1조에서 목표했던 '협력'의 경로 대신에 '기존 협력업체에 대한 시혜를 통한 완화'에 머물렀고, 산업의 구조 변화, 대전환 조류 등에 대한 유효한 대응도 어렵다는 점을 확인할 수 있었다.

본 절에서는 앞으로의 동반성장 정책이 산업정책이나 공정거래 정책 등과 차별화된 고유한 영역으로서 여전히 어떠한 정체성을 지니는지에 대한 논의와 함께, 앞으로의 동반성장 정책은 어떤 방향성 속에서 나아가야 하는가에 대해 논의한다.

(1) 동반성장 정책의 정체성

□ 정책 대상 및 역할의 고유성

동반성장은 여타 정책과 달리 '협력 관계' 그 자체를 정책의 대상으로 한다. 산업정책이 특정한 산업이나 분야의 육성과 발전에 목표를 두고, 공정거래 정책은 '공정한 거래 질서'의 확립을 목표로 하지만 동반성장 정책은 대·중소기업 간 협력 관계의 형성과 발전을 목표한다는 점에서 여느 정책과 구분된다.[56]

이러한 동반성장 정책 대상의 고유성은 동반성장 정책의 역할 역시 규정한다. 대 · 중소기업 간 협력 관계는 공정거래 정책이 확립하는 공정거래 질서라는 토양 위에 산업정책이 촉진하는 개별 기업 혹은 산업의 역량이 접하는 곳에서 형성될 수 있지만, 각각의 정책은 그 사이에 발생하는 공백과 충돌을 직접 관리하기는 어렵다. 동반성장 정책은 이 같은 영역을 조정하고 두 정책을 연결해 주는 밸런싱 혹은 브리징(bridging) 역할을 담당한다.[57]

□ 정책 지향 경로와 실제 간 괴리의 구조적 배경: 추격형 경제체제

동반성장 정책이 나름의 정체성을 지니고 있음에도 애초 목표로 했던 대 · 중소기업 간의 '상생협력' 대신 '대기업의 시혜'를 통한 현상 완화에 머물러 왔던 것은 동반성장 정책 자체가 추격형 경제체제의 산물이라는 그 배경에 가장 큰 이유가 있다.

추격형 경제체제 내에서 수요 대기업은 이미 특정된 추격의 대상을 정해진 품질 · 원가 · 납기 조건에 맞추어 빠르게 구현하는 것을 경쟁력의 원천으로 삼았고, 협력 중소기업 대부분은 다수의 대체 가능한 공급자 가운데 하나에 불과했다. 이 구조에서 대기업은 특정 협력업체의 역량 제고를 위해 노력하면서 이들과 협력을 심화할 유인이 크기 어렵다.

대기업의 협력 유인이 극히 부족한 상황에서 상생협력을 통해 상호 경쟁력을 높이고, 그 성과로 양극화를 해소한다는 선순환 구조는 애초에

---

56) 즉, 이는 동반성장 정책이 여타 정책이 다루지 않는 영역을 사후적으로 처리하는 잔여적 성격이 아니라, 상생협력법 제1조에서 명시한 '상생협력의 촉진'이라는 고유한 목적을 지닌 독자적 영역임을 뜻한다.

57) 본 논의에서 밸런싱은 산업정책과 공정거래 정책을 총괄하는 등의 상위 기능을 뜻하는 것이 아니며, 협력 관계라는 고유의 정책 대상을 중심으로 두 인접 정책이 각각 다루지 못하는 (혹은 소홀히 하는) 영역과 두 정책의 경계에서 발생하는 긴장과 충돌을 조정하는 기능적 개념을 의미한다.

원활한 작동이 어려울 수밖에 없었다. 그 결과 (외적으로는 상생협력을 표방했지만) 상생협력법이 예정했던 경로와 달리 그동안 비대칭적 거래관계에서 누적된 양극화와 불공정 문제를 사후적 · 시혜적으로 일정 부분 완화하는 방식으로 실제의 대응 경로가 작동한 것이다.

□ **선도형 이행과 대전환 조류 등에 따른 대기업 협력 유인의 내생화**

주력산업 대기업을 중심으로 한 선도형 산업구조로의 이행, 그리고 디지털 전환 가속화 및 산업 · 기술 융 · 복합화, 경제안보 및 공급망 재편, 탄소중립 및 ESG와 같은 급속한 외부 환경 변화 등으로 인해, 가치사슬 전반의 혁신역량이 대기업의 선도적 시장 지위를 유지하기 위한 핵심적 조건으로 부상하였다.

즉, 과거 대기업의 관리 역량으로 보완하던 협력 중소기업의 역량과 대 · 중소기업 간 관계가 이제 지속적인 혁신을 창출하는 핵심 조건으로 변모한 것이다. 그 결과 그동안 사회적 · 정책적 요구라는 외생적 계기에 의해 추동되던 상생협력이, 이제는 대기업 스스로의 생존 경쟁을 위한 전략의 일부로 이를 채택할 유인이 어느 때보다 커진 상황이다.

□ **동반성장 정책의 밸런싱 역할 유효성 지속**

앞서 논의를 통해 우리는 동반성장 정책이 추격형 경제체제 속에서 산업정책과 공정거래 정책 간 공백과 충돌을 조정하고 연결하는 밸런싱 역할을 담당해 왔던 것으로 파악하였다. 그런데 이러한 밸런싱 기능은 추격형 체제의 산물로서 과거에만 한정된 것이 아니며, 현재의 변화된 환경에서도 그 유효성이 유지되고 있다.

