

# 덴마크

Bent Greve (덴마크 로스킬데 대학교(Roskilde University) 복지국가 분석학 교수)

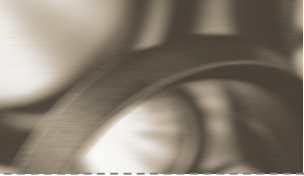
## ■ 서론

이 글은 덴마크의 주요 사회 상황과 관련하여 자영업자가 어떤 보장을 받고 있는가에 대한 설명으로 시작하고자 한다. 가장 핵심적인 문제는 실업급여이나, 연금과 세제도 여기서 다루기로 한다. 덴마크는 다른 북유럽 국가들과 함께 자영업자를 위한 실업급여가 지급되는 몇 안 되는 국가 중의 하나이다. 다음은 이러한 급여가 왜 존재하는가와 함께 그로 인한 영향을 일부 살펴본다. 또한, 자영업자에 대한 개괄적인 상황이 약간의 통계 자료와 함께 제시된다.

마지막으로, 본 논문은 주요 복지국가 영역과의 관계 속에서 보다 광범위한 사회·경제적 결과에 대하여 설명한다.

덴마크의 사례를 설명하고 분석할 때, 덴마크가 스칸디나비아형 복지국가로서 포괄적인 접근과 일반적인 보장을 제공하고 있다는 점을 염두에 두지 않으면 안 된다.<sup>1)</sup> 포괄적 복지국가에서는 개인의 급여 수급권이 마샬의 시민권 개념(Marshallian notion of citizenship)을 따른다. 그 결과, 개인의 권리는 일반적으로 특정한 부담금(contribution)에 의존하지 않는다. 그러나 실업급여라는 특정한 경우

1) 다양한 유형의 복지국가와 각 유형의 문제점에 관한 논의는 Jones, 1993 and Greve, 1996, 1999 and Boje, Abrahamson and Greve, 2005를 참조할 것.



에는 급여의 지급이 미리 지급된 부담금을 전제로 하고 있다. 그리고 이는 자영업자의 경우에도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고, 원칙적으로 자영업자들은 덴마크의 사회보장제도 속에서 근로자들과 같은 권리와 의무를 갖고 있다. 이는 사회 부조와 그것을 획득하기 위한 규정은 덴마크의 모든 시민들에게 동일하게 적용됨을 의미한다. 사실, 자영업자가 사회적 급여를 받기 위해 자영업자이기를 포기해야 하는 경우도 많이 있다.

덴마크의 복지국가를 위한 재원 마련은 주로 조세제도를 통해 이루어지며, 다른 국가와 비교하여 특히 소득세가 상대적으로 높다. 그러나, 다른 한편으로, 보험회사에 대한 개인의 보험료 납부 또는 직접적인 사용료 등을 고려해 보면, 덴마크 국민들의 부담이 유럽의 다른 복지국가와 비교하여 더 비싼 것은 아니다.

## ■ 덴마크의 자영업자 보장

먼저, 덴마크에서 통용되는 ‘자영업자(self-employed)’의 개념이 무엇인지 논의할 필요가 있다. 덴마크 사회보장법에는 ‘자영업자’의 일반적인 개념이 나타나 있지 않고, 근로자와 자영업자 사이의 경계가 항상 분명한 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 그 개념은 개인의 사회보장에 영향을 미치게 되기 때문이다.

개인이 자영업자로 분류되는가의 여부는 그 개인의 상황에 대한 전반적인 평가로써 결정되는데, 이는 부분적으로 조세제도와 관련이 있다. 만약 어떤 사람이 회사를 창업하고, 광고를 제작하고, 짧은 기사를 쓰면, 그는 사업체의 소유주로서 자본 소득, 즉 자기 회사를 위한 이윤을 벌어들일게 된다. <Ligningsvejledning (덴마크 국세청의 납세 안내 및 조세법·판례 설명서)>에 의하면, 자영업자는 본인의 위험부담과 자금으로 장기간 경제적 수익을 목적으로 일정한 규모의 활동을 하는 자이다 - 지나치게 소규모일 경우에는 ‘취미’ 활동을 통한 소득으로 간주된다. 이 소득은 역시 과세 대상이 되나, 적자가 발생할 경우에는 공제 대상에서 제외된다. 자영업자로서의 수입을 버는 동시에 근로소득을 버는 것도 가능하다. 예를 들어, 농부는 도시에서 시간제 근무도 하면서, 자영업자로서의 소득도 함께 벌 수가 있는 것이다.

