

연구보고서
2022-05

자영업자의 노동시장 위험과 고용안전망

이병희·정성미·김혜원·남궁준

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(이병희) 1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 구성	3
제2장 자영업자의 이질적 구성과 노동시장 위험 ... (이병희)	5
제1절 머리말	5
제2절 자영업자의 구성과 일자리 특성	6
제3절 자영업자의 노동시장 이동	10
제4절 자영업자의 실직 비용	15
제5절 요약과 정책적 시사점	19
제3장 소규모 개인사업체 특성 및 생성과 소멸에 관한 탐색적 접근	(정성미) 21
제1절 연구의 필요성	21
제2절 전국사업체조사의 패널화한 개인사업체 분석	23
제3절 소상공인실태조사 분석을 통한 소규모 개인사업체의 특성	33
제4절 국세통계자료를 이용한 개인사업체의 등록말소율 분석	37

제5절 기업생멸행정통계로 본 신생 및 소멸기업 분석	40
제6절 요약과 정책적 시사점	43
제4장 자영업자의 창업 준비와 폐업 위험 연구 (김혜원)	47
제1절 머리말	47
제2절 연구 문제와 선행연구	49
제3절 사용한 자료와 연구 방법	51
제4절 분석 결과	54
1. 기초 분석	54
2. 한국노동패널 자료를 이용한 분석	57
3. 경제활동인구조사 자료의 분석	63
제5절 요약과 정책적 시사점	68
제5장 자영업자 실업보험 의무 적용 사례 연구 :	
아일랜드와 스페인 (남궁준)	70
제1절 머리말	70
제2절 아일랜드의 자영업자 고용보험	71
1. 진행 경과와 법적 근거	71
2. 급여수급 자격요건 일반	72
3. 기여금 요건	72
4. 자영업자 실업급여를 받기 위한 ‘실업’(unemployment) 요건	75
5. 실업급여 신청	77
6. 급여액(율)	78
7. 재수급/반복수급 요건	79
8. 수급기간	79
제3절 스페인의 자영업자 고용보험	80

1. 제도의 배경과 법적 근거	80
2. 자영업자 실업보험의 기본적 특징과 “실업”의 대응개념으로서 “활동중지”	82
3. 자영업자 실업보험의 가입요건	83
4. 자영업자 사회보장기여금 납부	83
5. 사회보장기여금 요율	87
6. 실업급여	88
7. 실업급여 지급 기간	89
 제6장 결 론	(이병희) 92
제1절 주요 연구 결과와 정책적 시사점	92
제2절 자영업자 노동시장 위험에 대한 고용안전망 제도화 방안	98
 참고문헌	106

표 목 차

<표 2- 1> 자영업자의 취업형태별 구성(2021)	8
<표 2- 2> 자영업자의 유형별 일자리 준비 기간(2019)	9
<표 2- 3> 자영업자의 유형별 월평균 매출액 및 영업비용(2019)	9
<표 2- 4> 취업형태별 1년간 일자리 유지율(2018~21)	11
<표 2- 5> 취업형태별 다음 해 일자리 구성(2018~21)	11
<표 2- 6> 연령계층별·취업형태별 다음 해 일자리 구성 (2018~21)	12
<표 2- 7> 취업형태별 3년간 이직률(2018~21)	13
<표 2- 8> 노무제공자의 취업형태별 3년간 이직률(2018~21)	14
<표 2- 9> 이직자의 취업형태별 3년간 재취업률(2018~21)	14
<표 2-10> 취업형태별 실직 비용의 추정 결과	18
<표 3- 1> 사업체 조직형태별 사업체 수	24
<표 3- 2> 개인사업체의 종사자 수에 따른 분포	24
<표 3- 3> 1인 개인사업체의 매출액별 분포	25
<표 3- 4> 1인 개인사업체의 산업별 분포	25
<표 3- 5> 개인사업체의 종사자 수에 따른 일자리 유지율	27
<표 3- 6> 개인사업체의 산업별 분포	28
<표 3- 7> 개인사업체의 매출액별 분포	29
<표 3- 8> 1년 유지한 1~4인 개인사업체의 2018년 매출액-2019년 매출액 이동	30
<표 3- 9> 개인사업체의 종사자 수에 따른 사업체신규등록 및 등록말소율	30
<표 3-10> 개인사업체의 산업별 신규등록률 및 등록말소율	31
<표 3-11> 개인사업체의 매출액별 분포	32

<표 3-12> 개인사업체의 종사자 수에 따른 사업체 수 현황	34
<표 3-13> 현 사업체 창업형태(2020)	34
<표 3-14> 개인사업체의 프랜차이즈 가맹점 비율(2020)	35
<표 3-15> 현 사업체 운영 이전 경험(2020)	35
<표 3-16> 현 사업체의 연간 사업실적	36
<표 3-17> 사업체 현황	38
<표 3-18> 등록말소자의 사업존속 연수(2020)	39
<표 3-19> 등록말소 사유(2020)	39
<표 3-20> 활동 개인기업의 신생 및 소멸	41
<표 3-21> 1인 개인기업의 신생 및 소멸	42
<표 3-22> 개인사업체 생성 및 소멸 수치 비교	45
<표 4- 1> 비취업기간과 사업지속기간	57
<표 4- 2> 투자금과 사업지속기간	57
<표 4- 3> 기초통계량-독립 자영업 한정	58
<표 4- 4> 독립 자영업 창업 후 폐업 위험에 대한 회귀결과	60
<표 4- 5> 독립 자영업자의 폐업 위험에 대한 회귀결과	62
<표 4- 6> 기초통계량	64
<표 4- 7> 사업 중단에의 영향 요인(선형회귀모형)	65
<표 4- 8> 사업 확장에의 영향 요인(선형회귀모형)	67
<표 5- 1> 아일랜드 자영업자 실업급여의 범조문 구성	71
<표 5- 2> A종의 소득연동사회보험료율(2022.1.1. 이후)	73
<표 5- 3> S종의 소득연동사회보험료율(상한선 없음)	74
<표 5- 4> 보편사회복지세율(2022)	75
<표 5- 5> 아일랜드의 근로자 실업급여 제도 개요	76
<표 5- 6> 아일랜드의 근로자/자영업자 실업급여액	79
<표 5- 7> 자영업자 사회보장기여금 구간	85
<표 5- 8> 자영업자 사회보장기여금 요율	87

<표 5- 9> 스페인 실업급여 최저 및 최고액(2023년 IPREM 기준)	88
<표 5-10> 스페인 자영업자 실업급여 지급기간	89
<표 6- 1> EU 27개국 자영업자 실업보험 적용 유형 비교	100

그림목차

[그림 2-1] 독립 자영업자의 실직 전후 노동소득의 변화	16
[그림 2-2] 취업형태별 실직 비용	18
[그림 3-1] 1인 개인기업과 2~4인, 5인 이상 개인기업의 신생률 및 소멸률 추이	42
[그림 3-2] 매출액 규모별 개인기업의 신생률 및 소멸률 추이	43
[그림 4-1] 자영업의 진입률과 퇴출률 추이	55
[그림 4-2] 비임금근로자 중 신규 독립 자영업자 비중	56

요 약

자영업자 고용안전망 논의의 기초자료를 제공하기 위하여 자영업자의 노동시장 위협에 대한 실증 연구와, 최근 자영업자 실업보험을 전면 도입한 해외 사례 연구를 수행하였다.

1. 자영업자의 이질적 구성과 노동시장 위협

개인 사업자를 독립 자영업자와 노무제공자로 구분하여 한국노동패널을 이용하여 이직 위험과 실직 비용을 분석하였다. 물적 시설 보유 여부나 근로자 고용 여부 등의 고정 비용에 따라 실직 위험과 재취업 가능성이 다를 것으로 기대하였기 때문이다. 주요한 분석 결과와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 독립 자영업자는 자영업을 유지하는 경향이 높다. 다음 해에 일자리를 지속하는 비율은 91.5%로서 상용직보다 높다. 다음 해에 자영 일자리를 유지하거나 다른 자영 일자리로 이동하는 경우로 측정한 자영업의 유지 성향은 고령자(93.7%)뿐만 아니라 30~54세 핵심 노동 연령계층에서도 93.0%로 높게 나타난다. 15~29세 청년층 독립 자영업자도 89.8%로 높으며, 임금노동시장으로 이동하는 비율은 4.2%에 그친다. 자영업자에 대한 고용정책은 이러한 자영업자의 특성과 요구를 반영할 필요가 있다.

둘째, 노무제공자의 3년간 이직률은 34.3%로서 임금근로자와 비슷한 수준이다. 다만 자발적으로 이직하였다는 응답은 근로자보다 높은 78.0%에 이르지만, 일자리가 없거나 적어서, 장사/영업이 잘 되지 않아서, 소득이 적어서 등 일자리 관련 사유도 임금근로자보다 높은 48.4%를 차지한다. 이러한 특징은 의존계약자만이 아니라 프리랜서

등 종속성이 낮은 노무제공자에게도 발견된다. 노무제공자의 이직 위험이나 노무제공자-임금근로자 간 겸직이나 이동을 고려하면, 노무제공자에 대한 고용보험을 근로자와 달리 운용할 필요는 적지만, 소득 감소 요건에 따른 구직급여의 수급자격 판단을 철저하게 할 필요가 있음을 시사한다.

셋째, 실직으로 인한 소득(임금) 손실은 실직 직후만이 아니라 4년이 경과된 시점에서도 지속되고 있다. 독립 자영업자의 실직 비용은 임금근로자보다 훨씬 크게 나타났다. 실직으로부터 빠르게 회복할 수 있도록 폐업 자영업자에 대한 소득과 취업지원서비스를 강화할 필요가 있음을 시사한다. 또한 폐업 전에도 상당한 소득 손실이 발생하는 것으로 나타난다. 높은 폐업 비용으로 인해 실업을 유예하는 경향이 있다면 당사자에게나 경제 전체에도 바람직하지 않을 것이다. 고정비용이나 대출금 등으로 인해 폐업을 유예하지 않도록 행재정적인 지원을 통해 노동이동을 촉진할 필요가 있다.

이러한 분석결과는 물적 시설 보유나 근로자 고용 여부로 구분한 자영업자의 유형화가 노동시장 위험의 차이를 적절하게 반영할 수 있음을 시사한다. 자영업자의 이질적인 노동시장 위험을 고려하여 고용안전망을 설계하여야 할 것이다. 노동시장 지위와 관계없이 모든 취업자를 노동시장 위험으로부터 보호하되, 급여와 수급자격 요건은 그 특성을 반영하여 보호의 실효성을 높일 필요가 있다.

2. 소규모 개인사업체의 특성 및 생성과 소멸에 관한 탐색적 접근

소규모 개인사업체의 생성 및 소멸을 확인 가능한 데이터를 중심으로 현실에 부합한 수준이 어떠한지 다각도로 확인하였다. 기존 개인사업체의 생성과 소멸은 데이터의 조사방법과 목적에 따라 각기 다른 수치를 내며, 어떤 관점에서 데이터를 보느냐에 따라 해석이 다르게 적용될 수 있기 때문에 개인사업체의 생성과 소멸 수준에 관한 명확한 수치를 공통된 기준으로 확인하기 어려웠다. 게다가 사업체

등록번호의 경우 필요와 상황에 의해 생·멸할 수 있고, 특별한 상황과 사정으로 사업자 번호를 말소하고 다시 등록할 수 있는 등의 문제가 있어 소규모 개인사업체의 생성과 소멸의 규모를 정확하게 파악하는 것에 어려움이 있다. 그러나 현재 상황에서 개인사업체의 정확한 매출을 파악하면서 연도 간 유지·생성·소멸을 정확하게 확인할 수 있는 정보가 많지 않은 이유로 접근 가능한 다양한 자료를 통해 탐색적으로 개인사업체의 생성과 소멸 수준을 파악하고자 하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

먼저, 전수조사자료인 전국사업체조사를 패널화한 개인사업체 분석 결과, 2019년 기준 1~4인 사업체 중 5천만 원 미만 소액매출의 비중이 50.9%로 절반을 차지하는 것으로 나타났고, 1년 유지율은 83.0%, 3년 유지율은 63.4%로 나타났다. 1년을 유지한 1~4인 개인사업체의 매출액을 이동분석한 결과 5천만 원 미만 소액 매출액을 유지하는 비율이 85.8%로 나타났지만, 5천만~1억 원 미만을 유지하는 비율은 55.8%로 줄어들었고, 5천만 원 미만으로 하향 이동한 비율이 24.7%로 나타난 특징이 있었다. 또 전국사업체조사의 1~4인 규모의 신규등록률은 18.1%, 등록말소율은 17.0%로 전체 신규등록률 17.4%, 등록말소율 16.6%와 크게 차이를 보이지 않았다.

다음으로, 소상공인실태조사 자료를 이용해 1인 개인사업체 특성을 분석한 결과, 전체 사업체의 절반에 가까운 45.3%(2020년 기준)를 차지하는 것으로 나타났으며, 1인 개인사업체의 조사연도와 신규창업연도가 동일한 신규창업률이 15.2%로 나타났다.

행정자료인 국세통계연보를 이용해 개인사업체의 등록 및 말소율을 분석한 결과 신규등록률은 2020년 기준 18.1%, 등록말소율은 10.9%로 나타났다. 국세통계자료는 사업체 규모를 확인하기 어려워 연 매출액 4,800만~8,000만 원 미만 소규모 사업자인 간이사업자를 추가로 분석한 결과, 신규등록률은 2020년 기준 21.6%, 등록말소율은 13.5%로 개인사업자에 비해 등록 및 말소율 비중이 높게 나타났다.

여러 행정자료를 종합해 통계청이 제공하는 기업생멸행정통계로

본 신생 및 소멸기업을 분석한 결과, 2020년 신생률은 16.0%, 소멸률은 11.8%로 국세통계연보자료와 약간의 차이는 있지만 유사한 것으로 볼 수 있고, 전국사업체조사의 패널분석결과와 비교하면 신규등록률은 유사하지만 소멸률은 기업생멸행정통계가 더 낮게 나타났다. 또 1인 개인기업의 신생률은 17.6%, 소멸률은 13.0%로 전국사업체조사 1~4인 규모의 신규등록률과 유사하고, 소멸률은 등록말소율보다 낮게 나타났다. 상대적으로 전국사업체조사의 사업체등록번호 말소율이 더 많이 포착되는 것으로 보인다.

요약하면, 개인사업체의 생성률은 약 16~18%, 소멸률은 약 11% 수준으로 볼 수 있고, 1인 개인업체의 생성률은 이보다 높은 약 17~18%, 소멸률은 약 13% 수준인 것으로 파악된다. 그러나 사업자등록 및 신고자료를 기준으로 작성한 사업자등록 말소 전부가 실제 폐업을 의미하는 것은 아니다. 대표자·주소·산업활동(산업중분류 기준) 중 2개 이상이 동시에 변경되는 경우, 행정적인 지원을 받기 위하여 사업자 등록을 변경하는 경우 등으로 인한 사업자등록 말소가 혼재되어 있기 때문이다. 어쨌든 자영업자의 폐업률이 높다는 일부 우려와 달리 사업자등록 말소율은 높은 수준이 아니며, 사업 부진으로 인한 폐업률은 이보다도 낮은 수준이다.

폐업 신고 시 폐업 사유를 구체적으로 조사하여 사업자등록 말소와 구분되는 실제 폐업 통계를 제시할 필요가 있다. 2020년 국세통계연보에 따르면 개인사업자의 43%, 간이사업자의 49%가 폐업사유를 사업부진으로 신고하고 있는데, 이를 좀 더 구체적으로 확인할 필요가 있다. 나아가 자영업자 고용보험을 운영하기 위해서는 개인 사업체의 매출 변화와 폐업 사유 등을 제대로 파악할 수 있는 인프라가 구축될 필요가 있다.

3. 자영업자의 창업 준비와 폐업 위험 연구

자영업자 고용보험을 도입할 경우 폐업 자영업자의 실업급여 지급

이 자영업자의 재창업 성과에 어떤 영향을 미칠 것인지를 추정함으로써 자영업자 고용보험 도입의 장단점을 실증적으로 추론하고자 하였다. 근로자의 실업급여 수급은 한편으로 비취업기간을 늘리는 부정적 효과가 있지만, 다른 한편으로 일자리 탐색의 기간과 강도를 높여서 재취업 일자리의 근로조건이나 고용유지기간을 늘리는 긍정적 효과가 있다. 마찬가지로 자영업자의 실업급여 수급 역시 유사한 영향을 줄 것으로 예상되는데, 자영업자의 재창업 준비기간 중 소득이 늘어남에 따라 재창업 준비기간이 길어질 수 있는데 이로 인해 새롭게 만들어진 재창업의 사업지속기간이 어떠할 것인지 검토할 필요가 있다.

한국노동패널 자료를 이용하여, 자영업 창업 후 사업지속기간에 영향을 주는 요인에 대해 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 창업투자금이 많을수록 폐업 위험이 낮아지고, 둘째, 비취업기간이 길어질수록 폐업 위험이 높아진다. 셋째, 비취업기간이 폐업 위험에 미치는 영향에 창업투자금의 규모와 가구소득이 상호작용을 통해 영향을 미친다. 창업투자금이 커질수록, 그리고 가구소득이 커질수록 비취업기간 증가가 폐업 위험에 미치는 부정적 영향은 감소하며, 일정 기준 이상에서는 비취업기간 증가가 오히려 폐업 위험을 줄일 수 있다.

한국노동패널 자료에는 창업준비기간 변수가 없기 때문에 이를 통제하는 것이 불가능했다. 직전 일자리 실직 시점과 창업 사이의 기간을 창업 준비기간과 관련되어 있다고 가정하고 분석을 하였으나 비취업기간과 창업 준비기간에는 차이가 있기 때문에 해석에 있어 신중할 필요가 있다.

지급되는 실업급여의 생계 안정 효과를 추정하기 위해 창업 전 비취업기간의 가구소득 수준을 실업급여의 대리변수로 활용하여 효과를 추정했는데, 가구소득 수준은 일부 분석에서 폐업 위험을 줄이는 것으로 추정되었으며 투자금이 클수록 그 효과가 크게 나타날 수 있음을 확인했다. 하지만 가구소득 수준이 실업급여를 대리하는 데 한계가 있으므로 직접적인 해석에 신중해야 하고 추가적인 연구가 필

요하다.

본 연구에서는 경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사 자료를 이용하여 노동패널자료의 한계를 우회했다. 창업준비기간 변수와 사업 중단 계획 변수를 이용하여 창업 준비기간이 늘어날 때 창업 사업의 지속기간에 어떤 영향이 있을지 분석했다. 그 결과 창업 준비기간이 짧으면 사업 중단 가능성이 높아지고 사업 확장 가능성은 낮아지는 효과가 있음이 확인되었다.

이상의 분석 결과는, 자영업자 고용보험을 도입할 경우 실업급여로 인한 창업 준비기간의 연장 효과는 재창업 일자리의 1년 전후의 짧은 기간 내의 사업 중단 확률은 낮추고 다른 한편으로 사업 확장 가능성을 높일 수 있다는 점에서 이론적으로 예상되는 긍정적인 효과가 실증적으로도 근거가 있음을 확인했다.

4. 자영업자 실업보험 의무 적용 사례 연구: 아일랜드와 스페인

최근 자영업자에게 실업보험을 의무 가입 방식으로 확대 적용한 스페인과 아일랜드의 사례를 소개한다. 두 나라의 자영업자 실업보험 제도 특징은 다음과 같다.

아일랜드는 자영업자에게 실업부조만 제공하였으나, 2019년 12월 실업보험을 전체 취업자로 확대하였다. 농업 자영업자를 포함하여 연소득 5,000유로를 초과하는 모든 자영업자는 연소득 4%의 사회보험료를 납부할 의무가 있으며, 2019년부터 실업급여(Jobseeker's Benefit)를 받을 수 있게 되었다. 연소득이 5,000유로 이하인 자영업자는 사회보험료 납부 대상이 아니지만, 최소보험료인 연 500유로를 납부하여 임의 가입할 수 있다. 평균 주간 소득이 300유로 이상이면 주 208유로의 실업급여를 기여기간에 따라 6개월 또는 9개월간 받을 수 있으며, 피부양자가 있으면 한 명분의 추가 급여도 받을 수 있다. 이러한 급여액과 수급기간은 근로자와 동일하다.

사업주 사회보험료를 8.8% 또는 11.05%의 부담 없이 근로자 사회

보험료율과 동일한 4%의 부담으로 근로자와 동일한 보호를 받는다는 점이 특징적이다. 수급기간이 길지 않고 급여액이 사실상 정액의 낮은 수준의 실업급여 제도를 운영하기 때문이겠지만, 기여기간과 수급자격요건은 근로자보다 엄격하게 설정하고 있다. 근로자가 실업급여를 수급하기 위한 기여기간은 최소 104주이며 해당 과세연도 직전 과세연도에 26주의 사회보험료 납부가 있어야 하지만, 자영업자는 창업 후 최소 156주 사회보험료를 납부해야 하며, 2년 전 과세연도에 52주의 보험료 납부가 있어야 한다. 또한 실업급여를 수급하기 위해서는 영위하던 자영업업을 완전히 폐업해야 하며, 구직활동으로 인정된 일자리를 전일제로 한정하고 있다. 다만, 수급기간 중에는 주 3일의 소득 활동을 허용하며, 그 경우 실업급여를 20% 감액하여 지급하고 있다.

근로자와 분리된 자영업자 사회보장제도를 가지고 있는 스페인은 실업보험을 임의 가입으로 운영하고 있으나, 2019년 1월 의무 가입 방식으로 전환하였다. 이전에는 경제적으로 종속된 자영업자만 산재보험의 보호를 받았으나, 이제는 독립 자영업자도 실업보험과 산재보험의 혜택을 받게 되었다. 다만, 농업 자영업자는 별도의 사회보장제도에 임의 가입할 수 있다. 이제 자영업자는 보험료 납부의 기초가 되는 소득의 70%에 해당하는 실업급여를 기여기간에 따라 4~24개월 동안 받을 수 있게 되었다. 부양 자녀가 있으면 더 많은 급여를 받을 수 있다. 이러한 급여액과 수급기간은 근로자와 동일하다.

자영업자의 실업보험료율은 소득의 0.9%로서 근로자의 7.05%(사업주 5.5%, 근로자 1.55%)보다 낮으며, 과거 임의 가입이었을 때의 2.8% 요율보다 낮은 수준이다. 그럼에도 근로자와 동일한 수준의 실업급여를 지급한다는 점이 이례적이다. 다만, 실업급여를 수급하기 위해서는 폐업일 이전 12개월 동안 연속하여 보험료를 납부해야 하는데, 근로자가 6년 동안 최소 12개월의 납부 기록을 가져야 하는 요건보다 엄격하다. 근로자 실업보험과 별도의 제도여서 재정 여건에 따라 수급자격요건 등의 변화가 있을 수 있을 것이다. 한편 자영업자

소득에 비례하여 12개의 소득 등급을 나누되, 소득의 변동성을 고려하여 보험료 산정의 기초가 되는 소득을 구간 내에서 선택할 수 있으며, 한 해에 최대 여섯 차례까지 소득 변경을 허용하고 있음이 흥미롭다.

5. 자영업자 노동시장 위험에 대한 고용안전망 제도화 방안

자영업자 고용안전망으로 공제제도, 실업부조, 고용보험을 들 수 있다. 노란우산공제제도는 2022년 6월 말 가입자가 164만 명에 이르지만, 폐업 위험이나 생계 위험이 높은 자영업자의 가입이 적고, 공제부금 소득 공제 혜택을 제공하는 재형저축의 성격이 강하다. 2021년 도입된 국민취업지원제도는 고용보험의 보호를 받지 못하는 취약 구직자들을 대상으로 소득 지원과 취업 지원을 결합하여 제공하지만, 자영업자가 임금 노동으로 전환하는 비율이 매우 낮아서, 자영업 내 유동하는 자에 대한 고용안전망이 필요하다. 노동시장 위험이 자영업자에게 보편적으로 발생하며 자영업자 고용보험이 더 나은 일자리로 이어지는 긍정적인 영향을 가질 수 있다는 본 연구의 분석 결과에 기초하여 고용보험의 당연 적용을 제안한다.

자영업자에 대한 고용보험의 확대 적용은 어려움이 큰 것이 사실이다. 그러나 우리나라는 세무 행정의 디지털화가 발전되어 있기 때문에 실시간 소득 파악체계를 개선하다면 소득의 변동성에 따른 고용보험의 적용이나 부과징수의 난점을 해결할 수 있을 것이다. 또한 취업형태별 노동시장 행태를 고려하여 급여 수급요건을 달리하더라도 소득 기반 고용보험 관리체계를 구축하면 노동시장 지위와 관계 없이 보편적인 적용과 운용이 가능할 것이다. 자영업자의 특성과 요구를 반영하여 효과적인 급여제도를 마련하고 보험료 부담을 경감함으로써 자영업자의 수용성을 높일 필요가 있다.

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적 및 필요성

자영업 위기는 새로운 현상이 아니다. 내수 침체의 직접적인 영향을 받기 때문에 경기순환적인 현상이기도 하지만, 유통 대기업의 골목 상권 진입에 맞서 자영업자가 반발하면서 사회적 이슈가 된 2000년대 중반 이후 구조적인 문제로 인식되어 왔다. 특히 2018~19년 최저임금의 대폭 인상을 계기로 자영업 위기는 다시 주목받았다. 최저임금이 자영업 위기를 심화시키는 직접적인 원인인지에 대해서는 논란이 있지만, 자영업자 정책이 본격화되는 계기가 되었다. 상가임대인 보호, 카드수수료 인하, 한시적으로 시행된 일자리안정자금 등의 비용 경감 정책, 불공정거래에 대한 감독 강화, 가맹점주의 권익 향상 등의 공정거래 정책, 생계형 적합 업종 지정, 골목상권 전용 상품권 발행 등의 생업 보호 정책, 혁신형 소상공인 육성, 소상공인 온라인 판로 지원 등의 육성 정책이 망라되었다.

그러나 코로나 위기는 자영업자 고용안전망이 미비함을 극명하게 드러냈다. 자신의 책임이 아닌 사유로 매출이 격감해도 생활 안정과 재기를 지원할 수 있는 제도화된 고용안전망이 없었기 때문이다. 결국 고용보험의 보호를 받을 수 없는 자영업자에게 긴급 정책들이 시행되었다. 소득이나 매출이 감소한 일정 소득 이하의 특수형태근로종사자·프리랜서 대상

으로 6차례에 걸쳐 순 인원 102만 명에게 3.9조 원을 지원하였다. 또한 집합 금지, 영업 제한 등 방역조치에 따라 손실을 입은 소상공인에게 9차례에 걸쳐 60.3조 원을 지원하였다. 고용보험의 사각지대를 대상으로 소득을 지원하는 조치는 처음이었지만, 지원 대상의 적절성, 지원 시기의 시의성, 지원 금액의 적정성 등 여러 측면에서 논란이 컸다. 피해를 입은 자영업자들을 제대로 식별하지 못하고, 소득이나 매출의 감소를 반영한 지원이 이루어지지 않았기 때문이다.

노동시장의 구조 변화에 대응하기 위해서도 일하는 사람들을 보호할 수 있는 고용안전망이 필요하다. 고용원 있는 자영업자의 비중은 줄어들고 있는데, 수요나 수익기반이 제한된 자영 부문을 고려하면 이러한 추세는 지속될 전망이다. 수익 개선이 어려운 현실을 고려하면, 자영업자가 스스로 실업 위험을 통제할 수 있다는 전통적인 관념은 수정될 필요가 있다. 한편 코로나 고용위기 동안 1인 자영업자는 늘어났다. 디지털 전환, 특히 플랫폼 경제의 확산에 따라 임금노동과 자영노동의 경계에 있는 종속 자영업자는 더욱 늘어날 전망이다.

2020년 12월 발표된 전국민 고용보험 로드맵은 노동시장 지위와 관계 없이 모든 취업자를 소득 정보 기반으로 사각지대 없이 고용보험을 적용하겠다는 계획을 발표하였다. 그러나 현행 임의가입 방식의 자영업자 고용보험을 어떻게 개편할지에 대한 구체적인 계획은 제시되지 않았으며, 사회적 논의에 맡기고 있다. 다른 한편에서는 고용안전망의 보편화는 필요하지만, 자영업 전체의 고용보험 의무화는 재정의 지속가능성을 담보할 수 없고 기존 가입자에게 부담을 전가할 우려가 있으므로 한국형 실업부조인 국민취업지원제도의 강화를 우선 고려할 필요가 있다는 의견도 제시되고 있다(한요셉, 2022).

본 연구는 자영업자 대상의 제도화된 고용안전망을 논의하는 데 필요한 실증적인 기초자료 제시를 목적으로 한다. 복지 차원의 고용안전망을 강화할 것인가, 아니면 실업·출산·육아 등 소득 상실 기간 동안의 소득 보장 및 재기의 기회를 제공하기 위하여 고용보험을 확대할 것인가라는 근원적인 질문과 관련하여, 노동시장 위험은 자영업자에게 보편적으로 발생하며 고용안전망은 더 나은 일자리로 이어지는 긍정적인 영향을 미

친다는 점을 실증으로 제시하고자 한다.

제2절 연구의 구성

제2장은 자영업자를 독립 자영업자와 노무제공자로 구분하여 노동패널 자료를 활용하여 노동시장 위험을 분석한다. 독립 자영업자는 실직 위험이 낮지만 실직하면 손실이 지속되는 반면 노무제공자는 실직 위험이 높지만 재취업도 활발한 특징을 발견할 수 있을 것이다. 경제활동에 필요한 고정비용의 차이에 기인하는 것일 텐데, 이러한 자영업자 유형의 차이를 고려하여 고용안전망이 마련되어야 할 것이다.

자영업자의 폐업률은 높다는 일부의 우려와 관련하여, 제3장은 개인사업체의 생성 및 소멸에 관해 분석한다. 활용하고자 하는 자료마다 조사방법과 목적이 다르고 그에 따라 개인사업체의 특성과 생성 및 소멸을 확인할 수 있는 내용과 범위가 다르기 때문에 다양한 자료를 최대한 활용하여 살펴보았다. 사업자등록 말소율이 높은 수준이 아니며, 실제 폐업률은 이보다 낮은 수준임을 확인할 수 있을 것이다. 자영업자 고용보험을 운영하기 위해서는 개인 사업체의 매출 변화와 폐업 사유 등을 제대로 파악할 수 있는 인프라가 구축될 필요가 있음을 지적한다.

제4장은 자영업자 고용보험이 도입될 경우 재창업 일자리의 폐업 가능성에 어떤 영향을 미쳤는지를 실증적으로 추론한다. 폐업 자영업자가 실업급여를 수급하면 재창업 준비기간이 늘어날 텐데, 재창업한 사업체의 지속기간이 길어지고 폐업 확률이 낮아지는지가 연구 질문이다. 한국노동패널, 경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사를 이용한 분석결과는 자영업자 고용보험 시행의 긍정적인 효과를 시사한다.

제5장에서는 최근 자영업자에게 실업보험을 의무 가입 방식으로 확대 적용한 스페인과 아일랜드의 사례를 소개한다. 아일랜드는 자영업자에게 실업부조만 제공하였으나, 2019년 실업보험을 전체 취업자로 확대하였다. 스페인 또한 임의가입으로 운영하던 자영업자 실업보험을 2019년 경제적

으로 종속된 자영업자뿐만 아니라 독립 자영업자까지 의무 가입 방식으로 확대하였다. 자영업자 실업보험 제도를 근로자 실업보험과 비교하여 살펴본다.

제6장은 이상의 연구결과를 요약하고 자영업자 고용안전망의 제도화 방안을 모색한다. 공제제도와 실업부조는 자영업자 고용안전망으로서 한계가 있음을 지적하고, 2021~22년 자영업자 고용보험 적용 확대 연구회의 논의를 토대로 자영업자 고용보험 적용을 둘러싼 쟁점을 검토한다.

제 2 장

자영업자의 이질적 구성과 노동시장 위험

제1절 머리말

자영업자는 다양하게 구성된다. 임금 노동과 자영 노동의 경계에 있는 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동, 프리랜서부터 개인 사업체·법인의 사업주, 농림어업 경영주들은 특성이나 위험이 서로 다르다. 실직률, 실업 기간, 실직 경험에 따른 소득 충격의 지속기간 등의 실업 비용이 클수록 실업 위험에 대한 보호의 필요성이 클 것이다. 그러나 이러한 요인들은 서로 대체적일 수도 있다. 실직률이 높더라도 재취업이 용이한 경우와 실직률이 낮더라도 실직의 부정적인 영향이 장기적으로 지속되는 경우의 실업 비용은 다를 수 있다. 이 글은 자영업자의 노동시장 위험에 대한 실증 분석을 통해 자영업자 대상의 제도화된 고용안전망을 마련하는 데 필요한 기초자료 제시를 목적으로 한다. 자영업자를 물적 시설 보유나 근로자 고용 여부에 따라 노무제공자와 독립 자영업자로 나누어 실직률뿐만 아니라 재취업 활동, 실직 경과 기간에 따른 재취업 일자리의 소득 등을 종합적으로 분석한다.

제2절 자영업자의 구성과 일자리 특성

실직 비용의 차이를 고려하여 자영업자를 유형화하였다. 첫째, 개인 사업자와 법인 사업자 간에는 실직 비용 면에서 차이가 크다. 법인 대표 및 등기 임원은 근로의 대가로 보수를 받아 생활하는 자이므로, 법인이 부도나 파산하더라도 특별한 사유가 없는 한 회사의 채무에 대해 개인적으로 책임을 질 의무가 없다. 반면 개인 사업자는 사업장 유무 및 상시근로자 수와 관계없이 사업 실패에 대한 책임을 대부분 지게 된다. 이 글은 자영업자를 개인 사업자에 한정한다. 참고로, 통계청은 종사상 지위 분류에서 법인 대표와 임원을 임금근로자에 포함하며, 국민연금과 건강보험에서는 직장가입자로 가입해야 한다.

