



KOSBI

제14-12호 2014. 11. 10

# 중소기업 포커스

자영업 정책의 과거, 현재  
그리고 미래

책임작성 | 전인우 선임연구위원(02-707-9827, iwjun@kosbi.re.kr)  
정완수 연구원(02-707-9832, wsjungr@kosbi.re.kr)

※ KOSBI 중소기업 포커스는 중소기업연구원 홈페이지([www.kosbi.re.kr](http://www.kosbi.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.

## | 목 차

1. 위기의 자영업
2. 자영업 정책변천과 현황
3. 현행 정책의 평가와 과제
4. 앞으로의 정책 기본방향과 주요 추진방안

## | 요약

- 최근 소상공인 경기실사지수는 금융위기가 있던 2008년 이후에 버금가는 낮은 수준으로 자영업 부문이 위기에 직면하고 있음을 시사
  - 소상공인상인진흥공단이 조사한 소상공인 체감경기는 리먼브라더스 사태로 촉발된 금융위기 이후 2009. 1월 수준(38.7)과 비슷하게 2014년 4월 세월호 침몰 사고 이후 급감하여 2014. 7월 45.4 기록
- 자영업 정책은 정책 효율성 및 정부개입 범위 등을 두고 이견이 있으며, 이 같은 정책점검을 통해 자영업 위기를 완화할 방안을 모색
  - 극단적으로 자영업 정책 무용론에서부터 사회복지정책 차원에서 적극적 개입, 그리고 양극단 간의 어떤 점에 위치하는 정책추진 등이 바람직하다는 다양한 의견이 존재
- 1990년대 말 외환위기 이후 시작된 자영업 정책은 자금지원을 시작으로 현재 교육·컨설팅, 상권정보, 협업화 등의 지원까지 확장
  - 1999년 소상공인지원센터가 설립되면서 자영업자에 대해 정부의 정책이 본격화
  - 7. 7 대책은 소상공인지원센터를 정책자금을 배분하는 기능에서 컨설팅 기능을 강화하는 방향으로 정책을 전환하고, 전통시장의 시설현대화 및 경영현대화

지원근거 마련

- 7. 7 대책은 1. 17 대책으로 이어져 상권정보 체계 구축, 창업교육과 자금지원 연계 프로그램 도입, 재래시장 종합지원을 위한 시장경영지원센터 설립 등을 추진
- 2005년 5월 31일 『영세 자영업자 대책』 발표로 정책의 전환점 마련
- 온누리상품권 도입, 나들가게 및 중소프랜차이즈 육성, 문화관광형 시장육성, 협동조합 활성화, 소공인 지원 등이 추가되면서 현행의 정책을 형성

■ 최근 들어 지난 수년간의 대책이 근본문제를 해결하지 못했다는 판단 하에 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」을 발표

- 9월 24일 자영업 위기의 복합적 요인을 고려한 성장단계 지원 및 권리금 보호 대책 등을 마련

■ 자영업 평가 및 정책구성·운영상의 과제

- 성장단계에 따른 정책지원은 바람직하나 과반수를 넘는 쇠퇴기 이후 자영업자를 위한 대책 실행 및 확산 필요
- 자금·교육·컨설팅 등 기존 프로그램은 일정수준 성과제고에 기여하거나 성과 악화를 완화하는 효과는 있으나, 개선을 통한 정책효과 제고 필요
- 상가권리금 대책은 자영업자들이 구축한 영업권의 양성화라는 측면에서 자영업 정책의 또 다른 획

■ 정책추진 기본방향

- 정책설계와 집행단계에서 정책수요자들이 자생하려는 의지보다는 정책에 의존하려는 경향이 심화되지 않도록 자영업 정책 수립 및 추진 필요
- 정책 사후관리를 위해 종합적인 정책성과에 대한 평가를 통해 지원수단과 전달 체계를 진단하고 환류(feedback)를 거쳐 정책 효율성 및 효과성 제고

■ 정책추진 주요 방안

- 자영업 성장 동력 확충 : 혁신주도형 자영업자 유도 강화 및 고부가가치 분야 지원을 위한 정책프로그램 확대, 자생적 역량을 기반으로 한 성장이 이루어 지도록 간접지원의 강화, 도시개발 정책과 연계된 전통시장의 혁신과 새로운 쇼핑공간으로서의 이미지 구축 지원 강화
- 자영업자 지원 전문 인력 양성 : 협업컨설턴트·시장매니저 등 소상공인 및 전통 시장 서포터 역할을 할 수 있는 전문 인력난 해소를 위한 프로그램 확충 및 내실화
- 자영업자 능동적인 세계화 확산 지원 : 전통시장의 글로벌 명품시장화 등과 같은 정책 이외에도 내수 중심의 자영업 사업구조를 탈피하여 세계화에 동참 하는 자영업자가 배출될 수 있는 수익모델 개발
- 한계 자영업자 연착륙을 위한 구조개선 지원 : 한계 자영업자의 자발적 구조 개선 지원 강화를 통한 자영업 생태계의 정비 및 제도 확충

