

소상공인 질적 지원을 통한 경제 활성화



남윤형*

중소기업연구원 균형성장연구실 연구위원

yhnam@kosbi.re.kr

1. 소상공인의 영세성 지속과 원인

최근의 통계자료나 경제동향을 보면, 소상공인들이 그 어느 때 보다도 어려운 상황이다. 물론 소상공인들의 어려움이 어제 오늘의 일은 아니지만, IMF로부터 시작된 경영악화가 최근 몇 차례의 경제위기를 겪으면서 그 피로가 더욱 누적되어있다고 볼 수 있다.

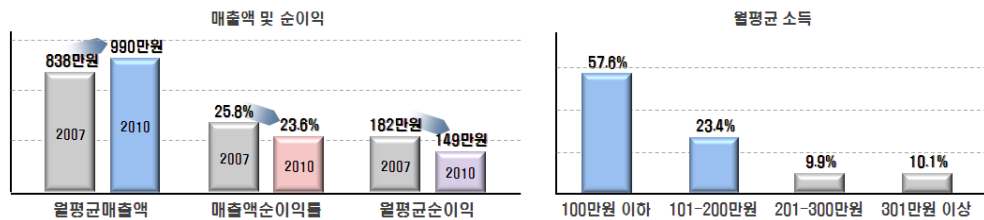
2012년 3월 중소기업중앙회와 전국소상공인단체연합회가 공동으로 조사한 소상공인 경영상황 조사에 따르면 소상공인의 87.6%가 체감경기가 “어렵다” 라고 인식하고 있으며, 최근 1년 간의 경영수지는 적자가 40.5%, 현상유지가 51.9% 등 악화가 지속되는 가운데 흑자를 올린 소상공인은 겨우 7.6%에 불과할 정도로 상황이 좋지 않다. 더욱 심각한 문제는 다수의 소상공인들이 스스로 빈곤층으로 인식하고 있으며, 직업의식 등이 결여되어가고 있는 상황으로 소상공인 71.3%가 가업승계를 희망하지 않고 있다는 점이다.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 건국대학교 경영학 박사
- 중소기업연구원 연구위원
- 소상공인 특화지원 사업 심층분석 및 정책개발(2012), 한미 FTA와 소상공인보호제도의 상충관계(2011), 소상공인 경쟁력 제고를 위한 지원 인프라 확충 방안(2011), 전통시장 활성화 종합계획 연구(2011), 소상공인 진흥기금 조성 및 운영에 관한 연구(2010), 전통시장 지원정책 방향 재정립에 관한 연구(2010), 소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법 개정방향 연구(2009) 외 다수

이러한 결과는 다른 조사에서도 볼 수 있다. 2010년 소상공인진흥원이 조사한 소상공인실태조사를 보면 소상공인의 실질소득은 월 149만원 수준으로 같은 해 고용노동부가 발표한 임금근로자의 평균임금인 월 277만원의 54%수준으로 나타나 경제적으로 삶의 질이 크게 낮은 수준임을 알 수 있다. 2013년 4인기준 최저생계비가 월 약 155만원임을 감안한다면 대부분의 소상공인들이 차상위계층(최저생계비의 120%, 월 약 186만원)에 위치한다고 볼 수 있다.

이전 조사인 2007년과 비교해 보았을 때 소상공인 월평균 매출액은 838만원에서 990만원으로 3년 간 152만원 정도 증가하였으나 월평균 순이익은 182만원에서 149만원으로 오히려 33만원 감소한 결과를 보였다. 이는 매출액순이익률이 감소하였기 때문으로, 임대료 상승, 인건비 등 비용이 매출을 통한 수익보다 크게 앞서 간데서 그 원인을 찾을 수 있다.



