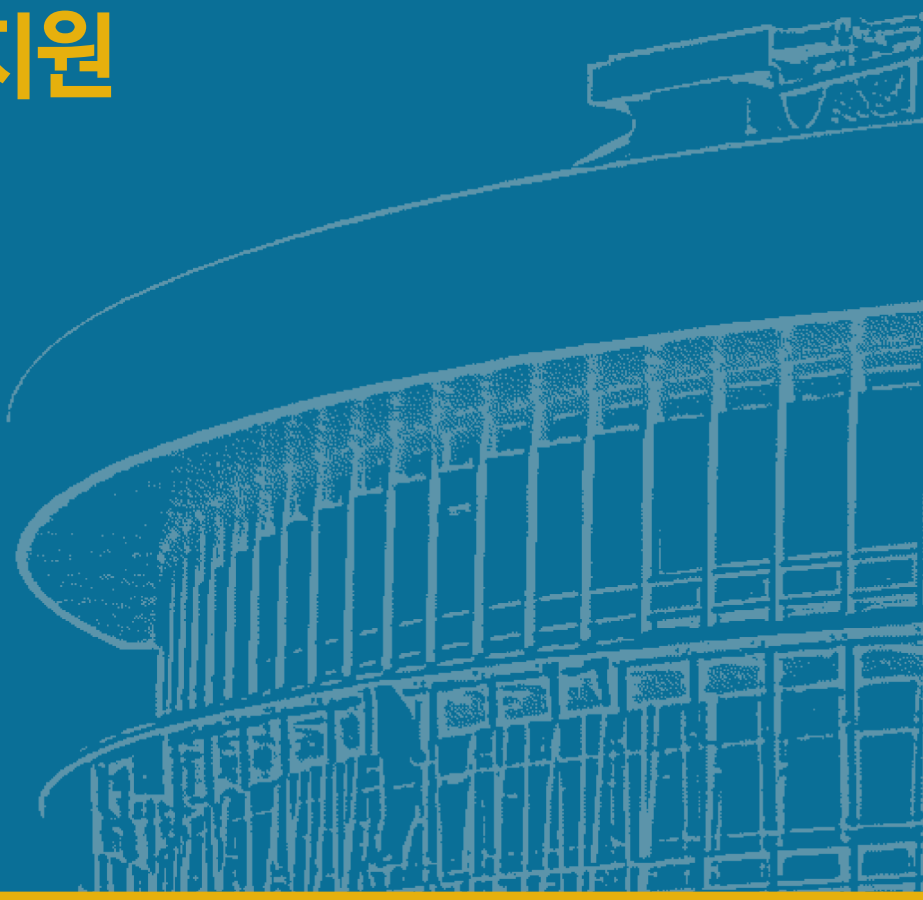
사업평가 15-11 (통권 348호)

자영업자 지원 사업 평가

2015. 10

한 정 수



NABO
National Assembly Budget Office

우리나라의 취업자 중 자영업자 비중은 사회·경제적 여건의 차이를 고려하더라도 OECD 국가들에 비해 높은 수준으로 나타났으며, 그 동안 정부의 자영업자 지원 사업은 자영업자 비중을 늘리는데 어느 정도 영향을 미쳐왔음. 자영업자 간 경쟁완화와 경쟁력 강화를 위한 자영업자 지원 사업의 지속적인 개선 노력이 필요함.

국회예산정책처
www.nabo.go.kr

자영업자 지원 사업 평가

사업평가 15-11(통권 348호)

자영업자 지원 사업 평가

총 괄 I 조영철 사업평가국장

기획·조정 I 진 익 경제사업평가과장

작 성 I 한정수 경제사업평가과 사업평가관

지 원 I 조혜정 경제사업평가과 행정실무원

「사업평가 보고서」는 국가 주요사업에 대한 종합적이고 체계적인 평가를 통하여 주요 정책 및 사업에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 모색함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문 의 : **사업평가국 경제사업평가과** I 02) 788-3780 I peb1@assembly.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

자영업자 지원 사업 평가

한정수

2015. 10

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처「보고서발간심의위원회」의 심의(2015. 10. 29)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

최근 우리나라 자영업자들은 경기침체의 여파로 매출 감소, 부채 및 폐업 증가 등 경영상 어려움에 처해 있습니다. 이러한 자영업의 위기는 서민 가계소득의 정체를 유발하고, 이는 다시 소비위축에 따른 자영업 경영여건 악화로 이어져 서민경제 침체 심화라는 악순환으로 이어질 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 존재합니다.

자영업 경쟁력 약화는 경기적 요인 뿐만 아니라 도·소매업 및 음식·숙박업 등 생활밀접형 업종에 대한 과다진입으로 인한 경쟁심화도 주된 원인으로 지목되고 있습니다. 이와 같은 자영업의 경쟁심화 문제는 그 동안 공급 확대 위주의 자영업 지원 정책에도 어느 정도 책임이 있다는 평가가 존재합니다. 이는 지금까지의 자영업 지원 정책이 자영업 자체의 경쟁력 강화보다는 실업문제 해결을 위한 창업지원 위주로 이루어져 왔기 때문인 것으로 보입니다. 따라서 우리나라 자영업 수준에 대한 보다 정확한 평가와 함께, 자영업 규모에 대한 재정지출의 영향에 대한 평가도 매우 중요한 과제라고 할 수 있습니다.

이에 동 보고서는 사회·경제적 여건의 차이를 고려한 우리나라와 OECD 국가들의 자영업자 및 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자)에 대한 비교를 통해 우리나라 자영업 수준을 평가하였습니다. 그 결과, 사회·경제적 여건의 차이를 고려하더라도 우리나라 자영업자 비중은 OECD 국가 중 높은 수준인 것으로 나타났습니다. 또한 정부의 자영업자 지원 사업을 통한 재정지출도 자영업자 비중을 증가시키는데 어느 정도 기여한 것으로 나타났습니다. 최근 정부는 자영업자 지원 정책 방향을 전환하여 자영업자에 대한 생애주기별 단계적 지원을 강화하고 있습니다. 그럼에도 불구하고 진입·퇴출단계 지원을 통한 자영업자 간 경쟁완화와 성장단계 지원을 통한 자영업자의 경쟁력 강화 측면에서 여전히 미흡한 점이 발견되고 있는 만큼 개선방안 마련이 필요할 것으로 보입니다.

동 보고서가 자영업자 지원 정책에 관심을 가지고 계시는 의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2015년 10월

국회예산정책처장 김 준 기

요 약

❑ 우리나라 자영업 경영환경 악화문제 발생

○ 최근 우리나라의 자영업자들은 매출 감소, 부채 증가 등으로 어려운 상황이며, 이에 따라 생존율 저하 문제까지 발생하고 있음.

○ 자영업 경영환경 악화문제의 원인으로 경기침체 뿐만 아니라 과다진입에 따른 경쟁심화 문제가 지목되고 있으므로 이에 대한 평가가 필요함.

❑ OECD 국가들의 자영업자 및 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자) 비중을 활용한 실증분석 결과 우리나라 자영업자 비중은 높은 수준임.

○ 우리나라와 유사한 사회·경제적 여건일 때 다른 OECD 국가들에서 관측되리라 추정되는 자영업자 비중을 준거수준으로 설정하고, 동 준거수준 대비 실제수준의 비율로 '국제비교지수'를 도출(지수값이 100인 경우 OECD 국가들 준거수준과 실제수준이 일치)하여 자영업 수준 평가 실시

○ 국가별 사회·경제적 여건의 차이를 감안하더라도 우리나라의 자영업자 및 비임금근로자 비중은 OECD 국가 중에서 높은 수준임.

- 1990~2013년 자영업자 비중의 국제비교지수 평균은 170.98(26개국 중 2위), 비임금근로자 비중의 국제비교지수 평균은 190.58(32개국 중 2위)

❑ 자영업자 비중과 재정지출 간의 실증분석에 따르면 우리나라의 자영업자 지원 사업은 자영업자 및 비임금근로자 비중에 영향을 미친 것으로 나타남.

○ 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업이 자영업자 및 비임금근로자 비중에 통계적으로 유의한 수준에서 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타남.

❑ 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」 수립 및 소상공인시장진흥기금 설치·운영에도 불구하고 자영업 지원정책은 개선이 필요함.

○ 자영업자 지원을 위한 융자사업에 대한 재검토 필요

○ 소상공인시장진흥기금의 취약한 재원조달 구조 개선방안 마련이 필요함.

○ 희망리턴패키지 사업을 통한 퇴출프로그램의 운영 개선 필요

○ 자영업 경영환경 악화문제를 보다 효과적으로 해결할 수 있는 자영업 성장단계 지원 사업들의 내실화 필요

○ 범정부적인 협의를 통한 자영업자의 정의 및 기준 정립이 필요하며, 경영관련 자료 등 자료수집 범위의 확대방안 마련이 필요함.

1. 평가의 배경 및 목적

❑ 동 보고서는 OECD 국가들의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자) 비중을 활용한 실증분석을 통해 우리나라 자영업자 및 비임금근로자 비중에 대한 평가를 수행하고, 자영업자 지원 정책 방향에 대한 시사점을 도출함.

- ○ 우리나라 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중은 OECD 국가들 중 높은 수준이나 창업기업의 경영환경은 OECD 국가들에 비해 어려운 상황임.
  - − 2012년 우리나라의 취업자 중 자영업자 비중은 23.2%로 OECD 국가들 중 다섯 번째로 높은 수준을 나타내고 있으며, 비임금근로자 비중은 28.2%로 네 번째로 높은 수준을 나타내고 있음.
  - − 우리나라 기업의 창업 후 5년 생존율은 30.2%로 OECD 21개국 중 20위 수준으로 낮게 나타나고 있음.
- ○ 이에 동 보고서는 우리나라가 처한 사회·경제적 여건을 고려하여 자영업자 및 비임금근로자 수준을 진단해 보고자 함.
  - − 최근 우리나라의 자영업 경영환경 악화는 경기침체 등의 거시경제적 원인뿐만 아니라 진입과다에 따른 경쟁심화에 따른 것일 수도 있음.
  - − 이에 사회·경제적 여건을 반영하여 OECD 국가들과 우리나라의 자영업자 및 비임금근로자 비중을 비교하여 그 수준을 평가하고자 함.

❑ 또한, 우리나라의 자영업자 지원 정책이 자영업자 및 비임금근로자 비중에 미친 영향을 실증분석을 활용하여 평가하고 시사점을 도출함.

- ○ 지금까지 우리나라 자영업자 지원 정책은 자영업 자체의 경쟁력 강화 측면보다는 실업문제 해결을 위한 수단으로 활용되어 옴.
- ○ 자영업자 지원 사업이 자영업자 및 비임금근로자 비중에 어떠한 영향을 미쳤는지 실증분석을 통해 평가하고자 함.

2. 자영업자 현황 및 주요 쟁점

❑ ‘자영업자’라는 용어에 대한 명확한 정의 부재

○ ‘자영업자’라는 용어는 법적·학문적인 개념이 아닐 뿐만 아니라 일관되고 명확한 기준도 존재하지 않음.

○ OECD는 자영업자를 고용주, 자영업주, 생산자조합 회원, 무급가족종사자를 포함하는 개념으로 정의하고 있음.

○ 우리나라 통계청은 기본적으로 OECD 분류기준을 따르고 있으나, 용어의 정의는 다소 상이함.

- 자영업자를 고용원이 있는 자영업자(고용주)와 고용원이 없는 자영업자(자영업주)로 정의하고, 이러한 자영업자에 무급가족종사자를 포함할 경우 비임금근로자로 정의하고 있음.

○ 정부는 자영업자 지원 정책의 대상으로 통계청의 정의보다는 법적개념인 ‘소상공인’을 사용하고 있음.

- 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따르면 소상공인은 상시근로자 5인 미만 업체(제조업·광업·건설업·운수업은 10인 미만)를 의미함.

○ 동 보고서에서는 국제비교 등을 통한 평가의 편의를 위해 우리나라 통계청이 사용하고 있는 개념을 사용하고자 함.

❑ 2015년 8월 기준 우리나라 자영업자는 562만 1천명이며, 이는 취업자 중 21.5% 수준임.

○ 우리나라 자영업자 비중은 1965년 36.8%로 상용근로자 및 임시근로자 비중(21.8%)에 비해 높은 수준이었으나 지속적으로 감소하여, 1980년대 이후부터는 낮은 수준으로 나타나고 있음.

- 2015년 8월말 기준 우리나라 자영업자 비중은 21.5%, 상용근로자 및 임시근로자 비중은 68.0%로 나타남.

❑ OECD 회원국들의 평균 자영업자 및 비임금근로자 비중은 각각 2012년 15.4%, 16.1%로 나타나고 있으며, 매년 감소추세를 보이고 있음.

○ 2012년 OECD 국가 중 자영업자 비중이 가장 높은 국가는 그리스(31.8%)

이고, 우리나라는 23.2%로 5위 수준이며, 비임금근로자 비중이 가장 높은 국가는 터키(37.1%)이고, 우리나라는 28.2%로 4위를 나타내고 있음.

○ 우리나라의 자영업자 및 비임금근로자 비중은 OECD 국가들에 비해 높은 수준이며, 자영업자 상호 간 경쟁과다로 인한 생존율 저하로 인해 사회적 비용을 유발할 가능성이 있음.

- 우리나라 기업의 창업 5년 후 생존율은 30.2%로 OECD 국가들 중에서 낮은 수준으로 나타나 창업기업의 경영환경은 상대적으로 나쁜 상황임.

❑ 우리나라 자영업자 경영상황 악화 문제

○ 자영업자 월매출은 2010년 990만원 수준에서 2013년 877만원 수준으로 하락하였고, 전통시장 점포당 매출액도 2005년 1억 3,700만원에서 2014년 1억원으로 감소하였음.

○ 자영업자 가구의 부채는 2010년 평균 7,132만원에서 2014년 평균 8,995만원으로 증가하였음.

- 자영업자 가구의 평균 부채규모는 상용근로자 가구에 비해 1.44배 가량 높음.

○ 2010~1014년 소득 5분위 중 1~2분위에 해당하는 영세자영업자 가구의 경상소득은 같은 소득계층의 상용근로자 가구에 비해 낮은 수준임.

○ 베이비붐 세대(1955~1963년생)의 퇴직이 본격화됨에 따라 이들 연령층의 자영업 진입증가에 따른 경쟁심화로 자영업 경영상황 악화가 예상됨.

- 2007~2013년 40대 이하 비임금근로자 비중은 감소하고 있으나, 50대 이상의 비임금근로자 비중은 증가추세를 보이고 있음.

○ 자영업 종사자의 도·소매업 및 음식·숙박업 등 특정업종에 집중 문제

- 2011~2013년 비임금근로자 및 자영업자의 산업별 종사자 비중을 살펴보면, 도·소매 및 음식·숙박업에 비임금근로자의 32.6%, 자영업자의 31.4%가 종사하여 다른 업종에 비해 높은 수준으로 나타남.

❑ 정부는 경기침체에 대응한 서민·중산층 지원 및 지역경제 활성화 대책의 하나로 자영업자 지원 관련 사업을 매년 시행해 옴.

○ 자영업자 지원 관련 사업은 중소기업청, 고용노동부, 보건복지부, 국가보훈처 등 4개 부처에서 시행하고 있으며, 2016년 예산안 및 기금운용계획안에는 25개 세부사업에 대해 2조 6,616억원이 편성됨.

3. 자영업자 비중의 국제비교 평가

❑ 사회·경제적 여건을 반영한 OECD 국가들의 자영업자 및 비임금근로자 비중을 평가하기 위한 패널데이터모형을 설정함.

○ 24개년(1990~2013년) 동안 OECD 국가들의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중과 사회·경제적 여건 변수를 대상으로 패널데이터모형을 설정함.

- 종속변수로 취업자 중 자영업자(모형Ⅰ) 및 비임금근로자(모형Ⅱ) 비중을 각각 설정하였고, 설명변수로는 1인당 GNI, 실업률, 조세부담률(이상 경제적 요인), 여성실업률, 인구부양비(이상 사회적 요인)를 설정함.
- 자영업자 비중 결정모형(모형Ⅰ)의 분석결과를 살펴보면, 자영업자 비중과 1인당 GNI, 실업률은 통계적으로 유의한 수준에서 음(−)의 관계를 나타내었으며, 반면, 여성실업률과 인구부양비는 통계적으로 유의한 수준에서 양(+)의 관계를 나타냄.
- 비임금근로자 비중 결정모형(모형Ⅱ)의 분석결과에 따르면, 비임금근로자 비중은 1인당 GNI, 실업률, 조세부담률은 통계적으로 유의한 수준에서 음(−)의 관계를, 여성실업률과 인구부양비는 통계적으로 유의한 수준에서 양(+)의 관계를 갖는 것으로 나타남.

❑ OECD 국가들의 자영업자 및 비임금근로자 비중을 평가하기 위해 '국제비교지수'를 산정하여 기준으로 사용함.

○ 우리나라와 같은 사회·경제적 여건일 때 다른 OECD 국가들에서 관측될 것으로 추정되는 '준거수준(benchmark)'을 설정하고, 해당 준거수준을 사용하여 우리나라 '자영업자 및 비임금근로자 국제비교지수'를 도출함.

- '국제비교지수(International Comparison Index)'는 '준거수준(모형의 적합값(fitted value))' 대비 '실제수준(actual value)'의 비율에 100을 곱하여 도출함.
- 국제비교지수값이 100에 가까워질수록 실제수준이 준거수준에 도달함을 의미함.

○ 국가별 사회·경제적 여건의 차이를 감안하더라도 우리나라의 자영업자 및 비임금근로자 비중은 OECD 국가 중에서 높은 수준임.

- 1990~2013년 자영업자 비중의 국제비교지수 평균은 170.98로 나타나

OECD 26개국 중 그리스에 이어 2위로 나타남.

- 1990~2013년 비임금근로자 비중의 국제비교지수 평균은 190.58로 나타나 OECD 32개국 중 그리스에 이어 2위로 나타남.
- 우리나라의 자영업자 및 비임금근로자의 비중은 사회·경제적 여건의 차이를 고려할 경우 OECD 국가들에 비해 상대적으로 더 높은 수준으로 나타남.

○ 취업자 중 자영업자 비중이 상대적으로 높은 수준인 국가들은 도·소매업 및 음식·숙박업의 취업자 비중이 OECD 평균에 비해 높게 나타남.

- 자영업자 비중에 대한 국제비교지수가 높은 수준으로 나타난 그리스(180.25), 한국(170.98), 이탈리아(144.44), 포르투갈(142.83), 뉴질랜드(124.42), 아일랜드(114.78), 스페인(102.74) 등의 국가들의 경우 도·소매업 및 음식·숙박업의 취업자 비중이 대체로 OECD 평균을 상회하고 있음.

4. 재정지출이 자영업자 비중에 미치는 효과

❑ 우리나라 자영업자 지원 정책은 1998년 외환위기에 따른 실업문제 해결을 위해 1999년부터 본격적으로 시행됨.

○ 자영업자 지원 정책의 목적이 자영업 자체의 경쟁력 강화보다는 실업자들에 대한 창업지원을 통해 일자리 확보에 맞춰짐.

○ 이에 따라 정부의 재정지원에 따른 효과가 자영업자 비중을 증가시키거나 유지시키는 형태로 나타날 것으로 예상됨.

❑ 앞 장에서 활용한 자영업자 비중 결정요인 모형을 참조하여 재정지출과 자영업자 및 비임금근로자 비중에 관한 회귀분석을 실시함.

○ 종속변수로는 지역별(광역자치단체) 자영업자(모형Ⅰ) 및 비임금근로자(모형Ⅱ) 비중을 각각 설정함.

○ 독립변수로는 당해 연도 융자사업, 전년도 시장시설현대화사업, 전년도 시장경영혁신지원사업과 같이 지역별로 재정지출액 구분이 가능한 사업들의 재정지출액을 설정함.

○ 통제변수로는 지역별 1인당 실질 지역내총생산(GRDP), 지역별 실업률, 지

역별 조세부담률(이상 경제적 요인), 지역별 여성실업률, 지역별 인구부양비(이상 사회적 요인)를 설정함.

❑ 재정지원이 자영업자 및 비임금근로자 비중에 미치는 영향이 있음을 확인함.

○ 자영업자 비중 모형(모형Ⅰ)에서는 자영업자 비중과 전년도 시장시설현대화사업 재정지출액, 전년도 시장경영혁신지원사업 재정지출액, 지역별 조세부담률, 지역별 인구부양비가 통계적으로 유의한 수준에서 양(+)의 관계를, 1인당 실질 GRDP가 통계적으로 유의한 수준에서 음(−)의 관계를 나타냄.

○ 비임금근로자 비중 모형(모형Ⅱ)에서는 전년도 시장시설현대화사업 재정지출액과 전년도 시장경영혁신지원사업 재정지출액, 지역별 조세부담률이 통계적으로 유의한 수준에서 양(+)의 관계를, 1인당 실질 GRDP가 통계적으로 유의한 수준에서 음(−)의 관계를 나타냄.

○ 따라서 시장시설현대화사업 재정지출액과 시장경영혁신지원사업 재정지출액은 자영업자 및 비임금근로자 비중을 증가시키는데 어느 정도 영향을 미친 것이라 할 수 있음.

5. 자영업 경쟁력 강화를 위한 방안 마련 필요

❑ 정부의 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」(관계부처 합동, 2014. 9.) 수립 및 소상공인시장진흥기금 설치·운영 등 자영업 지원정책 개선

○ 자영업자 경쟁력 강화를 위해 창업위주의 지원에서 탈피하여 자영업자 생애주기 단계별 맞춤형 정책을 실시하며, 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해 소상공인시장진흥기금을 별도로 설치하여 운영하고 있음.

❑ 이러한 정부의 노력에도 불구하고 자영업자 지원정책에 있어 여전히 고려해야 할 사항들이 존재

○ 자영업자 지원을 위한 융자사업에 대한 재검토 필요

- 신규사업자에 대한 금융지원은 기존 자영업자를 구축하는 효과를 발생시킬 우려가 있음.

- 기존 자영업자들에 대한 금융지원의 경우 최근 대출한도, 신용상태 등을 종합적으로 고려하는 평가시스템을 도입하여 지원을 실시하고 있으나 경쟁력을 상실한 자영업자들의 퇴로에 대한 지원은 다소 부족함.

○ 소상공인시장진흥기금의 취약한 재원조달 구조 개선 필요
- 동 기금의 주요재원은 공공자금관리기금으로부터의 예수금으로, 향후 국가부채에 대한 보다 엄격한 관리가 이루어질 경우 안정적인 재원확보가 어려울 수도 있음.
- 차입을 통한 재원조달은 향후 원금 상환문제가 존재하므로 동 기금의 사업들이 융자위주로 구성될 수밖에 없는 구조임.

○ 희망리턴패키지 사업을 통한 퇴출프로그램의 운영 개선 필요
- 취업활동단계를 지원하는 고용노동부의 취업성공패키지 사업의 경우 사업성과가 저조하게 나타남.
- 중소기업청의 전직장려수당의 경우에도 수급대상자의 계속적인 취업상태를 파악할 수 있도록 강화된 사후관리가 필요함.
- 각 부처별로 시행하고 있는 단계별 사업들이 제각기 운영될 가능성이 있으므로 부처 간 원활한 협조관계가 필요함(폐업단계(중소기업청 시행) 프로그램 이수자의 취업활동단계(고용노동부 시행)로의 원활한 연계와 관리 필요).

○ 자영업자 경영환경 악화문제를 보다 효과적으로 해결할 수 있는 자영업자 성장단계 지원 사업들의 내실화 필요
- 2015년 소상공인시장진흥기금으로의 개편이후에도 자영업 성장단계지원 사업들의 경우 여전히 사업유지적 성격이 큰 사업비 비중이 높음.
- 자영업 경쟁력 향상을 위해 경영비 부담완화를 위한 금융지원보다는 경영교육이나 인프라 구축과 같은 보다 실질적인 자영업 성장과 관련된 지원 강화가 필요함.

○ 범정부적인 협의를 통한 자영업자의 정의 및 기준 정립이 필요하며, 경영관련 자료 등 자료수집 범위의 확대방안 마련 필요
- 사업계획의 수립, 시행, 성과평가, 환류 등 자영업자 지원정책의 전반에 있어 일관된 기준에 의한 통계수집은 필수적이나 중소기업청, 통계청, 국세청 등 통계작성 기관에 따라 기준이 상이함.

- 자영업자 관련 통계작성 기관 간 협의를 통해 자영업자에 대한 명확한 정의 및 기준을 정립할 필요가 있으며, 통계작성 범위도 경영관련 자료까지 확대하는 방안을 마련할 필요가 있음.

6. 시사점

❑ 우리나라의 취업자 중 자영업자 비중은 매년 감소추세를 보이고 있으나, 사회·경제적 여건을 반영하여 OECD 국가들에 비교한 결과 상대적으로 높은 수준으로 나타남.

○ 우리나라의 자영업자 경영환경은 매출 감소, 부채 증가 등으로 어려운 상황임.

○ 그럼에도 불구하고 베이비붐 세대의 은퇴와 맞물려 50대 이상의 자영업 진출이 증가하고 있음.

○ 또한 자영업은 도·소매업 및 음식·숙박업 등 특정업종에 집중되어 있어 상호 간의 경쟁이 심화되고 있음.

❑ 자영업자 과다 문제 해소를 통한 경쟁력 향상 방안 마련 필요

○ 정부는 자영업 진입자에 대해 경쟁이 상대적으로 덜하거나 유망업종으로 유도하고 창업을 위한 철저한 사전준비를 지원하는 등 자영업 경쟁과다 방지를 위해 보다 적극적인 노력을 기울일 필요가 있음.

○ 또한 경쟁력을 상실한 자영업자의 경우 신기술 유망업종으로의 변경이나 자영업 퇴출을 통한 임금근로자로의 전환 등을 효과적으로 지원하여 폐업 자영업자들이 저소득층으로 전락하는 일이 없도록 노력할 필요가 있음.