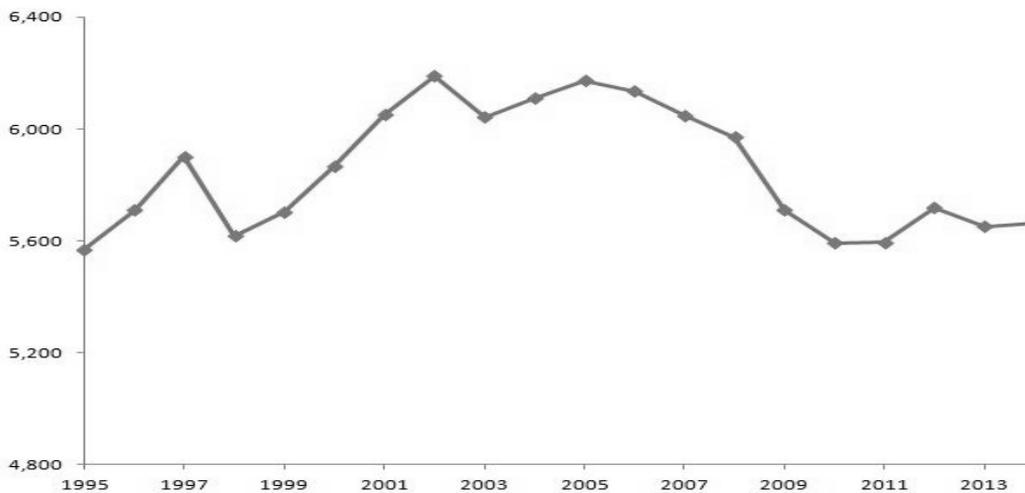
## 1. 위기의 자영업

- 최근 소상공인 경기실사지수는 금융위기가 있던 2008년 이후에 버금가는 낮은 수준으로 자영업 부문이 위기에 직면하고 있음을 시사
  - 소상공인상인진흥공단이 조사한 경기실사지수를 보면, 리먼브라더스 사태로 촉발된 금융위기로 소상공인 체감경기가 2009. 1월 38.7 수준으로 급감
  - 이후 체감경기 회복 후 전반적으로 100 이하의 수준에서 등락하다가 2014년 4월 세월호 침몰 사고 이후 급감 2014. 7월 현재 45.4 기록
- 자영업자 가구 소득수준은 임금근로자 가구 소득수준을 밑돌고, 자영업자 가구 부채규모와 이자비용도 임금근로자 가구 대비 2배 정도로 심각한 수준
  - 소상공인과는 다른 개념이나 통상 소상공인 범위의 무등록자를 포함한 개인 사업을 영위하는 자영업자 가구 소득수준은, 현대경제연구원(2014. 4) 조사에서 2013년 4,397만 원으로 임금 근로자 가구의 4,707만 원을 하회
  - 2013년 총 가계부채 중 자영업자 가구비중이 43.6%에 이르고, 자영업자 및 임금근로자 가구 부채규모(이자비용)는 각각 10,016만 원(526만 원)과 5,169만 원(245만 원)
- 지난 12년간 전통시장 매출도 크게 감소하여, 최근 국회에서도 전통시장 지원정책에 대한 문제도 제기
  - 2001년 전국 전통시장 총매출은 40조 1천억 원이었으나 2013년 20조 7천억으로 48% 감소
  - 전통시장 한 곳당 평균 매출도 2001년 279억 원에서 2013년 138억 원으로 50.5% 하락
- 자영업 부문 위기 원인은 경기요인도 중요했지만, 근본적으로 구조적인 측면에서 지속적인 신규진입과 퇴로의 어려움 등에 있음
  - 우리나라 근로자 전체 차지하는 비임금근로자 비중은 2000년대 초반을 정점으로 하락하는 추세여서 경제규모 대비 과잉화 정도는 감소하고 있는 것으로 판단

- 2002년 최고치였던 자영업자 수도 하락하면서 자영업 위기 속에서 과잉화는 해소되는 듯했으나 2010년 이후 반등으로 과잉심화 재연 우려
- 통계청에 따르면 가장 오래 근무한 일자리 이직연령은 평균 53세(남자 55세, 여자 52세)로, 2010년 이후 자영업자 수 증가 및 50대 연령의 자영업자 비중 증가('09년 27.4% → '11년 30.0% → '13년 30.8%)는 50대 연령의 베이비붐 세대(1955~63년생)에 기인하고 있음을 방증
- 생계형 창업비중이 '07(79.2%) → '10(80.2%) → '13(82.6%)으로 증가하는 추세이고, 창업 후 생존율도 창업 1년 후(83.8%) → 창업 3년 후(40.5%) → 창업 5년 후(29.6%)인 상황에서, 직업이동이 마지막일 수 있는 베이비붐 세대를 중심으로 한 자영업자 수 증가는 자영업 위기를 악화시킬 수 있는 불안요인

[그림 1] 자영업자수 추이

(단위: 천 명)



주: 2014년 통계는 9월까지의 평균

자료: 통계청

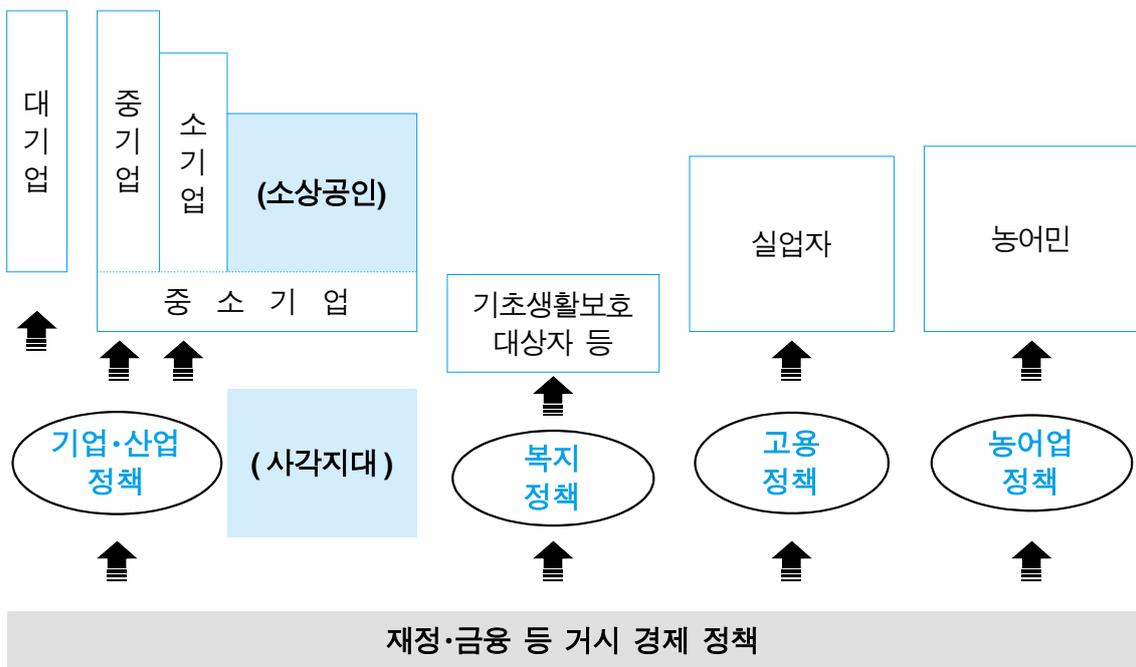
- 자영업 정책에 대해 정책의 효율성 및 정부개입의 범위 등을 두고 이견이 있어, 자영업 부문의 위기를 완화할 수 있는 방안을 제시해보고자 함
  - 극단적으로 자영업 정책의 무용론에서부터 사회복지정책 차원에서의 적극적 개입, 그리고 양극단 간의 어떤 점에 위치하는 정책추진 등이 바람직하다는 다양한 의견이 존재

