

근로빈곤층의 자활과 소액창업지원사업

류만희(상지대학교 사회복지학과)

1. 문제의 제기

외환위기 이후 한국사회는 급격한 노동시장의 변화와 함께 실업, 빈곤의 문제가 과거와 다른 양상을 보여주고 있는 데, 그 단적인 사례가 노동시장의 유연화에 따른 비정규 노동자와 근로빈민의 증가에 따라 빈곤율이 상승하고 있는 문제이다¹⁾. 실업률²⁾은 안정되었지만, 노동시장에서 불완전 취업자와 실업과 취업을 반복하는 근로빈곤층의 증가로 빈곤율은 오히려 상승하고 있다. 근로빈민층(working poor)은 근로유능력자이면서 최저생계비 이하의 생활을 하거나 근로활동에 참여하고 있음에도 불구하고 안정적인 소득이 보장되지 않는 계층을 의미한다. 다시 말하면, 일할 능력과 의지가 있으나 잦은 실직과 낮은 소득 때문에 일을 하더라도 빈곤상태에서 못 벗어나는 계층을 말한다³⁾.

근로빈곤층의 증가에 따른 정책방안은 공공부조의 기능적 개선 수준을 넘어 사회보장제도의 전반에 걸쳐 내실을 다질 수 있는 패러다임의 변화를 요구한다. 그리고 일자리 창출과 같은 적극적 노동시장정책을 필요로 한다. 이를 반영하듯 참여정부의 빈곤정책은 노동시장에서 취업하여 비록 저임금이지만, 근로를 수행하고 있는 근로빈곤층에게는 근로소득보존세제(EITC)을 통해 빈곤탈출을 지원하고, 근로능력이 다소 낮지만, 근로의욕이 있는 미취업, 혹은 실업 빈곤층에게는 사회적 일자리, 자활지원, 창업지원 등과 적극적 노동시장 프로그램을 활용하여 빈곤탈출을 지원하는 이원적 방향을 설정·추진하고 있는 것으로 보인다.

그러나 이 같은 적극적 노동시장 프로그램이 근로빈곤층의 탈빈곤을 지원하는 정책으로서 실효성이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 주지하듯이 자활지원사업은 대상자의 제약, 근로유인력이 낮은 급여체계, 전달체계 미흡 등으로 효과성을 제약받고 있다. 그리고 사회적 일자리 창출 사업의 경우는 과거의 공공근로사업과 별반 차이를 못 느낄 정도이므로 사업전반에 걸쳐 검토가 필요한 상황이다. 마지막으로 창업지원사업은 본격적인 실시되고 있지 않지만, 탈빈곤 정책으로서 창업지원사업의 효과성에 대해 회의적의거나, 비판적 관심을 보이고 있다⁴⁾.

1) 중위소득 50% 기준으로 상대빈곤율의 변화추세를 보면, 97년 9.05%, 03년은 10.75%로 증가 추세이다.

2) 실업률 변화 추세를 보면, 98년 7.0%에서 03년은 3.4%로 사실상 완전고용 수준을 보여주고 있다.

3) 빈부격차·차별시정위원회(2004). 제 56회 국정과제 회의자료, '일을 통한 빈곤탈출 지원대책'

4) 이렇듯 창업지원사업에 대한 부정적 판단 혹은 예견의 근거는 크게 두 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 우리 나라는 외국과 비교

본 연구의 목적은 본격적인 시행⁵⁾을 앞두고 있는 창업지원사업에 대한 소개와 함께 정책실효성을 탐색하고, 한국에서 창업지원사업이 본래의 목적과 같이 일을 통한 빈곤탈출의 기능을 수행하기 위해서 필요한 조건은 무엇인가를 살펴보는 데 있다. 논의의 과정은 다음과 같다. 첫째, 창업지원사업에 대한 이해를 돕기 위해서 창업지원사업의 내용과 성장배경을 소개한다. 둘째, 창업지원사업의 정책 실효성을 소득보장 효과(탈빈곤 효과)와 고용창출 효과로 구분하여 살펴본다. 셋째, 우리나라에서 창업지원사업이 적용 가능성, 그리고 탈빈곤 정책으로서 효과성을 발휘하기 위해 충족되어야 할 조건을 살펴본다. 이렇듯, 외국의 경험을 통해 실효성을 제시할 수밖에 없는 데, 이는 본 연구의 제한점이기도 하다. 그러나 우리나라에서는 아직까지 제도 시행초기인 관계로 정책의 실효성을 증명할 수 있는 자료가 빈약하기 때문이기도 하다⁶⁾.

2. 창업지원사업의 이해와 성장배경

1) 창업지원사업의 개념

소액창업지원사업(Micro-enterprise development program)⁷⁾ 개인 및 집단대출(group loan)방식으로 창업자본금을 지원하고, 근로빈곤층의 낮은 인적자본을 보완하기 위해 직업능력개발훈련, 경영지원, 후견 프로그램(mentoring) 등 빈곤층이 쉽게 활용할 수 없는 프로그램을 지원한다. 사업장의 규모는 무급가족종사자를 포함하여 5인 미만으로 운영하는 게 일반적이다(Severens & Kays, 1997; Howells, 2000). 담보나 보증인을 제시할 수 없는 근로빈곤층에게 본인의 자활의지 및 사업계획서를 근거로 소액대출을 제공하면서, 창업 전·후 빈곤층에게 필요한 기술지원, 경영지원 등 부수적 서비스를 제공하는 프로그램이다. 따라서 소액창업지원사업은 소득보장 중심의 전통적 빈곤정책과는 궤를 달리하는 빈곤정책이라 할 수 있다⁸⁾.

