

소상공인 생계형 적합업종 특별법 제정에 대한 평가 및 정책 방향

정상희 (정책연구실 연구위원)

중소기업 경쟁력 강화 및 대중소기업 상생을 위한 중소기업 적합업종 특별법이 19대, 20대 국회에 현 여당을 중심으로 발의되었지만 난항을 겪고 있다. 이 과정에서 생계형 소상공인의 생존권 보호가 시급하다는 판단에 따라 이에 따른 대안 마련을 위해 발의된 소상공인 생계형 적합업종 특별법이 2018년 5월 28일 통과되었다.

이는 중소기업 적합업종 특별법 제정은 난항을 겪고 있지만 해당 제도는 운영되고 있음에 따라 상대적으로 더 시급한 과제인 소상공인의 생존권 확보에 정부·여당이 정책적 역량을 기울인 결과라고 평가할 수 있다. 해당 법에 따르면 생계형 적합업종은 중소기업 적합업종에서 선정될 가능성이 높기 때문에 해당 법의 적용을 받는 업종·품목이 상대적으로 많지 않을 우려가 나타난다. 이와 함께 생계형 적합업종 지정 당시 사업을 영위하고 있는 대기업에 대한 제재는 권고형태로 나타나 일정부분 한계를 가진다고 할 수 있다.

생계형 소상공인의 생존권 보호 및 경쟁력 강화를 위한 특별법이 좀 더 실효성을 확보할 수 있도록 정책적 방향을 제시하면 우선적으로 해당 법 시행령에서는 생계형 적합업종, 소상공인 단체에 대한 정의를 보다 명확히 할 필요가 있다. 이와 함께 생계형 적합업종 지정 당시 사업을 영위하고 있는 대기업이 자발적으로 협조할 수 있도록 금융 및 세제상의 인센티브를 강화할 필요가 있다. 또한 생계형 소상공인의 자체적인 경쟁력 강화를 위해 조직화 및 협업화에 대한 지원뿐만 아니라 사회안전망 강화를 위한 정책적 노력이 필요하다. 마지막으로 중소기업 적합업종 특별법 법제화를 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

I. 적합업종 제도 개요

- 정부는 중소기업의 보호 및 경쟁력 강화를 위해 기존에 폐지한 중소기업 고유업종 제도의 대안으로 중소기업 적합업종 제도를 시행하고 있지만 실효성에는 어느 정도 한계가 나타남

- 중소기업 보호 및 육성을 위해 1979년부터 시행해온 중소기업 고유업종 제도가 중소기업의 성장 보다는 현실에 안주하게 하려는 경향을 강하게 보인다는 비판에 따라 해당 제도는 2006년에 폐지됨
 - 중소기업 고유업종 제도는 국민경제의 건전한 발전과 산업구조의 개선을 촉진할 수 있는 사업분야의 중소기업을 보호 및 육성하기 위하여 해당 분야에 대기업의 신규참여를 원칙적으로 금지하고 있는 제도임
 - 해당 제도의 지원을 받는 중소기업은 향후 대기업과도 충분히 경쟁을 할 수 있는 역량 확보 및 성장을 하는 대신 정부의 보호에 안주하는 경향이 강하게 나타나다는 비판에 따라 실패한 제도로 평가되어 2006년에 폐지됨

- 중소기업 고유업종 폐지 이후 제조업을 비롯하여 생계형 소상공인이 주로 영위하는 분야까지 재벌·대기업의 무분별한 진출이 이루어짐에 따라 대·중소기업 상생을 위해 동반성장위원회를 중심으로 중소기업 적합업종 제도가 운영됨
 - 고유업종 제도 폐지 이후 2009년부터 2014년까지 재벌그룹의 계열사가 모두 477개 증가하였는데 이 가운데 고유업종 제도에 속하는 제조업 등의 분야는 90개 정도(18.9%)가 증가한 반면, 생계형 소상공인이 주로 영위하는 분야에 387개(81.1%)가 증가함
 - 재벌·대기업의 무분별한 골목상권 침입 등으로 중소기업 및 중소기업인들이 받는 피해가 커짐에 따라 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따라 동반성장위원회가 중소기업 적합업종 제도를 운영함
 - 중소기업 적합업종은 민간의 자율적 합의를 통해서 결정됨에 따라 적합업종 분야에 대한 대기업의 진출 제한에 대한 강제성이 상대적으로 부족함에 따라 중소기업 및 소상공인에 대한 보호에 한계를 가짐

