

소상공인·자영업 기본법 제정을 위한 정책 방향

정상희 (정책연구실 연구위원, 경제학 박사)

주요 경제주체로서의 소상공인·자영업자에 대한 역할 및 책임부여와 함께 독립적인 정책 대상으로서의 정부 정책의 실효성을 강화하기 위해서 소상공인·자영업 기본법 도입에 대한 필요성 및 공감대가 형성되고 있다. 이와 관련하여 소상공인·자영업 기본법이 체계적으로 소상공인·자영업자들을 지원할 수 있는 법적 근거가 될 수 있도록 기본법 제정 방향에 대해서 몇 가지 논의하고자 한다.

먼저 중소기업 기본법과의 차별성을 확보를 통해 소상공인·자영업자 기본법 제정에 대한 입법 타당성을 가져야 한다. 즉, 대기업의 골목상권 침해, 과잉진출 및 과잉 경쟁 등 최근 소상공인·자영업 환경 변화에 대응하기 위해서는 기존의 중소기업 기본법으로는 한계가 존재함에 따라 특화된 기본법 제정을 통해 체계적으로 대응할 필요가 있다.

다음으로 소상공인·자영업 기본법에는 소상공인, 소공인, 개인사업자(자영업), 자영업자에 대한 명확한 개념 정립을 통해서 소상공인, 자영업자 등을 포괄하는 보호·지원·육성정책이 이루어지도록 해야 한다.

마지막으로 소상공인·자영업 기본법이 다양한 형태로 운영되고 있는 소상공인·자영업 관련 법률을 총괄할 수 있는 방향으로 제정되도록 해야 하며, 중소기업 육성과 관련한 법률을 통해 소상공인·자영업 보호·지원 및 육성이 포괄적으로 이루어지도록 할 필요가 있다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

I. 개요

- 소상공인·자영업 전반을 아우르는 체계적인 육성 및 지원체계 마련을 위하여 소상공인·자영업 기본법 제정에 대한 공감대가 형성됨

- 정부는 지난해 12월 발표한 자영업 성장 혁신 종합대책을 통해서 소상공인·자영업 기본법 제정 등을 소상공인·자영업자를 체계적으로 지원하기 위한 기반을 마련하고자 함
 - 정부는 2018년 12월 자영업 성장 혁신 종합대책을 발표하면서 소상공인·자영업자를 독립적인 정책 대상으로 규정하고 이에 맞도록 소상공인·자영업 정책 체계를 혁신하고 체계적인 지원 기반 마련을 위하여 소상공인·자영업 기본법을 제정하겠다는 입장을 표명함
 - 아울러 정책 협의체 구축 및 운영을 통한 소상공인·자영업 정책 협력 및 소통 강화, 지자체별 전담 지원조직 설치 확산, 정책연구기관 설치 및 통계정비 등을 통한 소상공인·자영업 정책을 위한 인프라를 보강할 예정임
- 정부뿐만 아니라 현장 및 정치권에서도 소상공인·자영업 기본법 도입을 통한 소상공인·자영업 관련 법체계 정비가 필요하다는 공감대가 형성됨
 - 주요 경제주체로서의 소상공인·자영업자에 대한 역할과 책임 부여와 함께 독립적인 정책 대상으로서의 정부 정책의 실효성을 강화하기 위해서는 소상공인·자영업자를 위한 기본법 도입의 필요성이 현장을 중심으로 제기됨
 - 마찬가지로 지난 1월 7일 진행된 소상공인연합회 신년 하례식에서 참석한 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당 대표는 소상공인 기본법 제정에 대한 공감대 형성과 함께 처리를 위해 노력하기로 함
 - 특히, 여당인 더불어민주당은 소상공인·자영업 기본법 제정을 2019년 주요 입법 사안으로 강조함
 - 이해찬 더불어민주당 대표는 지난 신년 기자회견에서 민생 안정과 경제 활력을 위한 입법 활동의 우선순위로 소상공인·자영업 기본법 제정을 통해 자영업과 소상공인 영역을 경제정책의 독립적인 분야로 다뤄서 우리 경제의 가장 아픈 부분인 골목상권을 살리겠다고 언급함
- 정부를 비롯하여 각 정당들이 큰 틀에서 의견을 함께한 소상공인·자영업 기본법이 소상공인·자영업자들을 체계적으로 지원할 수 있는 법적 근거가 될 수 있도록 기본법 제정 방향에 대해서 논의하고자 함

