

시대착오적인 중소기업 적합업종·품목제도 도입

김필현 / 한국경제연구원 연구위원 (phkim@keri.org)



대·중소기업 동반성장 정책의 일환으로 추진 중인 중소기업 적합업종·품목제도는 일정 규모 이상의 기업에 대해 특정 업종·품목에 대한 진입을 제한하는 사전적 규제이다. 2006년 폐지된 고유업종제도의 폐해를 최소화할 목적으로 도입을 고려하고 있는 주기적인 재평가제도는 오히려 수혜 중소기업의 지대추구를 유발할 뿐만 아니라 정책적 불확실성을 더욱 증폭시킬 가능성이 높다. 이 제도의 도입은 중소기업의 경쟁력 강화가 아니라 영세화를 더욱 심화시킬 것이다. 기술개발 여력이 부족한 중소기업들이 가격경쟁에 치중하면서 과당경쟁으로 인해 경영여건이 더욱 악화될 것이기 때문이다. 또한 이러한 영세화 현상은 장기적으로 국가경쟁력 약화로 이어질 뿐만 아니라 해외기업에 의한 국내의 시장잠식을 초래할 가능성이 높다. 이러한 점을 고려할 때 적합업종·품목제도의 도입은 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 매우 클 것으로 예상된다. 더구나 과거 고유업종제도가 그 폐해에 대해 무수히 많은 지적이 있었음에도 불구하고 30년 가까이 지속되면서 국내 산업에 지대한 악영향을 미쳤다는 점을 감안하면 적합업종·품목제도의 도입은 원점에서 재고되어야 한다.

1. 중소기업 적합업종·품목제도의 성격

- 중소기업 적합업종·품목제도는 대기업에 의한 시장 잠식으로 중소기업의 경영여건이 악화되고 있다는 인식의 확산과 함께 대·중소기업 동반성장 정책의 일환으로 추진되기 시작함.
 - 2006년 고유업종제도 폐지 이후 대기업이 중소기업의 시장영역에 무분별하게 진입하여 중소기업의 수익성이 악화되고 있다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔음.
 - 최근 SSM와 ‘통큰치킨’ 등 시장점유를 둘러싸고 대기업과 중소기업의 갈등이 공론화되면서 중소기업의 사업영역을 보호해 줄 필요가 있다는 인식이 언론을 중심으로 확산되고 있음.
 - 동반성장위원회는 중소기업청이 지정한 582개의 사업이양권고 업종·품목을 중소기업 적합업종·품목으로 전면 개편하고 대기업의 참여를 제한할 방침
 - 업종별로 중소기업조합, 중기중앙회의 요청에 따라 전통산업 분야와 신산업 분야로 나누어 각각 중소기업연구원과 산업기술진흥원이 선정 기준 및 대상을 검토한 후 공청회와 동반성장위원회의 의결을 거쳐 중기청장이 고시하게 됨.
 - 중소기업에 적합한 업종·품목으로 지정될 경우 대기업의 참여가 제한되며, 기존 참여 대기업은 사업조정제도 등을 이용하여 사업이양을 권장할 방침으로 알려지고 있음.

- 동시에 위반 시 동반성장위원회가 추진 중인 중인 해당 대기업의 동반성장지수 산정 시 감점하는 방식으로 불이익을 줄 계획임.
- 적합업종·품목제도는 2006년 폐지된 고유업종제도와 유사하나 시장경제 원칙의 존중과 정책적 유연성 강화를 통해 부작용을 최소화할 계획임.
 - 이 제도는 일정 규모 기업의 사업영역에 대한 보호라는 점에서 고유업종제도와 기본적으로 동일한 성격을 가짐.
 - 고유업종제도는 1979년 최초로 도입된 이후 해당기업의 자발적 동의가 없이 강제적으로 이루어져 시장경제의 근간을 침해했다는 지적을 받아왔음.
 - 또한 한 번 고유업종으로 지정되면 길게는 20년까지 사업영역을 보호받아 수혜기업의 도덕적 해이를 초래함으로써 장기적으로 중소기업의 경쟁력이 오히려 나빠지고 있다는 주장이 설득력을 얻으면서 점차 적용업종의 수가 축소되다가 결국 2006년 당시 노무현 정부가 제도 폐지를 결정함(<표 1> 참조).
 - 반면 기업의 자발적 참여 유도와 주기적인 재평가를 통해 대·중소기업 간 사업영역의 조정을 도모하고 있다는 점에서 고유업종제도와 차별화된다고 할 수 있음.
 - 규모의 효율성을 포함한 여러 지수들을 통해 업종·품목의 중소기업 적합성을 가려낼 계획임.
 - 주기적 재평가는 그 기준이 아직 정해지지 않았으며, 설문조사 등을 통해 관련 단체들의 의견을 수렴한 후 결정될 것으로 보임.

