

중소기업 적합업종제도의 문제점과 정책대안

이선화 / 한국경제연구원 부연구위원 (slee@keri.org)



중소기업 적합업종제도는 대·중소기업 양극화 해소와 중소기업의 자생력 강화를 목적으로 한 동반성장위원회의 핵심정책으로, 올 초 상생법의 개정으로 법제화되었으며 최근에는 경제민주화 논의의 연장선에서 법적 강제력을 높이는 방안이 제기되고 있다. 그러나 정책의 실효성·경제적 효율성·국제규범과의 상충성 등 여러 측면을 고려할 때 제도 자체를 원점에서 재검토할 필요가 있는 것으로 보인다. 첫 번째 문제점은 ‘적합한’ 업역에 대한 사전적 규정이 어려우며 행정적 진입장벽이 경제적 비효율을 초래할 수밖에 없다는 점이다. 기술환경, 소비자선호, 시장조건 등이 끊임없이 변화하는 경제환경 하에서 업종별 적합 규모의 정의 또한 달라질 수밖에 없기 때문이다. 두 번째, 과거 고유업종제도의 성과분석 결과 지정업체들은 제도 시행기간 동안 주요 경영지표가 악화되었으며, 업종 해제 이후 매출액과 영업이익 등이 오히려 개선된 것으로 조사되었다. 이러한 경험에 비추어 볼 때, 중기적합업종제도 역시 그 실효성이 의문시된다. 셋째, 간접수용이나 시장접근의 무 등에 있어서 FTA와 같은 국제규범과 국내법의 상충 가능성도 동 제도의 법제화로 인한 주요한 문제점의 하나이다. 끝으로 현재 정치권이 추진하고 있는 공정거래법 개정이나 처벌강화 논의, 업종지정 법제화 방안은 행정편의적 제도이자 과잉규제, 법치주의에 대한 논란을 재점화할 수밖에 없다. 대·중소기업 간 진정한 동반성장을 위해서는 보호주의적 진입규제보다는 1) 산업계의 현실에 대한 실증적 재검증, 2) 민간자율원칙의 확립, 3) 불공정행위의 근절과 공정한 경쟁기반 조성, 4) 혁신기업에 대한 지원체계 효율화 등을 내실있게 추진하는 것이 중요하다.

1. 논의배경과 최근 동향

- 중소기업 적합업종제도는 대·중소기업 양극화 해소를 명목으로 한 동반성장위원회의 핵심정책으로 공정사회론에서 대기업 정책의 한 축을 구성
 - 2011년 동반위는 일반제조업 분야에서 중소기업의 사업영역 보호를 위해 진입자제, 확장자제, 사업축소 등으로 나누어 총 82개의 품목을 선정·발표함
 - 올해 초 상생법 개정으로 중기적합업종제도는 제도 실행을 위한 법적 지위를 확보함
 - 동반위는 동반성장지수의 산정 및 공표, 중소기업 적합업종의 합의 도출 및 공표에 관한 업무를 수행할 법적 지위를 부여받음

- 대기업의 이행명령 불이행시 1년 이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌금을 부과할 수 있으며 사업조정 이행은 동반성장지수 산정이나 SOC 등 주요 국책사업 입찰시에도 반영됨
- 최근 정치권에서는 개정 상생법 수준에서의 적합업종제도 시행의 실효성 문제를 지속적으로 제기하면서 제도의 강제력과 강도를 높이는 방안을 추진 중
 - 이는 조정과 권고에서 강제명령으로 사업이양방식의 수위를 높이겠다는 것
 - 현재까지 법제화되어 있는 동제도의 주요 내용은, 민간기구인 동반위의 업종 지정·권고에 대기업이 이행 불복하거나 적합업종 협의 도출에 실패할 시 동반위가 정부기구인 중소기업청에 사업조정을 신청하는 구조로 이루어짐
 - 새누리당은 기업결합 규제에 대한 기준강화(공정거래법 개정)를, 민주통합당은 지배주주에 대한 형사처벌 등을 수단으로 대기업의 중소기업 업종진출을 억제한다는 방침을 내놓음
 - 최근 논의는 실효성을 이유로 2006년 말 폐지된 고유업종제도를 사실상 부활시키는 방안까지도 포함하고 있음
- 강제력 확보와 더불어 제도의 적용범위를 서비스·유통업으로 확장하는 방안이 함께 추진되고 있음
 - 개정 상생법에서 중기적합업종의 범위가 서비스업을 포괄함에 따라 동반위는 유통·서비스업에 대해서도 연내에 중기적합업종을 선정하겠다는 계획임
 - 정치권은 중소기업에 대해서도 현행 적합업종제도의 수준을 넘어선 강도 높은 고유업종제도를 도입하겠다는 방침이며 이를 내용으로 하는 법안 발의가 진행중임

