

자영업 문제를 어떻게 볼 것인가?¹⁾

요 약

우리나라에서 자영업의 경제적 비중은 지속적으로 하락해 왔으며 앞으로도 상당 기간 동안 더 하락할 전망이다. 개인사업체 비중(2012년 81.2%)은 더 낮아질 것이며, 자영업자 비중(2013년 22.5%)도 장기적으로는 OECD 평균(2013년 14.9%) 수준 정도까지 낮아질 가능성이 크다.

자영업은 창업 및 폐업이 매우 활발하며, 주로 도소매업, 음식숙박업, 운수업, 개인서비스업에 몰려 있고, 미등록사업자가 34.5%에 이를 정도로 영세하다. 자영업자는 연령층으로는 50대 이상이 57.1%에 이르며, 평균 소득은 임금근로자보다 높지 않고, 사회보장제도의 혜택을 받지 못하는 경우가 많다. 자영업 비중 하락은 불가피한 경향으로 이해되어야 하지만 그렇다고 인위적인 자영업 구조조정은 사회적 비용만을 가중시킬 가능성이 크다. 따라서 한편으로는 자영업의 경쟁력 제고를 도모하면서, 다른 한편으로는 자영업자에 대한 사회안전망 확충을 추진함으로써 자영업 문제를 긴 안목으로 풀어나가야 할 것이다.

1) 본고는 주현·김숙경·김중호(2013), 「개인기업의 실태 및 정책과제」, 연구보고서, 산업연구원의 연구결과를 토대로, 핵심 통계를 갱신·추가하고 일부 내용을 보완하여 재정리한 것임.

1. 자영업 문제의 대두

최근 자영업이 우리 사회의 큰 문제로 대두되고 있다. 언론에서는 “자영업의 몰락”이니 “자영업의 침몰”이니 “자영업의 붕괴”니 하는 자극적인 표현을 동원하면서 자영업 문제를 크게 다루고 있다. 정부도 자영업 문제의 심각성을 인식하여 매년 새로운 대책을 발표하고 있으며, 지난 9월에는 자영업자 생애주기 단계별 대책을 새롭게 내놓기도 하였다.²⁾

대부분의 자영업은 법인 형태의 회사에 비해 영세하기 때문에 생산성과 경쟁력이 뒤처지기 십상이다. 그래서 선진국들의 경험을 살펴보면 산업화를 거치고 선진국으로 발돋움하면서 그 이전에는 자영업이 담당하던 생산과 고용의 대부분을 근대화된 회사가 담당하게 됨을 알 수 있다. 우리 경제도 예외는 아니어서 과거 선진국의 경험과 동일한 경험을 겪고 있다.

경제발전의 과정은 이렇듯 영세한 자영업 중심의 사회가 근대화된 회사 중심의 사회로 전환되는 과정을 수반하게 마련이다. 규모가 작은 자영업이 규모가 큰 근대적 회사의 생산성과 경쟁력을 따라가지 못할 경우 시장에서 퇴출됨으로써 전체 경제의 제한된 자원이 보다 효율적인 부문으로 이동하게 되는 것이다. 그러나 이 과정은 결코 순탄한 과정이 아니어서, 근대적 회사들이 퇴출된 자영업자와 그 가족종사자들을 충분히 흡수하지 못한다면 실업으로 인한 수요 부족과 사회적 안정성의 훼손 등 무시할 수 없는 사회적 문제가 발생하게 된다. 우리 사회에서 자영업의 비중이 훨씬 컸던 시기에 자영업이 별다른 사회 문제로 부각되지 않았지만, 경제성장이 둔화되기 시작한 1997년 말 외환위기 이후 우리는 자영업이란 사회적 문제에 부닥뜨리게 되며, 최근 베이비부머가 직장에서 본격적으로 퇴직하기 시작하면서 문제의 심각성은 증폭되고 있다.

2. 자영업의 개념, 현황 및 실태

(1) 개념

자영업이라는 용어는 자주 사용되지만, 그 개념이 엄밀하게 이해되는 경우는 의외

2) 관계부처 합동, “장년층 고용안정 및 자영업자 대책”, 경제관계장관회의 자료, 2014. 9. 24.

