
생계형 적합업종 특별법 시행령 제정안에 대한 중견기업계 의견

2018. 10. 15.

1. 소상공인단체(생계형 적합업종 신청단체)의 기준 (안 제2조, 별표1)

□ 시행령 제정안

- 생계형 적합업종 지정을 신청할 수 있는 소상공인단체를 “상생법에 따른 중소기업자단체 중 소상공인 회원사의 비율 또는 수가 별표1의 기준에 해당하는 단체”로 정의

<소상공인단체 기준(시행령 제정안 제2조(별표1))>

| 단체규모(회원사 수) | 소상공인(개사) | 비율(%) |
|--------------|----------|-------|
| 10개사 ~ 50개사 | 10 | 30 |
| 51개사 ~ 300개사 | 50 | |
| 301개사 ~ | 300 | |

□ 중견기업제 의견

- 생계형 적합업종 수혜자가 “소상공인”이 아닌 “중기업”이 될 우려
 - 중기업은 소기업 및 소상공인에 비해 인력·자금력 등이 비교우위에 있어 생계형 적합업종 특별법 시행에 따른 혜택이 소상공인이 아닌 중기업 또는 일부 중소기업에 집중될 가능성이 큼
 - * 중소기업자간 경쟁제도의 경우 '15년 기준 중소기업자간 경쟁제품 계약업체 11,513개 중 상위 10% 업체가 전체 납품금액의 77.2%를, 상위 20% 업체가 전체 납품금액의 90.2%를 차지하는 등 소수 기업에 제도 혜택이 집중되는 부작용 발생(감사원 감사보고서, 중소기업자간 경쟁제도 등 운영실태, '16.10월)
 - 그러나 생계형 적합업종 특별법 및 시행령 제정안은 대기업등의 사업 참여만을 제한할 뿐 그 외의 기업을 규제하는 근거 규정이 없어 불합리
- 시행령 제정안 상의 “소상공인단체” 기준은 중소기업단체의 소상공인 회원사의 비율 또는 수가 과도하게 낮아 상향 조정할 필요가 있으며,

해당 업종 내 전체 사업체수 대비 소상공인 사업체 수 비중 또한
기준 요건에 포함되어야 함

- * 시행령 제정안에 따르면 소상공인이 3개사뿐인 경우에도 요건을 충족하게 되어
단체 대표성에 대한 논란의 여지가 있음

⇒ 소상공인 신청단체 기준 상향 조정

- (소상공인단체 기준) ① 해당 업종을 영위하는 소상공인의 과반 수 이상이
회원으로 가입되어 있으며, ② 회원사 90% 이상이 소상공인인 단체

- * 소상공인법에 따른 소상공인연합회 설립 기준은 회원의 90% 이상이 소상공인

- (업종 내 소상공인 사업체 규모) 업종 내 소상공인 사업체 수 비중이
85% 이상이고, 종업원 수 비중이 50% 이상

- * 쉼 산업 소상공인 사업체 비중은 85.6%, 종사자 비중은 36.2%(2015년 기준, 통계청)

2. 생계형 적합업종 신청 및 지정 (안 제7조 및 제8조)

□ 시행령 제정안

- 소상공인단체는 생계형 적합업종 지정 신청서를 동반위의 추천을 거쳐 중기부 장관에게 제출하고, 중기부 장관은 동반위의 추천의견 등을 종합하여 심의위원회 심결을 거쳐 생계형 적합업종으로 지정·고시

□ 중견기업계 의견

- 생계형 적합업종 관련 정의 및 기준이 지나치게 포괄적이어서 기업이 미래 불확실성에 대한 대처가 어려워지는 등 경영활동에 큰 걸림돌로 작용
 - 생계형 적합업종 특별법 및 시행령 제정안 상 “생계형 적합업종” 및 생계형 적합업종을 영위하는 “생계형 소상공인”, “영세 소상공인”에 대한 정의가 사실상 부재하고 기준이 모호하여 자의적인 판단에 따라 제도가 운영될 우려¹⁾²⁾

1) 생계형 적합업종 적합업종 특별법 제2조(정의)

- 3. "생계형 적합업종"이란 진입장벽이 낮아 다수의 소상공인이 영세한 사업형태로 그 업을 영위하고 있는 분야로서 제7조에 따라 중소벤처기업부장관이 지정·고시하는 업종·품목을 말한다.
- 4. "생계형 소상공인"이란 소상공인 중 생계형 적합업종을 영위하는 소상공인을 말한다.