창업지원사업의 주요한 정책대상은 근로빈곤층이며, 이들에게 지급되는 급여는 창업자본금(국가 혹은 운영주체에 따라 다양하다)현금과 현물급여가 제공된다. 현물급여에는 급여의 속성에 따라 창업 전·후에 필요한 각종의 인적자원의 network 구성과 이 과정에서 필요한 대인관계기술 훈련, 경영지원, 상담 등이 있을 수 있다. 다음으로는 물리적 현물 급여에는 창업점포, 판매망, 판매상품 등이 있다. 이밖에도

할 때, 상대적으로 자영업 비중이 높은 국가이므로, 근로빈곤층의 창업을 통해 빈곤탈출의 가능성은 높지 않다는 것이다(2002년 현재 경제활동인구의 28.7%에서 자영업에 종사하고 있다). 둘째, 근로빈곤층의 인적자본 수준이 낮고, 도덕적 해이 현상(예컨대, 창업자본금의 손실) 발생 가능성이 높기 때문에 창업지원사업이 탈 빈곤정책으로서 실효성이 떨어진다는 것이다.

- 5) 최근 민간을 중심으로 창업지원사업이 운영되고 있으며, 공공부문에서 비효율적으로 이루어지고 있던 창업지원자금을 민간에 위탁운영할 계획이다.
- 6) 국내의 창업지원사업의 정책 효과성에 대해서는 별도의 연구를 통해서 제시하고자 한다.
- 7) 소액창업지원사업은 영문표기법이 다양하며, 다소 개념의 차이가 있다. Micro-finance(institution)는 소액의 예금, 대출, 보험, 송금 등과 시중 금융기관과 같은 금융서비스를 제공하는 것(혹은 제공하는 기관들)을 의미하므로 가장 광의의 의미를 담고 있다. Micro-credit은 빈곤층 또는 금융 소외계층에게 소액대출 서비스를 제공하는 협의의 의미이다. Micro-enterprise 소액대출 사업의 한 종류로서 '창업'에 소요되는 대출서비스를 말한다. Micro-enterprise Development Program은 창업이 성공할 수 있도록 공공 및 민간부문에서 제공되는 일체의 지원프로그램을 포함하는 개념이다.
- 8) 일부에서는 소액창업지원사업을 '빈민을 위한 자본주의'(capitalism for the poor)를 만들어가는 과정으로 까지 묘사하고 있다 (Peirce & Steinbach, 1987; Stoesz & Saunders, 1999; Sherraden, 2004에서 재인용).

각종의 법률적, 행정적 지원 급여가 포함된다.

2) 성장배경

저개발국가의 농촌 빈곤을 해결하는 지역 개발프로그램으로 시작된 소액창업지원사업은 최근 들어 금융시장이 발달한 미국과 유럽⁹⁾의 복지국가에서도 활발히 운영되고 있다. 그리고 국가별 경제사회적 여건에 따라 활용에 다소간의 차이를 보이고 있다. 저개발국가는 소액창업지원사업은 농촌지역의 빈곤문제를 해결과 지역개발에 초점을 두고 운영되고 있다(방글라데시의 Grameen Bank가 대표적이다). 반면에 미국은 복지개혁(welfare reform) 차원에서 복지수급자의 의존성을 제거하고, 근로를 강조하는 근로연계 복지 차원에서 활용하고 있다¹⁰⁾. 영국이나 프랑스에서는 급증하는 실업률을 낮추기 위한 실업정책의 일환으로 창업지원사업을 활용하고 있다. 이렇듯 국가의 경제·사회적 상황에 따라 활용되고 있는 창업지원사업이 본격적으로 성장하게 되는 배경을 보면 다음과 같다.

첫째, 창업이 근로빈곤층의 자활을 지원하는 탈 빈곤정책 및 실업자의 실업대책이 될 수 있다는 가능성 때문이다. 1980년대 방글라데시¹¹⁾와 남미 일부 국가(볼리비아 등)에서 탈빈곤 효과가 나타났으며, 미국에서는 부양아동이 있는 빈곤여성의 탈빈곤정책으로 효과가 있는 것으로 나타났다¹²⁾. 한편, 실업급여 수급자의 근로유인을 위해 창업지원사업을 활용하기도 한다.(독일, Bridging Allowance; 캐나다, SEA; 영국, EAS; 프랑스, ACCRE)

둘째, 경기침체에 따른 임금감소와 실업증가 그리고 높은 비율의 근로빈곤층(Working Poor)의 발생하면서 취업보다는 창업을 촉진하는 정책수요가 발생한 것이다. 이에 대한 대안으로 근로빈곤층의 상당수가 영세창업을 통한 자구책을 강구하게 되고, 이들을 지원하는 민간단체와 국가의 개입과정에서 소액창업대출사업이 활성화되게 되었던 것이다.

셋째, 근로빈곤층을 중심으로 한 금융소외의 심화이다. 근로빈곤층 또는 실업자들이 시중 금융기관으로부터 경험하는 금융배제 현상은 매우 심각하다. 실제로 실업경험이 있는 자가 창업을 할 경우 금융기관으로부터 대출받은 비율은 신청자 14%에 불과하고, 이 중 10%는 대출은행에 본인의 예금이 있는 사람들이다. 따라서 대다수의 실업자들이 창업하는 데 필수적인 창업자본금의 시중 금융기관으로부터 대출받는데 많은 어려움을 겪고 있는 것이다. 결국, 창업에 관심을 가지고 있는 빈곤층이 증가하고 있다고 하더라도 기존 금융기관이 이러한 역할을 충분히 수행한다면, 이들을 대상으로 창업대출을 담당하는 별도의 금융기관이 필요하지 않을 것이다. 대부분의 경우에 이들 빈곤층은 금융기관이 일반적으로 요구하는 담보와 보증을 제공하기 어려운 상황에 처해 있으며 금융기관은 이들에 대한 소액 대출을 통해 수익

9) 유럽에서 창업지원사업은 정부에서 재원을 조달하는 자영업 프로그램으로 시작되었다. 1980년 실험적으로 프랑스에서 Chmeurs Createur(unemployed Entrepreneurs) 운영했으며, 1982년 영국에서 Enterprise Allowance Scheme(EAS)이 시범사업으로 운영하였다. 이 프로그램에서 실업자들은 자신의 사업개시 후 1년동안 실업급여와 같은 수당과 기술원조 등을 받았으며, 1983년부터 전국적으로 시행되었다(raheim, 1996).