2. 중소기업 업역보호 논리의 이론적 문제점

- 중기적합업종제도의 본질은 특정 업종에 대한 경쟁의 제한, 특정 경제주체에 대한 사전적 진입규제, 특정 사업자에 대한 보호주의 제도로 요약됨
 - 업역보호의 경제적 논리는 사업영역조정제도가 중소기업에게 대등한 경쟁권을 유지시켜 시장에서의 경쟁원리가 효과적으로 작동하도록 돕는다는 것
 - 사회정책적 관점에서는 중소기업 종사자들의 생존권 보호를 위해 대기업의 시장 확대를 제한해야 한다는 생존권 보호론과 사회적 마찰 최소화를 위한 잠정적 방안이라는 논리 등이 제기됨¹⁾

1) 김세중, 『서비스분야 적합업종 도입 필요성 및 추진방안』, 중소기업연구원, 2012.

- 기업의 규모별로 적합업종을 지정하는 발상은 특정한 사업을 영위하거나 품목을 생산하는데 있어 최적인 기업규모가 있다는 가정을 전제로 함
 - 소위 최소효율규모는 현재의 기술이나 소비자선호, 시장조건 등이 불변이라는 가정 하에서 성립할 뿐이며 산업을 정의하는 시장환경이 급변하는 경우 타당성을 상실하게 됨
 - 경제환경이 끊임없이 변화하는 현실 세계에서는 중소기업에 적합한 업종을 사전적으로 정의하는데 어려움이 따름
 - 스타벅스, 이케아 등 글로벌 혁신기업은 전통적 의미에서는 소규모 업무(業域)에서 출발하였으나 '골목상권'에서의 창의적 혁신을 통해 소비기준과 나아가 업종 자체의 정의를 바꾼 사례
 - 재생타이어 역시 과거에는 중소기업체가 주로 생산을 담당해 왔으나 최근 저탄소·친환경 제품으로 각광받음에 따라 기술력이 뛰어난 글로벌 업체들의 시장 참여가 잇따르고 있으며 미국 시장의 경우 3대 글로벌 업체가 이미 시장을 3분할한 상태
- 혁신이 어느 방향에서 어떠한 방식으로 전개될지에 대한 불확실성이 증가하는 글로벌 경제체제에서 기업 또는 사업영역의 다이내믹스를 정부가 선형적으로 규정하는 것은 경제의 성장잠재력 저하를 초래
 - 이에 대한 대응책으로 동반위는 제도의 유연성 확보를 위해 중소기업의 경쟁력 이행여부가 미흡한 경우 업종 선정을 해제하는 등의 지속적 모니터링 방안을 제시
 - 그러나 끊임없이 변화하는 산업·시장환경 하에서 규제기관이 품목별 실태를 정확하게 파악하는 데는 현실적 어려움이 따름
 - 민간기업들로서는 지속적인 모니터링이라는 정책 불확실성에 따른 경제적, 행정적 비용을 추가적으로 지불해야 하는 부담을 안게 됨²⁾
- 국내 대기업의 진입 또는 시장확대 제한을 통해 중소기업이 경쟁력을 확보할 수 있다는 주장은 시장경쟁이 국내 대기업과 중소기업 간 경쟁으로 제한된다는 전제조건 하에서만 합리화될 수 있음
 - 대기업 진입규제의 결과 국내 중소기업이 혜택을 누리는 것이 아니라 외국계 기업이나 수입업체와 같이 경쟁력 있는 다른 시장참가자가 반사이익을 챙기는 부작용이 발생함
 - 일례로 대기업에 대한 사업축소 권고가 내려진 재생타이어는 세계 1, 2위 업체인 브리지스톤과 미쉐린이 이미 국내시장을 잠식하고 있는 실정
 - 국내 대기업이 2010년 2월부터 이미 중소기업청의 사업조정예 위해 생산량을 제한받고 있는 반면 글로벌 경쟁업체들은 이를 시장 확대의 호기로 활용

