KLI
EMPLOYMENT IMPACT ASSESSMENT Brief
고용영향평가브리프
2021년 제1호(통권 제20호)
발행일 2021년 2월 26일 | 발행인 황덕순 | 편집인 이규용 | 편집교정 정철
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

소규모 주류제조업 규제완화의 고용효과*

박성재**

I. 서론

현재 대다수 국가들은 인구 및 산업 구조 변화에서 기인한 여러 사회·경제적 문제를 다루기 위한 정책적 노력을 기울이고 있다. 저출산·고령화에 따른 인구 감소(수축사회의 도래)와 글로벌 산업 재편으로 국가 간·지역 간 격차가 확대되고 있기 때문이다. 우리나라는 산업화 시기에 지역별로 특화산업을 배치해 성공적으로 국토 균형발전을 이룩한 바 있다. 하지만 산업 구조 개편 과정에서 산업 간 경쟁력 격차가 확대되면서 지역 간 격차가 발생하였고, 최근 주력산업 경쟁력이 약화되고 대·중소기업 간 거래관계가 약화되면서 지역 간 격차가 더욱 커졌다. 지역 간 불균형 발전에 더하여 지역 내 일자리 창출력마저 하락하자 청장년층을 중심으로 한 인구 유출이 증가하면서 지역 일자리 문제는 더욱 심각해지고 있는 상황이다.

이러한 상황에 맞서 지자체들은 지역경제 활성화 및 인구 유출 억제를 위한 다양한 정책을 추진하고 있지만 성과는 높지 않다. 대다수 지자체가 첨단산업 육성이나 기업유치 활동을 강화하고 있지만 제로섬게임의 특성상 일부 지자체를 제외하면 그 성과가 낮다. 기업유치를 통한 일자리 창출 전략이 갖는 한계를 감안할 때 지역이 갖고 있는 자산을 최대한 활용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 지역이 보유한 자연·문화 유산이나 지식을 활용하여 지역 연고성이 높은 지역특화산업을 육성하는 것은 비록 파이의 크기는 크지 않더라도 지역에 미치는 파급효과가 크기 때문이다. 즉, 단순히 지역 특산물의 생산·유통망 구축에 그치지 않고 가공·제조하여 부가가치를 높이거나 오랫동안 전래되어 온 기술과 노하우를 활용해 새로운 제품을 만들거나 관광 상품화하여 향토산업으로 발전시킬 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

우리나라는 국토 면적은 좁으나 산악국가인 까닭에 풍토와 자연환경이 달라 지역마다 특산물과 문화자원이 상이하다. 지역 특산물을 이용한 전후방산업을 발전시키고 이를 관광상품과 접목한 경우 지역경제 활성화 및 인구 유출을 억제하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 이 중에서도 주류(술 산업)는 지역

* 이 글은 박성재 외(2020), 『소규모 주류제조업 규제완화의 고용효과』 일부를 요약·정리한 것이며, 더 자세한 내용은 박성재 외(2020)를 참고하기 바람.

** 한국노동연구원 전문위원.

경제에서 갖는 의미가 적지 않다. 일제하 개량누룩의 보급과 주세 확보 차원의 규제 정책 영향으로 전통적인 술(가양주) 문화 전수가 많이 단절되었고 산업 성장의 토대가 약하지만 아직도 지역마다 독특한 풍미를 지닌 다양한 특산주가 명맥을 이어오고 있기 때문에 문화적 유산의 유지·보존 측면에서뿐 아니라 산업화를 통한 부가가치 및 고용 창출을 위한 지연(地緣)산업[1]육성 측면에서 접근할 필요가 있다.

주류는 알코올이라는 제품의 특성상 대부분의 나라에서 오랫동안 규제와 관리의 대상이었다. 이는 식품 안정성 확보, 높은 세율로 인한 높은 탈세 유혹 방지, 국민의 건강 유지를 위한 과소비 억제 필요성 때문이다(성명재·박상원, 2010). 우리나라 역시 주세법(1949년 10월 21일 제정) 제정 이후 높은 수준의 규제를 유지하였다. 하지만 1990년대 이후 국제교역의 증가와 프리미엄 주류에 대한 소비가 증가하면서 산업적 측면에서 주류에 대한 관심이 높아졌다. 주류는 식품산업 중에서도 부가가치가 높을 뿐 아니라 농업, 설비제조업, 발효미생물 산업뿐 아니라 외식, 관광 등 전후방산업과 연계성이 높다는 점을 재인식한 결과이다.

이에 따라 우리나라도 1990년대부터 주류 수입 개방 정책을 추진하면서 동시에 주류산업 육성 정책을 본격적으로 추진하였다. 특히 2010년 전통주 진흥 정책 추진을 계기로 주류산업 활성화 정책이 본격적으로 추진되었고 2012년 주세법 개정 이후 일련의 규제완화정책이 지속적으로 추진되고 있다. 하지만 여전히 주류산업에 대한 사회적 관심이 낮으며, 그간의 정책추진이 주류산업 성장 및 고용에 어떤 영향을 미쳤는지는 알려져 있지 않다. 현재 일자리 문제가 우리 사회의 핵심 화두인 만큼 주류산업의 산업적 특성이나 고용구조가 어떠하며 특히 주류 관련 규제완화가 주류산업에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴볼 필요가 있다. 만약 지연산업으로서 주류산업이 가지는 의의가 존재할 경우 고용 창출 측면에서 어떤 제도적 보완이 필요한지를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 연구는 2012년 주세법 개정 이후 일련의 규제완화가 주류산업 및 고용에 미친 영향을 살펴보고 고용효과 제고를 위한 추가적인 정책 개선 방안 모색을 목적으로 한다.

