

자영업자에게 적용되는 영국의 실업부조제도

최영준 (영국 바스대학교 사회정책학과 조교수)

■ 머리말

영국은 1940년대 이래로 피고용인과 자영업자들을 위한 다양한 사회보장제도를 국민보험(National Insurance) 중심으로 발전시켜 왔다. 하지만, 소득과 약 어려움이라는 자영업자들의 특수한 성격 때문에 이들을 위한 사회보장은 피고용인을 위한 사회보장과는 부분적으로 차이를 보이며 발전하였으며, 이는 실업급여에서 명백하게 나타난다. 영국에서 실업에 관한 모든 급여는 기본적으로 국민보험 내에서 운영되고 있으며, 피고용인은 국민보험에 소득에 비례하여 보험료를 납입하고 실업급여도 납입한 보험료에 기반하여 급여를 받게 되어 있다. 이에 반하여, 자영업자들의 경우 소득에 따라서 기여하는 부분이 존재하지만, 기여에 따른 실업급여는 받을 수 없게 되어 있으며, 자산과 소득에 기반하여 실업급여를 받을 수 있게 하고 있다. 본고에서는 자영업자들에게 적용되는 영국의 실업부조제도에 대해서 자세히 설명하고자 한다.

■ 영국의 자영업

여타 국가에서와 마찬가지로 ‘자영업자’는 영국에서도 연구를 하고 범주화하기에 매우 어려운

집단으로 알려져 있다. Boden(2005)에 따르면 영국 내에 자영업을 정의하는 데 있어서 합의된 뚜렷한 정의가 존재하지 않고, 그들의 소득을 정하는 데 있어서도 합의된 하나의 방법은 존재하지 않는다. 자영업 내에 동질성보다는 상당한 이질성이 존재하기 때문에 이들을 하나의 동질 집단으로 묶어서 정책을 만든다는 것은 매우 어려운 일이 되었다. 영국 국세청(HM Revenue & Customs)¹⁾ 역시 피고용인과 자영업자들을 구분하는 대략의 기준은 있으나 명확한 기준은 없다고(not conclusive) 설명하고 있다. 하지만, 일반적으로 다음의 질문에 긍정적으로 답변을 한다면 ‘자영업자’로 분류할 수 있음을 명시하였다.

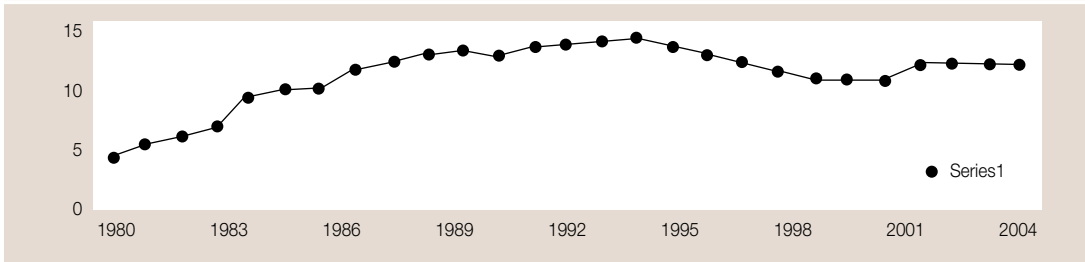
- 자신의 비용으로 누군가를 고용하여 일을 시키고 있는가?
- 자기 자신의 돈이 투자되고 있는가?
- 자신의 일에 필요한 장비들을 자신이 스스로 공급하고 있는가?
- 일에 소요되는 시간과 관계없이 고정된 가격으로 그 일을 하고 있는가?
- 어떤 일을 하고, 언제 일을 하고, 어디에서 서비스를 제공할지에 대해서 스스로 결정할 수 있는가?
- 정기적으로 다른 많은 사람들과 일을 하는가?
- 만족스럽지 않은 일은 자기 자신의 시간을 사용하여, 자신의 비용을 들여서 수정해야만 하는가?

이러한 다소 애매한 정의 때문에 영국의 자영업자들에 대한 통계는 연구자들마다 다소 차이를 보이고 있다. [그림 1]은 국제노동기구(ILO)의 자료로서 영국 노동력조사를 기반으로 전체 노동력 대비 자영업자들 비중의 추이를 보여주고 있다. 영국에서 1970년대와 1980년대 초반까지는 자영업자들의 비중이 낮았지만 1980년대 오면서 실업이 증가하게 되고 이에 따라서 보수당 정부에서 작은 규모의 창업을 권장하면서 자영업자수가 1986년과 1990년 사이에 상당히 증가하게 된다(Boden, 2005). 이후 다시 경제호황과 일자리가 증가하면서 다소 줄기는 하였지만 현재 약 12~13%대를 유지하고 있다.

영국에서 일반적인 자영업자들의 종류로는 작은 규모의 상점을 운영하는 사람들이나 프랜차이즈를 운영하는 사람들(franchisee)이 많으며, 최근에는 하청이나 파견근로를 하면서 자영업자로 분류되는 경우가 갈수록 증가하고 있다. 하청의 경우 대부분 건설업에 종사하는 경우가 많으며,

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

[그림 1] 영국 자영업자의 추이



자료 : ILO(2009).