## 2. 자영업 정책변천과 현황

■ 외환위기 이후 1999년을 기점으로 그간 정부 정책으로부터 소외됐던 소상공인 중심으로 자영업 정책 추진

- 자영업 부문은 업종 특수성, 정책대상 방대성·다양성 등으로 인해 근원적 해결에는 한계가 있을 뿐만 아니라
- 산업 정책 접근에는 정책수단에 한계가 그리고 사회복지정책으로는 과다비용이 소요되기 때문에 중소기업정책과 사회복지정책의 사각지대로 남아 있었음.
  - 낮은 진입 장벽 및 정책대상 광범위 등 여러 특수성으로 인해 과잉화, 수익성 저하 등으로 집약되는 자영업 문제의 근원적 해결에는 한계
  - 그러나 다산다사형 자영업 생태구조가 지속할 경우 우리 사회에서 지불해야 할 막대한 사회적·경제적 비용 발생 또한 우려

[그림 2] 외환위기 이전 주요 정부정책 분야와 정책 수혜 대상



- 1999년 소상공인지원센터 설립으로 정책추진 체계를 구축, 자금지원을 시작하고 근거법도 마련하면서 정책 근간을 형성
  - 1999년 소상공인지원센터가 설립되면서 자영업자에 대한 정부 정책이 본격화
    - 1997년 말 경제위기 이후 당시 정부는 실업문제를 해소하기 위한 목적으로 창업 자금을 중심으로 한 소상공인 지원 정책을 추진하기 시작
  - 7. 7 대책으로 알려진 정부 정책을 통해 정부는 과거 정책을 보완, 소상공인 정책 기본 틀을 갖추면서 더 진전된 프로그램을 운영하기 시작<sup>1)</sup>
    - 특히 과거와 달리 소상공인지원센터를 정책자금 배분하는 기능에서 창업 적성검사, 지역 상권분석 등과 같은 컨설팅 기능을 강화하는 방향으로 정책을 전환하기 시작
    - 2002년부터 시작된 전통시장의 지원에 대해 「재래시장 육성을 위한 특별법」 제정으로 시설현대화 및 경영현대화 지원근거 마련<sup>2)</sup>

[그림 3] 5. 31대책 이전 주요 정책 추이

- 1999. 2 : 소상공인지원센터 설립
  - 4 : 소상공인 창업 및 경영개선자금 지원 개시
- 2000.12 : 소상공인 지원 근거법 마련 (「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 개정)
- 2001. 1 : 「지방 중소기업 및 중소기업 경쟁력 강화 계획」 발표 (경제장관간담회)
- 2002. 1 : 「중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법」 제정
  - 7 : 「2010년 유통산업 발전전략(안)」 발표 (산자부 산업발전심의회)
- 2003. 5 : 「중장기 중소기업 혁신과 발전비전」 발표 (산자부 정책세미나)
- 2004. 3 : 「소상공인·재래시장 혁신대책」 발표 (중기청 대통령 보고)
  - 7 : 「중소기업 경쟁력 강화 종합대책」 발표 (7.7 대책)
  - 12 : 「재래시장 육성을 위한 특별법」 제정
- 2005. 1 : 「중소기업 육성을 위한 12개 정책과제」 발표 (1.17 대책)
  - 3 : 시장경영지원센터 설립
  - 5 : 「영세 자영업자 대책」 발표 (5.31 대책)

1) 소상공인 지원을 위해, ①소상공인지원센터의 기능보강, ②소상공인지원센터의 컨설팅기능 강화, ③재래시장 육성특별법 제정, ④재래시장 환경개선 지원확대, ⑤TV방송, 박람회 등을 통한 재래시장 홍보촉진, ⑥재래시장 환경개선사업 지원전담팀 설치, ⑦재래시장 공동배송 콜센터 설치 및 온라인 쇼핑몰 구축, ⑧소상공인 창업경영 개선자금 지원확대, ⑨지역신용보증재단의 보증공급 확대, ⑩소기업에 대한 특례보증 프로그램 운영 등을 추진  
 2) 동법은 2006년에 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, 2010년에 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」으로 개정

- 7. 7 대책은 1. 17 대책으로 이어져 소상공인 자생력을 강조하고 자영업자 종합대책 수립을 위한 기반을 마련
  - 특히 상권정보 체계 구축, 창업교육과 자금지원 연계 프로그램 도입, 재래시장 종합지원을 위한 시장경영지원센터 설립 등을 추진<sup>3)</sup>
  - 구조개선 차원에서 자생력 확보가 가능한 업종으로의 전환을 촉진하는 정책도 추진되기 시작

### ■ 2005년 5월 31일 『영세 자영업자 대책』 발표로 정책 전환점 마련

- 1. 17 대책 이후 정부는 지금까지 자영업자 정책과는 달리 더 광범위한 내용을 담은 5. 31 대책을 마련
  - 그간 자영업 정책 종합편이라고 볼 수 있는 5. 31대책은 자영업 부문의 과잉진입 예방, 구조개선의 필요성을 부각시키고 영세한 자영업자들에 대해 사회 안전망 차원에서 정책을 추진하기 시작한 정책인 것으로 평가
- 자격증제도 도입을 통한 진입규제 문제로 5. 31대책에 대한 언론 비판이 있었지만, 현행 정책 윤곽은 5. 31대책 또는 이를 계승 발전시킨 실행방안에 기반