II. 주류산업 특성 및 고용구조

주세법(제2조 제1항)에 따르면 주류란 주정(酒精)과 알코올분 1도 이상의 음료를 통칭하는데 ① 주정, ② 발효주류, ③ 증류주류, ④ 기타주류(주세법 제5조)의 네 가지로 구분된다. 주류는 상품 특성상 대부분의 나라에서 규제와 관리의 대상이다. 우리나라 역시 한말 근대법 체계가 도입된 이래로 엄격하게 관리해 왔다. 주세법(1949. 10. 21) 제정 이후 오랫동안 국세청이 주류 관련 업무를 수행해 왔다. 그러나 1990년대 들어 술이 갖는 산업적 측면에 대한 관심이 증가하면서 주류산업 육성을 위한 정책(규제완화)이 본격적으로 추진되기 시작했다. 주류 관련 정책 측면에서의 변화는 2009년 8월 '우리술산업 경쟁력 강화방안(이하 경쟁력 강화방안)'을 발표하면서부터 시작되었다. 경쟁력 강화방안은 과거 규제 일변도의 정책에서 벗어나 우리나라 술 산업의 경쟁력을 키우기 위해 기재부, 농림부, 국가경쟁력강화위원회가 공동으로 마련한 정책으로 우리 술의 품질 고급화, 우리 술의 다양성 확대, 우리 술의 세계화, 농업·농촌과의 동반 발전, 건전한 술 문화 조성을 중점 전략으로 설정하였다. 한국을 대표하는 명주 육성이라는 목표를 달성하기 위하여 추진 체계도 정비하였는데 농식품부는 산업 진흥 및 품질관리 등을 맡고, 국세청은 제조·판매 면허 및 세원 관리 업무를 분장하기로 하였다. 이에 따라 농림부가 2011년 9월 21일 '전통주 등의 산업발전 기본계획'을 확정·발표하면서 전통주 진흥 정책이 본격적인 궤도에 올라섰다.

이후 정부는 주류산업 진흥을 위해 규제완화 정책을 지속적으로 추진하였는데 2012년 이후 시행된 주요 규제완화 정책을 살펴보면 다음과 같다.

2013년 2월 주류 제조 시설의 기준 및 주류판매업 면허 요건 완화를 시작으로 2014년 4월 맥주 제조장의 시설기준 완화 및 소규모 맥주 제조자가 제조한 맥주의 외부 유통 허용, 2016년 2월 소규모 주류 제조자가 제조한 주류를 제조장에서 최종 소비자에게 판매하는 것을 허용, 2017년 7월 전통주 통신판매 규제완화(상업적 온라인 쇼핑몰을 통한 전통주 판매 전면 허용), 2018년 4월 소규모 주류의 대형마트, 슈퍼마켓, 편의점 등 소매점 유통 허용, 2020년 2월 소규모 주류 제조자 등이 제조하는 탁주와 맥주의 과세표준 경감 기준을 가격에서 수량으로 변경하는 조치가 취해졌다. 가장 최근인 2020년 5월에도 기재부와 국세청은 '주류 규제 개선 방안'을 발표하였는데, 과거 주세의 관리 징수에서 주류산업의 경쟁력 강화 지원으로 주류 행정의 기본 방향이 변경되었다는 특징이 있다. 정부는 주류 과세 체

1) 지연산업(地緣産業)은 지역의 특성 있는 자원을 개발·활용하여 부가가치를 창출하는 산업으로 정의할 수 있음.

계 개편에 이어 제조, 유통, 판매 등 주류산업 전반의 규제 개선을 통해 주류산업 성장을 뒷받침할 계획이며 규제 개선 효과를 극대화하기 위해 그간의 단편적 규제 개선 방식에서 벗어나 종합적·체계적인 규제 개선을 추진할 계획이라고 밝혔다.

2000년대 들어 본격화된 규제완화와 소비 트렌드 변화의 영향으로 주류산업은 큰 변화를 겪고 있다. 주류산업 변화 추이를 살펴보기에 앞서 먼저 주류산업 규모 및 산업구조 등을 살펴보면, 주류산업 출고 금액은 2018년 9조 394억 원에 불과해 여타 산업에 비해 시장 규모가 작은 편이다. 2005년 이래 출고량 및 출고 금액의 연평균 증가율은 2% 미만에 그쳐 성장성 또한 높지 않다. 이는 술이 큰 폭의 수요 변동이 없는 생필품이자 기호식품이라는 특성을 가지고 있기 때문이다. 하지만 출고량과 출고 금액 모두 2015년을 정점으로 감소세가 지속되는 상황에서 규제완화에 따른 신규 주류 제조업자 진입 증가, 소비 트렌드 변화 등이 겹치면서 2010년대 중반 이후 시장 변동성이 커지고 있는 것으로 나타났다.

일차적으로 전체 출하량이 하락하는 가운데 수입분이 차지하는 비중이 지속적으로 증가했다. 전체 주류 출고량에서 수입분이 차지하는 비중은 2005년 2.1%에서 2018년 12.6%로 지난 13년 동안 5배 이상 급증했다. 이는 주류 소비구조 변화로 주종별 출하량 변동이 컸음을 의미한다. 즉, 과거에는 주류가 주종, 지역에 따라 구획된 비경쟁시장이었으나 2000년대 들어 경쟁시장으로 변했고 주류에 대한 소비자 선호도 또한 빠르게 변모함에 따라 주종 간 경쟁이 격화되고 있다. 그 결과 여전히 맥주와 소주가 출고량의 대부분을 점유하고 있지만(2018년 기준 75%) 주종별 시장점유율을 보면 맥주의 점유율 하락이 뚜렷하다. 이러한 결과는 소득 수준 향상과 수입 주류 증가의 영향으로 선호 주류가 다양화되었고 건강을 중시하는 문화의 확산(저도주 선호), 김영란법 시행에 따른 접대문화 감소, 주 52시간제 확대에 따른 회식문화 감소, 1인 가구 증가, 혼술·홈술문화 등의 음주문화 변화가 주류 소비구조에 큰 영향을 미쳤기 때문이다.

