

## 소상공인정책연구센터를 중심으로 생계형 적합업종을 관리하고 지원 정책 마련

### 소상공인의 경영환경은 날로 악화, 생계형 적합업종 지정 특별법 제정

서울에서 소상공인은 전체 사업체의 81.4%, 전체 종사자의 25.5%의 비중을 나타내고 있어 지역 경제에 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 소상공인을 둘러싼 환경은 그리 녹록지 않다. 소상공인은 최근 경제성장의 둔화, 수익성의 하락, 과당경쟁, 대형마트·온라인·모바일 등의 유통채널과의 경쟁심화로 경영환경이 날로 악화되고 있는 실정이다. 게다가 2015년 이후 국내 경제의 성장추세가 둔화되고 있어 저성장 기조가 장기화 될 조짐을 보이고 있다. 이러한 경제적 환경은 소상공인의 어려움을 더욱 가중시킨다. 따라서 정부는 소상공인을 지원하기 위해 다양한 노력을 진행하였다. 소상공인에 대한 지원책을 가시화하고자 중소벤처기업부를 신설하였으며, 소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법을 제정하기에 이르렀다.

### 서울의 성장률과 소상공인 경기는 전국보다 낮은 수준을 기록

서울의 사업체와 종사자는 꾸준히 증가하고 있는 추세다. 그러나 서울의 사업체와 종사자 증가율은 전국에 비해 낮다. 게다가 서울의 성장률은 지속적으로 하락하고 있다. 서울의 지역내총생산은 1998년을 제외하고는 대체로 성장하였으나 성장률은 갈수록 둔화하는 흐름을 보인다. 특히 2008년 이후에는 서울도 저성장 기조가 고착화되어 지역내총생산 증가율은 2.2%에 불과하였으며, 이는 전국의 3.0%보다 0.8%p 낮은 수준이었다. 또한 서울의 소상공인경기지수(BSI)는 전국보다 낮은 수준이었으며, 특히 최근 2019년 8월에는 그 격차가 5.4p로 확대되었다.

## 서울의 소상공인은 특정 업종에 집중해 있으며, 이들 업종은 비중 감소 중

서울의 소상공인은 특정 업종에 집중하고 있다. 비중 상위 업종 5개가 76.1%를 차지하고 있는데, 도매 및 소매업이 29.0%, 숙박 및 음식점업 15.6%, 운수업 13.6%, 협회 및 단체·수리 및 기타 개인 서비스업 9.3%, 제조업 8.6% 등의 순이었다. 이들 업종의 소상공인 비중 또한 도매 및 소매업(85.1%), 숙박 및 음식점업(80.0%), 운수 및 창고업(97.3%), 협회 및 단체·수리 및 기타 개인 서비스업(89.9%), 제조업(93.4%) 모두 80% 이상을 기록하였다. 5개 업종 모두 전체 산업에서 차지하는 비중이 감소하고 있었다. 게다가 앞서 언급한 5개 업종 중 제조업을 제외한 4개 업종은 소상공인의 비중이 감소하는 추세다.

## 우리마을가게 상권분석서비스를 활용하여 서울시에서 상권 정보 제공

서울시에서는 우리마을가게 상권분석서비스를 이용하여 업종별 창업위험도 분석, 주요 상권 분석, 내 점포 분석, 지역별 현황, 상권 동향 등의 정보를 제공하고 있다. 우리마을가게 상권분석서비스에서 발달상권, 골목상권, 전통시장상권, 관광특구상권 등 크게 4개로 구분하여 정보를 제공하고 있다. 관광특구상권은 관광잠재력이 높은 지역을 집중개발하여 관광산업을 활성화시키고자 정책적으로 지정한 영역으로 관광특구와 범위가 일치한다. 발달상권은 교통이 편리한 지하철역 주변에 위치하며, 도보 이동이 가능한 범위 내의 상가업소밀집지역을 의미한다. 골목상권은 대로변이 아닌 거주지 안의 좁은 도로를 따라 형성되는 상업 세력의 범위이다. 전통시장은 오랜 기간에 걸쳐 일정한 지역에서 자연발생적으로 형성된 상설시장이나 정기시장을 의미한다. 이들 4개 상권은 특성에 따라 일부 차이를 보이지만, 소비자들과 밀접한 관련이 있는 생활밀접업종이 모여 있는 곳을 지칭한다는 공통점이 있다.

