

유럽

Paul Schoukens (벨기에 루벤대학교(K. U. Leuven), 법학과 교수)

■ 서론

자영업자라는 항목은 직업활동을 하는 사람들 집단의 중요한 부분을 구성한다. 가장 최근에 출판된 자료에 의하면¹⁾, 자영업자는 유럽에서 직업활동을 하고 있는 인구의 18%에 해당한다. 이 비율은 각 유럽 회원국에서 다르게 나타나지만(8%로 상대적으로 적은 스웨덴에서부터 상대적으로 높은 42%의 그리스까지), 이러한 독립적인 근로자집단에 대한 정책 입안자들의 관심이 점차 증가하고 있는 것만은 사실이다. 오늘날 사회정책 입안의 중요한 부분을 차지하고 있는 것 중의 하나는 자영업자로 분류되는 사람들에게 어떤 사회적 보호를 제공할 것인가에 대한 물음이다. 자영업자들이 그 특성상 경제적인 위험을 감수하기 때문에 사회적으로 보호할 필요가 없다는 발상은 이미 유럽에서는 완전히 시대에 뒤쳐진 이야기가 된 것 같다. 필자의 연구에 의하면²⁾ 모든 유럽 국가들이 자영업자를 위한 모종의 사회보장을 계획하고 있음이 분명하다. 더구나, 더 많은 사람들의 창업을 장려하기 위하여

1) <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF9741EN.pdf> 참고.

2) P. SCHOUKENS, The social security systems for self-employed people in the applicant EU countries of Central and Eastern Europe, Intersentia, Antwerpen-Oxford-New York, 2002, 239p. and -, "Comparison of the social security law for self-employed persons in the member states of the EU", in D. PIETERS (ed.), Changing work patterns and social security, Kluwer, London, 2000, 63-98 참고.

자영업자를 위한 매력적인 사회보장제도를 마련하고자 하는 흐름도 있다. 지금까지는 정책 여부가 중요했으나, 보다 어려운 문제는 자영업자를 위해 어떤 식의 보호를 제공해 줄 수 있는가 하는 것이다. 구체적인 사회보장제도의 대부분은 원래 임금근로자를 위해 개발된 것이었다. 그렇다면, 단순히 임금근로자를 위한 제도를 복사하여 자영업자를 위한 것으로 만드는 것이 능사인가? 그리고 예를 들어 법적으로 볼 때, 자영업자를 실업의 위협으로부터 보호하는 것이 가능하기는 한 것인가? 자영업자의 필요를 위해 제도를 고안하는 구체적인 행위는 더 복잡한 것이다. 이 글에서 필자는 임금근로자도 아니고 사용자와 종속적인 관계에 놓여 있지 않은 자영업자들의 특수한 상황을 고려하면서 그들에게 완전한 보호를 해주는 일부 유럽 국가들의 해법을 소개하고자 한다. 먼저 자영업자에 대한 정의를 내리고, 그 다음에는 자영업자들을 위해 현존하는 주요 제도를 유형별로 살펴보기로 한다. 또한, 자영업자들의 특수한 상황에 맞게 개발된 재원확보 방법과 전통적인 사회적 위험요인으로부터 자영업자를 보호하기 위한 구체적인 방법들을 특별히 다루게 될 것이다.

■ 자영업자는 누구인가?

자영업자를 위한 적절한 사회보장의 정의(많은 경우에 노동법이나 조세법의 정의에 의존하곤 한다)가 존재하는 한에서 다음과 같은 요인을 살펴볼 수 있다. 첫째, 노동과의 연관성이 있어야 한다(긍정적 해석). 대부분의 경우, 직업활동은 수익 모델을 포함하게 된다(실제 수익 발생 여부의 검증이 불필요). 또한, 이 (경제적) 직업활동은 근로계약이나 공무원의 정관에 부합되지 않아야 한다(부정적 해석). 따라서, 자영업자는 수익을 목적으로 직업활동을 하는 자로서 근로자나 공무원이 아닌 자로 정의된다. 이 정의의 본질은 뒷부분에 들어 있다. 즉, 근로자(또는 공무원)가 아니라는 것이다. 본질적으로, 자영업자는 근로자의 개념과 상대되는 ‘나머지 영역’에 속해 있는 자이다. 자영업자는 의뢰인과 종속적인 관계 없이 직업적인 활동을 하는 자인 것이다. 실제적으로 자영업자는 자유직 종사자, 공예가, 무역 또는 기업가, 농부뿐만 아니라, 근로자가 아닌 다른 모든 직업활동 종사자도 포함한다. 이 ‘나머지 영역’은 회원국별로 서로 다르게 나타난다. 그런 이유로, 실제로 유럽의 자영업자가 누구인지 정확하게 정의하기는 매우 어렵다.