2) 김필현, 『中小企業 적합업종·품목제도의 실효성 검토 및 보완방안』, 동반성장 이슈 시리즈-4, 전경련중소기업협력센터, 2011. 8.

3. 중소기업 고유업종제도의 평가

- 고유업종제도는 중기적합업종제도와 유사한 기업규모별 진입규제 제도로서 동 제도의 성과와 한계에 대한 검토를 통해 중기적합업종제도에 대한 함의를 도출하고자 함
 - 고유업종제도는 특정업종에 대한 대기업의 진입 및 확장을 규제한 제도로 1979년 23개 업종으로 시작하여 1989년 237개 업종으로 확대되었다가 2006년 완전히 폐지
 - 동 제도의 폐지이유는 1) 사회적·경제적 조건의 변화, 2) 중견기업으로 성장하기보다 다수의 중소기업 자회사를 설립하는 등 기업의 성장 인센티브 왜곡, 3) 기술 또는 품질 경쟁보다는 가격경쟁에 주력, 4) 외국기업이나 제품에 의한 국내시장 잠식효과, 5) 기존 대기업의 독과점적 시장성과 보장 등을 들 수 있음³⁾
- 고유업종의 효과에 대한 실증연구 결과는 이 제도가 원래의 정책효과 달성에 실패하였을 뿐만 아니라 오히려 중소기업의 경쟁력 약화를 초래하였다는 결론을 도출하고 있음
 - 제도시행기간(조사기간은 1991~2001년) 동안 고유업종 지정업체들은 사업체수, 종사자수, 생산액, 부가가치 등 주요 경영지표가 모두 악화된 것으로 나타남⁴⁾
 - 300개 표본기업을 대상으로 한 조사에서는 조사대상 10개 업종 중 9개 업종이 고유업종 해제 이후 매출액과 영업이익 등 전반적 경영성과가 개선된 것으로 나타남(전경련, 2011)⁵⁾
- 전체 사업장을 대상으로 한 조사에서도 고유업종 지정 해제 이후에 동업종에 속한 기업들의 경영실적 약화는 발견되지 않았음(<표 1> 참조)⁶⁾
 - 고유업종 중소기업의 경우 제도 폐지 이후 매출의 연평균증가율이 이전에 비해 1.4%p 높아진 7.2%대를 기록하였으며 부가가치 평균증가율 역시 0.9%p 증가한 4.8%를 기록
 - 이는 일반 중소기업에서 매출증가율이 같은 기간동안 7.4%에서 2.4%로, 부가가치증가율이 5.7%에서 1.1%로 크게 하락한 것과는 상반된 실적임
 - 사업장 평균 매출액 및 부가가치 증가율 역시 고유업종 해제 이후 동업종에 속한 중소기업의 실적은 오히려 크게 개선된 것으로 나타남

3) 조동근, 「중소기업 적합업종제도, 어떻게 볼 것인가?」, 『나라경제』, 한국개발연구원, 2011. 11.

4) 이윤보·이동주(2004), 「중소기업 고유업종제도의 실효성에 대한 연구」, 『중소기업연구』, 제26권 제1호, 한국중소기업학회

5) 전국경제인연합회, 「중소기업 고유업종 해제효과」, 전경련 중소기업협력센터, 2011. 8.

6) 데이터 구성 및 보다 자세한 논의는 이선화(2012)를 참조: 이선화(2012), 「중소기업 적합업종제도의 문제점과 정책대안」, 『대기업 비판의 실상과 본질』 (이병기 외), 한국경제연구원.

