



대기업 지원정책으로 전락하는 중소기업 적합업종제도?

2014.06.19 | 이상호_새사연 연구위원 | leesanghoberlin@hanmail.net

결국 동반성장위원회는 본연의 자기 역할조차 내팽개치고 말았다. 지난 6월 11일 동반성장위원회는 28차 전체회의를 통해 중소기업과 소상공인의 하소연을 뿌리치고 대기업의 손을 들어 주었다. 이번 조치로 인해 대기업의 횡포로부터 중소기업의 활동을 보장하기 위한 최소한의 제도적 보호장치로 기능하였던 ‘적합업종제도’는 사실상 무력화될 것으로 보인다.

들어가며

이번 조치는 지난 대선 이후 박근혜 정부가 보여준 ‘空約’ 행보와 맥을 같이 한다. 재벌개혁과 경제민주화니, 손톱 밑 가시 등을 내세웠지만, 결국 서민경제의 보호 제도를 국가의 개입, 즉 규제로 바라보는 그들의 시각을 적나라하게 확인할 수 있다. 이렇게 됨으로써, 박근혜 대통령의 정책기조에 있어 주변 언저리에 그나마 걸치고 있었던 중소기업과 소상공인의 생존권을 보호하기 위한 마지노선까지 무너지게 되었다고 평가할 수 있다. 이번 동반성장위원회의 조치가 어떤 문제점을 가지고 있는가를 살펴보기 전에 먼저 ‘중소기업 적합업종제도’가 무엇인지를 간략히 살펴보고자 한다.

중소기업 적합업종제도의 약사 및 특징

‘중소기업 적합업종제도’는 지난 2011년 하반기 동반성장위원회가 대중소기업의 상생협력을 증진시키기 위한 일환으로 제조업 82개 품목에 대해 중소기업 적합업종 및 품목으로 지정하면서 시작되었다.



2012년 1월 ‘대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률’이 개정되면서 동반성장위원회의 설치조항이 신설되고, 동반성장위원회의 업무 중 하나로 ‘적합업종의 합의 도출 및 공표에 관한 사항’이 포함되면서 법적 근거를 가지게 된다. 이후 몇 차례 법 개정을 통해 적합업종 지정에 있어 합의가 이루어지지 않은 경우나, 지정 이후 대기업이 합의 사항을 위반한 경우에는 동반성장위원회가 중소기업청에 사업조정을 신청하도록 하는 조항이 포함된다. 그리고 2013년 서비스업 분야에서 15개 품목을 적합업종으로 선정하고 제조업 분야에서도 3개 품목을 추가로 적합업종으로 선정하여 현재 총 100개 품목이 적합업종으로 선정되어 운영되고 있다.

현행 중소기업 적합업종제도에서 적합업종 및 품목의 지정은 해당 분야의 중소기업 사업자단체와 대기업들의 합의를 통해서만 가능하다. 합의의 대상은 적합업종 지정 여부와 지정에 따른 대기업에 대한 권고사항을 포함한다. 즉 다시 말해서 기존의 중소기업 고유업종제도와 달리, 적합업종제도는 대기업이 합의하지 않으면 지정이 불가능하며, 지정이 된다고 하더라도 대기를 강제할 수 있는 방법은 없다.

적합업종으로 지정된 업종 및 품목의 경우 해당 업종 및 품목 관련 대기업들과 중소기업들이 합의한 내용을 바탕으로 동반성장위원회가 권고사항을 발표하는데, 그 수준은 사업이양, 사업철수, 사업축소, 진입자제, 확장자제 등으로 구분할 수 있다. 지금까지 사업이양이 이루어진 품목은 세탁비누뿐이며, 사업철수와 사업축소의 경우도 대부분 제한조건과 예외규정을 두는 경우가 대부분이다. 그리고 진입자제와 확장자제의 경우 시설 및 설비 확장 자제(인수합병 포함), 점포수 확대 자제, 특정 사업분야(판로)에서의 매출 확대 자제, 판매량 확장 자제(OEM 물량 포함) 등 대중소기업 간 합의내용에 따라 다양한 방식이 적용된다.