둘째, 개인 사업자 가운데 사업장이나 고정 자본 보유, 근로자 고용 여부에 따라 실직 비용의 차이가 크다는 점에 주목한다. 임대료와 기계설비 등 물적 자산을 보유하여 고정 비용이 발생하는 경우엔 의도적으로 매출 감소를 선택하기 어려울 것이다. 불가피하게 폐업할 때는 고정자산이나 채고자산 처분으로 인한 손해를 감수해야 할 뿐만 아니라 임대 계약을 체결하였다면 고정된 기간 임대료를 지불해야 하며, 일정 기간 계약한 용역의 해지 비용을 지불해야 하는 등 상당한 비용을 부담해야 한다. 폐업 후에도 부채를 상환해야 할 부담을 가진다. 본 연구에서는 개인 사업자를 물적 시설을 보유하거나 근로자를 고용하는 독립 자영업자와 그렇지 않은 노무제공자로 구분하였다. 참고로, 이러한 분류는 세법상의 인적용역자¹⁾와 사업소득이 있는 나머지 개인사업자 구분과도 부합한다.

이 글의 노무제공자는 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 대가를 받는 사람으로 정의된다. 따라서 노무제공자는 개정된 종사상 지위 분류의 의존 계약자(dependent contractor)보다 넓은 개념이

1) 물적 시설 없이 근로자를 고용하지 아니하고 독립된 자격으로 용역을 공급하고 대가를 받는 개인 사업자는 인적용역자로 구분하여 부가가치세를 면제하고 사업소득세를 소득 지급자가 원천징수한다.

다(성재민 외, 2020). 의존계약자는 인적·경제적 종속성을 가져야 하지만,²⁾ 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하는 사람이라는 노무제공자에는 종속성이 약한 프리랜서도 포함된다. 예술인 프리랜서에게 적용된 고용보험이 노무제공자 고용보험 방식을 준용한다는 사실은 고용보험법의 노무제공자 정의가 의존계약자보다 포괄적이라는 사실을 말해준다.³⁾

한국노동패널(한국노동연구원)을 이용하여 자영업자의 구성을 분석하였다. 한국노동패널은 사업 수행을 위한 기계설비 등의 고정 자산 보유 여부를 조사하지는 않지만 연간 임대료와 부동산 비용(구입비 또는 임대보증금)을 조사하고 있다. 5차년도부터 새로 시작한 비임금 일자리에 대해 관련 설문을 하였으며, 21차년도부터는 조사 시점에 일하고 있는 비임금 일자리에 대해서도 조사하고 있다. 본 연구에서는 고용원이 있거나 수행하고 있는 일자리를 위해 임대료 또는 부동산 비용을 부담한 적이 있는 자영업자를 독립 자영업자로 정의한다. 노무제공자는 임대료 또는 부동산 비용을 부담한 적이 없는 1인 자영업자와 특수형태근로종사자로 정의하였다.

<표 2-1>은 2021년 학교에 재학 중이 아닌 15~64세의 비농림어업에 종사하는 취업자를 대상으로 종사상 지위별 구성을 제시하였다. 자영업자는 417만 명으로 취업자의 18.6%를 차지한다. 경제활동인구조사에서 조사된 자영업자 규모보다 많은데, 특수형태근로종사자에 종사하는 임금근로자를 노무제공자로 분류하였기 때문이다. 자영업자의 구성을 보면, 고용원이 있는 자영업자는 전체 취업자의 5.2%, 고용원이 없는 독립 자영업자는 7.5%, 노무제공자는 5.9%를 차지한다.

-
- 2) ILO와 통계청의 새로운 종사상 지위 분류는 비법인 자영업자를 자신의 경제 활동에 대한 권한과 통제 여부로 세분하고 있다. 자신의 작업조직에 대해 통제권을 갖지 못하고, 일이 수행되는 경제적 단위에 대해 지휘 권한을 갖지 못하며, 작업조직 혹은 시장에 대한 접근을 위해 다른 사람 혹은 경제적 단위에 의존하는 비법인 자영업자를 의존계약자로 분류하고 있다(ILO, ICSE-18; 통계청, KCSE-2021).
 - 3) 현재는 고용보험이 적용되는 노무제공자를 대통령령으로 정하는 직종으로 한정하고 있지만, 소득기반 고용보험으로 전환하면 직종을 선별하지 않고 확대 적용할 계획이다.

〈표 2-1〉 자영업자의 취업형태별 구성(2021)

(단위: 천 명, %)

노동패널			경제활동인구조사	
상용근로자		14,299 (63.9)	상용근로자	14,029 (61.9)
임시근로자		2,259 (10.1)	임시근로자	3,179 (14.0)
일용근로자		1,079 (4.8)	일용근로자	955 (4.2)
독립 자영업자	고용주	1,164 (5.2)	고용원 있는 자영업자	1,144 (5.1)
	1인 자영업자	1,686 (7.5)	고용원 없는 자영업자	2,807 (12.4)
노무제공자		1,320 (5.9)		
무급가족종사자		580 (2.6)	무급가족종사자	533 (2.4)
계		22,387 (100.0)		22,647 (100.0)

주: 1) 학교에 재학 중이 아닌 15~64세의 비농림어업에 종사하는 취업자임.

2) 자영업자를 음영으로 표시함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 24차년도 of 개인용 자료; 통계청, 「경제활동인구조사」.

비임금 일자리를 심층 조사한 한국노동패널 22차년도 부가조사(조사 기준년도 2019년)는 자영업자 유형별 고정 비용에 대한 정보를 제공한다. 사업자 등록과 관계없이 개인 사업자 가운데 고용원이 있거나 임대료나 권리금을 부담하는 일자리를 독립 자영 일자리, 고용원이 없고 나의 점포가 없으면서 임대료나 권리금을 부담하지 않은 일자리를 노무제공 일자리로 분류하였다.

학교에 재학 중이 아닌 15~64세의 비농림어업으로서 개인 사업체 형태를 갖고 있는 비임금 일자리를 대상으로 일자리 특성을 비교하였다. <표 2-2>를 보면, 독립 자영 일자리의 대부분은 사업자 등록을 하는 반면 노무제공 일자리의 절반은 사업자 등록을 하지 않고 있다. 일자리를 시작하기까지 걸린 준비 기간은 유형별로 상당한 차이가 발견된다. 독립 자영 일자리의 40%는 사업 준비에 6개월 이상이 소요된 반면 노무제공 일자리의 절반 가까이는 일자리 준비 기간이 3개월 미만으로 조사되었다.

자영업자의 유형별 매출액과 영업 이익을 보면, 독립 자영 일자리의 월 평균 매출액은 1,713만 원으로 노무제공 일자리의 3.8배에 이른다. 한편 재료매입비, 인건비, 임차료⁴⁾ 등의 영업 비용이 발생하여 영업 이익은

464만 원으로, 노무제공자의 277만 원에 비해 1.7배 수준이다. 독립 자영업자에서 매출액의 27.1%가 영업 이익인 반면, 노무제공자 일자리에서 영업 이익률은 62.0%로 조사되었다.

〈표 2-2〉 자영업자의 유형별 일자리 준비 기간(2019)

(단위: 천 명, %)

		독립 자영 일자리	노무제공 일자리
전 체		3,097(100.0)	885(100.0)
사업체 형태	등록 개인사업체	2,788(90.0)	455(51.5)
	비등록 개인사업체	309(10.0)	430(48.5)
사업 준비기간	1~3개월 미만	958(30.9)	413(46.7)
	3~6개월 미만	964(31.1)	225(25.4)
	6개월~1년 미만	707(22.8)	123(13.9)
	1년 이상	468(15.1)	124(14.1)

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 22차년도 부가조사.

〈표 2-3〉 자영업자의 유형별 월평균 매출액 및 영업비용(2019)

(단위: 만 원, %)

		독립 자영 일자리	노무제공 일자리
매출액		1,713(100.0)	447(100.0)
영업 비용	소계	1,249(72.9)	170(38.0)
	재료매입비	712(41.5)	130(29.0)
	인건비	359(20.9)	0(0.0)
	임차료	71(4.2)	0(0.0)
	카드수수료	10(0.6)	1(0.3)
	세금과공과	38(2.2)	11(2.6)
	기타비용	59(3.5)	27(6.1)
영업 이익		464(27.1)	277(62.0)

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 22차년도 부가조사.

- 4) 사무실이나 점포 등의 물적 시설의 보유로 정의한 독립 자영업자의 72.1%는 사무실을 임차하고 있으며, 보증금과 권리금으로 3,286만 원을 부담하는 것으로 조사되었다.

제3절 자영업자의 노동시장 이동

한국노동패널 21~24차년도 개인용 자료를 이웃하는 연도별로 개인을 결합하여 패널 자료를 구성하고, 직업력 자료의 일자리 번호를 결합하여 주된 일자리를 기준으로 다음 해의 일자리 이동 여부를 식별하였다.

<표 2-4>에서 취업형태별 일자리 유지율⁵⁾을 보면, 자영업자의 1년간 일자리 유지율은 임금근로자에 비해 높다. 독립 자영업자가 다음 해에 일자리를 지속하는 비율은 91.5%로 가장 높다. 노무제공자의 일자리 유지율은 86.4%로서, 독립 자영업자보다 낮으며 임시일용 근로자보다는 높은 수준을 보인다.

2020년 코로나19 발생에 따라 1년 일자리 유지율은 감소하였다. 흥미로운 것은 독립 자영업자의 일자리 유지율이 코로나 발생에도 불구하고 90%에 이른다는 점이다. 독립 자영업자의 상당수는 매출 감소의 충격에도 불구하고 폐업을 선택하지 않았음을 시사한다.⁶⁾ 한편 코로나 위기에 따른 일자리 유지율 감소는 임시직과 노무제공자에서 가장 컸으며, 2021년 회복 시기에 일자리 유지율의 증가폭도 임시직과 노무제공자에서 가장 큰 것으로 나타난다. 경기에 따른 소득과 지위 변동이 임시직과 노무제공자에서 가장 클 것임을 시사한다.

5) 한국노동패널 개인용 자료의 취업자 지위는 주된 일자리 기준이다. 주된 일자리는 조사 시점에서 일한 일자리 가운데 가장 많은 시간을 일한 일자리이므로, 단기간 일하거나 부업 일자리는 분석에서 제외된다. 따라서 단기 이동이 활발하거나 한 시점에 여러 일자리를 수행하는 경우에 이동성이 실제보다 낮게 포착되는 한계가 있다.

6) 한국은행(2021)은 국세청 자료를 이용하여 “2020년 중 개인 사업자의 폐업률은 11.8%로서 2019년 12.7%보다 낮은 수치를 보였다. 이는 코로나19에 따른 매출 충격에도 불구하고 정부의 적극적인 금융 지원, 폐업 시 자영업자 손실 보상 제의 우려, 권리금 상실 가능성, 다른 업종으로의 전환 어려움 등이 복합적으로 작용한 데에 기인한 것으로 파악된다”라고 지적한다. 2021년 소상공인 재기 실태조사(소상공인시장진흥공단)에 따르면, 권리금, 대출 원리금 상환, 기존 설비 처분, 사업장 매도 등의 애로 때문에 폐업 결정 후 실제 폐업까지 소요되는 기간은 평균 7.9개월에 이른다(남윤형, 2021).

〈표 2-4〉 취업형태별 1년간 일자리 유지율(2018~21)

(단위: %)

	2018~19	2019~20	2020~21	평균
상용근로자	88.8	86.7	89.3	88.3
임시근로자	73.8	68.4	73.4	71.8
일용근로자	82.6	81.5	83.8	82.6
독립 자영업자	93.0	90.1	91.5	91.5
노무제공자	88.1	83.3	88.1	86.4
무급가족종사자	89.9	91.1	93.3	91.4
계	87.4	84.9	87.7	86.7

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 21~24차년도 개인 패널자료.

〈표 2-5〉 취업형태별 다음 해 일자리 구성(2018~21)

(단위: %)

	유지	이동							
		상용	임시	일용	독립 자영	노무 제공	무급 가족	실업	비경활
상용	88.3	4.2	0.6	0.2	0.7	0.3	0.0	1.3	4.3
임시	71.8	4.7	4.9	0.8	1.3	1.1	0.1	3.4	12.0
일용	82.6	3.3	2.2	1.7	0.6	0.9	0.1	1.6	7.0
독립 자영	91.5	1.9	0.6	0.2	1.6	0.5	0.1	0.3	3.2
노무제공	86.4	3.0	1.9	0.4	1.2	1.4	0.2	1.1	4.3
무급가족	91.4	1.3	1.2	0.1	0.4	1.2	0.7	0.0	3.7

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 21~24차년도 개인 패널자료.

<표 2-5>는 취업형태별로 다음 해 일자리의 취업 형태를 제시한 것이다. 1년 후에 임금근로자로 전환하는 비율은 독립 자영업자가 2.7%, 노무제공자가 5.3%로, 자영업을 유지하는 경향이 강하게 나타난다. 1년 후 실업이나 비경제활동상태로 이동하는 비율은 독립 자영업자 3.5%, 노무제공자 5.4%로서, 비취업 전환율이 임금근로자에 비해 낮은 수준이지만, 실업보다는 비경제활동상태로의 전환율이 상대적으로 높다.

연령계층별 취업형태 이동 확률을 보면, 청년 자영업자들은 다른 연령계층에 비해 일자리 이동성이 상대적으로 높고 임금근로나 비취업 상태

〈표 2-6〉 연령계층별·취업형태별 다음 해 일자리 구성(2018~21)

(단위: %)

	유지	이동							
		상용	임시	일용	독립 자영	노무 제공	무급 가족	실업	비경황
15~29세									
독립 자영	87.0	4.2	0.0	0.0	2.8	0.0	1.1	2.2	2.8
노무제공	70.7	10.8	1.9	0.0	0.6	0.0	0.0	12.0	4.1
30~54세									
독립 자영	91.4	2.1	0.7	0.2	1.6	0.6	0.1	0.2	3.1
노무제공	85.8	3.4	1.7	0.3	1.2	1.8	0.3	0.9	4.6
55~64세									
독립 자영	92.3	1.2	0.6	0.3	1.4	0.5	0.0	0.2	3.5
노무제공	89.2	1.5	2.1	0.7	1.3	1.0	0.0	0.3	4.0

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 21~24차년도 개인 패널자료.

로 전환 확률이 높다. 그러나 청년이 1년 후 자영 일자리를 유지하거나 다른 자영 일자리로 이동하는 확률은 독립 자영업자가 89.8%로 여전히 높다. 30~54세의 핵심 노동 연령계층에서도 자영업의 유지 성향은 90% 내외로 55~64세와 비슷한 수준이다. 임금 노동시장으로의 전환만이 아니라 자영업의 개선과 사회적 보호를 강화할 필요를 시사한다.

한국노동패널 21차년도 개인용 자료에 24차년도 직업력 자료를 결합하면 보다 긴 관찰기간의 이직과 재취업·재창업을 파악할 수 있다. 이에 2018년 학교에 재학 중이 아닌 15~64세의 비농림어업에 종사하는 취업자 10,590명을 3년간 추적하여 13,176개의 일자리 자료를 구성하였다. 분석에는 2018년 표본 가중치를 적용하였다.

〈표 2-7〉에서 취업형태별 3년간 이직률을 보면, 독립 자영업자의 3년간 이직률은 21.2%로서 임금근로자나 노무제공자보다 훨씬 낮다. 이직 사유를 보면, 일거리가 없거나 적어서, 장사/영업이 잘 되지 않아서 등의 소득 감소에 의한 이직이 높다.

노무제공자의 이직률은 34.3%로서 임금근로자와 비슷한 수준이다. 별도로 제시하지 않았지만, 노무제공자의 이직률은 임시일용 근로자보다

〈표 2-7〉 취업형태별 3년간 이직률(2018~21)

(단위: 천 명, 천 개, %)

		임금근로자	독립 자영업자	노무제공자
개인		17,018[100.0]	3,120[100.0]	1,342[100.0]
이직 일자리		5,870[34.5]	663[21.2]	460[34.3]
이직 사유1	비자발적	2,034(34.8)	190(29.7)	95(22.0)
	자발적	3,807(65.2)	450(70.3)	337(78.0)
이직 사유2	일자리 관련	2,622(44.9)	421(65.8)	209(48.4)
	기타	3,219(55.1)	219(34.2)	223(51.6)
일자리 관련 구체적 이직 사유	직장의 파산, 폐업, 휴업 등	700(12.0)	7(1.2)	9(2.1)
	정리해고	207(3.5)	3(0.5)	0(0.0)
	권고사직	158(2.7)	1(0.2)	2(0.5)
	명예퇴직	53(0.9)	0(0.0)	0(0.0)
	정년퇴직	201(3.4)	0(0.0)	0(0.0)
	계약기간 끝나서	457(7.8)	3(0.5)	11(2.6)
	소득 또는 보수가 적어서	291(5.0)	9(1.3)	20(4.6)
	일거리가 없거나 적어서	513(8.8)	8(1.3)	26(5.9)
	파산, 도산 등으로 인해	3(0.0)	54(8.4)	16(3.6)
	일거리가 없거나 적어서	21(0.4)	106(16.5)	67(15.6)
	장사/영업이 잘 되지 않아서	14(0.2)	198(31.0)	43(10.0)
	소득이 적어서	5(0.1)	32(4.9)	15(3.4)

주: 1) 취업형태는 2018년 기준임.

2) []는 취업자 대비, ()는 이직한 일자리 대비 비중임.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 21차년도 개인용 자료와 24차년도 직업력 자료의 결합 자료.

높고 상용근로자보다 낮은 수준이다. 노무제공자의 이직 위험이나 노무제공자-임금근로자 간 겸직이나 이동을 고려하면, 노무제공자에 대한 고용보험을 근로자와 달리 운용할 필요는 적을 것이다. 다만, 입이직이 활발한 플랫폼 노무제공자나 단기 프리랜서의 특수성을 고려하여 피보험자격 관리를 강화할 필요가 있을 것이다.

한편 이직 사유를 보면, 자발적으로 이직하는 경우는 노무제공자에서 78.0%를 차지하여 임금근로자에 비해 높다. 그러나 이직 사유를 구체적으로 보면, 일거리가 없거나 적어서, 장사/영업이 잘 되지 않아서, 소득이

적어서 등 일자리 관련 사유가 48.4%를 차지하여 임금근로자보다 오히려 높다. 이러한 불일치는 소득 감소와 관련한 이직의 상당수를 자발적인 이직이라고 응답하였기 때문이다. 구직급여의 수급자격 판단 시 소득의 적기 파악에 기초하여 소득 감소 요건을 충족하는지를 판단하는 것이 중요함을 시사한다.⁷⁾

<표 2-8>에서 노무제공자를 의존계약자⁸⁾와 기타 노무제공자로 나누

<표 2-8> 노무제공자의 취업형태별 3년간 이직률(2018~21)

(단위: 천 명, 천 개, %)

		의존계약자	기타 노무제공자
개인		788[100.0]	553[100.0]
이직 일자리		338[42.9]	122[22.0]
이직 사유1	비자발적	61(19.5)	34(28.4)
	자발적	252(80.5)	85(71.6)
이직 사유2	일자리 관련	130(41.5)	79(66.4)
	기타	183(58.5)	40(33.6)

주: 1) 취업형태는 2018년 기준임.

2) []는 취업자 대비, ()는 이직한 일자리 대비 비중임.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 21차년도 개인용 자료와 24차년도 직업력 자료의 결합 자료.

<표 2-9> 이직자의 취업형태별 3년간 재취업률(2018~21)

(단위: 천 개, %)

		임금근로자	독립 자영업자	노무제공자
이직		5,870(100.0)	663(100.0)	460(100.0)
재취업		4,034(68.7)	438(66.0)	336(73.0)
재취업 일자리	임금	3,509(87.0)	255(58.3)	244(72.7)
	비임금	525(13.0)	182(41.7)	92(27.3)

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 21차년도 개인용 자료와 24차년도 직업력 자료의 결합 자료.

7) 노무제공계약 기간이 정해져 있다는 점을 감안하면, 자발적으로 이직하더라도 계약기간 종료에 의한 이직을 이유로 구직급여 수급이 정당한 이직으로 간주될 가능성이 높다. 플랫폼 노무제공자의 경우엔 더할 것이다(이병희 외, 2021).

8) 한국노동패널에서 의존계약자에 대한 정의는 이병희(2022)를 참조.

어 이직 경험을 살펴보았다. 기타 노무제공자에 비해 의존계약자의 이직률이 높고, 소득 감소 등으로 인한 이직이 작게 나타난다. 종속성이 있는 노무제공자의 이직 위험이 높음을 알 수 있다.

<표 2-9>를 보면, 3년이라는 관찰 기간 동안 이직 후 재취업률은 70% 내외를 기록하고 있다. 노무제공자의 재취업률이 가장 높으며, 이어서 임금근로자, 독립 자영업자 순이다. 이직 후 재취업한 일자리 유형을 보면, 비임금 일자리로 재취업/재창업한 비율은 독립 자영업자가 41.7%, 노무제공자가 27.3%이며, 임금근로자는 13.0%에 그친다.

제4절 자영업자의 실직 비용

실직에 따른 소득 손실은 실직 직후에 그치지 않을 수 있다. Jacobson et al.(1993)에 따르면 실직 근로자들은 몇 년이 지나도 이전의 임금 수준을 회복하지 못하며, 임금 손실은 실직 전에도 발견된다는 사실을 제시하였다. 국내에서도 박용현(2010), 이상호·이지은(2016)에서 실직에 따른 임금 손실이 실직 발생 4년 후에도 되는 것으로 나타난다. 본 연구는 근로자의 실직 비용에 대한 분석 방법을 이용하여 자영업자의 실직에 따른 소득 상실을 추정한다. 7개국의 실직 비용을 추정한 Bertheau et al.(2022)에서는 실직에 따른 임금 상실의 상당 부분이 실직 전 기업의 임금 프리미엄 상실 때문인 것으로 나타난다. 물적 자본이나 재고 자산 등 고정 비용이 큰 독립 자영업자는 근로자보다 실직 비용이 클 수 있음을 시사한다. 본 연구는 독립 자영업자의 실직 비용을 근로자의 실직 비용과 비교할 것이다.

실직에 따른 비용이 실직 직후만이 아니라 지속적으로 발생하며, 실직 전에도 나타난다는 기존의 연구 결과를 고려하여, 패널 자료를 구성하여 실직 비용을 추정하였다. 유효한 분석 표본 크기를 확보하기 위하여 조사 표본이 확대된 12차년도 이후의 자료를 사용하였다. 한국노동패널 12~24차년도의 개인용 자료와 직업력 자료를 결합하고 개인별로 결합하여 패

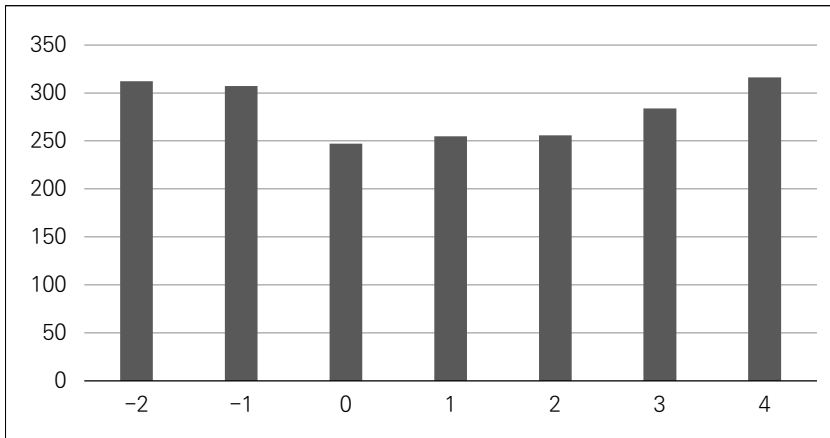
널 자료를 구성하였다. 21차년도 이전 조사에서는 자영업을 새로 시작하는 경우에만 임대료와 부동산 비용 부담 여부를 질문하였기 때문에 독립 자영업자가 과소 식별되고 물적 시설을 가지지 않는다고 분류된 노무제 공자에 독립 자영업자가 포함될 수 있다. 따라서 이하에서는 독립 자영업자와 근로자만 식별할 것이다.

실직에 따른 소득 손실을 추정하기 위해 실직자를 대상으로 실직 전 2년 전부터 실직 후 4년간의 노동소득(임금)을 관찰한다. 소득은 2020년 기준 소비자물가지수로 디플레이트하였다. 실직 2년 전 임금이 관찰된 실직자를 대상으로 7년간의 불균형 패널자료를 구성하였다. 실직 당시 주된 일자리를 기준으로 독립 자영업자와 근로자를 구분하였다. 관찰 기간 동안 이직을 다수 경험하는 표본이 많은데, 분석의 편의를 위해 첫 번째 실직만을 분석 대상으로 하였다. 직업력 자료에서 이직하여 이웃하는 일자리로의 재취업 소요기간이 1개월을 넘으면 실직으로 정의하였다.

독립 자영업자의 실직 경과기간별 노동소득의 변화가 [그림 2-1]에 제시되어 있다. 실직한 당해 연도에 큰 폭의 소득 감소가 발견되고, 실직 직 전에도 소득이 감소하며, 실직 4년 후에야 실직 전의 소득을 회복하였음을 확인할 수 있다.

[그림 2-1] 독립 자영업자의 실직 전후 노동소득의 변화

(단위: 만 원)



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 12~24차년도 개인 패널자료.

실직에 따른 소득 손실은 실직 전후의 소득 비교가 아니라 실직하지 않았다면 벌었을 소득과 비교하는 것이 바람직하다. 그러나 실직하지 않았을 경우의 가상적인 소득 수준은 관측할 수 없으므로, 동일한 일자리에 계속 종사하는 취업자로 비교 집단을 구성하였다. 문제는 계속 취업자 집단과 실직자 집단 간에 이질적인 특성이 존재할 수 있다는 점이다. 이 글에서는 취업 형태와 경과 기간별로 성향점수 매칭을 적용하였다. 실직자 집단과 1:1로 최근집 이웃 매칭(Nearest neighbor matching)으로 비교 집단을 구성하였다. 성, 연령, 근속뿐만 아니라 2년 전 소득 수준을 통제한 로짓 추정으로 성향 점수를 매칭하여 비교 집단을 만들었다.

실직 비용을 사건 연구 방법론(event study model)으로 추정하였다. 추정 모형은 다음과 같다(Bertheau et al., 2022).

$$y_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \sum_{k=-2}^{k=4} \gamma_k 1[t = t_i^* + k] + \sum_{k=-2}^{k=4} \theta_k 1[t = t_i^* + k] \times D_i + X_{it}'\beta + r_{it}$$

i 는 실직자 집단 또는 계속 취업하는 비교 집단에 속하는 취업자다. y_{it} 는 t 년도 로그 실질 임금이며, D_i 는 실직 더미변수이며, X_{it} 에 연령 제곱을 사용하였다. 취업자 고정효과 α_i 는 변하지 않는 근로자 특성을 통제하며, λ_t 는 연도 고정효과다. 실직자 집단과 계속 취업자 집단 간 추세가 동일하다는 가정하에서, 고정효과 모형(fixed effect model)으로 추정된 θ_k 는 실직 경과기간 $k = t - t^*$ 에 따른 실직 비용을 의미한다.

<표 2-10>과 [그림 2-2]에 추정 결과가 제시되어 있다. 우선 독립 자영업자는 실직이 발생한 해에 29.1%의 소득 손실이 발생한다. 그 이후에도 변동이 있지만 소득 손실은 큰 폭으로 지속되고 있다. 앞서 [그림 2-1]에서는 실직 이후 소득이 증가하여 4년 후에는 실직 전의 소득을 회복한 것으로 나타났지만, 실직하지 않았을 경우와 비교한 소득 손실은 지속되고 있다는 점이 다르다. 또한 흥미로운 것은 실직 전에도 11.6%의 소득 손실이 발생하여, 폐업이 지연될 수 있음을 보여준다.

한편 근로자는 실직이 발생한 후에 13.6% 임금 손실이 발생하며, 그 이후에도 지속되고 있음을 보여준다. 한편 독립 자영업자에 비해 근로자의

임금 손실 규모는 작으며, 실직 직전 임금 손실도 미미하게 나타난다.

〈표 2-10〉 취업형태별 실직 비용의 추정 결과

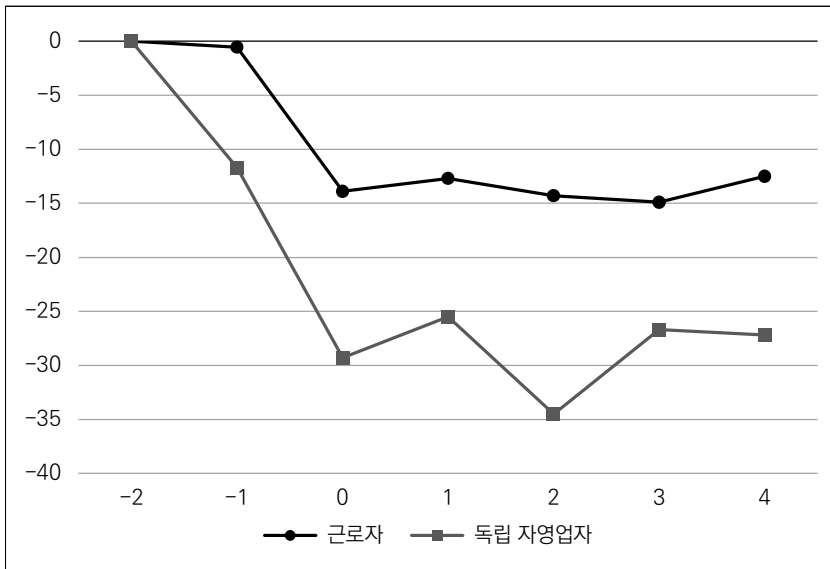
실직 경과기간	독립 자영업자	근로자
-1	-0.123(0.063) *	-0.004(0.013)
0	-0.345(0.084) ***	-0.147(0.017) ***
1	-0.294(0.078) ***	-0.134(0.015) ***
2	-0.421(0.081) ***	-0.152(0.016) ***
3	-0.308(0.085) ***	-0.159(0.016) ***
4	-0.317(0.089) ***	-0.132(0.017) ***
관측치수	1,661	13,433
개인수	421	3,020

주: *는 10%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 12~24차년도 개인 패널자료.

〔그림 2-2〕 취업형태별 실직 비용

(단위: %)



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 12~24차년도 개인 패널자료.

제5절 요약과 정책적 시사점

실직 비용의 차이에 주목하여 자영업자를 개인 사업자로 한정하고, 물적 시설을 보유하거나 근로자를 고용하는 독립 자영업자와 그렇지 않은 노무제공자로 구분하였다. 한국노동패널을 이용하여 자영업자의 유형별 이직 위험과 실직 비용을 분석한 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 독립 자영업자는 자영업을 유지하는 경향이 높다. 다음 해에 일 자리를 지속하는 비율은 91.5%로서, 상용직보다 높다. 다음 해에 자영업 일 자리를 유지하거나 다른 자영업 일 자리로 이동하는 경우로 측정한 자영업의 유지 성향은 고령자(93.7%)뿐만 아니라 30~54세 핵심 노동 연령대 층에서도 93.0%로 높게 나타난다. 15~29세 청년층 독립 자영업자도 89.8%로 높으며, 임금노동시장으로 이동하는 비율은 4.2%에 그친다. 자영업자에 대한 고용정책은 이러한 자영업자의 특성과 요구를 반영할 필요가 있다.

둘째, 노무제공자의 3년간 이직률은 34.3%로서 임금근로자와 비슷한 수준이다. 다만 자발적으로 이직하였다는 응답은 근로자보다 높은 78.0%에 이르지만, 일 자리가 없거나 적어서, 장사/영업이 잘 되지 않아서, 소득이 적어서 등 일자리 관련 사유도 임금근로자보다 높은 48.4%를 차지한다. 이러한 특징은 의존계약자만이 아니라 프리랜서 등 종속성이 낮은 노무제공자에게도 발견된다. 노무제공자의 이직 위험이나 노무제공자-임금근로자 간 겸직이나 이동을 고려하면, 노무제공자에 대한 고용보험을 근로자와 달리 운용할 필요는 적지만, 소득 감소 요건에 따른 구직급여의 수급자격 판단을 철저하게 할 필요가 있음을 시사한다.

셋째, 실직으로 인한 소득(임금) 손실은 실직 직후만이 아니라 4년이 경과된 시점에서도 지속되고 있다. 독립 자영업자의 실직 비용은 임금근로자보다 훨씬 크게 나타났다. 실직으로부터 빠르게 회복할 수 있도록 폐업 자영업자에 대한 소득과 취업지원서비스를 강화할 필요가 있음을 시사한다. 또한 폐업 전에도 상당한 소득 손실이 발생하는 것으로 나타난다.

높은 폐업 비용으로 인해 실업을 유예하는 경향이 있다면 당사자에게나 경제 전체에도 바람직하지 않을 것이다. 고정비용이나 대출금 등으로 인해 폐업을 유예하지 않도록 행재정적인 지원을 통해 노동이동을 촉진할 필요가 있다.

이 글은 물적 시설 보유나 근로자 고용 여부로 구분한 자영업자의 유형화가 노동시장 위험의 차이를 적절하게 반영할 수 있음을 제시하였다. 노동시장 지위와 관계없이 모든 취업자를 노동시장 위험으로부터 보호하되, 급여와 수급자격 요건은 그 특성을 반영하여 보호의 실효성을 높일 필요가 있음을 시사한다.