### ■ 현행 자영업자 정책

- 온누리상품권 도입, 나들가게 및 중소프랜차이즈 육성, 문화관광형 시장육성, 협동조합 활성화, 소공인 지원 등이 추가되면서 현행 정책을 형성
  - 2000년대 중반 이후 「서민생활 안정과 영세자영업자·소상공인 지원 대책(‘08. 3)」, 「소상공인 영업환경 개선 대책(‘09. 4)」, 「중소소매업 유통체계 혁신방안(‘09. 10)」, 「영세 소상공인 경영안정 대책(‘10. 5)」, 「소비자가 다시 찾는 전통시장 만들기 대책(‘11. 1)」, 「소상공인·전통시장 자생력 제고 방안(‘12. 2)」, 「소상공인 경쟁력 제고 방안(‘12. 9)」 등을 추진

3) 소상공인의 자생력 제고를 위해, ①소상공인 밀집도 등 상권정보체계 구축, ②창업교육과 자금지원을 연계한 프로그램 도입, ③소상공인지원센터를 종합컨설팅지원센터로 개편, ④소상공인 정보화 촉진, ⑤1만 개 유망 소상공인에 대한 특례보증, ⑥영세자영업자의 업종전환 촉진, ⑦잠재능력을 갖춘 저소득층에 대한 경제활동 지원, ⑧상권활성화 가능성 등 재래시장 특성별 지원, ⑨재래시장 경영지원센터 설립, ⑩재래시장 공동처리시설 및 포장 용기 개발지원 등을 추진

- 최근에는 빅 데이터, 공간정보 DB 등을 활용한 상권정보시스템의 고도화, 나들가게 당일 「온라인 주문·배송 시스템」 도입, 소상공인 및 전통시장의 ICT화 등에 관심을 두고 인프라 지원을 강화하는 추세(「소상공인·전통시장 자생력 제고 대책」, 2013. 10. 7)
- 그간 미흡했던 창의·혁신 기반 경영 확산, 중소기업 유통체계 개선, 소상공인 특화 지원 강화에 중점

[표 1] <현행 정책의 구조>

구분	예산계정 및 사업내용		비중(%)
용자사업(84.34%)	소상공인 일반자금		56.69
	소공인 특화자금		27.65
보조사업(15.66%)	소상공인 경영역량강화 (2.46%)	소상공인 교육	1.46
		신사업 육성지원	0.15
		소상공인 컨설팅	0.53
		공예산업 지원	0.05
		소기업·소상공인 공제	0.28
	소상공인 성장기반 조성 (0.87%)	소상공인 정보인프라구축	0.69
		소상공인 정책 조사연구	0.07
		소상공인 네트워크 구축	0.12
	소상공인 조직화·협업화 (1.01%)	나들가게 성과확산	0.52
		중소유통 통합구매	0.09
		유망프랜차이즈 육성	0.14
		소공인집적지구 특화지원	0.26
	소상공인 협동조합 활성화		2.50
	시장경영혁신지원 (6.42%)	시장마케팅 지원	3.18
		상인교육·시장관리	0.70
특성화 시장육성		2.53	
기금운영		2.41	

주 : 전통시장 시설현대화사업은 광역·지역발전특별회계 지역개발계정 중 시·도자율편성사업으로 표에서 누락된 상태

■ 정부는 2015년부터 소상공인상인진흥기금 개편·운용으로 소상공인 및 전통시장에 대한 지원체계를 강화할 계획

- 성장단계를 고려한 정책으로 개편하고 융자사업 다양화로 특화된 자금지원을 할 예정
  - 창업 전 단계 → 창업 초기 단계 → 성장단계 → 재도전/전환 단계로 구성된 성장단계별로 정책을 편성하여 운용할 계획
  - 기존의 단순 구분된 자금지원을 성장단계에 맞춰 유망창업자금, 창조형자금, 일반경영안정자금 및 긴급경영안정자금, 임대보증금 안심금융, 사업전환자금 등으로 다양화
    - 소공인 대상 소공인특화자금은 성장단계에서 지원

■ 지난 9월 24일에는 지난 수년간 대책이 근본문제를 해결하지 못했다는 판단 하에 「장년층 고용안정 및 자영업자 대책」을 발표

- 자영업 어려움이 장년층 고용불안, 과당경쟁 등 자영업 자체의 구조적 문제 등 복합적 원인에 기인한다는 판단 하에 장년층 고용안정 대책, 자영업자 생애주기 단계별 대책, 자영업자 핵심애로 해소 대책 등 종합대책을 마련
- 핵심애로 해소 대책과 관련해서 임대차 계약기간 5년 보장, 상가권리금 보호를 위한 임차인인 자영업자 대항력 확대, 권리금 회수기회 보호 강화 및 분쟁 발생 시 신속한 해결 지원 등과 같은 방안을 발표<sup>4)</sup>

4) 권리금 회수는 사업정리 및 업종전환의 최우선(33.9%) 애로사항이고, 지난 2월 '경제혁신 3개년 계획'에서 상가권리금 보호방안을 마련할 것임을 거론

### 3. 현행 정책의 평가와 과제

#### 가. 정책구성상 과제

■ 성장단계에 따른 정책지원은 바람직하나 쇠퇴기, 재도전 및 전환 단계에 대한 정책 강화 필요

- 쇠퇴기 이후 소상공인 성장단계에 상응하는 정도의 정책 마련 필요

- 2013년 『전국 소상공인 실태조사 보고서』에 따르면 소상공인 중 쇠퇴기에 있는 점포는 47.8%, 폐업 및 업종전환 고려기에는 4.6%가 분포하나 재도전·전환 정책 비중(예산규모)과 사업 수는 적은 상태

