

해외 주요국의 비정형 노동자 실업보험 현황*

박혁 · 이종임 · 정은진**

이 글의 목적은 4차 산업혁명에 따른 급진적인 산업구조 개편 속에 전통적인 고용계약 형태를 전제하지 않은 새로운 고용형태의 등장과 관련하여 실업보험을 운영하는 주요국의 제도 특징을 개관함으로써 한국 고용보험제도의 현주소 확인 및 향후 개선방향 설정을 위한 시사점을 도출하는 것이다.

임금노동자를 대상으로 한 기본적인 제도 체계 이외에 비정형 노동자 등을 위한 별도의 실업보험이 운영되고 있는지 여부에 따라 주요국 실업보험 사례를 세 가지 유형으로 구분하였다. 첫째, 임금노동자와 비정형 노동자 등 대상 실업보험제도가 동일한 국가: 독일, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 동유럽 3개국(체코, 폴란드, 헝가리), 둘째, 임금노동자와 비정형 노동자 등 대상 실업보험제도가 상이한 국가: 프랑스, 이탈리아, 셋째, 비정형 노동자 등 대상의 실업보험제도 자체를 운영하지 않는 국가: 영국, 미국, 일본 등이다.

I. 머리말

1995년 시작된 한국의 고용보험제도는 1997년 IMF 외환위기, 2008년 세계 금융위기에 따른 실업 급증과 노동시장 구조 개편 등 사회적 위기 상황을 극복하는 데 효과적인 완충 역할을 수행한 사회보장제도로 평가받고 있다. 1998년 10월 1일 1인 이상 전 사업장으로 적용 확대가 이루어진 이래, 2004년 1월 1일부터 일용근로자의 의무가입, 2008년 9월 22일부터 별정직·계약직 공무원의 임의가입, 2012년 1월 22일부터 자영업자의 임의가입이 허용되었고, 2018년 7월 3일부터는 생업 목적과 무관한 월 소정근로시간 60시간 미만(주 소정근로시간 15시간 미만;

* 이 글은 고용안전망연구센터 2020년 과제로 수행한 『주요국 고용보험 정책동향』의 첫 번째 주제 내용을 편집·재구성한 것이다.

** 박혁=한국노동연구원 전문위원(histephen@kli.re.kr), 이종임=한국노동연구원 책임연구원(jilee@kli.re.kr), 정은진=한국노동연구원 연구원(jen8498@kli.re.kr).

3개월 이상 계속 근로) 초단시간 노동자도 당연 가입 대상에 포괄되는 등 고용보험제도의 적용 범위는 점차 확대되어 왔다. 이뿐 아니라 제도의 외연 확대는 2020년 12월 10일부터 월평균 소득 50만 원 이상인 문화예술계 종사자가, 2021년 7월 1일부터 12개 직종의 특수형태근로종사자가 피보험자격을 보장받게 되는 등 모든 취업자에게 보편적 고용안전망을 제공하기 위한 '전국민 고용보험제도'의 기본 틀 구축을 향해 지속적으로 변화 중이다.

고용보험제도의 변화 및 발전은 4차 산업혁명에 따른 디지털 시대에 등장하여 빠르게 확산 중인 새로운 고용형태에 대한 제도적 대응 필요성과 무관하지 않다. ICT 기술혁신 및 서비스 산업의 급속한 확대, 글로벌 금융위기 이후 중국 등 신흥국 경제의 내수 비중 확대, 보호무역주의 강화 등으로 인한 글로벌 가치사슬(global value chains: GVC)의 전반적 약화 등 산업구조 재편 속에서 임금노동자와 자영업자의 이분법적 노동 형태의 전형이 새롭고 불안정한 노동의 형태로 다변화하고 서비스 산업 역시 플랫폼 노동으로 대변되는 기 경제(gig economy)로 변모하고 있다. 복수의 일자리 병행, 개인의 전 생애적 다양한 고용형태의 경험, 빈번한 입·이직 상황 등이 일상화될 가능성이 커지게 되었고, 사업장 단위의 고용계약 관계를 전제로 한 전통적 방식의 고용보험제도는 '일하는 사람', 그리고 변화에 취약한 '불안정 노동자'에 초점을 맞추어 새로운 사회적 위협에 대응하도록 요구받고 있는 것이다(관계부처합동, 2020).

노동시장의 구조적 전환기를 맞아 일자리 위기의 상시화 현상은 비단 한국에만 국한된 것이 아니어서 OECD 국가들도 임금노동자와 자영업자의 경계에 위치한 다양한 '종속 계약자(Dependent Contractor)' 및 '독립 계약자(Independent Contractor)'를 사회보장체제로 포괄하기 위한 논의를 지속 중이다(OECD, 2019, 2020). 이에 본고는 주요국¹⁾의 실업보험이 전통적인 고용계약 형태를 전제하지 않는 비정형 노동자(non-standard workers) 및 자영업자를 대상으로 어떠한 정책적 포괄, 지원 체계를 갖추고 있는지 주요 특징들을 개관함으로써 한국 고용보험제도의 현주소 확인 및 향후 개선방향 설정을 위한 시사점을 얻고자 했다.

각 국가의 비정형 노동자 및 자영업자에 대한 정의 및 이들을 대상으로 한 실업보험의 형태가 다양하여 객관적 기준에 따른 유형화가 쉽지 않기 때문에, 임금노동자를 대상으로 한 기본적인 제도 이외에 비정형 노동자 등을 위한 별도의 실업보험이 운영되고 있는지 여부에 따라 크게 세 가지 유형으로 구분하여 제도적 특성을 살펴보았다. 첫째, 비정형 노동자 및 자영업자를 대상으로 별도의 실업급여 제도를 운영하지 않는 국가(임금노동자와 제도를 묶어 함께 운

1) 고용노동부 비공개 정책연구용역사업인 『주요국 고용보험 정책동향』에서는 독일, 프랑스, 영국, 미국, 스웨덴, 일본 등 6개국을 중심으로 실업보험의 주요 주제별 정책 쟁점 및 대응 동향을 정리하고 있는데, 2020년 연구에서는 한국 제도에 유용한 정책적 시사점을 제공할 것으로 기대되는 국가들을 추가하여 비정형 노동자 등을 대상으로 한 지원 내용을 살펴보았다. 제도적 특징을 비교 개관한 국가들은 실업보험을 운영하고 있는 OECD국가 중 독일, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 체코, 폴란드, 헝가리, 프랑스, 이탈리아, 영국, 미국, 일본 등 12개 국가이며, 본고에서는 해당 국가들의 주요 제도 특징을 간략히 요약·정리했다.

영), 둘째, 비정형 노동자 및 자영업자 대상 별도의 실업급여 제도를 운영 중인 국가, 셋째, 비정형 노동자 및 자영업자를 대상으로 한 실업급여 제도 자체를 운영하지 않는 국가 등이다. 여기서 첫째 유형의 국가들이 임금노동자에게 적용되는 보험료율, 수급요건, 급여산정 방식 등을 비정형 노동자 등에게 동일한 수준 및 조건으로 적용한다는 것은 아니며, 다만 두 대상에 대하여 별도의 제도를 운영하는 것이 아님을 뜻한다.

II. 임금노동자와 비정형 노동자·자영업자 대상 별도의 실업급여제도가 운영되고 있지 않은 국가 : 독일, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 체코, 폴란드, 헝가리

비정형 노동자 및 자영업자 등을 대상으로 별도의 실업급여제도를 운영하고 있지 않은 국가들은 독일, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 등이며, 이들에 대해서는 강제 적용이 아닌 임의가입을 전제로 하고 있다.

독일 및 오스트리아에서 법률상 규정하는 정형 노동자는 '한 사용자와 무기한 근로관계에 있으면서 동일 사용자의 사업장에 소속되어 전일 근로에 종사하는 자'이며, 이에 대응하는 비정형 노동자는 ① 기간제(임시) 노동자, ② 단시간 노동자, ③ 파견 노동자, ④ 용역(하청) 노동자, ⑤ 미니잡(mini job) 종사자 등으로 구분된다. 정형, 비정형 노동자는 각종 노동보호법(최저임금법, 연방휴가법, 질병으로 인한 근로불능 시 임금지급법, 국경일에 대한 임금지급법 등)의 적용을 받으며 동일하게 4대 사회보험(고용보험, 연금보험, 의료보험, 요양보험) 가입의무를 갖는다. 다만 미니잡 종사자의 경우 사회보험 중에서 오직 법정 연금보험만 가입대상이며 본인의 신청에 따라서 그 가입의무를 면제받을 수 있다.