둘째, 주류산업 구조 측면에서 모든 주종의 상위 3~4개 사가 출하량의 대부분을 차지하는 과점구조를 띤다는 점이다. 이는 주류 분야의 경우 높은 설비투자비, 유통구조의 폐쇄성(유통채널 진입장벽), 높은 광고비용으로 인해 소규모 주류 제조업자의 시장 진입이 용이치 않기 때문이지만, 제한된 시장을 둘러싼 중소 규모 주류제조업체 간 경쟁이 더욱 격화되었음을 의미한다. 이러한 추세가 지속될 경우 조만간 구조조정이 본격화될 수 있다.

한편, 주류제조업 규제완화에 힘입어 소규모 주류제조 업체가 증가하고 있으나 정확한 실태는 불분명하다. 소규모 주류제조 업체는 수제맥주를 중심으로 증가하는 것으로 추정되나 여타 분야는 확인할 수 있는 자료가 없기 때문이다. 소규모 맥주 제조 면허는 2002년 제도 도입 이후 큰 폭으로 증가하다가 판매 규제의 영향으로 감소한 바 있다. 하지만 이후 두 번의 규제완화를 거치면서 수제맥주 제조업자가 다시 증가하는 추세이다. 특히 2014년 4월 주세법 시행령을 통해 제조한 수제맥주를 다른 매장에 팔거나 맥주 축제 등 야외 행사에 공급하는 것이 가능해지자 수제맥주 시장이 다시 성장세로 전환되었으며, 2018년 4월 세법 개정으로 슈퍼마켓, 편의점 등 소매점에서도 수제맥주 판매가 허용되면서 수제맥주 시장이 보다 확대되었다. 이후에도 주세법 개정을 통해 맥주와 막걸리에 한해 생산량에 세금을 매기는 종량세로의 개편으로 수제맥주의 가격경쟁력이 강화되자 수제맥주 제조면허 취득자가 꾸준히 증가해 2020년 현재 수제맥주업체는 150개까지 증가하였으며 수제맥주 프랜차이즈 매장도 800개를 넘어선 것으로 추정된다. 수제맥주시장 증가는 다양성을 추구하는 소비 트렌드 변화를 반영하지만, 향후에도 수제맥주업체가 증가할지는 불분명하다. 우리나라 주류시장 규모를 감안할 때 수제맥주시장이 이미 포화상태에 달했다는 평가가 많기 때문이다. 실제 농촌진흥청 조사에서도 2012년 이후 꾸준히 증가하던 제조업체가 2019년에 크게 감소한 것으로 나타나 향후 수제맥주업체는 증가폭이 크게 둔화되거나 역성장할 것으로 보인다.

주류산업 구조 및 고용 구조, 근로조건을 확인할 수 있는 자료는 거의 없다. 통계청과 식약처 자료를 통해 주류 분야별 면허 발급업체 및 총종사자 수만 파악할 수 있는 수준인데, 국세청의 국세통계에 따르면 주류 면허 발급업체는 2018년 기준으로 2,281개이다. 탁주가 39.4%로 가장 많고 다음으로 약주(16.3%), 과실주(12.2%), 일반 증류주(8.5%) 순이다. 출하량에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 맥주와 소주 제조업체는 각각 6.0%, 0.9%에 불과한 수준이다. 실제 주류를 생산하는 주류 제조업체는 식약처 자료를 통해 확인할 수 있는데, 주류 생산업체는 2018년 기준으로 1,156개소이다. 식약처 자료에 따르면 2015년 이후 신규 설립된 생산업체는 160개 내외로 추정되는데, 소규모 주류제조면허 규제완화가 주로 수제맥주업체를 중심으로 증가하였음을 추론할 수 있다.

주류산업 종사자는 약 1만 명 수준으로 추정된다. 식약처 자료에 따르면 주류 생산업체 종사자는 총 1만 617명으로 집계되었고 통계청의 「전국사업체조사」 자료에서는 2018년 980개 업체에 9,423명이 종사하는 것으로 나타났다. 상기의 2개 자료를 통해 볼 때 주류제조 업체 종사자는 1만 명에 못 미치거나 약간 상회하는 수준일 것으로 추정된다. 주류제조 업체의 대표 주종을 살펴보면 절대다수(69.4%)가 탁·약주 업체이며, 사업장 규모는 10인 미만 사업장이 90.2%이고 종사자의 29.7%가 10인 미만 사업장에 취업 중이다. 300인 이상 사업장은 5개 사(0.5%)에 그치는데 이들 소수 업체가 대중주(라거 맥주, 희석식 소주)를 공급하고 있다. 이를 통해 주류산업은 몇 개 대기업을 제외하면 대부분 소규모 영세사업장 중심으로 구성되어 있으며 상대적으로 탁·약주 분야에 업체가 집중되어 제한된 시장을 둘러싼 경쟁이 치열하게 벌어지고 있는 것으로 추정된다.

이어서 고용구조를 보면 전체적으로는 상용직 81.2%, 자영자, 무급종사자 10.3%, 임시·일용직 8.0% 순이다. 하지만 주종별로 구분해 보면 업종 간에 종사상 지위의 차이가 뚜렷하다. 주정 제조업은 상용직이 96.9%이며, 맥주 제조업(94.9%), 소주 제조업(94.3%)도 상용직 중심의 고용구조를 가지고 있다. 이들 분야는 소수 대기업이 시장을 주도하고 있기 때문이다. 그러나 탁·약주는 자영업자 및 무급종사자가 26.4%로 높은 비중을 차지하고 기타 증류주 및 합성주 제조업(11.0%), 기타 발효주 제조업(10.7%) 또한 상대적으로 자영업자와 가족 종사자로 구성된 비중이 높아 주종별로 근로조건 차이가 크며, 그 결과 고용창출력에도 현저한 차이가 있을 것임을 시사한다.