차 례

I. 서 론 / 1

1. 평가 목적 ····· 1
2. 평가 대상 및 방법 ····· 3

II. 자영업자 및 지원 사업 현황 / 5

1. 자영업자의 정의 ····· 5
2. 우리나라 및 OECD 회원국 자영업자 현황 ····· 7
   가. 우리나라 자영업자 현황 ····· 7
   나. 우리나라 자영업자 경영상황 악화 문제 ····· 9
   다. OECD 회원국들의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중 ····· 12
3. 자영업자 지원 사업 현황 ····· 15
   가. 정책 및 주요 사업 ····· 15
   나. 예·결산 현황 ····· 16

III. 자영업자 비중 국제비교 평가 / 19

1. 자영업자 관련 선행연구 검토 ····· 19
   가. 자영업 진출 결정요인에 관한 선행연구 ····· 19
   나. 자영업자 규모와 관련된 선행연구 ····· 22
2. 자영업자 비중 준거수준 평가 ····· 25
   가. 자료 및 변수 ····· 25
   나. OECD 회원국의 자영업자 및 비임금근로자 비중 결정요인 분석 ····· 30
3. 국제비교지수를 활용한 자영업자 및 비임금근로자 비중 평가 ····· 33
4. 자영업자 비중이 상대적으로 높은 국가들의 산업적 특성 ····· 37

IV. 재정지출이 자영업자 비중에 미치는 효과 / 39

1. 자영업자 경쟁력 강화를 위한 정부의 노력 및 성과 ····· 39
2. 재정지출이 자영업자 비중에 미치는 영향 분석 ····· 42

가. 분석의 개요 ····· 42
나. 자료 및 변수 ····· 43
다. 분석방법 ····· 45
3. 실증분석을 통한 재정지원의 자영업자 비중에 미치는 영향 확인 ····· 47

V. **자영업 경쟁력 강화를 위한 개선방안 마련 필요** ····· 51

1. 융자사업의 지원방식 재검토 및 자체 재원조달 방안 마련 필요 ····· 51
2. 자영업자 비중 과다 문제 해결을 위한 퇴출프로그램 개선 필요 ····· 55
3. 경쟁력 강화 등 자영업 체질개선을 위한 지원강화 필요 ····· 64
4. 국가차원의 자영업자 통계에 대한 정비 및 자료수집 방식 개선 필요 ····· 70

VI. **요약 및 결론** / 73

참고문헌 / 77

표 차례

[표 1] 자영업자와 소상공인 개념 비교 ····· 6
[표 2] 취업자 중 비임금근로자와 임금근로자 비중 변화: 1965~2015. 8 ····· 9
[표 3] 전통시장 매출액 및 점포수 현황: 2005~2014년 ····· 9
[표 4] 자영업자와 상용근로자 가구의 평균 부채규모 ····· 10
[표 5] 소득 5분위 중 1~2분위 가구의 상용근로자 가구 대비 자영업자 가구 현황 ·· 10
[표 6] 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자)의 연령대별 비중 ····· 11
[표 7] 자영업자 및 비임금근로자의 산업별 종사자 비중 ····· 11
[표 8] OECD 회원국들의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중 ····· 12
[표 9] OECD 주요국의 기업생멸 주요통계 ····· 14
[표 10] 2016년 자영업자 지원 관련 사업 예산안 및 기금운용계획안 현황 ·· 17
[표 11] 자영업 결정요인 관련 주요 선행연구 ····· 21
[표 12] 자영업 결정요인 분석결과 ····· 23
[표 13] 2010~2013년 OECD 주요국의 자영업자 비중과 국제비교지수(ICI) 23
[표 14] 자영업 결정요인 관련 주요 선행연구 ····· 24
[표 15] 분석에 사용된 자료의 정의 ····· 26
[표 16] 분석에 사용된 자료의 기초통계량 ····· 26
[표 17] 종속변수와 설명변수 간의 관계 예측 ····· 27
[표 18] OECD 회원국의 자영업 결정요인 분석결과 ····· 32
[표 19] 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중의 국제비교(26개국 및 32개국) ·· 36
[표 20] 자영업자 비중이 높은 OECD 주요국의 산업별 취업자 비중 ····· 37
[표 21] 분석에 사용된 자료의 정의 ····· 44
[표 22] 분석에 사용된 자료의 기초통계량 ····· 44
[표 23] 자영업자 규모와 재정지출 간의 관계 분석결과 ····· 48
[표 24] 연도별 소상공인시장진흥기금 수입계획 현황 ····· 54
[표 25] 연도별 취업자 현황: 2007~2015년 ····· 55
[표 26] 연도별 자영업자 진입과 퇴출 현황: 2011~2013년 ····· 56
[표 27] 폐업 자영업자(개인사업자) 중 도·소매업 및 음식·숙박업 비중 ····· 57
[표 28] 영세자영업자 관련 실업자 직업훈련 사업 2016년 예산안 및 기금운용계획안 ····· 57

[표 29] 연도별 영세자영업자 실업자 직업훈련 사업 실시 현황(2015. 8. 기준) ·· 58
[표 30] 연령대별 영세자영업자 실업자 직업훈련 사업 실시 현황: 2005~2014년 ·· 59
[표 31] 자영업자 재직자 직업훈련 및 실업급여 사업 2016년 기금운용계획안 ·· 59
[표 32] 연도별 자영업자 재직자 직업훈련 실시 결과 ····· 60
[표 33] 희망리턴패키지 사업 개요 ····· 61
[표 34] 희망리턴패키지 관련 사업 2016년 예산안 및 기금운용계획안 ····· 62
[표 35] 2015년 소상공인 전직지원 사업(사업정리컨설팅 및 재기교육) 운영현황 ·· 63
[표 36] 시장시설현대화사업(전통시장시설현대화사업) 연도별 집행액 ····· 64
[표 37] 전통시장 매출액 및 점포수 현황: 2005~2014년 ····· 65
[표 38] 소상공인의 업력별 누적적 상태 변동 ····· 66
[표 39] 2012년 기준 산업별 창업기업 생존율 ····· 67
[표 40] 소상공인시장진흥기금 자영업자 생애주기 단계별 기금운용계획 ····· 68
[표 41] 소상공인시장진흥기금 지출구조 ····· 69

그림 차례

[그림 1] 개념적 준거틀 ····· 4
[그림 2] 연도별 우리나라 취업자 비중 현황 ····· 8
[그림 3] 연도별 OECD 회원국 평균 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중 ·· 13
[그림 4] 생애주기 및 소득수준을 고려한 자영업자 지원 정책(안) ····· 42
[그림 5] 소상공인시장진흥기금으로의 개편에 따른 사업구조 변화 ····· 52

I. 서 론

1. 평가 목적

최근 우리나라 자영업자들은 경기침체의 여파로 매출 감소, 부채 및 폐업 증가[1] 등 경영상 어려움에 처해 있으며, 이로 인해 서민경제의 근간이 흔들리고 있는 것이 아니냐는 우려가 제기되고 있다. 자영업의 위기는 서민 가계소득의 정체를 유발하고, 이는 다시 소비위축에 따른 자영업 여건 악화로 이어져 서민경제 침체 심화라는 악순환으로 이어질 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 존재한다.

이러한 자영업 경쟁력 약화는 경기적 요인 뿐만 아니라 도·소매업 및 음식·숙박업 등 생활밀접형 업종에 대한 과다진입으로 인한 경쟁심화도 주된 원인으로 지목되고 있다. 또한 준비되지 않은 창업, 신속한 폐업 및 업종전환의 어려움으로 인한 과잉상태 해소 지연 등도 자영업의 경영환경에 악영향을 미치고 있다고 한다.[2]

한편, 자영업의 과다진입 문제는 정부의 자영업자 지원 정책방향에도 어느 정도 책임이 있다는 평가가 존재한다.[3] 지금까지의 자영업 지원 정책은 자영업 자체의 경쟁력 강화보다는 실업문제 해결을 위한 창업지원 위주로 이루어졌다는 것이다. 따라서 현재 우리나라의 자영업 부문은 종합적·구조적 측면에서 새로운 정책적인 접근을 필요로 하고 있는 상황이다.

이에 정부는 자영업자의 경영문제 해소를 위해 국정과제 중 하나로 '소상공인·자영업자 및 전통시장의 활력 회복'을 설정한 바 있다.[4] 이에 대응하여 2014년 9월 중소기업청, 고용노동부 등 관계부처 합동으로 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」을 마련하여 시행하고 있다. 동 대책은 ① 장년층 고용안정 대책과 자영업 대책의 연계, ② 자영업자 경쟁력 강화를 위한 생애주기 단계별 대책, ③ 핵심애로에 대한 선택과 집중을 통해 정책체감도 향상 등을 주요내용으로 하고 있다. 또한 2015년 3월

1) 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」(관계부처 합동, 2014. 9.)에 따르면, 폐업 개인사업자는 2000년 69만명에서 2005년 75만명, 2010년 81만명, 2013년 83만명으로 매년 증가 추세를 보이고 있다.
2) 관계부처 합동, 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」, 2014. 9.
3) 관계부처 합동, 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」, 2014. 9.
4) 대통령직인수위원회, 「박근혜정부 국정과제」, 2013. 5. 28.

에는 중소기업청과 고용노동부가 합동으로 폐업 점주의 취업을 지원하는 것을 주요 내용으로 하는 「희망리턴패키지」사업을 발표하여 자영업자 지원을 위한 정책을 추진하고 있다.

동 보고서는 우선, 자영업 환경의 어려움을 경기침체라는 거시환경적 요인 외에 진입 과다라는 측면에 초점을 두고 검토하고자 한다. 이를 위해 사회·경제적 여건의 차이를 고려한 상황에서 OECD 국가들과의 비교를 통한 우리나라 자영업자 비중에 대한 평가를 실시할 예정이다. 평가결과 우리나라 자영업자 비중이 OECD 국가들에 비해 상대적으로 과다한 수준이라면, 그 원인에 대한 검토도 하고자 한다. 이를 위해, 우선적으로 OECD 국가들 중 우리나라와 자영업자 비중이 유사한 국가들의 특징을 비교하여 우리나라의 자영업자 비중이 국가적인 고유한 특성으로 인한 것인지를 검토할 예정이다. 또한, 자영업 규모에 국가의 재정지원이 미치는 영향도 분석하여, 우리나라 자영업 수준이 국가의 정책적 방향[5]으로부터 영향을 받은 것인지도 분석해 보고자 한다. 마지막으로 우리나라의 자영업 경영환경과 현재 시행되고 있는 자영업자 지원 정책방향에 대한 검토를 하고자 한다. 다시 말해 현재 수립되어 시행되고 있는 자영업자 대책에 있어 자영업자 과다 문제 해소를 위한 방안 등이 고려하고 있는지에 대한 검토를 하고자 한다. 뿐만 아니라 자영업자 지원 사업의 문제점 및 개선방안도 마련하고자 한다.

동 보고서는 이러한 분석 및 평가를 통해 최근 크게 변화한 우리나라 자영업자 지원 정책 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 또한, 궁극적으로는 정부의 재정 지원이 효과적으로 이루어질 수 있는 방향으로 정책을 설정하는데 도움을 주어 자영업자들의 경영상 어려움을 해결하는데 보탬이 되고자 한다.

동 보고서의 구성은 다음과 같다. Ⅰ장은 서론으로 분석의 목적, 범위 대상 및 방법을 소개하고, Ⅱ장은 자영업자의 정의와 선행연구 및 주요 쟁점들을 소개한다. Ⅲ장에서는 국제비교지수를 활용한 자영업자 규모 추정 결과를 제시하며, Ⅳ장에서는 재정지원이 자영업 규모에 미치는 효과를 분석한다. Ⅴ장에서는 우리나라 자영업 경쟁력 약화 문제에 대한 검토를 하며, Ⅵ장에서는 정부의 자영업 경쟁력 강화를 위한 정책에 대한 성과를 평가하고, 개선방안을 모색한다. 마지막으로 Ⅶ장은 앞

5) 우리나라의 자영업자 지원 정책 방향은 크게 두 가지로 성격을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 중소기업 진흥 정책의 일환으로 자영업자 경영지원(경영자금 지원, 시설현대화, 경영컨설팅 및 교육 등) 및 권익보호(전통시장 상권보호, 상가권리금 보호 등)와 실업문제 해소 대책의 일환으로 창업지원(자금 지원 및 교육)이 있다.

장의 분석결과들을 요약정리하고, 우리나라 자영업지원 정책 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 평가 대상 및 방법

동 보고서는 현재 나타나고 있는 우리나라 자영업의 경쟁력 약화 현상은 경기적 요인 뿐만 아니라 도·소매업 및 음식·숙박업 등 생활밀접형 업종에 대한 과다진입으로 인한 경쟁심화가 주된 원인일 것이라는 가설 하에 이를 실증분석을 통해 검증방식으로 자영업자 지원 사업을 평가하고자 한다. 동 보고서의 분석대상 및 방법을 개관하면 다음과 같다.

우선, 동 보고서의 분석 대상은 정부가 자영업자 지원을 위해 설정하고 있는 소상공인[6]에 한정하지 않고, 국제 및 국내통계를 활용한 자영업자 지원 사업 평가를 위해 보다 포괄적인 의미인 '자영업자' 및 '비임금근로자'를 평가 대상으로 삼고자 한다.[7]

다음으로 평가 방법을 살펴보면, 먼저, 우리나라 자영업 규모의 과다여부를 평가하기 위해 사회·경제적 여건의 차이를 통제한 상황에서 우리나라와 OECD 국가들의 자영업자 비중에 대한 비교·분석을 실시하고자 한다. 다음으로 정부 정책이 자영업 규모를 증가시키는데 영향을 미쳤는지를 평가하기 위해 정부 재정사업의 자영업자 비중에 대한 영향을 실증분석을 실시하고자 한다. 이러한 동 보고서의 보다 구체적인 분석 방법을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 자영업자 비중에 대한 평가는 국가별 사회·경제적 여건을 반영한 상대적 비교를 위한 준거수준, 즉 국제비교지수(ICI: International Comparison Index)[8]를 추정하는 방식을 사용하여 수행하고자 한다. 이러한 국제비교지수를 활용하는 목적은 국가별 사회·경제적 요인들의 차이로 인해 초래되는 자영업자 비중의

---

6) 소상공인은 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따라 상시근로자 5인 미만 업체(제조업·광업·건설업·운수업 10인 미만)로 정의된다.

7) 자영업자는 우리나라 통계청과 OECD 등의 기준에 따라 근로자를 고용하고 있거나 자기 혼자 사업하는 사람으로 정의되며, 비임금근로자는 자영업자와 무급가족종사자의 합으로 정의된다. 이러한 소상공인과 자영업자 및 비임금근로자에 관한 보다 자세한 내용은 후술하고자 한다.

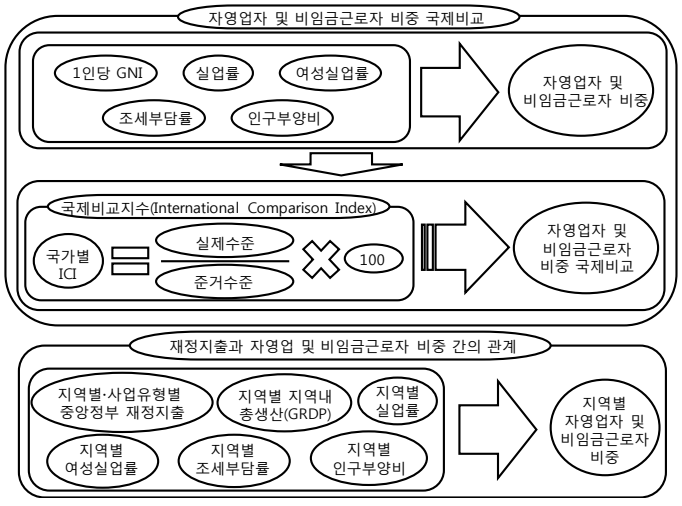
8) Heller, Peter S. and J. Diamond, *International Comparisons of Government Expenditure Revisited*: The Developing Countries-1975-86, Occasional Paper No. 69, Washington: International Monetary Fund, 1990.

격차를 식별하여, 우리나라 자영업자 비중을 정확하게 평가하는데 도움을 줄 수 있기 때문이다. 국제비교지수는 다음과 같은 과정을 통하여 도출한다. 우선, OECD 국가들의 패널자료를 사용하여 자영업 결정요인을 다루는 회귀분석을 시도한다. 회귀방정식은 선행연구 등을 참조하여 종속변수로는 OECD 국가별 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자) 비중을 설정하며, 설명변수로는 1인당 GNI, 실업률, 조세부담률(이상 경제적 요인), 여성실업률, 인구부양비(이상 사회적 요인) 등을 설정하였다. 국제비교지수는 이러한 회귀방정식 추정을 통해 도출한 준거수준과 실제수준을 비교하여 도출하며, 이를 통해 OECD 국가들 간의 자영업 비중을 상대적으로 평가하고자 한다. 국제비교지수의 도출과 관련된 보다 자세한 내용은 후술하고자 한다.

둘째, 정부 정책의 자영업 규모에 대한 영향 평가는 재정지원이 자영업자 및 비임금근로자 비중에 미치는 영향에 관한 패널데이터모형(panel data model)을 설정하여 수행하고자 한다. 이를 위해 자영업자 지원 사업의 결산자료의 확보가 가능한 2007~2013년을 대상으로 선행연구를 참조하여, 동 기간의 지역별 자영업자 규모를 종속변수로, 지역별 재정지원액 및 자영업 규모에 영향을 미치는 변수들을 설명변수로 하는 회귀방정식을 설정하여 분석을 실시하고자 한다.

지금까지 살펴 본 동 보고서의 분석방법 및 내용을 정리하면 [그림 1]에서 보는 바와 같다.

[그림 1] 개념적 준거틀



자료: 국회예산정책처

Ⅱ. 자영업자 및 지원 사업 현황

1. 자영업자의 정의

현재 우리가 사용하고 있는 '자영업자'라는 용어는 법적·학문적인 개념이 아닐 뿐만 아니라 일관되고 명확한 기준도 존재하지 않고 있다. 반면, 소상공인이라는 개념은 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따라 상시근로자 5인 미만 업체(제조업·광업·건설업·운수업 10인 미만)를 의미하는 법적개념이다. 그러나 학계·언론 등에서는 일반적으로 이 두 개념을 특별히 구분하지 않고 혼용하는 경우가 많다.

「OECD Factbook 2014」(OECD, 2014. 5)에 따르면, 자영업자(self-employed persons)는 고용주(employers), 자영업주(own-account workers), 생산자조합 회원(members of producer's co-operatives), 무급가족종사자(unpaid family workers)를 포함하는 개념으로 정의되고 있다. 우리나라의 경우 통계청에서 이러한 OECD 기준에 따라 고용통계를 작성하고 있다.

현재, 통계청은 경제활동인구조사에서 종사상 지위[9]에 따라 취업자[10]를 임금노동자와 비임금근로자로 구분하여 조사하고 있으며, 비임금근로자는 다시 자영업자와 무급가족종사자로 구분하여 조사하고 있다. 여기서 자영업자는 다시 고용원이 있는 자영업자와 고용원이 없는 자영업자로 구분되고 있다. 무급가족종사자는 동일 가구 내 가족이 경영하는 사업체, 농장에서 무보수로 일하는 사람을 말하며, 조사대상 주간에 18시간 이상 일한 사람을 의미한다. 따라서 위에서 살펴본 OECD의 자영업자는 통계청의 비임금근로자에 해당한다.

---

9) 취업자가 실제로 일하고 있는 신분 또는 지위상태를 말하며, 고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자, 무급가족종사자, 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자로 구분

10) 통계청의 경제활동인구조사에서는 취업자를 ① 조사대상 주간 중 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 자, ② 자기에게 직접적으로는 이득이나 수입이 오지 않더라도 자기가구에서 경영하는 농장이나 사업체의 수입을 높이는 데 도운 가족종사자로서 주당 18시간이상 일한 자(무급가족종사자), ③ 직장 또는 사업체를 가지고 있으나 조사대상 주간 중 일시적인 병, 일기불순, 휴가 또는 연가, 노동쟁의 등의 이유로 일하지 못한 일시휴직자 등으로 정의하고 있다.

[표 1] 자영업자와 소상공인 개념 비교

	자영업자	소상공인
정 의	· 통계청: 근로자를 고용하고 있거나 자기 혼자 사업 하는 사람 * OECD: 통계청 기준 자영업자 + 무급가족종사자	· 상시근로자 5인 미만 업체(제조업·광업·건설업·운수업 10인 미만) * 근거: 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조
통계출처	· 통계청 경제활동인구조사(취업자)	· 통계청 전국사업체조사
조사 방법	· 조사주기: 매월 · 3.2만개의 표본가구 방문조사 · 조사시점과 공표시점간의 시차는 1개월	· 조사주기: 매년 · 일정 장소에서 영업하는 사업체 전수조사 · 조사시점과 공표시점간의 시차는 2년
규 모	· 통계청 기준 562만명(2015. 8) · OECD 기준 683만명(2015. 8)	· 종사자 수 578만명(2013) · 사업체 수 296만개(2013)
업종 제한	· 해당 없음.	· 해당 없음.
법인	· 법인 제외	· 법인 포함.
5인 이상	· 상시근로자 규모와 무관	· 상시근로자 5인 또는 10인 이상은 제외
사업장	· 사업장 유무는 상관없음.	· 사업장 필요 (단, “무점포 소매업”은 조사 대상)
사업자 등록	· 사업자등록 여부는 무관	· 사업자등록 필요 (단, 무등록 업체도 조사대상)
장점	· 매월 발표하므로 적시성 높음. · 월·분기·년 단위의 장기시계열 자료 풍부 · 국제비교가 용이하고, 원자료를 분석하면 자영업자의 연령, 업종, 지역 등 파악 가능	· 사업체(기업체) 단위 조사여서 중소기업 정책 판단기준의 준거로 활용 · 규모별, 업종별, 지역별 자료획득이 용이
단점	· 家計를 대상으로 한 조사여서 중소기업 정책 판단기준으로 활용 곤란 * 상시근로자 300인 이상의 사업자도 자영업자, 법인 종사자와 개인사업체 종사자 구분 불가	· 조사시점과 발표시점간의 시차가 매우 큼(2년). · 2007년 표준산업분류가 변경되면서 2007년 이전 통계와 그 이후 통계가 불일치

자료: 중소기업청, 2015. 9.

정부는 정책대상으로 자영업자를 지칭할 경우 주로 사업규모가 영세한 자영업자를 대상으로 하고 있다. 이는 통계청이 OECD 기준에 따라 사용하고 있는 자영업자 보다 범위가 더 작을 수 있으므로, 보다 명확한 기준을 가진 법적 개념인 '소상공인'을 사용하고 있다. 그러나 동 보고서에서는 국제비교 등을 통한 평가의 편의를 위해 정부가 사용하고 있는 '소상공인' 보다 포괄적인 의미를 가진 통계청이 사용하는 '자영업자'와 '비임금근로자'(OECD 기준의 자영업자)라는 개념을 사용하고자 한다.

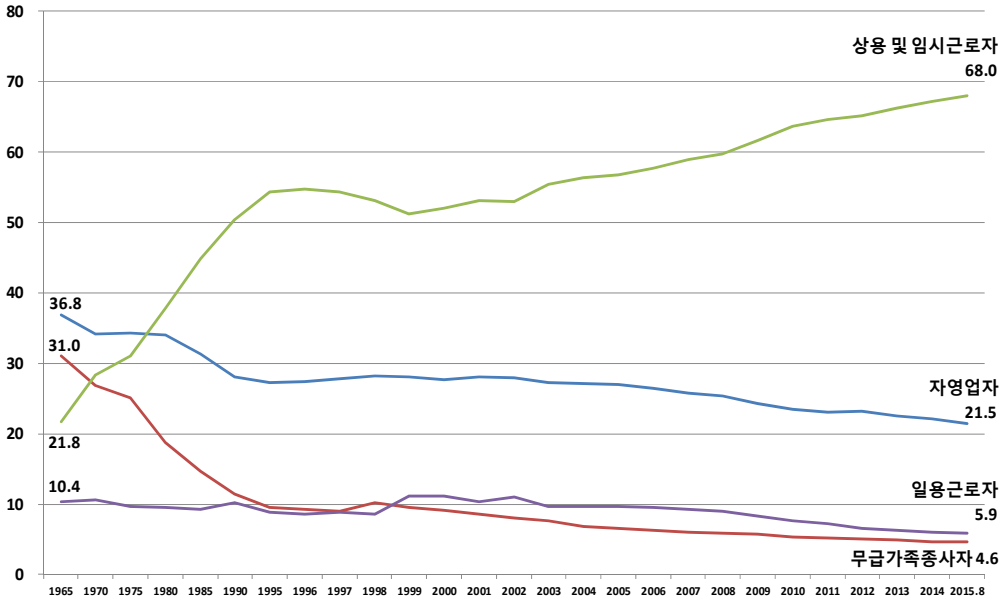
2. 우리나라 및 OECD 회원국 자영업자 현황

가. 우리나라 자영업자 현황

통계청의 경제활동인구조사에 따르면, 2015년 8월 기준 우리나라 자영업자 수는 562만 1천명이며, 이는 전체 취업자 2,614만 1천명 중 21.5% 수준이다. 취업자 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 상용 및 임시근로자로 68.0%를 차지하고 있으며, 자영업자(21.5%), 일용근로자(5.9%), 무급가족종사자(4.6%) 순으로 나타나고 있다. 또한 이를 임금근로자(상용 및 임시근로자+일용근로자)와 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자)로 구분하여 살펴보면, 임금근로자가 73.9%, 비임금근로자가 26.1%로 나타나고 있다.

[그림 2] 연도별 우리나라 취업자 비중 현황

(단위: %)



자료: 통계청의 "국가통계포털"<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 9. 21.>에 수록된 경제활동인구조사를 이용하여 작성함.

취업자 중 자영업자의 비중은 앞의 [그림 2]에서 보는 바와 같이 1965년 36.8%로 취업자 중 가장 크게 나타났으나 지속적으로 감소하여 1980년대에 들어와 상용 및 임시근로자에 비해 작아진 이후 현재까지 유지되고 있다. 또한 무급가족종사자의 경우에도 1965년 31.0%로 자영업자에 이어 두 번째로 큰 비중을 차지한 바 있으나 지속적으로 비중이 감소하여, 1970년대에는 상용 및 임시근로자에 비해 작아지고, 1999년에는 일용근로자에 비해서도 작아져 2015년 현재 취업자 중 가장 작은 비중을 나타내고 있다.

또한 이를 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자)와 임금근로자(상용 및 임시근로자+일용근로자)로 구분하여 살펴보면, [표 2]에서 보는 바와 같이 1965년 취업자 중 비임금근로자의 비중은 1965년 임금근로자의 2배 이상을 차지하고 있었다. 그러나 이후 비임금근로자의 비중은 지속적으로 감소하여, 2015년에는 임금근로자가 비임금근로자의 2.83배 수준을 나타내고 있다.

[표 2] 취업자 중 비임금근로자와 임금근로자 비중 변화: 1965~2015. 8

(단위: %)

	1965	1970	1980	1990	2000	2010	2015.8
비임금근로자	67.8	61.1	52.8	39.5	36.8	28.8	26.1
임금근로자	32.2	39.0	47.2	60.5	63.1	71.2	73.9

자료: 통계청의 "국가통계포털"<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 9. 21.>에 수록된 경제활동인구조사를 이용하여 작성함.

나. 우리나라 자영업자 경영상황 악화 문제

최근 자영업자 가구는 소득이 감소하고 부채가 증가하는 등 경영환경 악화 문제로 인해 생존이 위협받고 있다. 실제로 소상공인진흥공단의 소상공인실태조사에 따르면, 자영업자의 월매출은 2010년 990만원 수준에서 2013년 877만원 수준으로 하락한 것으로 조사되었다. 또한 전통시장 매출액은 [표 3]에서 보는 바와 같이 2005년 32조 7,495억원에서 2014년 20조 9,038억원으로 감소하였으며, 점포당 매출액도 20005년 1억 3,700만원에서 2014년 1억원으로 감소하였다.

[표 3] 전통시장 매출액 및 점포수 현황: 2005~2014년

(단위: 억원, %)

	2005	2006	2008	2010	2012	2013	2014	연평균 증가율
매출액	327,495	297,943	259,227	239,901	210,919	207,219	209,038	−4.87
점포당 매출액	1.37	1.32	1.25	1.19	1.03	0.98	1.00	−3.45

주: 등록 및 인정시장+무등록시장 기준이며, 등록 및 인정시장 기준에 따르면, 매출액은 2005년 27.3조원, 2006년 24.9조원, 2008년 22.3조원, 2010년 21.4조원, 2012년 20.1조원, 2013년 19.9조원, 2014년 20.1조원으로 나타남.

자료: 소상공인시장진흥공단, 2015. 10. 4.

통계청의 가계금융복지조사에 따르면, [표 4]에서 보는 바와 같이 자영업 가구의 부채는 2010년 평균 7,132만원에서 2014년 평균 8,995만원으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 동 기간 자영업 가구의 평균 부채규모는 상용근로자 가구에 비해 1.44배가량 높은 수준으로 나타나고 있다.

[표 4] 자영업자와 상용근로자 가구의 평균 부채규모

(단위: 만원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	평균
상용근로자(A)	4,791	5,076	6,048	6,257	6,624	5,759
자영업자(B)	7,132	8,455	7,960	8,858	8,995	8,280
비율(B/A)	148.9	166.6	131.6	141.6	135.8	143.8

자료: 통계청, "국가통계포털"<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 4. 23.>의 가계금융·복지조사 자료를 이용하여 작성.

[표 5]에서 보는 바와 같이 2010~2014년 소득 5분위 중 1~2분위에 해당하는 영세자영업자 가구의 경상소득은 같은 소득분위의 상용근로자 가구에 비해 낮은 수준으로 나타나고 있다. 또한 동 기간 부채 비율은 2010년을 제외한 전 기간에서 자영업자 가구가 상용근로자 가구에 비해 높은 수준으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

[표 5] 소득 5분위 중 1~2분위 가구의 상용근로자 가구 대비 자영업자 가구 현황

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증감률
경상소득 비율	94.4	92.6	92.5	93.3	93.1	−0.4
부채 비율	96.4	147.8	122.7	153.2	120.8	5.8

주: 경상소득 및 부채 비율은 각 연도의 (자영업자가구/상용근로자가구)×100으로 산출함.

자료: 통계청, "국가통계포털"<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 4. 27.>의 가계금융·복지조사 자료를 이용하여 작성.

특히, 베이비붐 세대(1955~1963년생, 50대)들의 퇴직이 본격화됨에 따라 이들 연령층의 자영업 진입증가에 따른 경쟁심화로 경영상황의 악화로 이어질 가능성이 있다.[11] [표 6]의 통계청 경제활동인구조사에 따르면, 2007~2013년 40대 이하 자영업자의 비중은 감소추세를 보이고 있으나 50대 이상의 자영업자의 비중은 오히려 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

11) 이러한 가능성을 증명하기 위해서는 자영업자의 업종별 진출현황과 이로 인한 경영악화에 관한 실증분석이 필요하다. 수요확대가 전제되지 않는 한 진입의 증가가 수익성을 악화시키는 것은 합리적인 추론일 수는 있으나 특정업종으로의 집중이 수익성 악화로 연결되는지에 대해서는 향후 실증분석을 통해 증명해야할 것이다.

[표 6] 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자)의 연령대별 비중

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증감률
15~29세	4.2	4.5	4.2	4.1	4.2	3.9	3.8	−1.8
30~39세	17.5	16.1	15.1	15.2	13.3	13.5	13.4	−4.4
40~49세	30.8	30.9	30.1	28.9	28.1	27.2	25.6	−3.0
50~59세	25.0	25.8	27.6	28.6	29.8	29.7	30.7	3.5
60세 이상	22.5	22.7	23.0	23.3	24.6	25.6	26.5	2.8

자료: 통계청, “국가통계포털”<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 4. 23.>의 경제활동인구조사 자료를 이용하여 작성.

