

Ⅲ

산업정책

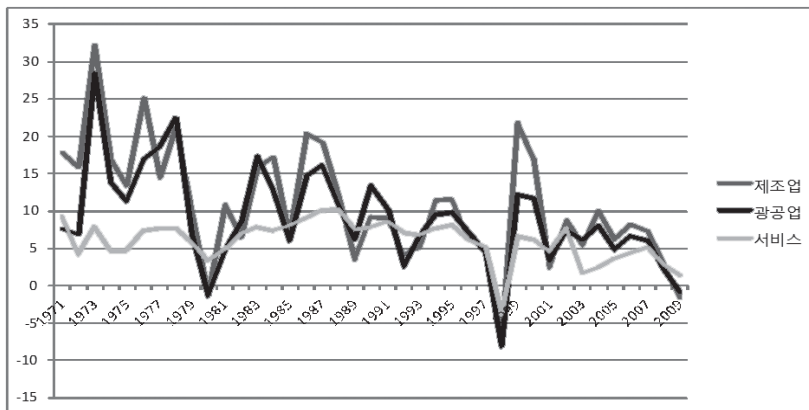
- 14. 산업정책전반
- 15. ICT산업정책
- 16. 에너지정책
- 17. 농업정책
- 18. 서비스산업정책

14. 산업정책전반

가. 현황 진단

- 개발연대 이후 한국경제의 급속한 성장은 산업생산의 양적 증가와 산업구조의 질적 고도화를 수반함
 - 제조업과 서비스업을 중심으로 성공적인 산업화 성과를 달성
- 실제로 제조업을 포함한 광공업, 서비스업의 생산이 1980년과 1998년의 마이너스 성장과 2009년의 글로벌 금융위기 국면을 제외하고는 지속적인 증가세를 기록하고 있으나 점차 증가율이 둔화되는 추세
 - 주로 수출에 의존하고 있는 제조업 생산의 변동성이 높은 특징

〈그림 14-1〉 주요 산업의 부가가치 생산증가율(불변기준, 연간증가율, %)



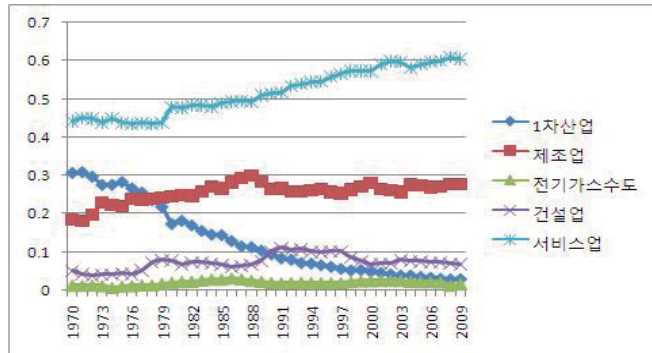
자료: World Bank, World Development Indicators, 2011.

- 지속적인 산업생산 증가는 급격한 산업구조의 고도화와 포리 관계에 있음

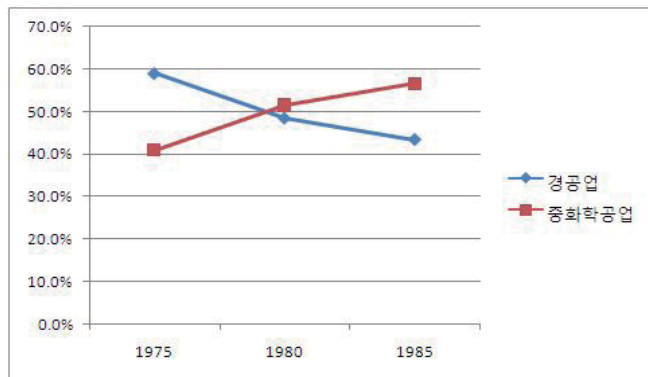
- 농업을 비롯한 1차 산업은 급격하게 축소되고 제조업이 성장엔진의 역할을 하는 가운데 서비스업 비중도 꾸준히 증대
- 제조업 내에서도 1980년대 초 이후 중화학공업이 경공업을 추월
- 또한 제조업 중 식품, 섬유·의복 등 소비재는 위축되고 전자, 자동차, 기계, 조선 등 조립·가공이나 화학, 정유, 금속 등 기초소재 업종은 확대
 - 다만 2000년대 후반 들어 조립·가공 업종은 성장세 둔화

<그림 14-2> 산업구조의 변화

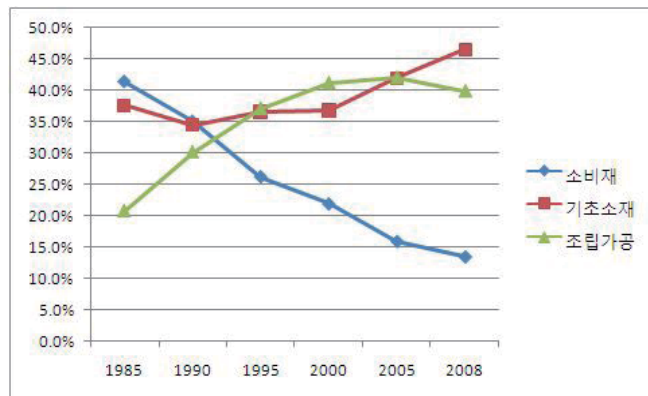
(1) 1·2·3차 산업구조
의 변화 추이(1970
-2009년)



(2) 제조업 국내총산출
중 경공업/중화학공업
비중 변화
(1975-1985)



(3) 제조업 국내총산
출 중 소비재/기초
소재/조립가공 비중
변화(1985-2008년)



자료: 한국은행, 산업연관표, 각연도.

- 앞으로도 지속성장을 위하여 산업구조의 고도화와 다양화는 필수적 요소
- 그러나 최근 한국경제의 성장잠재력이 하향 조정되는 조짐을 보이면서 여러 구조적인 문제점을 노정하기 시작하였음
- 성장잠재력의 하락은 산업의 구조적 문제와 밀접하게 연계
- 우선 성장잠재력의 하락은 노동·자본의 투입증대 제약과 산업생산성의 정체에 기인하고 있음
- 한국의 1인당 국민소득은 OECD 상위 50%국가 평균 대비 1991년 1/2에서 2008년 2/3수준으로 접근했지만(OECD, 2010) 아직 큰 폭의 격차가 여전
- 무엇보다 상대적으로 긴 노동시간과 생산성 정체로 노동시간 당 GDP는 OECD 최저수준
- 이러한 상황이 지속되면 수 년 내 성장잠재력이 3%대로 하락할 가능성

<표 14-1> 장기 성장잠재력 전망(% , %p)

구 분	91~00(실적)	01~10(실적)	11~20	21~30	31~40	41~50
성장률	6.6	4.1	3.7	2.7	1.8	1.3
노 동	1.4	1.1	0.8	0.1	△0.2	△0.3
자 본	3.9	1.7	1.6	1.3	0.6	0.3
생산성	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3

자료: 기획재정부 자체 전망, 2011. 2.

- 또한 최근 대내외 여건변화에 의하여 한국산업의 다양한 구조적 문제가 노출되고 있음

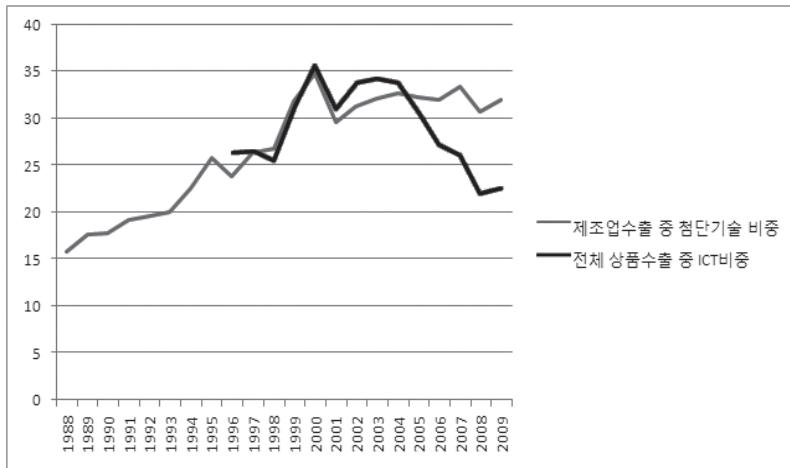
- 새로운 성장동력의 실종, 산업의 부문간 양극화, 저고용 산업구조 심화 등 다양한 문제가 제기
- 이러한 문제는 대내외 여건변화와 밀접한 인과관계
- 생산성향상을 통한 성장잠재력 확충과 산업의 구조적 문제 완화를 위한 민간 산업계의 적극적 투자와 정부의 산업정책 노력이 시급한 시점임

나. 문제점 및 요인

1) 새로운 성장동력 창출의 지연

- 한국경제의 성장잠재력이 위축되고 있는 가운데 기존의 성장동력은 정체되고 신성장동력 창출은 지연되고 있는 것으로 판단됨
- 정보통신기술(ICT) 산업의 성장엔진 역할이 한계를 나타내는 조짐을 보이는 가운데 ICT 이후 성장동력이 실종
- 바이오·나노 등 신산업의 성장이 부진한 모습
- OECD가 시행한 고위·중고위·중저위·저위 기술 산업 분류에 의하면 고위기술 산업비중이 최근 들어 정체

<그림 14-3> 수출 중 첨단기술 및 ICT 비중



자료: World Bank, World Development Indicators, 2011.

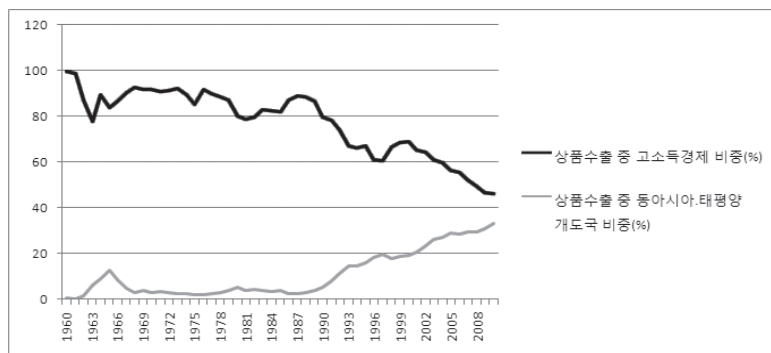
- 지식경제부의 정의에 의한 신성장동력 산업 비중은 매출이나 부가가치 면에서는 계속 증가하지만 기업 수나 고용자 수는 감소
- 새로운 성장동력의 창출을 주도해야 할 대기업 부문은 여전히 만성적인 저투자 현상이 지속됨

2) 산업 부문간 양극화

- 산업 간의 양극화가 심각한 수준이며 한국경제의 지속성장을 제약하는 요인으로 작용하고 있음
- 수출-내수, 제조-서비스, 대기업-중소기업, 수도권-지방 등 산업의 여러 부문 간의 양극화가 갈수록 심화
- 이에 따라 업종별·직능별 수익·임금 격차도 확대

- 이러한 부문간 양극화는 상당부분 대외여건의 변화와 산업계의 대응에 기인하고 있음
 - 1990년대 초 이후 중국의 생산기지 부상으로 인한 수출구조 변화(대중국 수출, 중화학제품 중심)
 - 대기업의 해외외주, 해외투자와 서비스화 등으로 중소기업의 입지 축소

<그림 144> 한국 상품수출의 고소득국가 및 개도국 대상 비중



자료: World Bank, World Development Indicators, 2011.

- 또한 현 정부 들어 고성장 공약을 달성하기 위하여 대기업과 수출 지원 편중 등의 시책 전개로 부문 간 불균형이 더욱 악화된 것으로 평가됨
 - 특히 원화가치·이자율·조세부담 등 3저 정책으로 대기업에 유리한 경제환경이 조성
- 이에 따라 더욱 심각해진 대기업·중소기업 간 격차는 산업생태계 또는 플랫폼 간의 글로벌경쟁이 격화되고 있는 상황에서 한국의 산업 경쟁력을 심각하게 위협하는 요인으로 작용하고 있음
 - 대기업집단은 세계경제의 기술변경(technology frontier)에 접근

하였지만 중소·중견기업까지 성과 확산이 미흡

- 지난 10년간 중소기업에서 대기업으로 성장한 사례는 1건에 불과하여 기업성장의 사다리가 붕괴된 상태

○ 서비스산업과 중소·중견 기업의 생산성 정체가 한국경제의 생산요소인 인력과 자본의 투입 확대를 기대하기 어려운 상황에서 총요소생산성의 정체로 귀결되어 지속적으로 경제성장을 위협

3) 서비스산업의 성장 지연

□ 한국경제의 선진권 진입을 위하여 서비스산업의 성장은 필수적인 과제임

○ 글로벌 불균형 해소노력이 국제적으로 전개됨에 따라 수출위주 성장이 한계에 직면하고 내수 위주의 서비스산업에서 대체적 성장원천을 모색

○ 비즈니스서비스 산업이 제조업의 글로벌 경쟁력을 보완할 필요

○ 고용유발 효과가 크고 국민 삶의 질 개선에도 기여

□ 그럼에도 불구하고 선진국 수준의 생산성을 확보한 제조업에 비해 서비스산업의 생산성은 글로벌 최고의 절반 수준에서 정체된 상태임

○ 이는 서비스산업의 미흡한 R&D와 혁신이 중요한 요인

- 2007년 R&D지출의 GDP비율 3.2%는 세계최고 수준인데 서비스산업의 민간 R&D 비중은 7%로 OECD 최저수준이며 OECD 평균 35%와 극단적인 격차(OECD, 2010)

○ 서비스산업의 성장을 위한 인력양성, 규제완화, 사회·경제 인프라 확충이 필요한 시점

4) 저고용 산업구조의 심화

- 저고용 산업구조 현상이 심화되어 고용문제가 심각한 사회·경제적 문제로 대두되고 있음
 - 날이 갈수록 고용구조가 양극화되고 고용의 질과 안정성이 저하
 - 이는 성장-고용의 연계가 약화된데 근본적으로 기인하지만 노동시장의 경직성 지속도 중요한 요인으로 작용
- 저고용 현상은 직접적으로는 노동정책의 문제이지만, 중장기적·구조적 시각에서는 산업정책이 해결해 나가야 할 과제임
 - 산업성장이 고용유발 효과가 높은 소비보다 이 효과가 낮은 수출, 그중에서도 대중국, 자본집약산업 수출 위주의 성장에 의존해온데 기인

<표 14-2> 주요 교역상대국의 수출입 부가가치 및 고용유발계수

구 분		부가가치 유발계수			고용유발계수		
		1990	1995	2000	1990	1995	2000
미국	수입	0.638	0.712	0.641	0.059	0.034	0.020
	수출	0.642	0.682	0.615	0.076	0.027	0.015
일본	수입	0.611	0.687	0.604	0.051	0.027	0.012
	수출	0.653	0.676	0.561	0.061	0.032	0.012
중국	수입	0.640	0.678	0.633	0.075	0.030	0.018
	수출	0.671	0.617	0.568	0.046	0.020	0.009

주: 2000년 불변가격 기준, 고용유발계수는 100만원 증가시 고용인원.

- 대기업이 해외투자, 업종전환과 구조고도화로 방출하는 노동을 취약한 중소기업이나 서비스산업이 흡수하는데 한계

5) 미흡한 경쟁수준과 규제환경

- 산업의 경쟁정도는 1980년대 이후의 대외개방과 규제개혁으로 상당히 강화된 것이 분명하지만 아직 선진국 수준과 격차가 큰 것으로 평가되며 기업환경도 개선되지 못하고 있음
- 제조업의 경우 수입개방과 자유무역협정(FTA) 체결 확산, 그리고 대내적 진입규제 완화 등으로 경쟁압력이 강화
 - 광업·제조업의 상위3기업시장집중률(CR3)은 1980년대 초 60% 상회 수준에서 2009년 현재 단순평균 45%, 가중평균 55% 수준으로 하락
 - 그러나 2000년대 중반 이후 정유, 자동차, 전자 등 시장규모가 큰 산업의 독과점화 심화
 - 2005-09년의 5년간 (세세분류)43개 산업에서 독과점구조 유지 (공정거래위원회, 2011)
- 그러나 서비스업은 아직도 대내외 진입장벽이 폭 넓게 유지되고 있어 경쟁구조로의 전환이 시급한 상태
- 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력평가에 의하면 현 정부 들어 경제주체들이 체감하는 산업정책 관련 기업여건이 크게 악화된 것으로 조사
 - 경쟁·규제·기업 관련 지표가 전체 국가경쟁력 순위에 비하여 크게 열악한 수준
 - 국내 경쟁압력은 뚜렷하게 개선되었으나 시장지배력의 정도나 정부규제 부담이 현저하게 악화
 - 그 외에도 반독점정책의 효과성이나 창업소요기간 등이 다소 악화

<표 14-3> 세계경제포럼(WEF) 국가경쟁력 평가 중 경쟁·규제·기업여건 지표

구분	2012-11, 순위/142개국	2011-10, 순위/139개국	2010-09, 순위/133개국	2009-08, 순위/134개국
정부규제 부담	117	108	98	24
국내 경쟁압력	15	14	39	49
시장지배력의 정도	114	112	65	26
반독점정책의 효과성	41	43	31	23
창업 소요절차 수	78	73	85	75
창업소요기간(일수)	58	52	49	36
전체 국가경쟁력	24	22	19	13

자료: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, Each year.

- ☐ 한국 산업의 글로벌 경쟁력 확보를 위하여 경쟁촉진과 규제개혁을 통한 경쟁구조의 강화가 시급한 실정임

6) 글로벌화의 도전

- ☐ 최근 대외여건의 불확실성은 한국산업에 대하여 심각한 도전을 제기하고 있음
- 글로벌 금융·재정 위기로 인한 선진국의 경기침체와 신흥국의 성장둔화가 상당기간 지속될 전망

<표 14-4> IMF 세계경제전망

구분	2009	2010	2011(전망)	2012(전망)
세 계	-0.7	5.1	4.0	4.0
선진국	-3.7	3.1	1.6	1.9
미 국	-3.5	3.0	1.5	1.8
유 로	-4.3	1.8	1.6	1.1
개도국	2.8	7.3	6.4	6.1
중 국	9.2	10.3	9.5	9.0

자료: World Economic Outlook, 2011. 9.

- 이에 따라 선진국의 수입수요가 위축되고 중국경제의 경착륙 우려까지 겹쳐 수출시장 전반이 애로에 봉착
- 한편 세계경제의 2강구도 전환과 동북아 분업구조 전환에 대한 산업계의 대응이 미흡한 것으로 판단됨
- 공급 측면에서는 BRICs 등 개도국의 부상으로 국제경쟁이 격화
- 특히 한·중·일 3국의 주력산업이 중복되어 3국 경제 간 분업구조가 상호보완적 관계에서 치열한 경쟁구조로 변화
 - 특히 중국의 경우 지난 10년간 산업 전반에 걸쳐 경쟁력이 강화되고 세계 1등 상품, 세계 100대 기업이 급증하면서 한국산업을 위협
- 한·미, 한·EU FTA 이행의 파고와 그에 따른 개방피해 부문의 출현이 임박할 것으로 전망

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 신성장패러다임을 구현하는 산업정책의 정립

- 새로운 성장패러다임의 구현을 산업정책의 목표로 정립하여야 함
 - 창의적 혁신 주도 성장, 대내외 균형성장, 녹색성장, 네트워크형 성장 등의 축진을 산업정책의 목표와 우선순위 기준으로 설정
 - 국민경제의 양적 성장에서 나아가 질적 발전을 산업활동에 의하여 실현할 수 있도록 유도하는 산업정책의 목표와 수단을 정립
- 신성장패러다임에 부합하는 정책 기획·관리·평가의 구체적 방법론

을 개발하여 제도화하여야 함

- 단순한 양적 성장 중시의 정책수단에서 창의적 혁신 우선, 부문 간 균형, 녹색성과 달성, 국내외 네트워크 지원 등의 질적 발전 목표를 정책설계에 반영

나) 산업정책의 부문 간 연계·조정(policy mix & coordination)의 강화

- 산업구조정책(R&D, 투자 등 산업지원)과 경쟁정책의 연계 강화가 긴요함
 - 산업정책의 유효성에 관한 실증분석 결과 규제완화가 시행되었거나 경쟁수준이 높은 경우에 산업지원 효과가 유효(박정수·최성호, 2011)
- 경쟁력강화, 경쟁촉진 필요 부문에 정책 연계·조정을 시행하여야 함
 - 특정서비스산업에 대한 R&D, 혁신 지원과 함께 진입규제 또는 상품시장 규제 완화를 추진하고 독점화 또는 불공정거래행위 집중단속 연계
 - 공기업 민영화에 외국인투자가 유치되는 경우 경쟁촉진 시책을 병행

다) 정부, 공공부문과 민간부문의 결합 없는(seamless) 협의채널 구축

- 산업정책의 수립·집행·평가과정에 관하여 경제주체 간 침투성(embedded-ness) 확보를 위한 밀접한 협의체계가 필요함(Rodrik, 2011)
 - 과거 산업화 시기와는 달리 정보화, 융합의 지식경제 시대에는 급변하는 환경과 산업계의 다양한 수요에 유연하게 부응하기 위하여 민간부문의 정부에 대한 의견표시를 중시하는 상향식 채널이 중요

- ☐ 이를 위해 산업정책과 관련되는 주체 간 상시적인 협의채널을 구축하여 적극 활용하여야 함
 - 정부조직의 산업정책 관련 조정 기능의 강화
 - 민간·공공의 상설 정책협의 채널 구축

라) 기존 성장동력 업그레이드와 신성장동력의 효과적 창출

- ☐ 전방위적 혁신의 시기에는 기존 주력산업과 신산업의 경계가 허물어지고 있음
 - 예를 들어 가전, 자동차 같은 기존 주력산업에서 정보기술(IT), 생명기술(BT), 나노기술(NT) 등을 활용하여 글로벌 최초상품을 개발할 여지
- ☐ 따라서 기존 성장동력인 주력산업을 업그레이드하는 정책노력과 신성장동력인 신산업을 창출하는 정책노력을 균형 있게 추진하여야 함
 - 다만 주력산업의 경우 글로벌 기술변경 도달 활동에 국한하여 지원
 - 주력산업 혁신과 신산업 창출을 포함한 녹색성장 투자의 적정수준 유지
 - 주력산업과 신산업을 연결하는 부품·소재·장비 부문의 경쟁력 확보
 - 시장친화적 지원·규제 등 제도개선으로 기업가정신과 창업, 투자 촉진

2) 정책과제

가) 미래성장동력 육성의 입체화

- ☐ 지금까지의 신성장동력 육성정책은 정책 목표-수단 체계에 있어서 단선적이었던 것으로 평가됨

- 신기술산업의 R&D 지원 → 사업화, 수출·수입대체에 치중
- 유형별·단계별 접근을 체계화함으로써 미래성장동력 육성전략의 효과성을 제고하여야 함
 - 중장기적 육성대상인 기초기술 분야에 대해서는 단계별 육성방안 강구
 - 단계별 성과지표를 개발하여 조급한 성과요구보다는 실효성 있는 사업추진 지원
 - 단기에 성과를 낼 수 있는 미래성장동력 분야의 파악 및 정책수단 개발
 - 주력산업과 IT, BT 융합을 통한 초기 신성장동력 창출
 - 서비스산업의 IT, BT 활용 및 기술도입 사업화 지원
 - 스마트도시 구축을 통하여 행정, 교육, 보건 등 서비스와 주력산업의 ICT 융합 촉진
 - 한·중·일 분업구조의 미래비전에 적합한 부품·소재·장비산업 육성
 - 공공수요 창출을 통한 녹색산업의 성장기반 조성
 - 신재생에너지 및 에너지절약 관련 생산·서비스 기업 창업 지원
 - 고위기술 분야 직접진출 전략을 중위기술 분야를 경유하여 고위기술 분야로 진출하는 방안으로 다변화
 - 특히 선진형의 전략적 R&D지원에 초점을 맞추어야 함
 - 기초기술, 개발성과 사업화 등 R&D 사슬의 전후방 점점 강화 등
 - 미래성장동력 분야로서 중소기업과의 협력에 의해 추진되는 프로젝트에 대해서는 대기업, 중견기업에 대해서도 중소기업에 준하여 세제·금융·수도권입지 등 지원 제공
- 미래성장동력의 특성에 비추어 보조금, 조세감면 등 전통적 산업지

원수단 외에 시장기능을 활용한 창의적 정책수단을 강구할 필요가 있음

- 정부가 R&D 및 사업화 지원에 있어 특정 부문이나 과제를 사전에 지정하여 지원하는 방안 재검토
- 최근 미국에 도입된 제도를 참고하여 상금(prize) 및 역경매(reverse auction) 등 새로운 정책수단 도입 검토

□ 미래성장동력 확충을 위한 대기업의 역할을 유도하여야 함

- 대기업-정부관계 재정립 추진(대기업정책 별도 연구)

나) 산업정책 체계의 재정립

□ 종전의 산업정책은 일부 민간의견 수렴도 있었지만 실질적으로는 정부가 목표·수단 체계를 정립하여 민간산업계를 끌고 나가는 방식이었음

- 또한 일단 산업정책 수단으로 채택된 정책프로그램은 명확한 성과평가 없이 장기간 지속되는 경향
- 과거 산업화시대에 적절했던 산업지원 조직·프로그램을 관성적으로 유지하는 모습(예: KOTRA의 해외시장 개척 지원 기능)

□ 산업정책 수단의 비용효과성 분석 및 피드백을 강화하여야 함

- 신성장동력 및 부품소재산업 육성, 대형 R&D 프로젝트 등 정책효과를 실증적으로 분석
 - 형식적 보고서보다 지원 프로젝트의 영향에 대한 사례연구 시행
- 공급자 위주 → 경쟁환경 조성파 수요자 위주 정책으로 산업정책 전환
- 산업정책의 수요자 위주 전환을 위한 정부조직 개편도 적극 검토

- 인센티브·벌칙 시스템의 강화를 통하여 정책의 효과성을 제고하여야 함
 - 기업인센티브를 활용하고 도덕적 해이를 방지하기 위한 정책수단 강구
- 정책효과성 제고를 위하여 산업정책 사이클을 정립하여야 함
 - 정책 프로그램, 지원대상 기업 등에 대한 일몰제(sunset clause) 정착
 - 그동안 위기국면에만 간헐적으로 시행되던 경쟁력 상실 기업 퇴출유도 장치의 상시운영방안 강구
- 중장기적으로 정책 조정체계를 강화하여야 함
 - 산업구조정책-경쟁정책, 제조업-서비스산업 연계(예: 의료·복지·기기, 교육-IT 시스템 등)
 - 산업정책과 경쟁정책의 조율·균형을 위하여 산업정책부서(지식경제부)의 경쟁정책 모니터링 및 경쟁정책부서(공정거래위원회)의 산업정책 모니터링 강화
 - 정기적인 모니터링 보고서 작성 및 정부간 협의 시행 정례화

다) 산업부문 간 균형성장과 고용친화형 구조개혁 유도

- 전통적인 산업정책은 자원배분의 효율성과 양적 성장에 초점을 맞추어 정책목표를 생산, 수출·수입대체에 국한하였음
 - 중소기업을 포함한 산업생태계 성장, 고용유발 효과, 환경개선 등 질적 경제발전과 관련되는 정책목표 도입 필요
- 부문간 균형성장 지원을 위한 산업정책 개선 조치를 시행하여야 함
 - 산업지원의 제조·첨단·수출 편중 시정과 대기업 지원의 대폭 축소

○ 창업→중소→중견→대기업의 기업성장 사다리의 제도적 확충

□ 글로벌 중소·중견기업 육성방안을 시행하여야 함

○ 중소기업의 대기업에 대한 종속적 지위에서 오는 문제에 관해서는 중소기업의 글로벌 경쟁력 확보가 원천적 해결방안

○ 수출시장 개척단계의 중소기업에 대한 품질제고 R&D, 해외 마케팅 집중지원을 통해 1000개의 글로벌 중소·중견기업(수출비중 30% 이상) 육성

○ 특히 국내 대기업과의 계열관계를 벗어나 해외 완제품기업에 수출하는 부품·소재 중소기업의 중점 육성

□ 부문간 균형발전과 고용창출기능 강화 연계방안을 강구하여야 함

○ 부품·소재 등 중간재, 준첨단 숙련집약 업종, 내수제조업, 서비스업 등 중소·중견기업 중심의 고용친화산업 육성

○ R&D, 외국인투자 등 정부지원에 양질의 일자리 창출 효과를 연계하는 등 고용연계 산업지원 수단 강구

○ 서비스산업 확대를 통하여 새로운 성장·고용 동력의 확보 및 부문 간 균형 개선

- 고부가가치 서비스산업의 수출·성장 산업화 및 저부가가치 서비스산업의 구조조정 등 서비스산업 육성에 관한 유형별 접근이 핵심(서비스산업 정책 별도 연구)

○ 농업의 1·2·3차 산업화에 주력

- 농촌고용 기반을 유지하고 지역균형과 국민 삶의 질 개선(농업정책 별도 연구)

○ 중소기업 정책을 경쟁력 확보 지원 위주로 혁신하고 중장기적 시각의 자영업 대책 강구

- 그동안의 보호·지원 위주에서 성장·경쟁력 위주로 전면 개편
(중소기업 정책 및 자영업 대책 별도 연구)

라) 산업경쟁력 벤치마킹 전략의 시행

- 산업정책의 수립을 위한 해외사례 반영에 있어서 미국, 일본, EU 등 일부 국가의 시책·제도를 참고하는데 그쳤음
 - 미래성장동력이나 서비스산업은 여러 국가에서 다양한 성공사례 실현
 - 따라서 업종별로 글로벌 최적사례에 대한 여건, 발전동인, 정책·제도 등 요인에 대한 구체적 검토가 필요
- 산업부문별 글로벌경쟁력 분석이 시행되어야 함
 - 산업부문별로 글로벌 최고국가·기업과의 경쟁력격차와 그 요인, 제도·정책 차이를 비교분석
- 산업별 분석결과를 토대로 산업전반에 적용할 수 있는 수평적 정책수단으로 전환하는 정책연구를 수행하여야 함
 - 산업경쟁력 비교분석 결과를 토대로 하여 정책과제를 발굴
 - 각 산업부문·기업사례를 대상으로 하는 수직적 분석에 의하여 발굴된 문제점 및 정책과제를 종합하여 분석
 - 이를 토대로 모든 산업에 공통적으로 적용할 수 있는 투입요소·기능 등 수평적 정책수단으로 전환
- 산업전반의 글로벌 최고경쟁력 확보를 위한 산업경쟁력 벤치마킹 전략을 수립 추진하여야 할 것임
 - 투입요소·기능별 정책수단(인력, R&D, 규제 등)을 단계적으로 강구
 - 산업특정적인 지원수단도 국제통상규범의 인정 범위(허용보조금

및 조치가능보조금 중 특정성이 없는 보조금) 내에서 필요 최소
한으로 포함

마) 생산요소·인프라 확충을 통한 선진국 수준의 생산성 접근

- ☐ 그동안의 산업정책은 양적 성장 우선으로 생산요소 투입확대나 생산성향상 등 성장원천에 관한 선별적 접근이 미흡하였음
 - 한국경제가 생산요소 투입의 양적 증대에 의한 성장은 더 이상 어려운 발전단계에 진입하여 생산요소의 질적 개선, 생산성 향상에 주력할 필요
 - 지식, 기술 등 무형자산 축적을 위한 세제, 금융 등 제도적 장치를 구축하는 노력이 시급함
 - 물적·인적·소프트웨어 인프라 확충을 통한 총요소생산성 상승 도모
- ☐ 우선 외부경제효과 규모에 부응한 정책금융 기능 정립이 시급함
 - 미래성장동력 분야, 기술집약형 창업 단계의 위험금융 확충
 - 중소기업의 중견기업 및 대기업으로의 성장 단계에 대한 맞춤형 금융
 - 원전, 고속철 등 대형 프로젝트 수주를 위한 프로젝트 파이낸싱 확대를 위한 전문인력 양성 및 금융기법 개발 지원
- ☐ 선진국형 인력양성 시스템을 위한 목표지향적 교육개혁을 시행하여야 함
 - 생산성 개선 여지가 큰 여성인력, 취약계층 등의 인적 자본 투자 확대
 - 혁신, 녹색, 융합을 주도할 창의적 인재 양성 시스템 구축
 - 중소·중견기업에 대한 우수인력 진입여건 조성
- ☐ R&D생산성의 제고방안을 강구하여야 함

- GDP대비 R&D투자는 세계 최고수준이나 생산성이 미흡한 상태
- R&D 지원의 중복·누락 해소 및 성과제고를 위한 R&D거버넌스 개편
 - 기술개발 로드맵 개발 및 지속적 업데이트
 - 정부출연연구기관의 성과평가 및 역량강화, 중소·중견 기업 지원역할 확충을 위한 제도 개선
 - 산학연 협력의 효과성 제고를 위한 운영관리 개선
 - R&D 기획 및 평가 기능의 내실 강화 및 R&D 프로세스의 지속 혁신
- 첨단기술에 대한 개발기술사업화초기(R&DB) 지원 확대방안 강구

바) 글로벌 네트워크 강화 지원시책 추진

- 개발연대부터 자본·기술 도입에 의한 산업화로 외국인투자에 제한적인 허용정책을 취해온 결과 글로벌 네트워킹에 취약한 정책·경영 관행이 지속되고 있음
 - 글로벌 가치사슬의 경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 산업경쟁력 제약요인으로 작용
- 글로벌 시장·혁신·생산·소싱 네트워크의 강화를 촉진하여야 함
 - 수출입, 투자 등의 전형적 국제경제협력에서 나아가 마케팅, 혁신, 생산, 소싱 등 다양한 활동에 관한 네트워킹 기반 지원
 - 글로벌 네트워킹 촉진을 위한 입법장치의 필요성 검토
 - 국경 간의 네트워킹에 대하여 우호적인 해외·외국인 투자, 국제 M&A, 경쟁 제도 등 여건 조성

- 특히 일본-한국-중국-동남아-인도로 이어지는 아시아회랑(Asian corridor)의 분업구조 정립과 한국산업의 역할 구현방안 수립
- 글로벌 네트워크 지원을 위한 정책 프로그램의 시행이 긴요함
 - 국가 간 기술·경영 인력 이동의 장벽 제거
 - 특히 산업강국 FTA의 적극적 활용에 의한 산업협력 강화
 - 원전, 철도, 토목 등 대형 인프라 수출 지원체계의 보강
 - BRICs 등 신흥경제 초점의 수출전략 전개

사) 시장친화적 동반성장 정책의 정립

- 최근 경제성장 과실의 대기업 부문 독점이 분배를 악화시킬 뿐 아니라 지속성장에 걸림돌로 작용할 수 있다는 우려가 제기되고 있음
 - 이러한 문제에 대한 대응으로서 제안되거나 수립된 각종 시책이 단편적으로 이루어지면서 비체계적 정책입안이 이루어지고 특정 조치의 경우 시장기능을 과도하게 훼손할 것이 확실시
 - 이에 따라 동반성장 효과는 거두지 못한 채 대기업 등 기업경영의 불확실성을 확대하는 여건으로 작용할 가능성
- 따라서 동반성장 정책을 시장친화적 방향으로 조속히 제도화하여 기업경영의 불확실성을 해소하고 중소기업 성장과 생산성향상 등의 성과를 실현하여야 함
 - 대기업의 사회적 책임 이행 강조와 구별된 정책접근 필요
 - 대기업자체의 산업생태계 경쟁력 강화에 유리하여 경영타당성(business case)을 확보하는 방향으로 경영전략 유도 및 정책시행(동반성장 정책은 정책현안으로 별도 연구)
 - 선형적 제도설계보다는 국내외의 다양한 동반성장 성공사례의

발굴 및 확산, 그리고 이에 대한 정책지원 장치 강구에 주력

- 현행 동반성장위원회의 활동성과 평가를 통하여 동반성장 추진 조직의 개편방안 수립

아) 선진국 수준의 경쟁촉진 및 규제개혁 완성

- 국내 시장의 경쟁수준과 시장지배력 상태, 서비스업 관련 규제 등이 아직 선진국 수준에 미치지 못하고 있음
 - 제도가 미흡한 부분도 있지만 운영이나 관행이 더욱 심각한 문제
 - 현 정부에서 공정위가 물가관리에 주력하면서 개별가격 설정에 개입한 것이 대표적 사례
- 경쟁제도나 규제체계가 제도와 운영 양면에서 글로벌 스탠더드를 충족할 수 있도록 OECD 상위 50%국가 수준의 경쟁촉진, 규제개혁을 완성하여야 할 것임
 - 서비스부문의 낮은 생산성과 취약한 경쟁력의 원인이 되고 있는 진입·수입 장벽 등 정부규제의 개혁에 주력
 - 미국, EU와의 FTA, 인도와의 경제동반자협정 등을 활용하여 서비스산업의 경쟁촉진 및 수입시장 장벽 해소 시행
 - 시장지배적 기업의 지위남용에 대해서는 개별행위 및 공동행위를 포함하여 철저하게 규제
- 특히 공정거래제도의 경우 적정규제가 이루어질 수 있도록 정책당국의 분석역량 확보가 이루어져야 함
 - 오류규제(과도한 개입)나 오류방임(과도한 방임)의 방지
 - 경제글로벌화에 따라 시장의 대외개방 정도를 반영한 시장 정의, 안전항 규정(safe harbor) 활용 등으로 기업경쟁력을 제약하지 않

으면서 효과적 경쟁촉진 시책을 시행

- 또한 정보기술 등 첨단산업의 동태적 경쟁산업(dynamically competitive industries)의 특성을 반영한 경쟁제도 운영도 강화

15. ICT 산업정책

가. 현황진단

- ICT산업은 통신서비스 중심의 단방향 가치사슬에서 개방·상생·공진화의 생태계로 진화하고 있음
 - 네트워크 사업자의 영향력에서 독립한 플랫폼 사업자들이 서비스 경쟁력을 바탕으로 다양한 애플리케이션의 활성화를 통해 ICT 생태계의 성장을 견인하고 있으며 새로운 핵심 경쟁자로 등장
- 개인의 Need를 만족시켜주는 단말의 고성능화 및 콘텐츠의 대용량화가 강조
 - 이용자의 욕구를 만족시키기 위해 단말은 고성능화·고사양화되고 있으며 콘텐츠는 대용량화·고화질화되고 있음
- All-IP 플랫폼을 기반으로 한 생활밀착형 컨버전스 서비스가 본격화되고 있음
 - IT와 자동차, IT와 문화·관광, IT와 의료, IT와 금융, IT와 전력 등 소비자와의 접근성이 높은 분야를 중심으로 실체화된 생활밀착형 탈통신 컨버전스 서비스 본격화
 - 모든 대상과 환경에 지능이 내장되어 모든 개체간 통신이 이루어지는 사물통신의 현실화
- IT산업 핵심 플레이어의 위상변화
 - 통신사업자의 역할이 ICT 시장 가치창출의 주체에서 단순한 전송서비스만을 제공하는 역할로 축소되는 경향
 - 통신사업자가 ICT 생태계 투자의 대부분을 담당하나 음성 이외

의 콘텐츠에서 창출된 부가가치는 인터넷기업이 창출

※ 통신사업자와 인터넷기업은 망중립성 이슈로 대립

□ 종합적 융합정책기관의 필요성 증대

○ 통신시장의 진입규제 완화와 도·소매 요금규제에 초점을 둔 통신사업자만을 규제대상으로 하는 통신규제기관의 역할도 한계

- OS, 단말, App Store 등 생태계의 중심이 되는 플랫폼 역할을 할 수 있는 플레이어가 다양해졌으나 규제관할권이 없는 상황

○ 진입규제가 존속하고 ICT 기술 채용에 대한 저항이 큰 전통산업 부분의 태도는 ICT를 활용한 부가가치 창출과 비용절감 효과 실현을 반감

- ICT 생태계의 모든 플레이어(C, P, N, T)를 포괄하고 전통산업과 ICT 산업의 융합을 촉진할 수 있는 정책수립 체계 필요

※ 정책추진 주체: 네트워크(N) 규제는 방통위, 콘텐츠(C) 규제는 문광부, 플랫폼(P) 규제는 공정위, 단말(T) 규제는 지경부에서 담당

나. 문제점 및 요인

1) 하드웨어 : 하드웨어 경쟁력 보유, 네트워크 투자 유인 저하

□ (세계적 수준의 하드웨어 경쟁력) 우리나라는 세계적 수준의 네트워크 인프라 보유, LTE 상용화 등 네트워크 경쟁력과 반도체·디스플레이·휴대전화·스마트TV 등 단말부분의 강점을 보유

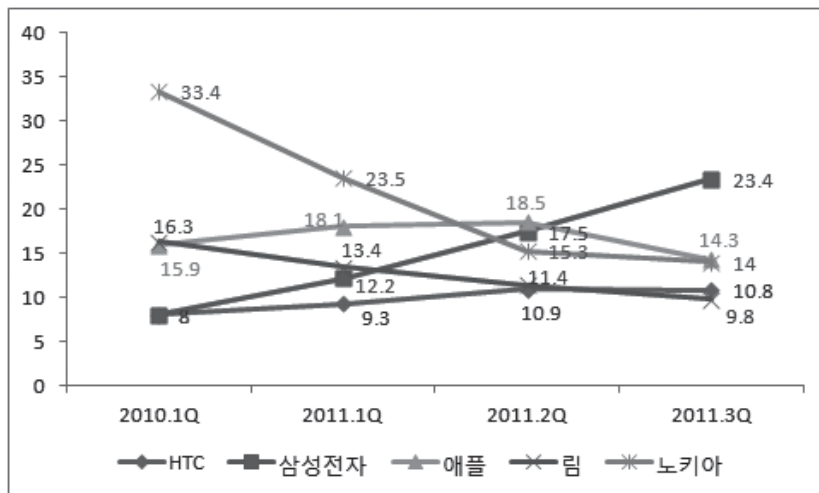
○ 2012년 LTE 전국서비스 제공 계획 및 차세대 이동통신(LTE-adv) 세계 최초 개발 및 시연(2011. 1) 등 세계적 수준의 차세대 이동망 인프라 보유

<표 15-1> 통신사업자 LTE 전국서비스 계획

구분	2011	2012	2013
SKT	서울, 광역시 등 28개시	전국 84개시	-
KT	-	전국 84개시	전국서비스
LGU+	전국 84개시	전국서비스	-

- 통합 플랫폼을 기반으로 한 서비스 제공을 위해 매우 중요한 단말은 생태계 경쟁력 확보를 위한 선결조건이며, 삼성·LG등은 스마트폰, 스마트TV 등 단말분야에서 우위를 차지하고 있음

<그림 15-1> 글로벌 스마트폰 점유율



자료: 스트래티직 애널리틱스(2011)

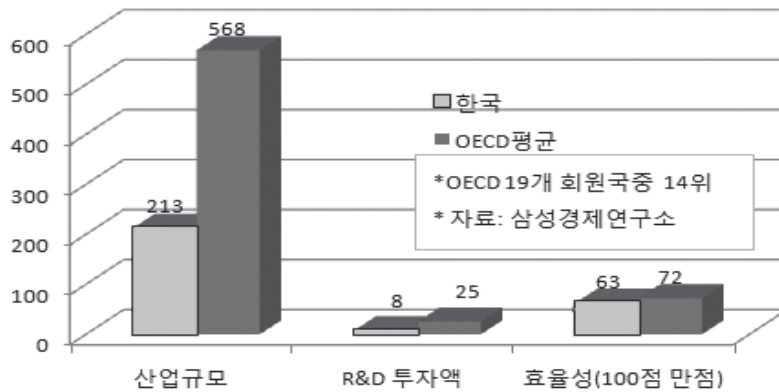
- (네트워크 투자유인 약화) 통신시장 성장이 정체되고 요금인하 압력이 증가하면서 투자유인이 약화

- 무선인터넷 활성화에 따른 트래픽 증가가 수입 증가에는 크게 기여하지 못함
- 스마트폰 중심의 모바일 환경에서 국내 ICT 플레이어들의 경쟁력이 상대적으로 저하되고 있음

2) 소프트웨어 : 스마트 생태계 경쟁저하, 상대적으로 낙후된 SW 경쟁력

- (스마트생태계 경쟁 저하) IT업계는 구글과 애플로 대변되는 소프트웨어와 콘텐츠 경쟁력을 갖춘 기업들이 시장을 주도
 - 유선인터넷 분야에서는 우리나라의 브로드밴드 보급이 세계에서 가장 먼저 활성화되고 국내 인터넷기업들이 국내시장을 선점
 - 무선인터넷 분야에서는 우리나라의 스마트폰 활성화가 늦어져 IT분야의 선발자 우위를 애플, 구글 등 미국기업이 장악
 - ※ ICT 생태계 성장이나 ICT의 활용을 아우르는 기구와 정책이 부재
- (상대적으로 낙후된 소프트웨어 경쟁력) 우리나라의 콘텐츠 시장규모는 매우 작으며 2005~10년 사이 매출 증가는 SW·콘텐츠 부문이 HW의 50%미만
 - 한국 SW산업의 경쟁력은 19개 OECD 회원국 중 14위에 불과

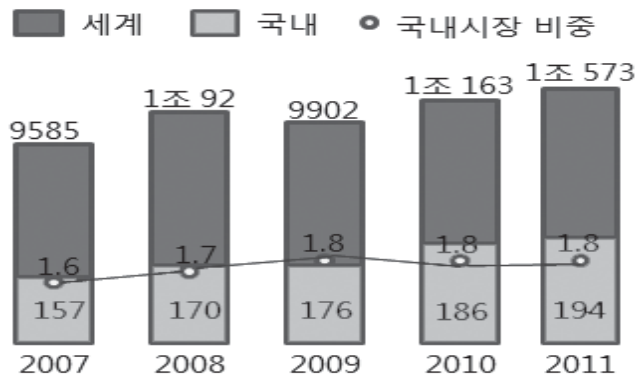
<그림 15-2> 한국 소프트웨어 산업의 경쟁력



자료: [SW산업] 경쟁력은 어느 정도

- IT산업 전체 시장규모에서 HW 비중은 22.4%, SW 비중은 30%로 '02년 이후 SW가 HW를 앞질렀지만 한국 시장의 비중은 1.8%에 불과('10년 기준)

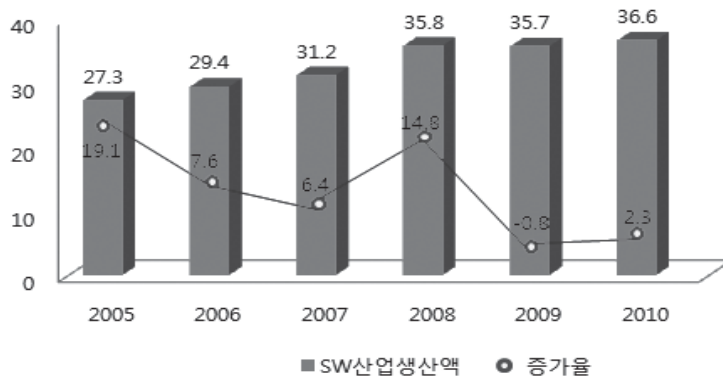
<그림 15-3> 소프트웨어 서비스 시장규모(단위: 억 달러, %)



자료: IDC(2011), 한국전자통신연구원(2011)

- 스마트폰을 비롯한 각종 기기의 운영체제(OS: 임베디스 SW 및 패키지 SW)의 2/3 이상이 수입제품이며 SW산업 증가율은 -0.3%(2009), 2.3%(2010) 등으로 매우 낮음

<그림 15-4> 국내 소프트웨어 산업 생산액 및 증가율(단위:조원, %)



자료: 한국전자정보통신산업진흥회, 한국전자통신연구원(2011)

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

☐ 네트워크 경쟁력 유지·강화

- 4G 투자촉진 및 Giga 인터넷 도입, 미래인터넷 대비 근거리 광대역 무선망 확충, u-City의 신성장동력 확보 등 네트워크 고도화 추진

☐ 콘텐츠 및 소프트웨어 경쟁력 강화

- 차세대 성장동력으로 고부가가치 창출이 예상되는 콘텐츠 및 소프트웨어 분야의 경쟁력 강화를 위한 적극적인 투자와 육성 정책 필요
- 이용자 주도의 탈통신 융·복합서비스의 적극 추진을 통한 콘텐츠 마켓 성장으로 신규부가가치 창출
- 폐쇄된 플랫폼이 아닌 열린 플랫폼의 강조를 통한 스마트 경쟁력 강화
 - 외부 콘텐츠 사업자와 애플리케이션 개발자들에게 인터페이스를 개방하여 외부와의 긍정적 네트워크 효과를 추구
- 시장참여자들의 균형발전 도모
 - 시장참여자들이 상생 협력하여 균형발전을 이룰 수 있는 공정경쟁 환경 및 제도적 기반 조성
 - 대학의 벤처창업 기지화 및 신규 중소벤처기업의 인력 및 자금난 해소를 위한 정책 수립
 - 불공정 거래 관행을 개선할 수 있는 제도 정비
- 문화 및 인적요소의 강조를 바탕으로 한 Slow Tech. Leadership 확보 및 이용자권익 보호
 - IT의 역기능 및 정보격차 해소와 건강한 인터넷 세상 건설을 위한 노력 확대
 - 개인화되는 사회현상과 더불어 세상과 소통하고자 하는 욕구를 충족시키고 언제 어디서나 편리하게 서비스를 이용할 수 있는 Tech. Leadership 확보

2) 정책과제

가) 네트워크 경쟁력 유지·강화

□ 유·무선 네트워크 고도화 추진

○ 현황 및 문제점

- 무선인터넷 시장은 스마트폰의 급속한 증가에 따라 트래픽 폭증에 따른 시급한 망고도화 필요
- 무선테이터 네트워크를 이용한 m-IPTV, m-Health, M2M 등의 서비스 추진에 따라 고도화된 전송 및 대역폭에 대한 수요 증가
- 가계통신비 부담에 따른 구매력의 한계, 콘텐츠 확보의 어려움 등 융합시장으로의 진출 어려움, 망중립성 논쟁에 따른 투자의 불확실성 등 네트워크 고도화의 제약요인 상존

○ 정책방안

- 네트워크 고도화의 수요 견인을 위한 미래 융합서비스 활성화
 - 미래 융합서비스 활성화를 위한 제도적 기반을 마련해야 하며, 원격의료, 전자금융, M2M 관련 규제제도 개선 및 정부부처간 이해 조정
- 무선테이터 트래픽 증가에 대비하기 위한 주파수 자원 확보 및 모니터링 체계 구축
- 이동통신 네트워크 현황 및 가용용량에 대한 정보지도 구축
- 트래픽 증가에 따른 네트워크 투자 요구 지역 등을 파악하고 대응체계 정립
- 4G, WiBro, WiFi 등 기술 발전 로드맵에 따라 시장성장을 위한 기술표준, 주파수배분 및 MVNO 등에 관한 일관적인 정책 방향을 제시하여 비효율적인 투자방지 및 시장경쟁 왜곡 방지
- 망고도화 비용 분담을 통한 투자유인, 혁신 및 시장경쟁을 강화

- 망중립성, 플랫폼 중립성 등의 합리적 정책방안 정립

□ 스마트 시대에 대응한 통신설비 활용의 효율성 제고

○ 현황 및 문제점

- 스마트TV, 결합서비스 확대에 따라 FTTH 등 광케이블 개방에 대한 중요성 증가
 - 동선위주의 가입자선로제공 감소는 이용대가, 제공의무 및 대상 사업자 범위의 비현실성 등에 기인
- 광가입자망 관련 필수설비 개방 필요
 - 스마트TV 등 대용량 콘텐츠 및 스트리밍 서비스 도입 전망에 따라 동선 가입자망에 대한 수요가 더욱 감소
 - 대용량 콘텐츠 및 유·무선 결합서비스 확대와 기존 동선망의 광케이블망으로 대·개체로 광가입자망 관련 필수설비 논의 확대

○ 정책방안

- 현행 설비제공 및 가입자선로공동활용 제도를 현실화
 - 의무제공 및 대상사업자 범위를 관련시장 경쟁상황에 따라 축소 혹은 확대
 - 초고속인터넷망 공동활용 활성화를 위한 이용대가 인하 가능성 검토
- FTTH 등 광케이블 의무제공 및 공동활용 대상 및 범위 재검토 및 제도마련
 - 시장경쟁상황 및 광케이블 구축 현황을 고려한 의무제공 여부, 시기 및 유예 기간, 의무제공 대상 범위와 이용 대가 산정
 - 설비기반 경쟁 및 네트워크 투자 유인을 저해하지 않도록 최근 구축된 광케이블망에 대한 개방 유예 기간 설정 및 점진적 개방

- 의무제공 범위의 점진적 확대와 투자유인을 반영한 이용대가산정 방안

□ WiFi 공동구축 및 활용

○ 현황 및 문제점

- 무선 데이터 트래픽의 WiFi에 대한 의존도 심화
- WiFi망이 도심지역을 중심으로 구축됨에 따라 상대적으로 농·어촌 등 소외지역의 이용자 요금 부담이 증가
- WiFi망에 대한 중복투자 우려
- 무분별한 WiFi 과다 구축은 주파수 간섭으로 인해 이용자의 불편을 초래할 수 있음

○ 정책방안

- 대상 지역, 사업자 선정 및 기술 중립적 공동 구축 제도화
 - 도심 및 공공지역, 농·어촌 등의 소외지역 등 대상 지역 설정
 - 역경매 등 WiFi 공동구축 사업자 선정 방식 마련
 - 초고속 인터넷망 구축 의무 사업자, 매칭펀드 대상범위를 WiFi로 확대하는 방안 고려
- 의무 구축 지역 및 자가WiFi망 공동활용 제도 및 가이드라인 마련
 - 농어촌 (의무)공동 구축 지역에서의 공동활용 방안과 자가 WiFi망의 공동활용·정산 협정 가이드라인 정립
- 지자체 주도 WiFi구축에 대한 구축지원 및 공동활용제도 마련
- 지자체, 정부, 사업자간 재원조달 및 수익배분 방안 마련

□ 주파수의 효율적 배분

○ 현황 및 문제점

- 스마트 시대의 도래에 따라 전파자원을 국가 경제성장의 핵심

자원으로 인식하는 등 중요성이 증대

- 스마트 기기의 대중화와 함께 대용량 콘텐츠, 다양한 모바일 서비스 확산으로 모바일 트래픽이 급증함에 따라 이동통신 주파수 수요 급증

<그림 15-5> 트래픽 증가와 주파수 수요 증가



자료: 방송통신위원회(2011)

- 현재 가용 주파수로 스마트 기기 보급 확대, 신규 서비스 도입에 따른 데이터 트래픽을 수용하기에는 역부족인 상황
 - ※ 이동망 데이터 트래픽은 2015년까지 2010년에 비해 약 19~31배로 급증할 전망(홍인기·윤현구, 2010)
- 그 동안 다양한 공공용·상업용 서비스 도입으로 주파수 자원이 고갈되어 미래 수요에 대처하기에는 한계가 있음

○ 정책방안

- 단기적으로는 1.8G, 2.1GHz 등 이동망 주파수 대역 할당계획 수립 및 시행
- 중장기적으로 주파수 자원 추가 확보 및 효율적 배분 방안 마련
 - 2012년말 디지털 전환에 따른 700MHz대역(108MHz) 활용 방안 검토

- 5Ghz 대역의 이동통신 사업용 주파수 전환·활용 방안 검토
- 이동통신 기술발전에 따른 ISM 대역 및 WiFi비면허 대역의 이동통신 사업용 활용 가능성 검토

□ 스마트 u-City 건설과 해외진출

○ 현황 및 문제점

- 지역별 불균형 및 산학연 협력 부재를 극복하기 위한 지역 ICT 특화 클러스터 및 u-City 건설이 필요

※ u-City : 최첨단 IT기술을 도시 공간에 적용하여 도시 경쟁력을 혁신함으로써 시민의 삶의 질 향상, 신산업 창출, 국토 균형발전 등이 가능한 미래형 도시

○ 정책방안

- 앞선 ICT 기술을 바탕으로 구도시(부산), 신도시(인천 송도, 세종시) 등 지역특성을 고려한 맞춤형 u-City 건설을 추진
- 해외 u-City 건설 사업에도 우리 기업이 진출할 수 있는 토대 마련
- 전국의 유비쿼터스 지방자치단체(u-City)화를 목표로 5년 내에 전국 광역 자치단체별로 3개 이상의 u-City 건설
- 전 가정의 유비쿼터스 가정(u-Home)화를 목표로 5년 내에 전국 가정 1/3에 Home-Network 기반 구축

나) 콘텐츠 및 소프트웨어 경쟁력 강화

□ 스마트 생태계의 효율적 활성화를 위한 법·제도적 기반 마련

○ 현황 및 문제점

- 기존의 전기통신사업법으로 스마트 생태계의 경쟁과 이용자보호 문제를 규율하는 것은 불가능

- 통신분야 이외의 경쟁문제를 규율하는 경쟁법(공정거래법)은 통신법과 규제기준과 원칙 등 접근방법이 상이
 - 스마트생태계의 경쟁촉진과 공정경쟁 환경 조성 추진에 있어서 중복규제 발생 및 규제일관성 저해 소지가 높음
- 스마트생태계 참여자가 다양한 만큼 법제도도 산재

○ 정책방안

- 스마트생태계 활성화와 육성, 지원 등을 위한 종합적 법제도 마련으로 ICT산업의 새로운 성장동력 추구
 - 생태계 활성화를 위한 규제완화·유예, 각종 육성·지원정책 마련
- 스마트생태계의 활성화 및 공정경쟁 기반 조성을 위한 법·제도적 체계 일원화
 - 통신분야, 비통신분야, 통신·비통신간 불공정행위 등의 합리적 규제가 가능하도록 제도정비

□ 스마트 생태계의 균형성장과 공정경쟁 기반 마련

○ 현황 및 문제점

- 스마트생태계의 선순환 촉진을 위해서는 가치사슬에서 창출되는 수익이 생태계 참여자 간에 적정하게 배분되도록 하고 공정한 경쟁환경을 조성할 필요
- 스마트 생태계의 공정경쟁 기반을 위한 제도개선 필요
 - 현재 생태계에서 통제력이 가장 강한 사업자 중에는 글로벌 플랫폼 사업자들이 있어, 기존의 통신법에 의한 효율적 규율이 곤란
 - 적정한 수익배분, 부당한 거래거절, 개발자간 부당한 차별, 배타적 거래 등의 불공정행위에 대한 제도적 개선방안 미정립

○ 정책방안

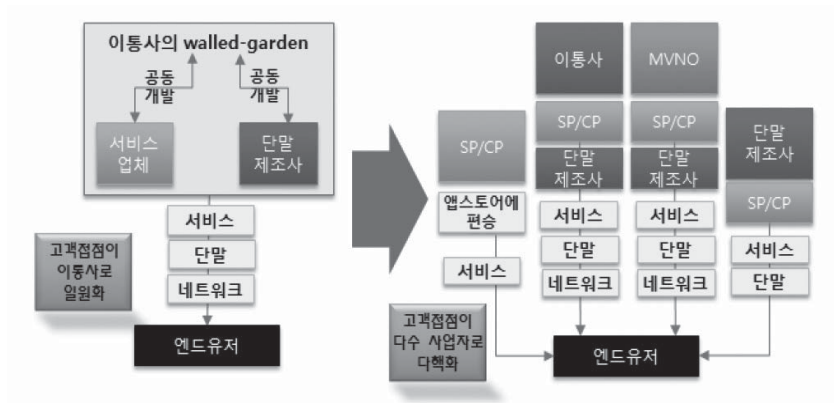
- 콘텐츠수익분배제도 개선으로 생태계 참여자간 균형 있는 성장기반을 조성하고 혁신활동의 촉진 유인을 제공
 - 단기적으로 콘텐츠수익배분제도 개선 및 기타유형의 불공정행위 규제
- 생태계에서 발생할 수 있는 불공정거래에 대한 종합적 규제체계 수립
 - 사업법과 일관성 있는 규제원칙과 기준으로 플랫폼, 제조사 등 비통신사업자에 의한 불공정행위까지 규제할 수 있도록 포괄적인 시장분석 체계 및 종합적 규제체계 마련

□ 개방형 플랫폼 기반으로 SW, 콘텐츠 생태계 조성

○ 현황 및 문제점

- 콘텐츠, 서비스, 기기 등을 모두 아우르는 글로벌 시장통합이 진전되면서 역사상 유례없는 대규모 혁신경쟁이 전개 중
- 개별산업 가치사슬에서 IT·통신·미디어 산업 전반을 아우르는 스마트 생태계로 심화·확장
 - ※ 애플, 구글, MS, 아마존, 페이스북 등 글로벌 IT기업이 강력한 SW 통합역량과 적극적인 M&A로 OS, UI/UX, 검색, 광고, 지불결제, 미디어 액세스, LBS, SNS, 클라우드 등 플랫폼의 핵심 경쟁요소(Points of Control)를 장악

<그림 15-6> 다핵화되는 통신시장의 밸류체인



자료 : ATLAS, 2011.