- 중소기업 적합업종 제도의 실효성 강화를 위해 중소기업 적합업종 특별법이 발의되었지만 해당 법률 대신 상대적으로 생존권에 더 큰 위협을 받고 있는 소상공인 보호를 위한 특별법이 제정됨

- 중소기업 적합업종 제도의 실효성을 강화하고자 지난 2013년과 2016년 민주당을 중심으로 중소기업 적합업종 특별법안이 발의되었지만 통과는 되지 않고 있는 상황임

- 앞서 언급한 것처럼 중소기업 적합업종 제도는 민간의 자율적 합의를 바탕으로 이루어지기 때문에 합의 이행에 대한 강제력이 상대적으로 부족하다는 한계를 보완하기 위해 2013년 「중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법안」(오영식 의원 대표 발의)이 발의 됨
 - 해당 법안은 중소기업·중소상인 적합업종 지정을 통해 이들의 생존권을 보호함과 동시에 자체적인 경쟁을 통해 성장할 수 있도록 하는 밑바탕을 제공하여 결과적으로 국민경제의 균등한 발전을 도모하고자 하는 목적을 가지고 있음
 - 특히, 중소기업 적합업종 법제화는 2011년 이미 여야정 합의가 이루어졌음에도 불구하고 중소기업 고유업종의 부작용이 반복될 수 있다는 우려 등으로 인해 해당 법안은 통과되지 못하고 임기만료로 폐기되었으며, 20대 국회에 다시 발의됨 (2016년, 우원식 의원 대표발의)
- 2017년 영세 소상공인들의 보호를 위해서 「생계형 소상공인 보호를 위한 특별법」이 발의되어 2018년 제정됨
- 중소기업 적합업종 특별법안은 이미 19대 국회에서도 통과에 난항을 겪고 있음에 따라 우선적으로 실질적인 보호가 필요한 생계형 소상공인을 위한 특별법안이 2017년 초 발의(이훈 의원 대표발의)됨
 - 이와 함께 문재인 정부에서도 중소기업·소상공인 보호를 위해 생계형 적합업종 특별법 제정을 국정과제(국정과제 27번)로 선정함
 - 중소기업·소상공인 보호를 위한 정부·여당의 노력에 힘입어 2018년 5월 28일 「소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법안」(이하, 생계형 적합업종 특별법)이 제정됨

II. 생계형 적합업종 특별법 주요 내용

- 생계형 적합업종 특별법은 영세 소상공인들의 생존권 보호 및 경쟁력 강화를 통해 결과적으로 국민경제의 균등한 발전을 도모하는 것을 목적으로 함
- 중소벤처기업부 장관은 중소기업 적합업종 품목 가운데 소상공인이 현저하게 피해를 입거나 입을 우려가 있는 업종·품목에 대해 심의·의결 등의 절차를 통해서 생계형 적합업종으로 지정·고시