로 많지 않다. 특히 자영업과 관련한 경제·사회적 문제점과 정책대응을 논의할 때, 전문가들 사이에서도 자영업과 자영업자가 엄밀히 구분되지 않는 경우를 종종 발견하게 된다. 그 결과 자영업에 대한 논의를 조금만 자세히 들여다보면 자영업에 대한 논의와 자영업자에 대한 논의가 뒤섞여 있음을 알 수 있다. 이는 논점을 분명하게 파악하기 어렵게 하고 건강한 정책논의를 진전시키기 어렵게 만든다.

자영업이란 개인기업(Individual Company, Sole Proprietorship), 즉 개인에 의해 소유되고 경영되는 가장 단순한 기업 유형을 의미한다. 자영업에서는 소유와 경영이 완전히 분리되지 않기 때문에, 기업(=자영업)의 문제와 개인(=자영업자)의 문제가 뒤섞여서 나타나곤 한다.

(2) 현황

자영업의 기본 현황은 경제활동인구조사, 전국사업체조사 및 국세통계 등을 통해 파악해 볼 수 있다.

첫째, 통계청의 전국사업체조사 잠정결과에 따르면, 2013년에 전국의 사업체는 총 368만개인데 이 중 개인사업체의 비중이 81.2%로 절대적으로 높은 비중을 차지한다. 사업체의 조직형태별 구성을 살펴보면, 개인사업체가 299만개(81.2%), 회사법인이 46만개(12.4%), 회사 이외의 법인이 10만개(2.8%), 비법인단체가 13만개(3.5%)를 각각 차지하고 있다.³⁾ 개인사업체 수는 1990년대에서 2000년대 초까지 증가하는 추세를 보여 왔다. 그러다가 2003년 이후 정체되는 양상을 보였는데, 2009년 이후 다시 증가세를 보여 2013년에 개인사업체 수가 368만개로 역대 최고 수준에 이르고 있다. 이에 반하여, 전체 사업체에서 개인사업체가 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 개인사업체 비중은 1993년 91.2%에서 2013년 81.2%로 통계가 집계되기 시작한 1993년 이래로 한 해도 예외 없이 계속 하락하고 있다.

둘째, 우리나라 국세청에 등록된 사업자 수는 2012년 말 현재 총 592만명인데, 이 중 법인사업자가 64만명, 개인사업자가 528만명이다. 전체 사업자 수에서 개인사업자가 차지하는 비중은 89.3%로서, 개인사업자의 비중이 절대적이다. 법인사업자 및 개인사업자는 모두 꾸준한 증가세를 보이고 있는데, 법인사업자가 개인사업자보다 더 높은 증가세를 보이고 있다.⁴⁾

3) 통계청, "2013년 기준 전국사업체조사 잠정결과", 보도자료, 2014. 9. 26.

4) 국세청, 「국세통계연보」, 2013. 12.

〈표 1〉 자영업 현황

개인사업체(2013)	개인사업자(2012)	자영업자(2013)
전국사업체조사	국세통계	경제활동인구조사
299만개	528만명	565만명
전체 사업체 대비 81.2%	전체 사업자 대비 89.3%	전체 취업자 대비 22.5%

자료 : 통계청, 국세청.

셋째, 통계청의 경제활동인구조사에서는 취업자의 종사상 지위로서 자영업자 현황이 파악되고 있다. 이에 따르면 2013년의 경우 취업자 수는 2,507만명인데, 이 중 임금근로자가 1,820만명(72.6%), 비임금근로자가 687만명(27.4%)이다. 비임금근로자는 자영업자 565만명(22.5%), 무급가족종사자 122만명(4.9%)으로 구성되며, 자영업자는 다시 고용원이 있는 자영업자 151만명(6.0%), 고용원이 없는 자영업자 414만명(16.5%)으로 구성된다. 자영업자 및 비임금근로자 수는 통계가 집계된 1963년 이래 지속적으로 증가하는 추세를 보였으나, 2002년에 최고치를 기록(자영업자 619만명, 비임금근로자 799만명)한 이후 감소세로 반전하였다.⁵⁾