중소기업 적합업종제도의 현실과 동반성장위원회 개악안의 문제점

위에서 살펴본 동반성장위원회의 권고사항이 제대로 지켜지면 좋으려면, 중소기업 적합업종제도의 현실은 완전히 다른 양상으로 전개되고 있다. 지난 2년 반 동안 몇 차례 수행된 조사결과에 따르면, 중소기업 적합업종의 권고안이 제대로 이행되지 않는 경우가 다반사이며, 이를 관할하는 동반성장위원회와 산업부의 관리감독도 제대로 이루어지지 못하고 있다.

그래서 중소기업은 적합업종제도의 실효성에 대한 강한 의문을 제기하고 있으며, 이러한 실효성을 높이기 위해서 불이행에 대한 강력한 제재조치가 반드시 필요하다고 강조한다. 특히 중소기업 사업보호 및 소상공인 권익향상을 위해 필요한 시급한 과제로 대기업의 진입금지 및 벌칙강화 등 제재수단의 도입을 요구하고 있다. 권고조



치 중 가장 약한 형태인 확장자제로는 별 다른 효과를 발휘할 수 없기 때문에 신규 진입 금지, 더 나아가 사업철수와 사업이양 등과 같은 강력한 조치를 포함하는 법제 도적 개혁을 요구하고 있다.

하지만 지금까지 동반성장위원회는 가끔씩 수행하는 실태조사에서 위반사항을 확인 하고도, 시정조치를 ‘자율적’ 으로 유도한다는 명분 하에 대기업이 빠져나갈 구멍 을 열어주고 있다. 2013년 국정감사 기간 동안 동반성장위원회가 김제남 의원실에 제출한 2013년 상반기 이행실태 조사 결과에 따르면, 총 100개 중 9개 품목에서 적 합업종제도의 위반 사례가 확인되었거나 위반 여부를 조사 중이었다. 그러나 이후 동반성장위원회는 당사자간 자율적 협의를 통해 문제가 해결되었다고 발표했을 뿐, 자신이 행사할 수 있는 시정조치를 적극적으로 수행하지 않았다. 그나마 강제적 조 치가 가능한 사업조정신청을 동반성장위원회가 실제로 한 경우는 지난 2년 반 동안 한 건도 없었다.

이와 같이 적합업종 이행실태의 관리부실과 이행여부에 대한 대중소기업간 이견이 확연하게 드러날 정도로 적합업종제도의 실효성에 대한 의문이 높아지고 있지만, 정 부는 모르쇠로 일관하고 국회는 논란만 가중시키고 지금까지 실질적인 제도개선을 위한 조치들을 법제화하지 못하고 있다.

이러한 가운데 동반성장위원회는 지난 6월 5일 공청회를 개최하고 11일 전체회의를 통해 올해 말로 권고기간이 만료되는 기존 82개 품목에 대한 재합의 가이드라인을 발표하고, 적합업종제도의 개선(?)방안을 제출하였다. 이번에 발표된 내용은 제도개 선의 기본원칙으로 산업경쟁력의 향상, 자율적 합의, 사회적 공감대 등을 강조하고 있지만, 자동재연장 금지, 사업조정제도의 절차 엄격화, 적용기간의 차등화 등 대 기업이 요구했던 내용들을 개선방안에 그대로 담고 있다. 또한 동반성장위원회가 제출 한 재합의 가이드라인은 기존 적합업종 및 품목의 연장가능성을 사실상 차단하고 있 다. 결론적으로 동반성장위원회의 이번 조치는 중소기업 적합업종제도를 ‘속 빈 강 정’ 으로 만드는 결과를 초래할 것으로 보인다.