Ⅱ. 소상공인·자영업 기본법 제정 방향

□ 중소기업 기본법과 차별화되는 소상공인·자영업의 특성을 종합적으로 고려한 소상공인·자영업 보호·지원 및 육성을 위한 기본법이 제정되어야 함

- 소상공인·자영업 영역을 경제정책의 독립적인 영역으로 구분하여 소상공인·자영업의 특성을 종합적으로 고려한 정부정책 시행 및 지속가능성을 담보하기 위해서 개별적인 기본법 제정이 필요함
 - 중소기업 기본법은 중소기업 육성을 위하여 필요한 정부 정책 및 내용 등에 대해서 규정하고 있으며 소상공인은 중소기업의 범주에 포함되어 기업정책의 측면에서 해당 법의 적용을 받음에 따라 오로지 소상공인만을 지원하는데 있어서 한계가 존재함
 - 소상공인·자영업 영역을 경제정책의 독립적인 영역으로 구분하여 소상공인·자영업의 특성을 종합적으로 고려한 정부정책 시행 및 지속가능성을 담보하기 위해서 개별적인 기본법 제정이 필요함
 - 이와 함께 중소기업 기본법에서는 단순히 기업적인 측면의 소상공인에 대해서만 정의를 하고 있는 반면 자영업자를 포괄하고 있지 못하기 때문에 자영업자를 포괄하는 기본법 제정을 통해 정부 정책의 실효성을 제고할 필요가 있음
- 소상공인·자영업 기본법은 소상공인·자영업자 등을 위한 균형 잡힌 보호·지원 및 육성 정책을 마련할 수 있도록 하는 방안을 주요 내용으로 하여 제정되어야 함
 - 소상공인·자영업 문제는 기업적인 관점에서 벗어나 사회적인 문제로까지 확대됨에 따라 이러한 점을 감안한 체계적인 보호·지원 및 육성을 주요 내용으로 하는 기본법이 제정되어야 함
 - 즉, 최근 소상공인·자영업자를 개별적인 경제주체로 규정하고 있는 상황과 대기업의 골목상권 침해, 상대적으로 진입장벽이 낮은 업종으로 과잉 진출에 따른 과잉 경쟁 등 최근 소상공인·자영업 환경 변화에 체계적으로 대응하면서 균형 잡힌 보호·지원·육성 정책 마련을 위한 특화된 기본법 제정이 이루어져야 함
 - 이를 위해서 큰 틀에서 기본계획 수립, 정책심의회 운영, 전문연구기관 설치 등 정책체계 확립, 창업·성장·세계화 등 생애주기별 지원 및 육성과 관련한 규정 도입, 그리고 사회안전망 및 삶의 질 증진, 사업영역의 보호 등 보호 등과 관련한 규정 도입을 통해 소상공인·자영업자 시책의 근거를 명확히 할 필요가 있음