산업정책에서는 반도체 · 이차전지 등과 같은 전략산업 육성과 공급망 안정을 중심으로 역할을 다시 확대하고 있지만, 정책적 관심은 여전히

가치사슬 정점에 있는 대기업과 불화수소와 같은 당시의 국가적 현안에 우선 대응하는 데 급급한 것이 현실이다. 한편, 공정거래 정책도 플랫폼 경제의 확산 등에 따라 새로운 거래 환경에 대응하여 정책 영역을 점차 확대하고 있지만, 기본적으로 '사후적 시정'이라는 기능적 성격은 달라지기 어렵다.

이슈는 대전환 국면에서의 새로운 협력 관계의 형성, 공급망 차원의 공동 대응, 기존 협력 중소기업의 전환 등과 같이 변화된 환경에서 요구되는 다양한 상생협력이 산업정책, 공정거래 정책 어느 쪽에서도 핵심 의제로 다루어지지 못하는 데 있다. 성장을 위한 대·중소기업 간 협력의 촉진과 협력 과정에서의 공정성 확보는 상호 간의 전제 속에 지속할 수 있지만, 두 정책 모두 각자의 목적에 충실한 상황에서 이를 효과적으로 관리하기는 어렵다.

즉, 변화하는 환경에 맞추어 두 정책이 각자 진화하더라도 그 사이의 공백이 여전히 존재하는 만큼, 이러한 공백을 조정하는 동반성장 정책의 밸런싱 역할은 여전히 고유한 영역으로 유효성을 갖는다고 할 수 있다.

□ 동반성장 정책의 역할 전환 필요성

다만, 이러한 변화의 환경 속에서 요구되는 동반성장 정책의 밸런싱 역할이 지금까지 동반성장 정책이 담당해 온 역할의 연장이 아니라는 점은 주지할 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼, 선도형 구조로의 이행, 대전환 조류 등의 영향으로 대기업의 협력 유인이 여느 때보다 큰 것은 사실이지만, 이 같은 유인의 존재가 반드시 협력의 실행과 성사를 담보하지는 못하기 때문이다.

오늘날과 같은 대전환 국면에서는 쌍방의 관계 특수적 투자와 핵심 정보의 개방·공유 등을 전제로 공동 R&D, 기술 로드맵 및 데이터 공유

등과 같은 협력을 요구하는데, 이는 앞서 2장에서 논의한 비대칭적 거래 관계의 오랜 경험 속에 축적된 상호 불신, 그리고 협력 성과의 배분 등을 둘러싼 기업의 우려와 정면으로 대치된다. 협력 필요성에 대한 인식과 실제 협력의 형성 간에는 신뢰라는 자산이 놓여 있으며, 이는 시장에서 단기간에 자생하기 어렵다(신종원 외, 2020). 여기에 더해 표준의 설정, 데이터 공유 인프라 구축 등과 같이 개별 기업 간 유인만으로는 충분치 못한 생태계 차원의 조정 문제가 더해지며, 수요 대기업의 경우 한정된 자원 속에서 협력 대상의 확대와 심화 간의 상충 이슈도 존재한다.[58]

이처럼 협력의 유인이 존재함에도 원활한 협력 실생과 성사가 어려운 영역에서 새로운 동반성장 정책의 역할이 필요하다. 이러한 점에서 협력 유인의 내생화가 갖는 동반성장 정책에 대한 함의는 정책의 무용론이 아닌 정책의 역할 전환이다. 즉, 지금까지의 정책이 협력 유인이 부족한 대기업에 외생적으로 협력을 요구하고 유도하는 역할이었다면, 새로운 정책은 유인이 존재함에도 불구하고 협력 형성을 저해하는 요인을 해소하는 역할로 전환될 필요가 있다.[59]

(2) 새로운 동반성장 정책의 방향성

□ 앞으로의 동반성장 정책 지향과 원칙

이상의 논의를 종합해 볼 때, 새로운 동반성장 정책이 지향해야 하는 것은 새로운 동반성장 정책 목표를 설정하는 것에 있기보다, 애초부터

58) 즉, 현재와 같은 환경 변화로 대기업 스스로가 상생협력의 직접적인 이해 당사자가 되어 협력의 유인을 갖는 상황에서도 동반성장 정책이 필요한 이유가 여기에 있다.

59) 본 연구에서는 정책 영역으로서의 동반성장 정책이 갖는 기능적 독자성에 초점을 두고 논의하며, 그 기능을 실제로 수행할 실행 조직이나 거버넌스의 설계와 관련된 부분은 본 연구의 논의 범위에 포함하지 않는다.

동반성장 정책이 지향한 '협력 관계의 공고화'와 이를 통한 '경쟁력 제고와 양극화 해소'를 이제부터라도 제대로 이행하는 것에 있다. 이를 산업구조 전환의 맥락에서 이해하면, 추격형 경제체제의 산물로 시작된 동반성장 정책이 대전환의 국면에서 법이 지향하고 있는 목표를 실제 이행하는 정책으로 재정립하는 것이 새로운 정책 지향이라 할 수 있다.