2) 생계형 적합업종 특별법 제정이유

정부는 1979년부터 중소기업 보호를 위하여 특정업종에 대한 중소기업 고유업종제도를 시행해 오다가 2006년에 폐지하였음.

고유업종제도 폐지 이후 2009년부터 2014년까지 재벌그룹의 계열사가 모두 477개 증가하였는데 제조업 및 농림어업, 건설업 분야는 90개(18.9%) 증가한 반면, 생계형 소상공인이 주로 영위하는 분야에서는 387개(81.1%)가 증가하여 대부분 소상공인 사업영역에 집중되고 있는 실정임.

문제는 대기업들이 고유업종제도 폐지 이후 진출한 분야는 전통적으로 소규모 영세 소상공인들이 사업을 영위해온 음식료, 제과, 도소매 등인데, 이는 자본이나 고도의 기술 대신 단순노무투입이 많아 부가가치 창출이 낮고 소규모 사업체들이 다수를 점하고 있으면서 진입장벽이 낮은 이른바 ‘생계형’ 사업 분야로 대기업의 진출이 결국 소상공인들의 시장 매출과 점유율 하락 및 경영환경 악화로 이어지고 있음.

생계형 업종은 영세 소상공인들로, 대부분 가족구성원이 중심이 돼 가족의 생계를 유지하고 있기 때문에 이들의 몰락은 가계부채 문제와 실업증가 및 저소득층 증가로 이어져 국가 재정 부담뿐만 아니라 사회적 비용의 증가 등을 초래할 수 있어 시급한 보호가 필요함에도 불구하고 이들에 대한 제도는 미흡함.

현재 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따라 동반성장위원회에서 중소기업 적합업종제도를 운영하고 있으나, 영세 소상공인에 대한 보호에 한계가 있어 생존권을 위협받고 있는 실정이며, 자생력·경쟁력 강화에 한계를 드러내고 있음.

이에 사회적·경제적 보호가 시급한 영세 소상공인들 사이에서 경쟁하고 사업을 유지할 수 있는 사업 분야를 생계형 적합업종으로 지정하고 대기업의 진출을 억제해서 영세 소상공인의 생존권을 보호하고 국민경제의 균등한 발전을 도모하고자 하는 것임.

- 생계형 적합업종 특별법의 합목적성과 법적 안정성을 추구하고, 법 시행 후 발생할 수 있는 시장에서의 혼란과 분쟁을 최소화하기 위해서는 “생계형 적합업종” 등의 정의와 범위를 시행령 상에 명문화해야 함

* 소상공인법에 따른 “소상공인”이 상시근로자 수 10명(일부 업종 5명) 미만 기업이고, 중소기업법에 따른 “소기업”이 평균매출액 120억원 이하 기업임을 고려하여 생계형 적합업종 특별법의 보호 대상인 “생계형 소상공인” 또는 “영세 소상공인”의 기준을 검토할 필요

- 법 제7조 제1항에 따른 생계형 적합업종 신청 품목³⁾은 사실상 모든 업종·품목이 될 수 있어 제도가 악용될 가능성이 존재하므로, 신청 품목이 생계형 적합업종에 부합하는지 여부를 판단하고 중소벤처기업부에 지정 추천하는 동반성장위원회의 역할이 무엇보다 중요

- 동반성장위원회는 생계형 적합업종 지정 추천 시 제출 의무가 있는 실태조사 결과 및 업계·전문가 의견수렴 결과 등(안 제3항)을 공개하는 등 지정 추천과 관련된 절차를 공정하고 투명하게 운영해야 함

- 또한, 지정 추천 등에 필요한 사항을 규정한 내부 운영규정(안 제6항)에는 중소벤처기업부의 심의기준(법 제7조 제4항)* 등을 종합적으로 고려한 추천요건 및 추천제외 기준**이 포함되어야 하며, 운영규정 제정 시에도 반드시 의견수렴 절차를 거쳐야 함