- 대·중소기업을 포함한 고유업종 전체로는 일반업종 사업장 전체와 비교하였을 때 시기별 경영성과에 차별화할만한 변화가 감지되지 않음
- 두 그룹 모두 고유업종 해제 이후 시기동안 주요 경영지표의 성장이 정체된 것으로 나타났는데 이는 글로벌 경제위기의 영향 때문인 것으로 풀이됨

<표 1> 고유업종 해제 이전과 이후 기업형태별 경영실적

	매출액 증가율					부가가치 증가율				
	전체	일반업종 대기업	고유업종 대기업	일반업종 중소기업	고유업종 중소기업	전체	일반업종 대기업	고유업종 대기업	일반업종 중소기업	고유업종 중소기업
2001~2009	0.050	0.046	-0.006	0.055	0.063	0.035	0.033	-0.018	0.039	0.042
2001~2006	0.070	0.070	0.041	0.074	0.058	0.057	0.056	0.112	0.057	0.039
2006~2009	0.016	0.007	-0.078	0.024	0.072	0.001	-0.005	-0.202	0.011	0.048
	사업장 평균 매출액 증가율					사업장 평균 부가가치 증가율				
	전체	일반업종 대기업	고유업종 대기업	일반업종 중소기업	고유업종 중소기업	전체	일반업종 대기업	고유업종 대기업	일반업종 중소기업	고유업종 중소기업
2001~2009	0.045	0.084	0.065	0.049	0.075	0.031	0.070	0.051	0.033	0.053
2001~2006	0.047	0.085	0.088	0.049	0.056	0.034	0.071	0.162	0.032	0.036
2006~2009	0.041	0.081	0.027	0.049	0.107	0.026	0.067	-0.110	0.035	0.082

자료: 통계청, 광업제조업조사

주: 2001년 불변가격 기준

- 과거에 시행되던 고유업종 폐지의 논리적 근거가 뚜렷하고 업종지정 해지 이후 보호를 받던 중소기업 경영지표가 악화되었다는 실증적 뒷받침이 없는 상황에서 이와 유사제도를 재도입하는 것은 동반성장의 취지를 살리기 어려운 성급한 결정으로 보임
- 정책적 보호를 받던 산업에 경쟁이 도입되고 그 결과 한계기업이 퇴출되는 것은 경쟁력이 없는 업체에는 고통을 수반하지만 경제 전체에는 활력을 불어넣을 수 있음

4. FTA 체제의 주요 규정에 대한 위배 가능성

- 중기적합업종제도가 순수하게 민간의 자율적 합의와 협상, 조정에 기초하였을 때는 문제가 되지 않으나 제도의 법적 강제력이 높아짐에 따라 우리나라가 수용해야 하는 국제규범과의 상충 가능성이 제기됨
- 중기적합업종제도는 간접수용 규정이나 시장접근의무, 자동현행동결(ratchet mechanism)⁷⁾ 등에서 한미 FTA 또는 한-EU FTA를 위배할 가능성이 있으므로 이에 대한 사전적 점검이 필요함

7) 간접수용이란 당사국의 행위 또는 일련의 행위가 명의의 공식적 이전 또는 명백한 몰수 없이 직접수용과 동등한 효과를 가지는 경우를 의미하며 시장접근의무란, 서비스 공급자의 수, 서비스 거래 또는 자산 총액, 특정 유형의 법적 실체 등에 제약을 두는 조치를 금지한 것임. 자동현행동결은 일반적 의무규정의 예외적용을 받는 사항들에 대해서 자유화·투자확대 방향의 개정은 가능하지만 분야별 조건과 제한을 강화하는 방향의 개정을 금지하는 것으로, 한번 자유화 수준을 높이면 이를 다시 후퇴할 수 없다는 원칙을 말함.