<표 1> 고유업종제도 적용대상 변화

연 도	중소기업 고유업종으로 지정된 업종
2001 (45)	동모세관, 축압기 제조업, 타올제조업, 거울판제조업, 광택제 제조업, 고무장갑제조업, 폴리스티렌 페이퍼시트 제조업, 연마지 및 포제조업
2005 (37)	쇠못제조업, 주물 및 다이캐스팅용 재생 알루미늄, 스테인리스 용접강관, 안경렌즈, 장갑편조업, 노트제조업, 유아용 승용물 제조업, 재생타이어제조업, 플라스틱용기, 재생플라스틱원료 제조업, 동물약품, 양곡도정업, 국수제조업, 두부제조업, 어육연제품, 일회용주사기 및 수액세트, 전기절연유, 수산물 냉동냉장
2006 (18)	아연말제조업, 아연 및 알루미늄다이캐스팅, 도금업, 생석회, 탄산가스, 아연화제조기, 곡물건조기 제조업, 오일클리너, 안경테제조업, 세폭직물 제조업, 양말편조업, 우산제조업, 양산제조업, 골판 지상자제조업, 아스콘제조업, 옥수수기름 제조업, 그 외 윤활유(프레스유) 제조업

2. 중소기업 적합업종·품목제도의 문제점

- 이 제도는 실질적으로 규제의 성격이 강하며 주기적 재평가는 또 다른 불확실성을 초래할 것임.
 - 표면적으로 기업의 자발적인 참여를 강조하고 있으나 그렇지 않을 경우 동반성장지수 산정 시 감점에 따른 낙인효과로 인해 실질적인 불이익이 존재할 가능성이 큼.

- 민간 기업이 자사 브랜드의 이미지 제고를 위해 막대한 규모의 투자를 하고 있음을 감안하면 낙인효과로 인해 나타날 수 있는 브랜드 이미지 훼손은 실질적인 경제적 손실로 이어질 수 있음.
 - 더불어 당국의 사업조정제도의 적극적 활용방침은 기업경영에 상당한 부담으로 작용할 것이라는 점을 고려하면 강제적인 성격이 매우 강함.
- 제도적 유연성 제고를 위해 도입 예정인 재평가제도는 오히려 수혜기업의 지대추구 동기를 유발할 것임.
- 국제화나 정보화 등으로 사회적·경제적 여건이 예측 불가능한 속도로 급변하고 있는 가운데 주기적 재평가의 시의적절성 내지 효율성을 어떻게 담보할 수 있는지도 의문
 - 과거 고유업종제도의 경험에서 본 바와 같이 적합품목의 선정이 해당 업계의 로비에 의해 주관적이고 자의적으로 이루어질 수 있으며, 이로 인해 적합품목에 지정되거나 해제되지 않기 위하여 자원을 낭비하는 지대추구 활동이 더욱 촉진될 가능성이 높음.¹⁾
- 또한 정책적 불확실성 확대를 초래하여 사전적 규제가 지닌 장점이 크게 축소될 것임.
- 이 제도는 일정 규모 이상의 기업에 대해 특정 업종·품목의 진입을 사전에 제한하고 있기 때문에 사전적 규제라 할 수 있음.
 - 사전적 규제는 특정 경제행위를 원천적으로 봉쇄함으로써 긍정적인 영향이 발생할 가능성을 제거하며, 예측되지 않은 시장기능의 왜곡을 초래할 가능성, 차익거래 기회의 발생 등 수많은 제도적 단점을 지니고 있음.
 - 그럼에도 사전적 규제를 도입하는 가장 큰 목적 가운데 하나는 규칙에 대한 불확실성의 해소라고 할 수 있는데, 주기적 재평가제도 도입은 이러한 장점의 긍정적인 효과를 감소시킬 가능성이 높은 것으로 판단됨.
- 사업영역 보호는 중소기업 영세화와 국제경쟁력 약화를 초래할 것임.
- 경쟁이 제한될 경우 중소기업은 질적 경쟁보다는 가격경쟁에 치중하게 될 것임.
- 기술개발이나 품질경쟁은 수반되는 비용이 높은 반면에 수익이 실현될 가능성이 낮은 특성을 지니고 있어 상대적으로 자금사정이 열악한 중소기업은 손쉬운 가격경쟁을 통해 생존하고자 할 것임.
 - 또한 상대적으로 고품질 상품을 생산하고 있는 대기업이 경쟁에서 사라질 경우 중소기업이 기술개발 등을 통해 품질개선에 나설 동기가 더욱 약해질 것임.
 - 이는 과거 고유업종제도가 중소기업 간의 과당경쟁을 유발하였고, 이로 인해 기술 및 품질의 저하가 나타났다는 경험을 통해서도 알 수 있음.²⁾

1) 유진수, 「중소기업 고유업종이 국제경쟁력에 미친 효과분석」, 『중소기업연구』 제19권 제1호, 한국중소기업학회, 1997, pp.173-190.