파견근로의 경우 피고용인에 가깝지만, 계약이 고용인과 직접 이루어지지 않는다는 점에서 피고용인으로 분류되지 않는다. Boden(2005)에 따르면 2003년 현재 영국의 자영업자들은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 산업별로 보면 자영업자 중 5.3%가 농업이나 어업에 종사하고 있으며, 6%가 제조업에, 65.5%가 서비스업에 종사하고 있다. 이 중 18% 정도가 ‘매니저나 고급관리’ 인력으로 조사되었다. 성별로 보면 피고용인의 48%가 여성인 데 반하여, 자영업자 중 단지 28%만이 여성으로 밝혀졌다. 이는 건설업이 상당한 비중을 차지하는 것이 한 원인으로 파악된다. 연령을 보면 나이가 많을수록 자영업의 비중이 증가됨을 볼 수 있다. 마지막으로 소득수준을 보면 2001/2년 기준으로 자영업의 평균 총임금이 주당 484파운드(약 100만원) 피고용인의 평균임금 362파운드보다 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만, 이는 일부 부유 자영업층의 높은 임금수준이 가져온 결과라고 보인다. 소득을 5분위로 나누어 볼 때 1분위부터 4분위까지의 소득을 자영업자와 피고용인으로 나누어 비교하면 오히려 피고용인의 평균소득이 높게 나타나는 것은 이의 반증이라고 할 수 있다. 일반적으로 자영업자들은 영국 사회에 고소득층이라기보다는 저소득층으로 인식되는 경우가 많다.

■ 자영업자를 위한 실업급여²⁾

국민보험은 1908년에 국민보험법으로 시작되었으며, 이후 1946년부터 본격적으로 확대 발전되어 왔다. 국민보험에 가입이 됨으로써 가입자들은 사망이나 퇴직, 실업, 출산, 그리고 장애가 발생

될 때에 다양한 혜택을 받게 되어 있다. 국민건강서비스(NHS)와 함께 국민보험은 영국 복지국가의 중추적인 역할을 하고 있다. 국민보험은 16세 이상으로 피고용인이거나 자영업자인 경우 강제적으로 가입이 되게 되며 기초연금을 받게 되는 나이가 되면 기여를 하지 않아도 된다. 현재 이 연금수급연령은 남성이 65세이며, 여성은 60세로 되어 있다. 피고용인의 경우 2008~09년 현재 주당 소득이 105파운드 미만이면 기여를 하지 않아도 되며, 105파운드부터 770파운드까지의 소득에 대해서는 소득의 11%를, 그리고 그 이상의 소득에 대해서는 1%의 기여를 하게 되어 있다. 이와 함께 고용주 역시 이와 상응하는 기여를 하게 되어 있다. 이에 반하여 자영업자의 경우 연간 소득이 4,825파운드가 넘게 될 경우 주당 2.3파운드를 기여하게 되어 있으며, 5,435파운드와 40,040파운드 사이의 소득에 대해서는 8%의 추가 기여를 하게 되어 있다. 이와 함께 40,040파운드가 넘는 소득에 대해서는 1%의 기여율이 적용되게 된다. 만일 연간 소득이 4,825파운드가 넘지 않을 경우는 '저소득 예외(small earning exception)'을 적용받게 되어 기여를 하지 않아도 된다. 만일 자영업을 하는 동시에 피고용인인 경우 두 종류의 기여를 동시에 하게 된다.

기본적으로 피고용인과 자영업자들에 대한 국민보험 혜택은 상당히 동일하지만 실업급여(Jobseeker's Allowance)에 대해서는 큰 차이를 보이고 있다. 실업급여는 현재 실직상태이며, 주당 16시간 이하로 일을 하고 있으며, 전일제 직업을 찾고 있는 사람들 중 '일정한 조건'에 합당한 사람들에게 지급이 되고 있다. '일정한 조건'에 해당되는 사항으로는 일을 할 수 있어야 하며, 전일제 근무가 가능한 상황이어야 하며(학생은 받을 수 없음), 소득보조(income support)를 받고 있지 않아야 하며, 연금수급연령 미만이어야 하며, 마지막으로 활발한 구직활동을 하고 있는 상태이어야 한다. 일을 할 수 있다는(capable of work) 것을 증명하기 위해서 필요한 경우 자신이 해왔던 일을 하는 것이 가능한가를 검증하는 '직업테스트(own occupational test)'와 개인의 일상 업무 능력을 평가하는 '개인능력 측정(personal capability assessment)'을 실시하기도 한다.

실업급여는 두 종류로 다시 나뉘는데 하나는 기여기반(contribution-based) 실업급여로서 이는 피고용인에게 해당되며, 자영업자들이 소득에 비례하여 기여를 하였어도 일반적으로 이 급여 대상에는 해당되지 않는다. 다른 하나는 소득기반(income-based) 실업급여로서 이는 자영업자들이나 국민보험 기여를 충분히 하지 않은 사람들 중 저소득인 경우가 이에 해당한다. 기여기반 실업급

2) 이 섹션은 Child Poverty Action Group(2008)을 상당 부분 참조한다.