○ 정책방안

- 기존의 경쟁우위를 토대로 글로벌 스마트 생태계 내에서 선도적 역할 및 부가가치 창출할 수 있는 계기 확보
 - 핵심 경쟁요소로 부상하고 있는 UI(User Interface)/UX(User Experience) 등 소프트웨어 플랫폼 강화 전략 수립
- 대형 콘텐츠 투자가 가능하도록 미디어·광고 분야 규제를 지속 완화, 한류의 세계화를 위한 온라인 글로벌 플랫폼 육성
 - 콘텐츠, 소프트웨어 산업 발전을 위한 공정한 거래환경 조성

□ 디지털 경쟁력 강화를 위한 DB담 구축

○ 현황 및 문제점

- ICT의 발전에 따라 유발된 많은 데이터의 관리 및 처리는 기업 및 국가의 경쟁력을 가늠하는 최우선 사항이 될 것임
- ※ 빅데이터(big data)의 정의: 데이터의 양, 생성 주기, 형식 등에서 과거 데이터에 비해 규모가 크고, 형태가 다양하여

기존 방법으로는 수집, 저장, 검색, 분석이 어려운 방대한 크기의 데이터를 의미

- ICT는 향후 융합화, 지능화되면서 새로운 서비스 및 가치를 창출하면서 사회현안을 해결하고 미래 행정수요 변화에 대응하는 방향으로 변화할 것임

○ 정책방안

- ICT발전과 일자리 창출이 선순환 관계라는 것을 입증하고, 청년실업 해소를 위한 거대한 DB담 구축사업 추진
 - 과거 IMF 외환위기 직후 정부차원의 디지털 공공근로사업을 성공적으로 추진한 노하우를 활용하여 DB담 구축사업 진행
- 청년층에게는 단기적인 일자리를 제공하고, ICT 기술활용 기회를 부여하며, 국가 차원의 DB담 구축을 활용한 다양한 사업추진과 함께 디지털 국력 강화 프로그램 가동
 - ※ 적용사례: 팔만대장경의 디지털화 작업 등 중요한 아날로그 정보의 디지털화 작업은 국가지식 인프라 확충에 크게 기여할 것임

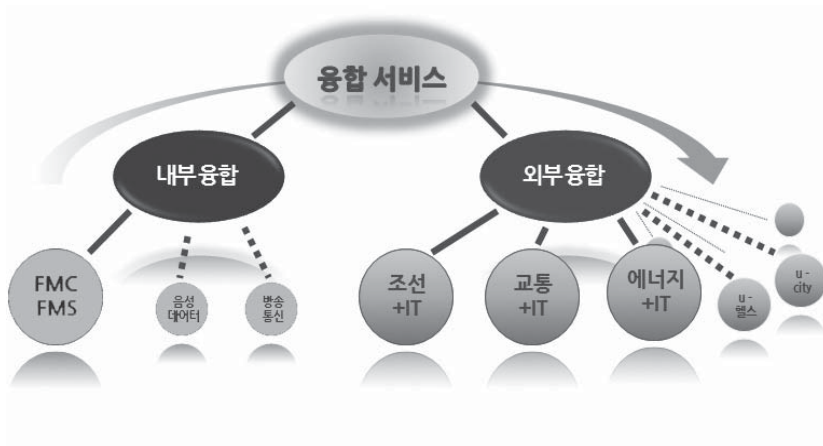
다) 열린 플랫폼의 강조를 통한 스마트 경쟁력 강화

□ 산업과 생활 전반에 융합의 촉진과 확산

○ 현황 및 문제점

- 방송통신의 융·복합화와 스마트 기술을 활용하여 조선, 교통, 에너지 등 전통 산업의 경쟁력 강화 필요
- 1·2차 산업인 농업, 섬유, 철강 등의 분야는 ICT 활용이 다소 미흡

<그림 15-7> ICT와 타 산업과의 융합



○ 정책방안

- 1·2차 산업과 ICT 기술의 융합을 적극적으로 확대, 해당 산업의 생산성 향상에 기여하고 근로자의 편익 증가
 - 유비쿼터스 농업(u-Farming) 프로젝트를 통해 개방시대의 농·축·수산업 경쟁력을 강화
 - 텔레매틱스(telematics) 기술을 활용한 스마트카 보급 확산 추진 및 관련 산업의 선순환 생태계 구성
- 해당 분야에 수준 높은 기술을 가진 에릭슨, 시스코, 쉘컴 등 글로벌 기술기업과도 적극 제휴, 협력방안 정립

□ ICT 기술을 접목, 서비스산업 선진화 구현

○ 현황 및 문제점

- 제조업 중심의 산업구조 탈피, 내수 활성화, 기존 사회문제의

효과적 해결을 위해 서비스산업 선진화가 필수적

- 서비스 산업에 ICT 기술을 효과적으로 접목할 경우 생산성 향상은 물론, 새로운 산업 영역으로의 확장가능성 무한대
- 주요 사업자들은 소속 그룹이 가진 장점을 활용해 통신+비통신 서비스 전략을 추구(2010): KT, SKT, LGU+는 각각 S.M.A.R.T, IPE, 탈통신의 비전 제시

○ 정책방안

- ICT 융합서비스 확산: 스마트 워크, 원격교육, 원격의료 부문 등을 핵심 Targeting으로 하여 혁신적이고 새로운 서비스 산업 구현
 - 과거에 비해 기술적 측면(네트워크, 단말, 콘텐츠)은 완성도가 높아졌으나, 법·제도적 측면, 관행 및 인식 등이 답보상태이므로 이를 효과적으로 극복할 방안도 아울러 모색
 - 생활, 산업, 경제·사회 시스템 전반에 IT 접목을 확산하여 효율성과 투명성을 제고하고 개인의 삶의 질을 향상
- 국내 서비스 부문에서 IT의 활용도를 높여 서비스 부문이 전체 부가가치에서 차지하는 비중을 현재의 60%에서 5년 후 80%까지 제고
- 기업간 전자구매, 재고통합, 인사관리, 재무, 마케팅 등에서 IT의 활용도를 극대화해 서비스 부문의 성장률을 제고하고 새로운 고용 창출
- ※ IT서비스 융합확산 사례: 스마트워크, 스마트 의료(u-Healthcare), 유비쿼터스 교육(u-Learning), 유비쿼터스 정부(u-정부) 등 검토

□ MVNO 진입 활성화를 통한 경쟁촉진

○ 현황 및 문제점

- MVNO란 이동사(MNO)로부터 주파수와 통신망을 빌려 서비스

를 제공하는 사업자로, 용이한 진입을 통해 경쟁 활성화 가능

- 2011년 3월 총 8개 사업자(한국케이블텔레콤, 온세텔레콤, S로밍, 몬티스타텔레콤, 에넥스텔레콤, 인스프리트, 한국정보통신, 케이디씨정보통신)가 시장진입

○ 정책방안

- MVNO의 요금경쟁력 확보를 위하여 시장상황을 반영한 도매대가 재설정 추진으로 이동전화시장 경쟁촉진을 유도

□ 융합 환경에 부응하는 진입규제 완화

○ 현황 및 문제점

- 통신시장의 “경쟁도입-성장-성숙”의 경로를 거치는 과정에서 허가제도의 기능은 약화되는 반면 M&A 규제 기능은 강화되는 추세
- 사업허가와 주파수 할당으로 이원화된 무선통신 진입규제 및 소규모 M&A에 대한 제도 개선을 통해 규제의 투명성 및 규제비용의 축소가 필요

○ 정책방안

- 사업허가와 주파수 할당의 역할에 근거, 행정절차의 선후관계 등 두 제도의 투명하고 효율적인 운용방안 수립
- 사업허가권이 없는 지주회사에 의한 양수, 합병, 계열사 간 주식거래에 의한 최대주주의 변경 등에 대한 심사절차 간소화 추진
- 융합 환경에 대응하는 허가제도의 등록제 전환 및 기간·별정 통합 추진

라) 시장참여자들의 균형발전 도모

□ 대학의 벤처 창업 기지화

○ 현황 및 문제점

- 경제와 사회의 양극화 심화, 고용없는 성장, 청년 실업률 증가, 비정규직 문제 심화 등 각종 사회 분열 요소가 증가하고 있음
 - 실질 GDP와 상용직 취업자의 상관관계수가 외환위기 이전 0.83에서 외환위기 이후 0.48로 급격히 하락 → 성장의 고용창출능력이 현저히 저하
- 청년층의 '사실상 실업자' 수는 110만명을 넘으며, 체감실업률은 22%를 상회하는 것으로 나타남
- 비정규직 근로자는 2008년 이후 지속적으로 증가하여 2011년 8월 기준으로 비정규직 근로자 600만명 시대 도래

○ 정책방안

- 대학 본연의 임무 중 하나인 창조적 인재양성 역량이 충진될 수 있는 토대 마련
 - 실패가 용인되는 창업환경을 조성하고 대·중소기업 간에 상생의 생태계 구축 등을 통해 대학의 벤처 인큐베이트화 실현
- 현재 대형 국책연구소에 치중되어 있는 정부의 R&D 지원을 대학 중심으로 지원할 수 있는 근본적 정책변화 추진

□ 중소 벤처기업 창업 성장 선순환 구조 정립

○ 현황 및 문제점

- 방송통신 산업은 플랫폼 기반, SW, 콘텐츠 중심의 개방과 협력의 생태계로 대·중소기업의 병진발전 중요성 증대
 - 협업구조의 한 축을 담당하는 중소 벤처기업의 동반성장은 가치사슬의 해체와 재구성이 진행되고 있는 새로운 생태계 전반의 경쟁력 강화에 필수 요소

<그림 15-8> 새로운 방송통신 생태계와 대·중소기업의 병진발전 중요성



○ 정책방안

- 새로운 일자리 창출 및 미래 경제성장을 견인할 중소 벤처기업 창업 성장 선순환 구조 정립
 - IT 중소, 벤처기업이 활성화될 수 있는 건전한 생태계를 조성하고 IT 중소, 벤처기업을 국가경제의 일익을 담당하는 '강한 다수'로 육성
 - 전통산업에 IT 기술을 접목, 매년 2만 개의 IT 혁신형 중소·벤처기업을 육성해 매년 10만개 이상의 신규 일자리 창출
- 스마트 생태계 혁신과 창의적인 청년 일자리 창출을 위해 방송통신 분야 유망 벤처기업을 적극 지원·육성
 - 창의적 아이디어 공모 → 전문가 멘토링 지원 → 창업지원금 지급 및 국내·외 투자사 연계를 통해 인터넷 스타트업

(IBS) 육성

- IT 중소기업에 대한 자금, 금융, 세제 지원 체계 개선
 - IT 기업의 투자를 살리고 경쟁력을 높이기 위한 법인세율 인하(18%)
 - IT를 비롯한 기업의 과학기술 투자의 혁신적 확대를 위한 세액공제 등의 조세지원 확대(총지원금액: 1조 1100억원 → 1조 5000억원 이상)
- 대기업·중소, 벤처기업의 유기적 상생시스템 정립
 - 대기업의 중소기업에 대한 자본참여를 확대하고 자회사 설립을 장려하고 '기업간 전략적 지원센터'를 설치 운영
 - 대기업·중소, 벤처기업의 상생 클러스터 구축
- 중소기업의 자생력을 키울 수 있는 기반 강화
 - 원천기술 확보와 IT 중소기업육성
 - 공유 기반시설 지원 확대, 구매·판로 지원, 애로기술 개발, 인력수급 및 자금 지원
 - 대기업에 비해 현저히 떨어지는 중소기업 근로자의 정보기술 활용도 제고 지원

□ IP 환경으로의 진화 촉진을 위한 상호접속제도 수립

○ 현황 및 문제점

- 네트워크의 IP화 진전, 스마트폰 확산으로 음성→데이터/IP로 전환, 다양한 융·결합서비스가 확산됨에 따라 이를 반영한 효율적 상호접속제도의 마련 필요
- EU를 중심으로 유·무선 IP화를 고려하여 순수장기증분원가 도입, 사업자간 접속료 차이의 최소화, 중장기적으로 무정산제도(Bill & Keep)의 도입을 검토

○ 정책방안

- 상호접속의 기술중립성 원칙 강화를 통한 IP망으로의 고도화 촉진

- PSTN전화와 인터넷전화의 착신 접속통화료 차등을 해소함으로써 효율적 IP망으로의 이전 촉진
- 모든 음성전화의 IP화에 대비하여 유·무선 간 접속료 격차 축소
- 요금·보편적서비스 제도와의 정합성 강화
- 정액 요금제 확산에 따른 접속료 정산체계 개편 검토
- 기존의 종량형 음성전화 기반의 접속료 체계를 무정산(Bill and Keep) 또는 용량기반 접속료 체계로 전환 검토

□ 유통구조 개선을 통한 단말기 비용 경감

○ 현황 및 문제점

- 2008년 3월 보조금 지급 전면 허용으로 이통사는 단말기 할부지 원제도를 마련하고 제조사는 제조사 장려금 등을 대리점에 지급
 - 이통사는 약정의 보조금 및 추가 요금할인을 통해 약정 가입자에 대한 단말기, 요금 등 통신비 실부담액을 낮은 수준으로 유지
- 약정기간 설정은 만료이전에 해지하려는 이용자의 단말기 할부 상환액을 증가시켜 전환비용으로 작용
- 2008년 7월 3G단말기에 대해 사업자내/간 USIM Lock 해제 의무화를 시행하였으나 3G 단말기에 한정
- 높은 단말기 출고가 및 보조금 지급 관행은 이용자 형평성 격차 및 통신비 부담을 증가시킬 우려가 있음
- USIM 개방 대상 및 의무 제공 서비스 범위의 한계와 더불어 과도한 IMEI관리제도 운영
 - 현행 IMEI관련 White List 관리방식은 이용자의 USIM 이동을 지연하고 제약하는 수단으로 이용될 소지가 있음

○ 정책방안

- 단말기 유통구조 개선 및 실질적인 USIM 이동 보장을 통한

이용자의 통신비 절감 및 합리적인 선택 유도

- 보조금 모니터링 체계 구축 및 USIM/IMEI 제도 현실화 추진
 - 보조금 재원별 규모 파악을 위한 모니터링 체계를 구축하고 제조사 판매 장려금 실태 조사 및 이용자 이익 저해 여부 분석
- 무선인터넷 이용 증가에 따른 USIM 개방 확대 및 사후규제 개선 검토
 - 무선데이터, MMS서비스 등을 USIM의무제공 대상 서비스 범위에 포함
 - USIM개방 대상을 800/900MHz대역(LTE 등)으로 확대 추진하고 다양한 스마트 기기간 USIM 개방성 검토 및 의무화 추진
- 단말기 유통 관련 배타적 거래 및 결합판매 등의 반경쟁·불공정행위에 대한 사후규제 제도 도입 검토

□ 융합 환경에 대응한 회계제도 마련

○ 현황 및 문제점

- ALL-IP망으로의 진화가 진행됨에 따라 수직적 규제체계에서의 회계처리 및 회계분리제도 재검토
 - 모든 기간통신사업자는 회계분리 의무가 있음
 - ※ 회계분리는 역무별 또는 서비스별 회계분리를 의미
- 진입규제 완화, 경쟁 활성화를 통해 기간통신사업자 수는 지속적으로 증가할 것으로 예상
- 기간통신사업자에 대한 일률적 회계보고 의무 부과와 실효성 의문 및 소규모 사업자들에게는 회계분리 의무 자체가 과도한 규제 부담이 될 수 있음

○ 정책방안

- ALL-IP 융합 환경하의 적절한 회계정보 생성을 위한 역무별 또는 서비스별 회계분리의 제도개선
- 경쟁상황 평가에서 규제의 필요성이 제기된 시장의 SMP에게 강력한 회계분리 의무를 부과하여 규제의 실효성을 높이면서 타 사업자의 부담을 줄이는 방안을 모색

마) 문화 및 인적요소의 강조를 바탕으로 한 Slow Tech. Leadership 확보 및 이용자권의 보호

□ IT 역기능 해소

○ 현황 및 문제점

- 인터넷을 통한 허위사실 유포, 명예훼손, 사생활 침해, 범죄정보 유통은 단순한 개인의 피해를 넘어 자살사고, 폭발물 범죄 등 사회적 문제로 확산
- 소외받는 사람 없이 국민 누구나 안전하고 편리하게 방송통신의 혜택을 누릴 수 있도록 방송통신 이용자 복지 강화 필요

○ 정책방안

- 인터넷이용자의 의식 개선 및 실천을 촉구하는 ‘아름다운 인터넷 세상 만들기’ 범국민 운동 추진 및 다양한 계층을 대상으로 인터넷 윤리 교육 실시
 - 신규매체(SNS, 스마트폰 애플리케이션 등)상의 불법유해정보 모니터링 강화 및 신속성 제고를 위한 심의제도 개선
 - 불법성이 명백한 정보에 대한 자율심의 강화, 지능형 스팸 차단 서비스의 보급 확대 등 사업자의 사회적 역할 강화
 - 지능화·대형화되고 있는 사이버 보안위협에 대응하여 관계부처 합동으로 국가 사이버안보 마스터플랜 수립 등 보안 대응 강화

- IT 역기능 방지를 통한 건전한 디지털 문화사회를 구현
 - 해킹, 유해정보 유통, 개인정보 침해 등 IT 역기능에 대한 종합적인 대응을 통해 안전하고 깨끗한 디지털 사회를 구현
 - 인터넷 사이트 가입 및 이용시 주민등록번호 대체 수단 적용을 확대하고, 개인정보 침해를 사전에 방지하기 위해 '프라이버시 영향평가제도'를 도입
- 사이버폭력 방지를 위한 제도를 개선
 - 신속하고 공정한 분쟁 해결방법으로 '명예훼손 분쟁조정부'를 설치하고, '사이버폭력특별법' 제정, '사이버모욕죄' 신설, '사이버폭력범죄'의 신설을 검토
- 인터넷 중독 예방 조치 마련
 - '(가칭)인터넷중독 예방 및 상담치료에 관한 법률'을 제정
 - 초, 중등학교 컴퓨터 수업 및 재량 활동 시간에 인터넷중독 예방 교육을 교과 과정에 포함
- 정보보호문화운동 확산
 - 이동전화 보안성 강화와 통신비밀 보호업무의 투명성을 제고
 - '정보보호실천협의회'를 확대 개편하여 정부, 기업, 학교, 시민단체 등이 참여하는 자율적 협의회를 설립

□ 정보 취약계층의 정보접근권을 강화

○ 현황 및 문제점

- 스마트 환경 하에, IT기기·서비스의 영향력이 지속적으로 확대됨에 따라 모바일 정보화 등 새로운 유형의 정보격차를 해소하기 위한 정책 요구
- 스마트폰의 급속한 보급 확산에 따라 기존 유선 인터넷 기반의 정보격차가 모바일 인터넷 환경에서의 정보격차로 확대

○ 정책방안

- IT 제품 및 서비스에 대한 이용 장벽을 제거하여 누구나 IT 혜택을 누릴 수 있는 환경 조성
 - 정보격차 해소 위한 민간 경쟁력을 확대하고 국제간 지원 확대
 - 정보격차에 대한 사전 대응체계를 구축
 - 국가, 지방자치단체 등 공공부문에 대한 정보통신 접근성 보장을 책무로 규정
 - 수화·폐쇄·화면해설 방송을 지속적으로 확대
 - 전자투표 등의 도입과정에서 정보 취약계층이 소외받지 않도록 정당법, 공직선거법 등 관련 제도 정비
- 정보 취약계층의 정보접근권 강화
 - 주요 IT 제품에 대한 접근성 가이드라인 및 체크리스트를 마련하여 제조사들이 적용할 수 있도록 지원
 - 취약계층 및 지역의 인터넷보급률과 PC 보급률을 5년 내에 각각 90%와 70%까지 제고
 - 보급형 휴대폰, PC 등 취약계층을 위한 정보통신기기를 5년 내에 20만 명에게 보급
- 정보 취약계층의 정보활용 여건을 개선
 - 장애인의 정보기술 활용 지원을 위해 IT 기업 직원 및 대학생 자원봉사단을 중심으로 상설 인원 1만 명 규모의 가칭 'IT도우미(IT Supporters)'를 운영
 - 고령층 정보화 교육을 통해 세대간 격차를 해소
 - 취약계층의 생산적 복지를 늘려 양질의 노동인력을 확보하고 농어민 생산활동에 실질적 도움을 주는 정보화 교육으로 도농 간 격차 해소

□ 보편적 서비스의 고도화 추진

○ 현황 및 문제점

- 전기통신사업법은 보편적역무를 '모든 이용자가 언제 어디서나

적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신역무'로 정의

- 전기통신사업법 시행령 제2조 제1항은 보편적역무의 내용을 유선전화 서비스와 긴급통신용 전화 서비스 및 장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 전화 서비스로 규정
- 통신 환경이 변화함에 따라 PSTN기반 음성서비스 이용이 감소하고 이동전화에서도 음성보다 데이터서비스의 비율이 증가하며, 스마트 기반의 대체 음성서비스인 VoIP, mVoIP 등 신규 서비스가 확대
- 특히 초고속인터넷은 기본적인 사회인프라로 역할이 더욱 중요해지는 상황

○ 정책방안

- 스마트환경 도래에 적합하게 고도망 중심의 보편적 망접근 제공 형태로의 보편적 역무 이행 전략 수립
 - 초고속인터넷 보급률 변화, LTE등 신규 고도망의 보급 및 정착, 시장 및 경쟁상황 등의 요소를 고려하여 각 시기별 이행 계획 정립
- 보편적 망접근 제공을 위한 고비용지역 선정기준 마련
- VoIP에 대한 취약계층 요금 감면 도입

□ 스마트시대의 통신비 절감과 요금인가제 개선

○ 현황 및 문제점

- 1995년 인가제에서 인가원칙·신고예외로, 1997년 신고원칙·인가예외로 변경되었으며, 1997년 물가안정법상 공공요금에서 통신요금이 제외됨
- 다양한 요금인하방안을 통해 요금수준은 하락하였으나, 가계통

신비는 2009년 4분기 이후 증가추세로 전환되어 사회적 이슈로 부각

- 새로운 통신환경에 부합하는 통신비 및 요금정책방안 필요
 - 통신비의 증가는 스마트폰 활성화에 따른 통신시장 환경변화에 기인
 - 요금인하가 스마트디바이스와 신규서비스 확산에 따른 사용량의 증가를 상쇄하지 못하는 양상
 - 저소득층의 통신비 지출 비중도 여전히 높은 수준

○ 정책방안

- 실효성이 적은 요금인가제 폐지 및 시장 기능에 의한 요금인하정책 추진
- 도매제공제도, mVoIP 등의 다른 수단을 통해 요금경쟁압력 강화
- 통신비 개념의 재정립 필요
 - 통신서비스가 문화, 교양, 엔터테인먼트, 교육 등 다양한 편익을 제공하는 '종합문화서비스 플랫폼'으로 정착
- 음성·데이터 요금제 분리 등 다양한 스마트폰 요금제를 도입
- 저렴한 스마트폰 단말기 보급 유도

□ 신규서비스 활용증대를 통한 통신편익 제고

○ 현황 및 문제점

- 스마트폰 보급이 증가됨에 따라 무료 mVoIP 등 기존 통신규제의 사각에 위치한 신규서비스 확산
 - Skype 등 기존 VoIP 사업자외에도 Google(OS기반), 다음(서비스플랫폼기반) 등의 국내외사업자들이 mVoIP 애플리케이션 출시
- 무료 mVoIP에 대해서는 제공사업자의 지위 등에 대한 분명한 정책방향이 설정되지 않은 상황

○ 정책방안

- 가입자간 무료로 제공되는 mVoIP에 대해 통신규제의 적용을 유예함으로써 이용자의 통신비 부담 완화 추진
 - 스마트폰 앱의 형태로 제공되는 무료 mVoIP은 secondary service의 성격
- 기존 통신서비스를 대체하는 신규서비스에 대해서는 이용자 피해가 크지 않은 경우 통신규제의 적용을 가능한한 배제하여 융합서비스 확산 및 통신비 부담 완화 추진

16. 에너지정책

가. 에너지 문제의 개요 및 현황진단

- 에너지는 국민생활과 산업생산의 동력을 공급하는 필수적인 산업이며 지속적인 발전을 가능하게 하는 국가경제의 기반
 - 에너지 위기 속에서 수급 안정을 확보하는 일은 경제성장과 국민 복지를 위해 반드시 지켜져야 할 정책
 - 에너지안보는 국가가 주도해야 하는 우선순위 높은 경제정책의 하나로 인식하는 것이 필요
- 에너지 가격의 급변과 기후변화 대응 문제의 심각성을 확고하게 인식해야 하는 새로운 시대가 도래
 - 우리나라는 97%의 에너지를 해외에서 수입하고 있어서 우리 경제는 유가변동 등 국제에너지 시장변화에 크게 취약한 상황 ('08년 전체 수입액의 32.5%를 점유)
 - 에너지 가격 상승 이후에도 과거의 에너지 다소비 업종 위주의 산업구조를 그대로 유지하고 있음
 - 전력이나 가스와 같은 에너지를 공급하는 산업이 공기업의 독점적 지배구조를 여전히 갖고 있기 때문에 경제적 효율성이 낮고 신축성이 결여
 - 중국 등의 인접국가와 에너지 수요경합을 하는 상태가 지속되고 있기 때문에 에너지 안보에 매우 취약한 구조를 가지고 있음
- 에너지 절약을 적극적으로 실천하고, 새롭고 혁신적인 기술개발을 통해 당면하고 절박한 문제인 기후변화에 대응하고 에너지 위기를 극복해야

할 과제 대두

- 에너지 가격을 현실화하고 시장원리를 도입하여, 최선의 에너지 절약방법을 모색: 고통을 최소화하는 동시에 환경 친화적인 생활 문화를 정착
- 새로운 기술을 개발하고 현실에 응용하는 정책을 시행하여 환경을 보호하는 동시에 신 성장동력을 창출하는 방안을 모색해야 함

나. 문제점 및 요인

1) 기후변화협약과 그 대응

☐ 지구온난화로 인한 환경위기의 심화

- 지구온난화는 인류생존의 위협요인으로 작용: 지난 100년 세계 평균기온이 0.74°C 상승하였고, 금세기말 최고 6.4°C 상승예상 (IPCC 보고서)
- 2011년 더반에서 개최된 당사국총회의 결과 포스트 교토의 국제적 합의가 이루어지지 못하였고 주요 배출국의 불참으로 기후협약의 미래가 매우 불투명해짐
- 그러나 기후변화에 대한 세계인의 인식이 확대되고 정치적인 압력으로 남을 것이기 때문에 지구온난화의 이슈는 지속적으로 대두될 것으로 보고 있음

☐ 우리나라는 2020년 BAU대비 온실가스 30% 감축을 목표로 제시함

- 우리나라는 1차 공약기간(2012년까지) 중에는 직접적인 감축의무국이 아니지만 국가 에너지 계획에서 선제적인 대응을 천명
- 에너지 다소비 산업을 보유하고 있으며 에너지 소비 증가속도가

세계 1위 국가로서 피하기 어려운 명제

- 장기적으로 에너지 절약적이며 환경친화적인 산업으로 개편해야 하는 국가 정책의 방향은 지속될 전망

2) 에너지 위기

□ 글로벌 에너지 자원 고갈 위기 심화

- 전 세계적인 경제성장 및 신흥경제국의 수요 증가로 에너지 수급 불균형이 심화되고 있음
- 화석에너지 중심의 에너지 소비구조는 자원고갈을 가속화시킬 수 있음
- 전 세계 에너지원의 85%를 화석연료에 의존하기 때문에 온실가스 배출량도 급격히 증가

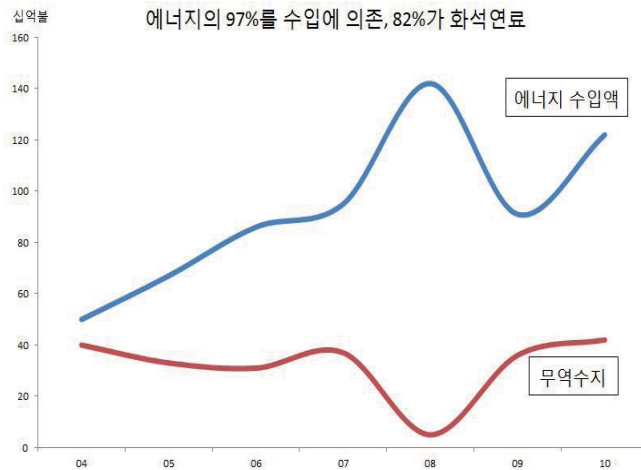
□ 우리나라는 화석연료에 대한 수입의존도가 높은 구조

- 화석연료 의존도가 높고 신재생에너지 보급수준은 극히 미미(석유, 석탄, 천연가스 등 화석연료의 비중이 82%에 이르고, 나머지는 원자력 16%, 신재생에너지 2.4%로 구성됨)
- 에너지의 97%를 수입에 의존하고 있어서 국제에너지 시장가격의 변화에 매우 취약한 구조
- 국제유가의 급등과 함께 막대한 양의 에너지를 수입하고 있으며 무역수지의 변동에 가장 큰 영향을 주고 있음
- 2010년 에너지 수입액은 1217억 달러에 달하며 이는 당해 년의 IT, 자동차, 그리고 조선 수출액을 합한 금액에 육박함
- 에너지 다소비 산업의 비중이 높은 산업구조를 단기간에 바꾸는 것은 매우 어려운 상황

3) 취약한 에너지 안보 구조

□ 동아시아 지역의 에너지 안보 위협이 심각함

- 한, 중, 일 3국은 에너지 부존자원이 절대적으로 부족한 반면 에너지 다소비 지역이며 가장 빠른 속도로 에너지 소비가 증가되고 있음
- 중국의 1인당 에너지 소비가 급격하게 늘어나면서 공급부족에 직면할 전망



□ 중국 등 주변국의 공격적인 에너지 확보경쟁과 에너지 안보의 위협

- 에너지 자원 확보와 에너지 물류 측면에서 수요경합이 심각해질 전망
- 우리나라의 에너지 수급 구조는 공기업의 독점적 지배를 기초로 하고 있기 때문에 지나치게 경직적이어서 외부변화에 취약한 구조

다. 정책방향 및 과제

1) 기본 정책방향

- ☐ 국민생활과 산업생산을 위한 에너지 자원을 확보하고 기후변화에 대응하기 위하여 에너지를 다양화하고 환경을 최우선시하는 방향으로 추진
- ☐ 절약을 생활화하고 환경친화적인 소비문화를 정착시켜 청정하고 깨끗한 사회를 지향. 환경친화적인 삶의 형태는 고통스러운 것이 아니라 고급스러운 절제라는 인식을 지향
- ☐ 에너지 자원의 위기를 기술개발로 극복하는 동시에 에너지와 환경 분야에서 새로운 성장동력을 찾아내어 미래를 대비하는 정책 추진
- ☐ 급변하는 국제에너지 자원 환경에 대응하기 위하여 공기업 독점 형태의 국내 에너지 산업의 경직적인 구조를 완화하고 시장기능을 회복: 시장의 혁신과 새로운 기술이 성숙될 수 있는 기반 조성

2) 정책과제

가) 에너지산업에 경쟁을 도입하고 민간참여를 확대

- ☐ 에너지 산업의 경쟁도입과 시장기능 강화
 - OECD 국가 가운데 우리나라만 유독 단일 공기업이 전력 및 가스 공급을 독점하고 있음을 직시
 - 이로 인하여 산업의 효율성이 떨어지고 공기업 재정적자가 누적되고 있기 때문에 보다 적극적인 해법을 강구해야 함
 - 시장에 경쟁을 도입하고 민간참여를 확대하여 산업의 효율성을 높이고 시장기능이 작동하는 시스템 구축. 특히 전력부문에서의

판매경쟁을 도입하고, 가스도입에서 공기업 독점을 경쟁체제로 전환

- 에너지 시장에 투명성과 가격정보 접근성을 높여 사업자간 경쟁을 유도하여 소비자의 선택권 확대

□ 에너지 가격 및 부담체계의 합리적 개편과 시장기능의 회복

- 전력가격에서 기존의 용도별 요금제를 지양하고 연료비 연동제 및 전압별 요금제를 도입하여 공급원가를 기반으로 한 합리적 요금체계를 구축(급변하는 시장상황에 신속적으로 대응할 수 있는 지속 시스템 마련)
- 석유제품에 부과하는 에너지 세제를 개편하여 환경비용을 내재화하고 합리적인 소비를 유도하는 방향을 모색하고, 석유제품 유통구조의 개선으로 경쟁을 통한 소비자보호정책으로 전환
- 도시가스과 연탄은 적정원가를 반영하되 규제요금으로서의 합리성을 보장하여 장기적으로 수요관리형 요금제도로 발전시킴
- 에너지 요금은 공급 측에서는 원가에 의해 결정되고, 수요 측에서는 절약을 추진하기 위하여 설정하지만, 시장기능을 회복시켜 정치적 영향력으로부터 벗어나도록 유도하는데 중점을 둠

□ 에너지 환경분야에도 새로운 기술의 컨버전스가 원활하게 작용될 수 있도록 유도

- 신재생에너지, 2차전지, 그리고 전기자동차 등의 새로운 자원이 원활하게 도입될 수 있도록 하는 구조를 구축
- 통신 및 IT기술과 전력시장의 통합을 모색하고 스마트그리드 시스템을 구축하기 위한 판매경쟁의 도입을 적극적으로 추진

□ 에너지복지제도의 개편과 확충

- 향후 예상되는 에너지 위기와 가격급등 시에도 생존에 필요한

최소한의 에너지공급을 보장하는 제도를 마련

- 에너지 절약을 추진하고 온실가스를 감축하는 과정에서 발생할 수 있는 저소득층의 부담을 완화하기 위한 연료비 직접보조 등 별도 대책 필요
- 산업구조의 개편과 시장기능의 도입과정에서 정부가 주도하여 비경쟁 소비자에게 에너지를 공급하는 공익적 기능 (last resort) 유지

나) 기후변화 대응 역량 강화와 에너지 절약의 추진

□ 기후변화에 대한 소극적인 방어보다 적극적이고 선제적인 대응이 필요

- 온실가스과 에너지 목표관리제를 통한 강력한 에너지 수요관리 시스템 구축. 감축목표 지향적이면서 합리적인 목표설정과 목표 이행 지원
- 국가 온실가스 감축목표를 달성하기 위한 본격적인 이행 단계를 맞아 세부업종별 감축대책 수립, 인벤토리 및 정보시스템 구축, 자발적 감축활동을 활성화하도록 지원
- 온실가스배출 감축을 위한 지원법 등을 통해 중소기업 등 취약 분야 감축기반을 지원하고 투자를 활성화하는데 필요한 제도적 기반 마련
- 국가 간 온실가스 관련 무역조치 등의 글로벌 규제강화에 대비 하여 주력업종별 대응방안 마련
- 탄소캐시백, 탄소중립 프로그램 등 지자체, 국민들의 자발적 온실가스 감축 촉진방안 마련

□ 에너지 효율개선과 기술혁신을 통해 에너지 저소비·고효율 사회를 구축

- 부문별(산업, 수송, 건물) 에너지 수요관리 혁신을 통한 에너지 절감

- 친환경적 세제 개편과 친환경적 상품 등에 대한 세제지원 확충
- 건물, 교통, 물류의 스마트 혁명을 유도하여 경쟁력 강화와 친환경적인 인프라 구축
- ESCO(에너지절약 전문기업)의 획기적인 확대와 역량강화 추진. 공공 ESCO의무화와 아파트 ESCO 사업 시행으로 인한 수요의 확대로 사업역량확충

□ 녹색생활과 절제의 문화 확대

- 환경친화적인 삶과 문화를 고통스러운 차원이 아니라 고급스러운 이미지로 전환할 수 있도록 유도
- 녹색 친환경 마을 조성 및 친환경 운동 전개: 자발적인 녹색생활 실천을 적극적으로 지원
- 에너지 자원 및 환경교육의 강화와 다층화된 교육자료 및 프로그램 개발 및 보급활성화

다) 에너지 환경 기술개발과 미래의 성장동력 확보

- 에너지 환경 관련 기술 개발은 에너지 위기를 해결하고 미래의 성장 산업을 육성하기 위한 필수적 기반
- 기술 개발에 적극적으로 투자하고 전략적 확대를 도모
- 에너지기술의 수출산업화를 위한 대형 R&D를 추진하고 중소·중견기업 육성을 위한 장기 R&D 프로그램 확대
- 녹색기술의 종합 조정체계를 구축하고 지식경제부와 환경부의 부처 통폐합을 포함하여 부처 간 갈등을 조정할 수 있는 획기적 방안 모색
- 진입 및 투자규제를 철폐하여 민간 투자를 적극적으로 활성화하

고 국제협력체제를 구축하여 대외진출 여건을 획기적으로 개선

□ 녹색기술산업의 성장동력화와 국제 표준을 선도

- 기술 투자와 제도개선을 통해 중점 녹색기술산업의 핵심원천 및 상용화 기술 조기 확보
- 인터넷과 무선전화망의 성공적인 경험을 살려 새로운 에너지 시스템의 테스트베드 기능 구축
- 신재생에너지, 탄소저감, 스마트그리드, 차세대 이차전지, 전기자동차 분야의 에너지 리소스 기반을 혁신적으로 확대
- 국제 표준과 제품인증 기준의 국제화를 통해 시장확보 기반 마련

□ 원전 수출 프로젝트의 지속 추진

- 일본 원전 사태이후 원전을 적극적으로 도입하려는 국제적인 움직임은 주춤하고 있고 판단을 하기 위해서는 시간이 더 필요하지만 장기적으로 원전이 주요 에너지 공급수단의 하나로 남을 것으로 전망
- 화석에너지의 가격이 상승하고 온실가스 배출에 대한 부담 때문에 부존에너지가 부족한 나라들은 원전을 선택할 수밖에 없을 것으로 보임
- 원전수출 기반 유지: 원전수주 대상국과의 협력강화, 국가별 수요 파악 및 대응 등을 통해 수출 확대 기반 강화
- 원전 수주 대상국과 지속적으로 교류를 강화하여 교육훈련과 기술이전, 인력양성 지원 프로그램을 체계적으로 운영하여 해당국의 인력 및 제도적 인프라 구축
- 민간 원전 사업자의 적극적인 참여로 국내 산업의 경쟁력을 높이고 해외원전 수주능력과 건설역량을 강화

라) 국제협력과 에너지 안보

- ☐ 에너지 안보에 대한 인식을 강화해야 하고, 에너지 관련 국가정책의 획기적 전환이 필요함
 - 에너지 공급환경이 급변하는 정도에 따라 체계적이며 준비된 국가 정책을 수립하여 변화에 대하여 장·단기적으로 대응하는 능력을 시급히 구축해야 함
 - 에너지 안보 문제를 단계별로 전담하는 국가적인 기능(수급, 외교, 위기관리, 국방, 정보)을 갖추고 유기적 관계를 체계화
 - 에너지 안보를 ①에너지 공급의 안보, ②에너지 경제의 안보, ③에너지 국가안보 차원에서 접근
 - 강대국의 경우 에너지 문제를 국가현안의 최우선 과제로 두고 정책을 결정하고 있다는 사실에 주목해야 함
- ☐ 국제협력과 외교의 강화로 에너지 수입국의 불리한 여건을 개선하기 위해 노력을 경주
 - 에너지 분야 국제협력 및 후진국에 대한 국제지원의 강화로 에너지 자원의 확보와 해외 자원개발 역량을 확충
 - 국방, 외교, 문화교류 및 ODA 사업과 에너지 환경문제의 연계 강화와 종합적인 접근
 - 해외 자원확보를 위한 전문기업을 육성하고 금융기능을 강화
 - 에너지 자주개발물의 지속적인 확대와 투자여건 개선
- ☐ 안정적인 에너지 자원 공급체계 구축
 - 전력공급이 절대적으로 부족한 상황이 지속되고 있기 때문에 이에 대한 장·단기 대책을 수립하고 중점적인 추진을 강화(공급능력의 신속한 확대와 절약정책을 대폭적으로 강화)

- 에너지 네트워크를 보강할 수 있도록 전력 송·변전 설비와 천연가스 공급 인프라 확대
 - 석유, 천연가스, 석탄의 공급기반을 유지, 확장하고 신규도입계약을 차질 없이 추진하며 장기적으로 비축 능력을 확대
 - 해외자원개발을 획기적으로 확대하기 위한 정부지원을 늘리고, 민간참여를 확대하며 전문 인력양성에 투자
 - 전 세계적으로 활발하게 전개되고 있는 비전통 유가스 및 희유금속 등의 개발 참여 및 투자 확대로 미래의 에너지 자원 공급기반을 확충
- 안전성 강화로 원자력의 역할을 유지하고 신재생에너지 확대에 다원화된 에너지 안보 구축
- 탈화석연료정책과 원전의 역할을 위한 기반 마련. 신규입지 및 방사성폐기물 처분의 차질 없는 추진
 - 부지선정과정에서의 사회적 갈등 최소화를 위해 합리적, 민주적 방식으로 최적의 부지 선정 작업 추진
 - 전문기술인력의 확보와 기술개발로 원전산업체계를 강화하고 사용 후 핵연료에 대한 저장 및 처리방안 마련을 위한 본격적인 공론화

라. 현안과제: 9.15 정전사태와 전력산업 구조개선 방향

1) 정전사태 발생과 지속적인 위협

- 2011년 9월 15일 오후 3시 전국적인 순환단전 사태가 발생. 전력부족으로 인하여 블랙아웃에 근접하는 국가적 위기의 긴박한 상황을 겪음

- 우려하는 블랙아웃 상황이 되면 정상화되기까지 일주일 가까운 기간 동안 냉난방, 조명 등 일상생활의 불편은 물론
 - 철도(KTX 및 도시철도와 지하철)의 정지
 - 수도물 공급과 식량 물류 및 냉장보관 등의 기능마비
 - 민간 및 군용 통신체제의 정상 가동 불능
 - 전국적인 주요 산업의 생산 중단 및 차질
 - 의료시설의 가동 불능 등 교통, 통신, 국가경제 및 안보에 치명적인 영향을 끼칠 수 있음
- 정전사태에 대한 사후조치로 지식경제부 장관이 사퇴하고 관련기관의 담당자를 문책하는 등의 조치를 취하였으나
- 정전사태는 계속될 전망: 전력시장은 향후 3-4년간 만성적인 전력부족 현상이 예상되지만, 단기적으로 공급설비를 확대해서 해결할 수는 없음
 - 전력예비율이 극도로 낮은 상태가 지속될 전망이다, 전력수급 재검토 결과에 의하면 2014년까지 전력 예비율은 5-8%이며, 특히 2012년에는 3.5%에 불과 (적정예비율은 15%정도)
 - 추가되는 전력설비는 부족한데, 전기 가격이 턱없이 낮아서 전력 소비가 폭발적으로 늘어나고 있고
 - 송전설비의 부족이나 원전 고장 등의 요인이 겹치는 경우 국가적 위기가 발생할 가능성이 상존하고 있음

2) 원가 이하의 전력요금과 전력소비의 폭발적 증가

- 그동안 전력수급기본계획 등을 통하여 전력공급설비를 꾸준히 건설하여 왔지만, 전력가격정책의 실패로 소비가 급증한데에 전력부족의 근본적인 원인이 있음

- 최근 몇 년간 과거에 비하여 전력수요가 예측된 수준보다 훨씬 큰 폭으로 증가하는 매우 예외적인 현상이 발생. 이는 원가이하의 전력요금이 적용되어 전력소비가 급증한 것에서 원인을 찾을 수 있음
 - 소비자 물가지수 상승률을 훨씬 하회하는 전기요금인상으로 전기소비가 급증
 - 타 에너지(최근 10년간 등유가격은 91.8% 인상)에 비해 낮은 전기요금 인상(최근 10년간 17.8%)으로 인해 타 에너지에서 전력으로 수요 전환이 몰릴 듯이 일어남
- 정부가 전력요금을 원가이하로 유지할 수밖에 없는 이유는 전기요금을 정치적으로 결정하는 것에 전적으로 기인
 - 정부가 전력산업을 독점적으로 소유하고 가격결정을 하기 때문에 값싼 전기를 요구하는 정치적 압력을 설득해내지 못하고
 - 원가 이하의 요금은 공기업 적자로 누적되어 국가 재정으로 해결해야 하는 부담이 가중되고 있음
- 전기요금이 시장에 정확한 시그널을 주어 자원배분 기능을 회복할 수 있도록 개편해야 전기소비 급증현상을 줄이고 공기업 적자 문제를 해결할 수 있음
 - 전력설비의 공급이 길게는 10년이나 걸리는 등 매우 비탄력적인데, 전력수요마저 정치적으로 결정되는 경직성을 가지면 문제는 해결될 수 없음
 - 전력요금은 산업정책이나 물가정책의 일부가 아니라 ‘에너지 정책의 핵심요소’가 되어야 함.
 - 전력요금을 정부가 인위적으로 결정하는 것이 아니라 시장에서 수요와 공급이 경합하여 결정되는 구조를 만들어야 함
 - 정전사태를 계기로 획기적으로 에너지를 절약하는 사회가 되도록

유도하는 계기가 되어야 녹색성장과 온실가스 감축, 신성장동력도 가능해짐

3) 새로운 기술 발전과 전력산업의 미래

- 전력수요를 신축적으로 관리하여 정전위기에 대처할 뿐만 아니라, 장기적으로 미래의 변화에 적응할 수 있도록 시장을 바꾸고 제도를 개선하는 작업이 반드시 시행되어야 함
 - 전력을 중앙집중형으로 생산·공급하는 체제를 벗어나 분산형 전원이나 자가발전 등이 적극 참여할 수 있도록 하고, 쌍방향 제어 체계의 구축을 통하여 다원화된 수요측 대안 체제로 전환하여야 함
 - 자가발전이나 비상발전용량을 총력 동원할 수 있도록 조사하고 관리하며 capacity payment 지급과 같은 다양한 인센티브 체계를 구축
- 통신과 스마트그리드 등의 기술과 같이 전력소비를 구분하여 제어하는 융합장치를 적극 도입하여 전기를 거래하도록 하고, 이를 통해 새로운 기술이 신속하면서도 지속적으로 개발되도록 유도
 - 예를 들면, 전력소비 가운데 유사시 전기가 끊어져도 일정시간동안 문제없는 수요를 구분하여 자발적으로 참여하도록 하는 등의 수요반응(demand response: DR)을 적극적으로 도입
 - 에너지 분야의 새로운 기술인 신재생에너지, 전력저장장치, 전기자동차, 스마트그리드와 같은 신성장 분야는 활발한 시장기능을 기초로 성숙단계에 진입
- 이와 같은 신기술이 시장에 원활하게 도입되게 하려면 다양한 자원의 참여와 경쟁을 유도할 수 있게 판매경쟁 등의 제도도입이 시급함
 - 스마트그리드에 대한 정부와 참여기업의 적극적인 투자의지와 달리 현행 독점 공기업에 의한 전력소매시장 체제는 심각하고

중대한 장애가 되고 있음을 주목

- OECD의 주요 국가 가운데 판매경쟁을 하지 않는 나라는 유일하게 우리나라밖에 없음에 주목해야 함

4) 전력산업의 규제와 산업구조에 근본적인 변화가 필요

- 최근 한전을 다시 통합하여 구시대의 통합체제로 회귀해야 전력위기 시 일사불란한 대응이 가능하다는 시대착오적인 논리가 다시 대두하고 있는 실정임
 - 전력거래소의 계통운영기능(SO)을 한전으로 통합하는 전기사업법, 한국전력공사법 일부 개정 법률안 발의(2011. 10. 5)
- 한전과 전력거래소의 통합은 판매부문을 보유한 한전에게 공급설비에 대한 계통운영권까지 부여하는 이해상충(conflict of interest)적 발상
 - 이미 민간이 전력시장에서 설비기준으로 10% 이상 참여하고 있는 전력시장에서 공정성을 훼손하는 논리
 - 한전의 판매부문을 분리하지 않으면 상호 견제와 균형의 구조를 무력화할 가능성이 있음
- 현재 전력산업이 공기업 독점사업으로 운영되는데 따른 보다 근원적인 문제에 대한 고민이 필요
 - 낙하산 인사, 방만한 경영과 남루한 실적, 요금의 정치적 결정, 민간 주주의 권익침해에 따른 소송, 전력낭비 사회 조장, 전력부족과 투자재원부족, 적자누적과 공기업 부채증가로 나타나는 만성적 문제점에 대한 고민이 없음
- 전력과 에너지 시장에서 일어나는 메가트렌드의 변화에 적응하기 위하여 국가적인 정비가 필요한 시점

- 에너지산업의 변화와 새로운 기술의 발전은 과거 통신시장에서의 변화와 유사하거나 오히려 더 본격적인 변화가 일어날 가능성이 높음
- 우리나라의 전력산업은 구조개편 과정에서 중단되어 머뭇거리고 있는 반면 세계 각국의 전력산업은 새로운 기술변화에 맞게 빠른 속도로 진화 중
- 에너지와 환경 분야에 새로운 기술이 활발하게 도입되고 신성장 동력이 되기 위해서는 재통합과 같은 편의주의적 발상보다는 근본적인 해법이 필요

※ 참고: 전력산업구조개편 추진경위

- 한전에 의해 수직 독점체제로 운영되어온 국내 전력산업은, 90년대 후반 세계적인 전력자유화 추세에 따라, 전력산업의 경쟁력을 높이고, 전기사용자에 대한 서비스 수준을 향상하고자 전력산업 구조개편을 추진
 - 1999년 1월 전력산업구조개편 기본계획을 발표하고, 2000년 12월 전력산업구조개편 관련 특별법 제정 및 전기사업법 전면개정 공포
 - 2001년 4월 한전의 발전부문을 6개사(한수원 및 5개 화력사)로 분할하고, 계통운영 및 시장운영자로서 한국전력거래소를 설립하였으며, 전력시장의 심의 및 분쟁조정기구로 정부조직인 전기위원회 설립하여 발전경쟁시장을 개설
- 그러나 발전경쟁시장 개설 이후 참여정부 시기에 이에 대한 재논의가 진행되었고, 2004년 6월 노사정위원회의 권고에 따라 배전분할을 전면 중단
 - 이후 국내 전력산업은 더 이상 구조개편을 추진하지 못하고 2001년 과도기적으로 출범한 발전부문만 경쟁체제이면서 비용

