

자영업자를 대상으로 하는 종합적 정책 수립을 기대하며

이 승 렬*

통계청의 경제활동인구조사에서 확인이 되는 1963년 이래 ‘비임금근로자’ 비율이 가장 높았던 해는 1964년이다. 그 해 이 비율은 69.3%로, 말하자면 취업자 10명 가운데 7명은 자영업 부문에서 일을 하고 있었다는 것이다. 당시에는 농림어업 등 1차 산업에서 가족 단위로 생산 활동 종사가 이루어졌기 때문이다. 1970년대의 급속한 경제성장과 함께 2차 산업이 발달하면서 비임금근로자 비율은 감소하여 1975년에 59.4%로 50%대로 떨어지고, 1984년에는 47.1%로 40%대, 1990년에는 39.5%로 30%대까지 낮아지게 되었다.

일시적으로 1997년 외환부족사태로 초래된 위기 상황에서 임금근로자가 자영업 부문으로 진입함으로써 자영업 부문 비중 증가도 있었다. 하지만 2003년 이른바 카드대란사태로 자영업에 위기가 있었으며, 이에 따라 2005년 ‘5·31 대책’을 정부가 수립·공표하게 되었다. 이때 영세자영업자를 대상으로 하는 직업능력개발사업이 처음 실시되고, 자영업자 고용보험제도가 수립되어 자영업자가 노동시장정책 대상에 포함됨으로써 ‘근로자’를 넘어서 ‘취업자’라는 노동시장정책 대상의 외연 확장이 이루어졌다고 할 수 있다.

2009년에 비임금근로자 비율은 30.0%이나 소수점 아래 둘째 자리까지 나타내면 29.98%로, 비임금근로자 비율이 20%대로 넘어오는 시기로 전환하였다. 2019년 3월 현재 24.7%로 이제는 취업자 4명 가운데 1명 정도가 자영업 부문에 종사하고 있는 상황에 이르렀다. 이처럼 지속적으로 자영업 부문의 비중은 감소해 왔지만, OECD 국가 평균과 비교할 때, 여전히 한국의 자영업 부문 비중은 높은 편이다. 2018년 현재 7위에 들며, EU 28개 국가 평균(15.2%)과 비교할 때, 한국은 2018년 25.1%로 9.9%포인트의 차이를 보이고 있다.¹⁾

서구의 경우에는 자영업자가 자신의 노동시간과 여가를 조절할 수 있기에 업무·생활 등 전반적 만족도가 높은 편이다. 하지만 한국은 임금노동자와 비교할 때, 오히려 상대적으로 만족도가 낮은 편에 든다. 자영업은 만족도가 높다고 하더라도 경제활동과 관련된 모든 위험

* 한국노동연구원 선임연구위원(yeesy@kli.re.kr).

1) OECD(2019), Self-employment rate (indicator). doi: 10.1787/fb58715e-en (Accessed on 08 May 2019)

(risk)은 스스로 부담하여야 하는 특성을 아울러 가지고 있고, 따라서 이 위험을 적절하게 분산하지 못한다면 파산으로 이어지게 된다.

게다가 1997년 이후 늘기 시작한 이른바 ‘특수형태근로종사자’는 최근 들어 여러 분야에서 확산되면서, 이들이 아직 대부분 자영업자로 간주되고 있다. 자영업자는 지역가입자로서 국민연금과 건강보험에 가입할 수 있으며, 고용보험은 창업 5년 이내에 가입하여야 하고, 일부 직종에 대해서만 가입을 허용하던 산재보험은 확대되는 상황으로 전환되었다. 그리고 특수형태근로종사자는 고용보험 가입이 논의되고 있으며, 제한된 직종에 대해 산재보험 가입이 가능하다. 물론 이들은 적용예외신청으로 실질적 가입자는 소수이다. 이처럼 대부분의 자영업자는 고용·산재보험 가입에서 제외되어 있어 사회안전망 사각지대에 있다고 보아도 무방할 것이다.

지금까지 자영업 부문은 저생산성의 한계자영업자가 퇴출하도록 하여 경쟁력을 강화하고, 자영업 부문에 능력이 있는 노동력이 유입되도록 하는 방향으로 전개되었다. 퇴출되는 한계자영업자에게 직업능력개발훈련을 제공하여 이들이 임금근로자로 전직할 수 있도록 하는 것이었다.

문제는, 정부의 정책이 부처별로 구분되어 자영업자를 대상으로 하는 사회보장은 고용노동부와 보건복지부, 자영업자 지원은 금융위원회와 중소기업청 등으로 나뉘어져 정책이 시너지 효과를 나타내지 못하고 있다는 점이다. 이러한 점에서 자영업 부문의 고용구조를 파악하고, 이들을 ‘취업자’로 인식하여 이들에게 어떠한 사회보장이 필요한가를 종합적으로 검토해볼 필요가 있다. 이때 부처별 자영업자 지원 정책이 상호 시너지 효과를 낼 수 있도록 하기 위해서는 어떠한 정책적 접근이 필요한가를 함께 모색하여야 한다.

한국노동연구원은 “자영업 노동시장에 대한 전반적인 분석과 평가를 통해 자영업의 다양한 집단에 대해 집단별 연구가 수행될 수 있도록 초석을 구축하는 데 기본적 목표를 두고”(김재호 외(2003), 『자영업 노동시장의 현상과 과제』, p.3) 최근까지 자영업 부문 연구를 지속해 왔다. 2018년부터는 5년간에 걸쳐 자영업 부문 내의 고용구조를 파악하고, 경제적 여건을 살펴봄으로써 자영업자를 대상으로 하는 사회안전망을 재구축하고, 법적 보호방안을 모색하는 연구를 체계적으로 수행하고 있다. 이번 특집에 실리는 논문은 2018년 연구에서 중요한 함의를 가진 결과를 수록하고 있다. 이 연구 결과가 자영업자를 대상으로 하는 종합적 정책에 양질의 정보로 기능함으로써 자영업 부문이 건전한 생태계로 거듭날 수 있기를 기대해 본다. **KLI**