또한, [표 7]에서 보는 바와 같이 2011~2013년 산업별 비임금근로자 및 자영업자의 종사자 비중을 살펴보면, 도·소매 및 음식·숙박업에 비임금근로자의 평균 32.6%, 자영업자의 평균 31.4%가 종사하고 있는 것으로 나타나 다른 업종에 비해 높은 수준으로 나타나고 있다.

[표 7] 자영업자 및 비임금근로자의 산업별 종사자 비중

(단위: %)

산업별	자영업자				비임금근로자			
	2011	2012	2013	평균	2011	2012	2013	평균
농림어업	18.6	18.1	18.6	18.4	22.0	21.9	22.5	22.1
광·제조업	7.9	7.4	7.0	7.4	8.3	7.7	7.1	7.7
건설업	6.5	7.1	6.5	6.7	5.6	6.1	5.6	5.8
도소매·음식숙박업	31.8	31.4	30.9	31.4	32.9	32.6	32.4	32.6
사업·개인·공공서비스업	22.8	24.0	24.3	23.7	20.6	21.4	21.7	21.2
전기·운수·통신·금융업	12.5	12.1	12.7	12.4	10.5	10.2	10.7	10.5
합 계	100.0	100.0	100.0	−	100.0	100.0	100.0	−

주: 각 연도 8월 기준임.

자료: 통계청, “국가통계포털”<http://kosis.kr, 접속: 2015. 4. 28.>의 경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사 자료를 이용하여 작성.

따라서 최근의 자영업자 경영상황 악화는 경기침체에 따른 매출 감소 등의 영향과 함께 베이비붐 세대의 자영업 진입증가 및 도소매·음식숙박업 등 특정업종 집중에 따른 자영업자들 간의 경쟁심화가 원인일 가능성이 높다. 앞의 Ⅲ장의 분석결과에 따르면, 사회·경제적 여건을 반영한 우리나라의 취업자 중 자영업 및 비임금근로자 비중은 OECD 국가 중 그리스에 이어 2위 수준으로 나타나고 있다. 따라서 정부는 자영업의 지원정책의 효과를 극대화하기 위해서는 진입확대를 유도하는

창업지원 위주의 정책보다는 신규 자영업자들의 준비되지 않고 무분별한 진입방지, 기존 자영업자들의 경영효율화를 통한 유지 및 발전, 퇴출이 필요한 자영업자들에 대한 지원 등 자영업자별로 처한 상황에 맞는 맞춤형 지원책이 효과적으로 시행될 수 있도록 할 필요가 있다.

다. OECD 회원국들의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중

2012년 OECD 회원국들의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중은 [표 8]에서 보는 바와 같이 각각 15.4%, 16.1%로 나타나고 있다. 자영업 비중이 가장 높은 국가는 그리스로 31.8%이며, 비임금근로자 비중이 가장 높은 국가는 터키(37.1%)이다. 우리나라의 자영업자 비중은 23.2%로 OECD 국가들 중 5위이며, 비임금근로자 비중은 28.2%로 4위를 나타내고 있어, 자영업자 및 비임금근로자 비중이 OECD 국가들에 비해 높은 수준으로 나타나고 있다.

[표 8] OECD 회원국들의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중

(단위: %, 위)

국가명	자영업자		비임금근로자		국가명	자영업자		비임금근로자	
	비중	순위	비중	순위		비중	순위	비중	순위
그리스	31.8	1	36.8	2	영국	14.3	15	14.6	15
네덜란드	14.8	14	15.3	14	오스트리아	11.4	19	13.3	18
노르웨이	6.7	27	6.9	30	이스라엘	–	–	12.7	20
뉴질랜드	15.4	12	16.4	11	아일랜드	16.0	10	16.7	10
덴마크	–	–	9.1	27	이탈리아	23.7	4	25.1	5
독일	11.1	21	11.6	23	일본	8.9	26	11.8	21
룩셈부르크	–	–	6.1	32	체코	17.9	8	18.5	8
멕시코	27.5	2	33.7	3	캐나다	15.2	13	8.9	29
미국	6.7	28	6.8	31	터키	23.9	3	37.1	1
벨기에	13.5	16	14.3	16	포르투갈	21.2	6	21.9	7
스웨덴	10.2	24	10.5	25	폴란드	18.9	7	22.4	6
스위스	10.4	23	10.4	26	프랑스	9.7	25	–	–
스페인	16.7	9	17.4	9	핀란드	13.1	17	13.6	17
슬로바키아	15.4	11	15.5	13	한국	23.2	5	28.2	4
슬로베니아	–	–	16.2	12	헝가리	11.3	20	11.7	22
아이슬란드	12.1	18	12.7	19	호주	10.4	22	10.6	24
에스토니아	–	–	8.9	28	평 균	15.4	–	16.1	–

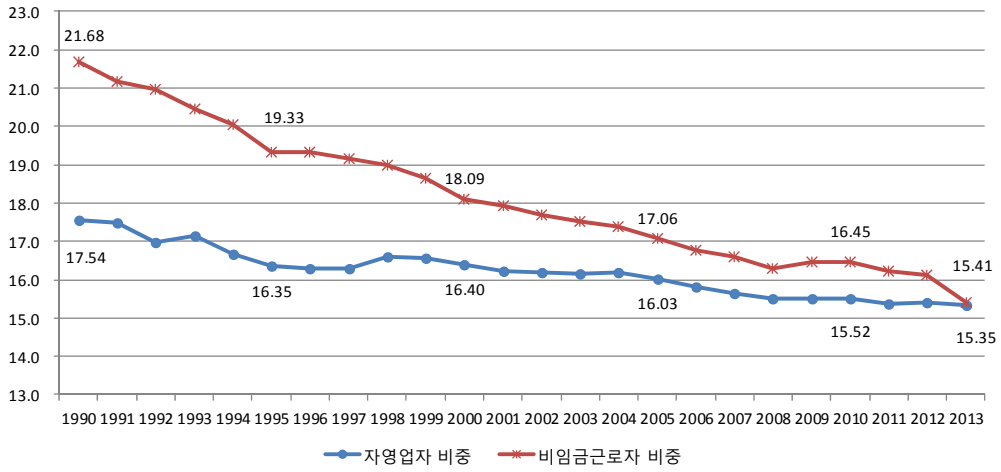
주: OECD 데이터베이스 상의 취업자 중 비임금근로자 비중은 2013년까지 수록되어 있으나 국가별 결측치가 있어 2012년 기준 자료를 활용함.

자료: OECD의 “OECD.Stat”<http://stats.oecd.org/, 접속: 2015. 9. 23.> 수록 자료를 바탕으로 국회 예산정책처 작성

1990~2013년 OECD 회원국들의 평균 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중은 [그림 3]에서 보는 바와 같이 각각 1990년 17.54%, 21.68%에서 지속적으로 감소하여 2013년 15.35%, 15.41%로 나타나고 있다.

[그림 3] 연도별 OECD 회원국 평균 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중

(단위: %)



자료: OECD의 "OECD.Stat"<http://stats.oecd.org/, 접속: 2015. 9. 23.> 수록 자료를 바탕으로 국회 예산정책처 작성

한편, OECD 주요국의 기업생멸 통계를 살펴보면,[12] [표 9]에서 보는 바와 같이 우리나라 기업의 창업 후 5년 생존율은 30.2%로 OECD 21개국 중 20위로 최하위 수준을 나타내고 있다. 또한 기업 신생률도 15.0%로 가장 높은 수준이며, 소멸률도 12.6%로 나타나 포르투갈에 이어 높은 수준으로 나타나고 있다. 이는 우리나라는 창업과 퇴출이 OECD 국가들에 비해 높은 수준이며, 창업한 기업의 생존률도 OECD 국가들에 비해 낮은 수준으로 나타나 기업들의 경영환경이 그만큼 어려운 상황이라는 것을 시사한다.

12) 기업생멸 통계는 자영업에 한정된 통계가 아닌 일반 창업기업을 모두 포괄하는 통계이나 OECD 국가들 간의 경영환경 비교를 위해 사용하였다.

[표 9] OECD 주요국의 기업생멸 주요통계

(단위: %)

	신생률	소멸률	생존율 (5년)			신생률	소멸률	생존율 (5년)	
			비율	순위				비율	순위
노르웨이	7.7	6.7	41.3	9	에스토니아	11.1	−	46.0	8
네덜란드	9.8	5.0	45.7	15	영국	10.5	11.8	41.0	16
덴마크	10.9	−	42.3	13	오스트리아	6.1	6.2	61.6	2
독일	8.7	8.0	39.8	17	이탈리아	6.7	7.7	49.9	6
룩셈부르크	9.5	7.5	54.2	4	체코	11.4	10.5	44.3	11
벨기에	5.2	3.9	−	21	포르투갈	11.9	17.5	31.4	19
스웨덴	7.5	6.0	61.7	1	폴란드	13.8	11.4	43.9	12
스페인	7.8	9.0	45.7	10	프랑스	12.8	6.9	51.4	5
슬로바키아	13.2	9.2	41.9	14	핀란드	9.9	8.5	49.6	7
슬로베니아	10.3	8.5	60.4	3	한국	15.0	12.6	30.2	20
아일랜드	5.7	−	−	−	헝가리	10.0	12.3	38.9	18

주: 신생률은 당해연도 활동기업에 대한 신생기업의 비율이고, 소멸률은 당해연도 활동기업에 대한 소멸기업의 비율이며, 생존율은 신생기업이 시간 경과에 따라 생존한 비율을 의미함.

자료: 통계청 보도자료, 「한국−EU 국가간 기업생멸현황 비교분석」, 2014. 2. 27.

결국 OECD 국가들에 비해 높은 수준인 우리나라의 자영업자 및 비임금근로자 비중은 경쟁과다로 인한 생존율 저하에 따른 사회적 비용을 유발할 우려가 있다. 따라서 사회·경제적 여건을 감안한 우리나라의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중이 OECD 국가들과 비교하여 어느 정도 수준인지를 평가하고 정책지원 방향을 결정할 필요가 있다.

3. 자영업자 지원 사업 현황

가. 정책 및 주요 사업

지난 2013년 우리나라는 지속적인 저성장으로 인한 경기침체로 인해 국가 경제가 어려움에 처해있는 상황이었다.[13] 이러한 경기침체로 인해 직접적인 타격을 입을 것으로 예상되는 서민·중산층 및 중소기업(특히, 자영업자 및 중소수출기업) 등에 대한 지원 확대가 필요하다는 의견이 제기되었다. 이를 반영하여 정부는 재정의 적극적인 조기집행과 추가경정예산 편성을 통한 추가적인 재정투입 방안을 마련하였다.

2013년 4월 18일 정부는 「2013년도 제1회 추가경정예산안」을 제출하였고, 경기침체 극복을 위한 추가재정 투입의 필요성이 인정되어, 그로부터 20일이 지난 5월 7일 동 예산안은 국회에서 통과되어 확정되었다. 동 추가경정예산은 민생안정 및 경제회복을 목표로 서민·중산층 및 중소기업지원과 지역경제 활성화를 위한 투자확대를 주요내용으로 하고 있다. 특히, 자영업과 관련하여 중소기업 창업 및 진흥기금의 소상공인 경영안정 정책자금 융자규모(2,500억원 증액) 및 소상공인 협업화 사업(100억원 증액) 확대를 발표한 바 있다.[14]

또한, 이로부터 4개월여가 지난 2013년 9월 국회에 제출된 「2014년도 예산안」(대한민국정부, 2013. 9.)에서도 정부는 경기침체로 인한 소상공인의 경영상 어려움을 해소하기 위한 방안을 발표하였다. 이를 보다 자세히 살펴보면, 정부의 소상공인·전통시장 경쟁력 제고 대책은 ① 소상공인 경영지원을 위한 정책자금 확대, ② 골목 슈퍼마켓 2,500개를 현대식 점포(나들가게[15])로 육성, ③ 온누리상품권[16] 발행

---

13) 정부는 「2013년도 제1회 추가경정예산안 개요」(대한민국정부, 2013. 4.)에서 2011년 2분기부터 2012년 4분기까지 7분기 연속 전기비 대비 성장률이 1%를 하회하였고, 2013년 GDP 성장률도 당초 3.0%에서 2.3%로 하향 전망되었으며, 취업자 증가세도 당초 예상보다 빠르게 둔화되고 있는 등 경제가 어려움에 처했다고 진단한 바 있다.

14) 대한민국정부, 「2013년도 제1회 추가경정예산안 개요」, 2013. 4.

15) 나들가게란 '정이 있어 내 집 같이 편하고, 나들이하고 싶은 마음으로 가고 싶은 가게'라는 뜻으로, 소규모 동네상점들이 경쟁력을 갖출 수 있도록 정부로부터 지원을 받는 점포를 말한다. 나들가게 지원대상은 수퍼마켓·체인화 편의점·기타 음식료품 위주 종합소매업에 해당하는 매장면적 300㎡ 이하 소매점포이며, 경쟁력 향상 가능성과 신용수준 등의 평가결과가 60점 이상인 신청자 중에서 선정된다. 나들가게로 선정되면, 1억원 한도의 경영혁신에 필요한 자금을 지원받을 수 있으며, 점포당 200만원 이내의 시설 리모델링 지원 및 상품재배열비 지원, POS 정보시스템 구축 지원, 종합컨설팅 지원과 점포주가 경영 마인드를 갖출 수 있도록 지원하는 교육도 받을 수 있다.

16) 온누리상품권은 전통시장의 수요 진작과 지역경제 활성화를 위한 목적으로 중소기업청과 소상공인시장진흥공단에서 발행하는 상품권으로 2009년 7월 처음 발행되었다. 동 상품권은 가맹된 전통시장에서 현금처럼 사용 가능하며, 종이상품권과 전자상품권이 있다.

확대, ④ 스마트 전단지 앱(App) 구축 등 ICT 전통시장 지원 신설 등을 주요 내용으로 하고 있다.[17]

2014년 9월에 제출된 2015년도 예산안과 관련하여 정부는 서민경제 회복과 골목상권 활성화를 위해 「소상공인시장진흥기금」 신설 및 소상공인 지원규모 대폭 확대를 발표한 바 있다. 또한 2015년 예산안에는 ① 소상공인 지원을 위한 정책자금 지원규모를 확대하고, 민간의 고금리를 저금리로 전환하여 이자부담 경감, ② '교육 → 창업체험 → 전담멘토링 → 정책자금'을 원스톱으로 지원하는 "소상공인 사관학교"를 전국 5개 지역에 설치, ③ 과잉진입·과당경쟁의 구조적 문제 해소를 위해 경쟁력이 약화된 소상공인 1만명의 임금근로자 전환 유도 등을 반영한 바 있다.[18]

가장 최근에 발표된 「2016년도 예산안」(대한민국정부, 2015. 9.)에서도 정부는 ① 소상공인 대상 경영컨설팅을 강화하는 동시에 안정적 상품공급망 확보를 위한 물류시스템 개선 지원, ② 전통시장에 '청년몰' 조성으로 젊은 층이 찾는 시장으로 변화 유도 및 시장별 특성화 지원 확대 등 자영업자 지원과 관련된 내용이 포함되어 있다.[19]

결국, 정부는 경기침체에 대응한 서민·중산층 지원 및 지역경제 활성화 대책 중 하나로 자영업자 지원 사업을 계속적으로 시행해 왔다고 할 수 있다. 이러한 자영업자 지원 사업은 중소기업청, 고용노동부를 중심으로 시행되어 있으며, 이외에도 저소득층·장애인·퇴직군인 등의 특정 정책대상들의 자립을 지원하기 위해 보건복지부, 국가보훈처 등의 부처도 참여하고 있다. 사업내용은 융자를 통한 창업 및 경영자금 지원, 기반시설 설치, 창업 및 직업교육 등으로 구성되어 있다.

나. 예·결산 현황

자영업자 지원 관련 사업[20]은 [표 10]에서 보는 바와 같이 중소기업청, 고용노동부, 보건복지부, 국가보훈처 등 4개 부처에서 시행하고 있으며, 전통시장 및 중소유통물류기반 조성 사업 등 25개 세부사업으로 구성되어 있다(2016년 예산안 편성 사업을 기준). 동 사업들의 2015년 예산액 및 기금운용계획액은 2조 5,975억원이며, 2016년 예산액 및 기금운용계획안은 2조 6,616억원이다.

17) 대한민국정부, 「2014년도 예산안 개요」, 2013. 9.
18) 대한민국정부, 「2015년도 예산안 개요」, 2014. 9.
19) 기획재정부, 「"청년희망, 경제혁신, 민생안정"을 위한 2016년 예산안」, 2015. 9.
20) 정부는 공식적으로 동 보고서와 같이 자영업자 지원 사업을 별도로 분류하여 시행하고 있지 않으며, 동 보고서 상의 분류는 국회예산정책처가 각 부처별 자영업자 지원 관련 사업의 내용을 확인하여 분류한 것이다.

[표 10] 2016년 자영업자 지원 관련 사업 예산안 및 기금운용계획안 현황

(단위: 백만원)

부처명	사업명(회계/기금명)	2013	2014	2015	2016안
중소기업청	전통시장 및 중소유통물류기반조성(지특회계 생활기반, 제주, 세종시계정)	159,109	142,285	82,244	81,140
	전통시장주차환경개선(소상공인시장진흥기금)	-	-	89,084	80,062
	소상공인창업지원(소상공인시장진흥기금)	27,881	10,252	30,539	19,000
	소상공인지원인프라(소상공인시장진흥기금)	9,041	8,441	10,186	6,757
	소공인 특화지원(소상공인시장진흥기금)	2,100	2,800	34,750	34,750
	소상공인재기지원(소상공인시장진흥기금)	3,000	3,000	13,200	15,220
	- 소기업·소상공인공제	3,000	3,000	1,250	-
	- 희망리턴패키지	-	-	10,000	10,000
	- 재창업패키지	-	-	1,950	5,220
	소상공인 성장지원(소상공인시장진흥기금)	62,599	49,675	56,084	50,771
	소상공인지원(융자)(소상공인시장진흥기금)	750,000	915,000	1,497,000	1,555,000
	소상공인이차보전(소상공인시장진흥기금)	-	-	8,100	9,800
	시장경영혁신지원(소상공인시장진흥기금)	67,362	69,640	112,612	129,975
	중소지식서비스기업육성(소상공인시장진흥기금)	30,500	42,221	40,266	40,266
	지역신용보증재단재보증(소상공인시장진흥기금)	110,000	54,800	50,000	50,000
	햇살론출연(소상공인시장진흥기금)	-	-	36,000	-
고용노동부	실업자능력개발지원(일반회계)	96,749	72,135	63,209	43,815
	전직실업자 등 능력개발지원(고용보험기금)	434,087	424,741	420,875	494,923
	자영업자 전직지원사업(고용보험기금)	275	137	-	-
	자영업자 실업급여(고용보험기금)	2,851	4,997	5,795	5,204
	자영업자 고용안정·직업능력개발지원(고용보험기금)	2,581	1,500	520	468
	자영업자 고용보험가입제도 홍보(고용보험기금)	629	629	500	500
	자영업자 고용보험지원(고용보험기금)	254	254	200	177
보건복지부	생업자금 이차 및 손실보전금(일반회계)	989	1,160	768	180
	장애인자립자금 이차 및 손실보전금(일반회계)	1,400	1,068	800	435
국가보훈처	제대군인사회복귀지원(일반회계) - 소자본창업교육	169	169	169	169
	국가유공자 등 대부(보훈기금)	30,410	30,342	31,134	31,880
	국가유공자 등 대부이차보전금(보훈기금)	10,071	8,665	8,665	7,416
	제대군인 대부(융자)(보훈기금)	4,135	4,624	4,454	3,582
	대부이차보전금(제군)(보훈기금)	955	403	334	82
합 계		1,807,147	1,848,938	2,597,488	2,661,572

주: 1. 결산액의 ( )안의 수차는 실집행액을 의미함.
2. 합계는 자영업자 지원 관련 사업 중 세사업인 사업의 경우 세사업의 예·결산액만 포함함.
3. 예산액 및 계획액은 국회확정액 기준임.
4. 고용노동부의 실업자능력개발지원 사업과 전직실업자 등 능력개발지원 사업은 실업자 전체를 대상으로 하고 있으나 자영업자에 대한 지원액을 별도로 나누기 어려워 세부사업 전체를 보여줌.

자료: 각 부처별 「세입세출 및 기금결산 사업설명자료(Ⅱ-1)」(2015. 5.) 및 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」(2015. 9.)을 이용하여 작성함.

Ⅲ. 자영업자 비중 국제비교 평가

1. 자영업자 관련 선행연구 검토

동 보고서는 국가별 사회·경제적 여건의 차이를 감안하여 우리나라 자영업자 수준을 OECD 국가들과 비교·평가하고, 이를 통해 우리나라 자영업 경쟁력이 약화되는 원인을 파악하여 정책대안을 마련하는데 목적이 있다. 이를 위해 우선적으로 자영업 진출과 관련된 결정요인과 OECD 국가들과의 비교를 위한 선행연구를 조사하였다.

가. 자영업 진출 결정요인에 관한 선행연구

자영업 진출에 영향을 미치는 요인들을 파악한 선행연구를 조사한 결과, 결정요인으로 경제성장, 실업률, 물가, 소득세 부담률 등이 제시되고 있다. 우선, 경제성장의 경우, 초기에는 자영업에 음(−)의 영향을 미치다가 일정수준에 이르면 양(+)의 영향을 미치는 U자형 관계를 보인다고 한다.

실업률과 관련해서는 실업률이 높아 임금근로의 기회가 줄어들면 자영업을 선택할 가능성이 높아져 실업률과 자영업자 비중 간의 관계가 양(+)으로 나타난다는 밀어내기 가설(unemployment push hypothesis)과 실업률이 낮아지면(경기가 좋음) 자영업에 실패하더라도 임금근로자로 재취업할 수 있는 가능성이 높아져 음(−)의 관계가 성립한다는 끌어들이기 가설(prosperity hypothesis)에 관한 연구들이 존재한다. 특히, 후자인 끌어들이기 가설의 경우 자영업 진출에 대한 생계형 창업보다는 기회형 창업에 따른 영향을 주로 설명한다.

이 외에도 조세부담, 고령화, 물가 등과 성별, 연령, 혼인여부, 학력 등 자영업자 개인의 특성이 자영업 진출에 영향을 미친다는 연구결과가 존재한다. 이러한 선행연구들을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

자영업 비중과 경제성장에 관한 연구로 Lucas(1978)의 연구[21]가 대표적이다. 동

21) Robert E. Lucas, Jr, *On the Size Distribution of Business Firms*, The Bell Journal of Economics, Volume 9, Issue 2, Autumn 1978, pp. 508~523.

연구에 따르면, 미국의 경우 처음에는 경제성장과 더불어 자영업 비중이 감소하였으나 1970년대 중반 이후 기술형 위주의 자영업이 증가하여 자영업 비중은 오히려 증가세로 반전되었다고 한다. 자영업 비중과 경제성장에 관한 국내연구로는 류재우·최호영(1999)의 연구가[22] 있으며, 동 연구결과에 따르면, 경제발전 수준이 높아짐에 따라 자영 근로자의 비중은 감소하는 것으로 나타났다. 또한 전병목(2005)의 연구[23]에서는 자영업 비율과 1인당 GDP는 음(−)의 관례가 있는 것으로 나타나 경제가 발전함에 따라 임금이 상승하고 자영업자들은 창업보다는 임금노동을 선택하는 것으로 해석하고 있다. 전인우·최성호(2006)의 연구[24]에서는 경제가 성장함에 따라서 자영업 비중이 감소하다가, 일정수준 이상에 이르면 다시 증가추세를 보인다는 실증분석 결과를 통해 자영업 비중 결정에 있어서 경제성장의 영향은 U자형 관계가 있음을 확인하였다.

다음으로 자영업 진출과 실업률 간의 관계에 대한 선행연구에는 Dennis(1996)의 연구[25]가 대표적이다. 동 연구에 따르면, 실업률이 높아지게 되면 직장을 통한 일자리 획득 기회가 줄어들어 자영업을 자발적으로 선택하게 된다고 한다. 전병유(2003)의 연구[26]에서는 우리나라의 실업률과 자영업은 1980년대 양(+)의 상관관계를 보였으나 1990년대에 상관관계가 없어졌고, 다시 외환위기 이후 양(+)의 관계를 나타내고 있음을 실증분석을 통해 확인하였다.

또한, 국회예산정책처(2006)는[27] 자영업 진출과 관련된 결정요인으로 실증분석 결과 실업률 외에도 성별, 연령, 혼인여부, 학력 등을 들고 있으며, 실업률이 높을수록, 여성보다는 남성이, 연령이 높아질수록, 미혼보다는 혼인의 경우, 학력이 높아질수록 자영업 가능성이 높다는 결과를 도출한 바 있다. 서근하·서창수·윤성욱(2013)의 연구[28]에서도 자영업자 비중은 실업률, 세금, 소비자물가지수, 지역경제성장률

22) 류재우·최호영, "우리나라 자영업 부문에 관한 연구",「노동경제논집」제22권(1), 한국노동경제학회, 1996. 6, 109~140쪽.
23) 전병목, "소득세 부담과 자영업자 규모 변화",「재정포럼」107호, 한국조세연구원, 2005, 24~43쪽.
24) 전인우·최성호, "OECD 회원국 경제에서의 자영업 부문 비중 결정요인과 정책 시사점",「중소기업연구」제28권 제3호 통권64호, 한국중소기업학회, 2006. 9, 165~181쪽.
25) William J. Dennis, *Self-emploument*: When nothing else is available?, Journal of Labor Research, Volume 17 Issue4, December 1996, pp. 645~661.
26) 전병유, "자영업 선택의 결정 요인에 관한 연구",「노동경제논집」제26권 제3호, 한국노동경제학회, 2003. 12, 149~179쪽.
27) 김기승,「자영업 진출 결정요인과 정책적 시사점」, 경제현안분석 제8호, 국회예산정책처, 2006. 2.
28) 서근하·서창수·윤성욱, "한국 소상공인사업체 적정규모 추정법 개발과 경영구조 선진화 방안에 관한 연구: OECD 국가와 비교를 중심으로",「중소기업연구」제35권 제3호 통권92호, 한국중소기업학회, 2013. 9, 111~132쪽.

어음부도율 등과 음(−)의 관계가 있으며, 수출액과 수입액은 양(+)의 관계가 있음을 확인하였다.

[표 11] 자영업 결정요인 관련 주요 선행연구

저자	보고서명	주요내용
Lucas, Robert (1978)	「On the size of Distribution of Business Firms」	미국의 경우 처음에는 경제성장과 더불어 자영업 비중이 감소하였으나 1970년 대 중반 이후 증가세로 반전함(기술형 위주의 자영업 증가).
Dennis, W(1996)	「Self-Employment: When Nothing Else is Available?」	실업률이 높아지게 되면 직장을 통한 일자리 획득 기회가 줄어들어 자영업을 자발적으로 선택
류재우·최호영 (1999)	「우리나라 자영업 부문에 관한 연구」	경제발전 수준이 높아짐에 따라 자영 근로자의 비중은 감소함.
전병유 (2003)	「자영업 선택의 결정 요인에 관한 연구」	우리나라의 실업률과 자영업은 1980년대 정(+)의 상관관계를 보이고, 1990년대에는 상관관계가 없어졌다가, 외환위기 이후 다시 정(+)의 관계를 나타냄.
전병목 (2005)	「소득세 부담과 자영업자 규모 변화」	자영업 비율과 1인당 GDP는 부(−)의 관계가 있는 것으로 나타남(경제가 발전함에 따라 임금이 상승하고 자영업주들은 창업보다는 임금노동 선택).
전인우·최성호 (2006)	「OECD 회원국 경제에서의 자영업비중 결정요인과 정책시사점」	자영업 비중결정에 있어서 경제성장의 영향은 U자형 관계가 있음(경제성장에 따라서 자영업 비중이 감소하다가, 일정수준 이상에 이르면 다시 증가 추세).
김기승 (국회예산정책처) (2006. 2)	「자영업 진출 결정요인과 정책적 시사점」	여성보다 남성이, 연령이 높아질수록, 미혼보다는 혼인의 경우, 학력이 높아질수록, 실업률이 높아질수록, 자영업 가능성이 높은 것으로 나타남.
서근하·서창수·윤성욱 (2013. 9)	「한국 소상공인사업체 적적규모 추정법 개발과 경영구조 선진화 방안에 관한 연구: OECD 국가와 비교를 중심으로」	자영업비중은 실업률, 세금, 소비자물가지수, 지역경제성장률, 어음부도율 등에 부(−)의 영향을 갖고, 수출액과 수입액은 정(+)의 영향을 갖는 것으로 나타남.