[표 2] 소상공인시장진흥기금 개편(안)으로 본 정책의 구조

구분	성장단계	예산계정 및 사업내용	비중(%)	
용자 사업 (84.91%)	창업 전 단계	-	0.00	
	창업초기단계	유망창업 소상공인 자금	8.49	
	성장 단계	소공인특화자금	25.47	
		창조형 소상공인 자금	2.55	
		일반 경영안정 자금	42.45	
		긴급 경영안정 자금	2.55	
	재도전/전환	임대보증금 안심금융	1.70	
		사업전환 소상공인 자금	1.70	
	보조 사업 (15.09%)	창업 전 단계	소상공인 교육(창업학교)	0.69
			정보인프라 구축	0.70
창업초기단계		신사업 육성 지원	0.14	
		소상공인 컨설팅	0.42	
성장 단계		소상공인 교육(경영대학, 전용교육장)	0.54	
		중소유통 통합구매	0.17	
		소상공인 네트워크 구축	0.09	
		유망프랜차이즈 육성	0.13	
		소공인특화지원센터	0.33	
		소상공인 협동조합 활성화	2.30	
		나들가게 성과 확산	0.48	
재도전/전환		소기업·소상공인 공제	0.25	
전통시장		시장마케팅 지원(공동마케팅, 온누리상품권, 홍보)	2.71	
		상인교육·시장관리(교육, 조직역량강화, 안전점검 등)	0.81	
		특성화 시장육성(문광형, 상권활성화, ICT, 장비기/배송서비스)	2.95	
지원인프라		정책조사연구	0.06	
	기금운영	2.32		

- 쇠퇴기에 있는 사업체를 고려한 정책수단도 강화할 필요
  - 성장단계에서의 기존 사업들 중 쇠퇴기에 적용 가능한 사업들을 구분하여 정책 대상 및 목표를 보다 명확히 추진할 필요
  - 쇠퇴기 점포를 위해 자금과 같은 직접지원이 사업유지에 유효하겠지만 향후에도 점포를 계속 운영하려는 소상공인이 91.6%(점포정리 및 업종전환 예정 8.4%)에 이르고 있어 업종전환이나 재도전·자발적 사업정리 지원 등 구조 개선을 위한 컨설팅 등 간접지원 강화 필요<sup>5)</sup>
  - 통계상으로 보면 폐업 및 업종전환 고려(4.6%)에 비해 많은 소상공인이 점포정리 및 업종전환을 예정(8.4%)하고 있으나 47.8%를 차지하는 쇠퇴기 점포 중 92.1% 정도(=100-[(8.4%-4.6%)/47.8]×100)는 생계를 위한 사업 지속 유지
  - 전통시장에 위치한 점포의 경우는 59.1%(쇠퇴기 55.2%, 폐업 및 업종전환 고려 시 3.9%)가 경영이 어려운 상태이므로, 이를 고려한 전통시장 단위의 정책 추진 필요

## 나. 정책운영상 과제

- 금융지원 효과에 대한 평가에는 이견이 있지만, 소상공인 성과제고 및 급속한 폐업방지 등에는 실효성이 있는 것으로는 평가
  - 2012년도 수혜업체 중 매출이 증가한 업체는 44.6%<sup>6)</sup>, 창업유지율 89.8%(전국 사업체 창업 후 1년까지 생존율 83.3%) 달성<sup>7)</sup>
  - 2013년 수혜업체는 정책자금 이용 시 높은 신용보증 수수료(21.6%), 불충분한 대출금액(16.4%), 대출절차 복잡(15.6%) 등에 대한 불만 표출

5) 기존 연구인 전인우 외(2005)는 소상공인 범위의 무등록사업자를 포함한 자영업자는 2003년 현재 비농부문 자영업의 경우 180만 명 정도 과잉된 것으로 추정

6) 그 외에 「2013년 전국 소상공인 실태조사 보고서」는 소상공인 정책자금, 지자체 정책자금, 기타 금융기관 자금 등을 포함한 소상공인 자금지원이 매출증대(수혜업체 16.6%, 미 수혜업체 10.1%) 효과가 있고 매출감소(수혜업체 60.2%, 미 수혜업체 65.7%) 제동효과도 있는 것으로 분석

7) 전인우 외(2005)는 소상공인 정책자금이 창업을 통한 실업 해소에는 기여했으나 사업체 수 증가에 따른 소상공인의 과잉화의 원인으로 작용했음을 분석하고, 생계형 창업유도를 경계해야 함을 지적

- 일부에서 소상공인 금융지원은 소액·살포식 지원으로 소상공인 구조조정을 가로막는 장애요인이라고 비판
  - 평가시스템에 의한 선별과정 없이 사업보고서를 근거로 선착순 지원하기 때문에 일부 우량 소기업 혹은 경쟁력이 없는 소상공인 이자비용 절감 수단으로 자금이 활용된다는 지적
  - 정책자금의 은행에서 대리대출 시 지역신용보증재단 보증과 연계하도록 하여 정책금융 중복문제가 발생한다는 지적

■ 소상공인 교육은 양적 목표 충족, 교육방식 다변화와 개선으로 정책성과가 있는 것으로 평가되나, 무분별한 창업예방을 강화하고 질적 효과를 얻는 방안 마련 필요

- 소상공인 교육의 경우 과밀업종에서 창업을 지원하는 효과로 나타나고 있는 한계 개선 및 폐업자에 대한 회전문식 창업방지 또는 전직 교육 강화 추진 필요
  - 「2013년 전국 소상공인 실태조사 보고서」는 소상공인 교육 매출증대(수혜업체 20.3%, 비 수혜업체 11.7%) 효과와 매출감소(수혜업체 56.1%, 비 수혜업체 63.4%) 제동 효과가 있는 것으로 분석<sup>8)</sup>
  - 2012년 창업교육 수료자를 대상으로 한 조사결과 전반적인 교육 만족도가 70.1점 수준이며, 2008~2012년 창업교육 수료자 대상 조사결과는 수료자 중 29.8%가 창업(이들 중 현재 운영 중 85%)하였고 사업운영 소상공인 중 과반수 이상이 음식점·소매업 등의 업종에서 창업
    - 교육만족도 항목별로는 강사수준·열의(75.8점), 타교육 수강의향(73.5점), 교육 시설·환경(70.5점), 교재품질(68.7점), 교육내용의 실질적 도움(68.2점), 교육기간 적절성(66.8점), 창업 시 필요한 내용제공(66.5점) 순이어서 교육의 실질적 효과 제고가 필요함을 시사<sup>9)</sup>
    - 교육수료자 창업업종은 음식점(32.7%), 소매업(17.8%), 개인 서비스업(14.8%) 순이며, 앞으로 창업예정자 창업업종도 음식점(36.2%), 개인서비스업(23.5%), 소매업(9.0%) 순으로 현재 비중이 높은 업종에 집중