제 3 장

소규모 개인사업체 특성 및 생성과 소멸에 관한 탐색적 접근

제1절 연구의 필요성

본 장은 공장, 상점, 식당 등 물적기반 시설이 있는 비법인 사업체인 개인사업체 중 1인 및 1~4인 소규모 사업체를 대상으로 개인사업체 특성과 사업체의 생성 및 소멸에 관한 탐색적 분석을 하는 것을 목적으로 한다. 우리나라 자영업 비중은 OECD 국가들과 비교해 매우 높은 수준이며, 종속자영업자를 비롯하여 독립 자영업자, 1인 자영업자, 물리적 장소가 없는 자영업자 등 다양하게 구성되어 있다. 특히 코로나19를 비롯하여 스스로 통제할 수 없는 노동시장 환경 변화에 따른 위험이 증가하며 사회보호체계의 사각지대에 있는 독립 자영업자가 증가하고 있다. 특히 상대적으로 취약한 1인 자영업자의 소득 상실, 재취업이나 재창업 등 재기의 기회를 제공하기 위한 보호확대가 필요하다. 따라서 보호가 필요한 1인 자영업자의 현황을 파악하기 위해 이들의 개인사업체 특성을 비롯하여 창업과 소멸에 관한 분석이 필요하다.

소규모 개인사업체의 생성 및 소멸에 관한 연구는 많지 않은 편이다. 국내 독립 자영업자의 노동시장에서의 위험에 관한 연구 중 남윤미(2017)는 전국사업체조사 패널데이터를 이용해 주요 업종별 개인사업체(단독)의 폐업률의 요인분석(지역, 경기변수, 임대료, 대출이자율, 인건비, 동종

업체 수, 업력, 규모 등)을 생존분석으로 분석한 결과를 보고한 바 있다. 조장희·강지수(2020)는 2010년 경제총조사와 2010~14 전국사업체조사를 연계하여 5인 이하 사업체를 분석대상으로 하여 영세 소매업체의 시장 퇴출을 연구하였다. 두 자료 모두 1인 개인사업체를 다루지 않고 소규모 개인사업체의 폐업을 연구했으며, 최근의 연구가 아닌 한계가 있다.

본 연구는 개인사업체(개인기업)를 대상으로 한 다양한 자료를 활용하여 소규모 개인사업체 중 특히 1인 개인사업체의 특성 및 생성과 소멸(폐업)에 관한 분석을 다각도로 탐색하여 접근해 보도록 한다. 활용하고자 하는 자료마다 조사방법과 목적이 다르고 그에 따라 개인사업체의 특성과 생성 및 소멸을 확인할 수 있는 내용과 범위가 다르기 때문에 다양한 자료를 통해 살펴보도록 한다.

분석을 위해 다음의 자료를 활용하여 분석한다. 먼저 조사통계인 ‘전국사업체조사’를 활용하여 1인 개인사업체의 특성을 파악하고 통계청 인가용 자료를 이용하여 1~4인 개인사업체의 유지율과 생성 및 소멸에 관한 분석을 하도록 한다⁹⁾. 다음으로 소규모 개인사업체를 대상으로 실태조사한 ‘소상공인 실태조사’를 활용하여 1인 개인사업체의 기본 특성을 살펴 보도록 한다. 그 뒤 행정통계인 ‘국세통계’ 자료를 이용하여 각 연도 사업체의 신규 사업체 등록률과 사업체등록 말소율을 분석하고, 마지막으로 다양한 행정자료를 이용해 기업의 활동변화상태를 분석한 ‘기업생멸행정통계’를 이용하여 1인 및 개인기업의 신생 및 소멸을 확인하도록 한다. 이러한 탐색적 접근을 통해 현실에 부합하는 1인 혹은 소규모 개인사업체의 생·멸 수준을 살펴보겠다.

9) 통계청의 인가용 자료분석을 통해 전국사업체조사 사업체번호를 이용하여 사업체 유지율과 생성 및 소멸 분석을 하였는데, 인가용 분석은 3인 이하 사업체 분석결과 제공을 허가하지 않는 까닭에 1~4인 소규모 사업체의 생성 및 소멸을 분석하였다.

제2절 전국사업체조사의 패널화한 개인사업체 분석

본 절은 통계청의 전국사업체조사 자료를 이용하여 개인사업체의 특징을 살펴본다. 전국사업체조사는 매년 12월 31일 기준 우리나라에 (상시)종사자 1인 이상¹⁰⁾의 ‘전통적인 물리적 장소가 있거나 아파트에 있는 어린이집같이 가구 내 간판이 있는 사업장을 보유한 전수 활동 사업체를 대상’으로 하는 국내 모든 사업체를 대상으로 하는 조사통계로, 개인사업체, 회사(영리)법인 사업체, 회사 이외 (비영리)법인 사업체, 국가·지방자치단체(소속) 사업체 가운데 하나로 분류된다(오상봉 외, 2020: 199). 조사하는 항목은 조사기준 시점의 사업체의 행정구역, 고유번호, 대표자 성별, 창설연도, 조직형태, 사업체 유형, 표준산업분류, 종사상지위별 종사자 수, 연간 영업개월 수, 매출액(구간 값) 등이다. 이때 전수조사인 전국사업체조사는 방문조사를 기본으로 하고 있는데, 장기 부재인 사업체나 조사에 불응하는 경우 조사상 누락이 생길 수 있다.

본 연구는 물적기반이 있는 개인사업체를 독립 자영업자로 정의하고 이하의 분석을 진행하였다. 사업체 조직형태별 사업체 구성을 분석한 결과, 2019년 기준 개인사업체는 전체 사업체 중 78.5%를 차지하며 327.6만 개로 2016년 이후 꾸준히 증가하고 있는 추세다. 그러나 전체 사업체에서 개인사업체가 차지하는 비중은 매년 감소하고 있으며 이는 전체 사업체에서 회사법인의 비중이 빠르게 늘어나고 있는 영향 때문이다.

한편 개인사업체를 대상으로 종사자 수 규모에 따른 분포를 분석하였다¹¹⁾. 전국사업체조사에서 총 종사자 수가 1인인 경우와 2~4인 소규모 사업체, 5인 이상 사업체로 나누어 분석했다. 2019년 기준 종사자 1인 개

10) 1인 이상의 (상시)종사자 존재여부로 판별하는 까닭에 고용원이 없이 자영업자 1명에 의해 운영되는 경우도 포함되고, 조사기준년에 매출액이 존재하지 않아도 (상시)종사자 1인 이상이 있으면 조사대상 사업체에 포함된다. 그러나 산업활동을 하더라도 사업장이 일정한 ‘물리적 장소’가 존재하지 않거나 가구 내 산업활동을 하더라도 간판이 없는 사업체는 제외된다.

11) 개인사업체의 거의 대부분(99.8%)이 단독사업체이다.

〈표 3-1〉 사업체 조직형태별 사업체 수

(단위: 개, %)

	2016	2017	2018	2019
개인사업체	3,160,391 (80.0)	3,197,878 (79.6)	3,245,411 (79.1)	3,276,822 (78.5)
회사법인	541,415 (13.7)	565,580 (14.1)	594,173 (14.5)	624,739 (15.0)
회사외 법인	81,583 (2.1)	84,301 (2.1)	90,134 (2.2)	96,605 (2.3)
비법인단체	127,036 (3.2)	132,217 (3.3)	133,316 (3.2)	138,335 (3.3)
국가, 지자체	39,744 (1.0)	39,896 (1.0)	40,138 (1.0)	40,048 (1.0)
전 체	3,950,169 (100.0)	4,019,872 (100.0)	4,103,172 (100.0)	4,176,549 (100.0)

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

〈표 3-2〉 개인사업체의 종사자 수에 따른 분포

(단위: 개, %)

	2016	2017	2018	2019
1인	1,474,167 (46.6)	1,511,458 (47.3)	1,560,642 (48.1)	1,547,850 (47.2)
2~4인	1,339,134 (42.4)	1,333,111 (41.7)	1,317,033 (40.6)	1,347,538 (41.1)
5인 이상	347,090 (11.0)	353,309 (11.0)	367,736 (11.3)	381,434 (11.6)
전체	3,160,391 (100.0)	3,197,878 (100.0)	3,245,411 (100.0)	3,276,822 (100.0)

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

인사업체는 총 154.8만 개로 전체 개인사업체의 거의 절반 수준인 47.2%를 차지하고 있다. 2016년 이후 비중 추이는 큰 변동이 없다. 2~4인 소규모 개인사업체는 2019년 기준 41.1%로 1인과 2~4인 사업체 비중이 88.3%로 압도적으로 많이 차지한다. 반면 5인 이상 개인사업체는 11.6%로 2016년 이후 약 10%를 상회하는 수준을 유지하는 것으로 나타나고 있다.

1인 개인사업체의 매출액 구간별 분포를 보면, 2019년 기준 1년간 5천만 원 미만이 차지하는 비중이 가장 높아 68.9%를 기록하였고, 뒤이어 5천만 원 이상~1억 원 미만이 17.0%, 1억~5억 원 미만이 12.5%, 5억 원 이상이 1.5%로 나타났다. 연간 1억 원 미만 매출액을 기록하는 사업체가 전체의 86%를 차지하고 있어 영세한 수준의 1인 개인사업체 비중이 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

한편 1인 개인사업체의 산업별 분포를 분석한 결과, 2019년 기준 도소

〈표 3-3〉 1인 개인사업체의 매출액별 분포

(단위: 개, %)

	사업체 수				비중			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
5천만 원 미만	1,077,898	1,099,040	1,108,517	1,066,415	73.1	72.7	71.0	68.9
5천만~1억 원 미만	210,727	211,899	233,316	263,558	14.3	14.0	15.0	17.0
1억~5억 원 미만	163,589	175,550	192,636	193,886	11.1	11.6	12.3	12.5
5억 원 이상	21,953	24,969	26,173	23,991	1.5	1.7	1.7	1.5
전 체	1,474,167	1,511,458	1,560,642	1,547,850	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

〈표 3-4〉 1인 개인사업체의 산업별 분포

(단위: 개, %)

	사업체 수				비중			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
광업	141	123	187	181	0.0	0.0	0.0	0.0
제조업	89,242	95,909	98,964	95,212	6.1	6.3	6.3	6.2
전기, 가스, 수도업	139	146	462	806	0.0	0.0	0.0	0.1
하수, 폐기물, 환경	601	677	803	891	0.0	0.0	0.1	0.1
건설업	26,863	19,986	21,704	21,257	1.8	1.3	1.4	1.4
도소매업	395,114	394,841	400,060	386,518	26.8	26.1	25.6	25.0
운수업	341,120	342,975	355,359	360,413	23.1	22.7	22.8	23.3
숙박음식점	202,990	206,888	211,157	211,788	13.8	13.7	13.5	13.7
정보서비스업	6,429	6,853	7,451	7,471	0.4	0.5	0.5	0.5
금융보험업	3,139	3,655	3,906	3,655	0.2	0.2	0.3	0.2
부동산임대업	61,041	69,656	74,787	75,717	4.1	4.6	4.8	4.9
과학기술서비스업	19,665	21,009	24,036	23,755	1.3	1.4	1.5	1.5
사업지원서비스	14,665	15,831	17,319	15,296	1.0	1.0	1.1	1.0
교육서비스	73,138	67,474	73,166	72,237	5.0	4.5	4.7	4.7
보건, 사회복지업	3,155	3,540	4,052	4,518	0.2	0.2	0.3	0.3
여가서비스	44,559	54,101	53,629	52,744	3.0	3.6	3.4	3.4
기타서비스업	192,166	207,794	213,600	215,391	13.0	13.7	13.7	13.9
전 체	1,474,167	1,511,458	1,560,642	1,547,850	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

매업(25.0%), 운수업(23.3%), 숙박음식점업(13.7%), 기타서비스업(13.9%) 이 차지하는 비중이 높게 나타나고 있으며, 이 네 산업이 76%로 1인 개인사업체의 대부분을 차지하고 있다. 2016년 이후 변화를 보면, 도소매업의 비중이 완만하게 감소하는 반면 기타서비스업은 증가하는 경향이 있고, 그 외 산업에서는 큰 변화 없이 대동소이한 비중을 유지하고 있다.

즉 1인 개인사업체는 전체 사업체의 약 절반 수준의 비중을 차지하고 있으며, 이 사업체의 약 70%가 연간 5천만 원 미만 소규모 매출을 올리고 있으며, 주로 도소매업과 운수업, 숙박음식점업, 기타개인서비스업에 종사하고 있는 것으로 나타나고 있다. 상대적으로 영세한 측면이 강한 특징이 드러나고 있다.

한편 전국사업체조사는 통계청의 허가를 받아 사업체고유번호를 이용하여 패널데이터로 이용할 수 있다¹²⁾. 본 연구는 마이크로데이터 원격접근시스템을 이용하여 연 매출액 규모를 제공하는 2016~19년 자료를 패널화하여 이후 분석을 진행하였다. 사업체고유번호는 모든 연도의 전국사업체조사에서 특정 사업체에 고유번호를 부여하는 번호로 이 정보를 통해 개인사업체의 다년간 유지, 신규등록 및 사업체등록말소 정의가 가능하다.

개인사업체의 유지율은 매년 부여하는 사업체고유번호가 연도별로 동일한 경우의 비율을 의미한다. 먼저 1년간 유지율을 보면, 2016~17년 유지율이 85.8%였으나 이후 유지율이 감소해 2018~19년 83.4%로 소폭 감소했다. 종사자 규모에 따른 1년간 유지율은 2018~19년 대부분 80% 이상 유지율을 보이고 있지만, 규모가 커질수록 유지율이 높아지는 경향이 매년 일관되게 나타나고 있다. 전체 개인사업체의 거의 대부분을 차지하고 있는 1~4인 및 5~9인 규모의 1년간 유지율은 2016~17년 이후 추세적으로 감소하고 있는 특징이 발견된다.

2016년 이후 2019년까지 3년간 유지율은 63.7%로 1년 유지율에 비해 크게 감소하였고, 종사자 수 규모가 작을수록 3년간 유지율도 떨어지며 60% 초중반 수준인 것으로 나타났다.

12) 전국사업체조사의 패널화 자료는 3인 이하 사업체 자료의 공개가 불가한 까닭에 1~4인 사업체로 분석.

〈표 3-5〉 개인사업체의 종사자 수에 따른 일자리 유지율

(단위: %)

	1년간 유지율			3년간 유지율
	2016~17	2017~18	2018~19	2016~19
1~4인	85.4	85.3	83.0	63.4
5~9인	88.5	85.1	85.6	64.7
10~19인	91.5	88.0	88.8	70.4
20~49인	91.0	88.5	89.1	71.6
50~99인	90.0	89.4	89.7	71.4
100인 이상	92.7	88.8	94.0	77.5
전 체	85.8	85.4	83.4	63.7

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

산업별로 1년간 유지율을 분석한 결과 상대적으로 비중이 높은 도소매업은 2018~19년 기준 83.2%, 숙박음식점업은 79.2%, 운수업은 87.6%, 기타개인서비스업은 87.1%로 나타나고 있다. 상대적으로 숙박음식점업의 유지율이 낮다. 1년간 유지율이 가장 낮은 산업은 정보서비스업으로 2017~18년 80.1%에서 2018~19년 70.8%로 크게 감소한 영향을 받았다. 또 금융보험업은 추세적으로 유지율이 감소하며 상대적으로 낮은 유지율을 보인다.

3년간 유지율의 경우 도소매업은 63.5%, 숙박음식점업은 54.3%를 기록했다. 1년간 유지율에서는 전체 수준에서 크게 벗어나지 않았지만, 기간이 늘어났을 때 숙박음식점업의 유지가 어려웠던 것으로 보인다. 상대적으로 운수업과 기타개인서비스업은 3년간 유지율이 높게 나타나고 있다.

그 외 3년간 유지율이 낮은 산업은 정보서비스업, 여가서비스업, 전기, 가스 및 수도업이 두드러지고, 유지율이 높은 산업은 보건 및 사회복지업이 가장 높게 나타나고 있다.

기준시점의 매출액을 기준으로 유지율을 분석한 결과, 매출액이 높을수록 유지율이 높아지는 경향이 있지만, 5천만 원 미만보다 5천만~1억 원 미만의 유지율이 더 낮은 특징을 보인다. 이는 1년간 유지율과 함께 3년간 유지율에서도 동일하게 나타난다. 특히 5천만~1억 원 매출액 구간

〈표 3-6〉 개인사업체의 산업별 분포

(단위: %)

	1년간 유지율			3년간 유지율
	2016~17	2017~18	2018~19	2016~19
광업	96.6	91.1	81.6	71.9
제조업	90.1	86.9	87.2	69.4
전기, 가스, 수도업	73.8	92.2	76.2	53.6
하수, 폐기물, 환경	85.3	87.3	82.3	64.1
건설업	82.4	84.7	80.9	58.1
도소매업	85.9	85.5	83.2	63.5
운수업	89.8	89.9	87.6	73.0
숙박음식점	80.5	80.7	79.2	54.3
정보서비스업	77.9	80.1	70.8	46.5
금융보험업	82.8	80.9	77.0	56.1
부동산임대업	85.5	85.7	83.2	65.4
과학기술서비스업	84.2	89.9	83.6	66.2
사업지원서비스	80.4	85.2	79.0	56.3
교육서비스	85.9	84.8	82.7	60.7
보건, 사회복지업	94.2	91.2	90.5	78.2
여가서비스	80.2	79.8	77.1	50.9
기타서비스업	89.6	88.6	87.1	71.6
전 체	85.8	85.4	83.4	63.7

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

의 개인사업체의 3년간 유지율은 59.4%로 가장 낮게 나타나고 있다.

2018~19년 1년 유지한 1~4인 개인사업체 기준 2018년 매출액에서 2019년 매출액 등급 간 이동을 분석한 결과, 5천만 원 미만을 유지하는 개인사업체는 85.8%로 가장 높고, 5천만~1억 원 미만으로 매출액이 증가한 비중은 10.5%로 나타났고 그 외 변화는 크지 않다. 2019년 기준 1~4인 개인사업체 중 5천만 원 미만 그룹 비중은 약 51%로 절반을 차지하고 있는 그룹이다. 이들의 대부분은 낮은 매출액 수준을 유지하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-7〉 개인사업체의 매출액별 분포

(단위: %)

	1년간 유지율			3년간 유지율
	2016~17	2017~18	2018~19	2016~19
5천만 원 미만	84.0	84.9	82.4	62.7
5천만~1억 원 미만	83.1	83.0	80.8	59.4
1억~5억 원 미만	88.3	86.0	84.5	64.9
5억~10억 원 미만	91.4	89.2	88.5	71.3
10억~50억 원 미만	91.8	89.1	89.6	72.8
50억 원 이상	92.7	89.8	91.4	74.6
전 체	85.8	85.4	83.4	63.7

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

반면 5천만~1억 원 미만 그룹이 동일한 매출액 그룹에 속할 가능성은 절반을 약간 넘는 55.8%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 24.7%는 5천만 원 미만으로 매출액이 감소했고, 18.6%는 1억~5억 원 미만으로 매출액이 증가했다. 한편 2019년 기준 1~4인 개인사업체 중 25.6%를 차지하고 있는 1억~5억 원 미만은 동일한 매출규모를 유지할 확률이 80.7%로 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다. 5천만 원 미만(4.0%), 5천만~1억 원 미만(9.1%)으로 매출이 감소할 가능성은 상대적으로 낮게 나타났다. 이 경우 1억~5억 원이라는 비교적 폭넓은 구간으로 묶여 있어 세부적인 변화를 확인하기 어렵다는 한계가 있다.

다음으로 사업체고유번호를 이용하여 신규등록 및 등록말소에 관한 분석을 하였다. 사업체고유번호를 이용하여 전년도 전국사업체조사에 존재하지 않다가 당해연도 조사에 새롭게 나타난 경우는 신규등록 사업체로 볼 수 있다. 또 비슷한 맥락에서 특정 사업체의 고유번호가 전년도에는 존재하였지만, 당해연도 조사에서는 사라진 경우는 등록을 말소한 사업체로 볼 수 있다¹³⁾.

13) 이때 해당연도에 신규 등록한 사업체에는 새로운 사업체고유번호가 부여되지만, 동시에 사업체의 대표자·주소·산업활동이 변경된 기존 사업체에도 새로운 사업체고유번호가 부여되므로, 진입 사업체로 정의되는 사업체가 반드시 창업한 사업체만을 의미하는 것은 아니라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 또 당해연도 폐

〈표 3-8〉 1년 유지한 1~4인 개인사업체의 2018년 매출액-2019년 매출액 이동
(단위: %)

2019 \ 2018	5천만 원 미만	5천만~1억 원 미만	1억~5억 원 미만	5억~10억 원 미만	10억~50억 원 미만	50억 원 이상	전 체
5천만 원 미만	85.8	10.5	3.3	0.2	0.2	0.0	100.0
5천만~1억 원 미만	24.7	55.8	18.6	0.6	0.3	0.0	100.0
1억~5억 원 미만	4.0	9.1	80.7	5.1	1.0	0.1	100.0
5억~10억 원 미만	1.0	0.8	20.4	65.8	11.7	0.2	100.0
10억~50억 원 미만	0.8	0.4	3.6	14.4	78.4	2.4	100.0
50억 원 이상	1.1	0.6	2.3	1.7	22.9	71.2	100.0
전 체	46.5	16.9	27.4	5.3	3.6	0.4	100.0

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

〈표 3-9〉 개인사업체의 종사자 수에 따른 사업체신규등록 및 등록말소율
(단위: %)

	신규등록률			등록말소율			
	2016~17	2017~18	2018~19	2016~17	2017~18	2018~19	2016~19
1~4인	15.5	16.4	18.1	14.6	14.7	17.0	36.6
5~9인	13.9	14.1	13.0	11.5	14.9	14.4	35.3
10~19인	11.1	10.2	10.2	8.5	12.0	11.2	29.6
20~49인	9.2	10.2	9.6	9.0	11.5	10.9	28.4
50~99인	8.9	9.2	8.7	10.0	10.6	10.3	28.6
100인 이상	5.7	5.2	7.2	7.3	11.2	6.0	22.5
전 체	15.2	16.0	17.4	14.2	14.6	16.6	36.3

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

업신고를 한 등록말소 사업체, 폐업신고를 하지 않았지만 매출액 혹은 상시종사자가 없는 상태로 1년 이상 되어 경제활동을 중지하거나 휴업한 사업체, 기존과 같이 경제활동을 하고 있지만 대표자, 주소, 산업활동(산업중분류 기준) 중 2개 이상이 동시에 변경된 사업체는 사업체의 고유번호가 당해연도에 존재하지 않으므로 퇴출 사업체로 정의되는 사업체가 반드시 폐업한 사업체만을 의미하는 것은 아니다(오상봉 외, 2020: 126). 따라서 본 연구에서는 신규등록 및 등록말소로 명명한다.

개인사업체의 종사자 수 규모에 따른 신규등록률은 2016~17년 15.2%에서 3년 연속 증가해 2018~19년 17.4%로 나타났다. 또한 등록말소율도 2016~17년 14.2%에서 지속적으로 증가해 16.6%로 나타나고 있어, 사업체 신규등록 및 등록말소가 동시에 증가하는 것으로 보인다. 이러한 특징은 주로 1~4인 소규모 사업체에서 동일하게 나타나고 있다. 그 외 사업체에서는 유사한 수준을 유지하는 것으로 보인다. 1~4인 소규모 사업체는 신규등록률과 등록말소율이 가장 높고, 3년간 등록말소율도 가장 높게 나타나 상대적으로 불안정한 상태임을 보여준다고 할 수 있겠다.

〈표 3-10〉 개인사업체의 산업별 신규등록률 및 등록말소율

(단위: %)

	신규등록률			등록말소율			
	2016~17	2017~18	2018~19	2016~17	2017~18	2018~19	2016~19
광업	2.9	3.9	5.2	3.4	8.9	18.4	28.1
제조업	9.2	11.6	12.2	9.9	13.1	12.8	30.6
전기, 가스, 수도업	53.5	42.8	48.2	26.2	7.8	23.8	46.4
하수, 폐기물, 환경	14.3	17.4	20.3	14.7	12.7	17.7	35.9
건설업	17.8	17.4	21.5	17.6	15.3	19.1	41.9
도소매업	13.7	14.9	16.2	14.1	14.5	16.8	36.5
운수업	10.3	13.0	14.3	10.2	10.1	12.4	27.0
숙박음식점	21.3	21.1	22.6	19.5	19.3	20.8	45.7
정보서비스업	20.9	22.9	30.5	22.1	19.9	29.2	53.5
금융보험업	23.2	22.0	26.2	17.2	19.1	23.0	43.9
부동산임대업	19.2	18.3	16.8	14.5	14.3	16.8	34.6
과학기술서비스업	15.2	15.7	19.7	15.8	10.1	16.4	33.8
사업지원서비스	19.7	19.5	24.8	19.6	14.8	21.0	43.7
교육서비스	16.1	17.4	18.8	14.1	15.2	17.3	39.3
보건, 사회복지업	8.2	7.5	8.9	5.8	8.8	9.5	21.8
여가서비스	25.4	21.9	23.5	19.8	20.2	22.9	49.1
기타서비스업	13.1	13.6	14.5	10.4	11.4	12.9	28.4
전 체	15.2	16.0	17.4	14.2	14.6	16.6	36.3

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

산업별로 신규등록률과 등록말소율을 분석한 결과 상대적으로 비중이 높았던 숙박음식점업에서 신규등록률이 20%를 상회하는 수준으로 높게 나타나고 있으며, 등록말소율도 평균 이상의 높은 수준인 20% 수준으로 나타났다. 숙박음식점업에서 신규등록률이 약간 높기는 하지만 등록말소율이 그에 유사하게 나타나고 있어, 사업체등록과 말소가 비교적 활발하게 나타나고 있다. 반면 도소매업은 신규등록 및 등록말소가 상대적으로 낮다. 특징적인 것은 2016~17년 이후 신규등록률이 꾸준히 증가하고 있지만 등록말소율이 이를 상회하고 있어, 도소매업 사업체 수가 감소하는 중인 것으로 나타났다.

운수업과 기타개인서비스업은 신규등록 및 말소 모두 평균 이하 수준으로 낮지만 2016~17년 이후 꾸준히 신규등록이 상승하고 있으며, 동시에 등록말소율도 상승하고 있다. 그러나 신규등록이 등록말소보다 더 활발한 것으로 나타나, 노동시장에서 성장하는 산업인 것으로 보인다.

기준연도의 개인사업체의 매출액 구간에 따른 신규등록률과 등록말소율을 분석한 결과, 5천만 원 미만 소액 매출인 기업에서 신규등록률이 가장 높고 등록말소율은 이보다 낮은 반면, 5천만 원~1억 원 매출을 보이는 기업은 2018~19년 신규등록률과 등록말소율에 거의 차이가 나지 않는 것으로 보인다. 노동시장에서 거의 대부분을 차지하는 소규모 매출을

〈표 3-11〉 개인사업체의 매출액별 분포

(단위: %)

	신규등록률			등록말소율			
	2016~17	2017~18	2018~19	2016~17	2017~18	2018~19	2016~19
5천만 원 미만	17.6	18.6	21.5	16.0	15.1	17.6	37.3
5천만~1억 원 미만	18.7	19.2	19.6	16.9	17.0	19.2	40.6
1억~5억 원 미만	12.6	13.4	13.5	11.7	14.0	15.5	35.1
5억~10억 원 미만	7.0	7.6	6.8	8.6	10.8	11.5	28.7
10억~50억 원 미만	5.9	6.2	5.4	8.2	10.9	10.4	27.2
50억 원 이상	5.0	4.7	4.1	7.3	10.2	8.7	25.4
전 체	15.2	16.0	17.4	14.2	14.6	16.6	36.3

자료: 통계청, 「전국사업체조사」 원자료 분석.

올리는 사업체에서 상대적으로 사업체등록과 말소가 활발하게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

제3절 소상공인실태조사 분석을 통한 소규모 개인사업체의 특성¹⁴⁾

본 절은 소상공인실태조사 자료를 이용하여 1인 사업체, 2인 사업체, 3인 이상 개인사업체의 특징을 분석하도록 한다. 먼저 2020년 기준 1인 개인사업체는 1,172천 개로 전체 사업체의 45.3%를 차지하고 있으며, 2인 개인사업체는 32.7%, 3인 이상 개인사업체는 22.0%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 전체 개인사업체의 절반에 가까운 개인사업체가 1인 사업체로 나타나고 있다. 이는 앞서 분석한 전국사업체조사의 1인 개인사업체가 약 48% 수준인 결과와 비교했을 때 유사한 수준으로 나타난다. 그러나 1인 개인사업체 비중은 2018년 41.0%에서 2019년 38.3%로 줄어들었고, 코로나19 영향으로 경기상황이 좋지 못했던 2020년 1인 사업체 비중이 크게 늘어난 것으로 나타나, 추세적 경향은 일치하지 않은 것으로 보인다.

실태조사 결과 현 사업체 창업 유형을 신규창업(처음 설립), 인수창업(운영 및 소유권 인수), 가업승계(친·인척에게 무상으로 인수)로 나누어 보았을 때, 1인 개인사업체의 신규창업 비율은 72.8%로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났으며, 인수·창업 비중은 13.8%로 상대적으로 낮았다. 2인 및 3인 이상 개인기업체도 유사한 수준을 보이고 있다.

14) 소상공인의 현황 및 실태를 파악하기 위해 2018년 이후 조사하고 있는 ‘소상공인 실태조사’는 통계청과 중소벤처기업부가 공동으로 조사하며, 공장, 상점, 식당 등 물리적 장소가 있는 약 4만여 개의 사업체를 대상으로 매년 12월 31일 기준으로 대표자가 기입하는 방식으로 조사한다. 이때 사업체 및 종사자 수는 연말기준, 매출액은 연간실적으로 조사한다. 소상공인 주요 11개 업종(① 제조업, ② 건설업, ③ 도매 및 소매업, ④ 숙박 및 음식점업, ⑤ 정보통신업, ⑥ 부동산업 및 임대업, ⑦ 전문, 과학 및 기술 서비스업, ⑧ 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, ⑨ 교육 서비스업, ⑩ 예술·스포츠·오락 및 여가관련 서비스업, ⑪ 수리 및 기타 개인서비스업)을 대상으로 한다.

〈표 3-12〉 개인사업체의 종사자 수에 따른 사업체 수 현황

(단위: 천 개, %)

	규모			비중		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
1인	1,019	954	1,172	41.0	38.3	45.3
2인	820	794	846	33.0	31.8	32.7
3인 이상	648	745	570	26.1	29.9	22.0
전 체	2,488	2,493	2,588	100.0	100.0	100.0

주: 1) 사업체 수 가중치를 적용함.

2) 법인사업자를 제외한 개인사업자 기준임.

자료: 통계청, 「소상공인실태조사」, 각 연도, 원자료 분석.

개인사업체 생성률을 간접적으로 확인하기 위해 조사연도에 신규창업한 비중을 분석한 결과 개인사업체 전체 신규창업 비율은 12.7%로 나타났다. 1인 개인사업체가 15.2%로 가장 높았고, 2인 사업체가 11.1%, 3인 이상 개인사업체가 9.9%로 나타났다. 앞서 분석한 전국사업체조사 결과 전체 개인사업체의 신규등록률이 17.4%, 1~4인 신규등록률이 18.1인 결과와 비교했을 때, 실태조사 결과에 따른 신규창업비율은 다소 낮게 나타나는 수준으로 보인다.

한편, 현 사업체가 프랜차이즈 가맹점에 해당하는지 조사한 결과 2020년 기준 개인사업체 전체 중 8.7%가 프랜차이즈 가맹점인 것으로 나타났다.

〈표 3-13〉 현 사업체 창업형태(2020)

(단위: %)

	창업형태 비중			각 규모에서의 비중			조사연도=신규창업
	신규창업	인수창업	가업승계	신규창업	인수창업	가업승계	
1인	45.8	46.3	37.1	72.8	13.8	1.8	15.2
2인	32.0	32.3	35.3	70.5	13.4	2.4	11.1
3인 이상	22.1	21.3	27.5	72.2	13.1	2.8	9.9
전 체	100.0	100.0	100.0	71.9	13.5	2.2	12.7

주: 1) 사업체 수 가중치를 적용함.

2) 법인사업자를 제외한 개인사업자 기준임.

자료: 통계청, 「소상공인실태조사」, 각 연도, 원자료 분석.

〈표 3-14〉 개인사업체의 프랜차이즈 가맹점 비율(2020)

(단위: 천 개, %)

	규모			비중		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
1인	36	23	58	3.6	2.4	5.0
2인	60	50	84	7.3	6.3	10.0
3인 이상	91	108	83	14.0	14.5	14.5
전 체	187	181	225	7.5	7.3	8.7

주: 1) 사업체 수 가중치를 적용함.

2) 법인사업자를 제외한 개인사업자 기준임.

자료: 통계청, 「소상공인실태조사」, 각 연도, 원자료 분석.

다. 개인사업체 규모에 따라 가맹점인 비중이 증가하는데 1인 개인사업체는 5%에 불과했고, 2인 개인사업체는 그 두 배인 10.0%, 3인 이상 개인사업체는 14.5%로, 종사자 규모가 커질수록 프랜차이즈 가맹점 규모가 커지는 것으로 나타나고 있다.