## 서울시 100대 생활밀접업종은 자영업자가 창업을 많이 하고 있는 업종

서울시는 100대 생활밀접업종을 선정하여 우리마을가게 상권분석서비스를 제공할 예정이다(2020년 2월 예정). 생활밀접업종은 서울시가 이미 보유하고 있거나 외부 기관과 협력하여 상권 관련 빅데이터를 확보하여 이를 토대로 자영업자가 가장 많이 창업하고 있는 업종을 선정한 것이다. 국세청의 100대 생활업종과 통계청의 우리동네 생활업종 등을 참고하였으며, 서울시의 생활밀접업종은 외식업 10개, 서비스업 47개, 소매업 43개로 구성되어 있다.

## 소상공인 정책은 2000년대 중반 이후 본격적으로 시행

1990년대 이전에는 특별한 소상공인 관련 정책이 없었다. 하지만 소상공인도 국가경제의 중요한 부분으로 인식하기 시작하면서 점차 관련 정책들이 만들어졌으며, 지원도 강화하고 있는 추세이다. 이에 따라 소상공인 관련 법령들을 정비하였으며, 소상공인 지원과 관련된 사항들을 체계적으로 규정해나갔다. 2000년대 중반에는 시장경영지원센터(2005년)와 소상공인진흥원(2006년)이 출범하면서 본격적으로 소상공인의 지원이 시작되었다.

## 중소기업 적합업종의 일몰이 다가오는 시점에서 소상공인 생계형 적합업종 시행

중소기업의 사업영역을 보호할 수 있는 제도적 수단인 중소기업 고유업종제도는 2007년 1월 1일자로 폐지되었다. 이후 음식점, 제과점, 소매업 등 소상공인과 자영업의 비중이 높은 분야에 자본력을 앞세운 대기업들이 진출하기 시작하였다. 대기업들의 골목상권 영역 침해로 인해 소상공인과 자영업자들은 경영상의 어려움이 가중되었으며, 이러한 문제들은 사회적으로도 공감대가 형성되었다. 이후 중소기업과 소상공인의 보호를 위한 제도의 필요성이 제기되었으며, 중소기업 적합업종 제도가 시행되었다. 중소기업 적합업종 제도는 적합업종으로 지정된 업종에 대해 대기업의 사업축소, 확장자제, 진입자제 등을 권고할 수 있다. 민간의 권고사항임에도 대기업이 비교적 적극적으로 참여하였던 중소기업 적합업종 제도의 일몰기간이 다가오면서 새로운 법적보호의 필요성이 제기되었으며, 소상공인 생계형 적합업종 제도가 시행되었다.

## 소상공인 생계형 적합업종은 위반 시 법령을 근거로 처벌 가능

소상공인 생계형 적합업종 제도는 대기업의 특정 업종 진출을 제한함으로써 소상공인의 사업영역을 보호하고 경쟁력을 확보할 수 있게 해주는 것이 목적이다. 소상공인 생계형 적합업종 제도는 ‘소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법’으로 관리되기 때문에 법적인 규제를 받게 된다. 과거 중소기업 적합업종 제도가 대기업과 중소기업 간의 자율 규제였다면, 소상공인 생계형 적합업종 제도는 법령을 근거로 처벌이 가능하다는 점에서 차이가 있다. 민간 합의를 기반으로 하는 중소기업 적합업종 제도보다 강제성이 강화된 소상공인 생계형 적합업종의 시행은 소상공인의 경영안정에 도움이 될 것으로 전망하고 있다.

## 생계형 적합업종은 동반위의 추천을 통해 중기부에서 심의 후 결정

소상공인 생계형 적합업종은 일정 자격 요건을 갖춘 소상공인 단체가 동반성장위원회에 신청하고, 동반성장위원회에서는 중소기업벤처부에 추천을 하며, 중소벤처기업부는 심의를 거쳐 최종적으로 생계형 적합업종을 지정하게 된다. 심의항목은 크게 영세성, 안정적 보호 필요성, 산업 경쟁력 영향, 소비자 후생 등 4가지로 구성되어 있다. 영세성에는 사업체 규모와 소득, 안정적 보호를 필요성에는 취약성과 대기업의 시장 지배력, 산업경쟁력에는 대내외적인 경쟁력 영향, 소비자 후생에서는 소비자의 접근성과 신뢰성 등을 주요 지표로 심의를 한다.