더구나 이러한 관점에서는 선도형 산업구조로의 전환과 양극화 해소라는 정책 목표가 병립할 수 있다. 즉, 두 개의 정책 목표는 별도로 추구해야 할 상충하는 목표라기보다, 협력 관계 공고화라는 경로의 실현을 통해 나타나는 결과이기 때문이다. 지금까지는 대기업 성과의 일부를 시혜적으로 배분함으로써 양극화를 완화하고자 했지만, 이제는 협력을 통해 가치사슬 구성원 전체의 역량을 키우고 공정한 성과 배분이 되도록 하는 것이 선도형으로의 전환과 양극화 해소의 방향이 된다.

그리고 이러한 새로운 동반성장 정책의 방향은 다음과 같은 원칙들에 의해서 유지될 수 있다. 첫째, 협력은 원칙적으로 민간의 자율에 맡기되 정부의 정책 개입은 협력의 유인이 존재함에도 불구하고 협력이 형성 혹은 심화되지 못하는 영역에 집중될 필요가 있다. 둘째, 정책의 방식은 양극화와 같이 격차 발생 후 이를 완화하는 사후적 시혜의 방식보다는 정책의 마중물 역할, 협력 형성을 위한 인프라 구축과 같은 노력을 통해 협력이 애초부터 작동할 수 있는 사전적 기반 구축에 초점을 둘 필요가 있다. 끝으로 정책의 초점은 가치사슬 내의 협력 관계에 있지만 대전환 등으로 인한 일련의 재편 과정에서 일차적 대상이 되지 못하는 기업에 미치는 파급효과에 대해서도 충분한 고려가 필요하다.

□ 표방된 원칙의 원활한 작동을 위한 여건 형성

상술한 원칙들은 사실 완전히 새로운 것이라 하기에는 무리가 있다.

정부의 정책 개입이 시장실패 영역에 한정하는 것, 정부의 역할을 협력 기반을 조성하는 조력자 역할에 한정하는 등의 원칙은 이미 오래전부터 동반성장 정책에서 표방된 기본적인 원칙이었다.[60]

다만, 문제는 이런 원칙들이 표방에 머물렀을 뿐 실천되지 못했다는 것에 있다. 즉, 협력의 유인이 부족했던 추격형 국면에서 정부는 조성자 역할에 머무르며 시장실패 영역에서만 개입하려 했으나, 대기업은 처음부터 협력의 유인 자체가 매우 부족하였다. 그 결과 정책은 시혜적 완화라는 방식을 통해 집행되면서 애초 표방한 원칙이 실천으로 연결되지는 못한 것이다. 따라서 현재 변화된 것은 원칙 자체보다는 원칙이 작동할 수 있는 조건이다. 대전환의 국면 속에서 대기업의 협력 유인이 높아지면서 비로소 정부의 조성자 역할에 대한 여지도 존재하게 되고, 원칙이 실천될 수 있는 여건이 마련된 것이다.

3. 변화된 환경에서 요구되는 동반성장 정책의 과제

앞서 우리는 기존의 동반성장 정책에 대한 한계에 대한 논의에 기초해 대전환의 국면에서 요구되는 새로운 동반성장 정책의 방향성과 일련의 원칙을 논의하였다. 다만, 이러한 원칙이 실제 대·중소기업 간 상생협력 관계에 실질적으로 적용되기 위해서는 변화하는 산업구조와 대전환의 조류가 낳은 여러 질곡을 정책 수립·집행 과정에서 고려할 필요가 있다. 본 절에서 논의하는 '과제'는 변화된 상생협력 환경에서 존재할 수 있는 질곡과 긴장, 그리고 해소가 필요한 이슈를 노출하는 데 목적이 있다.[61]

---

60) 동반성장 정책 추진 당시부터 정부는 상생협력의 주체는 대·중소기업이며, 정부는 이들 기업의 자율적 협력이 성과를 내도록 기반을 조성하는 조력자 역할에 있음을 표방했다.

(1) 정립한 원칙의 실천

새로운 동반성장 정책이 직면한 첫 번째 과제는 앞서 논의한 원칙이 실제 정책에서 실천되는 것이다. 주지하였듯 정부의 조성자 역할이나, 시장실패 영역에 한정한 정책 개입 등은 예전부터 표방된 원칙이다.

따라서 핵심은 표방된 원칙이 실천되지 못한 것에 있으며, 이는 실제 운영과 원칙 사이에 불일치가 존재했기 때문이다. 일례로 동반성장지수 실적 평가에서 자금 · 판로 · 인력 · 연구개발 등에 대한 대기업 지원 실적을 중심으로 이루어지고 있다는 점은 '사전적 환경 조성의 중요성'을 강조하는 원칙과 달리 운영에서는 사후적 시혜의 형태로 협력이 이루어져 왔음을 의미한다.[62]

이러한 이유로 정립한 원칙과 실제 운영 사이의 불일치를 조정하는 것이 원칙 실천의 시발점이 될 수 있음은 분명해 보인다. 더구나 대전환 국면의 도래로 대기업 역시 협력할 유인이 커진 만큼, 확립한 원칙이 실천될 가능성도 높아졌다. 하지만 여건의 성숙이 곧바로 실천을 의미하지는 않는다.