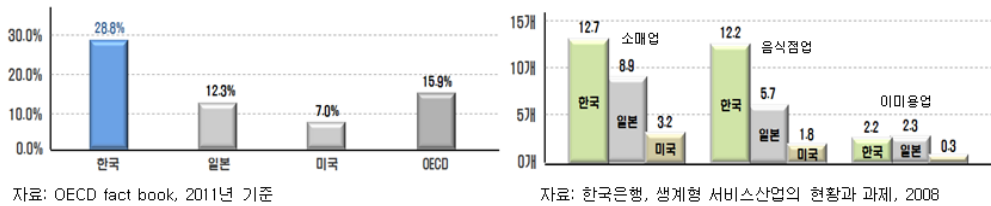
자료 : 2007년, 2010년 소상공인실태조사 비교

[그림 1] 소상공인의 소득수준

소상공인들의 영세성이 지속되는 원인은 특정 업종 과당경쟁에 의한 수익성 악화, 대기업의 골목상권 진출로 갈등 및 어려움 가중, 소상공인들의 고령화정보력 및 자금력 미흡 등 크게 3가지로 볼 수 있다. 우선 특정업종 과당경쟁에 의한 수익성 악화를 살펴보면, 우리나라 전체 근로자 대비 자영업자수¹⁾ 비중은 28.8%로 선진국에 비해 매우 높은 수준(OECD fact book, 2011년 기준)임을 알 수 있다. 이 수치는 미국(7.0%)의 4.1배, 일본(12.3%)의 2.3배, OECD 평균(15.9%)의 1.8배에 달하는데, 우리나라의 높은 실업률과 상대적으로 낮은 자영업에 대한 투자기회비용, 낮은 임금근로의 기회 등을 그 원인으로 볼 수 있다. 특히 소상공인의 과당경쟁 현상은 진입이 용이한 소매업 및 음식점업에서

1) 자영업자는 개인사업을 영위하는 사업자로서 사업체의 종업원수 기준으로 분류되는 소상공인(제조업수업 10인 미만, 서비스업 5인 미만)과는 다소 다른 개념이나 통상적으로 소상공인 범위의 무등록사업자를 포함하여 자영업자로 지칭함

치열하게 나타나는데, 2008년 한국은행의 자료에 의하면 인구 1천명당 사업체수가 소매업의 경우 12.7개, 음식점업의 경우 12.2개로 미국(소매업 3.2개, 음식점업 1.8개)과 일본(소매업 8.9개, 음식점업 5.7개) 등 선진국에 비해 매우 높은 수준을 보이고 있다. 외식·회식 등 문화적 차이를 고려하더라도 이 차이는 매우 크다고 볼 수 있다.



[그림 2] 국가별 자영업률 비중 및 인구 1천명당 사업체수 비교

더욱이 최근 베이비부머 세대('55~' 63년생, 전국 758만명)의 은퇴 후 생계형 소상공인 창업의 지속적 증가로 기존 밀집도가 높은 업종의 과당경쟁이 보다 심화되고 있는데, 퇴직금을 기반으로 하는 중고령자의 창업은 실패 시 재기가 어렵다는 점에서 사회적 문제로 보다 심각하게 발전될 수 있다. 이러한 심각성에도 불구하고, 경쟁 격화 및 사양화 분야에 대한 소상공인의 추가 유입을 조절하는 기능 및 창업의 다양화 방안이 미약한 현실이다. 소상공인 창업 중 생계형 소액 창업이 80.2%로 영세한 창업이 일반화된 상황에 비해 창업에 대한 경보기능 및 정보제공 기능이 미흡하며, 재기 또는 전업 시 주로 유사 업종에서 이루어져 반복적인 사업부진을 겪게 되며, 그마저도 단기간 유행을 타는 유행사업 아이템으로의 쏠림현상으로 다시 경쟁이 격화되어 소득 저하와 사업부진, 폐업의 악순환에 봉착하는 경우를 종종 볼 수 있게 된다.

두 번째 소상공인의 영세성 지속원인으로는 대기업의 골목상권 진출로 인한 갈등 및 어려움의 가중으로 볼 수 있다. 1996년 유통시장 개방 이후 대형마트,SSM, 프랜차이즈 등 대기업의 골목상권 진출로 전통적인 소상공인 영역이 잠식되어 왔으며, 이는 전통시장 등 매출의 지속적 하락, 소상공인 폐업률 증가 등 전통시장 및 소상공인 경영 악화의 주요 원인이 되었다.