8) 소상공인 교육에는 과거 소상공인지원회 및 시장경영진흥원 이외에도 여경협 및 고용부 등의 프로그램을 포함  
 9) 교육시간에 대해 낮은 만족도로 2013년도 실전 창업 교육시간은 기존의 80시간에서 130시간으로 증가하였고, 교육 효과도 개선

- 2013년도 창업교육 수료생을 대상으로 한 조사결과 교육 만족도는 4.2점(5점 만점)으로 양호한 수준이나 창업속도 조절과 반복적인 폐업자의 구조개선 교육 강화 등이 필요
  - 교육수료 창업자 중 성업 중(98.9%)인 이유는 철저한 정보수집(33.7%), 창업교육의 도움(31.9%), 정확한 수요예측(23.8%) 순으로 창업교육의 효과가 좋아졌음을 보여줌.
  - 반면 현재 창업 중인 수료자 창업 준비기간은 6개월~1년 미만이 31.9%로 가장 높은 비율이며, 이는 준비된 창업이 더욱 필요함을 시사
  - 2013년도 경영교육 수료자 교육만족도는 4.3점(5점 만점)에 이르나 자금지원 신청 자격을 취득하기 위한(48.6%) 참여가 높은 수준
  - 경영교육 수료자 사업체 유지율은 93.1%이고, 월평균 매출액이 증가·불변·감소한 경우는 각각 15.6%·81.3%·3.1%로 매출둔화 방지에 효과적
- 창업교육기관 평가 시 교육수료생 창업률을 성과지표에 포함하는 방식의 보완 필요
  - 준비된 창업을 위한 창업교육도 중요하지만 무분별한 창업예방 목적도 매우 중요하므로, 이를 반영할 수 있는 지표개발 필요

■ 소상공인 컨설팅 지원은 일정 부분 성과를 거둔 것으로 평가되나 효과성 제고를 위한 컨설팅 전문화 필요

- 2013년 컨설팅 수혜업체의 평균 월매출액은 컨설팅 이전보다 이후에 5.0% 증가(1,561만 원 → 1,644만 원)
  - 컨설팅 이후 매출증가 업체(60.4%), 고객 수 증가업체(45.0%), 순이익 증가업체(42.5%), 고객만족도 증가업체(50.3%), 기대성과 달성업체(54.5%) 비율이 감소한 업체에 비해 높은 수준
- 반면 컨설팅 전문성 부족, 미흡한 컨설팅 권고안 이행관리 등 다양한 문제점 노출
  - 특히 컨설턴트 역량은 컨설팅 성과에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 지적되고 있어 우선 개선 필요

- 정보·인프라 지원인 상권정보시스템은 이용실적이 증가하고 있으나, 정보 정확도를 높여 보완할 필요가 있고 또한, 소상공인 방송의 접근성 제고도 필요
  - 상권정보시스템의 경우 사용자의 세밀한 수요에 적응해 미시적 개선 작업은 지속해서 전개되고 있지만, 각종 정보(DB) 정확도 제고가 필요
    - 「2013년 전국 소상공인 실태조사 보고서」는 소상공인 창업 및 경영정보 지원의 매출증대(수혜업체 23.2%, 비 수혜업체 12.1%) 효과와 매출감소(수혜업체 46.0%, 비 수혜업체 63.3%) 제동 효과가 있는 것으로 분석<sup>10)</sup>
    - 2006년 상권정보시스템 개통 이후 상권 관련 각종 정보 및 부가서비스 확충으로 이용 건수 증가(12만 명('06) → 60만 명 상회 예상('14))
    - 89.7% DB 정확도를 무분별한 창업예방을 위해 90% 중반 이상으로 높이기 위한 정부부처 간, 지자체, 기업과의 협력 필요
  - 소상공인 방송 시작은 오프라인 형태의 소상공인 교육이나 컨설팅 애로를 해소하기 위한 목적으로 추진되었지만, 고객 접근성 제고로 보완 필요<sup>11)</sup>
    - 2013년 중 소상공인 방송은 자체 방송 2~3년의 공익채널로서의 위상을 갖추고, 시청자 비중이 조사응답 소상공인 중 29.8%, 일반 국민 7.1%로써 일반적인 시청률 산출방식에 의한 0.0011%보다 높은 수준이지만 만족도(전체 64.8점, 소상공인 65.8점, 일반 국민 60.8점)를 보다 높일 필요
      - 소상공인에게 점포운영 개선 효과(64.7점), 점포매출 상승효과(63.7점)를 보다 높이기 위한 정보품질(65.1점) 제고 필요
      - 고객인 일반 국민에게 소상공인에 대한 인식개선(65.3점), 소상공인 점포이용 의향(65.5점)을 높여 소상공인 및 전통시장 정책 지지층 확대 및 매출증대에 기여 할 수 있도록 방송운용 필요

10) 소상공인 창업 및 경영정보 지원에는 상권정보시스템 지원 이외에 컨설팅, 무료 법률서비스 지원, 신사업 정보 등을 포함

11) 소상공인 교육의 일환인 소상공인 방송의 효과는 「2013년 전국 소상공인 실태조사 보고서」에 따르면 매출 증대(시청업체 13.1%, 미 시청업체 9.6%) 효과가 있고 매출감소(시청업체 60.7%, 미 시청업체 67.4%) 제동 효과도 있는 것으로 분석

■ 나들가게 지원사업은 사업 초기 성과가 있었으나 폐업이 증가함에 따라 사후관리 필요성이 대두되었고, 중소기업물류센터의 기능강화 필요

- 2014년부터 SW 위주의 혁신역량 제고 지원이 강화되고 있으나 2010년부터 2014. 6월까지 나들가게 누적 폐업·취소율은 10.8%(폐업률 9.2%, 취소율 1.6%)이며, 연간 폐업률 기준으로는 약 2%가<sup>12)</sup> 되면서 사후관리 문제 제기