10) 미국에서 창업지원사업의 출현은 1980년대 초반이다. 미국에서 근로연계형 복지정책의 강화라는 복지개혁이 한창이던 시점이 1990년대 중후반인 점을 감안한다면 창업지원사업이 관련성이 다소 낮아진다. 그러나 창업지원사업이 본격적으로 강화된 시기와 배경을 살펴보면, 복지개혁의 일환으로 창업지원사업의 활성화되었고, 제한적이거나 성과가 있음을 알 수 있다.

11) 그라민뱅크 참여자는 대출금 상환률이 거의 100%에 가까울 뿐만 아니라 실질적인 가구소득 증가, 자산증대 등 경제지표의 개선이 나타났다.

12) 탈빈곤의 구체적 효과는 3장에서 논의한다.

을 확보할 수 없다고 믿어 빈곤층이 기존의 금융기관을 접근하는 데에는 상당한 어려움이 있다. 이점이 기존 금융기관과는 다른 철학에 근거하여 다른 원칙과 방식으로 운영하는 Microcredit이 발달하게 된 직접적인 원인이라고 말할 수 있다. 즉 창업에 대한 빈곤층의 관심이 증가하는 상황에서 빈곤층이 기존 금융기관의 대출서비스를 받을 수 없는 것이 Microcredit가 주목을 받게 된 이유 중 하나인 것이다(OECD, 1996, 노대명 외 2004에서 재인용).

넷째, 창업지원사업이 정치적 스펙트럼에 상관없이 좌, 우파 모두로부터 환영받은 사업이다. 보수주의자들은 창업지원사업이 개인의 책임성을 증진시킬 뿐만 아니라 소규모 사업장에서 근로를 통해 빈곤 탈피 의욕이 있는 빈곤층을 지원하기 때문에 환영하였다. 반면에 자유주의 입장에서 보면, 창업지원사업이 구직자를 위해 일 자리를 창출한다는 점에서 환영을 받았다(Schreiner, 1999a). 1980년대 심각한 경제침체 국면에 있던 경제상황에서 일 자리 창출과 복지수급자의 빈곤탈피, 그리고 궁극적으로 복지개혁이 동시에 가능해 보였던 창업지원사업은 정치적 이데올로기 지형에 상관없이 환영받을 수밖에 없었던 정책이었다.

마지막으로 국제기구의 역할을 들 수 있다. OECD, World Bank 그리고 UN은 전세계의 절대적 빈곤 인구를 2015년까지 절반으로 감축하는 것을 Millennium Development Goals로 선정하면서, 이를 위해 정책적 수단으로 창업지원사업을 적극 권장하며, 2005년을 세계 마이크로크레디트 해로 선포하여 사업의 확장을 이끌어 간다.

3. 창업지원사업의 빈곤탈피 및 긍정적 효과

창업지원사업의 빈곤탈피 효과는 복지개혁의 차원에서 창업지원사업을 적극적으로 활용하고 있는 미국의 경험에서 확인된다. 1986년부터 시카고 빈곤여성의 창업지원사업(WSEP: Women's Self-Employment Project)의 결과를 보면, 참여자 80%가 3년이상 사업장을 유지하였다. 일반적으로 사업장 폐쇄가 6개월에서 1년 이내 나타나는 점을 감안한다면 유지율 자체가 성공적인 의미를 담고 있다. 그 결과, 참여자의 60%가 창업을 통해 순소득이 증가하였을 뿐만 아니라, 창업을 통해 빈곤선 이상으로 소득이 증가하여 빈곤탈피에 성공한 참여자가 25%에 이르는 것으로 조사되었다. 한편, 이 조사에서는 고용 창출 효과도 나타났는데, 전체 사업자 중 2/3에 해당하는 사업장에서 사업장 당 4명을 시간당 6달러를 지급하며 고용한 것으로 조사되었다(Evans,1996).

한편, 1988년 5개주¹³⁾의 AFDC 수급자를 대상으로 창업지원사업(SEID: Self-Employment Investment Demonstration)의 결과에서 빈곤탈피 효과를 보다 명확하게 확인할 수 있다. 창업지원사업의 참여자 120명을 10년경과 후 조사해 본 결과 60%가 AFDC 급여 수급자에서 벗어났으며, 사업장의 평균소득이 21,231 달러 수준이었다. 그리고 참여자의 79%가 2.6년 동안 사업장을 운영하였으며, 일부의 사업장에 한정되지만 고용창출 효과도 나타났다. 이 연구에서 특이할만한 점은 창업지원사업이 경제적 성과 이외에 수급자의 자존감 상승, 미래에 대한 두려움이 감소되는 등 심리사회적 성과도 발견되었다는 점이다.

Clark & Kays(2002)는 1991년부터 1997년까지 창업자 405명을 추적 조사 한 결과 조사대상자 중 72%가 가구소득이 증대하였고, 평균 소득은 8,484달러(최저 13,889달러, 최고 22,374달러)로 조사되었다. 창업자 중 53%가 빈곤탈피가 가능한 수준(5년 동안 소득이 약 2배 증가)까지 증가한 것을 근거로 창업지원

13) Iowa, Maryland, Michigan, Minnesota, Mississippi

사업의 효과성을 긍정적으로 평가하고 있다.¹⁴⁾ 이와 같은 가구 소득의 증가는 공공부조에 대한 의존성 감소 효과를 가져와 AFDC 등 현금 급여가 무려 61% 감소한 것으로 나타났다. 개인별 환산해 보면, 연간 1,679달러의 감소효과가 나타난 것이다. 그리고 창업이 빈곤정책으로 보다 성공적으로 운영되기 위해서 의료보험제도의 지원, 긴급저축계정(emergency savings accounts)과 같은 재정적 지원 과 창업 후 지속적인 경영상담이 필요하다고 한다. 영국의 Glasgow, Sheffield, Belfast 등 3개 지역의 사회연대은행(Micro-finance)에서 창업지원금을 대출받은 45명을 분석한 연구결과에서 따르면, 25%가 빈곤 탈피에 성공한 것으로 나타났다.