<표 1> 주요 소매 업체별 매출액 비교

(단위 : 백만원)

구 분	대형마트	슈퍼마켓	편의점	전통시장	소 계
2008	30,113,812	21,525,393	5,514,930	25,900,000	83,056,143
2009	31,212,768	22,423,152	6,244,593	24,700,000	84,580,513
2010	33,733,030	23,821,497	7,342,749	24,000,000	88,897,276
2011	36,937,668	25,393,716	8,759,900	21,063,253	92,154,536
2012(F)	38,748,493	26,492,690	9,614,310	19,748,594	94,604,087

자료 : 대한상공회의소, 전통시장 자율 활성화방안 연구, 2012

2011년 소상공인진흥원의 조사에 따르면, 대형마트SSM 진출 이후 3년 간 인근 소상공인 월평균 매출이 6.5% 감소하였으며, 매출감소가 누적적으로 발생하여 점점 회복이 어려워지고 있다. 이는 매장이 작은 소규모 점포일수록 매출감소 피해가 보다 크게 나타나 대형마트와 SSM 등의 진출이 영세한 소상공인에 보다 심각한 타격을 준다고 볼 수 있다.

최근 「유통산업발전법」과 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」의 개정을 통해 전통상업보존구역, 영업규제, 사업조정제도 등 정부규제 도입에도 불구하고 대기업의 편의점과 프랜차이즈 확산, 쇼핑센터 사업 확대 등으로 소상공인과의 갈등이 심화되고 있는데, 대기업의 규모 및 범위의 경제를 통한 생산물류 등 비용절감, 가격경쟁력 우위를 통한 시장지배가 심화되고 있다.

세 번째 소상공인 영세성 원인으로는 고령화와 정보 및 자금의 부족 등에 의해 소상공인들이 환경의 변화에 대처를 하지 못하는데 있다. 소상공인 분야에서 청년들의 창업은 미약한데 반해 고령화는 가속화되어 이들의 자연적인 감소에 의한 구조조정이 아닌 외부환경 변화에 의한 폐업은 지방의 상권 및 지역경제의 급속한 붕괴로 이어질 가능성이 높다. 2010년 소상공인진흥원의 조사에 따르면, 소상공인 중 30대 미만은 16.3%인데 반해 50대 이상은 49.9%로 연령대별 균형이 무너지고 있으며, 2012년 시장경영진흥원의 조사에 따르면, 특히 전통시장의 경우 50세 이상이 72.1%, 평균 연령이 55세로 나타나 고령화의 심각성을 보여준다.

더욱이 이들의 상대적으로 낮은 학력, 낮은 정보 습득력 및 자금력은 빠르게 변화하는 환경에 대한 대처를 보다 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 전통시장 상인들의 학력을 보면 고졸 이하가 86.6%에 이르며, 정보의 습득 또한 친인척이나 친구를 통해 얻거나(41.6%), 정보습득의 경험이 전혀 없는(34.9%) 것으로 나타나고, 높은 임대료 등 고정비 지출에 대한 자금부족을 가장 큰 영업활동 애로사항이라 꼽고 있다.

2. 공약에 나타난 차기정부의 소상공인 정책

지난 2월 25일 취임한 박근혜 대통령은 후보시절 공약에서 소상공인 지원체계 통합, 골목과 전통시장의 현대화, 사업인프라 구축, 영업활성화 등을 차기정부 소상공인 정책으로 제시한 바 있다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 소상공인진흥기금 조성 및 체계적 지원을 위한 공단을 설립하는 등 소상공인 정책추진의 물적기반을 구축한다고 제시하였다. 정부 예산과 수입관세 소상공인 지원금, 대형 유통업체 분담금 등으로 5년 간 최대 10조원 규모의 소상공인진흥기금을 조성할 계획이며, 소상공인진흥원과 시장경영진흥원을 ‘소상공인진흥공단’으로 통합하고, 조성되는 소상공인진흥기금을 운영하여 지원사업을 수행하겠다고 밝혔다. 또한, 소상공인 지원정책 추진과 함께 소상공인 연구, 장기정책방향 수립, 창업정보 및 교육·컨설팅 등 소상공인의 경쟁력 제고를 위한 근본대책의 수립의 병행 등을 제시하였다.

둘째, 나들가게 및 전통시장 시설 확대, 신업태 모형 개발 등 골목가게와 전통시장의 시설현대화를 제시하였다. 나들가게를 확산하여 2017년까지 2만개의 골목가게의 현대화를 완성하고 전통시장 주차장 보급 대폭 확대 및 포털시스템 및 인터넷 쇼핑몰을 구축하겠다고 공약하였으며, 소매업체와 중소기업 간의 ‘매장 공유’ 모델 등 신업태 모형을 개발하여 보급하는 한편, 2016년 종료되는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」을 연장하겠다고 약속하였다.