독일은 한국의 특수형태근로종사자 개념과 비슷한 '노동자와 유사한 자(arbeitnehmerähnliche person)'²⁾의 경우, '개인적 종속성의 결여 때문에 노동자 신분은 아니지만 근로수입의

2) 독일의 경우, 특수형태근로종사자를 규정하는 별도의 법은 없으나, 통상적으로 '노무를 제공하고 그에 대한 보수를 받는 근로종사자이지만 노동자 신분을 갖추지 못하여 노동법의 보호를 받지 못하고 사회보험의 사각지대에 놓인 근로집단'으로 규정하는데, 노동자와 유사한 자, 자유직업인(Freiberufler, 소득세법상의 개념으로서 특히 의사, 변호사, 엔지니어, 세무사, 언론인, 예술인, 영화계 종사자 등), 프리랜서, 플랫폼 노동자 등이 이에 속한다. 한편 또 다른 유사 개념인 '외관자영업자(Scheinselbstständige)'는 사업자로 등록하였고 외관상 자영업자이지만 실제적으로는 작업위탁자(사용자)에게 개인적으로 종속되어 근로를 수행하는 종속 노동자로서, 외형적으로 노동자가 아니기 때문에 사회보험에서 배제되어 사회적 보호의 사각지대에 놓이고 사용자의 사회적 책임 회피, 고용 불안을 유도하는 탓에 독일에서는 사회보험법상 외관자영업을 불법취업으로 간주하고 통제·단속한다.

대부분을 한 위탁자에게 의존함으로써 경제적으로 종속되어 있고 노동자와 마찬가지로 사회적 보호가 필요한 자'라고 정의하여 고용보험 및 기타 사회보험의 의무 또는 임의가입 대상에서 배제하는 반면, 예외적으로 '임금노동자와 유사한 자로서 가내근로종사자(Heimarbeiter, homemaker)'를 사회법전 제4권 제12조 2항에 의거하여 고용된 자(Beschäftigte)로 규정해 4대 사회보험 의무가입자에 포괄한다.

임의가입 대상인 독일의 자영업자는 주 15시간 이상 자영업 종사자로서 2006년 2월~2010년 12월까지 임의신청에 따른 적용이 한시적으로 시행되다가 2011년 1월부터 사회법전 제3권에 '신청에 따른 가입' 규정을 명시함으로써 공식적으로 제도화되었다. 오스트리아도 2009년 1월부터 자영업자 고용보험 임의가입제도가 도입되었는데, 종속 노동자, 가내 노동자, 프리랜서 등의 신분을 갖추지 못한 특수형태근로종사자는 자영업자로서 고용보험 임의가입이 가능한 것이 특징이다.

오스트리아 실업보험의 적용범위에는 일반적인 정형 노동자 이외에 견습생, 재택근로자, 고용관계 또는 견습관계 이외에 직업교육을 목적으로 직무를 수행하는 자, 일반사회보험법(Allgemeines Sozialversicherungsgesetz : ASVG)에 규정된 '자유근로자(Freie Dienstnehmer)', 그리고 상업사회보험법(Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz : GSVG)에 의한 자영업자와 프리랜서 자영업자사회보험법(Freiberuflich Selbstständigen-Sozialversicherungsgesetz : FSVG)에 의한 프리랜서 자영업자가 포함된다.³⁾

이처럼 고용보험 임의가입 대상자인 독일, 오스트리아의 비정형 노동자 및 자영업자는 고용보험 가입 시 일반 근로자와 동일한 실업급여제도를 적용받지만, 급여수준, 보험료 등에서 차이가 있다. 독일의 임의가입 대상자는 모두 동일한 보험료(기준임금의 2.4%)를 납부하지만 급여산정 시 직업수준 등급(1~4직급)⁴⁾에 따라 상이한 실업급여액을 지급하도록 규정한다. 오스트리아의 비정형 노동자 및 자영업자는 보험료납부 상한소득액의 1/4, 1/2, 3/4 옵션 중 하나를 선택하고, 선택 옵션에 따라 보험료율(3% 또는 6%)과 실업급여액이 결정된다.

북유럽 국가인 핀란드, 스웨덴의 실업보험은 노동자가 자율적으로 가입 여부를 결정하는 노조 중심의 겐트(Ghent) 시스템을 전제로 한다. 스웨덴은 1990년대 초 경제위기를 겪으며 시간

3) 오스트리아 자영업자는 2009년 1월 1일부터 임의가입이 가능하게 되었는데, 상업사회보험법(GSVG) 또는 프리랜서사회보험법(FSVG)에 따른 연금의무보험법 관계를 형성한 피보험자가 그 대상이다. '자영업자(상공회의소 회원 등록)', '영리회사 출자자' 외에 한국의 특수형태근로종사자와 유사한 '자유근로자', '신자영자(Neue Selbständige: 상공회의소 회원으로 등록되지 않고 사업자등록증이 없는 예술가, 저널리스트, 독립연구자, 자영업 심리·물리치료사·간병인 등)' 등이 포함된다. 오스트리아 실업보험의 자영업자 적용 및 그 분류 등에 대해서는 이경희(2018), 『자영업자의 고용보험 적용기준에 관한 법제현안분석 2 - 오스트리아』, 한국법제연구원, pp.6~15의 내용을 참고하여 추가했다.

4) 1직급: 대학졸업자 이상, 2직급: 전문학교 졸업자, 기능장, 3직급: 직업양성교육 이수 전문인력, 4직급: 직업양성교육을 이수하지 못한 자.

제 및 기간제 노동자의 증가가 이어졌고 이들의 실업보험을 어떻게 관리할 것인지 정책적 논의가 이어졌다. 1998년 스웨덴 정부는 노동자가 노조가입을 하지 않고도 실업보험기금에 가입할 수 있도록 실업보험법을 개정했고, 이에 따라 Alfa-kassan이라는 노조와 연계되어 있지 않은 새로운 독립 실업보험기금이 등장해 '비정형 노동자 및 일반 노동자들'의 가입을 받게 되었다. 핀란드 또한 1990년대 경제위기로 인해 불가피한 비정규직 양산을 경험하면서 이들을 실업이라는 사회적 위험으로부터 보호할 방안을 모색하게 되었다. 핀란드 사회보건부(Finnish Ministry of Social Affairs and Health)는 비정규직 노동자들이 노동조합과 실업보험에 동시에 가입할 경우 생길 금전적 부담을 우려하여 노동조합의 실업보험 운용 권한을 제한하고 노동조합의 가입 없이 독립적으로 운용되는 실업보험기금의 도입을 1992년 허가함으로써 비정규직 노동자들이 노동조합 가입을 하지 않은 상태에서 실업보험에만 가입할 수 있는 길이 열리게 되었다. 정부의 노조 비연계 실업보험기금 도입 허가 이후, 노동조합과 무관한 실업보험기금인 YTK(Yleinen työttömyyskassa)가 설립되었고, YTK가 설립된 1993년 이전에는 대부분의 노동조합이 노동자에게 해당 산업 부문의 실업보험과 노동조합 동시 가입을 권고해 왔으나 1993년부터 실업보험 가입을 희망하는 노동자는 노동조합과 연계된 실업보험기금과 YTK 중 원하는 실업보험기금 중 선택할 수 있게 되었다.⁵⁾ 두 국가 모두 기본보장형 및 소득연계형 실업급여를 두어 소득연계형 실업급여 수급요건을 충족하지 못할 경우, 기본보장형 실업급여를 지급하는데, 핀란드는 기본보장형 또는 소득연계형 실업급여 수급기간을 모두 소진했을 때 자산조사를 거쳐 조세를 기반으로 하는 노동시장 보조금을 추가로 지급한다. 요컨대 핀란드와 스웨덴의 비정형 노동자 및 자영업자는 노조 연계형 실업보험기금과 노조 가입이 필요하지 않은 노조 비연계형 실업보험기금 중 선택 가입이 가능하여 실업보험 가입이 비교적 수월하며, 임금노동자, 비정형 노동자 및 자영업자 구분 없이 모두 자발적 가입을 전제로 하고 급여 수준에 차이가 없다는 것이 특징이다.

동유럽 국가들인 체코, 폴란드, 헝가리에서는 임금노동자와 자영업자 모두 의무적인 적용대상이다. 자영업자를 포함한 비정형 노동자를 별도로 취급하는 것이 아니라, 임금노동자와 자영업자 모두를 포괄하는 일반적인 실업급여 프로그램이 운영되고 있다. 자영업자는 보험료 부담, 수급요건, 지급기간, 지급금액 등에서 임금노동자와 동등한 자격을 가진다. 사회주의 국가 체제에서 시장경제로 이행한 이들 국가는 전통적으로 모든 노동자를 동등하게 취급하고(equal treatment), 이는 실업보험을 포함한 사회보장제도에도 그대로 반영되어 있다. 이들 국가에서 실업보험은 보편적인 사회보장제도이다. 다만, 북유럽이나 서유럽 국가와 비교하여 실업급여의

5) 노조 비연계형 실업보험기금 납부액이 노조 연계형 실업보험기금 납부액보다 낮은 수준이다.