현재 개인사업체를 운영하고 있는 소상공인에게 현 사업체 직전 종사상지위를 조사한 결과, 전체 개인사업체의 49.1%가 임금근로자로 나타나 절반에 가까운 대표자가 임금근로자 경험을 가진 것으로 나타났고, 다른 업종 사업자 경험이 11.7%, 비경험이 16.7%로 나타나 현 사업체 운영과 연관성이 떨어지는 경험이 80%에 육박하는 것으로 나타나고 있다. 한편

〈표 3-15〉 현 사업체 운영 이전 경험(2020)

(단위: %)

	전 체	다른 업종 사업자	같은 업종 사업자	임금근로자	비경험
1인	100.0	10.6	21.9	48.7	18.8
2인	100.0	13.3	23.7	46.4	16.6
3인 이상	100.0	11.6	22.0	53.8	12.6
전 체	100.0	11.7	22.5	49.1	16.7

주: 1) 사업체 수 가중치를 적용함.

2) 법인사업자를 제외한 개인사업자 기준임.

자료: 통계청, 「소상공인실태조사」, 각 연도, 원자료 분석.

1인 개인사업체를 운영하는 이들의 이전 일자리 경험을 조사한 결과 같은 업종 사업자 비중은 21.9%로 2인 및 3인 이상 개인사업자 대표에 비해 약간 낮은 수준이고, 비경험 비중이 18.8%로 상대적으로 높게 나타나는 것으로 조사되었다.

다음으로 개인사업체의 규모별 매출액과 영업비용, 영업이익을 분석한 결과, 전체 사업체의 2020년 매출액은 218.3백만 원이고 영업이익은 19.2백만 원으로 나타나고 있다. 이는 2018년과 2019년에 비해 매출액, 영업비용, 영업이익 모두 크게 감소한 수준으로, 특히 영업이익은 예년의 절반에 가까운 수준에 그치는 것으로 나타나고 있어 코로나 영향을 받은 것으로 유추해볼 수 있다. 규모별로 보면, 1인 개인사업체의 2020년 기준 매출액은 78.2백만 원이고 영업이익은 10.5백만 원으로 나타나고 있다. 특히 영업이익은 2018년과 2019년 대비 절반으로 줄어들었다. 규모가 커질수록 영업이익이 증가하는 경향이 나타난다.

〈표 3-16〉 현 사업체의 연간 사업실적

(단위: 백만 원)

	2018			2019			2020		
	매출액	영업비용	영업이익	매출액	영업비용	영업이익	매출액	영업비용	영업이익
1인	83.5	63.2	20.3	90.2	69.3	20.9	78.2	67.7	10.5
2인	167.5	134.6	32.9	179.2	145.5	33.8	150.0	134.5	15.5
3인 이상	569.9	509.5	60.4	544.4	484.9	59.4	545.0	506.3	38.6
전 체	247.7	212.0	35.7	270.4	232.5	37.8	218.3	199.2	19.2

주: 1) 매출금액 가중치를 적용함.

2) 법인사업자를 제외한 개인사업자 기준임.

자료: 통계청, 「소상공인실태조사」, 각 연도, 원자료 분석.

제4절 국세통계자료를 이용한 개인사업체의 등록말소율 분석

본 절은 행정자료인 국세통계연보를 이용하여 개인사업자의 매년 신규 등록률 및 등록말소율을 확인하도록 한다. 국세통계에서 포착하는 개인사업자는 세금을 납부하는 사업소득자를 의미하므로, 물적기반이 있는 개인사업자를 대상으로 하는 전국사업체조사나 소상공인 실태조사보다 규모가 더 크다. 또한 국세통계연보 자료를 이용해서는 사업체 종사자 규모 파악이 어려워 1인 개인사업체나 소규모 개인사업체를 분리하지 못하고 전체 개인사업자를 대상으로 하는 까닭에 분석에 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 사업자등록을 신규로 하고 말소를 하는 비율이 어느 정도인지 탐색적 분석을 위해 필요하다고 판단하였으며, 간이사업자 분석을 통해 상대적으로 영세한 개인사업자의 등록률과 말소율을 통해 개인사업체의 다양한 창·폐업정보를 확인해 볼 수 있을 것으로 기대한다.

국세청은 폐업 신고(부가가치세법 제8조 및 동법 시행령 제13조)를 「휴업(폐업)신고서」 제출 시 인정하고 있는데 사업자가 부가가치세확정신고서에 폐업연월일 및 폐업사유를 기재하고 사업자등록증을 첨부하여 제출한 경우에는 폐업신고서를 제출한 것으로 간주한다. 이때 직접 폐업 신고를 하지 않아도 개시전 등록한 자가 6월이 되는 날까지 거래실적이 없는 경우도 폐업으로 간주한다¹⁵⁾. 이에 따라 사업자등록 후 거래실적이 없는 사업자등록은 세무서에서 직권말소한다. 이러한 까닭에 국세통계연보로 파악하는 등록말소율은 실제 개인사업체의 폐업률보다 과다추정될 수 있다. 또한 개인사업자에는 부동산 임대업이 포함되어 있어 신규등록률 및 등록말소율이 과하게 집계될 가능성이 있다. 또 업종변화가 잦거나 부가세 문제, 정부정책의 적용 등의 이유로 사업자등록을 변경하는 경우도 있다. 따라서 종합적으로 판단해 보았을 때, 국세통계연보의 등록말소율(폐

15) 국세청 홈페이지(<https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2447&cntntsId=7780>). 검색일 2022. 11. 7.

업률)은 현실보다 일정부분 과다추정될 가능성이 있을 것으로 보인다.

국세통계에 포착된 2020년 개인사업자는 756.5만 명이고 이 중 신규등록률은 18.1%, 당해연도 등록말소율은 10.9%로 나타나고 있다. 등록말소율 비중은 2011년 이후 꾸준히 줄어들고 있는 추세로 2020년이 가장 낮은 수준을 보인다(표 3-17 참조). 개인사업자는 일반사업자(면세사업자 제외)와 간이사업자로 나뉘는데, 본 절의 분석이 사업체 규모에 따른 분석이 되지 않는 관계로 상대적으로 영세한 간이사업자의 신규등록률과 등록말소율을 추가로 분석해 보았다. 간이사업자는 연 매출액 4,800만~8,000만 원 미만 소규모 사업자로 정의한다. 분석결과 간이사업자의 신규등록률은 약 20% 전후 수준에서 큰 변화를 보이지 않다 2020년 21.6%로 소폭 증가한 반면, 등록말소율은 2020년 13.5%로 2011년 이후 크게 감소한 것

〈표 3-17〉 사업체 현황

(단위: 천 명, %)

	개인사업자			일반사업자			간이사업자		
	총계	신규 등록률	등록 말소율	총계	신규 등록률	등록 말소율	총계	신규 등록률	등록 말소율
2011	5,178	19.2	16.3	2,977	18.8	14.8	1,638	20.2	19.3
2012	5,283	18.1	15.8	3,081	17.6	14.8	1,618	18.7	18.0
2013	5,380	17.2	15.0	3,155	16.2	14.5	1,624	18.9	16.0
2014	5,615	18.1	13.6	3,304	17.3	13.2	1,676	19.4	14.6
2015	5,904	18.1	12.5	3,518	17.3	12.3	1,699	19.4	13.8
2016	6,051	18.2	13.9	3,699	17.4	13.7	1,631	19.9	15.5
2017	6,342	18.3	13.2	3,945	17.5	12.7	1,610	19.6	15.8
2018	6,735	18.5	12.3	4,176	16.4	12.1	1,616	19.4	14.7
2019	7,043	16.7	12.1	4,366	15.1	12.1	1,632	20.2	14.8
2020	7,565	18.1	10.9	4,608	14.9	10.6	1,713	21.6	13.5

주: 1) 총계는 해당연도 과세기간 말 가동사업자 기준.

2) 신규등록률은 과세기간 중 신규 등록한 사업자 수 비율.

3) 등록말소율은 과세기간 중 폐업한 사업자 수 비율.

4) 간이사업자는 사업 규모가 영세한 개인사업자로 연 매출액 4,800만~8,000만 원 미만 소규모 사업자.

5) 일반사업자는 간이사업자를 제외한 개인사업자.

자료: 국세청, 「국세통계연보(2020)」.

으로 나타나고 있다. 2020년 간이사업자의 신규등록률(21.6%)과 등록말소율(13.5%)은 일반사업자 등록 및 말소율보다 높지만, 신규등록률보다 등록말소율 격차가 더 작다.

사업자등록말소자의 폐업 시점을 기준으로 사업존속 연수를 계산한 결과, 2020년 기준 일반사업자의 22.5%는 1년 미만 이내에 등록말소를 하였고, 1~2년 미만 이내 등록말소는 18.5%로 나타났다. 반면, 등록말소율이 더 높았던 간이사업자의 사업존속 연수 기간은 일반사업자보다 더 짧은 것으로 나타나고 있다. 6개월 미만으로 짧은 경우가 20.5%에 달하며, 1년 미만 이내 등록말소를 하는 경우로 확대하면 35.1% 수준으로 나타나고 있어 일반사업자의 1년 미만 존속연수보다 12.6%p나 높다. 즉 간이사업자의 등록말소자의 3분의 1 이상이 존속 1년 미만에 등록말소를 신청하는 것으로 볼 수 있다.

사업자등록 말소를 위해 폐업신고서를 작성할 때 기재하는 폐업사유를

〈표 3-18〉 등록말소자의 사업존속 연수(2020)

(단위: %)

	6월 미만	6월 이상	1년 이상	2년 이상	3년 이상	5년 이상	10년 이상	20년 이상
개인 사업자	16.1	11.6	17.6	13.5	14.5	14.2	9.3	3.2
일반 사업자	12.7	9.8	18.5	15.8	16.2	14.8	9.4	2.8
간이 사업자	20.5	14.6	17.6	10.1	11.8	11.7	9.3	4.5

주: 존속연수는 폐업시점을 기준으로 산정함.

자료: 국세청, 「국세통계연보(2020)」.

〈표 3-19〉 등록말소 사유(2020)

(단위: %)

	전체	사업 부진	행정 처분	계절 사업	법인 전환	양도· 양수	해산· 합병	기타
개인 사업자	100.0	43.1	0.3	0.1	0.6	5.1	0.1	50.6
일반 사업자	100.0	43.2	0.3	0.1	0.9	6.6	0.1	48.9
간이 사업자	100.0	49.0	0.3	0.2	0.2	2.7	0.0	47.7

주: 폐업신고서에 기재된 폐업사유 기준임.

자료: 국세청, 「국세통계연보(2020)」.

통해 등록말소의 주된 사유를 분석한 결과, 2020년 등록말소한 사업자의 등록말소의 사유는 일반사업자의 43.2%가 사업부진, 기타 48.9%로 나타났다. 간이사업자의 경우 사업부진의 사유가 49.0%로 더 높게 나타나 등록말소의 이유에 차이를 보인다.

제5절 기업생멸행정통계로 본 신생 및 소멸기업 분석

한편, 통계청은 사업자등록자료, 부가가치세, 법인세, 근로소득지급명세서 등 다양한 행정자료를 활용하여 기업의 신생, 소멸 등 기업의 활동 변화상태를 분석하여 보도자료로 제공하고 있다. 작성대상은 매출액이 있거나 상용근로자가 있는 기업이며, 한 개인사업자가 다수의 사업자등록 신고를 한 경우 각각을 개인기업으로 간주하고 분석하였다. 이때 신생 기업은 새로이 신고된 사업자등록 및 신고자료를 기준으로 작성하고 소멸기업은 전년과 기준년 자료를 비교하여 경제활동을 중지하였을 경우 전년 소멸로 판정한다. 이때 해당연도 1월 1일~12월 31일에 활동한 영리 기업을 대상으로 한다(통계청 보도자료, 2021. 12. 17).

2020년 기준 활동 개인기업은 6,077천 개로 2011년 이후 꾸준히 활동기업이 증가하고 있다. 2019년 대비 2020년 신생기업으로 등록된 기업은 973천 개로 신생률은 16.0%로 나타나고 있고, 2019년 대비 2020년 소멸한 기업은 691천 개로 소멸률은 11.8%로 나타났다. 2011년 이후 소멸률은 10%를 상회하는 수준을 꾸준히 유지하고 있다.

이와 같은 수치는 앞서 분석한 <표 3-17> 국세통계연보의 2020년 개인사업자 현황과 비교할 경우 약간 차이가 있지만, 신생률과 소멸률에 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 2020년 국세통계연보의 개인사업자는 총 7,565천 명으로 기업생멸통계의 활동기업이 약 150만 개 정도 적은 수준이지만, 기업생멸통계의 신생률(16.0%)은 국세통계의 신규등록률 18.1%보다 약간 작고, 소멸률(11.8%)은 국세통계 기준 등록말소를 2019년 12.1%, 2020년 10.9% 사이에 있는 것으로 나타났다.

또한 <표 3-9> 전국사업체조사의 패널분석결과와 비교하면, 2019년 전국사업체조사 신규등록률(17.4%)은 기업생멸통계와 크게 차이가 나지 않지만 등록말소율(16.6%)은 기업생멸통계의 수치보다 크게 나타나고 있는 차이가 있다. 상대적으로 전국사업체조사의 사업체등록번호 말소율이 더 많이 포착되는 것으로 보인다.

한편 1인 개인기업의 신생 및 소멸을 분석한 결과, 2020년 기준 활동하는 1인 개인기업은 5,168천 개로, 이 중 신생기업은 909천 개, 2019년 소멸기업은 645천 개로 나타나고 있다. 1인 개인기업의 신생률은 2020년 기준 17.6%로, 2013년 14.9%로 가장 낮은 수준을 기록한 후 가장 높은 수준이고 소멸률은 2019년 기준 13.0%로 나타난다.

[그림 3-1]을 통해 1인 개인기업의 신생률과 소멸률을 2~4인, 5인 이상 규모와 비교한 결과를 보면, 1인 개인기업의 신생률은 2013년 이후 추세적 증가를 하며 2020년 17.6%로 높은 수준을 보이는 반면 2~4인과 5인 이상은 2020년을 제외하고 각각 8~9%, 6~7% 수준에서 큰 변화를 보이지 않고 있다. 상대적으로 1인 개인기업의 신생률이 높은 편이다. 반

<표 3-20> 활동 개인기업의 신생 및 소멸

(단위: 천 개, %)

시점	활동	신생	소멸	신생률	소멸률
2011	4,879	756	647	15.5	13.3
2012	4,926	710	703	14.4	14.3
2013	4,897	687	623	14.0	12.7
2014	5,046	775	738	15.4	14.6
2015	5,005	747	601	14.9	12.0
2016	5,191	808	586	15.6	11.3
2017	5,429	845	656	15.6	12.1
2018	5,593	851	647	15.2	11.6
2019	5,832	920	691	15.8	11.8
2020	6,077	973	-	16.0	-

주: 신생기업은 새로이 신고된 사업자등록 및 신고자료를 기준으로 작성하고 소멸기업은 전년과 기준년 자료를 비교하여 경제활동을 중지하였을 경우로 정의함.

자료: 통계청, 「기업생멸통계」, KOSIS.

〈표 3-21〉 1인 개인기업의 신생 및 소멸

(단위: 천 개, %)

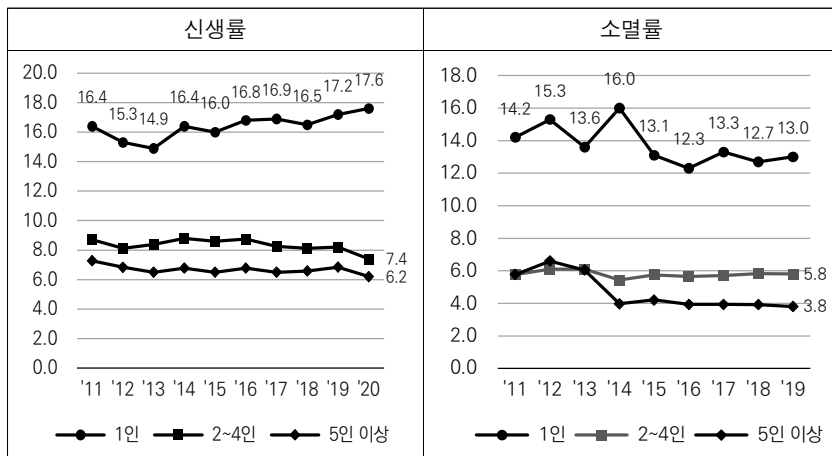
시점	활동	신생	소멸	신생률	소멸률
2011	4,359	713	617	16.4	14.2
2012	4,374	667	668	15.3	15.3
2013	4,311	641	588	14.9	13.6
2014	4,420	724	707	16.4	16.0
2015	4,316	693	564	16.0	13.1
2016	4,444	747	548	16.8	12.3
2017	4,641	785	616	16.9	13.3
2018	4,757	787	603	16.5	12.7
2019	4,955	852	645	17.2	13.0
2020	5,168	909	-	17.6	-

주: 신생기업은 새로이 신고된 사업자등록 및 신고자료를 기준으로 작성하고 소멸기업은 전년과 기준년 자료를 비교하여 경제활동을 중지하였을 경우로 정의함.

자료: 통계청, 「기업생멸통계」, KOSIS.

(그림 3-1) 1인 개인기업과 2~4인, 5인 이상 개인기업의 신생률 및 소멸률 추이

(단위: %)

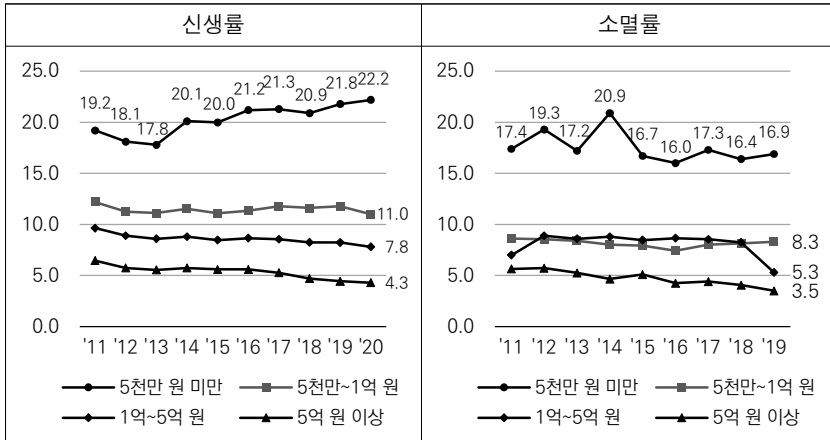


자료: 통계청, 「기업생멸통계」, KOSIS.

면 소멸률은 1인 개인기업이 2~4인 개인기업에 비해 약 두 배, 5인 이상 개인기업에 비해 약 세 배로 높은 수준으로 나타나고 있다. 기업의 규모

[그림 3-2] 매출액 규모별 개인기업의 신생률 및 소멸률 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 「기업생멸통계」, KOSIS.

가 커짐에 따라 신생률과 소멸률이 낮게 나타나는 것은 앞서 본 전국사업체조사 결과와 유사한 결과라 할 수 있겠다.

한편 매출액 규모에 따른 개인기업의 신생률 및 소멸률을 분석한 결과, 신생률의 경우 5천만 원 미만 소규모 매출 그룹의 개인기업의 신생률은 2013년 이후 증가해 2020년 22.2%로 상대적으로 높은 반면, 5천만~1억 원 미만 그룹은 2020년 기준 11.0%, 1억~5억 원 미만은 7.8%, 5억 원 이상은 4.3%로 낮은 것으로 나타나고 있다. 한편 5천만 원 미만 소규모 매출 그룹의 소멸률은 2015년 이후 약 16% 수준에서 등락을 반복하며 안정적인 수준을 보인다. 소액매출 기업의 소멸보다 생성이 더 가파른 것으로 볼 수 있다.

제6절 요약과 정책적 시사점

본 장은 소규모 개인사업체의 특성과 생성 및 소멸(폐업)을 확인 가능한 데이터를 중심으로 현실에 부합한 수준이 어떠한지 다각도로 확인하

는 것을 주된 목적으로 하였다. 기존 개인사업체의 생성과 소멸은 데이터의 조사방법과 목적에 따라 각기 다른 수치를 내며, 어떤 관점에서 데이터를 보느냐에 따라 해석이 다르게 적용될 수 있기 때문에 개인사업체의 생성과 소멸 수준에 관한 명확한 수치를 공통된 기준으로 확인하기 어려웠다. 게다가 사업체등록번호의 경우 필요와 상황에 의해 생·멸할 수 있고, 특별한 상황과 사정으로 사업자 번호를 말소하고 다시 등록할 수 있는 등의 문제가 있어 소규모 개인사업체의 생성과 소멸의 규모를 정확하게 파악하는 것에 어려움이 있다. 그러나 현재 상황에서 개인사업체의 정확한 매출을 파악하면서 연도 간 유지·생성·소멸을 정확하게 확인할 수 있는 정보가 많지 않은 이유로 접근 가능한 다양한 자료를 통해 탐색적으로 개인사업체의 생성과 소멸 수준을 파악하고자 하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같다.

먼저, 전수조사자료인 전국사업체조사를 패널화한 개인사업체 분석 결과, 2019년 기준 1~4인 사업체 중 5천만 원 미만 소액매출의 비중이 50.9%로 절반을 차지하는 것으로 나타났고, 1년 유지율은 83.0%, 3년 유지율은 63.4%로 나타났다. 1년을 유지한 1~4인 개인사업체의 매출액을 이동분석한 결과 5천만 원 미만 소액 매출액을 유지하는 비율이 85.8%로 나타났지만, 5천만~1억 원 미만을 유지하는 비율은 55.8%로 줄어들었고, 5천만 원 미만으로 하향 이동한 비율이 24.7%로 나타난 특징이 있었다. 또 전국사업체조사의 1~4인 규모의 신규등록률은 18.1%, 등록말소율은 17.0%로 전체 신규등록률 17.4%, 등록말소율 16.6%와 크게 차이를 보이지 않았다.

다음으로, 소상공인실태조사 자료를 이용해 1인 개인사업체 특성을 분석한 결과, 전체 사업체의 절반에 가까운 45.3%(2020년 기준)를 차지하는 것으로 나타났으며, 1인 개인사업체의 조사연도와 신규창업연도가 동일한 신규창업률이 15.2%로 나타났다.

행정자료인 국세통계연보를 이용해 개인사업체의 등록 및 말소율을 분석한 결과 신규등록률은 2020년 기준 18.1%, 등록말소율은 10.9%로 나타났다. 국세통계자료는 사업체 규모를 확인하기 어려워 연 매출액 4,800만~8,000만 원 미만 소규모 사업자인 간이사업자를 추가로 분석한 결과,

신규등록률은 2020년 기준 21.6%, 등록말소율은 13.5%로 개인사업자에 비해 등록 및 말소율 비중이 높게 나타났다.

여러 행정자료를 종합해 통계청이 제공하는 기업생멸행정통계로 본 신생 및 소멸기업을 분석한 결과, 2020년 신생률은 16.0%, 소멸률은 11.8%로 국세통계연보자료와 약간의 차이는 있지만 유사한 것으로 볼 수 있고, 전국사업체조사의 패널분석결과와 비교하면 신규등록률은 유사하지만 소멸률은 기업생멸행정통계가 더 낮게 나타났다. 또 1인 개인기업의 신생률은 17.6%, 소멸률은 13.0%로 전국사업체조사 1~4인 규모의 신규등록률과 유사하고, 소멸률은 등록말소율보다 낮게 나타났다. 상대적으로 전국사업체조사의 사업체등록번호 말소율이 더 많이 포착되는 것으로 보인다.

요약하면, 정확한 소규모 개인사업체의 생성 및 소멸을 확인하기는 어

〈표 3-22〉 개인사업체 생성 및 소멸 수치 비교

(단위: %)

		생성	소멸
노동패널 (2021년 기준)	독립 자영업자	-	8.5
전국사업체조사 (2019년 기준)	전 체	17.4	16.6
	1~4인	18.1	17.0
소상공인실태조사 (2020년 기준)	전 체	12.7	-
	1인	15.2	-
국세통계연보 (2020년)	개인사업자	18.1	10.9
	일반사업자	14.9	10.6
	간이사업자	21.6	13.5
기업생멸통계 (2020년 기준)	개인기업	16.0	11.8
	1인 개인기업	17.6	13.0

주: 1) 노동패널은 독립 자영업자 기준으로 <표 2-4>의 1년간 유지율(91.5)을 100에서 뺀 수치임.

2) 전국사업체조사는 신규등록률을 생성으로, 등록말소율을 소멸로 표시함.

3) 소상공인실태조사는 조사연도가 창업연도와 동일한 경우를 생성으로 표시함.

4) 국세통계연보는 신규등록률을 생성으로, 등록말소율을 소멸로 표시함.

5) 기업생멸통계는 신생기업을 생성으로 표시함.

자료: 저자 작성.

렵지만 다양한 자료로 확인한 결과, 개인사업체의 생성률은 약 16~18%, 소멸률은 약 11% 수준으로 볼 수 있고, 1인 개인업체의 생성률은 이보다 높은 약 17~18%, 소멸률은 약 13% 수준인 것으로 파악된다. 그러나 사업자등록 및 신고자료를 기준으로 작성한 사업자등록 말소 전부가 실제 폐업을 의미하는 것은 아니다. 대표자·주소·산업활동(산업중분류 기준) 중 2개 이상이 동시에 변경되는 경우, 행정적인 지원을 받기 위하여 사업자 등록을 변경하는 경우 등으로 인한 사업자등록 말소가 혼재되어 있기 때문이다. 어쨌든 자영업자의 폐업률이 높다는 일부 우려와 달리 사업자등록 말소율은 높은 수준이 아니며, 사업 부진으로 인한 폐업률은 이보다도 낮은 수준이다.

폐업 신고 시 폐업 사유를 구체적으로 조사하여 사업자등록 말소와 구분되는 실제 폐업 통계를 제시할 필요가 있다(이태민, 2019). 현재 국세청 휴업(폐업)신고서의 휴업·폐업 사유는 사업부진(1), 행정처분(2), 계절사업(3), 법인전환(4), 면세포기(5), 면세적용(6), 해산(합병)(7), 양도·양수(8), 기타(9)로 되어 있다. 2020년 국세통계연보에 따르면 개인사업자의 43%, 간이사업자의 49%가 폐업사유를 사업부진으로 신고하고 있는데, 이를 좀 더 구체적으로 확인할 필요가 있다. 나아가 자영업자 고용보험을 운영하기 위해서는 개인사업체의 매출 변화와 폐업 사유 등을 제대로 파악할 수 있는 인프라가 구축될 필요가 있다.

제 4 장

자영업자의 창업 준비와 폐업 위험 연구

제1절 머리말

자영업자 고용보험을 시행했을 경우 보험재정 지출 규모를 결정짓는 요인은 자영업자가 폐업에 이르는 확률과 폐업 이후에 재창업이나 재취업에 걸리는 기간이다. 전자는 실업급여 수급자 수를 결정지으며 후자는 실업급여를 수급하는 기간을 결정하는 요인이므로 전자와 후자의 곱으로써 총지출 규모가 결정된다. 그리고 총지출 규모에 대한 추정치로부터 보험 계리적으로 균형 수지를 결정짓는 보험료율이 도출될 수 있다.

자영업자 고용보험제도의 시행은 외생적으로 전제된 폐업률과 재취업 기간에 영향을 주게 될 것이다. 1차적으로 자영업자 고용보험 시행으로 자영업자들이 실업급여를 수급하게 되면 재창업/재취업을 위한 유보소득 수준이 증가하여 재창업이나 재취업의 기간을 더 늘리는 효과가 있을 것이다. 재취업기간의 증가는 실업급여 소진율을 예상보다 증가시킬 것이고 이에 따라 지출이 늘어날 것이다. 이것은 근로자 대상 고용보험으로 인해 비취업기간이 늘어나고 실업급여 지출이 늘어나는 효과에 조응한 자영업자 대상 고용보험의 부정적 효과이다.

고용보험제도에는 부정적 효과만이 있는 것이 아니라 효율성을 강화하는 긍정적 효과도 존재한다. 근로자 대상 고용보험의 경우 구직자의 일자

리 탐색 기간을 늘리는 과정에서 일자리 매칭의 성과가 개선되어 일자리의 생산성이 높아지고 매칭된 일자리에서의 근로자의 근속기간이 길어질 수 있다. 이로 인해 실직 확률이 낮아져서 고용보험 지출이 감소할 수 있다. 자영업자에서도 유사한 효과가 나타날 수 있다.

자영업자 고용보험제도가 시행되면 폐업한 자영업자가 실업급여를 받으면서 재차 창업을 준비할 수 있게 되는데 창업 준비기간이 길어짐에 따라 더 나은 재창업으로 이어질 수 있다. 이것은 경제의 생산성을 높이면서 창업한 사업의 생산성이 높아지면 해당 사업의 폐업 확률이 낮아져서 보험 재정 지출이 줄어들 수 있다.

자영업자 고용보험제도의 시행은 단순히 실업급여만을 제공하는 데 그치지 않는다. 고용보험 당국은 실업급여 수급 기간 중에 폐업 자영업자가 재창업을 위한 노력을 지속하도록 요구하고, 그렇지 않을 경우 실업급여를 감액하거나 급여 지급을 중단할 수 있다. 어떤 특성의 재창업이나 어떤 지원이 재창업 일자리의 효율성을 높이는지 확인할 수 있다면, 소극적 정책에 수반된 적극적 정책의 효과적 디자인에 기여할 수 있다.

본 연구의 목적은 자영업자 고용보험 시행이 재창업 일자리의 폐업 가능성에 어떤 영향을 가져오는지를 탐구하는 것이다. 자영업자 고용보험의 효과를 분석하는 방법은 첫째, 직접 시행된 자영업자 고용보험의 결과를 이용하여 분석하는 것이며, 둘째는 자영업자 고용보험의 효과와 유사한 상황에서의 효과를 통해 간접적으로 추론하는 것이다. 본 연구는 후자의 접근법을 채택했다.

창업 준비기간이 늘어날 때 창업된 사업체의 지속기간이 길어지고 폐업 확률이 낮아지는지를 실증적으로 확인하는 것이 본 연구의 주된 내용이다. 이와 함께 창업 준비기간 중의 가구 수준에서의 소득 수준이 창업된 사업의 폐업 확률을 낮추는 것이 추가적인 연구 내용이다. 고용보험에 따른 실업급여가 가구소득을 높이고 재창업기간을 길게 만드는 효과가 있을 것이므로, 이러한 효과가 창업 사업체의 폐업 확률을 낮춘다면 고용보험의 효율성 향상 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 연구 문제를 명확히 제시하고 이와 관련된 선행연구를 살펴본다. 제3절에서는 사용한 자료와 연구

방법론을 설명한다. 제4절에서는 실증자료를 분석하여 각각의 연구문제에 대한 답변을 제시한다. 제5절에서는 분석결과를 요약한다.

제2절 연구 문제와 선행연구

본 연구의 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 폐업 자영업자의 창업을 위한 활동은 어떠하며 실제 재창업/재취업에 걸리는 기간은 어느 정도인가?

둘째, 창업 준비기간 중 가구소득 수준은 이후 창업한 사업의 유지기간에 어떤 영향을 미치는가?

셋째, 창업 준비기간은 사업의 지속 기간 또는 지속 의사에 어떤 영향을 미치는가?

첫 번째 연구문제와 관련된 주된 연구는 소상공인 폐업 실태조사 설문 결과를 분석한 남윤형(2015, 2021)이 대표적이다. 폐업에 대한 실태조사는 드물며 실태조사의 일관성이 낮은 수준이어서 실태를 파악하는 데 한계가 있다.

두 번째 연구문제에 대한 선행연구는 거의 없다. 기존 연구는 주로 세 번째 연구문제에 대한 것이 주종을 이룬다. 남정민 외(2013), 김형철(2019), 박주완 외(2016), 김태희 외(2015) 등 다양한 연구가 있다. 이들 연구의 방법론은 크게 두 가지인데, 첫 번째 방법은 실제 사업 지속 여부라는 이항변수를 종속변수로 하여 이에 영향을 미치는 요인, 특히 창업 준비의 정도가 미치는 영향을 분석하는 것이다. 두 번째 방법은 횡단면자료에서 창업 후 매출 성과 또는 사업지속 의사 변수를 이용하여 창업 준비도의 영향을 분석하는 것이다.

첫 번째 방법을 사용한 연구는 남정민 외(2013)이다. 이들은 한국노동패널 자료 중에서 자영업 창업자 정보를 이용하여 창업 동기, 창업 준비 정도, 자기자본비율이 창업 만족도와 3년간 사업지속 여부에 미치는 영향을 분석했다. 8차년도부터 11차년도 사이 새로 창업한 창업자 190명의 자

료를 분석하였다. 창업 준비도는 창업 만족도와 3년간 생존여부에 유의한 정의 영향을 주고 있음이 검증되었다.

김형철(2019), 박주완 외(2016), 김태희 외(2015)는 두 번째 방법으로 연구한 문헌들이다. 김형철(2019)에서는 사전 준비 정도에 따라 기업이 역량이 사업지속 의지에 미치는 영향이 차별적으로 나타날 수 있음을 보여주었다. 이들은 소상공인 대상 설문조사 자료를 이용하였다.

박주완 외(2016)에서는 신용보증재단중앙회의 소상공인 금융실태조사 2016년 자료를 이용하였는데 창업준비기간 변수를 활용하여 창업 후 매출에 미치는 영향 요인을 검토하였다. 분석 결과, 창업준비기간 변수와 매출액 변수 사이에 유의한 정의 관계가 있는 것으로 확인되었지만, 여타 변수를 통제한 다항회귀분석에서 창업준비기간 변수는 유의하지 않았다.

김태희 외(2015)에서는 2013년 소상공인 실태조사 자료를 활용하여 분석하였고, 9,590개 독립점포 사업자와 900개의 가맹사업자 자료를 활용하였다. 창업 준비기간을 3개월 미만, 3개월~1년, 1년 이상으로 코딩하여 준비기간이 사업지속 의향에 미치는 영향을 분석하였는데, 그 결과 3개월 미만에 대비하여 1년 이상 준비기간이 33% 더 지속 의향이 높았던 것으로 확인되었다.