자영업이 경제에서 차지하는 비중을 주요 선진국과 비교해 보기 위해, 먼저 각국의 인구 천명당 사업체 수를 분석해보았다(〈표 2〉 참조). 뒤에서 살펴보겠지만 우리나라에서 자영업이 집중되어 있는 5대 산업은 도소매업, 숙박음식점업, 운수업, 개인서비스업, 제조업인데, 자영업이 가장 많이 분포되어 있는 도소매업의 경우 한국의 인구 천명당 사업체 수는 18.8인 데 비해, 일본은 11.0, 미국은 4.7, 영국은 7.8, 독일은 9.3, 프랑스는 11.5로 나타나, 한국의 도소매업 사업체 수가 선진국에 비해 상당히 많은 수준임을 알 수 있다. 숙박음식점업의 경우 한국은 13.5인데 비해, 일본은 5.6, 미국은 2.1, 영국은 2.7, 독일은 3.2, 프랑스는 3.9로 나타나, 각국별 문화와 생활습관의 차이를 감안해도 한국의 숙박음식점업 사업체가 과도하게 많음을 짐작할 수 있다. 운수업, 개인서비스업, 제조업에서도 한국의 인구 대비 사업체 수가 주요 선진국에 비해 크게 많다. 결국 이들 산업에서는 영세한 자영업자가 제한된 내수시장에서 과잉 경쟁을 벌이게 되고 수익률도 낮을 수밖에 없다.

다음으로, 주요 선진국의 자영업자 비율(취업자 대비 자영업자 비율)을 살펴보면, 2013년의 경우 미국 6.5%, 일본 8.8%, 독일 10.7%, 영국 14.2% 등이며, OECD 회원

5) 통계청, 「경제활동인구연보」, 2014, 5.

〈표 2〉 주요 선진국의 인구 천명당 사업체 수

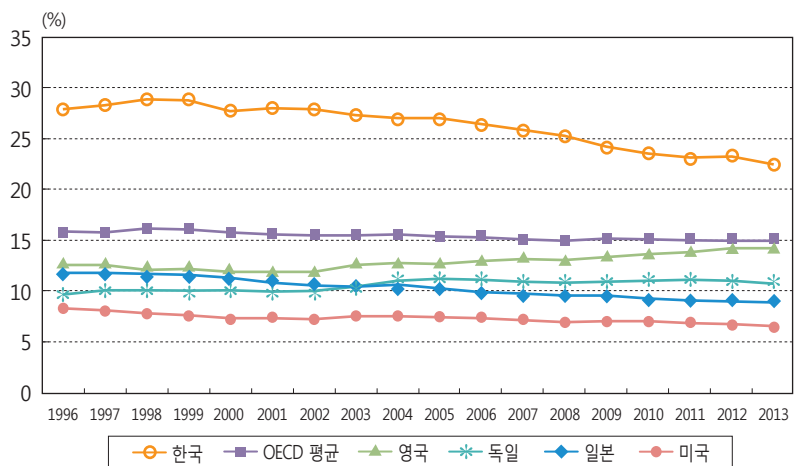
	한국 (2012년)	일본 (2012년)	미국 (2011년)	영국 (2012년)	독일 (2012년)	프랑스 (2012년)
제조업	7.2	3.9	0.9	4.3	3.2	3.4
도소매업	18.8	11.0	4.7	7.8	9.3	11.5
운수업	7.3	1.1	0.7	4.3	1.6	1.5
숙박음식점업	13.5	5.6	2.1	2.7	3.2	3.9
개인서비스업	7.9	4.0	2.3	4.1	3.0	4.3

자료 : (한국) 통계청, (일본) 総務省・経済産業省, (미국) Census Bureau, (영국) Department for Business, Innovation & Skills, (독일) Statistisches Bundesamt, (프랑스) Institut national de la statistique et des études économiques.

주 : 1) 각 국가별로 사업체 수 집계방식이 상이하기 때문에 엄밀한 비교에는 한계가 있음.
2) 영국 및 프랑스는 기업체 수 기준임.