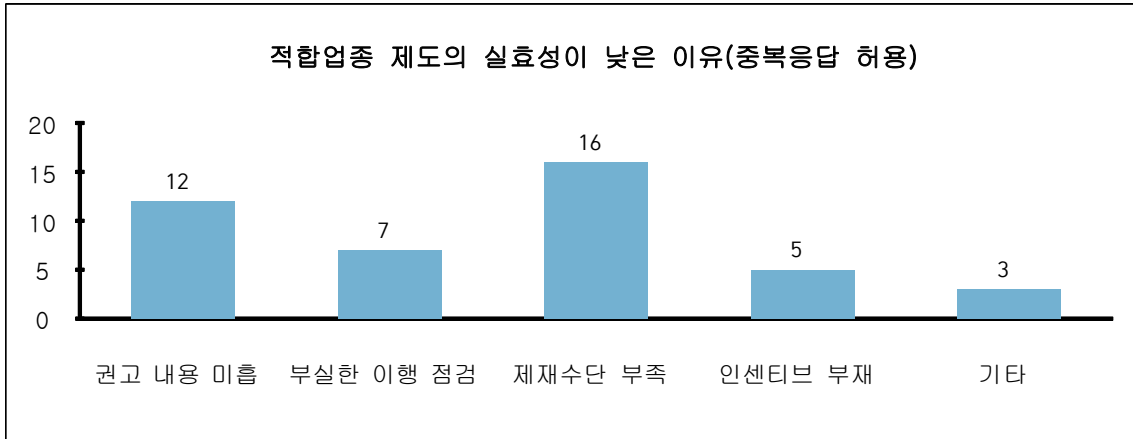
적합업종제도에 대한 중소기업의 인식과 태도

과연 그렇다면 중소기업들은 적합업종제도에 대해 어떻게 평가하고 있는가? 작년 11 월에 정의당 김제남 의원실에서 조사한 [중소기업 적합업종 실태조사]의 결과에 따르 면, 해당 중소기업은 적합업종제도의 실효성에 대해 큰 의문을 가지고 있을 뿐만 아 니라, 보다 강력한 법제도적 규제가 필요하다고 주장하고 있다. 중소기업 적합업종 지정 제도에 대해 실효성을 5점 척도(매우 낮음 1점, 매우 높음 5점)로 평가한 결과



에 따르면, 평균 이하(2.94)를 보이고 있다. 한편 실효성이 낮은 이유에 대해 응답(중복응답 허용)한 25개 사례를 살펴보면, 불이행에 대한 제재조치가 미비하다는 응답이 16개로 가장 많았고 권고 내용 자체가 미흡하다는 응답이 12개로 뒤를 이었다.