III. 주류산업 규제완화의 고용연계성

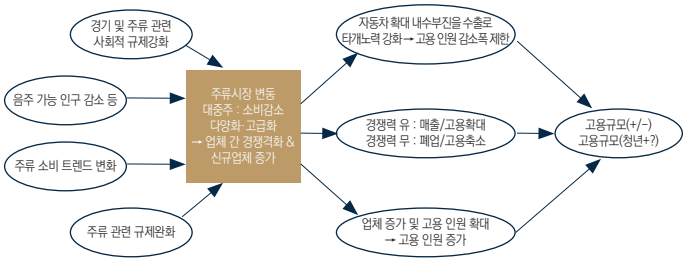
주류 관련 규제완화는 주류산업 고용에 어떤 영향을 미칠까? (제조·판매) 규제완화는 직관적으로 새로운 플레이어의 등장과 신제품의 등장으로 시장 규모를 확대시키고 일정 시점이 지나면 구조조정의 진행으로 인한 양극화를 예상해 볼 수 있다. 하지만 술이라는 제품 특성상 지속적인 시장 규모 확대를 가정하기는 힘들다. 일반 소비재와 달리 술은 소비층이 뚜렷하고 이들이 소비할 수 있는 양도 한계가 있기 때문이다. 오히려 우리나라는 저출산·고령화의 영향으로 음주가능인구가 감소하고 있고, 국산 주류보다는 와인이나 수입 맥주 같은 자신만의 풍미를 찾는 음주문화가 빠르게 확산되고 있다. 과거에는 친구나 직장 동료와 잦은 회식이나 모임을 통해 다량의 술을 소비하는 문화가 많았으나 개인주의적 문화의 확산으로 음주 빈도가 줄었고 1회 음주량도 많이 감소하였기 때문에 규제 완화가 곧장 소규모 주류 제조업자 증가에 따른 고용 증가로 이어질 것이라고 예상하기 어렵다.

주류의 경우 음주가능인구 규모, 주류 소비 구조 변화, 주류에 대한 사회적 규제 등 여러 요인이 영향을 미치는데 이들 중 어떤 요인이 더 중요한 영향을 미칠 것인지에 따라 향후 주류 출하량이 달라질 수 있다. 규제완화와 고용 간 연계성을 직관적으로 추론하기보다는 주류산업 환경 및 향후 전망에 대한 시사점을 도출하기 위하여 관련 전문가를 대상으로 AHP(계층화 분석법)를 실시하였다. AHP 결과 인구 및 경제·사회적 여건 변화가 주류산업에 부정적 영향을 미치지만 소비 트렌드 변화는 주종 간 비중 변화에 영향을 미치리라 전망되었다. 즉, 향후(3~5년) 주류 출하량은 현재 수준보다 소폭 감소하겠지만 주종별로 출하량이 증가하는 주종(증류식 소주, 일반증류주, 맥주)이 있는 반면, 현재 수준을 유지(리큐르, 과실주, 탁주)하거나 현재보다 감소(청주, 희석식 소주, 약주, 위스키 등)하는 현상이 혼재할 것으로 전망되었다. 위 전망에 따르면 주류 분야 규제완화가 소규모 주류 제조업자 증가로 고용을 창출하는 효과는 있겠지만 전체 주류 출하량이 감소하기 때문에 고용효과를 제한할 것임을 의미한다.

실제로 저도주 확대로 여성 음주인구가 증가하고 있지만 전체적으로 음주가능인구 감소 규모가 훨씬 크며, 특히 상대적으로 음주 빈도와 음주량이 많은 청년층 음주인구가 큰 폭으로 감소하였기 때문에 전체 주류소비량 감소는 불가피한 것으로 보인다. 여기에 최근 김영란법, 근로시간 단축 같은 정책 변화로 회식문화가 줄었고 회사보다는 가족을 중시하는 라이프 스타일의 등장, 친구·동료보다는 혼자만의 시간을 즐기려는 개인주의 문화 확산은 주류소비량 하락에 큰 영향을 미치고 있다. 그 결과 소위 대중주는 이미 시장점유율이 꾸준히 감소하고 있으며 이러한 추세는 향후에도 지속될 것이다.

반면 혼술·홈술 문화 확산과 자신의 풍미에 맞는 주류에 대한 수요 증가는 대중주보다는 프리미엄 및 고가 주류에 대한 소비를 증가시켜 시장구조를 변화시키고 있다. 즉, 과거 획일적인 저가 탁주, 희석식 소주, 대기업의 라거형 맥주에서 벗어나 원료와 지역, 제품의 맛과 스토리가 중요한 선택의 기준이 됨에 따라 수제맥주를 비롯해 과실주, 증류식 소주 및 전통주류의

[그림 1] 주류시장 변동과 고용 증감



시장 점유율이 소폭 확대되고 있다. 수제맥주와 증류식 소주 소비 증가로 소규모 주류 제조업자 증가를 예상할 수 있겠지만 현재 시설용량으로도 충분히 대처할 수 있기 때문에 소비 증가가 즉각적인 고용 증가로 이어질 가능성은 높지 않다. 이런 점들을 감안하여 규제완화의 고용 연계성을 도식화하면 [그림 1]과 같다. 과거 희석식 소주나 라거형 맥주에서 수제맥주, 증류식 소주에 대한 소비가 증가할 경우 소규모 주류제조업 비중 증가를 예상할 수 있지만 그 증가폭은 크지 않을 것이다.