〈표 1〉 비정형 노동자 및 자영업자에 대한 실업급여 적용 현황 - 일반 근로자와 동일 제도 적용(임의가입)

	독일	오스트리아	핀란드	스웨덴																			
제도 이름	실업급여 (Arbeitslosengeld) I	실업급여	기본보장형 및 소득연계형 실업급여, 노동시장 보조금	기본보장형 및 소득연계형 실업급여																			
적용 유형	임의가입	임의가입	임의가입	임의가입																			
수급 요건	- 지난 30개월간 12개월 이상 보험료 납부	- 24개월 중 피보험단위기간 52주 이상 - 만 25세 이전일 경우, 피보험단위기간 26주	- 기본보장형 및 소득연계형 • 실업 전 48개월 중 15개월 동안 자영업 종사 • 자영업에 의한 소득이 최소 1,090유로(월 기준, 2020년) 이상 - 소득연계형 • 사업을 폐업했거나, 2주 이상 지속했던 전일제 자영업 운영하지 않는 경우	- 기본보장형 • 실업보험기금 미가입 • 실업보험기금 납부 이력 12개월 미만 등 - 소득연계형 • 실업보험기금 12개월 이상 납부 • 1년 중 최소 6개월 동안 근무 혹은 연속된 6개월 동안 일한 시간 총 480시간 이상																			
급여 수준	- 직업수준 등급에 기반한 순기준임금액(사회보험료, 연대세 등 공제) 기준이며, 부양가족이 있는 경우 67%, 그 외 60% ¹⁾ ※ 기준임금: 지난해 연금보험 의무가입자의 평균임금(2020년도 기준임금 서독 월 3,185유로, 동독 월 3,010유로)	- 정액이며, 보험료납부소득 상한금액(기준금액, 2020년 기준 월 6,265유로) 대비 수준에 따라 상이 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>기준 금액 대비</td> <td>1일 실업급여액</td> </tr> <tr> <td>1/4</td> <td>25.01유로</td> </tr> <tr> <td>1/2</td> <td>39.76유로</td> </tr> <tr> <td>3/4</td> <td>54.95유로</td> </tr> </table>	기준 금액 대비	1일 실업급여액	1/4	25.01유로	1/2	39.76유로	3/4	54.95유로	- 기본보장형: 일 33.66유로 • 18세 이하의 자녀가 있는 경우 일 기준 1명 5.25유로, 2명 7.68유로, 3명 10유로 증가 - 소득연계형: 기본보장급여+(직전급여-기본보장급여)*0.45] - 노동시장 보조금: 일 33.66유로, 자산조사를 통해 지급 결정	- 기본보장형 • 정액이며, 일 365크로나(근로시간 및 기간에 따라 비례적으로 감축) - 소득연계형 • 일 평균급여의 80~70% • 일 하한액: 365크로나 • 일 상한액: 수급 1~100일까지 910크로나, 101일 이후 760크로나											
기준 금액 대비	1일 실업급여액																						
1/4	25.01유로																						
1/2	39.76유로																						
3/4	54.95유로																						
수급 기간	- 피보험기간에 따라 차등 적용 ²⁾ <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>피보험 기간 (월)</td> <td>12</td> <td>16</td> <td>20</td> <td>24</td> </tr> <tr> <td>수급 기간 (월)</td> <td>6</td> <td>8</td> <td>10</td> <td>12</td> </tr> </table>	피보험 기간 (월)	12	16	20	24	수급 기간 (월)	6	8	10	12	- 피보험기간에 따라 차등 적용 ²⁾ <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>대기 기간(년)</td> <td>2</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>피보험 기간(주)</td> <td>52</td> <td>156</td> </tr> <tr> <td>수급 기간(주)</td> <td>20</td> <td>30</td> </tr> </table>	대기 기간(년)	2	3	피보험 기간(주)	52	156	수급 기간(주)	20	30	- 기본보장형 및 소득연계형: 최대 400일 - 노동시장 보조금: 제한 없음.	- 기본보장 및 소득연계형 • 기본 300일 • 적극적 노동시장 프로그램 참여 시 301일부터 취업까지 지급(일 평균 급여의 65%)
피보험 기간 (월)	12	16	20	24																			
수급 기간 (월)	6	8	10	12																			
대기 기간(년)	2	3																					
피보험 기간(주)	52	156																					
수급 기간(주)	20	30																					
보험료율	- 2020년 기준 기준임금의 2.4%	- 보험료 납부 소득상한액 수준(1/4, 1/2, 3/4)에 따른 보험료율 선택 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>기준금액 대비</td> <td>보험료율</td> </tr> <tr> <td>1/4</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>1/2</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>3/4</td> <td>6%</td> </tr> </table>	기준금액 대비	보험료율	1/4	3%	1/2	6%	3/4	6%	- 노조 연계 실업보험기금: 월 임금의 1~2% 또는 1년에 400유로 납부 - 비노조 실업보험기금: 118유로(2018년 기준)	- 실업급여 재원은 실업기금 조합원 회비와 정부지원금으로 구성 - 일반 및 비정형 노동자, 자영업자: 직종 25개별 실업급여기금 정액 납부(월 약 110~155크로나) - 고용주: 사회보장 기여금(노동자 급여의 31.42%) 중 2.64% - 자영업자: 사회보장 기여금(28.97%) 중 0.1%											
기준금액 대비	보험료율																						
1/4	3%																						
1/2	6%																						
3/4	6%																						

주: 1) 직업수준 등급은 1~4직급으로 구성(1직급: 대학졸업자 이상, 2직급: 전문학교 졸업자, 기능자, 3직급: 직업양성교육수료자 전문인력, 4직급: 직업양성교육을 이수하지 못한 자).

2) 독일은 만 50세 이상일 경우(오스트리아는 만 40세 이상), 피보험기간에 따라 최대 수급기간 연장.

보장성은 상대적으로 낮은 수준이다.

이들 3개국의 수급요건(기준기간과 피보험단위기간)을 보면, 폴란드, 체코, 헝가리의 순으로 수급요건이 엄격함을 알 수 있다. 특히 폴란드는 자발적으로 이직한 임금노동자의 실업급여 대기기간이 7일이지만, 자영업자는 90일간의 대기기간 이후에 실업급여 수급이 가능하다. 이는 자영업 실업자의 실업급여 수급을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

〈표 2〉 비정형 노동자 및 자영업자에 대한 실업급여 적용 현황 - 일반 근로자와 동일 제도 적용(의무가입)

	체코	폴란드	헝가리															
제도 이름	실업급여	실업급여	구직자 급여															
적용 유형	의무가입	의무가입	의무가입															
자격 요건	- 기준기간 24개월 동안 피보험단위기간 12개월 이상	- 기준기간 18개월 동안 피보험단위기간 365일 이상 - 최저임금 이상의 소득	- 기준기간 3년 동안 피보험단위기간 360일 이상															
급여 수준	- 산정기준 소득 대비 • 수급 1~2개월 : 65% • 수급 3~4개월 : 50% • 수급 5개월 이후 : 45% • 상한액 : 전년도 1~9월의 전국 평균임금의 58%(2019년 기준 실업급여 월 상한액 18,111CZK)	- 정액이며, 소득과 관계없음 • 고용기간에 따라 기본급여액 대비 비율이 정해지며, 수급기간에 따라 급여수준 결정 - 2019년 6월 1일 기준	- 이전 평균소득의 60%(상한액 최저임금의 100%) - (평균소득) 평균소득 결정이 어려운 경우, 최저임금의 130%에 기반															
				<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">고용 기간</th> <th rowspan="2">기본 급여 대비 비율</th> <th colspan="2">수급기간</th> </tr> <tr> <th>1~3개월</th> <th>4개월 이후</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5년 미만</td> <td>80%</td> <td>689.2</td> <td>541.2</td> </tr> <tr> <td>5~20년 미만</td> <td>100%</td> <td>861.4</td> <td>676.4</td> </tr> <tr> <td>20년 이상</td> <td>120%</td> <td>1,033.7</td> <td>811.7</td> </tr> </tbody> </table>	고용 기간	기본 급여 대비 비율	수급기간		1~3개월	4개월 이후	5년 미만	80%	689.2	541.2	5~20년 미만	100%	861.4	676.4
고용 기간	기본 급여 대비 비율	수급기간																
		1~3개월	4개월 이후															
5년 미만	80%	689.2	541.2															
5~20년 미만	100%	861.4	676.4															
20년 이상	120%	1,033.7	811.7															
수급 기간	- 연령에 따라 상이 • 50세 미만 : 5개월 • 50세 이상~55세 이하 : 8개월 • 55세 초과 : 11개월	- 180일 또는 365일 ¹⁾	- 최소 36일~최대 90일(매 10일 근로일수당 1일의 수급기간 부여)															
보험료율	- 자영업자 : 1.2% *임금노동자 • 사업주 : 1.2%, 노동자 : 면제	- 자영업자 : 2.3% *임금노동자 • 사업주 : 2.3%, 노동자 : 면제	- 자영업자 ²⁾ • 사업주로서 사회기여세 17.5% • 노동자로서 총소득의 1.5% *임금노동자 • 사업주 사회기여세 17.5%, 노동자 1.5%															

주 : 1) 거주하는 지구의 실업률이 전국 평균 실업률의 150%를 초과하는 경우, 나이가 50세 이상이면서 고용기간이 20년 이상인 경우 등의 상황에 해당된다면 수급기간은 365일로 연장.

2) 헝가리는 사업주가 부담하는 사회기여세에 실업급여 보험료가 포함되어 있음. 자영업자는 노동자와 사업주가 부담하는 사회보장 보험료를 모두 부담해야 하므로 총 19.0%(사업주로서 사회기여세 17.5%, 노동자로서 실업급여 보험료 1.5%) 부담.

