

자영업자의 실업 위험 보장

- EU 사례 연구 -¹⁾

Paul Schoukens (벨기에 루벤대학교 사회보장법학과 교수)

■ 머리말

일반적으로 자영업자에 대한 실업급여 지급 구상은 상당 부분 논외로 여겨져 왔고, 자영업자라고 하면 당연히 스스로 모든 위험을 감수해야 한다고 생각되었다. 경기가 자영업자에게 불리하게 변하더라도 경기변동에 따른 위험을 잘못 판단했다면 오판으로 인한 결과는 본인이 책임져야 하는 것이다. 더욱이 자영업자를 대상으로 일반적 실업수당을 산정하기란 사실 거의 불가능하다. 본인 스스로 실업상태를 의도했는지 여부를 판단할 수가 없기 때문이다. 단, 수입 감소분의 산정은 그리 문제가 되지 않는다. 자영업자가 모든 직업적 활동을 중단하게 되면 직전 수입에 근거해 수입

1) 이 글은 다음 연구보고서에 기초하여 작성되었다. Schoukens, P. (ed.), *The Social Security Systems for Self-employed People in the Applicant EU Countries of Central and Eastern Europe*, in *Social Europe Series*, 5, Antwerpen-Oxford-New York, Intersentia, 2002, p.239 and -, *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, (the social security of self-employed persons and the law of the EC: the impact of the free movement of self-employed persons), Leuven, Acco, 2000, p.615. Both publications have been updated on the basis of information made available by EUROPEAN COMMISSION, *Mutual Information System on Social Protection*, Brussels, 2008. Information on the recent reforms in Germany and Austria collected by K. Kapuy.

감소분을 계산할 수 있기 때문이다.

이상의 논리와 달리 다음의 논리도 가능하다. 위험이 자영업에 내재된 본질적인 속성이라면 건강상의 이유로 인한 경제활동 중단 시 발생하는 수입의 감소를 보장할 이유가 없다. 더욱이 자영업자의 통제 범위를 벗어난 건강 외적 문제, 예를 들어 고객의 파산으로 인한 자영업자의 파산 등을 이유로 경제활동이 중단되기도 한다.

자영업자를 대상으로 한 실업수당 보장이 실제 불가능하리라는 논리에 반하는 다수의 유럽 사례가 존재한다. 비록 자영업자의 자발적인 가입에 의해 보험이 적용되기도 하지만 룩셈부르크, 덴마크, 스웨덴, 오스트리아, 독일, 체코, 리투아니아, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 핀란드 등에서는 자영업자에 대해 완전한 실업보험을 적용하고 있다. 더욱이 경제활동 중단으로 인한 수입 감소를 부분적으로 지원하거나 실업보험과 내용적 측면에서 밀접한 관련이 있는 보장 제도를 시행 중인 국가도 있다. 마지막으로 일부 국가에서는 경제활동을 중단한 자영업자에게 실업부조를 지원한다. 본 논문에서는 자영업자의 실업보호제도를 실업보험(unemployment insurance), 실업부조(unemployment assistance), 기타 제도(in-between benefits)로 나누어 각 부류별로 하나 이상의 사례연구를 들어 고찰하고자 한다. 실업보험에 대해서는 오스트리아, 독일, 덴마크의 제도를, 실업부조에 대해서는 네덜란드에서 개발된 제도를, 마지막으로 실업위험을 부분적으로 보장하는 구직급여에 대해서는 벨기에의 자영업자 파산보장제도를 살펴보고자 한다. 논문 말미에는 자영업자 실업보호제도의 도입을 고려하는 경우에 대비해 정책적 제언 및 종언을 하도록 하겠다.

■ 자영업자의 실업보험

일부 유럽공동체 회원국에서는 진정한 실업보험을 적용해 실업의 위험을 보장하고 있다. 이러한 제도에서 자영업자는 직업활동 기간 중에 보험금을 납입하고 실업상태-직업적 활동 또는 사업의 중단-에 직면하면 일반 근로자가 해고 시 지급받는 것과 마찬가지로 실업수당을 받는다. 이러한