- 현재 중소기업 적합업종으로 지정되어 있는 73개의 업종·품목 가운데 소상공인의 생계와 밀접한 연관을 가지고 있는 업종·품목에 대해서 동반성장위원회의 추천을 받아 생계형 적합업종 심의위원회의 심의·의결 등의 절차를 통해서 소상공인 생계형 적합업종으로 지정
 - 이와 함께 중소기업 적합업종 합의 도출이 신청되었거나 합의기간이 만료된 업종·품목에 대해서도 해당 법 시행 후 1년까지의 기간 내에 생계형 적합업종 신청을 할 수 있음
 - 즉, 현재 중소기업 적합업종으로 합의 도출이 신청되었거나 합의가 도출되어 시행 또는 합의기간이 만료된 업종·품목이 생계형 적합업종 지정대상이 됨
- 생계형 적합업종으로 지정되면 지정일로부터 5년간 대기업은 해당 사업을 인수·개시·확장할 수 없으며, 위반 시 시정명령을 받게 되고 시정명령을 따르지 않을 경우 위반행위와 관련된 매출액의 5%이내에서 이행강제금이 부과됨
- 생계형 적합업종이 지정될 경우 해당 분야에 대기업 등은 사업을 인수·개시·확장할 수 없지만 소비자 후생 및 관련 산업의 영향을 고려하여 불가피하다고 판단될 경우 심의위원회의 심의·의결을 통해 중소벤처기업부 장관이 대기업 등의 해당 업종 진출을 승인할 수 있음
 - 이 외에는 대기업 등이 생계형 적합업종에 진출할 수 없으며 위반 시 중소벤처기업부 장관은 시정을 명할 수 있으며 시정명령을 따르지 않을 경우 해당 내용 공표 및 위반행위와 관련된 매출액의 5% 이내에서 이행강제금을 부과·징수할 수 있음
 - 이와 함께 중소벤처기업부 장관은 생계형 적합업종의 지정·고시 당시 해당 업종·품목을 영위하고 있는 대기업 등에 대해서는 3년 이내의 기간을 정하여 품목·수량·시설·용역과 판매촉진활동 등 영업범위 제한을 권고할 수 있음

Ⅲ. 생계형 적합업종 특별법에 대한 평가

- 생계형 적합업종 특별법은 생계형 소상공인들의 생존권 보호를 위해 노력한 정부·여당의 전략적 선택에 의한 결과물이라고 할 수 있음

- 생계형 적합업종 특별법은 소상공인의 생계에 직접적인 영향을 미치는 업종에 대해서 우선적으로 적합업종으로 지정하여 이들의 생존권을 보호하고자 한 정부·여당의 전략적 선택의 결과물임
 - 중소기업 적합업종 특별법 제정은 대·중소기업 상생 협력의 실효성을 확보하기 위해서는 적합업종 합의에 대한 일정 부분 강제력 부여가 필요하다는 앞서 언급한 것처럼 현재 여당이 19대 국회에 이어 20대 국회에서도 관련 법안을 제출함
 - 이와 함께 발의된 생계형 적합업종 특별법은 사회적·경제적 보호가 시급한 영세 소상공인들의 생존권 보호 및 경쟁력 강화를 위해 발의된 법안으로 해당 범위가 중소기업 적합업종 특별법보다는 협소하다고 할 수 있음
 - 즉, 중소기업이 자체적으로 경쟁력을 확보하기 위해서는 적합업종 지정을 통해 어느 정도 보호가 필요하다고 한다면 소상공인의 경우 영업실적이 실제 생계로 이어짐에 따라 이들의 생존권에 대한 보호가 시급하다고 할 수 있음
 - 따라서 정부·여당의 입장에서 대·중소기업 상생 및 중소기업의 경쟁력 확보를 위한 중요한 과제로 중소기업 적합업종 특별법 제정이 중요하지만 중소기업 적합업종 제도가 시행되고 있음에 따라 상대적으로 더 시급한 과제인 소상공인의 생존권 확보에 정책적 역량을 집중했다고 볼 수 있음

□ 생계형 적합업종 특별법의 적용을 받는 업종·품목이 상대적으로 많지 않을 가능성과 함께 대기업에 적용되는 강제력의 범위가 상대적으로 크지 않아 실효성 확보에 문제가 나타날 우려가 존재함