셋째, 시스템물류 등 인프라구축 예산 확보, 협업사업 유도 등 소상공인의 사업인프라 구축의 지원을 제시하였다. 나들가게 통합정보센터, 소상공인 통합물류단지, 중소상인 공동구매·배송시스템 등 인프라 구축에 예산을 우선적으로 배정하고, 영세 소매업체 전담 MRO(소모성 자재의 공동구매시스템)서비스 시스템을 소상공인 단체 또는 민간사업자가 개발·운영하도록 지원하도록 약속하였으며, 자영업자·소상공인의 자율조직화 유도를 위하여 협동조합 활성화를 전폭적으로 지원하는 한편 유럽식 협동조합 결성을 지원한다고 하였다.

그리고 소상공인 공동사업 활성화, 은누리상품권 확대 등 소상공인 영업활성화를 지원한다고 하였는데, 소상공인 협동조합을 기반한 공동브랜드, 공동판매 등 공동사업 활동 활성화와 전통시장 ‘은누리 상품권’ 발행규모를 2017년까지 1조원으로 확대하는 방안을 제시하였다.

이제 막 새정부가 출범하는 시점이기 때문에 구체적인 사업계획이 수립되지는 않았겠지만, 그간 보여준 새로운 대통령의 강한 공약실천 의지를 고려하면 위 제시된 공약들이 상당부분 실현될 것으로 보인다. 공약의 실천으로 기대되는 효과를 살펴보면, 소상공인 진흥공단 및 기금 설치를 통해 지원의 효율성 및 전문성과 안전성이 확보될 것으로 보이며, 신사업모델 개발을 통해 사업 전환을 유도하여 소매업, 음식점업, 개인서비스업 등 과당경쟁을 하고 있는 업종의 분산효과도 기대된다. 또한, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 연장으로 지속적인 환경개선을 통해 부족한 전통시장의 경쟁역량 제고가 가능해질 것으로 기대되며, 소상공인의 조직화협업화 지원을 통해 자립성장 기반이 마련될 것으로 보인다.

다만, 소상공인 공약 중 양적 확대보다는 질적 성장을 추구해야 하는 분야도 눈에 띄는데, 나들가게 2만개, 전통시장 주차장 확충, 온누리상품권 1조원 확대 등의 공약은 기존의 소상공인·전통시장 정책을 답습하여 양적으로 확대함에 그쳐 지원의 타당성을 확보하는데 한계를 보이고 있다.

이러한 공약들은 본격적인 실천에 앞서 재검토할 필요가 있는데, 우선 나들가게의 경우 2010년부터 2012년까지 3년 간 1만개를 지원하여 효과를 일부 효과를 보았다고 평가되고 있으나, 2만개까지 지원 가능한 정책대상 파악 및 확보가 필요하며, 아직 성과가 확실하게 검증되지 않은 상태에서 2만개로의 확충은 타당성 검증 후 실시할 필요가 있다. 또한, 전통시장 주차장 확충의 경우 2012년 현재 전국적으로 전통시장 775개에 주차장이 설치되어 있어 총 51.3%가 보급된 가운데, 주차장을 지원하는 예산인 광특회계의 특성 상 서울시와 같이 지가(地價)가 높은 도심지의 경우 주차장 부지 확보에 예산이 가중될 수밖에 없으므로 보다 현실적인 시장 접근성과 편의성을 높일 수 있는 대안마련이 필요할 것으로 보인다. 온누리상품권의 경우 2012년 현재 4천억원 대를 판매하고 있으며 그 판매규모가 점차 증가하고는 있으나, 개인구매할인 폐지로 인해 기업 및 공공 등 기관구매 의존도가 높아질 수밖에 없는 상황에서 판매처 및 가맹점의 우선확보가 필요한 사항이기 때문에 1조원 판매까지는 아직 멀어보이는 것이 현실이다.

국민들과의 약속이기 때문에 새로운 정부가 출범함에 있어 공약의 실천이 무엇보다 중요하지만, 특정 정책의 양적확대는 소상공인·전통시장 활성화를 달성하는데 효율성이 떨어질 수 있기 때문에 바람직한 정책을 개발하고 이를 질적으로 성장시키는 노력이 필요할 것으로 보인다.

