

자영업의 사회안전망

금재호 (한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터 소장)

우리나라 경제구조는 세계적 수준의 글로벌 기업과 생산성이 매우 낮은 영세중소기업이 공존하는 이중구조를 띄고 있으며, 이러한 이중구조는 다른 OECD국가보다 훨씬 높은 자영업 비중에서도 알 수 있다. 통상 일인당 국민소득이 높은 국가일수록 자영업 종사자의 비중이 낮고 임금근로자의 비중이 높아진다. 한국은 일인당 국민소득에 비해 자영업 종사자의 비중이 10% 이상 높은 특징을 보인다.

한국에서 자영업 종사자의 비중은 외환위기 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 절대 숫자도 2005년 이후 줄어들고 있다. 이런 감소 현상은 도소매업, 음식숙박업 등 전통적인 서비스산업에서 영세자영업자의 경쟁력이 급격히 하락한 것에 기인한다. 이들 산업에서 대형화, 전문화가 두드러지고 국민소득 상승으로 가계 소비형태가 변화함에 따라 소규모의 가족형 또는 생계형 자영업이 설 자리를 잃고 있다. 영세자영업의 몰락은 2003년 신용대란 이후 뚜렷한데 한국노동패널조사에 의하면 자영업의 매출과 소득은 2003년 이후 정체 상태에 있으며, 자영업 내에서도 규모에 따라 양극화가 심각한 수준으로 확대되고 있다. 특히 자영업의 소득 증가율이 임금근로자의 임금증가율을 따라가지 못해 자영업 종사자는 상대적 박탈감을 느끼고 있다.

문제는 영세자영업의 몰락이 아직 시작 단계에 불과하다는 점이다. 자영업 내에서도 소규모, 저학력, 고연령 자영업 종사자들이 특히 취약하여 상당수가 근로빈곤의 위험성에 노출되어 있거나 퇴출될 처지에 있다. 특히 이 번 경제위기는 영세한 자영업 종사자들의 퇴출을 더욱 가속화시킬 것이며, 그 결과 자영업에 종사하는 많은 근로자들이 실직의 아픔을 겪게 될 것이다.

자영업 종사자들은 그 특성과 배경이 매우 다양하여 하나로 정의하기 어렵다. 나이, 학력, 종사

산업, 직업형태 등이 서로 다르며 필요로 하는 서비스도 갖가지이다. 그렇지만 이들은 크게 두 부류로 구분될 수 있다. 첫 번째는 도소매, 음식숙박업, 운수업, 부동산 및 중개업 등에 종사하는 전통적인 생계형 자영업이다. 대부분 저학력, 고연령, 소규모로 현재 사업을 그만 둔 뒤의 미래가 막막한 사람들이 많다. 이들의 상당수는 현재 적자를 보거나 생계유지도 안 되는 별이를 하고 있지만 별다른 대안이 없어 그냥 자영업을 계속하는 이들로 사업을 그만 두었을 때 많은 경우 비정규직으로 이동한다. 둘째는 교육, 사업서비스, 보건 및 복지, 사회서비스 등의 신서비스산업에 종사하는 이들로 상대적으로 학력이 높고 나이가 젊으며 진취적 성향이 강한 사람들로 상당수는 자발적으로 자영업을 시작하였다. 이들의 경우 자영업을 그만 두더라도 쉽게 임금근로자로 이동한다.

경제원론에 따르면 향후 자영업의 비중이 줄어드는 반면, 임금근로자가 늘어나는 것은 당연하다고 하겠다. 그러나 문제는 자영업의 몰락이 너무 급속히 진행되고, 그 결과 빈곤층 및 신용불량자 증대, 가정의 붕괴와 같은 사회적 불안이 대두된다는 점이다. 자영업 종사자를 위한 사회안전망이 취약한 현 상황에서 영세자영업의 급속한 몰락은 국가 재정적으로도 커다란 부담이다. 2003년 신용대란을 기화로 사회적 문제가 되기 시작한 영세 자영업의 어려움에 대응하기 위해 정부는 2005년 5월 31일 '영세 자영업자 종합대책'을 발표하고, 과잉진입 방지, 컨설팅 지원체계 구축, 경영안정 지원, 사업전환 및 퇴출 유도, 프랜차이즈를 통한 자영업 경쟁력 제고, 건전한 자영업 환경조성의 여섯 부문에 걸쳐 다양한 대책을 제시하였다. 이 대책은 최초로 자영업에 대한 종합대책이라는 점에서 중요한 의의를 지니고 있으나 실천을 위한 후속조치가 미흡하고, 과잉진입을 예방하기 위한 개인서비스업 전문자격제도의 강화가 불필요한 규제로 인식되어 여론의 집중 포화를 맞음에 따라 추진 동력을 잃고 말았다. 또 이 대책에는 영세자영업자의 사회안전망 구축이 제외되어 있었다.

