

## 일본 중소기업정책의 최신 동향과 지역의 대응

미츠이 이츠토모(三井 逸友)

가에츠대학대학원 비즈니스창조연구 과장·요코하마국립대학 명예교수

### 1. 일본 중소기업의 오늘과 중소기업정책의 과제

일본의 중소기업은 100년간 일본의 경제발전과 산업 경쟁력을 지탱하며 수많은 사람들의 고용 기회를 제공해 왔다. 특히 2차대전 전에는 수출 산업의 주력으로서, 전후 고도성장 이후는 산업 근대화 및 고도화 하의 중화학공업 및 기계 산업의 공급자로서 높은 경쟁력을 담당했다. 그러나 1990년대 이후 경제가 침체되면서 중소기업부문의 활력 저하와 쇠퇴 기조가 현저해지고, 국가 정책상으로도 커다란 과제로 떠오르게 되었다. 쇠퇴를 상징하는 것이 바로 중소기업 수의 감소인 바, 통계 기준이 변경된 1999년 이후를 보더라도 483만개 사에서 2014년에는 382만개 사까지, 15년동안 20% 가까이 감소했다(‘경제 센서스’). 이러한 감소는 선진국이나 개발도상국을 불문하고, 거의 유례없는 사태이며, 그로 인해 특히 중소기업이 창출하는 부와 고용에 의존해 온 지역 경제에 큰 타격을 주고 있다.

정부는 이러한 상황을 바꾸고 중소기업의 새로운 활력을 촉진하기 위해 다양한 정책을 실시해 왔다. 최근 특징적인 사항으로는 1999년 ‘중소기업 기본법’의 전면 개정과 창업 촉진, 경영혁신지원으로의 이행, 그리고 2010년 ‘중소기업현장’의 각의 결정과 그

후 일련의 입법, 시책 전개를 들 수 있다. 2010년 ‘중소기업현장’은 ‘중소기업은 경제나 일상생활을 뒷받침하고 견인한다’ ‘사회의 주역’ ‘국가의 재산이라고도 할 수 있는 존재’로 평가하면서 ‘한편, 중소기업의 상당수는 자금이나 인재 등에 제약이 있기 때문에 외부로부터의 변화에 취약하고, 불공정한 거래를 강요당하는 등 수많은 어려움에 노출되어 왔다’는 문제를 인식하고, ‘1) 경제 활력의 원천인 중소기업이 그 힘을 마음껏 발휘할 수 있도록 지원한다’ ‘2) 기업을 늘린다’ ‘3) 창의연구를 통해 새로운 시장을 개척하는 중소기업의 도전을 촉진한다’ ‘4) 공정한 시장 환경을 정비한다’ ‘5) 사회적 안전망을 정비하고 중소기업의 안심을 확보한다’는 정책과제를 제시하고 있다. 그리고 ‘경영 지원의 내실화 및 철저’ ‘인재 육성 및 확보 지원’ ‘기업 및 신규사업을 전개하기 쉬운 환경 정비’ ‘해외 전개 지원’ ‘공정한 시장 환경’ ‘중소기업 대상 금융 원활화’ ‘지역 및 사회에 공헌할 수 있는 체제 정비’ ‘중소기업에 대한 영향을 고려해 정책을 종합적으로 진행함으로써 정책 평가에 중소기업의 목소리를 반영한다’ 등 8대 행동 지침을 부여했다. 또한 가족 경영적인 다수의 소규모 기업과 지역사회간 관계를 중시하고, 경영자원 면에서 배려할 것을 지적하고 있다. 이후 정부의 중소기업 정책은 이 ‘현장’이 제시하는 바에 따라 전개되고 있다. 2014년에는 ‘소규모 기업진흥 기본법’이 제정되어 종래 중소기업의 정의와 더불어 ‘소기업’(마이크로 기업)에 대해 평가를 했다.

‘중소기업현장’으로부터 7년, 또 동일본 대지진이나 세계경제의 혼란, 지역 분쟁 등 복잡하고도 어려운 상황에서 일본 정부는 아베 총리의 ‘일본재흥전략’에 의거해 아래와 같은 중소기업에 대한 주요 정책을 실시 및 전개하고 있다.