- 생계형 적합업종 특별법은 생계형 소상공인의 생존권 보호가 일차적인 목표라고 할 수 있지만 해당 법의 적용을 받는 업종·품목이 상대적으로 적을 가능성을 배제할 수 없음
 - 해당 법 제7조에 따르면 생계형 적합업종으로 지정되는 업종·품목은 중소기업 적합업종으로 합의 도출이 신청되었거나 합의 도출된 업종·품목 그리고 합의기간이 만료된 업종·품목을 기준으로 하고 있으며, 현재 중소기업 적합업종으로 지정된 업종·품목은 73개임
 - 해당 법에서 생계형 적합업종 지정을 위한 심의 기준은 업종 내 사업체 규모 및 소득의 영세성, 안정적 보호 필요성, 소비자 후생 및 산업경쟁력에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려한다고 정하고 있음에 따라 해당 조건 등을 감안할 경우 생계형 적합업종의 개수는 상대적으로 많지 않을 가능성이 나타남

- 생계형 적합업종 특별법에서는 생계형 적합업종이 지정될 당시 사업을 영위하고 있는 대기업에 대한 제재는 상대적으로 크지 않기 때문에 실효성 확보에 문제가 나타날 수 있음
- 생계형 적합업종으로 지정될 경우 해당 업종·품목에 대기업 등의 인수·개시 또는 확장을 금지하고 있음
- 이와 함께 생계형 적합업종 지정 당시 해당 업종·품목을 영위하고 있는 대기업에 대해서는 3년 이내의 기간을 정하여 품목·수량·시설·용역과 판매촉진활동 등의 영업활동 범위 제한을 권고할 수 있음
- 이는 생계형 적합업종으로 지정된 업종·품목에서 계속해서 사업을 하고 있는 대기업의 경우 소상공인과의 자발적인 협력을 제외하고는 법률로 강제하는 것에는 한계가 있다는 것을 의미함

IV. 향후 정책방향

□ 생계형 적합업종 특별법 시행령의 구체화를 통해서 실효성 강화가 필요함

- 생계형 적합업종에 대한 정의에 대한 명확한 규정이 필요함
- 해당 법률에서 생계형 적합업종은 진입장벽이 낮아 다수의 소상공인이 영세한 사업형태로 그 업을 영위하는 분야로 정의하고 있음
- 이와 함께 중소기업 적합업종 품목 가운데 중소벤처기업부 장관이 지정·고시하는 업종·품목이 생계형 적합업종이 되며, 생계형 적합업종 지정을 위한 심의 기준은 업종 내 사업체 규모 및 소득의 영세성, 안정적 보호 필요성, 소비자 후생 및 산업경쟁력에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려함
- 해당 내용을 바탕으로 생계형 적합업종을 지정하기 위해서는 우선적으로 진입장벽에 대한 명확한 기준이 필요하며, 이와 관련하여 이병희·강기우(2008)¹⁾가 진입장벽 비율이 20% 이하인 산업을 생계형 서비스산업의 정의한 내용을 참고할 필요가 있을 것임
- 이병희·강기우는 정부의 법적 규제를 중심으로 진입장벽 비율을 설정하였는데, 이와 관련하여 정부독점, 지정, 허가, 면허, 인가, 승인 등 여섯 가지의 진입규제를 받는 업종수를 전체 업종수로 나눈 값을 진입장벽 비율로 활용함