## 현재까지 총 8개 업종이 소상공인 생계형 적합업종으로 지정

현재까지 소상공인 생계형 적합업종으로 지정된 업종은 ① 서적, 신문 및 잡지류 소매업, ② 자판기 운영업, ③ LPG연료 소매업, ④ 두부 제조업, ⑤ 장류 4개(된장·간장·고추장·청국장) 제조업 등 총 8개이다. 중고차매매업은 동반성장위원회에서 생계형 적합업종으로 부적합하다는 의견을 피력하였다. 대기업 점유율이 하락하고 있으며, 산업경쟁력과 소비자 후생 영향 등이 기준과 맞지 않는다고 판단했기 때문이다. 일부 업종은 생계형 적합업종 신청이 아니라 대기업과의 상생협약을 선택하였다. 상생협약을 선택한 업종으로는 ① 메밀가루, ② 제과점업, ③ 양금류, ④ 햄버거빵, ⑤ 어묵, ⑥ 외식업, ⑦ 김치, ⑧ 플라스틱 봉투 등의 업종이다.

## 중소기업 적합업종의 정책적 효과는 이전 연구결과가 증명

대기업의 진입으로 인해 중소기업 보호의 필요성이 제기되면서 중소기업 적합업종 제도가 도입되었다. 연구에는 광업·제조업의 실태조사, 기업의 재무제표, 닐슨데이터 등의 자료를 이용하여 계량분석이나 기술적 통계자료 분석 등의 방법을 사용하였다. 하지만 중소기업 적합업종 제도에 대한 적합성과 실효성 논란이 지속적으로 제기되었다. 이병기(2015)와 윤상호(2016)의 연구에서는 중소기업 적합업종 제도의 실효성에 대해 부정적으로 평가하였다. 그러나 다수의 연구자는 중소기업 적합업종 제도의 실효성 검증 연구를 진행하였으며 대부분의 연구에서 대체로 긍정적인 것으로 분석되었다. 노용환(2011), 위평량(2014), 이진국(2015), 우석진 외(2018) 등의 연구에서는 중소기업 적합업종 제도가 중소기업 지원 효과로 이어졌음을 입증하였다. 위평량(2014)은 이중

차분법(DID) 방법론을 이용하여 중소기업 적합업종으로 지정된 업종의 중소기업과 그렇지 않은 기업의 성장성과 수익성을 비교하였다. 분석결과 적합업종으로 지정된 업종의 중소기업이 그렇지 않은 기업보다 성장성과 수익성이 더 높은 것으로 나타났다. 우석진 외(2018)는 이중차분법과 상향점수 방법론으로 정책효과의 통계적 검정을 시행하였는데, 위평량(2014)의 연구와 마찬가지로 성장성과 수익성 지표가 모두 개선된 것으로 나타났다.

## 중소기업 적합업종의 실효성 검정결과 수익성과 성장성 모두 개선

중소기업 적합업종의 실효성을 검정하기 위해 14개 업종의 연간 2,083개로 구성된 24,996개의 불균형 패널자료를 구축하여 분석을 진행하였다. 14개 업종(떡류, 순대, 장류, 탁주, 김, 김치, 두부, 식빵, 어묵, 원두커피, 다류, 단무지, 도시락, 면류)은 음식료 업종으로 구성하였다. 이를 통해 수익성 지표(매출총이익률, 영업이익률, ROA)와 성장성 지표(총매출성장률, 총자산성장률, 종업원수증가율)를 분석하였다. 분석결과 중소기업 적합업종 지정 후 분석대상 업종의 수익성과 성장성 지표 모두 개선된 것으로 나타나 정책적 효과가 있었음이 입증되었다.

## 100대 생활밀접업종을 중심으로 서울형 소상공인 생계형 적합업종 제안

서울형 소상공인 생계형 업종을 선정하기 위한 기준으로 서울시 100대 생활밀접업종을 활용하였으며, 생계형 업종을 정의하였다. 생활밀접업종의 범위 안에서 분석기준을 마련하여 우선 분석대상 제외 업종을 선정하였다. 생계형 업종에 해당하지 않는 것으로 판단되는 업종과 생계형 적합업종 제도의 목적성에 부합하지 않다고 판단되는 업종은 분석대상에서 제외하였다. 소상공인 생계형 적합업종 부적합 업종, 생계형 업종의 정의에서 벗어났다고 판단되는 업종, 사업을 영위하는 데 특정 자격요건이나 특정 면허 또는 높은 수준의 전문적 지식이 필요한 업종, 대기업과 상호경쟁이 예상되지 않는 업종, 이미 대기업 또는 프랜차이즈 주도의 경쟁환경이 갖춰져 있는 업종은 분석에서 제외하였다. 그 후 총 50개의 생활밀접업종을 다시 안정성, 성장성, 영세성, 진입장벽 등의 지표를 기준으로 서울형 생계형 적합업종을 제안하였다. 선정된 업종이 반드시 생계형 업종으로 지정되어야 함을 의미하는 것은 아니다. 본 연구에서는 분석의 틀을 제시하는 것에 의의가 있다.