동반성장 정책을 추진하는 과정에서 '확립한 원칙'이 실천되기 위해서는 대 · 중소기업이 실제 협력에 나설 수 있게 하는 유인에 대한 고려가 무엇보다 긴요하다. 이는 지금까지의 지원 성격의 협력과는 다른, 협력 시도 자체를 촉발하는 마중물과 같은 유인을 의미한다. 아울러 동반성장지수 평가와 운영 역시 이러한 방향 내에서 정합성을 갖출 수 있도록

61) 다시 말하자면, 본 절에서는 '변화된 환경에 대응하기 위한 상생협력을 위해서 동반성장 정책은 어떤 문제를 해결해야 한다'라는 관점보다는 '변화된 환경에 대응하기 위해 동반성장 정책을 마련하는 과정에서 어떤 질곡과 긴장이 있을 수 있다'라는 관점에서 논의한다.

62) 사전적 환경 조성은 협력을 위한 정책의 마중물 역할, 인프라 구축과 같은 노력을 의미한다.

꾸준한 변화가 필요하다.[63]

끝으로 실제 정책에서 원칙을 실천하는 과정에서 오랜 기간 축적되어 온 시혜적 지원 사업과 이에 결부된 이해관계가 원칙의 실천을 더디게 만들 수 있다는 부분도 유의할 필요가 있다. 특히, 사후적 시혜는 대상과 규모가 명확하게 드러나지만, 사전적 조성 노력은 협력의 토대가 되는 만큼 성과를 예견하기 어렵게 만들어 여전히 시혜적 정책에 머무르게 하는 요인으로 작동할 수 있음을 유의할 필요가 있다.

(2) 잔존 추격형 영역에서의 과제

선도형으로의 이행은 우리 산업 전반에서 전면적으로 진행되는 것이 아니며, 동일 산업 내에서도 가치사슬의 단계에 따라서 선도형 경쟁이 필요한 영역과 추격형 · 성숙형 경쟁이 지속되는 영역이 병존할 수 있다. 성숙 공정 등을 통해 범용 소재 · 부품을 생산하며, 원가절감과 가격 경쟁 압박에 노출된 다수의 협력 중소기업에는 여전히 거래 공정성 확보나 경영자원 보완과 같은 대응이 더 실효성이 높을 수 있다.

하지만 기존 동반성장 정책이 우리의 산업구조 변화에 유효하게 대응하기 어렵다는 것은 선도형 산업구조로 이행하는 영역에서뿐만 아니라 추격형 영역에서도 동일하게 적용될 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다. 이는 추격형 산업도 더 이상 추격자 위치에 머무르는 것이 아니라 중국, 베트남 등 후발 국가의 추격을 받는 상황에 있기 때문이다.

이러한 상황에서 과거와 같이 양극화를 사후적 · 시혜적으로 완화하는 정책 방안만으로는 이 영역에서 (최소한의) 경쟁력 유지와 존립 자체도

63) 본 연구에서는 대 · 중소기업의 참여 유인 제고를 위해 동반성장지수의 평가 · 운영 구조를 구체적으로 어떻게 개편할 것인가에 대한 논의는 제외하며, 별도의 과제로 남긴다.

지키기 어려울 것이다. 추격형 영역 역시 기존 동반성장 정책의 한계가 또 다른 양상으로 나타나는 영역에 해당하는 만큼 변화된 환경에 대응하는 새로운 정책의 역할을 요구한다.

후발국의 추격이라는 새로운 상황까지 추가된 상황에서 필요한 것은 부족한 경영자원을 보조하는 시혜적 지원에 그치지 않고, 오히려 해당 영역에서 절실히 요구되는 과제를 발굴하고 이를 인접 정책과 연결하는 밸런싱 역할이 새로운 동반성장 정책에서 요구될 수 있다. 다만 이러한 경우에도 기존의 시혜적 지원을 급격히 축소하는 것이 능사는 아닐 수 있음을 유의할 필요가 있다. 동반성장 정책이 목표하는 양극화 완화를 위한 방안이 마땅치 않은 상황에서 시혜적 지원에 대한 급격한 감축은 추격형 영역에서 양극화를 방치하는 결과로 연결될 가능성이 매우 크기 때문이다.[64]

(3) 전환 국면에서의 협력 재편: 기존 협력기업과 신규 기업 간 긴장

선도형 구조로의 전환과 대전환 조류 대응 과정에서 대기업은 기존 협력 관계를 재설정하는 것과 함께 신규 기업과는 새로운 협력 관계의 구축이 필요하다.[65] 대전환의 국면 속에 대기업이 새로운 역량을 확보하려 할 때, 기존 협력기업과 신규 진입 기업은 병존하게 되며 양자 간의 긴장(tension)은 불가피한 측면이 있다.[66]

---

64) 엄밀히 말하면, 지원 성격의 전환과 기존 지원의 공백 관리 사이에서 그 속도와 방식을 어떻게 조율할 것인가가 이 영역을 다루는 정책이 함께 고려해야 할 과제로 남는다.

65) 본 소절의 논의는 앞 소절에서와 같은 정태적 병존이 아니라, 협력 관계 재편 과정에서 두 부류의 기업이 병존하는 동태적 측면에서의 논의이다.

66) 기존 협력기업이 수요 대기업과 장기간 거래관계를 맺으면서 기존 가치사슬 내에서 활동하는 기업이라면, 신규 진입 기업은 대기업의 재편된 가치사슬에 속하면서 새로운 관계를 맺으려는 기업을 의미한다.