3. 소상공인 질적 지원 방향 제시

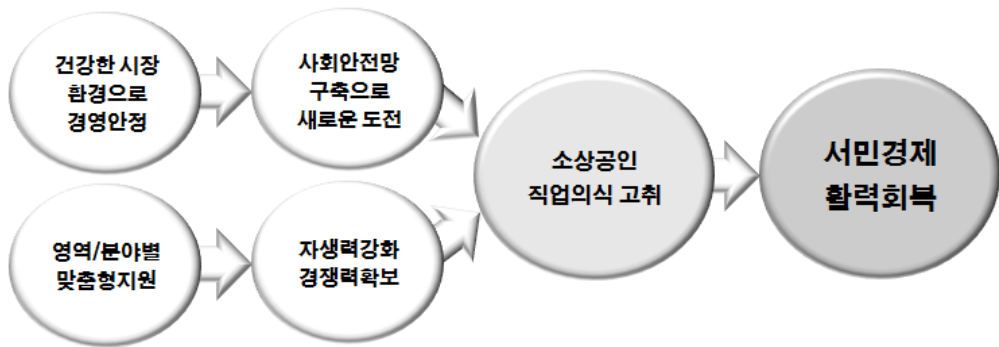
통계청이 발표한 2011년 기준 전국사업체조사에 의하면 서울시의 소상공인 사업체 수는 623,093개이며, 이 안에 1,182,800명이 종사를 하고 있다. 이 수치는 서울시 전체 사업체수의 82.8%이며, 종사자수의 26.3%를 차지하는, 서울시 입장에서 산업 및 고용 측면의 매우 중요한 정책대상이라 볼 수 있다.

지방자치단체의 특성 상 중앙정부의 정책과 그 방향성을 같이 하는 것이 중요하나, 서울시의 경우 수요 및 공급의 측면, 경쟁의 측면, 소상공인 고객인 소비자의 경제적·사회적 측면 등을 고려하였을 때, 다른 지방자치단체와 같이 중앙정부의 수혜를 통해 정책대상의 양적으로 팽창된 지원을 하기 보다는 제한적이라 할지라도 질적인 지원 노력을 통해 소상공인을 건강하게 성장시키는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

이를 위해서는 첫째, 소상공인들이 준비된 창업 후 경영안정이 이루어질 수 있도록 건강한 시장환경을 조성할 필요가 있다. 소상공인은 창업 후 3년 생존률이 53.4%에 불과하며, 5년 생존(생존률 37.7%) 후에야 안정기에 들어감에 따라 창업 후 경영안정기까지 영업력을 유지할 수 있는 건강한 시장 생태계 조성이 필요하다. 특히 창업 후 1년 내에 폐업하는 소상공인 비율이 16.7%에 달하는데, 서울시의 경우 매년 약 1만5천개의 소상공인 사업체가 창업 후 1년 안에 폐업을 하고 있으며, 인테리어비용·임대료·인건비 등을 고려하였을 때 창업의 실패비용이 7~8천억 원에 달하게 된다. 여기에 사회적 비용 및 기회비용까지 포함한다면 훨씬 큰 비용을 소상공인 창업자들이 지불하고 있는 셈이다. 따라서 서울시는 철저히 준비된 상태에서 소상공인이 창업할 수 있도록 준비된 창업기반을 마련하고, 5년 이상 안정기에 진입될 때까지 생존할 수 있도록 경쟁환경을 조성해야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 철저한 창업교육·컨설팅 등과 함께 대기업의 대규모자본과의 경쟁에서 벗어나 품질과 영업력으로 공정하게 경쟁할 수 있는 동반성장 등 건강한 경쟁시장 환경이 조성되어야 할 것으로 보인다.

둘째, 경영이 안정된 소상공인들에게는 새로운 도전을 할 수 있도록 사회안전망을 강화할 필요가 있다. 일부 소상공인들은 혁신과 성장 가능성을 보유하고 있음에도 불구하고, 실패 및 재기불가능에 대한 두려움으로 인해 적극적인 투자 및 새로운 공격적 시도를 주저하기 때문에 이러한 불안감을 해소하고 소상공인의 기업가정신을 발휘할 수 있도록 사회안전망을 강화해줄 필요가 있다. 소상공인은 사업 위험이 크고 경기 등 사업 환

경의 변화에 따라 소득이 민감하게 반응하기 때문에 이를 고려하여 4대보험 등 사회안전망 제도를 유연하게 적용할 필요가 있다. 또한 기업과 달리 소상공인은 도전에 대한 모든 책임을 스스로 부담해야 하기 때문에 적극적 사고 및 행동에 한계를 보이므로, 사회안전망은 기업의 관점이 아닌, 직업고용의 관점에서 정책을 설계할 필요가 있다. 다만, 소상공인 사회안전망 강화는 도덕적 해이나 역선택과 같은 문제를 발생시킬 가능성이 있기 때문에 실패에 대한 검증시스템 마련이 동반되어야 할 것이다.