지급기간은 3개국 모두 최대 1년을 넘지 않는다. 폴란드는 지급기간이 180일이며, 특정 조건을 충족하면 지급기간이 365일로 연장된다. 체코는 수급자의 연령이 55세를 초과할 경우 지급기간이 최대 11개월이며, 헝가리의 지급기간은 36~90일이다. 이들 국가는 유럽국가 중에서 실업급여 지급기간이 가장 짧은 국가에 속한다.

지급금액을 살펴보면, 체코와 헝가리는 이전 소득에 비례하는 방식이지만 폴란드는 정액으로 기본급여액을 지급하고, 수급자의 고용기간에 따라 급여액에 차등을 두고 있다. 체코의 월 상한액은 전국 평균임금의 58%이고, 헝가리의 월 상한액은 최저임금과 같은 수준이다. 서유럽 국가와 비교할 때 지급금액은 상대적으로 낮은 편이다.

체코와 폴란드에서는 노동자가 실업보험 보험료를 부담하지 않고, 사업자가 각각 임금의 1.2%와 2.3%에 해당하는 보험료를 부담한다. 자영업자 역시 같은 보험료를 부담해야 한다. 헝가리에서는 노동자와 사업주 모두 보험료를 부담한다. 일반 근로자 대상 고용보험료는 사업주 부담(사회기여세 17.5%, 국가고용기금 포함)과 노동자 부담(1.5%)으로 구성되지만, 자영업자는 사업주로서의 보험료(사회기여세 17.5%, 국가고용기금 포함)와 노동자로서의 보험료(1.5%)를 모두 부담한다.

한편, 3개국 모두 실업급여 지급과 적극적 취업지원 정책은 공공고용서비스를 통하여 통합적으로 이루어진다.

Ⅲ. 임금노동자와 비정형 노동자·자영업자 대상 별도의 실업급여제도가 운영되는 국가 : 프랑스, 이탈리아

비정형 노동자 및 자영업자 등을 대상으로 별도의 실업급여제도를 운영하는 대표적 국가는 프랑스와 이탈리아로서 임금노동자에게 적용되는 일반 실업급여 이외의 특별 실업급여제도를 운영하고 있어, 일반 실업급여제도와 함께 살펴보고자 한다.

프랑스는 전체 취업자 중 임금노동자의 비중이 88%인 반면, 독립생활자(농민, 자영업자 등 비임금 경제활동인구)의 비중은 12%로 비교적 낮으며,⁶⁾ 특히 독립생활자 내 영세자영업자로 풀

6) 프랑스 임금노동자는 계약형태에 따라 크게 네 가지로 분류된다. ① 노동계약서에 계약기간이 명시되어 있지 않은, CDI라고 불리는 정규직이 85%로 압도적 비중을 차지, ② CDI와 반대로 고용기간이 명시된 CDD, 즉 계약직 비중이 약 10%를 차지, ③ 기업 내에서 교육과 실습이 병행되는 형태의 견습생 계약이 2% 이하, ④ CDD처럼 계약기간이 정해져 있지만, 앵떼림(Interim)이라 불리는 고용주와 사용자 다른 간접고용 형태가 3%, 즉 불안정고용 노동의 비중이 상대적으로 낮은 특성을 갖는다.

이될 수 있는 영세자영업자(micro-entrepreneur)의 비중은 전체 경제활동인구 중 2.8%에 불과하다. 한편, 프랑스에서는 시간제 일자리가 노동계약의 형태상 모두 불안정 노동이라고 할 수는 없는데, 1990년대 시간제 일자리 활성화 정책의 대상은 정규직 시간제 일자리였기 때문이다. 하지만 시간제 일자리 종사자의 약 80%가 여성이라는 점과 이 여성들의 약 40%가 전일제를 찾지 못해 시간제를 선택했다는 점, 그리고 자발적 선택이라고 할지라도 자녀 및 부모를 돌보기 위해 선택한 이들의 비중이 26%를 넘는 점을 감안하면, 시간제 노동은 노동의 '불안정성'과 더불어 일자리의 '불완전성'을 내포한다고 할 수 있다.

프랑스는 임금노동자를 대상으로 하는 실업급여 이외에 문화예술 부문 단기계약직을 대상으로 하는 실업보험제도를 운영한다. 마크롱 정부 사회개혁의 일환인 사회보장제도의 간소화 개혁에 따라 자영업자 사회보장체제(Régime Social des Indépendants : RSI)를 임금노동자 대상인 일반 사회보장체제(Régime Général)로 통합(일반 사회보장체제 내 자영업자 사회보장체제로 구성)했는데, 통합 이전에는 부속협약 내 개별 직종에 한정된 일부 자영업자만 실업급여 당연적용 대상자였을 뿐 그 외 자영업자는 실업급여 적용 대상자가 아니었으나, 통합 이후 독립생활자(개인사업자, 영세자영업자, 프리랜서 등)가 요건 충족 시 자영업자 수당(Allocation Travailleur Indépendant : ATI) 수급이 가능하게 되어 사회안전망 확충의 의미를 갖는 것으로 해석된다.⁸⁾

한편, 보험료 산정을 위한 자영업자 소득 파악의 어려움으로 인해 2019년 1월 1일부터 자영업자의 고용보험료를 폐지하고 이를 조세로 충당하기로 하였으며, 형평성을 위해 임금노동자의 고용보험료도 폐지(단, 사회보장목적세 중 일반사회기여금(Contribution Sociale Généralisée : CSG)을 인상함으로써 보험료와 조세로 구성되는 고용보험 재정부족 문제를 해결하고자 함)하는 제도 변화가 있었다.

특별 실업보험 체제는 문화예술공연 부문의 단기고용계약직인 앵페르미땅(Intermittent du spectacle)⁹⁾과 프리랜서를 포함하는 영세자영업자에게 적용하는 제도인데, 앵페르미땅에게 적

- 7) 영세자영업자로 분류되기 위해서는 상업, 수공업, 식당, 숙박업 종사자의 경우 연 매출이 176,200유로(한화 약 2억 3,000만 원) 이하, 각종 서비스 활동이나 프리랜서의 경우 72,500유로(한화 약 9,400만 원) 이하여야 한다 (cf. 1유로당 1,300원을 기준).
- 8) 프랑스에서 운송업이나 배달업 종사자와 같이 육체적 노동자의 법적 지위는 자영업자와 임금노동자 중간에 위치해 있는데, 2016년 노동법전에 플랫폼 노동자들의 산업재해에 대한 기업의 사회적 책임을 명시했다. 하지만 이들은 법적 지위가 독립생활자이기 때문에 보험가입 의무가 없고, 플랫폼 노동자들이 개별적으로 산재보험에 가입할 경우 플랫폼 기업이 보험금을 대신 부담해야 함을 노동법에 명시했다(노동법전 Article L7342-1, Article L7342-2). 그러나 이들을 위한 별도의 실업보험제도는 존재하지 않는다.
- 9) 앵페르미땅의 사전적 의미는 '간헐적' 혹은 '불규칙적'이지만, 일반적으로 문화예술공연 분야에서 단기간의 고용계약을 맺고 일하는 노동자를 지칭한다. 노동법에서 앵페르미땅이라는 직업적 지위를 정의하고 있지는 않지만, 실업보험 노사협약의 부속서 8과 10에서 방송, 영화, 연극, 음악 등 업종 및 분야를 상세히 열거하고 있다. 즉, 두 부속서에 포함된 업종의 기업 및 고용주가 해당 업무에 종사할 단기계약직과 고용계약을 체결한 경우, 이들 피고용

용하는 특별 실업급여제도는 부속협약 A8(기술직 : 녹음, 영화제작, 방송, 공연 제작 종사자 등)과 A10(예술직 : 공연예술인)에 기술된 직종으로 제한된다.

이탈리아¹⁰⁾는 스페인, 그리스, 포르투갈과 함께 남유럽형 복지체제에 속하는 국가로, 노동시장에서의 고용 보호와 가족주의적 성격이 강하고, 실업자 대상의 소득보상제도와 적극적 정책의 수준은 낮다는 전형적인 특징을 보인다. 최근 고용보험 적용 확대 정책과 관련하여 이탈리아의 준종속 노동자(Collaborazioni Coordinate e Continuative : Co.Co.Co.)¹¹⁾ 대상의 실업급여, 소위 디스콜(Indennità di Disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata : DIS-COLL)이 주목을 받고 있다.

2015년 5월부터 임금노동자(종속 노동자)와 준종속 노동자(para-subordinate workers)를 구분하여 두 개의 실업급여 제도가 운영되기 시작했는데, 나스피(고용을 위한 새로운 사회보험, La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego : NASpI)¹²⁾는 비자발적으로 실업한 임금노동자에게 적용되는 제도이고, 디스콜(조율되는 협력적 관계의 노동자를 위한 실업급여)은 비자발적으로 실업한 준종속 노동자에게 적용되는 제도이다. 디스콜이 모든 비정형 노동자와 자영업자를 포함하는 것은 아니다. 부가가치세(Imposta sul valore aggiunto : IVA) 번호가 있는 자영업자는 전문가로서 활동하는 것을 의미하여 적용대상에서 제외되며, 디스콜의 적용대상 중 부가가치세 번호(Partita IVA)가 없는 자영업자¹³⁾는 상시적인 활동을 하지 않고, 전문가가 아닌 자로서 활동을 하는 자영업자를 의미하여 적용대상에 포함된다.