이러한 전환 국면에서 우리가 관심을 두고 살펴볼 부분은 내 · 외부의 환경 변화로 인해 기존 거래 · 협력 관계가 효율적이지 못한 관계로 변화하게 되더라도 시장 기능에 의해 기존 협력기업과의 관계가 종료되고, (대기업이 필요로 하는) 신규 기업으로 대체될 것이라는 논리가 이러한 국면에서는 현실적으로 쉽게 작동하기 어렵다는 것이다.

이는 앞서 제3장에서 논의한 바와 같이 오랜 시간 대기업과 협력 중소기업 사이에 축적된 '상호 이해, 전용 설비, 노하우' 등과 같은 관계 특수적 자산과 협력업체 전환에 수반되는 막대한 유무형 비용의 존재로 인해, 기존 협력업체를 단순히 대체하고 신규 협력을 추진하는 방식의 대응은 대기업에도 상당한 비용과 위험 부담을 지우기 때문이다.

다만, 기존 협력 중소기업 관점에서 관계 특수적 자산과 거래처 전환 비용이 관계의 지속을 뒷받침하는 요인이라면, 아직 관계를 맺지 못한 신규 진입 기업의 관점에서는 이들 기업의 가치사슬 진입을 가로막는 장벽으로 작용한다. 즉, 전환된 가치사슬에 새로운 역량을 가지고 진입하려는 신규 기업이 존재한다 하더라도 기존 협력 관계가 관계 특수적 자산과 전환 비용의 존재 등으로 지속된다면 신규 기업의 진입 기회는 제약되기 때문이다.

바로 이 지점에서 기존 협력기업과 신규 진입 기업의 병존으로 인한 긴장이 발생하게 된다. 친환경 조류 대응을 위해서 기존 내연기관 협력업체를 전기차 부품 생산업체로 전환하려는 정책적 노력은 협력기업의 퇴출을 막고, 양극화를 방지하는 역할을 할 수 있다. 하지만 이와 같은 노력이 기존 협력 관계를 과도하게 유지하는 방향으로 작동하게 된다면 새로운 역량을 지닌 전기차 분야 신규 기업의 진입과 이에 기반한 가치사슬 경쟁력 제고가 지체될 수 있다. 반대로 신규 기업의 진입에 초점을 둘 경우 장기간 거래관계를 맺어 왔던 기존 협력기업의 퇴출과 양극화

심화를 초래할 수 있다.

가치사슬 내에서 기존 관계의 안정적 유지와 새로운 진입의 개방은 이와 같이 상호 긴장 관계에 놓여 있다. 따라서 어느 한쪽으로 정책이 치우칠 때 다른 쪽의 문제가 커지는 상충이 존재한다. 그리고 이와 같은 상충의 문제를 어떻게 균형 있게 해결할 것인지에 대한 부분은 이러한 전환 국면에서 동반성장 정책이 협력의 재편을 다루는 과정에서 신중히 검토해야 하는 핵심 과제이다.

(4) 협력 심화와 확대의 동시 필요성과 자원 배분 제약

최근의 대전환 국면은 지금까지의 대 · 중소기업 간 상생협력 관계의 변화라는 측면에서 '협력 대상의 확대'와 기존 가치사슬 내 기업 간의 '협력의 심화'라는 사뭇 상반된 양상의 협력을 동시에 필요로 한다. 본 소절에서는 이것을 논의의 출발 지점으로 삼는다.

협력 대상의 확대 측면에서는 지금까지 상생협력이 수요 대기업과 기존 거래관계에 있는 협력 중소기업 간의 관계를 중심으로 이루어져 왔다면, 디지털 전환과 산업 · 기술의 융 · 복합화는 스타트업, 전문 소프트웨어 기업, 이종 산업 기업, 플랫폼 기업 등 기존 거래관계 밖의 새로운 파트너로 협력의 범주를 넓힐 것을 요구한다. 이러한 협력 대상의 확대 요구는 단순히 협력기업 수의 증가를 의미하는 것이 아니며, 대상 범주 자체도 타 산업으로 확대 · 다양화되어야 한다는 것을 뜻한다.

하지만 다른 한편으로는 기존 가치사슬 내 협력의 심화가 요구되고 있다. 경제안보와 공급망 재편, 탄소중립 · ESG 대응은 개별 기업 차원의 대응을 넘어서 가치사슬을 구성하는 기업 전체의 긴밀한 공동 대응을 요구한다. 원산지 관리, 인증 대응, 핵심 부품 · 원자재 등의 안정적 조달,

협력업체 탄소 배출 정보 및 원재료 이력 관리 등과 같은 이슈는 대기업 단독으로는 해결하기 어려우며, 기존의 거래 · 협력 관계를 넘어 정보의 연계 · 공유와 공동관리에 이르는 관계의 심화가 필요하다.

이처럼 상반된 두 협력 방향은 개념적으로 구분된다. 확대는 협력 대상 차원에서의 변화로 기존 1차 협력기업을 넘어서 2차 · 3차 협력기업까지 넓히는 외적 확대와 기존 가치사슬 밖의 새로운 파트너와 관계를 형성하는 확대로 나뉜다. 반면 심화는 협력의 내용 차원에서의 변화로 단순 거래나 시혜적 지원에 머물렀던 관계가 공동 R&D, 데이터 공유, 공동 대응과 같은 질적으로 긴밀한 협력으로 나아가는 것을 의미한다.