절대적 빈곤율이 높은 저개발 국가에서 창업지원사업의 빈곤탈피 효과는 개발국가보다 높게 나타난다. Grameen Bank로 유명한 방글라데시는 창업지원사업 참여가구의 가구소득이 무려 43%나 증가하였으며, 신규 고용창출 효과도 높은 것으로 조사되었다. 볼리비아의 CRECRE¹⁵⁾는 빈민층에게 창업자본금과 함께 교육서비스를 통합적으로 제공하는 프로그램이다. 이 프로그램에 참여한 빈민들의 66%가 소득이 증가하였으며, 이와 유사한 인도의 SHARE¹⁶⁾ 프로그램의 참여자 중 59%가 자산증대 효과가 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 저개발국가에서 창업지원사업은 참여자들은 대개가 경제적으로 긍정적 변화(76%가 긍정적 변화가 있다고 응답)가 있는 것으로 나타나며, 특히 극빈층에서 빈곤층으로(60%), 그리고 빈곤층에서 빈곤을 탈피하는(28%) 순차적 결과를 보이고 있다는 점이 특징이다.

이상과 같이 창업지원사업은 국가의 경제수준에 상관없이 빈곤탈피 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 이와 같은 빈곤탈피 효과가 창업지원사업'만'으로는 기대하기 어렵고, 창업지원사업과 함께 부수적인 정책적 지원이 이루어질 때 가능하다는 점을 주목해야 한다. 예를 들어, 사업장 경영의 노하우(know-how) 등 경영 지원 및 훈련이 대표적인 경우이다. 그리고 낮은 기술력과 빈약한 자본을 제도적으로 보장할 때 창업지원사업이 빈곤정책으로서 기능할 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 자원에 대한 접근 장벽과 사회복지정책의 장벽이 제거하는 정책적 지원이 있어야 한다. 한편, 창업자 개인의 낮은 자존감과 같은 심리사회적 장애 요인 등을 제거해야만 창업이 성공할 수 있다는 것이다(Raheim,1997). 이 같은 문제가 해결된다면, 창업은 임금 고용에서 누릴 수 없는 '자유로움'과 '유연성'을 가지면서도 생활임금을 보장하는 정책이 될 수 있다고 본다.

한편, 창업지원사업은 빈곤탈피 효과 이외에도 사회적으로도 의미있는 정책이다. 우선 창업지원사업은 지역개발효과가 있는 정책이다. 지역사회의 빈민의 빈곤탈피를 지원하여 지역개발을 도모하는 새로운 접근방법이라는 것이다. 다시 말하면, 빈곤층이 창업을 통해 경제적으로도 자립을 지원하고, 지역사회 내에서 창업을 수행하는 것이므로 빈곤 지역에서 일종의 소기업 문화를 창출하는 기능을 수행한다는 점에서 긍정적으로 평가한다는 것이다(Banerjee,1998).

창업지원사업은 사회적 배제의 문제를 완화시키는 효과도 있다. 즉 경제개발과정에서 배제된 사람을 창업을 통해 보호하는 참여지향적 특성을 갖는 정책이다(participatory strategy)¹⁷⁾. 참여적 정책이란 '대

14) 자산은 5년 동안 15,909 달러 증가하였다.

15) 이 프로그램은 빈곤층의 자활지원을 목적으로 '마을 은행'을 설립하여 주민 5-8명으로 조직하여, 무보증, 무담보로 대출을 제공하는 프로그램이다.

16) 그라민 बैं크와 유사한 인도의 프로그램으로 빈민 7-8명을 단위로 집단대출을 제공, 자산조사가 있다.

17) Holt & Ribe(1991)는 창업을 참여적 participatory 빈곤완화 정책으로 보고, 사회적 침전계층의 노동참여를 독려하고, 지역공동체에 경제적 기회를 강화할 뿐만 아니라 사회적, 정치적 변화를 가져올 수 있는 정책으로 긍정적 평가를 내리고 있다.

상에 따른 차별화 전략'을 의미하는 것으로써, '참여' 자체가 사회적으로 바람직한 목표이고, 사회구조의 변형을 통해 소외계층, 한계계층을 조직하는 노력이다. 따라서 창업이 단순히 소득과 자산증대라는 경제적 효과만 있는 것이 아니라 정치적 의미에서도 진정한 민주주의 가치를 내포하고 있다(Bhatt, 1997).

이상과 같이 창업지원사업은 빈곤탈피효과, 지역개발효과, 사회적 배제 문제의 완화 등 다양한 측면에서 정책 효용성을 발휘할 수 있는 정책이라는 점에서 긍정적 평가를 할 수 있다. 그러나 창업지원사업이 실질적인 소득증대 효과가 미약하며, 창업을 통해 빈곤탈피를 한다고 할지라도 빈곤탈피 자체가 매우 이례적인 사례로 취급될 정도로 그 효과가 미약하다는 점, 그리고 노동시장 주변부의 저임금 직종으로 근로빈곤층의 경제활동을 제약하여, 1차 노동시장으로 진출을 어렵게 한다는 등의 비판을 받고 있다. 이하에서는 창업지원사업이 효과에 대해 비판적 논의를 살펴보고 그 원인이 무엇인가를 살펴보겠다.

4. 탈빈곤 정책으로서 창업지원사업의 한계

엄밀히 말하면, 창업지원사업의 효과를 부정적으로 평가하는 대부분의 연구결과는 빈곤탈피 효과 자체를 부정하기보다는 빈곤탈피 효과가 미약하다는 점에 집중한 평가이다. 따라서 부정적 평가자들의 지적을 적극적으로 수용, 보완한다면 오히려 창업지원사업의 빈곤탈피 효과를 극대화시킬 수 있을 것이다. 이 같은 관점에서 창업지원사업이 빈곤탈피 정책으로서 내포하고 있는 한계점을 살펴보자.