1) <http://www.hmrc.gov.uk/employment-status/index.htm>

제도는 북유럽 국가(스웨덴, 덴마크, 핀란드)를 비롯해 중·동부 유럽의 다수 국가(체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 폴란드, 헝가리, 루마니아, 리투아니아), 대륙 일부 국가(룩셈부르크의 경우 수년간 상기 제도를 시행 중이며, 보다 최근에는 오스트리아와 독일이 이러한 제도를 도입 시행하고 있다)에서 시행되고 있다. 물론 같은 실업보험의 형태일지라도 다양한 차이가 존재한다. 가장 눈에 띄는 특징은 상당수의 제도가 자영업자의 자발적 가입에 의존하고 있다는 점이다. 더욱이 일부 보험은 지속보험(continuous insurance)의 형태이다. 다시 말해 기존에 근로자의 자격으로 실업보장을 받았던 자가 자영업자로서 자발적으로 실업보험에 가입을 한 경우에 한해 보험이 적용되는 것이다. 이렇게 사업에 실패할 경우 실업수당을 보장받도록 함으로써 창업을 유도할 수 있다. 이러한 점에서 지속보험은 안정성을 담보로 창업 활동을 유도하는 광범위한 활성화 방안의 일부인 것이다.

또한 일부 제도는 자영업자의 특수성을 고려하지 않은 채 기존 실업보험의 적용 대상을 근로자에서 자영업자로 확대한 것에 불과한 반면, 자영업자의 특수한 근로환경에 맞춰 실업보험이 개발된 경우도 있다. 후자의 경우 자영업자의 보험 적용 조건을 손질하게 된다. 즉 해당 본인이 더 이상 직업활동을 영위하지 않는지(실제로 '실업' 상태인지) 여부뿐 아니라 자영업자가 스스로 활동을 중단하였는지 여부(근로자의 경우와 마찬가지로 자영업자 본인이 실업상태를 야기한 것이 아닌지, 즉 '비자발적 실업자' 인지 여부)를 검증한다.

이제 각기 다른 실업보험의 종류를 나타내는 세 가지 사례를 설명하고자 한다. 첫 번째는 독일의 자발적 지속보험이며, 두 번째는 최근 오스트리아에 도입된 자발적 보험 형태의 실업보호제도로서 자영업자라면 기존 근로자 실업보험 대상이 아니더라도 누구든지 가입할 수 있다. 세 번째는 덴마크의 자영업자 대상 실업보험이다. 후자는 자발적 보험이라는 측면에서 오스트리아 제도와 유사하나 이미 수 년간의 시행을 통해 검증을 받았으며 자영업자의 특수한 상황을 반영해 적용 조건이 설계된 보다 발전된 형태의 제도이다. 더욱이 자영업자의 'efterløn(60세에 조기 퇴직이 가능하도록 퇴직연금수급 연령인 67세 사이에 지급하는 특별수당)' 접근을 보장하고 있어 인지도가 매우 높다.

덴마크의 실업보험

실업보험 적용 시, 자영업자는 본인의 자격으로 스스로 위험을 부담하거나 또는 배우자의 자격

으로 위험을 부담한 채 직업활동을 영위하는 자로 간주된다. 실제로 실업보험은 직업활동의 재무적 측면을 판단한다. 즉 개인 본인이 수익적 동기에서 위험을 무릅쓰고 직업활동을 하였는지 여부를 살펴보게 된다. 재무평가 결과 개인이 자영업자로 간주될 수 있는지 여부가 의심될 때에는 관련 노사관계를 살펴보게 될 것이다. 만약 작업 위탁자와의 관계가 종속적이라면 그 당사자는 임금근로자로 간주되나, 만약 종속적이지 않다면 당사자의 행위는 자영업자의 영역에 소속되는 것으로 판단된다.

가입 이전 10주 동안 300시간 이상 활동한 경력을 증명할 수 있는 16~63세 사이의 자영업자는 실업보험에 가입할 수 있다. 이 외에도 본인이 직업적 활동을 영위하고 있는 회사의 지분 대다수를 보유하고 있는 자영업자는 자발적으로 가입할 수 있으며, 배우자 소유의 회사에서 비종속적 관계로 활동을 영위하는 자도 가입이 허용된다.

덴마크의 자영업자 실업보험은 공법이 아닌 다양한 실업기금에 기반해 운영되고 있으며, 자영업자는 본인의 선택에 따라 실업보험의 가입을 결정할 수 있다.