자영업은 사업 위험이 크고 경기 등 사업 환경의 변화에 따라 소득이 민감하게 반응하는 특징을 지니며, 이들에게 실업보험 등을 적용하는 것은 도덕적 해이나 역선택과 같은 문제를 발생시키기 쉽다. 그럼에도 불구하고 유럽의 많은 국가들은 자영업 종사자를 보호하기 위해 실업보험, 실업부조 및 구직급여와 같은 제도들을 실시하고 있다. 우리나라에서도 자영업자들이 고용보험의 고용안정·직업능력개발사업에 자발적으로 참여할 수 있도록 문호를 개방하였으며 지금은 자발적 실업급여 가입을 허용하는 방향으로 정책을 결정하였다.

자영업 종사자가 실업급여를 가입할 수 있도록 허용하는 것은 자영업 종사자와 임금근로자의

형평성 측면, 그리고 자영업 종사자의 상당수가 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다는 점에서 매우 바람직하다. 그러나 자영업에 대한 실업급여가 성공하기 위해서는 몇 가지가 고려되어야 한다. 먼저 실업급여의 주된 대상인 영세자영업자의 경우 경기가 나빠수록 보험료를 불입할 여유가 없어진다. 보험료를 납입할 여유가 있어도 폐업·도산의 위험도가 낮다면 실업급여에 가입하는 대신 이를 (재)투자하는 것이 보다 효과적인 것으로 생각할 것이다. 따라서 자영업주의 보험료 납부에 유연성을 두어야 한다. 경기가 나빠거나 사업이 부진할 경우에는 보험료 납부를 유예하고, 대신 상황이 호전되면 이를 납부하는 형식이 바람직할 것이다.

두 번째는 개인별 보험계정을 도입하고 일반 보장성 보험과 같은 금융 상품처럼 운영하는 방법도 고려되어야 한다. 긴급한 상황이 발생할 경우 개인별 계좌에 남아 있는 금액을 담보로 대출을 받을 수 있고, 납부한 보험료가 준조세로 인식되지 않도록 제도를 설계한다.

세 번째는 정부의 일반회계에서 보험료를 지원하는 것이 바람직하다. 현재 임금근로자의 경우에는 정부 일반회계 지원이 없고, 실업위험이 높은 취약계층의 실업급여를 실업위험이 낮은 계층이 부담하는 형식이기 때문에 임금근로자와 자영업자 사이의 형평성이 문제시될 수 있다. 그러나 중소기업에 대해서는 다양한 지원을 제공하면서, 영세자영업자는 여기에서 배제되는 현행 지원 체계도 또 다른 형평성 문제를 낳는다. 중소기업 지원을 위한 예산 또는 기금의 일부를 자영업 지원으로 돌려야 할 것이다.

마지막으로 자영업 실업급여제도가 정착될 때까지는 적용?징수에서 다른 사회보험과의 연계를 중시하여야 한다. 자영업 종사자들이 고용보험 가입을 꺼리는 주요 이유는 고용보험 가입 정보가 국민연금이나 국민건강보험에도 전달되어 보험료 납입의 부담이 크게 증가하기 때문이다.

자영업 종사자에게 실업급여를 적용하는 구체적 방법은 유럽 각국의 사례를 심층적으로 조사, 분석한 결과를 바탕으로 한국적 실정에 적합한 제도를 설계하는 것이다. 이번 호에서 다루고 있는 유럽에서의 자영업 종사자에 대한 실업보험 및 실업부조 소개는 한국형 실업급여의 구축에 기여할 것으로 판단된다. 경제수준과 역사적 배경이 유사한 국가들임에도 불구하고 유럽은 각국의 실정에 따라 다양한 자영업 사회안전망을 가지고 있다. 이는 자영업 종사자에 대한 사회안전망 설계가 그만큼 어렵고 복잡한 과제임을 시사하며, 정부는 충분한 준비기간을 가지고 제도를 마련하는 것이 바람직하다. **KLI**