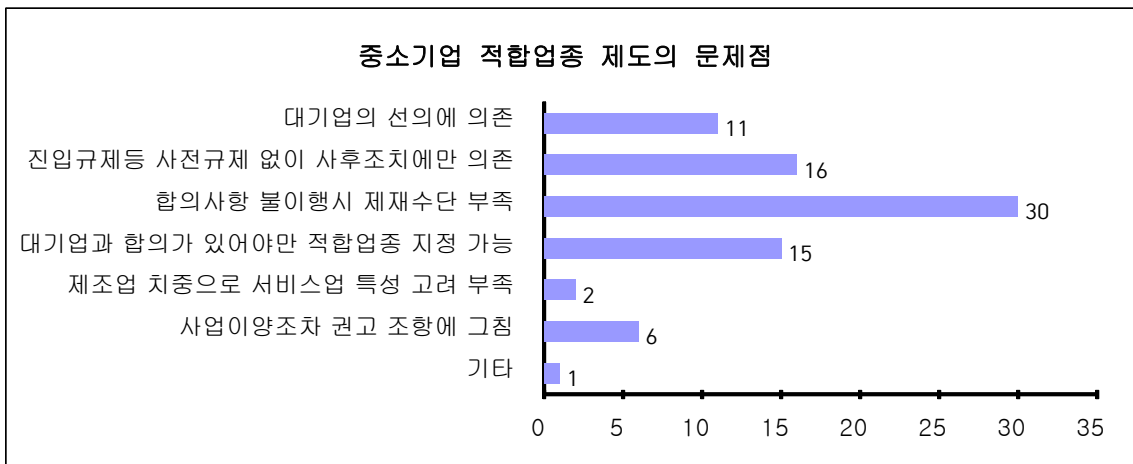
그림1. 적합업종 제도의 실효성이 낮은 이유



출처 : 정의당 김제남 의원실, [중소기업 적합업종 실태조사], 2013

한편 현행 중소기업 적합업종제도의 가장 큰 문제점(중복응답 허용)을 묻는 문항에서도 50명의 응답자들 중 가장 많은 응답자들이 제재수단 부족을 꼽았으며(30건), 사전규제 없이 사후적 조치에만 의존한다는 점(16건)과 대기업과의 합의가 이루어져야만 적합업종 지정이 이루어진다는 점(15건)이 그 뒤를 이었다.

그림2. 중소기업 적합업종 제도의 문제점



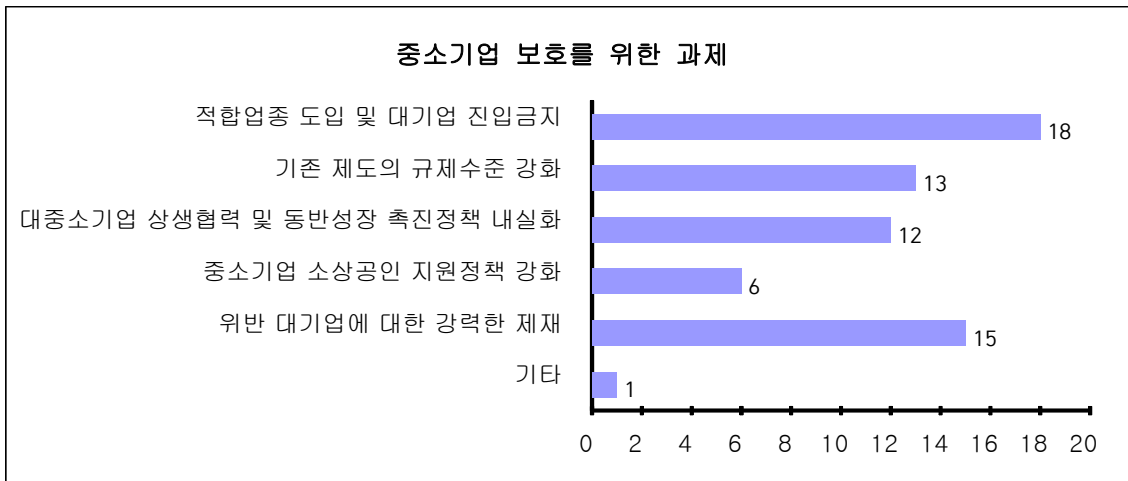
출처 : 정의당 김제남 의원실, [중소기업 적합업종 실태조사], 2013



한편 중소기업의 사업보호 및 소상공인 권익 향상을 위한 시급한 과제를 묻는 질문 (중복 답변 허용)에 대해 51명의 응답자들 중 가장 많은 18명의 응답자가 ‘적합업종 도입과 대기업 진입 금지’를 골랐다. 이어 위반 대기업에 대한 강력한 제재조치 (15명), 기존 적합업종 지정제도의 규제 수준 강화(13건), 대중소기업간 상생협력과 동반성장 내실화(12건) 등이 그 뒤를 이었다.

이와 같이 중소기업 자체에 대한 지원보다 오히려 대기업에 대한 규제 강화 과제들 (진입금지, 강력한 제재)을 가장 많이 선택했다는 것은 대기업의 침투로 기존의 중소기업 생태계가 파괴되고 있다는 인식을 잘 보여주고 있다.