자료: 국회예산정책처

나. 자영업자 규모와 관련된 선행연구

앞서 살펴본 자영업 진출과 관련된 결정요인 외에 자영업 규모와 관련된 선행연구도 조사하였다. 문선웅·전인우(2011)의 연구는[29] OECD 30개국의 경제성장률, 실업률, 소득세 부담률 등의 통계를 활용하여, 한국의 적정 자영업자 비중을 도출한 바 있다. 동 연구의 결과에 따르면, 한국의 자영업자 규모는 적정수준에 비해 8.0~9.5%p(176.8~212.2만명) 가량 높은 수준이며, 업종별로는 도소매업이 13.7~14.1%p(49.8~51.1만명), 음식숙박업이 10.4~11.1%p(21.2~22.7만명) 가량 적정수준보다 높은 것으로 나타나 과잉문제 해소방안 마련이 필요하다고 하고 있다.

또한 「국제비교를 통한 우리나라 자영업 규모에 대한 연구」(류덕현·고선, 국회예산정책처 정책연구용역, 2015. 7.)는 OECD 28개 회원국의 1990~2013년 자영업자 비중과 1인당 GNI, 실업률, 여성실업률, 조세부담률, 부양비 등의 패널자료를 이용하여 자영업 결정요인에 관한 회귀분석을 실시하였다. 또한, 동 회귀방정식을 통해 추정하여 도출한 모형의 적합값(fitted value)를 실제값(actual value)와 비교하여 국제비교지수(International Comparison Index)를 도출하여 우리나라와 OECD 국가들의 자영업자 규모를 평가하였다. 동 연구의 결과 중 자영업 결정요인을 살펴보면, 경제성장을 반영하는 지표인 1인당 GNI는 음(−)의 계수로 추정되어, 경제가 성장함에 따라 노동시장의 임금은 상승하고 한계적인 이윤만을 획득하는 자영업자들이 임금노동을 선택하게 되어 자영업자의 비중은 감소하게 된다는 가설과 일치하는 결과가 나타났다. 또한 노동시장의 조건을 반영하는 지표인 실업률은 끌어들이기 가설(prosperity hypothesis)[30]이 자료와 부합하는 것으로 분석되었으며, 조세부담을 나타내는 지표인 조세부담률은 음(−)의 계수로 추정되어, 문턱효과(threshold) 가설[31]이 부합하는 것으로 추정되었다. 또한 부양비는 양(+)의 계수로 추정되어 고령화가 진행될수록 자영업으로의 진출은 늘어나고 있음을 확인하였다.

---

29) 문선웅·전인우, "OECD 회원국 자료를 활용한 한국의 자영업 적정규모 추정에 관한 실증연구: 도소매업 및 음식숙박업을 중심으로", 「국제지역연구」 제15권 제1호, 국제지역학회, 2011. 3, 241~266쪽.

30) 실업률과 자영업 비중 간의 관계에 있어 양(+)의 관계를 설명하는 '밀어내기 가설(push hypothesis)'이 있으며, 음(−)의 관계를 설명하는 '끌어들이기 가설(prosperity hypothesis)'이 있다. 이에 대한 자세한 내용은 앞서 살펴보았다.

31) 문턱(threshold) 가설은 소득세율이 높아짐에 따라 임금근로자의 자본축적이 어려워져 창업과 운영의 초기자본축적에 부정적 영향을 미칠 수 있어, 소득세율과 자영업 비중 간에는 부(−)의 관계를 나타날 것이라는 이론을 말한다.

[표 12] 자영업 결정요인 분석결과

	Pooled OLS 모형		Panel effect model (random effect model)		Panel effect model (fixed effect model)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
상수항	127.13*	126.84***	66.10***	68.32***	63.72***	66.10***
1인당 GNI	−9.80***	−9.83***	−4.95***	−4.95***	−4.79***	−4.78***
실업률	−0.92***	−0.91***	−0.07***	−0.06**	−0.06**	-0.05*
여성실업률	0.92***	0.92***	0.05	0.04	0.04	0.03
조세부담률	−0.29***	−0.28***	−0.16***	−0.16***	−0.14***	−0.15***
부양비 1	−0.07	−	0.18***	−	0.19***	−
부양비 2	−	−0.03*	−	0.08***	−	0.08***
$\overline{R}^2$	0.66	0.66	0.38	0.39	0.97	0.97
관측치 수	587	595	587	595	587	595

주: 1. ***, **, *는 통계적으로 1%, 5%, 10% 유의한 정도를 각각 나타내고 있음.
2. 부양비 1은 (15세 미만+65세 이상 인구)/(전체인구), 부양비 2는 (15세 미만+65세 이상 인구)/(15~64세 인구)을 의미함.

자료: 류덕현·고선, 「국제비교를 통한 우리나라 자영업 규모에 관한 연구」, 국회예산정책처 정책연구용역, 2015.

또한 국제비교를 통한 우리나라 자영업수준에 대한 평가결과를 살펴보면, [표 13]에서 보는 바와 같이 pooled 모형과 random effect 모형에 근거한 경우 우리나라 현재 수준이 과다한 것으로 나타났으며, 우리나라 자영업 비중은 사회·경제적 요인을 반영한 OECD 국가들과의 실증분석을 통해 도출된 적합치에 비해 30~40% 정도 초과하고 있는 것으로 확인하였다.

[표 13] 2010~2013년 OECD 주요국의 자영업자 비중과 국제비교지수(ICI)

		그리스	멕시코	터키	이탈리아	한국
자영업 비중(%)		31.56 (1)	27.48 (2)	23.94 (3)	23.60 (4)	22.93 (5)
ICI 지수	Pooling 모형	153.2 (2)	101.9 (15)	89.0 (22)	165.9 (1)	129.9 (7)
	random effect 모형	178.6 (1)	121.5 (4)	115.7 (6)	155.8 (2)	140.9 (3)
	fixed effect 1 모형	100.5 (11)	100.2 (12)	94.1 (20)	101.1 (10)	95.9 (19)
	fixed effect 2 모형	178.3 (1)	122.5 (4)	116.4 (6)	153.8 (2)	141.8 (3)

주: ( )안의 수치는 OECD 국가별 순위를 의미함.

자료: 류덕현·고선, 「국제비교를 통한 우리나라 자영업 규모에 관한 연구」, 국회예산정책처 정책연구용역, 2015.

지금까지 살펴본 선행연구들의 주요내용을 살펴보면 [표 14]에서 보는 바와 같다.

[표 14] 자영업 결정요인 관련 주요 선행연구

저자	보고서명	주요내용
문선웅·전인우(2011)	「OECD 회원국 자료를 활용한 한국의 자영업 적정규모 추정에 관한 실증연구: 도소매업 및 음식숙박업을 중심으로」	OECD 30개국의 경제성장률, 실업률, 소득세 부담률 등의 통계를 활용하여, 한국의 적정 자영업주 비중을 도출하였으며, 분석결과 한국의 자영업주는 적정규모에 비해 8.0~9.5%p(176.8~212.2만명) 가량 높게 나타나며, 업종별로는 도소매업은 13.7~14.1%p(49.8~51.1만명), 음식숙박업은 10.4~11.1%p(21.2~22.7만명) 가량이 적정규모에 비해 높은 수준으로 나타남.
류덕현·고선(2015)	「국제비교를 통한 우리나라 자영업 규모에 관한 연구」	자영업 결정요인을 살펴보면, 1인당 GNI는 음(−)의 계수로 추정 실업률은 끌어들이기 가설(prosperity hypothesis)이 자료와 부합하는 것으로 분석되었으며, 조세부담률은 음(−)의 계수로 추정되어, 문턱효과 가설(threshold)이 부합하는 것으로 추정되었다. 부양비는 양(+)의 계수로 추정되어 고령화가 진행될수록 자영업으로의 진출은 늘어나고 있음을 확인함. 또한 사회·경제적 요인을 반영한 우리나라 자영업 비중은 OECD 국가들과의 실증분석을 통해 도출된 적합치에 비해 30~40% 정도 초과하고 있는 것으로 확인됨.

자료: 국회예산정책처

2. 자영업자 비중 준거수준 평가

가. 자료 및 변수

취업자 중에서 차지하는 자영업자 비중의 국제비교를 위해서는 사회·경제적 요인을 반영한 자영업 결정요인을 확인하기 위한 회귀방정식의 구성이 필요하다. 이를 위해 앞서 살펴본 류덕현·고선(2015)의 연구 등을 참조하여, 1990~2013년 34개 OECD 회원국의 자영업자 및 비임금근로자 관련 자료를 활용한 패널데이터 모형을 설정하였다. OECD 회원국의 자영업자 및 비임금근로자 관련 자료는 주로 OECD 통계 데이터베이스(database)인 "OECD.Stat<http://stats.oecd.org>"에서 수집하였으며, 필요에 따라 OECD factbook, ILO 통계 데이터베이스 등을 활용하여 보완하였다. 동 보고서는 류덕현·고선(2015)의 연구에 비해 대상 국가의 범위를 확대하였고,[32] 자영업자 외에도 비임금근로자를 대상으로 한 모형도 추가하였다.

우선, 자영업 결정요인 분석을 위한 종속변수로 우리나라 등 34개 OECD 회원국의 1990~2013년 '취업자 대비 자영업자 및 비임금근로자 비중'을 설정한다. 다음으로 설명변수로는 이론 및 선행연구 등을 통해 자영업자 비중에 영향을 미칠 것으로 예상되는 '1인당 GNI', '실업률', '여성실업률', '조세부담률', '인구부양비'를 설정하였다.[33] 이러한 종속변수 및 설명변수에 사용된 자료의 정의는 [표 15]에서 보는 바와 같다.

32) 류덕현·고선(2015)의 연구에서는 「OECD factbook」, ILO 통계 database 등을 통해 1990~2013년 OECD 회원국 중 취업자 대비 자영업자 비중의 자료 수집이 가능한 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 독일, 멕시코, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 체코, 캐나다, 터키, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리, 호주 등 28개국을 대상으로 하였으나 동 보고서에서는 OECD 34개 회원국 전체를 연구대상으로 하였다.

33) 이외에도 자영업자 비중에는 교육수준, 문화, 산업화 정도, 산업구조 등 다양한 요인들이 존재한다. OECD 국가들에 대한 자료수집의 한계 등으로 인해 이러한 요인들을 모두 모형에 반영하지 못하였다.

[표 15] 분석에 사용된 자료의 정의

변수명	산정방법	단위
자영업자 비중	(자영업자/취업자)×100	%
비임금근로자 비중	{(자영업자+무급가족종사자)/취업자}×100	%
1인당 GNI	ln(국민총소득/총인구)	ln(USD)
실업률	{실업자수/경제활동인구(15~64세 취업자+실업자)}×100	%
여성실업률	{여성 실업자수/여성 경제활동인구(15~64세 취업자+실업자)}×100	%
조세부담률	(조세수입/GDP)×100	%
인구부양비	{(15세 미만 인구+65세 이상 인구)/15~64세 인구}×100	%

자료: 국회예산정책처

[표 16]은 자영업 비중 결정요인 분석에 포함된 변수들의 기초통계량을 보여주고 있다.

[표 16] 분석에 사용된 자료의 기초통계량

(단위: %, ln(USD))

변수	관측수	평균	표준편차	최소	최대
자영업자 비중	775	18.056	10.531	5.673	62.044
비임금근로자 비중	640	16.167	6.837	6.194	35.361
1인당 GNI	755	10.095	0.457	8.636	11.115
실업률	789	7.480	3.920	0.469	26.187
여성실업률	784	8.025	4.698	0.533	31.625
조세부담률	786	24.977	6.575	11.970	48.431
인구부양비	785	50.134	5.354	36.790	76.015

자료: OECD의 "OECD.Stat"<http://stats.oecd.org/, 접속: 2015. 9. 23.> 수록 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한 설명변수들의 자영업 비중에 미치는 영향과 관련하여 예측되는 종속변수와 설명변수들 간의 관계는 [표 17]과 같으며, 이하에서는 이와 관련된 이론 및 선행연구를 살펴보고자 한다.[34]

34) 류덕현·고선(2015)의 내용을 정리하여 재인용

[표 17] 종속변수와 설명변수 간의 관계 예측

종속변수	1인당 GNI	실업률	여성실업률	조세부담률	인구부양비
자영업자 비중	−	+, −	+	+, −	+
비임금근로자 비중	−	+, −	+	+, −	+

자료: 류덕현·고선(2015)을 참조하여 국회예산정책처 작성

(1) 경제성장과 자영업자 비중 간의 관계

일반적으로 이론에서는 경제가 성장함에 따라 노동시장의 임금은 상승하지만 한계적 이윤만을 획득하는 자영업자들의 경우 경제성장에도 불구하고 임금노동을 선택하게 되어 취업자 중 자영업자의 비중은 오히려 감소하게 된다는 주장이 지배적이다.[35][36] 물론, 경제성장에 따라 자영업자의 국민 경제적 역할이 오히려 강화된다는 실증사례도 발견되고는 있다.[37] 그럼에도 불구하고 경제발전에 따라 자영업자의 절대적인 규모는 증가될 수 있으나, 취업자 중 자영업의 비중은 전반적으로 감소하게 된다는 것이 일반적인 평가라고 할 수 있다.

따라서 동 연구에서는 1인당 GNI를 경제발전 정도를 나타내는 대리변수로 사용하였으며, 1인당 GNI와 자영업자 비중은 음(−)의 관계를 갖게 될 것으로 예상하였다.

(2) 실업률과 자영업자 비중 간의 관계

노동시장의 조건과 경기변동에 따라 자영업 선택 및 결정이 달라질 수 있으며, 이를 반영하기 위해 실업률 변수가 많이 사용된다. 실업률과 자영업 비중 간의 관계에 있어서도 양(+)의 관계를 설명하는 '밀어내기 가설(push hypothesis)'과 음(−)의 관계를 설명하는 '끌어들이기 가설(prosperity hypothesis)이 존재한다.

먼저, 밀어내기 가설을 살펴보면, 개인이 경기 국면에 따라 자영업으로 자발적으로 진출하거나 밀려나게 되는 상황에서 높은 실업률로 인해 근로기회가 줄어들게 되면 자영업을 선택하게 된다는 논리이다. 다시 말해, 경기가 좋지 않아 실업률이

35) 류재우·최호영, "우리나라 자영업 부문에 관한 연구", 「노동경제논집」 제22권 1호, 한국노동경제학회, 1999, 109~140쪽.
36) 전병목, "소득세 부담과 자영업자 규모 변화", 「재정포럼」 107호, 한국조세연구원, 2005, 24~43쪽.
37) 소상공인진흥원, 「소상공인 적정 자영업주 규모 추산」, 2009.

상승하는 경기침체 국면에서는 실업이나 비경제활동 상태에 있는 구직자들이 임금근로보다는 자영업을 선택하는 경우가 많고, 반대 상황인 경기상승 국면에서는 임금근로의 선택기회가 상대적으로 많아져 자영업 보다는 임금근로를 선택하게 되어 실업률 감소와 자영업 비중의 감소가 나타난다고 한다. 결국 이러한 가설에 따르면, 실업률과 자영업 비중은 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 예측된다.

다음으로, 끌어들이기 가설을 살펴보면, 경기가 좋을 때 자영업이 증가한다는 가설로 경기가 좋을 때에서는 자영업 실패 확률도 낮고 실업률이 낮아 임금근로 기회가 상대적으로 많으므로 설사 자영업에서 실패를 하더라도 임금근로자로 쉽게 재취업할 수 있으므로 자영업을 적극적으로 선택할 수 있다는 논리이다. 반면, 경기 침체기에는 자영업 성공가능성이 떨어져 자영업 진입을 꺼리는 경향이 발생하며, 실업률이 높아짐에도 불구하고 자영업보다는 임금근로를 선택한다고 한다. 결국 동 가설에 따르면, 실업률과 자영업 비중은 음(−)의 상관관계가 존재할 것으로 예측된다.

자영업자의 창업유형을 생계형 창업과 기회형 창업으로 나누어 살펴볼 경우, 생계형 창업의 경우 경기상황에 따라 증감 현상이 뚜렷하게 나타나지 않을 수 있으나 기회형 창업의 경우 경기침체 시 감소, 경기상승 시 증가를 보여 전자의 상황의 경우 끌어들이기 가설을, 후자의 상황의 경우 밀어내기 가설로 설명이 가능하다. 그러나 OECD 국가들의 자영업 관련 통계에서 생계형 업종과 기회형 업종으로 구분하여 수집하는 것이 불가능하므로 동 보고서에서는 이를 분석범위에서 제외하였다.

(3) 여성실업률과 자영업자 비중 간의 관계

Parker · Robson(2004)의 연구[38]에 따르면, 자영업 선택과 여성경제활동참가율 간에는 음(−)의 상관관계가 있을 것으로 예측하고 있다. 여성구직자의 경우 초기 자본과 경험 등이 필요한 자영업보다는 미숙련 · 저임금근로자를 선택하는 경향이 높아 여성의 경제활동참가율이 높아짐에 따라 여성구직자가 많아질 경우 상대적으로 취업자 중 자영업자의 비중은 감소할 것으로 예측된다. 따라서 통상적으로 여성경제활동참가율과 자영업자 비중 간의 관계는 음(−)의 상관관계가 존재할 것으로 예측된다.

이를 실업률의 관점에서 고찰하면 여성의 경우 실업률이 높을 경우 앞서 살펴본 밀어내기 가설에 따라 일자리를 선택할 가능성이 높다. 이를 반영하여 여성실업

38) Parker, S. C. and M. T. Robson, *Explaining international variations in self-employment*: Evidence from a panel of OECD countries, Southern Economic Journal 71, 2004, pp. 287~301.

률의 상승은 자영업 비중과 양(+)의 상관관계를 가질 것으로 예측된다. 물론, 이러한 논리는 이론적이기 보다는 실증적인 문제(empirical question)로 연구기간이나 대상의 범위에 따라 상관관계가 양(+) 또는 음(−)으로 나타날 가능성이 있다.

(4) 조세부담과 자영업자 비중 간의 관계

세금부담과 자영업 비중 간의 관계는 세율이 높아질수록 자영업 비중이 증가한다는 주장과 감소하게 된다는 주장이 존재한다. 우선, 세율과 자영업 비중 간에 양(+)의 상관관계가 성립한다는 주장을 살펴보면, 세율이 인상됨에 따라 임금 근로자에 비해 상대적으로 세원 노출이 적은 자영업자 세후 소득이 높아져 자영업자 비중이 높아지게 된다는 논리이다. 다시 말해, 세율이 높아지면 임금근로자에 비해 세원 노출이 어려운 자영업자에 대한 선호도가 높아져 자영업 진출이 많아지게 되고, 이에 따라 세금부담 정도와 자영업 비중 간에는 양(+)의 관계가 성립하다는 것이다.

반면, 세율과 자영업 비중 간에 음(−)의 상관관계가 성립한다는 주장은 세율이 높아짐에 따라 임금근로자의 자본축적이 어려워져 창업과 운영의 초기자본 축적에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 이른바 문턱(threshold) 이론을 통해 설명되고 있다. 문턱이론이란 자영업자가 되기 위해서는 일정수준의 자본축적이 필요한데, 세금부담이 높게 되면 소득이 감소하여 개인들의 저축이 감소되는 등 자본축적에 제약을 받게 되므로 임금근로자들의 자영업 부문으로의 진입이 어렵게 된다는 가설이다. 특히 자영업자가 집중되어 있는 서비스 부문의 경우 최근 전문화·대형화 등의 현상으로 말미암아 진입에 필요한 자금규모가 점차 커지고 있어 문턱이론은 현실에서 설득력을 얻고 있다. 물론, 세율과 자영업 비중 간에 음(−)의 상관관계가 성립한다는 주장에는 문턱이론 외에도 전병목(2005)의 연구[39]와 같이 세율의 인상이 정부재정 수입의 증가로 사회보장 등 각종 공공서비스가 증대되고, 실업 및 노후보장 관련 복지제도가 갖추어지면서 자영업자보다는 임금근로자를 선호하게 된다는 연구도 존재한다.

따라서 동 연구에서는 세금부담을 나타내는 대리변수로 조세부담률을 설정하고 조세부담률과 자영업 비중 간의 관계는 양(+) 또는 음(−) 모두 나타날 수 있을 것으로 예측하였다.

---

39) 전병목, “소득세 부담과 자영업자 규모 변화”, 「재정포럼」 제10권 제5호 통권 107호, 한국조세연구원, 2005. 5, 24~43쪽.

(5) 고령화와 자영업자 비중 간의 관계

임금근로자의 경우 일정 연령에 도달하게 되면, 은퇴를 하게 되나 자영업자의 경우 자기 자신이 고용자이자 고용인이므로 은퇴를 하지 않고 지속적으로 경제활동을 영위할 수 있다. 그 결과 은퇴한 임금근로자들은 생계유지 등을 위한 경제활동을 위해 자영업으로 진출하는 경우가 많다. 따라서 고령화가 진행될수록 자영업으로의 진출은 늘어날 것으로 예상할 수 있으므로 고령화와 자영업 간에는 양(+)의 상관관계가 있을 것으로 예상된다. 실제로 Evans·Leighton(1989)의 연구[40]에서는 미국의 경우 베이비부머세대가 40세가 되는 1985년 이후 자영업 비중이 최고치에 도달한 것을 확인한 바 있다.

따라서 동 연구에서는 고령화를 나타내는 대리변수로 인구부양비(15~64세 이상 경제활동 인구 중 15세 미만, 64세 이상 인구가 차지하는 비중)를 설정하고 인구부양비와 자영업 비중 간의 관계는 양(+)의 관계가 나타날 것으로 예측하였다. 물론, 인구고령화가 진행되고 심화될수록 사회 전체적으로 임금근로자의 정년이 연장되어 자영업으로의 전환이 늦춰지는 현상이 발생할 수 있으나 이러한 효과는 동 연구에서는 제외하였다.

나. OECD 회원국의 자영업자 및 비임금근로자 비중 결정요인 분석

자영업자 및 비임금근로자 비중에 대한 준거수준 평가를 위해 문선웅·전인우(2011) 및 류덕현·고선(2015)의 분석방법을 참조하고, 앞서 살펴본 종속변수와 설명변수를 이용하여, [Box 1]에서 보는 바와 같은 패널데이터(panel data)를 활용한 일원 고정효과모형(One-way fixed effect model)[41]을 설정하였다. 이는 종속변수 및 설명변수

---

40) Evans, David S. and Leighton, *Linda S. Some Empirical Aspects of Entrepreneurship*, American Economic Review vol. 79 issue 3, 1989, pp. 519~535.

41) 동 보고서는 OECD 국가들 간의 사회·경제적 고유여건의 편차가 상당히 클 것이라는 문제의식 하에 분석을 시행하였다. 또한 설명변수를 통해 관측되는 요인들 외에 국가별 고유여건도 적지 않게 존재할 것으로 예상된다. 또한 국가별 고유여건을 더미변수로 포함하여 추정해야할 모수(parameter)로 간주한 결과 일원 고정효과모형을 선택하였다. 물론 국가별 고유여건을 추정해야할 모수가 아닌 확률변수로 간주할 경우 확률효과모형이 선택될 수도 있다. Baltagi (2008)에 따르면, 패널 개체들이 모집단에서 무작위로 추출된 표본일 경우 모집단의 고유여건이 확률분포를 따른다고 간주할 수 있으며, 반면 패널 개체가 특정 모집단 그 자체로 이미 결정된 것이라면, 고유여건이 확률분포를 따른다고 보기 어렵다고 한다. 동 보고서에서 사용하는 OECD 회원국의 패널데이터의 경우 패널 개체가 모집단에서 추출된 표본의 일부분이 아닌 모집단 그자체로 볼 수 있는 만큼 고유여건을 고정효과로 간주하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다. 한편, 기술적 측면에서

를 구성하는 자료가 24개년(1990~2013년) 동안의 국가별 자료로 수집되어 있으므로 자료를 패널데이터화하여 구성하였으며,[42] 국가별 고유여건을 감안할 수 있는 고정효과모형을 설정한 것이다.[43]

[Box 1] OECD 회원국 자영업자 및 비임금근로자 비중 결정요인에 관한 회귀식

1. 모형 Ⅰ: 자영업자 비중 결정요인 모형

$$SELFEMP_{i,t} = \alpha + \beta_1 LPGNI_{i,t} + \beta_2 UR_{i,t} + \beta_3 FUR_{i,t} + \beta_4 TBUR_{i,t} + \beta_5 DEP_{i,t} + u_i + \epsilon_{i,t}$$

2. 모형 Ⅱ: 비임금근로자 비중 결정요인 모형

$$NSW_{i,t} = \alpha + \beta_1 LPGNI_{i,t} + \beta_2 UR_{i,t} + \beta_3 FUR_{i,t} + \beta_4 TBUR_{i,t} + \beta_5 DEP_{i,t} + u_i + \epsilon_{i,t}$$

SELF는 취업자 중 자영업자 비중(%), NSW는 취업자 중 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자) 비중(%), LPGNI는 로그 1인당 GNI(ln(USD)), UR은 실업률(%), FUR은 여성실업률(%), TBUR은 조세부담률(%, (조세수입/GDP)×100), DEP는 인구부양비(%, (15세 미만 인구+65세 이상 인구)/15~64세 인구), i는 OECD 회원국, t는 연도(1990~2013년), u는 관측되지 않는 특성을 나타내는 오차항, ε는 오차항을 의미함.

자료: 국회예산정책처

고정효과와 확률효과 모형에 대한 선택은 하우스만(Hausman) 검정을 통해서도 가능하나 여기서는 이론적 근거로 확인하였으므로 생략하도록 하겠다. 또한 국가별 고유여건 외에 연도별 고유여건도 추정해야할 모수로 간주할 경우 이원(Two-way) 고정효과모형의 설정도 가능하나 동 보고서에서는 국가별 고유여건에 초점을 두고 있으므로 일원 고정효과모형을 설정하였다.

42) 1990~2013년 OECD 34개 회원국의 연간 자료를 수집하여 균형패널(balanced panel) 데이터를 구성하고자 하였으나 국가별로 일부 변수에서 관측값이 누락되어 실제로 수집된 자료는 불균형패널(unbalanced panel) 데이터이다. 그 결과 자영업자 비중 결정요인 모형의 경우 26개국, 비임금근로자 비중 결정요인 모형의 경우 32개국이 회귀모형에서 분석되었다.

43) 회귀분석($y = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \epsilon$)에서 모든 설명변수(X1, X2)와 잔차($\varepsilon$)간에는 상관관계가 존재해서는 안 된다. 잔차는 설명변수가 종속변수를 설명하고 남은 부분인데, 이때 설명변수와 잔차가 유의한 상관관계를 갖게 되면 추정된 설명변수의 계수값에 대한 신뢰수준이 과대 추정되어 실제로 유의하지 않은 변수가 유의하게 나타나는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 계량경제학에서는 '내생성(endogeneity) 문제'라고 한다. 이를 통제하기 위해 통상적으로 시차변수를 사용한 후 적률조건(moment condition)이 충족됨을 보여, 도구변수(instrumental variable)와 잔차와의 상관관계가 존재하지 않음을 보여야 한다. 그러나 자영업 결정요인 분석에서는 내생변수의 선별, 도구변수 선택 등에 대한 공감대가 충분히 형성되지 않고 있으므로 동 보고서에서는 내생변수 및 도구변수 선택에서의 자의성을 피하기 위해, 류덕현(2015) 등의 선행연구를 참조하여 내생성 문제에 대응하였다.

이러한 회귀식의 추정결과를 살펴보면, [표 18]에서 보는 바와 같이 자영업자 비중 결정요인 모형(모형Ⅰ)의 경우, 1인당 GNI, 실업률이 통계적으로 유의한 음(−)의 값으로 나타났다. 이들 변수는 취업자 대비 자영업자 비중을 낮추는 방향으로 작용한다고 해석할 수 있다. 또한 이들 변수의 상승 시 자영업자 비중의 증가속도가 전체 취업자 증가 속도에 미치지 못하고 있다는 해석도 가능하다.

반면, 여성실업률과 인구부양비는 통계적으로 유의한 양(+)의 값으로 나타나고 있다. 동 결과는 여성실업률과 인구부양비 수준이 높을 때 취업자 대비 자영업자 비중이 높음을 의미한다. 또한 여성실업률 및 부양비 수준이 높아지게 되면, 자영업자 비중의 증가 속도가 전체 취업자 증가속도보다 빠르게 나타날 수 있다는 해석이 가능하다. 조세부담률을 제외한 이러한 분석결과는 이론 및 선행연구를 통한 예측과 대체로 일치하고 있다.

비임금근로자 비중 결정요인 모형(모형Ⅱ)의 경우에도 모형Ⅰ과 대체로 유사한 결과를 나타내고 있다. 다만 모형Ⅱ의 분석결과는 모형Ⅰ과 다르게 조세부담률의 경우에도 통계적으로 유의한 수준에서 음(−)의 관계를 갖는 것으로 나타나 앞서 살펴본 이론 및 선행연구를 통한 예측과 일치됨을 보여준다.