* ① 소상공인 사업체 규모 및 영세성, ② 안정적 보호 필요성, ③ 소비자 후생, ④ 산업경쟁력에 미치는 영향

3) 소상공인단체의 생계형 적합업종 지정 신청 업종·품목(법 제7조 제1항)

① 1년 이내 적합업종 만료 예정 품목(제1호)

- 단, 특별법 시행 전 기간이 만료된 품목의 경우 법 시행 이후 1년 이내 지정 신청 가능(부칙 제2조)

② 적합업종 신규 신청 품목(제2호)

* “대기업등이 사업을 인수·개시 또는 확장함으로써 해당 업종·품목을 영위하고 있는 소상공인이 현저하게 피해를 입거나 입을 우려가 있어 시급히 보호할 필요가 있는 경우”

③ 1년 이내 생계형 적합업종 만료 예정 품목(제3호)

** 중소기업자간 경쟁제품의 경우 중소기업단체로부터 지정 추천신청을 받은 중소기업 중앙회가 추천에서 제외할 수 있는 경우를 규정(중소기업제품 공공구매제도 운영요령)

*** 국회 법률안 심의 시에도 동반위의 추천 절차가 단순 실무 행정 처리에 그쳐서는 안되며, 동반위 운영규정 상 추천 절차를 마련하여 심의·의결 후 지정 추천되어야 함을 지적(산업통상자원중소벤처기업위원회 법률안 소위 회의록, '18.5.21)

<생계형 적합업종 특별법 제7조 및 시행령 제정안 제7조>

| 생계형 적합업종 특별법 | 시행령 제정안 |
|--|--|
| <p>제7조(생계형 적합업종의 지정 등) ① 생략</p> <p>② 제1항에 따라 소상공인단체가 생계형 적합업종의 지정을 신청할 때 동반성장위원회는 해당 업종·품목이 생계형 적합업종에 부합하는지 여부를 판단하여 생계형 적합업종으로 지정할 것을 중소벤처기업부장관에게 추천할 수 있다. 이 경우 동반성장위원회는 다음 각 호의 사항이 포함된 추천의견을 중소벤처기업부장관에게 제시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 업종·품목에 대한 실태조사 결과 2. 해당 업종·품목 관련 대기업등 및 소상공인단체, 전문가 등의 의견 3. 제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 업종·품목에 대해서는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제20조의4에 따른 적합업종 합의 도출이 진행된 경우 그 경과 <p>③ 생략</p> <p>④ 생계형 적합업종 지정에 관한 구체적인 심의기준은 업종 내 사업체 규모 및 소득의 영세성, 안정적 보호 필요성, 소비자 후생 및 산업경쟁력에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 중소벤처기업부장관이 고시한다.</p> <p>⑤~⑥ 생략</p> <p>⑦ 그 밖에 생계형 적합업종의 신청·추천, 심의, 지정·고시 및 해제에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>제7조(생계형 적합업종의 지정 신청 및 추천) ①~② 생략</p> <p>③ 동반성장위원회는 법 제7조제2항에 따른 추천을 하는 경우에는 제2항에 따른 추천요청서를 받은 날로부터 6개월 이내에 법 제7조제2항 각 호의 사항이 포함된 추천의견서를 중소벤처기업부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 해당 업종·품목에 대한 실태조사, 의견수렴 등을 위해 불가피한 경우 3개월 이내 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.</p> <p>④ 생략</p> <p>⑤ 중소벤처기업부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제1항의 신청서를 반려할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1항의 신청 단체가 제4항에 따라 중소벤처기업부장관의 보완 요청을 받은 후 그 정한 기간 내에 보완을 하지 않은 경우 2. 제1항의 신청 단체가 제2조의 기준을 충족하지 못하는 경우 3. 동반성장위원회가 법 제7조제2항의 생계형 적합업종 지정 추천을 아니 하는 경우 <p>⑥ 동반성장위원회는 법 제7조제2항에 따른 생계형 적합업종의 부합여부 판단 및 지정 추천 등에 필요한 사항을 정하여 운영할 수 있다.</p> |

- 동반위의 지정 추천(안 제7조) 및 중기부 지정(안 제8조) 시 공공·민수 시장에서의 이중·삼중 규제로 이미 관료에 상당한 어려움을 겪고 있는 중견 업종전문화기업에 대해서는 규제 대상에서 제외 적극 검토