■ 어떤 종류의 제도가 마련되어 있는가?

유럽에서는 주로 3가지 제도가 자영업자를 위해 마련되어 있다. 여기서 우리는 모든 자영업자에게 적용되는 포괄적인 제도와 자영업자를 대상으로 하는 일반적인 제도, 그리고 특정한 자영업자 집단을 위한 제도를 구별해야 한다.

1. 포괄적 또는 일반적 사회보장제도에서는 인구 중에서 일을 하는 모든 집단, 혹은 전체 인구를 대상으로 하는 기본적인 사회 보호가 이루어진다. 그 예로 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 영국, 아일랜드, 네덜란드, 룩셈부르크, 포르투갈, 그리고 대부분의 중유럽 및 동유럽 국가를 들 수 있다. 일반적인 제도는 구조적으로나 조직적으로 각 직업 집단 또는 인구 집단을 구별하지 않는다. 이 제도는 보장된 집단의 성격과 상관없이 동등한 기본적 보장과 동일한 행정적 구조, 그리고 동질적인 재정 방안을 제공한다.

영국, 아일랜드, 네덜란드, 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 기본적인 사회보장제도들은 포괄적인 제도로 편제되고 있다. 임금근로자와 자영업자 간의 구별은 사회보장급여가 처음부터 노동의 행위와 관련되어 있지 않기 때문에 별로 중요하지 않다. 기본 보험이나 포괄적인 제도에 추가적으로 직업에 따른 제도가 마련되어 있는 것이다. 여기서 각 직업 집단의 차이와 근로자와 자영업자 간의 차이가 나타난다. 영국, 네덜란드, 아일랜드와 같은 국가에서는 자영업자들이 직업적인 성격의 보충적인 제도의 보호를 부분적으로 받고 있거나, 아예 받고 있지 않다. 이런 접근과는 달리, 다른 포괄적인 제도들은 자영업자들의 특수한 필요를 고려하는 완전한 보호를 제공해 주고 있다. 덴마크에서는 단기 근로능력상실과 실업을 위한 직업과 관련된 제도가 자영업자들에게도 적용되고 있다. 그러나, 실업보험은 자율적으로 부담금을 납부하는 자영업자에게만 적용된다. 보충적인 연금을 위한 제도와 산재 및 직업병에 관한 제도는 원칙적으로 근로자에게만 적용된다. 그러나, 스웨덴과 핀란드에서는 자영업자에 대한 응용의 필요성을 예견하고, 모든 직업 관련 사회보장제도를 자영업자에게도 적용하고 있다(즉, 부분 시간 퇴직, 부분적 직업능력 상실, 임시 실업 등).

룩셈부르크는 행정적인 면에서 보면, 서로 다른 직업 집단을 중심으로 구성된 별도의 행정 기구가 작동하고 있어서 제도가 구별가능 한 것 처럼 보인다. 그러나 사회보험의 내용이 상당 부분 상호 조화를 이루고 있고, 재정 제도가 직업활동에 종사하는 모든 국민들에게 동일하며, 서로 다른 행정 기구들이 상호 협력을 하도록 되어 있기 때문에, 이 사회보험제도를 일반적인 제도로 분류해야 할 것이다. 포르투갈의 직업에 따른 일반적 제도는 각 직업 집단에 따라 다른 보험제도를 적용하고 있다. 자영업자들은 고령, 근로능력 상실, 상병 및 출산의 경우에만 기본 보장을 받을 수 있으며, 산재, 직업병, 그리고 단기 근로능력 상실의 경우에는 보충적 보

힘에 가입할 수 있다. 그러나 실업보험은 여전히 근로자에게만 해당된다. 그럼에도 불구하고, 두 집단 모두를 위한 행정적 구조가 마련되어 있다. 자영업자들이 연장된 보험 패키지를 선택할 경우, 그들은 근로자(및 사용자)와 동일한 부담금을 납부하게 된다. 이는 전통적인 직업에 따른 제도(비스마르크적인 유형에 더 근접한 제도)가 임금근로자와 자영업자에게 유사한 보호를 제공해 줄 수 있음을 보여주는 것이다. 자영업자에게 완전한 보장을 해주는 비슷한 유형의 제도가 특히 중앙 및 동유럽 국가에서 분명하게 나타나고 있다(슬로베니아, 슬로바키아, 체코, 리투아니아, 폴란드 등).