그림3. 중소기업 보호를 위한 과제



출처 : 정의당 김제남 의원실, [중소기업 적합업종 실태조사], 2013

이와 같이 중소기업들은 적합업종에 대한 권고안이 제대로 이행되지 않거나, 시정요구를 한 경우에도 제대로 시정되지 않는 것에 대한 불만도가 상당히 높다. 상당수 중소기업들은 정보부족 등으로 인한 위반사실 입증의 어려움, 동반성장위원회의 의지 부족, 대기업들의 불응 등을 이유로 시정 요구를 포기하고 있는 실정이다. 결국 제도적 해법의 좌절, 그리고 그 결과로 나타나는 제도에 대한 불신은 중소기업 적합업종제도 자체의 신뢰성을 심각하게 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 그래서 중소기업들은 현행 적합업종제도의 가장 큰 문제점으로 실질적인 제재수단의 부재를 강조하고 있다. 이는 앞에서 확인된 중소기업들의 실제 경험과 인식에 기반한 것이다. 따라서 이러한 문제점을 개선할 수 있는 실질적 제도적 보완조치가 마련되어야 한다.



중소기업 적합업종제도의 개혁방안

위에서 살펴본 바와 같이 대기업의 횡포를 막고 중소기업의 사업영역을 보호하기 위해서는 중소기업 적합업종제도의 탈규제화가 필요한 것이 아니라, 중소기업의 사업영역 보호를 위한 보다 강력한 사회적 규제가 요구된다.

과연 그렇다면 중소기업 적합업종제도의 취지와 목적에 맞는 제도개혁은 어떤 방향으로 이루어져야 하는가? 가장 좋은 방법은 아마도 동반성장위원회에게 적합업종의 지정을 맡기는 것이 아니라, 중기청장에게 중소기업 적합업종의 지정 및 고시권한을 부여하고 대기업의 적합업종 및 품목에 대한 진출 및 인수를 금지하는 것이다. 하지만 이러한 내용을 주요 내용으로 포함하는 ‘중소기업 및 중소기업 적합업종 특별법’ 제정안과 청원안은 국회에 제출된 지 벌써 2년이 훨씬 넘어가고 있지만, 이에 대한 제대로 된 논의 조차 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

여야간 쟁점은 다양한 영역에서 제기되지만, 가장 결정적인 차이는 ‘중소기업과 중소기업인들의 사업영역 보호를 위한 적합업종 지정의 주체를 누구로 할 것인가’와 ‘적합업종 지정권한을 어느 정도까지 용인할 것인가’에 대한 이견이다. 현행 적합업종제도의 소관기관인 동반성장위원회가 민간자율기구로 규정되어 있는 상태에서 적합업종의 선정은 자율협약에 맡기고 동반성장위원회의 활동은 ‘권고’ 수준에 머물러야 한다는 것이 정부여당의 입장이다. 이와 달리 ‘대중소기업 상생협력촉진법’ 상 동반성장위원회의 기능과 역할이 지닌 한계가 분명하게 확인된 상황에서 중소기업과 소상공인을 보호할 수 있는 적합업종제도의 실효성을 담보하기 위해 소관부처인 중소기업청이 적합업종을 지정하도록 만들어야 한다는 것이 야당과 시민사회의 입장이다.

이러한 여야의 근본적인 입장 차이로 인해 중소기업 적합업종제도의 일부 관련 법률 개정안에 대한 논의는 이루어지고 있는 반면, 전면적인 제도개혁안은 사실상 논의 조차 못하고 있다.

이러한 교착상태를 돌파하기 위해서는 현재 발의된 ‘중소기업 및 중소기업 적합업종 특별법’의 취지와 목적을 최대한 반영하고, 중소기업과 소상공인의 사업영역을 보호할 수 있는 다양한 입법방안을 모색할 필요가 있다. 특히 중소기업 적합업종제도의 주무기관의 기능과 역할을 실질적으로 강화하고 권고안의 이행력을 높일 수 있는 강제조치가 담보될 수 있는 방안을 현행 대중소기업 상생협력촉진법에 포함시켜야 한다.