1) 이병희·강기우(2008), 생계형 서비스산업의 현황과 과제, 한국은행

- 마찬가지로 업종 내 사업체 규모 및 소득도 전체 사업체 수 대비 소상공인 사업체 수, 해당 업종 매출액 대비 소상공인 매출액 등 상대적으로 객관적으로 판단할 수 있는 지표를 시행령에 구체적으로 제시할 필요가 있음
 - 동반성장위원회는 중소기업 적합업종 지정과 관련하여 시장참여 중소기업 수, 시장규모, 상시근로자수, 1인당 생산성, 중소기업 종사자 비중, 소비자 만족도, 협력사 피해, 수입비중, 대기업 수출비중, 매출액 대비 R&D 비중, 경쟁력 수준 등에 대한 실태조사를 실시함
- 생계형 적합업종 특별법의 주체가 소상공인이라는 점을 명확히 할 수 있도록 소상공인 단체에 대한 정의를 보다 구체화 할 필요가 있음
- 해당 법률에 따르면 소상공인 단체는 중소기업자단체 중 소상공인 회원사 비율 또는 수가 대통령령으로 정하는 기준에 맞는 단체로 정의하고 있음
 - 이와 관련하여 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제24조에서는 소상공인 연합회를 설립하기 위해서는 연합회 회원의 90%가 소상공인이라는 조건을 제시하고 있음
 - 따라서 소상공인 단체에 대한 기준의 혼선을 방지하기 위해서는 소상공인 연합회 설립을 위한 조건을 참조할 필요가 있을 것임
 - 또한 생계형 적합업종에 대해서 동반성장위원회가 중소벤처기업부 장관에게 추천하는 것과 함께 일정 요건을 갖춘 소상공인 단체가 직접 중소벤처기업부 장관에게 추천할 수 있도록 하는 방안도 고려할 필요가 있음
- 생계형 적합업종으로 지정된 업종·품목에 대해서 대기업이 자발적으로 사업이양 및 철수 등을 할 수 있도록 인센티브 강화가 필요함
- 적합업종으로 지정된 업종·품목에 대해서 대기업의 인수·개시 또는 확장을 금지하고 있으며 위반할 경우 시정명령을 통해 이행 강제금을 부과할 수 있지만, 이를 제외하고는 사업 이양, 축소 및 철수 등과 같은 규정이 존재하지 않음
 - 이와 관련하여 우선적으로 생계형 적합업종이 중소기업 적합업종을 통해서 지정됨에 따라 중소기업 적합업종 제도에 있는 사업조정 제도에서 권고할 수 있는 사업 이양, 축소 및 철수 등의 규정을 적극적으로 활용할 필요가 있음
 - 반대로 대기업의 영업활동 제한에 대한 반대급부로 생계형 적합업종 특별법 12조에서 규정하고 있는 대기업에 대한 금융·세제상의 지원을 충분히 활용하여 대기업이 자발적으로 협조할 수 있도록 해야 함

□ 소상공인의 경쟁력 강화를 위한 조직화 및 협업화 그리고 사회안전망 강화를 위한 정책 마련이 균형 있게 병행되어야 함

- 생계형 적합업종은 소상공인의 생존권 보호를 위한 일시적인 대책에 불과함에 따라 해당 법률의 적용을 받는 과정에서 자체적인 경쟁력을 확보할 수 있는 정책 마련이 필요함
- 생계형 적합업종 지정은 생계형 소상공인의 생존권 보호가 일차적인 목적이지만 궁극적으로는 해당 생계형 소상공인이 경쟁력 확보를 통해서 지속적으로 사업을 유지하는 것이라고 할 수 있음
- 즉, 생계형 적합업종으로 지정된 기간 동안 경쟁력을 확보할 수 있도록 정부의 정책적 역량을 기울이는 노력 또한 병행되어야 함
- 이를 위해 현재 정부가 추진 중인 소상공인의 조직화 및 협업화 사업을 더욱 강화시킬 필요가 있으며, 폐업 소상공인들의 재기 및 재취업을 위한 사회안전망 강화 또한 필수적이라고 할 수 있음

□ 중소기업 적합업종 특별법 법제화를 위한 노력을 기울일 필요가 있음

- 소상공인을 비롯한 대중소기업 상생협력의 기반을 다지기 위해서는 중소기업 적합업종 특별법 법제화를 위한 노력이 필요함
- 중소기업 적합업종은 해당 업종에 일정 기간 대기업의 진출을 억제하는 과정에서 중소기업이 경쟁과 협업을 통해서 성장하기 위한 밑바탕이라고 할 수 있음
- 즉, 중소기업 적합업종은 중소기업이 향후 해당 업종에서 대기업과 충분히 경쟁할 수 기반을 다질 수 있도록 하여 결과적으로 대·중소기업 모두 상생하는 것을 목적으로 함
- 이러한 정책적 목적을 달성하기 위해서는 중소기업 적합업종에 대한 특별법(우원식 의원 대표 발의)의 조속한 통과가 필요함