□ 소상공인, 개인사업자, 자영업자 등에 대한 명확한 정의가 선행되어야 함

- 소상공인·자영업 기본법의 정책 대상이 되는 소상공인, 개인사업자(자영업), 자영업자 등에 대한 명확한 정의가 선행되어야 함
 - 소상공인, 자영업자 등은 개념이 서로 다름에도 불구하고 상대적으로 자영업자가 익숙하게 사용되고 있다고 할 수 있음에 따라 명칭에 대한 명확한 개념 구분이 필요함
 - 먼저 소상공인은 중소기업 기본법을 통해 정의되고 있는데 업종별 3년 평균 매출 10억원~120억원 이하인 소기업 중 상시근로자 10인 미만 기업으로 정의하고 있음
 - 상시근로자: 제조업, 광업, 건설업, 운수업은 10인 미만, 기타 업종은 5인 미만
 - 특히, 소상공인은 소상공인과 소공인이 결합하여 사용되는 용어로 별도로 소공인법이 존재하듯이 상대적으로 이질적인 특성을 가진다고 할 수 있음에 따라 소상공인과 소공인에 대한 개념정리가 필요하다고 할 수 있음
 - 다음으로 자영업자는 취업형태의 한가지로 임금근로자가 아니며, 근로자를 고용하면서 사업을 영위(고용원이 있는 자영업자)하거나 자기 혼자 사업을 영위하는 사람(고용원이 없는 자영업자)으로 통계청의 경제활동인구조사에서 주로 사용되고 있으며, 소상공인을 포함하여 상대적으로 가장 넓은 범위를 가짐
 - 마지막으로 개인사업자는 사업장 유무 및 상시근로자 수와 관계없이 개인사업자로 등록하여 사업자등록증을 가지고 있는 사람 또는 업체(자영업)로 부가가치세법을 근거로 하여 국세청에서 주로 해당 개념을 사용. 이와 함께 개인사업자는 모두 자영업자의 범주에 포함되고 있음

< 소상공인, 개인사업자, 자영업자 개념 비교 >



자료) 중소벤처기업부(2018.12.20.), 자영업자와 함께 만든 「자영업 성장·혁신 종합대책」

주) 개인사업자는 1인이 여러 사업자등록증을 가진 경우 등 중복 포함

□ 소상공인·자영업 기본법이 다양한 형태로 운영되고 있는 소상공인 관련 법률에 대한 상위법적 기능을 수행할 수 있도록 해야 함

- 소상공인·자영업 기본법이 중소기업 기본법을 근거로 하고 있는 소상공인 관련 법률에 대한 상위법적 기능 수행과 함께 중소기업 육성과 관련한 법률을 통해 소상공인·자영업 보호·지원 및 육성이 포괄적으로 이루어지도록 해야 함
 - 우선적으로 소상공인·자영업 기본법이 현재 중소기업 기본법을 근거로 하고 있는 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법, 도시형소공인 지원에 관한 특별법, 소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법 등 관련 개별법에 대해서 상위법적 기능을 수행하도록 해야 함
 - 이와 함께 소상공인·자영업 기본법이 다양한 형태로 운영되고 있는 소상공인 관련 법률을 총괄할 수 있는 역할을 할 수 있는 방향으로 제정되도록 해야 함
 - 또한, 중소기업 기본법을 중심으로 하여 중소기업 육성에 초점을 맞추고 있는 개별법에서 소상공인에 대한 배제 없이 그대로 유지하도록 하여 소상공인·자영업 보호·지원 및 육성이 포괄적으로 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음

Ⅲ. 결론

□ 소상공인·자영업 기본법 제정을 바탕으로 정부의 보호·지원·육성을 위한 체계적인 지원정책 수립과 함께 정책의 실효성 강화를 위한 발판이 마련되어야 함

- 우리 경제의 근간을 이루고 있는 소상공인·자영업자를 독립적인 정책영역으로 규정하여 체계적인 지원체계 마련함과 동시에 정책의 실효성이 강화될 수 있도록 소상공인·자영업 기본법 제정이 이루어져야 함
 - 소상공인은 전체 사업체 수 가운데 약 85% 이상, 전체 종사자 수의 36% 정도를 차지하고 있으며, 자영업자 또한 전체 취업자의 25% 정도를 차지하고 있을 정도로 우리 경제의 근간을 이루는 이들을 체계적으로 지원하기 위한 기본법이 시급히 제정되어야 함
 - 비록 각 정당별로 입장은 다르지만 큰 틀에서 소상공인·자영업 기본법 제정에는 동의하고 있음에 따라 각 정당 관계자들이 참여하는 별도의 TF 구성을 통한 체계적인 논의를 바탕으로 기본법이 빠른 시일 내에 제정되도록 해야 함