(Cost)기반의 규제적 입찰시장인 CBP(Cost-Based-Pool) 시장이 현재까지 운영되고 있으며, 동 체제의 장기화 인해 여러 가지 비효율적 문제점이 노출

- 현행 CBP시장의 문제점이 노정되고 한전을 중심으로 연료통합구매의 필요성 및 해외진출을 위한 글로벌 경쟁력 확보차원에서 전력산업의 재통합내지 부분통합 필요성을 제기하여 2010년에 이에 대한 연구를 진행
 - 한국개발연구원이 수행한 대내외 여건 변화에 부응한 전력산업 구조 정책방향 연구는 과거로 돌아가서 재통합하거나 부분통합을 하는 것은 전력산업 자유화 추세에 부합하지 않으며 경제적 효율성 측면에서도 선택하기 어려운 문제라고 결론
 - 이 연구결과에 따라 정부는 전력산업구조개편을 추진하되 판매 경쟁은 전력요금이 정상화된 이후에 시행하는 것으로 정책방향을 설정

17. 농업정책

가. 현황과 문제점

- ☐ 현재 한국 농업정책이 가지고 있는 문제점은 다음과 같이 세 가지로 나누어 생각해 볼 수 있음.⁴⁾

1) 정책 비전의 충돌

- ☐ 한국의 농업정책은 다음의 두 가지 비전 사이에서 갈등하고 있음
 - 첫 번째 비전은 정부지향적인 것으로 세계적 식량·환경 문제 속에서 다원적 기능을 살려 국민의 삶의 터전이 될 수 있도록 ‘농업’을 정책적으로 보전해야 한다는 것임
 - 두 번째 비전은 시장지향적인 것으로 ‘농식품업’을 시장경제 속의 하나의 산업으로서 미래성장동력이 될 수 있도록 경쟁을 통하여 성장시켜야 한다는 것임
- ☐ 이러한 비전의 충돌로 말미암아 시행착오가 거듭되고 많은 예산과 행정력이 낭비되고 있음

2) 단기적 정책

- ☐ 한국의 농업정책은 그 실행에 있어서 지나치게 단기적 현안 대책에 집착하여 장기적 성장의 기반을 마련하는 데 소홀함. 정부보조로 단기적인 현안문제를 해결하는 농업정책은, 고통을 경감시킬 뿐 체질을 변화시키는 것이 아니므로, 처음에는 적은 예산으로 효과를 얻는

4) 여기 나열된 문제점은 필자가 작성한 “2011-15년 국가재정운용계획” 농림수산식품분야 편에서 발췌, 인용하였음

것처럼 보이지만 시간이 지남에 따라 보조금 예산을 아무리 증가 시켜도 만족할 만한 효과를 얻을 수 없는 단계에 이르게 되므로 바람직하지 않음. 또한 단기적 농업대책으로 꾸려나가는 농업정책은 필연적으로 농업인과 국민이 품고 있는 장기적 농업발전에 대한 기대를 충족시키지 못하므로 농업정책에 대한 불신을 낳게 됨

- 장기적 성장의 기반을 마련하기 위해서는 천천히 꾸준하게 농업에 투자하여 농업자본을 축적하는 것이 필요함. <표 17-1>은 한국의 농업활동인구 1인당 자본액 수준이 184개 국 중 46위로 아직 농업에 충분한 자본이 축적되어 있지 않다는 것을 보여줌. 그러나 1980년과 2003년의 자본 스톡 비율은 257%로 지나치게 빠른 속도로 자본이 축적되고 있다는 것을 보여 줌. 이것은 FAO가 조사한 184개국 중, 쿠웨이트, 아랍에미리트, 바레인 등에 이어 4위에 해당하는 것임

<표 17-1> 국가별 농업자본 스톡(stock) 비교

구 분	03-'05년 농가인구1인당농업 GDP		2003년 농업활동인구 1인당자본		2003년 농지 1ha당 자본		2003년 총 농업자본 스톡*		1980 -2003 자본스톡 비율(%)*
	금액(\$)	순위	금액(\$)	순위	금액(\$)	순위	금액 (million\$)	순위	
브루나이	41,319	1	39,105	18	19,553	4	61	167	155
아이슬란드	30,682	2	29,199	21	51,446	2	364	145	85
슬로베니아	23,019	3	157,004	2	11,467	11	2,160	108	-
캐나다	21,901	4	158,812	1	1,271	86	88,115	9	102
미국	20,385	5	91,881	4	1,538	78	619,749	1	101
덴마크	20,072	6	71,505	10	2,872	45	10,348	55	86
일본	19,959	7	24,598	25	11,987	9	71,631	14	107
프랑스	19,635	8	91,994	3	3,756	36	97,978	7	95
싱가포르	19,572	9	59,677	11	232,079	1	142	155	25
네덜란드	19,310	10	77,207	7	17,072	7	23,397	35	91
노르웨이	17,079	11	56,669	12	6,508	22	6,879	68	101
스웨덴	16,842	12	26,497	23	1,292	85	5,011	80	92
아랍 에미리트	16,475	13	5,442	57	8,419	16	1,704	114	272
호주	15,004	14	79,671	6	714	123	62,217	16	102
핀란드	14,141	15	43,545	16	2,366	53	6,522	70	78
뉴질랜드	13,831	16	55,724	13	23,775	3	15,321	45	95
영국	13,238	17	54,201	14	4,778	28	30,309	28	92
독일	12,971	18	72,075	8	5,134	26	68,940	15	67
바하마	10,776	19	2,902	81	2,073	63	27	172	126
이탈리아	10,374	20	25,516	24	3,518	37	57,806	17	103
레바논	10,142	21	6,121	52	1,685	74	1,451	119	134
오스트리아	9,329	22	82,937	5	10,544	12	15,687	44	92
스페인	8,503	23	41,092	17	3,873	34	102,926	6	137
아일랜드	8,324	24	72,038	9	9,796	15	12,188	49	117
스위스	7,884	25	48,284	15	18,351	5	7,917	64	93
한국	6,900	26	6,767	46	7,450	19	16,609	43	257
사우디아라비아	5,502	27	3,792	67	680	129	19,845	39	249
크로아티아	5,459	28	4,718	61	697	126	1,329	122	-
그리스	5,227	29	6,033	53	2,176	60	21,494	38	129
사이프러스	5,184	30	10,850	34	2,558	50	626	139	118

- 주 1. * 2003년 총 농업자본스톡과 1980-2003 자본스톡 비율을 계산할 때 자본 스톡은 농지평가액 포함 그 이외의 자본은 총자본스톡에서 농지평가액을 제외한 것
 2. GDP는 2000년도 불변가격, 자본액은 1995년도 불변가격 사용
 3. 순위는 FAO 조사대상인 184개국 중의 순위
 4. 통계가 완비되지 않은 벨기에, 룩셈부르크, 바베이도스는 제외하였음
 5. 2003년 농지 1ha당 자본을 계산할 때 농지면적은 2005년 통계 사용
 자료: FAO Statistical Yearbook 2010, FAO

3) 획일적 정책

- 한국의 농업정책은 지나치게 정부의 행정능력에 의존하여 농가의 시장지향적인 다양한 발전 양태를 간과하는 경향이 있음. 모든 농가를 동일시하는 평균적이고 보편적인 농업정책은 모든 농가에 비슷한 면적의 농지를 분배했던 1950년 농지개혁 당시에는 적절했음은 지 모르지만 농업의 많은 부분이 시장화된 오늘날에는 오히려 농업 발전의 굴레가 되고 있음. 다양한 농가의 발전 양태를 받아들이지 못하는 획일적인 정책은 혁신적 농업인이 농업에 진입하거나 창의적이고 능동적인 농가가 출현하는데 장애가 되고 있음
- 획일적 농업정책은 상업농과 생계농, 기업농과 가족농, 대농과 소농, 전업농과 복합농 등으로 경영방식이 분화되고 재배작물별로 특화된 농가들의 다양한 정책수요를 만족시키지 못함
- <표 17-2>를 보면 농산물 판매액 500만 원 미만의 농가와 3000만 원 이상의 농가 비중이 증가하고 판매액이 500만 원 이상 3000만 원 미만인 중간 규모 농가의 비중이 감소하는 규모의 양극화 현상이 나타나고 있음

<표 17-2> 판매액 별 농가호수

단위: 원, 호, %

구분	100만 미만	100- 500만	500- 1000만	1000- 2000만	2000- 3000만	3000- 5000만	5000만 -1억	1억 -2억	2억 이상	총 농가수	3000만원 이상 농가비율
1995	20.50	26.79	23.56	17.53	7.16	3.58	0.71	0.14	0.04	1,500,745	4.46
2000	22.04	26.19	21.04	16.35	7.85	4.30	1.67	0.42	0.13	1,383,468	6.53
2005	23.69	27.99	16.61	13.61	7.83	5.75	3.23	0.88	0.41	1,272,908	10.27
2010	23.22*	29.90*	14.73	11.96	7.28	6.17	4.54	1.48	0.74	1,177,318	12.92

주: 2010년은 100만 원 대신 120만 원을 구간으로 사용
자료: 농업총조사, 통계청

□ <표 17-3>을 보면 재배하는 작물에 따라 농가 판매액이 좌우되는 경향이 있다는 것을 알 수 있음. 시설재배와 축산 농가의 판매액이 노지재배 농가보다 높음. 시설과 축산이 경우 약 25% 이상의 농가가 3,000만 원 이상의 판매액을 올린 반면 노지재배 농가의 경우는 30-80%의 농가가 500만 원 이하를 판매함

<표 17-3> 재배작물 농가별 판매액 누적분포

(단위: %)

재배작물	농가 수	판매 없음	120만원 미만	120~300	300~500	500~1천	1~2천	2~3천	3~5천	5천~1억	1~2억	2억 원 이상
논벼_노지	523,153	11.0	24.2	44.6	62.0	78.7	89.5	94.4	97.7	99.5	99.9	100.0
식량작물_노지	115,168	36.0	59.1	75.6	84.3	91.0	95.1	97.0	98.5	99.5	99.9	100.0
식량작물_시설	810	0.5	1.6	3.8	6.3	15.2	29.8	46.9	71.4	92.7	99.6	100.0
채소_산나물_노지	169,522	5.6	23.0	42.3	56.2	70.6	82.3	89.5	95.1	98.7	99.7	100.0
채소_산나물_시설	54,351	0.3	1.6	4.3	8.5	17.9	33.0	50.0	71.8	92.3	98.6	100.0
특용작물_버섯_노지	23,605	5.7	34.3	54.7	65.4	74.5	81.7	87.0	91.8	96.7	99.0	100.0
특용작물_버섯_시설	4,458	0.7	2.2	6.1	12.6	24.9	43.5	59.2	74.8	89.1	95.1	100.0
과수_노지	162,772	3.9	10.5	20.9	32.7	50.4	69.2	82.0	92.4	98.6	99.8	100.0
과수_시설	7,465	1.6	2.2	3.8	6.5	14.7	28.8	45.6	68.4	91.6	98.8	100.0
약용작물_노지	7,109	13.7	23.8	38.6	51.4	66.5	80.3	88.1	94.3	98.2	99.6	100.0
약용작물_시설	181	4.4	13.3	26.5	37.6	52.5	70.2	79.6	90.6	95.6	97.2	100.0
화조_관상작물_노지	13,290	35.1	42.6	52.2	61.2	71.9	82.1	88.2	93.5	97.3	98.9	100.0
화조_관상작물_시설	5,345	2.1	4.0	6.6	10.0	16.8	27.3	39.3	57.7	81.9	94.9	100.0
기타작물_노지	7,167	3.9	24.6	52.8	71.5	88.1	96.2	98.6	99.6	99.9	100.0	100.0
기타작물_시설	1,767	0.6	4.6	12.8	24.8	44.2	65.4	77.8	89.4	97.5	99.4	100.0
축산	81,155	3.0	5.2	11.1	19.8	34.9	51.2	63.5	75.3	86.7	93.2	100.0
총농가	1,177,8	10.6	23.2	39.5	53.1	67.8	79.8	87.1	93.3	97.8	99.3	100.0

자료: 2010년 농가총조사, 통계청

나. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 시장지향적 정책

- 현정부의 경제정책은 시장지향적인 비전을 가지고 출발하였으나 복지에 대한 사회적 요구 증대, 경기침체로 인한 선성장 후분배 정책의 어려움 등으로 시장에 대한 정부의 개입을 늘리는 방향으로 전환되고 있음. 따라서 농림수산물 정책도 가격규제와 정부보조를 증시하는 방향으로 선회하고 있음
- 고령화, 농산물시장개방 등의 어려움에 직면해 있는 농업의 어려움을 감안할 때 정부의 보조를 증가시키는 것은 타당하나 자원배분을 왜곡하는 보조를 중립적인 보조로 전환할 필요가 있음. 예를 들면 다음과 같은 것을 생각해 볼 수 있음
 - 첫째, 특정 작물의 생산에 대한 보조나 전기, 비료, 농약 등의 생산 요소에 대한 보조는 농가소득보조로 전환하는 것이 바람직함
 - 둘째, 농산물가격억제정책을 저소득층 소비자에 대한 소득보조로 전환할 필요가 있음
 - 셋째, 국가적 식량안보정책(national food security policy)은 저소득층과 노령층 가구를 대상으로 하는 가계식량불안(household food insecurity) 해소 정책으로 전환할 필요가 있음

나) 장기적 정책

- 충분한 시장의 조정기간과 정책 대상자 스스로의 노력 없이 정부의 예산만으로 단시간에 소득을 높여주거나 구조를 조정하는 정책은 효과가 신속하게 나타나는 것처럼 보일지 모르지만 예산의 도움이

없어지면 그 효과도 같이 사라지는 경우가 많음. 이러한 정책은 단기적으로는 정책 대상자들의 포퓰리즘적 호응을 얻을지 모르지만 장기적으로는 비효율의 원인이 됨. 특히, 단기간의 투자흐름(investment flow)을 증가시키는 것보다는 장기적으로 자본저량(capital stock)이 축적될 수 있도록 정책을 운용하여야 장기적으로 안정되고 효율성 있는 정책이 될 수 있음

- <표 17-1>을 보면 한국의 농업 활동 인구 1인당 자본축적량은, 다른 나라와 비교해 볼 때, 낮은 편이나 자본 축적 속도는 대단히 빠름. 이것은 농업부문에 대한 정부투자는 계속되어야 하나 그 속도는 조절할 필요가 있다는 것을 나타내는 것임. 특히 소득이 높은 농업경영체를 육성하고 효율적인 생산구조를 정착시키기 위해 적정한 예산을 배분하고 지원하되 경영체 스스로 인적·물적·사회적 자본을 축적할 수 있는 역량을 스스로 배양할 수 있는 충분한 시간을 주어야 함. 단기간의 성과를 달성하기 위하여 역량이 부족한 경영체에게 주어지는 투·융자는 결국 경영체의 부실과 신용불량으로 귀결됨

다) 미시적·개별적 정책

- 모든 경영체와 모든 작목·업종에게 동일한 비전에 입각한 획일적인 정책을 제시하는 것은 비효율적. 거시적·평균적 정책보다는 미시적·개별적 정책이 적용되어야 함
- 경영체의 판매액 계층별로 차별화된 정책이 필요함(<표 17-2> 참조)
 - 약 53%에 달하는, 농산물 판매액 500만 원 미만의 농가들에 대한 선별적 정책이 필요함. 이들 중 농가 총소득이 높은 농가는 취미농가로 분류하고, 농가 총소득이 낮은 농가는 저소득 농가로 분류하여 소득보전정책을 펴야함
 - 약 35% 정도인, 농산물 판매액 500만 원 이상 3000만 원 미만인

중간 규모 농가에 대해서는 과감한 지원과 구조조정을 병행할 필요가 있음

- 약 13%인, 3000만 원 이상 농산물을 판매하는 농가에게는 소득보전 정책이나 지원 및 구조조정정책보다는 경영위험에 대한 부담을 덜어줄 수 있는, 예를 들어 농작물 보험과 같은 정책을 적용하는 것이 바람직

- 그리고 성장 가능성이 높은 시설재배, 축산과 같은 작목·업종은 규제를 풀고 자본을 유치하여 미래의 성장동력이 될 수 있도록 하고, 성장 가능성이 낮은 작목·업종은 과감한 지원과 구조조정을 병행하여 최소한의 예산지출로 목표한 농림수산업의 다원적 기능을 유지시키는 것과 같은 작목·업종별로 세분화된 정책을 적용하는 것이 필요함(<표 17-3> 참조)

2) 정책과제

가) 쌀직불제 개선

- 소득문제는 일반적으로 소득수준(income level), 소득분포(income distribution), 소득변동(income variability)의 세 가지로 나누어 볼 수 있음. 따라서 농가소득·경영안정 정책은 소득 분포의 형평성을 높이고, 소득변동의 불확실성을 낮추는 것(=경영의 안정)에도 비중을 두어야 함. 그러나 현재 농가소득·경영안정 정책은 직불제, 특히 쌀소득보전직불제를 통하여 쌀농가의 소득수준을 직접 향상시켜 주는 것에만 집중하고 있음. <표 17-4>는 정부의 직불제 예산의 대부분이 쌀직불제로 지출되고 있는 것을 보여줌. 여기서는 쌀소득보전직불제 개선방안을 제안해 보기로 함

- 먼저 쌀직불제는 면적에 따라 지불되므로⁵⁾ 근본적으로 경지가 넓은

5) 쌀직불제는 시장의 쌀 가격이 목표 가격(=170,083원/80kg)에 미달할 때 미달분의 85%를 보전해주는 변동직불

대농을 위한 정책임. 소농은 소득의 대부분이 농외소득으로 구성되어 있으므로 변동직불금의 소득 안정 혜택을 크게 받을 수 없음. 2005년 농가총조사에 의하면 65만 호의 쌀 농가 중 약 80%가 1000만원 미만의 판매고를 올리는 소농임. 소수의 대농보다는 다수의 소농을 위한 정책이 필요함

<표 17-4> 농업 직불금 예산 추이

단위: 억 원

년도	쌀소득보전		친환경 농업	경관 보전	조건 불리 지역	FTA이행지원		경영 이양	쌀생산 조정 보상	합계
	고정*	변동				피해 보전	폐업 지원			
2003	4,809	-	30	-	5	-	-	43	810	5,697
2004	4,810	-	113	-	100	-	-	141	810	5,974
2005	6,025	1,376	127	6	123	-	-	286	791	8,734
2006	6,986	9,096	172	6	523	-	-	175	-	16,958
2007	7,171	9,501	175	10	523	10	603	113	-	18,106
2008	7,116	5,330	263	26	432	1,000	1,000	300	-	15,467
2009	7,088	676	423	96	336	400	500	845	-	10,364
2010	6,650	5,951	520	157	417	250	300	699	-	14,944
2011	6,195	7,993	379	139	388	250	300	623	-	16,267

주: 2003년과 2004년 쌀소득보전직불제의 고정직불금은 '농업직불제'로 지불된 것임

자료: 예산개요, 각연도, 농림수산식품부

- 다음으로 쌀직불제는 “농지의 형상 및 기능을 유지”하는 것을 지불 조건으로 하고 있음. 논·농지의 형상 및 기능을 유지하는데 큰 노력이 소요되지 않으므로 이것은 단지 논을 소유하고 있다는 것만으로 고정

금과 1ha당 70만 원을 지불해주는 고정직불금으로 이루어져 있음. 여기서 주의할 것은 변동직불금도, 1ha당 61포대(1포대=80kg)를 생산하는 것을 기준으로 하여 지불 금액을 계산하게 되므로, 면적에 따라 지불되도록 설계되어 있다는 것임.

직불금을 받을 수 있다는 것을 뜻함. 경제학에서 무엇인가를 소유하고 있다는 것만을 근거로 하여 이익을 얻는 것은 명백한 지대(rent)임. 경제원리에 의해 지대는 당연히 소유주에게 돌아가도록 되므로, 아무리 법으로 실제로 농사를 짓는 농업인만이 고정직불금을 수령할 수 있다고 규정하여도 소용없음. 지주는 임대료를 올림으로써 간단하게 지대를 자기 것으로 만들 수 있음. 실제로 농사를 짓는 농업인이 고정직불금을 수령하게 하려면 농업인의 노력이 필요한 구체적인 지불조건을 제시하고 농업인이 노력하여 그 조건을 지켰을 때에만 직불금을 지불하는 상호준수(cross compliance)에 입각한 제도가 되어야 함

- 쌀 직불제의 또 다른 문제점은 쌀만을 대상으로 하기 때문에 현재와 같이 쌀 공급과잉이 우려되는 상황에서는 계속 시행하기 어렵다는 것임. 이러한 수급문제를 해소하기 위해서는 품목 특장적인 보조에서 탈피하여야 함
- 이상에서 살펴본 바에 의하면 쌀 직불제의 개선 방향을 다음과 같이 설정해 볼 수 있음
 - 첫째, 형평성을 위해 면적에 따라 지불되는 것을 지양하고 농가의 인원수에 따라 지불하는 정책으로 전환할 필요가 있음. 현재와 같이 상당수 농가의 쌀 재배 면적이 0.5ha에 못 미치는 상황에서 1인당 지불금액을 적절히 조절하면 많은 예산의 증액 없이도 대부분의 농가에 더 많은 금액이 돌아가도록 할 수 있음
 - 둘째, 대농을 대상으로 하는 경영안정직불제와 소농을 대상으로 하는 소득직불제로 2원화할 필요가 있음. 대농을 위한 경영안정직불제는 가격 또는 수입 위협의 85%를 보상하며, 가입을 희망하는 농가에만 지급하도록 함. 소농을 위한 소득직불제는 가입을 희망하는 농가를 대상으로 보건복지가족부의 기초생활보장정책과 연계하여 시행하되 다양한 다원적기능 함양정책을 이용하는

상호준수형이 되도록 함. 가능한 한 면적보다 농가의 다원적 기능 창출 실적을 지불기준으로 하여 지대의 성격을 배제하도록 하여야 함

- 셋째, 품목 특정적이 되지 않도록 하기 위해서 쌀뿐만이 아니라 다른 모든 품목에 지급할 수 있도록 하여야 함. 이 경우 면적(또는 소득)에 따라 지불하는 직불금을 인원수에 따라 지불하는 직불금으로 전환하면 복잡하게 면적(또는 소득)을 파악하는 데 소요되는 비용을 줄일 수 있음

나) 쌀수급 균형⁶⁾과 생산자 중심 식량안보 지양

(1) 쌀수급 균형을 위한 네 가지 방안

- <표 17-5>를 보면 2001년부터 2010년까지 10년간 평균 약 100만 톤의 식량용 쌀이 초과공급되어 왔다는 것을 알 수 있음. 초과공급되는 쌀은 정부가 막대한 예산을 들여 가공용, 대북지원 등으로 처리하거나 감모되어 버리므로 초과공급량을 줄일 필요가 있음
- 그러나 초과공급을 줄이는 것은 쉽지 않음. 2014년에 5천만 한국 국민이 1인당 연간 70kg의 쌀을 소비하게 된다면 한국의 연간 식량용 쌀 수요량은 350만 톤가량 될 것임. 한 편 2014년까지 현재의 쌀 생산량이 계속 유지된다고 가정하면, 즉 쌀 경작면적 약 90만ha, ha당 평균 단수 약 5 톤이 유지 된다고 하면 국내 쌀 생산량은 약 450만 톤이 될 것임. 이것은 앞으로도 약 100만 톤의 식량용 쌀이 남게 된다는 것을 의미함

6) 이하의 정책에 대한 제안은 이태호 외[2](2011)에서 발췌, 요약한 것임.

<표 17-5> 식량용 쌀 초과생산량

연도	공급(천 톤)			수요(천 톤)						재배 면적 (천ha)	1인당 식량소비 (kg/년)	식량쌀 초과생 산(A-B)
	생산 (A)	수입	이월	식량 (B)	종자	가공	감모, 기타	대복지 원,수출	기말 재고			
1989	6053	0	1121	5145	45	72	242	98	1572	1257	121.4	908
1990	5898	0	1572	5127	45	80	192	1	2025	1244	119.6	771
1991	5606	0	2025	5032	43	148	255	12	2141	1209	116.3	574
1992	5384	0	2141	4930	42	285	267	2	1999	1157	112.9	454
1993	5331	0	1999	4855	41	347	266	1	1820	1136	110.2	476
1994	4750	0	1820	4814	40	365	208	1	1156	1102	108.3	-64
1995	5060	0	1156	4777	38	228	364	150	659	1056	106.5	283
1996	4695	115	659	4778	38	200	209	0	244	1050	104.9	-83
1997	5323	0	244	4710	38	141	181	0	497	1052	102.4	613
1998	5450	75	497	4606	38	171	401	0	806	1059	99.2	844
1999	5097	97	806	4541	38	174	525	0	722	1066	96.9	556
2000	5263	107	722	4425	46	175	468	0	978	1072	93.6	838
2001	5291	217	978	4209	47	183	712	0	1335	1083	88.9	1082
2002	5515	154	1335	4145	45	337	630	400	1447	1053	87.0	1370
2003	4927	180	1447	3987	44	313	711	400	924	1016	83.2	940
2004	4451	193	924	3952	43	335	283	105	850	1001	82.0	499
2005	5000	192	850	3815	42	324	720	309	832	980	80.7	1185
2006	4768	238	832	3860	41	373	566	168	830	955	78.8	908
2007	4680	246	830	3789	41	424	633	174	695	950	76.9	891
2008	4408	258	695	3755	40	436	440	0	690	936	75.8	653
2009	4844	257	690	3683	40	366	706	3	993	924	74.0	1161
2010	4916	307	993	3638	39	554	473	3	1509	-	72.8	1278

자료: 농림수산식품부

□ 쌀의 초과공급 문제를 해결하기 위한 대안으로 다음과 같은 것들을 생각해볼 수 있음

① 학교급식

- 공급측면의 정책을 찾기 전에 먼저 수요측면을 생각해볼 필요가 있음. 국민이 원하지도 않는 농산물을 억지로 식량자급률을 높이기 위하여 보조를 주어가며 재배하게 하는 것보다는 국민으로 하여금 국산 농산물을 사랑하고 소비하게 하는 것이 훨씬 나은 정책이라고 생각됨
- 우리 국민이 우리 쌀을 사랑하고 소비하게 하는 방법 중 가장 좋은 것 중 하나는 초등학교 급식정책임. 현재 책정된 초등학교 급식비용은 우리 농산물을 사용한 제대로 된 우리 음식을 제공하기에는 턱없이 부족함. 우리 식단에 실망한 어린이들은 햄버거와 피자, 스파게티에서 만족을 찾고 있으며 우리 음식은 맛이 없고, 질이 낮은 것으로 치부하고 있음. 사람의 입맛은 어릴 적에 개발되고 길들여지는 것이기 때문에 외국 음식의 맛에 길들여진 어린이들이 성장하면 우리 쌀과 우리 농산물을 외면하고 외국 농산물을 찾게 될 것임
- 국민의 식단을 전체적으로 고려하지 않고 쌀 소비만을 홍보하거나 식량자급률을 법제화하는 방법은 얼마나 효과가 있을지 의문임. 이미 소비자가 전통식단을 선호하는 집단과 서구식 식단을 선호하는 집단으로 나누어진 상황에서 쌀 소비를 홍보하면 쌀 소비가 증가하는 대신 전통식단에 속하는 다른 국산 식품류의 소비가 감소할 것임. 서구 식단을 선호하는 집단으로 하여금 전통식단을 좋아하게 할 수 있는, 파이 전체를 키울 수 있는 정책(예를 들어 초등학교 급식 정책과 같은 정책)이 필요함.⁷⁾ 그리

7) 참고로 미국은 학교급식에 국산농산물을 사용하도록 하는 규정이 있으며, 농림부 예산의 반 이상이 학교급식과 국민자 식량보조를 담당하는 식품영양국(Food and Nutrition Service) 예산임.

고 우리 전통 식단을 무시한 채 식량 자급률을 법제화하는 정책, 예를 들어 밀 자급률을 법제화하여 끌어올리는 정책 같은 것은 오히려 서구 식단에 속한, 수입에 의존하는 식품류의 소비를 부추겨 궁극적으로 식량자급률을 낮추는 결과를 초래할 위험이 있음

- 우리 식단이 지방과 당분 함량이 높은 외국식단보다 건강한 것이라는 것은 잘 알려져 있음. 초등학교 급식을 개선하는 것은 가장 효과적인 우리 농산물 소비 촉진 정책인 동시에 국민을 건강하게 하는 정책이기도 함. 단기적으로 효과가 있는 듯이 보이는 홍보나 법제화보다 국민이 장기적으로 우리 농산물을 사용하는, 우리 식단을 선호하도록 하는 정책이 필요함

② 생산조정제

- 과도한 식량용 쌀 초과공급을 줄이기 위해서는 ‘생산조정’제를 실시하여 약 20-30만ha의 논을 쌀 생산으로부터 퇴출시킬 필요가 있음. 퇴출 되는 논을 어떻게 할 것인지에 대해서는 먼저 ‘생산조정’되는 논의 용도를 생각해 보면 다음과 같은 세 가지 선택이 있을 수 있음⁸⁾

첫째, 농업 이외의 다른 용도로 전용

둘째, 대체 작물 재배

셋째, 휴경

- 먼저 다른 용도로의 전용은 가장 손쉬운 방법이기기는 하나 농지는 한 번 전용되면 다시 회복하기 어렵다는 점과 통일에 대비하

8) 생산조정제는 매우 다양하다. ‘경작지 할당(acreage allotment),’ ‘품목횡단적 감산협약(cross-compliance),’ ‘균형 감산협약(offsetting compliance),’ ‘정리구매(buyout),’ ‘상품지불제도(PIK: payment in kind),’ ‘92%정책(92),’ ‘유통제한(marketing quotas),’ ‘토양보존비축(CRP: conservation reserve program),’... 등 많은 생산조정 정책수단이 있다(김호탁, 이태호, 김한호, “농산물 가격론,” 박영사, 2003, pp.274-287 참조).

여 농지를 비축하여 두어야 한다는 점을 감안하여 신중하게 고려하여 보아야 할 사항임

○ 다음으로 생산을 줄이고 농지를 유지하는 방법으로 대체 작물 재배를 생각해 볼 수 있음. 대체 작물로 많이 거론되는 작물은 콩, 보리, 밀 등인데 이들이 대체 작물로 고려되는 이유는 비교적 수요가 늘어날 여지가 많다는 것임. 그러나 수입되는 콩, 보리, 밀에 비하여 월등하게 높은 생산비용을 지불하여야 하므로 막대한 정부의 지원이 들어가야 한다는 단점이 있음. 넓고 깊게 연구하여 새로운 수요에 부응하는 대체 작물을 개발할 필요가 있음

○ 마지막으로 생각해볼 수 있는 것이 휴경인데 농가 소득의 원천인 논을 휴경시키기 위해서는 휴경 보상이 필요함. 그러나 다른 나라(일본, 미국)의 선례를 보면 휴경보상으로 초과 공급 문제를 효과적으로 해결할 수 있을지는 의문임.⁹⁾ 휴경보상제를 시행하게 되면 농업인들은 가장 생산력이 낮은 농지를 휴경시키고 생산력이 높은 농지에 더욱 정성을 들여 농사를 짓는 경향이 있기 때문에 생산은 예상한 것만큼 줄어들지 않기 때문임.¹⁰⁾ 한 편 휴경보상이란 문자 그대로 농사를 쉬는 대가로 직접지불을 하여 주는 것이므로 휴경보상제는 직접지불을 계속하는 동안만 구조조정과 같은 효과를 얻을 수 있는 것으로서 초과공급문제를 해결하는 것이 아니라 유예하는 것임. 그리고 휴경보상제가 농업인의 소득문제를 완화시키는데 기여한다고 보기 어려움. 휴경보상제는 농지의 공급을 감소시켜 농지가격이나 임차료와 같은 토지비용을 상승시키게 되고 토지비용의 상승은 소득감소로 이어지게 됨. 더욱 문제가 되는 것은 휴경보상제의 혜택은 궁극적으로 농지

9) 일본은 1970년대 초부터 휴경정책을 실시하여 현재 약 250만ha의 논 중 3분의 1 정도를 휴경보상제를 통하여 휴경시키고 있다.

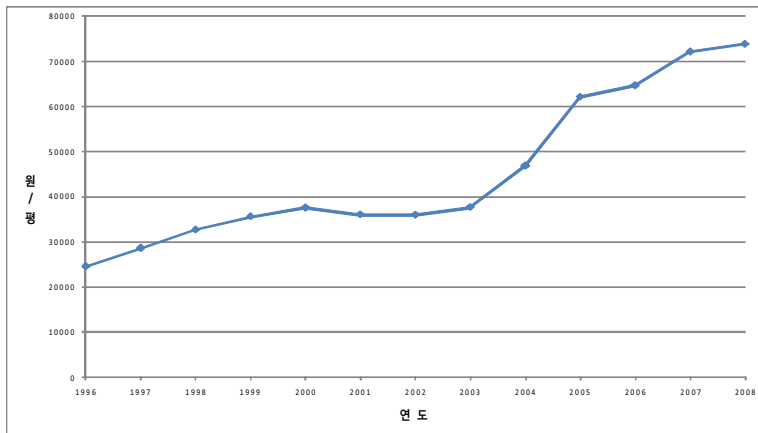
10) 미국의 경험에 의하면 15%의 농지를 휴경하였을 때 3%의 생산량 감소 효과가 있었다고 한다(Knutson 외 p.267 참조).

소유자에게 돌아가게 되므로 소농이나 임차농처럼 농지를 조금 소유하거나 전혀 소유하지 않은 농가의 소득향상에는 별로 도움이 되지 않을 것임

③ 농지은행

- 농지은행(또는 토양은행)제도를 이용하여 정부가 논을 매입하도록 하고 매입한 논을 유사시에 대비하여 비축. 휴경시키거나 다른 작물의 재배에 활용하는 방법을 생각해볼 수 있음. 농지은행이 영세 고령 농업인이나 여러 가지 사정으로 농업을 접는 농업인들로부터 적당한 가격에 논을 정리구매(buyout)하거나 장기 임차하여 쉽게 은퇴할 수 있는 길을 터주는 동시에 정부가 사들이거나 임차한 논의 일부는 미래를 위한 농업자원으로 보전하고 일부는 젊고 유능한 농업인에게 싼 가격으로 팔거나 장기 저리로 임대해 준다면 쌀의 초과공급문제를 해결 논이라는 농업자원을 보전하며, 우리 농업에 활력을 불어넣어 준다는 세 가지 성과를 얻을 수 있을 것임

<그림 17-1> 평당 논가격 상승 추이



자료: 농림수산식품 주요통계, 농림수산식품부, 2009

- 또한 농지은행은 쌀직불제의 자본화(capitalization)¹¹⁾ 문제를 완화시킬 수 있음. <그림 17-1>을 보면 2004년과 2005년에 논가격이 빠르게 상승하였다는 것을 알 수 있는데, 이것은 2005년부터 실시된 쌀직불제와 관련이 있다고 생각함. 정부가 농업인에게 지불하는 돈이 농지 임차료와 농지가격 상승이라는 과정을 통하여 고스란히 지주에게 돌아간다면 농업인의 소득향상이라는 애초의 목표는 달성되기 어려움. 농지은행제도를 통하여 정부가 지주 역할을 하게 된다면 이와 같은 현상을 완화시킬 수 있을 것임

④ 쌀 품질 고급화

- 쌀의 공급초과로 인한 재고누적과 쌀농가소득 저하 문제에 대처하는 수단의 하나로 쌀 품질 향상을 들 수 있음. 그 이유는 다음과 같음

11) 정부가 농업에 보조금을 지불하여 농지의 수익률이 향상되면 농지 가격과 임차료가 상승하게 되는데 이것을 정부보조의 자본화(capitalization of government subsidy)라고 함.

첫째, 품질 좋은 쌀을 만들기 위해서는 낮은 단수와 낮은 도정률을 감수하여야 함. 단수와 도정률이 낮아진다면 쌀 공급 또한 감소할 것임

둘째, 적게 생산하고도 높은 소득을 올리려면 높은 품질의 쌀을 생산하여 부가가치를 높이는 수밖에 없음

셋째, 고품질 생산과정에서 준수하여야 하는 생산이력제, 원산지 표시제, 유통기간 표시제 등은 국산 쌀과 수입산 쌀의 차별성을 높여주고 국산쌀의 경쟁력을 향상시킴

○ 그러나 현재의 미곡종합처리장(RPC: Rice Processing Center)은 이러한 품질 고급화에 대한 대비가 부족함. 쌀품질을 고려하지 않고 방만하게 쌀을 구입하는 관행, 노후된 도정설비, 낙후된 건조·저장 시설, 1000개가 넘는 특징 없는 브랜드가 난립된 유통체계를 가지고는 국민의 수요에 부응하고 수입쌀과 차별되는 고품질의 쌀을 생산할 수 없음. RPC가 서로 품질을 가지고 경쟁할 수 있도록 하는 체제를 갖추게 하기 위하여 난립된 RPC의 숫자를 줄이고 효율화시켜야 함

(2) 생산자 중심 식량안보 지양

□ 전통적인 세계식량농업기구(FAO)의 식량안보 개념은 다음 네 가지에 기초하고 있음. 첫째, 가용성(availability)은 물리적인 식량 확보 능력으로 1인당 식량작물 생산량이 지표가 될 수 있음. 둘째, 접근성(accessibility)은 경제적인 식량 확보 능력으로 앵겔지수와 외환보유고가 그 지표가 될 수 있음. 셋째, 안정성(stability)은 시간을 통하여 물리적, 경제적 불확실성에 대처하는 능력으로 식량가격지수의 변동계수가 지표가 될 수 있음. 넷째, 안전성(safety)은 보건의적 불확실성에 대처하는 능력으로 인구 1만 명 당 식품사고 발생 건수를 척도로 삼을 수 있음

- 한국에서는 전통적으로 가용성만을 중요시하여 많은 사람들이 식량 자급률, 그중에서도 곡물자급률¹²⁾을 식량안보의 척도로 사용하고 곡물생산을 높이는 것이 식량안보의 첩경이라고 생각하는 경향이 있음. 그러나 곡물자급률과 식량안보는 연관이 있기는 하지만 상당히 다른 개념임. 한국과 같이 국토가 좁은 나라에서는 곡물을 100% 자급하는 것이 오히려 식량안보를 위협하게 할 수 있음. 100% 자급에만 의존할 경우 남한 전체가 한꺼번에 태풍, 가뭄, 홍수, 한발, 냉해와 같은 자연재해를 입는다면 식량안보는 매우 큰 위협에 직면하게 됨
- 다음과 같이 공급측면과 수요측면으로 나누어 식량안보 향상을 추진하는 것이 바람직함
 - 먼저 공급측면. 무조건 식량자급률을 높이는 정책을 시행하는 것이 최선의 식량안보라는 견해가 있을 수 있지만, 더 좋은 방법은 정부정책과 시장경제를 모두 활용하는 것임. 즉 비축, 수입, 생산의 세 가지 방법을 적절하게 혼합하여 시장경제 속에서 위험을 최소로 하는 식량조달의 포트폴리오(portfolio)를 구축하는 것임. 이 경우 정부는 두 달 내지 석 달 정도의 식량을 비축하고 정부와 민간이 적당한 양의 식량을 평소에 수입하여 긴급할 때 식량을 수입할 수 있는 수입선을 확보해 놓을 필요가 있음. 물론 생산의 중요성을 빠트릴 수 없는데, 시장경제에서 적당한 생산을 보장하는 최선의 방법은 생산자가 시장에서 적절한 소득을 얻도록 해주는 것임
 - 다음으로 수요측면에서는, 식량자급률을 높이기 위해 우리 국민이 수입식품보다 국산식품을 더 선호하도록 노력해야 함. 예컨대 어려서부터 전통식단에 대한 관심을 가지도록 하는 조기 교육을 시행하는 등, 젊은 세대에게 바르게 먹는 것을 가르쳐, 식량안보에 도움도록 할 뿐 아니라 미래의 성인병을 막고 노동생산성을

12) 한국의 곡물자급률이 낮은 이유는 사람이 먹는 식량곡물의 자급률이 낮기 때문이 아니라 축산을 위한 사료곡물의 자급률이 낮기 때문임.

높이는 더욱 중요한 효과를 얻도록 함

다) 품목구조의 조정과 농업기업 육성

(1) 품목구조의 조정

□ 국내 농산물의 상대적 가격 경쟁력을 높이고 판매액 규모가 큰 농가를 양성하기 위해서 다음과 같은 품목구조 조정을 고려해야 함

첫째, 다른 나라보다 현격히 가격이 높은 생산요소이고, 농산물 생산비에서 큰 비중을 차지하는 생산요소인 농지를 덜 이용하는 작물의 재배를 확대할 필요가 있음. 즉 쌀과 같은 토지이용형 작물의 재배를 축소하고 채소, 과실과 같은 토지절약형 작물의 재배를 확대해야 함. 토지절약형 작물은 토지이용형 작물보다 생산비를 절약할 수 있는 여지가 많음

둘째, 쌀의 초과공급이 우려되는 지금 쌀이 아닌 축산, 채소, 과실, 화훼와 같은 작물에 눈을 돌려야 함. 축산의 경우는 판매액 규모가 커지기 쉬운 품목이기는 하지만 환경비용을 감안하여 신중히 접근하여야 함. 판매액 규모가 큰 농가를 양성하기 위해서는 판매액 규모가 커지기 쉬운 품목-화훼, 특용작물, 채소, 과실 등을 재배하도록 해야 함. 2010년 통계에 의하면 현재 우리 쌀농가의 수는 약 52만 호에 이름. 반면 채소농가는 약 22만호, 과수농가는 약 17만호, 축산농가는 약 8만호, 특용작물·버섯 농가는 약 3만호, 화초·관상작물은 약 1만호 정도임. <표 17-3>에 의하면 연간 판매액이 3천만 원 이상 되는 농가의 비중은 축산이 약 25%이고 시설채소와 시설과수가 30% 정도인데 비하여 대부분의 노지작물은 10% 이하임. 특히 쌀의 경우는 판매액 3000만 원 이상인 농가가 2.3%에 지나지 않고, 판매액이 없는 농가가 11%, 판매액이 1000만 원 미만인 농가가 약 80%(약 40만 호)에 이름

(2) 농업기업 육성

- 농가의 고령·소농화로 허약해진 농업체질을 강화하여 경쟁력을 높이기 위한 방안으로 농업경영을 협업화하거나 기업화하여 법인이체가 담당하도록 하는 정책이 추진됨. 정부는 '농업·농촌 및 식품산업 기본법'에 근거한 '농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률'을 제정하여 영농조합법인과 농업회사법인을 육성하고 있음
 - 약 8,300여 농업법인 중 영농조합법인이 6,800여 개(82%), 농업회사법인이 1,500여 개(18%)이고, 영농조합법인의 평균 자산규모는 999백만 원, 영농회사법인의 평균 자산규모는 2432백만 원임
 - 2010년 현재 정부보조를 받은 2879개 영농조합법인의 정부보조금 누계는 법인당 평균 368백만 원이며 정부융자를 받은 765개 영농조합법인의 정부융자금 잔액은 법인당 평균 544백만 원임
 - 2010년 현재 정부보조를 받은 380개 영농회사법인의 정부보조금 누계는 법인당 평균 657백만 원이며 정부융자를 받은 150개 영농회사법인의 정부융자금 잔액은 법인당 평균 1047백만 원임
 - 정부지원에도 불구하고 영농조합법인 중 결손법인 수는 1,590개(28%), 영농회사법인 중 결손법인 수는 430개(32.2%)에 이름(<표 17-6> 참조)

<표 17-6> 영농조합법인과 농업회사법인

구 분	영농조합법인 (Farming association corporation)	농업회사법인 (Agricultural corporation company)
관련 규정	○농업·농촌 및 식품산업 기본법 제28조 ○농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률	○농업·농촌 및 식품산업 기본법 제29조 ○농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률
설립요건	○농업인 5인 이상이 조합원으로 참여 - 비농업인은 의결권 없는 준조합원으로 참여가능	○비농업인의 출자지분이 총출자액의 100분의 90을 초과할 수 없음
사업	○ 농업의 경영 및 부대사업 ○ 농업관련 공동이용 시설의 설치 및 운영 ○ 농산물의 공동출하·가공 및 수출 ○ 농작업의 대행 ○ 그 밖의 영농조합법인의 목적달성을 위하여 정관으로 정하는 사업 (농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 제11조)	○ 농업경영, 농산물의 유통·가공·판매 농작업 대행 ○ 영농에 필요한 자재의 생산·공급, 종자생산 및 종균배양 사업 ○ 농산물의 구매·비축사업 ○ 농기계 기타장비의 임대·수리·보관 ○ 소규모관계시설의 수탁·관리 (농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 제19조)
농지소유	○소유 가능 - 경지 보유 법인 수: 2,490 (36.4%) - 보유경지 면적: 28,551ha (논 10,965ha, 밭 17,586ha)	○ 소유 조건: 농업인이 대표자, 업무집행권을 가진 자가 1/3 이상 농업인일 것(농지법 제2조, 제3호) - 경지 보유 법인 수: 468 (31%) - 보유경지 면적: 5,241ha (논 2,983ha, 밭 2,257ha)
운영 현황	○ 운영법인 수 : 6,849개 ○ 법인당 평균 자산 : 999백만원 ○ 법인당 평균 매출액 : 1,396백만원 ○ 법인당 평균 영업이익: 28백만원 ○ 결손 법인 수 : 1,590(28%)	○ 운영법인 수 : 1,512개 ○ 법인당 평균 자산 : 2,432백만원 ○ 법인당 평균 매출액 : 3,134백만원 ○ 법인당 평균 영업이익: 55백만원 ○ 결손 법인 수 : 430(32.2%)

자료: “2010년 기준 농어업법인조사 보고서,” 통계청, 2011
 “농업법인 관련 업무 안내서,” 농식품부, 2010

<표 17-7> 농업법인 유형별 판매수입

단위: 개, 백만원, %

구 분	법인 수	판매수입계	법인당	생산물 판매수입 ¹⁾	농업생산이외 판매수입					
					소계	가공업	유통업	영농대행	농업서비스업	기타
2010년	8,361	12,872,088 (100.0)	1,539.5	3,294,850 (25.6)	9,577,238 (74.4)	2,946,106 (22.9)	4,609,780 (35.8)	6,727 (0.5)	188,456 (1.5)	1,738,169 (13.7)
영농조합법인	6,849	8,679,464	1,267.3	2,206,670	6,472,794	1,926,845	2,854,207	48,115	153,080	1,490,547
농업회사법인	1,512	4,192,624	2,772.9	1,088,180	3,104,444	1,019,261	1,755,573	16,612	45,376	267,622

주: 농업생산은 작물재배 및 축산을 포함

자료: “2010년 기준 농어업법인조사 보고서,” 통계청, 2011

- 농업기업은 정부 지원을 통해 만들어질 수 있음. 그러나 만들어진 농업기업의 경쟁력은 시장경쟁을 통해서만 습득될 수 있음. 농업기업이 농지, 노동, 자본 등의 생산자원을 정부지원뿐만 아니라 시장을 통해 스스로 조달할 수 있도록 하는 여건을 조성해야 함
- 농업경영 기업화에 장애가 되는 것은 넓은 농지를 확보하는 문제와 경영능력이 있는 인재를 영입하는 문제임. 기업화가 빠르게 진척되고 있는 분야는 주로 넓은 농지가 필요하지 않고 경영능력 있는 인력을 확보하기 쉬운 가공, 유통과 같은 생산이외의 분야로서 그 판매액 비중이 전체 농업기업 판매액의 74.4%에 이름(<표 17-7> 참조). 생산이외의 분야, 즉 가공, 유통 등을 영위하는 농업기업에 더 많은 양질의 인적자원을 공급하기 위해서는 연간 1만 명에 이르는 귀농인력을 이용하는 것이 바람직함
- 생산분야에서는 상대적으로 좁은 농지에서도 사업이 가능하고 경영능력이 있는 인력을 확보하기 쉬운 화훼, 돼지, 닭 등의 작목의 경우 기업화가 상당한 성과를 거두어 농업법인의 생산 비중이 높음(<표 17-8> 참조)

<표 17-8> 농업생산법인의 작물별 생산 비중

구 분		전체	영농조합법인(%)	영농회사법인(%)
재배업(ha)	미 곡	892,074	0.84	0.30
	맥 류	51,081	2.42	0.74
	두 류	83,129	0.36	0.13
	잡 곡	24,644	0.70	0.10
	서 류	41,915	4.39	0.93
	채 소	279,140	2.19	0.13
	과 수	156,247	0.98	0.09
	화훼	6,829	55.76	5.54
	특용작물	85,891	0.52	0.17
	사료작물	72,785	13.14	0.78
축산업(천마리)	한 육 우	2,922	2.10	0.48
	젖 소	430	1.30	0.26
	돼 지	9,881	14.69	7.21
	닭	149,200	7.33	6.24

주: 짙은 색 배경에 표시된 숫자는 비중이 5% 이상인 것
 자료: “2010년 기준 농업법인조사 보고서,” 통계청, 2011

- 현재 생산분야의 농업법인화에서 각광받고 있는 방법은 2009년부터 시작된 들녘별 경영체 육성임. 이는 농업인들의 자발적인 들녘 농업 공동체가 자연적으로 시장화 되어가는 것을 이용하는 것임. 쌀농사와 같은 토지이용형 농업은 들녘별 경영체 육성과 같은 시장지향적 방법, 즉 농지임차, 노동고용, 위탁작업 같은 생산요소(농지, 노동, 농기계) 시장을 활성화하는 방법을 통하여 기업화하는 것이 바람직함

다. 주요 현안과제의 해결 방안 - 쌀수입 관세화 -

1) 현황

- ☐ <표 17-7>에 나타난 바와 같이 2001년부터 2010년까지 10년간 매년 평균 약 100만 톤의 식량용 쌀이 초과 공급되고 있음. 정부는 쌀수급 균형을 유지하기 위하여 막대한 예산을 쌀의 초과공급을 저지하는 것 - 가공용 소비지원, 북한원조 또는 저장 등에 지출하고 있음
- ☐ 그럼에도 의무적으로 저관세(약 5%)로 수입해야하는 MMA 수입량이 매년 2만여 톤씩 증가하여 쌀의 초과공급 현상을 더욱 악화시키고 있음. 이러한 쌀의 초과공급은 결국 국내시장의 쌀 가격을 낮추고 이것은 쌀소득보전직불제에 의한 쌀가격 보전에 소요되는 예산을 증가시키게 될 것임
- ☐ 1995년부터 2011년까지 17년간 한국의 MMA 수입물량은 약 35만 톤까지 증가했음. 그러나 같은 기간 동안 한국의 1인당 연간 식량용 쌀 소비량은 약 107kg에서 약 70kg으로 약 35% 감소하였음
- ☐ 2012년에 관세화를 선언하면 MMA 의무수입량은 약 37만 톤에 고정되게 되어 2014년 쌀재협상기간이 만료될 때까지 쌀시장개방을 미루는 경우보다 의무수입량을 약 4만 톤 감소시키는 효과가 있음
- ☐ 이미 확정된 37만 톤의 MMA 의무 수입량은 현재의 식량용 쌀 소비량 약 370만 톤의 10%에 달하는 것임. 현재와 같이 식량용 쌀 초과공급이 문제가 되는 상황에서 더 이상 '의무' 수입량이 증가하도록 해서는 안 됨

2) 배경과 원인

- ☐ 쌀수입 관세화 문제는 1994년 WTO 출범 당시 한국이 쌀을 특별취

급(Special Treatment) 대상으로 인정받아 시장개방품목에서 제외할 것을 양허받는 대신 매년 최소시장접근(MMA: Minimum Market Access) 수입물량을 늘려나가는 것에 합의함으로써 시작

- 1995년부터 시작하여 2004년까지 10년간 MMA 수입량을 매년 기준 연도 소비물량(약 510만 톤)의 0.4%씩 증량하여 수입하기로 함
- 2004년 MMA 수입량이 20만 4000톤에 이르렀으나, 쌀재협상¹³⁾ 결과 쌀시장을 개방하고 쌀수입에 관세를 부과하는 ‘관세화’가 아닌 ‘MMA 수입’을 계속 견지하기로 함
- 그 결과 쌀시장을 개방하고 쌀수입 관세화로 전환하지 않는 한 2005년부터 2014년까지 MMA 수입량은 매년 약 2만 300톤¹⁴⁾씩 40만 8700톤까지 증량되게 됨

3) 과제 의 해결 방향과 제안

가) 문제점

- 2011년에 관세화로 전환하면 저관세로 의무수입 해야 되는 쌀의 양을 약 6만 톤 감소시키는 효과가 있으나, 다음과 같은 이유로 지연되었음
 - 첫째, FTA, 특히 한·미 FTA 결과를 보고 결정해야 한다는 논리
 - 둘째, DDA(Doha Development Agenda) 협상 결과에 따라 관세화보다 관세화 유예가 더 유리할 수 있으므로 DDA 협상 타결 이후로 미루자는 논리

13) 소위 ‘쌀 재협상’은 한국과 이해 당사국들이 각각 양자협상을 하여 한국이 쌀수입 관세화를 2014년 까지 유예 하는 것에 대한 이해 당사국들의 동의를 받아낸 뒤 이를 WTO에 보고하는 방식으로 이루어졌음. 이해 당사국들과 양자간 협상을 한 결과 중국에 약 11만 6000톤, 미국에 약 5만 톤, 태국에 약 2만 1000톤, 호주에 약 9000톤의 국별 TRQ 수입 쿼터를 제공하였음.

14) 정확하게는 20,347톤

- 셋째, 쌀시장 개방을 강력하게 반대하는 농민단체들을 설득하지 못함. 농민단체들이 반대하는 주된 이유는 쌀관세화 이후 수입량이 불확실해지기 때문에 수입이 급증할 위험이 있다는 것임

나) 문제의 해결 방향과 제안

□ 첫째, 한·미 FTA 결과를 보고 결정해야 한다는 논리 반박

- 한·미 FTA에서 쌀이 배제되었으므로 한·미 FTA의 영향은 고려할 필요 없음¹⁵⁾

□ 둘째, DDA 협상 타결 이후로 미루자는 논리 반박¹⁶⁾

- 2008년 12월에 윤곽이 드러난 DDA 협상의 4차 세부협상원칙(modalities)¹⁷⁾은 다음과 같이 한국이 선진국으로 취급될 경우와 한국이 개도국 지위를 고수할 경우로 나누어 생각해 볼 수 있음

15) 한미 FTA가 쌀수입의 관세화 또는 관세화 유예에 영향을 미칠 수 없다는 것에 대한 자세한 설명에 대해서는 서진교, 이정환[1](2009)과 이명수(2011) 참조.

16) DDA 협상 결과와 쌀수입 관세화에 대한 자세한 논의는 서진교, 이정환[2](2009) 참조.

17) 2008년 12월에 발표된 ‘농업세부협상원칙의 수정 초안 (REVISED DRAFT MODALITIES FOR AGRICULTURE)’ 중 관련 사항의 원문은 다음과 같음.

<본문 제61조 (provision 61)의 (d) 항>

“where the final bound tariff or ad valorem equivalent is greater than 75 per cent, the reduction shall be 70 per cent.”

<본문 제74조 (provision 74)>

“For developed country Members, tariff quotas derived from the provisions in paragraph 71 above and paragraphs 75-77 below shall result in new access opportunities equivalent to no less than 4 per cent of domestic consumption expressed in terms of physical units where the two-thirds deviation is used. Where the one-third deviation is used, the new access opportunities shall be no less than one per cent less than that percentage of domestic consumption. Where the one-half deviation is used, the new access opportunities shall be no less than 0.5 per cent less than that percentage of domestic consumption.”