2. 자영업자를 위한 일반적인 제도에서는 자영업자의 모든 직업 형태가 하나의 사회보장제도에 편입된다. 이 제도는 자체적인 행정적 구조와 자영업자 단체 및 정부 대표들로 구성된 이사회를 가지고 있다. 이사회는 재정 충당과 관리를 책임진다. 사회보장 적용과 재정 확보에 관한 한, 이 제도는 자영업자 중의 각 직업 집단 사이에 구별을 두지 않는다. 이러한 제도는 벨기에에서 찾아볼 수 있다.

3. 특정 자영업자를 위한 제도는 자영업자 중에서 서로 다른 직업 영역을 위한 특수한 제도이다. 이러한 제도는 독일(농부, 자유직, 예술가 및 저술가), 프랑스(공예가, 무역 및 기업가, 변호사, 기타 자유직종), 이탈리아(상인, 공예가, 농부, 자유직 종사자), 오스트리아(상인, 자유직, 공증인, 농부, 그 밖의 자영업자), 스페인(자영업자, 선원, 농부), 루마니아(변호사), 폴란드(농부), 그리스(가장 중요하게 상인, 공예가, 변호사, 엔지니어, 농부 등)에서 찾아볼 수 있다. 따라서 이러한 제도는 각 직업 집단을 중심으로 조직되어 있다.

이 유형은 구조적인 관점에서 관심의 대상이 되는 것이지만, 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 유럽 국가의 대부분은 자영업자들을 일반적·포괄적 제도에 포함시킬 수도 있지만, 여전히 이 집단을 다른 직종과 구별해야 할 필요가 있다. 자영업자의 특수한 상황은 재정 충당과 급여 지급 모두에서 적합한 규정을 필요로 한다. 환언하면, (직업활동을 하는) 전체 인구에 적용 가능한 일반적인 제도라도 자영업자에게 제대로 사회보장을 제공하기 위해 별도의 규정을 적용시킬 필요는 있다는 것이다.

서로 다른 집단에 적용되는 제도가 사용될 경우 대부분 기존에 사용되던 제도 중의 하나가 수용 제도로 사용되는데, 이는 근로자를 위한 제도에 편입시킬지의 여부가 분명하지 않은 자들 뿐만 아니라, 특정한 자영업자 집단을 위한 제도에 당장 편입할 수 없는 자들을 위한 것이기도 하다. 이것은 자영업자들이 직업적으로 활동을 하고 있지만 임금근로자는 아닌 사람들을 모두 포함하는 영역이기 때



문이다. 예를 들면, 프랑스에서는 자유직 종사자를 위한 보장제도가 그러한 일반적 수용 제도로 사용된다. 그리고 오스트리아에서는 상인을 위한 제도가 그러한 목적으로 사용된다.

프랑스에서는 직업적인 분류에 따라 자영업자를 위한 네 종류의 (연금)제도가 사용되고 있다. 여기에는 공예가, 상인 및 기업가, 변호사 및 기타 자유직 종사자 등이 포함된다. 의료보험의 경우, 모든 자영업자 집단을 포괄하는 공통적인 제도가 도입되었다. 그러나, 농업에 종사하는 자영업자들은 농업 부문의 임금근로자들과 함께 별도의 사회보장제도를 두고 있다. 이처럼 특정 직업 집단의 자영업자와 근로자들이 하나의 제도를 공통으로 이용하는 예는 스페인에서도 찾아볼 수 있다. 농업 부문과 해운 부문의 근로자와 자영업자들은 각각 별도의 사회보장제도에 통합 적용되고 있는 것이다. 그 밖의 스페인 자영업자들은 일부 자유직 종사자들을 제외하고는 자영업자를 위한 일반적인 제도의 적용을 받고 있다. 이 제도는 임금근로자 등을 보장하는 일반적인 제도의 일부를 구성한다. 그러나, 자영업자들은 실업에 대한 보장을 받지는 못하며, 자율적인 보험 가입에 의해서만 단기 직업능력상실, 산재 및 직업병을 보장 받을 수 있다.