[표 18] OECD 회원국의 자영업 결정요인 분석결과

	모형 **Ⅰ** (자영업자)		모형 **Ⅱ** (비임금근로자)	
	계수	t-값	계수	t-값
1인당 GNI	−1.7606	−7.44***	−3.9331	−17.17***
실업률	−0.2162	−2.97***	−0.4612	−6.17***
여성실업률	0.2448	3.50***	0.4974	6.82***
조세부담률	−0.0570	−1.41	−0.1635	−4.07***
인구부양비	0.0937	3.69***	0.0870	3.35***
상수항	30.2587	9.32***	56.3143	17.91***

주: 1. 자영업자: number of obs= 594, F(5, 563)=30.75, R squared: within=0.2145, between=0.4786, overall=0.3611

2. 비임금근로자: number of obs= 594, F(5, 563)=30.75, R squared: within=0.2145, between=0.4786, overall=0.3611

3. ***은 신뢰수준 1%에서 유의함.

자료: OECD의 "OECD.Stat"<http://stats.oecd.org/, 접속: 2015. 9. 23.> 수록 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 분석

3. 국제비교지수를 활용한 자영업자 및 비임금근로자 비중 평가

본 장에서는 Heller and Diamond(1990),[44] 류덕현·고선(2015)의 연구를 참조하여 국제비교지수(ICI: International Comparison Index)를 정의하고 우리나라의 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중을 OECD 국가들과 비교하여 평가하고자 한다. 자영업자 및 비임금근로자 비중에 대한 국제비교지수는 회귀방정식 추정을 통해 도출한 모형의 적합값 대비 실제값의 비율로 정의된다. 이때 '모형의 적합값'(이하 '적합값')은 회귀방정식이 포함하는 여러 사회·경제적 요인들을 고려한 상태에서 해당 국가의 취업자 대비 자영업자 및 비임금근로자 비중의 기대수준을 의미한다.

$$\text{자영업자비중국제비교지수} \equiv \frac{\text{자영업자비중실제값}(actual\ value)}{\text{자영업자비중적합값}(fitted\ value)} \times 100$$

만약, 어느 국가의 자영업자 비중의 국제비교지수값이 100이면, 해당국가의 자영업자 비중의 실제값과 적합값이 일치함을 의미한다. 여기서의 적합값은 분석대상 국가들 간의 사회·경제적 여건의 차이를 반영한 추정치이므로 해당 국가의 자영업자 비중이 다른 OECD 국가들과 유사한 수준임을 의미한다고 해석할 수 있다. 결국, 자영업자 비중의 국제비교지수가 100보다 크다면, 해당 국가의 자영업자 비중에 대한 수준이 다른 비교대상 국가들에 비해 상대적으로 높다고 해석할 수 있으며, 반대로 100보다 작다면, 비교대상 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준이라고 해석할 수 있다.

그러나 동 지수의 해석 시 주의해야 할 사항도 존재한다. 회귀분석을 통해 추정한 적합값을 해당 국가의 자영업자 및 비임금근로자 비중에 대한 수준의 적정기준으로 해석하기는 어렵다는 점이다. 적합값은 단지 비교대상 국가들 간의 사회·경제적 여건 차이를 감안한 상태에서 자영업자 및 비임금근로자 비중에 대한 수준을 비교하기 위한 지표에 불과하기 때문이다. 따라서 동 지수는 개별 국가의 자영업자 및 비임금근로자 비중에 대한 수준에 대한 절대평가 기준으로 활용하는 것은 적합하지 않다는 점을 주의할 필요가 있으며, 대상 국가들 간의 상대적 비교지표로는 사용이 가능하다.

---

44) Heller, Peter S. and J. Diamond, *International Comparisons of Government Expenditure Revisited*: The Developing Countries-1975-86, Occasional Paper No. 69, Washington: International Monetary Fund, 1990.

아래의 [Box 2]는 이러한 자영업자 및 비임금근로자 비중의 국제비교지수 추정방법을 보여준다.

[Box 2] 자영업자 및 비임금근로자 비중의 국제비교지수 추정 방법

자영업자 및 비임금근로자 비중에 영향을 미치는 요인에 관한 패널데이터 모형을 다음과 같이 추정한다고 가정하면,

$$y_{i,t} = \alpha + \beta x_{i,t} + e_{i,t} \quad \cdots\cdots (1)$$

주: $y_{i,t}$는 i국가 t년도 ' 취업자 대비 자영업자 및 비임금근로자 비중', $x_{i,t}$는 설명변수들, $e_{i,t}$는 일반적인 오차항을 의미함.

식(1)에서 얻어진 적합값 $\hat{y}_{i,t}(=\hat{\alpha}+\hat{\beta}x_{i,t})$ 대비 실제값 $y_{i,t}$의 비율로 식(2)와 같이 '국제비교지수(ICI: International Comparison Index)'를 산정할 수 있다.

$$ICI_i \equiv \frac{y_{i,t}}{\hat{y}_{i,t}} \times 100 \quad \cdots\cdots (2)$$

적합값($\hat{y}_{i,t}$)은 모수 추정값($\hat{\alpha}$ 및 $\hat{\beta}$)의 선형결합이기 때문에 확률변수이다. 관련 불확실성 크기를 보여주는 추정오차($\sigma_{\hat{y}_{i,t}}$)에 따라 신뢰구간 $[c_l, c_h]$의 폭이 결정된다. 자유도가 n-k이고, 오른쪽 꼬리확률이 2.5%인(95% 신뢰구간) t분포의 임계치가 $t_{0.025,n-k}$일 때, 신뢰구간은 식(3)과 같이 나타낼 수 있다.

$$95\%\ \text{신뢰구간: } [c_l, c_h] = [\hat{y}_{i,t} - t_{0.025,n-k} \times \sigma_{\hat{y}_{i,t}},\ \hat{y}_{i,t} + t_{0.025,n-k} \times \sigma_{\hat{y}_{i,t}}] \cdots (3)$$

자료: 「우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가」, 국회예산정책처, 2014. 12.를 바탕으로 작성

[표 19]는 1990~2013년 OECD 국가들의 자영업자 및 비임금근로자 비중에 대한 실제수준 평균, 준거수준 평균, 국제비교지수 평균 및 국제비교지수 평균값을 기준으로 한 국가별 순위를 보여주고 있다. 우선, 모형Ⅰ을 살펴보면, 우리나라 자영업자 비중의 실제수준 평균값은 26.74%로 모형의 적합값에 해당하는 준거수준 평균값 15.64%를 상회하고 있으며, 이에 따라 국제비교지수 평균값은 170.98로 나타나고 있다. 따라서 우리나라의 자영업자 비중은 국제비교지수 평균이 100보다 높은 수준으로 나타나고 있으므로 회귀모형을 통해 반영한 사회·경제적 요인들을 감안하더라도 OECD 국가들에 비해 높은 수준에 있다고 해석할 수 있다.

다음으로, 모형Ⅱ를 살펴보면, 우리나라 비임금근로자 비중의 실제수준 평균값은 34.42%로 적합값에 해당하는 준거수준 평균값 18.08%를 상회하고 있으며, 이에 따라 국제비교지수 평균값은 190.58로 나타나고 있다. 따라서 우리나라의 비임금근로자 비중은 자영업자 비중과 마찬가지로 국제비교지수 평균이 100보다 높은 수준으로 나타나고 있으므로 회귀모형을 통해 반영한 사회·경제적 요인들을 감안하더라도 OECD 국가들에 비해 높은 수준에 있다고 해석할 수 있다.

한편, 취업자 중 자영업자 비중의 경우 OECD 26개국 중 38.5%인 10개국의 국제비교지수 평균값이 100보다 높게 나타나고 있으며, 비임금근로자 비중의 경우 32개국 중 34.4%인 11개국의 국제비교지수 평균값이 100보다 높게 나타나고 있다. 또한 우리나라의 자영업자 비중의 국제비교지수 평균값은 26개국 중 그리스(180.25)에 이어 2위, 비임금근로자 비중의 국제비교지수 평균값은 32개국 중 그리스(193.64)에 이어 2위를 나타내고 있다.

[표 19] 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중의 국제비교(26개국 및 32개국)

국가명	모형 I (자영업자)				모형 II (비임금근로자)			
	실제수준 평균(%)	준거수준 평균(%)	국제비교 지수 평균	순위	실제수준 평균(%)	준거수준 평균(%)	국제비교 지수 평균	순위
그리스	32.04	17.76	180.25	1	40.99	21.11	193.64	1
네덜란드	11.91	15.52	76.12	18	12.68	16.55	76.60	21
노르웨이	7.36	14.93	50.52	25	8.32	14.29	58.41	28
뉴질랜드	19.72	15.82	124.42	6	18.91	16.32	115.68	9
덴마크	–	14.53	–	–	9.46	13.14	72.41	24
독일	10.09	15.80	64.05	23	11.22	17.04	66.58	26
룩셈부르크	–	14.46	–	–	7.24	14.16	51.29	30
멕시코	28.64	19.44	147.98	3	37.32	23.74	158.19	3
미국	7.60	15.49	49.00	26	7.73	16.25	47.52	31
벨기에	14.17	16.04	88.29	13	16.33	16.83	97.05	12
스웨덴	10.01	15.46	64.76	22	10.32	15.13	68.50	25
스위스	13.18	15.27	87.21	14	12.03	16.21	74.92	23
스페인	17.90	17.41	102.74	10	20.71	20.42	101.07	11
슬로베니아	–	15.70	–	–	16.50	17.47	94.31	13
아이슬란드	15.16	15.38	98.26	11	15.89	15.42	102.57	10
아일랜드	18.20	15.81	114.78	8	19.37	16.59	116.83	8
에스토니아	–	16.52	–	–	8.42	18.76	46.06	32
영국	12.82	15.58	82.41	17	14.03	15.96	88.04	16
오스트리아	11.13	15.19	74.07	19	13.54	15.64	86.97	17
이스라엘	–	17.06	–	–	13.67	17.93	76.13	22
이탈리아	23.62	16.37	144.44	4	27.56	17.86	154.81	4
일본	10.95	15.95	69.35	21	15.90	17.63	91.07	14
체코	14.56	16.43	89.17	12	15.21	19.13	80.33	19
칠레	–	18.05	–	–	29.11	21.89	133.20	6
캐나다	15.35	14.95	102.78	9	9.96	15.25	65.33	27
포르투갈	24.03	16.82	142.83	5	25.88	19.17	134.81	5
폴란드	21.35	17.39	123.94	7	26.80	20.84	127.62	7
프랑스	10.44	16.33	63.67	24	10.04	17.43	57.14	29
핀란드	13.15	15.44	85.09	16	14.04	15.70	89.41	15
한국	26.74	15.64	170.98	2	34.42	18.08	190.58	2
헝가리	11.46	16.42	71.29	20	14.75	18.56	77.56	20
호주	13.06	15.40	85.45	15	13.49	15.89	85.58	18

주: 1. 실제수준은 실제값(actual value), 준거수준은 적합값(fitted value)을 의미함.
2. 국가별 실제수준, 준거수준, 국제비교지수는 각각 분석대상 기간(1990~2013년)의 평균값임.
3. 순위는 국가별 국제비교지수를 기준으로 함.
4. 모형 I 의 경우 OECD 회원국 중 덴마크, 룩셈부르크, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 이스라엘, 칠레, 터키 등 8개국이, 모형 II 의 경우 슬로바키아, 터키 등 2개국이 설명변수의 결측치가 많아 준거수준 및 국제비교지수가 도출되지 않아 동 표상에서 제외됨.

자료: OECD의 "OECD.Stat"<http://stats.oecd.org/, 접속: 2015. 9. 23.> 수록 자료를 바탕으로 국회 예산정책처가 분석

4. 자영업자 비중이 상대적으로 높은 국가들의 산업적 특성

앞의 [표 19]의 모형 I 의 자영업자 비중에 대한 국제비교지수를 기준으로 1위인 그리스에서부터 10위인 스페인까지의 산업별 취업자 비중을 살펴보면, [표 20]에서 보는 바와 같이 전체 취업자 중 도·소매업 및 음식·숙박업의 취업자 비중이 대체로 OECD 평균에 비해 높은 수준임을 확인할 수 있다.

[표 20] 자영업자 비중이 높은 OECD 주요국의 산업별 취업자 비중

(단위: %, %p)

		그리스 (1위)	한국 (2위)	이탈리아 (4위)	포르투갈 (5위)	뉴질랜드 (6위)	폴란드 (7위)	아일랜드 (8위)	스페인 (10위)	OECD 평균
농·림·어업	비중	13.7	6.1	3.6	10.2	6.4	12.0	5.7	4.3	5.4
	차이	8.2	0.6	−1.8	4.8	1.0	6.5	0.2	−1.1	
광업	비중	0.3	0.1	0.2	0.3	0.3	1.7	0.4	0.2	0.4
	차이	−0.2	−0.4	−0.3	−0.1	−0.1	1.3	−0.1	−0.2	
제조업	비중	9.2	16.7	18.3	15.9	11.3	19.1	11.3	12.4	15.2
	차이	−6.0	1.4	3.1	0.7	−4.0	3.8	−3.9	−2.9	
전기·가스·증기 및 공기조절업	비중	0.8	0.4	0.6	0.4	0.5	1.1	0.5	0.5	0.7
	차이	0.1	−0.3	−0.1	−0.3	−0.2	0.4	−0.2	−0.2	
건설업	비중	4.6	7.0	7.0	6.5	7.9	7.6	5.4	6.0	6.9
	차이	−2.3	0.1	0.1	−0.4	1.0	0.7	−1.5	−0.9	
도·소매업	비중	17.9	14.6	14.8	14.5	15.1	14.3	14.5	16.6	14.2
	차이	3.7	0.4	0.6	0.3	0.8	0.1	0.2	2.4	
운수·창고 및 정보·통신업	비중	7.1	8.4	7.1	6.1	8.5	8.1	9.0	7.9	8.3
	차이	−1.2	0.1	−1.2	−2.2	0.2	−0.3	0.7	−0.4	
음식·숙박업	비중	7.4	7.9	5.5	6.5	5.7	2.1	7.0	7.8	4.9
	차이	2.5	3.0	0.7	1.7	0.9	−2.7	2.1	2.9	
금융·보험·부동산 및 사회서비스업	비중	10.5	14.1	13.7	9.6	14.9	9.4	14.4	13.2	12.7
	차이	−2.2	1.4	0.9	−3.1	2.2	−3.3	1.7	0.5	
공공· 개인·사회 및 기타서비스업	비중	28.4	24.8	29.2	30.0	29.4	24.7	31.9	31.2	31.2
	차이	−2.7	−6.3	−1.9	−1.2	−1.8	−6.5	0.7	0.0	

주: 1. 2013년 기준임이며, 산업별 비중은 전체 취업자 중 산업별 취업자 비중을 의미함.
2. 차이는 OECD 산업별 비중평균과 각 국가의 산업별 비중과의 차이를 의미함.
3. ( )안의 순위는 [표 19]에서 추정한 모형 I 의 국제비교지수 순위이며, 3위인 멕시코와 9위인 캐나다는 산업별 취업자 자료가 국가통계포털에 수록되어 있지 않아 제외함.

자료: "국가통계포털"<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 10. 5.>의 OECD 국가의 산업별 취업자(신 산업분류) 수록 자료를 활용하여 계산함.

다시 말해, 자영업자 비중이 상대적으로 높은 수준인 국가들은 전체 취업자 중 도소매업 및 음식숙박업 취업자 비중이 OECD 평균에 비해 대체로 높다는 특성이 있음을 확인할 수 있다. 또한 반대로 이러한 결과는 도소매업과 음식숙박업이 취업자 중 자영업 종사자의 비중이 상대적으로 높은 산업일 수 있다는 점도 시사한다.

IV. 재정지출이 자영업자 비중에 미치는 효과

1. 자영업자 경쟁력 강화를 위한 정부의 노력 및 성과

정부는 외환위기 이후 1999년을 기점으로 자영업자에 대한 본격적인 정책을 시행하기 시작하였다. 1997년 이후 발생한 실업률 증가 문제를 해소하기 위한 목적으로 창업자금 지원 중심의 자영업자 지원 정책을 실시하기 시작하였다. [Box 3]에서 보는 바와 같이 정부는 자영업자 지원을 위해 지속적으로 법·제도를 개선하고 대책을 마련하는 등 많은 노력을 기울여 왔다.

이러한 노력의 결과로 정부는 자영업자의 단기적인 경영애로를 완화하고, 소상공인시장진흥공단 설립과 같이 체계적 지원을 위한 인프라를 구축하는 등 나름의 성과도 있었다고 자평하고 있다. 반면, 정부는 지금까지의 정책이 자영업의 구조적 문제에 대한 접근이 미흡했다는 한계점도 드러내었다는 반성도 하고 있다. 이는 대부분의 정책이 기존 자영업자를 주요 대상으로 설정함에 따라 창업 전 단계에서부터 퇴직 장년층의 준비되지 않은 진입을 축소하기 위한 대책이 부족하였고, 유망업종에 대한 선택과 집중보다는 전 업종에 대한 지원으로 인해 정책효과에 대한 체감도가 낮게 나타난 것이라고 한다.[45]

정부는 이와 같은 자영업자 지원 정책에 대한 평가를 기초로 2014년 9월 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」을 마련하여 시행하고 있다. 동 대책의 주요 내용은 다음과 같다. 우선, 장년층 고용안정 대책과 자영업 대책의 연계이다. 장년층 고용안정을 위하여 "재직 시-퇴직준비-재취업-은퇴" 등 장년층 생애단계에 맞춤형 지원을 실시하고, 정년연장, 재취업 지원, 장년층에 적합한 좋은 일자리 확대 등을 통해 장년층의 자영업 진입을 최소화 시킬 계획이라고 한다.

45) 관계부처 합동, 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」, 2014. 9.

[Box 3] 자영업자 지원 정책 관련 주요 연혁

1999. 2 : 舊 소상공인지원센터 설립
1999. 4 : 소상공인 창업 및 경영개선자금 지원 개시
2000. 12 : 소상공인 지원 근거법 마련 (「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 개정)
2001. 1 : 「지방 중소유통업 및 중소기업 경쟁력 강화 계획」 발표 (경제장관간담회)
2002. 1 : 「중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법」 제정
2002. 7 : 「2010년 유통산업 발전전략(안)」 발표 (舊 산업자원부 산업발전심의회)
2003. 5 : 「중장기 중소유통업 혁신과 발전비전」 발표 (舊 산업자원부 정책세미나)
2004. 3 : 「소상공인·재래시장 혁신대책」 발표 (중소기업청 대통령 보고)
2004. 7 : 「중소기업 경쟁력 강화 종합대책」 발표 (7. 7 대책)
2004. 12 : 「재래시장 육성을 위한 특별법」 제정
2005. 1 : 「중소기업 육성을 위한 12개 정책과제」 발표 (1. 17 대책)
2005. 3 : 舊 시장경영지원센터 설립
2005. 5 : 「영세 자영업자 대책」 발표 (5. 31 대책)
2006. 1 : 중소기업청의 소상공인지원센터 운영권 지자체에 위임
2006. 5 : 舊 소상공인진흥원 설립
2008. 3 : 「서민생활 안정과 영세자영업자·소상공인 지원 대책
2009. 4 : 「소상공인 영업환경 개선 대책」
2009. 10 : 「중소소매업 유통체계 혁신방안」
2010. 5 : 「영세 소상공인 경영안정 대책」
2010. 7 : 舊 시장경영지원센터의 舊 시장경영진흥원으로 전환("재래시장" 명칭의 "전통시장"으로 변경)
2011. 1 : 舊 소상공인지원센터의 舊 소상공인진흥원으로 통합
2011. 1 : 「소비자가 다시 찾는 전통시장 만들기 대책」
2012. 1 : 소상공인방송 개국
2012. 2 : 「소상공인·전통시장 자생력 제고 방안」
2012. 9 : 「소상공인 경쟁력 제고 방안」
2012. 12 : 중소유통업 보호를 위한 대형마트 및 SSM 영업규제실시(「유통산업발전법」 개정)
2013. 1 : 대규모 점포 개설 시 30일 전 사전예고제 의무화(「유통산업발전법」 개정)
2013. 5 : 소상공인시장진흥기금 설치의 법적근거 마련 (「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 개정)
2013. 10 : 「소상공인·전통시장 자생력 제고 대책」
2014. 1 : 소상공인시장진흥공단 설립(舊 소상공인진흥원과 舊 시장경영진흥원 통합)
2014. 9 : 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」
2015. 1 : 소상공인시장진흥기금 설치·운영
2015. 1 : 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」의 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」로 전부개정(2015. 5. 28. 시행)
2015. 5 : 상가 권리금의 법적근거 마련 등 상가임차인 보호(「상가건물 임대차보호법」 개정)

자료: 「자영업 정책 간담회」, 전인우, 2015. 4. 9; 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」, 관계부처 합동, 대한민국국회, 2014. 9; "의안정보시스템"<http://likms.assembly.go.kr/bill/, 접속: 2015. 5. 14.>; 소상공인시장진흥공단 홈페이지<http://www.semas.or.kr/, 접속: 2015. 5. 14.> 등을 바탕으로 작성

다음으로, 자영업자 경쟁력 강화를 위한 생애주기 단계별 대책을 마련하였다. 창업단계에 있는 자영업자를 위해서는 유망업종 중심의 준비된 창업이 될 수 있도록 교육 및 컨설팅을 시행하여 성공률을 제고하고, 이미 창업하여 성장단계에 있는 자영업자를 위해서는 규모화·경영혁신, 자금·물류비용 등 애로사항 해소에 필요한 지원과 불필요한 규제완화를 통해 영업상 불편을 최소화한다는 계획이다. 또한 경쟁력을 상실하여 퇴로단계에 있는 자영업자의 경우에는 임금근로자·유망업종으로의 재취업과 업종전환을 지원하고, 안전망을 강화하여 신속하고 안전한 퇴로가 가능하도록 지원하는 것을 내용으로 하고 있다.

마지막으로 자영업자들의 핵심 애로사항인 주차장과 상가 권리금에 대한 별도의 대책 마련을 통해 정책체감도를 향상시키는 방안도 제시되고 있다. 이와 관련하여 지난 2015년 5월 12일에는 국회에서 상가 권리금의 법적근거 마련 등 상가임차인 보호를 주요 내용으로 하는 「상가건물 임대차보호법」개정안이 통과되어 이튿날인 2015년 5월 13일부터 시행되고 있다.

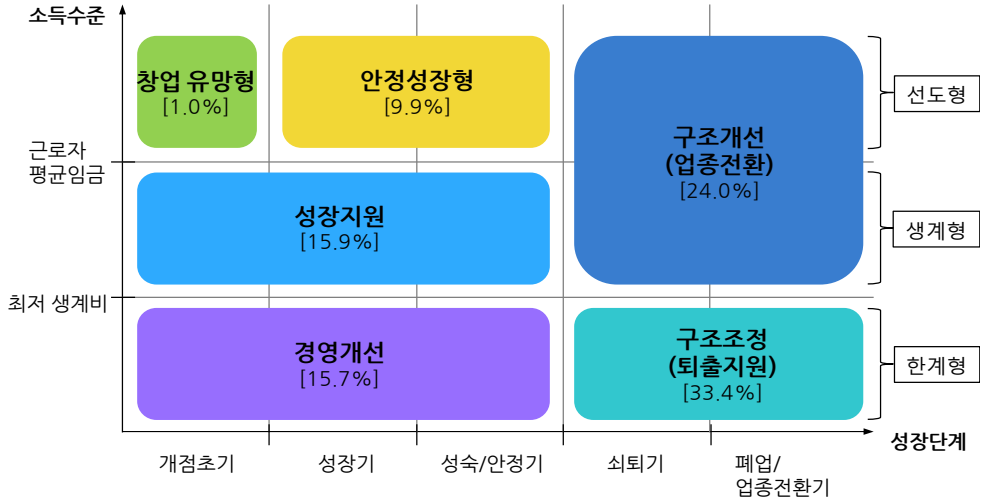
이와 같은 정부의 노력들이 자영업자 경쟁력 강화에 효과적인 기여를 했다고 평가하기는 어려우나 자영업자의 급속한 폐업방지 등에는 어느 정도 역할을 하였다는 평가도 존재한다.[46] 실제로 「2013년 전국 소상공인 실태조사 보고서」(중소기업청·소상공인진흥원, 2013. 12.)에서 매출이 증대된 소상공인 업체들을 분석한 결과, 소상공인 자금지원을 받은 업체의 매출액이 수혜를 받지 않은 업체의 매출액에 비해 평균 6.5%p 높게 나타나고 있는 것으로 분석되었다. 또한 반대로 매출이 감소한 업체를 분석한 결과에서도 자금지원을 받은 업체의 매출액 감소비율이 미 수혜업체에 비해 5.5%p 낮게 나타나 매출감소 제동효과가 있는 것으로 나타나고 있어 자영업 지원정책에 있어 정부의 재정지원의 효과가 어느 정도 나타난 것으로 볼 수 있다.

또한, 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」(2014. 9.)의 내용에 있어서도 자영업자 경쟁력 강화를 위한 생애주기 단계별 대책은 긍정적으로 평가할 만하다. 이는 기존의 창업자금 융자 위주의 지원에서 탈피하여, 창업단계 뿐만 아니라 발전, 퇴출단계 등 자영업 경영의 전 단계에 대한 맞춤형 지원을 통해 자영업 경쟁력을 제고할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 여기에 [그림 4]에서 보는 바와 같이 생애주기 이외에 소득수준을 고려하여 정책대상을 보다 세분화하여 지원하는 것까지 고려할 수 있다면,[47] 자영업 정책의 효과가 보다 크게 나타날 가능성이 있을 것으로 보인다.

---

46) 전인우·정완수, "자영업 정책의 과거, 현재 그리고 미래", 「중소기업 포커스」 제14-12호, 중소기업연구원, 2014. 11. 10.

[그림 4] 생애주기 및 소득수준을 고려한 자영업자 지원 정책(안)



자료: 전인우, 「자영업 정책 간담회 자료」, 국회예산정책처 전문가 간담회, 2015. 4. 9.

2. 재정지출이 자영업자 비중에 미치는 영향 분석

가. 분석의 개요

우리나라의 자영업자 지원 사업은 1998년 외환위기에 따른 실업문제 해결을 위해 1999년부터 본격적으로 시행되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 지금까지 동 사업의 정책목표는 자영업자 경쟁력 강화 측면 보다 실업상태에 빠져있는 국민들의 창업에 대한 지원을 통해 일자리를 확보하는 초점을 두어 왔다. 이에 따라 정부의 재정지원에 따른 효과는 자영업자 비중을 증가시키거나 유지하는 형태로 나타날 것이 예상된다.

앞 장에서 국제비교지수를 활용하여 OECD 국가들의 자영업자 및 비임금근로자 비중을 살펴본 결과, 우리나라의 자영업자 비임금근로자 비중은 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 또한 산업별 특성을 살펴보았을 때에도 우리나라는 자영업자 비중이 높은 수준에 있는 나라들과 마찬가지로 창업을 통한 진입이 상대적으로 쉬운 도소매업 및 음식숙박업의 비중이 OECD 평균보다 높게 나타나고 있다. 이러한 사실은 정부의 실업률 해소 대책에 따른 정책 자금지원이 별다른 기술이 필요하지

47) 전인우, 「자영업 정책 간담회 자료」, 국회예산정책처 전문가 간담회, 2015. 4. 9.

않은 업종에 대한 자영업 진입을 유발시켜, 자영업자의 비중이 높아지게 된 것이 아닐까 하는 의문이 생기게 한다. 따라서 본 장에서는 정부의 재정지원이 취업자 중 자영업자 및 비임금근로자 비중에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 분석해 보고자 한다.

현재 자영업자 지원과 관련된 재정사업은 중소기업청을 중심으로 고용노동부, 보건복지부, 국가보훈처에서 실시하고 있다. 이들 부처의 자영업 지원을 위한 재정지원 규모와 자영업 비중 간의 관계를 알아보기 위해 회귀분석을 실시할 경우, 신뢰할 만한 결과를 얻기기 위해서는 일정 수 이상의 결산자료의 확보가 필요하다. 중소기업청의 경우 2007~2013년 사업유형별 결산자료를 지역별로 구분하여 제출이 가능한 것으로 나타나, 동 분석은 동 기간 동안의 재정지출액의 지역별 구분이 가능한 중소기업청의 자영업자 지원 관련 사업만을 대상으로 실시하였다.[48] 또한 재정지원 규모와 자영업자 비중 간의 관계를 분석하기 위해서는 거시적 분석과 미시적 분석이 가능하다. 동 보고서에서는 개별 자영업자 단위의 매출규모, 재정사업 지원액 등을 파악하기 어려워 거시적 분석에 초점을 두고 관계를 파악하고자 한다.

나. 자료 및 변수

앞서 검토한 선행연구들을 참고하여 재정지출이 자영업규모에 미치는 영향에 관한 회귀방정식을 설정하고자 하며, 이를 위해 다음의 [표 21]에서 보는 바와 같은 자료들을 수집하였다.

48) 중소기업청을 제외한 고용노동부, 보건복지부, 국가보훈처 등의 부처의 자영업자 지원 사업 예산은 상대적으로 규모가 작고, 고용노동부의 경우 대부분의 사업이 2012년에 시작되었으며, 보건복지부와 국가보훈처의 경우 결산액의 지역별 구분이 어려운 상황이라고 한다. 특히 국가보훈처의 경우 거주지 이외의 장소에서 지원금을 신청하는 경우가 많아 지역별 결산액 자료가 의미가 없다고 한다.