주류산업 고용구조에 변화가 있을 경우 직종구조는 어떻게 변모할 것인가? 소규모 주류제조업은 상대적으로 규모가 작은 영세사업장 비중이 높아 직종구조가 비교적 단순하다. 대체로 대표가 생산관리부터 사무관리까지 모든 것을 담당하고 한두 명의 생산직원과 영업직원을 고용하는 구조이며, 생산 단계에서 일시적으로 임시직을 단기간 활용하는 것이 일반적이다. 따라서 일부 시설을 확대하는 경우가 아니라면 생산 분야 인력 증가는 크지 않을 것이며, 오히려 영업이나 마케팅에서 고용 변동이 클 것으로 보인다. 일반적으로 주류는 제조업체가 마케팅팀을 이용해 직접 소매로 유통하거나 종합 혹은 특정 주류도매업체에 공급하는 구조이기 때문이다. 그러나 최근 제3자 물류가 가능해지면서 영업 인력을 줄일 요인이 커졌다. 인터넷 판매가 허용된 전통주의 경우 코로나19 사태로 비대면 오프라인 판매가 더욱 확대됨에 따라 출하량 증가 대비 고용 인원 증가는 제한적일 것이다. 소비자 수요 변동에 대응해 많은 업체들이 신상품 개발을 위한 연구·개발(R&D) 활동을 늘리고 있어 이 분야에서의 신규 고용창출 가능성이 존재하지만 대다수 업체가 영세한 탓에 신규로 전문인력을 고용하기보다는 대표가 전문가의 자문을 받으며 개발하는 구조가 일반적이다. 이는 현재 주류 분야 전문인력을 공급하는 교육기관이 부재해 전문인력이 공급되지 않고 있고 설혹 전문인력이 있다 하더라도 충분한 매출 전망이 있어야 신규 고용을 하기 때문에 당분간 R&D 확대가 신규 인력 고용으로 이어지는 연결고리는 다소 취약할 것으로 예측된다.

IV. 규제완화에 따른 고용효과 전망

주류산업 규제완화는 주류제조 업체 및 종사자 증가로 이어졌다. 식약처의 식품 및 식품첨가물 생산 실적 자료를 살펴보면 2013년부터 2018년까지 사업체는 연평균 1.1%, 종사자는 연평균 3.2% 성장한 것으로 나타났다. 지난 5년 동안 순증한 인원이 2천 명에도 미치지 못하지만 산업 규모가 작은 주류제조업종에서는 증감 인원이 차지하는 비중이 비교적 큰 수준이다(2018년 기준 14.6%). 향후에도 이러한 추세가 이어질 것인가? 주류 분야 규제완화가 고용에 미친 효과를 추정하기 위해 산업 성장에 따른 고용 증감과 시나리오에 따른 고용 증감률 전망치를 활용하였다. 정부가 주류산업 성장을 지원하기 위해 규제완화 정책을 지속적으로 추진하였기 때문에 그간의 고용 증가를 산업 성장과 규제완화에 따른 고용효과로 가정하였고, 규제완화 정책이 지속될 것이라고 가정하면 향후에도 과거 추세가 이어질 것이라고 가정할 수 있다. 그간의 사업장 및 종사자 변동 추이를 기초로 2023년까지의 주류산업 고용 규모를 추정할 수 있는데, 주류산업의 경우 소비 트렌드 변화로 주종 간 경쟁이 격화되고 있어 위 전망치를 보정할 필요가 있다. 여기에서는 실태조사의 시나리오 분석에서 집계된 수치를 활용하여 2023년 고용 인원을 보정하는 방식을 적용해 향후 고용 인원을 추정하였다.

먼저 주류제조업 사업장 및 종사자 변동 추이를 기초로 향후 주류산업의 규모를 전망할 필요가 있다. 주류산업의 규모를 정확히 예측하기 위해서는 장기 시계열 자료가 요구되지만, 본 연구에서 활용 가능한 시계열은 2006년부터 2018년까지 총 13개 연도로 한정되었다. 자료 한계상 ARIMA와 같은 정교한 시계열분석법을 기초로 한 시계열 예측(forecasting)이 불가능할 뿐 아니라 장기 예측 시 예측값의 신뢰도 또한 낮아질 수 있다. 이에 본 연구에서는 사업장과 종사자 추이에 맞는 비선형회귀모형(nonlinear regression model)을 찾고, 이를 기초로 2019년 이후의 주류산업 규모를 추정하는 방법을 활용하였다. 분석 단위는 주류산업 전체 사업장과 종사자 수 규모에 한정하는데, 이는 주종별로 시계열 단절의 문제나 이상값이 존재해 관측값의 추이에 맞는 회귀모형을 찾기 어려웠기 때문이다.