특수한 제도의 수가 제한적인 스페인과는 대조적으로, 그리스의 자영업자들은 다수의 특수한 제도의 보장을 받는다. 가장 일반적인 제도는 공예가와 상인을 위한 제도로서, 두 개 제도 모두 과거에 재정적인 문제에 봉착한 소규모 제도들을 통합하여, 상인과 공예가를 위한 하나의 일반적인 제도를 마련하였다. 또한, 이들 제도의 내용과 근로자들을 위한 일반적 제도(IKA)를 조화시킬 필요가 있다. 기존의 모든 제도를 열거한다는 것은 너무 방대할 것이기에, 상황의 복잡성을 보여주기 위해 한가지 예만을 설명하기로 한다. 만약 공예가들이 주민 2,000명 미만의 마을에서 일할 경우, 그들은 연금 및 직업능력 상실을 위한 일반적인 보험제도에 가입되지 않고, 농민들을 위한 제도(OGA)에 편입된다.

이탈리아에서 일부 자영업자 집단(상인, 공예가, 농민)은 자체의 행정적인 지방자치체를 유지하는 동시에, 일부 위험을 보장하는 일반적인 제도에 가입하고 있다. 자유직(의사, 엔지니어, 건축가, 변호사) 종사자들은 자체적인 사회보장제도를 가지고 있다. 일반적인 사회보장제도와 비교하여 그러한 제도의 자율성이 최근에 강화되었다. 위에서 언급한 집단에 속하지 않은 자영업자들은 임금근로자들을 위한 일반적인 제도에 의무 가입된다.

오스트리아의 사회보장제도는 각 직업별 제도들의 통합체로 설명될 수 있다. 보장되는 내용은 제도에 따라 다르다. 만약 무역업에 종사하는 자영업자로서 직업활동을 하고 있는 자가 무역업자로 등록되어 있다면, 그는 무역업자와 기업가를 위한 제도의 보장을 받게 된다. 이 제도에는 자유직 종사자들도 민법 공증인들을 제외하고 구조적으로 편입되어 있다. 그러나, 어떤 자유직이나에 따라 사회보장의 내용은 달라질 수 있다는 점을 강조해야 할 것이다. 마지막으로, 농업 종사자들은 자체적인 제도를 마련하고 있다. 1998년부터, 공식적인 자영업 집단 어디에도 소속되어 있지 않고, 의뢰인과 종속적인 관계 혹은 그와 유사한 관계를 맺고 일을 하지 않고 있는 자들은 무역업자 및 기업가를 위한 연금보험제도에 의무적으로 가입해야 한다.

제도 간의 차이는 각 제도의 내용을 살펴보면 입체적으로 파악할 수 있다. 여러 자영업자 집단을 위한 별도의 직업별 제도의 존재는 특정한 사회보장 급여를 받기 위해 보다 일반적인 제도에 가입하는 것을 방해하지는 않는다. 예를 들어, 독일의 농부들은 근로자들을 위한 일반적인 제도를 통해 직업능력상실의 보장을 받는다. 또, 이탈리아의 경우에는 근로자들의 행정기구 내에 별도의 행정자치단체(INPS)들이 유지되고 있음에도 불구하고, 자영업자 중 특정 직군(주로 농민, 상인, 공예가)은 임금근로자를 위한 일반적 제도의 보장을 받고 있다. 벨기에의 자영업자들은 의료보험의 경우 임금근로자들을 위한 제도의 적용을 받는다(중증 의료혜택 및 직업능력상실의 경우).

이와 함께, 자영업자를 위한 직업별 사회보장제도는 많은 경우에 내용상(임금근로자를 위한) 일반적인 제도의 방향으로 발전하게 됨을 주목해야 할 것이다. 예를 들면, 프랑스의 상인, 기업가, 공예가 및 농민을 위한 기본 연금은 근로자를 위한 제도와 같은 방법으로 산정·지급된다. 그리스에서는 IKA 연금제도가 자영업자를 위한 서로 다른 직업별 제도의 개혁을 위한 모형의 역할을 하고 있다.