[표 21] 분석에 사용된 자료의 정의

변수명	산정방법	단위
자영업자 비중	{(근로자를 고용하고 있거나 자기혼자 사업하는 사람)/취업자}×100	%
비임금근로자 비중	{(자영업자 + 무급가족종사자)/취업자}×100	%
융자사업 재정지출액	ln(지역별 중소기업청 소관 융자사업 결산액)	ln(억원)
시장시설현대화사업 재정지출액	ln(지역별 중소기업청 소관 시장시설현대화사업 결산액)	ln(억원)
시장경영혁신지원사업 재정지출액	ln(지역별 중소기업청 소관 시장경역형혁신사업 결산액)	ln(억원)
1인당 실질 GRDP	ln{(연쇄가중법에 의해 추계된 2010년 기준 지역별 지역내 총생산)/(연말기준, 외국인을 제외한 주민등록에 의한 지역별 인구수)}	ln(억원)
지역별 실업률	(지역별 실업자/지역별 경제활동인구)×100	%
지역별 여성실업률	(지역별 여성 실업자/지역별 여성 경제활동인구)×100	%
지역별 조세부담률	(지역별 세수실적/당해연도 시장가격 기준 지역별 지역내 총생산)×100	%
지역별 인구부양비	(지역별 16세미만 65세 이상인구/지역별 경제활동인구)×100	%

자료: 1. 중소기업청, 2015. 4. 16.
2. 통계청, “국가통계포털”<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 10. 2.>

[표 22]는 재정지원과 자영업자 및 비임금근로자 비중 간의 관계를 위한 회귀방정식에 포함된 변수들의 기초통계량을 보여주고 있다.

[표 22] 분석에 사용된 자료의 기초통계량

(단위: %, ln(억원))

변수	관측수	평균	표준편차	최소	최대
자영업자 비중	112	25.70	5.22	16.48	37.68
비임금근로자 비중	112	32.07	8.10	19.05	51.71
융자사업 재정지출액	112	5.52	0.88	2.64	7.55
시장시설현대화사업 재정지출액	112	4.55	0.46	3.23	5.51
시장경영혁신지원사업 재정지출액	112	2.18	0.69	0.56	3.57
1인당 실질 GRDP	112	−1.42	0.33	−1.93	−0.50
지역별 실업률	112	2.96	0.91	1.60	5.10
지역별 여성실업률	112	2.62	0.87	1.20	5.00
지역별 조세부담률	112	7.62	4.42	2.39	23.90
지역별 인구부양비	112	57.56	6.87	45.44	71.41

자료: 1. 중소기업청, 2015. 4. 16.
2. 통계청, “국가통계포털”<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 10. 2.>

다. 분석방법

이러한 자료를 기초로 재정지출이 자영업규모에 미치는 영향에 관한 회귀분석을 실시하고자 한다. 이를 위해 앞의 Ⅲ장에서 사용한 자영업 및 비임금근로자 비중 결정요인 모형을 기본으로 재정지출액을 설명변수에 추가한 고정효과(fixed effect) 패널데이터[49] 모형(panel-data model)을 설정하였다.[50]

우선, 종속변수로는 우리나라 통계청의 분류를 기준으로 '자영업자 비중'(모형Ⅰ)과 '비임금근로자 비중'(모형Ⅱ)을 설정하였다. 다음으로, 독립변수는 지역별 재정사업 지출액을 사업의 성격에 따라 나누어 각각 설정하였다. 이를 보다 자세히 살펴보면, 우선, 재정사업을 중소기업청의 2007~2013년[51] 실시된 사업을 대상으로 융자사업(소상공인시장진흥기금의 소상공인지원(융자))과 경상지출사업으로 나누었다. 경상지출 사업은 대부분 전통시장 관련 사업으로 구성되며, 이러한 전통시장 관련 사업은 다시 하드웨어를 지원하는 시장시설현대화사업(지역발전특별회계 전통시장 및 중소유통물류기반조성(생활기반계정 및 제주특별자치도계정))과 소프트웨어를 지원하는 시장경영혁신지원사업(소상공인시장진흥기금)으로 나누었다. 또한, 융자사업의 경우 재정지출 시점과 사업대상자의 수혜 시점이 거의 일치하므로 시차를 주지 않고 변수를 설정하였다. 그러나 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업의 경우 재정지출이 약 1년 정도의 기간을 두고 이루어지고 있으므로 1년의 시차를 주고

49) 2007~2013년 종속변수와 설명변수의 지역별 특성자료를 모두 수집하여 균형패널(balanced panel) 데이터를 구성하였다.

50) 동 보고서는 자영업자 및 비임금근로자 비중과 재정지출 간의 관계 분석을 위해 이론 및 선행연구를 통해 설명변수를 설정하고 설명변수들에 관한 연도별·지역별 데이터를 수집하여 패널데이터 모형을 설정하였다. 동 모형은 설명변수를 통해 관측되는 요인들 외에 지역별 고유여건도 적지 않게 존재할 것으로 예상된다. 또한 지역별 고유여건을 더미변수로 포함하여 추정해야할 모수(parameter)로 간주한 결과 일원 고정효과모형을 선택하였다. 물론 지역별 고유여건을 추정해야 할 모수가 아닌 확률변수로 간주할 경우 확률효과모형이 선택될 수도 있다. Baltagi, 2008에 따르면, 패널 개체들이 모집단에서 무작위로 추출된 표본일 경우 모집단의 고유여건이 확률분포를 따른다고 간주할 수 있으며, 반면 패널 개체가 특정 모집단 그 자체로 이미 결정된 것이라면, 고유여건이 확률분포를 따른다고 보기 어렵다고 한다. 동 보고서에서 사용하는 지역별의 패널데이터의 경우 패널 개체가 모집단에서 추출된 표본의 일부분이 아닌 모집단 그자체로 볼 수 있는 만큼 고유여건을 고정효과로 간주하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다. 한편, 기술적 측면에서 고정효과와 확률효과 모형에 대한 선택은 하우스만(Hausman) 검정을 통해서도 가능하나 여기서는 이론적 근거로 확인하였으므로 생략하도록 하겠다. 또한 국가별 고유여건 외에 연도별 고유여건도 추정해야할 모수로 간주할 경우 이원(Two-way) 고정효과모형의 설정도 가능하나 동 보고서에서는 지역별 고유여건에만 초점을 두고 일원 고정효과모형을 설정하였다.

51) 분석기간을 2007~2013년으로 한정한 이유는 중소기업청으로부터 제출받은 지역별로 구분된 사업별 결산액 자료의 한계에 따른 것이다.

변수를 설정하였다. 그 결과 독립변수는 당해 연도 융자사업 재정지출액, 전년도 시장시설현대화사업 재정지출액, 전년도 시장경영혁신지원사업 재정지출액 등 3개로 나누어 설정되었다.

이외에도 앞의 Ⅲ장의 자영업 결정요인 모형을 참조하여 1인당 실질 지역내총생산(GDP), 실업률, 조세부담률, 인구부양비 등도 통제변수로 설정하였으며, 연구목적에 맞게 지역별(광역자치단체) 수준에서 해당 자료를 수집하였다. 다만, 변수들 중 자료의 수집의 한계로 인해 Ⅲ장에서 사용된 모형의 변수 중 1인당 GNI는 1인당 지역내총생산(GRDP)으로 대체하였다.

따라서 지금까지 살펴본 종속변수, 독립변수, 통제변수들을 사용하여 [Box 4]에서 보는 바와 같이 자영업자-재정지출 모형(모형Ⅰ)과 비임금근로자-재정지출 모형(모형Ⅱ) 등 2개의 모형을 각각 설정하였다.

[Box 4] 자영업자-재정지출 간의 관계에 관한 회귀식

1. 모형Ⅰ: 자영업자-재정지출 모형

$$SELFEMP_{i,t} = \alpha + \beta_1 LOAN_{i,t} + \beta_2 MFM_{i,t-1} + \beta_3 MMI_{i,t-1} + \beta_4 RGRDP_{i,t} + \beta_5 RUNEMP_{i,t} + \beta_6 RFUNE_{i,t} + \beta_7 RTBUR_{i,t} + \beta_8 RDEP_{i,t} + u_i + \epsilon_{i,t}$$

2. 모형Ⅱ: 비임금근로자-재정지출 모형

$$NSW_{i,t} = \alpha + \beta_1 LOAN_{i,t} + \beta_2 MFM_{i,t-1} + \beta_3 MMI_{i,t-1} + \beta_4 RGRDP_{i,t} + \beta_5 RUNEMP_{i,t} + \beta_6 RFUNE_{i,t} + \beta_7 RTBUR_{i,t} + \beta_8 RDEP_{i,t} + u_i + \epsilon_{i,t}$$

SELFEMP는 자영업자 비중(%), NSW는 비임금근로자(자영업자+무급가족종사자) 비중(%), LOAN은 당해 연도 융자사업 재정지출액(ln(억원)), MFM은 전년도 시장시설현대화사업 재정지출액(ln(억원)), MMI는 전년도 시장경영혁신지원사업 재정지출액(ln(억원)), RGRDP는 1인당 실질 GRDP(2010년 기준, ln(억원)), RUNEMP는 지역별 실업률(%), RFUNE는 지역별 여성실업률(%), RTUBR은 지역별 조세부담률(%), RDEP는 지역별 인구부양비(%), i는 광역지방자치단체, t는 연도(2007~2013년), u는 관측되지 않는 특성을 나타내는 오차항, ϵ는 오차항을 의미함.

자료: 국회예산정책처

3. 실증분석을 통한 재정지원의 자영업자 비중에 미치는 영향 확인

이러한 재정지출과 자영업자 및 비임금근로자 비중과의 실증분석 결과는 [표 23]에서 보는 바와 같다. 우선, 모형Ⅰ은 재정지출이 자영업자 비중에 미치는 효과를 분석한 결과이다. 재정지출액 계수 중 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업의 추정계수 값이 통계적으로 유의하게 나타났으며, 시장시설현대화사업의 효과계수는 신뢰수준 5%에서 양(+), 시장경영혁신지원사업의 효과계수는 신뢰수준 10% 수준에서 양(+)으로 나타났다. 동 결과는 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업 재정지출의 증가는 자영업자 비중 증가에 기여할 가능성이 있음을 시사한다. 이외에도 통제변수에 해당하는 1인당 실질 GRDP의 효과계수는 신뢰수준 1% 수준에서 음(−)의 값으로 나타났다. 반면, 지역별 조세부담률의 효과계수는 신뢰수준 1%에서 양(+)의 값으로 나타났으며,[52] 지역별 인구부양비 효과계수의 경우에도 신뢰수준 10% 수준에서 양(+)의 값을 갖는 것으로 나타났다. 이러한 종속변수와 통제변수들의 관계는 앞의 Ⅲ장에서 살펴본 이론 및 선행연구에 따른 예측과 대체로 일치하고 있다.

다음으로 모형Ⅱ의 분석결과는 비임금근로자 비중과 재정지출 간의 관계를 알아보기 위해 종속변수를 자영업자에 무급가족종사자를 포함한 비임금근로자로 설정한 모형의 결과이다. 동 모형의 경우 통계적으로 유의하지 않게 나온 지역별 인구부양비 효과계수의 결과값을 제외한 거의 모든 변수의 결과가 효과계수 값의 크기만 조금씩 다를 뿐 모형Ⅰ과 유사하게 나타나고 있다.

52) Ⅲ장의 결과에 따르면, 조세부담률은 비임금근로자 비중과 통계적으로 유의미한 수준에서 음(−)의 관계를 나타내고 있다. Ⅲ장의 '조세부담과 자영업 비중 간의 관계'에서 살펴본 바와 같이, 조세부담률과 자영업자 비중 간의 관계에 대해 세율과 자영업 비중 간에 양(+)의 상관관계가 성립된다는 주장과 문턱이론(threshold)을 근거로 음(−)의 상관관계가 성립한다는 주장이 양립하고 있다. 따라서 조세부담률과 자영업자 및 비임금근로자 간의 관계에 있어 Ⅲ장의 결과를 근거로 OECD 국가들은 대체로 음(−)의 상관관계를 보이고 있으나 우리나라는 OECD 국가들과는 다르게 양(+)의 상관관계를 나타내고 있음을 확인할 수 있다.

[표 23] 자영업자 규모와 재정지출 간의 관계 분석결과

변수	모형 I (자영업자)		모형 II (비임금근로자)	
	계수	t - 값	계수	t - 값
당해 연도 융자사업 재정지출액	−0.2025	−1.47	−0.2111	−1.13
전년도 시장시설현대화사업 재정지출액	0.9857	2.57**	1.2664	2.45**
전년도 시장경영혁신지원사업 재정지출액	0.3590	1.92*	0.6243	2.47**
1인당 실질 GRDP	−10.4242	−3.21***	−17.9766	−4.09***
지역별 실업률	−0.5018	−1.17	−0.6874	−1.18
지역별 여성실업률	−0.2288	−0.70	−0.3231	−0.73
지역별 조세부담률	0.4289	3.09***	0.4221	2.25**
지역별 인구부양비	0.1928	1.96*	02118	1.59
상수항	−5.6084	−1.43	−12.0545	−2.27**

주: 1. 모형Ⅰ: number of obs=96, F(8, 72)=16.75,
R-squared: within=0.6505, between= 0.0619, overall=0.0807
2. 모형Ⅱ: number of obs=96, F(8, 72)=18.14,
R-squared: within=0.6684, between=0.0245, overall=0.0352
3. ***은 신뢰수준 1%, **은 신뢰수준 5%, *은 신뢰수준 10%에서 유의함.

자료: 통계청의 "국가통계포털"<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 10. 2.> 수록 자료와 중소기업청 제출자료(2015. 4. 16.)를 바탕으로 국회예산정책처가 분석

이상의 분석결과를 참조하면, 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업의 재정지출 증가는 자영업자 및 비임금근로자 비중 증가에 영향을 미치고 있다고 평가할 수 있다. 반면, 융자사업 재정지출에 따른 자영업자 및 비임금근로자 비중 변화효과는 본 모형을 통해서는 확인할 수 없다.

따라서 정부의 자영업자에 대한 재정지원 중 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업은 자영업자 및 비임금근로자 비중을 증가시키는데, 어느 정도 영향을 미친 것으로 보인다. 이를 긍정적인 측면에서는 실업률 대책의 효과로 볼 수 있으나,[53] 부정적인 측면에서는 자영업 과다진입에 따른 경영환경 악화에 어느 정도 기여한 측면이 있다고 해석할 여지가 있다.

53) 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업을 통한 재정지원이 자영업자 비중을 높이는데 기여하였을 가능성이 있다는 점에 있어서, 실업자가 자영업자로 전환된 경우는 실업률 대책의 효과로 볼 수 있으나 임금근로자에서 자영업자로 전환된 경우라면 실업률 대책의 효과로 보기 어려운 측면이 존재한다. 따라서 동 분석은 재정지원의 실업률 대책에 대한 구인효과(crowding-in effect)와 구축효과(crowding-out effect)가 동시에 발현된 것이라고 할 수 있으므로 해석의 주의가 필요하다.

한편, 이러한 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업을 통한 자영업자 및 비임금근로자 비중 증가 효과결과를 반드시 자영업 환경 악화에 대한 연구결과로만 해석하는 것은 무리가 있다. 왜냐하면, 정책자금이 모두 적재적소에 지원되어 성공적인 창업과 발전으로 연결되었다면, 재정지원을 통한 자영업자 및 비임금근로자 비중 증가가 반드시 나쁜 것만은 아니기 때문이다. 이는 자영업자에 대한 재정지원으로 인한 자영업자 생존율이나 생존기간, 매출규모 증가 등 실질적인 효과 분석이 필요한 사안으로 본 분석의 초점과는 거리가 있다는 점을 주의할 필요가 있다.

V. 자영업 경쟁력 강화를 위한 개선방안 마련 필요

1. 융자사업의 지원방식 재검토 및 자체 재원조달 방안 마련 필요

2014년 이전까지 중소기업청 소관 자영업자 지원 사업은 중소기업창업 및 진흥기금 내 소상공인 계정의 사업으로 시행되어 왔다. 그러나 소상공인·자영업자·전통시장 지원정책은 일반적인 중소기업 육성정책이 가진 국가경제의 안정적 성장기반 조성이라는 경제·산업정책적 성격과 함께 저소득·서민층의 생계수단에 대한 지원을 통한 사회안전망 강화라는 사회·복지 정책적 성격도 동시에 가지고 있어 보다 안정적이고 일관적인 정책 추진이 필요하다.[54][55] 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 안정적인 재원 확보가 필수적이며, 이에 따라 별도의 기금설치를 통한 자금운용의 필요성이 제기되었다.

2013년 5월 28일 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」이 개정되어 소상공인시장진흥기금 설치의 법적근거가 마련되었고, 2015년 1월 1일 동 법이 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」로 개정되면서 소상공인시장진흥기금이 설치되었며, 자영업자 지원 사업들은 중소기업창업 및 진흥기금에서 별도로 분리되어 동 기금을 통해 지원되고 있다. 그 결과 [그림 5]에서 보는 바와 같이 소상공인·자영업자·전통시장 지원 사업을 위한 지출규모도 크게 확대되어, 2014년 1.4조원이던 지출규모가 2015년 계획액 및 2016년 계획안에서는 각각 2조원으로 증가되었으며, 2015~2019년 동안 총 10조원이 투자될 예정이라고 한다.[56]

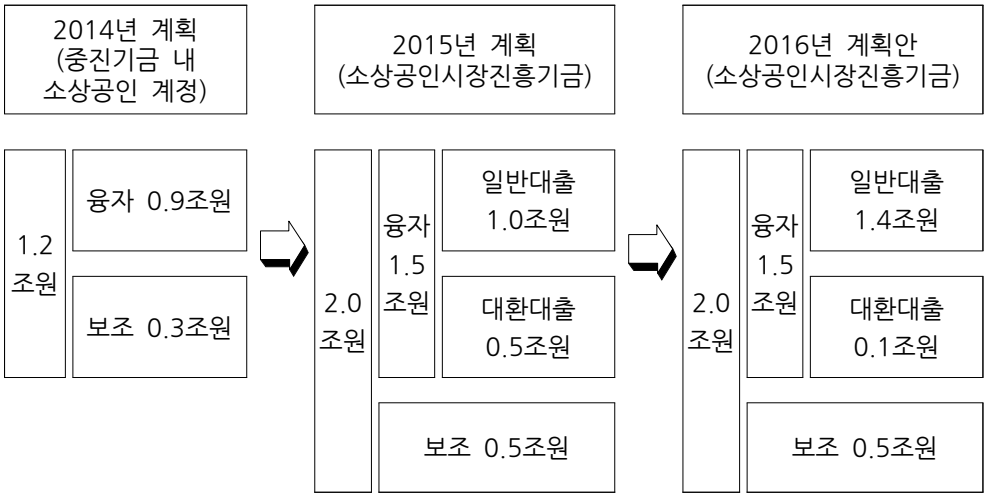
---

54) 소상공인시장진흥공단 기금관리실, 「소상공인시장진흥기금 설명」, 2015. 4.

55) 「중소기업지원대상 선별기능 강화와 중소기업생태계 활성화 방안」(기획재정부·한국개발연구원, 2013. 11. 8.)에서도 소상공인 정책은 중소기업 지원정책과 분리하여 접근할 필요가 있다고 한다. 지금까지 중소기업의 정의에 있어서 중기업이나 소기업과 성격이 상이한 소상공인을 중소기업 범주에 포함함으로써 중소기업 정책 조준의 적절성과 한정된 재원의 효율적 활용에 있어 근본적인 한계를 노정하였다고 평가하고 있다. 또한 중소기업을 소상공인 포함한 광범위로 정의할 경우 지원 효율성과 효과성을 낮출 우려가 있다고 지적하고 있다.

56) 「소상공인시장진흥기금 설명」, 소상공인시장진흥공단 기금관리실, 2015. 4.에 따르면, 대통령인수위원회 공약이행 계획에서 2015년 2조원씩 5년간 총 10조원의 재원을 조성할 계획이라고 한다.

[그림 5] 소상공인시장진흥기금으로의 개편에 따른 사업구조 변화



자료: 1. 소상공인시장진흥공단 기금관리실,「소상공인시장진흥기금 설명」, 2015. 4.
2. 중소기업청,「2016년 세입세출 예산안 및 기금운용계획안 개요」, 2015. 9.

다만, 이러한 소상공인시장진흥기금으로의 개편을 통한 자영업 지원 체계의 변화에도 불구하고 아쉬운 점은 크게 사업수행방식과 재원조달구조에서 나타나고 있다.

첫째, 사업수행방식과 관련하여 살펴보면, 소상공인시장진흥기금을 통한 자영업자 지원 사업은 개편 전과 마찬가지로 여전히 전체 사업비의 대부분이 융자사업으로 이루어져 있다는 사실이다. 이는 정부가 1차적으로 자영업자의 자생적인 경쟁력 강화를 위한 지원이라는 사업성격에 비추어 직접적인 보조금을 통한 지원보다는 유동성 지원이나 금융비용 절감과 같은 간접적인 지원이 바람직하다고 판단하고 있기 때문인 것으로 보인다.

일반적으로 자영업자에 대한 융자사업은 대상자의 경쟁력을 강화하고 사업의 초기정착을 지원하기 위한 목적으로 시행되고 있다. 그러나 현재 자영업자 간 경쟁심화에 따른 경쟁력 약화문제가 발생하고 있는 상황에서 창업지원을 위한 융자지원은 기존 자영업자를 구축하는 효과를 발생시킬 우려가 있다.[57] 이에 정부는 정책자금 중 과밀업종에 대한 추가진입을 발생시킬 가능성이 있는 창업자금 규모를 점차적으로 축소하는 한편, 유망업종 창업자에 대한 지원을 확대하는 등 자영업자 과밀

57) Parker(2009)의 연구에 따르면, 영국의 경우 정부 지원을 받는 소매업, 요식업 및 자동차 수리업종의 경우 사업의 초기정책을 지원하기 위한 금융지원에 따른 구축효과가 발생하는 등의 부작용으로 인해, 이들 업종에 대해서는 자금지원 대상에서 배제한 경험이 있다고 한다(「자영업자 현황 및 정책 방향」(국회예산정책처, 2011. 9.)에서 재인용).

업종 진입을 최소화하려는 노력을 진행하고 있다고 설명하고 있다.[58] 그럼에도 불구하고 앞서 살펴본 바와 같이 자영업자들의 경영상황은 좀처럼 나아지지 않고 있다. 따라서 정부는 융자지원으로 인해 진입하는 자영업자가 경쟁을 심화시켜 기존의 정부지원 없이 독자적으로 생존가능한 자영업자를 구축하는 효과가 발생하지 않도록 보다 철저한 사전검토를 통해 지원을 할 필요가 있을 것이다.

또한 자영업자에 대한 금융지원은 소액·살포식 지원으로 인해 자영업자의 구조조정을 가로막는 장애요인이라는 비판도 존재한다.[59] 이러한 견해에 따르면, 지금까지 자영업자에 대한 금융지원은 별도의 평가시스템에 의한 선별과정 없이 사업자가 제출한 사업보고서만을 근거로 선착순으로 이루어지고 있었기 때문에 일부 우량 소기업 혹은 경쟁력이 없는 소상공인의 이자비용 절감 수단으로 자금이 활용되는 경우도 종종 있었다는 것이다. 이에 대해 정부는 이러한 금융지원의 취약점을 보완하기 위해 최근 소상공인의 사업성 및 발전성을 검증할 수 있는 평가시스템을 구축하여 활용하고 있다고 설명하고 있다.[60] 따라서 자영업자 지원을 위한 융자사업의 지원방식에 대한 검토가 필요하고, 사업의 효과성 측면에서 금융지원이 경쟁력을 상실한 한계 소상공인의 연명수단에 그치지 않도록 새롭게 도입된 평가시스템을 적극 활용할 필요가 있다.

둘째, 소상공인시장진흥기금은 취약한 자체재원 문제를 안고 있다. 이로 인해 동 기금을 통한 자영업자 지원 사업은 주로 융자사업 위주로 구성될 수밖에 없다. [표 24]에서 보는 바와 같이 소상공인시장진흥기금의 수입구조를 살펴보면, 정부내부수입, 특히 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 비중이 높게 나타나고 있다. 공공자금관리기금 예수금은 향후 상환문제가 존재하므로 동 기금은 기금운영의 건전성 유지 차원에서 경상지출 보다는 원금 손실 가능성이 낮은 융자사업 중심으로 사업을 구성하고 있는 것으로 보인다.

---

58) 정부는 창업자금 규모를 점차적으로 축소하고(2014년 3,078억원, 2015년 2,270억원, 2016년안 1,350억원), 소상공인 사관학교 자금을 통해 성장가능성이 높은 유망업종에 대한 신산업아이디어 중심의 창업자금 지원방안을 마련하였다고 한다.

59) 전인우, “자영업 정책의 과거, 현재 그리고 미래”, 「중소기업 포커스」 제14-12호, 중소기업연구원, 2014. 11. 10.

60) 지금까지 자영업자에 대한 대출지원은 금융기관 및 보증기관을 통해 이루어지고 있어 적재적소의 자금지원에는 한계가 있었다. 이에 중소기업청은 정부가 직접 소상공인의 사업성 및 발전성 등을 평가하여 효과적으로 자금이 지원될 수 있도록 2015년 6월 소상공인 평가모형을 구축하여 운영하고 있다고 설명하고 있다.

[표 24] 연도별 소상공인시장진흥기금 수입계획 현황

(단위: 억원, %)

	2014		2015		2016		증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
	계획액	비중	계획액 (A)	비중	계획안 (B)	비중		
자체수입	764	3.5	155	0.7	432	2.0	277	178.7
융자금 이자수입	764	3.5	141	0.7	410	1.9	269	190.8
- 기타재산수입	-	-	12	0.1	19	0.1	7	58.3
- 기타잡수입	-	-	2	0.01	3	0.01	1	50.0
정부내부수입	4,692	21.7	20,969	99.3	21,379	98.0	410	2.0
- 일반회계전입금	4,692	21.7	5,639	26.7	5,829	26.7	190	3.4
- 복권기금전입금	-	-	360	1.7	-	-	-	-
- 공자기금예수금	-	-	14,970	70.9	15,550	71.3	580	3.9
융자원금회수	6,878	31.8	-	-	-	-	-	-
민간차입금	9,327	43.1	-	-	-	-	-	-
정부예금회수	-	-	-	-	-	-	-	-
합 계	21,661	100.0	21,124	100.0	21,811	100.0	687	3.3

자료: 중소기업청, 2015. 10. 14.

또한 기금의 수입이 대부분이 자체재원이 아닌 공공자금관리기금으로부터의 차입금으로 구성되어 있다는 점은 향후 사업추진의 지속가능성 차원에서도 문제가 발생할 우려가 있다. 최근의 경기침체로 인해 세수부족이 발생하였으며, 경기부양을 위해 정부는 재정지출을 지속적으로 확대해 왔다. 결국 부족한 재원을 마련하기 위해 정부는 부채를 지속적으로 늘려왔으며,[61] 이로 인해 재정건전성에 대한 우려로 국가부채에 대한 관리의 필요성이 논의되고 있는 상황이다. 이러한 상황 하에서 국가부채에 해당하는 공공자금관리기금으로부터의 예수금을 통한 소상공인시장진흥기금의 재원이 과연 향후에도 안정적으로 조달될 수 있을 지는 불투명하다. 결국, 소상공인시장진흥기금의 취약한 자체재원 구조는 2015년 이후 5년간 총 10조원을 투

61) 「2015~2019년 국가채무관리계획」, 대한민국정부, 2015. 9. 11.에 따르면, 정부부채 규모는 2014년 533.2조원으로 GDP 대비 35.9% 수준이며, 2015년말에는 GDP 대비 38.5%인 595.1조원으로 전망되며, 이후 계속 증가추세를 보여 2019년에는 GDP 대비 40.5%인 761.0조원에 이를 것으로 예상된다. 우리나라의 국가채무는 OECD 국가들에 비해 안정적인 수준이나 외부충격에 취약한 소규모 개방경제라는 특성과 저출산·고령화, 통일비용, 공기업 부채 등 중장기 재정위험을 감안할 때 엄격한 재정총량관리, 강력한 재정개혁 등을 통해 국가채무를 안정적인 수준에서 관리할 예정이라고 한다.

입하여 자영업자를 지원하겠다는 정부의 계획이 원활히 추진되는데 걸림돌로 작용할 우려가 있다.

따라서 자영업자 지원 사업의 효과제고를 위해서는 융자사업 지원방식에 대한 재검토가 필요하다. 또한 보다 안정적이고 지속적인 자영업자 지원 사업의 시행을 위해서는 소상공인시장진흥기금의 자체재원 확보방안 등 수입구조 개선에 대한 대책 마련도 필요할 것이다.