#### 중소기업 부문의 활성화

- 생산성의 향상 및 수익력 강화
- 해외사업전개 추진
- 지역경제 활성화
- 신규 개업의 촉진
- 사업승계의 원활화
- 인재 문제 대응
- 소규모 사업자의 지속적 발전
- 중소기업의 사업환경정비
- 거래·금융·세제·공공조달 등

이들 가운데 특히 지역경제 활성화와 사업 승계 등 오늘의 과제에 초점을 맞추고자 한다.

## 2. 지역경제 활성화와 중소기업의 과제

일본의 '산지'와 지역에 대한 중소기업 집중은 오랜 세월이 걸쳐 수출 경쟁력을 담당했고, 경제와 지역을 지탱해 왔으며 압도적인 고용 창출원이기도 했다. 그러나 1970년대 이후, 많은 국가들이 일본을 추월하고 국제경쟁이 격화되면서 장기적인 쇠퇴를 피할 수 없게 되었다. 수많은 산지 출하액은 격감했으며, 기업 수와 종업원 수 또한 계속해서 감소하면서 산업 자체를 유지할 수 없는 악순환에 빠지게 되었다. 이 때문에 정부는 '산지 진흥' 정책을 계속해 왔지만, 성과가 부족해 2000년대 중반부터 대대적인 정책 전환을 추진하기에 이르렀다.

그 특징은 기존의 산업 집중이나 그곳에 형성된 기업간 조직, 분업 체제를 그대로 유지하는 것이 아니라, 지역이 가지는 잠재력을 살려, 새로운 연계와 사업화, 신제품 개발과 판로 개척을 도모하고자 하는데 있다. 전형적인 예를 '지역자원활용 촉진법' '농상공 연계 촉진법' '지역 브랜드 제도'에서 찾아볼 수 있다. 이들은 전체적으로 제조업뿐만 아니라 농림 어업이나 상업 서비스업 등을 연계해 지역 고유의 자원이나 기술, 또 지역이 가지는 브랜드 이미지를 살려 신규사업에 도전하는 움직임을 국가나 지방자치단체 등이 나서서 횡전개를 하고, 국내뿐 아니라 세계 시장으로 연결해 나가고자 하는 것이며, 오늘에 이르기까지 10년동안 상당한 실적을 내고 있다.

지역자원 활용화의 경우, 1000건 이상의 사업이 지정되어 다양한 지원을 받았다(2015년 2월 현재, 1333건이 지정됨). 최근에는 여기에 지방자치단체가 강하게 관여하면서 지역 전체적으로 '고향 명물' 만들거나 체험형 관광사업과의 연계로도 발전하고 있다.

농상공 연계의 경우, 역시 1000건 이상의 사업이 지정되어 특징적인 농수산물 응용 제품을 만들거나 기능소재개발 등이 추진되고 있다. 2012년 1월 현재, 사업 계획 1058건, 지원사업계획 8건이 인정되었다(농림수산성에서는 '6차 산업화' 또한 진행하고 있음).

'지역 브랜드'는 지역명+상품명이라는 형태의 상표 등록을 가능케 하는 사업으로, 특정 기업이나 개인이 아닌 협동조합 등의 단체에 부여되며(최근 상공회의소나 NPO로도

확대), 지역 사업자의 이용에 문호를 개방한다. 이는 인지도 향상이나 판로 개척에 엄청난 매력으로 작용할 수 있으며, 총 1100건 이상의 신청이 있었고, 2017년 4월까지 605건이 등록 허가되었다. 또한 이들과는 별개로 세계 시장에 대한 판로 개척과 수요 확대를 지향하며, 'JAPAN 브랜드'사업이나 JETRO의 LL사업, RIT 사업 등의 대응도 적극적으로 전개되면서 적지 않은 성과를 올리고 있다.