실업보험의 재정수단은 일반예산(세제 기반)과 가입자의 보험료로 구성된다. 일반예산은 고용주, 근로자 및 자영업자의 납입금으로 이루어진 노동시장기금(Labour Market Fund)의 일부 지원을 받는다. 자영업자는 연간 총 수입의 8%를 본 기금에 납입한다. 일반예산 외에도 자영업자는 실업보험에 일년 단위로 일일 실업수당의 4배, 8배에 해당하는 정액 보험료를 납입하며, 조기퇴직급여를 받고자 하는 경우 이 비율의 7배에 해당하는 추가 보험료를 내야 한다.

실업수당 청구자격은 실업수당 신청 이전 3년 동안 52주 이상 보험료를 납입해야 발생하며 1년의 실업기금 납입이 요구된다. 자영업자는 모든 형태의 자영업 활동을 중단하였음을 입증하여야 한다. 예를 들어 사업체를 매각하거나 사업을 완전히 중단하였음을 입증하여야 한다. 실제로 사업 중단은 재무 문서를 기반으로 입증할 수 있다. 부동산 임대는 파기 불능의 장기임대계약(계약기간 최소 5년 이상)이 아닌 이상 사업활동의 중단으로 간주되지 않는다. 더욱이 실직근로자와 마찬가지로 노동시장에서 활동하되 이들과 달리 실업수당 지급 이전 4주간의 대기기간을 갖는다.

실업수당은 실직 전 수입을 기준으로 산정된다. 이 기준수입(reference earnings)은 직전 12주 또는 3달간의 평균 수입으로 구성되며 이것이 지급금의 기준이 된다. 실업수당 산정 시 기준수입의 상한선은 고려되지 않는다. 단, 기준수입의 90%를 실업수당으로 지급하되 주당 일정 금액 이상을 초과할 수 없다(2008년 기준 417유로 혹은 3110DK). 실업수당은 최장 4년간 지급되며, 55세의 실

직자에 대해서는 55세 조기퇴직 조건을 충족할 경우 60세 생일까지 기간이 연장될 수 있다.

본 제도는 일시적(실질적) 실업을 가능케 한다. 대개 실업기금은 정부 승인을 받아 제한적 경우 또는 직업-기술적 이유로(예: 심한 결빙(heavy icing) 조업을 중단한 어부-에 대해 일시적 급여를 지급해 왔다. 기타 북유럽 국가의 실업보험과 달리, 자영업자는 부분적 실업상태여서는 안 되며 제한된 범위에서 부분적 실업이 인정된다.

마지막으로 덴마크에서는 퇴직연금 수령 개시 이전의 실직기간 중 ‘특별수당(eferløn)’이 지급되고 있어 자영업자를 위한 (자발적)실업보험의 성공을 담보하고 있다. 즉 30년의 활동기간 중 25년 이상 실업보험에 납입한 60세 이상의 실직자는 실직 시 퇴직연금 수급연령이 될 때까지 (한시적으로) 실업수당을 지급받는다.

오스트리아의 실업보험

2009년 1월, 오스트리아에서는 자영업자를 위한 새로운 실업보험이 시행된다. 자발적 가입에 기반한 이 보험은 기존의 근로자 실업보험의 범위를 자영업자까지 확대한 것이다. 따라서 모든 자영업자가 가입 대상은 아니다. 실업보험을 신청하려면 자영업자로서 직업활동을 하며 연금제도 기준상 ‘상업인(trademen)’으로 분류되고(상업, 공예, 산업 종사자를 보장하는 GSVG 기준) ‘자유 전문직(FSVG 기준)’이어야 한다. 따라서 별도의 연금제도가 적용되는 변호사 및 토목기사는 본 보험의 적용을 받지만 기타 자영업자(예: 농업인)는 보장 대상이 아니다. 오스트리아 실업보험의 정의 및 인적 범위는 전문직 그룹의 열거로 이루어진다. 실업보험 가입 희망 당시 자영업자의 연령이 60세 미만일 수도 있다. 실업보험의 가입은 자영업 활동 초기에 이루어져야 하나 이때 가입하지 못하면 8년이 지난 후에야 가입이 가능하다. 실업보험에 가입하면 보험은 빨라야 8년 후에 만료된다. 따라서 의무 가입기간은 최소 8년이다.