2. 자영업자 비중 과다 문제 해결을 위한 퇴출프로그램 개선 필요

[표 25]에서 보는 바와 같이 2007~2014년 취업자는 연평균 1.3% 증가하였으나 자영업자는 오히려 1.0% 감소(비임금근로자는 1.2% 감소)한 것으로 나타나고 있다. 반면, 동 기간 임금근로자는 연평균 2.3% 증가하였고, 임금근로자 중 상용근로자는 5.0% 증가한 것으로 나타나고 있다.

[표 25] 연도별 취업자 현황: 2007~2015년

(단위: 만명, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증감률	2015
비임금근로자	746	737	705	686	685	697	687	686	−1.2	683
- 자영업자	605	597	571	559	559	572	565	565	−1.0	562
임금근로자	1,597	1,621	1,645	1,697	1,740	1,771	1,820	1,874	2.3	1,931
- 상용근로자	862	901	939	1,009	1,066	1,110	1,171	1,216	5.0	1,268
취업자 전체	2,343	2,358	2,351	2,383	2,424	2,468	2,507	2,560	1.3	2,614

주: 2015년은 8월 기준 자료임.
자료: 통계청, "국가통계포털"<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 9. 21.>의 경제활동인구조사 자료를 이용하여 작성.

현대경제연구원에서 통계청의 2011~2013년 경제활동인구조사 마이크로데이터를 이용하여 분석한 결과에 따르면, [표 26]에서 보는 바와 같이 2011~2012년 자영업 진입자수는 퇴출자수에 비해 많은 것으로 나타나고 있으나 2013년에는 퇴출자수가 진입자수를 앞지르고 있는 것으로 나타나고 있다.[62] 이를 연령별로 살펴보면, 40

대 자영업자의 퇴출증가가 자영업자 감소의 주된 원인임을 알 수 있다. 2013년 전체 퇴출 자영업자 656명 중 45.3%인 297명이 40대 퇴출 자영업자로, 동 연령층의 퇴출률(15.3%)과 진입률(9.0%)의 격차가 6.4%p로 다른 연령층에 비해 크게 나타나 자영업자 감소가 가장 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 실제로, 40대 비임금근로자(자영업자 + 무급가족종사자)는 앞의 [표 6]에서 보는 바와 같이 2010년까지 가장 많은 비중을 차지하고 있었으나 매년 감소추세를 보여 2013년에는 50대와 60대 이상 비임금근로자에 비해 낮은 비중을 차지하고 있다.

[표 26] 연도별 자영업자 진입과 퇴출 현황: 2011~2013년

(단위: 천명, %)

		2011	2012	2013
20대 이하	진입자	146	129	102(38.4)
	퇴출자	135	142	118(41.9)
30대	진입자	199	185	155(16.4)
	퇴출자	324	154	171(17.8)
40대	진입자	233	205	162(9.0)
	퇴출자	279	228	297(15.3)
50대 이상	진입자	216	208	163(4.0)
	퇴출자	28	64	71(1.8)
합 계	진입자	794(11.4)	727(10.2)	582(8.3)
	퇴출자	767(11.0)	587(8.4)	656(9.2)

주: 1. ( )안의 수치는 진입자의 경우 진입률, 퇴출자의 경우 퇴출률임.
2. 진입자: 최근 1년간 진입한 자영업자를 추계
3. 퇴출자: 금년 자영업자－(전년 자영업자+자영업 진입자)
4. 진입률: 자영업 진입자/금년 자영업자×100
5. 퇴출률: 자영업 퇴출자/전년 자영업자×100
6. 경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사(통계청)의 마이크로데이터를 이용하여 현대경제연구원에서 추계함.

자료: 김광석, "자영업자 진입—퇴출 추계와 특징", 「현안과 과제」 15-04호, 현대경제연구원, 2015. 1. 28.

한편, 자영업 폐업자를 업종별로 살펴보면 [표 27]에서 보는 바와 같이 도·소매업 및 음식·숙박업의 비중이 전체 폐업 자영업자의 절반 가량을 차지하고 있다.

62) 김광석, "자영업자 진입—퇴출 추계와 특징", 「현안과 과제」 15-04호, 현대경제연구원, 2015. 1. 28.

[표 27] 폐업 자영업자(개인사업자) 중 도·소매업 및 음식·숙박업 비중

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
도·소매업	28.0	27.9	28.7	27.9	28.3	29.0	29.2	29.8	29.4
음식·숙박업	26.5	23.1	22.3	22.1	22.1	22.5	21.8	20.8	20.5
합 계	54.6	51.0	51.0	50.1	50.4	51.5	50.9	50.6	49.9

자료: 「2014년 국세통계연보」(국세청, 2014. 12.) 수록 자료를 바탕으로 작성

따라서 최근 40대 자영업자들의 폐업이 증가하고 있으며, 업종별로는 생계형 업종인 도·소매 및 음식·숙박업 자영업자들의 폐업이 주를 이루고 있다. 이로 인해 폐업 자영업자들을 위한 정부 지원에 대한 수요는 날로 증가하고 있는 상황이다. 이에 대응하여 중소기업청과 고용노동부는 각각 폐업 자영업자를 지원하는 사업들을 시행해 왔으며, 2015년부터는 양 부처가 합동으로 희망리턴패키지 사업을 통해 폐업 자영업자의 안정적인 폐업과 임금근로자로의 취업을 지원하고 있다. 이러한 사업들의 문제점 및 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 고용노동부는 2005년부터 업종전환 또는 재기를 위한 기능향상 등이 필요한 영세자영업자(연간 매출액 8,000만원 미만인 「부가가치세법」에 따른 사업자)를 '실업자 등 직업능력개발훈련' 사업대상에 포함하여 지원해 오고 있다.[63]

[표 28] 영세자영업자 관련 실업자 직업훈련 사업 2016년 예산안 및 기금운용계획안

(단위: 백만원, %)

	2015 (A)	2016안 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
실업자능력개발지원(일반회계)	63,209	43,815	−19,394	−30.7
전직실업자 등 능력개발지원(고보기금)	420,875	494,923	74,048	17.6
합 계	484,084	538,738	54,654	11.3

주: 1. 동 사업들은 일반적인 실업자 직업훈련 사업으로 영세자영업자에 대한 직업훈련은 동 사업들에서 사업비를 지원받아 시행되고 있음.
2. 영세자영업자 중 고용보험 가입이력이 없는 자는 실업자능력개발지원 사업에서 고용보험 가입이력이 있는 자는 전직실업자 등 능력개발지원 사업에서 사업비를 지원받고 있음.

자료: 고용노동부, 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 9.

63) 고용노동부에 따르면, 자영업자 중 고용보험에 임의 가입한 경우는 고용보험기금의 '자영업자 고용안정·직업능력개발지원 사업'에서 훈련비 등을 지원받고 있다. 또한 폐업한 자영업자에 대한 별도의 직업훈련 국비지원 사업은 없으며, 폐업한 자영업자는 실업자에 해당하여 일반적인 실업자훈련 대상이 되기 때문에, 현재 실업자훈련 관련 전산프로그램(HRD-net)에 폐업 자영업자 여부를 관리하고 있지 않아 폐업자영업자의 실업자훈련 실시현황을 파악하기 어려운 상황이라고 한다.

그러나 [표 29]에서 보는 바와 같이 동 사업을 통한 교육참여자의 취업률이 매년 30% 이하로 나타나 영세자영업자의 재창업 또는 임금근로자로의 취업성과는 저조한 것으로 나타나고 있다. 동 사업의 대상자들 중에는 훈련수료 후에도 기존의 사업을 계속 유지하는 경우도 있어 보다 정확한 성과분석 및 체계적 지원을 위해서는 별도의 성과관리 방안을 마련할 필요가 있다.

[표 29] 연도별 영세자영업자 실업자 직업훈련 사업 실시 현황(2015. 8. 기준)

(단위: 명, %)

	실시인원	중도탈락 인원	훈련 중 취업인원	수료 인원(A)	훈련중	수료 후 취업인원(B)	취업률 (B/A)
2005	13	3	1	9	-	3	33.3
2006	2,542	604	26	1,912	-	171	8.9
2007	2,550	434	46	2,070	-	201	9.7
2008	2,228	440	58	1,730	-	165	9.5
2009	3,991	772	108	3,111	-	591	19.0
2010	2,577	485	64	2,028	-	382	18.8
2011	3,883	472	57	3,354	-	758	22.6
2012	6,609	638	90	5,881	-	1,415	24.0
2013	10,881	823	148	9,910	-	2,549	25.7
2014	7,256	524	97	6,635	-	2,039	30.7
합 계	42,530	5,195	695	36,640	-	8,274	22.6
2015	4,158	272	81	3,106	699	492	-

주: 1. 고용노동부는 직업훈련 성과를 훈련 중 취업인원과 같은 조기취업자를 제외한 수료자 취업률을 기준으로 평가하고 있음.

2. 합계에서 2015년 실적을 제외하고, 2015년 취업률을 표시하지 않은 것은 취업률은 훈련종료 후 6개월 이후에야 산출이 가능하기 때문임(통상 훈련실시연도 다음연도 6월 이후 공식 취업률 집계).

자료: 고용노동부, 2015. 10. 13.

이를 [표 30]에서 보는 바와 같이 연령별로 살펴보면, 앞서 살펴본 바와 같이 최근 자영업자 퇴출이 크게 나타나고 있는 연령대인 40~49세의 경우 교육참여 비중이 높으나 취업률은 30대 이하 연령대에 비해 낮은 수준으로 나타나고 있다. 따라서 40대 이상 연령층의 취업률을 제고할 수 있는 별도의 방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

[표 30] 연령대별 영세자영업자 실업자 직업훈련 사업 실시 현황: 2005~2014년

(단위: 명, %)

	실시인원	중도탈락 인원	훈련 중 취업인원	수료 인원(A)	수료 후 취업인원(B)	취업률 (B/A)
19세 이하	18	7	0	11	6	54.5
20~19세	3,096	595	91	2,410	899	37.3
30~39세	11,075	1,565	208	9,302	2,286	24.6
40~49세	15,809	1,813	242	13,754	2,919	21.2
50~59세	10,283	999	127	9,157	1,800	19.7
60세 이상	2,249	216	27	2,006	364	18.1
합 계	42,530	5,195	695	36,640	8,274	22.6

자료: 고용노동부, 2015. 10. 13.

이외에도 고용노동부는 2012년부터 자영업자 중 고용보험 임의가입자를 대상[64]으로 자영업자 재직자 직업훈련 및 실업급여[65]를 지급해 오고 있다.

[표 31] 자영업자 재직자 직업훈련 및 실업급여 사업 2016년 기금운용계획안

(단위: 백만원, %)

	2015 (A)	2016안 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
자영업자 고용안정·직업능력개발지원(고보기금)	520	468	−52	−10.0
자영업자 실업급여(고보기금)	5,795	5,204	−591	−10.2
합 계	6,315	5,672	−643	−10.2

주: 계획액 및 계획안은 국회확정액 기준임.

자료: 고용노동부, 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 9.

그러나 자영업자 중 고용보험 가입자는 2015년 8월말 현재 전체 자영업자의 0.3%인 1만 6,389명에 불과하여 사업대상이 매우 한정적이다. 또한 사업대상이 현재 자영업을 운영하고 있는 취업자라는 이유로 [표 32]에서 보는 바와 같이 사업성과를 지원 실적이나 수료율 등으로만 파악하고 있을 뿐 교육수료자의 임금근로자로의 취

64) 동 사업은 점주에 해당하는 자영업자만을 대상으로 하고 있으며, 자영업자에게 고용된 고용인은 고용보험기금 내 별도의 사업인 근로자능력개발지원 사업에서 지원하고 있다.

65) 고용노동부 제출 자료(2015. 10. 13.)에 따르면, 자영업자 실업급여는 2012년 1월 22일부터 시행되었으며, 고용보험 가입 후 1년 이상인 폐업 자영업자를 대상으로 지급된다. 자영업자 실업급여 수급자를 연도별로 살펴보면, 2013년 743명, 2014년 1,175명, 2015년 8월 기준 702명이다.

업이나 업종변경 여부 등의 파악과 같은 사후관리가 이루어지고 있지 않아 사업성과를 파악하기 어렵다. 따라서 동 사업은 자영업자 지원을 위해 사업비 지원에만 그칠 것이 아니라 훈련 성과를 측정할 수 있는 사후결과에 대한 모니터링을 실시할 필요가 있다. 또한 이러한 모니터링 결과를 기초로 사업목적에 맞는 훈련프로그램을 개발하는 등 사업성과의 극대화를 위한 노력이 더욱 필요할 것으로 보인다.

[표 32] 연도별 자영업자 재직자 직업훈련 실시 결과

(단위: 명, %)

	연령	참여인원(A)	중도탈락인원	수료인원(B)	수료율(B/A)
2012	19세 이하	–	–	–	–
	20~29세	39	11	28	71.8
	30~39세	210	43	164	78.1
	40~49세	431	54	372	86.3
	50~59세	675	42	630	93.3
	60세 이상	873	24	848	97.1
	합 계	2,228	174	2,042	91.7
2013	19세 이하	–	–	–	–
	20~29세	47	15	32	68.1
	30~39세	174	34	136	78.2
	40~49세	385	33	348	90.4
	50~59세	290	19	266	91.7
	60세 이상	328	14	312	95.1
	합 계	1,224	115	1,094	89.4
2014	19세 이하	2	1	1	50.0
	20~29세	61	14	47	77.0
	30~39세	355	53	296	83.4
	40~49세	405	55	347	85.7
	50~59세	240	28	209	87.1
	60세 이상	87	4	82	94.3
	합 계	1,150	155	982	85.4
2015 8월	19세 이하	–	–	–	–
	20~29세	115	31	78	67.8
	30~39세	330	68	226	68.5
	40~49세	390	50	305	78.2
	50~59세	157	17	125	79.6
	60세 이상	20	4	13	65.0
	합 계	1,012	170	747	73.8

자료: 고용노동부, 2015. 10. 13.

한편, [표 33]에서 보는 바와 같이 보다 효과적인 자영업자 지원을 위해 2015년부터 고용노동부와 중소기업청 합동으로 희망리턴패키지 사업을 시행하고 있다. 동 사업의 대상자는 폐업예정 자영업자 및 기 폐업 자영업자이며, 사업대상자가 처한 상황별로 3단계로 나누어 사업을 시행하고 있다.

[표 33] 희망리턴패키지 사업 개요

지원단계	지원내용	지원대상
① 폐업단계	사업정리컨설팅(중소기업청) 폐업 시 절세방법 및 각종 신고사항, 자산·시설처분방법 등에 대한 전문 컨설팅 제고	취업의사가 있는 폐업예정 소상공인
	재기교육(중소기업청) - 취업시장 정보, 효과적인 구직방법	취업의사가 있는 폐업예정 소상공인 및 기 폐업 소상공인
⇩		
② 취업활동 단계	취업성공패키지(고용노동부) - 취업활동계획 수립, 취업훈련비, 취업알선 등 제공	만 18~64세 이하 취업의사가 있는 연매출액 1.5억원 미만의 폐업예정 소상공인 및 기 폐업 소상공인
	전직장려수당(중소기업청) - 매출액 8,000만원 미만이면 75만원 / 매출액 8,000~1억 5,000만원 미만이면, 65만원 일시금 지급	연매출액 1.5억원 미만 소상공인으로 ① 사업정리컨설팅 또는 재기교육수료 → ② 폐업신고 → ③ 취업성공패키지 1단계(취업상담 및 취업계획 수립) 이상을 수료하였거나 자구노력으로 취업한 경우
⇩		
③ 취업 후 단계	전환대출 융자지원(중소기업청) - 업체당 1~7천만원, 연 7%(고정금리)	사업정리컨설팅 또는 재기교육수료 등 희망리턴패키지 사업 참여 후 취업에 성공한 자

주: 임대사업자 및 비영리법인의 대표는 희망리턴패키지 및 취업성공패키지 지원대상에서 제외됨.
자료: 소상공인시장진흥공단, “소상공인포털”<http://www.sbiz.or.kr/, 접속: 2015. 10. 12.>

우선, 폐업단계에서는 사업정리컨설팅 및 재기교육을 실시하고, 취업활동단계에서는 취업성공패키지와 전직장려수당 지급 등을 통해 취업을 하도록 유도한다. 마지막으로 취업 후 단계에서는 전환대출 융자지원을 통해 폐업에 따른 비용부담을 완화시킴으로서 폐업 자영업자의 재기를 지원하는 것을 내용으로 하고 있다. 희망리턴패키지 관련 사업의 2015년 예산액(계획액)은 [표 34]에서 보는 바와 같이 9,946억원이고 2016년 예산안(계획안)은 34.7% 감소한 6,492억원이다.

[표 34] 희망리턴패키지 관련 사업 2016년 예산안 및 기금운용계획안

(단위: 백만원, %)

		2015 예산액 /계획액(A)	2016 예산안 /계획안(B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
중소기업청	소상공인재기지원(소진기금)	13,200	15,220	2,020	15.3
	- 희망리턴패키지	10,000	10,000	-	-
	소상공인지원(융자)(소진기금)	1,497,000	1,555,000	58,000	3.9
	- 전환대출 융자지원	500,000	100,000	-400,000	-80.0
고용노동부	실업자능력개발지원(일반회계)	63,209	43,815	-19,394	-30.7
	전직실업자 등 능력개발지원(고보기금)	420,875	494,923	74,048	17.6
	자영업자 고용안정·직업능력개발지원(고보기금)	520	468	-52	-10.0
합 계(희망리턴패키지 관련)		994,604	649,206	-345,398	-34.7

주: 1. 음영으로 표시된 부분이 희망리턴패키지 사업임.
2. 중소기업청 소관 사업의 경우 희망리턴패키지 사업은 소상공인재기지원 사업과 소상공인지원(융자) 사업의 세사업으로 편성되어 있음.
3. 고용노동부의 실업자능력개발지원 사업과 전직실업자 등 능력개발지원 사업은 실업자 전체를 대상으로 하고 있으나 자영업자에 대한 지원액을 별도로 나누기 어려워 세부사업 전체를 보여줌.

자료: 각 부처별 「세입세출 및 기금결산 사업설명자료(Ⅱ-1)」(2015. 5.) 및 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」(2015. 9.)을 이용하여 작성함.

그러나 이러한 희망리턴패키지 사업의 경우에도 사업목표 달성이 원활히 이루어질 수 있을 수 있도록 다음과 같은 검토가 필요하다. 우선, 취업활동단계에서 고용노동부가 수행하는 취업성공패키지의 경우 이전에 해오던 폐업 영세자영업자들에 대한 훈련과 내용이 동일하여 취업률 등 사업시행에 따른 효과가 특별히 높게 나타날 것으로 보이지 않으므로 개선방안 마련이 필요하다. 다음으로 중소기업청의 전직장려수당의 경우에도 취업여부를 기준으로 일시금을 지급하고 있어 일시금을 지급받은 취업한 전직 영세자영업자가 다시 자영업으로 진입하지 않고, 임금근로자로 계속 남아있을 수 있도록 꾸준한 관리를 할 필요가 있다.

마지막으로 각 부처가 실시하고 있는 단계별 진행사업들이 서로 유기적으로 연계하여 시행될 수 있도록 할 필요가 있다. [표 35]는 2015년 폐업단계를 지원하는 중소기업청의 사업정리컨설팅 및 재기교육 실적이다. 2015년 9월 현재 중소기업청의 사업정리컨설팅 및 재기교육 수료인원은 1,598명이고, 이 중 다음단계인 고용노동부의 취업성공패키지로 연계되고 있는 인원은 23.5%인 375명에 불과하다.[66] 따라서 보다 원활한 각 단계별 사업들 간의 연계를 통해 사업대상자들이 취업에 성공할 수 있도록 부처 간 사업운영 체계의 개선이 필요할 것으로 보인다. 물론 중소기업청 사업이 2015년부터 시작된 신규사업이며, 고용노동부 사업의 소요기간이 최대 1년 정도인 점을 감안하면, 아직까지 희망리턴패키지에 참여한 인원들의 취업성공 여부를 확인하여 사업의 성과를 판단하는 것은 시기상조임에는 틀림없다. 다만, 동 사업을 통해 취업에 성공하는 사례가 보다 많아질 수 있도록 중소기업청과 고용노동부의 보다 지속적이고 원활한 협조관계 유지와 프로그램 개선 및 적극적인 취업알선 등의 노력이 필요할 것으로 보인다.

[표 35] 2015년 소상공인 전직지원 사업(사업정리컨설팅 및 재기교육) 운영현황

(단위: 명, %)

	사업정리컨설팅 및 재기교육				취업성공패키지		사업 연계율 (C/B)
	실시인원 (A)	중도탈락 인원	수료인원 (B)	훈련 중	추천인원	참여인원 (C)	
20~29세	96	23	54	19	22	14	25.9
30~39세	424	50	298	76	155	90	30.2
40~49세	785	135	554	96	231	133	24.0
50~59세	729	82	539	108	230	123	22.8
60세 이상	232	49	153	30	38	15	9.8
합 계	2,266	339	1,598	329	676	375	23.5

주: 1. 2015년 9월 기준임.
2. 사업정리컨설팅 및 재기교육은 2015년 신규사업이며, 동 사업과 연계된 취업성공패키지 사업은 최대 1년 가량이 소요되므로 동 사업 수료자의 취업인원을 파악하기에는 이른 시점임.

자료: 중소기업청, 2015. 10. 16.

66) 사업정리컨설팅 및 재기교육 사업과 취업성공패키지 사업의 연계를 위해 중소기업청은 전직장려수당 수급조건에 '사업정리컨설팅이나 재기교육을 수료하고, 취업성공패키지 1단계를 이수한 경우'를 설정하고 있다.

따라서 희망리턴패키지 사업이 폐업(예정) 자영업자의 충격을 완화하고 임금근로자로의 전환이라는 사업목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 신규 사업과 기존에 추진해 오던 취업성공패키지 사업을 단순히 결합해서 시행하기 보다는 취업성공패키지 사업의 성과저조 원인을 파악하고 신규 사업과의 유기적 결합을 통해 성과 개선방안을 마련하는 등 사업효과 제고 노력이 필요하다. 또한, 전직장려수당과 같이 신규로 시행되는 사업들의 경우 일회성 지원보다는 미취업 폐업 자영업자들에 대한 지속적인 관리를 통해 정책목표가 효과적으로 달성될 수 있는 방식으로 추진되도록 할 필요가 있다. 마지막으로 사업에 참여하는 대상자들을 폐업단계에서부터 취업 후 단계에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 관리할 필요가 있으며, 단계별 사업들이 서로 단절되지 않고 유기적으로 시행될 수 있도록 사업을 담당하고 있는 고용노동부와 중소기업청의 원활한 협조관계 유지가 필요할 것으로 보인다.

3. 경쟁력 강화 등 자영업 체질개선을 위한 지원강화 필요

2002~2014년 동안 전통시장 시설현대화 및 경영혁신을 위해 [표 36]에서 보는 바와 같이 정부와 지자체는 총 2조 9,643억원을 투자하였고, 여기에 2015년 예산액과 2016년 예산안까지 합하면 총 3조 2,208원이 투자될 예정이다.

[표 36] 시장시설현대화사업(전통시장시설현대화사업) 연도별 집행액

(단위: 억원)

	2002 결산액	2003 결산액	2004 결산액	2005 결산액	2006 결산액	2007 결산액	2008 결산액	2009 결산액
국비	227	815	1,608	1,068	1,228	1,616	1,968	1,749
지방비	466	761	975	705	817	1,047	1,224	1,117
합 계	693	1,576	2,583	1,773	2,045	2,663	3,192	2,866
	2010 결산액	2011 결산액	2012 결산액	2013 결산액	2014 결산액	2015 예산액	2016 예산안	합 계
국비	1,572	1,660	1,606	1,430	1,388	805	803	19,543
지방비	947	978	1,026	827	818	485	472	12,665
합 계	2,519	2,638	2,632	2,257	2,206	1,290	1,275	32,208

자료: 중소기업청, 2015. 10. 14.

그러나 전통시장 매출액은 [표 37]에서 보는 바와 같이 2005년 32조 7,495억원에서 2014년 20조 9,038억원으로 연평균 4.87% 가량 감소한 것으로 나타났으며, 점포수도 2013년에는 일시적으로 증가하였으나 전반적으로 감소추세(연평균 1.46% 감소)를 보이고 있다. 이로 인해 전통시장 점포당 매출액은 2005년 1억 3,700만원 수준에서 2014년에는 1억원 수준으로 지속적으로 감소하고 있다.[67][68]

[표 37] 전통시장 매출액 및 점포수 현황: 2005~2014년

(단위: 억원, 개)

	2005	2006	2008	2010	2012	2013	2014	연평균 증가율
매출액(A)	327,495	297,943	259,227	239,901	210,919	207,219	209,038	−4.87
점포수(B)	239,200	225,725	207,329	201,358	204,237	210,433	209,493	−1.46
점포당 매출액(A/B)	1.37	1.32	1.25	1.19	1.03	0.98	1.00	−3.45

주: 1. 등록 및 인정시장+무등록시장 기준이며, 등록 및 인정시장 기준에 따르면, 매출액은 2005년 27.3조원, 2006년 24.9조원, 2008년 22.3조원, 2010년 21.4조원, 2012년 20.1조원, 2013년 19.9조원, 2014년 20.1조원으로 나타남.
2. 점포수는 영업 중인 점포와 비영업 점포 모두를 포함함.

자료: 소상공인시장진흥공단, 2015. 10. 4.

67) 지난 2014년 10월 13일부터 12월 12일까지 2개월 동안 기획재정부, 중소기업청 및 지자체 합동으로 전국 17개 시도의 전통시장 사업에 대한 현장점검이 실시되었다. 그 결과 전통시장 상인들의 자생력 강화보다는 주차장 설치 등 시설투자 위주의 사업시행, 충분한 사전준비 없는 일률적인 사업추진, 무분별한 집행 등이 사업효과 저조의 주된 원인으로 진단되었다. 자세한 내용은 「전통시장 시설현대화사업 제도개선방안」(기획재정부·중소기업청, 2014. 12.)을 참조바람.

68) 통계청의 서비스업동향조사의 소매업태별 판매액을 살펴보면, 대형마트의 매출액(경상금액 기준)은 2010년 38조 589억원에서 2014년 47조 4,969억원으로 증가하였다. 그러나 이러한 대형마트 매출액과 관련하여 보다 세부적으로 조사하여 발표한 소매업태별 판매액지수를 살펴보면, 대형마트 중 아웃렛 등 대형종합소매업을 제외한 일반 대형마트에 해당하는 대형할인점의 경우에도 2012년 이후 판매액 지수가 감소하고 있다. 따라서 최근 매출액 감소는 전통시장 뿐만 아니라 일반 대형마트에서도 나타나고 있으므로 해석의 주의가 필요하다.

〈 대형마트 연도별 판매액 지수 〉

	2010	2011	2012	2013	2014
대형마트	100.0	110.8	117.8	120.6	124.8
- 대형할인점	100.0	109.0	112.6	111.9	109.4
- 기타 대형마트	100.0	118.0	138.2	154.5	184.6

주: 1. 대형할인점: 일반 대형마트
2. 기타 대형마트: 대형마트가 아닌 대형조합소매업(아웃렛)

자료: 통계청, “국가통계포털”<http://kosis.kr/, 접속: 2015. 10. 22.>

한편, 중소기업연구원에서 통계청의 2001~2012년 전국사업체조사 원시자료를 이용하여 분석한 소상공인[69]의 업력별 상태변동 자료에 따르면, [표 38]에서 보는 바와 같이 소상공인의 27.80%는 개업 후 1년 만에 44.12%는 개업 후 3년 만에 폐업을 하는 것으로 나타나고 있다.[70]

[표 38] 소상공인의 업력별 누적적 상태 변동

(단위: %)

업 력	1년	2년	3년	4년	5년	6년	6년 이상
성 장	2.81	3.76	4.16	4.36	4.46	4.52	4.56
폐 업	27.80	38.96	44.12	46.83	48.38	49.32	49.95

주: 통계청의 전국사업체조사의 2010~2012년 원시자료(raw data)를 기초로 작성하였으며, 통계청이 부여한 "사업체고유번호"를 기준으로 패널 자료화하여 분석함.
자료: 박재성, 「중소기업 창업과 고용의 동태적 특성에 관한 연구」, 중소기업연구원, 2014. 12.

또한, 소상공인이나 자영업자에 한정된 자료는 아니나 산업별 창업기업의 생존율과 관련된 자료를 살펴보면, [표 39]에서 보는 바와 같이 2012년 기준 산업별 창업기업의 5년 생존율은 부동산·임대업이 46.3%로 가장 높게 나타나고 있으며, 운수업 43.2%, 보건·사회복지 42.9% 순으로 나타나고 있다. 반면, 예술·스포츠·여가의 경우 5년 후 생존율이 14.7%로 가장 낮으며, 숙박·음식점업 17.7%, 사회서비스업 22.3%, 교육서비스업 25.4%, 도소매업 25.6%의 순으로 나타나고 있다. 이들 5년 후 생존율이 낮게 나타나고 있는 업종은 앞의 [표 7]에서 보는 바와 같이 취업자 중 비임금근로자 비중이 높은 업종과 대체로 일치한다.