이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 현행 중소기업기본법 제10조 “정



부는 중소기업과 중소기업이 아닌 기업(대기업)과의 공정경쟁, 협력 및 동반성장을 촉진할 수 있도록 필요한 시책을 실시하여야 한다” 라는 규정을 보다 확장하여 “사업영역의 보호 및 육성” 조항을 추가할 필요가 있다.

둘째, 현행 대중소기업 상생협력촉진법 제31조(중소기업사업조정심의회)에서 대통령령에 위임된 조정심의회 구성 및 운영사항을 법률로 보다 엄격하게 규정해야 한다. 특히 조정심의회 구성원을 정부 관계자만으로 구성하는 것이 아니라, 이해당사자와 중립적 인사로 구성하는 방안을 법률화할 필요가 있다.

셋째, 현행 대중소기업 상생협력촉진법 제32조(사업조정의 신청 등)를 개정하여 대기업 등의 사업이양의 경우에도 중소기업청장이 사업이양 권고는 물론, 공포 및 이행 명령을 하도록 만들어야 한다.

넷째, 현행 대중소기업 상생협력촉진법 제33조(사업조정에 관한 권고 및 명령)를 개정하여 중소기업청 조정심의회 심의를 거친 후 결정된 사항의 관철력을 높이기 위해 권고 수준이 아니라, 중기청장이 즉각적으로 이행명령을 하도록 만들어야 한다.

마무리하며

이와 같이 이번 동반성장위원회가 발표한 중소기업 적합업종 개선방안은 제도 본연의 취지와 목적에 걸맞지 않는 대기업 지원정책에 불과하다. 안 그래도 경제민주화 공약이 실종되고 골목상권은 대기업에 의해서 점령당하고 있는 현 상황에서 굳이 이러한 조치를 추진하는 동반성장위원회는 ‘식물위원회’ 를 자초하는가? 이런 식이라면 동반성장위원회가 자신의 역할을 ‘전경련’ 의 예하 부서로 전락시킨다는 사회적 비판을 과연 모면할 수 있을까? 동반성장위원회가 진심으로 대중소기업의 상생협력과 동반성장을 추구한다면 이제 이러한 ‘좌충수’ 는 그만 두어야 할 것이다.



2014년 새사연 발간 보고서

2014년 6월 19일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
세계경제	1/15	지뢰밭 속 순항?	정태인
한국경제①	1/16	스스로 지뢰밭을 만들고 있는 박근혜 정부	정태인
한국경제②	1/17	747에서 474로 갈아탄 근혜노믹스	여경훈
복지①	1/20	박근혜 정부식 보건의로, 민영화 폭탄	이은경
돌봄	1/21	진정한 '국가 책임 보육' 이 되려면	최정은
주거	1/24	주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌 하오리까	강세진
노동	1/28	사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들	김수현
복지②	1/29	노인, 대학생, 취약계층 복지 정책 실종	이은경
노동	4/14	청년일자리정책, 새 방향에 답 있다.	김수현 강세진 최정은
노동	4/17	청년들이 원하는 '좋은 일자리' 는 무엇인가?	김수현 강세진 최정은
노동	4/21	서울 청년일자리정책 새 방향 제안	김수현 강세진 최정은
주거	5/12	노인복지의 주요 이슈, 주거	강세진
경제	5/19	피케티의 "21세기 자본" , 그리고 한국 경제 ①	정태인
정치	5/22	민주주의의 수호자는 누구인가	이은경
경제	5/26	피케티의 "21세기 자본" , 그리고 한국 경제 ②	정태인
노동	6/2	노동자를 위한 나라는 없다	이은경
경제	6/5	도시가계의 지출구조 진단 ①	강세진
경제	6/16	도시가계의 지출구조 진단 ②	강세진
복지	6/17	박근혜 2기 개각, 복지축소와 민영화의 신호탄?	이은경
경제	6/19	대기업 지원정책으로 전락하는 중소기업 적합업종제도?	이상호