보험료는 수입 기준(1,172.50유로, 2,345유로 또는 3,517.50유로)을 선택함에 따라 달리 산정된다. 일단 기준을 선택하면 보험기간 중 변경이 불가능하며, 기준 선택에 따라 각각 70.35유로, 140.70유로, 211.05유로의 월 보험료가 결정된다. 월 실업수당은 선택된 수입 기준에 따라 각각 566유로, 886유로, 1,221유로로 결정된다. 또한 근로자와 유사하게 자영업자에 대해서도 노동시장에서의 활발한 구직활동이 요구된다.

직업활동을 중단하거나 연금보험 의무보장 대상자가 아닌 자영업자의 경우 실업급여를 지급받을 수 있다. 직업활동 종료로 감시하기 위한 기타 구체적인 조건이 개발되지는 않고 있으며, 향후 활동 중단을 정의내리기 위해 보다 많은 적용 원칙이 고려될지 여부는 시간을 두고 살펴보아야 한다. 그러나 스스로 활동을 중단하거나, 또는 활동 중단의 원인이 자영업자 본인에게 있는 경우 활동 중단 후 최초 4주간 실업급여가 지급되지 않도록 제재를 가한다. 실제로 자영업자 본인에게 실업의 귀책사유가 있거나 본인의 자발적 의사에 의해 사업을 종료할 경우 급여 지급이 정지된다. 그러나 이직, 건강상의 이유로 인한 자발적 중단, 또는 과도한 채무 및 유동성 부족으로 인한 사업 종료 등의 고려 대상에 대해서는 이러한 제재가 적용되지 않을 수 있다. 유동성 부족이나 과도한 채무의 경우 부실 경영의 결과로서 자영업자의 잘못된 행동으로 간주될 수 있기 때문에 고려 사유로 보기에 어색한 부분이 있다. 따라서 이 두 가지 면책사유에 대해 노동조합의 반대가 있었다는 사실은 그리 놀라운 일이 아니다.

독일의 실업보험

2006년 2월부터 독일의 자영업자는 실직 위험에 대비해 자발적 실업보험에 가입할 수 있게 되었다. 가입이 강제되지 않으며 이미 근로자의 지위에서 실업보험의 적용을 받고 있는 자만이 지속적인 보험 적용을 받을 수 있다(Weiterversicherung).

이 보험은 사회법전(SGB III)에 기반한 것으로, 자영업자 실업보험을 신청할 당시 직전 24개월 중 12개월 이상 근로자 실업보험의 의무보장을 적용 받았던 자만이 보험에 가입할 수 있다. 또는 신청자가 동 기간 동안 실업수당을 받고 있어야만 한다. 보험 신청은 자영업 개시 후 한 달 이내에 이루어져야 하며 신청자는 자영 활동을 주당 15시간 이상 하여야 한다.

지속보험 신청을 희망하는 자영업자는 작업 위탁자와 종속적인 관계여서는 아니 된다(따라서 근로자로 간주되지 않는다). 흥미로운 것은 이러한 정의의 결과 자유 전문직(Freibefuller)도 지속보험 신청자격 측면에서 자영업자로 분류된다는 점이다.

보장 조건은 근로자의 경우와 유사하다. 실업수당을 지급받기 위해서는 실직자의 연령이 15~65세여야 하며 취업이 가능하여야 한다. 또한 노동시장에서 구직활동을 하여야 하며 적당한 일자리를 받아들일 의사가 있어야 한다. 수당은 기본적으로 총 수입과 자녀의 유무에 따라 산정된다. 수

입기준은 직전 연도에 벌어들인 일일 평균 수입(상한선: 월 5,250유로/ 구 동독 지역의 경우 월 4,550유로)으로 구성된다. 자녀가 있는 경우 순수입의 67%, 자녀가 없는 경우 60%를 지급받는다. 순수입은 총수입에서 통상 납입금을 뺀 정률법에 근거해 결정되며, 수령 기간은 수령자의 연령과 보장 기간에 따라 달라진다(예를 들어 6개월간 보험에 가입한 경우 지급은 최대 12개월간 이루어지며, 55세 이상과 달리 55세 미만은 보험 가입기간이 18개월 이상인 경우 최대 36개월 동안 급여를 지급 받을 수 있다. 보험료는 저렴해 서독의 경우 월 25유로, 동독 각 주의 경우는 월 22유로이다.