<부속서 C (Annex C: Basis for the Calculation of Tariff Quota Expansion), 제6조의 (c)항>

“The base period shall be the most recent period for which data is available, i.e. 2003-05 unless this would be, for some particular product, a manifestly unrepresentative period due to exceptional circumstances.”

- 한국이 선진국으로 취급될 경우: 쌀을 민감품목으로 지정하여 수입관세를 5년간 70%의 3분의 1에 해당하는 23%(3분의 2 deviation을 고려할 경우 35% 또는 47%) 감축함. 그리고 3년간 연차적으로 새로운 저율관세할당수입량(TRQ: Tariff Rate Quota) 20만 5000톤(또는 17만 9천 톤 또는 15만 4000톤)을 추가함. 이 경우 기준년도(2003-05) MMA 수입량 약 20만 5000톤에 새로 기준년도(2003-05) 소비량의 4%(또는 3.5% 또는 3%)에 해당하는 TRQ 20만 5000톤(또는 17만 9000톤 또는 15만 4000톤)이 더해지게 되므로 5% 이하의 저율 관세로 수입해야 하는 TRQ 총량은 3년 후 약 41만 톤(또는 38만 4000톤 또는 35만 9000 톤)¹⁸⁾까지 증가한 뒤 고정되게 됨. 결론적으로 2013년에 관세화로 전환하고 DDA 협상에서 선진국으로 취급될 경우는 'DDA가 타결되기 전 까지' 매년 약 4만 톤의 쌀을 덜 수입하는 효과를 누릴 수 있음. 이는 현재와 같이 DDA 협상의 타결을 기약할 수 없는 경우에는 무시할 수 없는 이익임¹⁹⁾
- 한국이 개도국 지위를 고수할 경우: 쌀을 특별품목으로 지정하면 수입관세를 감축하지 않을 수 있음. 개도국 특별품목의 경우 TRQ 증량의무가 없으므로, 2013년에 관세화로 전환한다면 (DDA가 타결될 때까지가 아니라) '영구적으로' 4만 톤을 덜 수입하는 이익을 누릴 수 있음
- 따라서 가능한 한 빠른 시간 내에 관세화로 전환하는 것이 쌀의 의무 수입량을 최소화해서 쌀의 초과공급을 줄이는 길임

18) 359,000톤(=205,000톤+205,000톤)과 관세화 당시의 MMA 수입량을 비교하여 더 많은 물량을 수입해야 하므로 2012년에 관세화를 한다면 약 37만 톤을 수입해야 함.

19) DDA 협상이 2015년 이후에 타결될 경우에 고려해 보아야 할 새로운 위험요소는 기준년도의 변경임. 만약 기준년도가 2013-2015로 변경된다면 기준년도에 수입하고 있던 41만 톤에 새로 국내소비량의 4%인 약 20만 톤을 더해 약 60만 톤을 TRQ로 수입해야 하는 사태가 올 위험이 있으므로 가능한 한 2014년 이전의 빠른 시기에 관세화하여 MMA 수입량을 최소화 시킬 필요 있음.

□ 셋째, 농민단체 설득

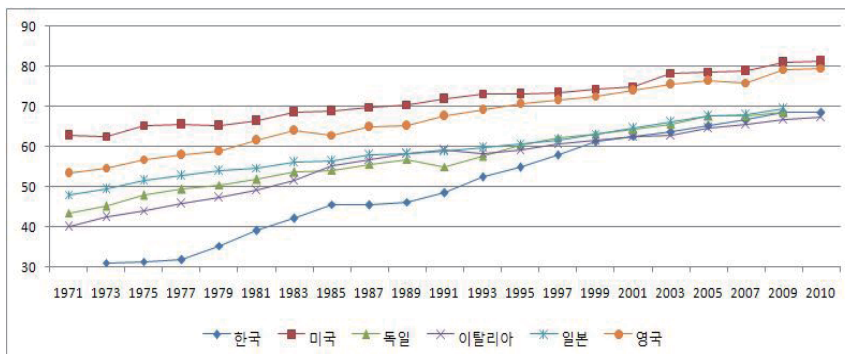
- 관세화 유예와 조기 관세화에 대한 불확실성과 불이익을 농민에게 홍보. 즉 쌀 관세화를 유예할 때 TRQ 의무수입량이 증가하여 국내 쌀 소비와 가격이 감소함으로써 농민이 피해를 입는 것은 확실한 사실이나, 조기 관세화를 했을 경우 세계 시장의 쌀 가격 및 환율과 국산 쌀에 대한 국민의 선호도 등을 고려할 때, 국내 쌀 소비와 가격이 하락하여 농민이 피해를 입을 가능성은 불확실하고 크지 않다는 것을 홍보할 필요가 있음. 다시 말해, 관세화의 이득은 확실하고 관세화 유예의 이득은 불확실하다는 것을 주지시킬 필요 있음
- 과감하게 쌀소득보전직불제를 개선하여 저소득 쌀농가에 실질적인 도움이 되도록 함
- 쌀수입 관세화는 경제적인 득실에 관련된 문제이나 농민단체는 이를 정략적 또는 이념적인 것으로 생각하여 선택의 문제가 아닌 승부의 문제로 보는 경향이 있음. 쌀 수입 관세화가 순수한 경제적 선택의 문제라는 것을 농민에게 설득하기 위해서는 여당과 야당 국회의원들의 협력을 촉구할 필요가 있음

18. 서비스산업정책

가. 현황진단: 서비스산업의 성장동력화

- 서비스산업과 관련된 가장 중요한 이슈는 저성장시대에 서비스산업의 성장잠재력을 극대화함으로써 고급인력의 고용을 확대하고, 경제의 활력을 제고하기 위한 바람직한 전략을 수립하고 이를 실천하기 위한 적절한 정책수단을 발굴하는 것임
- 대부분의 선진국에서 전체 부가가치 및 고용에서 차지하는 서비스산업의 비중은 70%를 상회하고 있으며, 서비스산업의 수준이 곧 국민의 삶의 질과 직결되기 때문에 서비스 부문은 매우 중요한 정책 대상이 되고 있음

<그림 18-1> 주요 선진국 서비스업 고용비중의 변화 추이



자료 : OECD, Labour Force Statistics, <http://stats.oecd.org/>

- 세계적으로 서비스산업의 생산 및 고용 비중이 지속적으로 증가하는 [서비스경제화] 현상이 거의 모든 국가에서 이미 일반화되고 있으며, 세계경제가 퇴보하지 않는 한 앞으로도 계속될 것임

- 경제의 서비스화 현상의 주된 원인은 제조업, 농업 등의 산업생산성 향상에 있으며, 생산성 향상으로 발생하는 소득증가는 개인 서비스 및 사회서비스에 대한 수요를 견인함으로써 전체 경제의 성장을 이끌어감
 - 제조업의 경우 생산성에 의해서 임금수준이 결정되지만, 사회서비스, 생활서비스 등 일부 서비스업의 임금수준은 생산성이 아니라 소득수준과 수급에 의해 결정되므로 사회서비스, 생활서비스 등의 성장동력화는 한계가 있음
 - 이러한 관점에서 보면 지금까지 일부 부문을 제외한 대부분의 서비스업종은 성장동력으로서 시장을 창출하기보다는 국민소득 수준과 수급에 의존하여 수동적으로 확장되고 있음
- 대외지향적인 고도성장 과정을 거치면서 서비스산업은 부가가치 생산액, 매출액, 고용 규모, 대외교역 규모 등 모든 지표에서 지속적으로 성장하여 서비스경제화를 촉진시켰으나 2000년 이후 서비스 부문의 성장이 둔화되고 있음
- 서비스산업의 비중은 1980년 48%에서 2010년에는 58.2%로 크게 증가하였으며, 제조업의 비중도 지속적으로 증가하여 2010년 30.6%에 이름

<표 18-1> 한국의 GDP산업구조 변화 추이(% 명목부가가치 기준)

구 분	1980	1990	2000	2010
제조업	24.6	26.6	28.3	30.6
서비스산업	48.0	51.5	57.3	58.2
기타	27.4	21.9	14.4	11.3
총부가가치(기초가격)	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 한국은행 경제통계 DB

- 2000년대 들어 경제성장률이 연평균 4.2%로 급격히 낮아졌으나 여전히 제조업은 성장하고 있음. 특히 상품수출 확대에 힘입어 제조업의 성장기여율은 오히려 높아지는 현상이 발생하고 있음
- 제조업의 상대적인 성장기여도가 높아지고 있으나 제조업의 성장 역시 과거에 비해 크게 둔화되고 있는 가운데 고용없는 성장이 지속됨
- 부동산경기 침체와 더불어 제조업의 고용없는 성장이 계속되는 가운데 서비스업의 성장둔화는 결과적으로 전체 경제의 활력을 크게 둔화시키고 있음

<표 18-2> 주요부문별 경제성장률(실질GDP 기준, %)

구 분	1980-90		1990-2000		2000-10	
	성장률	기여율	성장률	기여율	성장률	기여율
제조업	12.2	23.7	8.4	30.2	6.3	41.9
건설업	9.7	13.0	1.4	2.2	2.3	4.0
서비스산업	8.4	58.2	6.1	58.9	3.6	51.0
국내총생산(GDP)	9.5	100.0	6.4	100.0	4.2	100.0

자료 : 한국은행 경제통계 DB

- 물론 서비스산업도 그동안 지속적으로 성장하였으며, 전체 경제성장률에 대한 기여율이 줄곧 50%를 상회하였으나 그 자체만으로 서비스산업이 경제성장을 견인하였다기보다는 제조업, 건설업 등 성장주도부문의 성장으로 인한 국민소득 증가가 서비스산업의 성장을 견인한 것으로 볼 수 있음
- 물론 정보통신서비스 등 일부 업종에서 높은 생산성과 경쟁력을 바탕으로 성장동력 역할을 하기도 하였음
- 또한 서비스산업의 고용은 매우 빠른 속도로 증가했으나, 서비스

산업이 새로운 일자리를 창출하기보다는 음식·숙박업 등 생계형 자영업이 제조업 등으로부터 조정되는 고용을 흡수하는 형태

○ 퇴직자의 자영업 창업 → (한정된 수요에서) 경쟁심화 → 노동 단위당 매출생산성 저하

○ 결과적으로 서비스산업에 대한 고용은 증가하였지만 시장확대가 이를 따라주지 못함으로써 매출액으로 표시한 노동단위당 생산성은 낮아짐

□ 2000년대 들어 제조업의 구조조정과 해외투자 등으로 인해 점차 취약해지고 있는 제조업을 대신할 새로운 성장동력이 필요한 시점에서 일자리 창출과 내수시장 확대가 가능한 서비스산업이 주목 받고 있음

○ 통계청의 2010년 기업활동조사 결과에 의하면, 기업체수가 전년 대비 1.4% 증가하였음에도 제조업체 수는 2008년 5807개, 2009년 5513개, 2010년 5411개로 점차 감소하고 있음

○ 제조업 성장의 공백(공동화, 설비투자감소 등)을 메울 성장동력으로서의 중요성

○ 제조업 설비투자 저하, 해외투자 등

□ 또한 표준화된 제품의 대량생산은 개도국으로 이전되고 선진국은 고도화된 서비스산업을 중심으로 세계경제의 패러다임이 변화하고 있으므로 우리나라도 이에 대비하여 경쟁력 있는 서비스산업을 육성해 나가야 함

○ 기업활동 가치 창출의 원천이 제조능력에서 서비스 능력으로 전환하고 있음. 과거에는 경쟁원천이 제조기술에 있었으나 이제는 기획, 디자인, 브랜드, 마케팅, 금융 등 서비스 기능이 가치창출의 중심이 되고, 제조기능은 개도국에 대한 아웃소싱으로 대체되고 있음

* 애플, IBM, 나이키 등 거대기업의 이윤창출은 자사의 제조기

능이 아니라 서비스기능에서 나옴

- 경제성장에 따른 개인의 가처분소득 증가와 개인주의 경향 심화로 소비자들의 삶의 질 향상을 위한 고급 서비스 수요가 증가함
 - 정보통신기술의 혁신은 서비스 제품의 고도화(서비스제품의 혁신, 서비스 유통의 혁신, 새로운 서비스의 등장 등)를 통해 시장의 외연을 확대함
 - 다자간협상, FTA 등 경쟁환경의 변화와 교통통신의 발달에 의해 문화, 교육, 관광, 의료, 사업서비스 등 다양한 분야에서 서비스 공급과 소비의 글로벌화가 이루어지고 있으며, 이는 글로벌 경쟁환경을 조성함
 - 제품을 생산하는 것보다 소비자의 가치를 높여주는 서비스 기능이 중시되고 있음. (핸드폰에서 스마트폰으로 전환)
- 서비스산업의 성장동력화란 기존 서비스산업의 생산성 향상, 새로운 서비스시장창출을 통해 전체 경제의 성장과 양질의 고용창출에 기여함으로써 국민경제의 발전을 이끌어가는 성장전략이라고 정의할 수 있음
- 현재 성장 및 발전을 통해 국민경제발전에 대한 기여도가 높은 IT, 자동차, 조선, 철강 등의 산업부문이 우리나라 경제의 성장동력산업임
 - 통신서비스산업은 1990년대 중반에서 2000년대 초반에 이르는 기간 중에 국민경제성장을 견인하는 성장동력으로 기능하고, 오늘날 휴대전화 단말기 등 통신기기산업의 수출산업화에 기여한 바 있음
 - 서비스산업 성장동력화를 위해서는 새로운 서비스를 발굴하여 시장을 창출하거나 기존 서비스산업의 혁신활동을 유도하여, 생산성 향상을 통해 전체 경제성장에 기여하도록 해야 함
- 서비스산업의 성장동력화가 향후 우리 경제의 지속가능한 성장을

위한 유일한 대안은 아니지만 다음과 같은 이유에서 매우 중요한 전략적 수단이 될 필요가 있음

- 첫째, 서비스산업은 이미 널리 알려진 바와 같이 제조업에 비하여 인적자원에 대한 의존도가 높으므로 고용확대가 상대적으로 용이함. 제조업의 고용 없는 성장에 대한 대안이 될 수 있음
 - 둘째, 정보기술에 기초한 융·복합 산업, 노령화 등 사회환경 변화에 따른 업종 등 새로운 업종의 발굴과 고도화의 여지가 매우 높은 분야이므로 향후 내수시장 확대의 여지가 많음
 - 셋째, 급속히 진행되고 있는 세계경제의 글로벌화는 국내 서비스산업의 외연을 해외로 확대함으로써 해외진출 또는 해외수요를 국내 수요로 전환할 수 있는 여지가 있음
 - 넷째, 잘 갖춰진 서비스산업은 국민의 삶의 질을 개선함으로써 사회총후생 수준 향상에 기여함
- 결론적으로 ①제조업 성장동력 저하를 보완하고, ②국민들의 삶의 질 향상이라는 내적요인과 ③세계경제의 서비스화에 대응하고, ④세계 서비스교역시장을 주도하는 선진국을 캐치업해야 하기 위해 우리 서비스산업은 향후 경제발전 전략에서 매우 중요한 위치를 차지하게 될 것임

나. 문제점 및 요인

1) 제조업과 서비스업의 생산성 양극화

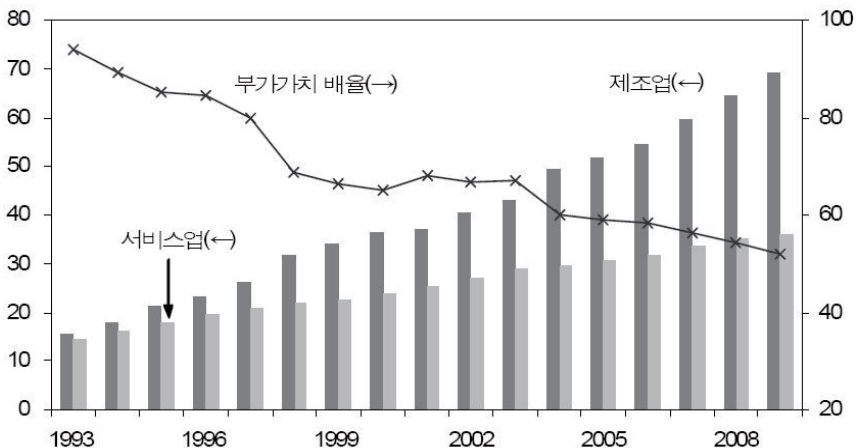
- 우리나라 서비스산업의 노동생산성은 제조업과 비교하여 크게 낮은 수준이며, 특히 2000년대 들어 제조업부문의 높은 생산성 증가율에 비하여 서비스업의 노동생산성 증가율은 매우 낮아 종사자 1인당 노

동생산성의 양극화가 심화되고 있음

- 서비스산업의 노동생산성은 1990년대 중반까지만 해도 제조업과 유사한 수준이었으나, 이후 제조업 부문은 상대적으로 급성장하였으나 서비스부문에서는 노동생산성이 거의 정체상태에 이르고 있음
- 서비스업의 노동생산성이 낮아지고 있는 이유는 1990년대 말 외환위기 이후 빠르게 진행된 산업구조조정의 여파로 제조업부문이 설비투자, 기술개발 등에 힘입어 고용없는 성장을 통해 생산성향상을 달성한 데에 비해 서비스부문은 새로운 산업을 통해 시장을 창출하여 일자리를 제공하기보다는 제조업으로부터 구조조정된 인력이 대거 흡수함으로써 부가가치증가율보다 고용증가율이 더 높아졌기 때문임

〈그림 18-2〉 산업별 1인당 명목 부가가치 및 부가가치 배율

(단위: 백만원(좌), %(우))



주: 1인당 명목 부가가치=명목GDP/취업자수

부가가치 배율=서비스업 1인당 명목 부가가치/제조업 1인당 명목 부가가치 * 100

자료: 대한상공회의소. (2010). 서비스업 고용 현황과 시사점

- 다른 한편으로 서비스산업 자체의 낮은 경쟁력으로 시장을 창출할 수 있는 성장동력이 취약한 원인도 있음
- 서비스 업종별로 보면 금융보험, 부동산임대, 정보통신, 공공행정 등은 전산업 평균보다 높은 노동생산성이 높지만, 도소매, 운수보관업, 사업서비스, 교육서비스, 보건복지 서비스 등의 노동생산성은 전 산업 평균 이하임

<표 18-3> 서비스산업 노동생산성

단위: %(전산업=100)

구 분	2000	2005	2010
도소매 및 음식숙박업	40.3	37.5	40.5
운수 및 보관업	84.0	80.0	75.7
금융보험업	153.6	189.3	195.5
부동산 및 임대업	490.5	336.7	294.4
정보통신업	360.5	150.1	148.8
사업서비스	92.9	134.9	96.6
공공행정 및 국방	173.9	161.0	133.0
교육서비스업	97.3	76.6	66.9
보건 및 사회복지	167.1	118.1	78.4
문화 및 오락서비스업	60.7	69.7	75.6
기타서비스	36.2	21.1	18.4
서비스산업	89.0	80.8	75.7
제조업	110.6	136.6	163.3
전산업	100.0	100.0	100.0

자료 : 한국은행 경제통계 DB

□ 주요 선진국과의 서비스 업종별 노동생산성 비교

- 한국 서비스산업의 노동생산성 수준은 세계 25위 수준에 머무르고 있으며, 물류, 통신, 금융, 부동산, 사업서비스업 등 대부분의 세부 업종에 있어서도 상당히 낮은 순위에 위치함
- 서비스생산성이 높은 국가들은 싱가포르, 룩셈부르크 등 고소득 도시국가와 미국, 일본 등 경제선진국으로서 1인당 국민소득 수준과의 상관성이 높은 편임
- 비록 서비스 노동생산성이 서비스의 비교역성, 소득 의존성 등의 특성을 반영하는 것이지만, 우리나라는 제조업을 중심으로 발전함으로써 서비스산업의 상대적인 발전수준 또한 낮은 것으로 평가할 수 있음

<표 18-4> OECD국가의 서비스산업 유형별 노동생산성(2000/08년, PPP 적용)

구분	서비스업		도소매 및 음식숙박업		운수창고 및 통신업		금융보험, 부동산 및 사업서비스업		기타 서비스업	
	국가	노동생산성	국가	노동생산성	국가	노동생산성	국가	노동생산성	국가	노동생산성
1	룩셈부르크	86,475	싱가포르	58,530	룩셈부르크	116,619	일본	218,525	룩셈부르크	54,954
2	미국	74,783	미국	58,307	싱가포르	91,539	싱가포르	147,657	미국	48,868
3	싱가포르	63,784	벨기에	50,270	미국	89,687	미국	140,242	일본	43,141
4	벨기에	60,112	룩셈부르크	47,539	이탈리아	88,343	룩셈부르크	131,539	벨기에	41,673
5	이탈리아	58,365	스웨덴	46,684	그리스	87,067	멕시코	105,431	프랑스	41,343
21	영국	44,102	호주	30,928	오스트리아	59,555	덴마크	81,519	핀란드	31,109
22	포르투갈	37,953	뉴질랜드	30,776	독일	55,317	헝가리	77,887	한국	30,625
23	폴란드	34,714	캐나다	30,717	스위스	54,578	영국	71,667	싱가포르	26,358
24	체코	33,141	슬로바키아	26,489	체코	49,099	폴란드	70,143	헝가리	24,189
25	한국	32,989	포르투갈	23,552	한국	47,670	네덜란드	70,134	체코	23,024
26	헝가리	32,074	헝가리	21,478	슬로바키아	35,206	한국	64,177	폴란드	21,735
27	멕시코	28,284	멕시코	18,447	폴란드	33,841	슬로바키아	48,979	슬로바키아	18,656
28	슬로바키아	27,877	한국	17,325	헝가리	33,547	체코	44,202	멕시코	13,591
	중국	7,465								

자료 : 한국생산성본부, 2010 생산성 국제비교

- 주요 선진국과 서비스산업 노동생산성을 비교해보면 우리나라의 서비스산업 생산성은 상당히 낮은 것으로 나타남. 그 이유는 미국, 일본, EU 등 비교대상 국가의 1인당 GDP가 절대액 기준으로 우리보다 높기 때문임
 - 또한 우리는 비교대상 선진국들에 비해 국내총생산에서 차지하는 서비스업 비중에 비해 상대적으로 고용비율이 높음
 - 한국생산성본부 보고서에 의하면, 국내 서비스산업의 생산성은 미국의 44.2%, 일본의 62.0% 수준으로, OECD 주요국에 크게 뒤처져 있음
- 구조적인 측면에서는 우리나라 서비스산업은 제조업에 비하여 연구개발 활동이 취약하여 생산성향상에 한계가 있음
 - 2010년 R&D 총 투자(43.9조) 중 서비스산업의 R&D 투자비중은 9.0%수준(2조 9613억 원)에 불과하며, 이는 제조업(28조 7373억 원, 87.6%) 대비 그리고 주요국들 대비해서도 매우 낮은 수준

<표 18-5> 연구개발비 규모 및 비중 추이(조원)

구 분	1998	2004	2006	2007	2008	2009	2010
서비스업	11(12%)	12(69%)	15(71%)	17(72%)	20(79%)	27(94%)	30(90%)
제 조 업	64(88%)	15(80%)	10(90%)	23(94%)	21(85%)	20(64%)	27(86%)

자료: KISTEP, 2008, 2010 연구개발활동 조사보고서

- 우리나라 전산업 대비 서비스업 연구개발비 비중은 2008년 기준 7.9%로 서비스업이 강한 미국(32.3%), 영국(24.7%), 이탈리아(25.9%)는 물론 제조업중심국가인 독일(10.3%), 일본(11.3%)에 비해서도 낮은 수준임
- 서비스 부문에서의 연구개발 구성비에서도 한국은 도·소매, 수리

업 등 자영업 비중이 선진국에 비하여 높은 비중을 차지한 반면, 연구개발업 부문은 선진국에 비하여 비중이 크게 낮은 비중을 차지

<표 18-6> 주요국별 서비스분야별 R&D 구성 비교

단위 : %

구 분	한국	미국	영국	독일	이탈리아	일본
	2010	2008	2009	2007	2010	2009
서비스산업 합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
도소매,수리업	18.3	..	2.0	3.5	6.6	3.3
음식숙박업	0.0	..	..	0.0	0.1	..
물류,창고,통신업	14.3	..	29.7	5.5	36.0	23.5
통신업	11.8	..	29.1	..	33.9	..
금융중개업	0.0	1.7	15.9	4.6	6.8	0.2
사업서비스,부동산	65.4	..	50.4	86.1	47.5	73.0
컴퓨터 관련 서비스	38.9	44.1	..	35.7	9.3	18.7
소프트웨어	30.9	30.8	..	33.8	8.1	..
기타 컴퓨터서비스	8.1	13.3	..	1.8	1.2	..
연구개발업	5.8	21.3	11.7	25.6	29.4	50.2
기타 사업서비스	18.1	..	..	24.8	8.6	4.2
사회 및 개인서비스	1.9	..	2.0	0.4	3.1	..

자료: OECD STAN R&D Expenditure(ISIC Rev.3)

- 제조업과 서비스업 생산성 양극화의 주된 원인은 수출 제조업 부문의 급격한 생산성 향상과 서비스업이 제조업 성장에 보조를 맞추지 못하는 데 있고, 이는 곧 우리 경제의 대외의존도를 심화시키는 결과를 초래함
- 수출제조업으로부터 발생하는 생산성 향상이 가계소득증가를 통해 서비스부문에 대한 수요증가로 이어질 경우, 생산성 양극화

해소와 함께 서비스부문 내수시장의 확대를 통해 경제 전체에 활력을 가져옴

- 서비스업의 낮은 노동생산성을 개선하기 위해서는 저부가가치업종의 고용으로부터 고부가가치 업종의 고용으로 유도하는 고용구조의 조정과 더불어 산업내 혁신 능력을 강화함으로써 생산성향상과 더불어 시장을 창출해야 할 것임
- 금융·사업서비스 등 고부가가치 업종보다 부가가치가 낮은 도소매·음식숙박업 등에 고용이 집중되는 산업구조의 개선도 주요 과제임

2) 서비스업의 고용창출 능력의 한계

- 서비스업의 고용 증대는 새로운 서비스의 도입이나 서비스산업의 혁신에 의한 경쟁력 향상의 결과이기보다는 제조업부문의 구조조정과 고용없는 성장의 결과로 잉여 노동력을 흡수한 측면이 강함

<표 18-7> 총산업에서 차지하는 서비스업과 제조업의 고용 비중(%)

구 분	1995	2000	2005	2010	2011
제조업	23.6	20.3	18.5	16.9	16.9
서비스업	54.8	61.2	65.2	68.5	68.9

주 1. 고용 비중 = 서비스산업 고용/국내 총고용

2. 2007년 이후 통계는 2007년 한국표준산업분류 9차 개정에 따름

자료: 통계청, 국민계정·경제활동인구조사 각년도

- 2005-10년 기간 중 제조업에서 약 10.2만개의 일자리가 줄어든 반면, 서비스산업은 약 136.2만개의 일자리가 증가

* 일자리 변동추이 (단위: 만명):

제조업(2005) 413 → (2010) 402.8 → (2011) 409.1

서비스업(2005) 1495.7 → (2010) 1631.9 →(2011) 1669.8

- 서비스업의 취업유발계수는 제조업의 약 2배로 일자리 창출 효과가 큼

* 2009년 취업유발계수(명/10억원, 2005년 가격 기준): (전산업 평균)14.2명 (제조업)9.4, (서비스업)18.5

□ 서비스산업 부문별 고용구조 비교 및 설명 추가

- 서비스산업 부문별 고용구조를 보면 도소매업, 숙박 및 음식점 등은 감소하는 반면 통신업, 보건사회복지업 등은 증가 추세
- 서비스업 고용구조에서 개인의 자영업이 큰 비중을 차지하는 도소매업, 숙박음식업은 지속적인 감소에도 불구하고 여전히 30%를 넘는 등 선진국에 비해 상당히 높은 수준임
- 저생산성, 높은 고용비중을 차지하는 이들 분야는 서비스산업 구조개선의 중요한 걸림돌이 되고 있음

<표 18-8> 서비스산업 부문별 고용구조 변화추이(%)

구 분	2000	2005	2010	2011
서비스업	100.0	100.0	100.0	100.0
도매·소매업	29.6	25.0	21.9	21.8
숙박·음식점업	14.8	13.8	11.6	11.1
운수업	8.2	7.8	7.8	8.0
통신업	1.5	4.3	4.1	4.2
금융및보험업	5.8	5.0	5.0	5.1
부동산및임대업	2.7	3.3	3.2	2.9
사업서비스업	7.8	5.0	6.3	6.5
공공행정,국방	5.8	5.3	5.9	5.7
교육서비스업	9.2	10.7	11.0	10.1
보건·사회복지사업	3.3	4.3	7.1	7.9
오락,문화및운동	2.8	2.6	2.3	2.5
기타서비스업	8.4	13.0	13.9	14.3

자료: 한국은행 경제통계 DB

- 서비스산업 내 고용구조를 주요 선진국과 비교하면 우리나라는 도소매 및 음식숙박업 등의 비중이 높은 반면, 미국 등 선진국에서는 사업서비스업, 금융업 등 고부가가치 부문의 비중이 상대적으로 높게 나타남
 - 그 원인은 우리 서비스산업의 구조가 선진국과 비교할 때 소득에 대한 의존도가 높은 도소매업 식숙박업 등 개인서비스 비중이 상대적으로 높기 때문임
- 따라서 서비스산업이 고용문제를 해결할 수 있는 대안이 되기 위해서는 서비스산업의 성장과 더불어 양질의 일자리를 창출할 수 있어야 할 것이며, 이를 위해서는 고용흡수에 용이한 업종보다는 고용창출에 더 적합한 업종을 발굴 육성해야 할 것임
 - 즉 외환위기 이후 우리 경제의 구조적인 변화과정에서 제조업 등으로부터 유입된 자영업이나 인력파견업(사업서비스업) 등의 고용증가는 시장창출이나 높은 생산성을 바탕으로 한 양질의 일자리 창출로 보기에 는 무리가 있음

3) 서비스산업구조의 후진성

- 우리나라 서비스산업은 지난 30년간 구조적인 변화를 겪으면서 성장해온 결과 도소매 및 음식숙박업, 물류산업 등의 서비스산업 내 비중은 감소하고 정보통신서비스, 사업서비스, 보건복지, 문화산업 등은 빠른 속도로 성장

<표 18-9> 서비스산업 내 업종별 산업구조 변화 추이(명목 부가가치 기준)

구 분	1980	1990	2000	2010
도소매 및 음식숙박업	30.7	27.6	21.6	18.6
운수 및 보관업	13.5	9.2	7.9	7.0
금융보험업	11.4	10.2	10.1	11.8
부동산 및 임대업	8.1	12.7	16.0	12.2
정보통신업	4.3	5.9	7.8	7.0
사업서비스	3.7	5.7	7.6	8.8
공공행정 및 국방	13.0	10.2	9.9	10.7
교육서비스업	8.9	9.1	8.9	10.6
보건 및 사회복지	1.9	3.9	4.8	7.7
문화 및 오락서비스업	0.7	1.9	1.9	2.3
기타서비스	3.7	3.5	3.6	3.4
서비스산업	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국은행 경제통계 DB

- 이처럼 서비스산업 내 구조가 소위 자영업으로 불리는 개인서비스의 비중은 감소하고 정보통신, 사업서비스, 문화오락 등 고부가가치 서비스의 비중은 증가하는 바람직한 방향으로 변화
- 이러한 지속적인 구조개선에도 불구하고 우리 서비스산업의 업종구조를 선진국과 비교했을 때 여전히 후진적인 상태에 머무르고 있음
 - 국내 서비스업체의 규모가 영세하고 자영업 비중이 높아 투자 및 인력개발·활용측면에서 규모의 경제실현이 어려워 생산성 저하를 초래
 - 통신·금융을 제외한 전업종이 10명 미만이고 특히 도소매·음식숙박·기타 개인서비스업 등은 서비스산업 전체 평균(4명)보다도 낮음

- * 업체당 종사자수(2009, 명): 통신(19.3), 금융(13.1), 사업지원 서비스(19.0), 도소매(3.0), 숙박음식(2.8), 기타개인(2.0)
- * 업체당 매출액(2009, 억원): 통신서비스(280.9)²⁰⁾, 금융(101.5)²¹⁾, 도소매(7.7), 숙박음식(1.3), 기타개인(0.9)
- * 자영업자 비중(2008, %): (한국)31.3, (미국)70, (영국)13.4, (일본)13.0 (OECD평균)15.8

□ 고도화된 서비스산업의 성장을 통한 서비스산업의 성장동력화뿐만 아니라 서비스산업 내의 구조고도화를 통해 생산성을 향상시키고 국제경쟁력을 제고할 필요가 있음

○ 영세성으로 인한 사업체수 과다 등으로 시장의 경쟁강도가 미국 등보다 높아 마진을 저하와 생산성 약화가 가중됨

- * 한국은 인구 88명당 음식점 1개, 반면 미국은 인구 751명당 음식점 1개(2005년 기준)

○ 특히 융·복합 환경에서 새로운 산업을 발굴·육성하여 시장을 창출하고, 기존 산업에 투입으로 작용하는 각종 지식서비스의 비중이 높아져야 할 것임

○ 반면에 전형적인 저생산성 분야인 개인서비스부문에 대한 창업을 지식서비스산업 부문으로 유도할 수 있는 다양한 정책이 필요할 것임

4) 낮은 국제경쟁력 수준

□ 우리나라 서비스산업의 국제경쟁력 수준은 만성적인 서비스수지 적자에서 보듯이 미국, 프랑스 등 선진국과 비교하여 매우 낮은 것으로 나타나고 있으며, 우리와 유사한 제조업 중심 국가인 독일, 일본에 비

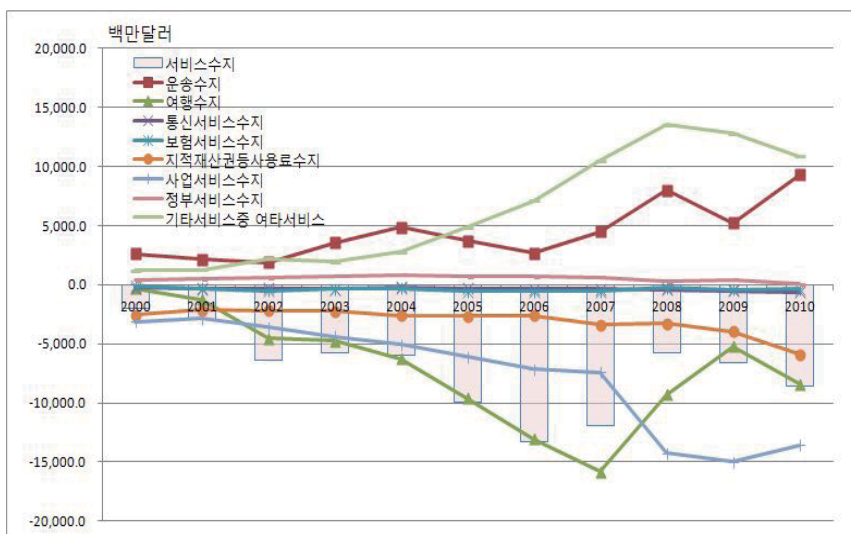
20) 통신서비스의 경우 한국정보통신진흥협회의 방송통신산업통계연보의 통신 서비스를 참조.

21) 금융의 경우 2005년 서비스업 총조사 참조.

해서도 뒤지고 있음

- 서비스수지는 2000년부터 지금까지 매년 적자의 연속이며, 2006년 133억 달러의 적자를 기록한 이후 다소 감소하다가 최근 약간씩 증가하고 있음
- 서비스수지 중에서 가장 적자폭이 큰 분야는 2007년까지는 여행수지였으나 최근 수년간 사업서비스수지 적자폭이 가장 크며, 지적재산권 사용료 수지의 적자폭이 점진적으로 증가하고 있는 추세임
- 반면에 운송수지와 기타서비스수지 부문은 지속적으로 흑자로 나타나고 있음

<그림 18-3> 부문별 서비스수지 변화 추이



- 서비스수지가 단기적으로는 환율 변화에 민감하지만 중장기적으로는 서비스산업의 국제경쟁력에 의해 결정되므로 국내 서비스산업의 국제경쟁력은 지난 10년간 크게 개선된 바가 없음을 알 수 있음

- 2008년 이후의 서비스수지 개선은 2008년 외환시장 불안으로 환율이 급등한 결과 해외유학비, 관광 등 여행경비를 포함하는 여행지출이 급속히 감소하였기 때문이며, 최근 서서히 여행수지 적자폭이 증가하고 있음
- 사업서비스수지와 지적재산권 로열티 지급에서의 적자폭이 확대되고 있는 것은 최근 우리나라의 수출이 급증하면서 해외시장 영업활동이 활발해지고 있는 것과 무관하지 않을 것으로 판단됨
 - 특허료 등 로열티 지급은 우리의 주력수출분야인 IT분야에서 국내기업이 보유한 원천기술이 많지 않기 때문으로 보임
 - 반면에 수출규모가 증가하면서 운송서비스 부문의 수지 흑자는 계속 증가하고 있음
- 사업서비스와 특허 등 지적재산권 사용료 지급 부분은 경제 체질과도 밀접한 연관이 있으므로 원천기술개발에서 비교우위를 확보하기 전까지는 개선의 여지가 높지 않으며, 수출이 지속적으로 호조를 보일 경우 사업서비스업의 개선 역시 기대하기 어려울 것임
 - 여행서비스수지의 주된 구성이 해외여행과 유학비용 송금이므로 과거와 같은 급격한 환율 상승 같은 변수가 없는 한 지속적으로 적자폭이 확대될 전망이다
- 좁은 내수시장 때문에 혁신적인 서비스산업의 발전이 용이하지 않으며, 남북분단 등으로 유럽국가처럼 외국과 육로로 연결되지 않음. 또한 매력물이 많지 않고 호텔 등 관광인프라마저 부족하여 단기적으로 이러한 문제를 개선할 여지는 충분하지 못함

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 성장동력 업종 발굴을 위한 지속적인 노력 강화

- ☐ 일자리 창출에 대한 기여도가 높은 업종의 집중 발굴
 - 다양한 서비스산업 업종군으로부터 경제상황, 사회적 수용태세, 글로벌 경쟁환경 등을 감안하여 단계적 전략 육성업종을 선정하여 성장동력화 추진
 - 고령화 추세, 글로벌화 등 대내외 경제환경 변화에 따른 서비스에 대한 사회적 수요를 고려한 전략 업종 발굴, 육성
 - 성장성과 경쟁력은 현재의 수준과 향후 관련 능력의 획득 가능성을 기준으로 평가하는 것도 가능 할 것임
- ☐ 주요 업종에 대한 선진국과의 경쟁력 차이 축소를 위한 정책 추진
 - 연구개발, 시험분석, 경영컨설팅, 광고, 엔지니어링 서비스 등 비즈니스서비스 분야의 격차 축소를 위한 공급부문 경쟁력 강화
 - 선진국 대비 경쟁력이 상당히 낮은 교육서비스, 관광서비스의 경쟁력 향상을 위한 제도개선 및 인센티브 도입
- ☐ 기술의 융합형 서비스업종의 육성 강화
 - IT산업 발전에 의해 산업간 통합과 융합화 현상에 대응하여 다양한 서비스융합산업의 발굴 육성을 통한 성장동력화 추진
 - 서비스업과 여타 산업(제조업, 1차산업, 타 서비스업종)과의 융합에 의한 새로운 업종의 탄생은 시장창출과 더불어 새로운 고용을 촉진

나) 서비스산업구조 선진화를 위한 구조조정 활성화

☐ 후진적인 서비스산업 구조의 개선을 위한 방안

- 소매업, 음식숙박업 등 생계형 서비스업의 창업과 폐업으로 인한 가계경제의 부실 방지
- 제조업에 대한 투입으로 활용되는 생산자서비스의 활성화

☐ 기존 복지정책에 시장기능 도입을 통한 서비스산업 고도화

- 향후 증가하게 될 복지정책에 대한 수요에 대응하여 새로운 서비스시장 창출형 복지정책으로 전환 추진
- 정부의 각종 복지재원 지출을 노약자, 장애인 돌봄서비스 등 사회복지 관련 시장형성 및 산업화와 연계하여 추진

다) 서비스산업 글로벌화 추진

☐ 서비스산업의 글로벌화를 통한 경쟁력 강화

- 부족한 내수시장을 보완해줄 수 있는 시장확대라는 측면에서 해외시장 진출 또는 해외 수요의 국내 유치를 통한 글로벌화는 반드시 필요함
- 내수형 서비스의 경쟁력을 글로벌 수준으로 강화함으로써 해외 수요의 국내 유치와 동시에 외국으로 나가던 국내소비자들의 수요를 국내로 전환
- 셋째, 글로벌화는 시장창출과 고용확대는 물론이고 서비스무역수지 개선의 효과를 얻을 수 있음. 특히 광고, 마케팅, 물류 등 사업서비스업은 제조업 수출 확대와 동반하여 현지에 필요한 서비스를 제공할 수 있음

☐ 외국기업의 진출이 부진한 부문에 대해서는 국내시장의 개방과 선

진입체의 유치를 통해 경쟁환경 조성

- 글로벌 시장으로 진출하여 엄격한 경쟁환경에 대해 적응하는 것이 경쟁력을 더욱 강화시킴
- 좁은 내수시장에서 국내 업체 간 경쟁은 선도업체에 의한 시장 분할로 혁신의 유인이 부족하므로 이를 개방으로 보완

□ 제조업수출과 동반 진출을 통해 제품 및 서비스의 경쟁력을 동시에 제고

- 물류, 유통, 광고, 마케팅, 금융 등 제조업 제품 수출과 동반한 서비스 기능의 해외진출은 제품 경쟁력 제고는 물론 국내 서비스산업의 경쟁력 향상에도 기여

□ 시장개방, 제도개선 등을 통해 선진국 수준의 글로벌 스탠더드의 도입

- 국내 서비스산업의 보호일변도 전략에서 이제는 중장기적 계획에 따른 개방과 해외 우수 기업의 유치를 통해 국내산업 육성

라) 서비스산업정책 육성을 위한 마스터플랜 마련

□ 서비스산업 발전을 위한 중장기육성계획 수립

- 내수시장 활성화, 서비스 수출 촉진, 양질의 일자리 창출을 목표로 서비스산업 중장기육성계획을 수립
- 고용창출, 수출 확대 등 전략적 목적에 부합하는 선도적 업종에 대해서는 우선적으로 범정부적 지원 정책 마련

□ 서비스산업육성정책의 시행에는 엄격한 준칙을 도입

- 다양한 관계자의 이해상충으로 인한 사회적 갈등 조정 기능 강화
- 무분별한 정책적 지원이 시장기능을 저해하지 않도록 정해진 기간동안의 지원, 정책일몰제 강화 등 정책실효성 강화 대책 도입

- 전략적 육성산업의 선정기준에서 지원방식에 이르기까지 엄격한 기준 마련

2) 세부 정책과제

가) 내수시장 활성화

- 내수시장 활성화를 통해 대외의존도를 개선해나갈 필요가 있음
 - 70%를 상회하는 대외의존도를 개선하여 대외경제변수에 대한 대응 능력 강화
 - 내수시장 활성화와 동시에 제조업 성장동력 약화를 보완하는 전략적인 수단으로 서비스 역량 강화
- 내수활성화를 위한 서비스산업 육성정책의 우선순위 확보
 - 생산성 향상 업종, 새로운 수요 창출 신업종 또는 융·복합형 서비스업종, 고급인력 고용창출에 유리한 업종의 집중 발굴
 - 신사업 분야에 진입하는 업체에 대한 초기진입 비용에 대한 장벽을 완화함으로써 시장 활성화 지원
 - 또한 정부는 새로운 서비스수요를 발굴하는 기업에 대한 지원과 관련 인력 양성 강화
 - 과거의 초고속통신서비스나 이동전화서비스 사업이 기기산업의 성장을 견인한 사례에서 확인할 수 있듯이 새로운 서비스 시장의 발굴은 다른 산업에까지 긍정적인 파급효과를 가져옴
 - 기타 인구의 고령화, 생활양식의 변화, 다문화 가정 증가 같은 사회적 변화 추세에서 잠재수요를 발굴해야 함

나) 전략적 육성 서비스 업종 선정

☐ 전략적인 서비스 성장모델 구축

- 우선적으로 향후 관련 국내산업의 경쟁력 확보 가능성, 해외시장 진출 가능성 등을 종합적으로 검토하여 전략적인 육성 업종을 선정 육성
- 타산업에 대한 투입으로 기능하는 지식서비스의 경우 우리가 경쟁력을 보유하고 있는 제조업과 동반하여 성장할 수 있는 분야
- 전략적인 육성분야의 선정과 관련정책수단의 선택에 있어서 외국과의 통상마찰, 국내 이해당사자간의 갈등 여부 등을 면밀히 검토
- 전략적인 육성에 따른 비용 대비 얻을 수 있는 국민경제적 이익을 고려하여 우선순위 선정

☐ 성장성과 공급부문 경쟁력 확보 가능성이 높은 신서비스, 융·복합서비스, 글로벌화 가능 서비스에 집중

- 성장동력화 가능성은 수출 및 내수시장 수요창출의 가능성과 일자리 창출 가능성을 기준으로 배치
- 공급부문 경쟁력은 국내 관련산업의 경쟁력, 향후 공급 능력제고 가능성 등을 토대로 현재의 글로벌 경쟁력 및 향후 관련 능력 획득(육성에 의한 경쟁력 확보) 등을 토대로 평가

<표 18-10> 성장동력화 업종 평가 매트릭스

구 분		성장성(수요창출 가능성)	
		낮은 성장성(시장 포화)	높은 성장성
공급부문 경쟁력	높음	해운물류 문화 서비스(콘텐츠) 방송통신 서비스	신서비스 융복합 서비스 글로벌 서비스
	낮음	음식숙박업 개인서비스업 교육 금융 서비스	의료·보건서비스 복지·실버서비스 관광서비스 지식서비스(법률·디자인·엔지니어링·연구개발·컨설팅, IT서비스 등)

- ☐ 현시점에서 성장동력의 역할을 하고 있는 서비스업종은 희소하지만, 일부 업종은 성장 잠재력이 있는 것으로 판단
- 향후 콘텐츠업종, 해운물류업, 방송통신서비스 등 일부 업종에서는 글로벌 시장으로 진출을 확대해갈 수 있는 분야도 있음
 - 의료, 보건, 지식서비스 등의 분야도 높은 성장성을 배경으로 경쟁력을 제고할 수 있을 것으로 전망

다) 업종 특성에 적합한 육성정책 추진

- ☐ 업종특성과 산업경쟁력 수준에 따른 육성전략 추진
- 업종특성에 따른 목표시장을 설정하고, 이에 적합한 정책수단 발굴
 - 국내 산업수준에 따라 단계적 육성전략 수립

〈표 18-11〉 내수시장 활성화를 위한 주요 서비스업종별 평가

업종 구분	업종특성 및 문제점	정책추진방향
의료서비스	-의료서비스의 수출산업화를 위한 법제도 미비 -정부, 병원, 의료소비자의 이해관계 대립으로 인한 제도개선 미흡 -의사, 약사, 한의사 간에 집단이기주의가 팽배하여 제도개선, 이해조정이 난관	-영리의료법인제도 도입 등 소비자의 불신을 해소시킬 수 있는 구체적이고 명확한 대안 제시 선행 -의료관광 활성화는 성공적인 모델을 제시하여 민간 병원들의 자발적인 동참을 유도 -의료수출산업화를 위한 정책 개발(의료산업계가 다양한 수출지원정책에 접근할 수 있도록 내국수출을 수출로 인정)
보건, 건강, 실버	-고령화시대의 도래로 성장성 높으나 산업화 미흡 -일부 신기술을 적용한 새로운 형태의 서비스(예: 원격진료)의 도입이 가능하나 법·제도 미비	-앞으로 실버산업 등 한국형 비즈니스 모델을 개발하고, 세제 및 금융지원을 통해 시장창출 -시장창출에 걸림돌이 되는 의료법의 개정, 규정미비로 인해 도입이 지연되는 서비스에 대한 법제화 촉진 -장기적으로는 선도적으로 비즈니스모델을 도입함으로써 국내 관련 기업의 해외시장 진출을 유도
교육	-교육서비스는 전통적으로 내수시장 중심이나 IT가 도입됨으로써 글로벌화 가능성이 높아짐 -구조조정을 통한 경쟁력 향상을 통해 해외 유학 수요 중 일부를 대체	-e-Learning, 전자책, 각종 교육콘텐츠 등 신서비스시장에 대한 육성전략 수립 -정규교육 시장은 대학구조조정, 수요자 친화적 커리큘럼 도입 강화 등 교육의 질을 제고 -직업교육, 실버교육 등 평생교육시스템의 도입 확대

관광	-만성적인 적자산업이자 관광매력물, 호텔 등 인프라 시설 부족 -지방관광 및 특성화, 활성화 필요	-서울에 지나치게 집중된 외래관광의 지방분산을 위한 중장기 전략 추진 -철새도래지, DMZ, 역사, 산업 등 테마 관광지 개발의 활성화 -민간부문의 관광인프라 투자에 대한 획기적인 인센티브 도입
문화콘텐츠	-글로벌 콘텐츠의 제작을 통한 해외시장 진출 확대 -언어·문화 프리미엄이 작은 게임과 애니메이션이 글로벌화에 더 적합 -내수시장이 협소하여, 대형 글로벌 프로젝트 추진이 쉽지 않음	-문화산업 특성에 맞게 투자세액공제 범위의 확대(문화산업 기획부문을 R&D 범위에 포함하도록 법·제도 개선) -애니메이션, 게임, 영화 등의 제작인프라(고가의 제작설비 지원 및 스튜디오 공간 제공 등) 지원 강화
방송통신서비스	-내수중심 산업, 시장포화상태 -신서비스 도입 시 일정기간 성장동력 역할 가능 -해외시장도 대개 포화상태이며, 구미 기업들이 기존 시장을 선점	-새로운 플랫폼과 서비스의 도입을 촉진함으로써 관련 기기 및 장비산업의 성장을 지속적으로 유도 -포화상태인 음성통신시장에 대해서는 규제완화를 통해 경쟁을 촉진함으로써 소비자 권익 확대
사업지원서비스	-산업경쟁력 강화에 필수적인 서비스업 종임 -국내의 시장규모가 작고, 해외시장에 진출하기에는 경쟁력이 취약함. -대기업들이 in-house 업체로부터 조달함으로써 전문 기업의 발전기회가 거의 없음	-제조업과 동반한 해외진출 지원 -엔지니어링서비스, 연구개발서비스 등의 해외진출전략 수립 -정보제공, 진출지원 등 구체적인 지원정책의 개발 필요

라) 차별적인 제도 및 규제 개선

- 규제환경 개선을 위한 대대적인 조사연구 및 외부 평가 강화 추진
 - 규제나 제한이 도입될 당시와 오늘날의 사회경제 환경이 현저하게 달라진 경우가 적지 않지만 관행적으로 유지되는 사례 발굴 개선
 - 정부내 규제업무 개선에 대한 외부 전문가 평가제도 도입 강화
- 전문자격사제도에 대한 혁신적인 개선안 마련
 - 국민의 생활과 밀접한 의료, 법률, 세무, 회계 부문의 전문자격증 제도가 해당 서비스시장의 질을 개선하는 측면도 있지만 합법적 진입장벽으로 기능
 - 자격증에 의한 진입장벽은 경쟁을 제한함으로써 서비스품질이나 가격 개선 노력에 부정적인 영향
 - 공익을 이유로 통신·금융·교육·보건·복지 등의 분야에 경쟁을 제한하는 서비스산업의 진입장벽, 가격규제 등은 고비용·저효율을 초래함으로써 산업발전을 저해
 - 서비스 산업 543개 업종 중 67%인 366개 업종에 법적 진입장벽 존재, 지정·허가·독점 등 강한 규제업종도 32%인 172개 업종에 달하고 있음(한국은행, 2007년)
- 집단이기주의로 인해 시장혁신이 부진한 분야는 자격기준의 완화 등 제도개선을 통해 진입장벽을 완화
- 제조업 대비 차별적인 정책 관행의 개선
 - 서비스산업에 대한 차별적인 규제 중 일부가 개선되었지만 지속적인 차별 요소 발굴 및 개선
 - 각종 정책지원제도에서 서비스업에 대한 명시적인 차별적 규정

의 제거와 함께 서비스업체가 실질적으로 관련 정책지원을 활용할 수 있도록 개선

- 즉 차별을 규정하고 있는 조항을 없앴다고 해서 서비스업체와 제조업체가 대등한 입장에서 정책지원을 받을 수 있는 것은 아님

마) 서비스 혁신 능력 강화

☐ 서비스업 연구개발투자 활성화를 위한 정책 인센티브 강화

- 중소기업의 서비스 혁신환경 조성을 위한 공공부문의 중소기업 혁신활동 지원 기능 강화
- 서비스산업의 혁신활동 강화 및 생산성 및 경쟁력 향상을 위해 서비스산업에서의 연구개발 투자 확대를 유도하기 위한 인센티브 확대

☐ 서비스 R&D(비기술적 혁신) 활성화를 위한 지원정책 확대

- 서비스R&D(비기술 혁신)는 서비스업에서 수행되는 R&D활동으로서 창의적인 기초 연구, 응용연구, 실험 개발 활동을 포함하는 일련의 활동
- 서비스 R&D는 광의로는 서비스산업에서 수행되는 모든 R&D를 의미하며, 협의로는 이들 R&D 중에서 사람(People), 경영(Stragegy), 기술(Technology)의 3 요소를 모두 포함하고 있는 R&D로 정의됨
- 서비스 R&D는 기술적 및 비기술적 R&D를 모두 포함하므로 전통적인 R&D 지원정책의 범위를 확대
- 조특법상 서비스 R&D 범위 확대, 지원대상 범위의 점진적 확대 추진

IV

기업정책

- 19. 기업정책전반
- 20. 중소기업정책
- 21. 생계형서비스업, 자영업정책
- 22. 대기업정책

19. 기업정책전반

가. 현황진단

1) 한국경제와 한국기업

가) 한국기업의 발전과정

(1) 기업 규모별 발전과정

- 지난 20년간 고용, 생산, 부가가치 면에서 중소기업의 역할이 증대되었음
 - 사업체 규모별 근로자수 측면에서 보면 1995년~2009년 기간 동안 중소기업 근로자수는 1,112.2만명에서 1,451.4만명으로 증가한 반면 근로자수 1000명 이상의 대기업 근로자수는 251.1만명에서 230.4만명으로 감소함
 - 중소기업의 생산액 비중은 ('80-'89) 45.7%에서 ('00-'05) 53.8%로 증가하였고 중소기업의 부가가치 비중도 ('80-'89) 47.7%에서 ('00-'05) 54.4%로 증가함
- 사업체별 평균 근로자수는 지난 20년간 기업의 매출규모와 상관없이 감소하였음
 - 이는 기업들의 생존을 위한 구조조정의 결과이기도 하지만 글로벌화와 지식기반 생산체제로의 변화에 대응한 결과라고 판단됨

<표 19-1> 매출 규모별 평균 종업원 수 추이

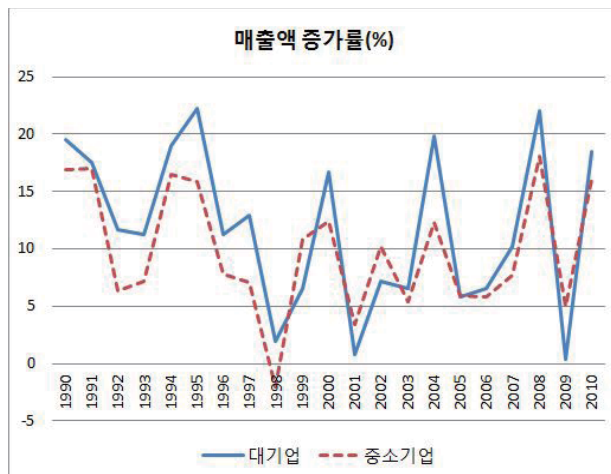
매출규모	1990	1995	2000	2005
1조이상	10145	8795	5450	4632
5000억~1조	3863	1931	1403	1236
1000억~5000억	1261	802	493	414
500억~1000억	530	316	228	189
100억~500억	202	139	101	91
100억 미만	79	51	36	37