이러한 지역의 대응에는 몇 가지 중요한 교훈과 과제가 있다. 첫째, 오늘날의 급속한 기술 혁신과 시장 변화, 특히 IT의 시대에 적응해 세계적인 경쟁력을 확보할 수 있는 새로운 기술, 지식, 개발 성과 등의 응용 도입을 어느 수준까지 추진할 수 있을까. 이를 위해서는 지역의 대학이나 연구기관을 축으로 하는 '산학 연계'의 대응과 성과를 지역 산업에 적극적으로 연결해 나갈 수 있어야 한다. 둘째, 기업가 정신으로 충만한 시장 개척력을 세계적으로 어떻게 발휘할 수 있을 것인가. 이를 위한 정보·지식·관계성의 활용을 지역의 인적자원에 얼마나 기대할 수 있을 것인가? 지방에서는 '국제화'에 적극 대처할 수 있는 인재가 절대적으로 부족하다고들 말한다. 지역을 사랑하고 커뮤니티를 담당하는 젊은 세대에게 적잖게 '국내 지향'이 있는 점 또한 간과할 수 없다. 셋째, 그러한 의미에서 지역의 중소기업을 담당하는 '주체'의 문제, 특히 기존 사업자와 협동조합조직 등이 충분한 힘을 발휘할 수 있을 것인가? 일찍이 경쟁력을 담당한 조직의 '관성적' 보수화의 위험을 간과할 수 없고, 조직과 거리를 둔 의욕적인 기업이 새로운 거래관계를 구축해 성과를 올리는 예도 적지 않다. 지역은 안팎으로부터 새로운 바람이 불기를 요구하고 있다.

### 3. 중소기업의 사업승계문제와 대책

중소기업의 전반적인 쇠퇴와 감소 경향을 초래하는 배경으로 개업률의 침체와 더불어 강력한 폐업 기초를 들 수 있다. 최근 중소기업청의 조사 등에 따르면, 경영파탄이나 경영상태의 악화뿐 아니라 '후계자 난'에 의한 폐업 사태가 소규모층을 중심으로 현저해지고 있다. '2017년판 중소기업백서'에서는 상당한 매출과 수익을 올리는 기업조차 후계자가 없어 사라지는 경우가 적지 않음을 지적했다. 현존하는 중소기업 가운데 후계자가 정해져 있는 케이스는 소규모층의 경우, 절반 이하이다.

소규모 기업은 가족 경영성이 강하기 때문에 현재 경영자의 자녀 등 친족이 후계자가 되는 경우가 여전히 많다. 그러나 저출산화와 ‘가업’의식의 변화 등도 있어 전반적으로는 ‘비친족·제3자가 승계’하는 예도 증가하고 있는 바, 도쿄상공리서치의 조사에서는 전체의 45% 이상에 달하고 있다. 단, 비친족이라고 하더라도 통상적으로 사내 간부, 유능한 사원이 계승하는 경우가 많다. 업무 숙련도, 경영 경험의 축적, 나아가 회사 안팎으로부터의 신뢰 관계가 그 배경에 있다.

그러나 비친족 승계에도 적잖은 문제가 있다. 주주인 친족 친척등과의 관계와 이해 확보, 상응하는 분배, 혹은 금융기관으로부터의 차입금에 대한 개인 보증 등 금전에 얽힌 문제가 비친족 후계자를 괴롭히는 경우가 때때로 존재한다. 거품 경제 시대에는 주식 양도 등을 통해 막대한 미실현 가치가 대두되면서 상속세 증여세 등의 부담이 친족을 포함해 후계자를 괴롭혀 왔다. 이러한 상황은 자산가치의 저하, ‘사업승계 원활화법’(1998년), 사업승계세제 도입 등 정책적 대응을 통해 상당히 개선되고 있고, 또 비친족 후계자를 괴롭히는 개인 보증의 계승이라는 부담과 관련해서는 금융기관을 끌어들이려 협의한 결과, ‘경영자 보증에 관한 가이드라인’(2013년)에 의거해 경감하는 방향에 있다. 자금 공급 또한 도모하고 있다. 단 그러한 경영환경적 시책만으로 충분하다고는 할 수 없고, 기업 경영을 계승한다고 함은 극히 인간적인 영위로, 경영적 수완과 판단, 실행력의 문제이기도 하다.