자영업자를 위한 자발적 실업보험은 현재 시험 단계로 2010년 10월에 종료된다. 이후 평가 결과에 의해 제도의 지속 여부가 결정될 것이다.

실업보험에 대한 결론

자영업자를 위한 실업보험이 가능한 것으로 판명되고 있다. 이는 완전한 사업 중단이 의무조건으로 요구되며 근로자와 동등하게 노동시장에서의 구직의사가 있어야 한다. 실직의 귀책사유가 본인에게 귀속되어서는 안 된다는 조건이 항상 명시적으로 요구되는 것은 아니다. 오스트리아의 경우에만 제3자 또는 재정적·경제적 이유 등 본인의 귀책사유가 없을 것을 요구한다. 일견 근로자 실업보험과 큰 차이가 있는 것으로 보이지만 마찬가지로 비자발적 실업의 요구조건이 여기서도 적용된다. 예를 들어 '본인에게 귀책사유가 있는' 자발적 해고의 경우 일정 기간 지급이 정지될 지언정 실업 수당의 적용을 받는다.

■ 자영업자를 위한 실업부조

각국에는 특정 실업을 보장하는 부조 제도가 있다. 예를 들어 아일랜드의 경우 자영업자는 실업보험의 대상에서 제외되나 본인의 재산 부족을 입증하면 실업부조를 기반으로 수당을 지급받을 수 있다. 중요한 것은 수당을 지급받기 위해 자영업자 본인이 직전 연도에 비해 수입이 일정 수준 이상 줄어든 것을 입증해야 한다는 점이다. 당사자가 실제 실직상태이며 새로운 일자리를 받아들

일 의사가 있어야 한다는 조건은 상대적으로 덜 엄격하게 적용된다. 따라서 자영업자가 완전히 직업활동을 중단해야만 하는 것은 아니다. 이런 의미에서 자영업자는 비록 낮더라도 보충적으로 일정 수입을 벌어들일 수 있다. 하지만 대개의 경우 모든 경제활동의 완전한 중단이 요구되며 실직 당사자는 새로운 일자리를 받아들일 의사가 있어야 한다. 예를 들면, 헝가리에서는 자영업자가 모든 사업활동을 중단해야 실업부조를 신청할 수 있다.

네덜란드의 실업부조

이러한 틀 안에서 네덜란드의 양자택일적이나 포괄적인 실업부조(고령의 부분장애가 있는 前 자영업자를 위한 소득 제공(IOAZ) 및 자영업자를 위한 지원 결의(Bbz))는 특히 흥미롭다. 양 제도는 자영업자-작업위탁자와의 비종속적 관계에서 직업적 활동을 영위하는 자-에게만 적용된다. IOAZ는 55세 이상의 자영업자로 최소 소득 기준 미만(2008년 기준 연 소득 22,288유로)을 벌어들이고 그 결과 사업 또는 직업을 중단하게 된 경우에 적용된다. 해당 당사자는 월 소득을 보충하는 형태로 법정 최저임금 수준에서 수당을 지급받게 된다. 더욱이 해당 당사자의 직업 및 그에 기반하여 벌어들인 수입에 관해 몇 가지 조건이 붙는다. 이때 수입이란 직전 3년간의 최소보장 수준을 초과해서는 안 되며 향후에도 이를 초과하지 않아야 한다. 자영업자는 반드시 10년 이상 사업 또는 직업적 활동에 종사하거나 또는 7년의 취업기간에 이어 3년 동안 자영업에 종사하여야 한다.

Bbs의 경우 은행으로부터 재정적 지원을 받지 못하게 된 자영업자에 대해 지원을 제공한다. 따라서 사업 또는 자영업의 영위가 가능해야 한다. 소득제공법(income providing law)과 달리, 여기서 사업 중단의 지원이 목적이 아니다. 오히려 자영업자는 재정적 위험을 부분적으로 극복하려고 노력해야 한다. 일정 기간 동안 생계수당이 지급되므로 동 기간 중 자영업자의 소득은 보충적 재정 수단으로 인해 늘어나게 된다. 네덜란드 제도에 관해 직업적 무능력의 결과가 기타 재정적 곤란 사유와 함께 다루어지고 있다는 점에 주목하고 싶다. 다시 말해 네덜란드에서 자영업자의 사업적 위험은 재정적 사유를 불문하고 보장된다. 즉 직업적 무능력, 경제적 곤란(실직), 심지어 고령을 이유로도 보장받을 수 있다. 이러한 측면에서 동일한 사태를 별개의 방식으로 보장하는 작업 무능력, 실업, 조기퇴직보장제도보다 훨씬 현대적으로 사업적 위험을 보장하는 접근법이라 할 것이다.