주: 외감법인 대상

자료: 한국신용평가 KIS-Value DB

- 지난 20년간 대기업과 중소기업간 격차가 매출액 증가율 등 기업성과 측면에서 지속적으로 유지되어 두 그룹간의 누적된 격차는 점차 커지고 있는 현실임

<그림 19-1> 기업규모별 매출액 증가율



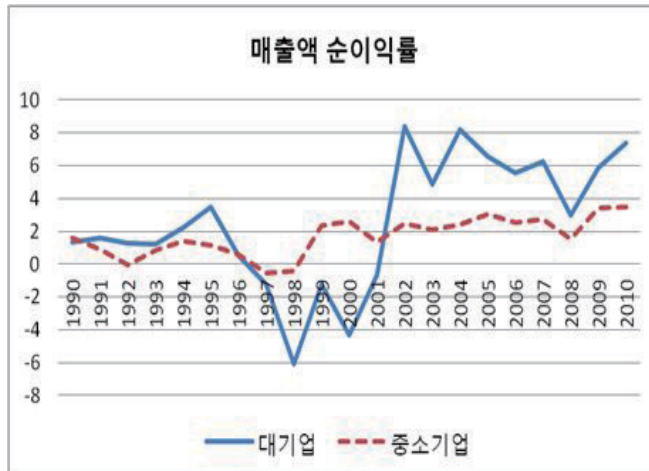
자료: 한국은행, 기업경영분석

(2) 정부의 기업정책의 변화에 대응한 기업의 발전과정

□ 대기업정책의 진화와 대기업의 대응

- 90년대 초반 외환위기 이전에는 정부가 주력업종제도(1991), 업종 전문화 정책(1993) 등을 시행하여 대기업에 대해서 주력업종을 지정하여 전문화 및 세계 일류화를 하도록 유도하고자 하였으며 이와 아울러 여신관리, 기술개발 자금 및 공장입지 등에서 우대조치를 시행하는 한편 비주력 업종기업 투자에 대해서는 불이익을 주었음
 - 1994년 상공자원부는 32개 기업집단의 118개 주력 기업을 확정 발표하였음
 - 하지만 이러한 정책은 시장원리에 의한 자율적인 구조조정을 유도하지 못하였고 대규모투자를 부추겨 기업의 과잉·중복투자 및 채무구조의 악화를 초래함
- 외환위기 이후에는 공정거래 규제 강화, 회계기준 강화, 내부 지배구조 변화 등을 유도하였음
 - 계열사간 지급보증 금지를 통해 무리한 사업확장 제한하였고 계열사간 부당내부거래를 금지하였으며, 30대 기업집단의 결합재무제표 작성의 의무화하였음
- 이에 대하여 대기업들은 1990년대 차입경영, 외형, 성장을 추구 하던 경영방식에서 재무 건전성을 추구하는 수익성 위주의 경영으로 전환하게 되었고 기업의 수익성과 재무 안정성이 향상됨
 - 정부 정책의 변화, 금융시스템의 자유화, 외국인 투자자들의 증시 참여 등으로 수익성 위주의 경영이 강화됨

<그림 19-2> 기업규모별 매출액 순이익률



- 수익성을 추구하는 과정에서 자발적인 사업 구조조정, 인력구조 조정 등을 시행하였으며 자연스럽게 인력절감형 경영으로 변모하였음
- 저부가가치 공정이나 경쟁력이 없는 제품라인은 해외로 이전하고 고부가가치 부문에 집중투자하는 전략을 택하게 됨
- IT의 진화로 인하여 산업 및 제품 컨버전스가 나타나고, 이에 대응하는 과정에서 대기업들은 질적 고도화를 위한 대규모 R&D 투자, 디자인 및 브랜드 가치 향상 등을 통한 제품 경쟁력 제고를 추구하였음
 - 하지만 2005년 기준으로 73%의 R&D 투자가 10대 대기업에 집중되어 대다수의 기업 R&D투자는 매우 빈약함
- 또한 정부 정책의 변화는 기업의 성장성보다는 안정성에 무게를 두도록 유도하였으며 대기업들은 적대적 M&A에 방어하기 위하여 현금성 자산의 규모를 높였으며, 보수적 경영이 확산되어 신

규투자가 위축되는 결과를 초래하였음

□ 중소기업관련 정책과 중소기업의 변화과정

○ 보호·육성에 치중한 정책

- 중소기업은 사회적 약자로 정책적 배려를 해야 한다는 인식하에 1970-80년대에는 고유업종제도 등 중소기업 사업영역을 지정하는 보호·육성책을 추진하였음

○ 1990년대에 들어 중소기업은 경쟁의 주체로 인식되면서 자율과 경쟁이라는 정책기조가 강조되었고 중소기업 구조개선을 위한 정책들이 추진되기 시작하였으나 중소기업의 자생력 기반을 강화하기 위한 장기적이고 구조적인 정책은 미흡하였음

○ 2000년대말 중소기업 정책은 요소투입형, 보호·육성위주, 직접지원, 공급자 중심의 정책에서 혁신주도형, 경쟁·협력촉진, 생태계 조성, 수요자 중심의 정책으로 패러다임이 변화되었으나 정책성과는 미흡하였음

○ 기업유형별 및 성장단계별로 혁신역량을 제고하려는 혁신주도형 정책은 기술혁신에 집중하고 생산성 혁신에는 상대적으로 소홀하여 중소기업 전반의 생산성 및 수익성 저하를 초래하였음

(3) 개방, 자유화 및 글로벌화에 따른 기업의 진화과정

- 생산 과정의 글로벌화를 통해서 생산과정의 효율화를 도모하였음
 - 글로벌화는 우리나라에게 시장의 확장 가능성을 제시하여 성장을 이어갈 수 있는 기회를 제공해 오고 있음
 - 생산과정의 글로벌화는 수출 및 대기업들의 국제경쟁력 제고에 기여하고 있다고 평가됨
 - 수출 및 대기업들은 아웃소싱 및 오프쇼어링 등 공급체인의 글로벌화를 통하여 생산성 향상을 달성하고 있음

- 글로벌화는 우리나라 대기업과 중소기업에 차별적인 영향을 주고 있음
 - 수출 및 대기업들은 경쟁에 직면하여 효율화 및 혁신을 꾸준히 추진하며, 이를 통해 국제경쟁력을 지속적으로 제고하고 매출 신장 및 이익 실현을 하고 있음
 - 반면 저부가가치 산업에 집중되어 있는 다수의 중소기업들은 혁신 기반을 구축하지 못하고, 대외판로에 대한 개척도 부진하였으며, 대기업과의 관계에 있어서도 협상력이 낮아 경영성과의 저하로 이어지고 있음
 - 대기업·중소기업 간 격차 심화
 - 국내 시장구조에도 영향
- 경쟁에 직면한 기업은 효율성 제고를 위하여 기업 내 구조조정을 택하고 있음
 - 이는 기업 내 인력에 대한 조기퇴직을 유도하고 있으며 이에 따라서 이미 포화상태인 영세자영업자 문제가 악화되어 가고 있음
 - 기업 리스크를 줄이기 위해서 비정규직 노동 비중을 늘리고 있어 이로 인한 고용 불안이 심화되고 있음
 - * 계약직 비중의 증가는 세계적인 추세
 - 다수의 소기업 생성과 함께 비정상적인 산업구조 및 기업 분포 구조로 이어짐
 - 과도한 음식, 도소매 숙박업 비중(여타 OECD 국가들에 비해 산업에서 차지하는 비중이 두 배 이상 높음)
 - 소수의 대기업, 다수의 소기업

나) 한국기업 생태계의 현황

- 글로벌 경쟁력을 갖춘 대기업의 출현과 다수의 소기업 출현

- 외환위기 이후 과감한 사업 구조조정과 경영혁신 등을 추진한 몇몇 대기업들은 글로벌 경쟁력을 갖춘 글로벌 기업으로 변모해 왔음
- IT 제조업, IT서비스업, 그리고 전통 제조업에서 삼성전자, 현대자동차, LG전자, 포스코, 현대중공업, SK텔레콤 등 6개 기업이 글로벌 시장에서 높은 성과를 보이고 있으며 이들의 시가총액은 2007년 기준 거래소 상장기업 전체의 24.5% 비중을 차지함
 - 특히 삼성전자, 포스코, SK텔레콤 등은 매출 10조원, 영업이익의 10%를 달성하였음
- 매출 11위~100위(매출액 약 1조-100조)에 해당하는 기업군의 경우 부침이 매우 심해 외환위기 이후 51개 회사가 교체되는 등 글로벌 기업의 후보군으로서 부족함
- 외환위기 이후 대내외적 환경 변화에 가장 대응이 부족하고 성장이 지연되고 있는 기업군은 매출 100억 미만의 소기업임
 - 1995년 1919개 기업에서 2005년 4520개 기업으로 기업 수는 크게 증가하였으나 경쟁력 저하, 중국기업의 저가 공세 등으로 인해 수익성이 저하되고 있음
- 중소기업에서 중견기업으로 성장한 기업 수는 미미함
 - KDI 중소제조업체 설문조사에 따르면 1994년부터 2004년까지의 중소기업 생존율은 25.3%이고 중견기업으로 성장한 업체는 0.1%에 불과함
- 기업의 규모에 따른 분포 변화 추이와 현황(대기업, 중견기업, 중소기업, 소기업의 비중)
 - 2009년 기준 중소기업은 전체 사업체 수의 99.9%, 전체 고용의 89%를 차지하고 있고 서비스업 중소기업 고용비중은 77.9%임
- 1999~2005 연평균 5만개 기업 신설 생존율 저하

2) 기업관련 정책과 제도 현황

가) 기업에 대한 지원 정책

□ 금융, 세제 및 R&D 지원

- 대기업에 대한 금융차원의 지원은 없으며 중소기업 중 혁신기업으로 인정된 기업에 대해서는 신용보증, 그리고 영세자영업자에게는 정책자금이 지원되고 있음
- 법인세율 인하, 임시투자세액공제, 및 R&D 투자에 대한 세액공제 등 세액 공제 항목의 조정을 통해서 기업을 지원하고 있음
 - 최근 법인세율은 최고율이 25%에서 22%로 낮아졌으며 임시세액공제 혜택은 점차 확대되었음
- 산업정책 차원에서 신성장동력 창출을 위한 R&D 지원을 제공하고, 이는 정부가 지정한 미래 유망 산업을 기준으로 대·중소기업 차별없이 지원함
- 기업에 대한 이와 같은 다양한 지원들은 기업 규모과는 상관없이 제공되고 있으나 결과적으로 대기업에게 상대적으로 높은 혜택을 주었다는 지적이 있음(참여연대 2012. 5. 민주당 우제창)

□ 중소기업 지원정책

- 담보가 부족하지만 기술력이 있는 중소기업들에게 신용보증을 통한 금융지원, 재무정보가 부족한 자영업자에 대한 정책자금 지원, 중소기업에 특화된 R&D 자금 지원 등으로 구분될 수 있음
 - 벤처기업, 이노비즈기업, 경영혁신형 기업으로 구분하여 지원하고 있음
- 중소기업지원사업은 13개 정부부처, 16개 광역지자체, 136개 유관기관에서 각 부처와 기관마다 소관업무에 근거하여 중소기업 지원책을 수립하여 수행하고 있음

- 이와 같이 중소기업 지원정책은 무수한 유사 및 중복사업이 존재하고 있으며 이러한 비체계적인 지원체제는 효과적으로 중소기업을 지원할 수 없는 상황임

나) 기업에 대한 규제

□ 경제력 집중에 대한 법적 규제

- 공정거래법상 경제력 집중 규제
 - 사전적 규제: 기업결합제한에 대한 조항과 지주회사의 설립 및 행위제한, 상호출자 금지, 계열회사 채무보증 금지, 금융 및 보험회사의 의결권 제한, 상호출자제한 기업집단 지정 등 대기업 집단에 대한 경제력집중 억제에 목표를 한 조항이 있음
 - 사후적 규제: 공정거래법에는 기업집단 공시제도, 부당지원행위 규제 등 경제력집중 억제를 위한 사후적 규제제도가 존재함
- 상법 및 금융관련법 등을 통한 규제
 - 상법에도 상호출자금지규정이 있으며, 2011년 초에 신설된 회사사회유용금지 조항, 자기거래 관련 이사회 승인조항 등은 대기업 집단 규제를 목적으로 하고 있음
 - 은행법, 금융지주회사법, 자본시장통합법 등에 포함된 금산분리 관련 조항들 역시 대기업 집단이 영위할 수 있는 사업영역을 규제하고 있음
 - 상속세, 증여세법 등은 대기업의 활동을 직접적으로 규제하지는 않지만 기업 소유주의 재산 및 경영권 상속 과정을 제한하고 있음
- 중소기업 적합업종 지정 제도 및 대형마트, SSM 영업시간 규제 등을 통하여 중소기업 및 재래시장상인들을 보호하는 한편 기업

의 사업영역과 자율적 영업을 제한하는 제도를 시행 중에 있음

□ 대·중소기업 동반성장 추진 정책

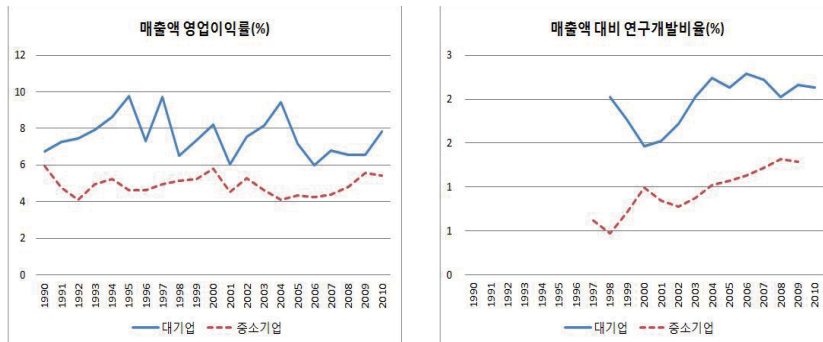
- 정부 산하 동반성장위원회 중심으로 대·중소기업 간 동반성장을 위한 조치를 고안해내고 최근 개별 대기업에 대한 동반성장의 정도를 평가한 후 동반성장지수를 발표하여 사회적 압력을 행사하고 있음
- 성과공유제 등을 제시하며 대·중소기업 간 성과를 공유하는 것을 제안하고 있으나 현실적 실효성이 부족하고 기업이 각자 책임져야 하는 범위와 영역을 자율적으로 정하도록 하는 시장경제 원리에 부합하지 않음

나. 문제점 및 요인

1) 대기업과 중소기업의 생산성 및 국제경쟁력 격차의 심화

□ 기업 간 양극화 추이

- 외환위기 이후 기업 간 양극화는 성장률, 영업이익률, 생산성 측면에서 뚜렷한 차이를 보이며 그 격차가 줄어들지 않음

<그림 19-3> 영업이익률과 연구개발비율: 대기업·중소기업

자료: 기업경영분석, 한국은행

□ 대기업은 국제경쟁력을 확보하고 글로벌화에 적응

- 1980년대 이후 개방과 자율화의 시기에 이르러서도 대기업이 전체 생산에서 차지하는 비중은 줄지 않았으나, 점차 대기업은 고용계수가 낮은 산업으로 이동하게 되었고, 이러한 산업 특성상 혁신기술형 산업이었으므로 글로벌 경쟁에 직면한 상황에서 대기업은 글로벌 경쟁력을 갖추기 위하여 첨단 기술확보, R&D에 집중, 효율적 생산, 원가절감, 인건비 감축을 위한 인력슬림화, 리스크 절감 등의 노력을 기울이게 됨

□ 글로벌화로 인한 생산체계의 변화(아웃소싱, 오프쇼어링 등)

- 대기업은 경쟁에 직면하여 비용 절감과 생산체계의 효율성 제고를 위하여 아웃소싱과 오프쇼어링 등을 적극 활용하게 되었음

□ 중소기업은 반면 글로벌화에 제대로 적응하지 못함

- 중소기업은 가치사슬 중 저부가가치 산업에 집중되어 있고 해외 판로 및 국내 유통망에 접근성이 부족하며 R&D 투자 및 제품혁신이 미약함

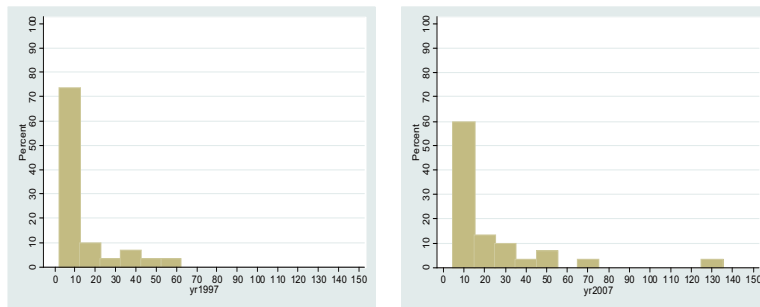
- 이러한 이유로 중소기업은 대기업 상대의 거래에서 협상력이 낮을 수 밖에 없고 이러한 부분이 대기업·중소기업 간에 발생하는 심각한 문제의 근본적 원인이 되고 있음

2) 기업생태계의 고착화

□ 대기업집단군의 고착화

- 1997년에서 2007년 사이에 30대 그룹에 새로 진출한 그룹은 3개뿐

<그림 194> 자산기준 30대 대기업집단의 자산규모 분포: 1997, 2007



자료: 한국의 기업경영 20년, 삼성경제연구소

- 대기업에 인적자원 집중

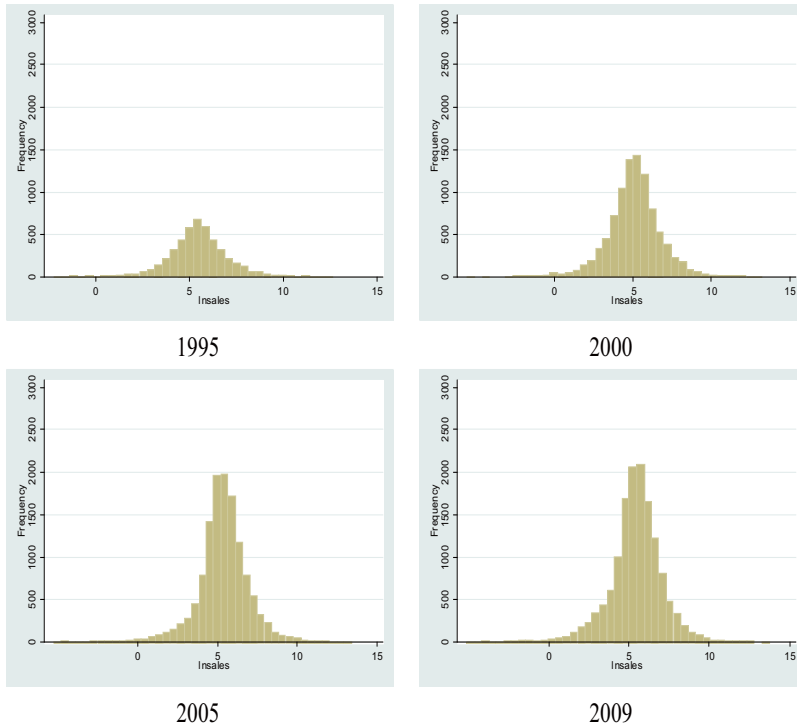
□ 기업간 성장 사다리가 작동하지 않고 있음

- 소기업에서 중기업으로, 중기업에서 중견기업 그리고 중견기업에서 대기업으로 성장하는 성장 사다리가 원활하게 작동하고 있지 않음
- 지난 20년간 상위 10대 기업은 대내외 여건변화에 적절히 대응하여 글로벌 기업으로 성장했으나 외환위기 이후 매출액 기준 11위에서 100위까지의 대기업의 성장세가 둔화되고 있어 새로운

글로벌 기업으로 진화하지 못하고 있음

- 중소기업의 경우 중견기업으로 성장하지 못하고 있음
 - 중소기업의 경우 1994-2004년 간 중소기업체(대기업 계열사 제외)의 생존율은 25.3%이고 중견기업(300인 이상)으로 성장한 업체는 0.1%에 불과함(KDI)
- 소기업은 과도하게 생성되고 있으며 중기업으로 성장하지 못하고 있음
 - 외환위기 이후 구조조정의 영향으로 개인들이 생계형 창업을 활발히 한 결과 1999-2005년 연평균 50000개의 소기업이 신설 되었으나 부도기업은 연평균 3000개에 그쳐 소기업의 비중이 점차 커짐 (한국의 기업경영 20년)
 - 1997-2008년 기간 중 규모별 사업체 비중 측면에서 소기업은 연평균 17.4% 증가하고 있는 반면 중기업은 매년 -2.3% 감소 (전인우, 중소기업연구원, 중소기업 포커스 2010)
 - 과도한 중소기업의 분포(기업수의 99%, 고용의 87%)
- 매출액 기준으로 볼 때 1995-2009년 사이에 외감대상 기업들의 분포가 넓게 퍼진 분산형에서 중에서 대기업의 수는 크게 변화 하지 않으면서 점차 중소기업 규모에 집중적으로 밀집되는 분포로 진화되어 가고 있음

<그림 195> 매출액 기준 상장 및 외감대상 기업의 분포(산포도, 1995, 2000, 2005, 2009)



3) 경제력 집중과 대기업의 한국경제에서의 역할과 기능에 대한 문제점

□ 대기업이 국민경제에 차지하는 과도한 비중(매출, 고용기준)

- 광업 및 제조업 부문에서 출하액 기준 상위 100대 기업이 차지하는 비중은 2009년 기준 51%, 50대 기업은 44.7%를 차지하며, 종사자 측면 상위 기업의 비중은 각각 19.5%와 16.7%로 나타남(KDI 시장구조조사)
- 대기업이 차지하는 비중은 매출액 기준으로 매우 크며 지난 10년 동안 더욱 상승하고 있는 추세인 반면 고용기준은 매출액 기

준에 비해 상대적으로 작은 편임

□ 경제력 집중 심화와 기업집단의 일반집중도 변화 추이

- 대기업 집단을 중심으로 살펴볼 경우에도 출하액 및 부가가치 비중은 50%에 근접함
 - 2010년 4월 공정위에서 발표한 상호출자제한 대규모 기업집단 53개 1,264개 계열사의 광업, 제조업 출하액 비중은 50.1%, 부가가치 비중은 47.5%에 달한, 반면 종사자수 비중은 18.8% 수준임
 - 경실련(2012. 3)에 따르면 30대 재벌 상장계열사가 전체 상장 기업의 자산, 매출, 당기순이익에서 차지하는 비중 역시 2010년 기준 총자산의 55%, 매출액의 67%, 당기순이익의 75%를 차지하여 매우 높음

□ 경제력 집중으로 인한 문제점

- 대기업과 대기업집단이 매출액 측면에서 높은 일반 집중도를 보이고 있다는 것은 우리 경제에 대한 영향력이 매우 높을 뿐만 아니라 시장여건이 일반적으로 경쟁적이지 않다는 점으로 해석됨
- 아울러 중소기업과의 협상력에서 우위에 있을 수 있을 뿐만 아니라, 대기업의 성과가 악화되는 대외충격이 발생하는 경우 경제전체에 대한 파급효과를 우려한 정부가 우호적인 정책으로 대응할 것으로 예상할 수 있어 이 역시 시장의 경쟁적 여건을 저해하는 요인으로 작용할 수 있음
- 대기업의 보수적 경영과 투자 부진, 성장동력 상실, 고용창출 기능의 저하
 - 대내외적 리스크의 증가로 인해 대기업의 투자 수요 감소
 - 외환위기 이전과 이후에 있어서 성장성, 수익성, 투자증가율의 저하가 보임
 - 매출액 100대 기업의 매출증가율은 연평균 9.4%에서 5.7%로, 영

업이익률은 9.4%에서 8.5%, 유형자산증가율은 10~20%를 유지했으나 0에 가까운 수치로 하락했다가 최근에는 5%로 진입(한국의 기업경영 20년)

- 100대 기업 중에서도 10대 기업과 나머지 기업들 사이에 매출액 증가율 및 영업이익률 등에 뚜렷한 차이가 보이는데 10대 대기업들의 성과는 꾸준히 유지되고 있는 반면 11위에서 100위까지의 대기업들의 성과 둔화가 두드러짐

<표 19-2> 연평균 매출액 증가율: 제조업 10대 및 100대 기업

구분	1987~1996	1997~2005
제조업 전체	9.0	4.6
100대 기업	9.4	5.7
10대 기업	11.3	7.5
11~100위	8.1	4.2

출처: 한국의 기업경영 20년

<표 19-3> 연평균 영업이익률: 제조업 10대 및 100대 기업

구분	1987~1996	1997~2005
제조업 전체	6.9	6.7
100대 기업	9.4	8.5
10대 기업	11.3	10.1
11~100위	8.1	7.5

출처: 한국의 기업경영 20년

☐ 국민과 대기업 간 인식의 차이

- 글로벌 경쟁에 집중하는 대기업

- 정부와 국민은 과거와 같이 대기업이 국가경제를 견인하고 책임져 줄 것을 기대하고 있으나 대기업들은 글로벌기업으로 변모하는 과정에서 자체생존을 위한 경영에 집중하고 있음
- 글로벌 기업에 적절치 못한 대기업의 모순적 태도:
 - 국제경쟁력을 갖춘 세계적인 기업이 시장지배력이 높은 국내 시장에서는 불공정행위 자행

4) 중소기업보호제도의 정책적 효과에 대한 문제점

☐ 중소기업보호정책의 중소기업 성장 효과에 대한 의문

- 중소기업 육성을 도모하기 위하여 정부는 각종 금융지원과 세제상 혜택을 제공하고 있음
- 이러한 지원과 혜택이 중소기업의 생존과 유지에는 도움이 되었을 수 있으나 결과적으로 지원대상의 중소기업들이 정부지원에 지나치게 의존하게 되는 체계가 형성되어 오히려 중소기업의 성장에 걸림돌이 될 가능성이 있으므로 그 효과에 대한 편견 없는 분석이 필요함
- 중소기업 대상의 혜택을 계속 누리기 위해서 중소기업 지위를 졸업하지 않는 중소기업이 존재할 가능성이 있고 이러한 이유로 중소기업에서 대기업으로 이어지는 성장사다리 형성에 중소기업 보호정책이 실효성이 있었는지 평가가 필요함

☐ 중소기업보호정책의 경쟁력제고 효과에 대한 의문

- 대부분 지원과 보호 위주의 정책이 제공되므로 중소기업의 지속적인 발전을 위한 경쟁력제고에 실질적인 도움이 되었는지 의문시됨
- 경쟁력 없는 중소기업들에 대한 구조조정이 이루어지지 않아 외부충격이나 경제위기가 발생할 때마다 경제에 미치는 부정적 효

과가 증폭됨

5) 체계적인 기업정책 결여

☐ 기업관련 법제 간 일관성 필요

- 하나의 일관된 체계에 의하여 기업과 관련된 여러 법령이 수립된 것이 아니라 일관성이 결여된 채 공정거래법과 기타 법에 산재되어 있음

☐ 비공식적 방법에 의존한 기업투자 독려

- 경기 침체기에 정부는 기업에 대한 공식적인 정책을 이용하지 않고 비공식적인 방법으로 대기업에 투자를 독려하고 의존함
- 정부와 기업 간 소통도 기업을 대표하는 공식적인 기구(상공회의소)나 법적인 대표(대표이사)를 이용하지 않고 비공식적인 채널(전경련 및 재벌 오너) 중심으로 이루어지고 있음

☐ 기업생태계를 고려한 장기적인 관점이 아닌 단기적인 성과에 집착

- 정부는 단기적인 경기부양이나 새로운 산업육성을 위한 장기적인 투자에 대해서도 경제에서 큰 비중을 차지하는 대기업에 의존하고 있음
- 이와 같은 단기 또는 중장기적인 대책은 현재의 구조적 문제점을 안고 있는 기업생태계의 개선에 도움이 되지 않음

☐ 종합적이고 일관된 기업정책의 필요성

- 기업간 양극화, 기업생태계 개선, 잠재성장률 제고를 위해서 기업에 관한 종합적이고 일관된 정책이 필요함

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 기본방향

☐ 일관성 있는 기업정책

- 정부가 기업정책에 대한 장·단기 비전을 수립하고 이를 실행에 옮길 수 있게 하는 일관된 법체계, 공식 대화채널 조정 등을 마련해야 함
- 기업정책의 기본 방향에 관해서는 기업의 자유와 책임의 원리 강화가 강조되어야 할 것임
- 불필요한 정부 간섭을 최대한 억제하고 기업 경영의 자율적 권한을 보호해야 함
- 기업의 사회적 책임에 대해서는 정부가 나서서 압력을 가하기보다는 각 기업이 행하는 다양한 사회·경제적 기여에 대한 정보를 제공하는 시스템을 구축하여 시장에서 기업과 사회가 각자 적절한 수준의 사회적 책임관련 활동을 모색할 수 있도록 정부는 여건을 조성하는 수준으로 역할을 제한하는 것이 바람직하다고 봄

☐ 기업생태계의 원활한 작동 모색

- 성장잠재력을 회복하기 위해서는 건강한 기업생태계를 회복해야 함
- 혁신적 기업이 지속적으로 출현하고 경쟁력을 갖춘 중소기업들이 대기업으로 성장하는데 장벽이 없는 기업환경을 조성하는 것이 필요함
- 또한 부실한 기업들이 원활히 구조조정되는 유연한 시스템을 구축 건강한 기업생태계가 조성되어야 함
- 기업의 진입과 퇴출에 따른 경제·사회적 비용 절감을 위한 법체

계를 정비하고 걸림돌을 제거하는데 노력해야 함

□ 경제력집중 억제 및 시장의 경쟁적 여건 개선

- 지난 20년간 경제력집중이 지속적으로 해소되지 않고 있는 현실은 국내 기업환경에 여러 문제점을 야기하고 있으므로 시장의 경쟁적 여건을 개선해야 함
- 경제력 집중을 억제하기 위한 사전적 규제와 사후적 규제를 강화하여 기업간 거래에 있어서 시장지배력을 이용한 불공정거래를 엄단할 수 있는 시스템을 구축함으로써 경쟁시장적 여건을 조성하는 방향으로 나아가야 함

□ 대·중소기업의 글로벌 경쟁력제고 뒷받침

- 상위 10대 글로벌 대기업의 글로벌 경쟁력을 해치지 않도록 최대한 기업의 자율적 경영을 존중하는 대기업 정책 필요
 - 대기업에 대해서는 특별한 간섭도 없고 지원도 없는 정책방향으로 가는 것이 바람직하다고 봄
 - 이미 글로벌 시장에서 치열한 경쟁에 직면하여 끊임없는 혁신과 기업경영의 최적화를 이루고 있는 대기업들에게는 간섭을 최소화하는 것이 필요함
- 중소 및 중견기업의 경쟁력제고가 기업정책의 초점이 되어야 함
 - 중소 및 중견기업의 성장성과 수익성 제고를 위해서는 보호위주의 정책보다는 경쟁력제고를 중심으로 하는 정책 시스템이 마련되어야 함
 - 여러 정부부처가 각각 운영하고 있는 다양한 중소기업지원정책을 재정비하여 유사·중복사업을 제거하고 효율적인 정책체계를 구축하는 것이 필요함

- 혁신적인 중소기업은 성장하고 부실 중소기업은 퇴출이 이루어질 수 있도록 중소기업정책을 개선되어야 함

나) 대기업 정책

□ 대기업의 글로벌 경쟁력 유지를 위한 제도개선

- 대기업이 한국경제의 글로벌화와 성장의 주역임을 인정하고 대기업이 글로벌 경쟁을 해야 하는 상황에서 약점이 되고 있는 규제를 제거하고 법제 시스템을 글로벌 스탠더드에 적절하게 정비
- 노동시장의 유연화에 노력

□ 경쟁법 기반으로 일반집중도 및 시장집중도 심화 억제

- 계열회사간의 불법적 지원에 대한 엄정한 처벌
 - 혁신적 중소기업의 발전을 가로막는 경쟁시장적 여건을 해치는 대규모기업집단의 부당내부거래 등의 불공정행위에 대한 처벌 강화가 필요함
 - 금융지원, 일감몰아주기, 터널링 등
- 공정거래법 체계의 재정비
 - 공정거래법 내에서 경쟁정책 본연의 기능과 경제력 집중의 억제에 관련된 기능이 혼재되어 있는 것을 명확하게 구분
- 공정거래 관점에서 시장지배력을 기반으로 한 가격 및 비가격 불공정행위 처벌 강화
 - 현재의 전속고발권제도를 보완하는 차원에서 사소의 활성화를 도모하고 징벌적 손해배상제도 도입을 검토해야 함

□ 경쟁법체계의 재정비

- 공정거래법제의 운용을 경쟁법 본연의 내용과 운용방향에 맞게 재정비해야 함
- 경쟁법체계와 일관성과 조화를 이룰 수 있도록 세법, 상법, 회사법, 증권거래법, 회계 관련규정 등 관련법제를 재정비할 필요가 있음

□ 대기업의 사회적 책임에 대한 요구는 정상적인 시장질서 테두리 안에서 해야 함

- 기업간 양극화, 대기업의 시장지배력 등을 지적하며, 정부와 국민은 대기업의 사회적 책임을 주장하며 이를 이행하도록 하기 위하여 사회적 압력을 행사하고 있는 현실임
- 대기업이 글로벌 경쟁력을 갖추 수 있었던 데에는 기업 자체만의 노력에 더하여 과거 정부주도 성장시대의 대기업 지원 중심의 산업정책이 중요했음
- 하지만 현재와 같은 글로벌화시대에서 과거 정부의 지원이 대기업에게는 사회적 부채임을 주장하는 것은 무리한 요구일 뿐 아니라 현재 형성되어 있는 성숙한 시장경제체제하에서는 비현실적이고 적절치 않은 요구라고 판단됨
- 다만 현재 상황에서 대기업이 경제에서 차지하는 비중이 크기 때문에 여러 사회·경제적 지원 및 혜택에 대한 수혜의 범위가 넓을 수 있고 이에 대해서 적절한 부담을 지우는 것은 고려해볼 만하다고 생각됨
 - 대기업에게는 우리 사회의 우수한 인적자원의 활용이 필수불가결한 성공요인이라고 볼 수 있는데 우수한 인력을 대기업군이 독점하고 있는 상황임
 - 우수한 인력 양성은 국가적 투자와 지원하에서 가능하였으므로 이에 대하여 대기업은 어느 정도 사회적 책임이 있다고 판단됨

- 대기업에 대해서 추가적인 부담을 지워야 한다면 사회·경제적 압력보다는 시장질서를 깨트리지 않는 정상적인 접근방법으로 해야 하고 그 방법의 하나로 법인세에 대한 재조정을 고려할 수 있을 것임
 - 현재 법인세율은 이명박 정부에서 최고 세율 25%에서 22%로 낮아졌으며 20%로 조정되는 방향으로 추진되고 있음
 - 법인세율에 대한 조정은 현재 국제화를 추구해야 하는 상황에서 다른 나라들과 경쟁하는 입장이라서 매우 민감하고 조심스러운 부분임
 - 하지만 우리나라를 기업하기 좋은 환경으로 조성하는데 있어서 다른 요소(특히 노동시장)를 보다 친기업적으로 조정하는 대신 법인세율을 재조정하는 정책패키지를 생각해볼 수 있음
 - * 실제 우리나라의 기업환경 중 노동시장 문제가 제일 큰 고려사항임
 - * 법인세 조정에 대한 세수탄력성을 분석해볼 필요가 있음
 - 더 나아가 법인세율을 규모에 따라 차등을 두어 적절히 재조정하는 것도 방법임

다) 중소기업정책

□ 중소기업 경쟁력 및 협상력 제고를 위한 지원정책

- 대·중소기업 간 거래에서 여러 문제(단가 인하 압력, 기술력 탈취, 인력 빼가기 등)가 발생하는 이유 중 하나는 대기업의 시장지배력에 있기도 하지만 한편으로는 중소기업의 경쟁력 부재에 있다고 판단됨
 - 중소기업은 저부가가치 산업에 집중되어 있고 혁신을 할 여력이 부족하여 생산성향상이 제한적임
 - 중소기업은 정보력이 부족하여 국내외 유통채널이 확보되어

있지 않아 판로 역시 매우 제한적임

- 중소기업의 경쟁력 제고를 위하여 R&D 지원뿐만 아니라 해외판 매처 접근을 위한 지원, 국내 직거래 판로 개척 등 국내외 유통 채널 확보 등을 정부가 도와주어야 함

□ 중소기업 위주의 R&D 지원

- 정부의 대기업 R&D 지원은 자제하고 중소기업에 집중되어야 함
- 중소기업에 대한 R&D 지원은 중소기업의 경쟁력 제고 관점에서 해야 함
 - 퍼주기식 지원을 방지하기 위해서 정부 R&D 지원에 따른 사후평가가 반드시 있어야 함

□ 보호위주의 정책에서 경쟁력 제고 위주의 정책으로 전환

- 보호정책을 모두 폐기하고 경쟁력 제고 초점에서 정책을 다시 수립해야 함
 - 중소기업의 경쟁력과는 무관하게 수명을 연장하고 중소기업지원제도에 의존하게 하는 중소기업보호정책은 폐기하고 경쟁력 제고에 초점을 맞추어 정책을 재정비해야 함
- 중소기업적합업종제도는 적절치 않음
 - 중소기업적합업종제도는 단기적으로 중소기업의 존속을 보장해 사회적 문제에 대한 단기적 처방이 될 수는 있으나 경쟁력 제고보다는 경쟁력 저하를 초래할 가능성이 있음
 - 정부가 시장에 개입하여 중소기업에 적합한 업종을 지정한다는 것은 정부의 기술적 정보에 대한 우월성을 가정하는 것인데, 이는 시대착오적인 생각이며 현재 시장기능을 중심으로 형성된 우리경제에서는 적절치 못하다고 판단됨
 - 대신 대기업이 중소기업 사업영역에 진출하여 불공정거래를

하는 것에 대한 처벌을 강화해야 함

□ 유사·중복 중소기업 정책 양산 지양

- 정부 관리들의 자체성과를 위한 중소기업정책 양산 때문에 발생하는 부작용 제거
 - 각 부처간 예산 및 성과에 대한 경쟁으로 인하여 중소기업지원정책이 양산되는 경향이 있으므로 중소기업정책을 담당하는 주무부서의 주관으로 이를 재정비해야 함
- 많은 종류의 정책보다는 단순하고 장기적이고 근본적인 정책이 필요함

□ 정부의 역할은 정부선도형 시장개척이 아닌 민간 니즈의 변화를 보완하는 역할 담당해야 함

- 기업과의 소통을 통하여 민간 니즈에 유연하게 대처
- 시장발전에 저해하는 제도적 부분을 포착하여 해결해 주어야 함

□ 퇴출 중소기업에 대한 배려가 필요함

- 만성적자 부실 기업의 퇴출을 위하여 정부가 역할을 해야 함
 - 부실기업은 적자가 지속되는 상황에서도 퇴출 결정을 하지 못하고 컨설팅을 받을 수 있는 재정적 여유가 없음
 - 이들에 대하여 퇴출 컨설팅에 대한 정부 차원의 지원을 고려하고 또 다른 재기를 위한 정보 제공

2) 정책과제

□ 정부·기업간 소통채널의 정상화

- 정부는 기업과의 소통에서 예전과 같이 재벌 오너를 대상으로

할 것이 아니라 기업의 최고경영자를 상대하고, 또 기업을 대표하는 공식협의체(상공회의소, 무역협회, 중소기업협의회 등)를 의사소통의 파트너로 삼아야 함

- 기업과의 의사소통에서 과거와 같이 비공식적인 채널을 직접적으로 인정하는 것 자체가 시장경제의 성숙에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 시장질서에 혼돈을 가중시킬 가능성이 있음

□ 시장의 경쟁적 여건을 강화하기 위한 조치

○ 사전적 규제의 강화

- 기업집단의 실체를 인정하고 공정거래법 내 또는 상법내 기업집단을 규제하는 법령 수립
- 우리나라 경제에서 기업집단의 순기능적 역할을 인정함과 동시에 기업집단의 사업확장으로 인한 경제력 집중을 억제하기 위한 법제정 도입을 고려해야 함
- 한국의 재벌지배구조는 영미식으로 자본시장을 매개로 소유 분산이 잘 되어 있지도 않고 재벌기업집단에 대해서 주주에 의한 법규제도 없으며 또한 유럽식 견제세력에 의한 견제도 없음
- 우선 독일의 콘체른 법과 같이 기업집단의 실체를 인정하는 구체적인 법을 상법안에 제정하는 것을 고려해야 함
- 동시에 기업집단의 경제력집중 억제를 위해서 공정거래내 경제력 집중 억제에 관한 법을 구분해야 함
- 현재 공정거래법 내에서 본연의 경쟁정책 기능이 아닌 경제력 집중의 해소가 목적인 규제항목들을 별도의 장으로 구성하고, 이를 가칭 ‘기업집단과 경제력집중에 관한 특별규정’으로 설정

○ 사후적 규제의 강화

- 사소의 활성화와 징벌적 손해배상제도의 도입으로 공정거래질

서 확립함

- 계열사간 부당지원 억제를 위해 부당내부거래 및 일감 몰아주기의 경우 2011년 상법 및 세법 개정을 통해 각종 견제규정이 마련되어 있으므로 일단은 이의 추이를 지켜볼 필요가 있음
- 부당내부거래 및 일감 몰아주기에 대한 폐해가 지속되는 경우 입법을 강화해야 함

□ 중소기업지원정책은 경쟁력 강화 중심으로 전환

- 중소기업 지원의 기준이 되는 범위의 축소 및 실질적 지배하에 있는 중소기업군 관리를 강화
 - 중소기업 규모기준 축소 및 중소기업 상한기준 강화
 - 다수의 중소기업으로 분사하여 중소기업 지위를 유지하는 기업을 배제하기 위하여 실질적 지배하에 있는 중소기업을 통합하여 관리
- 지원기준을 창업 후 일정기간내 그리고 고용창출형 중소기업으로 한정
- 신용보증 지원을 집중하되 반복 및 장기지원은 제한하여 정책의존성 제한
- 혁신형 중소기업지원제도의 통폐합 및 기준 상향 조정
 - 벤처기업, 이노비즈기업, 경영혁신형 기업으로 구분된 지원체계를 하나로 통폐합하여 중복지원 개선
 - 인증제도의 강화를 통하여 기술혁신 높은 중소기업 지원 추진
- 중소기업적합업종제도의 폐지
 - 시장경쟁을 훼손하는 부작용이 크고 중소기업 경쟁력 제고에 대한 실효성이 없다고 판단됨

- 중소기업의 유형 및 성장단계에 맞는 차별화된 정책을 추진함으로써 당면과제를 다차원에서 해결
- 중소기업지원사업의 통폐합 및 전담기구 신설
 - 중복사업이거나 지나치게 세분화된 사업은 성과가 큰 사업으로 통폐합
 - 중소기업지원사업을 총괄하고 관리할 수 있는 기구의 신설
 - 중소기업 정책을 종합적으로 모니터링하여 조정할 수 있는 기구의 신설
 - 새로운 지원사업의 중복성·유사성을 지속적으로 모니터링함
 - 정책의 졸업·일몰제를 실시하여 중복지원과 장기간 수혜기업의 발생 방지
 - 지원기관 간 정보교류 및 협력시스템 구축
- 중소기업 인력확보 및 인재양성 시스템 지원
 - 정책자금 지원기준에 인력육성 노력을 필수요건으로 설정
 - '인력육성형 중소기업'을 지정하여 정책지원의 최우선 대상으로 설정하고 인력육성에 대한 인센티브 제공
- 중소기업의 글로벌 강소기업화를 위한 지원체계 확립
 - 창업기의 낮은 수준의 기술력을 극복하기 위한 소기업간 연구컨소시엄 구성과 산학연 협동연구기회를 지원
 - 해외네트워크 구축에 필요한 정보제공 및 해외마케팅 지원
 - 고비용이 발생하는 해외인증에 관한 인증교육 지원 필요
 - FTA 체결국 및 교역 상대국에 대한 시장규모, 경쟁자, 가격구조 등 활용도 높은 정보를 민간부문을 활용하여 제공
 - 국내외 직거래 유통을 활성화하기 위하여 교역 상대국에 구체화된 국내 혁신 중소기업 정보 제공

20. 중소기업정책

가. 현황 진단

1) 중소기업의 위상과 기여도

가) 사업체수 및 고용

(1) 사업체 소규모에 집중

- 2009년 기준으로 중소기업의 사업체수는 306만개로 전체 사업체수의 99.9%를 차지하는 가운데 소규모 서비스업 사업체가 대다수
 - 중소기업의 89.5%(275만개)가 서비스업이고, 이 중 소기업이 99.4%(273만개), 중기업이 0.6%(1.6만개)로 소규모 서비스업 사업체가 대다수
 - 업종별로는 도매 및 소매업 27.9%, 숙박 및 음식점업 20.4%, 운수업 11.1%, 제조업 10.4%로 특정업종에 집중
 - 제조업의 경우도 주요 선진국에 비해 영세기업의 비중이 높은 반면 중기업의 비중은 매우 낮은 구조
 - 종사자 50인 이상 중기업의 사업체수 비중이 독일의 1/4 수준

<표 20-1> 제조업 규모별 사업체수 비중 국별 비교(%)

구분	1-9인	10-49인	50-249인	250인 이상
한국('08)	81.6	15.6	2.6 ¹⁾	0.2 ¹⁾
일본('06)	69.3	24.4	5.6	0.6
영국('08)	68.6	23.8	6.2	1.4
독일('07)	60.5	29.1	8.4	2.1
프랑스('06)	83.4	12.9	3.0	0.8

주: 1. 한국과 일본은 50-299인, 300인 이상 기준

자료: 중소기업연구원, 「중소기업 포커스」, 2010. 2. 8.

☐ 소기업이 중기업으로 성장하지 못하고 있으며, 중소기업에서 중기업이 차지하는 비중도 감소

○ 규모별 사업체 비중(1997-2008 연평균증가율)은 소기업이 매년 17.3% 증가한 반면 중기업은 매년 -2.3% 감소

☐ 중소기업에서 중견기업으로 성장한 기업수도 미미

○ KDI가 '94년 중소제조업체(대기업 계열사 제외 종업원) 56,472개사의 10년 후 현황을 조사한 자료에 따르면, 생존기업은 25.3%이고 300인 이상 중견기업으로 성장한 업체는 0.1%(75개)에 불과

- 중소기업연구원(2010)에서도 2005년 진입기준으로 3년간 중소기업 졸업기업 115개 업체중 39.1%만이 대기를 유지하고 54개 업체는 중소기업으로 재진입한 것으로 분석

(2) 소규모 서비스업에 집중된 고용

☐ 2009년 기준 중소기업의 고용은 1192만명으로 전체 고용의 89.0%를 차지하는 가운데 소규모 서비스업체 고용이 대다수

○ 서비스업 중소기업 고용비중은 77.9%(929만 명)이고, 이중 소기

업 82.7%(768만 명), 중기업 17.3%(160만 명)으로 소규모 서비스 업체 고용이 대다수

- 중소기업 부문의 비중이 높게 유지되고 있는 이유는 주로 소규모 기업의 증가와 대기업의 감소 때문
 - 1996-2008년간 증가한 종사자수의 51.3%가 10인 미만의 영세규모 사업체에 의한 것이며, 대기업 종사자는 거의 1/2로 크게 감소
 - 제조대기업의 고용: (1996) 1128개, 114만명 → (2008) 629개, 66만명

나) 국민경제 기여도

(1) 대기업을 상회하는 중소기업 기여도

- 2000년 이후 고용, 생산, 부가가치 등에서 중소기업의 역할이 증대
 - 1995-2009년 중 사업체 규모별 근로자수는 1000명 이상의 경우만 감소하였으나, 300명 이상의 경우 1만8천명 증가한 반면 1000명 이상의 경우 22만5천명이 감소하여 대기업 부문은 감소
 - 중소기업 근로자수: (1995) 1112.2만 명 → (2009) 1451.4만 명
 - 대기업 근로자수: (1995) 251.1만 명 → (2009) 230.4만 명
 - 중소기업의 생산액 비중은 '90년대에 들어 대기업 비중을 상회
 - 중소기업의 비중(%): (1963-1969) 26.5 → (1980-1989) 45.7 → (2000-2005) 53.8
 - 중소기업의 부가가치 비중도 '90년대에 들어 대기업 비중을 상회
 - 중소기업의 비중(%): (1963-1969) 25.7 → (1980-1989) 47.7 → (2000-2005) 54.4

(2) 수출비중 감소

- 중소기업의 수출은 증가하고 있으나 전체 수출에서 차지하는 중소기업의 비중은 감소하는 추세이고, 수출증가율은 대기업을 하회
 - '01-'09년중 '03년 이후 10%포인트 정도 감소한 후에 중소기업 수출비중은 30%대 수준
 - 중소기업 수출비중(%) : (2001) 42.9 → (2003) 42.2 → (2005) 32.4 → (2007) 30.5 → (2009) 32.3 → (2010) 33.0
 - '92-'10년의 지난 19년간 대기업을 연평균 수출증가율은 10.6%인 반면 중소기업은 8.8%
- '09년 현재 수출중소기업의 수는 7만8천개 수준으로 늘어나는 추세이나 전체 중소기업의 2.5%에 불과하고, 다수는 영세업체라서 수출 기여에는 미흡
 - 수출중소기업중 수출 1백만달러 미만 영세업체가 85.5%를 차지하고, 수출비중도 '00년 2.8%에서 '09년 1.5%로 하락
 - 수출중소기업의 수 : (2007) 71,688개 → (2008) 75,489개 → (2009) 77,989개

2) 중소기업의 경쟁력

가) 생산성

(1) 낮은 노동생산성과 대·중소기업간 격차 확대

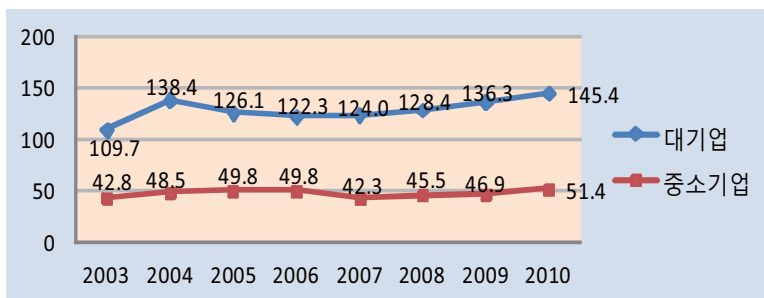
- 전산업 기준으로 2003-2010년간 대기업을 노동생산성(종업원 1인당 부가가치)은 중소기업의 약 2.5-3배 수준
 - 중소기업은 노동집약적 생산 중심으로 대기업을 저임금 협력업체로 머물고 있고 '00년대 전반기보다 후반기에 대기업과의 생산

성 격차 확대

- 대기업 대비 중소기업의 노동생산성(%) : (2003) 39.0 → (2005) 39.5 → (2007) 34.1 → (2009) 34.4 → (2010) 35.4

<그림 20-1> 종업원 1인당 부가가치(전 산업)

(단위: 백만원)

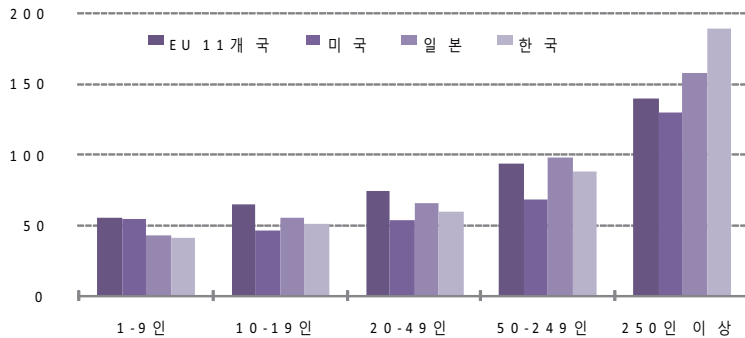


자료: 한국은행, 「기업경영분석」, 각년도

(2) 소규모 업체일수록 낮은 노동생산성

- OECD(2008)에 따르면 우리나라 대기업의 노동생산성은 EU, 미국, 일본보다 높으나 기업규모가 작을수록 노동생산성이 하락
 - 해당국의 노동생산성을 100으로 보았을 때 대기업(250인 이상)의 노동생산성은 우리나라가 189.8로 일본(157.8), 미국(129.8), 그리스를 제외한 EU(139.7)보다 높은 수준
 - 반면 우리나라 중소기업에서 50-249인의 경우 88, 20-49인 59.3, 10-19인 50.9 수준

<그림 20-2> 제조업의 기업규모별 노동생산성(국가별 노동생산성=100, 2005)



주: 1) 1~9인의 경우 한국과 일본은 5인 이하가 포함되지 않았으며, 미국은 20~49인의 경우 20~99인, 50~249인의 경우 100~499인, 250인 이상의 경우 500인 이상임

2) 본 자료는 2005년을 기준으로 작성되었으나 미국은 2002년, 일본은 2004년 기준임

자료: OECD, *OECD Compendium of Productivity Indicators*, 2008.