대표적인 비판적 근거는 창업지원사업을 통해 복지수급자가 자영업자로 전환되는 비율(rate of movement)의 증가를 가져왔을 뿐이지, 창업을 통해 자활에 성공한 사례는 100명 중 1명도 안되고 있다. 따라서 비용 효과적 측면에서 볼 때, 결코 효과적인 정책이 못된다는 점이다. 그리고 사업장 유지율 면에서 창업지원사업 프로그램에 참여한 창업자가 비참여 창업자 보다 높지만, 프로그램 참여자의 경우 1/3이 1년 이내 폐업하는 등 사업장 유지 기간이 짧아서 고용 증대나 소득증대에 미치는 영향도 높지 않기 때문에 근로빈곤층의 탈빈곤 정책으로서 창업지원사업이 효과적이라고 평가하기 어렵다는 점을 지적한다(Schreiner, 1999a; 1999b; 2000).

이와 유사한 비판은 Sanders(2002)¹⁸⁾에서도 찾아볼 수 있다. 그는 미국에서 빈곤정책으로서 창업지원사업이 효과적이라 하지만, 극소수의 빈민들만이 빈곤을 탈피한 것에 지나지 않아 창업지원사업이 효과적인 정책으로 평가할 수 없다고 한다. 따라서 창업이 성공적인 빈곤정책이 되기 위해서 EITC의 확대, 보충적 소득보장 지원, 건강보험 등이 연계하여 제공될 때 비로서 이루어질 수 있다고 본다. Dennis(1998) 역시, 극소수의 복지수급자가 창업에 성공했을 뿐이며, 대부분의 복지수급자는 미미한 자산을 소유한 자영업자가 된 것에 불과하다고 평가했다.

빈곤탈피 효과가 미미하다는 입장과 달리 창업지원사업이 본질적 속성상 근로빈곤층이 창업을 통해 빈곤을 탈피한다는 것이 기본적으로 잘못된 전제에 기반하고 있다고 비판하는 입장이 있다. 즉 창업이 높은 기술수준과 강력한 근로의욕이 필요한 사업이지만, 최소 자본금으로 창업이 용이한 부문에서 창업을 하는 까닭에 이윤이 낮아 소득증대효과가 낮을 수밖에 없기 때문이다(Bates, 1997, Schreiner, 1996에서 재인용). 창업성공자와 복지수급자간에서 현격한 인적자본 수준의 차이가 있기 때문에 복지급여 수급자

18) 창업지원사업이 가구소득과 빈곤에 미친 효과와 사업장 유지기간 등을 검토하기 위하여 창업지원사업 프로그램의 참여자, 비참여자 그리고 비창업자(저임금근로자) 3집단으로 나누어 준실험연구(quasi-experimental research design)를 시도하였다.

의 빈곤탈피 효과를 위해 창업지원사업이 유용하다는 점은 과도한 정책 접근이라고 보는 입장이 있다. 빈민들에게 창업지원자금은 기초적인 경제, 재정적 활동에 기여할 수 있지만, 빈곤을 탈피할 수준이 아니므로 복지수급자의 빈곤탈피에 효과적인 정책이라 할 수 없다는 것이다¹⁹⁾.

이와 같이 창업에 대해 부정적 평가를 내리는 근거는 매우 현실적 판단에 기초하고 있다. 즉, 이론적으로는 시장 경쟁에서 생존할 수 있도록 경영지원을 하고, 안정적으로 수입이 창출되도록 지원하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 현실 경제에서 창업은 경제상황의 영향을 많이 받기 때문에 상대적으로 시장적응력이 떨어지는 인적자본 수준을 갖고 있는 복지수급자에게 창업지원 정책은 유용한 정책으로 볼 수 없다는 것이다.

이상과 같이 창업지원사업의 탈빈곤 효과는 명확하지 않은 것이 사실이다. 비록, 실질소득의 증가 현상이 있지만, 지극히 예외적인 경우이며, 여전히 대다수의 창업자는 저소득 상태를 벗어나고 있지 못하다. 창업자의 소득은 전체 가구소득의 1/3 정도 기여하는 것으로 보인다. 절반이 약간 못 미치는 가구의 소득이 빈곤선 이상으로 증가하였지만, 그 이상의 가구가 빈곤선 이하에 머물고 있다. 이 같은 사실은 창업지원사업이 분명한 가구소득 증대 방안이 될 수 없지만, 가구소득의 증대를 가져올 수 있는 방법 중 하나라는 점을 인정해야 하는 딜레마를 제공한다는 것이다. 그리고 이와 같은 정책적 딜레마를 해결할 수 있는 제도적 보완이 이루어진다면, 근로빈곤층의 탈 빈곤정책으로서 가능성을 한층 높일 수 있을 것이라는 사실을 시사하고 있다.

5. 창업지원사업의 고용창출 효과와 한계

유럽 국가(영국, 네덜란드, 아일랜드, 프랑스 등)들은 높은 실업률을 낮추기 위해 실업자를 창업으로 유인하는 정책을 활용하고 있다²⁰⁾. 즉, 실업의 장기화와 그 결과로 빈곤에 빠지는 예방하기 위해 창업지원사업을 실시하고 있다. 미국과 저개발국가에서와 같이 탈빈곤 정책 기능보다는 실업정책 기능에 주요점을 두고 창업지원사업을 운영하고 있는 것이 특징이다. 유럽에서 창업지원사업이 실업대책으로 추진되는 이유는 실업자들이 경험하고 있는 금융소의 문제와도 다소 관련이 있다. 실업자들이 창업할 경우 시중 금융기관으로부터 대출을 제한받기 때문에 창업자본금의 조달의 문제를 경험하게 된다. 따라서 정부의 입장에서는 실업자들이 경험하는 금융소의 문제와 실업률을 낮추는 두 가지 목표를 달성할 수 있는 창업지원사업에 주목하게 되는 것이다²¹⁾. 그러나 아직까지 등록 실업자 중 창업지원사업에 참여하는 비율은 높지 않은 것이 현실이다²²⁾.