34개국 평균은 14.9%이다(〈그림 1〉 참조). 선진국의 경우 자영업의 경제적 비중이 오랜 기간에 걸쳐 하락한 결과 이제 어느 정도 안정적인 단계에 들어선 것으로 보인다. 이에 비해 우리나라의 경우 자영업자 비율이 1963년 37.2%, 1983년 33.8%, 2003년 27.3%에서 2013년 22.5%에 이르기까지 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다. 선진국의 경험에 비추어보면, 우리나라의 자영업자 비율은 앞으로도 상당 기간 동안 추가적으로 하락할 가능성이 클 것으로 전망된다.

〈그림 1〉 주요 선진국의 자영업자 비율



자료 : ILOSTAT Database.

주 : OECD 평균은 OECD 34개 회원국별 자영업자 비율의 단순평균치(단 2013년 OECD 평균에서 호주 및 캐나다 2012년 해당국의 통계치를 적용).

(3) 실태

자영업의 기본 현황도 조사기준 및 방식에 따라 상당한 편차를 보이지만, 자영업의 실태 역시 엄밀한 파악이 쉽지 않다.

먼저, 2013년 기준으로 사업자 등록을 한 개인사업자가 65.4%, 등록을 하지 않은 개인사업자가 34.6%이다.⁶⁾ 사업이 매우 영세해서 사업자 등록의 필요성을 느끼지 못하거나 조세를 회피할 목적으로 사업자 등록을 꺼리는 개인사업자가 많기 때문에 자영업의 실태를 파악하기 더욱 어렵다. 한편, 사업자 등록이 있는 개인사업자 비중이 2007년 60.7%에서 2013년 65.2%로 지속적으로 상승하고 있다. 이는 우리 경제의 소위 비공식부문 혹은 지하경제의 비중이 감소하는 것으로 해석될 수 있다.

둘째, 산업별 개인사업체 현황을 살펴보면, 2012년의 경우 도매 및 소매업 82만 개(전체 개인사업체의 27.7%), 숙박 및 음식점업 66만개(22.3%), 운수업 34만개(11.5%), 수리 및 기타 개인서비스업 29만개(9.8%), 제조업 27만개(9.3%) 등의 순으로 개인사업체가 많이 분포되어 있다. 개인사업체 비중이 높은 산업으로는 숙박 및 음식점업 97.6%, 운수업 93.4%, 예술, 스포츠 및 여가관련서비스업 91.9%, 도매 및 소매업 86.7% 등이 있다.⁷⁾

셋째, 2013년 기준으로 자영업자의 연령계층별 현황을 살펴보면, 50대가 179만명(31.1%)으로 가장 많으며, 다음이 40대(150만명, 26.1%), 60세 이상(150만명, 26.0%)의 순이다. 교육정도별 자영업자 현황을 살펴보면, 대졸 이상이 170만명(29.7%), 고졸이 240만명(41.7%), 중졸 이하가 164만명(28.6%)을 각각 차지한다. 자영업자의 주당 평균 취업시간은 48.7시간으로서, 2007~2013년 기간 중 취업시간이 하락하는 추세를 보이고 있다.⁸⁾ 우리나라 취업자의 근로시간이 급속하게 감소하고 있는 추세와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

넷째, 자영업의 창업 및 폐업이 매우 활발하다. 국세통계를 통해 자영업의 창업 및 폐업 현황을 보면, 2011년에 개인사업자 96만명이 신규 등록하였고 83만명이 폐업하였다. 2012년 연말 가동사업자 기준 개인사업자의 18.1%가 당해 연도에 창업하였고 15.8%가 폐업한 셈이다. 법인사업자의 창업비율 15.3%, 폐업비율 8.9%에 비하면 개인사업자의 창업 및 폐업이 대단히 활발함을 알 수 있다.⁹⁾

6) 통계청, “2013년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과”, 보도자료, 2013. 10.

7) 통계청, 「2012 전국사업체조사 보고서」, 2013. 12.

8) 통계청, “2013년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과”, 보도자료, 2013. 10 등.

통계청 기업생멸 행정통계에 따르면 2012년 자영업의 신생률은 14.4%, 소멸률은 13.3%로 나타났다.¹⁰⁾ 자영업의 신생률 및 소멸률 추이를 보면 지난 수년간 신생률은 하락하는 추세를 보였으나 소멸률은 13%대에서 큰 변화를 보이지 않고 있다. 자영업 분야의 과도한 경쟁, 열악한 경영환경 및 낮은 수익성으로 인해 자영업의 수적 증가가 한계에 도달한 것이 아닌가 추측된다.