앞서 논의한 것처럼 디지털 전환과 융 · 복합화가 주로 새로운 협력의 확대가 필요하다면, 공급망 재편이나 탄소중립 · ESG 대응과 같은 이슈는 협력 심화와 함께 2차 · 3차로의 외적 확대를 동시에 필요로 하는 점에서 차이가 있다.

문제의 핵심은 협력의 심화와 확대 모두 수요 대기업의 관리 부담과 거래비용이 늘어난다는 것이다. 협력을 심화할수록 각 관계에 투입해야 하는 조정과 관리의 비용이 커지고, 협력을 확대할수록 관리해야 하는 관계의 수는 증가하는 구조인 것이다. 수요 대기업 입장에서 감당할 수 있는 관리 역량과 자원은 한정적인 만큼, 심화와 확대는 상충(trade-off) 관계에 놓일 수밖에 없다.

그리고 정부의 역할은 이처럼 수요 대기업의 관리 역량 제약이 존재하는 환경에서 극명히 드러나게 된다. 수요 대기업은 관리 역량의 제약 속에서 심화와 확대 가운데 어느 한 곳에 무게를 싣고 다른 방향은 포기 혹은 연기하는 선택을 할 수밖에 없게 되는데, 바로 그 선택으로 협력이 필요함에도 추진되지 못하는 영역이 존재하게 된다.

즉, 대기업이 새로운 협력 대상으로의 확대에 집중하는 상황에서는

기존 가치사슬 내 협력기업과의 관계 심화가, 그리고 반대로 기존 가치사슬의 심화에 집중하는 상황에서는 새로운 역량을 지닌 기업과의 협력 형성이 상대적으로 방치 혹은 소홀히 될 수 있다.

정부의 역할은 이처럼 대기업의 선택 밖에 놓이는 영역에서 협력의 형성을 가로막는 장애 요소를 제거하고, 수요 대기업과 기존 가치사슬 기업, 그리고 새로이 확대되는 협력기업 모두가 함께 대전환의 국면에 대처할 수 있도록 그 간격을 조정하는 데 있다.[67]

다만 그 보완이 실제로 어떤 형태를 취해야 하는지는 간단히 답하기 어렵다. 이는 기업이 어느 선택을 하고, 무엇을 미루는지는 산업과 가치사슬의 단계에 따라 다르게 나타나기 때문이며, 따라서 정부가 보완적 역할을 담당해야 할 지점 역시 일률적으로 정해지지 않기 때문이다.

67) 이는 앞서 2절에서 논의한 동반성장 정책의 밸런싱 역할, 즉 유인이 존재함에도 협력이 성사되지 못하는 지점에서 장애 요인을 제거하는 조성자 역할의 한 예로 이해할 수 있다.

참고문헌

· 강내영(2021), “한국형 가치사슬의 구조변화 및 우리의 과제”, 「Trade Focus」, 37호, 한국무역협회.
· 공정거래위원회(2008), 「중소기업 경쟁기반 조성을 위한 공정위의 역할과 방향」.
· _____(2009), 「대 · 중소기업 간 협력 및 경쟁기반 조성을 위한 공정위의 중소기업 정책 방향」.
· _____(2021), 「공정거래위원회 40년사」.
· 곽정수(2010), “대 · 중소기업 간 하도급거래가 중소기업의 성과에 미친 영향: 한국의 자동차산업을 중심으로”, 서울대학교 박사학위 논문.
· 관계부처 합동(2010), 「대 · 중소기업 동반성장 추진대책」.
· _____(2024), 「공급망안정화 기본계획」.
· 국민경제자문회의(2005), 「한국형 경제발전 모델의 변천과 새로운 모색」.
· 권오승(2014), “중소기업 관련법과 정책의 개선”, 「서울대학교 법학」, 55호(2), 서울대학교 법학연구소.
· 권재열(2006), “하도급거래의 공정성 제고에 관한 소고”, 「법학논총」, 15호(2).
· 김기찬 · 김수욱 · 박건수 · 박성택 · 박지윤 · 송창석 · 이종욱 · 임일 · 강호영 · 한정화(2006), “대 · 중소기업 상생협력의 이론적 모형 설계: 건강하고 지속가능한 기업생태계 구축”, 「중소기업연구」, 제28권 제3호.
· 김종덕 외(2023), “경제안보시대의 공급망 재편 동향과 시사점”, 「오늘의 세계경제」, vol.23(16), 대외경제정책연구원.
· 문화일보(2024), “‘협력사 8,300곳과 동반성장’… 업체 96%가 13년 이상 거래”, 12월 26일.
· 박상인(2017), 「왜 지금 재벌개혁인가: 박정희 개발체제에서 사회통합적 시장경제로」, 미래를 소유한 사람들.
· 박양신 · 지민웅 · 신종원 · 신위뢰 · 박진(2021), 「대 · 중소기업 상생협력 관점에서 본 스마트공장의 주요 이슈와 정책과제」, 연구보고서, 산업연구원.
· 박중구(2004), “한국 제조업의 도급관계와 경제적 성과 분석”, 「산업경제연구」,