즉, 나스피는 비농업부문에 종사하는 임금노동자¹⁴⁾를 대상으로, 디스콜은 임금노동자와 자

인을 앵페르미팡이라고 명명한다.

- 10) 이탈리아 사례는 다음의 네 개 연구내용을 중심으로 MISSOC 웹사이트(<https://www.missoc.org>)의 최신 갱신 내용을 반영하여 구성하였다. ① 박제성 · 김근주 · 신수정 · 오상호 · 최석환(2017), 『비임금노동자의 고용보험 적용에 관한 외국법제』, 한국노동연구원. ② 박제성 외(2018), 『자영업자 등 사회보험 사각지대 해소를 위한 재정설계 및 보장성 강화방안』, 한국노동연구원. ③ 신수정(2018), 『이탈리아의 자영업자 사회법제』, 박제성 · 양승엽 · 신수정, 『외국의 자영업자 사회법제 연구 - 프랑스, 스페인, 이탈리아』, 한국노동연구원. ④ 신수정(2019), 『이탈리아의 고용보험제도』, 『노동법논총』 45.
- 11) 신수정(2019)에 따르면, '준종속 노동자(Co.Co.Co.)'는 법적 의미에서의 종속성은 없지만 종속 노동자와 사회적, 경제적 유사성(즉, 경제적 종속성이나 계약 입장의 취약성 등)을 가지는 자를 가리킨다.
- 12) 나스피(NASpI)는 2013년 1월 1일부터 운영되어 온 기존 '아스피(Assicurazione Sociale per l'Impiego, 고용을 위한 사회보험)'와 '미니 아스피(mini-ASpI)'를 대체한 실업급여제도이다.
- 13) 신수정(2019)은 이들을 '비정기 독립노동자(lavoratore autonomo occasionale)'로 설명하는데, 상시적인 활동이 아니어야 하고, 전문가가 아닌 활동이어야 하며(전문가는 부가가치세 번호를 등록하기 때문), 계속적으로 수행할 필요가 없는 것을 요건으로 한다. 만약 동일한 주문자(위탁자)와 30일 이상 협업을 하면 준종속 노동자로 간주하며, 이러한 비정기 독립노동자에는 자신의 건물을 관리하는 독립노동자, 베이비시터, 간병인, 주말에만 가족의 가게에서 일하는 자, 프리랜서 사진사, 프리랜서 작가, 프리랜서 예술가 등이 해당한다고 예시하였다.
- 14) 기존 아스피와 미니 아스피를 대체한 NASpI의 대상자는 기존 제도와 동일하여 비농업 부문에 종사하는 모든 종속 노동자(가사 노동자 포함)에게 적용되는데, 훈련노동자, 종속적 개인 예술인, 협동조합 조합원, 공공행정(학교 포함) 종사 기간제 노동자, 모성보호 기간 동안 휴직 후 근로 중단 노동자(출생 전 300일부터 생후 1년까지), 장학

〈표 3〉 비정형 노동자 및 자영업자에 대한 실업급여 적용 현황 - 특별 실업급여제도 운영

	프랑스 ¹⁾			이탈리아	
	일반 근로자	문화예술 부문 단기계약직 (앵페르미땅)	비정형 노동자 및 자영업자	일반 근로자	비정형 노동자 및 자영업자 ³⁾
제도 이름	재취업지원 수당(ARE)	특별 실업급여제도	독립생활자 수당(ATI) ²⁾	나스피(NASpl)	디스콜(DIS-COLL)
적용 유형	의무가입	의무가입	당연적용	의무가입	의무가입
자격 요건	- 53세 미만: 24개 월 동안 피보험자 기간 6개월 이상 노동(910시간) - 53세 이상: 36개 월 동안 피보험자 기간 6개월 이상	- 12개월 동안 507 시간 이상 노동 (또는 1년 이상 지속적인 근무)	- 기업 및 사업장을 최소 2년 이상 경 영했으며, 법적 청산절차 등으로 기업활동이 정지 - 사업소득 이외의 재산 및 소득이 최저생활보장금 (RSA) 수준 이하 등	- 실업 이전 4년 동안 13 주 이상의 기여금 납부 기간 - 실업 이전 12개월 동안 30일 이상의 근로일수	- 실업 이전 연도 1월 1일 부터 실업상태가 된 날 짜 사이에 1개월 이상의 기여금 납부
급여 수준	- 기준 일일 임금 (소득을 노동기간 으로 나눈 임금) 의 최대 75%, 최 소 57%	- 소득, 노동시간, 최저수당 등에 기 반하여 산정 (2018년 기준) 1) 기술직: 1일 38~ 149.78유로 2) 예술직: 1일 44~ 149.78유로	- 1일 26.3유로(월 약 800유로)	- 지난 4년간 월 평균소득 < 1,226.32유로(월 기준 금 액, 2020년 기준): 월 평균소득의 75% - 지난 4년간 월 평균소득 > 1,226.32유로(월 기준 금 액, 2020년 기준): 월 기준 금액의 75%+(월 평균 소득-월 기준 금액)의 25% - 수급기간 4개월(91일)째부터 매월 지급액의 3%만 금 감액 - 월 상한액은 1,334.07유로(매년 물가지수에 따라 변동)	
수급 기간	- 53세 미만: 6~24 개월 - 53~55세 미만: 6~30개월 - 55세 이상: 6~36 개월	- 1년	- 6개월	- 실업 발생 이전 4년 동 안 기여금 납부기간의 절반에 해당하는 기간이 며, 최대 18개월(78주)	- 실업 발생 이전연도 1월 1일부터 실업한 날짜 사 이에 보험료 납부기간의 절반이며, 최대 6개월
보험 료율	- 사업주: 임금총액 의 4.05%(20년 1월부터 상용계약 직 채용 시 건당 10유로 세금 추 가 부과) - 노동자: 없음	- 사업주: 임금총액 의 4.05%+특별 보험료율 5%(3개 월 미만 계약직인 경우 +0.5%) - 노동자: 특별보험 료율 2.4%	- 사업주: 임금총액 의 4.05%+특별 보험료율 5%(3개 월 미만 계약직인 경우 +0.5%) - 노동자: 특별보험 료율 2.4%	- 사업주: 노동자임금 총 액의 1.61%, 단 기간제 근로자를 고용할 경우 1.4% 추가적인 보험료 납부 - 노동자: 없음	- 디스콜 보험료: 0.51% (사업주 2/3, 노동자 1/3)

주: 1) 프랑스 실업보험 개혁 이후 기준(2019. 11. 1.-).

2) (영세)자영업자, 프리랜서에 해당.

3) 준종속 노동자 및 일부 자영업자(부가가치세(IVA) 번호가 없고, 연간소득이 5,000유로 이상인 자영업자) 대상.

금을 지급받는 박사과정 학생 등을 포함한다.

영업자 사이에 위치한 준종속 노동자와 부가가치세 번호가 없으며 연 소득이 5,000유로 이상인 자영업자(독립노동자)를¹⁵⁾ 대상으로 운영되는 실업보험제도이다.

IV. 비정형 노동자 · 자영업자를 대상으로 한 실업급여제도가 운영되지 않는 국가 : 영국, 미국, 일본

비정형 노동자 및 자영업자를 대상으로 한 별도의 실업보험제도를 운영하고 있지 않은 국가 사례로 영국과 미국, 그리고 일본을 살펴보았다.¹⁶⁾

영국은 급속히 확대되는 노동시장 유연화에 기존 국민보험(National Insurance : NI)과 새로운 통합부조(Universal Credit : UC)로 대처하고 있다. 특징적인 것은 국민보험제도의 보험료 징수작업이 국세청의 RTI(Real Time Information) 시스템을 통해 실시간으로 얻은 소득에 대해서 이루어지고, 일정 기준에 미치지 못한 경우 부조를 제공하는 시스템으로 운영된다는 점이다. 따라서 피고용인의 종사상 지위가 크게 중요한 요소로 작동하지 않으며, '소득이 발생'한 모든 피고용인은 자연스럽게 보험료를 내도록 제도적으로 포괄되는 것이다. 반면 자영업자는 임의가입 형식을 통하여 실업보험을 활용할 수 있으며, 기여형 실업급여가 아닌 부조형 급여 수급만 가능하다. 임금노동자 및 자영업자로 분류되기 어려운 새로운 고용형태의 노동자, 이른바 특수고용 노동자 역시 일반 노동자와 같이 소득이 발생할 경우 국민보험에 가입하여 혜택을 누리게 하였다. 하지만 특수고용 노동과 자영업 간 여전히 기준이 모호하여 영국 또한 최근 다양한 연구를 통해서 이 부분을 명확히 하려는 노력을 기울이는 중이다.