본 연구는 두 가지 방법을 모두 사용하여 다각도로 살펴보고자 했다. 패널자료를 이용하는 경우 기존 연구의 종속변수가 3년 지속기간 여부에 한정된 반면, 본 연구는 사업지속기간을 종속변수로 활용하여 보다 풍부하게 자료를 활용하였다는 점에서 차별성을 갖는다. 횡단면자료의 경우 기존의 연구가 표본의 대표성이 불완전한 소상공인 등에 대한 실태조사 자료를 활용하였던 반면, 본 연구에서는 경제활동인구조사 자료를 활용하여, 자영업자에 대한 대표성 높은 자료를 이용했다는 점에서 차별성을 갖는다.

제3절 사용한 자료와 연구 방법

본 연구에서는 한국노동패널 자료 1~22차 자료와 경제활동인구조사 고용형태별 부가조사 자료를 활용하였다. 본 연구는 두 자료를 각각 분석하여 재창업 활동이 사업 지속 정도에 미치는 영향을 분석한다.

노동패널자료는 자영업의 창업에 대한 추적 조사 결과를 담고 있어 연구에 적합하다. 그런데 노동패널조사는 창업 준비기간에 대한 정보가 포함되어 있지 않은 약점을 가지고 있다. 경제활동인구조사는 횡단면자료라는 단점이 있지만 창업 준비기간에 대한 변수를 포함하고 있다는 장점이 있다. 두 자료는 서로의 결함을 보완할 수 있다.

첫 번째 연구는 노동패널자료를 이용하여 자영업 창업 이후 사업지속 기간에 영향을 미치는 요인을 분석한다. 노동패널자료는 패널자료이기 때문에 실제로 사업이 지속된 기간을 측정할 수 있다. 사업지속기간은 창업 시점부터 폐업까지 걸린 기간으로 측정되는데, 문제는 마지막 조사 시점까지 폐업하지 않았을 경우 사업지속기간이 완전히 측정되지 못하고 우측절단된 자료가 된다. 이러한 우측절단된 종속변수 자료를 분석하는 대표적인 방법이 생존분석기법이며 본 연구에서는 생존분석기법, 그중에서도 콕스 비례해저드 모형을 이용한다.

콕스 비례해저드 모형으로 계수값을 추정할 경우 변수의 계수값은 폐업 위험(해저드)에 대한 해당 변수가 미치는 영향을 보여준다. 만약 계수가 유의한 양의 값을 가진다면 그것은 해당 변수가 폐업 위험을 높이는 방향으로 역활하고 있으며 사업지속기간을 줄이는 영향을 미친다. 반대로 계수가 유의한 음의 값을 가질 경우 폐업 위험을 줄이고 사업지속기간을 늘리는 방향으로 작용하고 있다는 것이다.

독립변수는 비취업기간이며 통제변수로서 창업투자금, 가구소득, 교육수준을 포함하였다. 비취업기간 변수를 넣은 이유는 비취업기간이 길어질 때 폐업 위험은 증가할 것인가 감소할 것인가를 확인하기 위함이다. 앞서 언급한 것처럼 고용보험 실시가 폐업과 새로운 창업 사이의 비취업

기간을 늘리는 효과가 있을 것으로 예측되는데 비취업기간이 길어질 때 과연 재창업 사업의 지속성에 긍정적 영향을 줄 것인지 알아보고자 한다. 엄밀하게 재창업 사업의 지속성에 영향을 미치는 것은 비취업기간이 아니라 창업 준비기간일 것이다. 그런데 노동패널자료에 창업준비기간 변수가 없어서 대리변수로서 비취업기간을 사용했다.¹⁶⁾

비취업기간 변수는 창업 준비기간을 대리하는 데 몇 가지 한계를 가지고 있다. 우선, 창업준비를 실직 이전에 시작할 수 있는데 과소 측정하며, 둘째로 실직 기간 전체가 창업 준비기간은 아니고 실직 이후 일정 시간이 흐른 뒤에 준비를 시작할 수 있다는 점에서 과대평가할 수 있다. 또한 비취업기간이 길어진 이유가 적절한 창업 기회를 찾지 못한 결과일 수 있으므로 긴 비취업기간이 폐업 위험을 늘릴 수도 있다.

회귀모형에서 사용된 통제변수 중 하나는 창업투자금 수준 변수이다. 사업지속기간은 창업 준비기간만이 아니라 창업투자금의 수준에도 영향을 받는다. 창업투자금 수준이 높을수록 신중하게 창업을 준비할 것이고 이에 따라 사업지속기간은 길어질 것으로 예측된다. 또한 창업투자금이 많을수록 투자금을 마련하기 위해 시간이 더 많이 소요될 수 있고 소요자금이 적을 경우 시간을 절약할 수 있다. 만약 창업투자금 변수를 통제하지 않을 경우 사업지속기간에 미치는 영향 요인을 과대평가할 위험이 있으므로 정보가 있을 경우 통제할 필요가 있다.

두 번째 통제변수는 가구소득 변수이다. 한편으로 가구소득이 높다는 것은 창업자가 예산 제약이나 시간 제약을 덜 갖고 창업을 준비할 수 있는 여유를 가질 수 있음을 의미하므로 사업 지속에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다른 한편으로 가구 내 위험에 대한 안전판이 있다는 점에서 위험이 높은 사업을 선택할 가능성이 높고 이로 인해 폐업 위험이

16) 노동패널 22차 조사 부가조사에서 창업 준비기간을 측정한 바 있다. 해당 변수는 22차 조사 당시 운영 중인 사업체의 창업 준비기간에 대한 정보이다. 본 연구가 창업 준비기간이 사업지속기간에 미치는 영향을 보는 것을 주요 목적으로 하는데 창업 준비기간 정보가 현재 지속하고 있는 사업체만 있을 경우 준비기간이 지속기간에 미치는 영향을 식별할 수 있다. 앞으로 몇 년간 조사가 누적되면 22차 조사의 창업준비기간 변수를 활용하여 창업 준비기간이 미친 효과를 분석할 수 있을 것이다.

높을 수도 있다.

세 번째 통제변수는 실업급여 수급 여부이다. 실업급여를 받았다는 것은 한편으로 비자발적으로 퇴직하여 낮은 능력을 가졌다는 것을 반영하여 폐업 확률을 높일 수 있으나, 다른 한편으로 수급 기간 중 안정적으로 창업 준비를 할 수 있음을 반영하여 폐업 확률을 낮출 수 있다.

네 번째 통제변수는 교육수준 변수이다. 교육수준은 창업자의 능력의 대리변수가 될 수 있다. 창업자의 능력을 통제하지 않을 경우 창업 준비기간이 사업지속기간에 미치는 효과가 과대평가될 위험이 있다. 이런 점에서 교육수준 변수의 통제가 필요하다.

두 번째 연구는 경제활동인구조사 8월 부가조사 중 비임금근로자에 대한 조사를 이용하여 재창업 준비기간이 사업지속 가능성에 미치는 영향을 분석한다. 본 연구에서 사용한 기간은 2018년부터 2021년까지 4개년이다.

분석 모형은 이항회귀분석으로서 선행확률모형을 추정하였다. 모형의 종속변수는 사업체의 향후 계획을 물어보는 문항을 활용하여 구성하였다. 향후 계획 질문에는 4개의 보기 문항이 있는데 ① 1년 이내 확장할 계획임 ② 계속 유지할 계획임 ③ 향후 그만둘 계획임 ④ 잘 모르겠음으로 구성된다. 이 중에서 향후 그만둘 계획이라고 응답했을 때 1, 그렇지 않았을 때 0의 값을 부여한 사업 중단 계획 더미 변수를 종속변수로 사용하였다.

창업 준비기간의 효과를 추가적으로 살펴보기 위해 ① 1년 이내 확장할 계획임 변수에 대한 이항확률모형 분석도 추가하였다. 확장 계획으로 응답했을 때 1의 값을, 그 외의 경우에 0의 값을 부여한 더미 변수를 구성하고 사업 중단의 반대편인 사업 확장의 가능성에 창업 준비기간이 미치는 영향을 분석하였다.

독립변수는 창업준비기간 변수인데 보기 문항에는 ① 1~3개월 미만 ② 3~6개월 미만 ③ 6개월~1년 미만 ④ 1년 이상으로 제시되어 있어서 더미 변수를 이용하여 창업 준비기간의 효과를 검증하였고, 구체적으로 창업 준비기간이 길수록 사업 중단의 가능성은 낮아지고 사업 확대의 가능성은 높아질 것이라는 가설이 채택될 수 있는지를 검토했다.

통제변수는 성별, 연령 등의 인구학적 변수와 함께 창업투자금 액수,

자영업자의 고용원 여부, 창업 전 1년 이내에 취업 여부 및 종사상 지위, 창업 사유 등을 사용하였다. 창업투자금 액수는 ①5백만 원 미만 ②5백만~2천만 원 미만 ③2천만~5천만 원 미만 ④5천만~1억 원 미만 ⑤1억 원 이상으로 구분된 범주형 자료이며, 앞서 언급한 것처럼 창업투자금 액수를 통제함으로써 창업준비기간 변수의 계수값에 편의가 있을 가능성을 낮추었다. 창업 사유를 묻는 문항은 ①임금근로자로 취업이 어려워서와 ②자신만의 사업을 직접 경영하고 싶어서로 구분되어 있어서 더미 변수로 추가하였다.

제4절 분석 결과

1. 기초 분석

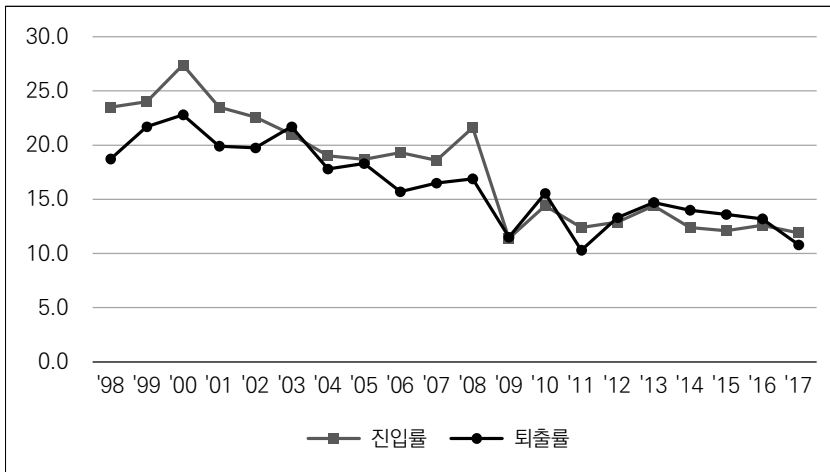
본 소절에서는 한국노동패널조사 자료를 이용하여 자영업의 기초통계를 살펴보고자 한다. [그림 4-1]은 자영업자의 진입률과 퇴출률의 추이를 보여주고 있다. 진입률은 (t-1)년도와 t년도 연결자료를 구성한 뒤 (t-1)년도 자영업자 수를 분모로 하고 t년도에 새로 진입한 자영업자 수를 분자로 하여 계산한 값이며, 퇴출률은 (t-1)년도에 자영업자였으나 t년도에 더 이상 자영업에 종사하지 않는 자의 수를 분자로 하여 계산한 결과이다.

2017년까지의 통계를 살펴보면 진입률과 퇴출률의 하락 추세가 확연히 존재함을 확인할 수 있다.¹⁷⁾ 2008년 금융위기 이전과 이후에 진입과 퇴출의 추세에 차이가 존재한다. 금융위기 이전에는 진입률과 퇴출률의 감소 속도가 완만한 데 비해, 2008년과 2009년 사이 이후에 진입률이 대폭 하락하였으며 퇴출률은 하락추세가 둔화되었다. 2009년 이후에는 진입률과 퇴출률이 하락한다기보다는 안정적인 수준을 유지한 것으로 보인다.

자영업자보다 일반적으로 임금근로자가 아닌 비임금근로자 중에서 독

17) 2018년에 신규 표본이 추가되어 이를 감안하여 2017년까지만 제시했다.

[그림 4-1] 자영업의 진입률과 퇴출률 추이



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 1~22차 원자료.

립 자영업자의 비중에 어떤 변화가 있는지 검토할 필요가 있다. 독립 자영업자는 다양한 방식으로 정의할 수 있는데 독립 자영업자 식별에 사용되는 주요 요인은 ① 근로자 고용 여부 ② 사업장 유무 ③ 사업자 등록 여부 ④ 투자금 크기이다.

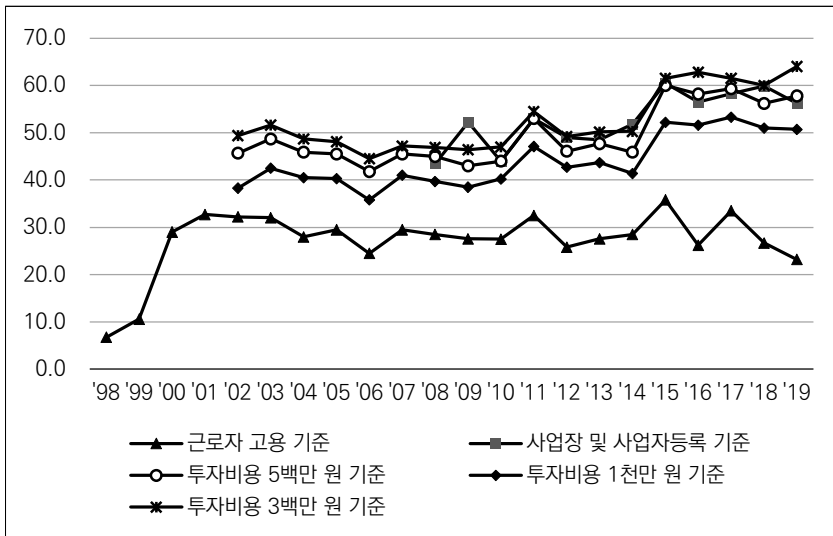
다양한 기준에 따른 독립 자영업자가 근로자를 고용했는지 여부는 첫 해부터 질문하고 있다. 근로자 고용과 함께 창업한 경우의 추세는 1998, 1999년도를 제외하면 30% 내외의 안정적인 비율을 보여주고 있다.¹⁸⁾

사업장에 대한 질문과 사업자 등록에 대한 질문은 11차 조사부터 시작되었다. 독립 자영업자를 사업장이 있고 사업자 등록이 있는 자로 정의할 경우 이 정보를 이용하여 독립 자영업자를 식별하고 추세를 확인해 볼 수 있다. 2008년부터 측정된 값을 기준으로 살펴보면 2015년 전후로 큰 값의 증가가 확인된다. 2015년 이전에는 50% 내외의 수준이고 2015년 이후 60%에 가까운 값을 보여주고 있다.

투자금에 대한 질문 문항은 5차년도부터 확인할 수 있다. [그림 4-2]에서 보는 바와 같이 투자금이 300만 원 이상인 경우 독립 자영업자로 정의할 경우 사업장 및 사업자 등록 기준과 거의 유사한 추세가 확인된다. 이

18) 1차년도와 2차년도에는 비임금근로자 전체에 대해 응답하지 않았다.

(그림 4-2) 비임금근로자 중 신규 독립 자영업자 비중



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 1~22차 원자료.

에 비해 1,000만 원을 기준으로 정의할 경우 300만 원보다 낮은 수준이지만 비슷한 추세를 보여준다.

다음 소절에서 살펴볼 비취업기간과 사업지속기간 사이의 관계를 기초 통계량을 통해 살펴본 결과는 <표 4-1>에 제시되어 있다. 사업지속기간은 사업이 종료된 경우만을 포함하여 계산하였다. 비취업기간은 새로운 자영업을 시작한 시점과 직전 일자리가 종료된 시점 사이의 개월 수로 계산하였다. 투자금이 500만 원 이상인 자영업자에 한정하였다.

비취업기간이 0개월일 때 사업지속기간은 46개월인데 1~3개월일 경우 41개월로 줄어들며 12개월까지 거의 비슷하다. 12개월 이상 비취업기간이 길어질 경우 사업지속기간은 43개월로 더 길어진다. 사업지속기간과 비취업기간 사이에는 선형의 관계가 존재하지 않는다.

<표 4-2>에서는 투자금 수준과 사업지속기간 사이의 관계를 확인할 수 있다. 투자금이 1,000만 원 미만인 경우에는 39개월의 지속기간인 데 비해, 2,000만~5,000만 원 미만 수준에서는 40개월, 1억 원 이상일 경우에는 47개월로 투자금이 커짐에 따라 평균 사업지속기간이 길어지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-1〉 비취업기간과 사업지속기간

비취업기간	관측값 수	평균	표준편차
0개월	127	46.1	31.9
1~3개월	506	41.3	35.7
4~6개월	100	41.6	39.5
6~12개월	101	41.7	36.9
12~24개월	98	43.2	36.4

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 1~22차 원자료.

〈표 4-2〉 투자금과 사업지속기간

투자금	관측값 수	평균	표준편차
500만~1,000만 원 미만	108	39.1	35.7
1,000만~2,000만 원 미만	171	39.5	32.1
2,000만~5,000만 원 미만	338	40.5	34.9
5,000만 원~1억 원 미만	186	45.8	36.6
1억 원 이상	129	47.8	40.6

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 1~22차 원자료.

<표 4-1>과 <표 4-2>에서 계산한 사업지속기간 값은 아직 폐업되지 않고 조사 시점에 활동 중인 사업체의 지속기간 정보를 제외했다는 점에서 충분히 정보를 활용하지 못한 것이다. 다음 소절에서는 회귀분석을 통해 사업지속기간에 대한 비취업기간의 영향을 검토할 것이다.

2. 한국노동패널 자료를 이용한 분석

회귀분석에 사용한 자료의 범위는 다음과 같다. 우선, 독립 자영업 일자리는 투자금 300만 원 이상을 기준으로 하였으며 이 정보는 2002년부터 체계적으로 수집되었으므로 분석에서 사용한 자료는 2002년 이후 시작된 독립 자영업 일자리에 한정하였다. 둘째, 비취업기간은 24개월 이내로 한정하였다. 비취업기간이 지나치게 긴 경우는 경력 단절과 같이 장기간의 실직 상태가 이어진 경우일 가능성이 높기 때문에 분석에서 제외하

였다. 셋째, 독립 자영업 일자리 창업 이전에 일자리를 가진 적이 있는 이들에 한정하였다.

독립 자영업자 표본의 기초통계량은 <표 4-3>에 요약되어 있다.¹⁹⁾ 우선 사업지속기간의 평균값은 62개월, 즉 5년가량 되는데 여기에는 우측

<표 4-3> 기초통계량 - 독립 자영업 한정

변수	N	평균	표준편차
사업지속기간	1864	61.86	51.28
우측 절단 더미	1864	0.47	0.50
로그 비취업기간	2023	0.64	1.43
로그 투자금	2023	8.30	1.10
로그 비취업기간*로그 투자금	2023	5.36	12.02
직전일자리_임금근로	2023	0.66	0.47
직전일자리_임금근로_로그임금	2023	2.87	2.61
직전일자리_임금근로_비자발적 이직	2023	0.08	0.27
직전일자리_임금근로_실업급여 수혜	2023	0.04	0.20
로그 가구소득	2023	7.57	2.22
로그 균등화가구소득	2023	7.05	2.08
가구소득	1881	4507	3528
균등화가구소득	1881	2535	1956
가구소득 정보 있음	2023	0.93	0.26
직전일자리_독립자영업	2023	0.14	0.34
직전일자리_자영업_로그소득	2023	1.27	2.27
직전일자리_자영업_비자발적 이직	2023	0.06	0.24
로그 연령	2023	3.72	0.23
중졸 더미(기준변수: 고졸)	2023	0.15	0.36
전문대졸 더미	2023	0.14	0.35
대졸 더미	2023	0.24	0.43
대학원졸 더미	2023	0.03	0.16
남성 더미(기준 변수: 여성)	2023	0.74	0.44

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 1~22차 원자료.

19) 비임금근로자 표본의 기초통계량은 지면상 생략한다.

절단된 값과 그렇지 않은 값이 섞여 있다. 이때 우측 절단된 자료의 비중은 47%이다.

창업 전 일자리가 임금근로였던 것은 66%이며 임금근로이면서 비자발적으로 이직한 경우는 8%이다. 비자발적 이직자의 비중이 8%라는 것이 아니라 독립 자영업 창업을 한 사람 중에서 그 전에 비자발적 이직 비중이 8%라는 점에 유의할 필요가 있다.

창업 전 일자리가 비임금근로자인 경우는 34%이며 2%는 무급가족종사자이다. 비임금근로자이면서 독립 자영업자인 이들의 비중은 14%이며 비임금근로 일자리면서 비자발적으로 폐업한 경우는 6%이다.

사업지속기간에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 콕스 비례해저드 모형을 사용하였다. 종속변수는 사업지속기간이다. 폐업을 한 경우에는 사업지속 개월 수를 측정할 수 있지만 마지막 조사연도에도 사업을 유지한 경우에는 우측 절단된 자료의 특성을 가진다. 이러한 자료를 분석할 수 있는 기법은 콕스 비례해저드 모형이다.

설명변수의 회귀계수는 사업이 폐업할 위험에 미치는 영향을 보여준다. 양의 값을 가질 경우 해당 설명변수는 폐업 위험을 더 높이며 음의 값을 가질 경우 해당 설명변수가 폐업 위험을 줄이는 역할을 한다.

콕스 비례해저드 모형의 결과는 <표 4-4>에 제시되어 있다. 독립변수의 효과를 보여주는 계수값은 로그 비취업기간 변수의 그것이다. 계수값은 유의하게 양의 값을 가져서 비취업기간이 길어질수록 폐업 위험이 높아진다. 이러한 결과는 본 연구의 가설과 정반대의 결과이다. 이러한 결과가 나온 이유 중 하나는 앞서 살펴본 것처럼 비취업기간 변수가 창업 준비기간의 대리변수가 되기에 한계가 많기 때문일 것이다.

로그 투자금 변수의 계수값은 유의한 음의 값을 가진다. 창업투자금을 많이 투입할수록 사업지속기간이 길어지고 폐업 위험이 줄어든다는 것을 확인할 수 있다.

로그 비취업기간 변수가 사업지속기간에 미치는 효과를 로그 투자금 변수의 영향력에 대한 조절효과 경로를 통해 살펴보기로 했다. 로그 비취업기간 변수와 로그 투자금 변수의 곱으로 구성된 상호작용항의 계수값은 유의한 음의 값을 가지는 것으로 나타났다. 이는 투자금 액수가 적은

〈표 4-4〉 독립 자영업 창업 후 폐업 위험에 대한 회귀결과

	(1) 비임금근로		(2) 독립 자영업	
	계수	승수비	계수	승수비
로그 비취업기간	0.116**	1.123	0.526***	1.693
로그 투자금	-0.041***	0.960	-0.122***	0.885
로그 투자금*로그 비취업기간	-0.008*	0.992	-0.048**	0.953
가구소득 정보 있음 더미	0.319	1.376	-0.014	0.986
로그 가구소득	-0.067**	0.935	-0.013	0.987
로그 가구소득*로그 비취업기간	-0.005	0.995	-0.017*	0.984
직전일자리_임금근로	-0.862***	0.422	-1.105***	0.331
직전일자리_임금근로_로그임금	0.220***	1.246	0.244***	1.276
직전일자리_임금근로_실업급여 수혜	-0.324**	0.723	-0.254	0.775
직전일자리_독립 자영업자	0.186*	1.205	0.186	1.205
직전일자리_자영업_로그소득	0.028	1.028	0.008	1.008
직전일자리_자영업_비자발적 이직	0.242**	1.274	0.394***	1.483
로그 연령	-0.274*	0.760	-0.221*	0.802
중졸 더미(기준변수: 고졸)	-0.121**	0.886	-0.264***	0.768
전문대졸 더미	-0.011	0.989	-0.017	0.983
대졸 더미	-0.045	0.956	-0.057	0.945
대학원졸 더미	-0.193	0.824	-0.341	0.711
남성 더미(기준 변수: 여성)	-0.288***	0.750	-0.289***	0.749
표본 수	2,686		1,898	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 1~22차 원자료.

경우와 비교할 때 투자금 액수가 클 때 비취업기간이 길수록 상대적으로 폐업 위험이 작다는 것을 의미한다. 비취업기간 자체는 폐업 위험을 높이지만 투자금 액수가 높을 경우 폐업 위험을 상대적으로 줄이는 효과가 있다는 것을 알 수 있다.

비취업기간 중 가구소득 변수는 실업급여 수혜의 효과를 짐작할 수 있는 변수이다. 로그 가구소득 변수의 계수값이 0과 같다는 귀무가설을 기각할 수 없었다. 하지만 로그 가구소득과 로그 비취업기간의 상호작용항

을 투입한 결과 상호작용항의 계수값이 유의한 음의 값을 가진다는 것을 알 수 있었다. 이것이 의미하는 바는 로그 비취업기간 자체는 폐업 위험을 높이지만, 가구소득이 높은 가구는 낮은 가구에 비해 상대적으로 비취업기간의 폐업 위험 증가 확률이 낮다는 의미이다. 투자금과 가구소득이 높은 경우 로그 비취업기간 증가에 따라 폐업 위험이 감소할 수 있다.

기타 변수의 효과는 다음과 같다. 우선 창업 전 일자리가 임금근로 일자리일수록 폐업 위험이 낮다. 그리고 창업 전 임금근로 일자리의 임금 수준이 높을수록 폐업 위험이 높았다. 이러한 결과는 고임금 일자리에서 퇴직한 이들이 창업한 경우 폐업 위험이 높다는 세간의 평가와 일관된다. 유의하지 않지만 창업 전 일자리가 임금근로이고 실업급여를 받은 경우 폐업 위험이 상대적으로 낮은 경향을 보인다.

창업 전 일자리가 자영업이고 비자발적으로 폐업했을 경우 새로운 창업에서 폐업할 위험도 더 높은 것으로 나타났다. 비자발적 폐업은 자영업자의 경영 능력이 낮을 때 나타날 수 있다는 점에서 자영업자의 경영 능력이 폐업 위험에 영향을 준다는 것을 확인시켜 준다.

연령 변수의 계수값은 음의 값을 가져서 연령이 높을수록 폐업 위험이 줄어드는 경향이 보인다. 학력수준이 중졸 이하일 경우 폐업 위험이 낮고 고졸, 전문대졸, 대졸자의 폐업 위험에는 별다른 차이가 없다. 그리고 남성이 여성에 비해 폐업 위험이 낮다.

이상의 결과는 독립 자영업자의 기준인 투자금액을 500만 원, 1,000만 원 등으로 상향했을 때도 유사하다.

<표 4-4>에서는 비임금근로자 중에서 독립 자영업자에 한정된 결과를 보여주는데 그것도 비임금근로자 전체의 결과와 유사하다. 세부적으로 살펴보면 투자금 규모와 비취업기간 그리고 상호작용항이 폐업 위험에 미치는 효과를 보여주는 계수값의 크기의 차이가 있을 뿐 부호는 동일하다. 다만 비임금근로자 전체에 비해 독립 자영업자에서 계수값이 훨씬 크게 나타난다는 것을 알 수 있다.

이상의 분석에서 직전 일자리는 임금근로자일 수도 있고 노무제공자일 수도 있고 독립 자영업자일 수도 있다. 본 연구의 주된 관심 중 하나는 독립 자영업 폐업 후의 재창업이라는 점에서 직전 일자리가 독립 자영업자

인 경우에 한정된 결과를 분석하는 것은 의미가 있다. <표 4-5>에 직전 일자리가 투자금 300만 원 이상의 독립 자영업인 경우에 한정된 분석 결과가 제시되어 있다. 직전 일자리를 독립 자영업자에 한정할 경우 표본 수가 대폭 감소했다. 앞서 2,000개 내외의 표본 수였던 데 비해서 252개로 감소했다. 이에 따라 많은 계수값의 유의도가 하락했지만 계수값의 부호는 일관되게 유지되었다.

결과에서 특징적인 점은 다음과 같다. 첫째, 로그 투자금의 계수는 유의하여 계수값의 크기는 두 배 이상 커졌다. 둘째, 연령 변수의 계수도 유의하며 계수값의 크기가 대폭 증가하였다. 셋째, 직전 일자리에서의 소득 변수에 대한 계수값은 유의해서 직전 독립 자영업 사업의 소득이 높을수록 새로운 창업의 폐업 확률이 유의하게 낮아졌다.

<표 4-5> 독립 자영업자의 폐업 위험에 대한 회귀결과

	계수	표준 오차	Hazard
로그 비취업기간	0.374	0.551	1.454
로그 투자금	-0.259***	0.101	0.772
로그 투자금*로그 비취업기간	-0.034	0.062	0.967
가구소득 정보 있음 더미	-0.454	0.827	0.635
로그 가구소득	0.062	0.109	1.064
로그 가구소득*로그 비취업기간	-0.010	0.037	0.990
직전일자리_자영업_로그소득	-0.130**	0.054	0.878
직전일자리_자영업_비자발적 이직	0.395	0.253	1.485
로그 연령	-1.431**	0.576	0.239
중졸 더미(기준변수: 고졸)	0.179	0.293	1.196
전문대졸 더미	-0.249	0.313	0.780
대졸 더미	-0.319	0.274	0.727
대학원졸 더미	0.861	1.464	2.367
남성 더미(기준 변수: 여성)	0.105	0.242	1.111
표본 수	252		

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 1~22차 원자료.

3. 경제활동인구조사 자료의 분석

경제활동인구조사 자료를 이용한 분석은 창업 준비기간이 사업 폐업 계획이나 사업 확장 계획에 미친 영향을 살펴보는 것을 주된 목적으로 한다. 분석은 창업준비기간 변수 값이 있는 표본에 한정했다. 경제활동인구조사에서는 매년 8월에 비임금근로자에 대한 부가조사를 실시하는데 전년도 9월 이후에 창업한 사업주에 한정하여 창업 준비기간을 물어보고 있다. 따라서 사업지속기간이 1년 미만인 사업체에 한정된 자료임을 기억할 필요가 있다. 앞선 노동패널자료의 경우 사업지속기간이 평균 5년인 경우와 큰 차이가 있음을 기억할 필요가 있다.

이하에서는 전체 표본에 대해서도 분석하고 독립 자영업자에 한정해서도 분석한다. 이때 독립 자영업자는 사업자 등록을 하고 자기 사업장이 있는 자영업자로 정의하였다. <표 4-6>의 (1)열에서는 전체 자영업자의 기초통계량을, (2)열에서는 독립 자영업자의 기초통계량을 요약하고 있다.

사업 중단 가능성을 응답한 표본은 4.4~5.6% 수준이며, 사업이 확정될 가능성이 있다고 응답한 표본은 4.7~4.9% 수준이다. 전체에 비해 독립 자영업이 사업중단 가능성을 낮게 예측하고 있었으며 사업 확장 가능성은 두 집단 간의 차이가 거의 없다. 창업 능력을 표현하는 창업 사유 변수를 살펴보면 임금근로 일자리를 구하기 어려워 창업한 경우가 12.6~18.4% 정도 된다. 창업 준비기간은 3~6개월이 가장 많은 비중을 차지한다. 남성 표본이 60% 가까이 되며 청년이 22%, 중고령자가 35%, 핵심연령대 자영업자가 43%이다.

사업 중단 계획에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-7>과 같다. 창업 준비기간이 1~3개월 미만 더미 변수의 계수값은 0.03으로 10% 유의수준에서 유의하다. 창업 준비기간이 매우 짧은 경우 사업 중단 예상 확률이 3%p 증가한다는 것이다. 사업 중단 확률 자체가 5.6%라는 점에서 짧은 창업 준비기간은 사업 중단 확률을 8% 이상 수준으로 높이는 큰 효과가 있음을 알 수 있다. 창업 준비기간이 3개월 이상으로 확보될 경우 1년 미만 사업에서의 사업 실패 가능성은 대폭 하락할 수 있음을 확인할 수 있다. 이러한 효과는 전체 비임금근로자 표본과 독립 자

〈표 4-6〉 기초통계량

변수	(1) 전체 자영업자		(2) 독립 자영업자	
	평균	표준편차	평균	표준편차
사업 중단	0.056	0.230	0.044	0.206
사업 확장	0.047	0.211	0.049	0.215
창업 준비기간(범주)	1.876	1.080	2.001	1.066
창업투자금(범주)	2.611	1.404	3.149	1.257
창업사유(임금근로 일자리를 구하기 어려워 창업)	0.184	0.387	0.126	0.332
남성	0.599	0.490	0.573	0.495
청년(35세 미만)	0.224	0.417	0.228	0.420
중고령(50세 이상)	0.352	0.478	0.292	0.455
독립 자영업	0.570	0.495	1.000	0.000
창업전 1년 이내 취업	0.787	0.409	0.803	0.398
창업전 1년 이내 임금근로자	0.572	0.495	0.570	0.495
창업 후 사업유지개월 수	4.994	3.271	5.365	3.296
표본 수	2,095		1,194	

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 2018~21년 8월.

영업자 표본 모두에서 확인된다.

여타 변수의 효과는 다음과 같다. 우선 고용원 없는 자영업자일수록 사업 중단 확률이 높다. 창업 사유가 임금근로 일자리를 구하지 못한 경우 사업 중단 확률이 크게 높아지며 청년의 사업 중단 가능성도 높다. 임금근로 일자리를 구하지 못해 어쩔 수 없이 창업을 택한 경우 경영 능력이 상대적으로 낮을 것이고 이로 인해 중단 가능성이 높아질 것이다. 청년의 사업 중단 가능성이 높다는 것은 많은 연구에서 확인된 결과와 일치한다.