그렇다면, 창업지원사업의 고용창출 효과는 어느 정도인가? 고용창출효과는 직접고용창출효과(창업자

19) 이와 유사한 논의로는 Neff(1996)가 있다. 그는 소액대출에 불과한 창업지원사업은 빈곤탈피 정책으로 볼 수 없으며, 오히려 창업이 사회안전망을 축소시키는 거대한 흐름의 한 조류라고까지 비판을 한다(Sanders, 2002에서 재인용).

20) 영국에서는 4개 지역에서 2000-2002년 동안 창업지원사업프로그램의 고용창출 효과를 분석 결과, 창업지원사업이 운영되지 않았다면, 영국의 총 실업자 수가 24%(약 22,000명) 증가하였을 것이라는 연구결과가 있다(Mosley & Steel, 2004).

21) 독일 Bridging allowance, 프랑스 ACCRE, EDEN, 미국 UI/SEA, 캐나다 SEA 등이 있다.

22) 독일 2.5%, 프랑스 1.5%, 영국 1.4%, 캐나다 1% 미만의 실업자만 참가하고 있다. 이렇게 실업자의 참여율이 낮은 이유에는 5% 제한 규정 때문이다. 이 규정은 창업지원사업에 참여할 수 있는 실업자는 전체 실업자 5%를 초과할 수 없게 하는 규정이다. 그러나 1990년대 중후반에 들어서면서, 유럽에서 자영업 창업을 하는 절대적 비율은 실업자들이 차지하고 있는데, 이들 대부분이 창업지원사업의 지원을 받고 있는 사람들이다.

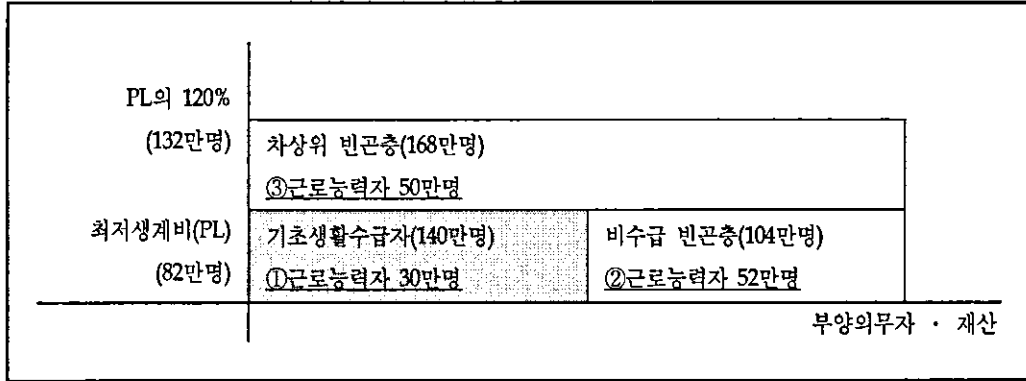
의 생존율로 측정한다), 그리고 간접고용 창출 효과(창업자를 제외한 고용인원)를 구분해 볼 수 있다. 국가에 따라 생존율은 다소 차이가 있지만, 독일은 창업지원사업 참여자의 70.4%가 3년 이상 창업을 유지하고 있는데, 이는 일반 자영업 창업자들의 생존율 보다 높은 것이다. 그리고 영국은 3년 이내 폐업률이 40%에 이르고 있다. 이와 같은 생존율은 창업자의 평균 생존 기 기간이 32개월 인 것을 감안했을 때, 창업지원사업으로부터 지원을 받는 창업자의 생존 기간이 양호하다는 점을 보여주는 것이다. 아일랜드는 창업지원사업(ABPC)의 참여자들이 6년 이상 생존하는 비율이 47%에 이르고 있다. 프랑스는 장기실업자가 창업지원사업에 참여하여 창업하였을 경우 5년 이상 생존하는 비율이 39.8%에 이르고 있다. 그리고 ADIE 참여자 75%가 2년 이상 사업장을 유지하고 있으며, 폐업자의 30%가 노동시장에 임금근로자로 재진입하는 것으로 나타났다. 미국은 SEID(Self-Employment Investment Demonstration) 평가 결과, 79%가 2.5년 동안 사업장을 유지하고 있으며, SELP(Self-Employment Learning Project) 참여자는 57%가 5년 동안 사업장을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 간접고용 창출효과는 매우 낮은 것으로 나타나는데, 미국은 사업장당 0.5명의 고용창출 효과가 있는 것으로 나타났다. 프랑스에서는 1998년 공공과 민간의 창업지원사업이 연간 50,000명의 간접고용 창출 효과가 있는 것으로 조사되었다. 캐나다는 37%의 사업장에서 유급 고용인원, 즉 고용창출 효과가 있는 것으로 조사되었다(ILO, 2002).

이상과 같이 창업지원사업의 고용창출 효과는 높지 않은 것으로 보인다. 따라서 유럽 국가에서 의도하는 바와 같이 창업지원사업이 구조적 실업의 대안정책으로서 가능성은 그리 높지 않을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 창업지원사업을 통해 실업자를 자영업자로 유도하고자 하는 이유는 자영업창업지원에 소요되는 비용과 실업급여, 혹은 복지급여 등에 투입되는 비용 즉 비용효과성 측면에서 창업지원사업이 유리하기 때문이다. 이론상으로 창업지원사업은 비용효과적인 프로그램이라는 긍정적 평가를 받는다. 그 이유는 자영업 창업으로 인하여 실업급여와 각종 복지급여로 지출되는 비용이 감소되는 반면, 조세수입은 증가될 수 있기 때문이다. Else & Gallagher(2000)미국의 자영업 창업 프로그램 참여자가 연간 8,000달러의 급여(현금급여와 Food stamps 등 급여의 합으로 추산)비용 감소효과가 있다고 봤다. 창업지원사업에 투입된 1달러당 최저 2.06달러에서 최고 2.72달러 정도의 투자효과(return to investment)가 발생시킨다는 연구가 있다. 또한 캐나다에서는 1993-94년 기간동안 자영업창업 지원예산이 약 1억6천7백만불이 투입되었지만, 프로그램 참여자가 생산금액은 이를 초과하여 1억 8천 8백만불인 것으로 나타났다.