2006년에서 2018년까지 사업체와 종사자 수 추이를 살펴본 결과, 2007년부터 2011년까지는 사업체와 종사자 수가 소폭의 상승 추세를 유지하면서 반대로 움직였지만 2012년 이후에는 두 변수가 동반 상승하는 양상을 보였다. 각 시계열에 맞는 추

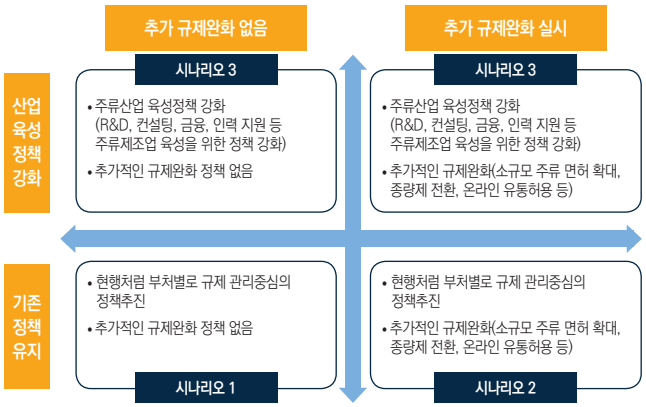
세선을 찾는 과정은 예측값의 정확도와 밀접한 관계가 있는 만큼 매우 중요하다. 통상 비선형회귀방정식은 시계열의 분포에 따라 지수함수, 로지스틱함수, 감마 혹은 곰퍼츠(Gompertz)함수로 표현할 수 있으며, 추가로 다항식도 활용 가능한데, 각 모형을 비교한 결과 2차 다항식을 활용한 추정값이 상대적으로 관측값의 특성을 잘 반영하는 것으로 판단되었다. 2차 다항식을 활용하여 주류산업의 사업체 수와 종사자 수를 추정한 결과, 2023년에는 사업체와 종사자 수가 각각 1,188개소에 1만 1,151명이 종사할 것으로 예측되었다. 이는 이는 2018년 대비 각각 208개(21.2%), 1,728명(18.3%) 증가한 것으로 연평균 증가율은 3.9%(사업체), 3.4%(종사자)로 나타났다.

이어서 향후 주류제조업 고용에 미칠 요인을 시나리오화하여 고용의 양적·질적 변화 분석에 활용하였다. 시나리오는 주류산업을 둘러싼 핵심 이슈로 정책 기조와 규제완화라는 두 축을 가정하였다. 즉, 기존 규제 중심의 정책을 유지하느냐 혹은 규제보다는 산업 육성 정책으로 전환하느냐라는 큰 틀과 주류업계에서 요구가 높은 제조 및 판매 규제 등을 추가로 완화하느냐라는 2개 축을 이용해 4가지 시나리오를 구성하였다.

시나리오 1(기존 정책 유지 + 추가 규제완화 '없음')은 현행처럼 부처별로 규제 관리 중심의 정책을 추진하고, 추가적인 규제완화 정책이 없음을 가정한 것이고, 시나리오 2(기존 정책 유지 + 추가 규제완화 '있음')는 현행처럼 부처별로 규제 관리 중심의 정책을 추진하되, 추가적인 규제완화 정책을 실행하는 경우(예: 소규모 주류 면허 확대, 온라인 유통 허용 등)이다. 시나리오 3(산업 육성 정책으로 전환 + 추가 규제완화 '없음')은 주류산업 육성정책으로 전환(예: R&D, 컨설팅, 금융 지원, 인력 지원 등 주류제조업 육성을 위한 정책 강화)하되 추가적인 규제완화 정책이 없는 경우이며, 시나리오 4(산업 육성 정책으로 전환 + 추가 규제완화 '있음')는 주류산업 육성정책으로의 전환(예: R&D, 컨설팅, 금융 지원, 인력 지원 등 주류제조업 육성을 위한 정책 강화)과 추가적인 규제완화 정책(예: 소규모 주류 면허 확대, 온라인 유통 허용 등)이 동시에 실행된 경우를 가정한 것이다.

시나리오에 따른 매출, 수익성, 고용효과를 전망한 결과, 전체적으로 큰 변화가 없을 것이란 응답이 높았지만 시나리오 1에서 시나리오 4로 갈수록 매출, 수익성, 고용효과가 모두 증가하는 것으로 나타났다. 예를 들어 고용의 경우 시나리오 1부터 시나리오 4까지 변화가 없을 것이란 응답이 각각 77.7%, 81.5%, 81.6%, 75.3%로 대다수가 고용 증감은 거의 없을 것이

[그림 2] 정부정책과 추가 규제완화 여부에 따른 시나리오



라고 응답했지만, 일부 사업장은 정부의 산업 육성과 추가 규제완화가 이뤄질 경우 고용이 증가할 것이라는 응답이 6.6%에서 15.8%로 증가하고 고용이 감소할 것이라는 응답은 15.7%에서 8.9%로 감소하였다. 이러한 경향성은 고용뿐 아니라 매출과 수익성 지표에서도 동일하게 나타났다.

여기에서는 고용에 집중해 정책 전환과 추가적인 규제완화 시 고용수치를 전망했는데, 고용 인원 전망치는 시나리오 1이 –0.035%, 시나리오 2가 –0.004%, 시나리오 3이 0.010%, 시나리오 4가 0.042%로 나타났다. 기존 정책이 유지될 경우에는 고용 인원이 소폭 감소하지만 산업 육성 정책을 강화할 경우 고용 증가가 예상되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 산업 성장에 의해 고용 인원은 완만하게 증가하겠지만 주류산업을 둘러싼 여건 변화(소비 패턴 변화, 주종 간 경쟁 격화 등)로 구조조정이 발생할 가능성이 커 고용에 다소 부정적인 영향을 미칠 것이라는 의견이 반영된 것이다. 앞의 시계열분석에서 도출된 2023년 고용전망치에 시나리오별 계수를 적용하여 2023년 예상되는 고용전망치를 산출해 보면 시나리오 1은 1만 757명, 시나리오 4는 1만 1,618명으로 집계되었다. 이는 2020년 기준으로 시나리오 1은 697.8명, 시나리오 2는 1,048.3명, 시나리오 3은 1,208.2명, 시나리오 4는 1,558.7명이 증가한 것이다.