- 나들가게 POS 데이터를 이용한 2011년과 2012년 평균 매출증가율은 30%로 당시 경기상황과 슈퍼마켓의 매출감소 등을 고려했을 때 성과 시현<sup>13)</sup>

- 월매출이 증가한 업체비중은 나들가게(24.8%)가 비나들가게(1%)에 비해 월등히 높은 수준이고, 감소업체 비중은 나들가게(49.6%)가 비나들가게(77.2%)에 비해 매우 낮은 수준

- 중소기업물류센터의 제품 구색 미흡 등으로 나들가게 센터이용 구매액 비율도 저조한 가운데 대기업 도매업 진출로 중소도매업 경쟁력 제고 필요성 대두

- 물류센터 근무인력 전문성 강화 및 체계적인 성과평가를 통한 역량 있는 임원선발, 성과 미흡 시 물류전문회사에 위탁 또는 통합물류센터 설립 필요성 등 제기

■ 시행 초기인 협동조합에 대한 조직화·협업화 정책 경우 성과가 있는 것으로 평가되나 교육 등 사후관리가 필요하고, 동업종간 조직화를 통한 공동사업에 치중하여 이업종 간 협업사업 확산 필요

- 2012년 1월 「협동조합기본법」 제정으로 소상공인 협동조합을 대상으로 한 협업화 지원이 본격화되어 성과가 있는 것으로 분석되나 조합의 장점확대·단점축소를 위한 교육을 통해 사업 효율성 제고 필요

- 조합원을 대상으로 한 만족도(5점 만점) 조사결과 지원 절차 만족도 3.4점, 지원 금액 만족도 3.3점, 사업 전반에 대한 만족도 3.6점으로 높은 수준이고, 매출액·종업원 증가에도 기여

12) 2010~12년 지원된 나들가게 10,011개 중 폐업 점포 수 921개(취소는 165개)이나 기타 음식료품 위주 종합 소매업의 연간 폐업률 13.6%보다 낮은 수준

13) 그 외에 「2013년 전국 소상공인 실태조사 보고서」는 나들가게 지원 이외에 프랜차이즈 사업화 등을 포함한 조직화 지원이 매출증대(수혜업체 25.0%, 미 수혜업체 10.0%) 효과가 있고 매출감소(수혜업체 45.5%, 미 수혜업체 65.8%) 제동효과도 있는 것으로 분석

- 협업화 이전 월매출액(평균 30,839천 원)에 응답한 조합원 402명의 경우 협업화 이후에 매출액이 6.2%(평균 1,912천 원) 증가
- 종업원 수는 조합 당 평균 1.4명 고용, 채용예정 평균 1.8명으로 합계 평균 3.2명으로 총 1,446명(3.2명 X 452개 조합) 고용창출효과 예상
- 협업이 가능한 이업종 간 교류 및 연계사업을 활성화하기 위한 모범사례 발굴 또는 만들기 등 필요

■ 전통시장 정책에 대해서도 상반된 시각이 존재하는 상황으로 대형마트와 SSM과는 차별화된 전통시장 활력 제고 정책 필요

- 전통시장에 대해 지원을 한 경우, 지원하지 않은 시장에 비해 총매출액 측면에서 구체적인 성과가 있었던 것으로 평가
  - 시설현대화 및 경영혁신 지원시장은 매출(42.8%), 고객(8.6%) 증가했지만 미 지원 시장은 감소(매출 △51.5%, 고객 △13.0%)
- 지원 효과에도 불구하고 전통시장에 대한 지원체계에 한계가 존재
  - 문화관광형시장, 상권활성화구역 등 일부 시장을 제외하고는 아케이드, 주차장 등 시설 위주 사업을 추진
    - 전통시장 활성화 지원내용의 80% 정도가 시설현대화 등 하드웨어 중심에서 산학협력 및 청년창업 빈 점포 무상제공 등과 같은 지원이 내년 중 신규편성되나, 소프트웨어 중심 지원강화 필요성은 지속해서 제기되는 상태
  - 시장상인의 노령화(평균연령 55.2세)와 상거래 현대화 수준이 낮고, 문광형 시장 육성 및 상권활성화사업 이외의 시장특성 전략부족, 상인의 자구노력이 미흡
- 청년상인과 청년고객으로 활력(revitalizing)이 있고, ICT 기반의 전통시장 구조 개선(restructuring), 대형마트와 SSM과의 차별화된 다양한 시장특성화(repositioning) 강화 등을 통한 자생력 강화 추진

- 상가권리금 대책에 대해서는 시장 교란 및 사적 재산권 침해에 대한 논란이 있지만, 자영업자들이 구축한 영업권 양성화라는 측면에서 자영업 정책의 또 다른 획
  - 임차인이 선택한 신규 임차인에 대한 임대차 계약 시행은 2개월이 지나거나 임대차종료 3개월 전 갱신거절을 통지한 경우는 임대차 종료 시 신규 임차인이 나타나지 않으면, 협력 의무 적용을 배제함으로써 재산권 보호장치가 갖춰진 상태
  - 그간 일부 임대인에 의한 권리금 갈취 및 동일업종 영위로 인한 권리금 분쟁 등이 문제가 된 상태에서 필요한 조치로 판단되며, 동 대책이 점포임대 대가로 임대료만 받는 정상적인 임대의 경우 제약요인으로 작용할 가능성은 낮을 것으로 사료
  - 임대차 기간보장에 대해서는 임대료 인상제한, 권리금에 대한 소득노출 회피 방지 등의 필요성이 제기되어 실효성에 대한 우려도 있으나 대책의 근간이 마련되었으므로 실행방안은 시장의 반응에 따라 구체화할 필요

## 4. 앞으로의 정책 기본방향과 주요 추진방안

### 가. 기본방향

■ 정책설계와 집행단계에서 정책수요자들이 자생하려는 의지보다는 정책에 의존하려는 경향이 심화되지 않도록 자영업 정책 수립 및 추진 필요

- 일자리 창출과 여타 자영업자 벤치마킹이 가능한 잠재력이 있는 고용유지 및 확대 가능형 자영업 창업, 성장지원에 초점을 둔 정책을 강화

- 생계형 창업에 대해서는 창업진단 및 창업준비 강화 등을 통해 무분별한 창업을 예방하고, 창업 이후에 생계형에 머무르지 않도록 자기 부담 비율 상승으로 정책 실수요자에 대한 성장지원 정책을 추진