■ 자영업자를 위한 기타 제도

구체적으로 실업의 위험을 보장하는 제도가 유럽 전역에서 발견되고 있다. 예를 들어 그리스에서는 수확 시 발생하는 손해를 보장하며 포르투갈에서는 직능교육보장제도가 운영되고 있다. 전자의 경우 기후조건으로 인해 곡물 수확에 손실이 빚어지는 경우 이를 보완하기 위한 일시적인 수당이 지급된다. 포르투갈에서는 퇴직연령 이전에 직업적 활동을 중단해야만 하는 예술가는 직업 교육을 받기 위한 소득에 대해 수당을 지급받을 수 있다. 수당은 구체적인 재교육 프로젝트에 관련된다. 또 다른 예를 벨기에에서 발견할 수 있다. 벨기에의 자영업자는 일시적인 실업상태가 발생하는 특정 상황에서 실업수당을 적용 받는다. 구체적으로 살펴보면, 이웃에서 실시되는 공공작업으로 인해 한시적으로 사업을 중단해야만 하는 자영업자는 1일 70유로의 보상금을 지급받을 권리를 갖는다. 보상금은 상황이 발생한 지 8일째부터 지급되며, 장기간 사업이 중단되어야 하는 경우가 아니라면 원칙적으로 30일간 지급된다. 하지만 모든 자영업자가 이 보상금을 적용 받지 못한다. 이는 사업장에 내방한 고객에게 직간접적으로 서비스를 제공해야 하는 자영업자에 한해 적용된다(예 :매장).

실업의 위험을 보장받지 못하는 자영업자의 경우에도 자영업을 개시하기 이전에 임금근로의 형태로 경제활동을 하였던 경우 간접적으로나마 실업수당을 일부 청구할 수 있다. 실업수당 청구권이 임금근로에 기반하여 발생하는 경우, 수령인의 자격이 일정 기간 유지될 수 있다. 벨기에에서는 직업적 활동을 중단하고 자영업자가 된 임금근로자의 경우 최대 15년간 실업수당을 청구할 권리를 보유한다. 이와 유사하게 자영업을 시작함으로써 실업상태에서 벗어난 자도 15년 이내에 완전히 사업을 중단하게 된 경우 실업수당을 청구할 수 있다. 전자의 자격에 기반해 청구하는 실업수당은 원칙적으로 임금근로자의 자격에서 수령하는 것이다. 게다가 실업자는 창업지원금을 받을 수도 있다. 비교를 하자면 이는 앞서 설명했던 독일의 실업보험에 가까운 형태라 할 것이다. 유일한 차이는 벨기에의 자영업자는 지속적인 보장을 받지 못한다는 점이다. 오직 일정 기간 동안 근로자 또는 실직자의 지위에서 종전 근로보험의 적용을 받는 것이다.

이와 같은 권리 보유는 확실히 사회적 목적에 부합되지만 여전히 자영업자의 실업 위험에 대해서는 이중적인 자세를 보여준다. 이러한 권리 보유가 인정되는 국가에서는 종종 자영업자만을 위한 완전한 실업보험의 도입이 반대되고 있다.

이들 국가에서는 지속적인 보험 적용을 가능하게 함으로써 실업의 비자발적 특성을 결정짓기 어렵다는 주장에 대해 이중적인 태도를 보여주고 있다. 실업의 비자발성 판단이 자영업자의 종전 지위가 임금근로자 또는 실직자였음을 확인하는 것만큼 어렵지는 않다. 확실히 근로자 또는 실업자의 신분에서 사업을 시작한 경우, 이후 제재를 받아서는 안 되며 창업이 보장되어야 할 것이다. 하지만 이러한 종전 경력 없이 창업한 자영업자에게 이러한 논리는 더 이상 타당하지 않다.