⇒ 생계형 적합업종 지정 대상 품목을 소상공인의 경영안정 및 생존권 보장을 위한 품목으로 제한토록 시행령에서 명시하고, 규제대상에서 업종전문화기업 제외

⇒ 동반성장위원회의 생계형 적합업종 지정 추천제외 규정 마련

3. 생계형 적합업종 심의위원회 구성 및 운영 (안 제3조 및 제4조)

□ 시행령 제정안

- 생계형 적합업종 심의위원회는 소상공인·중소기업·중견기업·대기업·동반위 추천 위원 각 2명, 공익위원 5명 등 총 15명으로 구성
- 중기부장관 또는 위원 1/3 이상 요청으로 회의를 개최하고 재적위원 과반수 출석으로 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결

<생계형 적합업종 심의위원회 구성 및 운영(법 제6조 및 시행령 제정안 제3조~제4조)>

- (심의·의결사항) 생계형 적합업종 지정·해제, 대기업등의 생계형 적합업종 사업의 인수·개시 및 확장 승인, 대기업등에 대한 영업범위 제한 등
- (구 성) 위원장 1명 포함 15명 이내 위원으로 구성
 - 소상공인·중소기업·중견기업·대기업 각 2명, 동반위 추천 2명, 정부 추천 5명
- (의 결) 재적위원 과반수 출석 개의, 출석위원 과반수 찬성 의결

□ 중견기업계 의견

- 심의위원회 구성시 적합업종, 산업·기업·소상공인 또는 소비자 정책 등에 정통한 전문가를 포함토록 규정하고 있으나, 산업·업종별 특성이 충분히 고려될 수 있도록 업종·품목별로 심의위원회를 구성하거나 외부 전문가 pool을 구성하여 특별위원을 위촉하는 등 탄력적으로 운영하는 것이 바람직
- 또한, 심의위원회 의결요건을 “출석위원 2/3 이상 찬성 의결”로 강화하는 한편, 심의·의결사항에 대한 소비자(단체) 및 이해관계자 등의 의견수렴 절차 마련

⇒ 산업·업종별 특성을 고려하여 유연하고 탄력적으로 심의위원회를 구성하고, 심의위원회 의결요건을 강화

4. 이행강제금 부과기준 (안 제12조)

□ 시행령 제정안

- 생계형 적합업종 사업 참여제한(인수·개시 또는 확장 금지)을 위반한 대기업등의 시정명령 불이행시 위반행위 관련 매출액의 최대 5% 이내에서 이행강제금 부과

<이행강제금 부과기준(시행령 제정안 제12조(별표2))>

- 해당 1일당 부과금액 × 부과기간(일수)

| 위반행위 관련 1일 평균 매출액 | 부과비율 | 1일당 부과금액 산정방법 |
|-------------------|-------|--------------------------------------|
| 1천만원 이하 | 2/100 | 1일 평균 매출액 × 2/100 |
| 1천만원 초과 ~ 1억원 이하 | 3/100 | 20만원 +(1일 평균 매출액 중 1천만원 초과분 × 3/100) |
| 1억원 초과 | 4/100 | 290만원 +(1일 평균 매출액 중 1억원 초과분 × 4/100) |

□ 중견기업계 의견

- 이행강제금은 생계형 적합업종 지정 이전에 해당 업종을 영위하던 대기업 등에게는 중복적이고 과도한 제재 조치로 신중한 검토 필요
 - 대기업 등이 생계형 적합업종 지정에 따른 사업 참여제한(법 제8조)을 위반할 경우 대표자 및 임직원에게 대해 2년 이하의 징역 또는 1억 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정(법 제15조 및 제16조)하고 있으므로, 이행강제금은 심각한 위반행위에 한해 최소한의 범위 내에서 적용되어야 함
 - 또한, 유사 입법례 등을 참고하여 매출액이 아닌 위반행위의 중대성 정도에 따라 부과기준을 차등 적용하는 방안 검토
 - * 대규모유통업법, 전기통신사업법 및 주요 금융법의 경우 위반행위의 중대성 정도에 따라 가중치 적용

⇒ 이행강제금 부과·징수 대상을 최소화하고 부과기준 개선