제17권 제1호.
· 박충렬(2010), “대 · 중소기업 양극화 해소 정책의 현황과 개선 방안”, 「국회입법조사처 현안보고서」, 제100호, 국회입법조사처.
· 산업자원부(2005), 「대 · 중소기업 상생협력 강화방안」.
· 석영철(2019), “일본 핵심 소재 수출규제를 계기로 본 국내 소재 · 부품 산업의 과제”, 「통상」, 2019년 8월호 vol. 87.
· 신광식(2001), “공정거래정책 20년의 평가 및 향후 정책과제와 방향”, 「경쟁저널」, 67호, 한국공정경쟁연합회.
· 신동열(2010), “대 · 중소기업 간 상생협력 및 공정한 하도급거래 정책 방향”, 「경쟁저널」, 151호, 한국공정경쟁연합회.
· 신종원(2019), “스타트업 생태계”(5장 4절), 「4차 산업혁명에 따른 경제, 사회변화 대응을 위한 미래 전략 연구」, 4차산업혁명위원회.
· 신종원 · 박양신 · 신위뢰 · 한창용 · 김수한 · 지민웅(2020), “중소기업 간 협업 활성화”(3장), 「중소기업 공정거래 기반 구축 및 혁신역량 강화」, 협동연구총서 20-35-01, 경제 · 인문사회연구회.
· 오태현(2023), “EU 경제안보전략의 주요 내용과 시사점”, 「세계경제 포커스」, 2023-23, 대외경제정책연구원.
· 유철(1997), “하도급법 시행의 성과와 향후 운용방향”, 「경쟁저널」, 10호, 한국공정경쟁연합회.
· 윤창호 외(2011), 「한국의 경쟁정책」, 형설출판사.
· 임지영(2022), “일본 경제안전보장추진법(안)의 주요 내용과 쟁점”, 「세계 에너지 시장 인사이트」, 22-08, 에너지경제연구원.
· 전진욱 · 김서영 · 김연성(2025), “디지털 전환과 AI 전환 전략 비교 분석: 네이버와 카카오를 중심으로”, 「서비스경영학회지」, 제26권 제3호.
· 전현희 · 이준(2024), 「경제안보 리스크 지표 개발을 위한 사전 기초 연구」, 이슈페이퍼, 산업연구원.
· 정은미(2019), “한국 제조업의 발전잠재력과 구조전환 방향”, 「KIET 산업경제」, vol.245, 산업연구원.
· 조성재 · 이병훈 · 홍장표 · 임상훈 · 김용현(2004), 「자동차산업의 도급구조와

고용관계의 계층성」, 연구보고서, 한국노동연구원.
· 조영삼 · 강민지 · 박양신 · 안소현 · 한창용 · 박진(2021), 「중소기업의 디지털 전환 전략과 정책과제」, 연구보고서, 산업연구원.
· 조영삼 · 지민웅 · 신종원 · 박상인 · 강민지 · 박진(2017), 「대기업체제의 한계와 중소 · 중견기업의 신성장동력화 연구」, 연구보고서, 산업연구원.
· 주현(1995), "협력기업 계열화 정책의 현황, 문제점 및 개선 방안", 「기업경제」, 현대경제연구원, 11월.
· 중소기업중앙회(2024), "중기 10곳 중 9곳 불공정거래 과징금 피해기업에 활용 필요".
· 지민웅 · 신종원 · 박양신 · 강민지 · 안소현 · 오정현 · 양훈식 · 김정호 · 박진 · 박용훈(2023), 「중견기업의 위상과 국민경제적 역할 제고를 위한 정책과제」, 연구보고서, 산업연구원.
· 최원석 외(2023), 「글로벌 경제안보 환경변화와 한국의 대응」, 연구보고서, 대외경제정책연구원.
· 한국경제신문(2023), "미, '반도체 보조금 받으려면 회사 기밀자료 내라'", 3월 28일.
· _____(2025a), "추락하는 주력 산업… 강력한 산업지원 정책 필요하다", 6월 2일.
· _____(2025b), "중국 없인 미사일 · 반도체도 없다…'희토류 목줄' 잡힌 美", 10월 13일.
· 한국공정경쟁연합회(2017), 「공정거래법의 선진화 방향」.
· 한아름(2023), "주요국의 공급망 재편 전략과 중국의 대응", 「통상리포트」, Vol.7, 한국무역협회.
· 허갑수(2004), "중소기업의 정책방안과 비전에 관한 연구", 「경영정보연구」, 제15호.
· 홍장표(2010), "제조업 대 · 중소기업 양극화에 관한 이중구조론적 검토", 「신자유주의 시대 한국경제와 민주주의」, 선인.
· 황석만(2012), "박정희 경제체제의 형성과 지속: 경로의존적 접근", 「아시아리뷰」, 제2권 제1호.
· KOTRA(2025a), "EU 핵심원자재법(CRMA)의 전략 프로젝트 추진 동향", 「해외

시장뉴스」, 7월 24일.
· _____(2025b), "유럽 공급망 실사 지침(CSDDD) 개정안 어디까지 왔나", 「해외시장뉴스」, 11월 6일.
· _____(2025c), "유럽의회 CSRD 및 CSDDD 시행 일정 연기 지침안 가결", 「해외시장뉴스」, 4월 10일.