(3) 인재 확보 곤란

□ 중소기업은 상대적으로 대기업에 비해 임금이나 직업안정성이 낮아 우수 인재 확보에 애로

○ 직능수준이 3수준 이상(학사 이상)인 인력에 대해서는 300인 미만 중소기업의 미충원율이 대기업의 3-6배

<표 20-2> 기업규모별 고급인력 미충원율

구 분	3수준(학사/석사/기사급)	4수준(박사/기술사급)
전 규 모	14.6%	3.2%
300인 미만	18.6%	8.1%
300인 이상	6.2%	1.3%

자료: 2010년도 하반기 사업제고용동향특별조사

□ 2010년말 기준의 지경부 자료에 따르면 10인 이상 규모 사업체에서의 산업기술인력 부족률은 중소 사업체(300인 미만)가 대규모 사업체(300인 이상)에 비해 6배가량 높으며, 규모가 작아질수록 부족문제가 심각

○ 특히 10-29인 소기업의 부족률이 9.9%로 가장 심각

<표 20-3> 연도별·규모별 산업기술인력 부족인원 및 부족률

(단위 : 명, %)

구 모 별		2007년 기준		2008년 기준		2009년 기준		2010년 기준	
		부족 인원	부족 률	부족 인원	부족 률	부족 인원	부족 률	부족 인원	부족 률
중 소	10인~29인	11,812	10.4	8,439	7.0	12,058	10.6	10,473	9.9
	30인~99인	10,183	6.5	5,703	4.1	11,791	7.6	9,614	6.0
	100인~299인	5,436	4.9	2,283	1.9	5,484	4.4	5,286	4.3
	소계	27,431	7.2	16,425	4.3	29,333	7.5	25,374	6.5
대 규 모	300인~499인	2,201	5.1	638	1.6	1,113	2.6	936	2.2
	500인 이상	5,685	3.0	3,889	2.1	3,026	1.5	1,872	0.8
	소계	7,886	3.4	4,527	2.0	4,140	1.6	2,808	1.1
계		35,317	5.7	20,952	3.5	33,473	5.2	28,181	4.3

나) 수익성

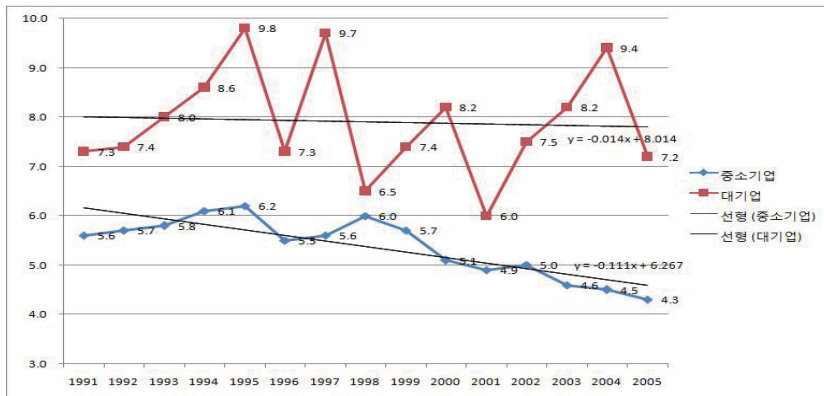
□ 1990년대 말 이후 중소기업 수익성이 급격히 악화되어 대기업과의 격차 심화

○ 대·중소기업간 수익성 감소차는 중소기업이 8배 정도 빠른 상태이고, 이로 인한 격차는 더욱 심화

- 수익성 악화 → R&D투자부진 → 생산성 저하 → 대·중소기업간 격차 심화

<그림 20-3> 대·중소기업간 수익성 비교(제조업)

(단위 : %)



다) 효율성

(1) 효율성 수준과 추이

- IMD가 산출한 2011년 우리나라 중소기업의 효율성(설문조사 10점 만점으로 측정)은 4.76으로 전체 59개국 중 49위를 차지
 - IMD가 평가하는 기업 효율성은 생산성(노동생산성, 산업부문별 생산성 등), 노동시장여건(보수, 근로시간, 노사관계 등), 금융여건(투자위험, 투명성, 규제, 주주권 등), 경영활동수준(윤리, 이사회, 사회적 책임 등), 행동과 가치수준(글로벌화 태도, 기업가치 등) 등을 종합한 개념으로 생산성의 개념보다는 포괄적
 - 중소기업의 효율성은 2008년 이후 지속적으로 상승하여 '07년도 수준을 상회하는 수준이나 세계적인 비교에서는 여전히 하위
 - 중소기업 효율성 수준 : (2007) 4.57 → (2008) 3.70 → (2009) 4.04 → (2010) 4.20 → (2011) 4.76

- 중소기업 효율성 순위 : (2007) 46위 → (2008) 55위 → (2009) 52위 → (2010) 52위 → (2011) 49위

<표 20-4> 한국의 중소기업 효율성 수준(비교대상=100, %)

연도	전체 59개국 대비	EU 12개국 대비	미국 대비	일본 대비
2011	80.5	74.0	59.4	109.2
2010	75.3	69.0	56.9	88.4
2009	74.1	65.1	54.9	83.6
2008	66.1	58.9	47.1	77.6
2007	82.1	69.3	59.0	93.0

자료: IMD, 2011 World Competitiveness Yearbook, 2011.

(2) 대·중소기업 간 효율성 격차

- 2011년 한국의 대·중소기업 간 효율성 격차(중소기업 효율성 - 대기업 효율성)는 -2.21로 중소기업의 효율성이 대기업 효율성을 하회
 - 권선윤 외(2011. 6. 7)에 따르면 대·중소기업 간 효율성 격차는 지속적으로 확대되는 추세였으나 '11년에는 그 격차가 축소
 - 효율성 격차 : (2007) -1.95 → (2008) -2.02 → (2009) -2.34 → (2010) -2.69 → (2011) -2.21
 - 대·중소기업간 효율성 격차 순위 전체 59개국중 51위
 - 효율성 격차 : (2007) 51위 → (2008) 47위 → (2009) 54위 → (2010) 56위 → (2011) 51위

나. 문제점 및 요인

1) 중소기업 혁신활동의 부족

가) 시장성이 부족한 혁신활동

- ☐ 지금까지 중소기업의 혁신활동은 시장성보다는 기술성을 중시하여 추진
 - 기술개발에 따른 막대한 자금을 투자하여 상용화에 성공하더라도 시장개척을 하지 못하는 경우 빈번
 - 시장에 대한 정보도 해외시장보다는 국내시장, 잠재시장보다는 현재의 시장에 머물면서 근본적 혁신 미흡
 - 기술적 지식과 함께 해외시장이나 잠재시장에 관한 지식을 결합하여 혁신을 추진함으로써 틈새시장을 개척하는 비전주도형 R&D 취약
 - 비전주도형 R&D는 중소기업이 적극적으로 아이디어 및 미래 기술 트렌드를 제시하며, 기업의 사업방향을 설정하고 전략적으로 R&D활동을 전개하는 것을 의미
 - 새로운 시장을 개척하고 성공하는 기술기반 중소기업의 핵심적인 성공요인은 시장진입의 적기성(timing)임
 - 경쟁기업보다 빠르게 신기술을 개발하고 제품화하는 것보다 적절한 시점에 시장에 진입해야 하며, 이를 위해서는 시장을 감지하고 이해하면서 시장에 대한 정보를 축적·활용하는 능력이 중요

나) 혁신형 중소기업 인증 양산

- ☐ 혁신형 중소기업에 경영혁신형 기업이 추가되는 '06년부터 급속히 혁신형 중소기업의 수가 증가

- 혁신형 중소기업수 : (2005) 13,186 → (2007) 32,051 → (2009) 48,821
 - 벤처기업과 이노비즈기업에 의한 고용도 큰 폭으로 증가하였으나 기술수준이 저급한 수준의 혁신형 중소기업을 양산
 - 혁신형 중소기업의 고용 : (2008말) 84만9천명 → (2009말) 105만9천명
- 혁신형 중소기업을 구성하는 벤처기업, 이노비즈기업, 경영혁신형 기업 등의 인증제도의 차별성 미흡으로 양산 초래
 - 각 인증제도간에 변별력 부족 및 인증기준이 낮아 단기간에 혁신형 중소기업이 양산

다) R&D 투자 미흡

(1) 낮은 기술수준 및 R&D투자금액의 정체

- 우리나라 중소제조업 기술 수준은 세계 수준에 비해 75% 수준
 - 우리나라 중소 제조업의 제조 및 생산관리 능력은 각각 76, 77% 수준이나 제품기획은 73% 수준에 불과
 - 첨단기술부문의 경우는 고기술, 중기술, 저기술 등 다른 부문의 기술에 비해 선진국과의 격차가 보다 작으나 전반적으로 미흡한 수준

<표 20-5> 2009년 기술수준별 기술능력 수준(세계최고=100, %)

구 분	평균*	제품 기획	신기술 개발	제조 능력	생산관 리 능력	개발기술 사업화
전체 중소제조업	74.7	73.2	73.9	77.2	76.3	73.8
첨단기술	76.7	73.9	77.4	78.9	78.8	76.5
고기술	74.2	73.2	72.7	76.8	75.1	72.7
중기술	74.5	73.5	73.6	76.9	76.4	73.9
저기술	74.3	72.1	73.3	76.8	76.8	73.4

주: * 본 조사는 모두 10개 항목으로 조사된바, 평균값은 10개 항목의 단순 평균임.
자료: 중소기업청, 「중소기업기술통계조사」

- ☐ 중소기업의 R&D 투자는 2002년을 정점으로 증가하지 않고 정체
 - 수익성 악화에 따른 R&D 투자의 정체
 - R&D 투자재원의 부족으로 중소기업의 성장잠재력이 약화되고, 이로 인한 수익성 악화와 R&D 투자 저조로 이어지는 악순환 반복
- ☐ 혁신형 중소기업 인증기업의 기술수준 미흡
 - 이노비즈 인증을 받은 중소기업중 약 90%가 기술평가 B등급을 받는 수준

(2) 서비스 중소기업의 혁신 역량 미흡

- ☐ 제조업의 성장잠재력이 정체되면서 새로운 성장동력으로 서비스 산업과 아울러 서비스 중소기업의 중요성이 증가하고 있으나 혁신 역량 미흡
 - 서비스업의 취업유발계수는 제조업의 두배에 달할 정도로 서비스업이 일자리 창출에 중요
 - 취업유발계수(10억 원당) : 서비스업 18.1명 > 제조업 9.2명

- 서비스산업의 혁신역량을 강화시킬 수 있는 서비스 R&D가 미흡
 - 서비스 R&D란 서비스 개선을 위한 활동이나 R&D 또는 혁신활동을 의미
 - 예시 : 운수업의 경우 배송 최적화 시스템 도입, 숙박 및 음식업의 경우 연계상품개발, 부동산 및 임대업의 경우는 부동산 가치 평가시스템 개발 등
 - 서비스산업의 경제적 비중이 증가함에도 불구하고 R&D는 제조업에 집중
 - OECD(2007)에 따르면 우리나라 국가 R&D내 서비스업과 제조업에대한 R&D 비율은 각각 7.1%, 89.4%로 다른 OECD 회원국에 비해 제조업에 집중 지원
 - 전체 국가R&D에서 차지하는 서비스 R&D 비중에서 우리나라는 OECD 회원국중 최하위
 - 서비스산업 R&D 비중(%) : 이스라엘(62.0), 캐나다(35.8), 미국(29.6), 일본(8.5), 한국(7.1)
 - 서비스 R&D가 저조한 이유는 R&D가 제조업에 집중되어 있고, 서비스 기업의 영세성으로 R&D에 대한 관심과 여력이 부족하기 때문
- 특정산업에 집중되는 서비스 산업의 R&D 투자
 - OECD 회원국에 비해 우리나라는 컴퓨터 관련 서비스, 기타 사업지원 서비스, 정보통신 서비스 등에 서비스 R&D 비중이 상대적으로 높음
 - 서비스업내에서 비중이 높은 도소매업에 있어서는 전체 국가 R&D내에서 차지하는 도소매업 분야의 R&D비중도 다른 국가에 비해 저조한 0.2% 수준
 - 도소매업 R&D 비중(%) : 헝가리(11.3), 호주(7.4), 캐나다(5.3)

2) 중소기업 정책의 문제

가) 중소기업 정책이념의 문제

(1) 보호·육성에 치중한 정책

- 1960년대 중소기업정책 태동기 이후 1980년대까지 중소기업은 경제적 약자로서 정책적 배려와 보호·육성의 대상으로 정책을 추진
 - 1960년대에 중소기업의 지원을 위한 법률적 체계를 마련하고, 1970-80년대에는 고유업종제도 등 중소기업 사업영역을 지정하는 보호·육성책 추진

(2) 구조조정에 소홀한 정책

- 1990년대 들어서부터 중소기업 정책 패러다임에 변화가 일기 시작했으나 변화수준은 미흡
 - 1990년대에 들어 중소기업은 경쟁 주체로 인식되면서 자율과 경쟁이라는 정책기조가 강조되면서 중소기업 구조개선을 위한 정책이 추진되기 시작
 - 그러나 중소기업 문제에 일시적이고 미봉적인 수준의 정책대응이 반복되면서 중소기업의 자생력 기반을 강화하기 위한 장기적이고 구조적인 정책은 미흡
- 2000년대말 중소기업정책은 그간의 정책 패러다임을 변경하여 추진하고 있으나 아직도 중소기업 부문의 구조적인 문제해결에 미흡
 - 그간의 요소투입형, 보호·육성위주, 직접지원, 공급자 중심의 정책은 혁신주도형, 경쟁·협력촉진, 생태계 조성, 수요자 중심의 정책으로 패러다임이 변화되었으나 정책성과는 미흡
 - 기업유형별 및 성장단계별로 혁신역량을 제고하려는 혁신주도형

정책은 기술혁신에 집중하고 생산성 혁신에는 상대적으로 소홀하여 중소기업 전반의 생산성 및 수익성 저하를 초래

- 신보와 기보의 관리체계가 이원화 되어 혁신형 정책을 위한 추진체계 정비 부족
- 경쟁·협력의 촉진정책 추진을 위해 단체수의계약제도를 폐지하고 공공구매제도를 도입·추진하고 있으나 다양한 공공구매제도로 구매자와 중소기업의 혼란 초래
 - 중소기업간 경쟁제도 이외에 다양한 공공구매제도 운영으로 혼란 야기
- 생태계 조성을 통한 간접지원 방식의 정책추진은 자금지원 중심의 정책 및 기업가정신의 쇠퇴 중소기업에 대한 부정적 인식 등으로 부진
 - 특히 지방중소기업 정책의 경우 정책자금이나 모태펀드 등을 지방에 우선 배정하는 수준에 그침으로써 클러스터내 중소기업간 협업화를 위한 지원 정책추진 등은 부진하여 지방 중소기업의 생태계의 조성은 미흡
- 광공업 부문의 업체당 평균 종업원수는 지속적으로 감소하는 추세이나 종업원수의 중소기업 범위기준은 증가

나) 정책추진 체계의 복잡성

- 중소기업지원사업은 13개 정부부처, 16개 광역지자체, 136개 유관기관에서 사업을 추진하는 복잡한 정책전달체계에 의한 진행
- 각 부처와 각 기관마다 소관업무에 근거하여 중소기업 지원책을 수립·시행
 - 정책수요자인 중소기업은 어디서 어떤 지원이 이루어지고 있는지 잘 알 수 없는 실정

- 성장단계별, 기업규모별, 업종별로 특화된 지원정책이 미비하여 다양한 지원사업의 효과가 반감
 - 맞춤형 정책개발이라는 측면에서 공공기관은 유사한 지원시책을 추진하여 기존 지원시책을 몇 가지로 나누어 별개의 사업으로 운영
 - 업력과 기업규모에 따라서 지원정책의 우선순위가 다르므로 정책수요를 반영한 맞춤형 지원정책 개발이 필요

<표 20-6> 성장단계별 정책 수요조사 결과(%)

성장단계별	자금	국내 판로	인력	R&D	해외 시장 개척	CEO 리더십 향상	경영 컨설팅·진단	합계 (응답업체)
창업기(1~5년)	50.0	29.4	11.8	0.0	5.9	2.9	0.0	100(34)
성장기(6~9년)	22.4	17.9	26.9	11.9	11.9	6.0	3.0	100(67)
정체기(10~19년)	23.0	8.0	13.0	23.0	19.0	7.0	7.0	100(100)
재도약기(20년이상)	13.8	4.6	20.0	29.2	15.4	9.2	7.8	100(65)

자료: 중소기업연구원, 「중소기업 성공모델에 관한 실증연구」, 2010. 12.

다) 중소기업 신용보증 운용의 비합리성

(1) 수혜대상의 부적합성

- 신용보증 없이 자금유통이 가능한 중소기업에 자금지원으로 지원대상의 부적합성 논란 지속
 - 중소기업에 대한 정책금융 지원 배분시 대상업체에 대한 선정이 매우 중요하나 선정기준에 대한 지속적인 문제제기 발생
 - 기술력이 있으나 자금력이 부족한 중소기업에 대한 금융지원이 이루어짐으로써 경쟁력을 강화하는 효과가 실현되어야 하나 재무정보에 의한 담보력 등을 기준으로 아직도 자금배분이

이루어지는 관행을 시정 필요

- 특히 재무정보가 부족한 자영업자에 대한 정책금융에 대해서도 선착순 방식의 배분이 문제되어 자금배분 시기를 연중 분산시키는 것으로 전환했으나 정책금융 지원대상에 대한 논란은 지속

(2) 신용보증 위험도 분담의 비적절성

- 신용보증기관, 금융기관, 중소기업간에 위험도의 적절한 분담이 이루어지지 않는 문제 발생
 - 중소기업정책이 보호·육성에서 자율·경쟁으로 전환되는 흐름에서 신용보증의 위험도는 정부가 손실이 발생하면 보전해준다는 사고에서 벗어나 지원의 효율성을 추구하는 차원에서 배분될 필요
 - 민간 금융시장의 원활한 작동이 가능하고, 가능성 있는 중소기업에 자금이 배분될 수 있는 시장친화적 중소기업 금융지원의 원리하에서 위험도를 배분할 필요가 있음

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 기본 방향

- 소상공인 및 소기업, 중기업 등으로 구분되는 중소기업의 규모별 특성에 맞는 차등적 정책을 추진하되 근본적으로는 경쟁정책을 유지
 - 영세업체로 대체로 자영업 형태로 운영되는 소상공인의 경우는 혁신형 소상공인 발굴을 통해 성장 및 경쟁을 촉진하고, 한계 소상공인에 대해서는 시장퇴출을 유도하여 구조조정 및 복지정책을 추진

- 소기업은 중기업으로 확대될 수 있도록 성장지원정책을 추진하
되 자생력을 갖도록 경쟁정책을 병행 실시
- 중기업의 경우는 중소기업 졸업을 우려하여 더 이상의 성장을 꺼
려하지 않도록 위장중소기업을 발굴하고 중견기업으로의 성장 및
경쟁을 촉진

나) 중소기업정책 기본인식 재정립

(1) 경제정책으로서의 중소기업정책 강화

- 중소기업의 취약성을 고려한 보호·육성 정책에서 중소기업의 자생
력 확립에 중심을 둔 정책으로 전환
 - 취약성 문제에 대해서는 사회복지적 차원에서 정책배려가 필요
하지만 기본적으로 중소기업정책은 중소기업의 경쟁력을 높이는
경쟁력 정책으로 재확립
 - 개별기업간 경쟁이 아닌 수위탁거래 기업군이 경쟁하는 시스
템 경쟁이 되고 있는 글로벌 경쟁환경하에서 중소기업은 시스
템의 하위요소로서 경쟁력을 갖추 수 있도록 공정거래 강화
 - 다수의 불특정 중소기업에게 나눠주기식의 자금지원 지양하고,
상대적으로 취약계층으로 인식되는 영세자영업자의 경우에도
생계형을 혁신형으로 유도하는 정책 필요
- 경쟁력의 원천은 자금이나 설비 같은 하드웨어적 요소에서 기술이
나 경영, 마케팅 등과 같은 소프트웨어적 요소로 이동하고 있는 점
을 고려하여 정책추진
 - 중소기업 지원시 하드웨어 구비를 위한 직접적인 지원방식에서
탈피하여 간접적인 방식의 지원을 통해 소프트웨어 요소의 강화
를 추진

(2) 복지정책으로 취약 중소기업 문제 완화

- 경쟁력 정책 강화 과정에서, 또는 시장에서의 경쟁과정에서 도태된 중소기업에 대해서는 복지정책적 관점에서 배려 필요
 - 사회안정성 확보차원에서 불가피하게 발생하는 도산 중소기업에 대해서는 복지정책 차원에서 일정부분의 예산을 배분
 - 한계 중소기업의 생명을 지연시키는 데 활용될 가능성이 있는 재정을 복지재정으로 확보하여, 해당 기업의 구조조정 지원 및 퇴출 이후의 퇴직자의 사회안전망 구축 지원으로 활용
 - 특히 직업이동 경로상 최하위에 위치한다고 볼 수 있는 한계 영세자영업자에 대해서는 복지정책이 중요

다) 경쟁촉진 및 간접지원 중심의 정책추진

(1) 혁신형 창업을 통한 시장진입으로 경쟁 활성화

- 생계형 창업이 아닌 고용창출형 및 고급 기술형의 중소기업 창업 활성화 여건 조성
 - 생계형 창업을 양산하는 직접적인 금융지원을 줄이고 인프라 등 간접지원 방식을 통해 기업가 정신을 보유한 중소기업 배출
 - 특히 영세자영업자의 경우 생계형 창업이 80%에 이르러 일자리 창출이나 고부가가치 제품공급에 한계가 있으므로 생계형 중 자생 잠재력이 있는 경우는 혁신형으로의 유도 필요
 - 소상공인 부문도 혁신형 소상공인의 비중이 높아져야 경쟁력이 약하거나 한계에 있는 소상공인의 시장퇴출이 가능

(2) 비전주도형 R&D체계 구축

- 중소기업을 혁신주체로 인식하고 규제완화를 통해 자유로운 기업활동 및 창업을 활성화하여 새로운 사업영역의 발굴과 성장을 촉진
 - OECD, 미국, 일본 등은 중소기업을 혁신주도형 경제의 핵심주체로 인식하고 정책을 전개
 - 미국 및 EU는 중소기업을 창조적 다수(vital majorities)로 간주하고 매우 중시
- R&D 지원을 받은 중소기업에 대해서는 사업기간이 종료되면 성과보고를 의무화하고 부실보고에 대한 삼진아웃제 도입
 - R&D 성과관리의 어려움으로 인해 성과보고 의무제 및 삼진아웃제의 도입은 매우 중요한 정책설계
 - 일본의 신사업활동촉진법 제35조의 경영혁신계획 등에 관한 보고요구에 관한 내용 및 제39조의 미보고 또는 허위보고시 30만엔 이하 벌금부과 조항을 참고하여 정책 설계 추진
- 기술평가기관의 인증체계 정비로 신뢰성을 높이고, 시장원리를 통해 기술평가결과가 개발된 기술의 사업화 및 지속적인 R&D 자금모집이 가능하도록 활용
 - 기술평가자료를 벤처캐피탈이나 민간 금융권에 공표하여 개발된 기술의 사업화 자금이나 지속적인 연구개발에 필요한 자금이 민간자금의 투·융자를 통해 조달될 수 있도록 추진

라) 중소기업의 구조조정

- 2006년에 추진된 사업전환제도를 기본 취지에 맞게 구조조정에 적극 활용

- 중소기업이 경쟁력이 저하된 업종이나 품목의 사업을 축소 또는 폐지하고 새로운 업종이나 품목에 진출하는 것을 지원하기 위한 제도를 한계 중소기업의 구조조정에 적극 활용
 - 업종전환, 업종추가, 품목추가 등으로 구분되는 사업전환에 있어서 2006-2009년간 지원받은 업체 중 88.1%는 업종추가 형태로 한계 중소기업에 대한 대책으로는 미흡
 - 기존업종을 폐기하고 완전히 새로운 업종으로 전환한 경우는 4.7%에 불과
- 현재 경쟁력을 보유하고 있는 중소기업에 대해서도 미래를 대비한 유망업종 진출에 사업전환제도를 활용
 - 현재는 경쟁력을 보유하고 있으나 미래를 대비해 유망업종을 추가하려는 중소기업에 대해서는 혁신형의 기업으로 성장할 수 있도록 사업전환제도를 활용
 - 정부의 중점사업인 신성장동력산업이나 미래 유망산업인 고령친화산업에 중소기업이 참여할 수 있도록 선제적으로 대응
- 중소기업 유형에 따른 정책자금의 차별 지원 추진
 - 지원범위내에 있는 중소기업에 대한 차별적 지원 요소를 개발하여 퇴출되어야 할 경쟁력 없는 중소기업이 시장에서 활동하고 있는 비효율성 제거
 - 혁신형 중소기업을 통한 중소기업의 혁신성 강화, 한계 중소기업에 대한 퇴출유도, 일반 중소기업에 대한 자생력 강화 등이 이루어질 수 있도록 정책자금 지원
- 한계 중소기업의 퇴출 및 유망, 특히 기술혁신 중소기업의 성장촉진 등을 통한 중소기업 부문의 구조조정을 위해서는 중소기업간 M&A 활성화 필요

- 중소기업 M&A 활성화를 통해 혁신형 중소기업의 성장과 함께 중소기업의 퇴출 원활화 추진 가능
 - 정책금융기관이 민간 투자금융회사와의 매칭방식으로 M&A 자금 및 합병기업의 사업재구축 필요자금 지원

마) 중소기업의 글로벌화

- 수출입의 확대, 해외투자, 외국기업과의 기술협력 및 수위탁거래 등을 통한 글로벌 경영활동을 촉진
 - 동시다발적인 FTA의 추진으로 시장접근이 확대되므로 글로벌 시장에서도 경쟁력을 가질 수 있는 중소기업의 성장을 촉진
 - 중소기업연구원(2011.12) 설문결과에 따르면 글로벌 활동을 활발히 전개하는 중소기업의 경우 고용창출, 매출증가, 새로운 상품과 서비스를 시장에 소개하는 혁신 등에 두드러진 성과를 실현
 - 고용: 글로벌 활동기업 50.5% 증가, 비활동기업 31.3% 증가
 - 매출: 글로벌 활동기업 60.0% 증가, 비활동기업 45.1% 증가
 - 혁신: 글로벌 활동기업 76.6% 증가, 비활동기업 43.1% 증가

2) 정책과제

가) 정책추진 체계 개선

(1) 정책 지배구조 개선

- 중소기업지원사업 통폐합 및 조정
 - 부처별로 중소기업을 지원하는 사업을 운용하면서 단위사업에서 중복되는 사례가 나타남. 이런 중복사업은 성과가 큰 사업으로 통합할 수 있도록 지속적인 모니터링 필요

- 중소기업지원사업의 중복성이나 유사성을 모니터링할 수 있는 체계를 지속화할 수 있도록 정책 설계
 - 동일 부처내의 일부 시책의 경우 세부 지원사업이 지나치게 세분화되어 있거나 너무 많은 세부사업으로 나뉘어 있어 지원시책의 효과성을 저해한다는 지적이 있으므로 통합추진
 - 지원시책을 세분화하면 하부 사업의 수를 늘릴 수는 있으나 사업규모가 작아져 규모의 경제효과(economy of scale) 불가능, 사업관리비용의 증대 등으로 비효율성 발생
 - 중앙정부 부처의 재설계시 중소기업정책을 통합하고 관리할 수 있는 체계 구축
 - 중소기업을 전담하는 부처 또는 각 부처가 추진하는 중소기업정책을 종합적으로 모니터링하여 조정할 수 있는 기구의 신설 등을 추진하여 중소기업정책의 효율화를 도모
- 지원사업에 대한 정보교류 및 협력체계 정착
- 사업의 필요성에 따라 별도의 지원기관을 설립했다라도 지원기관 간 정보교류 및 협력관계 구축을 통한 지원사업의 효율화를 도모하기 위해 지원기관별 칸막이식 지원체계 철폐 필요
 - 각 지원기관별로 홈페이지를 통해 공개하고 있는 정책관련 정보의 범위가 제한적이고 업데이트가 잘 안되는 문제점 개선
 - 특히 각 집행기관이 지원대상을 선정함에 있어서 절차적 타당성을 확보하고 공정성을 담보하기 위한 정보공개 및 절차의 투명성 강화
- 지역의 중소기업 지원체계 정비
- 다원적으로 운영되고 있는 지역 중소기업 지원체계의 조정은 중앙정부 부처 재설계 방향과 연계하여 추진

- 중소기업을 전담하는 부처 또는 각 부처가 추진하는 중소기업 정책을 종합적으로 모니터링하여 조정할 수 있는 기구의 신설 등의 방향에 맞춰 지역 중소기업 지원 체계 연계 개편
- 중앙정부의 경우와 마찬가지로 지역 중소기업지원사업의 중복성이나 유사성을 모니터링할 수 있는 체계를 지속화할 수 있도록 정책 설계

(2) 정책의 졸업·일몰제 및 이력관리제 추진

- ☐ 중소기업지원정책을 신규로 도입할 경우 지원기간(일몰제) 및 지원조건(졸업제) 등을 명시하여 중복지원과 장기간 수혜기업의 발생 방지
 - 신설되거나 강화되는 모든 정책은 존속기한을 설정하고, 기한이 지나면 자동 폐기하는 일몰제 도입
 - 지원조건을 명시하여 지원조건에 도달하거나 도달하지 못했을 경우에 지원대상에서 제외하는 졸업제 도입
 - 졸업제 및 일몰제로 정부지원의 의존성 개선
- ☐ 중소기업 지원 이력관리제를 실시하고 각종 기업정보 및 경영컨설팅 결과를 기록하여 향후 지원의 참고자료로 활용
 - 이력관리를 통해 중소기업에게 유사자금이 중복지원되지 않도록 하고, 개별 중소기업이 지원받을 수 있는 금액의 상한설정 등 사후 관리강화
 - 정책자금이 목적 외 용도 유용되지 않도록 직불카드제 도입으로 자금집행의 투명성 확보

(3) 성장단계별 지원체계 구축 및 정책관리 강화

- 중소기업의 유형 및 성장단계에 맞는 차별화된 정책을 추진함으로써 당면과제를 다차원에서 해결
 - 나열식 지원정책을 통해 자금, 기술, 인력, 판로 등 문제유형별로 해결방안을 모색하는 방식에서 탈피
 - 창업기(1-5년)에는 창업컨설팅, 입지, 세제, 자금지원 등을 추진
 - 성장기(6-9년)에는 R&D, 인력고도화, 판로, 경영컨설팅 지원 추진
 - 정체기(10년-20년)에는 R&D, 사업전환, 해외판로 지원 등을 추진
 - 제도약기(20년후)에는 M&A, 글로벌화, 중기 졸업기업 지원추진
- 중소기업 지원시책의 계획·집행·성과에 대한 사전 및 사후관리 강화
 - 계획단계에서 요구되는 SWOT 분석, 추진단계에서 요구되는 홍보전략, 사업단계별 체크포인트, 경쟁에 의한 지원대상의 선정, 성과단계에서의 피드백(feed-back) 등에 대한 가인드라인을 명확히 설정하여 운용

나) 경쟁촉진을 통한 한계 중소기업의 퇴출

(1) 중소기업 적합업종제도의 개선

- 중소기업 적합업종 선정의 합리성을 위한 적합성 여부에 대한 분석연구 강화 및 적합업종으로 선정된 중소기업 경쟁력 강화여부 모니터링 체계 구축
 - 민간중심으로 추진되어 대·중소기업간에 합의에 의해 선정되는 적합업종의 선정을 두고 논란이 제기되고 있는데, 적합성 여부에 대한 다양한 각도의 분석 필요
 - 객관적이고 실증적으로 중소기업의 적합성을 담보하기 위한

지속적이고 심층적인 연구가 진행될 필요가 있으며, 적용 중소기업의 범위에 대한 일관성 유지 필요

- 적합업종에 선정된 중소기업에 대해서는 경쟁력 강화 여부 및 지원혜택에 대한 해당 중소기업의 자구노력 여부 등을 모니터링하여 도덕적 해이 방지

□ 진행되고 있는 중소기업적합업종제도에 대해 근본적으로 시장경쟁 촉진의 관점에서 접근

- 현행의 적합업종 제도는 중소기업의 보호를 위해 시장경쟁을 훼손하는 부작용도 있으므로 대기업이 참여한 업종에서 시장의 독과점으로 인한 폐해가 발생하는 경우에 대해 대기업 규제 추진
 - 적합업종제도의 추진효과를 분석하고 모니터링하여 해당 중소기업의 도덕적 해이를 방지하는 수준을 넘어서 인위적 보호장치가 갖는 중소기업의 정책의존성 심화현상에 대비
 - 시장원리가 아닌 정글원리를 기본으로 한 대기업의 영역확대로 인한 시장경쟁 저해 및 시장지배력 강화에 대해 공정경쟁 차원의 대책 추진 마련

(2) 중소기업 지원 범위조정

□ 중소기업 지원의 기준이 되는 중소기업 범위의 축소 및 실질적 지배하에 있는 중소기업군 관리를 강화하고, 점차 지원기준을 중소기업 범위가 아닌 창업후 일정기간내 그리고 고용창출형 중소기업으로 한정

- 중소기업 규모기준 축소 및 중소기업 상한기준 강화를 통해 중소기업 비중을 축소하여 지원범위를 하향조정
 - 중소기업 범위를 벗어나지 않기 위해 다수의 중소기업으로 분사하여 중소기업 지위를 유지하는 문제를 해소하기 위해 실질적 지배하에 있는 중소기업을 통합하여 중소기업 범위 포함여

부를 판정

- 중소기업 지원범위 하향조정 이후에는 중소기업 범위를 지원여부의 기준으로 설정하지 않음으로써 금융지원이 불필요한 중소기업에게까지 지원혜택이 가지 않도록 정책 설계
- 창업 초기기업 및 혁신형 중소기업에게 신용보증 지원을 집중하되 정책의 의존성이 심화되지 않도록 반복 및 장기지원 제한
 - 제조업을 대상으로 한 중소기업연구원(2011)에 따르면 고성장기업(10인 이상 3년 연평균 고용증가율 20%이상)은 6.7%이나 이중 83.7%가 20인 미만이고 95.3%가 50인 미만인 사업체이며, 약 40%가 5년 미만의 짧은 업력보유 업체
 - 혁신형 중소기업인 이노비즈기업의 경우는 고성장기업 비중이 14.7%로 제조업의 6.7%에 비해 2배를 상회하는 것으로 분석
 - 그 외에 이노비즈기업을 대상으로 한 중소기업연구원(2011)에 따르면 신규일자리 창출의 46.3%를 제공한 고성장기업(고용증가율 100%이상)의 43.7%는 20인 미만, 84.2%는 50인 미만 업체로 분석
 - 따라서 정책자금을 지원하기 위한 신용보증의 대상은 정보비대칭으로 인해 자금접근성 및 이용가능성이 제약되는 기업으로 한정
 - 채용의 한계로 인해 부적합 기업에 대한 보증지원은 성장잠재력이 있는 새로운 중소기업의 진입에 대한 지원을 제약하기 때문
 - 이에 신용보증을 신청한 업체중 5년 미만의 창업초기 또는 연평균 20%이상의 고용창출 성과가 있으나 지원받은 경험이 없는 업체를 우선 순위로 하고, 신용보증을 반복적으로 받거나 장기로 받은 중소기업은 신용보증 지원에서 배제
 - 중소기업의 핵심 보유자산이 기술과 같은 무형자산 중심으로 되어 있어서 상대적으로 대출위험도가 높게 평가될 수 있는

기업 및 재난기업 등은 포함

□ 혁신형 중소기업지원제도의 통폐합 및 기준 상향조정

- 벤처기업, 이노비즈기업, 경영혁신형 기업으로 구분하여 지원하고 있는 현행의 지원제도 통합·개편으로 중복지정 개선
 - 각 지원제도가 갖고 있는 주요 지원내용을 종합하여 방만한 지원방식을 조정하고 인증양산 방지
- 인증 자격기준의 강화를 통해 명칭에 걸맞은 혁신형 중소기업을 양성하여 기술혁신이 높은 중소기업 지원 추진

(3) 금융지원의 민간금융기관 역할 제고

□ 온랜딩(on-lending) 방식의 지원확대

- 정부기관이 중소기업을 직면 대면하지 않고 지원대상의 선정을 민간금융기관에 위임하고 공유하는 다단계 방식을 확대
 - 창업초기기업(5년 미만) 및 혁신형 중소기업(50인 미만) 이외의 중소기업에 대한 대출은 온랜딩 방식을 추진하여 중소기업 내에 정책자금 지원을 차별화

(4) 공공구매제도의 개선

- 단체수의계약제도의 부활이 아니라 공공구매제도의 대상강화를 통해 보다 취약한 중소기업을 지원하는 제도의 변화 모색
- 미국의 경우 총괄 목표비율을 23%로 정하고, 기업의 특성을 반영하여 영세중소기업 5%, 여성중소기업 5%, 낙후지역 중소기업 3%, 상이군인 소유 중소기업 3% 등의 목표비율을 설정하여 운용
 - 우리나라의 경우 중소기업의 공공구매 비율은 법정 목표비율(50%)을 지속적으로 상회

□ 공공구매제도에서의 경쟁원리 강화

- 공공구매 목표의 확대를 통한 혜택 중소기업 범위의 확대로 정책 의존성을 심화시키지 말고, 참여 중소기업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 경쟁원리 강화
 - 제재수단 미흡으로 인한 하청생산 증가 방지가 필요하며, 하청생산 방식을 위해 도입된 직접생산확인제도 강화 추진
 - 대부분 과거 단체수의계약제도 때부터 지정되어온 중소기업간 경쟁제품에 대한 시장의 정확한 분석을 통해 현행(공공기관의 연간 구매실적이 10억원 이상, 국내생산 중소기업이 10개 이상인 제품)의 단순한 중소기업간 경쟁제품 지정기준 개편
 - 중소기업중앙회만의 중소기업간 경쟁제품 지정추천에서 추천기관의 다원화 추진

다) 미래선도형 혁신역량 강화

(1) 기업가정신 활성화를 위한 교육강화

- 침체된 경제에 활력을 불어넣기 위한 최우선의 방법은 젊은 청년층들이 혁신적인 기업가정신을 함양하고 역량을 배양할 수 있는 교육 프로그램의 시행
- 청년층의 실업문제로 인해 일자리 창출을 통한 취업확대도 중요하지만 혁신형 창업을 추진할 수 있는 기업가정신으로 충만한 청년층 교육도 중요
 - 창업을 생계형이 아닌 혁신형으로 유도하려면 기업가정신을 갖춘 창업자가 배출되어야 가능
 - 가업승계 이후의 성장이나 실패한 기업가의 재도전을 통한 성공에도 기업가정신이 중요하므로 창업 수준의 지원 추진

(2) 혁신형 중소기업지원제도 개선

- 기술혁신형 중소기업, 벤처기업, 경영혁신형 중소기업 등으로 구분되어 있는 혁신형 중소기업 유형의 통폐합
 - 혁신형 중소기업 지정의 중복성 제거를 위한 3가지 유형의 분류 체계 통합 및 목표달성제 개선
 - 혁신형 중소기업 육성 기업수 목표제와 같은 정량적 정책추진 지양

(3) 서비스 중소기업 R&D 활성화

- 서비스 영위 중소기업의 서비스 R&D 인식제고 사업 추진
 - 서비스 R&D 투자에 대한 인식부족이 서비스 R&D 투자를 저조하게 하는 배경이 되므로 인식개선이 필요
 - 서비스 중소기업이 스스로 서비스 R&D의 중요성을 인식하는데 한계가 있으므로 정책차원에서 서비스 중소기업을 대상으로 인식제고 사업을 마련하여 추진
 - Best Practices 발굴 및 보급, R&D 연구 성과물의 지속적 홍보 추진
- 서비스 R&D에 대한 로드맵 구축
 - 해외 선진국의 경우와 같이 로드맵을 바탕으로 한 중소기업 서비스 R&D 추진
 - 단순히 서비스 R&D 자금을 지원하는 데에 그치지 말고 지원 분야를 다양화하여 중소기업의 전체 성장주기를 고려한 패키지 형태의 지원체계 구축
 - 서비스 R&D 총괄 전담 운용체계를 구축하여 제조업 중심의 R&D 사고의 틀을 벗어나 효율적으로 운용할 수 있도록 설계
 - 전담기구는 서비스 R&D 인식제고사업 이외에 산학연과의 연

계를 통한 서비스 R&D 과제발굴, 산업별 전문가 운영 등을 하는 네트워크 허브역할을 수행함으로써 서비스 R&D의 질적 향상을 도모

(4) 중소기업 인력 확보

- ☐ 중소기업의 인력육성 노력을 강화하기 위해 정책자금 지원기준에서 인력육성 노력을 필수요건으로 설정
 - 혁신형 중소기업의 지정기준 등에서 기술과 동일한 수준으로 인력육성 노력을 중시
- ☐ 인재육성 중소기업 지정
 - 인력육성에 대한 투자를 통해 기술력을 축적하고 근로자에게 비전을 주는 중소기업을 ‘인재육성형 중소기업’으로 지정하여 최우선 지원
 - 중소기업의 인력육성이 활성화되기 위해서는 인력육성 투자의 기회비용(육성 기간동안의 업무손실, 인력육성후의 근로자의 타사로의 이직으로 인한 손실 등)을 능가하는 수준의 투자수익을 기대할 수 있는 인센티브 제공 필요
 - 이러한 인센티브 제공차원에서 인재육성형 중소기업으로 인증된 기업을 정책지원의 최우선 대상으로 설정

(5) 중소기업 인력 교육투자 확대

- ☐ 중소기업 근로자에 대한 교육훈련 기회 대폭 확대
 - 특히 교육훈련의 사각지대인 30인 이하 소기업과 비정규직 등 취약근로자의 교육훈련 기회의 확대가 절실
 - 중소기업 특별지원사업으로 시행하고 있는 핵심직무능력 향상 등 무료 직업훈련은 30인 이하 소기업에 집중

- 30인 이하 소기업에 대해서는 능력개발사업 보험료를 면제하는 방안도 검토
- 중소기업과 중소기업 근로자의 수요에 부응하는 방향으로의 교육훈련시스템의 전면적 혁신
 - 연구중심 대학과 직업교육중심 대학을 구분하여 정부의 대학지원을 직업교육중심 대학을 우대하는 방식으로 개편
 - 고교졸업생 대학진학율이 80%를 넘어서고 있는 상황에서 대졸자들의 미취업자 증가가 심각한 상태로 학력인플레이션만 확대되고, 대다수 분야에서 필요로 하는 실용적인 인적자원 공급 차질 해소
 - 직업훈련기관이 중소기업이 필요로 하는 양질의 훈련 프로그램을 저렴하게 제공할 수 있도록 훈련지원금 단가 등 훈련지원의 인센티브 시스템 전면 개편

라) 글로벌 강소기업화 추진

(1) 글로벌화 비전 및 목표제시

- 중소기업기본법 제14조는 중소기업의 국제화 촉진을 위한 지원근거를 제시하고 있으나 정책의 비전이나 목표제시가 필요
 - 국가간 교류 즉, 상호작용의 과정을 의미하는 국제화라는 협의의 개념보다는 국가간 통합의 과정을 의미하는 글로벌화 개념 도입
 - 국제화(internalization)는 국경의 개념이 존재하는 반면 글로벌화(globalization)는 국경의 개념이 없어진 '하나의 공간'이라는 개념
 - 글로벌화에 대한 정책의 비전이나 목표가 없으면 미래지향성적이지 못하고 지원에만 초점을 둔 정책의 의무에 불과한 것으로 해석될 수 있기 때문

(2) 성장단계별 수출기업 지원

- 수출기업의 경우 성장단계별로 나타나는 애로요인이 다르기 때문에 성장단계에 맞는 애로요인의 해소를 위한 정부정책 추진 필요
 - 중소기업연구원(2011)에 따르면 창업기에는 낮은 수준의 기술력과 해외네트워크에 따른 애로요인이 발생하게 되므로 산학연 협동연구의 기회를 소기업에도 확대하거나 소기업간 연구컨소시엄 구성을 지원
 - 고도성장기에는 각종 해외인증 등으로 인한 고비용의 인증비용이 애로요인이 되므로 인증과정에 대한 교육 필요
 - 제품에 대한 기술력의 고도화 및 안정된 네트워크가 구축되는 성숙기의 수출기업들도 해외인증에 대한 애로가 발생하므로 인증교육 지원 필요
- 글로벌 활동기업과 글로벌 활동을 하지 않는 기업의 글로벌화를 위한 정책수요가 상이하므로 맞춤형 정책추진 필요
 - 글로벌 활동기업은 글로벌 비활동 기업에 비해 R&D지원, IT환경 구축지원, 서류 등 글로벌화 추진비용 인하 등에 대한 수요가 상대적으로 높은 수준
 - 글로벌 비활동기업은 글로벌 활동 기업에 비해 자금지원, 정보제공, 해외마케팅 지원에 대한 수요가 상대적으로 높은 수준

(3) FTA 체결 대상국 확대 및 정보제공

- 중소기업들을 위한 FTA로서 아세안 국가, 중남미, 중동, 아프리카 국가를 대상으로 한 FTA 확대
 - 한국 중소기업은 경공업(34.6%)보다는 중화학공업(65.4%) 비중이 높으므로 중화학공업에 대한 수요가 높은 국가를 대상으로 FTA

체결을 확대하는 것이 필요

- FTA 체결국 정보는 관세율을 알려주는 정도가 아니라 시장규모, 경쟁자, 경쟁자의 가격구조 등과 같은 활용가치가 높은 정보를 제공할 수 있는 체계 구축 필요
 - 중소기업의 수출액에 대한 통계 이외에도 기업체수, 품목의 국가별 수출 통계 등을 포함한 중소기업 글로벌 관련 통계시스템 구축
 - 정부가 직접적으로 시장정보를 제공하는 데는 한계가 있으므로 민간부문을 활용하여 정보습득 지원
 - 해외산업연수생을 한국 중소기업의 마케팅 에이전시로 활용하는 방안 검토
 - 현재의 중소기업 수출통계는 신뢰성이 낮고 내용도 부실한 것으로 지적되고 있으며, 2008년 이후 공식적으로 통계자료도 발표하지 않는 문제점 개선
 - 수입통계도 공개하여 중소기업에게 유리한 FTA 대상국 선정 및 전략품목 선정이 가능하도록 관련통계 구축에 관심을 기울일 필요

마) 중소기업 규제완화

- 중소기업 규제현황에 대한 지속적인 발굴을 통해 법령상의 문제점 개선 도출
 - 중소기업 규제영향평가의 심층분석을 위한 연구기반 확충 및 분야별 옴부즈만 확대 충원
 - 규제품질의 향상 및 행정책임성 제고를 위해 규제영향평가의 심화작업 필요
 - 중소기업의 민원성 애로가 될 수 있는 필요규제와 불필요한 규제의 선별이 중요하며, 특히 영세자영업 부문에서 표출되는 민원성 애로의 필요규제 여부에 대한 판별을 통해 경쟁력 있

는 업체가 성장할 수 있는 기반 조성

- 중소기업 정책의 중심이 지원에서 혁신으로 이동하게 되면, 규제완화의 중요성이 크게 부각되므로 정책집행자에 대한 규제 관련 교육 강화 필요
 - 정책이 규제화 되는 문제를 해소하기 위해서는 정책담당자를 대상으로 규제완화의 중요성 및 규제의 경제적 효과 등에 대한 교육을 통한 마인드 변화유도 필요
 - 전부처를 대상으로 규제의 편익과 비용을 고려하여 정책을 수립·집행할 수 있는 역량제고 교육 추진

바) 지속가능한 동반성장 기반 구축

(1) 자발적 협력관계 유지

- 대기업과 중소기업의 동반성장은 강제적 규정이 아닌 문화로 정착될 때 지속화할 수 있으므로 환경조성자로서의 정부는 인센티브 설계에 초점을 둘 필요
 - 동반성장 우수 대기업 및 중소기업에 대한 각종 정책 지원 우선대상 선정

(2) 중소기업 투명성 강화

- 중소기업의 회계투명성 강화를 위해 중소기업중앙회가 추진하는 자율회계지침의 연착륙 지원
 - 비외감법인에 대해서 회계투명성이 정착될 수 있도록 해당 중소기업의 CEO 및 직원에게 회계교육을 확산하고, 자율회계지침 준수시 인센티브 부여
 - 해당업체가 정부지원 신청시 자율회계지침을 준수하고 있는지 여부를 평가하여 정책 우선대상 지정 여부 판정

라. 현안과제: 대·중소기업간 동반성장

1) 현황

□ 금융위기 이후 우리 경제 빠른 회복세 시현 중

- 우리나라는 글로벌 금융위기로 인해 실물 및 금융부분에서 큰 어려움을 겪었지만 최근 경제가 빠르게 회복
 - 실질 GDP 성장률 : (2008) 2.3% → (2009) 0.2% → (2010) 6.1%

□ 빠른 경제회복과 달리 금융위기 전보다 대·중소기업간 경기격차가 크게 확대

- 대기업은 단군 이래 최대실적 경신 속에 막대한 이익실현, 반면 중소기업은 이문 없는 납품으로 성장보다 생존을 걱정하는 처지
- 대기업은 두 자릿수 순이익률 기록, 반면 협력 중소기업은 3%에도 미달, 또한 2008년에 비해 이익격차가 크게 확대되는 양상
 - 매출액순이익률(2010년 1분기)
 - 【삼성전자】 12.8% VS 협력 중소기업 3.0%
 - 【현대차】 11.4% VS 협력 중소기업 0.2%
 - 대·中企간 매출액순이익률 격차(%P)
 - 【삼성전자】 ('08년) 5.64 → (2010년 1Q) 9.78
 - 【현대차】 ('08년) 3.26 → (2010년 1Q) 11.23

□ 대기업에 의한 불공정거래가 경영정보를 이용한 부적정한 납품단가 책정, 약정서 미교부, 기술탈취 등 다양한 형태로 표출되면서 중소기업계로부터 비난제기

- 부적정한 납품단가: 원자재가격과 협력중소기업에 대한 재무 등 경영정보를 이용, 가혹한 납품단가 조정압력을 행사한다는 비난 제기
 - 협력중소기업의 재무정보를 정기적으로 제공받아 분석 후 납품

단가 인하요구 자료로 활용하는 것으로 중소기업계는 문제제기

- 약정서 미교부: 위탁내용, 납품금액, 결제방법·기일 등을 기재한 계약서를 미교부하고, 발주를 구두로 취소하는 문제 지속
 - 납품거래시 겪는 불공정거래 사례중 납품단가 인하압력(47.8%) 다음으로 높은 빈도(25.4%)
- 기술자료 탈취: 납품 및 거래를 빌미로 기술자료 요구, 기술탈취 후 일방적으로 거래를 중단한다는 비난제기
- 부당한 하도급대금 지급: 발주자로부터 기성공사대금을 현금 수령하였으나 어음, 외상매출채권담보대출을 이용하여 수급사업자에게 하도급 대금을 지급하는 사례 발생
- 이러한 과정에서 대·중소기업간 불균형으로 우리 경제의 성장잠재력이 더욱 위축될 수 있다는 우려감이 대두
 - 글로벌 경쟁은 완제품업체의 개별 경쟁이 아닌 수위탁거래 관계를 토대로 한 시스템 경쟁이므로 수위탁거래 대중소기업간 협력이 매우 중요
 - 잠재성장률: (2009-00)6.0% → (2004-08)4.1% → (2009-13)3.7%
- 2011년 7월 중소기업을 대상으로 한 정부의 동반성장 실태조사 결과에 따르면 1년 전에 비해 합리적인 납품단가 선정 등 동반성장 추진이 개선되고 있으나 아직은 미흡한 수준이라 대책마련 필요
 - 납품단가 합리적 결정 : (2010. 9) 28.1% → (2011. 7) 33.2%
 - 서면계약비율 : (2010. 9) 68.7% → (2011. 7) 71.6%

2) 발생의 배경과 원인

- 대·중소기업간 동반성장을 저해하는 불공정거래 행위의 문제는 계약당사자간의 문제인 기업간 문제이자 구조적 문제

- 우리나라 기업생태계 구조상 중소기업의 절반 가까이가 모기업에 납품하는 수급기업형 구조에 기인
 - 중소기업은 모기업으로부터 생산을 위탁받아 납품하는 구조가 전체 중소기업의 절반 정도를 차지해, 모기업인 대기업의 경기가 협력 중소기업에 막대한 영향을 초래
 - 그러나 대기업은 정부의 고환율정책에 힘입어 막대한 수익을 올렸지만, 대기업의 부(富)가 중소기업과 소상공인의 경기회복으로 확산되지 못한 상황
- 특히 내수시장에서의 대기업 독과점화 구조로 창의적 중소기업이 나타나기 어려운 상황
- 납품중소기업의 창의적인 아이디어나 기술에 대한 대기업의 탈취가 이루어지고 있고,
- 완제품 시장에서도 대기업의 독과점적 시장구조를 기반으로 한 시장지배력 강화로 중소기업이 틈새시장을 찾는 데도 한계에 봉착
 - 소매 유통부문의 경우 SSM 등 대규모 유통과 중소유통간, 중소유통업체간 경쟁심화로 갈등심화

3) 과제의 해결 방향

가) 애로 요인

- 구조적 요인인 시장지배력을 이용한 대기업의 납품단가 인하 추진
 - 세계경제의 구매력 약화 및 경쟁심화로 인한 대기업의 수출판로 애로와 원·부자재 가격 상승으로 인한 납품중소기업의 원가상승에도 불구하고 가격경쟁으로 대처하려 함에 따른 납품단가 인하 추진
- 범용제품 납품 중소기업의 경쟁력 취약

- 범용제품 납품중소기업의 경우 품질경쟁력의 미흡으로 협상력을 상실하고 있으며, 내수시장을 겨냥한 중소기업의 경우도 경쟁력의 취약으로 소비자 유인에 실패
- 대기업의 글로벌 아웃소싱에 대응할 수 있는 가격경쟁력을 갖추기도 어려운 여건

나) 애로 요인의 극복 방안

- 납품단가 인하가 가능하도록 하기 위한 대·중소기업간 생산성 향상 협력
 - 생산성 향상을 통해 납품단가 인하로 인한 수익성 저하요인을 보전시킬 수 있도록 수·위탁 기업간에 기술협력 및 공정지도 등 상호 협력
- 중소기업 구조조정과 경쟁촉진을 통한 자생력 확보
 - 한계 중소기업의 퇴출 유도를 통해 내수시장내 과잉경쟁을 해소하고, 완전경쟁시장의 현실적인 대안인 유효경쟁(workable competition)을 촉진하여 중소기업의 자생적 생존력을 유도
 - 적합업종제도의 추진으로 인해 경쟁력이 한계상황에 있는 중소기업까지도 과도하게 보호하는 방안은 지양하고 업종전환 및 자발적 시장퇴출을 위한 인센티브 부여

다) 과제의 해결 방향

(1) 단기적 방안

- 단기적으로는 동반성장 하고자 하는 마인드 제고와 거래단계에서의 서면계약 확산, 정부의 명백한 공정거래 질서 확립의지 표출 등이 필요

① 대기업의 동반성장 의지 제고

□ 인센티브 부여를 통한 동반성장 유도

- 성과중심적 기업경영을 추구하게 되는 상황에서 대기업내 수위탁거래 담당자들의 동반성장 실천이 가능하려면 대기업 오우너의 용인이 필요
- 이에 대기업 오너의 동반성장 추진 의지가 발현될 수 있을 정도의 세제 등을 통한 인센티브 강화

② 서면계약의 정착화

- 수위탁거래에 있는 대·중소기업간의 경우 구두계약과 취소 등으로 인한 신뢰붕괴를 사전에 예방할 수 있도록 서면계약 의무화 추진
- 대기업의 의지와 더불어 대·중소기업간 동반성장 사례에서 공통적으로 나타나는 성공요인인 서면계약의 정착을 위한 표준계약서 도입
- 표준계약서는 공통사항에 대해서는 동일한 양식으로 하되 업종별 특성을 고려한 차별사항을 포함하여 현장을 고려한 양식으로 제정할 필요

③ 중소기업 회계투명성 추진

□ 중소기업 '자율회계지침' 참여 인센티브 부여

- 대기업의 협력중소기업 재무정보에 대한 불신을 해소하기 위해 비외감법인 등을 대상으로 중소기업계가 추진하고 있는 '자율회계지침'의 안착을 위한 참여업체에 대한 세제지원 및 우선적인 용자지원 추진

④ 불공정행위에 대한 징벌제도 적용범위 확대

- 기술유용행위에 대한 징벌적 손해배상제도를 여타 행위에 대해서도

적용하도록 하도급법 개정

- 기술자료 유용으로 인한 손해의 3배 범위내 배상책임을 원사업자에게 부과한 개정안에 더하여 기술 이외의 분야에서 발생하는 불공정행위에 대한 징벌제도 실시

(2) 중장기적 방안

- 본질적으로는 중소기업의 역량강화 및 시장구조의 독과점 완화를 위한 생태계 조성 등으로 동반성장을 정착시키도록 함

① 역량있는 파트너를 위한 중소기업의 자생력 강화

- 기술력이 있는 중소기업에 대해서는 대기업의 협력이 잘 이루어지고, 중소기업 입장에서 협상력을 발휘하여 적절한 납품단가 책정 등이 이루어지게 되므로 중소기업의 역량강화를 위한 정책추진 필요
- 범용제품을 생산하는 중소기업에 대해서는 업종전환이나 공정혁신과 같은 정책지원을 집중
- 고부가가치 제품생산 중소기업에 대해서는 나눠주기식이 아닌 R&D자금의 규모의 경제가 나타날 수 있을 규모의 자금을 지원하고, 대기업 친인척에게 소유지배권이 집중되어 몰아주기식 거래가 일어나지 않도록 모니터링 강화