다섯째, 2013년 기준으로 최근 1년 이내 사업을 시작한 자영업의 창업자금 규모는 500만원 미만인 32.5%로 가장 큰 비중을 차지하는 등 5,000만원 미만 창업이 74.9%에 달하여 자영업의 대부분은 창업 당시 사업 규모가 대단히 영세하다. 자영업의 사업자금 조달방법으로는, 본인 또는 가족이 마련한 돈이 66.1%, 은행, 보험회사 등 금융기관 차입이 27.0%로 높은 비중을 차지하였으며, 정부 보조 또는 지원 등은 0.5%에 불과하였다.¹¹⁾ 일반 중소기업에 비해 자금조달 측면에서 정부의존도가 매우 낮음을 알 수 있다.

여섯째, 2012년 기준으로 개인사업자 1인당 연 소득은 2,053만원인 것으로 나타났다. 근로소득금액은 1인당 평균 2,986만원이었으므로,¹²⁾ 개인사업자 평균 소득은 근로소득자 평균 소득의 60.6%에 불과한 셈이다. 개인사업자의 사업 소득은 근로자의 임금소득보다도 낮거나 혹은 별반 차이가 없는 수준에 그칠 뿐만 아니라, 개인사업자의 소득 증가율 또한 하락하거나 정체되고 있다. 다만, 자영업자의 경우 소득원이 과세당국에 덜 노출되므로 신고소득이 실제소득보다 적은 경향이 있다. 우리나라의 자영업자 소득탈루율은 약 20~30%에 이르는 것으로 연구되고 있으며,¹³⁾ 이는 법인세 탈루율에 비해 매우 높은 수준이다.¹⁴⁾

일곱째, 은행의 가계·기업대출 기준으로 개인사업자의 차주당 대출 규모는 2013년 3월 말 현재 약 1억 2,000만원으로 임금근로자 차주당 가계대출 4,000만원의 약 3배 수준이다.¹⁵⁾ 2000년대 이후 우리나라에서 개인의 부채가 급격하게 증가하여 경제 전체의 위험요인으로 부각되고 있다. 우리나라 가계 부채 중 38.4%를 자영업자

9) 국세청, 「국세통계연보」, 2013. 12.

10) 통계청, “2012년 기준 기업생멸 행정통계 결과”, 보도자료, 2013. 12. 24.

11) 통계청, “2013년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과”, 보도자료, 2013. 10.

12) 국세청, 「국세통계연보」, 2013. 12.

13) 전성훈·신영임, “자영업자와 근로소득자의 과세형평성에 관한 연구”, 한국재정학회 학술대회 논문집, 2009; 박명호, “우리나라 자영업자 가구의 소득탈루율 추이분석”, 「재정포럼」, 165호, 한국조세연구원, 2010. 3; 신영임·강민지, 「자영업자의 소득 탈루율 및 탈세규모의 추정」, 연구보고서 제18호, 국회예산정책처, 2014. 2.

14) 박원석, “법인 정기세무조사와 기획세무조사 결과”, 국감 보도자료, 2013. 10. 21.

15) 한국은행(2013), 「금융안정보고서」, 2013. 10.

가구가 보유하고 있기 때문에¹⁶⁾ 특히 자영업자의 부채 증가가 쟁점이 되고 있다. 이에 따라 자영업자의 상환능력이 관심사가 되고 있는데, 자영업자의 원리금상환부담비율(DSR, 중위값)은 16.1%로서 임금근로자의 11.7%에 비해 높은 수준을 보이고 있다.¹⁷⁾