가. 한미 FTA 규정 위배 여부⁸⁾

- 한미 FTA는 제조업에 대해서는 시장접근의무를 부과하지 않기 때문에 간접수용만이 문제가 되며, 서비스·유통업에서는 시장접근의무 규정에 대한 위배 가능성이 제기됨
- 제조업의 경우 미국 투자자가 중기적합업종에 이미 진출해 있고 적합업종 선정에 따라 사업활동이 제약받는다면 간접수용의 문제가 발생 가능
 - 동제도는 외국인 투자자의 재산권 박탈이나 국유화에 해당되기보다는 사업행위 제약에 따른 투자자가치 하락으로 귀착될 가능성이 높으므로 수용이 아닌 간접수용에 보다 합치될 것으로 보임
 - 간접수용 해당 여부는 동 제도의 목적이 특정한 공공복지 실현(한미 FTA 부속서 11-나, 3의 나)에 해당하는지에 대한 해석에 달려 있음
 - 한미 FTA는 공공질서 유지, 취약계층 우대 조치에 대해서는 외투에 대한 포괄적 유보를 허용하지만 중기적합업종제도의 사업품목은 대부분 이와 무관한 것으로 보임
- 유통·서비스업에서는 시장접근의무와 자동현행동결에 대한 위배 가능성을 점검할 필요가 있음
 - 국경 간 서비스 무역에 있어 시장접근은 일반적 의무사항으로 규정되어 있음
 - 포괄주의(Negative) 방식으로 규정되어 있는 서비스 부문에서 예외로 인정되는 현재유보 47개 및 미래유보 44개를 제외한 모든 부문은 상대국 공급자에 대한 시장접근의무와 자동현행동결을 준수하지 않는 경우 투자자 제소의 가능성을 배제할 수 없음
 - 중기적합업종제도가 협정상 의무 비합치에 따라 유보된 사항이 아니라면 시장접근의무 위배에 따른 분쟁의 가능성을 고려해야 함
 - 동 제도에 해당되는 업종이 시장접근의무에서 예외로 인정받는 현재유보에 해당한다 하더라도 FTA 체결 이후의 조치에 대해서는 자동현행동결의 위배 가능성을 따져 보아야 함

나. 한-EU FTA 규정 위배 여부

- EU 투자자의 국내시장 접근이 중기적합업종의 적용 때문에 제약을 받는 경우, 그 업종이 양허표의 투자개방 분야에 해당한다면 통상분쟁의 가능성이 제기될 수 있음
 - 한-EU FTA는 제조업과 서비스업종 모두에 시장접근 제한조치의 도입 금지, 합리적 국내규제 등 의무조치를 부과함

8) 상세한 논의는 문병철(2011)을 참조바람: 문병철(2011), 『중소기업 적합업종 관련 검토보고서』, 국회 지식경제위원회.

- 양허표에 기재된 투자개방 분야(개별주의방식 지정)의 경우 별도의 규정이 없는 한 국내 법 제도에 의거하여 EU 투자자의 시장접근을 제약하는 조치를 취할 수 없음
- 중기적합업종제도가 한-EU FTA와 상충되지 않기 위해서는 그 정책목표가 포괄적 유보(일반적 예외)로 수용될 수 있는지에 대한 해석이 우선되어야 함
 - 현재로서는 경쟁력 제고가 필요한 일부 통신서비스(방송중계용 국제위성 전용회선 서비스)와 환경서비스(생활하수 처리서비스) 등의 분야에 한해 한시적으로 예외가 인정되고 있을 뿐이며 중기적합업종 품목 전체로 예외적용을 일반화하기는 어려울 것으로 예상됨

5. 서비스 부문에서 중기적합업종제도 확대 실시의 문제점

- 연초에 개정된 상생법에 따르면 중기적합업종은 서비스업을 포함하며 이를 법적 토대로 동반위는 유통·서비스업에 대해서도 연내에 중기적합업종을 선정하겠다는 계획임
- 서비스업의 경우 중기적합업종제도의 일반적 문제점과 더불어 업종의 특성상 제도의 효과적 운용에 더욱 어려움이 예상됨
 - 서비스업은 제조업에 비해 사업품목에 대한 변형이 용이하기 때문에 사전적 규제업종 정의가 쉽지 않음
 - 프랜차이즈 형태의 사업 진출의 경우 사업영역에 있어서의 갈등이 대기업 대 중소기업이 아닌 중소기업들 간의 문제로 전개될 가능성이 높음
 - 한미 및 한-EU FTA의 시장접근의무 규정에 위배되기 때문에 통상분쟁의 원인을 제공