[그림 3] 소상공인 질적 지원의 방향 제시(안)

셋째, 앞서 언급한 바와 같이 특정분야를 양산하는 정책은 소상공인의 정부의존도를 높여 자생력 향상을 저해하기 때문에 지원의 분야별·업종별 효율적 집행을 통해 경쟁력을 강화할 필요가 있다. 한정된 예산으로 특정 분야에 지원을 집중할 경우 정책차별에 따른 소상공인 간 갈등이 유발되고 지원에 의해 새로운 소외계층이 발생될 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 우선적으로 소상공인 간 보유하고 있는 잠재력의 구별 없이 무차별적으로 지원이 이루어지는 한계를 극복하고, 경쟁력있는 소상공인을 육성하기 위해 성장 유망한 소상공인을 발굴하여 지원할 필요가 있다. 또한, 소상공인은 지역의 문제이기 때문에 개별 점포가 아닌 각 구(區)마다 소상공인이 밀집되어 있는 상권의 개념으로 지원정책을 설계할 필요가 있다. 그간 전통시장에 한정되어 있던 상권의 문제를 소상공인 정책으로 확대하여 지역상권을 중심으로 소상공인에 대한 정책을 설계하고, 서울시에서는 정확한 상권의 정보 파악과 이를 효과적으로 제공할 수 있는 전달체계를 조성할 필요가 있으며, 이는 협업화에도 매우 중요하게 작용될 수 있을 것이다. 마지막으로 서비스업과 제조업은 그 특성이 다르고, 각각의 사업을 영위하고 있는 소상공인(小商人)과 소공인(小工人) 또한 요구되는 정책이 상이하기 때문에 각 업종의 특성에 맞는 특화된 정책설계가 이루어

어져야 한다. 골목상권 보호 및 대형마트 등과의 갈등 해소, 준비된 창업 및 영세한 경영의 안정, 구조전환 등에 초점을 두고 있는 소상공인과 달리, 소공인은 암묵지화 되어 있는 기술의 단절 방지, 기술력 수준 제고, 생산된 제품의 판로 확보 등에 초점을 둘 필요가 있다.

새로운 정부의 중요과제 중 하나로 중산층의 복원이 제시되고 있다. 소상공인을 지원하는 것이 중산층을 복원할 수 있는 최선의 길인가에 대해서는 본인도 확신할 수 없지만, 적어도 소상공인들의 경영이 안정되면 서민경제의 활력이 회복될 것이라는 것은 어느 정도 예측이 가능하다. 서울시는 수익성과 성장성을 조금이라도 제고시켜 대부분 차 상위계층에 위치하고 있는 소상공인들 스스로가 중산층이라고 인식할 수 있도록 만들어 줄 필요가 있으며, 소상공인들은 정부와 시의 도움 없이도 스스로 자생할 수 있는 능력을 함양하여 보다 활력있는 일터를 만들어가도록 노력해야 한다. 소상공인들이 스스로의 직업을 자랑스럽게 생각할 수 있는 그날을 기대한다.

참고문헌

- 남윤형(2010), 전통시장 지원정책 방향 재정립에 관한 연구, 중소기업연구원
- 대한상공회의소(2012), 전통시장 자율 활성화방안 연구
- 새누리당(2012), 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약
- 소상공인지원원(2007, 2010), 전국 소상공인실태조사
- _____(2010), 대형마트 진출로 인한 중소기업업 경영현황 실태조사
- _____(2011), 소상공인 경쟁력 제고를 위한 지원 인프라 확충 방안
- 이동주(2013), 차기정부의 소상공인 정책 방향, 행복세상 소상공인정책토론회 발표자료
- 중소기업중앙회전국소상공인단체연합회(2012), 소상공인 경영상황 조사