여덟째, 2013년 기준으로 가구주가 자영업을 영위하는 가구는 우리나라 전체 가구의 25.2%를 차지한다. 자영업자 가구의 평균 자산은 4억 6,803만원으로서 상용근로자 가구의 평균 3억 3,789만원에 비해 상당히 많은 편이지만, 자영업자 가구의 평균 부채도 8,859만원으로서 상용근로자 가구의 평균 6,154만원에 비해 많다. 자영업자 가계의 재무건전성 정도를 확인하기 위해 저축액 대비 금융부채 비율을 살펴보면, 자영업자의 경우 74.6%로 상용근로자의 56.2%보다 상당히 높다. 처분가능소득 대비 금융부채는 자영업자가 153.8%, 상용근로자가 88.2%, 처분가능소득 대비 원리금상환액은 자영업자가 26.3%, 상용근로자가 17.2%로 나타났다. 즉 자영업자 가계는 처분가능소득의 1/4 이상을 금융부채의 원리금 상환에 할애하여야 하는 상황에 놓여 있다.¹⁸⁾

아홉째, 자영업자의 국민연금 가입 현황을 살펴보면, 2013년 기준으로 가입 및 수급(권)자가 67.9%이며, 미가입자가 32.1%로 조사되었다. 자영업자와 임금근로자의 국민연금 가입률을 비교해 보면, 자영업자의 가입률은 54.6%, 임금근로자의 가입률은 67.6%(정규직 81.2%, 비정규직 39.2%)로 나타났다. 즉, 자영업자의 국민연금 가입률이 임금근로자에 비해 낮다.¹⁹⁾

3. 자영업에 대한 정책

(1) 정책방향

한국 경제에서 자영업 비중의 하락은 당분간 자연스럽고 불가피한 것으로 받아들여야 한다. 자영업 및 자영업자 비중의 하락 경향을 역전시키거나 저지하기 위해 무

16) 통계청·금융감독원·한국은행, 「2013년 가계금융·복지조사 결과」, 2013. 11. 19.

17) 한국은행(2013), 「금융안정보고서」, 2013. 10.

18) 통계청·금융감독원·한국은행, 「2013년 가계금융·복지조사 결과」, 2013. 11. 19.

19) 통계청, 「2013년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과」, 보도자료, 2013. 10.

리한 정책이 추진되어서는 안 된다. 자영업 비중의 하락은 경영자원의 상대적 부족에 따른 생산성 및 경쟁력 열위에서 비롯되므로, 이를 거스르려는 시도는 경제 전체의 효율성을 높이는 구조조정을 방해하는 결과를 초래하게 된다.

그러나 자영업 활동의 급속한 위축은 실업을 양산하고 사회 통합을 저해하는 등 심각한 사회적 비용을 낳을 수 있다는 점도 분명한 사실이다. 생산성과 수익성이 낮은 자영업을 구조조정 대상으로만 인식하고, 영세 자영업의 과밀성을 정부의 인위적 개입에 의해 해소하려는 시도는 실업자 및 절대빈곤층 확대 등에 따른 사회적 비용만 가중시킬 가능성이 크다. 자영업의 비중 하락과 과밀성 해소는 경제주체들이 시장수요에 순응하는 점진적인 과정을 통해 이루어져야 한다. 따라서 자영업 정책은 경쟁력 제고를 위한 제도 정비 및 인프라 구축에 초점을 맞추어야 한다. 자영업은 기업으로서 스스로의 존립을 위해서 뿐만 아니라 국가경제 전체의 효율성 제고를 위해서도 전반적인 경쟁력 수준이 제고되어야 하며, 정부의 자영업 정책은 일차적으로 기업으로서의 경쟁력 제고에 목표를 두어야 한다. 현재 자영업 대상의 정책은 산업정책적 관점과 복지정책적 관점이 혼재되어 있다. 자영업 정책이 자영업의 경쟁력과 지속가능성을 제고시키는 효과를 거두었는지, 건강한 기업생태계를 발전시키는 데 공헌하고 있는지 엄정한 평가가 필요하다.

개인으로서 자영업자에 대해서는 사회안전망 확충이 지속적으로 추진되어야 한다. 자영업자의 소득지위는 근로자에 비해 열악한 상태이다. 최근 들어 자영업자에 대한 사회보험제도의 적용 확대와 미적용 사업장에 대한 각종 규제 및 지원 강화가 추진되어 왔지만, 사회보장제도의 사각지대에 남아 있는 층이 여전히 두텁다. 영세 자영업자의 빈곤화를 예방하고 빈곤층에 놓인 자영업자의 생활보호와 빈곤탈출을 촉진하기 위해 지속적으로 사회보장제도의 개선이 이루어져야 한다.