한편, 일반적인 사회보장제도는 자영업자 집단을 위한 특별한 제도를 제공하지 않으면 안 된다. 이러한 응용은 대부분 단기 소득대체급여 및 재정 규정과 관련하여 찾아볼 수 있다. 어떤 경우, 자영업자에 대한 처우가 근로자를 위한 일반적인 제도의 내용과 유사한 것으로 발전되는 직업별 제도에서 더욱 특별하게 나타나는 것을 볼 수 있다. 앞에서 언급한 바대로, 그리스와 프랑스의 직업별 제도의 내용은 임금근로자를 위한 제도와 유사한 쪽으로 변화하고 있다. 반대로, 포괄적인 제도의 보장을 받는 영국의 자영업자들은 임금근로자들과 같은 제도를 공유하고 있음에도 불구하고, 직업능력상실의 경우에 기본 수당만을 지급받을 수 있다.

다시 한번, 어떤 제도가 마련되어 있다 하더라도, 자영업자를 다른 직업활동 종사자들과 구별할 필요가 있음이 확인된다. 자영업자들의 특수한 상황은 재정 확보와 급여 제공 모두에서 응용된 규정을 필요로 한다. 환언하면, 전체 (경제활동) 인구에 적용 가능한 제도라 하더라도, 적절한 사회보호를 필요로 하는 자영업자 항목을 위해 별도의 규정을 적용할 필요는 있다는 것이다.

그러므로, '다른 방법으로' 자영업자를 보호할 필요성은 그들에 대한 보호가 더 '적어야' 함을 의미하지는 않는다는 사실을 강조할 필요가 있다. 이것은 자영업자를 위한 사회보장제도를 고안하는 국가의 정책에 달려 있는 것이다. 자영업자들이 동료 근로자들과 동등한 보호를 받는 것이 가능하다는 예는 많이 있다. 기본 제도가 직업적인 항목이 아니라 거주지에 기초하고 있기 때문에 강력한 내적인 평등이 나타날 가능성이 있다(예 : 포괄적인 제도로서의 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 네덜란드의 국민보험). 이러한



상황은 서로 다른 직업 집단에 모든 근로 집단의 특정한 필요를 고려하여 적용되는 동등한 사회보장 때문에 발생할 수도 있다(예 : 룩셈부르크 및 스칸디나비아 국가에서 적용되는 것과 같은 보충적인 직업별 보장제도). 다른 국가들은 유형을 막론하고, 사회보장의 정도가 임금근로자와 자영업자 사이에 매우 상이하게 나타나는 제도를 운영하고 있다. 이것은 대부분 직업별 보험제도를 보유하고 있는 국가에서 보여지는 현상이지만, 영국이나 아일랜드(포괄적 제도가 대표적으로 운영되는 국가)에서도 나타난다. 대상자가 자영업자인가 피고용자인가의 여부는 따라 매우 중요한 (재정적인) 결과를 가져올 수 있다. 재정 확보 메커니즘, 부담금의 비율, 그리고 사회보장의 범위는 매우 다양하게 나타난다. 예를 들어, 독일에서는 기존의 직업별 제도에 포함되어 있지 않은 자영업자는 의무적으로 사회보험에 가입하지 않아도 된다. 오스트리아와 이탈리아에서는 그러한 자영업자들이 연금제도에만 의무 가입해야 하기 때문에 내야 하는 부담금의 액수가 더 적다. 영국과 아일랜드에서는 많은 자영업자들이 소득이 최소 기준에도 미치지 못하여 모든 의무 보험에서 면제되고 있다. 이런 경우에 피고용자 또는 자영업자로 간주되는 것은 사회적·재정적으로 다른 결과를 초래하게 된다. 주로 경쟁이 많고 인력이 풍부한 부문에서는 자영업 계약의 비율이 더 높은 경향이 있는데, 이는 노동비용을 절감하기 위한 것이다. 이런 점에서, 많은 국가들은 ‘유사 자영업(pseudo-self-employment)’이라는 현상을 겪고 있다. 보통 유사 자영업자들은 사회적인 목적 또는 세금에 관련된 목적으로 자신을 자영업자로 보여지게 하려고 하는 근로자들이다. 그러한 서류상의 자영업자를 채용하는 것은 임금근로자를 채용하는 것보다 훨씬 저렴하다. 만약 종속이라는 기준을 엄격하게 적용한다면, 이러한 유사 자영업자들은 자신의 의사, 또는 사용자의 확책으로 근로자에 관한 법규를 피하고자 하는 근로자에 지나지 않을 것이다.