<Kildeskatteloven(원천징수에 관한 법률)>에서는 임금, 봉급, 배급, 수수료, 로열티, 팁을 불문하고 사용자와 관련이 있는 모든 형태의 지급행위는 고용에 의한 소득이라고 규정하고 있다. 이것은 직접

소득세의 납부 없이 소득 활동을 하는 것을 방지하기 위해 제정된 덴마크 조세법의 일부로, 덴마크 복지국가를 위한 재원 마련에 필수적인 것이다.

사회보장과 관련하여, 개인의 자영업자 여부를 판단하기 위해 사용되는 기준은 다음과 같다.


- 세금 계산시 자영업자로서 경비를 공제받을 수 있는 권리의 유무
- 노동시장 보조기금(ATP)이 지급되는 일을 위임한 자 또는 사용자
- 휴일법(holiday law)의 적용을 받는 자
- 사무직 근로자(white collar workers)에 관한 법의 적용을 받는 자

이 중 마지막 두 개 항목은 덴마크 노동시장에 고용된 사람들에게 최소한의 권리를 보장해 주는 법들이다. 이러한 요인 외에 사회보장제도의 특정 부분에 포함된 규정들도 개인을 자영업자로 판단할지의 여부에 영향을 미칠 수 있다. 이 글에서는 주된 초점이 실업보험과 연금에 맞추어져 있는데, 이는 자영업자가 독자적으로 결정할 필요성이 존재하고 해당 규정이 덴마크 사회 내의 다른 사람들과 차이가 나는 주된 영역이다.

그 밖에 특별 대우가 존재하는 영역은 산업재해, 단시간근로(part-time) 연금, 상병보험 등이 있다. 산재는 특히 연소득의 3/5 이상을 자영업 소득으로 벌어들이는 어업 종사자들을 위한 것으로, 그들은 보험회사에 의무적으로 보험료를 납부하여야 한다. 상병과 관련하여 자영업자는 상병의 기간이 3주 이상이고, 발병 또는 부상 이전 12개월 내에 충분한 수준의 자영업에 종사한 사실이 있다는 조건 하에 상병 급여를 지급받을 권리를 갖고 있다. 자영업자는 질병이나 부상 발생 후 최초 3주 동안 상병에 대한 보험에 가입할 수 있다. 근로자에서 자영업자로 전환된 자는 근로자로서 급여를 지급받는 조건이 충족될 경우, 계속 급여를 받을 수 있다.

## ■ 실업급여와 연금

자영업자는 일시적인 상태가 아닌 자영업에 종사하고, 이러한 활동이 개인 수입의 중요한 부분을 구성할 경우, 실업보험에 가입할 수 있다. 또한, 급여의 지급자는 최근 3년 중 52주 이상의 기간 동안 주 평균 30시간 이상의 회사 운영을 하여야 하며, 1년 이상의 기간 동안 실업보험에 가입한 경력이



있어야 한다.

과거에 자영업자였던 자가 실업자가 된 경우 그가 받아야 할 급여를 계산하는 방식은 두 가지가 있다. 첫째는 최소 급여로 단기간 이상으로 실업상태에 빠진 자영업자에게 지급된다. 이것은 사업체의 매각, 폐쇄 또는 운영의 중단 등으로 증명할 수 있다. 이런 경우에 해당자가 가입한 지 3년이 경과하고 과거에 자영업자였다면, 1주일에 최저 2,980 덴마크 크로네(약 360 유로)를 받을 수 있다.

둘째 방식은 개인이 실업보험에 가입한 기간 동안, 그가 소유한 회사에서 임여금이 발생했는지의 여부에 달려 있다. 이 경우는 필수적으로 3년 이상 보험에 가입되어 있어야 한다. 그러면 과세 가능한 소득을 사용하여 이전 5년의 기간 중 수입이 가장 많았던 2년을 기준으로 산정할 수 있게 된다. 수급할 수 있는 급여의 최대치는 과거 임금의 90%까지 1주일에 최대 3,270 크로네(약 440유로)로, 근로자의 경우와 동일하게 된다. 그리고 두 경우 모두 소득세가 완납되어 있어야 한다.

1990년대 중반 이후, 일부는 임금근로자이고 일부는 자영업자인 사람들을 위한 보험의 통합이 가능해졌다. 개인은 근로 사실과 자영업 종사 사실을 증명할 수 있어야 하며, 근로시간은 주 15~30시간 이내가 되어야 한다. 이 경우 대부분의 규정은 근로자 및 자영업자를 위한 규정과 동일하다. 이러한 법과 다른 사회보장법을 통하여 자영업자들은 대부분의 영역에서 임금근로자와 같은 대우를 받는다.