벨기에의 자영업자 파산보장제도

일부 제도는 파산한 자영업자에 대해 임금근로자의 실직을 보장하는 방식 이외의 방법으로 보장 가능성을 제고한다. 벨기에의 자영업자 파산보장제도가 바로 이러한 접근방식의 한 예이다. 완전 보장되는 실업보험은 아니지만 본인의 귀책사유 없이 파산한 자영업자에 대해 정률의 수당을 지급하고 지속적으로 의료보험 및 양육을 보장 지원한다. 이 제도의 적용을 받기 위해서는 직업적으로 활발한 자영업자로서 임금근로자 또는 공무원의 지위에 있어서는 안 된다. 본질적으로 이 제도는 국세청이 수입이 있는 자로 분류하고 수입의 출처가 종속관계(근로자) 또는 공무(공무원)에 의한 것이 아니어야 한다. 흥미로운 점은 파산보장제도는 비단 사업자 등록을 한 자영업자뿐 아니라 자유 전문직에게도 적용된다는 것이다. 자유 전문직의 경우 사업자 등록을 하지 않으므로 상법상 엄격한 의미의 '파산' 상태를 신고 받을 수 없지만 채무변제 불능을 입증할 경우 파산 수당을 지급 받을 수 있게 된다. 2009년부터 수당의 범위가 더욱 확대되어 '불가항력'의 사유로 활동을 중단한 자영업자도 파산수당 청구권을 보유하게 되었다.

본 제도는 본인의 귀책사유 없이 파산한 자영업자(비자발적 실업)에게 6개월간 정률의 파산 수당(책임자 유무에 따라 월 최대 1,000유로 및 800유로)을 지급하며 본 당사자는 일시적으로 의료보험 및 가족부양의 비용을 지원받게 된다. 이때 이에 상응하는 납입금의 추가 부담의무는 발생하지 않는다. 후자는 의료보험 및 자녀양육의 비용을 보장하는 지속보험으로 파산보장제도의 핵심을 이루고 있다. 벨기에에서는 원칙적으로 당사자가 직업활동을 영위하는 경우 또는 직업활동이 가능한 자인지의 여부에 따라 이러한 우발적 사태를 보장하고 있다. 과거에는 사회부조 적용 대상자가 아니면서 의료보험료 및 자녀양육비 지원이 전혀 이루어지지 않은 채 파산한 자영업자와 그 부양가족을 최대의 제도 실패 사례로 보았다. 현재 파산보장제도에서는 지속보험의 형태를 통해 2

년 동안 이와 같은 두 가지 위험을 보장한다.

■ 맺음말 : 기본원칙은 유사하게, 적용원칙은 개별적으로!

이상의 예를 기반으로 볼 때, 자영업자의 실업 위험 보장이 실제로 불가능하지 않음을 알 수 있다. 임금근로자의 실직 위험의 보장 또는 보다 일반적으로 직업적 활동 외 수입의 증가 가능성은 결코 임금근로자의 배타적 권리가 아니다. 필자의 견해에 따르면 각국이 자영업자를 위한 보장제도 마련에 여전히 부정적이라는 것은 자영업자를 위한 적절한 실업보호제도 마련에 정교함이 요구된다는 사실과 관련 있다. 본질적으로 근로자 실업보호제도에서 유효한 조건을 자영업자가 직면한 특수한 직업환경에 맞추어 해석할 필요가 있다. 위에서 설명한 모든 예들은 자영업자의 실업 보호를 저해하는 요인이 직업적 특수성이 아님이 여실이 보여준다. 이는 주로 임금근로자를 위해 개발된 사회보장제도를 자영업자의 필요에 맞춰 받아들여야 하는 심리적인 문제로 보인다. 사회보장의 적용은 모든 직업적 활동에 대해 동일하여야 한다. 즉 위험이 있다면, 그로 인한 수입 감소 분 또는 발생 비용이 상쇄되어야 한다. 이 모든 것이 상이한 보장을 요구한다는 사실이 보장의 출발점이 달라야 한다는 것을 의미하지는 않는다.

자영업자와 작업 위탁자의 관계는 종속적이어서는 안 되며, 임금근로자에 비해 특수한 상황에 놓여 있다. 즉 임금근로자와 고용주의 수직적 위계가 결여되고 고정급여도 존재하지 않는다. 따라서 상기 요인-실업-에 기반한 사회보장제도는 자영업자에 대해 적용하면 문제를 야기하게 된다.