■ 재정 확보

자영업자를 위한 사회보장의 재정 확보에 있어서 가장 큰 문제 중의 하나는 해당 직업의 수입을 어떻게 판단하는가의 문제이다. 임금근로자의 경우, 임금을 (직업적인) 수입으로 보는데, 이것은 규칙적으로 (매주, 격주, 매월 등) 지급되며, 이를 근거로 부담금이 계산된다. 자영업자의 소득에는 훨씬 더 많은 변동 사항이 발생한다. 많은 경우에 불규칙적인 수입이 발생하기도 한다. 어떤 경우에는 자영업자가 기업 설비를 개인적인 목적으로 사용할 수도 있다. 이러한 종류의 지급은 소득 근거에 적용하기가 어려운 경우가 많다. 게다가 통제 가능성도 낮다. 자영업자는 근로자와 달리 자신의 소득을 스스

로 신고하는데, 이는 임금을 실제보다 낮게 신고하는 경향으로 이어질 수 있다.

유럽 국가에는 부담금 근거를 판단하는 두 가지 경향이 있다. 국세청과 협력을 하거나, 사회보장기관이 스스로 소득 근거를 판단하는 것이다. 후자의 전략은 세금 징수가 제기능을 하지 못하거나, 너무 복잡하다고 여겨질 때 사용되는 경우가 있다. 부담금 부과를 위한 고정된 소득 근거는 다양한 방식으로 판단된다. 여기에는 최저임금, 해당 부문 (근로자의) 평균임금, 유사한 부문에서 근무하는 공무원의 임금(예: 그리스에서는 항소법원의 판사가 받는 임금으로 변호사의 부담금 기준을 책정한다), 소득 추정을 위한 매개변수(숙박업소 운영자의 소득근거 판단을 위한 침대 수, 농부의 경우는 농장의 규모, 사용되는 농지의 면적, 가축의 수 또는 생산 농작물의 양 등)의 방식이 있다. 여기서의 문제는 실소득과 부담금 책정을 위한 근거 사이에는 실제적인 관계가 없다는 것이다. 또한, 허구적인 부담금 산정 기준은 많은 경우에 다소 낮게 느껴지기 때문에, 제도는 충분한 재원을 확보하지 못하게 되어 정부의 지원이 필요하게 된다.

국세청과의 협력은 두 가지 방식으로 이루어질 수 있다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 영국, 아일랜드, 네덜란드와 같은 국가들은 사회보장부담금의 징수를 세금 당국에게 맡긴다. 이는 사회보장의 재정이 일반적인 방법으로 충당될 때 뿐만 아니라, 세금 당국이 부담금을 징수하도록 하는 방법으로도 가능하다. 다른 국가들은 세금 당국의 부담금 징수를 지나친 것으로 인식하여 이들 기관의 세금 정보만을 이용한다. 프랑스, 룩셈부르크, 벨기에와 이탈리아가 그렇다. 이러한 운영 방식은 많은 경우에 복잡한 것이 되곤 한다. 확정된 과세 정보를 이용하는 것은 시간차를 만든다. 다시 말해, 사회보장부담금을 위한 소득근거는 자영업자의 알려진 지난 번 소득밖에 반영하지 못한다는 것이다. 예를 들면, 벨기에에는 고정된 세금 정보, 즉 과세 목적을 위해 확정된 세입을 사용하기로 하였다. 구체적으로, 3년 전의 세금 정보가 이용된다. 따라서, 자영업자는 부담금을 지급하는 당해 연도의 소득과 상관 없는 소득근거에 따라 부담금을 납부하는 것이 된다.

■ 사회보장제도 개발

전통적인 사회적 위험에 관하여 대부분의 문제들은 보건과 가족부양과 같은 위험들 보다는 실업과 근로능력 부재에 관한 적절한 제도의 개발과 관련하여 발생한다. 이와 같은 위험에 관하여 자영업자들은 다른 인구집단과 같은 보장을 받는다. 이와 같은 사실은 두 가지 사회보장제도가 모두 근로와



연관되어 있지 않다는 사실에 의하여 대체로 설명될 수 있다. 사실, ‘의료보험이 모든 사람들에게 적용되지 않아야 하는가? 의료보험을 적용을 받는 사람들이 직업을 가지고 근로하고 있는가? 자녀가 있는 가족들에게 재정적인 지원을 제공하고자 하는 가족정책에 있어서 같은 원칙이 사회보장 또는 세제정책을 통하여 적용되어서는 안 되는가?’ 하는 문제들이 있다.