요컨대 영국은 국민보험 1종 납부자(임금노동자)만이 사회보험인 기여형 구직자수당(New Style's JSA, JSA-C)을 수급할 수 있다. 국민보험 1종 납부자가 아닌 비정형 노동자 및 자영업자는 사회보험 기여조건과 무관한 실업부조 성격의 소득기반 구직자수당(Income-based JSA, UC)만 수급 가능하다. 소득기반 구직자수당은 기여형 구직자수당과 급여수준¹⁷⁾은 같지만, 소득기

15) 디스콜(Dis-Coll)의 적용대상은 '부가가치세 번호(IVA)가 없는 준종속 노동자'와 '부가가치세 번호(IVA)가 없는 독립노동자'로서 연 소득 5,000유로 이상인 자는 고용보험 의무가입 대상이다(연 소득 5,000유로 미만인 경우는 보험료를 납부하지 않음).

16) 미국, 일본의 사례는 비정형 노동자 및 자영업자를 대상으로 한 별도의 제도가 운영되고 있지 않기 때문에, 이와 유사한 제도들, 그리고 COVID-19 상황에서 한시적으로 운영된 지원금 제도이지만, 향후 해당 노동자들을 대상으로 제도를 설계한다면 그 제도 모형을 간접적으로 유추해 볼 수 있다고 판단되는 제도 내용을 살펴본 것이다.

17) 2021/2022년 기준 주당 급여수준 : 18~24세, £59.20/25세 이상, £74.70/18세 이상 유배우자, £117.40; <https://www.gov.uk/government/publications/benefit-and-pension-rates-2021-to-2022/benefit-and-pension-rates-2021-to-2022#jobseekers-allowance-isa>(2021. 7. 1. 접속)

〈표 4〉 영국 실업급여의 종류와 내용¹⁸⁾

	기여기반 JSA(실업급여 성격)		소득기반 JSA(실업부조 성격)
	'New style' JSA	Contribution-based JSA (JSA-C)	Income-based JSA(JSA-I)
운영 전달체계	노동연금부(Department for Work and Pensions)가 관리 노동연금부 산하의 고용센터(Job-centre Plus)가 실업급여의 지급, 취업알선을 관장하여 지원하는 역할		
재원	국민보험 재원 중 일부가 구직수당을 위해 사용		국고
공통 자격조건	<ul style="list-style-type: none"> - 18세 이상(16세 또는 17세일 경우 일부 예외) - 국가 연금 수급연령 미만 - 전일제 학생 제외 - 근로능력이 있어야 하고(근로에 영향을 미치는 질병/장애가 없어야 함), 구직의사와 구직활동 필요 - 현재 실업상태이거나 주 평균 16시간 미만 근무하는 경우 - 국적 상관없이 영국에서 일할 권리가 있는 사람 - 소득부조(Income Support)를 받지 않는 경우 		
추가 자격조건	<ul style="list-style-type: none"> - 본인 또는 배우자/파트너의 수입 및 자산은 무관 - 지난 2~3년간 Class 1 국가보험 기여(National Insurance contributions)를 한 기록이 있어야 함(National Insurance credits도 가능). * 급여 연도 당시 기준, 당사자가 그 이전 2년간의 조세연도 (tax year) 동안 1종 국민보험 기여금을 충분히 납부한 경우 (조세연도는 4월 6일부터 12개월 동안을 의미[구직자법 제 35조]) - 자영업자 또는 Class2 국민보험만 납부한 자는 수급대상에서 제외 - 매 격주마다 구직조건을 충족해야 함. - 취업자 외 근무환경 열악한 일부 직종에 대해서 예외적으로 인정(shared fishermen 등) 		<ul style="list-style-type: none"> - 국민보험 기여요건을 충족시키지 못하는 구직활동자/자영업자/불안전고용 상태(under-employment)에 있는 자가 대표적 대상 - 과거 국민보험 기여조건은 요구되지 않음. - 파트너(배우자)가 있는 경우, 파트너가 주 평균 24시간 미만 근로하는 경우 - 당사자와 파트너의 자산을 합쳐서 자산이 £16,000 이하여야 함(£16,000 이상일 경우 매 £250당 £1 감액).
특이점	<ul style="list-style-type: none"> - 통합부조(UC)와 연계되어 지급하는 것이 JSA-C와 구분되는 특징 - JSA-C의 신청자격과 UC의 요건을 모두 충족해야 함. - 즉, 과거 1종 국민보험 기여금을 충분히 납부 + 실직이나 저소득 등 UC의 요건도 갖추어야 함. - UC 중복수급 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득층 JSA-C 신청자는 자녀 무상 학교급식, 의료비 지원, 주거급여, 기타 사회지원에 대한 수급자격 있으나 별도 신청 필요 - 배우자 또는 기타 부양가족에 대한 추가 급여는 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> - UC와 중복수급 불가 - JSA-I를 UC로 대체할 수 있음(현재 받고 있는 금액과 동일). - JSA-I 수혜자는 저소득자들이 받는 혜택을 자동적으로 부여받음(자녀 무상 학교급식, 의료비 지원, 주거급여, 기타 사회지원 등). - 배우자와 부양자녀, 장애인에 대한 추가 급여 지급
지급기간	<ul style="list-style-type: none"> - 최대 182일(약 6개월)까지 지급 가능 - 2주 단위, 격주로 지급 		<ul style="list-style-type: none"> - 지급기간에 제한이 없고 급여신청자가 수급요건을 만족하는 한 지속적으로 지급 가능 - 2주 단위, 격주로 지급
지급수준 2021/2022	<ul style="list-style-type: none"> - 18~24세 : 1주일에 최대 £59.20 지급 - 25세 이상 : 1주일에 최대 £74.70 지급 - 18세 이상 유배우자 : 1주일에 최대 £117.40 지급 * JSA-C는 신청자가 풀타임 일자리를 구하는 동안 파트타임 일자리로 소득을 얻거나 업종별 연금을 받을 시 지급금이 감액됨. * JSA-I는 자산이나 소득에 따라 급여액이 감액되거나 피부양아동 등에 따라 증액됨. 		

18) <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>

반 구직자수당은 소득, 자산, 피부양자 유무에 따라 감액 또는 증액될 수 있다. 기여형 구직자수당은 최대 182일(약 6개월)로 수급기간이 한정되지만, 소득기반 구직자수당은 수급요건을 만족하는 한 지속적으로 수급이 가능하다는 점에서 구별된다. 또한 통합부조 도입 이후, 통합부조가 소득기반 구직자수당을 대체해 가는 변화 과정에 놓여 있다.¹⁹⁾

미국의 실업보험은 85년의 역사를 가진 사회보험제도이며, 연방-주 정부 간의 파트너십 프로그램이다. 주 정부가 독자적으로 실업보험을 운영하기에 미국에는 실질적으로 53개의 실업보험 프로그램이 존재한다고 볼 수 있다. 원칙적으로 미국의 실업보험은 임금노동자(employee)에게만 적용되며 자영업자(사업주와 개인사업자)는 실업보험의 적용대상이 아니다. 임금노동자에게 적용하는 실업보험도 주별로 수급요건, 급여수준, 수급기간 등의 기준이 상이하다.²⁰⁾ 그럼에도 불구하고 미국의 개인사업자(independent contractors) 범주에 한국의 특수형태근로종사자로 분류되는 고용형태가 포함되어 있다는 측면에서 최근 주목을 받고 있다.²¹⁾

2017년 5월 미 노동통계청(BLS)의 한시적 근로자 부가조사에 의하면, 전체 취업자 중에서 개인사업자 비중은 6.9%(1,060만 명)인 것으로 조사되었다. 그런데 2005년 조사와 비교하면, 개인사업자 비중은 2005년 7.4%에서 2017년 6.9%로 오히려 소폭 하락하였다. 한편 2018~2019년의 갤럽 조사 결과를 보면, 18세 이상 전체 취업자 중에서 좁은 범위의 개인사업자 비중은 8.1%, 넓은 범위의 개인사업자 비중은 15.8%에 이른다. 갤럽 조사는 개인사업자 비중이 공식 고용통계와 비교하여 2배 이상으로 높다는 결과를 보여준다. 한편 노동통계청은 한시적 근로자 부가조사에 추가 문항을 포함하여 온라인 플랫폼 노동자 비중이 1%로 추산된다는 결과를 발표하였고, 갤럽 조사에 의하면, 미국의 18세 이상 취업자 중에서 온라인 플랫폼 노동자 비중은 3.1%인 것으로 추산된다. 따라서 미국의 성인 취업자 중에서 소위 각 노동자의 비중은 1~3% 정도인 것으로 추산된다. 한편 자영업 비율(18세 이상 인구 중에서 자영업자 비율)은 경제활동인구 조사(CPS)에서는 6.5%, 갤럽 조사에서는 15.8%로 배 이상의 차이가 난다.

미국에서 자영업자가 실업보험에서 적용 제외되는 주된 이유는 일반적으로 그들의 도덕적 해이 문제와 연관된 것으로 분석된다. 반면 사업주가 노동자를 개인사업자로 위장하는 행위, 즉 노동자 오분류(worker misclassification) 문제가 사회적 이슈로 주목을 받기도 하면서 실질적인 근로자성에 차이가 나는 경우 이를 제재하기 위한 법적, 제도적 제재 조치도 확인된다.

19) 자산조사 기반 급여는 2016년부터 신규 신청이 중지되고 모두 통합부조로 통합 중이다.