## 외식업에서는 한식음식점과 호프-간이주점의 소상공인 보호가 필요

외식업에서는 한식음식점업, 호프-간이주점이 생계형 적합업종의 요건을 갖춘 것으로 평가되었다. 한식음식점업과 호프-간이주점은 안정성, 성장성, 영세성, 진입장벽 등 모든 면에서 취약하였으며, 해당 업종은 생계형 적합업종을 통한 보호가 필요할 것으로 전망된다. 한식음식점과 호프-간이주점을 제외한 외식업 내 다른 업종들도 비교적 소상공인 보호가 필요한 것으로 조사되었다. 중식음식점·양식음식점·제과점·분식전문점의 성장성은 비교적 양호하였으나 안정성과 영세성 측면에서는 상대적으로 취약하였다. 일식음식점과 커피-음료는 다른 외식업에 비해 상대적으로 보호의 필요성이 낮은 것으로 평가되었다.

## 서비스업에서는 피부관리실의 소상공인 보호가 필요

서비스업에서는 피부관리실이 생계형 적합업종의 요건을 갖춘 것으로 평가되었다. 피부관리실은 개업 수가 많고 점포 수 증가율이 높지만 평균 영업기간이 짧고 매출증가율이 낮으며 영세하고 진입장벽이 낮기 때문에 생계형 적합업종을 통한 보호가 필요할 것으로 전망된다. 피부관리실을 제외한 서비스업 내 다른 업종들도 비교적 소상공인 보호가 필요한 것으로 조사되었다. 스포츠클럽은 안정성이 취약하고 진입장벽이 낮았으며, 자동차수리와 모터사이클수리는 진입장벽이 높음에도 불구하고 영세성 측면에서 취약하였다. 독서실, 의류임대는 영세한 규모와 진입장벽이 낮은 것으로 조사되었다. 자동차미용, 녹음실, 건축물청소, 가정용품임대는 타 서비스업에 비해 상대적으로 보호의 필요성이 낮은 것으로 평가되었다. 자동차미용·녹음실은 진입장벽이 높았으며, 건축물청소는 업체 규모가 큰 것으로 조사되었고, 가정용품임대는 성장성이 크고 업체당 규모가 큰 것으로 조사되었다.

## 소매업에서는 19개 업종의 소상공인 보호가 필요

소매업에서는 총 19개 업종에 대해 소상공인 보호가 필요한 것으로 평가되었다. 구체적으로는 슈퍼마켓, 핸드폰, 미곡판매, 수산물판매, 일반의류, 유아의류, 신발, 가방, 서적, 문구, 운동/경기용품, 자전거 및 기타운송장비, 완구, 섬유제품, 화초, 중고가구, 가구, 인테리어, 예술품 등이 생계형 적합업종의 요건을 갖춘 것으로 평가되었다. 생계형 적합업종의 요건을 갖춘 것으로 평가되는 대부분의 소매업 업종들은 특히 안정성,



진입장벽이 낮고 규모가 영세한 것으로 조사되었다. 일부 업종은 보호가 필요한 다른 업종과 비교하였을 때 차별화된 특징이 나타났다. 육류판매는 상대적으로 규모가 컸으나 안정성, 성장성, 진입장벽이 낮았고, 화초는 안정성과 성장성이 비교적 높았지만 영세하였으며 진입장벽이 낮았기 때문에 보호가 필요한 것으로 조사되었다. 앞서 언급한 19개 소매업을 제외한 다른 업종들도 비교적 소상공인 보호가 필요한 것으로 조사되었다. 컴퓨터 및 주변장치판매, 청과상, 반찬가게, 조명용품, 자동차부품은 상대적으로 규모가 컸지만 안정성, 성장성, 진입장벽이 낮았으며, 완구, 악기, 애완동물은 안정성과 성장성은 높았지만 영세성과 진입장벽이 낮은 것으로 조사되었다. 의료기기, 미용재료, 철물점, 모터사이클 및 부품, 재생용품 판매점은 다른 소매업에 비해 상대적으로 보호의 필요성이 낮았으며, 의료기기, 모터사이클 및 부품, 재생용품 판매점, 미용재료는 상대적으로 규모가 큰 것으로 조사되었다. 철물점은 영세성과 진입장벽은 낮지만 안정성과 성장성이 높았다.