6. 대·중소기업 문제에 대한 정치 쟁점화의 문제점

- 경제민주화 논의과정에서 새누리당은 공정거래법에서 기업결합 제한시 시장점유율 기준의 강화(5%에서 1%)⁹⁾를, 민주당은 진입제한 위반시 경영진이나 지배주주에 대한 형사처벌안을, 중기업종 보호책으로 내세움
 - 새누리당의 공정거래법 개정안은 현재로서도 논란이 되고 있는 ‘경쟁제한 추정요건’의 문제점(이봉의, 2002)¹⁰⁾을 더욱 증폭시키는 방안임

9) 현재 공정거래법에서는 중소기업 시장점유율이 3분의 2 이상인 업종의 시장에서 자산총액 또는 매출액의 규모가 2조 원 이상인 대기업이 5% 이상의 시장점유율을 획득하게 하는 기업결합을 경쟁제한적 행위로 규정하고 이에 제한을 둠(제7조 제4항 제2호).

10) 이봉의, 「獨占規制法상 企業結合의 競爭制限性 推定과 그 問題點」, 『저스티스』 제35권 제1호 통권 제65호, 한국법학원

- 동 제도는 위법에 대한 입증 책임을 기업에게 떠넘기는 행정편의적 제도로서, 유일하게 시행되고 있는 국가인 독일에서도 폐지논의가 진행중임
- 민주당의 정책은 가별성이 없는 단순 경제행위에 대해 형사처벌을 앞세운 과잉규제이자 동일 행위에 대한 다중처벌을 가능하게 하므로 ‘법치주의’의 근본원리를 훼손하는 규정임

7. 윈-윈하는 동반성장을 위한 정책과제

- 보호주의적 진입규제로 과거 고유업종제도의 문제점을 답습할 수밖에 없는 중기적합업종 제도를 폐기하는 대신 공정한 시장질서 확립과 효과적 지원정책이 중소기업 경쟁력 강화정책의 원칙이 되어야 할 것
- 대·중소기업간 윈-윈하는 동반성장을 위해 다음 정책과제를 제시함
 - 막대한 경제적·사회적·정치적 비용이 소요되는 정책의 제도화에 앞서 산업·시장·업계의 현실에 대한 실증적 재검증과 사전 조사가 선행되어야 함
 - 우리나라가 지향하는 대외개방형 경제규범과의 적합성을 위해 적합업종의 선정과 이행에서 민간자율원칙을 확립하고 인센티브 방식을 최대한 활용하는 것이 중요함
 - 인위적 진입규제보다는 불공정행위의 근절을 통한 시장경제질서 확립이 자생력과 자체혁신역량을 갖춘 중소기업에 보다 실질적 도움이 될 것
 - 한계기업 보호와 기업규모에 대한 페널티가 아닌 혁신 중소기업에 대한 간접적 지원으로 정책의 축이 이동해야 할 것
 - 중소기업 지원정책에 대한 정비와 개편을 통해 성장잠재력이 높은 중소기업에 대한 선별 기능을 강화해서 공적 자원이 효율적으로 집행되어야 할 것
 - 기획재정부는 중소기업 지원정책의 효율화를 위한 종합대책¹¹⁾을 발표한 바 있는데, 규제가 아닌 효율적 지원으로 중소기업 정책의 방향성을 정하고 정부 부처간 일관성 있는 공조체제를 확립하는 것이 중요

2002. 2, pp.158-184.

11) 기재부는 현행 중기지원정책의 부작용과 비효율성을 지적하면서 중소기업 졸업제, 지정대상 선별기능 강화, 총괄·조정 체계 구축, 지원정책 일몰제 등 중기지원정책을 효율화하기 위한 종합적 대책을 발표함(기획재정부, 「중소기업 지원사업군 지출효율화 방안」, 2011. 11. 22).