창업지원사업의 여러 가지 긍정적 효과에도 불구하고, 창업생존율은 전체 창업자의 30~40%가 3년내 폐업을 하고, 제차 실업에 빠지거나 임금노동시장으로 편재해 들어간다. 그렇다면, 성공적인 창업이 되기 위한 전제조건이 무엇인가? 창업을 성공할 수 있는 요인은 창업자의 개인적 특성, 창업환경 등이 영향을 미치겠지만, 무엇보다도 창업지원프로그램에 얼마나 '지속적으로 참여하는 가'의 문제이다(Sh. 그리고 또 하나의 중요 요인은 창업자본금의 원활한 지원, 복지서비스의 지원(특히 소득보장 프로그램)이다. 개인적 측면에서 보면, 교육수준, 기술수준, 그리고 실업기간(실업기간이 짧을수록 창업성공율이 높다) 등이 주요 요인이 된다. 그리고 창업자의 가족지원 여부도 성공요인이 되며, 동료집단의 정서적 지원도 결정요인이다. 창업지원사업이 적극적 노동시장 정책으로서 기능할 수 있는 전제조건은 앞서 살펴본 탈빈곤정책으로서 기능하기 위한 전제 조건과 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

6. 결론 : 한국사회에서 적용 가능성과 성공 조건

우리 나라의 근로빈곤층은 아래의 그림과 같이 기초생활수급자와 비수급 빈곤층 그리고 차상위 빈곤층으로 이루어져 있다.



자료: 빈부격차 차별시정위원회(2004).

<그림 1> 근로빈곤층 규모

소액창업지원제도의 대상자를 범주화해 보면, ① 기초생활 수급자 중에서는 근로능력이 있는 취업대상이 주요한 정책대상이 될 수 있다. ② 차상위 계층과 비수급 빈곤층이 정책대상으로 선정될 수 있을 것이며, 정책대상의 산술적 규모는 총 132만명 정도이다. 창업을 희망하는 실질적인 정책 대상을 근로빈곤층의 경제활동상태별로 구분해서 추산하면, 임금근로자의 34.1%(35만명), 비임금근로자 중 15.5%(10만명), 실업자 중 39.8%(20만명), 비경제활동인구 중 40.5%(약 12만명) 등 총 77만명 정도가 잠재적인 정책수요자로 볼 수 있다(노대명 외, 2003)²³⁾.

그렇다면, 한국에서 탈빈곤 정책으로서 창업지원사업의 가능성을 어떻게 볼 것인가? 창업지원사업은 쓸 할만한 일 자리(decent job)를 찾을 수 없는 빈곤층에게는 필요한 사업이다. 즉, 임금 노동시장으로부터 배제된(pushed out)사람들에게는 적절한 일자리가 될 수 있다는 점은 분명하다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 외국에서 빈곤탈피 정책으로 창업지원사업의 효과는 만병통치약은 아니다. 그럼에도 불구하고 근로빈곤층의 기술향상, 경영지원 훈련을 지속적으로 지원하고 동시에 사회적 지원망이 가동된다면, 충분히 탈빈곤 정책으로서 기능할 수 있을 것으로 본다. 그러나 정책 수요자인 근로빈곤층은 빈약한 경영능력, 빈약한 시장규모, 처벌적이고 경직적인 복지정책 등이 바로 이들이 직면하는 문제이다. 이렇게 불리한 상황 때문에 상당수의 창업자들이 폐업을 하고, 궁극적으로 빈곤탈피에 실패하고 있다.

따라서 한국에서 창업지원사업이 성공하기 위해서 창업을 지원할 수 있는 각종의 프로그램들(Micro-enterprise Development Programs)이 우선적으로 정비될 필요가 있다. MDP는 자원은 그 속성에 따라 인적자원 지원프로그램, 경제적 자원 지원프로그램, 그리고 제도적 자원 지원프로그램으로 대별된다.

23) 노대명 외의 연구에서는 저소득층을 전체 가구 중위소득의 60%이하 집단으로 분류하였지만, 본 고에서는 차상위계층(빈곤선의 120%) 이하의 가구로 분류하였기 때문에 절대적 수치에서는 다소 차이가 발생할 수 있다.

인적자원은 창업자, 창업을 지원하는 전문 후견인(Relationship Manager: RM), 그리고 창업자의 가족을 포함하는 인적자원 net-work을 의미한다. 특히, 창업대상자를 선정할 때, 무엇보다도 정책목표에 부합하는 대상자 선정과 지원에 충실해야 한다. 빈곤완화가 정책목표이면 창업지원뿐만 아니라 소득증대를 위한 다양한 서비스가 동시에 제공되어야 한다. 한편, 인적자원 관리는 창업자 관리에만 한정되는 것은 아니다. 창업자가 갖고 있는 인적네트 워크, 특히 가족들로부터의 창업자에 대한 정서적 지원은 창업성공물에 중요한 영향을 미치는 요인이다. 또한 창업자 가족의 생활상에서 발생할 수 있는 이혼, 배우자의 실직, 임신, 출산 등 가족사(家族事)를 관리할 필요성이 있으며²⁴⁾, 이러한 역할은 창업지역의 전문사회복지인력의 지원 또는 RM이 수행해야 한다.