(2) 기존 정책에 대한 평가²⁰⁾

현행 기업으로서 자영업에 대한 정책은 크게 금융 지원, 경쟁력 강화, 전통시장 지원으로 구분해 볼 수 있다. 예산규모면에서 가장 큰 비중을 차지하는 정책은 자영업에 대한 금융지원정책이다. 중소기업진흥 및 산업기반기금에 의한 융자 지원 및 지역신용보증재단에 의한 보증 지원을 통해 자영업의 창업과 경영안정을 지원하고 있

20) 우리나라에서 기업으로서 자영업을 대상으로 한 정책은 '소상공인정책'이라는 이름으로 시행되고 있다. 따라서 본문에서 기존 정책에 대한 평가는 소상공인정책에 대한 평가다.

다. 자영업 경쟁력 강화정책은 교육·컨설팅·상권정보 제공 등을 통해 경영역량을 강화하고, 나들가게 지원, 프랜차이즈 육성을 통해 조직화·협동화를 유도하는 정책이다. 전통시장 지원정책은 전통시장의 시설현대화 및 경영현대화를 도모하는 것이 주요 골자이다.

자영업은 보유 경영자원이 부족하기 때문에 경기변동에 매우 취약한 특징을 보이고 있다. 2008년 발생한 글로벌 금융위기에 대응해 2009년 자영업 금융지원 규모를 대폭 확대한 것은 자영업에 대한 충격을 완화하는 효과가 있었을 것이다. 자영업 금융 지원은 경영 및 고용 유지에 효과가 있다는 조사보고가 있으며, 자영업 대상 교육 지원이 양적으로 크게 확대되었고, 자영업자의 상권정보시스템의 이용 실적도 증가한 것으로 나타났다.

일부 성과에도 불구하고 자영업 정책의 전반적인 성과는 불만족스럽다는 것이 일반적인 평가이다. 무엇보다 거시경제적 환경이 정책의 효과성에 제약요인으로 작용하고 있다. 우리 경제가 저성장경제로 이행함에 따라 임금근로자 부문의 고용 흡수 여력이 크지 않은 가운데, 오히려 베이비부머의 퇴직 후 생계를 위한 신규 창업이 과도하게 진행되고 있다. 이에 따라 일부 업종의 과밀현상이 심각한 형편이므로 경영이 어려워 폐업의 한계상황에 있는 자영업에 대한 자발적 구조조정을 지원하는 정책설계가 절실하다. 그러나 자영업 정책에는 이러한 관점이 크게 부족하다. 금융, 교육·컨설팅 등 전반적인 자영업 지원사업이 지원대상의 선별 없이 획일적으로 이루어짐에 따라 자영업의 경쟁력 제고에 기여하고 있는지도 의문이다. 자영업 융자지원의 경우 선착순식으로 자금 집행이 이루어지고 있으며, 교육·컨설팅 프로그램은 자영업의 다양성을 고려하지 못하여 공급자 위주로 설계되고 있는 것으로 평가된다. 나들가게 지원에서 간판교체에 의한 브랜드 효과, POS 활용도 등의 효과성도 좋은 평가를 받기 어렵다.

(3) 향후 정책과제

정부가 발표한 내년도 자영업 관련 지원사업을 살펴보면, 소상공인시장진흥기금의 신설 및 소상공인 지원규모의 9,000억원에서 1조 5,000억원으로 대폭 확대, 교육 → 창업체험 → 전담멘토링 → 정책자금을 윈스톱으로 지원하는 소상공인 사관학교의 설치, 소상공인 1만명의 임금근로자 전환 유도 등이 계획되어 있다.²¹⁾ 자영업의 문제를 중장기적으로 구조적 관점에서 풀어나가려는 바람직한 시도도 엿보여 기대도

되지만, 지원방식과 전달체계의 근본적 변화가 없는 지원규모의 양적 확대로는 이렇다 할 정책성과를 기대하기 어려워 우려가 큰 것도 사실이다.