전체 자영업자 표본에서 창업투자금이 500만 원 미만으로 낮을 경우에 500만 원 이상인 경우와 비교할 때 사업 중단 확률이 높은 것으로 나타났다. 투자비용이 낮을수록 상대적으로 사업 실적에 따라 쉽게 사업을 중단해도 감당해야 할 비용이 적기 때문에 나타난 결과로 보인다.

〈표 4-7〉 사업 중단에의 영향 요인(선형회귀모형)

	전체 자영업자		독립 자영업자	
	계수	표준오차	계수	표준오차
상수항	-0.023	0.028	-0.032	0.031
창업준비기간(1~3개월 미만)	0.030*	0.016	0.031*	0.019
창업준비기간(3~6개월 미만)	-0.002	0.018	0.000	0.020
창업준비기간(6~12개월 미만)	0.000	0.019	-0.001	0.022
고용원 없는 자영업자	0.023*	0.013	0.020	0.013
창업투자금(5백만 원 미만)	0.047**	0.020	0.038	0.025
창업투자금(5백만~2천만 원 미만)	0.010	0.020	0.022	0.021
창업투자금(2천만~5천만 원 미만)	0.000	0.019	0.012	0.020
창업투자금(5천만~1억 원 미만)	0.031	0.019	0.037*	0.020
창업사유더미(임금근로 일자리 없어 창업)	0.062***	0.013	0.057***	0.018
남성더미	-0.008	0.011	0.007	0.012
청년더미	0.025*	0.013	-0.002	0.015
중장년더미	-0.009	0.012	-0.007	0.014
독립자영업더미	-0.009	0.013		
창업전1년이내취업더미	0.013	0.016	-0.022	0.019
창업전1년이내임금근로자더미	-0.004	0.013	0.009	0.015
사업유지개월수	0.005***	0.002	0.007***	0.002
연도더미(2018년)	-0.001	0.014	-0.001	0.017
연도더미(2019년)	-0.005	0.014	-0.002	0.016
연도더미(2020년)	0.016	0.014	0.011	0.017
표본 수	2,095		1,194	
F	4.140***		2.300***	
결정계수	0.036		0.034	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 2018~21년 8월.

사업지속개월 수 변수의 계수값은 유의한 양의 값을 갖는다. 사업지속 기간이 길어질수록 경영 능력과 사업의 유효성이 입증되어 사업 중단 가능성이 낮아질 것으로 예측되는데 이러한 예측과 분석 결과는 배치된다. 이러한 결과가 나온 이유는 해당 표본이 12개월 미만의 사업지속기간

을 갖는 사업자들, 평균적으로 5개월 정도의 사업지속기간에 불과한 사업자들이기 때문으로 보인다. 창업 초기에는 불확실성이 높아 사업을 중단하겠다는 계획을 표현하지 않을 것이며, 반년 이상의 기간이 흐르면서 사업의 미래가 보다 분명하게 보이고 이에 따라 사업 중단을 표현하는 이들이 늘어나기 때문이다. 연도 더미의 값으로 볼 때 코로나 위기 여부에 따른 사업 중단의 가능성 차이는 없다.

사업 확장 계획에 창업 준비기간이 미치는 영향 요인은 <표 4-8>에 요약되어 있다. 창업 준비기간 더미 변수의 계수값들은 유의한 음의 값을 갖고 준비기간이 길수록 절대값은 점점 줄어든다. 이것은 창업 준비기간이 길수록 사업 확장의 가능성을 높게 평가한다는 것이며, 잘 준비된 창업일수록 사업이 확장될 가능성이 커진다는 것으로 해석할 수 있다. 창업 준비기간이 3개월 미만인 경우와 12개월 이상인 경우의 차이는 5%p를 넘는 것으로 나타나서, 확장 가능성이 평균 5%에 가까운 것을 고려하면 창업준비기간을 충분히 확보하는 것이 상당한 확장 가능성의 증가를 낳는다는 것을 말해준다.

전체 자영업자와 독립 자영업자의 경우에 차이가 있다. 전체 자영업자의 경우 창업 준비기간이 3개월 늘어날수록 1.5%p씩 사업 확장 확률이 높아진다. 이에 비해 독립 자영업자의 경우 12개월 미만과 12개월 이상의 차이가 확연하고 12개월 미만에서는 준비 개월 수에 따른 확장 계획의 차이는 크지 않다.

여타 변수가 사업 확장 가능성에 미치는 효과는 다음과 같다. 고용원 여부는 사업 확장 여부에 영향을 주지 않으며, 창업 사유가 임금근로 일자리가 없어서 창업한 경우 사업 확장 확률은 낮아진다. 청년의 사업 확장 가능성은 높고 중장년의 확장 가능성은 낮아서 청년의 사업이 중단 위험도 높고 확장 가능성도 높다는 것을 알 수 있다.

창업투자금 규모의 효과를 살펴보면 투자금 규모가 작을수록 사업 확장의 가능성이 큰 것을 알 수 있다. 전체 자영업의 경우 5천만 원 미만과 5천만 원 이상 사이에서 사업 확장의 가능성 차이가 4%p 내외로 차이가 나며, 독립 자영업의 경우 500만 원 미만과 이상에서 6%p의 차이가 난다. 창업투자금 규모가 클수록 투자의 회임기간이 길고 사업 확장을 위한 투

〈표 4-8〉 사업 확장의 영향 요인(선형회귀모형)

	전체 자영업자		독립 자영업자	
	계수	표준오차	계수	표준오차
상수항	0.091 ***	0.026	0.115 ***	0.032
창업준비기간(1~3개월 미만)	-0.058 ***	0.014	-0.052 ***	0.020
창업준비기간(3~6개월 미만)	-0.042 ***	0.016	-0.043 **	0.021
창업준비기간(6~12개월 미만)	-0.031 *	0.018	-0.048 **	0.023
고용원 없는 자영업자	-0.007	0.012	-0.002	0.014
창업투자금(5백만 원 미만)	0.043 **	0.018	0.064 **	0.026
창업투자금(5백만~2천만 원 미만)	0.037 **	0.018	0.036	0.022
창업투자금(2천만~5천만 원 미만)	0.038 **	0.017	0.028	0.020
창업투자금(5천만~1억 원 미만)	-0.007	0.018	-0.015	0.021
창업사유더미(임금근로 일자리 없어 창업)	-0.045 ***	0.012	-0.031	0.019
남성더미	0.018 *	0.010	0.019	0.013
청년더미	0.043 ***	0.012	0.033 **	0.016
중장년더미	-0.021 **	0.011	-0.023	0.015
독립자영업더미	0.008	0.011		
창업전1년이내취업더미	-0.016	0.014	-0.022	0.019
창업전1년이내임금근로자더미	0.010	0.012	0.018	0.015
사업유지개월수	-0.002	0.001	-0.003	0.002
연도더미(2018년)	-0.034 ***	0.013	-0.043 **	0.018
연도더미(2019년)	-0.028 **	0.013	-0.042 **	0.017
연도더미(2020년)	-0.021	0.013	-0.023	0.018
표본 수	2,095		1,194	
F	4.940 ***		3.14 ***	
결정계수	0.043		0.046	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 2018~21년 8월.

자금 액수도 커질 것이다. 이에 따라 1년도 안 된 시점에서 사업의 확장 여부를 판단하는 것에 신중할 가능성이 높다는 것을 반영한 것으로 해석된다. 연도 더미의 계수값을 통해서, 사업 확장 가능성은 코로나 이전에 비해 코로나 위기 기간에 유의하게 낮다는 것을 확인할 수 있다.

제5절 요약과 정책적 시사점

본 연구의 목적은 자영업자 고용보험을 도입할 경우 폐업 자영업자의 실업급여 수급이 자영업자의 재창업 성과에 어떤 영향을 미칠 것인지를 추정함으로써 자영업자 고용보험 도입의 장단점을 평가하는 것이다. 근로자의 실업급여 수급은 한편으로 비취업기간을 늘리는 부정적 효과가 있지만, 다른 한편으로 일자리 탐색의 기간과 강도를 높여서 재취업 일자리의 근로조건이나 고용유지기간을 늘리는 긍정적 효과가 있다. 마찬가지로 자영업자의 실업급여 수급 역시 유사한 영향을 줄 것으로 예상되는 바, 자영업자의 재창업 준비기간 중 소득이 늘어남에 따라 재창업 준비기간이 길어질 수 있는데 이로 인해 새롭게 만들어진 재창업의 사업지속기간이 어떠한 것인지 검토할 필요가 있다.

한국노동패널 자료를 이용하여, 자영업 창업 후 사업지속기간에 영향을 주는 요인에 대한 분석을 실시하였고 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다. 첫째, 창업투자금이 많을수록 폐업 위험이 낮아지고, 둘째, 비취업기간이 길어질수록 폐업 위험이 높아진다. 셋째, 비취업기간이 폐업 위험에 미치는 영향에 창업투자금의 규모와 가구소득이 상호작용을 통해 영향을 미친다. 창업투자금이 커질수록, 그리고 가구소득이 커질수록 비취업기간 증가가 폐업 위험에 미치는 부정적 영향은 감소하며, 일정 기준 이상에서는 비취업기간 증가가 오히려 폐업 위험을 줄일 수 있다.

한국노동패널 자료에는 창업준비기간 변수가 없기 때문에 이를 통제하는 것이 불가능했다. 직전 일자리 실직 시점과 창업 사이의 기간을 창업준비기간과 관련되어 있다고 가정하고 분석을 하였으나 비취업기간과 창업준비기간에는 차이가 있기 때문에 해석에 있어 신중할 필요가 있다.

지급되는 실업급여의 생계 안정 효과를 추정하기 위해 창업 전 비취업기간의 가구소득 수준을 실업급여의 대리변수로 활용하여 효과를 추정했는데, 가구소득 수준은 일부 분석에서 폐업 위험을 줄이는 것으로 추정되었으며 투자금이 클수록 그 효과가 크게 나타날 수 있음을 확인했다. 하

지만 가구소득 수준이 실업급여를 대리하는 데 한계가 있으므로 직접적인 해석에 신중해야 하고 추가적인 연구가 필요하다.

본 연구에서는 경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사 자료를 이용하여 노동패널자료의 한계를 우회했다. 창업준비기간 변수와 사업 중단 계획 변수를 이용하여 창업 준비기간이 늘어날 때 창업 사업의 지속기간에 어떤 영향이 있을지 분석했다. 그 결과 창업 준비기간이 짧으면 사업 중단 가능성이 높아지고 사업 확장 가능성은 낮아지는 효과가 있음이 확인되었다.

이상의 분석 결과는, 자영업자 고용보험을 도입할 경우 실업급여로 인한 창업 준비기간의 연장 효과는 재창업 일자리의 1년 전후의 짧은 기간 내의 사업 중단 확률은 낮추고 다른 한편으로 사업 확장 가능성을 높일 수 있다는 점에서 이론적으로 예상되는 긍정적인 효과가 실증적으로도 근거가 있음을 확인했다.

제 5 장

자영업자 실업보험 의무 적용 사례 연구 : 아일랜드와 스페인

제1절 머리말

자영업자와 근로자 간 존재하는 고용보험 제도와 직결된 본질적·기술적 차이(예: 소득의 변동성, 보험료 전부 부담, 이질성, 자발적 폐업 선택 가능성, 소득 파악의 어려움 등)로 인해 많은 국가에서 자영업자는 실업보험 적용범위에서 배제되었거나 혹은 적용되더라도 임의가입 형태가 일반적이다. 당연가입이 원칙인 국가로 동유럽의 일부 국가가 있으나 보장 수준이 낮은 한계를 가지고 있고, 스웨덴과 핀란드는 기초실업보험 제도를 운영하고 있다. 이 장에서는 2019년부터 실업보험을 자영업자에게 당연 가입 방식으로 확대 적용한 아일랜드와 스페인의 사례를 살펴본다. 본 연구에서는 이 두 제도의 사례 검토를 통해 사회보험의 연대 원리 구현의 전제로서 소득에 따른 기여와 필요에 대한 충족 원칙이 아일랜드와 스페인의 의무적 자영업자 고용보험 제도에서 어떻게 실행되고 있는지 관련 내용을 검토하는 것을 목적으로 한다. 이하에서는 아일랜드의 사례를 먼저 보고 스페인의 사례를 이어서 살핀다.

제2절 아일랜드의 자영업자 고용보험

1. 진행 경과와 법적 근거

아일랜드에서는 2019. 12. 10.부터 자영업자를 대상으로 하는 실업급여 제도가 시행되었다.²⁰⁾ 2019. 10. 24. Social Welfare Act 2019(Act No. 34/2019)가 제정되었는데 동 법률은 아일랜드 사회보장제도를 포괄적으로 규율하는 Social Welfare Consolidation Act 2005에 자영업자의 실업급여에 대한 제12A장을 추가하고 그 아래 일련의 법률규정을 삽입하는 것을 목적으로 마련된 것이다.²¹⁾ 제12A장은 총 10개의 조문을 두고 법률로써

〈표 5-1〉 아일랜드 자영업자 실업급여의 법조문 구성

CHAPTER 12A <i>Jobseeker's Benefit (Self-Employed)</i>	
68B	Interpretation
68C	Entitlement to benefit and qualifying conditions
68D	Conditions for receipt
68E	Rate of benefit
68F	Rates of jobseeker's benefit (self-employed) relating to certain average reckonable weekly earnings and certain periods
68G	Increases for qualified adult and qualified children
68H	Duration of payment
68I	Refusal or failure to attend activation meetings relating to jobseeker's benefit (self-employed)
68J	Refusal or failure to participate in prescribed schemes, programmes or courses relating to jobseeker's benefit (self-employed)
68K	Disqualifications

자료: Social Welfare Consolidation Act 2005.

20) Social Welfare Act 2019(No. 34 of 2019), sec. 1(3); Social Welfare Act 2019 (Commencement) Order 2019(S.I. No. 615/2019).

21) Social Welfare Consolidation Act 2005의 제12장은 종래 근로자의 실업급여(Jobseeker's Benefit)만을 규율하였는데 2019년 자영업자 실업급여가 제12A장, 2020년 Covid-19 대유행 실업수당(Covid-19 pandemic unemployment payment)이 제12B장에 추가되었다.

자영업자 실업급여 제도의 핵심적이고 기본적인 사항을 규율하고 있다.

이에 따라 아일랜드에서는 자영업자도 우리의 실업급여에 해당하는 Jobseeker's Benefit과 실업부조에 비견될 수 있는 Jobseeker's Allowance를 지급받을 수 있는데, 본 연구는 전자에 대해 검토한다.

2. 급여수급 자격요건 일반

Jobseeker's Benefit은 18~66세의 자영업자 중 비자발적 '실업'(일시적이거나 계절적인 휴업 제외) 상태에 처하였으며, 일할 수 있는 능력이 있고 그럴 의지가 있으며 진정으로 구직 노력 중인, 충분한 보험료(기여금)를 납부한 자영업자에게 제공되는 급여이다.²²⁾

관련 법률규정에 규정된 첫 번째 요건은 급여를 청구하는 주(週)에 자영업자가 연금 수급 자격이 없어야 한다는 것이다. 두 번째 요건은 충분한 기여가 있어야 한다는 것인데 이에 대해서는 사회보험료 납부 일반에 대한 내용부터 조금 더 상세히 살펴본다.

3. 기여금 요건

아일랜드는 분류 방식에 따라 '보편적 보장모델'²³⁾ 혹은 '베버리지 모델'²⁴⁾을 기본으로 하고 다른 유형을 가미한 사회보장제도를 갖는 국가로

22) Social Welfare Consolidation Act 2005, sec. 68C(1). (a) he or she is under pensionable age in the week for which the benefit is claimed,
(b) he or she satisfies the contribution conditions in section 68D,
(c) subject to section 68K(3), he or she is not engaged in self-employment,
(d) he or she is capable of work,
(e) he or she is genuinely seeking, but is unable to obtain, employment suitable for him or her having regard to his or her age, physique, education, normal occupation, place of residence and family circumstances, and
(f) he or she proves unemployment in the prescribed manner.

23) 레나테 미나스(2012), 『유럽의 사회복지정책 비교』, FES Information Series 2012-05, Friedrich Ebert Stiftung, 2012. 9., p.3. 이 모델은 보편적 보장제도로 아일랜드, 덴마크, 네덜란드, 영국에서 찾아볼 수 있다.

24) '비스마르크 모델'과 대조되는 '베버리지 모델'에 대한 일반적 설명에 대해서는 최

이해되며, 보편적이지만 대체로 낮은 수준의 복지급여(정액)가 일괄적으로 지급된다는 특징을 가진다. 다시 말해 사회적 위험에 따라 별도의 보험제도가 구성되고 각 보험제도별 보험료 납부와 급여수준을 정하는 방식이 아니라, 하나의 기여금(보험료)을 통해 모든 보험급여들을 수급할 수 있도록 하는 통일된 정률 기여 그리고 정액급여, 또는 약간의 정률이 반영된 방식의 사회보험 모델을 취하고 있다는 것이다.

아일랜드에서 소득연동사회보험료(PRSI: Pay Related Social Insurance, 이하 ‘사회보험료’)는 재정부가 관리하는 사회보험기금(SIF: Social Insurance Fund)에 납부되며, 이 기금은 사회복지급여와 연금의 주된 재원이 된다. 16세부터 66세까지에 해당하는 대부분의 사용자 및 근로자는 그들의 사회보험료를 사회보험기금에 납부하는데 이는 의무적·강제적이다. ‘피보험취업’(‘insurable employment’)이라는 용어는 사회보험료 납부 의무가 부과되는 취업을 일컫는 것이며, 비과세 이자소득(untaxed interest), 국외부동산 수입, 임대소득, 기타 잡소득도 사회보험료 부과 대상이 될 수 있다.

사회보험료는 여러 범주(종, class)로 세분되는데 어느 종에 속하는지에 따라 보험료율이 달라진다. 종과 요율은 취업(고용)의 성격 및 지위와 주간 소득(weekly earnings)의 정도에 따라 결정된다. 예를 들어, 주당 38유로 미만의 임금소득을 올리는 슈퍼마켓 근로자는 J종으로 분류되며 주급이 38유로 이상이라면 (대부분의 근로자가 속한) A종이 된다. 총 11개의 종, 즉 A, B, C, D, E, H, J, K, M, P, S가 있으며 각 종은 하위범주를

〈표 5-2〉 A종의 소득연동사회보험료율(2022. 1. 1. 이후)

주간 소득 구간	PRSI 하위범주	보험료 부과 대상	근로자 분담 비율(%)	사업주 분담 비율(%)
€38~€352	A0	소득 전부	0	8.80
€352.01~€410	AX	소득 전부	4.00	8.80
€410.10~€424	AL	소득 전부	4.00	11.05
€424 초과	A1	소득 전부	4.00	11.05

자료 : <https://www.gov.ie/en/publication/ffa563-prsi-class-a-rates/> (접속일 : 2022. 11. 2)

갓기도 한다(예: A1, J0, CX 등). 자신이 어떤 사회보험료 중(class of PRSI)에 속하느냐에 따라 수급 가능한 사회복지급여가 결정된다.

16~66세에 해당하며 연소득이 5,000유로를 초과하는 자영업자는 S종의 사회보험료를 납부하는데, 이 자영업자 집단은 크게 두 종류로 나누어진다. 첫째, 농부, 의사, 치과 의사, 변호사, 작가, 예술가 등과 같은 직업 종사자, 수급인(contractors), 하수급인(sub-contractors) 및 자신의 계정으로 사업을 영위하거나 파트너십 형태로 사업활동을 하는 사람, 또는 투자, 임대료 등의 소득(reckonable income)을 얻는 인적 집단이 이에 속한다. 이에 해당하는 자영업자는 파악된 연 소득의 4% 또는 연 500유로 중 더 큰 금액을 납부해야 하며, 2년 전 과세연도(governing contribution year)의 소득자료를 바탕으로 산정된 보험료를 그 해 52주로 균분해 납부하여야 한다. 신고납세제도(self-assessment system)에 따라 자영업자는 직접 국세청(Revenue Commissioners)에 납부한다.

자영업자 집단에는 둘째, 근로소득으로 잡히는 5,000유로 이상의 보수(reckonable emoluments)를 받는 법인 자영업자(company directors)도 포함된다. 이들은 물적회사 법인의 대표 또는 임원으로서 A 또는 H종으로 분류되어 원천징수(PAYE) 방식으로 소득세 및 사회보험료를 납부해야 한다.²⁵⁾ PAYE는 ‘Pay as you earn’의 앞 글자를 딴 약어로서 사업주가 법인대표 또는 임원의 급여와 직원(근로자)의 임금에서 소득세(Income Tax), 소득연동사회보험료(PRSI), 보편사회복지세(USC: Universal Social Charge)를 공제해 바로 국세청에 납부하는 시스템을 일컫는다. 보편사회복지세는 PRSI와 별도의 기금을 통해 운영되는 공공의료 재원 마련을 위

〈표 5-3〉 S종의 소득연동사회보험료율(상한선 없음)

주간 소득 구간	PRSI 하위범주	보험료 부과 대상	보험료율(%)
€500 이하	S0	소득 전부	4.00
€500 초과	S1	소득 전부	4.00

자료: <https://www.gov.ie/en/publication/6e5b2e-prsi-class-s-rates/> (접속일: 2022. 11. 2)

25) <https://www.revenue.ie/en/jobs-and-pensions/usc/standard-rates-thresholds.aspx>. (접속일: 2022. 11. 2).

〈표 5-4〉 보편사회복지세율(2022)

연 소득 구간	부과 대상	세율(%)
€12,012까지	과세소득 전부	0.5
그다음 €9,283		2.0
그다음 €48,749		4.5
그다음 모든 소득	과세소득 전부	8.0

자료 : <https://www.revenue.ie/en/jobs-and-pensions/usc/standard-rates-thresholds.aspx>
(접속일 : 2022. 11. 2)

해 납부되는 것으로, 2022년도를 기준으로 할 때 <표 5-4>와 같은 세율로 부과된다. 이들은 개인자영업자(sole traders)의 경우와 달리 주 단위로 보수를 받기 때문에 매주 사회보험료를 납부하며, 이들의 보수액은 매주 변동될 수 있으므로 사회보험료 역시 마찬가지로 변동될 수 있다.

4. 자영업자 실업급여를 받기 위한 ‘실업’(unemployment) 요건

자영업자 실업급여(Jobseeker's Benefit)를 받기 위한 보험료 납부 요건은 다음과 같다. 먼저 S종으로 분류된 개인자영업자의 경우 보험 가입 후 총 156번(156주≒3년)의 보험료를 납부했어야 한다. 그리고 A 또는 H종으로 분류된 자영업자(법인 대표/임원 등 법인자영업자)의 경우는 총 104번(104주≒2년)의 보험료를 납부했어야 하며, 보험료 확정 기준이 되는, 2년 전의 과세연도에는 52번의 보험료 납부가 완료되었어야 한다.

자영업자 구직급여와 관련해 자영업자로서 완전히 실업 상태에 놓이게 된다면, 해당 상태가 지속된 어느 주든 실업급여를 받을 수 있다. 기존에 영위하던 자영업은 완전히 폐업이 되어야 한다. 단시간/시간제로 해당 자영업을 지속하면 ‘실업’에 해당하지 않는다. 만약 일정 기간, 예를 들어 몇 주 동안 자영업을 영위했다면 그 주는 실업급여가 지급되지 않는다. 또한, 해당 자영업을 양도 또는 처분함으로써 얻은 소득이 50,000유로²⁶⁾를 초

26) Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 (S.I. No. 142 of 2007), r. 52E(1) (*Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) (Amendment) (No. 11) (Jobseeker's Benefit (Self-Employed) Regulations 2019 SI, No 551 of 2019에 의해 개정. 이하 같음).

과하는 경우에는 해당 자영업자는 9주를 초과하지 않는 범위 내에서는 실업급여를 수급할 수 없다.²⁷⁾

폐업에 더해 여기서 ‘실업’이란 해당 자영업자가 전일제 근로를 할 수 있는 상황이고 그럴 능력도 있으며 진정으로 구직활동을 하고 있는 상태를 말한다. 다만 1주일 중 3일까지는 피보험취업에 종사하더라도 해당 주의 나머지 기간 동안 전일제 근로가 가능하다면 그 나머지 일에 해당하는 자영업자 구직급여 수급자격에는 영향이 없다. 이때 어느 주든(즉 연속된

〈표 5-5〉 아일랜드의 근로자 실업급여 제도 개요

- 실업급여 제도의 주된 수급자/수혜자로서 자영업자를 제외한 취업자는 대부분 A 또는 H 소득연동사회보험료 중에 속한다.
 - A종은 근로계약(contract of service)을 체결하고 주당 38유로 이상의 소득을 얻는 민간 및 공공부문(공무원 포함) 취업자군을 말하며 대부분의 취업자가 이에 해당한다.
 - H종은 부사관과 병사(enlisted personnel of the Defence Forces)를 포괄하며 산업재해보상보험 급여를 제외한 모든 사회복지급여를 담당한다.
- 실업급여 신청 자격요건
 - 신청자가 66세 이하여야 하며 취업상태에서 연속된 7일 이상 동안의 실업상태에 놓여야 하고 그 이후 7일 중 4일 이상 실업 상태여야 한다(그 결과 소득의 감소가 발생했어야 함).
 - 법적/사실적으로 취업이 가능해야 한다.
 - 구직활동을 해야 한다.
 - 충분한 PRSI 기여를 했어야 한다.
- PRSI 기여금 납부 요건
 - (1) 최초 취업 후 최소 104주 동안 A 또는 H종의 소득연동사회보험료를 납부했어야 한다; 그리고
 - (2-1) 해당 과세연도(아일랜드는 1.1.~12.31.)에 39주 동안 소득연동사회보험료가 납부 또는 납부로 간주되거나(이 경우에도 최소 13주는 납부되어야 함); 또는
 - (2-2) 해당 과세연도 직전 과세연도에 26주 동안 소득연동사회보험료가 납부되었어야 한다.

자료: Jobseeker's Benefit in Ireland.²⁸⁾

27) Social Welfare Consolidation Act 2005 (running consolidation), updated 21 July 2022, s. 68K(3).

7일 중) 4일은 반드시 ‘실업’ 상태이어야 한다. 그리고 이 경우 20% 감액된 실업급여가 지급된다.

‘불로소득’(‘unearned income’), 예컨대 임대료, 투자 등으로 인한 수입도 ‘피보험취업’이 될 수 있다. 따라서 그것이 ‘부수적 취업’(‘subsidiary employment’)으로 평가되는 경우에 한해 (노동을 수반하는) 자영업의 실업이 발생했을 때 실업급여가 지급될 수 있다. 어떤 이가 2개 이상의 피보험취업인 자영업을 영위하던 중 하나를 폐업한 경우에는 실업급여를 받을 수 없는 것이 원칙이다. 다만 폐업하지 않은 자영업이 부수적 취업에 해당할 경우에는 실업급여를 받을 수 있다. ‘부수적 취업’이 되기 위한 세 가지 요건은 다음과 같다: ① 주된 자영업(이 폐업되지 않았더라면 그것)에 통상적으로 수반되는 취업일 것; ② 주된 자영업의 일상적 영업시간 외에 이루어질 것; ③ 주당 144유로 또는 연간 7,500유로를 초과하는 보수/수익이 창출되지 않을 것이 그것이다.²⁹⁾

5. 실업급여 신청

실업급여를 신청하고자 하는 자영업자는 UP1 실업급여 신청서를 작성해 (우리의 “고용복지+센터”에 상응하는) 지역의 Intreo Centres나 Social Welfare Branch Offices에 직접 또는 우편으로 제출해야 한다.³⁰⁾ 동 신청에 포함되어야 하는 정보로는 ① 가족관계 등에 대한 개인정보; ② 자영업 폐업 신고(declaration); ③ 취업가능 상태 및 구직노력에 대한 상세 정보; ④(필요시) 부양가족 정보가 있다. 실업급여 신청자는 더 이상 자영업에 종사하고 있지 않고 법이 정하는 방식에 따라 실업 상태임을 증명하여야 하는데,³¹⁾ 관련 시행령은 그 방식과 신고의 내용을 다음과 같이 구체화하

28) https://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/unemployed_people/jobseekers_benefit.html (접속일 : 2022. 11. 2)

29) Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007, r. 52A(1)(b).

30) 실업급여 신청서 양식인 Jobseeker’s Benefit for the Self-Employed Application Form (UP1 JBSE)은 <https://www.gov.ie/en/form/92c5c-jobseekers-benefit-for-the-self-employed-application-form-up1-jbse/> (접속일 : 2022. 11. 2) 참조.

31) Social Welfare Consolidation Act 2005 (running consolidation), updated 21 July 2022,

고 있다.

신청의 형식 및 방법과 관련하여 장관이 지정하는 일시 및 부서에 정해진 양식에 서면으로 신고하거나 또는 장관이 적절하다고 판단한 경우 전자서명을 이용한 전자적 수단을 통해 신고하거나,³²⁾ 또는 장관이 적절하다고 판단한 경우 인터넷을 통한 전자적 수단을 통해 신고하여야 한다.³³⁾ 신고사항과 관련해서는 신청자가 구직급여 신청일 이후 더 이상 동 자영업에 종사하고 있지 않으며;³⁴⁾ 그리고 동 자영업의 폐업이 비자발적으로(involutarily) 이루어진 것으로서, 계획된 일시적 또는 계절적 폐업이 아니라는 것을 신고해야 한다.³⁵⁾

6. 급여액(을)

자영업자 실업급여액은 근로자와 동일하다. 구체적 실업급여 액수는 보험료 산정 연도(2년 전)의 평균 주간 소득에 따라 다를 수 있는데, 해당 소득이 300유로 미만일 경우 소득 구간에 따라 각각 감액된 실업급여가 지급된다. 반대로 주당 300유로 이상의 소득이 있었고 그에 따라 산정된 보험료를 납부한 경우 주당 208유로를 상한으로 하는 실업급여가 지급된다. 다만 실업급여 수급자에게 피부양자가 있는 경우 추가 급여를 받을 수 있는데, 피부양자가 성인인 경우 주당 138유로(단, 수급인의 평균 주당 소득이 300유로 미만인 경우에는 89.3유로), 12세 이상의 아동인 경우 48유로, 12세 미만의 아동인 경우 40유로가 추가 급여 금액이 된다.³⁶⁾ 다만 추가 급여는 오직 한 명의 피부양자에 대해서만 신청 가능하다.

ss. 68C(1)(c) and (f).

32) Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007, r. 52G(1)(a).

33) Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007, r. 52G(1)(b).

34) Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007, r. 52G(1)(b)(i).

35) Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007, r. 52G(1)(b)(ii).

36) Social Welfare Consolidation Act 2005, sec. 68G.

〈표 5-6〉 아일랜드의 근로자/자영업자 실업급여액

평균 주당 소득	급여액	성인 피부양자를 위한 추가 급여	아동 피부양자를 위한 추가 급여
€150 미만	€93.30	€89.30	12세 미만 €40 12세 이상 €48
€150 이상 €220 미만	€134.20		
€220 이상 €300 미만	€162.90		
€300 이상	€208	€138	

자료 : Social Welfare Consolidation Act 2005.

7. 재수급/반복수급 요건

자영업자 구직급여는 반복해서 수급할 수 있는데 이전 구직급여 수급 종료일 기준으로 26주 내 다시 신청하는 경우 이전 구직급여액을 수급할 수 있는 것이 원칙이나, 수급요건 충족 및 신청자의 상황과 예산 상황의 변경 여부에 따라 차이가 있을 수 있다.

8. 수급기간

구직급여는 최대 234일(9개월) 또는 156일(6개월)까지 받을 수 있다: 전자와 후자를 가르는 기준은 260번의 사회보험료 납부(260주)이다. 즉 260번 이상 납부하였다면 234일, 259번 이하라면 156일이 최장 구직급여 수급기간이 되는 것이다. 최장 수급기간 동안의 구직급여를 모두 받았다면, 52번의 사회보험료를 납부하고 또 최소 마지막 구직급여를 받고 나서 12개월이 경과해야만 수급자격을 다시 취득할 수 있다. 이러한 수급기간은 근로자 실업급여나 자영업자 실업급여 간 차이가 없다.

제3절 스페인의 자영업자 고용보험

1. 제도의 배경과 법적 근거

자영업자의 노동법·사회보장법적 지위와 관련해 가장 중요한 법은 2007년 제정된 「자영노동자법」(LETA)³⁷⁾과 2015년 왕실령에 따라 승인된 「사회보장일반법」³⁸⁾이다. 「자영노동자법」 제4편은 자영노동자에 대한 사회적 보호에 대한 기본원칙을 천명하고 있다. 동법은 자영노동자 또한 의무적으로 사회보장제도에 가입하여야 하고, 가입한 자영노동자는 사회보장 기여금을 납부하여야 함을 규정하고 있다.³⁹⁾ 다만 경제적 의존성을 가진 자영업자(TRADE: trabajador autónomo económicamente dependiente)의 사회보장기여금은 일반 자영업자와 다르게 정할 수 있고, 일정 종류의 자영업자의 경우 개인적 특성 또는 직종의 성질에 따라 그들의 사회보장 기여금이 증감될 수 있도록 하고 있다.⁴⁰⁾

스페인의 자영노동자는 일반 근로자와 함께 국가사회보장체제 내로 편입 되는데 스페인의 사회보장체제는 일반 근로자에 대한 사회보장체제와 자영노동자 사회보장체제(RETA: Regimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autonomos)가 구별된다.⁴¹⁾ 스페인의 실업보험제도는 국민연금, 산재보험, 상병수당, 장애급여, 유족급여 등을 포괄하는 전체 사회보장제도의 한 구성 제도이다. 「사회보장일반법」이라는 하나의 법률에 여러 제도가 일괄적으로 규정되어 있는 만큼 각 제

37) Ley 20/2007, de 11 de Julio, del Estatuto del trabajo autonomo(=LETA), BOE-A-2007-13409.

38) Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, BOE-A-2015-11724.

39) 자영노동자법 제24조. 이하에서는 자영노동자라는 표현 대신 보고서의 편집 일관성을 위해 자영업자로 통일해 사용한다.

40) 자영노동자법 제25조 제2항.

41) 이에 대해서는 「사회보장일반법」 제4편이 규율한다.

도의 가입 및 보험료의 징수 등 절차가 단일화되어 있고 각 급여에 필요한 재원도 통합적으로 징수·운영되고 있다. 자영업자 실업보험의 예치금 선원 등 해상노동자, 농업인, 가사노동자 등을 위한 특별사회보장제도가 운영되고 있다. 다만 특별사회보장제도와 일반사회보장제도는 급여의 종류가 다르다거나 완전히 새로운 보호를 제공한다는 점에서 다른 것이 아니라, 고용형태 또는 산업/업종/직종의 특수성을 감안해 기여금 기초산정 및 징수 등에 관해 특별 규정을 두고 있다는 점에서 구별된다는 것이다.⁴²⁾

스페인의 사회보장제도의 재정체계는 사회보장제도가 포괄하는 모든 급여를 위한 단일한 안정화기금(fondo de estabilización único)에 근거한다.⁴³⁾ 이 기금은 국가의 일반예산에서 출자되는 금액, 사회보장 가입자의 기여금, 징벌적 성격으로 징수된 금액, 각종 기타 수입 등 다양한 재원으로 이루어진다.⁴⁴⁾ 사회보장재정을 구성하는 이러한 재원들 가운데 국가의 일반예산에서 출자되는 금액은 비기여형 급여의 지급에 조달되며, 기여금을 비롯한 나머지 재원은 기여형 급여의 지급에 조달된다. 다시 말해 실업급여를 위한 별도의 기금이 운영되고 있는 것은 아니다.⁴⁵⁾

2019. 1. 1. 이래 자영업자에 대한 고용보험이 임의가입이 아닌 당연가입으로 바뀌는 큰 변화가 있었다.⁴⁶⁾ 「사회보장일반법」 제5편이 “활동중지에 대한 보호”(Protección por cese de actividad), 즉 자영업자를 위한 실업보험제도에 대해 규율한다. 일반적으로 자영업자 실업보험 제도는

42) 노호창(2022), 「스페인의 실업보호제도의 주요 내용, 주요국 고용보험 정책동향」, 미발표 보고서, p.10.

43) 사회보장일반법 제110조 제2항.

44) 사회보장일반법 제109조 제1항.

45) 노호창(2022), 「스페인의 실업보호제도의 주요 내용, 주요국 고용보험 정책동향」, 미발표 보고서, pp.14~15.

46) 2.16 of Royal Decree-Law 28/2018, of December 28. Ref. BOE-A-2018-17992에 의해 「사회보장일반법」 제327조 제1항 개정(voluntary → mandatory). 관련 대표적 선행연구인 박제성 외(2018)는 제3장 5절에서 자영업자 고용보험의 보험료, 이직의 사유, 피보험 기간 및 실업급여 수급기간, 실업급여액, 취업으로 인한 수급권의 정지와 재개 또는 종료, 실업급여 수급과 자영업자 취업의 양립 가능성의 문제를 검토한 바 있다. 박제성·양승엽·신수정(2018), 『외국의 자영업자 사회법제 연구: 프랑스, 스페인, 이탈리아』, 한국노동연구원, pp.84~89.

일반 근로자를 위한 제도와 구별되는 여러 특징을 보유하고 있다. 대표적으로 근로자 제도의 경우 제3자에 의한 기존 (근로계약)관계의 종료, 즉 실업의 비자발성(unwillingness)이 자영업자 실업보험제도에 그대로 적용될 수 없다는 점이 우선 지적될 수 있는바, 이하에서는 근로자 실업보험의 ‘실업’에 대응하는 ‘활동중지’의 개념부터 검토한다.

2. 자영업자 실업보험의 기본적 특징과 “실업”의 대응개념으로서 “활동중지”

자영업자 실업보험은 “활동중지”(cease of activity, cese de actividad)라는 용어를 사용한다. 「사회보장일반법」 제331조가 명시하는 “활동중지”의 유형은 다음과 같다. 첫째, 경제적, 기술적, 생산/조직적 이유에 의해서 발생한 경우이다. 법령은 이에 해당하는 구체적인 유형 다섯 가지를 열거한다. ① 사업활동을 개시한 첫해를 제외하고 만 1년 동안 연간 10%를 초과하는 손실이 발생한 경우; ② 직전 회계연도 소득의 30%에 해당하는 부채 징수 목적의 사법적 혹은 행정적 강제집행이 있는 경우; ③ Law 22/2003, of July 9에 따른 법원의 파산 선언이 있어 더 이상 사업활동이 불가능한 경우; ④ 조세당국 보고 전 2분기 이상 해당 기업 소속 근로자의 근로일수가 60% 감소하거나 소속 근로자의 60%의 근로계약관계가 (일시적으로) 정지된 경우, 또는 해당 자영업자의 관련 모든 경제적, 사회적, 직업적 활동으로 거둔, 통상의 소득이나 매출이 직전 혹은 그 이전연도 대비 75% 감소하거나 (최소기준보수가 이보다 더 낮은 금액일 경우) 해당 자영업자의 동 분기 동안 순 월소득이 최소기준보수에 미달하는 경우; ⑤ 1인 자영업자의 경우 사업활동 신고 직전 2 재정분기(fiscal quarters) 동안 통상적인 소득 또는 매출의 150%를 초과하는 변제 가능한 채무와 같은 재정연도 또는 이전 재정연도에 등록된 소득 또는 매출이 75% 감소된 것으로 추정되는 경우.

둘째, 자연재해와 같은 불가항력에 의해 경제적 또는 직업적 활동의 일시적 또는 확정적 중단을 하는 경우이다. 셋째, 관할 행정당국의 면허, 인가, 허가 등 사업운영에 필수적인 행정행위가 철회된 경우이다. 넷째, 자

영업자의 활동을 일시적 또는 확정적으로 중지시키는 데 결정적인 젠더 폭력(violencia de género)이 있는 경우이다. 다섯째, 가족사업에 종사하던 배우자와의 이혼 또는 법정별거가 그것이다.⁴⁷⁾

3. 자영업자 실업보험의 가입요건

자영업자는 아래의 요건을 충족한 경우 의무적 강제보험으로서 자영업자 고용보험에 가입된다. ① 동 제도에 등록되어 있을 것; ② 직전 48개월 중 12개월 이상 기여금을 납부했을 것; ③ “활동중지” 상태에서 고용서비스기관에 등록하고 적극적 구직활동에 임할 것(안내교육, 상담, 직업훈련 프로그램에 참여 등); ④ 확정적 활동중지인 경우에는 은퇴연령(65세 또는 67세)에 이르지 않았을 것; ⑤ 사회보장기여금을 납부했을 것; 심각한 재정적 곤란이 그것이다.

4. 자영업자 사회보장기여금 납부

자영업자는 전통적으로 근로자의 사회보장제도와 비교할 때 사회보장기여금의 산정 방식 및 징수 방법 등에 있어서 그 취급상 뚜렷한 차이를 보였다. 그러나 자영업자 실업보험이 당연가입으로 바뀌는 등 그 차이가 완화되는 경향을 보이고 있으며, 최근 단행된 자영업자의 사회보장기여금이 실제 소득을 더욱 잘 반영할 수 있도록 하는 내용을 담은 법령, Royal Decree-Law 13/2022, of 26 July의 도입은 이러한 변화를 가속하고 있다.⁴⁸⁾ 2023년 1월 1일부터 시행될 변경된 사회보장기여금 기준보수(base de cotización, contribution base) 제도는 연중 꾸준히 일정 수준의 소득을 얻기 어려운 자영업의 특성을 고려해 납부할 고정 기여금 산정의 기준이 되는 보수액을 선택할 수 있도록 하고 있다.⁴⁹⁾

47) 사회보장일반법, Artículo 331. Situación legal de cese de actividad.

48) Official Gazette 27 July 2022, number 179-.

49) 이전 기준보수 제도에 대해서는 박제성·양승엽·신수정(2018), 『외국의 자영업자 사회보험 연구: 프랑스, 스페인, 이탈리아』, 한국노동연구원, pp.66~69 참조.

즉 자영업자는 자신이 낸 순수익(net return) 수준에 따라 구간(tramo, tranche) 1부터 구간 12 중 하나에 속하게 된다. 각 구간은 최소기준보수(Base minima, minimum base)와 최대기준보수(Base maxima, maximum base)가 설정되어 있는데, 자영업자는 이 범위 안에서 본인의 기준보수를 스스로 정해 요율을 곱한 기여금을 납부할 수 있다. 매년 제정되는 국가 예산법은 “일반구간”(Tabla general, general table)과 “감액구간”(Tabla reducida, reduced table)의 각 구간 기준과 최소 및 최대 기준보수액의 기준을 조정한다. 아래의 <표 5-7>은 2023~25년의 순수익에 따른 구간과 각 구간의 최소기준보수 및 최대기준보수의 액수를 보여준다. 2025년에는 순소득 구간과 기준보수 체계에 대한 심사가 이루어진 후 2026~28년 적용될 새로운 체계가 마련될 예정이고, 같은 방식으로 2029~31년의 기준도 수립될 것이다. 2023~31년까지의 과도기를 거친 후 2032년부터 자영업자는 그들의 실제 순소득을 반영한 기여금을 납부하게 될 예정이다.⁵⁰⁾

자영업자는 그들의 연령과 무관하게 다음의 규칙에 따라 (매월 납부하는) 기여금 산정의 기준보수액을 결정한다. 첫째, 자영업자는 일반구간 내 예상 연간순소득의 월평균 금액이 해당되는 구간을 확인하고 해당 구간에 허용된 기준보수를 정해야 한다. 둘째, 만약 예상되는 연간순소득의 월평균 금액이 일반구간의 가장 낮은 급간(아래 표 5-7의 Tramo 1, Tranche 1)에 미달한다면 해당 자영업자는 감액구간 내에서 자신의 소득이 해당하는 구간을 찾아 그에 따라 허용되는 기준보수를 정해야 한다. 셋째, 자영업자는 기준보수를 변경할 수 있다.⁵¹⁾

위 세 번째 규칙과 관련해 부연하면, 자영업자는 납부할 기여금의 기준보수를 1년에 6차례까지 변경할 수 있다. 다만 자신이 속한 구간의 최대

50) First Additional Disposition Royal Decree-Law 13/2022.

51) Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, BOE-A-2022-12482, Disposición transitoria primera. Aplicación transitoria del sistema de cotización por ingresos reales en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-12482>. (접속일: 2022. 11. 2).

〈표 5-7〉 자영업자 사회보장기여금 구간

	Net return tranches 2023		Minimum Base	Maximum Base
	Euros/Month		Euros/Month	Euros/Month
Reduced Table.	Tranche 1.	<= 670	751.63	849.66
	Tranche 2.	> 670 y <= 900	849.67	900
	Tranche 3.	> 900 y < 1,166.70	898.69	1,166.70
General Table.	Tranche 1.	>= 1,166.70 y <= 1,300	950.98	1,300
	Tranche 2.	> 1,300 y <= 1,500	960.78	1,500
	Tranche 3.	> 1,500 y <= 1,700	960.78	1,700
	Tranche 4.	> 1,700 y <= 1,850	1,013.07	1,850
	Tranche 5.	> 1,850 y <= 2,030	1,029.41	2,030
	Tranche 6.	> 2,030 y <= 2,330	1,045.75	2,330
	Tranche 7.	> 2,330 y <= 2,760	1,078.43	2,760
	Tranche 8.	> 2,760 y <= 3,190	1,143.79	3,190
	Tranche 9.	> 3,190 y <= 3,620	1,209.15	3,620
	Tranche 10.	> 3,620 y <= 4,050	1,274.51	4,050
	Tranche 11.	> 4,050 y <= 6,000	1,372.55	4,139.40
	Tranche 12.	> 6,000	1,633.99	4,139.40

	Net return tranches 2024		Minimum Base	Maximum Base
	Euros/Month		Euros/Month	Euros/Month
Reduced Table.	Tranche 1.	<= 670	735.29	816.98
	Tranche 2.	> 670 y <= 900	816.99	900
	Tranche 3.	> 900 y < 1,166.70	872.55	1,166.70
General Table.	Tranche 1.	>= 1,166.70 y <= 1,300	950.98	1,300
	Tranche 2.	> 1,300 y <= 1,500	960.78	1,500
	Tranche 3.	> 1,500 y <= 1,700	960.78	1,700
	Tranche 4.	> 1,700 y <= 1,850	1,045.75	1,850
	Tranche 5.	> 1,850 y <= 2,030	1,062.09	2,030
	Tranche 6.	> 2,030 y <= 2,330	1,078.43	2,330
	Tranche 7.	> 2,330 y <= 2,760	1,111.11	2,760
	Tranche 8.	> 2,760 y <= 3,190	1,176.47	3,190
	Tranche 9.	> 3,190 y <= 3,620	1,241.83	3,620
	Tranche 10.	> 3,620 y <= 4,050	1,307.19	4,050
	Tranche 11.	> 4,050 y <= 6,000	1,454.25	4,139.40
	Tranche 12.	> 6,000	1,732.03	4,139.40

〈표 5-7〉의 계속

	Net return tranches 2025 -		Minimum Base -	Maximum Base -
	Euros/Month		Euros/Month	Euros/Month
Reduced Table.	Tranche 1.	≤ 670	653.59	718.94
	Tranche 2.	$> 670 \text{ y } \leq 900$	718.95	900
	Tranche 3.	$> 900 \text{ y } < 1,166.70$	849.67	1,166.70
General Table.	Tranche 1.	$\geq 1,166.70 \text{ y } \leq 1,300$	950.98	1,300
	Tranche 2.	$> 1,300 \text{ y } \leq 1,500$	960.78	1,500
	Tranche 3.	$> 1,500 \text{ y } \leq 1,700$	960.78	1,700
	Tranche 4.	$> 1,700 \text{ y } \leq 1,850$	1,143.79	1,850
	Tranche 5.	$> 1,850 \text{ y } \leq 2,030$	1,209.15	2,030
	Tranche 6.	$> 2,030 \text{ y } \leq 2,330$	1,274.51	2,330
	Tranche 7.	$> 2,330 \text{ y } \leq 2,760$	1,356.21	2,760
	Tranche 8.	$> 2,760 \text{ y } \leq 3,190$	1,437.91	3,190
	Tranche 9.	$> 3,190 \text{ y } \leq 3,620$	1,519.61	3,620
	Tranche 10.	$> 3,620 \text{ y } \leq 4,050$	1,601.31	4,050
	Tranche 11.	$> 4,050 \text{ y } \leq 6,000$	1,732.03	4,139.40
	Tranche 12.	$> 6,000$	1,928.10	4,139.40

자료: Real Decreto-ley 13/2022, Disposición transitoria primera. Aplicación transitoria del sistema de cotización por ingresos reales en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.⁵²⁾

기준보수와 최소기준보수 내에서 해야 한다.⁵³⁾ 이러한 변경은 사회보장 총재무국(Tesorería General de la Seguridad Social)에 신고를 통해 이루어지는데 이때 예상되는 연간 순소득을 함께 고지해야 한다.⁵⁴⁾ 신고를 통

52) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-12482> (접속일: 2022. 11. 7)

53) Real Decreto-ley 13/2022, Artículo 45. Cambios posteriores de base de cotización(기준보수 후속변경).

54) 사회보장일법법의 소관부처는 고용사회보장부(Ministerio de Empleo y Seguridad Social)이다. 사회보장제도 일반의 관리기구는 국립사회보장청(Instituto Nacional de la Seguridad Social)이며, 사회보장기여금의 산정 및 각출, 징수, 부정수급 환수 등 제정과 관련된 관리는 사회보장총재무국(Tesorería General de la Seguridad Social)이 관장한다. 한편 실업과 관련하여 실업의 인정 여부, 급여자격의 인정여부, 급여의 지급결정·중단·소멸·재개 등의 기능은 국가고용공적서비스(Servicio Público

한 기준보수액 변경이 가능한 시점은 고정되어 있다. 즉 매년 홀수 달의 첫 번째 날인데, 이를테면 1. 1.과 2. 28./29. 사이에 이루어진 기준보수 변경 신고는 3. 1.부터 효력이 발생하고, 3. 1.과 4. 30. 사이에 이루어진 신고는 5. 1.부터 반영되는 식이다. 따라서 그 해 11. 1.부터 12. 31.까지 이루어진 신고는 이듬해 1. 1.을 기준으로 적용된다.⁵⁵⁾

연초 사회보장총채무국은 조세당국이 수집·제공한 자영업자의 순소득 정보를 바탕으로 동 순소득이 해당 자영업자가 선택한 소득구간을 초과했는지 혹은 미달했는지 확인하고 그에 따라 실제 납부한 기여금을 정산한다. 그 결과 만약 초과 납부한 부분에 대해서는 환급해주고 부족한 납부액에 대해서는 추가적으로 납부할 것을 고지하게 된다. 다만 자영업자 중 임금근로자의 지위도 가지고 있어서 근로자 사회보장제도에 가입 및 기여금 납부를 한 사람의 경우 사회보장기여금 중 공통/일반 사회보장급여 몫의 기여금(일반국가예산법이 이를 매년 정함)을 초과한 액수 중 50%를 환급받을 수 있다.

5. 사회보장기여금 요율

위에서 정한 기준보수액에 요율을 곱한 금액이 사회보장기여금이 되는

〈표 5-8〉 자영업자 사회보장기여금 요율

(단위: %)

SELF-EMPLOYED WORKERS CONTRIBUTION	
Concept	Rate
Common contingencies	28.3
Occupational contingencies	1.3
Cessation of trading	0.9
Vocational training and guidance and entrepreneurship promotion	0.1

자료: General Budget Law 2023에 근거하여 저자가 직접 작성.

de Empleo Estatal)에서 관장한다. 노호창(2022), 「스페인의 실업보호제도의 주요 내용, 주요국 고용보험 정책동향」, 미발표 보고서, pp.9~10.

55) Real Decreto-ley 13/2022, Artículo 45. Cambios posteriores de base de cotización(기준보수 후속변경).

데, 자영업자의 사회보장기여금은 크게 네 가지 사회보장급여 범주로 묶여서 설정되어 있다. 각 요율을 살펴보면 다음과 같다. ① 공통사회보장급여(common contingencies) 28.3%, ② 산재보상급여(occupational contingencies) 1.3%, ③ 실업급여(cessation of trading) 0.9%, ④ 직업훈련(vocational training and guidance and entrepreneurship promotion) 등 0.1%. 성질상 자영업자의 사회보장기여금에 있어서 사업주의 기여는 존재할 수 없다.

6. 실업급여

자영업자의 실업급여, 즉 활동중지에 대한 급여의 산정을 위한 규율기초액(base reguladora)은 활동중지의 법적 상태가 발생하기 직전 연속된 12개월 동안 납부된 사회보장기여금의 평균으로 결정된다.⁵⁶⁾ 동 급여의 액수는 규율기초액의 70%를 적용하여 결정되는 것이 원칙이나 예외적인 경우⁵⁷⁾에는 50%가 될 수 있다.⁵⁸⁾ 한편 그 최고액과 최소액은 여러 요소에 의해 결정될 수 있는데 이는 근로자 실업보험 제도의 경우와 유사하다. 즉 다중효과소득 공적 지수(IPREM: indicador público de rentas de efectos múltiples)⁵⁹⁾에 따라 산정되며, 부양가족 여부 및 그 수에 따라 달라진다.⁶⁰⁾

56) 사회보장일반법 제339조 제1항.

57) 사회보장일반법 제331조 제1항 a) ④ 조세당국 보고 전 2분기 이상 해당 기업 소속 근로자의 근로일수가 60% 감소하거나 소속 근로자의 60%의 근로계약관계가 (일시적으로) 정지된 경우, 또는 해당 자영업자의 관련 모든 경제적, 사회적, 직업적 활동으로 거둔, 통상의 소득이나 매출이 직전 혹은 그 이전연도 대비 75% 감소하거나 (최소기준보수가 이보다 더 낮은 금액일 경우) 해당 자영업자의 동 분기 동안 순 월소득이 최소기준보수에 미달하는 경우; ⑤ 1인 자영업자의 경우 사업활동 신고 직전 2 재정분기(fiscal quarters) 동안 통상적인 소득 또는 매출의 150%를 초과하는 변제 가능한 채무와 같은 재정연도 또는 이전 재정연도에 등록된 소득 또는 매출이 75% 감소된 것으로 추정되는 경우, 그리고 자연재해 등으로 인해 일시적 부분적으로 사업활동이 중지된 경우.

58) 사회보장일반법 제339조 제2항.

59) 이는 일종의 공적급부기준액을 의미한다.

60) 사회보장일반법 제339조 제3항.

〈표 5-9〉 스페인 실업급여 최저 및 최고액(2023년 IPREM 기준)

	자녀가 없는 경우	자녀가 있는 경우	
최저액	IPREM의 80% (560EUR)	IPREM의 107% (749EUR)	
	자녀가 없는 경우	한 자녀	두 자녀 이상
최고액	IPREM의 175% (1,225EUR)	IPREM의 200% (1,400EUR)	IPREM의 225% (1,575EUR)

자료: 노호창(2022), 「스페인의 실업보호제도의 주요 내용, 주요국 고용보험 정책동향」, 미발표 보고서, p.42 ‘<표 3-14> 경제적 급여의 최고 및 최대 액수 수준’을 기반으로 업데이트.

7. 실업급여 지급 기간

자영업자 실업급여의 지급 기간은 기여금을 납부한 기간에 비례해 결정되며 최소 지급기간은 4개월이고, 48개월 이상 기여금을 납부한 경우 최대 24개월까지 수급할 수 있다. 아래 <표 5-10>이 이를 보여준다.

〈표 5-10〉 스페인 자영업자 실업급여 지급기간

기여금 납부 기간(월)	실업급여 수급기간(월)
12~17	4
18~23	6
24~29	8
30~35	10
36~42	12
43~47	16
48개월 이상	24

자료: Artículo 338. 1. Duracion de la prestacion economica, Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.⁶¹⁾

61) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724> (접속일: 2022. 11. 7)

〈부록〉 스페인 자영노동자법(사회보장 관련 일부 발췌)

제23조 사회보장권

1. 헌법 제41조에 기초하여 경제활동을 하는 사람은, 사회부조와 사회보험에 관한 사회보장권을 갖는다.
2. 자영노동자의 사회보장권은 자영노동자특례제도 단일 체제에 따라 실현되고, 다른 사회보장체제에 따라 규정되는 일정 부문의 자영업자에 대해서는 적용되지 않는다.

제24조 사회보장제도 가입

직업생활 전반에 걸쳐 자신의 계산으로 사업을 영위하거나 직업으로서 자영노동을 하는 자영노동자는 다른 사람과 마찬가지로 사회보장체제의 일원으로서 의무적으로 사회보장제도에 가입하여야 한다. 시간제로 업무를 수행하는 자영노동자도 법이 정하는 바에 따라 자영노동자를 위한 사회보장체제에 포함된다.

제25조 사회보장기여금

1. 사회보장법(Ley 1/1994) 제15조의 규정에 따라 자영노동자의 사회보장제도에 대한 기여는 의무적이다.
2. 경제적으로 의존적인 자영노동자의 사회보장기여금은 법으로 별도로 정할 수 있다.
3. 자영노동자의 개별적 특성 또는 직업적 성질에 따라 일정한 자영노동자에 대한 사회보장기여금은 증감될 수 있다.
4. 기여의 원칙, 연대의 원칙, 재정적 유지가능성의 원칙을 고려하면서 법은 일정 기간 또는 일정한 활동을 하는 시간제 자영노동자의 기여분에 대한 체제를 수립할 수 있다.

제26조 보호의 범위

1. 자영노동자에 대한 사회보장특례제도는 자영노동자에 대하여 다음의 사항들을 보호한다.
 - a) 임신, 일상적 또는 직업상 질병과 사고에 대한 건강보호

b) 일시적 장애, 임신, 출산과 육아, 영유아 돌봄을 위한 공동책임, 수유, 암 또는 중증 질병을 앓는 자녀 돌봄, 영구적 장애, 퇴직, 부양 자녀의 유무 등에 따른 경제적 지원

c) 업무상 사고와 질병에 대한 보상

경제적으로 의존적인 자영업노동자의 업무상 재해는 직업활동의 결과로 발생한 것으로 간주되고, 업무를 수행하기 위한 경로상의 재해에 대해서는 출퇴근재해로 인정된다. 업무 수행 과정 가운데 발생한 재해가 아닌 경우에는 별다른 입증이 없는 한 업무상 재해가 아닌 것으로 본다. 전단 이외의 자영업노동자의 경우 업무상 재해는 자영업노동자 스스로 수행한 업무의 직접적이고 즉각적인 결과로서 발생한 경우 업무상 재해로 간주된다. 업무상 질병은 해당 질병을 발생시킬 수 있는 업무와의 인과관계가 규정된 활동으로 인해 발병했다는 것이 인정되는 경우, 해당 업무를 직접 수행한 것으로 간주된다.

업무수행 장소로 이동하던 중 발생한 재해도 업무상 재해로 인정된다. 자영업노동자가 통상적으로 업무를 수행하는 장소나 부지, 선박, 사무실 등 또한 업무수행장소로 간주된다.

2. 사회보장급여에는 재교육, 장애인 재활, 노인 지원 및 직무 복귀 등이 포함된다.

3. (삭제)

4. 정부는 은퇴 연령에 달한 자영업노동자의 직업, 일 또는 경제활동의 수행의 연속성을 촉진하기 위한 정책을 실시하여야 한다. 그러나 유해하고 위험한 업무를 수행하는 자영업노동자는 일반 근로자가 퇴직연금을 받을 수 있는 연령보다 앞서 조기퇴직연금을 받을 권리를 갖는다.

장애가 있는 자영업노동자의 경우에는 장애가 있는 일반 근로자와 동일하게 처우된다.

5. 자영업노동자에 대한 사회보장은 사회보장체계상 근로자에 대한 사회보장 기여금, 권리, 급여 등으로 수렴할 것이다.

제 6 장

결 론

제1절 주요 연구 결과와 정책적 시사점

자영업자 고용안전망 논의의 기초자료를 제공하기 위하여 자영업자의 노동시장 위험에 대한 실증 연구와, 최근 자영업자 실업보험을 전면 도입한 해외 사례 연구를 수행하였다.

제2장에서는 개인 사업자를 독립 자영업자와 노무제공자로 구분하여 한국노동패널을 이용하여 이직 위험과 실직 비용을 분석하였다. 물적 시설 보유 여부나 근로자 고용 여부 등의 고정 비용에 따라 실직 위험과 재취업 가능성이 다를 것으로 기대하였기 때문이다. 주요한 분석 결과와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 독립 자영업자는 자영업을 유지하는 경향이 높다. 다음 해에 일 자리를 지속하는 비율은 91.5%로서 상용직보다 높다. 다음 해에 자영 일 자리를 유지하거나 다른 자영 일자리로 이동하는 경우로 측정한 자영업의 유지 성향은 고령자(93.7%)뿐만 아니라 30~54세 핵심 노동 연령계층에서도 93.0%로 높게 나타난다. 15~29세 청년층 독립 자영업자도 89.8%로 높으며, 임금노동시장으로 이동하는 비율은 4.2%에 그친다. 자영업자에 대한 고용정책은 이러한 자영업자의 특성과 요구를 반영할 필요가 있다.

둘째, 노무제공자의 3년간 이직률은 34.3%로서 임금근로자와 비슷한 수준이다. 다만 자발적으로 이직하였다는 응답은 근로자보다 높은 78.0%에 이르지만, 일자리가 없거나 적어서, 장사/영업이 잘 되지 않아서, 소득이 적어서 등 일자리 관련 사유도 임금근로자보다 높은 48.4%를 차지한다. 이러한 특징은 의존계약자만이 아니라 프리랜서 등 종속성이 낮은 노무제공자에게도 발견된다. 노무제공자의 이직 위험이나 노무제공자-임금근로자 간 겸직이나 이동을 고려하면, 노무제공자에 대한 고용보험을 근로자와 달리 운용할 필요는 적지만, 소득 감소 요건에 따른 구직급여의 수급자격 판단을 철저하게 할 필요가 있음을 시사한다.

셋째, 실직으로 인한 소득(임금) 손실은 실직 직후만이 아니라 4년이 경과된 시점에서도 지속되고 있다. 독립 자영업자의 실직 비용은 임금근로자보다 훨씬 크게 나타났다. 실직으로부터 빠르게 회복할 수 있도록 폐업 자영업자에 대한 소득과 취업지원서비스를 강화할 필요가 있음을 시사한다. 또한 폐업 전에도 상당한 소득 손실이 발생하는 것으로 나타난다. 높은 폐업 비용으로 인해 실업을 유예하는 경향이 있다면 당사자에게나 경제 전체에도 바람직하지 않을 것이다. 고정비용이나 대출금 등으로 인해 폐업을 유예하지 않도록 행재정적인 지원을 통해 노동이동을 촉진할 필요가 있다.

이러한 분석결과는 물적 시설 보유나 근로자 고용 여부로 구분한 자영업자의 유형화가 노동시장 위협의 차이를 적절하게 반영할 수 있음을 시사한다. 자영업자의 이질적인 노동시장 위협을 고려하여 고용안전망을 설계하여야 할 것이다. 노동시장 지위와 관계없이 모든 취업자를 노동시장 위협으로부터 보호하되, 급여와 수급자격 요건은 그 특성을 반영하여 보호의 실효성을 높일 필요가 있다.

제3장은 소규모 개인사업체의 생성 및 소멸을 확인 가능한 데이터를 중심으로 현실에 부합한 수준이 어떠한지 다각도로 확인하는 것을 주된 목적으로 하였다. 기존 개인사업체의 생성과 소멸은 데이터의 조사방법과 목적에 따라 각기 다른 수치를 내며, 어떤 관점에서 데이터를 보느냐에 따라 해석이 다르게 적용될 수 있기 때문에 개인사업체의 생성과 소멸 수준에 관한 명확한 수치를 공통된 기준으로 확인하기 어려웠다. 게다가

사업체등록번호의 경우 필요와 상황에 의해 생·멸할 수 있고, 특별한 상황과 사정으로 사업자 번호를 말소하고 다시 등록할 수 있는 등의 문제가 있어 소규모 개인사업체의 생성과 소멸의 규모를 정확하게 파악하는 것에 어려움이 있다. 그러나 현재 상황에서 개인사업체의 정확한 매출을 파악하면서 연도 간 유지·생성·소멸을 정확하게 확인할 수 있는 정보가 많지 않은 이유로 접근 가능한 다양한 자료를 통해 탐색적으로 개인사업체의 생성과 소멸 수준을 파악하고자 하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

먼저, 전수조사자료인 전국사업체조사를 패널화한 개인사업체 분석 결과, 2019년 기준 1~4인 사업체 중 5천만 원 미만 소액매출의 비중이 50.9%로 절반을 차지하는 것으로 나타났고, 1년 유지율은 83.0%, 3년 유지율은 63.4%로 나타났다. 1년 유지한 1~4인 개인사업체의 매출액을 이동분석한 결과 5천만 원 미만 소액 매출액을 유지하는 비율이 85.8%로 나타났지만, 5천만~1억 원 미만을 유지하는 비율은 55.8%로 줄어들었고, 5천만 원 미만으로 하향 이동한 비율이 24.7%로 나타난 특징이 있었다. 또 전국사업체조사의 1~4인 규모의 신규등록률은 18.1%, 등록말소율은 17.0%로 전체 신규등록률 17.4%, 등록말소율 16.6%와 크게 차이를 보이지 않았다.

다음으로, 소상공인실태조사 자료를 이용해 1인 개인사업체 특성을 분석한 결과, 전체 사업체의 절반에 가까운 45.3%(2020년 기준)를 차지하는 것으로 나타났으며, 1인 개인사업체의 조사연도와 신규창업연도가 동일한 신규창업률이 15.2%로 나타났다.

행정자료인 국세통계연보를 이용해 개인사업체의 등록 및 말소율을 분석한 결과 신규등록률은 2020년 기준 18.1%, 등록말소율은 10.9%로 나타났다. 국세통계자료는 사업체 규모를 확인하기 어려워 연 매출액 4,800만~8,000만 원 미만 소규모 사업자인 간이사업자를 추가로 분석한 결과, 신규등록률은 2020년 기준 21.6%, 등록말소율은 13.5%로 개인사업자에 비해 등록 및 말소율 비중이 높게 나타났다.

여러 행정자료를 종합해 통계청이 제공하는 기업생멸행정통계로 본 신생 및 소멸기업을 분석한 결과 2020년 신생률은 16.0%, 소멸률은 11.8%로 국세통계연보자료와 약간의 차이는 있지만 유사한 것으로 볼 수 있고,

전국사업체조사의 패널분석결과와 비교하면 신규등록률은 유사하지만 소멸률은 기업생멸행정통계가 더 낮게 나타났다. 또 1인 개인기업의 신생률은 17.6%, 소멸률은 13.0%로 전국사업체조사 1~4인 규모의 신규등록률과 유사하고, 소멸률은 등록말소율보다 낮게 나타났다. 상대적으로 전국사업체조사의 사업체등록번호 말소율이 더 많이 포착되는 것으로 보인다.