### 서울신용보증재단은 소상공인 보호 관련 정책의 중추적 역할을 담당

서울신용보증재단은 2019년에 소상공인정책연구센터를 설립하였다. 소상공인정책연구센터는 서울신용보증재단이 기존의 보증업무뿐만 아니라 소상공인의 정책을 연구하고 이를 토대로 지원하는 역할을 하겠다는 의지를 표명한 것이다. 따라서 서울신용보증재단은 소상공인정책연구센터의 업무 영역을 명확하게 하고, 소상공인 지원 기능을 강화하여 서울시 소상공인 관련 정책을 담당하는 중추적 역할을 해야 할 것이다. 또한 소상공인정책연구센터를 중심으로 소상공인 생계형 적합업종 관련 데이터를 꾸준히 생성하고 이슈에 적극적으로 대처해야 할 것이다. 서울신용보증재단의 장점은 소상공인 관련 데이터가 풍부하다는 점이며, 이를 바탕으로 새로운 이슈에 적극적으로 대처가 가능할 것이다. 데이터베이스가 보다 고도화된다면 다양한 사업계획을 수립하는 데 도움이 될 것이다. 이러한 과정을 통해 소상공인 생계형 적합업종을 보다 정밀하게 발굴할 수 있으며, 소상공인을 위한 맞춤형 정책지원을 강화할 수 있을 것이다. 소상공인의 정책지원을 강화하기 위해서 종합지원플랫폼을 지속적으로 구축해나가고 접점을 넓힐 수 있도록 25개 자치구로 확대 운영하는 방안도 필요하다.

## 서울시는 소상공인 생계형 적합업종 내의 보조자 역할을 수행

소상공인 생계형 적합업종 제도는 중소벤처기업부가 주관하는 중앙정부의 제도이기 때문에 지방정부인 서울시의 역할은 상대적으로 제한적일 수밖에 없다. 하지만 서울시는 적극적으로 소상공인을 보호해야 할 의무가 있다. 따라서 소상공인 생계형 적합업종의 제도 안에서 할 수 있는 역할이 있다면 수행해야 할 것이다. 우선 서울시, 자치구, 서울신용보증재단이 연계하여 소상공인 생계형 적합업종 제안 업종을 발굴하고 구체적인 실행전략을 마련하여 중앙정부에 건의해보는 것을 검토해야 한다. 또한 서울, 인천, 경기 등 시민들의 경제활동 범위가 중첩되는 지역과 협력을 통해 소상공인 생계형 적합업종 제도가 실효성을 지닐 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다. 그리고 동반성장위원회와 중소벤처기업부 등과 유기적인 협력관계를 구축하여 제도에 대한 서울시의 의견이 반영될 수 있도록 노력해야 한다.

## 소상공인 보호 정책의 실효성을 입증하고 현행 제도 개선을 건의

우선 소상공인 보호 정책의 실효성을 입증할 수 있는 근거자료가 필요하다. 이미 중소기업 적합업종 시행에 따른 효과는 여러 연구들을 통해 입증되었다. 소상공인 생계형 적합업종 제도는 시행 초기이기 때문에 정책적 효과가 아직 나타나지 않았다. 따라서 소상공인 생계형 적합업종 제도가 실효성이 있다는 근거자료가 마련된다면 제도를 추진하는 데 보다 효과적으로 이해당사자들을 설득할 수 있을 것이다.

서울시는 생활밀접업종을 중심으로 소상공인 생계형 적합업종을 제안하는 방안을 생각해볼 수 있다. 그러기 위해서는 우선 소상공인 단체 외에도 생계형 적합업종을 신청할 수 있도록 법률개정이 필요하다. 따라서 서울시는 법률개정을 지속적으로 건의해야 할 것이다. 또한 서울시 차원에서 소상공인 생계형 적합업종 위반 시 처벌할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 그리고 생계형 적합업종 지정보다 상생협력을 원하는 경우에는 서울시가 소상공인 단체와 대기업 간 대화의 장을 마련해주는 것도 생각해볼 수 있다.