연금과 관련하여 자영업자는 덴마크 시민으로서 기본적인 고령자연금(old-age pension)과 보충연금(pension supplement)을 받을 권리가 있다. 그러나, 만약 자영업자가 보다 높은 연금 수준을 원한다면, 그는 이를 위해 별도로 돈을 적립해야 할 것이다. 이는 노동시장 내 대부분의 근로자들과는 대조적인 것으로, 그들의 경우 단체협약의 일환으로 퇴직연령이 되었을 때 지급받을 연금수입을 위해 임금의 12~16%를 별도로 적립하고 있다.

덴마크의 기본적인 연금은 충분히 빈곤선 이상의 생활을 보장해 주고 있으나, 대부분의 사람들은 보다 높은 생활수준을 원하는데, 이는 각 개인이 이 목적을 위해서는 저축을 해야만 가능하다. 따라서 덴마크 연금제도는 공적기금을 통한 적립 연금제와 부과방식(pay-as-you-go)을 병행하고 있다.

덴마크의 조세제도는 연금 목적으로 저축할 경우 소득세 감면을 통하여 이러한 연금제를 간접적으로 뒷받침하고 있다.

## ■ 왜 자영업자를 위한 특별한 제도가 존재하는가?

이것은 간단한 질문이 아니다. 그 해답의 일부는 덴마크 복지국가의 포괄성(universality)에 있다. 사회정책 분야의 대부분에서는 임금근로자와 자영업자 사이에 명확한 구별을 두지 않아, 단지 덴마크 시민 자격으로서 보장 여부를 판가름하게 된다.<sup>2)</sup> 동시에, 소득의 수준이 바뀌는 사람들이 보장받을 수 있도록 도울 필요가 있다. 최근 연간에는 국가가 운영하는 공적 제도와 이를 보완하는 민간 추가형 보험제도를 결합하여 개인이 상한 없이 이전의 과세 가능한 소득의 80%까지 수급받을 수 있는 제도를 마련하는 등 변화가 일고 있다.

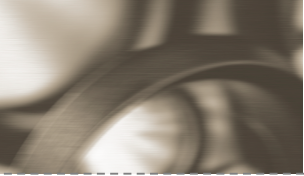
또한, 실업자나 퇴직자에 대한 보장이 상대적으로 좋으면 사람들은 모험을 덜 꺼리게 되어 자영업 등에 더 많이 가입하게 된다. 설령 회사가 파산하여도, 개인은 비교적 높은 수입을 가지고 계속 삶을 계속할 수 있기 때문이다. 그러나 사기업의 보험은 대체로 보험료가 높아 특히 소규모의 자영업자들은 가입하기 어렵다. 이와 동시에 사회보장과 관련하여 선택을 하는 것은 쉽지 않은 일이 된다(Greve, 2003).

## ■ 복지국가제도에 미치는 영향

가장 주요한 영향은 자영업자를 위한 제도를 마련함으로써 덴마크 복지제도의 포괄성이 유지되고, 복지국가의 정통성이 보존된다는 것이다. 이는 자영업자라 하더라도 일반적인 보장을 받게 되며, 임금근로자와 마찬가지로 실업보험기금에 적립하여 추가적인 보장을 받을 수도 있음을 의미하는 것이다. 자영업자는 또한 다른 임금근로자와 같이 민영의 연금에 가입할 수 있으며, 퇴직연령이 되면 정상적인 연금도 지급받게 된다. 따라서, 동일한 권리가 보장되는 것은 근로활동을 하고 있는 동안이 아니라, 노동시장을 떠나고 난 후라고 할 수 있다.

실업보험(임금근로자의 경우와 자영업자의 경우 모두 자율적으로 가입)의 보장을 받지 않는 자영

2) 여기서는 유럽연합 또는 북구협약(Nordic conventions) 등 국제적인 협약에 따라 타국가의 시민들이 갖고 있는 권리에 관해서는 다루지 않기로 한다.



업자도 덴마크의 다른 시민들과 마찬가지로 사회보조(social assistance)를 신청할 수 있다. 그러나 점점 더 많은 자영업자들이 실업보험에 가입하여 보장을 받고 있다.

통계에 의하면 2003년(Statistical 10 years review for Denmark, 2004)에는 덴마크에 약 20만 명의 자영업자들이 있었는데, 이는 인구의 약 4%, 노동인구의 약 7%에 해당하는 숫자였다. 2003년에는 169,000명이 실업보험에 가입되어 있었으며, 자영업자들은 보험가입자의 8.8%를 차지하였다.