요약하면, 개인사업체의 생성률은 약 16~18%, 소멸률은 약 11% 수준으로 볼 수 있고, 1인 개인업체의 생성률은 이보다 높은 약 17~18%, 소멸률은 약 13% 수준인 것으로 파악된다. 그러나 사업자등록 및 신고자료를 기준으로 작성한 사업자등록 말소 전부가 실제 폐업을 의미하는 것은 아니다. 대표자·주소·산업활동(산업중분류 기준) 중 2개 이상이 동시에 변경되는 경우, 행정적인 지원을 받기 위하여 사업자 등록을 변경하는 경우 등으로 인한 사업자등록 말소가 혼재되어 있기 때문이다. 어쨌든 자영업자의 폐업률이 높다는 일부 우려와 달리 사업자등록 말소율은 높은 수준이 아니며, 사업 부진으로 인한 폐업률은 이보다도 낮은 수준이다.

폐업 신고 시 폐업 사유를 구체적으로 조사하여 사업자등록 말소와 구분되는 실제 폐업 통계를 제시할 필요가 있다. 2020년 국세통계연보에 따르면 개인사업자의 43%, 간이사업자의 49%가 폐업사유를 사업부진으로 신고하고 있는데, 이를 좀 더 구체적으로 확인할 필요가 있다. 나아가 자영업자 고용보험을 운영하기 위해서는 개인사업체의 매출 변화와 폐업 사유 등을 제대로 파악할 수 있는 인프라가 구축될 필요가 있다.

제4장은 자영업자 고용보험을 도입할 경우 폐업 자영업자의 실업급여 수급이 자영업자의 재창업 성과에 어떤 영향을 미칠 것인지를 추정함으로써 자영업자 고용보험의 도입의 장단점을 실증적으로 추론하고자 하였다. 근로자의 실업급여 수급은 한편으로 비취업기간을 늘리는 부정적 효과가 있지만, 다른 한편으로 일자리 탐색의 기간과 강도를 높여서 재취업 일자리의 근로조건이나 고용유지기간을 늘리는 긍정적 효과가 있다. 마찬가지로 자영업자의 실업급여 수급 역시 유사한 영향을 줄 것으로 예상되는바, 자영업자의 재창업 준비기간 중 소득이 늘어남에 따라 재창업 준비기간이 길어질 수 있는데 이로 인해 새롭게 만들어진 재창업의 사업지

속기간이 어떠한 것인지 검토할 필요가 있다.

한국노동패널 자료를 이용하여, 자영업 창업 후 사업지속기간에 영향을 주는 요인에 대해 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 창업투자금이 많을수록 폐업 위험이 낮아지고, 둘째, 비취업기간이 길어질수록 폐업 위험이 높아진다. 셋째, 비취업기간이 폐업 위험에 미치는 영향에 창업투자금의 규모와 가구소득이 상호작용을 통해 영향을 미친다. 창업투자금이 커질수록, 그리고 가구소득이 커질수록 비취업기간 증가가 폐업 위험에 미치는 부정적 영향은 감소하며, 일정 기준 이상에서는 비취업기간 증가가 오히려 폐업 위험을 줄일 수 있다.

한국노동패널 자료에는 창업준비기간 변수가 없기 때문에 이를 통제하는 것이 불가능했다. 직전 일자리 실직 시점과 창업 사이의 기간을 창업준비기간과 관련되어 있다고 가정하고 분석을 하였으나 비취업기간과 창업준비기간에는 차이가 있기 때문에 해석에 있어 신중할 필요가 있다.

지급되는 실업급여의 생계 안정 효과를 추정하기 위해 창업 전 비취업기간의 가구소득 수준을 실업급여의 대리변수로 활용하여 효과를 추정했는데, 가구소득 수준은 일부 분석에서 폐업 위험을 줄이는 것으로 추정되었으며 투자금이 클수록 그 효과가 크게 나타날 수 있음을 확인했다. 하지만 가구소득 수준이 실업급여를 대리하는 데 한계가 있으므로 직접적인 해석에 신중해야 하고 추가적인 연구가 필요하다.

본 연구에서는 경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사 자료를 이용하여 노동패널자료의 한계를 우회했다. 창업준비기간 변수와 사업 중단계획 변수를 이용하여 창업 준비기간이 늘어날 때 창업 사업의 지속기간에 어떤 영향이 있을지 분석했다. 그 결과 창업 준비기간이 짧으면 사업 중단 가능성이 높아지고 사업 확장 가능성은 낮아지는 효과가 있음이 확인되었다.

이상의 분석 결과는 자영업자 고용보험을 도입할 경우 실업급여로 인한 창업 준비기간의 연장 효과는 재창업 일자리의 1년 전후의 짧은 기간 내의 사업 중단 확률은 낮추고 다른 한편으로 사업 확장 가능성을 높일 수 있다는 점에서 이론적으로 예상되는 긍정적인 효과가 실증적으로도 근거가 있음을 확인했다.

제5장은 최근 자영업자에게 실업보험을 의무 가입 방식으로 확대 적용한 스페인과 아일랜드의 사례를 소개하였다. 두 나라의 자영업자 실업보험 제도 특징은 다음과 같다.

아일랜드는 자영업자에게 실업부조만 제공하였으나, 2019년 12월 실업보험을 전체 취업자로 확대하였다. 농업 자영업자를 포함하여 연소득 5,000유로를 초과하는 모든 자영업자는 연소득 4%의 사회보험료를 납부할 의무가 있으며, 2019년부터 실업급여(Jobseeker's Benefit)를 받을 수 있게 되었다. 연소득이 5,000유로 이하인 자영업자는 사회보험료 납부 대상이 아니지만, 최소보험료인 연 500유로를 납부하여 임의 가입할 수 있다. 평균 주간 소득이 300유로 이상이면 주 208유로의 실업급여를 기여기간에 따라 6개월 또는 9개월간 받을 수 있으며, 피부양자가 있으면 한 명분의 추가 급여도 받을 수 있다. 이러한 급여액과 수급기간은 근로자와 동일하다.

사업주 사회보험료율 8.8% 또는 11.05%의 부담 없이 근로자 사회보험료율과 동일한 4%의 부담으로 근로자와 동일한 보호를 받는다는 점이 특징적이다. 수급기간이 길지 않고 급여액이 사실상 정책의 낮은 수준의 실업급여를 운영하기 때문이겠지만, 기여기간과 수급자격요건은 근로자보다 엄격하게 설정하고 있다. 근로자가 실업급여를 수급하기 위한 기여기간은 최소 104주이며 해당 과세연도 직전 과세연도에 26주의 사회보험료 납부가 있어야 하지만, 자영업자는 창업 후 최소 156주 사회보험료를 납부해야 하며, 2년 전 과세연도에 52주의 보험료 납부가 있어야 한다. 또한 실업급여를 수급하기 위해서는 영위하던 자영업업을 완전히 폐업해야 하며, 구직활동으로 인정한 일자리를 전일제로 한정하고 있다. 다만, 수급기간 중에는 주 3일의 소득 활동을 허용하며, 그 경우 실업급여를 20% 감액하여 지급하고 있다.

근로자와 분리된 자영업자 사회보장제도를 가지고 있는 스페인은 실업보험을 임의 가입으로 운영하고 있으나, 2019년 1월 의무 가입 방식으로 전환하였다. 이전에는 경제적으로 종속된 자영업자만 산재보험의 보호를 받았으나, 이제는 독립 자영업자도 고용보험과 산재보험의 혜택을 받게 되었다. 다만, 농업 자영업자는 별도의 사회보장제도에 임의 가입할 수

있다. 보험료 납부의 기초가 되는 소득의 70%에 해당하는 실업급여를 기여기간에 따라 4~24개월 동안 받을 수 있게 되었다. 부양 자녀가 있으면 더 많은 급여를 받을 수 있다. 이러한 급여액과 수급기간은 근로자와 동일하다.

자영업자의 실업보험료율은 소득의 0.9%로서 근로자의 7.05%(사업주 5.5%, 근로자 1.55%)보다 낮으며, 과거 임의 가입이었을 때의 2.8% 요율보다 낮은 수준이다. 그럼에도 근로자와 동일한 수준의 실업급여를 지급한다는 점이 특징적이다. 다만, 실업급여를 수급하기 위해서는 폐업일 이전 12개월 동안 연속하여 보험료를 납부해야 하는데, 근로자가 6년 동안 12개월의 납부 기록을 가져야 하는 요건보다 엄격하다. 근로자 실업보험과 별도의 제도여서 재정 여건에 따라 수급자격요건 등의 변화가 있을 수 있을 것이다. 한편 자영업자 소득에 비례하여 12개의 소득 등급을 나누되, 소득의 변동성을 고려하여 보험료 산정의 기초가 되는 소득을 구간 내에서 선택할 수 있으며, 한 해에 최대 6차례까지 소득 변경을 허용하고 있음이 흥미롭다.

제2절 자영업자 노동시장 위험에 대한 고용안전망 제도화 방안

자영업자 고용안전망으로 공제제도, 실업부조, 고용보험을 들 수 있다. 2007년 도입된 노란우산공제제도는 폐업·노령·사망 시 납입 부금과 그 이자를 공제금으로 지급함으로써 생활 안정 및 사업 재기 기회 제공을 목적으로 한다. 2022년 6월 말 가입자는 164만 명에 이른다. 그러나 폐업 위험이나 생계 위험이 높은 자영업자의 가입이 적고, 공제부금 소득 공제 혜택을 제공하는 재형저축의 성격이 강하여(김정주, 2020) 고용안전망으로서 한계가 있다.

2021년 도입된 국민취업지원제도는 고용보험의 보호를 받지 못하는 취약 구직자들을 대상으로 소득 지원과 취업 지원을 결합하여 제공하지만,

구직촉진수당 수준이 고용보험 구직급여에 비해 현저히 낮아서 가구 내 일차 소득자의 참여를 유인하기 어렵다. 또한 가구소득과 재산소득 요건을 충족하는 자영업자가 구직촉진수당을 받을 수 있지만 2021년 구직촉진수당 수급자의 3%에 미치지 못하고, 자영업자가 임금 노동으로 전환하는 비율이 매우 낮아서, 자영업 내 유동하는 자에 대한 고용안전망이 필요하다.

<표 6-1>은 EU 27개국 자영업자 실업보험 적용 유형을 비교한 것이다. 크게 네 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 첫째, 의무적으로 적용하는 나라는 12개국에 이른다. 과거 사회주의 국가였던 동유럽은 모든 취업자에게 낮은 수준의 급여를 제공하며, 핀란드, 스웨덴은 소득 비례 실업보험과 별도로 기초 실업보험으로 모든 취업자를 보호한다. 스페인과 아일랜드는 2019년 자영업자에게 실업보험을 확대 적용하였다(제5장 참조). 둘째, 5개국은 임의 가입을 허용한다. 임의 가입 방식은 가입률이 낮아서 실질적인 보호를 제공하지 못하는 문제를 안고 있는데, 덴마크는 실업보험의 가입 여부와 관계없이 노동소득의 8%에 해당하는 노동시장분담금을 취업자에게 부과함으로써 실업자를 보호하며, 독일은 실업보험의 보호를 받지 못하는 저소득 자영업자를 실업부조로 보호한다. 셋째, 5개국은 자영업자의 일부에게 실업보험을 적용한다. 포르투갈은 종속적인 자영업자와 관리자에게 실업보험을 의무 적용하며 독립 자영업자는 제외한다. 이탈리아도 준종속 자영업자에 대해서만 실업보험을 의무 적용한다. 리투아니아는 개인 기업의 사업주와 합자회사의 파트너는 의무 적용 대상이며, 자유직업소득자, 예술인, 농부는 제외한다. 벨기에는 자영업자를 위한 특별한 제도가 없지만, 자신이 통제할 수 없는 위험으로 파산 선고 등을 받게 되면 최대 12개월 동안 재정적인 지원을 제공한다(droit passerelle). 프랑스는 2019년 자영업자 실업수당(Allocation des travailleurs indépendants)을 도입하였다. 시행 1년간 수급자는 1,000여 명에 그치는데, 연평균 1만 유로 이상의 과세소득이 있는 자영업자만 대상으로 하고 수급 요건도 매우 엄격하게 설정하여 법원의 결정에 따라 파산 또는 회생하는 경우만 실업수당을 받을 수 있기 때문이다. Legros & Huteau(2021)는 자영업자 실업수당을 실업보험보다 최저소득 수당에 가깝다고 지적한다.

〈표 6-1〉 EU 27개국 자영업자 실업보험 적용 유형 비교

유형		해당 국가
의무 가입	통합제도	체코, 핀란드, 스웨덴, 아일랜드, 크로아티아, 헝가리, 룩셈부르크, 말타, 폴란드, 슬로베니아 등 10개국
	분리제도	스페인, 그리스 등 2개국
임의 가입		덴마크, 오스트리아, 독일, 루마니아, 슬로바키아 등 5개국
일부 가입		벨기에, 프랑스, 이탈리아, 리투아니아, 포르투갈 등 5개국
제도 없음		불가리아, 키프로스, 에스토니아, 라트비아, 네덜란드 등 5개국

주: 아일랜드, 프랑스(예술인 한정), 독일, 덴마크, 스웨덴, 에스토니아, 네덜란드 등 7개국은 자영업자 실업부조가 있음.

자료: Avlijaš(2021)의 분류를 2022년 MISSOC 데이터베이스로 보완하여 작성함.

넷째, 5개국은 자영업자에 대한 실업 보호 제도가 없지만, 에스토니아와 네덜란드는 자산조사형 실업부조를 제공한다. 라트비아는 교육훈련에 참여하는 경우에 실업 수당을 제공한다. 키프로스와 불가리아는 공공부조만을 제공한다.

요약하면, 대부분의 EU 회원국들은 자영업자에게 적어도 부분적으로 실업 보호를 제공하고 있다. 종속적인 자영 노동이 늘어나고, 코로나 대유행처럼 자영업자가 통제할 수 없는 위험이 증가함에 따라 취약 자영업자를 보호할 필요가 있으며, 나아가 실업보험의 적용 확대를 모색하고 있다고 보고서는 지적하고 있다.

2019년 유럽연합 이사회는 종속적인 취업자와 자영업자가 적절한 사회적 보호를 받을 권리를 가져야 한다는 권고를 채택하였다(EU Council, 2019). 주요한 내용은 다음과 같다. 첫째, 노동시장 지위와 관계없이 사회적 보호의 적용을 확대한다(formal coverage). 종속적인 자영업자는 의무적으로 적용하고, 자영업자는 적절한 경우 의무적으로 적용하되, 최소한 임의 가입을 허용한다. 둘째, 노동시장 지위와 관계없이 효과적인 보호를 보장한다(effective coverage). 노동시장 지위를 이유로 기여나 수급자격 요건에서 배제해서는 안 되며, 노동시장 지위 간 수급자격이 유지, 누적, 이전되어야 한다. 셋째, 빈곤을 예방하고 생활 수준을 유지할 수 있도록 적절한 보호 수준을 제공하되, 기여 능력에 비례하여 기여한다(adequacy & financing). 자영업자의 기여와 수급자격은 소득 변동을 고려하되 실제

소득을 반영할 필요가 있다(Schoukens & Bruynseraede, 2021).

자영업자에 대한 고용보험의 확대 적용은 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. ILO·OECD(2020)는 다섯 가지를 지적한다. 첫째, 근로자에 비해 소득의 변동성이 심해서 보험료 산정·징수에 어려움이 있다. 둘째, 근로자는 사업주와 함께 사회보험료를 부담하지만, 전부 납부해야 하는 자영업자는 보험료 부담이 크다. 셋째, 법인 또는 개인 사업체의 사업주, 종속 자영업자, 농민 등 자영업자 구성은 이질적이어서, 형편이나 욕구, 기여 능력의 차이가 크다. 넷째, 자영업자는 매출 신고나 사회보험료 원천징수의 행정능력이 취약하다. 다섯째, 취업 지위에 따라 분절적인 사회보장제도 아래에서는 자영업자가 급여 수급자격을 획득하기가 어렵다. 우리나라는 이상의 문제점을 상당히 해결할 수 있는 상황으로 보인다. 어느 나라보다 세무 행정의 디지털화가 발전되어 있기 때문에 실시간 소득 파악 체계를 개선한다면 첫 번째로 지적한 고용보험의 적용이나 부과징수의 난점을 개선할 수 있을 것이며, 네 번째로 지적한 자영업자의 행정능력 취약성도 해결할 수 있을 것이다. 또한 취업형태별 노동시장 행태를 고려하여 급여 수급요건을 달리하더라도 소득 기반 고용보험 관리체계를 구축하면 다섯 번째의 어려움도 줄일 수 있을 것이다.

제3장에서 매출액이나 종사자 규모에 따라 다소 차이가 있지만 노동시장 위험은 자영업자에게 보편적으로 발생하며, 제4장에서 자영업자 고용보험 도입이 재창업의 지속 가능성과 사업 확장 가능성을 높일 수 있다는 실증 연구에 기초하여, 이 글은 자영업자 고용보험 확대 적용을 제안한다. 이하에서는 자영업자 고용보험 적용 확대 연구회(2022)의 제안에 기초하여 자영업자 고용보험 적용을 둘러싼 쟁점들에 대해 검토한다.

첫째, 현재 고용보험은 임금근로자, 노무제공자, 자영업자 등 크게 세 가지 취업형태별로 관리체계를 달리하고 있다. 자영업자의 구성은 다양하며, 실직 위험과 재취업 행태, 소득 파악 가능성, 기여 능력의 차이가 발견된다. 유형별 특성을 고려하여 고용보험 관리체계를 달리할 필요가 있다.

우선 고용보험의 의무 가입 대상이 아닌 법인 대표 및 등기 임원은 근로의 대가로 보수를 받아 생활을 하는 자이다. 통계청의 종사상 지위 분

류에서 이들을 근로자로 분류하고, 세법에서도 그 급여를 근로소득으로 신고하도록 하며, 국민연금과 건강보험에서도 직장 가입자로 가입하도록 정하고 있다. 따라서 근로자 고용보험을 적용하는 것이 바람직할 것이다.

한편 농업, 임업, 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 근로자 4인 이하를 고용하는 사업은 고용보험의 적용 대상에서 제외하고 있다. 엄진영(2021)이 수행한 농업부문 자영업자 고용보험 실태조사에 따르면, 농업 경영체가 사업자 등록을 한 비율은 22.2%에 그치며, 절반 이상의 경영주가 회계장부를 작성하지 않고 있다. 농가 인구의 고령화에 따라 폐업에 따른 소득 상실 위험이 신규 영농인에게 한정되는 측면도 있다. 따라서 계절적 요인과 자연 재해에 따른 실직 위험, 소득을 파악할 수 있는 인프라 구축 등을 고려하여 현실적인 고용보험 적용 방안을 논의해야 할 것이다.

제2장에서는 비법인 개인 사업자를 사업장이나 고정 자본 보유, 근로자 고용 여부에 따라 독립 자영업자와 1인 노무제공자로 구분하여 노동시장 위험의 차이를 밝히고 있다. 노무제공자의 입이직 행태는 근로자와 유사한 반면, 독립 자영업자는 폐업률이 낮지만 폐업 시 실직 비용이 크고 지속되며 재창업의 어려움이 큰 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 소득에 따라 고용보험 적용은 동일하게 하더라도 급여의 수급자격 요건이나 활성화 조치는 달리할 필요가 있음을 의미한다. 취업 형태와 관계없이 사회적 보호를 모든 취업자에게 확대할 필요를 주장하는 ILO·OECD(2020)는 자영업자의 이질적인 구성을 구분하여 제도화할 필요가 있음을 지적한다. 입이직이 활발하지만 소득의 변동성이 큰 프리랜서 등 인적 용역을 제공하는 자들은 노무제공자 고용보험을 적용할 필요가 있다.

둘째, 임의 가입 방식에서는 가입률이 낮고 보호가 필요한 취약 계층이 가입을 기피하는 역선택의 문제를 피하기 어렵다. 자영업자에 대한 고용보험료 지원대상을 확대하고, 많은 지방자치단체가 고용보험료를 추가 지원하며, 사업자 등록일부터 5년 이내에만 가입을 허용하는 요건도 폐지했지만, 희망하는 자만 가입하는 방식에서 가입률은 여전히 자영업자의 1% 내외에 불과하다. 지원 확대만으로 자발적인 가입을 유인하기 어려운 것이다.

Schoukens & Weber(2020)는 자영업자에게 고용보험을 확대 적용하는

의의를 다섯 가지로 제시하고 있다. 첫째, 근로의 관점에서 사회적 보호는 표준적 고용관계와 같은 특정 고용 지위보다 소득과 연계하는 것이 효과적이다. 취업 형태 간 경계가 흐려지고 이동이 빈번해지는 상황에서 의무 가입 방식이 위장 자영으로 부담을 전가하려는 유인과 종속 노동으로 분류되어 발생할 수 있는 불확실성을 줄일 수 있다. 둘째, 복지의 관점에서 보면, 실업은 자영업자에게도 발생할 수 있는 현상이며 임금근로자와 자영업자 간 사회보장 필요성의 차이는 없다. 부조 제도를 통해 보호할 수 있지만, 납세자가 자영 부문에 보조금을 지급한다는 문제를 안고 있다. 셋째, 사회보험 기여는 자영업자에게 추가적인 비용이 되겠지만, 시장의 관점에서는 그 부담을 시장 참여자와 분담하게 될 것이다. 넷째, 임의 가입 방식에서는 정보의 비대칭성, 사회적 책임과 권리에 대한 낮은 수준으로 인해 도덕적 해이, 역선택의 문제를 발생시킬 수 있다. 또한 임의 가입 방식으로 고용보험을 운영하면서 적정 수준의 가입 성과를 거두기 위해서는 상당한 공적 보조금이 요구된다. 의무 가입 방식은 보험 재정의 지속가능성이 높을 뿐만 아니라 참여의 관점에서 보호가 필요한 저소득 집단을 보호하고 고소득 집단의 참여를 통해 제도의 신뢰를 제고할 수 있다. 다섯째, 사회적 보호는 투자 의지, 위험 감수, 경력 개발 전망 등 잠재력의 지속 가능한 생산적 개발을 가능하게 한다. 동태적인 관점에서 경제 전체에 긍정적인 외부 효과로 작용할 것이다.

당연 적용 방식은 보험료 부담으로 인해 자영업자의 수용성이 낮은 문제를 안고 있다. 당사자의 수용성을 높이기 위해 보호의 필요성 순서에 따라 신규 창업자, 소규모 자영업자부터 순차적으로 당연 적용하는 방안을 생각할 수 있겠지만, 실업급여 수급 가능성이 낮은 대규모 자영업자가 추후 가입을 기피하여 적용 확대가 어려울 수 있다. 또한 소규모 사업자의 상시근로자 기준선 전후에서 채용과 해고, 고용 유지와 관련된 사업자의 행동에 왜곡을 초래할 수 있다. 따라서 상시근로자 수나 폐업 위험의 차이와 관계없이 일정 소득 이상의 자영업자를 당연 적용하되, 지급 여력이 낮은 사업자에게 보험료를 지원하고, 자영업자의 특성에 맞는 급여제도를 설계하는 방안을 함께 논의할 필요가 있다.

셋째, 취업형태별 기여와 급여의 형평성을 확보하지 못하면 부담 전가

를 우려하는 기존 가입자가 고용보험 적용 확대를 수용하기 어려울 것이다. 따라서 실제 소득에 비례하여 기여와 급여가 산정하는 고용보험 관리 체계를 자영업자에게도 적용해야 한다. 그러나 1년에 한 번 신고하는 국세청 종합소득 정보만으로는 고용보험 적용과 수급자격 판정이 어렵고 취업형태별 형평성을 확보하기도 어렵다. 우리나라는 실시간 매출을 파악할 수 있는 여건이 상당히 마련되어 있다. 우선 개인사업자 매출 중 전자 증빙으로 실시간 집계 가능한 전자세금계산서·신용카드·현금영수증 비중은 2019년 기준 84%에 이르고 있으므로, 매출 정보를 월 단위로 체계적으로 집계하면 일반과세자의 매출 대부분을 파악할 수 있다(장지연·이병희·남궁준, 2022). 보다 정확한 매출 정보를 파악하기 위해서는 부가가치세 신고 주기 단축을 검토할 필요가 있다. 영국은 디지털 세무 행정으로 2030년까지 부가가치세 실시간 신고를 추진하고 있으며, 스페인은 2017년 7월 부가가치세 실시간 신고 제도(Suministro Inmediato de Información)를 도입하였다. 파악된 매출 정보에 적정한 경비율을 적용하여 소득을 추정하여 보험료를 징수하고, 다음 해 또는 급여 청구 시점에 보험료를 정산하면 실제 소득에 기반한 고용보험 운영이 가능할 것이다. 다만, 필요경비를 공제한 사업소득금액이 1,000만 원 이하인 경우가 개인사업자의 절반 이상이어서, 고용보험 적용 소득 기준을 충족하지 못하는 경우가 많다. 관대한 필요경비 인정으로 발생한 문제인지를 검토하여 경비율 제도를 정비할 필요가 있다. 예를 들어, 인적 용역 제공자에게 과세할 때는 65% 내외의 단순경비율을 적용하고 있지만, 근로장려금을 심사할 때는 사업소득금액의 90%를 조정소득으로 산정하여 10%의 경비만 인정하고 있다.

넷째, 자영업자의 특성을 반영하여 효과적인 급여제도를 만들 필요가 있다. 다음과 같은 방안을 검토할 수 있을 것이다. 첫째, 폐업에 상당한 시간과 비용이 소요되는 점을 고려하여 폐업을 지원할 필요가 있다. 폐업 후에 실업급여가 지급되는 고용보험에 대한 자영업자의 만족도는 매우 낮은 반면, 폐업 지원에 대한 요구는 크다. 희망리턴패키지 사업은 폐업(예정) 소상공인을 대상으로 사업정리 컨설팅·점포철거지원·법률 자문·채무조정 등 폐업 지원과 재취업·재창업을 지원하며, 재취업 시 전

직장려수당을 최대 100만 원 제공한다. 이를 활용하여 비자발적인 사유로 폐업을 예정한 자영업자가 희망리턴패키지에 참여하는 경우 실업급여를 조기 지급하는 방안을 검토할 만하다. 둘째, 경영 악화로 인해 고용조정이 불가피한 경우 고용유지지원금을 통해 근로자의 실업을 예방한다. 자영업자에게도 비자발적인 사유로 휴업하는 경우 경영유지지원금을 자영업자 고용안정사업에 신설하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 셋째, OECD(2019)에 따르면, 우리나라는 정규직 근로자와 자영업자 간 직업훈련 참여도 격차가 조사 대상국 29개국 가운데 일곱째로 높으며, 자영업자가 직업훈련을 하지 않는 이유로는 일 때문에 시간이 없다는 답변이 60.2%로 압도적으로 많았다. 이처럼 인력 공백을 두기 어려워 교육훈련 참여나 육아휴직 사용이 어려운 현실을 고려하여 교육훈련 또는 육아로 대체인력을 채용하는 경우 그 비용을 지원할 필요가 있을 것이다.

다섯째, OECD(2020)는 조세와 사회보험료의 부담의 격차가 취업형태 선택을 왜곡할 수 있음을 지적한다. 따라서 사회보험료 부담이 없는 노무제공계약을 선택하는 유인을 줄이기 위해서는 취업형태 간 사회보험료 차이를 해소할 필요가 있다. 보험료를 균등 부담하는 노무제공자 고용보험의 적용 대상을 확대할 필요가 여기에 있다. 한편 사업주를 특정하기 어려운 노무제공자는 노동시장 행태가 다른 자영업자 고용보험이 아닌 노무제공자 고용보험을 적용하고 사업주 부담분에 해당하는 보험료의 일부를 지원하는 것이 적절할 것이다. 보험료를 전액 부담하는 자영업자에게는 보험료 부담을 경감할 필요가 있다.

참고문헌

- 국세청, 「국세통계연보(2020)」.
- 김정주(2020), 「노란우산공제 가입요인 분석과 제도 개선방안 모색」, 『질서경제저널』 23(1), pp.47~77.
- 김태희·주성희(2015), 「사업지속의향에 영향을 미치는 소상공인 점포특성에 관한 연구」, 『프랜차이즈저널』 1(1), pp.96~115.
- 김형철(2019), 「소상공인의 역량이 사업지속에 대한 의지에 미치는 영향 : 사업준비의 조절효과를 중심으로」, 『경영컨설팅연구』 19(3), pp. 219~228.
- 남윤미(2017), 「국내 자영업의 폐업을 결정요인 분석」, 한국은행 working paper No.2017-5.
- 남윤형(2015), 『소상공인 지원정책과 사회적 비용 연구』, 중소기업연구원.
- _____(2021), 「자영업·소상공인 폐업 요인」, 제5차 자영업자 고용보험 적용 확대 연구회 발표문, 경제사회노동위원회, 2021. 12. 3.
- 남정민·박정우·전병준(2013), 「창업 성공에 영향을 미치는 창업준비단계 핵심요인 연구 : 한국노동패널을 활용한 창업 생존에 대한 중단 분석」, 『인적자원관리연구』 20(5), pp.27~44.
- 노호창(2002), 『스페인의 실업보호제도의 주요 내용, 주요국 고용보험 정책동향』, 미발표 보고서.
- 레나테 미나스(2012), 『유럽의 사회복지정책 비교』, FES Information Series 2012-05, Friedrich Ebert Stiftung.
- 박용현(2010), 「실직으로 인한 임금 손실과 지속 원인에 대한 연구」, 『노동경제논집』 33(1), pp.53~84.
- 박제성·양승엽·신수정(2018), 『외국의 자영업자 사회법제 연구 : 프랑스, 스페인, 이탈리아』, 한국노동연구원.
- 박주완 외(2016), 「소상공인 창업준비와 사업성과와의 관계성 연구」, 『한

- 국비즈니스리뷰』 9(3), pp.113~122.
- 성재민·안주엽·정성미·남궁준(2020), 『한국 종사상지위분류 개정 2차 연구사업』, 통계청·한국노동연구원.
- 엄진영(2021), 「농업부문 자영업자 고용보험 실태조사 결과」, 제7차 자영업자 고용보험 적용 확대 연구회 발표문, 경제사회노동위원회, 2021. 12. 24.
- 오상봉·성재민·지민웅·박양신·박진·남윤형(2020), 『자영업 통계 기반 구축 연구』, 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 이병희(2022), 「취업형태별 근로빈곤층 분석: 비임금근로를 중심으로」, 미 발표논문.
- 이병희·성재민·정영훈·정은진(2021), 『특수형태근로종사자 구직급여 수급자의 수급자격 및 실업인정 연구』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 이상호·이지은(2016), 「중고령자의 실직이 임금 및 소득 손실에 미치는 효과」, 한국노동패널 학술대회 발표문.
- 이태민(2019), 『기업생멸행정통계 2019년 정기통계품질진단 결과보고서』, 통계청.
- 자영업자 고용보험 적용 확대 연구회(2022), 『자영업자 고용보험 적용 확대 연구회 활동보고서』, 경제사회노동위원회.
- 장지연·이병희·남궁준(2022), 「취업형태 다양화에 대한 정책적 대응」, 『노동리뷰』 4월호, pp.55~73.
- 조장희·강지수(2020), 「영세 소매사업체의 시장 퇴출: 생산성과 종사상 구성을 중심으로」, 『응용경제』 22(1), pp.129~157.
- 최복천 외(2018), 『영국의 사회보장제도』, 한국보건사회연구원·나남통계청, 「경제활동인구조사」.
- _____, 「경제활동인구조사 부가조사」.
- _____, 「전국사업체조사」 원자료.
- _____, 「소상공인실태조사」, 각 연도.
- _____, 「기업생멸통계」, KOSIS.
- 통계청 보도자료(2021. 12. 17), 「2020 기업생멸행정통계 결과」 일러두기.
- 한국노동연구원, 「한국노동패널」 원자료.

한국은행(2021), 『금융안정보고서』, 2021. 12.

한요셉(2022), 「자영업자까지 포괄하는 고용안전망 구축방향」, KDI Focus 제112호.

Avlijaš, Sonja(2021), Social Situation Monitor. Comparing Social Protection Schemes for the Self-employed across EU-27: Focus on sickness, accidents at work and occupational diseases, and unemployment benefits, European Commission & LSE Consulting.

Bertheau, A., E. M. Acabbi, C. Barcelo, A. Gulyas, S. Lombardi, and R. Saggio(2022), “The Unequal Cost of Job Loss across Countries,” NBER Working Paper No.29727.

EU Council(2019), “Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed,” [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H1115\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H1115(01)&from=EN)

ILO · OECD(2020), “Ensuring better social protection for self-employed workers,” Background paper prepared for the 2nd Employment Working Group (EWG) meeting under the Saudi G20 Presidency.

Jacobson, L. S., R. J. LaLonde, and D. G. Sullivan(1993), “Earnings Losses of Displaced Workers,” *The American Economic Review* 83(4), pp.685~709.

Legros, Michel & Gilles Huteau(2021), “New unemployment insurance for self-employed workers in France innovation and limitations,” ESPN Flash Report 2021/21.

OECD(2019), “Making adult learning systems future-ready for all,” *Employment Outlook 2019: The Future of Work*.

_____(2020), “How Tax Systems Influence Choice of Employment Form,” *Taxing Wages 2020*.

Schoukens, Paul and Charlotte Bruynseraede(2021), *Access to social protection for self-employed and non-standard workers: An analysis based upon the EU Recommendation on access to*

social protection, Acco.

Schoukens, Paul and Enzo Weber(2020), “Unemployment Insurance for the Self-employed: A way forward post-corona,” IAB Discussion Paper 32/2020.

◆ 執筆陣

- 이병희(한국노동연구원 선임연구위원)
- 정성미(한국여성정책연구원 연구위원)
- 김혜원(한국교원대학교 교수)
- 남궁준(한국노동연구원 연구위원)

자영업자의 노동시장 위험과 고용안전망

- | | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2022년 12월 26일 인쇄
2022년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 김 승 태 원장직무대행 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제2015-000013호 |

© 한국노동연구원 2022 정가 6,000원

ISBN 979-11-260-0592-5



한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>



ISBN 979-11-260-0592-5