20) 1978년 연방정부 차원의 실업보험 적용 확대가 일단락되면서, 많은 주에서 다음 네 가지 부문의 적용 제외 노동자를 규정했다. 첫째, 규모가 작은 농장에서 근로하는 임금노동자, 둘째, 한 분기에 1,000달러 미만의 임금을 지급하는 사업주의 가사근로자, 셋째, 일반적으로 임금노동자와 구분되는 자영업자(self-employed), 넷째, 종교조직의 노동자 등이다.

21) BLS 한시적 근로자 부가조사에서는 '대안적 고용형태'로 개인사업자, 호출근로자, 파견근로자, 도급근로자를 구분하고, 성, 인종, 연령, 학력 등 인구사회학적 특성, 전일제-시간제 여부, 직업 특성, 정형적 근로형태 선호 여부, 중위 주당 소득, 각 고용형태의 한시적 근로 비중 등을 조사하고 있다.

하지만 개인사업자를 포함한 자영업자에게 실업보험을 확대하자는 주장은 정책결정자와 주류 학자들에게는 우선적인 정책 의제로 받아들여지지 않고 있으며, 우선은 실업보험의 재정 건전성을 확보하고 실업급여의 보장성, 사회보험으로서 실업보험의 기능을 회복시키자는 입장이 지배적이다. 다른 유럽국가들과는 대조적으로 실업보험 적용에 있어 임금노동자와 자영업자(개인사업자 포함)를 이분법적으로 구분하려는 입장을 견고하게 유지하는 것이다. 언급한 노동자 오분류 문제도 노동자를 개인사업자로 위장하려는 사업주의 불공정 행위를 제재하자는 것이지, 개인사업자를 별도의 범주로 인정하고 실업보험에 적용하자는 정책적 움직임은 아니라고 볼 수 있다. 개인사업자에게 독립근로자라는 별도의 법적 지위를 부여하자는 논의 역시 다른 유럽 국가와 비교할 때 공론화되기 어려운 분위기이다.

이런 맥락에서 COVID-19 위기로 한시적이기는 하지만 자영업자에게까지 적용을 확대한 팬데믹 실업부조(Pandemic Unemployment Assistance : PUA)는 특기할 만하다.²²⁾ 팬데믹 실업부조(PUA)는 ‘코로나바이러스 지원, 구제 및 경제보장법(Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act : CARES)’으로 새롭게 도입된 실업급여 프로그램으로서 세부적인 조건은 주별로 다르지만 연방정부의 일반재정으로 정규급여와 팬데믹 긴급실업보상 수급자격이 없는 대상자에게 최대 39주(정규급여 26주 + 팬데믹 긴급실업보상 13주)의 실업급여(주당 167~450달러)를 지급하는 프로그램이다. 팬데믹 실업부조는 COVID-19로 인해 직접적으로 피해를 본 노동자, 기존 정규급여의 적용대상이 아니거나 수급요건을 충족하지 못하는 자 등을 대상으로 한다. 정규급여의 적용대상이 아닌 자영업자(사업주, 자영업 근로자와 개인사업자), 근로 경력이 충분치 않아 정규급여 수급요건을 충족하지 못하지만 팬데믹의 직접적인 영향을 받아 일할 수 없거나 근로시간이 줄어든 자 등이 포함되었다는 것이 특징적이다.

일본은 고용보험법 제정 이후 버블경제의 붕괴로 인한 불황의 지속 및 저출산·고령화의 급속한 진행, 산업구조의 변화 등으로 사회경제에 많은 변화를 겪게 된다. 특히 기존의 풀타임 종신 고용형태와는 다른 고용형태로 일하는 노동자가 크게 늘었고 시간제 근로자들의 대규모 이직 상황 속에서 기존 법체계로는 이들에 대한 사회적 보호에 일정한 한계가 드러날 수밖에 없었다. 이러한 배경에서 이루어진 1989년 고용보험법 개정은 사회보장제도 안에 시간제 근로자를 적용대상으로 포함함으로써 비정규근로자에 관한 정책으로서 중요한 의미를 갖는다. 이때 비로소 고용보험제도에 ‘단시간노동 피보험자’²³⁾라는 개념이 도입되었고, ‘1주간의 소정근로시

22) 팬데믹 실업부조(PUA) 제도에 대한 설명은 다음 두 개의 연구내용을 참고하여 정리했다. 이상현(2020), 「COVID-19 관련 주요 선진국 공공고용서비스 대응 사례」, 고용서비스포럼 3차 포럼 발표자료; 임유선(2020), 「COVID-19 팬데믹에 대응하는 미국 실업보험제도 최근 동향」, 해외통신훈 기고문, 근로복지공단, 2020년 6월.

23) 주당 소정근로시간이 20~30시간 미만인 자로서 1년 이상의 고용이 유지될 것으로 예상되고, 연간 수입이 90만 엔 이상인 노동자를 고용보험의 피보험자로 하는 것으로 개정되었다(단시간노동 피보험자). 법 개정 당시에는 단시간 노동자를 ‘일반 피보험자’로 포괄하지 않고 별도의 피보험자격을 설정한 것이었다.

〈표 5〉 미국 실업보험의 정규급여와 팬데믹 실업부조 프로그램 비교(캘리포니아 주 기준)

	정규급여(Regular UI benefits)	팬데믹 실업부조(PUA)
적용	- 임금노동자	자영업자, 개인사업자 등으로 확대
요건	- 금전적 수급요건 : 기준기간 중 한 분기에 적어도 1,300달러의 소득이 있거나, 가장 소득이 높은 분기(highest quarter)의 소득이 적어도 900달러이고, 전체 기준기간 동안 소득이 가장 높은 분기 소득(highest quarter earnings)의 1.25배가 될 것 - 비금전적 수급요건 : 비자발적 이직, 정당한 사유에 의한 자발적 이직, 일할 상태와 의사가 있고 적극적 구직활동을 할 것	- 금전적 수급요건 : 2019년 총소득 정보로 대체 - 비금전적 수급요건 : COVID-19로 인한 건강상 사유(health reasons), 혹은 일을 할 수 없는 사유(work reasons)
기간	- 정규급여 최대 26주(연장급여 최대 13주)	- 일반적으로 39주(캘리포니아 46주)
금액	- 주당 40~450달러	- 주당 167~450달러
재원	- 연방실업세 : 사업주 6% 부담(납부 기한 내 납부 시 0.6%) - 주 실업세 : 사업주 1.5~6.2% 부담	- 연방정부 일반재정(급여 및 관리비용)
급여 관리	- 고용개발부(EDD)	- 고용개발부(EDD)
고용서비스	- 고용센터(America's Job Center of California)	- 고용센터(America's Job Center of California)

주 : 정규급여 수급자와 팬데믹 실업부조 수급자 모두 연방 팬데믹 실업보상 600달러를 매주 추가적으로 받음.

간이 동일한 적용사업에 고용된 통상 근로자의 주당 소정근로시간에 비하여 짧고, 또 노동 대신(장관)이 정한 시간(33시간) 미만인 자'로 정의되었다. 이 개념은 2007년 법 개정을 통해 단시간노동 피보험자의 구분을 폐지하여 일반 피보험자(1주간 소정근로시간 20시간 이상)로 포괄되었고, 2009년 글로벌 금융위기 속에서 비정규직 실업문제가 심각한 사회문제로 대두되면서 유계약 노동자의 피보험단위기간을 12개월에서 6개월로 완화하고, 단시간노동의 고용유지 예상기간을 1년에서 6개월 이상으로 완화하도록 법 개정이 이루어졌다. 또한 2010년 법 개정을 통하여 고용유지 예상기간을 6개월 이상에서 31일 이상으로 대폭 완화함으로써 적용 제외 대상을 크게 줄였다. 요컨대 일본 고용보험제도 내에서 비정규직으로 구분되는 노동자는 20시간 미만 근로자를 제외하고 일반 정규직 피보험자로서 함께 관리되고 있다.

일본은 도급 및 위탁, 내직이라 하여 가정 내에서 위탁받아 물품을 제공하는 가내수공업 등의 노동자가 존재했으며, 내직의 경우에는 노동자 보호를 위한 가내 노동법²⁴⁾ 등을 두어 별도의 정책적 지원을 해 왔다. 한국과 같은 특수형태근로종사자 등의 용어를 사용하지는 않지만 유사한 용어로서 케츠카 교수가 정의한 '개인 취업자'라는 개념을 살펴볼 수 있다.²⁵⁾ 그는 '개인

24) 가내노동자에 대해서는 가내노동수첩을 지급하고, 최저공임제도(지역별) 및 안전위생 관련 규율, 위탁계의 제출 등을 내용으로 한 가내노동법을 두어 보호하고 있다. 보다 자세한 내용은 후생노동성의 다음 링크 참조.
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000099622.html>

25) 毛塚勝利(2019), 「個人就業者をめぐる議論に必要な視野と視座とは」, 『労働法(267号)』(2019/冬), pp.58-69

취업자'를 창업자, 위탁형 취업자, 프리랜서 등으로 규정하며, 보수를 얻기 위해 기업으로부터 위탁을 받아 스스로 업무에 종사하는 일자리를 해당 개념 안에 포괄한다.