· Amsden, Alice(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
· Chang, Ha-Joon(2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem.
· Helper, S.(1987), *Supplier Relations and Technical Change: Theory and Application to the US Automobile Industry*, Ph.D. Dissertation, Harvard University.
· Iansiti, M. and Levien, R.(2004), *The Keystone Advantage: What the New Dynamics of Business Ecosystems Mean for Strategy, Innovation and Sustainability*, Harvard Business School Press.
· Kane, G. C., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D. and Buckley, N.(2015), "Strategy, Not Technology, Drives Digital Transformation", *MIT Sloan Management Review*.
· Mazzucato, M.(2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London: Anthem Press.
· Moore, J.(1996), *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*, New York: Harper.
· Naudé, W.(2010), "Industrial Policy: Old and New Issues", Working Paper No. 2010/106, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
· OECD(2022), *An Industrial Policy Framework for OECD Countries: Old Debates, New Perspectives*, OECD Publishing, Paris.
· OECD(2025), "Adopting an Ecosystems Approach", in *OECD Science, Technology*

and Innovation Outlook 2025: Driving Change in a Shifting Landscape, OECD Publishing, Paris.

· Rodrik, D.(2004), "Industrial Policy for the Twenty-First Century", Harvard University, John F. Kennedy School of Government Working Paper Series, RWP04-047.

· Rogers, D. L.(2016), *The Digital Transformation Playbook: Rethink Your Business for the Digital Age*, Columbia Business School Publishing, Columbia University Press.

· Stiglitz, Joseph E., Lin, Justin Yifu and Monga, Célestin(2013), "The Rejuvenation of Industrial Policy", Policy Research Working Paper No. 6628, World Bank.

· Vogelsang, K. et al.(2019), "Success Factors for Fostering a Digital Transformation in Manufacturing Companies", *Journal of Enterprise Transformation*.

· Wade, Robert(1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.

· Westerman, George, Bonnet, Didier and McAfee, Andrew(2014), "The Nine Elements of Digital Transformation", *MIT Sloan Management Review*.

· 국가법령정보센터, www.law.go.kr(접속일: 2025. 11. 16).

Abstract

Korea's Win-Win Growth Policy in Changing Paradigm of Cooperation

Shin Jongwon[1] et al.

Korea launched its win-win growth policy in the mid-2000s, beginning with the 2006 Act on the Promotion of Mutually Beneficial Cooperation between Large Enterprises and SMEs. The government set three goals: to ease the polarization between large enterprises and SMEs, to establish a fair-trade order as a precondition for cooperation, and to raise SMEs' innovation capacity so as to strengthen the industrial ecosystem. It described cooperation itself as the task of firms, not government, and defined its own role narrowly—to help build trust and lay the groundwork on which voluntary cooperation could succeed. Neither of the two established policy areas could take on this task. Industrial policy concentrated on the competitiveness of large export firms and treated cooperation among firms as a means to that

* jwshin@kiet.re.kr

end, not a goal in itself. Competition policy worked after the fact to correct unfair practices; it could guarantee a floor of fairness but reached no further, leaving aside the active cooperation—joint R&D, benefit-sharing, coordinated responses across the supply chain—that the policy now sought to promote.

Two decades on, the policy has assumed the outward form of cooperation while operating in substance as support directed toward incumbent partner SMEs. The environment surrounding it, however, has changed substantially. Industries such as semiconductors and automobiles, having moved beyond the catch-up stage, now compete at the technological frontier, and digital transformation, supply-chain restructuring under economic security imperatives, and rising carbon-neutrality and ESG demands are redefining what cooperation must accomplish. This study interprets these developments as raising two simultaneous requirements: the expansion of cooperation beyond established partners toward startups and firms in other industries, and its deepening into the joint response that supply-chain and ESG risks now demand. Building on this, the study underscores that inter-firm cooperation has become a strategic condition for competitiveness under the changed environment, and it discusses the challenges that must be weighed in designing policy to foster such cooperation between large enterprises and SMEs.

연구진

연구책임자 신종원 산업연구원 글로벌경쟁전략연구단 연구위원
참여연구진 지민웅 산업연구원 산업전환전략연구단 선임연구위원
박양신 산업연구원 산업전환전략연구단 연구위원
오정현 산업연구원 산업전환전략연구단 부연구위원
안소현 산업연구원 산업전환전략연구단 부연구위원
양훈식 산업연구원 글로벌경쟁전략연구단 부연구위원
김여림 산업연구원 글로벌경쟁전략연구단 부연구위원
정진영 산업연구원 지역균형발전연구센터 부연구위원
박용훈 산업연구원 글로벌경쟁전략연구단 연구원

연구보고서 2025-13

상생협력 패러다임 변화와 동반성장 정책 과제

발행일 2025년 12월 31일
발행인 권남훈
발행처 산업연구원
등 록 1983년 7월 7일 제2015-000024호
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044-287-3114
팩 스 044-287-3333
문 의 044-287-3003
인쇄처 ㈜다원기획

값 6,000원
ISBN 979-11-24799-04-8 93320
내용의 무단 복제와 전재 및 역재를 금합니다.

Korea's Win-Win Growth Policy in
Changing Paradigm of Cooperation

KIET 산업연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
TEL. 044-287-3114 FAX. 044-287-3333 http://www.kiet.re.kr

93320
9 791124 799048
ISBN 979-11-24799-04-8