한편, 위와 같이 자영업자로서 덴마크에서 활동하고 있는 인구에 대한 전국 통계에 의하면, 2003년 당시에 보험 가입자의 상대적 비율은 84.5%였다.

2003년 자영업자의 실업률은 4.3%로 나타났는데, 이것은 전체 실업률 6.8%보다 낮은 것이다. 따라서 실업보험기금이 사회정책에 미치는 영향은 기업 창업 시에 발생하는 문제를 줄이고, 자영업자로서 최소한의 안정을 보장받을 가능성을 준다는 것이라고 볼 수 있다.

## ■ 자영업자를 위한 사회보장제도의 사회적 중요성

이 제도의 전체적인 사회적 의미를 평가하기는 어려우나, 시민들이 새로운 활동을 하고 새로운 회사를 설립하고자 노력하는 것을 긍정적인 효과로 본다면, 그 여파도 긍정적인 것이라고 볼 수 있다.

이러한 새로운 기업들은 더 많은 일자리를 창출할 것으로 기대되며, 장기적으로는 재화와 서비스를 수출할 수 있을지도 모른다. 현재 대기업 중의 상당수는 매우 규모가 작거나 심지어는 한 사람이 단독으로 창업 회사에서 출발하였다(30~50년 전). 오늘날 새로운 사회안전망으로 인하여 그러한 기업들이 몇 개만이라도 생겨난다면, 이 정책은 성공적인 것이라고 평가할 수 있을 것이다. 따라서, 이 제도가 개인이 창업하는 데 있어서 장벽을 제거하는 데 도움이 된다면 긍정적인 사회적 여파를 가져오게 될 것이 분명하다.

한편, 부정적인 측면은 이후에 긍정적인 결과 없이 개인의 개인적·경제적 문제만 가중시키는 상황을 발생시킬지도 모른다는 우려와 연관이 있다. 또한, 이 제도는 어차피 창업을 하였을 기업들에게 간접적인 지원을 해줌으로써 사회의 사중손실(deadweight loss)을 안겨줄지도 모른다.

일반론적인 결론에 도달하는 것은 불가능하지만, 단지 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 있다는 점을 지적할 수밖에 없다. 가능한 결론은 만약 국가에서 운영하는 제도가 없었다면 많은 이들이 민간 부문의 보험에 가입할 수밖에 없어, 실업의 위험성이 높은 집단에게 더 많은 금전적 부담을 안겨주었

을 것이라는 사실이다. 이는 특히 새로 자영업자로 전환한 사람들에게 자주 발생하는 상황이다.

## ■ 결론과 권고

덴마크의 포괄적 복지국가는 신고된 소득에 대한 단순한 행정적 확인이 전통적인 노동시장에 비해 어려운 집단을 지원할 수 있는 가능성을 열어둠으로써 자영업을 지원하고 있다.

또한, 더 많은 사람들로 하여금 이 제도가 없었다면 시작하지 않았을 창업 활동을 하도록 장려하는 듯한 경향도 다소 나타난다. 이런 의미에서, 이 제도는 성공적인 것이며, 덴마크의 지속적인 성장에 기여하는 요인으로 작용하고 있을 뿐 만 아니라, 동시에 다른 제도의 보호를 받기 어려운 입장에 놓인 집단을 보장해 주고 있다.

한국의 복지제도에 관한 필자의 지식은 한정되어 있어서, 어떤 권고를 하기는 어려운 면이 있으나, 자영업자를 위해 양질의 생활수준을 보장해 주는 공적 제도와 지원책은 바람직한 것으로 보인다. 따라서 다양한 제도의 결합을 통한 동기부여 및 유연성과 적응성 제고 등이 가능할 것으로 보이며, 이러한 제도를 한국에 권하고 싶다. **KLI**

---

### 참고문헌

---

- Boje, T., Abrahamsson P and Greve, B (2005), *Welfare and Families in Europe*, Aldershot, Asghate.
- Greve, Bent (1993), *Labour Market Policy : an Introduction to Different Theories and Presentation of Main Elements of Labour Market Policy in Denmark*, Research paper, Roskilde University.
- Greve, Bent (ed) (1996), *The Scandinavian Model in a Period of Change*, Macmillan.
- Greve, Bent (1999), *The Changing Universal Welfare Model : The Case of Denmark*, Roskilde University.
- Greve, Bent (2003), "When is Choice Possible in Social Security?", *European Journal of Social Security*, Vol. 5, No. 4, pp. 323-338.
- Jones, Catherine (1993), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950.