직업활동의 중단에 관한 조건은 특수성을 고려해 적용되어야 한다. 따라서 고용주의 근로자 해고방식보다는 자영업자의 사업 중단 사유 및 사업 중단에 대한 본인의 귀책 정도를 고려하여야 한다. 사실 사회적 위험 원인에 있어 의도적 행위인지 여부를 판단하기란 매우 어렵다. 자영업자의 사업 중단이 자발적인지 여부를 확인하기가 쉽지만은 않다. 하지만 불가능한 것도 아니다. 각국에서는 실업상태의 자발적 특성을 받아들이면서-사업 중단의 원인이 부정 파산인지 여부, 또는 제3자 또는 재정적·경제적 곤란이 활동 중단에 기여한 정도- 자영업자를 확인하기 시작했다. 또 다른 방법으로는 자영업자의 귀책 여부를 판단조건에서 제외하는 것이다. 실업보호제도 내에서 비

자발적 고용 요인의 중요성은 항상 변화한다. 실업의 비자발적 특성을 크게 고려하지 않는, 하지만 완전히 직업활동을 중단한 이를 위한 수입 대체의 목적을 지닌 실업보호제도로 중요성이 옮겨가고 있다. 따라서 사업활동의 완전한 중단 및 노동시장에서의 구직의사가 훨씬 본질적인 조건이 되고 있다. 자영업자 실업보호제도는 일견 근로자 실업보호제도와 큰 차이가 있는 것으로 보이지만, 자영업자의 경우에도 여전히 비자발적 실업 요건이 고려된다. 예를 들어 ‘귀책 사유가 있는’ 자발적 해고는 특정 기간 동안 지급이 중단될지언정 실업수당이 지급되곤 한다.

그러나 실직 자영업자의 소득 감소분 산정은 부분적인 실업보호를 희망하는 경우가 아니라면 그다지 문제가 되지 않는다. 부분적 실업보호의 경우 수당의 모듈화가 제한적이어야 한다. 이때의 객관적 기준은 사업 소득의 감소분이다. 자영업자의 소득 감소 입증이 불명확할 경우에만 부분 수당이 지급된다. 하지만 자영업자의 직업활동이 명확히 중단될 경우 발생하는 소득 감소분은 종전 소득을 기준으로 단순 산정한다.

실업, 조기퇴직, 직업 무능력이 모두 보장되는 네덜란드의 사례에서 우리는 사회적 위험에 대한 전통적 접근방식 및 구별적 특징을 재고해야 함을 알 수 있다. 건강이든, 경제적 이유든, 중단 사유가 무엇이든지 간에 한편으로는 자영업자의 일시적 사업 중단과 다른 한편으로는 완전한 사업 중단과 구분하여야 한다. 완전한 사업 중단의 경우, 관련 당사자는 소득을 대체하는 수당을 지급받을 수 있다. 소득 감소분은 종전 수입을 고려하여 이러한 상황에서 쉽게 확인될 수 있을 것이다. 일시적 사업 중단의 경우 위험은 자영업자 본인에게 귀속되거나 또는 비용을 보상하는 여러 수당의 지원을 받게 된다. 예를 들어, 자영업자에게 주 고객의 파산 등 경제적 곤란이 발생하면 신규 고객을 찾으려 하는 서비스를 지원받을 수 있을 것이다. 또는 자영업자의 재무 상황이 곤란해지면 사업성이 명확해져 기존 금융기관의 지원이 거절된 경우, ‘전환대출(transition loan)’ 등이 제공될 수 있다. 하지만 이러한 혜택의 설계 방식을 가장 잘 평가할 수 있는 것이 바로 해당 직업군이므로 이러한 제도적 마련은 해당 직업군에 맡겨질 수도 있다.

그러나 이 모든 논의는 현 시대의 흐름을 너무나 앞서가는 것일지도 모른다. 이번 사례연구의 의의는 정책입안자가 직업군의 특수성을 충분히 감안하여 제도를 마련한다면 자영업자도 실업 위험에 대해 보장 받을 수 있다는 것이다. 또는 부정적인 뉘앙스로 이렇게 얘기해 볼 수도 있겠다. 자영업자의 실업 위험을 보장하려는 경우, 근로자 실업보호제도를 단순 적용해서는 안 된다. **KLI**