다음으로 경제적 자원은 창업에 소요되는 재원, 창업과정에서 요구되는 물리적 자원, 예컨대 창업지역, 판매망, 판매상품, 각종의 교육 및 훈련 프로그램 등이 있다. 시장조사가 필요하다. 창업이 성공할 수 있는 틈새시장(niche market)을 확보하는 것이 중요하다. 다음으로는 경영인프라를 구축해야 한다. 즉, 유통망을 구축하고, 합당한 사업장 입지를 선정하고, 적정한 사업장 규모를 확보할 수 있도록 지원해야 한다..

그리고 마지막으로 제도적 자원은 일종의 정책적 지원으로서 창업과정에서 요구되는 각종의 법률적, 행정적 지원을 의미한다. 창업을 성공하기 위해서 동종업종에서 훈련과 경험이 매우 중요하다. 그러나 대부분의 빈민들은 경험이 없거나 낮기 때문에, 창업 전·후 성공가능성을 높이기 위해 인턴 및 견습기간을 설정하는 것이 바람직하다. 이 기간동안 수급자는 그 자격을 유지하도록 제도적 정비가 이루어져야 할 것이다. 한편, 창업자본금의 이용 여부가 창업의 성패를 좌우하는 주요 요인으로 본다. 자본금은 적기에 지원되는 것이 무엇보다 중요하므로 공식적으로 지원되는 자본금 대출과 양질의 교육이야말로 창업지원사업이 성공하는 데 필수 조건이 된다.

참고문헌

- Cynthia K Sanders(2002). "The Impact of microenterprise assistance programs: A comparative study of program participants, non-participants, and other low-wage workers", The Social Service, Vol, 76, pp.321~340.
- Cynthia K. Sanders(2004). Employment option for low-income women: Microenterprise versus the labor market, Social Work Research, Jun,
- ILO(2002). Micro-finance in industrialized countries: helping the unemployed to start a business.
- Lisa J. Servon & Timothy Bates(1998). "Microenterprise as an Exit Route From Poverty: Recommendations for Programs and Policy Makers", Journal of Urban Affairs, Vol 20, No 4, pp.419-441.
- Lisa J. Servon(1999). Bootstrap Capital: Microenterprise and the American Poor, Brookings Institution.

24) 창업실패 요인 중 가족사는 주요요인으로 밝혀지고 있다(Sherraden, 2004).

- Louise A. Howells(2000). "The Dimensions of Microenterprise: A Critical Look at Microenterprise: as a Tool to Alleviate Poverty", *Journal of affordable Housing*, Vol 9, No 2. pp161~182.
- Mahasweta M. Banerjee(1998). "Micro-Enterprise Development: A Response to Poverty", *Journal of Community Practice*, Vol. 5, No.1/2, pp. 63~83.
- Margaret Sherrard Sherraden, Cynthia K. Sanders, & Michael Sherraden(2004). *Kitchen capitalism: micro-enterprise in low-income household*, State University of New York Press
- Maria Otero & Elisabeth Rhyne(1994). *The new world of micro-enterprise finance*, Kumaeian Press
- Mark Schreiner(2001). "Micro-Enterprise Training(MET) Program An Innovative Response to Welfare Reform", *Journal of Community Practice*, Vol.9(4), pp. 87~107.
- Mark Schreiner(1999). "Lessons for Microenterprise Programs from a Fresh Look at the Unemployment Insurance Self-Employment Demonstration", Center for Social Development Washington University, working paper
- Mark Schreiner(1999a). "Self-Employment, Microenterprise, and the Poorest", Center for social Development Washington Univ. early version *Social Service Review*, 1999, Vol. 73, No.4, pp.496~523.
- Mark Schreiner(2000). "The Material Conditions for the Microenterprise Programs in the United States and the Third World". Center for Social Development Washington University, working paper.
- Mark Schreiner(1999b). "Lessons for Microenterprise Programs from a Fresh Look at the Unemployment Insurance Self-Employment Demonstration", Center for Social Development Washington University, working paper
- Nitin Bhatt(1997). "Microenterprise development and the entrepreneurial poor: including the excluded?", *Public Administration and Development*, Vol. 17, pp.371~386.
- Nitin Bhatt & Shui-Yan Tang(2001). *Delivering Microfinance in developing countries: controversies and policy perspectives*, *Policy Studies Journal* Vol. 29, No.2.
- Paul Mosley & Lucy Steel(2004). *Microfinance, the labour market and social inclusion: a tale of three cities*, *Social policy & Administration*, Vol 38, No. 7
- Peggy Clark and Amy Kays(2002). *Microenterprise and the Poor*, The Aspen Institute
- Salome Raheim(1996). "Micro-enterprise as an approach for promoting economic development in social work: lessons from the Self-employment Investment Demonstration", *International Social Work*, Vol. 39, pp.69~82.
- Salome Raheim(1997). "Problems and Prospects of Self-Employment and an Economic Independence Option for Welfare Recipients", *Social Work*, Vol. 42, No.1, pp.44~53.
- Sheila Straatmann & Margaret Sherraden(2001). "Welfare to Self-Employment: A Case Study of the First Step Fund", *Journal of Community Practice*, Vol.9(3), pp. 73~ 94
- William J. Dennis, Jr(1998). "Business Regulation As an Impediment to th Transition from the Welfare to Self-employment", *Journal of Labour Research* 19, no.2., pp.263~276.

- 노대명 외(2003). 저소득층 창업지원모형에 관한 연구, 한국보건사회연구원
- 노대명 외(2003). 2002년 저소득층 자활사업 실태조사, 한국보건사회연구원
- 정진호 외(2005). 한국의 근로빈곤 연구, 한국노동연구원
- 노대명·박찬임 외(2004). 자활정책·지원제도 개선방안 연구, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원
- 빈부격차·차별시정위원회(2004). 일을 통한 빈곤탈출 지원대책, 제56회 국정과제회의 자료.
- 윤찬영·류만희(2005). 한국 마이크로크레딧 제도와 방안: 민간·정부의 역할을 중심으로, 사회연대은행, 한국 마이크로크레딧 정립 및 사회적 연대 모색, 심포지움 자료집.