\* 매출증가 업체특성('13 전국 실태조사) : 친절서비스 강화 등 지구노력(72.3%), 시설개선을 통한 고객유치(6.5%), 신제품 출시(5.4%) 순으로 지구노력이 핵심

- 생계해결도 어려운 자영업자 문제 등과 같이 사회복지 정책적 차원에서 다루어야 할 정책과제는 사회 안정성 확보에 매우 중요하며, 이를 위해 업종전환 및 사업 중단 이후 재취업이나 취약계층 보호 등의 정책 관심 강화 필요

■ 정책 사후관리를 위한 종합적인 정책성과에 대한 평가를 통해 지원수단과 전달체계를 진단하고 환류(feedback)를 거쳐 정책 효율성 및 효과성을 제고

- 전체적으로 체계적인 평가모델에 근거하여 개별 사업단위에 대한 성과평가 결과를 통합관리 하여 정책 우선순위 결정이나 방향설정애 활용

### 나. 주요 추진 방안

■ 자영업 성장 동력 확충

- 혁신주도형 자영업자 유도 강화 및 고부가가치 분야 지원을 위한 교육·컨설팅·협업화 등 정책프로그램 확대

- (자영업 기업가정신 확충) 생계형 위주의 자영업 생태계 혁신을 위해 지식기반 서비스업 활성화 정책과 더불어 자영업자 혁신성 고양

\* 공단 및 센터 내 유망서비스업 창업 인큐베이팅 사업 추진

- 자생적 역량을 기반으로 한 성장이 이루어지도록 간접지원 강화
  - (SW 중심 지원 강화) 대증요법적 직접지원 개선을 위해 금융지원 위주에서 조직화·협업화, 정보화 등에 초점을 두고 컨설팅·교육 확충을 통해 자영업자 경영 마인드 제고
  - (자금의 규모경제 실현) 금융지원체계의 개선을 위해 다수가 나누는 자금배분 방식에서 자생의지·성공 가능성 평가방식 강화로 신용보증 확대를 통해 사업성은 있으나 자금은 부족한 자영업자에 대한 지원집중 강화
- 도시개발 정책과 연계된 전통시장 혁신과 새로운 쇼핑공간으로서 이미지 구축 지원 강화
  - (시장 지역 내 커뮤니티 기능 확산) 전통시장이 유통업의 집적단지라는 차원에서 시너지 효과가 발휘될 수 있는 공간이자 지역의 커뮤니티 광장이 될 수 있도록 정책추진
    - 정부주도 상권 활성화 제도에서 자력주도 상권관리제도로의 전환을 위해 시범 사업 추진 후 확산, 청년고객 유치전략 및 ICT 기반의 정보화 체계 구축을 통해 기존의 낙후성 이미지 탈피

## ■ 자영업 활성화 지원 전문 인력 양성

- 협업컨설턴트·시장매니저 등 소상공인 및 전통시장 서포터 역할을 할 수 있는 전문 인력난 해소를 위한 프로그램 확충 및 내실화
  - (전문경영기법 원스톱 지원 방식 강화) 교육과 컨설팅, 조직화·협업화 등의 정책이 효과적으로 시행될 수 있도록 전문 인력을 확충하고, 1인 전문가에 의한 다양한 지원이 아닌 다양한 분야의 전문가에 의한 공동지원이 이루어질 수 있도록 전문 인력의 체계적 조직화 추진

■ 자영업자의 능동적인 세계화 확산 지원

- 전통시장 글로벌 명품 시장화 및 명품 거리화 같은 정책 이외에도 내수 중심의 자영업 사업구조를 탈피, 세계화에 동참하는 자영업자가 배출될 수 있는 수익 모델 개발
  - (해외시장 개척지원 강화) 해외진출을 꿈꾸는 자영업자 정책수요를 파악하여 능동적인 세계화를 지원함으로써 세계화에서도 자생의지가 확충될 수 있도록 지원체계를 정립

■ 한계 자영업자의 연락처를 위한 구조개선 지원

- 한계 자영업자 자발적 구조개선 지원 강화를 통한 자영업 생태계 정비 및 제도 확충
  - (자발적 퇴로지원 강화) 최저생계비 이하의 수익을 얻는 경우는 일차적으로 소상공인지원센터 상담사 경영진단을 통한 대책 마련으로 경영개선을 지원하고 그래도 유지되기 어려운 경우에 구조 개선을 지원
    - 자영업자 취급제품 및 업종 유망분야 이외에 사양화 추세에 대한 정보제공 지원 강화와 유희설비 처분 원활화를 위한 거래알선 지원
    - 폐업에 대비한 공제제도 및 사회안전망 확충과 취업희망자에 대한 업종별 맞춤형 재취업 프로그램 강화
  - (범정부적 차원의 사회복지정책 강화) 업종전환 등 구조 개선을 통해서도 생계 유지가 곤란한 경우에 대해서는 사회안전망 확보 차원에서 별도로 사회복지 정책적 차원의 지원이 필요
    - 생계해결도 어려운 자영업자 문제 등과 같이 사회복지정책에서 다루어야 할 정책과제는 현행의 자영업 정책에서 분리하여 범정부적 차원에서 해결
    - 수혜대상 선정에 필요한 자영업자 소득수준에 대한 합리적 기준 마련(예: 권리금 및 임차료 수준과 연계한 소득수준 파악 등)

## KOSBI 중소기업 포커스

---

발행인 : 김세종

편집인 : 김세종

발행처 : 중소기업연구원

서울시 마포구 성암로 189 중소기업DMC 타워 (121-904)

전화: 02-707-9800, 팩스: 02-707-9894

홈페이지: <http://www.kosbi.re.kr>

인쇄처 : 경성문화사

---

- 본지에 게재된 내용은 필자 개인(연구진)의 견해이며, 중소기업연구원의 공식 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.
- 본지의 내용은 상업적으로 사용할 수 없으며, 내용을 인용할 때는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