② 동반성장 생태계 조성

- 대기업 진출 시장의 경쟁촉진을 통한 납품중소기업과의 협력의 필요성 제고
- 과거 개발연대에서 시작된 대기업 시장보호는 대·중소기업간 협력보다는 중소기업의 납품단가 인하를 통한 가격 중심의 경쟁 그리고 가격인하를 위한 글로벌 아웃소싱을 확산시켜옴
- 이로 인해 수위탁 거래관계에 있는 국내 중소기업과의 동반성장의

기본요소인 동반자 관계 인식이 정착되지 못하는 문제 발생시킴

- 따라서 대기업이 납품중소기업의 중요성을 자각할 수 있도록 시장경쟁 촉진 정책 강화 필요
- 협력을 통한 보완과 더불어 경쟁기업간 대치로 인한 긴장감이 어우러지는 생태계 조성을 통해 대기업뿐만 아니라 중소기업의 경쟁력 확보 필요
 - 중소기업간에도 경쟁을 통해 단련된 경쟁력 확보가 가능하도록 대기업과의 전속적 거래가 아닌 일반소비자 시장 개설 추진
 - 자동차 부품 등 중소기업이 생산하는 정품 부품 및 소재를 일반인 이 살 수 있는 판매시장은 존재하지 않음
 - 대기업 완성차 제조사의 경우를 보면, 부품납품중소기업들에게 해당부품의 시장판매를 통상 금지 제한하고 있으며 특정기업만을 통해 판매가능
 - 거래되는 부품이나 소재는 대기업 브랜드 부품만 정품으로 인정되고 중소기업 제품에 대해서는 정품으로 인정받지 못함
- 범정부 차원의 대·중소기업 상생협력 모니터링시스템 마련
 - 현재로는 교섭력 차이로 당사자 간의 문제해결을 시장기능에 맡기기엔 한계가 있으므로 한시적으로 정부 개입을 통한 조정이 필요
 - 양자간 협력이 문화로 정착될 때까지 정부의 점검과정 필요
 - 시장개입 근거: 헌법 제119조2항(경제민주화를 위해 정부의 규제와 조정 규정)

4) 과제 해결을 위한 단계별 조치

가) 담당 기관간 쟁점 파악 및 해결

- ☐ 지경부와 중기청, 공정거래위원회간의 정책 조화
 - 상생협력 환경을 조성해야 하는 부처와 공정거래 환경을 조성해야 하는 부처간의 정례 점검회의를 통해 정책개선 및 신규정책 개발시 공정거래정책과 동반성장정책이 양립될 수 있는지 사전적으로 검토
- ☐ 전경련과 중소기업중앙회 회장단의 정례적 모임 추진
 - 수·위탁거래를 하는 대기업과 중소기업의 관계를 갑을이 아닌 동반자 관계로 형성하기 위해 대기업 총수와 중소기업계 대표들의 모임을 통해 대·중소기업간 동반성장 분위기를 지속화

나) 정치적인 차원의 문제 해결

- ☐ 국내시장구조를 경쟁화할 수 있는 선진국과의 FTA 체결 등 개방화 촉진
 - 정치적 이해관계로 개방화에 따른 피해집단의 반발에 대한 정치권의 당쟁보다는 한국경제의 구조적 개선이라는 장기적 견지에서 피해집단의 경쟁력 제고책 제시를 우선할 필요
 - 최근 논란이 되는 ISD에 관해서도 ISD에 대한 폐기, 재협상 등의 논의에 중심을 두고 있지만 개방화의 흐름에 대비한 피해산업에 대한 정책을 세부사업 단위에서 구체화할 필요

다) 제도화 방향(입법 포함)

- ☐ 동반성장정책 추진을 위한 법적 근거 명확화
 - 상생협력에 초점을 두고 있는 법·제도를 동반성장에 부합되도록 개선하여 법적 근거 논란 제거(예 : 상생협력지수 → 동반성장지수)

21. 생계형서비스업 · 자영업정책

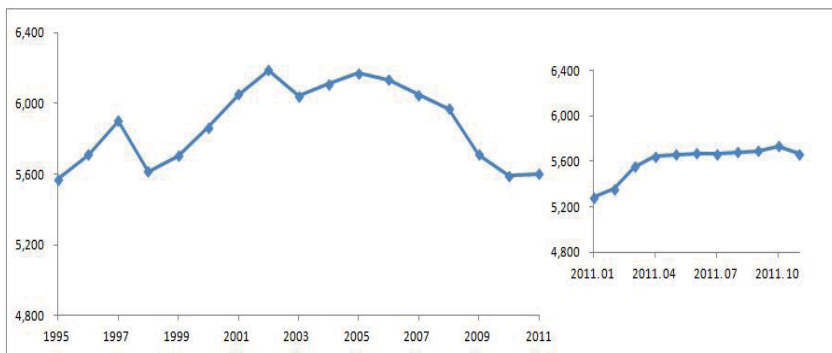
가. 현황 진단

1) 경제규모에 비해 과도한 비중

- ☐ 2009년 전국사업체조사에 따르면 전체 사업체의 85.4%를 차지
 - 281만 사업체가 사업자등록업체로 자영업을 영위
 - 업종별로는 도소매업(28.2%), 음식숙박업(20.7%), 개인서비스업(12.6%)의 순
- ☐ 자영업 부문의 고용비중은 32.7%를 차지
 - 1990년대 후반 경제위기 이후 퇴직자의 생계형 창업이 증가하면서 자영업자수는 2002년 최고 수준인 798만 명을 기록한 후에 지속적으로 감소
 - 2009년 현재 546만 명이 자영업 부문에 종사
 - 업종별로는 도소매업(28.6%), 음식숙박업(24.0%), 개인서비스업(10.4%)의 순
 - ILO(2008년 기준)에 따르면 전체 근로자 대비 자영업자수 비중은 25.8%로 선진국에 비해 매우 높은 수준
 - 미국(6.8%)의 3.8배, 일본(9.5%)의 2.7배, OECD 평균(14.4%)의 1.8배
 - 자영업자수 비중이 높은 이유는 적정자영업자 수를 유지하기에는 부족한 소득수준, 높은 실업률, 낮은 자영업에 대한 투자의 기회비용, 낮은 임금근로의 기회 등으로 자영업이 선택되는 것으로 추정

- 최근 노점상 같은 무등록사업자도 포함한 자영업자수는 증가세를 보임
 - 고용증가 측면에서 긍정적으로 보는 시각도 있으나 대체로 자영업자 증가 연령층이 50대 이상 중고령층이라는 점에서 베이비붐 세대은퇴와 관련된 생계형 창업으로 보는 부정적인 시각

<그림 21-1> 자영업자수 규모변화(단위: 천명)



- 자영업자의 연령대가 높을수록 월평균 매출액과 이익률이 낮은 상태라서 중고령층의 창업에 대해 우려
 - 자영업주의 연령별 분포도 50대 이상이 전체의 45.7%이며 40대(36.1%), 30대(16.5%), 20대(1.7%)의 순이어서 자영업 부문의 경쟁력 강화에도 한계가 있음

<표 21-1> 연령별 평균 매출 및 이익

구 분	월평균 매출액(만원)	매출액 순이익률(%)	월평균 이익(만원)
전체	838.0	25.8	181.5
50대 이상	724.2	25.8	162.3
40대	909.8	25.3	186.8
30대	981.8	26.7	217.2
20대	985.4	28.2	228.5

주: 2007년 조사결과

자료: 중소기업청·소상공인진흥원·중소기업연구원, 「2007년 전국 소상공인 실태조사 분석보고서」

2) 창업과 폐업을 반복하는 시장구조

가) 과잉화 지속과 낮은 생존율

- 지난 10여년간 대체로 창업률이 폐업률을 웃도는 가운데 2008년 이후 모두 13%대 수준을 유지
 - 폐업률을 상회하는 창업율에 따라 자영업 사업체수는 증가
 - 창업률: (2001) 19.4% → (2004) 15.0% → (2007) 13.1% → (2009) 13.7%
 - 폐업률: (2001) 21.9% → (2004) 15.3% → (2007) 9.5% → (2009) 13.1%
- 생계형 창업이 80.2%인 가운데 창업후 1년내 7만개(16.7%)가 폐업하고 창업후 3년 생존율은 53.4%로 급락
 - 창업후 1년 내 폐업으로 인한 인테리어비·임대료·인건비 등의 손실로 인한 직접비용은 4조 원 규모로 추정
 - 생존율: 3년 53.4% → 5년 37.7% → 7년 28.7% → 9년 25.3%

나) 창업과 폐업의 악순환

- 퇴직인력의 신규창업보다는 폐업 자영업자의 업종변경 창업이 이루어지는 악순환
 - 소상공인진흥원·중소기업연구원(2011)은 옷가게 폐업 → 분식집 창업 후 폐업 → 야식집 창업 후 폐업 → 신용불량 등의 악순환이 일어나는 돌려막기식 창업이 이루어지고 있음을 보고

3) 매출 및 수익성과 저조

- 자영업 부문의 매출은 서비스업 분야에서 22.5%를 차지하고, 부가가치는 30.6%를 차지
 - 2009년 현재 매출은 314조 원 규모이고, 부가가치는 81조 원 규모
- 전국소상공인실태조사에 따르면 2007년과 2010년 사이에 매출은 늘었으나 수익은 감소
 - 월평균매출액은 2007년 838만원에서 990만원으로 증가한 반면 월평균순이익은 182만원에서 149만원으로 감소
 - 월평균 순이익 200만원 이하는 81%로 대부분 차상위계층(4인가족기준 173만원)에 위치
 - 2007년 조사결과에 따르면 수익이 근로자 평균임금을 밑돌거나 최저생계비 이하인 경우도 상당수
 - 근로자 평균임금(5인 이상, 262.6만원) 이상 : 17.5%
 - 최저생계비(4인 기준, 월 120.5만원) 이하 : 49.1%
- 자영업 부문의 수익성이 낮은 가운데서도 자영업자 간 양극화 심화
 - 2009년 현재 연간 영업이익 상·하위 25% 계층 간 격차가 22배에 달해가계소득으로 본 상·하위 25% 계층 간 격차 5배에 비해 매

우 높은 상태

- 자영업자 연간 영업이익: 6천800만 원(상위25%) ↔ 300만 원(하위25%)
- 가계소득: 76백만 원(상위25%) ↔ 15백만 원(하위25%)

4) 특정업종에 편중된 업종구조

- 선진국에 비해 우리나라에서의 자영업 부문은 진입이 용이한 소매업 및 음식점업에서의 경쟁이 치열한 상태
 - 인구 1천명당 사업체수(2009년 기준)는 선진국에 비해 매우 높은 수준
 - 한국: 소매업(12.7), 음식점(12.2), 이미용업(2.2)
 - 일본: 소매업(8.0), 음식점(5.7), 이미용업(2.3)
 - 미국: 소매업(3.2), 음식점(1.8), 이미용업(0.3)
- 자영업자의 경쟁력을 높여줄 수 있는 프랜차이즈의 업종구조도 특정업종에 지나치게 집중되어 업종의 다양화가 미흡
 - 프랜차이즈 시스템은 독립점 형태의 자영업자보다 규모의 경제 및 네트워크 경제효과 등을 통해 경쟁력을 강화시키는 수단으로 활용될 수 있으나, 이 경우에도 특정업종에 수많은 사업자가 집중
 - 삼성경제연구소(2008)에 따르면 매출액 기준으로 국내 프랜차이즈 산업내 비중이 소매업이 56%, 외식업이 39%인 반면 일 반서비스업은 5%에 불과

나. 문제점 및 요인

1) 한국경제의 임금근로자 흡수력 상실

- 노동절약적 기술진보, 산업구조 고도화, 국내기업의 해외이전 등으로 경제성장의 일자리 창출능력이 지속적으로 하락
 - 한국은행에 따르면 우리나라는 성장률이 둔화추세에 있을 뿐만 아니라 성장의 고용유발효과(1% 성장에 의해 유발되는 취업자수)도 감소
 - 고용유발효과(만명) : (1990) 11.2 → (1995) 10.5 → (2000) 9.6
 - 한국은행의 2007년 고용표로 본 자료에서는 다소 증가하는 것으로 나타나고 있으나 2003년 자료와는 structural break가 있고 경제현실과 괴리가 있는 것으로 분석
 - 고용유발효과(만명) : (2005) 12.7 → (2006) 13.0 → (2007) 13.3

2) 과잉 경쟁구조

- 고용없는 성장의 문제점은 임금근로자의 조기퇴직을 유도하고, 생계유지를 위해 진입장벽이 상대적으로 낮은 자영업 부문으로의 진출을 촉진
 - 특히 현황진단에서 살펴본 바와 같이 1990년대말 경제위기로 자영업 부문이 위축되는 모습에서 급속히 확대되는 모습으로 반전
 - 자영업 부문의 확산은 2002년 이후 증가세가 둔화된 후에 감소추세이지만 아직도 자영업 부문이 직업이동 경로의 최종지로서 우리 경제에 부담으로 작용
- 소상공인진흥원(2010) 자료에 따르면 순이익 감소(73.4%)에 영향을 준 배경 1순위는 주변 소형업체와의 경쟁심화
 - 2007년 자료에서도 1순위가 주변 소형업체와의 경쟁심화

3) 소비행태와 괴리된 자영업 공급구조

가) 소비자의 가치구매화 대응 미흡

- ☐ 소비의 고급화, 개성화, 다양화 등 최근에 제품 및 서비스에 대한 소비자의 욕구가 급격하게 변화
 - 반면 자영업자의 제품 및 서비스 제공 속도 및 품질은 이에 대응하지 못하는 미스매치(mismatch) 발생
- ☐ 신도시 개발, 관공서의 신도시로의 이동 등으로 새로운 고급형 상권이 형성되고, 주말쇼핑 및 맞벌이부부 등 신세대 핵가족의 소비행태 변화
 - 신세대 핵가족의 소비장소 이동, 인터넷 및 TV홈쇼핑 등 무점포 구매 증가로 인한 기존 자영업 부문의 미스매치
 - KTX, 고속도로 등 교통발달로 인한 지방 중소기업 지역경제 위축
 - 서울 종로, 동대문, 대전 중앙동, 광주 금남로, 대구 동성로 등 전국 구도심 중심상권이 모두 위축
 - 2009년 무점포판매 : 27.1조 원
- ☐ 소비자들의 소비행태 변화에 따라 자영업의 수익성도 저하
 - 국민소득 증가에 따른 소비의 고급화, 백화점 선호도 증가 등으로 지출이 증가하였으나 자영업자들이 판매하는 상품의 매출로 이어 지지는 않음
 - 전국소상공인실태조사(2010)에 나타난 순이익 감소원인을 보면 1 순위가 자영업자간 경쟁심화(46.2%), 2순위가 소비자의 구매패턴 변화(39.9%)
 - 소매업의 순이익 감소원인은 1순위가 대형점 출현(53.4%), 2순위가 소비자 구매패턴 변화(48.1%)
 - 2000-09년간 소비자 트렌드를 보면 음반 및 비디오물 소매업은

78.1% 감소, 곡물소매업 51.2% 감소, 모터사이클 및 부품판매업 31.1% 감소

- 기술개발 능력이 부족한 자영업자들은 급변하는 소비자 요구에 대응할 수 있는 신제품 및 신서비스 제공에 한계
 - 소상공인진흥원이 외부기관에 위탁하여 추진하는 교육프로그램의 경우 현장성 및 기술개발능력 배양에 한계
 - 특히 자영업자에 대한 기술개발 지원은 전무한 실정
- 자영업부문의 사업주기 측면에서도 상당부분 성장기를 벗어나 쇠퇴기 및 폐업기 등에 도달하여 소비변화에 적기대응 미흡
 - 자영업자 스스로가 진단한 영위 사업체의 성장단계를 보면 쇠퇴기(44.0%), 폐업 및 업종전환기(5.6%) 등 경쟁력이 취약한 사업체가 과반수이상으로 소비자의 니즈에 부응하기는 어려운 형편

<표 21-2> 자영업 성장단계 구분

구 분	단계 구분의 기준	비중
개점초기	최근에 문을 열어 적응하는 단계	5.7%
성장기	적응을 마치고 사업체가 점차 세를 확장하는 단계	11.0%
성숙기 또는 안정기	사업체가 확실히 자리를 잡아 안정된 매출이 발생하는 단계	33.8%
쇠퇴기	경기상황이 아닌 고객기호 변화, 경쟁력 약화 등의 환경적 변화로 인해 지속적으로 매출과 이익이 감소하는 단계	44.0%
폐업 및 업종전환 고려기	경영상황이 어려워 업종전환이나 폐업을 고려하는 단계	5.6%

주: 2010년 조사결과

자료: 중소기업청·소상공인진흥원·미디어리서치·리서치랩, 「2010년 전국 소상공인 실태조사 분석보고서」

나) 대기업의 확산과 산업구조 고도화

- 자영업자의 쇠퇴는 소비자 구매 행태에 적극 대응하는 대기업의 사업확대 및 산업 고도화에 따라서도 영향을 받음
 - 대기업의 확산에 따라서는 2000-09년간 빵 및 과자류소매업 65.1%, 문구용품소매업 29.7%, 소형슈퍼마켓 27.1%, 육류소매업 27.5%, 화장품소매업 11.8% 감소
 - 산업 고도화에 따라서는 가정용연료소매업 26.9%, 컴퓨터게임방 14.0% 감소

4) 정책설정의 오류 및 지원기능 미흡

가) 정부의 생계형 창업지원

(1) 퇴직 임금근로자 생계 지원

- 1997년 경제위기로 인한 임금근로자의 대규모 퇴직의 해결책으로 창업촉진정책 추진
 - 정책의 사각지대에 있었던 영세자영업자에 대한 지원을 시작하면서 창업 및 경영개선자금을 지원하여 자영업 부문 증가
 - 창업지원정책이 실업완화에는 기여했지만 영세사업자의 과잉화를 가속화하는 요인으로 작용

(2) 창업 및 영업여건 개선 중심의 정책

- 과잉구조의 자영업 부문에 대해 구조적인 과잉해소보다는 개별 점포의 영업여건 개선에 중점을 둬에 따라 악순환 반복
 - 노무현정부 및 이명박정부의 자영업정책은 구조적 개선에 대해서는 실행과정에서 당초의 계획대로 실현하지 못함

- 노무현정부의 경우 자금 등 시혜적인 직접지원보다는 인프라 조성 등 간접지원에 중점을 두고, 사업전환 및 퇴출유도 같은 프로그램을 계획했으나 실행은 미흡
- 이명박정부의 경우도 생애주기별 지원체계를 구축하면서 업종 전환과 폐업자의 취업교육 연계지원을 계획했으나 실행은 미흡
- 과잉구조라는 근본적인 문제를 해소하지 않고서는 영업여건 개선을 위한 정부지원은 밑빠진 독에 물붓기식의 지원이라는 한계 노정
 - 과잉구조 → 과잉경쟁 → 수익성 악화 → 부실화 → 자금투여 → 과잉심화 및 부실화의 악순환

나) 시혜성 자금지원 추진

(1) 미소금융의 소모성 자금화

- 한국경제연구원에 따르면 2010년 2월 현재 미소금융중앙재단이 운영하는 미소금융사업의 전체 대출중 무등록사업자에 대한 대출비중 심화
 - 500만원 이하의 무등록자사업자 대출비중이 35%(7억1000만원)로 가장 높은 수치를 기록
 - 500만원의 자금은 소모성 자금으로 전락할 가능성이 높으며, 기존의 민간 마이크로크레디트 기관의 경우 평균 지원금인 2000만원에 비해서도 크게 낮은 수준

(2) 선별적 지원 불가능

- 소득발생에 대한 투명성 결여로 취약계층으로서 지원이 필요한 것 인지에 대한 판단의 부정확
 - 카드결제 및 현금영수증 발급 등으로 소득의 흐름이 점진적으로

투명화되고는 있으나 아직도 미흡한 수준이라 지원 요구에 대한 대응의 시급여부 판단 애로로 인해 선별적 지원 불가능

- 2007년부터 3년마다 실태조사를 통해 자영업자의 소득 등을 파악하고 있지만 신뢰성 저하로 소득수준에 대한 의혹이 많은 상태

다) 자영업 지원 기능의 역량 미흡

(1) 현장과의 괴리

- 현장 중심이 되어야 하는 자영업의 상담, 교육, 컨설팅 인력에 대한 자영업자의 불만이 제기될 정도로 역량 강화 필요
 - 센터의 상담사 303명 중 전문역할 수행가능 인력 60% 수준
 - 경영개선교육이 전문교육보다 기초교육에 치중
 - 위탁방식에 의해 추진되는 자영업컨설팅 사업은 컨설팅 서비스 품질 및 컨설턴트의 기능 미흡문제가 심각한 상황
 - 소상공인진흥원·중기연 설문조사(2011) : 이용만족도 3.25(5점 만점), 이용후 실효성 3.38

(2) 정보제공의 부실

- 상권정보시스템이 제공하는 정보의 신뢰성 및 상권정보의 콘텐츠 미흡
 - 정확한 점포 DB미흡, KT 전화번호 정보의 한계 등으로 자영업 컨설턴트나 상담사 보고서용 데이터 제공기능으로 전략
 - 신뢰성 있는 상권정보, 과밀정보를 제공하기 위해서는 정확한 업소 DB가 필요하나 KT 전화번호 DB로는 전국의 업체를 나타내는 것이 불가능하고, 국세청이 보유한 휴·폐업 자료는 공유가 어려운 상황
 - 소상공인진흥원·중기연 설문조사(2011) : 이용률 8.0%, 이용 만

족도 3.17(5점 만점), 이용 후 실효성 3.5

- 한국표준산업분류 5단위는 자영업의 실태를 충분히 반영하지 못하고, 시대에 맞는 업종 분류 개편이 이루어지는 못하는 상황
- off-line 방식의 자영업자 교육 및 컨설팅의 한계를 보완하기 위해 설립된 소상공인방송(yes-tv)의 접근성 애로로 당초 목표달성 미흡
- 상당수가 1인 경영 또는 무급가족 참여형태로 운영되는 자영업의 특성상 집합교육이나 컨설팅이 불가하여 on-line 방식의 소상공인방송 출범
- 소상공인진흥원·중기연 설문조사(2011)에 따르면 소상공인 이용 만족도는 3.67(5점 만점), 전문 교육서비스 제공시 시청의향이 3.88이나 시간적 제약으로 인한 시청소외 발생

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

가) 기본방향

- 제한된 지원자금 규모로 다수의 영세자영업자를 지원하는 데는 한계가 있으므로 정책대상별로 차별화 강화
- 과도한 영세자영업자의 비중과 숫자로 인해 정책추진에 필요한 예산의 부담이 과중하므로 정책효과가 효과적으로 나타날 수 있는 방식과 정책대상에 대한 차등화로 선택과 집중을 추진
- 자생력이 있는 자영업 부문에 대해서는 경쟁촉진 중심, 자생력이 없는 자영업 부문에 대해서는 구조조정 중심의 정책 추진
- 생계를 위해 사업을 영위하는 사업자가 상당수인 영세자영업 부

문은 자생력을 보유하고 있거나 잠재적인 자생력이 있는 영세자영업자와 그렇지 못한 영세자영업자가 혼재

- 직업이동 경로로 볼 때도 최하위의 단계에 있는 영세자영업 부문에 대해 복지정책 차원의 접근이 필요한 영역과 산업정책이 필요한 영역 경쟁정책이 필요한 영역이 공존하므로 정책의 믹스(mix)가 필요

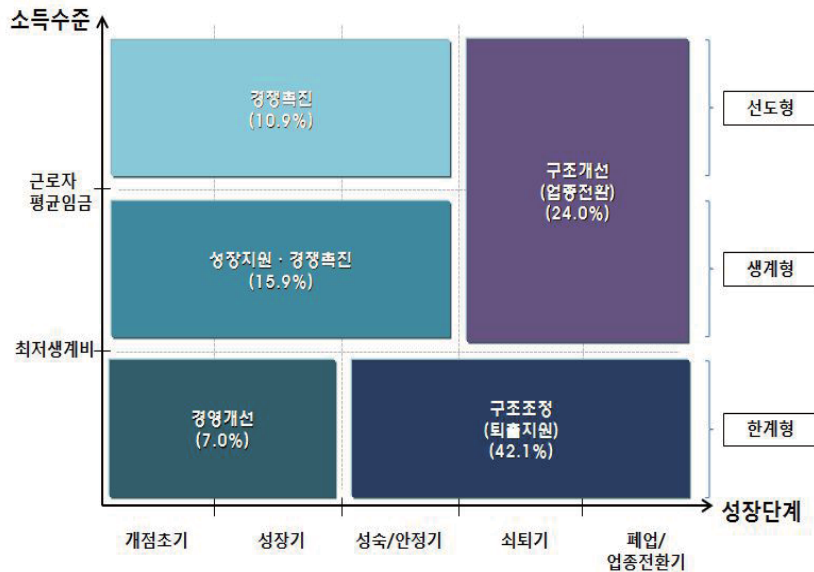
- 생계형이 아닌 무급가족종사자 이외의 고용창출이 가능한 혁신형 자영업자에게는 자생력 강화를 위한 경쟁정책을 추진
- 생계형으로서 한계적인 상황에 있는 자영업자에게는 구조조정 지원 정책 및 복지지원 정책을 병행
- 고용창출도 안되고 한계적인 상황에 있지도 않은 생계형의 자영업자는 경영개선 및 구조개선을 통한 성장지원의 산업정책의 대상이지만 자생력 확보를 위한 경쟁정책도 병행 필요

- 구체적으로는 소득수준과 성장단계로 영세자영업자를 구분하여 세분화된 정책을 추진함으로써 맞춤형 정책을 구축

- 근로자 평균임금 이상의 선도형 자영업자중 창업유망형 및 안정성장형은 경쟁력을 보유한 혁신형에 속하므로 경쟁정책을 추진
 - 선도형 자영업자라도 쇠퇴기에 있는 경우는 생계형으로 분류하고 업종전환을 유도함으로써 구조개선을 도모
- 생계형 자영업자중 소득이 최저생계비 이하인 한계 자영업자가 성장기를 넘어가기 이전인 경우 사업초기임을 고려하여 경영개선책을 추진하나, 성숙·안정기에 접어든 경우에 구조조정과 사회안전망 대상으로 분류하여 복지정책을 추진
- 그 외의 자영업자로 실질적으로 생계가 유지되는 자영업자가 성숙·안정기 이전 단계에 있는 경우는 자생력 강화를 위해 성장지원 및 경쟁촉진을, 그리고 쇠퇴기에 접어든 경우에는 업종전환을

유도함으로써 구조개선을 도모

<그림 21-2> 소득수준 및 성장단계를 고려한 정책대상의 유형화



나) 혁신형·생계형 자영업자의 정책의존성 완화

(1) 경쟁을 통한 자생력 확보

□ 혁신형 자영업자 발굴과 단계별 지원 추진

- 정책지원시 사전에 혁신형 자영업자 여부를 점검하여 80%에 이르는 생계형 자영업자중 잠재적인 혁신형 자영업자를 발굴하여 1단계 성장지원을 추진
 - 잠재적 혁신형 자영업자들의 영업성과로부터 지원성과를 평가하여 2단계 성장 지원여부를 결정

- 잠재적 혁신형 자영업자 발굴·성장지원은 고용창출 확대에도 기여
 - 그간의 자영업 부문의 고용창출 정책은 단순히 생계형 창업을 지원함으로써 고용창출에 기여했지만 경쟁력 없는 자영업 부문의 과잉화를 초래하는 부작용도 초래
 - 자영업 지원정책 추진시 혁신형 자영업자로서의 잠재력을 보유하고 있는지에 대한 판별모델을 구축·활용하여 사업초기에 한시적으로 집중지원

(2) 규제에 의존한 자영업의 과도한 보호 탈피

- 시장경제가 아닌 정글경제의 원리가 작동되어서는 안되겠지만 대형점포 규제에 초점을 둔 자영업보호정책은 탈피
 - 제도적 시혜를 보고 있는 일부 자영업자의 경우는 경쟁을 통해 퇴출이 필요함에도 불구하고 퇴출이 지연되는 문제 발생
 - 대형점에 대한 규제보다는 자영업의 자생력을 강화시키는 방향에서 자영업 정책을 추진
 - 대형점에 대한 규제장치는 주기적인 시장의 독과점에 대한 분석·평가를 통해 실질적으로 독과점의 폐해가 나타날 조짐이 있거나 발생하고 있는 경우에 시장의 정상화를 위해 가동

(3) 인프라 확충을 통한 지원 효율화 제고

- 다양한 특성을 가진 자영업자에 대한 산발적이고 획일적인 지원 문제를 업종별 인프라 지원 확충으로 해소
 - 지역별, 업종별, 규모별로 다양한 자영업자를 직접적으로 지원하기에는 지원체계 구축에 많은 비용이 소요되므로 공통적으로 적용되는 인프라 확충이 중요

- 특히 소상공인진흥원의 센터기능 강화, 정보제공(상권정보시스템, 소상공인 방송, 교육 및 컨설팅) 기능의 확충 이외에도 전통시장 및 일부 가맹 상점가에서만 활용되고 있는 온누리상품권의 전국유통화를 통해 경쟁력있는 자영업 상품에 대한 수요기반을 확충

(4) 소득의 투명화

- ☐ 근로자에 비해 투명하지 않은 소득원천 파악으로 지원의 대상 및 필요성 근거 명확화로 지원대상 구체화
 - 카드결제 및 현금영수증 발급 등으로 소득의 흐름이 점진적으로 투명화되고는 있으나 아직도 미흡한 수준이라 지원 요구에 대한 대응의 시급여부 판단 애로로 인해 선별적 지원 불가능
 - 자영업자 소득의 실질적 상태를 포착할 수 있도록 소득파악 방식개선

다) 한계 자영업자의 구조조정과 사회 안전망 구축

(1) 자발적 퇴출유도 및 업종전환 지원

- ☐ 80%에 이르는 생계형 자영업자중 해당업종에서 자생 가능성이 없는 사업자에 대해서는 정부주도의 구조조정 컨설팅 추진
 - 현행의 정부주도 자영업컨설팅정책을 소득수준이 높은 자영업자가 아닌 경영이 어려운 사업자를 대상으로 추진
 - 한계 자영업자에 대해서는 시장퇴출을 유도하고, 복지정책 대상으로 설정하여 지원하되 사회의 낙오자가 되지 않도록 사회적응을 위한 재교육 등 재활훈련 강화
- ☐ 사업을 그만두고 취업의사가 있는 자영업자들에 대해서는 재취업이 가능하도록 기술 등 교육실시

- 소상공인진흥원(2010)의 실태조사에 따르면 재취업시 연령문제로 인한 어려움이 가장 큰 애로인 것으로 나타나, 기술력이 있으면 재취업의 어려움 완화 가능
 - 고령사회화에 따라 점차 연령이 고령화되는 상황에서 고령의 한계 자영업자에 대한 사회적응화 필요

(2) 다양한 사회안전망 체계 구축

- 중소기업중앙회에서 운영하고 있는 공제사업 이외에도 폐업이후의 생계나 재기를 도모할 수 있는 최소한의 안전망 확충으로 취약계층의 사회복지 지원
 - 사회안전망에 대한 설계가 아직도 부족한 상황에서 폐업이 필요한 한계 자영업자가 경쟁력 없는 사업체를 유지하게 되는 문제 방지
 - 경영능력이 아닌 외부 경영환경의 악화로 폐업을 하게 된 자영업자에게는 재기할 수 있는 사회안전망 구축 필요

2) 정책과제

가) 과잉부문의 구조적 개선

(1) 지원대상의 조정

- 저부가가치 생계형 창업 및 운영지원 중단을 통해 자영업 부문의 생태계 정비 추진
 - 무등록사업자에 대한 시혜성 자금지원은 중단하고, 사업등록을 전제로 한 자금지원을 하거나 자생력 회복이 어려운 경우에는 사회복지정책차원에서 대책 마련

(2) 기존 점포 통합 인센티브 제공

- 영세자영업자의 수익성 악화에 가장 큰 요인인 주변지역 소형업체와의 경쟁문제를 해소하기 위해 M&A 활성화 지원 필요
 - 우리나라 정서상 M&A는 경영실패로 인식하는 경향이 있지만 경영개선자금 등의 지원시 점포통합의 경우에 우선 대상으로 처리
 - 점포통합으로 규모의 경제효과에 의해 경쟁력이 살아나게 되면 출혈경쟁으로 인해 폐업에 직면하게 됨으로써 파생되는 점포주의 실업화 및 활용가치가 있는 설비폐기 등을 방지하여 사회적 비용 절감

나) 자영업 금융지원 체계 개선

- 미소금융중앙재단과 기존의 마이크로크레딧 기관간에 사업을 연계하여 수행함으로써 사업노하우 습득 및 사업의 지속성 확보
 - 기존의 기관보다 대출상환율이 낮을 것으로 예상되는 미소금융중앙재단의 사업 지속성 유지 등을 위해 정부주도적 성격을 갖는 미소금융중앙재단에 대해 민간의 효율성 가미
 - 일부 자금의 기존기관에 대한 위탁추진 및 공동사업 추진으로 민간의 사업 노하우 습득

다) 한계 자영업 부문의 사회안전망 확충

(1) 사회안전망 체계의 다양화 추진

- 생계형 창업의 지원 및 기존업체의 경영개선 지원 등에 초점을 두는 것보다는 과잉으로 인한 불가피한 폐업을 대비한 정책설계 강화 필요
 - 중소기업중앙회의 노란우산공제, 고용보험상의 자영업자 가입 허용 같은 제도 이외에도 사회안전망 설계를 위한 노력 필요

- 사회안전망의 다양성을 확보하기 위해 우선적으로 대안이 될 수 있는 안전망 체계에 대한 연구추진 필요
- 영세자영업자가 관련된 업종별 협회나 상인회 등을 통해 자발적으로 사회안전망 사업이 다양하게 구축될 수 있도록 인센티브 지원

□ 사회보험 사각지대에 있는 영세자영업자에 대해 국민연금, 산재보험 가입유도 확대

○ 통계청(2011)의 근로형태별 부가조사결과에 따르면 자영업자중 국민연금 가입자는 65.7%, 고용보험 가입자는 6.3%, 산재보험 가입자는 6.7%에 불과

○ 근로자와 자영업자의 특성이 모두 포함된 특수형태근로종사자(골프장 경기보조원, 보험설계사, 레미콘운송종사자, 음료·식품판매원 등)의 경우는 2008.7월부터 보험설계사, 레미콘자차운전자, 학습지교사, 골프장 경기보조원을 대상으로 산재보험을 적용하기 시작했으나 4대 보험 가입이 보다 저조

- 특수형태근로종사자에 대해서는 자영업자 특성이 강한지, 근로자 특성이 강한지를 검토하여 보험료 분담비율을 설정

(2) 신용불량 영세자영업자 구제

□ 영세자영업자 부문은 직업이동 경로상 최하단에 위치하고 있는 상황에서 신용불량시 지속적인 사업영위 불가능하므로 사회복지정책 차원에서 구제지원 추진

○ 신용불량 자영업자를 방치하는 경우에 영세자영업 부문의 급속한 폐업으로 인한 사회적 비용이 구제비용보다 보다 큰 부담

- 구제금융에 대한 도덕적 해이를 지적하는 시각도 있지만 그간 한국경제의 성장에서 이루어진 대기업의 특혜금융 및 구제금

- 용의 수준을 고려해볼 때 단기적으로는 신용불량 구제 필요
- 중장기적으로는 제도전 환경 및 준비된 재창업 지원으로 자생력을 확보하도록 하거나 사회복지차원의 지원대상으로 분류하여 지원

라) 자영업 부문의 인프라 확충

(1) 협업화

- 자영업의 영세성을 극복할 수 있는 프랜차이즈(franchise) 및 볼런터리(voluntary) 체인 같은 가맹사업 확충
 - 중소기업형 프랜차이즈 체인 활성화 지원
 - 가맹본부가 중소기업인 프랜차이즈 체인사업이 활성화되어 가맹점주인 자영업자의 수익성 확보가 가능하도록 추진
 - 유명 대기업형 프랜차이즈 체인사업의 경우 그간 가맹점의 인테리어 개축기간의 지나친 단기화 등으로 인해 가맹점의 수익에 악영향을 주고 문제 야기
 - 가맹점 중심의 체인 활성화 지원
 - 가맹본부 중심의 프랜차이즈 체인사업에 따른 고액의 가맹비 및 로열티 등에 대한 가맹점의 부담을 완화할 수 있는 볼런터리(임의 가맹점형) 체인 및 상인회 등의 협업화 확대 지원
- B2B 및 B2C 지원 인프라 구축으로 영세자영업자의 협업화를 유도하여 경쟁력 강화 유도
 - 소상공인 연합 MRO 구축을 유도하기 위해 개별점포 단위의 지원보다는 집단점포 단위의 지원을 우선하는 방식으로 전환
 - 대기업 계열의 MRO와의 경쟁이 가능하도록 기존점포의 통합을 통해 영세자영업자 회원기관으로 구성된 연합 MRO를 구

축하여 규모의 경제효과 실현

- 제품의 수리와 교체 등을 지원하는 공동 A/S센터 구축으로 영세자영업자의 경쟁력 강화 지원
 - 영세자영업자는 규모의 영세성으로 인해 대형점포와의 판매경쟁에서 뒤처지게 되나 판매된 제품수리·교체 등을 위한 A/S시설 부족으로 소비자의 불편을 초래함으로써 수요에 부응하지 못하는 문제 야기
- 나들가게 점포관리 지원본부 체계 구축
 - 간판이나 매대, POS등의 설치 등과 같은 하드웨어적인 설비구축 이외에 나들가게를 종합적으로 관리해줌으로써 나들가게가 경쟁력을 강화할 수 있는 체제 구축 필요
 - 즉, 공동브랜드 협업화의 상징인 나들가게의 경쟁력은 하드웨어적 교체보다는 생산·판매 등과 같은 경영활동 시스템이 유지될 수 있도록 하는 가맹사업의 본부역할을 할 수 있는 주체설정이 필요

(2) 정보화

- 자영업 부문에서 상대적으로 강조되지 못했던 정보화 수준의 강화로 체계적이고 과학적인 경영활동이 이루어질 수 있도록 기반 강화
- 기존의 정보화 설비를 활용하지 못하고 단순한 매출집계, 주문과 약 등의 수준에서 벗어나 고객관리 및 재고관리 등에 활용할 수 있도록 정보화 활용능력제고 교육 강화
 - POS 시스템 활용 역량 강화 교육 프로그램 설계
- 기존 광고수단에 대한 접근이 쉽지 않은 자영업자의 Social Commerce 마케팅이 될 수 있도록 지원
 - 지역특화형 비즈니스 모델이 될 수 있도록 초기에는 지자체가

운영함으로써 Social Commerce업체가 자영업자에게 부과하는 과도한 수수료 부담문제 해소

□ 운영중인 소상공인방송 운영체계의 정비로 많은 예산이 투입되는 시책의 효과성 제고

- 방송예산의 효율적 활용을 위해 소상공인방송 운영의 전문성 강화
 - 독점적으로 운영되고 있는 민간방송에의 위탁체계를 복수화하여 경쟁의 효율성을 회복하고 방송운용의 책임을 맡고 있는 소상공인진흥원의 전문성 강화 필요
 - 자영업자 교육이라는 정책적 목표가 있는 방송이라는 점에서 방송 콘텐츠에 정책의도가 제대로 반영될 수 있도록 관련 전문가와의 평가 및 모니터링 강화 필요

□ 영세자영업 부문에 대한 고객의 신뢰강화를 위한 제품 및 서비스 보증제 강화

- 원산지 표시제 강화 및 협회·상인회 등의 차원에서 친절가게에 대한 점포선정 확대 등을 통해 고객에 대한 신뢰유지 및 강화
 - 영세자영업의 수익을 악화시키는 요인으로는 주변의 자영업자 간 경쟁 다음으로 소비자의 구매행태 변화에 부응하지 못하는 자영업자의 경영행태
 - 이에 소비자의 소득증가에 따른 구매행태에 부응하기 위한 판매제품의 품질담보 강화 필요
 - 한편으로는 수익이 높은 점포의 경우 친절서비스업체로 분석되므로 서비스보증제 강화를 통해 자영업 부문의 경영성과 제고 필요

(3) 자영업 지원기관 기능강화

□ 소상공인진흥원의 지역별 지원센터 상담사의 업종별 및 기능별 전문가화 추진

- 범용 수준의 지원이 아닌 서비스전문연구원 및 자영업기술연구센터 설치로 전문적인 상담지원이 될 수 있는 지원기반 구축
 - 현행 상권정보시스템을 상권분석시스템 수준으로 개편하고, 자영업 컨설턴트의 보고서용 자료제공 차원이 아닌 자영업자 스스로가 용이하게 활용할 수 있도록 설계하여 상담지원 효과 제고
- 소상공인기술지원센터 운영을 통해 생계형 자영업이 아닌 장수형 자영업이 양성될 수 있도록 기술지도 강화
 - 일본의 모노즈쿠리(物作) 고도화 전략처럼 뿌리산업 부문의 제조업을 영위하는 자영업자의 기술지원 및 기술승계 추진
 - 마이스터고와의 연계로 뿌리산업 부문의 청년취업 내지 승계를 통해 사업을 영위할 수 있도록 현장교육을 강화하여 기술승계 지원
- 자영업 지원기관간 네트워크 활성화로 지역자치형 자영업자 패키지 지원사업추진
 - 지역별 소상공인지원센터와 지역신보, 지역내 서민금융기관간의 네트워크를 강화하여 자영업자에 대한 종합적인 지원추진 체계 확립
 - 개별적으로 지원기관이 활동하는 것보다는 관련 기관이 연계하여 자영업자의 지원체계를 구축할 경우 지원의 보완효과 제고 가능

(4) 이업종 공동물류센터 구축

- 창고활용을 위한 불법 건축물 건립 등을 통한 자영업 경영활동을 근절하고 창고부족 문제를 해결하기 위한 이업종 공동물류센터 구축 운용
 - 무허가 건축물을 유지하는 경우는 점포 규모에 걸맞게 사업규모를 적정화하지 않고 일종의 방만 경영을 하는 행태

- 무허가 건축물에 대해 지자체의 재정조달을 위한 벌금부과 방식이 아닌 철거방식의 추진으로 영세자영업자의 공정한 경쟁여건 조성
 - 벌금부과 방식의 추진은 유전무죄 무전유죄 형태의 정책으로 인식됨으로써 공정경쟁을 하고자 하는 경영마인드를 훼손하고 인근 점포간의 갈등요인이 됨
- 인근점포들이 공동으로 이용할 수 있는 창고시설 역할을 하는 소위 이업종 공동물류센터 확대운용시 영세자영업자간 갈등해소 및 협업화 지원효과 실현 가능

마) 자영업자 역량 강화

(1) 기업가 정신의 발현

- 혁신형 자영업자가 많이 배출되도록 하기 위해서는 영세자영업자에 대해서도 기업가정신을 함양할 수 있는 다양한 기회마련 필요
- 새로운 방식으로 새로운 부가가치를 창출해내는 혁신형의 사업자를 확대시키기 위해서는 정책의존성을 탈피할 수 있도록 자생의지 및 개척정신 발현지원 필요
 - 교육 및 컨설팅 프로그램 추진시 경영기법 전수도 중요하지만 사업체를 끌어가는 점포주의 마인드 개혁도 매우 중요하므로 기업가정신 교육 및 컨설팅에 일정한 시간을 할당하도록 추진
- 기술적 노하우나 아이디어를 갖고 창업을 하고자 하는 베이비붐 세대의 창업에 대해서는 기업가정신을 기반으로 조기에 연착륙(soft-landing)될 수 있도록 혁신형 자영업자로 성장할 수 있도록 정책 추진
 - 베이비붐 세대로 은퇴한 후에 자영업을 영위하고자 하는 경우에는 당사자의 인적자원 역량에 따라 지원시스템을 차별화하되, 가능한 한 혁신형 창업이 되도록 유도

(2) 민간부문에 의한 교육 및 컨설팅 강화

☐ 제품명장을 양성하는 교육추진

○ 현장중심 교육 및 컨설팅 지원

- 경영부문에 대한 교육 및 컨설팅은 현장 경험이 풍부하지 않은 고서는 자영업주를 만족시키는 데에 한계가 있으므로 기술지도 및 개발 등에 초점을 둔 교육 및 컨설팅 추진

☐ 양적·비차별적으로 추진되는 위탁방식의 교육체계 개선

○ 교육 및 컨설팅의 당위성에 매몰되어 예산소진형 사업을 획일적으로 추진하지 말고 교육기관에 대한 선별의 투명성 및 기존 교육기관에 대한 성과평가로 부실 교육이 되지 않도록 조치

- 특히 정부주도의 교육 및 컨설팅 프로그램으로 인해 민간부문의 교육·컨설팅업체가 자생력이 아닌 정부예산에 의존하여 사업을 하는 행태는 방지

○ 정부주도의 프로그램 추진으로 민간부문의 교육·컨설팅업체가 쇠퇴하는 효과가 일어나지 않도록 지원대상 조정필요

바) 자영업 부문의 업종구조 고도화

(1) 새로운 유망업종으로의 전환 유도

☐ 업종 전문성 제고 및 고부가가치 지향으로 영업 수익성 제고

○ 과잉화 수준이 높은 업종에 대한 지원을 억제하고, 위험도가 높지만 미개척 업종으로의 업종전환 및 창업을 지원

- 음식점업 및 소매업은 상당한 과잉수준이나 고부가가치가 창출될 수 있는 서비스업 부문에서의 수익모델이 부족하므로 지속적인 유망산업 발굴과 가맹사업의 활성화 강화

(2) 지식 중심의 청년창업 유도

- 창업을 원하는 마이스터고 및 전문대 졸업생들에 대한 창업지원으로 자영업 분야의 전문성 제고
 - 독일의 마이스터제도와 같이 자영업 부문에서의 전문가에 의한 사업추진이 가능하도록 하고 영세자영업 점포주의 고령문제를 해소하기 위해 마이스터고 및 전문대 졸업생의 우선적인 창업지원
 - 마이스터고 및 전문대 졸업생의 경우 해당부문에 대해 일반인의 경우보다는 전문적 지식을 갖고 있으므로 혁신형 자영업자로 성장해갈 가능성이 높음

(3) 제조업 부문의 클러스터링 추진

- 제조업 부문 자영업의 네트워킹을 위한 클러스터링 추진
 - 이탈리아처럼 제조업 부문 자영업의 입지는 클러스터 정책을 추진하여 사업체간에 상호보완적인 도움이 될 수 있는 인프라 구축
 - 제3 이탈리아(Terza Italia) 클러스터 : 금속, 기계장비, 섬유 및 의류, 목제가구, 도자기 등
 - 사수올로(Sassuolo) 세라믹 클러스터 : 에나멜, 페인트, 폴, 포장, 그래픽, 디자인 등

<표 21-3> 자영업자 유형별 정책과제(예시)

구분	개점초기-성장기	성숙·안정기	쇠퇴기-
혁신형	- 청년창업 지원 - 교육/컨설팅 등 - 협업화 - 클러스터링 - 정보화 - 금융지원	- 교육/컨설팅 등 - M&A 활성화 - 협업화 - 정보화 - 제품/서비스보증제 - 금융지원	- 업종전환
생계형	- 창업지원 제외 - 교육/컨설팅 등 - 기업가정신 함양 - 협업화 - 잠재적 혁신형 발굴 - 기술지도	- 교육/컨설팅 등 - 기업가정신 함양 - M&A 활성화 - 협업화 - 제품/서비스보증제 - 기술지도 - 이업종 공동물류센터 건립	- 업종전환 - 재취업 교육 - 사회안전망
한계형	- 창업지원 제외 - 경영개선	- 인프라 - 시장퇴출 유도	- 시장퇴출 유도 - 재취업 교육 - 신용불량자 구제 - 사회안전망

22. 대기업정책

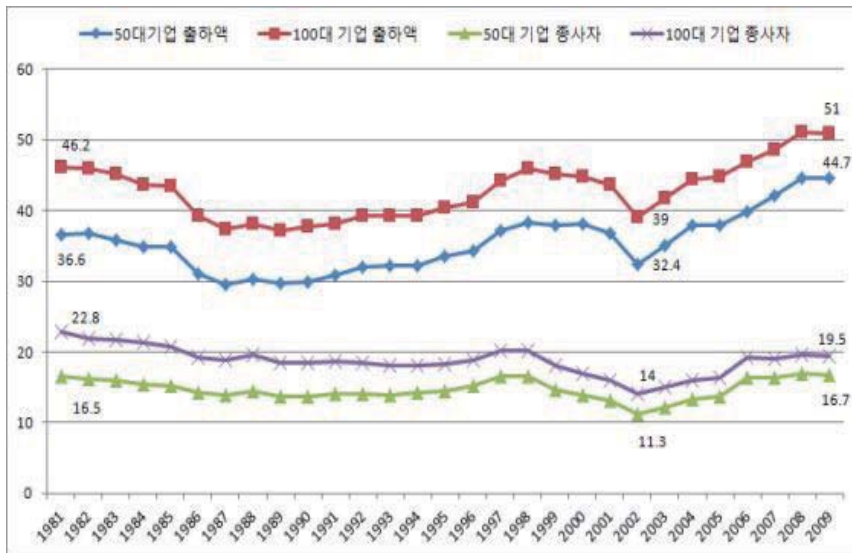
가. 현황

1) 대기업과 국민경제

□ 국민경제에서 대기업의 비중

- 우리 경제에서 대기업이 차지하는 비중은 매우 크며, 특히 지난 10년간 이 비중은 더욱 상승하고 있는 추세임
 - <그림 22-1>에 나타나는 바와 같이 광업 및 제조업 부문에서 출하액 기준 상위 100대 기업이 차지하는 비중은 2009년 기준 51%, 50대 기업은 44.7%를 차지하며, 종사자 측면 상위 기업의 비중은 각각 19.5%, 16.7%로 나타남
 - 장기추세로 살펴보면 1980년대에 하락추세이던 집중도가 90년대에는 완만한 상승세를 나타냈으며, IMF 외환위기 이후 구조조정기에 다시 하락하였다가 2002년 이후 다시 급속히 상승세를 나타냄
 - 출하액 기준 상위기업의 비중은 역대 최대인 반면, 종사자 기준의 상위기업 비중은 이에는 못 미침

<그림 22-1> 광업 및 제조업 부문 상위기업의 일반 집중률 장기추이



자료: 공정거래위원회(KDI), 2011년 시장구조조사, 2011. 10.

- 한편 개별 기업체의 단위가 아닌 대기업 집단을 중심으로 살펴봐도 출하액 및 부가가치 비중이 50%에 근접함
 - 2010년 4월 공정위에서 발표한 상호출자제한 대규모 기업집단 53개 1264개 계열사의 광업, 제조업 출하액 비중은 50.1%, 부가가치 비중은 47.5%에 달하며, 반면 종사자수 비중은 18.8% 수준임

<표 22-1> 광업, 제조업에서 대규모 기업집단이 차지하는 비중

단위: 십억원, 명

	출하액			부가가치			월평균종사자수		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
대규모 기업집단	444,955	547,718	564,418	148,802	171,880	178,740	455,306	450,044	464,433
(비중, %)	(47.3)	(49.1)	(50.1)	(45.0)	(46.5)	(47.5)	(18.1)	(18.7)	(18.8)
광업, 제조업 전체	946,808	1,115,798	1,125,813	330,502	369,322	376,404	2,520,845	2,466,716	2,465,255

자료: 공정거래위원회 (KDI), 2011년 시장구조조사, 2011. 10.

- 한편 경실련(2012.3)에 따르면 30대 재벌 상장계열사가 전체 상장기업의 자산, 매출, 당기순이익에서 차지하는 비중 역시 매우 높음
 - 2010년 기준 총자산의 55%, 매출액의 67%, 당기순이익의 75%를 차지함
 - 특히 경실련은 제조업보다 도소매업에서 30대 재벌이 차지하는 비중이 더 높다고 지적하면서 2010년 기준 총자산의 81%, 매출액의 86%, 당기순이익의 111%를 차지하고 있다고 분석함 (당기순이익 비중이 100%를 넘는 것은 손실 업체가 다수 존재하기 때문)

<표 22-2> 30대 재벌 상장사가 상장 기업에서 차지하는 비중

항목	구분	2007	2008	2009	2010
총자산 (조원, %)	상장전체	1,577.4	1,646.3	1,764.6	2,113.2
	30대상장전체	619.7	769.5	878.7	1,155.7
	비율	39%	47%	50%	55%
매출액 (조원, %)	상장전체	890.9	1,092.0	1,098.5	1,332.6
	30대상장전체	532.7	687.1	696.8	887.9
	비율	60%	63%	63%	67%
당기순이익 (조원, %)	상장전체	61.0	31.9	53.9	88.0
	30대상장전체	39.2	26.5	37.4	66.3
	비율	64%	83%	69%	75%

자료: 경실련, 2012. 3. 26.