여의 경우 실업발생 이전 혹은 구직활동 이전 2년간의 국민보험 기여를 한 경우에 받을 수 있다. 하지만, 소득기반 실업급여를 받기 위해서는 까다로운 조건들을 충족시켜야 한다. 일단 소득이 일정하여야 한다. 소득의 산정기준은 매우 복잡하지만, 기본적으로 배우자와 자녀들의 소득이 포함되어 계산이 된다. 이와 함께 저축이나 자산소득이 16,000파운드 미만이어야 하며, 이에는 거주하고 있는 집은 포함되지 않는다. 또한 가족 내에 아무도 소득보조나 소득기반 실업급여를 받고 있지 않아야 한다. 만일 시간제 고용을 통하여 일부 있을 경우(최대 주당 24시간, 가족에 일부 소득이 있을 경우, 저축이나 자산규모가 6,000파운드가 넘을 경우 실업급여는 줄어들게 되어 있다. 실업급여는 실업 후 최초 3일(waiting days)은 해당되지 않는다. 다음 <표 1>은 현재 받을 수 있는 소득기반 실업급여의 최대 액수이다. 이와 함께 장애 등 특별한 필요가 있을 경우 추가급여(preminums)이 가능하며, 경우에 따라서 주거비용을 제공하기도 한다. 주거비용은 일반적으로 모기지론의 이자를 납부하는 데에 사용되도록 하고 있다. 실제로 기여기반 실업급여와 함께 운영되고 있지만, 소득기반 실업급여는 일반적인 '실업부조'에 더 가깝다고 할 수 있다.

실업급여를 신청하는 것은 전화나 온라인(<http://www.dwp.gov.uk/eservice/>) 등 다양한 방법을 통하여 신청할 수 있으며, 이후에 구직센터(jobcentre)를 방문하여 2주에 한 번씩 자신의 실직상태 및 구직활동에 대해서 상담을 해야 한다. 특히 급여를 받기 위해서는 '구직동의서(Jobseeker's agreement)'를 작성해야 하는데, 이 동의서에는 개인의 일반적인 정보와 함께 일주일에 얼마나 일을 할 수 있는지, 자신이 원하는 일의 급여나 위치, 자신이 구직의 확률을 높이기 위해서 할 수 있

<표 1> 소득기반 실업급여 최대액수 (주당, 파운드)³⁾

가족구성	액수
16~24세의 독신	47.95
25세 이상의 독신	60.50
부부 혹은 법적 동거	94.95
한부모 (18세 미만)	47.95
한부모 (18세 이상)	60.50

3) http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Employedorlookingforwork/DG_10018757

는 사항들 등을 명시하게 되어 있다. 만일 실업자가 충분히 구직활동을 하지 않거나 동의 사항들을 충실히 따르지 않게 될 경우에는 실업급여를 받는 데에 지장을 받을 수 있게 되어 있다.

■ 향후의 쟁점들

영국 실업급여의 특징이라면 다른 급여들과는 달리 피고용인과 자영업자의 분류가 뚜렷하다는 점이다. 자영업자들도 정액기여와 함께 소득에 따라서 기여를 하고 있지만, 소득비례형인 기여기반 실업급여는 자영업자들에게 제공되고 있지 않다. 이에 대한 이유는 뚜렷하게 나타나 있지는 않지만, 한 가지 이유로는 자영업자들이 그들이 원할 때 쉽게 비즈니스나 일을 그만두었다가 원할 때 다시 시작하는 것을 막기 위한 방법일 가능성이 있다(Boden, 2005). 다시 말해서 자영업자들은 피고용인들과는 달리 실업과 일의 경계가 매우 모호하기 때문에 이런 문제점들이 발생할 가능성이 있다. 하지만, 현재의 소득기반 실업급여는 매우 엄격한 자산조사를 바탕으로 하고 있으며, 급여 수준이 낮은 데 반하여 급여를 이해하는 데 매우 복잡한 구조를 가지고 있어서 어느 정도 영국의 영세 자영업자들에게 도움이 되는 것인지는 의문이 되고 있다. 이러한 측면에서 자영업자를 위한 실업급여제도는 피고용인과의 형평성 문제를 개선하고 좀 더 단순화된 새로운 제도에 대한 논의 및 개혁이 필요할 것으로 보인다. **KLI**

참고문헌

- Boden, Rebecca (2005), “The UK Social Security System for Self-employed People,” ‘Employment, Social Science and Welfare State’ Discussion Paper 2005-104, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- Child Poverty Action Group (2007), “Welfare Benefits and Tax Credits Handbook 2007/2008,” Child Poverty Action Group: London.
- International Labour Organisation (2009), *Key Indicators of the Labour Market*, ILO: Geneva.