고령자들을 위한 소득대체제도와 유족급여가 자영업자들에게 적용되는 것은 그렇게 큰 우려가 될 것 같지는 않다. 대체로 자영업자들의 연금제도는 임금소득자들을 위하여 마련된 원칙과 비슷한 원칙에 기초하고 있다. 약간의 차이가 있다면 자영업자들의 연금 프로그램에 있어서 최종급여를 과거의 소득과 연계하는 경향을 들 수 있다. “자영업자가 더 많이 지불할수록 급여는 더 높아진다”라는 생각이 자영업자들이 소득을 신고하도록 만드는 유발요인으로서 도입되고 있다.

자영업자의 범주에 있어서 더욱 문제가 되는 것은 근로능력 부재와 실업의 위험에 대한 보장의 적용이다. 첫 번째 위험과 관련하여 전통적으로 각국은 자영업자들을 위한 적절한 상병관련 보호를 조직화하는 데 어려움을 겪었다. 임금소득자들과 비교하여 소득손실을 측정하기가 극도로 어려웠기 때문이다. 예를 들어, 많은 수의 근로자를 고용하는 소규모 기업의 자영업 관리인은 상병으로 인하여 결근하는 경우 반드시 수입에 손실이 있는 것은 아니다. 그러므로 유럽 국가들이 단기 근로능력 부재의 희생자인 자영업자들을 위한 소득대체급여를 제공하지 않거나 급여를 제공하기 전에 장기간의 대기기간을 적용한다. 다른 국가들은 과거 소득과 전혀 관계 없는 낮은 정액급여를 제공하기도 한다. 결과적인 소득상실을 측정하기 어렵기 때문에 일부 국가들은 상병 중인 자영업자들에게 대체근로인력을 제공하기도 한다. 이러한 경우 보상 대상이 되는 것은 소득의 손실이라기보다는 인력의 손실이다. ‘근로장애급여(invalidity benefits, 장기근로능력상실급여)’를 자영업자에게 부여하는 것은 상병급여제도를 조직하는 것보다는 덜 문제가 된다. 이것은 주로 근로장애위험이 상병보다 검증하기가 훨씬 쉽다는 사실에 의하여 설명될 수 있다. 자영업자들이 질병이나 사고로 인하여 장기간 근로할 수 없는 경우 소득의 손실이 발생한다는 것은 거의 확실하다. 후자의 상황은 자영업자가 근로장애로 인하여 경제활동을 중단하여 할 때 분명히 벌어지게 된다. 그러나 임금소득자와 비교할 때 대부분의 유럽 국가들은 부분적인 근로장애에 대한 급여지급을 꺼리고 있는데 그 이유는 부분적인 소득의 상실이 어느 정도나 근로능력부재에 의한 것인지 또는 기타 경제적 요인에 의한 것인지를 결정하기가 어렵기 때문이다. 그 결과 자영업자들은 사회보장에 있어서 100% 근로할 수 있거나 또는 100% 근로할 수 없는 것으로 여겨진다. 부분적인 근로능력부재는 자영업자들의 경우 평가하기가 어렵기 때문이다.

많은 국가들은 자영업자들을 위한 실업 보험을 마련하는 것을 주저하고 있다. 따라서 자영업자가 된다는 것은 위험을 감수한다는 것이나 마찬가지가 되는 것이다. 경기가 자영업자에게 좋지 않은 경우 위험에 대하여 잘못 예측하게 되면 자영업자들은 스스로 그 결과를 감당하여야 한다. 또한 자영업자를 위한 실업 보험을 마련한다는 것은 자영업자 스스로가 실업을 결정하였는지를 결정할 수 없기 때문에 불가능하다. 실업의 비자발성의 문제가 실업수당 수급 권리를 부여하는 주요 조건들 중에 하나가 아닌가? 실업이 자발, 또는 비자발적으로 유발되었는지를 알아내는 것이 현실적으로 불가능하다면 자영업자라는 직업군에 대한 실업보험은 어떻게 조직하여야 하는가? 소득손실에 대한 예측은 될 문제가 되지만 만약 자영업자가 모든 직업활동은 중단한다면 그때의 손실은 과거의 소득에 기초하여 계산될 수 있는가?