- 결국 과도한 가격경쟁으로 중소기업의 경영여건이 더욱 악화되고 이는 투자부진으로 이어져 국제경쟁력이 저하되는 결과를 야기할 것임.
- 고유업종제도가 시행 중이던 1991~2001년 기간에 나타난 해당업종의 동향을 살펴보다라도 사업영역 보호가 해당업종의 활성화보다는 오히려 침체로 이어졌음을 알 수 있음.(<표 2> 참조)

<표 2> 제조업 대비 고유업종의 비중 변화*

(단위: %)

구 분	사업체 수	월평균 종사자 수	생산액	부가가치
1991	12.8	12.4	12.6	11.6
1992	12.7	12.2	12.3	10.9
1993	12.1	12.0	12.0	10.3
1994	11.9	12.2	12.1	10.7
1995	11.5	11.6	11.8	10.4
1996	11.7	11.2	10.0	9.2
1997	11.8	10.4	8.7	8.1
1998	12.1	10.6	8.6	7.8
1999	11.8	10.3	8.6	7.8
2000	11.7	10.4	8.3	7.8
2001	11.5	10.4	8.3	7.7
연평균 증감률	-1.04	-1.70	-3.94	-3.89

주: * 분야별로 (고유업종÷제조업 전체) 구한 값

자료: 이윤보·이동주, 「중소기업 고유업종제도의 실효성에 관한 연구」, 『중소기업연구』, 2004, 재인용

- 수급 상황이 급변하는 가운데 해외기업에 의한 국내외 시장 잠식이 나타날 가능성이 높음.
 - 소득의 증대에 따라 수요자의 선호가 계속 고급화되고 있는 상황에서 상대적으로 앞선 경영 노하우와 기술개발 능력을 가지고 있는 대기업의 참여 제한은 해당 업종·품목의 선진화를 가로막는 장애요인이 될 수 있음.
 - 이에 따라 시장의 발전이 부진해져 양질의 제품에 대한 수요를 충족시키지 못하게 됨으로써 소비자후생이 감소하는 결과를 초래하게 될 것임.
 - 과거 3M의 국내 시장 진입으로 국내 문방구 관련 산업이 외국기업에 의해 잠식되었던 경험은 이 같은 경쟁제한을 통한 사업영역 보호제도의 부작용을 잘 보여주는 사례임.
 - 또한 해외수요가 빠르게 증가하는 업종의 경우 대기업의 진입제한은 경쟁국가에 의해 수출시장을 잠식시키는 결과를 초래할 수 있음.
 - 예를 들어 적합업종·품목 대상으로 알려진 재생타이어의 경우 환경친화적 산업으로 각광을 받고 있어 해외시장에서 지배적인 위치에 있는 미쉐린 등 세계 3대 회사들이 재생타이어업에 진출할 계획임.

2) 이윤보·이동주, 「중소기업 고유업종제도의 실효성에 관한 연구」, 『중소기업연구』 제26권 제1호, 한국중소기업학회, 2004, pp.75-98.

- 그러나 적합업종·품목제도는 관련 업종에 대한 국내 대기업 진출을 어렵게 하여 결과적으로 외국기업에 의해 시장을 잠식당하게 될 가능성이 높음.

3. 결론

- 중소기업 적합업종·품목제도가 도입될 경우 기대되는 긍정적인 효과에 비해 부정적 효과가 매우 클 것으로 예상되므로 도입 여부를 원점에서 재고해야 함.
 - 사업영역의 보호가 수혜집단의 경쟁력 향상으로 이어진 예는 세계적으로 찾아보기 힘들.
 - 비슷한 예로 1970~1980년대 무역장벽을 통해 자국기업을 보호하려 했던 미국의 경우 해당 산업에서 기업들의 수익률과 고용은 다소 늘어났으나 경쟁력 강화의 증거는 발견되지 않음.³⁾
 - 반면에 적합업종·품목제도의 부정적인 영향이 상당할 것으로 예상되므로 도입 여부를 신중히 재검토해야 함.
 - 이 제도는 중소기업의 경쟁력 향상보다는 영세화 현상을 심화시킬 가능성이 크며 장기적으로는 국가경쟁력에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.
 - 현재 보완책으로서 고려중인 주기적 재평가는 정책적 유연성 강화라는 긍정적인 효과보다는 오히려 낭비적인 지대추구와 정책적 불확실성을 증폭시키는 역효과가 더욱 클 것으로 보임.
 - 또한 이미 대기업의 공공입찰제한 등을 통해 중소기업의 사업영역을 보호해 주고 있는 상황에서 추가적인 경쟁제한은 대기업뿐만 아니라 관련 중소 협력업체들의 경영여건을 악화시키게 될 것임.
 - 과거 고유업종제도가 불합리성에 대한 수많은 지적에도 불구하고 30년 가까이 지속되면서 국내 산업에 큰 악영향을 미친 점을 감안할 때 적합업종·품목제도의 도입 여부를 원점에서 재고해야 함.

3) Congressional Budget Office(1986), *Has Trade Protection Revitalized Domestic Industries?*, Congress of the United States.