자영업 문제를 풀어가기 위한 과제로는, 첫째, 자영업 정책의 방향성을 확립해야 한다. 자영업 정책이 성립된 지 십 수 년이 지났지만 자영업 정책의 정체성은 여전히 불분명하다. 사업체로서 자영업을 대상으로 한 정책은 산업발전과 기업육성의 취지에서 추진되어야 한다. 그러나 자영업의 경쟁력 제고를 주요 목표로 설정한 지원사업의 효과는 신통치 않다는 것이 일반적 평가이다. 경제위기를 겪으면서 자영업의 경쟁력 제고보다는 경영안정에 초점을 맞춘 지원사업의 비중이 더욱 커졌고 심지어 자영업 정책을 산업정책 및 기업정책이 아니라 복지·사회정책으로 인식하는 경향도 생기게 되었다. 이렇게 자영업 정책의 방향성이 갈팡질팡하는 상황이 더 이상 지속되어서는 안 된다.

둘째, 자영업 대상의 자금지원 방식을 재정립해야 한다. 자영업의 자금조달 문제는 중앙정부의 정책자금 확대보다는 민간 서민금융기관의 역할을 강화하면서 지방자치단체 차원의 자금 지원, 지역신용보증재단의 보증 지원 등으로 풀어나가는 것이 바람직하다. 중앙정부의 자영업 융자지원은 자영업 전체를 대상으로 한 보편적 지원을 위해서가 아니라 특정한 정책목표 달성을 위해 제한적으로 추진해야 할 것이다.


자영업에 자금을 지원할 때 융자자금과 신용보증의 이중적 자금 지원체계도 개선할 필요가 있다. 현재 자영업 자금지원은 ‘소상공인지원센터 추천 → 지역신용보증재단 보증 → 은행 대출’이라는 단계를 거침에 따라 지원절차가 복잡하다. 자영업에 대한 자금지원을 지역신용보증재단의 보증지원으로 단일화하는 방안도 중장기적으로 검토해 볼직하다.

셋째, 자영업 지원시책을 내실화해야 한다. 기업정책의 일환으로 자영업의 전반적인 경쟁력을 제고하기 위해서는 개별 자영업에 경영자원을 직접 지원하기보다는 전반적인 경영역량 수준을 키워주는 방향으로 시책이 추진되어야 한다. 자금지원보다 교육·컨설팅·정보제공이 강조되어야 하며, 자영업의 규모 열위에 따른 문제점을 극복할 수 있도록 다양한 조직화·협동화 사업모델을 창출해야 한다. 전통시장 지원 정책은 획기적 전환이 요구된다. 전통시장의 법인화를 유도하고 시장관리전문법인을 육성하는 등 전통시장이 자생할 수 있는 역량을 확충하는 데 초점을 맞춰야 한다.

넷째, 창의적 조직형태로서 자영업의 잠재력을 극대화시켜야 한다. 경제환경의

21) 기획재정부, “2015년 예산안”, 2014. 9.

변화는 창의적 자영업의 역할 증대를 요구할 것이기 때문에, 이들의 창업과 성장에 우호적인 생태계를 만들어 나가는 것이 시급하다. 자영업의 전반적인 비중 저하에도 불구하고 창의적인 자영업의 중요성은 커질 것이다.

창의적 자영업 활성화와 관련성이 큰 1인 창조기업 육성정책은 다음의 측면에서 보완이 필요하다. 먼저, 1인 창조기업의 대상 분야를 제한하는 지원체계는 재검토되어야 한다. 현재 1인 창조기업 대상 업종은 429개로 제한되어 있는데, 창의성은 어떤 업종에서도 발현될 수 있다는 점에서 업종 제한은 바람직하지 않다. 다음으로, 1인 창조기업이 갖는 본연의 특성에 초점을 맞추어 1인 창조기업의 범위를 자영업에 국한함으로써 여타 유사 시책(예를 들면 벤처기업 육성시책 등)과 차별화할 필요가 있다. 아울러 자영업의 법인화에 따르는 부담을 경감시켜 주기 위하여 미국의 S 법인(S Corporation)과 같은 새로운 기업 조직형태의 제도화도 검토할 수 있을 것이다. 



주현

산업경제연구실 선임연구위원

juhyeon@kiet.re.kr / 02-3299-3202