최근 일본의 중소기업청은 ‘사업승계문제’에 대한 대처를 더욱 강화하고 있다. 전국 각지에 사업승계지원센터를 마련해 다양한 과제와 관련한 상담에 응함으로써 중소기업자의 조기계획 및 대응을 장려하고 있다. 2017년에는 새로이 ‘사업승계 보조금’을 마련해 특히 지역에 공헌하는 존재로, 승계를 통해 경영 혁신을 추진하는 중소기업에 대해 그에 필요한 비용이나 투자를 보조한다. 나아가 7월에는 ‘사업승계추진 5개년 계획’을 발표해 ‘경영자에 대한 ‘배려’의 제공’, 경영 개선을 포함한 ‘후계자가 승계하고 싶어지는 환경 정비’, ‘후계자 매칭 지원 강화’, ‘사업으로부터의 퇴출이나 사업통합 등을 실시하기 쉬운 환경 정비’, ‘경영 인재 활용’을 천명한 바 있다. 여기에서는 기업의 M&A나 제3자 경영 인재의 등용 등에 대해서도 강력하게 어필하고 있다.

구미 지역 등에서는 널리 찾아볼 수 있는 기업 매매나 외부 전문 경영자에 대한 계승 등도 향후 일본의 과제임이 명백하리라. 그러나 일본의 경우, 중소기업의 M&A는 사업 존속의 필요성 등에 따라 발생하는 동업이나 관련 기업, 거래처 등의 매수가 많다. 기업 가치의 재정, 다양한 부채 부담의 표면화 등도 관련이 있다. 오히려 친족, 비친족을 불문하고 힘겨운 시대에 있어서 경영의 계승과 발전, 특히 경영 혁신을 적극적으로 담당해 갈 수 있는 차세대 경영자의 육성, '학습'의 기회와 환경 정비를 중시해야 하지 않을까? 일반적으로 후계 예정자가 '무사 수행'이라는 의미에서 타사에서 근무 경험 등을 쌓는 예는 널리 찾아볼 수 있다. 또한 제조업이나 정보계통, 기능계통의 업종에서는 대학이나 전문학교 등에서 최신의 선진 기술이나 기능을 습득하는 흐름이 있다. 사업 계승을 경영의 고차원적 발전으로 연결하고자 하는 노력이다. 다만, 기업경영을 배울 수 있는 기회가 여전히 적고, 중소기업대학교의 경영 후계자 연수, 몇몇 대학이나 대학원 외에는 사립시설이 많다. 이러한 배움의 장은 같은 입장에 있는 후계자간의 교류나 협동, 상호 협력의 기회로도 발전할 수 있다.

또한 사업승계문제와 지역경제의 활성화라는 과제는 밀접하게 연결되어 있기도 하다. 지역경제의 담당자인 중소기업, 특히 핵심적 기업을 순조롭게 존속할 수 있어야 지역의 산업 시스템이 유지될 뿐만 아니라, 지역의 활력 유지와 고용 유지, 산업 조직, 거래관계 유지를 위해 M&A를 통한 경영을 존속시키고, 때로는 방대한 채무로 인해 꼼짝 달짝 할 수 없게 된 '전통 기업'의 재생 존속을 위해 지역 내 능력 있는 경영자가 채권자인 금융기관이나 거래처 등의 협력을 얻어 경영을 계승함으로써 재건과 혁신을 실행하는 등의 예도 적지 않다. 본디 커다란 잠재력, 기술과 제품, 관광 자원, 브랜드 등을 보유한 기업이 새로운 경영자의 새로운 발상 하에서 재생될 수 있다면 그 의미는 다대한 것이리라.

중소기업의 존속과 혁신 발전, 이들을 버팀목으로 하는 지역 산업조직의 활력 유지, 그에 바탕을 둔 지역경제의 지속 가능한 선순환, 소득과 고용 기회의 확보는, 일본 경제 사회의 중요한 과제이다.