이어서 규제완화로 고용이 증가할 경우 어떤 집단에서 고용이 증가할 것인가를 살펴본 결과, 일차적으로 여성에 비해 남성의 고용 증가율이 높았다. 주류제조업의 경우 상대적으로 노동 강

〈표 1〉 시나리오에 따른 2023년 고용 인원 전망치

(단위 : 명)

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
2023년 11,150.7	10,757.0	11,107.5	11,267.4	11,617.9

〈표 2〉 시나리오별 고용 증감률 전망

(단위 : %)

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
남성	-0.039	-0.004	0.012	0.047
여성	-0.038	-0.005	0.010	0.043
청년층	-0.033	0.001	0.018	0.053
50세 이상	-0.037	-0.009	0.006	0.030
중졸 이하	-0.031	-0.008	0.001	0.020
고졸	-0.034	-0.005	0.008	0.032
전문대 이상	-0.035	-0.003	0.013	0.050
사무관리직	-0.032	-0.004	0.009	0.033
연구/생산관리직	-0.030	-0.001	0.011	0.042
영업/판매직	-0.034	-0.001	0.011	0.043
생산직	-0.033	-0.002	0.015	0.046
내국인	-0.037	-0.003	0.014	0.045
외국인	-0.020	0.000	0.012	0.036

도가 높아 남성에 대한 수요가 높기 때문일 것이다. 다만 최근 디자인, 관리 분야에서 인력 수요가 증가하고 있고 특히 수제맥주 업체의 경우 주방 및 서비스 분야 일자리 수요가 많았는데 이 때문에 여성 인력 수요 증가가 나타날 수 있을 것으로 보인다. 연령별로는 50세 이상 고령 인력에 비해 청년층 증가율이 현저히 높았는데, 이는 최근 전통주 및 수제맥주에 대한 사회적 관심의 증가가 청년층을 주류업종으로 유인하는 효과가 큼을 의미한다. 학력별로는 고학력자 증가폭이 큰데, 주종 간 경쟁이 격화되면서 품질관리, 생산관리, 제품 개발, R&D 같은 관리 및 연구개발 직무의 중요성이 커지면서 고학력자 수요가 증가할 것으로 보인다. 직종의 경우 생산직, 영업/판매직, 연구/생산관리직 순으로 나타나 여전히 생산과 영업/판매직 중심의 인력 수요가 높았다.

한편, 근로조건 및 근로환경에 미칠 영향에 대해서는 전체적으로 변화가 없을 것이란 응답이 높은 가운데 시나리오 4로 갈수록 근로조건이 개선될 것이라는 응답이 증가하였다. 전 산업 대비 임금 격차가 개선될 것으로 보는지에 대해 시나리오 1과 시나리오 2에서는 전산업 대비 임금 격차가 소폭 확대될 것으로 전망하였지만, 시나리오 4로 갈수록 격차가 줄 것으로 전망하였다. 시나리오 4의 경우 전 산업 평균 대비 0.02% 격차가 감소할 것이라고 응답했는데, 현실적인 주류제조업 임금 수준을 감안할 때 높은 기대감이 반영된 결과로 보인다. 근로시간에 대해 시나리오 1에서 시나리오 3까지는 모두 근로시간이 감소할 것이라고 응답했는데, 주류 출하량 감소 및 주류 소비자의 소비 트렌드 변화와 코로나19 사태 등이 복합적으로 작용해 평균 근로시간이 감소할 것이라는 전망이 우세한 것으로 보인다. 정규직 고용과 청년 인력 확보는 산업 육성 정책을 추진할 경우 모두 증가하고 이직률은 감소할 것이라는 응답이 높아 산업 육성 정책 추진이 중요함을 다시 한번 보여 주고 있다.

V. 정책 시사점

본 연구는 2012년 주세법 개정 이후 일련의 규제완화가 주류산업 성장 및 고용에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보고 고용효과 제고를 위한 추가적인 정책 개선 방안 발굴을 목적으로 하였다. 실태조사 및 면접조사 결과를 토대로 도출된 정책 시사점을 정리하면 아래와 같다

첫째, 주류산업 진흥을 핵심 정책 목표로 간주한다면 추진 체계 정비가 시급하다. 주세법 제정 이후 국세청이 국세 관리 차원에서 주류정책을 추진하다가, 2009년 이후 유관 부처로 업무가 이관했는데 현재 5개 부처가 주류 관련 정책을 추진하고 있다. 그런데 농림부를 제외하면 대부분 규제 일변도의 정책을 추진하고 있어 부처 간 규제와 진흥 정책이 혼재되어 있는 실정이다. 술이 갖는 사회적 의미를 감안할 때 불가피성이 있지만, 주류가 갖는 산업적 측면이 중요해졌다면 규제보다는 산업 진흥 정책에 강조점을 둘 필요가 있으며 부처 간 정책 목표의 정합성을 강화할 필요가 있다. 주류 관련 부처별 정책 영역이 상이해 정책 추진의 효율성을 떨어뜨릴 수 있기 때문에 국무조정실 단위에서 협의회를 구성하거나 정책을 조율하는 기능을 갖추어야 한다. 산업 진흥을 담당하는 부처가 주류 정책을 관장하거나 농림부가 우리술 산업 진흥 정책을 펼칠 수 있도록 제도나 예산 측면에서 뒷받침해 줄 필요가 있다.