69) 소상공인은 앞서 살펴본바와 같이 자영업자와 기준이 상이하나 자영업자와 일치하는 바가 많으므로 자영업자 생존률과 관련된 내용을 소상공인을 대상으로 한 연구결과의 인용을 통해 파악코자 한다.
70) 박재성, 「중소기업 창업과 고용의 동태적 특성에 관한 연구」, 중소기업연구원, 2014. 12.

[표 39] 2012년 기준 산업별 창업기업 생존율

(단위: %)

산업대분류	1년 생존율	2년 생존율	3년 생존율	4년 생존율	5년 생존율
제조업	68.8	57.4	47.7	42.6	39.6
건설업	59.7	44.9	37.1	28.7	27.9
도·소매업	55.3	41.7	34.3	29.3	25.6
운수업	73.0	61.3	55.3	47.8	43.2
숙박·음식점업	55.0	37.5	27.2	21.9	17.7
출판·영상·정보	61.8	46.0	35.1	29.0	27.1
부동산·임대업	67.4	59.7	52.7	48.0	46.3
전문·과학·기술	61.6	51.7	41.8	36.5	33.5
사업서비스업	53.6	39.5	32.2	26.4	22.3
교육서비스업	57.7	42.3	34.7	29.4	25.4
보건·사회복지	67.9	49.9	43.6	43.3	42.9
예술·스포츠·여가	55.3	37.1	24.5	18.2	14.7
개인서비스업	59.4	48.4	39.4	33.8	30.5
전 체	59.8	46.3	38.0	33.4	30.9

자료: 통계청 보도자료, 「2013년 기준 기업생멸 행정통계 결과」, 2014. 12. 24.

따라서 현재 자영업자들은 매출감소 문제 뿐만 아니라 생존 자체를 위협받고 있는 상황에 직면해있다고 할 수 있다. 이러한 자영업 경영상황 악화 문제에 대응하기 위해 앞서 살펴본 바와 같이 지난 2014년 9월 정부는 자영업자의 생애주기 단계별 맞춤형 대책을 주요 내용으로 하는 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」을 수립한 바 있다. 또한 이를 시행하는데 필요한 재원을 안정적으로 조달하고 사업을 효과적으로 수행하기 위해 2014년부터 소상공인시장진흥기금을 설치 운영하고 있다. [표 40]에서 보는 바와 같이 소상공인시장진흥기금의 지출구조를 자영업자 생애주기 단계별로 살펴보면, 2014년에는 성장단계에 대한 지원이 대부분이었으나 2015년 이후에는 창업단계, 재도전 및 전환, 전통시장 등의 단계에 해당하는 사업비 비중이 상대적으로 증가하였다.

[표 40] 소상공인시장진흥기금 자영업자 생애주기 단계별 기금운용계획

(단위: 억원, %)

		2014 계획액		2015 계획액		2016 계획안	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
창업단계	융자	-		2,270	11.3	1,350	6.7
	보조	103	0.9	305	1.5	190	0.9
	소계	103	0.9	2,575	12.9	1,540	7.6
성장단계	융자	8,850	74.9	12,000	59.9	13,300	65.9
	보조	1,495	12.6	2,252	11.2	1,856	9.2
	소계	10,345	87.5	14,252	71.1	15,156	75.0
재도전/전환	융자	300	2.5	700	3.5	900	4.5
	보조	30	0.3	132	0.7	152	0.8
	소계	330	2.8	832	4.2	1,052	5.2
전통시장	보조	696	5.9	2,017	10.1	2,100	10.4
지원인프라	보조	346	2.9	363	1.8	349	1.7
합 계	융자	9,150	77.4	14,970	74.7	15,550	77.0
	보조	2,670	22.6	5,069	25.3	4,647	23.0
	소계	11,820	100.0	20,039	100.0	20,197	100.0

주: ( )안의 수치는 전체에서 차지하는 비중임.
자료: 중소기업청, 2015. 10. 14.

2016년 동 기금의 기금운용계획안을 살펴보면 여전히 성장단계 지원을 목적으로 한 융자위주의 사업이 사업비의 대부분을 차지하고 있다. 그런데 [표 41]에서 융자사업 중 성장단계의 자영업자를 지원하는 사업들을 살펴보면, 사업의 성장과 직접적인 관계가 있는 사업보다는 경영안정 자금 등과 같이 사업유지적 지원을 위한 사업들이 주를 이루고 있는 것으로 보인다. 물론 동 단계의 보조사업의 경우에는 실질적인 자영업자 성장지원을 위한 경영교육이나 인프라 구축 사업으로 구성되어 있으나 융자사업에 비해 사업비 비중이 여전히 작다. 따라서 최근의 자영업 경영환경 악화 문제에 효과적으로 대응하기 위해 정부는 자영업 자체의 경쟁력 향상을 위한 실질적인 지원을 보다 강화할 필요가 있다.

[표 41] 소상공인시장진흥기금 지출구조

(단위: 억원, %)

	성장 단계	사업내용(2016년 사업기준)	2014 계획액	2015 계획액	2016 계획안
융자 사업	창업 단계	소상공인창업자금, 소상공인사관학교 연계자금	- (-)	2,270 (11.3)	1,350 (6.7)
	성장 단계	일반경영안정자금, 소공인특화자금, 성장촉진자금, 소상공인전환대출	8,850 (74.9)	12,000 (59.9)	13,300 (65.9)
	재도전/전환	임대보증금 안심금융, 사업전환자금, 긴급경영안정자금	300 (2.5)	700 (3.5)	900 (4.5)
	소 계		9,150 (74.4)	14,970 (74.7)	15,550 (77.0)
보조 사업	창업 단계	소상공인창업지원(소상공인사관학교, 소자본 해외창업지원, 신사업육성지원, 상권정보시스템운영 등)	103 (0.9)	305 (1.5)	190 (0.9)
	성장 단계	소상공인성장지원(경영교육, 역량강화, 협동조합활성화, 나들가게 성과확산 등), 소공인특화지원(특화지원센터, 집적지공동인프라구축, 성장희망사다리 등), 중소지식서비스기업육성(스마트창작터, 스마트벤처창업학교 운영, 1인창조기업센터 등), 소상공인이차보전, 지역신보재보증출연, 햇살론 출연(2015 종료)	1,495 (12.6)	2,252 (11.2)	1,856 (9.2)
	재도전/전환	소상공인재기지원(희망리턴패키지, 재창업패키지, 소기업소상공인공제(2015 종료))	30 (0.3)	132 (0.7)	152 (0.8)
	전통 시장	시장경영혁신지원(시장마케팅지원, 온누리 상품권발행, 상인교육시장관리, 상권활성화구역지원, 문화관광형/골목형/글로벌명품시장육성, 화재보험공제사업지원, 청년몰 등), 전통시장주차환경개선(주차장건립지원, 공공 및 시설 주차이용보조)	696 (5.9)	2,017 (10.1)	2,100 (10.4)
	지원 인프라	소상공인지원인프라(정보인프라구축, 네트워크 구축, 정책조사연구, 정책자금지원 향상, 소상공인연합회지원 등), 기금운영(인건비 및 기본경비)	346 (22.6)	363 (25.3)	349 (23.0)
	소 계		2,670 (22.6)	5,069 (25.3)	4,647 (23.0)
합 계			11,820 (100.0)	20,039 (100.0)	20,197 (100.0)

주: ( )안의 수치는 합계에서 차지하는 사업비 비중임.

자료: 중소기업청, 2015. 10. 14.

4. 국가차원의 자영업자 통계에 대한 정비 및 자료수집 방식 개선 필요

앞의 Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이, 현재 우리나라는 자영업자에 대한 명확한 정의를 가지고 있지 않다. 정부는 자영업자 지원 사업의 대상을 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 소상공인[71]으로 정하고 있다. 동 법에 따르면, 소상공인은 상시근로자 5인 미만 업체(제조업·광업·건설업·운수업 10인 미만)로 정의되고 있다. 그러나 이러한 종사자 기준의 정의에 따라 정부의 지원 대상으로 삼는 데에는 형평성 차원이나 사업성과 측정에 있어 한계가 존재한다. 이는 업체의 규모를 정의하는 데에는 종사자수 뿐만 아니라 자산, 부채, 매출액 등 다양한 기준이 존재하기 때문이며, 재정지원에 따른 효과도 다양할 수 있기 때문이다. 따라서 자영업자에 대한 명확한 정의는 필요하며, 특히 정책대상에 해당하는 자영업자인 소상공인의 정의에 대해 다음과 같은 검토가 필요하다.

첫째, 중소기업청에 따르면, 세금부담의 문제 등으로 인해 자영업자들은 대체로 정확한 매출액이나 소득을 노출하는 것을 꺼리고 있는 상황이라고 한다. 이러한 상황에서 고용하고 있는 상시 근로자 규모를 기준으로 한 이러한 정의를 활용하는 것은 나름 합리적 대안이라고 할 수 있다. 다만, 이러한 상시근로자 규모를 기준만으로 정책대상을 설정하는 것은 자칫 인적 기준에 해당하나 소득이 높아 우선순위가 떨어지는 대상자가 우선적으로 수혜를 받을 위험성이 존재하므로 개선방안 마련이 필요하다.

둘째, 현재 자영업자 지원 정책 수립에 필요한 자료는 중소기업청의 2년에 한 번씩 시행되는 「전국소상공인 실태조사」와 통계청의 경제활동인구조사, 국세청의 기업생멸통계 등을 이용할 수 있다. 그러나 통계 수집대상 기준이 서로 상이하여 자료 간 비교나 보완이 어려운 상황이다. 예를 들면, 중소기업청은 사업체 단위의 소상공인을 기준으로, 통계청은 사업체 단위의 자영업자를 기준으로, 국세청은 기업체 단위를 기준으로 통계가 작성되고 있는 상황이다.[72]

---

71) 소상공인은 「상시근로자 5인 미만 업체(제조업·광업·건설업·운수업 10인 미만)로 정의되고 있다.

72) 한국표준산업분류에 다르면, 사업체 단위는 공장, 광산, 상점, 사무소 등으로 산업 활동과 지리적 장소의 양면에서 동질성이 있는 통계단위이며, 기업체 단위는 재화와 서비스를 생산하는 법적·제도적 단위의 최소결합체로서 자원배분에 관한 의사결정에서 자율성을 갖고 있는 통계단위이다. 기업체는 하나 이상의 사업체로 구성될 수 있다는 점에서 사업체와 구분된다. 예를 들어, 프랜차이즈를 대표하는 회사와 가맹점을 포함한 기업 전체를 말할 때는 기업체, 개별 가맹점은 사업체라고 할 수 있다.

셋째, 통계청의 경제활동인구조사에 따른 지역별·산업별 종사자 규모만 알 수 있을 뿐, 매출액이나 자산, 소득 등 자영업자의 경영 상황을 파악할 수 있는 자료는 찾기 힘들다. 물론 중소기업청의 전국 소상공인 실태조사의 경우 설문조사를 통해 자영업자의 경영 상황을 알려주는 조사를 하고 있으나, 시행한 지 얼마 되지 않았고, 3년마다 조사되고 있어 시계열 분석 등에 활용하는데 한계가 존재한다.

국가의 정책을 수립하고 평가하는데 정확한 관련 통계의 수집은 매우 중요하다. 특히, 자영업자에 대한 지원 정책 수립에 있어서는 자영업자의 경영상황에 대한 추이와 관련된 자료가 반드시 필요하다. 왜냐하면, 자영업자 지원 정책의 목적이 자영업자 경쟁력 강화에 있다면, 자영업자 규모 보다는 자영업자들의 경영상황을 알려주는 통계가 보다 유용하기 때문이다. 따라서 이러한 관점들을 종합해 볼 때 관련 부처들의 협조를 통해 현재의 자영업자 관련 통계에 대한 정비는 반드시 이루어져야 할 과제로 보인다.

VI. 요약 및 결론

우리나라 자영업자의 월매출은 2010년 평균 990만원 수준에서 2013년 평균 877만원 수준으로 하락하였으나, 동 기간 동안 부채는 평균 7,132만원에서 8,858만원으로 오히려 증가하는 등 자영업자의 경영상황은 악화되고 있는 상황이다. 이러한 자영업자 경영상황 악화의 원인에는 경기침체라는 거시경제적인 문제 뿐만 아니라 과다 진입으로 인한 경쟁심화 문제도 지목되고 있다.[73] 지금까지 우리나라의 자영업자 정책은 실업문제 해소 대책의 일환으로 수행되어 온 결과 창업을 위한 정책자금 지원위주로 이루어져 왔다. 그 결과 준비되지 않은 자영업자가 양산되었으며, 이로 인해 경쟁력이 약화된 것이라는 진단도 존재한다.

동 보고서에서는 우리나라 자영업 경쟁력 약화의 원인을 자영업자 간 경쟁심화라는 측면에 초점을 두고 평가를 진행하였다. 이를 위해 우선, OECD 국가들을 대상으로 사회·경제적 요인들을 반영한 취업자 대비 자영업자 및 비임금근로자 비중의 국제비교지수를 산출하여, 우리나라의 자영업자 및 비임금근로자 비중에 관한 수준을 평가하였다. 평가결과 우리나라 자영업자 비중의 국제비교지수는 170.98, 비임금근로자 비중의 국제비교지수는 190.58로 OECD 회원국 중 그리스에 이어 높은 수준으로 나타났다. 따라서 우리나라의 자영업자는 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 높은 수준의 경쟁상황에 처해 있음을 시사하고 있다.

또한 정부의 자영업자 지원 정책이 우리나라의 높은 자영업자 비중에 영향을 미쳤는지 여부를 확인하기 위해 재정지출과 자영업규모와의 관계에 대한 분석도 실시하였다. 그 결과, 자영업자 지원 사업 중 시장시설현대화사업과 시장경영혁신지원사업에 대한 재정지출이 자영업자 비중에 양(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 이는 자영업자에 대한 재정지원이 자영업자 규모를 증가시키는데 어느 정도 기여했을 가능성이 있었다는 점을 시사한다.

최근 정부는 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」(관계부처 합동, 2014. 9.)을 통해 자영업자 경쟁력 강화를 위한 생애주기 단계별 대책을 마련하고 2015년 1월

73) 관계부처 합동, 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」, 2014. 9.

부터 설치 운영 중인 소상공인시장진흥기금을 통해 시행하고 있다. 이는 지금까지의 창업위주의 자영업자 정책에서 탈피하여 맞춤형 정책을 실시하고자 한다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다.

그러나 이러한 개편에도 불구하고, 자영업자 지원 정책은 여전히 고려할 필요가 있는 사항들이 존재한다. 첫째, 정부의 자영업자 지원을 위한 대부분의 사업이 여전히 융자사업 위주로 구성되어 있다는 점이다. 신규사업자에 대한 금융지원은 기존의 정부지원 없이 독자적으로 생존가능한 자영업자를 구축하는 효과를 발생시킬 우려가 있으므로 이들에 대한 금융지원은 사업초기 안정화 및 자생력을 유도할 수 있도록 지원되어야 할 것이다. 또한 기존 자영업자에 대한 금융지원의 경우에도 최근 사업대상자에 대한 평가시스템이 도입되어 운영되고 있으나 경쟁력을 상실한 자영업자들의 퇴로를 열어 줄 수 있는 지원은 부족한 상황이어서 경쟁력 없는 자영업자를 연명시키는 등 자영업자 구조조정을 저해할 가능성은 여전히 존재하고 있다. 따라서 자영업자 지원을 위한 융자사업의 지원방식에 대한 재검토는 필요할 것으로 보인다.

둘째, 자영업자 지원 사업의 대부분을 담당하는 소상공인시장진흥기금의 취약한 재원조달 구조도 문제라 할 수 있다. 동 기금의 주요재원은 공공자금관리기금으로부터의 예수금으로, 향후 국가부채에 대한 보다 엄격한 관리가 이루어질 경우 안정적인 재원 확보가 어려워 사업수행의 지속가능성이 약화될 우려가 있다. 또한 이러한 동 기금의 예수금을 통한 취약한 재원조달 구조는 사업을 융자위주로 구성할 수밖에 없는 제약요인으로 작용하고 있다는 점에서 대안마련이 필요하다.

셋째, 폐업 영세자영업자의 성공적인 퇴출을 지원하기 위해 고용노동부와 중소기업청 합동으로 2015년부터 시작된 희망리턴패키지 사업의 경우에도 운영상 개선이 필요한 점들이 발견된다. 우선, 취업활동단계를 지원하는 고용노동부의 취업성공패키지 사업의 경우 지금까지 수료자의 취업률이 저조하게 나타나고 있으나 희망리턴패키지 사업에 포함된 이후에도 동일한 방식으로 사업이 운영되고 있어 사업성과 제고를 위한 노력이 필요하다. 또한 중소기업청의 전직장려수당의 경우에도 취업여부를 기준으로 일시금을 지급하고 있어 일시금을 지급받은 취업한 전직 영세자영업자가 다시 자영업으로 진입하지 않고, 임금근로자로 계속 남아있을 수 있도록 꾸준한 관리를 할 필요가 있다. 그 외에도 부처별로 진행하고 있는 단계별 사업들이 제각기 운영될 가능성이 있으므로 부처 간 원활한 협조관계 유지를 통한 사업의 효율

적 운영이 필요하다.

넷째, 최근의 자영업자 경영환경 악화문제를 보다 효과적으로 해결할 수 있는 자영업자 성장단계를 지원하는 사업들의 내용을 내실화할 필요가 있다. 자영업자 지원 사업은 2015년 소상공인시장진흥기금으로의 개편이후에도 성장단계 지원에 있어 여전히 경영안정 자금과 같이 사업유지를 위한 성격의 사업비 비중이 높으므로 경영교육이나 인프라 구축과 같은 실질적인 사업의 성장과 관계가 있는 사업에 대한 지원을 강화할 필요가 있다.

마지막으로, 범정부적인 협의를 통해 자영업자에 대한 정의 및 기준을 보다 명확히 정립하고, 관련 자료를 수집하는 방안도 마련할 필요가 있을 것이다. 자영업자 지원 정책의 일관되고 효과적인 수립 및 시행, 정책 사후관리를 위한 종합적인 정책성과에 대한 평가, 평가결과의 새로운 정책수립으로의 환류 등을 위해서는 일관된 기준에 의한 정확한 통계의 수집은 필수적이다. 그러나 현재 중소기업청, 통계청, 국세청 등이 수집하여 작성하고 있는 자영업자 관련 통계는 기준이 상이하여 상호 이용이 어려운 상황이다. 따라서 자영업 관련 통계를 작성하는 부처 간의 협의를 통해 일관된 기준을 마련할 필요가 있으며, 일관된 기준 하에서 자영업 관련 통계의 활용성 강화를 위해 종사자수 뿐만 아니라 경영관련 정보 등 정보수집 범위를 확대하는 방안도 마련할 필요가 있다.

지금까지 동 보고서는 우리나라의 자영업 수준을 국제비교를 통해 평가하였고, 이를 통해 사회·경제적 요인에 비해 과다한 우리나라의 자영업 수준이 현재 자영업 경영환경 악화의 원인 중 하나일 가능성이 있음을 확인하였다. 또한 지금까지 정부가 자영업 지원을 위해 많은 노력을 기울인 결과 어느 정도 성과도 나타내었으나, 한편으로는 자영업 비중을 높이는 데에 영향을 미쳤다는 사실도 확인하였다.

따라서 정부는 자영업 진입자에 대해 경쟁이 상대적으로 덜하거나 유망업종으로 유도하고 창업을 위한 철저한 사전준비를 지원하는 등 자영업 경쟁과다 방지를 위해 보다 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 경쟁력을 상실한 자영업자의 경우 신기술 유망업종으로의 변경이나 자영업 퇴출을 통한 임금근로자로의 전환 등을 효과적으로 지원하여 폐업 자영업자들이 저소득층으로 전락하는 일이 없도록 노력할 필요가 있다.

그러나 동 보고서는 자영업 관련 통계의 한계로 인해 정부의 자영업자 지원 정책이 자영업 경영상황과 직접적인 관계가 있는 자산, 부채, 매출액 등에 미치는

영향에 대해서는 제대로 된 평가를 하지 못했다는 한계를 가지고 있어 후속 연구가 필요하다. 향후 정부는 자영업자 관련 통계를 정비하고, 축적해 나갈 필요가 있으며, 이를 기초로 보다 정확한 자영업자 지원 사업에 대한 문제점 진단과 성과평가를 통해 자영업자들에게 보다 실질적으로 도움을 줄 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

참고문헌

고용노동부, 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 9.

_____, 「2014회계연도 세입세출 및 기금결산 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 5.

관계부처 합동, 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」, 2014. 9.

국가보훈처, 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 9.

_____, 「2014회계연도 세입세출 및 기금결산 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 5.

국세청, 「2014년 국세통계연보」, 2014. 12.

김광석, "자영업자 진입—퇴출 추계와 특징", 「현안과 과제」 15-04호, 현대경제연구원, 2015. 1. 28.

김기승, 「자영업 진출 결정요인과 정책적 시사점」, 경제현안분석 제8호, 국회예산정책처, 2006. 2.

기획재정부, 「"청년희망, 경제혁신, 민생안정"을 위한 2016년 예산안」, 2015. 9.

기획재정부·중소기업청, 「전통시장 시설현대화사업 제도개선방안」, 2014. 12.

기획재정부·한국개발연구원, 「중소기업지원대상 선별기능 강화와 중소기업생태계 활성화 방안」, 2013. 11. 8.

대통령직인수위원회, 「박근혜정부 국정과제」, 2013. 5. 28.

대한민국정부, 「2015~2019년 국가채무관리계획」, 2015. 9. 11.52

_____, 「2013년도 제1회 추가경정예산안 개요」, 2013. 4.

_____, 「2014년도 예산안 개요」, 2013. 9.

_____, 「2015년도 예산안 개요」, 2014. 9.

류재우·최호영, "우리나라 자영업 부문에 관한 연구", 「노동경제논집」 제22권(1), 한국노동경제학회, 1996. 6, 109~140쪽.

류덕현·고선, 「국제비교를 통한 우리나라 자영업 규모에 관한 연구」, 국회예산정책처 정책연구용역, 2015.

문선웅·전인우, "OECD 회원국 자료를 활용한 한국의 자영업 적정규모 추정에 관한 실증연구: 도소매업 및 음식숙박업을 중심으로", 「국제지역연구」 제15권 제1호, 국제지역학회, 2011. 3, 241~266쪽.

박재성, 「중소기업 창업과 고용의 동태적 특성에 관한 연구」, 중소기업연구원, 2014. 12.

보건복지부, 「2014회계연도 세입세출 및 기금결산 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 5.

_____, 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 9.

서근하·서창수·윤성욱, "한국 소상공인사업체 적정규모 추정법 개발과 경영구조 선진화 방안에 관한 연구: OECD 국가와 비교를 중심으로", 「중소기업연구」 제35권 제3호 통권92호, 한국중소기업학회, 2013. 9, 111~132쪽.

전병목, "소득세 부담과 자영업자 규모 변화", 「재정포럼」 107호, 한국조세연구원, 2005, 24~43쪽.

전병유, "자영업 선택의 결정 요인에 관한 연구", 「노동경제논집」 제26권 제3호, 한국노동경제학회, 2003. 12, 149~179쪽.

전인우, 「자영업 정책 간담회 자료」, 국회예산정책처, 2015. 4. 9.

전인우·정완수, "자영업 정책의 과거, 현재 그리고 미래", 「중소기업 포커스」 제14-12호, 중소기업연구원, 2014. 11. 10.

전인우·최성호, "OECD 회원국 경제에서의 자영업 부문 비중 결정요인과 정책 시사점", 「중소기업연구」 제28권 제3호 통권64호, 한국중소기업학회, 2006. 9, 165~181쪽.

중소기업청, 「2014회계연도 세입세출 및 기금결산 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 5.

_____, 「2016년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2015. 9.

진익·곽보영, 「우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가」, 사업평가 12-12(통권 329호), 국회예산정책처, 2014. 12.

서재만 「자영업자 현황 및 정책 방향」, 경제현안분석 제65호, 국회예산정책처, 2011. 9.

소상공인진흥원, 「소상공인 적정 자영업주 규모 추산」, 2009.

소상공인시장진흥공단 기금관리실, 「소상공인시장진흥기금 설명」, 2015. 4.

윤성식, 「전통시장육성사업 평가」, 사업평가 12-03(통권 240호), 국회예산정책처, 2012. 5.

통계청 보도자료, 「2013년 기준 기업생멸 행정통계 결과」, 2014. 12. 24.

통계청 보도자료, 「한국－EU 국가간 기업생멸현황 비교분석」, 2014. 2. 27.

Baltagi, B, Econometric Analysis of Panel Data, Wiley & Sons, 2008.

Evans, David S. and Leighton, Linda S. Some Empirical Aspects of Entrepreneurship, American Economic Review vol. 79 issue 3, 1989, pp. 519~535.

Heller, Peter S. and J. Diamond, International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries-1975-86, Occasional Paper No. 69, Washington: International Monetary Fund, 1990.

OECD, OECD Factbook 2014, 2014. 5.

Parker, S. C. and M. T. Robson, Explaining international variations in self-employment: Evidence from a panel of OECD countries, Southern Economic Journal 71, 2004, pp. 287~301.

Robert E. Lucas, Jr., On the Size Distribution of Business Firms, The Bell Journal of Economics, Volume 9, Issue 2, Autumn 1978, pp. 508~523.

Simon C. Parker, The Economics of Entrepreneurship, Cambridge University Press, 2009.

William J. Dennis, Self-emploument: When nothing else is available?, Journal of Labor Research, Volume 17 Issue4, December 1996, pp. 645~661.

대한민국국회, "의안정보시스템"<http://likms.assembly.go.kr/bill/>

소상공인시장진흥공단, "소상공인포털"<http://www.sbiz.or.kr/>

소상공인시장진흥공단 홈페이지<http://www.semas.or.kr/>

통계청, "국가통계포털"<http://kosis.kr/>

ILO(국제노동기구), "ILOSTAT Database"<http://www.ilo.org/ilostat/>

OECD, "OECD.Stat"<http://stats.oecd.org/>

2016년도 예산안 분석 시리즈

실국	보고서명	주요 내용	담당
예 산 분석실	2016년도 예산안 부처별 분석	○ 15개 상임위원회 소관 주요 재정사업 분석	경제예산분석과 (788-3769)
	2016년도 예산안 거시·총량 분석	○ 총수입·총지출·재정수지·국가채무 및 재정운용계획에 관한 분석	경제예산분석과 (788-3769)
	2016년도 성인지 예산서 분석	○ 성인지 대상사업의 성평등 추진계획 및 성별 수혜 분석	경제예산분석과 (788-3769)
	2016년도 예산안 분석 종합	○ 부처별, 거시·총량, 성인지 예산서 분석의 주요 내용을 요약·정리	경제예산분석과 (788-3769)
경 제 분석실	2016년 및 중기 경제전망	○ 2015~2019년 중기 경제전망 ○ 지출부문별 전망 ○ 잠재성장률 전망	거시경제분석과 (788-3775)
	2015년 세법개정안 분석	○ 세법개정안 주요 내용 ○ 세법개정안 세수효과 분석 ○ 주요 쟁점 분석 등	세제분석과 (788-3778)
	2016년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망	○ 2016년 총수입 전망 ○ 2016년 세입예산안 주요 쟁점분석 ○ 2015~2019년 총수입전망	세수추계1과 (788-4744) 세수추계2과 (788-3730)
	2016년도 예산안 및 국가재정운용계획 분석	○ 2016년도 예산안의 특징과 중기 재정운용계획의 적정성 등 분석 ○ 국가재정운용계획 첨부서류 분석	재정정책분석과 (788-3777) 경제정책분석과 (788-3776)
	2016년도 조세지출예산서 분석	○ 조세지출 운용현황 ○ 조세지출예산서 중점 분석 ○ 조세지출예산제도 개선방안	세제분석과 (788-3778)
사 업 평가국	2016년도 정부 성과계획 평가	○ 성과관리제도 현황 제시 및 평가 ○ 부처별 성과관리 현황 종합 평가 ○ 부처별 2016년도 성과계획서 평가	경제사업평가과 (788-3780)
	2015~2019년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가	○ 공공기관 정상화 대책의 문제점 및 개선과제 ○ 공공요금의 주요 쟁점과 개선과제 ○ LH, 한국장학재단 등 주요 공공기관의 중장기 재무관리계획 평가	공공기관평가과 (788-4834)

자영업자 지원 사업 평가

발간일	2015년 10월 30일
발행인	김준기 국회예산정책처장
편 집	사업평가국 경제사업평가과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	성지문화사 (tel 02·2273·5090)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제사업평가과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3780)

ISBN 978-89-6073-872-0 93350

© 국회예산정책처, 2015

국회예산정책처
www.nabo.go.kr

서울특별시 영등포구 의사당대로 1
02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700381-001390-01