그러나 자영업자들을 위한 실업보험 마련이 현실적으로 불가능하다는 것은 유럽의 대부분의 국가들이 자영업자들을 위한 일종의 실업보험을 운영하고 있다는 사실로 인해 손쉽게 모순으로 지적된다. 특히 유럽의 국가들은 자영업자들의 특정한 요구에 부응하는 프로그램들을 개발하는 독창성을 보여왔다. 임금소득자들의 실업보험을 자영업자들에게 그대로 적용할 수는 없다. 그들의 특수성에 맞게 재고되고 적용되어야 한다. 핵심은 자영업자들의 실업의 자발성에 대해서 응용된 방식으로 검증할 필요가 있다는 것이다. 사기적인 도산이 경제활동 중단의 원인인지 또는 활동의 중단이 어느 정도나 제삼자에 의하여 또는 재정·경제적 어려움에 의하여 유발되었는가 등을 예로 들 수 있다. 일부 국가들은 자영업자들이 자신의 실업에 대하여 책임이 있어서는 안 된다는 조건에서 벗어난 경우도 있다. 보다 필수적인 조건은 사업활동의 완전한 중단과 노동시장에 진입하고자 하는 의사에 있다고 하겠다.

■ 결론

자영업자는 임금근로자와 비교하여 특수한 상황에 놓여 있다. 사용자와 근로자 간의 위계적인 관계가 없고, 고정적인 임금도 없다. 이러한 요인에 기초를 둔 모든 사회보장제도가 자영업자에게 그대로 적용되는 경우 문제점이 야기된다. 따라서 자영업자를 위한 사회적 보호와 임금근로자를 위한 제도를 구별해야 하는 충분한 요인이 있다. 이 요인들은 주로 제도의 재정 충당 과정, 실업의 평가, 임시 직업능력 상실, 부분적 직업능력 상실 등 이다. 그럼에도 불구하고, 국가들은 자영업자의 특이성을



독창적인 방식으로 사용하고 있음을 알 수 있다. 소득 손실의 어려운 추정은 임시적인 직업능력상실의 경우(예를 들면, 인력의 결손을 보상하는 대체인력지원) 보상급여의 비용을 감면해 주거나, (비)자발적 특성이 수급조건보다 덜 명확하나, 사업의 최종 중단에 대한 통제가 더 큰 경우의 실업보험제도와 고안 등으로 극복할 수 있다. 재정 확보의 경우에도, 소득 신고를 보다 독창적으로 사용하는 것이 가능함을 알 수 있다. 자영업자의 사회보장제도를 위한 재정확보 메커니즘을 개발하지 못한 것은 과세 가능한 소득 정보가 다루기 어렵기 때문이 아니다.

이 모든 예는 자영업의 특수성이 사회보호 발전의 저하를 야기하지는 않는다는 것을 분명하게 보여준다. 그보다는 임금근로자를 위한 사회보장제도를 자영업자의 필요를 위해 적용시키기 위한 어려운 사고방식의 전환과 관련이 있다. 그러므로 필자의 관점에서는, 직업에 대해서 중립적인 기본적인 사회보장의 원칙과 각 직업별로 최대한 적절하게 전환해야 할 그 원칙의 구현 방식 사이에 구별이 필요하다고 생각한다. 임금근로자와 마찬가지로, 자영업자도 병에 걸리거나, 경제적 상황의 악화로 활동을 중단하지 않을 수 없는 상황에 놓일 수 있다. 이러한 사회적 위험성을 뒷받침해 주는 기본 원칙들은 임금근로자이든 자영업자이든 다르지 않다. 그러나, 이런 기본 원칙의 적용(즉, 이러한 사회적 위험으로부터 보호하는 구체적인 제도의 개발)은 최대한 그것을 통해 보호하려고 하는 각 직업 집단의 특수성을 고려해야 할 것이다. 그런 면에서, 임금근로자를 위한 사회보장제도 이행은 대부분 사용자와의 고용관계 속에서 만들어지는 것이며, 자영업자의 경우라면 그들의 독립적인 입장이 최대한 고려되어야 한다. 궁극적으로는 동등한 수준의 사회보장이 모든 직업인에게 제공될 수 있어야 하나, 성공적이려면 직업별 특수한 작업환경에 맞도록 응용해야 한다. 사회정책은 기본적으로 중립적인 규칙과 특수한 시행 규칙 사이에서 올바른 균형을 찾아가야 할 것이다. **KLI**