일본에서의 개인 취업자의 도급 및 위탁 등에 대한 논의는 위장 고용의 측면이나 근로시간 및 보수의 지급 등과 같은 근로 조건의 측면에서 이루어져 왔기 때문에 기본적인 논의의 중심은 근로자성에 있었다. 사회보장에 관한 논의 역시 대부분 상해 등에 의한 산업재해 측면에서 다루어졌는데, 최근에는 논의의 대상이 프리랜서로 확장되어 플랫폼을 매개로 한 개인 취업자까지도 포함하여 실제로 실업상태에 놓인 프리랜서의 소득보장에 관한 논의가 이루어지고 있다. 그러나 현재까지 개인 취업자를 대상으로 정부 차원의 구체적인 고용보험 관련 논의나 정책의 제시는 없다.

일본의 고용보험 피보험자 확대에 있어서 기본적인 사고방식은 '전통적인 고용관계를 기초로 한 노동자'를 그 대상으로 한다. 즉, 전통적인 고용계약 관계에 따른 지휘명령과 임금의 지급이라는 틀을 전제하기 때문에 지금까지 고용보험 피보험자 확대 논의는 근로자성을 가지고 있는 노동자의 적용 확대, 비정규직으로의 확대, 고령 노동자 등으로 확대하는 방식이 주를 이루었다. 또한 실질적으로 사회적인 문제가 발생하는 경우 그에 대응하는 방식으로 제도 개혁의 방향이 움직여왔다. 가령 시간제 근로자를 중심으로 한 비정규직이 증가하자 이에 대응하여 피보험자의 적용 범위를 확대하는 방식으로 이루어져 왔다. 실제로 개인 취업자의 경우, 실업에 따른 급부의 필요성보다 위장 고용으로 인한 근로조건의 저하 문제가 훨씬 더 중요한 문제로 부각되어 왔기 때문에 이를 해결하기 위한 논의는 근로자성과 관련된 개인 취업자의 범위설정 문제에 정책적 관심이 집중되었다고 볼 수 있다.

한편 개인 취업자를 대상으로 한 상시적인 실업급여(구직자 급부)제도는 아니지만, COVID-19로 인해 소득 감소가 발생한 경우, 경제적 충격 완화를 위해 '지속화 급부금'과 '초등학교 휴업 등 대응지원금'이 한시적으로 도입되었다. 지속화 급부금은 소규모 사업자와 프리랜서를 포함한 개인사업자의 매상(영업이익)이 전년도 동월대비 50% 이상 감소할 경우, 사업 전반에 사용할 수 있도록 100만 엔까지(법인사업자 200만 엔) 지급하도록 한 제도이고, 초등학교 휴업 등 대응지원금은 초중고 휴교로 인한 자녀돌봄 사유로 개인 취업자가 휴업하게 된 경우, 1일 4,100엔에서 최대 7,500엔까지 지급하도록 한 제도이다.

참조. 일본에서는 다양한 업무 방식, 유사 고용형태, 고용에 의하지 않는 일하기 방식 등의 용어를 사용하여 통일된 용어를 사용하고 있지 않고 논의의 시기마다 다른 용어를 사용하고 있다. 케츠카 교수가 제시한 '개인 취업자'라는 용어는, 외형적으로 고용관계를 가지고 있지 않기 때문에 전통적인 노동관계를 갖는 것으로 연상되는 '근로 종사자'라는 용어가 부적합하다는 판단에서 대체하여 사용된 것이다.

V. 맺음말

실업보험을 운영하고 있는 주요 국가들이 4차 산업혁명에 뒤따르는 산업구조 및 노동시장 개편, 새로운 고용형태의 등장과 제도적 부정합으로 인한 사회적 위험 증가에 대응하는 방식은 상이하다. 본고에서는 비정형 노동자에 대한 실업보험제도가 존재하는지 여부에 따라 그 유형을 세 개로 구분하여 주요 국가들의 실업보험 특징 및 변화 내용을 확인했다. 기존 임금노동자의 적용요건 및 지급방식을 준용하여 차등적으로 제도를 운영하는 국가들이 있는가 하면(독일, 스웨덴, 동유럽 국가 등), 대상자의 특성을 고려하여 임금노동자 대상 제도와는 차별화되는 별도의 제도를 운영하는 경우도 있고(프랑스, 이탈리아), 새로운 고용형태의 등장에 제도 변화 필요성을 절감하지만 아직 명확한 대응책을 마련하고 있지 않은 국가들(영국, 미국, 일본)도 확인할 수 있다(표 6 참조).

이러한 사례들을 통해서 한국의 고용보험제도를 볼 때, 전통적인 고용계약 관계를 뛰어넘어 특수형태근로종사자, 자영업자 등 일하는 사람이라면 누구나 실업 위험으로부터 보호하고 원활한 노동시장 성과를 달성하기 위하여 현재 정부에서 그 적용대상을 확대함과 동시에 전형적인 임금노동자와는 다른 세부적인 요건 및 지원내용 등을 정비하는 등 제도를 보완하고 개선 노력을 기울이는 것은 시의적절하고 타당하다고 판단된다.

주요 국가들이 '새로운 형태의 노동'을 자영업업을 포함한 기존의 노동형태와 명확히 구분하

〈표 6〉 주요 국가의 비정형 노동자 및 자영업자 대상 실업보험제도 운영 개관

비정형 노동자 및 자영업자 대상 실업보험제도 운영				비정형 노동자 및 자영업자 대상 실업보험제도 미운영
임금노동자와 동일한 실업보험제도 적용 ¹⁾		별도의 실업보험제도 운영		영국, 미국, 일본
임의가입	의무가입	의무가입 (예술직, 기술직) ²⁾	의무가입 ³⁾	
독일, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴	체코, 폴란드, 헝가리	프랑스	이탈리아	

- 주: 1) 임금노동자에게 적용되는 보험료율, 수급요건, 급여산정 방식 등을 비정형 노동자 등에게 동일한 수준 및 조건으로 적용한다는 것은 아니며, 다만 두 대상에 대하여 별도의 제도를 두어 운영하는 것이 아님을 뜻함.
 2) 문화예술공연 부문 단기고용계약직인 앵페르미앵(Intermittent du spectacle)과 프리랜서를 포함하는 영세자영업자에게 적용하는 제도인데, 앵페르미앵에게 적용하는 특별 실업급여제도는 부속협약 A8(기술직: 녹음, 영화제작, 방송, 공연 제작 종사자 등) 과 A10(예술직: 공연예술인)에 기술된 직종으로 제한됨.
 3) 부가가치세(IVA) 변화가 있는 자영업자는 전문가로서 활동하는 것을 의미하여 적용대상에서 제외되며, 디스콜의 적용대상 중 부가가치세 변화(Partita IVA)가 없는 자영업자는 상시적인 활동을 하지 않고, 전문가가 아닌 자로서 활동을 하는 자영업자임.

여 해당 특성에 맞게 보험료를 징수하고 급여 및 서비스를 지급하는 제도 개편에 시행착오를 겪고 있음은 공통적인 현상으로 보인다. 따라서 효율적인 보험기금 재정운영 전략, 지원 급여의 효과성 등을 고려하여 노동시장의 중장기적 구조 개편의 차원에서 기존 사각지대에 놓인 노동자뿐 아니라 비정형 노동자로 대변되는 새로운 형태의 노동자들을 대상으로 한 사회적 보호 필요성과 현실적 제도 적용 가능성 등을 검토할 필요가 있다. **KLI**

[참고문헌]

- 고용노동부(2020), 『주요국 고용보험 정책동향』, 한국노동연구원 고용안전망연구센터 정책연구용역사업 보고서(비공개).
- 관계부처합동(2020), 「모든 취업자를 실업급여로 보호하는 [전국민 고용보험 로드맵]」, 비상경제 중앙대책본부 20-23 보도자료.
- 박제성·김근주·신수정·오상호·최석환(2017), 『비임금노동자의 고용보험 적용에 관한 외국 법제』, 한국노동연구원.
- 박제성 외(2018), 『자영업자 등 사회보험 사각지대 해소를 위한 재정설계 및 보장성 강화방안』, 한국노동연구원.
- 박제성·양승엽·신수정(2018), 『외국의 자영업자 사회법제 연구 - 프랑스, 스페인, 이탈리아』, 한국노동연구원.
- 신수정(2019), 「이탈리아의 고용보험제도」, 『노동법논총』, 45.
- 이경희(2018), 『자영업자의 고용보험 적용기준에 관한 법제현안분석 - 오스트리아』, 한국법제연구원.
- 이상현(2020), 「COVID-19 관련 주요 선진국 공공고용서비스 대응 사례」, 고용서비스포럼 3차 포럼 발표자료.
- 임유선(2020), 「COVID-19 팬데믹에 대응하는 미국 실업보험제도 최근 동향」, 해외통신원 기고문, 근로복지공단, 2020년 6월.
- 毛塚勝利(2019), 「個人就業者をめぐる議論に必要な視野と視座とは」, 『労働法(267号)』(2019/冬), pp.58~69.
- BLS(2018), “Contingent and Alternative Employment Arrangements-May 2017”, *News Release*, June 7, Bureau of Labor Statistics.
- OECD(2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*.
- _____(2020), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*.