둘째, 온라인 판매 규제완화에 대한 중장기적 방안을 검토해야 한다. 소비구조가 오프라인에서 온라인으로 옮겨 가는 와중에 코로나19는 이러한 추세를 더욱 강화하고 있는 상황이다. 외국의 경우 대부분 미성년자 구입 방지 대책을 강구한 후 온라인 판매를 허용하고 있기 때문에 우리도 규제완화가 필요하다는 목소리가 커지고 있다. 하지만 제도상 허점으로 청소년들의 주류 구매를 방지할 방안이 명확하지 않고, 온라인 판매가 허용된다 하더라도 전통주나 지역 탁·약주 판매 증가로 이어질 개연성도 높지 않다. 탁주 및 수제맥주 제조업체는 유통 경로 다양화 측면에서 인터넷 판매 허용을 요구하지만 판매 규제가 완화될 경우 전통주보다는 수입 주류가 수혜를 입을 가능성

이 더 크다. 더구나 온라인 판매 허용은 도소매업자 생존권에 영향을 미치기 때문에 자칫 사회적 논란으로 이어질 가능성이 크다. 다만 유통구조 급변으로 장기적으로 온라인 판매 허용이 불가피하기 때문에 사회적 파급효과를 감안해 지금부터라도 중장기적으로 도입 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

셋째, 주세를 국세에서 지방세로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 주류사업체 지원 정책(금융 지원, 컨설팅, 기술, 홍보 등)은 대부분 지자체를 통해 이뤄지고 있다. 농림부가 전통주 진흥 정책을 펼치고 있지만 주류산업 활성화를 위한 기반 지원에 집중하고 있고 개별 사업장 단위의 지원은 경영컨설팅, 우수 제품 홍보 지원에 그치고 있는 실정이다. 하지만 주류제조 업체는 시설·장비 개선, 신제품 개발 및 주질 개선을 위한 연구개발, 포장 및 패키지 개선, 홍보 등 지원에 대한 수요가 높다. 기업의 정책 수요를 지자체가 담당하고 있지만 지자체 여건상 지원규모가 크지 않고 일시적, 단기적 지원에 그쳐 정책 지원 성과를 확인하기 어려운 실정이다. 소규모 기업의 경우 시설부터 기술, 판매 등 여러 영역에서 어려움을 겪고 있기 때문에 다양한 정책 지원 프로그램을 갖추고 정책 간 연계를 통해 지원 성과를 높이는 것이 중요하다. 특히 주류는 대표적인 지연산업으로서 지역경제 및 고용에 유의한 영향을 미치기 때문에 각 지자체가 주류제조업 지원 정책을 추진할 필요가 있다. 다만 지방재정 여건상 지원 자금 확보에 어려움을 겪고 있기 때문에 지자체 중심의 지원 정책을 위하여 장기적으로 주세를 지방세로 전환하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 현재 주세가 전체 국가재정에서 차지하는 비중이 높아 즉각적인 전환이 용이치 않지만, 일차적으로 전통주 주세를 지방세로 전환하여 지자체가 전통주 진흥을 위한 정책을 추진할 수 있도록 지원하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 주세를 지방세, 특히 시·군세로 전환할 경우 해당 지자체는 세수 증대를 위해 더욱 관심을 가지고 자체적으로 전통주산업을 육성해 나갈 것이다. 대부분 일반면허로 막걸리를 제조하고 있는 전국 600여 개 막걸리 제조사도 전통주 면허 막걸리에 대한 관심과 지원이 현실화된다면 국내산 쌀로 술을 빚어 지역 쌀 소비에도 큰 역할을 할 것이다.

넷째, 양조 분야 전문인력을 양성해야 한다. 양조산업을 고부가가치 식품산업으로 육성하기 위해서는 전문기술인력 공급이 뒷받침되어야 한다. 현재 전통주 전문인력 양성기관 4곳, 교육훈련기관 15곳이 지정되어 있지만 대다수 교육과정이 단기 과정으로, 전문인력 양성기관으로 보기 어렵다. 그 결과 주류제조업 종사자 중 주류와 관련 있는 전공을 이수하였거나 관련 교육을 받은 자가 극소수인데, 대다수가 짧은 기간 동안 교육을 받은 후 전통주 연구자, 전통주 소믈리에로 활동하고 있는 실정이다. 단기 교육을 통해 배출된 인력일지라도 전통주에 대한 관심을 촉발하고 알리는 데는 도움이 되겠지만 전문지식 부족으로 오히려 전통주 발전에 부정적 영향을 미치는 점도 있다. 전통주를 포함한 양조산업의 세계화 및 경쟁력 강화를 위해서는 전문기술인력을 체계적으로 양성·공급해야 한다. 양조기술 첨단화로 술 품질 고급화 및 다양화가 세계적인 추세이지만 전문인력 양성 부재로 국내 양조기술은 답보 상태이며 제품이 단순화되어 있다. 전문인력 부재로 인한 시장 대응 한계로 우리 술이 소비자로부터 외면당하고 있는 실정인데, 양조산업의 국제화 및 세계화를 위해서는 일차적으로 선진국 수준의 전문인력을 양성·공급할 필요가 있다.

참고문헌

- 농림축산식품부(2009. 8), 「우리 술 산업 경쟁력 강화방안」.
- _____(2011. 9. 20), 「농식품부, 전통주 등의 산업발전 기본계획 확정 발표(보도자료)」.
- _____(2018. 3), 「2018년 제2차 전통주산업 발전 기본계획」.
- 농림축산식품부·한국농수산식품유통공사(2015), 『2015 가공식품 세분시장 현황: 주류시장』.
- _____(2018), 『2018 주류소비 트렌드조사』.
- _____(2020), 『2018 주류산업정보 실태조사보고서』.
- 박성재 외(2020), 『소규모 주류 제조업 규제완화의 고용효과』, 한국노동연구원.
- 성명재·박상원(2010), 『주류 제조면허제도 개선 방안』, 한국조세연구원.
- 이준·모정윤·김민지(2016), 『주류산업 제도개선 방안』, 산업연구원.
- 최종우·허덕·이동소(2016), 『지역특산주 산업실태와 정책과제』, 한국농촌경제연구원.

※ 본 「KLI 고용영향평가브리프」에 수록된 내용은 연구자의 의견이며, 본원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.