□ 경제에서 대기업의 긍정적 측면과 부정적 측면

- 앞에서 살펴본 바와 같이 대기업은 우리나라 경제 그 자체라고 보아도 과언이 아닐 정도로 국민경제에서 차지하는 비중이 큼
 - 대기업의 성장은 국민경제 발전의 원동력이 되어왔으며, 삼성, 현대 등 주요 대기업은 대한민국 대표 브랜드 역할을 하고 있음
 - 수출과 경제성장에 기여 측면에서 대기업의 비중은 절대적이며, 영업이익률, 투자수익률, 재무성과 등에서도 높은 성과를 보여 옴
 - 소니, 도요타 등 과거 우리가 모델로 삼았던 일본의 대표 브랜드들에 필적하거나 넘어서는 성과와 인지도를 달성하고 있으며 세계 중심 국가의 일원으로서의 국가 이미지를 형성하는데 크게 기여
- 성장 신화를 통해 한국경제발전의 모형을 제시하였으며 수출과

고용 증대를 통해 경제발전에 이바지하였음

- 수출을 통한 달러 확보를 통해 외환보유고를 증대시키는데 크게 기여하였으며, 이는 수차례의 경제위기를 극복하는 기반이 됨
- 기업의 매출성장은 국내 고용과 투자 증대로 이어졌으며, 국민의 생활수준을 높이는데 크게 기여함

○ 반면 대기업 중심의 성장이 지속되고 중소기업과의 격차가 더욱 벌어짐에 따라 경제력 집중에 대한 우려 등 문제점이 심화됨

- 경제력 집중의 문제는 이미 1980년대부터 우리 경제의 건전성을 약화시키는 원인으로 지목이 되었으며, 이는 대기업에 대한 찬반 의견으로 이어지면서 실제보다도 소모적, 정치적 논란이 심화된 경향이 있음
- 현재까지는 대기업 중심의 성장구조가 비교적 성공을 거두어 왔으나 향후에도 이러한 성장모델이 지속적으로 작동할 것인지에 대한 진지한 고민이 필요한 시점이기도 함

○ 사회통합적 관점에서 볼 때도 대기업 중심의 경제구조 지속은 여러 가지 부작용을 낳고 있는 중임

- 대기업 집단에서 총수 중심의 지배구조가 지속되고 터널링, 경영권의 편법상속, 소유지배 괴리, 불공정행위 등의 문제가 제기됨으로써 건전한 시장경제의 안착과 자본주의의 고도화가 가능할 것인지에 대한 비판적 시각이 팽배함
- 사회 전반적으로 분배와 복지 문제에 대한 관심이 높아지고, 경제위기를 통해 심각한 빈부격차의 심화가 표면에 드러나면서 대기업과 재벌에 대한 사회적 적대감이 심화되고 있음

2) 대기업 관련 정책 및 제도현황

□ 대기업을 지원하는 정책

- 산업화 과정의 관치경제하에서는 대기업 중심으로 경제가 운용되었으나 오늘날에는 대기업을 직접적으로 지원하는 정책은 찾기 어려움
 - 대기업에 대한 규제를 완화하거나 상대적으로 대기업에 혜택이 더 돌아가는 경우 대기업을 지원하는 정책으로 간주되고 있는 것이 현실임
- 대기업에 대한 규제완화정책
 - 역대 정권의 대기업 규제 수준은 많은 변화를 겪어왔으며, 특히 이명박 정권 초기에는 친기업적 정책기조를 반영하여 상당한 수준의 규제완화가 이루어졌음
 - 출자총액제한제도 폐지, 금산분리 규제의 일부 완화, 지주회사 규제완화 추진 등은 대기업을 지원하는 정책으로 간주되었음
- 고환율 기조의 유지를 통한 수출중심 대기업 지원
 - 2008년 경제위기 이후 정부는 수출경쟁력 유지 등을 이유로 고환율 기조를 유지하였는데, 이러한 정책이 수입물가는 높이면서 수출 주력 대기업에 혜택을 몰아주는 정책이라는 비판이 제기됨
 - 예를 들어 민주당 우제창 의원은 수출 대기업이 2008년 이후 3년간 141조 원의 이익을 봤으며, 이러한 이익은 16개 대기업에 집중된 반면, 소비자들은 수입 물가 상승으로 140조 원의 피해를 보았다고 주장하였으며, 한나라당 이종구 의원 역시 비슷한 주장을 함
 - 사실 환율은 시장에서 결정되기 때문에 정부가 영향을 미칠

수 있는 범위는 매우 제한적이며, 고환율 정책기조를 유지한 것 역시 대기업에 혜택을 주기 위한 것이라고 보기는 어렵지만 현 정부의 대기업우대정책의 대표적 사례의 하나로 언급되고 있음

○ 법인세 감세 및 각종 세금우대와 대기업에 대한 혜택

- 감세정책은 경제위기 탈출과 경기부양을 위해 사용되었으며, 대기업에만 혜택을 부여한 것은 아니지만 부자감세 등의 이름으로 불리면서 대기업우대정책의 대표적 사례 중 하나로 주장됨
- 현 정권에서는 법인세 최고율을 25%에서 22%로 낮추고, 다시 20%로 추가 인하를 추진하였으며, 설비투자 시 임시 세액공제 혜택 등을 확대한 바 있음
- 이와 같은 법인세율에 대하여 OECD 타국가들에 비해 낮은 수준이며, 특히 연구개발비 지원 등 추가 세금공제 혜택을 감안하면 대기업의 실효 법인세 납부율은 매우 낮다는 주장이 제기됨
- 참여연대의 주장에 따르면(2012.5) 2010년 기준 제조업 외감기업의 조세지원액은 총 8조 4321억 원으로 추정되며 이 가운데 10대 재벌기업과 대기업이 각각 59.1%와 84.3%를 차지하고 있으며, 삼성그룹과 LG그룹의 실효 법인세율은 11.7%와 7.5%에 불과한데 그 이유는 임시투자세액공제제도와 R&D 투자에 대한 세액공제 등 다양한 조세지원정책이 재벌 대기업에 집중되고 일부 세액공제 항목에 최저한세가 적용되지 않기 때문이라고 지적함

○ 산업용 전기료 인하와 대기업에 돌아가는 혜택

- 최근 대기업에 돌아가는 혜택을 문제 삼는 분위기가 확산되면서 산업용 전기료 인하정책 역시 대기업우대정책이라는 비판

고조

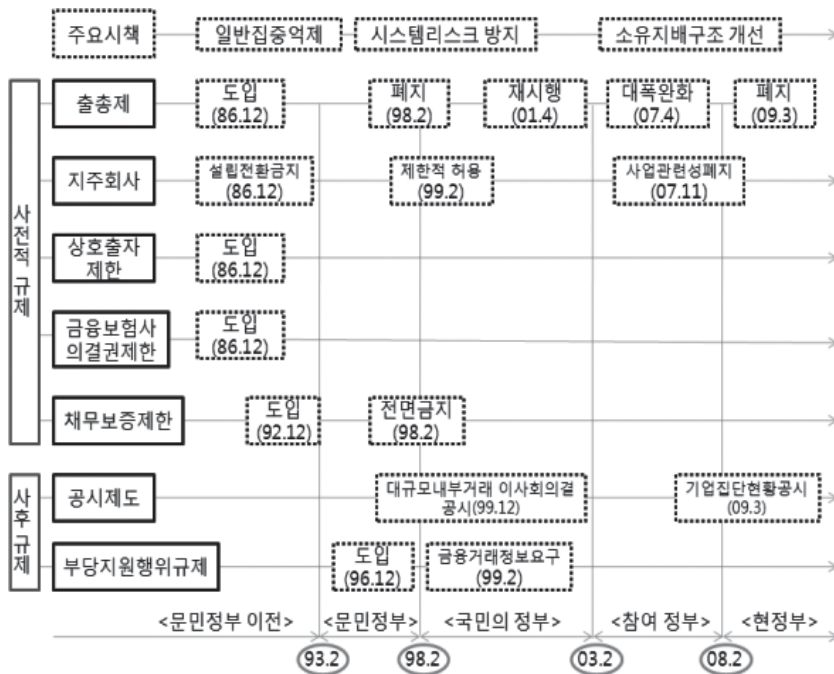
- 2011년 9월 국정감사에서 민주통합당 노영민 의원은 정부가 원가 이하의 전기료를 책정해 지난 3년간 대기업에 1조 5천억원 가량의 혜택을 주었다고 주장함
- 이는 산업용 전력량의 73%를 대기업이 사용하기 때문이며 대 기업을 대상으로 혜택을 부여하는 것은 아님

□ 대기업을 규제하는 정책

① 공정거래법상 경제력집중억제제도

- 현행 공정거래법의 상당부분은 경제력집중 억제에 초점을 맞추고 있으며, 역대 정권에서 가장 개정이 많이 이루어진 부분이기도 함
- 공정거래법 제3장의 제목은 ‘기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제’로 되어 있음
- 제7조의 기업결합제한은 일반적인 경쟁법 조항이지만 지주회사의 설립 및 행위제한 등을 다룬 제8조, 상호출자 금지를 다룬 제9조, 계열회사 채무보증 금지를 다룬 제10조의 2, 금융 및 보험회사의 의결권 제한을 다룬 제11조, 상호출자제한 기업집단을 지정한 제14조 등은 대기업집단에 대한 경제력집중 억제를 목표로 하고 있음

<그림 22-2> 공정거래법상 경제력집중 억제시책의 변화과정



자료: 공정거래위원회 2011. 11.

- 출자총액제한제도는 1986년에 도입된 이후 수차례의 개정과 폐지, 재도입 및 완화 등을 거듭하다가 2009년에 폐지되었음
 - 출총제는 대규모 기업집단이 자산의 일정비율 이상을 출자하지 못하도록 규제함으로써 기업의 투자와 경영을 제약하는 획일적 사전규제의 문제점을 가지고 있었음
 - 다양한 예외규정이 확대되고 노무현 정부때인 2007년에는 출자비율 한도가 40%까지 확대됨에 따라 출총제는 사실상 구속력 없는 규제가 되었으며, 2009년에 결국 폐지됨
- 지주회사는 원래 금지되었으나 1999년 이후 제한적으로 허용되

있으며, 이후 일반 기업집단에 비해 오히려 경영투명성 및 지배 구조 측면에서 더 낫다는 평가하에 규제 완화 경향을 보임

- 특히 노무현 정부 때는 순환출자 구조를 해소하는 방안으로서 지주회사로의 전환이 유도되기도 하였음
- 이후 LG, SK를 비롯 다수의 기업집단이 지주회사 체제로 전환하였으며, 2011년 9월 기준 공정거래법상 지주회사는 105개에 이름
- 하지만 지주회사의 요건, 출자 및 소유구조 등에 대해서는 각종 규제가 상존하며, 최근 다시 규제를 강화하려는 움직임도 있음

<표 22-3> 공정거래법상 지주회사 관련 규제 내용

규제명	주요 내용
지주회사 강제 전환	· 자산총액이 1000억 원 이상인 기업의 자회사 주식가액 합계액이 자산총액의 50% 이상인 경우 지주회사로 강제 전환(법 제2조 1항, 제2항)
부채비율 제한	· 자본대비 200% 초과 금지(법 제8조의2제2항)
금산분리	· 일반지주회사의 금융자회사, 금융손자회사, 금융증손회사 소유금지(법 제 8조의2 제2항, 제4항, 제5항) · 금융지주회사의 비금융자회사 출자금지(법 제8조의2제2항 제 4호)
공동출자 금지	· 지주회사는 자회사에만 출자하도록 규정 · 지주회사는 자회사 이외의 회사에 출자금지(법 제8조의2제2항제3호) · 자회사는 손자회사 이외의 회사 출자금지(법 제8조의2제2항, 제3항 제2호) → 자회사가 자신의 손자회사 또는 다른 자회사와 공동으로 손자회사에 출자금지
자회사, 손자회사 최소 지분율	· 지주회사는 상장 자회사의 지분 20%, 비상장 자회사의 지분 40% 이상 소유 · 자회사는 상장 손자회사의 지분 20%, 비상장 손자회사의 지분 40% 이상 소유
증손회사 소유제한	· 원칙적으로 증손회사 보유 금지 - 다만 예외적으로 손자회사가 증손회사 주신 100%를 소유하는 경우 허용
타계열사 지분 소유 제한	· 지주회사는 비계열사 주식 5% 초과 보유 금지(법 제8조의2제2항)

자료: 전경련 『현행 지주회사제도의 문제점과 개선방안: 공정거래법상 지주회사를 중심으로』, 기업정책이슈 1, 2010.1

○ 그밖에 공정거래법에는 기업집단 공시제도, 부당지원행위 규제 등 경제력집중 억제에 위한 사후적 규제제도가 존재함

- 기업집단공시제도는 2009년 출총제 폐지와 더불어 도입된 제도로 기업집단의 출자현황 등에 대한 정보를 이해관계인이 일목요연하게 파악할 수 있도록 상호출자제한 기업집단(자산 5조 원 이상) 소속회사에 적용됨
- 공정거래법 제23조 제1항 제7호는 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위가 부당하다고 인정될 경우 "불공정거래"의 한 유형으로서 금지하고 있음

② 타 법령을 통한 대기업 규제

○ 상법 및 금융관련법 등을 통한 규제

- 공정거래법 이외에도 상법이나 세법, 기타 금융관련 법규에는 대기업 집단의 규제를 목적으로 도입되었거나 실질적 영향을 미치는 것들이 다수 있음
- 예를 들어 상법에도 상호출자금지규정이 있으며, 2011년 초에 신설된 회사기회유용금지 조항, 자기거래 관련 이사회 승인조항 등은 대기업 집단 규제를 목적으로 하고 있음
- 은행법, 금융지주회사법, 자본시장통합법 등에 포함된 금산분리 관련 조항 역시 대기업 집단이 영위할 수 있는 사업영역을 규제하고 있음
- 상속세, 증여세법 등은 대기업의 활동을 직접적으로 규제하지는 않지만 기업 소유주의 재산 및 경영권 상속 과정을 제한하고 있음

○ 중소기업 보호 및 지원을 목적으로 한 대기업 규제

- 중소기업 고유업종 또는 적합업종 제도, 유통산업법 개정을 통한 대형마트·SSM 규제 등은 대기업의 활동을 규제하고 있음

- 그밖에 동반성장위원회를 통하여 초과이익공유제, 성과공유제 등을 확산시키고 있으며, 자발적 참여 형식을 띠고는 있으나 기업에게는 부담으로 작용함

3) 경제운용의 핵심적 이슈로 떠오른 대기업 문제

□ 기업의 양극화와 대·중소기업 동반성장 요구 대두

- 경제위기를 겪으면서 대기업은 구조조정에 성공하고 오히려 경쟁력이 상승하고 있지만 중소기업은 상대적으로 몰락하고 있으며 양극화가 심화되고 있다는 인식이 확산
 - 고용의 88%를 중소기업이 담당하고 있는 상황이고, 산업 고도로 고용창출 능력이 약화되고 있는 상황에서 이러한 양극화는 사회적 불안요소로 떠오르고 있음
- 대기업 중심의 성장의 성과를 중소기업에도 나누어야 한다는 동반성장 논리가 제기되고 있음
 - 동반성장위원회를 통해 동반지수산정, 중소기업 적합업종 도입, 이익공유제, 성과공유제 등의 도입이 추진되고 있음
 - 현재까지는 민간자율로 권고적 촉구 차원으로 이루어지고 있지만 대기업들은 상당히 부담을 느끼고 있으며 추후 법제화, 강제화될 가능성이 존재함

□ 총선·대선 과정에서의 '경제민주화' 추진 움직임

- 최근 정치권은 총선, 대선 등 선거를 맞아 모두 경제민주화를 표방하면서 대기업집단을 개혁하겠다는 공약경쟁을 벌이고 있는 상황임
 - '경제민주화'는 1987년 헌법 개정시 제119조 2항에 삽입된 조항이지만 이의 정확한 의미는 정립된 바 없음

- 하지만 정치권은 재벌에 의한 경제력 집중을 ‘경제권력’이라고 까지 표현하면서 대기업 집단의 정치적·사회적·경제적 영향력을 약화시키는 것을 경제민주화로 간주하는 것으로 해석됨
- 정당별로 차이는 있으나 한결같이 대기업에는 더 많은 규제와 부담을, 중소기업에는 지원과 보호를 약속하고 있음
 - 이러한 정책이 시대상황에 부합하는 반드시 필요한 정책방향이라는 시각과 도를 넘는 ‘대기업 때리기 포퓰리즘’이라는 시각이 공존하고 있음

□ 자본주의에 대한 회의적 시각과 규제주의의 부활

- 금융시장을 발원지로 하는 글로벌 경제위기를 겪은 이후 전 세계적으로 자유화와 규제완화 추세에 대한 반동현상이 나타나고 있음
 - 한편으로는 신자본주의의 실패를 지적하면서 정부의 개입적 영향력을 강화해야 한다는 시각이 대두되었으며, 자본주의 논리안으로 이를 포용해야 한다는 자본주의 4.0을 제시하기도 함
 - 우리나라의 경우 경제성장 과정에서 집중적 지원을 받아 성장한 대기업들이 그 성과를 충분히 나누지 않았으며, 경제위기를 통해 폐쇄화된 중소기업과 서민들과 유리된 그들만의 세계를 구축하고 있다는 시각이 확산됨
- 동양적 공동체주의와 대기업의 성장배경 등을 감안할 때 대기업이 사회적 책임을 다해야 하며 정부가 규제를 통해서라도 이를 실현해야 한다는 시각이 상존하고 있는 것으로 판단됨
 - 시장경제원리에 대한 신뢰 부족과 가부장적 국가의 역할에 대한 기대심리, 개인과 사회적 의사결정에 대한 모순적 태도 등도 영향을 미치고 있음

나. 문제점 및 배경

1) 대기업 중심의 경제구조 형성의 배경

□ 정부주도형 성장구조의 역사

- 우리나라는 과거 산업화 과정에서 정부주도적 성장모형을 바탕으로 한 경제개발을 추구하였음
 - 경쟁을 통한 자생적으로 형성된 산업구조가 아니라 정부의 개입과 선택을 통해 승자가 결정되고 집중적 지원이 이루어졌음을 의미
- 국내 자본이 부족한 상태에서 정부가 사실상의 지급보증을 통해 차관 및 기술을 도입하고 이를 배정하는 역할을 함
 - 이 과정에서 정부가 은행의 경영권을 장악하고 정책적 목적에 따라 특정기업에 집중적으로 여신을 제공함
- 중화학공업육성정책 등 특정 산업의 전략적 육성에서도 불특정 다수 기업을 지원하는 대신 유망한 소수 기업을 선발하여 집중 지원
 - 선택과정에서 정경유착 등의 비리가 작용하기도 하였으나 대체로 이미 능력이 검증된 기업일수록 유리한 고지를 차지하였으며, 소수 기업군의 집중적 성장에 유리한 여건을 제공함

□ 재벌 형성 및 확대 과정

- 재벌의 성장토대는 경제개발 과정에서 정부의 특혜적 지원을 적극적으로 활용하는 과정에서 형성됨
 - 정부 정책을 적극적으로 활용하여 수출산업과 기간산업을 중심으로 기업을 설립, 확장
 - 민간기업 스스로 투자유인이나 토대가 부족한 상태에서 많은 경우 정부가 사업을 강제하디시피 떠맡기고 반대급부로 특혜를 제공

- 이후 1980년대까지 경공업, 중화학공업 등 정부의 경제개발 과정을 거치면서 계열사를 지속적으로 확장
- 재벌 확대의 원인은 정부정책과 불완전한 시장 상황의 극복 과정, 구조조정과정에서의 부실기업 인수 등에서 찾을 수 있음
 - 한 분야에서 성공사례를 남긴 사업자는 정부에 의해 다른 분야에 진출하는 담당자로 재차 선정되면서 계열사가 확대됨
 - 화장품을 생산하다보니 적절한 용기 제조업체가 없어서 직접 플라스틱 제조업에 뛰어드는 식으로 시장의 불완전성을 극복하기 위한 다각화가 이루어짐
 - 도산기업이 발생하거나 1, 2차 석유파동 등을 극복하는 과정에서 우량기업에게 부실기업을 인수하도록 하는 정책 등을 통해 계열사의 숫자가 확대되고 기존 사업영역에서의 지위 역시 강화됨
- 1997년 외환위기 이후 관치경제 중심의 경제구조는 개방경쟁체제 중심으로 전환되었으나 재벌의 경쟁력 및 경제적 비중은 유지, 확대됨
 - 정부 개입이 크게 줄어들고 금융시장과 노동시장, 기업경영형태 등이 선진화되는 등의 변화가 이루어짐
 - 외환위기 및 극복 과정에서 한보, 기아, 대우 등 다수의 기업들이 좌초되었으나 살아남은 기업의 경쟁력은 더욱 강화됨
 - 특히 핵심 재벌기업의 경우 제조업에서의 경쟁력과 수출 중심구조의 유리함 등을 바탕으로 지위가 더욱 공고화되었으며, 2008년 금융위기 등 경제적 난국을 겪으면서 이러한 현상 반복됨

2) 대기업 중심 경제구조 지속의 문제점

- 대기업 중심 경제구조의 긍정적 요소와 환경변화

- 대기업과 재벌 중심의 경제구조는 우리나라의 성장 과정에서 원동력이 되었거나 적어도 불가피하였던 측면이 큼
 - 경영자원이 부족하고 관련 시장이 제대로 발달하지 않은 여건에서 한정된 자원으로 빠른 시간 내에 경제성장을 성공적으로 이끌어내는 데 가장 효율적인 구조였다고 볼 수 있음
 - 세계 굴지의 기업들과 경쟁하여 경쟁력을 확보할 수 있었던 과정에서는 규모의 경제를 확보한 대기업의 이점을 무시할 수 없음
- 과감한 의사결정 및 투자가 가능하며 이를 통해 경쟁력을 확보할 수 있음
 - 반도체나 자동차, 조선 등 위험요인이 크고 설비투자비가 많이 드는 분야에서 과감하고 신속한 의사결정이 가능하였음
 - 총수 중심으로 힘이 집중된 구조가 당장 눈앞의 이익에 얽매이지 않고 장기적 시각의 투자를 가능하게 한 측면이 있음
- 하지만 이와 같은 긍정적 요소는 경제환경이 변화함에 따라 퇴색하거나 그에 못지않게 문제점이 부각되고 있는 측면이 있음
 - 여전히 대기업 중심 경제구조의 장점이 많이 남아 있는 것이 사실이나, 현시점에서 사회·경제적 요구는 문제점을 파악하고 교정하는 방향에 집중되고 있음
 - 제기된 문제점 모두가 타당한 것은 아니며, 과도한 공격으로 해석될 수 있는 것도 있지만 일정 부분 감안해야 할 필요가 있는 것은 사실임

□ 경제 전반의 건전성에 미치는 문제점

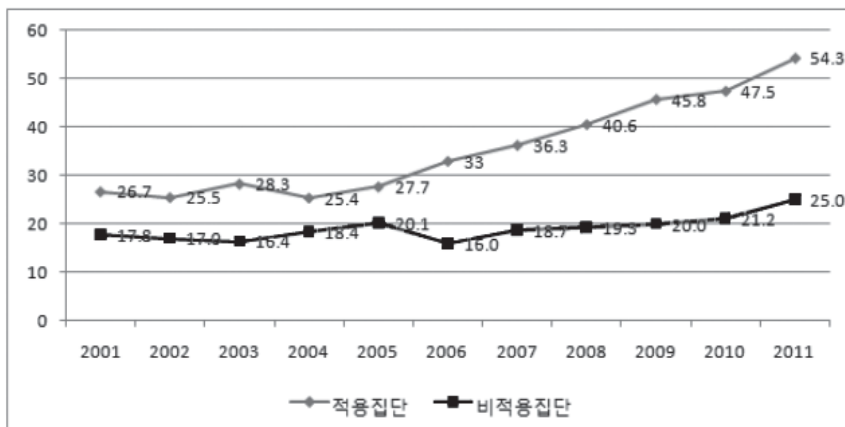
- 지나친 경제력 집중
 - 우리나라의 경제성장 과정에서 대기업 중심의 산업구조가 형성된 것은 자연스러운 일이라 할 수 있으나 문제는 그 정도가

심각하고, 추세가 강화된다는 점임

- 경제개혁연구소(2012. 5)에 따르면 국내총생산은 1980년 대비 2011년 말 기준 31.6배가 증가한 반면 30대 기업집단의 자산 규모는 같은 기간에 76.9배 증가함
- 2001년 기준 출총제 적용집단의 평균 계열사 수는 26.7개, 비 적용집단의 계열사 수는 17.8개였으나 2011년 기준 계열사 수는 각각 54.3개, 25.0개로 차이가 크게 벌어짐

<그림 22-3> 출총제 적용집단과 비적용집단의 평균 계열사 증감추이

(단위 : 개)



주: 2009-11년의 출총제 적용그룹의 추세는 2008년 지정그룹을 상정하였음

자료: 위평량·김우찬, '국내 재벌그룹 팽창에 관한분석과 그 대응방안 모색', 2011

- 계열사 확대추세는 출총제 적용그룹만의 문제는 아니며, 2000년대 후반의 출총제 적용그룹의 계열사 확대 역시 규제완화의 문제라기보다 대규모 기업결합과 인수종사업 진출 때문이라는 주장도 있음(황인학, "대기업 정책의 현주소와 쟁점" 2012. 5)
- 하지만, 경제력집중도가 커지고 있다는 점에는 의문의 여지가

없으며, 문제의 심각성 여부에 대한 의견은 다를 수 있으나 지나친 경제력 집중이 경제의 건전성에 바람직하지 않다는 점도 분명함

○ 기업생태계 조성 및 발전의 저해

- 대기업 위주의 경제구조가 정착되고 새로운 기업이 진입할 여지가 점차 줄어들어 따라 건전한 기업생태계 조성 및 발전이 저해될 우려가 있음
- 새로운 아이디어와 창업정신으로 무장한 신규기업이 등장하고, 중소기업 및 중견기업 중에서 대기업으로 성장하는 기업이 많을수록 경쟁의 활성화와 경제의 선순환효과가 이루어질 텐데 기존 대기업의 장벽이 워낙 높을 경우 이러한 효과를 기대하기 어려움
- 실제로 우리나라와 유사하게 대기업 집단 위주의 경제구조를 가지고 있는 스웨덴의 경우 시가총액 상위 20대 기업 중에 가족기업이 절반에 이르고, 소수의 가족기업이 시가총액의 40% 이상을 차지하고 있는데, 상명대학교 경제정책연구소(2004.10)에 따르면 2000년 현재 스웨덴의 50대 기업 중에서 1970년 이후에 설립된 '젊은 기업'은 단 한 개도 없는 것으로 알려짐
- 김상조(2009)에 따르면 우리나라의 경우에는 50대 기업 중 1981년 이후 설립된 기업이 7개로 스웨덴만큼 심하지는 않지만, 신규진입 기업의 대부분이 비제조업 부문이고(7개 중 6개), 조사 시점인 2006년 이후 대기업 집중이 더 심화되었다는 점에서 우려할 만한 여지가 있음

<표 22-4> 2006년 말 기준 200대 기업의 실질적 설립연도별 분포

(단위: 개사)

구 분		계	제조업	비제조업
50대 기업	합 계	50	25	25
	80 이전	43	24	19
	81 이후	7	1	6
51-100대 기업	합 계	50	31	19
	80 이전	37	25	12
	81 이후	13	6	7
101-200대 기업	합 계	100	49	51
	80 이전	68	40	28
	81 이후	32	9	23
200대 기업 전체	합 계	200	105	95
	80 이전	148	89	59
	81 이후	52	16	36

출처: 김상조, 「1986~2006년간 한국의 200대 기업의 동태적 변화」, 2009. 4

○ 긍정적 순환효과(낙수효과)의 실증

- 낙수효과 또는 trickle-down effect는 대기업의 선도적 투자에 의한 성장의 과실이 결국 중소기업과 서민으로까지 확산된다는 논리로 고도성장기의 한국경제에서는 상당한 의미가 있는 선순환적 경제논리로 작용하였음
- 하지만 최근 들어서는 이러한 낙수효과가 거의 실종되었다는 진단이 잇따라 제기되는데, 이는 대기업 집단의 수출증가와 수익성 증대가 국내에서의 소비 및 투자증대로 이어지지 않고, 기업의 해외투자나 자체적 유보금 증대로만 이어져 경제의 활성화효과가 거의 없다는 지적임
- 예를 들어 경실련(2011. 5)은 15대 재벌의 비금융계열사를 조사 대상으로 분석한 결과 3개년 간(2007-10) 매출액과 당기순이익 대비 설비투자액의 비중은 각각 0.9%, 13.7% 감소한 것으로 나

타났으며, 이에 반해 사내유보금은 3개년 간 24.7조 원(76.4%) 증가, 토지자산은 44.8조 원(115.1%)으로 급증하였다고 주장함

- 수출의 고용유발효과 역시 2000년 15.3명에서 2008년 9.4명으로 크게 떨어졌으며, 대표 수출업종인 전기·전자업종의 취업유발계수는 14.5명에서 6.6명으로 줄어드는 등 산업구조의 고도화로 인한 고용효과감소 현상이 두드러짐
- 수입의존도가 높은 수출 방식 또한 낙수효과를 감소시키는 주된 요인인데, 우리나라의 최종 수요의 수입유발계수는 36.5%에 이르며, 이는 미국(15%)·일본(17%)·독일(24%)은 물론 중국(20%)보다도 높고, 특히 수출에 대한 수입유발계수는 46.7%로 1,000원을 수출하면 467원이 원자재 수입에 들어가는 구조임(한국은행 2008 산업연관표, 2010)
- 물론 낙수효과가 사라진 것이 대기업 탓은 아니며, 산업고도화에 따른 자연스러운 현상일 수 있지만 대기업 위주의 경제용이 사회·경제적 정당성을 확보하기가 어려워졌다는 증거가 될 수는 있음

□ 대기업 경영의 내재적 문제점

○ 과잉 투자의 가능성

- 총수 중심의 대기업 지배구조는 과감한 투자와 적극적 경영이 가능하다는 장점이 있지만, 이를 뒤집으면 총수의 판단착오나 잘못된 결정이 일어날 경우 그 피해를 막기가 어렵다는 단점으로 이어짐
- 한계기업의 경우 경쟁체제에서는 자연스럽게 퇴출이 이루어지지만 이 기업이 재벌 계열사일 경우 다른 계열사의 수익성 악화에도 불구하고 과다한 회생노력이 기울이는 경우가 많음
- 자신만의 '왕국'을 건설하고자 하는 재벌 총수들의 과다한 영역

확장 경쟁 경향이 있으며, 총수가 소수지분만을 보유하는 한국적 구조는 이러한 과잉투자 유인을 더욱 북돋우는 경향이 있음

- IMF 외환위기 이후 해태, 진로 등 튼튼한 이익기반을 지니고 있었음에도 불구하고 퇴출된 재벌들의 사례를 보면 소모적 과잉투자가 단순히 가능성이 아니라 현실적인 우려의 대상인 것은 분명함
- 이처럼 과잉투자의 가능성은 총수 중심 경영의 본질적인 한계 요소인 것은 분명하지만 긍정적 요소도 분명히 존재한다는 점에서 비교형량적 자세가 필요함

○ 선단식 경영과 시스템 리스크의 확대

- 재벌그룹의 선단식 경영체제는 계열사 간에 지분소유와 투자관계로 서로 얽혀 있어서 외부적 경제충격이 발생할 경우 이의 여파가 그룹 전체로 확대될 수 있고, 나아가 국가적 경제위기로 발전시킬 수 있는 시스템 리스크의 원인이 될 수 있음
- 특히 금융계열사를 보유하고 있다면 계열사가 도산할 경우 이로 인한 여파가 훨씬 클 것으로 예상되며 이는 엄격한 금산분리정책이 필요한 근거의 하나로 사용됨
- IMF 경제위기 이후 대기업의 체질 강화로 인하여 이러한 시스템 리스크는 많이 줄었지만 여전히 이에 대한 우려는 존재함
- 다양한 형태와 규모의 기업이 존재하고 건강한 기업 생태계를 확보하는 것이 이를 근본적으로 극복할 수 있는 방법이 될 것임

○ 소수 지배구조의 지속으로 인한 문제

- 과거에는 대규모 기업집단 자체를 한국적 압축성장 과정에서 나타난 이질적 존재로 바라보는 시각도 있었으나 최근에는 기업집단 자체보다는 소수지배구조에서 더 문제점을 찾고 있는 추세임

- 피라미드형 출자구조, 순환출자구조 등을 통해 소수의 지분을 바탕으로 경영권을 유지하는 CMS(controlling minority structure)에 대해 비판적 문제제기가 지속되어 옴
- 이러한 시각은 소유권과 지배권의 괴리가 기업 경영권을 왜곡하여 전전하지 않은 기업지배구조를 형성하고 있다는 인식에 기초함
- 또한, 단순히 소수지분 경영의 문제를 넘어 지주회사나 순환출자 방식을 통해서 소위 ‘가공자본’ 및 ‘가공의결권’이 형성되며, 이는 생산에 사용되지 않고 실제 투자를 한 사람도 없는 장부상에만 존재하는 개념이라는 점에서 부정적 견해가 형성됨
- 하지만, 소수 지배구조나 ‘가공’자본의 존재가 반드시 부정적 시사점만을 가지는 것은 아니며, 차등의결권 등을 인정하지 않는 법·제도 현실에서 경영권을 방어하기 위한 불가피한 측면도 있었음
- 아울러 현재 상황에서 순환출자 구조를 일시에 해소할 경우 국민경제에 미치는 부정적 효과가 크기 때문에 신중한 접근이 필요한 것도 사실임

□ 대기업과 양극화의 문제

○ 사회·경제적 양극화와 대기업의 책임론 제기

- 빈부격차의 확대 등 사회·경제적 양극화의 문제는 사실 대기업으로 인한 직접적 문제점이라고 보기는 어려움
- 하지만, 대기업과 중소기업 간 격차의 확대, 대기업 내에서 총수 중심의 가족경영 지속, 일반 국민이 기업을 의인화하여 생각하는 현상 등이 겹치면서 사회적 양극화의 주범이 대기업인 것처럼 인식되는 경향이 나타남

- 특히 고용의 88%가 중소기업에 집중되어 있는 상황에서 대기업과 중소기업의 성과격차가 확대되는 현상은 양극화를 심화시키는 주요 원인으로 인식되고 있음
 - 설령 이러한 현상과 이로 인한 사회적 문제가 존재한다고 하더라도 이를 대기업에 대한 규제정책 등으로 해결하려 하는 것은 적절한 대응이라고 보기 어려움
- 대·중소기업의 상생 및 동반성장 부족에 대한 문제제기
- 대기업의 시장에서의 힘이 증대됨에 따라 상대적으로 중소기업의 위치가 약화되고, 양자 간의 격차가 지나치게 심화되고 있다는 인식이 존재함
 - 실제로 대기업의 세전 순이익률은 2007년 7.9%에서 2010년 8.4%로 향상된 반면, 중소기업은 같은 기간에 3.8%에서 2.9%로 하락한 것으로 나타남(중소기업중앙회)
 - 물론 이와 같은 인식은 대기업이 중소기업에 비해 '상대적으로' 더 잘 나가기 때문에 나타난 것이지 중소기업이 착취되거나 배제되었기 때문은 아닐 수 있음
 - 그런가 하면 중소기업의 경우 납품 하청업체로서 대기업과 접촉하는 상황에서 대기업이 '수퍼 갑'의 지위를 누리면서 갈등이 불거지는 사례가 많음
 - 예를 들어 2009년의 경우 하도급 거래를 하면서 중소기업이 느끼는 어려움으로 '납품단가 인하'와 '원자재 가격 상승분 납품단가에 미반영'을 꼽은 응답률이 각각 55.1%와 50%로 1, 2위를 차지
 - '납품단가 인하'를 꼽은 응답은 2000년대 이후 지속적으로 60~80%대를 유지하였으며, 특히 2008년의 경우 2007년에 비해 10%p 상승한 바 있는데, 이는 경제 위기상황이 될수록 대

기업들이 우월적 지위를 이용해 중소기업들에게 비용전가를 하고 있음을 시사함

<표 22-5> 제조업 분야 하도급거래 중소기업의 어려움(복수응답, 단위 %)

연도	지나친 품질 요구	원자재 가격 상승 미반영	납품 단가 인하	납품 대금 결제 장기화	불규칙 발주	납기 단축, 촉박	거래선 변경	원가 산정 상충	어음 할인료 미지급
2009	20.8	50.0	55.1	28.5	22.7	29.7	4.9	12.2	7.4
2008	20.6	63.2	60.7	31.5	29.9	33.5	3.8	8.5	13.1
2007	22.4	67.2	49.8	24.6	22.6	28.8	4.3	11.6	11.1
2006	34.6	2.3	69.1	29.4	44.6	43.1	14.9	15.0	11.3
2005	34.0	2.5	71.2	28.4	44.3	37.4	16.5	11.6	10.7
2004	36.3	3.7	71.3	32.3	42.7	39.2	16.6	9.7	12.7
2003	35.4	3.0	70.3	32.1	46.3	40.8	17.1	14.9	13.8
2002	37.7	4.1	71.5	31.2	53.6	39.7	16.5	13.4	13.7
2001	38.5	4.2	80.2	24.6	53.9	47.1	12.5	18.0	18.3
2000	38.1	3.1	72.1	37.4	51.3	45.8	11.5	-	18.8

자료: 중소기업중앙회, 중소기업 통계 DB

- 이와 같이 대·중소기업 간 하도급 문제는 어느 정도 ‘실재’한다고 볼 수 있으나 문제는 정부가 이를 나서서 감시하고 동반 성장을 요구하는 것이 적절하거나 실효성이 있는지의 여부임

3) 대중의 인식으로 인한 문제점

- 최근 우리사회에서는 주주 중심의 자본주의 논리와 1인 1표의 정치적 민주주의 논리 간의 충돌 현상이 나타나고 있음

- 효율성을 추구하는 자본주의적 논리와 평등성을 추구하는 논리 간의 상충이 존재함
- 기업에 대한 시각에 있어서 소유자인 주주의 의사보다 이해관계자인 종업원과 노동자 등을 보다 중시하는 경향이 상존함
- 2008년 금융위기 이후 금융 자본에 대한 반감이 나타나면서 이것이 대기업 전반에 대한 반감으로 확대되는 경향이 나타남
 - 금융위기 상황에서 막대한 공적자금을 지원받은 금융기관들이 막대한 보너스를 지급하는 등 형평성과 정서에 어긋나는 행위를 한 부분이 월스트리트 점령 시위 등 세계적 반금융자본 경향을 확대
 - 이러한 세계적 경향은 그동안 국내에서 비교적 손쉽게 부를 축적하고 경제위기를 겪으면서 오히려 더 부유해지고 있는 재벌들에 대한 반감과 맞물려 확대됨
- 상대적으로 주주 자본주의가 덜 정착되고, 총수 중심의 재벌 지배구조가 유지되면서 친기업을 친재벌, 친오너와 동일시하는 경향 존재
 - 기업은 오너 이외에도 다수의 주주와 임직원, 협력업체와 하청업체 등이 있음에도 불구하고 친기업정책을 펴면 총수 개인에게만 혜택이 돌아가는 것처럼 생각하는 경우가 많음
- 경제개혁연구소(2012. 5)의 설문조사에서도 현 정부의 친기업 성향을 친재벌, 친대기업으로 인식하고 있음이 나타나며, 이와 같은 인식은 고소득층과 화이트칼라일수록 더 심함
 - 현 정부의 기업정책에 대해 ‘대기업 중심’이라고 응답한 비율은 87.6%에 달하며, 이와 같은 응답은 30대(95.2%), 고소득층(92.9%), 화이트칼라(93.6%)일수록 특히 높은 비율을 나타냄
 - 현 정부의 경제정책 결정과정에 가장 영향력을 많이 행사하는

집단으로 '재벌·대기업'을 지목한 비율이 60.4%, '전경련 등 경제단체' 17.8%로 나타남

- 개인적 상황에서는 대기업을 선망하고 신뢰하면서도 정책에 대한 여론 형성이나 제3자적 상황에서는 대기업을 비난하는 이중성이 존재
 - 자신의 취업이나 상품 구매 과정 등에서는 중소기업을 무시하거나 불신하는 경향을 보이면서도 대기업이 인재를 독차지한 다거나 독점력 남용을 통해 시장을 지배한다고 보는 모순적 시각도 나타남
- 이와 같은 모순된 인식은 시간을 두고 점차 개선해나가야 하겠지만 동시에 현실적 존재를 인정하고 대처해야 할 필요도 있음
 - 시장경제의 작동원리에 대한 이해의 부족이 원인인 경우 인식 제고를 위한 노력이 필요함
 - 하지만 근본적으로 대기업의 사회적 역할미흡이나 윤리문제 등에 대한 부정적 인식이 다른 형태로 드러나는 것일 수 있으므로 인식부족의 탓으로만 돌릴 수는 없음

4) 정부의 대기업에 대한 접근의 문제점

- 일반인의 인식 못지않게 정부 역시 대기업에 대하여 상당히 모순된 시각과 접근을 드러내는 경우가 많음
 - 한편으론 대기업들을 시장경제질서 회복을 위해 규제해야 할 대상으로 접근하다가도 다른 정책 추진 과정에서는 정부 스스로가 시장을 무시하고 대기업의 협력이나 협찬을 사실상 강요하는 경우가 많음
 - 물가관리를 위한 가격 통제 등 정부 스스로 시장경제원리를 벗어나는 행정지도에 나서는 경우가 상존하며, 이때 시장의

주도적 위치를 차지하는 대기업을 매개체로 삼음으로써 유착 관계가 형성

- 대규모 기업집단의 실체를 법·제도적으로는 반영하지 않으면서도 현실적으로는 재벌 총수를 대화나 정책적 압박의 상대로 삼음
 - 삼성이 '비서실→구조조정본부→전략기획실'로 그룹의 컨트롤 타워를 변경하면서 권한을 행사하면서도 법적 문제가 발생하는 경우 계열사 사장들이 책임을 지는 문제점에 대한 비판도 이의 맥락임
 - 재벌그룹만의 단체인 전경련이 경제 5단체 중에서 가장 중요한 지위와 역할을 요구받는 것 역시 모순된 접근방식이라고 볼 수 있음
- 시장경제원리를 충분히 감안하지 않고 무조건 규제하고 보는 방식의 기업 규제 접근법이나 일관성을 결여한 정책기조에도 문제가 많음
 - 출자총액제한제도 같은 경우 기업의 경제행위를 내용과 관계 없이 사전적 기준에 따라 무조건 막는 제도로 근본적으로 부작용이 클 수밖에 없는 제도였으며, 결국 수많은 논란을 양산하며 실효성을 거두지 못하고 폐지의 운명을 맞음
 - 지주회사제도 및 금산분리에 관한 정책 역시 일관된 관점과 사회적 합의를 바탕으로 진행되지 못함으로써 정권마다 규제 완화와 강화의 순환이 거듭될 가능성이 큼
 - 하도급이나 부당내부거래 규제 등의 경우에도 좋은 취지에도 불구하고 과도한 시장개입의 가능성으로 인한 부작용의 가능성이 상존함
- 사법부의 대기업 및 재벌 총수들에 대한 엄정한 법집행의 부족 역시 대기업 및 기업집단에 대한 비판적 시각을 확대시키는 요인이 됨

- 대기업의 총수가 비리를 저지르거나 문제가 될 경우 죄질의 경중과 관계없이 건강문제나 경제발전에 대한 기여 등 모호한 이유로 집행유예 판결이 내려지는 경우가 대부분이며, 아니면 특사를 통해 곧 면죄됨
- 경제개혁연대(2007. 8)에 의하면 2000-07년의 기간 동안 ‘특정 경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률’로 기소된 149명의 기업인 전체를 대상으로 할 때 집행유예 비율이 1심 71.1%, 2심까지의 비율은 83.9%(125명)에 이르는 것으로 나타나며, 이는 1심에서의 집행유예 선고비율이 4-50% 정도인 타 범죄에 비해 훨씬 높은 것임

<표 22-6> 주요 그룹 오너의 탈법·사면 사례

	혐의	형량	확정판결	이후조치
이건희 삼성회장	탈세·배임	징역3년 집행유예5년	2009년 8월	2009년 12월 특사
정몽구 현대차 회장	횡령·배임	징역3년 집행유예5년	2008년 6월	2008년 8월 광복절특사
최태원 SK 회장	분식회계	징역3년 집행유예5년	2008년 5월	2008년 8월 광복절특사
김승연 한화 회장	폭행	징역1년6월 집행유예3년	2007년 9월	2008년 8월 광복절특사
박찬구 금호석화 회장	횡령·배임			2011년 12월 불구속기소
담철곤 오리온 회장	횡령	징역3년 집행유예5년	2012년 1월	

자료: 경향신문, 2012. 2. 5.

5) 대기업 스스로의 문제점

- 대기업에 대해 비난이 고조되고 있는 최근의 사회적 분위기에는 대기업 스스로 국민경제적 위상에 걸 맞는 역할을 하지 못하고 있는 것에도 원인이 있음
 - 재벌이 빵집, 떡볶이 가게까지 진출한다는 논란과 같이 돈 되는 일이라면 어떠한 일이라도 마다하지 않는다는 냉소적 시각이 팽배해 있는데, 이는 그 동안 재벌이 보인 행태와도 무관하지 않음
 - 시장경제 원리에 따라 경쟁한다고 주장하면서도 자신들이 불리한 상황에서는 수단·방법을 가리지 않는다는 인식이 있으며, 투명하지 않은 경영과 편법상속을 일삼는 집단이라는 인식 역시 스스로 자초한 측면이 있음
- 중소기업과의 상생이나 사회적 공헌 역시 대기업 스스로 적극적인 자세를 보이고 실천하는 자세를 보였을 필요가 있음
 - 마지못해서 하는 사회적 환원이나 여론전환을 위한 사재 출연 등이 아니라 적극적인 자세로 사회적 문제에 대처하고, 긍정적 이미지를 확산시키는 노력이 부족한 편임

다. 정책방향 및 과제

1) 정책방향

☐ 기본방향

가) 시장경제원리를 중심으로 기업의 권리와 책임을 명확화

- 시장경제 원리를 중심으로 기업에 주어진 권리와 책임을 명확히 설정하고 규제정책 역시 이를 바탕으로 재편할 필요가 있음

- 기업이 자신에게 가장 알맞은 형태와 방식으로 경쟁에 나설 수 있도록 자율권을 보장하되 반칙이나 편법이 사용될 경우 이에 대한 책임을 확실히 물을 수 있도록 함
- 자율적 통제와 경쟁을 통해 해결이 가능한 문제점에 대해서는 정부 개입을 최소화하고 이를 벗어나는 부분에 대해서만 정부가 개입하는 형태의 접근이 필요함
 - 이를 위해서는 동시다발적인 대기업규제정책을 내놓고 경제 및 정치국면에 따라 강운을 왔다 갔다 하는 식의 대기업정책이 아니라 우선순위를 명확화하는 정책이 필요함
 - 이사회와 주주견제를 통한 내적규율과 경쟁활성화를 통한 시장적 규율을 최우선 순위로 놓고, 경제력집중의 완화 등은 보완적·추가적 가치로 추구하는 접근법이 바람직함

나) 주주와 소비자를 중심에 놓는 대기업정책 추진

- 대기업정책은 대기업과 중소기업 간의 관계를 프레임으로 접근하는 것이 일반적이거나 많은 경우 이는 허상이거나 잘못된 접근임
 - 기업 내부의 자체적인 문제는 주주가 1차적 중심이 되고, 다음으로 종업원, 협력업체 등 이해관계자가 고려되는 것이 적절함
 - 사회·경제적 프레임에서 기업정책의 중심은 거래대상이나 경쟁자인 다른 기업이 아니라 소비자에게 미치는 영향에 맞추어야 함
- 주주와 소비자를 정책의 우선순위에 놓는 대기업정책을 추진할 필요가 있음
 - 기업의 내부적 의사결정에 대한 개입 여부를 결정함에 있어 주주의 의사가 충분히 반영되었는지 여부를 우선적으로 고려해야 함
 - 대기업과 중소기업 간의 관계 설정에 앞서서 그 과정에서 소비

자가 얻게 되는 실질적 피해와 혜택을 고려해야 할 필요가 있음

다) 대기업과 대기업 집단에 대한 차별적 문제인식에 따른 접근

- 한국적 특수상황으로 인하여 대기업에 대한 정책은 흔히 대기업 집단 또는 재벌에 대한 정책과 혼동되는 경우가 많음
 - 대기업은 기업 중에서 규모가 커진 것일 뿐 그 자체로 차별적 정책대상이 되는 것은 바람직하지 않음
 - 대기업과 중소기업으로 나눌 경우 창업의 활성화라든가 중소기업의 경영개선 등과 관련한 ‘지원’은 있을 수 있으나 대기업이라고 해서 그 이유만으로 활동을 제약하는 것은 부적절한 접근임
 - 대기업의 경우 경쟁의 활성화에 초점을 맞춘 경쟁법적 접근을 하되 불필요한 규제는 오히려 최소화하여 경쟁력을 강화할 수 있도록 하는 것이 바람직함
- 대기업 집단 또는 재벌의 경우 한국경제의 특수성과 경제력 집중으로 인한 위험요인을 감안하여 맞춤형 정책을 적용하는 것이 바람직
 - 대기업 집단 역시 한국경제의 경쟁력 확보에 있어 유용한 수단이 된 측면이 있으므로 무조건적인 규제는 부적절함
 - 기업집단의 자율적 의사결정과 지배구조의 효율성 추구를 막지는 않되 총수의 전횡이나 비효율적 확장경영을 견제할 수 있는 장치는 필요함
 - 다만 기업집단의 본질적 문제와 총수의 문제를 구분하여 접근하는 자세가 필요함

□ 규제 및 제도의 정비 방향

○ 기업 자율적 지배구조 개선의 촉진

- 과도한 순환출자 구조는 점차 해소하되 기업이 경쟁력을 극대화할 수 있는 지배구조를 자율적으로 선택할 수 있도록 보장
- 소액주주의 견제권이나 이사회에의 권리, 외부적 견제수단의 강화 등을 통하여 총수중심 경영의 단점을 보완할 수 있도록 함

○ 공정거래법 체계의 재정비

- 현재 공정거래법에서 경쟁정책 본연의 기능과 경제력 집중의 억제에 관련된 기능이 혼재되어 있는 것을 명확하게 구분
- 경제력 집중에 관한 법을 특별법 형태의 ‘기업집단법’으로 분리하는 것도 한 가지 방법일 수 있으나 이에 대해서는 장단점이 있으므로 신중하게 검토해야 함
- 소비자 집단소송, 사소제도의 활성화 등 경쟁촉진을 위한 사적 해결 기능 강화를 통해 많은 문제의 해결 가능함

○ 부당내부거래와 하도급 개선을 위한 정책방향

- 부당내부거래와 하도급 문제에 대한 정부개입은 자칫 기업들 간의 사적, 자율적 거래의 자유를 침해할 수 있으므로 신중한 접근이 필요함
- 사회·경제적 필요성에 따라서 개입하더라도 최대한 시장교란을 막기 위한 노력해야 하며, 안전장치와 명확한 기준을 마련할 필요가 있음

2) 주요과제

□ 경쟁정책과 대기업 집단 정책의 분리 및 상호보완성 강화

- 현재 공정거래법 내에서 본연의 경쟁정책 기능이 아닌 경제력

집중의 해소가 목적인 규제항목을 별도의 장으로 구성하고, 이를 가칭 ‘기업집단과 경제력집중에 관한 특별규정’으로 설정

- 구체적으로 현행 제3장 ‘기업결합의 제한 및 경제력 집중의 억제’ 부분에서 경제력 집중 억제와 관련된 제8조, 9조, 10조, 11조, 13조, 14조 등을 기업결합 관련 규정과 분리
 - 추가적으로 기업집단의 정의 등을 명확화하는 규정을 보완하고, 특별규정의 취지를 설명하는 조항 등을 추가할 필요가 있음
 - 제23조의 불공정거래행위에 포함되어 있는 부당내부거래에 관한 규정 등도 특별규정으로 이동
- 대기기업집단에 관한 정책을 공정거래법에서 분리조향화함으로써 경쟁정책과의 관계를 명확화하는 동시에 특별법으로 별도 입법할 경우의 문제점을 보완할 수 있을 것으로 기대됨
- 대기기업집단에 관한 규정은 어디까지나 경쟁정책을 보완하는 특별규정으로서의 성격을 띠며, 경쟁법적 원칙과 동등하거나 이에 우선하는 것은 아님을 명확하게 할 필요가 있음
 - 별도의 ‘기업집단법’으로 입법할 경우 법의 성격과 목적에 대한 불필요한 논란이 일 수 있으며(예를 들어 상법의 특별법으로 입법할 경우 ‘경제력 집중개선’이 목적인지, ‘소수주주의 보호와 지배구조 개선’이 목적인지가 불분명함) 재벌규제를 그 자체로 목적화하는 부작용이 우려됨
- 정책수립 및 집행부서 간에도 기능적 방화벽을 설치함으로써 상호견제와 균형이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음
- 공정거래위원회 내부에 대기기업 집단 정책을 담당하는 부서를 신설하고 관련 기능을 집중, 독립화할 필요가 있음
 - 경쟁정책을 담당하는 부서와 대기기업 집단 정책 담당부서의 역할을 명확하게 구분하되, 경쟁정책 담당부서가 대기기업 집단 담

당부서의 정책내용에 대한 의견을 작성하는 방식으로 feedback 구조를 마련할 필요가 있음

- 공정위를 넘어서서 기업집단정책에 대하여 부처간 조율기능을 담당하는 주체를 총리실 등에 마련할 필요성에 대해서도 검토 필요

□ 부당내부거래 및 일감 몰아주기에 대한 감시체계 재정립

○ 부당내부거래 및 일감 몰아주기의 경우 2011년 상법 및 세법 개정을 통해 각종 견제규정이 마련되어 있으므로 일단은 이의 추이를 지켜볼 필요가 있음

- 상법상 회사기회의 유용금지 조항 신설(상법 제397조의 2), 자기거래의 이사회 승인 범위를 특수관계법인까지 포함(상법 제398조)하는 등의 개정이 이루어졌으며, 지배주주 가족이 3% 이상 보유한 계열사 내부거래 비율이 30%를 초과할 경우 과세대상이 되도록 상증세법(제45조의 3)을 이미 개정함

○ 이와 별도로 공정거래법상 부당내부거래 감시조항을 강화하되 유보조항 등을 통해 효율적 거래추구를 방해하는 일이 없도록 보완

- 공정거래법 제23조 제1항 7호의 위법성 입증책임과 관련하여 '현저성'의 요건을 삭제하여 법집행의 용이성을 높이는 한편, 터널링(tunneling)이나 변칙상속의 혐의가 없다는 것이 입증되는 경우에는 이 조항의 적용을 면제하는 방안 추진

□ 경영권 승계 및 상속 규제의 정비

○ 편법적 상속을 목적으로 하는 부당내부거래 등은 사실은 과중한 상속세가 근본적 원인일 가능성이 높음

- 우리나라의 상속세법은 최고 세율이 50%이며, 경영권 상속이 이루어지는 경우에는 최대 65%까지 높아짐
- 이는 일본의 50%, 프랑스, 영국의 40%, 미국의 35%등보다도

현저히 높은 것이며 이들 국가에서 기업에 대한 상속의 경우 오히려 면제나 감세 혜택을 주는 것과는 반대 상황임

- 우리나라에서 이와 같은 경향이 나타나는 것은 부자에 대한 견제와 더불어 소수지분으로 경영권을 확보하는 관행이 대물림까지 되는 것은 적절하지 않다는 판단에 근거한 것이라 볼 수 있음
 - 하지만 일률적인 과중한 상속세는 결국 편법적 상속을 부추기는 효과만을 놓고 바람직한 기업 대물림까지 막는 부작용을 낳음
 - 소수지배구조의 대물림을 막으면서도 과중한 상속세 부담을 완화하는 효과를 거두기 위해서 상법과 상속세 규정의 조화를 도모할 필요가 있음
 - 예를 들어 경영권 승계의 경우 소유지배권 피리를 조정한 상태에서 주주총회를 통과할 경우 상속세의 추가부담을 면제하는 등의 장치를 마련할 필요가 있음

□ 신규순환출자의 금지 및 장기적 지배구조 개선 모색

- 순환출자 구조는 적은 투자자금으로 사업을 확장하면서도 경영권을 유지할 수 있다는 장점이 있었으나 법적으로 금지된 상호출자와 실질적으로 차이가 없으며, 소유지배 피리가 심각하다는 문제가 있음
 - 기존의 순환출자 구조를 해소하는 것은 자금 소요액 등이 너무 커서 상당한 어려움이 있지만 적어도 신규 순환출자에 대해서는 금지하는 방향으로 나가는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 장기적으로 주주의 의사가 제대로 반영되면서도 기업경영의 효율성을 추구할 수 있는 지배구조에 대한 연구 및 정책개발이 필요함
 - 순환출자나 피라미드형 지주회사의 경우 소유지배권 피리가 발생할 수밖에 없는데, 이를 무조건 배척하기보다는 투명한 정보를 바탕으로 주주가 지배구조를 선택할 수 있도록 대안을 모색

할 필요가 있음

□ 대·중소기업 간 협력강화를 위한 제도개선

- 중소기업 권리의 명확화를 통한 하도급 거래에서의 지위남용 방지 및 거래조건 개선
 - 하도급 거래조건을 사후적으로 평가하는 방식보다는 사전적으로 중소기업이 계약 체결 시 보장받을 수 있는 권한을 명시하되, 상호합의에 의해 효율적 거래조건을 결정할 자유도 보장
- 대·중소기업간 동반성장은 강화하되 인위적으로 이익을 할당하거나 중소기업 고유 업종을 정하는 방식보다는 연구개발이나 양질의 인력 공급 등 사회전체적인 효용을 높이는 방식으로 접근

새로운 경제정책방향의 모색

- 제 2권: 분야별 정책방향과 과제 -

발 행 일 2012년 10월
인 쇄 일 2012년 10월
발 행 인 김인호
발 행 처 시장경제연구원
주 소 서울시 강남구 역삼동 667-14
KDN빌딩 4층
전화: (02) 3461-5550
<http://www.meri.or.kr>
인 쇄 처 다다아트

〈비매품〉